

# 영국지방자치단체의 내부통제시스템의 고찰\* \*\*

-내부감사제도를 중심으로-

A study on Internal Control System in British Local Governments

-Focusing on Internal Audit System-

심재승(Shim, Jaeseung)\*\*\*

## ABSTRACT

This article examines the internal audit system of the British local governments. For this, the relationships between governance, management and internal control which consist of basic structure in the operation of local government are explored. By defining mutual relations between internal control and the audit system, I expand the logic of trust improvement that is caused by functional relations between governance, management and the internal control. In particular, some unique aspects of the British audit system such as the CEO and recruit of special auditors are explored. Knowing this, I attempt to find out some lessons from the analysis of internal control system in the British local governments and suggest the introduction of the British CEO system in improving trust in operation of Korea's local governments.

Key words: Governance, Management, Internal Control, Trust, Audit System

## I. 들어가는 말

우리나라의 지방자치단체는 국민권익위원회, 감사원, 정부합동감사 등 외부기관에 의해 정기적인 감사를 받고 있지만 일부 지방자치단체에서의 부적정한 회계처리에 의한 급여, 소득세 징수액 횡령 및 유용, 공유재산관리부실, 법인카드 불법사용, 각종 출장비 및 국고보조금 등과 관련한 사무비 등의 불법지급, 각종 과태료 등의 누락 및 과오납금 횡령 등 지방자치단체의 비리가 끊임없이 발생하고 있다. 지방자치단체에서의 각종 비리의 발생은 지자체의 거버넌스 및 매니지먼트가 제대로 작동하지 않고 있다는 반증이기도 하다. 이러한 문제는 다양한 원인들이 복잡하게 얽혀있는 결과이기도 하겠지만 분명한 것은 거버넌스 및 매니지먼트의 부재이며 이를 확인하는 내부통제시스템의 오작동이라고 볼 수 있다.

또한 저출산에 의한 인구감소로 인해 세수의 확대에 제동을 걸 수 있는 환경이 마련

\* 이 논문은 2012-2014 학년도에 청주대학교 사회과학연구소가 지원하는 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

\*\* 본고는 2014년 5월 16일 부패학회 춘계학술대회발표를 통해 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

\*\*\* 청주대학교 행정학과 교수

되고 있고, 행정서비스에 대한 지역주민의 요구가 복잡성을 더해감에 따라 지역의 다양한 주체의 힘을 결집해서 행정을 공동으로 운영해야 한다는 거버넌스적 개념도 확대되고 있다. 게다가 2013년 12월의 주민자치특례법의 제정과 그에 따른 일부 지자체에서의 시범운영이 보여주는 것처럼 행정에 대한 직접적인 주민참여가 본격화되고 있다. 이러한 상황변화는 지자체의 거버넌스 및 매니지먼트의 운영적 개혁을 통해 일상의 행정업무에 대한 경제성, 효율성, 효과성 및 준법성을 증진하여 행정에 대한 지역주민의 신뢰 확보가 불가피하게 되고 있음을 말해주고 있다.

이러한 지자체의 환경변화에 따른 지자체운영의 변화를 모색하기 위한 목적으로 우리나라 지방자치단체에서의 내부통제강화를 통한 신뢰향상, 부패해결방안 등에 관한 논문은 다수 존재하고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 영국지방자치단체<sup>2)</sup>에서의 매니지먼트와 거버넌스, 내부통제의 상호관계에서 지방자치단체의 내부감사제도의 분석을 통해 우리나라의 지방자치단체들의 내부통제시스템의 운영에 도움이 되는 시사점의 발견을 시도한 논문은 아직 없는 것 같다. 영국지자체감사제도의 오랜 운영적 역사, 감사시스템의 개혁성, 감사기법의 선진성 및 이를 통한 시사가능성 등을 고려해 볼 때 의외라고 할 수 있다. 이러한 연유에서 본 논문에서는 경영관리적 측면에서 영국지방자치단체의 내부통제시스템을 고찰한다. 이를 위해 지자체운영의 기본적 구조인 매니지먼트, 거버넌스, 내부통제의 관계를 정리하고 내부통제와 감사제도의 관계에 관한 상호연관성을 명확하게 한 다음 매니지먼트, 거버넌스, 내부통제의 3자간의 원활한 기능적 상호관계의 작동이 행정의 신뢰향상을 초래한다는 논거로 담론을 확장한다. 그런 다음 현재 영국지자체에서의 매니지먼트, 거버넌스, 내부통제의 관계를 검토한 후 우리나라에 대한 시사점을 발견하고자 한다.

## II. 매니지먼트, 거버넌스, 내부통제의 관계와 감사제도

### 1. 매니지먼트, 거버넌스, 내부통제의 관계

지자체의 운영에서 의사결정에 대한 주민의견의 반영도 및 주민의 의견이 반영된 의사결정사항이 3E의 관점<sup>3)</sup>에서의 집행은 점점 그 중요성을 더하며 이러한 관점에서 매니지먼트, 거버넌스 및 내부통제 간의 상호관계는 중요한 의미를 가진다. <그림1>은 매니지먼트, 거버넌스, 내부통제의 관계를 설명하고 있다.

1) 박통희(2008), 조병구(2009) 등 참조.

2) 통상 영국은 역사적으로 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드로 구성되는 연합국이지만 본 논문에서는 별다른 언급이 없는 한 영국은 잉글랜드와 웨일즈만을 지칭한다.

3) 공공조직에서의 성과감사는 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)의 관점에서 실시된다.

&lt;그림1&gt; 매니지먼트, 거버넌스, 내부통제의 관계



학문의 영역에 따라서는 매니지먼트를 둘러싼 논의는 다양할 수 있겠지만 행정의 관점에서 보면 鳥羽(2007)는 매니지먼트란 설정된 방침과 계획을 지자체의 사무로서 계획, 집행하고, 그 결과를 체크하고, 그것을 개선의 방향으로 연결하는 일련의 프로세스라고 설명한다. 복리를 증진하여 주민의 삶의 질을 향상하기 위한 지자체의 기본운영목표를 달성한다고 하는 목적에 대해서 지자체가 보유하고 있는 경영자원을 유용하게 활용하기 위해서는 기본운영방침을 바탕으로 적절하게 관련된 사업을 조정하고, 주어진 권한 하에서 절차적으로 집행하고, 그 결과를 평가하고 그것을 바탕으로 필요에 맞는 시정조치를 취할 필요가 있다. 이와 같은 일련의 과정은 행정경영의 효율적 집행과 관련되므로 매니지먼트는 집행과 깊은 관련을 가지고 있다. 동시에 자치단체장은 이러한 매니지먼트를 설계하고 운용하는 책임은 사무를 관리하고 집행하는 책무를 가진다. 鳥羽(2007)는 이러한 사실에 근거하여 매니지먼트의 운용은 행정집행의 책임자인 자치단체장의 시점에서 논의될 수 있다고 설명한다.

반면 石原(2010a)는 거버넌스는 매니지먼트의 운영형태를 결정하는 측면과 행정사무집행에 대한 감시 및 감사하는 측면을 모두 가지고 있다는 점을 강조한다. 이는 지자체 운영에서의 기관의 집행형태, 감시형태 및 감사형태를 결정하는 것을 말하며 동시에 지자체의 기본적인 계획 등의 사항을 의사결정하고, 또 의사결정기관에서 결정한 사항의 집행에 대해서 매니지먼트의 확실한 기능여부에 관해 감시하고 감사하는 것을 의미한다. 石原(2010a)는 또한 지자체의 운영형태를 하드웨어와 소프트웨어의 측면에서 설명한다. 전자는 지자체운영의 기관의 형태에서 지자체의 외형에 관해서 거버넌스적 논의라고 할 수 있고 거버넌스의 특정형태를 전제로 하는 것이다. 후자는 자치단체장 등의 집행에 책임을 가지는 주체가 지자체의 기능에 관련된 운영장치의 구축에 관한 논의로 거버넌스의 소프트한 측면이라고 할 수 있고, 지자체에서의 내부통제에 관한 논의도 주로 여기를 대상으로 진행된다고 할 수 있다. 후자에 관해서는 의사결정기관인 의회에서 지역의 활성화의 가장 기본적인 계획과 방침을 결정하고 결정된 계획과 방침의 구체적인 집행에 대해서 매니지먼트 기능의 작동여부를 감시 및 감사하는 것도 거버넌

스의 주된 측면이다. 감시란 집행이 법령 등 의사결정기관의 결정사항에 따른 실행여부를 체크하는 것이고 의회가 주로 그 책무를 가지고 있다. 또 주민도 집행기관의 장인 단체장을 선거를 통해 선택하는 권리를 가지고 있다. 나아가 주민을 통해 감사를 하는 권리도 가지고 있다. 이는 주민에게도 일정의 감시기능이 있다는 것을 의미하고 있다.

石原(2010a)에 의하면 내부통제는 소프트한 측면에서의 거버넌스수준에서 지자체의 가장 기본적인 사항을 의회의 의사결정에 의해서 검토 및 설정되고, 거버넌스기능이 유효하지 않으면 강력한 내부통제를 구축할 수가 없다. 이는 거버넌스 기능은 내부통제의 강화와 관련되어 있다는 것을 보여준다. 내부통제기능의 유효성을 의회가 감시하고, 감사하는 것에 의해서 거버넌스는 더 강화되는 것이라고 할 수 있다. 한편 내부감사는 모니터링의 일종으로 내부통제의 효율적인 기능을 확인하는 지속적인 평가프로세스를 지칭하는 내부통제의 구성요소 중의 하나이다. 즉 내부통제기능이 유효하게 작동하지 않는 매니지먼트시스템은 내부통제라고 할 수 없는 것이다.

이는 내부통제기능의 유효성을 강조하는 것으로 거버넌스와 매니지먼트 구조가 존재하고 있다고 해서 그것이 제대로 기능하고 있다는 것은 아니라는 것이다. 즉 구조의 존재와 그 기능은 별개의 문제이다. 내부통제는 이러한 거버넌스와 매니지먼트라는 지자체운영 상의 구조에 대해 “통제(control)”라는 측면에서 접근하는 것이고 이것이 가장 잘 기능하도록 하는 것이 목적이다. 이런 의미에서 내부통제가 없는 거버넌스와 매니지먼트는 무의미하다고 할 수 있다.

井上(2013)는 매니지먼트와 내부통제의 관계에서는 내부통제는 매니지먼트에 대해서 규율을 준다고 하는 관점에서 설명한다. 매니지먼트는 의사결정기관인 의회에서 결정된 사항의 집행과 깊은 관계를 가지고 있지만 집행은 단순한 집행여부만을 논하는 것이 아니라 업무의 경제성, 효과성, 효율성과 법령의 준수 등도 요구된다는 점이다. 그에 의하면 이것들에 대해서 합법적인 보증을 부여해 주는 것이 내부통제이다.

이를 정리해 보면 매니지먼트, 거버넌스 그리고 내부통제의 3자간에는 거버넌스수준에서 지자체의 기본방침 등의 의사를 결정하고 매니지먼트의 진행방향이 결정되는 관계에 있다는 것을 알 수 있다. 내부통제는 매니지먼트에 규율을 부여하고 거버넌스가 유효하게 기능하고 있으면 내부통제도 강화되고 매니지먼트에도 유효하게 규율이 작동한다고 하는 관계가 있다는 것이다.

井上(2013)도 또한 내부통제의 목적을 업무의 유효성 및 효율성, 재무보고의 신뢰성, 자산의 보전, 법령 등의 준수라는 4가지 관점에서 설명한다. 그는 내부통제를 지방자치단체가 업무의 유효성 및 효율성 등의 4가지 목적의 실현과 관련하여 이 4가지 목적을 달성할 수 없는 리스크를 합리적인 수준까지 통제하기 위해 설정된 일련의 절차로 간주한다(ibid.). 나아가 조직목표를 달성하기 위하여 내부감사자가 내부통제의 유효성평가를 하고 있지만 내부감사자가 내부감사를 할 때에 준수해야 하는 행동규범을 규정하고 있는 것이 내부통제기준이다. 그렇지만 우리나라의 지자체에서는 내부통제의 4가지 목적의 실현을 달성할 수 없는 리스크를 합리적 수준까지 끌어내리는 리스크 접근의

방법에 입각한 감사기준이 설정되어 있지 않다. 이러한 관점에서의 감사기준이 설정되어 있지 않기 때문에 우리나라 지자체의 감사기관감사(국민권익위원회, 감사원, 안전행정부, 자체감사관)에 있어서는 매뉴얼에 따라서 실시해야 할 감사절차가 열거되고 감사 대상이 안고 있는 리스크의 감안이 부재된 상태에서 절차의 집행이 주목적으로 되어있는 ‘절차준거성접근’이 사용되고 있는 관계로 리스크가 낮은 감사영역과 대상에 대해서 비효율적으로 감사자원을 투입되는 경우가 발생하고 따라서 감사에 대한 효율이 낮아진다고 볼 수 있다.

## 2. 내부통제와 내부감사의 관계

내부통제는 감사와 상호 밀접한 관계를 가지고 있다. 石原(2010b)는 감사를 감사대상의 검증을 목적으로 만들어진 “판단기준”을 적용해서 검증대상의 적부를 검증하는 것에 의해서 해당감사결과를 “이해관계자”에 보고하는 행위로 정의한다. 지자체에서 이 감사기능을 완수하는 주체로서는 감사위원과 외부감사제도에서의 외부감사자가 있다. 감사의 문제는 지자체경영인 매니지먼트의 모습과 경영을 감시하는 거버넌스의 중요한 측면을 구성하고 있다. 예를 들면 지방자치단체의 매니지먼트에는 내부통제의 구축이 불가결하고 감사관과 그 사무국에 의한 자체감사는 내부감사로서 내부통제의 중요한 일부를 구성하고 있다. 내부통제는 지자체에서 조직매니지먼트 전반을 의미하는 개념으로서 정의되고 있다. 石原(2010a)는 내부통제는 업무의 유효성 및 효율성, 재무보고의 신뢰성, 자산의 보전, 법령 등의 준수라는 4개의 목적에 관해서 조직이 안고 있는 리스크를 경감하기 위하여 구축된 절차, 규정 등을 추가하여 설명한다.

행정은 지금까지 무오류주의를 전제로 업무가 집행되어 왔다. 그러나 내부통제의 개념은 사전에 지자체가 직면할 수 있다고 예상되는 부정과 오류를 리스크로서 정의하고 그 리스크를 조직, 사회 혹은 국가차원에서 수락가능 한 합리적인 수준까지 통제하는 리스크 매니지먼트를 하는 것이고, 주민으로부터의 신뢰에 응하는 조직매니지먼트의 실현이 배경에 있다. 중요한 것은 예산제도는 물론, 많은 지자체에 도입되어 있는 행정평가 등, 이제까지 지자체가 실행해 온 행정경영의 방법은 모두 내부통제의 구성요소인 점이다. 즉, 내부통제는 기존의 행정방법을 4가지 목적을 달성할 수 없는 리스크의 예방, 발견, 수정이라는 시점에서 재검토하는 것으로 사후적이라기보다는 ‘사전적’에 중점을 둔 것이라고 할 수 있다(鳥羽, 2007).

우리나라자치단체에서도 최근 지방자치단체에서 조직매니지먼트운영 전반을 의미하는 것이 내부통제라고 볼 수 있다. 특히 안전행정부가 2012년 최초로 청백-e시스템을 구축하여 일부지자체가 시범적으로 운용해 왔다. 안행부는 ‘지방자치단체 자율적 내부통제제도’<sup>4)</sup>를 구축하여 중앙의 사후 적발적 감사의 한계를 보완하고 지방분권 및 지자

4) 안행부의 의하면 자율적 내부통제는 공무원의 업무해이, 오류, 부정과 비리를 자치단체가 스스로 사전 예방하기 위해 업무처리과정을 상시 확인 점검해 행정의 투명과 효율성을 담보하

체 이념에 부합되게 감사패러다임을 전환해 지자체 스스로 비리를 상시적으로 예방할 수 있도록 지원하도록 하여 종래의 감사방법에 ‘사전적’ 예방의 의미를 부가한 것으로 볼 수 있다.

내부통제를 구축하는 책임은 지방자치단체장에게 있다는 점을 상기의 설명에서도 강조해 왔다. 내부감사기능이 구비되어 있지 않은 매니지먼트 시스템은 내부통제라고 할 수 없다. 자치단체장에게는 원래부터 내부통제의 구축책임이 있는 것이고 그것은 동시에 단체장에게는 적절한 내부감사조직을 정비하고 운용할 책임이 있다는 것을 의미한다. 지방자치단체장이 내부통제의 구축과 적절한 운영을 통해 지자체의 법령준수(compliance)와 업무의 3E라는 매니지먼트 상의 여러 문제도 해결하는 것으로 간주한다.

내부감사는 자치단체장을 위한 회계, 업무, 경영의 감사이고 지자체경영목적을 위하여 경영관리의 여러 수단의 기능적 유효성을 추구하고, 경영효과성의 달성에 기여하기 위한 것이라고 정의한다면 감사의 주체기준(누가 감사를 할 것인가) 및 목적기준(누구를 위한 감사)에서 <표1>에서처럼 감사를 분류할 수 있다(井上, 2011: 31). 이들 주체 및 목적에서 판단하면 내부감사결과의 보고처도 자치단체장인 것을 추론할 수 있고 결국 지자체운영의 책임은 자치단체장에게 귀속한다는 것도 알 수 있다.

<표1> 주체기준과 목적기준에 의한 감사의 분류

	경영내부자의 목적달성	경영외부자의 목적달성
경영내부자가 담당	A (예: 내부감사인 감사)	B (예: 감사역감사)
경영외부자가 담당	C (예: 위탁내부감사)	D (예: 회계사감사)

자료: 井上直樹(2011), p. 31.

는 것으로 되어 있다. 여기에 의하면 첫째, 청백-e(통합 상시모니터링)시스템은 지자체에서 사용 중인 5대행정정보시스템(지방재정(e-호조), 지방세, 세외수입, 새울(인허가), 지방인사)의 데이터를 서로 연계해 업무처리과정에서 발생하는 오류 및 비리 징후를 시스템이 자동으로 포착하는 것이다. 이렇게 포착된 정보는 팝업창을 통해 업무담당자, 업무관리자, 감사자에게 동시에 알려져 사전에 비리 및 착오행정을 방지할 수 있게 된다. 이는 2013년 인천광역시(서구 부평구 옹진군)에서 시범운영한 후에 2014년부터 단계적으로 전지자체에 보급되고 있으며 특히 사회복지비 횡령 등을 예방하기 위해 복지부 사회복지통합관리망(행복e음)과 연계해서 추진하고 있다. 둘째, 자기진단(Self-Check)제도는 청백-e시스템으로 확인되지 않는 복지, 건축인허가 등에서 발생한 부적정한 업무 중 담당자나 관리자가 자기진단표에 의해 협업 및 업무처리과정을 스스로 확인점검해서 잘못된 행정을 사전에 바로잡는 제도이다. 이는 대부분의 공직비리가 관리계층의 소홀한 확인으로 발생함에 따라 담당자 및 관리자의 책임성을 확보할 수 있는 장치이다. 옥외광고물 허가, 사회복지 보조금지급, 위법 건축물 단속, 공중위생업소 지도점검, 환경오염물질 배출업소 지도점검 업무 등이 대상이다. 셋째, 공직윤리관리시스템은 공무원 개개인의 공직윤리, 도덕성 확립에 의한 잠재적 비리를 선제적으로 예방하는 것이 중요하다고 보고 공직관 함양 및 윤리의식제고를 위해 개인별 부서별 청렴교육 등 실적을 관리할 수 있는 시스템이다. 개인별, 부서별 가감점 항목 등 공직윤리 관리지표는 안행부에서 표준화해 보급하고 자치단체별로 실정에 맞게 자율적으로 운영한다. 이 제도는 안행부와 자치단체 간의 협업으로 추진하는 것으로 안행부는 제도구축 및 우수사례를 전파하고 자치단체가 제도를 운영하게 된다. 자치단체는 자체평가 및 그 결과에 따라 인센티브를 부여하고 안행부는 자체평가를 토대로 우수공무원 및 자치단체에 대해 포상, 감사 면제 등을 하게 된다.

<표1>에 의하면 ‘A’는 지자체내부자를 감사주체로서 현재 우리나라지자체에서는 감사관(및 감사관 사무직원)에 의한 내부감사로서 실시되고 있다. ‘B’와 ‘C’는 제도상 존재하지 않으며 ‘D’는 국민권익위원회, 감사원, 정부합동감사 등과 같은 외부감사로 볼 수 있다.

또한, 지자체에 정비되어 있는 내부통제로 인해 감사사무국직원과 감사관은 일상의 감사업무에 있어서 일반적으로 전수검사라는 방법이 아니라 표본감사업무를 실시하고 있다. 월출납검사와 재무감사는 일정의 내부통제의 신뢰성을 전제로 해서 실시하는 것으로 감사관을 비롯한 사무직원이 전수검사와 감사를 하지는 않는다. 이론상 내부통제에 일정의 신뢰성이 인정되는 지방자치단체에서는 그 신뢰성이 감사업무에서 감사의 조상대상 수를 낮추는 근거로 되고 있다. 현행감사제도는 잠재적으로 이러한 내부통제의 신뢰성의 존재를 전제로 하고 있다. 따라서 일정의 신뢰성을 구비하는 내부통제, 즉 행정경영(매니지먼트)의 시스템이 구축되어 있다고 하는 점은 감사제도 설계의 전제조건이라고 볼 수 있다. 내부통제 구축의 책임자인 단체장이 적절한 내부통제라는 매니지먼트시스템을 구축하고, 거버넌스적 운영을 하는 것으로 업무와 회계에 관한 지자체행정의 정당성이 담보되는 것이다.

### III. 매니지먼트와 거버넌스관점에서의 영국지방자치단체의 내부통제시스템

#### 1. 영국지방자치단체의 운영구조

영국의 지자체에서는 우리나라처럼 의회와 집행기관이 분리되어 집행기관의 수장이 직접선거에 의해 선출되는 기관대립형(대통령형)과는 상당히 다르고, 의회의 각 위원회가 집행기관으로 되는 기관통합형(의회통치형)으로 운영되어 왔다. 그러나 이러한 위원회중심의 의회제도는 회의에서 많은 시간이 낭비되는 등의 비효율성과 누가 실질적인 결정을 하고 있는지 알기 어렵다는 등의 투명성의 결여라는 측면에서 비판도 많았다(심재승, 2014b).

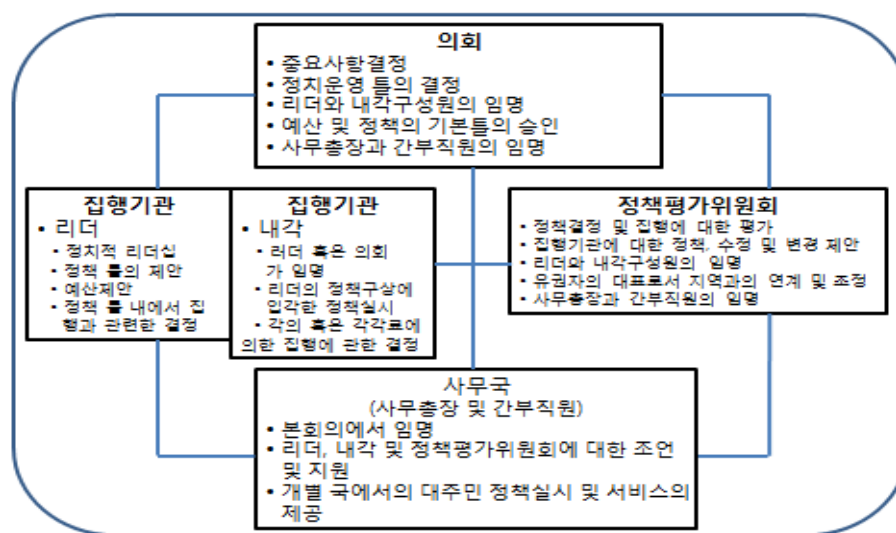
이것에 대해서 블레어정권이 제정한 “2000년 지방자치법(Local Government Act 2000)” 이후 의회와 집행기관의 관계에 관한 개혁이 수차례에 걸쳐 추진되어왔고 현재는 리더-의원내각제도(Leader and Cabinet), 직선자치단체장-의원내각제도(Mayor and Cabinet), 직선자치단체장-카운슬매니저제도(Mayor and Council Manager)의 3가지 유형<sup>5)</sup>으로 구분되고 이 중 한 제도를 선택하여 지자체를 운영할 수 있다(Sandford, 2012; 自治体国際化協会, 2013). 리더-의원내각제도는 과거부터 존재해 왔던 위원회제도의 변형이며 직선자치단체장-의원내각제유형과 직선자치단체장-카운슬매니저제도는 지자체의

5) 다른 제도로 이행할 경우에는 의회의 동의가 필요하다.

구조개혁의 일환으로 새로운 제도를 도입하여 실질적인 지방분권의 의도를 살리고자 한 취지였다. 그러나 대부분의 지자체는 리더와 의원내각제유형을 선택하여 운영했다. 그 이유로서는 직선자치단체장-의원내각제도와 직선자치단체장-카운슬매니저제도에 비해서 많은 의원이 의사결정에 참여할 수 있고 또 리더로서의 주도적 역할자 및 의원의 영향력을 계속 유지할 수 있는 한편 과거의 전형적인 지자체 제도인 위원회제도로부터의 전환이 용이한 점 등 의원의 입장에서 이 제도가 가장 이상적이라는 판단에서 선택되었다고 볼 수 있다(심재승, 2014). 따라서 여기서는 리더-내각제도를 기본으로 하여 본 논문의 취지에 맞게 설명을 하고자 한다.

리더-내각제도는 중앙정부의 내각제도와 동일한 개념에서 나온 생각이다. 집권당의 실력자인 리더를 중심으로 다수의 의원이 내각을 구성하고 의사결정과 집행 및 관리를 하는 구조이다(自治体國際化協會, 2013). 이 제도는 현행 위원회제도 하에서의 정책위원회와 각행정서비스위원회의 기능을 내각에 집중시킨 것이고 임기 4년인 리더의 지휘 하에 내각이 일상적인 정책에 관한 의사결정, 집행기능을 담당한다. 리더는 본회의에서 지명되고<sup>6)</sup> 이는 리더는 내각의 일원이면서 내각의 의장이 된다는 것을 의미한다. 그 밖의 내각 구성원<sup>7)</sup>은 리더가 직접 혹은 의회가 임명하며 그 규모는 “2000년 지방자치법”에서는 단체장(리더)을 포함해서 10명 이내라는 인원수의 상한이 정해져 있다.<sup>8)</sup> 내각구성 시에는 지자체 내의 정당간의 균형을 고려할 필요는 없고 일당단독내각 혹은 복수정당에 의한 연립내각 형태를 본회의에서 결정한다.<sup>9)</sup>

<그림2> Leader와 의원내각제도



6) 의회는 의회 스스로 정하는 조건 하에서 리더를 파면할 수도 있다(2007년 지방자치법(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) 제67조 44c).

7) 리더와 내각구성원은 의원만이 될 수 있다.

8) 2000년 지방자치법 제11조(3), (8), 지침4.63, 2007년 지방자치법 제62조.

9) 2000년 지방자치법 제24조.

한편 내각구성원이 아닌 의원(Back-bencher)은 통상 정책평가위원회(Overview & Scrutiny Committee)의 구성원으로 된다. 이 형태는 영국 내 약430의 지방자치단체 중, 350개 이상에서 운영되고 있고 정부가 제시한 모델 중에서 가장 많이 채택되어 있다(Sandford, 2012; 自治体国際化協會, 2013). 리더와 의원내각제의 선택은 의원, 직원 모두 특정의 자, 즉 리더에게 지나치게 권한이 집중하는 것에 대한 우려가 강하게 나타난 것으로 해석할 수 있다. 사무국은 의회에서 임명된 사무총장(Chief Executive) 하에, 리더, 내각 및 정책평가위원회에 대한 필요한 조언 및 지원과 각 부·국에서의 정책 등을 집행한다.

## 2. 영국지자체의 내부감사의 구조

리더와 내각제에서의 내부통제는 리더-내각-정책평가위원-사무총장-실·과로 연결되며 리더가 최종책임을 지는 시스템으로 운영된다. 시스템의 원활한 작동을 목적으로 영국지방자치단체에서는 내부통제시스템의 구축 및 내부통제보고서의 작성이 2003년 회계감사규칙에서 규정되고, 동 규칙의 두 번째 개정인 2006년 회계감사규칙에서는 내부감사는 내부통제의 일부이고 지방자치단체는 매년 1회, 내부감사시스템의 유효성을 평가해야 하는 취지가 규정되어 있다(関下・石原, 2013). 이 배경에는 1990년대에 민간부문을 포함하여 코포레이트 거버넌스의 논의가 활발히 진행되고 있었고 동시에 정부부문에서는 작은 정부와 민영화가 핵심으로 되어있었다. 민간부문의 3E의 중요성이 공공부문으로 그대로 반영되고 내부통제는 민간부문과 공공부문이 동일한 회계기준들을 가지게 되었다. 이로 인해 영국지방자치단체에서도 3E중시의 내부통제가 제정법 및 규칙에 의해서 의무화되고 내부통제의 기본적 요소의 하나인 모니터링 기능을 담당하는 내부감사도 의무화되어 있다(IASAB, 2012).

두 번의 수정을 통한 2003년 회계감사규칙(잉글랜드)에서는 수정에 관한 세부내용을 가이드언스를 통해 보충설명을 하고 있다. 그 가운데 내부감사에 관련한 적절한 관행은 “지자체에서의 내부통제보고서: 2003년 회계감사규칙에서의 요건의 충족(The Statement on Internal Control in Local Government: Meeting the Requirements of the Accounts and Audit Regulations 2003)”, 영국자치단체평의회(National Association of Local Clerks: NALC) 및 지방자치단체직원협회(Society of Local Council Clerks: SLCC)가 공동으로 발행한 “잉글랜드 및 웨일즈자치단체에서의 거버넌스 및 회계책임: 실무자용 가이드(Governance and Accountability in Local Councils in England and Wales, A Practitioner's Guide 2003)” 등에 정리되어 그 취지가 명시되어 있다(DCLG, 2006:2). 내부감사에 관련한 적절한 관행과 제정법 및 규칙의 관계는 <표2>와 같다.

&lt;표2&gt; 영국지방자치단체에서의 내부감사에 관련하는 제정법 및 규칙

제정법	규칙
·1972년 지방자치법제251절(재무관리책임자의 설치)	
·1982년 지방자치법(연차회계보고서의 공표)	
·1982년 지방자치재정법 제3편 제23절(1) 재무제표에 관한 규칙. 재정법의 조문이 규칙의 내용으로 구체화되는 근거	·1983년 회계감사규칙(초판)
·1989년 지방자치재정법 제4편 제66절(4) 적절한 회계관행	
	·1996년 회계감사규칙(제2판)
·1998년 지방자치단체 감사위원회법 제27조 (회계기록과 회계보고서)	·2003년 회계감사규칙(제3판)
·2003년 지방자치법(제2장: 재무제표, 제21절(1))	·2004년 개정
·2011년 지역주의법	·2006년 개정
	·2011년 개정*

주: \* 2011년의 지역주의법은 2003년 지방자치법의 개혁이후 최대규모의 개혁으로 평가받고 있다.  
Department for Communities and Local Guidance on the Accounts and Audit Regulations  
2003, August 2006.  
Statement: CIPFA, the Statement on Internal Control: Meeting the Requirements of the  
Accounts and the Audit Regulations 2003, 2004.  
Code of Practice: CIPFA, Code of Practice for Internal Audit in Local Government in the  
United Kingdom 2006, 2006.

영국지방자치단체의 내부감사는 각 지방자치단체의 재정과(국)에 소속하는 직원이 실시해 왔지만 최근에는 외부의 회계사와 회계사무소를 활용하는 지자체가 많아지고 있다.<sup>10)</sup> 특히 자치단체는 내부감사팀의 직원을 지자체의 전액 부담으로 공공재무회계협회(CIPFA)에 파견하여 공공재무회계사(CPFA)의 자격을 취득하도록 장려하고 있고<sup>11)</sup> 내부감사팀에는 이 자격증을 가지는 직원이 일정 수 존재한다. 내부감사의 역할은 정기적인 재정수지상황의 감시, 재정상의 부정행위를 방지하기 위한 회계사의 검사, 예산과 실제지출상황의 비교에서 내부통제(거버넌스)의 방법에 이르기까지 포괄적인 것으로 되어있다(関下・石原, 2013; 遠藤, 2011).

영국의 지자체에서는 내부통제의 충실을 기하기 위해 설치되어 있는 제도가 CFO(Chief Financial Officer: 최고재무책임자)로 이는 거버넌스적 목적 달성을 위해 외부감사관에 의한 결산서의 감사가 의무화되어 있다(CIPFA, 2010). 게다가 영국의 1972년지방자치법 제151조에서는 지자체의 CFO는 회계와 재무의 전문적 자격을 가지는 칙허공공재무회계사(CPFA) 혹은 칙허회계사(CA)의 자격을 가지도록 의무화하고 있다(op.cit.). 이는 우리나라에서처럼 일반직으로 채용된 공무원이 순환보직에 의거 자격과

10) 영국 지자체 등의 외부감사는 “감사위원회”의 책임 하에 있었지만 이를 폐지하는 법률이 제정되어(2011년 지방자치법) 민간회계사무소로 이관되었고 외부감사규제업무는 2015년 4월까지 회계감사원으로 이관될 예정이다..

11) 평균기간으로 3년 정도, 월 1회정도의 간격으로 CIPFA의 연수를 수강하고 자기학습과 프로그램 셋으로 CPFA의 자격취득을 목표로 한다.

전문적 지식에 관계없이 재정과장이나 재무국장 등 재무관련부서로 이동하는 것과는 달리 영국에서는 비전문가의 재무관련 인사이동은 금지되어 있다는 것을 의미한다. 또한 CFO의 자격으로는 단순히 공인회계사자격증 소지자이어서도 안 되고 반드시 계속해서 동일 혹은 관련 업무에 종사하고 있어야 한다.

CFO는 우리나라의 상황에서 비추어보면 재정국(부)장, 회계관리자, 입찰관리실(과)장 등의 직무를 겸임하고, 재정에 관한 일체의 법적 준수(compliance)와 업무의 3E의 실현에 책임을 가지고 있는 최고위직 간부라고 할 수 있다. 영국에서 이러한 CFO제도는 영국지자체의 내부통제와 거버넌스를 특징짓는 상징적인 존재이다(關下·石原, 2013).

현재 영국에서는 2012년 3월에 감사에 종사하는 직원의 인재육성과 내부감사기준의 표준화를 담당하는 기관으로서 국가의 공인(칙허)을 받은 CIPFA(Chartered Institute of Public Finance and Accountancy: 공공회계재무협회)와 CIIA(Chartered Institute of Internal Auditor)의 통합으로 설립된 IASAB(Internal Audit Standards Advisory Board: 내부감사기준자문위원회)에 의해서 2013년 4월부터 국가의 각 부처와 공적법인도 포함한 공공부문의 통일적인 감사기준으로서 국제적인 감사기준도 감안한 PSIAS(Public Sector Internal Audit Standards: 공공부문에서의 내부감사기준)가 책정, 시행되고 있다(ibid.). PSIAS는 각 공적부문이 개별로 책정하고 있었던 내부감사기준을 통합해서 베스트 관행(Best Practice)의 반영을 목적으로 한 것이다.

### 3. 영국지자체에서의 CFO와 내부통제

영국지자체의 재무담당간부는 과거에는 재무관(Treasurer)로 불리고 현재는 일반적으로 Financial Director 또는 Director of Finance라고 한다. 그 호칭은 1933년 지방자치법(Local Government Act 1933) 등에서 Treasurer가 설치되고 난 후부터다(Capaldi, 2010:317). 또 재무관의 역할에 관해서는 1906년 당시 법무장관이었던 Winton<sup>12)</sup>의 판례에 의해서 성립되어 있다. 즉 재무관은 단순한 지자체의 사용인이 아니라 지방의 납세자에 대해서 수탁자 책임(CIPGA, 2006:3)이 있다고 한 판결이고 재무책임자의 책임이 명확히 정해진 획기적인 판결이었다.

1972년 지방자치법에서는 재무관리에 책임을 가지는 법정직으로 설치하게 되고 재무관 제도(재무관의 명칭)는 폐지되었다. 그리고 1988년 지방자치법에서는 CFO가 보유해야 할 자격 또는 부정회계에 대한 대응에 관해서 규정이 정해졌다. 1993년 12월, CIPFA는 의견서인 “지자체의 재무관리에서의 최고재무책임자의 역할(The Role of the Chief Financial Officer in Financial Administration in Local Government)”을 발간했다. 이 의견서에서는 당시의 CFO의 역할의 변화에 착목해서 (1) 민간 매니지먼트 스타일의 도입, (2) 지방분권, 권한이양으로의 대응, (3) 강제입찰제도(Compulsory

12) Attorney-General v. De Winton (1906), 2 Ch. 106. 關下·石原(2013)에서 재인용.

Competitive Tendering: CCT)에 대한 대응에 관해서 고찰하고 있다(Capaldi, 2008:311).

2000년 1월 CIPFA는 또 다른 의견서인 “지자체에서의 재무부장의 역할(A Statement on the Role of the Financial Director in Local Government)”을 발표했다. 여기서는 CFO가 소속하는 조직 내에서 전략적인 정책결정역할을 담당하는 것을 장려하고 있다(Capaldi, 2008:353). 또 이 의견서는 2003년 1월에는 개정판이 발행되어 있다(CIPFA, 2003). 개정판에서는 지자체재무를 둘러싼 환경변화를 받아들여 CFO의 조언이 권위를 가지고, 포괄적인 자원배분의 결정권한을 확보하는 것을 목표로 하는 한편 단순한 재무상의 내부통제에 관한 보고서의 작성에서 벗어나 정치적, 조직적, 경영적 변화 시에 발생하는 리스크 전반에 대처할 수 있도록 의도한 것으로 되어 있다.

또 1988년 지방재정법(Local Finance Act 1988) 제 113조에서는 CFO의 요건으로서 다음의 6가지의 직업회계단체의 어느 하나의 회계전문직이어야 한다고 규정되어 있다.

- (1) 칙허공공재무회계협회(CIPFA)
- (2) 잉글랜드/웨일즈 칙허회계사협회(ICAEW)
- (3) 스코틀랜드 칙허회계사협회(ICAS)
- (4) 아일랜드칙허회계사협회(ICAI)
- (5) 칙허관리회계사협회(CIMA)
- (6) 영국칙허공인회계사협회(ACCA)

이 중 CIPFA(2006:2)는 영국에서 지방자치단체 내부감사의 실무규범에 있어서 내부감사를 다음과 같이 정의하고 있다. “내부감사는 조직목적을 달성할 때에 그 유효성을 평가하는 것에 의해서 통제환경에 관한 독립한 입장에서부터의 객관적인 의견을 조직에 대해서 표명한다고 하는 보증기능이다. 내부감사란 경영자원의 적절 동시에 경제적, 효율적, 유효적인 활용에 기여하는 것으로서 통제환경의 타당성에 관해서 객관적인 조사, 평가 및 보고하는 것이다.”

CIPFA는 2010년 2월에 “지자체에서의 CFO의 역할(The Role of the Chief Financial Officer: In the Local Government)”이라는 보고서를 통해 지자체에서 CFO의 역할과 책임에 관해서 명기한 다음, 소기의 목적을 달성하기 위한 자원의 현명한 이용과 업무에서의 재무통제의 유지를 요구하고 있다. 보고서에는 “거버넌스의 필요조건”, “CFO의 중요 책임”, “개인 및 전문적 기준”으로 5대원칙과 3가지요소로 구분하여 상술하고 있다(표3참조).

<표3> 5대원칙 및 거버넌스의 필요조건과 CFO의 책무

원칙/요소	거버넌스의 필요조건	CFO의 주된 책무
제1원칙: 전략 목적을 위한 자원조 달 및 제공	·역할과 책임이 명확한 문서로 명시됨 ·CEO로의 직접보고, 타의 리더십 팀 구성원과 동등한 지위확보 ·다른 조직체계가 적용되는 경우 동일한 영향을 주는 원인 및 이유를 공표	·정확한 분석챗린지를 통해서 지자체의 유효한 리더십으로의 공헌 ·지자체의 유효한 조직운영으로의 공헌 ·유효한 거버넌스의 지원(조직의 거버넌스체제, 리스크관리, 재무보고 프레임워

	<p>·위임, 유보한 권한의 스킴의 결정, 갱신, 감시</p> <p>CFO를 영두에 둔 거버넌스체제의 구축 (의사결정으로의 관여, CEO등으로의 직접적 액세스의 확보)</p> <p>·재무문제에서 타협하지 않기 위하여 CFO등의 경영책임범위를 수정</p> <p>리더십 팀에 필요로 되는 재무스킬을 평가하고 그 스킬개발에 관여할 것</p>	<p>크 및 조직의 의사결정체제)</p> <p>·지자체 계획의 변경의 지휘, 추진할 것</p> <p>·재무발란스와 모니터링 프로세스의 실현을 위하여, 중기재무전략, 매년 예산편승프로세스의 개발을 지휘한다.</p>
제2원칙: 중요한 의사결정에 영향을 주고, 적극적으로 관여할 것	<p>·중기적 사업, 재무계획의 책정</p> <p>·책정된 계획의 정기적 리뷰</p> <p>·재무적 영향을 가지는 문제에 관해서의 전문적 조언</p> <p>·회계방침에 관해서 CIPFA의 가이드스를 따를 것</p> <p>·의사결정의 목적에 적합한 정보가 제공되고 있을 것</p> <p>·재원, VFM의 유효한 스튜어드십을 제공할 것</p> <p>이용가능자원과 지불의무의 적절한 균형을 유지할 것</p> <p>·내부유보와 발란스에 관한 조언의 제공</p> <p>·CIPFA의 지자체자본조달의 건전성 프레임워크, 자금관리규범의 준수</p> <p>·관리회계제도, 기능, 통제의 환경정비를 할 것</p> <p>·관리직, 간부직원으로서의 정확한 정보, 보고서의 확보</p>	<p>재무전략에 대한 책임:</p> <p>·재정프레임워크의 합의</p> <p>·장기재무전략의 유지</p> <p>·지속가능한 장기적인 재정건전성을 보장하는 재무관리정책의 실행</p> <p>·재무목표에 관한 조언, 평가</p> <p>·유효한 자원배분모델의 개발, 유지</p> <p>·자산, 발란스시트관리의 지휘</p> <p>·계획입안과 예산편성의 조정</p> <p>의사결정에 대한 관여:</p> <p>·기회와 리스크를 완전히 고려하고 의사결정이 재무전략과 완전히 일치할 것</p> <p>·의사결정자가 시기적절하게 의사결정하는 것을 가능하게 할 것, 전문적 조언, 객관적 재무분석의 제공</p> <p>·자원을 효율적으로 올바르게 배분한다</p> <p>·자금계획, 예산책정시에 적절한 조언을 할 것</p> <p>·자금계획, 예산책정시에 감시기능이 부여될 것</p> <p>·전문적 지침을 사용한 평가 및 VFM분석한 다음 자본계획이 책정될 것</p> <p>·초기단계에서 재무접근이 법령에 준거하고 있는가를 확인</p> <p>의사결정자를 위한 재무정보:</p> <p>·성과정보·전략목적에 링크하는 재무실적이 보고·감시</p> <p>·적절한 산정과목의 설정</p> <p>타단체를 포함하는 전체상을 파악할 수 있도록 재무보고의 범위의 결정</p>
제3원칙 지자체 전체를 적절한 재무관리로 발전과 서비스제공을 추진한다	<p>·재정문제에 대한 조언, 회계기록의 보관, 재무통제시스템의 유지에 관해서 책임을 가짐</p> <p>·재정의 시스템 프로세스, 지자체의 자원·자산의 통제·보전에 관해서 윤리기준에 적합하고 유효성의 감시에 복종한다.</p> <p>·성문화된 지침을 적용한 내부재무관리, 예산제도, 감시, 감사·모니터링, 보호수단, 책임의 분리, 회계절차, 정보시스템 및 권한의 부여 등이 지자체에 도입된 것(거버넌스의 프레임워크를 구성하는</p>	<p>재무관리의 촉진:</p> <p>·재무관리체제와 전략의 정합성의 평가</p> <p>·지자체전체의 재무리더러시의 향상</p> <p>·의원과 관리직을 위한 재무관리의 수준의 개발지원</p> <p>VFM:</p> <p>·재무정책과 운용상의 제안에 관해서 의사결정자에 제안 또는 지원할 것</p> <p>·중요한 결정의 초기단계에서의 조언</p> <p>·적절한 자산관리·조달전략</p> <p>·장기 상업적 계약의 관리</p>

	<p>이들 컨트롤이 지방의 회계규칙에 입각할 것)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·연차거버넌스 보고서 등에서 리스크관리를 위해 준비를 할 것</li> <li>·재무상태와 성과를 공표하는 연차회계보고의 작성</li> <li>·내부감사기능의 유지 및 지원</li> <li>·감사위원회의 강화 및 유지</li> <li>·자원이용의 최적화, 납세자 및 서비스이용자가 VFM을 얻을 수 있도록 할 것</li> <li>·인적요건 및 평가에 재무권한을 집어넣을 것</li> <li>·관리직에 요구되는 재무스킬의 평가, 또 스킬개발으로의 관여</li> <li>·의원의 재무스킬확보를 위한 트레이닝의 제공</li> </ul>	<p>공금의 적정관리</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·재무관리·리스크관리·자산관리에 내부통제를 적용할 것</li> <li>·서비스평가를 위해 예산, 재무목표, 성과지표를 설정</li> <li>·유효한 내부통제시스템의 구축</li> <li>·내부통제시스템과 통제환경의 내부감사에 유효한 체제의 구축</li> <li>·위임된 재무권한이 존중될 것</li> <li>·중요한 업무상의 리스크를 인식하고 관리할 체제의 정비·촉진</li> <li>·투자사업·완료·검사 후의 감시</li> <li>·재무관리의 규율의 적용</li> </ul> <p>현금흐름, 차입금, 투자의 효과적인 관리(최적 성과의 추구하고 효과적인 리스크관리)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·부정행위와 부패를 막고 알아내는 적절한 수단의 실시</li> <li>·균형잡힌 업무의 계속체제의 정착</li> <li>·파트너십이 명문화된 내부통제에 의해서 보강될 것</li> </ul> <p>보증 및 조사:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·위원회 등의 요구에 응해서 지자체, 관련단체의 성과를 보고할 것</li> <li>·재무, 성과정보의 객관성의 담보를 위해 의원, 주민, 미디어에 제공할 것</li> <li>·의회의 감사위원회 등으로의 적절한 조언, 지원</li> <li>·명확 및 정확한 조언이 간부와 감시하는 측에 제공될 것</li> <li>·예산·결산, 중앙-지방연결결산의 통합데이터의 공표준비</li> <li>·재무제표를 적절한 회계기준, 실무지침에 의해서 작성할 것</li> <li>·연차재무보고의 승인</li> <li>·타회계와 보조금의 요망이 법령/타조직의 필요조건을 충족시키고, 스킴의 조건에 적합하도록 체제를 정비할 것</li> <li>·외부감사인과의 연계의 유지</li> </ul>
제4원칙 자금조달하는 재무부문을 지휘, 명령할 것	<ul style="list-style-type: none"> <li>·CFO의 직책을 완수하기 위한 기능을 갖춘 재무부문의 설치</li> <li>·각 부문의 재무관계 직원에 대한 전문적 설명책임을 완수하는 수단의 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·재무부문이 충분히 기능하도록 지휘명령할 것</li> <li>·재무부문을 위한 자원, 전문지식, 시스템의 결정</li> <li>·재무직원의 채용, 재무기능의 아웃소싱의 실행</li> <li>·재무부문의 성과평가, 이해관계자가 요구하는 서비스수준의 확보</li> <li>·재무부문의 개선</li> <li>·현재 및 장래에서의 재무의 관리능력, 전문지식을 직원, 관리직, 간부가 습득할</li> </ul>

		것 ·적절한 이행프로세스의 확보 ·전문적 기준적용의 최종 중재자일 것
제5원칙	·전문자격의 보유 ·스킬, 경험, 지식, 자원의 보유	

\* VFM: Value for Money

자료: CIPFA, “The Role of the Financial officer: In the Local Government”, 2010, p.4.

関下・石原(2013)의 “英国地方自治体における財務管理と最高管理責任者の役割: 英国勅許公共財務會計協会の意見書を中心に”, p. 94에서 재인용.

<표3>에서 알 수 있는 것처럼 영국지자체에서는 3E를 달성하는 것이 중요한 개념으로 되어있고 재무관리는 그 주된 대상이며 지자체의 CFO는 연차보고서와 재무제표의 공개 등을 통해서 설명책임성을 수행하고 있다. 이러한 CFO제도는 영국지자체의 내부통제와 거버넌스를 특징짓는 상징적인 존재이며 CFO는 5대원칙의 준수와 그 실무적 실행으로 내부통제를 강화해 왔다고 볼 수 있다.

## IV. 결론과 시사점

### 1. 결론

본 논문에서는 영국의 지자체의 내부통제시스템의 운영을 사례로 지방자치단체에서의 내부감사에 관해서 고찰을 했다. 이를 파악하기 위해 먼저, 지자체운영의 기본적인 구조로서 거버넌스, 매니지먼트, 그리고 내부통제를 거론하고, 거버넌스의 강화가 내부통제를 강화하고 강화된 내부통제에 의해서 매니지먼트에 대한 규율이 높아지는 관계에 있다는 것을 명확히 했다. 그렇지만 구조의 존재와 그 기능은 별개로 문제로서 거버넌스와 매니지먼트 구조가 존재하고 있다고 해서 그것이 제대로 기능하고 있다는 것은 아니라는 점도 분명히 했다. 나아가 내부통제는 거버넌스와 매니지먼트라는 지자체운영상의 구조에 대해 ‘통제’의 측면에서 접근하는 것이고 이것이 잘 기능하도록 하는 것이 목적이므로 이런 의미에서 내부통제가 없는 거버넌스와 매니지먼트는 무의미하다는 것을 확인했다.

이러한 맥락에서 보게 되면 영국지방자치단체에서는 내부통제시스템의 구축 및 내부통제보고서의 작성이 2003년 회계감사규칙에서 규정되고, 동 규칙의 두 번째의 개정인 2006년 회계감사규칙에서는 내부감사는 내부통제의 일부이며 지방자치단체는 매년 내부감사시스템의 유효성을 평가한다는 것을 알 수 있었다. 즉, 영국지방자치단체에서는 내부통제가 제정법 및 규칙에 의해서 의무화되고 내부통제의 기본적 요소의 하나인 모니터링 기능을 담당하는 내부감사도 의무화되어 있다는 것이다. 또한 영국의 지방자치단체에는 사무국에 먼저 내부감사팀이 설치되어있고 내부통제의 중요한 일부로서 기능

하고 있으며 자치단체장은 이 내부감사팀의 활동을 통해서 예산집행의 준거성과 3E에 책임을 지는 업무를 수행하고 있다는 점을 강조했다.

우리나라에는 거버넌스라는 용어는 위로부터의 감시와 옥죄기라는 뉘앙스를 내포하고 있다. 그러나 지자체 등의 공공부문에서 거버넌스는 좋은 정보, 다양한 시점, 충분한 교섭(의견교환)을 통해서 보다 나은 공공서비스를 창출하는 행위라는 것이다. 그 프로세스에서는 재무정보 등의 사전공개에 더해서 내부통제와 감사의 모습이 더욱더 중요하게 되고 있다는 것이며 이러한 맥락에서 영국지자체의 CFO제도를 통해 매니지먼트-거버넌스-내부통제의 강화라는 선순환적 프로세스를 관찰할 수 있었다.

## 2. 시사점

우리나라 지자체의 감사제도는 감사관의 자체감사인 내부감사 및 국민권익위원회, 감사원, 정부합동감사 등의 외부감사로 구성되어 있다. 우리나라의 지방자치단체에서는 일반적으로 감사관이 지방자치행정국소속으로 되어있고 감사관은 외부전문가를 고용한다는 원칙하에 있지만 통상 전직 공무원출신이 대부분이며 또한 자치단체장이 감사관을 임명하는 것에서 집행기관인 감사관은 지자체의 집행부로부터 독립성이 약하다고 볼 수 있다. 즉 철저한 감사에 대한 제한적 환경으로 ‘집안식구감싸기’ 식의 분위기를 배제하기 힘든 구조이다.

특정국의 정책을 참고로 할 때 주의해야 할 점은 정책의 전제로 되는 법체계, 사회경제정세, 문화, 사회적 관습 등이 상이하기 때문에 그 국가의 정책을 그대로 전용하는 것은 부적절한 사례로 될 가능성이 높다. 그 만큼 타국가의 제도적 차용은 신중을 기해야 한다. 이러한 점을 전제로 하면서도 영국의 CFO제도의 운영은 향후 우리나라 지자체가 나아가야 할 방향성을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라도 명확한 지방분권의 확립이 점점 더 요구되고 있는 환경에서 3E에 입각한 지방자치의 운영이 더욱더 요구되게 될 것이다. 지방자치단체는 인구감소와 세수감소로 인해 지자체의 재정은 점점 더 곤란해지고 있고 직접적인 주민참여는 현실화되고 있다. 이 경우 CFO와 같은 역할 분담에 의한 지방사무업무의 효율적 운영은 필수적이 되고 이러한 관점에서 CFO제도의 도입에 의한 운영은 많은 참고가 될 것으로 생각된다. 문제는 CFO와 같은 전문감사관의 확보의 실현가능성여부이다. 이는 지방공무원제도의 근본적 개혁과 관련되어 있을 수도 있지만 부분개혁의 측면에서 보면 일반적으로 공무원의 보직이동에 의한 감사관제도의 운영보다는 회계전문기관 등으로의 내부구성원의 연수 등의 방법으로 자격증 등을 취득하도록 함으로써 자체적으로 전문자격의 확보에 의한 감사관제도의 운영이 보다 효율적일 수도 있다. 따라서 영국의 CFO와 같은 제도도입의 검토는 우리나라 지방자치단체의 감사를 조직적으로 전개하는 점에서도 일고의 가치를 가진다고 생각된다.

## 참고문헌

- 박통희. (2008). “저신뢰(불통)의 맥락에서 정책과정참여와 정부위원회”, 2008년 한국행정학  
동계학술대회 발표논문집.
- 조병구. (2009). “정부신뢰하락의 원인과 대책”, 2009년 국가경쟁력 세미나, KDI.
- 심재승. (2011). “정부·행정에 대한 시민신뢰를 둘러싼 논점 및 향후 연구의 방향성 탐색”,  
한국정책과학학회보, 제15권 제4호, pp. 155-176.
- 심재승. (2014a). “스웨덴감사원의 운영과 시사점”, 한국부패학회보, 제19권 제1호, pp.  
83-101.
- 심재승. (2014b). “영국지방자치단체의 개혁추진과 시사점”, 한국지방정부학회 춘계학술대회  
발표논문집.
- 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.
- 関下弘樹・石原俊彦. (2013). “英国地方自治体における財務管理と最高管理責任者の役割: 英国  
勅許公共財務会計協会の意見書を中心に”, 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 “, 経営戦略研究, 第6号 115-132頁 `関西学院  
大学経営戦略研究会.
- 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.
- 遠藤尚秀. (2011). 英国地方自治体における公会計・監査に関する制度的考察: わが国の地方  
公会計・監査制度の改革に向けた提言, 博士学位請求論文, 関西学院大学.
- 井上直樹. (2011). “英国自治体における内部監査の実態把握: アンケート調査による分析にあ  
たって”, 経営戦略研究, Vol. 4., pp. 29-45.
- 井上直樹. (2013). “英国の公的部門における内部監査基準の考察: 公共経営とリスク・アプロー  
チの視点から”, 産研論集(関西学院大学), 第40号 77-86頁.
- 自治体国際化協会. (2013), 英国の地方自治(概要版), 2013年改訂版.
- 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. (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.
- 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.

투고일자 : 2014. 11. 23

수정일자 : 2014. 12. 26

게재일자 : 2014. 12. 31

국문초록

## 영국지방자치단체의 내부통제시스템의 고찰 -내부감사제도를 중심으로-

심재승(청주대)

본 논문에서는 경영관리적 측면에서 영국지방자치단체의 내부통제시스템을 고찰한다. 이를 위해 지자체운영의 기본적 구조인 매니지먼트, 거버넌스, 내부통제의 관계를 정리하고 내부통제와 감사제도의 관계에 관한 상호연관성을 명확하게 한 다음 매니지먼트, 거버넌스, 내부통제의 3자간의 원활한 기능적 상호관계의 작동이 행정의 신뢰향상을 초래한다는 논거로 담론을 확장한다. 그런 다음 현재 영국지자체에서의 매니지먼트, 거버넌스, 내부통제의 관계를 검토한 후 감사관의 전문자격의 확보에 의한 감사관제도의 운영에 관한 분석을 바탕으로 영국의 CFO와 같은 제도를 설치하는 것이 우리나라 지방자치단체의 감사를 조직적으로 전개하는 것은 물론 나아가 신뢰향상을 높이는 데 중요하다고 주장한다.

주제어: 거버넌스, 매니지먼트, 내부통제, 신뢰, 감사제도