

건설정책리뷰 2020-13

행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의 규제영향분석 연구 - 건설위탁을 중심으로 -

홍 성 진·홍 성 호·이 보 라

2020.12

요 약

- **현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서는 민간위탁에 대한 전문성·자율성은 존중하되 민간위탁에 관한 일반적·준칙적인 기준을 위해서 민간 위탁 대상 사무, 선정기준, 계약의 체결, 지휘·감독, 처리 상황의 감사 등을 규정하고 있음.**
 - 민간위탁은 「정부조직법」 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」, 「지방자치법」 및 지방자치단체의 조례의 입법 체계를 구성하고 있음.
- **오늘날 전체 민간위탁 사무는 총 10,099개로 22,743개의 민간 기업, 전문협회 등 비영리 단체, 사회적 기업 등 제3섹터 부문에서 195,736명의 노동자들이 수행하고 있음.**
 - 전체 민간위탁 사무 가운데 지방자치단체의 사무가 건수 기준 87.2%(8,807개), 예산 기준 65%(5조 1,748억원)에 해당하여 다수를 차지하고 있음.
 - 정부조직법, 지방자치법, 개별 법령 및 조례에 근거하여 수행되며, 사무 관련 권한 있는 주관부처(기관)가 대부분 명확히 규정되어 있음.
- **건설위탁 사무는 「건설산업기본법」에 따라 민간위탁이 이루어지는데, 시공능력평가 업무가 대표적이라고 할 수 있으며, 대한건설협회, 대한전문건설협회 등 기관별로 다수의 인력이 오랜 기간 경험하고 축적한 전문지식을 활용하여 수행됨.**
 - 시공능력평가는 발주자가 적정한 건설사업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 건설사업자의 건설공사 실적, 자본금, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준 등에 대한 평가를 말하며, 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무임.
 - 시공능력평가 업무는 공사실적자료, 재무제표, 건설기술자, 신인도항목에 대하여 수탁기관이 온·오프라인으로 2회 이상 검토하며 이에 대하여 국토교통부 감사부서의 실질 감사 및 주무부서의 사전검증을 받고 있음.
- **이러한 상황에서 2020. 06. 26. 정부(행정안전부)는 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」(안)을 발의하였으며, 2020. 11. 17. 국회(이은주 정의당 대표발의)에서도 유사한 내용의 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」(안)(이하 ‘제정안’)을 발의하였음.**
 - 정부 및 이은주 의원은 무분별한 민간위탁 및 관리 소홀, 위탁대상 사무 및 수탁기관 선정의 부적절, 「정부조직법」 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」의 민간위탁사무 규율의 한계를 이유로 별도의 법률 제정이 필요하다는 입장임.

■ 제정안은 현행 「건설산업기본법」에 따른 건설위탁 등 민간 위탁 사무를 수행하는 전체 수탁기관 및 근로자의 직업선택의 자유 등 기본권을 침해할 수 있기 때문에 규제영향분석이 필요함.

- 규제영향분석은 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말함(「행정규제기본법」 제2조 제1항 제5호).
- 규제영향분석은 국회에 제출·발의된 법률안, 입법 예고된 정부의 법률 제·개정안, 주요 현행 법률, 대통령령·총리령·부령 및 위임 받은 고시, 조례·규칙 등 모든 신설 또는 강화되는 행정규제가 그 대상이 될 수 있음.

■ 법률안에 대한 규제영향분석은 법제처 「법령입안·심사기준」과 궤를 같이 하여 규제의 필요성, 규제의 적정성, 규제의 실효성을 중심으로 이루어짐.

- 규제의 필요성은 규제의 신설이나 강화를 통해 해결하려고 하는 문제의 사회·경제적 배경 및 현황자료를 통하여 정부 및 국회의 입법 필요성을 검토함.
- 규제의 적정성은 헌법의 원칙인 비례의 원칙을 통하여 목적과 수단 사이의 비례성을 심사함.
- 규제의 실효성은 법률안의 절차적·실체적 합리성과 정당성에 관한 헌법상의 적법절차의 원칙을 통하여 규제의 준수가능성 및 집행가능성을 검토함.

■ 제정안에 대한 규제영향분석 결과 규제의 필요성, 규제의 적정성, 규제의 실효성이 부족하다고 판단됨.

- (필요성) 「정부조직법」 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 등 이미 체계화된 현행 민간위탁 법제에서 특정 사례를 일반화하거나 규제의 필요성과 무관한 자기모순적 규율을 하고 있음.

* ex) 특정 법정 위탁 사례를 문제로 제시하면서 민간위탁 대상기관 선정 기준에서 법정위탁 제외

- (적정성) 제정안은 동일한 업무에 대하여 수탁기관에 대한 관리·감독, 감사, 성과평가, 종합평가의 과잉규제를 하고 있으며, 기존 근로자가 부담해야 하는 직업수행의 기회 상실 등 법익의 균형성을 잃고 있음.
- (실효성) 전체 민간위탁 사무 가운데 절대적 다수를 차지하는 지방자치단체의 민간위탁 사무를 제외하고 있고, 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회 구성의 불명확성 및 권한을 광범위하게 인정하고 있으며, 건설위탁 사무와 같이 전문성·특수성·연속성이 있는 민간위탁사무 수행을 저해하고 있음.

- 따라서 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서 관리·감독 및 감사의 집행력을 제고할 수 있는 가이드라인을 마련하여 민간위탁의 장점을 극대화할 필요가 있음.
- 그럼에도 입법자는 직업선택의 자유와 관련하여 수익적인 성격의 입법, 자격제도, 입법정책으로 결정할 사항 등에 대해서는 광범위한 입법형성의 자유를 갖기 때문에 제정안을 존중하고자 함.
- 다만, 입법자의 입법형성의 자유는 무제한적인 것이 아니고, 헌법 제37조 제2항이 정한 기본권 제한의 한계 내에서 그 제한의 목적이 헌법상 정당해야하기 때문에 다음과 같은 기준 및 대안이 마련되어야 함.

① 규제의 필요성을 위한 입법목적의 정합성 확보

- 정부안에 따라 행정능률의 향상 및 사무운영의 적정성과 책임성을 확보하는 데에 이바지함을 목적으로 함.

② 규제의 적정성 확보를 위한 평가수단 및 민간수탁기관 근로자 보호

- 행정안전부의 수탁기관에 대한 종합평가를 삭제함.
- “「근로기준법」 제23조 및 제24조에도 불구하고 운영위원회의 심의를 거쳐 정당한 사유가 없는 한 기존에 민간위탁의 상시 업무를 수행한 근로자들의 고용을 승계하여야 한다”는 내용으로 고용승계를 강화함.

③ 규제의 실효성 보장을 위한 민간위탁 사무 관리·운영

- 이은주 의원안에 따라 민간위탁의 범위에 지방자치단체의 민간위탁 사무를 포함함.
- ‘민간위탁심의회위원회’ 및 ‘민간위탁운영위원회’의 구성으로 민간위탁과 관련된 시민단체에서 추천하는 사람으로 범위를 한정함.
- ‘민간위탁운영위원회의 수탁기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출’은 삭제함.
- 건설위탁 사무와 같이 전문성·특수성·연속성의 특성을 갖는 민간위탁 사무의 실효적 수행을 위해서는 경쟁 도입이 어려운 민간위탁사무는 공개모집의 예외를 법률에서 명문화함.

목 차

I. 서론	1
II. 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의 개관	3
1. 제안 이유	3
2. 주요 내용	4
III. 민간위탁 법제의 주요 내용 및 건설위탁의 현황	7
1. 민간위탁 법제의 주요 내용	7
2. 건설위탁의 현황	10
IV. 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의 규제영향분석	16
1. 규제영향분석 일반론	16
2. 규제영향분석에 따른 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안 평가	20
V. 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의 대안(결론에 같음하여)	35
1. 제1안: 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」의 집행력 제고를 통한 민간위탁의 운영 및 관리	35
2. 제2안: 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의 대안 마련	36
참고문헌	44
부록1 행정사무의 민간위탁에 관한 법률(대안)	45
부록2 영국의 사업이전(고용보호)규칙(TUPE)	51

I. 서론

- 현행 민간위탁은 「정부조직법」 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」, 「지방자치법」 및 지방자치단체의 조례의 입법 체계를 구성하고 있음.
 - 민간위탁은 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말함(「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조).
- 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 민간위탁에 대한 전문성·자율성은 존중하되 민간위탁에 관한 일반적·준칙적인 기준의 제정 필요성에 따라 민간 위탁 대상 사무, 선정기준, 계약의 체결, 지휘·감독, 처리 상황의 감사 등을 규정하고 있음.
- 이에 따른 전체 민간위탁 사무는 총 10,099개로 22,743개의 민간 기업, 전문협회 등 비영리 단체, 사회적 기업 등 제3섹터 부문에서 195,736명의 노동자들이 수행하고 있음.
 - 전체 민간위탁 사무 가운데 지방자치단체의 사무가 건수 기준 87.2%(8,807개), 예산 기준 65%(5조 1,748억원)에 해당하여 다수를 차지하고 있음.
 - 정부조직법, 지방자치법, 개별 법령 및 조례에 근거하여 수행되며, 사무 관련 권한 있는 주관부처(기관)가 대부분 명확히 규정되어 있음.
- 건설위탁 사무는 「건설산업기본법」에 따라 민간위탁이 이루어지는데, 시공능력평가 업무가 대표적이라고 할 수 있으며, 대한건설협회, 대한전문건설협회 등 기관별로 다수의 인력이 오랜 기간 경험하고 축적한 전문지식을 활용하여 수행됨.
 - 시공능력평가는 발주자가 적정한 건설사업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 건설사업자의 건설공사 실적, 자본금, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준 등에 대한 평가를 말하며, 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무임.
 - 시공능력평가 업무는 공사실적자료, 재무제표, 건설기술자, 신인도항목에 대하여 수탁기관이 온·오프라인으로 2회 이상 검토하며 이에 대하여 국토교통부 감사부서의 실질 감사 및 주무부서의 사전검증을 받고 있음.
- 이러한 상황에서 2020. 06 26. 정부(행정안전부)는 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」

(안)을 발의하였으며, 2020. 11. 17. 국회(이은주 정의당 대표발의)에서도 유사한 내용의 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」(안)(이하 ‘제정안’)을 발의하였음.

- 정부안은 제20대 국회(2017. 04. 13)에서도 동일한 내용으로 既발의되었으나, 임기 만료 폐기되었음.

○ 제정안은 행정안전부에 민간위탁심의위원회를, 민간위탁하려는 행정기관에 민간위탁운 영위원회를 각각 설치하도록 하고, 수탁기관은 법정위탁을 제외한 공개모집을 원칙으로 하며, 법령에서 수탁기관을 구체적으로 특정한 경우 수탁기관의 변경 등에 관한 재검토 기한을 두도록 하는 등 민간위탁의 운영 및 관리에 관한 사항을 체계적으로 정립하는 것을 제안이유로 하고 있음.

- 정부 및 이은주 의원은 무분별한 민간위탁 및 관리 소홀, 위탁대상 사무 및 수탁기관 선정의 부적절, 「정부조직법」 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」의 민간위탁 사무 규율의 한계를 이유로 별도의 법률 제정이 필요하다는 입장임.

○ 제정안은 현행 「건설산업기본법」에 따른 건설위탁 등 민간 위탁 사무를 수행하는 전체 수탁기관 및 근로자의 직업선택의 자유 등 기본권을 침해할 수 있기 때문에 규제영향분석이 필요함.

- 규제영향분석은 규제에 의하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말함(「행정규제기본법」 제2조 제1항 제5호).

○ 규제영향분석은 국회에 제출·발의된 법률안, 입법 예고된 정부의 법률 제·개정안, 주요 현행 법률, 대통령령·총리령·부령 및 위임 받은 고시, 조례·규칙 등 모든 신설 또는 강화되는 행정규제가 그 대상이 될 수 있음.

○ 법률안에 대한 규제영향분석은 법제처 「법령입안·심사기준」과 궤를 같이 하여 규제의 필요성, 규제의 적정성, 규제의 실효성을 중심으로 이루어짐.

- 규제의 필요성은 규제의 신설이나 강화를 통해 해결하려고 하는 문제의 사회·경제적 배경 및 현황자료를 통하여 정부 및 국회의 입법 필요성을 검토함.

- 규제의 적정성은 헌법의 원칙인 비례의 원칙을 통하여 목적과 수단 사이의 비례성을 심사함.

- 규제의 실효성은 법률안의 절차적·실체적 합리성과 정당성에 관한 헌법상의 적법절차의 원칙을 통하여 규제의 준수가능성 및 집행가능성을 검토함.

○ 본 연구는 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」(안)에 대한 규제영향분석을 실시하고 그에 따른 개선 방안을 도출함으로써 민간위탁의 전문성·자율성·책임성을 확립할 수 있는 대안을 제시하는 것을 목적으로 함.

II. 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의 개관

1. 제안 이유

1) 행정안전부(안)

- 행정사무 민간위탁제도의 무분별한 운영을 방지하고 일관되고 체계적으로 민간위탁을 관리하기 위하여 행정안전부에 민간위탁심의위원회를, 민간위탁하려는 행정기관에 민간위탁운영위원회를 각각 설치하도록 하고, 수탁기관은 원칙적으로 공개모집을 통하여 선정하도록 하며, 법령에서 수탁기관을 구체적으로 특정한 경우 수탁기관의 변경 등에 관한 재검토기한을 두도록 하는 등 민간위탁의 운영 및 관리에 관한 사항을 체계적으로 정립하려는 것임.

2) 이은주 의원 대표발의(안)

- 민간위탁 사무의 선정 및 타당성 심사, 수탁기관 선정 절차, 관리·감독 및 민간위탁 근로자의 근로조건 보호, 민간위탁 평가와 재직영화 절차 등에 필요한 사항을 정함으로써 민간위탁 오남용을 방지하고 공공사무의 공공성과 책임성을 보장하며 민간위탁의 운영 및 관리에 관한 사항을 체계적으로 정립하려는 것임.

3) 검 토

- 행정안전부안(이하 ‘정부안’) ‘민간위탁의 운영 및 관리’를 제안 이유로 하고 있으나, 이은주 의원 대표발의(안)(이하 ‘이은주 의원안’)은 ‘민간위탁 근로자의 근로조건 보호’를 주요 제안 이유로 하고 있음.¹⁾

1) 법률의 내용이 동일하거나 유사한 경우 ‘제정안’이라는 표현을 사용함.

2. 주요 내용

1) 행정안전부(안)

- 민간위탁위원회 및 민간위탁운영위원회의 설치 등(안 제4조부터 제7조까지), 민간위탁 기본계획 및 시행계획의 수립(안 제8조 및 제9조), 수탁기관의 선정(안 제11조), 수탁기관 선정 결과 등의 공개(안 제14조), 관리·감독(안 제18조), 종합평가(안 제21조), 법정 위탁의 재검토기한 명시(안 제23조) 등을 규정하고 있음.

2) 이은주 의원 대표발의(안)

- 민간위탁심의위원회, 민간위탁운영위원회의 설치 및 민간위탁 사전심사제의 실시(안 제4조, 제6조 및 제11조), 민간위탁 기본계획 및 시행계획의 수립(안 제8조 및 제9조), 민간위탁근로자보호협의회의 구성(안 제10조), 수탁기관의 선정(안 제12조), 수탁기관 선정 결과 등의 공개(안 제15조), 민간위탁 타당성 심사(안 제18조), 관리·감독(안 제19조), 종합평가(안 제22조), 법정위탁의 재검토기한 명시(안 제24조), 민간위탁 노동자 보호(안 제6장) 등을 규정하고 있음.

3) 법률(안) 비교·검토

- 정부안과 이은주 의원안은 그 목적 및 내용에 있어 대동소이한 사항을 규정하고 있음.
- 다만, 이은주 의원안은 ‘민간위탁 근로자의 근로조건 보호’를 추가적인 제안 이유로 하고 있기 때문에 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회의 위원으로 ‘전국단위 노동조합에서 추천하는 사람’을 규정하고 있고, ‘민간위탁근로자보호협의회의 구성’에 관한 사항을 규율하고 있음.

- 이 밖에 법률안 제6장 ‘민간위탁 노동자 보호’에 관한 편제를 별도로 두어 민간위탁 근로자의 보호 등, 재하도급 등의 금지, 계약금액의 조정, 노무비 구분관리 및 지급확인에 관한 사항을 규율하고 있음.

- 정부안과 이은주 의원안의 주요 내용을 비교하면 다음과 같음.

구분	정부(안)	이은주 의원(안)
제안이유	행정사무 민간위탁제도의 무분별한 운영을 방지하고 일관되고 체계적으로 민간위탁을 관리하기 위하여 행정안전부에 민간위탁심의위원회를, 민간위탁하려는 행정기관에 민간위탁운영위원회를 각각 설치하도록 하고, 수탁기관은	민간위탁 사무의 선정 및 타당성 심사, 수탁기관 선정 절차, 관리·감독 및 민간위탁 근로자의 근로조건 보호, 민간위탁 평가와 재직영화 절차 등에 필요한 사항을 정함으로써 민간위탁 오남용을 방지하고 공공사무의 공공성과 책임

구분	정부(안)	이은주 의원(안)
	원칙적으로 공개모집을 통하여 선정하도록 하며, 법령에서 수탁기관을 구체적으로 특정한 경우 수탁기관의 변경 등에 관한 재검토기한을 두도록 하는 등 민간위탁의 운영 및 관리에 관한 사항을 체계적으로 정립	성을 보장하며 민간위탁의 운영 및 관리에 관한 사항을 체계적으로 정립하려는 것임
주요 내용	- 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회의 설치 등(안 제4조부터 제7조까지) - 민간위탁과 관련된 정책을 정부 전체의 종합적인 관점에서 일관성 있게 수립·추진하기 위하여 행정안전부에 민간위탁심의위원회를 두고, 민간위탁 사무의 공정하고 합리적인 운영을 위하여 각 위탁기관 소속으로 민간위탁운영위원회를 두며, 각 위원회의 위원은 변호사·공인회계사 등의 자격을 가진 사람 또는 시민단체에서 추천하는 사람 등 중에서 행정안전부장관 또는 각 사무를 위탁한 행정기관의 장 등이 임명하거나 위촉하도록 함.	- 민간위탁심의위원회, 민간위탁운영위원회의 설치 및 민간위탁 사전심사제의 실시(안 제4조, 제6조 및 제11조) - 민간위탁 정책을 종합적이며 일관적으로 추진하고 남용을 방지하기 위해 행정안전부에 민간위탁심의위원회를 두고, 민간위탁 사무의 공정하고 합리적인 운영을 위하여 각 위탁기관 소속으로 민간위탁운영위원회를 두고, 각 위원회의 위원은 변호사·공인회계사 등의 자격을 가진 사람, 전국단위 노동조합에서 추천하는 사람, 시민단체에서 추천하는 사람 등 중에서 행정안전부장관 또는 각 사무를 위탁한 행정기관의 장 등이 임명하거나 위촉하도록 함.
	- 민간위탁 기본계획 및 시행계획의 수립(안 제8조 및 제9조) - 행정안전부장관은 민간위탁 사무 운영의 책임성을 보장하기 위하여 5년마다 민간위탁 운영의 기본목표와 중장기 추진방향 등을 포함한 민간위탁 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 위탁기관은 기본계획에 따라 소관 사무에 관한 민간위탁 시행계획을 매년 수립·시행하도록 함.	- 민간위탁 기본계획 및 시행계획의 수립(안 제8조 및 제9조) - 행정안전부장관은 민간위탁 사무 운영의 책임성을 보장하기 위하여 5년마다 민간위탁 운영의 기본목표와 중장기 추진방향 등을 포함한 민간위탁 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 위탁기관은 기본계획에 따라 소관 사무에 관한 민간위탁 시행계획을 매년 수립·시행하도록 함.
	-	- 민간위탁근로자보호협의회의 구성(안 제10조) - 위탁기관이 수탁기관 및 수탁기관 근로자간 협의회를 10인 내에서 3자 동수로 구성해 분기별 정기회의를 통해 민간위탁 근로자들의 근로조건과 작업환경 산업안전보건에 대한 사항을 협의하도록 하며 위원의 선출 임기, 권한, 운영절차는 행정안전부령으로 정함.
	- 수탁기관의 선정(안 제11조) - 행정기관은 법령에서 수탁기관의 명칭 등을 구체적으로 특정한 경우를 제외하고는 수탁기관을 공개모집하도록 하고, 민간위탁 사무의 전문성·특수성 등으로 인하여 경쟁 도입이 어려운 경우 등에는 모집 대상을 제한할 수 있도록 함. - 수탁기관 선정 결과 등의 공개(안 제14조) - 민간위탁 사무의 성질상 공개가 적절하지 아니한 경우를 제외하고는 위탁기관은 수탁기관의 선정 결과 등을 위탁기관의 인터넷 홈페이지에 공개하도록 함.	- 수탁기관의 선정(안 제12조) - 행정기관은 법령에서 수탁기관의 명칭 등을 구체적으로 특정한 경우를 제외하고는 수탁기관을 공개모집하도록 하고, 민간위탁 사무의 전문성·특수성 등으로 인하여 경쟁 도입이 어려운 경우 등에는 모집 대상을 제한할 수 있도록 함. - 수탁기관 선정 결과 등의 공개(안 제15조) - 민간위탁 사무의 성질상 공개가 적절하지 아니한 경우를 제외하고는 위탁기관은 수탁기관의 선정 결과 등을 위탁기관의 인터넷 홈페이지에 공개하도록 함.
	-	- 민간위탁 타당성 심사(안 제18조) - 민간위탁 실시 후 5년이 경과하면 민간위탁 운영위원회는 타당성 심사를 거쳐 위탁 지속 여부를 심의하도록 함

구분	정부(안)	이은주 의원(안)
	• 관리·감독(안 제18조) - 위탁기관은 민간위탁 사무의 처리에 대하여 수탁기관을 관리·감독하고, 수탁기관이 위탁계약 내용을 위반하는 경우 위탁계약을 해제 또는 해지할 수 있도록 하며, 위탁기관은 관리·감독의 결과를 연 1회 행정안전부장관에게 제출하도록 함.	• 관리·감독(안 제19조) - 위탁기관은 민간위탁 사무의 처리에 대하여 수탁기관을 관리·감독하고, 수탁기관이 위탁계약 내용을 위반하는 경우 위탁계약을 해제 또는 해지할 수 있도록 하며, 위탁기관은 관리·감독의 결과를 연 1회 행정안전부장관에게 제출하도록 함.
	• 종합평가(안 제21조) - 행정안전부장관은 위탁기관의 민간위탁 운영 및 수탁기관에 대한 관리·감독 등에 대하여 종합평가를 하고, 그 종합평가 결과를 위탁기관에 통보하며, 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있음.	• 종합평가(안 제22조) - 행정안전부장관은 위탁기관의 민간위탁 운영 및 수탁기관에 대한 관리·감독 등에 대하여 종합평가를 하고, 그 종합평가 결과를 위탁기관에 통보하며, 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있음.
	• 법정위탁의 재검토기한 명시(안 제23조) - 위탁기관은 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 법정위탁의 경우 재검토기한을 설정하여 해당 법령에 규정하도록 하고, 위탁기관은 재검토기한이 만료되기 90일 전까지 수탁기관의 변경 등에 대하여 민간위탁운영위원회의 심의를 거치도록 함.	• 법정위탁의 재검토기한 명시(안 제24조) - 위탁기관은 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 법정위탁의 경우 재검토기한을 설정하여 해당 법령에 규정하도록 하고, 위탁기관은 재검토기한이 만료되기 90일 전까지 수탁기관의 변경 등에 대하여 민간위탁운영위원회의 심의를 거치도록 함.
		• 민간위탁 노동자 보호(안 제6장) - 위탁기관은 계약체결시 민간위탁의 상시 업무를 수행하는 근로자의 고용을 승계하고, 행정안전부령으로 정한 근로조건 보호지침을 준수할 약속서를 제출하며, 노동3권 행사 등 단체협약상 노동조합 활동을 보장하고, 위탁업무의 재하도급을 금지하며, 노무비를 구분하여 관리하며, 수탁기관은 위탁기관으로부터 청구를 받은 날로부터 5일 이내에 수탁기관의 노무비 전용계좌로 노무비를 지급하여, 임금지급을 보장함

Ⅲ. 민간위탁 법제의 주요 내용 및 건설위탁의 현황

1. 민간위탁 법제의 주요 내용

1) 현행 민간위탁 법제의 체계

- 민간위탁의 일반적 법률상 근거로는 「정부조직법」과 「지방자치법」이 있음.²⁾
- 「정부조직법」에서는 “행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”고 규정(법 제6조 제3항).
 - 「지방자치법」에서는 “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”고 규정(법 제104조 제3항).
- 「정부조직법」 및 「지방자치법」에 따른 민간위탁을 구체화하기 위하여 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 및 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 등 조례에서 민간위탁의 정의, 기준, 계약 체결, 관리·감독 등을 규율하고 있음.

2) 현행 민간위탁 법제에 따른 민간위탁 방식

- 민간위탁이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말함(「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(이하 “영” 제2조).
- 행정기관은 민간수탁기관을 선정하려는 경우에는 다른 법령에서 정한 경우를 제외하고는 공개모집을 원칙으로 하되, 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 관계 법령에 위배되지 아니하는 범위에서 민간수탁기관의 자격을 제한할 수

2) 김대인, “미국의 민간위탁법제에 대한 연구”, 공법학연구 제15권 제4호, 한국비교공법학회, 2014, 318면.

있음(영 제12조 제2항).

- 공개모집 원칙은 1999. 12. 31. 신설된 내용으로서 공개모집을 통한 민간수탁기관 선정 이후 계약을 체결하는 규정이 함께 도입되었음.

○ 이러한 공개모집 원칙 규정에 따라 민간위탁은 법정위탁과 지정위탁으로 구분됨.

- 법정위탁은 행정기관의 사무 중 위탁할 사무의 종류와 수탁자의 명칭을 법령에서 정하는 방식을 말함.³⁾⁴⁾
- 지정위탁은 법령에 위탁의 근거를 두고 이에 근거하여 행정기관과 수탁기관의 계약 또는 행정기관이 수탁기관을 지정함으로써 성립하는 방식을 말함.⁵⁾⁶⁾

3) 현행 민간위탁 법제의 주요 내용

① 민간위탁의 기준

- 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁할 수 있음(영 제11조).
 - 단순 사실행위인 행정작용
 - 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
 - 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무
 - 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무

② 민간위탁 대상기관의 선정기준

- 행정기관은 민간위탁할 대상기관을 선정할 때에는 인력과 기구, 재정 부담 능력, 시설과 장비, 기술 보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역 간 균형 분포 등을 종합적으로 검토하여 적절한 기관을 수탁기관으로 선정하여야 함.

3) 신상민, “행정사무의 민간위탁에 관한 행정법적 고찰”, 법학논총 제32집, 송실대학교 법학연구소, 2014, 13면.

4) 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 시행령」 제29(권한의 위탁) ① 행정안전부장관은 법 제38조 제1항에 따라 다음 각 호의 업무를 「국가정보화 기본법」 제14조에 따른 한국정보화진흥원에 위탁한다.

5) 최철호, “행정권한의 민간위탁에 관한 법적기준의 설정과 한계”, 법학논총 제20집, 송실대학교 법학연구소, 2008, 8면.

6) 「산업안전보건법」 제165조(권한의 위임·위탁) ② 고용노동부장관은 이 법에 따른 업무 중 다음 각 호의 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라공단 또는 대통령령으로 정하는 비영리법인 또는 관계 전문기관에 위탁할 수 있다.

- 행정기관은 민간수탁기관을 선정하려는 경우에는 다른 법령에서 정한 경우를 제외하고는 공개모집을 하여야 함.
 - 다만, 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 관계 법령에 위배되지 아니하는 범위에서 민간수탁기관의 자격을 제한할 수 있음.
- 행정기관은 행정사무를 민간위탁하는 경우에는 사무 처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 마련하여야 함(영 제12조).

③ 계약의 체결

- 행정기관은 민간수탁기관이 선정되면 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하여야 함.
- 행정기관은 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결할 때에는 계약 내용에 민간위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간수탁기관의 의무, 계약 위반 시의 책임과 그 밖에 필요한 사항을 포함하여야 함(영 제13조).

④ 지휘·감독

- 위탁기관은 민간위탁사무의 처리에 대하여 민간수탁기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 민간위탁사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있음.
- 위탁기관은 민간수탁기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있음.
- 위탁기관은 민간수탁기관의 사무 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있음.
 - 이 경우 취소 또는 정지의 사유를 문서로 민간수탁기관에 통보하고 사전에 의견 진술의 기회를 주어야 함(영 제14조).

⑤ 감사

- 위탁기관의 장은 민간위탁사무의 처리 결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하여야 함.
- 위탁기관의 장은 감사 결과 민간위탁사무의 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 대하여 적절한 시정조치를 할 수 있고, 관계 임원과 직원에 대해서는 문책을 요구할 수 있음(영 제16조).

2. 건설위탁의 현황

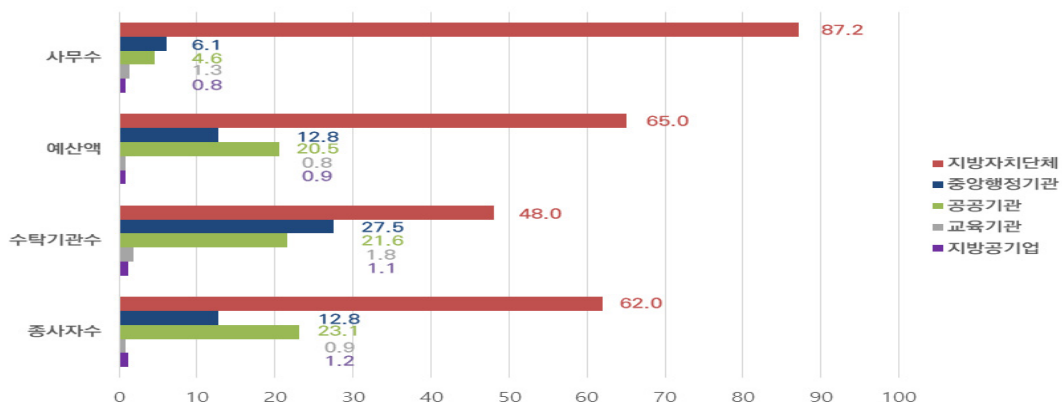
1) 민간위탁 전체 현황

- 2018년 고용노동부는 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 관련 민간위탁 정책추진 방향’과 관련하여 민간위탁 전수실태조사를 실시하였음.

① 행정기관의 민간위탁 현황

- 현행 민간위탁 사무는 사회복지, 문화체육관광, 위생·방역 등 보건, 상하수도 등 환경, 일반공공행정분야 등 행정 전 영역에서 활용되고 있음.
- 민간 위탁 사무 수는 10,099개 수탁기관 22,743개, 종사자 195,736명, 예산 79,613억원임
- 전체 민간위탁 사무 가운데 지방자치단체의 사무가 전수 기준 87.2%(8,807개), 예산 기준 65%(5조 1,748억원)에 해당하여 가장 많은 비중을 차지하고 있음.
 - 중앙행정기관은 법령에 근거한 검사등록신고·교육 등의 단순행정처리 업무가 대부분이나 일부 예산에 의해 민간위탁도 있음.⁷⁾
 - 공공기관은 위임받은 사무를 재위탁하는 사무가 많으며 정비분야, 콜센터 등 사무도 다수 포함되어 있음.
 - 지방공기업은 주차장 관리(32건), 임대주택관리(7건) 등 시설물 관리 사무가 대부분임.
 - 교육기관은 체험센터 운영 등 일시간절적 사업(31개)이나 폐기물처리 등 교육기관의 자체 수요에 대응(5개)하는 사무가 다수를 차지하고 있음.

〈그림 1〉 행정기관의 민간위탁 현황 및 비중



7) 고용노동부 취업성공패키지(1,221억원, 수탁기관 626개, 종사자 2,396명) 등을 말함.

② 민간위탁 사무 분야 및 유형

- 민간 위탁 사무 분야는 어린이집, 사회복지관, 아이돌봄, 치매안심센터 등 사회복지사무가 47.2%(4,769개)로 가장 많음.
- 문화시설·스포츠센터 등 문화·체육·관광이 9.2%(926개), 위생·방역 등 보건 7.9%(799개), 상하수도 등 환경 6.6%(672개), 진로체험·교육상담 등 교육 5.3%(534개)의 순서로 대부분 대국민 공공서비스를 제공하고 있음.

〈표 1〉 민간위탁 사무 분야 및 유형

구분	사무수(건, %)	종사자수(명, %)	예산(억원, %)
사회복지	4,769(47.2)	72,552(37.1)	22,182(27.9)
문화·체육·관광	926(9.2)	10,955(5.6)	7,031(8.8)
보건	799(7.9)	16,464(8.4)	2,202(2.8)
환경	672(6.6)	14,466(7.4)	14,328(18.0)
일반공공행정분야	668(6.6)	20,820(10.6)	4,465(5.6)
교육	534(5.3)	6,207(3.2)	2,296(2.9)
공공질서 및 안전	420(4.2)	3,168(1.6)	878(1.1)
교통 및 물류	281(2.8)	7,060(3.6)	4,272(5.4)
폐기물	268(2.7)	13,894(7.1)	9,857(12.4)
산업통상·중소기업	226(2.2)	6,731(3.4)	5,777(7.3)
농림	219(2.2)	1,957(1.0)	823(1.0)
지역개발	92(0.9)	618(0.3)	435(0.5)
해양수산	74(0.7)	730(0.4)	527(0.6)
콜센터	65(0.6)	4,734(2.4)	1,525(1.9)
통신	32(0.3)	6,094(3.1)	2,304(2.9)
과학기술	29(0.3)	177(0.1)	112(0.1)
재정·세재·금융	10(0.1)	8,081(4.1)	177(0.2)
국방	9(0.1)	1,000(0.5)	370(0.5)
통일·외교	6(0.1)	28(0.1)	52(0.1)
합계	10,099(100)	195,736(100)	79,613(100)

- 민간 위탁 사무 유형은 사무위탁이 64.2%(4,145개)이나 시설위탁(35.8%, 2,316개)도 상당한 비중을 차지하고 있음.
- 중앙행정기관과 공공·교육기관은 사무위탁이 대부분이나, 주민생활과 밀접한 자치단체나 지방공기업은 시설위탁 비중이 높음.

③ 예산지원 여부

- 대부분 민간위탁 사무(84.7%, 5,473개)가 예산 지원을 받고 있고, 중앙행정기관과 지방공기업은 자체수입으로 충당하는 비중이 높음.

- 중앙행정기관의 예산미지원형(49.8%)은 인증·등록 등 법정위탁에 대한 수수료 등으로 예산을 지원하지 않음.
- 지방공기업의 예산미지원형(51.8%)은 공영주차장(31건) 등 수익창출 사무가 상대적으로 다수를 차지하고 있음.

〈표 2〉 민간위탁의 예산 지원 현황

구분	중앙행정기관	지방자치단체	공공기관	교육기관	지방공기업
예산지원형	308(50.2)	4,560(88.2)	437(94.2)	127(97.7)	41(48.2)
예산미지원형	305(49.8)	609(11.8)	27(5.8)	3(2.3)	44(51.8)
합계	613(100)	5,169(100)	464(100)	130(100)	85(100)

④ 위탁방식과 수탁기관

- 위탁형식은 경쟁위탁(58%, 3,750개) 비율이 가장 높으며, 수의계약(29.1%, 1,878개), 법령에 따른 법정위탁(12.9%, 833개)도 상당한 수준임.

〈표 3〉 민간위탁의 위탁방식

구분	중앙행정기관	지방자치단체	공공기관	교육기관	지방공기업
법정위탁	140(22.9)	678(13.1)	6(1.3)	8(6.2)	1(1.2)
경쟁위탁	197(32.1)	3,107(60.1)	321(69.2)	59(45.4)	66(77.6)
수의계약	276(45.0)	1,384(26.8)	137(29.5)	63(48.4)	18(21.2)
합계	613(100)	5,169(100)	464(100)	130(100)	85(100)

- 수탁기관은 비영리(10,961개, 48.2%)와 사회적 경제 기업(1,266개, 5.6%)이 절반(53.8%) 이상임
- 대부분의 민간위탁 사무는 상시·지속적 업무(92.8%)이나 경쟁위탁 제도, 주기적 평가에 따른 일몰 또는 예산의 변동 가능성 때문에 고용승계 규정이 없는 경우가 대다수(75.5%)를 차지하고 있음.

⑤ 소 결

- 민간위탁 사무는 총 10,099개로 일반행정, 공공질서, 교육, 환경, 사회복지, 해양수산, 교통물류, 과학기술 등 행정 전 영역에서 활용되고 있음.
 - 수탁기관은 22,743개의 민간 기업, 전문협회 등 비영리 단체, 사회적 기업 등 제3섹터 부문에서 195,736명의 노동자들이 수행하고 있음.

- 전체 민간위탁 사무 가운데 지방자치단체의 사무가 건수 기준 87.2%(8,807개), 예산 기준 65%(5조 1,748억원)에 해당하여 다수를 차지하고 있음.
- 정부조직법, 지방자치법, 개별 법령 및 조례에 근거하여 수행되며, 사무 관련 권한 있는 주관부처(기관)가 대부분 명확히 규정되어 있음.
 - 도로·하천, 역사 등 공공용재산(公共用財産)의 유지·관리나 국민의 복지, 문화, 환경 등 공공서비스와 관련된 업무가 대부분임.
- 민간 위탁사무 관련 수탁기관은 전문성이 높고, 비영리단체가 절반(48.2%)을 차지하는 등 공익성도 갖추고 있음.⁸⁾

2) 건설위탁의 근거 및 현황

① 건설위탁의 근거 법령 및 기준

- 「건설산업기본법」은 국토교통부장관의 권한 중 다음의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관이 지정하는 기관에 위탁할 수 있다고 규정하고 있음(법 제91조 제3항).
 - 법 제9조에 따른 건설업 등록 신청의 접수 및 신청 내용의 확인
 - 법 제9조의2에 따른 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩의 기재 사항 변경신청의 접수 및 신청 내용의 확인
 - 법 제17조에 따른 건설업의 양도, 법인 합병 및 상속에 대한 신고의 접수 및 신고 내용의 확인
 - 법 제23조에 따른 건설사업자의 시공능력 평가 및 건설공사 실적 등의 접수, 내용의 확인 및 관계 자료 제출의 요청
 - 법 제23조의2에 따른 건설사업관리자의 건설사업관리능력 평가 및 건설사업관리 실적 등의 접수 및 내용의 확인
 - 법 제24조에 따른 건설산업정보 종합관리체계의 구축·운영 등
 - 법 제25조 제5항에 따른 별점의 종합관리
 - 법 제29조의3에 따른 하도급 참여제한 처분 사실의 게재 및 관리
 - 법 제49조에 따른 건설사업자에 대한 실태조사 중 등록기준에 적합한지를 판단하기

8) 이상의 내용은 국무조정실 보도자료, “공공부문 정규직 전환 86.3%(1단계), 민간위탁 분야에도 고용안정 추진”, 2019. 02. 27.

위한 자료의 제출 요청, 그 내용의 확인 및 그 밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정
한 사항의 확인 등

- 국토교통부장관이 지정하는 위탁기관은 다음의 기관으로서 위탁업무를 수행할 수 있는
인력과 장비를 갖춘 기관으로 하도록 규정하고 있음(시행령 제87조 제2항).
 - 법 또는 「에너지이용 합리화법」에 따라 설립된 협회
 - 공제조합
 - 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의하여 설립된 정부출연
연구기관으로서 건설산업에 관한 연구를 수행하는 기관
 - 건설사업관리의 활성화를 위하여 「민법」에 따라 국토교통부장관의 허가를 받아 설립
된 법인
 - 건설산업정보종합관리체계의 구축·운영을 위하여 「민법」에 따라 국토교통부장관의
허가를 얻어 설립된 법인
 - 건설 관련 단체 간의 협력 증진 등을 위하여 「민법」에 따라 국토교통부장관의 허가를
받아 설립된 법인
- 국토교통부장관은 위탁기관을 지정하는 경우에는 위탁한 업무의 내용 및 처리방법 기타
필요한 사항을 정하여 관보에 고시하도록 규정하고 있음(시행령 제87조 제3항).
- 시공능력평가·공시에 관한 권한을 위탁받은 기관 및 건설사업관리능력의 평가·공시에
관한 권한을 위탁 받은 기관은 위탁업무의 처리결과를 공시일부터 5일 이내에 국토교통
부장관에게 통보하도록 규정하고 있음(시행령 제87조 제4항).
- 국토교통부장관은 위탁한 업무의 원활한 수행을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는
예산의 범위 안에서 그에 소요되는 비용의 일부를 보조할 수 있음(시행령 제87조 제5항).

② 건설위탁사무의 현황

- “건설산업기본법령” 및 위탁 관련 고시에 따른 주요 건설위탁사무는 다음과 같음.

〈표4〉 (재)건설산업정보센터의 위탁사무

위탁업무의 내용	관련 법령	위탁 형태
• 법 제25조 제5항에 따른 별점의 종합관리	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제4의2호	• 건설산업기본법령에 따 른 위탁업무 수행기관 지정(고시)
• 법 제29조의3에 따른 하도급 참여제한 처분 사실의 게재 및 관리	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제4의3호	
• 법 제24조에 따른 건설산업정보 종합관리체계의 구축· 운영과 이의 수행에 필요한 자료제출의 요청	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제4호	• 건설산업종합정보망 업 무위탁기관 지정(고시)

〈표5〉 대한건설협회의 위탁사무

위탁업무의 내용	관련 법령	위탁 형태
• 종합공사를 시공하는 업종에 대한 다음 각목의 확인 가. 법 제9조에 따른 건설업 등록 신청의 접수 및 신청내용의 확인과 건설업 등록기준에 관한 사항의 신고의 접수 및 신고내용의 확인 나. 법 제9조의2에 따른 건설업등록증 또는 건설업등록수첩의 기재사항의 변경 신청의 접수 및 신청 내용의 확인 다. 법 제17조에 따른 건설업의 양도·법인합병 및 상속에 대한 신고의 접수 및 신고내용의 확인	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제1호	• 건설업 등록 등 업무 위탁 및 실태조사 권한 위탁기관 지정 (고시)
• 법 제49조에 따른 건설업자에 대한 실태조사 중 등록기준에 적합한지를 판단하기 위한 자료의 제출 요청. 그 내용의 확인 및 그 밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정한 사항의 확인	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제6호	
• 건설산업기본법 제23조에 따른 건설업자의 시공능력평가 공시(건설업등록수첩의 시공능력기재를 포함한다) 및 건설 공사실적 등의 신고의 처리 및 신고내용의 확인	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제2호	• 시공능력평가공시 등의 위탁기관 지정(고시)
• 건설사업자간의 협력관계의 평가에 관한 업무	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제5호	• 건설업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준(고시)

〈표6〉 대한전문건설협회의 위탁사무

위탁업무의 내용	관련 법령	위탁 형태
• 법 제49조에 따른 건설업자에 대한 실태조사 중 등록기준에 적합한지를 판단하기 위한 자료의 제출 요청. 그 내용의 확인 및 그 밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정한 사항의 확인	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제6호	• 건설업 등록 등 업무 위탁 및 실태조사 권한 위탁기관 지정 (고시)
• 건설산업기본법 제23조에 따른 건설업자의 시공능력평가 공시(건설업등록수첩의 시공능력기재를 포함한다) 및 건설 공사실적 등의 신고의 처리 및 신고내용의 확인	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제2호	• 시공능력평가공시 등의 위탁기관 지정(고시)
• 건설사업자간의 협력관계의 평가에 관한 업무	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제5호	• 건설업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준(고시)

〈표7〉 대한설비건설협회의 위탁사무

위탁업무의 내용	관련 법령	위탁 형태
• 법 제49조에 따른 건설업자에 대한 실태조사 중 등록기준에 적합한지를 판단하기 위한 자료의 제출 요청. 그 내용의 확인 및 그 밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정한 사항의 확인	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제6호	• 건설업 등록 등 업무 위탁 및 실태조사 권한 위탁기관 지정 (고시)

〈표8〉 (사)대한시설물유지관리협회의 위탁사무

위탁업무의 내용	관련 법령	위탁 형태
• 법 제49조에 따른 건설업자에 대한 실태조사 중 등록기준에 적합한지를 판단하기 위한 자료의 제출 요청. 그 내용의 확인 및 그 밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정한 사항의 확인	• 건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제6호	• 건설업 등록 등 업무 위탁 및 실태조사 권한 위탁기관 지정 (고시)

주: 건설업 등록 등 업무위탁 및 실태조사 권한 위탁기관 지정(고시)의 경우 종합건설업, 전문건설업, 기계설비공사업·가스 시설시공업, 시설물유지관리업에 따라 각각의 협회에 위탁

Ⅳ. 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의 규제영향분석

1. 규제영향분석 일반론

1) 의의 및 목적

- 규제영향분석은 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말함(「행정규제기본법」 제2조 제1항 제5호).
 - 1998년 「행정규제기본법」 제정 당시부터 규제영향분석을 도입·시행하고 있음.
 - 입법평가, 입법영향분석, 규제영향분석 등의 다양한 용어가 사용되고 있음.⁹⁾
- 규제영향분석은 입법의 품질 향상(더 좋은 법률 만들기), 입법자의 의사결정 지원, 입법의 정당성 강화 등의 목적을 위하여 수행함.
 - 입법의 품질 향상은 입법의 원칙 즉, 필요성(necessity), 비례성(proportionality), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 집행가능성(enforceability), 정당성(legitimacy), 명료성 및 접근가능성(accessibility), 일관성(coherence), 이해관계자와의 협의(consulted), 객관적 증거에 기반(evidence based), 적절한 변경을 통한 최신성 유지(up to date) 등을 갖추어야 함.¹⁰⁾

2) 대상 및 유형

- 규제영향분석은 모든 신설 또는 강화되는 행정규제가 그 대상이 될 수 있음.
 - 행정규제는 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리

9) 규제영향분석은 불필요한 규제의 신설·강화를 억제하고, 현존하는 규제를 합리적으로 개선하기 위한 제도로 규정하면서 외국에서는 규제영향분석과 입법영향분석을 동일하고 보고 있으나, 입법영향분석은 규제영향분석 외 부패영향평가, 성별영향평가 등까지 포괄하는 더 넓은 개념으로 이해하는 견해가 있음: 김준 외, 「입법영향분석을 통한 더 좋은 법률 만들기」, 국회입법조사처, 2020, 4면.

10) 김준 외, 전계보고서, 4면.

를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말함(「행정규제기본법」 제2조 제1항 제1호).

- 따라서 다음의 사항들이 규제영향분석의 대상이 됨.

* 국회에 제출·발의된 법률안

* 입법 예고된 정부의 법률 제·개정안

* 주요 현행 법률

* 대통령령·총리령·부령 및 위임 받은 고시, 조례·규칙 등

○ 「행정규제기본법」에서는 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 규제영향 분석을 하도록 의무화하고 있기 때문에 규제영향분석은 다음과 같은 단계에서 사전적 규제영향분석을 원칙으로 함.¹¹⁾

- 정책입안 단계: 규제심사 사전 검토 의뢰¹²⁾

- 규제영향분석서 작성 단계: 입법 예고 7일 전까지¹³⁾

- 규제심사 대상 여부 등 결정 단계

- 입법예고 단계: 40일간(행정예고 20일간)

- 규제영향분석서 검증 단계: 입법예고 기간 중

- 검증의견 종합 단계: 규제조정실

- 자체 심사 단계

- 규제심사 단계: 규제개혁위원회

11) 입법영향분석은 법률 제·개정의 잠재적 영향을 사전에 분석하는 사전적 입법영향분석, 이미 시행중인 법률로 인하여 발생한 영향을 사후에 객관적 증거에 기초하여 분석하는 사후적 입법영향분석으로 구분함(김준외, 전제보고서 6면), 또한, 입법평가에서는 사전평가, 병행평가, 사후평가로 구분함(박영도, 「입법학 입문」, 한국법제연구원, 2009, 613면).

12) 모든 법령안에 대해 제출 필요. 규제가 포함되어 있지 않더라도 규제심사관리관실로부터 규제 비대상 확인 필요함.

13) 규제심사 대상일 경우 규제영향분석서를 작성하여야 함: 국무조정실, 「규제영향분석서 작성지침」, 2019. 8면 이하.

〈그림2〉 규제심사 절차 및 규제영향분석

절차	담당기관	주요내용	비고
정책입안	소관부처	· 법령 제·개정에 대한 초기 검토, 이해관계자관계부처 논의 · 해당 법령안에 대한 사전검토(Off-line) · 규제심사 대상여부, 규제영향분석서 작성유형(표준/간이형)	
규제영향 분석서 작성	소관부처	· 규제심사 대상인 경우 규제영향분석서 작성 및 제출 ※ 사전검토시 합의된 작성유형으로 작성 ※ 중소기업 영향분석은 '중소기업 규제 자동화' 메뉴얼 활용	입법예고 7일 전까지
규제심사 대상여부 등 결정	규제조정실 (규제심사관)	· 규제심사 대상 여부 / 규제영향분석 유형(표준/간이형) 결정 · 비용관리제 적용여부 예비검토 ※ 심사 비대상은 심사종결	
입법예고	소관부처	· 관련법령 제·개정안 입법예고시 규제영향분석서 공표	40일간 (입법예고 20일간)
규제영향 분석서 검증 (비용분석 검증)	규제연구 센터 (1차 검증)	· 규제비용 등의 적정성 검증 및 검증보고서 작성 제출 ※ 비용·편익분석 사항 수정·보완(소관부처) ※ 검증결과에 따라 비용관리제 적용여부 및 2차 검증 대상 확정	1차검토수정 (10일내) 2차검토수정 (5일내)
	비용분석 위원회 (2차 검증)	· 비용관리제 적용대상 중 연간균등순비용 10억원 이상, 비용상중 요규제(직간접 비용 100억원 이상, 피규제자 100만명 이상), 폐지·완화 규제(비용관리제 대상) 심의	
검증의견 종합	규제조정실 (자제규개위)	· 규제연구센터 검증의견 및 분야별 영향평가 의견 등 종합 · 종합된 검토의견 소관부처 전달	
자제심사	소관부처 (자제규개위)	· 국조실·규제연구센터 검토의견, 이해관계자관련부처의견, 영향평가 결과 등을 고려 규제영향분석서 수정·보완 · 소관부처 자제 규제개혁위원회 심사	
규제심사	규제개혁 위원회	· 위원회 예비심사 → 본심사 ※ 예비심사에서 비중요규제로 의결된 경우 심사 종결	심사요청일로부터 예비심사 10일 이내 본심사 45일 이내

자료: 국무조정실, 「규제영향분석서 작성지침」, 2019.

3) 내용 및 방법

- 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 다음의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 함(「행정규제기본법」 제7조 제1항).
 - 규제의 신설 또는 강화의 필요성, 규제 목적의 실현 가능성, 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존규제와의 중복 여부, 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석, 규제의 시행이 「중소기업기본법」에 따른 중소기업에 미치는 영향, 경쟁 제한적 요소의 포함 여부, 규제 내용의 객관성과 명료성, 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, 관련 민원사무의 구비 서류 및 처리절차 등의 적정 여부
- 규제영향분석서는 규제의 사회·경제적 파급효과 및 쟁점사항 등을 고려하여 간이형과 표준형으로 구분·시행됨.

〈표9〉 규제영향분석서의 유형

작성 유형	기준
간이형 규제영향분석서	• 영업정지 등 행정제재처분 • 상위법 위임에 따른 경미한 사항 • 의무제출 서류내용의 구체화 • 수익적 행정처분의 절차관련 규제
표준형 규제영향분석서	• 간이형을 제외한 모든 규제

○ 법률에 대한 규제영향분석은 규제의 필요성, 규제의 적정성, 규제의 실효성이 핵심임.

- 규제영향분석서는 일반적으로 규제개요, 규제의 필요성 및 대안선택, 규제의 적정성, 규제의 실효성, 추진계획 및 종합결론으로 구성되는데, 이를 종합적으로 고려하여 핵심 쟁점을 중심으로 규제영향 분석을 실시함.
- 법제처 「법령입안·심사기준」에서도 법령 입안의 기본원칙으로 ‘입법의 필요성과 입법 형식의 선택’, 법령 입안과 관련한 헌법 원칙에 있어 비례의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 적법절차의 원칙, 최소보장의 원칙 등 준수 사항을 명시하고 있음.

〈그림3〉 규제영향분석서 구성 및 세부항목

구성요소	세부항목	주요내용
규제개요 (요지)	규제사무명	• 규제의 내용을 나타내는 사무의 명칭
	규제조문	• 규제가 근거하고 있는 법령이나 고시 등의 명칭과 조항
	위임/법령	• 규제의 근거가 되는 상위 위임법령 등의 명칭과 조항
	유형	• 신설/강화
	입법예고 기간	• 입법예고 기간
	규제의 신설이나 강화를 통해 해결하려고 하는 문제가 대두된 사회·경제적 배경이나 경위	• 규제의 신설이나 강화를 통해 해결하려고 하는 문제가 대두된 사회·경제적 배경이나 경위
	규제내용	• 규제사무의 구체적인 내용을 요약
	파규제집단 및 이해관계자	• 규제의 직접적인 대상이 되는 파규제자를 비롯하여 이해관계자 및 관련기관 ※ 중소기업의 파규제자 해당여부 표시
	규제목적	• 규제의 도입을 통해 달성하고자 하는 목표
	비용·편익 분석	• 규제의 경제적 비용·편익분석 요약표
I. 규제의 필요성 및 대안선택	영향평가 여부	• 기술·경제·중소기업 영향평가 시행여부
	일몰설정 여부	• 규제 존속기한 및 재검토 기한 설정여부
	우선하중·사후규제 적용여부	• 우선하중, 사후규제의 포괄적 네거티브로 전환여부
	비용관리제	• 규제비용관리제 적용여부 및 적용유형
	추진배경 및 정부개입 필요성	• 규제의 신설이나 강화를 통해 해결하려고 하는 문제가 대두된 사회·경제적 배경과 관련된 현행자료, 경위 등을 서술
	규제의 목표	• 정부규제를 통해 해결하여야 할 만큼 사회문제가 중대하고, 문제해결을 위해 시급히 규제가 도입되어야 하는지 등 정부개입이 반드시 필요한지 검토
	규제대안 검토 및 선택	• 선택대안(규제)의 도입으로 달성하고자 하는 미래의 상태
	목적·수단간 비례적 타당성	• 대안의 비교 - 복수의 규제대안 제시 및 대안의 비교표(규제대안별 장·단점) - 대안비교시 고려한 이해관계자 의견수렴 내용 및 조치결과 - 대안의 선택 및 근거 - 선택된 대안의 내용과 선택하게 된 상세 근거
	영향평가 필요성 등 고려사항	• 규제수단이 규제목적에 실현하는데 필요한 최소한의 범위 내에서 규정하였는지 검토 • 영향평가 등 고려사항 - 기술영향평가: 기술기준(기술규정)이나 시험·검사·인증 등과 관련된 법령 등의 제·개정시 기준 유사제도와와의 중복성 및 국가표준(KS 등), 국제기준과의 부합여부 등 검토 - 경쟁영향평가: 도입대상 규제가 경쟁에 어떠한 영향을 미치는지 분석·평가 - 중소기업영향평가: 도입대상 규제가 중소기업의 경영 및 기업활동에 영향을 미치는지 분석·평가 - 중소기업 규제 차등화 방안 등 예비분석 결과표 작성 * 소상공인, 소기업 등 규제부담 강감을 위한 규제 차등화 예비분석 및 방안 등
	일몰 및 우선하중·사후규제 등	• 시장유인적 설계, 일몰설정여부, 우선하중·사후규제의 포괄적 네거티브로 전환 여부
II. 규제의 적정성	해의 및 유사입법 사례	• 규제의 적정성 관련 국제기준, 해외 선진국 사례 등을 제시하여 국제적 기준에서의 판단근거 제시 • 국내법령 중 유사타입 사례를 조사하여 비교함으로써 규제수준 및 품질 등 판단근거 제시
	비용·편익 분석	• 도입하고자 하는 선택된 규제대안의 비용과 편익의 분석 결과
	규제의 순응도	• 파규제자 준수가능성: 파규제자의 현실적 규제수준 가능성
	규제의 집행가능성	• 규제의 집행가능성 - 행정적 집행가능성: 조직·인력 및 일선 공무원들의 현실 등 정부·지자체의 규제집행을 위한 관리·감독 여건 검토 - 재정적 집행가능성: 정부기관·지자체의 규제집행 예산 상황을 고려하였는지 검토
	추진 경과	• 규제 도입을 위한 대안 검토 및 이해관계자 의견수렴 등 추진경과 기술
	향후 평가계획	• 정책지표, 규제수준 등을 구체적 목표 제시후 사후관리 계획 제시
	종합결론	• 규제영향분석서 내용의 종합결론
III. 규제의 실효성	규제의 집행가능성	• 규제의 집행가능성 - 행정적 집행가능성: 조직·인력 및 일선 공무원들의 현실 등 정부·지자체의 규제집행을 위한 관리·감독 여건 검토 - 재정적 집행가능성: 정부기관·지자체의 규제집행 예산 상황을 고려하였는지 검토
	추진 경과	• 규제 도입을 위한 대안 검토 및 이해관계자 의견수렴 등 추진경과 기술
	향후 평가계획	• 정책지표, 규제수준 등을 구체적 목표 제시후 사후관리 계획 제시
	종합결론	• 규제영향분석서 내용의 종합결론
IV. 추진계획 및 종합결론	추진 경과	• 규제 도입을 위한 대안 검토 및 이해관계자 의견수렴 등 추진경과 기술
	향후 평가계획	• 정책지표, 규제수준 등을 구체적 목표 제시후 사후관리 계획 제시
	종합결론	• 규제영향분석서 내용의 종합결론
	추진 경과	• 규제 도입을 위한 대안 검토 및 이해관계자 의견수렴 등 추진경과 기술
	향후 평가계획	• 정책지표, 규제수준 등을 구체적 목표 제시후 사후관리 계획 제시
	종합결론	• 규제영향분석서 내용의 종합결론
	추진 경과	• 규제 도입을 위한 대안 검토 및 이해관계자 의견수렴 등 추진경과 기술
	향후 평가계획	• 정책지표, 규제수준 등을 구체적 목표 제시후 사후관리 계획 제시
	종합결론	• 규제영향분석서 내용의 종합결론
	추진 경과	• 규제 도입을 위한 대안 검토 및 이해관계자 의견수렴 등 추진경과 기술

자료: 국무조정실, 「규제영향분석서 작성지침」, 2019.

4) 해외사례

- 외국에서는 규제영향분석에 대응하여 입법영향평가, 입법영향연구 등의 용어를 사용하며, 그 평가 대상은 다음과 같음.¹⁴⁾

〈표10〉 외국의 규제영향분석의 내용

국가	평가제도	주요 내용
미국	규제영향분석 (Regulatory Impact Analysis)	• 행정명령 제3조(f)에서 정의되고 있는 중요한 규제조치에 관하여 규제영향분석을 실시 - 연간 1억달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제 조치 - 다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제 조치 - 보조금·공공요금 등에 관한 예산조치·대상자의 권리의무를 변경하는 규제조치 - 법적 조치·대통령령 등으로부터 제외되어 새로이 법적, 정책적 문제를 제기하는 규제조치 • 의회에 있어서 민주적 정치과정을 거쳐 성립하는 법률은 규제영향분석의 의무 확대 대상이 아님
독일	입법평가제도 (Gesetzesfolgen - abschätzung)	• 모든 법률과 법규명령을 제안할 때 입법평가를 실시하여야 하며, 일반적인 행정규칙에도 동일하게 적용
EU	영향평가제도 (Impact Assessment)	• 위원회의 업무계획에 포함된 모든 규제제안, 백서, 세출계획 및 국제협약을 위한 협상가이드라인(경제적, 사회적, 환경적 영향 등). 위원회는 업무계획에 포함되지 않은 제안도 사안별로 영향평가를 실시할 수 있음 • 정부의 입장을 표명하는 문서나 사회적 당사자와의 협의를 위한 제안은 제외됨. 위원회가 이해관계자와 여러 대안에 관하여 의견을 수렴하거나 사회적 당사자에게 그들이 선호하는 대안에 관하여 의견을 듣는 경우에는 영향평가를 생략할 수 있음. 또한 정기적인 위원회의 결정 및 보고, EU법 및 집행부의 결정을 올바르게 이행하기 위한 국제적인 강제조치 및 위원회의 조치 등의 제안도 영향평가의 대상에서 제외

2. 규제영향분석에 따른 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안 평가

1) 규제의 필요성

- 국회나 정부 등 정책결정자는 정책의 시행을 위해 입법이 필요한지를 검토할 필요가 있음.
- 입법이 필요 없는 사항에 대해서도 입법의 수단을 사용하여 일정한 정책을 집행하려고 한다면 과잉입법의 문제가 발생할 수 있음.
- 입법의 필요성이 있다고 인정하는 경우에는 적절한 법령 형식을 선택하여 입법을 추진해야 하며, 체계 정당성 원리, 법령 통폐합과 분법, 하위법령으로의 위임 등을 판단하여야 함.

14) 박영도, 전게서, 676면.

- 체계 정당성의 원리란 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안 된다는 원칙을 말함.
 - 법령 통폐합과 분법은 법령의 수요자인 국민의 입장에서 법령을 통폐합하여 법령 수를 줄임으로써 복잡한 법체계를 간소화하고, 법령 간의 관계를 명확히 하여 법령의 체계적 정합성을 높이는 것을 말함.
 - 하위법령으로의 위임은 규제는 법률에 근거하여야 하지만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임하는 것을 말함.¹⁵⁾
- 이하에서는 2019. 08. 26. 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률안」 공청회에서 제기된 내용을 중심으로 규제의 필요성을 검토함.¹⁶⁾

① 무분별한 민간위탁 및 관리 소홀

〈문제의 제기〉

- 2014년 세월호 사건을 계기로 민간위탁 및 관리 소홀 문제가 대두됨.
- 2015년 11월 서울 소재 다나의원 원장이 교통사고로 뇌병변(3급)·언어(4급) 장애를 얻어 정상 진료를 하기 어려운 상황에서 의료행위를 지속해 병원을 찾은 환자들이 C형 간염에 집단으로 감염된 사건이 발생하였음. 의사협회는 의사면허와 관련된 보수교육에 대하여 정부로부터 위탁받아 수행하였으나, 이 과정에서 협회는 보수교육에 대한 관리를 미흡하게 수행하여 피교육자가 대리출석이나 미출석하고도 출석한 것처럼 처리되어 비윤리적 의료행위를 방조하였음

- 2015년 감사원은 ‘세월호 침몰사고’의 발생원인 중 하나로 민간 수탁기관(한국선급)의 부실한 위탁사무(선박검사) 수행을 지목하였는데, 당시 민간 수탁기관(한국선급)은 (구)「선박안전법」에 따른 ‘법정 대행기관’임.
- 또한, 2015년 다나의료원 사건은 환자 대부분이 수혈을 거부하는 특정 종교인의 주사기 재사용에 따른 문제로 보아야 하며, 의사협회의 보수교육 부실 문제는 직접적인 인과관계를 찾기가 어려움.
- 만약 의사협회의 보수교육 부실 문제가 있다면 이는 행정기관의 관리·감독으로 해결하여야 하는 사안임.
- 제정안은 그 필요성으로 특정 법정 위탁 기관 사례를 제시하고 있으나, 입법안은 민간위

15) 법제처, 「법령 입안·심사 기준」, 2019, 8면 이하.

16) 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」(안)은 제20대 국회(2017. 04. 13)에서도 발의·임기만료 폐기되었으나, 동일한 내용으로 제21대 국회(2020. 06 26)에서 발의되었음. 동 법안의 경우 2019. 08. 26. 국회행정안전위원회 소회의실(본청 446호실)에서 공청회가 개최되었는데, 법률안의 주요 쟁점을 분석할 필요가 있음.

탁 대상기관 선정 기준에서 법정위탁을 제외하고 있고, 오늘날 수탁기관은 비영리단체와 사회적 경제 기업이 절반 이상(53.8%)을 차지하고 있는 상황에서 개인 영리 기관의 특정 사례를 제시하는 것은 입법의 필요성이 부족하다고 판단됨.

② 위탁대상 사무 및 수탁기관 선정의 부적절

〈문제의 제기〉

- 위탁대상 사무의 적절성에 대한 검토나 분석 없이 민간위탁에 부적절한 사무를 위탁하는 사례 발생
 - ex) 통합재정정보시스템을 '07년부터 민간업체(삼성 SDS 등)에 위탁하였으나 정보유출을 우려 한국재정정보원('16.7)에 이관
- 대부분의 사례에서 위탁업무의 부적절 및 비효율성이 나타남
 - ex) 평가업무의 경우 정보통신공사업 시공능력평가 등이 형식적으로 운영되어 신뢰성 및 적정성 문제가 제기되었음. 관리업무의 경우 혈액정보 관리 소홀 등 부실관리의 문제가 발생하였음. 보고 및 확인 업무의 경우 의료인 보수교육 등 교육관련 업무가 형식적으로 이루어졌음. 검사 및 인증관련 업무의 경우 검사인력 역량 부족이나 심사기준 미흡으로 자의적 결정이 이루어질 가능성이 제기되었음
- 수탁기관 선정시 단일기관이 독점적으로 수행하는 사례가 상당수였음. 중앙부처의 경우 법령에서 수탁기관을 특정 1곳만 지정하여 경쟁을 제한
 - ex) 정보통신공사업 시공능력평가 등 다수

○ 우리나라는 1980년대 공공부문에서 효율성과 공공서비스의 질적 향상 등을 이유로 민간 위탁의 도입이 확산되었음.

- 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서도 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무 등은 민간위탁할 수 있도록 규정하고 있음(제11조).

○ 일부 민간위탁의 비효율성, 서비스 질 저하, 위탁업체 비리 의혹 등 문제를 제기하고 있음.

○ 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서도 민간위탁의 수행의 적정성 및 효율성에 대한 제도는 이미 갖추고 있기 때문에 이는 법규의 문제라기보다는 집행의 문제라고 할 수 있음.

- 민간수탁기관을 선정할 때, 인력과 기구, 재정 부담 능력, 시설과 장비, 기술 보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역 간 균형 분포 등을 종합적으로 검토하여 선정하여야 함(영 제12조 제1항).

- 위탁기관은 민간위탁사무의 처리에 대하여 필요하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 민간위탁사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있으며, 민간수탁기관의 사무 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있음(영 제14조).

- 위탁기관의 장은 민간위탁사무의 처리 결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하여야 함(영 제16조).

○ 무엇보다 2019. 02. 27. 국무조정실은 '민간위탁 정책추진방향'에서 민간위탁의 비효율

성 등의 문제에 대하여 자율적 검토→용역으로의 재검토→심층논의를 통한 타당성 검토의 절차를 거쳐 '민간 위탁 사무의 직접수행 여부'를 검토하도록 하고 있음.

- 자율적 검토는 개별기관이 자율적으로 민간위탁 사무의 타당성을 검토하여 적정 수행 방식 등을 결정하는 것을 말함.
 - 용역으로의 재검토는 개별기관이 용역 또는 민간위탁 사무인지를 판단하되, 이해당사자들 간에 이견이 있는 경우 고용노동부에서 판단하여 조정하는 것을 말함.
 - 심층논의를 통한 타당성 검토는 민간위탁과 관련하여 사회적 논란이 있는 등 심층 논의가 필요한 경우에는 '소관부처 등 권한 있는 기관'에서 내·외부 전문가가 참여하는 협의기구를 구성, 다양한 방식으로 이해당사자들의 의견 수렴하는 것을 말함.
- 제정안은 그 필요성으로 일부 민간위탁의 비효율성, 서비스 질 저하, 위탁업체 비리 의혹 등을 제시하고 있으나, 이는 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」을 통한 관리·감독의 집행 문제이며, 필요시 개별 행정기관의 검토를 통한 직접 수행 여부로 해결하는 것이 타당하기 때문에 입법의 필요성이 부족하다고 판단됨.

- ③ 「정부조직법」 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」의 민간위탁사무 규율의 한계

〈문제의 제기〉

- 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 포괄적인 규정에 불과하여 모든 사무에 적극적으로 활용될 수 없음.

- 「정부조직법」은 행정권한에 관한 일반법으로서의 성격을 가지고 있고 민간위탁의 폐해를 막기 위해서 동법 제6조 제3항에서 '민간위탁의 기준'을 규정하고 있으며, 「지방자치법」 역시 같은 구조를 취하고 있기 때문에 「정부조직법」 제6조 제3항 및 「지방자치법」 제104조 제3항을 행정권한의 민간위탁의 일반법적 근거로 보아야 함.¹⁷⁾
- 또한, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따른 민간위탁제도는 1982. 12. 11. 전문성·자율성을 부여 받은 각 정부부처 소관의 개별 법령에 따라 민간의 자율적인 행정 참여의 기회를 확대하고자 도입되었음.
- 이는 행정 간여(干與)의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정 참여의 기회를 확대하고자 한 것임.
 - 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임하는 것은 가능함.
- 다만, 민간위탁에 대한 전문성·자율성은 존중하되 민간위탁에 관한 일반적·준칙적인 기

17) 김대인, 전계논문, 320면.

준의 제정 필요성에 따라 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서 민간 위탁 대상 사무, 선정기준, 계약의 체결, 지휘·감독, 처리 상황의 감사 등을 규정함으로써 행정상의 권한의 행사와 그 행사의 결과에 대한 책임의 귀속을 분명히 하여 정부기능의 적정한 배분에 기여하고 있음.

- 개별법령상 민간 위탁은 1980년대 이후 집중적으로 이루어졌음.¹⁸⁾

〈표11〉 연도별 주요 민간위탁 추진 현황

법률	주무부처	제정/민간위탁 연도	민간위탁의 내용
건설산업기본법	국토교통부	1958.3.11./1981.12.31	• 각호의 권한을 대통령령이 정하는 바에 의하여 대한건설협회 또는 기타 건설관계전문기관에 위탁할 수 있다(법 제4조의2)
정보통신공사업법	과학기술정보통신부	1971.1.22/1981.12.31	• 공사업허가기준에 관한 확인·평가업무의 일부는 한국전기통신공사 또는 협회에 위탁할 수 있다(법 제34조)
유선 및 도선사업법	행정안전부	1980.1.4./1993.12.27	• 교육업무를 관계전문기관에 위탁할 수 있다(법 제38조)
국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률	국가보훈처	1984.8.2./1984.8.2	• 보상금등의 지급에 관한 사무를 채신관서 또는 금융기관등에 위탁할 수 있다(법 제83조)
의료법	보건복지부	1951.9.25./1994.1.7	• 업무의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 관계전문기관에 위탁할 수 있다(법 제64조)

- 결국, 민간위탁은 전문성·자율성을 부여 받은 각 정부부처 소관의 개별 법령에 따라 이루어지며, 「정부조직법」 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서 민간위탁의 기준과 지휘·감독 등을 규율하는 입법 체계를 구성하고 있는 것임.
- 제정안은 ‘민간위탁의 운영 및 관리에 관한 사항의 체계적 정립’을 제안이유로 제시하고 있으나, 이미 체계화된 현행 민간위탁 법제에서 입법안을 마련하는 것은 체계정당성의 원리를 위반할 수 있으며, 입법의 필요성이 부족하다고 판단됨.

2) 규제의 적정성

- 입법의 필요성이 인정되어 법령을 입안하는 경우 법령안은 ‘헌법의 원칙’을 준수하여야 함.
 - 헌법의 원칙에는 비례의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 적법절차의 원칙, 최소

18) 미국, 영국, 일본 등 주요 선진국의 경우에도 정치적으로는 관료제의 한계를 인식하고, 경제적으로는 재정 위기를 타파하기 위하여 정부조직을 축소하는 행정의 간소화를 도모하는 방안으로서 민간위탁제도를 도입하였음: 최철호, 전계논문, 3면.

보장의 원칙, 명확성의 원칙, 포괄위임금지의 원칙, 의회유보의 원칙, 죄형법정주의, 조세법률주의 등이 있음.

- 이 가운데 비례의 원칙은 국민의 기본권을 제한하는 입법은 법률의 형식으로 목적과 수단 사이에 합리적인 비례관계가 유지되어야 한다는 원칙을 말하며, 비례의 원칙에 따라 국민의 기본권을 제한하는 법률이 헌법적으로 정당화되려면 목적의 정당성, 수단의 적절성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 요건을 모두 갖추어야 함.¹⁹⁾

- 목적의 정당성은 국민의 기본권을 제한하는 입법의 목적은 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 한다는 원칙으로서, 입법으로 규율하려는 사항이 헌법 제37조 제2항의 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리에 해당되는 사항이어야 한다는 것을 의미함.
- 수단의 적절성은 국민의 기본권을 제한하는 입법의 목적 달성을 위한 방법은 효과적이고 적절해야 한다는 것을 의미함.
- 침해의 최소성은 기본권 제한의 조치가 입법 목적 달성을 위해 적절한 것이라도 보다 완화된 다른 수단이나 방법(대안)은 없는지를 모색함으로써 그 제한이 필요 최소한의 것이 되도록 해야 한다는 것을 의미함.
- 법익의 균형성은 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익(私益)을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 크거나 적어도 양자 간 균형이 유지되어야 한다는 것을 의미함.

헌법 제37조 제2항은 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 그 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정하여 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙을 천명하고 있다. 따라서 기본권제한입법은 입법목적의정당성과 그 목적달성을 위한 방법의 적정성, 입법으로 인한 피해의 최소성, 그리고 그 입법에 의해 보호하려는 공익과 침해되는 사익의 균형성을 모두 갖추어야 하며, 이를 준수하지 않은 법률 내지 법률조항은 기본권 제한의 입법적 한계를 벗어난 것으로서 헌법에 위반된다(헌법재판소 2003. 6. 26 자 2001헌바31 결정).

- 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」(안)은 국민의 행복추구권, 직업선택의 자유, 재산권 등을 침해할 수 있기 때문에 비례의 원칙에 따라 규제의 적정성을 검토함.

① 입법목적의 부정합성

- 정부안은 ‘민간위탁 사무의 선정 원칙, 수탁기관 선정 절차, 관리·감독 등에 필요한 사항을 정함으로써 행정능률의 향상 및 사무운영의 적정성과 책임성을 확보하는 데에 이바지함을 목적’으로 하고 있는바, 목적의 정당성이 인정됨(제1조).

19) 법제처, 「법령 입안·심사 기준」, 2019, 26면 이하.

- 입법자는 직업선택의 자유와 관련하여 수익적인 성격의 입법, 자격제도, 입법정책으로 결정할 사항에 대해서는 광범위한 입법형성의 자유를 가지며, 직업수행의 자유에 대하여는 직업결정의 자유나 전직의 자유에 비하여 직업선택의 자유와는 달리 공익목적을 위하여 상대적으로 폭넓은 법률상의 규제가 가능함.²⁰⁾
- 이은주 의원안은 ‘민간위탁 사무의 선정 및 타당성 심사, 수탁기관 선정 절차, 관리·감독 및 민간위탁 근로자의 근로조건 보호, 민간위탁 평가와 재직영화 절차 등에 필요한 사항을 정함으로써 민간위탁 오남용을 방지하고 공공사무의 공공성과 책임성을 보장하며 민간위탁의 운영 및 관리에 관한 사항을 체계적으로 정립’하는 것을 목적으로 하고 있음(제1조).
- 그러나 이은주 의원안에서 제시하고 있는 ‘민간위탁 사무의 공공성 보장’의 경우 민간위탁사무가 공익성보다 능률성을 그 본질로 하는 민간위탁사무의 성격에 위배될 수 있고, ‘민간위탁 근로자의 근로조건 보호’의 경우 민간위탁에 관한 일반법의 제정이유와 정합성이 부족해보임.
 - 민간위탁은 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 ‘공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무 등’을 위탁할 수 있기 때문에 민간위탁 사무의 공공성을 강조하는 것은 민간위탁사무의 성격에 위배될 수 있음.
 - 이은주 의원안은 다른 법률과의 관계(제3조)에서 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 하여 동법률이 행정사무의 민간위탁에 관하여는 일반법적 지위에 있음을 천명하고 있는데, ‘민간위탁 근로자의 근로조건 보호’와 민간위탁 사무의 운영 및 관리의 정합성에 대해서는 보다 심도 있는 검토가 필요함.
 - 특히, 이은주 의원안은 고용승계와 관련하여 「근로기준법」 제23조 및 제24조를 특정하여 규정하고 있는데(제25조), 「근로기준법」은 모든 근로조건에 적용되는 일반법으로서 해당 조문에 준하여 적용하는 것은 근로자의 고용 상황을 더욱 악화시킬 수 있음.
 - * 예를 들어, 이은주 의원안은 ‘수탁기관에 대한 이의신청’(제13조)을 규정하고 있으나, 「행정소송법」에 따른 행정소송의 불복절차를 규정하고 있지 않은데, 「행정소송법」은 행정청의 위법한 처분 등에 대하여 당연히 제기할 수 있는 것이기 때문에 관련 조문을 두지 않는 것이 일반적임.
 - * 그럼에도 근로조건에 관한 일반법인 「근로기준법」 가운데 ‘사용자의 정당한 이유 없는

20) 헌법재판소 2002. 9. 19 자 2000헌바84 결정; 헌법재판소 2015. 7. 30 자 2013헌마536 결정; 헌법재판소 2020. 9. 24 자 2020헌바54 결정 등.

해고 등의 제한’(제23조), ‘사용자의 경영상 이유에 의한 해고의 제한’(제24조)에 준하여 고용 승계를 규정하는 것은 민간위탁 근로자의 고용 상황을 더욱 악화시킬 수 있음.

② 평가수단의 과잉규제

- 제정안은 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」과 유사하게 ‘위탁기관의 수탁기관을 관리·감독함에 있어 지시 또는 시정명령을 할 수 있고, 필요시 감사를 할 수 있도록 규정하고 있음(정부안 제18조 및 제19조, 이은주 의원안 제19조 및 제20조).
 - 제정안은 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」이 ‘민간위탁 사무 처리의 위법 또는 부당할 시 그 처리의 취소 또는 정지를 할 수 있는 것 외에 계약 위반시 위탁계약을 해제 또는 해지할 수 있도록 규정함으로써 관리·감독을 강화하고 있음.
 - 제정안은 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」이 매년 1회 이상 감사를 하도록 규정한 것과 달리 필요시 감사를 할 수 있도록 규정함으로써 감사를 강화하고 있음.
- 그러나 제정안은 ‘위탁기관의 민간위탁 사무의 처리에 대한 성과평가’를 추가적으로 도입하였으며, 행정안전부의 위탁기관의 수탁기관에 대한 관리·감독에 대한 종합평가를 규정하면서 수탁기관에 시정을 권고하거나 소속 공무원 또는 임직원에 대한 징계처분 등 적절한 조치를 요구할 수 있도록 규정하고 있음(정부안 제20조 및 제21조, 이은주 의원안 제21조 및 제22조).
 - 행정안전부장관은 종합평가를 하기 위하여 필요한 경우에는 수탁기관에 종합평가에 필요한 설명 또는 자료·서류 등의 제출을 요청할 수 있고, 요청을 받은 수탁기관은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 함.
- 이중규제는 처벌 또는 제재가 동일한 행위를 대상으로 거듭 행해질 때 발생하는 문제로서,²¹⁾ 동일한 업무에 대하여 위탁기관의 수탁기관에 대한 업무처리의 취소 또는 정지, 계약의 해제 또는 해지, 행정안전부의 시정 권고 또는 임직원에 대한 징계처분 등을 하는 것은 수단의 적절성을 넘어선 과잉규제라고 할 것임.

③ 근로자의 직업선택의 자유 침해 및 법익의 균형성 상실

- 제정안은 민간위탁 사무의 기준으로 민간위탁운영위원회의 심의를 통한 민간위탁이 아닌 다른 방식으로의 운영 가능성, 경제적 효율성 등을 고려하여 수탁기관을 선정하도록 규정하고 있음(정부안 제10조, 이은주 의원안 제11조).

21) 헌법재판소 2018. 3. 29 자 2016헌바361 결정.

- 또한, 법정위탁을 제외한 수탁기관을 공개모집으로 선정하도록 규정하면서 다음의 사항을 종합적으로 고려하여 민간위탁운영위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있음(정부안 제11조, 이은주 의원안 제12조).
 - 대상 기관의 규모, 인력, 장비 등 업무 운영 능력
 - 대상 기관의 서비스 품질 향상 능력
 - 대상 기관의 비용 절감 능력
 - 책임능력과 공신력
 - 지역 간 균형 분포
- 나아가 법정위탁도 특별히 민간위탁으로 전환할 필요가 있는 경우 공개모집으로 수탁기관을 선정하도록 하면서 5년 이내의 재검토 기간을 설정하도록 규정하고 있음(정부안 제23조, 이은주 의원안 제24조).
 - 특별히 민간위탁으로 전환할 필요가 있는 경우로는 민간위탁의 운영 현황, 향후 민간위탁 사무 처리 여건의 변동 가능성, 경쟁체제의 도입 필요성 등이 있음.
- 2019. 02. 27. 국무조정실은 ‘민간위탁 정책추진방향’에서 대부분의 민간위탁 사무는 상시·지속적 업무(92.8%)이나, 경쟁위탁 제도, 주기적 평가에 따른 일몰 또는 예산의 변동 가능성 때문에 고용승계 규정이 없는 경우가 대다수(75.5%)라는 점을 지적하고 있음.
- 현재 민간위탁 사무 관련 근로자는 약 195,736명(민간 기업, 사회적 기업, 전문협회 등 비영리 단체 약 22,743개 기관)이 종사하고 있는데, 정부안은 ‘경제적 효율성’, ‘지역 간 균형 분포’, ‘경쟁체제의 도입 필요성’ 등을 이유로 민간위탁을 제한하고 있음.
- 이은주 의원안의 경우 ‘민간위탁의 상시 업무’에 대해서 수탁기관이 변경되는 경우에는 새로운 수탁기관은 「근로기준법」제23조 및 제24조에 준하는 정당한 사유가 없는 한 기존에 민간위탁의 상시 업무를 수행한 근로자들의 고용을 승계하도록 규정하고 있음(제25조).
 - 민간위탁의 상시 업무란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일상적으로 지속 또는 반복되는 사무로서 민간위탁으로 수행하는 업무를 말함.²²⁾
- 그러나 이은주 의원안의 경우에도 모든 근로조건에 적용되는 일반법인 「근로기준법」에도 불구하고 고용승계와 관련하여 「근로기준법」 제23조 및 제24조를 특정하여 규정함으

22) 이 밖에 이은주 의원안은 민간위탁의 상시 업무에 대해서 고용 승계 외에도 행정안전부령으로 정한 근로조건 보호지침 준수 협약서 제출, 노동3권 행사 등 단체협약상 노동조합 활동 보장, 위탁업무의 재하도급 금지, 노무비의 구분·관리 및 5일 이내 수탁기관의 노무비 전용계좌로 노무비 지급, 임금지급 보장 등을 규정하고 있음

로써 근로자의 직업선택의 자유를 침해하고 있음.

- 영국에서는 ‘사업이전(고용보호)규칙’[TUPE: Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 2016]의 개정을 통하여 특별한 사유가 없는 한 최초 민간위탁 뿐만 아니라, 새롭게 민간위탁수행자를 선정하는 경우, 다시 공공부문에서 행정업무를 수행하는 경우에도 원래의 행정임무를 수행하던 인력을 고용할 의무를 지도록 하고 있음.²³⁾
- 결국 제정안은 민간위탁 사무의 능률성·적정성·책임성이라는 공익을 제시하고 있으나, 그 실현 여부가 분명하지 않은데 반하여, 기존 근로자가 부담해야 하는 직업수행의 기회 상실 등 기본권 침해의 강도는 지나치게 크다고 할 수 있어 법익의 균형성을 잃고 있다고 할 수 있음.

3) 규제의 실효성

- 헌법의 원칙 가운데 적법절차의 원칙은 형식적인 절차뿐만 아니라 법률의 실체적인 내용이 합리성과 정당성을 갖추어야 한다는 원칙을 말함.²⁴⁾
- 규제영향분석 가운데 규제의 실효성은 규제의 준수가능성 및 집행가능성을 의미하는바, 이는 결국 법률의 실체적인 내용이 합리성과 정당성을 갖추어야 한다는 적법절차의 원칙과 궤를 같이 함.
- 이하에서는 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」(안)의 합리성과 정당성에 따른 규제의 실효성을 검토함.

① 지방자치단체의 민간위탁 제외

- 민간위탁은 생산비용 절감, 행정조직 비대화 방지, 민간전문성 활용 등 많은 장점에도 불구하고 일부 수탁기관의 과도한 이윤 추구, 비효율, 비리 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있음.
- 특히, 전체 민간위탁 사무 가운데 지방자치단체는 약 87.2%(8,807개, 예산기준 65%: 5조 1,748억원)의 비중을 차지하고 있는바, 지방자치단체의 민간 위탁사무에 대한 규제

23) 김대인, “영국의 민간위탁법제에 관한 연구”, 경제규제와 법 제12권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2019, 109면: TUPE에 관한 자세한 내용은 <부록2> 참고.

24) 헌법재판소 1992. 12. 24. 92헌가8; 헌법재판소 2016. 6. 30. 자 2015헌바125, 290(병합) 결정 등: 법제처, 「법령 입안·심사 기준」, 2019, 33면 재인용.

의 필요성이 큰 상황임.

지방자치단체가 그들의 업무를 민간에 위탁하는 이유는, 그 업무를 민간으로 하여금 대신 수행하도록 함으로써 행정조직의 방대화를 억제하고, 위탁되는 사무와 동일한 업무를 수행하는 자에게 이를 담당하도록 하여 행정사무의 능률성을 높이고 비용도 절감하며, 민간의 특수한 전문기술을 활용하는 한편, 국민생활과 직결되는 단순행정업무를 신속하게 처리하기 위한 것이라 할 것인바, 이러한 민간위탁은 한편으로 제도의 취지에 반하여, 보조금의 교부 등으로 비용이 더 드는 경우가 있고, 공평성의 저해 등에 의한 행정서비스의 질적 저하를 불러올 수 있으며, 위탁기관과 수탁자 간에 책임 한계가 불명확하게 될 우려도 있고, 행정의 민주화와 종합성이 손상될 가능성도 있으므로 지방자치단체장이 일정한 사무에 대해 민간위탁을 하는 경우 위와 같은 단점을 최대한 보완하여 민간위탁이 순기능적으로 작용하도록 할 필요가 있다(대법원 2009. 12. 24 선고 2009추121 판결).

- 그러나 정부안에서는 ‘행정기관이란 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속기관을 포함한다) 및 그 소속 기관을 말한다’고 규정하면서 지방자치단체의 민간위탁 사무는 적용을 제외하고 있음(제2조 제1호).

- 다만, 이은주 의원안은 행정기관의 범위에 ‘국가기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관’을 규정하면서 지방자치단체의 민간위탁 사무를 포함하고 있음(제2조 제1호).

② 거버넌스 구성의 불명확성 및 권한의 일탈

- 민간위탁에 있어 거버넌스(governance)는 민간위탁의 당사자 간의 수평·대등한 관계와 협력적이고 신뢰할 만한 파트너십 구축으로 귀결됨.²⁵⁾
- 민간위탁 사무에 있어 공공서비스 공급의 사회적 가치와 공동생산자인 시민의 역할을 위하여 거버넌스를 구축하는 것은 큰 의미가 있음.²⁶⁾
- 그러나 정부안에서는 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회의 구성을 ‘시민단체에서 추천하는 사람’으로 규정하고 있는데(제5조 제2항 제3호), 시민단체의 범위가 불명확하여 민간위탁 사무와 관련되지 않는 시민단체도 위원을 추천할 수 있음.
 - 이은주 의원안은 ‘시민단체에서 추천하는 사람’ 외에 ‘전국단위의 노동조합에서 추천하는 사람’으로 규정하고 있는데(제5조 제2항 제4호), 이는 비교법적으로 유사사례를 찾기도 어려움.
- 또한, 제정안은 민간위탁운영위원회의 ‘수탁기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출’을 요구할 수 있도록 규정하고 있는데(제7조 제6항)²⁷⁾, 행정주체의 의사를 외부에 표

25) 최순영 외, “중앙부처 민간위탁 종합평가 방안 연구”, 한국행정연구원, 2019, 70면.

26) 채준호 외, “민간위탁 노동자 고용안정 및 처우개선을 위한 가이드라인 제안 연구”, 고용노동부 연구보고서, 2019, 17면.

27) 이은주 의원안의 경우에도 제7조 제6항에서 동일한 내용으로 규정하고 있음.

시할 수 있는 행정청이 아닌 심의위원회의 성격을 가지는 ‘민간위탁운영위원회’가 개별 행정기관의 관리·감독을 받는 민간수탁기관에 자료 등 제출 요구권을 부여하는 것은 민간의 자율성을 지나치게 침해할 수 있고,²⁸⁾ 거버넌스의 목적에도 부합하지 않는다고 판단됨.

- 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회는 상설 위원회가 아닌 단순 자문 위원회에 불과함.²⁹⁾

③ 건설위탁 사무의 전문성

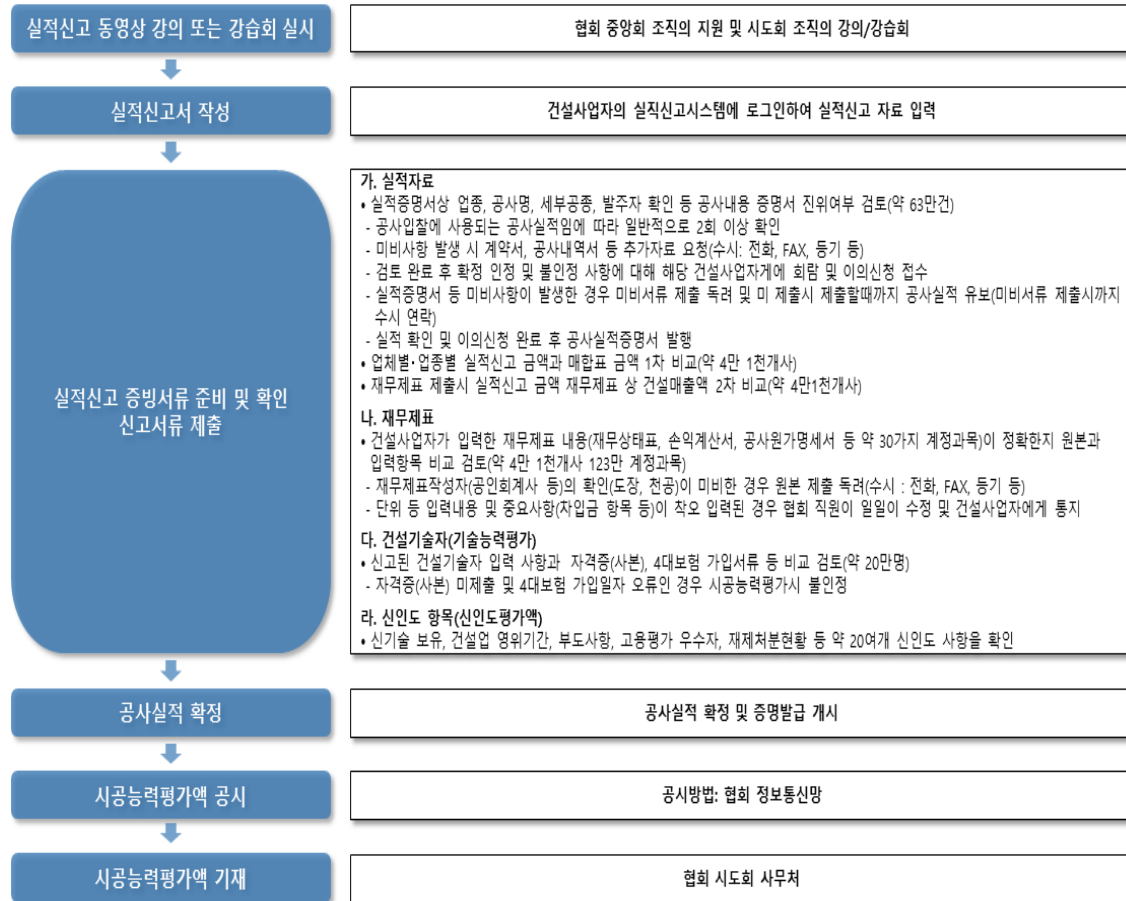
- 민간위탁 사무는 ‘특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무’를 본래의 성격이라고 할 수 있음.
- 건설위탁 사무는 「건설산업기본법」에 따라 민간위탁이 이루어지는데, 시공능력평가 업무가 대표적이라고 할 수 있음(법 제23조 및 시행령 제87조 제1항).
 - 시공능력평가는 발주자가 적정한 건설사업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 건설사업자의 건설공사 실적, 자본금, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준 등에 대한 평가를 말하며, 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무임.
- 시공능력평가 업무는 대한건설협회, 대한전문건설협회 등 기관별로 다수의 인력이 오랜 기간 경험하고 습득한 전문지식을 활용하여 다음과 같은 절차에 따라 이루어짐.³⁰⁾
 - 실적신고 관련 사항은 공사실적자료(63만건), 재무제표(약 4만개), 건설기술자(20만명), 신인도항목(20여개)으로서, 이에 대하여 수탁기관(협회)은 온·오프라인으로 2회 이상 검토함.
 - 실적신고 관련 감독은 2년마다 1회 국토교통부 감사부서에서 실질감사를 수행하고 있고, 시공능력 평가의 경우 국토교통부 담당 주무부서(건설정책과)에서 매년 1회 시공능력평가 사전검증을 통하여 관리·감독이 이루어지고 있음.

28) 행정사무의 민간위탁에 관한 법률안 국회 검토보고서(의안번호: 200676), 2017, 17면.

29) 행정사무의 민간위탁에 관한 법률안(의안번호: 2101079) 비용추계서 미첨부 사유서

30) 전문건설업(45,000여개: 종합건설업 13,000여개)에 대하여 중앙회, 시·도회의 인력 약 110여명이 시공능력 평가를 위한 실적신고를 수행하고 있으며, 이하의 내용은 전문건설협회 내부 자료를 인용하였음.

〈그림4〉 건설위탁 사무(시공능력평가)의 절차 및 내용



○ 이렇듯 시공능력평가와 같이 수년간의 자료를 토대로 위탁업무를 수행하는 민간위탁사무는 공개모집의 당락에 따라 자료축적의 업무연속성으로 이어져 정부 위탁업무의 심각한 차질이 발생하게 됨.

- 시공능력평가는 최근 3년 기성실적 반영하고 공공공사 PQ 및 적격심사는 5년간 공사 실적 및 경영상태를 반영함.

○ 그러나 제정안은 법정위탁을 제외하고는 수탁기관을 공개모집하도록 규정하고 있고, 예외적으로 민간위탁 사무의 전문성·특수성 등으로 인하여 경쟁 도입이 어려운 경우를 들고 있으나, 이 경우에도 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라’ 모집 대상을 제한할 수 있고, 민간위탁운영위원회의 심의를 거쳐 수탁기관을 선정하도록 규정하는 등 전문성·특수성이 있는 민간위탁사무 수행을 저해하고 있음.

4) 소 결

① 규제의 필요성 부족

- 제정안은 그 필요성으로 특정 법정 위탁 기관 사례를 제시하면서도 민간위탁 대상기관 선정 기준에서 법정위탁을 제외하고 있고, 오늘날 수탁기관은 비영리단체와 사회적 경제 기업이 절반 이상(53.8%)을 차지하고 있는 상황에서 개인 영리 기관의 특정 사례를 제시하고 있음.
- 제정안은 일부 민간위탁의 비효율성, 서비스 질 저하, 위탁업체 비리 의혹 등 문제를 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」의 관리·감독 또는 필요시 개별 행정기관의 직접 수행을 통하여 해결 가능함에도 법률안 제정의 필요성으로 제시하고 있음.
- 제정안은 ‘민간위탁의 운영 및 관리에 관한 사항의 체계적 정립’을 제안이유로 제시하고 있으나, 「정부조직법」 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 등 이미 체계화된 현행 민간위탁 법제에서 입법안을 마련하는 것은 체계 정당성의 원리를 위반할 수 있음.

② 규제의 적정성 부족

- 이은주 의원안에서 제시하고 있는 ‘민간위탁 사무의 공공성 보장’의 목적은 민간위탁사무가 공익성보다 능률성을 그 본질로 하는 민간위탁사무의 성격에 위배될 수 있고, ‘민간위탁 근로자의 근로조건 보호’의 목적은 민간위탁에 관한 일반법의 제정이유와 정합성이 부족해보임.
- 제정안은 동일한 업무에 대하여 위탁기관의 수탁기관에 대한 관리·감독, 감사, 성과평가 및 행정안전부의 수탁기관에 대한 종합평가까지 규정하면서 수단의 적절성을 넘어선 과잉규제를 하고 있음.
- 제정안은 민간위탁 사무의 능률성·적정성·책임성이라는 공익을 제시하고 있으나, 그 실현 여부가 분명하지 않은데 반하여, 기존 근로자가 부담해야 하는 직업수행의 기회 상실 등 기본권 침해의 강도는 지나치게 크다고 할 수 있어 법익의 균형성을 잃고 있음.
 - 오늘날 약 195,736명의 민간위탁 사무 관련 근로자가 종사하고 있는 상황에서 정부안은 기존 근로자의 보호를 고려한 조치가 전무한 상황이며, 이은주 의원안의 경우에도 모든 근로조건에 적용되는 일반법인 「근로기준법」에도 불구하고 고용승계와 관련하여 「근로기준법」 제23조 및 제24조를 특정하여 규정함으로써 근로자의 직업선택의 자유를 침해하고 있음.

- 국무조정실은 ‘민간위탁 정책추진방향’에서 대부분의 민간위탁 사무는 상시·지속적 업무(92.8%)이나, 경쟁위탁 제도, 주기적 평가에 따른 일몰 또는 예산의 변동 가능성 때문에 고용승계 규정이 없는 경우가 대다수(75.5%)라는 점을 지적하고 있음.

③ 규제의 실효성 부족

- 정부안은 전체 민간위탁 사무 가운데 지방자치단체는 약 87.2%(8,807개, 예산기준 65%: 5조 1,748억원)의 비중을 차지하고 있는 상황에서 지방자치단체의 민간위탁 사무는 적용을 제외하고 있음.
- 제정안은 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회의 구성을 ‘시민단체에서 추천하는 사람’, ‘전국단위의 노동조합에서 추천하는 사람’으로 규정하고 있고, 심의위원회의 성격을 가지는 ‘민간위탁운영위원회’가 개별 행정기관의 관리·감독을 받는 민간수탁기관에 자료 등 제출 요구권을 부여하고 있는데, 이는 거버넌스 구성의 불명확성 및 권한의 일탈에 해당함.
- 제정안은 건설위탁 사무와 같이 전문성·특수성·연속성의 특성을 갖는 민간위탁 사무를 공개모집하도록 규정하고 있고, 예외를 인정하면서도 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라’, 민간위탁운영위원회의 심의를 거치도록 하면서 전문성·특수성이 있는 민간위탁사무 수행을 저해하고 있음.

규제영향분석에 따른 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안 평가

규제의 필요성 부족

- 일부 민간위탁의 문제는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」의 관리·감독 또는 개별 행정기관의 직접 수행을 통해 해결 가능
- 체계화된 현행 민간위탁 법제에서 입법안을 마련하는 것은 체계 정당성의 원리 위반

규제의 적정성 부족

- 민간위탁사무의 성격에 위배 및 민간위탁에 관한 일반법의 제정이유와 정합성 부족
- 동일한 업무에 대해 위탁기관의 수탁기관에 대한 관리·감독, 감사, 성과평가 및 종합평가는 행정안전부의 수탁기관에 대한 과잉규제
- 기존 근로자의 기본권 침해의 강도 등 법익의 균형성 상실

규제의 실효성 부족

- 거버넌스 구성의 불명확성 및 권한의 일탈
(심의위원회 및 운영위원회 구성 요건)
- 전문성·특수성이 있는 민간위탁사무 수행 저해
(전문성·특수성·연속성의 민간위탁 사무의 공개모집규정 및 예외 규정 인정)

민간위탁의 전문성·지속성·책임성 확립 필요

행정사무의 민간위탁에 관한 법률(대안) 제시

V. 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의 대안(결론에 같음하여)

1. 제1안: 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」의 집행력 제고를 통한 민간위탁의 운영 및 관리

- 오늘날 민간위탁은 「정부조직법」 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」, 「지방자치법」 및 지방자치단체의 조례의 입법 체계를 구성하고 있음.
 - 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서는 민간위탁의 수행의 적정성 및 효율성에 대한 제도는 이미 갖추고 있음.
 - 민간수탁기관을 선정할 때, 인력과 기구, 재정 부담 능력, 시설과 장비, 기술 보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역 간 균형 분포 등을 종합적으로 검토하여 선정하여야 함(영 제12조 제1항).
 - 위탁기관은 민간위탁사무의 처리에 대하여 필요하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 민간위탁사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있으며, 민간수탁기관의 사무 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있음(영 제14조).
 - 위탁기관의 장은 민간위탁사무의 처리 결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하여야 함(영 제16조).
 - 그럼에도 정부 및 이은주 의원은 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」 제정안을 발의하고 있으나, 제정안은 규제의 필요성, 적정성, 실효성이 부족하다고 판단됨.
 - (필요성) 「정부조직법」 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 등 이미 체계화된 현행 민간위탁 법제에서 특정 사례를 일반화하거나 규제의 필요성과 무관한 자기모순적 규율을 하고 있음.
- * ex) 특정 법정 위탁 사례를 문제로 제시하면서 민간위탁 대상기관 선정 기준에서 법정 위탁 제외
- (적정성) 제정안은 동일한 업무에 대하여 수탁기관에 대한 관리·감독, 감사, 성과평

가, 종합평가의 과잉규제를 하고 있으며, 기존 근로자가 부담해야 하는 직업수행의 기회 상실 등 법익의 균형성을 잃고 있음.

- (실효성) 전체 민간위탁 사무 가운데 절대적 다수를 차지하는 지방자치단체의 민간위탁 사무를 제외하고 있고, 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회 구성의 불명확성 및 권한을 광범위하게 인정하고 있으며, 건설위탁 사무와 같이 전문성·특수성·연속성이 있는 민간위탁사무 수행을 저해하고 있음.

- 다만, 일부 민간위탁의 비효율성, 서비스 질 저하, 위탁업체 비리 의혹 등 문제를 해결할 필요는 있음.
- 따라서 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서 관리·감독 및 감사의 집행력을 제고할 수 있는 가이드라인을 마련하여 민간위탁의 장점을 극대화할 필요가 있음.

2. 제2안: 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의 대안 마련

- 입법자는 직업선택의 자유와 관련하여 수익적인 성격의 입법, 자격제도, 입법정책으로 결정할 사항 등에 대해서는 광범위한 입법형성의 자유를 갖기 때문에 제정안을 존중하고자 함.
- 다만, 입법자의 입법형성의 자유는 무제한적인 것이 아니고, 헌법 제37조 제2항이 정한 기본권 제한의 한계 내에서 그 제한의 목적이 헌법상 정당해야하기 때문에 일련의 기준이 필요함.
- 이하에서는 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의 대안 기준 및 대안을 제시하고자 함.

1) 규제의 필요성을 위한 입법목적의 정합성 확보

- 이은주 의원안은 민간위탁사무의 성격에 위배될 수 있고, 민간위탁에 관한 일반법의 제정이유와 정합성이 부족해보임.
 - 이은주 의원안은 ‘민간위탁 사무의 선정 및 타당성 심사, 수탁기관 선정 절차, 관리·감독 및 민간위탁 근로자의 근로조건 보호, 민간위탁 평가와 재직영화 절차 등에 필요한 사항을 정함으로써 민간위탁 오남용을 방지하고 공공사무의 공공성과 책임성을 보장하며 민간위탁의 운영 및 관리에 관한 사항을 체계적으로 정립’하는 것을 목적으로 하고 있음(제1조).
- 따라서 정부안에 따라 행정능률의 향상 및 사무운영의 적정성과 책임성을 확보하는 데에 이바지함을 목적으로 하는 것을 제안함.

2) 규제의 적정성 확보를 위한 평가수단 및 민간수탁기관 근로자 보호

- 국민의 기본권을 제한하는 법률이 헌법적으로 정당화하려면, 기본권 제한의 입법한계인 비례의 원칙을 준수하여야 함.³¹⁾

① 적정 평가수단

- 제정안은 동일한 업무에 대하여 위탁기관의 수탁기관에 대한 관리·감독, 감사, 성과평가 및 행정안전부의 수탁기관에 대한 종합평가까지 규정하면서 수단의 적절성을 넘어선 과잉규제를 하고 있음.
 - 동일한 업무에 대하여 위탁기관의 수탁기관에 대한 업무처리의 취소 또는 정지, 계약의 해제 또는 해지, 행정안전부의 수탁기관에 대한 시정 권고 또는 임직원에게 대한 징계처분 등을 할 수 있도록 규정하고 있음.
- 따라서 대안으로 행정안전부의 수탁기관에 대한 종합평가를 삭제하는 것을 제안함.

② 민간수탁기관 근로자 보호

- 현재 민간위탁 사무 관련 근로자는 약 195,736명(민간 기업, 사회적 기업, 전문협회 등 비영리 단체 약 22,743개 기관)이 종사하고 있는 상황에서, 정부안은 ‘경제적 효율성’, ‘지역 간 균형 분포’, ‘경쟁체제의 도입 필요성’ 등을 이유로 민간위탁을 제한하고 있음.
- 이은주 의원안의 경우에도 모든 근로조건에 적용되는 일반법인 「근로기준법」에도 불구하고 고용승계와 관련하여 「근로기준법」 제23조 및 제24조를 특정하여 규정함으로써 근로자의 직업선택의 자유를 침해하고 있음.
 - 「근로기준법」 제23조는 ‘사용자의 정당한 이유 없는 해고 등의 제한’, 제24조는 ‘사용자의 경영상 이유에 의한 해고의 제한’의 규정으로서 수탁기관 변경시 근로자 보호에 실효적이지 못함.
- 따라서 대안으로 “「근로기준법」 제23조 및 제24조에도 불구하고 운영위원회의 심의를 거쳐 정당한 사유가 없는 한 기존에 민간위탁의 상시 업무를 수행한 근로자들의 고용을 승계하여야 한다”는 내용을 제안함.

31) 헌법재판소 2003. 6. 26 자 2002헌마677 결정 등.

3) 규제의 실효성 보장을 위한 민간위탁 사무 관리·운영

- 규제의 실효성은 적법절차의 원칙 즉, 법률의 실체적인 내용이 합리성과 정당성을 갖출 때 보장될 수 있음.
- 이하에서는 규제의 실효성을 위하여 지방자치단체의 민간위탁 사무, 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회 구성, 건설위탁 사무 등 전문성·특수성·연속성의 특성을 갖는 민간위탁 사무의 대안을 제안하고자 함.

① 지방자치단체의 민간위탁 사무 적용

- 정부안은 전체 민간위탁 사무 가운데 지방자치단체는 약 87.2%(8,807개, 예산기준 65%: 5조 1,748억원)의 비중을 차지하고 있는 상황에서 지방자치단체의 민간위탁 사무를 제외하는 것은 규제의 실효성이 없음.
- 민간위탁 사무의 장점에도 불구하고 일부 제기되는 문제점을 해결하기 위해서는 오늘날 민간위탁의 대다수를 차지하고 있는 지방자치단체의 민간위탁 사무를 포함하여야 규제의 실효성을 담보할 수 있을 것임.
- 따라서 이은주 의원안에 따라 민간위탁의 범위에 지방자치단체의 민간위탁 사무를 포함하는 것을 제안함.

② 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회 구성의 명확화

- 제정안은 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회의 구성을 ‘시민단체에서 추천하는 사람’, ‘전국단위의 노동조합에서 추천하는 사람’으로 규정하고 있고, 심의위원회의 성격을 가지는 ‘민간위탁운영위원회’가 개별 행정기관의 관리·감독을 받는 민간수탁기관에 자료 등 제출 요구권을 부여하고 있는데, 이는 거버넌스 구성의 불명확성 및 권한의 일탈에 해당함.
- 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회와 같은 거버넌스는 그 구성을 명확하게 하여야 실효성을 담보할 수 있음.
 - 비교법적으로 살펴볼 때, 민간위탁의 전문성을 고려하여 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 임대주택분쟁조정위원회의 ‘임대주택과 관련된 시민단체’(제55조), 「에너지법」에 따른 에너지위원회의 ‘에너지 관련 시민단체에서 추천한 사람’(제9조), 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」상 정보통신 전략위원회의 ‘정보통신 관

런 시민단체에서 15년 이상 근무하였거나 근무하고 있는 사람’(제7조) 등을 고려할 필요가 있음.

- 이은주 의원안의 ‘노동조합에서 추천하는 사람’은 비교법적으로 유사사례를 찾기가 어려우며, 거버넌스의 적합성을 위하여 삭제하는 것이 타당함.

- 따라서 대안으로 ‘민간위탁심의위원회’ 및 ‘민간위탁운영위원회’의 구성으로 민간위탁과 관련된 시민단체에서 추천하는 사람으로 범위를 한정하고, ‘민간위탁운영위원회의 수탁 기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출’은 삭제하는 것을 제안함.

③ 건설위탁 사무 등 전문성·특수성·연속성의 특성을 갖는 민간위탁 사무 예외 명문화

- 제정안은 건설위탁 사무와 같이 전문성·특수성·연속성의 특성을 갖는 민간위탁 사무를 공개모집하도록 규정하고 있고, 예외를 인정하면서도 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라’, 민간위탁운영위원회의 심의를 거치도록 하면서 전문성·특수성이 있는 민간위탁사무 수행을 저해하고 있음.
- 시공능력평가 업무와 같이 기관별로 다수의 인력이 오랜 기간 경험하고 축적하여 공공조달분야와 연계하는 민간위탁사무는 그 연속성을 보장할 때 행정의 실효성을 담보할 수 있음.
- 따라서 대안으로 건설위탁 사무와 같이 전문성·특수성·연속성의 특성을 갖는 민간위탁 사무의 실효적 수행을 위해서는 경쟁 도입이 어려운 민간위탁사무는 공개모집의 예외를 법률에서 명문화하는 것을 제안함.

〈표12〉 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안과 대안의 비교 및 주요 내용

구분	정부안	이은주 의원안	대안
목적 (제1조)	제1조(목적) 이 법은 민간위탁 사무의 선정 원칙, 수탁기관 선정 절차, 관리·감독 등에 필요한 사항을 정함으로써 행정능률의 향상 및 사무운영의 적정성과 책임성을 확보하는 데에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 민간위탁 사무의 선정 및 타당성 심사, 수탁기관 선정 절차, 관리·감독 및 민간위탁 근로자의 근로조건 보호, 민간위탁 평가와 직접수행 전환 등에 필요한 사항을 정함으로써 민간위탁 오남용을 방지하고 공공사무의 공공성과 책임성을 보장에 이바지함을 목적으로 한다.	• 정부안에 따름 - 민간위탁사무는 공익성보다 능률성을 주요 특징으로 함
정의 (제2조)	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “행정기관”이란 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “행정기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다. 가. 국가기관 1) 국회, 법원, 헌법재판소,	• 이은주 의원안에 따름 - 전체 민간위탁 사무 가운데 지방자치단체는 약 87.2%(8,807개, 예산기준 65%: 5조 1,748억원)의 비중을 차지하고 있는 상황이기 때문에 지방자치단체

구분	정부안	이은주 의원안	대안
	을 말한다. 2. ~ 5. (생략)	중앙선거관리위원회 2) 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관 3) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회 나. 지방자치단체 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관 2. ~ 5. (생략)	의 민간위탁 사무 적용은 필수적임
민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회 (제5조 및 제7조)	제5조(심의위원회의 구성 및 운영) ① (생략) ② 심의위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 행정안전부장관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원의 2분의 1 이상은 공무원이 아닌 사람으로 한다. 1. ~ 2. (생략) 3. 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천하는 사람 4. (생략) ③ ~ ⑥ (생략) 제7조(운영위원회의 구성 및 운영) ① (생략) ② 운영위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 위탁기관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원의 2분의 1 이상은 공무원이 아닌 사람으로 한다. 1. ~ 2. (생략) 3. 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천하는 사람 4. (생략) ③ ~ ⑤ (생략) ⑥ 운영위원회는 제6조제2	제5조(심의위원회의 구성 및 운영) ① (생략) ② 심의위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 행정안전부장관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원의 2분의 1 이상은 공무원이 아닌 사람으로 한다. 1. ~2. (생략) 3. 전국단위 노동조합에서 추천하는 사람 4. 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천하는 사람 ③ ~ ⑥ (생략) 제7조(운영위원회의 구성 및 운영) ① (생략) ② 운영위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 위탁기관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원의 2분의 1 이상은 공무원이 아닌 사람으로 한다. 1. ~2. (생략) 3. 전국단위 노동조합에서 추천하는 사람 4. 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천하는 사람 ③ ~ ⑤ (생략) ⑥ 운영위원회는 제6조제2항 각 호의 사항을 심의하기	• 대안 제시 - 거버넌스 구성의 불명확성 및 권한의 일탈에 해당함 - 이은주 의원안 제5조 제2항 제3호 및 제7조 제2항 제3호 삭제 제5조(심의위원회의 구성 및 운영) ① (현행과 같음) ② 심의위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 행정안전부장관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원의 2분의 1 이상은 공무원이 아닌 사람으로 한다. 1. ~2. (현행과 같음) 3. 민간위탁과 관련된 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천하는 사람 4. (현행과 같음) ③ ~ ⑥ (현행과 같음) 제7조(운영위원회의 구성 및 운영) ① (생략) ② 운영위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 위탁기관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원의 2분의 1 이상은 공무원이 아닌 사람으로 한다. 1. ~ 2. (현행과 같음) 3. 민간위탁과 관련된 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천하는 사람 4. (현행과 같음) ③ ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ ~ ⑦ (삭제)

구분	정부안	이은주 의원안	대안
	항 각 호의 사항을 심의하기 위하여 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 요구할 수 있다. 1. 수탁기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출 2. 관계 공무원, 이해관계인 및 참고인에 대한 의견 제출 ⑦ 제6항에 따른 요구를 받은 수탁기관 등은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다. ⑧ (생략)	위하여 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 요구할 수 있다. 1. 수탁기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출 2. 관계 공무원, 이해관계인 및 참고인에 대한 의견 제출 ⑦ 제6항에 따른 요구를 받은 수탁기관 등은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다. ⑧ (생략)	⑧ 제6항으로 이동
수탁기관의 선정 (제11조)	제11조(수탁기관의 선정) ① 위탁기관은 법정위탁을 제외하고는 수탁기관을 공개 모집하여야 한다. ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 모집 대상을 제한할 수 있다. 1. 민간위탁 사무의 전문성·특수성 등으로 인하여 경쟁 도입이 어려운 경우 2. 민간위탁 사무가 국민생활과 밀접한 관련이 있어 고도의 공신력이 필요한 경우 3. 그 밖에 수탁기관의 모집 대상을 제한하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 ③ ~ ⑥ (생략)	제12조(수탁기관의 선정) ① 위탁기관은 법정위탁을 제외하고는 수탁기관을 공개 모집하여야 한다. ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 모집 대상을 제한할 수 있다. 1. 민간위탁 사무의 전문성·특수성 등으로 인하여 경쟁 도입이 어려운 경우 2. 민간위탁 사무가 국민생활과 밀접한 관련이 있어 고도의 공신력이 필요한 경우 3. 그 밖에 수탁기관의 모집 대상을 제한하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 ③ ~ ⑥ (생략)	• 대안 제시 - 전문성·특수성이 있는 민간 위탁사무 수행을 저해함 제11조(수탁기관의 선정) ① 위탁기관은 수탁기관을 공개모집하여야 한다. 다만, 법정위탁, 민간위탁 사무의 전문성·특수성·연속성 등으로 인하여 경쟁 도입이 어려운 경우, 민간위탁 사무가 국민생활과 밀접한 관련이 있어 고도의 공신력이 필요한 경우는 제외한다. ② 제1항에도 불구하고 운영 위원회의 심의를 거쳐 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 관계 법령에 위배되지 아니하는 범위에서 민간수탁기관의 자격을 제한할 수 있다. ③ ~ ⑥ (현행과 같음)
종합평가 등 (제21조)	제21조(종합평가 등) ① 행정안전부장관은 위탁기관의 민간위탁 운영 및 수탁기관에 대한 관리·감독 등에 대하여 종합평가를 실시하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 그 종합평가 결과를 해당 위탁기관에 통보하고, 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있다.	제22조(종합평가 등) ① 행정안전부장관은 위탁기관의 민간위탁 운영 및 수탁기관에 대한 관리·감독 등에 대하여 종합평가를 실시하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 그 종합평가 결과를 해당 위탁기관에 통보하고, 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있다.	• 대안 제시 - 동일한 업무에 대하여 위탁기관의 수탁기관에 대한 관리·감독, 감사, 성과평가 및 행정안전부의 수탁기관에 대한 종합평가까지 규정하는 것은 과잉규제임 제22조(종합평가 등) ① 행정안전부장관은 위탁기관의 민간위탁 운영에 대한 관리·감독 등에 대하여 종합평가를 실시하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 그 종합평가 결과를 해당 위탁기관에 통보하고, 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있다.

구분	정부안	이은주 의원안	대안
	② 행정안전부장관은 제1항에 따른 종합평가(이하 “종합평가”라 한다) 결과 민간위탁의 운영 및 민간위탁 사무의 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 심의위원회의 심의를 거쳐 위탁기관 및 수탁기관에 시정을 권고하거나 소속 공무원 또는 임직원에 대한 징계처분 등 적절한 조치를 요구할 수 있다. ③ 행정안전부장관은 종합평가를 하기 위하여 필요한 경우에는 위탁기관 및 수탁기관에 종합평가에 필요한 설명 또는 자료·서류 등의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 위탁기관 및 수탁기관은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다. ④ ~ ⑤ (생략)	② 행정안전부장관은 제1항에 따른 종합평가(이하 “종합평가”라 한다) 결과 민간위탁의 운영 및 민간위탁 사무의 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 심의위원회의 심의를 거쳐 위탁기관 및 수탁기관에 시정을 권고하거나 소속 공무원 또는 임직원에 대한 징계처분 등 적절한 조치를 요구할 수 있다. ③ 행정안전부장관은 종합평가를 하기 위하여 필요한 경우에는 위탁기관 및 수탁기관에 종합평가에 필요한 설명 또는 자료·서류 등의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 위탁기관 및 수탁기관은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다. ④ ~ ⑤ (생략)	② 행정안전부장관은 제1항에 따른 종합평가(이하 “종합평가”라 한다) 결과 민간위탁의 운영이 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 심의위원회의 심의를 거쳐 위탁기관에 시정을 권고하거나 소속 공무원에 대한 징계처분 등 적절한 조치를 요구할 수 있다. ③ 행정안전부장관은 종합평가를 하기 위하여 필요한 경우에는 위탁기관에 종합평가에 필요한 설명 또는 자료·서류 등의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 위탁기관은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다. ④ ~ ⑤ (현행과 같음)
민간위탁 노동자 보호 (제25조)	-	제25조(민간위탁 근로자의 보호 등) ① 수탁기관이 변경되는 경우에는 새로운 수탁기관은 「근로기준법」 제23조 및 제24조에 준하는 정당한 사유가 없는 한 기존에 민간위탁의 상시 업무를 수행한 근로자들의 고용을 승계하여야 한다. ② 수탁기관이 상시 업무를 수행하는 근로자와 근로계약을 체결할 때 근로계약기간을 정하는 경우 근로자의 명시적인 요구에 의하지 않는 한 수탁기간과 동일하게 기간을 설정하여야 한다. ③ 위탁기관은 민간위탁 모집 및 선정을 할 때 수탁기관으로부터 행정안전부령으로 정한 민간위탁 노동자의 근로조건 보호지침을 준수하고 미이행 시 계약을 해지할 수 있다는 확약서를 제출받도록 한다. ④ 수탁기관은 상시 업무를 수행하는 근로자와 근로계약을 체결할 때 기존 임금 기타 근로조건 등을 저하시켜서는 아니된다.	• 대안 제시 - 근로자의 직업선택의 자유 침해 및 법익의 균형성을 상실했음 제25조(민간위탁 근로자의 보호 등) ① 수탁기관이 변경되는 경우에는 새로운 수탁기관은 「근로기준법」 제23조 및 제24조에도 불구하고 운영위원회의 심의를 거쳐 정당한 사유가 없는 한 기존에 민간위탁의 상시 업무를 수행한 근로자들의 고용을 승계하여야 한다. ② 수탁기관이 상시 업무를 수행하는 근로자와 근로계약을 체결할 때 근로계약기간을 정하는 경우 근로자의 명시적인 요구에 의하지 않는 한 수탁기간과 동일하게 기간을 설정하여야 한다. ③ 위탁기관은 민간위탁 모집 및 선정을 할 때 수탁기관으로부터 행정안전부령으로 정한 민간위탁 노동자의 근로조건 보호지침을 준수하고 미이행 시 계약을 해지할 수 있다는 확약서를 제출받도록 한다. ④ 수탁기관은 상시 업무를 수행하는 근로자와 근로계약을 체결할 때 기존 임금 기타 근로조건 등을 저하시켜서는 아니된다.

구분	정부안	이은주 의원안	대안
		⑤ 위탁기관은 수탁기관과 민간위탁 계약을 체결할 때에 수탁기관 노동자의 노동3권 행사 및 기존 단체협약상 조합활동 보장내용을 제약하지 않도록 하여야 한다.	⑤ 위탁기관은 수탁기관과 민간 위탁 계약을 체결할 때에 수탁기관 노동자의 노동3권 행사 및 기존 단체협약상 조합활동 보장내용을 제약하지 않도록 하여야 한다.

- 홍성진, 책임연구원(hongsj@ricon.re.kr)
- 홍성호, 선임연구위원(hsh3824@ricon.re.kr)
- 이보라, 연구위원(bora@ricon.re.kr)

참고문헌

1. 국무조정실, 「규제영향분석서 작성지침」, 2019.
3. 국무조정실 보도자료, “공공부문 정규직 전환 86.3%(1단계), 민간위탁 분야에도 고용안정 추진”, 2019. 02. 27.
3. 김대인, “영국의 민간위탁법제에 관한 연구”, 경제규제와 법 제12권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2019
4. 김대인, “미국의 민간위탁법제에 대한 연구”, 공법학연구 제15권 제4호, 한국비교공법학회, 2014.
5. 김준 외, 「입법영향분석을 통한 더 좋은 법률 만들기」, 국회입법조사처, 2020
6. 박영도, 「입법학 입문」, 한국법제연구원, 2009
7. 법제처, 「법령 입안·심사 기준」, 2019
8. 신상민, “행정사무의 민간위탁에 관한 행정법적 고찰”, 법학논총 제32집, 숭실대학교 법학연구소, 2014
9. 채준호 외, “민간위탁 노동자 고용안정 및 처우개선을 위한 가이드라인 제안 연구”, 고용노동부 연구보고서, 2019
10. 최순영 외, “중앙부처 민간위탁 종합평가 방안 연구”, 한국행정연구원, 2019
11. 최철호, “행정권한의 민간위탁에 관한 법적기준의 설정과 한계”, 법학논총 제20집, 숭실대학교 법학연구소, 2008

〈부록1〉 행정사무의 민간위탁에 관한 법률(대안)

행정사무의 민간위탁에 관한 법률안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 민간위탁 사무의 선정 원칙, 수탁기관 선정 절차, 관리·감독 등에 필요한 사항을 정함으로써 행정능률의 향상 및 사무운영의 적정성과 책임성을 확보하는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “행정기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. 국가기관

1) 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회

2) 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관

3) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회

나. 지방자치단체

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관

2. “민간위탁”이란 명칭에 관계없이 법률에 규정된 행정기관의 소관 사무 중 일부를 다른 행정기관이나 지방자치단체가 아닌 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 수행하도록 하는 것을 말한다.

가. 법인 또는 단체

나. 법인 또는 단체의 기관

다. 개인

3. “민간위탁의 상시 업무”이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일상적으로 지속 또는 반복되는 사무로서 민간위탁으로 수행하는 업무를 말한다.

4. “위탁기관”이란 사무를 위탁한 행정기관의 장 및 법령에서 정하는 바에 따라 민간위탁하려는 행정기관의 장을 말한다.

5. “수탁기관”이란 행정기관으로부터 사무를 위탁받은 제2호 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

6. “법정위탁”이란 법령에서 민간위탁 사무와 수탁기관의 명칭을 구체적으로 특정한 민간위탁을 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) 행정사무의 민간위탁에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다. 다만, 민간위탁에 관한 다른 법률의 규정이 제11조 및 제23조에 저촉되는 경우에는 이 법을 우선 적용한다.

제2장 민간위탁 추진체계

제4조(민간위탁심의위원회의 설치) ① 민간위탁 관련 정책을 종합적인 관점에서 일관성 있게 추진하기 위하여 행정안전부에 민간위탁심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다.

② 심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 민간위탁과 관련된 정책, 제도 및 법령의 개선에 관한 사항

2. 제8조제3항에 따른 기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항

3. 제21조제2항에 따른 종합평가 결과에 대한 조치 요구에 관한 사항

4. 그 밖에 민간위탁과 관련하여 심의위원회의 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제5조(심의위원회의 구성 및 운영) ① 심의위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성한다.

② 심의위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 행정안전부장관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원의 2분의 1 이상은 공무원이 아닌 사람으로 한다.

1. 대통령령으로 정하는 관계 행정기관의 차관 또는 차관급 공무원. 이 경우 차관 또는 차관급 공무원이 2명 이상인 행정기관은 해당 기관의 장이 지정하는 차관 또는 차관급 공무원으로 한다.

2. 변호사, 공인회계사, 세무사, 건축사, 공인노무사 또는 기술사의 자격이 있는 사람

3. 민간위탁과 관련된 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천하는 사람

4. 그 밖에 민간위탁에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람

- ③ 심의위원회의 위원장은 공무원이 아닌 위원 중에서 행정안전부장관이 위촉한다.
- ④ 심의위원회는 제4조제2항 각 호의 사항을 심의하기 위하여 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 요구할 수 있다.
1. 관계 행정기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출
 2. 관계 공무원, 이해관계인 및 참고인에 대한 의견 제출
- ⑤ 제4항에 따른 요구를 받은 관계 행정기관 등은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다.
- ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 심의위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제6조(민간위탁운영위원회의 설치) ① 민간위탁 사무의 공정하고 합리적인 운영을 위하여 위탁기관 소속으로 민간위탁운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 제9조제2항에 따른 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항
 2. 제10조제2항에 따른 민간위탁 사무의 선정에 관한 사항
 3. 제11조제4항 및 제12조제2항에 따른 수탁기관 선정 및 이의신청에 관한 사항
 4. 제17조제1항에 따른 재계약에 관한 사항
 5. 제18조제6항에 따른 관리·감독 결과에 관한 사항
 6. 제19조제4항에 따른 감사 결과에 관한 사항
 7. 제20조제2항에 따른 성과평가 결과에 관한 사항
 8. 제23조제3항에 따른 법정위탁의 종료 또는 수탁기관의 변경에 관한 사항
 9. 그 밖에 민간위탁 사무의 운영을 위하여 운영위원회의 위원장이 필요하다고 인정하는 사항
- 제7조(운영위원회의 구성 및 운영) ① 운영위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성한다.
- ② 운영위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 위탁기관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원의 2분의 1 이상은 공무원이 아닌 사람으로 한다.
1. 소관 민간위탁 사무와 관련된 업무를 담당하는 고위공무원단에 속하는 공무원
 2. 변호사, 공인회계사, 세무사, 건축사, 공인노무사 또는 기술사의 자격이 있는 사람
 3. 민간위탁과 관련된 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천하는 사람
 4. 그 밖에 민간위탁에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람
- ③ 운영위원회의 위원장은 공무원이 아닌 위원 중에서 위탁기관이 위촉한다.
- ④ 운영위원회는 운영위원회의 심의를 효율적으로 수행하고, 운영위원회에서 위임한 사항을 심의하기 위하여 필요한 경우에는 소위원회를 구성·운영할 수 있다.
- ⑤ 제4항에 따른 소위원회의 심의를 받은 경우 운영위원회의 심의를 받은 것으로 본다.
- ⑥ 운영위원회는 제6조제2항 각 호의 사항을 심의하기 위하여 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 요구할 수 있다.
1. 수탁기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출
 2. 관계 공무원, 이해관계인 및 참고인에 대한 의견 제출
- ⑦ 제6항에 따른 요구를 받은 수탁기관 등은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다.
- ⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 운영위원회 및 소위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제8조(민간위탁 기본계획의 수립) ① 행정안전부장관은 민간위탁 사무 운영의 책임성과 효율성을 보장하기 위하여 민간위탁 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 민간위탁 운영의 기본목표 및 중장기 추진방향
 2. 민간위탁 운영의 현황 및 문제점
 3. 민간위탁 관련 환경 변화 및 전망에 관한 사항
 4. 민간위탁 운영 관련 개선 대책
 5. 민간위탁 경쟁체제 도입에 관한 사항
 6. 그 밖에 민간위탁의 효율적 운영을 위하여 필요한 사항
- ③ 행정안전부장관은 기본계획을 수립할 때에는 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 내용을 변경하려는 때에도 또한 같다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정된 사항 외에 기본계획의 수립 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제9조(민간위탁 시행계획의 수립) ① 위탁기관은 기본계획에 따라 소관 사무의 민간위탁 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립하여야 한다.

- ② 위탁기관은 시행계획을 수립할 때에는 운영위원회의 심의를 거쳐야 한다. 시행계획 중 대통령령으로 정하는 내용을 변경하려는 때에도 또한 같다.
- ③ 위탁기관은 시행계획을 수립한 경우 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정된 사항 외에 시행계획의 내용 및 수립 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 민간위탁 사무 및 수탁기관의 선정 등

제10조(민간위탁 사무의 기준) ① 민간위탁 사무는 행정기관의 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 기준으로 한다.

- ② 행정기관의 장은 다음 각 호의 사항을 고려하여 민간위탁 사무를 선정하여야 한다. 이 경우 운영위원회의 심의를 거쳐야 한다.
 1. 민간위탁이 아닌 다른 방식으로의 운영 가능성
 2. 서비스 공급의 공공성 및 안정성
 3. 경제적 효율성
 4. 민간의 전문지식 및 기술 활용 가능성
 5. 성과 측정의 용이성
 6. 관리 및 운영의 투명성
 7. 민간위탁하려는 사무와 관련된 민간의 서비스 공급 현황
- ③ 행정기관의 장은 제1항 및 제2항에 따라 민간위탁 사무를 선정하려는 경우에는 그 내용을 법령으로 정한다.
- ④ 행정기관은 소관 사무를 민간위탁하는 경우에는 사무 운영의 지연, 불필요한 서류의 요구, 운영기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 마련하여야 한다.
- ⑤ 제1항에 따른 민간위탁 사무의 구체적 기준에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(수탁기관의 선정) ① 위탁기관은 수탁기관을 공개모집하여야 한다. 다만, 법정위탁, 민간위탁 사무의 전문성·특수성·연속성 등으로 인하여 경쟁 도입이 어려운 경우, 민간위탁 사무가 국민생활과 밀접한 관련이 있어 고도의 공신력이 필요한 경우는 제외한다.

- ② 제1항에도 불구하고 운영위원회의 심의를 거쳐 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 관계 법령에 위배되지 아니하는 범위에서 민간수탁기관의 자격을 제한할 수 있다.
- ③ 위탁기관은 제1항 또는 제2항에 따라 모집을 하는 경우에는 미리 수탁기관의 선정기준 및 배점 등을 공개하여야 한다.
- ④ 위탁기관은 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 운영위원회의 심의를 거쳐 수탁기관을 선정하여야 한다.
 1. 대상 기관의 규모, 인력, 장비 등 업무 운영 능력
 2. 대상 기관의 서비스 품질 향상 능력
 3. 대상 기관의 비용 절감 능력
 4. 책임능력과 공신력
- ⑤ 위탁기관은 제4항에 따라 수탁기관을 선정한 경우에는 수탁기관 선정 사실을 공고하여야 한다.
- ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 수탁기관의 선정 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(수탁기관 선정에 대한 이의신청) ① 제11조제4항에 따른 수탁기관의 선정 결과에 불복하려는 자는 같은 조 제5항에 따라 수탁기관 선정 사실을 공고한 날부터 15일 이내에 위탁기관에 문서로 이의신청을 할 수 있다.

- ② 위탁기관은 제1항에 따른 이의신청이 있는 경우에는 운영위원회의 심의를 거쳐 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 그 이의신청에 대하여 결정하고, 그 결과를 신청인에게 지체 없이 문서로 통지하여야 한다.
- ③ 제2항에도 불구하고 부득이한 사유로 정해진 기간 이내에 결정할 수 없을 때에는 그 기간이 끝나는 날의 다음 날부터 기산하여 10일의 범위에서 한 차례만 기간을 연장할 수 있으며, 연장 사유를 신청인에게 통지하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 이의신청 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(위탁계약의 체결) ① 위탁기관은 수탁기관이 선정되면 제11조제5항에 따라 수탁기관 선정 사실을 공고한 날부터 15일이 지난 후(제12조제1항에 따라 이의신청이 있는 경우에는 같은 조 제2항 및 제3항에 따라 이의신청에 대한 결정이 완료된 후를 말한다)에 수탁기관과 민간위탁에 관한 계약(이하 “위탁계약”이라 한다)을 체결하여야 한다.

- ② 위탁계약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 수탁기관의 명칭 및 주소
 2. 민간위탁 사무 및 그 내용

3. 위탁기간 4. 민간위탁 사무의 운영 절차 및 기준 5. 위탁 수수료 또는 비용 부담에 관한 사항 6. 수탁기관의 의무 7. 관리·감독 및 평가에 관한 사항 8. 위탁계약의 해제 및 해지에 관한 사항 9. 그 밖에 민간위탁 사무 운영을 위하여 위탁기관이 필요하다고 인정하는 사항 ③ 이 법에서 규정한 사항 외에 위탁계약에 관하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 준용한다. 제14조(수탁기관 선정 결과 등의 공개) ① 위탁기관은 제13조에 따라 수탁기관과 위탁계약을 체결한 경우(다른 법령에 따라 관련 내용을 고시한 경우를 포함한다)에는 소관 민간위탁 사무의 내용, 근거, 수탁기관, 위탁기간 등을 해당 기관의 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다. ② 제1항에도 불구하고 민간위탁 사무의 성질상 공개가 적절하지 아니한 경우로서 국가안전보장·외교·국방 등 대통령령으로 정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다. ③ 제1항에 따른 공개 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제15조(재위탁) ① 수탁기관은 민간위탁 사무의 일부를 수탁기관이 아닌 다른 법인·단체, 법인·단체의 기관 또는 개인에게 재위탁할 수 없다. ② 제1항에도 불구하고 수탁기관은 민간위탁 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 필요한 경우에는 법령으로 정하는 바에 따라 민간위탁 사무의 일부를 재위탁할 수 있다. ③ 위탁기관은 수탁기관의 재위탁 내용 등을 공개하여야 한다. 이 경우 제14조를 준용한다. 제16조(수수료 등의 징수) ① 수탁기관은 민간위탁 사무 처리와 관련하여 법령에서 정한 바에 따라 이용자로부터 수수료 또는 사용료 등을 징수할 수 있다. ② 위탁기관은 수탁기관에 대하여 제1항에 따른 수수료 또는 사용료 등의 일부를 납부하게 하거나 민간위탁 사무 처리에 사용하게 할 수 있다. 제17조(재계약) ① 위탁기관은 제11조에도 불구하고 제20조제1항에 따른 성과평가 결과에 따라 운영위원회의 심의를 거쳐 기존 수탁기관과 재계약할 수 있다. ② 위탁기관은 제1항에 따라 기존 수탁기관과 재계약하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 추가로 고려하여야 한다. 1. 제18조제1항에 따른 감독상 필요한 조치의 이행 결과 2. 제19조제1항에 따른 감사 결과 3. 그 밖에 민간위탁 사무의 효율적 처리를 위하여 대통령령으로 정하는 사항 ③ 위탁기관은 제20조제1항에 따른 성과평가 결과 기존 수탁기관과의 재계약이 적절하지 아니하다고 결정되는 경우라 하더라도 새로운 수탁기관이 민간위탁 사무를 수행할 수 있을 때까지 기존 수탁기관과의 위탁기간을 한시적으로 연장할 수 있다. ④ 위탁기관은 기존 수탁기관과의 재계약 내용 등을 공개하여야 한다. 이 경우 제14조를 준용한다. 제4장 민간위탁에 대한 관리·감독 및 평가 제18조(관리·감독) ① 위탁기관은 민간위탁 사무의 처리에 대하여 수탁기관(제15조제2항에 따라 재위탁을 받은 자를 포함한다. 이하 같다)을 관리·감독하며, 필요하다고 인정될 때에는 수탁기관에 민간위탁 사무의 처리에 관하여 지시를 하거나 시정을 명하는 등 필요한 조치를 할 수 있다. ② 위탁기관은 수탁기관으로 하여금 민간위탁 사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다. ③ 위탁기관은 수탁기관의 민간위탁 사무 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 그 처리를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 위탁기관은 해당 처리의 취소 또는 정지로 인한 피해를 최소화할 수 있도록 미리 보완대책을 마련하여야 한다. ④ 위탁기관은 수탁기관이 제13조에 따른 수탁기관의 의무 등 위탁계약을 위반한 경우에는 위탁계약을 해제 또는 해지할 수 있다. 이 경우 위탁기관은 위탁계약의 해제 또는 해지 사실을 인터넷 홈페이지 등에 공개하여야 한다. ⑤ 위탁기관은 제3항과 제4항에 따라 민간위탁 사무 처리를 취소 또는 정지하거나 위탁계약을 해제 또는 해지하는 경우에는 그 사유를 문서로 수탁기관에 통보하여야 한다. 이 경우 위탁기관은 수탁기관에 미리 의견 제출의 기회를 주어야 한다. ⑥ 위탁기관은 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 관리·감독의 결과를 운영위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 연 1회 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 위탁기관이 다른 법령에 따라 수탁기관을 관리·감독한 경우로서 행정안전부장관과 협의한 경우에는 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 관리·감독을 한 것으로 보아 그 결과를 운영위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관에게 제출할 수 있다.

제19조(감사) ① 위탁기관은 수탁기관의 민간위탁 사무 처리에 대하여 필요하다고 인정하는 경우 감사를 할 수 있다.

② 위탁기관은 감사 결과 민간위탁 사무의 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 수탁기관에 적절한 시정조치를 요구할 수 있고, 관계 임직원에 대해서는 징계를 요구할 수 있다.

③ 위탁기관은 감사 결과 및 그 사유를 문서로 수탁기관에 통보하여야 한다.

④ 위탁기관은 감사 결과를 운영위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 위탁기관이 다른 법령에 따라 수탁기관에 대하여 감사를 실시한 경우로서 행정안전부장관과 협의한 경우에는 제1항에 따른 감사를 실시한 것으로 보아 그 결과를 운영위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관에게 제출할 수 있다.

제20조(성과평가) ① 위탁기관은 위탁기간(법정위탁의 경우에는 제23조제1항에 따른 재검토기한을 말한다)이 만료되기 90일 전까지 민간위탁 사무의 처리에 대한 성과평가를 하여야 한다. 다만, 위탁기간이 1년 이내인 경우에는 위탁기간이 만료되기 30일 전까지 민간위탁 사무의 처리에 대한 성과평가를 할 수 있다.

② 위탁기관은 제1항에 따른 성과평가 결과를 운영위원회 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 위탁기관이 다른 법령에 따라 민간위탁 사무 처리에 관한 평가를 한 경우로서 행정안전부장관과 협의한 경우에는 제1항에 따른 평가를 한 것으로 보아 그 결과를 운영위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관에게 제출할 수 있다.

③ 제1항에 따른 성과평가의 대상, 기준, 방법 및 결과의 활용에 관한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조(종합평가 등) ① 행정안전부장관은 위탁기관의 민간위탁 운영에 대한 관리·감독 등에 대하여 종합평가를 실시하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 그 종합평가 결과를 해당 위탁기관에 통보하고, 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있다.

② 행정안전부장관은 제1항에 따른 종합평가(이하 “종합평가”라 한다) 결과 민간위탁의 운영이 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 심의위원회의 심의를 거쳐 위탁기관에 시정을 권고하거나 소속 공무원에 대한 징계처분 등 적절한 조치를 요구할 수 있다.

③ 행정안전부장관은 종합평가를 하기 위하여 필요한 경우에는 위탁기관에 종합평가에 필요한 설명 또는 자료·서류 등의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 위탁기관은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다.

④ 행정안전부장관은 종합평가를 효율적으로 하는 데 필요한 조사·분석 등을 전문기관에 위탁할 수 있다.

⑤ 종합평가의 대상, 기준, 방법 및 결과의 공개·활용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5장 법정위탁의 관리

제22조(법정위탁의 관리) 위탁기관은 다음 각 호의 사항을 고려하여 특별히 법정위탁 외의 민간위탁으로 전환할 필요가 있는 등의 경우에는 공개모집을 통한 수탁기관 선정 등을 위하여 법령을 개정하도록 노력하여야 한다.

1. 민간위탁의 운영 현황
2. 향후 민간위탁 사무 처리 여건의 변동 가능성
3. 경쟁체제의 도입 필요성

제23조(법정위탁의 재검토기한 명시) ① 위탁기관은 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 법정위탁의 경우에는 재검토기한(일정기간마다 위탁업무 수행상황에 관한 점검 결과에 따라 변경 또는 폐지 등의 조치를 할 필요성이 인정되는 법정위탁에만 적용되는 기한을 말한다. 이하 같다)을 설정하여 그 법령에 규정하여야 한다. 이 경우 명백한 사유에 대한 기준은 제11조에 따른다.

② 재검토기한은 민간위탁의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없다.

③ 위탁기관은 재검토기한이 만료되기 90일 전까지 법정위탁의 종료 또는 수탁기관의 변경에 대하여 운영위원회에 심의를 요청하여야 한다.

④ 위탁기관은 제3항에 따른 심의 결과에 따라 법정위탁의 종료 또는 수탁기관의 변경을 할 필요가 있을 때에는 법령을 개정하는 등 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 해당 심의 결과는 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

⑤ 제4항에 따라 수탁기관을 변경하려는 경우에는 제11조의 기준 및 절차를 준용하여 수탁기관이 공정하고 투명하게 선정되도록 하여야 한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 법정위탁의 재검토기한에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6장 민간위탁 노동자 보호

제24조(민간위탁 근로자의 보호 등) ① 수탁기관이 변경되는 경우에는 새로운 수탁기관은 「근로기준법」 제23조 및 제24조에도 불구하고 운영위원회의 심의를 거쳐 정당한 사유가 없는 한 기존에 민간위탁의 상시 업무를

수행한 근로자들의 고용을 승계하여야 한다.

② 수탁기관이 상시 업무를 수행하는 근로자와 근로계약을 체결할 때 근로계약기간을 정하는 경우 근로자의 명시적인 요구에 의하지 않는 한 수탁기간과 동일하게 기간을 설정하여야 한다.

③ 위탁기관은 민간위탁 모집 및 선정을 할 때 수탁기관으로부터 행정안전부령으로 정한 민간위탁 노동자의 근로조건 보호지침을 준수하고 미이행시 계약을 해지할 수 있다는 확약서를 제출받도록 한다.

④ 수탁기관은 상시 업무를 수행하는 근로자와 근로계약을 체결할 때 기존 임금 기타 근로조건 등을 저하시켜서는 아니된다.

⑤ 위탁기관은 수탁기관과 민간위탁 계약을 체결할 때에 수탁기관 노동자의 노동3권 행사 및 기존 단체협약상 조합활동 보장내용을 제약하지 않도록 하여야 한다.

제25조(계약금액의 조정) ① 민간위탁 계약을 체결할 경우 비용 중 노무비는 수탁기관의 낙찰율을 적용하지 않고 노무비의 예정가격을 계약금액으로 한다.

② 민간위탁 시 노무비를 산출하는 기준 노임단가 또는 최저임금이 변동되는 경우, 그에 상응하여 계약금액을 조정한다.

제26조(노무비 구분관리 및 지급확인) ① 민간위탁의 상시 업무를 수행하는 근로자의 노무비를 지급할 경우 수탁기관은 위탁기관과 협의하여 정한 노무비 지급기일에 맞추어 매월 모든 근로자(직접노무비 대상에 한하며, 하수급인이 고용한 근로자를 포함)의 노무비 청구내역(근로자 개인별 성명, 임금 및 연락처 등)을 제출하여야 한다.

② 위탁기관은 제1항에 따른 노무비 청구내역을 확인하고 청구를 받은 날부터 5일 이내에 수탁기관의 노무비 전용계좌로 해당 노무비를 지급하여야 한다.

③ 수탁기관은 제2항에 따라 노무비를 지급받은 날부터 2일(공휴일 및 토요일은 제외한다) 이내에 노무비 전용계좌에서 이체하는 방식으로 근로자에게 노무비를 지급하여야 하며, 동일한 방식으로 하수급인의 노무비 전용계좌로 노무비를 지급하여야 한다. 다만, 근로자가 계좌를 개설할 수 없거나 다른 방식으로 지급을 원하는 경우 또는 계약상대자(하수급인 포함)가 근로자에게 노무비를 미리 지급하는 경우에는 그에 대한 수탁기관의 승인을 받아 그러하지 아니할 수 있다.

④ 수탁기관은 제1항에 따라 노무비 지급을 청구할 때에 전월 노무비 지급내역(계약상대자 및 하수급인의 노무비 전용계좌 이체내역 등 증빙서류)을 제출하여야 하며, 위탁기관은 동 지급내역과 수탁계약자가 이미 제출한 같은 달의 청구내역을 비교하여 임금 미지급이 확인된 경우에는 해당 사실을 지방 고용노동청에 통보하여야 한다.

제7장 보칙

제27조(수탁기관의 변경 등에 대한 이의신청) ① 수탁기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위탁기관에 이의신청을 할 수 있다.

1. 제18조제4항에 따른 위탁계약의 해제 또는 해지에 대하여 불복하려는 경우
2. 제23조제4항에 따른 수탁기관 변경 결정에 불복하려는 경우

② 제1항에 따른 이의신청에 대한 심사 및 운영 절차에 관하여는 제12조를 준용한다.

제28조(민간위탁 현황의 제출 및 정보공개) ① 위탁기관은 제13조에 따라 수탁기관과 위탁계약을 체결하였을 때에는 민간위탁 사무의 명칭, 근거, 수탁기관, 위탁기간 등 민간위탁 운영에 관한 현황을 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.

② 행정안전부장관은 민간위탁 운영의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 제1항에 따라 제출된 민간위탁 사무에 관한 정보를 공개할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 통보 및 정보공개の方法 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제29조(벌칙 적용 시의 공무원 의제) 수탁기관의 임직원은 민간위탁 사무에 관하여 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

〈부록2〉 영국의 사업이전(고용보호)규칙[TUPE]³²⁾

- 1981년 사업이 양도됨으로써 발생하는 고용 승계에 대해 기존의 임금과 노동조건을 보장해 주는 '사업이전(고용보호)규칙(Transfer of Undertaking (Protection of Employment) Regulations, TUPE)'이 제정됨. 당시 TUPE의 제정은 EU의 '기업양도 시 노동자 보호 지침'(1977, Acquired Rights Directive: ARD; 1998년, 2001년 2차례 개정)의 영향이 컸음. ARD의 내용이 명확하지 않아 초기 혼선이 있었던 것도 사실이지만, 인건비 절감을 위한 하도급의 활용을 일정부분 억제한 측면은 긍정적으로 평가됨.
- 1981년 관련법이 제정되었지만 그 대상을 상업적 업무로 한정함으로써 공공부문은 이 법의 적용 대상에서 제외됨. 하지만 1991년부터 1993년까지 노동조합의 성공적인 법적투쟁을 통해 법 제정 13년만인 1994년부터 공공부문에서도 TUPE의 적용을 받을 수 있게 됨.
- TUPE의 적용은 공공부문에서 민간부문으로 고용승계 시 민간계약자에게 노동자 대표와 협의할 것과 고용승계 노동자들에게 최소한 기존의 임금이나 노동조건 수준을 보장할 것을 강제하고 있음. 이 법률의 적용으로 민간계약자들이 승계한 인력의 임금이나 노동조건을 약화시킬 수 있는 여지는 상당부분 제한되었음.
- 하지만 문제는 승계된 노동자들은 TUPE에 의해 기존의 임금과 노동조건을 보호받게 되는 반면, 계약이후 새롭게 고용되는 노동자들의 임금이나 노동조건에 대해서는 강제하는 법이 없어 통상 기존 인력들의 고용조건보다 낮은 수준의 임금과 노동조건을 보장받게 된다는 점임. 공공부문 노동조합들은 TUPE의 적용으로 인해 민간부문 전환자들의 임금과 노동조건은 보호되지만 새롭게 채용된 노동자의 열악한 처우로 인한 문제를 개선할 것을 지속적으로 요구.
- 결국, 민간위탁 조직 내에서의 이중구조 폐지를 위한 정부 정책이 추진되었음. 이른바 '이중구조규정(Two-Tier Code)'으로 알려진 'Code of Practice on Workforce Matters'는 공공기관에서 외주화 이후 새롭게 채용된 노동자와 전환된 노동자 간 임금과 노동조건 격차를 해소하기 위해 도입됨.
- 2003년 당시 이 규정은 지방정부에만 적용되었으나, 2005년 적용범위를 확대하는 'Code of Practice Workforce Matters in Public Sector Service Contracts'가 도입되면서 중앙정부를 제외한 의료, 교육, 지방정부 등 대부분의 공공부문에서 관련 규정이 적용됨.
- 이 규정은 새로 낙찰된 민간업체, 재입찰된 민간업체, 민간업체의 하도급업체에까지 그 영향력을 가지며, 새롭게 채용하는 노동자들의 임금과 노동조건을 전환자와 같은 수준 이상으로 보장함.
- 특히 지방정부 부분에 종사하는 노동자들은 지방정부 노동자들에게 적용되는 연금도 유사한 수준으로 제공해야 함. 일부 지방정부는 'TUPE-plus'라는 별도의 규정에 합의해 TUPE에서 명시한 전환자 대상 보호 장치를 신규 채용자에게도 적용하고, 이전된 모든 노동자들의 단체교섭권을 보장하는 내용을 포함하고 있음.

32) 채준호 외, 전계보고서, 229면 별첨10의 내용을 인용하였음.

행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안의
규제영향분석 연구
- 건설위탁을 중심으로 -

2020년 12월 인쇄

2020년 12월 발행

발 행 인 유 병 권

발 행 처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-103-3

인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2020