

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2022추5125 조례안재의결무효확인

원 고 서울특별시장

소송대리인 법무법인(유한) 다담

담당변호사 김옥환 외 3인

피 고 서울특별시의회

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 일부개정조례

안'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 공인회계사 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·재의결된 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 규정하고 있지 않다. 즉 지방자치단체장이 그 사무를 민간위탁한 경우 수탁기관에 대하

여 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 관리·감독함으로써 수탁사무가 적절하게 처리될 수 있도록 하여야 하고, 여기에는 위법

성 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

대법관 노태악

주 심 대법관 서경환

대법관 신숙희