

대구광역시달서구의회
제279회 임시회

대구광역시달서구 웃는얼굴아트센터 및
달서생활문화센터 민간위탁 동의안
검 토 보 고 서



2021. 4.

복지문화 위원회
전 문 위 원

대구광역시달서구 웃는얼굴아트센터 및 달서생활문화센터 민간위탁 동의안

검 토 보 고 서

2021. 4.

복지문화위원회

1. 검토과정

- 안 건 명: 대구광역시달서구 웃는얼굴아트센터 및 달서생활문화센터 민간위탁 동의안
- 제 출 자: 대구광역시 달서구청장(문화체육관광과장)
- 제출일자: 2021. 4. 8.
- 회부일자: 2021. 4. 9.
- 검토기간: 2021. 4. 9. ~ 2021. 4. 19.

2. 제안이유

- 가. 그동안 달서구민의 문화향유와 지역 문화예술 진흥발전에 크게 기여하고, 우리 지역을 대표하는 문화예술 시설인 웃는얼굴아트센터와 달서생활문화센터의 민간위탁 계약기간이 2021. 6. 30.로 만료예정임에 따라,
- 나. 효율적인 조직운영을 기하고, 예술향기 가득하고 생활문화가 만개하는 명품공간으로 조성하고자 「대구광역시달서구 웃는얼굴아트센터 운영 조례」 제3조 및 「대구광역시달서구 사무의 민간위탁 및 관리 조례」 제4조의2, 제4조의3의 규정에 따라 웃는얼굴아트센터와 달서생활문화센터를 전문기관에 위탁운영하기 위하여 달서구의회회의 동의를 얻고자 함.

3. 주요내용:

가. 시설개요

시설명	소재지	시설규모 및 주요시설
웃는얼굴아트센터	문화회관길 160 (장기동)	· 시설규모: 지상 3층, 연면적 8,595㎡ · 주요시설: 공연장, 전시실, 문화강좌실, 도서실, 수영장 등
달서생활문화센터 (장기점)	문화회관길 160 (장기동, 웃는얼굴아트센터 내)	· 시설규모: 지상 1층, 연면적 635㎡ · 주요시설: 동아리방, 북카페, 작은전시장 등
달서생활문화센터 (송현점)	앞산순환로 248 (송현동)	· 시설규모: 지상 1층, 연면적 366㎡ · 주요시설: 동아리방, 다목적홀, 공작소 등

나. 위탁개요

○ 위탁기간: 위탁개시일로부터 5년

○ 수탁자 선정방법: (재)달서문화재단과의 수의계약

※ 수탁기관심사위원회 적격심사 후 수의계약

○ 위탁사무

- 시설 내·외의 건물, 부지, 부속시설물, 장비 및 물품 일체
- 시설 내·외의 건물, 부지, 부속시설물, 장비 및 물품의 유지관리
- 시설 운영을 위한 프로그램 개발 · 운영에 관한 사항
- 시설 이용안내 및 홍보에 관한 사항
- 시설의 사용허가에 관한 사항
- 구립예술단체, 문화예술단체의 활동지원 및 운영 등 기타 위탁자가 관리운영에 필요하다고 인정하는 사항

4. 검토의견

- 본 의안은 「대구광역시달서구 사무의 민간위탁 조례」에 따라 웃는얼굴아트센터 및 달서생활문화센터 운영 사무의 민간 위탁에 대해 의회로부터 사전 동의(同意)를 구하고자 집행부가 제출한 동의안.
- 동의안에 대해 의회는 가부(可否)만, 즉 동의 또는 부동의만 의결할 수 있고 제출된 동의안을 수정하여 의결(동의)할 수는 없음¹⁾.
- 동의안 내용 중, [수탁자 선정방법: (제)달서문화재단과의 수의계약]에 대해
 - 수의계약은 결국 공개경쟁 절차를 생략(배제)하겠다는 것. 다음 2가지 관점에서 심도 있는 논의가 필요.

1) 현행 조례를 위반하는 것은 아닌가?

- 공개경쟁을 배제한다는 것은 지난 2월, 집행부도 수용하여 시행 중인 현 「대구광역시달서구 웃는얼굴아트센터 운영 조례」를 수용하지 않겠다는 것으로 결과적으로 집행부 스스로 조례를 위반하는 상황이 발생²⁾.

2021. 2. 개정 전 아트센터 조례	2021. 2. 개정 후 아트센터 조례
제3조(운영 등) ⑤ 아트센터와 생활문화센터 ... 「대구광역시달서구 사무의 민간위탁 조례」(이하 “위탁조례”라 한다) 제5조에도 불구하고 공개모집 절차를 생략하고 재단법인 달서문화재단에 아트센터와 생활문화센터의 관리를 위탁할 수 있다.	제3조(운영 등) ① 아트센터와 생활문화센터는 ... 다만, 구청장은 ... 「공유재산 및 물품 관리법」 및 「대구광역시달서구 사무의 민간위탁 조례(이하 “위탁조례”라 한다)」에 따라 시설 관리·운영사무의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다.

1) 따라서 동의안 내용에 대해 집행부(적절함)와 의회(부적절함)간 이견(異見)이 있을 경우를 대비하여 집행부는 동의안 작성에 보다 만전을 기할 필요가 있음.

2) 개정 조례안을 집행부가 반대(불수용)한다면 조례 개정 절차 상, ① 조례안 입법예고 기간, 의견 제시 ② 상임위 심의 시, 수정 의견 제시 ③ 의회 의결사항 집행부 이송 후, 조례 공포 전(前) 재의(再議) 요구 등 3회의 기회가 있었으나 집행부는 최종적으로 개정 조례안을 이견 없이 수용하여 공포까지 하였음.

- 따라서 동의안 제출 근거 조례인 「아트센터 조례 규정(수의계약 할 수 없다)」와 달리 수의계약 할 수 있다는 동의안을 집행부가 제출하려면 **동의안 제출보다 「아트센터 조례」를 재개정(수의계약 할 수 있다)** 하여 현행 조례를 위반하는 현 상황을 먼저 해소하는 것이 필요하다고 사료됨.

2) 어떤 경우에 공개경쟁 배제(수의계약)하여 수탁자를 선정할 수 있는가?

- 법제처 의견(별첨 자료 참조)에 따르면, “~공개모집 절차를 거치지 않고 특정 기관에 사무를 위탁할 수 있으려면 다른 법령 또는 조례에 민간위탁조례에서 정한 공개모집 원칙을 배제할 수 있을 만한 특별한 규정을 두고 있는 경우라야 할 것”임.
- 개정 전 달서구 아트센터 조례에는 “~민간위탁조례 제5조에도 불구하고 공개모집 절차를 생략하고 재단법인 달서문화재단에 ~ 위탁할 수 있다.”는 특별한 규정이 있었으나, 개정 후 현행 조례는 동 특별규정을 삭제한 바, 따라서 문화재단에 위탁하려면 수의계약이 아니라 공개모집 절차를 밟아야 함.
- 결국 집행부 제출 금번 동의안(공개모집 절차를 거치지 않고 수의계약 가능하다)은 위 **법제처 의견조차 수용하지 않는 것으로** 해석되는 바, 이에 대한 집행부 입장도 재확인한 후 우리 위원회에서는 본 동의안 처리 여부를 결정함이 적절하다고 사료됨.

【참고 자료 1】

【질의요지】 창원시장이 창동예술촌 관리업무를 창원문화재단에 위탁하려고 하는데, 「창원문화재단 설립 및 운영 조례」 제4조제10호에서 창원문화재단이 수행하는 업무로 “문화예술진흥을 위하여 시장이 위탁하는 사업”을 규정하고 있으므로, 이 경우에 「창원시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」 제5조제2항에 따른 공개모집 절차를 생략할 수 있는 것으로 해석할 수 있는지?

【의견】 「창원문화재단 설립 및 운영 조례」 제4조제10호의 규정은 창원문화재단이 창원시장이 위탁하는 사무를 수행할 수 있다는 취지일 뿐이고, 이 규정을 근거로 창원문화재단에 어떤 사무를 위탁하는 경우에 「창원시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」 제5조제2항의 공개모집절차가 생략된다고 해석할 수는 없을 것으로 보입니다.

【이유】 창원시에서는 문화진흥사업 등의 수행을 위하여 창원문화재단을 설립하였고, 「창원문화재단 설립 및 운영 조례」(이하 “창원문화재단조례”라 함) 제4조에서 창원문화재단이 수행하는 사업으로 문화예술의 창작·보급 및 예술 활동 지원, 문화예술진흥을 위한 정책 개발 및 자문 등 사업을 비롯하여 “그 밖에 문화예술진흥을 위하여 시장이 위탁하는 사업(제10호)”을 창원문화재단이 수행하는 사업으로 열거하고 있습니다.

이 사안에서는 창원문화재단조례 제4조제10호에 따라 창원문화재단이 창원시장이 위탁하는 ‘창동예술촌’의 관리업무를 수탁하여 수행하는 경우에는 「창원시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」(이하 “창원시민간위탁조례”라 함) 제5조제2항에서 규정한 수탁기관의 공개모집 원칙이 적용되지 않는 것인지를 질의하고 있는 것으로 보입니다.

창원시민간위탁조례 제3조에서는 민간위탁사무에 관해서는 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 없는 한 이 조례가 정하는 바에 따르도록 하고, 같은 조례 제5조제2항에서는 수탁기관을 선정할 때에는 공개모집을 원칙으로 하도록 하였습니다.

창원시민간위탁조례의 취지에 따르면 공개모집 절차를 거치지 않고 특정 기관에 사무를 위탁할 수 있으려면 다른 법령 또는 조례에 창원시민간위탁조례 제5조제2항에서 정한 공개모집 원칙을 배제할 수 있을 만한 특별한 규정을 두고 있는 경우라야 할 것이고, 그러한 특별한 규정이 있다고 하려면 특정기관에 해당 사무를 의무적으로 위탁하도록 규정(“△△에 관한 사무는 ○○○에 위탁한다”, “△△에 관한 사무는 창원시민간위탁조례 제5조제2항에도 불구하고 공개모집 하지 않고 창원문화재단에 위탁할 수 있다.”등의 형식)하는 등 창원시민간위탁조례 제5조제2항이 배제된다는 취지가 드러나 있어야 할 것입니다.

그런데 창원문화재단조례 제4조는 “재단은 문화예술진흥을 위한 다음 각 호의 사업을 수행한다.”고 규정하고 있는바, 이는 창원문화재단이 각 호의 사업을 수행할 수 있다는 취지의 규정일 뿐이고, 같은 조 제10호도 창원문화재단이 창원문화재단조례 제4조제1호부터 제9호까지에서 정한 사업 외에 시장이 위탁하는 사업도 수행할 수 있다는 취지를 규정한 것에 불과하므로, 해당 규정을 창원시민간위탁조례에 따른 공개모집 원칙을 배제하고 창원문화재단에 시장이 사무를 위탁할 수 있도록 규정한 것으로 보기는 어려울 뿐만 아니라, 다른 법령 또는 창원문화재단조례의 다른 규정을 살펴봐도 창원시민간위탁조례에 따른 공개모집원칙을 배제하고 창원문화재단에 사무를 위탁하도록 한 규정은 없는 것으로 보입니다.

결론적으로 창원문화재단조례 제4조제10호에 창원문화재단의 사업으로 “그 밖에 문화예술진흥을 위하여 시장이 위탁하는 사업”이 규정된 것만으로는 창원문화재단이 창원시장으로부터 창동예술촌의 관리사무를 위탁받은 경우에 그 사무를 수행할 수 있는 근거규정이 될 수는 있지만, 해당 규정을 근거로 창원시민간위탁조례 제5조제2항에 따른 공개모집 절차가 배제된다고 해석할 수는 없을 것으로 보입니다.

【참고 자료 2】

【질의요지】 「대구광역시 관광진흥 조례」 제9조의2제2항에서 시장은 관광진흥에 관한 사무의 일부를 시장이 지정한 관광전담조직(사단법인)에 “위탁하여 수행할 수 있다”고 규정하고 있는 경우에 시장이 대구광역시의 관광진흥에 관한 사무를 그 지정한 사단법인에 민간위탁하는 경우에는 「대구광역시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」 제5조제3항에 따른 공개모집 절차를 생략할 수 있는지?

【의견】 「대구광역시 관광진흥 조례」 제9조의2제2항에 시장은 관광진흥에 관한 사무의 일부를 시장이 지정한 관광전담조직(사단법인)에 “위탁하여 수행할 수 있다”고 규정된 것만으로는 「대구광역시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」 제5조제2항에 따른 공개모집 절차가 생략된다고 해석할 수는 없을 것으로 보입니다.

【이유】 이 사안은 대구시관광조례 제9조의2제2항에서 시장은 관광진흥에 관한 사무의 일부를 시장이 지정한 관광전담조직(사단법인)에 “위탁하여 수행할 수 있다”고 규정하고 있는바, 시장이 같은 규정에 따라 대구광역시의 관광전담조직으로 지정된 사단법인에 대구광역시의 관광진흥에 관한 사무를 민간위탁하는 경우에는 대구시민간위탁조례 제5조제3항에 따른 공개모집 절차를 생략할 수 있는지 여부가 문제되는 것으로 보입니다.

대구시민간위탁조례 제5조제2항에서는 수탁기관을 선정할 때에는 공개모집을 원칙으로 한다고 규정하면서 공개모집의 예외에 관하여서는 규정하고 있지 아니한바, 원칙적으로 대구광역시의 사무를 민간 위탁하는 경우에는 대구시 민간위탁조례 제5조제2항에 따라 공개모집 절차를 거쳐야 할 것입니다.

다만, 다른 법령에서 대구시 민간위탁조례 제5조제2항에서 정한 공개모집 원칙을 배제할 수 있을만한 특별한 규정을 두고 있는 경우에는 공개모집 절차를 생략할 수 있을 것인데, 그러한 특별한 규정이 있다고 하려면 다른 법령에 특정기관에 해당 사무를 의무적으로 위탁하도록 규정하는 등 대구시 민간위탁조례 제5조제2항이 배제된다는 취지가 드러나 있어야 할 것입니다

살피건대, 대구시관광조례 제9조의2제2항에서 시장은 관광진흥에 관한 사무의 일부를 “관광전담조직에 위탁하여 수행할 수 있다”고 규정하여 관광진흥에 관한 사무를 의무적으로 관광전담조직에 민간위탁하도록 규정하고 있지 않다는 점, 대구시관광조례 제9조제1항에서 관광진흥을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업 등을 전문성을 갖춘 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다고 규정하여 수탁자의 범위를 관광전담조직으로 한정하고 있지 않다는 점, 대구시 관광진흥에 관한 사무 민간위탁의 수탁자를 선정함에 있어서 공정하고 투명한 절차는 여전히 필요하다는 점 등을 고려할 때, 대구시관광진흥조례 제9조의2제2항의 규정만으로 수탁자를 선정함에 있어서 대구시민간위탁조례 제5조제3항에 따른 공개모집 원칙이 배제된다고 해석하기에는 어려움이 있습니다.

결론적으로 대구시관광진흥조례 제9조의2제2항에 시장은 관광진흥에 관한 사무의 일부를 시장이 지정한 관광전담조직(사단법인)에 “위탁하여 수행할 수 있다”고 규정된 것만으로는 대구시민간위탁조례 제5조제2항에 따른 공개모집 절차가 생략된다고 해석할 수는 없을 것으로 보입니다.