

지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선방안

A Study of Contracting-out in between Local Governments

2015. 12.

연구진

권오철 (연구위원)

강영주 (수석연구원)

지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선방안

발행일 : 2015년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6

전 화 : Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 우노디자인 Tel. 02)2275-9718

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-412-8

서 문



최근 우리나라의 지방자치단체는 급격한 행정환경변화를 맞이하고 있다. 특히 인구의 지속적 감소와 그로 인한 상당수 지방자치단체의 생존위기 전망은 지방자치단체 기능수행에 있어 종래와는 다른 새로운 접근방법의 필요성을 부각시키고 있다. 이러한 사실은 ‘지방소멸’이라는 용어를 통하여 그 심각성과 함께 다양한 대응방안을 모색하고 있는 일본의 현재 모습을 통해서도 쉽게 유추할 수 있다.

이러한 상황임에도 불구하고 우리 지방자치단체의 조직운영방식에 있어서의 대응방안 모색은 아직 미미한 실정이다. 그러나 인구감소를 포함한 행정환경의 변화는 하나의 지방자치단체가 해당 관할지역내 모든 행정서비스의 공급주체로 역할하는 지방자치단체 행정수행의 종합성 원칙에 대한 탄력적 접근을 요구하고 있다.

본 연구는 이러한 문제인식하에 지방자치단체의 서비스공급 대안으로서 공공위탁이 가지는 의미와 현황을 분석하고, 이를 통하여 공공위탁 활성화를 위한 방안을 제시하고 있다. 즉 종래 일반적인 행정서비스 제공방식인 직접 수행과 민간위탁 이외에 지방자치단체간 공공위탁이라는 새로운 방식의 도입과 운영방안을 제안하고 있는 바, 이러한 공공위탁은 특히 지방자치단체 직접수행의 비효율성과 민간위탁이 곤란한 지역을 중심으로 새로운 서비스 공급대안이 될 수 있다는 점에서 의미를 갖는다.

본 연구를 통하여 지방자치단체가 관할구역이라는 행정서비스공급의 배타적 경계를 넘어, 상호 윈-윈하는 효율적 행정수행이 확대되기를 기대한다. 본 연구가 지방행정에 대한 실무자와 관심있는 학자들에게 많은 도움이 되기를 바라며, 연구에 심혈을 기울여준 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2015년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

요 약



본 연구는 지방자치단체의 서비스공급 대안으로서 공공위탁이 가지는 의미와 현황을 분석하고, 이를 통하여 공공위탁 활성화를 위한 방안을 제시하였다. 이를 위하여 특히 공공위탁이 활성화되어 있는 일본의 사례와 비교검토하는 방법을 취하였다. 분석결과 우리의 경우 공공위탁이 가지는 장점에도 불구하고 지방자치단체의 무관심과 부정적 인식, 중앙정부 차원의 지원체계가 미흡하여 일본과 비교하여 그 활용이 거의 이루어지고 있지 못하는 것으로 나타났다. 이에 따라 본 연구에서는 공공위탁의 유연성을 확대하고 접근성을 높이기 위하여 지방자치법의 개정, 공공위탁 대상사무의 선정기준과 대상사무의 예시를 제시하고 있다. 아울러 공공위탁이 활성화되기 위하여 지방자치단체 및 중앙정부의 지원방안을 제도적인 측면과 비제도적인 측면으로 나누어 정책제언을 제시한다.

첫째, 제도적 측면중 법적 개선조치로는 지방자치법 개정을 통하여 공공위탁의 범위를 확대할 필요가 있다. 즉 공공위탁의 확대 적용을 위하여 현재 사무위탁 유형 이외 기관공동설치의 새로운 유형 신설하고, 기관공동설치의 내용 및 절차, 규약의 포함사항 등을 지방자치법에 규정하는 것이다. 기관공동설치의 모형 및 지방자치법 개정안은 아래와 같다.

〈기관공동설치모형〉

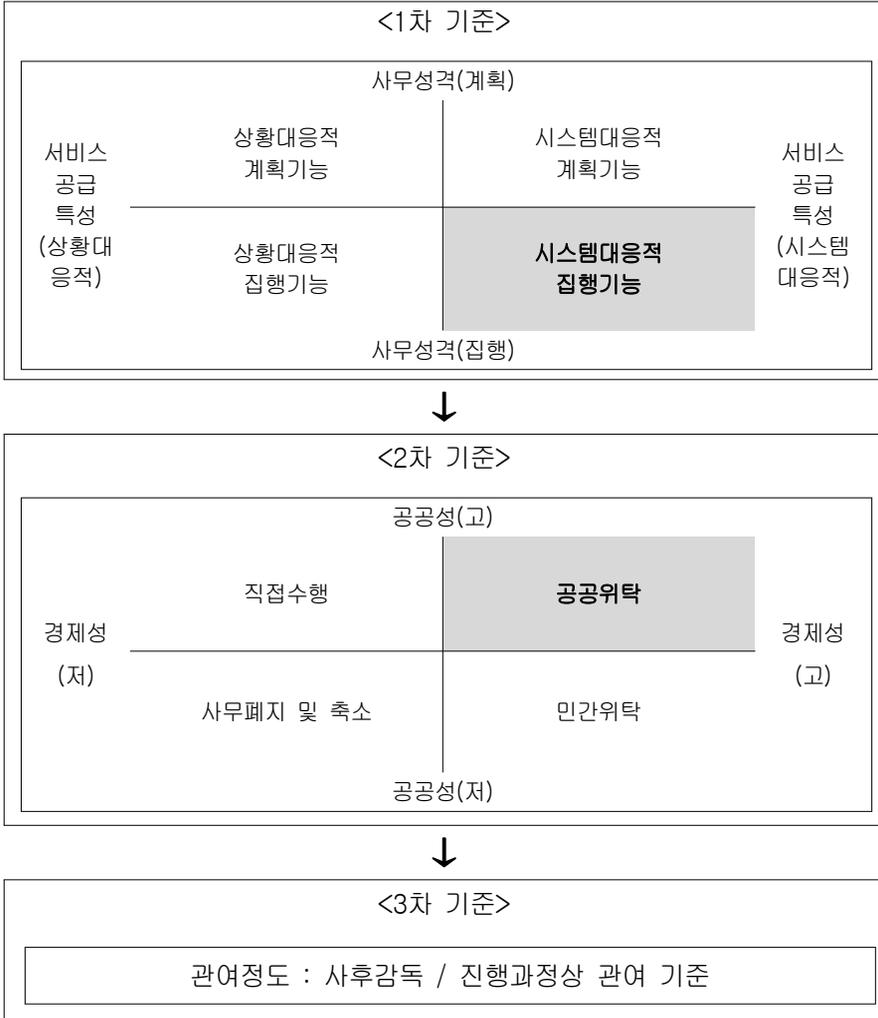
구분	내용
대상	○ 지방자치단체 및 그 장의 소관사무
절차	○ 해당 지방의회의 동의를 얻어 지방자치단체간 규약으로 규정
형식	<p>○ A,B,C 공동의 부속기관 또는 직속기관 - A, B, C 단체장 모두에게 업무보고</p> <p>○ 중심단체(수탁단체)에 공동의 부속기관 및 직속기관 설치*</p> <div style="text-align: center;"> <pre> graph TD ABC[A+B+C 집행] A[A단체] B[B단체] C[C단체] ABC --- A ABC --- B ABC --- C </pre> </div>
비용	○ 중심단체(공동기관 설치 단체)에 경비 지불

〈지방자치법 개정(안)〉

지방자치법(현)	지방자치법(개정안)
제151조(사무의 위탁)	제151조(사무의 위탁) [신설] 제151조의2(공동설치) 제151조의2 ① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 지방자치단체간 기관의 공동설치를 통하여 행할 수 있다. ② 기관의 공동설치는 의회의 동의를 얻어서 시행하며, 지방자치단체가 공동으로 설치하는 기관은 각 지방자치단체의 부속기관으로 간주한다. ③ 공동설치의 내용과 절차는 제151조를 준용하되 규약에 다음 내용이 추가로 포함되어야 한다. 1. 공동설치하는 기관의 명칭 2. 공동설치하는 기구를 설치하는 지방자치단체 3. 공동설치하는 기관의 구성원 선임방법 및 신분취급 4. 기타 공동설치기관 운영에 필요한 사항

다음 제도적 측면중 행정적 지원조치는 사전적 조치와 사후적 조치로 다시 나뉘는데, 첫째 사전적 지원조치로는 아래 표에서 제시하고 있는 바와 같이 공공위탁 대상사무 선정의 기준 및 절차 제시가 요구된다. 여기서 1차 기준은 대상부문의 확정으로 사무성격(계획적 성격인가 집행적 성격인가)-서비스공급특성(서비스공급이 상황대응적으로 이루어지는가 시스템화되어 있는가)의 여부를 기준으로 판단한다. 이 경우 지방자치단체의 사무는 크게 4가지 부문으로 구분가능한데, 상황대응적 계획기능(예: 대외협력, 홍보계획, 국제마케팅, 재난대응계획 등), 시스템대응적 계획기능(예: 기획, 조직·인사·예산기능, 감사기능 등), 상황대응적 집행기능(예: 복지사각지대해소, 방문보건, 각종 민원, 환경관리, 재난지원, 지도단속 등 고객직접 상대업무), 시스템대응적 집행기능(예: 복지조사, 복지수당지급, 공무원교육, 농촌지도, 상하수도, 청소, 각종 검사, 시설관리 등)으로 구분가능하고, 여기서 공공위탁 가능한 대상이 시스템화되어 있는 집행적 업무이다. 다음 2차 기준은 공공성-경제성 기준으로 시스템대응적 집행기능에 속하는 지방자치단체 사무중 공공성을 요구하면서도 경제성이 있는 사무가 공공위탁의 우선 대상이 된다. 그리고 3차 기준은 공공위탁이 결정된 대상사무에 대하여 어떠한 위탁방식(사무위탁, 공동설치)을 취할 것인가에 대해서는 관여정도(사후감독인가, 아니면 진행과정상 관여가 필요한가) 기준이 적용되는데, 위탁된 사무의 진행과정상 관여가 필한 경우는 공동설치의 방식으로, 사후감독으로 족한 경우에는 사무위탁의 방식으로 행한다. 둘째, 사후적 지원조치로는 공공위탁 평가제도(지방자치단체 조직 및 기능운영 혁신수단으로 인센티브 및 벤치마킹 포함), 공공위탁 공시제도 등의 도입을 통하여 확산의 기반을 마련하여야 한다.

<공공위탁 대상사무 선정의 기준 및 절차>



마지막으로 비제도적 측면의 조치로는 먼저 공공위탁에 대한 대한 부정적 인식 개선이 필요하다. 조직내부의 경우 지방자치단체의 자기 행정구역내에서의 종합행정수행의 패턴으로 인하여 자칫 해당 자치단체의 능력제한으로 보일 수 있다는 점,

공무원의 감축 등 부정적인 내부시각 등에 대한 인식의 개선이 요구된다. 조직외부의 경우 관련된 이익단체를 중심으로 해당 업무에 대한 중요도 저하 내지는 소홀로 여겨지는 경우 등에 대한 인식의 개선이 아울러 요구된다. 다음, 공공위탁에 대한 적극적 조직문화 형성 및 확산이 필요하다. 즉 공공위탁이 지방자치단체 사무수행능력의 제한이나 소홀 등에 의한다는 수동적·소극적인 관점에서 벗어나 위탁자치단체의 입장에서는 효율과 혁신의 측면에서, 그리고 수탁자치단체의 경우 수행역량의 활용 및 수익창출의 측면에서 상호 윈-윈하는 보다 능동적·적극적인 관점에서 공공위탁에 접근할 수 있도록 지방자치단체 행정운영의 패러다임적 변화가 요구된다.

목 차



제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	5
제2장 공공위탁의 이론적 배경	7
제1절 공공위탁의 개념과 유형	9
제2절 유사개념 비교 : 권한위임, 사무위탁, 비교	12
1. 권한위임	12
2. 사무위탁	14
3. 비교	16
제3절 공공위탁의 선행연구	18
제4절 연구의 의의 및 필요성	19
1. 외부환경변화(인구변화)와 공공위탁	19
2. 내부여건변화와 공공위탁	23
제3장 공공위탁 사례분석	29
제1절 분석방법	31
제2절 한국의 공공위탁	31
1. 법적근거	31
2. 운영실태	32
3. 성과 및 문제점	35
제3절 외국의 공공위탁(일본)	36

1. 국외 공공위탁 동향	36
2. 일본의 공공위탁 법적근거 및 일반현황	39
3. 사례(1) : 사무위탁(히로시마현의 체반 사무위탁)	43
4. 사례(2) : 공동설치(미노시, 이케다시, 토요노정, 노세정의 기관공동설치)	46
5. 성과 및 문제점	50
제4절 한국과 일본의 비교 및 시사점	52
제4장 공공위탁 활성화방안	55
제1절 기본방향	57
제2절 공공위탁 대상의 추출기준 및 절차	58
1. 기준 및 절차	58
2. 공공위탁 추출사무(예시)	60
제3절 공공위탁 운영지원	87
1. 지방자치법 개정	87
2. 행정적 지원방안	90
【참고문헌】	92

표 목차



〈표 2-1〉 공공위탁의 유형	11
〈표 2-2〉 위임과 위탁의 차이	13
〈표 2-3〉 권한의 위임과 위탁에 관한 관련규정	14
〈표 2-4〉 유사개념의 특징비교	16
〈표 2-5〉 장래인구추계	20
〈표 2-6〉 군지역 인구증감과 공무원수	25
〈표 2-7〉 군지역 인구와 분청 공무원수	26
〈표 3-1〉 사무위탁 운영현황(1995~2012)	33
〈표 3-2〉 사무위탁 내역(2005~2012)	34
〈표 3-3〉 일본 지방자치단체 정주자립권과 사무처리방식(예시)	39
〈표 3-4〉 공동설치가 가능한 기관 등	40
〈표 3-5〉 일본 지방자치단체의 사무위탁과 공동설치 현황(2014)	41
〈표 3-6〉 일본 지방자치단체 사무위탁과 공동설치의 유형(2014)	42
〈표 3-7〉 히로시마현의 사무위탁 사례(2014)	44
〈표 3-8〉 사무위탁 권한관계 및 비용분담	46
〈표 3-9〉 오사카부의 권한이양 내용	47
〈표 3-10〉 사무위탁 권한관계 및 비용분담	49
〈표 3-11〉 미노시, 이케다시, 토요노정, 노세정간 비용분담방식	50
〈표 3-12〉 위탁사무와 공동설치의 문제점 조사결과	51
〈표 3-13〉 한국과 일본의 공공위탁 비교 및 시사점	53
〈표 4-1〉 공공위탁 대상사무(예)	84
〈표 4-2〉 공동설치의 모형	88
〈표 4-3〉 지방자치법 개정안	88

그림 목차



〈그림 1-1〉 연구체계	6
〈그림 2-1〉 사무와 권한의 상호관계	10
〈그림 2-2〉 공공위탁의 개념구조	12
〈그림 2-3〉 인구감소 지방자치단체 현황	21
〈그림 2-4〉 2030년 임계지방정부와 관심지방정부	23
〈그림 3-1〉 분담처리방식과 집중처리방식	48
〈그림 4-1〉 공공위탁대상의 추출(1차 기준)	58
〈그림 4-2〉 공공위탁대상의 추출(2차 기준)	59

제1장 서론

제1절 연구목적

제2절 연구의 범위 및 방법



제1장 서론



제1절 연구목적

지방자치단체가 제공하는 행정서비스는 크게 직접공급인가, 아니면 위탁공급인가로 나뉘어지고, 위탁공급은 다시 공공부문내에서의 위탁인가, 아니면 민간부문에 위탁한 것인가에 따라 공공부문내에서의 위탁과 민간부문으로의 위탁으로 대별된다. 여기서 공공부문내에서의 위탁(공공위탁으로 명명함. 공공위탁에 대한 개념 및 유형은 제2장에서 구체적으로 기술함)은 지방자치단체를 중심으로 하여 여타의 지방자치단체 내지는 공공단체와의 사이에서 이루어지는 공공기관간 협력방식, 즉 협력적 서비스공급방식의 한 형태이다.¹⁾

공공위탁은 특히 일본에서 행정협력의 주요 수단으로 그 사례 및 위탁의 범위가 확대되어가고 있는 것과 비례하여 우리의 경우 학문적 논의의 장에서는 물론, 지방자치단체 현장에서도 관할 공공기관에 위탁하는 내부적인 위탁이외에는 미미한 수준에 그쳐 온 것이 사실이다. 이러한 사실은 우리나라의 기초지방자치단체가 외국과 비교하여 상대적으로 규모가 크다는 점에서 하나의 지방자치단체가 자기의 행정구역내 모든 서비스를 스스로 공급한다고 하는 서비스공급의 행정구역 경계주의가 암묵적으로 전제되어 왔음에 우선 기인한다. 또한 공무원수나 승진기회의 제한 등 내부적인 이해관계와 무관한 사무이외에는 의식적으로 고려대상에서 제외되어 왔으

1) 공공부문간 협력적 공급방식에는 다시 협력의 당사자가 직접 공급주체가 되는(협력적 직접공급) 아니면 협력의 당사자가 제3의 기관을 설립한 제3의 기관이 공급주체가 되는(협력적 간접공급)에 따라 나뉘어 진다. 전자의 경우 지방자치단체간 사무위탁, 자치단체와 공공조직간 업무위탁, 협력사업 등이 대표적인 예가 되며, 후자의 경우 지방자치단체조합을 예로 들 수 있다.

며, 상대적으로 비용효율성 논의가 활발히 전개되어 온 민간위탁, 인력운영의 재조정 효과를 모색할 수 있는 자기위탁(공사·공단위탁)²⁾의 경우 다양한 논의는 물론, 성과는 차치하더라도 다양한 사례가 현실화되었다.

그러나 지방자치단체 인구의 지속적 감소, 공간적 인구특성의 변화와 함께 행정 서비스 제공방식 역시 전통적인 1지방자치단체의 종합행정식 수행으로는 대응에 한계가 있음이 노정되고 있는 바, 직접수행의 비효율성과 민간위탁이 곤란한 지역을 중심으로 새로운 서비스 공급형태의 필요성이 제기되고 있으며, 이와 함께 공공위탁의 성격 또한 경직적 테두리를 벗어나 보다 유연대응이 가능한 방향으로의 재검토 모색이 요구되고 있는 실정이다.

이에 따라 본 연구에서는 공공위탁에 의한 서비스공급전략의 활성화를 모색하기 위하여, 첫째, 사무위탁에 국한되어 온 공공위탁의 범위를 재설정하고, 이에 따라 공공위탁의 개념 및 유형을 정립한다. 둘째 새로운 공공위탁의 개념·유형들을 토대로 한국과 일본에서 행하여지고 있는 공공위탁의 유형의 운영실태 문제점에 대한 사례분석과 함께 활성화 방안의 시사점을 도출한다. 셋째 이상의 논의를 토대로 새로운 공공위탁 적용의 기준과 예시적 대상사무의 추출, 그리고 지방자치법 개정을 포함한 관련조치를 제안하는 것을 목적으로 하고 있다.

2) 자기위탁이란 용어가 정립되어 있는 것은 아니다. 다만 본 연구에서는 지방자치단체 스스로가 공기업법에 근거하여 일정비율이상 지분을 가지고 설립하는 기관에 사무를 위탁하는 경우 자기위탁의 의미로 사용하였다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

연구범위는 크게 대상적, 내용적, 시간적 범위로 나눌 수 있는 바, 먼저 연구의 대상적 범위로는 지방자치단체중 기초자치단체의 공공위탁사례를 대상으로 한다. 단 공공위탁의 대등관계(지방자치단체 상호간 등), 수직관계(지방자치단체와 관할 공공단체간)의 유형중 공공위탁의 외연확대와 실효성 확보 차원에서 수직관계를 제외한 대등관계의 공공위탁에 한정하여 논의를 전개한다.³⁾ 둘째, 내용적 범위로는 전술한 바와 같이 공공위탁의 의미 및 필요성, 공공위탁의 개념화 및 유형화, 국내와 국외(일본) 사례분석을 통한 문제진단 및 시사점 도출, 그리고 공공위탁의 활성화방안을 논의한다. 셋째, 시간적 범위는 2015년도 현재 기준으로 제도적·운영적 실태 및 문제점을 분석한다.

2. 연구의 방법

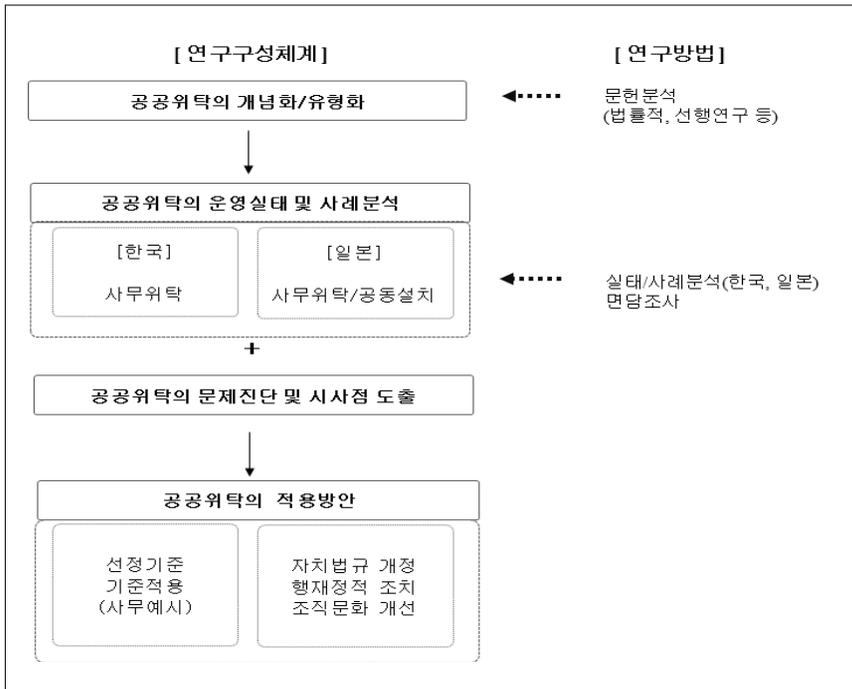
연구방법은 크게 내용분석적 차원과 자료수집적 차원에서의 방법으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 내용분석적 차원에서 전체 연구의 전개과정은 우선 지방자치단체의 공공위탁방식에 대한 이론적 논의에서 공공위탁이 가지는 의미와 특성, 그리고 유형화를 분석하고, 관련된 선행연구를 검토하여 공공위탁 논의의 필요성에 대하여 상술한다.

다음 한국과 일본의 공공위탁에 대한 비교적인 사례분석을 통하여 문제진단 및

3) 여기서 수직관계란 지방자치단체가 자체 출연하여 설립한 공공기관에 자신의 사무를 위탁하여 처리하는 경우를 말하며, 공사위탁, 공단위탁이 대표적인 예이다.

개선을 위한 시사점을 도출하며, 마지막으로 공공위탁의 실제 적용을 위한 기준과 예시적 대상의 추출, 관련 조치 등을 모색하는 바, 이상의 논의에 대한 전체적인 흐름은 다음 <그림>에서 제시하는 바와 같다.

<그림 1-1> 연구체계



제2장 공공위탁의 이론적 배경

제1절 공공위탁의 개념과 유형

제2절 유사개념 비교 : 권한위임, 사무위탁, 비교

제3절 공공위탁의 선행연구

제4절 연구의 의의 및 필요성



제2장 공공위탁의 이론적 배경



제1절 공공위탁의 개념과 유형

우리나라의 경우 공공부문내에서의 위탁에 대한 규정은 정부조직법 제5조, 지방자치법 제104조, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제3조에서 일반 원칙을 제시하고 있다. 예컨대 지방자치법 제104조(사무의 위임 등)에서 “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”고 하여 공공단체에 대한 위탁을 규정하고 있다.

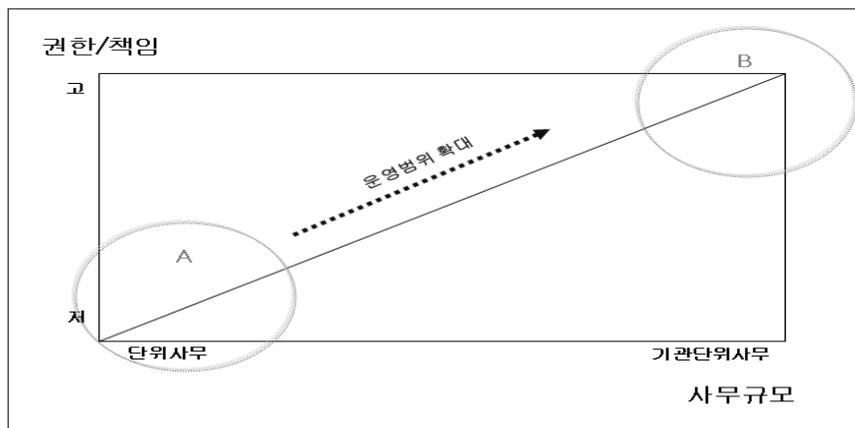
또한 지방자치법 151조(사무의 위탁)에서는 “지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다”고 ‘사무위탁’에 관한 사항을 규정하고 있다. 이와 관련하여 공공기관간 권한의 위임과 위탁에 대해서는 그 성격에 대하여 법학자들간에도 논란의 여지가 있으나, 위임과 위탁 간 실질적 차이는 없다고 지적되기도 한다(이주희, 2008; 659).

위의 법규정에 의할 경우 지방자치단체의 공공부문 위탁은 지방자치법 제104조에 의한 관할 공공단체 등에 대한 위탁과 제151조에 의한 사무위탁의 유형이 존재하지만, 그 외 상정가능한 여타의 공공위탁을 보여주지 못하고 있다는 점에서 공공위탁 논의 및 활용에 있어 사전적 제약요인이 되고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 공공위탁의 재유형화를 통하여 공공위탁에 대한 개념을 규정하고자 한다.

공공위탁의 개념화와 유형설정을 위하여 수탁주체의 내·외부성(또는 위탁·수탁주체간 수직·대등관계)과 수탁주체로의 권한변동 여부를 기준으로 공공위탁 유형을 분류해 보면 4개의 유형 도출이 가능하다. 여기서 권한변동의 여부를 기준으로 설

정하는 것은 아래 그림에서 보는 바와 같이 사무의 규모와 이에 따른 권한·책임의 범위가 일반적으로 비례관계를 가지는 바, 권한변동에 대한 제한여부가 사무위탁의 규모나 유형의 변화를 가져 올 수 있기 때문이다.

〈그림 2-1〉 사무와 권한의 상호관계



그림에서 제시되는 A부분(I 유형, II 유형)이 현행 법규정내에서의 공공위탁에 해당하는 것이며, II 유형의 경우 논리적 상정은 가능하지만 권한변동이 없음을 위탁 주체와 수탁주체가 업무의 위탁과 관계없이 각자 자기책임을 진다는 점에서 양자간 관계가 대등관계가 아닌 수직관계에서는 의미를 갖기 어려운 바 앞서 서론부분에서 이미 지적한 바와 같이 논의에서 제외한다. 다만 IV 유형의 경우 사무의 위탁이 이루어지지만(처리에 대한 비용분담) 공동처리형태로 하여 각자의 사무에 대해서는 각자가 책임을 지는 유형이다. 우리나라에는 아직 이에 대한 사례가 없지만, 일본의 경우 공동설치란 이름으로 활용되고 있는 유형이다.

〈그림 2-2〉 공공위탁의 개념구조

who 지방자치단체가	→	공공위탁의 주체
what 행정서비스의	→	공공위탁의 대상 : 개별단위사무에서 대기능(기관단위사무)까지를 포괄
why 질적제고와 효율화를 위하여	→	공공위탁의 목적
where 공공부문의 영역내에서	→	공공위탁의 객체(대응관계의 타 지방자 치단체 및 공공기관, 수직관계의 관할 공공기관 포함)
how 권한변동에 관계없이 운행을 위탁하고 그에 상응하는 비용을 부담 하는 서비스제공방식	→	공공위탁의 방법

제2절 유사개념 비교 : 권한위임, 사무위탁, 비교

1. 권한위임

행정권한의 위임이란 행정기관이 행정권한의 일부를 그 하급행정기관에 주어, 그 수입기관이 자신의 권한으로서 이를 행사할 수 있도록 하는 것이다. 법적으로는 위임기관의 권한으로 계속 보유된 상태이며, 이런 점에서 행정권한을 어느 한 행정기관에서 다른 행정기관으로 이양하는 경우와는 구별된다. 실정법상 위임에 관한 개념정의로서 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 제1호에서 “위임”에 대한 개념 규정을 보면, ‘위임이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일

부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것'으로 정의하고 있는데, 이는 강학상 개념보다 한정된 개념이라는 지적이 있다.⁴⁾

행정권한이 위임되면 그 권한은 위임받은 범위 안에서 사실상 수임기관의 권한으로 이관되므로 수임권한은 자신의 명의로 책임 하에서 위임받은 권한을 행사하게 된다. 수임기관은 일반적으로 위임기관의 행정상 감독을 받는 지위에 있는 하급행정기관 또는 위임기관의 보조기관이 되지만, 강학상의 위임에는 예외적으로 위임기관의 지휘·감독 하에 있지 아니한 행정기관이나 법인이 될 수도 있다.

위임과 위탁은 유사하여 실무적으로 혼동되어 쓰이는 경우가 많으나 법리적으로는 위임과 위탁은 서로 다른 법적 개념을 가지고 있다. 행정권한의 위임이란 행정관청이 권한의 일부를 다른 행정기관 내지 하급관청에 위임하여 행사하게 하는 것으로서 권한이 위임되면 위임의 범위 내에서 수임기관의 권한으로 되고 수임기관의 명의로 책임으로 행사하는 것이나, 위탁은 수탁기관이 자기의 권한으로서 자기의 명의로 사무를 처리하게 되지만 행정권한이 수탁기관에 이전되지 않고 여전히 위탁기관에 존재한다는 점에서 구별된다.⁵⁾

〈표 2-2〉 위임과 위탁의 차이

같은점	다른점	
	위임	위탁
행정권한을 본래의 권한자에게 그대로 유보한 상태에서 수임·수탁받은 자가 그의 명의로 책임하에 행사함	하부행정기관이나 보조 기관을 대상으로 함(주로 상하관계에서 이루어짐)	다른 행정기관이나 법인·단체 또는 사인을 대상으로 함(주로 수평관계에서 이루어짐)

자료: 행정자치부(2003), 민간위탁실무편람

4) 이상철, 위임·위탁·대리·대행, 법제논단, 2000.8

5) 최철호, 국가사무 위임·위탁법제에 관한 고찰, 법제논단, 2013.12.

권한의 위임·위탁을 규정하고 있는 일반법으로는 정부조직법과 이에 근거한 대통령령인 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 그리고 지방자치법 등을 들 수 있다. 구체적으로는 정부조직법 제6조 제1항과 지방자치법 제104조 제1항과 제2항은 위임·위탁이 벌어질 수 있는 경우를 전반적으로 나열하는 한편 정부조직법 제6조 제3항은 표현상으로는 단순히 위탁을 언급하지만 민간위탁의 내용을 다루고 있고 나아가 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제11조 제1항은 명시적으로 민간위탁의 기준을 제시하고 있다.

〈표 2-3〉 권한의 위임과 위탁에 관한 관련규정

정부조직법 제6조 제1항 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임할 수 있다.

지방자치법 제104조 제1항: 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.
제2항: 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 기 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조(정의): 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "위임"이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.
2. "위탁"이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.

2. 사무위탁

지방자치단체 광역행정 업무편람에 명시된 사무위탁의 개념은 업무의 중복 방지 등 예산절감 효과를 높이기 위해 당해 지방자치단체 사무의 일부를 다른 자치단체에 위탁하여 처리하는 것이다.⁶⁾ 사무위탁은 자치단체간에 걸친 광역문제를 가장 간편하게 대응할 수 있다는 점에서 가장 유력한 협력수단의 하나이다(한표환·김선거·

김필두, 2002: 36). 지방자치단체의 협력 및 분업의 가능성을 확보하면서 지방자치단체조합과 같이 새로운 권리주체를 탄생시키지 않아서 비용이 덜 들며 당사자의 의사에 따라 구체적인 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성과 적응성이 큰 장점을 가지고 있다. 기존 시설을 타 자치단체가 이용하는 경우, 타 자치단체가 수행하는 것이 보다 효율적인 사무, 특정 자치단체만이 수행할 수 있는 사무, 사무수행의 현지성을 높이려는 경우 등에 적합한 협력방식이라고 할 수 있다.

사무위탁은 1988년 지방자치법 개정 당시 명문화된 제도로서 현행 지방자치법 제151조에서는 지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리할 수 있도록 규정하고 있다. 사무위탁의 수요가 발생하면 관계 지방자치단체와의 협의에 의해 규약을 정하여 이를 고시한 후 위탁처리할 수 있으며 지방자치법 제151조 제3항에는 사무위탁에 관한 규약에 포함할 사항을 규정하고 있다.

지방자치법 제151조(사무의 위탁) ① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

② 지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다.

③ 제2항의 사무위탁에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체
2. 위탁사무의 내용과 범위
3. 위탁사무의 관리와 처리방법
4. 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법
5. 그 밖에 사무위탁에 관하여 필요한 사항

④ 지방자치단체나 그 장은 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하고, 제1항의 예에 따라 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

⑤ 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리와 처리에 관한 조례나 규칙은 규약에 다르게 정하여진 경우 외에는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용한다.

3. 비교

공공위탁과 관련하여 검토해 볼 필요가 있는 개념으로는 앞서의 권한위임과 (사무)위탁 이외에도 대리, 내부위임, 이양 등이 있는데, 앞서 두 개념과 이들 개념의 특징을 종합적으로 비교하면 아래와 같이 나타낼 수 있음

〈표 2-4〉 유사개념의 특징비교

구분	권한위임	위탁	대 리	내부위임	이 양
법적 근거	헌법 제89조 정부조직법 제5조 지방자치법 제102조, 제104조, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제3조, 각 개별법	정부조직법 제5조 지방자치법 제104조 제2항 및 제3항, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제3조 제11조 ※ 사무위탁은 지방자치법 제151조	지방자치법 제110조 제5항, 직무대리 규정 제3조 및 제4조	좌동	권한위임과 동일
개념	행정관청이 그의 권한의 일부를 다른 행정기관에 이전하여 수임기관의 권한으로 행사하도록 하는 것	행정관청의 권한의 일부를 개인, 단체, 법인에 위임하여 처리케 하는 것	행정관청의 권한의 전부 또는 일부를 보조기관이나 다른 행정관청이 피대리관청을 위한 것임을 표시하고 자기의 이름으로 행사하고 법적효과가 피대리관청에 귀속되는 것	행정관청이 하급 관청에게 외부에 표시함이 없이 내부적으로 경미한 사항을 위임하여 사실상 처리케 하는 것	행정관청의 권한의 전부를 다른 행정기관에 이전(감독권 포함)하여 권한을 행사 하는 것
방법	• 국가사무 (중앙→ 시·도 시·군) -개별법, 시행령	조 례	직무대행규칙	훈 령	권한위임과 동일

구분	권한위임	위탁	대 리	내부위임	이 양
	-행정권한의 위임 및 위탁규정 • 고유사무 (도→ 시·군) (시군→ 읍·면) -자치단체조례 • 기관위임사무의 재위임 (중앙→도→시·군) -자치단체의 규칙				
명의 표시	자기명의	자기명의	자기명의	좌동	좌동
감독 권	○	○	○	○	×
법적 효과	수임기관	수임기관	피대리관청	좌동	수임기관
객체	• 관할자치단체 (시장, 군수, 구청장) • 소속행정기관 (직속기관, 사업소, 출장소 등)	개인, 단체, 법인, 다른 행정기관	보조기관, 다른 행정기관	• 관할자치단체 (시장, 군수, 구청장) • 소속행정기관 (직속기관, 사업소, 출장소)	다른 행정기관
권한 변동	○	○	×	×	○

출처 : 금창호외(2004), 이주희(2008)의 내용을 재구성

제3절 공공위탁의 선행연구



한국에서의 공공위탁의 사무위탁을 중심으로 논의되었으나 하나의 자치단체를 중심으로 한 복지시스템의 자치단체 경제주의와 외국에 비하여 상대적으로 규모가 큰 자치단체 특성상 활발한 논의가 이루어지지 못하였다. 더하여 80년대 이후 성관 관리주의의 행정개혁 기조속에서 민간대비 공공부문의 비효율성이 전제되면서 공공 부문 내부적인 위탁문제 역시 논의의 관심영역에서 의식적으로 배제되어 온 점 또한 작용하였다. 그 결과 지방공공부문간 협력적 직접공급방식, 그중에서도 민간위탁과 대비되는 공공부문간 위탁은 일본의 경우에서 볼 수 있듯이 지방자치단체에 의한 직접 서비스공급에 대신하여 사실상 가장 우선적으로 고려되어질 수 있는 방안임에도 불구하고 민간위탁이나 조합 등의 공급방식에 비하여 실제 지방자치의 현장과 학문적 논의의 영역에서 관심의 대상이 되지 못하여 온 것이 사실이다.

공공위탁에 대한 총괄적인 연구는 공공기관간 조달행정의 위탁을 예로 연구한 길준규(2001)의 연구가 법적 영역에서 논의되었고, 행정학적 관점에서는 권오철(2011)이 공공위탁의 개념을 구성하고 활용방안을 제안하였다. 공공위탁에 대한 논의는 자치법규에 규정된 사무위탁에 대한 연구가 일부 존재하는데, 김명연·류지태(2000)의 경우 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방안의 하나로 사무위탁을 논의하면서 비용효율성과 융통성이 강한 방식임에도 불구하고, 활용도가 낮은 것은 짧은 자치역사와 중앙의존적 행정행태로 지적하고 있다. 한표환·김선기·김필두(2001)의 연구 역시 자치단체간 협력사업의 한 유형으로 사무위탁을 논의하면서 일반적으로 기존 시설을 타 자치단체가 이용하는 경우, 타 자치단체가 수행하는 것이 보다 효율적인 사무, 특정 자치단체만이 수행할 수 있는 사무, 수행의 현지성을 높이려는 경우 등에 적합한 협력방식이지만, 위탁관련 규정이나 절차의 미비, 의견수렴 부족, 유인체계 미흡 등으로 실제적 활용이 부진함을 지적하고 있다. 이러한

논의의 연장선상에서 조승현(2005)은 지방자치단체간 협력에 대한 연구에서 협력사업방식을 사무위탁과의 비교우위적 차원에서 설명하고 있다. 사무위탁에 대한 기존 논의의 경우 일부 연구자들에 의한 원론적인 장단점 수준의 언급에 그치고 있는 실정인 바, 구체적인 실태조사나 제도개선을 위한 연구는 없는 실정이다.⁷⁾ 한편 권오철(2011)의 연구는 공공위탁이라는 틀을 제시하고 있지만, 현행 자치법규의 범위내에 존재하는 사무위탁과 공단위탁을 대상으로 하고 있다는 점에서 제한성을 가진다는 점에서 한계가 있다.

이상에서 본 연구의 경우 김명연·류지태(2000), 한표환·김선기·김필두(2001), 조승현(2005) 등의 사무위탁 논의와 비교해서는 공공위탁의 개념화를 통하여 논의를 확장함은 물론, 유형별 사례분석과 제도적 보완조치를 통하여 정책적 대안을 제시하고 있다는 점에서, 그리고 권오철(2011)과 비교해서는 현재의 제도적 틀 속에 머물지 않고, 권한변동여부를 기준으로 공공위탁의 외연을 확장하여 재개념화 및 유형화함으로써 지방자치단체의 정책적 선택에 있어 유연성과 적실성을 고려하였다는 점에서 차별성을 가진다고 할 수 있다.

제4절 연구의 의의 및 필요성

1. 외부환경변화(인구변화)와 공공위탁

지방자치단체에서 공공위탁이 필요한가에 대한 논의는 크게 행정외부적인 요인 변화와 행정내부적인 요인변화로 나누어 살펴 볼 수 있는데, 행정외부적인 요인(환

7) 공사·공단위탁에 대한 연구논의가 있으나 본 연구에서는 수직관계의 위탁유형을 연구범위에서 제외하였기 때문에 선행연구검토에서도 제외한다.

경변화)으로는 무엇보다 인구조건의 변화에 따른 지방자치단체 서비스공급방식의 변화필요성에서, 그리고 행정내부적인 요인으로는 행정수비범위 조정과 경영관리적 측면이라고 하는 현실적 여건에서 제기된다. 먼저 행정외부적 환경변화에 가장 크게 영향을 미칠 요인이 인구변화인데, 통계청 발표에 의하면 인구성장 중위가정에 따를 경우 인구성장률은 2010년 0.46%에서 감소하여, 2030년부터 인구정체, 이후 마이너스 인구성장을 시작하여, 2060년 -1.0% 수준까지 감소될 것으로 예측된다. 이에 따라 총인구는 2010년 현재 4,941만명에서 2030년 5,216만명까지 성장, 이후 감소하여 2060년 4,396만명(1992년 수준)에 이를 전망이다.⁸⁾

〈표 2-5〉 장래인구추계

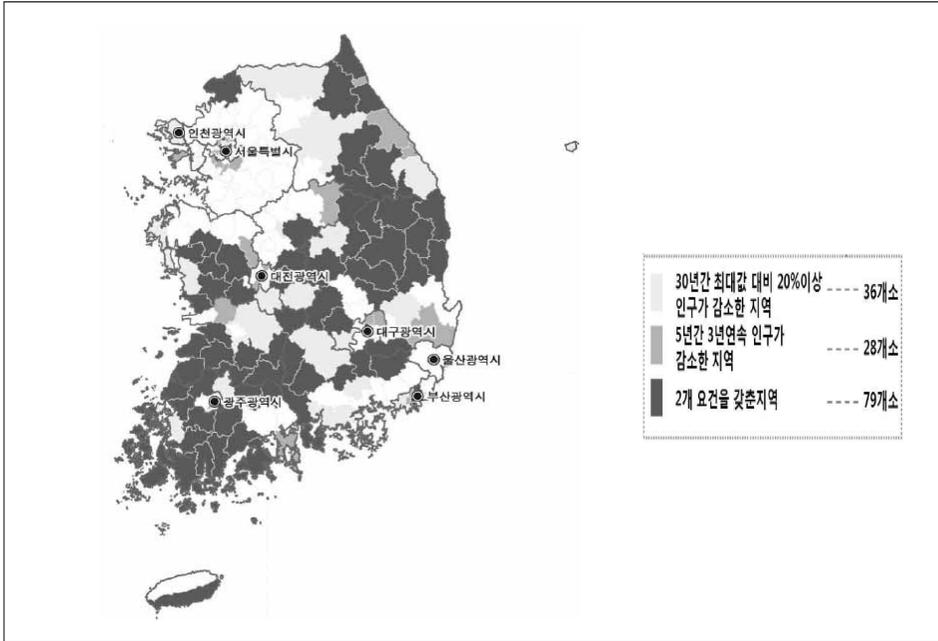
지표	가정	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년	
총인구 (천 명)	중위	전체	25,012	32,241	38,124	42,869	47,008	49,410	51,435	52,160	51,091	48,121	43,959
		남자	12,551	16,309	19,236	21,568	23,667	24,758	25,645	25,901	25,265	23,736	21,767
		여자	12,462	15,932	18,888	21,301	23,341	24,653	25,790	26,259	25,827	24,385	22,193
	고위	전체							53,176	56,090	57,147	56,611	54,783
		남자							26,590	28,034	28,555	28,275	27,446
		여자							26,586	28,056	28,592	28,337	27,337
	저위	전체							49,824	48,268	45,167	40,272	34,469
		남자							24,768	23,788	22,045	19,534	16,762
		여자							25,056	24,480	23,122	20,738	17,707
인구 성장률 (%)	중위	-	2.21	1.57	0.99	0.84	0.46	0.28	0.01	-0.39	-0.76	-1.00	
	고위							0.66	0.40	0.04	-0.21	-0.42	
	저위							-0.15	-0.44	-0.86	-1.35	-1.66	

출처 : 통계청, 장래인구추계, 2011

이러한 인구특성의 변화는 사회적 부양비의 증가는 물론, 생산가능인구의 감소로 노동공급이 감소하고 고령화로 자본이 더디게 축적되면서 잠재성장률 하락의 원인으로 작용할 것으로 예상된다.⁹⁾

8) 통계청 장래인구추계(2011)

〈그림 2-3〉 인구감소 지방자치단체 현황



출처 : 국토연구원, 경제기반강화를 위한 도시재생방안, 2013년, p.28

인구감소는 장래의 문제일 뿐만 아니라 현재 진행중인 문제인데, 위 그림에서 보는 바와 같이 국토연구원의 연구에 의하면 2013년 기준으로 30년간 최대값대비 20% 이상 인구가 감소한 지역이 36개, 5년간 3년연속 인구가 감소한 지역이 28개이며, 이 두 요건을 모두 갖춘 지역은 79개로 143개 지방자치단체가 인구감소의 경향을 나타내 지방자치 유지의 선결과제가 되고 있는 실정이다.¹⁰⁾

9) 국토연구원의 연구에 의하면 2013년 기준으로 30년간 최대값대비 20% 이상 인구가 감소한 지역이 36개, 5년간 3년연속 인구가 감소한 지역이 28개이며, 이 두 요건을 모두 갖춘 지역은 79개로 143개 지방자치단체가 인구감소의 경향을 나타내 지방자치 유지의 선결과제가 되고 있는 실정이다.

10) 참고로 일본의 '지방소멸' 전망을 소개하면, 일본 내각부의 [선택하는 미래위원회]는 2014년 보고서를 통하여 '지방소멸'의 위기문제 부각하였다. 이에 따르면 '소멸가능성이 높은 자치단체'란 2010년~2040년 사이에 '20~39세 여성인구'가 50% 이상 감소하는 자치단체중 2040년에 인구 1만 이하가 되는 자치단체로 규정하고 있다. 이 경우 2014년 현재 1,799개 자치단체중 2040년에 523개 자치단체가 소멸가능성이 높은 것

앞서의 국토연구원의 연구가 현재 상태를 진단한 것이라면 서울대 행정대학원 고령사회와 사회자본연구센터의 조사결과는 지방자치단체의 미래 인구변화가 가져올 실상을 보여 준다. 고령사회와 사회자본연구센터의 조사는 2005년과 2010년 전국 226개 기초지방자치단체의 인구 수를 기준으로 전출입과 출생, 사망 등의 추이를 고려해 2030년의 지역별 인구와 고령화율을 추산해 낸 결과이다(통합창원시, 세종시 제외). 조사 결과 2030년 226개 기초지자체중 55세 이상의 장년인구가 전체인구의 절반이상 차지하는 곳이 89곳에 이를 것으로 전망하였는데, 이는 조사대상 226개 기초자치단체의 39.4%에 해당하는 수치이다.

조사결과를 세분하여 65세 이상 인구가 총인구의 50% 이상을 차지할 것으로 예상되는 이른바 ‘임계지방정부’는 16곳에 달할 것으로 나타났는데, 경북 군위군의 고령화율(전체 인구 중 65세 이상 인구 비중)이 68.1%에 달할 것으로 예측되는 것을 비롯하여, 전남 고흥군(62.4%), 신안군(61.6%), 전북 진안군(59.6%), 경북 의성군(59.1%) 등이다. 한편 ‘관심지방정부’는 73곳에 달하는 것으로 나타났는데, 군지역뿐만 아니라 광역시에 속하는 자치구(부산 중구·서구·동구·영도구, 대구 서구, 광주 동구) 6곳, 시지역 17곳이 아울러 포함된다.

센터 소장인 김순은 교수는 “단기간 내에 인구 고령화와 과소화, 공동화가 예상되는 지역에 대해선 행정구역 개편은 물론 정주공간 개편, 지역공동체 역량 강화 등 구체적인 대책이 나와야 한다”고 지적하면서, “중앙정부 차원에서도 소규모 지역별 인구추계 정보를 지속적으로 관리하는 한편 지역 특성화 정책 수립을 위한 권한 이양이 시급하다”는 점을 강조한다.¹¹⁾

으로 예측된다. 그리고 1만 이상의 자치단체중에서도 373개 자치단체가 ‘20~39세 여성인구’가 50% 이상 감소가 예측되어 장기적으로 소멸화 가능성은 더 높아질 것으로 전망이다. 選擧する未來 委員會(2014), 目指すべき日本の未來の姿について, 内閣府.

11) 이경은·김순은, “유형별 지방정부의 고령화와 향후 과제” 한국지방정부학회 학술대회, 2014년 2월. 중앙 SUNDAY 2015.7.26., 2014.8.31 기사

〈그림 2-4〉 2030년 임계지방정부와 관심지방정부



출처 : 서울대 행정대학원 고령사회와 사회자본연구센터, 중앙SUNDAY(2015.7.26)

주 : '임계지방정부'는 전 인구중 65세 이상 인구가 50% 이상인 지자체, '관심지방정부'는 전 인구중 55세 이상이 50%가 넘는 지자체를 의미함

특히 농촌지역의 경우 지속적 인구감소와 높은 고령화율로 인하여 지방자치단체의 행정체제 적정성에 대한 논의가 시급히 필요한 실정이다.¹²⁾

2. 내부여건변화와 공공위탁

다음 행정내부적인 여건변화는 무엇보다 행정효율성의 관점에서 지방자치단체

12) 이와 관련하여 박상헌(2014)은 '강원도 농가인구 구조와 과제'에서 "농촌지역은 출생 수의 저하와 젊은 층의 도시유출로 고령자가 접하는 비율이 급격하게 상승하고 있고 고령자 수는 도시지역에서 압도적으로 많은 것이 더욱 큰 사회문제"라며 "인구증가형 패러다임인 지역재발전론으로 접근할 것이 아니라 인구 및 세대감소를 전제로 하는 지역축소론적 패러다임 구축으로 전환해 대응할 필요가 있다"고 지적하였고, 임준홍·홍성호(2014)는 '2040년 읍면동 인구 추계로 본 충남의 정책과제'에서 농촌의 과소화와 고령화에 대응하여 '공공서비스의 효율화'와 '한계(限界)마을 정책' 등 농촌재편의 필요성을 제기한 바 있다.

인건비 절감 및 행정수비범위의 조정을 위한 필요성이 제기된다. 현재 지방자치단체의 경우 기준인건비제에 의하여 인력이 운영되고 있으나, 대다수 지방자치단체에서 인력부족을 호소하고 있는 실정이다. 예컨대, 상당수 군지역의 경우 앞서 본 바와 같이 지속적으로 인구가 감소하였음에도 불구하고, 해당 지방자치단체의 공무원수의 감소는 이루어지지 않고 있는 바, 그 이유로 지방자치단체는 인구규모의 감소에도 불구하고 종합행정을 수행해야 하기 때문에 기본적인 조직구조와 공무원수는 불가피함을 강조하고 있기 때문이다. 이러한 사정으로 인하여 지방자치단체에서는 위탁의 방법(민간위탁 및 공공위탁)의 방법을 통하여 자체 수행이 요구되지 않는 사무에 대해서는 행정의 수비범위를 재조정함으로써 인력운영의 한계 및 재정적 부담을 완화해 나갈 필요가 있다. 공공위탁을 통한 사무의 위탁, 특히 기관단위의 위탁은 민간위탁의 대안이 사실상 부재한 군단위 지역에서 비용효율적 측면은 물론, 인력운영 측면에서도 융통성을 기할 수 있는 여지를 마련해 줄 수 있다는 측면에서 지방자치단체 행정효율화의 주요 대안이 될 수 있다.¹³⁾

[보론] 군단위 지역 인구감소와 공무원수

연구필요성과 관련하여 실제 지방자치단체, 특히 군단위 지역의 문제를 살펴보기 위하여 인구와 공무원수 증감을 비교해 보면 흥미로 사실을 알 수 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 군지역의 경우 전북의 경우 1998년 417,198명에서 2014년 342,019명으로, 경남지역의 경우 같은 기간 600,902명에서 504,414명으로 대폭 감소하였다. 그러나 공무원수를 보면 같은 기간동안 전북은 4,567명에서 4,771명으로 증가하였고, 경남 역시 5,657명에서 6,192명으로 증가하였다. 인구감소에도 불구하고 공무원수의 이러한 증가는 인구규모에 관계없이 하나의 지방자치단체가 해당 행정역내에서 모든 행정을 배타적으로 수행하는 이른바 ‘지방행정의 종합성원칙’에 기

13) 예컨대 일본의 기관 공동설치를 통한 위탁(비용만 부담, 인력은 자체 활용하는 경우)은 과단위의 여유인력을 재배치하는 것이 가능한 데, 이에 대해서는 일본의 사례에서 구체적으로 기술한다.

인한다. 때문에 지방자치단체 공무원들의 경우 인구규모에 관계없이 행정수요증가에 따라 공무원수의 증원이 필요하다는 논리이다. 그러나 인구감소와 함께 지방공무원수를 지속적으로 감소시켜온 일본의 경우와 비교하면 증원에 대한 재검토가 요구된다.

〈표 2-6〉 군지역 인구증감과 공무원수

구분		인구		공무원		공무원1인당 주민수	
		1998	2014	1998	2014	1998	2014
전북		417,198	342,019	4,567	4,771	91	72
(8군)	완주	86,138	86,978	673	724	127	120
	진안	34,635	26,703	535	560	64	48
	무주	30,580	25,398	437	468	69	54
	장수	30,513	23,243	441	466	69	50
	임실	40,515	29,739	581	594	69	50
	순창	36,832	30,272	544	579	67	52
	고창	78,587	60,522	698	703	112	86
	부안	79,398	59,164	658	677	120	87
경남		600,902	504,415	5,657	6,192	106	81
(10군)	의령	36,265	29,417	489	567	74	52
	합안	66,865	67,667	512	599	130	113
	창녕	76,207	63,447	633	675	120	94
	고성	66,612	56,369	606	640	109	88
	남해	63,662	47,244	507	556	125	85
	하동	62,007	50,177	575	617	107	81
	산청	43,456	35,935	522	565	83	64
	합양	48,716	40,692	510	575	95	71
	거창	72,096	63,177	601	658	119	96
	합천	65,016	50,290	702	740	92	68

출처 : 행정자치부, 지방행정조직편람 1998, 2014.

한편 지방자치단체, 특히 군지역의 경우 공무원수 증가와 관련하여 ‘면적’ 변수의 의미를 강조하는데, 이와 관련된 읍·면공무원수와 직속기관/사업소(특히 보건소)를 제외하고 본청 공무원수만을 비교해 볼 경우 아래 표에서 보는 것과 같이 인구규모

에 관계없이 거의 유사한 것을 알 수 있다.

다시 말해 인구 3만명~8만명대의 지방자치단체의 본청 공무원수는 편차가 크지 않은데, 이는 기본적인 업무수행인력이 일정 인구범위내에서는 차이가 없다는 것을 말한다. 이러한 사실은 직접 고객과 대응하는 상황대응적 집행업무이외에는 인구 3~4만명대의 지방자치단체 특정업무를 어느 한 곳에서 수행하더라도 무리가 없다는 것을 예측가능하게 해 준다.

〈표 2-7〉 군지역 인구와 본청 공무원수

구분		인구	공무원	
			전체	본청
전북		342,019	4,771	2,168
(8군)	완주	86,978	724	351
	진안	26,703	560	261
	무주	25,398	468	215
	장수	23,243	466	197
	임실	29,739	594	276
	순창	30,272	579	242
	고창	60,522	703	311
부안	59,164	677	315	
경남		504,415	6,192	2,736
(10군)	의령	29,417	567	250
	함안	67,667	599	263
	창녕	63,447	675	288
	고성	56,369	640	291
	남해	47,244	556	270
	하동	50,177	617	263
	산청	35,935	565	254
	함양	40,692	575	265
	거창	63,177	658	282
합천	50,290	740	310	
구분	인구	본청	비고	
완주	86,978	351		
진안+임실+순창	86,714	779		
진안+무주+장수	75,344	673		

출처 : 행정자치부, 지방행정조직편람 1998, 2014.

여기에서 시스템화되어 있는 집행적 업무를 중심으로 사무위탁의 수준을 넘어 기관의 공동설치를 할 경우, 공동설치기관을 두는 자치단체는 추가인력부담없이 예산 수익을, 그리고 공동설치를 통하여 경비를 지불하고 업무를 맡기는 자치단체는 여분의 인력을 주민밀착서비스 제고를 위하여 읍·면배치, 또는 전략적 업무배치 등 예산절감과 함께 인력활용성 제고를 통하여 자치단체 상호간 윈윈이 가능하다는 장점을 갖는다.

제3장 공공위탁 사례분석

제1절 분석방법

제2절 한국의 공공위탁

제3절 외국의 공공위탁(일본)

제4절 한국과 일본의 비교 및 시사점



제3장 공공위탁 사례분석



제1절 분석방법

공공위탁은 우리나라 뿐만 아니라 미국이나 일본과 같은 이른바 지방자치 선진국에서도 행정협력의 효율적 처리수단으로서 다양하게 활용되어지고 있다. 본 연구에서는 공공위탁(특히 대응관계 공공위탁)의 운영실태와 사례에 대하여 국내의 경우와 국외(일본)의 경우를 비교 검토한다. 운영실태는 한국의 경우 현재 대응관계의 공공위탁 사례인 사무위탁을, 그리고 일본의 경우 사무위탁과 공동설치의 전반적인 운영개요를 검토하고, 사례분석에서는 특정 주체의 사례를 대상으로 추진목적, 추진체계(권한관계, 비용분담 등)의 틀 속에서 분석한다.

제2절 한국의 공공위탁

1. 법적근거

사무위탁은 자치단체간에 걸친 광역문제를 가장 간편하게 대응할 수 있다는 점에서 가장 유력한 협력수단의 하나로서¹⁴⁾, 1988년 지방자치법 개정 당시 명문화된 제도이다. 지방자치법 제151조에서는 지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를

14) 한표한·김선기·김필두. (2002). 자치단체간 협력사업 활성화 방안. 한국지방행정연구원. p.36

다른 자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리할 수 있도록 하고, 더하여 사무위탁의 수요가 발생하면 관계 지방자치단체와의 협의에 의해 규약을 정하여 이를 고시하여야 함을 규정하고 있다.¹⁵⁾ 더하여 제151조 제3항에서는 사무위탁에 관한 규약에 포함할 사항을 규정하고 있다.¹⁶⁾

사무위탁은 지방자치단체의 협력 및 분업의 가능성을 확보하면서 지방자치단체 조합과 같이 새로운 권리주체를 탄생시키지 않아서 비용이 덜 들며 당사자의 의사에 따라 구체적인 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성과 적응성이 큰 장점을 가지고 있다. 즉, 기존 시설을 타 자치단체가 이용하는 경우, 타 자치단체가 수행하는 것이 보다 효율적인 사무, 특정 자치단체만이 수행할 수 있는 사무, 사무수행의 현지성을 높이려는 경우 등에 적합한 협력방식이라고 할 수 있다.

2. 운영실태

가. 일반현황

공공위탁의 한 유형으로서 사무위탁 사례를 보면, 실제적 운용은 아래 표에서 보는 바와 같이 여전히 매우 낮은 편이다. 1995년 이후 2012년까지 총 50건이 위탁되었으며, 분야별로 보면 상하수처리가 21건으로 가장 많고, 그 다음이 쓰레기처리로서 13건, 도로건설, 행정기능, 교육이 각각 5건 씩으로 그 다음 순이다. 기관별 현황

15) 지방자치법 제151조(사무의 위탁) ① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다. ② 지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다.

16) 위의 법 제151조 ③ 제2항의 사무위탁에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체 2. 위탁사무의 내용과 범위 3. 위탁사무의 관리와 처리방법 4. 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법 5. 그 밖에 사무위탁에 관하여 필요한 사항

을 보면 기초자치단체 상호간 사무위탁이 25건으로 가장 많고, 광역자치단체 상호간이 17건, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간 위탁이 8건 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-1〉 사무위탁 운영현황(1995~2012)

[연도별]

계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
50	2	1	2	2	5	10	5	5	7	1	1	-	1	1	-	1	-	6

[분야별]

합계	상·하수처리	쓰레기처리	묘지	도로건설	행정기능	교육
50	21	13	1	5	5	5

[기관별]

합계	광역-광역간	광역-기초간	기초-기초간
50	17	8	25

자료: 행정자치부 내부자료

2005년~2014년간 지방자치단체의 사무위탁 내역을 살펴보면, 2010년 이전에는 쓰레기위탁처리나 하수처리가 주요 위탁 내역이었다면, 그 이후에는 2012년는 세종시의 경우(세종시와 충남·충북 간에 교육훈련 및 위생검사 등)가 주요 내용이 되고 있다. 표에서 보듯이 사무처리가 매우 소극적으로 이루어져 왔으며, 세종시의 경우 역시 세종특별자치시로 전환하면서 광역자치단체의 기능을 여건상 불가피하게 인근 광역자치단체에 위탁하게 되었다는 점 등은 우리나라의 사무위탁 현실을 특징적으로 보여 준다.

〈표 3-2〉 사무위탁 내역(2005~2012)

연도	업무명	관련 기관	위탁내용 및 효과
'05	음식물류 폐기물 위탁처리 협약	울산 중구, 북구	북구에서 발생하는 음식물류 폐기물을 중구의 음식물자원화시설에 위탁처리 ※ 북구의 자체시설 준공시까지 위탁 처리로 음식물류 폐기물의 안정적 처리
'07	서울지하철 7호선 연장구간(온수~부천시)건설사업	서울, 부천	서울 지하철 7호선 연장구간(온수~부천시) 건설사업을 서울시에서 주관(부천시 구간 사무를 서울시에 위탁)하여 원활한 사업추진
'08	음식물 쓰레기 위탁처리	종량, 성동, 동작, 광진, 강남	서울 강동구가 인근 5개 자치구(종량·성동·동작·광진·강남구)의 음식물 쓰레기 사료화 위탁 처리
'10	하수 공동처리	서울, 의정부	종량물재생센터에 0.1만톤/ 일 위탁처리
'12	지방공무원 교육훈련	세종, 충남	지방공무원 교육훈련 제반 업무로 인력, 비용 절감
'12	지방공무원 임용시험 문제출제	세종, 충남	지방공무원 임용시험 필기시험 문제출제로 인력, 비용 절감
'12	소방공무원 교육훈련	세종, 충남	소방공무원 교육훈련 제반업무로 인력, 비용 절감
'12	가축방역 및 축산물 위생검사	세종, 충남	가축방역 및 축산물 위생검사로 인력, 비용 절감
'12	민방위 경보시설 운영	세종, 충남	민방공경보 및 재난경보 전달로 청사부족문제 해결 및 예산절감
'12	보건·환경 검사업무	세종, 충남, 충북	보건·환경 관련 시험, 검사로 인력, 비용 절감

자료: 행정자치부 내부자료

나. 권한관계 및 비용분담

공공위탁에서의 권한관계와 비용분담을 살펴보기 위하여 여기서는 위의 표에서 제시된 사례중 하나인 서울시와 의정부시간 하수공동처리업무를 대상으로 검토한

다. 먼저, 서울특별시와 경기도 의정부시는 의정부시의 관할 구역에서 발생하는 하수를 서울특별시의 중량물재생센터에 위탁하여 처리하기로 합의함으로써 인하여 발생하는 권한관계는 다음과 같다. 첫째, 서울특별시의 물재생센터 및 관할구역 내 설치된 모든 시설물의 소유권은 서울특별시에 귀속되고 의정부시의 관할구역 내 의정부시가 설치한 시설물의 소유권은 의정부시에 귀속된다. 둘째, 서울특별시와 의정부시의 관할구역내 설치된 차집관거 및 우·오수관거 등 시설물의 유지관리 및 유지관리 책임은 소유권을 가진 시에 있다. 그리고 서울특별시와 의정부시는 관련 의무를 이행하지 아니하는 경우 이 협약을 해지할 권리가 있다. 이러한 협약에 따라 의정부시의 하수처리 업무를 서울시에 위탁하여 발생하게 되는 비용부담 등의 처리는 다음과 같다. 서울특별시와 의정부시가 공동시행 관할구역에서 발생하는 하수 1,100m³/일을 서울특별시의 중량물재생센터에서 처리하며, 의정부시는 서울특별시의 중량물재생센터로 유입되는 의정부시의 하수량 1,100m³/일에 대하여 ‘시설비’와 ‘유지관리비’를 부담하는 방식이다.¹⁷⁾

3. 성과 및 문제점

정부간 협력 방식은 비용 절감, 규모의 경제, 서비스에 대한 수요 증가, 서비스의 질 향상 등의 이점이 있고, 민간에 의한 서비스 공급에 대한 정치적 거부감을 줄여 줄 수도 있는 장점이 있다.¹⁸⁾ 사무위탁방식으로 공급되고 있는 하수처리서비스의 경우 자산특정성(asset specificity), 인프라 시설 요구 또는 전문기술 요구 등의 특성이 높아 시장에서 공급자가 많지 않고 독점적으로 공급할 수밖에 없는 서비스인데 정부간 협력, 즉 위탁을 통해 규모의 경제의 이점을 살릴 수 있기 때문이다. 그러나

17) 2014년과 2015년에 서울시가 의정부시에 부과한 시설분담금은 각각 32,154천원, 42,079천원이고, 2014년 하수처리부담금은 35,553천원이다. 서울시 내부자료(분담금 요청공문)

18) Hilvert, Cheryl and David Swindell. (2013). Collaborative Service Delivery: What Every Local Government Manager Should Know. State and Local Government Review. 45(4): 240-254. p.243

현실적용에 있어서는 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라 당사자간 협약에 대부분의 결정사항이 위임되어 있어 협력경험이 부족하고 협상문화가 발달하지 못한 우리 형편에서는 오히려 제도적 융통성이 적극적 활용을 제한하는 요인으로 작용하고 있다(한표환 외, 2002; 소진광 외 2008).

또한 지방자치단체 내 공무원의 위탁에 대한 소극적인 반응과 중앙정부 차원에서의 유인체계 미흡도 문제가 된다. 지자체 입장에서는 사무위탁이 해당 지자체의 수행 역량으로 보일 우려가 있으므로 내부적 호응도가 높은 공단위탁이나 경영관리 성과로 인정되는 민간위탁의 방법을 선호한다는 것이다(권오철, 2011). 현재 행정자치부의 광역행정관련 부서에서 사무위탁의 현황과 개략적인 내용 등에 대해서는 현황을 파악, 자료를 제공하고 있지만 사무위탁의 구체적인 기준이나 적합한 사무를 제시하는 등 적극적인 지원이 이루어지고 있지 않다는 점 또한 공공위탁이 활성화 되지 못하는 요인이 되고 있다.

제3절 외국의 공공위탁(일본)

1. 국외 공공위탁 동향

공공부문에서의 위탁은 우리나라 이외에도 미국, 일본 등 지방자치의 역사가 오래된 국가에서도 지방자치단체간 협력사업의 중요수단으로 활용되어 왔다. 미국의 경우 공공위탁이나 사무위탁이라는 별도의 제도는 존재하지 않지만 ‘정부간 협력(intergovernmental cooperation)’제도 하에서 타정부 부처나 지방자치단체에 서비스 공급을 의뢰하는 예를 흔히 볼 수 있다.

일리노이스 주의 정부간 협약법(The Illinois Intergovernmental Cooperation Act)에

서는 지방정부간 협력의 필요성으로 ‘수요의 범위와 공급의 범위가 맞지 않는 문제’를 해결하기 위함을 언급하고 있다. 캘리포니아주의레이크우드시는 2차 세계대전 이후에 세워진 계획 도시로서 정부가 제공하는 대부분의 공공서비스를 주변 지자체-특히 로스앤젤레스 카운티-와 공공단체 등에 위탁하고 있는 사례로 주목할 만하다. 41가지의 서비스를 주변 카운티에서 구매하여 제공하였는데 이는 선거관리, 인사관리 등 행정에서부터 교통법규집행, 잡초 규제 등 시민에 대한 규제, 공원 유지, 오락 시설 제공 등과 같은 문화서비스에 이르기까지 매우 다양하다.¹⁹⁾

미국 국제시/카운티관리협회(ICMA: International City/County Management Association)에서 실시하는 설문조사 'Profile fo Local Government Service Delivery Choices'²⁰⁾에 의하면 정부가 공공서비스를 제공하는 방식은 직접 공급(in-house), 민관협력(joint), 다른 정부에 위탁(contracts with other government), 영리기업에 위탁(contracts with for-profit firms), 비영리기구에 위탁(contracts with nonprofit organizations)으로 구분되며 2007년 조사 결과에 따르면, 정부간 계약(intergovernmental contracting)에 의한 공급 방식은 17%에서 20%로 증가하여 보편적인 공급 방식 중의 하나가 되었다.²¹⁾²²⁾

19) 선거서비스(election service), 동물규제(animal regulation), 응급 구급차 서비스(emergency ambulance service), 보건 법령 집행(enforcement of health ordinance), 공학기술 서비스(engineering services), 소방·경찰 서비스 (fire and police protection), 하수도 유지(sewer maintenance), 공원 유지(park maintenance), 오락 서비스(recreation service), 과세 및 징수(assessment and collection of taxes), 재소자 입원(hospitalization of city prisoners), 채용/ 시험/ 인증과 같은 인사관리 서비스(personnel staff services such as recruitment, examination, and certification), 기소(prosecution), 빌딩 조사(building inspection), 잡초 규제(weed abatement), 학교 소방 관리(school fire-safety officers), 이동주택과 이동주택주차장 조사(mobile-home and trailer-park inspection), 우유 조사(milk inspection), 구서(rodent control), 정신건강서비스(mental health services), 가로수 손질(tree trimming), 교각 보수(bridge maintenance), 도로표지판 설치(preparation and installation of street signs), 도로 청소(street sweeping), 교통신호보수(traffic-signal maintenance), 교통표시(traffic striping and marking), 교통법규집행(traffic-law enforcement), 상거래 면허 발행 및 집행(business-license issuing and enforcement), 건널목 안전요원(crossing guards)

20) 미국 지방정부의 공공서비스 전달 방식 현황을 파악하기 위하여 82년부터 시작하여 5년마다 시행하고 있음

21) Hilvert, Cheryl and David Swindell. (2013). Collaborative Service Delivery: What Every Local Government Manager Should Know. State and Local Government Review. 45(4): 240-254. p.242

타정부와 공공기관에 대한 위탁 방식의 근거가 되는 ‘정부간 협력(intergovernmental cooperation)’제도는 각 주의 법에 명시적으로 규정된 경우가 많다. 예를 들어, 텍사스 주에서는 정부간 협력의 대상이 되는 사무로서 지역 교화 시설과 감호 시설(regional correctional, regional jail facilities), 상하수도 공급(water supply and wastewater), 응급 구조(emergency assistance), 보건 진료와 병원 서비스(health care and hospital services), 교통 시설(transportation infrastructure) 등을 규정하고 있다.

한편 일본의 경우사무위탁을 포함한 행정협력의 증가는 크게 두가지 측면에서 증가흐름을 보여주는데, 첫째는 저출산·고령화에 대응한 정주자립권 구상의 실행방식으로서, 그리고 둘째는 증가하는 행정업무의 효율적 처리라는 측면에서 이다. 첫째, 2009년부터 본격 추진되고 있는 정주자립권구상(定住自立圏構想)에 따른 해당 지방자치단체간 구체적 행정협력 방식에서 기존의 사무위탁은 물론, 기관의 공동설치와 같은 새로운 형식의 위탁운영이 활발히 전개되고 있다.

정주자립권구상은 총인구 감소 및 저출산·고령화의 기조속에서 지방자치단체가 공동의 발전전략을 모색하는 것으로, 행정서비스의 공급 측면에서도 생활권을 공유하고 있는 복수의 지방자치단체중 중심시를 중심으로 하여 행정서비스의 안정적 공급 및 행정효율화를 모색하고 있으며(사무에서부터 내부기관 자체의 위탁·공동운영까지 범위 확대), 2015년 5월 현재 107개 지방자치단체가 중심시 선언을 하였고, 이들을 중심으로 90개의 정주자립권역이 형성되어 있다.

본 연구에서는 우리와 유사한 행정환경적 변화속에서 지방자치법에 공공공위탁의 방안을 제시하여 운영하고 있는 일본의 예를 보다 구체적으로 검토한다.

-
- 22) 1982년 주택도시개발부에 의해 이루어진, 1780개의 지방자치단체에 대하여 어떤 서비스를 어느 정도나 정부간 계약을 통해 제공하고 있는지에 대한 서베이에 의하면, 미국의 지방정부들은 주택, 교통, 보건 분야의 서비스를 위하여 지방간 협약을 가장 많이 활용하고 있는 것으로 나타나고 있었음. 또한 여기에서 제시된 서비스 분야외에도 미국에서 지방정부간에 거래되고 있는 서비스 분야로는 구급차서비스, 소방 및 경찰보호, 도서관, 하수도 정비, 공원정비, 조세의 평가 및 징수, 죄수들의 수용, 직원채용을 위해 시험을 실시하고, 자격증을 부여하는 등의 인사서비스, 빌딩 검사, 잡초제거, 이동식 주택과 트레일러 캠프장 검사, 동물규제, 교량정비, 도로표지판의 준비 및 가설 등 매우 다양하였다(Savas, 1987).

〈표 3-3〉 일본 지방자치단체 정주자립권과 사무처리방식(예시)

광역	정주자립권	중심시	연계시정촌	정주자립권협정 기초내용	공동처리 사무	처리방식
山形県	山形 정주자립권	山形市	上市市 天童市 山辺町 中山町	휴일·야간진료체제의 충실 육아지원센터의 상호이용 산학연계교류회의 확대 소방사무의 수·위탁 등	소방사무	사무위탁 (山形市 ← 山辺町·中山町)
三重県	旧員弁郡 정주자립권	いなべ市	東員町	재해의료체제정비 員弁지구개호인정심사회 수화통역 등 파견 교육연구소설치·운영 등	수화통역 등 파견사무	사무위탁 (いなべ市 ← 東員町)
					개호인정 심사회	공동설치 (いなべ市· 東員町)
鳥取県 島根県	中海圏域 정주자립권	米子市 松江市	境港市 安来市	권역내 체육·문화시설의 상호이용 학교급식에의 특산식재사용 환일본해 정기여객/화물선 지원 오수처리사무 등	오수처리	사무위탁 (米子市 ← 安来市)

출처 : 全国の定住自立圏の取組状況(平成27年5月22日) 일본 총무성 홈페이지 참조

2. 일본의 공공위탁 법적근거 및 일반현황

일본의 지방자치법은 위탁운영의 형태로 공동설치와 사무위탁의 두가지 체도를 법적으로 장려하고 있다. 기관 등의 공동설치(제252조의 7)는 “보통지방공공단체는 협의에 의한 규약을 정하여 공동으로, 제138조 제1항 또는 제2항에 규정하는 사무국 또는 그 내부조직, 138조 제4항에 규정하는 위원회 혹은 위원, 동조 제3항에 규정하는 부속기관, 156조 제1항에 규정하는 행정기관, 제158조 제1항에 규정하는 내부조직위원회 혹은 위원의 사무국 또는 그 내부조직, 보통지방공공단체의 의회, 장, 위원회 혹은 위원의 사무를 보조하는 직원 및 제174조 제1항에서 규정하는 전문위원을 둘 수 있다. 다만, 정령으로 정하는 위원회에 대해서는 그러하지 아니하다”고

규정하고 있다. 한편 사무위탁(제252조 14①)은 “지방공공단체는 협의에 의하여 규약을 정하고 지방공공단체 사무의 일부를 다른 지방공공단체에 위탁하여, 당해 지방공공단체의 장 또는 동종의 위원회 혹은 위원으로 하여금 관리·집행시킬 수 있다”고 규정하고 있다.

〈표 3-4〉 공동설치가 가능한 기관 등

구분	공동설치 가능한 기관 등	설치(예)
조직	의회사무국(그 내부조직)	의회사무국
	위원회 및 위원	인사위원회, 교육위원회, 선거관리위원회 등
	부속기관	개호인정심사회 등
	행정기관	보건소 등
	장의 내부조직	세무과 등
	위원회 및 위원의 사무국	
직원 등	의회 사무의 보조직원	의회사무국의 직원
	단체장의 사무의 보조직원	건축주사, 통계주사 등
	위원회 및 위원 사무의 보조직원	인사위원회 사무의 보조직원 등
	전문위원	

출처 : 일본 지방자치법

공동설치나 사무위탁은 인구감소에 대응하는 중앙정부의 지역간 협력방식의 일환으로 적극 장려되고 있는 바, 이를 주관하는 총무성은 사무위탁을 포함한 광역행정의 필요성에 대하여 다음과 같은 세가지 측면을 지적하고 있다(권오철, 2010). 첫째, 고도 경제성장기 이후의 교통망의 정비나 최근의 정보 통신 수단의 급속한 발달·보급에 의해서, 주민의 활동 범위는 행정구역을 넘어 비약적으로 광역화하고 있다는 점이다. 때문에 광역적인 교통 체계의 정비, 공공시설의 일체적인 정비나 상호이용, 행정구역을 넘은 토지의 이용 등 광역적인 마을 만들거나 시책에 대한 요구가 높아지고 있는 바, 이에 대응하여 사무위탁 역시 활용도가 증가하고 있다. 둘째, 현재의 시정촌은, 저출산·고령화나 환경문제, 정보화의 진전 등 다양화·고도화되어감

은 물론, 동시에 광역화되어가는 행정수요에 효과적이고 유효한 대응이 요구되는 바, 사무위탁을 포함한 광역행정의 필요성이 높아지고 있다. 셋째, 시정촌 합병의 진전 등에 의해서 기초자치단체의 행정체제정비가 큰 폭으로 진행되고 있지만, 개별 기초자치단체의 경우 규모, 지리적 조건 등의 사정이 다르기 위해, 수행사무에 따라서는 광역적인 제휴의 구조를 적극적으로 활용하고, 또 인근 지방자치단체의 행정력을 활용함으로써 보다 효율적이고, 질적으로 향상된 사무처리가 가능하다는 것이다.

실제 일본의 지방자치단체에서 행하여지고 있는 사무위탁과 공동설치의 운영실태를 보면, 먼저 사무위탁의 경우 2014년 7월 현재 모두 5,979건으로 광역자치단체간 사무위탁이 23건, 광역자치단체와 기초자치단체간 사무위탁이 1,782건, 기초자치단체 상호간 사무위탁이 4,174건이다. 다음 공동설치의 경우 2014년 7월 현재 416건으로 광역자치단체간 공동설치 사례는 없고, 광역자치단체와 기초자치단체간에 6건, 기초자치단체 상호간에 410건이 행하여지고 있다.

〈표 3-5〉 일본 지방자치단체의 사무위탁과 공동설치 현황(2014)

공동처리 방식	도도부 현상 간	2 개 이상 도도부현간		1 도도부현내		도도 부현 · 시정 촌간	시정촌 간	계	'12 조사 결과	증감 '14 - '12
		도도 부현 · 시정 촌간	시정촌 간	도도 부현 · 시정 촌간	시정촌 간					
	A	B	C	D	E	B + D	C + E	A+B+C+ D+E		
사무위탁	23	57	831	1,725	3,343	1,782	4,174	5,979	5,668	311
공동설치	-	-	1	6	409	6	410	416	400	16

주 : 總務省 自治行政局 市町村課, 地方公共團體間の事務の共同處理の狀況(2014年 7月1日 現在) 概要.

2014년의 운영을 유형별로 보면, 아래의 표에서 보듯이 사무위탁의 경우 일반행정업무의 경우 환경위생 관련업무가 668건으로 가장 많고, 다음으로 후생복지 관련

업무가 388건, 방재 관련업무가 382건, 교육 관련업무가 236건의 순서로 되어 있다 (기타의 경우 공평위원회, 주민표사본 발급·교부업무 등이 중심이 됨). 다음 공동설치의 경우 후생복지 관련건이 270건으로 가장 많고, 다음으로 교육 24건, 도시계획 7건 등의 순서로 추진되고 있다. 이하에서는 공동설치와 사무위탁 각각에 대하여 구체적인 지역사례를 통하여 보다 구체적으로 운영사례를 살펴보고자 한다.

〈표 3-6〉 일본 지방자치단체 사무위탁과 공동설치의 유형(2014)

사무유형	사무위탁			공동설치		
	2012	2014	증감	2012	2014	증감
지역개발계획	1	-	-1	-	-	
1차산업진흥	141	148	7	-	-	
2차산업진흥	1	1		2	2	
3차산업진흥	5	5		-	1	1
운송시설	46	46		-	-	
국토보전	2	2		-	-	
후생복지	336	388	52	259	270	11
환경위생	621	668	47	3	3	
교육	234	236	2	18	24	6
주택	9	2	-7	3	4	1
도시계획	22	9	-13	6	7	1
방재	357	382	25	-	-	
기타	3,893	4,092	199	125	129	4
계	5,668	5,979	311	416	440	24

주 : 總務省 自治行政局 市町村課, 地方公共團體間の事務の共同處理の狀況(2014年 7月1日 現在) 概要.

3. 사례(1) : 사무위탁(히로시마현의 제반 사무위탁)

가. 추진목적

히로시마현은 현과 시정촌이 수행하는 상하수도, 공평위원회, 각종 시설관리, 보건업무, 학교관련업무 등을 대상으로 현과 시정촌간, 시정촌 상호간 사무위탁이 적극 장려하고 있다. 히로시마현이 사무위탁을 장려하는 목적은 첫째, 업무의 특성상 보다 전문성을 가지고 있는 단체가 해당 업무를 수탁하여 수행함으로써 행정서비스의 전문성 제고, 즉 질적 향상을 모색할 수 있으며, 둘째, 위탁단체의 입장에서는 관련 비용의 절감을 통하여 행정의 효율적 운영에 기여할 수 있기 때문이다.

나. 추진체계

(1) 운영개요

히로시마현을 대상으로 사무위탁의 유형과 위탁-수탁 자치단체에 대하여 보다 구체적으로 살펴 보면 아래 표에서 보는 것과 같이 히로시마현에서는 전체적으로 2014년 7월 현재 109건의 사무위탁이 이루어지고 있으며, 유형은 크게 현과 시정촌과의 사무위탁과 시정촌 상호간 사무위탁으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 전자의 경우 시와정이 현에 위탁한 업무로는 상수도과 공평위원회가 있고, 현이 시와정에 위탁하고 있는 업무로는 상수도, 취수장관리, 항만, 어항, 공원시설관리, 특별아동부양수당의 인정사무 등이 있다.

다음 시정촌 상호간 사무위탁으로는 하수도, 분뇨처리, 쓰레기처리, 화장장, 학교(초등학교, 중학교), 소방, 결핵 등 예방접종, 장애인 생활지원, 노인보호시설 운영, 아동관 운영 등이 있다. 한편 현내의 자치단체간 위탁뿐만 아니라 인근의 타 현내 시정촌과도 하수처리, 분뇨처리, 쓰레기처리, 화장장 등 광역적 사무를 대상으로 수행되어 지고 있다.

〈표 3-7〉 히로시마현의 사무위탁 사례(2014)

구분	사무종류	건수	위탁단체	수탁단체	
시·정 및 일부 사무조합이 현에 위탁	상수도	4	広島市, 吳市, 三原市, 江田島市	広島県	
	공평위원회	20	현내 전체 町	広島県	
현이 시·정 및 일부사무조합에 위탁	상수도	3	広島県	吳市, 三原市, 尾道市	
	취수장관리	1	広島県	廣島市	
	항만시설관리	1	広島県	吳市	
	항만관리	10	広島県	廣島市, 吳市, 竹原市, 三原市, 尾道市, 福山市, 大竹市, 廿日市市, 江田島市, 大崎上島町	
	어항관리	6	広島県	廣島市, 吳市, 尾道市, 福山市, 廿日市市, 大崎上島町	
	공원시설관리사무	3	広島県	福山市, 廿日市市, 北広島町	
	공원관리사무	1	広島県	世羅町	
특별아동부양수당인정 등 사무	23	広島県	広島市, 吳市, 竹原市, 三原市, 尾道市, 福山市, 府中市, 三次市, 庄原市, 大竹市, 東広島市, 廿日市市, 安芸高田市, 江田島市, 府中町, 雄野町, 安芸太田町, 北広島町, 大崎上島町, 世羅町, 神石高原町		
시정촌 상호간	타현과의 사무위탁	하수도	1	山口県和木町	大竹市
		분뇨처리	1	山口県和木町	大竹市
		쓰레기처리	1	愛媛県令治市	吳市
		화장장	1	北広島町	島根県邑南町
		소학교	1	岡山県笠岡市	福山市
		아동발달지원사무	2	岡山県笠岡市, 井原市	福山市
	현내 위탁	결핵예방	1	廿日市市	大竹市
		예방접종	1	廿日市市	大竹市
		쓰레기처리	1	江田島市	吳市
		분뇨처리	1	福山市	尾道市
		화장장	2	福山市	府中市
				吳市	江田島市
		소학교	3	広島市,	吳市, 海田町
				廿日市市	大竹市
중학교	2	広島市	吳市		
		廿日市市	大竹市		

구분	사무종류	건수	위탁단체	수탁단체
	소방(구급, 보안관리 포함)	8	世羅町	三原市
			竹原市, 大崎上島町	東広島市
			海田町, 熊野狹町, 坂町, 安藝太田町, 廿日市市	広島市
	하수도	1	坂町	吳市
	하수도(요금징수)	2	府中町	広島市
			坂町	広島市
	장애인생활지원	1	神石高原町	府中市
	노인보호시설 설치, 관리, 운영	1	竹原市	東広島市
아동관 입소조치	1	廿日市市	大竹市	
아동발달지원 사무	5	三原市, 尾道市, 府中市, 世羅町, 神石高原町	福山市	

출처 : 広島県, 事務委託の状況(2014年 7月1日 現在).

(2) 권한관계 및 비용분담

권한관계는 아래 표에서 정리한 것과 같이 수탁단체가 위탁단체로부터 사무위탁 받은 사무를 처리한 경우 해당 사무의 처리는 위탁단체가 스스로 관리·집행한 경우와 동일한 효력을 가진다. 이 경우 해당 사무에 대한 법령상의 책임은 수탁단체에 귀속되고, 위탁단체는 위탁범위 내에서 해당 사무를 관리집행하는 권한을 상실하게 된다는 점에서 권한관계의 변동이 발생한다. 한편 비용분담은 해당 사무의 처리에 대한 비용은 위탁단체가 부담하며, 그 방법은 위탁단체와 수탁단체가 규약으로 정하고 있다.

〈표 3-8〉 사무위탁 권한관계 및 비용분담

권한관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수탁단체의 해당 사무처리는 위탁단체가 스스로 해당 사무를 관리 집행한 경우와 마찬가지로의 효과 발생 ○ 해당 사무에 대한 법령상의 책임은 수탁단체에 귀속되고, 위탁단체는 위탁범위 내에서 해당 사무를 관리집행하는 권한을 상실
절 차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의회의 의결을 거친 협의를 통해 규약을 정하고, 그 취지 및 규약을 고시 ○ 도도부현이 가입하는 것은 총무대신, 그 밖의 것은 도도부현 지사에게 신고
의결사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위탁사무를 변경하는 경우 ○ 폐지하는 경우
비용부담	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위탁단체가 부담하고, 그 방법은 규약으로 정함

4. 사례(2) : 공동설치(미노시, 이케다시, 토요노정, 노세정의 기관공동설치)

가. 추진목적

오사카부는 2010년~2012년간 시정촌에 대한 대대적인 권한이양을 추진하였으며, 이에 따라 관할 시정촌은 관련 사무와 재원을 이양받게 되었지만, 증가한 사무로 인한 업무과부하와 인력의 효과적 운용을 필요성이 제기되었다.²³⁾ 오사카부에 속하는 미노시(箕面市), 이케다시(池田市), 토요노정(豊能町), 노세정(能勢町)는 증가한 업무에 대한 공동대응을 위하여 기관 등의 공동설치 방법을 활용하여 첫째 업무과부하를 줄여 조직운영의 부담을 완화하는 동시에, 둘째 구성단체들간 비용절감과 업무전문화를 꾀하고 있다.

23) 이 기간동안 오사카부는 마을만들기/토지이용규제, 복지, 의료/보건/위생, 공해규제, 교육, 생활/안전/산업진흥 등의 부문에서 총 102개 사무 1,925조항을 이양하였다.

〈표 3-9〉 오사카부의 권한이양 내용

구분	사무수	조항수(중복포함)	특례시권한
마을만들기/토지이용규제	51	796	30
복지	18	324	-
의료/보건/위생	7	106	-
공해규제	13	302	6
교육	2	24	-
생활/안전/산업진흥	11	373	1
계	102	1,925	37

출처 : 2市2町広域連携研究会, 池田市・箕面市・豊能町・能勢町における共同処理センターの運営について, 2011.

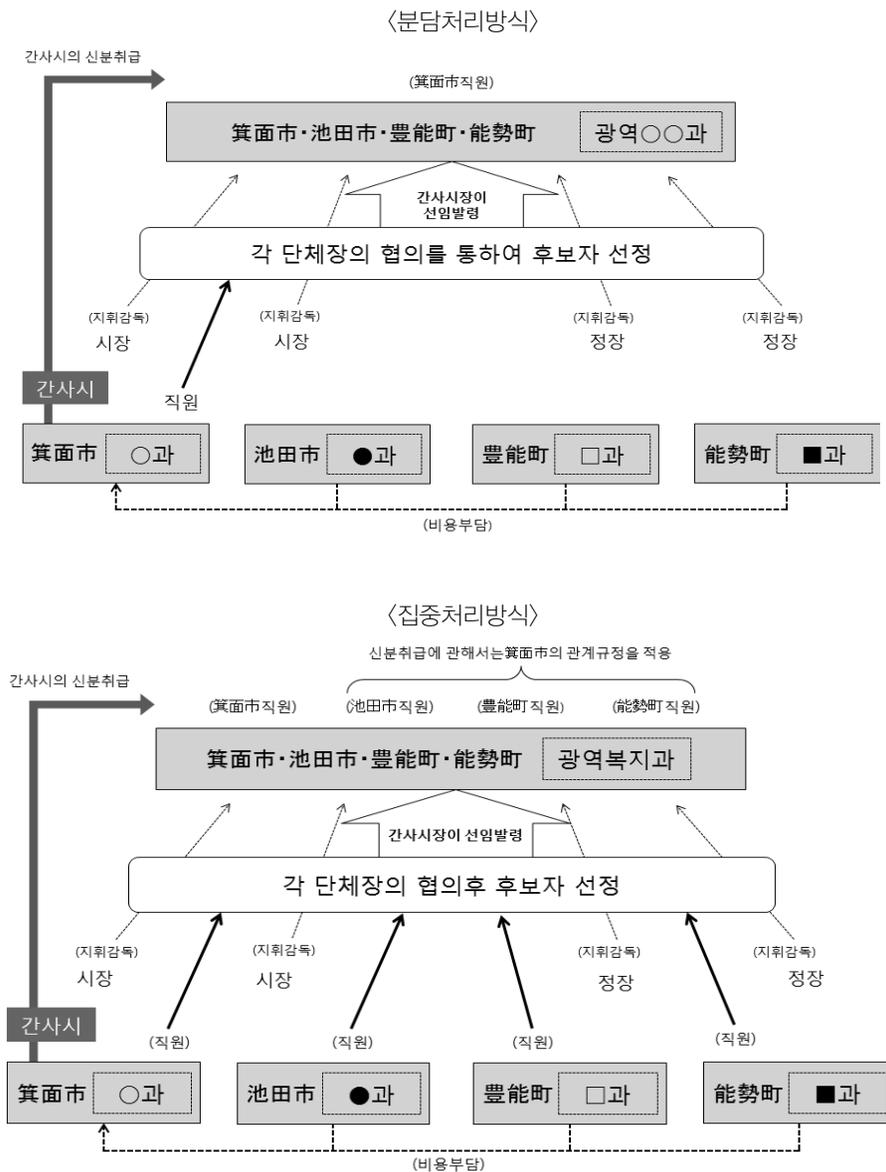
나. 추진체계

(1) 운영개요

미노시, 이케다시, 토요노정, 노세정은 앞서 이양된 사무의 추진과 관련하여 두가지 형식의 공동설치 방식을 활용하고 있다. 구체적으로 보면 업무유형에 따라 복지의 외의 경우 ① 분담처리방식을, 그리고 복지의 경우 ② 집중처리방식을 활용한다.

분담처리방식은 아래 그림에서 보는 것과 같이 관련 사무를 간사시(미노시)에서 수행하되 이케다시, 토요노정, 노세정은 비용을 분담한다. 그러나 미노시, 이케다시, 토요노정, 노세정 단체장 모두가 지휘감독권을 가지고 해당 업무에 직접 관여하는 방식이다. 한편 복지업무를 수행하는 광역복지과는 집중처리방식을 활용하는데, 이 방식에서는 미노시, 이케다시, 토요노정, 노세정 모두 직원을 파견하여 간사시인 미노시에 4개 자치단체 복지업무를 총괄하는 광역복지과를 두고 업무를 처리하는 방식이다. 이 경우 비용부담은 인건비를 제외한 비용을 간사시에 지불하며, 권한관계는 앞서 분담처리방식과 마찬가지로 변동없이 각각의 단체장이 해당 지역사무부분에 대하여 권한을 가진다.

〈그림 3-1〉 분담처리방식과 집중처리방식



출처 : 2市2町広域連携研究会, 池田市・箕面市・豊能町・能勢町における共同処理センターの運営について, 2011.

(2) 권한관계 및 비용분담

권한관계는 아래 표에서 보는 것과 같이 운영에 대하여 수탁과 위탁의 관계가 발생하더라도 수탁단체(기관공동설치의 경우 해당 업무운영을 직접 수행하는 간사시)가 비용을 받는 것 이외 모든 집행의 효력과 권한은 각각의 업무분에 대하여 각자가 권한과 책임을 가지게 된다는 점에서 권한관계의 변동이 발생하지 않는다.

〈표 3-10〉 사무위탁 권한관계 및 비용분담

권한관계	○ 공동설치한 기관 등은 구성단체의 공동된 기관으로서의 성격을 가지며, 공동설치한 기관 등의 관리·집행에 의한 효과는 각각의 구성 단체에 귀속
절 차	○ 의회의 의결을 거친 협의를 통해 규약을 정하고, 그 취지 및 규약을 고시 ○ 도도부현이 가입하는 것은 총무대신, 그 밖의 것은 도도부현 지사에게 신고
의결사항	○ 구성단체의 수를 증감하는 경우 ○ 규약을 변경하는 경우 ○ 폐지하는 경우
비용부담	○ 구성단체가 부담지불, 그 방법은 규약으로 정함

비용분담은 해당 사무의 처리에 대한 비용은 위탁-수탁관계에 있는 구성단체가 협의하여 부담하며, 그 방법은 위탁단체와 수탁단체가 규약으로 명시하고 있다. 기관의 공동설치시 구체적인 비용분담방법을 보면 미노시, 이케다시, 토요노정, 노세정의 경우 아래 표에서 보는 것과 같이 권한이양에 따라 받게 되는 이양사무교부금 비율을 기준으로 하여 소요경비의 부족분을 분담지불하고 있다.

〈표 3-11〉 미노시, 이케다시, 토요노정, 노세정간 비용분담방식

구분	箕面市	池田市	豊能町	能勢町	합계
① 운영에 소요되는 경비 (인건비, 사업비)	140	160	0	0	300
② 세입 (이양사무교부금, 수수료)	40	30	20	10	100
③ 부족분 분담액	200×40/100 =80	200×30/100 =60	200×20/100 =40	200×10/100 =20	200
④ 세입과 부족분 분담액 합계(②+③)	120	90	60	30	300
경비차액	▲20	▲70	60	30	
정산	能勢로 부터 20	豊能로 부터 60 能勢로 부터 10	池田에 60	箕面に 20 池田에 10	

※ 이 비율에 대응하여 부족분을 상호분담

5. 성과 및 문제점

일본의 경우 앞서 살펴 본 것과 같이 중앙정부의 경우 인구감소와 그에 따른 지역위기의 문제를 해결해 나가고자, 추진하고 있는 정주자립권정책이 효과적으로 운영될 수 있도록 실질적 협력수단인 사무위탁, 공동설치 등을 적극 활용하고 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 지속적인 인력감축과 비용절감 요구에 능동적으로 대응하기 위한 수단으로 그 활용도가 인정되고 있음을 확인 할 수 있다.

그러나 총무성이 전국 시정촌 담당자를 대상으로 공동처리의 문제점을 보면, 아래 표에서 제시되어 있는 바와 같이 공동설치와 사무위탁의 경우 여타의 협력방식 보다는 상대적으로 문제가 없는 것으로 응답되고 있지만, 공동설치의 경우 권한변동없이 복수의 주체가 사무처리에 참여하는 관계로 신속한 의사결정이 가장 큰 문제로 지적되었으며, 사무위탁의 경우 역시 공동설치보다는 상대적으로 문제제기 적으나 의사결정의 신속한 추진이 어렵다는 점이 문제점으로 지적되고 있다.

아래 표에서 제시된 구성단체의 의견반영 어려움, 책임소재의 불분명, 타 단체의 관련 정보파악곤란 등의 문제점 이외에도 공동설치의 경우 간사시의 부담이 크다는 점, 구성단체 각각의 사무처리에 있어 특성을 달리하는 경우 업무추진의 복잡성이 야기된다는 점 등이 지적되고 있다.

- 사무위탁의 경우에도 비용분담의 조정이 곤란한 경우가 발생, 상황에 따라 대응한 입장에서 협의를 하는 것이 어려운 경우 발생 등이 지적되고 있는 바, 향후 지속적으로 보완이 요구됨

〈표 3-12〉 위탁사무와 공동설치의 문제점 조사결과

방식	실시 시정촌수	문제있음						문제없음
		문제점(복수응답 가능)					기타	
		신속한 의사결정 곤란	구성단체의 의견반영 어려움	책임소재 불분명	구성단체의 사무처리를 위한 정보파악 곤란			
일부사무 조합	1,623	526 <32.4%>	413 (78.5%)	218 (41.4%)	79 (15.0%)	61 (11.6%)	49 (9.3%)	1,097 <67.6%>
광역연합	1,578	412 <26.1%>	271 (65.8%)	176 (42.7%)	102 (24.8%)	41 (10.0%)	43 (10.4%)	1,166 <73.9%>
협의회	664	174 <26.2%>	149 (85.6%)	61 (35.1%)	32 (18.4%)	14 (8.0%)	15 (8.6%)	490 <73.8%>
공동설치	708	109 <15.4%>	74 (67.9%)	28 (25.7%)	21 (19.3%)	14 (12.8%)	16 (14.7%)	599 <84.6%>
사무위탁	1,106	145 <13.1%>	69 (47.6%)	56 (38.6%)	22 (15.2%)	27 (18.6%)	24 (16.6%)	961 <86.9%>

주 : 조사는 총무성이 주관, 공동처리방식을 추진하고 있는 시정촌 전체(정령시를 제외한 1,699단체)를 대상으로 의견을 수렴, 조사결과 발표는 2012년 12월 31일.

제4절 한국과 일본의 비교 및 시사점

일본의 공공위탁(사무위탁과 공동설치)은 여러 가지 측면에서 우리나라의 공공위탁(사무위탁)과 운영상 차이를 보여주며, 이러한 내용은 향후 활성화를 위한 시사점을 제공해 준다. 우선 무엇보다도 기본이 되는 사무위탁의 경우 한국과 일본의 지방자치단체에서의 활용도에 큰 차이를 나타내고 있다는 점이다. 일본의 지방자치단체에 있어서 사무위탁이 공공위탁의 한 방법으로 활성화되어 있는 점은 일본의 지방자치단체가 규모가 우리나라와 비교하여 상대적으로 작다는 점에 연유하는 바도 있지만, 또 다른 이유는 일본의 지방자치단체가 직면하고 있는 행정효율화, 특히 지속적으로 진행되어 온 인력감축의 압력에 능동적으로 대응하고자 하는 노력에 있다. 반면 우리의 경우 행정자치부가 정한 지방자치단체별 기준인건비에 의하여 인건비가 보전되어지는 만큼, 인력증감에 대한 압박이 일본과 비교하여 상대적으로 매우 약하고, 전반적으로 사무위탁을 포함하여 행정효율화를 위한 노력이 상대적으로 적극성을 가지기 어려웠다는 점이다. 일본의 경우에서 보듯이 사무위탁을 포함한 공공위탁이 지방자치단체 수준에서 행정효율화의 대안으로 논의되기 위해서는 내부 공무원들의 의식변화와 행정문화의 개선도 중요하지만, 중장기적으로 기준인건비제의 조정 내지는 폐지를 통한 외부적 환경변화의 요인 역시 중요함을 시사한다.

다음 중앙정부의 적극적 의지측면에서도 우리와 일본은 차이를 보여 준다. 일본의 경우 앞서 지적한 바와 같이 인구감소와 그에 따른 지역위기의 문제를 해결해 나가고자, 추진하고 있는 정주자립권정책이 효과적으로 운영될 수 있도록 실질적 협력수단인 사무위탁, 공동설치 등을 적극 활용하고 있는 반면, 우리의 경우 중앙적인 관여는 거의 이루어지고 있지 않은 실정이다. 이 점 또한 공공위탁의 활성화를 위해서는 지방자치단체만의 의지나 노력만으로는 한계가 있으며, 중앙정부의 적극적인 관여 및 지원노력이 요구됨을 시사한다.

〈표 3-13〉 한국과 일본의 공공위탁 비교 및 시사점

구분		한국	일본
환경부문		<ul style="list-style-type: none"> ○ 인구감소 예상(2030년) – 농촌지역 이미 시작 → 위기의식 아직 미흡 (일부 학계 연구) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인구감소 진행형 – 농촌지역중심 지방소멸론 대두 (국가적 위기차원의 대응전략) → 행정협력 등 생존전략 활발
지방수준	제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인건비부족 증양보전 – 인력절감 등 효율화 미흡 → 지방공무원 지속적 증가 ○ 승진-보수연계 – 부서 존재 중요 → 공공위탁, 특히 기관공동설치는 논의조차 안됨 (사무위탁 한정) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역간 인건비 차등 – 인력절감 등 다양한 효율화 수단 → 20년간 지방공무원 감소 ○ 승진-보수 비연계 – 부서존재여부 영향력 작음 → 사무위탁, 기관공동설치 등 폭넓게 활용
	문화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역행정구역내 배타적 업무처리 관행 – 중복투자관리 문제 다수 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 효율적 실리주의 문화
중앙수준		<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공위탁 비관여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공위탁 적극지원 – 중앙사업과 연계 (중심도시정주권사업) – 통계관리 – 전국대상 문제점 조사·진단
시사점		<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공위탁 범위 확대 – 기관공동설치 등 공공위탁 유연화 필요 – 지방자치법 개정 ○ 공공위탁 선정 기준 및 예시 마련 – 일본의 경우 기준은 없지만 다수 경험을 통하여 공공위탁 대상 유형화 ○ 관련조치(중앙정부적 차원) – 중장기적으로 지방공무원 인건비 지원, 인사제도 재검토 – 지역행정구역내 배타적 업무처리 관행 탈피 인식개선 	

제4장 공공위탁 활성화방안

제1절 기본방향

제2절 공공위탁 대상의 추출기준 및 절차

제3절 공공위탁 운영지원



제4장 공공위탁 활성화방안



제1절 기본방향



이상의 논의에서 우리나라가 가지고 있는 공공위탁의 한계, 그리고 일본의 사례가 주는 시사점을 토대로 크게 3가지 측면에서 공공위탁 활성화의 방안을 제시한다. 첫째, 공공위탁 대상사무 추출의 기준설정을 통한 객관화이다. 현재 제한적인 범위에서 사무추출이 이루어지고 있는 사무위탁은 물론, 지자체간 공동설치를 통하여 위탁이 가능한 기능을 어떻게 추출해 낼 것인가에 대한 논리적, 객관적 추출작업의 논리화 및 적극화가 요구된다는 것이다. 둘째, 공공위탁사무에 대한 인식·행태의 변화가 요구된다. 공공위탁에서 사무위탁의 경우 부정적·소극적인 행태로 인하여, 그리고 공동설치의 경우 미경험으로 인한 불안감이 클 수 밖에 없는 바, 이에 대한 조직문화 차원에서의 변화관리가 아울러 모색되어야 하기 때문이다. 셋째, 공공위탁과 관련된 법적 규정의 개정 및 관련 지원체계의 보완이 이루어져야 한다. 이상의 기본 방향을 중심으로 다음 절에서는 공공위탁의 활성화를 대상사무의 추출기준 및 절차의 설정, 법적 보완조치의 마련 및 행정적 보완방안의 순으로 살펴보고자 한다.

제2절 공공위탁 대상의 추출기준 및 절차

1. 기준 및 절차

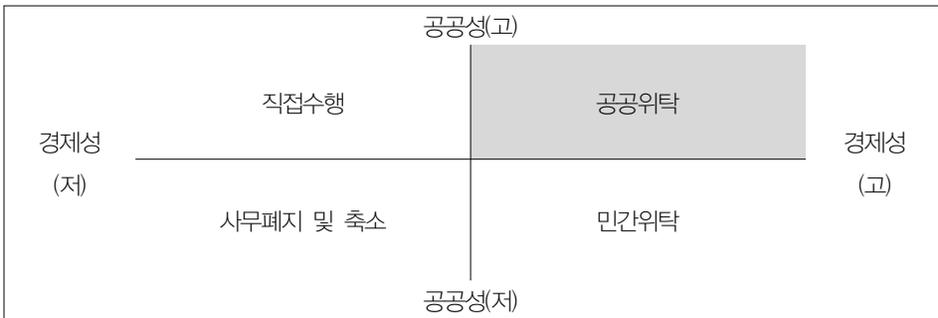
공공위탁 대상사무의 추출과정은 크게 3가지 단계를 거치는데, 대상부문의 확정, 위탁여부의 결정, 위탁방식의 결정이 그것이다. 첫째, 대상부문의 확정은 사무성격(계획적 성격인가 집행적 성격인가)-서비스공급특성(서비스공급이 상황대응적으로 이루어지는가 시스템화되어 있는가)의 여부를 기준으로 판단한다. 이 경우 지방자치단체의 사무는 크게 4가지 부문으로 구분가능한데, 상황대응적 계획기능(예: 대외협력, 홍보계획, 국제마케팅, 재난대응계획 등), 시스템대응적 계획기능(예: 기획, 조직·인사·예산기능, 감사기능 등), 상황대응적 집행기능(예: 복지사각지대해소, 방문보건, 각종 민원, 환경관리, 재난지원, 지도단속 등 고객직접 상대업무), 시스템대응적 집행기능(예: 복지조사, 복지수당지급, 공무원교육, 농촌지도, 상하수도, 청소, 각종 검사, 시설관리 등)이다. 이 가운데 우선적으로 공공위탁 가능한 대상이 시스템화되어 있는 집행적 업무이다.

〈그림 4-1〉 공공위탁대상의 추출(1차 기준)

		사무성격(계획)		
		상황대응적 계획기능	시스템대응적 계획기능	
서비스공급 특성 (상황대응적)		상황대응적 집행기능	시스템대응적 집행기능	서비스공급 특성 (시스템대응적)
			사무성격(집행)	

둘째, 시스템대응적 집행기능에 속하는 경우라도 위탁여부의 결정은 공공성-경제성 기준에 의하여 판단되어진다. 즉 공공성이 높고 경제성이 낮은 경우에는 지방자치단체가 직접 수행, 공공성과 경제성이 모두 높은 경우에는 공공위탁, 공공성은 낮지만 경제성이 높은 경우에는 민간위탁, 그리고 공공성과 경제성이 모두 낮은 경우에는 해당 기능의 폐지 내지 축소검토가 우선 고려가능한 대안이 된다. 때문에 시스템대응적 집행기능에 속하는 지방자치단체 사무중 공공성을 요구하면서도 경제성이 있는 사무가 공공위탁의 우선 대상이 된다.²⁴⁾

〈그림 4-2〉 공공위탁대상의 추출(2차 기준)



셋째, 공공위탁이 결정된 대상사무에 대하여 어떠한 위탁방식(사무위탁, 공동설치)을 취할 것인가에 대해서는 관여정도(사후감독인가, 아니면 진행과정상 관여가 필요한가)에 따라 달라지는데, 위탁된 사무의 진행과정상 관여가 필한 경우는 공동설치의 방식으로, 사후감독으로 족한 경우에는 사무위탁의 방식으로 행한다. 앞서 논의한 1, 2차 기준의 적용과 3차 진행과정상 관여를 적용할 경우 아래와 같은 공공위탁 대상을 예시적으로 제시할 수 있다.

24) 이러한 점에서 공공위탁은 민간위탁과 일정부분 경쟁적 관계가 될 수 있다. 그러나 공공위탁은 민간위탁수행의 적정기관이 부재한 군단위 지역에서, 그리고 기관단위의 위탁시(기관의 공동설치) 공적 책임성과 전문성 차원에서 우위의 대안이 될 수 있다.

2. 공공위탁 추출사무(예시)

앞서 설정한 기준과 절차에 의한 직접적인 예시를 위하여 지방자치단체 1곳의 전체 처리사무에 대상으로 하여 분석을 실시하였다. 적용 지방자치단체는 군이며, 본청과 직속기관(보건소, 농업기술센터)을 대상으로 하고, 사업소와 읍·면은 제외하였다. 사업소의 경우 특성상 전체 위탁이 가능한 업무이고, 읍·면의 경우 주민밀착형 업무로 공공위탁의 대상으로는 적정하지 않기 때문이다.

분석자료는 해당 군의 사무전결규칙에 제시된 모든 단위업무이다. 단위업무의 경우 기본적으로 계획적 업무와 집행적 업무로 나뉘어지지만, 일부 단위업무의 경우 양자를 포함하고 있는 경우도 있다. 즉 단위업무내 세부사업에서 해당 단위업무의 추진계획, 운영, 지원 등이 혼재되어 있는 경우가 존재하기 때문이다. 본 연구에서는 단위업무 수준에서 예시하고 있기 때문에 계획과 집행이 모두 포함된 경우에는 계획적 업무에 포함시켰다. 이외에도 계획적 업무로는 단체장·부단체장의 전결사항, 기획감사기능 등이 포함된다. 집행적 업무는 추진계획에 따른 일상적 업무로 보통 담당 부서장이나 팀장급의 전결로 이루어지는 업무들이다.

예시의 추출은 앞서 제시된 기준중 1차 기준만을 적용하였고, 비용검토가 요구되는 2차 기준은 제외하였다. 1차 기준의 경우 다시 세단계로 나누어 검토하였는데, 먼저 1단계로 계획적 업무와 집행적 업무를 구분하고, 2단계로 집행적 업무에 대하여 상황대응적 업무와 시스템 대응적 업무로 구분한 뒤, 3단계로 집행적인 특성을 가지면서 시스템 대응적 업무를 공공위탁의 대상으로 제시한다.

(1) 공통사항

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 복무	●					
2. 사무인계·인수	●					
3. 각종 위원회 구성 및 운영	●					
4. 회의소집		●	●			
5. 각종 행사에 관한 사항	●					
6. 상훈	●					
7. 민원처리		●	●			진정, 건의 등
8. 보조금	●					
9. 회계운영		●	●			
10. 행정정보공개		●	●			
11. 법제·소송	●					
12. 공무원 이외의 자 채용	●					
13. 예산집행 품의		●	●			
14. 공시일반	●					
15. 물품 검사		●	●			
16. 기타		●	●			차량배차, 예산요구 등

공통사항의 경우 시스템적 계획업무가 다수이고, 일부 집행적 업무가 존재하지만 민원처리(진정, 건의), 회의소집 등 즉시적 대응이 요구되는 상황대응적 업무인 바, 공공위탁 대상업무는 없다.

(2) 기획감사담당관

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 군행정의 기획 조정	●					
2. 자체평가 및 성과공시	●					
3. 주요 지시사항 처리	●					
4. 군정주요업무 및 현황보고서	●					
5. 군정특수시책의 개발	●					

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
6. 정부3.0 업무총괄	●					
7. 자체창의행정 업무	●					
8. 군수 공약사업 관리	●					
9. 군정 중장기계획수립	●					
10. 군정조정위원회 운영	●					
11. 월중군정주요시책수립 및 시행	●					
12. 행정자료실 운영		●		●	●	
13. 군의회 운영 지원		●	●			
14. 각종 위원회 정비	●					
15. 각종 종합대책 수립	●					
16. 제안제도 운영	●					
17. 지방재정 운영	●					
18. 예산편성	●					
19. 채무관리	●					
20. 지방교부세	●					
21. 예산운영	●					예산전용, 이체, 예비비관리 등
22. 군정의 경영화	●					
23. 감사,감찰 계획 수립	●					
24. 상급기관 감사		●	●			
25. 감사결과		●	●			이의신청, 재심청구
26. 자체감사		●	●			
27. 일상감사 처리		●	●			
28. 공무원징계		●	●			
29. 공무원범죄, 비위 조사		●	●			
30. 공직감찰		●	●			
31. 민원사무처리		●	●			다수민원통계, 민원부조리신고 등
32. 공직자 재산등록		●	●			
33. 법제	●					자치법규입안, 공포
34. 행정심판 및 소송		●	●			
35. 법무일반		●	●			
36. 주민등록인구통계		●		●	●	
37. 인구동향조사		●		●	●	
38. 통계연보 발간		●		●	●	
39. 외국인관련 통계 보고		●		●	●	
40. 각종 통계조사	●					통계조사계획 등
41. 인구주택총조사	●					계획수립 등
42. 기타		●		●	●	도시연감, 행정지도
43. 서울사무소 운영		●	●			

기획감사관의 경우 기획·감사업무 등 상황대응적 계획업무가 다수이지만, 집행적이며 시스템적으로 움직이는 업무 또한 일부 포함하고 있다. 예시적으로 제시하면 행정자료실 운영, 주민등록인구통계, 인구동향조사, 통계연보발간, 기타 도시연감 등의 업무가 시스템대응적 집행업무로서 공공위탁의 대상이 될 수 있다.

(3) 미래전략담당관

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 포괄보조사업	●					
2. 지역행복생활권 업무	●					
3. 균형발전사업	●					
4. 지역발전위원회	●					
5. 지역개발계획	●					
6. 정부공모사업 관리	●					
7. 농어촌취약지역업	●					
8. ○○○교육랜드 조성	●					
9. 대규모 관광개발 사업	●					개발제안서 등
10. 투자개발사업	●					투자기본계획 등
11. 투자유치업무	●					
12. 투자유치위원회	●					
13. 공공 및 민간연수기관 유치	●					
14. 평생학습도시 육성	●					연간계획수립 등
15. 교육경비보조	●					지원계획수립 등
16. ○○인재양성재단	●					도, 시군 공동출연
17. 지역행복생활권협력사업	●					

미래전략담당관의 경우 지역발전전략의 사업계획이 부서의 주업무인 관계로 전체가 상황대응적 계획업무로서 공공위탁의 대상은 포함하고 있지 않다.

(4) 자치행정과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 신원 및 재정보증	●					
2. 인사	●					
3. 정원관리	●					
4. 인원보안관리	●					
5. 무기계약근로자 관리	●					
6. 사무의 이양	●					
7. 국민투표 및 선거	●					
8. 여론동향	●					중요사항
9. 읍면기능전환	●					
10. 행정구역조정	●					
11. 공무원 교육	●					
12. 의전행사	●					주요의전행사
13. 복무	●					
14. 민간인 상훈(군민대상)	●					
15. 보안업무	●					보안기본계획 등
16. 공무원 해외연수	●					연수기본계획 등
17. 직원후생복지	●					
18. 직장민방위대		●	●			
19. 공무원연금		●	●			공무상요양신청, 급여청구 등
20. 건강보험		●	●			급여청구
21. 행정공제회		●	●			급여청구, 대부상환
22. 국민연금		●	●			자격관리 등
23. 공인관리		●	●			공인신조, 폐기 등
24. 기록물관리	●					기본계획 등
25. 행정정보공개		●	●			
26. 자체방호		●	●			전시지방행정계획 등
27. 건전한 노사관계 정립	●					
28. 상조회 및 동호회, 체육대회		●	●			
29. 주민자치센터	●					설치운영기본계획 등
30. 새마을회 육성 지원		●	●			
31. 새마을금고지도육성		●	●			설립인가 등
32. 바르게살기운동		●	●			
33. 국민운동추진	●					국민운동기본계획, 평가계획 및 평가보고서
34. 반사회 운영		●	●			

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
35. 이반장 관리		●	●			
36. 국제협력	●					
37. 사회단체관리		●		●	●	사회단체행사관리
38. 자원봉사센터 육성지원	●					운영종합계획 등
39. 생활공감 모니터단		●	●			
40. 주민생활안전 방법용 CCTV		●		●	●	
41. 규제개혁	●					규제개혁위원회, 규제심사 등
42. 국가정보화	●					기본계획 등
43. 정보보호		●	●			
44. 정보협업조정		●	●			
45. 정보화사업 추진		●	●			
46. 정보화 교육		●	●			
47. 인터넷 관리		●	●			
48. 통신업무		●	●			
49. 통합관제센터구축운영		●	●			
50. 영상정보처리기기 운영관리		●	●			어린이안전영상기기

자치행정과의 경우 시스템적 계획업무가 다수이지만, 집행적 업무 역시 반수정도를 차지하고 있다. 그러나 집행적 업무중 공공위탁이 가능한 시스템대응적 업무로는 사회단체관리, 주민생활안전 방법용 CCTV 업무가 있다.

(5) 안전총괄과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 재난상황 관리		●	●			일일상황관리
2. 인적재난	●					
3. 안전문화	●					
4. 재난예방		●	●			
5. 수상레저 안전		●	●			
6. 국유재산관리(국토부소관)	●					관리계획 보고
7. 특사경 업무		●	●			

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
8. 유도선 업무		●	●			
9. 민방위기본 업무		●	●			
10. 민방위대 편성 운영		●	●			
11. 민방위대 교육 훈련		●		●	●	
12. 민방위경보망		●	●			
13. 비상대책	●					총무계획, 을지연습 등
14. 민방위협의회 운영	●					
15. 소방기본업무		●	●			의용소방대
16. 공익근무요원 관리		●	●			
17. 통합방위협의회 운영	●					
18. 피해조사		●	●			
19. 복구계획	●					
20. 소화전정비	●					종합정비계획 등
21. 하천 및 공유수면 관리		●	●			
22. 골재관리		●	●			
23. 하천감시		●	●			
24. 재해사전대비		●	●			
25. 재해위험지구	●					
26. 내진설계기준		●	●			
27. 재해영향평가		●	●			
28. 지역자율방재단		●	●			
29. 풍수해보험		●	●			

안전총괄과의 경우 재난대응 성격상 상황대응적 계획업무와 상황대응적 집행업무가 대다수를 차지하고 있다. 집행적 업무중 시스템화 되어있어 공공위탁이 가능한 업무로는 민방위대원에 대상으로 하는 일반적인 교육훈련을 들 수 있다.

(6) 주민생활지원과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 사회복지법인 허가, 운영 지도·감독	●					
2. 지역사회복지 대표, 실무협의체 운영	●					
3. 지역사회 종합계획 수립 및 조정	●					
4. 보훈관련업무		●		●	●	
5. 행려자관리		●		●	●	
6. 복지행정전산망 관리		●		●	●	
7. 노숙인시설 지원 및 관리업무		●		●	●	
8. 저출산고령화 업무		●		●	●	
9. 범죄피해자 보호 및 지원		●		●	●	
10. 사회복지무요원 관리		●		●	●	
11. 국민기초생활수급자 지원		●	●			수급자결정 등
12. 저소득주민생업자금 및 생활안정 자금지원		●		●	●	
13. 자활지원 사업		●		●	●	
14. 장애인지원 업무		●		●	●	
15. 사회복지시설 지원 및 관리		●		●	●	
16. 의료보호대상자 지원업무		●		●	●	
17. 의료급여기금 특별회계		●		●	●	
18. 복지대상자 신규조사		●		●	●	
19. 복지대상자 사후관리		●		●	●	
20. 통합조사업무	●					연간조사계획 등
21. 재해구호 관련		●	●			이재민구호, 재해발생상 활조사 등
22. 긴급복지지원사업		●	●			긴급복지대상자조사, 긴급구호 등
23. 주민생활지원서비스	●					종합계획수립
24. 서비스연계(복지대상자 후원 결연사업)		●		●	●	
25. 사회복지공동모금회 및 이웃돕기		●		●	●	
26. 저소득층 장학기금 운용 관리		●		●	●	
27. 사회복지협의회지원		●		●	●	
28. 푸드뱅크이동목욕 운영		●		●	●	

주민생활지원과의 경우 대부분 국가사무의 특성상 일부 시스템적 계획업무와 집행적 업무로 이루어져 있다. 집행적 업무중 수급자 결정이나 이재민 긴급구호, 재해 발생상황조사업무를 제외한 나머지 업무의 경우 국가사무의 집행이라는 시스템화된 업무로서 공공위탁(특히 기관의 공동설치) 대상이 될 수 있다.²⁵⁾

(7) 사회복지과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 노인복지기금 운용 관리	●					
2. 노인복지관 관리 및 지원	●					
3. 노인일자리사업지원		●		●	●	
4. 노인복지 급여 등		●		●	●	
5. 노인단체 및 행사 지원		●		●	●	
6. 노인복지시설 운영 및 관리		●		●	●	
7. 경로당 지원		●		●	●	
8. 독거노인공동거주제 운영		●		●	●	
9. 장사및 장례식장 관련업무	●					묘지수급계획, 분묘관련허가 등
10. 여성단체지원		●		●	●	
11. 여성관련사업지원		●		●	●	
12. 가정(성)폭력상담소 및 상담원 관리		●		●	●	
13. 저소득모부자지원가정		●		●	●	
14. 여성회관 운영 및 관리		●		●	●	
15. 여성관련사업지원		●		●	●	
17. 여성발전기금 운용 관리	●					
18. 건전청소년육성업무	●					
19. 청소년수련시설 인허가		●	●			
20. 청소년수련원 운영,관리		●		●	●	
21. 청소년육성기금 운용관리	●					
22. 아동복지시설 관리		●	●			인허가 포함
23. 요보호아동 보호지원		●	●			

25) 주민지원관련 현장업무는 읍면단위에서 이루어지고 있기 때문에 본청의 시스템대응적 집행업무가 주민편의에 영향을 미치지 않는다.

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
24. 즐거운방학교실 운영		●		●	●	
25. 아동급식지원	●					아동급식위원회 구성 등
26. 아동복지지원	●					아동복지심의위 구성 등
27. 보육료지원관리		●		●	●	
28. 어린이집 업무		●	●			행정처분, 인가 등
29. 아동청소년 통합서비스 지원	●					드림스타트종합계획 등
30. 외국인 및 다문화 가정지원업무	●					추진계획 등
31. 한부모가족 지원		●	●			
32. 북한이탈주민 관리		●	●			

사회복지과 역시 앞서의 주민생활지원과와 마찬가지로 대부분 국가사무의 특성상 일부 시스템적 계획업무와 집행적 업무로 이루어져 있다. 집행적 업무중 청소년 수련시설 인허가, 어린이집 행정처분 및 인가, 한부모가족이나 북한이탈주민 등 직접관리가 요구되는 업무를 제외한 나머지 업무의 경우 국가사무의 집행이라는 시스템화된 업무로서 공공위탁(특히 기관의 공동설치) 대상이 될 수 있다. 사회복지과 역시 복지지원관련 현장업무는 읍면단위에서 이루어지고 있기 때문에 본청의 시스템대응적 집행업무가 주민편의에 영향을 미치지 않는다.

(8) 문화홍보과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 공보계획	●					
2. 공보발간	●					
3. 군정홍보		●	●			
4. 여론조사 및 홍보자료수집		●	●			

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 공보계획	●					
2. 공보발간	●					
3. 군정홍보		●	●			
4. 여론조사 및 홍보자료수집		●	●			
5. 관광업무		●	●			관광홍보, 관광사업체 지도점검
6. 관광지 개발	●					개발조성계획 등
7. 국내여행업		●	●			등록, 신고, 행정처분
8. 관광객 이용 시설		●	●			등록, 변경 등
9. 관광숙박업		●	●			이용허가, 보고검사
10. 유원시설		●	●			시설신고, 폐업신고 등
11. 축제추진	●					추진계획, 추진위원회
12. 문화단체 지도육성	●					
13. 유통관련업		●	●			
14. 출판사 및 인쇄소 관리		●	●			
15. 문화재보존 관리	●					
16. 천연기념물		●	●			
17. 체육진흥		●	●			
18. 체육회운영		●	●			
19. 체육행사	●					전국체육대회
20. 체육시설업		●	●			시설업등록신고, 행정처분 등
21. 영상미디어 일반		●		●	●	인터넷방송제작, 방송시설사재관리 등

문화홍보과의 경우 홍보업무의 상황대응적 성격상 공공위탁이 가능한 시스템화된 업무는 많지않다. 다만 영상미디어 업무의 경우 방송제작, 방송시설관리 등에 대한 공공위탁은 가능하다.

(9) 세정과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 지방세	●					부과계획수립
2. 세무조사	●					계획수립, 조사

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
3. 지방세 구제 제도	●					군세심의위 운영 등
4. 주민세 부과 징수		●	●			부과, 감면, 신고납부처리 등
5. 세수추계		●	●			
6. 취득세·등록면허세		●	●			
7. 지방교육세 부과		●	●			
8. 자동차세 부과		●	●			
9. 담배소비세 부과		●	●			
10. 지역자원시설세 부과		●	●			
11. 지방소득세 부과 징수		●	●			
12. 개별주택가격	●					조사계획수립 등
13. 재산세	●					과세시가표준액 결정 등
14. 지역자원시설세		●	●			부과, 감면
15. 지방교육세		●	●			부과, 감면
16. 제증명		●	●			세목별과세증명 등
17. 체납관리	●					체납징수대책 수립 등
18. 세입관리	●					자금수급종합계획 등
19. 자금관리	●					
20. 국세		●				국세징수 위탁 보고 등
21. 세외수입관리	●					체납세외수입징수대책 수립 등

세정과의 경우 지방세관련 계획업무와 집행적 업무로서 부과업무가 다수를 차지하고 있다. 그러나 집행적 업무의 경우에도 개별 대상에 대한 부과, 감면 등 각종 조치의 고객대응적 성격이 강하여 공공위탁은 어려운 실정이다.

(10) 회계과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 회계	●					회계집행상황감사계획 등
2. 회계지도	●					교육실시계획 등

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
3. 물품관리	●					물품수급계획 등
4. 결산사무	●					국비정산, 결산자료
5. 회계시스템		●	●			
6. 자산·부채 일제조사		●	●			
7. 계약사무		●	●			
8. 공유재산의 관리	●					관리계획수립 등
9. 재산일반업무	●					재산관리전환결정 등
10. 국·공유재산 부가가치세 업무		●	●			임대료, 사용료 등 신고
11. 청사시설 관리	●					청사종합관리계획 등
12. 청사유지 관리		●		●	●	
13. 공용차량 관리		●	●			

회계과는 자치행정과와 함께 대표적인 시스템적 계획업무의 수행 기관이다. 집행적 업무중 회계시스템이나 계약사무와 같은 상황대응적 집행업무이외 청사유지관리 업무의 경우 공공위탁의 대상이 될 수 있다.

(11) 민원과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 민원업무	●					민원시책추진계획 등
2. 주민등록		●	●			
3. 인감		●	●			
4. 외국인 관련업무		●	●			
5. 인증기		●	●			
6. 지적관련 민원		●	●			
7. 공유토지 분할		●	●			
8. 공간정보		●	●			
9. 지적공부상황 보고		●	●			
10. 지적공부		●	●			
11. 지적관리		●	●			
12. 지적업무 전산		●	●			
13. 도로명주소 관련 민원		●	●			

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
14. 도로명주소 시설물 관리		●	●			
15. 도로명주소 위원회	●					
16. 도로명주소 전산시스템		●	●			
17. 도로명주소 홍보		●	●			
18. 국가기초 구역 관리	●					기초구역 설정, 변경
19. 국가지점번호 관리		●	●			운영 및 시설관리
20. 지적재조사	●					사업실시계획수립 등
21. 개발이익환수(개발부담금)		●	●			부과, 허가, 신고수리
22. 토지거래		●	●			허가, 신고 등
23. 부동산중개업		●	●			신고, 행정처분 등
24. 개별토지 관리	●					개별토지가격조사계획, 부동산평가위 등
25. 기타 업무		●	●			외국인토지취득허가 등

민원과의 경우 일부 계획업무이외에는 대부분이 상황대응적 집행업무로서 공공위탁의 대상은 없다.

(12) 경제과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 지역경제	●					지역경제종합계획
2. 전통시장 및 상점가	●					전통시장활성화추진계획
3. 대규모(준대규모)점포 등록 및 관리		●	●			등록, 신고
4. 물류단지 조성 및 관리		●	●			
5. 물가안정대책	●					물가종합대책 수립 등
6. 소비자보호		●		●	●	고발접수 및 처리
7. 계량기관리		●	●			검사, 단속, 신고
8. 담배소매업		●	●			신고, 행정처분
9. 대부(중개)업		●	●			
10. 협동조합		●	●			
11. 공산품 품질 관리		●	●			
12. 상정업무		●	●			
13. 농공단지		●	●			

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
14. 산업단지		●	●			
15. 지식산업센터		●	●			
16. 근로자종합복지관	●					운영계획수립 등
17. 중소기업육성	●					중소기업육성계획수립
18. 노사지원		●	●			
19. 일자리창출	●					종합계획수립 등
20. 일자리사업 (공공근로·지역공동체)	●					일자리사업계획, 추진위
21. 직업소개소		●	●			
22. 노동조합		●	●			
23. 사회적경제	●					사회적기업육성계획수립
24. 석탄관리		●	●			
25. 가스관리		●	●			
26. 도시가스		●	●			
27. 석유관리		●	●			
28. 에너지관리		●	●			
29. 전기 관련 업무		●	●			
30. 신재생에너지		●	●			보급대상확정, 사후관리

경제과의 경우 일부 계획업무이외에는 대부분이 상황대응적 집행업무로서 공공위탁의 대상은 없다.

(13) 농정과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 농정일반	●					농업농촌식품산업발전계획 등
2. 농업경영인 육성	●					농업경영인 선정, 취소
3. 농어촌특산단지	●					선정, 자금지원
4. 관광농원	●					사업계획수립, 지원
5. 농어업 농어촌 및 식품발전 심의회	●					
6. 농림축산 사업	●					농축산사업투융자계획
7. 농어촌개발기금	●					개발기금대상 선정
8. 농지전용		●	●			허가

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
9. 농업진흥지역 관리	●					지정 및 해제
10. 농지관리	●					농지이용계획 수립 등
11. 유기농소득개발기금	●					개발기금계획 수립 등
12. 농축산물가격안정기금	●					안정기금계획 수립 등
13. 농촌체험		●	●			지도, 감독
14. 농업인안전공제		●		●	●	가입지원
15. 농업인 복지지원 사업		●		●	●	학자금, 도우미 지원
16. 식량생산		●		●	●	영농지원, 병충해 예찰 보고 등
17. 농기계		●		●	●	보험가입 지원, 기능인 지원 등
18. 농업재해	●					피해조사, 복구계획 등
19. 친환경농업 육성	●					육성계획수립 등
20. 비료		●	●			등록, 폐업, 변경
21. 농약		●	●			등록, 폐업, 변경
22. 특작 재배 현황		●		●	●	생산지원, 현황조사
23. 농업기술교육		●		●	●	
24. 종자업		●	●			등록, 행정처분
25. 과수	●					
26. 지역특화작목 육성		●		●	●	
27. 새마을주민소득지원기금		●	●			체납관리, 용자기한 등
28. 농산물유통		●	●			유통시설자금지원 등
29. 농업인지원시설		●	●			유통지원사업자 선정 등
30. 농산물 홍보 및 축제	●					홍보 및 축제계획 등
31. 농산물 직거래 판매		●		●	●	
32. 브랜드관리	●					
33. 농산물수출	●					종합대책수립 등

농정과의 경우 계획업무외의 집행적 업무는 상황대응적 집행업무와 시스템대응적 집행업무가 각각 반수 정도를 차지하고 있다. 집행적 업무중 시스템화 되어있어 공공위탁이 가능한 업무로는 농업인안전공제가입지원, 학자금 등 복지지원, 영농지원을 포함한 식량생산, 특작재배현황, 농업기술교육, 지역특화작목육성, 농산물직거래판매 등 공동관리를 통하여 예산절감과 시너지효과를 낼 수 있는 부분들이다.

(14) 축산식품과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 축산업 생산 기반 확충	●					축수산발전종합계획 등
2. 축산분뇨 처리시설 지원 및 사후 관리		●	●			
3. 축·수산재해 및 긴급복구	●					
4. 축산업 허가·등록 및 관리		●	●			
5. 낙농진흥 일반		●	●			수급동향, 컨설팅 등
6. 가축개량		●		●	●	인공수정, 개량사업
7. 가축인공수정소 신고수리 및 관리		●	●			
8. 가축시장 지도감독		●	●			
9. 축·수산특수시책 수립 및 추진	●					
10. 한우 고급육 생산 및 사후관리		●		●	●	
11. 조사료 생산기반 확충		●		●	●	
12. 초지조성 및 관리		●	●			허가, 사후관리
13. 수산단체 및 어업인후계자 육성		●		●	●	
14. 불법어업 단속 및 조치		●	●			
15. 수산가공업체 인·허가 및 관리		●	●			
16. 내수면어업 허가 관리		●	●			
17. 내수면어업 신고 관리		●	●			
18. 어선 등록 관리		●	●			
19. 수산통계		●		●	●	
20. 수산동식물 이식 지도관리		●		●	●	
21. 수산물판매업소 유통지도		●	●			지도단속, 조사
22. 해양수산사업 지원 및 사후관리		●		●	●	
23. 농수산물도매시장 관리		●	●			
24. 수산자원 조성 및 관리		●		●	●	인공산란장, 치어방류
25. 민물낙시대회 지원		●		●	●	
26. 말산업 육성 지원		●		●	●	
27. 곤충산업의 육성 및 지원		●		●	●	
28. 축사시설현대화사업 지원 및 사후관리		●		●	●	
29. 가축전염병 예방 및 방역대책	●					방역계획 수립 및 추진
30. 공수의 임명 및 지도감독	●					공수의 임명, 지도감독
31. 동물병원 관리		●	●			신고, 행정처분

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
32. 동물용의약품도매상사 관리		●	●			
33. 동물판매업 관리		●	●			
34. 동물장묘업 관리		●	●			
35. 동물등록 관리		●	●			
36. 동물약국 관리		●	●			
37. 유기동물 관리 및 위탁		●		●	●	
38. 축산차량등록제 관리		●	●			등록, 신고, 행정처분
39. 축산물판매업영업신고 및 관리		●	●			
40. 식육포장처리업 인·허가 관리		●	●			
41. 축산물보관업 인·허가 관리		●	●			
42. 우수축산물 육성 및 지원	●					우수축산물육성지원계획
43. 부정 축산물 지도·단속		●	●			단속, 행정처분
44. 농산물 가공 식품 육성 지원	●					육성지원계획 수립 등
45. 농축산물 원산지표시 관리		●	●			단속, 행정처분
46. 농산물 안전성관리		●		●	●	
47. 축산물HACCP컨설팅 지원		●		●	●	
48. 명예축산물위생감시원 관리		●		●	●	
49. 로컬 푸드 육성	●					로컬푸드종합육성계획
50. 학교 급식 지원	●					급식지원종합계획 등

축산식품과의 경우도 앞서의 농정과와 마찬가지로 계획업무외의 집행적 업무는 상황대응적 집행업무와 시스템대응적 집행업무가 각각 반수 정도를 차지하고 있다. 집행적 업무중 시스템화 되어있어 공공위탁이 가능한 업무로는 가축개량, 각종 통계, 축산기술지도관리, 유기동물 관리 및 위탁, 농산물안전성관리, 컨설팅 등 공동관리를 통하여 예산절감과 시너지효과를 낼 수 있는 부분들이다.

(15) 산림녹지과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 나무심기 사업	●					산지자원화계획 등
2. 산림행정	●					산림종합계획
3. 숲가꾸기 사업		●	●			마을숲 사업허가 등
4. 양묘		●		●	●	종자채취, 모목생산 등
5. 사방사업		●	●			
6. 산림보호 구역 관리		●	●			보호구역내 사업허가 등
7. 산지전용 허가		●	●			
8. 임업기술		●		●	●	기술지도, 산림통계
9. 가로수		●		●	●	식재, 관리
10. 기타		●	●			산림조합, 수목원
11. 휴양림	●					휴양림조성
12. 균유임야 관리	●					재산평가, 처분결정 등
13. 산림영림 계획 및 벌채		●	●			인허가, 신고
14. 임산부산물 생산 및 유통		●		●	●	
15. 산림보호		●	●			지도감독, 조사 등
16. 토사·석 채취		●	●			신고, 허가
17. 임도시설		●	●			대상지조사, 신설, 보수

산림과의 경우 계획업무이외 집행적 업무는 상황대응적 집행업무가 다수이나 일부 시스템대응적 집행업무가 발견된다. 집행적 업무중 시스템화 되어있어 공공위탁이 가능한 업무로는 양묘, 임업기술, 가로수 식재·관리, 인산부산물 유통지원 등 공동관리를 통하여 예산절감과 시너지효과를 낼 수 있는 부분들이다.

(16) 환경위생과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 환경일반	●					환경보전종합계획 등
2. 환경개선 부담금		●	●			부과, 징수
3. 배출시설 관리		●	●			허가, 신고
4. 기후변화 대응	●					기후변화세부시행계획

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
5. 석면안전 관리		●	●			신고수리, 행정처분
6. 석면피해구제		●	●			구제급여지급
7. 차량관리		●	●			차량배차, 운영
8. 야생생물보호 및 관리		●	●			포획허가, 수렵면허
9. 수질관리	●					청정산업지원계획, 오염총량관리시행계획
10. 가축분뇨처리		●	●			시설설치
11. 배출업소 등 기타 사업장 지도 점검		●	●			지도점검, 오염사고처리, 분쟁조정 등
12. 배출업소 등 고발 및 행정처분		●	●			허가취소, 이전 및 폐쇄명령
13. 배출시설의 인·허가 신고		●	●			
14. 가축분뇨 인·허가 신고		●	●			
15. 가축분뇨 지도점검 및 행정처분		●	●			
16. 생활폐기물 처리	●					생활폐기물처리종합계획, 대행계획 등
17. 폐기물 관련 지도단속 및 행정처분		●	●			허가, 신고
18. 자원재활용 관련 업무	●					자원재활용기본계획 등
19. 위생업소 관리	●					위생사업계획, 지도감독, 식품진흥기금관리
20. 민원처리		●	●			허가, 신고, 면허교부

환경위생과의 경우 일부 계획업무이외에는 나머지는 인허가 및 지도단속과 관련된 상황대응적 집행업무로서 공공위탁의 대상은 없다.

(17) 건설교통과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 건설행정 일반	●					
2. 접도구역 관리		●	●			구역내 불법행위단속
3. 국유재산 관리(국토부 소관)	●					관리계획 보고
4. 도로점용		●	●			허가, 신고
5. 도로 및 교량 관리	●					군도, 농어촌도로 사업계획 수립 등

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
6. 도로유지 관리		●	●			
7. 교통행정	●					영향분석, 안전계획
8. 운송사업		●	●			면허, 등록, 신고
9. 주차차 단속		●	●			지도단속, 과태료부과
10. 무단방치차량 특사경 업무		●	●			
11. 자동차관리사업(정비업·폐차업)		●	●			등록, 행정처분
12. 화물운송		●	●			허가, 신고
13. 교통안전		●	●			교통시설물 설치, 유지
14. 차량등록		●	●			허가, 지정, 갱
15. 동원차량 업무		●	●			
16. 자동차 책임보험		●	●			가입명령, 과태료부과
17. 자동차관리 사업(매매업)		●	●			등록, 취소, 행정처분
18. 무보험 운전자 처분		●	●			범칙지적발, 송치, 통고
19. 건설기계 관리		●	●			등록, 말소, 변경
20. 건설기계 조정사 관리		●	●			면허발급, 정지, 취소

건설과의 경우 일부 계획업무이외에는 나머지는 인허가 및 불법행위단속과 관련된 상황대응적 집행업무로서 공공위탁의 대상은 없다.

(18) 도시과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 도시계획	●					
2. 군계획시설사업	●					
3. 가로등 관리		●		●	●	사용료납부, DB관리 등
4. 자전거도로	●					활성화사업계획 등
5. 공유재산관리	●					사용수익허가, 용도전환
6. 생활환경정비사업	●					장비계획수립 등
7. 농업농촌 테마공원 조성사업	●					계획수립, 공청회
8. 농촌중심지 활성화사업	●					계획수립, 공청회
9. 창조적마을 만들기 사업	●					계획수립, 공청회
10. 혁신도시관리	●					지역혁신계획 등
11. 도시공원 관리	●					도시공원조성계획 등

도시과의 경우 일부 가로등관리를 제외한 전체업무가 계획적 업무이다. 가로등 관리의 경우 사용료납부나 관련 DB 구축 등이 주내용으로서 공공위탁의 대상이 될 수 있다.

(19) 산업개발과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 재산 및 물품관리		●	●			
2. 경리		●	●			
3. 예산·결산 운영	●					지방채, 기채 행위결정
4. 용지의 매입	●					토지보상기본계획 등
5. 용지분양		●	●			분양, 처분
6. 산업단지 관리	●					입주업체 선정, 계약
7. 공영개발	●					공영개발사업계획
8. 사업	●					주민숙원·수해복구·지역개발사업
9. 경지정리 사업	●					경지정리사업계획 등
10. 농업용수개발	●					계획수립, 예정지선정
11. 한해대책	●					계획수립, 사업추진
12. 개간사업		●	●			허가, 취소, 신고
13. 농지개량		●	●			수리계 승인, 준공검사
14. 국유재산관리	●					관리계획수립 보고 등
15. 발기반정비사업	●					정비사업기본시행계획
16. 배수개선사업						계획수립, 공청회
17. 기계화경작로 확포장사업		●	●			대상지선정, 인가

산업개발과의 경우 대부분 사업추진을 위한 계획적 업무이고, 일부 집행적 업무가 존재하지만 내부고객(물품관리, 경리)이나 외부고객(용지분양·처분, 사업허가·취소 등)과 직접 대면이 요구되는 상황대응적 업무로 공공위탁의 대상은 없다.

(20) 허가과

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 일반공장		●	●			
2. 중소기업창업		●	●			
3. 개발행위 허가		●	●			
4. 건축 인·허가		●	●			
5. 건축일반		●	●			
6. 경관 및 공공디자인		●	●			
7. 건축물대장		●	●			
8. 옥외광고물		●	●			
9. 주거환경 개선사업		●	●			
10. 사회취약계층 주택개보수		●	●			
11. 주택관리		●	●			
12. 공동주택관리 지원사업		●	●			

허가과의 경우 일부 계획업무이외에는 나머지는 인허가와 관련된 상황대응적 집행업무로서 공공위탁의 대상은 없다.

(22) 보건소

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 복무관리		●	●			
2. 보건사업 기획관리	●					농어촌의료서비스개선사업, 보건사업계획 등
3. 보건행정 일반		●	●			예산집행, 보안점검, 청사관리 등
4. 공중보건의 관리		●	●			
5. 보건기관관리		●	●			지소, 진료소 관리
6. 지역보건의료	●					지역보건의료계획 수립
7. 통합건강증진사업		●	●			
8. 방문건강관리사업		●	●			
9. 정신보건사업		●	●			
10. 치매예방관리사업		●	●			
11. 지역사회 건강조사	●					

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
12. 아토피·천식예방관리사업		●	●			
13. 건강생활실천사업	●					건강실천협의회 운영 등
14. 심뇌혈관질환 예방관리사업		●	●			
15. 한의약건강증진사업		●	●			
16. 금연·절주사업		●	●			
17. 의무관리		●	●			신고, 허가, 단속
18. 약물관리		●	●			신고, 허가, 단속
19. 감염병관리		●		●	●	소독, 방역통계
20. 마약류 관리		●	●			취급자 허가, 단속
21. 예방접종사업 관리		●		●	●	예방접종 위탁, 계약
22. 진료사업		●	●			
23. 검진사업		●	●			
24. 의료비지원사업		●	●			암, 심장병 등
25. 구강보건사업		●	●			학교/노인구강보건사업
26. 모자보건사업		●	●			
27. 출산장려금지원사업		●		●	●	
28. 임신부 및 영유아 영양플러스사업		●	●			선정, 교육, 평가
29. 혁신도시건강생활지원센터 운영		●	●			센터/프로그램 운영

보건소의 경우 대부분 사업추진을 위한 계획적 업무이고, 일부 집행적 업무가 존재하지만 대부분 내부고객(복물관리, 예산집행, 지소진료소관리 등)이나 외부고객(신고, 인허가 등)과 직접 대면이 요구되는 상황대응적 업무이다. 다만 감염병관리, 예방접종 등의 경우 공공위탁 대상이 될 수 있으나, 전문성의 특성상 관련 민간부문 위탁을 통하여 이루어지고 있기 때문에 현실적으로 공공위탁 대상을 발견하기는 어렵다.

(23) 농업기술센터

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
1. 공통사항	●					
2. 지도기획		●		●	●	

단위업무명	1단계		2단계		공공위탁	비고
	계획	집행	상황	시스템		
3. 예산집행		●		●	●	
4. 농업인교육		●		●	●	
5. 학습단체육성		●		●	●	
6. 생활개선지도		●		●	●	
7. 농업경영지도		●		●	●	
8. 식량작물지도		●		●	●	
9. 축산지도		●		●	●	
10. 소득기술분야 지도		●		●	●	
11. 농기계순회수리 및 훈련		●		●	●	
12. 농기계 임대사업		●		●	●	
13. 기술개발		●		●	●	
14. 연구시설 운영		●		●	●	

농업기술센터의 경우 기본계획이외 전체업무가 시스템화된 집행적 업무로서, 기관의 공동설치를 통하여 업무를 추진할 수 있는 대표적인 예이다. 이상에서 예시적으로 제시된 공공위탁사무를 종합하면 다음과 같다.

〈표 4-1〉 공공위탁 대상사무(예)

비고	단위업무명
기획감사담당관	행정자료실 운영
	주민등록인구통계
	인구동향조사
	통계연보 발간
	외국인관련 통계 보고
	기타(도시연감 등)
자치행정과	사회단체관리(행사지원)
	주민생활안전 방법용 CCTV
안전총괄과	민방위대 교육 훈련

비고	단위업무명
주민생활지원과	보훈관련업무
	행려자관리
	복지행정전산망 관리
	노숙인시설 지원 및 관리업무
	저출산고령화 업무
	범죄피해자 보호 및 지원
	사회복무요원 관리
	저소득주민생업자금 및 생활안정 자금지원
	자활지원 사업
	장애인지원 업무
	사회복지시설 지원 및 관리
	의료보호대상자 지원업무
	의료급여기금 특별회계
	복지대상자 신규조사
	복지대상자 사후관리
	서비스연계(복지대상자 후원, 결연사업)
	사회복지공동모금회 및 이웃돕기
	사회복지과
노인복지 급여 등	
노인단체 및 행사 지원	
노인복지시설 운영 및 관리	
경로당 지원	
독거노인공동거주제 운영	
여성단체지원	
여성관련사업지원	
가정(성)폭력상담소 및 상담원 관리	
저소득모부자지원가정	
여성회관 운영 및 관리	
여성관련사업지원	
청소년수련원 운영,관리	
즐거운방학교실 운영	
보육료지원관리	

비고	단위업무명
문화홍보과	영상미디어 일반(인터넷방송제작, 방송시설자재관리 등)
회계과	청사유지 관리
경제과	소비자보호(고발접수 및 처리)
농정과	농업인안전공제(가입지원)
	농업인 복지지원 사업(학자금, 도우미 지원)
	식량생산(영농지원, 병충해 예찰 보고 등)
	농기계(보험가입 지원, 기능인 지원 등)
	특작 재배 현황(생산지원, 현황조사)
	농업기술교육
	지역특화작목 육성
	농산물 직거래 판매
축산식품과	가축개량(인공수정, 개량사업)
	한우 고급육 생산 및 사후관리
	조사료 생산기반 확충
	수산단체 및 어업인후계자 육성
	수산통계
	수산동식물 이식 지도관리
	해양수산사업 지원 및 사후관리
	수산자원 조성 및 관리
	만물낚시대회 지원
	말산업 육성 지원
	곤충산업의 육성 및 지원
	축사시설현대화사업 지원 및 사후관리
	유기동물 관리 및 위탁
	농산물 안전성관리
	축산물-HACCP컨설팅 지원
명예축산물위생감시원 관리	
산림복지과	양묘
	임업기술
	가로수
	임산부산물 생산 및 유통
도시과	가로등 관리
보건소	감염병관리
	예방접종사업 관리
	출산장려금지원사업

비고	단위업무명
농업기술센터	지도기획
	예산집행
	농업인교육
	학습단체육성
	생활개선지도
	농업경영지도
	식량작물지도
	축산지도
	소득기술분야 지도
	농기계순회수리 및 훈련
	농기계 임대사업
	기술개발
	연구시설 운영

제3절 공공위탁 운영지원



1. 지방자치법 개정

현재 우리나라의 공공위탁은 사무위탁 한 유형만 지방자치법에 제시되어 있다. 때문에 사무위탁과 함께 공동설치가 새로운 위탁방식으로 자리잡기 위해서는 지방자치법에 법적 근거가 포함되어야 한다. 이를 위하여 아래 표에서와 같이 기관의 공동설치에 대한 조항을 신설하여 여기에 공동설치의 내용 및 절차, 규약의 포함사항 등을 규정하도록 한다. 공동설치기관은 각 지방자치단체의 부속기관으로 간주된다는 점에서 사무위탁과 달리 사무수행상 관여(관리감독)가 가능하다는 점에서 차이를 가지며, 이 경우 규약에는 공동설치하는 기관의 명칭, 공동설치하는 기구를 설치하는 지방자치단체, 공동설치하는 기관의 구성원 선임방법 및 신분취급 등이 명시되어야 한다.

〈표 4-2〉 공동설치의 모형

구분	내용
대상	○ 지방자치단체 및 그 장의 소관사무
절차	○ 해당 지방의회회의 동의를 얻어 지방자치단체간 규약으로 규정
형식	<p>○ A,B,C 공동의 부속기관 또는 직속기관 - A, B, C 단체장 모두에게 업무보고</p> <p>○ 중심단체(수탁단체)에 공동의 부속기관 및 직속기관 설치*</p> <div style="text-align: center;"> <pre> graph TD ABC[A+B+C 집행] --- A[A단체] ABC --- B[B단체] ABC --- C[C단체] </pre> </div>
비용	○ 중심단체(공동기관 설치 단체)에 경비 지불

※ 모형 특성상 2015년 7월부터 시범실시되고 있는 책임유면동제의 기본모형인 중심동 모형이 지방자치단체 단위로 확대된 모형으로 이해할 수 있다.

〈표 4-3〉 지방자치법 개정안

지방자치법(현)	지방자치법(개정안)
<p>제151조(사무의 위탁) ① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다.</p>	<p>제151조(사무의 위탁) ① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다.</p>

지방자치법(현)	지방자치법(개정안)
<p>③ 제2항의 사무위탁에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체 2. 위탁사무의 내용과 범위 3. 위탁사무의 관리와 처리방법 4. 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법 5. 그 밖에 사무위탁에 관하여 필요한 사항 <p>④ 지방자치단체나 그 장은 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하고, 제1항의 예에 따라 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다.</p> <p>⑤ 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리와 처리에 관한 조례나 규칙은 규약에 다르게 정하여진 경우 외에는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용한다.</p>	<p>③ 제2항의 사무위탁에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체 2. 위탁사무의 내용과 범위 3. 위탁사무의 관리와 처리방법 4. 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법 5. 그 밖에 사무위탁에 관하여 필요한 사항 <p>④ 지방자치단체나 그 장은 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하고, 제1항의 예에 따라 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다.</p> <p>⑤ 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리와 처리에 관한 조례나 규칙은 규약에 다르게 정하여진 경우 외에는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용한다.</p> <p>[신설] 제151조의2(공동설치) 제151조의2 ① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 지방자치단체간 기관의 공동설치를 통하여 행할 수 있다. ② 기관의 공동설치는 의회의 동의를 얻어서 시행하며, 지방자치단체가 공동으로 설치하는 기관은 각 지방자치단체의 부속기관으로 간주한다. ③ 공동설치의 내용과 절차는 제151조를 준용하되 규약에 다음 내용이 추가로 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공동설치하는 기관의 명칭 2. 공동설치하는 기구를 설치하는 지방자치단체 3. 공동설치하는 기관의 구성원 선임방법 및 신분취급 4. 기타 공동설치기관 운영에 필요한 사항

2. 행정적 지원방안

공공위탁 활성화를 위한 행정적인 지원은 크게 제도적인 지원방안과 비제도적인 지원으로 나누어 살펴 볼 수 있는데, 먼저 제도적인 지원방안은 공공위탁의 추진과정상 사전적 조치와 사후적 조치로 나누어 접근할 수 있다. 첫째, 사전적 조치는 앞서 제시한 바 있는 공공위탁 대상사무의 선정기준 및 절차의 명시화이다. 나아가 이러한 기준과 절차에 기반하여 지방자치단체가 공공위탁을 고려할 때, 정책적 판단에 도움을 줄 수 있도록 예시적 사무를 제시하여 줄 필요가 있다. 이와 같은 매뉴얼화 작업은 지방자치단체에서 사무위탁을 포함한 공공위탁방법의 도입 및 활용에 있어 시행착오를 줄이는 것은 물론, 방향성을 제공하여 줄 수 있다는 점에서 중요하다.

둘째, 공공위탁을 지방자치단체 행정혁신의 주요수단으로 활용하기 위해서는 혁신평가의 주요 키워드로 활용하는 한편, 그 평가결과를 공시하고 공유하는 시스템이 갖추어져야 한다. 이를 위하여 지방자치단체는 부서별로 공공위탁의 활용과 성과를 분석하고, 중앙정부는 지방자치단체별 공공위탁의 활용을 비교·평가하여, 전체 공공위탁 프로세스에 지속적인 환류가 가능하도록 기능하여야 한다.

다음 비제도적인 측면의 지원조치 또한 중요하다. 이러한 점은 앞서 일본과의 비교에서도 볼 수 있듯이 지방자치단체내 조직기구나 기능상 해당 부서나 기능의 존재, 부서의 위치(본청소속인가 아니면 직속기관/사업소에 위치하는가 여부), 부서의 규모 등에 따라 이해관계자(해당공무원 및 관련 민간단체 등) 들이 스스로의 위상을 정하는 경우가 강한 우리의 행정문화 속성에 기인한다. 따라서 1차적으로는 공공위탁이 가지고 있는 부정적 인식을 개선하고, 2차적으로는 한걸음 더 나아가 공공위탁을 혁신의 적극적 수단으로 보는 조직문화의 개선이 필요하다. 첫째, 1차적으로 공공위탁의 부정적 인식개선이다. 공공위탁은 민간위탁과 달리 조직내 공무원의 입장에서는 지방자치단체의 자기 행정구역내에서의 종합행정수행의 패턴으로 인하여 자칫 해당 자치단체의 능력제한으로 보일 수 있다는 점, 공무원의 감축 등 부정적인 내부시각 등이 있으며, 조직외부의 관련단체 입장에서는 주로 관련된 이익단체를

중심으로 해당 업무에 대한 중요도 저하 내지는 소홀로 여겨지는 경우가 많다. 때문에 단체장을 비롯한 지방자치단체 구성원의 인식개선을 위한 교육 및 홍보프로그램의 마련이 필요하며, 국민적 홍보 역시 동시에 이루어져야 한다. 둘째, 앞서와 같은 부정적 인식개선 노력에 더하여 공공위탁에 대한 관점의 변화를 조직혁신문화의 한 구성요소로 확산시켜 나가야 한다. 즉 공공위탁이 지방자치단체 사무수행능력의 제한이나 소홀 등에 의한다는 수동적·소극적인 관점에서 벗어나 위탁자치단체의 입장에서는 효율과 혁신의 측면에서, 그리고 수탁자치단체의 경우 수행역량의 활용 및 수익창출의 측면에서 상호 윈-윈하는 보다 능동적·적극적인 관점에서 공공위탁에 접근할 수 있도록 지방자치단체 행정운영의 패러다임적 변화가 정착되어 나가야 할 것이다.

【참고문헌】

- 국토연구원(2013), 경제기반강화를 위한 도시재생방안, 국토연구원.
- 권오철(2011), “협력적 직접공급 방식의 재설계, 공공위탁을 중심으로”, 금창호·김병국·권오철·류영아, 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략 한국지방행정연구원.
- 금창호·김성호·김영희(2004), 지방자치단체 위임전결의 개선방안, 한국지방행정연구원.
- 길준규(2001), 공공위탁법 연구, 한국토지공법학회, 토지공법연구 제13집.
- 김명연·류지태(2000), 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향, 한국법제연구원.
- 김정훈(2009), 지방자치단체의 공공서비스 생산방식 선택에 관한 연구, 한국외국어대학교 박사학위논문.
- 송광태(2004), 지방자치단체 공공서비스의 운영성과분석, 한국지방자치학회보, 제16권 제1호.
- 신 열·오철호(2002), 지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토, 지역정책연구, 제13권 제2호.
- 여영현(2004), 시설관리의 운영주체에 따른 조직효과성 비교 : 직영, 민간위탁과 공단방식의 비교 사례를 중심으로, 한국지방공기업학회보, 창간호.
- 조승현(2005), 지방정부간 환경협력에 관한 연구, 한국사회와 행정연구, 제16권 제1호.
- 한표환·김선기·김필두(2001), 자치단체간 협력사업 활성화방안, 한국지방행정연구원.
- 황혜신·차성종(2011), 공공도서관의 운영방식 및 위탁방식에 따른 이용자 만족도 비교, 한국정책학회보, 제20권 제2호.
- 이주희(2008), 지방자치법 이론과 운영, 기문당.
- 임준홍·홍성호(2014), 2040년 읍면동 인구 추계로 본 충남의 정책과제(충남리포트 109호), 충남발전연구원.
- 중앙SUNDAY(2015.7.26.)
- 이정은·김순은(2014), “유형별 지방정부의 고령화와 향후 과제” 한국지방정부학회 학술대회, 2014년 2월.
- 박상현(2014), 강원도 농가인구 구조와 과제, 강원발전연구원.
- 통계청(2011), 장래인구추계.
- 행정자치부(2013), 지방자치단체 광역행정 업무편람.

지방자치법의 각종 법령 자료

서울시 내부자료(사무위탁관련 공문서)

Hilvert, Cheryl and David Swindell.(2013). Collaborative Service Delivery: What Every Local Government Manager Should Know. State and Local Government Review. 45(4).

總務省 自治行政局 市町村課(2014), 地方公共團體間の事務の共同處理の狀況調(2014年 7月1日 現在) 概要

広島県(2014), 事務委託の狀況(2014年 7月1日 現在)

2市2町広域連携研究会(2011), 池田市・箕面市・豊能町・能勢町における共同処理センターの運営について

日本都市センタ-(2012). 協議会・機關等の共同設置・事務の委託に新しい光を当てて.

選択する未来 委員会(2014), 目指すべき日本の未来の姿について, 内閣府

總務省(2015), 全国の定住自立圏の取組狀況(平成27年5月22日)

■ ■ Abstract

A Study of Contracting-out in between Local Governments

This study is to analyze cases of Contracting-out in between local governments in Korea and Japan. Nowadays, local government is worrying how they can improve the efficiency of service delivery system because of the continuous provision, expending policy, financial difficulty, etc. Contracting-out in between Local Governments has many merits in public service delivery, comparing to other alternative measures. Nevertheless, Korea are very few applications as compared with those of Japan(indifference about contracting-out in between Local Governments, lack of motive in the local governments, and lack of support system of the central government). In conclusion we suggest the institution approach methods(revision of the Local Government Act, contracting-out selection standards, public announcing system) and the non-institution approach methods for the contracting-out in between Local Governments

- institution approach methods
 - revision of the Local Government Act(establishing a joint organization between local governments)
 - public announcing system
 - contracting-out selection standards

- non-institution approach methods
 - improvement of organizational culture and behavior

