

서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제664호
- 나. 제안자 : 채인묵 의원(찬성자 9명)
- 다. 제안일자 : 2019년 5월 24일
- 라. 회부일자 : 2019년 5월 30일

2. 제안이유

- 현행 조례 제15조제7항은 민간위탁사업의 사업비 집행 및 정산이 시장이 정한 기준에 따라 적정하게 처리되었는지 검토하고 확인하는 ‘사업비 정산의 검사’를 의미하는 것임에도 불구하고, ‘회계 감사’라는 용어를 사용하여 불필요하게 업무수행 전문가의 범위를 축소시킴으로써 수탁기관의 불편과 비용부담이 가중되었음.
- 한편, 현행 지방자치단체 결산서에 대한 검사와 의견서 작성은 「지방자치법」 제134조 및 같은 법 시행령 제83조에 따라 “지방의회 의원, 세무사, 공인회계사 등 재무관리 전문가”가 할 수 있도록 규정하고 있음.

- 해당 지방자치단체의 사무를 위탁받은 수탁기관의 ‘사업비 정산 검사’에 대해서도 위 법령과 동일하게 세무사 및 공인회계사 등의 외부전문가가 결산서의 검사를 수행하도록 하여 민간위탁사업의 사업비 집행 및 정산의 적정성을 담보하는데 적합한 확인 및 검증절차를 두도록 하는 것임.

3. 주요내용

- 가. 수탁기관의 사업비 결산서가 위탁협약과 「지방자치단체 세출예산 집행기준」 등 관계 법령 규정에 따라 적절하게 집행되었는지 검토하는 것을 ‘사업비 결산서 검사’로 정의함(안 제2조제6호)
- 나. 민간위탁사무의 수탁기관에 대해서 세무사(세무법인) 또는 공인회계사(회계법인)로부터 사업비 결산서 검사를 받도록 함(안 제15조제7항·제8항).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 ‘회계감사’라는 용어를 ‘사업비 결산서 검사’로 변경하여 정의를 추가하고, 기존 공인회계사와 회계법인만이 수행해오던 민간위탁사무 수탁기관의 회계감사를 세무사와 세무법인도 수행할 수 있도록 하려는 것임.
- 현행 조례에서는 수탁기관이 매 사업연도마다 사업별 결산서를 작성하여 시장이 지정한 외부감사인의 회계감사(사업비 정산 감사)를 받아 사업연도 종료 후 3개월 이내에 시장에게 제출토록 하고 있음.

나. ‘사업비 결산서 검사’ 용어 신설(안 제2조제6호)

- 개정안은 조례의 용어에 ‘사업비 결산서 검사’를 신설해 “수탁기관이 제출한 사업비 결산서가 ‘위탁협약’과 ‘지방자치단체 세출예산 집행기준’ 등에 따라 적절하게 집행되었는지 검토하는 것”으로 정의하고 있음.
- 이는 현행 조례의 외부의 감사인에 의한 ‘회계감사’를 「공인회계사법」에 규정된 ‘회계감사’로 한정하지 않고, ‘사업비 결산서 검사’로 변경해 민간위탁사무의 사후 관리 방법을 확대하려는 것임.
- 다만 개정안에서 새로 정의하는 ‘사업비 결산서 검사’라는 용어 또한 「공인회계사법」에 규정된 ‘회계감사’의 일종인 ‘이행감사’의 범주에 포함

된다는 의견도 있음¹⁾).

다. '회계감사'를 '사업비 결산서 검사'로 개정(안 제15조 제7항·제8항)

- 안 제15조제7항은 기존 조례의 '외부의 감사인에 의한 회계감사'를 '사업비 결산 검사'로 변경하고, 세무사(세무법인)와 공인회계사(회계법인)가 '사업비 결산 검사'를 할 수 있도록 결산 검사인의 범위를 확대하고 있음.
- 또한 시장이 사전에 지정하는 '회계법인 또는 공인회계사 등 독립된 외부감사인'을 '사업비 결산검사인'으로 변경해 세무사와 세무법인 또한 사업비 결산검사를 수행할 수 있도록 하였음(안 제15조 제8항).

현	행	개	정	안
제15조(수탁기관의 의무) ⑦	수탁기관은 매 사업연도마다 사업별로 결산서를 작성하여 시장이 지정한 <u>외부의 감사인에 의한 회계감사</u> 를 받아 해당 사업연도 종료 후 3개월 이내에 시장에게 제출하여야 한다. 이 경우, <u>회계감사</u> 의 절차 및 방법(사업비 정산 기준 마련, 정산 매뉴얼 작성, 부적절 사용유형 정의 등)은 규칙으로 정한다.	제15조(수탁기관의 의무) ⑦	----- ----- ----- <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “사업비 결산 검사인”이라 한다)로부터 사업비 결산서 검사</u> ----- -----, <u>사업비 결산서 검사</u> ----- -----.	

1) 「서울특별시 민간위탁 관리지침」에 따르면 회계감사의 정의는 업무감사, 이행감사, 재무제표감사를 포괄하며, '사업비 정산 검사'는 이행감사의 범주에 포함된다고 봄.

<p>⑧ 시장은 제7항에 따라 사전에 <u>회계법인 또는 공인회계사 등 독립된 외부의 감사인</u>을 지정하여야 한다.</p> <p>⑨ (생략)</p>	<p>1. 「세무사법」 제6조에 따라 등록된 세무사 또는 같은 법 제16조의4에 따라 등록된 세무법인</p> <p>2. 「공인회계사법」 제7조에 따라 등록된 공인회계사 또는 같은 법 제24조에 따라 등록된 회계법인</p> <p>⑧ ----- <u>독립된 사업비 결산 감사인</u> ---- ----- -----.</p> <p>⑨ (현행과 동일)</p>
--	---

- 현재 민간위탁 사무의 회계감사와 결산에 대한 관계법령이 부재하여, 조례와 자체지침(‘서울특별시 민간위탁 관리 지침’)으로 운영되고 있으므로 수탁기관의 위탁사무 처리결과의 적정성을 확인하기 위한 감사방법을 ‘회계감사’로 할 것인지 ‘사업비 결산 검사’로 할 것인지는 자치입법권 범위에 있음.
- 개정안과 같이 수탁기관의 결산서 검사시 세무사를 포함해 전문가 활용 폭을 확대함으로써 수탁기관 편의와 검사비용 부담을 완화할 수 있다는 점에서 개정안의 입법 취지에는 공감할 수 있음.
- 다만, 경기도의회 의 입법사례를 보면, 수탁기관의 사업비 결산 검증 업무를 공인회계사의 고유직무로 볼 것인지 아닌지에 대해 정부부처

간에도 의견이 일치하고 있지 않음.

- ‘사업비 결산서 검사인’에 세무사를 추가하는 것에 대해 금융위원회는 회계기록을 검증하고 의견을 표명하는 것은 공인회계사의 고유직무에 해당해 「공인회계사법」 위반 소지가 있다는 의견²⁾이고, 기획재정부는 세무사가 「세무사법」에 나열된 업무 외에 ‘사업비 정산 검증업무를 한다고 해서 법 위반이 아니다’는 입장임.
- 이와 관련 ‘공인회계사’ 측과 ‘세무사’ 측 간의 의견 또한 첨예하게 대립되고 있음.
 - 공인회계사 측에서는 개정안은 용어와 관계없이 회계서류에 대한 검사, 조사 등을 공인회계사의 고유 업무로 규정한 「공인회계사법」을 위배하며, 세무사 측에서 주장하는 지방자치단체 결산검사와 민간위탁 수탁기관의 사업비 결산 검사는 다른 개념이라고 주장하고 있음.
 - 반면, 세무사 측에서는 현행 조례의 ‘회계감사’ 절차가 ‘공인회계사’만이 감사가 가능하도록 규정한 것은 아니며, 지방자치단체의 결산서도 세무사, 공인회계사 등이 결산서와 증빙서류를 확인하도록 하고 있으므로, 세무사 역시 민간위탁 수탁기관에 대한 결산서 감사가 가능하다는 입장임.
- 한편, ‘결산검사인’에 세무사를 포함한 조례개정 가능여부에 대한 서울시의회

2) 금융위원회에 따르면 그 명칭을 불문하고 회계서류를 일정기준에 따라 검사, 조사, 검증, 검사하고, 의견을 표명하는 것은 공인회계사의 고유업무임.

법률자문 결과는 다음과 같음.

〈서울시의회 법률자문 결과〉

	변호사 A	변호사 B	변호사 C
‘사업비 결산서 검사’의 세무사 수행가능 여부	가능	가능 ³⁾	가능

라. 종합의견

- 개정안은 기존 조례의 ‘회계감사’라는 용어를 ‘사업비 결산서 검사’로 변경해 공인회계사 이외에도 세무사가 민간위탁 수탁기관의 사업비 결산서 검사를 수행할 수 있도록 하고 있음.
- 이는 민간위탁 수탁기관의 사업비 정산 검사에 있어 기존 ‘회계감사’라는 용어가 「공인회계사법」에 따른 공인회계사만이 수행할 수 있는 업무로 이해될 수 있어 수탁기관의 불편과 비용 상승으로 이어지므로, 사업비 결산 검사인의 범위를 넓히고 민간위탁 사업비 정산에 대한 객관성과 투명성을 제고하는 입법효과가 있을 것으로 기대됨.
- 그러나 금융위원회가 조례안과 유사한 내용으로 개정된 「경기도 사무위탁 조례」에 대해 재의요구를 했고, 재의결될 경우에도 대법원에 제소할 수 있음을 밝힘.

3) 다만, 변호사B는 ‘결산서에 대한 세무검사’에 한정해야 한다고 밝힘.

- 따라서 조례 개정시 세무사회와 공인회계사회 등 이해관계인들의 업무 영역에 상당한 영향을 미칠 것을 종합적으로 고려해야 할 것임.

경기도 사무위탁 조례 진행경과

- 경기도 조례 개정안
 - 1차 : 사업비정산 검증인으로 세무사(세무법인) 추가
 - 2차 : 사업비 정산 보고서 성실성 확인으로 변경 후 세무사(세무법인) 추가
- 금융위원회 검토의견
 - 1차 : 사업비 정산 검증업무는 회계사의 고유 직무인 회계에 관한 감사 증명업무에 해당
 - 2차 : 자구 수정에 불과하며 사업비 정산에 대한 검증 업무라는 차원에서 업무범위가 변경된 것은 아님
- 기획재정부 의견
 - 공식 의견 미회신
(유선회신: 세무사법에 나열된 업무 외 별도 업무를 수행한다고 해서 세무사법 위반은 아님)
- 경기도의회 : 본회의 의결(2019. 5.28)
 - 세무사를 사업비 정산 검증인으로 포함하는 것은 수탁기관의 편의를 증대시키고 비용 부담 완화에 기여할 것으로 예상 됨
 - 공인회계사법 위반 여부에 대해서는 추후 조례안 무효소송 등 사법적 판단 대응 필요
- 금융위원회 : 경기도에 재의요구 지시(2019.6.14.)
- 경기도 : 경기도의회에 재의요구(2019.6.18.)
- 경기도의회 : 재의요구안 본회의 미상정, 2019.8.26. 현재 계류 중

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8058

[관련법령]

지방자치법

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다

공인회계사법

제2조(직무범위) 공인회계사는 타인의 위촉에 의하여 다음 각호의 직무를 행한다.

1. 회계에 관한 감사·감정·증명·계산·정리·입안 또는 법인설립 등에 관한 회계
2. 세무대리
3. 제1호 및 제2호에 부대되는 업무

제50조(업무의 제한) 제7조 또는 제24조의 규정에 의하여 등록된 공인회계사 또는 회계법인 이 아닌 자는 다른 법률에 규정하는 경우를 제외하고는 제2조의 직무를 행하여서는 아니된다.

세무사법

제2조(세무사의 직무) 세무사는 납세자 등의 위임을 받아 다음 각 호의 행위 또는 업무(이하 "세무대리"라 한다)를 수행하는 것을 그 직무로 한다.

1. 조세에 관한 신고·신청·청구(과세전적부심사청구, 이의신청, 심사청구 및 심판청구를 포함한다) 등의 대리(「개발이익환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금에 대한 행정심판청구의 대리를 포함한다)

2. ~ 7. (중략)

8. 「소득세법」 또는 「법인세법」에 따른 성실신고에 관한 확인

9. 그 밖에 제1호부터 제8호까지의 행위 또는 업무에 딸린 업무

지방공기업법

제66조(결산) ① 공사는 매 사업연도의 결산을 해당 사업연도가 끝난 후 2개월 이내에 완료하여야 한다.

② 공사는 결산 완료 후 결산서를 작성하여 대통령령으로 정하는 서류 및 지방자치단체의 장이 지정하는 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부하여 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여 승인을 받아야 한다.

□ 주식회사 등의 외부 감사에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 6. 중략

7. "감사인"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 「공인회계사법」 제23조에 따른 회계법인(이하 "회계법인"이라 한다)

나. 「공인회계사법」 제41조에 따라 설립된 한국공인회계사회(이하 "한국공인회계사회"라 한다)에 총리령으로 정하는 바에 따라 등록을 한 감사반(이하 "감사반"이라 한다)

8. "감사보고서"란 감사인이 회사가 제5조제3항에 따라 작성한 재무제표(연결재무제표를 작성하는 회사의 경우에는 연결재무제표를 포함한다. 이하 같다)를 제16조의 회계감사기준에 따라 감사하고 그에 따른 감사의견을 표명(表明)한 보고서를 말한다.

제4조(외부감사의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사는 재무제표를 작성하여 회사로부터 독립된 외부의 감사인(재무제표 및 연결재무제표의 감사인은 동일하여야 한다. 이하 같다)에 의한 회계감사를 받아야 한다.

1. ~3. 생략

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사는 외부의 감사인에 의한 회계감사를 받지 아니할 수 있다.

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공기업 또는 준정부기관으로 지정받은 회사 중 주권상장법인이 아닌 회사

2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 회사

□ 보조금 관리에 관한 법률

제27조의2(특정사업자에 대한 회계감사) ① 같은 회계연도 중 중앙관서의 장으로부터 교부받은 보조금 또는 간접보조금의 총액이 10억원 이상인 보조사업자 또는

간접보조사업자(이하 이 조에서 "특정사업자"라 하며, 보조사업자 또는 간접보조사업자가 지방자치단체인 경우는 제외한다)는 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법

률」 제2조제7호 및 제9조에 따른 감사인이 해당 회계연도를 기준으로 작성한 감

사보고서(이하 이 조에서 "감사보고서"라 한다)를 보조금 또는 간접보조금을 교부

한 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다. 다만, 2년 이상 계속하여 보조금 또는 간

접보조금을 교부받은 특정사업자로서 직전 회계연도에 감사보고서를 제출한 경우

에는 해당 회계연도에 대한 감사보고서의 작성·제출을 생략할 수 있다.(이하 모두 생략)