

## 공공부문 자체감사기구 평가제도를 통한 역량진단에 관한 연구\*

: 서울시 투자·출연기관을 중심으로

A Study on the Evaluations for Internal Audit Capacity Level

: focused Public Sector in Seoul

신민철(Shin, Min Chul)\*\*·박성문(Park, Seong-Moon)\*\*\*

### ABSTRACT

External control has limitations in trying to increase the efficiency and transparency required for the operation of public organizations. Accordingly, the role of internal audit based on autonomous management similar to public institutions is increasing. Under this background, the purpose of this study is to prepare measures to improve evaluation standards and indicators for internal audit capacity in order to enhance self-audit of public sector in Seoul, and to improve the utilization of the evaluation system in the future.

As a result of the analysis, discrimination by audit competency occurred very prominently in the aspect of organizational system, manpower management, professionalism, and post management. In particular, organizations that do not have self-audit organizations, which are not included in the existing evaluation system, showed very low internal-audit capabilities, and in particular, directions for improvement in detail for each element were presented more clearly.

The need for a internal audit evaluation system exists to improve audit capability and secure audit quality. Through the improvement of audit capability, it is possible to increase the independence of audit so that it can independently handle audit work smoothly by raising the audit capability of public institutions themselves. In addition, securing quality control enables analysis of major problems in the process of self-audit and enables improvement plans. It is necessary to improve the internal audit activity evaluation system that fits the circumstances of the public sector in Seoul.

Key words: Internal Audit, Evaluation System, Internal Audit Capacity Model,

\* 이 논문은 2020년 서울연구원 연구과제 『서울시 투자·출연기관 자체감사 평가모델 및 지표 개선방안 연구』의 내용을 보완·발전시킨 것입니다.

\*\* 서울연구원 연구위원, 행정학박사

\*\*\* 서울연구원 연구원, 행정학박사

## I. 서론

최근 우리나라 공공부문이 사회 전반에 미치는 영향과 역할이 확장되고 있다. 이러한 공공부문 확장성에 따른 관심은 동시에 공공부문 운영에 대한 투명성 확보와 효율성에 대한 사회적 요구로 이어지고 있다. 지금까지 이러한 공공부문에 대한 견제와 감시는 주로 의회나 감사원, 그리고 상위기관 등 외부의 통제기제를 중심으로 수행되어 왔다. 그러나 외부의 통제만으로는 공공조직의 운영에 필요한 효율성 및 투명성의 제고에 한계가 존재한다. 오히려 외부에서 알기 힘든 기관 내부 운영과정에서 발생하는 문제점들은 외부보다는 내부의 점검과 통제를 통해 좀 더 명확하게 드러낼 수 있다. 이러한 점에서 공공기관 스스로의 자율적 내부통제 활동에 기반한 자체감사의 역할에 대한 관심이 증가하고 있다.

자체감사(internal audit)는 기관의 목적 및 목표 달성을 위한 구성원들의 업무 적법성, 위협성, 효율성 및 효과성 등에 대해 기관 스스로가 재무적, 비재무적 관점에서 이를 확인 점검하는 시스템을 의미한다(신민철·김성수, 2017). 공공기관이 지니고 있는 구조적 문제점에 대한 변화관리 체계를 구축하기 위해서는 무엇보다도 자체감사와 같은 내부기구를 통한 자율적 견제와 감시가 중요하다. 그러나 이러한 역할 및 기능의 중요성에도 여전히 현실적으로 우리나라 공공부문 자체감사기구의 실효성과 관련하여 의구심을 지니고 있는 경우가 많다. 자체감사기구의 기능적 부실 및 제도적 한계로 인해 공정하고 엄격한 통제 활동 수행에 어려움을 겪거나 미온적 대처에 대한 지적 등도 여전히 존재하고 있다. 이에 따라 공공부문 내부통제기구로서 자체감사기구의 역량을 진단하고 개선방안을 도출하기 위한 노력들이 시도되고 있다. 대표적으로 감사원이 수행하고 있는 자체감사활동 심사제도는 『공공감사에 관한 법률』에 따라 행정기관 및 공공기관을 대상으로 자체감사기구 제도적 기반 및 감사활동을 평가하고 이를 토대로 전반적인 자체감사의 개선 발전을 유도하고 있다. 그러나 이러한 감사제도의 경우 한국적 상황에서의 평가제도의 특성상 역량수준 진단 자체 보다는 매년 수행하는 감사기구운영 및 활동 실적에 대한 성과를 비교하고 점검하는 데 초점이 맞춰져 있는 것이 사실이다.

본 연구에서는 이러한 문제인식을 기반으로 우리나라 공공부문 자체감사기구 특성에 맞는 역량수준 진단모형 적용 가능성을 살펴보았다. 특히 자체감사기구에 대한 역량수준 진단이 실제 개선활동으로 이어질 수 있도록 평가제도와 연계성 및 적용가능성을 검토하였다. 이를 위해서 지방자치단체에서 산하 공공기관에 대한 자체감사평가제도를 운영하고 있는 서울시 감사위원회를 사례로 투자·출연기관 자체감사활동에 대한 역량수준을 진단하고 이를 자체감사 평가제도와 연계하여 실효성을 제고할 수 있는 방안을 모색하였다<sup>1)</sup>.

1) 현재 서울시 감사위원회는 2018년도부터 투자·출연기관의 자체감사기구 활동에 대한 평가를 수행하고 있다. 이러한 평가제도는 감사원의 자체감사활동 심사제도에 기반하고 있으며 특히 서울시 산하 투자·출연기관의 자체감사기구 운영실태, 감사활동 수칙 준수, 감사결과 등의 평가를 통해 역량강화 및

## Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 고찰

### 1. 자체감사의 개념

전통적 관점에서 감사(audit)는 재무적 자산이 기준에 얼마나 일치하게 집행되는지 여부를 독립적 제삼자의 검증과정을 통해 사후적으로 확인(assurance)하는 활동을 의미한다(Jones & Bates, 1994). 공공부문의 경우 감사는 법률, 규칙 등 공적 기준에 기반하고 국민에 대한 책임성 관점에서 재무정보 외에도 공정성, 효율성과 같은 다양한 비재무적 측면에 초점을 둔다는 점에서 차별성을 지니고 있다(신민철·김성수, 2018). 이러한 공공감사는 실시 주체에 따라서 감사 수행이 기관 외부에서 이루어지는 외부감사와 감사대상기관 내부에서 감사가 이루어지는 자체(내부) 감사<sup>2)</sup>로 구분된다.

외부감사와 자체감사는 지위와 역할, 업무 책임성, 범위 등에서 명확한 차이를 지닌다. 외부감사의 경우 조직의 외부에 위치한 감사기관이 대상기관의 재정운영·관리 및 성과를 확인하는 역할을 담당하는 반면, 내부감사는 조직 내부의 부서에서 조직의 내부통제시스템에 대한 점검·평가 및 기타 조직 운영 전반에 대한 인증과 컨설팅 활동에 초점을 둔다(허명순, 2013). 특히 공공감사의 독립성 관점에서는 외부감사는 감사대상조직으로부터의 독립성을, 내부감사는 감사대상활동으로부터의 독립을 강조한다.

〈표 1〉 내부감사와 외부감사 비교

구 분	내부감사	외부감사
적용기준	내부감사인협회(IIA) 국제기준	INTOSAI, IFAC 등의 감사기준
위상	조직 내 부서 또는 다른 행정	조직 외부의 기구로 법령에 규정
책임성	조직의 관리층과 이사회	국회, 정부 및 국민
독립성	기관, 감사대상 활동으로부터 독립	감사대상조직으로부터의 독립, 헌법이나 법률에 규정
역학/범위	대상기관의 모든 측면(재무적, 비재무적)을 고려하여 조직의 운영, 위험관리, 내부통제 등 전반적인 개선 지원	대상기관의 재무보고서에 대한 독립적인 의견 제공(예외: 미국), 기관운영 또는 개별 프로그램의 성과에 대한 검토 포함
초점	조직 내의 내부통제시스템의 모든 측면: 자산보호, 정보의 신뢰성, 정책의 효율성 등	내부통제시스템의 중대성 측면: 합법성·합목적성, 재무제표의 진실성

출처: Sterck et al.(2005); NAO(2012); 허명순(2013: 21)에서 재인용.

- 활동을 지원하는데 초점을 두고 있다 (『서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례』 제20조).
- 2) 일반적으로 감사 주체가 감사대상기관의 내부에 속한 경우 내부감사라는 용어를 사용한다. 다만 우리나라 공공부문의 경우 통상적으로 자체감사라는 용어를 사용하는데 이는 감사주체가 소속되어 있는 감사대상기관에 대한 ‘순수한 내부감사’ 뿐 아니라 조직 계층구조에서 그 하급기관 및 산하기관, 단체 등에 대한 감사를 포함하는 포괄적인 의미에서 자체감사라는 용어를 사용하기도 한다(조형석·신민철, 2015:16). 본 논의에서는 이러한 관점에서 내부감사와 자체감사라는 용어를 혼용해서 사용하였다.

국가감사체계 내에서 국회 및 지방의회가 실시하는 감사를 제외하면 공공감사는 감사원 감사와 중앙행정기관, 지방자치단체와 공공기관에서 수행하는 자체감사로 구분된다. 헌법과 감사원법에 근거를 두고 실시되고 있는 감사원 감사와 달리 공감법 등에 근거를 두고 실시되고 있는 자체감사는 행정기관을 비롯한 공공기관 등에서 각각의 기관 규모와 특성을 반영하여 자체감사기구를 설치·운영하고 있다.

〈표 2〉 정부 및 공공기관의 공공감사

구 분	공공감사	
	감사원 감사 (외부감사)	자체감사
법적 근거	헌법, 감사원법	공감법, 행정감사규정, 정관 등
기구 및 성격	독립, 국가최고감사기구	기관 내부조직
기능 및 임무	공공부문 외부감사 국가 전체 행정개선 국가회계 질서와 공직기강 확립	기관의 소관업무에 대한 내부감사 소관업무에 대한 개선 기관장 등 집행기관 지원·견제
감사인력	8백여 명	총 7천여 명
감사대상 (중앙행정기관, 지자체, 공공기관)	기관 6만 5천여 개 예산 537조 원, 직원 120만 명 (이상 2011년도 감사연보 기준)	자체감사기구별로 상이 (소관 지휘·감독 범위 내의 대상기관·예산·인력)

출처: 감사원, 2014, 「공공감사에 관한 법률의 이해」, p.7

감사 및 자체감사에 대한 법적 개념과 관련하여 「헌법」(제97조)에 감사원은 ‘국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰’을 수행한다고 규정되어 있다. 그리고 「헌법」에서 수권된 감사원 역할을 원활히 수행하기 위하여 「감사원법」 2장(권한)에서는 감사원의 임무, 결산의 확인 및 회계검사, 직무감찰의 범위, 감사방법, 통보와 협력, 감사결과의 처리 등 감사원의 권한과 직무범위에 관한 사항이 규정되어 있다. 그리고 「공공감사에 관한 법률」 제2조(정의)에서는 자체감사를 ‘중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속기관 및 소관 단체를 포함) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것’으로 정의되어 있으며, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에서는 “감사”를 ‘주무부장관, 행정안전부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사가 「지방자치법」 제167조, 제171조 및 제171조의 2에 따라 다음 각호의 사무에 관한 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것’으로 정의되어 있다.

한편 ‘공공감사’와 ‘자체감사’에 대해서는 「공공감사기준」(감사원규칙 제137호)에서 규정하고 있다. 여기에서 ‘공공감사’는 ‘감사대상기관의 회계를 검사·감독하고 그 사무와 소속 직원의 직무를 감찰함으로써 공공부문의 책임성 확보와 성과를 높이고 공공정보의 이용자

가 올바른 판단을 할 수 있도록 지원함을 목적으로, 감사대상기관의 문제점을 미리 예방하고 발견된 문제점을 효과적으로 해결하는 데 중점을 둔다'라고 규정되어 있으며, 동규칙 제2조(정의)에서 '자체감사'를 '법에 의하여 감사원의 감사를 받는 기관·단체의 장(정부투자기관의 경우 監事)이 당해 기관·단체, 그 하급기관·단체 또는 산하기관·단체 등에 대하여 실시하는 감사'로 정의되어 있다.

## 2. 자체감사 역량진단 수단으로서 평가제도

자체감사 평가는 감사업무수행에서 준수해야 할 활동 및 운영과 관련한 준거기준에 대한 검토 수단 중 하나라고 할 수 있다. 평가를 통해 자체감사기구가 실제 조직의 관리층에 신뢰도 높은 유용한 정보제공의 역할을 담당하며, 관리도구의 하나로써 옴부즈만, 문제해결자 또는 조정자(mediator)의 역할을 수행하는지 여부를 판단할 수 있기 때문이다. 이러한 자체감사기구 평가는 크게 감사역량과 감사품질의 진단도구로 활용될 수 있다. 이때 업무수행의 관점에서의 활동에 초점을 둔 감사품질에 대한 평가가 접근이 사후적 관점이라면 감사역량에 대한 평가는 자체감사기구 활동 수행을 위해 사전적으로 검토해야 할 필수적 요소라고 할 수 있다<sup>3)</sup>.

이러한 제도적 기반으로서 감사역량 평가요소를 살펴보면 감사의 독립성과 전문성으로 구분할 수 있다. 먼저 감사의 독립성(independency)의 경우 자체감사기구와 자체감사요원이 감사업무를 수행하는 데 있어서 주변의 다양한 사회적 환경의 영향을 받지 않고 독자적인 업무처리를 할 수 있는 감사의 필수조건<sup>4)</sup>이라 할 수 있다. 이러한 독립성은 자체감사요원의 업무수행에서의 독립성과 자체감사조직 및 직원들의 외부적 압력이나 간섭으로부터의 독립성으로 구분할 수 있다. 감사요원의 업무수행에서의 독립성은 감사대상기관과의 이해관계나 편견과 같은 것으로부터 독립적이어야 한다는 것을 의미한다(U.S. GAO, 1988; 김명수 1993). 그리고 외부적 압력이나 간섭으로부터의 독립성은 자체감사기구와 자체감사요원들이 자체감사 프로그램 설정을 위하여 문제점의 인식, 감사의 접근방법, 감사기법의 사용, 증거 획득, 보고 및 처리 등 감사수행의 전체과정과 자체감사기구의 운영에 있어서 자체감사기구가 속한 기관의 장을 포함한 외부로부터 자체감사의 범위를 제한하는 일체의 간섭이나 영

3) 감사품질의 경우 감사수행 절차에서의 적정성 및 규정 준수와 관련되어 있다. 일반적으로 자체감사는 자체감사의 유형에 따라 “감사계획, 감사실시, 감사결과 보고 및 통보, 감사결과 사후관리” 과정을 거쳐 자체감사활동을 실시한다(IIA, 2016). 이에 따라 감사유형별로 감사절차에 따라 적절한 활동을 수행했는지에 여부는 중요한 평가 기준이 된다. 이는 절차적 객관성과 신뢰성 만이 감사의 정당성을 확보하는 수단이 될 수 있기 때문이다.

4) 자체감사의 독립성은 다음과 같은 특성을 지니고 있다. 1) 감사의 독립성은 효과적인 정부의 전제조건이 된다. 2) 감사의 독립성은 감사결과에 대한 신뢰성을 확보하기 위한 도구로 기능한다. 3) 감사의 독립성은 감사업무를 객관적으로 수행하기 위한 장치이다. 4) 감사의 독립성은 감사의 품질을 유지하기 위한 수단이 된다(INTOSAI, 2004: 6; 김명수 외, 2007에서 재인용).

향력에서 자유로워야 한다는 것을 의미한다(김명수 외, 2007; 39).

다음으로 감사역량은 내부감사의 숙련도 및 적절한 전문성 관리와 관련되어 있다. 일반적으로 감사인은 업무숙련도와 관련하여 개인의 책임을 수행하는 데 필요한 지식, 기술 및 기타 역량을 보유해야 한다고 규정하고 있으며, 내부감사기구와 그 책임을 수행하는데 수행하는 데 필요한 지식, 기술 및 기타 역량 보유하거나 취득해야 한다고 규정하고 있다(IIA, 2012). 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 최고 감사책임자는 내부감사인이 계약의 전부 또는 일부를 수행하는 데 필요한 지식, 기술 또는 기타 역량이 부족한 경우 유능한 조언과 지원을 받아야 한다는 것, 둘째, 내부감사인은 사기의 위험성과 조직이 이를 관리하는 방식을 평가할 수 있는 충분한 지식을 갖추고 있어야 한다는 것, 셋째, 내부감사인은 주요 정보 기술 위험과 통제 및 사용 가능한 기술 기반 감사기법에 대해 충분한 지식을 갖추고 있어야만 배정된 업무를 수행할 수 있다는 것, 그리고 넷째, 최고 감사책임자는 내부감사인이 업무의 전부 또는 일부를 수행하는 데 필요한 지식, 기술 또는 기타 역량이 부족한 경우, 컨설팅 계약을 거부하거나 유능한 조언과 지원을 받아야 한다는 것을 규정하고 있다. 결국 자체 감사기구와 자체감사요원의 숙련도와 적절한 전문성에 대한 지속적인 모니터링이 요구된다.

### 3. 자체감사 평가 및 역량 관련 선행연구

자체감사와 관련한 연구는 자체감사제도가 제대로 운영될 수 있도록 자체감사 역량, 감사 활동에 대한 심사평가, 실증분석을 통한 제도의 실효성 제고를 중심으로 이루어져왔다. 자체감사의 역량수준 진단을 통해 진단을 통해 제도를 개선하거나 역량강화를 위한 과제 도출, 역량수준의 비교분석을 통해 핵심역량을 파악하는 연구를 살펴보면 다음과 같다(진상기·오철호, 2012; 이해승·조형석, 2009; 유승현, 2014). 먼저 진상기 외(2012)와 이해승 외(2009)의 연구에서는 역량성숙모형(capability maturity model)을 활용하여 역량수준을 진단하여 개선방안을 도출하고 있다. 진상기 외(2012)는 관리구조, 조직구조, 인력구조, 서비스 구조 분석을 내부감사인협회(IIA)가 제시하고 있는 성숙도모형의 5단계를 중심으로 기관의 역량수준을 분석하였고 공공기관 유형과 자체감사 역량수준 간의 관계 분석을 통해 공기업군과 준정부기관군 간의 역량수준 차이를 분석하였다. 여기에서는 서비스구조의 역량수준이 다른 구조에 비해 미흡한 것으로 나타나면서 개선되어야 할 요인으로 제시하고 있다. 이러한 분석결과를 바탕으로 자체감사 협력거버넌스 정립과 운영 인프라 개선, 품질관리 강화를 역량제고방안으로 제안하였다. 이해승 외(2009)는 5단계의 역량성숙모형을 적용하여 감사서비스, 조직 및 거버넌스, 인사관리, 체계적 감사활동, 성과관리 및 책무성, 파트너십으로 구분하여 자체감사기구의 역량을 진단함으로써 역량강화를 위한 개선과제를 제시하고 있다. 유승현(2014)은 자체감사인력의 감사역량에 초점을 두고 감사업무 수행에 필요한 요구역량과 현재역량 간 차이를 도출함으로써 향후 역량향상에 도움이 될 수 있는 정보를 제공하고

있다. 여기에서는 자체감사인력의 기반, 실무, 분석, 지식, 형태 역량으로 분석모형을 구성하여 170개 공공부문 자체감사기구의 감사인력에 대한 설문조사 방식을 통해 역량분석을 시행하였다.

이와 함께 자체감사활동에 대한 평가와 관련한 연구의 경우 평가기준의 개발, 심사제도의 개선, 심사운영체계의 개편을 중심으로 연구되어 왔다(박희정·호진원·조형석, 2008; 공병천·박희정, 2017; 신열, 2011). 박희정 외(2008)는 공공기관 자체감사기구의 운영성과 측정을 위한 평가기준을 개발·제시함으로써 평가의 실효성 제고와 관련한 논의를 진행하였다. 여기에서는 해외 주요기관이 제시하고 있는 감사기준을 비교하여 준거기준으로 제시하고 있으며, 우리나라의 주요 공공기관의 자체감사기구 담당자에 대한 인식조사를 통해 평가기준의 중요성, 적용가능성 등을 살펴보고 있다. 이렇게 하여 도출된 평가기준에 대한 타당성 분석을 시행하였으며, 이를 통해 실효성 높은 평가기준들을 제시하고 있다. 공병천 외(2017)는 서면심사모형을 중심으로 감사원의 주요 자료와 심사업무 담당자에 대한 심층인터뷰를 통해 자체감사활동 심사제도를 분석함으로써 개선안을 도출하고 있다. 신열(2011)은 감사원의 활동을 중심으로 메타평가들을 활용하여 심사운영체계에 대한 개선안을 제시하고 있다. 메타평가적 시각에서 평가투입, 평가실행, 평가결과, 평가활용 요소를 중심으로 이해당사자들의 인식조사를 시행하였다. 이를 통해 심사업무의 효율적 수행방안을 제안하였다.

다음으로 실증분석을 통한 자체감사의 실효성 제고와 관련한 연구들이(노승용, 2010; 이우권·이재은, 2014; 이태중·송건섭, 2010) 자체감사와 관련한 주요 연구방향으로 나타나고 있다. 노승용(2010)은 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 자체감사의 실효성 제고를 위한 영향요인을 독립성, 전문성, 중복감사로 구분하여 회귀식을 통해 감사의 효과성에 미치는 영향을 분석하였다. 이우권 외(2014)는 지방정부의 자체감사기구 운영실태를 분석하였는데, 감사결과와 감사기구 현황, 감사조직, 감사인력, 감사관리 구조에 대한 자료조사를 토대로 전라북도 사례를 중심으로 문제점과 대안을 제시하고 이를 통해 자체감사기구의 개선방향과 구성요소를 제안하였다. 이태중 외(2010)는 한국연구재단을 중심으로 연구지원기관의 직원과 공무원, 전문가에 대한 온라인 조사를 통해 자체감사의 일반적 운영, 향후 자체감사의 기능 강화 요인 등에 대해 해당 자료를 기반으로 요인분석 및 차이 검증을 실시하여 자체감사의 기능강화 방안을 제시하고 있다. 이를 통해 자체감사의 접근방식을 사후적발 위주의 감사가 아니나 사전 행정개선을 위한 컨설팅 위주의 감사로 패러다임을 전환할 것을 제안하고 있다.

본 연구의 경우 자체감사활동의 실효성을 높이기 위한 수단으로 감사활동 평가에 대한 실효성을 높이기 위한 접근에 초점을 둔다. 이에 따라 각 평가대상 자체감사기구가 지니고 있는 역량 수준의 차이를 진단할 수 있는 평가모형 방식을 제안하고 이를 통해 도출된 역량요인 별 요소들을 개선하고 이를 통해 기관의 자체감사역량 제고의 실효성을 높이고자 하는 것을 목적으로 한다. 이에 따라 선행연구에서 제시되고 있는 역량진단과 관련한 기본

적 분석틀을 준용하되, 상대적으로 중앙부처 공공기관들에 비해 역량수준의 차별성이 두드러지게 나타나는 서울시 투자·출연기관 자체감사기구를 대상으로 역량수준 평가기준별 차이를 확인하고 이를 통해 각 투자·출연기관별 역량수준 개편 방향성을 제언하고자 한다.

### Ⅲ. 연구방법

본 연구에서는 감사역량 진단모델을 적용하여 서울시 투자·출연기관의 자체감사기구에 대한 조사자료를 비교분석하고 이를 통해 나타난 결과를 중심으로 자체감사기구 평가제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 연구대상은 서울시의 25개 투자·출연기관 자체감사기구이며 구조화된 조사설계표를 통해 자체감사기구의 현황과 역량수준을 진단하였다.

〈표 3〉 2020년도 서울시 투자·출연기관 현황

기관 구분	기관 수	기관명		
투자기관 (공사·공단)	5	농수산식품공사 서울교통공사	서울시설공단 서울에너지공사	서울주택도시공사
출연기관	20	서울의료원 서울연구원 서울산업진흥원 서울신용보증재단 세종문화회관 서울여성가족재단 서울시복지재단	서울문화재단 서울시립교향악단 서울디자인재단 서울장학재단 평생교육진흥원 50플러스재단 서울미디어재단TBS	서울디지털재단 120다산콜재단 공공보건의료재단 서울관광재단 서울기술연구원 서울시사회서비스원
계	25	-		

출처: 서울특별시 (2020)

서울시 투자·출연기관의 역량진단을 위한 진단모형은 기본적으로 내부감사인 협회(IIA: the Institute of Internal Auditors)에서 제시된 감사역량 진단모델을 기반으로 하고 있다. 이러한 진단모형은 자체감사활동을 스스로 평가할 수 있는 보편적인 모델로 지배구조 등 자체감사기구를 구성하는 요소로 구성된 역량성숙도 모델(Capability Maturity Model)<sup>5)</sup>을 기반으로 한다. 이와 함께 심호(2013)가 제시하고 있는 감사역량 진단모델을 추가 검토하였다. 특히 이 모형에서는 우리나라 자체감사에서 중요한 이슈로 제기되고 있는 감사의 중복성 문제를 추가하여 7개 분야를 제시(조형석·신민철, 2015)하고 있다(〈표 4〉 참조). 본 연

5) 역량성숙도 모형(CMM)은 내부감사인협회(IIA)에서 내부감사활동을 스스로 평가할 수 있는 보편적 모형의 필요성과 공공부문위원회(PSC, Public Sector Committee)의 개발권고에 따라 2004년도에 제시된 모형으로 지속적으로 개편된 모형을 제시하고 있다(조형석·방동희, 2010:24).



구에서 이렇게 다양하게 제시되고 있는 역량진단모델의 기본 요소들을 토대로 서울시 투자·출연기관의 자체감사기구가 지니고 있는 현실적 여건을 고려하여 역량수준 지표를 재구성하였다.

〈표 4〉 감사역량 진단모델

분야	내용
지배구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직의 목표를 달성하기 위해 수행되는 조직의 활동을 보고하고, 지시하고, 관리 및 감시할 수 있는 프로세스와 구조(IIA)</li> <li>주로 독립성과 관련된 사항으로 자체감사의 조직·인력·예산의 운용이나 권한 등 해당</li> </ul>
자체감사 서비스 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체감사는 체계적인 감사활동을 통해 조직의 지배구조, 위험관리 및 내부통제 과정 등을 평가하고 개선하는 것(IIA)</li> <li>주로 자체감사의 역할, 기능, 업무범위 등과 관련된 사항</li> </ul>
사람 관리 (전문성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>구성원들이 자신의 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 업무환경을 조성하는 것(IIA)</li> <li>주로 자체감사의 전문성과 관련된 사항으로 우수인력 확보와 감사역량개발 등 해당</li> </ul>
전문적 감사활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체감사활동을 효과적으로 수행할 수 있도록 하는 정책, 절차, 실무적 활동(IIA)</li> <li>주로 체계적인 감사업무 절차를 마련하고 이러한 절차에 따라 감사를 수행하고 있는가와 관련된 사항</li> </ul>
성과관리와 책무성	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체감사활동의 운영을 통제·관리하고 그 성과와 결과를 설명하는데 필요한 정보를 의미(IIA)</li> <li>주로 자체감사의 성과를 측정하여 그 효과성을 높이고 이를 공개하여 투명성, 신뢰성, 책무성 등을 제고하는 것과 관련된 사항</li> </ul>
조직간 관계 및 조직문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체감사기구와 다른 조직 간(감사대상기관 및 부서) 관계나 소속기관의 관리총과의 관계, 감사자와 수감자의 관계, 자체감사기구 내 구성원 간의 관계 등 의미(IIA)</li> <li>주로 자체감사기구가 소속되어 있는 조직 내부에서의 의사소통(communication)과 관련된 사항</li> </ul>
감사중복문제 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체감사기구가 감사업무 범위를 적정하게 설정하고 감사업무의 중복현상을 최소화하기 위해 다른 내·외부 기관 및 자문서비스 기관들과 정보를 교류하며 서로의 활동에 대해 협력·조정하는 것(IIA)</li> <li>중복을 해소하기 위한 자체감사기구의 직접적인 노력에서부터 유사기관 간 협의체 구성 등 감사원을 포함한 감사기구 간의 지원 및 협력</li> </ul>

\* The Institute of Internal Auditors, 2011, International Professional Practice Framework(PPF).

\* The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2014, Internal Audit Capabilities and Performance Levels in the Public Sector.

\* 출처: 조형석, 2015. “자체감사활동 및 운영 심층진단 컨설팅”, 감사원 감사연구원; 심호(2013), 21세기 글로벌시대 자체감사와 조직역량, 박영사.

이렇게 재구성한 감사역량지표는 <표 5>와 같다. 이 지표의 경우 위에서 제시된 역량모형 7개 요소들을 조직체계 역량, 인력관리 역량, 감사업무 역량, 사후관리 역량으로 간소화하여 모형을 재구성하였다. 먼저 조직체계 역량은 감사 관련 규정을 보유 여부와 감사자문위원회 설치·운영 등과 관련한 역량을 의미하고, 인력관리 역량은 감사분야 근무경력, 감사담당자의 감사 관련 교육 이수, 전문자격증 보유, 자체감사 지원 관련 제도와 관련된 요

소를 제시하였다. 또한 감사 업무역량은 감사계획의 수립, 감사활동 수행, 관계기관과의 협력 여부와 관련된 요소를, 사후관리 역량은 성과 및 책무성 관리, 감사결과 공개 및 투명성 관리를 파악하는데 적용될 수 있는 역량요소를 제시하였다.

〈표 5〉 서울시 투자·출연기관 자체감사기구 역량진단 모형

자체감사기구 역량진단	
조직체계 역량	인력관리 역량
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감사관련 규정 설치 및 운영</li> <li>· 감사자문위원회 설치 및 운영 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감사분야 근무 경력 관리</li> <li>· 감사담당자 교육훈련</li> <li>· 감사관련 전문자격증 관리</li> <li>· 자체감사 우수인력 유인제도 등</li> </ul>
감사업무 역량	사후관리 역량
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감사계획 수립</li> <li>· 감사활동 수행</li> <li>· 관계기관과의 협력 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성과 및 책무성 관리</li> <li>· 감사결과 공개 및 투명성 관리 등</li> </ul>

〈표 6〉 서울시 투자·출연기관 감사역량 진단 지표

분야	내용
조직체계 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감사 관련 규정 보유: 자체감사 설치 운영 관련 내부지침, 업무수행 매뉴얼, 업무분장표, 내부통제 지침, 자체감사 관련 인력관리 및 교육훈련 관련 계획 검토</li> <li>○ 감사자문위원회 설치 및 운영: 조직 설치 여부와 구성원 현황, 회의 개최 수 등을 파악</li> </ul>
인력관리 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감사분야 근무경력: 감사기구 근무자 전체의 근무기간 파악</li> <li>○ 감사 관련 교육이수: 감사교육원, 외부기관, 자체교육 현황</li> <li>○ 감사 관련 전문자격증 보유: 변호사, 회계사, 기술사 등</li> <li>○ 자체감사 지원 관련 제도: 근무성적평정 가점제도, 전출 시 희망보직제도, 감사인력 선발권, 감사수당 지급제도 등</li> </ul>
감사업무 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감사계획 수립: 중장기 감사전략 계획, 감사환경 및 위험분석, 연간감사계획 수립, 개별감사 수행 전 감사계획 수립을 검토</li> <li>○ 감사활동 수행: 감사를 위한 정보시스템 보유, 자체감사 의견개선 채널 운영, 감사 관련 내부전문가 또는 외부전문가 활용 여부 검토</li> <li>○ 관계기관과의 협력: 상급기관의 위탁감사 수행 및 직원 파견, 타 기관과의 인력교류, 교차·합동 등 협력감사 수행 여부</li> </ul>
사후관리 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성과 및 책무성 관리: 연간 감사성과 보고서 작성, 감사결과 반영을 위한 이행관리 등 사후관리 절차, 감사결과 미이행 사항에 대한 점검 결과 보고서 작성 여부 검토</li> <li>○ 감사결과 공개 및 투명성 관리: 감사결과 공개에 따른 기준, 범위, 내용 등 관련 규정, 감사대상 부서 및 수감인 의견청취(피드백) 관련 분석, 외부에 공개하는 감사결과 공개수준 여부 검토</li> </ul>

#### IV. 서울시 투자·출연기관 자체감사기구 기관별 역량 비교분석

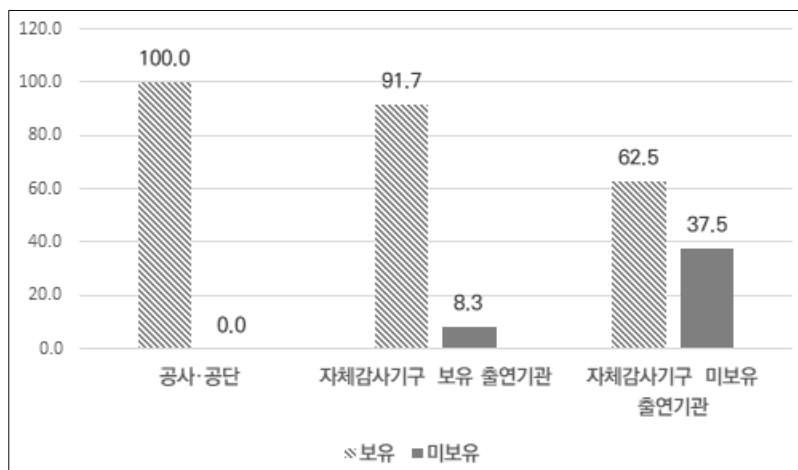
앞에서 제시된 서울시 투자·출연기관 자체감사기구 진단모형을 적용하여 조직체계, 인력관리, 감사업무, 사후관리 역량으로 자체감사기구의 역량을 구분하여 서울시 공사·공단, 출자·출연기관을 대상으로 구분하여 역량을 비교 분석하였다<sup>6)</sup>. 비교대상에서 출연기관의 경우 자체감사기구가 설치되지 않은 기관이 존재하는 바 비교대상을 공사·공단, 자체감사기구 보유 출연기관, 자체감사기구 미보유 출연기관으로 구분하였다. 이러한 구분을 통해서 기관유형과 자체감사기구 설치 유무 기관 간 비교를 수행하였다. 각 역량요소별 구체적인 분석결과는 다음과 같다.

##### 1. 조직체계 역량

###### 1) 자체감사 설치 및 운영 관련 내부지침 보유 여부

자체감사기구의 운영과 관련한 기관의 내부지침 보유에서 공사·공단은 모든 기관이 보유하고 있으며, 자체감사기구를 보유한 출연기관도 90% 이상이 보유하고 있는 것으로 조사되었다. 반면, 자체감사기구 미보유 기관에서는 운영 관련 내부지침을 보유하지 않은 기관

〈그림 1〉 자체감사 설치 및 운영 관련 내부지침 보유 여부



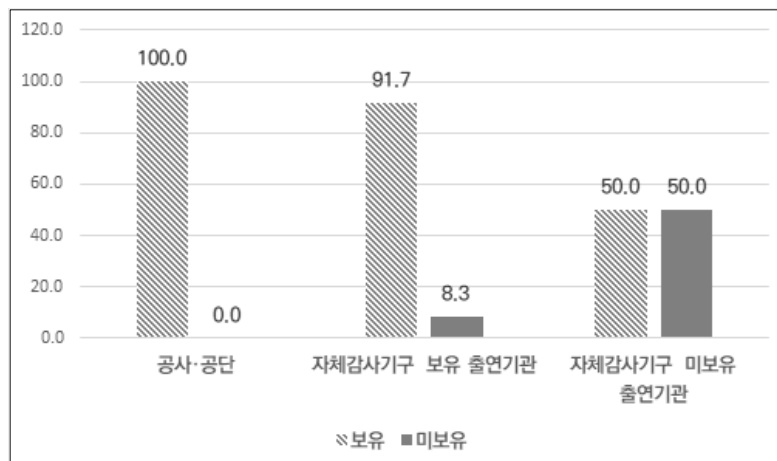
6) 현재 서울시 25개 투자·출연기관의 자체감사업무를 담당하고 있는 담당자를 대상으로 구조적으로 설계된 감사역량 조사표에 대해 2020년 4월 6일부터 4월 17일까지 서면응답 조사를 실시하였다. 한편 25개 기관 중 자체감사기구가 설치된 기구는 17개 기관이고, 8개 기관은 미설치된 기관으로 모두 출연기관으로 조사되었다.

의 비율이 37.5%로 다른 집단에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 별도의 조직이 설치되지 않았기 때문에 자체감사와 관련한 내부지침이 마련되지 않은 기관이 있는 것으로 보이며, 자체감사기구가 별도로 없는 기관이라 하더라도 업무가 존재하므로 내부지침을 마련해 놓은 기관이 다수 있는 것으로 파악된다.

## 2) 자체감사 직원 업무분장표 유무

자체감사업무를 담당하는 직원을 보유하고 있는 기관에서 업무분장표가 있는지 여부를 비교한 내용을 살펴보면, 공사·공단은 전 기관이 보유하고 있었으며, 자체감사기구를 보유한 출연기관도 90% 이상이 보유하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 자체감사기구 미보유 출연기관에서는 자체감사와 관련하여 별도의 업무분장표가 없는 기관이 50%인 것으로 조사되었다.

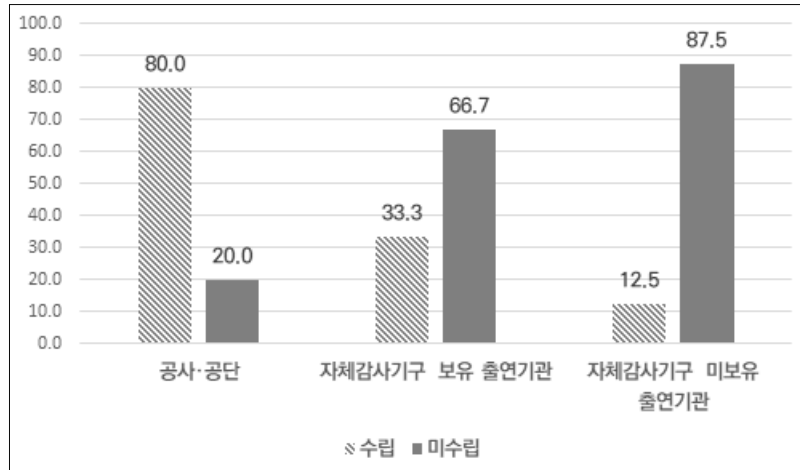
〈그림 2〉 자체감사 직원 업무분장표 유무



## 3) 자체감사 관련 교육훈련계획 수립여부

자체감사 관련 교육훈련계획 수립 여부를 비교분석한 내용을 살펴보면, 공사·공단의 80%가 교육훈련계획을 수립하여 운영 중인 것으로 나타났고, 자체감사기구 보유 출연기관은 33.3%가 교육훈련계획을 수립한 것으로 조사되었다. 자체감사기구 미보유 출연기관은 87.5%의 기관이 별도의 교육훈련계획이 없는 것으로 확인되었다. 자체감사기구 미보유 출연기관에 대해 자체감사활동의 중요성 인식과 더 나은 방향으로 기관에 자체감사활동을 높이기 위해서는 자체감사에 대한 체계적인 교육훈련계획의 수립을 통한 교육지원이 요구된다.

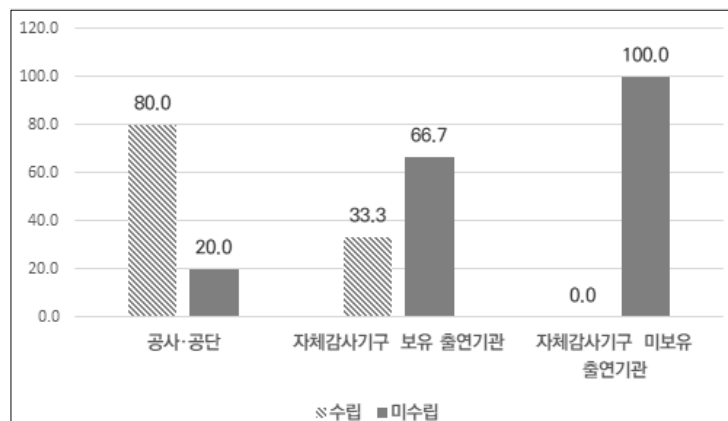
〈그림 3〉 자체감사 관련 교육훈련계획수립 여부



#### 4) 감사자문위원회 설치 여부

자체감사의 대외적 타당성을 높이기 위해 요구되는 감사자문위원회 설치와 관련하여 공사·공단의 80%는 설치하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 자체감사기구 보유 출연기관은 33.3%의 기관이 감사자문위원회를 운영하고 있으며, 자체감사기구 미보유 출연기관은 별도의 자체감사기구가 없음으로 인해 별도의 감사자문위원회를 두지 않는 것으로 나타났다. 자체감사와 관련한 자문위원회 운영의 실효성 문제가 제기될 수 있겠지만, 대외적 시각을 통한 점검의 차원에서 감사자문위원회를 운영함으로써 자체감사활동에 대한 지속적인 점검과 모니터링을 받을 수 있도록 확대·운영을 통해 자체감사 역량을 점진적으로 개선해 나갈 수 있을 것이다.

〈그림 4〉 감사자문위원회 설치 여부

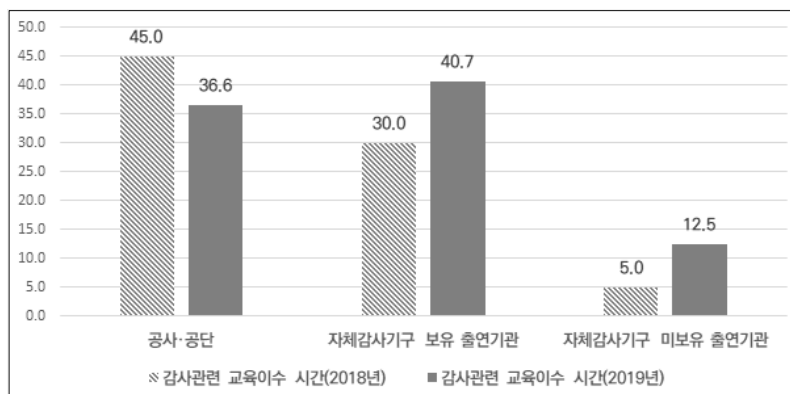


## 2. 인력관리 역량

### 1) 감사 관련 교육이수 시간의 기관평균

기관 간 비교분석에서 감사 관련 교육은 감사교육원, 외부기관, 자체교육의 평균 합을 의미하는데, 인력관리 역량에서 감사 관련 교육이수 시간의 기관평균 합을 살펴보면, 공사·공단은 2019년 기준 36.6시간, 자체감사 보유 출연기관은 40.7시간의 교육을 받는 것으로 나타나고 있다. 자체감사기구 미보유 출연기관은 12.5%로 현저히 낮은 상태를 보이고 있다. 자체감사와 관련한 지속적인 교육을 통해 감사담당자의 감사업무역량을 높이고 자체감사의 필요성을 인지할 수 있으며, 이러한 교육과정을 통해 서울시 감사위원회와 함께 자체감사활동의 평가지표 개선 등을 상시로 논의할 수 있을 것으로 보인다. 감사관련 교육을 단순한 시간 채우기 식의 교육이 아니라 실질적인 감사역량 제고와 함께 유관기관과의 소통채널로 활용하는 것도 가능할 것이다.

〈그림 5〉 감사 관련 교육이수 시간의 기관평균

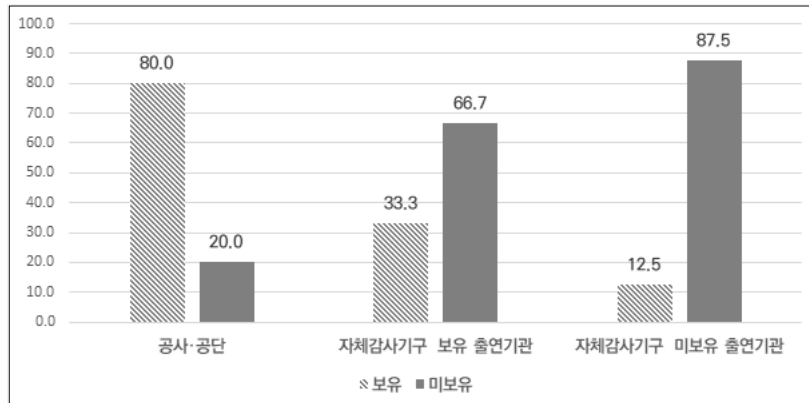


### 2) 근무성적평정 가점제도 보유 여부

자체감사기구 담당자에 대한 근무성적평정 가점제도를 보유하고 있는가에 대한 비교분석을 살펴보면, 공사·공단의 80%는 해당 제도를 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 자체감사기구를 보유한 출연기관의 33.3%가 근무성적평정 가점제도를 보유하고 있는 것으로 나타났으며, 자체감사기구 미보유 출연기관은 대부분 기관이 없는 것으로 조사되었다. 이는 별도의 자체감사기구가 없는 이유와 더불어 자체감사업무의 비중이 그리 높지 않음을 보여준다고 할 수 있다. 자체감사 역량의 제고를 위한 방법으로 다양한 인센티브 제도를 고려해 볼 수 있을 것이며, 이를 통해 자체감사업무에 대한 필요성과 중요성이 드러날 수

있을 것이다. 아직까지는 이러한 유인책이 미비한 것으로 보이며, 보다 실효성 높은 인센티브 제도를 다양하게 도입할 필요가 있다.

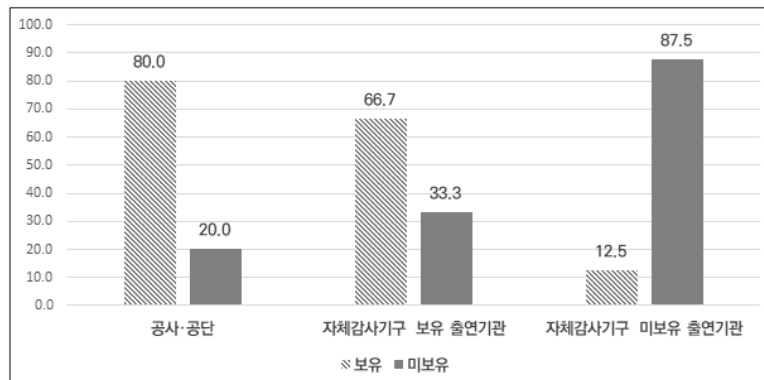
〈그림 6〉 근무성적평정 가점제도 보유 여부



### 3) 감사담당자 전출 시 희망보직제도 보유 여부

감사담당자 전출 시 희망보직제도 보유 여부를 비교분석한 내용을 살펴보면, 공사·공단의 80%는 희망보직제도를 보유하고 있는 것으로 나타났고, 자체감사기구를 보유한 출연기관의 66.7%가 보유하고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 자체감사기구 미보유 출연기관은 대부분이 희망보직제도를 보유하고 있지 않았다. 감사 관련 교육과 근무성적평정 가점제도에서 보이는 바와 같이 유사한 형태를 나타내고 있는데, 자체감사기구가 없는 기관의 인력관리 역량을 제고할 수 있는 제도적 장치를 지속해서 추진·확대할 필요가 있을 것이다.

〈그림 7〉 감사담당자 전출 시 희망보직제도 보유 여부

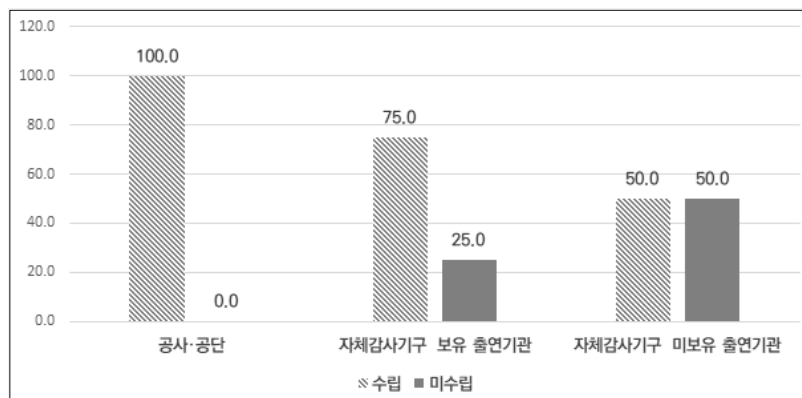


### 3. 전문적 감사역량

#### 1) 개별감사 수행 전 감사계획 수립 여부

전문적 감사역량 부문에서 개별감사 수행 전 감사계획의 수립 여부를 비교분석한 결과를 살펴보면, 공사·공단은 모든 기관이 개별감사 수행 전에 감사계획을 수립하여 추진하고 있는 것으로 나타났다. 자체감사기구를 보유한 출연기관에서도 75%의 기관이 감사계획을 수립하고 있으나, 자체감사기구 미보유 출연기관은 절반의 기관이 수립하여 개별감사를 진행하고 있는 것으로 조사되었다. 자체감사업무의 체계적 수행이라는 측면에서 감사계획의 수립은 기본적 사항이라 할 것이며, 자체감사와 관련한 기본적 토대확보라는 측면에서 감사계획을 공고히 수립하여 운영할 필요가 있다.

〈그림 8〉 개별감사 수행 전 감사계획 수립 여부

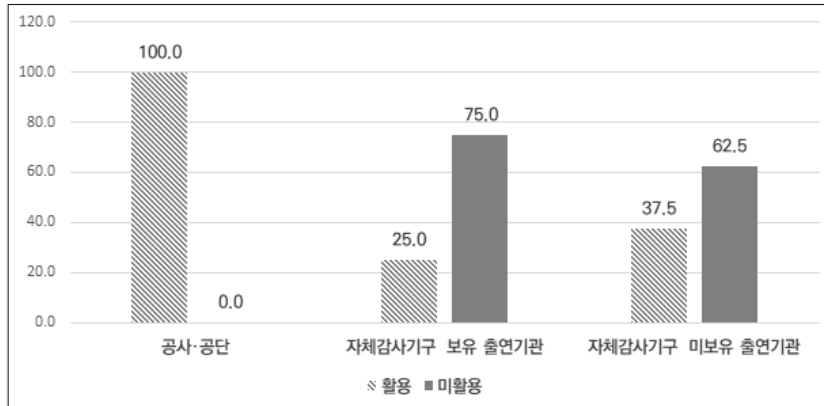


#### 2) 감사수행 시 외부전문가 활용 여부

감사와 관련한 외부전문가의 활용을 통해 감사의 전문성을 높일 수 있다고 볼 수 있는바, 이러한 외부전문가의 활용에 대한 기관 간 비교분석을 살펴보면, 공사·공단은 모든 기관이 외부전문가를 활용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 출연기관에서는 자체감사기구를 보유한 기관의 25%, 자체감사기구 미보유 기관의 37.5%가 외부전문가를 활용하지 않는 것으로 나타났다. 감사수행의 객관성과 타당성 확보의 차원에서 외부전문가를 적극적으로 활용하는 것이 요구된다고 할 때, 기관 차원에서 이러한 외부전문가를 더 적극적으로 활용할 필요가 있다.



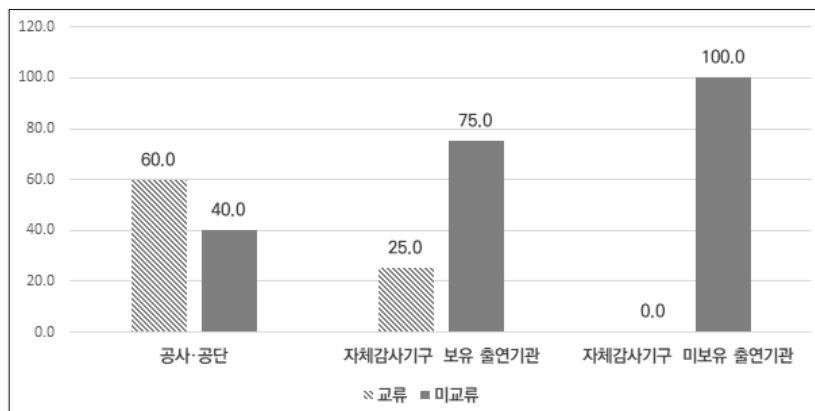
〈그림 9〉 감사업무수행 시 외부전문가 활용 여부



### 3) 타 기관과 감사기법, 결과, 정보공유 및 인력교류 여부

감사 관련 정보공유 및 인력교류 여부를 비교분석한 결과를 살펴보면, 공사·공단의 60%가 다른 기관과 소통하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 자체감사기구 미보유 출연기관은 이러한 교류활동이 없는 것으로 조사되었다. 기관 간 교류활동은 제도의 전문성 확보와 평가제도를 기관의 현실에 맞게 조정하는 기능을 할 수 있다고 판단되는바, 자체감사기구에 대한 지원을 통해 기관 간 교류를 활성화할 필요가 있다. 자체감사의 다양성 측면에서 기관 간 협업은 필수적이라 볼 수 있으며, 이러한 교류를 통해 시대변화에 부합하는 평가지표의 개선이나 제도의 개선도 이끌어 낼 수 있는 부분이므로 이러한 기관 간 정보교류는 지속적으로 확대될 필요가 있다.

〈그림 10〉 타 기관과 감사기법, 결과, 정보공유 및 인력교류 여부

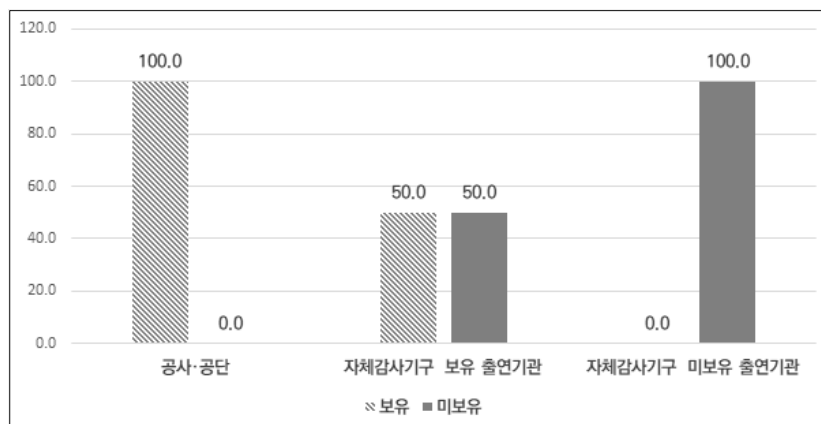


#### 4. 사후 관리역량

##### 1) 연간 감사성과 보고서 보유 여부

감사를 시행하는 것도 중요하지만 감사결과에 대한 피드백을 통해 기관 운영의 투명성과 효율성을 제고할 수 있다. 이러한 측면에서 사후 관리역량 역시 자체감사기구의 활동에서 중요한 역량이라고 판단된다. 연간 감사성과 보고서의 보유 여부를 비교분석한 결과를 살펴 보면, 공사·공단은 모든 기관이 보유하고 있지만, 자체감사기구 미보유 출연기관은 전 기관이 감사성과 보고서를 보유하고 있지 않은 것으로 조사되었다. 여기에서는 감사성과에 대한 지속적 관리 차원에서 근거자료를 남겨둌으로써 업무의 연속성을 확보할 수 있고, 나아가 자체감사업무의 성과를 대외적으로도 알리는 기능이 있다고 할 수 있을 것이다. 자체감사기구 미보유 기관의 사후 관리역량 제고를 생각할 때 이러한 제도를 도입할 수 있도록 여건을 마련해야 할 것으로 판단된다.

〈그림 11〉 연간 감사성과 보고서 보유 여부

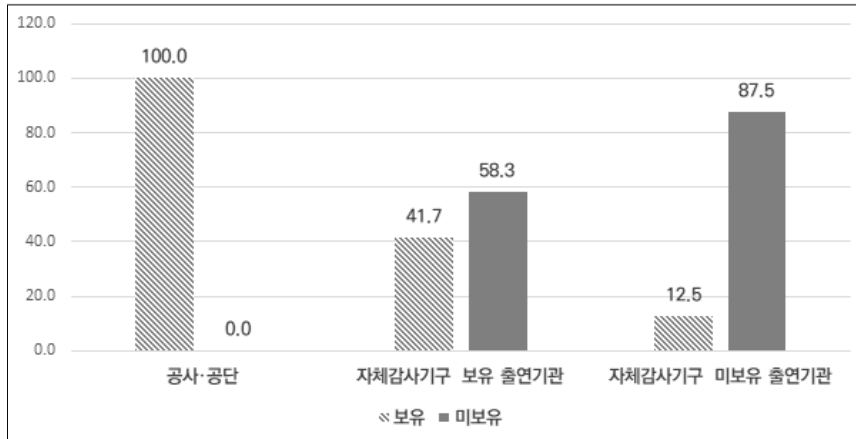


##### 2) 감사결과 반영을 위한 이행관리 등 사후관리 절차 보유 여부

감사결과 반영을 위한 이행관리 등 사후관리 절차 보유 여부의 비교분석 결과 공사·공단은 모든 기관이 사후관리 절차를 보유하고 있었으며, 자체감사기구 보유 출연기관은 41.7%가 보유하고 있다. 그리고 자체감사기구 미보유 출연기관의 87.5%는 이러한 사후관리 절차가 확보되지 않은 것으로 조사되었다. 감사의 사후관리 측면에서 연간 감사성과 보고서와 성격이 유사하다고 할 수 있으며, 이행관리와 관련하여 지속적인 피드백이 이루어질 수 있도록 사후관리 절차를 점진적으로 확대해 나갈 필요가 있을 것이다. 일회성 자체감사활동

이 아니라 지속적인 피드백과 사후관리를 통해 감사활동을 질적 제고를 도모할 수 있다.

〈그림 12〉 감사결과 반영을 위한 이행관리 등 사후관리 절차 보유 여부

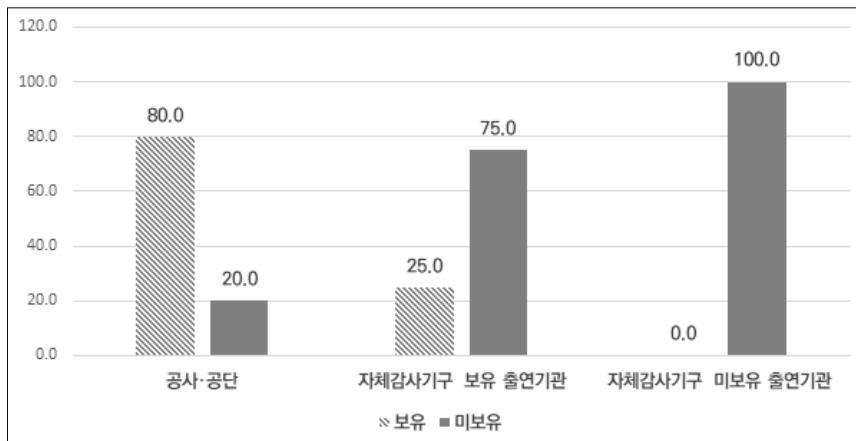


### 3) 감사결과 공개에 따른 기준, 범위, 내용 등 관련 규정 보유 여부

감사결과 공개에 따른 기준, 범위, 내용 등 관련 규정을 보유하고 있는가에 대한 비교분석 결과를 살펴보면, 공사·공단에서는 80%의 기관이 해당 규정을 보유하고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 자체감사기구를 보유한 출연기관에서는 25%의 기관만이 해당 규정을 보유하고 있는 것으로 나타났으며, 자체감사기구 미보유 출연기관은 이러한 규정이 거의 마련되어 있지 않은 것으로 나타났다.

감사결과와 공개는 대외적으로 감사결과를 알림으로써 기관의 투명성을 담보할 수 있는

〈그림 13〉 감사결과 공개에 따른 기준·범위·내용 등 관련 규정 보유 여부



중요한 장치라고 할 수 있다. 이러한 규정을 확립함으로써 자체감사 제도 운용의 타당성을 확보할 수 있을 것으로 보인다. 관련 규정이 마련되어 있지 않은 출연기관에 대해 해당 규정을 마련할 수 있도록 독려가 요구된다.

## 5. 분석 소결

### 1) 자체감사기구의 역량수준별 차이 존재

서울시 공사·공단, 자체감사기구 보유 출연기관, 자체감사기구 미보유 출연기관의 자체감사기구 관련 제도의 유무와 설치 여부 등의 결과를 종합한 결과 감사원의 평가를 받는 공사·공단의 경우 지표 대부분에서 80점 이상을 나타내고 있다(평균 85.0).

이에 반해 자체감사기구를 보유한 투자·출연기관은 역량 항목마다 편차가 있지만, 중간 단계로서 자체감사기구의 활동을 활성화해 나가는 단계에 있다고 판단된다(평균 47.8). 그러나 상대적으로 자체감사기구를 보유하지 않은 투자·출연기관의 경우 자체감사기구 운영에 필요한 제도들이 갖춰져 있지 않거나 일부 기관의 경우에만 담당자를 통한 업무진행이 되고 있는 수준에 머무르는 것으로 나타났다(평균 19.6).

서울시 차원에서 외부감사의 한계를 극복하고자 자체감사활동을 장려하고 확대하려는 모습이 포착된다. 하지만, 작은 규모의 기관이나 신생기관은 아직 자체감사와 관련한 기본적

〈그림 14〉 서울시 공사·공단, 투자·출연기관 간 자체감사기구 역량수준 차이 종합

역량구분	세부지표	공사·공단	자체감사기구 보유 출연기관	자체감사기구 미보유 출연기관
조직체계 역량	자체감사 설치 및 운영관련 내부지침	100.0	91.7	62.5
	자체감사 직원 업무분장표	100.0	91.7	50.0
	자체감사 관련 교육훈련 계획	80.0	33.3	12.5
	감사지원위원회 설치 유무	80.0	33.3	0.0
인력관리 역량	감사관련 교육이수 시간의 기관평균	45.0	30.0	5.0
	근무성적명칭 가점제도	80.0	33.3	12.5
	희망보직제도	80.0	66.7	12.5
전문적 감시역량	개별감사 수행 전 감사계획	100.0	75.0	50.0
	외부전문가 활용	100.0	25.0	37.5
	타기관 인력교류	60.0	25.0	0.0
사후 관리역량	연감 감사성과 보고서	100.0	50.0	0.0
	사후관리 절차 규정	100.0	41.7	12.5
	감사결과 공개규정	80.0	25.0	0.0
전체 평균		85.0	47.8	19.6

인 조직이나 제도가 구비되지 않은 채 자체감사활동을 하고 있다. 이 경우 자체감사활동의 한계가 드러날 수밖에 없으며, 결국은 자체감사의 실효성에 문제가 발생할 수 있다. 자체감사와 관련하여 평가대상, 평가지표, 평가절차, 평가활용 등에서 자체감사 역량이 낮은 기관의 역량을 점진적으로 높임으로써 자체감사활동의 실효성을 높일 필요가 있다. 어느 정도 자체감사역량이 확보된 기관은 그 역량을 유지할 수 있도록 하면서, 역량이 낮은 기관의 역량제고를 어떻게 해 나갈 것인가에 대한 제도개선을 지속적으로 고민해야 할 것이다.

## 2) 자체감사기구 미보유 출연기관의 낮은 역량수준

자체감사기구 미보유 출연기관의 역량 수준을 구체적으로 살펴보면, 조직체계 역량에서는 자체감사 운영과 관련한 내부지침이나 담당직원의 업무분장 정도가 수립 및 구축된 것으로 확인되었다. 전문적 감사역량에서는 개별감사 수행 전의 감사계획 수립이나 전문적 감사역량에서 외부전문가 활용 부문은 일정수준 이루어지고 있는 것으로 보인다. 이에 반해 중점적으로 관리가 필요한 역량으로는 인력관리 역량과 사후 관리역량으로 나타나고 있다. 여기에서는 자체감사업무 담당 인력과 관련하여 감사업무 역량 제고를 위한 교육훈련이나 인센티브 제도 등 구축이 상대적으로 미흡하였고, 자체감사기구 미보유 기관의 경우 감사업무와 관련한 사후관리 활동이 활발히 이루어지지 않는 것을 알 수 있다. 자체감사기구 미보유 기관의 자체감사 역량을 제고하기 위해서는 우선적으로 자체감사기구 설치 등 제도기반 구축이 요구된다. 자체감사 전담기구의 설치를 위해 기본적인 조직역량을 높일 수 있는 계획의 수립이나 인사 관련 제도의 정비 등이 이루어지게 되고, 이를 통해 기본적인 자체감사기구의 운영은 가능할 것으로 판단된다. 이를 토대로 자체감사업무 담당자의 역량을 끌어 올리기 위해 인센티브 제도 등 관련 제도의 도입 필요할 것이다. 이 경우 별도의 자체감사기구 예산을 확보하여 독립적으로 사용할 수 있도록 지원이 요구된다. 현시점에서는 무엇보다 자체감사 역량이 낮은 기관들의 경우 평가체계 내에 유입될 수 있도록 취약영역 분야에 대한 평가지표 조정 및 보완을 통해 전반적인 자체감사 역량 수준의 확보가 이루어질 수 있는 평가제도의 설계가 필요하다고 판단된다.

## V. 결론

자체감사활동에 대한 평가는 감사대상 조직과 그 구성원의 활동이 기준에 부합되도록 자체감사활동을 원활히 수행하여 사후통제뿐 아니라 사전적 예방 기능을 수행하여 공공의 책임성과 투명성 제고에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 이는 자체감사기구가 기관 내부의

반부패 활동을 위한 효율적 기제로 작동할 수 있음을 의미한다. 이러한 점에서 제도적 기반으로 자체감사기구의 독립성, 전문성, 그리고 숙련도와 관련된 감사역량수준에 대한 평가 체계는 매우 중요한 의미를 지니고 있다고 하겠다.

이를 토대로 서울시 투자·출연기관 자체감사기구를 대상으로 자체감사 역량수준에 대한 기준을 제시하고 이를 통해 각 자체감사기구들을 평가하였다. 분석 결과 조직체계, 인력관리, 전문성 그리고 사후관리 측면에서 감사역량별 차별성이 매우 두드러지게 발생하고 있었다. 특히 기존 평가제도에 포함되지 않는 자체감사기구 미보유 기관들의 자체감사 역량이 매우 낮게 나타나고 있었으며 특히 각 요소별 세부사항에 대한 개선방향이 보다 명확하게 제시되고 있었다. 예를 들어 상대적으로 조직체계 분야에서는 교육훈련 부문과 감사자문위원회 등 감사활동에 대한 지원체계에 대한 관심이 필요한 것으로 나타났다. 또한 전문적 감사역량 부문에서는 타 기관과의 감사활동 교류 등의 필요성이 두드러지게 나타나고 있다고 하겠다.

아울러 이러한 역량수준 진단모형을 토대로 서울시 투자·출연기관 자체감사기구의 평가제도의 개선안을 제시할 수 있다. 여기에서는 평가대상, 평가지표, 평가절차, 평가활용을 주요 기준으로 제시할 수 있다. 먼저 평가대상은 서울시 투자·출연기관 전체가 자체감사 활동평가를 받을 수 있도록 대상을 확대하는 것을 기초로 기관의 규모 등을 반영한 대상집단의 구성이 요구된다. 평가지표는 평가의 객관성을 높일 수 있도록 정성/정량 지표의 비율을 조정하고, 기관별 고유특성 및 여건을 고려한 평가지표의 조정 및 개선이 필요하다. 차등적 평가지표를 별도로 선정하여 집단별로 차별화하여 평가할 필요가 있다. 평가절차는 반부패 시책평가 및 경영실적평가와 같은 다양한 평가 일정과의 중복을 최소화하여 평가의 효율성을 제고하는 것으로 하며, 평가활용은 현재의 순위 등급방식을 수정하여 자체감사기구 수준을 결정하는 방식을 통해 기관의 자체감사 역량을 높이고, 자체감사기구의 수준이 장기적으로 성장·발전할 수 있는 방향으로 활용이 되어야 할 것이다. 또한 서울시 투자·출연기관의 경우 자체감사활동이 활발히 진행되는 기관과 그렇지 않은 기관의 편차가 크게 존재하고 있다. 외부감사만을 통한 감사활동은 한계가 존재하는바 이를 보완하기 위한 자체감사활동의 중요성을 인식하고 공공기관 모두가 적극적인 자체감사활동을 수행할 수 있도록 평가제도의 점진적 개선은 중요하다고 할 것이다.

본 연구에서 제시하고 있는 역량수준진단을 위한 지표의 경우 평가제도의 일환으로 연계되기 위하여 정량적 지표를 중심으로 제한적으로 제시하였다. 이는 전반적 자체감사기구 역량수준에 대한 포괄적 모형으로서는 한계를 지니고 있는 것이 사실이다. 또한 서울시 공공부문 자체감사기구들이 지니고 있는 제한적 역량수준을 반영하고 있어 상대적으로 다양한 지표를 활용하지 못하였다. 향후 후속 연구를 통해서 다양한 공공부문 현장에 걸쳐 제시될 수 있는 역량수준 평가지표 및 활용방안에 대한 논의가 이어지기를 기대한다.

## 참고문헌

- 감사원. (2006). 「자체감사기구 운영 표준모델」.
- 감사원. (2014). 「공공감사에 관한 법률의 이해」.
- 감사원. (2018). 「자체감사활동 심사결과보고서」.
- 감사원. (2017). 「자체감사활동 심사계획(안)」.
- 공병천 · 박희정. (2017). 자체감사활동 심사제도 개선에 관한 연구. 『정책개발연구』, 17(2): 55-93.
- 공병천 · 김형성. (2018). 「자체감사활동 심사지표 개선방안 연구」, 감사원.
- 김명수. (1993). 「공공감사론」. 대명출판사.
- 김명수. (1998). 공공감사의 주요 쟁점과 방향. 『한국행정연구』, 7(3): 5-14.
- 김명수 외. (2007). 「자체감사론」. 대영문화사.
- 노승용. (2010). 지방자치단체 자체감사 효과성 제고. 『한국자치행정학보』, 24(1): 195-215.
- 박희정 · 호진원 · 조형석. (2008). 자체감사기구의 평가기준 개발. 『정책분석평가학회보』, 18(2): 293-318.
- 송건섭 · 서보강. (2009). 지방자치단체 자체감사의 주요쟁점 분석. 『한국행정논집』, 21(2): 431-456.
- 송기국. (2012). 「공공기관 자체감사 이론과 실무」. 구상
- 신민철 · 김성수. (2017). 「서울시 공공부문 자체감사기구의 역할 강화방안」. 서울연구원.
- 신민철 · 김성수. (2018). 자치분권을 위한 자체감사의 역할: 서울시 사례를 중심으로. 『감사논집』 31: 125-150.
- 신열. (2011). 자체감사활동 심사운영체계 개선방안: 메타평가들의 활용. 『한국공공관리학보』, 25(2): 1-25.
- 심호. (2013). 「21세기 글로벌시대 자체감사와 조직역량」. 박영사.
- 서울시 감사위원회. (2020). 「서울시 투자출연기관 자체감사기구 평가계획」.
- 오영균. (2012). 지방자치단체 자체감사 개념 및 개선과제에 관한 연구: 공공감사에 관한 법률을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 23(2): 305-327.
- 유승현. (2014). 공공부문 자체감사인력의 감사역량에 관한 연구. 『한국행정연구』, 23(1): 125-159.
- 이우권 · 이재은. (2014). 지방정부 자체감사기구 운영 실태와 대안. 『한국자치행정학보』, 28(3): 271-290.
- 이태종 · 송건섭. (2010). 자체감사의 운영 분석과 기능 강화 방안: 한국연구재단을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 14(1): 1-30.
- 이혜승 · 조형석. (2009). 자체감사기구 역량 강화를 위한 핵심과제, 『한국정책분석평가학회 2009년도 춘계학술대회 발표논문집』: 107-134.
- 조형석. (2015). 「자체감사활동 및 운영 심층진단 컨설팅」. 감사원 감사연구원.
- 조형석 · 류숙원. (2012). 「공공감사에 관한 법률 제정 및 시행의 효과분석」. 감사원 감사연구원.
- 조형석 · 방동희. (2010). 「자체감사기구 운영컨설팅 방안」. 감사원 감사연구원.
- 조형석 · 안창보 · 유승현 · 방동희. (2011). 「자체감사기구 운영컨설팅 시범적용」. 감사원 감사연구원.
- 조형석 · 신민철. (2015). 「2013년도 자체감사기구 운영현황 조사: 국내 및 해외 현황 분석」. 감사원 감사연구원.

- 진상기·오철호. (2012). 공공기관 자체감사 역량진단 및 개선에 관한 연구: 상임감사 직무수행 실적 평가 대상 기관을 중심으로. 『한국정책분석평가학회보』, 22(1): 91-125.
- 허명순. (2013). 「감사원과 자체감사기구 간 역할분담에 관한 연구」. 감사원 감사연구원.
- GAO. (1988). Government Auditing Standards.
- GAO. (1994). Government Auditing Standards.
- GAO. (1999). Standards for Internal Controls in the Federal Government.
- GAO. (2007). Government Auditing Standards.
- IIA. (2012). International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing(Standards). The Institute of Internal Auditors.
- INTOSAI Accounting Standards Committee. (1992). Auditing Standards.
- INTOSAI Internal Standards Committee. (1992). Guidelines for Internal Control Standards.
- Jones P.C. & Bates J. G. (1994). Public Sector Auditing: Practical Techniques for an Integrated Approach. Cengage Learning EMEA.
- NAO. (2005). State Audit in the European Union, National Audit Office: London, UK.
- Sterck, M. et al. (2005). The Modernization of the Public Control Pyramid: International Trends. OECD Policy Report.

투고일자 : 2021. 03. 04

수정일자 : 2021. 03. 26

게재일자 : 2021. 03. 31



## &lt;국문초록&gt;

## 공공부문 자체감사기구 평가제도를 통한 역량진단에 관한 연구 : 서울시 투자·출연기관을 중심으로

신민철 · 박성문

오늘날 역할 및 기능이 확대되고 있는 공공기관의 책임성과 투명성 확보를 위해 자체감사를 통한 자율적 견제와 감시방안에 대한 관심이 높아지고 있다. 이를 위해 공공부문 내부 통제기구로서 자체감사기구의 역량수준을 평가를 통해 명확하게 진단하고 부문별 역량수준 개편방안을 마련할 필요가 있다. 본 연구에서는 서울시 산하 25개 투자·출연기관 25개 자체감사기구를 대상으로 자체감사활동에 대한 역량수준모형을 제시하고 이를 자체감사 평가제도와 연계하여 부문별 수준을 비교하여 실효성을 제고할 수 있는 방안을 모색하였다. 분석결과 조직체계, 인력관리, 전문성 그리고 사후관리 측면에서 각 기관 자체감사기구들 간 감사역량 수준 차이를 제시하였다. 특히 역량수준 진단모형을 통해 기존 평가제도에 포함되지 않는 자체감사기구 미보유 기관들의 역량수준 문제점이 두드러진 것을 확인할 수 있었다. 이러한 역량수준 진단모형을 토대로 서울시 투자·출연기관 자체감사기구의 평가제도의 개선안을 평가대상, 평가지표, 평가절차, 평가활용을 중심으로 제시할 수 있다. 먼저 평가대상은 서울시 투자·출연기관 전체가 자체감사 활동평가를 받을 수 있도록 대상을 확대하는 것을 기초로 기관의 규모 등을 반영한 대상집단의 구성이 요구된다. 평가지표는 평가의 객관성을 높일 수 있도록 정성/정량 지표의 비율을 조정하고, 기관별 고유특성 및 여건을 고려한 평가지표의 조정 및 개선이 필요하다. 차등적 평가지표를 별도로 선정하여 집단별로 차별화하여 평가할 필요가 있다. 평가절차는 반부패 시책평가 및 경영실적평가와 같은 다양한 평가 일정과의 중복을 최소화하여 평가의 효율성을 제고하는 것으로 하며, 평가활용은 현재의 순위 등급방식을 수정하여 자체감사기구 수준을 결정하는 방식을 통해 기관의 자체감사 역량을 높이고, 자체감사기구의 수준이 장기적으로 성장·발전할 수 있는 방향으로 활용이 되어야 할 것이다. 서울시 투자·출연기관의 경우 자체감사활동이 활발히 진행되는 기관과 그렇지 않은 기관의 편차가 크게 존재하고 있다. 외부감사만을 통한 감사활동은 한계가 존재하는바 이를 보완하기 위한 자체감사활동의 중요성을 인식하고 공공기관 모두가 적극적인 자체감사활동을 수행할 수 있도록 평가제도의 점진적 개선은 중요하다고 할

것이다.

주제어: 자체감사, 자체감사평가제도, 역량진단모형