

# 정부 회계검사 제도의 제도적 제약과 행위자의 선택

## Institutional Constraints and Actors' Choice in Government Examination System

임동완

단국대학교 공공관리학과

Dong-Wan Lim(sum2@dankook.ac.kr)

### 요약

본 연구는 제도적 맥락의 관점에서 우리나라가 왜 감사제도가 아닌 검사제도를 사용하고 있는지 살펴보고 시사점을 제시하고자 하였다. 제도적 맥락은 제도적 유산, 동인, 제도적 제약, 행위자의 역할 및 변화된 제도의 절차로 분석하였다. 연구는 국내외 사례에 대한 문헌조사를 바탕으로 뉴질랜드, 호주, 영국, 미국 및 우리나라의 재무부와 감사원 홈페이지에서 체계적으로 관련된 자료를 수집하여 실효성 있는 제언이 이루어질 수 있도록 하였다.

분석결과 우리나라는 제도적 제약으로 감사제도가 아닌 검사제도를 유지하면서 감사의 의미확대, 감사주체의 능력강화, 감사내용의 정비, 공시제도의 강화 등을 통하여 재무제표의 신뢰성을 확보하기 위해 노력하고 있다. 그러나 감사제도를 활용하고 있는 선진국에 비하여 여전히 미흡한 제도이다. 이를 보완하기 위하여 행위자의 능력강화, 내부통제 제도 마련, 의견제시 및 외부공시 강화 등을 제도적 보완사항으로 제시하였다. 추후 이러한 보완사항에 대한 깊이 있는 연구가 이루어지기를 바란다.

■ 중심어 : | 정부 회계검사 | 정부 회계검사 | 제도적 유산 | 동인 | 제도적 제약 | 행위자의 역할 |

### Abstract

This study aims to analyze why South Korea has not used audit system but examination system and suggest policy reform for the system on the institutional context perspective. Institutional context is structured down to institutional legacy, motives, institutional constraints, actors' roles, and changed institution. I researched the literature on the subject and collected research materials from the Department of the Treasury and Audit Office website of New Zealand, Australia, United Kingdom, United States and South Korea. These were analyzed using for suggesting realistic and effective policy.

Analysis showed that South Korea has used examination system due to institutional constraints and tried to increase reliability of financial statements by enlarging the meaning of examination, strengthening the ability of the Board of Audit and Inspection, enacting government examination standards, and making a comprehensive public announcement. Comparing with other countries where government audit systems are applied, there are still some vulnerable points in South Korea. In order to make up for the shortcomings, this study suggests several points: strengthening the ability of actors; systemizing internal control; expressing opinion; making a more comprehensive public announcement. It would be desirable for making further detailed studies of the points.

■ keyword : | Government Examination | Government Audit | Institutional Legacy | Motives | Institutional Constraints | Actors' Roles |

## I. 서론

회계정보의 유용성은 이용가능한 회계정보의 신뢰성이 충족됨으로써 확보될 수 있다. 회계정보의 신뢰성이란 회계적 사건의 내용, 측정방법, 보고형식 등과 관련하여 공시정보에 대한 정보이용자들의 전반적인 인식에 대한 것으로서 정보가 불편적이고 정보에 오류가 없으며 표현하고자 하는 대상을 충실히 표현하였음을 합리적으로 보장하는 정보의 속성이다. 회계정보가 신뢰성이 없으면 정보이용자는 회계정보를 현재의 의사결정에 이용할 수 없을 뿐만 아니라 미래에 대한 예측에도 이용할 수 없다[1][2].

회계정보의 신뢰성이 확보되기 위해서는 회계감사 제도가 잘 정비되어야 한다. 회계감사는 경제실체의 회계활동 및 결과에 관한 피감사인의 주장과 회계기준과의 합치정도를 확인하기 위하여 관련 증거를 수집하고 평가하여 그 결과를 정보이용자에게 전달하는 체계적인 과정이다[3].

기업부문에서는 오랫동안 신뢰성 제고를 위한 핵심 수단으로 회계감사 제도를 이용해 왔다. 정부부문에서도 발생주의 회계제도를 도입한 국가들을 중심으로 회계정보의 신뢰성을 높이기 위하여 회계감사 제도를 활용하고 있다[3]. 그런데 우리나라 중앙정부는 재무제표가 산출된 이후에도 회계감사 제도가 아닌 회계검사 제도를 운영하고 있다. 본 연구는 우리나라는 왜 회계감사 제도가 아닌 회계검사 제도를 운영하는가라는 문제의식에서 시작하였다.

한편 기존연구들은 정부 회계감사 제도를 운영하는 국가들을 살펴보고 이를 토대로 회계감사 제도의 도입 및 발전방향을 제시하였다. 그래서 회계검사 제도를 운영하는 우리나라의 실정과 맞지 않는 측면도 있었다. 본 연구는 우리나라가 회계검사 제도를 운영하는 제도적 맥락을 살펴보고 시사점을 제시한다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다.

구체적으로 우리나라에서 과거에 어떠한 제도를 운영하여 왔는지에 대한 제도적 유산을 살펴보고, 제도변화를 촉발한 동인을 논의한 후, 제도변화의 동인에도 불구하고 행위자에게 제약을 가하는 제도적 제약을 검

토한다. 그리고 행위자의 역할과 선택의 결과로서 나타난 정부 회계검사 제도를 살펴보고 재무제표 정보의 신뢰성을 높이기 위한 발전방안을 제시한다.

본 연구는 국내의 사례에 대한 문헌조사를 바탕으로 뉴질랜드, 호주, 영국, 미국 및 우리나라의 재무부와 감사원 홈페이지에서 체계적으로 관련된 자료를 수집하여 실효성 있는 제언이 이루어질 수 있도록 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 선행연구 검토

최근 정부부문에 발생주의 제도가 도입되고 정착되는 과정에서 시민단체, 학계, 정부, 회계사회 등에서 정부회계제도에 대한 연구 및 논의가 활발하게 이루어져 왔다. 이러한 연구는 발생주의 회계제도의 유용성에 대한 연구, 발생주의 회계제도의 도입사례에 대한 연구, 원가에 대한 연구, 발생주의 예산제도에 대한 연구 등이 주된 관심사이었다. 그러나 발생주의 제도의 도입으로 인한 결산감사 또는 결산검사에 대한 연구는 상대적으로 많지 않았다. 그런데 최근 재무제표에 대한 신뢰성을 확보하기 위한 감사제도에 대한 논의가 시작되면서 관련 연구가 나타나기 시작하였다. 이들 연구는 감사의 의미와 감사기준에 초점을 맞춘 연구, 감사주체에 초점을 맞춘 연구, 감사내용에 초점을 맞춘 연구, 감사보고에 초점을 맞춘 연구로 구분된다. 이를 분설하면 다음과 같다.

첫째, 감사의 의미와 감사기준에 대한 연구로는 해외의 감사기준을 살펴보고 우리나라 감사기준의 발전방향을 논의한 연구가 대부분이다. 신민철(2011)은 공공감사의 개념 및 특징을 살펴보고 해외의 주요 공공부문 감사기준을 구조적 차원과 내용적 차원에서 비교 및 분석을 실시하여 우리나라에 대한 시사점을 제시하였다[4]. 방동희(2011)는 우리나라 공공부문 감사기준의 의미, 현황 및 문제점을 검토하고, 해외 공공감사기준의 체계와 내용을 살펴 본 후, 우리나라 공공감사기준의 개선방안을 제시하였다[5]. 허명순·방동희(2010)는 세계최고감사기구(International Organization of Supreme

Audit Institutions: INTOSAD)의 세계최고감사기구 국제기준(International Standards of Supreme Audit Institutions: ISSAI), 내부감사인협회(The Institute of Internal Auditors: IIA)의 전문업무수행국제기준(International Professional Police Framework: IPPF), 국제회계사협회(International Federation of Accountants: IFAC)의 국제감사기준(International Standards on Auditing: ISA)과 미국 감사원(Government Accountability Office: GAO)의 정부감사기준(Government Auditing Standards: GAS)을 비교 및 분석하고 우리나라도 감사기준의 글로벌화를 반영하면서 우리의 감사환경에 적합한 공공감사기준의 틀을 개발하고 발전시킬 것을 제안하였다[6].

둘째, 감사주체에 대한 연구는 외부감사의 필요성을 주장하는 연구가 많다. 한진수·이점영(2006)은 발생주의 도입에 따른 지방자치단체 회계감사의 발전방안에 대한 연구를 통하여 공인회계사의 외부감사 필요성을 제시하였다[7]. 황국재·윤재원(2008)은 지방자치단체 재무제표에 대한 단계적 감사 도입방안을 제시하면서 그 실효성을 높이기 위해 감사주체의 독립성 및 전문성 제고방안 등을 논의하였다[8]. 김경호(2014)는 지방자치단체의 결산 및 회계정보의 유용성을 제고하기 위하여 결산서에 대한 외부감사제도의 도입방안을 모색하였다[9].

셋째, 감사내용에 대한 연구는 감사의 질을 높이기 위한 감사체계에 대한 연구가 많다. 송운근(2006)은 중앙정부에서 발생주의 제도 도입에 따라 감사원의 정부회계 결산감사과정에 추가되는 검사업무를 제시하고 해외 주요국의 재무감사 운용실태를 비교하여 이에 대한 시사점을 도출하였다[10]. 이종운(2010)은 주요 국가의 재무회계방식 도입배경과 의의를 살펴보고 재무회계방식 도입에 따른 결산감사의 변화와 재무제표 감사 효율화 방안을 제시하였다[11]. 허명순(2010)은 재무제표 감사의 질을 제고하기 위한 선진국의 사례를 분석하고 우리나라에서 발생주의 회계제도 도입에 따른 재무제표 감사를 위한 준비 및 기존의 감사체계 재정비가 필요함을 주장하였다[12]. 최승기(2012)는 국가재무제표 감사에서 적용될 법령준수 검사절차에 대한 국제적

기준을 살펴보고 공공부문 재무제표 감사과정에서 수행되는 합법성 감사의 범위와 절차를 제시하였다[13].

마지막으로 감사보고에 대한 연구는 감사보고서를 분석한 연구이다. 박재환·이남주·허웅(2012)은 미국, 영국, 뉴질랜드 중앙정부의 감사보고서 내용을 국가별로 비교 및 분석하고 우리나라의 실정에 맞는 적정한 회계감사 제도 구축을 위한 시사점을 제시하였다[14].

이와 같이 선행연구는 정부 회계감사 제도를 운영하는 국가들을 살펴보고 특정 국가의 특정 영역에서 도입된 제도의 특징을 검토하여 이를 토대로 우리나라에 처방을 내리는 연구가 많다. 그러나 이러한 처방은 우리나라의 실정에 맞지 않는 경우가 많다. 따라서 본 연구는 제도적 맥락의 관점에서 우리나라가 왜 감사제도가 아닌 검사제도를 사용하고 있는지 살펴보고 우리나라의 실정에 맞는 적절한 정부 회계검사 제도를 구축하기 위한 시사점을 제시한다.

## 2. 연구의 분석모형

신제도주의에서는 맥락을 강조한다. 맥락은 제도 및 행위자와 지속적으로 상호작용을 유지하는 요소로서 제도가 형성되고 변화한 배경을 설명하는 것이다. 이는 표면적으로 나타나는 내용뿐만 아니라 그 이면에 내재되어 있는 내용까지 고찰함으로써 제도를 이해하는데 유용하다[15].

이러한 배경하에 많은 학자들이 맥락에 대한 분석을 하였다[16-19]. 맥락에 대한 선행연구들은 맥락이 다양한 요소로 구성되어 있음을 주장하고 있는데 본 연구에서는 선행연구를 바탕으로 맥락의 구성요소로 제도적 유산, 제도변화의 동인, 제도적 제약, 행위자의 역할 및 변화된 제도 등을 논의한다.

첫째, 제도적 유산(Institutional legacy)은 과거부터 지속되고 있는 전통으로서의 제도이다[20]. 제도적 유산은 다른 제도와의 상호작용을 통하여 형성된 것이다. 고도로 제도화 되어있던 제도적 유산은 관성을 갖는다. 그것은 과거부터 운영해 온 그대로 유지하려 하며 이는 제도변화에 영향을 미친다. 우리나라는 정부회계와 관련하여 회계검사 제도를 유지하여 왔다.

둘째, 동인은 과거로부터 지속된 제도를 변화하게 하

는 원인이다. 역사적 신제도주의에서는 제도변화의 동인으로서 결정적 분기점(critical junctures)에 관심이 있다[20][21]. 결정적 분기점은 외적 충격이 존재하거나 내적 모순이 증가된 시점인데, 이 경우에는 제약이 느슨해지고 행위자에 대한 구속력이 약화된다. 이러한 상황에서 행위자는 자율성이 높아지게 되며 과거부터 운영해 온 제도를 변화시킬 수 있는 기회가 생기게 된다. 제도변화를 위한 동인은 다양하다. 우리나라의 정부 회계감사 제도가 변화하는 동인은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 외적 동인으로 세계최고감사기구, 국제회계사협회 등 국제기구의 권고 또는 압력이다. 다른 하나는 내적 동인으로 우리나라가 현금주의에서 발생주의 회계제도로 전환되면서 재무제표에 대한 감사제도의 필요성이 제기된 것이다.

셋째, 제약조건으로서의 제도이다[19][22-25]. 과거에 형성된 제도는 환경이 변화하여 새로운 기능적 요구가 제기되어도 지속되는 경향이 있다. 이는 Ikenberry가 주장하였듯이 제도는 그 속성상 독립적으로 존재하는 것이 아니라 여러 제도와 연계되어 있기 때문이다[21]. 따라서 변화시키고자 하는 제도와 연계된 제도는 행위자의 행동과 선택을 제약하는 요인으로 작용한다. 우리나라의 정부 회계감사 제도는 헌법 및 감사원법 등과 연계되어 운영되어 왔으며 이는 정부 회계감사 제도로 변화를 제약하는 제도이다.

넷째, 제도와 상호 교차적인 역할을 하는 행위자이다. 행위자는 과소 사회화된 또는 원자화된 개인뿐만 아니라 이해관계, 신념, 능력 등에 따라 집합적으로 나타날 수 있다. 행위자를 집합적으로 볼 경우 조직, 집단, 정부, 파벌 등도 행위자가 될 수 있다[19][22][23]. 행위자는 외부 및 내부의 변화에 대응하기 위해 노력한다. 이는 기존의 제도를 통하여 대응하기도 하고 기존의 틀에서 대응하기가 어려워 제도변화를 시도하기도 한다[21]. 그런데 행위자의 이러한 노력은 제도적 제약에 의해서 영향을 받는다. 즉, 특정 제도는 행위자의 행위와 선택에 제약조건이 된다[15]. 우리나라에서 정부 회계감사 제도와 연계되어 있는 행위자는 개혁추진주체로서의 감사원, 법을 개정할 수 있는 권한이 있는 국회, 이론적 배경을 제공하는 학계 및 실무에서 도움을 줄 수

있는 회계법인 등이다.

다섯째, 행위자의 행위는 기회와 제약 속에서 형성되기 때문에 외국에서 운영하고 있는 제도를 도입하더라도 도입된 제도가 변형된 형태로 나타날 수 있다 [16][26]. 제도는 독립적으로 운영되는 것이 아니라 다른 제도 및 행위자와 상호 연계되어 운영되고 있다. 따라서 다른 국가에서 운영되고 있는 제도를 도입하더라도 제도를 도입한 국가에서는 제도적 제약 및 행위자와 충돌하여 다른 제도의 양태로 나타나거나 의도한 기능을 발휘하지 못하는 경우가 많다. 특정 국가에 상이한 맥락에서 형성된 다른 국가의 제도의 파편을 이전한다면 행위자와 기존 제도의 영향으로 변형된 형태로 나타날 것이다. 우리나라는 발생주의 회계제도 도입 이후에도 정부 회계감사 제도를 운영하고 있는데 이는 선진국의 정부 회계감사 제도와는 다른 변형된 형태이다. 이상의 내용을 정리하면 [그림 1]과 같이 나타낼 수 있다.

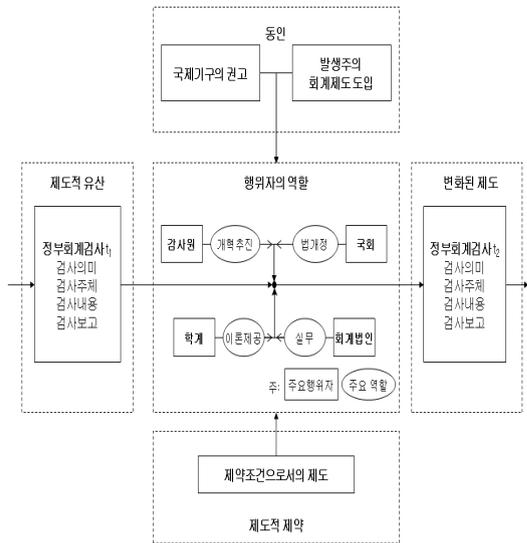


그림 1. 연구의 분석모형

### III. 정부 회계감사 제도변화의 맥락

#### 1. 제도적 유산

정부 회계감사는 정부의 예산집행이 법령 및 예산승

인 등에 의해서 위임된 내용대로 처리되었는지의 여부를 확인하는 것으로 감사원에 의하여 수행되어 왔다.

정부 회계검사의 주요 내용은 세입·세출결산서의 계수를 점검하는 것이었다[27]. 구체적으로 세입정수관과 지출관 등으로부터 제출받은 세입정수액계산서와 지출계산서 등 각종 계산서와 증거서류의 계수를 검사하고, 한국은행 총재로부터 제출받은 국고금출납계산서와 기획재정부장관으로부터 제출받은 세입·세출결산보고서 등을 검토하여 이를 확인하는 것이었다. 정부 회계검사는 수입과 지출뿐만 아니라 재산의 취득, 관리, 보관 및 처분 등의 검사를 포함하였다. 궁극적으로 정부 회계검사는 계수를 점검하여 정부의 회계책임을 확보하는데 초점을 맞추었다. 이는 합법성 위주의 통제지향적 검사이었고 2008회계연도까지의 국가결산은 현금주의 회계원리에 따라 작성된 세입·세출의 결산만을 의미하였다[28].

검사결과는 예산집행 과정에서 관계법령을 준수했는가를 검토하고 오류와 부정을 적발해 결산검사보고서에 제시하였다. 그러나 회계검사와 같은 결과에 대한 의견제시는 없었다. 결산검사보고서는 감사원 홈페이지에 공시하였다.

## 2. 동인

기존의 검사제도에 변화의 압력으로 작용하는 동인은 외적 동인과 내적 동인으로 구분된다. 외적 동인으로는 국제기구의 권고가 있고, 내적 동인으로는 발생주의 회계제도 도입 이후에 재무제표에 대한 감사제도의 필요성이 제기된 것이다. 이러한 동인은 행위자에게 변화의 기회를 제공한다.

우선 국제기구의 권고로는 세계최고감사기구(INTOSAI)의 감사기준 권고를 들 수 있다. 글로벌화와 더불어 감사기준도 국제적인 수렴현상이 나타나고 있으며 국제적 기준 제정기관들 간 협력관계를 형성하고 있다. 세계최고감사기구는 감사기준 제정에 있어 국제적으로 인정받기 위하여 회원국의 의견을 수렴하여 반영한다. 세계최고감사기구는 국제회계사협회(IFAC)과 양해각서를 작성하고 국제재무감사기준과 가이드라인 개발에 협력하고 있다. 세계최고감사기구의 감사기준은 재무

제표의 분석관련 규정을 포함하고 있다[12]. 따라서 회원국인 우리나라도 이를 감사기준에 반영하여야 할 권고 내지는 압력을 받게 된다. 이외에도 내부감사인협회(IIA) 및 국제회계사협회(IFAC) 등도 전문업무수행국제기준(IPPF) 및 국제감사기준(ISA) 등을 통하여 각국에 동 기준에 대한 권고를 하고 있다[6].

다음으로 내적 동인으로 제도적 모순의 발생이다. 발생주의 회계제도를 일찍 도입한 개혁 선도국들은 재무제표의 신뢰성 제고를 위한 수단으로 정부 회계검사 제도를 운영하고 있다. 정부 회계검사 제도는 재무제표가 정부의 재무상태와 재무성과 및 기타 재무정보를 정부 회계기준에 따라 적정하게 나타내고 있는지에 대하여 독립적인 회계감사인이 의견을 표명하여 신뢰성을 제고한다[1][3]. 우리나라는 최근 발생주의 회계제도를 도입함으로써 재무제표가 산출되었다. 그런데 세입·세출결산서에 대한 회계검사 제도가 운영되어 왔기 때문에 재무제표에 대한 회계감사 제도는 마련되어 있지 않았다. 따라서 새로운 기능적 요구가 제기되었는데 선진국과 같이 재무제표의 신뢰성을 확보하기 위한 회계감사 제도에 대한 요구가 제도변화의 압력으로 작용하였다.

## 3. 제도적 제약

우리나라의 법령은 회계감사가 아닌 회계검사로 규정하고 있다. 「헌법」 제97조에서는 「회계검사」로, 제99조에서는 「검사한다」로 명시하고 있다. 유사하게 「감사원법」 제21조에서는 「회계검사」로, 제22조에서는 「검사한다」로 명시하고 있다. 또한 개정된 「국회법」 제128조의2에서는 국회는 감사원의 검사를 거친 결산을 회계연도마다 다음 회계연도 5월 31일까지 제출하도록 정부에 대하여 요구하였다.<sup>1</sup> 비교적 최근에 제정된 「국가재정법」 제60조와 제61조에서 「국가결산보고서를 검사하고」 및 「감사원의 검사를」로 규정하고 있다.

이러한 법적 기반을 바탕으로 회계검사 제도가 운영되어 왔으며 제도변화의 제약요건으로 작용하였다.

<sup>1</sup> 현행 국회법 제128조의2(2010년 5월 개정)는 국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료하여야 한다고 명시하고 있어 감사에 대한 규정은 없다.

#### 4. 행위자의 역할

정부 회계감사 제도와 관련된 행위자는 학계, 회계법인, 의회, 감사원 등이 있다. 정부 회계감사 제도를 도입해야 한다고 가장 먼저 주장한 행위자는 학계이다. 학계는 지속적인 학술세미나를 통하여 정부 회계감사와 관련된 현안 쟁점을 논의하고 정부 회계감사의 필요성을 외부에 알리는 등 활발한 활동을 하였다. 이와 함께 감사원 실무자와의 면담, 감사원의 연구용역 수행 및 세미나에서 논문발표 등을 통하여 재무제표에 대한 감사제도가 필요함을 주장하였다. 학계는 이해관계자들을 설득하고 공감대를 형성하는 역할을 하였다.

회계법인은 정부 회계감사 제도에 관심이 없었으나 최근 관심을 갖고 감사원의 결산검사 보조 역할을 수행하였다. 회계법인은 감사원 내에 설치된 감사지원 T/F에 참여하고, 감사원과 계약을 체결하여 「국가재무제표 검사준칙」 및 「국가재무제표 검사메뉴얼」에 따라 재무제표 검사를 수행하고 있다.

국회는 2006년에 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 폐지하고 「국가재정법」을 제정하여 발생주의 회계제도의 도입을 도왔다. 그리고 2007년 「국가회계법」을 제정하였고 동법은 2009년부터 시행되고 있다. 그러나 국회는 정부 회계감사 제도와 관련하여 소극적인 입장이었다. 따라서 감사로 규정하고 있는 「감사원법」은 그대로 유지하였고 「국가재정법」을 제정하면서 감사로 규정하였다. 「국가회계법」에서는 명시적 규정을 두지 않았다.

한편 정부 회계감사 제도에서 가장 중요한 행위자는 감사원이다. 감사원은 회계검사 권한이 있다. 감사원은 세입·세출결산확인 및 회계검사만을 수행하는 것은 아니며 직무감찰도 수행하고 있다.

전문성 측면에서 볼 때 감사원은 과거의 현금주의 결산검사기능을 수행하는데 큰 문제가 없었다. 그러나 국가회계실체의 재무제표에 대한 국회보고와 감사원 검사가 시작되는 2011회계연도부터<sup>2</sup> 감사원은 기존의 예산회계에 대한 결산검사 이외에 발생주의 재무제표에

대한 회계감사도 수행하여야 하였다. 당시 감사원내 회계전문가로 간주할 수 있는 공인회계사 자격소지자는 50여명에 불과하였기 때문에 정부부문의 재무제표에 대한 회계검사를 수행할 수 있는 전문인력은 부족한 실정이었다[3].

또한 당시에 기획재정부 장관은 국가결산보고서를 4월 10일까지 감사원에 제출하였고, 감사원은 국가결산보고서를 검사하고 5월 20일까지 기획재정부 장관에게 송부하였다. 국가회계의 재무제표 작성대상인 50개의 중앙관서와 63개의 기금에 대한 검사를 기존의 예산회계에 대한 결산검사도 충분하지 않은 기간에 감사원이 기존의 인력과 방법으로 수행하는 것은 불가능하였다. 여기에 조직간 서류 전달이나 보고, 감사준비 등 착수기간, 국회보고 준비기간 등을 고려하면 실제 검사업무를 수행할 수 있는 시간은 20일 이내라는 것이 감사원 실무자들의 공통적 의견이었다[3]. 또한 결산검사이외에 직무감찰의 업무도 수행해야하기 때문에 부담이 컸다.

#### 5. 변화된 제도

##### 5.1 감사의미

학계는 회계감사 제도를 권고하였으나 실질적으로 정책을 결정할 권한이 있는 감사원은 「헌법」과 「감사원법」 등 제도적 제약으로 회계감사 제도를 유지하고 있다.

그러나 2011회계연도부터 재무제표에 대한 검사를 수행하면서 감사의 의미를 확대하였다. 즉, 기존의 회계검사는 세입·세출결산서 검사로 관계법령을 준수하였는지를 확인하고 오류와 부정을 적발해 시정하는 기능에 초점을 맞추었으나, 2011회계연도 이후의 회계검사는 기존의 세입·세출결산서 검사뿐만 아니라 재무제표 검사도 포함하는 것으로 확대 해석하였다[28].

이에 따라 감사원은 2011회계연도부터 기획재정부 장관으로부터 제출받은 재무제표가 「국가회계기준에 관한 규칙」 등에 따라 적정하게 작성되었는지 검사한 후 그 결과를 국회에 제출하고 있다[29-31].

「국가재정법」 제59조에서 기획재정부 장관이 감사원에 제출하는 보고서는 국가결산보고서로 규정하고

2 우리나라의 구 「국가재정법」(법률 제9278호) 부칙 제2조에 따르면 2009회계연도 및 2010회계연도는 감사원 검사와 국회 보고를 생략하도록 되어 있어서 2011회계연도부터 재무제표에 대한 회계검사가 요구되었다.

있지만, 감사원은 국가재무제표 이외에도 이를 구성하는 중앙관서별·회계별 재무제표에 대한 검사도 수행한다[28].

### 5.2 검사주체

변화된 검사제도에서 검사주체는 감사원이다. 감사원은 기존에 수행하던 세입·세출결산검사 및 성과보고서 검사업무 이외에 재무제표 검사를 수행하기 위하여 재무제표 결산검사 지원을 위한 T/F를 구성하여 운영하고 있다[28].

재무제표 검사지원 T/F는 감사원 직원 12명과 회계법인 감사보조책임자 21명으로 구성되었다. T/F는 재무제표 검사결과의 신뢰성을 높이기 위해 검사의 준비, 실시, 보고과정을 총괄하고 중앙관서 재무제표와 국제징수활동표 및 국고금회계를 통합한 국가재무제표 검사업무를 수행하고 있으며 감사부서로부터 중앙관서별 검사결과를 제출받아 지적사항의 타당성을 재검토하고 보완사항을 제시하는 등 검증업무를 수행한다[28][32].

또한 감사원은 감사인력 운영의 어려움을 고려하여, 2011회계연도 국가재무제표 검사에 회계법인을 업무보조자로 참여시키기로 결정하였다. 이에 따라 2012년에 중앙관서의 재무제표와 국가재무제표의 검사를 위하여 경쟁입찰 방식으로 7개 회계법인(컨소시엄)을 보조자로 선정하였다[28].

2013년에도 감사원 결산담당관실에서 국가재무제표 결산검사 보조자 선정 계획을 수립하여 일반경쟁입찰 방식으로 입찰공고를 하였으며, 같은 해 2월 기술평가와 가격평가를 거쳐 최종적으로 5개 회계법인을 보조자로 선정하였다[32].

### 5.3 검사내용

재무제표 검사는 기존의 세입·세출결산서 검사에서 시행한 전수검사에 의한 계수 점검과는 달리 표본추출에 의한 입증을 통해 재무제표 표시내용의 적정성 여부에 대하여 판단하는 것이다. 따라서 감사원이 재무제표 검사를 수행하면서 준수해야 하는 원리와 절차를 마련하는 것이 검사 수행과정에서 검사판단의 혼란을 최소화하고 검사결과의 품질을 확보하는데 반드시 필요하

였다. 또한 검사결과에 대한 문제가 발생했을 때 검사업무를 책임지고 명확히 하고 행정환경에 적합한 표준검사매뉴얼을 마련하는 것이 감사위험 관리에 필요하였다[11].

이러한 필요성 때문에 감사원은 「국가재무제표 검사준칙」과 「국가재무제표 검사매뉴얼」을 만들었다. 「국가재무제표 검사준칙」은 재무제표 검사참여자가 지켜야하는 지침으로 [표 1]과 같이 구성되어 있다[28].

표 1. 국가재무제표 검사준칙 체계

제1장 (총칙)	제정목적, 용어의 정의, 적용범위, 검사준거, 검사보조자 활용, 위법·부당사항에 대한 검사 등 검사에 필요한 기본사항을 규정(1~6조)
제2장 (검사목표 및 검사계획)	검사목표, 검사계획 수립 시 고려할 사항, 징수·채권 등 7개 회계 활동별 점검 등을 규정(7~14조)
제3장 (검사실시)	개별 재무제표 뿐 아니라 통합 국가재무제표 검사 사항 등을 구체적으로 규정(15~31조)
제4장 (검사결과 처리)	검사보조자의 자료 인수, 검사결과 수정사항집계 등 결과처리방법을 규정(32~34조)

「국가재무제표 검사매뉴얼」은 「국가재무제표 검사준칙」의 검사절차 및 방법을 구체화한 실무지침서이다. 이는 기본검사매뉴얼과 세부검사매뉴얼로 구성되어 있는데, 기본검사매뉴얼은 주요 검사절차를 규정하고, 세부검사매뉴얼은 회계실체의 특성에 따라 기본검사매뉴얼을 세부화한 것이다[28].

재무제표 검사는 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표 및 주식 등이 「국가회계기준에 관한 규칙」 및 「회계처리준칙」 등에 따라 적정하게 작성되었는가를 확인하는 것으로, 점검사항은 재정상태표에 계상된 자산이 실제로 존재하는지 여부, 부채가 누락 없이 반영되어 있는지 여부, 재정운영표의 비용과 수익이 발생주의 기준에 따라 계상되어 있는지 여부 등이다[32]. 이외에도 재정상태표, 재정운영표, 순자산운영표 등에서 나타난 오류를 점검한다.

그런데 감사원은 국가결산 검사 시에 법규 및 예산집행의 위법사항 여부를 확인하는 합법성은 검사의 범위에 포함시키고 있으나 재무보고를 위한 설계 및 운영의 효과성을 확인하는 내부통제는 포함시키지 않고 있다[14].

5.4 검사보고

감사원은 결산검사보고서에 국가통합재무제표 검사 결과를 계기하고, 각 중앙관서의 재정상태와 운영성과 및 직전년도와의 증감 현황 등을 분석 및 정리하여 쉽게 이해할 수 있도록 각 기관별로 검사결과를 나누어 계기함으로써 국회의 예·결산 심의와 국민 등 정보이용자를 위한 정보를 제공한다. 그러나 재무제표 검사결과에 대해서 의견을 제시하지는 않는다[33].

감사원의 결산검사보고서는 감사원 홈페이지에 공표한다. 2011회계연도와 2012회계연도는 결산검사보고서가 한 권으로 발간되어 재무제표 회계검사가 간략하게 서술되었으나 2013회계연도부터는 결산검사보고서가 두 권으로 발간되었고 재무제표 분야는 제2권에 수록되었다.<sup>3</sup> 재무제표 분야는 제1장 총괄 제2장 기관별 검사결과로 구성되었다.

IV. 결론 및 시사점

감사 및 감사관련 서비스는 감사, 검토, 합의된 절차로 구분될 수 있다. 감사는 경제실체의 경제적 활동 및 결과에 대한 주장과 미리 설정된 기준과의 합치 정도를 판단하기 위하여 관련된 증거를 수집하고 평가하여 그 결과를 정보이용자에게 전달하는 체계적인 과정이다. 감사는 의견을 제시하고 높은 수준의 확신을 제공한다. 검토는 정보작성자의 주장이 일정한 기준에 부합하는지 판단하기 위해 질문 및 분석적 절차 등 제한된 절차를 수행한다. 감사와는 달리 의견을 제시하지는 않고 감사보다는 낮은 수준의 확신을 제공한다. 합의된 절차는 당사자간에 사전에 합의된 절차를 수행하고 발견된 사실을 보고하며 작성된 보고서는 해당 절차를 합의한 당사자에게만 제공한다. 의견을 제시하지 않고 확신이 제공되지 않는다[3][33][34].

표 2. 감사, 검토, 합의된 절차의 비교

유형	감사	검토	합의된 절차
보고서의 형태	일반적 수준의 보고서	제한적 수준의 보고서	발견사실의 요약
의견제시	있음	없음	없음
확신의 수준	높음	낮음	없음

발생주의 회계제도를 일찍이 도입한 선진국은 회계감사 제도를 통하여 재무제표에 대한 신뢰성을 부여하고 있다. 구체적으로 회계오류사항을 발견하고 이를 수정하여 왔으며, 내부통제의 문제점을 지적하고 이를 개선해 왔을 뿐만 아니라, 감사의견 제시 및 감사결과를 적극적으로 공표하여 왔다. 이는 선진국의 감사보고서 등에서 확인할 수 있다[14][35-42]. 또한 회계감사 제도가 효율성 향상 및 신뢰성 제고에 도움이 된다는 연구도 있다[43-45].

한편 우리나라는 검사제도를 사용하고 있는데 이는 위에서 살펴본 제도 중 감사제도 수준에는 이르지 못하는 것으로 판단된다. 우리나라도 어렵게 산출한 재무제표가 사장되지 않기 위해서는 선진국에서 운영하고 있는 회계감사 제도를 활용하여 재무제표에 대한 신뢰성을 구축할 필요가 있다. 그러나 우리나라는 과거부터 세입·세출결산서에 대한 회계검사 제도를 사용하여 왔고, 현재에도 세입·세출결산서가 산출되고 있으며, 법적 제약 등으로 인하여 회계검사 제도를 쉽게 변경하기도 어려운 현실이다. 따라서 회계검사 제도를 유지하면서 이를 보완해 나가는 것이 현실적으로 가능한 접근방법이다. 제도적 보완은 다음과 같이 다섯 가지를 제시한다.

첫째, 검사제도 의미의 확대이다. 우리나라 법에서는 감사에 대한 정의를 명시하고 있지 않으므로 감사의 의미는 다양한 해석이 가능하다. 감사를 감사보다 낮은 수준으로 해석한다면 감사인은 부정, 불법행위, 계약조항 및 보조금 협정의 위반을 발견하는데 초점을 맞추고 권한남용의 징후가 있는 거래나 상황에 관심을 갖게 된다. 그러나 감사를 넓게 해석하는 견해에서는 국가의 재무제표는 국가 결산보고서의 한 구성부분이므로 재무제표에 대한 감사도 감사에 포함된다[3].

우리나라의 현실에서 「헌법」 제99조를 결산에 초

3 결산검사보고서 제1권은 기존의 세입·세출 결산검사를 중심으로 구성되고 제2권은 재무제표 분야와 성과보고서 분야로 구성된다.

점을 맞추어 해석할 경우 세입·세출결산의 의미는 재무제표에 대한 결산도 포함되며 이 경우 재무제표에 대한 감사도 감사원의 결산검사업무의 일부분이라는 해석이 가능하게 된다[34].

둘째, 감사주체를 포함한 관련 행위자들의 능력강화이다. 감사원은 제도변화를 주도하는 기관으로서 인적·물적 자원 등을 확보하여야 한다. 의회는 「국가회계법」 등의 개정을 통해 재무제표 감사를 위한 회계법인의 선임권 등 관련 제도적 기반을 마련하여야 한다. 학계는 회계검사 제도에 대한 이론적 토대를 제공하여야 한다. 회계법인은 감사원을 도와서 회계검사를 수행하는 기관으로서 능력을 마련하여야 한다. 만약 행위자들이 이러한 준비를 하지 않는다면 제도는 의도한 목적을 달성하지 못하고 왜곡되어 불필요한 업무만 증가된다.

셋째, 감사내용과 관련하여 재무감사의 질을 향상시키고 이에 대한 설명책임을 부각시키기 위해서는 합법성뿐만 아니라 내부통제를 감사내용에 포함시킬 필요가 있다.

미국은 GAS 및 OMB Bulletin No. 07-04에 따라 재무제표 감사 시에 합법성 및 내부통제도 감사 범위에 포함하고 있다. 영국 감사원은 부서의 내부통제보고서를 검토한다. 뉴질랜드는 재무제표 감사의 일부분으로 내부통제감사를 수행한다. 이를 통하여 계획하고 조직화하며 지시하고 사업운영을 통제하기 위한 과정 및 절차를 확립하였다[14][34].

한편 우리나라 감사원의 결산검사는 재무제표에 직접적이고 중요한 효과를 미치는 법규 및 예산집행에 대한 위법 및 부당사항 여부를 확인하는 합법성 감사만 업무범위에 포함시키고 있다[14]. 재무제표의 신뢰성을 높이기 위하여 임무, 목적, 목표를 수행하기 위해서 사용하는 계획, 방법 및 절차에 초점을 맞추는 내부통제 감사도 업무범위에 포함시킬 필요가 있다.

넷째, 감사보고와 관련하여 의견제시가 필요하다. 재무제표에 대한 감사는 일정한 자격이 있는 독립적인 감사자가 정보의 신뢰성을 검증하는 절차로 감사의견을 표명하여 재무제표에 대한 인증을 제공하는 것은 매우 중요하다[46]. 미국, 영국, 뉴질랜드 등의 선진국은 재무제표에 대하여 합리적 확신을 위하여 중요성의 관점에

서 적정하게 표시되고 있는지의 대한 의견을 제시하고 있다. 의견의 종류는 적정의견, 부적정의견, 한정 의견, 의견거절의 네 가지가 있다[14][34]. 우리나라 감사원은 기획재정부장관으로부터 제출받은 재무제표가 「국가회계기준에 관한 규칙」 등에 따라 적정하게 작성되었는지 검사한다. 그리고 재정상태표, 재정운영표, 순자산운영표 등에서 나타난 오류를 지적한다. 그러나 재무제표에 대해서 의견을 제시하지는 않는데 감사인은 검사결과에 대하여 최종적으로 점검을 한 후에 수정사항의 중요성 여부에 따라 감사의견 또는 감사의견을 표명한 보고서를 작성하여 제시할 필요가 있다.

이와 함께 외부공시의 강화도 필요하다. 선진국의 경우 각 부서의 재무보고서와 감사결과는 각 부서의 홈페이지에 공시되고 정부의 통합재무보고서는 재무부 홈페이지와 감사원 홈페이지에 함께 공시된다[33][35-42]. 우리나라는 감사원 홈페이지에 공개하나 정부 각 부처와 재무부 홈페이지에의 공개는 미흡하다. 재무보고서의 이용자는 공무원뿐만 아니라 국민이기도 하기 때문에 공개를 강제할 필요가 있다. 우리나라는 통합재정정보시스템인 디지털예산회계시스템(d-Brain)에 재무보고시스템이 포함되어 있으며 이 시스템을 이용하여 국가회계실체의 재무제표 작성을 위한 기록 및 결산이 수행되고 있으므로 이를 활용하여 재무제표 및 검사결과를 공개할 필요가 있다.

본 연구는 우리나라 정부 회계검사 제도의 맥락을 살펴본 후, 우리나라의 실정에 맞는 정부 회계검사 제도를 위한 시사점을 제시하였다는 점에서 의미가 있다. 추후 이와 관련한 후속연구, 즉 정부 재무제표의 신뢰성 제고를 위한 감사제도의 발전을 위하여 감사의미, 감사주체, 감사내용, 감사보고 각각에 대하여 깊이 있는 연구가 이루어지기를 바란다.

**참 고 문 헌**

[1] 최영근, “회계정보의 신뢰성과 회계감사인의 사회적 책임,” 경영경제, 제26권, 제2호, pp.205-224, 1993.  
 [2] 김동일, “회계정보시스템 유용성이 업무성과에

- 미치는 영향에 관한 연구,” 한국콘텐츠학회논문지, 제5권, 제5호, pp.266-272, 2005.
- [3] 김경호, “정부 재무제표의 효과적 감사를 통한 신뢰성 제고 방안,” 조세연구원 발표자료, 2010.
- [4] 신민철, “공공감사기준 개편방향에 대한 소고: 해외 주요 공공감사기준들과의 비교를 중심으로,” 한국행정논집, 제23권, 제4호, pp.1281-1304, 2011.
- [5] 방동희, “공공부문 감사기준의 의의와 정립방향,” 법학연구, 제43권, pp.23-46, 2011.
- [6] 허명순·방동희, 공공감사기준 체계와 제정방향, 감사연구원, 2010.
- [7] 한진수, 이점영, “복식부기 도입에 따른 지방자치단체 회계감사의 발전방안,” 한국지방자치학회보, 제18권, 제1호, pp.107-128, 2006.
- [8] 황국재, 윤재원, “지방자치단체 재무제표에 대한 감사 도입방안,” 정부회계연구, 제6권, 제1호, pp.3-36, 2008.
- [9] 김경호, “지방자치단체 결산서에 대한 외부감사 제도 도입방안,” 정부회계연구, 제12권, 제2호, pp.109-136, 2014.
- [10] 송윤근, “정부회계의 발생주의·복식부기 도입에 따른 감사원의 결산검사 충실화 방안,” 연구논문집, pp.116-140, 2006.
- [11] 이종운, “국가회계제도의 변화에 따른 감사원의 재무제표감사 효율화 방안,” 감사교육원 연구논문집, 2010.
- [12] 허명순, 발생주의 회계제도 도입에 따른 재무제표 감사 수행방향, 감사연구원, 2010.
- [13] 최승기, “국가재무제표 검사에서의 합법성 검사 절차에 관한 연구,” 감사논집, 제18권, pp.113-142, 2012.
- [14] 박재환, 이남주, 허웅, “미국, 영국 및 뉴질랜드 중앙정부 감사보고서 사례 연구,” 회계저널, 제21권, 제4호, pp.257-292, 2012.
- [15] E. M. Immergut, “The Theoretical Core of the New institutionalism,” *Politics & Society*, Vol.26, No.1, pp.5-34, 1998.
- [16] K. Firmin-Sellers, “Institutions, Context, and Outcomes: Explaining French and British Rule in West Africa,” *Comparative Politics*, Vol.2, No.3, pp.253-272, 2000.
- [17] P. Hall, *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*, Oxford University Press, 1986.
- [18] R. M. Locke and K. Thelen, “Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics,” *Politics & Society*, Vol.23, pp.337-367, 1995.
- [19] J. P. Luong, “After the Break-up: Institutional Design in Transitional States,” *Comparative Political Studies*, Vol.33, No.5, pp.563-592, 2000.
- [20] K. Thelen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” *Annual Review of Political Science*, Vol.2, pp.369-404, 1999.
- [21] J. G. Ikenberry, “Conclusion: An Institutional Approach to American foreign economic policy,” in J. G. Ikenberry, D. A. Lake, & M. Mastanduno, (eds.), *The State and American foreign economic policy*, Cornell University Press, 1988.
- [22] 김윤권, “공식적 제도제약의 비의도적 결과: 고양시 산업육성의 법적제약을 중심으로,” 한국행정학보, 제40권, 제4호, pp.553-578, 2006.
- [23] 김윤권, “중국 중앙정부 행위의 제도적 제약: 역사적 제도주의 시각을 중심으로,” 한국행정학보, 제42권, 제1호, pp.407-434, 2008.
- [24] 김윤권, “중국 大部制 행정개혁의 동인과 제약,” 한국행정학보, 제42권, 제4호, pp.291-316, 2008.
- [25] J. Mahoney and R. Snyder, “Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change,” *Studies in Comparative International Development*, Vol.34, pp.3-32, 1999.
- [26] A. P. Cortell and S. Peterson, “Limiting the Unintended Consequences of Institutional Change,” *Comparative Political Studies*, Vol.34, No.7, pp.768-799, 2001.

[27] 윤영진, *새재무행정학*, 대영문화사, 2006.

[28] 양은진, 김경만, “2011회계연도 재무제표 결산검사 결과 및 향후 검사방향,” 계간감사, 제115권, pp.26-31, 2012.

[29] 감사원, *2011회계연도 결산검사보고*, 감사원, 2012.

[30] 감사원, *2012회계연도 결산검사보고*, 감사원, 2013.

[31] 감사원, *2013회계연도 결산검사보고 II*, 감사원, 2014.

[32] 염호열, “2012회계연도 재무제표 결산검사 결과 및 향후 검사방향,” 계간감사, 제119권, pp.66-73, 2013.

[33] 정성호, 정장훈, 김경호, 강인재, *발생주의 재무회계 결산제도의 유용성 강화 연구*, 안전행정부, 2014.

[34] 안전회계법인, *발생주의 국가회계제도 시행에 따른 재무제표 사전검증제도 도입방안*, 기획재정부, 2010.

[35] <http://www.oag.govt.nz/>

[36] <http://www.treasury.govt.nz/>

[37] <http://www.anao.gov.au/>

[38] <http://www.treasury.gov.au/>

[39] <http://www.nao.gov.uk/>

[40] <http://www.hm-treasury.gov.uk/>

[41] <http://www.gao.gov/>

[42] <http://www.treasury.gov/>

[43] C. J. Gabrini, *The Effect of Internal Audit on Governance: Maintaining Legitimacy of Local Government*, Dissertations, The Florida State University, 2013.

[44] A. Ebimobowei and B. Binaebi, “An Examination of the Effectiveness of Auditing of Local Government Financial Reports in Bayelsa State, Nigeria,” *Current Research Journal of Social Sciences*, Vol.5, No.2, pp.45-53, 2013.

[45] National Audit Office, *The effectiveness of internal audit in central government*, U.K. Stationery Office.

[46] 김진섭, “감사인의 의견표명을 위한 중요성 판단 기준에 관한 실증연구,” 한국콘텐츠학회논문지,

제4권, 제1호, pp.32-39, 2004.

저 자 소 개

임 동 완(Dong-Wan Lim)

정회원



- 2003년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학석사)
  - 2007년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학박사)
  - 2007년 5월 ~ 2009년 8월 : 국회 예산정책처 예산분석관
  - 2009년 9월 ~ 현재 : 단국대학교 공공관리학과 교수
- <관심분야> : 정부예산, 정부회계, 제도론