

리스크접근에 근거한 공공부문의 감사제도의 운영

– 영국지방자치단체의 내부감사제도를 중심으로 –

Management of Auditing System in the Public Sector based on Risk-led Audit Approach

심재승(Shim, Jae Seung)*

ABSTRACT

While demand for devolution in Korea has been heightened, illegal budgeting and corruption scandals by government officials have been still reiterated. This article focuses on the internal audit system of the British local governments based on risk approach. For this, perception of audit and audit standards that are helpful to lower audit risks in the local government's auditing are explored. Under the conception that the effective countermeasures against irregularities and corruptions lack, I focus on risk-based internal audit approach in the British local governments. In particular, some unique aspects of the British internal audit system such as the framework of PSIAS and the standards of inter audit are explored. Knowing this, I attempt to find out some lessons from the analysis of internal audit system in the British local governments in order to lower audit risks in management of Korea's local governments.

Key words: Risk-based Audit, Internal Audit System, British Audit System

* 청주대학교 행정학과 교수

I. 문제의 제기

현행법령에 의한 우리나라의 지자체에 대한 감사는 국회의 국정감사, 감사원 감사, 정부 합동감사, 시도종합감사, 지방의회에 의한 행정사무감사 및 조사, 자체감사 등 대단히 많고 다양하다. 게다가 지자체의 자체감사인력은 감사원 감사인력의 3배 이상의 수준으로 과잉감사는 물론 감사에 대비한 자료준비로 행정낭비를 초래한다는 지적도 있다. 지자체에 대한 다종다양한 감사와 과잉감사라는 지적까지 나오는 현실에서는 결과적으로 지자체의 경영은 그것에 걸맞게 충분히 효율적으로 운영되고 있어야 함에도 불구하고 지방자치단체를 둘러싼 각종 비리의혹, 재정건전성 논란이 끊이지 않는 이유는 무엇일까? 이는 지자체에 대한 감사방법의 문제일 수도, 혹은 내·외부감사기능의 부전일 수도, 혹은 그 밖의 이유일 수도 있다.

정부는 이러한 다양한 복합요인들에 대한 조치의 일환에서 지자체의 자체감사기능 복원에 의한 내부통제기능의 강화를 목적으로 ‘공공감사에 관한 법률’¹⁾(이하 공감법)을 제정하여 자체감사의 문제점을 개선하고 감사기능의 내실화를 시도했다. 이에 근거하여 개방형감사관의 임명 및 임기보장, 감사거부행위 등에 과태료부과 등으로 자체감사의 독립성과 실효성 강화의 노력은 긍정적으로 평가받고 있지만, 감사원에 의한 감사계획조정권, 감사책임자 교체권고권, 자체감사 개선권 등으로 자치권 제약의 소지를 남기고 있고, 감사위원장의 자치단체장 직속 등으로 감사위원장의 독립성 침해, 자치단체별 자체감사의 역량과 기능에 대한 차이가 있음에도 감사자문위원회의 설치, 일상감사의 운영 등 내부통제장치 등의 일률적 도입의 강제는 지자체의 기운영중인 자율적 기존제도와의 충돌가능성을 내재하고 있으며(예: 2000년부터 서울시의 시민감사청구제도 및 시민감사옴부즈만제도 등),²⁾ 나아가 공감법의 중복감사금지조항에 의해 자체감사가능부분의 대폭 축소 등은 부정적 평가의 측면을 남기고 있다.

이에 대응하는 개선책의 일환으로서 지자체의 자기책임성원칙의 보장, 지자체 의회의 행정감시권한의 활성화, 주민감사기능의 일상화, 자체감사기능의 원활화 등으로 지자체 행정의 투명성과 책임성의 획기적 제고를 높여야 한다는 주장³⁾에서부터 지자체의 자체감사기구 + 지방의회 + 주민의 세 주체에 의한 거버넌스 제도의 기반마련과 그에 따른 원활한 운영으로 지방자치의 제도적 정착과 책임성을 확보해야 한다는 주장⁴⁾ 등 현행 자체감사제도의 원활한 정착을 위한 다양한 방법이 제시되고 있다.

본 논문도 이러한 여러 개선책의 맥락에서 크게 벗어나 있지 않다. 다만, 본 논문에서는

1) 2010년 3월22일 제정·공포되어 동년 7월1일부터 시행됨.

2) 한국행정학회(2015) 연구용역보고서 참조 요망.

3) 박희정(2010), 허명순(2013), 심재승(2014), 이영균 외(2010), 한국행정학회(2015).

4) 심재승(2014), 한국행정학회(2015).

우리나라 지자체의 자체감사에서 감사의 리스크를 낮추기 위한 감사의 인식과 그에 따른 내부감사기준이 존재하고 그 기능이 작동하는가에서 출발한다. 여기에 대해 감사원(2012)은 “자체감사 통합감사메뉴얼”을 통해 감사에서의 가이드라인을 제공하고 있지만 본고의 사례 연구로서 고찰하는 영국 지자체에서의 “리스크접근”에 의한 감사제도의 운영으로 다양한 리스크를 저감시키고 있는 영국지자체의 감사제도에는 아직 미치지 못하고 있다는 판단이다. 또한 선행 자료들⁵⁾과 특정 지자체 감사위원과의 전화인터뷰에 의한 획득정보를 종합한 결과 내부감사 시에 리스크를 상정한 ‘감사의 리스크접근’에 의한 방식은 시도되고 있지 않은 것으로 보인다. 이러한 관점에서 본 논문에서는 지자체의 내부감사에서 리스크를 감안한 내부감사기준이 마련되어 있는 영국지자체의 내부감사제도의 분석을 통해 우리나라 지자체의 자체감사에 도움이 될 수 있는 시사점을 발견하고자 한다.

Ⅱ. 리스크에 근거한 감사의 접근 방식과 공공부문의 감사제도

1. 리스크 접근 감사의 필요성

리스크접근(Risk-based Approach)감사는 20세기초 미국에서 단기신용증권의 유동성을 측정하기 위해 등장한 대차대조표감사(Balance Sheet Audit) 혹은 재무제표감사에서 기인한 것에서 감사전략과 밀접한 관련을 가지고 있다(丸山, 2013). 당시 대차대조표감사에서는 자산 및 수익의 과대계상과 부채 및 비용의 과소계상에 중점을 두는 감사가 실시되었다. 반면 오늘날의 대차대조표감사는 중요성(Materiality)과 허위기재를 만들어 내는 리스크를 고려한 다음, 내부통제의 효과성을 거래사이클의 기준단위로서 모델화 내지는 시스템화하고, 샘플링을 조합하는 형태에 의해 리스크접근감사가 완성되었다.⁶⁾ 리스크에 대한 정의는 어느 정도는 학문적 영역의 차이를 반영하고 있지만, 丸山(2013)는 리스크를 간단히 ‘가능성’으로 정의하고, 발생할 수 있는 확률로 해석하고 있다. 또한 감사를 위한 샘플링에서는 β 리스크가 중요하며, 이는 잘못된 것을 올바르게 하는 ‘감사의 실패’를 의미하는 것으로, 井上(2013)는 리스크에 인식한 정확한 샘플링은 감사리스크를 낮추고, 감사의 경제성을 향상시키는 효과가 있다고 설명한다.

石原(2010a)는 리스크의 인식과 대응의 관점에서 전자는 지방공공단체의 규모, 지리적 조건, 주민의 연령구성 등 여러 조건에 따라 달라질 수 있고, 후자는 리스크의 발생빈도와 리

5) 박희정(2010), 허명순·차정엽(2010), 허명순(2013), 심재승(2014), 이영균 외(2010), 한국행정학회(2015).

6) 丸山恭司(2013), “わが國地方公共団体における監査委員監査の制度的考察: リスクアプローチ監査への展開に向けた提言”, 關西學院大學.

스크가 발생했을 때의 영향도를 바탕으로 리스크를 평가하고, 조직이 실현하려고 하는 목적이나 비용 대비 효과를 감안하며, 또한 회피, 제거·경감, 이전·전가 및 유지, 용인 등에 대해 대응하는 것으로 설명한다.⁷⁾

감사절차에는 재무제표의 적정성에 관해서 그 정확성을 실증한다고 하는 ‘실증주의’와 감사인이 반증명제(중요한 허위기재)를 뒷받침하는 증거를 발견한다고 하는 ‘반증주의’가 있고, 丸山(2013)에 의하면 리스크접근감사는 반증주의에 의한 감사인식이 이론적 근거로 되어 있다. 그는 감사기준이 요구하는 ‘직업적 의구심’을 전제로 한 경우에는 반증주의를 기초로 실시되어야 할 필요가 있다는 것을 강조하고, 井上(2013)는 한 걸음 더 나아가 반증주의가 기초로 되지 않으면 “실제로 행해지는 감사절차는 구태의연한 것”으로 된다고 주장한다.

또한 감사기준은 리스크접근감사에서의 감사인의 실무적 관점을 반영하는 것으로, 이는 감사에서의 감사인의 행동규범이고 감사인의 책임의 판단기준으로 되는 규범인 것에서 적절한 감사기준의 설정과 그에 따른 준거성의 실시는 지방자치단체에서의 감사실무의 문제점을 줄일 수 있다. 이러한 관점에서 鳥羽(2007)는 감사기준의 문제는 리스크접근감사에 대한 접근에서 중요한 논점이 될 수 있다고 지적하면서 감사기준을 9개의 영역⁸⁾으로 구분하고 이들 기능은 과거의 감사의 실천에서 귀납적이며, 동시에 감사에 관한 사회적 요청에서 연역적으로 형성되어 있고 각 기능은 유기적으로 상호 관련해서 감사인의 행동규범으로서 감사를 규율하고, 감사의 실천을 발전시킨다고 설명한다.⁹⁾

특히 丸山(2013)와 石原(2010b)는 리스크접근감사의 인식의 필요성을 언급하면서 리스크 접근감사에서는 감사의 시작 단계에서 각 리스크의 목표치를 설정한 다음, 각각의 수준에서 리스크를 평가하고, 목표치와의 괴리를 확인하며, 감사인이 탐지할 수 있는 발견리스크에 관해서 감사절차를 변경하고, 입수한 감사증거의 강도를 고려하는 것을 기본으로 하는 것이 중요하다고 지적한다.

한편 우리나라는 감사원(2012)이 “자체감사 통합감사메뉴얼”의 작성을 통해 감사원의 감사 및 지자체에서의 자체감사에 대한 판단자료로서 활용가능 한 매뉴얼적 기능을 제시하고 있다. 그러나 리스크접근에 입각한 감사기준의 설정은 되어 있지만 지자체의 감사에 있어서는 매뉴얼적으로 실시해야 할 감사절차가 제대로 열거되어 있지도 않고, 지금까지의 감사관례, 경험이나 관련법규, 혹은 문제발생시 자료검사를 통한 추가조사 등의 방법으로 대응해 왔다. 이로 인해 절차의 집행이 주목적으로 되어있는 절차준거성에 입각한 접근방법도 충분하지 않고, 더욱이 감사대상에 내재되어 있는 리스크를 감안하지 않은 결과, 리스크가 낮은 감사영역과 대상에 대해서는 많은 감사자원을, 반대로 리스크가 높은 감사영역에 대해서 적

7) 井上(2013), “英國の公的部門における内部監査基準の考察:公共經營とリスク・アプローチの視点から”.

8) 여기에는 ① 역할기준 ②재무제표전체의 품질기준 ③ 감사인의 책임기준 ④ 감사규범 ⑤ 경험의 축적 ⑥ 새로운 감사실천의 창조 ⑦ 전문직업기준 ⑧ 이해조정기준 및 ⑨ 전문기술적 기준이 있다.

9) 鳥羽至英(2007), “内部統制の理論と制度, 執行, 監督, 監査の視点から”, 國元書房.

은 감사자원을 투입하여 ‘감사의 비효율’을 초래해 왔다고 할 수 있다.

2. 내부감사에서의 방위선 모델

지자체 감사에서의 내부통제는 업무의 효과성 및 효율성, 법령준수, 재무보고의 신뢰성, 자산의 보전의 달성을 목적으로 하는 것으로,¹⁰⁾ 지자체에서의 내부통제는 지자체가 내부통제의 목적을 달성할 수 없는 가능성(리스크)을 합리적인 수준까지 통제하기(낮추기)위해 설정된 일련의 절차라고 할 수 있다.¹¹⁾ 나아가 조직목표를 달성하기 위하여 내부감사인 내부통제의 효과성평가를 하고 있지만¹²⁾ 내부감사인 내부감사를 할 때에 준수해야 하는 행동규범을 규정하고 있는 것이 내부통제기준이다. 위에서 언급한 것처럼 우리나라의 지자체에서는 내부통제의 4가지 목적을 실현할 수 없는 리스크를 합리적 수준까지 통제하는 리스크 접근의 방법에 입각한 감사기준이 설정되어 있지 않다고 볼 수 있다. 표1은 내부통제의 4가지 목적을 달성하기 위해 지방공공단체에서 발생할 수 있는 리스크를 구분하여 정리한 것이다. 표1에서는 내부통제의 목적별로 하위항목을 설정하고 이를 다시 세분화하여 리스트를 작성하여 절차준거성에 의존하여 리스크의 저감을 시도하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표1〉 지방공공단체에서 발생가능 한 리스크

	하위 항목	세부 항목
업무의 효과성 및 효율성	프로세스	불충분한 인계, 설명책임의 결여, 진척관리의 미실시, 정보은폐, 업무상 출력 과오, 우송시의 절차과오, 우송시의 상대처 과오, 의사결정프로세스의 무시, 사전조사의 미실시, 직원간 분쟁, 위탁업자 분쟁
	IT관리	시스템다운, 컴퓨터바이러스감염, 블록복소화, 홈페이지부정기입
	예산집행	불용예산을 위한 경비지출, 부적절한 계약내용에 의한 업무위탁
법령 준수	서류, 정보관리	서류위조, 서류은폐, 증명서 발행시에서의 사람착각, 증명서의 발행종류의 과오, 송금(사기), 개인정보누설 및 분실, 기밀정보누설, 부정접근, 소프트의 부정사용, 복사, 위법건축물의 방치
	예산집행	근무시간의 과대보고, 허위출장, 불필요한 출장 실시
	계약, 경리관계	수뢰, 횡령, 계약금약과 다른 지불, 부적절한 가격에서의 계약
	과대계상	과대계상
	가공계상	가공계상
	과소계상	과소계상
	계상누락	검수누락
재무보고 의 신뢰성	불확실한 금액에 의한 계상	재무데이터변경, 지급과오, 과대입력, 과소입력, 시스템에 의한 계산과오
	이중계상	데이터이중입력, 이중납품처리
	분류오류에 의한 계상	수입내용의 과오, 시스템으로의 과목입력과오, 과목의 부정변경

10) 丸山(2013), 井上(2013), 鳥羽(2007).

11) 鳥羽至英. (2007). 内部統制の理論と制度, 執行, 監督, 監査の視点から, 國元書房.

12) 石原(2010a), 丸山(2013).

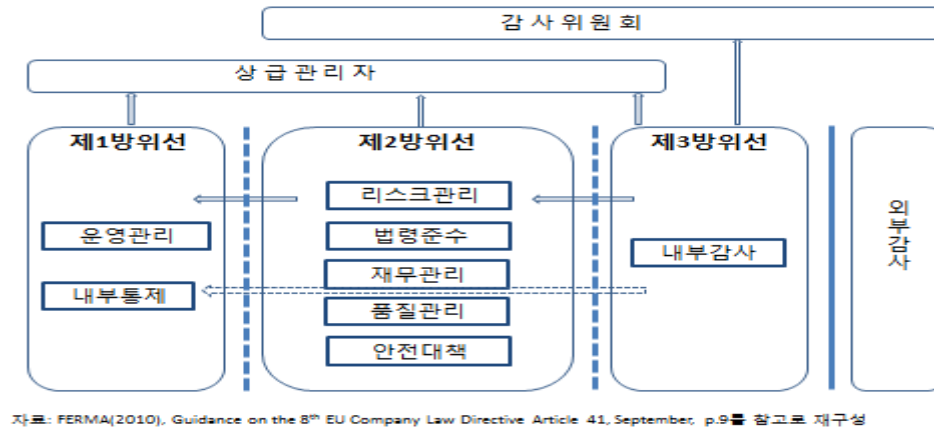
자산의 보전	자산관리	불충분한 자산관리, 고정자산의 비효과적 활용, 무형고정자산의 부적절한 관리, 부적절한 불용결정, 내진기준부족, 현금분식
	이중계상	이중기재, 이중발주
	부정확한 금액에 의한 계상	발주금액과오, 고정자산의 처분금액과오
	계상누수	고정자산의 처분처리 누락, 고정자산의 등록처리누락

자료: 地方公共団体における内部統制のあり方に關する研究會, “内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革 信頼される地方公共団体を指して”, 2009年3月, p.25-27을 참고로 재구성.

井上(2013)는 내부감사와 내부통제는 상호 밀접한 관계를 가지고 있다고 하면서 내부감사를 내부통제의 일부로 보는 견해와 다른 개념으로 보는 견해를 소개한다.¹³⁾ 그에 의하면 내부통제는 업무의 유효성 및 효율성, 재무보고의 신뢰성, 자산의 보전, 법령 등의 준수와 관련되고, 반면 내부감사는 자치단체장이 운영해 온 회계, 업무, 경영에 대한 감사이다. 그렇다면 리스크접근과 관련해서는 내부감사와 내부통제의 관계를 어떻게 이해해야 할 것인가? 이와 관련하여 유럽내부감사인협회연합(European Confederation of Institutes of Internal Auditing: ECIIA) 및 유럽연합 리스크매니지먼트 협회연합(Federation of European Risk Management Associations: FERMA)은 유럽회사법 지침의 가이드런스(Guidance)로서 “세 가지 경계의 방위선모델”을 제시하고 있다. 특히, 영국척허회계사협회(Association of Chartered Certified Accounts: ACCA)와 영국금융서비스위원회(FSA)는 이를 내부통제의 개념정립을 위한 프레임워크로서 권장하고 있다. 동 모델에서의 내부통제는 광의의 개념으로서 세 가지 경계의 방위선으로 구성되어 있고(FERMA, 2012), 제1방위선은 평가, 통제, 리스크 완화에 대한 설명책임성을 가지는 것으로 일상적 업무운영의 관리 수준에서 행해지고 있는 협의의 내부통제이며, 제2방위선은 조직 내에서의 적절한 리스크관련 정보의 보고, 리스크매니지먼트 실행의 효과적 모니터링, 법령준수(compliance) 등의 감독으로서 행해지는 활동을 말하며, 제3방위선은 리스크접근의 방법을 통해 조직의 감사기구 및 최고책임자에게 보증을 제공하는 내부감사기능이다.

한편, 조직에서의 내부통제의 구성요소를 세 개의 요소로서 이해하면 협의의 내부통제와 내부감사는 다른 개념으로 이해할 수 있다. 제1방위선인 내부통제에서 조직의 부정이나 비리 등의 리스크를 억제하고, 내부감사는 조직의 거버넌스의 최종적 방위선으로서 기능하는 것으로, 기업의 내부통제와 비교의 관점에서 설명을 시도한 丸山(2013)에 의하면 이는 기업 경영에서의 ‘집행’, ‘감독’, ‘감사’의 기능에 해당한다는 관점을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

13) 鳥羽(2007), 石原(2010a; 2010b), 井上(2013).



〈그림1〉 세 가지 경계의 방위선 모델

Ⅲ. 영국의 사례

1. 영국지방자치단체의 감사제도

영국의 지방자치단체에서의 감사는 외부전문기관에 의한 외부감사와 지방자치단체직원들에 의한 내부감사로 구분된다. 외부감사는 모든 지자체에게 의무적으로 실시하는 제도로써 재정상의 부정행위의 방지, 적절한 회계처리의 확보, 위법인 지출의 지적 등을 주요 역할로 하고 있고, 특히 지자체의 업무전반을 금전적 효율성(Value for Money)의 관점에서 체크하는 것에 중점을 두고 있다(CIPFA, 2010). 1983년 이후 “1982년 지방재정법(Local Government Finance Act 1982)”에 입각하여 설치된 “감사위원회(Audit Commission)”가 오랜 기간 잉글랜드의 지방자치단체(교구 및 경찰, 소방기관 포함)의 외부감사에 관해서 책임을 가지고 있었지만, 2014년 “지역의 감사 및 설명책임성법(Local Audit and Accountability Act 2014)”의 제정에 의해 감사위원회는 2015년 3월에 폐지되고, 새로운 외부감사의 구조가 2015년 4월에 도입되었다.¹⁴⁾ 내부감사는 각 지방자치단체의 재정과(국)에 소속하는 직원에 의해서 실시되어 왔지만 최근에는 민간부문의 회계사와 회계사무소를 활용하는 지자체가 많아지고 있다. 내부감사의 역할도 정기적인 수지상황의 체크, 재정상의 비리행위를 방지하기 위한 회계사의 검사, 예산과 실제지출상황의 비교에서부터 내부통제

14) 2010년 5월에 발족한 연립정권은 동위원회의 폐지 방침을 결정하고, 이에 입각하여 2014년 1월 “지역의 감사 및 설명책임성법(Local Audit and Accountability Act 2014)”을 제정하여 당시까지의 감사위원회제도를 대신하는 새로운 제도를 도입했다. 이에 따라 지역의 공공기관은 2017년/18년부터 개별 공공기관이 스스로 정한 민간회계사무소에 외부감사를 위탁하는 것으로 되었다.

(거버넌스)의 방법에 이르기까지 포괄적인 것으로 되어있다. 감사에 종사하는 인재육성과 내부감사기준의 표준화를 담당하는 기관으로서 국가의 공인(직허)을 받은 공공회계재무협회(Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA)가 존재하고 있고 2013년 4월부터는 국가의 각 부처와 공공법인을 포함한 공공부문의 통일적인 감사기준으로서 국제적인 감사기준도 감안한 PSIAS(Public Sector Internal Audit Standards)가 정해지고 이것에 입각한 운영이 실시되고 있다.

2. 영국지방자치단체의 내부감사의 프레임워크

1) 내부감사프레임워크의 일반적 이해

지자체의 내부감사는 법정 의무감사로서 1972년 지방자치법(Local Government Act 1972)에 근거하고 있다. 동법 제151절에서 지방자치단체는 간부직원 중 한 사람을 재무관리책임자¹⁵⁾로서 배속해야 하는 취지가 규정되어 있고, 재무관리책임자는 재무관리상의 설명책임을 완수해야 한다(Capaldi, 2008). 이를 위해서는 독립한 제3자에 의한 회계기록, 내부통제시스템의 검증 등이 불가결하고 내부검사가 그 역할을 담당하고 있다(IASAB, 2012).

1972년 지방자치법에 따라서 감사가 필요시 되는 회계를 가지는 단체의 재무관리책임자는 동 단체 및 그 직원에 관한 회계와 관련해서 최신의 내부감사를 계속적으로 운용해야 하며, 재무관리책임자 혹은 공식 대리자는 감사목적을 달성하기 위하여 필요하다고 생각되는 동 단체의 회계에 관한 서류를 상시 점검할 수 있는 권리를 가지고 동 단체의 모든 직원으로부터 감사목적의 달성에 필요하다고 생각되는 정보와 설명을 요구하는 권한도 가지고 있다(Capaldi, 2008).

그 후 회계감사규칙은 개정을 거듭하고 내부감사의 대상이 확대되어 회계는 물론 통제시스템까지 포함하게 되었다. 또 내부감사시스템의 계속적인 운용을 재무관리책임자에 한정하는 것이 아니라 지방자치단체 그 자체에 의무화하는 것에 의해서 내부감사부문의 독립성을 향상시키는 등, 내부감사의 강화가 도모되었다(IASAB, 2012).

현재 2011년 회계감사규칙(Accounts and Audit Regulations 2011)에 의거하여 내부감사가 규정되어 있고, 이에 근거하여 지방자치단체는 적어도 1년에 1회, 내부통제시스템의 유효성을 평가하고 적절한 관행에 준거한 AGS(Annual Governance Statement: 연차거버넌스보고서)를 작성해야 한다. 또한 연1회 내부감사시스템의 효과성을 평가하고, 적절한 내부감사관행에 준거한 적절하고 유효한 내부감사시스템을 계속적으로 운용해야 하는 것이 의

15) 1988년 지방재정법 제113절 (Section 113 of the Local Government Financial Act 1988)에 의해서, 재무관리책임자는 CIPFA의 CPFA(Chartered Public Finance Accountant: 직허공공재무회계사) 등, 회계전문직으로서의 자격을 보유하지 않으면 안 된다는 취지가 규정되어 있다.

무화되어있다.¹⁶⁾

또한 지방자치단체에서 CPFA(Chartered Public Finance Accountant)등 감사의 전문자격, 실무경험을 가지는 내부감사책임자(Head of Internal Audit: HIA)가 내부감사부문을 주도하여 내부감사를 실시하고 있다.¹⁷⁾ 내부감사부문은 사무총장(Chief Executive)의 관할에 속하는 경우가 많고 피감사부문으로부터 독립성이 확보되어있다.

내부감사책임자는 내부감사업무와 조직전체로서의 목표, 우선과제의 관련성을 기재한 3년 기간의 중기적인 감사전략을 마련해야 한다. 감사전략은 내부감사의 목표 및 성과, 리스크의 설정 및 대처방법, 감사전략실현에 필요한 조직의 자원 및 기능 등을 포함해야 하며 감사위원회로부터 승인을 받아야 한다(IASAB, 2012).

감사전략의 실현을 위해서는 내부감사책임자는 보증업무, 그 밖의 업무를 구분해서, 1년 동안의 감사계획을 입안해야 한다. 입안시에 개별부처(국)는 리스크통제 매트릭스로 불리는 일람표를 작성하고 발생빈도, 영향도에 따라서 리스크가 높은 분야를 평가한다. 그 결과 해당 감사로의 감사자원을 중점적으로 배분하는 방침에 의해서 감사의 범위가 정해지고 감사 증거를 수집하고 내부통제의 평가, 재무감사, 3E감사, 법령준수감사, IT감사 등을 실시한다(FERMA, 2010).

개개의 감사업무를 종료한 후 내부감사책임자는 감사의 범위, 목적, 피감부문의 경영관리자와의 협의에 의해서 합의된 경영상의 조치, 권고 등을 기재한 감사보고서를 피감부문으로 제출해야 한다. 또, 내부감사책임자는 감사대상분야에서 리스크, 내부통제에 관해서 의견을 표명하고 통제환경에 관한 연차보고서를 통해 의견을 개진한다. 감사의 보고는 다음과 같은 형태로 구성된다(표2참조).

〈표2〉 감사보고의 개요

보고받는 대상	보고하는 사람	보고 시기	주요 내용
피감부문의 경영관리자	내부감사책임자	개개의 감사업무종료 후	감사의 범위, 목적 협의에 의해서 합의된 경영상의 조치 및 권고 리스크 및 내부통제에 관해서 의견
경영관리자 (사무총장 등)	내부감사책임자	해당연도말 (중간보고실시도 있음)	(연차내부감사보고서) 통제환경에 관한 연차의견 등
		분기별	(분기보고서) 감사계획의 진척상황 등

16) Anna Capaldi ed., Councilor's Guide to Local Government Finance: 2008 Fully Revised Edition, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 2008, p. 365.

17) 내부감사책임자는 내부감사부문의 장을 나타내는 일반적인 명칭이고 지방자치단체마다 그 직무명은 다르다. 또한 IPPF 및 PSIAS에서는 CAE(Chief Audit Executive)이라는 명칭이 사용되고 있지만 HIA(Head of Internal Audit)와 마찬가지로 내부감사부문의 장을 의미한다.

각 지자체의 감사위원회	사무총장	해당연도종료 후	(연차내부감사보고서) 통제환경에 관한 연차의견 등
		분기별	(분기보고서) 감사계획의 진척상황 등

자료: 井上(2013), p.82에서 번역하여 재정리.

감사실시에 대한 결과는 연차내부감사보고서에 정리되고, 사무총장 등의 경영관리자 및 각 지방자치단체에 설치된 감사위원회(Audit Committee)에 보고된다. 감사위원회는 지자체에서의 재무보고프로세스의 감시 및 연차거버넌스보고서(AGS)의 검토 등의 책무를 가지고 있다. AGS의 검토에 의해서 감사위원회는 지자체의 리스크 매니지먼트의 프레임워크 및 통제환경의 타당성에 관해서 독립된 보증을 제공하고 내부감사부문의 효과성, 품질평가를 실시하는 것으로(FERMA, 2012), 적절한 내부감사의 관행에 준거한 효과적이며 효율적인 내부감사의 지속적인 운용을 확인한다.

2) 영국지방공공단체에서의 내부감사: PSIAS의 프레임워크

2011년 5월, CIPFA와 CIIA는 공동으로 ‘적절하고 관련있는 내부감사기준책정자(Relevant Internal Audit Standards Setters: RIASS)’¹⁸⁾에 근거해서 IASAB를 설립하고, PSIAS((Public Sector Internal Audit Standards)를 설정했다.

CIPFA는 2000년부터 “영국지방자치단체에서의 내부감사의 실무규범”을 책정하는 등의 업무를 실시해 왔고, 특히 지자체의 내부감사에 전문성을 가지고 있다. CIPFA는 정책 및 기술국을 중심으로 CPFA자격의 부여, 각지자체의 내부감사인에 대한 연수의 실시, 혁신우수상¹⁹⁾의 운영 등, 지자체의 내부감사의 추진을 적극적으로 실시해 왔다. CIPFA는 내부감사를 조직목적을 달성할 때에 그 유효성을 평가하는 것에 의해서 통제환경에 관한 독립한 입장에서부터의 객관적인 의견을 조직에게 표명한다는 보증기능으로 정의하고, 경영자원이 적절하고 동시에 경제적, 효율적, 효과적인 활용에 기여하는 것으로서 통제환경의 타당성에 관해서 객관적인 조사, 평가 및 보고하는 것으로 하고 있다.²⁰⁾ 구체적으로는 11개의 내부감

18) 영국재무성, 스코틀랜드정부, 북아일랜드재정인사부, 웨일즈정부, 영국후생복지부, CIPFA 등이 포함되어 있다. IASAB, Public Sector Internal Audit Standards, July 2012, p. 3.

19) <http://www.cipfa.org/About-CIPFA/Awards>에 의하면 공공서비스부문의 감사에서의 Cliff Nicholson 혁신우수상(The Cliff Nicholson Award for Innovation and Excellence in Public Service Audit)을 지칭한다. 1991년에 CIPFA의 이사장이었던 클리프 니콜슨이 만든 상으로 지방자치단체 등의 감사업무에서 뛰어난 실적을 올린 자에게 수여하고 있다. 명확성, 창조성, 감사의 내용, 영향력 등을 기준으로 정한 다음, CIPFA감사 소위원회의 심사위원이 자선, 타천에 의한 응모안건을 두 차례로 나누어서 심사하여 수상자를 결정한다.

20) Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, Code of Practice for Internal Audit in Local Government in the United Kingdom 2006, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy,

사기준을 설정하여 내부감사의 실무규범의 기준으로 활용하고 있다.²¹⁾ 기준1에서는 내부감사의 목적, 권한 및 책임에 대한 공식적인 정립, 기준2에서는 내부감사인인 조직에서의 독립성의 필요, 기준3에서는 내부감사인인 네 가지 원칙을 통한 윤리성 확보, 기준4에서는 리스크 매니지먼트의 프레임워크 및 통제환경에 관해서 독립된 입장에서의 보증, 재무성과 및 비재무성과의 감시, 재무보고의 과정 감독 등의 감사위원회의 목적, 기준5에서는 내부감사인과 매니지먼트와의 유효적인 관계유지 및 감사업무를 통해 획득한 정보에 관한 기밀 유지를 요구하는 내부감사부문의 장의 관계성, 기준6에서는 적절한 인력배치와 전문성 유지, 기준7에서는 감사계획의 작성, 기준8에서는 감사절차와 관한 계획서 작성, 기준9에서는 능력과 근면함의 지속적 유지에 의한 감사내용의 합리적 보증, 기준10에서는 객관적 의견제시와 소통, 기준11에서는 감사매뉴얼에서의 내부감사정책과 절차에 대한 기술을 구체적으로 명시하고 있다.

CIPFA와 CIIA는 공동으로 IASAB를 설립하여, 공공부문의 각 분야에 폭 넓게 적용할 수 있는 PSIAS를 책정하는 것이고 베스트 관행(best practice)을 내부감사기준에 반영하여, 내부감사의 강화가 공공부문전체로 확산되는 것을 목적으로 했다.²²⁾

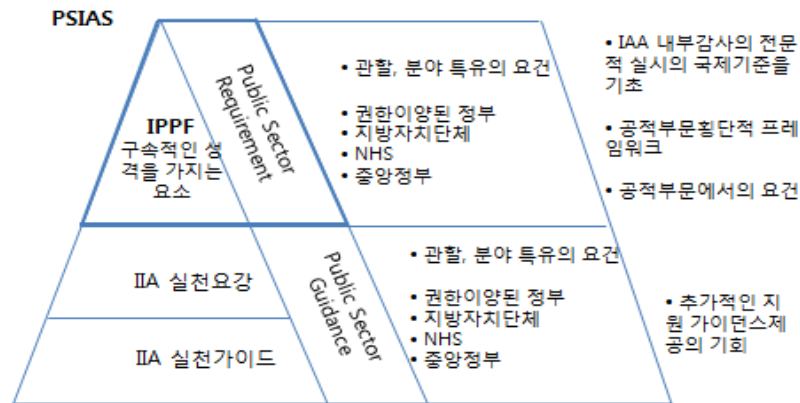
CIIA의 IPPF중 구속적인 성격을 가지는 요소(Mandatory Elements)는 내부감사의 정의(Definition of Internal Auditing), 윤리요강(Code of Ethics), 내부감사의 전문적 실시를 위한 국제기준(International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing)으로 구성되어 있다. 또한 PSIAS는 영국의 공공부문에서의 내부감사실무의 내용정의, 영국의 공공부문에서의 내부감사의 실시를 위한 기본원칙설정, 조직 내의 프로세스운동을 개선하고, 조직에 가치를 부여하는 내부감사업무실시를 위한 프레임워크설정, 내부감사실시의 평가에 관한 기초를 설정하고 개선을 위한 계획추진의 4가지의 목적을 가지고 있다(IASAB, 2012).

PSIAS는 베스트관행의 반영을 목적으로 모든 공공부문을 대상으로 하는 내부감사기준이고 기본적으로 IPPF의 규정을 채용하고 있다. IPPF는 적절한 리스크의 평가를 명확히 규정하는 것으로, 리스크 접근에 의한 내부감사실무는 기준 2010 “계획의 책정(Planning)”, 기준 2030 “자원관리(Resource Management)”, 기준 2050 “조정(Coordination)”에서 구체적으로 책정되어 있다(IASAB, 2012).

2006, p.2

21) 11개의 내부감사기준은 다음과 같다: 기준1: 내부감사의 범위, 기준2: 독립성, 기준3: 내부감사인을 위한 윤리, 기준4: 감사위원회, 기준5: 관계, 기준6: 인력배치, 연수 및 계속적 전문성 개발, 기준7: 감사전략 및 감사계획, 기준8: 감사업무의 실시, 기준9: 직업적 전문가로서의 정당한 주의, 기준10: 보고, 기준11: 업적, 품질 및 유효성

22) Department of Communities and Local Government, Guidance on the Accounts and Audit Regulations 2003, August 2006, p. 2.



자료: IASAB, UK Public Sector Internal Audit Standard-Invitation to Comment, July 2012, p.2.

〈그림1〉 PSIAS의 프레임워크

IASAB의 설립으로 각 공공부문에서 내부감사기준의 차이점에 효과적인 대응이 가능하게 되었지만 지자체 등 새롭게 가이드선이 책정되는 부문도 있다. 지자체용 가이드선(Local Government Application Note)에는 CIPFA의 2006년 실무규범이 많이 인용되고 지자체의 내부감사인에게 PSIAS에 대한 이해의 축진을 도모하고 있다. PSIAS에서 중요한 가이드선의 요소로서 해설지침이 붙어 있지만 각 지자체에 설치된 감사위원회(Board)²³⁾가 담당해야 할 기능에 대해서 지자체용 가이드선에 다양한 설명이 실려 있다. 다른 부문과는 달리, 지자체에 있어서는 감사위원회의 역할을 담당하는 기관이 다수 존재하기 때문에 반드시 감사위원회가 해야 하는 것은 아니고 지자체마다 최적이라고 생각할 수 있는 기관을 결정할 수 있다는 취지가 규정되어있다.²⁴⁾

PSIAS는 2012년 7월에 공개초안이 발표되고 동년 9월에 공개초안에 대한 퍼블릭 코멘트가 종료되었다. 이에 따라 동년 12월에는 최종판이 발표되고 2013년 4월 1일부터 영국지자체, NHS, 중앙정부 등에서 PSIAS의 운용이 강제되었다.

3. 시사점

우리나라의 지방자치단체에서는 “자체감사 통합감사메뉴얼”을 통해 감사에서의 가이드라

23) 조직체의 활동 및 경영을 제시하고 감독할 책임이 있는 최상위의 통치기관이다. 전형적으로 등기이사회, 경영이사회, 임원회라는 독립된 임원그룹이다. 만약 이와 같은 그룹이 존재하지 않을 경우, 조직의 장이 이 역할을 담당한다. 통치기관이 그 권한을 이양한 감사위원회가 담당할 가능성도 있다.

24) CIPFA, Local Government Application Note - for the UK Public Sector Internal Audit Standards, August 2012, p. 4.

인을 제공하고 있지만 영국의 지자체에서와 같은 전국적으로 통일된 감사기준이 존재하지 않는다. 감사원에 의한 감사기준 및 준칙을 기반으로 각 지방자치단체에서는 자체감사를 실시하고 있지만 감사 실무에서의 매뉴얼적 요소를 포함하는 것에서 감사기준으로서 충분하다고는 생각하기 어렵다.

나아가 이들 감사기준에 상당하는 것은 절차준거형으로의 접근도 아니며, 리스크 접근에 입각한 것은 더더욱 아니다. 지자체의 감사에서 매뉴얼적으로 실시해야 할 감사절차가 명확하게 열거되어 있지도 않고, 이로 인해 절차의 집행이 주목적으로 되어있는 절차준거성에 입각한 접근방법도 충분하지 않으며, 더욱이 감사대상에 내재되어 있는 리스크를 감안하지 않은 결과 비효율적인 감사가 운영되어 왔다. 가령, 지자체에서 내부통제가 정비, 운용되어 있다하더라도 감사인이 내부통제를 유효하게 평가하지 않고 잘못된 샘플링에 의해서 감사 업무를 실시하고 있다고 하면 감사의 실패로 연결될 가능성이 높아질 수 있다. 감사관 및 그 사무직원은 감사의 비용 대비 효과를 상정하고, 한정된 감사자원(인원, 시간, 비용 등)을 유효하게 활용하기 위해서도 리스크가 낮은 감사영역과 대상에 대해서 비효율적으로 감사 자원을 투입하는 인력낭비를 차단해야 한다. 따라서 지자체에서의 내부감사에 리스크 접근 감사의 인식은 물론 리스크접근의 방법에 입각한 지자체의 내부감사기준을 설정할 필요가 있다. 영국의 지자체는 일찍부터 이러한 관점에서 국가의 공인(칙허)을 받은 공공회계재무 협회(Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA)가 감사종사자의 인 재육성과 내부감사기준의 표준화의 설정하고 있고, 또한 국가의 각 부처와 공공법인을 포함한 공공부문의 통일적인 감사기준 및 국제적인 감사기준도 감안한 PSIAS(Public Sector Internal Audit Standards)를 설정하여 이것에 입각한 운영을 실시해 오고 있다는 것에서, 우리나라 지자체경영에서의 자체감사의 선진성의 확보에 의한 리스크 저감을 위해 영국 지자체에서의 감사제도는 일고의 가치가 있다고 생각된다.

IV. 결론

본 논문은 우리나라 지자체의 자체감사에서는 감사의 리스크를 낮추기 위한 감사의 인식과 그에 따른 내부감사기준의 존재가 충분하지 않다는 점에서, 지자체의 내부감사에서 리스크를 감안한 내부감사기준이 정비되어 있는 영국지자체의 내부감사제도의 분석을 통해 그 시사점을 발견하고자 했다. 먼저, 리스크접근에 근거한 내부감사의 필요성을 설명하고, 리스크접근의 감사에서는 감사의 시작 단계에서부터의 리스크의 목표치설정, 리스크의 평가, 목표치와의 괴리 확인, 발견리스크의 탐지를 위한 감사절차의 변경, 입수한 감사증거의 강도 고려를 기본으로 하는 것이 중요하다고 지적했다. 또한 세 가지 경계의 방위선모델을 통해

감사인식의 제고 및 리스크접근 감사방법의 개념정립을 위한 프레임워크의 설정이 중요하다는 점을 강조했다.

이러한 인식을 바탕으로 본 논문은 사례연구로서 일찍부터 리스크접근에 근거한 지자체의 감사제도를 확립하여 운영하고 있는 영국지방자치단체의 내부감사제도를 고찰했다. 국가의 공인(칙허)을 받은 공공회계재무협회(Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA)가 감사종사자의 인재육성과 내부감사기준의 표준화의 설정하고 있고, 또한 국가의 각 부처와 공공법인을 포함한 공공부문의 통일적인 감사기준 및 국제적인 감사기준도 감안한 PSIAS(Public Sector Internal Audit Standards)를 설정하고 이것에 입각한 내부감사의 충실한 운영으로 감사의 리스크를 낮추어왔다는 점을 명확히 했다. 동시에 우리나라 지자체의 자체감사에서의 비효율적인 감사자원투입을 회피하고 감사의 실패를 줄이기 위해서는 리스크 접근의 방법에 입각한 통일적인 내부감사기준을 책정할 필요가 있다는 점을 강조했다.

참고문헌

- 감사원. (2012). “자체감사 통합감사메뉴얼”. 감사원 공공감사운영단.
- 박희정. (2010). “감사원과 내부감사기구 간의 관계에 관한 연구”, 국정관리연구, 제5권 제1호(통권8호), 2010.6.
- 심재승. (2014). “영국지방자치단체의 내부통제시스템의 고찰-내부감사제도를 중심으로- 한국부패학회보, 제19권 제4호.
- 이영균 외. (2010). “자체감사 패러다임전환을 통한 신뢰받는 노동행정구현, 자체감사제도개선방안 연구”, 노동연구용역 최종보고서.
- 한국행정학회. (2015). “지방자치단체 감사체계 개선방안”, 전국시도지사협회 연구용역보고서. 2015.12.
- 허명순, 차경엽. (2010). “자체감사기구의 독립성, 전문성 확보방안”, 감사연구원.
- 허명순. (2013). “감사원과 자체감사기구 간 역할분담에 관한 연구”, 감사연구원.
- 石原俊彦. (2010a). “地方自治体の監査と内部統制: ガバナンスとマネジメントに関連する諸問題の整理”, ビジネス&アカウンティングレビュー, 第6号 1-19頁.
- 石原俊彦. (2010b). “地方自治法の改正や監査制度の抜本改革”, 地方財務, No. 673, p. 2-9.
- 關下弘樹・石原俊彦. (2013). “英國地方自治体における財務管理と最高管理責任者の役割: 英國勅許公共財務會計協會の意見書を中心に”, pp. 88-100.
- 川嶋徹也 (2012). “地方自治体におけるVFM 監査の課題と方向性: パブリック・アカウンタビリティから見た公監査のあり方”, 經營戰略研究, 第6号 115-132頁、關西學院大學經營戰略研究會.
- 丸山恭司 (2013). わが國地方公共団体における監査委員監査の制度的考察: リスクアプローチ監査への展開に向けた提言, 關西學院大學.
- 地方公共団体における内部統制のあり方に關する研究會, (2009). “内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革-信頼される地方公共団体を目指して”, 2009年3月.
- 自治体國際化協會. (2015), 英國の地方自治(概要版), 2014年 改訂版.
- 鳥羽至英. (2007). 内部統制の理論と制度, 執行, 監督, 監査の視点から, 國元書房.
- 井上直樹. (2013). “英國の公的部門における内部監査基準の考察: 公共經營とリスク・アプローチの視点から”, 産研論集(關西學院大學), 第40号 77-86頁.
- Auditing Practices Committee, (1990). Guidance for Internal Auditors, 1990.
- Capaldi, Anna (2008). Councilor's Guide to Local Government Finance: 2008 Fully Revised Edition, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 2008.
- Capaldi, A. (2010). “A Comprehensive Guide to Local Government Finance 2010 Edition”, CIPFA, 2010.
- CIPFA, (1979). Statements on Internal Audit Practice - Public Sector, July 1979.
- CIPFA, (1987). Internal Audit Management, April 1987
- CIPFA, (2000). Code of Practice for Internal Audit in Local Government in the United Kingdom, 2000.
- CIPFA. (2006). Code of Practice for Internal Audit in Local Government in the United Kingdom 2006.

- CIPFA. (2010). Statement on the Role of the Head of Internal Audit in Public Service Organisations, December 2010.
- CIPFA. (2012). Local Government Application Note - for the UK Public Sector Internal Audit Standards, August 2012.
- DCLG. (2006). Guidance on the Accounts and Audit Regulations 2003, August 2006.
- DCLG. (2012). Local Government Financial Statistics England, 2012. No22. FERMA
- FERMA, (2010). Guidance on the 8th EU Company Law Directive Article 41, September.
- Institute of Internal Auditors (2006). the Role of Auditing in Public Sector Governance, Institute of Internal Auditors, November 2006.
- IASAB. (2012). UK Public Sector Internal Audit Standard - Invitation to comment, July 2012.
- Local Government Act 2011. (2011).
- Sandford, Mark. (2012). Directly Elected Mayors, London, House of Commons Library, Parliament and Constitution Centre.

<https://www.gov.uk/government/organisations/audit-commission>

<http://www.legislation.gov.uk>

<http://www.cipfa.org/About-CIPFA/Awards>

투고일자 : 2016. 06. 15

수정일자 : 2016. 06. 29

게재일자 : 2016. 06. 30

<국문초록>

리스크접근방식에 근거한 공공부문의 감사제도의 운영

- 영국지방자치단체의 내부감사제도를 중심으로 -

심 재 승

본 논문은 지방분권의 진전에 따른 지방자치단체의 효율적 운영에 대한 요구가 높아지고 있지만 여전히 불법적 예산집행, 공무원의 비리 등 불미스런 일들이 지속적으로 반복되고 있는 것에서 우리나라 지자체의 내부감사에서 감사의 리스크를 낮추기 위한 감사의 인식과 그에 따른 내부감사기준이 존재하고 그 기능이 작동하는가에서 출발한다. 본 논문은 현행감사제도는 다양한 비리발생에 대한 효과적인 대처가 미흡하다는 판단에서, 지자체의 내부감사에서 리스크를 감안한 내부감사기준을 마련하여 다양한 리스크에 대응하고 있는 영국지자체에서의 내부감사제도의 분석을 통해 시사점을 발견하는 것에 중점을 둔다.

주제어: 리스크접근감사, 내부감사제도, 영국감사제도

