

성과감사의 방법과 정보의 질에 관한 연구

Performance Audit Methods and the Quality of Information

허 명 순*

Hur, Myung-Soon

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 성과감사에 대한 논의
- III. 미국 GAO의 성과감사에 활용된 감사방법
- IV. 우리의 현황 및 GAO 사례의 시사점
- V. 결론

본 연구는 미국 GAO 성과감사보고서의 내용분석을 통해 감사의 목적이나 초점, 접근방법 및 분석기법에 대해 살펴보고 우리의 지방자치단체에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

본 연구의 분석결과에 의하면 성과감사의 경우 정부기관이나 사업에 대한 효과성 평가보다는 관리나 모니터링과 관련된 사안에 대해 이루어지고 문서검토, 설문조사, 인터뷰, 현장방문, 이차자료 수집 등의 다양한 방법들이 활용되고 있는 것으로 나타났다. 평가에 이용되는 실험이나 준실험적 방법은 적용되지 않고 있으며 자료의 분석에는 기술적인 통계기법이 주로 활용되고 있는 것으로 나타났다. 표본을 사용하는 경우에는 확률적 표본추출방법과 비확률적 표본추출방법을 모두 활용하였다. 전반적으로 감사의 목적에 맞는 조사방법의 적용, 자료의 신뢰성 확보, 평가결과의 일반화와 관련된 감사결과물의 품질보증에 상당한 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다.

우리나라 지방자치단체에서 성과감사를 도입할 경우 자료의 질과 성과감사결과의 신뢰

* Marist College Assistant Professor

논문 접수일: 2008. 11. 10, 심사 기간(1, 2차): 2008. 11. 17~12. 16, 게재 확정일: 2008. 12. 18

성을 확보하기 위해서는 감사에 참여하는 인력의 전문성 확보가 중요하므로 이를 위한 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다.

□ 주제어: 성과감사, 평가방법, 품질보증

This study aims to analyze U. S. Government Accountability Office performance audit reports and draw lessons for their implementation by Korean local governments.

The results of analyses show that the focus of performance audits is on management and monitoring, rather than on program impact or effectiveness. Both qualitative and quantitative approaches are employed to conduct performance audits: these approaches include document reviews, surveys, interviews, site visits and secondary data analysis. On the other hand, neither experimental or quasi-experimental designs, nor sophisticated statistical techniques are used. Both probability and nonprobability sampling methods are employed in selecting samples for audits. Overall, the quality assurance system is well established to ensure the quality of data used and the credibility of audit results.

Korean local government must take the issue of quality control into account when implementing performance audits, and establish a system to ensure competence and professionalism for those who conduct performance audits.

□ Keywords: Performance Audit, Evaluation Methods, Quality Assurance

I. 서론

1980년대 중반부터 대두한 신공공관리론의 영향으로 행정개혁에 대한 요구가 높아지고 이에 따라 전 세계적으로 행정 및 재정개혁이 이루어졌다. 전통적인 행정에서 중시한 규칙이나 절차의 준수보다는 행정결과에 대한 관심이 제고되고 책임성이 강조되면서 성과측정 및 관리를 비롯하여 공공부문에 대한 체계적인 평가가 요구되었다. 이러한 추세는 감사영역에도 변화를 가져왔는데 선진국에서는 기존의 재무감사나 행정활동의 합법성 감사에서 벗어나 정부가 추진하는 사업이나 수행조직에 대한 경제성, 효율성 및 효과성에 대한 감사를 실시하고 있다.

국가마다 다양한 형태의 성과감사제도를 발전시켜 왔으나 기본적으로는 기존의 정부기관이나 사업에 대한 체계적인 평가를 통해 행정부에 개선을 권고하고 의회나 국민에게 유용한 정보를 제공하는데 주안점을 두고 있다. 따라서 성과감사를 논함에 있어 평가의 개념이 필연적으로 수반되는데 다양한 평가방법들이 성과감사에 활용되고 있는 실정이다. 우리나라의 경우 중앙정부에서 시스템감사를 도입하여 성과감사의 기반을 제공하고 있으며¹⁾ 서울시에서 내부적으로 일부 사업과 조직에 대한 성과감사를 실시하고 있으나 지방자치단체 차원에서 제도가 본격적으로 도입된 것은 아니다.

우리나라의 성과감사의 도입과 정착을 위해서는 법적인 근거 및 조직운영에 관한 논의도 중요하지만 무엇보다도 지방자치단체에서 성과감사를 수행할 수 있는 여건이 되는지를 살펴볼 필요가 있다. 보다 구체적으로 성과감사가 무엇이며 이를 수행함에 있어 어떠한 접근방법이 적용되고 있는지를 통해 우리나라의 지방자치단체가 이를 성공적으로 도입·정착시킬 수 있는 준비가 되어있는지 살펴보고자 한다. 본 연구에서는 미국의 GAO(Government Accountability Office) 성과감사보고서의 내용분석을 통해 우리나라 지방정부에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

II. 성과감사에 대한 논의

1. 성과감사의 개념 및 운영실태

성과감사는 각국마다 업무관행과 접근방식의 차이에 따라 다양한 용어로 불리고 있으나 일반적으로 정부기관이나 활동에 대해 3E(Economy, Efficiency, Effectiveness)의 기준에 따라 체계적으로 검증하는 방법이라고 이해되고 있다(성용락, 2004; Pollitt, 2003).²⁾ 국제최고감사기구(INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions)는 성과감사에 정부활동의 경제성에 대한 감사, 공공자원의 효율적 사용여부 및 집행전말에 대한 감사, 감사대상기관의 목표성취도 및 정부활동의 효과성 감사를 포함시키고 있다(성용락,

1) 중앙정부는 1990년대부터 성과감사를 실시하였음을 표방하고 있으나 2004년 시스템감사의 도입으로 제도화 되는 과정을 거치고 있다(이미영, 2008; Song, 2007; Ha, 2005)

2) 일반적으로 「performance audit」라는 용어로 통용되나 영국은 「VFM(value for money)」라는 용어를 사용한다(성용락, 2004:134).

2004:133-134). 미국 GAO(Government Accountability Office)의 2007년 개정된 정부감사기준에 의하면, 성과감사는 객관적인 분석을 제공하며 이러한 정보를 이용하여 관리나 감독권을 가진 주체의 프로그램 성과 및 운영개선, 비용감축, 교정 및 기타 의사결정을 촉진하고 공공책임성의 확보에 기여한다고 명시되어 있다(GAO, 2007). 이러한 정의에서 볼 수 있듯이 성과감사는 전통적인 재무감사나 합법성 위주의 감사에 비해 정부운영의 효율성이나 성과에 대한 평가를 포함하며 객관적인 분석에 기초해야 함을 강조하고 있다.

이미 오래 전부터 이러한 성과감사에 대한 관심이 대두되고 일부 국가에서 실행하고 있지만 아직 보편적으로 도입된 것은 아니다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 미국을 제외하고는 전체 감사 건수에서 차지하는 비중이 미미함을 알 수 있다. 이는 성과감사에 대한 관심과 필요성이 대두된 반면 아직도 그 비중이나 제도적인 측면에서 정착되고 있지 않다는 점을 시사한다.

<표 1> 각국의 감사기관 및 성과감사 비중 (2000-01 회계년도)

	호주	뉴질랜드	영국	미국	일본
감사기관	Australian National Audit Office (ANAO)	Audit Office (AO)	National Audit Office (NAO)	General Accounting Office (GAO)*	Board of Audit (BOA)
재무감사	293	4,007	640	101	구분 없음
성과감사	46	12	53	786	

출처: Azuma(2003)에서 발췌(p.88)

주) * 미국의 GAO는 2004년 Government Accountability Office로 명칭이 변경되었음

성과감사에 사용된 기준을 살펴보면, 많은 국가들이 공식적으로 3E를 표방하고 있지만 실제로는 어느 하나에 적합하다기 보다는 “good management practice”나 “good administration”이라는 명확한 정의를 내리기 어려운 기준이 적용되고 있는 것으로 나타났다. 특히, 효과성에 대한 성과감사는 거의 없음이 지적되었다(Pollitt, 2003:160).³⁾ 기준은 또한 다른 의미로 해석될 수 있는데 성과감사의 주제나 대상을 선택하는 기준에 따라 관리체계 등의 시스템(system)에 초점을 맞춘 감사와 정책이나 사업의 실체(substance)에 초점을 둔 감사로 구분될 수도 있다. 이러한 구분을 따를 경우, 네덜란드와 핀란드는 1990년대 이후 관리·통제 중심으로 감사방향이 전환된 반면 영국은 과정이나 관리체계에서 실제

3) 핀란드, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴, 영국 등 유럽 5개국에서 1980년대 중반과 1990년대 중반에 이루어진 성과감사에 대한 조사결과이다. 각국에 적용된 기준별 성과감사건수는 성용락(2004: 142-144)에 나타나 있다.

중심의 감사로 전환하고 있는 것으로 나타났다(성용락, 2004:139-140).

시스템에 중점을 감사인가, 실제 중심의 감사인가에 대한 논의는 투입, 과정 (활동이나 관리측면), 산출물, 결과물이라는 일련의 사업논리모형에 적용될 수도 있다. 네덜란드 감사원에서 28개국 감사원을 대상으로 한 조사결과에 의하면, 대부분의 응답국가가 정책과정 중심의 감사를 수행하고 있는 것으로 나타났다(Krijnen, et al., 2003). 반면에 효율성이나 비용·편익분석을 적용한 경우는 매우 드문 것으로 나타났다. 또한 효과성 감사가 실시된 경우에는 산출물(output) 보다는 정책이나 사업의 효과(effect)를 목적으로 하는 감사가 많은 것으로 드러났으나 설문조사의 결과이기 때문에 실제로 어떠한 효과성을 측정하고 평가하는 감사인지는 불분명하다.

성과감사의 정의에서 볼 수 있듯이 감사의 성격이 변화되면서 감사의 방법에도 변화가 나타났다. 성과감사에 사용되는 방법론에 대한 인식이 제고되면서 보고서에 방법론에 대한 구체적인 설명이 포함되고 있으며 이는 1980년대 중반 이전과 구분되는 현상이라고 한다. 1990년대에 들어서면서 방법론에서 다양화가 이루어졌는데 문서분석과 면담방식이 가장 일반적이나 설문조사와 사례연구도 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 경제적인 분석이나 통계기법은 특별한 경우가 아니면 활용되지 않는 것으로 드러났다. 한 가지 두드러진 현상은 정기적으로 외부전문가의 자문을 받는 추세가 나타나 방법론에 대한 관심과 중요성에 대한 인식의 변화를 엿볼 수 있다(Pollitt, 2003:159). 이렇듯 성과감사에 일반적으로 평가에서 활용되는 방법이나 기법이 적용되고 있으나 한정적으로 활용되고 있음을 볼 수 있는데 이는 평가와 성과감사의 차이점을 반영한다고 볼 수 있다.

2. 성과감사의 방법론에 대한 논의

1) 성과감사와 평가의 비교

성과감사의 초점과 목적에 따라 감사를 수행하기 위한 다양한 평가방법을 적용할 수 있지만 Pollitt(2003)의 연구에서 볼 수 있듯이 제한적으로 적용되고 있다. 이러한 현상은 성과감사와 평가의 본질적인 차이나 실제로 운영되고 있는 제도적 차이에 근거한다고 볼 수 있는데, 본 절에서는 성과감사와 평가의 유사점 및 차이점을 살펴보고자 한다.

Davis(1990:35)는 성과감사나 평가 모두 정부활동에 대한 가치를 평가하는 것과 관련된다 고 보며, Lonsdale(2007:66)은 성과감사를 특정한 유형의 평가활동이라 정의하고 있다.⁴⁾ 궁극

4) Rossi, et al. (2004:16)에 의하면 평가는 “사회과학 조사방법을 이용하여 정치·조직·환경에 부합하는 방법으로 프로그램의 효과성을 체계적으로 검토하고 사회여건의 개선을 위한 방안을 제공하

적으로 성과감사나 평가는 정부활동, 기능 및 프로그램 등에 대한 체계적인 분석을 통해 공공 자원의 낭비를 방지하고 보다 효율적이고 효과적인 정부운영을 위해 필요한 정보의 제공 및 개선방안을 제시하는 역할을 담당한다. 실제로 미국 GAO를 비롯한 많은 감사기관들이 성과 감사를 위해 평가를 포함한 다른 분야의 전문가를 고용하고 다양한 평가기법들을 적용하고 있다. 그러나 감사와 평가는 초점, 결과의 구속력, 품질평가 및 환류 등에서 차이가 있으며 이러한 차이점이 적용되는 접근방법에도 반영될 수 있다.

먼저 성과감사와 평가의 초점에 대해 살펴보면, Divorsky(1996)는 성과감사의 도입으로 경제성·효율성·효과성에 대한 관심이 대두되면서 감사에 평가의 성격이 반영되지만 여전히 감사자는 기본적으로 평가자와는 다른 자세를 가진다는 것이다. 즉, 감사는 감사사항에 대한 적정·부적정성을 판단하고 프로그램이나 정책 그 자체에 대한 평가보다는 프로그램의 관리나 통제에 초점을 둔다는 것이다. 반면에 평가자는 프로그램의 결과에 초점을 두며 결과에 문제가 있을 경우 수행과정의 결함을 찾고자 하지만 관리상의 하자가 문제의 유일한 원인은 아니라고 본다. 이러한 지적은 평가의 경우 관리측면 뿐만 아니라 정치적이거나 기타 환경적인 요인을 포함하여 프로그램의 성과를 측정하며, 의도한 결과뿐 아니라 의도하지 않는 결과도 평가에 포함하는 현상을 반영한다.

일반적으로 성과를 논의할 때 결과물(outcome)에 초점을 두고 있고 프로그램 평가의 경우에도 실제로 프로그램이 실시되었을 경우와 그렇지 않는 경우를 비교하여 순효과를 측정하는데 중점이 주어졌다. 한편으로 집행이나 관리측면을 고려하지 않는 "black box" 접근법에 대한 우려로 인해 프로그램 집행이나 관리에 대한 논의가 이루어졌으나(Hargrove, 1975), 집행에 관심을 둔 평가연구도 관리통제의 측면보다는 정부개입의 특성과 환경적인 영향을 강조한다고 보는 견해도 있다(Davis, 1990:37). 반면에 감사는 바람직한 상태와 실제로 운영되는 상태를 비교하여 결함을 지적하고 관리측면에 초점을 두고 있다고 본다.

성과감사와 평가의 역할이나 법적인 구속력을 살펴보면 다음과 같다. 기본적으로 감사기관은 일반 평가기관과는 달리 감사기관으로서 권위와 법적인 권한을 가진다. 따라서 감사자의 역할은 법령이 정한 범위 내에서 정부기관의 활동이나 프로그램에 대한 성과를 감사·검증하고 비합법적이거나 비효율적인 부분을 시정·개선하도록 하는 것이다. 이에 비해 평가의 경우 평가대상, 내용 및 방식의 선정에 있어서 예산의 범위 내에서 비교적 자유롭게 결정할 수 있으며 평가대상기관의 효율적인 업무수행을 지원하는 역할을 담당한다고 본다(Pollitt & Summa, 1996; 성용락, 2004). 그리고 일반적으로 법적인 권한을 가진 평가기관이 존재하는

기 위한 것"이라 정의되고 있다. 여기서 인용한 개념으로만 보면 평가는 프로그램의 효과성에 한정되는 것처럼 보이나, 평가에는 프로그램 수요평가, 정부활동의 운영·조직·기능, 모니터링, 프로그램 영향평가, 효율성 평가 등이 포함된다.

것은 아니다.

성과감사나 평가자의 전문성 및 결과물의 질에 대한 논의를 살펴보면 다음과 같다. 감사활동이나 평가활동의 전문성이나 질을 논할 때 어느 분야의 결과가 더 우수하다고 말하기는 어렵다. 일반적으로 성과감사의 경우 품질보증을 위한 상세한 절차가 제시된 감사기준을 따라야 한다(Davis, 1990:38; GAO, 2007; Schwartz & Mayne, 2005:5-7).⁵⁾ 평가의 경우에도 미국평가협회(American Evaluation Association)의 예와 같이 평가자를 위한 원칙을 채택하기도 하지만 구체적인 표준 업무수칙을 정하는 것이 아니라 일반적인 원칙을 제시하고 있다.⁶⁾ 이는 평가가 이루어지는 환경이나 목적 및 초점이 다양하여 일정한 원칙을 정하기가 어려운 점을 반영한 것이라 볼 수 있다. 그리고 일부 감사기관에서는 외부기관으로부터 품질보증에 대한 심사를 받고 있는데 이는 감사기관의 품질통제 정책과 절차를 평가하기 위함이 목적이고 구체적으로 감사기준을 따라서 성과감사가 이루어졌는지 알아보는 것이다.⁷⁾ 품질보증과 관련하여 한 가지 주목할 점은 성과감사나 평가의 초점이 효과성, 즉 인과관계를 규명하는 사안과 관련된 경우 방법론상의 결함들이 지적되고 있어 감사결과의 타당성에 의문이 제기될 수 있다.⁸⁾

환류의 측면에 살펴보면, 성과감사의 경우 대부분의 권고사항이 피감사자에 의해 수용되고 집행되는 반면 평가결과가 직접적으로 활용되는 데는 한계가 있다.⁹⁾ 그 이유가 평가의

5) 성과감사기준은 국제감사기구인 INTOSAI와 각국의 감사기관에서 수립하고 감사시 이러한 절차를 엄수하고 있다(Schwartz and Mayne, 2005:6).

6) 미국평가협회의 경우 체계적 조사(systematic inquiry), 능력(competence), 정직(integrity/honesty), 평가대상에 대한 존중(respect for people), 일반 공공복지에 대한 책임(responsibilities for general and public welfare)의 5가지 일반원칙을 세우고 있다(Rossi et al, 2004:405).

7) 미국 GAO의 경우 매 3년마다 국제평가팀을 구성하여 동료평가(peer review)를 받고 있는데, 영국에서는 London School of Economics의 평가팀에 의해 이루어지고 있다(Schwartz and Mayne, 2005:10).

8) 교육개혁관련 연구를 대상으로 연구의 범위, 측정도구의 객관성, 내·외부유효성, 표본편의, 적절한 통계기법의 선택 등의 항목을 고려했을 때, 소수의 연구만이 적절한 연구방법과 결과를 뒷받침하는 증거를 제시하고 있다고 한다. 또한 서구 6개국을 대상으로 연구에서 효과성을 검토한 감사보고서의 경우에는 절반 정도가 인과관계를 검증하는 사회과학기법이 부적절하게 활용되었음이 발견되었다. 이러한 연구결과는 Schwartz and Mayne(2005:2)에 요약되어 있다.

9) 여기서의 활용은 행태적 활용에 초점을 둔다. 평가의 활용에 대한 논의는 이해영·최성락(2005)에 잘 정리되어 있다. 2007년도 전체 GAO 보고서의 66%가 권고사항을 포함하고 있으며, 지난 5년간 GAO가 제시한 권고사항 중 82%가 집행된 것으로 나타났다(Dodaro, 2008). 평가의 경우 미국 Manpower Development Research Corporation (MDRC)의 실험연구 결과가 주정부의 복지제도 개혁에 영향을 미치기도 했으나 일반적으로 평가결과의 직접적인 활용은 보편적이지 않다고 본다(Rossi et al., 2004:411).

기술적인 질이나 결과에 대한 신뢰성의 결여 때문인지는 알 수 없으나 법적인 권한이나 의회 및 행정부와의 관계 등에 영향을 미칠 수 있다(Davis, 1990:38-39). 평가나 감사의 본질적인 차이에서 본다면 평가의 경우 범위가 감사보다 광범위하고 반드시 관리에만 한정되지 않기에 일반적으로 평가결과의 경우 정책적인 사안에 대한 사고방식이나 인식에 영향을 미친다고 보는 견해도 있다(Rich, 1977:199-211). 그리고 평가의 경우 구체적인 대안을 제시하기 보다는 다양한 정책대안에 대한 검토를 포함하고 긍정적·부정적 효과를 모두 고려하기에 구체적인 개선대안이나 권고사항을 도출하지 않는다는 점도 활용도에 영향을 미칠 수 있다.

〈표 2〉 성과감사와 평가의 비교

분류	성과감사	평가
초점	집행이나 관리·통제측면	프로그램의 효과성
역할 및 법적권한	법령이 정하는 범위 내에서 피감사기관에 대한 시정·권고 권한	피평가기관에 대한 효율적인 업무수행 지원기능, 법적인 권한 부재
전문성/품질평가	구체적인 성과감사기준 준수함 외부기관에 의한 품질보증·심사	평가협회의 일반원칙 준수함 품질보증에 대한 심사부재
결과의 환류	권고사항이 피감사자에 의해 수용되고 집행됨	활용에 한계가 존재하나 정책사안에 대한 인식에 영향을 줌

2) 성과감사의 접근방법

성과감사나 평가에 사용되는 조사방법이나 기법은 무엇을 알고자 하는가, 즉 평가의 초점과 관련된다. 전통적으로 감사는 합법성 및 재무감사에 초점이 주어졌기 때문에 재무보고서를 포함한 문서검토가 주요한 방법으로 활용되었다. 경제성·효율성·효과성 등에 대한 관심이 대두되면서 평가분야에서 활용되는 다양한 방법들이 활용되고 있으나 국가마다 성과감사나 평가가 어떻게 이루어지느냐는 상당한 차이가 존재할 것이므로 일반화하기에는 어려움이 있다.

전술했듯이, 성과감사와 평가 간에는 차이점이 존재하고 이러한 차이점은 감사나 평가의 접근방법이나 활용되는 기법에도 영향을 미칠 수 있다. 감사기관은 공공지출에 대한 합법성, 경제성, 효율성, 그리고 효과성을 보증하는 것이 주요업무라 표방하고 있다. 효과성 평가, 특히 프로그램 영향평가의 경우에는 실험이나 준실험적 접근방법을 활용할 수 있으나 성과감사에는 진정한 의미의 효과성 감사가 드물기 때문에 이러한 방법이 보편적으로 활용되지 않고 있다. 반면에 평가는 일반적으로 특정 프로그램이나 기관자체보다는 이와 관련되는 이슈나

사회적 문제점에 대한 분석을 포함하기 때문에 이론적으로나 방법론적으로나 광범위한 접근이 이루어질 수 있다. 예를 들면, 프로그램 수요조사의 경우 포커스 그룹이나 이해당사자 면담 등 질적인 연구방법이 활용될 수 있으며, 프로그램 집행이나 모니터링의 경우에는 서면조사, 면담, 설문조사 등이 활용될 수 있다. 효과성 또는 프로그램 영향평가의 경우 인과관계모형을 검증하기 위한 실험적·준실험적 연구설계에 따라 수집한 자료로 다양한 계량기법이 활용될 수 있으며 실제로 많은 연구가 이루어졌다.

성과감사와 평가의 방법론에 관한 논의를 보면, Brooks(1996)는 감사자나 평가자는 접근방법이 사실상 동일하지는 않지만 미국 주정부의 경우 성과감사를 수행하면서 전통적인 감사에 활용된 접근방법 뿐만 아니라 사회과학방법론에 기초한 평가기법에 의존하고 있다고 한다.¹⁰⁾ Pollitt & Summa(1996)는 감사나 평가의 접근방법이 수렴되고 있으며 잠재적으로 사용가능한 기법의 차이는 미미하다고 보고 있는데 이는 성과감사가 보편화되면서 나타난 현상이라 본다. Leeuw(1996)는 두 분야의 차이점이 여전히 존재하지만 성과감사의 경우 의사결정과정의 사회적·행위과학적 메카니즘을 고려할 필요가 있다고 보며 두 분야의 통합 노력은 새로운 영역으로 진화될 수 있음을 지적하고 있다.

성과감사와 평가에 대한 논의에 있어서 주된 의견은 성과감사와 평가간의 문화적인 차이가 존재하지만 일반적으로 성과감사와 평가의 개념과 영역이 수렴되고 있으며 그 차이가 점차 줄어들고 있다고 본다(Brooks, 1996; Song, 2007; Summa & Pollitt, 1996). 그러나 Chelimsky(1996:63)가 지적했듯이 성과감사와 평가의 초점이나 문화적인 차이를 고려할 때 잠재적으로 활용될 수 있는 방법론이나 기법이 동일하더라도 실제로 적용되는 기법이나 보편적으로 활용되는 기법에는 차이가 있을 수 있다. 이러한 차이가 존재하는 이유는 감사나 평가의 초점이나 목적이 무엇인가에 따라 다른 접근방법이나 기법이 적용되고, 동일한 목적이라도 다른 방법론이 적용될 수 있기 때문이다.

이상에서 살펴보았듯이 성과감사에 대한 중요성이 대두되고 감사의 범위가 확대되면서 성과감사에 활용되는 방법이나 기법들에 대한 논의가 있어 왔으나 성과감사에 사용된 방법론에 대한 체계적이고 실증적인 연구는 부족한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 성과감사의 비중이 가장 높게 나타난 미국 GAO의 성과보고서 내용을 분석하여 성과감사의 초점과 감사수행에 활용된 방법을 살펴보고자 한다.

10) 위스콘신 주의회 산하 감사국에서 수년간에 걸쳐 이루어진 실험연구의 사례를 들 수 있는데 13세에서 19세 사이의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children) 수혜자를 대상으로 실험집단과 통제집단으로 나누어 수행했다.

Ⅲ. 미국 GAO의 성과감사에 활용된 감사방법

본 장에서는 미국 GAO의 성과감사보고서 내용을 분석하여 어떠한 조사방법과 기법이 감사에 활용되었는지 알아보고 Schwartz & Mayne(2005:6)에 제시된 보고서 결과물에 대한 품질평가기준을 적용하여 성과감사에 사용된 정보의 질에 대해 검토해보고자 한다. 미국은 성과감사의 역사가 가장 오래되었고 GAO의 성과감사는 정부감사기준에 따라 이루어지고 있으며 이러한 기준을 준수했는지 사후 검증을 받기 때문에 성과보고서에 사용된 활용된 방법이나 기법의 질적인 면에서 보증을 받았다고 볼 수 있다. 반면에 주정부의 경우는 주마다 성과감사나 평가에 다양성을 띄고 있으며 사후 검증에 있어서도 일률적이지 않기 때문에 일정한 틀을 갖춘 GAO의 성과보고서를 대상으로 한다.

1) 조사범위 및 분석기준

GAO 성과감사에 사용된 접근방법 및 기법은 2006년 1월부터 2008년 10월까지 수행된 사회서비스 분야의 성과감사보고서를 통해 살펴보았다. 사회서비스 분야는 중앙정부나 지방자치단체 차원에서 관심이 높아지고 있으며 사회실험방법 등을 포함한 다양한 평가가 이루어진 분야이기 때문에 선택되었다. 성과감사보고서는 홈페이지를 통해 수집했는데, 본 연구에서는 정부감사기준에 따라 수행된 보고서 21개를 중심으로 감사에 활용된 접근방법 및 기법을 살펴본다.¹¹⁾

정부감사기준은 성과감사 수행시 일반적으로 공인된 정부감사기준을 따를 것을 명시하고 있다. GAO의 성과감사는 감사계획, 조사인력 배치 및 감독, 자료수집, 그리고 보고서 작성의 단계를 거친다. 감사보고서는 성과감사를 위한 보고기준에 따라 작성되며 여기에는 1) 감사의 목적, 범위 및 방법론, 2) 권고사항 등을 포함한 감사결과, 3) 책임공무원의 견해요약, 4) 필요하다면 기밀사항이나 민감한 정보를 포함하도록 규정되어 있다(GAO, 2007). 성과감사에 사용된 방법론을 논할 때 감사자는 감사결과물이 감사목적에 부합되는지의 여부, 정보수집 및 분석기법에 대한 설명과 더불어 사용된 정보가 적절하고 충분한지에 대한 설명을

11) GAO의 성과물은 보고서(bluebook)와 의회증언 등이 포함되며 연방감사기준(Government Auditing Standards)에 따라 감사가 이루어진다. 일부 보고서의 경우 정부감사기준에 따라 진행되었음을 명시하지 않는 경우가 있는데 이는 법규정에 의해 수행되는 경우나 일반적인 정보제공을 위한 것으로 분류된다. 본 연구에서는 의회증언을 위해 수행된 감사 중에서 기존의 성과감사보고서에 근거한 자료를 사용한 경우, 권고사항이 포함되지 않는 미완성된 보고서의 경우, 정부감사기준에 의해 수행되었음을 밝히고 권고사항이 포함되어 있으나 최종보고서와 내용이 중복되는 경우는 연구대상에서 제외시켰다.

포함해야 한다. 보고서에 보고된 내용 외에 분석에 필요한 방법론이나 기법에 대한 정보는 응용조사방법 부서의 담당자와 성과보고서 작성자와의 전화면담을 통해 보충하였다.¹²⁾

내용분석은 성과감사 수행시 의뢰자가 알고자 하는 질문과 이에 따라 적용된 조사방법 및 기법을 유형화하는 작업을 통해 이루어졌다. 먼저 질문의 유형을 규범적(normative), 기술적(descriptive), 그리고 인과적(causal) 관계를 규명하는 질문으로 구분하였다. 이러한 질문의 유형은 감사의 초점을 반영하는데 규범적인 질문에는 해당기관이 업무수행에 있어 연방법과 기준을 잘 준수하고 있는지 등의 합법성에 대한 감사가 포함된다. 그리고 기술적인 유형에는 프로그램이 어떻게 운영되고 있는지, 또는 업무수행의 장애요인은 무엇인지 등의 질문이 포함된다. 인과관계의 규명과 관련된 질문유형에는 프로그램의 변화가 어떠한 결과를 초래하는지, 기관의 운영능력에 어떠한 요인이 영향을 미치는지 등의 질문이 포함된다. 감사의 초점이 감사의 수행방법에 영향을 미칠 수 있으므로 감사의 방법을 살펴보기 전에 감사의 초점을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

접근방법은 질적인 방법과 계량적인 방법으로 나누었다. 계량적인 방법은 조사결과 수집한 정보나 자료를 계량화할 수 있는 경우이고 질적인 접근방법은 사례연구나 관찰기법 등의 경우와 같이 특정사례를 기술하거나 현상을 설명하는 경우에 해당한다(Babbie, 2005:487, Weiss, 1998). 보다 구체적으로 자료수집 방법과 관련하여 문서조사, 설문조사, 면담조사, 이차자료의 활용, 현장방문 및 문헌조사 등으로 나누었다. 분석에 활용된 기법은 표본추출방법과 계량적인 분석기법에 대한 분류를 시도하였다. 표본추출의 경우 확률적 표본추출방법과 비확률적 표본추출방법으로 나누었으며, 계량분석이 활용된 경우 기술통계에 의존한 경우와 추정통계를 활용한 경우로 구분하였다.

2) 내용분석결과

본 연구에 사용된 성과감사는 지역사회지원 프로그램, 아동복지, 인력관리 프로그램, 지역사회에 대한 포괄보조금 프로그램, 복지제도 개혁, 가정폭력 등 다양한 주제를 포함한다. 감사기간은 최소 4개월에서 가장 25개월로 나타났고 가장 보편적인 감사기간은 12개월 정도인 것으로 나타났다. 일반적으로 프로그램이나 보조금 운영에 대한 적절한 감독·지원이 이루어지고 있는지, 실제로 법과 규정에 따라 수행되고 있는지, 최종수혜자에 혜택이 주어지는지, 적정한 자료수집이 이루어지고 있는지 등에 대한 감사가 이루어졌다. 위에서 제시한 분

¹²⁾ 2008년 9월 현재 GAO에는 3,100명의 정규직이 있으며 정책분석, IT, 감사, 법률, 경제학 등 다양한 분야의 전문가로 구성되어 있다. 이 중에서 140명 정도가 응용조사방법 부서에 소속되어 성과 감사를 수행하는 과정에서 기술적인 지원을 하고 있다.

석 항목별로 검토해 보면 아래와 같다.

먼저 질문의 유형은 감사의 초점을 반영하는데 각 성과감사별로 보통 3~4개의 감사초점 및 목적이 제시되고 있다. 가장 일반적인 유형은 기술적인 것으로 <표 3>에서 볼 수 있듯이 거의 모든 보고서가 이런 형태의 질문을 포함하고 있다. 즉, 실제로 프로그램이 어떻게 수행되고 있는지, 어떻게 재원이 배분되고 있는지, 연방기관이 주정부의 관련기관에 어떤 지원하고 있는지, 특정분야의 연방지출이 어떻게 변화해 왔는지, 가장 큰 지출항목은 무엇인지, 기관이 목표달성을 위한 업무를 수행하면서 가장 위협적인 사안은 무엇인지 등의 기술적인 질문에 관한 것이다.

합법성 심사를 포함한 규범적인 형태의 질문이 포함된 보고서는 4개로 나타났는데, 서비스 제공기관이 법적 요구사항이나 기한을 준수하는지, 민간운영 복지시설에서 행해지는 학대나 불법적인 행위는 없는지, 연방기관이 주정부의 기관을 감독함에 있어 법과 기준을 준수하고 있는지 등의 질문이 포함된다. 그리고 인과관계의 규명을 내포하고 있는 질문이 포함된 보고서는 3개로 나타났으나, 엄밀한 의미에서의 정책이나 프로그램의 영향을 측정하는 것은 아니며 연방정부의 감독능력에 영향을 미치는 요인이나 프로그램의 변화가 프로그램 참여도나 집행비용에 미치는 영향에 관한 것으로 기술적인 유형으로 분류될 수도 있는 사항이다.¹³⁾

<표 3> GAO 성과감사보고서에 나타난 질문유형

질문유형	규범적 (Normative)	기술적 (Descriptive)	인과적 (Causal)
성과감사 건수	4	20	3

접근방법에 있어서는 대부분의 성과감사에 질적인 접근방법과 계량적인 접근방법이 모두 활용되었다. 설문조사의 경우 폐쇄형을 주로 이용하고 있으며 개방형 질문을 포함할 경우 내용분석의 방법을 활용하고 있다. 서술적인(narrative) 내용은 논제별로 구분하여 분석하는 질적인 분석방법을 적용하고 있다.

합법성 감사의 경우 대체로 관련 법 규정이나 정책 또는 재무감사 자료 등 문서검토 방법을 통해 이루어졌고 현장방문 및 관련자 면담을 통해 보완하고 있어 주로 질적인 접근방법을 취하고 있다. 정책 및 프로그램의 현황, 내용, 및 수혜자의 혜택 정도 등의 기술적인 조사와

13) 평가에서 말하는 영향(impact)은 프로그램이 실시될 경우와 그렇지 않는 경우에 있어 최종결과물(outcome)의 차이를 측정하는 것으로 프로그램 참가자와 비참가자간의 기준에 존재하는 차이를 통제 후 측정해야 하기 때문에 사회실험이나 정교한 준실험적 접근방법을 활용할 수 있다.

관련되는 분야는 주로 설문조사나 이차자료의 활용을 통해 수행되었으며 면담이나 현장방문이 추가적으로 이루어져 계량적인 방법과 질적인 방법이 함께 활용되었다. 관련 주제에 대한 종합적인 지식을 얻기 위해 문헌검토가 이루어진 경우도 있는데 문헌검토 결과를 체계적으로 분석하는 메타평가는 이루어지지 않았다.¹⁴⁾

인과관계의 규명을 내포하는 경우에는 설문이나 관련자와의 면담을 통해 정보를 수집하였다. 예를 들면, 연방기관의 감독능력에 영향을 주는 요인이나 복지 프로그램의 요건의 변화가 해당 프로그램에 대한 참여도나 행정비용에 미치는 영향을 알아보는 감사의 경우 담당 공무원들의 의견을 반영한 질적인 분석을 시도하였다.

<표 4> GAO 성과감사에 나타난 접근방법 및 자료수집방법

방법유형	질적	계량적	문서검토	설문조사	면담	현지방문	2차자료	문헌검토
감사건수	20	18	20	11	18	14	12	4

설문조사를 활용할 경우 온라인으로 이루어졌고 모든 설문이 전수조사로 이루어져 표본오차에 대한 문제는 없는 것으로 나타났다. 비표본 오차를 줄이기 위해 전문가의 도움을 얻어 설문지를 작성하고 설문항목의 신뢰성을 확보하기 위해 사전검증을 거쳤음을 밝히고 있다. 또한 응답률을 높이기 위한 사후관리방법도 제시하고 있다. 이차적 자료를 활용한 경우 사용된 자료의 신뢰성을 확보하기 위한 다양한 검증방법을 밝히고 어떠한 절차를 거쳤는지 설명하고 있다. 면담조사나 현장방문의 대상을 선정할 경우에는 감사의 목적과 범위를 고려하여 감사자의 전문적인 판단에 의존하고 있으며 선정기준을 밝히고 있다. 이러한 선정방법 및 기준에 대한 명시는 표본의 대표성이나 감사결과의 외부타당성(external validity)을 고려하고 있음을 알 수 있다.

14) 문헌검토의 경우 사회과학 분석가가 연구방법론, 설계, 표본추출의 틀, 측정방법, 자료의 질, 분석방법, 연구결과의 유효성, 연구의 한계 등에 대한 검토를 했다고 밝히고 있다(GAO-07-R816).

<표 5> 자료의 분석방법 및 표본추출방법

자료분석 및 표본추출 방법	기술통계 (Descriptive Statistics)	추정통계 (Inferential Statistics)	확률적 표본추출 방법 (Probability Sampling)	비확률적 표본추출 방법 (Non-probability Sampling)
성과감사 건수	17	1	3	18

자료 분석기법은 접근방법에 따라 달라질 수 있는데 문서검토나 면담조사의 경우는 감사 목적에 부합하는 내용에 대한 질적인 분석이 이루어졌다. 설문조사나 이차적인 자료를 이용하는 등 계량화가 가능한 경우는 계량적인 정보를 제시하고 있지만 대부분의 경우 빈도분석을 통한 기술통계기법(descriptive statistics)을 활용하고 있다. 추정통계방법을 활용한 경우는 이미 이루어진 감사에 활용된 자료에 대해 신뢰구간을 이용하여 자료나 분석의 오류를 지적한 경우가 있을 뿐이다.¹⁵⁾ 확률적 표본추출방법은 3건의 성과감사에서 나타났는데 면담대상 선정이나 합법성 감사를 위한 대상사례를 선정할 때 활용되었으며, 단순 표본추출방법(simple random sampling)과 체계적 표본추출방법(systematic sampling)이 포함된다.

3) 성과보고서의 품질평가

Schwartz & Mayne(2005:6)은 성과감사나 평가에 대한 품질평가를 위해 4가지 기준을 제시하고 있는데, 정보의 목적이나 적용범위의 명확성, 자료의 신뢰성 및 유효성, 분석방법의 합리성, 결과의 과학성 및 중립성 등이 포함된다. 먼저 GAO의 성과보고서는 활용된 정보의 수집목적이나 범위가 명확하게 정해졌다고 볼 수 있다. 즉, 감사의 초점이나 목적에 따라 어떠한 정보가 어떠한 절차를 통해 수집되었는지 성과보고서에 밝히고 있다. 자료의 신뢰성 및 타당성 측면에서도 검토된 모든 보고서의 경우 활용자료의 신뢰성을 제고하기 위해 다양한 방법으로 사전검증을 거쳤음을 명시하고 있으며 감사목적에 부합하는 자료가 수집되었다고 볼 수 있다. 분석방법의 합리성면에서도 질적이고 계량적인 방법이 적절하게 적용되었다고 본다. 다만, 인과관계를 내포하는 질문에 대한 분석결과를 제시하기 위해서는 다중회귀분석 등을 통해 여러 변수를 통제하는 기법을 동원할 수 있지만 이러한 기법은 활용되지 않는 것으로 나타났다. 마지막으로 감사결과는 수집된 자료의 분석을 통해 발견된 사실에 근거하여 결론을 내리고 있으며 분명한 결론을 내릴 수 없는 경우는 그렇지 않음을 밝히고 이

15) GAO 응용방법조사팀원과의 인터뷰에 의하면, SPSS, SAS, STATA, EVIEWS 등 다양한 통계프로그램을 사용하고 있다고 하지만 본 연구에 포함된 감사보고서에 활용된 분석기법과 결과를 검토해 본 결과 복잡한 통계기법을 활용하고 있지 않는 것으로 나타났다.

유를 설명하고 있다.

일반적으로 정부운영이나 프로그램의 성과를 논할 때 효과성을 떠올리게 되는데 본 연구에 사용된 성과감사 중에는 효과성에 대한 감사가 포함되지 않았다. 이러한 결과는 평가와 성과감사의 초점이 다르다는 일반적인 논의에서도 찾을 수 있고 기존의 연구에서 발견한 결과와도 일치된다.¹⁶⁾ 인과관계의 규명을 포함하는 성과감사의 경우에는 주요변수와 통제변수들을 설정하고 자료를 수집하여 인과관계를 검증할 수 있는 기법을 활용하는 것이 이상적일 것이다. 그러나 본 연구에 포함된 성과감사에서와 같이 담당공무원의 의견을 묻는 설문방법이나 인터뷰로 필요한 자료를 수집할 수 있는데, 이 경우 측정이나 결과의 타당성(validity)에 의문이 제기될 수도 있다. 그러나 감사의 초점이 일반적인 사회·경제적인 상황보다는 정부기관이 통제할 수 있는 사항이거나 자료수집이 용이하지 않거나 수집비용이 문제가 되는 경우 불가피한 방법일 수도 있다.

효과성에 대한 감사의 부재는 평가와 감사의 본질이나 두 분야의 문화가 다름에 기인할 수도 있고, 감사기관이나 의뢰기관의 관심이나 정부계층간의 역할에 따라 달라질 수도 있다. 본 연구에서 검토한 GAO 성과감사의 경우 관리나 모니터링에 관련된 감사가 주를 이루고 있으며 다른 기관에서 활용하는 자료의 신뢰성이나 지표의 유용성에 대한 검토 등도 성과감사에 포함되고 있다. 접근방법에서는 사회과학연구나 평가영역에서 활용되는 다양한 방법들이 활용되고 있으며 활용된 자료의 신뢰성이나 정확성을 보장하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 기본적으로 감사의 신뢰성 확보를 위해 품질보증에 중점을 두고 있어 성과감사를 수행하기 위해서는 관련 분야의 지식뿐만 아니라 사회과학방법론에 대한 지식과 경험이 요구되고 있다.

16) 핀란드, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴, 그리고 영국의 감사기관을 대상으로 한 연구결과도 같은 결론을 내리고 있다(Pollitt, 2003).

IV. 우리의 현황 및 GAO 사례의 시사점

1. 우리나라의 성과감사 현황

우리나라의 감사기능도 성과중심의 국제적인 추세와 기타 감사환경의 변화에 맞추어 변화하고 있는데, 전통적인 회계감사와 직무감찰 중심에서 성과감사를 포함하여 감사의 범위가 확대되고 있다. 감사원은 1980년 중반부터 성과감사에 대한 관심을 표명했고, 1990년대 중반부터는 공식적으로 성과감사를 실시하였음을 표방하고 있다(김정현·송건섭, 1998:3; 오영균, 2004:85). 그러나 성과감사는 2004년 시스템 감사의 도입으로 구체화 되었다고 볼 수 있는데 시스템 감사의 운영원리에 성과감사의 시행이 포함되어 있다.¹⁷⁾ 또한 2005년 성과감사 운영 매뉴얼이 발간되었는데 여기에는 성과감사 수행절차나 감사기준을 비롯하여 자료수집 및 분석기법 등의 감사방법이 포함되어 있다.

시스템 감사의 성공적인 정착을 위해 2004년 1월 정부의 주요정책·사업 중 중요도와 위험도를 기준으로 100개 사항을 모니터링 대상으로 정하고 실시간 모니터링을 실시했으며 전문가의 충원 및 체계적인 국정평가를 위한 평가연구원의 설립을 통해 전문성을 제고시키는 노력을 보였다. 제도의 도입단계에서 전문성의 확보는 무엇보다 중요한 사안이며 이를 위해 평가연구원의 설립을 통해 평가기능을 감사에 접목시키고 있는 것으로 보인다.¹⁸⁾ 또한 이러한 감사의 변화된 기능을 수행하기 위해서는 전문성을 갖춘 인력의 충원이 중요한데 감사원은 2003년 이래로 전문 인력을 충원했다.¹⁹⁾

지방자치단체의 경우 성과감사의 도입에 대한 논의가 있었지만 제도적으로 기반이 마련되어 있지는 않는 실정이다. 경기도의 경우 2000년과 2004년에 경기개발연구원에 의해 성과감사제도 도입에 대한 연구가 있었으나 아직 내부적으로 실시되고 있지 않는 것으로 보인다.

17) 시스템감사의 운영원리는 ① 심사대상의 선정에 있어 선택과 집중의 원리에 따라 연관 파급효과가 큰 핵심·취약분야에 집중하는 전략적 감사의 실시, ② 경제성·능률성·효과성의 관점에서 성과를 평가하고 개선대안을 제시하는 성과중심 감사의 수행, ③ 공직비리의 사후적발보다는 불합리한 환경적·구조적 요인을 개선하여 적극적·창의적 공직문화를 조성하는 전향적 감사의 지향을 들 수 있다(Song, 2007:100; 이미영, 2008:89).

18) 감사연구원(구 감사평가연구원)의 연구보고서 및 기타 발간자료를 검토한 결과 정부조직 및 사업의 평가에 대한 연구가 주를 이루고 있다.

19) 변호사나 박사급을 포함한 총 65명의 전문 인력을 충원했다고 하며, 이는 총 채용인원의 40%에 해당한다고 한다(Song, 2007:111).

경기도의 감사관과 감사담당관의 조직도나 직원의 업무를 보면 일반적인 감사업무와 조사 업무가 주를 이루고 있으며 성과감사에 대한 업무는 없는 것으로 나타났다. 서울시의 경우 감사원법 등의 규정에 근거하여 자체적으로 중요하다고 판단되는 사업이나 기관을 대상으로 2004년부터 성과감사를 실시하고 있으며 감사관 산하의 감사담당관이 수행하고 있다.²⁰⁾

2. 우리의 성과감사 방법 및 품질평가

우리나라의 성과감사보고서를 검토해 본 결과 GAO에 비해 감사의 초점이 포괄적이며 적용된 감사방법이 획일적인 것으로 나타났다. 서울시에서 공개한 2건의 성과감사보고서와 감사원에서 수행된 성과감사 중에서 감사방법이 명시된 4건의 성과감사보고서의 내용을 GAO의 사례에서 살펴본 감사의 초점과 접근방법 면에서 살펴보면 아래와 같다.²¹⁾

먼저 감사의 초점이 무엇인가 하는 점이다. 감사원에서 수행된 성과감사의 경우 보고서의 제목에서도 볼 수 있듯이 운영 및 관리실태에 초점을 두고 있다. 일반적으로 감사의 범위가 업무전반에 걸쳐 이루어지고 있으며 공공기록물 보존 및 관리실태의 경우에는 감사의 초점을 구체적으로 명시하고 있다. 서울시의 경우는 감사의 초점이나 목적이 경제성·효율성·효과성 관점에서 객관적으로 검토·분석·평가한다고 한다고 명시되어 있다. 전술했듯이, 성과감사를 수행할 때 초점이나 목적이 분명하게 제시된 후에 감사의 목적을 달성하기 위한 적절한 접근방법과 분석기법을 활용하게 된다. 중앙이나 서울시의 경우 감사의 초점이나 범위가 포괄적이고 추상적이어서 보다 구체적으로 정할 필요가 있다.

감사의 방법은 관계자 면담, 서면조사, 그리고 현장조사·실지확인의 방법이 활용되고 있다. 감사수행 절차에 있어 GAO와 다른 점은 감사가 수행되기 전에 서면이나 예비조사팀을 현장에 파견하여 문제점을 파악한 후 수집된 자료를 가지고 실지감사를 실시하고 있어 전통적인 감사에서 활용되는 접근방법에 의존하고 있다. 성과감사 매뉴얼에는 설문조사, 포커스 그룹, 면담, 이차자료의 활용, 전문가 의견, 다른 감사결과와 연구의 활용 및 문헌연구 등 다양한 방법이 제시되어 있고 자료의 분석방법도 소개되어 있지만 실제로 성과감사에 활용되고 있지 않는 실정이다. 여기에서 검토된 성과감사보고서의 경우 실제로 다양한 행정통계 자료

20) 서울시에서는 2004년 8건, 2005년과 2006년 각각 2건, 2007년과 2008년 각각 4건의 성과감사가 실시되었다. 서울시 성과감사 현황은 담당직원과의 전화면담을 통해 파악하였다.

21) 서울시의 경우는 2007년에 수행된 문화도시분야 성과감사결과와 재활용선별·처리시설 성과감사 결과가 포함된다. 중앙정부의 경우에는 2003년과 2005년 수행된 공공기록물 보존 및 관리실태, 동북아 물류중심항만 추진실태, 의약품 등 관리시책 추진실태, 그리고 국립공원 지정 및 관리실태 감사결과 등을 포함한다. 감사방법이 명시되지 않는 보고서의 경우도 감사의 초점이나 방법에 있어서 여기서 검토된 보고서와 유사한 것으로 나타났다.

가 활용되었음에도 감사방법에 포함시키지 않고 있으며 설문조사나 다른 조사방법이 적절하다고 판단되는 경우에도 이러한 방법들은 활용되지 않고 있다. 기본적으로 성과감사에 활용되는 방법론에 대한 이해가 부족함을 볼 수 있다.

우리나라에서 시행된 성과감사 결과물에 Schwartz & Mayne(2005:6)이 제시한 품질 평가를 위한 4가지 기준을 적용해 보면 다음과 같다. 첫째, 활용된 정보의 수집목적이나 범위가 명확하게 정해졌느냐 하는 논의인데 위에서 살펴보았듯이 감사의 초점이나 범위가 광범위하고 모든 감사에서 획일적인 접근방법이 적용되고 있어 판단하기가 어려운 면이 있다. 다만 감사원이나 서울시에서 실시된 성과감사의 경우 운영실태의 전반적인 검토와 관리업무 전반에 대한 감사가 대부분이기 때문에 서면이나 실지감사 이외에도 감사대상이나 영역에 따라 설문조사, 문헌연구, 전문가 의견 등의 다양한 방법이 활용될 수 있다고 본다. 특히 서울시의 경우 효과성에 관한 감사를 포함하고 있기 때문에 서면이나 실지감사 외에 평가에서 활용되는 방법이 적용되어야 할 것이다.

둘째, 사용된 자료가 신뢰할 수 있고 타당한가 하는 점이다. 감사원이나 서울시의 성과감사에 사용된 자료는 일반 현황자료이고 피감사기관이 제공한 자료에 의존하고 있어 자료의 신뢰성에 문제가 제기될 수 있다. 서울시의 경우 경제성이나 효율성에 대한 감사를 한다고 할 때 이를 구체적으로 어떻게 측정하는지 분명하지 않는 상태에서 현황자료가 이러한 감사의 목적을 뒷받침하는 타당한 자료인지 의문이며 이에 대한 논의가 없다. 예를 들어, 효율성의 경우 보통 비용·편익 분석이 활용되는데 사회적 비용과 편익을 포함하여 어떤 항목을 포함할 것인지, 그리고 어떻게 측정할 것인지를 정한 후에 자료수집 방법이 논의되고 신뢰할 수 있는 자료가 수집되어야 한다. 실제로 재활용선별·처리시설 성과감사 결과의 경우 평균 시설가동률이 118%라고 보고되어 타당성이 없다는 지적이 있었다. 그렇다면 시설가동률이 어떻게 측정되는지 수집된 자료의 신뢰성 등에 대한 검증이 실시되어야 할 것이다.

셋째, 감사나 평가에 사용된 자료의 분석방법이 합리성을 지니느냐 하는 점이다. 감사원이나 서울시의 경우 모두 성과감사의 초점이 명확하지 않고 감사의 목적에 따른 자료수집이나 분석방법이 수립되지 않았기 때문에 이에 대한 평가가 용이하지 않다. 서울영어마을을 대상으로 한 성과감사의 경우 영어학습의 동기유발과 조기유학 억제 효과를 언급하고 있으나 이를 판단하는 자료가 제시된 것이 없다. 또한 담당자 면담이나 현장조사에서 수집한 자료로는 이러한 사안에 대한 평가를 하기가 용이하지 않기 때문에 분석방법의 합리성에 의문이 제기된다. 재활용선별·처리시설 성과감사의 경우 고용 및 국민경제적 편익을 측정함에 있어 재활용시설 운영으로 인한 저소득층의 고용효과를 들고 있다. 그러나 공공사업에 대한 비용·편익분석에서 고용된 인력은 비용으로 분류되며 실업률이 높아 다른 분야에 고용이 어려운 상황이라면 해당사업에 고용된 인력에 드는 비용이 낮게 책정되는 차이가 있을 뿐이다.

마지막으로 감사결과나 권고사항이 자료의 분석 결과에 근거하여 객관적이고 중립적으로 제시되었는가 하는 것이다. 감사원이나 서울시에서 수행된 성과감사의 경우, 감사의 초점이나 범위가 포괄적이어서 분석에 따른 정책제언이 구체적이지 않고 감사결과 지적된 문제점들에 대한 개선사항이 모두 제시되지 않았다. 성과감사는 분명한 목적과 범위를 정한 후 적절한 방법을 적용하고 신뢰할 수 있는 자료를 수집한 후 체계적인 분석이 이루어져야 한다. 그리고 분석결과에 따라 권고사항이나 개선방안이 구체적으로 제시되어야 할 것이다.

3. GAO 사례의 시사점

감사원이나 서울시가 이미 성과감사를 실시하고 있는 점은 주목할 만한 일이다. 그러나 GAO 성과보고서의 분석을 통해 볼 수 있듯이 성과감사를 통해 의도하고자 하는 성과를 얻기 위해서는 감사의 초점이나 목적을 분명히 하고 체계적이고 과학적인 감사가 이루어져야 할 것이다. 그러기 위해서는 이미 확보된 자료의 신뢰성을 검증하고 필요에 따라 다양한 접근 방법을 적용할 필요가 있다.

성과감사의 초점이나 목적의 설정에 있어서 GAO와 다른 점은 우리의 경우에는 성과감사 대상 및 사항의 선정을 위해 사전조사의 단계를 거친다는 점이다. 미국 GAO의 경우는 대부분 의회의 요구에 의해 성과감사가 수행되기 때문에 구체적인 감사의 대상이나 초점이 주어진다고 볼 수 있다. 성과감사의 대상은 국가마다 그리고 기관의 소속에 따라 다양하게 이루어지고 있는데, 영국을 비롯한 유럽이나 영연방 국가들의 경우 일반적으로 지출규모가 큰 항목, 위험부담이 큰 분야, 정치적으로 부각되는 활동, 과거에 이루어진 감사분야, 다른 분야에 적용할 수 있는 새로운 지식을 창출하는 주제 등을 선정한다(Pollitt & Summa, 1996:33). 우리의 성과감사 운영 매뉴얼에는 중요성, 취약성 및 실행가능성을 고려하여 성과감사 사항을 정하도록 하고 있어 미국을 제외한 다른 국가의 경우와 유사하다.

우리나라의 시스템감사에서는 모니터링의 기능이 중요함을 강조하고 있는데, 모니터링을 통해 문제점이 인식된 분야나 중요한 분야에 대한 감사에 한정된 자원을 사용함으로써 전략적 감사를 강화할 수 있다는 것이다. 그리고 모니터링을 통해 잠재적인 사회경제적 이슈가 정책의제에 반영되었는지 알 수 있고 필요하다면 문제를 제기할 수 있다고 본다. 이를 위해 감사원은 세 가지 원칙을 세웠는데 ① 모니터링 시스템은 감사와 밀접하게 관련되어 운영되어야 한다는 점, ② 모니터링 결과 즉각적인 조치를 취할 필요가 있는 경우 정부기관에 공지할 것, ③ 감사원은 인식된 문제가 어떻게 모니터링 과정이나 감사에서 제기되는 지 추적할 것 등이다(Song, 2007:110). 이러한 시스템은 성과감사가 필요한 대상을 정하고 감사의 초점을 보다 구체적으로 정하는데 도움이 될 것이다. 따라서 서울시나 다른 지방자치단체에서도

이러한 모니터링 시스템을 활용하거나 용이하지 않을 경우 중요하거나 취약한 분야에 대해 전문가 집단이나 담당공무원의 의견을 정기적으로 반영하여 감사대상이나 사항을 구체적으로 정할 필요가 있다.

성과감사의 방법론 측면에서 우리의 경우 전통적인 감사에서 활용하는 방법이나 절차가 적용되고 있음이 지적되었다. 본 연구에서 분석한 GAO 성과감사보고서의 경우 효과성보다는 관리나 집행상의 과정에 감사의 초점이 주어진 것으로 나타났다. 따라서 활용된 방법이나 기법 면에서는 정교한 평가모형이나 통계분석기법이 활용된 것은 아니지만 대부분의 성과감사에서 계량적이고 질적인 접근방법이 모두 활용되고 있다. 무엇보다도 감사에 활용된 정보나 자료의 신뢰성과 결과의 타당성을 확보하기 위해 많은 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다. 자료의 신뢰성이 결여되고 적절한 분석기법을 적용하지 않았을 경우 분석결과의 타당성이 확보될 수 없으므로 성과감사를 수행함에 있어 감사의 초점이나 목적에 부합하는 방법과 자료의 성격에 적합한 분석기법을 활용하는 것은 매우 중요하다. 이러한 관점에서 우리의 경우 성과감사에 활용되는 방법의 다양화와 자료의 신뢰성 확보에 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

이러한 방법론과 정보의 질에 대한 논의는 우리의 평가제도에서 활용되는 방법이나 정보에도 적용될 수 있는데 성과감사와 평가가 혼용되고 있는 상황에서 성과감사의 제도화와 정착을 위해서는 기존의 평가제도와 연계가 고려되어야 할 것이다.²²⁾ 우리나라의 평가제도는 지표에 의존하여 획일적으로 이루어지고 있으며 측정지표도 피평가기관이 제공하는 자료에 의존하고 있다. 이러한 현실에서 기관운영이나 사업의 효율성이나 효과성을 측정한다는 것은 용이하지 않으며 지방자치단체에 성과감사제도가 도입될 경우 기존의 평가제도와 다른 점이 무엇인지 분명하지 않다. 효율성이나 효과성에 대한 감사를 지향할 경우 무엇보다 중요한 점은 전문가의 확보와 기초자료의 수집이 가능해야 하는데 우리의 경우 현실적으로 어려움이 존재한다.

위에서 살펴보았듯이, 평가와 성과감사의 분야가 수렴하고 있다는 주장도 있으나 실제로 성과감사나 평가는 그 초점이 다르고 이러한 차이점은 적용되는 방법과 기법들에 반영되고 있음을 GAO의 성과감사보고서를 통해 살펴보았다. 미국 GAO나 우리나라 감사원의 성과감사는 관리·감독측면에 대해 이루어지고 있는데 지방자치단체의 경우 직접 사업을 시행하고 주민과의 관계가 밀접한 점에 비추어 중앙정부와는 달리 사업의 효과성에 대한 관심이 있을 수 있다. 그러나 현재의 상황에서 보다 체계적이고 과학적인 성과감사가 이루어지기 위해서

22) 우리나라의 평가제도에 현황과 문제점에 관한 논의는 감사연구원(2006)에 정리되어 있으며 평가제도의 통합방안에 대한 논의도 진행되고 있다(박해욱, 2007).

는 미국과 같이 관리측면에 중점을 두되 활용된 자료의 신뢰성이나 감사방법의 타당성 확보에 노력을 기울여야 할 것이다. 그리고 단계적으로 효과성 감사를 도입할 필요가 있으며 이를 위해서는 감사에 필요한 기초자료가 생성되어야 하고 필요한 경우 성과관리체계에서 제공되는 지표 등의 자료를 활용하되 자료의 신뢰성이나 측정의 타당성에 대한 감사가 이루어져야 할 것이다. 성과감사가 이러한 역할을 담당하기 위해서는 담당인력의 전문성을 제고하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

V. 결 론

공공부문의 성과관리가 중요하게 되면서 감사의 영역도 확대되어 선진국에서는 전통적인 재무감사나 합법성 감사와 더불어 정부활동의 경제성·효율성·효과성에 대한 평가를 포함하고 있다. 본 연구는 평가기관으로 인식되고 있는 미국 GAO의 성과감사보고서 내용을 분석하여 성과감사의 초점 및 목적, 감사방법 및 기법을 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 도출해 보았다.

분석결과에 의하면, 성과감사는 조직이나 프로그램의 관리·감독에 초점이 주어졌으며 효과성에 대한 감사는 드문 것으로 나타났다. 성과감사를 수행하면서 계량적인 방법과 질적인 방법을 모두 활용하였으며 다양한 자료수집 및 분석기법이 활용되었다. 계량적 통계분석의 경우는 기술적인 통계방법이 주로 활용되었으나 자료의 신뢰성을 확보하기 위해 다양한 기법을 적용하고 검증절차를 거치는 것으로 나타났다.

우리나라의 경우 아직 평가나 성과감사에 대한 이해나 경험이 부족하여 우리의 실정에 맞는 제도를 도입하고 정착시키기까지는 시행착오를 거치게 될 것으로 예상된다. 미국과 우리의 실정이 다르고 우리의 의회나 행정부 또는 국민이 원하는 성과감사의 정보가 다를 수는 있다. 그러나 관심분야나 초점이 무엇이든 중요한 것은 목적이나 범위에 맞게 적절한 절차를 거쳐 체계적인 감사가 이루어져서 성과감사의 결과를 신뢰할 수 있는가 하는 것이다. 우리나라의 경우 서면이나 실지감사의 전통적인 감사방법에서 벗어나 다양한 방법을 활용하여 자료를 수집할 필요가 있다. 또한 분석에 사용되는 정보의 질을 제고하고 적절한 분석방법을 적용하여 분석결과의 타당성을 확보하는데 노력을 기울여야 할 것이다.

GAO는 성과감사 결과물의 품질을 보증받기 위해 많은 노력을 기울이고 있는데 평생전문교육(CPE: Continuing Professional Education)이라는 개념을 도입하고 정부감사기준

에 교육요건을 명시하고 있다. 뿐만 아니라 3년 마다 외부기관의 심사를 받고 있다. 우리나라의 경우 많은 평가가 이루어지고 있으나 평가주관기관의 역량부족이 지적되고 있는 상황에서 미국 GAO의 전문인력의 확보나 품질보증을 위한 노력이 우리에게 주는 시사점은 크다고 본다.

본 연구에서 검토한 성과보고서의 경우 특정국가의 특정분야에 한정되어 일반적인 추세나 현황이라고 보기는 어렵다. 따라서 향후 다른 선진국의 사례나 다른 분야를 포함하여 성과감사의 영역이나 방법에 대한 체계적인 연구가 필요하다고 본다. 또한 지방자치단체의 평가제도와 성과감사제도의 운영방식이나 구체적인 전문성 제고방안에 대한 연구도 이루어져야 할 것이다.

【 참고문헌 】

- 감사원. (2005). 정책·사업의 평가를 위한 성과감사 운영 매뉴얼.
- 감사연구원. (2006). 「공공부문 평가제도 실태조사 보고서」.
- 경기개발연구원. (2000). 「지방정부의 성과감사제도에 관한 연구」.
- 경기개발연구원. (2004). 「지방정부의 성과감사체계 구축방안에 관한 연구」.
- 김정현·송건섭. (1998). 관리과학기법의 성과감사 적용에 관한 연구. 『한국정책과학학회보』 5(2): 1-22.
- 박해육. (2007). 지방자치단체 성과관리제도의 비교 및 통합방안. 『지방행정연구』21(2): 117-149.
- 성용락. (2004). 성과감사의 의의와 적용기준. 『감사』 신년호: 98-102.
- 이미영. (2008). 시스템감사의 회고와 전망. 『감사』 여름호: 132-144.
- 이혜영·최성락. (2005). 평가영향의 관점에서 평가결과 활용에 관한 연구: 지방자치단체 합동평가를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』 16(1): 131-149.
- Azuma, N. (2003). The Role of the Supreme Audit Institution in NPM: International Trend. *Government Auditing Review*, 10: 85-103.
- Babbie, E. (2005). *The Basics of Social Research*. Thomson/Wadsworth.
- Brooks, R. A. (1996). Blending Two Cultures: State Legislative Auditing and Evaluation. In Wisler, C. (ed) *Evaluation and Auditing: Prospects for Convergence*. *New Directions for Evaluation*, 71: 15-28.
- Chelimsky, E. (1996). Auditing and Evaluation: Wither the Relationship? In Wisler, C. (ed) *Evaluation and Auditing: Prospects for Convergence*. *New Directions for Evaluation*, 71: 61-67.
- Davis, D. D. (1990). Do You Want a Performance Audit or a Program Evaluation? *Public Administration Review*, January/February: 35-41.
- Divorski, S. (1996). Differences in the Approaches of Auditors and Evaluators to the Examination of Government Policies and Programs. In Wisler, C. (ed) *Evaluation and Auditing: Prospects for Convergence*. *New Directions for Evaluation*, 71: 7-14.
- Dodaro, G. L. (2008). *The Role of the U. S. Government Accountability Office*. General Accountability Office.
- General Accountability Office. (2007). *Government Auditing Standards*.
- General Accountability Office. (2008). *International Peer Review of the Performance Audit Practice of the United States Government Accountability Office*.
- Ha, B. (2005). *System-based Auditing and Monitoring of Government Programs and Projects*.

- International Journal of Government Auditing, 32(4): 11-14.
- Hargrove, E. C. (1975). *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Urban Institute Press.
- Krijnen, L. et al. (2003). *Survey on Performance Audit Strategies*. Memorandum. The Netherlands Court of Audit.
- Song, K. (2007). *The System-based Audit in Korea and Its Fiscal Impact on Public Sector*. The 2nd International Seminar on Evaluation Research: Future Fiscal Challenge and Performance Evaluation. Evaluation Research Institute. The Board of Audit and Inspection of Korea.
- Leeuw, F. L. (1996). *Auditing and Evaluation: Bridging a Gap, Worlds to Meet?* In Wisler, C. (ed) *Evaluation and Auditing: Prospects for Convergence*. *New Directions for Evaluation*, 71: 51-60.
- Lonsdale, J. (2007). *Adding Value?: Measuring the Impact of Performance Audit Work in the Education and Social Welfare Fields*. The 2nd International Seminar on Evaluation Research: Future Fiscal Challenge and Performance Evaluation. Evaluation Research Institute. The Board of Audit and Inspection of Korea.
- Pollitt, C. (2003). *Performance Audit in Western Europe: Trends and Choices*. *Critical Perspectives on Accounting*, 14: 157-170.
- Pollitt, C. and H. Summa. (1996). *Performance Audit and Evaluation: Similar Tools, Different Relationships?* In Wisler, C. (ed.) *Evaluation and Auditing: Prospects for Convergence*. *New Directions for Evaluation*, 71: 29-50.
- Rich, R. E. (1977). *Use of Social Science Information by Federal Governments*. In Weiss, C. H. (ed.) *Using Social Research for Public Policy Making*. Lexington, MA: D.C. Heath.
- Rossi, P. et al. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach*. Sage Publications.
- Schwartz, R. and J. Mayne. (2005). *Assuring the Quality of Evaluative Information: Theory and Practice*, *Evaluation and Program Planning* 28: 1-14.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation*. Prentice Hall.