

지방재정의 감사기획평가체계 연구

김용훈
국가개발연구원 원장

A Study on Audit Planning and Evaluation System of Local Finance

Young-Hun Kim

President, National Development Institute

요 약 지방자치단체에 의한 감사는 지방자치단체의 내부 통제를 개선하고 자신들의 정책을 진단하여 관리능력을 향상시키며 정책 오류를 예방하는 역할을 한다. 그러나 자기기관 감사와 검사 수준은 매우 낮은 실정이다. 이는 전문가 수준의 직원보다 빈번한 순환 보직으로 실무 경험이 미흡한 감사요원을 배치하기 때문이다. 이러한 문제를 극복하고 지방자치단체의 자체감사기능을 강화하기 위하여 여러 가지 감사환경을 고려한 솔루션으로 새로운 시스템을 제안한다. 본 연구는 지방감사의 문제점을 찾아 자체 감사평가시스템의 새로운 체계를 제시하였다. 자체전자감사평가 시스템은 자체기관 감사 및 검사를 강화하여 궁극적으로 지방정부의 역량을 강화시킬 것이다.

주제어 : 지방자치단체감사, 내부감사, 감사환경, 지방재정, 자체감사

Abstract Audits by local governments help to improve local governments's internal control, diagnose their policies, increase their administrative performance and prevent any Policy errors. But the specialty level of the self-authority audit & inspection is low level. It comes from frequent job rotations which results in disposition of unskilled employees instead of ones having majoring knowledge and practical experience. In order to overcome the aforementioned problems and strengthen the function of the self-audit in local governments, we suggested a new system as a solution by considering various audit environments.

This study is to find the problems of local Audit and suggest the new system of self audit evaluation system. Electronic self-authority and inspection system is strengthen the self-authority audit & inspection and ultimately will be making strength the effectiveness of local government performance.

Key Words : local government audit, internal audit, audit environment, local finance, self-authority audit & inspection

1. 서론

지난 2010년 7월 성남시는 지방자치단체에서 최초로

모라토리엄을 선언하여 이슈가 되었다. 호화청사를 건립하며 세수감소로 판교특별회계에서 빌려 쓴 약5200억 원의 일시 상환이 불가능하다며 지불유예를 하여[35] 지방

Received 11 December 2013, Revised 11 January 2014
Accepted 20 March 2014
Corresponding Author: Young-Hun Kim(National Development Institute)
Email: laurel5674@naver.com

ISSN: 1738-1916

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

재정에 대한 관리부재를 노출시켰다. 지방자치단체의 재정운영에 대한 경고는 이뿐만이 아니다. 경쟁적으로 지역발전을 위해 대규모의 사업을 시작하고 이의 부실로 인한 대규모의 부채발생은 지방자치단체를 빚더미에 앉게 하여 스스로 해결방법을 찾기도 어려운 지경에 몰아넣고 있다. 이의 감독기관인 안전행정부는 지방재정법 제38조에 의거 지방재정의 건전운용과 재정운용 균형 확보를 위해 회계연도별로 지자체 예산편성기준을 정해야 하고 제54조에 의거 지자체장은 재정보고서를 안전행정부 장관에게 제출해야 한다. 안전행정부 장관은 재정 분석 후 재정건전성과 효율이 떨어지는 지방자치단체에 재정진단을 실시하도록 되어 있다(제55조②). 재정진단의 실시요건은 세입예산 중 규정 채무비율 초과, 채무 잔액 과다인 경우, 결산상 세입실적인 예산액보다 현저히 감소, 차년도 수입을 당겨 충당하거나 사용한 경우, 인건비 등 경상비 성격 예산이 높아 재정운용건전성이 현저히 떨어진 경우 등이다.

정부는 지방자치단체의 재정 관리를 위해 2010년 12월 지방재정위기 사전경보시스템을 구축하여 통합재정수지적자비율, 예산대비채무비율, 채무상환비 비율, 지방세징수액현황, 금고잔액현황, 공기업부채비율, 개별공기업부채비율의 주요 지표를 모니터하여 정상, 주의, 심각으로 경보조치를 하고 있다. 그러나 아직까지 재정위기 단체로 지정되어 재정건전화계획의 수립과 이행을 거친 지방자치단체는 없다. 지방재정의 문제점은 선출직 지방자치단체장이 재선, 연임을 위해 임기 내에 가시적 업적 창출에 매달릴 수밖에 없는 구조적 문제와 이를 견제하고 감시해야 할 지방의회의 제도적 한계가 주요한 원인의 하나이다. 세출예산에 단체장의 공약사업, 시책사업 등을 무리하게 계상하기 위해 세입예산을 부풀려 재정을 운영하고 이를 통한 결손을 가공의 이월금을 계상하는 분식회계를 하여 사실과 다른 결산서를 작성하여 결산서상으로는 지방재정이 건전한 것처럼 만드는 사례가 왕왕 발생하기 때문이다. 재정운영의 탄력성을 목적으로 예산이월과 세계잉여금의 세입허용을 하고 있는데 이월금과 세계 잉여금이 재정운영을 비효율적으로 불합리하게 활용되는 사례가 빈번해 지고 있다. 이월금의 발생이 외부적 요인 외에 자치단체 내부요인인 재정운영 비계획성, 비효율성 등에서 발생하고 있기 때문이다. 투자 사업에 대한 사전 타당성 조사, 지역상황의 확인, 사업계획의 정

비, 재원확보 방안 등의 실사 및 검증이 없이 투자 사업을 추진하여 발생하게 된다.

앞서 이슈가 된 성남시는 물론 인천광역시, 태백시, 시흥시 등 재정상태가 양호하지 못한 지방자치단체로 마스크를 타고 있지만 행정적 재정건전화조치를 수행한 지자체는 없다. 지방자치단체를 감독해야 하는 주무부서 안전행 정부는 지방자치단체의 예산편성시 공무원 인건비 등 법정필수경비를 우선 편성하지 않아도 이를 제재하거나 임대형민간투자(BTL)사업에 대한 투자규모 등에 지방채 발행한도 설정을 고려하지 않아 지방자치단체의 채무상환능력을 초과하는 지방채 발행이 가능하게 하였다.

국가의 총 조세수입에서 지방세 비중은 20%에 불과하여 모자라는 재원을 중앙정부에서 보조금 또는 교부금을 받아서 사용하고 있다. 그러나 재정이 충분한 자치단체를 제외하고 공무원 인건비나 사회복지비 등의 의무적으로 지출해야 하는 법정필수 경비를 제외하고 자체사업을 추진할 수 있는 예산이 많지 않아 자치단체가 자율적으로 책임지고 재정을 운영하기 어려운 구조적 문제가 상존한다.

지방의회가 세입보다 세출에 대한 통제나 감독의 기능을 하지 못하고 있음을 볼 수 있다. 지방의회는 외부자문을 통해 부족한 전문성을 보완하고 지방자치단체의 선심성, 전시성 사업에 대한 예·결심사와 행정사무감사를 강화하여 공익사업 타당성에 대한 사전평가 강화를 강화할 필요가 있다. 건전한 지방재정의 운영을 위하여 재정운용과 관련된 관계자들의 학습과 보완인력이 필요하며 지방자치단체의 재정이 극단에 이르게 방지하는 것이 아닌 사전 예방의 기획 감사로 재정건전성을 유지토록 하여 모라토리엄의 도미노를 예방할 필요가 있다.

우리나라에 실질적인 지방자치가 시작된 것은 1990년 제·개정된 지방자치에 관한 법률로 부터이다. 이를 근거로 1991년 4월 15일 시·군·구 기초의회가 개원하고 같은 해 7월 시·도광역의회가 개원한다. 그리고 1995년 6월 27일 지방선거로 자치단체장을 주민이 직접 선택하게 됨으로 본격적인 지방자치시대를 맞이하였다. 이에 본 연구는 지방자치단체 감사에 영향을 미치는 요소를 도출하여 이를 바탕으로 지방자치단체에 적합한 감사평가체계를 제안하고자 1장에서는 연구의 배경과 연구 목적을 2장에서는 지방자치단체 감사현황 및 감사기능과 효과를 고찰하고 3장에서는 지방자치단체의 감사와 평가

의 연계방법을 모색한다. 4장에서는 해외의 감사평가체계를 분석하고 5장에서는 앞선 분석과 고찰을 토대로 우리 지방재정의 감사기획평가체계를 제시하였다. 6장은 마지막 장으로 연구의 요약과 결론을 기술하였다.

2. 지방자치단체 감사현황 및 감사기능

2.1 지방재정 감사의 현황 및 문제점

우리나라의 지방자치단체의 재정규모는 1955년 회계 연도에 47조원에서 2010년 회계 연도에는 141조원으로 3배 증가하였지만 지방자치단체의 주요 재원인 지방세 비중은 20% 수준으로 열악한 세수를 면치 못하고 있다.

<Table 1> Annual Local Government Budget(net total) Scale Trends

(unit: trillion won)

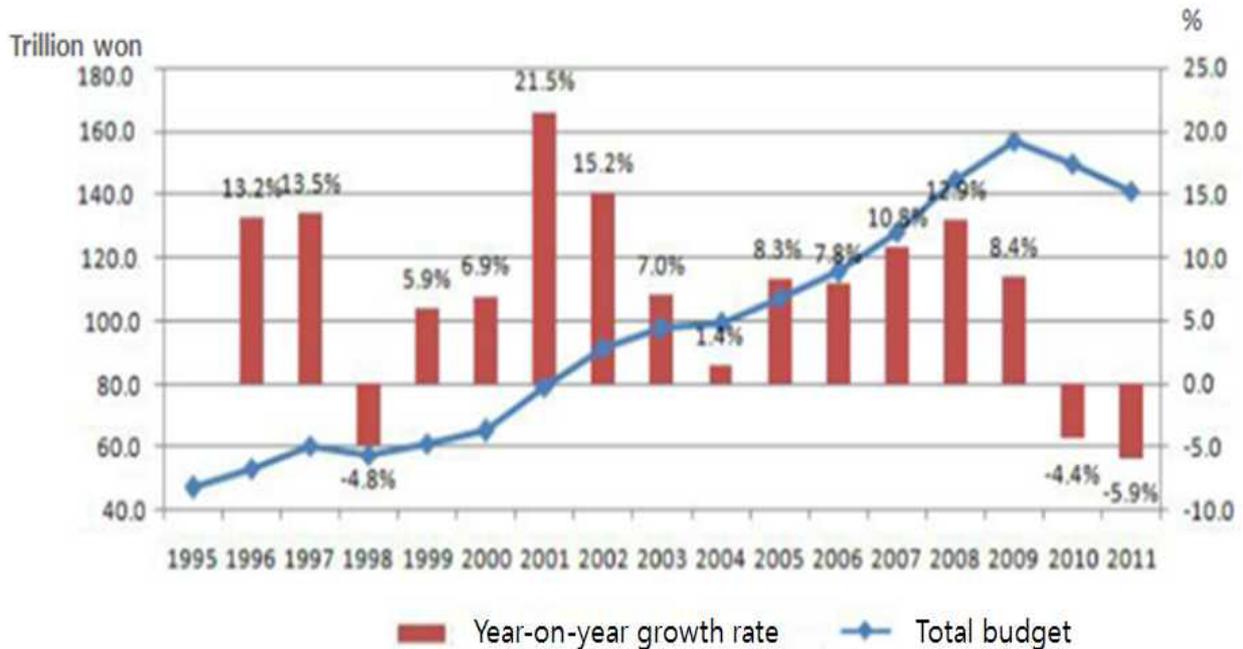
Category	1995	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Budget	47.0	107.1	115.4	128.0	144.7	156.7	149.8	141.0
General Account	31.6	79.4	89.9	99.8	115.3	125.8	121.9	115.2
Special Account	15.4	27.7	25.5	28.2	29.4	30.9	27.9	25.8

source : The Board of Audit and Inspection of Korea(2011), Audit Report, p.4

지방자치단체의 재정의 규모는 2001회계 연도 이후 연평균 10% 이상 증가 추세를 보이며 경쟁적으로 새로운 사업의 유치로 지역발전을 추구하고 있는데 이를 감당해야할 재원을 확보하는 중장기적인 구체적 계획은 미미한 채로 사업만 벌이는데 급급한 것이다.

지방분권의 추진으로 지방자치단체장의 권한이 강화되어 단위 조직 내에서 전결권이 확대되어 하위직 권한이 확대되었다. 이는 중앙정부의 통제가 약화되어 지방자치단체 수준에서의 비리와 부조리의 가능성을 높이고 있다. 특히 지방행정은 업무의 성격상 지역주민과의 접촉이 많을 뿐만 아니라 규제와 권한의 행사에 대한 재량권이 많은 등의 특수한 성격으로 인하여 그러한 비리와 부조리의 발생가능성이 높다[24].

갈수록 지방행정의 권한이 강화되는 상황에서 지방자치단체의 행정수행을 통제할 수 있는 감사시스템은 매우 중요한 역할을 하게 된다. 현재 지방자치단체에 대한 감사는 국회의 국정감사, 감사원감사, 행정자치부 주관 정부합동감사, 지방의회의 행정사무 감사 및 조사, 지방자치단체 자체 감사, 기초자치단체인 경우는 광역자치단체의 감사로 5-6개의 감사체계를 통한 감사가 이루어지고 있다. 내부 감사보다는 외부감사가 더 많이 실시되고 있다.



[Fig. 1] Annual Local Government Budget Scale Trends

예산의 낭비를 평가하는 기준으로 인원이거나 장비 등의 자원획득 비용을 최소화하는 경제성, 투입되는 자원과 생산되는 서비스 간의 비율로 자원투입에 대해 달성된 산출을 의미하는 효율성, 그리고 산출된 결과와 목표의 관계인 정책목표의 달성정도를 의미하는 효과성을 사용한다. 불법성이 기반이 되어 고의로 예산을 낭비하거나 도덕적 해이로 충분한 주의를 기울이지 않아 정책 또는 사업의 비용이 크게 증가하여 예산의 낭비가 발생할 경우 그 책임은 공직자, 정책결정체제인 정치적 과정 그리고 제도적 결함으로 구분해 볼 수 있다. 제도적 체계가 이러한 낭비의 요인을 사전에 막을 수 있다면 낭비 없는 예산의 집행으로 효율적인 성과성 높은 지방자치가 될 수 있을 것이다. 그러므로 재정 건전화에 위한 조정이 낭비의 여지를 줄 수 없도록 실시간으로 이루어지도록 시스템적 보완이 갖춰져야 한다. 기획 감사 결과 재정보완으로 해결할 수 없는 구조적 결함이 발견되고, 감당할 수 없는 부채가 예상되는 지방자치단체에는 기업이 법정관리로 들어가듯 관리체제로 전환하여 재정의 모든 단계에 결재시스템을 이중화하고 예산 및 비용의 타당성을 점검하도록 하여야 한다.

2.2 감사의 기능과 효과

감사는 직무감찰과 회계검사의 합성어[4]로 조직의 재정적 활동과 수치의 결과에 관한 사실을 확인하고 검증하여 해당 결과를 보고하기 위해 장부 또는 기타의 기록을 체계적으로 검사하는 것을 의미한다. 따라서 피감사기관과 그 소속직원들이 수행하는 제반활동의 적법성, 경제성, 효과성을 평가하는 것이라고 할 수 있다. 감사의 기능은 부정부패, 비효율, 비경제성 등의 부조리를 사전에 예방하여 예산의 낭비를 방지하고 효율적 행정업무를 수행하여 국민에게 편익을 제공할 수 있도록 업무 및 근무형태를 대상으로 감시하며 지도자의 위치에서 피감사인에게 바람직한 직무 수행의 방향을 제시해 주는 역할을 하게 된다. 감사의 기대효과를 보면 다음과 같다.

2.2.1 정책결정 및 평가

감사를 통하여 앞으로 발생하게 될 문제점을 미리 짚어내고 이에 대한 대안을 제시하여 정책 결정이나 집행에 도움을 준다. 사전적 감사는 정책안의 평가로 집행에 도움을 주며 제도개선에 오류 및 자원의 낭비를 사전에

막을 수 있도록 한다.

2.2.2 자원이용의 효율성

인적자원, 물적 자원은 물론 토지나 지하자원 등의 자원을 훼손하거나 자원 환경을 오염시켜 현 세대는 물론 다음 세대가 사용하게 될 자원에 치명적인 피해를 입히게 되는 정책안을 감사하여 이를 사전에 막을 수 있다. 위법, 부당성 등의 시정으로 국가자원을 효율적으로 이용하고 관리하게 된다.

2.2.3 행정목표 달성

특정 목표를 달성하고자 수행하는 사업이나 정책의 운용에 대한 경제성과 효율성을 감사하여 목표의 달성을 유도한다. 직무의 성공여부는 개인적인 판단이나 생각으로 결정되는 것이 아니라 체계적인 평가(systematic evaluation)기구를 통하여 결정되기도 하지만 직무과정에서 적법성이나 효율성을 다루는 감사를 통하여 행정목표 달성을 촉진시키기도 한다[2].

2.2.4 행정 신뢰성 제고

감사는 공직 내부의 전문 업무진행을 평가하여 결과를 공표함으로써 집행기관에서 은밀히 추진되는 업무 내용이나 비리를 공개하게 되어 행정의 신뢰를 높이게 된다. 국민들의 불편이나 억울한 민원의 해결 기능도 있고 국민들이 요구하는 사항이나 관심사항을 명명백백히 알려주어 국민의 요구를 충족시켜 준다.

2.2.5 공직사회 정화

행정조직이 확대되고 공무원 수가 증가하고 재정의 규모도 매우 커졌다. 이에 따라 하부 조직의 정책결정과 집행의 자율성도 확대되었다. 감사는 권한 이양과 자율성 증대에 따라 발생할 소지가 있는 위법과 부당행위를 예방하고 근절하는데 기여한다. 또한 공무원 비리에 대한 진위를 조사하고 책임을 추궁하는 사후적 감사뿐 아니라 사전적 예방 감사로 다수의 선량한 공무원들이 소신을 가지고 일할 수 있는 분위기를 조성하는데 기여한다[8].

2.3 지방재정조직 및 기능상 문제

예산·회계·세정부서는 재원을 매개로 수입과 지출,

회계 정리의 과정이 연계되어 예산안 성립부터 결산까지 업무 과정이 연계되어 있다. 세정 부서의 세수 예측을 근거로 예산 부서에서는 예산을 편성하고 집행하며 그 결과를 회계부서에서 결산 정리한다. 그러나 각각이 부서는 별개로 설치되거나 분리 설치되어 문제가 발생하고 있다. 지방자치단체간의 조직편제는 일부의 차이가 있지만 기능적으로는 차별성이 없다. 따라서 편제만 다르게 하는 것의 의의를 찾기는 어렵다. 수입과 지출, 경리부는 상호 견제기능을 수행할 수 있는 배치가 필요하다. 완전히 별개 부서가 아닌 업무에서 상호 연계가 이루어질 수 있도록 통합과 분화의 조화가 필요하다. 예산, 회계, 세정 기능은 일반 행정 중 재정관리 기능으로 분류된다[5]. 한국행정연구원[26]은 지방자치단체 감사업무 담당자 및 지방의회의원들을 대상으로 우리나라 지방자치단체 감사제도에서 중요시 되어야 할 가치에 대한 설문조사를 실시하였는데 그 결과로 독립성 강화, 전문역량 강화, 협력성 강화를 3대 가치기준으로 제시하였다.

2.4 자체감사의 한계

감사의 한계를 가져오는 요소는 여러 가지가 있다. 첫째가 조직문화의 환경에서 기반하는 문제들이다. 자체감사(self-authority audit & inspection)란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검정하고 그 결과를 처리하는 것으로(공공감사에 관한 법률 제2조1) 그 목적과 기능이 외부감사와 차이가 없지만 활동범위가 좁고 외부감사에 비해 독립성 및 전문성이 약하고 감사기법의 미발달로 한계성을 가지게 된다.

지방자치단체가 행정감사규정과 감사규칙에 따라 시행하는 감사는 확인·평가 및 심사분석, 기타 내부통제장치를 위한 제도로 종합감사(3년)부분감사, 기강감사 등이 있다(행정감사규정, 대통령령 제7082호). 감사는 회계질서를 목적으로 적정성 확보와 행정과오의 적발·문책 그리고 통제를 목적으로 하는 단순하고 소극적인 동기에 시작되었다. 그런데 이제는 바람직한 행정과 성과를 위한 효율성 확보의 적극적 목적으로 자체감사가 변화되고 있다. 국민의 수요와 국가발전에 따른 지방행정의 변화요구는 조직관리, 인사, 예산 등의 지방행정분야에 변화를 유도하고 있지만 이를 위한 실질적인 수행체거나 제

도적인 변화는 이루어지지 않고 있다.

자체 감사에 한계를 유발하는 원인은 아래의 표에서와 같이 인간관계를 중시하는 조직 환경, 감사인의 자질, 전문성, 감사인에 대한 비방, 부조리에 관대함 등의 저해요인이 상존한다. 그러나 INTOSAI는 부패, 실수, 비효율적, 비경제적 행위가 발생할 가능성을 최소화하는 방식으로 조직과정이 운영되고 있다는 것을 내부정보원(internal sources)으로부터 조직 관리자가 확인(assurance)을 받는 기능적 수단으로 외부감사의 특성들을 가지고 있으나 감사결과를 보고하는 관리자의 지시를 따른다는 점에서 외부감사와 차이가 있다는 것을 강조하고 있다.

공공부문 내부감사의 기능과 활동에 대해 INTOSAI(GOV9150)은 내부감사는 내부통제 구조에 대한 평가와 권고를 통해 내부통제구조의 지속적 효과성을 조사하고 내부통제 개선에 기여하며 관리자가 내부감사 기능을 내부통제 및 자기평가의 틀의 일부로 설치하고 운영하여 조직의 내부통제 구조의 핵심적 일부분이 된다. 그러나 조직내 내부 통제 절차의 집행은 관리자의 책임이고 내부감사가 직접 수행하는 것은 곤란하다. 효과적 내부통제 기능은 내부통제시스템의 개선을 위해 통제의 충실도에 대한 점검, 평가, 보고를 담당하며 지속가능한 위험기반 접근법을 활용하여 내부적 보고를 위한 독립성을 훼손하는 조직적 장애로부터 자유롭게 진행되어야 한다고 기술하고 있다[32].

지방자치단체의 자체감사는 확인, 평가, 심사분석 등의 내부통제장치와 함께 지방자치단체 스스로 자신이 수행하는 행정업무의 수준을 유지하고 개선하기 위한 장치이다. 따라서 자체감사는 내부통제수단의 하나로 타율적인 것이 아닌 자율적인 시정기능을 가지고 있고 사후가 아니라 사전 예방적 성격의 기능을 수행한다[12]. 행정기능의 분화에 대응하고 외부감사의 한계와 중복감사의 부작용을 최소화하여 내부통제장치의 활성화를 통해 각 기관 자체가 업무의 운영상태의 적정성을 유지하고 예산집행의 자율적 감사능력을 제고하며 환경변화에 신속한 대응을 할 수 있는 내부통제 메커니즘으로 자체감사가 필요하다[17].

자체 감사인은 감사에 대한 전문지식과 실무경험, 감사기법을 갖추어 감사업무를 수행하는 것이 매우 중요하다. 감사인은 사회적 상황이나 조건들을 유지 또는 변경

시킴을 위해 사용하는 개입의 수단인 정책에 대한 지식을 습득할 필요가 있다[10]. 그러나 감사인력의 확보시 조직 내의 순환보직에 의존하게 되므로 전문성을 확보하는 것에 한계를 가지게 되고 감사를 실시하는 데 필요한 학문적 체계나 인력양성에 관한 구체적 체계가 미약한 현실은 자체감사의 결과에 대한 한계의 신뢰를 저하시키게 된다. 따라서 자체 감사의 한계를 극복하고 신뢰도를 높이기 위하여 감사인력의 전문화를 추구할 필요가 있다.

<Table 2> Hindrance factor of self-authority audit & Inspection development

Hindrance Factors	Effect of Audit
Emphasis on Human Relation	<ul style="list-style-type: none"> - Audit function hindrance when the internal and external lobbying pressure - Identifying correctly positive casual relations audit disability - Active and passive activities to avoid audit - external audit or investigation, and relies on the outside after the incident is magnified
Auditor qualities	<ul style="list-style-type: none"> - Disability of audit function and roles to increase - Audit to the development of expertise, etc. audit improve obstacle - By sticking to essential urgent issues audit performance hindrance
Expertise vulnerable	<ul style="list-style-type: none"> - specialized sectoral efficiency, effectiveness, economic policies audit difficulty - Settle for audit to the legitimacy of the isolating the rule of law - Audit evasion at areas of expertise
Auditors slander	<ul style="list-style-type: none"> - The authority of the audit committee and auditors loss - Hindrance of voluntary audit activities cause of auditors demoralization - Avoidance of working audit department
Generosity of the absurdity	<ul style="list-style-type: none"> - cause a hindrance on the self audit activities within the organization - Caused the limit of audit activities and performance - The absurdity of the same type occurs repeatedly
Unstable of audit committee and the placement	<ul style="list-style-type: none"> - Hindrance of independence at the time of the reorganization to integration and other works - Hinder the stability of the audit work due to job rotation with short-term working - Lack of equity and lowering fraud using the same assessment tools auditors for auditor and auditee's

2.5 자체감사의 핵심 요소

작금의 지방자치단체의 자체감사는 본래의 유용성을

살리지 못하고 있다. 지방자치단체의 핵심쟁점으로 지목되는 것은 공공감사 기준의 적용문제, 감사의 독립성 문제, 전문성 문제, 감사결과의 주민공개와 참여 문제, 감사의 중복 문제 등이다.

2.5.1 지방자치단체 자체 감사기준

공공감사업무 수행시 감사인이 준수하여야 할 최소한의 준거(minimum standards)로 감사인의 자격과 감사자세, 감사 계획과 실시, 감사결과 보고에 관해 공통으로 적용되는 기본적 원칙과 절차가 감사원이 규정한 감사기준이다. 공공감사기준에 의해 체계적 진행이 이루어져야 감사의 정확성 및 통일성 그리고 신빙성을 확보할 수 있게 된다.

그러나 감사 환경이 제각각 다른 지방자치단체에서 이러한 기준을 충실히 준수하는 것이 어려울 수도 있다. 감사판단의 기준으로 적용할 수 있는 행정의 평가기준을 연구한 성과를 보면 Cutchin(1981)은 경제성, 효과성(effectiveness), 능률성(eficiency), 생산성(productivity), 합리성(rationality)으로 나누었고 Sharkansky (1982)는 정의, 평등, 자유, 민주주의로 나누었다. 백완기(1984)는 명문화된 기준, 민주성·효과성·능률성·중립성 등의 행정이념, 공익, 고객의 요구로 나누었고 안해균(1982)은 합법성, 민주성, 효율성, 공익성 등을 기준으로 들었다. 미국은 법·령·규칙 또는 관리층에 의해 설정된 목적 또는 목표, 기술적으로 개발된 기준 또는 규범, 전문가의 의견, 과거의 성과, 유사기관의 성과 및 민간부문의 성과 등을 정부감사기준으로 하고 있다(미국 정부감사기준 제 6.11조).

행정과정의 활동이 법률에 따라야 한다는 합법성(legality)은 행정업무가 기준에 정해진 법 규정에 충실하였는지에 대한 판단 기준으로 행정의 가장 기초가 된다. 정책과 사업에 소요되는 인적·물적 자원의 질적 수준을 확보하며 최소 비용으로 업무를 수행하는 경제성 그리고 지출된 경비가 목적을 달성하고 효과를 발휘하여 제기되었던 정책의 문제가 해결되었는지 지출의 낭비와 비능률을 검토하는 효과성, 동일한 것을 동일하게, 서로 다른 것은 그 차이에 상응하게 다르게 그리고 균등한 기회가 보장되는 공정성(fairness)이 포함되어있다.

이러한 사항을 고려하여 지방자치단체의 감사기구 장이 자체 감사를 위해 일반적으로 준수할 감사기준과 감

사활동 수칙을 중앙행정기관과의 협의로 제정하여 실무에 필요한 기준을 세워 효율적인 자체감사기 이루어질 수 있는 기반을 만들 수 있다.¹⁾

2.5.2 감사의 독립성

감사기구나 이를 수행하는 요원들은 모든 사항에서 독립적이어야 감사의 공정성과 엄정성이 확보될 수 있다. 작금의 지방자치단체의 자체 감사는 소극적이고 온정적으로 수행되어 독립성의 유지가 쉽지 않다.

자체 감사요원의 신분의 독립성이 보장되지 못하며 자체 감사부서의 조직상의 위상이 취약하기 때문이다. 따라서 감사원이나 중앙부처 합동감사에 의해 지적되는 것 이외에 자체 감사기관의 실제적 감사가 유명무실한 상황이다.

2.5.3 감사요원 전문성

당해 감사업무의 수행에 필요한 전문지식과 실무경험을 구비하는 정도를 의미하는 감사 전문성[13]은 나날이 전문화되어 가는 현대의 행정을 대상으로 감사를 실시해야 하는 요원들에게 반드시 갖추어야 할 요건이다.

재정활동의 합법성, 관리 성과의 분석, 사업목표 달성, 재량권 남용 등에 대한 포괄적 검토를 필요로 하기 때문에 각 분야의 전문지식과 기술이 필요하다. 그러나 대체로 자체 감사요원들은 일반 공무원으로 구성되는 경우가 많고 때문에 세무행정, 건축행정 등의 전문분야에서는 실질적 감사가 이루어지지 못하고 있다. 이러한 자체 감사요원들의 전문성 부족 문제로 인해 자체 감사의 무용론이 제기되기도 하였다[24].

2.5.4 감사 결과의 주민공개 및 참여

지방자치단체의 자체감사는 지방자치단체가 많은 권한을 보유하는 만큼 적절한 책임성의 확보도 필요하다는 취지에서 실시되었고 자체 감사의 주민공개와 참여로 신뢰도와 투명성을 확보하고자 하였다. 따라서 주민이 직접 지방행정에 참여하고 주민의 감시와 통제로 행정의

투명성을 확보하며 주민의 불편과 불만의 사항들을 제도적으로 처리하고자 하였다. 그러나 주민감사청구제도는 주민들의 인식부족으로 실제적인 효과를 보지 못하고 있다.

2.5.5 감사 중복

지방자치단체에서 자체감사로 감독할 수 있는 직무감찰의 경우도 국무총리실, 감사원, 국회, 해당부처의 상급기관 등의 중앙부처에서 같은 시기에 중첩된 감사를 하여 이들의 감사를 위한 방대한 자료 준비, 출석과 답변 등으로 행정업무의 능률을 방해하고 있다.

상급기관의 특별감사의 남용으로 자체감사의 기능이 약화되어 자체감사는 상급감사를 위한 형식적인 감사가 되고 있다. 따라서 지방분권을 실시하는 만큼 그에 대한 권한과 책임의 한계도 분명한 이전으로 자치단체의 자치성을 방해해서는 안 될 것이다.

3. 지방자치단체의 감사와 평가의 연계

평가(evaluation)는 어떤 활동이나 대상의 가치(value)를 판단하는 과정으로 정책이나 사업의 가치를 판단하게 된다. 평가를 하게 되는 이유는 평가를 통해서 일선 실무자들이 주어진 권한을 제대로 행사하고 있는지, 어떻게 수행하고 있는지를 판단하기 위해서 이다. 평가를 근거로 자원의 배분을 효율적으로 할 수 있다. 또한 정책을 더 경제적이고 효과적으로 개선하기 위해 사용된다. 평가정보는 기관의 정책담당자에게 정책의 운영 등에 관한 객관적 정보를 제공하게 된다. 감사는 그 대상과 사항이 사전에 설정된 기준에 적합한가를 판단하는데 목적이 있다면 평가는 왜 특정 결과가 발생하였는지 분석적 의문으로 정책과 사업의 목표달성 정도를 결정하고 해당 대상물의 가치와 장점을 판단하게 하여 의사결정자에게 필수 정보를 제공하는데 목적이 있다. 감사와 평가의 차이를 보면 아래 표[표 3]와 같은 차이를 알 수 있다[21].

감사는 정책과 사업의 자체보다는 이들의 활동과 집행을 통제하는 관리시스템과 관련된 변수에 집중하여 그 변수들의 법적, 절차적 순응을 점검하고 관련된 증거를 조합하여 결과 상태를 검토하게 된다. 반면 평가는 정책과 사업 자체에 가치를 판단하고 목적과 목표의 정보를 가지고 정부정책 등에 실질적 조언을 목적으로 수행하게

1) 공공감사에 관한 법률 제37조는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사기구의 장 및 감사담당자가 자체감사활동을 할 때 일반적으로 준수해야 할 감사기준과 감사활동수칙을 협의회의 협의·조정을 거쳐 감사원규칙으로 정할 수 있다는 규정이 있다.

<Table 3> Difference between Audit and Evaluation

Category	Difference	
	Audit	Evaluation
Purpose/Mission	<ul style="list-style-type: none"> - Focus on what should be - Judgment of compatibility on audit standards on the basis of normative question 	<ul style="list-style-type: none"> - Focus on why have occurred - Policy and determine goals, such as business, value and merits judgment, provide information to decision-makers
Standard	<ul style="list-style-type: none"> - Law and guidelines, Council decision, Business manager intent, Past audit 	<ul style="list-style-type: none"> - Economic , Efficiency, Effectiveness
Subject	<ul style="list-style-type: none"> - Public institution has been granted related legal rights(chief audit agency, self-auditing organization) 	<ul style="list-style-type: none"> - Public institution has been granted related legal rights - External expert groups and civic organizations
Subject/Topic selection and approach/Target relationship with Theme	<ul style="list-style-type: none"> - Management control systems and procedures, responsible organization and actors - Topics selected independence · Autonomy of accessibility - Arbitrarily, One-sided, Vertical, Authoritative 	<ul style="list-style-type: none"> - Fundamental values, such as the policy and business, Responsible organization and enforcers - Dependencies of selected topics and limitations of the approach - Collaborative, Interactive, Horizontal, Democratic
Perform planning and data collection · Analysis methods/tools	<ul style="list-style-type: none"> - Delivered a report within the time frame for the plan - Official literature data collection - The goal definition and re try to define - Securing evidence from the top management - Show the legal authority 	<ul style="list-style-type: none"> - Theoretical and analytical design - Variety of empirical data collection (Field survey, social research, interviews etc.) - Qualitative and quantitative analysis of social science - Absence of special authority
Related about results eliciting	<ul style="list-style-type: none"> - Tracking disagreement by reasonable regulations standards - Administrative weaknesses, eliciting business disadvantages 	<ul style="list-style-type: none"> - Strict verification of causal relation - Identifying the causes of the current situation
Customers use the results/Results released	<ul style="list-style-type: none"> - single and small-scale customers main use - Closure and inflexibility of release public 	<ul style="list-style-type: none"> - Wide range of customer - Openness and flexibility of the public

된다. 이들의 조언은 관리통제나 법적 순응을 넘어서 전통적 감사에서 얻어내기 어려운 조언을 생산해 낸다. 따라서 감사는 일방적, 수직적이고 권위적 관계가 형성되지만 평가에서는 협력적, 상호적, 수평적이고 민주적 관계를 유지하는 경향이 강하다.

감사와 평가는 특정 주체나 특정대상에 대해 선정된 기준 및 지표를 바탕으로 무엇인가 판단하는 행위이자 도출된 정보를 정보 요청자 및 의사결정자에게 제공한다. 공통점이 있다. 이들이 제공하는 정보는 공공책임성을 확보하기 위한 성과관리 수단으로 감사와 평가를 이 용한다.

평가보고서가 매우 긍정적이거나 부정적인 내용을 전달하여 의사결정자의 혼란을 초래할 수 있기 때문에 감

사와 평가를 연계하여 의사결정자에게 혼란을 줄 수 있는 요소들을 지속적으로 서비스하여 공공부문의 성과를 개선할 수 있다[33].

감사와 평가의 통합이 가능하게 되면 조직 전반의 제 요소가 함께 성장하는 기반이 마련될 수 있고 두 기능의 이점을 이해하는 의사결정자에게 적절한 정보를 제공할 수 있어 정부서비스를 외부에 반응적이고 책임감 있게 운영하는 데 도움을 줄 수 있다[28]. 감사와 평가의 상호 연계는 정부사업이나 기관의 상황정보를 제공하고 문제의 중요성을 식별하여 정책의 대안에 관한 분석을 제공할 수 있어 정부 정책에 기여할 수 있다. 감사와 평가를 연계하여 유사 업무의 중복으로 인한 자원과 시간 낭비의 비능률을 줄이고 정부 예산의 균형을 유지하며 지출

을 절약할 수 있게 하며 정책대안들이 어떠한 재정적 효과를 초래하게 되는지를 분석하여 조직의 생산성을 제고하게 될 것이다.

감사와 평가를 연계하면 이 둘은 수렴과정을 거치며 논리적, 조직적, 정보적, 사회적 통합을 거쳐 4가지 유형으로 발전한다는 연구가 있다[31]. 첫 번째는 논리적 통합으로 감사와 평가의 결과물이 상호 일치하는 정도로 각각의 고유한 과정의 이데올로기와 합리성이 반영된다. 감사와 평가의 논리적 일관성을 갖도록 환경을 조성하지만 일부에서는 통합의 논리를 관철시키지 못하고 정치적 논리에 의해 감사와 평가의 산물을 특정한 방식으로 개념화하여 별도로 사용하는 경우가 많다.

두 번째로 조직적 통합은 정부의 제 절차와 과정이 감사와 평가를 질서 있게 결합시키는 방식으로 법적 조정을 통해 통합시키는 것을 의미한다. 조직적 통합과정에서의 감사와 평가는 책임과 절차적 상관관계의 네트워크를 결합하여 정부의 관리활동에 시너지 효과를 가져 오게 된다.

셋째, 정보적 통합은 감사와 평가의 자료와 정보의 시스템 공유를 말하는 것으로 자료의 공유와 자료처리 결과와 정보로 산출되어 분산되는 과정 등의 공유이다. 첨단 기술을 이용한 통계와 자료처리의 문제로 쉽게 이루어질 것 같지만 정치, 행정 체제의 문화적 상이함으로 차원 높은 정보적 통합은 이루어지고 있지 않다.

네 번째로 사회적 통합으로 감사와 평가의 업무를 수행하는 요원들의 문화, 기술, 배경, 경험 등의 동질성을 말하는 것으로 이들 요원의 인적 동질성과 공동 사회적 배경, 훈련 등의 동질성은 조직문화나 공통의 문화를 활발하게 하는 통합화에 기여할 것이라는 인적자원의 통합의 발전이다.

지방방재정의 진단은 법으로 규정하여 지방자치단체의 장은 매년 그 지방자치단체의 재정운용상황을 통합적으로 분석한 통합재정정보를 안전행정부장관에 제출하여야 한다(지방재정법 59조). 또한 매년 한번 이상 재정정보를 주민에게 공시하여야 한다(지방재정법 60조). 지방재정의 분석과 진단은 비계량적 요인들까지 포함하여 분석 및 진단이 이루어진다. 재정평가는 지방재정운영의 건전성, 효율성, 계획성을 유지하며 재정제도, 재정정책의 효율을 확보하여 수립하고 집행할 수 있도록 하며 지방자치단체의 재정위기의 발생을 사전에 대처방법의 마

련으로 재정정책의 방향 및 계획을 수립하는 근간이 된다. 또한 지방재정의 운영 상태를 주민에게 공개하여 주민의 통제 라인을 열어두며 재정운영부진 단체의 재정건전화 계획 및 수립을 촉구할 수 있으며 지방재정관리기법의 개발 확대를 꾀할 수 있다. 특히 시민들의 정치에 대한 관심이 높아져 지방자치단체장 선거의 주요 변수로 작용할 수 있어 정확하고 신뢰할 만한 재정정보는 재정민주주의 측면뿐 아니라 한국의 지방자치발전에 매우 중요한 역할을 할 수 있다[1].

재정력(fiscal capacity)은 정부 단위가 공공 수요를 충족시키기 위해 이용 가능한 재원을 조달할 수 있는 능력[27]으로 Musgrave는 자치단체가 과세표준에 표준세율을 적용했을 때 획득하는 수입으로 표준서비스를 확보하는데 필요한 지출[6]로 정의되고 있다. 따라서 지방재정의 감사기획평가의 대상으로 지방자치단체의 재정 상태를 주민들이 필요로 하는 재화와 서비스를 공급할 능력이 있는지를 종합적 차원에서 점검해 볼 수 있는 체계로 기획하고자 한다.

4. 해외의 감사평가체계

4.1 미국

GAO(Government accountability Office)는 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)으로 예산과정에 집행권한을 강화하고 연방예산편성에 실질적 권한과 책임을 가진 대통령과 균형을 유지하기 위해 입법부에 설립하였다.

주로 연방정부 소속기관 등에 회계검사기능을 수행하다가 1970년대부터 과학, 정보통신, 보건, 공공정책 등의 분야에 전문가를 확보하여 정책의 분석과 평가 기능을 확대하여 1980년대 이후에는 회계검사 기능의 업무에서 개별정책프로그램에 대한 성과분석과 평가 업무로 변화되며 2004년 7월 General Accounting Office 명칭에서 Government Accountability Office로 변경되었다[3].

감사원장과 집행위원회, 기범응용연구원 등 14개 감사부서를 운영하고 있다. 감사원장의 임기는 15년으로 공적 자금의 수취 및 지급, 사용과 관련된 모든 사항을 조사할 수 있도록 하고 있다. 감사원장은 8명의 국회 선정 위원이 추천한 3명 이상의 후보 중에서 대통령이 임명한

다. 감사원장은 대통령이 해임할 수 없고 국회의 탄핵이나 상하원의 합동 결의로 파면할 수 있고 중임은 할 수 없다. GAO감사는 80%가 성과감사로 사업효과성 및 결과 감사, 내부통제평가, 경제성 및 효율성 검사, 타당성 분석으로 분류하여 수행한다. 또한 의회의 감시를 지원하고 연방기금이 효율적·효과적으로 지출되고 있는지 평가, 불법적이고 부적절한 활동 증거 조사, 정부 프로그램과 정책의 목적 부합성도 보고, 정책분석을 통하여 의회가 선택할 수 있는 대안제시, 입찰 이의판결과 기관법률에 대한 보고서와 같은 법률적 판단과 의견을 제공하고 있다. GAO의 감사업무는 90% 정도가 의회의 요청에 의해 진행되는 것으로 의회에서 논의될 수 있는 모든 주제에 정보와 분석을 목표로 활동하고 있다.

미국은 백악관 관리예산처(Office of Management And Budget : OMB)가 전체 연방정부 재무관리평가에 일차적 책임을 가지고 24개 주요 부처는 OMB 지도하에 부처별 재무관리를 총괄한다. 예산, 사업관리, 규제정책 개발과 집행으로 대통령을 보좌하고 기관 사업의 효과성을 평가한다. OMB는 미국의 모든 정책의 입안과 집행에 반드시 거치는 주요기관으로 예산편성권한 및 행정부와 조율기능을 하고 있다. OMB는 각 부처별 법안 제출 또는 현행 법률에 대한 부처의 의견 등에 대통령의 정책목표와 일치여부를 심사, 법안이 의회에 통과되어 정부에 이송되었을 때 대통령의 서명여부의 각 부처 의견을 수렴, 행정부에서 시행하는 각종 규제가 실제 필요한지, 기 정책목표와 법률제정의도와 부합여부, 경제적 효과 등의 규제 심사권이 있다. OMB는 소규모 사업까지 전체적으로 상세한 평가를 진행하고 GAO는 중요 프로그램만 평가한다.

GAO는 향후 2년 내 중요성이 높은 사업, 시급한 조치가 필요한 사업, 문제점이 부각된 사업, 의원의 관심이 지대한 사업, 정치적 도덕적 판단의 개입여지가 적은 사업 등의 기준으로 사업을 선정하여 평가한다.

4.2 영국

영국은 예산과정의 공공책임성을 제고하고 기 정책과 사업에 대한 논리를 재검토하기 위해 예산의 합리화와 책임성 강화를 위해 평가 제도를 도입하였다.

평가관리 조직으로 수상실 직속기구로 전략단(Strategy Unit), 전달단(Delivery Unit), 공공서비스 혁신실(Office

of a Public Service Reform)이 있고 내각에는 재무성의 세출팀과 공공 서비스국이 있다. 중앙정부에 대한 외부 평가기관으로 의회 소속의 NAO가 있고 지방정부에 대한 외부평가기관으로 NAO 및 지방정부로부터 독립기구인 감사위원회가 있다.

영국감사원(NAO: National Audit Office)은 입법부 소속으로 감사원장은 수상이 공공회계위원회 위원장의 동의를 받아 하원에 감사원장 임명안을 제출, 의회의 의결로 국왕이 임명한다. 이의 해임은 상·하원의 결의로 국왕이 해임할 수 있다. 원장이하 6개 감사국과 1개 지원국으로 조직되어 감사국은 과정이 지휘하는 다수 팀으로 구성된다. 직원의 77.5%가 전문 감사직이며 성과감사를 위해 경제학자, 사회학자 등의 다양한 분야의 전문가를 활용하고 있다.

NAO는 중앙정부와 특정 공공기관의 재무감사, 재정 지출에 대한 성과감사(Value for Money Examination)를 수행한다. 그러나 정부 기관의 정책목표에 관한 문제는 제외되어 NAO는 정책의 수립이나 당부 등의 정책 자체에 대한 감사는 할 수 없다. 정책자체의 책임과 평가는 하원의 특별위원회 등에서 수행하게 된다. NAO는 성과감사사항을 개발하기 위해 중앙행정기관의 모든 업무에 대해 모니터링하고 분석하고 이를 감사사항으로 선정한다.

전략단은 수상과 내각에 주요 정책문제의 분석과 전략적 대안을 제시하기 위하여 여러 부처에 걸친 정책이나 사업을 다루고 비정기적으로 전략적 감사를 수행한다. 전략단은 정책평가 위주로 평가대상, 정책선정, 평가 설계, 평가과정, 감독 기능 등을 담당하고 전달단은 과정평가 위주로 매년 예산편성 과정에서 재무성과, 각 부처가 체결하게 되는 공공서비스 협약의 실현 과정을 평가한다.

재무성의 세출팀은 내각 성과평가의 핵심으로 재무성의 각 부처의 지출활동을 통제할 수 있는 권한을 가지고 세출심사를 통하여 각 부처와 합의된 내용을 모니터링한다. 각 부처는 세출계획을 작성하는 과정에서 재무부와 공공서비스협약을 맺게 되는데 이 협약에 부처별 목적과 전략목표, 성과목표들을 제시한다. 지방정부의 정책 평가기관인 감사위원회는 매년 지방정부의 행정서비스 수준과 성과를 측정하여 결과를 발표한다[18].

4.3 캐나다

캐나다 감사원(OAG; Office of the Auditor General)

은 의회에 소속되어 있으나 업무 수행 면에서는 의회로부터 독립된 지위를 가지고 있다.

총리 제정으로 총독이 감사를 임명하며 정치적 중립을 위해 임기는 10년으로 하고 있다. 감사원장의 해임은 상·하원 합동으로 공식요구가 있을 때 총독이 해임할 수 있다. 감사원장은 예산편성에 자율성을 가지며 감사 결과를 행정부의 검토 없이 하원에 직접 감사보고서를 제출한다. 의회는 감사원의 독립성을 보장하기 위해 감사원장 임명에 참여하지 못한다. 감사원은 감사의 대상, 감사 방법, 절차 등을 자율적으로 결정하여 수행한다.

OAG는 정부부처를 대상으로 주요 사업과 활동에 대한 성과감사를 하며 경제성, 효율성, 환경 영향을 평가하고 그 대책의 효과를 측정하여 평가한다. 성과감사는 사업 감사, 범정부감사, 부분감사, 감사노트, 사후 관리로 나뉘며 이의 보고서를 하원에 연 3번 이상 제출하게 된다. 평가와 관련하여 재정위원회 사무처(TBS: Treasury Board of Canada Secretariat)가 핵심역할을 맡아 각 부처 평가 업무를 총괄 조정하고 성과관리시스템 개발을 주관한다.

성과 측정은 효과성 보다 능률성에 두며 재정위원회와 지출심의위원회에서 의사결정을 할 때 평가결과를 지원하며 기준설정을 통하여 평가의 질을 향상시키며 평가 품질을 점검하고 평가 결과에 대한 접근과 활용을 촉진하는 등의 기능을 담당한다. TBS는 사무처 내에 평가개선센터(Center of Excellence for Evaluation)를 운영하고 있다[18].

4.4 시사점

미국은 성과평가에 대통령실 소속 OMB는 평가 집행 기관으로, 의회소속 GAO는 평가지원기관으로 상호 독립적 위치에서 상호작용하며[15] 정부평가제도를 운영하고 있다. GAO는 행정부로부터 독립되어 외부 상위평가기능을 담당하며 각 기관이 제출한 성과계획서의 준수 여부와 타당성을 평가하여 의회에 보고한다. OMB에서 제시한 프로그램 평가등급체계에 따라 사업평가지표로 정리하여 제출되므로 부처간 비교 평가가 가능하다. 성과보고서를 예산과 함께 제출하여 예산의 심사 시 중요한 참고자료로 활용하고 있다.

또한 사후평가는 물론 GPRA(Government Performance and Results Act)의 준수 전망과 정부기관

의 이행실태를 점검하고 연방인사관리처(OPM)와 공동으로 GPRA 관리자들에게 전략기획 및 성과측정의 개발과 이용에 관한 교육프로그램을 개발하여 제공하고 있다. 또한 자체 평가 제도를 기본으로 자신의 업무에 대한 정책평가를 직접 수행하고 있다. 이는 외부 상위기관 등에서 평가하는 것보다 정확하고 풍부한 정보의 접근으로 자체 역량을 제고할 수 있게 된다.

캐나다는 정부업무를 총괄하는 TBS와 정부업무평가를 지원하는 OAG가 상호 보완체제를 구축하고 있으며 TBS는 평가개선센터를 두어 정책 초기단계에서 위험예보의 목적으로 평가를 진행한다. 영국에서는 중앙정부는 평가 정책만 수행하는 독립적 조직이 없고 정책평가는 행정부처별로 자체적으로 진행된다. 내각의 전략단이나 전달단, 재무성의 공공서비스국에서 정책평가 지원과 총괄을 하고 있지만 기본적인 평가 안내역할을 담당한다. NAO는 재정 감사, 회계감사, 자금가치감사 등을 수행하지만 각 정부기관의 정책자체는 감사할 수 없다.

각 국가들의 감사평가체계는 각각의 독립성을 가지고 상호 협조 하에 운영된다. 특히 총괄부서와 이의 부속기구로 실행 기구를 두어 총괄부서의 업무를 분담하는 실천기구가 존재하여 세세한 업무평가에서 큰 프로젝트의 업무평가까지 전문성을 가지고 분석되고 있다. 특히 감사기구의 전문성과 독립성을 위하여 미국은 감사원장의 임기를 15년으로 하고 중임하지 못하게 한 것이 4년 임기의 1번의 중임이 가능하게 한 국내 감사원장의 임기와는 현저한 차이가 있음을 알 수 있다. 우리의 감사원장은 국회소속이 아닌 대통령 직속으로 행정부나 대통령의 직무감찰 등에 제약이 있을 수밖에 없는 상황이다.

5. 지방재정의 감사기획평가체계

권영주(2008)는 제주특별자치시의 감사위원회가 상당한 성과를 거두고 있다는 분석 하에 이를 전국으로 확대 운영할 것을 제안하고 있다. 지방감사체도의 평가기준을 활용하여 3가지 제안을 보면 아래 표와 같다[9]. 첫 번째는 감사기능을 지방의회 소속에 두는 방법이다. 둘째 안은 지방감사원의 설립제안이다. 감사의 독립성 및 전문성을 위해 광역단위에 감사만 전담하는 감사원 또는 지방회계감사원을 설립하는 제안이다. 주된 권한은 회계감

사, 조사, 성과감사, 연구 등으로 정부, 민간, 학계의 전문인사 15명 내외의 위원회를 구성하여 운영한다. 셋째 제안은 지방자치단체별로 단체장 소속의 감사위원회를 설치하는 것이다. 일본에서도 이와 유사한 제도를 운영하고 있다. 그러나 지방감사기구의 강화는 단체장의 입장에서 보면 제제를 당할 수 있는 것으로 꺼려질 수 있다.

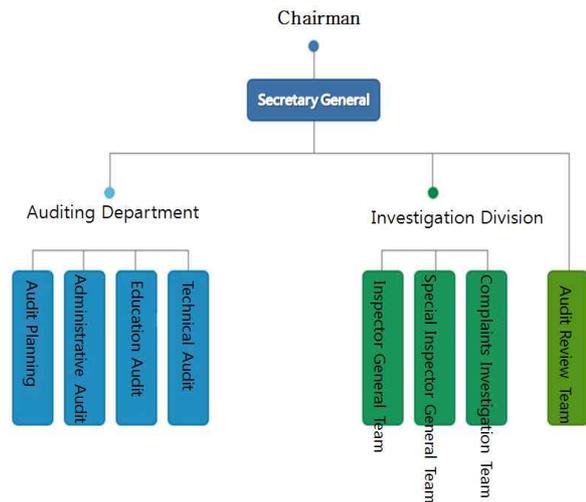
<Table 4> Evaluation of alternative regional audit system

Proposition	1. Installation of the audit committee under the part of local council	2. Installation of the local audit committee	3. Installation of the audit council belongs to the local government head
Merit	- correspond with principles of decentralization - Realize expertise	- securing the independence of local audit · expertise	- Securing the principle of decentralization
Disadvantages	- Unable to secure independence from the local council - In the case of the majority party the local audit is dependent by the central party which is likely to be utilized strategically	- Violates the principle decentralization - Local government agencies to control the agencies change probability	- There are problems on the principle of the independence and professionalism.
Etc.		- If the establishment of local government is need to be introduce to plan in the long term	- The most realistic alternative, but there are problems from the head of independence. - Jeju special self-governing province case

source: Y. J. Kwon(2008), The possibility of local system of audit and inspection commission, pp. 249-252

정부혁신지방분권위원회가 제주특별자치도에 감사위원회를 설치하여 자치단체장 소속하의 직무 독립성이 보장되는 위원회와 사무국 설치하고 위원은 임기제로 할 것을 제안하고[22], 제주특별자치도 설치 및 국제자유도

시 조성을 위한 특별법의 국회통과와 함께 새로운 감사위원회가 출범하였다. 2006년 7월 1일 국내에서 최초로 지방감사제도인 감사위원회가 시작된 것이다. 감사위원회는 1국 2과 6개의 직렬로 구성되어 운영되다 2012년 8월부터 1국 2과 7팀 45명의 직원으로 운영되고 있다. 제주특별자치도 감사제도는 제주도지사의 지휘감독을 배제하고 감사위원장의 지휘를 받도록 하며 감사요원의 인사는 감사위원장 추천을 받도록 하며 감사계획과 결과처리의 공정성 확보, 감사위원회 제반 주요사항은 감사위원회 심의 의결로 집행하며 감사원 및 국정감사를 제외한 중앙부청의 감사를 배제하여 자치 감사 기능과 역할을 강화하여 자치통제시스템을 확보하였다.



[Fig. 2] Jeju special self-governing province organization of the Audit Committee

그러나 감사원 감사와 국정감사로 인하여 온전한 분권이 이루어지지 못하였고 감사위원회가 지방의회에 감사 결과보고의 의무는 없지만 지방의회의 행정감사 대상이므로 온전한 독립을 이루지 못한다. 지방자치단체가 자체감사로 효율적인 감사를 확보하기 위해서는 적절한 감사인력이 필요하다. 감사자원의 독립성을 보장해야 하며 인사상 불이익이 없도록 제도적인 여건을 구축해야 한다. 감사담당자는 기관 내부의 동료나 상하급자 업무를 감시하고 성과를 평가하게 된다. 따라서 감사 담당자가 내부의 간섭이나 압력을 받게 되면 온전한 감사업무가 이루어질 수 없게 된다. 자체감사업무를 하는 공무원의 행정업무와는 별도의 인사시스템으로 구축하여 전문

성을 인정하여 순환보직에 예외로 하고 운영하여야 할 필요가 있다. 자신이 감사하고 평가하는 내부직원들과 영향을 미칠 수 있는 범위에서 벗어나 자유로운 독립상태에서 감사업무에 전념할 수 있기 때문이다.

환경이 변화하고 있지만 감사체계는 변화를 하지 못하였다. 현재의 자체감사는 적발위주의 형식적 점검에 머물러있다. 통제중심과 재무중심으로 진행되므로 합규성(regularity)에 기초한 이행감사 중심으로 이루어져왔기 때문이다[20]. 실질적으로 감사행위의 전후관계가 고려되지 않는 일방적 감사로 유도하고 있는 환경이 된다. 이러한 면에서 자체감사의 행정책임성을 제고하며 생산성과 성과를 고려한 효율적 감사가 요구된다. 또한 일이다 벌어지고 성과를 확인하는 과정의 감사가 아닌 기획·예산의 단계에서 감사를 할 수 있도록 하는 시스템으로 사후에 엄청난 비용과 시간을 수포로 돌리는 것이 아니라 일의 시행전 적절한 평가로 비용과 노력의 낭비를 줄일 수 있어야 한다.

이러한 요구를 개선하고 선진감사의 기술적 업그레이드로 지방자치단체의 재정을 평가할 수 있는 체계를 구축하고자 최소의 인력으로 최대의 효과를 이끌어 내기 위하여 전자문서를 통한 자체전자감사평가시스템의 운용을 구축하였다.

현재 지방자치단체에서는 국외출장, 계약, 사업계획 등에서 일상감사를 부분적으로 시행하고 있다. 자체 전자감사평가시스템에서는 이러한 부분적 분야를 전체로 확대하여 예산과 결산은 물론 자금운영, 물품구매, 자산매각 등 모든 영역의 프로세스를 매일 점검할 수 있다. 감사직원은 각 부서에서 결제상황으로 올라온 목록과 그 기반이 되는 문서를 직접 해당 부서에 들어가 열람하고 자체전자감사시스템의 시뮬레이션을 돌려 해당 사업의 성공 퍼센트를 작성한다. 해당 업무의 최종 결제자는 전자감사평가시스템의 성공 퍼센티지를 고려하여 해당사업의 결제여부를 결정한다.

사회가 발전하고 행정 처리에 필요한 정보 수요의 증대로 행정사무에 전산화계획이 추진 중이며 이의 효율적 운영을 위하여 전자정부법을 공포하고 2011년 10월 13일부터 시행 중이다.

행정기관 등은 내부의 업무와 국민 및 기업과의 모든 업무의 문서를 전자문서를 기본으로 작성되고 발송, 접수, 보관, 활용되도록 하였다. 복잡화·다양화되고 규모

가 커지는 지방재정의 운용을 효율화하기 위하여 지방자치단체장은 자체감사기구를 관리도구의 하나로 활용할 필요도 커지고 있다. 자체감사기구의 효율적 운영은 예산의 절감은 물론 서비스 대상 집단의 만족도와 지지도를 제고할 수 있고 이들의 정보를 공개하여 시민참여를 이끌어갈 수 있기 때문이다. 게다가 우리나라 정부에서 감사는 자체감사에 많이 의존할 수밖에 없는 실정으로 자체감사의 운영체계를 개선하고 활성화시키기 위해서 그에 대한 감사원에 의한 평가체계를 구축할 필요가 있다[19].

자체전자감사평가시스템은 감사 자료를 바로바로 접근해서 찾아볼 수 있고 특정 루틴에 특정 프로세스를 작동시켜 통제하여 필요한 분야의 업무를 관장할 수 있다. 자체전자감사평가시스템은 모든 계정과 항목의 프로세스를 따로 분리하여 논리체크를 하여 이상적으로 큰 수치가거나 마이너스 수치가 계상되는 경우 해당 분야의 업무 프로세스를 점검하도록 하며 해당 분야의 담당직원의 업무현황 및 진행사항의 정보를 추가하여 작성되므로 조직 체크로 이상상황을 쉽게 발견할 수 있다.

공무수행업무의 전산화로 모든 기록이 전자화되어 관리되므로 지방자치단체의 재정도 업무 프로세스와 연결하여 계상되는 수치와 업무수행과정을 연결할 수 있는 프로그램을 구동할 수 있다.

자체전자감사평가시스템은 지방자치단체의 재정과 업무의 전반을 시스템에 입력하여 특정 수치가 입력될 때마다 적합한 프로세스의 적정범위 내에 있는 수치인지를 자동 점검된다. 따라서 자체전자감사평가시스템의 운용은 해당 프로그램을 총괄하는 기술 인력과 전체 업무수행과 수치의 연결을 통찰할 수 있는 전문 감사요원의 기용으로 진행할 수 있다. 지방자치단체의 장은 자체 전자감사평가시스템이 작성해 내는 출력물로 언제든 지방재정의 현황을 살펴볼 수 있고 특정 사업의 기획 단계에서 해당 사업의 예상 투입비용을 입력하여 시뮬레이션을 돌려 봄으로써 해당 사업이 지방자치단체에 미치는 영향요인을 점검해 볼 수 있어 매우 유용한 시스템으로 작용될 수 있다.

앞서 분석한 선행연구들은 자체 감사기구는 각 기관의 투명성 증진과 신뢰성확보에 집중하고 리스크가 발생할 수 있는 원천을 중심으로 객관성과 전문성이 동원되는 활동으로 조직의 지속적 성장과 가치 제고에 기여하

는 것은 이상적인 감사기구의 역할이라고 하였다. 자체 감사로 집행부서의 활동을 촉진하고 스스로 정화하여 부정부패의 여지를 두지 않으며 조 직의 윤리와 문화가 존 중될 수 있는 통제환경을 구축해야 한다.

자체전자감사평가시스템은 누구나 언제든지 자체전 자감사평가시스템에 들어가 자신의 분야의 현황은 물론 지방자치단체 전체의 상황을 볼 수 있다. 따라서 해당 업 무를 관장하는 공무원은 수시로 자기 분야의 업무 상황 을 확인하면서 자신의 업무를 수행할 수 있고 자체전자 감사평가시스템이 확인 또는 부가 자료를 원하는 항목에 추가 사유 또는 진행을 기록할 수 있다. 이를 통하여 해 당 업무를 관장하는 공무원이 문제 상황에 바로 접근하 며 필요한 대안이나 조치를 바로 해 줄 수 있어 문제 상 황을 방지하지 않으며 즉각 해결이 가능하다.

또한 자체전자감사평가시스템 운용 전문 감사요원의 모니터링과 조연의 추가로 지방자치단체장은 물론 전 시 민이 자신의 자치단체의 상황을 실시간으로 생생하게 점 검해 볼 수 있다. 이러한 시스템 체계는 감사원은 물론 국정감사 등의 중앙정부의 감사도 해당 요원의 접속으로 바로 점검이 가능하여 자체전자감사평가시스템이자 곧 중앙 감사평가시스템으로 자리 잡을 수 있게 할 수 있다. 이로 인하여 별도의 감사요원을 충원하거나 지방감사원 을 설립하는 등의 복잡함 없이 지방자치단체의 작은 부 서로 자체전자감사평가시스템을 운영할 수 있으며 시스 템 프로그램의 발전을 위한 부분과 전문 감사요원을 위 한 소수 정예 인력양성을 위한 중장기적 기획이 필요할 것이다. 자체전자감사평가시스템은 지방자치단체의 연 합에서 프로그램의 구축 및 프로그램기술자의 기용을 논 의하여 도입할 수 있고 전문감사요원은 지방자치단체의 업무 프로세스의 지식과 감사체계의 지식에 전문가 수준 의 지식과 경험을 가진 자를 선발하여 자체전자감사평가 시스템의 활용을 학습케 하면 자체전자감사평가시스템 의 운용이 가능하다.

예방감사는 감사과정으로 검증된 결과를 활용하여 향 후 회계·관리통제에서 발생할 수 있는 위험을 미리 제 거하거나 최소화하기 위한 감사를 의미한다. 감사 이후 관리기능에 피드백 정보를 제공하며 감사 효과가 이후 관리에 반영되어 지속적인 감시기능을 수행하도록 한다.

자체전자감사평가시스템은 정보입력 시 해당 프로세 스의 로직을 확인하며 정보입력자에게 근거자료 및 설명

을 요구하여 부가설명을 작성하도록 하여 이를 감사전문 요원이 참고하여 진행과정을 점검할 수 있어 예방감사는 물론 자체감사의 온전성을 확보하게 된다. 정부의 규제 가 완화되어 행정권한의 하부기관 위임 또는 민간 위탁, 외부조달이 증가하며 하부기관의 재량이 확대되고 있어 지방자치단체의 자체점검이 기반이 되는 자체전자감사 평가시스템은 매우 효율적인 감사체계가 될 수 있다.

6. 결 론

최근 연이어 지방자치단체의 재정위기, 부채증가가 이 슈가 되고 있다. 지방자치단체의 부채증가의 가시적 현 상에 대한 여러 가지 분석이 이루어지고 있지만 이러한 부채가 어떻게 구조적으로 발생하고 있는지, 지방자치단 체의 재정적 위기사항을 어떻게 풀어가야 하는지에 대한 연구는 부족한 실정이다.

일반 시민들도 지방자치단체의 재정에 참여할 수 있 는 루트가 열려있지만 이의 활용이 잘 되고 있지 못하고 지방자치단체는 스스로의 재정운영의 건전화를 위해 감 사시스템을 운영하고 있지만 이 역시 여러 가지 원인으 로 제 역할을 하지 못하고 있다.

무엇보다도 지방의 재정구조가 중앙에 의존하다보니 스스로의 재정에 대한 책임의식이 없다. 또한 책임의식 의 부재는 중기, 장기 계획을 수립할 때 사업타당성, 예산 타당성 등의 사업성을 점검해 보아야 하는데 이러한 부 분을 점검해줄 장치가 없기 때문에 대충대충 계획하고 대충 대충의 예산이 통과되고 있는 실정이다. 형식적인 심사제도가 형식적으로 운용되어 재정건전성을 점검해 내지 못하고 있다.

지방의회는 세입과 세출의 통제나 감독기능을 해야 하지만 전문성의 부족으로 이를 수행하지 못하고 있다. 기술과 경제체제의 변화가 극심한 작금의 환경변화에 따 라 국가의 기능과 체제의 변화가 전통적인 감사시스템에 도 변화를 요구하고 있다. 지방자치단체의 자율권을 확 대하고 중앙정부와 연계된 감사관련 정보화 체계 구축 및 활용, 지방자치단체 자체감사 직원의 전문성 제고, 자 체감사 결과의 투명한 공개 등을 중심으로 전환하는 것 이 필요하다.

본 연구는 이러한 배경에서 출발하여 지방자치단체의

재정과 감사를 평가시스템으로 프로그램을 만들어 자체 전자감사평가시스템을 구축하였다. 지방자치단체의 재정과 업무 수행을 자체전자감사평가시스템에서 작성하고 열람하도록 하여 해당 분야의 공무원, 지방자치단체장, 해당 지역 주민은 언제든지 자체전자감사평가시스템에서 자치단체의 현황을 확인해 볼 수 있도록 하였다. 자체 전자감사평가시스템에 기입하는 수치가 입력하는 정상 범위를 넘어선 수치일 경우 이의 정보를 입력하는 직원에게 내역을 요구하게 되며 이를 전문 감사요원이 해당 분야의 프로세스를 따로 돌려 업무와 수치의 로직을 다시 체크하여 전문 감사요원의 중·장기소견을 첨부하게 하였다.

이러한 체계는 해당 업무를 진행하는 공무원의 정확한 업무 수행을 유도하며 해당 분야의 프로세스를 담당 직원이 확인하고, 감사요원이 확인하고 지방자치단체장이 확인하도록 하여 책임 있는 진행이 될 수 있도록 한다. 자체전자감사평가시스템은 공무원은 물론 시민들에게 열람이 자유롭고 특정 시기의 감사가 아닌 즉시감사체제로 재정과 시간의 낭비를 가져오는 오류를 사전에 예방할 수 있다. 또한 지방자치단체의 감독기구는 물론 감사원의 감사도 자체전자감사평가시스템의 확인으로 언제든지 감사할 수 있어 투명한 재정의 운영이 된다. 지방자치의 운영으로 각 지자체는 경쟁적으로 대규모의 투·융자 사업과 행사성 사업으로 지역의 경쟁력을 올리고자 지방재정의 건전성에 소홀했다. 지방교부세와 국고 보조금으로는 감당할 수 없는 수치의 사업을 벌이면서 리스크 상황에 대한 대비가 전무하다. 보통의 상황에서 감당할 수 있는 사업의 범위라도 자산에 비해 넘치는 부채를 가지게 되면 리스크가 증가한다. 더구나 세계적인 금융위기의 경기침체를 겪고 있는 상황이라면 유동성의 리스크가 큰 국내 경제에서 상당히 위험한 시도를 하고 있는 것이다.

지방자치는 지방재정의 권한에 기반하는 재정으로 운영되어야 한다. 권한과 재정은 지방자치의 성공적 정착을 위한 가장 기초가 되는 상황으로 행정적 권한이 있어도 이를 감당할 재정이 준비되지 못하면 지방자치의 발전을 기대할 수 없다. 본 논문은 이러한 면을 보완할 수 있어 중앙정부의 정책적인 독점에서 벗어나 지역에 적합한 자율적인 정책기획과 집행이 가능하게 하여 지역의 발전을 시도한 지방분권이 독이 되지 않도록 지방자치단체 스스로 중앙정부의 의존도를 줄이며 건전한 재정, 투

명한 진행으로 지역의 발전을 진행해 나아갈 수 있는 토대가 되어 줄 것이다. 본 논문은 자체전자감사평가시스템의 도입을 시도하는 연구로 정량적 분석 등의 자료의 한계를 가지고 있다. 따라서 자체전자감사평가시스템의 구현과 활용의 후속 연구가 필수적으로 지방재정 및 중앙재정의 획기적인 감사와 평가 수단으로 구체적인 구현 방법을 모색할 필요가 있다.

REFERENCES

- [1] D. G. Kim Evaluation fiscal power of metropolitan cities and provinces conducted before and after the local government I, Local Fiscal, Vol. 5, No. 17, 85-113, 1998.
- [2] M.S, Kim · Y. G. Lee · H. S. Lee · G. H. J · Y. S. Jung, Self-auditing theory, Daeyoungmunhwasa, 2007.
- [3] M. S. Kim · T. G. Moon · H. S. Moon · Y. G. Lee, Auditors of the world, Jomyungmunhwasa, 2009.
- [4] M. S. Kim · J. Park, Public audit theory, Daeyoungmunhwasa, 1995.
- [5] B. K. Kim, Readjusting the administrative functions of provinces to ensure the effectiveness of decentralization, Korea Research Institute for local administration, 2003.
- [6] T. S. Kim, S study on the analysis model of the local public finance, The Journal of Korean Public Policy2, pp. 155-179, 2000.
- [7] The Board of Audit and Inspection of Korea, Audit report, The Board of Audit and Inspection of Korea, 2011.
- [8] Audit Office, Job training materials of national technology for audit officials, Ministry of Security and Public Administration, 2002.
- [9] Y. J. Kwon, The feasibility of adopting a local system of audit and inspection: focused on Jeju audit commission, Korean Journal of Local Government & Administration Studies, Vol. 22, No. 2, pp.245-269, 2008.
- [10] S. G. Baek, Principles of public policy,

- Daeyoungmunhwasa, 2003.
- [11] G. W. Baek, Public administration, Parkyoungsa, 1984.
- [12] G. S. Song, Audit criteria and changing perspectives of self-authority audit & inspection in local government, Korean Society and Public Administration, Vol. 13, No. 3, pp. 185-206, 2002a.
- [13] G. S. Song, Applicable limitations and policy direction of self-authority audit by public audit standards, Korea Administrative Journal, Vol. 14, No. 4, pp. 1109-1133, 2002b.
- [14] H. G. Ahn, Modern Public Administration, Dasanbooks, 1982.
- [15] G. J. Lee, The case studies of foreign countries's policy evaluation system, The Korea Association for Policy Analysis and Evaluation · Policy Analysis and Evaluation of Private Associations 11.14 Seminars pp. 105-123, 2003.
- [16] G. J. Lee, Administrative responsibility theory, Daeyoungmunhwasa, 2005.
- [17] Y. G. Lee · G. B. Lee, A study on the improving efficiency of internal auditing: on the basis of the analysis of internal auditor's survey on the public enterprise, Journal of Korean Association for Local Government Studies, Vol. 10, No. 1, pp. 137-167, 1998.
- [18] Y. S. Lee · G. D. Je · J. H. Kim · H. R. Kim · G. H. Sim · G. S. Yoon · J. S. Park, Government performance management and evaluation system, Daeyoungmunhwasa, 2006.
- [19] J. H. Lee, Rational self-audit system of government reorganization plan, Local Government Studies, Vol. 17, pp. 38-54, 1995.
- [20] J. U. Lee, Construction and operating self audit committee's internal control self-assessment system, Journal of Research, The Board of Audit and Inspection of Korea, pp. 169-197, 2006.
- [21] G. D. Je · G. H. Sim, An exploratory study on the comparison between auditing and evaluation and the normative and institutional approaches for their effective linkage, Korea Administrative Journal, Vol. 22, No. 1, pp. 27-54, 2010.
- [22] Jeju special self-governing province, Jeju special self-governing province is promoting white papers Appendix I, 2007.
- [23] Jeju special self-governing province audit and inspection committee, The audit committee launched a year's accomplishments and challenges, Internal data, 2007.
- [24] Y. S. Choi, A study improvement of self-audit and inspection in local government, The Korea Public Administration Journal, Vol. 7 No. 3, pp. 81-113, 1998.
- [25] Korean Public Law Association, A study on the role, etc. of the auditor's cope with environmental change, Auditors Research Service Report, 2006.
- [26] Korea Institute of Public Administration, A study on the development of local audit system for the establishment of effective national audit system, Korea Institute of Public Administration, 2007.
- [27] Akin, J. S., Fiscal Capacity and the Estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations, National Tax Journal, 26(2), National Tax Association Symposium, 1973.
- [28] Chelimsky, Eleanor, Auditing and evaluation : Wither the relationship? New Directions for Evaluation, Vol. 71, pp. 61-67, 1996.
- [29] Cutchin, D. A., Guide to public administration, Itasca Illinois: Peacock. 1981.
- [30] GAO, Government auditing standards, 1994 revision, United States General Accounting Office, 1994.
- [31] Gray, et al., Perspectives on budgeting, auditing, and evaluation : an introduction, in A. Gray, Bill Jenkins, and Bob Segsworth(eds.), Budgeting, auditing, and evaluation : functions and integration in seven governments. New Brunswick, N.J. : Transaction Publishers, pp. 193-200, 1993.
- [32] INTOSAI, Coordination and cooperation between SAIs and internal auditors in the public sector, INTOSAI GOV 9125, 2009.
- [33] Leeuw, Frans L., Auditing and evaluation :

Bridging a gap, worlds to meet? In Carl Wisler(ed.),
Evaluation and Auditing: Prospects for
convergence, New Directions for Evaluation, 71:
51-61, San Francisco: Jossey-Bass Publishers,
1996.

[34] Sharkansky, I., Public Administration, SF: W. H.
Freeman and Company, 1982

[35] <http://economy.hankooki.com/lpage/society/201007/e2010071216495093840.htm>

김 용 훈(Kim, Young Hun)



- 2003년 3월 : 경남대학교 법학과(법학사)
- 2007년 3월 : 미국 로렐대학교 법학전문대학(법학박사)
- 2007년 8월 ~ 2011년 12월 : 한국헌법정신연구원 대표
- 2012년 2월 ~ 현재 : 국가개발연구원 원장, 국민정치경제포럼 대표

· 관심분야 : 저작권, 소프트웨어, 과학정책, 인적자원, 재정, 컨설팅

· E-Mail : laurel5674@naver.com