

2009-01 | 책임연구보고서

경찰 감사시스템의 개선방안 연구

치안정책연구소
POLICE SCIENCE INSTITUTE

경찰 감사시스템의 개선방안 연구

치안정책연구소 정책기획연구실

선임연구관 이상수

<제목 차례>

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 목적	4
제3절 연구의 범위 및 주요내용	7
제4절 연구의 방법 및 기대효과	11
제2장 감사체계 및 감사이론에 관한 이론적 검토	12
제1절 공공감사의 의의 및 운용체계	12
1. 공공감사의 의의	12
가. 공공감사의 개념	12
나. 공공감사의 목적	13
다. 공공감사의 기능	14
라. 감사의 역할	15
마. 감사의 유형 분류	16
바. 직무감찰	18
1) 직무감찰의 개념	18
2) 직무감찰의 중요성	18
3) 직무감찰 수행기관	19
4) 직무감찰과 회계검사와의 관계	19
5) 직무감찰과 행정사무감사와의 관계	20
2. 감사운용 방법 및 감사기법	21
가. 감사운용 방법	21
1) 예방지도적 감사	21

2) 역점 감사기법의 활용	22
3) 총괄감사기법	22
4) 전문감사기법의 활용	23
5) 비교감사의 방법	23
6) 설문조사의 활용	23
7) 교체감사의 방법	23
8) 공개감사의 방법	24
9) 기동점검활동	24
나. 감사기법	24
1) 감사기법의 의의	24
2) 감사기법의 분류 및 적용	25
가) 대사기법(對査技法)	26
나) 비교기법(Comparison Technique)	27
다) 분석기법(Analysis Technique)	29
라) 예산·사업 분석기법	31
3. 한국과 미국 감사원의 주요 정책방향	38
가. 한국의 감사원	38
나. 미국의 감사원(GAO)	47
제2절 성과감사의 의의와 주요내용	53
1. 성과감사의 개념	53
가. 성과감사의 개념 정의	53
1) 성과감사의 도입배경과 개념	53
2) 국제최고감사기구(INTOSAI)와 미국 회계검사원(GAO)의 정의	56
3) 성과감사와 유사개념과의 비교	57
나. 성과감사의 필요성	58
다. 성과감사의 특징과 역할	61
2. 성과감사의 유형과 구성요소	63
가. 성과감사의 유형	63

나. 성과감사의 구성요소	66
1) 투입 : 재정적·순응감사/경제성감사	66
2) 활동·산출 : 능률성 감사	67
3) 결과 : 효과성 감사	67
4) 성과감사 : 투입 → 전환 → 산출 → 결과	68
다. 성과감사의 유형 단순화	69
라. 합법성·재정감사와 성과감사제도의 차이점 비교	72
3. 성과감사의 접근방법	74
4. 국제최고감사기구의 성과감사 실행기준과 지침	80
가. 감사집행단계	80
나. 감사보고단계	84
5. 외국 성과감사제도의 현황	88
가. 미 국	88
나. 영 국	89
다. 캐나다	91
라. 호 주	92
제3절 자체감사에 관한 이론적 논의	93
1. 자체감사의 의의	93
가. 자체감사의 개념 및 특징	93
나. 자체감사기구	95
다. 자체감사의 이점과 문제점	98
2. 자체감사 활성화의 필요성	98
가. 감사기능의 전환	99
나. 최고 감사기구의 부담 경감	101
다. 자체감사의 유용성 활용	102
3. 주요 외국의 자체감사제도	103
가. 미국의 자체감사제도	103
나. 일본의 자체감사제도	106

4. 현행 자체감사의 한계108

제3장 경찰 감사시스템의 현황 및 문제점 분석111

제1절 경찰 감사시스템의 현황 및 운영실태 분석111

1. 자체감사기구의 운영 현황111
2. 경찰 감사시스템의 현황과 특징117
3. 경찰 비리의 현황 및 추이122

제2절 경찰 감사시스템 및 내부통제의 한계132

1. 개요132
2. 현행 감사의 한계 및 문제점과 개선방향133
가. 현행 감사시스템의 한계 및 문제점133
1) 시스템적 차원의 감사접근 부족133
2) 상설 감사부서의 부재로 인한 감사의 취약성133
3) 감사부서 감사업무의 과중134
4) 기획감사 역량의 부족134
5) 감사의 문제해결기능 및 내부제보 활성화 미흡134
6) 감사요원의 전문성 부족135
7) 감찰활동에 대한 일선 경찰관의 불만족136
8) 실질적 성과감사 수행의 미흡137
9) 경찰관 비리근절 제도의 활성화 부족138
10) 성과감사에 대한 규정 미비 및 이행 결여138
11) 자체 청렴도 평가 결과의 환류체계 부족139
12) 실적 위주 감사 강조로 인한 문제140
나. 향후 경찰 감사시스템의 개선 방향141

제4장 경찰 감사시스템의 개선방안142

제1절 경찰 감사시스템의 전환방향142

- 1. 경찰감사시스템의 패러다임 전환 방향142
 - 가. 경찰 감사부서의 역할 변화 방향142
 - 나. 감사 접근방법의 진화143
 - 다. 새로운 감사기법 도입 및 활성화 방향145
- 2. 시스템감사로의 감사패러다임 전환146
 - 가. 시스템감사 도입의 필요성146
 - 나. 시스템감사의 개념147
 - 다. 시스템감사의 운영원리149
 - 라. 시스템감사의 특징 및 유의사항154
 - 마. 시스템감사의 효율화 방안155
- 3. 예방감사의 강화156
 - 가. 예방감사의 개념 및 필요성156
 - 나. 예방감사로서 CSA(내부통제자체평가)의 의의157
 - 다. CSA 감사의 실행단계158
 - 라. CSA의 유용성160
- 4. 위험관리 감사(Risk-based Audit)162
 - 가. 위험관리 감사의 개념과 효과162
 - 나. 위험관리 감사의 단계163

제2절 경찰 성과감사의 도입 및 운영 방안169

- 1. 경찰 성과감사의 운영방향169
- 2. 경찰 성과감사의 절차170
 - 가. 성과감사 절차의 개요170
 - 나. 성과감사 절차의 단계173
 - 1) 성과감사사항 선정173

2) 성과감사 계획 수립	174
가) 성과감사 기본계획	174
나) 성과감사 실시계획	178
3) 성과감사 실시	179
4) 성과감사결과 보고 및 처리	182
제3절 경찰 자체감사의 실효성 제고 방안	190
1. 경찰 자체감사 역량 강화 평가모형의 개발	190
가. 자체감사 역량 강화의 필요성	190
나. 경찰의 자체감사 역량 강화 평가모형의 개요	191
1) 평가의 주요 내용	191
2) 평가의 초점	193
다. 평가과제의 지표체계 및 평점부여 방법	194
1) 평가지표체계의 구성	194
2) 평가지표의 개념정의	196
3) 평가지표의 평정방식	200
2. 자체감사 역량강화를 위한 정책적 개선방안	204
가. 자체감사요원의 적정 인력 확보	204
나. 자체감사 기능 강화를 위한 감사계 설치 및 기획감사계 신설	205
다. 자체감사 규정 신설	206
라. 자체감사의 전문성 배양	206
마. 감사의 효율성 제고방안	208
바. 자체청렴도조사 결과의 환류 기능 강화	209
제5장 결론	211
<참 고 문 헌>	214

<표 차례>

<표 2-1> 감사결과의 처리	40
<표 2-2> 미국 감사원의 인적 구성	52
<표 2-3> 성과감사·전통적인 감사·사업평가의 개념 비교	58
<표 2-4> 각 국가별 성과감사활동	59
<표 3-1> 경찰청 감사관실의 부서편성과 기능	112
<표 3-2> 지방경찰청 청문감사담당관실의 부서편성과 기능	114
<표 3-3> 경찰청 비리내사전담반의 중점감찰 대상	116
<표 3-4> ‘경찰의 청렴성 제고’ 성과목표의 단위과제 현황	120
<표 3-5> 경찰 각 분야별 주요 감사항목	121
<표 3-6> 공무원 징계 현황 추이	122
<표 3-7> 2008년 정부 부처별 양정별 징계현황	123
<표 3-8> 2008년 부처별 비위별 징계현황	124
<표 3-9> 경찰 사정역량 강화 종합대책의 주요 내용	129
<표 3-10> 경찰청 감사담당관실 적정인원 소요 판단	136
<표 4-1> CSA 수행과정	160
<표 4-2> 성과감사사항 선정 절차	173
<표 4-3> 감사보고의 원칙	184
<표 4-4> 성과감사보고서의 기본체제	185
<표 4-5> 성과감사보고서의 바람직한 분량	186

<그림 차례>

<그림 1-1> 연구의 배경 및 목적 개요	6
<그림 1-2> 연구추진 흐름도	9
<그림 1-3> 연구추진 일정표	10
<그림 2-1> 감사원의 기구도	46
<그림 2-2> 공공자원의 흐름과 감사유형	65
<그림 2-3> 성과감사와 행정활동 성과	69
<그림 2-4> 성과감사 접근방법	75
<그림 3-1> 비리전담체계 구성도	115
<그림 3-2> 유흥업소 유착 경찰관 징계 현황('04~'08)	126
<그림 4-1> 감사부서에 대한 역할 기대의 변화	143
<그림 4-2> 경찰 감사시스템의 개선방향과 성공요인	145
<그림 4-3> 시스템감사의 개념	148
<그림 4-4> 기존 감사와 전략적 감사 비교	149
<그림 4-5> 성과감사의 관점	150
<그림 4-6> 기존 감사와 전향적 감사 비교	151
<그림 4-7> 기존 감사와 분석적 감사 비교	152
<그림 4-8> 각 운영원리와 시스템감사 간의 관계	153
<그림 4-9> 시스템감사의 특징	154
<그림 4-10> 민간기업의 위험유형 분류	164
<그림 4-11> 영국의 HM Treasury는 위험관리 단계	165
<그림 4-12> 미국 GAO의 위험유형 분류	166
<그림 4-13> 한국농촌공사의 청렴-HACCP제도의 부조리위험 관리단계	167
<그림 4-14> 성과감사의 절차	172
<그림 4-15> 성과감사보고의 절차	183

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

최근 경찰관들에 의한 자체사고가 끊이지 않고 발생하면서 급기야 2009년 3월 26일 “경찰 기강확립 및 사정역량 강화 종합대책”이 발표되기에 이르렀다. 그러나 그 이후에도 자체사고는 끊이지 않았고, 이에 따라 경찰의 총체적 근무 태만과 기강 해이에 대한 언론의 질타가 쏟아졌다.

예컨대, 근무 중 성인오락실에서 강도 행각을 하고, 압수한 유사석유 제품을 시중에 유통하는가 하면, 성매매 업주에게서 뇌물을 받고 단속정보를 제공하거나 오락실 단속무마 대가로 향응 및 금품수수행위, 요금시비 끝에 택시 운전기사를 폭행해 사망케한 사건, 총경급 간부의 비리 적발과 사건중단·무마 혐의로 감사받던 중 사표 제출, 유치장에 수감 중인 피의자 도주에 이어 불법 오락실을 단속하고도 증거서류를 불태우고 은폐·직무유기와 공용서류 훼손-하는 등 최근 경찰의 기강해이가 바닥을 향하고 있다.

국민의 생명·신체의 안전과 재산의 보호, 범죄의 예방·진압을 통한 공공의 안녕과 질서유지의 최일선에서 국민으로부터 신뢰받는 경찰로 거듭나야 할 경찰조직이 되려 각종 자체사고로 만신창이(滿身瘡痍)가 되고 있다. 이 같은 현실은 ‘경찰이 새롭게 바뀌겠습니다’라는 구호에 이어 ‘바로선 법질서와 안전한 사회를 위해 정성을 다하는 국민의 경찰이 되겠습니다’라는 구호를 아연(俄然) 무색케 하고 있는 실정이다.

한국 경찰이 당면한 현재의 기관 신뢰적자(Police Agency's Trust Deficit)를 극복하기 위해서는 대대적인 감사시스템의 혁신(革新)이 절실하다. 혁신이란 말이 의미하듯 가죽을 벗겨내는 자기고통의 감내(堪耐)와, 내부비리에 대해 뼈를 발라내고 썩은 살을 도려내는 척결(剔抉)을 거쳐 환골탈태(換骨奪胎)하는 모습을 국민에게 보여주어야 국민적 신뢰 회복이 가능할 것이다.

조직 내부의 부정비리가 밝혀져도 오히려 쉬쉬하며 가벼운 징계로 미봉한 과거 관행과 달리 형사고발까지 하고 나섬으로써 말이 아닌 행동으로 부패 척결 의지를 보여야 한다. 조직 내부의 썩은 살을 과감히 도려내지 않으면 경찰 신뢰도, 경찰 개혁도 어렵다는 점을 명심해야 한다. 끊임없는 내부 감시와 자정(自淨) 노력, 경찰 수뇌부의 배수진을 친 부패척결 의지, 그리고 감찰·감사시스템 개혁을 통해서만이 ‘나사빠진 경찰, 썩은 경찰, 탈선 경찰’이라는 오명(汚名)을 벗고 경찰관의 타락을 막아낼 수 있을 것이다.

이를 위해서는 조직 내부에 구조화된 부패 체질과 대상업소 유착비리를 근본적으로 바꿔내는 감사시스템의 개편이 요청된다. 특히 자체사고 발생 이후 사후감찰과 징계 위주의 감찰·감사시스템을 획기적으로 개선할 필요가 있다. 문제가 터지면 이를 처리하기에 급급한 국소(局所)적 대응 방식에서 문제 발생의 근원을 개선해 나가는 시스템적 접근방식이 요청되는 것이다.

요컨대 자체사고나 경찰관 비리를 예방하기 위한 시스템 개선과 체계적인 교육프로그램의 시행이 중요하다. 과거 사후 적발과 징계 위주의 감찰방식을 벗어나 사전 예방과 지도 위주의 감찰·감사가 필요하다. 나아가 사건 처리 위주의 감찰에서 제도와 시스템, 관행의 개선을 중심으로 하는 감찰기능의 변화가 요청되는 것이다.

결국, 감사시스템 개선의 구체적 방안은 크게 자체감사 역량 강화와 성과감사 활성화로 집약될 수 있다.

기존에 경찰관의 비리를 비롯한 부정한 행동을 억제하기 위하여 많은 통제장치들이 개발되어 활용되고 있으나 음성화·지능화·유착화 되어 있는 비리에는 여전히 한계를 지니고 있는 것으로 평가된다. 이 때문에 더 많은 비리통제 장치들이 개발되고 있지만 결국 기관손실(agency lost)만 유발하는 등 비효율적 대응에 그치고 있는 실정이다.

또한 조직 내부통제와 관련하여 자체감사·감찰이 이루어지고 있으나 대개 형식적 운영에 그치고 있어 실질적인 통제기능 수행에 한계가 있다고 지적되고 있다. 이는 결과적으로 감사원감사·정부합동감사·검찰·언론감시 등의 외부통제를 강화시키는 결과를 초래하여 경찰의 신뢰를 갉아먹는 요인으로 작용하게 된다.

따라서 궁극적인 행정통제는 외부통제 보다는 내부통제가 더욱 바람직하기에 무엇보다도 기존에 형식적으로 운영되고 있는 경찰 자체감사·감찰의 역량 강화가 급선무라 할 수 있다.

일반적으로 자체감사 역량 강화를 위해서는 감사기관이 무엇보다도 기관장으로부터 독립하여 감사기능을 전문적으로 수행할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 가급적 기존 감사관실을 독립화하여 운영하는 것이 필요하다. 이를 위해 감사위원회제를 도입하여 활용하는 것도 하나의 방법이라고 할 수 있다. 그리고 감사의 방향도 지적과 적발·처벌 위주에서 사전 예방적·윤리적 조언, 권고, 안내 등 긍정적 기능으로 전환할 수 있어야 자체감사의 활성화가 가능할 것이다.

나아가 합법성의 시각에서 정책집행 혹은 행정관리의 과정에 초점을 맞추는 통제 및 관리지향적 감사접근 방식으로 부터 정책이 궁극적으로 창출한 성과에 대한 평가를 중시하는 성과감사로 접근방식이 대폭 전환

될 필요가 있다. 물론 현재 치안종합성과평가 제도 자체가 치안정책의 당초 계획 대비 추진결과를 평가하는 것이기는 하나 이를 감사와 연계하여 운영하고 있지는 못한 실정이다. 따라서 성과감사 시스템의 도입이 활성화될 필요가 여기에 있는 것이다.

요컨대, 부정비리에 대해 사전예방적 기능을 갖는 자체감사의 역량강화와 함께 성과감사의 활성화로 연계될 수 있는 경찰의 신(新) 감사시스템 구축과 실천이 현재 각종 경찰관 비리로 얼룩져 땅에 떨어진 경찰의 대국민적 신뢰를 회복하는데 급선무이다. 이는 단기적으로 자체사고를 차단하는 데도 매우 유효(有效)할 뿐만 아니라 효과적인 경찰 조직관리 능력 제고와 복무기강 확립에도 기여할 것이다.

제2절 연구의 목적

창경 이후 경찰조직의 자체감사제도는 지속적으로 개선방안을 도입하였으나 조직내 반복적인 행정오류 및 경찰비리가 발생하고 있어 기존 자체감사제도에 대한 근본적인 재검토가 요구되고 있다. 따라서 미국·영국·일본 등 선진 각국의 감사제도에 대한 비교·연구를 토대로 경찰 자체감사제도의 한계와 문제점을 고찰하고, 주요 치안사업의 타당성·과급효과 등을 제로베이스에서 재검토, 시행착오를 최소화하는 경찰 감사시스템 개선방안 및 성과감사 활성화 방안에 대한 연구가 필요하다.

본 연구의 목적은 기존 적발·처벌위주의 사후적이고 단편적인 감사시스템을 획기적으로 전환하기 위한 사전 예방감사의 활성화 및 성과감사 제도를 비롯한 선진 감사시스템의 비교 연구를 토대로 경찰행정의 효율성과 신뢰성을 높일 수 있는 감사시스템 개선방안을 연구하여 경찰의 대

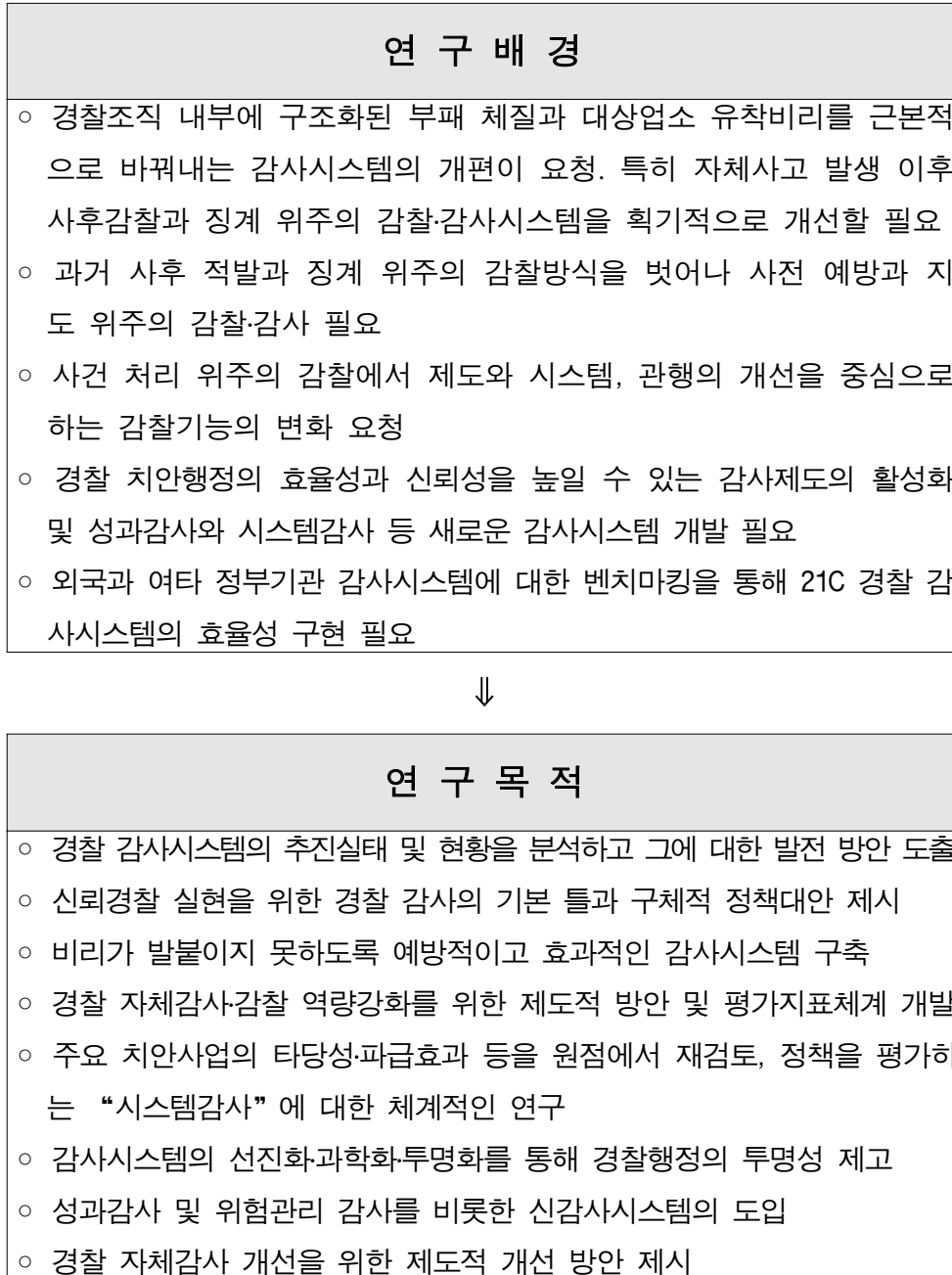
국민 신뢰도를 증진하고자 하는 데 있다.

이 같은 연구목적 달성을 위해 미국·영국·일본 등 선진각국과 국내 공공기관에서 운용중인 감사제도의 실태 및 각종 감사시책과 방안을 조사하고 한국 경찰의 감사시스템 개선방안을 연구하도록 한다.

또한 기존 경찰 감사의 추진 실태 및 성과를 체계적으로 분석하고, 이를 기반으로 신뢰경찰 실현을 위한 경찰 감사의 기본 틀과 구체적 정책대안들, 그리고 각종 실질적인 감사지표를 제시하는 데 주요 연구목적이 있다.

정책대안은 경찰 자체감사·감찰 역량강화를 위한 제도적 방안 및 평가 지표체계 개발, 성과감사 및 위험관리 감사를 비롯한 신감사시스템의 도입, 반부패·청렴행정 관련 시책 및 제도의 개선 등을 주요 내용으로 하고 있다. 특히, 주요 치안사업의 타당성·파급효과 등을 원점에서 재검토, 정책을 평가하는 시스템감사 도입에 대한 체계적인 연구를 통해 경찰 감사에 활용할 수 있는 방안도 검토하도록 한다.

<그림 1-1> 연구의 배경 및 목적 개요



제3절 연구의 범위 및 주요내용

본 연구의 목적은 경찰 감사시스템의 추진실태 및 현황을 분석하고, 주요 선진외국과 국내 여타 정부기관의 감사시스템에 대한 벤치마킹을 통해 21C 경찰 감사시스템의 효율성과 신뢰성을 구현할 수 있는 새로운 감사시스템을 개발하는 데 있다.

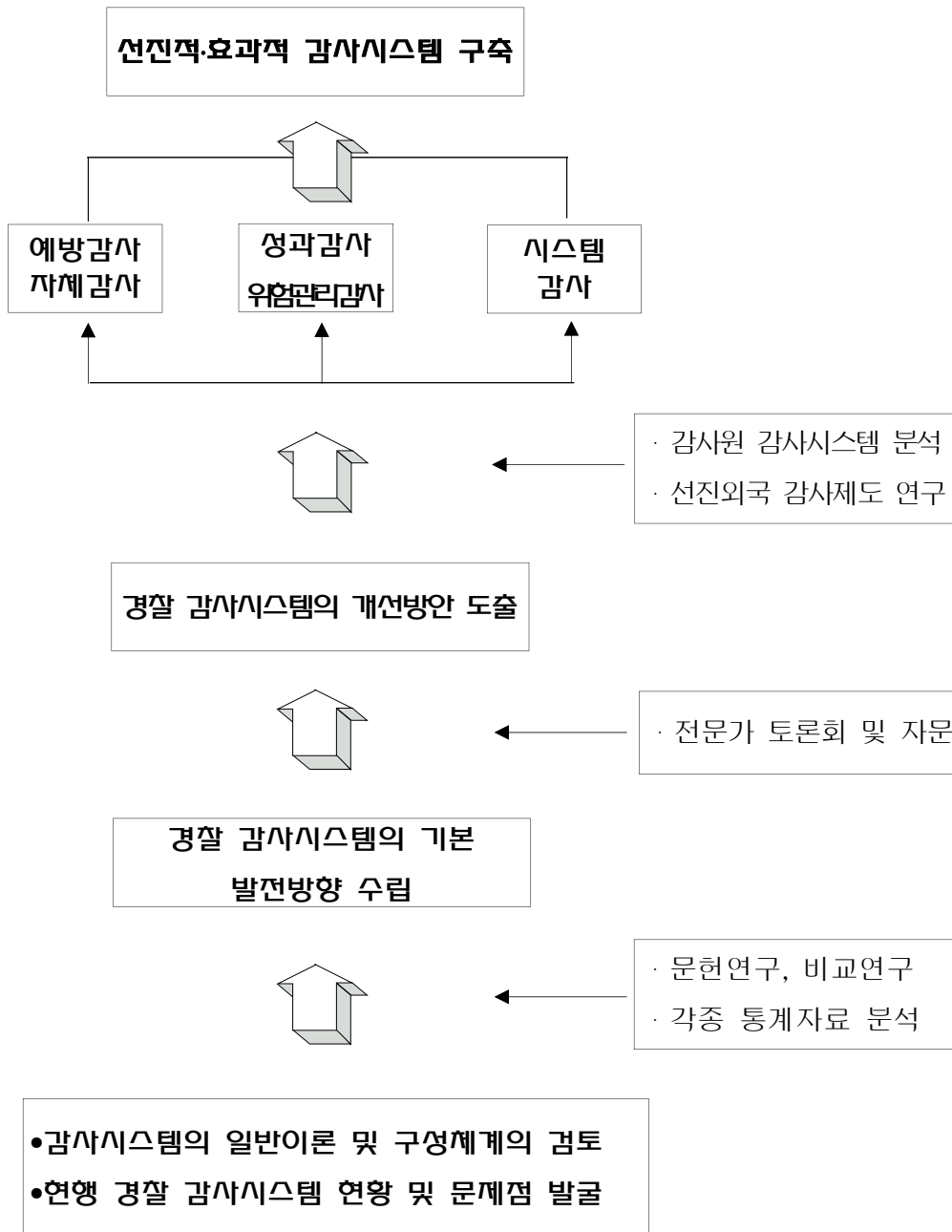
이를 위해 신뢰경찰 실현을 위한 경찰 감사의 기본 틀과 구체적 정책대안들을 제시하고, 비리가 발붙이지 못하도록 자체감사의 실효성 강화, 예방감사 제도의 활성화 및 성과감사와 시스템감사 등 예방적이고 효과적인 감사시스템 구축 방안을 도출하고자 하였다.

구체적인 연구의 범위는 대체로 다음과 같다.

- 현행 경찰청 감사시스템의 실태 및 문제점 분석
- 감사이론의 검토 및 새로운 감사시스템의 선진화, 과학화, 투명화를 위한 이론적 토대
 - 새로운 감사시스템(예방감사, 성과감사, 시스템감사, 위험관리감사 등) 소개 및 주요 내용 검토
- 경찰 감사의 운영실태 검토 및 문제점 진단
 - 현행 경찰 감사시스템 현황과약 및 문제점 발굴
- 경찰 치안행정의 효율성 높일 수 있는 바람직한 감사제도로써 자체감사와 성과감사의 이론적 틀 및 정책적 대안 제시
- 자체감사의 실효성을 확보하기 위한 각종 시책, 방안 등
 - 경찰 자체감사감찰 역량강화를 위한 제도적 방안 및 평가지표체계 개발
- 성과감사(Performance Audit) 활성화 방안 연구
 - 선진 각국의 성과감사 제도 및 활용실태, 절차 등 도입방안 연구

- 자체감사·예방감사·성과감사·시스템감사·위험관리감사 등 새로운 감사시스템 구축방안 개발
 - 바람직한 감사제도로 경찰 치안행정의 효율성과 신뢰성을 높일 수 있는 예방감사 제도의 활성화 및 성과감사와 자체감사 등 새로운 감사시스템 도입방향 및 실효성 확보방안 제시
 - 주요 치안사업의 타당성·과급효과 등을 원점에서 재검토, 정책을 평가하는 시스템감사에 대한 체계적인 연구
 - 감사시스템의 선진화·과학화·투명화를 통해 경찰행정의 투명성 제고
 - 경찰 관서별 자체청렴도 조사의 효과적 활용 방안 제시

<그림 1-2> 연구추진 흐름도



<그림 1-3> 연구추진 일정표

(연구기간: 2009. 1~2009. 5)

課業期間 (月別) 課業內容		月別 推進日程					비고
		'09. 1	2	3	4	5	
경찰 감사시스 템의 개선방안 에 대한 연구 - 자체감사 성과감사 활성화를 중심으로	연구계획 수립						· 문헌연구 · 전문가면담 Brainstorming
	자료수집·검토						
	연구방향내용 정립						
	경찰의 실태 및 현황 분석						
	경찰 감사의 문제점 진단						
	감사의 이론적 틀 정립						
	국내외 선진 사례 분석						
	경찰 감사시스템의 개선방향						
	자체감사 역량 강화 방안 및 평가지표체계 개발						
	성과감사의 제도적·정책적 개선 방안 제시						
	최종보고서 제출						
정책적 활용 반영							
• 작업 공정율(%)		20	20	20	20	20	
• 누적 공정율(%)		20	40	60	80	100	

제4절 연구의 방법 및 기대효과

연구방법은 주로 문헌연구와 비교연구, 그리고 브레인스토밍 방법 등을 이용하였다.

첫째, 기존 각종 감사관련 문헌들을 수집하고, 기존 연구들을 요약·정리·심화하였다. 아울러 문헌연구를 기초로 현 경찰 감사시스템의 현황 및 실태 분석과 문제점을 적출하였다.

둘째, 국내·외에서 추진되고 있는 감사시스템의 추진현황 및 관련 사례를 비교체제론적 관점에서 분석하여 경찰 감사시스템 개선방안 도출을 위한 시사점을 얻고자 하였다.

셋째, 관련 전문가 및 감사담당공무원과의 심층면담(interview)과 브레인스토밍(brainstorming)을 실시하여 적실성 높은 대안을 도출하고자 하였다.

본 연구결과는 향후 경찰 내부의 자체감사의 실효성 제고와 성과감사 도입과 운영을 위한 이론적 틀을 제공할 수 있을 것이다.

또한 본 연구결과 제시된 각종 감사시스템 개선을 위한 정책대안을 적극 활용하여 감사시스템을 체계적으로 혁신하게 되면, 자체사고 발생 등 사후처벌 중심의 감사에서 사전예방적 감사, 특정 시간과 장소에 구애됨이 없이 언제 어디서나 감사업무를 수행할 수 있는 상시감사, 일의 성과를 중심으로 한 성과감사, 그리고 신속하고 정확한 감사과정과 감사결과의 공개를 수반하는 투명감사의 기능을 가지게 될 것으로 기대된다.

제2장 감사체계 및 감사이론에 관한 이론적 검토

제1절 공공감사의 의의 및 운용체계

1. 공공감사의 의의

가. 공공감사의 개념

감사는 현대행정에서 중요하고 필수적인 정부 활동이다. 감사라 함은 일반적으로 감독하고 검사하는 것으로 감독은 소속기관이나 직원이 소관 직무를 법규에 따라 합목적으로 수행하고 있는지에 대하여 감시하고 지시·명령 또는 제재(制裁)를 하는 것을 의미하며, 검사는 회계검사 또는 회계감사를 의미한다.

회계감사라 함은 감사인이 독립적으로 조직의 재정활동 및 그 수입과 지출에 관한 사실을 확인·검증하고, 그 결과에 대한 의견을 표시하기 위하여 장부, 기타의 기록을 체계적으로 검사하는 행위를 말한다.

공공감사(public audit)란 민간부문의 기업회계감사에 대칭적으로 사용되는 개념으로 회계검사를 주로 하는 민간부문과 달리 공공부문에서 감사의 개념은 법령이나 계약 등에 의하여 임명된 감사인이 어떤 조직체의 운영 활동이나 회계 등 부여된 감사범위 안에서 합법성, 합목적성 등 설정된 판단기준에 따라 독립적으로 제반 정보·자료·기록 등을 수집·평가·확인·분석하고, 그 증거에 의하여 입증된 조사결과를 보고·처리하는 일련의

과정을 말한다.

또한 공공감사는 정부부문(중앙정부 및 지방자치단체)·준정부 부문(정부출자기관 및 출연기관)·공적단체(공단, 협회, 조합, 연구단체) 등 공공 부문이 주어진 기능과 역할을 제대로 수행하고 있는지를 독립적인 제3자가 확인·평가·검증하는 활동이다.

나. 공공감사의 목적

공공감사의 목적은 시대와 여건에 따라 변화하여 왔는데 봉건시대에는 왕권확립, 1960년 이전에는 회계사무의 적법성 확인, 그 이후에는 공공자원의 획득 및 사용상의 경제성·능률성·효과성 평가, 정책·사업의 성과평가 기능을 수행했다. 구체적인 감사의 목적은 다음과 같다.

첫째, 공공책임성 확보이다. 국민으로부터 공공자원의 사용을 위임받았으므로 국민에 대한 책임 확보 의무를 갖는다. 책임성의 적용범위는 회계책임성(financial accountability), 관리책임성(management accountability), 사업수행에 대한 책임성(program accountability), 정책에 대한 책임성(policy accountability)으로 구분된다. 감사준거와 관련된 책임성은 규칙기준(rule-based compliance) 책임성, 성과(performance) 책임성, 역량확충(capacity building) 책임성의 3단계로 분류할 수 있다. 대체로 감사초기단계에서는 규칙기준 책임성을 추구하고 최종단계에서는 역량확충책임성 확보에 역점을 두는 감사로 이행한다.

둘째, 공공자원의 합리적인 이용에 기여하는 데 있다. 최소의 공공자원으로 최대의 성과를 거양하는 데 감사의 목적이 있는 바, 구체적으로 경제성·능률성·효과성 극대화에 목적이 있다.

셋째, 정책결정 능력을 향상시키는 데에도 그 목적이 있다. 정부정책의 형성-집행-평가-환류의 과정을 통해 정책형성-집행과정상의 문제점에 대한 대안 제시로 향후 정책결정에 필요한 정보를 제공하는 데 감사의 또다른 목적이 있다.

넷째, 공직기강을 확립하는 데 있다. 감사는 정부기관의 내부통제체제의 점검 및 취약분야에 대한 부정·비리 방지 활동에도 초점이 있다.

다. 공공감사의 기능

1) 일반적인 감사의 기능

정보이용자는 회계정보를 전달받을 때 정보의 내용이 자신의 욕구와 부합하는지를 판단하고 정보의 질을 평가하게 되는데 이 과정에서 감사는 정보의 평가를 도와주는 역할을 수행하게 되며 이를 입증기능(attest function)이라고 한다. 이는 다음과 같이 다시 주기능과 보조적 기능으로 구분할 수 있다.

- 정보의 주전달과정: 정보제공자와 정보이용자의 관계이며 경제활동과 사건에 관한 정보를 일정형식의 보고서 형태로 보고 → 합목적적인 정보 제공 의무
- 정보의 부전달과정: 감사인과 정보이용자의 관계이며 정보제공자에게 전달된 정보와 정보이용자가 설정한 평가기준과의 일치정도에 대한 의견 제시 등 정보의 질을 평가하도록 지원 → 보조적 기능(입증기능)

행정감사란, 행정활동이 적법하게 또는 타당하게 이루어지는가를 살피는 과정을 의미하며, 위법·부당성이 발견되면 그것을 시정하는 것이 주된

기능이다.

이러한 행정감사의 목적은 행정의 적법성·타당성을 확보하고 행정질서를 유지하며, 행정조직의 자기반성을 촉구하고 행정개선에 기여하도록 함에 있다.

2) 공공감사의 주요 기능

공공감사는 크게 다음과 같은 네 가지 기능을 갖는다.

첫째, 사후확인·적출기능으로 공공자원의 집행에 대한 정보의 문제점을 사후 확인하여 불법부당 행위를 적출하는 기능을 갖는다.

둘째, 사전통제·예방기능으로 내부통제 시스템 점검, 사전 점검·확인으로 불법행위·오류 또는 낭비 예방 기능이다.

셋째, 비판적·평가기능으로 성과감사와 관련하여 정책·사업에 대한 성과평가 및 문제점에 대한 개선대안을 제시하는 기능이다.

넷째, 사후교정·환류기능으로 불법행위, 불합리한 제도 등의 문제점에 대한 시정, 개선 등을 통한 사후 교정 및 정책결정자료를 제공한다.

라. 감사의 역할

1) 정책결정 능력의 향상

감사 과정에서 문제점이나 법규위반 사항을 발견하였을 때에는 시정을 요구하고, 개선방향을 제시하여 정책결정이나 기존 정책의 시정·개선에 필요한 중요한 정보 및 자료를 제공함으로써 조직의 합리적 의사결정 능

력을 향상시키는 데 기여하게 된다.

2) 공공 책임성의 확보

정부 및 지방자치단체, 정부투자기관 등은 국민이 납부한 조세를 재원으로 운영되고, 여러 가지 사업과 활동을 하고 있으므로 국민에게 책임을 져야 한다.

3) 공직기강의 확립

감사는 공무원의 직무상 위법 부당한 사항이나 비효율적인 사항을 조사하여 시정시키고, 또한 사전에 예방 지도하여 불합리한 사항의 발생을 미연에 방지하기도 한다.

마. 감사의 유형 분류

감사는 기준에 따라서 여러 가지로 분류할 수 있으나, 여기서는 감사인의 소속주체, 감사방법, 등을 기준으로 하여 분류해 보기로 한다.

1) 감사 주체에 따른 분류

- ① 내부감사-자체감사로써 감사 주체가 피감사기관 내에 속한 사람
- ② 외부감사-독립감사로써 감사 주체가 피감사기관 외부에 존재하는 독립적 3자

2) 감사 방법에 따른 분류

① 서면감사

② 실지감사

(가) 종합감사-피감사기관의 업무 전반에 실시하는 감사

(나) 부분감사-피감사기관의 업무중 일부 분야를 선정하여 실시하는 감사

(다) 계통감사-특정업무 처리계통에 따른 중형적으로 관련된 부서 감사

(라) 특정사항 감사- 외자구매 또는 실험·실습기자재등 특정 업무에 대하여 업무처리의 적부를 확인 규명

바. 직 무 감 찰

1) 직무감찰의 개념

우리 헌법 제97조는 『...회계감사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다』고 하였고 감사원법 제20조에는 『...행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선향상을 기한다』고 규정하고 있다.

따라서 직무감찰이란 공직기강 확립활동, 공직사회 정화활동 또는 공직사회 부정부패 추방활동으로서 『행정기관의 사무와 공직자의 직무상 비위·부조리에 대한 감찰을 통하여 위법·부당행위를 감사활동』이라고 정의할 수 있다.

이와 같은 개념은 『감사』라는 행정현상에서 『회계검사』를 제한 개념이지만 내용적으로는 『행정사무에 대한 감사』와 『순수한 의미의 직무감찰 즉, 비위공직자의 색출과 엄단』이라는 뜻이 포함되어 있다.

2) 직무감찰의 중요성

회계검사는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 및 공적기관의 모든 재정활동의 합법성 내지 합규성과 회계기록의 적정성 및 정확성을 검증하는 공행정 활동이다.

그러나 행정기관은 회계업무 뿐아니라, 기획, 예산편성, 조직, 인사, 민원 인허가, 검사·시험, 확인증명, 규제단속, 보건, 환경, 복지, 부처간협조, 국방, 외교, 공보등 국가기능의 수행 및 체제유지를 위한 다양한 활동을 수행하고 있어 이와 같은 업무를 담당하고 있는 행정기관 및 공무원의

직무의 적정한 수행을 감시 감독하고 일탈행위에 대한 엄정한 규찰활동이 필요하며, 사정의 일차적 목적은 공권력의 수호와 확보로써 궁극적으로 직무감찰의 목적은 국가의 기반을 튼튼하게 하기 위한 엄정한 공직기강의 확립이라 할 것이다. 국가의 기강이 서 있는 위애야 미래예측이나 경제발전, 국가발전을 위한 비전제시도 가능하며 국민복지향상도 가능한 것이다.

3) 직무감찰 수행기관

직무감찰을 수행하는 기관으로는 외부 감찰기구로 감사원과 검찰청이 있으며 내부감찰기구로서 대통령실 민정수석비서관, 국무총리행정조정실 공직윤리지원관, 각급 기관의 자체감사기구 등을 들 수 있다.

자체감사기구가 발달한 이유는 행정에 대한 직무감찰 측면에서의 통제는 늘어나는 행정수요로 인한 감사수요와 확대로 단일의 최고 감사기구 즉 감사원 단독으로서는 감찰기능을 효율적으로 수행할 수 없으므로 각 부처별, 각 지방자치단체별로 자체감사실을 두어 그들의 사무를 감찰하는 자체감사체도가 필요했기 때문이다. 우리나라는 1974년 3월 행정감사규정을 마련함으로써 자체감사를 제도화 하였다.

자체감사기구는 그 기관과 하급기관의 사업운영실태를 파악하고 정부정책의 적정운영 여부와 공무원의 기동 등을 검토·조사한 후 그 결과를 관리층에 보고하여 필요한 조치를 권고하는 것을 그 임무로 하고 있다.

4) 직무감찰과 회계검사와의 관계

회계검사는 일반적으로는 국가의 예산을 사용하는 모든 기관을 대상으

로 하기 때문에 입법부, 사법부, 행정부의 모든 기관뿐만 아니라 정부로부터 예산상 지원을 받는 각종 공공단체, 기업체도 대상이 된다.

그러나 직무감찰은 행정부의 내부적 통제수단으로 사용되는 경우가 많으므로 행정 각부 각 기관을 대상으로 하고 입법부와 사법부는 자체적인 내부통제제도에 의존하는 것이 일반적이다.

5) 직무감찰과 행정사무감사와의 관계

행정사무감사와 비위공직자 색출활동 공히 부조리·비위가 많이 발생하는 인허가 등 취약업무에서 출발하며 두가지 개념 모두 넓은 의미의 직무감찰활동에 포함된다는 점에서 근원을 같이 한다.

그러나 행정사무감사는 인허가 등 어떤 행정처분이나 행정행위의 위법·부당성을 밝혀 그 행정처분의 취소, 원상회복 등 시정이나 개선향상을 기하는 것으로서 위법·부당상태를 제거하거나, 비위의 정도가 큰 경우 당해 공직자를 공직사회에서 배제하는 소극적 보정활동에 그친다.

그러나, 직무감찰활동은 이에서 한걸음 더 나아가 위법부당한 인허가를 해준 행정주체와 인허가를 받은 행정객체와의 사이에 그와 같이 위법부당한 행정상태를 발생시키기 위하여 금품수수, 금품제공의 약속 등 고의성 있는 불법행위가 개제되었는지 여부를 밝혀 그와 같은 범죄행위가 다시는 공직사회에서 발생할 수 없도록 일벌백계 내지 사회적으로 격리시킴으로서 그 근원을 다스리려는 목적을 둔 적극적 보정활동이라고 할 수 있다.

2. 감사운용 방법 및 감사기법

가. 감사운용 방법

감사는 감사목표를 달성하기에 가장 능률적이고 효과적인 방법이 동원되어야 한다. 감사의 방법에 대해 감사원법은 서면감사와 실지감사로 구분하고 있고, 실지감사는 일반감사와 특별감사로 구분하고 있다.(감사사무처리규정 제2조)

그러나 그동안 감사기능의 변천과 함께 감사의 방법도 많이 발전되어 왔다. 당초의 합법성 검토여부에 치중하던 감사방법에서 행정의 적정성과 효율성 확보 및 국민의 편익증진을 목적으로 하는 감사수요에 맞추어 각종의 새로운 감사방법이 연구·개발되고 있는 것이다.

1) 예방지도적 감사

예방지도감사란 부정과 오류 등의 발생을 사전에 예방함으로써 업무의 능률성을 제고시키기 위한 제반 감사활동을 말하는 바 이러한 예방지도적 감사활동은 다음 세 가지 의도를 갖는다.

첫째, 예방교육의 실시이다. 예방교육용 교재 등을 제작하여 회계업무 미숙기관 또는 취약업무 집행자를 소집하여 교육을 시키거나 감사판례집, 감사사례집, 결산검사보고서, 감사연보, 감사회보 등 예방교육자료를 배포하는 등으로 각종 비위나 업무집행의 오류를 사전에 예방하는 것이다.

둘째, 사전지도, 점검의 실시이다. 매년 되풀이 되는 잘못에 대해 잘못이 발생하기 전에 지도와 점검을 하여 시행착오와 오류를 사전에 예방시

키고자 하는 것이다.

셋째, 사전예고제의 실시이다. 예방지도와 사전감사로서의 양면적 효과를 거두기 위하여 감사 지적사항 중 같은 업무나 유사한 업무를 수행하는 다른 기관에서도 발생될 개연성이 있는 사례를 모아 해당 대상기관에 통보하여 같은 잘못과 시행착오가 발생되지 않도록 하는 감사방법 등을 말한다.

2) 역점 감사기법의 활용

계속적인 관찰, 자료수집 또는 단계적인 방법으로 감사요원 3인 내지 4인이 한 팀이 되어 수개월 내지 1년에 걸친 장기적이고 다각적인 검토 및 분석을 통하여 개선하고자 하는 과제를 선정하여 역점을 두고 수행하는 감사방법을 말한다.

즉, 주요특정사항에 대해 연구전담자를 지정하여 계획수립에서부터 집행에 이르기까지 업무추진실태를 종합적으로 분석하고 문제점에 대해 근본적인 개선방안을 마련하는 것이다.

3) 총괄감사기법

다수기관에 관련된 공통업무에 대해 주관부서에서 통일된 감사지침을 수립하여 감사를 실시하게하고 감사결과 개별적인 위법·부당사항은 감사 실시부서에서 처리하게 되며, 공통된 문제점은 주관부서에서 수합한 후 종합적으로 분석하여 근원적인 개선방안을 제시하는 감사방법을 말한다.

4) 전문감사기법의 활용

다수기관 공통업무로서 전문적 지식이나 기술이 필요한 분야에 대하여 전문감사관을 편성하고 감사기법의 개발, 감사활동의 지원을 통하여 감사를 실시하는 방법을 말한다.

5) 비교감사의 방법

기관간·지역간의 균형된 행정발전을 꾀할 수 있도록 하기 위하여 유사한 기능을 가진 기관, 유사한 업무를 상호비교하여 분석하는 감사기법으로서 잘된 사례의 전파확산과 잘못된 사례에 대한 반성을 촉구하게 하는 등 자율적인 행정개선을 목적으로 하는 감사방법을 말한다.

6) 설문조사의 활용

감사를 실시함에 있어 정책결정 및 집행상의 타당성 내지는 효율성을 측정하기 위한 방법으로 설문조사를 실시하여 감사에 활용하는 감사기법을 말한다.

7) 교체감사의 방법

같은 종류의 업무를 수행하는 기관으로부터 감사인력을 지원받아 서로 바꾸어 감사함으로써 감사성과를 높이도록 함과 아울러 각 기관간의 좋은 점과 나쁜 점을 비교하여 개선토록 하는 감사기법을 말한다.

8) 공개감사의 방법

공개감사란 감사사항을 감사실시 전에 감사관련기관이나 이해관계집단 등에게 미리 공지하고 감사요망사항을 청취하여 시민의 바라는 바를 모아 그 내용을 감사에 반영한 후 감사결과를 의견제시자에게 통지하는 감사방법을 말한다.

9) 기동점검활동

감사에 기동성이 요구되는 특수취약분야에 점검활동을 실시함으로써 감사에 기동성과 적시성, 상황대응성 등을 높이는 감사기술을 말한다.

나. 감사기법

1) 감사기법의 의의

감사기법(audit technique)이란 감사인이 감사대상업무의 적정성, 감사주제(사항)에 대한 감사중점 또는 초점(point)의 선정, 문제점 발견, 발견된 문제점의 실태와 원인규명, 개선대안 모색 등 감사과정에서 전개되는 확인·검증·분석·조사·평가 등에서 사용하는 방법과 기술을 의미한다.

이는 감사증거를 확보하는 수단 또는 방법이라고도 할 수 있으며 감사대상에 대하여 다양한 감사기법을 적용하여 감사의견 형성에 필요한 증거를 확보하는 체계적 과정을 감사절차라고 한다.

감사기법의 역할은 감사대상 업무의 적정성, 확인과 오류, 부정의 비효율성 등의 문제점 발견에 있다.

적정성 확인은 회계감사·양곡제고 조사·○○○실태조사와 같이 위법·부당사항 등 문제점 유무에 불구하고 특정업무의 관리 및 운영실태를 점검하여 점검자체로 감사의 목표를 달성하는 경우가 대부분이며 문제점 발견은 특정주체에 대한 위법·부당사항 등에 대한 실태와 원인 분석을 중심으로 수행된다.

적정성 확인과 문제점 발견은 두 단계로 구분할 수 있으며 이는 감사인의 감사전략에 해당하는 감사초점과 감사착안 사항을 마련하는 단계와 이에 적합한 확인·조사 등의 기법을 사용하는 감사절차 수행단계이다.

감사 착안사항은 일률적인 체계나 방법을 제시하기 곤란하고 감사인이 사용하는 감사기법도 감사대상, 감사목적 등에 따라 다양하나 정형화된 유형이 있다.

2) 감사기법의 분류 및 적용

감사기법은 감사주제와 내용에 따라 여러 가지로 구분할 수 있으나 어떤 경우에도 공통적으로 적용되는 일반기법과 감사주제에 따라 달라지는 특수기법의 두 가지로 크게 분류된다.

일반기법은 통상 공공부문의 감사에서 모든 감사주제에 대하여 공통적으로 적용되는 감사과정상의 기법으로 감사인의 전략에 해당하는 감사착안사항과 통상 공공부문에서 감사인이 사용하는 조사기법으로 다음 세 가지로 구분할 수 있다.

- 대사기법(Contrast Technique)·법령관계 대사·사실관계대사 : 계산·검증(Recomputation), 서류·증빙·자료 수집대조(Matching, Cross check), 관찰·검사·실험(Observation, Testing,

Experiment), 문의·확인(Inquiry, Confirmation)

- 비교기법(Comparison Technique): 개관(Scanning)
- 분석기법(Analysis Technique) : 사업분석, 비용분석, 업무분석, 조직분석

또한 감사주제에 따라 결산감사, 지출증빙 회계감사, 세입징수 회계감사, 공기업회계감사, 계약감사, 물자감사, 국(공)유 재산 감사, 공사감사, 세입감사, 직무감사기법 등으로 구분한다.

감사의 종류·이용방법 등에 따라 성과감사기법, 전산감사기법 등으로 구분할 수 있다.

민간부문의 공인회계사가 재무제표감사에서 사용하는 감사기법으로는 실물확인(Physical Inspection), 입회확인(Observation), 조회확인(Confirmation), 열람(Reading), 증빙대조(Vouching), 전기대조(Posting Review), 비교(Comparison), 조정(Reconciliation), 질문(Inquiry), 계산 검증(Mathematical Verification, Recomputation), 개관(Scanning) 등이 있다.

앞서 제시한 바와 같이 감사기법은 다양하게 분류할 수 있으나, 여기서는 공공부문의 감사에 주로 사용되는 대사기법(Contrast Technique), 비교기법(Comparison Technique), 분석기법(Analysis Technique), 예산·사업분석기법 등을 중심으로 그 적용방법에 대하여 좀 더 자세히 살펴해보도록 한다.

가) 대사기법(對查技法)

대사기법은 감사대상 사상(事象)과 감사판단사상을 대비하여 검토·판단

하는 조사방법으로 감사대상사상은 감사대상이 되는 활동·행위·사실·상태의 사상이며 감사판단사상은 감사대상사상의 옳고 그름과 진실여부 등을 판별하기 위하여 감사인이 수집한 증거·자료·법령해석 등이고 실무에서는 'Cross Check' 또는 'Matching'이라는 용어로도 사용된다. 대사는 비교와 혼동되어 사용하기도 하지만 대사는 특정 감사대상사상의 위법·부당사항을 밝히는 것이고 비교는 유사한 내용을 상호 대비하는 것으로 별도의 판단이 붙게 된다.

대사기법에는 사실관계 대사와 법령관계 대사가 있는 데 사실관계 대사기법은 사실의 진위 또는 正否에 초점을 맞추는 것으로 그 판단사상의 수집은 계산·검산(Recomputation), 자료·증빙의 수집대조·관찰·검사·실험, 문의(Inquiry)·확인(Confirmation)의 방법으로 구분된다.

나) 비교기법(Comparison Technique)

비교기법은 감사대상 기관의 사업, 행위, 처리결과 등 감사대상 사상에 관련된 내용과 동종이거나 또는 유사한 2개 이상의 내용을 모아 이를 일정 조건 하에 비교하여 차이점을 밝혀 내고 그 차이점에서 감사판단 사상을 끌어내어 문제점을 발견하는 방법이다. 비교는 감사가 아니라도 일반적으로 어떤 의사결정이나 관리의 용구로서 사용된다.

비교기법은 비교대상, 비교객체 및 비교기준의 명확화가 필수적 요건인데 비교대상은 감사대상이 되는 제반활동, 상태, 사실을 말하고 제도, 운영, 방법과 나아가 법령도 비교대상에 포함된다. 비교객체는 이 비교대상을 가지고 있는 주체로서 같은 기관 내, 동종기관, 유사기관, 외국의 같은 기관을 의미한다. 비교기준은 비교의 내용에 일정한 조건을 주는 것으로 일정한 시간, 공간, 표준, 목표, 무게, 면적으로 비교단위를 의미한다.

Hatry는 비교 측정의 대상으로 다음과 같은 사항을 제시하고 있다.

- ① 시간비교
- ② 지역간 비교
- ③ 표준적 처리절차와 실제 수행과의 비교
- ④ 각 사업년도의 목표와 실제 업적과의 비교

비교기법은 동종 유사기관을 대상으로 하는 수평적 계통감사(Across the Board Audit)에 보편적으로 사용한다. 즉, 같은 부류의 지방자치단체 등 유사기관 간 방법, 기술에 해당하는 부분을 모아 비교함으로써 더 좋은 방법 등을 발견할 수 있으며 주로 특정 공사의 시공, 물품의 제조에 있어 공법이나 전산관리기법을 비교하여 경제성이나 능률성의 판단 자료로도 사용한다.

또한 성과감사의 일반적인 접근방법으로 감사인은 특정한 현상, 상태에 대한 문제점을 지적하고 문제점에 대한 대안을 마련하는 방법으로 접근하게 되는 바 이러한 상태, 현상 등 문제점이나 대안은 비교로서 마련 가능하다.

1990년대에 민간부문에서 경영개선의 방법으로 「Bench Marking」 기법이 소개되었는데 이는 제품의 각 부문별 특성, 생산과정과, 방법, 판매, 사후 서비스 등 비교 가능한 모든 기업의 활동내용을 비교대상으로 삼고 동종의 다른 기업, 외국기업을 비교객체로 선정하여 환경, 여건 등 일정한 조건을 주어 상호 비교함으로써 그 중 우월한 점만을 채택하여 경영개선을 하는 방법으로 실제 감사기법에서의 비교기법과 매우 유사하다.

다) 분석기법(Analysis Technique)

분석기법은 감사인이 분석적 증거를 얻는 일련의 조사방법을 말한다. 분석적 증거(Alytical Evidence)란 어떤 산재되어 있는 현상이나 사실을 동질성의 정보로 분리하거나 통합·계산·비교하여 그 속에 있는 현상을 알기 쉽게 표시하는 증거이며 개개 사실과 그 분석과정의 명시가 필요하고 감사인이 주로 작성하는데 특징이 있다.

감사에서의 분석은 일반적으로 과학에서 체계적 접근으로 사용되는 의미와 다르게 사용한다. 감사에서의 분석은 어떤 집합되어 있는 사상을 특정 기준 또는 특성에 의하여 분류 정리하여 그 속에 내재되어 있는 감사판단사상을 이끌어 내기 위하여 문제점이 있는 현상이나 특성을 알기 쉽도록 나타내는 것으로 분석의 기준은 시간, 주체, 지역, 방법, 비용 등 감사인이 문제가 있다고 여겨지는 기준과 특성에 의하여 결정한다.

일반적인 분석은 법칙이나 현상을 알기 위하는데 주목적이 있으나 감사에서의 분석은 감사대상이 감사판단기준에 어긋난다는, 즉 감사대상의 비경제, 비능률, 비효과, 불합리에 초점을 맞추어 수행되는 점이 다르다.

분석기법은 특정 제도, 정책, 사업, 활동이 목표·목적과 부합하지 아니하거나 장애요인, 비경제 또는 비능률 등 문제가 있다는 것을 개개의 사실, 현상, 실태에 대한 그림 또는 서술의 방법으로 분석적 증거를 획득하여 감사결과를 도출하는 방법으로 분석적 증거의 대표적인 형태인 분석표는 증거의 일종이므로 객관화가 우선되어야 한다. 비교기법과 병행하여 사용하는 경우가 많으나 반드시 그러한 것은 아니다.

분석기법은 법규위반 또는 타당성 결여 등 위법·부당사항의 지적에도 사용되거나 효율성(경제성, 능률성, 효과성)의 측면을 지적할 때 주로 사용되며 감사의 시각(View)에서도 일정시점의 단편적인 사실보다 종합적, 거시적, 복합적, 장기적, 동태적인 시각이 주로 사용된다. 감사대상에 있

어서도 개개의 행위, 활동 또는 현상보다 조직, 처리, 운영 체제가 주 감사대상이 된다.

분석기법은 감사의 접근처리체제에서 문제점 발견 단계 뿐만 아니라 대안의 모색과정에서도 사용된다. 비용편익분석(CBA ; Cost Benefit Analysis), 비용효과분석(CEA ; Cost Effectiveness Analysis), 경영관리기법이나 의사결정기법을 그대로 사용하거나 원용하여 사용한다.

공공부문 감사에서의 사업분석은 당해 사업의 인적·물적·재무적 자원의 주요 내용을 이루는 건설비나 사업 존속 기간 동안의 운영 경비, 사회적 비용 등 투입과 재무적 자원의 수입 또는 사회적 편익 등 산출을 당초 계획과 운영, 추진실태를 비교하여 해당 사업의 타당성 여부를 판단하는 것으로 주로 비용편익분석에 의하여 접근하는 것이 일반적이다. 분석대상사업은 신규사업도 될 수 있으나 시행 중에 있는 사업의 일부만을 대상으로 각 분야별 관리나 운영상 문제점 분석도 가능하다.

공공부문 사업이 실패하는 원인을 보면 다음과 같다.

- 계획수립자의 빈약한 통계자료, 제한된 자료·정보, 불충분한 사전검토
- 정책결정자가 재임기간에 무엇인가 남기려는 화급한 결정 및 변화 시도로 계속 사업의 영속성 결여
- 의사결정시 사업의 효율성 미고려
- 낮은 관리기술과 전문지식, 관리자 등의 동기 부족 및 나태, 계획에 대한 이해부족, 환경변화에 대한 유연성 결여
- 조직·기구 확대주의, 조직상호간·기관간 협조결여, 기관 및 지역의 이기주의 및 할거주의
- 현실환경과 유리된 법규정 및 제도, 행정기관 편의주의

라) 예산·사업 분석기법

(1) 개요

국가 및 지방자치단체의 회계검사 즉, 예산·사업 분석기법의 범위는 다음 3 가지 내용을 포함한다.

- 결산확인 : 재무제표감사(Financial statement audit)
- 예산의 편성 및 집행(Budget formulation and execution audit)
- 재무와 관련된 감사(Financial related audit)

결산확인은 대륙식 국가에서, 재무제표 감사는 영미식 국가에서 사용하고 있는 데 재무제표 또는 결산서가 진실되고 법규나 회계기준 등에 부합되게(True and compliance) 작성되었음을 확인하는 것이다.

우리나라의 결산확인은 집행주체(재정경제부)가 제출한 결산서 및 국고금출납기관(한국은행 및 지방자치단체 금고)이 제출한 출납계산서가 감사원이 확인한 증빙서류(계산증명)와 부합되고, 횡령 등 회계상의 부정 등이 없이 진실함을 확인하는 것이다. 따라서 결산확인을 위하여는 내부통제를 평가하고 지출이나 수입에서 횡령 등 회계부정이 없음을 검사하여야 한다. 따라서 감사자는 지출증빙회계검사기법을 소화하고 이에 대한 감사를 하여야 한다.

예산편성 및 집행에 대한 감사는 예산의 집행과 관련되므로 어느 의미로는 결산확인 뿐만 아니라 성과감사 범위도 포함하지만, 성과감사는 전반적인 문제를 다루는 데 비하여 예산·자원의 배분(Budget or resource allocation)과 효율적인 자원의 이용에 관련된 정보 제공에 초점을 맞추어 실시하는 감사이다. 기존에 이를 재무와 관련된 감사로 볼 수 있으나 감사목적과 감사정보의 주 이용고객 면에서 차이가 난다.

본 감사결과 정보이용의 주 고객(Client)은 사업이나 예산의 집행부서

도 있지만 그 보다도 예산편성관계자(예산요구 업무종사자 및 예산관장 기구) 및 국회·의회의 예산심의 관계자 등이다. 따라서 감사결과 보고서는 이들에게 예산편성 및 심사 등에서 더 효율적인 자원배분을 하는 데 필요한 정보를 제공하는 데 중점을 두어야 한다.

재무와 관련된 감사는 예산의 집행이나 자산관리 등에서 발생한 이해관계인과의 거래나 권리내용에 대한 적정여부 등이 감사대상이 되며 계약관리나 보조금 교부·정산 등이 여기에 해당한다. 고가구입, 과다지급, 부당시공, 부족징수 등 통상 회계감사의 문제점은 여기에 포함된다.

예산·사업 분석기법의 주요 내용은 예산의 편성 및 집행결과와 사업이나 활동에 대한 계획·예산운용실태 등을 분석하여 필요적 경비예산을 과다 편성하여 소모성경비에, 자본예산을 운영예산에, 사업비를 행정경비 등으로 편법으로 집행하여 예산을 낭비하는 것을 방지하고 실제 필요한 경비를 제대로 반영하지 않거나 실제소요보다 과다한 기준으로 편성하는 등 비효율적인 예산배분 기준으로 발생하는 부실한 공공 서비스의 제공 또는 자원낭비 등을 시정하는 데 있다.

또한 사업이나 활동의 기본계획 및 예산소요액, 실제 추진계획과 추진 내용 등을 점검하여 특정 사업 예산의 증액, 감액 등 자원배분에 관한 자료 및 정보제공을 목적으로 예산·사업분석 접근체제(Framework)에 의한 체계적인 점검 및 분석과 그 결과의 정리 방법 등을 내용으로 하고 있다.

(2) 예산 및 사업분석에 이용되는 분석기법 등

예산 및 사업분석을 하는 데는 어느 정도 분석에 대한 지식을 가지고 있는 것이 필요하다. 비용편익분석, 비용효과분석, 사회적 할인율의 개념

및 추세분석의 내용을 보면 다음과 같다.

(가) 비용편익분석 (CBA ; Cost Benefit Analysis)

비용편익분석은 한 대안의 수행에 따라 발생하는 제 투입 비용이나 또는 그 대안으로부터 발생하는 손실 등 모든 비용·손실과 그 대안에서 얻을 수 있는 모든 편익을 비교하여 사업 또는 투자 등 그 대안이 타당성이 있는지 여부 및 대안간의 비교를 가능하게 하는 정보를 얻기 위해 실시하는 체계적인 분석기법이다.

비용편익분석은 주로 어떤 특정된 사업 또는 계획·활동이 타당성이 있는지 분별하며, 주어진 목적이나 임무에 적당한 여러 대안들의 우선 순위를 정하고, 이러한 목적달성을 위한 활동의 최적 코스를 확인하는데 있다. 비용편익 분석의 기본적 기법은 민간부문의 투자평가 또는 분석 (Investment Appraisal or Analysis)과 맥을 같이 한다.

공공부문의 비용편익분석의 접근방법은 다음 과정으로 이루어져야 한다.

- 조직 또는 정책의 목표 확인
- 위 목표달성에 필요한 각종 대안의 검토 및 사업 등 수행과정에서 발생하는 세부대안의 검토
- 검토 확정된 대안이 조직 또는 정책의 목표에 부합되는지 여부
- 비용 및 편익의 비교평가; 비용의 경우 당초 투자한 사업비 및 사업 존속기간 동안의 운영비나 기타 손실 등을 포함하여 비용을 계산하고 사업존속기간 동안의 편익을 사회적 할인율 또는 투자사업분석의 기준할인율을 적용하여 현재가치로 할인하여 비용과 편익을 비교 평가함
- 의사결정 등으로 이루어진다.

(나) 비용효과분석(CEA ; Cost Effectiveness Analysis)

비용효과 분석은 주로 그 효과가 비슷하거나 편익 또는 산출물의 계량화가 어려운 경쟁적 대안간의 비교평가를 위하여 이용된다. 대안들의 편익이나 산출물은 조직이나 정책 등의 목표를 달성할 수 있다는 확신을 주어야 한다.

관리자에게 이 기법은 비용편익 분석보다 더 실용적인 면이 있다. 즉 이 기법은 상대적으로 규모가 적은 사업 또는 활동의 의사결정에 사용된다. 비용효과분석은 그 사업 또는 활동에 대하여 계량화할 수 있는 비용과 그 효과를 비교하는 것으로 주로 경쟁적인 대안간의 선택에 사용된다.

이 분석은 비용과 편익 중 계량화할 수 있는 것은 주의 깊게 그 크기와 시기를 확정하고, 사업의 수행과정에서 또는 현재와 미래의 예측 등의 측면에서 비용효과 분석과 별로 다른 점이 없지만 비계량적인 효과는 검토하고 기술(記述)은 하지만 비교평가는 하지 아니한다. 즉, 측정가능 부분만 계량화하고 측정이 어려운 부분은 그 상태대로 의사결정에서 고려하는 것이다.

이 기법은 통상 다음과 같은 절차로 접근된다.

- ① 모든 자본비용의 금액과 발생시기 확인 : 이 과정은 건물·시설·장비 토지의 비용을 포함하게 되며, 사업에 소요되는 자원 중 기회비용이 있을 때에는 이를 반드시 평가하여야 한다.
- ② 사업의 존속기간 중 운영경비의 추산
- ③ 사업의 존속기간 중 측정가능한 산출물의 추산
- ④ 현존하는 활동의 비용과 수입의 효과추산. 예를 들면, 새 수영장의

건설은 기존수영장의 이용자를 변동시키며 새로운 수요를 발생시키기도 한다.

- ⑤ 비용과 측정 가능한 산출물을 비교가능 하도록 현재가치로 할인
- ⑥ 사업수행 결과 발생하는 계량화가 되지 아니하는 비용 및 편익을 가능한 한 실질적인 방법으로 기술하여 의사결정에 반영토록 한다.

(다) 사회적 할인율(Social Discount Rate)

사회적 할인율은 공공부문의 비용편익분석에서 사용되는 할인율을 말한다. 대부분 국가의 중앙 예산관장기구(우리나라 기획예산처나 행정자치부) 등에서 사업분석을 목적으로 사업분석의 기준할인율(Test Discount Rate)을 제시하고 있다. 할인율은 사업의 성질과 기관의 성격에 따라 달라질 수 있다.

민간기업의 경우 공장이나 프랜트를 설치할 때 차입금으로 설치한 경우에 이자상당액을 원가로 처리하고 만약 자체자금으로 설치하는 경우에도 그 자금을 다른 곳에 투자했을 때 얻을 수 있는 이익을 생각하게 된다. 이와 같이 사업이나 시설에 자금을 투입하여 사후 사업을 하여 자금을 회수하는 금액을 상호 비교, 회수기간까지 적용하는 이율을 내부수익률이라 한다.

공공부문에서 고층의 주차장시설을 하여 민간에게 임대하는 경우에는 임대할 때부터 임대료 수입이 발생된다. 그런데 이러한 시설을 모두 완성하고 그대로 사장시켜 두면 그 만큼 임대료 수입이 발생하지 않고 그 손해는 주민이 보게된다. 마찬가지로 3년 내에 완공하여야 할 것을 7년 만에 완공하면 그 사이 투자한 인적·물적 자원을 활용하지 못하게 된다. 즉, 그 만큼 주민들이 피해를 보게 된다.

사회적 할인율의 이론적 접근방법은 다음 두 가지로 요약된다. 그 하나는 사회적 시간선호율(Social Time Preference Rate ; STPR)이며, 다른 하나는 사회적 기회비용률(Social Opportunity Cost Rate ; SOCR)이다.

전자는 미래의 편익보다 현재의 편익이 가치가 더 있다는 데 두고 있다. 미래의 편익은 불확실하고 또한 후세는 더 부유하다는 믿음이 근저에 있다. 사회적 기회비용률의 배경은 자원은 제한되어 있기 때문에 특정사업에 소요되는 자원은 다른 분야에 사용하지 못하는 데에서 그 율이 결정되어야 한다는 것이다. 특히 민간부문보다 공공부문은 그 비율이 높아야 한다는 것이다.

(라) 추세분석(Trend Analysis)

추세분석(Trend Analysis)은 예산편성 및 사업분석 기법에서는 매우 중요한 기법이다. 특히 예산·사업분석 감사는 과거의 부당사항을 지적하는 것보다 향후 예산편성시 삭감 또는 증액에 관한 정보를 제공하는 것이므로 미래의 예산수요를 예측하여 예산규모를 측정 제시하여 주는 것이 중요하다.

추세분석은 과거의 어떤 추세를 가지고 변화하여 왔는가를 관찰하여 외삽법에 의하여 미래를 예측하려는 방법이다(An Examination of the historical behavior of a variable with the stated purpose of using this information to extrapolate the variable into the future). 공공부문에서의 감사나 예산에서도 추세분석은 여러모로 사용된다.

예를 들면 지방세의 세수추계에서 추세분석의 변수가 비교적 안정적일 때 그 효용성이 있다. 추세분석의 PCM(Percentage Change Method)은 다음과 같이 제시할 수 있다.

$$S_t = S_{t-1}(1+g)$$

S_t : t 기간의 00세 징수액, S_{t-1} : $(t-1)$ 기간의 00세 징수액

g 는 예상되는 성장률

이와 같은 추세분석은 지난 3, 4년 간 발생된 실적을 감안하지 않고 예산상의 소요를 기준으로 증액 편성한 경우에 실적을 감안 다음해 예산에서 삭감할 예산금액을 산출할 때 매우 유용하다.

3. 한국과 미국 감사원의 주요 정책방향

가. 한국의 감사원¹⁾

1) 감사원의 감사운영 범위와 방향

가) 감사원의 임무와 감사운영 범위

감사원은 국가의 세입·세출의 결산을 검사하고, 국가기관과 법률이 정한 단체의 회계를 상시 검사·감독하여 그 집행에 적정을 기하며 행정기관의 사무와 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선·향상을 도모하는 기관이다. 이러한 감사원의 권한 또는 직무 범위는 함부로 침해하지 않도록 헌법에 그 설치 근거를 두고 있으며, 대통령 소속 기구로 되어 있다.²⁾ 그 구체적 임무와 기능은 다음과 같다.

(1) 결산의 확인

감사원은 국가의 세입·세출의 결산을 해마다 검사하여 확인하고 그 결과를 대통령과 다음연도 국회에 보고한다[헌법 제99조, 감사원법 제21조].

1) 감사원에 대한 내용은 감사원 홈페이지(<http://www.bai.go.kr>)의 자료를 참고하여 작성하였다.

2) 대통령 소속 기구이기는 하나 직무에 관하여는 독립된 지위를 가지고 있다.

(2) 회계검사

회계검사는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등의 회계를 검사하여 그 집행에 적정을 기하게 하는 것이다. 회계검사대상은 필요적 검사사항과 선택적 검사사항으로 구분되고, 필요적 검사대상은 감사원에서 반드시 검사하여야 하는 사항으로서 국가 및 지방자치단체 등 38,700여개 기관의 회계업무가 이에 해당한다. 선택적 검사사항은 감사원이 필요하다고 인정하거나 국무총리의 요구가 있을 때 검사할 수 있는 사항으로서 국고수납대리점(금융기관) 등 29,300여개 기관의 회계업무가 이에 해당한다[감사원법 제22조/제23조].

(3) 직무감찰

직무감찰은 행정기관 등의 사무와 그 소속 직원의 직무에 관한 감찰을 할 수 있는 권한을 가지고 있다. 직무감찰은 공무원의 비위적발을 위한 비위감찰뿐만 아니라 법령·제도 또는 행정관리상의 모순이나 문제점의 개선 등에 관한 기능이 포함된다[감사원법 제24조].

(4) 감사결과의 처리[감사원법 제31조-제35조, 제 51조]

- 변상책임의 판정 (제31조)
- 징계 또는 문책등의 요구 (제32조와 제51조)
- 시정 등의 요구 (제33조)
- 개선 요구 (제34조)
- 권고·통보 (제34조의 2)
- 고발 또는 수사요청(제35조, 감사원사무처리규칙 제19조)

<표 2-1> 감사결과의 처리

처분요구 종류	내 용
변상책임 판정 (감사원법 제31조)	- 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 변상책임의 유무를 심리·판정
징계·문책 요구 (제32조)	- 국가공무원법 및 기타 법령 등에 규정된 징계 또는 문책사유에 해당하는 자에 대하여 그 소속장관 또는 임용권자 등에게 징계 또는 문책 요구
시정·주의 요구 (제33조)	- 감사결과 위법 또는 부당하다고 인정되는 사실이 있을 때 소속장관·감독기관의 장 또는 당해 기관의 장에게 시정·주의 등을 요구
개선 요구 (제34조)	- 감사결과 법령상·제도상 또는 행정상의 모순이 있거나 기타 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 법령 등의 제정·개정 또는 폐지를 위한 조치나 제도·행정상의 개선을 요구
권고 및 통보 (제34조의2)	- 감사결과 감사원법에 의한 징계, 시정 및 개선 등을 요구하는 것이 부적절하거나 관계기관의 장의 자율적인 처리가 필요한 사항 등에 대하여 소속장관·감독기관의 장 또는 당해 기관의 장에게 권고 또는 통보
고 발 등 (제35조)	- 감사결과 범죄혐의가 있다고 인정할 때에는 이를 수사기관에 고발 - 감사를 통하여 범죄혐의사항에 대한 증거확보가 곤란하거나 증거인멸 또는 도피의 우려가 있을 때에는 수사기관에 수사자료를 통보하거나 수사의뢰

(5) 재심의 청구의 처리

감사결과 처분요구를 받은 당해 기관의 장·소속기관·임용권자나 임용제청권자·감독기관의 장 또는 본인(변상판정의 경우에 한함)은 그 처분요구가 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 감사원에 재심의를 청구할 수 있다. 그리고 감사원은 판정을 한 날로부터 2년 이내에 그 판정이 위법 또는 부당함을 발견하였을 때에는 이를 직권으로 재심의 할 수 있다. 재심의 판정에 대하여는 감사원을 당사자로 하여 행정소송을 제기할 수 있다[감사원법 제36조-40조].

(6) 심사청구의 심리 결정

감사원의 감사를 받는 자의 직무에 관한 처분 기타 행위에 관하여 이해관계 있는 자가 감사원에 그 심사의 청구를 하였을 때에는 이를 심리하여 그 결정결과를 심사청구자와 관계기관의 장에게 각각 통지한다. 관계기관의 장은 그 결정에 따른 조치를 하여야 하며, 청구인은 동 조치에 대하여 당해 처분청을 당사자로 하여 행정소송을 제기할 수 있다[감사원법 제43조-48조].

(7) 민원사무와 188신고 등 처리

민원인이 감사원에 제출하거나 다른 기관으로부터 송부된 민원사항 또는 188신고센터를 통하여 신고받은 위법·부당사항 등에 대하여는 감사원이 직접 조사하거나 감독기관 등의 자체감사기구로 하여금 조사처리하도록 위탁하여 그 결과에 따라 관계기관에 시정 등 적정한 조치를 하게 하고 조사처리 결과를 민원인 또는 188신고인에게 통지한다.

(8) 의견표시 등

국가의 각 기관은 회계관계 법령, 감사원의 권한에 관한 법령 그리고 자체감사 업무에 관한 법령을 제정하거나 개폐하고자 할 때에는 미리 당해 법령안을 감사원에 송부하여 그 의견을 구하여야 한다. 그리고 감사원의 감사를 받는 회계사무 담당자가 그 직무를 집행함에 있어 회계관계 법령의 해석에 의문이 있는 사항에 관하여 감사원에 의견을 구하였을 때에는 이에 대하여 해석·답변을 하고 있다[감사원법 제49조].

나) 감사원의 감사운영방향

감사원은 감사운영방향에 대해 “정부의 변화와 개혁을 선도하고, "21세기 선진일류국가 도약을 위한 국정개혁의 중추 역할 수행”을 기본목표로, “헌법상 기본책무인 회계검사·직무감찰을 통해 공공부문의 책임성(Accountability) 확보와 성과(Performance) 제고”를 임무로 명시하고 있으며, 이에 따라 “정부 주요정책·사업·업무에 대한 상시 모니터링을 통하여 문제점을 체계적으로 진단하여, 종합적·근원적 개선책을 제시하는 「시스템감사」 지향”이라는 감사운영기조를 가지고 있다. 감사운영기조에 대해 세부 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

- “선택과 집중” 원리에 따라 연관 파급효과가 큰 핵심·취약분야에 집중하는 「전략적 감사」
- 경제성·능률성·효과성(3E) 관점에서 성과를 평가하고 개선대안을 제시하는데 중점을 두는 「성과중심 감사」
- 부정부패 척결을 위한 직무감찰활동과 병행하여, 적극적·창의적 공직문화를 조성하는 「전향적 감사」

2) 감사원의 중점과제

감사원의 중점과제는 크게 여섯 가지 영역으로 살펴볼 수 있다. 첫째, 경제활력 회복과 미래 성장동력 창출지원, 둘째, 재정운용의 투명성·효율성 제고, 셋째, 사회통합과 삶의 질 향상을 위한 정부시책의 실효성 확보, 넷째, 다극화·세계화에 대응한 정부 역량강화와 지속적인 혁신 유도, 다섯째, 지방분권시대에 대응한 자치행정의 건전한 발전 유도, 마지막으로 여섯째, 부정부패 척결을 위한 시스템적 감찰활동 강화가 그것이다. 각 영역별로 세부 과제를 살펴보면 다음과 같다.

가) 경제활력 회복과 미래 성장동력 창출지원

- 첨단기술 전문인력 양성 및 연구개발사업의 효율적 집행 독려
- 서비스산업 및 문화산업 육성의 차질 없는 지원 독려
- 획기적인 투자환경 개선 및 중소기업 지원의 실효성 확보
- SOC 및 민자 공공시설 건설의 효율적 추진 유도
- 금융시장·제도의 선진화 유도

나) 재정운용의 투명성·효율성 제고

- 재정운용의 비효율 제거로 재정의 건전성 제고
- 2·3차 기관 정책집행 및 기관운영의 효율성 제고
- 재정운용시스템의 선진화 독려

다) 사회통합과 삶의 질 향상을 위한 정부시책의 실효성 확보

- 소외계층 보호 및 서민지원 시책의 내실 있는 추진 독려
- 국민생활의 안전확보를 위한 재난·재해 대응능력 제고
- 주요 환경보전시책의 성과제고 독려

라) 다극화·세계화에 대응한 정부 역량강화와 지속적인 혁신 유도

- 외교통상 역량 강화와 남북교류 협력지원 시책의 내실화 독려
- 자주국방역량 강화 시책의 내실 있는 추진 독려
- 정부혁신 작업의 내실 있는 추진 독려
- 공기업·산하기관 등의 지속적인 경영개선 추진 독려

마) 지방분권시대에 대응한 자치행정의 건전한 발전 유도

- 자치단체 조직·인력·예산운영 및 主要 시책추진실태를 분석, 방만하고 독단적인 행정운영에 대한 효율적인 견제·감시시스템 구축 촉구
- 지역전략산업 육성사업 등 주요 지역균형개발 추진상황을 평가, 지역특성에 맞는 시책개발 유도 및 예산낭비요인 제거
- 방만한 제3섹터 정비, 지방기금의 효율적 관리체계 구축 등 지방재정 개혁추진상황에 대한 지속적인 모니터링 실시
- 시·도의 재정 부담으로 운영 중인 市立 및 도립대학 운영실태를 점검, 재정운영의 건전성 및 구조개혁 촉구

- 지방세 세원관리 및 부과·징수실태를 체계적으로 점검, 지방세 탈루 방지 등 세입재원 확보 및 공평과세 실현

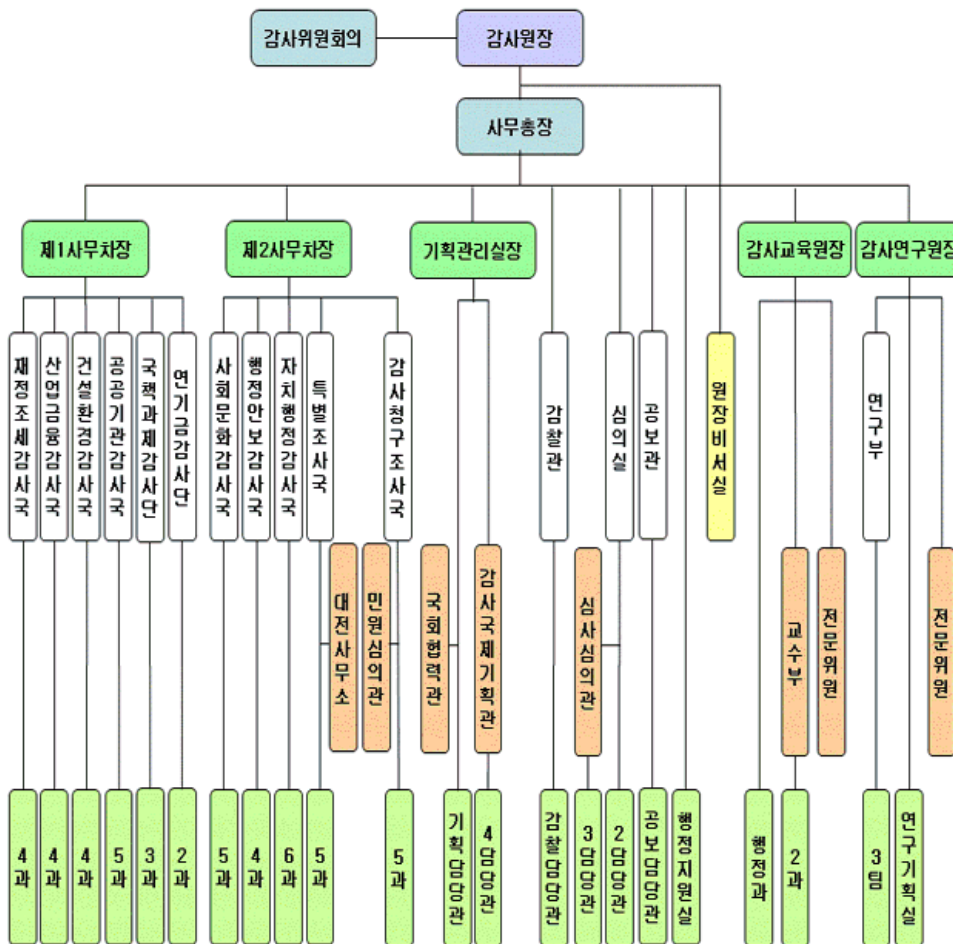
바) 부정부패 척결을 위한 시스템적 감찰활동 강화

- 지방자치단체장 선거전후 기동감찰활동을 대폭 강화, 행정공백이나 선심성 예산집행·줄서기 행태 등을 사전 예방
- 비리의혹 및 부실시비가 빈발하는 정부·공공단체의 공사계약 운용 실태를 점검, 예산집행의 투명성 제고 및 비리요인 제거
- 취약분야·기관 중심의 강도 높은 직무감찰을 지속 전개하되, 부정부패의 근원이 되는 제도·환경개선을 위한 시스템적 대안 모색
- 창업·공장설립 등 기업활동과 관련된 각종 인·허가 등 처리실태를 점검, 기업애로와 불편요인 해소를 적극 지원
- 직무능력과 성과가 인사, 보수 등과 직결되도록 업무성과평가시스템의 획기적 개선 촉구
- 적극적 업무수행 과정에서의 잘못은 최대한 관용조치, 모범공직자 및 우수사례 포상·전파 확대

3) 감사원의 조직

감사원의 조직은 2009년 1월 현재 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 감사원의 기구도



나. 미국의 감사원(GAO)

1) 미국 감사원의 역할³⁾

미국 감사원(Government Accountability Office)은 의회에 소속되어 있는 독립적(independent), 무정파적(nonpartisan) 그리고 전문적인(professional) 연방기관으로서 헌법에서 규정하고 있는 의회의 책임을 다하고 공익을 위하여 연방정부가 책임성(accountability) 있게 일을 할 수 있도록 회계감사(audit), 평가(evaluation), 그리고 감찬(investigation)을 담당하고 있다. 미감사원은 주로 의회의 감사요청에 따라서 감사업무를 수행하지만 자체 역량강화 법률에 따라서 미래에 이슈가 될 사안에 대하여 미리조사, 개발하는 업무도 수행하며 이를 위하여 제한적이지만 예산을 집행한다. 또한 다양한 자료의 수집과 분석을 통하여 중요한 제도적 사안에 대한 정보를 의회에 제공하고 있다.

3) 여기에서의 내용은 주로 감사원, 「미국 감사원(GAO)의 감사운영보고서」, 2005.를 참조한 것이다.

2) 미국 감사원의 임무

미국 감사원은 정부의 전 영역에 걸친 연방정부의 프로그램, 정책, 업무수행, 그리고 성과에 대한 감시, 통찰, 그리고 예측(oversight, insight, and foresight)을 담당한다. 또한 재무감사 그리고 관리감사를 통하여 예산이 효율적이고 효과적으로 사용되었는지에 대한 조사업무를 수행한다. 이외에 미국 감사원의 임무를 살펴보면 다음과 같다.

- 연방기관이 법이나 규제를 준수하고 있는 지에 대한 법률적 의견을 제공한다.
- 불법과 부당행위에 대한 조사업무를 수행한다.
- 정부의 재무사항에 대한 분석을 실시한다.
- 정부가 긍정적인 성과와 결과를 도출하고자 노력하는 사항에 대하여 법률이 허락하는 범위 내에서 연방정부에게 도움을 줄 수 있도록 연방정부와 적극적인 연관성(proactive engagements)을 맺고 문제해결을 위해 노력한다.
- 공공정책에 영향을 미칠 수 있는 국내외의 변화에 대한 연구를 수행한다.
- 제안된 정책에 대하여서 필요한 조치와 합의를 중심으로 하는 정책 연구를 수행한다.
- 미국 감사원은 직무감찰과 회계검사와 함께 정책분석과 정책평가역량을 가진 보다 전문화된 감사인력을 바탕으로 종합적인 분석, 평가 그리고 예측을 중심한 감사활동을 통하여 미래지향적이고 제도

발전을 포함하는 문제해결중심의 감사를 수행한다. 특히 공공정책에 영향을 미칠 수 있는 국내·외의 중요한 변화를 연구하고 연방정부의 질적 향상과 책임성을 높이기 위하여 보조자 또는 파트너의 입장에서 연방정부와 다각적인 협조관계를 유지한다.

3) 미국 감사원의 핵심가치

미국 감사원의 핵심가치는 공공책임성, 청렴성, 신뢰성 3가지이다. 핵심가치별로 내용을 살펴보면, 먼저 공공책임성(accountability)은 연방정부의 사업과 운영에 대하여 국민에게 책임성을 가질 수 있도록 의회의 감시기능을 한다는 것이다. 둘째, 청렴성(integrity)은 전문성, 객관성, 사실성, 무정파성, 비정치 이념성, 공정성, 균형성에 기초한 감사활동을 실시하여 감사원의 청렴한 명성을 지킨다는 것이며, 마지막으로 신뢰성(reliability)은 감사보고서, 의회진술, 그리고 법률적 소견에 있어서 적시성이 높고 정확하며 그리고 깨끗하고 솔직하다는 평가를 받을 수 있도록 노력한다는 것이다.

4) 미국 감사원의 운영방향

미국 감사원의 6개년 전략계획에 나타난 감사운영의 방향을 살펴보면 감사운영 방향이 체계적인 계획 속에서 연구와 평가중심의 감사임을 쉽게 알 수 있다. 또한 과학적인 방법론과 외부전문가를 적극적으로 활용하여 전문성 있는 감사를 수행하고 있다. 그리고 감사의 품질관리를 위

하여 표준화된 감사절차를 개발하고 의회와 감사원내외의 감사관련자들(stakeholders), 그리고 피감기관들과 지속적이고 효과적인 의견교환을 나눔으로써 보다 종합적으로 감사를 계획하고 수행한다.

가) 전략계획에 기초한 감사

미국 감사원의 전략계획은 향후 6년 동안 감사원이 거시적으로 지향하는 목적을(goal) 먼저 설정하고, 이와 관련하여 전략 목표(strategic objectives)와 성과목표(performance goals), 그리고 주요 효과들(key effects)을 체계적으로 정립하고 있다. 이러한 체계적이며 구체화된 목표 설정은 실무 감사를 수행함에 있어서 적용 가능한 업무방향을 체계적이고도 구체화 시켜준다.

나) 연구와 평가중심의 감사

미국 감사원은 불법이나 부당행위의 적발 보다는 감사기관의 경제성(economy), 능률성(efficiency) 그리고 효과성(effectiveness)을 평가하고 보다 책임성 있는 정부기관이 될 수 있도록 연구중심, 평가중심, 문제해결중심의 감사활동을 전개하고 있다.

다) 과학적 감사방법제공

보다 과학적이며 적합한 감사연구방법론을 도입 적용하는데 많은 관심을 가진다. 특히 응용연구방법론팀(Applied Research & Methods : ARM)은 감사팀에 방법론에 대한 지원을 전담하며 필요에 따라서 각 감사단계에 참여하고 있다.

라) 감사지식관리와 감사질관리

감사과정의 표준화를 통하여 감사의 과정에 따라 고려해야 할 사항이 체계적으로 관리되고 있다. 이는 기존의 감사경험을 통하여 축적된 감사지식을 바탕으로 효과적인 감사를 수행하는데 이는 감사지식관리(audit knowledge management)와 함께 감사의 품질통제(quality control)를 가능하게 한다.

마) 감사지식공유시스템

감사지식관리와 감사의 질 관리를 위하여 감사절차 지식공유시스템인 EAGLE (Electronic Assistance Guide for Leading Engagement)을 제작, 사용하고 있다. 이 시스템을 통하여 감사팀이 감사단계마다 필요한 사안에 대한 감사지식을 공유하고 필요한 규정과 양식, 단계별 운영 가이드, 실무담당자 연락처를 비롯한 감사관련 각종 정보를 얻을 수 있도록 운영되며, 특히 감사의 질을 관리하기 위하여 자체감사, 동료평가 등을 비롯한 내부통제시스템을 운용하고 있다.

바) 외부전문가의 활용과 내부감사역량과 전문성 확보

미국 감사원은 감사의 사안 별로 필요한 외부전문가들을 적극 참여시키고 이를 활용하고 있다. 감사원은 현재 사업 영역별 (예, 금융 및 투자), 계통적 영역별(예, 정보기술), 그리고 연구방법론 지원부서 등 연구, 감사, 그리고 평가를 담당하는 13개의 팀과 10개의 지원부서에 약 3,300명이 넘는 공무원이 근무하고 있다(직원의 2/3는 워싱턴 본부에 근무하며 나머지 1/3은 12개의 지역사무소에 근무함).

근무자 중 3/4은 분석가 또는 전문가이며 1/4은 지원부서 인력이다. 그리고 내부 감사인원의 구성에서도 보여 주는 것처럼 감사원은 각종 분야의 전문 인력을 확보하고 있으며 이들이 감사원에 근무하는 동안 전문성을 계속 높일 수 있도록 전문 교육을 맡는 것을 의무화 하고 있다. 이들은 내부전문교육프로그램(continuous professional education)에 따라서 2년간 최소 80시간의 전문교육을 이수하여야 한다. 감사원의 인적 구성과 역량을 자세히 살펴보면 <표 2-2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2-2> 미국 감사원의 인적 구성

주요업무분야 (Primary Job Series)	최종학력 (Highest Degree)	학문분야 (Academic Discipline)	요원 (Staffing)
정책분석가 54%	석사 50%	경영학 20%(660)	고위공무원(SES) 4%
정보기술 전문가 8%	학사 28%	회계학 19%(622)	분석가 III 13.4%
회계감사관 7%	박사 11%	정치학 16%(538)	분석가 II 38.8%
변호사 4%	법학 : JD/LLB 4%	행정학 14%(474)	분석가 I 20.3%
경제전문가 2%	전문대졸 2%	경제학 12%(404)	검사와 형사 4.5%
기타 25%	None 5%	역사학 8%(253)	행정 및 전문직 지원 19.0%
		국제 관계학 8%(253)	

출처 : 미국 감사원 웹사이트 자료 재구성

제2절 성과감사의 의의와 주요내용

1. 성과감사의 개념

가. 성과감사의 개념 정의

1) 성과감사의 도입배경과 개념

성과감사제도는 다음과 같은 역사적 배경에서 출발했다. 즉, 미국의 정치행정문화가 논리실증주의와 품질 지향적 행정문화로 이전됨에 따라서 성과감사의 기능과 영역이 나타나게 되었다. 이는 1970년대 말 감축관리와 긴축재정의 시대로부터 시작된다. 시민들은 더 이상 세금증대를 통한 공공지출에 대해서 적극적으로 지지하지 않게 되었다. 그 결과 신중하게 공공정책을 결정하고 집행하는 것에 관심을 갖게된다. 이 조류는 재정지출의 정확성과 합리적인 인력배치를 통해서 공공부문의 성과를 향상시키려는 운동으로 전환되었다.

오늘날 공공감사의 방향은 합법성감사(mpliance-based accountability)에서 성과중심 감사활동(performance-based accountability)으로 변화하고 있다. OECD 국가의 경우 성과감사의 중요성에 대해 깊이 인식하여 정부활동에 대한 감사 중 성과감사의 역할과 비중이 점차 늘어나는 추세를 보이고 있다.

성과감사는 지난 1990년대 중후반 이후 성과지향적 행정패러다임이 본격화되면서 감사의 방향과 전략도 이에 상응하는 변화와 전환이 이루어지는 가운데 강조된 것으로 정부행정의 성과에 대한 공공책임성(public accountability)을 강조하는 감사라고 할 수 있다. 성과지향적

패러다임으로의 변화는 정부활동을 "시장"과 "경쟁" 논리로 평가하고, 환류하는 역할을 중시한다. 이에 따라 성과감사 역시 감사활동의 초점이 기존의 법규 해석과 재정활동의 정확성을 감사하는 소극적 입장인 절차적 책임성(procedural accountability)으로부터, 공공기관의 제도개선과 재정적 활동의 사회적 효과까지 고려하는 성과책임성(performance accountability)확보 방향으로 전환되고 있음을 의미한다.

요컨대, 공공부문에 “경쟁” 개념을 도입하고 성과지향적인 정부활동을 위주로 하는 성과관리는 합법성·투입·산출 등의 행정활동을 전체적으로 통합·분석하고 있어 생산적인 정부활동이 가능하도록 한다.

성과감사는 회계와 재정감사로부터 발전되어왔다. Performance Audit⁴⁾로 불리는 성과감사는 행정기관이나 프로그램의 효과성, 능률성, 경제성 등을 검토한다. 물론 성과감사의 초점이 회계책임 추궁에 비중을 두고 있지만, 실제적으로 성과감사활동은 사업의 전체적인 입장을 고려하는 측면이 강하다. 즉, 성과감사는 법과 규칙에 순응하는 것뿐만 아니라, 정부조직, 프로그램, 활동, 기능 등의 경제성·능률성·효과성 등을 포함한다⁵⁾. 따라서 성과감사는 과거의 잘못보다는 미래에 관심을 갖는 미래지향적·적극적·건설적인 감사라고 할 수 있다.

이러한 변화를 반영하여 우리나라 감사원에서도 1994년부터 성과감사 개념을 도입·시행하고 있으며, 감사활동을 위한 기준을 경제성·효과성·능률성 등에 주로 두고 있다. 성과감사 기준은 그간 감사활동에서 개별적으로 사용되어온 개념을 명문화하고 실질적으로 적용하려는 노력의 결과이다⁶⁾.

4) 또는 "Value-for-Money Audit", "Audit of Sound Financial Mangement" "Mangement Audit" "Comprehensive Audit" 등으로 지칭된다.

5) 성과감사의 종류는 능률성감사, 사업효과성감사, 성과관리역량감사, 위험평가, 최고업무수행평가, 일반관리평가 등이 있다. 이러한 종류의 구분은 성과향상을 위해서 어떤 항목의 성과에 초점을 두느냐에 따라 결정되어진다.

6) 성과관리와 성과감사는 구별되는바, 성과관리는 모든 행정기관의 업무수행에 따른 성과를 효과 등 결과적인 측면에서 측정하여 관리상의 개선을 기하는 데 목적이 있다. 이에 비해서 성과감사는 감사기관에 의해서 정책수행에 소요되는 자원이 효율적으로 사용·관리되었는가, 업무수행

감사원에서도 성과감사를 경제성·능률성·효과성에 대한 검토와 평가를 위주로 특정사업이나 정책에 대하여 수행하는 것으로 정의하고 있다(공공감사기준§2⑧). 1999년도 감사연보의 감사운영방향에서는 "~국가주요시책이나 사업의 효율성을 평가·검증하는 성과감사의 확대"라고 성과감사의 영역을 설명하고 있다.⁷⁾ 성과감사는 합법성 감사의⁸⁾ 한계를 극복하기 위해서 각 국의 감사기구들이 그동안 개발·정착을 추진해온 정부사업이나 시책의 경제성·능률성·효과성을 평가하는데 주안점을 두는 감사형태이다.

요약하면 성과감사를 경제성·효율성·효과성 중심의 감사로 정의하고 건전한 행정원칙과 관행, 행정활동의 경제성에 대한 감사, 정보체계, 성과측정, 여론수집체계 그리고 발견된 문제점을 치유하기 위해 수감기관이 따라야 할 절차와 인적·물적 및 기타 자원활용의 효율성에 관한 감사, 수감기관의 목표와 관련된 효과성에 대한 감사와 정부활동이 의도한 효과에 대비한 실제 효과에 대한 감사 등을 포함한다.

즉, 공공감사의 전통적인 형태가 대상기관의 재무제표의 적절성과 공정성 및 정확성을 결정하고, 특정한 규정에 대한 순응 여부를 결정하는데 초점을 두고 있다고 보면, 성과감사는 대상기관의 운영 과정(process)과 그 성과(performance)에 대해 더 큰 관심을 가지고 이루어지는 감사를 말한다⁹⁾.

체계는 합리적이었는가, 의도한 성과는 달성되었는가 등을 규명하는 것이다(박중훈, 1999: 37-38).

- 7) 감사교육원에서는 2000년 교육계획에서 성과감사과정의 확대·강화를 기본방향으로 하고 있다.
 8) 합법성 감사는 법규 등의 준수 여부에 대한 검토와 평가를 위주로 하는 감사를 말한다(공공감사기준, 제2조).
 9) 김명수박준, 「공공감사론」. 서울: 대영문화사. 1995, p. 161.

2) 국제최고감사기구(INTOSAI)와 미국 회계검사원(GAO)의 정의

성과감사란 용어가 우리나라는 물론 세계 각국의 감사기구에서 보편적으로 사용되게 된 시점은 1986년 제12차 국제최고감사기구(INTOSAI; International Organization of Supreme Audit Institutions) 정기총회 이후로 볼 수 있다. 성과감사란 용어의 범위 속에는 영국정부가 오랜 기간동안 사용해 왔던 비용에 대한 가치창출 감사(Value For Money Audit), 미국의 확대 감사(Expanded Scope Audit), 기타 능률성감사와 효과성감사 등 다양한 감사유형을 포함한다.

1986년 INTOSAI는 공공감사를 크게 두 가지로 나누어 정의한 바 있다. 하나는 회계책임성과 qqjfbfrbwjd에 대한 준수책무의 확보에 초점을 두는 합법성감사(regularity audit)를 말하고, 다른 하나는 공공부문 관리의 경제성·능률성·효과성의 평가에 초점을 두는 성과감사를 말한다. 성과감사는 기본적으로 공공부문 자원관리의 개선을 도모하고, 공공부문 관리의 결과에 대한 정보의 질(質)을 높이고, 나아가 공공부문 성과에 대한 보고절차를 도입하는 것을 골자로 한다¹⁰⁾.

보다 구체적으로 INTOSAI는 성과감사를 첫째, 경제성, 효율성 및 효과성 감사에 관한 것으로 정의하고 건전한 행정원칙과 관행 그리고 행정활동의 경제성에 대한 감사 둘째, 정보체계, 성과측정, 여론수집체계 그리고 발견된 문제점을 치유하기 위해 수감기관이 따라야 할 절차와 인적·물적 및 기타 자원활용의 효율성에 관한 감사 셋째, 수감기관의 목표와 관련된 효과성에 대한 감사와 정부활동이 의도한 효과에 대비한 실제 효과에 대한 감사 등을 포함하는 것으로 규정하고 있다¹¹⁾.

미국의 회계검사원(GAO; Government Accounting Office)의 정부감

10) 조경호, '성과감사의 외국사례 분석', 『감사의 평가기능 수행, 어떻게 할 것인가』, 2003.

11. 14. 한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집, pp. 18-19., www.intosai.org 참조.

11) 김홍률, "신공공관리개혁과 성과감사", 『한국행정연구』, 8(3), 1998, pp. 66-67

사기준을 보면, 성과감사는 정부의 조직 및 활동 전반을 독자적으로 평가하여 공공책임성을 높이고, 적정한 행정이 되도록 감독하거나 잘못을 교정하여야 할 책임이 있는 자의 의사결정에 도움을 주기 위한 객관적이고 체계적인 검토행위로서 경제성·능률성 감사 및 사업감사를 포함한다¹²⁾.

3) 성과감사와 유사개념과의 비교

경제성·능률성 감사는 감사대상기관이 경제적이고 능률적으로 인적·금전적, 공간적 자원을 획득·관리사용하는지의 여부, 비능률적이거나 비경제적인 사항의 원인규명 및 경제성 및 능률성 문제에 관련법규를 준수하는지의 여부를 다룬다. 사업감사는 국회나 정부가 바라는 결과와 편익이 집행된 사업이나 프로그램에 의해 달성되었는지의 여부, 사업 활동이나 기능의 효과성 검토 및 당해 사업에 적용되는 법규를 준수하였는지의 여부를 다룬다.

사업평가와 성과감사의 차이는 다음과 같다.

사업평가(program evaluation)의 핵심이슈는 일정 기간동안 사업의 효과가 무엇인가를 결정하고 특정사업이 어떤 효과를 야기시킨 정도를 결정하기 위한 노력이다. 즉, 사업평가는 첫째, 사업에 대한 체계적인 평가로서 사업의 적정성, 능률성 및 효과성을 평가할 수 있도록 관리자의 의사결정을 돕고, 둘째, 신규사업을 설치하거나 기존 사업의 연장 여부를 평가하고, 셋째, 사업을 위한 자원 투여가 현재 수준으로 계속되어야 하는지, 증가되어야 하는지, 또는 감소되거나 중단되어야 하는지를 결정하는 것이다.

12) <http://www.gao.gov/govaud/ybk01a.htm>

실제 지방자치단체의 감사관실은 전통적으로 작용했던 합법적 감사·징벌적 감사에서 탈피하여 잘 된 것은 적극 권장하고, 잘못된 것은 시정 조치하도록 하는 방향으로 나가고 있다.

<표 2-3> 성과감사·전통적인 감사·사업평가의 개념 비교

감사유형	정부 이미지	효과성의 의미	감사의 일차적 목표	감사의 주된 방식	감사자의 역할
성과감사	투입-절차-산출-결과에 이르는 전체체계	주어진 목표와 조건 하에서 조직과 생산이 최적화	성과책임성	조사	사업과 관련된 조직의 여러 측면을 평가
전통적 감사	관료장치	업무처리와 과제수행이 효과적으로 규제되는 정도	준수책임성	감사	일반적 규범과 실제와의 괴리 발견, 진실성·정확성 발견
사업평가	공공의 문제개선을 위한 정부개입	사업목표 달성이 공공의 복리를 향상시키는 정도	정책·사업의 효과성에 관한 타당하고 유용한 피드백 제공	연구	정부개입의 효과성 평가

나. 성과감사의 필요성

정부는 전통적으로 법률에 근거하여 자원이 적절히 관리되었는가, 또는 부정부패를 방지를 위해서 감사활동을 해왔다¹³⁾. <표 2-4>에서 보듯이 최근 각 국에서는 성과감사에 많은 관심을 보이고 있다. 회계검사와 직무감찰이 주종을 이루었던 전통적인 감사로부터 정부활동의 결과, 효과성에 초점을 두는 성과감사로 범위를 넓혀가고 있다¹⁴⁾.

13) Peters, B Guy., Governance without government? Rethinking public administration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 1998, pp. 223-242.

14) 김준환, "정책평가 개념의 재정립", 『한국행정학보』, 33(4), 1999, p. 235.

<표 2-4> 각 국가별 성과감사활동

국가	성과감사활동	비고
캐나다 OAG	성과감사 42.8% 공영기업감사 21.6%	1990년도 투입예산기준
미국 GAO	813건중 784건 96.5%	1993년 의회에 제출한 보고서 기준
미국연방자체감사관 Inspector General	27개 기관 중 12개 기관은 자체 감사시 성과감사 수행	1993년
영국 NAO	지출가치감사(VFM). 보고서 30건 50%	1994년 의회에 제출한 보고서 기준
뉴질랜드 Audit Office	의회제출 VFM보고서 연간 10건 5% 각부처와 지방정부의 성과지표에 대한 확인감사 의무화	1994년 감사자원 기준 1989년 재 정법
호주 감사원 (National Audit Office: 1995년)	성과감사 30%	1994년 투입한 감사자원기준

출처 : 박재완, “공공부문 생산성과 공공감사의 합리화 방안”, 한국조세연구원, 「공공부문생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)」, 서울: 한국조세연구원, 1997, p.231.

<표 2-4>에서 국가별 성과감사 활동 현황을 제시하고 있다. 한국에서도 1994년도부터 감사원도 성과감사제도를 도입하고 있어, 선진국의 감사흐름과 같이 성과감사를 중요시하고 있음을 알 수 있다. 각 국의 감사활동에서 성과감사활동에 대해서 관심을 가지고 있지만, 재정적·합법성 감사와 성과감사를 조화시키려는 노력을 하고 있음을 알 수 있다. 또한 이들 국가들은 성과감사의 비중이 높은 편이지만, 한국은 상대적으로 미흡한 실정이다.

다음으로 재정적 측면에서 성과감사활동은 합법성, 재정적 감사에 초점을 두었지만, 비회계 측면으로 전환하기 때문에 감사서비스의 다양화와 확장을 할 수 있는 근거가 된다. 반면 비재정적 측면의 필요성에서는

정부활동은 계량화가 불가능한 영역이 많기 때문에 비재정적 활동의 결과에 대해서 감사활동이 있어야 실제 정부가 제대로 활동하고 있는지 그렇지 못한지를 판단할 수 있다. 재정적 활동은 양적인 측면만의 성과정보만을 제공하기 때문에 제대로된 정보를 통해서 관리와 효과성과 책임성을 부과할 수 없다. 모든 정부활동을 재정적 용어로 나타내는 데는 한계를 가지기 때문이다. 따라서 비재정적 용어로 나타나는 정부활동에 대해서도 감사활동이 있어야 한다. 일반감사에서는 회계검사와 직무감찰에 초점을 두으로써 합법성과 재정적 활동에 대해서만 관심을 가졌지만, 성과감사라는 개념을 도입함으로써 비재정 활동까지 감사영역을 확대하는 기능을 한다. 이는 성과감사는 재정적·비재정적 활동을 포괄하는 개념이 때문에 보다 광범위한 정부활동에 대한 성과정보를 제공한다.

또한 행정적 측면에서 필요성을 고찰하면 첫째, 성과감사는 감사활동에 있어서 일어나는 중복감사(duplication of audit)의¹⁵⁾ 문제를 해결할 수 있다. 중복감사는 한 해에 서로 다른 감사기관, 서로 다른 감사의 기준에 의해서 여러 번 받는 감사로서 감사기관과 피감사기관에게 감사집행비용과 수감비용을 발생시키고, 피감사기관의 서비스 수혜집단인 시민들이 적절한 시기에 행정서비스를 제공받지 못하는 결과를 가져온다. 이로 인해서 행정의 낭비와 비능률성을 발생시키기 때문에 적절한 성과감사활동을 통해서 정부활동의 성과를 향상시키는 기능을 한다.

둘째, 정부의 활동은 순환적·계속적 과정이기 때문에 일회성 지적·시정으로 끝나지 않는다. 지속적으로 혁신과 통제를 통해서 공공부문의 잠재적 성과를 향상시킬 수 있어야 한다.

15) 중복감사는 특정기관에 대해서 1년이내에 2회이상 실지감사를 실시하는 현상을 의미한다.

다. 성과감사의 특징과 역할

1) 성과감사의 특징

성과감사제도의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 성과감사는 공공서비스 활동에 대한 정보를 제공하며, 정부활동의 결과에 대해서 책임을 부과한다. 성과감사는 앞의 합법성, 투입중심, 산출중심, 결과 중심적인 감사활동의 영역을 모두가 포함하는 광범위한 영역이다. 이러한 감사관점은 정부가 과연 공공서비스를 얼마나 효과적이고 능률적으로 그리고 법적으로도 정당하게 잘 집행되었는가에 초점을 두는 감사활동이다. 성과감사활동에서는 정부가 의도한 목표를 얼마나 잘 달성하였는가를 책임성이 강조된다. 성과감사활동은 행정의 전체과정에서 행정활동의 합리성과 생산성을 제고하는 것을 목표로 하고 있다. 성과감사는 정부의 성과, 프로그램, 활동 등에 대해서 독립적으로 평가하기 위해서 이루어진다¹⁶⁾. 성과감사는 공공서비스의 결과와 영향에 대해서 정기적으로 정보를 제공한다¹⁷⁾.

둘째, 성과감사는 공적인 통제와 책임성을 확보하는 중요한 장치이다. 정부의 관리방식을 투입과 절차중심에서 성과중심으로 전환하기 위해서는 정부사업의 관리자에게 재량권을 부여하고 사업의 결과에 대해서 책임을 지우는 것이 필요하다¹⁸⁾. 즉 성과감사활동은 정부책임 범위의 확대라 할 수 있다. 회계감사와 결산서는 합법적으로 재원이 사용되었는가에 대해서만 정부가 책임성을 졌다면, 성과감사는 결과적인 측면 뿐아니라, 행정과정에서 대해서도 모니터링을 함으로써 행정활동 전반에 대해서 관

16) GAO, Government Auditing Standards, 1994, pp. 12-14.

17) Henry, Gary T & Dickey, Kent C.. Implementing Performance Monitoring: A research and develop, Public Administration Review. 53(3), 1993, p. 203.

18) 윤건영, 공공부문 생산성 제고를 위한 개념틀과 현실적 과제, 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구(I)」, 서울: 한국조세연구원, 1997, pp.137-186.

심을 가진다고 할 수 있다.¹⁹⁾

셋째, 회계검사나 직무감찰은 전통적 감사가 합법성 측면에서 감사를 수행하고 있는데 반해, 성과감사의 특징은 정책의 효율성 및 효과성을 평가하는데 있다. 성과감사는 감사기준이 합법성에 있는 것이 아니라 업무를 수행함에 있어 효율성과 효과성의 제고를 위해 노력하고, 나아가 기관 또는 정책의 목적이 어느 정도 실현되었는가를 판단하는 것이다. 특정 정책이 법령은 위반하지 않더라도 과연 정부재정을 효율적으로 집행하고 의도한바 목적을 잘 성취하고 있는가를 평가하고 정책성과를 높이기 위한 개선방안을 제시하는 것이다(박중훈, 1999: 92).

넷째, 정부성과 개선과 행정의 관리역량을 제고한다(Zuch, 1996). 기존의 업무형태에 대한 평가를 통해서 제도적 변화를 도모하고, 이러한 제도변화가 행정의 생산에 직결되게 된다.

이상에서 같이 감사원의 성과감사활동은 여러 가지 기능을 한다. 그 기능을 어디에 초점을 두느냐, 또는 어떠한 유인을 활용하느냐에 따라서 감사의 역할은 전혀 다른 의미를 지니게 된다.

2) 성과감사의 역할

따라서 성과감사는 다음과 같은 역할을 수행한다. 첫째, 정책이 경제적, 능률적, 효과적으로 집행될 수 있도록 권한과 법적 근거를 제시한다.

둘째, 수감기관이 발표한 성과에 대해서 신뢰할 수 있는 지표를 독립적이고 합법적으로 제공한다.

셋째, 성과지향적이지 못한 수감기관을 찾아내고 도움을 준다.

19) Campbell. Outcome And Performance Measurement Systems: An Overview. <http://www.alliance.napawash.org>.

넷째, 최고의 모범(best practice)을 구체화하고 수감기관과 정부가 관심을 갖게 한다. 또한 성과감사는 정부기관이 능률적, 효과적으로 공공정책을 책임성 있게 실행하는 정도에 관해서 관심을 가지고 있으며 감사범위는 전통적인 재정감사보다 광범위하며, 공공정책에 대한 성과정보와 분석결과를 제공하고 있어 전통적 감사가 정책 결정자나 공공관리자에게 제한된 정보만을 제공하는 한계를 극복하고 있다. 공공정책과 서비스의 효과성과 능률성에 대한 평가가 중요해지고 있고, 이것은 성과감사에서 핵심적인 영역을 차지하고 있다.

2. 성과감사의 유형과 구성요소

가. 성과감사의 유형²⁰⁾

공공감사는 감사주체에 따라 내부감사와 외부감사로, 감사수행시기에 따라 사전감사와 사후감사, 감사실시주기에 따라 정기감사와 수시감사, 감사대상에 따라 종합감사, 부문감사·계통감사·특정사항감사, 감사대상선정방식에 따라 필요적 감사와 선택적 감사로 구분된다.

감사원법 제26조는 감사방법에 따라 실지감사와 서면감사로²¹⁾ 나누며, 실지감사를 다시 일반감사와 성과·특정감사로 구분한다. 실지감사는 직원이 현지에 출장하여 감사대상기관의 회계처리의 적정 여부와 행정운영의 타당성 여부를 감사한다. 일반감사는 감사대상기관의 회계업무 및 주기능·주임무 등에 대하여 정기적으로 실시하는 감사를 말하며, 특별감

20) 류춘호, “성과감사와 감사영역의 확대방안에 관한 연구”, 「감사논집」 제5호, 2000, pp. 45-59를 참고하여 요약 정리하였음.

21) 서면감사는 법령, 규칙 등에 의하여 감사대상기관에서 제출하는 서류에 의거 그 회계처리의 적정여부 및 직무수행의 타당성 여부를 감사한다.

사는 특정한 사항에 대하여 종합적, 계통적으로 실시하는 감사 또는 기동점검 활동을 말한다. 특별감사는 성과감사와 특정감사로 구분된다.²²⁾ Brazelay(1996)는 성과감사를 능률성감사, 사업효과성감사, 성과관리역량감사, 성과정보감사, 위험성 감사, 최고업무수행감사로 구분한다²³⁾. Light(1993)는 순응책임성, 성과책임성, 역량책임성 등으로 구분하여 감사활동의 초점과 역할을 분석하고 있다²⁴⁾.

이상과 같이 감사유형은 그 기준에 따라 여러가지로 나눌 수 있다.²⁵⁾

한편, 공공감사를 일반감사·성과감사·특정감사로 구분할 때, 공공자원의 흐름과 감사초점에 따라서 4가지로 감사유형으로 분류할 수 있다. 이러한 공공감사의 유형은 공공자원이 투입되어 행정체제 속에서 전환되는 과정에서 나타나는 산출물과 사회적 영향을 반영한 분류이다. Dimock(1983)은 감사를 그 강조점에 따라서 투입·활동·결과중심 감사로 나누며, 영국의 NAO는 투입·산출·결과 등에 따라 경제성·능률성·효과성의 감사로 나누고 있다²⁶⁾.

22) 감사원; <http://www.bai.go.kr/>

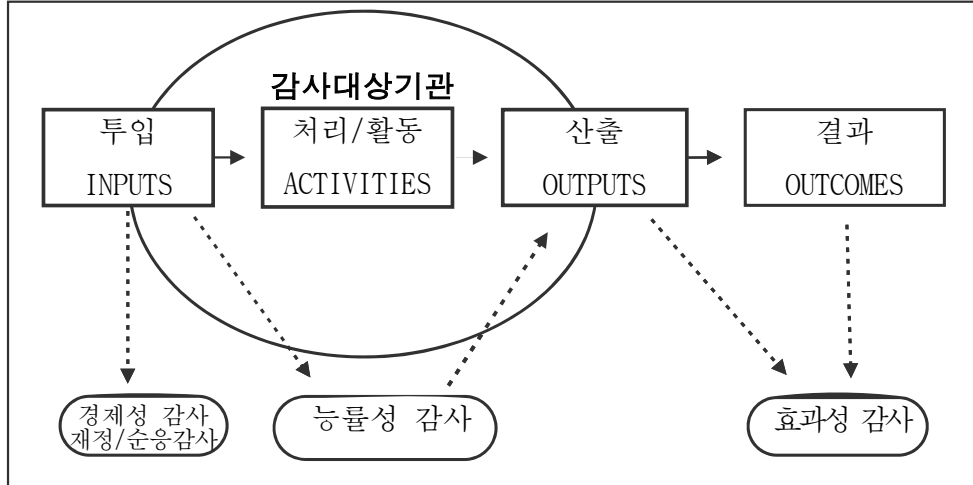
23) Pallot, June., Service Delivery: The Audit Dimension, *Australian Journal of Public Administration*, 58(3), 1999, pp. 43-49., 김홍률, "신공공관리개혁과 성과감사", 「한국행정연구」, 8(3), 1998. pp. 62-80.

24) Light, Paul C., *Monitoring Government-Inspectors General and the Search for Accountability*, Washington.D.C.: The Brookings Institution, 1993.

25) 실지감사에서 1981년 역점감사, 1982년 전문감사, 1983년 설문감사·비교감사·총괄감사, 1984년 교체감사·사전예고감사·공개감사, 1985년 기동감사·전산감사 등의 감사기법을 개발하여 활용하였다. 감사에서는 1982년 효율성 감사, 1985년 정책개선감사, 1994년 성과감사를 도입하고 이를 점차 발전시켜나갔다(감사원, 「監査五十年史」, 서울: 감사원, 1998, p. 16).

26) Dimock, Marsall E., Gladys Ogden Dimock & Douglas M. Fox., capt 23. *The Audit. Public Administration*(4th edition). CBS College Publishing, 1983, pp. 389-410.

<그림 2-2> 공공자원의 흐름과 감사유형



출처: National Audit Office Annual Report. 1999 ; Dimock, et al., 1983, 류준호, 2000, p. 51. 재인용.

이러한 분류의 이점은 첫째, 그동안 공공감사의 활동의 감사기준을 합법성·능률성·효과성·경제성 등으로 혼재되었던 감사에 대한 흐름을 일목요연하게 볼 수 있는 장점을 가진다. 따라서 성과감사가 지향하는 바를 잘 보여준다.

둘째, 성과감사는 경제성·능률성·효과성 감사를 포괄하는 개념이며, 국가활동을 전체적·순환적으로 통제하는 역할을 한다는 것이다. 감사는 정부활동의 단편적인 부문에만 초점을 두는 감사가 아니라, 정부활동 전반에 대한 감사활동을 통해서 행정활동을 개선하는 활동이어야 한다는 것을 보여준다.

셋째, 성과감사활동이 합법성과 순응성 감사, 효과성 감사만을 의미하는 것이 아니라, 하나의 체제론적 관점으로 보아 감사활동과 행정활동의 상호작용으로 봄으로써 행정활동의 효율성과 책임성을 동시에 추구하게 한다. 관료들이 공공정책을 결정하고 집행하는 과정이 순환적 과정이기

때문에 책임성의 면책과 공공활동의 정당성은 어느 부문에서만 있는 것이 아니라는 것을 인지시키는 기능을 하게된다.

나. 성과감사의 구성요소

성과감사에는 능률성·경제성·효과성 등의 개념이 포함된다. 이러한 성과감사의 구성요소는 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 투입 : 재정적·순응감사/경제성감사

투입중심감사는 재정·순응감사와 같은 개념으로서 재정자원이 합법적이고 정당하게 투입되었는가를 검토한다. 이것은 합법성 감사의 성격 가진다. 순응감사는 최고 정책결정자의 지시나 명령이 제대로 집행되었는가를 감독한다. 여기에서는 지시나 명령이 제대로 집행되었는가가 중요한 문제이다. 불합리한 정책결정과 집행으로 인해서 잘못된 정책 결과를 가져왔을 때도 책임성보다는 정당하게 집행되었는가에 더 많은 관심을 둔다. 순응감사에 초점을 둔 행정통제는 정책이나 법의 준수 여부에 초점을 둔다. 경제성은 감사활동의 질과 관련해서 투입활동에 사용되는 공공자원- 재정, 인력, 장비-의 비용을 최소화한다. 활동을 위해서 사용되는 자원의 비용을 최소화하고, 적절한 질을 유지하는 데 관심을 가진다²⁷⁾. 자원의 낭비적 요소 또는 부적정한 사용 여부가 검토되며, 투입에만 관심을 기울인다²⁸⁾.

27) NAO, Annual Report: Helping the Nation Spend Wisely, 1999, p. 13.

<http://www.nao.gov.uk/publications/annual99/annrep1999.pdf>

28) 김명수, 「공공정책평가론」, 1998, pp. 5-14.

2) 활동·산출 : 능률성 감사

활동·산출 지향적인 감사는 능률성에 초점을 둔다. 능률성 감사는 감사 비용을 최소화하고 감사성과를 최대화한다. 따라서 감사성과를 최대한 확보하는 노력과 감사비용을 최소화하는 노력이 중요하다. 주로 투입이 비용측면에서 최적 방식으로 산출로 전환하는지를 평가하기 위해서 조직의 기능, 절차 및 사업의 구성요소 등을 검토한다²⁹⁾. 여기에서는 주로 투입에 관심을 갖는다. 능률성은 활동을 위해서 사용하는 자원으로부터 산출을 최대한 획득하는 것을 의미한다. 또한 능률성은 재화와 서비스의 산출과 이것을 생산하기 위해서 사용되는 자원간의 관계를 포함한다. 능률성은 투입된 자원으로 생산된 재화와 서비스 또는 다른 결과에 대한 관계에 관심을 가진다. 일정한 투입으로 보다 많은 산출을 도모하거나 또는 일정한 산출을 도모하기 위해 보다 적은 투입을 하는 것이다. 능률성 기준은 이익창출을 목적으로 하는 조직에서 가장 많이 적용되는 기준이다. 조직에 가장 많은 수익을 창출하는 것에 자원을 배분한다. 능률성은 비용은 최소화, 수익을 최대로 하는 자원배분을 고려한다.

3) 결과 : 효과성 감사

효과성은 행정의 목표의 달성 정도를 의미하며, 외부와의 관계에서 개념이 규정된다. 결과를 중시하는 감사로서 단순히 활동(activities)만을 중시하는 것이 아니라, 결과(results)에 초점을 둔다. 이러한 감사활동은 관리지향적이며, 정부업무나 사업의 효과성을 검토하는 감사를 뜻한다. 효과성은 의도된 영향과 실제 활동의 영향간의 관계나 목표의 달성도를 의미한다. 즉 효과성은 프로젝트나 프로그램의 의도된 것과 실제결과간

29) 김홍률, 앞의 글, 1998, p. 69.

의 관계를 의미한다. 효과성은 산출의 질, 고객의 질 등과 더불어 목표 달성에 관심을 가진다. 피감시기관이 수행하는 제사업이나 활동의 성과나 편익과 그러한 사업이나 활동이 미리 설정된 목표를 달성하고 있는지를 여부를 검토하는 행위이다³⁰⁾. 효과성 감사는 바람직한 결과나 편익이 달성되었는가, 행정기관이 이미 만들어진 행정의 결과를 잘 달성하였는가, 기관이 고려했던 대안들이 가장 낮은 비용으로 바람직한 결과를 산출하였는가에 대한 것이다. 효과성감사는 정부서비스의 산출(outputs)의 가치를 측정하거나 정부행정의 결과(outcome)의 가치를 평가하는 것이다. 정부서비스 결과의 편익과 정부행위의 결과의 가치를 평가하는 것이다.

4) 성과감사 : 투입 → 전환 → 산출 → 결과

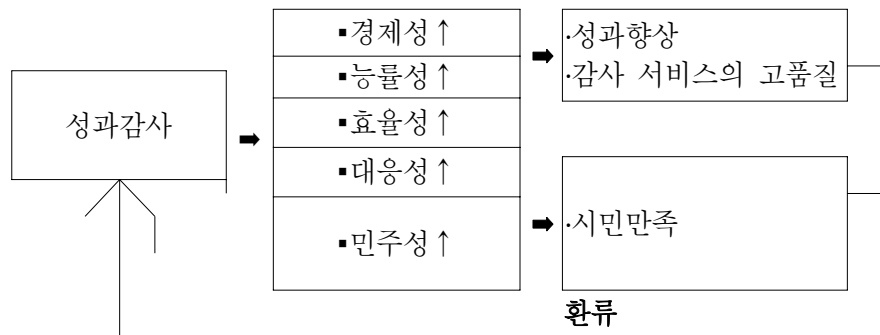
이상과 같이 성과감사는 “투입→전환→산출→결과”라는 각각의 행정과정에서 이루어지는 감사이며, 정책목표와 기관의 활동결과에 초점을 둔다³¹⁾. 성과감사활동은 투입중심·활동중심·결과중심의 감사활동을 포괄하는 개념이다. 여기에는 감사활동의 기준이 즉, 공공감사의 기준이 합법성·능률성·효과성·경제성 등의 개념들이 포함된다. 결국 성과감사는 포괄적인 감사활동(comprehensive audit)을 의미한다. 이러한 포괄적 감사활동은 공공부문의 활동이 성과지향적인 활동을 하도록 하는 유인을 가지며, 정부성과의 향과 행정관리의 역량을 재구축하는 기능을 한다. 정부의 성과의 향상과 행정역량을 재설계하여 행정활동의 실효성을 증대시킨다.

이 이외에도 <그림 2-3>에서 보는 바와 같이, 성과감사의 개념적 요소로서 민주성·대응성·형평성 등의 행정이념을 포함시키고 있다³²⁾.

30) 김명수, 앞의 책, 1998, p. 261.

31) 능률성감사와 성과감사는 능률(투입/산출)이라는 점에서는 공통되지만, 기관의 정책목표와 활동을 비교한다는 점에서 차이가 있다.

<그림 2-3> 성과감사와 행정활동 성과



또한 이들 이념을 제고시킴으로써 행정활동의 성과와 감사서비스 품질의 향상과 시민만족을 이룰 수 있게 된다. 개념적 요소의 확대는 성과감사활동이 행정의 성과를 향상시키며, 감사원의 공공감사 서비스를 고품질화 하게 한다. 이는 곧 국민들에게 공공서비스에 대한 만족감을 향상시키는 결과를 가져오며, 감사원이 공공부문의 활동이 제대로 된 행정활동을 하게 하는 통제기능과 총괄·조정하는 역할을 수행하게 된다.

다. 성과감사의 유형 단순화

성과감사는 크게 정책집행 절차와 과정에 초점을 둔 성과감사와, 정책 결과에 초점을 둔 성과감사의 두 유형으로 재구분할 수 있다³³⁾.

정책집행과정 감사(Process Audit)는 정부기관, 사업 및 기능에 대하

32) 류춘호, “성과감사와 감사영역의 확대방안에 관한 연구”, 『감사논집』 제5호, 2000, p. 56.

33) 조경호, ‘성과감사의 외국사례 분석’, 『감사의 평가기능 수행, 어떻게 할 것인가』, 2003. 11. 14. 한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집, pp. 20-23.

여 체계적이고 독립적인 감사를 수행하는 것으로 그 목적은 세 가지로 정리된다. 첫째, 정부기관, 사업 또는 기능이 적절하게 관리되고 있는지에 대한 의견을 수집하고, 둘째, 기관 내부적 통제가 경제성·효율성·효과성을 점검하고 증진시키는데 있어서 적절한 지를 평가하는 것이다. 셋째, 성과점검(performance monitoring) 절차를 비롯한 관리 관행 개선 방안을 제시하기 위하여 수행된다.

정책집행과정 감사는 정부의 내부 절차와 규정에 초점을 두기 때문에 정부기관의 탈규제성, 신축성 등에 관심을 가지고 접근한다. 이와 같은 감사의 전형적인 예로서 급식, 조달, 공무원의 병사 사용, 부정방지제도, 정보기술의 사용, 기구나 부처의 성과감독시스템 등에 대한 감사를 들 수 있다.

정책결과 감사(Audit of policy results)에서 감사의 초점은 정책의 외부적인 결과에 있다. 가령, 교육, 보건 및 철도 운송의 개선과 같은 사회적인 영향이 큰 정책은 이 사회적 영향이 감사의 초점이 되는 것이다. 정책결과 감사는 실시된 정책이 효과(effects)나 산출물(output)을 검사하고, 가능한 경우에는 투입된 자원과 연계를 지어 검사를 한다. 검사가 종료되면 감사자는 소관부처의 장과 공공기관의 장에게 효과와 산출물을 개선할 것을 권고하게 된다. 정책결과 감사의 주안점은 관리과정(management process)에 있는 것이 아니라 정책의 외부적 효과에 있다.

정책결과 감사는 네 가지 세부 유형으로 다시 나누어진다.

첫째, 산출물 감사(output audits)는 정부 및 비정부기구에서 제공하는 재화와 서비스가 의도했던 목표를 달성하고 있는지를 평가하고 검토하는 감사를 말한다. 이때 감사자는 의도했던 산출물을 얻지 못하였을 경우에는 그 실패의 원인을 확인하고 개선방안을 고려하도록 권고하는 활동을 하게 된다.

둘째, 효과성 감사(effects audits)는 정책이 의도했던 효과와 의도하지 않았던 효과가 무엇인지를 파악하고 이 효과들을 목표에 비추어 평가하는 감사이다. 이에는 정책시행 이후의 변화도를 측정하는 결과감사(outcomes audits)와 정책결과의 특정 사업 간의 인과관계를 밝히고자 하는 정책영향감사(impact audits) 등이 있다.

셋째, 효율성 감사(efficiency audits)는 정부기관이나 사업의 산출물 또는 결과를 내기 위해 투입된 비용을 비교한다. 이는 특정기관이나 사업의 산출물 또는 결과를 내기 위해 투입된 비용을 비교한다. 이는 특정기관의 사업의 효율성을 연차적으로 비교하거나 특정 표준에 비추어 기관이나 사업의 효율성을 평가하는데 유용하게 사용된다.

효율성 감사의 주요질문은 다음과 같다.

동일한 자원으로 더 많은 성과를 얻은 기관이나 사업이 있는가?(예: 정부의 책임운영기관 선정)

같은 자원으로 더 많은 성과를 얻었는가?

기관간 효율성의 차이가 있다면 그 원인은 무엇인가?

넷째, 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis; CBA)은 효율성 감사처럼 사업의 산출물이나 결과를 생산비용과 비교하지만, 그 범위에 있어서 차이가 있다. 즉, CBA는 모든 비용과 편익을 파악하는 것이 목적이고, 일반적으로 수치로 표현되며 사업의 편익이 비용을 상쇄하고도 남는지를 파악하는 것이 주된 목적이다. 비용편익분석은 원칙적으로 정책이 시행되기 이전에 실시되지만 사후적으로도 실시될 수 있으므로 정책결과 감사의 한 종류로 포함될 수 있다.

한편, 2000년대 이후 미국 GAO와 캐나다 감사원을 중심으로 위험성 평가(risk assessment)에 대한 관심도 높아지고 있다. 위험성 평가의 주된 의도는 기존 사업이나 정책이 미래에 실패할 가능성이 있는 경우 정

확히 어떤 식으로 실패할 것인가를 파악하고 해당 부처 당사자에게 이 점을 사전 경보하는 것이다.

따라서 미래에 나타날 위험을 경고하고 기존 방식과 동일하게 현재 사업이나 정책을 추진할 경우 심각한 문제가 나타날 수 있다는 점을 환기시키고 예방한다는 차원에서 보면 위험성 평가는 곧 성과감사와 밀접한 연관성을 갖는다.

위험성 평가의 사례는 한국 감사원도 참여하고 있는 INTOSAI 산하 공공부채위원회의 활동에서 찾아볼 수 있다. 캐나다 감사원의 경우 성과감사와 재무감사를 병행하여 기관들이 건전한 공공부채와 위험관리를 해 나갈 것을 지속적으로 강조해 오고 있다. 또한 IMF와 세계은행은 국가 부채와 유동성 관리에 있어 건전한 관행을 만들어 나가기 위한 가이드라인을 제정하여 운영해 오고 있으며, 각국의 감사원은 이들 기준들을 해당 국가의 재무관련 부처의 성과평가에 적용하고 있다.

라. 합법성·재정감사와 성과감사제도의 차이점 비교

공공감사는 합법성·재정적 감사(이하 전자)와 성과감사(이하 후자)로 구분할 수 있다. 이들의 차이를 몇 가지 차원에서 고찰하면 다음과 같다.

첫째, 목적차원에서 전자는 수감기관의 재정활동의 정확성과 정책집행의 효과성과 완전성을 평가한다. 재정적 활동의 결과가 합법적이고 정당하게 집행되었는가가 중요한 문제이다. 반면 후자는 정부활동, 정책, 정부기관 등이 경제적, 능률적, 효과적으로 잘 관리되었는가를 평가한다.

둘째, 전자는 범위가 재정과 합법성에 한정되며 감사기간도 1년 간의 정부활동에 한정되지만 후자는 감사활동에서 감사의 범위가 광범위하고,

정부활동에 대한 판단과 해석은 개방적이고 개관성과 독립성을 확보하기 위해서 많은 부수적 활동이 요구된다. 시간적 범위는 일년 또는 다년간에 걸쳐 행해진다.

셋째, 감사의 주제 또는 대상에서 전자는 주로 법률에 근거하지만, 후자는 선택의 폭이 광범위하고, 감사대상을 선정하기 전에 기초적 조사와 연구가 행해진다.

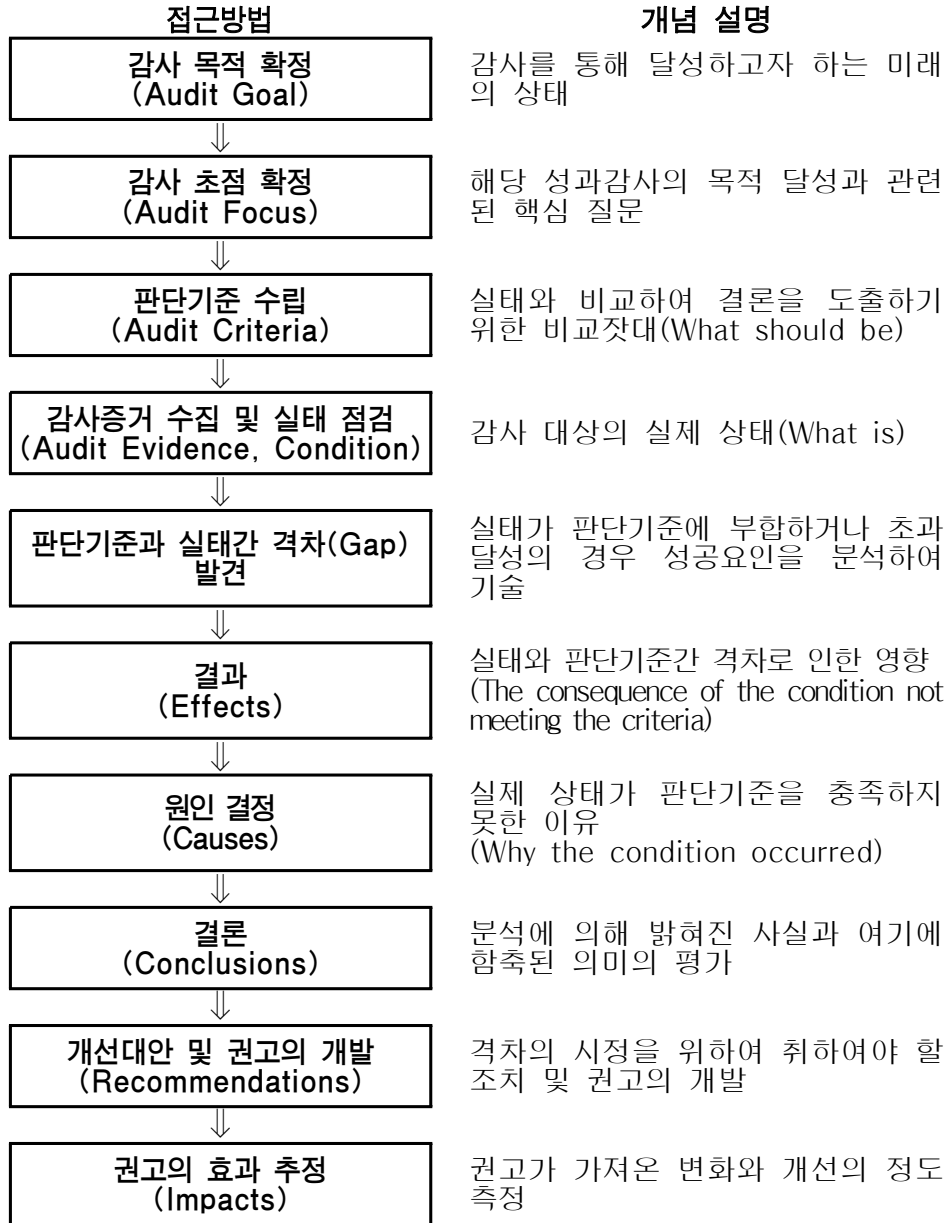
넷째, 감사활동의 평가기준에서 전자는 수감기관을 설립근거가 되거나 업무활동의 근거가 되는 법령에서 의해서 정부활동의 정확성과 부정확성, 합법성과 불법성 등을 감사기관이 판단한다. 반면 성과감사는 감사기준의 선택 일반적으로 개방되어 있고 감사기관이 스스로 결정한다. 따라서 감사기관의 성격에 따라서 경제성, 능률성, 효과성 기준 등이 달리 적용된다.

다섯째, 감사의 증거에서 전자는 "예/아니오" 또는 "맞다/틀리다"와 같이 결정적이고 확실한 증거를 원한다. 후자는 결정적인 판단을 하는데 도움이 되는 설득력이 있는 증거를 확보하기 위해서 다양한 방법을 사용해서 다양한 행태의 정보를 수집하고 수집된 증거가 동일한 결론에 도달했을 때 결론을 내린다. 이러한 접근방법은 감사기관과 수감기관의 인식의 차이를 줄이는 기능을 한다.

3. 성과감사의 접근방법

성과감사의 접근방법은 감사를 통해 달성하려는 목적과 핵심질문을 명확히 한 후, 감사계획과정에서 미리 설정한 판단기준에 비추어 실태를 점검하고 격차가 발견되면 그 격차의 정도와 그로 인한 영향을 밝힌 후 격차가 발생한 원인을 분석하여 결론을 도출하고 개선대안을 제시하는 것이다. 이러한 성과감사의 기본 접근방법은 감사계획 수립, 자료수집, 자료분석과 감사의 결론을 도출하는 과정에서 항상 염두에 두어야 하는 감사의 기본틀이다. 감사목적 설정부터 개선대안 권고까지의 과정별 접근방법은 다음 <그림 2-4>와 같다.

<그림 2-4> 성과감사 접근방법



출처: 문호승, "감사원의 평가기능 수행방향", 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」, 2003. 11, pp. 53-57.

가. 성과감사의 목적(Audit Goal) 확정

성과감사의 목적은 그 성과감사 활동이 어떤 질문들에 답할 것인가의 관점에서 설정되어야 한다. 즉, 성과감사의 목적은 감사팀이 감사를 종료할 때 그 목적과 대비하여 결론을 내릴 수 있는 방식으로 정의되어야 한다. 성과감사 활동은 설정한 목적에서 제기한 질문들에 답변하는 방향으로 진행해야 하기 때문이며, 감사의 성과가 어느 정도인지, 성공인지 실패인지를 판단할 수 있는 품질관리 활동의 가장 최상위 기준을 제공할 수 있어야 한다. 따라서 가급적 구체적이고 한정적으로 설정하여야 하며 너무 막연하거나 생략되어 감사의 방향을 제시하지 못하는 것을 감사 목적으로 잡지 않도록 유념해야 한다. 예컨대, 실제로는 ○○사업 운영실태 중 특정부분만을 감사하면서 “○○사업 운영실태를 전반적으로 점검”하는 것으로 목적을 설정하거나 표현하는 것은 바람직하지 못하다.

나. 성과감사의 초점(Audit Focus, Audit Question) 확정

성과감사 초점은 “해당 성과감사의 목적 달성과 관련된 핵심 질문”을 말한다. 성과감사 초점에 대한 답을 취합하면 성과감사 목적에 대한 답이 될 수 있도록 핵심질문을 찾아낸다. 따라서 성과감사 계획을 검토할 때는 감사팀이 설정한 핵심질문이 감사의 목적을 달성하는 데 과부족이 없는지를 판별하여 조언하여야 한다. 핵심 질문이 여러 개인 경우 각각의 질문들은 같은 수준으로 설정한다. 즉, 한 핵심 질문의 세부 질문에 해당되는 것을 같은 수준의 핵심 질문으로 높지 않도록 유의한다. 예비조사 전인 기본계획 단계에서는 다소 광범위하고 불명확하게 감사 초점을 설정할 가능성이 있다. 이러한 감사 초점은 예비조사 과정을 거치면

서 실시계획 단계에서는 점차 명확하고 구체적으로 정의하도록 한다.

다. 성과감사의 판단기준(Audit Criteria) 수립

판단기준이라 함은 성과감사의 대상이 되는 사업이나 정책의 성과, 계획·절차의 적정성 등을 측정하거나 판단할 수 있는 수단으로서 일반적으로 지표와 기준치로 구성된다. 즉, 판단기준은 규범적 성격을 가지며 감사방향을 제시하기 위한 것이고 사업이나 정책 등의 각 측면이 예상 수준을 충족했는지 여부를 결정하는 데 사용된다.

라. 감사증거 수집 및 실태(Condition) 점검

실태란 판단기준에 비추어 살펴본 감사 대상의 실제 상태를 말한다. 실태를 여러 측면에서 살펴볼 수 있겠으나 보다 체계적으로 살펴보기 위해서는 조직 전체(임무, 문화, 자원, 의사결정과정, 통제절차 등), 업무단위(업무구조와 흐름, 기술, 감독, 의사소통, 조정 등), 개인(능력, 역할, 인센티브, 신념), 환경(고객, 지지자와 반대자, 언론 등)의 네 가지 차원을 중심으로 검토해 볼 수 있다.

마. 결과(Effect)

결과란 판단기준과 실태 사이에 격차가 있을 경우 그 격차로 인해 어떠한 영향이 나타나는가 하는 것을 말한다. 결과에는 드러난 명시적 결과와 앞으로 발생할 가능성이 있는 잠재적 결과, 의도한 결과와 의도하지 않은 결과, 단기적 결과와 장기적 결과 등이 있다. 감사 초점이 투입

이나 절차와 고나련된 경우에는 결과를 찾기가 비교적 쉽다. 그런데, 감사 초점이 산출이나 성과에 있을 때에는 명시적 결과보다는 ‘~할 것이 예상된다’는 등의 잠재적 결과로 나타나는 경우가 많을 것이다.

바. 원인(Cause) 결정

원인이란 작위 또는 부작위 등 실제 상태가 있게 된 까닭·요인·환경 등을 밝히는 것이다. 그 원인을 없애거나 변경시키는 것이 개선방안의 주된 부분이 되기 때문에 문제해결방안을 기술하는 결론부분과 깊은 관련이 있다. 원인에는 작위·부작위를 있게 한 직접적인 사유도 있을 수 있고, 그 직접적인 사유의 배경도 있을 수 있는 등 근인(近因)과 원인(遠因)이 포함되는데, 어느 것이든 작위·부작위와 상당 인과관계가 있어야 하며, 논리적 모순이 있어서는 안된다. 원인→실태→결과의 관계를 잘 이해하여 실태를 원인으로 혼동하는 일이 없어야 한다.

원인분석은 형행 성과감사 과정에서 개선의 여지가 매우 큰 부분인데, 원인을 밝히고자 할 때에는 그것이 개인적 문제인지, 시스템의 문제인지 아니면 환경적 문제인지를 살펴본다. 최근에는 시스템적 관점에서 성과감사를 통한 문제의 원인을 찾는데 집중하고 있다. 즉, 성과감사 시에 나타난 문제의 원인을 개인적 차원에서 찾는 데 그치지 않고 시스템의 측면에서 찾아 근원적인 개선을 하도록 함으로써 같은 유형의 문제가 반복되지 않도록 하는 것이 중요하므로 제도나 환경 측면의 원인분석이 중요한 의미를 지닌다. 시스템의 문제를 살펴볼 때에는 내부통제(internal control)시스템 평가기법이 매우 유용하다.

사. 결론(Conclusion)

결론이란 당해 감사초점에 대한 최종적인 답이 되는 부분으로서 판단 기준에 비춘 실태, 결과와 원인 분석에 의해 밝혀진 사실과 여기에 함축된 의미를 평가하는 것이다. 판단기준에 비추어 성과가 만족스럽다고 증명할 수도 있고, 판단기준으로부터 격차가 발생한 정도를 밝히는 결론도 있을 수 있다. 여기에는 그와 같은 격차가 발생한 것이 개별사례에 불과한지 아니면 일반적인지 또는 시스템의 문제인지 여부 등이 포함된다. 과거의 작위·부작위에 대한 비난에 머물러서는 안되고 미래의 바람직한 모습을 위해 어떻게 해야 하는지를 강조한다.

아. 개선대안(Recommendations) 및 권고의 개발

개선대안은 판단기준과 실태와의 격차를 시정하기 위하여 제시하는 감사원의 의견을 말한다. 개선대안을 제시할 때에는 앞의 감사 실시 과정에서 내린 결론과 수집한 증거로부터 논리적 비약이 없어야 한다. 권한과 책임이 있는 자를 찾아내어 개선대안을 요구하여야 한다. 여러 가지 원인 중 가장 중요한 원인이 무엇인지 밝혀진 경우 그 원인을 치유할 수 있는 개선대안을 제시하도록 한다.

예외적으로 다음과 같은 경우에는 개선대안을 마련하지 못하는 경우가 있을 수 있다. 특정사항에 대하여 감사수요자가 실태정리와 분석까지만 요구한 경우, 실태파악 결과 판단기준에 부합하였을 경우, 자료가 없거나 자료접근권 제한으로 인해 실태파악, 원인분석, 결론도출을 위한 판단자료가 부족할 경우에는 개선대안이 없는 평가가 될 수도 있다.

4. 국제최고감사기구의 성과감사 실행기준과 지침

성과감사(Performance Audits)란 용어가 1986년 제12차 국제최고감사기구 정기총회 이후부터 각국에서 통일되어 사용되면서 INTOSAI가 정한 정부감사기준과 지침에 대한 관심이 높아지고 있다. INTOSAI 회의에서 제정된 정부감사기준에서는 성과감사를 경제성, 효율성 및 효과성 감사에 관한 것으로 정의하고, 건정한 행정관행과 경제성을 확보하기 위한 기관 노력에 대한 감사, 감사대상기관의 업무수행에 필요한 인적·물적 자원의 효율적 활용도에 관한 감사, 감사대상기관의 목표와 관련된 효과성에 대한 감사 등을 포함하는 다양한 감사에 적용될 수 있는 기준들을 제시하고 있다. 보다 구체적으로 INTOSAI에서 정한 성과감사 실행기준과 지침을 제시하면 다음과 같다.

가. 감사집행단계

1) 의사소통 과정

- 성과감사는 분석적이고 의사소통의 과정이다.
- 감사는 감사대상기관으로부터 종종 부정적인 반응을 불러오기 때문에 효과적인 감사를 위해서는 감사대상기관의 지원이 필수적이다. 합법성 감사와 달리 성과감사는 수감기관의 적극적인 협력을 필요로 한다. 이는 공공부문의 성과란 복수의 서로 얽힌 기관들이 상호작용을 통해 드러나는 경향이 강하고, 수감기관들은 이 같은 점을 이용하여 서로 책임을 떠넘기는 행동을 보여 감사를 어렵게 만들기 때문이다.

- 이를 위해 감사자는 피감기관에게 감사의 목적과 방법을 알리면서 건설적인 관계 분위기를 만들어 나가는 것이 중요하다.

2) 자료수집과 문서화

- 성과감사의 증거는 설득적(persuasive)인 것이 되어야 한다.
- 성과감사가 성공하려면 다양한 자료수집기법들을 사용하여 다양한 유형의 자료를 획득할 필요가 있다.
- 성과감사의 증거와 그것이 감사에 의해 분석되고 해석되는 방법에 대해서 감사대상기관과 미리 충분히 토론해야 한다. 이러한 접근은 감사자와 피감기관간 발생할 수 있는 의견차이의 위험을 줄여준다.
- 수집된 자료는 질적인 것과 양적인 것으로 분류되어야 하며, 수집된 자료는 충분성(sufficiency), 타당성(validity), 신뢰성(reliability), 적절성(relevance), 합리성(reasonableness)의 기준에서 설명가능하고 정당화되어야 한다.
- 성과감사를 수행하는 자는 감사대상기관으로부터의 정보만이 아닌 다양한 정보의 원천(예를 들어 다른 정부기관 고나련자, 다른 이해관계자들, 컨설턴트, 학계 전문가, NGO 등)으로부터 정보를 수집해야 한다. 이는 하나의 정부활동이 감사자 개인의 선호와 취향에 따라 판단되는 것이 아니라 다양한 관점과 논쟁을 통해 합리적으로 평가되어야 하기 때문이다.
- 감사결과의 기록은 감사에 참여하지 않은 다른 감사자도 사후에 확인하고 활용할 수 있도록 상세하고 쉽게 기록되어야 한다.

3) 증거

- 증거수집 활동은 물리적 증거(사건에 대한 직접적 조사와 관찰), 문서적 증거(편지, 계약서, 회계기록, 성과정보), 검증적 증거(문의, 면접, 설문지), 분석적 증거(전산화, 비교, 요인분석, 합리적 토론)로 범주화하여 이루어져야 한다.
- 증거는 충분하고, 정당하고, 적격해야 한다. 타당성(증거가 사실과 일관적이란 점을 밝히는 것)이 그 중 가장 중요하다.
- 감사결과는 감사목적 충족하기 위해 감사자에 의해 수집된 구체적인 증거이다. 감사결과는 기준, 조건, 효과, 원인 등 네 가지 요소로서 표현되어야 한다.

4) 감사결과의 개발과 평가

- 감사결과가 확인되면 두 가지 상호보완적 평가가 뒤따라야 하는데, 하나는 감사결과의 중요성에 대한 평가(assessment)이고, 다른 하나는 성과초과나 성과미달의 원인에 대한 결정이다.
- 성과감사는 장기간 수행되면서 감사시작과는 다른 지식과 현실의 변화에 직면하게 되는데, 그 결과 감사방향과 감사목적의 재정립 등의 어려움이 봉착하게 될 수도 있다. 따라서 감사대상 문제와 관련된 정보에 대한 평가와 점검이 지속적으로 뒤따라야 한다.
- 성과감사를 수행하는 자는 감사대상기관과의 불필요한 갈등을 피하기 위하여 다양한 관점으로부터 감사대상 활동을 평가하여야 하고, 개방적이고 객관적인 태도를 유지해야 한다. 이를 위해 피감기관의 피감사자와의 정기적인 모임과 토론이 필요하고, 상호 협력적이고

신뢰적인 분위기를 형성하는 것이 중요하다.

- 감사결과의 원인은 권고(recommendation)의 기초가 되어야 한다. 즉, 감사결과의 원인은 “왜 이러한 문제가 발생하는가?” 또는 현실상태와 기준과의 차이는 왜 나타나는가?” 등에 관한 답을 말하는 데 이 같은 원인을 조직 내외적 수준에서 다양하게 검토해야 한다.
- 감사결과와 권고안에 대하여 피감사자가 동의하지 않을 경우 그러한 의견차이의 이유도 완벽하게 분석되어 밝혀져야 한다. 감사원에 의한 권고는 피감기관의 향후 정책과정을 제약하는 요인이 되므로 매우 신중할 필요가 있다는 점도 기억할 필요가 있다³⁴⁾.

5) 성과감사의 품질 요건

- 청렴(integrity)과 윤리(ethics): 감사자는 감사대상 프로그램 및 기관으로부터 독립적 견지에서 행동하고 접근하여야 한다. 따라서 공익을 위해 높은 수준의 윤리의식이 요구된다.
- 능률(efficiency)과 주의(care): 감사는 전문적이어야 하고, 결과보고서는 객관적이고 균형적이며, 정부에 가치판단을 제공하는데 필요한 절제된 논조를 내포해야 한다.
- 감사의 품질을 유지하고 제고하기 위해서는 전문성과 지식으로 무장된 유능한 감사직원의 활용과 감사개상기관의 적극적인 협조를 이끌어내기 위한 감사자의 열정과 의사소통 능력도 중요하다.

34) 박재완, “공공부문 생산성과 공공감사의 합리화 방안”, 최광임주영 공편, 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)」, 서울: 한국조세연구원, 1997, p. 178.

나. 감사보고단계

1) 최종보고서 작성

- 모든 성과보고서는 감사결과를 상세하게 설명하는 보고서의 작성으로 종결한다. 최종보고서는 토론보고서(discussion paper)와 초안보고서(draft paper)를 거쳐 작성되는 것이 보통이다.
- 토론보고서는 사실을 정확하게 진술하고, 정책이나 프로그램의 구조를 정확하게 정의하여 설명하고, 피감사자의 반응을 충분히 반영하여 작성되어야 한다.
- 초안보고서는 피감사자에게 감사결과와 결론에 대한 완전한 형태의 문서를 보여주는 최초의 기회가 된다. 초안보고서를 제공함으로써 피감사인의 공식적인 반응을 이끌어내게 되고, 그러한 반응을 담은 새로운 정보에 따라 초안보고서의 수정도 가능해야 한다.

2) 감사결과의 문서화

- 감사의 본질은 정부지출과 활동에 있어서 책무성(accountability), 투명성(transparency), 공개성(openness)을 확보하는 것이다. 성과감사에서 이를 확보하는 방법은 모든 관련 발견, 결과 및 결론을 문서화하여 출판하는 것이다.
- 문서화된 보고서는 후속 공공조사와 점검을 가능하게 한다.

3) 보고의 적절성

- 감사자는 정부, 국회, 이해관계자들이 감사정보를 적절하게 활용할 수 있도록 보고서를 발간하여야 한다.

4) 성과보고서의 체계와 구조

- 감사보고서는 최대한 객관적이 공정하게 표현되어야 한다. 적절한 보고서의 체계는 첫째, 감사발견 및 결과(finding)와 결론(conclusion)이 분리되어 표현되어야 하고, 둘째, 사실을 중립적으로 표현하고 해석하여야 하고, 셋째, 다양한 관점의 전달이 이루어져야 하고, 넷째, 관련 발견사실에 대한 논쟁과 증거들이 제시되어야 하고, 다섯째, 결론의 표현은 건설적이고 긍정적인 방식으로 이루어져야 한다.

- 특히 성과감사보고서는 아래의 조건들을 충족시켜야 한다.

- ① 조사대상의 활동 배경(historical context 포함) 설명
- ② 감사대상 활동의 목적, 그 활동에 대한 기술, 감사목적에 대한 설명
- ③ 자료수집 방법론의 설명과 자료의 원천 기술
- ④ 결과 해석과 평가를 위해 사용된 기준(criteria) 설명
- ⑤ 감사발견과 결과, 모든 논쟁(arguments) 사안의 제시
- ⑥ 감사목적과 관련된 결론 제시
- ⑦ 권고안의 제시

- 성과감사보고서의 구성요소

- ① 제목: 감사제목

- ② 서명과 날짜: 감사자의 감사사항과 시기에 대한 확인의 필요
- ③ 목적과 범위: 감사의 목적과 경계를 정립
- ④ 완전성: 독립적 위치에서 모든 정보를 표현함
- ⑤ 수취인: 감사보고서 도달지 명기
- ⑥ 감사대상 주제의 확인: 감사대상인의 이름, 감사기간, 감사대상 주제 정보

5) 유용한 보고서의 조건

- 출판된 보고서는 정부기관, 국회, 일반시민 모두에게 유용해야 하는데 이는 완전하고, 객관적이고, 정확하고, 명료하고 간결해야 함을 의미한다.
- 좋은 보고서의 일반적 조건
 - ① 적절성과 객관성: 제공된 정보는 분석된 문제와 관련되어야 하고, 감사설계, 조사, 수집된 증거, 결론 등은 불편부당하고 중립적으로 정리되어야 한다.
 - ② 신뢰성, 타당성, 일관성: 자료수집 방법과 기법은 타당하고 신뢰성 있어야 하고, 감사기준과 권고안은 조화를 이루어야 하고, 최종보고서의 판단은 균형적이어야 한다.
 - ③ 구체성, 비교성, 이해성: 다루는 주제는 실질적이고 구체적이어야 하고, 제공된 정보는 비교가 가능하도록 가공되어야 하고, 결과는 이해할 수 있도록 표현되어야 한다.
 - ④ 투명성, 유용성 : 감사자는 감사결과를 철회하도록 강요되어서는 안되고, 무엇을 어떤 방식으로 출판할 것인가를 결정하는데 자유로

워야 한다. 아울러 공개토론과 비평이 가능해야 하고, 보고서는 정부와 국회 등이 개선을 위해 사용할 수 있도록 접근 가능해야 하고, 간결하고, 최신의 정보를 포함하고 있어야 한다.

6) 사후관리

- 성과감사의 주된 목적은 권고안의 집행을 통해 피감기관의 정책개선과 성과를 개선하는 것이다. 이를 보장하기 위해 사후점검과정(follow-up process)이 필요하고, 이를 통해 권고안의 효과적인 집행을 확인할 수 있게 된다.
- 성과감사가 완료되었을 때 어떻게 그것이 감사대상기관, 국회, 언론 등에 의해 받아들여지고 수용되었는지를 알기 위해서는 학술대회를 개최하거나 외부전문가 그룹에 의해 감사보고서가 면밀하게 평가되도록 하는 등의 후속 활동을 착실히 해 나가야 한다. 아이슬란드 감사원(INAO: Icelandic National Audit Office)은 1997년부터 감사자의 감사(auditing the auditor)를 위해 동료집단 평가방식(peer review)을 도입하였다. 이 같이 감사자에 대한 감사를 중시하는 이유는 감사보고서에 대한 질적 통제를 가하기 위한 것이다. 간혹 평가구조와 체계가 잘못되거나 방법론에 있어서 문제가 발생하는 경우가 종종 있기 때문이다.

5. 외국 성과감사제도의 현황

성과감사는 특정 기관의 사업이나 정책의 성과를 경제성·효율성·효과성에 초점을 맞추어 분석한다는 기본적인 성격을 가지나 성과감사의 개념이 모호하고, 성과감사에 대한 용어가 일치되지 않고 있는 부분이 많다.³⁵⁾

따라서 주요 외국의 다양한 성과감사의 용어와 초점 및 현황을 간략하게 정리하여 그 개념에 대한 이해를 높이는 동시에 성과감사의 운영실태를 비교해 보도록 한다³⁶⁾.

가. 미 국

미국에서는 Performance Audit이라는 용어를 사용하고 있는데, 이 용어는 우리가 번역해서 사용하고 있는 ‘성과감사’와 가장 일치된다. 미국 감사원(General Accounting Office, GAO)에서는 감사를 재무감사(Financial Audit)와 성과감사(Performance Audit)로 나누고 있다. 성과감사는 다시 경제성·효율성감사(Economy and Efficiency Audit)와 사업감사(Program Audit)로 나누어 시행되고 있다. 그러나 성과감사가 90% 이상(813건 중 784건, 96.2%)을 차지하고 있고, 상대적으로 재무감사의 비중은 매우 미미한 실정이다.

미국에서의 성과감사 수행은 계획 - 감사수행 - 보고서작성 - 결론.

35) 물론 우리나라의 학자들 사이에서도 ‘성과감사’라는 용어가 통일되어 사용되고 있지는 않다. 성과평가, 사업평가, 프로그램평가, 정책평가 등의 용어들이 다양하게 주장되고 있지만 그 개념을 살펴보면 크게 다르지 않은 실정이다.

36) 이하의 내용은 조은경 외, 「행정 투명성 제고를 위한 감사시스템 개선방안」, 서울시립대 반부패행정시스템연구소, 서울특별시 용역보고서, 2004, pp. 122-124를 인용하였음.

건의 및 이행실태 확인의 절차를 거쳐서 이루어진다. 미국 성과감사의 특징은 성과감사가 주로 의회의 요구에 의해서 이루어지고 있다는 것이다. 그러나 중요한 국가이익이 걸려있을 경우 GAO가 자체적으로 판단해서 실시하는 경우도 있다.

미국 성과감사의 법적 근거는 입법부개편법(1970 Legislative Reorganization Act)이며, 1993년 제정된 정부성과결과법(Government Performance and Results Act, GPRA)도 이를 강화시키는 요인으로 작용하고 있다.

이와 관련하여 미국 뉴욕시의 감사실에서는 성과감사를 Performance Audit이라는 용어를 사용하고 있다. 미국 뉴욕시에서는 성과감사를, ‘기관이 그 자원을 경제적 및 효율적으로 보호하고 사용하는지를 결정하게 하는 경제감사와 효율감을 포함한다’고 정의하고 있다. 뉴욕시의 성과감사는 뉴욕시정부 각 기관들의 프로그램과 활동 및 기능의 결과 혹은 기대편익에의 도달정도를 평가한다.

나. 영 국

영국의 감사기관은 중앙정부에 대한 감사기관으로서 National Audit Office(국가감사원)와 지방정부에 대한 감사기관인 Audit Commission(지방감사원)이 있다.

지방감사의 주체는 지방감사원이 담당하고 있고 감사 대상은 재정감사와 성과감사로 이루어져 있으며 공무원의 개별 비리에 대한 감찰은 지방자치단체 내의 감사팀이 별도 운영되어 이를 전담하고 있고 내부 고발시스템이나 옴부즈만 제도를 활용하고 있으므로 감사원의 감사대상에서는 배제되어 있다.

재정감사는 지방자치단체의 회계 및 기본적인 재정 시스템 및 절차에 대한 감사, 내부 통제 및 위험 관리 등의 재정적인 측면에 대한 감사이며, 성과감사는 지방정부가 제공하는 서비스, 기능, 프로그램, 특정 프로젝트의 효용에 대한 평가이며 주로 개별 프로젝트에 대하여 이루어진다.

지방감사원은 중앙 정부로부터 완전히 독립된 기관으로서 비정부부처의 성격을 띠고 있으며, 예산을 중앙정부로부터 지원받는 것이 아니라 피감기관으로부터 감사수수료를 받아 운영하고 있는데 이는 감사의 성격이 감찰이 아닌 어드바이저, 카운슬러의 역할을 하기 때문이다.

성과감사는 객관화·계량화된 목표치를 설정하고 설정된 목표치의 달성 여부에 대한 평가 위주로 이루어지는데 주목할 점은 이러한 목표설정과정에 있어 피감기관의 참여 기회를 보장하고 감사시기와 방법에 대하여 사전적으로 의견 교환을 거치도록 하고 있으며 감사원은 피감기관에 대하여 미리 자기 평가서를 제출토록 하고 있으며 분야별 질문사항을 피감기관이 미리 작성하여 감사원에 송부하며 감사원은 이를 토대로 하여 감사를 실시한다는 점을 들 수 있다.

나아가 감사결과에 대하여는 객관적인 비교검토와 원인분석을 통하여 매년 검토보고서를 발행하고 있으며 이는 감사의 목적이 지도·점검·권고의 목적으로 이루어진 결과라 할 것이다.

영국의 경우는 Value-For-Money(VFM) Audit라는 용어가 성과감사를 의미한다. VFM은 지출가치에 대한 감사라고 번역되는데, 1982년 재무관리권(Financial Management Initiative, FMI) 제도를 도입하여 성과지표 제시 및 성과 측정과 공개를 가능하게 하고 있다.

영국감사원(National Audit Office, NAO)에서는 1983년 감사원법(National Audit Act) 개정하여 VFM 감사의 개념을 명문화하고 법적인

수행근거를 마련하였다.

VFM은 선별감사(Selective investigations), 일반감사(Major broad-based investigations), 기준감사(Major reviews of standard managerial operations), 소규모감사(Small-scale investigation)의 네 가지로 나누어진다.

VFM은 Next Steps Initiative, Citizen's Charter와 더불어 성과주의적 행정을 구현하는 장치가 되고 있다.

영국 성과감사인 VFM의 특징은 정책의 장·단점에 관한 감사는 하지 못한다는 것이다. 정책에 대한 최종판단은 정치적인 성격을 가질 수밖에 없으며 결국 의회가 판단해야 한다는 원칙이 반영된 것이다. 이와 같은 개념에 따르면, 영국에서는 정책감사와 성과감사가 분리되고 있으며, 정책감사는 성과감사의 개념에 포함되지 않는다는 것을 알 수 있다.

VFM의 수행은 계획 - 조사 - 보고의 절차를 통해 이루어지고 있으며, 현재 감사의 50%이상이 VFM으로 이루어지고 있다.

다. 캐나다

캐나다 감사원(Office of Audit General)은 감사를 결산감사(Attest Audit), 준거감사(Compliance-with-Authority Audit), 지출가치감사(VFM)로 구분하고 있으며, 이 중에서 영국과 마찬가지로 VFM이 성과감사에 해당한다. 캐나다의 VFM은 다시 3E(Economy, Efficiency, Effectiveness)라고 불리는 경제성감사(Economy Audit), 효율성감사(Efficiency Audit), 효과성감사(Effectiveness Audit)로 구성되어 있다.

캐나다 VFM은 1977년의 개정 감사법에 근거를 두고 있는데, 이 법에 따르면 감사원장에게 회계감사 외에 정부기능 수행에 대한 검토를 부여

하고 있다.

캐나다는 전체 감사 중에서 40% 이상을 성과감사인 VFM의 형태로 수행하고 있으며, 영국과 마찬가지로 정책선택의 문제는 검토대상에서 배제하고 결정된 정책의 집행문제에만 국한하고 있다는 특징을 가진다. 즉, 정치적 성격이 비교적 낮은 사안을 선정하여 감사를 실시하는 경우가 많다.

라. 호 주

호주는 1983년 사업관리와 예산(Program Management and Budgeting) 및 재무관리개선사업(Financial Management Improvement Program) 등의 도입을 통해 성과감사를 강화하고 있다. 호주는 미국과 마찬가지로 Performance Audit이라는 용어를 사용하고 있다.

호주의 감사원(National Audit Office, NAO)은 감사 기능별로 조직을 분류하고 있는데, 크게 3집단으로 분류된다. 하나는 결산검사·재무감사 서비스 그룹(Assurance Audit Services Group)이 있고, 또 하나는 성과감사 서비스 그룹(Performance Audit Services Group)이 있으며, 그 외에 관리 그룹(Corporate Management Group)이 있다. 성과감사 서비스 그룹에서 성과감사업무를 집중적으로 수행한다.

제3절 자체감사에 관한 이론적 논의

1. 자체감사의 의의

가. 자체감사의 개념 및 특징

자체감사란, ‘행정감사규정’과 ‘경찰행정사무감사 규칙’에 근거를 두고, 행정기관 내부의 자체적 감사 및 사정업무를 위해 마련된 제도로서, 소속기관이 업무를 추진함에 있어 적법성을 확보하면서 사업시행이 객관적, 능률적, 효과적으로 이루어져, 질 좋은 행정 서비스를 시민에게 제공하는지 여부를 객관적이고 공정한 기준 하에 판단하여 문제점이 있는 경우 대안을 제시하는 활동이다.

그러므로 자체감사의 법적 근거는, ‘행정감사규정’이 자체감사의 근거 규정이라고 할 수 있겠으나, 경찰청의 자체감사의 근거는 ‘경찰행정사무감사규칙’이다. 현재 경찰행정사무 감사규칙 제4조 제1항의 감사의 종류는 종합감사, 부분감사, 특별감사, 자체감사 및 일상감사로 구분한다. 종합감사는 경찰행정사무 전반에 대하여 정기적으로 실시하는 감사이고, 부분감사는 경찰행정사무 일부에 대하여 수시로 실시하는 감사, 특별감사는 특정 경찰행정사무에 대하여 사실조사를 목적으로 특히 필요한 사유가 있을 경우에 행하는 감사를 말한다. 자체감사는 경찰사무의 전부 또는 일부에 대하여 각급 경찰기관에서 스스로 행하는 감사이나 분청과 지방청 이외의 각급 경찰관서에 감사계가 존재하지 않아 실질적으로 거의 이루어지고 있지 못한 실정이다. 일상감사는 주요업무의 시행에 앞서 추진부서의 요청 또는 경찰청장 및 소속 기관장의 지시에 의거 실시하는

예방·지도적인 감사를 말한다.

또한 자체감사는 조직의 내부통제와 운영을 평가하는데 기여하는 관리 통제로서, 건전한 조직관리의 필수적인 분야로 계선(line)기능이 아닌 참모(staff)기능에 속한다. 자체감사는 수립된 정책과 절차에 대한 순응성을 확보하고, 의사결정에 기초가 되는 신뢰할 수 있는 정보를 제공하는 데 도움을 준다.

내부통제로서 자체감사는 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 외부통제가 아닌 내부통제장치의 하나이기 때문에 행정기관 자체 스스로 자신을 통제하고 수행하는 업무를 적정한 수준으로 유지·발전하는 장치이다.

둘째, 타율적이라기보다는 자율적 기능을 담당하는 장치, 즉 외부감사기관에 의한 감사지적을 기다리지 않고 기관 자체가 스스로의 업무수행에 대한 책임을 지는 의지가 내포되어 있는 감사이다.

셋째, 사후적인 통제라기 보다는 사전예방적 기능 담당, 즉 기관의 사업이나 업무의 기획 단계 - 다양한 대안분석 단계 - 최적의 대안 결정 단계 - 집행 단계 - 평가 단계의 모든 단계에 대한 체계적이고 지속적인 검토를 통한 사전 예방적 통제장치에 초점을 둔다.

넷째, 처벌보다는 시정이나 개선에 중점, 즉 행정기관의 업무수행 결과에 대한 잘못을 적발하고 거기에 부응한 처벌을 내리는 것에 초점을 두지 않고 업무수행의 전과정에 걸쳐 기관 업무를 시정하고 개선시키는 장치이다.

나. 자체감사기구

어느 나라를 막론하고 국가의 재정활동과 기타 행정활동의 적정성을 확보하기 위하여 감사기구를 설치운영하고 있다. 감사기구는 국가 최고 감사기구와 자체감사기구로 이중적인 구조를 이루고 있다. 우리나라의 최고감사기구는 헌법에 근거를 두고 설치된 감사원이며 자체감사기구로는 행정 각 부처와 지방자치단체 그리고 정부투자기관(공기업) 등 기관 내부에 설치되어 있는 감사관실 혹은 감사담당관실 등이 설치·운영되고 있다.

역사적으로 보면, 대부분의 국가들은 처음에는 국가 최고감사기구만으로 감사기능을 담당케 했으나 점차 그것이 가지고 있는 여러 가지 한계와 기관자체 차원에서의 통제 필요성 따라 자체감사기구가 등장했던 것이다. 이러한 자체감사기구는 우리나라뿐만 아니라 세계 거의 모든 나라의 중앙정부에 설치되어 있는 것이 사실이다. 미국은 1950년대에 이미 자체감사체도를 도입했으며³⁷⁾ 우리나라의 경우는 1960년대 초에 이를 도입하였다.

즉, 각 기관별로 자체감사를 수행하고 있는 기구가 자체감사기구이다. 자체감사기구는 통상의 업무추진 부서와는 별도의 조직내부인력으로 구성되어 조직관리와 운영에 관한 모든 활동에 대해 그 적정성, 효율성 등을 검토, 조사, 평가하여 비위(非違), 부적정, 비효율 사례를 사전에 예방 또는 시정, 개선토록 처분하거나 건의하는 기구이다.

자체감사기구는 조직체 내부인으로 구성되어 그 조직의 활동을 조사·평가하므로 자체감사기구가 지향하는 감사방향은 조직의 경영지침 및 목표에 부합하여야 한다. 따라서 조직의 경영지침 및 목표가 변하면 감사

37) R. Sperry, T. Desmond, K. McGraw, B. Schmitt, An Administrative History, General Accounting Office, 1981, pp. 56-58.

의 방향도 이에 따라 달라져야 한다.

미국은 1950년대에 이미 자체감사제도를 도입했으며, 우리나라에서는 1962년 3월 행정감사규정을 마련함으로써 자체감사가 제도화되었다.

1) 자체감사기구의 조직

우리나라의 자체감사기구는 다른 나라의 경우와 달리 각급 행정기관 내부에 설치되어 있고 또한 각 기관마다 상이한 조직을 가지고 있을 뿐 아니라 행정기관 내부에서 점하고 있는 지위도 각기 다르다.

우리나라의 자체감사기구는 각 기관의 직제에 따라 다소 차이가 있으나 중앙행정기관의 경우는 대개 차관 직속으로 감사관(고위공무원단 나급)을 두고 있다. 자체감사는 기관장에 대한 스텝 조직으로 현실적인 제약 때문에 기관내부에 대하여는 실효성을 거두지 못하고 주로 지방기관과 소속기관의 감사에 치중하고 있다. 소속기관 중 정부투자기관의 업무와 회계처리에 관한 외부감사는 원칙적으로 감사원이 시행하도록 되어 있다.

지방자치단체의 자체감사제도는 행정감사규정 제5조에 근거하여 운영되고 있다. 그러나 구체적인 내용은 각급 지방자치단체의 감사규칙에서 정하고 있는 바 적용범위, 감사대상기관, 감사종류, 운영절차, 감사 공무원 자격, 특전 등을 정하고 이에 따라 지방자치단체별로 자체감사가 수행되고 있다.

2) 기능

자체감사기구는 행정관리자에 대한 스텝 부서로서 그것이 소속되어 있

는 기관 또는 그 하급기관의 업무운영실태를 파악하여 정부시책의 모든 단계에서의 적정운영 여부와 공무원의 기강위배 여부 등을 검토·분석한 후 그 내용을 관리 층에게 보고하며 필요한 경우에는 관리 층이나 담당자에게 필요한 조치를 권고하는 것을 임무로 하고 있다.³⁸⁾

자체감사(행정감사)는 종합감사, 부분감사, 기강감사의 세 가지 유형으로 구분된다. 종합감사는 대상기관의 행정업무 전반에 대하여 실시하는 감사이며 부분감사는 특정한 행정운영사항을 집중적으로 다룬다. 한편, 기강감사는 공무원의 복무위반이나 비위사실이 발생 또는 발생할 우려가 있는 경우에 실시하는 감사를 말한다. ³⁹⁾

3) 감사원과의 관계

행정전반을 통제하는 감사원과 소속기관을 자율적으로 통제하는 자체감사기구는 계층적인 상하관계에 있지 아니하며 역할 분담적인 협조관계라고 할 수 있다. 원칙적으로 감사원은 자체감사기관들에 대하여 명령이나 지시를 내릴 수 있는 위치에 있지 아니하다. 또한 자체감사기관들은 감사원에 대하여 아무런 책임도 지지 않는다 이점은 미국의 경우와 같다 ⁴⁰⁾.

자체감사기구는 감사원의 직접적인 지휘·감독을 받는 것은 아니지만, 감사방향의 제시·감사계획의 조정·감사의 위임·감사정보의 교환·감사요원의 교육 등을 통하여 감사원의 지도와 지원을 받고 있다. 감사원법 제28조는 중앙부서의 장이 실시한 자체감사가 적절하게 수행되었다고 인정할 때에는 결산확인 등에 지장이 없는 범위 안에서 감사원은 그 감사를 생

38) 행정감사규정 제2조

39) 상기 규정 제4조

40) 감사원, 「외국감사제도 연구」, 1981, p. 77.

략할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 관련하여 감사원은 자체감사의 결과를 심사하고 감사방법에 대한 이견을 제시할 수도 있다. 이 때 중앙관서의 장은 특별한 사유가 없는 한 감사원의 의견을 따라야 한다.

다. 자체감사의 이점과 문제점

자체감사의 이점은 조직운영에 관한 객관적이고 건설적인 정보를 관리자에게 제공하는 것이며, 조직의 문제가 심각하기 전에 인지된 문제에 대해 신속하게 반응할 수 있다는 점이다.

또한 외부통제기관에 알려지는 것을 꺼려하는 중복성 또는 비효율성을 지적하는데 도움이 되며, 기관이 진행중인 업무에 대한 자체적인 평가와 기관의 특정업무에 대해 집중적이고 지속적으로 평가하는데 유리하다.

2. 자체감사 활성화의 필요성

공공감사는 전통적인 개념의 감사에서 탈피하여 변화된 감사환경에 적합한 현대적 감사로 전환하기 위해 최고감사기구 위주의 감사에서 자체감사의 기능을 확대하고 상호 협력적이고 보완적인 역할을 수행하게 함으로서 감사본연의 목표인 공공감사의 효용을 극대화할 수 있을 것이다. 자체감사를 활성화해야 할 필요성을 살펴보면 다음과 같다.

가. 감사기능의 전환

종래의 감사기능이 부정과 비위의 적발에 치중하였다면 앞으로의 감사방향은 행정의 생산성 향상과 관련하여 효과성 및 능률성의 보장과 토착비리의 차단에 중점을 두므로서 국가발전에 기여함과 동시에 효율적인 행정이 확보되도록 감사방향을 설정하여야 할 것이다. 현대적 감사에서는 재무·합법성 감사와 경제·능률성 감사 못지않게 효과성감사가 중요하다는 사실을 감사내부에 확산시켜야 할 것이다. 합법성을 중심으로 이루어지던 감사가 합목적성에 중점을 두는 현대적 감사로 전환하기 위해서는 감사가 다음과 같은 기능을 수행하여야 할 것이다.

1) 내부통제기능 수행

공무원들이 수행하는 행정기능은 외부통제 보다는 심사분석이나 기타 여러가지 내부통제장치를 통하여 행정기관이 스스로 통제를 수행하여 업무를 적정수준으로 유지하고 개선하는 것이 바람직할 것이다.

2) 자율적 기능의 수행

과 감사기구도 외부로부터 자신들의 잘못을 지적받기보다는 스스로 목표를 정하고 이를 실천하여 달성여부를 스스로 검토하고 차기의 업무에 이를 환류(feed-back)시킴으로서 업무의 질을 일정수준으로 유지하고 개선하게 된다. 타율적이기보다는 담당업무에 대해 가장 내용을 잘 알고 있는 해당기관과 담당자에게 업무수행 뿐 아니라 평가를 실시하도록 업무를 위임함으로써 모든 구성원이 국가와 해당기관의 목표를 보다 잘 이

해하고 이의 달성을 위한 노력을 기울이게 할 수 있다. 합목적적인 감사의 수행이 가능하며 국가와 행정부서 및 지방자치단체의 목표가 보다 효과적으로 달성될 수 있을 것이다.

3) 사전 예방적 기능의 수행

감사는 사업이나 업무를 시행하는 과정에 수행될 수도 있고 시행된 후에 사후적으로 수행될 수도 있다. 감사는 사업이나 업무의 기획단계에서부터 그것이 잘못된 방향으로 나가는 것을 예방하여 올바른 방향으로 나가도록 유도하는 것이 바람직하다.

우리 속담에 ‘소 잃고 외양간 고친다’는 말이 있다. 사전에 예방적 감사를 수행할 경우 소를 잃지 않을 수도 있었다는 것이다. 그리고 사전 예방적 감사를 실시할 경우 감사비용을 현저히 줄일 수 있다는 점이다. 사후적 감사를 수행할 경우 위의 예에서와 같이 소를 잃어버리는 손실을 부담하게 되고 사후적 감사를 받게 되는 행정부서와 담당자는 감사를 지나치게 의식하여 복지부동하게 되며 업무수행상 발생한 잘못을 감사에 적발되지 않도록 숨기기 위한 노력을 기울일 것이다. 결국 감사인은 이렇게 숨겨진 사실을 찾아내는데 많은 시간과 노력을 기울여야 할 것이다.

4) 환류(feed-back)기능의 중시

전통적인 감사에서는 외부감사이든 내부감사이든 업무를 법이나 규정의 테두리 안에서 이루어지도록 하고 만일 잘못이 적발될 경우 처벌하는 것으로 인식되고 소극적 성격을 강하게 띠고 있다. 그러나 현대적 감사

에서는 처벌에 중점을 두기보다는 사전 또는 시행과정에서 잘못을 지적하여 사전에 이를 바로 잡도록 하는데 초점을 맞추고 있다. 현대적 감사에서는 무엇보다 감사상 발견된 사항이 해당 부서에 feed-back되어 업무를 개선하고 차기의 업무 계획 수립 시 이를 반영함으로써 감사효익을 증대시키는 일이다.

나. 최고 감사기구의 부담 경감

현대에 들어 국가의 역할이 강화되고 업무가 확대되면서 감사수요 또한 증가일로에 있으며⁴¹⁾ 특히 급속한 산업화, 민주화 그리고 지방자치시대를 맞이한 우리나라에서는 그로 야기된 감사수요의 획기적인 증가로 인해 최고감사기구가 이를 적절히 대응하는데 한계를 나타내게 되었다. 우리나라의 최고감사기구인 감사원의 경우 감사인력 1인당 감사대상기관의 수와 감사대상인원 및 감사대상의 예산액은 꾸준히 증가해 오고 있음을 알 수 있다. 이러한 추세로 인하여 국가의 감사업무를 감사원에 게만 의존하는 것은 불가능하게 되었다.

감사원이 감사해야 할 대상기관은 국가기관, 지방자치단체, 공공기관과 기타 단체에 이르고 있는데 비해 감사원의 감사인력은 2009년 현재 겨우 835(일반직)명을 유지하고 있는 실정이며 이러한 감사인력으로 방대한 감사업무를 수행한다는 것은 불가능한 일이라 하겠다.

그러나 자체감사를 활성화하여 감사 대상기관들이 감사업무를 분담한다면 감사원의 감사부담은 그 만큼 완화될 것이며 감사원은 축소된 감사영역에 대해서는 보다 충실한 감사업무를 수행할 수 있을 것이다. 이와

41) Sar Levitan and Robert Taggart, *The Promise of Greatness*, Cambridge: Harvard University Press, 1976, p. 119.

같은 점에서 자체감사의 강화는 감사원의 부담을 경감하여 감사원 감사가 대규모 국책사업 및 첨단분야 등에 대한 감사에 집중할 수 있게 함으로써 국가감사의 효율성을 제고시키는데 기여할 것이다. 42)

다. 자체감사의 유용성 활용

국기기관, 지방자치단체, 정부투자기관 및 기타 단체의 효율적인 업무수행을 담보하기 위해서는 감사와 같은 외부견제장치가 반드시 필요하며 이를 위하여 다양한 통제 메카니즘이 제도화되어 있다. 감사원, 국회, 내무부 및 타 중앙부처 등에 의한 감사가 이러한 통제수단이 된다.

그러나 감사주체의 다양성과 감사범위의 포괄성이라는 특징을 가진 현행 감사제도는 지나친 간섭을 조장하는 것으로서 현대적 감사로서는 적합하다고 할 수 없을 것이다. 다양한 상급기관의 중복된 잦은 감사로 인하여 행정의 비능률, 자율행정의 발전 저해, 창의력 위축, 사기저하, 감사를 의식한 보신주의적 업무처리 등 많은 문제점을 노출시키고 있다.

감사의 효율성을 높이려면 무엇보다도 자체적인 자정 노력이 전제되어야 할 것이다. 감사 대상기관과 구성원은 담당업무에 대해 가장 잘 알고 있기 때문에 효율적인 업무수행방법과 잘못된 부분의 파악도 가장 잘 할 수 있을 것이다. 그러므로 자정과 개선을 위한 자율적 접근방식인 자체감사는 보다 적극적 노력을 유도해 낼 수 있다. 다시 말해서 스스로의 발의에 의한 감사는 사전 예방적인 자정 및 개선, 감사결과에 행정업무에의 환류 등을 위한 적극적인 노력을 보다 효과적으로 촉진하는 유용성이 있다는 것이다.

42) 성용락, “정책감사의 효율적 수행을 위한 감사운영 개선”, 감사 1993, p. 18.

3. 주요 외국의 자체감사제도

가. 미국의 자체감사제도

미국의 연방정부, 주 정부, 지방정부 등 모든 행정부처에는 자체감사기구(internal audit systems)가 설치되어 연방정부의 감사원과 별도로 운영되고 있다. 연방감사원장은 대통령에 의해 임명되며, 각 부처에 설치된 감찰관들(inspectors general)에 대해 통제하거나 지시를 내릴 아무런 권한도 가지고 있지 않다. 그렇다고 감사원과 자체감사기구 사이에 아무런 관계가 없는 것은 아니다. 연방감사원은 자체감사기구들에 대해 감사와 관련된 각종 지침을 제정하여 시달한다. 그리고 연방감사원은 감사기법을 개발하여 보급하기도 하고 자체감사기구의 업무수행의 적절성과 신뢰성을 확인하여 감사계획에 반영하기도 한다. 자체감사기구는 회계감사(audit)와 직무감찰(inspection)을 수행하고 있으나 대체로 회계감사에 중점을 두고 있다.

1) 연방정부의 자체감사기구

1970년대 중반 공직사회 전반의 해이해진 기강과 부정부패의 소지로 인해 정부 자체감사기구 활동에 대한 비판이 제기됨에 따라 부정에 대해 강력히 대응한다는 의미에서 감찰관법(Inspector General Act)이 1978년 10월 12일 제정되었다.

자체감사기구는 기관장의 직속 하에 두며 연방 감사원의 직접적인 통제를 받지 아니한다. 한편, 자체감사기구는 자체감사관을 임명하는데, 자

체감사관은 각 부처의 정관 다음의 서열에 위치하여 일반적인 업무에 대해서 장관의 지위·감독을 받고 보고할 의무가 있으나 감사활동에 대해서는 장관의 통제를 받지 아니하고 독자적으로 수행할 수 있도록 하는 독립성을 규정하고 있다. 자체감사관은 대통령이 상원의 동의를 얻어 임명하여, 자체감사관은 매 6개월마다 그들의 활동내용을 요약하여 국회에 보고해야 한다. 현재 자체감사관실이 설치된 기관은 24개 연방정부 부처 및 33개 연방기관이다.

2) 주 정부의 자체감사기구⁴³⁾

여기서는 뉴욕주의 경우를 예로 살펴보기로 한다. 뉴욕주에서는 1986년 1월 29일 주지사 Mario Cuomo에 의해 공식적으로 주 감찰관실이 신설되었다. 주 감찰관에게는 주 정부에서의 부정, 남용, 부패행위에 대해 수사할 수 있는 권한이 부여되어 있다.

뉴욕주는 처음에는 30만 달러의 예산과 1명의 감찰관, 임시비서 1명 그리고 주 수도인 알바니에 2명의 수사관, 뉴욕시에 1명의 수사관을 두고 시작하였다. 그후 점차 규모가 확대되어 1990년현재 예산이 170만 달러로 증가하였고, 인원도 29명으로 증원되었다. 현재는 알바니, 뉴욕, 버팔로에 감찰관 분실을 두고 있다⁴⁴⁾. 1989년 현재 감찰관실은 감찰관이외에 법률고문겸 부감찰관 1명, 조사관 19명, 직원 8명 그리고 10개의 기관에 각각 한 명씩 배치된 10명의 부 감찰관들로 구성되어 있다. 각 부 감찰관들은 소속기관에서 일어나고 있는 부정·부패를 퇴치하기 위하여 필요한 모든 수단을 동원해야 하며 감찰관실의 연락관 내지 보좌관으로서의 역할을 수행한다. 그리고 이들은 해당기관 내에서 이루어지는

43) 김명수박준, 「공공감사론」, 대명문화사, 1995, pp. 225-226.

44) Office of the New York State Inspector General, A Two-year Report, Jan. 1988, Jan., 1990, p. 11.

모든 조사과정에 관하여 감찰관에게 보고할 책임이 있다.

3) 미국 자체감사제도의 특징

미국의 자체감사제도의 파악은 우리나라 자체감사제도의 개선에 도움이 될 수 있는 바 그 특징을 요약하기로 한다.

가) 정부감사기준(Government Auditing Standards) 제정

미국의 최고 감사기구인 감사원(GAO)에서는 감사관들과 감사요원들이 독립성을 확보할 수 있도록 정부감사기준을 제정하여 연방정부, 주 정부 및 지방정부의 자체감사기구들을 포함한 모든 감사기구들이 이를 준수하도록 의무화하고 있다.

나) 광범위한 권한의 부여와 전문성 확보

감찰관들에게 광범위한 권한을 부여함으로써 자체감사를 효과적으로 수행할 수 있도록 보장하고 있다. 감찰관을 임명할 때는 성실성과 회계감사, 재무분석, 법률, 관리분석, 행정, 수사분야 등 전문능력을 고려하고 소속정당은 문제로 삼지 않기 때문에 자체감사의 독립성과 전문성을 확보할 수 있다. 더구나 감찰관은 감사요원의 선발권을 부여받고 있으며 전문가와 전문위원을 고용할 수 있어 자체감사의 전문성을 높이고 있다. 연방감사원은 연방정부와 주 정부의 모든 감사요원들이 연간 40시간의 교육을 받도록 의무화하고 있다. 감사요원의 선발 후 지속적인 교육을 의무화함으로써 감사요원의 자질을 높이고 환경변화에의 적응력을 높이고 있다.

다) 감찰관의 독립적 지위 확보

미국의 경우 감찰관을 기관장 직속으로 배치함으로써 독립성을 유지할 수 있도록 하고 있다. 감찰관은 기관장의 감독 하에 감사를 독립적으로 시행할 수 있을 뿐 아니라 감사결과 발견된 사항을 직접 기관장에게 보고함으로써 곧 바로 행정에 feed-back될 수 있도록 하는 특성을 가지고 있다.

라) 전문부서의 설치

감찰관실의 조직은 라인 조직과 스텝 조직으로 분류되며 라인 조직인 감찰담당부서는 감사담당실, 감찰담당실, 조사담당실이 설치되어 있고 스텝 조직으로서는 법률고문실 과 감사분쟁해결실 등을 설치, 운영하고 있다.

마) 감사요원의 신분상 안정성

미국의 감찰관들은 감찰요원을 직접 선발할 수 있기 때문에 적격자를 확보할 수 있으며 감찰요원들은 다른 부서로 전보될 수도 있다는 우려를 불식하고 감사에만 전념할 수 있게 된다.

나. 일본의 자체감사제도

1) 자체감사제도

일본의 경우 중앙의 각 부서에 내부감사기구가 설치되어 있다. 주로 회계사무처리나 직원의 직무가 회계법규와 직무규정 등에 따라 수행되었

는가를 검토하고 있다. 회계검사이외의 분야는 특별히 전담하는 감사담당직원이 없다는 점에서 업무전반에 대한 내부감사는 활발하다고 볼 수 없다.

지방자치단체에 대한 자체감사기구는 별도로 설치되어 있지 않으며 지방의회에서 자체감사를 수행하고 있다. 회계감사원은 자체감사기구를 통제하거나 지시할 권한을 가지고 있지 않다. 그러나 감사내용을 결정할 때에는 자체감사기구의 감사계획과 감사보고서를 징구하여 참조한다. 또한 회계감사원은 지방자치단체 감사와 관련하여 발견한 사항을 지방의회에 송부해서 업무에 참조토록 하여 업무관계를 유지하고 있다.

2) 감사위원회 제도⁴⁵⁾

감사위원회 제도는 지방자치단체의 자체감사를 담당하고 있으나 행정조직상 지방자치단체장의 지휘·감독에서 벗어난 독립성과 위원 단독으로 직무를 수행할 수 있는 독립성을 특징으로 하고 있다.

감사위원회의 운영은 대표위원과 사무국 등을 설치하여 운영한다. 대표감사위원은 위원정원 2인 이상일 때 선출하며, 사무국은 도도부현의 경우 반드시 설치하며, 시의 경우 그 설치는 임의적이다. 또한 사무국을 두지 않는 시 및 정촌에는 서기 및 기타 직원을 배치한다. 감사위원은 전문지식인과 지방의원 중에서 선임하고 상근위원은 전문지식인중에서 선출하며 그 임기는 상근위원은 4년, 비 상근위원은 지방의원과 동일하다.

감사위원은 일반감사와 특별감사를 수행한다. 일반감사는 년 1회 이상 실시해야하는 정기감사와 수시감사로 실시되며 특별감사는 요청에 의해

45) 한국지방행정연구원, 「지방자치단체의 자체감사기능 효율화 방안」, 연구보고서, 1995, pp. 121-122.

실시된다. 또한 매월 일정일에 정기적으로 출납검사를 실시하며 결산의 심사 및 감사대행 및 협조를 할 수 있다.

4. 현행 자체감사의 한계

자체감사는 앞서 논의한 대로 제대로 시행될 경우 다양한 제도적 장점을 갖고 있으나 현실적 여건의 제약으로 인해 아직까지 적지않은 한계를 안고 있다. 이에 대해 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자체감사부서의 독립성이 부족하다는 점이다. 자체감사부서는 소속기관장의 지시와 통제를 받기 때문에 적극적인 감시통제기능 수행이 곤란하다. 또한 ‘행정감사규정’에 의하면, 자체감사기구가 당해 기관에 대한 감사를 주된 임무로 하고 산하기관에 대한 감사를 부가적으로 실시하는 것이 원칙인바, 우리 지방자치단체의 경우 외부기관인 감사원이나 중앙부처 합동감사에 의해 지적되는 것 이외에는 자체감사기관에 의한 실제적인 자체감사가 이루어지지 않고 있다. 이것은 자체감사요원이 기관의 집행부서로부터 충원되고 있고, 일정 기간이 경과하면 다시 당해 기관 내의 다른 부서로 전보되기 때문에 독립적으로 감사활동을 수행하기 어렵기 때문이다. 따라서 조직내부의 문제에 대해 완전히 객관적이라기보다는 조직의 입장을 고려하는 위치에 서게되는 경우가 있다.

둘째, 감사부서 직원의 감사업무의 독립성·전문성 부족이다. 감사직렬의 구분없이 순환보직에 따라 2년 이상 근무시 타부서로 전보되는 것이 일반적이므로 동료공무원에 대한 소신있는 감사활동 수행이 곤란할 뿐만 아니라 업무전문성을 확보하는 데 있어서도 한계로 작용한다. 국제자체감사학회(the Institute of Internal Auditors)에서는 자체감사에 필요한 전문지식 분야로 다음과 같은 사항을 들고 있다⁴⁶⁾.

- ① 감사이론과 절차에 관한 기본지식
- ② 관리체계와 관리통제체계에 관한 기초지식
- ③ 회계이론, 방법 및 용어에 관한 지식
- ④ 정부감사와 관련된 분야(경제학, 통계학, 기업법, 컴퓨터체계, 계량 분석)에 관한 이해와 적용능력
- ⑤ 정부가 따라야 할 현행 입법, 사법, 행정적 규정이나 지침에 관한 지식
- ⑥ 정보이론과 실제에 관한 지식

그러나 감사부서에서 근무하고 있는 인력들의 경우, 그 조직의 구성원 중에서 차출되고, 일정 기간이나 사유가 있으면 다시 같은 조직의 다른 부서로 전보되는 상황에서 업무의 전문성을 갖추기란 쉽지 않다. 현재 자체감사부원의 직무 특성상 전문성 확보를 위해 대통령령인 공무원임용령 제45조 제1항에서 전보 제한기간을 2년으로 규정하고 있지만 크게 실효성이 있다고는 볼 수 없다. 이 외에도 토목, 환경, 건축, 지적, 전기, 보건, 전산 등과 같은 전문분야의 감사를 위한 전문기술직 공무원 역시 부족하다.

경찰의 경우, 경찰행정사무감사규칙 제8조에 의거 감사단 구성시 감사의 성격 및 경력, 자질 등을 참작하여 당해 감사사항에 대한 감사를 효율적으로 수행할 수 있는 감사관실 직원으로 편성(제2항)하도록 되어 있고, 제3항에 ‘고도의 전문지식 또는 실무경험이 필요하다고 인정되는 경우 주무부서의 협조를 얻어 업무에 능통한 자로 지정하거나 외부 전문가를 활용할 수 있다’고 규정되어 있으나 감사요원 1인당 업무부담이 큰데다가 인원도 부족한 실정이다.

셋째, 자체감사기구도 독립성·전문성이 부족하고 설치 및 감사활동에 대한 법적근거도 부족하여 내실 있는 감사활동이 곤란하다. 아울러 감사

46) The Institute of Internal Auditors, Inc., 1973, pp. 14-15.

원과 자체감사기구 간 지원·협력과 역할분담 규정 등이 미비하여 국가감사체계 전반의 효율성이 저하되고 있다.

넷째, 자체감사의 중요성에도 불구하고 감사전담기구의 설치비율(중앙행정기관 82%, 지방자치단체 27%)이 낮을 뿐 아니라 독립성도 없어 실효성 있는 내부통제가 곤란하다.

다섯째, 지방자치단체의 경우 감사의 중복으로 인한 업무의 과중이다. 현재 지방자치단체에 대한 감사는 국회의 국정감사, 중앙부처의 합동감사, 감사원 감사, 지방의회에 의한 감사, 지방자치단체의 자체감사로 이루어져 있다. 이 때문에 지방자치단체에 대한 감사의 문제점을 지적할 때는 감사의 중복이 빠지지 않고 거론된다. 수감기관의 입장에서는 감사의 준비나 각종 편의제공은 물론 감사를 방자한 이권청탁에도 시달리고 있으므로 감사 기간 중에는 행정업무에 상당한 지장을 초래할 수 있다.

위와 같은 문제점을 극복하고자 지난 17대 국회 당시 ‘공공감사에 관한 법률안’이 국회 상정되었다가 회기종료로 자동폐기되었다가, 최근 지방자치단체 소속 공무원의 복지보조금 횡령사건 등 공금횡령 사건이 빈발하면서 다시 사회적 필요성에 대한 공감대가 형성되기에 이르렀고 급기야 2009년 5월 27일 감사원 공고 제 2009-33호로 ‘공공감사에 관한 법률 제정(안)’이 입법 예고되었다.

동 법안 제정이유는 중앙행정기관, 지방자치단체 등 공공부문의 자체감사기구 조직과 활동, 감사책임자의 임면 등에 있어 자체감사기구의 독립성과 전문성 제고 및 효율적인 운영에 필요한 사항을 정하여 공공부문의 내부통제체도를 내실화하고, 감사원의 공공감사 발전에 대한 책임과 자체감사 지원, 감사원과 자체감사의 역할분담 및 중복 감사방지 등 효율적인 공공감사체계의 확립에 필요한 제반사항을 규정하여 공공부문 운영의 적정성과 효율성, 국민에 대한 책임성 등을 확보하려는 데 있다⁴⁷⁾.

47) 감사원, 공고 제2009-33호, ‘공공감사에 관한 법률 제정(안)’, 2009년 5월 27일.

제3장 경찰 감사시스템의 현황 및 문제점 분석

제1절 경찰 감사시스템의 현황 및 운영실태 분석

1. 자체감사기구의 운영 현황

경찰청 감사관실은 '현장 속으로, 시민 곁으로'의 모토 아래 국민의 불편사항을 적극적으로 개선하고, 경찰청 및 소속기관의 공정한 법집행을 유도하여 대국민 만족도 향상에 기여하고 있으며, 선행경찰관 발굴 등 공감받는 감찰활동으로 깨끗하고 신뢰받는 경찰문화 조성에 노력하고 있다.

감사관실의 부서편성은 감찰담당관실과 감사담당관실이 있고, 감찰담당관실 산하에 감찰계와 기획감찰계, 감찰조사1·2계 등 4계, 감사담당관실 산하에 감사계, 공직윤리계, 민원봉사실의 2계1실로 편성되어 있어 감사관실 전체적으로 1실 2관 7계로 구성되어 있다. 각 부서의 기능은 다음과 같다.

먼저, 감찰담당관실은 경찰내부의 부정부패 척결 및 공직기강을 확립하고 친절·공정·신속한 민원서비스의 제공을 통해 신뢰받는 경찰상을 정립하는데 기여하는 업무를 수행하고 있으며 산하에 감찰계, 기획감찰계, 감찰조사1계, 감찰조사2계의 4계로 구성되어 있다.

감사담당관실은 경찰청과 소속기관 및 산하단체에 대한 감사를 통해 소관업무가 적정하게 이루어지는지를 확인함과 아울러 불합리한 제도·행태를 개선토록하여 경찰행정을 발전시키는 업무를 수행하고 있으며 구체

적인 업무는 다음과 같다.

<표 3-1> 경찰청 감사관실의 부서편성과 기능

부서	기능
감찰담당관실	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감찰계, 기획감찰계 - 치안행정의 감찰에 관한 기획 - 경찰기관공무원의 비위방지 지도 - 경찰기관공무원의 비위에 관한 조사 및 민원접수처리 - 징계위원회 운영 - 소청 및 소청 관련 소송수행 - 전투경찰순경에 대한 감찰조사와 징계 - 사정업무처리 - 청문감사관 운영 관련 사항 - 기타 실내 서무와 다른 담당관의 주관에 속하지 아니하는 사항 ○ 감찰조사1·2계 - 치안행정의 감찰에 관한 기획 - 경찰기관공무원의 비위방지도 - 경찰기관공무원의 비위에 관한 조사 및 민원접수처리
감사담당관실	<ul style="list-style-type: none"> - 종합감사계획 수립·시행 및 결과처리 - 물품계약 입찰입회 - 계산증명서류 감사 - 회계직 공무원 지정 및 내부위임에 관한 사항 - 감사원 감사와 관련된 사항 - 지도방문계획 심의조정 - 도급경비의 위임감사처리 - 경찰 재산등록관련업무 - 경찰민원사무의 접수·상담 및 안내, 처리지도 및 개선에 관한 사항

경찰청의 감사기능은 대체로 감사기능보다는 감찰기능에 중점이 있다. 즉, 경찰관 비위조사 및 예방대책, 감찰 및 기강확립과 관련된 사정업무 등 주로 감찰기능이 강조되고, 행정감사와 지도·예산집행과 지출의 감사·공직윤리와 관련된 감사기능은 상대적으로 덜 강조되어 왔다고 할 수 있다.

이에 따라 부서별 인원편성도 감사담당관실보다 감찰담당관실에 보다 많은 인원이 배정되어 있다. 이 같은 실정은 지방경찰청도 유사하다.

단, 16개 지방경찰청과 일선 경찰서의 경우 대체로 ‘청문감사담당관실’이란 이름으로 부서편성이 되어 있으나, 2급지나 3급지 경찰서의 경우 감사부서 자체가 존재하지 않아 실질적으로 자체감사 기능이 거의 행사되지 않고 있다고 볼 수 있다. 더구나 지방경찰청 청문감사담당관실은 자체적인 내부감사나 감찰계획을 직접 기획·수립하기보다는 대개 경찰청 감사관실의 공직기강 확립대책이나 청렴대책 등을 집행하는 역할에 충실하고 있다고 하겠다.

<표 3-2> 지방경찰청 청문감사담당관실의 부서편성과 기능

부서	기 능
감찰계	치안행정의 감찰에 관한 기획 경찰공무원(일반직, 기능직 등 포함)의 비위예방대책, 감찰 및 기강 확립 경찰공무원과 전투경찰순경의 비위에 관한 조사 및 민원처리 경찰공무원과 전투경찰순경의 징계위원회 운영 및 지도 경찰공무원과 전투경찰순경의 소청업무 및 소청관련 소송업무 사정업무 처리 청문감사관 운영 관련 사항 기타 담당관내 다른 담당의 주관에 속하지 아니하는 사항
감사계	지방경찰청과 그 소속기관에 관한 행정감사와 지도 예산집행과 지출의 감사 입찰의 입회 및 공사·제조물품의 검사 또는 입회 다른 행정기관에 의한 지방경찰청과 그 소속기관에 대한 감사에 관련한 사항 경찰재산 등록관련 업무(윤리)
민원 봉사실	경찰민원사무의 처리지도 및 제도의 연구개선에 관한 사항 민원사무 접수에 관한 사항 민원상담 및 안내 헤어진 가족 찾아주기

특히, 작년말과 올해초에 걸쳐 대상업소 유착비리, 경찰관 범죄행위 등이 이어지면서 경찰에 대한 국민신뢰 저하요인으로 작용함에 따라 자체사고 차단을 위한 비리 내사 업무를 강화하기 위하여 ‘비리내사전담반’을 설치하면서 감찰시스템은 더욱 강화되고 있다.

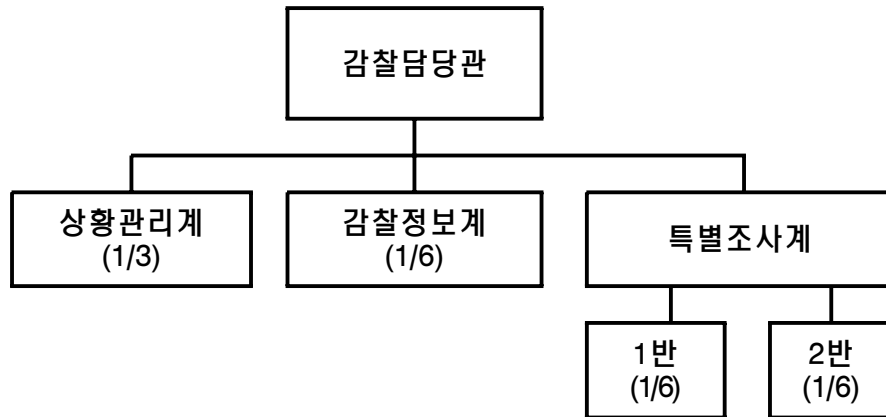
엄정한 내부 사정활동을 통해 비리를 척결하고, 국민에게 정성을 다하여 신뢰받는 경찰을 만들겠다는 각오로 비리예방 감찰 및 사정위주 감찰 활동을 강화하는 방향으로 전환하였다.

비리내사 전담체제를 개선한 배경은 다음과 같다. 현행 감찰담당관실 편제는 지역별로 구분, 해당지역내 비리사정, 직무감찰, 복무동향 파악 등을 담당하고 있으며, 지휘관에게 제공되는 복무동향 자료 수집, 직무감찰은

용이하나 감찰외근 2명이 3개청을 광범위하게 담당하여 지역내 유착비리, 토착 경찰관, 문제성 경찰관 파악에는 비효율적이다.

구체적으로 경찰서가 많은 서울·경기는 외근요원 1명이 담당하기에도 턱없이 넓고, 14명이 16개 지방청 외 교육·부속기관까지 담당하고 있는 실정이다. 특히, 외근요원 14명이 당직(2주1회), 시험장 등 보안요원 차출, 민원사건 처리, 각종 공적확인 등 부수업무를 수행하다 보면 실제 비위정보 수집, 지역내 감찰활동은 미흡한 실정이다. 이에 따라 비리내사전담팀을 신설하여 본청·지방청은 비리사정, 경찰서는 복무기강 점검을 중점 추진하고 있다.

<그림 3-1> 비리전담체계 구성도



※ 감찰외근 3/14명 ⇒ 4/21명으로 경정 1명, 경감(or경위) 7명 증원

비리내사전담반의 구체적인 편성은 상황관리계(1/3), 감찰정보계(1/6), 특별조사1.2반(각 1/6)의 감찰외근 인원을 비리조사 전담체제로 전환함으로써 지방청은 49명을 증원하고, 비리조사 전담반 114명을 운영

하는 등 전국적으로 사정인력이 56명이 증원되어 135명이 비리내사를 전담하게 됨으로써 업무의 전문성·효율성을 제고하고자 한 것이다.

경찰청의 2009년 감찰활동 운영 방안은 다음과 같다. 우선 '09년 4월부터 감찰활동 패러다임을 기존 직무감찰·복무동향 수집에서 비리예방을 위한 사정위주 업무로 전환하고, 전담인력 배정도 외근 요원 1명이 1개 지방청을 담당할 수 있도록 인력을 조정, 비위 예방 및 비위철폐 수집·조사를 위한 지역책임제를 실시하고 있다⁴⁸⁾.

또한 상황관리팀을 신설, 야간 상황관리 업무에 전종토록 함으로써 신속한 상황처리 및 분석으로 파급 차단 및 업무 일관성을 유지함으로써 비리철폐 수집 및 비위예방 활동에 전종할 수 있는 여건을 마련하였다.

‘감찰 정보계’와 ‘특별 조사계’로 구분, 외근 요원 역량에 맞춰 팀을 구성하여 인력운용 효과 극대화 및 업무 전문성을 함양하고, 특별 조사계에서 지역책임제를 병행 실시하고 있으며 중점감찰 대상은 다음과 같다.

<표 3-3> 경찰청 비리내사전담반의 중점감찰 대상

중점감찰 대상
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 유흥업소·오락실 등 불법 업소 단속무마, 지분투자, 정보제공 등 유착비리 ▶ 음주단속 무마 등 사건 목인대가 금품 수수 ▶ 사건청탁·알선, 합의중용 등을 이용한 금품수수 비리 ▶ 지방 터줏대감 등 토착세력과의 유착 직권남용 행위 ▶ 도덕성 결여·무사안일·유연비어 유포 등 대내·외 지탄을 받는 문제성 직원

48) 경찰청, “국민신뢰 확보를 위한 경찰 기강확립 및 사정역량 강화 종합대책”, 경찰청 감사관실 내부자료, 2009. 3. 30.

이때 감찰 정보계는 관할 불문 비위 첩보 수집을 전담하고, 특별 조사 계은 지역책임 예방 감찰, 지역내 비위첩보 수집, 비위 조사, 기타 복무 동향 파악 등을 담당한다.

각 지방청 및 경찰서 조치방안은 다음과 같다. 각 지방청 청문감사담당관실에서는 감찰정보·특별조사팀을 규모와 여건에 맞게 적정 인원을 편성·운영하고, 유흥업소 밀집·자체사고가 빈발한 1급서 등 기 선정 위험 관서를 위주로 사정역량을 집중하고 있다.

나아가 감찰요원 지역 책임제를 실시하고 있는 바, 경찰서 청문감사관실은 소속관서를 제외한 권역내 비위첩보를 수집 후 지방청에 보고토록 하고 있다. 지방청에서는 소속 경찰서를 3~5개 권역으로 편성하고, 매월 비위첩보 실적을 취합, 우수 관서는 특진·표창 등 인센티브를 부여하고, 미흡관서 청문감사관실은 인사에 적극 반영키로 하였다. 특히, 비리척결 유공자는 경감까지 특진시키는 등 인센티브도 제공할 계획이다.

또한 경찰서간 교류감찰을 정례화하고, 청문감사관실 운영 개선 차원에서 청문역할 강화, 청문감사관 자격요건 강화, 비리예방활동 및 윤리 교육 강화 등을 추진하는 한편 자체사고 발생과 성과평가 연계방안도 검토하는 등 다각적인 사정역량 강화 대책을 추진하고 있다.

2. 경찰 감사시스템의 현황과 특징

앞서 지적한 바와 같이 경찰의 감사기능은 대체로 감사기능보다는 감찰기능에 중점이 있다. 즉, 경찰관 비위조사 및 예방대책, 감찰 및 기강 확립과 관련된 사정업무 등 주로 감찰기능이 강조되고, 행정사무감사와 취약분야 등 특별감사, 일상감사, 지도·예산집행과 지출의 계산증명서류 감사, 공직윤리와 관련된 감사기능은 상대적으로 덜 강조되어 왔다고 할

수 있다.

감사활동의 법적 근거는 행정감사규정(1998. 9. 12 대통령령 제15879호)과 경찰행정사무감사규칙(2003.7.23 경찰청훈련 제404호)에 의거, 각 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급기관의 업무 운영실태를 파악하여 정부시책의 모든 단계에서의 적정 여부와 공무원의 기강위배사항을 검토·분석하고 그에 대한 시정 또는 개선방안을 마련하는 작용을 말한다.

앞서 제2장 제3절에서 살펴본 바와 같이 ‘경찰행정사무감사규칙’ 제4조 제1항에 의거 감사의 종류는 크게 4가지로 구분되는 바, 사무 전반에 대하여 정기적으로 실시하는 종합(사무)감사, 사무 일부에 대하여 수시로 실시하는 부분감사, 특정사무에 대하여 사실조사를 목적으로 특히 필요한 사유가 있을 경우에 실시하는 특별감사, 그리고 사무의 전부 또는 일부에 대하여 사실조사를 목적으로 특히 필요한 사유가 있을 경우에 실시하는 자체감사로 구분된다⁴⁹⁾.

경찰청 감사관실은 대개 정기감사 및 부분감사를 통해 불편·불합리한 제도를 발굴, 주무기능에 통보하여 개선을 유도하는 일상감사를 실시하고 있다. 각급 경찰기관에 대한 순회감사인 종합사무감사는 1년 내지 3년 주기로 치안수요 등을 고려하여 조정 실시하고 있다. 종합사무감사의 중점 감사방향은 청장 주요 지시사항 이행실태, 조직관리 및 예산집행 적정여부 등 업무전반에 대한 처리실태, 현안업무 및 취약분야에 대한 테마 감사, 공직기강 확립 및 청렴도 이행 실태, 지역경찰 근무실태 및 전·의경 자체사고 방지대책 실태, 그리고 제도개선 발굴 및 건의사항 청취 등 현장중심 감사에 두고 있다.

경찰청의 내부 업무전산망인 ‘전자문서시스템’ 상의 목적별 업무분류 체계를 중심으로 감사관실의 주요기능과 성과목표 및 과제를 2007년 기준으로 보면 다음과 같다. 먼저 성과목표는국민이 믿고 의지하는 신뢰받

49) 경찰청, 「경찰서 청문감사관 매뉴얼」, 2005. 12., pp.71-72.

는 경찰상 확립, 업무처리의 투명성 확보, 경찰의 청렴성 제고에 두고 있다.

이 중 경찰 청렴성 제고 목표를 달성하기 위한 과제는 감찰·감사 역량 및 활동 강화와, 내부적인 자정분위기 확산 2개 과제이다. 이 성과목표와 단위과제는 현재에도 그 틀을 유지하면서 경찰청 감사관실의 주요기능 및 업무현황을 보여주고 있다.

<표 3-4> ‘경찰의 청렴성 제고’ 성과목표의 단위과제 현황

(2007년 1월 기준)

성과목표	관리과제	단위과제
경찰 청렴성 제고	감찰·감사 역량 및 활동 강화(15개)	1. 시민감사위원회 운영 2. 청문감사관 운영실적 평가 3. 공직기강 업무 일반 4. 직무감찰활동 및 비위조사 5. 감찰민원 접수처리 6. 감찰 혁신 기획 7. 감사 이의신청 8. 감사계획수립 9. 감사원 대행감사 및 위탁감사 10. 감사원 처분요구사항 처리 11. 내부적인 자정운동 분위기 확산 12. 본부 및 소속기관 일상감사 13. 본부 및 소속기관, 산하단체 자체감사 14. 부내 부분감사 15. 지도방문 16. 특별감사
	내부적인 자정운동 분위기 확산	1. 국민권익위 민원처리 2. 청렴도 측정 및 시책 평가 3. 모범선행경찰관 발굴 4. 자체사고 예방대책 수립 및 발생관리 5. 병역 신고사항 접수 관리 6. 부패 방지대책 추진 7. 반부패 유공자 특진 8. 공무원부조리 신고창구 운영 9. 공직자전용비리신고방 운영 10. 선물신고 11. 재산등록 심사 및 결과조치 12. 재산등록의무자 및 등록서류 관리 13. 퇴직공직자 취업제한 14. 풍속영업소 단속 부패방지

출처: 경찰청, 경찰 전자문서시스템.

경찰 각 분야별 주요 감사항목은 다음과 같다⁵⁰⁾.

<표 3-5> 경찰 각 분야별 주요 감사항목

주요분야 (기능)	주요 감사항목
경무	조직·인사관리, 교육훈련, 문서관리, 기획 및 법제, 후생복지
정보통신·사이버	정보통신시스템 구축, 정보화 사업 추진 및 운영, 전산장비 유지 보수 용역계약, 정보통신망 보안관리, 개인정보 온라인 조회, 통신장비 손·망실처리, 휴대폰 조회기 운용·관리, 사이버 민원처리
회계·장비	세입의 근거 및 납입금액 산정, 세입절차 적정여부, 공개입찰, 수익계약 방법 및 절차 적정여부, 물품구매 및 시설공사 관련 청렴계약제 이행여부, 지출업무(계좌입금, 카드사용여부 등), 현금출납업무(보관금 이자관리의 적정여부), 물품관리업무(물품의 취득·보관·사용의 적정여부), 국(공)유 재산관리 업무(취득·처분, 권리보존조치 등), 회계공무원의 재정보증업무(재정보증 누락여부), 기타 증거서류의 편철 보관 등
생활안전	112신고 분석평가자료 활용, 경비원 배치 및 폐지신고, 지역경찰관 근무실적 평가, 범인성 유해업소 단속, 범인성 유해업소 행정처분 통보, 즉심청구 업무, 화약류 관리보안 책임자 선임, 습득물 접수 및 반환업무, 미아가출인 수배 및 합심제 운영
수사	수사비 배정·집행, 범죄신고보상금·참고인여비 집행, 범죄첩보관리, 유치장 관리, 출입국 수사 고소·고발 등 민원사건처리, 수사서류 작성, 통신수사, 공무원범죄수사, 차량절도 및 차량이용범죄 수사, 피의자 신원확인·수사자료표 작성, 기소중지자 처리, 형사사건 수사, 인권보호 관련, 수사경과제 운영
경비	집회시위 안전관리, 전·의경 자체사고 방지대책, 전·의경 인사관리, 상설중대 전염병 예방대책, 전·의경 의료업무, 기동부대 위문금(격려금)관리, 전·의경 개인 소모품 관리, 재난·재해대책, 경호비표관리(경호비표 운용에 따른 관리지침)
교통	범칙금 미납자 처리, 범칙금 납부통고서 관리, 과태료 미납자 처리, 주취운전자 채혈 감정의뢰, 워드마크 공식 적용, 교통사고조사, 벌점 등 전산입력, 운전면허 정지처분 절차, 운전면허 취소 처분절차, 운전면허 행정처분 심의위원회 운영, 임시운전면허증 발급 및 관리, 교통사고 또는 중요 법규위반 통보, 교통규제심의위원회 운영, 기타(자동차운전면허 사무처리지침 제5조, 모범운전자 선발 및 운용지침 제5조)

50) 경찰청, 「경찰서 청문감사관 메뉴얼」, 2005. 12., pp.74-75.

3. 경찰 비리의 현황 및 추이

최근 공무원 징계 및 경찰관 비리로 인한 징계현황을 보면 다음과 같다. 최근 4년간 공무원징계 건수는 매년 증가추세를 보이고 있는 바, 2005년 1469건이던 공무원 징계건수는 2006년 1584건, 2007년 1643건, 2008년 1741건으로 최근 4년간 매년 100여 건씩 늘어 18.5% 증가한 것으로 조사됐다. 특히 가장 중한 징계에 해당하는 ‘파면’ 건수는 51건에서 80건으로 57%나 증가한 것으로 나타났다⁵¹⁾.

<표 3-6> 공무원 징계 현황 추이

연도	계	파면	해임	정직	감봉	견책
2005년	1,469	51	107	280	334	697
2006년	1,584	66	104	301	367	746
2007년	1,643	84	107	247	310	895
2008년	1,741	80	138	347	393	783

2008년 기준으로 부처별 징계현황을 분석한 결과, 경찰청의 징계건수가 총 780건으로 가장 많았고, 교과부가 425건, 법무부와 지식경제부가 각각 164건과 150건으로 다른 부처에 비해 특히 많았다.

지난해 각종 비리로 파면된 공무원 79명 중 경찰 공무원이 절반이 넘는 48명이나 됐다. 또 해임된 공무원 총 138명 중 경찰 공무원이 96명으로 가장 많았다. 이 밖에 경찰은 정직(188명), 감봉(185명), 견책(263명) 등 모든 징계 부문에서 1위를 기록했다. 이는 유흥접객업소 등과 유착된 비리와 각종 자체사고 증가로 인해 경찰관 비리가 증가했기 때문으로 평가된다.

51) 심재철의원, 행정안전부 제출 자료, 2009. 5. 12 보도자료.

<표 3-7> 2008년 정부 부처별 양정별 징계현황

부처 명	계	파면	해임	정직	감봉	견책
경찰청	780	48	96	188	185	263
교육과학기술부	425	9	23	102	72	219
법무부	164	10	10	16	19	109
지식경제부	150	1	2	5	58	84
국세청	67	3		13	16	35
대검찰청	23	3	1	3	7	9
국토해양부	20	2	1	1	5	11
노동부	9			4	2	3
보건복지가족부	9			4	4	1
행정안전부	9	2			1	6
농림수산식품부	8	1			3	4
산림청	8		1		4	3
식품의약품안전청	8			3	1	4
통계청	8				2	6
외교통상부	7		1	4		2
문화체육관광부	6			2	1	3
소방방재청	6				3	3
조달청	6		1		4	1
방송통신위원회	5		1		1	3
병무청	5		1		2	2
환경부	5			2		3
관세청	4				2	2
문화재청	2					2
감사원	1					1
국가보훈처	1					1
국가인권위원회	1					1
기상청	1					1
기획재정부	1					1
중소기업청	1				1	
특허청	1	1				

출처 : 심재철 의원실 보도자료, 2009. 5. 13.

비위별로 징계현황을 분석할 결과, 품위손상이 632건으로 가장 많았고, 복무규정위반이 318건, 직무유기 및 태만이 228건으로 뒤를 이었다.

경찰청의 2008년 비위별 징계현황을 보면, 품위손상이 181건으로 가장 많았고, 직무유기 및 태만이 145건, 복무규정위반이 125건, 관리감독 불충분이 38건으로 뒤를 이었다. 이 중 유흥업주와 유착해 파면 등 징계를 받은 경찰관은 40명으로 전년도인 2007년(7명)에 비해 5배 가까이 늘어난 수치다. 구체적으로 유흥업주와 유착해 징계받은 경찰관은 2004년 30명에서 2005년 7명, 2006년 9명, 2007년 7명으로 줄었다가 지난해 다시 40명으로 급증했다. 또, 유착비리에 따라 파면, 해임 등 중징계를 받은 경찰관도 2004년 16명에서 2005년 4명, 2006년 6명, 2007년 5명으로 줄어들다 지난해 21명으로 늘었다.

경찰청 ‘비위 경찰관 징계 처분 현황’ 자료에 따르면, 교통 및 유흥업소 단속, 사건수사와 관련해 금품 수수, 직무태만 등 복무기강 해이로 징계받은 숫자는 2004년 1069명에서 2005년 942명, 2006년 684명, 2007년 580명으로 감소하는 추세다. 2008년에는 801명으로 다소 늘었지만, 2009년 1~2월에는 전년 같은 기간 124명보다 절반 가까이 적은 76명이었다.

자칫 경찰 비위가 줄었다고 판단할 수 있지만 징계 유형별로 살펴보면 감찰 기능의 문제점이 고스란히 드러난다. 2004년 전체 징계 사유 중 금품수수는 12%(129건)인 반면 지난해는 8%(72건)였다. 업주 유착 등 적발하기 어려운 금품수수는 줄어들고 규율위반, 직무태만 등 복무기강에 대한 징계가 늘어난 것이다.

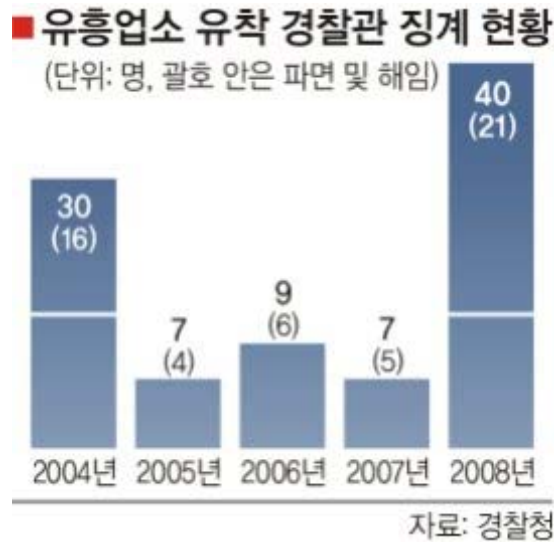
비리 전담기구 설치 방침도 ‘옥상옥’에 그칠 것이라는 우려의 목소리가 높다. 경찰은 '09년 3월 현재 경찰청과 전국 지방경찰청·경찰서에 218명의 청문감사관과 감찰 내·외근 직원 857명을 배치, 운영하고 있다. 감사·윤리·민원 담당에 따로 투입한 478명을 합치면 직업 경찰관 10만 여명 중 1% 이상이 내부 감시를 위해 근무하고 있다. 이외에도 경찰은

내부공익신고센터, 인터넷 사이버경찰청 ‘포돌이 양심방’을 비롯해 해마다 반부패 윤리교육, 청렴 물결운동 등을 시행하고 있다⁵²⁾.

그럼에도 불구하고 최근 경찰관이 유흥업소에 직접 돈을 투자해 수익을 나눠갖거나 억대의 돈을 거래하는 등 경찰관 부패가 지능·대범화하는 추세⁵³⁾로 미뤄 “감찰 기능이 제 기능을 하지 못하고 있다”는 지적을 받고 있다.

경찰청의 ‘유흥업소 유착 관련비위 징계 현황’에 따르면, 2008년 유흥업주와 유착해 파면 등 징계를 받은 경찰관은 40명으로 2007년(7명)에 비해 5배 가까이 늘어났다. 유흥업주와 유착해 징계받은 경찰관은 2004년 30명에서 2005년 7명, 2006년 9명, 2007년 7명으로 줄었다가 2008년에 다시 급증했다.

<그림 3-2> 유흥업소 유착 경찰관 징계 현황('04~'08)



52) 세계일보, 2009년 3월 24일자 기사 참조.

53) 세계일보, 2009년 3월 12일자, 1면 기사 참조.

또 유착비리에 따라 파면, 해임 등 중징계를 받은 경찰관도 2004년 16명에서 2005년 4명, 2006년 6명, 2007년 5명으로 줄어든다 지난해 21명으로 늘었다. 특히 경찰과 업주 간 금품수수 액수가 지난해 들어 수 억원대를 넘어서는 등 비리가 대범해지는 경향이 뚜렷하다. 지난해 경찰관 6명이 억대의 돈을 유혹업소에 투자, 수익금 수억원을 받아 챙겼다가 해임됐다. 단순히 상납받던 관행에서 벗어나 직접 유혹업소에 투자, 고 수익을 나눠 갖는 등 방식이 대담하고 지능적으로 변화하고 있는 것이다.

특히, '09년 상반기 중 경찰관의 안마시술소 유착 비리, 유치장 피의자 탈주사건 등 근무기강 해이로 인한 사고가 잇따르자, 강희락 청장은 '09년 4월 18일 서울시내 경찰서장 등 경찰 간부들을 대상으로 한 '치안현장 방문 업무보고회'에서 "지금 경찰은 절체절명의 위기상황"이라고 진단하고, "모범을 보여야 할 경찰관들이 연일 비리를 저질러 국민들이 걱정을 넘어 분노하는 지경에까지 이르렀다"고 질책하며 강력한 내부 비판을 통해 기강잡기에 나섰다. 이어 "도덕성과 청렴성이야말로 법질서를 확립하기 위한 전제조건"이라면서 "기본과 원칙에 충실한 경찰, 깨끗하고 공정한 경찰, 정성을 다해 국민을 섬기는 경찰이 돼야 국민의 신뢰를 회복할 수 있다"고 말했다.

'09년 4월 10일 충북지방경찰청을 방문한 자리에서도 강희락 경찰청장은 지방청 업무보고 이후 일선 현장 기능별 직원과 대화의 시간을 통해 "최근 경찰의 비리와 과오로 국민의 신뢰를 상실해가고 있음을 자각하고 국민의 신뢰와 강한 경찰력의 기반은 깨끗함과 정직함에 있으므로 어떠한 유혹과 환경에도 흔들리지 않는 깨끗한 경찰이 되자고 주문하고 기본과 원칙, 긍지와 열정, 소통과 화합을 바탕으로 바로선 법질서와 안전한 사회를 위해 정성을 다하는 국민의 경찰이 될 것을 당부"할 정도로 경찰의 대국민 신뢰 제고를 위한 자정노력과 강력한 기강확립 및 사정역

량 강화를 강조하였다.

이에 따라 '09년 3월 30일 '경찰 기강확립 및 사정역량 강화 종합대책'을 발표하기에 이른 것이다. 이 대책의 기본방향은 앞서 살펴본 바와 같이 그간의 지속적 비리 근절대책 추진과 강력한 처벌에도 불구하고 고질적인 유착비리 등이 근절되지 않아 경찰에 대한 국민의 신뢰 저하가 초래된 원인을 비위 잠재요인에 대한 근원적 예방시스템 미흡, 감찰인력 운용의 효율성 부족 등으로 사정 시스템의 한계 노출 등으로 진단하였다. 이에 따라 기존 내부 사정시스템에 대한 문제점 분석을 통한 패러다임의 전환으로 사정역량을 강화하고, 자율적인 자정노력을 병행 추진키로 한 것이다.

<표 3-9> 경찰 사정역량 강화 종합대책의 주요 내용

추진계획	세부추진사항
1. 단계별 경찰관 인적쇄신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신입 채용/교육/임용 단계별 부적격자 원천 배제 <ul style="list-style-type: none"> - 채용면접 전문성 제고/중앙경찰학교 졸업사정위원회 운영/시보경찰관 임용전 문제점 정밀 검토 및 멘토링제 실시 등 ○ 재직 경찰관 인적 쇄신대책 추진 : 직권면직 제도 적극 활용 <추진절차 개요>교육대상 선정기준 수립(감찰)→교육대상 후보군 자료작성(감찰)→교육대상선정(인사)→교육.평가(교육)→인사 재배치(인사)→집중관리, 년 2회 부적격자 심사(감찰)→징계위원회(감찰)→직권면직 발령(인사) ○ 관심직원 관리지침 보완, 자체사고 우려자 심층 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 4월중 관심직원 일체 점검, 재정비 및 직권면직 해당자 파악, 퇴출 ○ 관서장 관리책임 면책제도 도입, 능동적 근무의욕 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 관서장이 사전에 문제성 경찰관 관리책임을 다하였다고 판단될 경우, 사고발생에 대한 관리감독 책임 면책
2. 감찰 사정역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사정 주체로서 전국 감찰요원 인력 쇄신 ○ 감찰 요원 실적평가, 선의의 경쟁유도 및 사정의지 제고 ○ 전국 감찰요원 워크숍(4월중) 및 교육 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 본청.일선간 엄정하고 일관성있는 사정기조 유지 ○ 비리척결 유공자 경감까지 특진 등 인센티브 <ul style="list-style-type: none"> - 주요 반부패 신고자, 포돌이양심방 신고자 등 자정활동 기여자도 포함
3. 비리내사 전담팀 운영 등 감찰시스템 전환	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비리예방 및 사정위주 감찰활동 방향 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 본청.지방청은 비리사정, 경찰서는 복무기강 점검 ○ 감찰외근 편제 비리조사 전담체제 전환, 전문성.효율성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 상황관리계(1/3), 감찰정보계(1/6), 특별조사1.2반(각 1/6) - 지방청 49명 증원, 비리조사 전담반 114명을 운영하는 등 전국적으로<사정인력 56명 증원, 135명 운영> ○ 불법업소 단속(수사)과 사정 연계체제 마련 ○ 감찰요원 지역 책임제 실시, 예방감찰 및 책임의식 부여 ○ 교류감찰 정례화 <ul style="list-style-type: none"> - 주기적 비리척결 테마선정, 기 선정 위험관서(44개) 위주 활동 ○ 자체사고 발생과 성과평가 연계방안 검토 ○ 경찰서 청문감사관실 운영 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 청문역할 강화/청문감사관 자격요건 강화/예방활동 및 윤리교육 강화

<표 3-9> 경찰 사정역량 강화 종합대책의 주요 내용(계속)

추진계획	세부추진사항
4. 전 직원 참여 자율적 자정운동 전개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관서별 청렴도 평가 241개 전 경찰관서 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 관서장 성과평가 연계 자율 경쟁 유도, 비리취약분야 집중 개선 ○ 청렴 대책회의 상시 운영, 취약분야 제도적 개선책 강구 <ul style="list-style-type: none"> - 관서별 청렴도 평가 5개 기능(수사.생안.교통) 정례대책 회의 ○ 청렴동아리 활성화, 자정구심체 역할 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 비리개연성이 높은 부서근무자 편입 유도/내부고발 창구 역할 강화/관서간 자정운동 교류 ○ 지휘관 청렴서약 등 윗물효과를 통한 조직문화 개선
5. 내·외부 비리신고체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 반부패 고발 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 청렴동아리 내부비리 감시자 역할 제고/반부패 고발 감사관 직장/내부공익신고 매뉴얼 제작.교육/신고내용 처리 강화 ○ 비리신고보상금제 홍보로 시민신고 활성화
6. 경찰관 교육 강화로 공직윤리의식 제고 및 인성 함양	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전 직원 대상 부패방지 및 의식.인성함양 교육 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 각급 교육과정 부패방지 및 조직비전 등 명예심 함양 교육 콘텐츠 구성 ○ 전문가 상담 활성화, 경찰관 심리적 고충 사전 해소
7. 비리 및 기강해이자 엄정 조치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금품수수 비위자 원칙적 배제 및 직무고발 ○ 음주운전 행위자 중징계 및 타청 전보 ○ 비위 묵인.방조 관서장 등 감독자 연대책임 강화

출처 : 경찰청 감사관실 감찰담당관실 내부자료, 2009. 3. 30.

이번 대책은 부적격 경찰관에 대한 퇴출 등 인적 쇄신과 비리내사 전담팀 운영 등 유착비리 척결에 사정역량을 총 집중하여 비리연루자는 엄중조치하는 한편, 자율적인 자정운동을 통해 조직문화를 개선하는데 초점이 맞춰져 있다.

그렇다면 경찰 감사시스템의 개선방향 역시 엄정한 내부 사정활동을

강화하는 방향으로 개선되어야 할 것이며, 그 기본방향은 자체감사 실효성 확보와 성과감사 역량 강화로 이어져야 할 것이다.

이러한 문제인식을 토대로 다음 장에서 경찰 성과감사 역량 강화와 자체감사의 실효성 제고방안에 대하여 살펴보도록 한다.

제2절 경찰 감사시스템 및 내부통제의 한계

1. 개요

현행 경찰의 내부통제 유형은 감찰과 감사를 중심으로 이루어지고 있다. 특히 최근 빈발하고 있는 자체사고 근절과 경찰 청렴도 향상을 통하여 경찰에 대한 대국민 신뢰도를 제고하고 조직내 각종 비리와 부조리를 척결, 원칙과 질서가 바로선 건강한 조직문화 구현을 위해 성과와 정책 중심의 감사로 업무효율성 제고 및 치안서비스 품질향상을 유도하고자 계획하고 있으나 현실은 여의치 않은 실정이다.

전반적으로 현 경찰조직의 감사는 사정역량 강화를 통해 국민신뢰 제고를 목적으로 한다는 점에서 최근의 흐름을 잘 파악하고 제도개선을 위해 노력 중이나 감사기능의 방향, 감사조직과 인력 및 소극적 감사문화 등으로 인해 실질적인 성과로는 이어지지 못하고 있다. 특히, 경찰의 감사·감찰시스템은 주로 자체사고 예방을 위한 사정역량 제고에 치중한 결과, 체계적이고 지속적인 감사시스템의 구축은 상대적으로 미흡한 것으로 평가된다. 현행 경찰조직의 감사시스템이 안고있는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

2. 현행 감사의 한계 및 문제점과 개선방향

가. 현행 감사시스템의 한계 및 문제점

1) 시스템적 차원의 감사접근 부족

시스템적 차원의 감사접근이 부족하다. 최근 경찰관 비리 등이 연이어지면서 자체사고 예방을 위한 비리내사전담반까지 구성하는 등 내부감찰 사정역량을 대대적으로 강화하였다고는 하나 시스템적 차원의 접근이란 관점에서는 미흡한 측면이 있다. 이는 감사조직의 편제에서도 지적되는 바, 자체감사와 성과감사 및 시스템 감사 기능이 강화되기 위해서는 무엇보다도 감사기능이 실효성있게 작동되어야 한다. 물론 감찰기능 강화를 통해 비리를 차단하고 내부사정역량을 강화하는 것도 중요하지만 이는 돌발적 상황이나 자체사고나 사건 발생을 사전·사후적으로 감시·통제하는 데 치중할 수 밖에 없어 경찰조직 전반에 걸친 제도적이고 시스템적인 감사역량 증진에는 긍정적 영향을 미치지 못한다고 볼 수 있다.

2) 상설 감사부서의 부재로 인한 감사의 취약성

상설 감사부서가 부재하다. 위와 같은 상황임에도 불구하고 16개 지방청 중 8개 지방청(대구, 인천, 울산, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)에는 상설 감사기구(감사계)가 없어 감사단을 감찰외근 및 각 기능에서 차출하고 있어 전문성 부족으로 인해 단편적 지적 위주 및 해당 기능 봐주기 식 감사 등 구조적 문제의 소지가 내포되어 있는 실정이다.

사정이 이렇다보니 정기적인 종합감사 위주로만 운영되고 여타 주요시

책에 대한 정책감사·취약분야 테마감사 등은 제대로 실시하지 못하고 있는 실정이다. 그 마저 종합감사도 치안수요 등을 고려하여 1년에서 3년 주기로 조정 실시하고 있어 그 취약성을 면치 못하고 있다.

3) 감사부서 감사업무의 과중

이와 함께 감사업무의 과중도 문제점으로 지적된다. 현재 감사계 단 1개 부서에서 감사원 감사수감 뿐만 아니라 지방청 16개, 산하단체 6개 및 교육기관 4개 등 총 26개 기관에 대한 종합감사를 전담하고 있어 1개월에 1~2개 기관에 대한 감사를 실시하는 감사일정으로 인해 매년 2~3개 기관이 다음해로 순연되고 있는 등 심도있는 감사에 한계가 있다.

4) 기획감사 역량의 부족

기획감사 역량이 부족하다. 또한 급격한 치안환경 변화와 다양한 정책 추진에 따라 주요 치안시책 추진상황 점검 및 불합리한 제도개선 과제 발굴 등 감사업무가 가중되고 있어 보다 내실있는 감사를 실시하는 데 애로사항으로 작동하고 있는 것이다.

5) 감사의 문제해결기능 및 내부제보 활성화 미흡

감사의 문제해결기능 및 내부제보 활성화 기능이 미흡하다. 현행 정기 종합사무감사는 수십년간 똑같은 방식으로 진행되어왔으나 수평적 조직 문화 추세에 비추어볼 때 감사시 비리제보를 청취하고, 내부직원이 감사

단에 원하는 사항을 적극 개진할만한 통로도 없고 내부비리를 제보할만한 인센티브(특진, 표창 등)도 부여되지 않는 실정이다. 특히, 동료경찰관의 비리에 대해 온정주의적 문화가 일반화되어 있는 상황에서 정기적인 감사단에 비리정보를 제공하기를 기대하기는 어렵다.

6) 감사요원의 전문성 부족

감사요원의 전문성이 부족하다. 일선 경찰관서에서는 청문감사관이 한 직으로 인식되어 정년 임박자 내지 자질미흡자를 배치하여 사정업무에 대한 의지가 희박하고 사명감 또한 저하되어 있는 실정이다. 또한, 경찰행정사무감사규칙 제8조에 의거 감사단 구성시 감사의 성격 및 경력, 자질 등을 참작하여 당해 감사사항에 대한 감사를 효율적으로 수행할 수 있는 감사관실 직원으로 편성(제2항)하도록 되어 있고, 제3항에 '고도의 전문지식 또는 실무경험이 필요하다고 인정되는 경우 주무부서의 협조를 얻어 업무에 능통한 자로 지정하거나 외부 전문가를 활용할 수 있다'고 규정되어 있으나 실질적으로 감사부서 인력 중심으로 운영되고 있고, 감사요원 1인당 1~4개 기능을 병행 담당하고 있어 전문성을 축적하기도 어려운 실정이다. 더구나 감사요원 1인당 업무부담이 큰데다가 인원도 부족한 실정이다. 구체적으로 본청 감사관실 감사담당관실의 경우, 2008년 현재 7개 기능(수사, 형사, 정보통신, 사이버, 정보, 보안, 외사)에 대해 감사요원 2인이 업무를 수행하고 있어 감사인력이 부족하고, 전문분야의 감사를 위한 감사요원 역시 부족하다

따라서 청문감사관 인력증원과 함께 자격요건을 강화하여 자질있는 청문감사관을 배치, 현장 비리예방의 선도적 역할을 제고할 필요가 있다.

<표 3-10> 경찰청 감사담당관실 적정인원 소요 판단

구분	현재 운영인력	필요 인원	타부처 인원현황
인원	12명	17명	
편성내역	경무, 생활안전, 경비, 교통, 회계, 시설·장비, <u>수사·형사·정보통신·사이버,</u> <u>정보·보안·외사</u> , 서무, 감사기획(감사원), 감사계장, 감사과장	경무, 생활안전, 경비, 교통, 회계, 시설·장비, 수사, 형사, 정보통신, 사이버, 정보, 보안, 외사, 서무, 감사기획(감사원), 감사계장, 감사과장	행안부 20 국세청 26 서울시 68

출처: 경찰청 감사관실 내부자료.

7) 감찰활동에 대한 일선 경찰관의 불만족

현행 감찰활동에 대한 일선 경찰관의 불만족이 높다는 점이다. 감찰활동에 대한 경찰의 만족도 조사결과를 보면⁵⁴⁾ 전적으로 불만이라는 응답자가 14.8%, 상당히 불만이라는 응답자가 17.9%, 다소 불만이라는 응답자가 32.3%로 나타나 현행 감찰활동에 불만족한다는 응답자가 65%에 달하고 있다. 그런데 감찰유형별 만족도를 보면 경찰서 감찰활동에 대한 만족도가 가장 높고 이어 본청, 지방경찰청 감찰활동 순으로 만족도 순위를 보이고 있어 상급기관의 감찰일수록 불만족이 크고 소속 관서의 자체감사에 대해 좀 더 우호적인 입장을 갖고 있는 것으로 나타난 것은 의미있는 해석이 가능하다. 물론 상급기관의 감찰일수록 더욱더 고압적이고 권위적이며, 근무현실에 대한 이해가 부족하기 때문에 불만족 정도가 높게 나타난 것이라고는 하나 향후 소속관서 중심의 자체감사 역량 강화가 피감사자 입장에서 왜 필요한지를 반증해 준다 하겠다.

54) 이동원·양문승 교수가 공동으로 2005년 10월 24일부터 11월 11일까지 각 지방경찰청 소속 경찰서와 지구대 등 47개 경찰관서에 근무하는 경찰관 1,358명을 대상으로 우편설문을 조사한 결과임. 이동원·양문승, “감찰활동에 대한 경찰관 의식조사 연구”, 『한국공안행정학회보』, 제23호, 2006, pp. 11-58.

8) 실질적 성과감사 수행의 미흡

실질적 성과감사 수행이 미흡하다. 앞서의 조사에서 감찰활동에 대한 평가를 보면, 일선 경찰관들은 감찰의 활동 및 처리과정에 대해서 대체로 부정적인 평가를 내리고 있는 것으로 조사되었다. 구체적인 불만 이유로 사소한 근무상황이나 근무태도에 치우치는 감찰, 피감찰자 소속부서나 관서 전체로 확대되는 감찰, 현실을 무시한 지나친 규정과 규칙 적용 등에 대한 불만이 큰 것으로 나타났다⁵⁵⁾.

한편, 감찰이 경찰업무의 지휘감독과 기강확립에 긍정적으로 기여한다는 점에 대해서는 상당부분 수긍하고 있는 반면에 감찰활동 과정이나 처리과정에 불만이 높게 나온 것으로 나타났다는 점에서 향후 감찰시스템 개선의 방향을 시사해 주고 있다. 특히, 감찰활동의 개선사항에 대한 응답에서 불합리한 제도나 관련 사항의 개선을 건의하는 감찰 결과 환류기능을 강화하는 것이 가장 높게 나타났고, 선행·수범경찰관의 발굴·포상을 건의하는 감사활동을 강화하자는 데 그 다음으로 높은 응답결과를 보여 개인의 비리행위에 대한 적발·처벌보다는 비리행위를 유발소지가 있는 환경이나 제도 및 관행의 개선이 더욱 중요하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

요컨대, 향후 경찰 감사시스템의 개선은 적발·처벌식 감찰활동보다 사전예방 위주의 시스템감사와 성과감사 기능이 강화되어야 함을 시사해 주고 있다.

55) 이동원·양문승, “감찰활동에 대한 경찰관 의식조사 연구”, 「한국공안행정학회보」, 제23호, 2006, pp. 44-52.

9) 경찰관 비리근절 제도의 활성화 부족

지능화·대범화하는 경찰관의 유흥업소 유착비리를 근절하기 위해서는 내부고발제도의 활성화와 보다 강력한 비리수사가 이루어져야 함에도 여전히 한계가 있다. 서울·경기·인천 지역 경찰관 342명을 대상으로 경찰관의 부패인식조사에 대하여 설문조사한 결과, 동료의 부패를 인지했을 때 “묵인하겠다”는 답변이 36.3%로, “묵인하지 않겠다”는 응답(32.5%)보다 높게 나와⁵⁶⁾ 동료의 부정행위에 대해 묵인·방조하겠다는 조직문화가 여전히 높은 게 현실이기 때문이다. 사정이 이렇다보니 최근 유흥업소 업주들을 불러 자정 결의대회를 열거나 유흥업소 밀집지역 경찰관의 ‘물같이 인사’를 단행하는 것은 ‘땀질식 처방’에 불과하다는 것이다. 이는 비리 행위자에 대한 감찰조사가 조사 대상자, 참고인에 대한 임의적 조사에 그쳐 지능적 비리 행위자들이 ‘버티기’ 식으로 나오면 강제할 권한이 없기 때문에 지적된다. 따라서 비리행위자에 대한 형사고발 활성화, 감찰 부서의 사실조사권 및 강력한 수사권 동원 등이 요청된다.

10) 성과감사에 대한 규정 미비 및 이행 결여

성과감사에 대해서는 경찰행정사무감사 규칙 어디에도 관련 규정이 없다. 종합감사, 부분감사, 특별감사, 자체감사 및 일상감사 등 감사의 종류만 규정되어 있을 뿐 성과감사에 대한 개념정의나 성과감사를 강화하는 내용을 골자로 하는 규칙이나 지침이 없는 것이다. 다만 종합감사와 부분감사·특별감사를 실시하는 과정에서 사업추진의 투명성·타당성 등을 확보하기 위한 일상감사와 각종 불합리한 제도나 행태를 발굴·개선하는

56) 경찰청 감사관을 역임한 남형수 경기경찰청 2차장(치안감)이 최근 동국대 박사학위 논문으로 제출한 ‘경찰관 부패인식 연구’의 조사결과임. 세계일보, 2009년 3월 18일자.

정책감사로 전환하고자 계획하고 있으나 실질적으로 시행되고 있지는 못한 실정이다.

그렇다보니 각 기능별 사업추진 성과에 대한 감사는 거의 이루어지고 있지 못하고 있는 것이다. 물론 각 연도별 ‘치안 액션플랜’의 실행과제를 각 기능별로 소관국관을 배정하여 추진성과를 점검·평가하고, 정부업무평가기본법 제14조에 의거 운영되고 있는 ‘경찰청 자체평가위원회’가 각 기능별 성과목표 대비 업무평가를 하고는 있으나 자체평가는 형식적으로 이루어지고 있는 경향이 다분하여 사전·사후적으로 사업이나 과제의 문제점을 개선하는 데 한계가 있다.

따라서 경찰조직 내부적으로 성과감사가 이루어지고 있지는 못하다고 하겠다. 또한 액션플랜 점검과 자체평가는 자체감사가 갖는 내부통제기능 및 자율적 기능과 사전예방적 기능 및 환류기능과는 성격이 다를 뿐만 아니라 주로 외부전문가들에 의해 형식적으로 이루어져 한계가 있다고 할 수 있다.

11) 자체 청렴도 평가 결과의 환류체계 부족

기존 자체 청렴도 평가 결과의 환류기능이 부족하다. 2008년도에는 사고다발관서 등을 중심으로 60개 경찰서를 대상으로 조사가 이루어졌고, '07년에는 44개 관서를 대상으로 평가가 이루어졌다. 그러나 조사결과의 공개적인 발표나 시상 등이 없이 사장(死藏)되고 말았다. 자체 청렴도 평가는 조사대상 경찰관서의 반부패·청렴역량에 대한 조직 구성원들의 인식과 경험의 정도에 대한 조사를 통해 객관적인 사실 그 자체를 파악하는 것이 1차적인 목적이나, 그 보다는 측정 결과 산출된 정보를 환류(feedback)하여 취약부문에 대한 효율적인 개선방안의 수립과 추진을 지원하는 치안정책 자료로 적극 활용하는 데 더 큰 목적이 있다. 그

럼에도 불구하고 적지 않은 시간과 비용을 들여 조사한 결과를 감사·감찰시스템의 문제 개선과 구조적 취약분야에 대한 해당관서 스스로의 자발적·집중적인 제도 개선으로 반영되지 않고 있는 것은 대단히 안타까운 현실이다.

12) 실적 위주 감사 강조로 인한 문제

최근 경찰기강확립을 위한 사정역량이 대폭 강화되면서 감찰부서에 너무 힘이 쏠리다 보면 내부에서 감찰에 대한 역작용으로 반발이 불거질 수도 있다. 특히 감찰요원 사정실적 평가기준을 비리경찰관 적발건수와 징계강도에 따른 가점 부여 등의 사정실적만을 강조할 경우 자칫 ‘감사를 위한 감사’ ‘실적 위주의 감사’가 나타날 우려가 있어 이를 경계해야 할 것이다.

하지만 감찰요원들의 소신있는 사정 및 기강확립 활동을 위해 다면평가에서 배제를 추진하는 것은 대단히 바람직한 방향이라 하겠다. 때문에 ‘감사를 위한 감사’ ‘실적 위주의 감사’가 아닌 부패를 유발하는 제도와 환경을 개선할 수 있는 감사시스템이 구축될 수 있도록 새로운 제도 도입과 효과적인 운영이 이루어질 수 있는 방향으로 경찰 감사시스템의 개선이 요청된다.

나. 향후 경찰 감사시스템의 개선 방향

이상에서 살펴본 바와 같이 실효성 없는 대책만 남발한들 실질적 내부 통제 및 사정 역량은 강화되지 않는다. 따라서 향후 경찰 감사시스템이 개선되어야 할 몇 가지 방향들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사후 적발·처벌 위주의 감사가 여전히 큰 비중을 차지하고 있어 시스템감사, 예방감사, 위험관리감사 등 새로운 감사방향을 적극 모색할 필요가 있다.

둘째, 치안종합성과평가와 연계한 성과감사의 강화가 필요하다.

셋째, 각 지방경찰청과 경찰관서별 자체감사의 독립성·전문성을 적극 강화할 필요가 있다.

넷째, 경찰 기강확립과 사정역량 강화를 뛰어 넘는 경찰조직의 신뢰행정 구현을 위한 적극적 노력을 지속적으로 강화해 나가야 한다.

제4장에서는 이와 같은 경찰 감사시스템의 문제점 진단을 토대로 개선방향을 개괄적으로 제안하고 구체적인 감사제도 및 실천가능한 정책적 대안을 제시하도록 한다.

제4장 경찰 감사시스템의 개선방안

제1절 경찰 감사시스템의 전환방향

1. 경찰감사시스템의 패러다임 전환 방향

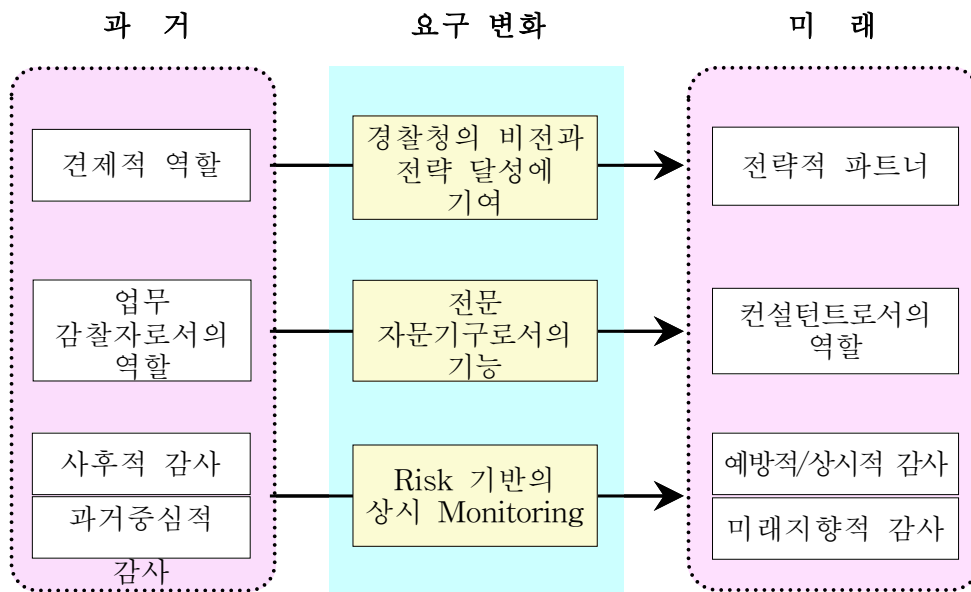
가. 경찰 감사부서의 역할 변화 방향

행정환경의 변화에 따라 국민과 경찰내부의 감사부서에 대한 역할 기대가 변화하고 있다. 과거에는 견제적 역할, 업무감찰자로서의 역할, 사후적 감사, 과정중심적 감사에 치중해왔다면 앞으로는 감사기구의 역할이 치안정책을 효과적으로 수행하는 데 필요한 전략적 파트너와 컨설턴트로서의 역할이 강조되고, 예방적·상시적 감사와 미래지향적 감사로 변해야 한다.

이러한 역할의 변화기대에는 최근 빈발한 자체사고로 인해 언론과 일반국민의 경찰 감찰시스템의 문제에 대한 지적과 경찰조직 내부의 피감사기관과 경찰관들의 감사에 대한 변화 요구가 작용하고 있다. 즉, 감사부서가 경찰청의 미션과 전략달성에 기여할 수 있는 방향으로 운영되기를 원하며, 전문자문기구로서의 기능과 위험관리(risk management) 기반의 상시 점검(Monitoring)을 수행해 주기를 원한다.

<그림 4-1>은 이러한 감사부서의 역할 변화 방향을 제시해 주고 있다.

<그림 4-1> 감사부서에 대한 역할 기대의 변화



나. 감사 접근방법의 진화

새로운 감사시스템을 도입하는 데 있어서는 조직의 관리수준과 위험관리 수준을 두 개의 축으로 하여 감사의 중심이 어떻게 변화되어 왔는지 민간기업의 감사 변천과정을 중심으로 살펴보면 다음과 같다⁵⁷⁾.

첫째, 조직의 관리 자체가 복잡하지 않고, 각 조직계층의 위험에 대한 관리수준도 그리 높지 않은 경우에는 방침으로 정해놓은 업무 규정들을 준수하고 있는지를 검토하는 측면에서 합법성에 초점을 둔 적발 중심의 내부감사가 중점적으로 활용되었다.

57) 이종운, “내부통제 자체평가시스템의 구축 및 운영”, 「감사저널」, 2006년 8월호.

둘째, 조직 규모가 커지고 계층별 역할과 기능이 좀 더 분화된 단계에서는 합법성 중심의 적발감사 만으로는 설정된 내부감사의 목적을 달성할 수 없게 된다. 다시 말해서 조직관리 활동이 복잡해진 단계에서는 개별 건수 중심의 적발감사를 통해서는 효과적으로 내부감사를 수행할 수 없다. 이에 따라 예방중심으로 감사접근 방법을 발전하게 된다. 예방중심의 감사는 조직 내의 각종 제도와 절차를 정비하고 내부통제 체도를 개선·강화하는데 감사의 초점이 맞추어져 있다.

셋째, 조직의 각 부문이 기능적으로 안정화되고 어느 정도 수준의 분권화가 이루어진 단계에서는 업무 프로세스 중심의 위험관리를 목적으로 하는 내부감사가 바람직하다. 이 단계에서는 조직의 기능과 역할이 명확히 정의되어 있기 때문에 예방적 차원의 내부통제와 함께 업무프로세스에 내재되어 있는 보이지 않는 잠재적 결함을 찾아내어 이들을 관리·통제함으로써 조직 전체의 위험을 줄이는 방향으로 감사의 초점이 맞추어진다.

이 단계에서는 자체평가(self-assessment)를 중심으로 한 내부감사가 진행되게 된다. 연속적으로 이어지는 부문별 업무프로세스 간의 연결과정에서 어떠한 사각지대가 있을 수 있는지 그리고 그러한 사각지대로 인해 조직이 어떠한 위험에 노출될 수 있는지를 진단적인 차원에서 평가하고 이를 교정하는 작업이 내부감사를 통해 이루어져야 한다.

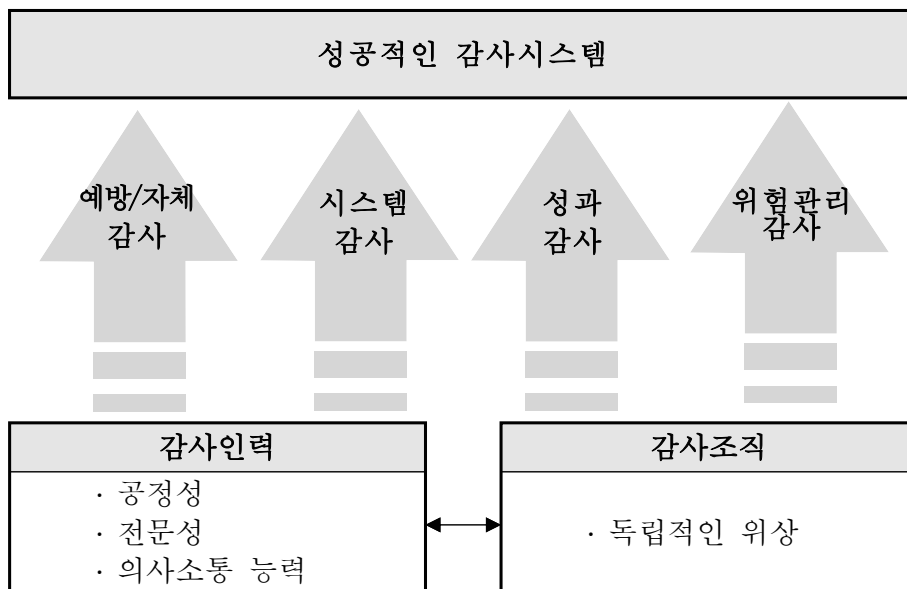
마지막으로 감사는 전사적 위험관리 감사로 진화한다. 조직의 규모가 대형화되고 각 부문의 기능이 전략적으로 분권화 또는 특화되어 있는 조직의 경우에는 조직 전체의 목표보다는 개별 부문의 목표가 우선시되게 되는 현상이 나타나게 된다. 이러한 문제는 대부분의 대규모 조직에서 발생하는 것으로 기획담당 부문에서의 업무조정 기능을 강화하는 방법을 통하여 이러한 문제를 해결하고 있다. 그러나 문제는 어떤 부문에서 이러한 현상이 나타나고 있는가를 파악하고 그에 대응하여 조직 전체의 목

표에 초점을 맞추는 조정작업은 쉽지 않다. 따라서 이러한 조직에서는 기획담당 부문의 조정기능 강화와 함께 내부감사의 역할과 기능도 전사적 위험관리 중심으로 전환하여 협력적 위험관리자의 역할을 수행하는 것이 필요하다.

다. 새로운 감사기법 도입 및 활성화 방향

이상에서 설명한 민간부문의 내부감사 접근방법의 진화에 비추어 볼 때 경찰청 감사시스템의 개선방향도 사전예방중심의 자체감사, 업무프로세스 진단중심 감사, 성과감사, 그리고 전사적 위험관리 중심의 감사로 발전하는 것이 바람직할 것이다.

<그림 4-2> 경찰 감사시스템의 개선방향과 성공요인



이때 새로운 감사시스템이 성공하기 위해서는 감사조직의 위상(positioning), 감사인력(people), 그리고 감사의 체계적인 접근방법(process) 등의 요인들이 제대로 구축되고 운영되어야 한다. 요컨대, 감사부서는 조직 내에서 독립성과 객관성의 확보가 가능한 위치에 있어야 하며, 감사인력은 감사인으로써 적합한 사고방식을 갖추고 있어야 하며, 공정성, 전문성, 의사소통능력을 교육을 통해 신장시켜나가야 한다.

이러한 개선된 감사시스템이 체계적으로 정립되기 위해서는 선진화된 감사기법들을 도입하여 환경변화와 조직특성에 맞도록 발전시키는 것이 필요하다. 경찰청의 경우 감사개선 기법들로 사전예방 중심의 자체감사 역량 강화, 시스템 감사의 도입, 성과감사 활성화, 그리고 위험관리 감사의 체계적인 도입이 이루어져야 한다.

2. 시스템감사로의 감사패러다임 전환⁵⁸⁾

가. 시스템감사 도입의 필요성

국내외적 환경변화는 새로운 감사 패러다임을 필요로 하고 있으며, 미시적이고 단편적인 감사운영으로는 공공부문의 성과와 책임성을 확보할 수 없어 시스템 감사로 전환이 요구되고 있는 상황이다. 그간의 피상적·단편적인 지적과 담당공무원에 대한 책임 추궁에 치중하는 감사방식으로 법령·제도상의 모순이나 비현실성을 혁신해야 하는 시대적 소명을 달성하기는 곤란하다.

58) 이하의 내용은 이상수, 「부패방지 민간전문가 교육컨텐츠 개발」, 국가청렴위원회 연구용역 보고서, 2006, pp.392-398의 내용을 인용한 것임.

따라서 객관적·독립적 시각에서 인적·제도적·환경적 요인을 체계적으로 파악하여 국정운영의 문제점을 시스템적으로 개선해 나가는 것으로 감사의 역할을 재정립할 필요가 있다.

나. 시스템감사의 개념

시스템감사는 지난 2006년 부터 감사원이 추구하는 새로운 감사정책, 전략 및 마인드를 총체적으로 집약한 감사운영의 기조로서, 감사대상이 되는 정부의 주요 정책·사업·제도·업무시스템 등에 대한 상시 모니터링을 통해 문제가 발생한 시스템(정책·사업·제도·업무 등) 전반을 체계적으로 진단·분석하여 종합적이고 근원적인 개선책을 제시하는 감사를 지향한다(감사원, 2005).⁵⁹⁾ 다시 말해서 시스템감사는 정책과 행정관리의 문제를 정책과 행정관리의 시스템에서 찾으려는 노력으로 정책과 행정관리의 문제에 대한 처방을 정책과 행정관리 시스템의 개선과 업그레이드(upgrade)관점에서 내릴 수 있게 한다. 따라서 시스템감사는 드러난 개별 문제점에 그치지 않고 문제가 발생한 시스템 전반을 분석하고, 문제의 원인 규명에 근거한 처방책을 마련하도록 한다.

이러한 시스템감사는 감사정책, 감사전략, 감사접근방법, 감사마인드 측면에서 기존의 감사와 큰 차이를 가지고 있다(<그림 4-3> 참조). 먼저 감사정책 측면에서는 국정개혁을 추구하는 「개혁촉진형」 감사 패러다임으로의 변화를 제시한다.

59) 감사원은 2006년도 감사운영방향에서 감사운영기조를 '정부 주요정책·사업·업무에 대한 상시 모니터링을 통하여 문제점을 체계적으로 진단하여 종합적·근원적 개선책을 제시하는 시스템감사 지향'으로 설정추진하고 있다.

(<http://www.bai.go.kr/html/bk/hu/HPBKYearsAuditDirection.html>)

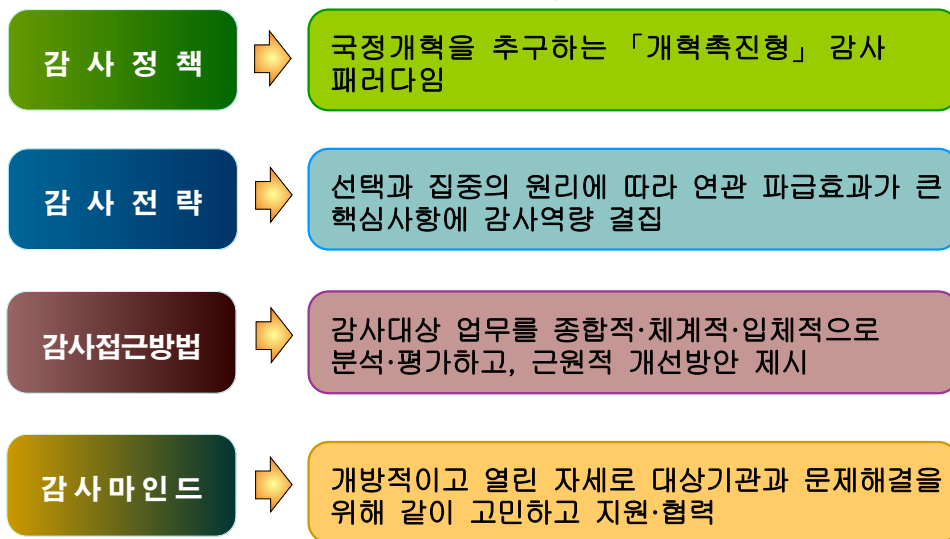
감사원, 「시스템감사의 효율화 방안」, 2004., 감사교육원, 「직무교육교재: 시스템감사과정-감사원 직원」, 2005.

둘째, 감사전략 측면에서는 선택과 집중의 원리에 따라 파급효과가 큰 핵심사항에 감사역량을 결집하도록 한다.

셋째, 감사접근방법 측면에서는 감사관의 직관에 의존하여 불특정 다수의 공직자나 업무를 감사하던 종전의 투망식 접근방법을 지양하고, 과학적이고 체계적인 접근을 통해 방법을 사용한다. 감사에 착수하기 전에 미리 충분한 자료조사와 통계분석을 통하여 핵심사안을 정확히 파악함으로써 감사의 초점(audit point)을 명확히 한 후에야 비로소 감사에 착수하는 접근방식을 갖는다. 때문에 감사대상 업무를 종합적·체계적·입체적으로 분석·평가하여 핵심문제점을 진단, 근원적인 개선방안을 제시한다.

마지막으로 감사 마인드 측면에서는 기존의 감사보다 더욱 개방적이고 열린 자세로 대상기관과 문제해결을 위해 같이 고민하고, 대상기관을 지원·협력하게 된다.

<그림 4-3> 시스템감사의 개념



다. 시스템감사의 운영원리⁶⁰⁾

시스템감사는 감사대상 선정, 감사판단기준, 지향점(감사접근방법) 측면에서 각각 전략적 감사, 성과중심 감사, 전향적 감사, 분석적 감사의 4대 감사운영 원리를 통하여 구체적으로 구현된다.

<그림 4-4> 기존 감사와 전략적 감사 비교



첫째, 전략적 감사는 선택과 집중의 원리에 따라 연관 파급효과가 심대한 핵심·취약 분야에 집중적으로 감사를 실시한다는 원리이다. 선택과 집중의 필요성은 소수의 감사 인력을 가지고 방대한 규모의 예산·사업을 효율적으로 감사하기 위해서는 핵심 사항 위주의 감사운영이 긴요하므로 상시 모니터링을 통하여 정부 주요 정책·사업의 추진동향을 지속적으로 추적 관리해야 한다는 점이다. 이를 통해 혼선·낭비·부진 등의 문제점을 발굴하고 감사를 통한 심층 분석과 개선대안 제시가 필요한 사항은 감사

60) 감사원, 「시스템감사의 효율화 방안」, 2004.

우선순위를 정하여 핵심사항 위주로 감사를 실시한다. 이와 같은 전략적 감사수행으로 인해 감사 편익과 비용을 형량(衡量)하여 합리적 감사를 실시함으로써 즉흥적이고 선례 답습적인 감사의 한계를 극복하여 새로운 감사사항의 지속적인 발굴이 가능하다.

둘째, 성과중심 감사는 기본적으로 경제성·능률성·효과성(economy, efficienct, effectiveness: 3E)의 관점에서 성과를 평가하고 개선대안을 제시하는 데 중점을 둔다. 정부기능이 규제·단속 위주에서 조장·촉진으로 변화하고, 국민도 세금의 합법적 사용보다는 효율적 사용에 더 관심을 가짐에 따라 합법성 위주의 단편적·미시적 감사만으로는 정부기능의 변화와 수요자 중심의 감사운영에 한계를 갖게 된다.

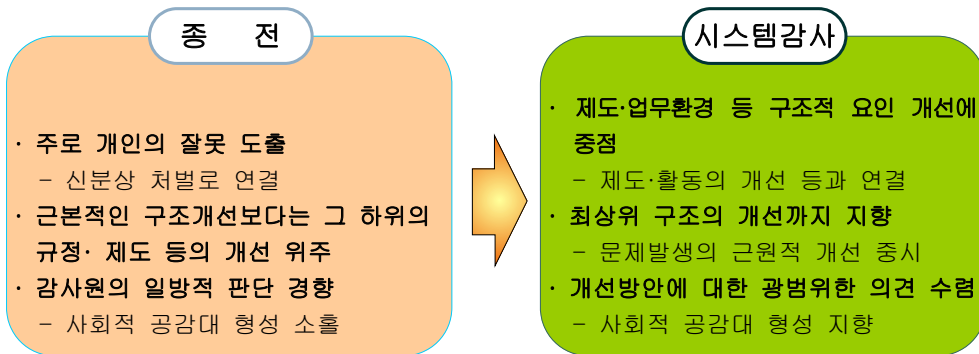
이러한 문제점에 대해 성과중심의 감사운영으로 3E 이외에도 형평성, 환경성, 민주성의 관점에서 정책·사업의 성과와 추진시스템 전반을 종합적으로 분석·평가하여 거시적 안목의 실효성 있는 개선대안을 제시할 수 있다.

<그림 4-5> 성과감사의 관점

합법성	물리적 합법성보다는 합목적적 합법성 중시
경제성	Input 최소성 중시
능률성	Output의 최대성 중시(결과 극대화)
효과성	당초 목표대비 Outcome의 최대성 중시(성과 극대화)
형평성	부문 간·계층 간의 사회·경제적 편익 또는 비용부담의 균형
환경성	개발과 환경의 균형 중시
민주성	의사결정 구조의 견제와 균형 중시, 의사결정 과정의 참여와 협력 중시

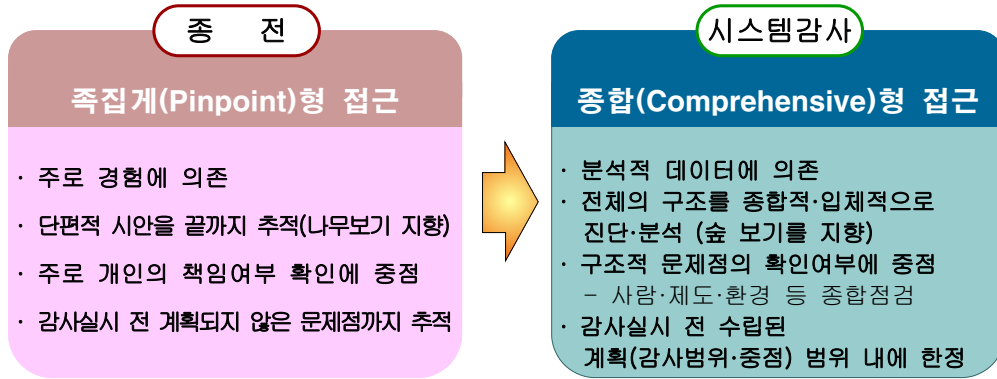
셋째, 전향적 감사는 공직자가 창의성을 발휘하여 새로운 업무를 과감히 시도할 수 있도록 공직자가 한 일의 잘잘못보다는 안한 일에 대한 책임을 더욱 엄중하게 묻고, 최적업무수행사례(Best Proactive)를 적극 발굴하여 전파하는 등 긍정적이고 미래지향적인 감사운영을 의미한다. 기존의 합법성 감사는 적발과 처벌 중심으로 진행됨에 따라 공무원의 소극적 자세를 유도하고 문제 발견 및 치유가 어려웠다. 그러나 전향적 감사는 개별적인 공직비위의 사후적발·처벌보다는 비위 발생의 원인이 되는 불합리한 제도와 환경적·구조적인 요인을 개선할 수 있다.

<그림 4-6> 기존 감사와 전향적 감사 비교



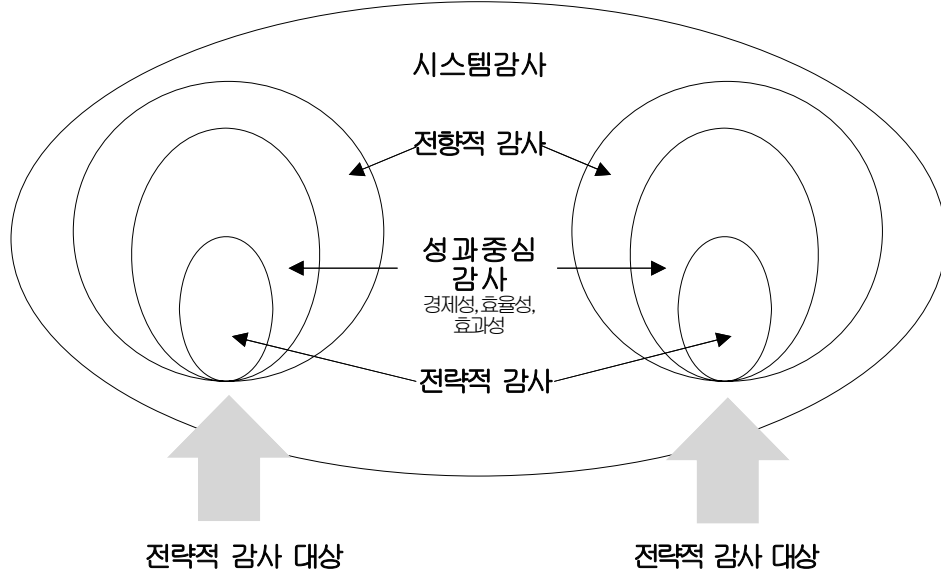
넷째, 분석적 감사는 종합적·체계적인 분석을 통하여 문제진단과 개선대안 제시를 지향하는 감사를 뜻한다. 기존의 감사가 주로 경험에 의존하고 단편적인 시각을 토대로, 개인의 책임여부 확인에 중점을 두었다면, 분석적 감사는 분석적 데이터에 의존하고, 종합적·입체적 시각을 토대로 진단·분석하여 구조적 문제점을 확인하고자 한다.

<그림 4-7> 기존 감사와 분석적 감사 비교



지금까지 살펴본 시스템감사의 운영원리를 “전략적 감사, 성과중심 감사, 전향적 감사, 분석감사”로 개념화하여 정부활동에 적용하여 보면, 시스템감사를 다음과 같이 정의할 수 있다. 시스템감사란 “정부의 주요 정책·사업·제도·업무시스템 등 감사대상 업무를 시스템적인 기준과 절차 및 방법에 따라 체계적으로 진단·분석하고, 발견된 문제점의 발생 원인을 사람·업무·환경 및 제도 등 다양한 내외적 요인을 분석·검토하여 파악하고, 이에 대한 종합적이고 체계적이며 근원적인 개선 대책을 모색하는 활동”으로 정의될 수 있다. <그림 4-8>은 전략적 감사, 성과감사, 전향적 감사와 시스템감사 간의 관계를 간략히 도식화한 것이다.

<그림 4-8> 각 운영원리와 시스템감사 간의 관계

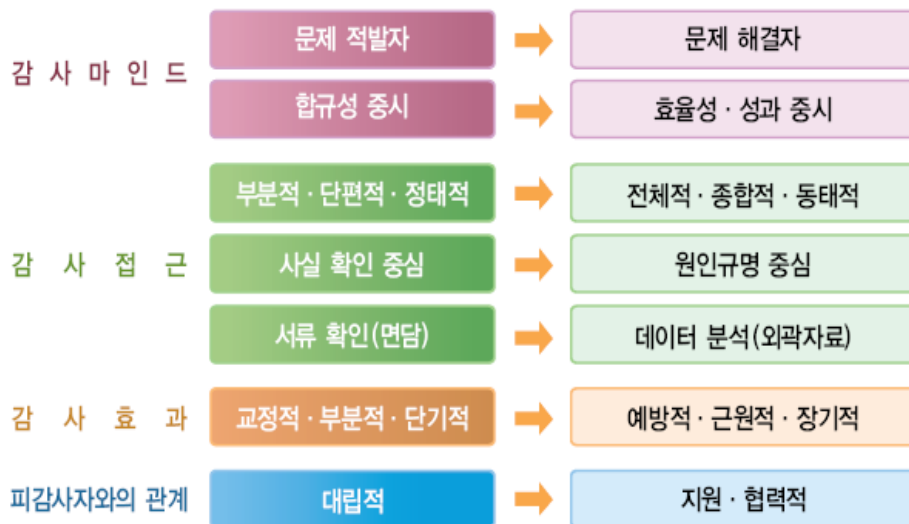


출처: 감사원, 「시스템감사의 효율화 방안」, 2004, p. 14.

라. 시스템감사의 특징 및 유의사항

시스템감사는 감사마인드, 감사접근, 감사효과 및 피감사자와의 관계 측면에서 이전의 합법성 위주의 감사와 구별될 수 있다. 전체적으로 보면, 부분적·단편적 문제적발, 사후교정 방식인 전통적 감사의 한계를 극복하고, 문제해결, 사전 예방적·종합적 개선대안 제시에 중점을 두는 것이다. 또한 피감사자와의 관계에 있어서도 대립적이 아닌 지원 및 협력적 관계를 지향한다는 특징을 가지고 있다.

<그림 4-9> 시스템감사의 특징



한편, 시스템감사의 유의사항은 대체로 다음과 같다. 최고관리층의 적극적인 뒷받침, 장기간 시간 소요에 대한 감사관리자의 이해, 모든 감사의 시스템감사의 관점으로 수행하기에 어려움이 있고, 감사대상기관의 감사결과에 대한 자발적 수용·개선이 수반되어야 한다. 또한 문제 도출·

자료 분석의 계량적·질적 방법 조화, 권고·통보사항의 실효성 확보 방안 연구, 후속평가 등이 효과적으로 이루어져야 한다.

마. 시스템감사의 효율화 방안

시스템감사가 효율적으로 도입·운영되기 위해서는 다음 사항이 잘 이행되어야 한다.

첫째, 감사준비 및 실시단계에 외부전문가의 적극적인 참여가 있어야 한다. 감사대상에 대한 실태 파악, 원인진단, 개선 대안의 도출 실효성 확보를 위한 전문적 지식을 확보하기 위해서는 이 분야에 정통한 시스템 전문가의 도움이 필요하다.

둘째, 주요 정책사업에 대한 모니터링 정착이 고도화되어야 한다. 즉, 모니터링 결과 나타난 문제의 중요성과 시급성을 감안하여 우선순위를 정하고, 지속적인 모니터링을 통한 사업의 성공요인 분석 및 효과 전파가 있어야 한다.

셋째, 권고·통보사항의 이행확보방안이 강구되어야 한다. 집행의무 미부여로 장기간 집행이 안될 소지가 있기에 일정기간 모니터링을 통한 실적관리, 데이터베이스 구축 운영 등을 통해 이행이 제대로 될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 시스템 감사결과와 예산반영과의 연계를 강화해야 한다. 총액배분예산제도(top-down)하에서 각 기관의 책임성 확보 수단으로 활용되기 위해서는 감사결과와 예산간의 연동체계를 강화할 필요가 있는 것이다.

다섯째, 교육훈련을 통한 감사요원의 전문성을 제고해야 한다. 감사대상 분야의 전문지식과, 문제를 시스템적 관점에서 파악할 수 있는 능력을 심화할 수 있는 교육훈련이 이루어져야 한다. 이때 시스템감사에 대

한 교육은 사례제시를 통해 논리와 내용을 이해하도록 하는 것이 바람직하다.

여섯째, 감사에 대한 사전준비를 철저히 하여 감사성과가 거양될 수 있도록 하기 위해서는 어떠한 시스템 논리로 접근할 것이며, 감사시스템의 편성 방식 선택 등이 사전에 이루어져야 한다.

3. 예방감사의 강화

가. 예방감사의 개념 및 필요성

기존의 감사는 적발·처벌을 위해 적법성 위주로 이루어져 사후적인 성격의 문책위주의 활동으로 인식되었다. 감사(회계감사와 직무감찰 등)를 통해 부정·비리를 적발하고 처벌하는 측면도 중요하지만, 이러한 측면만을 중시하게 되면 정책 집행 현장에 있어 효율성·효과성보다 적법성만을 강조하게 되어 행정 운용 및 예산 집행상의 비효율·낭비요인이 확대되고, 창의성 있고 적극적·능동적인 행정을 확보하는데 어려움을 겪을 우려가 있으며, 감사를 의식한 보신주의적 업무처리, 수감준비의 과도한 부담 등의 문제점을 야기하기도 한다.

이러한 적발·처벌 위주의 사후적 감사의 문제점을 극복하기 위해 부정·비리가 발생하기 전, 사전적 형태의 예방감사의 필요성이 대두되었다. 예방감사는 정책결정을 위한 자료수집, 대안의 비교 검토, 정책결정과정의 민주성, 합리성 등에 대해 업무수행 전 감사를 실시하여 부정·비리의 발생소지를 근원적으로 차단하고자 하며, 이를 통해 공직사회의 창의성, 적극성과 활력을 고양시키고자 하는 것이다. 감사원은 1998년 이후 예방감사를 강화하기 위해 지속적으로 노력을 기울이고 있다.

나. 예방감사로서 CSA(내부통제자체평가)의 의의

내부통제자체평가(Control Self-Assessment, CSA)는 각 업무에 있어서 담당 실무자가 그 업무프로세스의 진정한 전문가로 보고 조직내부의 구성원들의 자기평가를 통해 문제점을 스스로 찾고 이를 해결하고자 하는 것이다.⁶¹⁾ 이러한 CSA는 회계 및 직무 관련 데이터와 같은 전통적인 하드웨어 측면의 감사만으로 조직의 근본적인 위험요소(Risk Factor)를 파악하는데 한계가 있다고 보고, 조직의 소프트웨어 측면에 대한 평가를 통해 조직의 건전성을 진단하고 위험요소를 사전에 제거함으로써 예방감사의 효과를 거두고자 한다.

CSA 감사는 수감조직의 문제점을 적발하여 처벌하고자 하는 위압적인 감사자와 감사에서 지적을 받으면 처벌된다는 인식을 가진 방어적인 수감자의 관계에서는 원활하게 이루어지기 어렵다. 이러한 인식에서 벗어나 수감자는 스스로 조직의 문제를 제시하고, 감사자는 조연자의 입장에서 의견을 제시하는 토론이 이루어질때 CSA 감사는 예방감사로서 그 효과가 나타나게 되는 것이다.

따라서 CSA 감사는 합법성을 중시하는 기존의 감사가 법·규정이나 조직규범, 업무절차 등 하드웨어적인 것들만 평가기준으로 상정하는 것에 비해 조직의 문화(Culture), 근무환경(Working Environment), 조직원의 사기(Morale) 및 도덕적 가치(Ethical Value) 등 다분히 소프트웨어적인 것들도 평가기준으로 포함하고 있다. 따라서 기존의 감사에서 가장 중요

61) CSA는 1980년대 어려웠던 경제상황에서 기업이 내부통제를 개선하기 위한 효과적인 방법으로 인식하면서 확대되었으며, 1990년대 이후 통제(control)의 의미가 조직 및 그 구성원의 행동을 제약하는 것에서 조직 및 그 구성원의 목적을 달성할 수 있도록 도움으로써 업무성적을 증진시켜주는 것으로 의미가 확대되어 여기서 다루는 감사뿐만이 아니라 다양한 형태의 비즈니스 컨설팅과 경영활동에 적용되고 있기도 하다. 이중운, “내부통제 자체평가(CSA)의 이해와 적용”, 한국감사협회 제4기 내부감사연수 자료집, 2006.

한 가치인 합법성보다는 조직의 비전 구현과 조직의 목적에 부합한 활동들이 이루어지고 있는가를 평가하는데 감사의 중점을 두게 된다.

다. CSA 감사의 실행단계

CSA 감사는 관리층의 지원 획득 - 계획수립 및 감사팀 구성 - 워크숍 개최 - 토론결과의 보고 - 실천계획의 작성의 단계를 통해 이루어지게 된다. 각 단계를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 관리층의 지원 획득 단계는 CSA의 감사의 목적, 방법, 효과를 수감부서의 관리층과 직원들에게 인식시킴으로써 CSA 감사에 대한 지원과 협력을 얻는 단계이다. CSA 감사에서 내부구성원들의 역할이 매우 중요하기 때문에 이 단계에서 어느 정도 지원과 협력을 얻는가는 CSA 전체 수행과정에 큰 영향을 미치게 된다.

둘째, 계획수립 및 감사팀 구성 단계는 CSA의 실행계획을 작성하는 단계이다. 이 단계에서는 CSA의 구체적인 실행계획을 작성하는데 앞서 CSA의 목적이 조직의 목표달성을 저해하는 위험요소를 발견하고, 효과적인 통제수단을 찾아내는 것이기 때문에 수감 부서의 핵심목표를 정확히 파악하는 것이 우선 이루어져야 한다.

셋째, 워크숍 개최 단계이다. CSA에 있어 워크숍은 감사자와 수감자가 협심하여 조직의 위험요소를 찾고, 이를 통제하기 위한 효과적인 수단을 찾기 위한 상호의견교환이 원활히 이루어질 수 있도록 감사자와 수감자는 상호신뢰를 바탕으로 진지하면서도 자유롭게 발언할 수 있는 분위기로 이루어져야 한다. 이러한 워크숍 과정을 통해 감사팀은 전통적인 감사에서는 얻을 수 없는 직무현장에서의 애로사항과 문제점을 접하게 된다.⁶²⁾

넷째, 토론결과의 보고 단계는 워크숍 종료 후 토론결과를 정리·요약하여 수감부서의 장에게 보고하는 단계이다. 토론과정에서의 의견은 직원들 전체의 의견으로 간주하기 때문에 발언자를 따로 기록해서는 안 된다.

다섯번째, 실천계획의 작성 단계는 수감부서의 관리층과의 워크숍 및 직원들과의 워크숍을 통해 발견된 위험요소와 이를 효과적으로 통제하기 위해 제시된 다양한 방안을 토대로 향후 실천계획에 대한 보고서를 작성하게 된다.

결국, CSA 수행과정을 준비-실행-보고 및 후속조치로 구분할 수 있으며, 각 단계에서의 내용은 다음과 같다⁶³⁾.

62) CSA 감사팀은 보통 2주간에 걸쳐 8시간 정도의 워크숍을 3~5회에 걸쳐 개최하게 된다. 워크숍은 원활한 진행을 위하여 수감부서의 직원들을 8~12명 단위의 소그룹으로 나누어 순차적으로 진행하게 된다. 이 때 보통 2~3명의 CSA 감사팀은 수감부서의 직원들이 그들의 목표와 이를 달성하는데 스스로 얼마나 효율적인가를 진지하고 활발하게 토론할 수 있도록 유도하면서 토론결과를 정리하는 역할을 하게 된다.

63) 이중운, 앞의 글, 2006.

<표 4-1> 내부통제자체평가(CSA) 수행과정

1. 준비	<ul style="list-style-type: none"> ① 이슈의 인식과 이해 ② 회의목적 설정 ③ 회의방법 결정 ④ 회의준비 ⑤ 일정관리 및 참여자 초대
2. 실행	<ul style="list-style-type: none"> ① 능력있는 퍼실레이터 ② 올바른 촉진기법의 사용 ③ 회의의 깊이와 자세함에 대한 이해 ④ 그룹의 합의와 실행의지의 도출 ⑤ 회의 기록 및 투표
3. 보고 및 후속조치	<ul style="list-style-type: none"> ① 참여활동보고서 작성 ② 최종보고서 작성 ③ 조치사항의 이행에 대한 확인 ④ 장기적인 조치사항에 대한 계획수립 ⑤ 프로젝트에 대한 검토

라. CSA의 유용성

CSA 감사는 사후적 적발·처벌 중심의 기존의 감사에 비해 다양한 유용성을 지니고 있다. CSA의 유용성을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 감사절차의 개선이다. 전통적인 감사에 있어 수감자는 회계 및 직무 감사자료를 작성하는데 많은 노력을 기울이는 등 감사자의 지적을 피하기 위해 많은 노력을 기울이게 된다. 하지만 CSA 감사는 수감자의 자기평가(Self-Assessment)에 주안점을 두기 때문에 수감자료 작성을 위해 많은 시간을 들이지 않아도 되고, 감사자 입장에서도 적발·처벌이 목적이 아니기 때문에 복잡한 감사절차를 생략할 수 있어 효과적으로 감사를 수행할 수 있다.

둘째, 내부감사기구의 역할 증대이다. CSA에서 감사자는 수감 조직의 문제를 해결할 수 있는 방안이나 조직의 목표를 달성하는데 위험요소를

제거할 수 있는 방안에 대해 조직 구성원들과 함께 고민하고, 이러한 과정을 거쳐 관리자에게 해결방안을 권고한다. 이러한 모습은 감사자의 역할이 감시자(Watch Dog) 역할에 그치지 않고 조연자로서의 역할도 갖게 된다는 것을 의미한다.⁶⁴⁾

셋째, 내부감사직원의 사기 양양이다. CSA는 내부감사직원들에게 감사업무가 적발·처벌을 위한 부정적인 성격의 직무가 아닌 조직의 위험요소를 제거하고, 문제점을 해결하는 직무라는 인식을 가지게 할 수 있다. 여기에 더해 CSA 수행을 위해 필요한 다양한 전문지식을 습득해 나가는 과정에서 성취감을 맛볼 수도 있다. 이렇듯 CSA를 통해 감사직무에 대한 긍정적인 인식을 가지게 되고 전문지식을 습득함으로써 얻게 되는 성취감은 내부감사직원의 사기를 진작시키게 된다.

넷째, 감사 규모 축소이다. 전통적 감사가 복잡한 절차를 가지고 수많은 감사자료를 살펴보기 위해 대규모 인원과 장시간을 필요로 하였던 것과 달리 CSA는 2~3인의 감사인력만으로도 비교적 단기간에 충분히 감사를 수행할 수 있기 때문에 대규모의 감사인력을 필요로 하지 않기 때문에 감사 규모를 획기적으로 축소할 수 있다.

다섯째, 동일한 감사인력으로 보다 광범위한 감사가 가능하다. 전통적인 감사의 경우 소규모의 감사인력으로는 부분적·제한적인 감사만이 가능하다. 하지만 CSA는 조직의 위험요소를 수감기관의 직원들이 스스로 평가하는 것이므로 감사자료의 양이나 감사대상이 되는 부서의 규모가 감사의 큰 걸림돌이 되지 않는다. 또한 회계·직무상의 문제뿐만 아니라 조직의 문화, 근무환경, 도덕적 가치 등에 대해서도 살펴볼 수 있기 때문에 감사의 범위는 전통적인 감사에 비해 상당히 광범위하다.

64) CSA 감사의 성공적인 수행을 위해서는 조연자로서의 감사자의 역할이 중요하다. 하지만 감사자는 감시자의 역할을 제외한 채 조연자의 역할만을 수행해야 한다는 것을 뜻하는 것은 아니다. CSA 감사 진행과정에서 부정·비리의 소지가 발견되면 얼마든지 전통적인 감사방법으로의 전환이 가능하다.

4. 위험관리 감사(Risk-based Audit)

가. 위험관리 감사의 개념과 효과

전통적 적발위주의 감사에서 프로세스별 위험에 근거하여 기관의 목적을 달성하기 위한 위험관리 감사(Risk-based Audit)가 활성화되고 있다. 특히 사기업의 경우에는 내부감사의 가치를 극대화하기 위하여 위험 식별 및 평가에 대한 관심과 함께 위험관리 감사가 체계적인 감사기법의 중요한 부분으로 도입·적용되고 있다.

공공기관의 경우에도 외국의 경우에는 위험관리 감사에 대한 개념이 오래전에 도입되어 많이 활성화되고 있다. 미국 GAO의 경우 부정, 낭비, 운영부실로 인해를 위험에 처해있는 프로그램을 감사하고 확인하기 위한 노력을 진행해 왔으며, 1990년 이후부터는 위험이 높은 프로그램들을 지정하고 주기적으로 프로그램 운영에 대한 위험보고서를 제출하고 있다.

위험관리 감사(Risk-based Audit)란 위험이 조직의 허용범위 내에서 적절히 관리되고 있는지에 대한 확신을 제공하기 위한 틀(framework)을 말한다. 즉, 모든 위험을 식별·평가한 후 감사대상이 되는 핵심위험을 합리적으로 인지하고, 통제활동이 효과적으로 수행되고 있는지를 감사하여 위험이 허용범위 내에서 적절히 관리될 수 있도록 하는 것을 말한다.

위험관리 감사는 그 접근방법이나 효과성의 차이는 있을 수 있으나 민간기업에서는 이미 정착되어 보편화되어 있으며 현재는 그 운영의 정교함, 효율성을 높이기 위한 노력이 지속되고 있다.

위험관리 감사체계의 도입으로 인한 효과는 다음의 세 가지 측면으로

구분할 수 있다. 첫째, 감사자원 활용 측면에서는 위험평가에 근거하여 위험요소가 많은 부분에 감사인력을 집중적으로 배치하는 등 감사자원의 효율적 배분에 기여한다.

둘째, 감사실무적 측면에서는 위험평가에 따라 중점감사영역을 선정하고, 위험관리 감사를 위한 감사 체크리스트와 프로그램 등을 개발함으로써 위험관리 감사실무체계를 재구성하게 된다.

셋째, 조직 내 기여도 측면에서는 전사적 위험에 대한 정의 및 평가를 통해 경영목표 달성을 지원하는 감사기능의 전향적 변화를 가져올 수 있다.

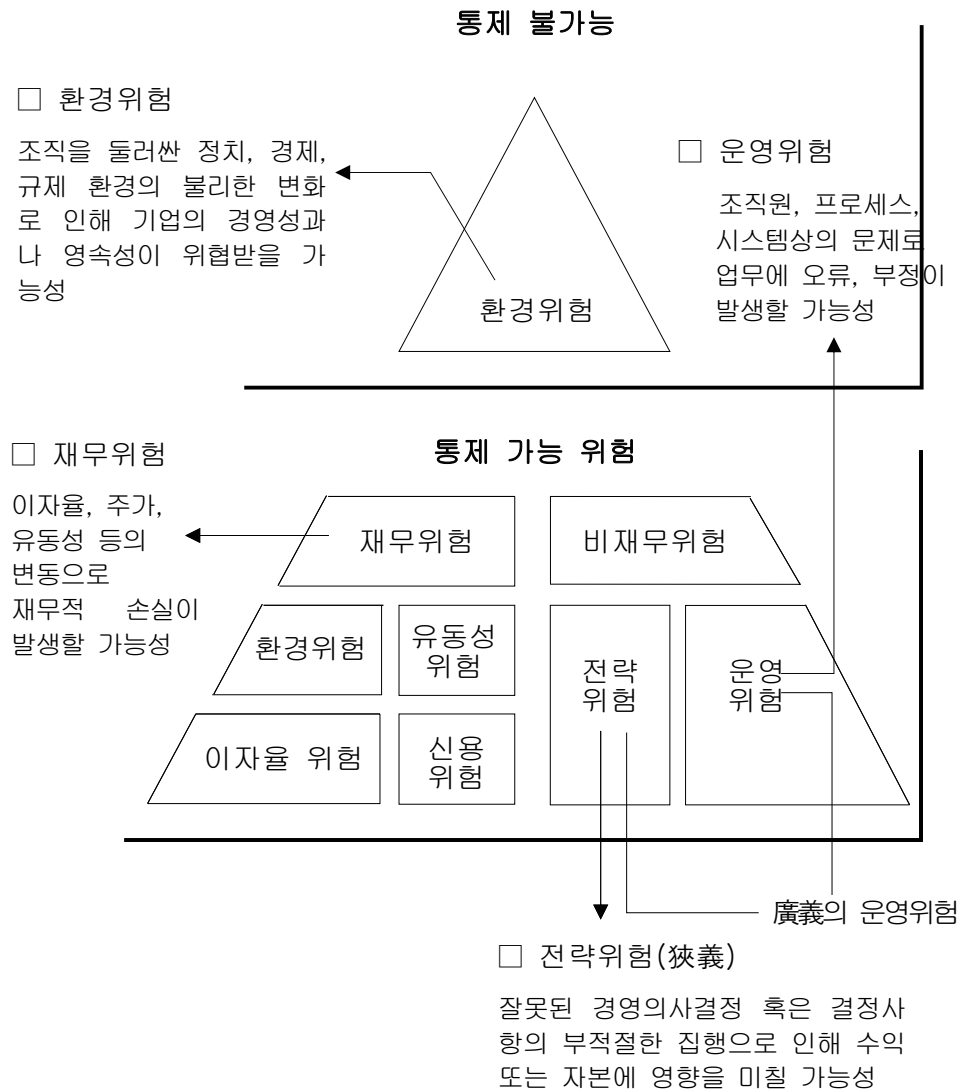
나. 위험관리 감사의 단계⁶⁵⁾

위험관리 감사의 단계를 정부공공부문과 민간기업에서 이루어지는 단계 구분을 먼저 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민간기업에서 활용되고 있는 위험관리 감사의 내부감사방법론에서는 크게 네 단계로 위험관리 감사를 구분하고 있음. 첫째는 전략적 분석(Strategic Analysis)이며, 둘째는 업무의 프로세스 분석(Process Analysis)이며, 셋째는 위험평가(Risk Assessment)이며, 넷째는 통제평가이다.

65) 박경효 외, 「서울시 투명윤리행정시스템 개선방안」, 서울특별시 연구용역보고서, 2007, pp. 124-134.

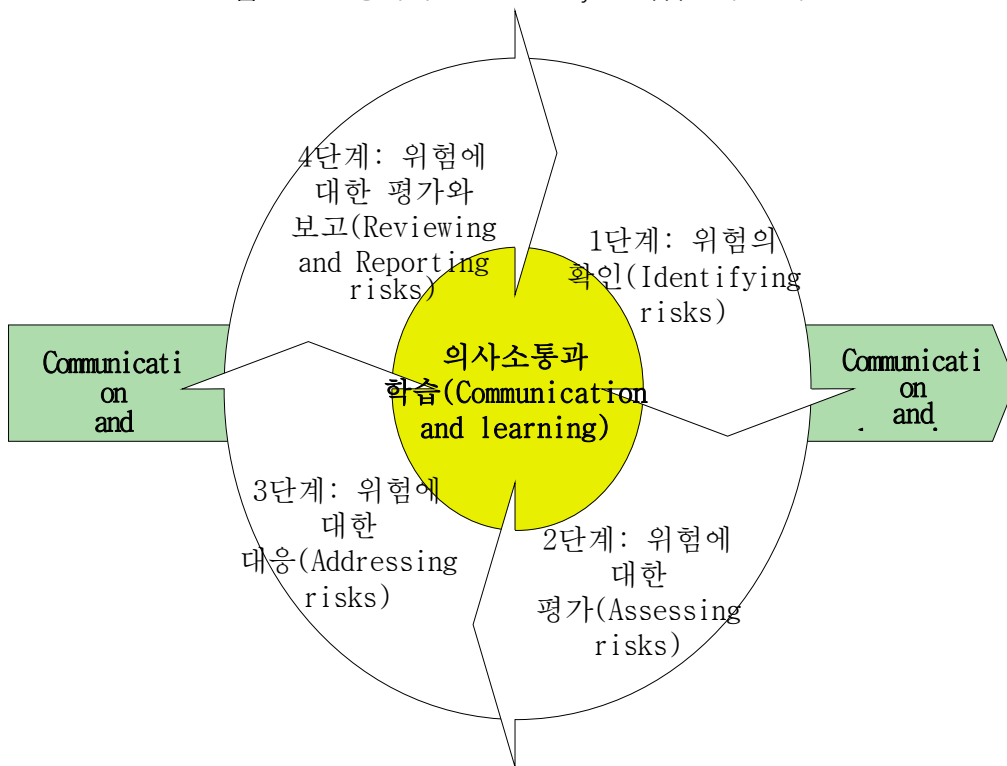
<그림 4-10> 민간기업의 위험유형 분류



출처: 정운섭, “전사적 리스크 관리”, 한국감사협회 제4기 내부감사연수 자료집, 2006, p. 11.

둘째, 영국의 HM Treasury는 위험관리를 선형적 과정(linear process)으로 보지 않고, 다양한 위험관리 요소들이 서로 얽혀 상호작용과 균형을 유지하면서 이루어지는 과정으로 보면서 위험관리의 중요한 요소 혹은 단계를 위험의 확인(Identifying risks), 확인된 위험에 대한 평가(Assessing risks), 확인된 위험에 대한 대응(Addressing risks), 위험에 대한 평가와 보고(Reviewing and Reporting risks)의 네 가지로 구분하고 있다⁶⁶⁾.

<그림 4-11> 영국의 HM Treasury는 위험관리 단계



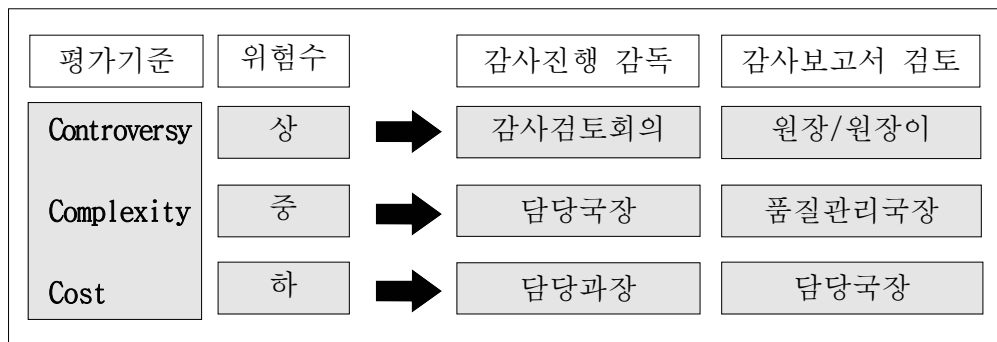
66) HM Treasury, Management of Risk: Principles and Concepts, 2004.

셋째, 미국 GAO에서는 위험관리를 전체 「품질관리시스템」(Quality Assurance Framework, QAF) 내에서 리더십 항목의 구성 요소로 두고 있다. 이를 위해 감사수행절차 등에 대한 내부 모니터링 활동을 매년 정기적으로 실시하고, 모니터링 결과를 관련 규정 보완 등으로 피드백하기 위한 제도적 장치도 확보하고 있다.

GAO는 고위험 시리즈(High-Risk Series)를 통해 많은 예산이 소요되거나 국민들에게 필수적 서비스를 제공하는 분야 등에 있어서 심각한 취약점을 규명하고 그 해결을 지원하기 위하여 예산 낭비, 부정, 남용, 그리고 3E와 연관된 경영문제 등에 심각히 노출되어 있는 분야를 HR(고위험) 분야로 지정하여 보고서를 생산하고 있다⁶⁷⁾.

미국 GAO의 위험유형 분류는 <그림 4-12>와 같다.

<그림 4-12> 미국 GAO의 위험유형 분류



넷째, 한국농촌공사는 환경의 변화에 따라 발생하는 위험과 사업추진 과정에서 발생하는 부조리 위험을 구분하고 있으며, 이에 따른 대응방안 마련도 별도로 수립하여 운영하고 있다. 환경변화에 따라 발생하는 위험과 관련하여서는 환경의 변화가 조직의 목표달성에 영향을 미치는 대내

67) GAO, High-Risk Series Update, GAO-05-207, 2005.

적 요인과 대외적 요인을 도출하고, 이러한 요인들이 조직에 가져올 수 있는 위험유형을 크게 사업위험(Business Risk), 재해위험(Disaster Risk), 재무위험(Finance Risk), 그리고 시장위험(Market Risk)의 네 가지로 구분하고 있다.

이와 관련하여 사업추진과정에서 발생하는 부조리 위험과 관련하여서는 한국농촌공사는 청렴-HACCP제도를 체계적으로 수립하여 위험을 관리하고 있다. 청렴-HACCP제도에서 부조리위험 관리단계를 7단계로 나누어 구축하였다. 첫째 단계인 부조리요인 분석단계에서는 사업수행의 주요단계별 부조리요인을 분석하고 유형화하는 작업을 한다. 둘째 단계인 핵심관리점 설정단계에서는 부조리 관리를 위한 핵심관리점을 부조리 중점 관리대상별로 설정하는 작업을 한다. 세 번째는 모니터링 단계로서 분석된 요인별로 부조리 예방대책을 마련하고 이에 점검을 하게 된다. 네 번째 단계는 개선조치단계로서 부조리 발생 시 조치방법 등을 마련하고 이에 따라 부조리를 개선한다. 네 번째 단계를 거치면서 업무별로 표준화된 HACCP 관리기준을 마련하게 된다⁶⁸⁾.

<그림 4-13> 한국농촌공사의 청렴-HACCP제도의 부조리위험 관리단계 예시

사업 공정	세부 업무	시행 기간	부조리 요인	부조리 유형	발생 정도	주요 고객	핵심 관리점	부조리 예방대책	부조리 발생시 조치방안	점 검			
										일시	점검 결과	점검자	확인자
사업 시행 계획	설계 (자재 검토)	~	○ 특정제품 반영 및 자재 적정성 검토 소홀	- 기준위배 - 정보유출 - 금품수수향응	中	자재 업체	인가 신청전	○ 특정제품 반영사유 확인 - 설계자의 의견서 또는 사유서 확인 - 상급자의 부명한 지시 배제	- 보완 후 발주 - 금품반환 및 신고			담당자	팀장
.			"	"

68) 한국농촌공사, 「Clean_KRC 구현을 위한 청렴-HACCP 관리매뉴얼」, 2006.

다섯 번째 단계는 검증단계로서 마련된 부조리 관리체계에 따라 HACCP 실행상태를 평가한다. 여섯 번째 단계는 기록관리 단계로서 HACCP의 실행결과를 기록하고 문서화한다. 마지막 단계는 Feed-back 단계로서 시행결과를 차기 사업추진 시 반영한다.

제2절 경찰 성과감사의 도입 및 운영 방안

1. 경찰 성과감사의 운영방향

과거에는 정부활동에 있어서 주어진 목적과 제약 하에서 조직 및 생산 과정의 최적화에 관한 정보를 제공하고 적법성을 확인하는 기능에 초점이 맞춰져 있는 전통적 감사에 비해 최근의 성과감사(performance audit)는 정책, 사업 및 기관운영의 경제성, 효율성 및 효과성 등을 체계적이고 객관적으로 검토·분석·평가하는 활동을 강조한다.

이에 경찰조직에서 성과감사의 도입 및 운영방향을 제시하면 다음과 같다⁶⁹⁾.

성과감사의 운영방향은 크게 다음과 같은 네 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 환경변화에의 대처 수단이다. 변화하는 치안환경 속에서 감사시스템 역시 현재와는 다른 미래를 준비하고 미래에 도움이 되는 활동으로 인식되어야 한다. 성과감사는 이러한 치안환경 변화에 대처할 수 있는 좋은 대안이 될 수 있다.

둘째, 경찰행정의 성과향상 수단이다. 성과감사의 개념은 기관이나 업무의 경제성, 능률성, 효과성을 평가하는 것으로 정의된다. 그러므로 명확한 성과 평가를 통해 치안행정의 성과가 향상될 수 있다.

셋째, 국민 요구에의 반응성이다. 현대 행정이념은 합법성이나 능률성보다 민주성과 반응성이 우선순위를 차지한다. 적은 비용으로 많은 수익

69) 조은경 외, 「행정투명성 제고를 위한 감사시스템 개선방안」, 서울특별시 연구용역 결과보고서, 2004, pp. 146-154를 인용하여 경찰조직의 특성에 맞게 수정 보완함.

을 남기는 능률성이나 국민이 요구하는 치안행정서비스를 제공하는 것은 경찰행정의 궁극적인 목표이자 이념이다. 성과감사는 국민의 요구를 수용하고 이를 해결하는데 일조하는 수단이 되어야 한다.

넷째, 향후 치안행정 발전전략의 중추가 되어야 한다. 경찰 각 기능별 사업 및 치안정책 활동의 효과성을 평가하여 성과가 부족한 부분을 찾아내어 수정하고, 성과가 많은 부분을 고무시키는 것은 경찰행정 발전의 기초가 되는 부분이다. 성과감사가 철저하게 이루어지면 치안행정 발전 전략의 로드맵이 구축될 수 있다.

2. 경찰 성과감사의 절차

가. 성과감사 절차의 개요

성과감사의 절차는 기존에 실시되던 일반감사와 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 그러나 세부적인 감사의 수행에 있어서는 기존의 일반감사와는 조금 다른 절차를 필요로 한다.

성과감사의 첫 단계는 성과감사사항을 선정하는 일이다. 많은 감사 대상 기관과 사업 중에서 어느 기관의 무슨 사업을 성과에 초점을 두고 감사할 것인가를 결정한다.

두 번째 단계는 성과감사의 계획을 수립하는 일이다. 성과감사 대상 기관과 특정 사업이 정해지고 나면, 구체적이고 실천적인 성과감사의 기본계획과 실시계획이 마련되어야 한다.

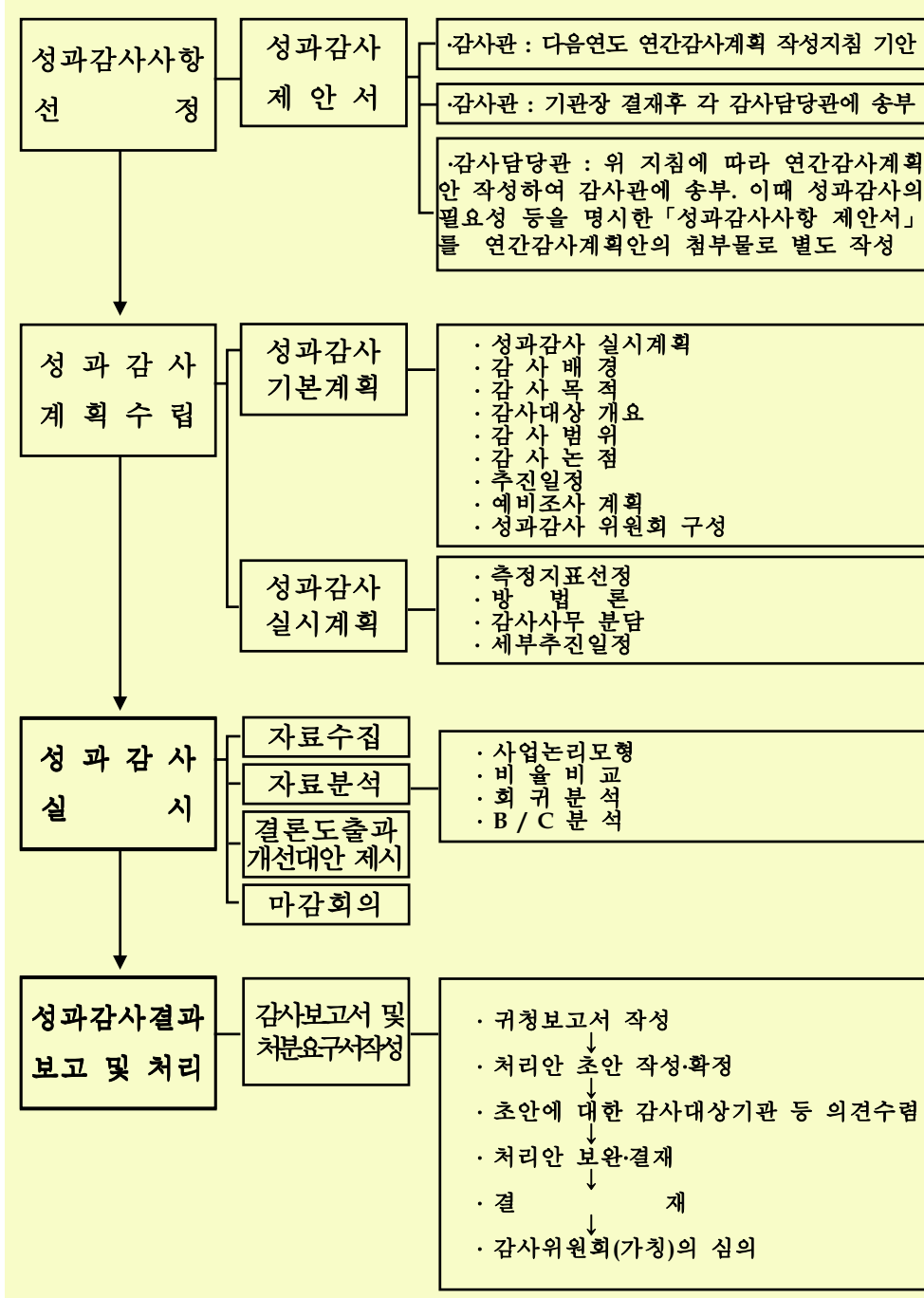
세 번째는 실제로 성과감사가 실시되는 단계이다. 이 단계에서는 자료수집부터 현장실사 및 성과감사 결론의 도출과 개선대안까지 제시되어

야 한다.

마지막 단계는 실시된 성과감사의 결과에 대한 보고와 처리가 이루어지는 단계이다.

구체적인 성과감사의 절차는 다음 <그림 4-14>와 같다. 이 절차에 따라 경찰청 감사관실에서 실제로 성과감사를 수행하는 경우를 예로 들어 설명한다.

<그림 4-14> 성과감사의 절차



나. 성과감사 절차의 단계

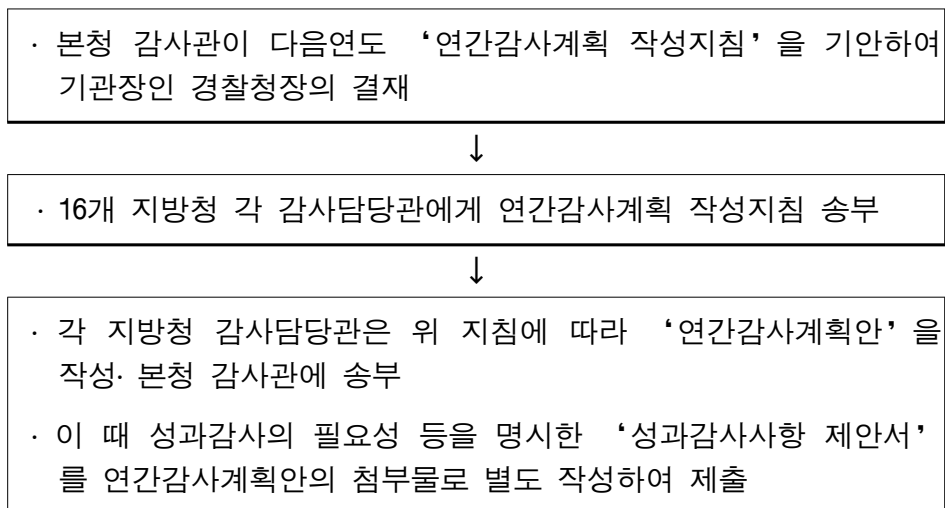
1) 성과감사사항 선정

성과감사사항 선정이란, “무엇을 성과감사 할 것인지를 결정하는 일”을 말한다. 제한된 감사인력과 예산으로 감사관실의 임무를 효과적으로 수행하기 위해서는 감사사항을 잘 선정하는 것이 무엇보다 중요한 일의 하나이다.

미국의 경우는 전략계획(Strategic Plan)이라고 부르는데, 매 2년마다 향후 6년 간의 감사계획이 수립된다.

경찰청 감사관실에서 성과감사사항을 선정하는 경우, 구체적인 내용 및 절차는 다음 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 성과감사사항 선정 절차



2) 성과감사 계획 수립

성과감사 계획 수립이란, “성과감사를 실시하기 위한 구체적인 감사 전략을 수립하는 것”을 말한다. 성과감사 계획 수립은 기본계획과 실시 계획으로 나눌 수 있다.

가) 성과감사 기본계획

성과감사 기본계획은 성과감사를 실시하려고 하는 이유와 필요성을 피력하는 성과감사의 배경을 서술하고, 감사 목적과 감사대상의 개요, 감사의 범위와 초점을 밝히며, 구체적인 추진일정과 실시를 위한 예비조사 계획을 수립하는 것을 의미한다. 성과감사의 기본계획이 체계적이고 구체적이며 명확하게 수립될수록 좋은 감사결과를 기대할 수 있다.

성과감사를 실시하는 감사계는 기초적인 자료 수집과 분석을 통해 예비조사 1주일 전까지 「성과감사 기본계획」을 수립, 감사관의 결재와 감사담당관, 감사계장의 협의를 거쳐 소관 감사계장, 감사담당관, 기관장의 결재를 받는다.

성과감사 기본계획서를 결재 받은 날로부터 당해 감사가 개시되는 것으로 본다. 성과감사 기본계획의 주요 내용은 다음 사항이 일목요연하게 정리되어야 한다.

(1) 감사 배경(Background)

감사 배경에서는 왜 그 성과감사에서 살펴볼 문제가 제기되는지, 누가

주된 관련자인지, 누가 그 감사의 결과에 관심을 가질 것인지, 관련된 기존 연구나 감사에서 풀지 못한 문제는 무엇인지 등 당해 감사에서 다루게 될 문제의 중요성과 감사 동기를 설명한다.

(2) 감사 목적(Audit Goal)

성과감사의 목적은 “당해 감사를 통해 달성하고자 하는 것”을 말한다. 궁극적으로 성과감사의 목적은 감사대상이 되는 사업이나 정책 등이 달성하고자 하는 결과(예: 경찰청 2009년 액션플랜 1-1-1 ‘민생침해범죄에 적극 대처’의 성과목표)와 일치된다.

성과감사 목적은 당해 감사가 점검하고자 하는 대상, 중점 점검할 질문, 구체적인 감사활동 방향 등으로 구성하는 것이 바람직하다.

(3) 감사대상의 개요

감사대상이 되는 사업이나 시책 등의 목표, 흐름, 예산, 조직, 결과 등의 주요 내용을 정리한다. 감사대상 사업이나 시책의 개요를 서술하는 것은 감사의 대상을 보다 잘 이해하기 위해서이다.

(4) 감사 범위(Audit Scope)

감사 범위는, “대상 사업이나 정책의 기간을 얼마로 잡을 것인지, 어느 기관을 대상으로 할 것인지 등을 설정하는 것”이다. 감사 범위를 정하는 목적은 제한된 예산, 인력, 노력으로 모든 분야에 대하여 성과감사를 할 수는 없으므로 당해 감사의 결과에 중요한 영향을 미치는 분야에 자원과 노력을 집중하도록 하기 위해서이다.

(5) 감사 초점(Audit Focus)

감사 초점은 “해당 성과감사의 목적과 관련된 핵심 질문(Key Audit Questions)”을 말한다. 핵심 질문이 여러 개인 경우 각각의 질문들은 같은 수준으로 설정한다. 즉, 한 핵심 질문의 세부 질문에 해당되는 것을 같은 수준의 핵심 질문으로 늘어놓지 않도록 유의한다.

(6) 추진 일정

추진 일정에서는 감사전체 일정을 설계하여 감사가 적기에 마무리 될 수 있도록 한다. 추진 일정은 준비회의, 예비조사, 실시계획 수립, 자료 수집, 자료분석, 마감회의, 보고서 작성과 감사 담당계의 검토 확정 시기와 기간을 명시한다.

<성과감사 추진 일정 예시>

성과감사 사항별로 전체 기간은 9개월 이내의 기간으로 설계할 수 있으나 각 단계별로 아래의 비율을 참고하도록 한다. 출장 가능일수는 월 10일 이내로 계획함을 원칙으로 하되, 감사 사항의 특성에 따라 탄력적으로 운용할 수 있다. 출장 시기는 위 원칙에 따라 계산한 범위 안에서 적절하게 정하여 운용한다.

계 획		실 시		보 고		
예비조사	실시계획	자료수집 자료분석	마감회의	초안작성	의견수렴	검토확정
30%		40%		30%		

* 전체 기간이 9개월인 감사 : 계획 2.7개월, 실시 3.6개월, 보고 2.7개월, 계획을 위한 출장 일수는 27일(10일×2.7월), 실시를 위한 출장 가능 일수는 36일(10일×3.6월) 이내가 된다.

* 출처 : 감사원, 「성과감사 실무지침(안)」, 2003.

(7) 예비조사 계획

예비조사 계획에는 예비조사 담당 인원의 지정, 인원별 담당업무, 방문 대상기관, 예비조사 일정(현장 조사 횟수와 기간 등) 등을 포함한다.

(8) 성과감사 자문단 구성

성과감사 사항에 대하여 감사팀 외부에서 당해 감사의 품질을 점검하고 필요한 사항에 대하여 조언하고 자문할 수 있도록 성과감사 자문단(혹은 성과감사 자문위원회)를 구성하여 운영하는 것도 성과감사의 성공

을 위하여 필요하다.

성과감사 자문단(혹은 자문위원회)을 선정할 때, 고려 사항은 다음과 같다.

- 관련 사안에 대하여 정통할 것
- 독립성과 객관성이 확보 가능한 인물
- 충분한 경험과 신뢰성이 있는 자
- 필요한 시기에 도움을 받을 수 있는 사람

나) 성과감사 실시계획

성과감사 실시계획은 실제로 성과감사를 수행하려고 하는 경우 필요한 여러 가지 방법과 일정을 수립하는 것이다. 이 단계에서는 측정지표를 선정하는 것과 구체적인 측정 방법론을 확정하고, 감사사무를 분담하여 세부추진일정을 세우는 활동까지 포함된다.

성과감사 실시계획은 성과감사 기본계획서를 바탕으로 예비조사 결과를 반영하여 수립한다. 성과감사 실시계획은 감사관 결재 전에 ‘성과감사 자문단(자문위원회)’이 구성되어 있으면 자문단의 검토를 거쳐 감사담당관, 감사계장의 협의를 거친다.

성과감사 실시계획에도 감사 배경, 감사 목적, 감사대상의 개요, 감사 범위, 감사 초점 등이 포함되며 앞에서 서술한 성과감사 기본계획서와 같은 개념이다. 그러나 실시계획은 성과감사를 위한 ‘구체적인 프로그램’이므로 기본계획서에서 보다 훨씬 명확하고 구체적으로 제시되어야 한다.

성과감사 실시계획에서 특히 중요한 내용은, 성과감사 대상 선정 사업의 성과를 실제로 어떻게 측정할 것인가 하는 성과측정지표 선정 및 방법론의 결정이다. 성과측정지표란, “각 감사초점에 대한 답을 하는 데 필요한 측정·평가를 하기 위해 설정한 평가요소”를 말한다.

3) 성과감사 실시

가) 성과감사 실시의 정의

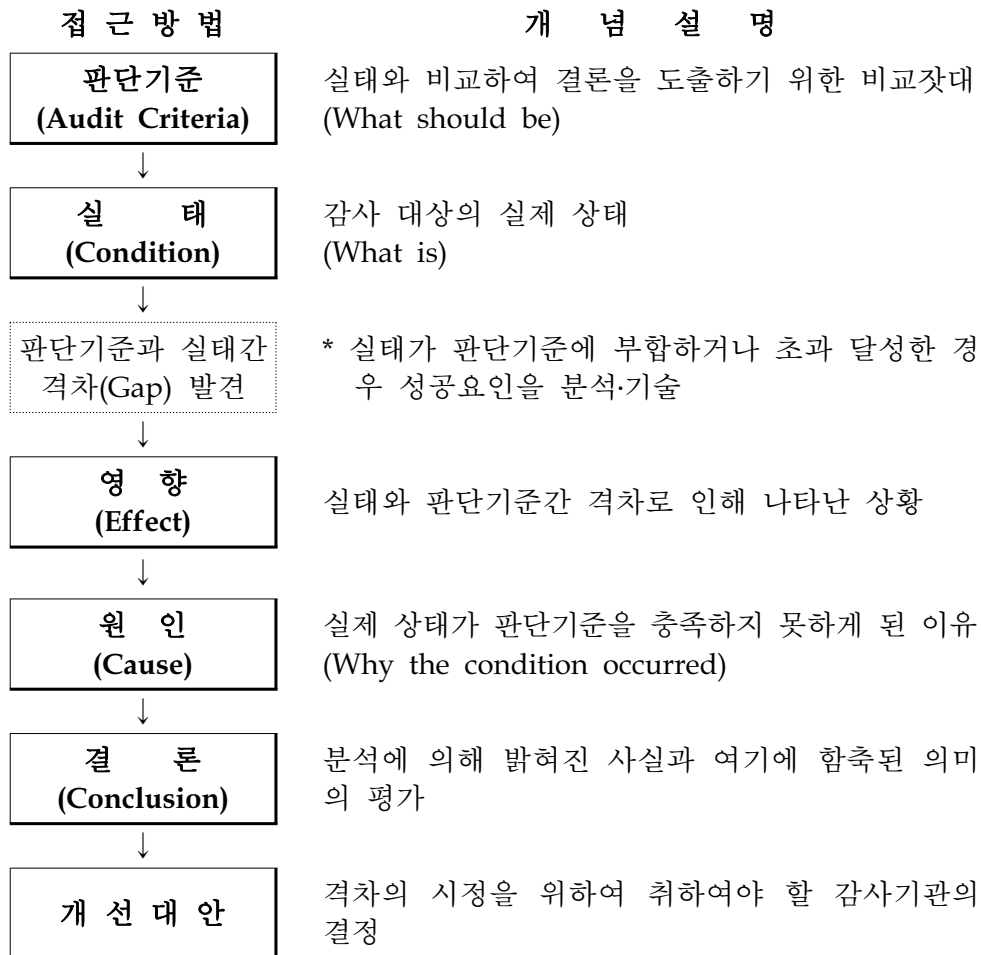
성과감사 실시란, “성과감사 실시계획에서 구체적으로 만들어 놓은 감사 목적, 감사 초점, 판단기준과 감사실시 방법 등의 감사프로그램을 실행하는 것”을 의미한다.

이와 같은 개념은 기존의 성과감사 실시와는 많이 다른 개념이다. 기존에 인식되어왔던 성과감사 실시란 예비조사 과정에서 도출된 예상문제점을 확인하거나 새로운 문제점을 찾아내어 감사자가 사건화하려는 것을 입증하기 위해 증거자료를 수집하는 과정을 의미하였다.

그러나 새로운 개념은 성과감사팀이 미리 설정한 판단기준에 비추어 실태를 점검하고 격차가 발견되면 그로 인한 영향을 밝힌 후 격차가 발생된 원인을 분석하여 결론을 도출하고 개선대안을 제시하는 것이다.

나) 성과감사 실시의 기본 접근방법(Framework)

성과감사 실시 절차는 자료수집 ⇒ 자료분석 ⇒ 결론 도출과 개선대안 제시 ⇒ 마감회의로 이어진다.



(1) 자료 수집(Data Collection)

성과감사를 수행하는 과정에서 감사 증거를 수집하는 과정을 말한다. 자료 수집 기법에는 면접(Interview), 설문지법(Survey), 관찰, 전문가 자문, 사업검토·대상기관 데이터베이스(DB) 또는 서류철(file) 점검, 문헌 탐색, 세미나·공청회 참가, 벤치마킹(Benchmarking) 등이 있으며, 최근에는 인터넷 검색(internet searching) 과정에서도 좋은 감사 자료 수집

이 가능하다.

(2) 자료 분석(Data Analysis)

자료 분석이란 수집된 자료를 의미 있는 정보로 해석하는 과정을 말한다. 자료분석의 목적은 수집된 자료를 간단하고, 이해하기 쉽고, 의미 있고, 신뢰할 만한 감사결론으로 전환하는 데 있다. 이 과정에서 실태·원인·결과가 분석되어 감사대상의 성과를 평가하고 설명할 수 있게 된다.

자료분석의 기법으로는 사업논리모형(Programme Logic Model), 비율을 활용한 비교(Comparison to ratio), 회귀분석(Regression Analysis), 비용·편익분석(Cost/ Benefit Analysis) 등이 있다.

자료 수집과 분석 과정을 통해 수집되고 분석된 자료는 감사팀 외의 자가 품질을 검증할 때나 외부에서 감사결과에 대한 문제제기를 하는 등의 경우에 누구라도 감사보고서 내용이 정확하고 타당하다는 것을 확신할 수 있도록 증거서류화 되어 있어야 한다.

(3) 결론 도출과 개선대안 제시

결론 도출이란, 자료 분석을 통해 밝혀진 사실과 그것에 함축된 의미를 평가하는 작업이다. 개선대안 제시란, 성과감사 실시 결과 실태가 판단기준과 차이가 있을 때 그 격차를 시정하기 위하여 제시하는 감사기관의 결정을 말한다. 일반적으로는 실제 상태가 판단기준을 충족하지 못하게 된 원인이 무엇인지 밝혀진 경우 그 원인을 치유할 수 있는 방법을 개선대안으로 제시하도록 한다.

(4) 마감회의

마감회의는 감사결론과 개선대안에 대한 의견조율이 필요한 기관(감사 대상기관 및 관계기관)과의 최종 의견조율을 위해 5일 이내의 기간 동안 실제로 해당 기관을 방문하여 개최하도록 한다. 그러나 필요할 경우 감사기관(수감기관) 내부에서 마감회의를 개최할 수도 있다.

4) 성과감사결과 보고 및 처리

가) 성과감사결과 보고

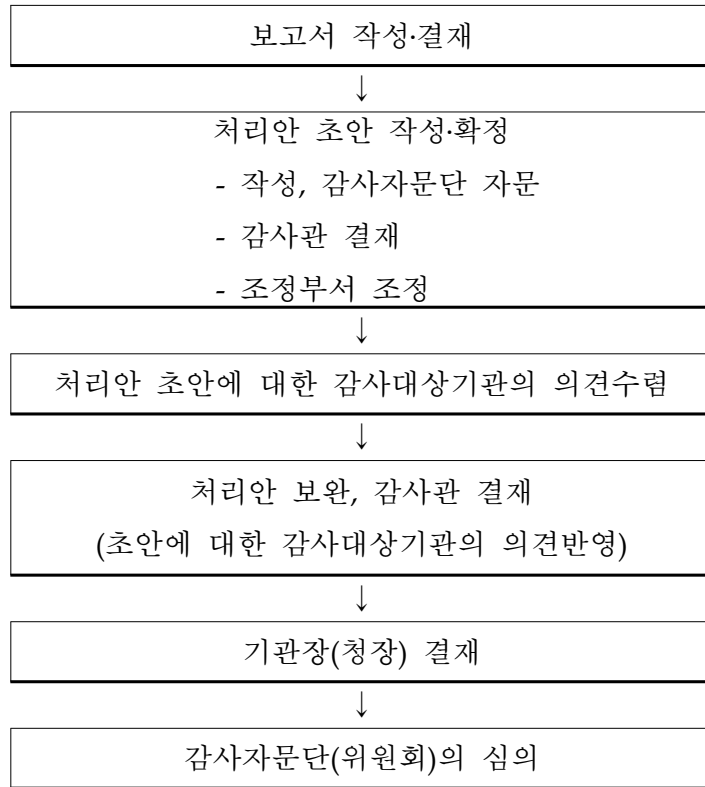
(1) 성과감사결과 보고의 절차

성과감사결과 보고는 감사인이 감사를 마친 뒤 나타난 결과와 그에 대한 처리의견을 기재하여 감사기관의 장에게 보고하는 것을 말한다. 이 과정은 ‘감사보고서’를 작성하는 것으로 나타난다.

세계최고감사기구(INTOSAI)의 감사보고의 원칙은 다음과 같다. 완전하고(complete), 정확하며(accurate), 객관성 있고(objective), 설득력이 있으며(convincing), 명료하고(clear), 간결해야(concise) 한다.

일반적인 성과감사결과 보고의 절차는 <그림 4-15>와 같다.

<그림 4-15> 성과감사보고의 절차



감사원에서는 감사보고의 원칙을 5개 측면, 10개 원칙으로 정리하여 제시하고 있다⁷⁰⁾.

<표 4-3> 감사보고의 원칙

측면	원칙	원칙의내용
보고시기	① 적시성	이용자의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 시기를 놓치거나 업무에 지장을 주지 않도록 감사결과를 적기에 보고해야 한다.
보고내용	② 목적적합성	보고내용은 감사목적 및 범위와 관련이 있어야 하고, 수요자·이용자에게 의미가 있는 정보를 보고해야 한다.
	③ 완전성	감사목적 달성에 필요한 모든 정보(감사초점, 판단기준, 나타난 실태와 영향, 원인, 결론 등)를 보고에 포함해야 한다.
보고방향	④ 공정성 (객관성)	균형있게 보고하고 수감기관의 변명과 전문가의 자문내용을 고려해야 하며, 편향된 시각으로 보고해서는 안 된다.
보고한계	⑤ 정확성	감사증거에 의하여 입증되는 내용을 보고하고, 감사범위·방법·감사증거에 한계가 있는 경우에는 이를 명백히 밝혀야 한다.
문장작성	⑥ 바른글	어휘의 선택과 문장의 서술이 글쓰기의 기본을 갖추어야 한다.
	⑦ 쉬운글	이해관계인과 일반국민이 이해할 수 있도록 쉽게 써야 한다.
	⑧ 명확성	내용에 모호함이 없도록 분명하게 서술하여야 한다.
	⑨ 논리성	서술의 앞뒤가 맞아야 하고 논지에 일관성이 유지되어야 한다.
	⑩ 간결성	구체적으로 기술하되 장황해서는 안 되며 간결해야 한다.

70) 감사원, 「성과감사 실무지침(안)」, 2003, 참고.

(2) 성과감사보고서(처리안)의 체제와 분량

성과감사보고서의 기본적인 체제는 다음과 같다. 그러나 성과감사보고서를 작성할 때에는 당해 감사사항의 성격, 감사의 배경 또는 목적, 감사범위의 크기 등을 고려하여 이와 다르게 할 수 있으며, 각 감사사항에 적합한 체제를 개발·활용하기 위해 감사 주관팀이 창의력을 발휘하는 것이 중요하다.

<표 4-4> 성과감사보고서의 기본체제

- 목차
- 성과감사결과 요약
- 제1장 성과감사 실시 개요
 - 제1절 감사배경
 - 제2절 감사목적
 - 제3절 감사범위
 - 제4절 감사방법과 절차
- 제2장 감사대상 사업(시책 등)현황
- 제3장 감사 결과
 - 제1절.....(감사초점 A)
 - 감사초점
 - 판단기준
 - 나타난 실태와 영향
 - 원인
 - 결론
 - 제2절.....(감사초점 B)
 - 제3절.....(감사초점 C)
 - 제4절.....(감사초점 D)
- 제4장 관계기관의 견해와 경찰청의 입장
 - 제1절 관계기관의 견해
 - 제2절 경찰청(감사관실)의 입장
- 제5장 종합 결론
- 제 6장 개선 등 필요사항(권고·통보사항)
- 참고자료
- 부록

성과감사는 감사사항별로 감사목적과 범위, 감사결과 등이 매우 다양할 것이므로 보고서의 분량을 일률적으로 제한하는 것은 적절하지 않은 측면이 있다. 그러나 성과감사 보고서를 접하는 수요자가 적은 시간과 노력으로도 작성자가 전달하고자 하는 메시지를 전달받을 수 있도록 관련 정보를 충실히 담으면서도 간결하고 분량이 적은 보고서를 작성하는 것은 중요한 일이므로 보고서의 적절한 분량을 예시할 필요는 있다. 감사원의 경우, 캐나다·미국·영국 등 성과감사 선진국의 작성기준과 작성레 등을 종합한 성과감사보고서의 분량은 대체로 다음과 같은 수준으로 하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있다.

<표 4-5> 성과감사보고서의 바람직한 분량

구 분		보고서(처리안)의 바람직한 분량
목 차		1~3면
성과감사결과 요약		3~8면 (8쪽을 넘기지 않도록 한다)
본 문	성과감사 실시 개요	1~2면
	대상사업(시책 등)현황	3~8면 (8쪽을 넘기지 않도록 한다)
	감사 결과	23~40면
	관계기관 견해, 감사원 입장	1~3면
	종합결론	1~3면
	권고·통보사항	1~4면
	(소계)	30~60면 (가급적 60면을 넘기지 않도록 노력한다)
참고자료		1~2면
부록(별표 등)		제시하기 어렵지만 최소화하기 위해 노력한다.

(3) 성과감사 보고서의 작성요령

- (1) 감사사항명
- (2) 목 차
- (3) 성과감사결과 요약
- (4) 성과감사 실시 개요
 - 가) 감사배경
 - 나) 감사목적
 - 다) 감사범위
 - 라) 감사방법과 절차
- (5) 감사대상사업(또는 시책 등) 현황
- (6) 감사결과
 - 가) 감사초점의 배열 등
 - 나) 구성요소별 기술요령
- (7) 감사대상기관의 견해와 감사관실의 입장
- (8) 종합결론
- (9) 개선 등 필요사항(권고·통보사항)
- (10) 참고자료
- (11) 부 록

나) 성과감사결과의 처리 및 사후관리

성과감사결과의 처리는 감사결과 나타난 사항에 대하여 적법 타당한 조치사항을 검토·결정해서 감사대상기관·관계기관 등에 그 조치를 하도록 요구하거나 권고·통보하는 것을 말한다. 이 과정은 ‘감사결과처분(요구)서’를 작성하는 것으로 나타난다.

한편, 감사결과 사후관리는 감사기관이 제시한 개선대안을 감사대상기관이 실행에 옮기도록 관리하는 과정으로 감사에 있어서 가장 중요한 의미는 갖는다. 성과감사의 사후관리를 위한 방안으로는 다음과 같은 여섯 가지를 고려할 수 있다.

첫째, 감사실시, 감사결과 보고·처리 단계부터 개선대안의 집행일정 등을 검토하는 것이다. 이것은 감사에 대한 개선대안을 마련할 때부터 감사대상기관과 함께 그 개선대안의 집행에 필요한 사항을 미리 검토하고 사항별 집행일정을 구상하도록 하는 내용이다.

둘째, 감사대상기관으로부터 감사결과 개선대안 집행계획을 받아 적정 여부를 검토하는 것이다. 이 방안은 집행계획을 제출하는 기간을 충분히 주는 것과, 개선대안의 집행계획을 철저하게 자율적으로 제출하도록 하는 등의 배려가 필요하다. 그러나 관계기관이 제출한 집행계획이 개선대책으로서 미흡하거나 계획한 추진일정이 너무 늦는 등 문제가 있다고 판단되는 경우에는 관계기관에 집행계획의 조정을 요구하는 것도 포함된다.

셋째, 감사사항별 처분요구·권고·통보사항의 집행상황을 인터넷에 공개하는 것이다. 감사대상기관이 합리적으로 결정하여 권고·통보한 개선대안에 대해 정당한 사유 없이 집행하지 않는 경우 집행을 독촉하는 외에 이해관계인이 관계기관에 개선대안을 집행하도록 압력을 행사하는 것이 집

행에 도움이 될 수 있다. 마찬가지로 감사결과의 권고·통보사항에 대한 감사대상기관의 집행상황을 경찰청 내부망 홈페이지에 올려 전 경찰관에게 공개하는 것도 사후관리의 한 방안으로 제안된다.

넷째, 감사대상기관별 미집행 내용을 본청 기획재정과에 통보하여 감사대상기관의 예산 결산 심의시에 거론하도록 하거나 재정적 인센티브나 보조금 배분시에 배제하는 원칙을 마련하는 것이다. 성과감사의 대상사업은 예산이 많이 수반되는 경우가 많으므로 성과감사 사항의 미집행 내용을 기획재정과에 통보함으로써 당해 감사대상기관의 예산·결산 심의시 권고·통보사항의 미집행 문제가 거론되도록 하여 집행을 간접적으로 강제하는 방안이다. 이와 아울러 재정적 인센티브나 보조금 배분시에 미집행의 비율이나 범위에 따라 배제하는 정도를 미리 규정해 놓는 것도 필요하다.

다섯째, 중요 미집행 사항을 경찰청장에게 수시 보고한다. 사실 청장의 업무범위가 시정 전반에 걸쳐 매우 광범위하기 때문에 사소한 사항을 보고하는 것은 무리가 있지만, 사안의 중요성을 고려하여 중요 미집행 사항을 보고하여 청장이 업무상황 점검시에 언급하도록 하는 방안은 고려되어야 한다.

여섯째, 처분요구·권고·통보사항의 집행에 대하여 사후관리에 관한 실지감사를 실시하는 것이다. 그러나 감사대상과 시기 등에 대하여는 감사계획 수립지침을 작성하는 부서와 실지감사를 담당하는 부서에서 연간 감사계획을 수립할 때 여러 가지 사정을 고려하여 정하는 것이 필요하다.

이상 제시한 성과감사 도입 및 운영방안 등을 참고하여 경찰청 감사관실에서도 주요 치안정책과 사업을 대상으로 성과감사 실시를 적극 추진할 것을 제안한다.

제3절 경찰 자체감사의 실효성 제고 방안

1. 경찰 자체감사 역량 강화 평가모형의 개발⁷¹⁾

가. 자체감사 역량 강화의 필요성

오늘날 행정범위의 확대와 광범한 재량권의 확대 및 자원 배분, 행정 권력의 비대화 등으로 행정기관의 부패를 통제해야 하는 역할의 중요성은 더욱 강조되고 있는 것이 현실이다.

특히 경찰은 제3장에서 살펴본 바와 같이 각종 자체사고와 유홍업소 유착비리가 끊이지 않고 빈발하고 있어 국민적 비판이 높은 상황에서 내부통제의 강화가 요청되고 있고 특히 각 지방청과 경찰관서별 자체감사 역량 강화는 대단히 필요한 것이다.

왜냐하면 자체감사는 각급 기관이 행정감사규정에 기초하여 자체적으로 실시하는 감사로써 외부기관에 의한 상위감사가 있으나 자체감사의 경우 기관고유 업무에 대한 전문지식을 살려서 관행화된 잘못을 발굴하여 시정할 수 있는 가장 유리한 위치에 있다는 점에서 매우 중요한 사정 기구로서의 위상을 확보할 수 있는 것이다. 물론 앞서 문제점에서 지적한 바와 같이 현재 지방경찰청의 감사계가 독립적으로 설치되어 있지 않은 곳이 많아 사전 전제조건으로 먼저 부서 신설이 수반되어야 할 것이다.

정부의 부패통제장치 구축의 단계적 절차 및 방향은 다음과 같은 바,

71) 이하의 내용은 이미 2005년부터 매년 서울시 감사관실에서 산하 25개 자치구를 대상으로 시행하고 있는 청렴시책평가 중 하나의 과제인 '자체감사 역량 강화'의 주요 내용이다. 이 평가모형 개발과 매년도별 평가실시는 본 연구자가 담당하였다.

서울시립대학교 반부패행정시스템연구소, 「2005 자치구 반부패시책 평가」, 서울시 연구보고서, 2005, 27-42.

경찰청 차원에서도 우선적으로 자체감사 기능의 실효성 확보와, 적발 및 처벌의 실효성 확보를 위한 부패행위 적발·처벌 시스템 구축 및 운영상의 실효성 제고가 필요한 것이다.

- 1단계 : 자기통제장치의 확립과 자체감사 기능의 강화
- 2단계 : 권력의 분산과 사정기관 상호간의 견제와 균형시스템
- 3단계 : 새로운 거버넌스 시대(New Governance) 부패방지를 위한 시민참여 및 개입의 보장

나. 경찰의 자체감사 역량 강화 평가모형의 개요

1) 평가의 주요 내용

이를 경찰청 차원에 적용해 보면, 각 지방청 및 경찰서 내부감사 역량 강화 및 다양한 부패통제시스템의 기반 구축을 위한 제도의 체계적 구축과 엄정한 집행이 요청된다.

따라서 이를 반영하여 자체감사역량 강화는 각 지방청 및 경찰관서 내부적으로 자체사고 및 경찰관 비리방지를 위한 통제시스템을 정비하기 위한 제도적 기반을 확립하고, 경찰관서별 부패감시와 통제를 위한 노력 정도를 평가하는 데 그 목표가 있다. 또한 자체감찰 역량강화는 경찰관의 비리행위를 방지하는데 있어 외부적인 노력보다는 내부적인 노력 정도에 평가의 초점을 맞추고 있다.

이를 위해서는 자체감사 시스템의 제도적 틀(institutional framework)이 잘 정비되어 있어야 한다. 즉, 감사역량을 강화할 수 있는 제도적 장치가 구비되어 있어야 하며, 계획적이고 체계적인 감사가 이루어져야 한다. 아울러 자체감사의 실질적 실효성 확보를 비롯하여 감사결과 비리공

직자에 대한 엄정한 징계조치가 수반되어야 하며, 16개 지방경찰청과 일선 경찰관서 차원에서 본청의 상위감사 결과 조치요구사항을 얼마나 성실하게 이행하고 있는지를 평가하고자 하는 것이다.

동시에 내부적발을 위해 자체감찰인력의 전문성과 사기양양을 통한 각 기관자체의 감찰역량을 확대해야 할 것이며, 기관장의 부패적결에 대한 적극적 실천의지도 대단히 중요하다.

이를 위해 ‘자체감사 역량 강화’ 평가모형은 감사의 계획성, 감사인력의 충실성, 감사실적 및 적발·처벌실적의 3개 평가기준으로 구성되었으며 각 기준 내 총 11개 평가지표로 구성된다.

첫째, 감사의 계획성 평가기준은 계획적인 감사계획 수립에 기초한 체계적인 감사의 계획정도에 대한 평가를 위해 자치구의 자체감사계획 수립 여부와 실천정도와, 감사계획 사전승인 여부에 대한 평가지표로 구성할 수 있다.

둘째, 감사인력의 충실성 평가기준은 감사인력의 충실성 및 전문성을 평가하기 위해 전체 지방청(또는 경찰서) 정원 대비 감사인력 비율 지표와, 감사인력의 전문교육 이수율 지표로 구성된다.

셋째, 감사실적 및 적발·처벌실적 평가기준 내 평가지표로 감사부서 활동실적, 내부 부조리 적발(금품수수)실적, 기관장의 반부패 관련 지시 정도, 자체감사 결과 제도개선 발굴정도, 자체 기강감찰반 운영실적, 상위감사 결과 조치요구 이행정도 평가를 위해 조치이행율과 징계유지율을 평가하고, 감사결과 징계조치요구에 따른 징계유지율 정도를 평가하는 7개 평가지표로 구성되었다.

결국 자체감사 역량강화 평가모형은 지방경찰청과 일선 경찰서의 자체감사시스템 구축 및 실효성을 평가하기 위해 감사의 계획성, 감사인력의

충실성, 감사실적 및 적발·처벌 실적 등의 세 가지 평가기준을 중심으로 내부적인 자체감찰역량 강화를 위한 제도 정비 정도와 그 이행 정도에 대한 점검·평가를 통해 자체감사시스템의 적실성과 실효성 정도에 대한 지속적 평가를 실시함으로써 궁극적으로 자체감사 역량을 강화해 나가고자 하는 것이다.

2) 평가의 초점

첫째, 기관 내부의 자체감사의 실효성을 확보할 수 있는 제도적 기반 구축 정도와 운영상의 실효성 확보정도, 그리고 내부적발을 강화하기 위한 자체감찰의 전문성 역량강화에 대한 평가를 수행하는데 있다. 지방경찰청 및 경찰서의 감사계획과 대책이 획일적·평면적 대책에서 자율적·입체적 대책으로 전환하기 위해서는 기관별 특성에 맞는 창의적·자율적인 감사계획을 구체적으로 수립하여 부패방지노력을 유도해야 한다.

한편, 선택과 집중의 원리에 따라 각 지방청·경찰서별로 비리가 심각한 분야, 민생침해분야 등을 우선 개선함으로써 감사 대책의 파급효과를 극대화해 나가야 한다. 이를 위해 지방청·경찰서별 감사계획 수립, 공직기강 점검계획, 일상감사 지침 제정 등이 기관별 특성을 반영하고 비리 취약분야에 대한 중점 감사 등이 감사계획에 반영되어야 할 것이다.

구체적인 평가지표는 계획적 감사 시행정도, 감사인력의 충실성을 평가하기 위한 자치구 총 정원 대비 감사인력 비율과 감사인력의 전문교육 이수율 등으로 구성되어 있다.

둘째, 지방청·경찰서의 자체감사가 활발히 이루어져야 하며, 감사가 엄정하게 집행되어 비리 경찰관에 대한 내부적발·처벌이 적실하게 이루어

져야 할 뿐만 아니라, 감사원 및 본청의 상위감사 결과 징계 조치요구 사항에 대한 이행과 제도개선사항 이행이 효과적으로 이루어져야 한다.

구체적인 평가지표는 감사부서 활동실적, 금품수수 경찰관에 대한 내부적발실적과, 지방청·경찰서의 감사역량 평가를 위해 기관장 반부패 시책사항 지시, 감사결과 제도개선 발굴정도, 자체 기강감찰반 운영 실적으로 구성되었으며, 상위감사 결과 조치요구 이행률 및 징계유지율과 상위감사 및 자체감사 결과 징계조치요구의 징계유지율 정도로 구성할 수 있다.

다. 평가과제의 지표체계 및 평점부여 방법

1) 평가지표체계의 구성

<표 4-6> 자체감사 역량 강화의 평가지표체계

평가기준	평가지표	평점부여방식	평점	가중치
감사의 계획성	·감사계획 수립	·감사계획을 구체적으로 수립하고 있음	100	9
		·감사계획을 개괄적으로 수립하고 있음	50	
	·감사계획 사전승인	·감사계획 사전 승인후 시행	100	4
		·감사계획 사전 미승인 시행	50	
감사인력의 충실성	·감사인력 비율	·총정원 대비 감사인력 수가 우수함	100	10
		·총정원 대비 감사인력 수가 보통임	70	
		·총정원 대비 감사인력 수가 미흡함	40	
	·감사인력 전문교육 이수율	·감사인력 전문교육 실적이 우수함	100	5
		·감사인력 전문교육 실적이 보통임	70	
		·감사인력 전문교육 실적이 미흡함	40	
	·감사부서 활동실적	·감사부서 활동실적이 우수함	100	10
		·감사부서 활동실적이 보통임	70	
		·감사부서 활동실적이 미흡함	40	
	·부조리 적발실적	·내부 부조리 적발실적이 우수함	100	10
		·내부 부조리 적발실적이 보통임	70	
		·내부 부조리 적발실적이 미흡함	40	
	·기관장 반부패 시책사항 지시	·지시사항 정도가 우수함	100	5
		·지시사항 정도가 보통임	70	
		·지시사항 정도가 미흡함	40	
감사실적 및 적발·처벌 실적	·감사결과제도 개선 발굴 정도	·발굴 실적이 우수함	100	10
		·발굴 실적이 보통임	70	
		·발굴 실적이 미흡함	40	
	·자체 기강감찰반 운영 실적	·감찰활동 실적이 우수함	100	15
		·감찰활동 실적이 보통임	70	
		·감찰활동 실적이 미흡함	40	
	·상위감사 결과 조치요구 이행정도	·상위감사 결과 조치이행을 및 징계유지율이 우수함	100	13
		·상위감사 결과 조치이행을 및 징계유지율이 보통임	70	
		·상위감사 결과 조치이행을 및 징계유지율이 미흡함	40	
		·상위감사가 없었거나 상위감사 결과 조치요구 사항이 없었음	-	
	·징계조치요구의 징계유지율 정도	·징계유지율이 우수함	100	9
		·징계유지율이 보통임	70	
		·징계유지율이 미흡함	40	

2) 평가지표의 개념정의

‘자체감사’란 내부감사(internal audit)라고도 하며 조직 내부에 감사를 행하는 기구를 가지고 이에 의하여 행하여지는 감사를 말하며, 본 평가에 있어서는 각 자치구별로 감사담당관실이 설치되어 내부감사를 담당하고 있는 것을 말한다. 각 평가지표에 대한 개념정의는 다음과 같다.

○ 감사의 계획성 평가기준

- ‘감사계획의 수립’ 지표는 감사를 체계적이고 효과적으로 수행하기 위하여 감사를 실시하기 전에 다음 사항을 포함한 감사계획을 수립하는지 여부를 말하는 것임
 - 감사의 목적
 - 감사의 종류와 감사대상기관 또는 부서
 - 감사의 범위와 중점
 - 감사기간과 인원
 - 그 밖에 당해 감사에 필요한 사항
- 보다 구체적으로 감사계획에는 지방청·경찰서의 연간감사계획과 공직기강점검계획 수립과 함께 매년도 일상감사 지침 제정여부 등에 대한 평가를 포함하며, 이들 계획의 구체성 및 실천가능성 정도를 평가함
- 즉, 감사계획의 수립은 다음 연도 연간감사계획을 수립하는지 여부와 그 구체성 정도를 평가하는 것으로 연간감사계획에는 지방청·경찰서의 주요 업무와 활동 등에 대한 감사계획이 포함되어야 함
- ‘감사계획 사전승인’ 지표는 감사계획 수립시 본청의 사전 승인 여부

를 평가하는 것을 의미함

○ 감사인력의 충실성 평가기준

- ‘감사인력의 충실성 기준’은 충실한 감사가 가능한 수준의 감사인력 확보 정도와 이들 감사담당직원의 전문성 확보 정도를 평가하고자 하는 것임
- ‘감사인력 비율’ 지표는 감사업무량 대비 적정 감사인력 확보 정도를 평가하고자 하는 지표로 여기서 감사인력이란 각 지방청·경찰서 감사담당부서의 직원(감사요원) 정수를 의미
- ‘감사인력 전문교육 이수율’ 지표는 감사요원으로 하여금 새로운 감사 접근방법을 이해시키고 감사의 목적, 지침 및 감사계획 등을 교육함으로써 변화하는 행정환경에 대처할 수 있게 하고, 새로운 감사 기법의 개발과 감사착안능력을 배양시켜 행정감사의 효율성을 높이고자 감사교육원 및 경찰대학 감사전문화과정 등의 전문교육기관에서 관련 교육을 이수하고 있는지 여부를 평가하고자 하는 것임

○ 감사실적 및 적발·처벌실적 평가기준

- ‘감사부서의 활동실적’ 지표는 감사활동의 실적 정도를 평가하고자 하는 것으로 연간감사 투입인력 대비 연간감사일수를 나눈 ‘일인당 감사일수’를 기준으로 평정함
- 이때, 연간 감사인력은 연인원으로 계산하고, 연간 감사일수는 연간 감사누계일수로 계산함
- ‘부조리 적발실적’ 지표는 지방청·경찰서 소속 직원이 각종 부정부패 행위나 불법부당한 행위로 인하여 적발되거나 처벌된 실적을 평가하

는 것으로 내부적발실적(내부적발률) 대비 외부적발건수와 청렴지수 조사 결과 금품제공 사례수를 합산하여 비교 평정함

이는 기존 비위공직자에 대한 ‘뺏주기식’, 또는 ‘제식구 감싸기’식의 온정적 감사행태로 인해 자체감사의 엄정성·객관성이 현저히 저하되어 있어 각 기관별 감사결과 처분의 실효성을 확보하는 것은 중요하다.

따라서 감사원의 ‘2005년도 감사관계관 회의’에서 제시된 자체감사 부실운영 사례에서도 지적된 바와 같이 직원들의 비위사실을 적발하거나 통보받고도 징계 수위를 낮추는데 급급하는 등 자체 감사 처리가 미온적인 실태를 개선하기 위하여 내부적발실적과 징계조치실적 등이 엄정하게 집행되고 있는지 평가하고자 하는 것이다.

감사원의 경우 대체로 5백만원 이상을 뇌물로 받거나 횡령한 공무원의 경우 소속기관에 파면요구와 함께 검찰에 고발하고 있으며 3백만원 이상 수뢰자는 해임, 2백만원 이상의 경우 정직, 2백만원 미만 수뢰자는 경징계(감봉, 견책)을 요구하고 있다. 또한 자체감사가 부진할 경우, 감사책임자를 교체하고, 금품수수에 대한 징계처벌 기준을 준수하는 관행을 정립해나가기로 하는 등 강력히 대처하기로 방침을 정하고 있다.

- 내부적발실적은 지방청·경찰서 소속 공무원 중 금품수수·부당이득 또는 관련법령에 의거 불법부당한 행위로 감사부서의 감찰활동에 의해 적발된 건수를 의미
- ‘기관장 반부패 시책사항 지시’ 지표는 평가기간 중 기관장이 반부패와 관련되어 지시한 사항의 건수를 의미
- 기관장의 강력한 반부패 의지는 경찰서 전체에 걸친 비리척결 분위기 조성 및 업무집행 과정의 투명성 확보에 상당한 영향을 미치는

- 바, 이에 대한 평가를 통해 점진적으로 기관장의 관심과 노력을 유도하고자 본 평가지표를 선정함
- ‘감사결과 제도개선 발굴정도’ 지표는 자체감사 결과 자체사고·비리 방지 및 관련 제도개선으로 환류된 건수를 의미하는 것으로 성과감사를 지향하기 위해 평가지표로 선정함
 - ‘자체기강감찰반 운영정도’ 지표는 지방청·경찰서의 자체감사역량을 강화하기 위해 기강감찰반 운영 유무와, 금품수수 및 공직기강 위반 등의 적발건수를 평가하여 실효성 있는 자체감찰의 운영정도를 평가하는 것을 의미
 - ‘상위감사 결과 조치요구 이행정도’ 지표는 본청, 감사원, 정부합동감사, 국민권익위원회 등 상급기관에 의한 감사 결과, 조치 요구사항(제도개선 등)에 대한 조치이행율과 징계조치를 요구한 경우 해당 비위공직자에 대한 징계유지율을 평가하는 지표로 적발된 비위공직자의 징계조치에 대한 엄정성을 평가하고자 하는 것임

감사원의 “2005년 공직기강확립업무 추진지침”에 따르면 비리 공무원에 대한 엄정한 처벌 관행을 확립하기 위해 정부합동점검반이나 감사원 등으로부터 금품수수 등을 이유로 문책 통보를 받은 공무원에 대해 소속 기관이 최종적으로 어떤 처벌을 내렸는지를 사후에 확인하고, 비리 공무원에 대한 징계 수위를 낮춘 기관장에 대해서는 국무총리 명의로 경고하는 등 분기별로 적발사항에 대한 문책이 적정하게 이뤄졌는지를 확인한 뒤 그 결과를 기관 평가에 반영키로 하였다. 이를 위해 정부합동점검반은 적발공직자에 대한 관리대장을 작성하며 기관별로 주요 사건·사고의 관리카드를 만들도록 하고, 각 기관은 사정당국으로부터 소속 공무원에 대한 비위 사실을 통보받은 뒤 3개월 이내에 자체 조사와 처벌을 마친

도록 하고 있으며, 만약 이 기간 중 이 같은 조치를 할 수 없을 경우 반드시 중간보고를 하도록 하고 있다. 아울러 금품수수에 대한 징계처벌 기준을 준수하는 관행도 정립해 나가고 있다.

따라서 경찰청의 경우 또한 본청, 감사원, 국민권익위원회, 정부합동점검반 등으로부터 비위공무원에 대한 처벌 통보를 받고 그 이행정도를 평가하는 지표를 구성한 것이다.

‘징계조치요구의 징계유지율 정도’ 지표는 자체감사와 상위감사 결과 징계처분 요구 건수 대비 동격징계처분건수를 비교하는 징계유지율을 기준으로 감사결과 징계의 엄정성 정도를 평가하고자 하는 것이다.

3) 평가지표의 평정방식

평가지표별 우수, 보통, 미흡의 구분 정도는 전체기관의 평균 실적을 기준으로 다음과 같이 세 가지로 구분하여 평정하도록 한다.

- 우수 : 상위 30% 이상임(상위 30% 기관)
- 보통 : 중위 30~60%임(중위 40% 기관)
- 미흡 : 하위 40% 이하임(하위 30% 기관)

‘감사계획 수립’ 평가지표의 감사계획에는 지방청·경찰서의 연간감사계획과 공직기강점검계획 수립과 함께 매년도 일상감사 지침 제정여부 등을 구체적으로 수립하고 있는지, 개괄적으로 수립하고 있는지, 아니면 수립 또는 제정하고 있지 않은지를 평가함과 동시에, 이들 계획의 구체

성 및 실천가능성 정도를 평가하여 100점과 50점의 절대점수를 부여하여 평정하도록 한다.

‘감사계획 사전승인’ 지표는 지방청·경찰서 감사계획 수립시 본청의 사전 승인 유무를 평가하여 ‘감사계획 사전 승인 후 시행’시 100점을, ‘감사계획 사전 미승인 시행’시 50점의 절대점수를 부여하여 평정하도록 한다.

‘감사인력 비율’ 지표는 감사업무량 대비 적정 감사인력 확정 정도를 평가하고자 하는 지표로 ‘자치구 총 정원 대비 감사부서 인력수(정원)’의 비율을 평가하여 평정한다.

‘감사인력 전문교육 이수율’ 지표는 감사인력의 전문성 제고를 위해 감사부서 핵심인력(감사팀·조사팀)이 감사원 감사교육원 등의 전문교육 기관에서 회계, 원가계산, 감사·감찰 기법 등에 대한 위탁교육을 이수하고 있는지 여부를 평정하고자 하는 것으로 ‘1인당 감사교육 이수시간’을 기준으로 평가한다.

$$\text{- 1인당 감사교육 이수시간} = \text{자치구 총 감사교육 시간} \div \text{감사핵심인력}$$

‘부조리 적발실적’ 지표는 청렴지수조사 결과, 기관의 금품제공 사례수와 외부적발 건수의 합계 대비 내부적발 건수를 평가하여 그 비율을 반영하는 내부적발률을 산정하여 평정한다.

$$\text{- 내부적발률} = \{ \text{내부적발건수} / (\text{청렴지수조사 결과 기관의 금품제공 사례수} + \text{외부적발건수}) \} \times 100\%$$

단, 부조리 적발 실적은 금품수수에 한하며, 관서별 자체청렴도 조사 결과 금품제공 사례수나 외부적발 건수가 없을 경우 최고점수로 평점을

부여하도록 한다. 이때 자체청렴도조사에서 드러난 금품수수 건수 및 외부적발건수는 본청 감사담당관 자료를 활용토록 한다.

‘기관장 반부패 시책사항 지시’ 지표는 평가기간 중 지방청·경찰서의 장이 기강확립 및 반부패와 관련되어 지시한 사항의 건수 및 간부회의시 지시사항 건수 등의 합계를 기초로 평가대상 기관을 상대 평가하여 우수·보통·미흡으로 평정하도록 한다.

‘감사결과 제도개선 발굴정도’ 지표는 자체감사 결과 기강확립 및 비리방지 및 관련 제도개선으로 환류된 건수의 총계를 기초로 평가대상 기관을 상대 평가하여 우수·보통·미흡으로 평정한다.

‘자체기강감찰반 운영정도’ 지표는 지방청·경찰서의 자체감사역량을 강화하기 위해 기강감찰반 운영 유무와, 금품수수 및 공직기강 위반 등의 적발건수를 기초로 평가대상 기관을 상대 평가하여 우수·보통·미흡으로 평정한다.

구 분	내 용	비 고	
기관장 기강확립 및 반부패 시책사항 지시	지시사항 여부 유 (), 무 ()	- 지시사항 ()건 - 간부회의 자료제출 ()건 - 기타 간부회의시 ()건	관련 지시사항 등 공문 사본 첨부
감사결과 제도개선 발굴 정도	제도개선 발굴 실적 유 (), 무 ()	발굴건수 건 - 정기감사 ()건 - 수시감사 ()건	관련 감사결과 보고서 사본 첨부
자체 기강감찰반 운영 정도	기강감찰반 운영 유 (), 무 ()	유형별 적발 총 ()건 - 금품수수 ()건 - 공직기강위반 등 ()건	관련 실적 보고서사본

‘상위감사 결과 조치요구 이행정도’ 지표는 본청, 감사원, 국정감사 등 상급기관에 의한 감사 결과, 조치 요구사항(제도개선 등)에 대한 조치가

행율과 징계조치를 요구한 경우 해당 비위공직자에 대한 징계유지율을 평가하여 평정한다. 상위감사 결과 조치요구 이행정도 실적 지표는 상위감사 결과 조치이행률과 징계유지율을 50:50으로 합산하여 평정하도록 한다.

- 조치이행률(B/A)=(평가일 현재 이행조치 완료건수/상위감사 이행조치 요구건수)×100%
- 징계유지률(B/A)=(평가일 현재 징계조치요구 동격징계처분 건수/상위감사 결과 징계처분 요구건수)×100%

단, 평가대상 기간 중 상위감사가 없었을 경우 ‘상위감사 결과 조치요구사항 유무’에 응답하고, 평가기간 중 상위감사가 없었을 경우 해당항목의 지표를 제외한 동일 평가기준 내의 평가지표만을 대상으로 백분율로 환산 평점한다.

‘징계조치요구의 징계유지율 정도’ 지표는 자체감사와 상위감사 결과 징계처분 요구 건수 대비 동격징계처분건수를 비교하는 징계유지율을 기준으로 평가대상기관을 상대적으로 평가하여 우수·보통·미흡으로 구분 평정한다.

2. 자체감사 역량강화를 위한 정책적 개선방안

향후 다음과 같은 사항을 중심으로 경찰조직의 자체감사 역량 강화를 위한 지속적 노력이 수반되어야 할 것이다.

가. 자체감사요원의 적정 인력 확보

감사대상기관과 대상인원이 많아지게 되면 효율적인 감사 집행이 어렵게 되어 비리 및 자체사고 방지에 소홀할 우려가 있다. 왜냐하면 소속기관에 대한 감사주기를 제대로 확보하지 못하기 때문에 그렇기도 하거나, 공직기강이 취약한 시기인 명절, 하절기, 연말연시 등 특별감찰활동을 적극적으로 추진해야 하기 때문이다.

특히, 최근 들어 감사부서에 근무하기를 기피하는 이유 중 동료직원과의 유대관계의 악화 및 순환보직 인사 상황에서 엄정한 적발과 처벌의 어려움, 그리고 감사부서 인력의 가점 폐지 등이 제기되는 바, 감사인력에 대한 처우와 보직경로상의 개선이 요청된다.

또한 자체감사의 인력 충원과정을 보면 각 기관의 집행부서에서 근무하다가 감사요원으로 잠시 자리를 옮겨 감사업무를 담당한 후, 다시 일정기간이 지나면 감사대상 부서인 집행부서로 전보되는 인사과정을 거치게 됨으로써 구조적인 문제점을 안고 있는 것이 현실이다.

따라서 자체감사의 실질적 역량확보를 위해서는 적정 감사인력의 확보가 필요한 바, 각 기관별 직무분석 결과 감사부서의 적정인력을 산출하여 부족 인력분을 보강하는 것이 필요하다.

나. 자체감사 기능 강화를 위한 감사계 설치 및 기획감사계 신설

1) 감사계 미설치 지방경찰청의 감사계 신설

앞서 제3장 문제점에서도 지적한 바와 같이 16개 지방청 중 8개 지방청(대구, 인천, 울산, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)에는 상설 감사기구(감사계)가 없어 감사단을 감찰외근 및 각 기능에서 차출하고 있어 전문성 부족으로 인해 단편적 지적 위주 및 해당 기능 봐주기식 감사 등 구조적 문제의 소지가 내포되어 있는 실정이다.

따라서 상설 감사부서 미설치 8개 지방청은 감사계를 신설하고, 기존 감사계가 설치되어 있는 지방청도 기능별 감사수요를 고려하여 계장 포함 4~7명으로 적정인원을 보강하는 것이 요청된다.

2) 기획감사계 신설

이와 함께 감사업무의 과중도 문제점으로 지적된다. 현재 감사계 단 1개 부서에서 감사원 감사수감 뿐만 아니라 지방청 16개, 산하단체 6개 및 교육기관 4개 등 총 26개 기관에 대한 종합감사를 전담하고 있어 1개월에 1~2개 기관에 대한 감사를 실시하는 감사일정으로 인해 매년 2~3개 기관이 다음해로 순연되고 있는 등 심도있는 감사에 한계가 있다.

따라서 감사담당관실 소속으로 '기획감사계'를 신설하여 감사기획업무, 본청 및 산하단체·직속기관·교육기관에 대한 정기감사, 주요치안시책과 사업에 대한 성과감사 및 정책감사를 수행토록 조직개편이 요청된다.

다. 자체감사 규정 신설

‘경찰행정사무감사규칙’에 종합감사, 부분감사, 특별감사, 자체감사 및 일상감사 등 감사의 종류만 개념정의만 규정되어 있는 것을 보다 구체화하고, 특히 지방청과 경찰서 단위의 자체감사 규정을 신설하여 실효성있는 기관 자체적인 자율적·사전예방적 감사가 선행될 수 있도록 할 필요가 있다.

라. 자체감사의 전문성 배양

자체감사가 신뢰받지 못하는 또 하나의 주요 원인은 감사능력에 대한 불신이다. 자체감사를 수행하는 인력이 순환보직으로 임면되고, 충분한 교육이나 경험 없이 감사업무에 종사하고 있으며, 감사기구장조차 낙하산 인사 등으로 전문성과 의지가 없는 인사가 임명되는 경우가 비일비재하기 때문이다.

우선 감사직원의 근무 실태를 살펴보면 감사직원 다수가 근속연수가 1~2년에 불과하여 감사직을 기피하는 풍조가 일반화되어 있다. 이는 감사기구에 배치될 경우 별다른 혜택은 없으면서 동료들의 비난을 받게 될 우려가 크고, 실제로 다면평가가 확대되는 현행 인사평가제도 하에서 낮은 평가를 받는 경우가 많기 때문이다. 또한 감사직역이 구분되지 않은 상태에서 순환보직제로 배치되다 보니 언제 집행부서로 복귀할지 모르는 일이고, 따라서 엄정한 태도를 견지하기는 불가능에 가깝다.

감사직원에 대한 교육 등도 부실하게 이루어지고 있다. 순환보직으로 임용된 감사직원이 별다른 교육도 받지 않는다면 질 높은 감사를 기대하기 어려운 것은 당연지사이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 감사요원의 전문성을 확보하기 위한 교육훈련의 강화가 요구되고 있다⁷²⁾. 급변하는 행정환경 속에서 다양한 지식을 확보하는 일은 당연한 일이다. 아울러 세분화되고 빠르게 변화하는 분야에 대한 전문화를 위한 감사요원의 능력개발이 요구된다. 또한 정보통신기술의 발달에 따른 사무자동화, 업무의 네트워크 등은 새로운 감사기법과 능력을 필요로 하고 있다.

따라서 감사인력의 전문성 강화를 위한 방안을 종합하면 아래와 같다.

첫째, 감사요원에 대한 전보 등 배치전환 및 보직경로의 특별관리가 요청되며, 일정기간 이상 장기근속할 수 있도록 인사조치하고 다면평가에서도 제외시키는 등의 우대조치를 마련함으로써 감사요원에 대한 동기 부여 등의 여건을 조성할 것을 제안한다. 또한 예산 편성시 감사요원들의 여비를 충분히 확보함은 물론, 여비를 현실화시켜 활동비 부족으로 인한 어려움을 해결할 필요가 있다.

둘째, 감사요원들이 그와 관련된 분야의 자격증을 취득할 수 있도록 교육지원을 적극적으로 모색하고, 주요감사 사례에 대한 적극적인 전파를 통해 유사사례의 재발방지를 사전 예방하는 조치가 필요하다.

셋째, 감사교육원에 35시간 이상의 전문교육 수강을 장려하고, 국민권익위원회의 부패방지 전문교육 이수도 적극 장려할 것을 제안한다.

넷째, 감사요원의 정실인사, 무자격자 임용 방지를 위해 자격요건을 보다 구체적으로 강화하여 명시할 필요가 있다. 이를 위해 ‘경찰행정사무감사규칙’ 제8조 제2항의 “감사단은 감사의 성격 및 경력, 자질 등을 참작하여 당해 감사사항에 대한 감사를 효율적으로 수행할 수 있는 감사

72) 이러한 문제점에 대해 감사원이 2009년 5월 27일 입법예고한 ‘공공감사법안’ 제17조 내지 제19조에서 감사의 전문성을 보완하기 위해 자체감사 담당자에 대한 장기근속방안과 우대조치, 전문성 제고를 위한 기관장의 노력 및 임용결격 사유 등을 규정하고 있다.

관실 직원으로 편성한다”라고 추상적으로 규정되어 있는 것을 보다 구체화할 필요가 있다.

요컨대, 자체감사의 실효성을 확보하기 위해서는 감사요원의 전문성과 능력 있는 감사인력 충원, 감사기구 운영수행 여건 조성 등이 절실하다. 이때 제도적인 장치의 도입 못지않게 이의 원활한 운영이 되도록 끊임없는 노력이 이뤄져야 할 것이다.

마. 감사의 효율성 제고방안

자체감사가 봐주기식, 솜방망이 감사라는 비판이 지속적으로 제기되어 온 바, 이를 극복하기 위한 자체감사의 효율성 제고방안을 간략히 제시하면 다음과 같다.

첫째, 감사결과 이행조치 및 사후관리를 지속적으로 강화해 나가야 할 것이다.

둘째, 감사결과 및 시정조치 이행현황에 대한 공개도 의무화할 필요가 있다. 이는 앞서 제시한 ‘자체감사 역량 강화 평가’를 실시함으로써 일정 부분 해소가 가능할 것이다.

셋째, 민간전문가, 관련 분야 외부전문가 등 감사 참여제도 확립이 요청된다. 예컨대, ‘감사자문위원회’ 등 민간 참여 자체감사 모니터링 기구를 설치하여 전문가의 전문적 경험과 식견을 적극 참고하도록 한다⁷³⁾.

73) 감사위원회의 직무는 부패방지를 위한 주요감사업무에 관한 사항, 부패방지 시책에 대한 심의 및 평가, 부패방지 제도개선에 관한 사항 심의, 지방의회 및 주민감사 청구사항에 대한 감사, 소속 직원의 부패행위 처리결과 심의 등이고, 권한은 감사를 위하여 필요한 경우, 감사대상기관 또는 그 기관에 속한 자에 대하여 출석 또는 답변 요구, 관련자료 제출요구, 전산정보시스템에 입력된 자료 조사 등이다.

이상수 외, 『지방자치단체 투명성 제고를 위한 제도개선 시범사업』, 서울: 국가청렴위원회 연구용역보고서, 2005.

감사위원회는 현행 자체감사부서가 갖고 있는 조직상의 한계를 벗어나기 위해 2005년부터 지방자치단체를 중심으로 도입·운영되고 있는 제도로, 외부인사가 포함된 감사위원회를 구성해 부패방지 시책에 대한 심의와 평가 등 독립성과 기능을 강화시킨 제도이다. 즉, 지방자치단체의 감사기구를 외부인사가 포함된 감사위원회(합의제감사기구)를 구성하여, 자치단체 자체감사부서의 감사기능을 보완하고, 부패방지시책, 주민감사 청구사항, 제도개선 청구사항 등 관련기능을 종합적으로 심의·자문하는 기능을 수행함으로써 감사의 독립성과 전문성을 강화하고자 하는 제도이다⁷⁴⁾.

또한, 이미 상당수의 정부공공기관에서 시민감사관 또는 시민옴부즈만 등을 위촉하여 감사과정에 민간참여를 확대함으로써 감사의 전문성과 독립성·공정성 등을 확보해 나가고 있음을 감안할 때 경찰에서도 이 제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있는 것이다. 이와 함께 필요시 외부 전문기관에 감사의뢰 등 민간 전문역량 활용방안을 마련할 필요도 있을 것이다.

바. 자체청렴도조사 결과의 환류 기능 강화

경찰 관서별 자체 청렴도 평가 결과의 환류기능을 강화하여 자체감사의 역량 제고로 연계시켜 나갈 것을 제안한다. 지난 '09. 3월말에 발표된 '경찰 기강확립 및 사정역량 강화 종합대책'에서 올해부터 관서별 청렴도 평가를 전 경찰관서로 확대·실시하고, 평가결과를 지휘관 성과평가

74) 감사위원회의 위원은 자치단체장이 지방의회 또는 민관협의회의 동의를 얻어 위촉한다. 법조계(2인), 학계(2인), 시민단체(3인) 등 각 분야별 전문가(7인)와, 도(시, 군) 소속공무원(2인) 등 9명의 위원으로 구성되며, 위원장은 민간위원 중에서 호선한다. 간사(1인)는 그 기관의 감사관이 담당함으로써 감사의 공정성·독립성을 확보하기 위한 인적 구성과 운영방식을 갖고 있다.

와 연계하여 자율경쟁을 유도하겠다는 계획이 계획으로 그치지 않고 반드시 실행되어야 할 것이다.

그러나 보다 중요한 것은 자체청렴도 조사 그 자체보다 조사결과의 환류를 극대화한 감사시스템 개선으로 이어져야 한다는 점이다. 이를 위해서는 조사결과에 대한 심도있는 분석을 통해 부패취약분야와 청렴도 저조 관서에 대한 집중적인 컨설팅과 관련 제도개선으로 반영되어야 한다.

따라서 이 분야의 전문가가 있는 치안정책연구소에서 조사기획과 조사결과에 대한 심층적 분석을 토대로 감사체계 개선방안으로 이어질 수 있는 연구를 담당하고, 경찰청 감사관실에서는 이를 정책적으로 집행하는 효율적인 업무분담이 선행되어야 할 것이다⁷⁵⁾.

구체적인 조사결과의 활용방법으로 조사결과를 기관장(경찰서장) 인사 및 성과급(치안종합성과평가)에 일정비율 반영하고, 청렴지수가 낮은 업무분야 및 경찰서에 대해서는 기관주의(2회 연속 선정시 기관경고) 및 소속 상급기관(지방청) 감사관실에 자체 청렴도 향상대책과 이를 반영한 감사계획을 의무적으로 작성·보고하고 특별감찰을 지속적으로 추진하도록 한다. 각 지방청 감사관실은 주기적으로 소속 경찰서의 이행정도 및 개선정도를 점검·평가하고, 본청 감사관실에 경과조치사항 및 성과를 분기별로 보고토록 조치한다.

한편, 본청 감사관실은 경찰청장께 특별 보고하고 청장은 지휘관 회의 시 수시로 관련 지시·독려를 통해 경찰 투명성·청렴성과 기강확립에 대한 강한 의지를 지속적으로 보여줄 필요가 있다.

75) 이에 대해서는 ‘이상수, 「경찰 관서별 청렴도 평가모형 개발 및 조사설계 연구」, 치안정책연구소 연구보고서, 2008.’을 참조하기 바람.

제5장 결론

경찰 감사시스템의 개선은 단편적인 제도 도입이나 일회성 행사로 개선되어질 수 있는 것이 아니다. 근본적으로 경찰 근무환경에 있어서 부패유발 환경을 개선시켜 나감으로써 경찰 내 청렴한 조직문화를 형성시켜 나가는 구조적이고 체계적인 접근이 병행되어야 한다.

감사접근 방식에 있어서도 기존의 사후적발·처벌 위주 감사전략에서 사전예방 위주 감사전략으로 방향을 전환하여야 한다. 아울러 경찰관의 의식 및 가치관의 개선을 위해 기존의 임시대증적·단편적·부정적(negative) 대응에서, 지속적·종합적·긍정적(positive) 감사 접근 방식으로 전환하여야 할 것이다. 아울러 자체사고 및 비리행위에 대한 엄정한 처벌 등 사후통제와 함께 제도개선, 교육·의식개혁 강화 등 사전예방적 대책이 병행되어야 하는 것이다.

이를 위한 구체적인 감사기법으로 시스템감사, 예방감사, 위험관리감사 등 새로운 방향을 적극 모색할 필요가 있으며 특히 성과감사와 자체감사 기능을 대폭 강화해 나갈 것을 제안한다. 이 점에서 '09년 3월 경찰 기강확립 종합대책에서 제시하고 있는 적발·처벌 위주의 실적위주 감사는 제도적·시스템적 감사시스템을 도입·운영하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

특히, 성과감사 역량을 강화하기 위하여 성과감사를 담당할 인력의 규모와 전문성 확보, 성과감사에 대한 수감기관의 이해도 및 준비 철저, 감사대상 선정, 성과감사 측정지표 개발 등 관련 제도가 구비되어야 할 것이다. 이를 위해서는 치안종합성과평가, 자체평가위원회의 자체평가와 연계한 성과감사의 강화가 필요하다.

결국, 경찰 감사시스템의 개선은 현재의 단순 지적 및 자체사고 방지를 위한 감찰위주의 소극적 접근방식으로부터 탈피하여 현행 감사실태의 문제점 분석을 토대로 경찰 감사의 기본방향을 재설정하고, 근본적인 개선방안을 마련하기 위해 선진화된 감사시스템의 근간(根幹)을 새롭게 도입하여 내실있게 정착시켜야 하는 숙제를 안고 있다. 이 과정에서 본 연구결과 경찰 감사시스템의 개선방향으로 제시한 사전예방 중심의 자체감사, 시스템감사, 성과감사, 위험관리감사 중심의 감사체도가 적극 도입되고 내실있게 운영될 수 있어야 할 것이다.

특히, 경찰 주요사업에 성과감사 도입을 위해서는 액션플랜을 중심으로 성과감사 대상과제 선정, 성과감사 계획 수립, 성과감사 실시와 결과보고 등이 수미일관(首尾一貫)하게 체계적으로 운영될 때 치안정책과 활동의 투명성(transparency)과 책무성(accountability) 확보가 가능할 것이다. 이때 중요한 점은 성과감사는 상당한 전문성을 필요로 하기 때문에 당분간 감사시 외부전문가와 감사실무자가 함께 성과감사를 수행함으로써 실천적인 감사기법을 공유하는 체제가 되어야 하며, 일정한 경험과 지식이 축적된 후에 감사관실이 독자적으로 수행하는 것이 바람직하다.

또한 자체감찰·감사기능의 강화를 위해 다음과 같은 조치가 수반되어야 할 것이다. 구체적으로 각 지방경찰청에 감사부서(감사계) 설치 및 본청 기획감사계 신설 등의 조직재편과 인력증원이 전제된 가운데 자체감사경찰관 실적 가점제 시행, 자체감사 법령의 대폭적인 정비, 자체감사 요원의 전문성과 효율성 강화를 위한 전문교육 참여 및 실시와 워크숍 개최 등이 수반되어야 할 것이다⁷⁶⁾.

76) 2008년 감사원으로부터 자체감사 우수기관으로 선정된 통계청의 경우, 자체감사 인프라 구축 및 역량강화를 위해 다음과 같은 노력을 경주하였다. ① 통계청 내 자체정원 조정으로 6급 1명, 7급 1명 등 정규직 인력 2명 추가정원 확보, ② 특정 직위 근무경력으로 자체감사부서 근무경력자에 대한 매월 0.025점의 자체감사공무원 실적 가점제 시행, ③ 자체감사부서의 독립적인 관서운영경비 출납을 위한 회계직 지정 및 운영, ④ 전년도 대비 자체감사 예산 30% 이상 증액 편성, ⑤ 자체감사부서에 대한 성과평가 및 역량평가 실시, ⑥ 국장간담회 등 감사부

아울러 감찰활동 강화 및 특별감찰활동을 실시하고, 감찰요원의 전문성 강화 및 적격여부를 심사하여 적격자를 배치하도록 한다. 한편, 외근 감찰요원을 강화하여 첩보수집 등 사정역량을 제고하고 근무지를 순환시켜 한 곳에 오래 근속함으로써 발생할 지도 모르는 유착관계의 고리를 단절시키는 것이 필요하다. 아울러 자체사고, 비위발생관서는 집중감찰을 실시하고, 취약시기 및 취약분야 부조리 척결을 위한 특별감찰활동 전개가 요청된다.

이때 이를 제도적으로 견인(牽引)하기 위해서는 ‘경찰 자체감사 역량 강화 평가제도’ 및 ‘감사위원회제’ 등이 도입되어 자체감사부서에 대한 성과평가 및 역량평가 실시를 통한 지속적 개선을 유도함으로써 자체감사부서의 위상 강화 및 적절한 내부통제의 확고한 기반을 확립하고, 실질적 성과를 거양하도록 하는 것이 중요하다.

서장 주요회의 참석, ⑦ 자체감사 법령의 대폭적인 정비, ⑧ 자체감사 관계관 워크숍 및 각종 회의의 개최 등을 추진한 바, 경찰청에서도 이를 적극 벤치마킹하여 잘된 점, 개선할 점 등에 대하여 철저히 비교·분석하여 경찰청의 실정에 맞게 도입·운영해 나가는 것이 필요할 것이다.
 임철규, “자체감사 인프라 구축 및 역량 강화”, 감사원 「계간 감사」, 2008년 가을호, pp.62-65.

<참 고 문 헌>

- 경찰청, 「경찰서 청문감사관 매뉴얼」, 2005. 12.
- 경찰청, “국민신뢰 확보를 위한 경찰 기강확립 및 사정역량 강화 종합대책”, 경찰청 감사관실 내부자료, 2009. 3. 30.
- 감사원, 「외국감사제도 연구」, 1981.
- 감사원, 「監査五十年史」, 서울: 감사원, 1998.
- 감사원, 「성과감사 실무지침(안)」, 2003.
- 감사원, 「시스템감사의 효율화 방안」, 2004.
- 감사원, 「미국 감사원(GAO)의 감사운영보고서」, 2005.
- 감사원, 「시스템감사의 효율화 방안」, 2004.
- 감사교육원, 「직무교육교재: 시스템감사과정-감사원 직원」, 2005.
- 감사원, 공고 제2009-33호, ‘공공감사에 관한 법률 제정(안)’, 2009년 5월 27일.
- 김명수·박준, 「공공감사론」. 서울: 대영문화사. 1995.
- 김명수, 「공공정책평가론」, 1998.
- 김준환, "정책평가 개념의 재정립", 「한국행정학보」, 33(4), 1999.
- 김홍률, "신공공관리개혁과 성과감사", 「한국행정연구」, 8(3), 1998.
- 류춘호, “성과감사와 감사영역의 확대방안에 관한 연구”, 「감사논집」 제 5호, 2000.
- 문호승, "감사원의 평가기능 수행방향", 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」, 2003. 11.
- 박경효 외, 「서울시 투명윤리행정시스템 개선방안」, 서울특별시 연구용역보고서, 2007.
- 박재완, “공공부문 생산성과 공공감사의 합리화 방안”, 한국조세연구원, 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)」, 서울: 한국조세연구원, 1997.
- 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소, 「2005 자치구 반부패시책 평가」, 서울시 연구보고서, 2005.
- 성용락, “정책감사의 효율적 수행을 위한 감사운영 개선”, 감사 1993.

- 심재철의원, 행정안전부 제출 자료, 2009. 5. 12 보도자료.
- 윤건영, 공공부문 생산성 제고를 위한 개념들과 현실적 과제, 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구(I)」, 서울: 한국조세연구원, 1997, pp.137-186.
- 이동원·양문승, “감찰활동에 대한 경찰관 의식조사 연구”, 「한국공안행정학회보」, 제23호, 2006.
- 이상수, 「부패방지 민간전문가 교육컨텐츠 개발」, 국가청렴위원회 연구용역보고서, 2006.
- 이상수 외, 『지방자치단체 투명성 제고를 위한 제도개선 시범사업』, 서울: 국가청렴위원회 연구용역보고서, 2005.
- 이상수, 「경찰 관서별 청렴도 평가모형 개발 및 조사설계 연구」, 치안정책연구소 연구보고서, 2008.
- 이종운, “내부통제 자체평가시스템의 구축 및 운영”, 「감사저널」, 2006년 8월호.
- 이종운, “내부통제 자체평가(CSA)의 이해와 적용”, 한국감사협회 제4기 내부감사연수 자료집」, 2006.
- 임철규, “자체감사 인프라 구축 및 역량 강화”, 감사원 「계간 감사」, 2008년 가을호, pp.62-65.
- 정운섭, “전사적 리스크 관리”, 한국감사협회 제4기 내부감사연수 자료집, 2006.
- 조경호, ‘성과감사의 외국사례 분석’, 『감사의 평가기능 수행, 어떻게 할 것인가』, 2003. 11. 14. 한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집.
- 조은경 외, 「행정 투명성 제고를 위한 감사시스템 개선방안」, 서울시립대 반부패행정시스템연구소, 서울특별시 용역보고서, 2004.
- 한국농촌공사, 「Clean_KRC 구현을 위한 청렴-HACCP 관리매뉴얼」, 2006.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치단체의 자체감사기능 효율화 방안」, 연구보고서, 1995.
- 행정감사규정(1998. 9. 12 대통령령 제15879호)
- 경찰행정사무감사규칙(2003.7.23 경찰청훈련 제404호)
- Campbell. Outcome And Performance Measurement Systems: An

- Overview. <http://www.alliance.napawash.org>.
- Dimock, Marsall E., Gladys Ogden Dimock & Douglas M. Fox., capt 23. The Audit. Public Administration(4th edition). CBS College Publising, 1983.
- GAO, Government Auditing Standards, 1994.
- GAO, High-Risk Series Update, GAO-05-207, 2005.
- Henry, Gary T & Dickey, Kent C.. Implementing Performance Monitoring: A research and develop, Public Administration Review. 53(3), 1993, 203-212.
- Light, Paul C., Monitoring Government-Inspectors General and the Search for Accountability, Washington.D.C.: The Brookings Institution, 1993.
- NAO, Annual Report: Helping the Nation Spend Wisely, 1999.
<http://www.nao.gov.uk/publications/annual99/annrep1999.pdf>
- National Audit Office Annual Report. 1999.
- Office of the New York State Inspector General, A Two-year Report, Jan. 1988, Jan., 1990.
- Pallot, June., Service Delivery:The Audit Dimension, Australian Journal of Public administration, 58(3), 1999.
- Peters, B Guy., Governance without government? Rethinking public administration, Journal of Public Administration Research and Theory, 8(2), 1998.
- R. Sperry, T. Desmond, K. McGraw, B. Schmitt, An Administrative History, General Accounting Office, 1981.
- Sar Levitan and Robert Taggart, The Promise of Greatness, Cambridge: Havard University Press, 1976,

책임연구보고서 2009-01

경찰 감사시스템의 개선방안 연구

발행일 : 2009년 6월 30일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



POLICE SCIENCE INSTITUTE