

碩士學位論文

政府投資機關 內部監査制度 및 運營의  
合理化方案에 관한 研究

指導教授 高 成 孝



濟州大學校 經營大學院

會計學科 會計學 專攻

劉 仁 澤

1997

政府投資機關 內部監査制度 및 運營의  
合理化方案에 관한 研究

指導教授 高 成 孝

이 論文을 經營學 碩士學位 論文으로  
提出함.

1997年 12月 日

濟州大學校 經營大學院



劉 仁 澤

劉仁澤의 經營學 碩士學位 論文을 認准함.

1997年 12月 日

委 員 長 \_\_\_\_\_ (인)

委 員 \_\_\_\_\_ (인)

委 員 \_\_\_\_\_ (인)

## 목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구방법과 논문구성	2
제2장 내부감사의 이론적 배경	5
제1절 감사의 분류와 감사인의 속성	5
1. 감사의 정의와 분류	5
2. 감사인의 속성	9
제2절 내부감사의 역사적 발전과정 및 기능과 중요성	13
1. 내부감사의 역사적 발전과정	13
2. 내부감사의 기능과 중요성	15
제3절 내부감사의 업무영역과 수행절차	16
1. 내부감사의 업무영역과 내용	16
2. 내부감사계획	23
3. 내부감사의 실시절차	23
4. 내부감사의 보고절차 및 사후관리	24
제3장 정부투자기관의 내부감사제도 및 운영 실태분석	28
제1절 공기업의 현황과 감사제도	28
1. 공기업의 현황	28
2. 공기업의 감사제도 및 규정	32
제2절 정부투자기관의 내부감사제도	38
1. 정부투자기관 현황	38
2. 정부투자기관의 내부감사제도 및 감사체계	39

제3절	한전의 내부감사제도 및 운영실태분석	42
1.	회사현황	43
2.	감사환경 및 내부감사조직	44
3.	내부감사인의 인적자격과 책임	46
4.	내부감사계획 및 감사의 절차	48
5.	감사보고서	61
제4장	정부투자기관의 내부감사제도 및 운영의 문제점과 합리화 방안	64
제1절	정부투자기관의 내부감사제도 및 운영상의 문제점	64
1.	감사환경상의 문제점	65
2.	인적자격 및 책임	70
3.	실시운영	72
4.	감사보고 및 사후처리	76
제2절	정부투자기관의 내부감사제도 합리화 방안	78
1.	감사환경	79
2.	인적자격 및 책임	82
3.	실시운영	86
4.	감사보고 및 사후관리	92
제5장	결론	94

참고문헌

ABSTRACT

## 표 목 차

표2- 1. 외부감사,내부업무감사,상법상 감사의 상호비교	8
표3- 1. 전·후방 산업관련도 비교	28
표3- 2. 우리나라 중앙정부 공기업의 고용 및 예산규모	29
표3- 3. 공기업의 형태	29
표3- 4. 공기업의 형태와 공공성·기업성	31
표3- 5. 감사원 감사인력과 감사대상	32
표3- 6. 내부감사기관 및 감사자 규모	33
표3- 7. 감사대상 및 감사주체별 비교	36
표3- 8. 정부투자기관의 설립연혁별 분류	39
표3- 9. 감사운영실적	46
표3-10. 97년도 상반기 감사운영실적	46
표3-11. 한전감사인원 현황	47
표3-12. 감사의 종류별 분류	49
표3-13. 일상감사 대상업무 범위	54
표3-14. 특정업무분야와 특정사안에 대한 감사특징	57
표3-15. 감사종류별 보고서 작성항목	62
표4- 1. 투자기관 자체감사의 문제점	64
표4- 2. 한국전력공사 내부감사의 문제점	64
표4- 3. 97년도 전산화 개발계획	67
표4- 4. 96년도 전산화 개발실적	67
표4- 5. 감사인 선발기준	72
표4- 6. 본사일상감사 처리건수	75
표4- 7. 96년도 자체감사실적	77
표4- 8. 96년도 판매사업소 일반감사결과 지적유형 및 처분현황	78
표4- 9. 감사정보시스템 구성	82
표4-10. 전통적 조직과 자율팀 비교	85

## 그 립 목 차

그림 2-1. 경영순환과정과 감사의 역할 .....	9
그림 3-1. 투자기관 감사체계 .....	41
그림 3-2. 한국전력공사의 기구표 .....	44
그림 3-3. 내부감사 기구표 .....	45
그림 3-4. 일반감사 실시과정표 .....	52
그림 3-5. 주요서류의 검토절차 .....	55
그림 4-1. 정보시스템감사의 필요성 .....	80

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

내부감사(internal audit)는 인류가 경제생활이 시작되면서 생성되었고, 사유재산의 축적에 따른 조직 내부의 물리적 자산보호를 위한 재산관리 대리인의 직무수행의 적절성에 대한 조사의 필요성에 의해 발전되어 왔다. 조직규모가 확대되고 조직활동이 복잡화됨에 따라 체계적인 내부감사제도의 필요성이 요구되고 있다.

우리나라의 경우 현대적 내부감사제도가 채택되기 시작한 것은 비교적 최근의 일로서, 1962년 정부투자기관 예산회계법 시행령에 의해 당시 21개 기간산업기업의 회계규정에 내부건제조직 및 내부감사에 관한 사항을 포함시킨 것이 계기가 되어 보급되기 시작하였다. 이와같이 법적 요청에 의해 시작된 국영기업체와 금융기관의 내부감사는 집행기관에 대한 형식적 견제역할을 담당하는데 불과했기 때문에, 1973년 정부투자기관 관리법 공포와 정부투자기관 감사직무규정의 고시에 의해 국영기업체와 금융기관의 감사에 대한 직무수행기준 및 절차를 마련함으로써 내부감사기능을 강화시켰다. 1970년대 이후 외국자본의 도입과 경제성장에 의한 조직기능의 확대에 따라 내부감사제도의 중요성이 더욱 커지고 있다.

1970년대 초까지 공기업에 대한 감사업무는 감사원이 전담하여 왔으나, 1970년대 중반 이후 이들 기관의 업무가 전문화, 다변화, 복잡화됨에 따라 감사원이 업무내용 전반에 대한 책임을 지고 감사활동을 하는데는 한계가 있게 되었다. 감사원 감사의 초기에는 행정의 통제수단으로 그 역할수행이 가능했었고, 그 효과도 컸었

다. 그러나 공기업 규모의 확대와 기업활동의 복잡화됨에 따라 감사원 감사제도만으로는 그 기능면에서 피감사기관의 조직목표의 유효성과 자원의 효율성을 극대화시킬 수 있는 역할을 할 수 없게 되었다. 이에 따라 각 공기업 스스로 내부의 업무수행에 자율적 통제기능을 부여하여 각 기관이 내부감사 기능을 강화시켜 일차적으로 그 역할을 수행할 수 있는 내부감사제도를 조직화시켜 주었다. 이러한 측면에서 국가기간산업의 다수를 차지하고 있는 정부투자기관이 국가경제사회에 차지하고 있는 비중으로 보아 그 사회성, 공공성, 공익성이 매우 크고 각 기관의 역할의 증대에 따라 정부투자기관의 내부감사제도의 중요성은 매우 커지고 있다.

본 연구는 정부투자기관 내부감사제도 및 그 운영의 합리성을 제고시키기 위하여, 정부투자기관의 감사환경 및 제도, 감사계획 및 실시과정상 운영실태, 그리고 보고 및 사후처리 실태를 분석하고 그 문제점에 대한 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 따라서 본 연구의 결과는 정부투자기관에 대한 내부감사제도의 정책적 대안을 제시함은 물론, 각 정부투자기관의 내부감사제도 및 운영의 합리화를 통해 공기업으로써 목표달성 및 자원의 효율성을 극대화시키는데 기여할 것이다.

## 제2절 연구방법과 논문구성

본 연구의 방법은 감사이론과 선행연구에 대한 문헌조사를 토대로 하여 정부투자기관의 내부감사와 관련된 제 규정과 각 기관의 내부감사 운영실태를 중심으로 실태분석을 행하였다.

우리나라 정부투자기관의 내부감사는 감사원법, 정부투자기관 관리기본법(법률 제3690호) 및 정부투자기관 감사직무규정(재무부

고시 제93-10호)에 법적 근거를 두고 있다. 따라서 본 연구의 범위는 대표적 정부투자기관인 한국전력공사를 중심으로 분석하며, 더불어 한국전기통신공사, 한국도로공사 등 주요 정부투자기관과 비교분석을 한다. 또한 본 연구에서 중심적인 분석의 대상인 내부감사제도는 협의의 내부감사제도로써 정부투자기관 관리기본법 제29조에 의거 당해 투자기관의 감사가 소속기관과 산하 하급기관에 대하여 실시하는 내부감사이다.

본 논문의 구성은 서론에 이어 제2장은 내부감사에 대한 이론적 배경을 제시한다. 감사에서 일차적으로 중요한 것은 감사주체의 성격으로 감사인의 속성을 살펴보고, 내부감사의 역사적 발전과정과 더불어 내부감사의 기능과 중요성을 살펴본다. 그리고 현대적 내부감사에서 확대된 내부감사 업무영역과 그 내용, 감사순환과정 즉 감사계획, 감사실시, 감사보고라는 감사수행관점에서 이론적 내용을 정리한다. 따라서 내부감사는 제도적으로 감사환경이 마련되어야 하고 여기에 자질을 갖춘 감사인에 의해 감사가 수행될 수 있는 여건이 조성되어야 한다는 것이다.

제3장은 우리나라 정부투자기관의 내부감사제도 및 운영실태를 분석하기 위하여, 우선 정부투자기관의 관점에서 감사환경 및 제도로 우리나라 공기업의 감사제도 및 관련 법규 및 제 규정을 분석한다. 그리고 정부투자기관의 내부감사 제도 및 체계를 살펴보고 한전을 중심으로 한 내부감사제도 및 그 운영실태 즉, 내부감사조직, 인적자격 및 책임, 감사계획과 감사실시, 감사보고와 사후처리 등을 중심으로 실태분석을 하였다.

제4장은 제3장의 실태분석을 토대로 감사환경, 감사인의 인적자

격, 감사계획 및 운영, 감사보고와 사후처리에서 나타난 문제점을 분석하고, 그 문제점을 해결하기 위한 내부감사제도의 합리화 방안을 제시하였다.



## 제2장. 내부감사의 이론적 배경

### 제1절. 감사의 분류와 감사인의 속성

#### 1. 감사의 정의와 분류

##### 1) 감사의 정의

미국회계학회(American Accounting Association : AAA)는 1973년 기초적 감사개념 보고서(A Statement of Basic Auditing Concepts : ASOBAC)를 통해 감사를 다음과 같이 포괄적으로 정의하고 있다.

“감사란 경제활동 및 사상에 대한 어떠한 주장과 미리 설정된 평가기준과의 일치정도를 확인하기 위하여 이들 주장에 관한 증거를 객관적으로 수집하고 평가하며 그결과를 이해관계자인 이용자에게 전달하는 체계적인 과정이다.”<sup>1)</sup>

한편 에이렌스와 로백(A. Arens and J. Loebbecke)은 기본적으로 ASOBAC과 근간을 같이 하고 있으나 그 개념과 감사주체 및 감사대상은 보다 구체화시켜 다음과 같이 정의하였다.

“감사란 자질을 갖춘 독립적인 제3자가 특정의 경제실체와 관련된 계량적정보에 대하여 미리 설정된 일정평가 기준과의 일치정도를 결정하고 보고할 목적으로 그 계량적 정보에 관한 증거를 수집하고 평가하는 절차이다.”<sup>2)</sup>

이상의 정의를 근거로 주요 감사개념을 설명하면 다음과 같다.

- 
- 1) AAA, Committee on Basic Concepts, A Statement of Basic Auditing Concepts, Studies in Accounting Research No. 6(Sarasota, Florida : AAA, 1973), p.2.
  - 2) Alvin A. Arens and J. K. Loebbecke, Auditing, Auditing - An Intergrated Approach, 5th ed.(Englewood Cliffs, New Jersey, Pentice-Hall, Inc., 1991), p.2.

감사의 주체인 감사인은 피감사인의 제공한 정보를 평가할 수 있는 능력을 갖고 독립성을 유지할 수 있는 자질을 갖추어야 한다. 감사의 객체로 피감사인은 특정의 경제실체로서 확정 되어야 하고 그 경제활동의 결과에 대해 주장하는 정보를 정보이용자에게 제공한 것을 감사의 대상이 된다. 미리 설정된 평가기준은 감사인의 판단기준이 되며, 증거의 수집 및 평가 그리고 감사결과에 대한 보고행위에 필요한 행위기준에 입각하여 감사가 이루어 져야 한다는 것이다.

## 2) 감사의 분류

감사를 수행하는 감사인이 외부인이나 혹은 내부인이나에 따라 외부감사와 내부감사로 분류한다.<sup>3)</sup>

### (1) 외부감사

외부감사란 감사대상조직, 즉 피감사인으로부터 독립된 감사인이 감사를 시행하는 경우를 말하는데 주로 공인회계사와 같은 직업적 전문가나 상급감독기관이 시행하게 되며, 그 특징은 이해관계가 없는 제3자가 감사를 실시하기 때문에 불편공정한 의견을 기대할 수 있다.

### (2) 내부감사

내부감사란 조직내부의 종업원이나 임원에 의하여 실시되는 감사를 말한다. 내부감사인은 주로 업무감사를 실시하는 경우가 대부분이므로 일상적으로 내부감사와 업무감사를 동일한 뜻으로 받아들이기도 한다. 그러나 내부감사인은 재무활동을 중심으로 한 재무제표 감사를 실시할 수도 있고 혹은 법규·절차 등의 준수를 감사하는 이행감사를 실시할 때도 있다. 또한 상법에서 규정하고 있는 감사에 의한 감사도 내부감사의 일종이라 할 수 있기 때문에 주로 업무감사

3) 이효익, 현대회계감사론, 제4판, (서울: 무역경영사, 1997), pp.21-24.

를 지칭하는 협의의 내부감사와는 구별되어야 한다.

역사적으로 보면 초기의 내부감사인은 재무 및 회계활동과 이에 관련한 재무제표감사에 비중을 두었으나 이러한 기능은 외부감사인에 의해 점차 대체 되었다. 오늘날의 내부감사인은 이러한 재무 및 회계분야보다는 오히려 회사정책이나 경영목적을 달성하기 위한 업무조직의 효율성과 이를 수행하는 종업원의 업적평가 관점에서 내부감사기능을 강조하고 있다.

미국내부감사인회는 1941년 뉴욕에서 기업의 내부감사인들을 중심으로 설립된 단체이다. 미국내부감사인회는 기업내의 경영층이 관리업무를 효율적으로 수행하는데 도움을 주기 위해 내부통제구조의 적정성과 업무수행의 질을 평가하는 것을 내부감사라고 규정함으로써, 조직의 효율성과 업적평가, 즉 자문기능을 주내용으로 하는 업무감사의 성격을 강조하고 있다. 미국 내부감사인회가 1978년에 개정한 「내부감사업무기준」에서 정한 내부감사인의 업무범위는 다음과 같다.

- 
- ① 재무 및 영업활동에 관한 정보의 신뢰성과 충실성을 검토하고 이러한 정보를 식별, 측정, 분류, 보고하는 수단을 검토한다.
- ② 영업활동에 영향을 미치는 정책, 계획, 절차, 법률, 규제사항이 준수될 수 있도록 조직이 설계되어 있으며, 또한 그 조직이 이를 이행하고 있는지를 결정한다.
- ③ 자산을 보전하는 수단과 필요하다면 아울러 자산이 실제 존재하고 있는지를 검토한다.
- ④ 자원의 이용에 대한 경제성과 효율성을 평가한다.
- ⑤ 설정된 목표에 도달할 수 있도록 계획이 수립되었으며 또한 그

업무와 계획이 사전에 의도한 대로 수행되고 있는지를 검토한다.

한편, 우리 나라 상법에서 규정하고 있는 감사에 의한 내부감사 기능은 이제까지 설명된 업무감사 중심의 내부감사와는 그 성격이 매우 다르다. 상법상의 감사는 주주의 이익을 대표하는 자로서 경영자를 감시하는 기능으로서의 감사를 실시하는 것이며, 배당가능이익의 산정에 대한 정당성, 이사진의 업무집행, 재산의 보전상태 등을 감시하는 것을 목적으로 한다.

외부감사, 내부업무감사, 상법상 감사에 의한 감사를 비교·요약하면 <표 2-1>와 같다.

**<표 2-1> 외부감사, 내부업무감사, 상법상 감사의 상호비교**

구 분	외 부 감 사	내부업무감사	상법상감사에 의한 감사
감 사 목 적	외부이해관계자의 이해조정	경영관리층의 업무 보조	주주 및 채권자의 권익 보호
감 사 인	전문직업인 혹은 상급기관 등	조직내의 종업원 혹은 내부감사인	상법상의 감사
주 감 사 기 능	비판적 기능	지도·자문적 기능	감시적 기능
감사보고이용자	일반 다수대중	주로 내부경영층	주주·채권자
감사의 주대상	재무제표 혹은 특정 항목(이행감사시)	업무조직의 효율성 및 경영성과	주주에 대한 경영자의 수탁책임
강 제 성	법정감사	임의감사	법정감사

이와 같은 내부감사의 성격을 요약하면

- ① 내부감사는 계수를 통하여 자체경영활동을 직·간접적으로 통제

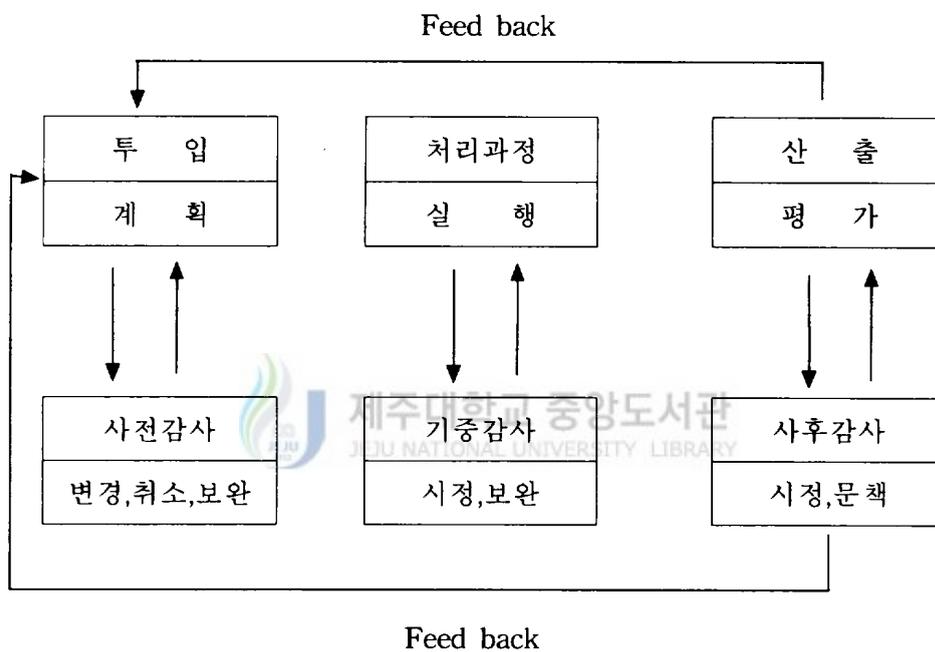
한다.

② 내부감사는 독립적 지위의 부서에서 행하는 자기 진단적 성격을 가진다.

③ 내부감사는 자체조직의 최고경영자를 도와 내부조직을 정화한다.

이상 경영 순환과정과 감사의 역할을 다음 <그림2-1>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 2-1> 경영순환과정과 감사의 역할



## 2. 감사인의 속성

1973년 미국회계학회는 ASOBAC을 통해서 감사인에게 요구되는 속성은 감사기능에 대한 요구를 창출하는 여건과 감사과정에 의하여 파생되며, 감사인의 속성을 인적속성과 제도적속성으로 다음과 같이

구분하여 정의하였다.<sup>4)</sup>

### 1) 인적속성

인적속성은 감사인 스스로 구비하여야 하는 속성으로 내적 속성이 라고도 할 수 있으며 독립성, 적격성, 신의성실성 등을 포함한다.

#### (1) 독립성(independence)

이해의 대립이 감사기능을 요구하는 가장 중요한 요건이므로 감사인의 주요한 속성은 작성자로부터 독립성을 유지하는 것이다. 이는 감사인의 행동이나 의견이 작성자의 영향이나 지배를 받지 아니함을 말한다. 이러한 독립성은 다음과 같은 요인들에 의하여 영향을 받는다.

##### ① 조직상 지위

감사인이 독립성을 유지하기 위하여 감사인과 작성자간의 관계가 중요시되고 있다. 감사인이 피감사인의 주식인수인, 이사나 종업원인 경우에는 독립성을 상실하게 된다. 조직상 독립성은 작성자의 영향을 배제시키므로 편견이 없음을 합리적으로 보증하게 되고 나아가 감사기능에 대한 신뢰를 제고시킨다. 따라서 경영에 참가하지 아니하는 사외 이사로 구성된 감사위원회가 주주총회의 승인을 받아 감사인을 선임하도록 하자는 의견이 제시되고 있다.

##### ② 정신적태도

조사 및 보고과정에 있어 판단의 독립성은 독립적 사고와 행동에 의하여 감사과정을 수행하는 것을 말한다. 이해관계에 구애됨이 없이 발견된 사실에 의하여 객관적으로 판단을 형성하는 독립적인 태도는 감사의견의 신뢰성 제고를 위하여 필요 불가결한 것이다.

---

4) 윤종안, 현대회계감사론, (서울: 조세통람사, 1991), pp.884-887.

### ③ 조사 및 보고에 대한 자유

감사의견을 뒷받침하는 증거를 선택하고 평가하는 판단과정에 있어서 특히 감사인의 독립성이 강조되고 있다. 감사인은 판단과정에 관한 모든 책임을 부담하게 되는바, 이 점이 감사인의 전문성을 강조하는 주요 요소가 된다. 따라서 감사인은 감사절차를 수행하고 감사의견을 표명함에 있어 객관적이고 불편부당하여야 하며 피감사인의 영향을 받지 아니하여야 한다.

### ④ 경제적 이해관계

편견이 없는 감사의견에 대한 신뢰성을 제고하기 위하여 감사인은 피감사인과 경제적 이해관계를 가져서는 아니된다. 따라서 관련 법규는 감사인이 피감사인의 주식을 소유하거나 피감사인과 금전채무관계를 갖는 것을 금지하고 있다. 그러나 중요한 간접적인 이해관계나 경영자에 의한 감사보수의 지급이 감사인의 독립성에는 사실상의 독립성과 외관상의 독립성이라는 2가지 측면이 있는바 이들 2가지 모두가 감사기능의 성공적 수행을 위하여 필요하다.

#### (2) 적격성(competence)

감사대상과 감사과정의 복잡성에 기인한 감사인의 적격성은 교육과 경험뿐만 아니라 감사인 개인 및 전체의 개발노력에 의하여 달성될 수 있다. 적격성을 갖춘 감사인이 되기 위하여 감사대상이 되는 회계과정 및 감사과정에 대하여 깊은 이해와 지식을 구비하여야 하고 또한 충분한 경험을 갖추어야 한다. 정보이용자가 감사인에게 의존하고 있는 여건하에서 감사인은 높은 수준의 적격성을 유지할 도덕적, 전문가적, 법적 책임을 부담하게 되며 이러한 적격성을 기초로 감사기능을 원활히 수행할 수 있다.

(3) 성실성 및 기타 인적조건(integrity and other personal attributes)

감사에 대한 신뢰성을 제고하기 위하여 감사인은 고매한 인격, 신의성실성, 적성 등의 자질을 겸비하도록 요구하고 있다. 감사인은 정당한 주의를 경주하여 감사업무를 수행할 도덕적 책임을 부담하며 이러한 도덕적 책임은 법적 책임보다 크다 하겠다. 감사인은 책임감과 신뢰성을 갖추어야 하고 원활한 의사소통 능력을 구비하여야 하며 업무에 대한 전문가적 태도를 견지하면서 목적 적합한 증거를 선택할 수 있어야 한다.

이러한 성실성은 독립성의 기본적 요소가 된다. 감사인은 독립적 사고와 행동에 의하여 감사의견을 제시하고 중요한 정보를 왜곡하거나 독립성을 저해하는 외부 압력에 굴복하여서는 아니된다. 이러한 책무를 수행하기 위하여 감사인은 분석적 능력과 판단능력에 대한 적성을 갖추고 있어야 한다.

2) 제도적속성



구조적 속성은 이용자에 의하여 감사인에게 부여된 외부적 특성으로 권한과 수용으로 대별된다.

(1) 권한(authority)

감사인은 증거의 수집과 보고과정에 있어서 필요로 하는 모든 증거를 수집할 수 있는 권한을 보유하여야 한다. 이를 위하여 감사인은 전문성을 갖추어야 한다.

(2) 수용(acceptance)

감사기능의 궁극적인 가치는 이용자가 전달받은 회계정보의 질을 평가함에 있어 도움을 주는데 있으며 이를 실현하기 위하여는 감사

기능을 수행하는 감사인의 자격을 이용자가 받아들일 필요가 있다. 이용자가 감사인의 자격을 수용함에 있어서는 감사인의 독립성, 적격성, 성실성 및 권한에 대한 이용자의 인식이 주요 요소로서 작용을 한다.

이용자가 수용한다는 것은 감사인과 감사과정에 대한 이용자의 신뢰행위로서 감사기능의 성공적 수행을 위한 전제조건이 된다 하겠다. 따라서 감사인과 감사과정에 대한 질적 통제가 요구된다.

우리나라 회계감사기준도 이를 토대로 감사인의 인적·제도적 속성을 일반기준으로 정해 놓고 있다.

## 제2절 내부감사의 역사적 발전과정 및 기능과 중요성

### 1. 내부감사의 역사적 발전과정

경제사회가 시작되면서 어떤 형태로든 회계검증이 이루어지기 시작했다. 자기 재산에 대한 직접적인 관리가 불가능하게 되는 경우 그 재산을 위탁받은 사람들의 수탁책임을 독자적으로 검사하는 방법을 강구하는 것은 당연할 것이다. 고대 이집트인들은 조세수입을 두 명의 관리에게 독립적으로 기록시킴으로써 이와 같은 유형의 통제를 수행하고 있었다. 그리스에서는 임기가 만료된 때에 관리의 장부를 검사하였다. 중세 이탈리아가 무역의 중심지로 대두된 이래 모험사업에 대한 회계감사가 보급되기 시작하였다. 중세 이후 영국의 산업혁명을 거치는 동안 근대의 회계 및 감사는 영국에서 회사법에 의해 제도화되기 시작하였다.<sup>5)</sup> 사실상 19세기 이전까지는 부정적발에 목적을 둔 감사로써 영국형 감사로 불려지고 있다. 현대 회계감사는 20

5) 이정호 譯, 회계사상사, (서울: 경문사, 1985), p. 159.

세기 이후 미국에서 제도화되고 발전되어 왔는데, 정부의 규제, 법정의 판결, 회계단체에서 이루어진 제 규제의 영향을 받은 것이다.

내부감사는 회사 내부의 필요에 따라 발전하게 되었는데, 기업성장에 의해 경영활동이 다양화되고 지리적으로 확산되면서 여러 단계의 권한수준을 이루는 조직체 사이에서 통제와 조정을 유지하기 위한 복잡한 경영문제가 대두됨에 따라 1910년부터 1920년 사이에 미국의 일부 진보적인 경영자들이 회계사 업무에 내재하였던 내부감사의 임무를 분리독립시켜 별도의 내부감사 기능의 필요성을 인식하게 되었다. 그 당시에는 내부통제조직의 미비점을 보강하는 감시적 기능이 내부감사형태가 지배적이었으며, 기업의 대규모화에 따라 점차 체계적인 내부감사제도가 생성되었다.<sup>6)</sup>

우리나라 내부감사의 시초는 우리나라 현대기업의 효시라고 할 수 있는 조흥은행(당시 한성은행)이 1920년 심사부에 검사, 조사의 2과를 둔 것과, 일제하에서 민족기업의 표본이었던 경성방직 주식회사에서 검사역을 둔 것이라 볼 수 있다.

그러나 우리나라 기업에서 내부감사제도의 채택이 일반화 된 것은 비교적 최근의 일이다. 대다수 기업에서 현대적인 내부감사를 도입하기 시작한 것은 1960년대 이후이며, 1962년 10월 정부투자기관 예산회계법 시행령에 의하여 당시 우리나라 기간산업이었던 21개 기업이 회계규정에 내부견제조직 및 내부감사에 관한 사항을 포함시킨 것이 계기가 되어 보급되기 시작하였으나 이와 같이 법적 요청에 의하여 시작된 국영기업체와 금융기관의 내부감사는 집행기관에 대한 형식적인 견제기관의 역할을 담당하는 데 불과하였으므로, 정부는 1973년

6) 김일섭, 내부감사, 회계학 핸드북, 서울대학교 경영대학 회계학 연구실 편(서울 : 서울대 출판부, 1996), p. 1233.

2월에 정부투자기관 관리법의 공포와 같은 해 8월에 정부투자기관 감사직무규정의 고시에 의해 국영기업체와 금융기관의 감사에 대한 직무수행기준 및 절차를 마련함으로써 우리 나라 국영기업체와 금융기관의 내부감사기능을 강화시켰다.

외국기업의 국내투자가 활발해지면서 선진적인 내부감사가 같이 우리나라기업에 실질적으로 도입되면서 발전에 큰 공헌을 가져오게 되며 또한 70-80년대의 고도성장기는 우리기업이 세계적인 기업으로 성장, 발전하는 환경적조건이 되었으며, 그 과정을 통해 기업 내부에 있어서 선진수준의 내부감사제도의 필요성이 현실적으로 더욱 인식되어 오고 있다.

## 2. 내부감사의 기능과 중요성

우리나라 기업체에서 내부감사인의 역할은 상법상의 감사에 의해서보다는 사내 별도 부서로의 감사실 또는 경영기획실, 경리부, 기획실 등 부서명과 관계없이 실질적인 기능을 수행하고 있다. 따라서 독립적인 내부감사기능이 확보되지 못하고 있을뿐더러 실질적인 업무수행면에 있어서도 타부서와의 갈등도 적지 않은 실정이다. 기업의 내부감사 담당자들이 공통적으로 인식하고 있는 현행 우리나라의 내부감사기능이 문제점은 업무범위의 불명확, 독립성 결여, 타부서원의 근무기피, 분야별 전문가 구성이 어려움, 빈번한 출장에 의한 자기계발 기회 부족, 내부감사에 대한 전문교육의 부재 등이다.

전통적으로 내부감사의 역할은 외부감사에 대응하는 개념으로서 기업의 영업성과를 표시한 재무제표 및 기타 영업보고서의 내용의 적부를 판단하고, 경영층의 특별지시에 따라 제반 경영분석자료를 산출하거나 또는 특정부문의 업무실패, 부정사실들을 적발하는 업무를

수행하는 정도로 인식되어 왔다. 그러나 기업의 비전이 전략적으로 구체화되고 그 전략이 세부목표로 실행되어 집행·평가되는 종합경영관리체계의 맥락으로 볼 때 내부감사인 수행해야 할 기능은 매우 광범위해진다. 따라서 내부감사인은 단순한 부정적발 또는 내부재무정보의 적정성만을 파악하는 업무범위를 벗어나서, 기업이 성장·발전해 나아가는 데에 필요한 경영혁신을 위하여 기업 내부의 제반 부문과 절차를 진단하고 개선해 나갈 방향을 제시하는 기업의 내부 경영 컨설턴트로서의 새로운 사명을 갖고 있어야 한다.

내부감사는 회계기록과 회계처리를 비롯한 거래 및 업무활동이 합리적이며 경영목적에 합치되도록 행하여 졌는가를 검토하여 개선이 필요할 경우에는 그 개선책을 경영자에게 권고하는 간접적 관리기능을 가지고 있다. 즉 내부감사는 기록의 감사에 그치지 않고 최고경영층의 의사전달, 표본적인 업무처리방침 등을 시달하고 제 활동의 문제점을 상부에 전달하는 의사전달자적인 역할을 한다고 할 수 있다

### 제3절 내부감사의 업무영역과 수행절차

#### 1. 내부감사의 업무영역과 내용

내부감사업무가 실제로 수행되기 이전에 내부감사인은 내부감사업무의 영역에 대해 충분히 이해하고 있어야 한다. 내부감사의 영역은 조직의 특성, 경영층의 의도, 자원의 제약 등 다양한 요소가 고려되어 조직의 필요에 따라 결정된다.

이하에서는 일반적인 내부감사 영역과 업무내용에 대해 미국의 내부감사기준을 중심으로 살펴보고자 한다.

내부감사의 업무영역은 다음과 같이 크게 두가지 측면으로 나누어

볼 수 있다. 하나는 내부통제구조의 적정성에 대한 평가이고, 다른 하나는 업무수행 결과의 평가라는 측면이다.

내부통제구조의 적정성 평가에서 적정성은 두가지 의미를 갖는다.

하나는 충분성의 의미로 내부통제구조는 조직의 목표가 효율적이고 경제적으로 달성될 수 있게 하기에 충분한 내부통제시스템을 가져야 한다. 또 다른 하나는 효과성의 의미이다. 내부통제구조가 충분성을 충족한다 하더라도 내부통제시스템이 소정의 목적을 실제로 달성할 수 있도록 기능하는지를 검토해야 한다.

결국 한마디로 말하면 내부감사는 조직의 목적과 목표가 달성되는 지에 대한 합리적 확신을 얻기위한 것이다. 이러한 합리적 확신을 얻기 위해 전체 통제시스템을 평가함으로써 정보를 제공하며 전체통제시스템, 프로세스, 경영활동, 기능들을 포함한다.

내부감사업무의 범위는 내부통제의 주요 목적에 따라 다음과 같이 다섯 개의 영역으로 구분해 볼 수 있다.

- ① 정보의 적정성에 대한 감사
- ② 제반규정 등의 준수여부에 대한 감사
- ③ 자산의 보호에 대한 감사
- ④ 자산의 효율적 사용여부에 대한 감사
- ⑤ 목표의 달성정도에 대한 감사

#### 1) 정보의 적정성에 대한 감사

내부 감사인은 재무적 정보와 경영활동에 관련된 정보의 적정성에 대해 검토해야 하며, 이러한 정보를 식별하고, 측정하고, 분류하고, 보고하는 수단에 대해 검토해야 한다.

오늘날 '불확실성의 시대'라고 불리는 경영환경의 변화는 기업으로

하여금 정보에 대한 절실한 필요성을 증대시켜 왔다. 이에 따라 정보 기술의 활동에 의존하지 않는 조직은 거의 존재하지 않을뿐만 아니라, 기업들에 있어서는 정보기술의 적극적·전략적 활동여부, 즉 정보력이 기업성패의 주요 결정요인이 되고 있다. 결국 정보기술은 조직에서 단순히 컴퓨터를 이용하여 업무를 신속하고 편하게 하려는 차원이 아닌, 조직목표의 달성을 위한 방법론으로서 이용되어야 한다는 것이 최근의 추세이다.

내부감사인은 이와 같이 조직에서 중요한 의미를 갖는 정보에 관한 감사업무는 다음과 같은 두가지 대상에 대해 수행해야 한다.

- ① 재무적 정보와 경영활동에 관련된 정보의 적정성
- ② 이러한 정보를 식별, 측정, 분류, 보고하는 수단

정보시스템은 의사결정과 통제를 위해 그리고 외부환경 변화에 적응하기 위해 자료를 제공한다. 그러므로 내부감사인은 다음과 같은 사항들을 기본적으로 검토해야 한다. 위의 ①과 관련하여 재무적인 또는 경영활동과 관련한 기록과 보고가 정확하고 믿을만한가, 기록과 보고는 시의적절하게 이루어지고 있는가, 정보는 정보필요 욕구에 충분히 부응할 만큼 완전하고 유용한가 등의 여부와 위의 ②와 관련하여 이러한 기록의 유지와 보고에 대한 통제가 충분하고 효과적인지의 여부를 검토해야 한다.

## 2) 제반규정 등의 준수여부에 대한 감사

내부감사인은 정책, 계획, 절차, 법률, 규정과 같은 경영활동에 중요한 의미를 갖는 제반규정을 준수하도록 시스템이 되어 있는지를 검토하고, 실제로 이러한 제반규정들이 잘 준수되고 있는가를 검토해야 한다. 다음으로 내부감사 부서의 중요한 감사업무 영역은 제반규

정 등의 준수여부에 대한 감사이다.

제반규정은 크게 내부적으로 마련된 조직의 정책이나 계획, 절차 등과 외부적으로 존재하는 법률과 규정 등으로 나누어 볼 수 있다. 내부적으로 마련된 조직의 정책이나 계획, 절차 등과 관련하여 내부 감사인은 다음과 같은 영역에 대한 준수 여부를 검토할 수 있다.

- ① 경영자가 수립한 정책과 절차
- ② 컨트롤러가 수립한 절차
- ③ 자료처리 기준
- ④ 조직의 자료 및 기록보유에 관한 기준
- ⑤ 조직의 각 업무상의 정책, 절차, 기준
- ⑥ 자산보호와 기밀보장을 위한 정책과 규정

이러한 내부적으로 마련된 규정의 준수가 너무 엄격히 요구된다면 조직의 유연성을 잃게 하고 비효율을 초래할 수도 있다. 결국 내부감사인은 조직목표라는 대 전제를 항상 염두에 두고 이러한 내부의 제반규정의 미준수가 미치는 영향을 평가해야 할 것이다. 아울러 이미 마련된 내부적인 규정과 절차가 조직의 목표에 비추어 의미있는 것 인지를 검토해야 함은 물론이다.

뿐만 아니라 그러한 제반규정의 준수가 제대로 이루어지지 않을 수 있는 가능한 통제상의 취약점에 어떤 것이 있을 수 있는지 파악하고 있어야 한다. 또한 내부감사인은 실제로 이러한 외부에서 마련된 법률이나 규정이 내부에서 준수되고 있는지의 여부를 검토해야 한다.

### 3) 자산의 보호에 대한 감사

기업의 경영활동의 토대가 되는 물적 자원에 대한 감사는 가장 기

본적인 감사의 기능이다.

따라서 내부감사인들은 자산의 보호를 위한 수단에 대한 검토와 아울러 자산의 실재성을 검토해야 한다. 내부감사인들은 도난, 화재 또는 불법적인 행위 등으로 인해 발생할 수 있는 자산손실의 다양한 유형을 인식하고 이를 방지할 수단이 적절하게 수립되고 운영되는지를 검토한다. 이를 위해 내부감사인들은 회사의 자산과 관련된 거래행위와 기록에 대한 통제에 충분성을 검토해야 한다. 만일 내부통제상의 취약점이 존재할 가능성이 있거나 실제 취약점이 존재한다고 판단되면, 이로 인한 자산손실의 가능성과 그 영향을 평가하고 이를 보고해야 할 뿐만 아니라 이를 보완하는 내부통제구조에 대해 건의해야 할 것이다.

또한 이러한 수단들이 적절하게 운영된 결과로서 자산이 실제로 존재하는지를 실사 등을 통해 검토한다. 자산을 권한 없는 자가 규정을 무시하고 사용하거나 유용하는 행위를 막으려고 하는 것은 내부감사에 대한 일차적인 요구라는 점에서 아마도 내부감사에 대한 관심은 자산의 보호에 대한 경영층의 관심에서부터 출발했다고 볼 수 있다. 감사의 한 가지 유형으로 볼 수 있는 부정·오류 적발감사는 이러한 목적에 근거한 것이다.

#### 4) 자산의 효율적 사용여부에 대한 감사

내부감사인들은 자원이 경제적이고 효율적으로 사용되고 있는지를 평가해야 한다.

기업활동이란 결국 한정된 자원을 효율적으로 활용함으로써 이익창출을 통해 존속을 가능하게 하고 가치를 창출하게 함으로써 사회적 기능을 갖게 된다. 그러므로 자원의 경제적 활용은 기업의 존속을

위해서뿐 아니라 기업이 사회적 기능을 수행한다는 관점에서는 절대 명제인 것이다. 경영진은 조직의 각 활동단위들이 자원을 경제적·효율적으로 사용할 수 있도록 자원의 운영기준을 수립할 책임이 있다.

내부감사인은 자원의 경제적·효율적 사용을 위한 자원의 운영기준이 마련되어 있는지를 검토하고 이러한 기준을 조직구성원들이 충분히 이해하고 준수하는지를 검토해야 한다. 또한 이러한 운영기준의 운영상에 문제가 발생하는 경우, 이러한 문제는 즉각적으로 식별되고 분석되며 적절히 조치되도록 시스템이 되어 있는지를 검토해야 할 것이다. 내부감사인은 자원이 경제적이고 효율적으로 실제 운영되고 있는지를 검토하기 위해, ①충분히 활용하고 있지 않은 시설이나 설비·기계장치 등은 없는지 ②비생산적인 활동은 없는지, ③과다비용을 유발하는 절차는 없는지, ④인적 구성이 과도한 또는 과소한 부분은 없는지를 확인한다. 결국 내부감사인은 조직이 자원의 경제적·효율적 사용을 보장하는 충분하고 효과적인 통제시스템이 있는지를 검토하고 이러한 통제시스템이 실제로 효과적으로 운영하고 있는지를 검토하는데 그의 감사목적은 두고 있다.

#### 5) 목표의 달성정도에 대한 감사

내부감사인은 결과가 설정된 목적과 목표에 일치하는지의 여부를 확인하고, 경영활동이나 프로그램이 계획대로 수행되고있는지를 확인하기 위해 경영활동과 프로그램을 검토해야한다.

최근 들어 기업의 생존경쟁이 더욱 치열해짐에 따라, 조직의 목표를 향해 조직 전체가 결집해야 한다는 전략적 경영에 관한 관심이 높아졌다. 이러한 추세에 힘입어 내부감사의 범위도 이러한 조직목표의 달성정도를 평가하는 범위로 확대되었고, 이러한 범위의 감사에

대한 요구가 계속 증가되는 추세이다. 내부감사에 있어서 감사범위에 목표의 달성정도에 대한 감사가 포함되는 것이 일반적이며, 전체 경영활동을 대상으로 하거나 특정 경영활동에 국한하여 감사범의를 설정하기도 한다. 따라서 실제 감사범위에 구체적으로 목표달성에 대한 감사가 포함되어 있지 않더라도 감사인은 그가 수행하는 감사대상이 되는 각 활동들에 대해 목표달성 정도에 대한 주의를 항상 기울여야 한다.

내부감사인은 경영자가 수립한 업무나 프로그램의 목적과 목표가 조직의 목적과 목표에 부합되도록 하는 통제절차가 마련되어 있는지, 그리고 그 결과가 실제로 목적과 목표를 달성하고 있는지 검토해야 한다.

감사인은 한차원 더 나아가 조직의 목적과 목표와의 관련하에서, 각각의 경영활동 내지 프로그램들의 목적 및 목표가 충분히 적용가능하고 신축적이어서 변화하는 경영환경에 적응할 수 있도록 되어 있는지의 여부도 검토한다면 좋을 것이다.

내부감사인은 내부감사를 통해 축적되어 있는 조직의 목적과 목표에 대한 이해와, 이를 달성하기 위해 필요한 적절한 통제절차를 마련하는 경우에 이를 도와줄 수 있다. 이때 내부감사인은 기업 내부의 컨설턴트로서의 역할을 하게 되는 것이며, 그는 이러한 목적이나 목표수립에 대한 기초적인 가정이 적절한지, 정확하고 관련된 현 상황을 반영하는 정보가 사용되고 있는지, 그리고 조직의 목표에 부합되는 목적이나 목표가 이의 달성을 위한 적절한 통제가 포함되는지를 평가하여 경영진에게 도움을 줄 수 있다.

## 2. 내부감사계획

감사인인 감사는 효과적·효율적으로 수행하기 위해 감사계획을 수립해야 한다. 감사계획은 감사를 실행함에 앞서 감사실행에 필요한 방법, 시기, 범위 등을 감사범위의 확정, 감사영역에 관한 정보의 수집, 위험의 평가, 자원활용계획의 수립 등의 일련의 과정을 거쳐 결정하는 것이다

감사계획에는 개별감사계획과 연간감사계획이 있는데 이 둘 사이의 관계는 다음과 같다. 연간감사계획은 내부감사부서에서 1년간의 감사를 수행하기 위하여 계획하는 것이다. 따라서 내부감사부서는 연중 감사를 수행할 감사업무분야를 발생위험의 금액, 발생위험의 빈도 등을 추정하고, 추정위험금액을 결정한 후 중요성에 따라 한정된 자원의 지원가능성을 고려한 후 감사대상 범위를 선정한다.

감사계획은 감사범위 및 감사목적의 설정, 사전조사, 감사위험의 분석과 감사프로그램을 작성하는 절차로 구성된다. 이중에서 감사목적은 분명히 인식하는 것이 내부감사의 성과에 큰 영향을 미치는 경우가 많다.

사전조사는 정보의 획득, 문제발생 가능분야의 식별, 세부감사영역의 결정과 문서화의 절차로 진행되며, 내부감사의 효율성과 효과성에 중대한 영향을 줄뿐더러 내부감사인인 전문가적 경험과 판단력이 요구되는 분야이다.

## 3. 내부감사의 실시절차

감사인인 감사실시계획에 의거 내부감사를 실시하게 되는데 감사의 목적을 달성하기 위해 감사현장에서 실시해야 될 모든 감사절차

는 감사프로그램에 기술된다. 감사는 감사실시 전략을 결정하는 감사팀의 사전회의, 감사기법의 적용을 통한 현장감사의 실시, 감사보고서 초안작성, 감사발견사항에 대한 감사대상부서와의 회의 그리고 감사보고서 발행의 순서로 진행된다.

구체적인 감사기법은 외부감사의 기법과 유사하여 입회, 질문, 조사, 조회, 분석적 검토 등이 적용된다. 또한 감사실시 과정에서 입수한 모든 정보는 감사조서에 기록되거나 첨부되어야 하고, 작성된 조서는 반드시 상급자의 면밀한 검토와 승인을 받아야 한다.

#### 4. 내부감사의 보고절차 및 사후관리

##### 1) 내부감사의 보고절차

감사결과 발견된 사항 및 개선권고사항은 감사보고서로 요약되며, 그 절차는 다음과 같다

##### (1) 감사보고서 초안의 작성

표준화된 보고서는 보고서와 이용을 용이하게 해줌과 동시에 보고서 작성업무를 경제적으로 수행할 수 있도록 해준다

##### (2) 감사보고서의 검토 및 편집

감사담당자가 보고서 초안을 작성하면 그 상급자, 즉 감사업무팀장 또는 내부감사 부서장이 그 내용을 검토해야 한다. 이 검토는 감사보고서가 감사부서의 정책을 준수하여 작성되었는지, 그리고 논리적이고 체계적으로 작성되었는지에 대한 확신을 얻기위해 수행된다.

또한 이 검토는 감사담당자에게 교육의 기회를 제공한다. 이 검토 과정을 통하여 사고의 흐름 또는 사실의 전개에 있어서의 취약점들

이 지적되며, 감사담당자가 다음 감사를 수행함에 있어서 주의해야 할 사항들이 제시된다. 보고서의 검토는 이해가능성, 정확성과 적합성의 관점에서 실시한다.

### (3) 감사종료단계에서의 회의

감사보고서 발행전에 피감사부서와 같이 감사보고서를 검토하는 것이 필요하다. 감사종료단계에 회의의 목적은 감사보고서의 내용이 사실에 기초한 것이고, 개선 건의사항이 적절한 내용을 포함하고 있다는 사항을 모든 관계당사자들과 협의하여 의견의 일치를 얻는 데 있다.

감사보고서에 언급된 사항이 사실에서 근거하였음을 감사대상 부서로부터 확인받기 전에는 감사보고서를 발행해서는 안 된다. 의견의 일치는 원인, 결과, 개선 건의사항에 대하여 전부 이루어져야 한다. 타협은 통제절차의 중대한 위반이나 회사에 대한 중대한 손실이 발생하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다.

### (4) 최종 감사보고서의 작성

감사종료단계 회의를 마치고 나면, 회의에서 있었던 의견과 반응을 반영하여 최종보고서를 작성한다.

보고서의 내용 및 구성형태는 일반적으로 감사의 목적, 범위 및 결과의 세 가지 항목을 공통적으로 포함하며, 감사대상 부서의 구성 및 기능에 대한 배경설명과 전기보고서에서 언급되었던 발견사항의 당기의 현황, 개선여부 등에 대해서도 언급하는 것이 좋다.

일반적으로 적용할 수 있는 감사보고서의 구성내용은 다음과 같다.

#### ① 서 문

서문은 감사보고서 이용자가 처음 대하는 부분으로서 계속해서 관심을 가지고 읽을 것인가를 판단하는 기준이 되는 중요한 부분이다. 서문에는 다음의 사항들을 나타내어야 한다.

- ㉠ 감사의 종류
- ㉡ 감사대상 부서명
- ㉢ 과거에 감사를 한 경험이 있는지 여부
- ㉣ 전기보고서에서 건의되었던 사항들에 대한 현재의 상황과약에 관한 사항
- ㉤ 감사에서 다루어진 주제에 대한 설명
- ㉥ 감사대상거래의 규모

## ② 감사의 목적문단

목적을 기술하는 문단에서는 이 감사의 목적과 감사를 실시하게 된 동기 등을 기술하고, 보고서의 다음 부분에 언급될 내용을 간략하게 언급한다.

## ③ 감사의 범의문단

감사대상 업무와 수행한 감사절차, 감사의 수행기간과 감사의 관련영역을 나타내기에 필요한 사항, 감사의 성격, 감사의 정도 등을 간단히 기술한다.

## ④ 감사인의 의견문단

감사도중 발견된 감사대상부서 및 회사전체에 미치는 효과 등에 대해서는 의견문단에 감사인의 결론을 기술한다.

의견문단에는 감사대상 부서의 목표가 회사 전체의 목표와 일치하는지의 여부, 감사대상 부서의 목적과 목표가 달성되었는지의 여부, 기업활동의 방향이 본래 의도하였던 방향으로 흘러가는지의 여부 및

감사 도중 발견한 사항의 평가에 대한 요약된 의견이 포함된다.

⑤ 발견사항문단

내부감사인의 감사결론과 개선 권고사항의 근거가 되는 발견사항을 기록하고 또한 결론에 대해서 발생할지도 모르는 오해를 예방하는 데 필요한 발견사항들을 기록한다.

⑥ 발견사항에 대한 세부사항문단

발견사항에 대한 세부사항을 기술하는 문단은 발견사항요약, 현황, 관련기준, 회사 전체에 미치는 영향, 개선 건의사항 등을 기록한다.

2) 사후관리

사후관리는 내부감사에 의해 발견된 업무절차상의 문제점, 내부통제상의 취약사항 등을 수정하기위해 취해지는 조치로서 사후관리에 대한 1차적 책임은 경영자에 있다. 감사인은 경영자에게 사후관리에 필요한 모든 사항을 주지시키고 이해시킬 책임이 있으며, 또한 경영진 및 담당부서 직원들이 필요한 조치를 취하지 않은 경우 내부감사부서는 이 상황을 보고해야 할 책임이 생긴다.

감사에서 지적된 사항은 궁극적으로 모두 해결되어야 하며, 만일 감사대상부서의 담당관리자가 모든 발견사항에 대해 동의를 하였다면 보고서에 그 사항을 기록해야하고, 아울러 그에 대한 수정조치의 실행기한도 명시해야 한다. 지적사항에 대한 수정조치가 취해졌는지, 어느정도 취해졌는지를 검토하는 날짜가 정해져야 하고 모든 수정조치가 취해질 때까지 중간검토보고서가 발행되어야 한다. 다음 예정감사일까지의 기간이 길고 이 영역에서 중요한 통제상의 문제가 발생했었다면 통제상의 문제가 제대로 해결되고 있는지를 확인하기 위해서 정기적인 점검을 실시해야 한다.

### 제3장. 정부투자기관의 내부감사제도 및 운영 실태분석

#### 제1절. 공기업의 현황과 감사제도

##### 1. 공기업 현황

공기업은 국민경제에서 무거운 비중을 차지하며 전후방 산업관련 효과가 매우 높아 그 운영성과는 <표3-1> 와 같이 국민경제에 지대한 영향을 미치고 있다

<표 3-1> 전·후방 산업관련도 비교

	전방산업 관련도		후방산업 관련도	
	공기업부문	전산업	공기업부문	전산업
1980	0.6202	0.5144	0.6622	0.5579
1984	0.6808	0.5122	0.6508	0.5471
1990	0.6025*	0.5025	-	0.5723

주\* 정부투자기관에 한함

우리나라의 공기업은 <표3-2> 과 같이 4개의 정부기업, 23개의 정부투자기관, 8개의 정부출자기관, 102개의 정부투자기관 출자회사가 있는데 이 중에서 핵심을 이루는 것이 정부투자기관이라고 하겠다.

<표 3-2> 우리나라 중앙정부 공기업의 고용 및 예산규모

(1993년 10월말 현재)

	기업체수	고 용(명)	예산규모 (억원)
정부기업	4	72,613	38,444
정부투자기관	23	177,359	447,005
정부출자기관	8	42,399	109,347
투자기관자회사	102	69,449	90,126
합 계	137	361,820	684,922

1) 공기업의 형태 및 분류

공기업은 형태에 따라서 여러 가지로 분류할 수 있겠으나 흔히 사용하는 분류방법에 따라 <표3-3> 과 같이 분류할 수 있다.

<표3-3> 공기업의 형태

공기업의 형태	실정법상의 명칭 등
정부부처의 형태를 지닌 공기업	정부기업
공사의 형태를 지닌 공기업	정부투자기관
주식회사의 형태를 지닌 공기업	정부출자기관
	정부투자기관의 출자회사

주: 정부기업과 정부투자기관은 실정법상의 명칭이나 정부출자기관과 정부투자기관의 출자회사는 실정법상의 명칭이 아님.

(1) 정부부처의 형태를 지닌 공기업

우리나라의 실정법이 정부기업이라고 부르고 있는 정부부처의 형태를 지닌 공기업은 선진국이나 발전도상국을 막론하고 공기업이 취

하는 가장 정통적인 형태라고 할 수 있다. 우리나라의 철도사업, 통신사업(우정사업), 양곡관리, 조달사업등이 정부부처의 형태를 지닌 공기업이다.

## (2) 공 사

주식회사의 형태를 지닌 공기업은 상법에 의하여 설립됨을 원칙으로 하는데 대하여 공사들은 일반적으로 특별법에 의하여 설립된다. 예컨대 한국산업은행은 한국산업은행법에 의하여, 한국조폐공사는 한국조폐공사법에 의하여, 대한석탄공사는 대한석탄공사법에 의하여 각각 설립되었다.

공사는 전액 정부투자금액임을 원칙으로 한다. 우리나라의 공사중에는 정부투자비율이 100% 미만인 공기업들이 간혹 있으나, 이것은 정부외에 산업은행과 같은 타 공기업이 출자한 것으로 되어 있기 때문이다.

## (3) 주식회사의 형태를 지닌 공기업

주식회사의 형태를 지닌 공기업은 상법에 의하여 설립되는 것을 원칙으로 한다. 한국종합화학공업주식회사와 같이 특별법을 가지고 있는것도 있으나, 특별법을 가지고 있는 경우에도 「이 법으로 특별히 규정한 사항을 제외하고는 상법중 주식회사에 관한 규정을 준용한다」고 하는 것이 상례이다. 특별법을 지니지 않으며 가장 순수한 의미의 주식회사의 형태를 지닌 공기업으로서 국정교과서 주식회사가 있다.

## (4) 형태와 공공성·기업성

공기업의 형태와 공공성·기업성은 밀접한 관계가 있다. <표3-4>

와 같이 정부기업(정부부처의 형태를 지닌 공기업)은 공공성이 가장 높고 기업성이 가장 낮은 형태이고 다음이 공사의 형태를 가진 공기업으로서 정부기업보다 기업성은 높으나 공공성은 다소 저하된다고 하겠다. 끝으로 주식회사의 형태를 지닌 공기업은 사기업의 창의성과 신축성을 지닐 수 있으므로 기업성이 가장 높으나 대신 공공성이 가장 낮다고 하겠다.

〈표 3-4〉 공기업의 형태와 공공성·기업성

공기업의 형태	공공성과 기업성	
정부기업		공 공 성
공사의 형태를 지닌 공기업		
주식회사의 형태를 지닌 공기업		

(5) 정부투자기관

정부가 직접출자한 공기업에 정부투자기관이라 하며 우리가 흔히 공기업이라 할 때에는 이 정부투자기관을 지칭하는 경우가 많다.

우리나라에 있어서 정부투자기관은 실정법적으로 정부가 직접투자한 공거나 주식회사의 형태를 지닌 공기업중 정부지분율이 50% 이상 되는 기업을 지칭한다는 것을 유의할 필요가 있다.

이 정부투자기관은 정부투자기관 관리기본법의 적용을 받는 까닭에 ①임원의 명칭·임기·임명방법이 통일되어 있으며 ②정부의 경영실적 평가를 받을 뿐만 아니라 ③ 감사원법의 규정에 의하여 그 회계는 필요적 검사사항으로 되어 있다.

## 2. 공기업의 감사제도 및 규정

### 1) 감사제도

우리나라에 있어서 내부감사는 하급기관 및 기강 감사와 더불어 행정감사의 주요 요소를 이루고 있다.<sup>7)</sup> 행정에 대한 통제수단의 하나로 구상된 감사는 초기에는 독립적인 지위를 갖는 단일의 최고감사기구에 의해 수행되는 것이 일반적인 현상이었다. 그러나 행정기능 확대로 말미암은 감사수요의 증대로 어느나라에 있어서나 단일기관이 감사기능을 수행하는 것은 거의 불가능하게 되었다. 여기서 대두된 제도가 바로 내부감사 혹은 자체감사제도이다. 참고로, 현재 감사원의 감사대상의 변화 추이를 살펴보면 <표3-5> 와 같다.

<표3-5> 감사원 감사인력과 감사대상

연도	필요한 검사 대상기관	필요한 검사 대상인원 (단위:천명)	대상기관 세입세출예산 (단위:조 원)	감사원 감사인력 (D)	A/D	B/D	C/D (억 원)
	(A)	(B)	(C)				
1990	54,560	1,016	194.4	776	70	1,309	2,505
1991	58,935	1,074	240.0	776	76	1,384	3,092
1992	59,000	1,115	288.4	776	76	1,437	3,716
1993	63,181	1,097	304.8	776	81	1,414	3,928
1994	64,345	1,094	358.0	776	83	1,410	4,613
1995	65,842	1,099	402.2	819	80	1,342	4,911

자료 : 감사년보 (1995), p.41에서 재구성.

7) 金明守·朴 竣 共著, 公共監査論, 대영문화사, 1995, pp.61~62

<표3-6> 내부감사기관 및 감사자규모

1994. 11. 현재

구 분	감사대상기관전체		감 사 기 구					
	기관(개)	인원(명)	계		1차기관		2차기관	
			기관(개)	인원(명)	기관(개)	인원(명)	기관(개)	인원(명)
합 계	39,049	1,078,079	689	5,341	89	1,857	600	3,484
국 가 기 관	11,003	297,366	101	1,791	36	566	65	1,225
시 · 도	9,679	273,656	287	1,947	15	453	272	1,496
교 육 청	15,079	321,442	194	718	15	204	179	514
정부투자기관	3,228	185,615	107	883	23	634	84	249

자료 : 국민일보, 1994. 11. 25

미국은 1950년대에 이미 자체감사제도를 도입했으며, 우리나라는 내부감사는 1962년 3월 10일 행정감사규정 (閣令제532호)을 마련함으로써 내부감사를 제도화하였다. 이러한 내부감사기구(監査)는 각국의 최고 감사기구와는 달리 각급 기관 내부에 설치되어 있고, 또한 각기관마다 상이한 조직을 가지고 있을 뿐만 아니라 각급 기관 내부에서 점하고 있는 지위도 각각 다르다.

공기업 내부감사는 회계적 내부감사체계의 가장 중요한 항목일뿐 아니라 전반적인 내부통제에서 가장 유효한 수단으로 간주된다.<sup>8)</sup>

공기업 내부감사는 평가(appraisal), 조사(investigation), 관리분석(management analysis)의 형태로 이루어지기도 하는데, 이러한 일련의 통제활동은 기존의 공기업성과에 대한 사후적 평가와 문제의 소재를 발견하는 역할을 수행할 뿐 아니라 공기업경영진의 바람직한 장래의 정책수립에도 기여하게 된다.

공기업의 내부감사는 내부재무감사(finacial auditing)와 내부운영감

8) 甝然人, 공기업의 내부통제, 감사이론·실무자료집, (서울:한국전력공사,1991),

사(operating auditing)로 나누어 설명된다. 역사적으로 공기업의 내부감사관은 재무감사를 수행함에 있어 공기업이 보유하고 있는 자산이 적법하게 계리(計理) 되고 있으며 공기업의 자산이 손실이 방지되고 있는지, 또는 공기업내부의 각종 거래기록 및 이러한 기록에 의거한 보고자료가 신뢰성이 있는지를 판단하는 책무를 지니고 있으며, 전통적인 내부감사는 이와 같이 공기업의 개별적인 재무활동이나 회계처리에 관한 점검과 평가를 위주로 하는 것이지만, 최근에는 회계적 내부통제의 건전성과 적합성을 종합적으로 판단하는 기능에 중점이 주어지고 있다고 보겠다.

최근 공기업내부감사는 단기적 성과향상 목표와 장기적 정책목표를 공기업의 경영진이 어느 정도 달성했는가를 점검하는 영업감사에 주안점이 주어지는 추세에 있다. 이러한 공기업의 내부운영감사는 관리감사(management auditing), 기능감사(functional auditing) 등으로 불리워지고 있다. 이미 1947년에 발간된 내부감사에 관한 보고서에서도 내부감사가 회계기록과 재무관리 문제뿐 아니라, 기업의 운영적 문제까지도 다루어야 한다고 밝히고 있다. 운영감사의 중요성에 대한 인식은 종래의 재무감사 위주의 내부감사를 기업활동의 거의 모든 측면을 망라할 수 있도록 함으로서 감사영역을 확장했다고 할 수 있다. 내부적 재무감사가 과거의 기업활동, 회계 및 재무기록의 정확성 등 주로 소극적 통제에 주안점을 두고 있는 반면 운영감사는 미래지향적 또는 문제해결 위주의 전진적 과제에 주안점을 두고 있다. 결국 내부운영감사가 공기업내부의 각 부서가 설정된 목표를 얼마나 효율적으로 달성하는가를 평가한다면 운영감사는 사실상 경영관리의 연장선상에서 이해되어야 할 것이다.

을 가지고있으며 그 범위 또한 상당히 넓다. 중앙부처를 중심으로 한 국가기관 69개소, 시도기관 242, 교육위원회 23, 정부투자기관 23개소 등 모두 360여 군데가 감사원 감사대상기관에 속한다.

감사원은 이 모든 기관과 또 감사를 담당하는 자체내부감사기관에게 감사원의 감사계획에 따른 내부감사가 될 수 있도록 보완적 성격의 관계가 매우 중요하다 하겠다. 앞서 <표3-5>에서 보듯 점차 확대되어 가는 국가기관에 대한 감사원 감사는 그 규모가 양적으로 늘어나는 추세이다.

## (2) 실정법상의 규정

감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사와 감사원법과 다른 법률이 정하는 회계를 상사 검사·감독하고, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선방향을 기한다.

감사원법 제22조에 감사원은

- ① 국가의 회계
- ② 지방자치단체의 회계
- ③ 한국은행의 회계와 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계
- ④ 다른 법률에 의하여 감사원의 회계검사를 받도록 규정된 단체 등의 회계를 검사한다.

감사원법 제24조는

- ① 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속된 공무원의 직무
- ② 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무
- ③ 필순적(筆順的) 검사대상기관의 업무와 그에 소속한 임원 및

<표3-7> 감사대상 및 감사주체별 비교

감사대상	감사주체	
	내부감사	외부감사
① 국가기관	○ 자체감사부서 - 행정감사규정 적용(자체 또는 상급감독부서)	○ 감사원(회계검사와 직무감찰) - 감사원법 적용 ○ 상급감독기관 - 행정감사규정 적용
② 지방자치단체		
③ 정부투자기관	○ 자체감사부서 - 정부투자기관 감사직무규정 적용	○ 감사원(회계검사와 직무감찰) - 감사원법 적용 ○ 주무부장관(필요시 감사원과 협의 후 실시) - 정부투자기관관리기본법적용
④ 주요공적단체	○ 자체감사부서	○ 감사원 - 감사원법 적용 ○ 감독기관 - 관련 감독근거 법규 적용
⑤ 기타		○ 감사원 - 감사원법 적용

감사주체는 내부감사의 경우와 외부감사의 경우가 다르며, 외부감사로서 감사원감사의 대상(범위)은 회계검사의 경우와 직무감찰의 경우가 다르다. 감사주체 및 감사대상의 관계를 살펴보면 <표3-7>과 같다.



(1) 감사원 감사

감사원은 국가최고의 감사기관이며, 그 활동영역이 전국적이며 다음과 같은 포괄적 기능을 수행한다.

- ① 국가적인 사항에 대한 감사
- ② 중앙관서 및 상급기관업무전반에 관한 감사
- ③ 하급기관의 내부감사실태에 대한 감사
- ④ 내부감사가 부적합한 기관에 대한 감사등이 그 주 고유업무로 하고 있다.

이렇듯 감사원은 국가의 충추신경에 대한 매우 포괄적인 감사기능

을 가지고있으며 그 범위 또한 상당히 넓다. 중앙부처를 중심으로 한 국가기관 69개소, 시도기관 242, 교육위원회 23, 정부투자기관 23개소 등 모두 360여 군데가 감사원 감사대상기관에 속한다.

감사원은 이 모든 기관과 또 감사를 담당하는 자체내부감사기관에게 감사원의 감사계획에 따른 내부감사가 될 수 있도록 보완적 성격의 관계가 매우 중요하다 하겠다. 앞서 <표3-5>에서 보듯 점차 확대되어 가는 국가기관에 대한 감사원 감사는 그 규모가 양적으로 늘어나는 추세이다.

## (2) 실정법상의 규정

감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사와 감사원법과 다른 법률이 정하는 회계를 상시 검사·감독하고, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선방향을 기한다.

감사원법 제22조에 감사원은

- ① 국가의 회계
- ② 지방자치단체의 회계
- ③ 한국은행의 회계와 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계
- ④ 다른 법률에 의하여 감사원의 회계검사를 받도록 규정된 단체 등의 회계를 검사한다.

감사원법 제24조는

- ① 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속된 공무원의 직무
- ② 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무
- ③ 필순적(筆順的) 검사대상기관의 업무와 그에 소속한 임원 및

감사원의 검사대상이 되는 회계사무와 직접·간접으로 관련 있는 직원의 직무

- ㉔ 기타 법령에 의하여 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무 등을 감찰한다.

## 제2절. 정부투자기관의 내부감사제도

### 1. 정부투자기관 현황

우리나라 정부투자기관 관리기본법에 의해 설립된 기관은 1997년 현재 23개 기관으로써 설립연혁별로 다음과 같이 분류하여 고찰할 수 있다. 여기서 우리가 알 수 있는 것은 대부분의 정부투자기업이 경제발전목적 수행을 위하여 설립되었다는 사실이다.

#### 1) 귀속사업체를 모체로 한 투자기관<sup>9)</sup>

귀속사업체를 모체로 하여 설립된 정부투자기관은 <표3-8> 과 같이 산업은행, 조폐공사, 석탄공사, 주택공사, 한국전력공사, 농업진흥공사, 전매공사가 이에 속한다.

---

9) 해방전에 일본인 소유였던 사업체를 말한다. San Francisco 조약에 의하여 정부 수립과 동시에 귀속재산은 정부소유가 되었으므로 귀속사업체는 정부가 민간에 불하하지 않는 한, 자동적으로 공기업이 되었다.

<표3-8> 정부투자기관의 설립연혁별 분류

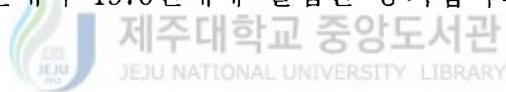
구 분	정 부 투 자 기 관
귀속사업체를 모체로 설립	산업은행, 조폐공사, 석탄공사, 주택공사, 한국전력공사, 농업진흥공사, 담배인삼공사(7)
경제개발 목적 수행을 위해 설립	주택은행, 중소기업은행, 증권거래소, 종합화학, 무역진흥공사, 광업진흥공사, 도로공사, 수자원공사, 토지개발공사, 식유개발공사, 농어촌개발공사, 가스공사, 관광공사 (13)
사회·문화 목적달성을 위해 설립	방송공사, 해외개발공사, 근로복지공사, 국정교과서 (3)

자료 : 경제기획원 (재구성)

2) 경제개발목적 수행을 위해 설립된 정부투자기관

1960년대 이후에 설립된 공기업은 대부분 넓은 의미의 경제개발을 촉진하는데 그 목적이 있으며 23개 정부투자기관 중 13개 기관이 이에 속한다

이 범주에 속하는 13개 기관 중 한국가스공사(1983년)를 제외한 12개 기관이 1960년대와 1970년대에 설립된 공기업이라는 것을 주목할 필요가 있다.



3) 사회·문화 목적달성을 위해 설립된 정부투자기관

이 범주에 속하는 정부투자기관으로는 한국방송공사, 근로복지공사, 국정교과서 등의 3개 기관을 들 수 있으며 1952년에 설립된 국정교과서를 제외하고는 모두 1970년대에 설립된 공기업이다.

2. 정부투자기관의 내부감사제도 및 감사체계

정부투자기관의 감사(監事)는 재정경제원장관과 협의로 주무부 장관이 제청하여 대통령이 임명하는 임기 2년의 상임임원으로서, 당해

투자기관의 의결기관 및 집행기관과 독립하여 업무와 회계를 감사하고 그 의견을 이사회에 제출해야 하는바, 그 직무수행에 필요한 조직과 인원을 확보하지 않으면 안된다.<sup>10)</sup>

정부투자기관의 감사는 내부감사와 외부감사로 구분되며, 내부감사는 재경경제원장관이 정하는 바에 따라 당해 투자기관의 감사(監事)가 이를 실시하고, 투자기관의 업무와 회계처리에 관한 외부감사는 감사원법이 정하는 바에 따라 감사원이 이를 실시한다. 다만 주무장관은 필요하다고 인정할 때에는 감사원과 협의하여 외부감사를 실시할 수 있다.<sup>11)</sup>

투자기관 감사의 직무는 첫째 업무와 회계의 감사, 둘째 관계법령 또는 주무부 장관이 제시하거나 투자기관의 장 또는 이사회가 요청하는 업무의 감사를 말하며 감사의 종류는 일반감사, 특별감사, 일상감사로 구분한다.<sup>12)</sup>

감사는 투자기관의 의결기관 및 집행기관과 독립하여 그 직무를 수행하여야 하며 내부감사기구(監事)는 모두 감사의 소속하에 두도록 되어 있다.<sup>13)</sup>

전술 한바와 같이 정부투자기관의 감사는 정부투자기관 관리기본법 및 정부투자기관 감사직무규정에 의거 독립적으로 내부감사기구를 운영하여 투자기관에 대한 감사를 실시하고 있다.

정부투자기관에 대한 감사체계를 나타내보면 <그림 3-1> 과 같다.

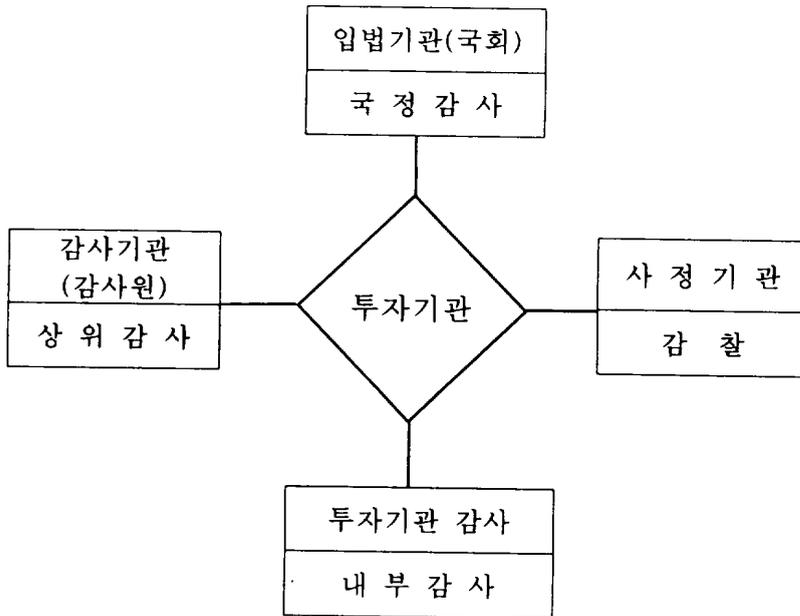
10) 정부투자기관 관리기본법 제11조~13조 및 감사직무규정 제5,6조

11) 정부투자기관 관리기본법 제29조

12) 정부투자기관 감사직무 규정 제2조

13) 정부투자기관 감사직무 규정 제5조

< 그림 3-1 > 투자기관 감사체계



여기서 내부감사란 기능면에서 볼 때 행정관리자에 대한 막료(幕僚)기관으로서, 그것이 속해있는 기관 또는 그 하급기관의 업무운영 실태를 파악하여, 정부시책의 모든 단계에서의 적정 운영 여부와 공무원의 기강 위배 여부 등을 검토·분석한 후 그 내용을 관리층에 보고하며, 필요한 경우에는 관리층이나 담당자에게 필요한 조치를 권고하는 것을 임무로 하고 있으며<sup>14)</sup> 투자기관 역시 이러한 내부감사의 적용범주에 해당된다.

감사원과 자체감사기구들 사이에는 어떤 계층적 관계는 없다. 원칙적으로 감사원은 자체감사기관들에 대하여 명령이나 지시를 내릴 수 있는 위치에 있지 않다. 또한 자체감사기관들은 감사원에 대하여 아무런 책임도 지지않는다. 이 점은 미국의 경우도 같다.<sup>15)</sup>

14) 행정감사규정 제2조

15) 감사원, 외국 감사제도 연구, 1981, p.77.

감사원은 행정 전반에 대한 기능을 수행하기 위하여 설치된 반면 자체감사기구들은 소속기관과 그의 하급기관들을 자율적으로 통제하기 위해 설치되긴 했어도, 넓게 보면 이들이 모두 정부가 수행하는 제반 활동, 사업, 기능의 적정한 운영을 지향하고 있기 때문에 양자가 상호 보완·협조해야 한다는 것은 너무나도 당연한 일이다.<sup>16)</sup> 따라서 자체감사는 감사원 감사의 부담을 경감시켜 전체적인 감사의 효율성을 제고하기 위한 보완적·협조적 성격이 강하므로 이런 점에서 상호 긴밀한 유대가 필요하다고 할 수 있다.

### 제3절. 한전의 내부감사제도 및 운영실태분석

공기업은 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 크며 전후방산업 관련효과가 높은 까닭에 그 경영성과는 국가경제에 지대한 영향을 미치므로 성과에 대한 평가 및 감사는 책임경영의 구현에 중요한 의미를 갖는다.

공기업에서 감사가 중요성을 갖는 구체적인 근거는 무엇인가. 공기업은 정부지분을 50%를 기준으로 정부투자기관과 정부출연기관으로 대별되는데 한국전력은 정부투자기관 관리기본법의 적용을 받는 까닭에 ①정부로부터 경영실적 평가를 받으며 ②감사원 법의 규정에 의하여 필요적 검사사항인 회계 등에 대하여 감사를 받고 있다. 이와 같이 한국전력은 정부투자기관으로써 정부의 직접통제하에 있으며 감사원의 직접감사를 받고있어 내부감사의 필요성이 더욱 요구되는 것이다.

이하에서는 한국전력의 내부감사제도 및 운영실태를 분석하기 위해 한국전력공사의 현황과 감사환경 및 조직, 내부감사인의 인적자격

16) 김명수·박준 共著, 공공감사론, (서울: 대영문화사, 1995), p.65.

과 책임, 감사계획 및 절차, 감사보고서에 대해서 살펴보겠다.

## 1. 회사현황

1898년 1월 26일 구한말 한성전기주식회사로부터 비롯된 한국의 전력사업은 숏한 변화를 거듭했다.

8.15해방과 더불어 1948년 북한으로부터의 5.14단전, 6.25사변과 전쟁복구 등의 험난한 고비를 거쳐 1962년 7월1일 구·3사(조선·경전·남전)를 통합, 한국전력주식회사를 창립했다. 그후 한국전력공사는 국가산업의 급속한 발전에 따라 매년 경제성장을 웃도는 전력수요 성장에 대응하여 원자력발전소의 건설 등 전원개발사업에 주력함으로써 국가경제발전의 견인차 역할을 해왔다. 1982년 1월 1일 주식회사 체제를 공사체제의 공기업으로 전환하였으며, 특히 경영상태가 건실한 공기업을 육성하기 위한 정부방침에 따라 정부가 소유하고 있는 공사주식의 21%을 1989년에 국민주로 매각하여 부분적 민영화를 추진하는 등 국민 기업으로 성장하고 있다.

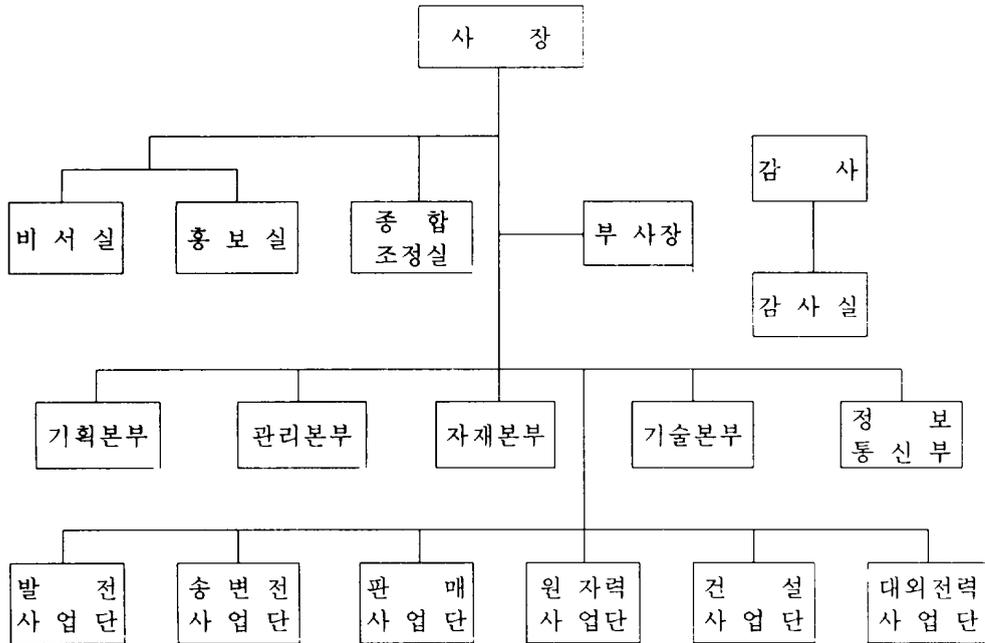
한국전력공사의 사업은

- ㉠ 전력자원의 개발
- ㉡ 발전, 송전, 변전, 배전 및 이와 관련되는 영업
- ㉢ 제1호 및 제2호에 관련되는 사업에 관한 연구 및 기술개발
- ㉣ 제1호 내지 제3호에 관련되는 사업에 대한 투자 또는 출연
- ㉤ 제1호 내지 제4호에 부대되는 사업
- ㉥ 기타 정부로부터 위탁받은 사업으로 되어있다.

96년말 자산규모는 27조9,651억원에 당기순이익이 9,100억원을 실현하였고 종업원수는 36,446명이 4개 본부 6개 사업단과 606개 사업장이 전국에 산재되어 있다.

한국전력공사의 기구표 기구표를 살펴보면 <그림3-2> 와 같다

<그림 3-2> 한국전력공사의 기구표



주) 한국전력공사 : 직제규정

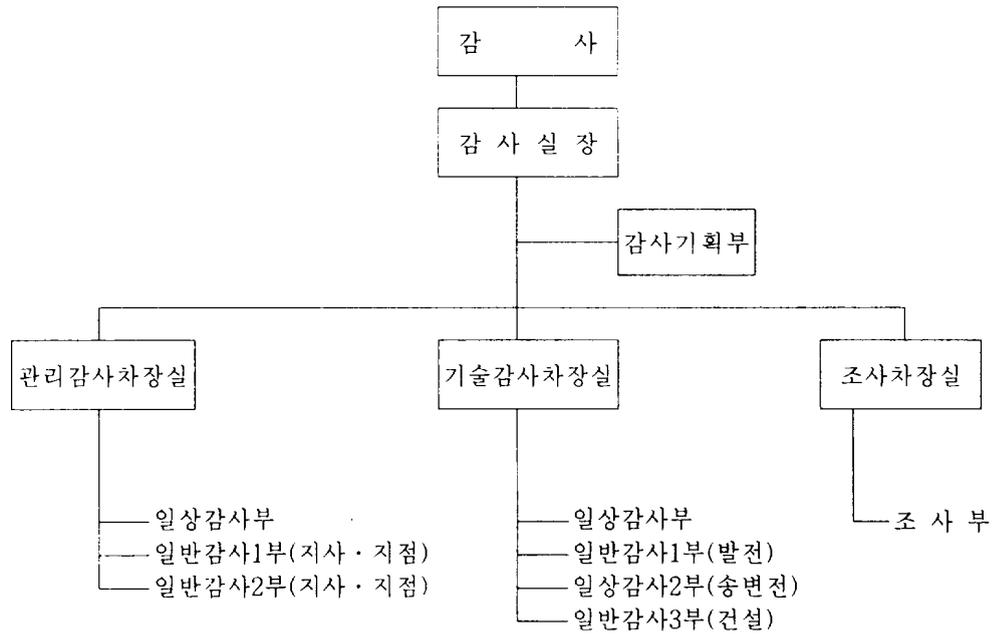
## 2. 감사환경 및 내부감사조직

한국전력공사의 감사조직은 1961년 7월 1일 3사 통합시 사장 산하에 감사역실을 두면서 발족되었고, 1972년 2월 17일 감사실을 감사(監事)소속으로 변경, 오늘에 이르고 있는데 정부투자기관 관리기본법 제11조~13조 및 감사직무규정 제5조, 제6조<sup>17)</sup>에 따라 <그림 3-3> 과 같이 감사 직속의 내부감사기구로서 감사실을 운영하고 있으

17. 투자기관의 감사(監事)는 재정경제원장관과 협의로 주무부 장관이 제청하여 대통령이 임명하는 임기 2년의 상임임원으로서, 당해 투자기관의 의결기관 및 집행기관과 독립하여 업무와 회계를 감사하고 그 의견을 이사회에 제출해야 하는바, 그 직무수행에 필요한 조직과 인원을 확보하지 않으면 안된다.

며 산하 1차사업소에 자체감사반을 두고 있다.

<그림 3-3> 내부감사 기구표



감사실에서는 본사의 일반업무사항과 예산 및 회계사항에 대한 일상감사는 물론 사업소에 대한 일반감사 및 특별감사를 실시하고 있다. 사업소에서는 본사 감사실의 위임을 받아 자체감사반이 직무권한 규정에 의거 일상감사는 물론 2차사업소에 대한 일반감사와 특별감사를 실시하고 있다. 최근 6년간의 감사운영 실적을 살펴보면 아래 <표3-9> 에서 나타난 바와 같이 과거에 비하여 지적건수, 금액, 인원등이 점차적으로 줄어들고 있으며, 이는 감사활동이 그만큼 조직내부에 긍정적인 영향을 주고 있다고 볼 수 있겠다.

〈표 3-9〉 감사운영실적

구 분	1992	1993	1994	1995	1996
지적건수 (건)	6,184	5,169	4,155	3,578	3,540
지적금액(억원)	644	817	812	715	533
지적인원(명)	77	136	81	113	67

자료: 전국감사인 회의자료 (1997)

〈표 3-10〉 97년도 상반기 감사운영실적

구분	지 적 건 수 (건)				지 적 금 액 (억원)				신 분 상 조 치 (명)		
	시정	주의	개선	계	회수추징	예산절감	환불 등	계	징계	경고 및 주의	계
일상감사	539	7	27	573	28	117	7	152	-	2	2
일반감사	1,203	135	65	1,403	438	78	14	530	1	207	208
특별감사	69	29	4	102	1	-	-	1	59	94	153
계	1,811	171	96	2,078	467	195	21	683	60	273	333

자료 : 격월간 감사(1997)



### 3. 내부감사인의 인적 자격과 책임

한전의 감사인<sup>18)</sup>은 〈표 3-11〉 과 같이 본사 감사실의 각급 검사역과 사업소의 감사부장 및 감사과장으로 구성되는데, 최하위직 간부인 4직급이 전체의 89%를 차지하고 있다.

이러한 한국전력공사의 감사실 직원은 정부투자기관 감사직무규정으로 자격조건을 제한하고 있으며 그 내용은 다음과 같다

- ① 당해 투자기관의 감사업무를 수행함에 있어 필요한 자격증

주2) 여기서 “감사인”이라 함은 일반감사, 특별감사 및 일상감사 등의 감사업무를 전담하는 자로서 한전감사인 운영지침(1993)에서의 전임감사인을 지칭한다.

소지자 또는 전문적인 지식이나 기술을 가진자로서 근무성적이 양호한자

② 담당업무와 관련하여 당해 투자기관의 장 이상의 표창을 받은자

③ 기타 감사가 감사실 직원으로서 적당하다고 인정하는자  
 한전은 감사인 자격과 관련하여 다음에 해당하는 직원은 감사인으로 보하여서는 안 된다고 규정하고 있다

① 징계처분을 받은 날로부터 3년을 경과하지 아니한 자

② 근무성적이 불량한자

③ 시보 또는 조건부 임용중인 자

④ 기타 감사가 부적격자로 인정하는 자

〈표 3-11〉 한전 감사인원 현황

구 분		사 무 직	기 술 직	계
본 사	감사실장 (1직급)	1		1
	차장검사역(2직급)	2	1	3
	부장검사역(3직급)	4	4	8
	검사역(4직급)	21	25	46
	소 계	28	30	58
사 업 소	감사부장(3직급)	2		2
	감사과장(4직급)	26	44	70
	소 계	28	44	72
합 계		56	74	130

또한 감사인으로 보해지면 전보 및 근무 평정시 우대토록 규정하고 있을 뿐 아니라 감사인은 직무수행에 있어 관계법규 및 지시사항

에 따라 사실과 증거에 의거 공정하게 감사를 하도록 하고 법령위반 또는 그 직무를 성실히 수행하지 아니한 경우를 제외하고는 신분상 불리한 처분을 받지 않도록 하여 감사의 독립성과 공정성을 기하고 있으나 그 실효성은 미약한 실정이다.

#### 4. 내부감사계획 및 감사의 절차

한전의 업무와 회계에 대한 감사는 감사직무규정 제3조에 따라 일반감사, 특별감사 및 일상감사로 구분되어 실시된다.

감사실시 종류에 대한 각각의 특성은 일반감사가 실지감사, 사후감사, 정기감사, 종합감사인데 비해 일상감사는 서면감사, 사전감사, 수시감사, 부분감사에 해당되며 특별감사는 주로 실지감사, 사후감사, 수시감사, 특정감사로 분류할 수 있다.

〈표 3-12〉는 감사종류별 감사의 실시 목적, 성격, 수행절차를 요약한 것으로서, 이하에서는 한국전력공사의 감사실무편람을 중심으로 감사종류별 내부감사계획 및 감사의 절차를 살펴보고자 한다.

〈표 3-12〉 감사의 종류별 분류

구분	일반감사	일상감사	특별감사
실시목적	부정과 오류 등을 적출 및 시정케하여 경영방침, 역점사업등의 성과를 측정,평가하고 경영저해요소를 개선토록 촉구함으로써 경영성과를 제고	대규모사업, 주요업무에 대해 사전예방지도 위주로하여 효과성, 효율성확보의 극대화에 역점	특정사안에 대한 비위 또는 불합리한 사실의 인지 및 특정업무, 특정인에 대한 조사지시 사항을 확인, 규명하고 조치를 함으로서 경영쇄신을 기함
성격	실지감사, 사후감사 정기감사, 정기감사	서면감사, 사전감사 수시감사, 부분감사	실지감사, 사후감사 비정기감사, 특정감사
수행절차	①기본계획의 수립 ②실시계획의 수립 ③실지감사실시 ④감사결과보고 ⑤시정조치요구,사후관리 ⑥대외기관 보고	①일상감사 대상범위의 업무에 대해 최종결재권자 결재에 앞서 회부 ②일상감사의 실시 ③시정조치요구	①감사대상업무선정 ②감사대상부서선정 ③감사시기 및 기간의 선정 ④감사인의 선정

주) 감사실무편람에서 재구성

### 1) 일반감사

일반감사는 종합감사의 성격을 갖는 사후 감사의 일종으로 연도별 감사계획에 따라 본사 부서 및 사업소별로 일정기한을 주기로 하여 실시하는데 결산감사와 함께 실시되는 정기업무감사로서 감사대상기간 동안의 업무처리결과를 검토하여 부정과 오류 등을 적출 하여 시정케 하고 경영방침, 역점사업 등의 성과를 측정평가 하여 경영성과를 제고토록 하는데 목적이 있다.<sup>19)</sup> 감사실시절차는 기본계획 수립, 실시계획수립, 실지감사실시, 감사결과보고, 시정조치요구 및 사후관리, 대외기관보고 순으로 실시하며 각 사업소별 특성을 고려한 감사 착안 사항을 미리 선정하여 일반감사를 실시한다.

19) 한국전력공사, 감사실무편람, (서울: 한국전력공사, 1996)

### ③ 감사인원 및 분장업무

감사대상업무에 필요한 인원은 전문적인 지식과 경험이 풍부한 감사인으로 선정하고 특수분야에 대한 감사가 필요할 때는 그 분야의 전문인원을 타부서에서 우선 차출할 수 있다.

#### (3) 예비조사

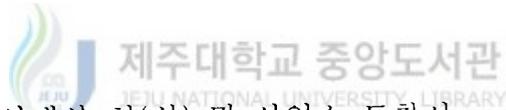
예비조사는 효과적인 감사목적의 달성을 목적으로 본 감사에 앞서 감사방향의 설정, 감사사항별 감사인력 투입계획, 감사의 구체적 추진방향의 결정 등을 위하여 세부시행계획 수립에 필요한 정보와 자료를 획득하는 활동과정이다.

기본계획이 확정되어 실시계획을 수립할 때는 감사대상 처(실) 및 사업소의 감사에 필요한 자료를 요구하고 정보를 획득하여 감사실시시 계획성 있는 감사를 수행하도록 하여야 하는바, 이러한 자료를 요구할 때는 중복자료나 불필요한 자료를 요구하는 일이 없도록 하기 위하여 자료 요구전에 회의를 통하여 요구자료를 사전 조정하거나, 감사반장의 승인을 얻도록 하고 있다. 이때 예비조사과정에서 너무 광범위한 자료의 요구를 할 경우 감사대상 처(실) 및 사업소의 부담이 가중되고 감사중점이 노출되어 오히려 감사의 역기능이 초래될 소지가 있다.

#### (4) 실지감사 실시

실지감사를 효율적으로 수행하기 위해서는 다음과 같은 절차를 정해놓고 있다. 그리고 일반감사는 <그림 3-4>과 같은 실시 과정표에 준해서 이루어지게 된다.

<그림 3-4> 일반감사 실시 과정표



① 감사대상 처(실) 및 사업소 도착시

- 감사실시 통보(감사반장⇒사업소장)
- 업무현황, 애로사항 및 현안과제를 청취
- 피 감사부서에 협조사항과 주지사항
- 전회 감사지적 사항에 대한 조치결과 확인
- 회계업무 담당감사인인 현금등 시재액과 관계장부와의 적합 여부검사 (금궤검사)

② 실지감사 실시

이때 감사인은 감사인으로서의 자세를 견지해야한다.

- ③ 종합적인 감사를 계획성 있게 수행
- ④ 일일보고서작성 및 중간보고
- ⑤ 실지감사 종료

## 2) 일상감사

초기단계에 있어서의 감사는 사후적인 시정·회복기능만으로 충족될 수 있었으나, 경영구조나 업무구조가 복잡화·대형화 되어감에 따라 이제 결과론 적인 사후감사만으로는 본래의 감사기능을 완전하게 수행할 수 없게 되었다.

즉 많은 예산, 인력등이 소요되는 대규모사업이나 중요업무는 처음 계획단계에서부터 오류나 비능률 요인을 제거하지 않으면 사후에 시정이 어렵게 되거나, 실효성이 없어지게 되고 불필요한 시행착오로 인하여 경영성과 확보에 커다란 장애가 되기 때문이며, 근래의 감사기능이 사후의 시정회복 기능에 점차 사전예방기능을 중요시하고 있음은 이러한 이유에서이다. 일상감사는 이러한 의미에서 발전된 형태의 내부통제의 일종으로도 이해할 수 있을 것이다.

### (1) 일상감사 대상업무

일상감사는 업무 및 회계에 관련되는 주요서류에 대하여 최종 결재권자의 결재전(처·실장은 결재후)에 회부된 내용을 사전에 검토하고 합의 또는 의견을 첨부하는 형식으로 실시하는 예방기능 위주의 감사이다.

일상감사는 불합리하고 비능률적인 요인을 사전에 예방하는 기능을 가진 반면 업무집행에 통제적인 성격을 수반하고 있기 때문에 대상범위를 적정화하는 것은 매우 중요하며, 따라서 일상감사업무 범위

는 해당업무의 중요성, 일상감사의 필요성 등을 충분히 검토한 후 감사의 승인을 받아 정하도록 하고 있다.

일상감사의 대상업무의 범위는 <표3-13> 과 같이 감사직무규정시행세칙 으로 정해 놓고 있다.

**<표3-13> 일상감사 대상업무 범위**

구 분	주 요 범 위
일반업무사항	① 정관 및 규정의 제정 또는 개정 ② 기본사업계획의 수립 ③ 직원의 상벌에 관한 중요한 사항 ④ 중요한 소송과 중재에 관한 사항 ⑤ 사업소의 주요건의 및 요망사항에 대한 조치
예산 및 회계사항	① 예산의 편성 및 전용, 이월사용과 예비비 지출 ② 예정가격 1천만원 초과 제계약의 체결 및 주요변경사항 ③ 매건당 5백만원 초과 경비 및 자본예산 지출 ④ 매건당 1백만원 초과 업무추진비와 잡비 지출 ⑤ 결산, 가결산 및 잉여금 처분

자 료 : 한전 감사직무규정 시행세칙(1992 : 별표1)의 재구성

한국전력공사의 감사실에서는 본사 및 특수사업소에 대한 일상감사를 실시하고 있는데, 현재 관리감사차장실(검사역 5명)에서는 사무분야를 그리고 기술감사차장실(검사역 6명)에서는 기술분야를 담당하고 있다.

'96년도에 있어서 한국전력공사는 총42,193건의 일상감사를 시행하여 이중 1,075건에 대해 의견을 제시하여 221억원의 절감효과를 거둔 바 있다.

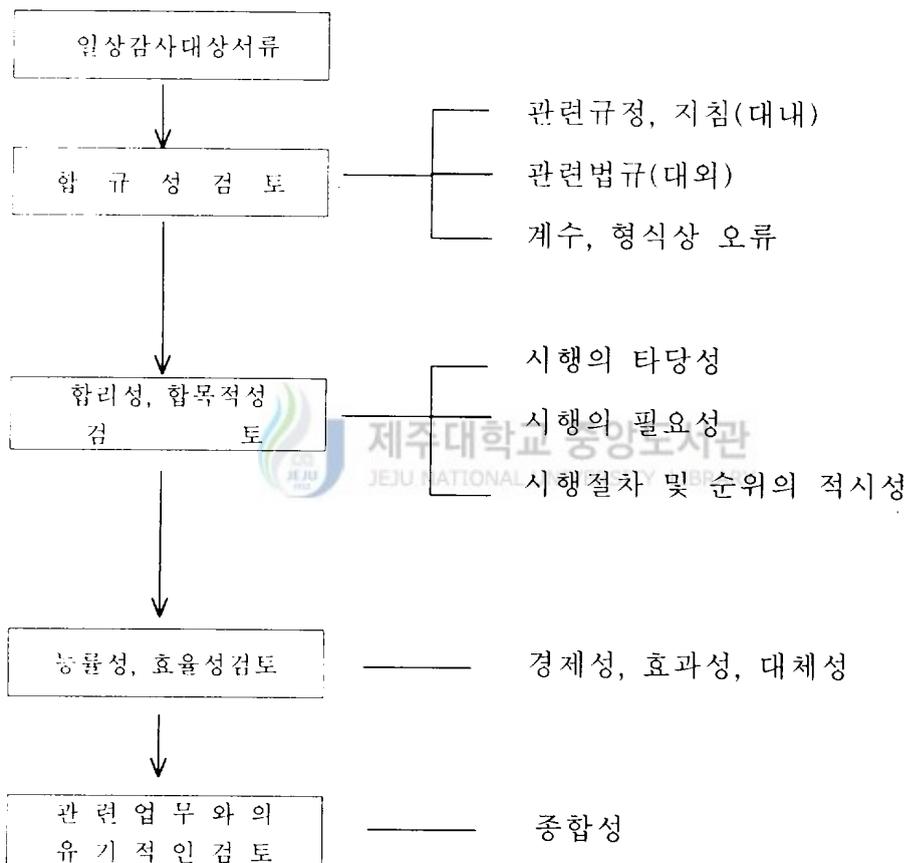
이러한 일상감사는 주요 검토서에 의해 이루어지고 있는데, 합의시에는 검토요지와 합의의사를 명시, 의견제시시에는 검토요지와 실무

의견을 명시한 후 결재를 받아 별도의 의견서를 발행하게 되며, 이 경우에 의견에 대한 조치 결과는 20일 이내에 보고토록 하고 있다.

(2) 일상감사의 절차와 방법

한국전력공사의 일상감사의 절차와 방법을 요약하면 <그림3-4> 과 같다.

<그림 3-5> 주요 서류의 검토 절차



(3) 의견서의 효력

① 실무의견에 대하여 최종결재권자의 별도 의견제시가 없으면 실

무의견이 채택된 것으로 한다. 의견 불채택의 경우에는 집행부서의 장이 시행 이전에 일상감사의견에 대한 조치결과를 보고서식에 그 이유를 기재하여 감사에게 보고한 후 심사를 받아야 한다.

② 실무의견을 채택하여 시행하는 경우에는 집행부서의 장은 지체 없이 의견서에 대한 조치를 취하고 그 결과를 의견서 발행일로부터 20일 이내에 감사에게 보고하여야 한다.

### 3) 특별감사

특별감사는 일반감사나 일상감사와 같이 정례적으로 실시하는 감사가 아니라, 특정업무나 사안에 대한 감사의 필요성에 의하여 대부분 소수인원으로 부정기적으로 실시하는 감사로서, 특정업무분야에 대한 감사와 특정사안에 대한 조사로 구분하고 있는데 그 특징을 요약하면 <표3-14>와 같다.



<표 3-14> 특정업무분야와 특정사안에 대한 감사특징

구 분	특정업무분야에 대한 감사	특정사안에 대한 감사(특명감사)
실시형태	부정기 감사	부정기 감사
목적	특정업무의 성과측정, 오류 및 요인을 규명하여 업무의 개선을 목적으로 한다	진정·정보·언론보도 등에 의한 비위 또는 불합리한 사실의 인지와 특정업무, 특정인에 대한 정부의 사정부서, 감독기관, 이사회, 사장 또는 감사의 조사 지시사항을 확인·규명하여 경영쇄신을 목적으로 한다.
실시절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감사계획의 수립</li> <li>○ 감사대상업무의 선정</li> <li>○ 감사대상 부서의 선정</li> <li>○ 감사시기 및 감사기간 설정</li> <li>○ 감사인의 선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조시품의</li> <li>○ 조사계획의 수립</li> <li>○ 조사착수                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사 상신</li> <li>- 조사 하명</li> </ul> </li> </ul>
결과보고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일반감사에 준하여 보고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조사중 요약보고</li> <li>○ 조사완료 즉시 요약보고</li> <li>○ 중요사항은 발생즉시 별도보고</li> <li>○ 정식보고</li> </ul>
결과조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일반감사에 준하여 보고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자체종결(경고 또는 불문처리)</li> <li>○ 집행부서에 처리의뢰                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 징계위원회</li> <li>- 인사위원회</li> </ul> </li> </ul>

특정분야에 대한 감사는 일반감사에 준하여 실시되므로 일반감사부에서 담당하고 있으나, 특정사안에 대한 조사에 한해서는 지식 및 경험의 축적이 요구되므로 별도의 조사담당부서가 맡고 있는데, '97년도 상반기의 경우 102회의 조사를 실시한 결과 59명에 대해 징계처분을 한 바 있다.

특정사안에 대한 조사는 접수된 사안에 대하여 10일이내에 건별로 조사품의와 필요한 지시를 받은 후 착수하는 것이 보통이며 그 처리과정도 비공개를 원칙으로 하고 있는데 특정업무 감사와 특정사안 감사의 실시절차는 다음과 같이 구분하여 설명할 수 있다.

### (1) 특정업무분야에 대한 감사

특정업무분야의 감사계획을 수립함에 있어서 포함되어야 할 사항은 다음과 같다.

#### ① 감사대상업무의 선정

감사대상업무를 선정할 때는 당해 연도의 경영방침, 역점사업에서 직접 강조되고 있는 업무, 대외기관의 감사 또는 점검이 예상되는 업무, 대내외적으로 물의가 야기되는 업무, 취약분야 업무 등 감사의 필요성이 가중되고 있는 업무를 선정하되 감사대상업무중 감사범위는 가급적 소폭으로 하여 심층감사를 실시하도록 한다.

#### ② 감사대상부서의 선정

감사대상부서의 선정은 특정업무분야를 분석·평가하는데 표준으로 할 수 있는 부서를 선정하여 실시한다.

#### ③ 감사시기 및 감사기간의 설정

특정업무에 대한 감사는 적기성이 확보되어야 할 경우가 많다. 근무기강확립을 위한 특별감사를 근무기강이 해이해지기 쉬운 시기에 실시하거나, 중요업무 중간점검시기를 사업의 중간시행단계에서 실시하여 시행착오를 극소화하도록 하여야 한다.

감사기간은 감사대상업무량, 감사인원에 따라 적정하게 조정하는게 원칙이지만 감사실시결과에 따라서 탄력적으로 운영하는것도 좋다. 특별감사의 목적이 주로 제도면이나 운영면에서의 결함이나 불합리성을 적출하여 개선하는데 있으므로 감사기간에 너무 구속되어서는 소기의 성과를 거양 하기가 어렵게 때문이다.

#### ④ 감사인의 선정

특정업무에 대한 감사는 절대적으로 전문감사인을 필요로 한다.

특정업무감사는 종합감사가 아닌 부분감사의 성격이 있으므로 그 분야에 특히 전문적인 지식과 경험이 풍부한 감사인을 필요로 하기 때문이다.

그러나 심층적인 부분적 업무감사가 아닌 전반적인 실태파악, 전사 업소에 대한 일반적인 분야에 대한 점검 등 다수인에 대한 감사가 필요할 때는 감사경험이 있는 다수인의 감사요원이 필요할 때도 있다.

#### ⑤ 실시절차 및 요령

특정업무분야에 대한 감사는 일반감사에 준하여 실시하되 감사대상업무로 선정된 업무에 대하여는 심층적인 감사를 실시하여야 하며 감사목표가 노출되지 않도록 주의를 기울여야 한다.

#### (2) 특정사안에 대한 감사

특정사안에 대한 감사는 특명조사와 일반조사로 구분되며, 대부분 대인 조사와 관련된 사항으로 감독기관, 사장, 이사회, 감사가 필요하다고 인정하는 경우와 진정, 정보, 비위내용에 대한 대외기관의 이첩, 언론기관의 보도 등 한국전력공사의 업무와 관련하여 특정부서, 특정 직원에 대한 비위, 부조리, 불합리한 업무처리사실 등이 인지되었을 때 실시하는 감사로서 특명조사<sup>20)</sup>라고도 한다.

특정사안에 대한 감사를 실시함에 있어 그 절차 및 요령은 다음과 같다.

#### ① 조사품의

---

20) 감사의 직접조사 지시에 따라 경영방침에 저해되는 모든 부조리 사항에 대한 조사를 「특명조사」라 하고, 공사에 유해가 되는 사항 또는 직원에 영향을 미치는 사항에 관련되는 진정, 비위보고 기타 인지사항에 대한 조사를 「일반조사」라 한다

특정사안에 대한 감사는 감사의 지시에 의하여 실시하므로 반드시 조사상선에 의한 조사품의와 필요한 지시를 받은후 실시한다. 이때 조사품의서에는 조사동기, 건명, 조사요지, 조사기간, 조사자, 보고예정일 등 6개항목이 포함되어야 한다.

### ② 감사계획의 수립

특정사안에 대한 감사계획은 첫째, 사건개요를 파악하여야 한다. 비위 또는 인지사항의 노출경위를 육하원칙에 의거하여 검토하고, 비위 또는 인지사항의 위규성, 부당성을 검토하여야 하며, 고의,과실 유무를 정확히 파악하여야 한다. 둘째, 조사사항 및 조사방침을 결정하여야 한다. 이때 조사대상자의 범위, 조사대상서류, 물품, 현장 및 실황조사의 범위와 방법 및 기타 관련 조사사항 항목 등이 포함되어야 한다. 마지막으로 조사일정이 결정되어야 한다.

### ③ 조사의 착수

특정사안에 대한 조사는 비위사항에 대한 진정이나 고발이 있을 때, 신문보도·정보 등으로 인지하였을 때, 대외조사 이첩 등이 있을 때 조사상신을 통해 착수하는 경우와 감사로 부터의 직접조사지시, 외부감사 기관으로 부터의 이첩조사 지시 등 조사하명을 통한 착수로 구분된다.

조사를 착수함에 있어 사실의 규명, 증거를 토대로한 판단, 능률적인 조사 등의 일반원칙을 준수 하여야 한다. 조사의 기록은 사실이어야 하며, 과장이나 가식이 있어서는 안된다. 또한 심증만으로 판단하거나, 감정이나 편견에 의한 처리는 금물이며, 조사는 신속, 정확하게 핵심이 추구되어야 할 것이다.

#### 4. 감사보고서

감사보고서는 감사실시의 최종단계로 감사종료후 나타난 지적내용을 피보고자에게 감사자의 종합의견을 서면으로 보고하는 서류로서 감사성과 측정의 기준이 되고 있다.

감사인인 감사실시과정에서 아무리 전문적인 지식과 경험에 의한 능률적인 감사를 실시하였다 하더라도 그 내용을 체계적으로 명확하게 표현하지 못하면 실효를 거둘수가 없기 때문에 보고서는 그 내용의 표현방법이나 구성면에서 특히 신중을 기하여야 한다. 이는 의사전달의 수단으로 관리, 감독하는 지위에 있는 결재권자에게 감사결과 나타난 문제점 및 위법, 부당사항, 불합리한 사항을 보고하고 그 처리지침을 받기 위하여 작성하는 문서로서 잘못 보고하게 되면 결재권자의 판단에 오류가 발생할 수도 있으므로 보고서는 매우 중요한 의의를 갖게 된다.

따라서 감사보고서는 감사의 기능과 효과면에서 볼 때, 업무방향을 제시할 수 있는 판례형성의 효과와 함께 부정, 오류 등의 비위행위 일소효과를 거두고, 자체통제와 자율관리의 원칙을 확립하는데 중요한 역할을 하고 있는 서류로서 감사종류별 보고서 작성시 포함되어야 할 항목은 <표3-15> 와 같이 요약할 수 있다.

<표3-15> 감사종류별 보고서 작성항목

일 반 감 사	특 별 감 사	
	특명조사	특정분야 업무감사
① 감사개요	① 조사동기	① 감사개요
② 일반현황	② 건 명	② 감사목적
③ 총 평	③ 조사요지	③ 감사대상업무
④ 잘하고 있는면(미흡한 면)	④ 조사내용	④ 감사범위
⑤ 건의사항	⑤ 조사자의견	⑤ 감사결과 나타난 문제점 및 대책
⑥ 감사실적 종합표	⑥ 조치 및 건의	⑥ 조치 및 건의
⑦ 중요지적사항		
⑧ 지적 및 조치요구사항		

자료 : 한국전력공사 감사업무편람(1996)의 체구성

감사보고서를 작성함에 있어 고려되어야 할 중요한 사항에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

① 정확성

보고내용은 완전하고 치밀하여야 하므로 주된 내용이나 이에따른 수치, 참고사항 등도 과학적, 통계적으로 확실한 증거에 기초를 두어야 함은 물론 맞춤법 철자등에서도 오류가 있어서는 안된다.

보고내용에 사소한 결함사항이라도 발견되면 보고서 전체의 신뢰도를 저하시켜 호소력이 약화되므로 보고서 전체에 대한 피보고자의 의혹을 불러 일으킬 수 있기 때문이다.

② 정확성

보고내용에 대하여 감사인이 표현하고자 하는 의도를 그대로 피보고자에게 파악 할때까지 계속 연구, 검토한 후에 작성하여야 한다.

따라서 판별하기 어려운 문장이나 산만한 보고서는 다른 뜻이나 부정확한 뜻으로 전달되기 때문에 논리정연한 구성을 절대적으로 필요로 한다. 전문적인 용어도 보고 상대자를 고려하여 적절하게 쉬운

말로 풀어쓰되 적당한 표현이 없어 부득이 할 때는 반드시 그 뜻을 명확하게 정의해 두고 이해를 돕기 위해 상호관련되는 숫자, 또는 도표를 사용한다거나 그림이나 사진을 통한 보고가 효과적일때는 이를 이용하는 등 가능한 수단을 통하여 피보고자가 보고내용을 정확하게 파악할 수 있도록 최선을 다하여야 한다.

### (3) 간결성

보고상대에 따라서 그 문장의 길이를 적절하게 조절할 필요도 있으나 너무 긴 문장은 피보고자가 도중에서 방향감각을 잃을 우려가 있고 너무 짧은 문장은 내용파악이 어려우므로 일관된 문장으로 간결하게 작성하되 문제의 핵심이나 피보고자의 결심을 좌우할 수 있는 요점을 빠뜨리는 일이 없도록 특히 주의를 기울여야 한다.

### (4) 신속성

보고서는 경영층에게 현재의 상황은 물론 과거상황은 어떠하며, 앞으로 이러한 상황이 계속될 경우 어떠한 결과가 예상되리라는 필요한 정보를 제공하여야 하므로 가능한 증각적인 보고를 목표로 하여야 한다.

### (5) 공정성

보고내용이 어떠한 개인이나 특정부서의 잘못만을 밝히는데만 열중하여서는 안되며, 공정하고 객관적인 입장에서 밝혀진 사실을 기술하고 속어나 특수층의 용어를 사용해서는 안된다.

## 제4장. 정부투자기관의 내부감사제도

### 및 운영의 문제점과 합리화 방안

#### 제1절 정부투자기관의 내부감사제도 및 운영상 문제점

현행 투자기관의 내부감사제도상의 문제점은 아래 <표 4-1>와 같이 각 투자기관간에 별다른 차이가 없음을 알 수 있으며, 한국전력공사의 내부감사 제도상의 문제점과도 비교해 볼 때, 여타 투자기관이 않고 있는 공통적인 문제점과 대동소이함을 알 수가 있다.

<표 4-1> 투자기관 자체감사의 문제점

구 분	감사환경상 문제점	인적자격 및 책임	감사운영상 문제점
한국통신공사	① 외부감사 비중 과다 ② 업무에 대한 정부통제 ③ 시장개방 가속화	① 직제상 독립성 미흡 ② 감사인 자격제한 애매 ③ 전문교육 미흡	① 하부기관 감사 편중 ② 형식적 임상감사 ③ 과감한 감사활동기회
한국도로공사	① 외부통제의 과다	① 감사인력 부족 ② 감사인 신분상 독립미흡 ③ 감사인의 전문능력 부족	① 본사 감사 미흡 ② 감사처분 하위직 편중
A, B, C공사		① 감사실의 위상 미정립 ② 감사의 독립성 결여 ③ 감사인의 전문성 결여	① 감사기준의 미비 ② 업무지장 조래 ③ 처분의 공정성 결여

자료 : 오완근(1994), 김상택(1994) 및 김영환(1993) 재구성

<표 4-2> 한국전력공사 내부감사의 문제점

감사환경상 문제점	인적자격 및 책임	감사운영상 문제점	보고 및 사후관리
① 신산화 업무의 급증 ② 외부통제의 증가	① 독립성 결여 ② 전문성 결여	① 합법성감사 치중 ② 감사대상범위 부적절 ③ 감사기관간 연계성 미흡 ④ 감사인 사기저하	① 반복시각사태증가

자료 : 이광석(1996), 성장모(1996), 송정연(1995) 최장수(1992) 재구성

따라서, 이하에서는 한전의 경우를 모델로 하여 투자기관이 특별히 중시해야 할 공통적인 문제점을 “감사환경” “인적자격 및 책임” “실시운영” “감사보고 및 사후처리”의 네가지 측면에서 각각에 대해 살펴보기로 한다.

### 1. 감사환경상의 문제점

오늘날 정보산업의 발전은 현대사회를 정보화 사회로 이행시켰고, 경제·기술분야는 물론 사회·문화 등 각분야의 기반자체에 '변혁을 가져올 만큼 핵심산업으로 부각됨에 따라 컴퓨터시스템은 정보사회의 유지 및 발전에 없어서는 안될 위치를 차지하게 되었으며, 현대문명사회에서의 의사전달수단 및 폭발적으로 늘어나는 정보의 매체로서 경제, 사회의 중추적 기능을 담당하게 되었다. 이러한 환경변화 추세는 감사영역에까지도 그 영향을 파급하고 있어서 현재의 감사체계 및 시스템으로는 효율적으로 대처할 수가 없게 되었다. 이러한 감사환경의 복잡화는 상대적으로 자체감사기능을 약화시키고 외부통제의 강화요인으로 작용하고 있다.

#### 1) 업무의 전산화 급증

정보기술은 컴퓨터와 통신을 중심으로 하는데 정보기술의 급격한 발달은 종래의 생산방식이나 경영방식을 바뀌게 하고 우리의 일상생활이나 사고방식까지 바꾸어 놓았다. 정보기술은 행정자료를 단순히 운용하는 단계(EDP : electronic data processing)에서 관리정보를 생산하고 운용하는 단계(MIS : management information system)를 지나 의사결정을 지원하는 단계(DDS : decision support system)까지 이용수준이 고도화 되고 있다.

전략정보시스템으로 대표되는 정보기술 및 정보시스템의 활용은 기업환경의 급격한 변화들 속에서 경쟁우위를 확보하기 위한 필수 수단 및 생존전략이 되었으며 오늘날 전산화, 자동화, 정보화의 급속한 진전은 업무수행상 고도의 전문성과 체계성을 요구하고 있는바, 감사대상과 감사수단의 두 측면에서 감사수행의 제약요인으로 작용하고 있다<sup>21)</sup>.

첫째, 각종 업무의 정보시스템화가 구축 또는 추진되고 있으나 이러한 정보시스템에 대한 효율적인 감사기준이나 기법이 개발되어 있지 못하다. 조경환(1994)의 연구에서도 국내기업에 있어서 정보시스템 감사의 주변 여건은 상당한 정도로 조성되어 있으나 정보시스템 감사전문가가 확보되어 있지 못하고 감사기준도 규정화되어 있지 않아서 실제 정보시스템에 대한 감사는 거의 실시되지 못하고 있는 것으로 나타났다.

한국전력공사에서도 개발되고 있는 전산시스템의 개발물량도 '95년 기준으로 총 8,070본이며 자체개발분을 제외한 개발용역 예산도 128억원을 상회하며 정보시스템의 노후화 및 경영혁신에 의한 업무재편에 따른 종합시스템 재개발과 신기술의 수용으로 규모가 더욱 늘어날 전망이다.

또한 정보통신기술의 발달, 정보시스템의 보급확산 및 그 이용이 고도화 됨에 따라 정보화로 인한 순기능 이외에 개인정보의 유출, 컴퓨터범죄의 증가 등의 역기능도 발생하고 있어 이러한 역기능의 방지와 개발관리의 효율성을 위하여 과학적인 방법에 의한 전산감리의 필요성이 증대되고 있다.

---

21) 이광석, 「정부투자기관의 자체감사 효율화 방안」 감사논집(창간호), 1996. p198

<표 4-3> 97년도 전산화 개발계획

부 문	개발계획 건수			주 요 개 발 업 무 명
	신규	계속	합계	
경 영	4	3	7	데이터웨어하우스 구축 등
총무/인사	5	2	7	한일병원종합의료정보시스템 등
재 무	1	2	3	재무정보의 전국 일일결산체제 구축등
자 재	3	4	7	자재정보 유통시스템 구축등
건 설	4	2	6	발전소건설 종합정보 인트라넷 구축등
발 전	4	4	8	발전소환경정보 관리시스템 구축 등
송변전	1	1	2	송전설비정보 종합관리시스템 구축등
영 업	6	2	8	판매관리통합시스템 구축등
배 전	3	1	4	배전GIS확대 추진등
신기술	9	2	12	전국 주전산기 오픈시스템환경 구축등
합 계	40	24	64	

자료 : 97년도 정보시스템 개발계획

<표 4-4> 96년도 전산화 개발실적

구 분	연간 계획	취소 및 변경	실 적				
			추진 대상	정상	부진	추진율 (%)	
계획사업	계속	35	8	27	26	1	96
	신규	33	12	19	17	2	85
신기술사업	8	3	7	7	-	100	
소 계	76	23	53	50	3	93	
계획외사업	16	-	16	16	-	100	
합 계	92	23	69	66	3	94	

둘째, 감사업무지원용 정보시스템의 도입 · 활용이 부진하다는 점이다.

우리나라의 정보통신분야를 주도해 왔던 한국통신공사의 경우 체신부에서 분리되어 공사화된 이후에도 독점적인 위치에서 정보통신 서비스를 제공해 왔었다. 그러나 1980년대 중반부터 그 일부를 민간 업체에게 개방하게 되었고, 1990년대에는 우루과이라운드와 대미 통상 협상 등에 의해 국제적으로 개방을 해야 할 시기에 놓여 있고, 그 업무영역도 경쟁관계에 놓이게 되었다. 이러한 환경의 변화에 따라 전자 교환기에 의한 전화서비스 요금계산과 또한 각종 정보통신 서비스업무가 늘어나면서 전산처리를 행하는 업무가 급속도로 증가함에 따라 내부적인 전산감사기법의 도입이 필요하게 되면서, 1989년도에 주전산기에서 전산감사용으로 사용할 수 있는 범용 감사용 소프트웨어·팩키지인 CARS(Computer Audit & Retrieval System)를 도입하여 감사현장에 쓰기 시작하였다. 그러나 이 소프트웨어를 도입초기에는 몇몇 관심있는 내부감사인들이 참여하여 배웠다가, 인사 이동 등으로 타부서로 전출되어 버리면, 후임자들이 그 자리에 보임되었더라도, 전산감사 기술 전수가 쉽게 이루어지지 않을 뿐만 아니라, 더욱이 상급자들의 관심이 적다면, 감사를 실시할 때 꼭 이러한 감사용 소프트웨어·팩키지까지 사용하지 않더라도 기존의 감사방법으로 적당히 감사를 끝마치게 되는 경향이 있을 것이다.<sup>22)</sup>

한국전력공사의 경우도 1991년도에 발간된 ‘정보시스템 응용지침서’가 E.D.P 감사의 지침서로 활용되고 있지만 감사실무에서 활용할 수 있는 기법은 제공하지 못하고 있다.<sup>23)</sup> 이에 따라 감사대상 업무의 증가에 대처하여 감사사각지대를 방지하고 업무시스템의 리엔지니어

22) 김길조, 「감사이론·실무자료집」, (서울: 한국전력공사, 1992) p.352

23) 성장모, 정부투자기관 내부감사제도의 개선방안. 석사학위논문, 충북대학교경영대학원 경영학과 재무회계전공. 1996. p53

링의 시도로 감사의 질적 향상을 기하기 위해서 시스템개발을 계속 추진하고 있으나 실제로 시스템을 능숙하게 운용할 수 있는 전문가 구성이 절실히 요구된다.

## 2) 외부통제의 증가

투자기관관리기본법 제3조는 투자기관의 책임경영체제 확립을 위하여 투자기관의 자율적 운영을 보장하고 있다. 물론 자율적 운영은 경영효율의 증대를 전제로 하는 것이므로, 투자기관의 사업영역이나 운영방식의 독점적 성격으로 경쟁메카니즘이 작용하지 않는다는 점을 고려할 때, 경영효율의 증대라는 명분하에 어느 정도의 외부통제는 불가피한 면이 있다<sup>24)</sup>.

하지만, 산업연구원(1994)에서는 공기업 민영화 시책에 따른 전반적인 규제완화 추세와 규제로 인한 여러 가지 기술적인 비효율의<sup>25)</sup> 발생 가능성에 비추어 볼 때, 투자기관에 대한 외부통제의 증가는 문제가 된다고 하였다.

한전은 외부감사로서 국정감사, 감사원감사 외에도 회계법인의 감사를 받고 있으며, 재정경제원의 경영평가 및 예산통제와 통상산업부의 감독 및 통제를 받고 있는 실정이다. 이 외에도 과기처, 환경처, 노동부 등으로부터 소관업무 사항에 대한 점검도 빈번하게 실시되고 있다.

무엇보다도 외부통제의 증가는 근본적으로 투자기관 운영의 자율성을 저해할 뿐 아니라 갈수록 업무가 전문화, 다각화, 복잡화되는 데 따른 외부통제의 한계성 때문에 경영효율의 증대에도 그다지 기

24) 이광식, 前掲書, p.199.

25) 기술비효율(Technical inefficiency)은 산출에 비해 과도한 자원투입이 이루어지는 낭비적요인을 말한다.

여하지 못한다 하겠다. 또한 이처럼 다양하고 빈번한 외부통제는 자체감사의 독립성을 약화시키고 오히려 감사기능의 실효성마저 저하시키는 부작용도 과생하게 되는 것이다.

## 2. 인적자격 및 책임

### 1) 내부감사인의 독립성결여

정부투자기관 감사 직무규정 제5조에서 “감사는 의결기관 및 집행기관과 독립하여 그 직무를 수행하여야 한다”라고 규정하고 “내부감사기구는 모두 감사의 소속하에 둔다”라고 명시되어 있다. 그러나 한국전력공사의 감사업무를 담당하고 있는 감사실 및 사업소 감사인들에 대한 독립성 확보는 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다.<sup>26)</sup>

그 이유로는 첫째, 감사업무를 독립적으로 수행해야 한다는 당위성만 있을 뿐이지, 한전의 자체감사관련 규정이나 지침등에서 이를 구체화한 내용은 전혀 발견되지 않는다. 다만, 감사직무규정시행세칙에서 감사준거에 입각한 업무수행(제4조)과 성실한 업무수행(제28조)에 대해서만 언급하고 있을 뿐이다.

독립적인 감사업무수행에 관한 강행규정 및 이에 따른 신분상 보장규정이 없는데다, 독립적인 감사업무 수행기준이나 독립성이 결여된 감사의 판단기준등이 구체적으로 마련되어 있지도 못하다.

둘째, 감사인은 자신이 행하는 감사업무로 인하여 신분상의 불이익 또는 제약을 받지 않아야 함에도 현행 인사관리상 감사인이 감사를 행함에 있어 신분상의 영향을 고려하게 된다. 감사요원은 당해 기관의 집행부서로부터 충원되거나 피감사부서와의 인적교류를 함으로써

26) 이광석, 前掲書, p.199

일정기간 근무후 다시 피감사부서로 전보되도록 하고 있어 자체감사요원이 독립적으로 소신껏 감사활동을 전개하는 것을 불가능하다. 또한 집행부서나 피감사부서의 상사가 감사부서로 임명될 경우 신분상 불이익을 우려하여 효과적인 감사를 수행하지 못하고 있다.

특히 한전은 조직이 방대하고 승진대상자가 많은데다 개인별 승격심사평가표상의 기재사항도 특별한 몇가지 항목만으로 한정되어 있어서 평소의 업무실적이나 능력 등에대한 객관적 상대평가가 곤란하기 때문에 부분적으로는 승격심사위원과의 평소 친분관계나 업무상 호악의 감정까지도 고려하지 않으면 안된다.

또한 본사의 감사실은 감사직속기구로서 횡적으로 사장 산하의 집행부서와 독립되어 있으나, 사업소의 경우 자체감사기구는 종적으로 사업소장 소속하에 편제되어 있어서 독립성이 취약하다.

사업소 감사부장 및 감사과장에 대한 보직추천과 승격추천권이 사업소장 및 부서장에게 있기 때문에 승진 제도의 영향을 의식하지 않을 수 없으며, 자체감사반장도 기획관리실장이 겸직하고 있음에 따라 감사기구가 획득한 정보가 중간에 여과되어 감사인의 활동을 저해할 수도 있다.

## 2) 내부감사인의 전문성 결여

한국전력공사의 내부감사요원의 자격은 감사직무규정(제7조)을 근간으로 감사인 인사운영지침을 별도 제정하여 <표4-5>와 같이 감사인 선발기준을 정해놓고 있으나, 자격요건이 최적조건이 아닌 경력위주의 제한조건에 불과하며, 그 기준 자체가 모호하여 감사인을 선발함에 있어 전문성을 고려하고 있지않다<sup>27)</sup>.

27) 이광석, 前掲書, pp. 194.

<표 4-5> 감사인 선발기준

구 분	차·부장검사역	검사역, 감사과장
품 성	품행이 방정하고 책임감, 적극성 협동심이 강한자	과동
경 력	① 해당직급 승격후 1년 이상 경과자 ② 본사 근무 또는 감사인 경력이 1년 이상인자	① 4직급 승격후 2년이상 경과한자 ② 검 사 역 : 본사 또는 사업소 감사과장 경력이 2년 이상인자 감사과장 : 해당사업소 근무경력 2년 이상인자
연 령	만 53세 미만	만 50세 미만

자료 : 한진 감사인 인사운영지침(1993)

따라서, 현실적으로 감사인으로서 소양과 자격을 구비한 우수인력만이 선발된다고 보기가 어렵고 선발이후의 사후 교육도 미흡한 실정이다. 감사인이 충분한 감사능력과 분명한 감사의지를 갖추지 못할 경우에는 감사가 타율적, 종속적으로 변질될 우려가 있는 것이다.

### 3. 실시운영

일반적으로 감사부서는 피감사부서 보다 좀더 권위적이고 관료적인 성향을 갖게 되므로 환경변화에 민감하지 못할 뿐 아니라 자기혁신기능이 약한 편이다. 오늘날과 같이 환경변화의 급진전으로 감사수요가 증가되고 있는 시점에서 경영목표를 달성하기 위해 적극적 감사로의 전환이 절실히 요청되고 있다. 그러나 대부분의 공공기관은 물론 정부투자기관들은 합법성위주의 감사와 부적정한 감사대상의 범위, 상위감사기구와의 연계성 미흡으로 감사중복이 발생하고 있으며, 이로 인해 내부감사인의 사기를 저하시키는 요인이 되고 있다. 이상과 같이 내부감사 운영의 측면에서 나타난 문제점을 세가지 관

점에서 살펴보고자 한다.

#### 1) 합법성 감사치중

우리나라의 경우 감사의 종류를 종합감사, 부분감사, 기강감사로 구분하여 실시하고 있으나 실제로 감사의 내용을 살펴보면 회계 및 직무사항에 대한 합법성감사 위주로 실시하고 있다. 물론 미국의 경우에도 회계사항에 대한 합법성감사를 주로 하고 있으나 성과감사에도 관심을 갖고 상당한 인력을 투입하고 있다<sup>28)</sup>

이기항(1993)의 연구에서도 지방자치단체 내부감사상의 중요한 문제점으로 지적된 바 있듯이, 정부투자기관의 경우에도 내부감사는 아직도 합법성 감사라는 전통적인 틀에서 탈피하지 못하고 있으며 이는 우리나라 내부감사의 공통적인 특징이라고 하겠다.

이처럼 내부감사가 합법성 감사에 치중하고 있는 현상은 미국의 자체감사기구가 독립성 및 전문성을 갖추고 있을뿐만 아니라 기능별로 분업화되어 있는 조직구조로 되어 있어 가능한 반면, 우리나라 내부감사기구는 독립성의 결여로 적극적인 감사동기가 유발되지 못하는데다 전문성의 결여로 합법성감사가 아닌 부분에 대하여는 감사를 소극적으로 하는데 원인이 있다.

합법성 감사는 법규에 대한 순응적 업무책임성을 확보하고, 부정을 방지하는 효과를 나타내고 있으나, 접근방법상 경제성, 능률성, 효과성 등의 종합적 검토를 통한 근원적, 장기적인 문제해결을 모색하기가 어렵고 오히려 감사의 역기능 초래 및 경영능률 저해의 소지도 있다.

---

28) 현창부, 자체감사의 실태분석과 개선방안에 관한 연구, 석사학위논문, 성균관대학교 행정대학원 (1995), p.51.

## 2) 감사대상 범위의 부적정

감사대상 및 범위는 대상업무의 중요성이나 감사의 효율성 및 시급성 등을 종합평가하여 우선순위를 정하고 가용한 감사인력을 고려하여 결정할 필요가 있다. 이와 관련하여 이광석의 논문(1996)에서는 두가지 문제를 놓고 다음과 같이 밝히고 있다.

첫째, 하부기관에 대한 편중감사 경향이다. 한전의 경우 본사기구에 대해서는 중요사업의 운영과 각종 제도의 신설 및 관할 사업소에 대한 관장 업무까지 맡고 있어서 그 역할과 비중이 실로 막대하지만, 시행계획품의 단계의 일상감사만 행해질 뿐 집행과정이나 실적에 대한 업무감사, 공직기강감사는 거의 실시되지 않고 있는 반면, 사업소에 대한 내부감사는 획일적이면서 과중하게 실시되는 경향이 있다.

물론 본사기구인 경우 감사원의 외부감사를 받고는 있지만 이는 전사적 차원에서의 수감을 의미한다고 볼 때, 본사기구에 대한 업무감사의 생략은 내부감사의 근본취지를 약화시키는 처사로 볼 수 밖에 없다고 부정방지대책위원회(1993)서 밝힌바 있다.

둘째, 일상감사 대상범위<sup>29)</sup>의 상향조정 필요성이다. 해마다의 업무량 증가 및 예산규모 확대는 <표 4-6>와 같이 일상감사 처리건수를 증대시키고 있는 바, 이러한 감사대상업무의 증가는 사안에 대한 검토를 소홀히 할 소지가 있으며, 일상감사가 형식에 치우쳐 대안제시 및 사후관리를 어렵게 하여 업무지연에 따른 대기비용 증가로 나타나 등 역기능이 발생할 수 있다.

---

29) 현재의 일상감사 대상범위는 '92년 이후 계속 적용되고 있는데, 본사의 경우 일상감사 대상범위는 앞의 <표3-13> 과 같고, 사업소는 사업소장 결정사항을 대상으로 하고 있다.

<표 4-6> 본사 일상감사 처리건수

구 분	담당검사역	처 리 건 수		비 고
		전 체	1 인 당	
1992	14명	3,105	222	결산감사 포함
1993	11명	2,691	245	
1994	11명	3,097	282	
1995	11명	3,782	344	
1996	11명	2,548	232	

자료 : 감사인 회의자료 (1993 - 1997)

### 3) 상위 감사기구와의 연계성 미흡

우리나라의 감사체계는 국회에 의한 국정감사, 감사원에 의한 감사 등의 외부감사 및 내부감사로 구성되어 있다. 그러나 이들과의 요소를 유기적으로 연결시켜주는 명문화된 제도가 마련되지 않고 있다.

국정감사와 자체감사 사이에 어떤 직접적인 관계를 설정하는 것은 의미가 없다 하겠으나, 감사원 감사와 자체감사기구와의 관계정립 및 자체감사기구 상호간의 관계정립은 매우 필요하다.

감사기구간에 연계가 미흡함으로써 발생하는 문제점은 감사중복으로 인한 수감기관 또는 수감부서와의 불편은 물론, 다수의 감사대상기관에 대해 감사를 수행함에 있어 제한된 감사인력으로 체계적인 감사를 수행하는 것을 기대하기 어렵고, 이런 이유에서 감사부작용이 발생할 수 있다.

### 4) 감사인의 사기저하

조직 구성원들이 수행하고 있는 업무에 대해 자부심을 가지고 업무를 수행하는 데에서 보람을 느낄 때, 근무의욕도 높고 사기도 고양

되어 전반적으로 조직의 생산성이 향상된다. 그러나 감사요원에 대한 낮은 전보로 인하여 사기가 저하되어 내부감사의 실효성은 기대하기 어렵다.

무엇보다도 감사인은 업무 자체가 대인관계적 측면에서 상당히 불유쾌한 업무인데다 실적관리가 부담스럽고 장기출장에서 오는 생활의 불편도 감수해야 하기 때문에 일반업무를 수행하는 비감사인과는 다른 처우를 기대하게 된다.

감사직무규정(제25조)에서 감사인의 대우를 명시하고 있지만, 한편의 경우 근무평정기준을 비감사인과 동일하게 운용하고 있고 전보시도 본인의 희망이 충분히 고려되지 않으며 순환보직 년한도 동일하게 적용받고 있다. 감사업무 수행에 따른 인사상의 불이익 가능성을 상쇄해줄 어떤 인사상의 우대 조치도 없는 상황에서, 감사인이 소신을 가지고 과감한 감사활동을 수행하기는 한계가 있다 하겠다.

그 결과, 자체감사기구의 위상은 갈수록 저하되고 감사인도 감사기법 개발이나 감사자료준비 등을 게을리 하여 감사의 질적 수준이 저하되는 악순환 속에 빠져들게 되는 것이다.

#### 4. 감사보고 및 사후처리

내부감사결과가 누구에게 보고되어 어떻게 활용되는가 하는 문제는 제도운영의 실효성 확보와 관련하여 중요한 의미를 갖는다.

감사보고서는 감사실의 최종단계로 감사 종료후 나타난 지적내용을 20일 이내에 피보고자에게 감사자의 종합의견을 서면으로 보고하는 서류로 감사성과 측정의 기준이 되고 있다. 그러나 한국전력공사의 96년도 자체감사현황을 살펴보면 <표4-7> 과 같이 본사 감사실에서 실시한 일반감사는 39회로서 일반감사를 담당하는 5개의 부서가

연평균 8회정도를 실시하였고, <표4-8>의 96년도 판매사업소 일반

**<표4-7> 96년도 자체감사 실적**

구 분	일 상 감 사	일 반 감 사	특 별 감 사
감 사 실	2,548	39	59
사 업 소	39,645	86	122
계	42,193건	125회	181회

자료 : 97년도 한전감사인 회의자료

감사결과 지적유형 및 처분현황을 살펴보면 특정분야에 대하여 감사를 치중하고 있으며 지적내용 또한 단순반복적인 지적이 주를 이루고 있다는것을 짐작할 수 있다. 이는 감사대상사업소가 전국에 분포되어 있고 그 대상이 600여개 사업소에 달하여 감사수행을 위한 빈번한 출장과 감사종료후의 보고서 작성, 감사실적관리 등의 부담요인으로 작용하고 있으며 이로인해 형식적인 감사치중, 반복지적사례의 증가, 불공정한 처분등으로 나타나고 있다고 보여진다..



〈표4-8〉 96년도 판매사업소 일반감사결과 지적유형 및 처분현황

분야별	지적건수	지 적 유 형	신분상조치		
			징 계	경 고	주 의
총무분야	28	○ 계약관리업무처리 부적정 ○ 사택관리미흡 ○ 주택자금 대부 사후관리미흡 ○ 학자금 지급업무 불합리			5
영업 및 요·수금분야	147	○ 계약종별 착오적용 ○ 계기배수 착오입력 ○ 계약전력 산정착오 ○ 요금적용 착오적용 ○ 신규공사비 산정착오 ○ 용도의 전기사용고객 관리소홀		12	29
배전설계 및 공사	111	○ 배전공사 설계 및 정산처리미흡 ○ 공사품셈적용 부적정 ○ 배전선로 전산관리 미흡 ○ 공량할증 적용 불합리 ○ 배전공사 준공처리 부적정		3	35
기 타	4	○ 정보통신 위탁보수비 지급부적정			

자료 : 96년도 판매사업장 감사결과조치 및 요구사항 재정리



제주대학교 중앙도서관

## 제2절 정부투자기관의 내부감사제도 합리화 방안

정부투자기관은 정부의 통제하에 있으며, 감사원의 감사를받고 있는 까닭에 내부감사의 역할은 경영성과와 책임경영의 구현에 중요한 의미를 갖고 있다.

그러나 정부투자기관의 내부감사제도는 앞서 살펴본 바와 같이 여러가지 공통적인 문제점을 안고 있다.

따라서 이하에서는 정부투자기관의 내부감사제도에 관해 환경적인 요인에 의해 파생되는 문제점과, 감사인의 속성인 인적, 제도적속성에 포함되는 인적자격 및 책임에 관한 문제, 실시운영상에 관한 문제

등에 대한 합리화방안을 제시하고자 한다.

## 1. 감사환경

### 1) 정보시스템 감사기법 개발

정보시스템 감사란 컴퓨터시스템의 안전성, 신뢰성, 효율성을 확보하기 위해 감사대상자에서 독립된 감사인이 일정한 시스템 감사기준에 근거하여, 컴퓨터 시스템을 종합적으로 검토·평가해서 집행기관 관계자에게 조언·권고하는 것이다<sup>30)</sup>.

고도정보화 사회의 도래로 컴퓨터 보급과 이용의 다양화 됨에 따라 각종 정보시스템 위협의 출현과 함께 정보기술의 심화되어 정보기술에 대한 통제가 필요하게 되었다.

따라서 내부감사제도의 환경적인 요인중의 하나인 정보시스템 감사(Information System Auditing)를 도입해야 하고 정보시스템 감사 실시에 필요한 기준과 지침도 마련되어야 할 것이다.

특히, 정보시스템 감사기법은 ①준거성 테스트를 위한 기법 ②실증성 테스트를 위한 기법 ③효율성 검토를 위한 기법 ④감사증적(證跡)의 추적을 위한 기법 ⑤프로그램의 적절성을 검증하기 위한 기법 ⑥감사계획과 통제를 위한 기법 등으로 구분할 수 있는바<sup>31)</sup>, 감사의 목적과 절차 등을 고려하여 올바른 기법을 선택하는 것이 필요하다.

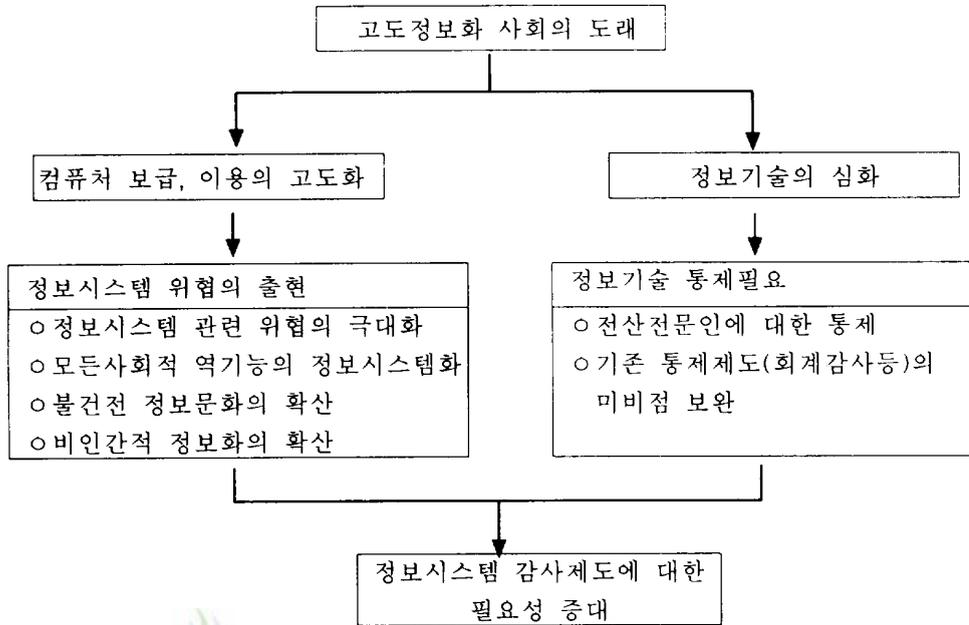
이에대한 정보시스템 감사의 주요 대상항목은 ①데이터 화일의 보전관리, ②산출 데이터의 이용도, ③안전 재해대책, ④시스템 자체의 내부통제, ⑤시스템 부문의 조직체계, ⑥설비·기기의 보전, ⑦투입

30) 소프트웨어전략경영연구원, 내부감사 실천 매뉴얼, 1996.

31) 주갑숙, 정보시스템의 효과적인 감사기법에 관한 연구, 석사학위논문, 한국외국어대학교 무역대학원, 1994.

및 산출 통제, ⑧시스템의 기획·설계·개발, ⑨시스템 부문의 비용 관리, ⑩온라인 시스템의 통제 등이 있다.

<그림 4-1> 정보시스템감사의 필요성



자료 : 한국전산원 (1992)

<그림 4-1>는 정보시스템 감사의 필요성을 그림으로 도식화한 것이다.

## 2) 감사정보시스템 활용 확대

일반 업무분야의 정보시스템에 대한 감사기법 개발과는 별도로 감사업무 수행의 효율화를 위해서 감사지원용 정보시스템의 활용을 확대해 나가야 한다.<sup>32)</sup>

현재 몇몇 투자기관의 경우, 감사용 정보시스템이 일부 개발되어

32) 이광석, 前掲書, pp.206-207.

있기는 하나 감사수행에 직접 활용되기보다는 대개 감사관리용으로 활용되고 있다. 본격적이고 체계적인 감사정보시스템의 활용 확대를 위해서는 온라인 서비스 환경이나 데이터베이스 구축등이 병행되어야 하고 감사인에 대한 휴대용 PC의 보급과 PC에서 사용가능한 감사용 소프트웨어 패키지의 보급도 고려되어야 할 것이다.

우선 이러한 시스템적 환경이 구비되어야 하겠으나 이에 못지않게 조직적, 인적 환경도 중요시 되는데, 감사실시지침 및 감사자료 수집 방법의 변화, 감사대상기관의 수감준비 자료의 변화, 감사방법의 변화 등에 따르는 감사인과 수감자의 태도와 인식의 변화가 요구되며 감사인에 대한 자체교육 등 준비과정이 철저히 이루어져야만 한다.

궁극적으로는 고도의 정보통신기술의 발달과 정보화업무 영역의 확대에 따른 상시감사(Desk Auditing)시스템을 <표 4-9>와 같이 구축해야 하며, 이를 토대로 현장감사가 보완적으로 수행될 수 있어야 할 것이다.



<표 4-9> 감사정보시스템 구성

- 상시감사기능 - 사각지대의 배제 - 감사품질의 혁신 - 시스템감사 기능	Desk Auditing
Needs 개발 Design	각종 체크시스템
Data처리중심 → 평가중심	일반업무 DB
Know - How의 지능화	감사실적 DB
대내적 정보 각종 Rule과약	각종 Rule, 정보 DB

자료 : 한전 전산감사시스템 개발계획 (1995)

## 2. 인적자격 및 책임

### 1) 독립적 감사수행여건 보장

감사조직과 감사인은 항상 독립적으로 업무를 수행할 수 있어야 한다. 감사업무의 독립성은 미국의 경우에도 가장 기본적인 감사표준의 하나로 규정되어 있으며, 독립성은 감사의 전문성과 함께 감사의 본질적인 요소라고 할 수 있다.

정부투자기관에 있어서 독립적인 자체감사 수행여건의 보장을 위해서는 다음과 같은 조치가 취해질 필요가 있다.

#### (1) 내부감사의 독립성에 관한 명문화

감사업무는 독립적 위치에서 수행해야 한다는 선언적 규정 그자체가 감사의 독립성을 유지하는데 매우 중요한 의미를 갖고 있으므로 정부투자관리 기본법 및 감사직무규정에 내부감사인의 독립성을 명

문화하여야 한다.

(2) 사업소의 자체감사기구를 감사직속으로 독립시켜야 한다.

현행 감사업무요령 제3조에 따르면 사업소 자체감사반은 사업소 업무에 대한 자체감사를 수행하는 감사의 보조기구로서 임무를 수행토록 되어 있으나, 실제로는 감사인이 사업소에 소속되어 있으며, 기획관리실장이 자체감사반장으로 겸직하고 있어 독립적인 감사업무 수행이 곤란한 형편이다.

따라서, 사업소의 감사인은 오직 감사의 지휘 및 통제를 받을 수 있도록 감사직속기구인 본사 감사실 소속으로 하고 사업소에 파견 근무케하는 형태로 운용되도록 하여야 할 것이다.

(3) 감사인에 대한 인사우대 조치

감사인은 수행업무의 특성상 일반직렬(一般直列)에 비해 인사상 불이익을 받을 위험이 크다고 할 수 있다. 따라서 감사인의 독립성 확보를 위해서는 인사관리상 일반직렬과 구분하여 실시하는 것도 바람직하다.

감사인 대부분이 치열한 승진경쟁을 앞두고 있는 과장급으로서 일반직렬의 승진대상 후보자들과 함께 동일 조건에서 승진심사를 받아야 하는 현실을 고려할 때, 감사인의 독립성을 기대할 수가 없다.

따라서, 과장급 감사인에 대해서는 상위직급의 현·전임 감사인을 주축으로 구성된 별도의 심사위원회에서 감사능력과 업적을 엄정히 평가하여 우수한 감사인이 승진될 수 있도록 하는 것이 바람직하며, 승격비율은 감사직무규정 제25조(감사인의 대우)의 취지에 입각하여 일반직렬과 달리 정하는 것이 필요하다.

## 2) 감사인의 전문성 확보

사회의 정보화는 경영환경을 더욱 복잡하게 하고있고 감사수요도 질·양적으로도 증가하고 있어 피감사부서는 물론 감사수행부서에까지 고도의 전문성을 요구하고 있다.

국제자체감사학회(1973)에 따르면 내부감사를 수행하는 데 있어 필수적인 전문지식으로 ①감사이론과 절차 ②관리체계와 관리통제체계 ③회계이론, 방법 및 용어 ④정부감사 관련분야 ⑤입법적, 사법적, 행정적 규정이나 지침 ⑥정보이론과 실제 등의 여섯 분야를 들고 있으며, 오늘날에는 정책일반, 정책분석 및 평가, 관리과학방법론, 조사방법론, 기획이론 등에 관한 지식도 추가적으로 필요시되고 있다<sup>33)</sup>.

한편 김영환(1994)이 정부투자기관의 피감사자들을 대상으로 한 설문조사에서도 감사인의 전문성 결여가 “매우크다”라고 한 응답자의 비율이 12%에 달하고 있다<sup>34)</sup>고 밝힌바 있다.

이와같이 감사인에 대한 전문성제고 노력이 절실히 요구되고 있는바, 감사인의 전문화성확보를 위해서는 첫째, 감사직위별 직무분석을 통해 감사인의 선발 자격요건을 구체화하고 둘째, 감사인 충원시 일반 집행부서에 우선하여 우수인력을 선발할 수 있도록 하며 셋째, 매년 일정시간 이상의 전문교육 이수를 의무화하고 넷째, 감사행정 특수대학원에 위탁교육 기회를 부여하며 다섯째, 국내의 전문기관과의 정보교류를 정례화하고 여섯째, 감사실 내에서의 경력경로(career path)를 설정하여 계획적인 자기계발을 유도하고 일곱째, 전문성을 요하는 감사인에 대해서는 순환보직을 제한하거나 순환보직기간을 연장하는 조치등이 이루어져야 할 것이다.

33) 부정방지대책위원회, “자체감사 활성화 방안”, 서울, 감사원. 1993.

34) 김영환, “정부투자기관 내부감사제도의 개선방안” 석사학위논문, 성균관대학교 1994.

감사의 환류기능을 고려할 때, 감사환경의 전문화는 감사인의 전문화를 요구하고 감사인의 전문화는 감사대상의 전문화를 촉진시키는 거울효과(mirror effect)를 나타내게 되므로, 감사인의 전문화는 성과 감사 수행에 있어 필수불가결한 요소라 하겠다<sup>35)</sup>.

### 3) 감사조직의 신축적 운영

기능적이고 확실적인 감사조직을 보다 신축적으로 운영하기 위해서는 팀제의 도입을 고려할 필요가 있다.

팀이란 어떠한 과업이나 프로젝트 등을 수행함에 서로 독립적인 입장에서 전문성을 최대한 발휘함과 동시에 강한 목표의식하에 횡적 협력을 통해 총체적 상승효과를 얻을 수 있도록 구성하는 수평적, 자율적, 일시적인 소규모 조직형태를 말한다<sup>36)</sup>.

참고로 전통적 조직과 자율팀 조직을 비교해 보면 다음 <표4-10>와 같다.

<표 4-10> 전통적 조직과 자율팀 비교

요 소	전통적 조직	자 율 팀
조직구조	위계적/개인	수평적/팀
직무설계	한정된 단일과제	전체과정/다수의 과제
관리자의 역할	지휘/통제	코치/촉진
리더십	상명하복	팀원과 공유
정보의 흐름	통제적/제한적	개방적/공유
보상	개인위주/연공서열	팀 위주/기술 위주
업무수행과정	관리자가 계획, 통제, 개선	팀 전체가 계획, 통제, 개선

35) 안문석, 계간 「감사」, 1993. 감사원. 서울.

36) 김인수, "거시조직이론", 서울. 무역경영사, 1991.

감사인원은 자신이 맡고 있는 감사분야에 있어서는 그 누구보다도 전문성을 갖고 있다고 볼 수 있고 또한 감사문제나 감사방법의 선택과 감사결과의 보고에 있어서 업무상 독립성을 유지해야 한다는 점을 생각하면 감사조직에 있어서 팀제의 도입은 매우 바람직하다고 하겠다.

따라서, 현행과 같은 상시적인 부단위 조직 대신에 일반감사나 특별감사시마다 감사대상부서나 업무특성을 분석하고 감사인과의 관계를 고려하여 감사분야별로 최고의 전문성을 구비한 감사인들로 최적의 감사팀을 구성하여 운영하는 방안을 강구해야 할 것이다.

### 3. 실시운영

#### 1) 감사기준의 재정립

감사기준(Auditing Standards)이란 감사업무의 품질을 일정수준 이상 유지하기 위해 감사인이 따라야할 최소한의 준거로서 감사의 객관성 신뢰성 확보수단이다.

박재완은 감사기준 제정의 이론적 논거 및 필요성으로서 다섯가지를 들고 있다.<sup>37)</sup>

① 감사기준의 제정은 수요자 중심, 고객중심의 적극적인 감사패러다임과 합치한다.

② 감사는 '과학적인 입증(attestation)과정' 이므로 감사인의 자격과 자세, 감사의 목표와 방향, 대상, 계획, 방법, 판단의 준거, 그리고 감사결과 처리 등 감사활동 전반에 대한 객관적이고 일관된 원칙을 체계적으로 명확하게 규정할 필요가 있다.

37) 박재완, 공공감사기준의 의의와 필요성, 「감사」, (서울:감사원, 1996) p.9.

③ 감사기준은 감사대상자에 대하여도 감사의 예측가능성을 제공하며, '자체점검(self-screening)의 유인을 부여함으로써 감사대상기관의 시행착오와 위험대가를 축소시킴으로써 그만큼 사회적 효율을 증진시킨다.

④ 감사기준은 감사업무 수행에 대한 통제장치의 역할을 통해 감사인의 제2종 오류에 따른 피해를 감소시킬 수 있다.

⑤ 감사기준은 감사인의 행위기준이 되므로 감사결과의 평가와 감사책임한계의 판단에 유용하다.

따라서 이와 같은 객관적인 감사기준들을 재정립하고, 감사흐름도를 작성하여 감사의 방향이나 방법, 절차 등을 항상 검증할 수 있도록 제도화해야 한다.

감사의 결과가 객관적이고 타당하고 공정성이 있어야 한다는 것은 감사를 받는 감사대상뿐만 아니라 일반시민의 입장에서 요구되는 가장 기본적인 조건이라고 할 수 있다. 따라서 감사가 어떠한 기준에 근거하여 진행되는지에 대한 감사흐름도의 작성이 필수적이라고 할 것이다.

우리나라의 경우 감사기준이 될 수 있는 것으로는 감사원의 감사관계법령, 감사방향, 국정지표 등의 상위 국가목표, 정부투자기관 관리기본법 등 감사대상기관과 관련된 각종 법령, 감사대상기관의 정책목표, 공무원의 직업윤리 등 다양하다.

또한 감사흐름도(Audit Flow Map)나 감사 매뉴얼 (Audit Manual)을 작성하는 것도 한 방법이다. 감사의 결과가 객관적이고 타당하고 공정성이 있어야 한다는 것은 피감사기관 뿐만 아니라 일반시민의 입장에서 요구되는 가장 기본적인 조건이다. 즉 감사가 어떠한 기

준에 의해 어떠한 법령에 근거하여 어떠한 절차에 따라서 진행되는 지에 대한 감사전반을 포괄할 수 있는 감사흐름도의 작성이 필요하며, 또한 이를 통하여 감사의 공개성, 철저성 등이 보완될 수 있다.

그러나 국제화와 지방화라는 감사환경의 변화는 무엇보다도 수요자 중심, 고객중심 감사의 패러다임으로 감사제도와 관행을 맞추어나갈 것을 요구하고 있다. 그러한 감사기준의 정립방향<sup>38)</sup> 으로서는 첫째, 감사기준의 제정은 수요자 중심, 고객중심의 적극적인 감사패러다임으로의 전환이다. 둘째, 감사는 과학적인 입증이 가능해야 하므로 감사활동 전반에 대한 객관적이고 일관된 원칙을 체계적으로 명확하게 규정할 필요가 있다. 셋째, 감사기준은 감사대상기관에 대하여도 감사의 예측가능성을 제공해야 한다. 넷째, 감사기준은 감사인의 행위기준이 되므로 감사결과의 평가와 감사책임한계의 판단에 유용하여야 한다는 점 등을 들 수 있다.

이와 같은 감사흐름도를 통하여 감사의 방향이나 방법, 절차 등이 항상 검증될 수 있고, 또 감사의 발전을 위한 환류의 역할을 수행할 수 있을 것이다. 또한 이전 환류과정을 통하여 감사요원에 대한 자체적인 훈련도 가능해 진다.<sup>39)</sup>

## 2) 제도 및 정책평가 기능 구비

국가정책은 물론 작게는 한 기업의 경영정책도 그 조직의 발전과 사업의 성패에 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 제도나 정책의 집행 과정이나 결과에 대한 효율성 감사는 그 제도나 정책이 바람직하게

38) 박재완, 前掲書, p.10.

39) 경기개발연구원, 지방화시대의 지방감사체계 개선방안 연구, 1995, pp.109-111.

도입되었다는 전제하에서 의미를 갖는다고 할 수 있다.

이런 점에서 제도나 정책 자체에 대한 거시적 평가기능을 구비해야만 하는데 그 제도나 정책의 합리성과 형평성은 물론 의사결정 과정상의 적정성 등을 종합적으로 평가하여 그 결과를 제도나 정책의 집행과정에 환류시켜야 하기 때문이다<sup>40)</sup>.

따라서, 내부감사 차원에서 이러한 제도나 정책의 평가기능을 수행하려면 모든 제도나 정책의 입안이 이루어지는 본사에 대한 감사를 강화해야 한다.

현재 정부투자기관의 본사에서 실시하고 있는 일상감사는 합법성 위주의 사전감사로서 집행과정이나 결과 등을 포괄하는 종합적 평가기능이 없기 때문에 성과감사 수행에 있어 큰 지장을 초래하고 있다.

매년 본사의 각 분야별로 중점감사할 제도나 정책을 엄정하게 선정하고 소수정예인력으로 전담팀(Task Force)을 각각 구성하여 마스터 플랜을 수립한 후 체계적으로 실시하되, 제도나 정책의 평가는 전문적 이론지식과 경험이 뒷받침되어야 하므로 감사계획에서부터 결과처리에 이르는 전과정에 걸쳐 외부전문가의 자문의견을 수시로 활용하여 감사의 신뢰도를 제고하도록 해야 한다<sup>41)</sup>.

### 3) 감사의 역기능 최소화

정부투자기관의 내부감사제도는 공공감사의 일부분으로 공공의 책임성을 확보하고 그 업무에 대한 통제와 환류, 그리고 그의 결과에 따른 정보를 제공한다. 감사과정에서는 위법, 부당사항 등 비위사실을 적발하여 공직기강 확립이나 예산절감 등 가시적인 성과<sup>42)</sup> 등 도

40) 김인중, 전계서, p.78.

41, 성용락, 계간 「감사」, 감사원, 서울, 1993.

42) 감사의 비가시적 성과로는 1)비리소지의 사전제거와 공공실패의 조기경보 등

있으나, 감사의 부작용<sup>43)</sup>도 적지않다.

감사의 부작용의 유형살펴보면 첫째, 공공감사는 불가피하게 수감 부담을 수감기관에게 지운다. 둘째, 감사에는 오류가 따른다. 셋째, 감사는 감사대상자의 전략적 대응을 유발하여 사회적 효율을 저하시킬 수 있다. 넷째, 지나치면 부작용으로 발전할 소지가 있다.<sup>44)</sup>

현실적으로 내부감사는의 부작용은 가시적 성과를 의식한 적발위주의 감사성향과 수감자의 보신적인 근무자세 및 사기저하이다.

이러한 감사의 역기능은 감사의 속성에 따른 보편적 현상으로써 감사제도 측면에서 볼때 명문화된 감사기준이 마련되어 있지 않고 감사방향이 적발·처벌에 편향되거나 감사기관의 역할분담 미비로 인해 감사가 중복되는데서 발생한다.

따라서, 감사의 역기능을 최소한으로 억제하고 순기능을 극대화하기 위해서는 첫째, 감사업무의 질적향상을 도모할 수 있도록 사업단위의 감사를 활성화시키고 둘째, 공식적으로 표방하는 감사의 방향과 실제 감사현장에서 적용되는 감사의 방향이 명실상부하게 일치되도록 하며 셋째, 복잡하고 전문화된 업무는 거시적, 종합적 시각에서 접근·평가할 수 있는 새로운 감사기법을 연마하고 넷째, 적발과 처벌위주의 감사관행을 탈피하는 등 제도적 측면의 개선노력이 요구된다.

#### 4) 상위감사와의 연계성 강화

---

문제점의 사전예방, 2)공공성과의 평가와 환류를 통한 합리적 정책결정의 조장 등 지원적 역할 등이 있다.

43) 박재완, "감사부작용 최소화를 위한 실천적 방안." 『계간감사』 (1996), 서울:감사원, p.22.

44) 이종수, "지방화시대 지방환경행정감사의 효율화 방안", 『감사논집』 감사원:서울, 1997. p.55.

감사기관은 감사원 이외에도 국정감사를 실시하는 국회, 각급 정부 투자기관 감독부서와 회계감사, 투자기관의 내부감사부서 등으로 다양하게 구성되어 있다. 이러한 제도하에서 정부투자기관의 내부감사를 합리적으로 운영하기 위해서는 상위 감사기관과의 유기적 역할관계가 정립되어야 한다.

감사원은 우리나라 최고감사기구로서 국가감사체계상의 중추적인 역할을 수행하되 주로 성과감사에 초점을 맞추며 내부감사기구의 감사요원에 대한 교육, 감사관련 정보의 제공, 감사기법의 제공, 내부감사기구에서 작성 시행하고 있는 감사지침 및 감사결과에 대한 검토를 하는 등 지도적·지원적 역할과 아울러 내부감사의 자율적 시정기능을 보장해 주어야 한다.

또한 자체감사가 적정하게 수행된 부분에 대하여는 중복적 감사를 생략토록 내부감사기구와의 역할분담도 이루어져야 하겠다.

한편, 김현구(1990)는 국회의 국정감사의 감사원 감사를 연계하여 국가감사체계를 확립하고 그 밑에 자체감사 및 외부감사등 관련 감사기구를 망라하여 계열화 시킴으로써 감사업무를 분담하고 서로 협력하도록 하면 감사원의 과중한 감사부담을 경감시키고 감사사각을 통제할 수 있게 될 것이라고 하였다.

이광석(1996)의 논문에 의하면 '한국전력공사의 중복감사 사례는'96년도 97일 동안 7회에 걸쳐 감사원을 비롯한 상급기관 등으로부터 감사를 받은바 있으며, 이러한 중복감사는 경영능률과 성과를 떨어뜨리거나 기관의 운영을 형식적으로 흐르게 한다.' 고 하였으며, 또한 '처벌위주로 감사를 실시하는 경우 근무의욕이 저하되어 무사안일 풍토가 조성될 수 있고, 정부투자기관 내부감사운영 측면에 심각한 손

상을 줄 수가 있다.’ 고 밝혔다.

박명성(1992)은 ‘감사원과 자체감사기구간에 역할을 분담시키고, 감사의 본래기능에 부합되도록 자체감사가 외부감사의 효과를 가져오기 위해서는 자체감사인의 독립성과 전문성 확보와 함께 상위감사기능의 내실화가 요구된다’고 하였다.

따라서 정부투자기관의 내부감사 합리화를 위해서는, 최고 감사기구인 감사원과의 유기적인 연계를 통해, 감사의 영향 또는 감사결과 의 활용도에 대한 평가 등을 통하여 내부감사제도의 자율적, 예방적 개선노력을 추구하도록 해야 할 것이다.

#### 4. 감사보고 및 사후처리

##### 1) 업무전반에 대한 실질적인 감사의 실시

한국전력공사의 감사대상업무는 감사계획서에 업무전반에 걸쳐 감사를 실시할 것을 명시하고 있지만 유형별 지적사례에서 보듯이 특정분야에 감사가 치중되고 있음을 알 수가 있다.

성창모(1996)의 조사결과<sup>45)</sup>에 의하면 관리부서 근무인원은 전체의 33.3%를 점유하고 있지만 감사 지적사례는 21.5%에 지나지 않고 있으며, 이는 담당직원이 업무처리를 규정이나 지침에 따라 처리하고 업무가 정형화 되어 있는 점도 있지만 감사인이 실적위주의 감사를 실시하기 때문이라고 하였다. 그러므로 실적을 높이기 위한 특정분야의 지적 건수위주보다는 전반적인 업무에 대해 감사를 실시하여 균형적인 업무처리와 인력배치가 될 수 있도록 감사방향이 바뀌어야 하며, 또한 감사대상 업무분야별로 반복지적되는 항목에 대한 검색기

---

45) 성창모, 전계서, p.56.

능을 전산프로그램에 부여하여 피감사부서의 업무에 난이도를 줄여야 할 것이다.

## 2) 감사결과의 신뢰성 확보

감사결과에 대한 사후처리가 공정치 못할 경우 피감사인은 감사결과에 대하여 불신을 갖게 될 것이다. 따라서 감사결과에 대한 신뢰성을 확보하기 위해서는 감사결과의 처분은 신중을 기해야 한다.

권한은 상위직에 있는데도 책임을 하위직에 전가한다든가, 처분의 양정에 있어 형평성이 결여된다면 설득력이 없는 요구가 된다.

이에 따라 감사실시 종료후 지적된 사안에 대하여는 처분에 공정성을 기하기 위해 사후조치를 위한 피감사부서와 공동심의위원회를 구성하여 운영하는 것도 감사결과 조치의 신뢰성을 확보하는데 많은 기여를 할 것이다.



## 제5장. 결 론

우리나라의 감사체계는 국회의 국정감사, 감사원의 감사 및 각급 기관에서 수행되는 내부감사로 구분해 볼 수 있다.

국회에 의한 국정감사는 행정부에 대한 감시 감독기능의 일환으로 이루어지며, 감사원 감사는 국가회계의 적정을 기하고 행정업무를 개선하기 위해 헌법의 규정에 따라 대통령 직속으로 운영되고 있다.

국가최고의 감사기관인 감사원의 경우 감사대상기관이 선택적 감사대상기관까지 합하여 6만6천여개에 달하고 있으나, 감사업무를 수행할 수 있는 인력은 820여명에 불과하여 행정기능의 확대에 말미암아 날로 증가하는 감사수요에 대해 한계를 노출할 수 밖에 없다.

이렇게 본다면 결국 각 기관에 대한 감사는 내부감사에 의존할 수 밖에 없다는 결론에 도달하게 된다.

한편, 공공기관의 내부감사는 각급 기관에 관련된 실정법에 근거를 두고 내부감사 및 사정업무를 수행하고 있으나, 지금까지 전통적으로 실행되고 있는 소극적 내부감사로는 오늘날과 같은 복잡하고 고도화된 경영환경하에서 그 기능을 충분히 발휘할 수 없다. 더욱이 무한경쟁시대를 맞이하여 국가행정기관이나 기업경영을 막론하고 경쟁력 배양을 위해서는 적극적 내부감사로 전환이 요청되는 시점에 있다.

정부투자기관의 경우, 국가경제 및 국민생활에 무거운 비중을 차지하고 있으며, 아직도 민간기업에 비하여 경영혁신의 여지가 많아 기업성과 공익성의 균형적 발전을 지원하는 평가 및 통제기능으로서 내부감사의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다.

이러한 내부감사의 중요성과 필요성에 비추어 볼 때, 앞에서 살펴본 바와 같이 정부투자기관의 내부감사제도 및 운영실태를 분석한 결과 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 최근 급격하게 변화하는 감사환경이 복잡화에 따른 문제이

다. 업무의 전산화가 급속하게 이루어 지고 있으나 정보시스템에 대한 감사기법이나 감사정보시스템의 개발이 늦어져 그 분야에 대한 감사가 형식적으로 감사에 치우치고 있다. 그리고 여러 외부기관에서 이루어 지고 있는 복잡한 감사환경에 의한 외부통제의 증가, 시장개방의 가속화에 따른 국제경쟁력 제고, 감사업무범위의 불명확성으로 인해 정부투자기관의 자체감사에 많은 혼란을 초래하고 있다.

둘째, 감사인의 인적자격 및 책임에 있어 독립성에 관련된 문제는 매우 중요한 문제이다. 내부감사조직은 상법상의 감사기관에 속해 있어 독립성 확보에 관한 관련 규정이 미비하여 감사수행에 있어서 조직상, 신분상, 경제적 이해관계 등에 의해 영향을 미치고 있으며, 또한 감사인 선발기준의 미흡으로 감사인의 적격성 측면에서 전문성이 부족하다.

셋째, 감사운영 문제로서 전통적인 틀을 탈피하지 못하여 합법성 감사에 치중하는 경향이 있다. 이는 감사인에 대한 처우가 유명무실하여 사기가 저하되어 있고 또한 광범위한 감사범위와 감사대상이 하부기관에 편중되어 감사를 수행함에 있어 타율적이고 종속적으로 흐르고 있다.

넷째, 보고 및 사후관리에 있어서도 합법성 감사에 치중함에 따라 감사결과의 조치 및 요구사항에 대한 처분이 하위직에 편중되어 있으며, 반복지적 사례가 증가하고 있다.

이와같은 불공정한 처분 및 반복지적사례의 증가는 실질보다 형식적인 감사 수행에 그 원인이 있다.

이러한 문제점들은 구조적 측면을 강하게 내포하고 있어서 우선 법규 및 제도차원의 개선대책이 필요하다. 그리고 정부투자기관이 자체적으로 추진해야 할 개선방안으로는 ① 감사환경에 탄력적 대응 ② 감사조직의 유효성 제고 ③ 감사운영의 효율화를 들 수 있다.

첫째, 정보통신기술의 발달, 정보시스템의 보급확산 및 그 이용이

고도화 됨에 따라 정보화로 인한 순기능 이외에 개인정보의 유출, 컴퓨터범죄의 증가 등의 역기능도 발생하고 있어 이러한 역기능의 방지와 개발관리의 효율성을 위하여 과학적인 방법에 의한 전산감리의 필요성이 증대되고 있다. 이러한 환경변화에 대응하기 위해 업무정보시스템에 대한 첨단감사기법을 도입하고 아울러 감사업무 수행시 이를 지원할 수 있는 감사정보시스템의 개발이 중요하다. 이러한 감사정보시스템의 개발과 더불어 활용을 위한 조직적·인적 환경이 구비되어야 하는데 특히 실시절차, 자료수집방법, 감사인과 수감자의 태도 및 인식의 변화가 요구된다. 업무의 전산화된 환경하에서 하나의 오류나 부정의 결과는 그 결과의 영향의 중대성이 매우 크기 때문에 감사정보시스템의 확대 활용문제는 시급히 해결되어야 한다. 따라서 감사업무의 효율성, 신뢰성, 안전성을 제고시킬 수 있는 것이다.

둘째, 감사조직의 유효성 및 효율성을 제고하기 위해서는 감사인의 자격기준 가운데 가장 중요한 독립성과 적격성 확보이다. 즉 직제상으로는 인사상으로 독립적 감사수행여건을 확보하고 감사인을 전문화, 정예화해야 하며 팀제도 도입 등으로 감사조직의 신속적 운영을 도모할 필요가 있겠다. 특히 사업소의 자체감사기구의 독립성 확보 및 인사상 일반직제와의 구분해야 하며, 감사인의 전문성을 높이기 위한 선발 및 자격요건은 물론 감사실무 전문교육을 강화해야 한다. 또한 감사조직의 탄력성을 부여할 수 있도록 팀제도를 도입하여 감사의 독립성과 전문성을 제고시킬 수 있도록 한다.

셋째, 감사의 실시운영에서 중요한 것 가운데 하나는 형식보다 실질을 중시해야 유효성 있는 감사목표를 달성할 수 있다. 실질을 중시한 감사에 초점을 맞추어 감사기준을 확립하고 제도, 정책 평가기능을 구비, 감사의 역기능을 최소화, 상위감사와의 연계성을 강화함으로써 감사의 효율성을 제고할 수 있는 것이다.

넷째, 보고 및 사후처리에 있어 감사의 실질성을 제고하여 처분의

공정성을 유지하도록 하고 지적된 사항을 명확히 하여 조치이행에 대한 평가를 철저히 하도록 한다.

본 연구는 소수의 정부투자기관을 대상으로 선행 연구결과를 토대로 우리나라의 대표적 정부투자기관인 한전의 경우와 비교 검토하여 합리화 방안을 제시하였다.

정부투자기관의 내부감사는 대부분 오랜 연혁을 가지고 있어 제도적으로 체계화 되어 있는 반면, 타성적이고 경직화된 측면 강하다는 것을 누구도 부인할 수 없다.

앞서 논한바와 같이 정부투자기관 내부감사에 대한 합리성을 제고시키기 위해서는 현행 제도나 운영의 재검토가 있어야 하고, 기관 자체의 다각적이고도 전향적인 개선노력이 요구된다고 하겠다. 또한 내부감사기구의 자율적인 합리화 노력이 실효성을 거둘 수 있으려면 제도적 환경보다 내부감사의 중요성에 대한 기관장의 인식전환이 선행되어야 하고 아울러 최고 감사기구인 감사원의 제도적 지원과 지속적인 지도가 뒤따라야 할 것으로 판단된다.



## ▣ 참고문헌

### 1. 국내문헌

#### (1) 단행본

- 김명수, “공공정책평가론”, 서울, 박영사, 1987
- 김승일, “경영혁신의 주체와 프로세스”, 서울, 국제기업전략연구소, 1995
- 김인수, “거시조직이론”, 서울, 무역경영사, 1991
- 박병운, “기업의 내부감사와 진단”, 서울, 은혜사, 1992
- 백상기, 김정욱, “감사제도”, 서울, 교보문고, 1990
- 송 자, 정종암, 주인기, “회계감사” 전정판, (서울, 법문사), 1994
- 유 훈, “공기업론”, 서울, 경세원, 1996
- 윤종안, “현대회계감사론”, 증보판, (서울, 조세통람사), 1995
- 윤종안, “회계감사 사례집”, (서울, 조세통람사), 1994
- 이상문, “글로벌 시대의 초일류 기업”, 서울, 명진출판, 1994
- 이효익, “현대회계감사론”. 제3판, (서울, 무역경영사), 1995
- 정수영, “신경영학원론”, 전정판, (서울, 박영사), 1988
- 최종태, “현대조직론”, 서울, 경세원, 1996

#### (2) 논문

- 김상준, “내부통제제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 전남대학교 경영대학원 (1984)
- 김상택, “한국도로공사 내부감사에 관한 연구”, 석사학위 논문, 고려대학교 정책과학대학원, 1994
- 김영환, “정부투자기관 내부감사제도의 개선방안”, 석사학위 논문, 성균관대학교 행정대학원, 1993
- 김인중, “한국감사원의 정책평가기능 강화에 관한 연구”, 석사

- 학위 논문, 연세대학교 행정대학원, 1994
- 김현구, “효율적 국가감사체계의 확립방안”, 한국 행정학보 (24-3), 1990
- 문빈호, “회계감사를 위한 내부통제 조직의 평가”, 석사학위논문, 고려대학교 대학원 (1980)
- 박길영, “기업경영에 있어서 내부감사제도의 확립에 관한 소고”, 석사학위논문, 조선대학교 대학원 (1981)
- 박명성, “감사사각현상의 실태분석과 해소방안”, 석사학위논문, 성균관대학교 행정대학원, 1992
- 박인호, “내부통제제도 평가의 합의를 위한 실증적 연구”, 석사학위논문, 한양대학교 대학원 (1989)
- 성창모, “정부투자기관 내부감사제도의 개선방안”, 석사학위논문, 충북대학교 경영대학원 (1996)
- 오완근, “공기업의 자체감사 효율화 방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 성균관대학교 행정대학원, 1992
- 이기향, “자체감사의 합리화 방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울시립대학교 도시행정대학원, 1993
- 이술영, “감사원 감사방향의 변천에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 정책과학대학원, 1993
- 이원태, “E.D.P 회계감사에 있어서의 내부통제에 관한 연구”, 경영학석사학위논문, 연세대학교 경영대학원 (1985)
- 이회정, “우리나라 내부감사제도에 관한 연구”. 석사학위논문, 서울대학교대학원 (1980)
- 임천규, “E.D.P 시스템에 있어서 감사인의 내부통제에 관한 연구”, 박사학위논문, 세종대학교 대학원 (1989)
- 정석호, “감사기능 활성화에 관한 연구”, 석사학위 논문, 한양대학교 대학원, 1994

- 조경환, “국내기업의 정보시스템 감사여건에 관한 연구”, 석사학위논문, 중앙대학교 국제경영대학원, 1994
- 주금숙, “정보시스템의 효과적인 감사기법에 관한 연구”, 석사학위논문, 한국외국어대학교 무역대학원, 1994
- 최우승, “한국 농업협동조합 감사제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 정책과학대학원, 1993
- 한용수, “한국정부 감사원의 발전방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 단국대학교 행정대학원, 1994
- 한정수, “감사원 감사의 역기능 분석”, 석사학위 논문, 성균관대학교 행정대학원, 1991
- 허홍성, “우리나라 대기업의 내부감사제도에 관한 실증적 고찰”, 석사학위논문, 단국대학교 경영대학원 (1991)

(3) 기 타

- 감사원, “공기업 감사의 효율화 방안에 대한 연구보고서”, 서울, 감사원, 1990
- \_\_\_\_\_, “감사논집” 창간호, 서울 감사원 1996
- \_\_\_\_\_, “감사논집” 서울 감사원 1997
- 감사인 논문집, “회사 발전에 기여하는 효율적인 감사수행 방안”, 한국전력공사 감사실, 1991
- \_\_\_\_\_, “감사원 감사의 발전방안”, 서울, 감사원, 1995
- \_\_\_\_\_, “'95 감사운영방향 및 감사관계관회의자료”, 서울, 감사원, 1995
- \_\_\_\_\_, 계간 “감사”, 서울, 감사원, 1992 - 1997
- \_\_\_\_\_, 감사원 부정방지대책위원회, “자체감사 활성화 방안”, 서울, 감사원, 1993

- 고려대학교 기업경영연구소편, “경영여건 변화에 따른 한전의 내부통계제도 수립방안“, 고려대학교 기업경영연구소, 1988
- 대한민국정부, “감사원법”, “정부투자기관관리기본법”, “정부투자기관 감사직무규정”, “행정감사업무편람”
- 산업연구원, “전력사업의 경영환경변화와 한전의 대응방안 보고서”, 서울, 산업연구원, 1994
- 삼일회계법인, “한전의 경영진단 결산보고서(안)”, 서울, 삼일회계법인, 1995
- 최병성, 정동윤, “상법감사와 외부감사와의 효율적 연계방안에 관한 연구”, 상장협 연구보고서 93-4, 한국상장회사협의회, 1993
- 한국전력공사 감사실편, “정보시스템 감사응용지침서”, 한국전력공사 감사실, 1991
- 한국전력공사 “1995 회계년도 제35기 기말결산지침”, 한국전력공사 경리처, 1995
- 한국전력공사, “사규집”, 중앙도서관
- 한국전력공사, “경영통계”, 1996
- 한국전력공사, “직제규정”
- 한국전력공사, “정보시스템 감사기준 해설서”, 서울, 한국전력공사, 1991
- \_\_\_\_\_, “감사실무편람”, 서울, 한국전력공사, 1992
- \_\_\_\_\_, “전략정보시스템 계획”, 서울, 한국전력공사, 1995
- \_\_\_\_\_, “전산감사시스템 개발계획”, 서울, 한국전력공사, 1995
- \_\_\_\_\_, “’96년도 정보시스템 계획 기준”, 서울, 한국전력공사, 1995
- \_\_\_\_\_, “사규집”, 서울, 한국전력공사, 1995

- \_\_\_\_\_, “감사관련법규집”, 서울, 한국전력공사, 1995
- \_\_\_\_\_, “감사실 업무보고서”, 서울, 한국전력공사, 1993 - 1995
- \_\_\_\_\_, “회사발전에 기여하는 효율적인 감사수행방안”, 서울 한국전력공사 1992
- 한국전산원, “전산감리제도 도입에 관한 연구”, 서울, 한국전산원, 1992

## 2. 외국 문헌

The Institute of Internal Auditors, *1978 Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*, (New York, N.Y. : IIA, 1978)

AICPA, “*Codification of statement on Auditing Standards*” (1980)

F.A Lamperti and J.B. Thurston, *Internal Auditing for Management*, (New York, 1958)

V.Z. Brink, *Internal Auditing*. (New York, 1958)

IIA, *Statement of Responsibilities of the Internal Auditors* (1947)

IIA, *Statement of Internal Auditing*, 1968 (New York, 1969)

W.B. Meigs, E.J. Larsen and R.F. Meigs, *Principles of Auditing* (1973)

---

<Abstract>

Study of Governmental Investment Enterprises's Internal  
Auditing System and Its Operation

In-Taek Yu

Department of Accounting  
Graduate School of Business Administration  
Cheju National University  
Supervised by Ass't Professor Seong-Hyo Ko

Summary

Internal audit traced back to the beginning of human beings' economic activities. It has been required to consider the appropriateness of the property maintenance agent's taking the duties as private properties have accumulated, and developed to protect physical properties of public enterprises.

Auditing of public enterprises had been only the work of The Board of Audit and Inspection by the early nineteen seventies. Since the middle seventies, however, the work of the enterprises has been so specialized, complicated, diversified that only the auditing system of the board couldn't play a part to magnify the system purpose and the effectiveness of resources of public enterprises, so each public enterprise internal auditing started to control itself and function through the system.

The purpose of this study is to present the problems and the improvement methods which are efficiently applicable to the management of internal auditing through the analysis of public investment enterprise auditing environment and system, auditing design and operation situation in practice, and reporting and groping methods

The problems in internal auditing system and its operation can be summarized as follows;

First, the problem on complicacies of auditing situation.

Auditing methodology or the use of information system in auditing can't

follow recently rapid information system development, which tends to lead to formal auditing. In addition, frequent external inspections vague the scope of auditing affairs and also interfere internal auditing.

Second, the problem in the personnel.

Internal auditing system belongs to the auditing institute on commercial laws and has the difficulty to get the autonomy. In addition, the deficiency of the standard in recruiting auditors tends to result in poor specialties in auditors' quality.

Third, the problem in auditing operation.

Auditing has a tendency to follow the conventional and legal inspection.

Fourth, the problem in reporting and groping.

Reporting and groping in auditing seems to be formal and the result treatments appear to be deficient in fairness.

The methods to rationalize the internal auditing system and its operation are as follows:

First, it's a pressing need to introduce recently developed auditing methods and to develop the information system in auditing to satisfy the change of situation such as the development in information and communication technology, and the widespread of information system and its high use.

Second, the autonomy in office organization and personnel management, and the professionally picked auditors should be secured. Auditing personnel also should be flexible in system through the introduction of team auditing.

Third, as far as the operation is concerned, it's necessary to establish the auditing guidelines, to prepare for the function of policy estimation, to minimize the side effects of auditing, and to strength the link with high-ranked auditing

Fourth, as for reporting and groping, auditing should maintain the fairness of result treatments based on practical auditing, and check with thorough post treatments of something pointed-out.

This study, based upon the previous studies of some public investment enterprises, presents the methods to rationalize the internal auditing system, compared with that of KEPCO. As mentioned before, to build up the rationalization of the internal auditing in public enterprises, it is required to review the present system and its operation, and to try multiple and prospective improvements.