

서울특별시 법률고문 운영 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제133호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2022년 8월 29일
- 라. 회부일자 : 2022년 9월 02일

2. 제안이유

- 법률고문 제도 운영의 투명성을 강화하고 효율적인 운영을 위하여 미비한 규정들을 정비하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 법률고문의 업무범위에 자치구 또는 자치구청장의 쟁송 및 자문사항을 삭제하고, 서울특별시 소속 직원의 직무와 관련된 사건에 대한 쟁송사건의 상대방에 대한 소송대리 또는 자문을 금지함(안 제3조).
- 나. 시의 퇴직 변호사는 퇴직 후 1년을 경과하지 않은 경우 시 법률고문 위촉을 제한함(안 제5조 제2항).

다. 법률고문을 위촉할 때 공개모집 또는 유관단체 추천을 받을 수 있도록 함
(안 제5조 제3항).

라. 법률고문에 대한 청렴서약 및 이해 충돌 사전신고를 신설함(안 제5조의2,
제5조의3).

마. 법률고문에 대한 해촉 가능 사유에 실적 저조 사유를 추가함(안 제6조).

바. 법률고문의 연임 횟수를 최대 3회 이내로 제한함(안 제7조).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 국민권익위원회의 ‘공공기관 소송수행 변호사’ 제도개선 권고과제의 이행을 위해 법률고문의 업무범위 조정과 연임 상한선을 명시하는 등 법률고문 제도 운영의 투명성과 효율성을 강화하고자 제출됨.

나. 법률고문 운영 현황

- 서울특별시(이하 “서울시”)는 입법·법률 및 쟁송사건에 관한 자문이나 수행 등 법률문제의 효율적 처리를 위해 법률고문 제도를 운영하고 있음.
- 법률고문은 시장이 위임한 소송수행과 법률자문을 수행하고 있으며, 정원은 50명 이내이나 현재 40명의 변호사(참고자료 1)를 법률고문으로 위촉(임기 2년)해 서울시정 분야별 법적소송과 법리해석에

대한 대응력을 높이고 있음.

- 최근 3년간 법률고문은 1인당 평균 27건의 행정·민사소송과 35건의 법률자문 등을 맡아 수행하였고, 「서울특별시 소송사무 등의 처리 규칙」에 따라 정액고문료 월 10만원과 법률자문료 1건당 20만원을 지급받고 있음.

< 최근 3년간 법률고문 변호사 쟁송업무 수행실적 >

(단위 : 건, 명 / 2022. 7월 기준)

연도	소송위임 건수	법률자문 건수
소계	1,094건 (행정 547, 민사 547)	1,393건 (2,951명)
2019년	299건 (행정 54, 민사 46)	472건 (826명)
2020년	339건 (행정 210, 민사 179)	417건 (733명)
2021년	306건 (행정 156, 민사 150)	468건 (855명)
2022년 7월	100건 (행정 127, 민사 172)	36건 (537명)

※ 소송위임 건수: 소송 접수 연월에 관계없이 심급당 위임 건수 / 자문 건수 : 자문 횟수 기준 총 인원

- 한편, 국민권익위원회는 공공기관에서 운영하고 있는 법률고문 제도가 소송사건 위임 공정성 등의 논란이 지속적으로 제기되자 ‘공공기관의 소송수행 변호사 제도개선’ (2013.1.)을 권고함.

< 공공기관의 소송수행 변호사 제도개선 권고사항 >

연번	과제내용	조치사항
1	법률고문소송수행변호사 선정과정의 투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법률고문 또는 소송수행변호사 위촉시 공모방식 도입 ○ 소송사건별 특성을 고려한 소송대리인 선임 기준 마련 ○ 과도한 장기 위촉 제한 방안 검토
2	청렴성 검증 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비위 행위자에 대한 법률고문·소송수행변호사 선임 및 활동 제한 ○ 법률고문·소송수행변호사의 이해충돌 방지 장치 강구

연번	과제내용	조치사항
3	소송사건 몰아주기 방지	○ 퇴직공직자에 대한 소송 몰아주기 차단 ○ 수의계약 방식 적용시 편중현상 방지 강구
4	사후관리 강화	○ 자문실적 등이 저조한 법률고문 해촉 근거규정 마련 ○ 소송수행 능력 등에 대한 평가를 거쳐 실적이 저조한 소송수행 변호사 재위촉 제한
5	소송 운영현황 공개 의무화	○ 법률고문 및 소송수행 변호사 위촉, 소송대리 관련 세부정보 공개 ○ 기관별 자체 홈페이지에 법무 관련 메뉴 마련 후 공개

- 서울시는 해당 제도 개선사항 중 과도한 장기 위촉 제한 방안 등 세부 과제 2건에 대해서는 개정을 완료했으나, 공모방식을 통한 위촉 등 9건에 대해서는 아직까지 조례에 반영되지 않았음.

< 제도개선 권고 과제 이행 현황 >

연번	세부과제(11개)	반영 여부	과제 이행방법	개정안 반영 여부
1	법률고문 또는 소송수행 변호사 위촉 시 공모방식 도입	×	조례 반영	○
2	소송사건별 특성을 고려한 소송대리인 선임기준 마련	×	규칙 반영	○
3	과도한 장기 위촉 제한방안 검토	○	이행 완료	-
4	비위 행위자에 대한 법률고문·소송수행 변호사 선임 및 활동 제한	○	이행 완료	-
5	법률고문·소송수행 변호사의 이해충돌 방지 장치 강구	×	조례·규칙 반영	○
6	퇴직공직자에 대한 소송 몰아주기 차단	×	조례·규칙 반영	○
7	수의 계약 방식으로 소송사건 수임 시 과도한 편중 방지	×	규칙 반영	○
8	자문실적 등이 저조한 법률고문 해촉 근거규정 마련	×	조례 반영	○
9	평가를 거쳐 실적이 저조한 소송수행 변호사 재위촉 제한	×	규칙 반영	○
10	법률고문 및 소송대리 관련 세부정보 공개	×	조례·규칙 반영	×
11	기관별 자체 홈페이지 법무 관련 메뉴 마련 후 공개	×	조례·규칙 반영	×

※ 조례 : 법률고문 운영 조례 / 규칙 : 소송사무 등의 처리에 관한 규칙

다. 개정안의 세부 내용

(1) 법률고문의 업무범위 조정(안 제3조)

- 개정안은 법률고문의 업무에서 자치구 또는 자치구청장의 쟁송 및 자문 사항을 삭제하고, 법률고문의 소송대리, 자문금지 대상을 종전의 서울시장에서 해당 직무관련 사건의 당사자인 서울시 소속 직원까지 확대함.

현행	개정안
<p>제3조(업무) ① 법률고문의 업무는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 서울특별시 또는 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)과 <u>그 소속 행정기관의 장, 서울특별시의 자치구 또는 자치구청장과 그 소속 행정기관의 장에 관한 쟁송 또는 법령, 자치법규에 관한 자문 사항</u></p> <p>2. 3. (생략)</p> <p>② (생략)</p> <p>③ 법률고문은 제1항 각 호의 직무를 정당한 이유없이 기피할 수 없으며, 서울특별시·서울특별시의 자치구·시장·서울특별시의 자치구청장 또는 그 소속행정기관의 장이 당사자가 되는 쟁송사건의 경우 그 상대방을 위하여 소송대리를 하거나 또는 자문에 응하여서는 아니 된다.</p>	<p>제3조(업무) ① (현행과 같음)</p> <p>1. ----- ----- <u>그</u> ----- ----- ----- -----</p> <p>2. 3. (현행과 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>③ ----- ----- ----- ----- 장, 서울특별시 <u>소속 직원(직무와 관련된 사건에 한한다)이</u> ----- -----.</p>

- 현재 서울시 자치구는 각각 ‘법률고문 운영’ 관련 조례 또는 규칙을 제정하고, 법률고문의 직무범위에 해당 자치구 또는 자치구청장의 쟁송 또는 법령에 관한 자문 사항을 담고 있음.

- 법인격을 달리하는 서울시 법률고문의 업무대상 범위(안 제3조제1항 제1호)에서 자치구 또는 자치구청장을 삭제하는 것은 적절한 입법 조치로 판단됨.
- 또한, 쟁송사건의 자문 범위에 서울시 소속 직원까지 범위를 확대함으로써 공무 수행으로 인한 쟁송으로부터 직원을 보호하고 있음.
- 다만, 법률고문의 업무범위에서 자치구 또는 자치구청장의 쟁송 및 자문사항을 삭제하고 있는 만큼, 안 제3조제3항의 소송대리나 금지 대상에 법인격을 달리하는 자치구를 포함하는 것은 과도한 행정 규제로 작용할 수 있으므로 삭제가 필요함.

< 수정의견 >

개정안	수정의견
<p>제3조(업무) ① ~ ② (현행과 같음)</p> <p>③ 법률고문은 제1항 각 호의 직무를 정당한 이유없이 기피할 수 없으며, <u>서울특별시·서울특별시의 자치구·시장·서울특별시의 자치구청장 또는 그 소속행정기관의 장, 서울특별시 소속 직원(직무와 관련된 사건에 한한다)</u>이 당사자가 되는 쟁송사건의 경우 그 상대방을 위하여 소송대리를 하거나 또는 자문에 응하여서는 아니 된다.</p>	<p>제3조(업무) ① ~ ② (개정안과 같음)</p> <p>③ ----- -----서울특별시 ·서울특별시장 ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.</p>

(2) 위촉제한 신설(안 제5조제2항)

- 안 제5조제2항제6호는 서울시 퇴직 변호사가 퇴직 후 1년을 경과하지 않은 경우 법률고문의 위촉을 제한하는 규정을 신설함.

현행	개정안
제5조(위촉) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 법률고문이 될 수 없다. 1. 5. (생략)	제5조(위촉) ① (현행과 같음) ② ----- -----. 1. 5. (현행과 같음) 6. <u>시에서 근무한 변호사가 퇴직한 지 1년이 경과하지 않은 경우</u>
<신설>	

- 이는 퇴직변호사가 공공기관에 법률고문으로 위촉되는 특혜발생 소지 등을 사전에 차단하고 신규 법률고문의 진입장벽을 해소하여 다양한 전문분야의 변호사를 법률고문으로 위촉할 수 있다는 점에서 바람직한 입법조치라 할 수 있음.

(3) 공개모집을 통한 법률고문 위촉 근거 마련(안 제5조제3항)

- 안 제5조제3항은 법률고문의 위촉 시 공개모집 또는 유관단체 추천을 통해 법률고문을 위촉하는 규정을 신설함.

현행	개정안
제5조(위촉) ① ~ ② (생략) <p style="text-align: right;"><신설></p>	제5조(위촉) ① ~ ② (현행과 같음) ③ 제1항에 따른 법률고문은 <u>공개모집 또는 학회·대한변호사협회(지방변호사회를 포함한다) 등 공신력 있는 유관단체의 추천을 받아 위촉할 수 있다.</u>

- 이는 법률고문 위촉에 있어 자의적인 위촉을 방지하고, 학연이나 지연 등 연고주의와 결부된 청탁 관행을 차단하여 선정 과정에서의 투명성과 공정성을 제고하기 위한 바람직한 조치임,
- 다만, 공모방식을 원칙으로 하고, 특정 분야의 전문변호사 위촉이 곤란한 경우 예외적으로 학회, 대한변호사협회 등 공신력 있는 유관단체에 추천을 의뢰하는 방식을 보완하는 것이 위촉과정의 투명성을 보다 제고시킬 수 있을 것으로 판단됨.

< 수정의견 >

개정안	수정의견
제5조(위촉) ① ~ ② (현행과 같음) ③ 제1항에 따른 법률고문은 <u>공개모집 또는 학회·대한변호사협회(지방변호사회를 포함한다) 등 공신력 있는 유관단체의 추천을 받아 위촉할 수 있다.</u>	제5조(위촉) ① ~ ② (개정안과 같음) ③ ----- <u>공개모집을 원칙으로 한다. 다만 공개모집으로 위촉이 곤란한 경우에는 -----</u> ----- -----.

(4) 청렴서약 및 이해 충돌 사전신고 신설(안 제5조의2·제5조의3)

○ 안 제5조의2는 법률고문으로 위촉되는 사람에게 부패 또는 이해충돌을 유발할 수 있는 금지 행위가 구체적으로 규정된 청렴서약서 제출을 의무화함.

- 청렴서약서는 ▶금품·향응 수수, 부당한 알선·청탁 금지, ▶시와 이해관계가 상충된 직무 수행 금지, ▶직무 부당 이용 금지, ▶미공개 정보 이용 금지 등을 준수하는 규정을 담고 있음.

현행	개정안
<신 설>	<p><u>제5조의2(청렴서약) 법률고문으로 위촉되고 하는 사람은 다음 각 호의 사항이 포함된 청렴서약서를 제출하고 이를 준수하여야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. 금품·향응 수수 금지, 부당한 알선·청탁 금지</u> <u>2. 시와 이해관계가 상충되는 직무 수행 금지</u> <u>3. 이권 개입 등 직무의 부당 이용 금지</u> <u>4. 미공개 정보 이용 금지</u> <u>5. 그 밖에 공익에 반하는 활동 금지</u>

○ 안 제5조의3은 법률고문 업무수행에 있어 서울시와 직무상 이해관계가 있는 기관과 이해충돌이 발생하거나 사적 이해관계 개입시 사전 신고를 의무화하는 규정을 신설함.

- 사전신고 사항에는 ▶민간기업 등에서 자문·고문, 사외이사 등의 활동, ▶민간기업, 협회, 단체 등에서 임원·이사 등의 직위, ▶사업체 관리·운영 여부와 영리활동, ▶법률고문 업무수행 시 본인 또는 친족과의 관계, ▶서울시를 당사자로 하는 사건 상대방의 소송 수임이나 법률 자문을 행한 경우를 포함함.

현행	개정안
<p style="text-align: center;"><u><신 설></u></p>	<p>제5조의3(사전신고 등) ① <u>법률고문은 업무수행과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 이해관계가 있을 때에는 시장에게 신고하여야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>시와 직무상 이해관계가 있는 민간기업 등에서 자문 또는 고문, 사외 이사 등으로 활동하고 있거나 하게 되는 경우</u> 2. <u>시와 직무상 이해관계가 있는 민간기업, 협회, 단체 등에서 임원·이사 등의 직위를 가지고 있거나 가지게 되는 경우</u> 3. <u>시와 직무상 이해관계가 있는 사업체를 사실상 관리·운영하는 등 영리활동을 하거나 하게 되는 경우</u> 4. <u>법률고문의 업무수행이 본인 또는 친족과 관계있는 경우</u> 5. <u>시를 당사자로 하는 사건 상대방의 소송을 수임하거나 법률자문을 행하게 된 경우</u> <p>② <u>시장은 위촉 전 경력, 제1항에 따른 신고 사항을 검토하여 부적절하다고 판단되는 경우, 해당 법률고문을 신고 사항과 관련된 업무에서 배제할 수 있다.</u></p> <p>③ <u>법률고문은 제1항 각 호에 해당하는 경우 시장의 허가를 받아 해당 법률고문 업무를 회피하여야 한다.</u></p>

- 개정안은 법률고문이 위촉기관과 이해관계에 있는 업체와의 중복 위촉을 사전에 차단하고, 소송수행을 겸함에 따른 이해충돌 발생 가능성을 방지하는 입법적 효과가 있음.

(5) 해촉 가능 사유에 실적 저조 사유 추가(안 제6조)

- 안 제6조는 법률고문의 임기 중 소송수행 실적이 저조한 경우 해촉할 수 있는 규정을 추가함.
- 최근 3년간 법률고문 운영실적을 살펴보면, 일부 법률고문은 실제 업무수행 능력보다 사회 저명인사 위주로 위촉되어 고문활동이 전무하거나 저조한 실적을 보이고 있음.

< 최근 3년간 법률고문 자문 수행 실적 >

구분	자문건수 (0건~5건)	자문건수 (6건~10건)	자문건수 (11건~15건)	자문건수 (16건~20건)	자문건수 (21건~25건)	자문건수 (26건 이상)
2020년	12명	9명	13명	12명	9명	1명
2021년	10명	4명	6명	9명	14명	7명
2022년 9월	7명	8명	22명	4명	3명	1명

- 서울시는 그동안 법률자문을 위해서는 다양한 전문분야의 변호사들을 고문으로 위촉해야 한다는 이유를 들어 제도개선에 미온적 태도로 일관하였음.
- 개정안은 자문결과에 대한 평가절차를 도입하여 자문실적 등이 저조한 법률고문을 해촉할 수 있는 근거 조항을 마련함으로써 법률

고문 운영의 투명성과 효율성을 강화하는 입법목적이 있음.

- 다만 소송수행 실적이 저조하다는 기준이 명확하지 않아 평가의 객관성 등을 확보하기 위하여 소송수행의 성실성, 전문성, 패소율 등에 대한 평가기준을 구체적으로 마련할 필요성이 있음.

(6) 연임횟수 제한 추가(안 제7조)

- 개정안은 법률고문의 위촉직 위원 임기(2년)를 3회에 한하여 연임할 수 있도록 새롭게 규정함.

현 행	개 정 안
제7조(임기) ① 법률고문의 임기는 2년으로 한다. 다만, 소송수행 및 자문 실적 등을 감안하여 연임여부를 <u>정한다</u> .	제7조(임기) ① ----- -----. ----- <u>정하되, 연임횟수는 원칙적으로 3회로 제한한다.</u>
② (생략)	② (현행과 같음)

- 이는 현행 조례에서 연임 제한 규정이 없어 특정 법률고문의 장기 연임에 따른 형평성과 공정성 문제가 지속적으로 제기되고 있기 때문임.
- 개정안의 연임제한 규정 신설은 과도한 장기 위촉 방지에 따른 특혜 발생의 소지를 사전에 차단하고 다양한 법률전문가의 참여를 보장할 수 있을 것으로 기대됨.

- 다만, 특정 위원의 장기 연임 문제를 해소하고 신진변호사 위촉 등 법률고문의 다양성을 확보하기 위해서는 연임횟수를 2회(최대 6년)로 제한할 필요가 있음.

< 수정의견 >

개 정 안	수 정 의 견
제7조(임기) ① 법률고문의 임기는 2년으로 한다. 다만, 소송수행 및 자문 실적 등을 감안하여 연임여부를 정하되, 연임횟수는 <u>원칙적으로 3회</u> 로 제한한다.	제7조(임기) ① ----- -----, ----- 정하되, 연임횟수는 <u>원칙적으로 2회</u> 로 제한한다.
② (생략)	② (현행과 같음)

라. 종합의견

- 개정안은 국민권익위원회의 「공공기관 소송수행 변호사 제도개선」 권고에 따라 서울시 법률고문의 위촉과 해촉 및 운영상의 투명성을 강화하고 기존 미비한 규정 등을 정비하려는 것으로 입법목적의 타당성과 필요성이 인정됨.
- 다만, 국민권익위원회는 권고사항을 지난 2013년 9월까지 완료하도록 하였으나, 서울시는 지금까지 제도 개선을 미이행하였고, 이번 개정안에도 소송 운영현황 공개 의무화 등이 반영되지 않아 추가 보완이 필요함.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

<참고자료>

서울시 법률고문 현황

2022년 8월 현재

연번	성명	소속	최초위촉일	임기만료일
1	이○○	법무법인 ○○○	2015.01.01.	2022.12.31.
2	이○○	법무법인 ○○○	2015.01.01.	2022.12.31.
3	이○○	○○○ 법률사무소	2015.03.01.	2023.02.28.
4	최○○	법무법인 ○○○	2015.03.01.	2023.02.28.
5	하○○	법무법인 ○○○	2015.03.01.	2023.02.28.
6	황○○	법률사무소 ○○○	2016.01.01.	2023.12.31.
7	김○○	법무법인 ○○○	2017.01.01.	2022.12.31.
8	김○○	법무법인 ○○○	2017.01.01.	2022.12.31.
9	이○○	법무법인 ○○○	2017.01.01.	2022.12.31.
10	이○○	법무법인 ○○○	2017.04.01.	2023.03.31.
11	김○○	법무법인 ○○○	2017.08.16.	2023.08.15.
12	박○○	법무법인 ○○○	2017.08.16.	2023.08.15.
13	송○○	법무법인 ○○○	2017.08.16.	2023.08.15.
14	장○○	법무법인 ○○○	2017.08.16.	2023.08.15.
15	정○○	법무법인 ○○○	2017.08.16.	2023.08.15.
16	김○○	법무법인 ○○○	2018.10.01.	2022.09.30.
17	박○○	법무법인 ○○○	2019.03.01.	2023.02.28.
18	이○○	법무법인 ○○○	2019.04.01.	2023.03.31.
19	민○○	법무법인 ○○○	2019.08.16.	2023.08.15.
20	김○○	법무법인 ○○○	2020.01.01.	2023.12.31.
21	김○○	법무법인 ○○○	2020.01.01.	2023.12.31.
22	강○○	법무법인 ○○○	2020.03.01.	2024.02.29.
23	강○○	법무법인 ○○○	2020.10.01.	2022.09.30.
24	김○○	법무법인 ○○○	2020.10.01.	2022.09.30.
25	박○○	법무법인 ○○○	2020.10.01.	2022.09.30.
26	박○○	법무법인 ○○○	2020.10.01.	2022.09.30.
27	박○○	법무법인 ○○○	2020.10.01.	2022.09.30.
28	백○○	법무법인 ○○○	2020.10.01.	2022.09.30.
29	조○○	○○○○○○○	2020.10.01.	2022.09.30.
30	강○○	법무법인 ○○○	2021.04.01.	2023.03.31.
31	안○○	법무법인 ○○○	2021.04.01.	2023.03.31.
32	정○○	법무법인 ○○○	2021.04.01.	2023.03.31.
33	권○○	법무법인 ○○○	2021.07.01.	2023.06.30.
34	박○○	○○○ 법률사무소	2021.07.01.	2023.06.30.
35	최○○	법무법인 ○○○	2021.07.01.	2023.06.30.
36	배○○	○○○ 법률사무소	2021.08.16.	2023.08.16.
37	강○○	법무법인 ○○○	2022.01.01.	2023.12.31.
38	변○○	법무법인 ○○○	2022.01.01.	2023.12.31.
39	김○○	○○○ 법률사무소	2022.02.01.	2024.01.31.
40	윤○○	법무법인 ○○○	2022.08.01.	2024.07.31.