

서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제217호

나. 발 의 자 : 허 훈 의원 외 16명

다. 발의일자 : 2022년 8월 30일

라. 회부일자 : 2022년 9월 02일

2. 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.

3. 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).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 민간위탁의 재위탁 개념을 명확히 하고 재위탁시 시의회 동의 절차 간소화, 시의원 위원회 위촉의 임의규정화, 사업비 결산업무의 회계감사 명칭변경 등 민간위탁 사무 운영의 효율성을 제고하고자 발의됨.

나. 민간위탁 사업 배경 및 현황

- 서울특별시(이하 ‘서울시’)는 「지방자치법」 제117조와 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」(이하 ‘조례’)에 따라 사무 중 일부를

법인·단체 등에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하는 민간위탁을 실시하고 있음.

- 현재 시설관리를 비롯한 다양한 분야에서 420개의 사무가 민간위탁 방식으로 추진하고 있으며, 이와 관련된 예산의 규모는 7,830억원임(2022년 6월말 기준).

<서울시 민간위탁 유형별 현황>

(단위 : 건, 억원 / 2022. 6월 말 기준)

계		예산 지원형						수익 창출형	
		소 계		시 설		사 무			
건수	예산	건수	예산	건수	예산	건수	예산	건수	예산
420	7,830	400	7,783	297	6,335	103	1,448	20	47

※ 수익 창출형(자립형) 예산은 노후화된 시설 개선 및 코로나19 대응 휴관에 따른 손실보상 비용임

- 민간위탁은 공공조직의 비대화를 방지하고 경직성을 탈피하여 민간의 자율성과 창의성, 전문성을 활용해 행정사무의 효율성을 제고하고 비용을 절감하는 장점이 있음.
- 그러나 민간위탁 사무와 예산이 급격히 확대되면서 민간위탁 사업의 효과성에 대한 의문이 제기되고 있고, 장기간 위탁으로 인한 수탁업체의 책임감, 공공성과 효율성의 저하와 관료화 경향을 보이고 있어 내·외부 통제장치가 엄격하고 적절하게 작동되어야 함.

다. 개정안의 세부 내용

(1) 민간위탁 재위탁 개념 명료화 등(안 제2조)

- 개정안은 재위탁의 정의를 ‘수탁기관을 다시 선정하여 위탁하는 것’ 으로 명확히 하고(안 제2조제4호), 대법원 제소로 인해 효력이 정지된 사업비 결산서 검사 규정을 삭제함(안 제2조제6호).

현행	개정안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. “재위탁”이란 민간위탁하기로 결정된 사무에 대해 기존 수탁기관과의 위탁기간 만료 또는 그 밖의 사유로 <u>새로운 수탁기관을 선정하여 위탁하는 것을 말한다.</u> 5. (생략) 6. “ <u>사업비 결산서 검사</u> ”란 민간위탁 사무의 수탁기관이 제출한 사업비 결산서가 위탁협약과 「지방자치단체 세출예산 집행기준」 등의 관계 법령 규정에 따라 적절하게 집행되었는지 검토하는 것을 말한다.	제2조(정의) ① (현행과 같음) 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. ----- ----- ----- <u>수탁기관을 다시 선정하여</u> -----. 5. (현행과 같음) <삭 제>

- ‘서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침’ (이하 ‘지침’)에 따르면, 민간위탁 추진절차를 신규위탁과 재위탁, 재계약으로 분류하여 규정하고 있음.

< 신규위탁, 재위탁, 재계약 정의 >

- 신규위탁 : 직영 등을 통해 운영하던 기존 또는 신규사무를 민간위탁 적정성 검토 등을 거쳐 경험과 전문성을 갖춘 단체 등에 최초로 위탁·운영하는 것
- 재 위 탁 : 민간위탁하기로 결정된 사무에 대해 기존 수탁기관과의 위탁기간 만료 또는 그 밖의 사유로 수탁기관을 다시 선정하여 위탁하는 것
- 재 계 약 : 민간위탁하기로 결정된 사무에 대해 위탁기간 만료 후 기존 수탁기관과 다시 계약 하는 것(기존 수탁기관과 위탁기관을 연장하여 재선정 가능)

- 그런데, 현행 조례는 재위탁을 ‘새로운 수탁기관을 선정하는 것으로’ 규정하여 자칫 기존의 수탁기관이 재위탁 선정에서 배제되는 의미로 오해될 여지가 있음.

< 재위탁 공개모집 예시(P. 24) >

- ① 위탁기간 만료로 새로운 수탁기관을 선정하려는 경우(재위탁 공개모집 절차를 통해 기존의 수탁기관 재선정 가능)
- ② 위탁기간 만료 전 기존 수탁기관의 포기로 수탁기관을 다시 선정하여야 하는 경우
- ③ 기존 위탁기간 만료 전 또는 만료로 새로운 수탁기관을 추가로 선정하여 기존 수탁기관과 함께 공동 위탁하고자 하는 경우등

- 따라서, 재위탁을 ‘수탁기관을 다시 선정하는 것’으로 명확히 정의하여 민간위탁 사무 수행 시 현장에서의 혼란이 발생하는 것을 방지할 필요가 있음.

(2) 재위탁 시 시의회 동의 절차 간소화(안 제4조의3)

- 개정안은 재위탁의 경우 최초 의회 동의 이후 받아야 하는 의회 동의

절차를 재계약과 동일하게 보고로 같음하되, 6년 경과 이후에는 다시 동의를 받도록 변경함.

현행	개정안
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.	제4조의3(의회동의 및 보고) ① ----- ----- ----- ----- 경우에는 ----- ----- -----.
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.	② 재위탁 또는 재계약시----- ----- ----- ----- -----.
③ ~ ⑤ (생략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)

- 현행 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」(이하 ‘조례’)에서는 재계약과 달리 재위탁은 신규 민간위탁과 같이 위탁기간 만료 때마다 시의회의 동의를 받도록 하고 있음(2021.12.30. 개정).
- 개정안은 현행 조례 개정 이후 시의회의 안전 심사 부담이 증가되고 있고, 과도한 민간위탁 절차와 불필요한 행정력의 낭비가 발생하고 있는 상황을 개선하려는 것임.
- 종전까지는 재위탁의 시의회 동의건수가 2020년 15건, 2021년 26건에 불과했으나, 현 규정을 적용할 경우 51건으로 대폭 증가하게 됨

< 재위탁 동의 및 보고 건수 >

구 분		2020		2021	
		종전 규정	현 규정	종전 규정	현 규정
재위탁	동 의	15(12.6%)	51(42.9%)	26(23.6%)	51(37.2%)
	보 고	36(30.3%)	-	25(22.7%)	-
	소 계	51(42.9%)	51(42.9%)	51(37.2%)	51(37.2%)
전체 심의 건수		119(100.0%)	119(100.0%)	110(100.0%)	110(100.0%)

(3) 민간위탁 운영평가위원회 위원 구성 변경(안 제5조)

- 안 제5조는 민간위탁 운영평가위원회(이하 ‘위원회’) 위원 구성 시 시의회 의원 등을 반드시 위촉하도록 한 강행규정을 임의규정으로 변경함.
- 위원회는 민간위탁 대상사무의 선정심의, 수탁기관 선정 시 사전 심의, 재계약 연장 시 적정여부 판단 등의 기능을 수행하고, 당연직 위원과 위촉직 위원을 포함해 15명 이내로 구성됨.
- 개정안으로 인해 민간위탁 정책과 제도개선에 관한 사항 등을 심의 하는 위원회에 민주적 대표성을 갖는 시의원이 배제되는 결과가 발생할 수 있으므로 신중한 검토가 요구됨.

(4) 사업비 결산 검사의 폐지와 회계감사의 재신설(안 제15조제7항·제8항)

- 수탁기관에 대한 회계감사 제도는 민간위탁 사업비의 투명한 집행과

정산을 위해 실시되었고, 조례 개정(2022.4.28.)을 통해 회계업무가 사업비 결산서 업무로 대체되면서 명칭과 내용, 수행주체가 변경됨.

- 종전까지는 수탁기관 회계감사의 수행기관이 회계법인이나 공인 회계사로 제한되었으나, 사업비 결산서 검사로 변경되면서 회계법인 뿐만 아니라 세무법인도 수행할 수 있게 됨.
- 그런데 금융위원회는 사업비 결산서 검사 업무가 본질적으로 회계 감사에 해당되므로 회계법인이 아닌 세무법인이 수행하는 것은 「공인회계사법」에 위반된다는 입장을 밝혔고, 시의회에서 개정 조례안을 의결하자(2021.12.20) 서울시에 재의요구를 지시함(2021.12.30.).
- 재의요구(2022.1.10) 이후 시의회가 개정조례안을 재의결(2022.4.8)하자, 서울시는 대법원에 제소하였고(2022.4.25) 집행정지결정이 인용되어 (2022.5.3) 현재 조례는 효력이 중지되었으며, 본안에 대한 판결이 남아 있는 상황임.

「서울특별시 행정사무의 민간위탁 조례」 관련 대법원 제소 진행상황

- '19. 5.24. : 일부개정 조례안 발의(채인목 의원 1인 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 승부
- '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 및 집행정지신청)
- '22. 5. 3. : 집행정지결정(본안판결까지 재의결에 대한 효력 정지)

- 개정안은 대법원에 계류 중인 조례안 효력 다툼 문제를 해소하기 위해 종전과 같이 ‘사업비 결산 검사’를 ‘외부의 감사인에 의한 회계감사’로(안 제15조제7항), 시장이 사전에 지정하는 ‘독립된 사업비 결산검사인’을 ‘회계법인 또는 공인회계사 등 독립된 외부감사인’으로 각각 변경함(안 제15조 제8항).

현행	개정안
<p>제15조(수탁기관의 의무) ① ~ ⑥(생략)</p> <p>⑦ 수탁기관은 매 사업연도마다 사업별로 결산서를 작성하여 시장이 지정한 <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “사업비 결산 검사인”이라 한다)로부터 사업비 결산서 검사를 받아 해당 사업연도 종료 후 3개월 이내에 시장에게 제출하여야 한다.</u> 이 경우, <u>사업비 결산서 검사의 절차 및 방법(사업비 정산기준 마련, 정산 매뉴얼 작성, 부적절 사용유형 정의 등)은 규칙으로 정한다.</u></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 <u>독립된 사업비 결산 검사인</u>을 지정하여야한다.</p> <p>⑨ (생략)</p>	<p>제15조(수탁기관의 의무) ① ~ ⑥ (현행과 같음)</p> <p>⑦ ----- -----<u>외부의 감사인에 의한 회계감사</u>----- ----- ----- ----- ----- <u>회계감사</u>----- ----- -----</p> <p><삭제></p> <p><삭제></p> <p>⑧ ----- <u>회계법인 또는 공인회계사 자격을 갖춘 독립된 외부의 감사인</u>-----.</p> <p>⑨ (현행과 같음)</p>

- 대법원의 최종 판결을 기다리고 있는 개정안에 대해서는 한국공인 회계사회와 한국세무사회 간의 의견이 여전히 첨예하게 대립하고 있음.
- 한국공인회계사회 측에서는 회계서류에 대한 검사, 조사 등을 공인 회계사의 고유 업무로 규정한 「공인회계사법」에 위배되며, 지방 자치단체 결산검사와 민간위탁 수탁기관의 사업비 결산 검사는 다른 업무라고 주장함.
- 반면, 세무사 측에서는 ‘회계감사’ 절차가 ‘공인회계사’만이 감사가 가능한 것은 아니며, 지방자치단체의 결산서도 세무사, 공인 회계사 등이 결산서와 증빙서류를 확인하고 있으므로, 세무사 역시 수탁기관에 대한 결산서 감사가 가능하다는 입장임.
- 개정안이 원안 의결될 경우 현재 대법원에 계류 중인 소송이 취하되어 불필요한 행정력 낭비를 방지할 수 있으나, 민간위탁 회계 감사 업무에 대한 직역 간 갈등과 충돌이 재발할 우려가 있으므로 대법원의 판결을 통해 확정적인 사법해석을 받을 필요가 있음.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062