

서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제217호
2. 발 의 자 : 허 훈 의원(찬성자 17명)
3. 발의일자 : 2022년 08월 30일
4. 회부일자 : 2022년 09월 02일

II. 제안이유

- 민간위탁 재위탁의 정의를 명확히 하고 재위탁 시에도 매번 시의회 동의를 거치도록 한 추진 절차를 재계약과 같은 절차를 적용토록 간소화하여 행정의 효율성을 제고하고자 함.
- 또한, 강행규정으로 되어있는 민간위탁 운영평가위원회 구성기준을 임의 규정으로 하고, 공인회계사의 고유직무를 세무사에게 허용하여 상위법령에 저촉되는 회계감사 관련 규정을 개정함.

III. 주요내용

- 가. 민간위탁 재위탁 추진시 민간위탁 운영평가위원회 및 적격자 심의위원회 등 관련 절차를 거쳐 기존 수탁기관이 선정되는 경우도 포함되므로 이를 반영하여 재위탁 개념을 재정의함(안 제2조제4호).

- 나. 민간위탁 사무의 재위탁 시 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 시의회 동의를 갈음하되, 시의회 동의를 받은 때로부터 6년 경과 후 최초 도래하는 재위탁 시에는 동의를 받도록 재위탁 절차를 개선함(안 제4조의3제1항 및 제2항).

- 다. 민간위탁 운영평가위원회 위원으로 위촉해야 하는 대상의 범위를 강행규정에서 임의규정으로 개정함(안 제5조제3항).

- 라. 민간위탁 회계감사 수행 대상자에 세무사를 포함한 조례 일부 개정조례안에 대해 공인회계사법에 근거하여 회계사만이 민간위탁 회계감사를 할 수 있도록 개정함(안 제15조제7항 및 제8항).

V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 개정조례안의 개요

- 동 개정조례안은 민간위탁 절차의 효율성을 증대하기 위해 민간위탁 재위탁의 개념을 정비하고, 종전에 시의회 동의사항이던 재위탁을 보고 사항으로 변경하며, 민간위탁운영평가위원회의 구성을 상세화하는 등 관련 규정을 개선하는 한편, 상위법령 위법소지가 있던 회계감사 관련 규정을 정비하고자 발의됨.

2. 서울시 민간위탁 제도 및 시의회 권한의 변천

- 동 조례에 대한 개정 내용을 연혁적으로 살펴보면, 동 조례는 서울시 민간위탁에 대한 시의회의 통제권이 강화되는 과정 속에서 민간위탁제도 운영과정에서의 효율성에 중심을 둘 것인지, 시의회의 통제권한에 중심을 둘 것인지에 따라 개정이 반복되어 왔음.
- 당초 서울시는 개별조례에 따라 민간위탁사무를 실시하고 있었으나 1998년 금융위기 이후 범정부적으로 추진되던 행정사무의 민간위탁을 촉진하고 개별 조례상의 민간위탁 관련 규정 중에 공통적으로 적용할 사항을 통합·규정하고자 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 제정함.
- 동 조례의 제정 당시에는 시의회의 권한과 관련된 내용이 없었으나 2009년 말, ‘민간위탁시 지방의회 사전동의’와 관련된 소송에서 대법원이 지방의회의 동의권을 인정하는 판결¹⁾을 내림에 따라 2010년 9월에 서울시의회에서도

1) 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결 [조례안재의결무효확인], 순천시의회가 순천시 민간위탁 사무에 대해 사전 동의를 요건으로 하는 조례안을 재의결하자 순천시가 대법원에 제소하였으나 패소하였으며, 이 판결 이후 전국적으로 ‘민간위탁에 대한 지방의회의 사전동의’를 규정하는 조례가 제정됨.

민간위탁 사무의 신설, 재계약, 재위탁시 시의회의 동의를 받도록 하는 내용의 개정조례안이 발의됨.

- 그러나 2차례의 재의요구²⁾를 거치면서 2011년 말에야 민간위탁 사무에 대한 시의회의 사전동의 권한이 확정되었으며, 2012년에는 안전심사의 효율성을 제고하고자 재위탁·재계약시에는 동의 대신 해당 민간위탁 사무의 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 동의를 갈음할 수 있도록 하였음.
- 이후 2014년에는 연도별 수탁사업비 정산시에 다수의 오류가 발견되는 등의 문제가 지적됨에 따라 연도별 사업결산서에 대한 외부감사인에 의한 회계감사와 이를 위한 회계법인 및 공인회계사의 지정에 관한 규정을 동 조례에 신설함.
- 2015년에는 일부 민간위탁 사무에서 동일한 수탁기관이 장기간 위탁을 받는 경우가 문제시됨에 따라 동일 기관이 동일 사무를 연속하여 수탁받는 경우에는 매 4회차 마다 시의회의 동의를 받도록 하였으며, 2016년에는 수탁기관이 해당 위탁사무를 다른 기관에게 다시 위탁(제3자 위탁)하는 경우를 제한하기 위해 제3자 위탁시 의회에 보고하도록 하는 규정을 신설함.
- 2017년에는 민간위탁 사무에 대한 연속적인 위탁시 매 4회차 마다 시의회의 동의를 받도록 한 규정을 재위탁 또는 재계약시 시의회의 최초 동의로부터 7년이 경과하면 다시 동의를 받도록 하고, 시의회 동의를 받을 때 민간위탁 성과보고서를 제출하도록 하였으며, 민간위탁 동의안 제출시 필수적으로 포함해야 사항을 규정하였음.

2) 2010년 9월에 발의된 개정조례안은 부칙에 종전 조례에 따라 민간위탁을 기실시하고 있던 사무의 재위탁·재계약시 시의회의 동의를 받도록 하는 소급 규정을 포함하여 재의가 요구되었으며(2014년 임기만료 폐기), 2011년 6월에 발의된 개정조례안은 매 재위탁 및 재계약시까지 의회의 동의를 받도록 하여 재의가 요구되었으나 2011년 12월 21일에 재의요구가 철회됨에 따라 조례로 확정됨.

- 이후 2019년에는 재위탁 또는 재계약시 시의회의 동의 주기를 6년으로 변경하고, 민간위탁 성과보고서에 위탁사무 및 운영에 대한 평가를 포함 하도록 하였으며, 민간위탁 사업은 시의회의 동의 후에 예산을 편성할 수 있도록 하였음.
- 또한 민간위탁 사무내용에 체육시설 관련 규정 명시(2019.9.26.), 민간위탁 운영평가위원회의 심의사항 및 민간위탁 취소 관련 규정 상세화(2020.7.16.), 협약서 공중의무 규정 삭제(2020.12.31.), 변경시 시의회의 동의를 받아야 하는 중요내용의 구체화(2021.3.25.), 적격자심의위원의 자격에 공인노무사 추가(2021.7.20.), 시의회 동의사항에 재위탁 추가(2021.12.30.), 재위탁의 정의 정비, 시의회 동의사항에 제3자재위탁 추가, 민간위탁 운영평가위원회 및 선정기준, 선정시 자격제한, 재계약 횟수 및 기간 등에 관한 규정 등을 정비하였음(2024.4.5.).
- 한편 이 과정에서 종전의 회계감사를 ‘사업비 결산서 검사’ 로 개정하고, 그 수행 주체를 회계법인 또는 공인회계사에서 세무법인이나 세무사까지 확대하는 내용의 개정조례안이 발의(2019.5.24.)· 의결(2021.12.22.)되었음.
- 이후 서울시가 이러한 개정에 대한 재의를 요구함(2022.1.10.)에 따라 시의회가 재의결(2022.4.8.)하였고, 서울시가 이에 대해 대법원에 제소(2022.4.25.)하면서 그 효력이 정지되었으나 대법원이 서울시의 ‘조례안무효확인청구’ 를 기각 (2024.10.25.)하면서 이러한 개정 내용이 확정되었음.
- 이와 같이 동 조례는 유사·동일 내용에 대한 개정이 수년째 반복됨에 따라 민간위탁 사업의 안정적인 운영을 저해할 우려가 있는바, 지나치게 세부적인 내용은 규칙으로 위임하되 조례에서는 민간위탁 사업 전반에 대해 통일적으로 규정할 필요가 있는 사항만을 다루는 것도 고려해볼 필요가 있을 것으로 사료됨.

< 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 주요 개정 내역 >

개정일자	주요내용
1999.11.15.	조례 제정
2011.12.29.	최초 민간위탁 및 재계약, 재위탁시 시의회 사전동의 규정 신설
2012.12.31.	재계약, 재위탁시 시의회 사전동의를 상임위 보고로 변경
2014.05.14.	연도별 민간위탁 사업결산서에 대한 외부감사인에 의한 회계감사 및 이를 위한 회계법인 및 공인회계사의 지정에 관한 규정 신설
2015.07.30.	동일 기관이 동일 사무를 연속하여 수탁받는 경우에는 매 4회차 마다 시의회의 동의를 받도록 함.
2016.01.07.	민간위탁 사업의 제3자 위탁시 시의회에 보고하도록 함.
2017.07.13.	- 재위탁 또는 재계약시 시의회의 최초 동의로부터 7년이 경과하면 다시 동의를 받도록 함. - 동의안 제출시 민간위탁 성과보고서를 제출하도록 함.
2017.09.21.	동의안에 포함되어야 하는 사항을 규정함.
2019.03.28.	- 재위탁 또는 재계약시 시의회의 동의 주기를 6년으로 단축함. - 성과보고서에 위탁사무 및 운영에 대한 평가를 포함하도록 함. - 시의회의 동의 후에 예산을 편성할 수 있도록 함.
2019.05.24. (발의일자)	- ‘회계감사’를 ‘사업비 결산서 검사’로 개정하고, 그 수행 주체를 세무법인 및 세무사까지 확대 ※ 2021.12.22. 의결, 2022.4.8. 재의결, 2022.4.25. 서울시의 대법원 제소, 2024.10.25. 대법원의 서울시 청구기각
2019.09.26.	체육시설에 대한 민간위탁 근거를 명확히 함.
2020.07.16.	민간위탁 운영평가위원회의 심의사항 및 민간위탁 취소 관련 규정 상세화
2020.12.31.	불필요한 협약서 공증의무 규정 삭제
2021.03.25.	변경시 시의회의 동의를 받아야 하는 중요내용의 구체화
2021.07.20.	적격자 심의위원의 자격에 공인노무사 추가
2021.12.30.	종전에 시의회 보고사항이었던 재위탁을 동의사항으로 추가
2022.08.30. (발의일자)	- 재위탁의 정의 정비 - 재위탁을 시의회 보고사항으로 변경하되, 최초 동의 6년 경과 후 재위탁은 시의회 동의사항으로 함. - 민간위탁 운영평가위원회 위원의 자격구분 상세화 - ‘사업비 결산서 검사’를 ‘회계감사’로 하고 그 수행 주체를 공인회계사 및 회계법인으로 한정함.
2023.10.04.	- 재위탁의 정의 정비 - 시의회 동의사항에 제3자 재위탁 추가 - 민간위탁 운영평가위원회 및 선정기준, 선정시 자격제한, 재계약 횟수 및 기간 등에 관한 규정 정비

2. 주요 조문 검토

가. 재위탁의 정의 명료화(안 제2조제4호)

- 안 제2조제4호는 재위탁의 정의에서 ‘새로운 수탁기관을 선정하여’ 라는 문구를 ‘수탁기관을 다시 선정하여’ 라는 문구로 변경하고 있음.

개정 대상	개정 안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. “재위탁”이란 민간위탁하기로 결정된 사무에 대해 기존 수탁 기관과의 위탁기간 만료 또는 그 밖의 사유로 <u>새로운 수탁기관을 선정하여</u> 위탁하는 것을 말한다.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. “재위탁”이란 민간위탁하기로 결정된 사무에 대해 기존 수탁 기관과의 위탁기간 만료 또는 그 밖의 사유로 <u>수탁기관을 다시 선정하여</u> 위탁하는 것을 말한다.

- 재위탁은 공개공모를 통해 위탁기관을 다시 선정하는 것을 의미하여 기존의 수탁기관도 이러한 공개공모에 참여할 수 있으나 종전의 조문은 기존 수탁기관을 배제하는 것으로 해석될 여지가 있으므로 안 제2조제4호는 이러한 오해를 해소할 수 있는 문구로 개선하는 것임.
- 그러나 이러한 문구의 개선은 지난 2023년 10월 4일 동 조례가 개정되면서 이미 그 취지가 반영되었으므로 이는 현행대로 유지할 필요가 있음.

개정 안	현행
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. “재위탁”이란 <u>민간위탁하기로 결정된 사무에 대해 기존 수탁 기관과의 위탁기간 만료 또는 그 밖의 사유로 수탁기관을 다시 선정하여</u> 위탁하는 것을 말한다.	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. “재위탁”이란 <u>기존 위탁사무의 수탁기관을 공개모집으로 다시 선정하여</u> 위탁하는 것을 말한다.

나. 재위탁을 보고사항으로 변경(안 제4조의3제1항 및 제2항)

- 안 제4조의3은 종전에 시의회의 동의사항이었던 재위탁을 재계약과 동일하게 보고사항으로 같음하고 있음.

개 정 대 상	개 정 안
<p>제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우와 위탁사무의 중요내용에 변경이 있는 경우, 제2조제4호에 따른 재위탁을 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.</p> <p>② 재계약시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 같음한다. 다만, 해당사무를 연속하여 민간위탁하는 경우 의회의 동의를 받은 때로부터 6년이 경과한 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 한다.</p>	<p>제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우와 위탁사무의 중요내용에 변경이 있는 경우에는 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.</p> <p>② 재위탁 또는 재계약시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 같음한다. 다만, 해당사무를 연속하여 민간위탁하는 경우 의회의 동의를 받은 때로부터 6년이 경과한 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 한다.</p>

- 이는 재위탁을 시의회의 동의사항으로 개정된 이후 시의회의 안건 심사 부담이 증가되고 있고, 과도한 민간위탁 절차와 불필요한 행정력의 낭비가 발생하고 있는 상황을 개선하려는 취지로 이해됨³⁾.
- 이와 같은 재위탁의 시의회 동의사항 포함 여부는 서울시 민간위탁 제도에 대한 시의회의 통제 강화 또는 민간위탁 절차 및 시의회 심의의 효율성 추구 여부에 따라 지난 2011년 시의회 사전동의 관련 규정이 신설된 이후 5차례나 개정을 반복하고 있음⁴⁾.

3) 해당 규정의 개정 전인 2020년과 2021년에는 재위탁 동의안의 처리건수가 각각 15건, 26건에 불과했으나 개정조례안의 발의 시점인 2022년에는 51건으로 대폭 증가함.

4) 규정 신설(2011.11.15.) → 재계약, 위탁을 보고사항으로 변경(2012.12.31.) → 동일 기관이 동일 사무를 연속하여 수탁받는 경우(재위탁, 재계약 포함)에는 매 4회차 마다 시의회 동의를 받도록 함(2015.7.30.) → 재위탁 또는 재계약시 시의회의 최초 동의로부터 7년이 경과하면 다시 동의를 받도록 함(2017.7.13.) → 재위탁 또는 재계약시 시의회의 동의 주기를 6년으로 단축함(2019.3.28.) → 종전에 보고사항이던 재위탁을 동의사항으로 변경함(2021.12.30.)

- 또한 동 개정조례안이 계류되어 있던 중에 개정대상의 일부(제4조의3제2항 중 단서)가 삭제(2023.10.4.)되었으므로 동 개정조례안의 심의시 이를 고려할 필요가 있음.

개 정 안	현 행
<p>제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우와 위탁사무의 중요내용에 변경이 있는 경우에는 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.</p> <p>② 재위탁 또는 재계약시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음한다. <u>다만, 해당사무를 연속하여 민간위탁하는 경우 의회의 동의를 받은 때로부터 6년이 경과한 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 한다.</u></p>	<p>제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우와 위탁사무의 중요내용에 변경이 있는 경우, 제2조제4호에 따른 재위탁을 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.</p> <p>② 재계약시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음한다.</p> <p><단서 삭제></p>

다. 민간위탁 운영평가위원회 구성 상세화(안 제5조)

- 안 제5조는 ‘공무원, 시의회 의원, 민간위탁 관련 전문가’ 로 구분되던 민간위탁운영평가위원의 구성을 당연직과 위촉직으로 보다 상세히 구분하였음⁵⁾.

개 정 대 상	개 정 안
<p>제5조(민간위탁 운영평가위원회) ①·② (생략)</p> <p>③ 운영위원회는 서울특별시(이하 "시"라 한다) 공무원, 시의회 의원, 그리고 민간위탁 관련 전문가 등을 포함하여 15명 이내로 한다. 이 경우 시 공무원이 아닌 위원을 과반수 이상으로 구성한다.</p> <p>④ ~ ⑧ (생략)</p>	<p>제5조(민간위탁 운영평가위원회) ①·② (생략)</p> <p>③ ----- 15명 이내로 구성하되, 당연직은 시 공무원 중에서 시장이 임명하고 위촉직은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉한다.----- 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시의회 의원 2. 민간위탁 관련 전문가 3. 그 밖에 운영위원회 심의의 전문성·공정성 등을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사람. <p>④ ~ ⑧ (생략)</p>

5) 동 개정조례안은 안 제5조에 대한 제안이유에서 ‘민간위탁 운영평가위원회 위원으로 위촉해야 하는 대상의 범위를 강행규정에서 임의규정으로 개정함’이라고 명시했으나 실제 내용은 이와 달리 당연직과 위촉직의 구분을 상세화한 것임.

- 그러나 개정대상 중 ‘시의회 의원’ 이 이미 ‘의회에서 추천하는 시의원’으로 개정(2023.10.4.)되었으므로 심의시 이를 고려할 필요가 있음.

개 정 안	현 행
제5조(민간위탁 운영평가위원회) ①·②(생략) ③ 운영위원회는 15명 이내로 구성하되, 당연직은 시 공무원 중에서 시장이 임명하고 위촉직은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉한다. 이 경우 시 공무원이 아닌 위원을 과반수 이상으로 한다. 1. 시의회 의원 2. 민간위탁 관련 전문가 3. 그 밖에 운영위원회 심의의 전문성·공정성 등을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사람. ④ ~ ⑧(생략)	제5조(민간위탁 운영평가위원회) ①·②(생략) ③ 운영위원회는 서울특별시(이하 "시"라 한다) 공무원, <u>의회에서 추천하는 시의원</u> 그리고 민간위탁 관련 전문가 등을 포함하여 15명 이내로 한다. 이 경우 시 공무원이 아닌 위원을 과반수 이상으로 구성한다. ④ ~ ⑧(생략)

라. 사업비 결산서 검사 폐지 및 회계감사 재신설(안 제2조제6호 및 안 제15조제7항·제8항)

- 동 개정조례안은 사업비 결산서 검사의 정의(안 제2조제6호)를 삭제하고, 사업비 결산서 검사 관련 규정을 회계감사로 변경하며, 그 수행 주체를 회계법인 또는 공인회계사로 한정하고 있음.

개 정 대 상	개 정 안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 6. “ <u>사업비 결산서 검사</u> ”란 민간위탁 사무의 수탁기관이 제출한 사업비 결산서가 위탁협약과 「지방자치단체 세출 예산 집행기준」등의 관계 법령 규정에 따라 적절하게 집행되었는지 검토하는 것을 말한다. 제15조(수탁기관의 의무) ① ~ ⑥(생략) ⑦ 수탁기관은 매 사업연도마다 사업별로 결산서를 작성하여 시장이 지정한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “사업	제2조(정의) ----- -----. 6. “ <u>중요내용</u> ”이란 위탁유형 변경, 다른 위탁사무의 추가 또는 위탁사무 내용의 전면 변경, 기존 위탁사무의 분리와 그 밖에 규칙에서 정하는 사항을 말한다. 제15조(수탁기관의 의무) ① ~ ⑥(생략) ⑦ ----- ----- <u>외부의</u> 감사인에 의한 회계감사-----

<p>비 결산 검사인"이라 한다)로부터 사업비 결산서 검사를 받아 해당 사업연도 종료 후 3개월 이내에 시장에게 제출하여야 한다. 이 경우, <u>사업비 결산서 검사</u>의 절차 및 방법(사업비 정산기준 마련, 정산 매뉴얼 작성, 부적절 사용유형 정의 등)은 규칙으로 정한다.</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 시장은 제7항에 따라 사전에 독립된 사업비 결산 검사인을 지정하여야 한다.</p> <p>⑨ (생략)</p>	<p>----- ----- ----- 회계감사 ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p> <p><삭 제></p> <p><삭 제></p> <p>⑧ ----- 회계법인 또는 공인회계사 자격을 갖춘 독립된 외부의 감사인 -----.</p> <p>⑨ (현행과 같음)</p>
--	--

- 동 개정조례안은 서울시의회와 서울시 간의 분쟁상황을 해소하고자 발의된 것으로, 동 개정조례안의 발의 당시에는 종전에 개정된 규정⁶⁾이 「공인회계사법」에 위반된다는 금융위원회의 주장⁷⁾에 따라 서울시가 동 조례에 대한 재의를 요구하고 시의회가 동 조례를 재의결하자 서울시가 이를 대법원에 제소한 상태였음.

<p style="text-align: center;">「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 관련 제소 진행 경과</p> <ul style="list-style-type: none"> - '19. 5.24. : '회계감사'를 '사업비 결산서 검사'로 하는 일부개정조례안 발의 - '19. 6.26. : 개정조례안에 대한 금융위원회 질의 및 회신 - '21.12.20. : 시의회 제303회 정례회 기획경제위원회 의결(원안 가결) - '21.12.22. : 본회의 의결 및 송부 - '21.12.30. : 주무부처인 금융위원회의 재의요구 지시 - '22. 1.10. : 시의회 환부 및 재의요구 - '22. 4. 8. : 제306회 임시회 본회의 재의결(가결) - '22. 4.25. : 대법원 제소(조례안 재의결 무효확인 소송(22추5125) 및 집행정지신청) - '22. 5. 3. : 집행정지결정(본안판결까지 재의결에 대한 효력 정지) - '22. 8.30. : '사업비 결산서 검사'를 '회계감사'로 하는 동 개정조례안 발의(허훈 의원) - '24.10.25. : 서울시 청구 기각(시의회 승소)

6) '회계감사'를 '사업비 결산서 검사'로 하고 그 수행주체를 세무법인 및 세무사로 확대한 규정

7) 사업비 결산서 검사 업무가 본질적으로 회계감사에 해당하므로 공인회계사나 회계법인이 아닌 세무사 또는 세무법인이 수행하는 것은 다른 법률의 근거 없이 공인회계사가 아닌 자가 "회계에 관한 감사·증명" 업무를 수행하는 것을 금지하고 있는 「공인회계사법」 제50조에 위반된다는 주장

- 그러나 대법원은 사업비 결산서 검사 및 그 수행주체를 세무사 및 세무법인으로 확대한 규정이 「공인회계사법」을 위반하는 것이 아니라는 취지의 판결(2022추5125 조례안제의결무효확인)을 내림(2024.10.25.)으로써 동 개정조례안이 제안이유에서 제시한 법리⁸⁾의 근거가 상실되었음.
- 이러한 대법원의 판단은 지방자치단체의 민간위탁 사무는 자치사무이고, 법률에 이에 대하여 특별한 규정이 없는 이상 지방의회가 수탁기관의 사업비 집행에 관한 관리·감독에 관한 조례를 제정할 수 있으며, ‘사업비 결산서 검사’라는 용어가 「공인회계사법」상의 ‘회계에 관한 감사·증명’을 의미하는 것이 아니므로 상위 법령 위반으로 볼 수 없다는 판단에서 비롯된 것임.
- 또한 이는 지방자치단체의 민간위탁 사무에 대한 사업비 결산서 검사를 회계감사 수준으로 할 것인지의 여부와 그 수행주체를 공인회계사로 한정하거나 혹은 세무사, 또는 다른 직역까지 확대할지의 여부를 조례에서 규정할 사항으로 관시함으로써 자치입법권을 광범위하게 인정한 것임⁹⁾.
- 한편 한국공인회계사회 등은 이와 같은 판결에 반발하는 내용의 입장문을 발표하고(2024.10.29.), ‘사업비 결산서 검사’를 ‘회계감사’로 하고, 그 수행주체를 회계법인 및 공인회계사로 한정하는 내용의 주민조례를 청구하여(2024.11.16.), 현재 서명이 진행 중인 상태임(2024.12.2. ~ 2025.6.2.).
- 다만 상기한 대법원의 판결에서는 “시장은 수탁사무 또는 수탁기관의 규모 및 성격에 따라 감사 또는 검사를 적정하게 선택하여 수탁기관의 불편과 비용부담을 감소시키고, 효율적인 수탁사무 처리를 가능하게 할 수 있다”고 관시하였는바, 이를 참고할 필요가 있음.

8) 종전에 개정된 규정이 「공인회계사법」에 위반된다는 논거

9) 이러한 사유로 인해 서울시의회(법제담당관)는 대법원의 판결에 대하여 “주민의 대표기관인 의회의 자주권을 인정할 법원의 판단을 존중한다”는 취지의 보도자료를 배포(2024.10.25.)한 바 있음.

마. 종합의견

- 동 개정조례안은 재위탁의 정의를 명료화하고, 종전에 시의회 동의사항이었던 재위탁을 보고사항으로 변경하며, 당연직과 위촉직의 구분이 불분명하던 민간위탁운영평가위원의 구성을 상세화하고 있음.
- 또한 종전에 개정된 조례로 인해 쟁송 중이던 서울시의회와 서울시의 관계 회복 및 직역갈등 완화를 위해 사업비 결산서 검사를 폐지하고 회계감사를 재신설하고 있음.
- 그러나 동 개정조례안은 대법원 판결이 완료될 때까지 상정이 보류되면서 개정대상으로 삼았던 조문들이 대부분 이미 개정되었고, 대법원 판결에 따라 사업비 결산서 검사 관련 규정에 대한 상위법령 위반 소지가 해소되어 동 개정조례안이 제시하고 있는 법리적 논거가 상실되었으므로 이를 참고한 신중한 입법정책적 판단이 필요할 것으로 사료됨.

입법조사관	연락처
최범준	02-2180-8056

[참고자료1]

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2022추5125 조례안재의결무효확인
원 고 서울특별시장
소송대리인 법무법인(유한) 다담
담당변호사 김옥환, 이지연, 최호영, 권후정
피 고 서울특별시의회
대표자 의장 최호정
소송대리인 법무법인 정도
담당변호사 김병재
변 론 종 결 2024. 9. 12.
판 결 선 고 2024. 10. 25.

주 문

원고의 청구를 기각한다.
소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2022. 4. 28.에 한 '서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 일부개정조례안'에 관하여 한 재의결은 효력이 없다.

이 유

1. 이 사건 조례안의 재의결 및 주요 내용

가. 갑 제1호증부터 제19호증까지, 을 제1호증부터 제22호증(각 가지번호 포함)까지의 각 기재와 변론 전체의 취지를 종합하면 다음 사실을 인정할 수 있다.

1) 피고는 2021. 12. 22. "서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례(이하 '이 사건 조례'라 한다) 일부개정조례안"(이하 '이 사건 조례안'이라 한다)을 의결하여 원고에게 이송하였다.

2) 이 사건 조례안은 '민간위탁사무의 수탁기관이 제출한 사업비 결산서가 위탁협약과 「지방자치단체 세출예산 집행기준」 등의 관계 법령 규정에 따라 적절하게 집행되었는지 검토하는 것'을 '사업비 결산서 검사'로 정의하고(제2조 제6호), 수탁기관으로 하여금 매 사업연도마다 사업비 결산서를 작성하여 사업비 결산 검사인으로부터 사업비 결산서 검사를 받아 해당 사업연도 종료 후 3개월 이내에 서울특별시장(이하 '시장'이라 한다)에게 제출하도록 하였으며(제15조 제7항), 사업비 결산서 검사인은 공인회계사 또는 회계법인, 세무사 또는 세무법인 중에서 시장이 사전에 지정하도록 하였다(제15조 제7항 각 호, 제8항).

3) 금융위원회 위원장은 구 지방자치법(2021. 1. 12. 법률 제17893호로 개정되기 전의 것) 제172조 제1항에 따라 2021. 12. 30. 원고에게 이 사건 조례안 제2조 제6호, 제15조 제7항, 제8항이 정한 '사업비 결산서 검사'는 공인회계사법 제2조에 따른 공인회

계사 고유직무인 '회계에 관한 감사·증명'에 해당함에도 불구하고 이를 다른 법률의 근거 없이 세무사에게 허용하는 것은 공인회계사법 제50조에 위반된다는 이유로 재의를 요구하게 하였다. 이에 원고는 2022. 1. 10. 피고에게 재의를 요구하였으나, 피고는 2022. 4. 8. 이 사건 조례안을 원안대로 재의결함으로써 이 사건 조례안이 확정되었고, 2022. 4. 28. 공포되었다.

나. 이 사건 조례안의 의결 배경을 살펴보면 다음과 같다.

개정 전 이 사건 조례는 수탁기관으로 하여금 매 사업연도마다 사업별로 결산서를 작성하여 시장이 지정한 외부의 감사인에 의한 '회계감사'를 받아 해당 사업연도 종료 후 3개월 이내에 시장에게 제출하도록 하였고, 이 경우 회계감사의 절차 및 방법(사업비 정산기준 마련, 정산 매뉴얼 작성, 부적절 사용유형 정의 등)은 규칙으로 정하도록 하였다(제15조 제7항). 이때 시장이 사전에 지정해야 하는 독립된 외부의 감사인은 '공인회계사 또는 회계법인'으로 한정되어 있었다(제15조 제8항).

그런데 이 사건 조례안은 앞서 살펴본 바와 같이 '회계감사'를 '사업비 결산서 검사'로 변경하고, 이를 '세무사 또는 세무법인'도 수행할 수 있도록 하였다. 피고는, 이 사건 조례 제15조 제7항에 의해 민간위탁사업의 사업비 집행 및 정산이 시장이 정한 기준에 따라 적정하게 처리되었는지 검토하고 확인하는 업무는 '사업비 정산의 검사'를 의미하는 것임에도 불구하고, 종래 '회계감사'라는 용어를 사용하여 업무를 수행할 전문가의 범위를 불필요하게 축소시켜 수탁기관의 불편과 비용부담이 가중되었기 때문에 세무사 및 세무법인까지 결산서 검사를 수행할 수 있도록 하겠다는 점을 이 사건 조례안의 제안이유로 들고 있다.

2. 원고의 주장

원고는, 이 사건 조례안 제2조 제6호에서 정한 '사업비 결산서 검사'는 사업비 부당 집행 가능성 차단을 위하여 독립적인 제3자의 회계 검증이 요구되는 사무로서 공인회계사법 제2조의 '회계에 관한 감사·증명'에 해당하고, 따라서 이를 세무사 또는 세무법인이 수행할 수 있도록 허용하고 있는 이 사건 조례안 제15조 제7항은 공인회계사 또는 회계법인이 아닌 자로 하여금 법률의 근거 없이 공인회계사법 제2조의 직무를 수행하게 하는 것으로 공인회계사법 제50조를 위반한 것이라고 주장한다.

3. 판단

지방자치단체장이 그 사무를 민간위탁한 경우 수탁기관이 작성하여 제출한 결산서에 대하여 반드시 공인회계사법 제2조의 '회계에 관한 감사·증명'을 거쳐야 하는 것은 아니다. 따라서 이 사건 조례안의 '사업비 결산서 검사'는 공인회계사법 제2조의 '회계에 관한 감사·증명'으로 볼 수 없고, 이 사건 조례안이 '사업비 결산서 검사'를 세무사 또는 세무법인이 수행할 수 있도록 하였다 하더라도 이를 두고 공인회계사법 제50조 위반이라고 볼 수 없다. 그 이유는 다음과 같다.

가. 지방자치법 제117조 제3항은 "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."라고 규정하여 조례나 규칙으로 지방자치단체장의 사무 중 일부에 대한 민간위탁을 정할 수 있도록 하고 있다. 이때 지방자치단체장이 민간위탁 관련 사업비용의 낭비와 행정서비스의 질적 저하를 방지하기 위하여 수탁기관의 사업비 집행이 적정하였는지 여부를 검토하는 업무는 지방자치단체장이 그 사무를 민간위탁한 후 이를 관리·감독하는 업무로서, 지방자치법 제13조 제2항 제1호 다목에서 규정한 '산하 행정기관

및 단체의 지도·감독'에 해당하는 사무, 즉 '자치사무'이다. 따라서 지방의회는 법률에 특별한 규정이 없는 한 수탁기관의 사업비 집행에 관한 관리·감독에 관하여 조례를 제정할 수 있다.

이러한 조례제정권 내에서 의결·채의결된 이 사건 조례안은 '사업비 결산서 검사'의 업무내용을 공인회계사법 제2조의 '회계에 관한 감사·증명'으로 의도하지 않았음이 명확하다. 앞서 살펴본 바와 같이 종래 이 사건 조례에 의한 '회계감사'가 사업비 집행에 대한 검토 업무를 수행할 전문가 범위를 불필요하게 축소시키고 있다는 판단 하에 이와 같은 업무를 수행할 전문가 범위를 '공인회계사 또는 회계법인' 외로 확대하고자 한 것이 이 사건 조례안의 취지이다. 이 사건 조례안의 다른 제안이유 역시, 지방자치법 제150조 및 같은 법 시행령 제83조에서 지방자치단체 결산서에 대한 검사와 의견서 작성을 '지방의회 의원, 세무사, 공인회계사 등 재무관리 전문가'가 할 수 있도록 규정하고 있는데, 이와 마찬가지로 전문가 범위를 넓혀 수탁기관의 사업비 집행에 대한 검사 업무를 수행하게 하려는 것이다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 이 사건 조례안에 의해 시행되는 '사업비 결산서 검사'는 그 업무내용을 세무사 등도 수행할 수 있는 지방자치법 제150조의 지방자치단체 결산서에 대한 검사 정도로 정하겠다는 것으로, 반드시 공인회계사법상 '회계에 관한 감사·증명'을 거치지 않아도 충분하다는 것이 이 사건 조례안의 개정 취지임을 알 수 있다.

나. 지방자치법령, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」, 또는 지방회계법, 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」 등 행정사무의 민간위탁이나 지방자치단체의 회계 및 자금관리에 관하여 규정하고 있는 관련 법령 그 어디에서도 지방자치단체장이 그 사무를 민간위탁한 경우 관리·감독을 어떻게 수행하여야 하는지에 관하여 구체적으로 규

정하고 있지 않다. 즉 지방자치단체장이 그 사무를 민간위탁한 경우 수탁기관에 대하여 반드시 공인회계사법상 '회계에 관한 감사·증명'을 거쳐야 한다고 제한하는 법령이 없다.

법률에 규정된 행정기관의 소관사무 중 민간에 그 사무를 위탁한 경우에 대하여 규정하고 있는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」을 보더라도 위탁기관의 장은 민간위탁사무의 처리 결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하도록 규정하고 있으나(제16조 제1항), '감사의 주체'를 위탁기관의 장으로 규정하고 있을 뿐 독립된 외부의 제3자에 의해 이루어져야 한다거나, 공인회계사법상 '회계에 관한 감사·증명'을 요구하는 규정을 찾아볼 수 없다.

2014. 5. 14. 서울특별시조례 제5705호로 개정되기 전의 이 사건 조례는 시장이 수탁기관에 대하여 위탁사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고하게 하거나 위탁업무 지도·감독에 필요한 서류, 시설 등을 검사할 수 있도록 규정하였을 뿐 수탁기관으로 하여금 '회계감사'를 거쳐야 한다거나 다른 검사를 거치도록 규정한 바 없다는 점도 이를 뒷받침한다.

다. 지방자치단체장이 그 권한에 속하는 사무 중 일부를 민간위탁한 경우 수탁기관에 대한 감사의 필요성 및 그 성격에 비추어 보더라도, 그 내용이 굳이 공인회계사법상 '회계에 관한 감사·증명'이어야 할 필요는 없다. 지방자치단체장의 권한 중 일부를 민간위탁하는 이유는, 행정조직의 방대화 억제, 행정사무의 능률성 제고 및 비용 절감, 민간의 특수한 전문기술 활용 및 단순 행정업무 처리의 신속성 도모 등으로(대법원 2011. 2. 10. 선고 2010추11 판결 참조), 수탁기관은 자신의 책임으로 사무를 처리하며, 그 효과는 지방자치단체장에게 귀속된다. 이에 지방자치단체장은 수탁기관을 관

리·감독함으로써 수탁사무가 적절하게 처리될 수 있도록 하여야 하고, 여기에는 위법성 판단은 물론 합목적적·정책적 고려도 포함된다. 따라서 지방자치단체장이 수탁기관을 관리·감독함에 있어서는 광범위한 재량이 허용되고, 외부의 독립된 제3자에 의하여 감사를 받게 할 것인지 또는 내부 소관부서로 하여금 관리·감독 업무 전부를 수행하게 할 것인지는 수탁사무의 규모와 성격, 지방자치단체의 내부 업무분장 및 예산사정 등을 종합적으로 고려하여 결정할 수 있다고 보아야 하며, 여기에 반드시 회계서류에 대한 전문적 회계지식과 경험에 기초한 분석과 판단을 보고하는 업무인 공인회계사법상 '회계에 관한 감사·증명'이 요구된다고 볼 것은 아니다.

라. 이 사건 조례안에 의한 사업비 결산서 검사인을 공인회계사 또는 회계법인 외에도 세무사 또는 세무법인으로 확대한 것은 시장으로 하여금 수탁사무 또는 수탁기관의 규모 및 성격에 따라 엄격한 회계에 의한 감사를 받게 할 것인지, 간이한 결산서 검사를 받게 할 것인지 선택할 수 있도록 한 것이다. 시장은 수탁사무 또는 수탁기관의 규모 및 성격에 따라 감사 또는 검사를 적정하게 선택하여 수탁기관의 불편과 비용부담을 감소시키고, 효율적인 수탁사무 처리를 가능하게 할 수 있다.

4. 결론

원고의 청구는 이유 없어 기각하고, 소송비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장

대법관

노경필

노경필



대법관 노태악

노태악 

주심 대법관 서경환

서경환 

대법관 신숙희

신숙희 

[참고자료3] 한국공인회계사회 보도자료

 한국공인회계사회	보 도 자 료			
	회계가 바로 서야 경제가 바로 섭니다	보도 배포	배포시 2024.10.29(화)	책임자 담당자

한국공인회계사회 입장

- 서울시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 관련 대법원 판결(10.25)

- 한국공인회계사회(회장 최운열·이하 한공회)는 지난 25일 대법원(특별 1부)이 서울시장의 서울시의회 의장을 대상으로 제기한 ‘서울시 행정사무의 민간 위탁에 관한 조례 일부개정조례안(이하 조례안) 재의결 무효확인 청구 사건’ 소송에서 원고 청구기각 판결을 내린데 대해 비영리부문의 회계 투명성이 크게 후퇴할 수 있어 유감과 함께 깊은 우려를 표명한다고 29일 밝혔다.
- 서울시의회가 지난 2022년 4월 원안 재의결한 조례안에서 공인회계사(회계법인)만 수행할 수 있던 민간위탁사무 수탁기관의 회계감사를 ‘사업비 결산서 검사’로 명칭을 변경하고 세무사(세무법인)도 할 수 있도록 한 것에 대하여 대법원이 판결한 것이다.
- 이번 재판과정에서 원고(서울시장)는 “업무의 명칭을 ‘사업비 결산서 검사’로 변경한다고 하더라도 업무의 성격과 본질이 공인회계사(회계법인)만 수행 가능한 ‘회계에 관한 감사·증명’에 해당하는 것”이며, 금융위원회 또한 유권해석을 통하여 “상위법령인 공인회계사법에 위배된다는 일관된 입장임”을 밝혔다.
- 당초 조례에 따르면, ‘사업비 회계감사(정산 감사)’ 제도는 한해에만 시민의 세금 1조원에 가까운 재정이 투입되는 민간위탁사무에 대한 재정적 통제를 강화하여 사업비 부당집행 가능성을 차단하고, 사업수행의 공정성과 재정효율성을 제고하기 위해 2014년에 도입되었으며, 도입 당시부터 ‘회계에 관한 감사·증명’ 업무로 명확하게 정의된 바 있다.

□ 대법원은 조례안의 '사업비 결산서 검사'를 '회계에 관한 감사·증명'으로 보지 않았는데, 그 이유는 조례안이 업무의 명칭뿐만 아니라 업무의 내용까지 세무사 등도 수행할 수 있는 지방자치법 제150조에 따른 지방자치단체 결산서 검사* 정도로 새롭게 정하겠다는 취지라고 하였다.

* 지방의회는 지자체 결산심사 과정에서 결산검사위원으로 공인회계사, 세무사, 전직공무원, 변호사, 정부기관 감사 경력자 등을 다양하게 선임하고 있음

□ 다만, 이런 서울시 개정 조례가 시행되면 그동안 정부 및 각 지자체가 국민의 세금이 더욱 투명하게 집행될 수 있도록 보조금, 민간위탁 사업비 등의 부정수급 관리를 위해 꾸준히 노력해온 비영리부문의 회계투명성 강화에 찬물을 끼얹고 역행할 수 있다는 우려가 크다.

□ 한공회는 앞으로 서울시 조례가 원상회복(결산서에 대한 회계감사)되어 민간위탁 사무의 회계투명성이 다시 확보될 수 있도록 시민 청원 등 다각적인 방법으로 적극 대응해 나갈 계획이다. 또한, 지방재정 투명성 확보를 위해 일정규모 이상의 지방자치단체 예산이 투입되는 민간위탁사무의 수탁기관 결산서는 반드시 외부감사를 의무화하는 법률 개정 역시 동시에 추진할 것이다.

□ 끝으로, 공인회계사는 독립된 제3자의 위치에서 직무를 수행하는 대한민국 유일의 회계·세무·감사전문가로서 지방자치단체 등 비영리부문의 회계투명성을 높이기 위한 정부 정책에 적극 동참하고, 국민 등 이해관계자를 보호하기 위한 노력도 지속해 나갈 것이다.

※ 별첨 : 서울시 조례개정 관련 경과

 한국공인회계사회	한국공인회계사회 사회공헌-홍보팀 pr@kicpa.or.kr	회계가 바로 서야 경제가 바로 섭니다
---	---	-------------------------