

Technology

Human

Communication

Digital



CLICK

김상헌 교수

단국대학교 경영학부



공공기관 외부감사의 효과성을 높이는 방안

‘휴’기를 안 간다.’ ‘젊은 나이에 씹씹이가 헤프다.’ ‘오랜 기간 동안 지출승인과 집행업무를 동시에 겸해왔다.’

위에 나열 된 사항들은 감사원이 공공기관의 공금횡령 적발 등을 위해 비리 개연성이 높은 공공기관 등을 추출하여 집중점검을 실시할 때 자주 활용하는 기준들 중 일부라고 한다. 이는 주로 공공기관에서 내부통제가 제대로 설계되어 운영되지 않는 부실한 상황에서 발생할 수 있는 사항들이다. 마찬가지로, 금융감독원이 상장된 민간기업을 대상으로 분석한 자료에서도 횡령이 발생하거나 상장폐지 될 가능성이 높은 기업들은 경영권의 변동이 잦고 상대적으로 규모가 작은 기업이었으며, 부실한 내부통제 등의 특성을 보이고 있었다. 구체적으로 상장폐지 된 기업 중 폐지 직전 2년간 경영자가 2회 이상 변경된 기업이 50% 이상이었으며, 회계분식 기업 중 자산규모 1,000억 원 미만의 소규모 기업이 80% 이상을 차지하고 있었다. 특히 횡령이나 회계분식 기업 중 50% 이상이 회계 관련 내부통제의 운영이 부적정하였으며, 회계 관련 내부통제가 부적정하게 운영된 기업 중 80% 이상이 결국 상장폐지 되었다.

이를 내부통제 관점에서 보면, 경영권의 잦은 변동은 안정적인 경영을 곤란하게 하여 경영자 자신을 포함한 구성원들이 내부통제를 무시하거나 우회하게 할 가능성을 증가시킬 수 있으며, 상대적으로 규모가 작은 기업의 경우에도 내부통제제도의 구축과 운영에 구성원들의 관심과 배분되는 자원이 부족하여 내부통제의 부실로 연결될 수 있음을 의미한다. 결국 부실한 내부통제는 기업을 소멸로 이끄는 견인차 역할을 할 수 있으므로 최근 민간 기업들은 내부통제에 보다 많은 관심과 노력을 기울이고 있다.

한편 국민의 세금으로 공적인 업무를 수행하는 공공기관에서 발생하는 횡령과 같은 부정

사건 등은 민간기업보다 부정적 파급효과가 더 클 수밖에 없으므로 사회적으로 더 많은 관심이 필요하다. 민간기업의 다양한 사례에 비추어 볼 때, 이처럼 중요한 공공기관의 횡령 등 부정사건에 대처할 수 있는 가장 효율적이면서도 효과적인 방안은 사후 적발방식의 접근보다는 개별 공공기관들의 특성에 맞는 맞춤형 내부통제제도를 설계하고 구축된 내부통제제도의 운영 상태를 전문가들로 하여금 체계적으로 평가 받도록 하는 것이다.

이와 관련하여 2012년 기준 기획재정부의 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따라 경영평가를 받은 공공기관 중 약 50%가 내부통제와 직접적으로 관련된 감사직무수행실적 평가를 받고 있다. 구체적으로 감사직무수행실적 평가지표에서는 앞서 중요성을 언급한 내부통제기능 강화노력 및 성과를 포함, 방만경영 예방활동과 재발방지를 위한 노력 등에 대한 감사활동 및 사후관리의 적정성, 투명·윤리경영을 위한 노력 등이 평가되고 있다. 그리고 이러한 일련의 평가들은 면접실사와 기타증빙자료 등에 기초하여 관련 분야의 전문적인 평가자들에 의해 이루어지고 있다.

지난 5년이라는 짧은 기간 동안 수행된 감사직무수행실적 평가를 통해 많은 공공기관들은 새롭게 내부통제제도를 구축하고 효과적으로 운영하려는 노력 및 성과를 보여 주었다. 그리고 이를 통해 기관장의 방만한 경영을 견제하고 조직전체의 투명성을 향상시키는 긍정적인 역할을 수행한 것으로 평가된다.

그러나 감사직무수행실적 평가대상은 경영평가를 받은 공공기관 중 약 90%에 달하는 공기업과는 달리 준정부기관은 약 40% 정도에 그치고 있다. 이러한 감사직무수행실적 평가를 받는 공공기관의 경우에는 내부통제를 포함한 감사영역 전반에서 감사시스템을 갖추고 다양한 활동이 이루어지고 있으며, 내부통제에 대한 학습과 피드백이 조직단위에 걸쳐 일어나 성과를 창출할 수 있는 기초적인 인프라를 갖추고 있다고 평가되고 있다.¹⁾ 반면, 감사직무수행실적 평가대상이 아닌 상대적으로 규모가 작은 공공기관의 경우에는 체계적인 평가가 이루어지지 않고 있으므로 효과적인 내부통제제도를 갖추고 운영 및 피드백 하는 통제기능에서 취약점이 존재할 가능성이 있다.

민간기업을 대상으로 분석한 금융감독원의 자료에서도 볼 수 있듯이 상대적으로 규모가 작은 기업에서 오히려 내부통제의 부실한 환경으로 인해 횡령의 위험이나 상장폐지 될 가능성이 높아질 수 있다. 따라서 상임감사 및 대규모 감사조직과 예산을 유지할 수 없는 상대적으로 규모가 작은 공공기관에서는 내부통제기능의 약화 등을 통해 나타날 수 있는 횡령위험이나 내부조직의 불투명성을 보완하는 효율적인 방안으로 민간기업처럼 외부감사인에 의한

1) 아쉽게도 평가를 받고 있는 모든 공공기관에 해당하지는 않으며, 이는 내부통제를 포함한 감사영역 전반에 대한 시스템을 갖추지 못해서가 아니라 오히려 효과적인 운영이 이루어지지 못하는 것이 주로 기인한다.

회계감사제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

구체적으로 공공기관 외부감사의 효과성을 높이기 위해 다음과 같은 활용방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 앞서 설명한 바와 같이 외부감사인에 의한 공공기관 회계감사의 경우 회계제도를 포함한 내부통제의 구축과 운영실태에 대해 보다 많은 관심을 기울이는 것이 필요하다.²⁾ 즉, 최근 외부감사의 흐름 또한 결산일 이전에 회계제도를 포함한 내부통제제도에 대한 강화된 평가를 통해 결산감사의 효율성과 효과성을 높이는 방향으로 이루어지고 있으므로 공공기관에서도 이러한 흐름을 보다 적극적으로 적용할 필요가 있다. 특히, 감사직무수행실적의 평가대상이 아닌 공공기관의 경우에는 외부감사에서 회계제도를 포함한 내부통제제도에 대한 평가를 보다 강화하는 것이 중요하다. 반면, 감사직무수행실적의 평가대상인 공공기관의 경우에는 외부감사인에 의해 전문적으로 이루어지는 평가과정과 결과를 감사직무수행실적 평가지표와 체계적으로 연계함으로써 경영평가의 효율성을 보다 높일 수 있을 것이다.

둘째, 장기적으로 공공기관 경영평가의 계량부분에서 외부감사와의 연계성을 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 공공기관 경영평가 중 계량부분은 최종적으로 산출되는 계량수치에 매우 복잡한 판단과정이 개입되며, 이로 인해 경영평가위원들은 기관이 제시한 계량자료에 대해 상당히 많은 시간과 노력을 들여 일일이 재검증하는 실사과정을 수행하고 있다. 따라서 외부감사시점에서 계량평가지표와 관련된 항목들의 검증과정을 보다 강화하고 계량평가지표로 체계적인 연계방안을 고려해 봄으로써 경영평가시점에서는 계량지표 산출과정의 신뢰성 확인에 집중하는 노력을 경영개선 등에 반영할 수 있는 계량지표의 컨설팅적인 기능으로 확대시킬 수 있을 것이다.³⁾

셋째, 외부감사의 실질적인 개선효과가 나타나기 위해서는 민간기업에 비해 상대적으로 낮은 수준인 감사보수를 현실화하는 방안과 더불어 민간기업 수준으로 외부감사관련 공시자료를 확대하는 것이 필요하다. 현재 알리오시스템의 34개 항목, 120여개 경영정보에서는 공공기업의 외부감사관련 자세한 공시내용을 찾아보기 어렵다.⁴⁾ 이 같은 외부감사관련 공시사항의 확대는 공공기관들에게 외부감사의 중요성을 제고시키는 효과가 있을 것으로 기대된다. 또한 공공기관의 다양한 경영현황을 투명하게 공개하여 상시감독시스템을 마련하자는 취지에서 구축된 알리오시스템에 공시되어 있는 재무정보의 신뢰성 향상에도 긍정적인 역할을

2) 현재 『주식회사의 외부감사에 관한 법률』에서는 일정기준의 기업에 대해 외부감사인은 감사보고서에 회사의 내부회계관리제도에 대한 검토의견을 첨부해야 하고, 기업은 내부회계관리자가 내부회계관리제도 운영실태평가결과를 사업보고서에 첨부토록 하고 있다.

3) 현재도 계량지표에 대한 외부감사인의 확인서가 제시되고는 있으나 대부분 매우 부실하며 형식적인 수준이다.

4) ‘공공기관 통합공시제도 발전방향 연구’ (공공기관연구센터, 김진수 등, 2010.12)에서도 공시된 재무정보의 신뢰성 확인을 위한 개선방향으로 외부감사관련 일부자료의 공시를 제시하고 있다.

가져올 수 있다. 구체적으로 민간기업의 수준에 맞추어 감사인에 관한 사항(외부감사인의 명칭, 감사의견, 감사 및 비감사용역 체결현황 및 보수, 감사에 투입한 시간 등)과 내부통제에 관한 사항(내부회계관리제도에 대한 내용 등)에 대한 공시가 고려될 수 있을 것이다.



* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>