

서울특별시 공사·공단의 외부 회계감사에 관한 조례안 검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제496호

나. 제 안 자 : 정진철 의원(권영희 의원 외 9명 찬성)

다. 발의일자 : 2019년 3월 29일

라. 회부일자 : 2019년 4월 3일

2. 제안이유

- 서울시는 전국 지방자치단체 중 최대 규모를 자랑하는 서울교통공사를 포함하여 5대 공사 및 공단을 설립·운영하고 있음.
- 공사 및 공단은 서울을 포함한 수도권 주민들의 복리증진과 함께 해당 기관의 설립목적에 맞는 다양한 활동을 수행하고 있으며, 각 기관별로 자체적인 감사 조직을 통해 해당 기관의 투명하고 효율적 운영을 위해 노력하고 있음.
- 그럼에도 불구하고, 서울시가 설립한 공사 및 공단은 업무상, 인사상 각종 비리가 발생하여 언론에 오르내리고 있으며 이로 인해 서울시 행정의 신뢰 저하와 함께 공기업 등의 방만 운영이 문제시되고 있음.
- 따라서 서울시 5대 공사 및 공단에 대한 외부 회계감사를 서울시가 독립적으로 외부감사인을 지정하여 실시할 수 있도록 법제화함으로써 공기업의 투명운영과 함께 시민의 복리증진에 기여하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 시장은 공정한 절차를 거쳐 회계감사인을 지정하도록 함(안 제2조)
- 나. 회계감사인은 결산서 작성 후 1개월 내에 회계감사를 진행하고 감사 보고서를 해당 기관에 제출하도록 함(안 제3조)
- 다. 공사·공단은 회계감사인의 감사보고서를 첨부한 결산서 등을 지체 없이 시장에게 보고하여 승인을 받도록 함(안 제4조)
- 라. 시장은 공사·공단으로부터 제출받은 보고서를 시의회 소관 상임위원회에 제출하고, 소관 상임위원회는 관계 법령에 따른 회계처리원칙에 위반 된다고 판단될 경우 시장에게 회계감사인 재지정을 요구할 수 있도록 함 (안 제5조)
- 마. 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 함(안 제6조)

4. 검토의견(수석전문위원 강상원)

가. 조례안의 개요

- 조례안은 서울시 소속 공사·공단의 회계와 운영에 대한 투명성과 공정성 확보를 위해 결산시에 회계감사인의 지정과 회계감사에 필요한 사항을 규정하고 있음.

나. 지방공기업의 결산 제도

- 지방공기업에 대한 결산은 해당 사업연도 영업활동의 결과인 경영성과와 재무상태를 재무제표로 확정하는 회계절차로서, 지방공기업의 경영현황에 대한 정보를 제공해 주민의 알 권리를 충족시키고 지방공기업의 책임성을 강화하고 있음.
- 「지방공기업법」(이하 “법”)은 지방직영기업의 경우 지방자치단체의 장(이하 “단체장”)이 결산서 및 사업보고서, 그 밖에 서류에 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부해 지방의회에 제출하고 승인을 받도록 규정하고 있음(제35조제3항).
- 반면, 지방공사·공단의 경우는 해당 사업연도가 끝난 후 2개월 이내에 결산을 완료한 후 결산서류와 단체장이 지정한 ‘공인회계사’의 회계감사보고서를 첨부해 단체장에게 보고하고 승인을 받도록 하고 있음(법 제66조제2항, 제76조제2항).

<지방공기업 결산 절차 및 일정>



자료 : 행정안전부, “2018 사업연도 지방공기업 결산기준”, 14면

- 이 밖에 지방공사·공단예·결산에 공통적으로 적용될 사항에 대한 기준은 행정안전부장관이 작성하도록 하고, 공통기준의 범위에서 예·결산의 제출과 운영에 대한 필요한 사항을 단체장이 따로 정하도록 규정하고 있음.
- 이에 따라 행정안전부가 매년 작성하는 ‘지방공기업 결산지침’(이하 “결산지침”)에서는 회계감사의 실시 주체를 법에서의 ‘공인회계사’가 아니라 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」(이하 “외부감사법”)상의 ‘감사인’으로 정하고 있음.
 - 외부감사법에 따르면, 감사인을 ‘회계법인’ 또는 ‘감사반’(3인 이상의 공인회계사로 구성되며 한국공인회계사회에 등록)으로 규정해 회계감사의 전문성과 책임성을 강조하고 있음.
- 서울시는 현재 결산지침에 따라 공사·공단에서 복수로 추천하는 회계 감사인 후보 중에서 외부위원이 과반수 이상으로 구성된 평가위원회를 통해 회계감사인을 지정하고 있음.

- 특별한 변경 사유가 없는 한 회계감사인의 업무수행 기간은 연속하는 3개 회계연도로 하되 1년 단위로 감사계약을 체결하고 있음.

<서울시 공사·공단의 회계감사인 지정 현황>

기관명		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
교통 공사	메트로	안진			한영					대주 (합병)
	도시철도	대주		삼일				대주		
서울주택도시공사		삼정			삼일	대주		우리		
서울농수산식품공사		안진		예일	현대			대주		
서울시설관리공단		예일			안진			우리		
서울에너지공단									한울	

다. 조례안의 주요내용

(1) 회계감사인의 지정과 결산서의 보고·승인(안 제2조와 안 제4조)

- 제정안은 지방공기업법령에 따라 단체장에게 공사·공단의 회계감사인의 지정권한을 부여하고(안 제2조), 회계감사인의 감사보고서를 첨부한 결산서 등을 지체없이 시장에게 보고하여 승인받도록 규정하고 있음 (안 제4조).
- 다만, 안 제2조에서 회계감사의 실시 주체를 법과 달리 ‘공인회계사’가 아닌 ‘회계감사인’으로 규정하고 있음.

- 서울시는 조례안에 회계감사인에 대한 정의가 없어 그 범위에 대해 논란이 있다고 주장하나, 조례안에 기재된 참고법령(외부감사법)과 결산지침의 내용 그리고 최근 정부의 ‘지방공기업법 일부개정법률안’¹⁾을 참고하면, 외부감사법의 ‘감사인’으로 그 의미가 추정됨.
- 이는 결산지침 등 현행 지방자치단체의 결산 기준에 맞춰 회계감사의 실시 주체를 ‘공인회계사’가 아닌 ‘회계감사인’으로 상향 조정함으로써 공사·공단의 방만한 경영을 방지하고 지방공기업 운영의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 입법 취지임.
- 이 경우 회계감사의 실시주체를 ‘공인회계사’로 규정한 현행법과 상충될 수 있으나, 입법과 행정의 부조화를 해소하고 회계감사의 전문성과 책임성을 강화할 수 있다는 점에서 입법 목적의 정당성이 더 크다고 볼 수 있음.
 - 오히려 현행 「지방공기업법」과 다르게 결산지침을 정하고 있는 행정안전부가 입법적 혼선에 대한 책임이 있으며, 최근 국회에 제출된 ‘지방공기업법 일부개정법률안’은 이런 문제점을 해소하기 위한 것으로 이해됨.

1) 정부가 국회에 2018년 12월 14일에 제출한 ‘지방공기업법 일부개정법률안’은 회계감사의 실시주체를 ‘공인회계사’에서 ‘회계감사인’(「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 감사인)으로 변경하고 지방자치단체의 장이 ‘회계감사인선임위원회’를 통해 회계감사인을 선임하도록 규정하고 있음.

(2) 회계감사보고서의 제출(안 제3조)

- 안 제3조는 회계감사인이 공사·공단의 결산서 작성 완료 후 1개월 이내에 회계감사를 진행하고 감사보고서를 해당 공사·공단에 제출하도록 명시하고 있음.
- 현행 「지방공기업법」에서는 공사·공단의 결산 완료 후 작성한 결산서에 회계감사보고서 등을 첨부해 지체없이 단체장에게 보고하고 승인 받도록 하고 있음.
- 이 경우 서울시는 조례안에서 회계감사의 제출기한을 1개월로 제한해 법률에 규정없이 회계감사인에게 새로운 의무를 부과하는 것으로 「지방자치법」 제22조2)의 위반이라 주장하고 있음.
- 하지만, 안 제3조는 법률에서의 ‘지체없이’란 추상적인 표현을 조례에서 구체화한 것에 불과하므로 법령의 위임 범위를 일탈해 회계감사인에게 새로운 의무를 부과하는 것으로 판단하기 어려움.
- 특히, 과거 결산 사례를 살펴보면 대부분 결산서 완료일 이후 1개월 이내에 회계감사보고서와 함께 관련 서류들이 제출되고 있어 안 제3조의 제출기한은 현행 지방공기업 결산 행정과도 부합함.

- 「지방공기업법」에 따라 공사·공단의 결산 완료시기는 2월말까지이며

2) 「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.

최근 3년간 3월말 이전에 회계감사보고서를 첨부한 결산서류가 서울시장에게 제출되었음.

<결산서류 제출 및 승인요청일>

기관명	2017년	2018년	2019년
교통공사	-	2018.3.29	2019.3.29
서울메트로	2017.3.10		
서울도시철도	2017.3.27.		
시설관리공단	2018.3.28.	2018.3.28	2019.3.29
주택공사	2018.3.10.	2018.3.20	2019.3.27
농수산식품공사	2017.3.24	2018.3.29	2019.3.29
에너지공사	-	2018.3.28	2019.3.27

(3) 소관 상임위원회의 보고서 제출 등(안 제5조)

- 안 제5조는 시의회 소관 상임위원회가 시장에게 공사·공단의 보고서를 제출받을 수 있도록 하고, 회계감사인의 감사보고서가 회계처리 원칙에 반하는 경우에 회계감사인 재지정 요구권을 부여하고 있음.
- 이에 대해 서울시는 회계감사보고서의 제출이 「지방공기업법」에 근거가 없고, 회계감사인의 재지정 요구권이 시장의 고유사무로 위임한 법령의 입법취지에 반해 위법하다는 의견을 제시하고 있음.
- 그러나, 서울시 산하기관인 공사·공단은 의회의 민주적 통제를 받는 집행기관으로 「지방자치법」상 관련 자료의 제출의무가 있다고 볼 수 있어 지방의회가 단체장이나 공사·공단의 장의 권한을 사전적·적극적으로 개입하는 것으로 보기 어려움³⁾.

3) 대법원 2000. 11. 10 선고 2000추36 판결

지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분리되어 제각각 그 고유권한을

- 한편, 결산지침은 감사인의 업무수행기간은 연속하는 3개 회계연도로 하면서 감사인의 귀책 등 특별한 사유가 있으면 변경할 수 있도록 하고 있으며, 서울시도 관련 방침⁴⁾에서 감사인 추천불가 사유를 정하고 이에 해당되는 감사인의 경우 교체할 수 있도록 하고 있음.
- 이처럼 결산지침과 서울시 방침을 참고할 때 관계 법령상의 회계처리 위반은 회계감사인의 변경 사유에 해당되고, 회계감사인의 재지정 요구는 시의회의 정상적인 의정활동 범주에 속하며, 법적 구속력이 없으므로 「지방자치법」에 반한다고 판단하기 어려움.
- 그 동안 지방공기업은 국가 공기업과 달리 부실 감사에 대한 통제장치가 없다는 문제점이 줄곧 제기되고 있다는 점에서 소관 상임위원회에 감사보고서 제출과 회계감사인의 재지정 요구는 회계감사 결과에 대한 의회의 민주적 통제를 강화하는 것으로 바람직하다 볼 수 있음.
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 부실 감사에 대한 벌칙을 두고 있는 국가 공기업과 달리 지방공기업은 현행법상 부실 회계처리에 대한 처벌 규정이 없다는 문제점을 인식하고 정부의 ‘지방공기업법 일부개정법률안’에서도 처벌 규정을 포함하고 있음.

행사하되 상호견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되는 것이므로, 집행기관의 고유권한에 속하는 인사권의 행사에 있어서도 지방의회는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 아니하고 (생략)

4) 서울시의 “2018년 투자기관 회계감사인 지정계획”은 ‘감사인이 행정안전부나 시로부터 부실감사로 판단되는 등의 조치 및 권고에 따라 회계감사를 계속 수행하기 적정하지 않다고 인정되는 경우’ 등을 추천불가 사유로 규정하고 있음.

(4) 종합의견

- 현재 서울시 소속의 공사·공단은 모두 결산에서 ‘회계감사인’을 지정하고 있어 이번 조례안은 현행 결산지침과 서울시의 결산 행정을 자치법규에 현행화 해 회계감사의 책임성과 전문성을 강화하기 위한 입법 취지를 갖고 있음
- 다만, 입법의 명확성 확보를 위해 조례상의 회계감사인에 대한 정의 또는 근거법규를 명시할 필요가 있고, 정부가 제출한 ‘지방공기업법 일부개정법률안’이 국회에서 처리될 경우 재차 개정 수요가 발생할 수 있음.
 - ‘지방공기업법 일부개정법률안’은 회계감사의 주체를 회계감사인으로 변경하고 지방자치단체의 장이 ‘회계감사인 선임위원회’를 통해 회계감사인을 선임하도록 규정하고 있음.

담당조사관	연락처
김성만	02) 2180-8055

<붙임자료>

- 관련법령 -

「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.

제66조의2(예산·결산에 관한 공통기준) ① 행정안전부장관은 공사의 예산 및 결산에 공통적으로 적용하여야 할 사항에 관한 기준을 작성하여 통보할 수 있다.
② 공사의 예산 및 결산의 제출 및 운영에 필요한 사항은 제1항의 공통기준의 범위에서 지방자치단체의 장이 정한다.

제76조(설립·운영) ② 공단의 설립·운영에 관하여는 제49조부터 제52조까지, 제53조제1항, 제56조제1항 및 제3항, 제57조, 제58조, 제58조의2, 제59조부터 제63조까지, 제63조의2부터 제63조의6까지, 제64조, 제64조의2, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제68조, 제69조, 제71조, 제71조의2부터 제71조의4까지, 제72조 및 제73조, 제75조의2부터 제75조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "공사"는 "공단"으로, "사장"은 "이사장"으로, "사채"는 "공단채"로 본다.

「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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)

「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 시행규칙」

제2조(감사반의 등록) ① 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제7호나목에 따른 감사반(이하 "감사반"이라 한다)이 되려는 자(이하 "신청인"이라 한다)는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 「공인회계사법」 제41조에 따라 설립된 한국공인회계사회(이하 "한국공인회계사회"라 한다)에 등록하여야 한다.

1. 구성원은 「공인회계사법」 제7조에 따라 등록된 공인회계사로서 「주식회사 등의 외부감사에

- 관한 법률 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제10조에서 정하는 실무수습 등을 이수한 자일 것
2. 구성원은 3명 이상일 것
 3. 구성원은 「공인회계사법」 제26조제1항제2호 또는 제3호에 해당하지 아니할 것
 4. 구성원이 「공인회계사법」 제23조에 따른 회계법인(이하 "회계법인"이라 한다) 또는 다른 감사반에 소속되지 아니할 것