

제327회
서울특별시의회 정례회
제3차 보건복지위원회

서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 2209)

2024. 11. 25.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

[이종환 의원 대표발의]

의안번호 2209

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 제안자 : 이종환 의원 외 12인

나. 제안일자 : 2024년 10월 16일

다. 회부일자 : 2024년 10월 18일

2. 제안이유

- 현행 조례에서 정의하고 있는 “수탁자” 라는 용어는 법인이나 기관 성격이기보다 개인 자격으로 오해할 수 있는 소지가 있는바, 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조 제1항에서 정의하고 있는 규정과 일치시켜 “공개모집에 따라 수탁하는 법인(이하 ‘수탁자’ 라 한다)” 으로 개정하여 법시행 규정과 통일성을 기하여 법체계의 일관성을 갖추고자 함.
- 또한 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3에 따라 민간위탁(최초위탁, 재위탁)을 하고자 하는 경우 의회의 동의를 거치도록 하고 있으나, 사회복지시설의 경우에는 최초 위탁 경우에 한하여만 의회의 동의를 받도록 하고 있음.

민간위탁에 관하여 의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 시 집행부의 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치임.

따라서, 의회의 적절한 견제기능이 최초의 민간위탁에만 적용하기보다 재위탁의 경우에도 의회의 동의를 받도록 규정함으로써, 관행적 위탁사무에 대한 투명성과 공정성, 효율성을 강화하기 위함.

3. 주요내용

- 가. 현행 조례에서 정의하고 있는 “수탁자”라는 용어를 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조 제1항에서 정의하고 있는 “공개모집에 따라 수탁하는 법인(이하 ‘수탁자’라 한다)” 으로 규정하여 법령체계와의 정합성(整合性)을 확보함(안 제6조 제3항).
- 나. 최초 위탁뿐만 아니라 재위탁(수탁기관의 변경 등)하고자 할 경우에도 의회의 동의를 받도록 함(안 제6조 제4항).

4. 참고사항

- 관계법령 : 「사회복지사업법 시행규칙」
- 기타 : 산·구조문 대비표

II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

1 개정안의 취지

- 개정안은 동 조례의 상위법 시행규칙인 「사회복지사업법 시행규칙」과 용어를 통일시켜 법체계의 일관성을 도모하고, 재위탁의 경우에도 의회의 동의를 받도록 규정하여 의회의 통제강화를 통해 복지시설 관리 및 운영의 투명성과 공정성을 높이고자 발의되었음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 사회복지시설의 민간위탁 관련 법적 규정 현황

- 「지방자치법」 제117조¹⁾제3항에서는 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 중 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있음.
- 이에 따라, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제2조제1호에서는 민간위탁을 각종 법령 및 조례, 규칙에 규정된 서울특별시장의 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는

1) 「지방자치법」 제117조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.
② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.
③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.
④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

것을 말한다고 정의하고 있음.

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제3조2)에서는 위탁사무에 관하여는 다른 법령 또는 조례에 ‘특별한 규정’이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바를 따른다고 명시하고 있으며, 사회복지시설의 민간위탁에 관해서는 ‘특별한 규정’으로서 동 조례인 「사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」를 두고 있음.

[그림] 사회복지시설 위탁 추진 절차 개요도

구 분	신규위탁(공개모집)	재위탁(공개모집)	재계약
사전조사 (주관부서)	위탁운영 필요성 및 기대효과, 운영 사례, 수탁 가능 법인 등 사전 조사	위탁운영 지속필요성, 공개경쟁 가능성, 수탁 가능 법인, 재계약 가능 여부 등 사전 검토	
추진계획 (주관부서)	위탁사무 내용, 기간, 비용, 수탁자 선정방법 등 ※ 추진계획 부시장 결재 (조직담당관 협조)	위탁사무 내용, 기간, 비용, 수탁자 선정방법 등 ※ 총사업비 20억원 이상일 경우, 추진계획 부시장 결재(조직담당관 협조)	
민간위탁 적정성 심의 (조직담당관)	민간위탁운영평가위원회 ▶ 민간위탁 적정성 검토·심의		수탁자선정심의위원회 ▶ 수탁기관 적정성 심의 ※심의결과 ‘부적격’ 이면 수탁기관 공개모집 추진
의회동의/보고 (주관부서)	시 의 회 동 의	소 관 상 임 위 보 고	
시립 시설 고시 (주관부서)	주관부서 → 복지정책과		
예산편성 (주관부서)	예산 편 성 / 시 의 회 의 결		
비용심사 (계약심사과)	민 간 위 탁 비 용 심 사		

2) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제3조(적용범위) 위탁사무에 관하여는 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다

구 분	신규위탁(공개모집)	재위탁(공개모집)	재계약
↓	↓	↓	↓
수탁기관 선정 (주관부서)	수탁자 선정 심의 위원회 ▶ 수탁기관 공개모집(3개 이상의 매체 활용) ▶ 수탁기관 적정성 심의		↓
↓	↓	↓	↓
협약서 심사 (법률지원담당관)	위 · 수탁 협약서 심사 ▶ 법률지원담당관	협약서 심사/비용심사 ▶ 법률지원담당관/계약심사과	
↓	↓		
협약체결 (주관부서)	민간위탁 위·수탁 협약 체결		
↓	↓		
사후관리 (주관부서)	연2회 정기 지도·감독, 연1회 회계감사, 사회복지시설 평가 등		

- 한편, 동 조례의 상위법인 「사회복지사업법」 제34조³⁾에서 국가나 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인이 위탁하여 운영할 수 있도록 규정하고 있으며, 위탁운영의 기준·기간 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령(「사회복지사업법 시행규칙」)으로 정하도록 명시함.
- 요컨대, 사회복지시설 민간위탁에 있어서는 동 조례를 우선적으로 적용하는 것이 보건복지부령인 「사회복지사업법 시행규칙」에 위배되지 않으며, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 의해 규율됨.

3) 「사회복지사업법」 제34조(사회복지시설의 설치) ① 국가나 지방자치단체는 사회복지시설(이하 “시설”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.
 ② 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 시설을 설치·운영하려는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 시설의 설치·운영 신고를 할 수 없다.
 1. 제40조에 따라 폐쇄명령을 받고 3년이 지나지 아니한 자
 2. 제19조제1항제1호 및 제1호의2부터 제1호의8까지의 어느 하나에 해당하는 개인 또는 그 개인이 임원인 법인
 3. 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.
 4. 시설을 설치·운영하는 자는 보건복지부령으로 정하는 재무·회계에 관한 기준에 따라 시설을 투명하게 운영하여야 한다.
 5. 제1항에 따라 국가나 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있다.
 ⑥ 제5항에 따른 위탁운영의 기준·기간 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
 [제목개정 2011. 8. 4.]

나. 사회복지시설 민간위탁 현황

- 2018년 기준 지자체가 설치·운영하는 사회복지시설은 5,911개소이며, 이 중 83.7%인 4,950개소가 민간위탁 시설이고, 16.3%개소가 지자체 직영시설인 것으로 나타남.⁴⁾
- 사회복지 분야의 민간위탁은 더 효율적인 운영을 위한 서비스 수요에 대한 신속적 대응이 가능하고, 클라이언트의 만족도에 직접적인 영향을 보이는 효과성을 보여주며 민간위탁 기관에 의해 클라이언트에게 제공되는 서비스의 질과 그들의 삶에 더욱 더 직접적인 영향을 미치고 있음.⁵⁾
- 또한 사회복지시설의 민간위탁은 민간부문이 보유한 사회복지 전문지식과 기술 등을 활용, 양질의 서비스를 적절히 제공한다는 긍정적인 측면에서 유용성이 높음.⁶⁾
- 이런 필요성에도 불구하고, 사회복지서비스와 같은 공공서비스의 전달체계에 있어 행정 책임의 소재가 불명확할 수 있다는 점과 운영에 대한 영리성을 갖게 되면서 사회복지서비스에 대한 거래비용이 상승하게 되는 단점이 있을 수 있음.
- 특히 우리나라의 민간위탁 운영방식은 위·수탁의 선정과정이 체계적이지 않고, 공정성 부족에 대한 문제제기 및 지방자치단체의 지도·감독과 점검이 체계적으로 이루어지지 않는 점들이 문제로 지적되고 있음.⁷⁾

4) 최병근(2020). 「지방자치단체 사회복지시설의 민간위탁 현황 및 개선과제」. 국회입법조사처.

5) 박기목, 안우진, 김만성, 홍성진, 송민환, 최진호. (2020). 지방자치단체 민간위탁의 문제점과 개선방안에 관한 연구 - 대구광역시 A 기초자치단체의 민간위탁을 중심으로 -. 한국지방행정학보, 17(3), 101-138.

6) 오세민, 박지현, & 이상호. (2015). 기초자치단체의 사회복지시설 민간위탁 자치법규 내용에 관한 분석: 서울특별시 자치구를 중심으로: 서울특별시 자치구를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지, 15(12), 165-176.

7) 오승준, 심미승. (2022). 사회복지시설 민간위탁 성과인식에 관한 연구 - 광주광역시를 중심으로 -. 지역개발연구 (The Studies in Regional Development), 54(1), 181-208.

- 본 조례에 제3조⁸⁾에 의해 서울특별시 사회복지시설 민간위탁 추진절차를 적용받는 시설은 시장이 고시한 사회복지시설로, 현재 서울시에는 총 107개소의 사회복지시설이 본 조례에 따른 민간위탁 절차를 준용하게 됨('24년 2월 고시 기준)

다. 개정안의 주요내용 검토

(1) '수탁자'의 정의 정비 (안 제6조제3항)

- 개정조례안 제6조의제3항에서는 수탁자를 공개모집에 따라 수탁하는 법인으로 보다 명확히 정의하고자 하였음.
- 이는 현행조례안에서 사용하는 “수탁자” 라는 용어가 개인으로 오해할 수 있는 소지가 있어 상위 시행규칙인 「사회복지법 시행규칙」 제21조⁹⁾에서 정의하는 “수탁자” 라는 규정과 통일시켜 보다 명확히 용어를 정의하고자 하는 것임.
- 해당 조항은 상위법령인 「사회복지사업법 시행규칙」의 용어 정의를 반영하는 것으로 별도의 문제점은 없다고 판단됨.

〈표〉 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제6조(관리·운영의 위탁) ① ~ ② (생 략) ③ 제1항에 따른 시설을 위탁하여 운영할 때에는 <u>공개모집에 의하여 수탁자를 선정하며</u> , 위탁기간	제6조(관리·운영의 위탁) ① ~ ② (현행과 같음) ③ 제1항에 따른 시설을 위탁하여 운영할 때에는 <u>공개모집에 따라 수탁하는 법인(이하 “수탁자”라</u>

8) 「서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」 제3조(설치 등) 이 조례에 따라 설치·운영하는 사회복지시설의 명칭·위치 및 그 주요기능은 시장이 정하여 고시한다

9) 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조(시설의 위탁기준 및 방법) ①법 제34조제5항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설을 위탁하여 운영하려는 경우에는 공개모집에 따라 수탁하는 법인(이하 “수탁자”라 한다)을 선정해야 한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 사회복지사업을 할 목적으로 설립한 비영리법인에 위탁하여 운영하려는 경우로서 보건복지부장관이 정하는 경우에는 공개모집을 하지 않을 수 있다

현 행	개 정 안
은 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조의2제2항을 준용하여 5년으로 한다. 다만, 시장이 필요하다고 인정하는 때에는 한차례에 한정하여 재계약을 할 수 있다.	<u>한다)을 선정하며</u> , 위탁기간은 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조의2제2항을 준용하여 5년으로 한다. 다만, 시장이 필요하다고 인정하는 때에는 한차례에 한정하여 재계약을 할 수 있다.

(2) 재위탁 시 의회동의 규정 (안 제6조제4항)

- 개정안 제6조제4항에서는 사회복지시설의 재위탁 또는 재계약 시 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 같음하던 것을 재계약시에만 적용하고, 재위탁시에는 신규위탁과 마찬가지로 의회의 동의를 얻도록 함.

〈표〉 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
④ 시장은 제1항에 따라 사회복지시설을 <u>최초 위탁</u> 하고자 하는 경우에는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조에 따라 민간위탁 운영평가위원회의 심의를 거쳐야 하고, 제4조의3에 따라 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다. 다만, <u>재위탁 또는 재계약시에는</u> 소관 상임	④ 시장은 제1항에 따라 사회복지시설을 <u>최초 위탁 또는 제2조제3호에 따른 재위탁</u> 하고자 하는 경우에는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조에 따라 민간위탁 운영평가위원회의 심의를 거쳐야 하고, 제4조의3에 따라 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다. 다만, <u>재계약시에는</u> 소관 상임위원

현행	개정안
위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음한다.	회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음한다.

- 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조의2제1항에서는 국가나 지방자치단체가 시설 위탁을 위해 계약을 체결할 때 필요한 사항들을 규정하고 있으며, 제2항에서는 위탁계약기간과 재계약의 횟수에 대해서 규정하고 있으나, 그 외의 의회동의 등의 절차에 대해서는 특별히 규정하고 있지 않음.
- 한편, 현행 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3에서는 사무에 대해 신규로 민간위탁을 하고자 하는 경우, 위탁사무의 중요내용에 변경이 있는 경우, 재위탁을 하는 경우에 서울시의회의 동의를 받아야한다고 규정하고 있음.
 - 현재도 복지실 민간위탁기관 가운데 사회복지시설이 아닌 민간위탁시설은 재위탁시에 의회동의 과정을 거치고 있으며, 사회복지시설의 재위탁은 보고로 갈음하고 있음.
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」는 서울시의회 제303회 정례회(2021.11.)에서 개정되었으며, 그전까지는 민간위탁 사무의 재계약 및 재위탁 시에는 의회 보고로 갈음하도록 규정되어 있었음(2021. 12. 30. 시행).
- 본 개정조항은 재위탁시 서울시의회의 동의를 받도록 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」의 규정과 통일시키고자 하는 것으로 별다른 문제점은 없는 것으로 판단됨.
- 단, 현재 서울시에서 민간위탁의 형태로 운영되는 사회복지시설의 규모 및 절차를 고려하였을 때 본 조례개정안으로 시의회 안전 심의 건수의 증가, 해당 사업의 적시 추진 등의 문제

점을 고려할 수 있음.

라. 부서 의견 : 원안 가결

- 본 개정조항은 상위법령에 따라 용어의 정의를 명확히 하는 것이고, 민간위탁과 관련하여 이미 「서울특별시 행정사무의 민간위탁의 관한 조례」 제4조의3에서 재위탁의 경우에 의회의 동의를 받도록 하고 있으며, 사회복지시설만을 특별히 달리 적용하여 운영할 근거가 부족함.

3 검토 의견

- 지금까지 민간위탁사무의 위·수탁과정의 문제점, 집행기관의 지도·감독의 문제점이 시의회에서 지속적으로 지적되었음.
- 현재 사회복지시설이 아닌 민간위탁사무에 대해서는 민간위탁 과정에 시의회의 통제를 강화하여 민간위탁의 투명성과 효율성을 높이고자 재위탁 시에도 시의회의 동의를 받도록 하고 있음.
- 사회복지시설의 경우에도 재위탁과 관련한 시의회 통제에 있어서는 일반 민간위탁시설과 다르게 규율할 필요성이 없다고 판단되어 사회복지시설의 재위탁 시에도 동의받도록 하는 개정안은 타당하다고 보임.