

국가예산 결산감사와 K-방산

정부는 발생주의 국가회계제도 도입을 통해 국가재정의 투명성과 책임성을 높이고자 노력하고 있으나, 국가재무제표의 활용성과 신뢰성은 여전히 개선 과제로 남아 있다. 특히 K-방산의 글로벌 진출이 확대되는 상황에서 정확한 회계정보와 체계적인 결산감사는 재정 건전성과 산업 경쟁력을 뒷받침하는 중요한 기반이 되고 있다. 공공부문 결산감사 사례를 통해 현행 감사제도를 살펴보고, 위험 중심 감사와 내부통제 강화 등 국가회계 감사체계의 발전 방향을 모색해본다.

유경연 대령, 해군대학 교수부장



발생주의 국가회계제도

2026년 우리나라 정부 예산은 728조 원으로 편성되어 나라 살림살이가 이루어지고 그 중 국방 분야 예산은 65.9조 원으로 정부의 확고한 국방력 투자의지를 보여주고 있다. 이와 더불어 정부·공공분야 예산에 대해서는 2007년 국가회계법 제정으로 2009년도부터 발생주의·복식부기 회계제도를 도입·시행하였으며 국방부도 2011년 회계연도부터 국가재무제표가 포함된 결산보고서를 국회에 제출하고 있다. 즉, 글로벌 진출의 국방 분야도 재정업무의 건전성을 제고하고 효율적인 예산 운용·미래지향적 재정관리를 강화하는 기반이 더욱 절실하다.

발생주의 국가회계제도 도입되면서, 우리나라가 세계수준의 정부경제력을 갖추려면 발생주의 국가회계제도의 도입은 피할 수 없는 선택임을 주장하였다(윤성식 2004, 송윤근 2007). 본격적으로 발생주의에 의한 국가 및 중앙관서의 결산보고서가 작성된 이후는 국가재무제표의 활용도를 높이기 위한 연구로 김봉환과 허예슬(2016)은 정부 부채를 관리하는

도구로써 발생주의 예산제도로 확장할 것을 주장하였다. 하지만 이와 같은 시도에도 불구하고 아직 발생주의 국가회계가 성과평가를 비롯한 정책 의사결정 등에 활용되는 정도는 높지 않은 것으로 알려져 있다(정도진 등 2015).

그러나 아직 정보이용자가 발생주의 국가회계를 통하여 산출된 정보가 충분히 활용되지 못하는 것은 국가재무제표의 정확성이 높지 않은 것도 원인일 수 있다. 신뢰할 수 없는 정보는 정보로서의 가치가 없다. 회계감사는 재무제표의 신뢰성 향상과 산업 성장동력 기능을 하므로 회계감사가 재무제표에 잠재된 오류가 정정되는 재무감사의 중요한 기회이면서 사업 타당성, 예산 편성, 성과평가 등 성과감사, 이행감사 기능도 수행되어야 할 것으로 보인다.

공공부문 국가회계 감사

공공부문의 감사제도를 ‘공공감사기준’을 중심으로 일관된 체계로 정비될 필요성을 제기한 연구가 있었다(방동희 2011). 감사원이 감사를 수행함에 있어



서 준수하여야 할 기준으로는 세계 최고 감사기구의 권고에 따라 제정된 ‘공공감사기준’과 2010년 제정된 공공감사에 관한 법률에 따라 제정된 ‘중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준’이 있다.

우리나라의 ‘공공감사기준’이 도입되어 시행되고 있는 일련의 공공부문 발생주의 결산감사를 살펴볼 때 제고되어야 할 유의미한 내용과 그 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정부감사와 관련한 원칙을 재무감사, 성과감사 및 이행감사로 구분하여 제시하고 있다는 공통점이 있다. 이와 비교하여 우리나라 ‘공공감사기준’은 재무감사, 성과감사 그리고 이행감사를 구분하지 않고 단일하게 감사원칙을 제시하고 있다. 감사의 절차와 범위는 감사의 목적과 성격에 따라 달라진다. 따라서 감사의 목적과 성격이 다른 재무감사, 성과감사 및 이행감사를 구분하여 감사원칙을 제시할 때 보다 목적 적합한 감사원칙을 제시할 수 있을 것이다.

둘째, ISSAI(International Standards for Supreme Audit Institutions)는 세계감사기준위원회(International

Auditing and Assurance Standards Board)가 제정한 ISA(International Standards on Auditing)를 최대한 활용하여 회계감사의 가이드라인을 제시하고 있다. 반면 우리나라 ‘공공감사기준’은 기업회계기준에 의하여 처리되는 내용에 대하여는 ‘공공감사기준’에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 회계감사기준을 준용할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 ISSAI에서 규정하는 것과는 달리 우리나라 ‘공공감사기준’에서는 공인 회계사가 사용하는 회계감사기준의 활용을 선택사항으로 이용하고 있음을 의미한다. 발생주의 국가재무제표의 회계감사는 민간부문 감사기준을 활용하여도 재무감사의 목적을 달성하는데 유의적인 차이가 없다고 여겨지기 때문에 ‘공공감사기준’도 민간부문의 회계감사기준을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

셋째, ISSAI는 고유위험과 내부통제위험을 포함한 감사위험을 고려하여 감사절차와 범위를 정하도록 규정하고 있어 위험 중심 감사접근법을 따르고 있다. 이에 반하여 우리나라의 ‘공공감사기준’은 거래중심 감사접근을 따른 것으로 볼 수 있다. 정부 부문의 감사

가 현대감사의 패러다임에 따라, 재무감사의 접근방법도 위험 중심 감사접근으로 전환될 필요가 있으며, 이를 ‘공공감사기준’에 반영하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

넷째, ISSAI는 커뮤니케이션을 강조하고 있다. 감사의 착수, 수행 및 보고와 관련하여 피감사인과의 커뮤니케이션을 감사절차 및 에 대한 내용을 포함하고 있다. 우리나라 ‘공공감사기준’은 지적사항을 전달하는 방식을 커뮤니케이션의 원칙으로 하고 있으므로, 피감사인이 감사인의 발견사항을 활용하여 효과적인 시스템을 구축하기 위해서는 상호적인 커뮤니케이션이 필요하다.

K부의 결산감사보고서 감사사례

이러한 시사점을 바탕으로 중앙관서 결산보고서에 대한 감사과정을 분석한 사례를 통하여 현행 결산보고서에 대한 회계감사의 문제점과 이에 대한 개선점을 찾아볼 수 있다.

결산보고서 감사과정을 따라가 본 중앙관서는 K부이다. K부가 작성한 20*6 회계연도 결산보고서에 대한 감사원의 회계감사 과정, 자체감사 활동을 살펴보았다. 그리고 20*3 회계연도부터 20*6 회계연도까지를 대상으로 감사결과에 대한 시계열적 추세도 살펴보았다.

감사원은 감사 시작 전 감사 중점 및 감사실시계획에 대하여 K부와 사전토의 후 K부에 대한 20*6 회계연도 결산서를 대상으로 재무감사를 수행하였다. 이때 감사현장에 투입된 감사 인원은 3명이었다. 감사원은 회계 전반에 대한 지식을 가지고 있는 공인회계사를 감사반장으로 하여 감사를 시행하였다. 감사원의 결산보고서 감사는 문서검증으로 계정 잔액의 적정성을 평가하는 과정을 중심으로 이루어졌으며 다음과 같은 재무결산서의 오류를 발견하였다.

<표 1> 감사원의 K부 재무결산서 검사결과

감사원의 재무제표 결산을 검사한 결과 자산이 1,864억 1,285만 원 과소계상되고 부채가 181억 8,918만 원 과대계상되어 순 자산이 2,046억 203만 원 과소계상 되어 있었고 재정운영결과가 427억 7,221만 원 과소계상, 재원의 조달 및 이전이 2,473억 7,424만 원 과소계상 되어 있었다. 오류 발생 원인은 아래와 같다.

- ① 무상양여 받은 전비품 계상 누락
- ② 선급비용 계상 누락
- ③ 대손충당금 과소계상
- ④ 프로그램원가의 비배분비용 분류 오류
- ⑤ 퇴직급여충당부채 및 퇴직연금 운용자산 계상 오류
- ⑥ 전기징수결의 착오정정 과대 계상
- ⑦ 잡손실과 잡이익 임의 계상 오류
- ⑧ 기금전입금 인식 오류 및 내부거래 미제거

<표 1>에서 오류 발생 원인별 항목의 대부분이 K-방산과 관련된 예산 관련 항목이며, 적정수준의 예산반영 여부, 제도의 실효성 등 발생주의 재무제표에 대한 자체감사활동이 활발하지는 않다. K부는 자체감사활동의 일환으로 2013년에 발생주의 회계를 정착시키기 위한 대규모 재무감사를 수행하고, 이후 자체적으로 별도의 발생주의 재무감사 중심의 자체감사활동은 사실상 행해지고 있지 않다. 현행 K부의 자체감사활동은 예산집행을 중점으로 이루어지고 있으며 재무회계에 대한 지도감독활동은 부수적으로 수행한다. 또한, 부수적으로 행해지는 재무회계에 대한 지도감독활동은 내부통제구조의 취약점을 보완하기보다는 회계처리오류를 지적하는 것을 중심으로 이루어지고 있다. 이는 다른 중앙관서도 마찬가지이다.

감사계획의 협의단계에 관찰된 감사결과를 분석하면 다음과 같다. 감사원은 감사 시작 전 20**년 1월과 2월에 걸쳐 감사중점 및 감사실시계획에 대하여 K부

와 사전토의를 하였다. K부의 사례에서 감사계획에 대한 피감기관과의 협의는 회계연도 종료일 이후인 1월과 2월에 걸쳐 이루어졌다. 이는 지적위주의 입증감사에 집중하였기 때문이다. 하지만 감사위험에 근거한 내부통제구조 중심의 회계감사가 이루어진다면 감사계획에 대한 협의는 회계연도의 초기에 이루어져야 할 것이다. 감사계획단계에서 감사위험에 대한 총괄적인 평가가 이루어지고 이를 기초로 내부통제구조에 대한 평가계획을 수립하는 것이 바람직하다.

내부통제구조에 대한 평가단계는 생략되었다고 볼 수 있다. 일반적으로 감사인은 내부통제구조가 재무제표상에 존재하는 회계처리오류를 바로잡지 못할 위험을 평가하여 기말입증감사의 범위와 시기 및 감사방법을 결정한다. 이와 같은 내부통제구조 위험에 대한 감사과정은 피감사인이 내부통제구조의 문제점을 깨닫고 정비할 수 있는 기회이기도 하다. 하지만 감사원은 내부통제구조에 대한 중간감사과정을 생략하였다. 이는 감사원의 회계감사가 오류지적을 목표로 하고 있기 때문으로 풀이된다.

기말입증감사의 특성을 살펴보면 다음과 같은 특성이 있다. 감사원은 공인회계사를 팀장으로 하여 3명의 감사인원을 20**년 3월 3일부터 3월 31일에 걸쳐 현장에 투입하였다. 이는 많은 시간을 기말입증감사에 투입한 것으로 볼 수 있으며 내부통제위험의 평가가 생략됨을 고려할 때 타당하다고 여겨진다. 또한, 감사팀장을 공인회계사로 한 것은 발생주의 회계에 대한 전문성을 보강하기 위한 것으로 보인다. 감사원이 기말입증감사에서 사용한 감사방법은 다음과 같은 특성이 있다. 감사원이 사용한 감사기법은 결산검사 형태의 문서조사에 집중하고 있다. 또한 결산감사의 과정에서 전산감사를 위한 전문인력이 투입되지 않아서 데이터의 입수 및 분석에 있어

전산감사기법을 적극적으로 활용하고 있다고 보이지 않는다. 따라서 현재 감사원이 다양한 감사기법을 활용하고 감사를 수행한다고 보기는 어렵다.

감사수행이후의 다음과 같은 후속 보고절차가 있었다. 감사원은 감사결과 위법·부당사항과 관련하여 20**년 3월 30일에 K부 차관 등이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 답변을 청취하였다. 이후 K부는 20**년 4월에 감사원이 제시한 지적사항을 반영하여 결산결과를 디지털예산회계시스템(dBrain)에 반영하였다. 감사원은 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부검토를 거쳐 20**년 4월 27일 감사결과를 최종적으로 확정하였다. 감사원은 국회에 제출한 20*6 회계연도 결산검사보고서에 그 결과를 포함하였다. 하지만 재무감사결과로 발견된 오류의 원인을 분석하여 내부통제 절차를 개선하기 위한 구체적인 별도의 조치로 이어지지는 않았다. 또한, 감사원의 감사보고과정에서 오류의 발생원인에 대한 감사인과 피감사인 간의 커뮤니케이션이 이루어졌다고 보기 어렵다. 결과적으로 현행 재무감사는 감사인이 피감사인에 도움을 주는 역할보다는 감시자의 역할에 가깝다고 할 수 있다.

K부의 자체감사활동은 조직의 특성과 전략을 보다 잘 이해할 수 있다는 장점이 있다. 자체감사활동이 감사원의 감사를 보완할 수 있는 것은 ‘공공감사에 관한 법률’에 의해 뒷받침되고 있다. 그러나 자체감사활동으로 신뢰성 있는 발생주의 재무제표를 산출하기 위한 실행과제를 설정하고 있지만, 발생주의 재무제표 작성의 도입단계에서 내부통제를 구축하는 일환으로 일회성으로 이루어진 것이며 발생주의 재무제표에 대한 별도의 재무감사를 하지는 않고 있다. 즉, 자체감사활동을 통하여 내부통제구조

의 정비를 견인하지 못하고 있다는 의미이다.
 현행 감사 관행은 K부의 재무제표 작성에 기여한 정도와 그 한계를 살피기 위해 감사결과 발견된 지적사항의 크기를 재무제표의 정확성의 척도라고 할 수 있

는 다음 회계연도 전기 오류손익과 비교하고 매 회계연도에 지적된 회계 처리의 오류가 무엇인지 살펴보는 수준이다.
 이제부터 감사원의 노력이 K부가 작성한 재무제표의

<표 2> 감사원의 수정요구사항

(단위: 억 원)

항목	20*3년	20*4년	20*5년	20*6년	평균
자산, 부채, 손익 인식 오류 등 지적사항 총액	43,809	14,791	12,443	8,770	19,953
자산총액	1,647,462	1,711,475	1,773,110	1,975,210	1,776,814
부채총액	1,211,891	1,309,037	1,420,462	1,671,322	1,403,178
재정운용순원가	304,670	325,535	352,398	394,263	344,217
자산등재오류/총자산	1.22%	0.50%	0.62%	0.25%	0.63%
부채인식오류/총자산	1.94%	0.65%	0.00%	0.02%	0.58%
손익인식오류/재정운용결과	0.07%	0.85%	0.42%	0.87%	0.57%

<표 3> 회계연도별 K부에 대한 지적사항 유형

오류유형	20*3년	20*4년	20*5년	20*6년
무상양여 받은 전비품 계상 누락	○	○	○	○
무상양여 받은 전비품 과대 계상		○	○	
미지급금, 선급금, 선급비용 등 기간귀속관련 오류	○		○	○
대손충당금 계상 오류	○		○	○
표준단가회계 적용 오류	○	○	○	
자본적지출 항목에 대한 감가상각누락		○	○	
시설 등에 대한 취득원가 오류		○	○	
소송사건과 관련한 충당부채 또는 확정부채 미설정	○	○		
퇴직급여충당부채 및 퇴직연금운용자산 계상 오류				○
기금전입금 인식 오류 및 내부거래 미제거				○
전기징수결의 착오정정 과대 계상				○
프로그램원가 비배분비용 분류 오류				○
잡이익과 잡손실 임의상계				○

신뢰성을 얼마나 제고하였는지 살펴보고, 감사원의 오류 지적에 의해 정정된 정도로 감사원의 회계감사가 발생주의 결산보고서상의 정확성 향상에 기여한 바를 가늠해 볼 수 있다.

<표 2>에서 감사원의 전기오류수정손익의 수정요구 사항은 20*3년 4조3천억 원에서 20*6년 8천억 원으로 꾸준히 감소하였으나 대부분이 K-방산 관련 업무인 특징이 있다. 그러나 감사인이 재무제표상의 회계처리오류를 정정함으로써 기여하는 바는 감소하고 있어서 전체적인 재무제표의 정확성은 개선되는 추세라고 말하기 힘들다.

<표 3>에서 같은 유형의 지적사항이 반복되는 경향이 있음을 알 수 있다. 무상 양여 받은 전비품 계상누락, 자산누락, 자산 과대 계상하는 등 자산을 관리하는 시스템이 일관되고 체계적이지 못하기 때문으로 여겨진다. 또한, 표준단가적용오류와 미수채권에 대

한 대손충당금의 과대 또는 과소설정 오류도 20*6 회계연도를 제외한 모든 회계연도에 보이고 있다.

감사원 지적사항에서 동일하거나 비슷한 유형이 반복적으로 나타나고 있는 것은 근본적으로 K부의 발생주의 회계시스템이 완전하지 못하기 때문이다. 하지만 이는 K부의 회계감사가 내부통제위험 중심으로 이루어지지 않은 것도 원인의 일부이며, 대부분이 어렵고 복잡한 K-방산 업무와 관련된 특징이 있다. 따라서 감사원의 회계감사가 피감기관의 내부통제구조 정비를 지도·감독하는데 주안점을 두는 것이 장기적으로 K부가 발생주의 회계제도를 성공적으로 정착하는 데 더 도움이 될 수 있다.

하지만 K부는 정기적인 발생주의 회계시스템에 대한 감사활동을 수행하고 있지는 않다. 현행 K부의 자체 감사활동은 예산집행을 중점으로 이루어지고 있으며 재무회계에 대한 지도감독활동은 부수적으로 수행하



고 있다. 다른 중앙부처도 유사하지만, 부수적으로 이루어지는 재무회계에 대한 지도 감독도 내부통제구조의 취약점을 보완하기보다는 오류를 지적하는 것을 중심으로 행해진다.

공공부문 감사제도 제안

공공부문 재무결산 감사에 대해 언급한 것처럼 회계처리오류가 반복되고 신뢰할만한 발생주의 회계시스템을 구축하지 못하고 있으므로 국가예산의 목표를 달성하고 유용한 회계정보 가치를 담은 결산보고서 작성을 위해 다음과 같은 제안을 한다. 특히 K-방산의 글로벌 진출은 세계적 수준의 감사제도, 회계정보의 유용성 향상, 글로벌 방산업체로 자리매김하는 것이 핵심동력이 된다.

‘공공감사기준’의 감사절차와 범위 재검토

우리나라 감사원이 수행하는 감사도 재무감사, 성과감사 및 이행감사로 구분될 수 있고 이에 대한 감사목적이 다르다. 따라서 감사 범위와 감사절차도 다르게 규정하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 정부부문 재무제표에 대한 회계감사가 성공적으로 이루어지기 위해서는 ‘공공감사기준’이 발생주의 재무제표의 감사를 수행하는데 필요한 감사원칙과 방법을 성과감사 및 이행감사와 구분하여 제시할 것을 제안한다. K-방산 글로벌 진출에 맞춰 사업타당성, 해외업무 제도, 예산편성 수준의 적정성 등에 대해 성과감사, 이행감사로 실무와 규정을 고려한 개선방향을 제시할 수 있다. 한편, 민간부문 회계기준을 최대한 활용하는 방향으로 정비될 필요가 있다. 현행 우리나라 ‘공공감사기



준'은 정부부문의 발생주의 재무제표에 대한 회계감사와 민간부문 재무제표에 대한 감사가 감사절차와 범위를 활용하여 '공공감사기준'을 개편하는 것도 대안이다.

감사위험과 '내부통제평가 검토의견' 제도 마련

현행 감사원의 감사는 결산보고서를 검사하고 발견된 지적사항을 위주로 국회에 보고한다. 이와 같은 배경에서 감사원의 회계감사는 지적사항의 발견에 효과적인 기말입증감사에 집중하여 감사자원을 투입하고 있다. 즉, 현행 감사원의 회계감사는 감사계획의 단계에서 총괄적인 감사위험을 평가하고 내부통제평가에 근거한 통제위험을 평가한 후 기말입증감사의 감사의 범위와 절차를 정하는 것과는 거리가 있다.

이와 같은 접근방법은 거래중심의 감사접근에서 위험중심의 감사접근으로 현대회계감사의 패러다임이 전환된 것을 따라가지 못하는 것이다. 민간에서 내부통제의 수준에 대한 감사보고서에 첨부하는 '내부회계관리제도 검토의견' 의무화를 정부부처 일정 자산 규모 소관별 재무결산보고서를 제출할 때 민간 회계법인의 검토의견을 첨부토록 하여 피감기관의 업무의 부담으로 작용하는 것을 최소화하는 것도 대안이다.

감사인과 피감기관의 '커뮤니케이션' 활성화

현행 감사원의 감사는 피감기관과의 커뮤니케이션이 활성화되었다고 보기 어렵다. 감사원은 20**년 3월 30일에 K부 차관 등이 참석한 가운데 발견사항에 대한 감사마감회의를 실시하였지만, 감사원은 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 답변을 청취하였다. 지적사항을 전달하는 데 필요한 지시적 소통 이외에 추가적인 커뮤니케이션이 필요하다.

감사원의 감사가 중앙관서가 내부통제시스템을 구축하도록 건언하기 위해서는 감사인과 피감사인의 쌍

방향 커뮤니케이션(Two-Way Communication)이 활성화되는 것이 바람직하다. 지시위주의 의사전달 방식보다 쌍방향 커뮤니케이션 방식이 감사인이 중앙관서의 장이 감사결과를 어떻게 받아들이고 이를 활용할지 도움을 주는데 적합할 것이다. 감사원은 최고 감사기구로서 중앙관서의 장이 발견사항을 활용하여 업무를 개선하는데 도움을 주는 방향으로 감사가 이루어져야 한다. ISSAI 260 Practice Note에서도 감사인에게 쌍방향으로 커뮤니케이션이 적절히 이루어지고 있는지 평가할 것을 요구하고 있다. 이를테면 감사기관, 피감기관 및 기술집약적 방위산업 특성을 고려하여 업무연관 보험기관의 다변화, ESG 경영 추진, AI 활용 등에 대한 예산반영과 제도적 뒷받침을 개선할 필요가 있다.

'위험중심 감사접근'의 자체감사활동 추진

K부의 자체감사활동 사례를 통하여 감사원의 업무부담을 경감시키고 각 중앙부처에 내부통제시스템의 구축을 가속화할 것을 제안한다. K부는 20*4년 발생주의 재무제표의 정착을 위해 회계감독관회의를 소집하여 대대적인 자체감사활동을 수행한 바 있다. 이러한 조치는 발생주의 회계제도가 정착되는데 상당한 기여하였다. 발생주의 회계에 대한 감사를 통해 사업추진을 위한 실질적인 원가보상, 실효성 있는 예산반영과 장기 로드맵이 필요한 해외사업 특히, 방위산업을 견고하게 이어가도록 재무감사의 접근 방법도 내부통제구조 중심으로 신뢰할 수 있는 재무제표를 산출하도록 자체감사활동을 수행하는 것이 바람직하다.

본 칼럼은 「정부부문 발생주의 결산감사 어디로 가야 하나?」

(유경연 등, 2018년 한국회계학회, 회계저널) 논문을 참고하여 수정·보완한 자료입니다.