

공공감사(公共監査)의 성과측정에 관한 연구

심광호*

본 연구는 공공감사(public audit)가 정부성과관리를 위한 효율적 도구에서 이제는 성과관리를 받아야 하는 대상으로도 변화되고 있음에 초점을 둔다. 관련 연구와 문헌으로부터 공공감사의 성과측정 및 관리는 공공감사기구(국가최고감사기구 및 자체감사기구)가 자신의 공공감사활동에 대한 책무성을 유지시키고, 공공감사를 위한 효율적인 자원할당을 이끌게 하며, 공공감사의 역량과 품질을 제고하는데 도움을 줌으로써 궁극적으로 한 나라의 정부성과를 개선하게 함과 동시에 투명하고 '책무성있는 거버넌스'(accountable governance) 달성에 기여하는 순기능적 기능을 한다는 것을 확인하였다. 이러한 논거를 바탕으로 본 연구는 기존 연구가 시도하지 않은 공공감사의 성과측정을 체계적으로 제도화하기 위한 규범적 및 개념적 모형을 개발하는데 목적을 두었다. 이를 위해, 먼저 일반적인 공공행정분야에 있어서 성과측정 및 그 체계에 대한 기존의 이론적 연구들을 탐색하여 공공감사의 성과측정에 대한 논리적 기반을 확보하였고, 다음으로 공공감사분야에 있어서 성과측정 및 그 체계에 대한 부분적 연구들을 탐색하였다. 그리고 실제 주요 국가의 최고감사기구들(SAIs) (즉, 미국 GAO, 영국 NAO, 캐나다 OAG)은 물론 한국 감사원의 공공감사측정체계를 분석·비교하여 공공감사의 성과측정체계에 관한 함의점을 도출하였다. 이러한 이론적 논의와 현실적 제도들의 맥락으로부터 각국 정부 및 최고공공감사기구가 제도화하는데 기반이 될 수 있는 바람직한 감사성과측정체계의 규범적 모형을 정립하였다. 그 모형은 (i) 공공감사행위, (ii) 국회 및 행정부 등 이해관계자들에 대한 공공감사의 지원, (iii) 국내의 협력적 공공감사네트워크의 조성·관리·활용, (iv) 공공감사의 역량 보유·개발·관리·활용이라는 4가지 주요 요소들에서 각기 도출되는 산출(output)과 결과(outcome) 측면의 감사성과를 측정하고 통합하는 것이 필수적이며, 동시에 그러한 공공감사의 성과측정이 효과적으로 이루어질 수 있도록 도움을 주는 제반 제도적 장치들을 구축하여 가동함으로써 최고감사기구의 성과측정 및 성과관리가 체계적으로 이루어져야 함을 제안하였다. 그리고 선진 최고감사기구들이 그러한 감사성과측정체계를 지속적으로 유지하기 위해 추진해야 할 도전적인 과제들로서 (i) 기존에 구축한 공공감사측정시스템의 세련화와 동시에 (ii) 공

* Michigan State University (Michigan, U.S.)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 공공행정학부 교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 공공감사, 평가, 성과관리, 행정통계/방법론, 통신정책 등이다(simbai@korea.ac.kr).

공감사의 독립성 확보, (iii) 개별 감사활동과 예산의 연계 분석, (iv) 공공감사의 성과측정과 관련된 국제적 훈련프로그램의 제공 등에 대해 더욱 노력해야 할 것을 제안하였다. 또한, 마지막으로 한국 감사원의 성과 측정 및 관리의 문제점들에 비추어, 한국 감사원처럼 상대적으로 발전되지 못한 체계를 가지고 있는 공공감사기구들의 경우에는 우선적으로 감사기구의 고위층에 의한 공공감사성과측정의 선도적 노력, 대통령과 국회의 공공감사성과측정의 중요성에 대한 인식 확보, 결과(outcome) 기반의 감사성과 측정도구의 연구개발, 공공감사의 품질제고를 위한 제반 제도들(즉, 감사불만 및 결점 파악을 위한 검토, 서베이, 현황분석, 사후감사, 감사비용의 효과성 분석 등)의 구축 및 추진에 선결적으로 노력해야 할 것을 제안하였다.

주제어: 공공감사의 성과측정체계, 결과척도, 공공책임, 감사결함, 공공감사역량 및 품질, 공공감사의 네트워크, 현황분석보고서, 사후감사, 국가최고감사기구(SAI), 세계감사기구(INTOSAI), 미국 GAO, 영국 NAO, 캐나다 OAG, 한국 감사원(BAI)

I. 문제의 제기

현대 정부는 공공부문의 성과 개선을 통해 부처 및 공공기관의 공공책임 증진과 공공자금의 효율적인 사용을 이끄는 데 국가적 노력을 해오고 있다. 특히, 이러한 정부에 의한 성과기반의 관리의 움직임은 미국의 경우 1970년대에 시작되었다고 할 수 있는데, 당시 평가를 위한 정부의 재정지원이 급격히 증가된 결과 전문적 평가가 정부사업의 구성요소가 되었으며(Johnson & Lewin, 1984; Palumbo, 1988), 미국 대통령 등 최고위 행정관리층의 주도로 계획예산제도(PPBS), 목표관리제(MBO), 영기준예산제도(ZBB) 등 주요 성과기반의 관리체도가 시작되었다(Radin, 2006). 이후 1980년대 후반 및 1990년대 초에 미국정부는 정부영역에 대한 성과측정의 제도적 기반을 완성하기에 이르렀다. 특히, 1993년에 GPRA(Government Performance and Results Act)의 제정으로 정부의 책무성(accountability)¹⁾ 확보는 물론 정부부처의 성과결과를 예산편성에 연계시키는 법적 기반을 구축하였고, 2002년에는 행정도구로서 PART(Program Assessment Rating Tool)를 완성하여 관리예산

1) INTOSAI(2004)의 감사기준(auditing standard)에 따르면 책무성이란 공공책임(public accountability) 또는 정부책임(governmental accountability)이라는 용어로도 사용되는데, 이는 공공자원을 사용하도록 위임받은 개인이나 기관이 그것을 위임한 자의 의도대로 잘 집행해야 하는 '책임(responsibility)'과 위임한 자에게 집행내역과 결과에 대하여 설명하고 보고해야 하는 '의무(duty)'를 합친 의미이다.

처(OMB)로 하여금 연방정부 사업의 성과를 체계적으로 평가하기에 이르렀다 (GAO, 2004).

이러한 공공행정일반에 있어서 성과관리의 실체는 두 가지 국면에서 국가 감사 기구(즉, 최고감사기구인 감사원과 각 공공기관의 자체감사기구)에 의한 공공감사(public audit)²⁾의 역할 및 성격과 밀접하게 관련이 된다. 하나의 국면은 공공감사가 공공영역의 전반적 성과를 효과적으로 관리하고 고양함과 동시에 의회에 의한 행정의 면밀한 조사를 유도하여 궁극적으로 한 국가에 있어서 책무성있는(accountable) 거버넌스를 보장하는 강력한 수단 및 도구로 사용된다는 것이다. 즉, 공공감사는 정부의 성과를 관리하고 유도하는 강력하고 효과적인 수단적 기제이다(West & Berman, 2003). 이러한 맥락에서 국제감사기구인 INTOSAI(International Organization of Supreme Audit Institutions)(2004)는 성과감사(performance audit)의 중요성과 필요성을 강조하였는데, 성과감사를 통해 모든 정부활동의 경제성, 능률성 및 효과성을 검사하고 평가함으로써 더 현명한 정부예산의 지출, 더 좋은 공공서비스, 더 높은 공공책무성 및 더 효과적인 정부성과의 관리를 이끄는 데 기여할 수 있을 것이라고 지적한 바 있다.

또 다른 국면은 최고감사기구인 감사원과 다른 공공감사기구들에 의한 공공감사의 과정 및 행위 자체가 이제는 성과측정 및 성과관리를 받아야 하는 주요 대상으로 변화되어 왔다는 것이다. 특히 2000년대 초 이래로 공공감사도 정부의 주요 행정행위 중의 하나로 국가의 예산 및 인력 등이 투입되고 있어 일반 행정처럼 공공관리 및 통제 대상이 되어야 한다는 인식아래, 미국, 영국, 캐나다 등 주도 국가들 및 주정부들은 그들의 최고감사기구(SAI: Supreme Audit Institution) 및 주정부 감사기구들의 공공감사행위에 대한 성과를 측정하는 시스템을 정교하게 개발하여 체계적으로 관리해오고 있다.

그러나 불운하게도 이러한 움직임은 정치·행정적으로 진보된 나라들의 공통된 모습으로 한국의 상황과는 거리가 멀다. 한국에 있어서 최고감사기구 즉, 감사원

2) 공공감사(public audit)라는 용어는 정부감사(government audit) 또는 입법감사(legislative audit)란 용어로도 쓰여 지는데, 본 연구에서는 공공감사로 사용하고자 하며 심광호(2008)의 정의를 준용하여, “공공감사란 관련 법규에 의해 권한을 부여받은 감사주체(즉, 감사원 및 각 공공기관의 자체감사기구 등)가 중앙정부 및 지방자치단체 등을 포함하는 각종 공공기관의 제반 체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등에 대하여 기준 및 지표를 바탕으로 판단하는 행위”로 정의한다.

(BAI: Board of Audit and Inspection of Korea)과 각 정부 및 공공기관내의 자체감사기구들의 경우는 그들이 수행하고 있는 공공감사의 성과를 측정하고 관리하기 위한 법적 및 공식적 제도화가 거의 부재한 것이 현실이다.

이에 본 연구는 한 나라의 최고감사기구가 수행하는 공공감사행위를 체계적으로 측정하기 위한 규범적 및 개념적 모형(normative/conceptual model)을 도출하는데 목적을 둔다. 이를 위해 먼저, 일반적인 공공행정분야에 있어서 성과측정 및 그 체계에 대한 기존의 이론적 연구들을 탐색하여 공공감사의 성과측정에 대한 논리적 기반을 확보하고자 한 후, 공공감사분야에 있어서 성과측정 및 그 체계에 대한 부분적 연구들을 탐색하고자 한다. 그리고 실제 주요 국가의 최고감사기구들(즉, 미국 GAO, 영국 NAO, 캐나다 OAG)의 공공감사측정체계들은 물론 한국 감사원의 감사성과측정에 대한 현 실태를 분석·비교하여 공공감사의 성과측정체계에 관한 함의점을 도출하고자 한다. 그리하여 이러한 이론적 논의와 현실적 제도들의 맥락을 종합적으로 고려하여 각국 정부 및 최고공공감사기구가 제도화하는데 기반이 될 수 있는 바람직한 감사성과측정체계의 규범적 모형을 정립하고자 한다. 마지막으로 이러한 규범적 틀 내에서 선진 국가들이 지속적으로 공공감사체계를 이끌어가기 위해 도전해야할 과제들과 열악한 한국 감사원의 상황에서 최소한으로 추진해야 할 선결 과제들을 제언하고자한다.

Ⅱ. 공공감사(公共監査)의 성과측정에 관한 이론적 배경 및 기존 연구

현대국가는 국가최고감사기관 및 자체감사기구가 수행하는 공공감사기능을 전문화하고 강화하여 공공부문은 물론 시장영역에서 발생하는 부패와 그릇된 관리를 수정하거나 제거하는데 효과적 수단으로 활용하고 있다. 이러한 감사기구의 공공감사행위는 정부를 보다 결과지향적이고(results-oriented) 책무성있는(accountable) 장치로 재정렬하는데 도움을 주고 있고, 궁극적으로 정부의 질(quality)을 고양하는데 기여하게 된다(Bass & Lemmon 1988, BATTERY 1993, Glynn 1985, Pollitt et al. 1999, Mascarenhas & Turley 1990, Normanton 1996, 심광호 2008, West & Berman 2003).

이러한 정부의 질의 정도는 빈곤 및 부의 양극화 제거, 교육기회의 형평적 제공, 국민건강 및 의료의 보장, 부패의 척결, 민주주의의 확립 등 모든 정부가 끊임없이 달성하고자 근본 과제들의 집행 성과에 달려있다고 하겠다. 따라서 이러한 과제들의 해결을 위해 고안된 전반적인 공공행정분야에서의 정부 정책 및 사업의 성과를 달성하는 것은 물론 그러한 성과를 측정하고 평가하는 행위는 결과지향적이고 책무성있는 정부, 나아가 품질 높은 정부의 필요불가결한 요소임에 틀림없다.

일반 행정의 한 분과인 공공감사의 영역도 여기서 예외가 돼서는 안 된다. 공공감사는 정부의 부조리 등을 해결하여 정부의 성과 및 질을 고양하는 효과적인 수단이기때문에 공공감사 자체의 제반 행위가 제대로 기능을 하지 못한다면 그러한 도구의 자격은 상실하게 되고 그 결과 정부의 성과 및 질을 기대하지 못하는 악순환의 고리를 밟을 가능성이 크다. 이에 현대정부가 이제는 공공감사의 성과를 측정하고 관리하는 체계를 정립하여 가동할 이유가 있다.

그런데 이러한 공공감사의 성과측정체계에 관한 연구는 일반적인 공공분야에서의 성과측정체계에 관한 연구에 비해 상대적으로 분절적이고 미흡한 실정이다. 따라서 공공감사의 성과측정체계를 규범적으로 정립하는데 필요한 통찰력과 실질적 기반 및 기제들은 일반 공공분야에서 논의된 성과측정체계에 대한 이론적 연구에서 우선적으로 도출할 수 있을 것이며, 이어서 공공감사 분야에서 그 논의를 연계하고자 한다.

1. 일반 공공분야의 성과측정체계에 대한 연구

일반 공공행정분야에서 성과측정의 체계 및 모델에 대한 연구는 크게 2가지 유형으로 대별될 수 있는데, 하나는 성과측정을 위한 모형 자체에 대한 직접적 연구이고, 다른 하나는 성과를 무엇으로 보느냐하는 성과(performance)의 정의 및 기준을 기반으로 접근하는 성과측정체계에 대한 간접적인 연구로 나누어질 수 있다.

1) 성과측정 모형에 대한 직접적 연구

공공분야에서 성과측정의 모형을 직접적으로 연구하고 정리한 학자들로는 de Lancer Julnes & Holzer(2001)에 이어 McDavid & Hawthorn(2006)이 대표적인데, 그들

은 성공적인 성과측정의 설계 및 관리 등을 위한 모형으로 합리적 및 기술적 모형(rational and technical model)과 정치적 및 문화적 모형(political and cultural model) 두 가지를 구별하고 있다.

합리적 및 기술적 모형은 성과측정체계의 설계와 집행을 이끄는 데 필요한 기술적 요소에 중점을 두는 모형으로, 자원, 지식과 정보, 목표, 입법적 장치 등을 주요한 기술적이고 합리적인 요소들로 고려한다. Mogan(1997)에 의해 정교화된 것처럼 조직을 기계와 같은 복잡한 체계로 고려하면서 조직이 구상하는 성과측정을 위한 체계 등의 구성에 자원, 노하우(know-how), 법적 장치 등을 결합함으로써 정책 및 사업 등의 능률과 효과의 개선을 모색할 수 있는 것으로 가정한다.

이러한 합리적 모형은 정치적 요소를 고려하게 될 경우 좀 더 복잡한 성과측정 및 관리체계가 되는데, 정치적 및 문화적 모형은 성과측정체계의 구상 및 운영 등을 위해서는 그것에 영향을 미치는 내적 이해집단, 외적 이해집단, 그들과의 관계에서 발생하는 위험요소 등의 고려를 가정한다. 이러한 정치적 접근에 대해 Morgan(1997)은 또한 은유적 접근을 하고 있는데, 정치적 안경(lens)은 성과측정 및 관리체계 전반에서 연합정치, 거래와 협상, 갈등 등의 요소를 보게 될 것이라고 한다. 이와 아울러 성공적인 성과측정 및 관리체계가 되기 위해서는 동기, 목표 및 역량(capacity)을 보유한 실제 사람들이 관여되고 고려되는 문화적 모델이어야 함을 가정한다.

끝으로 이들 학자들은 성과측정체계의 설계, 집행 및 관리 등에 있어서 합리적 및 기술적 그리고 정치적 및 문화적 요소들 모두에 의해 영향을 받는다고 강조하면서, 많은 분석들이 기대와는 달리 특히 정치적 및 문화적 요소들을 고려하지 않았다고 주장한다.

2) 성과의 정의 및 기준 기반의 성과측정체계에 관한 간접적 연구

공공부문의 성과측정체계 및 그 체계에 고려되어야 하는 핵심 요인들에 대한 논의는 성과를 무엇으로 보느냐하는 정의적 및 기준적 접근의 연구들에서 탐색되기도 한다. 많은 학자들에 의해 고려되고 있는 성과(performance)에 대한 일종의 정의이면서 동시에 기준이 되는 주요 요소들로는 공공책임성(public accountability), 결과(results or outcomes), 효과성(effectiveness), 고객에 대한 지원(customer service),

능률성(efficiency), 자원할당(resource allocation) 등으로 크게 4가지 정도로 정리될 수 있다.

첫째, 성과를 능률성(efficiency)으로 보는 시각으로 이는 성과측정 및 그 측정정보의 생산에 대한 가장 오래 되고 여전히 강조되고 있는 관리적인 측면의 주장들이다(Tomskins 1987, Hood & Jackson 1991, Rosen 1993, Popovich 1998 등). 이들의 논거는 공공조직들은 시장조직에 비해 그들의 성공을 현시할 수 있는 최저선(bottom-line)이 부재하고 이로 인해 관리적 지렛대(lever)가 요청되는데 그것은 예를 들어 Hood & Jackson(1991)이 주장한 행정적 통제 메커니즘(administrative control mechanism)에 유사하며 그러한 지렛대의 목적은 공공조직의 능률성을 개선하는데 있다는 것이다. 그런데 이 경우 주장되는 능률성은 X-능률성(X-efficiency)로 투입(input)을 산출(output)로 전환하는 조직 내적 능률성을 말하는 것으로 성과 및 성과의 표적(target)은 결과(outcome)가 아니라 산출(output)에 특별히 한정되어진다는 것을 강조하고 있다.

둘째, 성과를 공공책임 및 투명성, 결과(outcomes) 및 효과성으로 보는 연구들이다(Day & Klein 1987, Behn 2001, Molen et al. 2001, Flinders 2001 등). 이들의 공통점은 정부 및 공공조직들은 공공정책에의 단순한 투입(input) 및 과정(process) 국면에 너무 많이 치중을 해온 반면 조직이 달성하기로 의도한 결과(outcomes) 측면을 놓치고 있다고 비판하면서 정부 및 공공조직들의 전체적 시스템이건 개별 정책 및 사업이건 당초 기대된 결과를 보다 더 달성하고 전달하기 위한 방향으로 조성되고 관리되어야 함을 강조하고 있다.

또한 이러한 부류의 연구들은 국가 및 정부의 각종 체계가 국민을 위해 작동되는 민주적(democratic) 시스템이 되기 위해서는 정책 및 사업 등 공공활동에 단순히 얼마나 많은 예산 등의 요소가 사용되었는지에 대한 정보뿐만 아니라 어떠한 결과가 달성되었는가에 대한 정보가 더욱 정규적으로 측정 및 생산되어 국민에게 주어질 필요가 있음에 초점을 둔다.

셋째, 성과를 공공가치의 창조(creating public value)와 자원의 확보 및 활용(retain and utility of resources)으로 보는 연구들이다. Moore(1995)에 따르면, 공공서비스는 단순히 기업의 물품과 같은 것이기보다는 사적 영역에서 제공할 수 없는 평등, 형평성 및 청렴성과 같은 가치를 창조하고 또한 사회적 자본 및 역량 등을 정립하는

기능을 하는 것으로 보여지며, 따라서 성과 측정, 관리, 집행 등과 관련된 체계는 그러한 공공가치, 사회적 자본 및 역량 등의 창조에 관한 것을 다루어야 한다는 것이다. 또한 Mihm(1995)에 따르면, 특정 정책 영역에 할당된 자원 및 역량요소들이 특히 효과성 및 결과측면에 활용되는지에 대한 성과정보가 중요한데, 그것을 통해 공공행위의 자원 및 역량의 이용실태를 이해할 수 있으며 향후 자원할당을 위한 의사결정에 필수적인 역할을 할 수 있게 된다는 것이다.

넷째, 성과를 고객에 대한 서비스(customer service)로 보는 연구들로 이들의 주장은 공공조직 및 그 체계가 생산하는 공공서비스는 자신의 고객들에게 제공하게 되며, 그러한 공급이 시의 적절성(timeliness), 접근성(accessibility), 및 품질(quality) 등의 측면에서 조직 및 체계가 의도하는 수준으로 이루어지고 있는지에 대한 명확한 측정과 진술 및 보고가 이루어져야 한다는 것이다(Hadley & Young 1991, Pirie 1991, Ayeni 2001). 이러한 고객 초점의 성과(customer-focused performance) 기준과 보고에 대한 논거는 독점적 공공서비스의 수신자들은 그들이 기대하고 요구할 수 있는 공공서비스의 수준을 알아야 하는 자격과 권리가 있다는 데 있으며, 또한 현대 공공서비스의 소비자들은 더욱 다양하고 복잡한 환경 속에서 공공서비스의 품질과 유연성(flexibility)에 대한 더욱 강한 요구를 하고 있다는 데 있다(Linden 1994, Ferlie et al. 2005).

3) 앞의 두 가지 연구범주들의 관계 논의

앞에서 논의한 일반 공공분야에서의 성과측정체계에 대한 직접적인 연구에서 도출된 합리적 및 기술적 모형(rational and technical model)과 정치적 및 문화적 모형(political and cultural model)은 성과의 정의 및 기준을 초점으로 한 개별적 성과연구들의 논의를 각기 포함하는 식으로 어느 정도 연계되고 있다.

즉, 합리적 및 기술적 모형은 성과를 능률성, 공공책무성 및 결과, 공공가치의 창조 등으로 보는 개별적 접근들을 대략적으로 포함하고 있으며, 정치적 및 문화적 모형은 성과를 고객서비스로 보는 시각을 포함하고 있다고 할 수 있다.

그리고 이러한 공공분야의 성과측정체계에 대한 모형 연구와 개별 성과기준별 연구들에서 논의된 요소들과 성과측정의 논거들 모두는 본 연구가 도출하고자 하는 공공감사의 성과측정체계에서도 동시에 고려해야할 논리적 준거를 제공하고

있다고 하겠다.

2. 공공감사의 성과측정 및 그 체계에 대한 연구

일반 공공행정분야에 비해 상대적으로 열악한 공공감사의 성과측정 및 그 체계의 정립에 대한 연구들은 크게 공공감사의 성과측정이 주는 긍정적 기능에 대한 연구와 공공감사의 성과측정에서 고려하여야 할 주요 요소에 대한 연구로 분류될 수 있다.

1) 공공감사의 성과측정의 기능에 관한 연구

먼저, 공공감사의 체계적 성과측정은 일단의 다른 학자들(Burnaby & Fountain 1994; Davies & Warman 1998; Streib & Poister 1999; Tucker 2002; Propper & Wilson 2003; McDavid & Hawthorn 2006 등)에 의해 관련 국면에서 긍정적 기능을 하고 있는 것으로 공통적으로 주장되고 있는데 그것들을 알아보면 다음과 같다.

첫째, 공공감사의 체계적 성과측정을 통해 성과달성의 영역과 관련 문제요인들이 파악되면 공공감사기구는 자신의 수행하는 감사업무 중에서 가장 가치 있는 업무를 선별할 수 있게 되고 감사대상이 되는 정부의 정책 및 사업 중에서 핵심대상(미국 GAO의 경우는 이를 'High Risk Area'란 용어로 표현하고 있음)에 감사업무를 치중할 수 있게 된다. 둘째, 공공감사의 성과측정체계는 공공감사기구는 물론 국회 및 대통령 등이 좀 더 객관적이고 효과적이며 공개적인 방법으로 감사성과를 추적하거나 접근할 수 있게 하는 데 도움을 줄 것이다. 셋째, 공공감사의 성과측정은 공공감사기구가 감사자원을 효과적으로 사용하고 있는지 또한 객관적으로 인정된 전문 감사기준에 따라 감사기능을 수행하고 있는지를 의회, 정부 및 국민들에게 적극 표명하게 하는데 도움을 줄 수 있다. 넷째, 공공감사의 성과측정은 감사의 전 과정³⁾에 걸쳐 경제성, 능률성 및 효과성 등을 향상시키는데 지속적으로

3) 심광호(2008: 111)에 따르면 공공감사의 집행은 크게 감사의 기획(planning)-감사의 조직화(organizing)-감사의 동기화(motivating)-감사결과의 시정조치(controlling)라는 4대 과정을 거친다. 이때 기획은 중장기 감사전략계획을 기반으로 설립되는 매년도 감사계획, 개별 감사의 실시를 위한 감사기본계획 및 실시계획을 말하고, 조직화는 기획 하에 실제 감사를 위한 감사팀(실·국 단위, 과 단위, 특별팀)을 구성하는 과정이며, 동기화란 사전조사, 예비감사를 거쳐 실

기여할 것으로 보인다. 마지막으로 앞의 기능적 도움이 결집되어 공공감사 성과 측정은 빈곤과 교육문제의 해결, 국민건강의 보장, 부패 척결, 민주주의의 확립 등으로 대표될 수 있는 정부의 질의 고양에 기여하게 될 것이다.

2) 공공감사의 성과측정체계에 관한 부분적 연구

위와 같은 공공감사의 기능을 인정한다면 공공감사의 성과측정시스템은 보다 체계적으로 구축되어야 하고 그로부터의 공공감사의 성과측정 행위는 전문화되고 객관화되어야 할 것이다. 공공감사의 성과측정체계가 보다 전문적으로 제도화되기 위해 필요한 주요 요소 및 국면들에 대해서는 다음과 같은 학자들의 연구에서 각기 주장되고 있는데, 이러한 연구들이 단절적이고 부분적인 연구이기는 하나 앞에서 논의한 일반 공공분야의 성과측정체계의 이론적인 핵심 논의들에 연계되고 있는 것으로 보여진다.

첫째, Normanton(1996)과 Pollitt et al.(1999)은 한 나라에 있어 공공감사기구(최고감사기구 및 자체감사기구)는 공공책임(public accountability)을 띠고 수행하는 모든 유형의 공공감사활동에서 우선적으로 산출(output) 국면을 생산해내고 있는데 동시에 결과(outcome) 측면을 생산해 내는데 더욱 노력해야 한다고 주장하면서, 특정시점이후에 공공감사행위의 제 국면이 그러한 감사의 산출과 결과에 미치는 영향을 측정할 필요가 있다고 주장한다. 또한 그들은 공공감사의 성과측정을 위해 사용될 수 있는 다양한 척도 및 기준 중에서 산출척도(output measure)와 결과척도(outcome measure)가 중요하며, 특히 공공감사기구는 산출척도에 비해 결과척도를 선호해서 활용해야 한다고 강조하면서, 산출척도는 공공감사기구 및 그 조직이 수행하는 감사활동 및 과정을 통해 생산되는 감사단위의 수, 제공되는 결과보고서 및 감사서비스의 수, 또는 수혜를 보는 감사의 이해관계인 및 조직의 수 등을 측정하는 척도 및 기준을 의미하고, 결과척도는 처음 설정한 감사의 목표와 목적이 달성한 정도를 측정하는 척도 및 기준을 의미하는 것으로 구분하였다.

이러한 주장은 앞에서 논의한 일반 공공분야에서 성과측정체계의 합리적 및 기

지감사를 실시하는 것을 말하고, 시정조치란 감사결과에 따라 처분요구(즉, 감사원법 제31조에서 35조와 51조에 규정한 변상책임의 판정, 징계 또는 문책 등의 요구, 시정 등의 요구, 권고·통보, 고발 또는 수사 요청)를 시행하고 그 내용을 다음 감사기획에 반영하게 된다.

술적 모형(rational and technical model)과 성과의 정의 및 기준을 능률성, 공공책무성 및 결과로 보는 개별적 접근들과 그 맥을 같이하고 있다고 하겠다.

둘째, BATTERY(1993)는 한 나라의 공공감사기구가 제공해야하는 주요 기능은 공공감사를 통해 의회와 정부기관과 같은 직접적인 이해관계자들에게 효과적인 지원(servicing)을 제공하는 것이라고 강조하면서, 그러한 지원 정도를 기준으로 공공감사기구가 사전에 설정한 감사목적 및 임무를 성공적으로 이행하였는지를 측정할 필요가 있다고 주장한다. 즉, 그는 공공감사의 성과를 제대로 결정하기 위해서는 의회 및 정부의 입장에서 공공감사의 결과보고서와 처분요구들이 감사대상인 정책 및 사업 등에 대한 객관적인 확증, 정보 및 안내를 제공하고 있는지를 판단하여 인식하는 정도를 측정해야 하며, 이러한 측정의 신뢰성을 높이기 위해서 공공감사기구는 끊임없이 의회와 정부로부터 공공감사의 생산물과 서비스에 대한 피드백을 추구해야 한다고 한다.

이러한 논의는 일반 공공분야에서 성과측정체계의 정치적 및 문화적 모형(political and cultural model)의 논거는 물론 성과를 고객서비스로 보는 개별적 시각과 공통점을 갖고 있다.

셋째, UN과 INTOSAI의 심포지엄(2007)에서는 한 나라의 공공감사기구 특히, 최고감사기구는 국내적 및 국제적 감사네트워크에 협력적으로 연계되고 있는 추세로 그러한 연계가 공공감사에 미치는 정도를 측정하여 공공감사의 성과를 평가할 필요가 있다고 선언하였다. 그 이유는 최고감사기구는 감사수행과 관련 국내의 다른 공공감사기구(예. 의회 감사기구 및 자체감사기구 등) 및 관련 학회들과 연계되어 움직이고 있고 동시에 국제적으로는 다른 나라의 최고감사기구들과 INTOSAI와 산하 지역위원회 및 전문기구들과 교류하면서 공공감사의 수행에 필요한 노하우와 경험을 교환하고 있어 그러한 국내외 상호작용이 공공감사의 산출과 결과에 영향을 주고 있기 때문이라는 것이다.

이러한 논의의 핵심에는 역시 일반 공공분야에서 성과측정체계에 대한 모형 중 정치적 및 문화적 모형(political and cultural model)의 내용과 성과를 고객서비스로 보는 개별적 접근법과 같은 맥락 속에 있음을 알 수 있다.

넷째, Mascarenhas & Turley (1990)는 공공감사의 성과 수준은 공공감사기구가 보유하고 있는 전반적인 감사역량(audit capacity)에 달려 있다고 주장하였는데, 그러

한 감사역량은 공공감사기구가 확보하고 개발하여 보유하고 있는 전문적인 감사인력(audit experts)과 그들이 사용하는 감사방법들(methods) 및 기법들(techniques) 그리고 도구들(means)과 밀접하게 관련되기 때문에 공공감사기구는 주요 감사자원인 전문적 감사인력과 방법론적 감사기제를 개발하고 확장하는데 지속적인 노력을 해야 한다고 하였다.

또한 Davies & Warman(1998)과 McDavid & Hawthorn(2006)도 한 나라의 공공감사기구가 수행하는 감사기능의 전달에 있어서 구현해야 할 가치들은 유용성(usefulness), 정확성(accuracy) 및 신뢰성(credibility)으로, 만약 공공감사기구가 비전문적이고 불충분한 감사역량(audit capacity)과 예산부족 상황에 직면한다면 그러한 감사행정의 가치들은 기대하기 어렵다고 주장하면서 불행하게도 실제 많은 국가의 공공감사기구들은 감사역량과 예산에 있어서 한계에 봉착해 있는 상황이라고 지적하였다. 그리하여 그들은 그러한 부정적 상황들을 완화시키기 위해서는 공공감사기구에 의해 수행되는 감사의 성과를 측정하기 위한 지표 및 방법 등을 지속적으로 개발하고 이를 바탕으로 성과측정시스템을 구축하여 감사의 성과를 체계적으로 측정한 후 그 결과를 의회, 정부 및 일반 국민에게 보고해야 할 필요가 있음을 강조하였다.

이러한 공공감사의 역량과 수단 등의 확보 및 유지에 관한 주장은 일반 공공분야에서 논의된 성과측정체계의 합리적 및 기술적 모형(rational and technical model)과 같은 접근을 하고 있으며, 성과를 공공가치의 창조와 자원의 확보 및 활용 등으로 보는 개별적 접근들과도 같은 논거를 취하고 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 주요 국가최고감사기구의 공공감사(公共監査) 성과측정체계의 분석 및 비교

공공감사의 성과측정에 대한 움직임은 1990년대 초 이래로 미국을 중심으로 이미 법제로서 정립하여 국가최고감사기구인 GAO(Government Accountability Office)로 하여금 매년도 그 자신의 감사성과를 측정하고 그 내용을 성과책임보고서(Performance and Accountability Report)를 통해 의회와 국민에게 보고하여 피드백을 받게 함으로써 전반적인 공공감사의 성과를 관리해오고 있고, 2000년대 이후

영국의 NAO(National Audit Office)와 캐나다의 OAG(Office of Auditor General of Canada)가 전문적 시스템을 구축하여 자국의 공공감사활동의 성과를 측정 및 평가해오고 있다.

이에 미국의 GAO, 영국의 NAO, 캐나다의 OAG 등 선도국가들의 각 최고감사기구(SAI)에 의해 개발되어 운영되고 있는 공공감사의 성과측정체계의 핵심적 특징들을 알아보고, 그 공통점과 차이점을 논의해 보고자 한다.

1. 미국 GAO의 공공감사 성과측정체계의 구성과 특징

미국의 GAO(Government Accountability Office)는 다음 <표 1>와 같이 1990년대 초 이래로 4가지 영역 즉, 감사결과(results), 의회고객(clients), 조직인(people), 내부운영(internal operations) 부문에서 16개의 계량적 성과 척도와 성과 목표치로 구성된 균형 잡힌 체계를 사용함으로써 매년 자체적으로 공공감사활동의 성과를 측정하고 평가해오고 있다.

<표 1> 미국 GAO의 공공감사 성과측정체계

감사성과 척도의 유형	감사성과척도	측정단위
감사결과 (Results)	재정적 이익	달러(단위: 10억)
	비재정적 이익	수(number)
	과거 권고사항의 집행	비율(%)
	새로운 권고사항	비율(%)
의회고객 (Clients)	의회의 검증	수(number)
	시의 적절성(timeliness)	비율(%)
조직인 (People)	새로운 고용률	비율(ratio)
	수용률	비율(ratio)
	정규은퇴만을 제외한 보유율	비율(ratio)
	중도탈락과 정규은퇴를 제외한 보유율	비율(ratio)
	직원 개발	비율(ratio)
	직원 활용	비율(ratio)
	조직분위기	비율(ratio)
내부운영 (Internal operations)	리더십	비율(ratio)
	감사업무 완성을 위한 지원	비율(ratio)
	직장생활의 품질	비율(ratio)

첫째, 공공감사의 임무를 완성하고 국가에 이익을 주는데 기본적인 요소인 결과(results 또는 outcomes)의 달성을 측정하기 위해 GAO는 재정적 이익(financial benefits), 비재정적 이익(nonfinancial benefits), 감사대상기관에서 집행된 권고(recommendations)의 비율, 감사결과 도출되는 새로운 권고의 비율을 측정한다.

GAO의 감사결과의 권고들은 미국정부를 위한 측정 가능한 재정적 이익을 제공해 주는데, 이러한 재정적 이익들은 공공감사의 수행에 의한 행정운영과 세부 사업들에서의 변화, 사업의 재구성, 소비자의 권리, 세금 및 지급비용 등의 변경에서 결과한다. 이러한 재정적 이익을 측정하기 위해 GAO의 감사직원들은 특정 감사권고 및 감사행위의 달성치를 기록한 보고서를 생산한다. 게다가 GAO는 달러 가치로 측정될 수 없는 비재정적이고 비계량적인 이익을 기록하는데, 이러한 비재정적 이익들은 관련 법 및 규제를 변화시키고, 국민에 더 나은 공공서비스를 제공하며, 견실한 관리 행위를 증진시키는 GAO의 감사노력과 그로부터의 감사권고에 대한 감사대상기관의 반응에서 결과한다. 더욱이 GAO는 과거 4년 전에 제기한 감사권고들이 감사대상인 정부기관에서 실제 집행된 비율을 추적함으로써 정부의 책무성, 운영 및 서비스에 대한 공공감사의 효과를 측정한다. 또한 GAO는 감사결과 제안되는 새로운 권고의 비율을 추적하는데, 새로운 감사권고란 그것들이 의회 및 감사대상 정부기관에서 집행되었을 때 비재정적 이익은 물론 재정적 이익을 국가에 제공하는 것을 말한다(GAO, 2011).

둘째, GAO는 자신의 공공감사가 의회고객에게 얼마나 잘 지원하고 있는지를 결정하기 위해 의회에 전달하는 공공감사결과의 시의 적절성(timeliness)은 물론 의회공청회가 검증을 위해 감사관들의 출석을 요구한 횟수를 측정한다. GAO는 이러한 의회를 위한 검증과 시의 적절성에 필요한 정보를 얻기 위해 다양한 범위의 데이터 원천(예. 국회의원 및 직원과의 개인적 면담, 고객으로서 의회에 대한 환류조사 등)에 의존한다(GAO, 2009).

셋째, GAO는 공공감사의 성과를 제고하기 위해 고품질의 감사직원을 얼마나 잘 충원하고 보유하고 있는지 그리고 그들을 얼마나 잘 개발, 지원, 활용, 유도하는지를 알기를 원한다. 그리하여 GAO는 고용계획인력 대비 실제고용인력의 비율(ratio)으로써 새로운 고용률을 측정하고, 지원인력 대비 합격인력의 비율으로써 수용비율을 측정하며, 100%에서 중도 또는 정규은퇴로 소실되는 비율을 삭감함으

로써 인력보유율을 측정한다. 또한 GAO는 매년도 감사직원에 대한 환류조사를 통해 GAO 조직자체가 그들에게 전문적 성장 및 높은 활용도를 제공하고 있는지와 직속상관을 조직에 필요한 전문적 리더라고 평할 수 있을 정도의 업무환경과 조직문화를 제공하고 있는지를 측정한다(GAO, 2009).

넷째, GAO는 매년도 내부고객 만족도조사를 실시하여 GAO의 내부행정서비스(예. 정보관리, 시설관리, 지식제공, 인사 및 재정관리, 안전 등)가 감사직원들이 감사를 제대로 추진하고 완료하는데 지원을 하고 있는지의 국면에서도 공공감사의 성과를 측정하고 있다(GAO, 2009).

이렇듯 GAO는 매년도 4가지 영역에서 16개의 척도를 활용하여 공공감사의 성과를 측정하고 있는데, 이를 위해 척도별로 매년도 목표치를 설정한 후, 공공감사의 성과를 추적하여 목표치를 달성하게 된 이유와 그렇지 못한 이유에 대한 분석을 시도하고 있다. 게다가 GAO는 성과목표치의 달성도를 관련 감사팀에 제공하여 그들 스스로 개선을 시도하여 목표치 달성을 위해 노력하게끔 지원하고 있다(GAO, 2009).

2. 영국 NAO의 공공감사 성과측정체계의 구성과 특징

영국의 NAO(National Audit Office)도 감사예산을 줄이고 감사역량을 증진시킬 수 있도록 공공감사의 성과를 매년 조사하고 측정한다. <표 2>에서 보는 바와 같이, NAO는 자원투입(resource inputs), 산출(outputs), 결과(outcomes) 등 3개 영역에서 공공감사의 성과척도를 구성하고, 의회의 공공회계위원회에서 승인된 매년도 공공감사의 성과목표치를 충족시키기 위해 노력하고 있다.

첫째, NAO는 감사유형별로 투입되는 자원비용과 감사지원을 위한 관리비용을 줄이는 것을 목적으로 공공감사를 집행하고 그러한 자원 투입(input)의 능률성 면에서 성과를 측정한다. 이를 위해 감사수행과 의회보고업무에서 최소 2%, 조직운영(즉, 간부관리, 사무실 사용, 기반시설, 전문가 참조, 출장 및 인력관리 등)에서 최소 3%, 성과감사(value-for-money audit: VFM audit)에서 최소 2%, 그리고 재무감사에서 최소 1%의 예산감소를 매년 성과목표치로 설정한 후, 연도 말에 각 분야에서 사용된 비용과 비용절감의 정도를 측정한다(NAO, 2011).

<표 2> 영국 NAO의 공공감사 성과측정체계

감사성과 척도의 유형	감사성과척도		측정단위
자원투입 (resource inputs)	감사수행에 사용되는 자원비용의 능률성(efficiency) 개선		비율(%)
	감사지원을 위한 관리비용의 능률성 개선		비율(%)
산출(outputs): 감사내용의 품질 및 감사완료의 속도	감사활동이 감사품질기준에 부합했는지에 대한 독립적인 확증		가(Yes) 또는 부(no)
	연도 말 4개월 전에 완성된 재무감사보고서		비율(%)
	예비조사 후 9개월 내에 완성되는 성과감사(VFM) 보고서		비율(%)
결과 (outcomes)	감사의 재정적 효과		파운드(단위: 백만)
	감사의 비재정적 효과	감사대상기관의 성과 개선	비율(%)
		감사대상기관의 책무성(accountability) 과 투명성 개선	비율(%)

둘째, NAO는 산출(output) 측면의 공공감사성과를 감사내용의 품질정도와 감사결과도출의 신속성으로 규정하고, 이러한 성과측정을 위해 재무감사에서는 당해 연도 말 4개월 전에 완성된 보고서의 비율을 추적하고, 성과감사(VFM)에서는 예비조사의 승인으로부터 9개월 내에 출판되는 결과보고서의 비율을 조사하며, 각 공공감사활동이 전문적인 감사품질기준에 부합되었는지를 평가한다(NAO, 2011).

셋째, NAO는 결과(outcome) 측면의 공공감사성과를 감사의 재정적 효과와 비재정적 효과로 구분하여 측정하고 있다. 먼저, 각 감사행위가 정부의 공공서비스 생산의 비용-효과성을 개선하는데 기여한 재정적 효과를 측정하기 위해 매년도 개별 감사를 통해 절감시킨 감사대상기관의 운영비용의 절대량(단위: 백만 파운드)이 얼마인지를 계산한다. 또한, 2009년부터는 공공감사의 비재정적 효과를 측정하기 위해 새로운 성과지표를 사용해오고 있는데, 그것들은 공공감사의 수행으로 인해 감사대상기관에서 개선된 조직성과 및 공공서비스 공급비율과 감사대상기관에서 증가된 책무성 및 투명성의 비율이다(NAO, 2009).

이상과 같은 공공감사측정시스템을 통하여 NAO는 2010년에서 2011년까지 실시된 재무감사에서 연도 말 4개월 전까지 완성한 감사보고서의 비율을 75%이상 까지 끌어 올렸다. 또한 같은 기간 동안 생산한 감사권고(즉, 처분요구)를 감사대상기관에서 적극적으로 반영하게 함으로써 정부전체의 재정적 비용을 약 8억 파

운드까지 절감하는 효과를 가져왔는데, 이 양은 NAO의 조직운영비용의 10배 이상에 해당하는 금액이었다. 게다가, 성과감사(VFM)의 9개월 내 완성이라는 목표를 달성하기 위하여 상세한 과정검토(process review)를 실시하여 필요한 시간의 양을 줄이는 방법을 지속적으로 규명하고 있다. 또한 NAO는 2011년에서 2012년까지의 재정연도기간에 정부자원을 더 이상 투입하지 않고 자신의 공공감사업무를 개선하고자 더욱 강한 전략을 지속적으로 마련하고 있다(NAO, 2011).

3. 캐나다 OAG의 공공감사 성과측정체계의 구성과 특징

캐나다의 OAG(Canada's Office of the Auditor General)는 매년 3가지 감사유형 즉, 정부부처에 대한 성과감사, 공기업, 지방정부 및 그 밖의 공공기관에 대한 재무감사, 그리고 공기업에 대한 특별조사에서 전체적으로 대략 150개의 공공감사를 수행하고 생산된 감사보고서들을 의회에 제공함과 동시에 정부기관에 보내 개선을 권고하고 있다. OAG는 이러한 공공감사의 전반적인 성과를 측정하고 관리하기 위하여 <표 3>과 같이, 성과감사, 재무감사, 특별조사 등 감사유형별로 감사효과(audit impact)와 조직관리(organizational management)라는 2가지 측면에서 성과척도 및 성과목표치를 설정하여 감사성과를 측정하고 있다.

먼저, 공공감사성과로서 감사효과(audit impact)를 측정하기 위해 OAG는 4개의 척도와 척도별로 성과지표들을 개발하여 적용하고 있다. 제1척도로서 감사보고서의 주요 사용자인 의회 위원회들이 감사과정에 관여하는 정도를 2가지 지표로써 측정하고 있는데, 즉 OAG에게 감사결과의 상세보고를 요청하는 위원회의 공청회 및 출석요구의 수를 측정하는 동시에, 의회 위원회에 의해 검토되는 감사의 비율을 추적하여 의회가 감사추진내용 및 감사결과에 대해 갖는 관심 및 관여수준을 판단한다. 또한 제2척도로서 감사결과가 주요 사용자들에게 부가가치 및 유용성을 제공하고 있는지의 정도를 측정하는데, 지표로서는 의회 위원들이 OAG의 감사보고서를 5점 등급에서 상위 2개 등급인 “매우동의” 또는 “동의”하는 것으로 평가하는 비율을 사용한다. 그리고 제3척도로서 감사내용이 감사대상기관에게 부가가치 및 유용성을 제공하고 있는지의 정도를 측정하는데, 지표로서 감사대상기관(정부부처 및 공기업)의 고위층이 OAG의 감사결과를 “매우동의” 또

<표 3> 캐나다 OAG의 공공감사 성과측정체계

감사성과 척도의 유형	감사성과척도	감사성과지표 (측정단위 포함)
감사효과 (audit impact)	감사보고서의 주요 사용자가 감사과정에 관여하는 정도(extent)	의회의 공청회 및 보고의 수 의회에 의해 검토되는 감사의 비율(%)
	감사결과의 주요 사용자에게 가치를 부여하는 정도	감사보고서의 가치/유용성을 인정하는 의회 위원 의 비율(%)
	감사결과가 감사대상기관에게 가치를 부여하는 정도	감사보고서의 가치/유용성을 인정하는 정부부처 및 공기업 고위관리층의 비율(%)
	감사결과의 주요 사용자 및 감사대상기관이 감사내용에 반응하는 정도	감사권고가 집행되거나 고려된 비율(%)
조직관리 (organizational management)	계획된 시간 및 예산 범위 내에서 감사가 완성되는 정도	계획된 시간까지 또는 법정 마감일전에 완성된 감사의 비율(%) 예산범위내에서 완성된 감사의 비율(%)
	감사의 신뢰성 정도	감사보고서의 적정함을 판정하는 내부검토 (internal review)의 비율(%) 감사가 전문적 기준을 준수했음을 판정하는 외부 검토(external review)의 비율(%)
	OAG 조직자체가 존경할만한 (respectful) 직장을 제공하는 있는지의 정도	OAG를 평균이상의 일할 만한 직장으로 고려하 는 직원의 비율(%) 필요한 언어수준을 보유하고 있는 관리층의 비 율(%) 직원 중 여성, 장애우, 원주민, 소수민족의 비 율(%) 감사전문인력의 비율(%)

는 “동의”하는 것으로 등급을 매기는 비율을 사용하고 있다. 마지막 제4척도는 감사의 주요 사용자 및 감사대상기관이 감사결과에 반응하는 정도인데, 이를 측정하기 위해 4년 전 요청된 감사권고가 감사대상기관에 의해5점 등급에서 상위 2개 등급인 “완전히” 또는 “상당히” 수용되어 집행된 비율을 사용한다(OAG, 2010).

또한, OAG는 조직관리(organizational management) 유형의 감사성과를 측정하기 위해 3개의 척도와 척도별 성과지표들을 개발하여 사용하고 있다. 제1척도로서 감사활동이 계획된 시간과 예산의 범위 안에 완성되었는지의 정도를 측정하고 있는데, 이를 위한 2개의 지표로서 계획된 또는 법정 마감일까지 완성된 감사보고서의 비율과 계획된 기간을 15% 초과하지 않는 기간 안에 완성된 감사보고서의 비

율을 사용한다. 또한, 제2척도로서 감사결과보고서에 대한 의회와 국민의 신뢰성 정도를 측정하는데, 이를 위해 감사의견 및 결론이 적정한지를 결정하는 매년도 자체검토의 비율과 감사가 전문적인 감사기준에 따라 수용되었는지를 결정하는 주기적인 외부검토의 비율을 조사한다. 그리고 제3척도로서 OAG 조직자체가 감사인력에게 존경할 만한 직장을 제공하고 있는지의 정도를 측정하고 있는데, 이를 위한 4가지 지표로서 공공기관 전체에서 OAG 조직이 평균이상으로 일할 만한 직장인 지를 평가하는 조직인력의 비율, 필요수준 이상의 언어수준을 보유한 간부의 비율, 여성·장애우·원주민 등의 비율, 감사전문가의 비율을 사용하고 있다(OAG, 2010).

위와 같이 감사효과와 조직관리라는 2가지 측면에서 공공감사의 성과를 효율적 측정하기 위하여 OAG는 2년 마다 전문적 서베이를 수행하여 의회와 감사대상기관의 감사에 대한 피드백과 OAG 감사인력의 조직관리에 대한 피드백을 얻고 있다. 더욱이 감사전반의 성과를 고양하기 위하여 OAG는 내부통제시스템의 하나로 감사품질관리시스템(quality management system: QMS)을 운영하고 있으며, 이 QMS가 실제 감사 전 과정을 통하여 조직전체에 일관적으로 수행될 수 있도록 조화로운 노력을 추구하고 있다.

4. 세 나라 최고감사기구의 공공감사 성과측정체계의 비교

위와 같이 공공감사의 성과측정에서 선도적인 제도를 구축하고 있는 세 나라 최고감사기구들의 핵심적인 부분들을 비교해보면, <표 4>와 같이 감사성과의 척도 및 지표의 유형 및 측정 방식 등에서 조금씩 다른 특색을 보이고는 있으나 기본적인 공통점들을 훨씬 많이 드러내고 있다.

먼저, 차이점으로는 영국 NAO의 경우 이해관계자에 대한 지원 부문과 감사역량 부문에 대한 성과측정이 상대적으로 약해보이는 면이 있으며, 세 나라 모두 감사네트워크 부문에 대한 감사성과를 직접적으로 명확히는 고려하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 자세히 들여다보면, 그러한 요소들은 다른 성과척도 및 지표 등에 흡수되어 측정되고 있고, 향후 UN과 INTOSAI의 공동심포지엄(2007)에서 각국의 최고감사기구들이 의견을 모은 대로 국내적 및 국제적 감사네트워크의 협력적

<표 4> 3개국 공공감사 성과측정체계 비교

공공감사성과 척도의 유형		미국의 GAO	영국의 NAO	캐나다의 OAG
감사행위 (유형별 감사내용)	결과 (outcome)	○	○	○
	산출 (output)	○	○	○
이해관계자 (국회/행정부에 대한 지원)	결과 (outcome)	○	△	○
	산출 (output)	○	△	○
감사네트워크 (국내·국제 감사협력체계 의 조성/관리/활용)	결과 (outcome)	√	√	√
	산출 (output)	√	√	√
감사역량 (전문감사인력과 감사방법 론의 보유/개발/관리/활용)	결과 (outcome)	○	△	○
	산출 (output)	○	△	○

○: 성과척도로 명확히 고려, △: 성과척도로 고려하나 상대적으로 약함, √: 간접적으로 고려

활동이 감사과정 및 결과에 미치는 성과에 대한 측정이 제도적으로 명확히 자리 잡을 것으로 기대해 본다.

공통점으로는 미국의 GAO, 영국의 NAO, 캐나다의 OAG 등 3개국 최고감사기구들은 공공감사의 유형별 감사내용, 의회 및 행정부 등 이해관계자들에 대한 지원, 감사역량 등 3가지 요소 각각에 있어서 감사성과의 달성 정도를 매년 측정하고 관리하며 그 결과를 공개하고 있다. 그 중 상대적으로 캐나다의 OAG가 공공감사의 성과척도별 성과목표치를 보다 구체적으로 설정하고 있는 등 미국 및 영국보다 훨씬 상세하고 체계화된 감사성과시스템을 가동하고 있으며, 영국의 NAO는 감사의 권고사항들이 국민의 세금을 얼마나 절약하고 있는 지에 대한 재정적 효과를 감사의 성과로 규정하여 모니터하고 있는 데 특색을 보인다.

핵심적인 공통점들을 구체적으로 알아보면, 첫째, 세 나라 감사기구들은 모두 감사의 성과를 관리하기 위하여 단순한 투입(input)보다는 감사의 산출(output) 측면을 측정하고 있는 데, 전형적으로 재무감사 및 성과감사의 결과보고서와 각 감

사기구의 법규상 역할에 대한 계량적 척도들을 사용하고 있다. 예를 들어, 법규상 규정된 일정 안에 감사를 완료해야 한다는 감사결과의 시의적절성을 계량적으로 측정하고 있는데, 이는 직접적 이해관계자인 의회 및 정부에게 유용성을 제공하고 그들이 필요한 조치를 취할 가능성을 높이는 기능을 한다는 인식하에 공통적인 산출국면의 성과척도로 사용하고 있다.

둘째, 보다 더 중요한 공통점은 세 감사기구들 모두가 산출에서 나아가 당초 목적의 최종 구현체인 감사의 결과(outcome) 측면을 측정하고 있다는 것이다. 이것은 최고감사기구들이 의회, 정부 및 국민에게 감사내용 및 감사권고에 대해서 전문적인 확신과 신뢰를 주기 위해 자신들이 수행한 감사행위의 실질적 품질(quality)을 측정하고 관리하고 있다는 것을 의미한다. 이러한 감사품질의 측정을 위해 세 감사기구들은 내부검토(internal review)는 물론 외부 전문가들에 의한 외부 검토(external review)를 실시하여 감사의 심각한 결함 및 문제점을 규명 및 분석하고 동시에 모범감사사례를 발굴하여 전파하고 있다. 예를 들어, 영국의 NAO는 성과감사보고서의 초안 단계에서부터 외부 학계의 검토를 실시하고 있을 정도이며, 필요시 다른 주변 외국의 최고감사기구에게 일종의 동료평가(peer review)도 의뢰하고 있다.

셋째, 3개국 최고감사기구들은 공공감사의 산출과 결과 측면 모두의 성과를 측정하기 위해 주요 이해관계자들(즉, 정부 및 의회) 대한 만족도 조사(satisfaction survey)를 필수적으로 수행하고 있다. 예를 들어, 미국 GAO는 전자적인 고객환류 서베이(client feedback survey), 영국 NAO는 중립적인 컨설턴트기관에 의한 환류조사, 캐나다 OAG는 의회 및 의회위원들에 대한 서베이를 실시하고 있다.

마지막으로, 전반적인 공공감사의 성과를 고양하기 위하여 3개국 감사기구들은 모두 자신들이 수행한 감사의 권고(즉, 처분요구사항)를 추적하여 감사대상기관의 반응을 추적하고 모니터하고 있고, 그 결과 만약 감사권고가 수용되지 않는 경우가 발견되면 그 이유가 감사원의 문제인지 감사대상기관의 문제인지 아니면 다른 이유인지를 분석하여 그 내용을 정기적으로 국민에게 보고하기 위한 현황분석보고서(status report)를 작성하고 있다. 이에 더 나아가 감사대상기관들이 감사권고를 적극적으로 수용하여 필요한 조치를 취하게 독려하기 위하여 정기적인 사후감사(follow-up audit)도 체계적으로 실시하고 있다.

Ⅳ. 한국 감사원의 공공감사 성과측정 노력에 대한 진단

한국의 최고감사기구인 감사원(Board of Audit and Inspection of Korea: BAI)으로 헌법과 1963년의 감사원법(BAI Act)에 의해 설립되어 법적으로는 한국 국회(National Assembly of Korea)의 통제를 받는 독립기구이다. 하지만 행정적으로는 대통령에 속하여 행정수반의 명령과 지시에 따라 움직이는 중앙행정기관의 하나로 가동되고 있다. 특히, 미국의 1921년도 예산회계법이 GAO에게 권한을 부여한 것처럼, 1963년의 감사원법은 감사원에 한국의 공공부문에 있어 모든 행정문제에 대한 조사, 회계검사, 직무감찰 등을 수행하게 하는 포괄적인 권한을 부여하고 있다.⁴⁾ 이러한 법적 근거아래 세계 각국의 최고감사기구들처럼, 한국의 감사원도 감사목적, 목표, 기간을 설정하고 감사팀을 구성한 후 정형화된 감사과정을 통해 재무감사(또는 일반감사), 성과감사, 특별조사 등의 유형별 감사업무를 매년 수행하고 있다. 그리고 감사 후 대상기관의 정책 및 행정 수행 등에 있어서 심각한 결함을 명시하고 개선사항 등을 해당기관 및 관련기관에 지시하는 처분요구를 담은 감사결과보고서를 생산하여 정규적으로(또는 요청시) 국회와 대통령에게 보고하고 있다.

이러한 한국 감사원의 주요 역할은 역시 정부 및 공공부문에 대한 성과관리라 할 수 있다. 각종 유형의 감사수행도 물론이나 특히, 성과감사(performance audit)와 정부 각 기관이 발행하고 있는 성과보고서의 검사 기능은 그러한 역할을 위한 대표적인 수단들이다. 즉, 1990년대 중반이후 성과감사를 통해 공공 정책 및 사업이 경제성, 능률성, 효과성에 따라 집행 및 관리되고 있는지 그 성과를 조사 및 분석하고 있으며, 2009년부터는 정부 및 공공기관에 의해 제공된 성과정보가 타당하고 정확한 지를 판단하고 성과목표치를 달성하고자 추구한 정책적 및 행정적 내용의 진위성 및 신뢰성을 검증하는 등 공공부문의 성과를 간접적으로 관리하고 있다.

4) 대한민국 헌법 97조와 감사원법 20조에 따르면, 감사원은 국가의 세입과 세출의 결산을 검사하고, 국가 및 법에 규정한 공공기관의 회계를 감사하며, 정부기관들의 업무와 그들의 직원에 부여된 임무를 조사하여야 한다. 여기서 회계검사는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등의 회계를 검사하여 그 집행에 적정을 기하게 하는 것이고, 직무감찰은 행정기관 등의 사무와 그 소속 직원의 직무에 관한 감찰을 하는 것으로 공무원의 비위적발을 위한 비위감찰뿐만 아니라 법령·제도 또는 행정관리상의 모순이나 문제점의 개선 등에 관한 기능이 포함된다.

이렇듯 감사원의 공공감사 활동은 한국 정부 및 공공부문의 성과관리를 위한 핵심적 수단으로 자리 잡고 있다고 할 수 있다.

그러나 한국 감사원의 공공감사행위에 대한 성과측정은 매우 열악하고 비체계적인 수준으로 앞 세 나라 최고감사기구들과의 비교에서 보았던 성과측정의 주요 요소들 자체가 제도적으로 고려되지 않은 상황으로 선진 국가들과의 비교자체가 불가능한데, 그러한 논거를 제공하는 한국 감사원의 성과측정과 관련된 특징들을 알아보면 다음과 같다.

1. 부분적이고 폐쇄적인 감사성과측정제도

한국 감사원이 수행하는 공공감사에 대한 성과측정의 행태로 그나마 볼 수 있는 것은 2008년부터 가동하고 있는 “심사분석”과 그와 연계되는 “집행전말처리제도”라는 것으로 감사대상기관이 수용한 감사처분요구들의 숫자를 정리하고 대상기관에서 처분요구의 집행이 어느 정도 이루어지고 있는지를 정리하는 제도이다. 감사원의 감사결과보고서는 변상책임의 판정, 징계 또는 문책 등의 요구, 시정 등의 요구, 권고 및 통보 등의 처분을 감사대상기관에게 요구하고 있다.⁵⁾ 그러나 이러한 처분요구만을 관리하고 있는 제도는 INTOSAI의 권고방향 및 다른 선도국가

5) 감사원법 제31조에서 35조와 51조에 규정한 변상책임의 판정, 징계 또는 문책 등의 요구, 시정 등의 요구, 권고·통보, 고발 또는 수사 요청 등) 감사원은 「회계관계직원등의 책임에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 감사대상기관의 회계관계직원 등에 대한 변상책임의 유무를 심리·판정하고, 국가공무원법과 기타 법령 등에 규정된 징계 또는 문책사유에 해당하는 자와 정당한 사유 없이 감사원법에 따른 감사를 거부하거나 자료의 제출을 게을리 한 자에 대하여 소속장관 또는 임용권자 등에게 징계 또는 문책요구를 할 수 있으며, 감사결과 위법 또는 부당하다고 인정되는 사실이 있을 때에는 소속장관·감독기관의 장 또는 당해 기관의 장에게 시정·주의 등을 요구할 수 있고, 감사결과 법령상·제도상 또는 행정상의 모순이 있거나 기타 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 국무총리·소속장관·감독기관의 장 또는 당해 기관의 장에게 법령 등의 제정·개정 또는 폐지를 위한 조치나 제도상 또는 행정상의 개선을 요구할 수 있으며, 감사결과 감사원법에 따른 징계·시정·주의·개선 등을 요구하는 것이 부적절하거나 관계기관의 장이 자율적으로 처리할 필요가 있는 사항, 또는 행정 운영 등의 경제성·효율성과 공정성 등을 위하여 필요한 경우에는 소속장관·감독기관의 장 또는 당해 기관의 장에게 개선 등에 관한 사항을 권고 또는 통보할 수 있고, 감사결과 범죄혐의가 있다고 인정할 때에는 감사위원회의의 의결을 거쳐서 수사기관에 고발하며, 증거인멸 또는 도피의 우려가 있을 때에는 감사위원회의의 의결을 거치지 아니하고 수사기관에 수사를 요청할 수 있다. 이에 대해서는 대한민국 감사원 홈페이지(<http://www.bai.go.kr>)를 참조할 것.

들이 가동하고 있는 전형적인 공공감사의 성과측정체계의 극히 일부분에 해당하는 미흡한 수준이다. 게다가, 이러한 한국 감사원의 심사분석은 내부적으로 기획관리실 주관으로 수집 및 정리되면서 그 내용도 필요시 국회 및 대통령의 요구가 있는 경우를 제외하고는 일반국민에게 공개되고 있지 않는 등 극히 폐쇄적이고 수동적인 양상을 띠고 있다고 하겠다.

2. 감사결과의 원인 추적과 감사수용성을 제고하는 제도적 장치 미흡

앞의 비체계적이고 비전문적인 틀에 기인하는 것으로 한국 감사원은 처분요구에 대한 감사대상기관의 반응을 체계적으로 추적하여 감사수용에 문제가 있는지 그리고 그 이유가 어디에 문제가 있는지에 대한 분석을 전문적으로 수행하고 있지 않다. 따라서 그러한 내용을 담은 현황분석보고서(status report)를 작성하고 있지 않으며, 또한 사전에 시행한 감사의 내용과 처분요구에 대한 주기적인 사후감사(follow-up audit)도 정기적으로 수행하고 있지 않다. 이러한 현황분석보고서와 사후감사 제도는 선진국가의 최고감사기구에서 그들의 공공감사의 성과를 측정 및 관리하고 고양하는 가장 효과적인 도구 중의 하나이다. 더군다나, 국회와 감사대상기관을 대상으로 공공감사활동에 대하여 그리고 감사원 인력에게는 내부감사관리에 대하여 실질적인 의견을 체계적으로 조사하고 정리·분석하여 감사에 반영하는 일종의 환류조사(feedback survey)도 실시하지 않는 실정이다.

3. 감사성과의 측정/관리를 위한 법적 기반 및 재정적 지원체계 부재

선진 최고감사기구들과 비교하여 극명한 대조를 보이는 가장 아쉬운 국면은 한국 감사원이 수행하는 공공감사의 성과를 측정 및 관리하기 위한 법적 장치의 부재이다. 역대 감사원장 그 누구도 감사원법의 1963년 당초 제정판과 이후 10번의 개정을 거치면서도 그 어딘가 예도 국가최고의 감사당국(national watchdog)의 감사성과를 측정 및 관리하는 기본적 또는 선언적 조항을 담지 않았다.⁶⁾ 그 보다 더 문제는 역대 국회 및 대통령 그 누구도 국가최고감사기구 및 자체감사기구가 수

6) 대한민국 감사원 홈페이지(<http://www.bai.go.kr>)를 참조할 것.

해하는 공공감사의 성과를 측정하고 관리하고자 하는 법적 및 행정적 법제 및 규제(rule or regulation)를 발의하거나 마련하지도 않았다. 이로 인해, 공공감사의 성과측정 및 관리를 위한 시스템은커녕 그 실질적 가동을 위한 재정 및 예산제도도 마련되지 않는 등 법제 및 재정적 기반 및 그 지원체계가 부재한 상황이다.

4. 감사성과의 측정 및 관리를 지탱하는 문화의 부재

보다 더 근본적인 문제점으로는 공공감사의 성과 측정 및 관리에 대한 문화(culture 또는 climate)의 부재이다. 한국 감사원의 상부관리층(즉, 감사원장, 감사위원, 실·국장 등)은 물론 감사인력인 감사관들 자체도 감사원의 공공감사성과의 측정 및 관리에 대한 중요성을 깊이 인식하지 못하고 있으며, 더욱 나아가 감사원이라는 조직의 위상과 권력기관이라는 역사적 인식의 바탕 하에 최고감사기구의 공공감사행위에 대한 측정 및 관리에 부정적인 시각을 갖는 경향이 큰 것으로 보인다. 더욱 심각한 것은 대통령과 대한민국 국회의 공공감사성과 측정 및 관리에 대한 무관심이다. 이는 정부의 정책 및 사업에 대한 감사가 당대 정권이 수행한 정책 등의 문제점 발굴과 개선에 기능한다는 것을 인정하면서도 그 문제가 정치적인 논쟁의 흐름 속에 놓일 수도 있다는 정치적 해석이 내재하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 한국의 경우는 국가최고감사기구가 자신의 공공감사성과를 측정하고 관리하는 시스템을 구축할 수 있는 조직적 및 정치적 분위기(climate)를 형성한 적이 없으며, 이에 공공감사의 이해관계자들(즉, 국회, 대통령, 감사대상 정부기관, 그리고 일반국민)에게 공공감사를 통해 달성한 성과에 대한 확증을 공개적으로 제공한 적이 없다. 그 결과, 한국의 일반사회 및 국민의 의식 속에도 공공감사의 성과측정 및 관리 시스템이 존재하는지의 여부는 물론 왜 그러한 공공감사성과시스템이 공공부문 및 국가에 어떠한 중요한 의미를 갖고 있는지, 나아가 왜 그것이 필요한지에 대한 인식 및 문화가 부재한 실정이다.

V. 공공감사(公共監査)의 성과측정을 위한 규범적 및 개념적 모형(normative/conceptual model)

이제 공공감사의 성과측정을 위한 규범적 모형을 제안하기에 앞서 그러한 규범적 틀을 지탱하는 핵심 용어인 “공공감사의 성과측정”이라는 개념을 “공공감사의 과정(즉, 감사기획-조직화-동기화-시정조치)을 거치는 직접적인 감사활동과 그와 관련하여 감사조직이 집행하는 관리과정에서 도출되는 산출(output)과 결과(outcome)의 2가지 국면에 대하여 관련 척도 및 지표를 설정하고 그것들을 기준으로 일반 국민, 국회 및 감사대상기관 등 이해관계자들이 기대하는 성과목표치의 달성 정도를 측정하고(measuring) 평가하는(assessing) 행위”로 정의하고자 한다. 이러한 정의는 다시 말해, 공공감사의 성과측정이란 하나의 과정으로서 공공감사기구에 의한 공공감사의 집행이 어떻게 진행되고 있는지, 어느 면에서 공공감사행위가 강한 효과를 보이고 있는지, 그리고 어느 면에서 공공감사기능이 개선되어야 하는지 등에 대한 정보를 이해관계자들에게 제공한다는 것을 의미한다.

1. 공공감사의 성과측정 모형 및 구성요소

앞에서 전개한 일반 공공분야에서는 물론 공공감사분야에서 있어서의 성과측정 및 그 체계에 대한 종합적이고 개별적인 이론적 배경 및 기존 연구들 그리고 주요 선진 3개국 최고감사기구들에 의해서 실제 가동되고 있는 공공감사의 성과측정시스템의 논의를 종합적으로 고려하여 다음의 4가지 공통적이고 핵심적인 감사성과의 대상 요소들을 도출하였고, 다음에 각 요소에 적합한 성과척도 및 지표들을 결과측면(outcome measures)과 산출측면(output measures)으로 구성한 후 그것들을 결합하여 현대국가의 공공감사기구에서 준용할 수 있는 공공감사의 성과측정을 위한 규범적이고 개념적인 모형을 개발하였다.

<그림 1>과 같이, 공공감사의 성과측정을 위한 그 4가지 대상 요소는 (i) 유형별 공공감사행위(public auditing), (iii) 국회와 행정부 등 이해관계자들에 대한 지원(serving), (ii) 국내적 및 국제적인 협력적 감사네트워크(network)의 조성, 활용 및 관리, (iv) 공공감사역량(audit capacity)의 보유 및 확대이다. 이러한 4가지 요소는 서로

간에 상호작용을 하며 영향을 미치는 관계에 있기 때문에 이들 요소들을 통합적으로 고려하여 공공감사기구가 수행하는 공공감사의 결과 및 산출적 측면의 성과 모두를 측정하고 관리하여야 할 필요가 있을 것으로 본다.

첫째, 공공감사기구(즉, 최고감사기구 및 자체감사기구)의 감사활동은 일반적으로 재무감사, 성과감사, 특별조사 등으로 대별되며, 이들을 통해 생산되는 결과물은 결과(outcome)와 산출(output) 측면으로 구별될 수 있다. 따라서 공공감사기구는 개별 감사유형에 따른 결과 및 산출 척도를 식별하고, 내·외부 전문가들을 활용하여 그러한 결과와 산출 측면의 감사성과를 측정할 필요가 있다.

여기서 결과척도는 감사유형별로 처음 설정한 목표 및 목적이 달성된 정도를 측정하는 기준 및 잣대를 의미하는 것으로, 공공감사기구는 감사수행을 통해 생산해내는 결과물의 품질 및 시의적절성을 기준으로 감사성과를 측정할 필요가 있고, 또한 감사권고 및 감사처분요구들이 감사대상기관들(즉, 피감기관들)에 의해 수용되어 실행되는 비율(완전 또는 부분)을 측정할 필요가 있으며, 감사대상기관들에 의해 지적되는 공공감사기구의 감사결함(audit deficiency)에 대한 비율도 측정하여 감사성과를 판단하는 것이 중요하다. 그 이유는 이러한 감사결과의 품질, 감사대상기관의 감사수용도 및 감사수행기관 측면의 결함 및 문제점의 측정 및 분석은 궁극적으로 감사대상기관들이 적극적으로 관련 문제를 해결하거나 관련 행정행위 등을 개선하도록 하는데 도움을 줄 수 있기 때문이다.

이에 비해 감사유형별 산출척도는 위의 결과척도의 보조적 하위수단으로 공공감사기구 및 그 조직이 수행하는 감사활동 및 과정을 통해 생산되는 감사단위의 수, 제공되는 결과보고서 및 감사서비스의 수 등을 기준으로 감사성과를 판단하는 것으로 기본적인 최소한의 감사성과의 정도를 보여주는 역할을 한다.

둘째, 공공감사기구의 또 다른 주요 기능 중의 하나는 공공감사의 수행을 통해 국회와 관련 정부기관들에 대해 정책적 지원(serving)을 하는 것으로 그러한 핵심 이해관계자들에 대한 감사지원의 성과를 측정할 필요가 있다.

이해관계자들에 대한 감사지원의 결과측면에서는 공공감사의 보고서와 처분요구들이 감사대상이었던 정책 및 사업 등에 관한 객관적이고 균형 잡힌 정보와 분석을 제공하여 결과적으로 의회 및 정부에서 재정적 및 예산적 결정과 정책적 판단을 하는데 도움을 주는지의 여부를 측정할 필요가 있다. 이때 이러한 감사지

원의 성과는 공공감사기구에 의하기 보다는 그 지원을 받는 의회 및 정부에 시각에서 보는 것이 더 바람직하며, 이를 위해 공공감사기구는 이해관계자들에 의한 인식조사 및 외적 검토(external review)를 통한 피드백을 추구할 필요가 있다.

그리고 산출측면의 감사지원의 성과는 공공감사기구가 참여하는 의회의 청문회 및 브리핑의 수와 의회 위원회들에 의해서 검토되는 감사결과보고서의 비율을 모니터함으로써 판단해야한다. 그 이유는 일반적으로 청문회와 브리핑을 통해 공공감사기구의 감사내용 및 관련 문제 등을 보고 받고 질의한 해당 의회 위원회는 그러한 감사내용을 기준으로 의회자체의 보고서를 감사대상기관에 송부하여 공공감사기구가 이미 권고한 처분요구의 이행을 강력히 촉구하게 되고, 그에 대하여 감사대상기관은 집행한 내용에 대하여 동 위원회에 보고서를 보내 답변해야 하며, 다시 그런 답변을 근거로 의회와 정부는 예산 또는 공적자금을 그 감사대상기관인 행정기관에 배정 및 조정을 하게 되기 때문이다.

셋째, 현재 공공감사기구는 국내외적으로 감사네트워크에 연계되어 활동하고 향후 지속적으로 그러한 연계가 요구되고 있다. 국내적으로는 의회 감사기구 및 자체감사기구 등 타 감사기구는 물론 관련 외부학회들과 전략적 연계를 설립하고 가동함으로써 공공감사의 수행과 성과관리에 대한 다양한 노하우와 경험을 습득할 수 있고, 특히 감사대상이 된 피감기관들과도 협력적이고 우호적인 관계를 형성하여 감사권고에 대한 그들의 반응을 제대로 모니터함으로써 감사와 관련된 문제점 및 원인들을 규명하는데 실질적인 도움을 받을 수 있다. 그리고 국제적으로는 INTOSAI 및 산하기관의 활동에 참여하고 다른 나라의 감사기구와 적극적으로 교류함으로써 공공감사에 대한 다양한 주제(즉, 의회와의 효과적 관계, 다른 감사기구와의 협력적인 조정, 모범감사사례, 감사방법, 전문적 감사기준의 개발 등)에 대한 노하우와 경험을 역시 교환할 수 있게 된다.

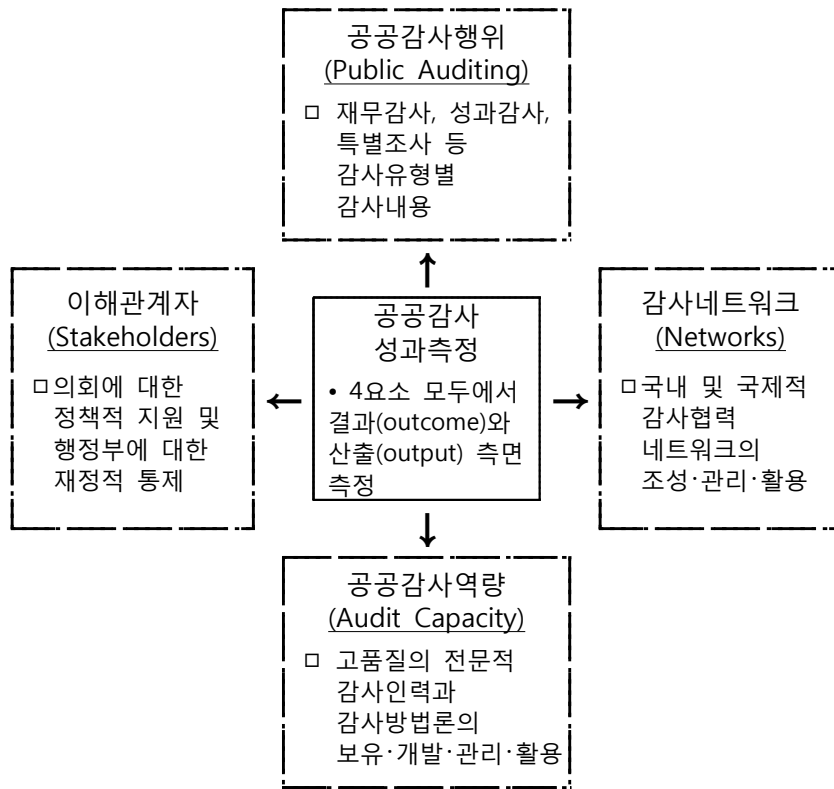
따라서 그러한 국내외 연계활동을 바탕으로 공공감사기구는 자신의 감사활동을 보다 효과적으로 모니터하는데 노력하고, 감사활동에 있어서 다른 감사기구는 물론 피감기관들과의 상호작용을 좀 더 효과적으로 이끌 수 있는 원리들을 개발함은 물론, 그러한 감사네트워크 활동이 공공감사행위의 산출과 결과에 어느 정도의 긍정적 영향을 주고 있는지에 대해 측정할 필요가 있다.

넷째, 공공감사의 성과수준은 또한 공공감사기구의 감사역량(audit capacity)을

대표하는 고도의 전문성과 여러 분야에서 훈련 경험이 있는 감사인력과 그들이 사용하는 감사방법론 및 기법들에 달려있다. 그런데 이러한 전문적 감사인력과 방법론적 제반기제들을 단순히 확보하고 있는데서 나아가 그것들을 더욱 적합하게 개발하고, 체계적으로 관리하며, 효과적으로 정렬하여 활용하는 것이 실제 감사의 성과를 고양하는데 있어 매우 중요하다. 따라서 산출측면에서 인력자원 및 감사방법론의 단순한 보유만이 아니라, 결과측면에서 그러한 감사역량이 전 감사과정을 위해 효과적으로 개발, 관리 및 활용되는 정도를 측정하는 것이 필요하다.

이를 위해 공공감사기구는 우선 감사업무량(workload)과 인사(staffing)간의 관계를 지속적으로 판단하여 자격 있는 감사인력을 선발하고 보유하는 체계적인 전략

<그림 1> 공공감사 성과측정을 위한 규범적/개념적 모형



을 구현한 후, 최소한 2년 또는 3년 단위로 개별 감사인력의 개발, 관리 및 활용의 정도를 조사하는 일종의 품질조사(quality survey)를 수행할 필요가 있으며, 또한 방법론적 감사역량면에서는 공공감사의 성과에 대한 이해관계자들의 신뢰성을 이끌 수 있는 전문적인 이론, 모형, 지표 및 분석기법들을 보유하고 있는지를 조사한 후, 실제 그것들이 감사결과의 품질에 영향을 미치는 정도를 평가하는 품질확증 검토(quality assurance review)를 거칠 필요가 있을 것으로 본다.

2. 공공감사의 성과측정체계를 효과적으로 지원하는 관리적 제도 기반

또한, 앞에서 제시한 공공감사의 성과측정을 위한 4가지 핵심요소로 구성된 감사성과시스템이 원활히 작동되기 위해서는 다음과 같은 제도적 장치가 함께 마련되어 가동되어야 실질적인 공공감사의 성과측정 및 성과관리가 효과적으로 유지되고 달성될 것으로 본다.

첫째, 공공감사의 성과 측정 및 관리를 위한 법적 기반의 구축과 그를 위한 재정적 지원체계가 마련되어 있어야 한다. 아무리 체계적인 감사성과측정을 위한 모형이 정립되었더라도 이를 효과적으로 가동하기 위한 법적 기반과 예산 및 재정 제도가 구축되어 있지 않는다면 감사성과의 체계적 측정은 물론 그것의 지속적 관리는 기대하기 어렵다.

둘째, 공공감사의 성과를 측정하기 전에 공공감사기구에는 먼저 공공감사의 전략적 임무와 목표를 규명하고, 감사유형별로 감사업무가 수행된 정도를 냉정하게 평가할 수 있는 명백하고 포괄적인 감사성과의 척도 일체(즉, 양적 및 질적 성과지표와 개별 목표치)를 구성하는 제도화가 필요하다.

셋째, 효과적인 감사성과의 측정 및 관리를 획득하기 위해서는 성과측정모형 자체의 도입에서 더 나아가 타당하고(valid) 신뢰성있는(credible) 성과측정행위가 실제 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치도 필요하다. 이를 위한 것으로 한번 정립된 감사성과의 측정모형을 항상 같은 틀에서 가동하지 말고 내적 및 외적 관련 요인들의 변화에 맞춰 주기적으로 성과척도 등의 적합성을 검토하여 재정의(re-definition) 및 세련화(refinement)를 위한 작업을 지속적으로 수행해야 한다. 또한 감사성과의 측정과정 및 내용 그리고 활용의 적정성 등에 대한 외부 전문가들

의 정규적 평가(formal evaluation)도 제도화되어야 한다.

넷째, 공공감사기구는 자신의 이전 감사활동에서 생산된 감사권고(즉, 처분요구)의 집행 정도 및 효과를 판단하기 위하여 체계적으로 ‘사후(추적)감사(follow-up audit)’를 수행할 필요가 있으며, 의회 의원, 정부, 감사대상기관 및 기타 이해관계인(국내 및 국외 포함)으로부터 자신이 수행한 감사의 만족도를 조사하는 환류조사(feedback survey)를 정기적으로 수행하는 것이 바람직하다. 이는 이러한 사후 감사와 환류 서베이의 제도화가 이것들을 통해 얻은 내용 및 정보를 통해 공공감사기구가 자신의 감사성과를 보다 더 효과적으로 측정하고 분석하며 나아가 감사역량의 확보 및 고양을 위해 필요한 수정 및 개선 계획을 세우고 추진하는데 실질적인 역할을 할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다.

Ⅵ. 결론 그리고 도전적 및 선결 과제

본 연구에서 제안한 공공감사의 성과를 측정하는 규범적인 개념적 모델은 한국 감사원과 같은 국가최고감사기구 및 자체감사기구의 관리층이 변화하는 다양한 감사환경 및 감사유형에 적합하고 유용한 성과측정시스템을 개발하고 활용하는데 도움이 될 것으로 기대한다.

특히, 공공감사의 성과를 측정하고 관리하는 틀의 개발정도와 활용수준은 각국 최고감사기구(SAI)에 따라 다양하고, 어느 것이 다른 것보다 뛰어난 체계라고 단언하기는 쉽지 않다. 게다가 각국 최고감사기구가 구축하여 활용하고 있는 감사성과의 척도, 기준 및 지표는 물론 다양한 감사방법 및 기법들은 모두 동등하게 유용한 것도 아니고 변화하는 감사환경에 항상 적합한 것이 아닐 수 있다. 더욱이 감사기구 이외의 다른 일반 행정기관들도 다양한 방식으로 성과를 측정하고 있는데 그것들이 실질적인 성과개선에 도움이 되지 않는다는 비판들도 있다. 따라서 각국 최고감사기구 및 자체감사기구의 감사원장, 총장 및 실국장 등 고위관리층은 주도적으로 부적절하고 부당하며 활용도가 낮은 성과 척도 및 지표와 방법기제들을 제거하거나 개선하는 등 감사성과의 측정 및 관리를 위한 제도적 틀을 지속적으로 수정하고 세련화하여 재정립할 필요가 있다.

그리고 성과를 측정하고 판단하는 자체가 근본적으로 어려울 수 있는데, 특히 그러한 공공감사의 성과척도가 결과(outcome)에 기반을 둔 경우가 더욱 그러할 수 있다. 그러나 개발하기가 어렵고 측정 등이 쉽지 않다고 해서 공공감사를 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 최종 구현상태를 측정하는데 필요한 결과 척도 및 지표의 개발을 위해 어떠한 시도도 취하지 않아도 좋다는 것을 의미하지 않는다. 그 이유는 미국, 영국 및 캐나다 등 선진국 최고감사기구들의 사례에서 보았듯이, 산출척도에서 나아가 세밀하고 객관적인 결과척도로 구성된 공공감사의 성과측정 모형 및 틀을 체계적으로 구축하고 있다는 사실에서 볼 때, 한국 감사원과 같이 미비한 수준에 있는 공공감사기구들은 자신들의 감사활동 및 관리에 대한 성과측정 체계에 있어서 얼마든지 지속적인 개선을 이끌 수 있으며, 궁극적으로 결과측면의 감사성과 제고를 통하여 감사대상기관인 정부 및 공공 조직에 의한 국가자원의 절약과 효율적 활용은 물론 공공책무성의 근본적 개선을 유도할 수 있기 때문이다.

더욱이 21세기 현대국가의 공공감사기구들, 특히 최고감사기구(SAI)들은 전문적이고 체계적인 성과측정틀의 개발과 운영을 통해 자신들이 수행하는 공공감사의 성과를 일정수준이상으로 유지하고 고양하기 위해서는 다음과 같은 3가지 도전적(challenging) 과제들에 대해서도 더욱 매진할 필요가 있다고 본다.

첫째, 전문적 감사기구로서 공공감사기구의 독립성(independence)⁷⁾은 보호될 필요가 있다. 공공감사에 있어서 독립성의 훼손은 결과적으로 불공정하고 편견에 치우친 감사내용과 판단을 야기할 수 있고, 이는 본 연구가 제언하는 공공감사의 성과측정에 있어서 그리고 공공감사기구 자체의 신뢰성(credibility)에 부정적인 해를 끼칠 수 있기 때문이다.

둘째, 공공감사기구는 감사에 사용되는 예산 및 자원할당 등 전체적인 감사관리의 개선에 노력을 해야 한다. 이를 위해 공공감사기구는 개별 감사활동별로 특히 정부예산(즉, 국민세금)이 어떻게 배정되고, 모범감사사례를 발굴하고 도전적 문제점들을 규명하고 대처하는데 어떻게 활용되는지에 대한 일종의 예산-효과성

7) 독립성은 행정가치인 중립성(neutrality)과 거의 같은 의미로 사용될 수 있으며, 정치적 독립성 및 행정적 독립성 등으로 분류될 수 있는데, 독립성과 관련된 공공감사의 학술적 연구는 부재한 실정으로 추후 연구에서 다루어질 필요가 있다.

(budget-effectiveness) 분석을 정규적으로 시도할 필요가 있다. 공공감사기구는 이러한 분석결과를 바탕으로 예산단위당 감사성과를 촉진시키기 위한 구체적인 실행계획(action plan)을 개발할 수 있을 것이다.

셋째, 특히 미국 GAO 등 선도적인 최고감사기구들은 국제적 네트워크에 기반을 둔 공공감사 성과측정의 훈련프로그램을 다른 국가의 공공감사기구들 및 감사인력에 대해 특정기간동안 제공함으로써 그들이 국제적 및 전문적으로 인정된 수준에서의 공공감사성과의 측정 역량을 제고하고 유지하는데 실질적인 도움을 줄 필요가 있다고 본다.

앞에서 진단해 본 바와 같이, 한국의 감사원도 1963년 설립 이래로 회계검사와 직무감찰이라는 법제적인 명칭 하에 매년도 정부 및 공공기관에 대한 공공감사를 적극적으로 수행해 왔고, 1990년대 중반이후부터는 정부 및 공공부문 전체에 대한 성과관리가 정부개혁 및 혁신의 핵심 의제가 되어 왔으며, 더욱이 2002년부터는 4년간 INTOSAI의 의장을 수행하여 각국의 최고감사기구들에게 선진감사의 방향과 방법을 천명하는 등 국제적인 네트워크에서 핵심적 자리를 구축해왔음에도 불구하고, 한국 감사원은 2007년 UN과 INTOSAI가 공동주최한 심포지엄에서 강력히 촉구한 공공감사의 성과측정 및 관리 시스템의 구축이라는 세계적인 흐름을 공유하고 있지 않다는 것은 상당히 아이러니한 상황이 아닐 수 없다.

한마디로 한국에 있어서 공공감사의 성과측정에 대한 체계적 논의는 감사원 자체는 물론이고 역대 행정부의 개혁에 있어서 주요 의제가 된 적이 없고, 그 결과 일반 행정 및 정책의 성과에 대한 관심과 논쟁만 있을 뿐, 공공감사의 성과자체는 물론 그 측정 및 관리 시스템에 대해서는 국민, 이해집단 및 국회의원들의 관심의 대상도 그리고 비평의 대상도 되지 못하고 있는 실정이다. 그 결과 한국 감사원은 공공감사의 성과를 효과적으로 측정하고 관리하는 체계적인 시스템을 보유하고 있지 못하다. 이러한 상황은 선도국가들이 사회경제적 및 정치적 등 모든 영역에 걸쳐 긍정적으로 영향을 미칠 수 있다는 자신감아래 공공감사의 성과측정 결과를 적극적으로 공개하고, 공공감사의 각 유형 및 요소에 적용되는 성과척도 및 지표를 객관적이고 전문적인 것으로 구성함과 동시에 변화 상황에 따라 지속적으로 수정하는 등 공공감사의 성과체계를 효과적으로 개선하고 관리하고 있는 현실과 극명한 대조를 보이고 있다.

한국의 감사원도 국가최고의 감사기구이기 이전에 제한적인 국민의 세금과 국가의 자원을 사용하고 있는 공공기관 중의 하나이다. 따라서 감사원은 자신이 수행하는 공공감사의 성과를 효과적으로 측정하고, 그 측정결과를 외부에 공개하며, 측정결과 드러난 장점과 개선요소를 행정부의 정책 및 사업 운영에 환류시키는 것은 물론 자신의 공공감사행위에도 반영하고 활용할 수 있도록 전문적이고 혁신적인 공공감사의 성과측정시스템을 도입해야 한다.

그런데 여기서 한국 정부의 관료제가 갖고 있는 특색을 고려해 볼 때 그러한 감사성과측정체계의 전면 도입 전에 한국 감사원이 먼저 추진해야 할 몇 가지 선결과제들이 있는데, 이러한 선결과제들의 해결은 한국과 같이 저발달된 공공감사성과측정체계를 가지고 있는 타 국가들에게도 적용되리라 본다.

첫째, 공공감사에 대한 성과측정체계의 구축 및 도입 시도는 우선적으로 한국 감사원내 고위관리층에 의해 주도적으로 이루어질 필요가 있으며, 나아가 그들에 의해 적극적으로 공공감사에 대한 성과관리가 제도적으로 지원되어야 할 것이다. 물론 하향식의 정치적인 지지만으로 감사원 구성원들의 지지를 확보하기 어려운 점이 있을 수 있다. 하지만, 일반 행정기관에 비해 감찰기관으로서 역사적으로 구축된 위계질서 및 명령하달의 특징을 갖고 있는 내부통제의 특성상 감사원 고위층의 지지는 성과측정의 도입과 정착에 필수 불가결한 요소이다.

둘째, 또 다른 선결과제는 대통령과 국회의 공공감사의 성과측정에 대한 중요성의 인식이다. 감사원의 최고관리층은 물론이지만 대통령과 국회의 공공감사의 성과측정이 왜 필요한지, 왜 중요한지에 대한 이해와 문화조성이 없는 한 한국 감사원의 공공감사는 물론 국회의 국정감사기능, 공공기관의 자체감사에 대한 성과측정은 요원하다.

셋째, 공공감사의 높은 품질(quality)은 단순한 투입 및 감사산출을 통해 구현되는 것이 아니고 결과(outcome) 측면의 감사성과를 제대로 측정 및 평가하고 관리하는데 도출될 수 있는 것이므로, 이러한 결과측면의 감사성과측정이 중요하다는 인식변화와 함께 결과척도 및 기준들과 측정방식 등에 대한 연구 및 개발이 추진되어야 한다. 물론 산출과 결과측면의 성과측정이 실제 감사원의 감사품질 개선에 직접적으로 얼마나 도움이 될 수 있는지에 대한 검토 및 연구도 수행될 필요가 있을 것으로 본다.

넷째, 위 공공감사의 품질과 관련되는 기본적인 제도적 수단들로 다음과 같은 것들이 먼저 도입될 필요가 있다. 즉, 현재 상황하에서도 한국 감사원은 외국의 사례에서와 같이 내·외부 이해관계자들(즉, 국회 및 감사대상기관, 내부 감사인력)의 감사만족도에 대한 전문적 검토(review) 및 서베이의 실시를 정기적으로 제도화하여 공공감사의 산출물과 서비스에 대하여 표출되는 이견 및 불만을 지속적으로 수집하고, 감사관련 문제점과 그 이유에 대한 현황분석(status analysis)을 실시하여 그 내용을 공공감사 전 과정에 반영하는 환류(feedback) 제도를 실시할 수 있을 것이다. 또한 기존 감사의 문제점 등을 추적·관리할 수 있는 사후감사(follow-up audit) 체계를 도입하고, 모든 개별 감사활동에 대한 비용분석을 통해 감사예산 및 자원의 절약과 관리를 시도하는 것도 공공감사의 성과측정 및 품질관리를 위한 중요한 선결과제가 된다.

국민의 목소리에 귀를 기울이는 것을 천명으로 알고 있는 한국정부에 있어서 공공감사의 성과측정은 이제는 더 이상 미룰 수 없는 국가 전체적 요망사항이다. 물론 공공감사의 성과측정이 감사와 관련된 개선과 발전을 이끄는 만병통치약은 아닐 수는 있다. 하지만 현재 한국감사원이 운영하고 있는 비체계적이고 폐쇄적이며 장님 코끼리 만지는 식의 감사성과 측정 및 관리 체계로는 더욱 아니다. 관련 이론적 연구 및 선진 외국 감사원 사례에서 판명되었듯이, 체계적 시스템을 통한 공공감사의 성과측정은 분명코 공공감사활동의 성과에 대한 가치 있는 정보를 생산할 수 있고, 그러한 정보를 통해 국회와 대통령 및 행정부는 예산결정과 관리개선에 도움을 받을 수 있으며, 공공감사기구의 입장에서는 감사목표를 적절하게 재정립하고 감사업무에 대한 예산배정을 효과적으로 조정할 수 있으며 감사업무 수행에 대한 적정한 관리를 수행함으로써 궁극적으로 공공감사의 역량과 품질을 강화할 수 있기 때문이다. 이러한 공공감사의 역량과 품질의 개선은 한국정부 전체에 성과의 개선과 투명하고 책무성있는 거버넌스를 되돌려 주는 순기능적 순환의 고리를 제공할 수 있을 것으로 본다.

■ 참고문헌

감사원(BAI). 2005. 《감사원법》.

- _____(BAI). 2005. 《재무감사매뉴얼》.
- _____(BAI). 2005. 《성과감사운영매뉴얼》.
- 심광호. 2008. “한국의 공공감사론(公共監査論) 정립을 위한 小考.” 『정부학연구』 제14권 제1호, pp. 103-137.
- American Society of Public Administration (ASPA), Center for Accountability and Performance. 2004. *Performance Measurement: Concepts and Techniques*. Washington, DC: ASPA Publications Office.
- Ayeni, V. 2001. *Empowering the Customer*. London: Commonwealth Secretariat.
- Bass, G., and P. Lemmon. 1998. *Measuring the Measurers: A Nonprofit Assessment of the Government Performance and Results Act (GPR)*. Queenstown, MD: Aspen Institute Publications Office.
- Behn, R. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Burnaby, P., and J. Fountain, Jr. 1994. Service Efforts and Accomplishments: Its Time Has Come. *Government Accountants Journal* Vol. 43 No. 3, pp. 43-53.
- Buttery, R. et al. 1993. *Audit in the Public Sector*. (2nd ed.). ICSA Publishing.
- Davies, M., and A. Warman. 1998. Auditing Performance Indicators: The Meteorological Office Case Study. *Journal of Cost Management* January/February, pp. 43-48.
- Day, P., and R. Klein. 1987. *Accountabilities: Five Public Services*. London: Routledge.
- de Lancer Julnes, P., and M. Holzer. 2001. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors affecting Adopting and Implementation. *Public Administration Review* Vol. 61 No. 6, pp. 693-708.
- Ferlie, E., A. Pettigrew et al. 2005. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Flinders, M. 2001. *The Politics of Accountability in the Modern State*. Aldershot: Ashgate.
- Glynn, J. 1985. *Value for Money Auditing in the Public Sector*. London: Prentice-Hall International.
- Hadley, R., and K. Young. 1991. *Creating A Response Public Service*. London: Harvester-Wheatsheaf.
- Hood, C., and M. Jackson. 1991. *Administrative Argument*. Dartmouth: Aldershot.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). 2004. *Implementation Guidelines for Performance Auditing: Standards and Guidelines for Performance Auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and Practical Experience*. Vienna:

- ACA Press.
- Johnson, R., and A. Lewin. 1984. Management and Accountability Model of Public Sector Performance. In T.C. Miller (ed.), *Public Sector Performance: A Conceptual Turning Point*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Linden, R. 1994. *Seamless Government: A Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector*. San Francisco: Jossey Bass.
- Mascarenhas and Turley. 1990. *Spicer's Practical Auditing*. London: Butterworths.
- McDavid, J., and L. Hawthorn. 2006. *Program Evaluation & Performance Measurement: An Introduction to Practice*. Thousands Oaks, CA: Sage.
- Mihm, C. 1995. GPRA and the New Dialogue. *The Public Manager* Winter/Spring, pp. 15-18.
- Molen, K. V. D., A. V. Rooyen et al. (eds.). 2001. *Outcome-based Governance: Assessing the Results*. Cape Town: Heinemann.
- Moore, M. 1995. *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Morgan, G. 1997. *Images of Organization*. (2nd ed.). Thousands Oaks, CA: Sage.
- Normanton, E. 1996. *The Accountability and Audit of Governments*. Manchester: Manchester University Press.
- Office of the Auditor General of Canada (OAG). 2010. *Performance Report: 2010-2011 Estimates*. Ontario: The OAG Communications.
- Osborne, D., and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N. Y., New York: Addison-Wesley Publishing Co.
- Palumbo, D. 1988. *Public Policy in America: Government in Action*. Orland: Harcourt Brace.
- Pirie, M. 1991. *The Citizen's Charter*. London: Adam Smith Institute.
- Politt, C., X. Girre et al. 1999. *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Popovich, M. G. (ed.). 1998. *Creating High Performance Government Organizations*. San Francisco: Jossey Bass.
- Propper, C., and D. Wilson. 2003. The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. *Oxford Review of Economic Policy* Vol. 19 No. 2, pp. 250-267.
- Radin, B. 2006. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Rosen, E. 1993. *Improving Public Sector Productivity: Concepts and Practices*. Newbury Park,

CA: Sage.

- Streib, G., and T. Poister. 1999. Assessing the Validity, Legitimacy, and Functionality of Performance Measurement Systems in Municipal Governments. *American Review of Public Administration* Vol. 29 No. 2, pp. 107-123.
- Tomskins, C. R. 1987. *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. London: Kogan Page.
- Tucker, L. 2002. Use and the Effects of Using Performance Measures for Budgeting Management, and Reporting. GASB SEA Case Study: State of Texas. Retrieved February 18, 2012, from http://72.3.167.245/sea_gasb_project/state_tx.pdf.
- U.K. National Audit Office (NAO). 2009. *NAO Strategy 2010-11 to 2012-13*. London: The National Audit Office Press Office.
- _____. (NAO). 2011. *Annual Report 2011*. London: The National Audit Office Press Office.
- U.S. Government Accountability Office (GAO). 2009. *Citizens' Report: Fiscal Year 2008 Summary of GAO's Performance and Financial Results*. No. GAO-09-2SP. Washington, DC: The United States Government Printing Office.
- U.S. General Accounting Office (GAO). 2004. *Performance Budgeting: OMB's Program Assessment Rating Tool Presents Opportunities and Challenges for Budget and Performance Integration*. No. GAO-04-439T. Washington, DC: The United States Government Printing Office.
- UN & INTOSAI. 2007. *Symposium on the Value and Benefits of Government Audit in A Globalised Environment*. Report on the 19th UN/INTOSAI Symposium on Government Audit. Vienna, Austria.
- West, J., and E. Berman. 2003. Audit Committees and Accountability in Local Government: A National Survey. *International Journal of Public Administration* Vol. 26 Iss. 4, pp. 329-362.
- The Board of Audit and Inspection of Korea (BAI) Homepage*, retrieved February 18, 2012, from <http://www.bai.go.kr>.
- The US Office of Management and Budget (OMB) Homepage*, retrieved February 18, 2012, from <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/part.html>.