「지방정부연구」 제21권 제2호(2017 여름): 23-50
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.2 (2017 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.2.2

지방자치단체에 회계감사 제도의 도입이 필요한가?: 거래비용의 관점에서

박 성 민

국문요약

본 논문에서는 거래비용의 관점에서 결산검사와 감사를 검토했고, 측정할 수 있는 거래비용을 측정하였고, 측정할 수 없는 거래비용은 회계제도와 연관된 다른 제도를 고려하여 추정하였다. 제도는 다른 제도와 제도에 참여하는 이해관계자의 관점에서 설계해야한다. 결산검사제도는 10년간 큰 틀의 변화 없이 지속되었고 측정가능 한 거래비용이 감사제도보다는 낮은 것으로 나타났다. 하지만, 사후적 거래비용이 매우 커질 수가 있고, 회계제도와 관련된 다른 거래비용(주로 정보비용)을 높일 수 있다. 감사제도는 회계 정보의 신뢰성을 높여서 회계 관련 다른 거래비용을 낮추고, 주식회사의 외부감사에 관한 법률이 추구하는 이해관계인의 두터운 보호라는 법률적인 목적을 달성할 수가 있다. 결산검사제도는 감사제도로 변화되는 것이 타당하다. 감사제도로 전환될 때 기존의 이해관계인들의 저항이 예상되므로 결산서 중 재무제표만 감사로 전환하는 등 점진적 제도변화과정을 밟는 것이 실행가능한 대안으로 보인다.

주제어: 회계감사. 결산검사, 거래비용, 제도, 지방회계

Ⅰ. 서론

현재 지방자치단체는 결산서에 대해서 검사를 하고 있고, 회계감사 제도를 도입하고 있지 한다. 하지만, 지방자치단체가 2007년 발생주의·복식부기 제도를 도입한 이후에 다수의 정부회계 전문가 및 실무가은 회계감사 제도의 도입 필요성을 주장하고 있다.

정책결정자 및 이해관계자들은 회계제도 뿐 아니라 어떤 분야에서든 늘 제도를 변화시키려고 하고 제도의 변화가 공익에 도움이 된다는 논리를 편다. 하지만, 어떤 제도가 좋은 제도인지에 대해서는 심도 있는 논의가 실무와 학계에서는 부족하다. 대체로 제도의 선호를 이야기할 때 그 제도의 장단점과 관련된 단편적인 논리를 끌어다 쓰거나 해외사례를 그대로 벤치마킹 하는 경우가 일반적이다. 그 이유는 좋은 제도를 평가하는 기준을 일반적으로 설정하기 어렵고 시대, 장소에 따라 좋은 제도의 기준이 바뀌기 때문이다.

회계감사의 도입을 주장하는 사람들은 회계감사가 정보이용자에게 독립적인 제3자에 의한 재

무정보의 신뢰성을 부여하는 측면에서 현재의 결산검사 제도 보다 장점이 많다고 주장한다.[1] 반대하는 측은 현재의 결산검사 제도가 잘 운영되고 있고 사후적으로 분쟁이나 소송 등의 문제가 발생한 적이 없기 때문에 감사제도를 도입하는 것은 비용만 증가할 것이라고 주장한다.

본 연구에서는 회계감사제도의 도입 타당성을 평가하기 위해서 회계투명성과 거래비용이론을 바탕으로 결산검사와 감사의 절차를 검토하고 거래비용을 측정하고, 이를 비교해본다. 거래비용이 낮은 제도가 경제적 효율성이 높은 좋은 제도라는 것은 학자들이 동의한다. 거래비용의 측정이 어렵긴 하지만, 측정이 가능하다면 거래비용의 측면에서 제도를 비교하는 것은 제도의 우월성을 판단하는 데에 의미가 있다.

본 연구의 결론을 도출하기 위해서 해외의 감사제도와 정부회계제도의 글로벌 스탠다드를 검토한다. 현실에서 제도는 경제적 효율성이 높다고 하더라도 정치적인 이해관계가 제도의 변화에 영향을 미치므로 이를 경로의존성의 관점에서 검토한다. 실제로 결산서의 가장 큰 이해관계자로 볼 수 있는 국민들이 결산서에 관심을 갖을 수 있도록 인센티브 구조를 연계시키는 방안과 결산제도의 대의제 민주주의 측면에서 한계를 검토한다. 이와 같은 논의를 바탕으로 감사제도 도입의 타당성을 판단한다.

Ⅱ. 이론 및 선행연구의 검토

1. 회계투명성

회계투명성이란 '회계정보이용자들에게 높은 질적 속성을 가진 회계정보를 제공하는 것' 혹은 주주 및 정보이용자들에게 기업의 재무상태에 영향을 미칠 수 있는 모든 것을 보고하는 것을 말한다(Hunton et al. 2006).[2] 국가별 회계투명성을 측정한 연구들은 설문조사와 관련수치들을 바탕으로 분석한다.

Rajan and Zingales(1998), Lombarbo and Pagano(2000), Bhattacharya et al.(2003)등은 국가별 회계투명성과 외부자금의 수요, 회계기준의 엄격성, 자본비용 및 주식거래량과의 관계를 검증하였다. PwC는 회계투명성이 결여된 상태를 '분명하고 정확하며 일반적으로 인정된 공식적인 회계

1) 미국 등 정부회계제도가 정착된 대부분의 선진국에서는 정부회계 감사기준이 마련되어 있고, 감사결과에 따른 감사의견이 표명된다.

2) 회계투명성의 관점으로는 모든 정보를 공개하는 것이 선호된다. 하지만, 사람의 정보처리 능력에 한계가 있기 때문에 인지력의 한계를 넘어서는 많은 정보를 그대로 제공하는 것은 정보의 이해도를 떨어뜨려 거래비용을 높인다. 회계투명성이 높다고 거래비용이 더 낮은 것은 아니다. 정보 수요자 관점에서는 중요하고 적절한 정보를 인지 가능성을 고려해서 제공하는 것이 거래비용을 최소화할 수 있다. 또한, 정보의 제공자 입장에서도 회계투명성을 높이는 것이 목적이 되어 많은 정보를 제공한다면 정보의 양이 많아질수록 거래비용이 줄어들다가 변곡점을 통과하면 거래비용은 오히려 올라갈 것이다. 정보의 수요자, 공급자 관점 모두에서 모든 정보를 비체계적으로 공개하는 것은 거래비용의 관점에서 좋은 정책이 아니다. 정부회계에서 적절한 정보 수준을 결정하는 것을 향후 연구과제로 제안한다.

기준이나 회계처리 절차가 부재하다'는 것으로 정의한다.

IMF(1998) 연구는 완전공시[3], 투명성과 적시성을 강조하였다. Vishwanath and Kaufmann(2001)은 회계투명성을 갖추기 위한 속성을 제시하였다. 회계정보가 접근성(access), 관련성(relevance), 완전성·신뢰성 및 품질(comprehensiveness, reliability and quality) 등의 속성을 가질 때 회계투명성이 확보된다고 하였다. Bushman and Smith(2003)은 회계투명성을 경영성과, 재무상태, 투자기회 및 실적, 지배구조, 기업가치 및 위험과 관련된 신뢰성 있는 정보를 적시에 광범위하게 공시하는 것으로 정의하였다.

박현준 외(2004)는 기업 투명성의 목적은 구성원들 사이의 정보 비대칭을 완화하고 나아가 서로 간에 동일한 정보의 양과 질을 소유하는 것이라고 하였다. 투명성을 높이려면 기업 소유권의 특성으로부터 오는 감추어진 특성과 행위를 방지하고, 현재의 투자자와 미래의 투자자들이 정보를 자신의 의사 결정에 유용하게 사용할 수 있어야 한다. 소유구조, 경영계획의 발의, 의사결정과정, 실행, 감사 과정과 생산 요소의 투입 및 산출 과정을 포함한 재정에 관한 정보를 공개해야한다.

Bushman et al.(2004)은 국가의 기업투명성 결정요인을 파악하기 위해 국가별 기업정보의 투명성 정도를 측정하는 개념적 틀을 제시하고 소속변수로서 6개의 지수를 제시하였다. 재무공시의 적시성(timeliness), 강도(intensity), 내용, 지배구조 공시의 강도, 재무분석가의 수, 일인당 매체 수에 대한 요인분석(factor analysis)을 실시하여 국가별 기업투명성을 나타내는 2개의 주요인자가 재무투명성(financial transparency)과 지배구조 투명성(governance transparency)임을 보여주었다. 재무투명성은 주로 정치경제적 환경, 지배구조투명성은 국가의 법적, 제도적 환경에 영향을 받는 것으로 나타났다.

회계투명성과 관련된 대부분의 양적연구는 이익조정(earnings management)을 검증하는 내용이다. 회계투명성과 이익조정을 동일하게 사용하거나 회계투명성에 대한 측정치로 이익조정을 사용한다. 선행연구에 따르면 회계투명성이 높을수록 이익조정을 하지 않는 것으로 나타났다. 기업의 회계투명성이 높을수록 정보이용자들은 이익조정을 쉽게 찾아내고 이익조정은 기업 가치를 감소시키므로, 회계투명성이 높은 기업의 경영자들은 이익조정을 할 유인이 낮다(Hirst and Hopkins, 1998; Fields et al. 2001). Fields et al.(2001)은 기업들은 이익조정이 쉽게 발견될 것으로 보이면 이익조정을 하지 않고, 이익조정과 그 효과를 정보이용자가 알 수 없을 경우에만 이익조정을 실시한다고 주장했다.

회계투명성은 거래비용에서 이야기 하는 정보비용, 감시비용과 연관된다. 이 둘은 용어가 다를 뿐 거의 같은 내용을 의미한다. 거래비용이 더 정교하게 비용을 분류할 수가 있고, 포괄적이므로 회계투명성과 관련된 연구를 거래비용관련 연구에서 포섭해서 활용하는 것을 제안한다.

3) 완전공시는 '재무제표에는 모든 관련성 있는 거래가 보고되어야 하는 것'을 의미한다.

2. 거래비용이론의 검토

1) 거래비용의 정의 및 내용

거래비용(transaction costs)은 재화나 서비스의 생산 비용에는 직접적으로 포함되지 않고 필요한 거래(transaction) 혹은 계약(contracting)에 수반되는 비용이다(Coase, 1960; Mundaca et al., 2013). Coase(1960)는 거래비용이 존재하면 거래를 시장의 기능에 맡기는 것이 효율성 측면에서 위험함을 밝혔다. 신고전주의 경제학파들은 시장에 '보이지 않는 손'이 존재하므로 개인들이 이기심을 가지고 자유롭게 경쟁하면, 경제가 발전한다고 주장한다. 현실에서는 거래비용이 존재할 수 밖에 없으므로 시장에서 작동하는 가격메커니즘에 한계가 있다(박성민, 2006).

학자들은 공통적으로 거래비용의 존재가 새로운 조직 및 제도를 출현시키고, 경제를 변화시킨다고 주장한다. 거래비용은 좁게는 가격을 비교하고 물건을 사는데 투입되는 비용과 시간, 보다 더 낮은 가격에 물건을 구입하기 위해 협상을 벌이는데 투입되는 비용과 시간 등을 의미한다. 넓게는 시장 교환이 이루어진 이후 계약 관계를 유지하기 위해 투입되는 비용 등도 포함시켜 '경제체제를 운영하는데 드는 비용'을 의미한다(박성민, 2006; 장하준, 2014).

Coase는 거래 비용을 시스템에 대한 마찰이나 손실로 이어지는 거래를 조직, 검색 및 수행하는 비용으로 정의한다. 이러한 유형은 거래비용을 인식 할 수 없는 비용으로 간주하는 공공계약 관련 문헌에서 발견 할 수 있다(Dahlman, 1979; Johnston and Girth, 2012). Dahlman은 정보 검색, 전송 및 설정 비용이 조직 또는 관료 거래에 영향을 미치는 거래비용을 대표한다고 언급했다(Dahlman, 1979; Langlois, 2006; Baldwin, 2008). 공채 시장과 같은 거래에서의 효율성 손실을 설명하기 위해 거래 비용을 사용하는 경우도 있다(Marlowe, 2009).

거래비용에 대한 두 번째 관점은 윌리엄슨 (Williamson, 1975; 1985)의 경제적 또는 재산권적 관점이다. 자산특유성과(asset specificity)[4] 기회주의로부터 발생하는 불확실성이 마찰 거래비용을 (frictional transaction cost) 넘어서 거래 관계의 비용을 증가 시킨다. 거래의 경제적 특성이 위험 프리미엄을 발생 시키므로 당사자가 관계를 규제하기 위해 거버넌스 규칙을 개발해야한다. 행정에서 거래비용 이론은 지방 정부 단위의 계약 서비스가 거래비용에 큰 영향을 받는다는 것을 보여준다(Brown and Potoski, 2003a, Brown and Potoski, 2005, Clingermayer and Feiock, 1997, Levin and Tadelis, 2010).

자산의 특유성은 공급자와 소비자의 상호의존관계를 창출하여 당사자들이 지속적인 협력과 선의에 의존하게 만드는 '고정효과 (lock-in effect)'를 만들어낸다(Levin and Tadelis, 2010). 자산특유성이 고정효과는 특정 자원을 개발해야하는 사람들이 관계에 들어가기 전에 위험 프리미엄을 요구하거나 나중에 이러한 상호 의존성을 관리하기 위한 거버넌스 조정을 요구할 수 있다. 자산특유성이 존재하는 경우에는 조직(기업) 내부에서 거래가 이루어지도록 내재화시키는 것이 바람직하

4) 자산특유성은 활동이나 서비스를 제공하거나 제품을 생산하기 위해 획득해야하며 공급 업체와 소비자 사이의 관계를 벗어나면, 거의 또는 전혀 가치가 없는 기술, 장비, 지식 또는 특성을 말한다.

다(박길성·이택면, 2004; 김재훈, 2005; 권상순, 2007; 이영환·홍준형, 2008; 이근주, 2010; 조희진, 2010).

2) 거래비용의 유형과 분류

Coase는 '거래를 원하는 사람이 누구인지 찾아내고 거래하고자 하는 사람에게 거래 조건을 알려주고 협상하고 계약서를 작성하고 계약 준수를 확인하는데 필요한 조사 수행 비용을 거래비용으로 정의한다(Coase, 1960). 여기에는 정보비용, 탐색비용, 의사결정에 소요되는 비용, 집행비용, 감시비용 등이 포함된다(박성민, 2006). Coase는 거래비용의 종류가 다양할 뿐 아니라 비용의 규모도 매우 크기 때문에 기업의 존재가 필요하다고 주장한다(박성민, 2006; 장하준, 2014; Coase, 1937, 1960).

Williamson(1985)은 재화나 서비스를 이전시킬 때 거래가 발생하는데 별다른 마찰 없이 이루어지도록 조정하는 비용, 보다 넓게는 경제제도를 운영하는 비용을 거래비용으로 정의한다. 여기에는 사전적 거래비용으로서 합의사항 작성, 협상, 이행 보장 비용이 포함되며, 사후적 거래비용으로서 부적합한 행위의 조정, 협상, 분쟁 해결, 보증 비용이 포함된다(Williamson, 1985; 지광석·김태윤, 2010). Williamson은 거래비용을 줄이고자 특정한 조직 형태가 출현한다고 설명한다. 생산단계에 있는 기업들이 수직적으로 통합될 경우 거래비용이 감소됨을 주장한다.[5)]

North(1990)는 거래비용을 개인들이 재산권을 정의하고 교환, 집행하는데 소요되는 비용으로 정의한다. 은행업, 보험, 재정, 도소매, 변호사, 회계사 등과 관련된 비용을 그 예로 설명한다. 여기에는 사전적 거래비용으로서 정보탐색 및 획득, 교섭, 계약체결에 소용되는 비용이 포함되며, 사후적 거래비용으로서 감시, 계약 집행 및 손해배상청구, 재산권보호 비용 등이 포함된다. 재화의 생산비용에 재화 생산에 투입되는 비용인 전환비용 뿐 아니라 사용권, 수익권 등 재산권 정의 및 실행에 투입되는 비용인 거래비용까지 포함된다(박성민, 2006).

거래비용은 매우 다양해서 어떤 범주로 정의하기가 어려워 보일 수도 있지만, 정보비용, 감시비용, 집행비용으로 대부분 포괄가능하다. 본 연구에서는 거래비용을 정보비용, 감시비용, 집행비용으로 분류한다(박성민, 2006). 정보비용은 거래를 위해서 필요한 정보를 획득하는 비용이고, 감시비용은 거래 상대방이 거래를 성실히 이행하는지 측정하는 비용이다. 집행비용은 거래에서 계약불이행이나 불법행위로 손해를 입었을 때 그 구제를 위해서 소요되는 비용이다. 정보비용은 탐색비용, 의사결정비용, 상담비용, 통신비용, 협상비용, 이행보장비용, 계약비용, 교섭비용, 계약체결비용, 측정비용, 정보처리비용, 교섭비용, 협약비용, 재산권의 정의 비용 등이 포함된다. 감시비용은 감시비용, 확인비용, 계약감동비용, 재산권 보호비용, 변호사비용, 은행비용, 보험비용 등이다. 집행비용은 이행비용, 조정, 분쟁, 보증비용, 손해배상청구비용 등이다. 거래비용 이론이 초기의

5) 예를 들자면, 회사의 회계업무나 법률업무를 회사사정을 잘 모르는 외부 법인에 맡겨서 처리하는 것보다는 회사에 회계사와 변호사를 채용해서 담당하게 하는 것이 업무의 효율성과 비용측면에서 유리할 수 있다.

이론에서 크게 발전하지 못하고 유사한 내용이 반복·답습되는 이유는 실증연구에서 제대로 활용되고 있지 못하고 있기 때문이다. 제도론자들이 거래비용 이론을 발전시키기 위해서는 거래비용에 관한 실증적 연구를 하여야하고, 거래비용의 정의, 분류 등에 있어서도 심층적이고 구체적인 논의들이 필요하다.

〈표 1〉 거래비용의 유형

	정의	유형	주장학자
정보비용	거래에 필요한 정보비용	탐색비용, 의사결정비용, 상담비용, 통신비용, 협상비용, 이행보장비용, 계약비용, 교섭비용, 계약체결비용, 측정비용, 정보처리비용, 교섭비용, 협약비용, 재산권의 정의 비용	Coase(1937, 1960), Arrow(1969), Williamson(1985), Matthews(1986), North(1990), Richter(1990), Eggertsson(1994), Saleh(2004), 박성민(2006)
감시비용	거래 상대방이 거래를 성실히 이행하는지 측정하는 비용	감시비용, 확인비용, 계약감독비용, 재산권 보호비용, 변호사비용, 은행비용, 보험비용	Coase(1937, 1960), Dahlman(1979), North(1990), Eggertsson(1994), Saleh(2004) 박성민(2006)
집행비용	거래에서 불법행위를 당했을 때 그 구제를 위해서 소요되는 비용	이행비용, 조정, 분쟁, 보증비용, 손해배상청구비용	Coase(1937, 1960), Williamson(1985), Matthews(1986), North(1990), Eggertsson(1994), Saleh(2004) 박성민(2006)

3) 거래비용의 측정 및 절감 방법

거래비용이 시장의 원활한 작동을 방해하므로 신제도주의 경제학자들은 이를 최소화할 수 있는 방안을 모색하였다. 거래비용을 줄이는 새로운 방법들이 시장에 등장하면, 새로운 교환의 기회가 생기면서 또 다른 거래비용을 발생시킴에 따라 이를 감소하기 위한 방법이 끊임없이 개발되는 시장적응(market adaptation)의 과정을 거치게 된다. 거래비용을 절감하는 지식이 지속적으로 창출, 축적된다(Alchian & Allen, 1977; 최병선, 2006; 지광석·김태윤, 2010).[6]

미국과 같은 선진사회는 거래비용을 절감하기 위해서 정교한 제도구조, 조직, 그리고 보다 광범위하게는 우리가 이용하는 다양한 종류의 재화 및 서비스를 효율적으로 사용할 수 있게 하는 보증, 보장, 그리고 필수적인 정보구조 등을 제공해 주는 인공적인 구조물 등을 활용한다(North, 2005).[7]

시장의 효율성을 저해하는 거래비용은 여러 가지 방법으로 측정될 수 있는데 그 중 거래의 속성

6) 일반적인 대면 거래에서 신용카드를 사용하면서 거래비용이 줄어들었고, 컴퓨터 개발과 인터넷의 보급으로 전자상거래가 활성화되어 거래비용은 대폭 감소했다. 그리고 앞으로 인공지능(Artificial Intelligence)이 보편화되면서 거래비용은 다시 감소할 것이다. 거래비용이 절감되는 것은 지속되는 과정이지 어느 순간 달성되는 목표점이 아니다.

7) 일반적으로 거래비용이 높은 사회는 후진국이고, 거래비용이 낮은 사회는 선진국이다. 거래비용을 낮추는 좋은 제도를 보유하고, 이를 준수하고 제도의 제약하에서 상호작용하는 시민들의 의식이 높은 사회가 선진국이다.

을 가지고 간접적으로 측정할 수도 있다. 거래의 속성에는 환경의 불확실성(environmental uncertainty), 거래의 빈도(transaction frequency), 자산특유성(asset specificity)이 포함되며, 특히, 자산특유성이 클 경우 거래를 내재화하는 것이 효율적이다(권태형, 2011).

거래비용을 줄이기 위한 연구들은 조직 유형에 초점을 맞춘 연구들과 제도에 초점을 맞춘 연구들로 구분된다. 제도에 초점을 맞춘 연구들은 제도는 교환 및 거래에서 오는 편익과 타인의 행동에 관한 정보를 제공함으로써 불확실성을 감소시킨다고 설명한다. 제도의 개선은 더 나은 사회적 결과를 도출할 수 있다(강윤호, 2000). 제도는 개인의 행동을 변화시키고 거래비용을 감소시킴으로서 사회의 효율성을 높인다.

den Butter(2009)는 거래비용을 측정하는 논의를 시도하면서 표준비용모형(SCM: standard cost model)을 제시한다. 표준비용모형은 기업에 대한 정부규제의 행정부담을 측정하는 모형으로서 1994년 네덜란드에서 기업의 정부에 대한 정보제공비용을 경감시키기 위해 개발되었다. 행정부담을 측정하여 규제개혁을 통해 경제환경을 개선하는 것이 목적이다.

표준비용모형은 정부규제에 대한 전체 행정부담에 초점을 맞춘다. 여기서 행정 부담이란 정부규제에 따른 정보제공의무를 수행하기 위해 발생된 모든 직접비용을 의미한다(이병기, 2009). 표준비용모델은 기업이 효율적인 방식으로 정보제공의무를 준수한다는 가정 하에 비용을 예측함으로서 기업의 행정부담을 측정한다. 여기에는 두 가지 의미가 존재한다. 첫째, 표준비용모형은 정부 규제에 따른 정보 제공 요구를 충족시키기 위해 기업이 소요하는 실제비용을 계산하는 것을 목적으로 하지 않는다. 정부규제를 준수하고 이를 준수하기 위해 자료를 모으는 방법이 비효율적으로 이루어진다면, 이러한 비효율성이 행정적 부담에 포함되어 계산되지는 않는다. 기업의 효율성 여부는 정부의 책임이 아니고, 경쟁 원리는 기업을 효율적인 방식으로 작동하게 만든다. 둘째, 표준비용모형은 정부 규제에 따른 정보제공의무와 직접적으로 연관된 기업의 비용만을 고려한다. 표준비용모델을 실행함에 있어 '피규제기업의 실제적 준수비용'은 고려되지 않는다(이병기, 2009).

표준비용모형에서 행정부담을 측정하는 방식은 일련의 분해과정으로 이루어진다. 첫 번째 단계는 규제가 요구하는 정보의무를 검토하여 자료요구에 순응하기 위해 필요한 표준화된 행정활동의 비용을 측정한다. 여기서 '비용'이란 정보제공의무를 수행하기 위해 사용된 비용이다. 이는 두 가지 방법으로 계산될 수 있다. 하나는 회사내부에서 정보제공을 위해 사용하는 내부 비용을 계산하는 것이다. 정보제공의무를 수행하기 위해 사용한 내부 인력에게 지불하는 시간당 임금을 측정하여 계산한다. 다른 하나는 정보제공을 처리하기 위해 사용한 외주 비용을 계산하는 것으로, 비용은 외부 인력에 대한 시간당비용으로 계산된다. '시간'은 효율적으로 일을 처리한다는 가정 하에 정보제공의무를 수행하기 위하여 소요되는 시간이다. '가격'은 개별 정보제공의무를 충족하는 데 필요한 비용과 시간을 곱하여 계산된다. 하나의 기업이 한 가지 정보제공을 위해 소요한 비용은 하나의 것으로 계산된다. 이에 따라 정보비용모델의 두 번째 단계는 이러한 한 가지 정보를 제공하기 위해 소요된 시간 대 비용을 누적하여 계산한다. 정보제공시간을 계산하는 데는 두 가지 방법이 있다. 한 가지는 정보제공을 위해 소요된 기간을 계산하는 것이며, 다른 한 가지는 정보제공

횟수를 계산하는 것이다(den Butter et al., 2009).

정장훈 외 5인의 연구도 표준비용모형(standard cost model)을 활용하여 실제의 데이터를 토대로 기술규제의 비용을 측정하였다(정창훈 외 5인, 2015). 지광석·김태윤은 소비자거래비용의 유형모델을 확정하여 표본을 분석하였지만, 실제 거래비용을 계산하지는 않았다(지광석·김태윤, 2010). 박성민(2006)은 증권관련집단소송제도를 도입하면서 변화되는 거래비용의 틀을 제시하였고, 권태형(2011)은 배출권거래제도를 거래비용으로 유형화하였으나 거래비용을 직접 측정하지는 않았다.

거래비용을 줄이는데 있어 Williamson(1985)은 조직의 거버넌스 체제 변화에, North(1990)는 제도 변화에 초점을 맞추고 있다(Knight, 1992; 서인석·박형준, 2012).[8] North(1990)는 주요 생산 투입 요소의 상대가격이 변화할 경우, 새로운 이익을 얻고, 거래비용을 줄일 수 있도록 자발적으로 제도를 변화시킨다고 주장했다. Williamson(1985)은 외부 환경의 조건이 변화하지 않는 한 자발적 합의과정에 의해 형성된 제도는 변화하지 않는다고 주장한다. 하지만, 의사결정자들이 자발적으로 합의해서 제도를 변화시켰다고 하더라도 우연성, 환경변화, 사람들의 인식 변화, 기술의 변화 등에 의해서 제도는 늘 변화하므로 윌리엄슨의 주장에 동의하기는 어렵다. Williamson(1985)은 현실에서의 상충된 이해관계로 인해, 거래비용을 줄여 전체 편익을 높이는 방향으로의 제도 변화는 이루어지지는 않는다고 강조한다(박성민, 2006; 서인석·박형준, 2012). North(1990)는 거래비용을 최소화하기 위한 기제로서 제도의 역할이 중요함을 강조한다. 제도는 헌법, 법률, 재산권, 계약법 등의 공식적 제도와 금기, 관습, 행동 법규, 전통 등의 비공식적 제도로 구성되는데 거래비용은 이에 의해 결정된다. 무엇보다 제도는 개인들 간의 상호작용이 가능한 구조를 형성함으로써 불확실성을 줄여나가는 역할을 한다는 점에서 거래비용 감소와 깊은 관련을 갖는다(North, 1990).

거래비용을 연구하는 대다수의 논문은 거래비용의 개념과 내용에 대한 분석을 하고 거래비용을 유형화 하고 있지만, 실제 거래비용을 측정하고 있지는 않다. 그 이유는 거래비용을 측정하는 것이 쉽지 않고, 연구에서 다루는 거래비용을 무수히 많은 각 거래마다 다른 특성을 갖고 있으므로 표준화하기 어려워 일반적인 방법론을 연구에 적용하기 어렵기 때문이다. 거래비용의 정의와 분류 등에 관한 연구는 이미 충분히 이루어졌기 때문에 거래비용을 실제로 측정하는 실증연구가 이루어져야 거래비용 이론의 발전이 가능하다.

3. 연구의 분석틀

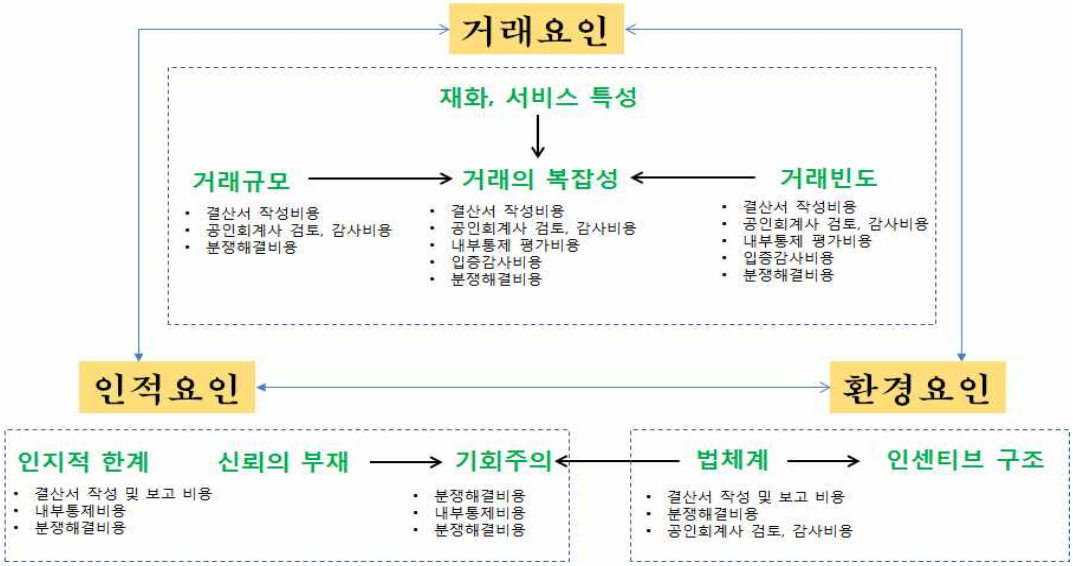
거래비용의 결정요인은 학자마다 다양하게 제시하고 있으나, 거래요인, 환경적 요인, 인적 요인으로 구분가능하다(Williamson, 1985; North, 1990; 김관보, 1999; 지광석, 김태용, 2011). 거래요인은 주로, 재화·서비스특성, 거래규모, 거래의 복잡성, 거래빈도 등의 요소가 있다. 인적요인은 인

8) 윌리엄슨이나 노스 모두 비공식적 제도(문화, 거버넌스, 관습, 전통, 금기, 유행 등)와 공식적 제도(헌법, 법률, 재산권, 계약법, 규칙, 기준 등) 모두를 제도에 포함시킨다. 노스가 제도를 상대적으로 포괄적인 개념으로 사용하는데 반해서 윌리엄슨은 자산특유성, 거버넌스 등 좁은 범위로 한정한다.

지적한계, 기회주의, 신뢰의 부재 등이 있고, 환경적요인은 법체계, 인센티브 구조 등의 요소가 있다.

지방회계에서 거래비용은 아래의 결정요인엔 영향을 ㅂ다게 된다. 아래 그림에서는 거래요인 중 재화, 서비스특성, 거래규모, 거래의 복잡성, 거래빈도 등이 결산검사와 감사관련 거래비용에 미치는 영향을 예시했다. 거래가 복잡하고, 거래규모, 거래빈도가 커질수록 결산검사 및 감사 관련 거래비용은 증가하게 된다. 인적요인으로 지방회계 정보 수요자 및 결산검사나 감사를 담당하는 공무원, 회계사, 위원들의 인지적 한계, 신뢰의 부재, 기회주의 등이 지방회계에서 거래비용에 영향을 미치게 된다. 환경적 요인으로 법체계와 인센티브 구조를 들 수가 있다. 공식적인 제도로 볼 수 있는 법체계는 거래비용을 증가시키거나 감소시킬 수 있다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀: 지방회계에서의 거래비용과 결정요인과의 관계



자료: Coase(1937), North(1990), Ostrom(1990), 지광석·김태윤(2011)

Ⅲ. 회계검사와 감사제도의 거래비용 관점에서 비교

1. 회계검사의 절차와 거래비용

1) 지방회계 결산절차와 방법

지방회계에서의 결산은 지방자치단체별로 한 회계연도의 각종 회계거래를 정리하여 세입세출 결산, 재무제표 및 성과보고서 등을 산출하는 과정이다. 결산은 회계연도가 종료된 이후 진행한다. 지방회계에서 당 회계연도 출납폐쇄일(2015회계연도부터 회계연도 종료일)[9] 이후 80일 이내

에 결산서를 작성하고 지방의회가 선임한 검사위원의 검사의견서를 첨부하여 지방의회의 승인을 받아야한다.[10]

지방회계에서는 지방자치단체의 장이 결산서를 작성한 시점부터 지방의회에 결산서를 제출하는 시점 사이에 2번의 결산검사가 이루어진다. 첫째, 지방회계 재무제표(결산서의 일부)는 지방자치단체의 장이 작성한 후 공인회계사가 검토한다.[11] 지방자치단체는 '지방자치단체 재무제표 검토기준'에 근거하여 공인회계사에 의한 재무제표 검토를 받고 있다. 공인회계사에 의한 지방자치단체의 재무제표에 대한 검토보고서 자체로서 지방자치단체 결산검사를 종료하는 것은 아니며 지방의회의 검사위원의 결산검사에 활용된다.[12]

공인회계사의 검토업무는 재무제표(주석을 포함), 필수보충정보 등 재무제표 전반에 걸쳐 실시하되, 재무제표를 제외한 필수보충정보(성질별 재정운영표는 재무제표에 포함) 및 부속명세서는 계산의 정확성을 검증하고 재무제표와 대조하는 절차를 수행하면 검토업무를 수행한 것으로 간주한다.[13] 재무제표상 계정과목별 구체적인 검토 절차는 동 검토기준 제20조와 별표 1에서 규정하고 있다. 검토업무는 지방자치단체가 제출한 재무회계 결산에 관련된 서류를 근거로 수행하며, 검토인이 재무제표에 대한 검토업무를 수행할 때 검토업무 계약서, 지방회계 기준 및 재무회계 운영규정 등에서 요구하는 사항을 고려해야한다. 검토업무는 검토의 대상이 되는 정보가 지방회계기준 및 재무회계 운영규정에 중요하게 위배되어 표시된 점이 발견되었는지의 여부에 대해 보통수준의 확신을 제공할 수 있도록 수행한다. 이와 같은 확신은 소극적 확신(limited assurance)의 형태로 검토보고서에 표시한다.[14] 검토인은 검토과정에서 발견된 회계처리, 재무회계 제도운영에 관한 문제점에 대하여 보고하고 수정방안 및 개선대안을 권고하여야 한다[15].

검토가 완료된 재무제표는 다른 결산서(결산개요, 세입세출결산, 성과보고서, 결산서의 첨부서류, 금고의 결산)와 함께 지방의회가 선임한 검사위원이 검사한다.[16] 검사위원은 계산의 과오여부, 실제 수지와 수지명령의 부합여부, 재무운영의 적법성 및 예산집행의 효율성 등을 심사한다. 검사위원의 검사결과, 결산서에서의 오류를 발견한 경우 지방자치단체의 장은 시정한 후 지방의회에 제출하여야 한다. 검사위원에 의한 결산검사는 20~25일간 이루어지며 검사 종료 후 10일 이내에 대표 검사위원은 결산검사의견서를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 이 결산검사의견서를 첨부한 해당 지방자치단체 결산서는 지방의회에 1차 정례회의 개최 이전에 제출하여야 한

9) 출납폐쇄일은 자금의 출납이 폐쇄되는 기준일이다. 예를 들면 2016년 예산이 집행될 수 있는 마지막 기준일을 의미한다.

10) 지방자치법 제134조의 제1항

11) 지방회계법 제16조(결산서의 작성 등) ③ 제15조제3호에 따른 재무제표는 지방회계기준에 따라 작성하여야 하고, 「공인회계사법」에 따른 공인회계사의 검토의견을 첨부하여야 한다.

12) 재무제표는 공인회계사의 검토보고서로 결산검사를 갈음할 수 있다.

13) 지방자치단체 재무제표 검토기준(훈령) 제10조 제1항

14) 지방자치단체 재무제표 검토기준 제9조 제2항, 제12조, 제25조, 제26조

15) 지방자치단체 재무제표 검토기준 제10조 제2항

16) 지방자치법 시행령 제84조 제1항

다. 지방의회는 1차 정례회의의 회기 내에 결산승인 여부를 처리하여야 한다.[17] 지방자치단체 결산의 승인은 지방자치단체가 검사위원의 의견서를 첨부하여 제출한 결산서를 지방의회에서 의결하면 결산검사 과정은 공식적으로 종료된다.[18]

의회가 결산을 승인한 경우 지방자치단체의 장은 이를 5일 이내에 광역자치단체에 있어서는 행정자치부 장관에게, 기초자치단체는 광역자치단체의 장에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다(지방자치법 제134조 제2항).

〈표 2〉 지방자치단체 결산 절차와 방법

결산절차	결산수행주체	일자	비고
①세입세출출납 완결	지자체장	익년 2월 10일	- 2015회계연도부터 적용
②결산서 제출	지자체장	폐쇄일+80일	- 공인회계사의 재무제표 검토 보고서 포함
③결산검사	결산검사위원	20일간	- 지방의회가 검사위원 선임
④결산검사결과 지자체 제출	결산검사위원	결산검사 종료후 10일 이내	- 검사의견서 첨부
⑤결산승인 신청 (지방의회 제출)	지자체장	1차 정례회 직전	- 1차 정례 회기 내 결산승인 처리. 한편, 결산승인 요청일부터 5일 이내에 행정자치부에도 결산서 제출

지방자치단체에서의 결산승인의 효과는 정치적 책임을 해제하는 것에 불과하다. 특정사항에 대한 회계적·법적 책임은 별개이다. 결산서에 불법적인 행위가 추후에 발견되었다면, 민사·형사상의 책임은 남아 있게 된다. 불승인시에도 이미 집행한 수지는 유효하고 당해 결산의 효력에는 영향을 미치지 아니한다.

2) 회계검사의 거래비용

지방자치단체와 지역 주민의 관계는 기업과 소비자와의 관계와는 다르다. 기업은 재화를 만들어서 소비자에게 직접 판매한다. 하지만, 지방자치단체의 세금은 소비자가 지불하는 비용과 유사하고, 지방자치단체의 세금에 대한 지출(이전지출, 정부투자사업 등) 재화 및 서비스를 제공하는 행위와 유사하다. 지방회계에서의 결산은 지방자치단체별로 한 회계연도의 각종 회계거래를 정리하여 세입세출결산, 재무제표 및 성과보고서 등을 산출하는 과정이다. 이와 같은 과정에서 거래비용이 발생한다. 정부 회계정보의 제공자는 각 지방자치단체가 되고 이 회계정보의 수요자에게 제공을 하게 된다.[19]

지방자치단체의 주민들이 지방정부에 세금을 납부하고 그 세금을 지출하는 행위를 본연의 거래

17) 지방자치법 시행령 제82조

18) 지방자치법 제39조 제1항 3호

19) 지방회계에서 결산서 정보의 수요자는 지방자치단체의 주민, 지방채 투자자, 채권자, 규제기관, 언론, 시민단체 등이다.

라고 본다면 이 거래 행위에 대해서 거래비용이 발생한다. 이 거래비용은 지방정부의 지출 행위에 대한 정보비용, 이를 감시하는 감시비용, 그리고 분쟁이나 소송이 발생했을 때의 집행비용 등이다. 정부의 지출행위에 대한 거래비용은 단지 결산서를 작성하고 이를 검사 혹은 감사하는 비용을 제외한 다양한 비용이 있을 수 있지만, 본 연구에서는 결산서와 관련된 거래비용으로 한정한다. 결산 검사를 본연의 거래비용으로 정의하고 결사서를 검사, 승인받기 위해서 작성하고 제출하는 거래비용을 사전적 거래비용, 결산 승인 이후에 발생가능한 거래비용을 사후적 거래비용으로 정의한다. 감사에서도 이와 같은 정의 방식은 동일하다.

〈표 3〉 회계검사에서의 거래비용

거래단계(결산절차)		결산검사의 거래비용			
		사전/사후	유형	내용	설명
①결산서 제출	재정회계시스템 입력, 자료 수집 등	사전적 거래비용	정보비용, 감시비용	통신비용, 탐색비용, 측정비용, 정보처리비용 등	회계공무원의 정보처리 관련비용
	결산서 작성			작성비용, 정보처리비용, 측정비용, 상담비용	결산서 작성 비용, 공인회계사 검토 비용
②결산검사	결산검사위원의 결산검사	거래비용	감시비용	확인비용, 감시비용, 계약감독비용	결산검사위원 수당
③결산승인	검사결과를 지자체에 제출	사후적 거래비용		확인비용, 감시비용, 계약감독비용	지방의회 승인 처리 비용
④결산승인 이후	오류나 소송 등 발생시 대응		집행비용	조정, 분쟁, 소송비용, 손해배상비용	분쟁 해결 비용

지방회계의 결산은 지방자치법에서 규정하고 있는 절차에 따라 이루어지고, 지방회계법에 따라 결산서가 작성되므로 이 과정을 토대로 거래비용을 분류하고 측정해야 한다. 결산서는 회계연도가 종료된 이후에 만들어지지만, 회계연도의 기간동안 회계직 공무원들은 관련된 지출을 전산시스템에(e-hojo) 입력하는 등의 회계처리를 하고, 이를 위해서 통신비용, 측정비용, 정보처리 비용 등이 발생한다. 정보를 처리하는 비용과 이를 위해서 자료를 취합하고 다른 부서의 직원들과 토론하는 등의 다양한 시간 및 처리 비용이 소요된다.[20] 이런 정보비용은 회계정보의 본연의 비용이기도 하다. 결산서를 작성하는 과정에서 지방회계 재무제표(결산서의 일부)의 경우 지방자치단체의 장이 이를 작성한 후 공인회계사의 검토가 이루어지므로, 공인회계사 검토라는 거래비용(감시비용)이 발생한다.

현행, 결산검사에서 공인회계사 검토비용은 243개 지방자치단체마다 다르지만, 대체로 1,000만원에서 1,500만원 사이 정도로 추정된다. 대략 지방자치단체당 1,200만원 정도로 예상한다면, 243

20) 회계공무원들의 정보산출비용(결산서 작성)은 결산검사든 감사든 동일하므로 제도의 변화와 상관없이 동일하다. 본 연구에서는 결산검사와 감사의 거래비용을 비교하는 것이 목적이므로 회계공무원들의 정보산출 비용은 계산하지 않는다. 다만, 실증적인 연구의 필요성에 따라서 회계공무원들의 정보산출 비용을 계산하는 방법은 회계 결산 담당 공무원의 인건비로 쉽게 계산가능하고, 대부분의 지방자치단체는 1인 혹은 2인이 결산을 전담하고 있으므로 이들의 인건비가 곧 결산서의 정보산출비용으로 볼 수가 있다.

개 지방자치단체의 총 결산검사에서 공인회계사 검토비용은 28.8억원이다. 검토가 완료된 재무제표는 다른 결산서(결산개요, 세입세출결산, 성과보고서)와 함께 지방의회에 제출된다. 지방의회에서는 의회가가 선임한 검사위원이 검사한다.

검사위원의 수는 광역자치단체는 5명 이상 10명 이하, 기초자치단체는 3명이상 5명이하로 하되 기타 필요한 사항은 조례로 정한다. 의회 의원인 경우에 검사인 수의 3분의 1을 초과할 수 없게 되어 있다.[21] 실제 운영에 있어서 검사인원은 대부분의 기초자치단체는 최대인원인 5인을 임명하고 있고 대부분 광역자치단체는 의회의원 3인을 포함하여 10인을 임명하고 있다(이경섭, 2013).[22] 결산검사를 하는 과정에서 검사위원의 수당이 지출되므로 거래비용이 발생한다. 주로 결산서가 제대로 작성되었는지를 확인하고 감시하는 작업을 한다. 각 자치단체가 조례로 정한 결산검사 위촉일수는 20일, 25일, 30일(광역시) 등으로 다원화되어 있고 위촉일 속에 의견서 작성기일을 포함하거나 별도로 10일을 부여하는 등 다원화되어 있다. 검사인의 보수는 조례로 금액을 정하고 있지만, 대략 1일당 50,000원에서 250,000만원 사이에서 지급하고 있다.[23] 가장 많은 자치단체가 100,000원을 책정하고 있다. 여기에 여비규정에 의하여 대부분의 자치단체는 조례에 근거하여 여비를 지급한다. 대부분의 지방자치단체는 20,000원을 지급하고, 서울특별시와 같이 45,000원을 지급하는 경우도 있다. 이를 토대로 결산검사의 거래비용을 계산해 본다면, 244개 지방자치단체에서 25일간 결산검사를 수행하고,[24] 일당으로 100,000원을 받으므로 결산검사위원을 5인이라고 가정하면,[25] 30억5,000만원 정도가 도출된다. 여비는 244개 지방자치단체에서 결산검사위원 5인에게 20,000원으로 19일(공휴일제외)간 지급하는 것으로 가정하면, 4억6,360만원이므로 결산검사위원에게 지급하는 액수는 총 35억1,360만원으로 집계된다.[26]

---

21) 지방자치법 시행령 제83조

22) 지방자치단체 의회는 결산승인 권한이 있으므로 의원이 결산 검사를 하고, 자신이 수행한 결산검사 결과를 승인하는 외관상 독립성 저해요건에 해당한다. 지방자치단체장이 작성하고 이를 의회의원이 승인하므로 독립적이라고 주장하는 견해도 있지만, 자치단체장과 동일정당이건 다른 정당이건 이해관계가 존재할 수 밖에 없기 때문에 잘못된 주장이다. 지방 의회의원의 결산검사 위원 선임은 재고되어야한다.

23) 위촉일 1일당 금액을 조례로 정하는 경우에 50,000원(태백시 등) 기초자치단체, 70,000원(대구 수성고, 인천시 중구), 100,000원(부산 수영구 등 가장 많이 선택하고 있음), 110,000원(대전광역시), 150,000원(인천광역시), 위촉일 1일당 금액을 예산에 의하는 경우 250,000원(부천시), 위촉일 1일당 금액을 의회의원의 의정활동비 기준으로 하는 경우 119,440원(서울시)으로 책정하고 있다(이경섭, 2013).

24) 20일, 25일, 30일로 나눠져 있으므로 25일로 계산한다.

25) 244개 지방자치단체 중 광역자치단체 이상이 총 17개이고, 나머지는 227개의 기초자치단체로 구성되어 있다. 광역자치단체의 결산검사위원은 10인으로 구성되고, 기초자치단체는 5인으로 구성되므로 산술평균하면 5.34인으로 계산되나, 본고에서는 편의상 5인으로 가정하고 계산하였다.

26) 의회의원에 대한 수당지급을 제한하는 자치단체도 있고 그렇지 않은 단체도 있으나 본 연구에서는 계산의 편의상 의회의원을 포함시켰다.

2. 감사제도의 절차와 거래비용

1) 정부 회계감사의 이론 모형 및 절차

정부회계 감사는 특정 실체의 경제적 행위와 사건에 대한 주장(재무제표 등)과 미리 설정된 기준(정부회계기준)과의 일치 정도를 확인하는 것이다. 독립적인 제3자가 이에 관한 증거를 객관적으로 수집하고 평가하여 그 결과를 이해관계가 있는 이용자(정부, 의회, 국민 등)에게 전달한다. 감사인은 독립성과 전문성을 갖고 있어야하고, 감사결과에 따른 감사의견을 표명해야한다.[27]

재무제표감사는 독립적인 감사인이 재무제표를 중요성의 관점에서 일반적으로 인정된 회계처리기준에 따라 작성되었는지에 대한 합리적인 확신(resonable assurance)을 제공하는 의견(opinion)을 표명한다. 일반적으로 회계감사는 재무제표를 대상으로 한다.[28] 정부회계감사는 '감사계획 수립→내부통제평가→입증감사 수행→감사결과 보고'의 4단계로 구성된다. 일반적인 기업의 회계감사나 선진국의 회계감사는 대체로 이런 과정을 따른다.

감사인은 감사대상의 재무제표감사에 필요한 증거자료를 효과적이고 효율적으로 획득하기 위한 방법을 찾아내기 위해 감사계획을 수립한다. 감사계획 수립은 감사 자원(인력 및 시간 등)의 제약 속에서 감사목적을 효율적으로 달성할 수 있도록 감사와 관련된 제반사항을 착수 전에 설계한다. 감사계획은 방향을 설정하고 전 과정을 통제하며, 감사대상의 고유위험(inherent risk)을 파악한다.

정부회계실체는 다양한 회계사건을 반영하여 재무제표를 작성한다. 현실적으로 모든 회계사건의 타당성을 감사할 수는 없다. 재무제표의 내역을 전수 감사할 수 없으므로 표본감사(sampling test)와 내부통제제도에 대한 평가가 대안으로 제시된다. 내부통제제도는 조직 내의 자산을 보호하고 정보의 정확성과 신뢰성을 높이며 조직의 목표를 효율적으로 수행할 수 있도록 수립된 계획, 규정, 절차, 수단 등이다. 협의의 관점에서 내부통제는 회계사건 또는 회계거래를 장부에 반영하는 과정에 대한 통제절차이다. 내부통제제도가 갖춰져 있지 않거나, 운영이 제대로 이루어지지 않으면 감사인은 관련 재무제표 항목에 대한 입증감사를 정밀하게 수행해야 한다. 내부통제에 대한 감사는 재무제표에 대한 감사를 신뢰성 있고 효율적으로 수행하기 위한 필수과정이다. 기업에서는 내부회계 관리제도에 대한 검토가 이루어지고 있으며, 일반적으로 재무제표감사의 일부분이다.

---

27) 감사의견은 경제실체의 주장인 재무제표 등에 대한 전반적인 의견을 제시한다. 감사의견은 적정의견(unqualified opinion), 한정의견(qualified opinion), 부적정(adverse opinion), 의견거절(disclaimer of opinion) 등으로 구분된다.

28) 재무제표 감사는 ①질문: 회계실체 내외부자로부터 정보를 습득 ②관찰: 재고자산 실사에 대한 입회 등 ③검사: 기록, 문서, 자산 실체에 대한 조사 등 ④조회: 제3자에게 정보를 요청하고 회신을 받는 절차 ⑤분석적 절차: 유의적인 비율 및 추세 분석 ⑥역진법과 전진법: 역진법은 실재성에 대한 검증(회계기록→회계자료) 방법이며, 전진법은 완전성에 대한 검증(회계자료→회계기록) ⑦실사: 현금, 재고자산 등에 대한 직접 수량을 확인하는 절차 ⑧재계산 검증: 재계산 확인절차 ⑨대사: 독립적인 자료 간 금액·수량 확인 절차 ⑩기타 검토 순으로 이루어진다.

〈표 4〉 정부회계감사의 주요 절차

구분	감사계획 수립	내부통제 평가	입증감사 수행	감사결과 보고
목적	ㅇ중요한 감사분야 식별 ㅇ효율적인 감사절차 설계	ㅇ회계실체의 내부통제 목표 달성 여부 확인	ㅇ재무제표의 왜곡 여부 확인	ㅇ내부통제·법규준수의 미흡부분, 재무제표 오류 등에 대한 마무리 절차와 보고서 작성
주요 절차	ㅇ대상의 내·외적 환경 및 주요 영향요인 이해 ㅇ중요 계정과목 및 잠재적 위험 파악 ㅇ파악된 위험에 대한 구체적인 감사계획 수립	ㅇ예산집행과정 관련 법령 규정 이해 ㅇ특정 통제위험의 수준 평가 ㅇ검증할 통제절차 선택 ㅇ통제절차에 대한 검증(sampling)	ㅇ세입세출결산과 재무제표 비교 ㅇ계정과목에 대한 분석적 검토절차 수행 ㅇ중요 계정과목 입증감사(testing) 수행 ㅇ주석 및 필수보충 정보 등 공시 적정성 검토	ㅇ감사 전 과정에 대한 타당성 점검 ㅇ감사절차 수행결과에 기초한 발견사항 평가 ㅇ감사의견 확정 및 감사보고서의 작성

자료: 허웅·윤성식, 정부회계학(2014)

미국연방정부는 감사인이 내부통제감사를 재무제표에 대한 감사의 일부분으로 수행하며 감사의견은 제시하지 않지만 감사결과 문제점이 발견되는 경우 감사보고서에 기술한다. 영국 중앙정부는 감사인이 각 부처별 내부통제보고서를 검토(review)하는 수준에서 감사가 이루어지고, 이에 대한 감사의견은 제시하지 않는다. 뉴질랜드 중앙정부는 내부통제에 대한 감사를 재무제표 감사의 일부분으로 간주한다. 한국의 중앙정부 및 지방정부에서는 명시적으로 내부통제감사를 제도화하고 있지 않다.

〈표 5〉 내부통제에 대한 평가 결과가 기말 입증감사에 미치는 영향

내부통제평가 결과	감사절차		
	성격(natural)	시기(timing)	범위(extent)
내부통제 취약	입증감사 의존	재정상태표일 직전·직후 집중	입증감사 범위 증가
내부통제 우수	입증감사 축소	재정상태표일 기준 시기 선정 유연	입증감사 범위 축소

자료: 허웅·윤성식, 정부회계학(2014)

입증감사는 회계연도말 직후 작성되는 재무제표가 적정한지를 확인하는 절차이다. 재무제표 계정과목별로 계정과목 분류 및 평가가 적정한지를 감사한다. 입증감사는 감사계획 과정에서 파악된 고유위험(inherent risk)과 내부통제감사에서 파악된 내부통제위험(control risk)을 토대로 감사범위를 결정한다. 입증감사는 계정과목에 따라 회계처리의 특성, 분류의 복잡성, 평가방법의 다양성을 감안한다. 예를 들면, 자산과목의 감사위험은 자산의 과대·과소계상 가능성과 자산의 실재 여부 등이고, 부채과목의 감사위험은 부채의 과소계상 가능성, 모든 부채가 재무제표에 계상되어 있는지 등이다.

내부통제감사와 입증감사가 종료되면 감사인은 감사계획대로 전체 감사과정이 적정하게 이루어졌는지 검토하고 감사의견 및 감사보고서를 확정한다. 재무제표에 직접 영향을 미치는지 여부

를 판단하기 위하여, 중요한 사건이나 거래가 빠짐없이 검토되었는지 다시 한번 점검한다.

2) 지방자치단체 회계감사의 거래비용

결산서에 대한 외부감사의 범위는 해외사례의 경우 결산서 전체부터 재무제표만 감사하는 다양한 형태가 있다. 본 논문에서는 현행 결산검사 제도를 감사제도로 전면 개편하는 가정으로 거래비용을 검토한다.

결산검사를 회계감사로 전환하면 제도의 상당한 변화를 초래하므로 거래비용의 구조가 변한다. 감사 도입시 필요한 거래비용은 사전적 거래비용, 거래비용, 사후적 거래비용으로 구분된다. 감사는 감사계획수립부터 감사결과 보고까지의 4단계로 구분되므로 단계별 거래비용을 검토한다.

첫째, 감사계획을 수립하는 것은 감사행위에서 발생하는 사전적 거래비용이다. 대상을 이해하고, 계정과목과 해당 회계실체의 위험을 파악하는 정보비용이 요구된다. 통신비용, 탐색비용, 측정비용, 정보처리비용, 측정비용, 상담비용 등으로 구분되고, 큰 유형으로 구분한다면 정보비용과 감시비용으로 나눌 수 있다.

지방자치단체의 내부통제를 평가하는 두 번째 거래단계도 사전적 거래비용으로 볼 수 있다. 지방자치단체에서 재정·회계관련 내부 프로세스를 평가하기 위해서 내부통제를 수행하는 담당 공무원의 관련법령의 이해도, 통제의 위험 수준에 대한 평가, 내부의 통제 프로세스를 검증할 수 있는 절차를 선택하는데 필요한 비용, 그리고 마지막으로 내부통제 절차를 평가하는데 필요한 거래비용이 포함된다. 주로 정보비용과 감시비용이 소요되고 그 내용은 확인비용, 계약 감독 비용 등이 필요하다.

세 번째 절차로 입증감사가 본연의 감사라고 한다면, 이를 직접적인 거래비용으로 분류한다. 주로 세입세출결산과 재무제표를 비교하여 불일치와 오류 그리고 그 이유를 찾아내고, 계정과목을 분석, 검토하는 입증감사를 하게 된다. 일반적인 기업은 주로 재무제표의 계정과목에 대한 입증감사를 하지만, 지방자치단체의 결산서는 다양한 부속서류들이 존재하므로 이에 대한 입증감사까지 필요하다. 이는 주로 확인, 감시비용으로 정보비용, 감시비용으로 분류될 수 있을 것이다.

네 번째, 입증감사가 종료되면 감사결과를 보고하기 위해서 그동안 회계법인에서 수행한 감사절차에 대해서 타당성을 검토하고, 발견된 사항에 대해서 평가하고, 이를 토대로 감사의견을 확정하고 보고서를 작성한다. 여기서 확인비용, 작성비용, 탐색비용, 측정비용, 정보처리비용 등의 정보비용이 소요된다.

감사결과를 보고하고 나면 결산절차는 종료되고, 감사 이후에는 오류나 소송에 대한 감사 책임에 따르는 비용이 발생한다. 이는 거래가 종료된 이후에 사후적으로 발생하며 조정, 분쟁, 소송, 손해배상 비용 등이다. 이는 집행비용으로 볼 수 있다. 집행비용은 감사를 담당한 담당 회계법인이 부담한다.[29]

---

29) 현재까지 지방자치단체의 결산승인 이후에 결산서에 대한 신뢰성에 문제제기를 하거나 소송 등을 제기하여 사후적인 거래비용이 발생하는 경우는 없었지만, 이는 결산서의 정보수요자의 충분한 인센티브가

감사인은 감사계약의 위반에 대해서 민법상 계약위반 혹은 채무불이행에 의한 손해배상책임을 지게 된다. 감사인의 과실은 중과실은 물론 경과실까지 책임을 진다. 감사인이 기업이나 종업원의 오류나 부정행위를 알면서 의도적으로 허위로 감사보고서를 작성하거나 중요한 사항의 기재를 누락하면 의뢰인과 정보이용자에 대한 손해배상책임 뿐만 아니라 불법행위에 준한 형사상의 책임을 진다. 주식회사의 외부감사에 관한 법률상 공인회계사가 연대하여 손해를 배상할 책임을 진다.[30] 감사인은 감사보고서에 기재하지 아니하거나 허위로 기재하여 이를 믿고 이용한 제3자에게 손해를 발생하게 한 때에는 제3자에게 손해를 배상할 책임이 있다.[31] 자본시장법에서는 감사인이 임무를 게을리한 경우 선의의 투자자에 대한 손해배상책임을 규정한다.[32] 감사인은 직무에 관한 부당한 청탁을 받고 금품이나 이익을 수수, 요구, 약속한 때에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 감사보고서 미제출, 기재누락 혹은 허위기재의 감사보고서 제출, 직무상의 비밀누설, 주주총회의 출석거부 및 허위진술이나 사실은폐의 경우에도 형사 책임을 진다.[33] 공인회계사법에 따른 고의적 진실은폐 및 허위보고의 경우에도 징역 또는 벌금이 부과된다. 감사인은 또한 주식회사의 외부감사에 관한 법률, 공인회계사법 및 공인회계사회 회칙 등을 위반하면 해당 법규에 따라 감사인의 등록취소·자격정지 혹은 직무정지를 당할 수 있다.[34]

감사절차는 전체가 지방자치단체와 계약을 체결한 하나의 법인이 담당한다고 가정하면 지방자치단체와 계약을 체결한 전체 비용에 ①감사계획 수립 ②내부통제평가 ③입증감사 수행 ④감사결과 보고 ⑤감사 이후와 관련된 모든 거래비용이 포함된다. 거래비용을 지방자치단체나 회계법인이 〈표 ?〉와 같이 구분해서 원가계산을 하지는 않기 때문에 연구 목적으로 거래비용을 실증연구하려면 실제로 원가계산을 해보거나 간접적으로 추정하는 방법밖에 없다. 감사계획 수립과 관련된 거래비용을 프로세스별로 계산하기 위해서는 회계법인 내부의 업무프로세스를 파악하고 분류하여야할 것이다.[35] 지방자치단체는 회계법인과 업무프로세스를 구분해서 계약을 체결하지 않고, 전체 감사 비용을 지불하므로 전체 지불한 금액을 토대로 감사 전체의 거래비용을 추정할 수 밖에

부재하기 때문이지 결산서가 정확하게 작성되었기 때문이 아니다. 향후 정확하지 않은 결산서로 인해 손해를 보게된 이해관계인이 소송비용을 제기한다면 관련비용은 지방자치단체가 직접 부담해야하며, 감사제도가 도입되어 외부감사인이 감사를 수행한다면 감사인과 지방자치단체가 중복하여 사후적 거래비용을 부담하게 될 것이다.

30) 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제17조 제1항

31) 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제17조 제2항

32) 자본시장법 제115조, 제241조

33) 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제19조 제1항, 제8조, 제11조

34) 주식회사의 외부감사에 관한 법률의 목적은 제1조에 '주식회사가 회계처리를 적정하게 하여 이해관계인의 보호와 기업의 건전한 발전에 이바지함이다(제1조)'라고 명시한다. 이를 위해서 외부감사인의 법률적 책임을 두텁게 하는 것이다. 정부회계에서 대부분의 국가가 외부감사 제도를 도입하고 있는 이유는 세금을 납부하는 국민을 보호하고, 세금이 적절하게 공익을 위해서 사용되어 국가의 건전한 발전에 기여하게 함이다.

35) 감사절차의 거래비용을 유형별로 구분해서 계산하기 위해서는 활동기준원가(Activity Based Costing: ABC)계산이 적합해 보인다. 활동기준 원가계산은 조직의 기능을 여러 가지 활동들로 세분하고 그 활동을 원가계산대상으로 삼는다(박성민, 2017).

없다. 감사절차에 따라서 거래비용을 구분해서 검토하는 것은 거래비용의 규모를 측정하고 향후 거래비용을 절감하는 방안을 찾는 경우에 매우 유용할 뿐 아니라, 결산검사에서 회계감사로 제도를 변경할 때 거래비용을 비교하는데 도움이 될 것이다.

〈표 6〉 회계감사에서의 거래비용

거래단계(결산절차)		결산검사의 거래비용			
		사전/사후	유형	내용	설명
①감사계획 수립	대상의 환경, 영향요인 이해	사전적 거래비용	정보비용, 감시비용	통신비용, 탐색비용, 측정비용, 작성비용, 정보처리비용, 상담비용	담당 회계법인의 감사계획수립 비용
	계정과목, 위험 파악				
	위험에 대한 감사계획 수립				
②내부통제 평가	관련법령 이해		정보비용, 감시비용	확인비용, 감시비용, 계약감독비용	담당 회계법인의 내부통제평가 비용
	통제위험 수준 평가				
	검증할 통제절차 선택				
	통제절차의 검증				
③입증감사 수행	세입세출결산과 재무제표 비교	거래비용	감시비용	확인비용, 감시비용, 계약감독비용	담당 회계법인의 입증감사 비용
	계정과목 분석, 검토				
	계정과목 입증감사				
	주석, 필수보충 정보 등 공시 적정성 검토				
④감사결과 보고	감사 전과정의 타당성 검토		정보비용	확인비용, 작성비용, 탐색비용, 측정비용, 정보처리비용	담당 회계법인의 감사결과 보고 비용
	감사과정에서 발견된 사항의 평가				
	감사의견 확정 및 보고서 작성				
⑤감사 이후	오류나 소송 등 발생시 대응	사후적 거래비용	집행비용	조정, 분쟁, 소송비용, 손해배상비용	분쟁 해결 비용 (담당 회계법인과 지자체가 연대책임)

현재의 결산검사제도를 감사제도로 전환할 때의 거래비용은 지방자치단체가 회계법인과 계약하는 총 감사비용과 같다고 가정한다. 총 243개 지방자치단체의 평균 감사비용이 3,000만원이라고 가정한다면 대략 72.9억원 정도의 감사비용이 발생하고 이를 감사의 거래비용으로 계산한다.[36]

3. 양자의 비교

1) 검사와 감사의 차이

결산검사와 감사의 주체에서의 차이는 검사는 지방의회가 구성한 결산검사위원회에서 수행하

36) 기업체의 감사비용도 천차만별이므로 실제로 감사비용이 얼마가 될지를 예상하기는 어렵다. 단, 현재의 공인회계사 재쿠제표의 검토비용인 1,000만원 ~ 1,500만원 보다 올라갈 것이므로 3,000만원을 가정하여 계산하였다.

고 감사는 일정자격을 갖춘 감사인, 주로 공인회계사나 회계법인에서 담당한다. 대상서류는 범위에 따라서 다르지만, 결산검사는 정부의 세입세출결산, 재무제표, 성과포고서를 포괄한다. 결산서에대한 외부감사의 범위는 ①결산서와 첨부서류 전체 ②첨부서류를 제외한 결산서류 ③세입세출결산과 재무제표 ④재무제표 등으로 나눠질 수가 있다. 해외사례에서는 감사의 범위가 매우 다양하게 설정되어 있다. 검사는 예산집행, 성과보고서, 결산수치의 적정성을 합법성, 타당성, 합리성을 기준으로 검토한다.[37] 감사는 재무제표 신뢰성에 대해서 인증하고 이에 대한 법적인 책임을 진다. 감사제도는 감사인이 경과실에 대해서도 민법상 계약위반, 불법행위, 채무불이행에 의한 손해배상책임을 진다. 또한, 외감법상 감사를 수행한 공인회계사와 연대해서 손해배상책임을 지게 되며, 손해를 입은 제3자에 대한 손해배상책임을 진다. 부당한 청탁을 받거나 감사보고서 부실 작성에 대한 형사상의 책임을 지고, 공인회계사법, 자본시장법 등에서도 중복해서 처벌받을 수 있다. 결산검사에서는 형법상의 처벌규정이나 손해배상에 대해서 규정되어 있지 않고 법해석상 정치적 책임만을 지게 된다. 감사와 검사의 본질적인 차이는 정부회계 이해관계자에 대한 두터운 법적인 보호가 가능하냐이다.

결산검사는 예결산 관련 법규에 따라서 진행하고, 결산검사 매뉴얼에 따라서 검사하고 특별한 기준이 부재한다. 감사는 정부특성에 맞는 회계기준, 감사기준에 따른다. 결산검사는 내부통제에 대한 점검절차가 없지만, 감사에서는 내부통제 감사도 중요 프로세스중 하나다. 결산검사는 정형화된 의견표시가 없고, 감사에서는 감사의견의 표시가 중요하다.

〈표 7〉 결산검사와 감사의 차이

구분	결산검사	감사
①주체	·지방의회가 구성한 결산검사위원회	·일정 자격을 갖춘 감사인
②주목적	·예산집행, 성과보고서, 결산수치 적절성 검토	·재무제표 신뢰성에 대한 인증과 법적책임 부여
③준거 및 감사기준	·예결산 관련 법규 등 ·매뉴얼에 따른 검사	·지방자치단체 회계기준을 준거 ·정부회계감사기준, 정부회계감사에 관한 법규
④대상서류	·세입세출결산, 재무제표, 성과보고서	·재무제표 혹은 결산서 전체
⑤내부통제 점검	·내부통제 관련 규정 없음	·내부통제 감사도 중요 프로세스
⑥감사의견	·정형화된 의견 표시 없음	·감사의견 표시가 중요

감사전문가인 공인회계사의 감사 외 감사관련 서비스는 검토(review), 합의된 절차(AUP: Agreed upon Precedure) 이행 및 재무제표 작성업무(compilation)가 있으나 감사에 비해 순서대로 더 낮은 수준의 확신을 제공한다. 검토는 감사보다 낮은 수준의 확신을 제공한다. 정보생산자의 주장에 대한 신뢰성을 검토하기 위해 질문 및 분석적 절차를 수행하는 것으로 필요한 모든 증거를 수집하기 위한 절차가 아닌 제한된 절차를 수행하여 검토된 재무정보가 중요성의 관점에서 일반적으로 인정된 회계처리기준에 준거하여 작성되지 않았다고 판단할 수 있는 사실이 있었는지 여부에 대한 제한적 확신(limited assurance)을 표명하는 절차이다.[38]

37) 지방자치단체 결산검사 기준(안) 제4조 제1항

〈표 8〉 감사와 검토의 차이

구분	감사	검토
절차	·회계감사준칙에 따라 검사, 관찰, 질문과 조회, 계산검증, 분석적 절차 등을 수행	·검토준칙이 있는 경우 이를 따라 주로 질문과 분석적 절차를 수행
신뢰성 확인 수준	·높은 수준	·보통 수준(중간수준)
확신의 형태	·적극적 확신	·소극적 확신
감사의견	·적정, 한정, 부정정, 의견거절	·의견표명 없음

감사와 검사는 주체, 대상서류, 주목적, 준거 및 감사기준, 내부통제점검, 감사의견 등에서 상당한 차이점이 존재한다. 하지만, 제도의 형태가 중요한 것이 아니라, 검사와 감사제도의 목적은 거래비용을 절감하기 위함이므로 거래비용을 절감하기 위한 제도가 설계되어 있는지를 점검하고 거래비용의 관점에서 제도를 비교하는 것이 중요하다.

2)거래비용의 계산 및 비교

사전적 거래비용은 결산검사에서는 결산서의 공인회계계사 검토비용을 의미하고, 감사는 감사계획 수립과 내부통제 평가를 의미한다. 결산검사에서 공인회계가 검토비용은 감사에서 회계법인의 감사 전체 비용에 흡수된다. 본연의 거래인 결산검사에서는 결산검사위원수당과 감사에서는 담당 회계법인의 감사 비용, 감사결과 보고비용이 대응될 것이다. 사후적 거래비용은 결산검사에서는 지방의회 승인처리 비용과 분쟁이 발생했을 때 소송 등 분쟁해결 비용이 있을 것이다. 감사에서는 감사 이후에 관련 책임에 대한 소송이나 분쟁비용을 담당 회계법인이 감사결과에 대한 주요한 책임을 진다. 결산검사에서는 공인회계사의 검토비용, 결산검사위원 수당, 지방의회 승인 처리 비용, 분쟁 해결비용으로 구분되며, 이와 같이 구분되어 있는 비용은 대부분 담당 회계법인의 감사비용으로, 사후 분쟁이 발생해도 주로 담당 회계법인이 책임을 지게 되므로 거래비용의 계산이 오히려 결산검사보다 단순하다. 양자의 제도 변화의 타당성을 평가하기 위해서는 결산검사와 감사의 거래비용을 계산하고 이를 비교해서 거래비용이 절감되는 방향으로 제도를 변화시키면 된다면 결산검사에서 외부감사 도입의 타당성 논거가 도출될 것이다.

38) 재무제표 검토의 절차는 ①회계정책 및 실무에 대한 이해 ②회계실체의 환경·목적·사업에 대한 이해 ③재무제표의 숙독 ④대사:독립적인 자료 간 금액·수량 확인 절차 ⑤질문: 회계실체 내외부자로부터 정보를 습득하는 행위 ⑥분석적 절차: 유의적인 비율 및 추세 분석으로 이루어진다. 기업에서는 분기 또는 반기에 이루어지는 절차가 검토이다.

〈표 9〉 회계검사에서의 거래비용

사전/사후	결산검사		감사		거래비용 비교
	내용	거래비용	내용	거래비용	
사전적 거래비용	결산서 제출	결산서 작성 비용, 공인회계사 검토 비용	결산서 제출	결산서 작성 비용	
			감사계획 수립	담당 회계법인의 감사계획수립 비용	검사〉감사
			내부통제평가	담당 회계법인의 내부통제평가 비용	검사=감사
거래비용	결산검사	결산검사위원 수당	입증감사 수행	담당 회계법인의 입증감사 비용	검사〈감사
			감사결과 보고	담당 회계법인의 감사결과 보고 비용	
사후적 거래비용	결산의 승인	지방의회 승인 처리 비용	감사이후	분쟁 해결 비용(담당회계법인이 부담)	검사=감사
	결산승인 이후	분쟁 해결 비용			검사〉감사
총 거래비용	- 공인회계사 검토비용 - 검사위원 수당 - 분쟁해결비용		- 회계법인의 감사비용 - 분쟁해결비용		검사〉감사

결산검사의 거래비용은 다음의 산식과 같이 계산 가능하다. 결산검사와 감사제도의 사전적 거래비용 중①결산서 작성비용과 제출비용 중 회계담당 공무원의 결산서 작성비용은 감사건 동일할 것이므로 거래비용 측정을 하지 않는다.[39] 현재 결산검사에 공인회계사 검토비용이 포함되므로 앞장에서 계산한바대로 28억8,000만원이다. ②결산검사비용은 35억5,000만원이고 ③결산승인비용은 계산하지 않는다.[40] ④분쟁해결비용은 아직까지 발생된 적이 없기 때문에 추정하지 않는다. 총 59억3,000만원이 결산검사에서 측정가능 한 거래비용이다.

결산검사의 거래비용 = ①결산서 작성 및 제출 비용 + ②결산검사비용 + ③결산승인비용 + ④분쟁해결비용

감사로 전환되는 경우의 거래비용은 ①결산서 작성 및 제출비용은 결산검사와 동일하므로 측정하지 않는다. ②감사계획수립 비용, ③내부통제 평가 비용, ④감사비용은 담당 회계법인의 감사비용에 포함되므로 앞에서 계산한바대로 72.9억원으로 계산된다. ⑤분쟁해결비용은 결산검사와 마찬가지로 계산하지 않는다.

감사의 거래비용 = ①결산서 작성 및 제출비용 + ②감사계획수립 비용 + ③내부통제 평가 비용 ④감사비용 + ⑤분쟁해결비용

39) 본 연구의 목적은 거래비용의 측면에서 결산검사와 검사를 비교하여 더 적은 거래비용이 발생하는 제도로 변화될 수 있는지를 확인하는 것이므로 동일한 거래비용이 발생하는 항목을 계산하지 않을 수 있다.

40) 지방의회의 결산 승인은 1차 정례회의에서 이루어지고 다른 안건과 같이 처리되므로 지방의회 의원이 승인을 위해서 할당하는 시간과 지방의회의원의 인건비를 곱해서 계산할 수 있지만, 그다지 액수가 크지 않으므로 계산하지 않는다.

정확한 양자의 거래비용은 측정하기 어렵지만, 사후적 거래비용과 공무원의 결산서 작성 및 제출 비용을 제외한 거래비용을 비교하면 결산검사의 거래비용은 59억3,000만원이고, 감사의 거래비용은 72.9억원으로 눈에 보이는 거래비용은 13.6억원 정도 상승할 수 밖에 없다. 감사를 도입하면서 절감되는 분쟁해결 및 소송 등의 사후적 거래비용과 결산서의 신뢰성이 올라가면서 절감되는 정보비용이 더 크다면 사회의 전체적인 후생이 증가되므로 감사제도를 도입하는 타당성이 확보될 수 있다.

Ⅳ. 결론 및 시사점

잘 설계된 제도는 개인들의 상호작용에 의해 형성되고 진화되고 장기적으로 볼 때, 거래비용을 절감시키고, 국가의 발전을 이끈다(North, 1992; 박성민, 2006). 결산검사제도를 개선하거나 감사제도로 전환해서 거래비용이 절감된다면 국가의 발전에 도움이 될 것이다. 결산제도의 변화는 편익을 제공하고, 자원을 재분배하지만, 비용도 함께 발생시키므로 제도의 변화에 대한 타당성을 검토하는 과정에는 종합적인 시각이 요구된다.

거래비용이 낮은 제도가 좋은 제도이지만, 거래비용을 측정하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 지방회계 제도 관련 거래비용은 매우 포괄적으로 발생하고 본 논문에서는 결산서 관련 거래비용만을 검토했고, 분쟁·소송 비용 등의 사후적 거래비용은 측정하기 어려움을 알 수 있었다. 결산 제도의 변화에 따라서 결산서 관련 거래비용은 아니지만, 회계제도 관련 거래비용이 상당한 수준으로 변화될 가능성도 있다. 거래비용은 범위를 정하고, 측정할 수 있는 부분을 정확히 측정해서 비교하는 것은 중요하다. 앞에서와 같이 결산검사의 측정가능한 거래비용이 결산 감사제도보다 적게 측정되었다. 하지만, 감사제도로 변화되면 회계정보의 신뢰성이 올라가므로 사후적 거래비용이 절감되고 결산과 관련되지 않은 기타 회계제도 관련 거래비용도(주로 정보비용) 절감된다. 이 절감되는 크기가 측정가능한 감사제도에서 결산검사제도의 거래비용을 뺀 수치보다 크다면 회계감사제도의 도입 타당성은 존재한다고 판단할 수 있다.

감사제도가 좋은 제도라도 결산검사제도의 수정·보완으로 거래비용을 줄일 수 있다면 감사제도를 도입하지 않는 것도 가능하다. 결산검사위원은 대의제 민주주의의 원칙상 정치적 책임만을 지고, 법적인 책임을 지기 어렵다. 이는 헌법해석의 문제이므로 지방회계법과 시행령에 손해배상과 처벌규정을 도입한다고 해도 위헌법률에 해당할 가능성이 커 보인다. 이것이 결산검사와 감사의 근본적인 차이다. 이는 현재 발생하고 있는 거래비용이 아닌 향후 발생 가능한 잠재적인 거래비용에 관한 문제이다. 결산감사제도는 잠재적인 거래비용을 낮출 수가 있고, 결산검사제도는 잠재적인 거래비용을 높일 수 있다. 실질적인 전체 거래비용을 측정하기 위해서는 잠재적인 거래비용까지도 고려해야한다. 결산검사제도는 제도적 한계로 인해 수정·보완으로 절감할 수 있는 거래비용에는 한계가 있다고 판단한다.

제도 설계과정은 기본적으로 정치적이다. 따라서 정책결정가들은 이해관계가 충돌하는 제도를

결정할 때, 행위자별 유인 구조를 파악하여 실현 가능한 제도를 고안해야한다. 거래비용이 적은, 다시 말하면 경제적으로 효율적인 제도라고 하더라도 현실에서 정치적인 반발에 부딛쳐 시행되지 못한다면, 정치적인 반발이 적을 것으로 예상되는 차선의 제도를 제안하는 것보다 좋지 않은 결과가 발생할 수가 있다. 현재의 결산검사제도의 이해관계자는 결산검사위원과 기존의 재무제표 검토를 담당하던 회계법인이다.

현실적으로 지방회계에 감사제도를 도입하는 안을 제안한다면 1안은 현행 제도의 틀을 유지하면서 공인회계사의 재무제표 검토만 감사로 대체하는 방안이다. 재무제표만 감사제도로 전환해도 재무제표의 신뢰성이 올가라고 신뢰성 있는 재무제표를 산출하기 위해서 공무원들의 집중도가 올라가고 전문성 있는 공무원이 회계 결산을 담당하거나 교육을 강화하는 등 정보의 질이 올라가서 전반적인 거래비용이 감소될 수 있다. 제2안과 제3안은 해외의 사례와 유사하게 지방자치단체의 회계감사 전담기구를 신설해서 결산검사 보고서 전체를 감사하게 한다.[41] 제3안은 뉴질랜드 모델을 벤치마킹해서 지방자치단체 회계감사 전담기구와 외부 회계법인과 경쟁을 시킨다. 제도의 형태가 중요한 것이 아니라, 거래비용을 최소화 시킬 수 있고 정치적인 비용도 최소화시킬 수 있는 제도로의 변화가 중요하다. 어떤 안을 선택하든지 관련 제도와 이해관계자들을 고려하여 효율적인 제도를 선택해야한다.

〈표 11〉 지방회계에서 단계별 감사 제도 도입 방안

	주체	감사의 범위	비고
1안	- 결산검사 위원 - 회계법인 등 외부감사	- 기존의 결산검사 제도 유지 - 공인회계사의 재무제표 검토만 감사로 대체	1단계
2안	- 지방자치단체 회계감사 전담기구	- 결산검사 보고서 전체	2단계 혹은 3단계
3안	- 지방자치단체 회계감사 전담기구와 외부 회계법인이 경쟁	- 결산검사 보고서 전체	2단계 혹은 3단계

참고문헌

강윤호.(2000). “제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 제도주의적 접근”, 『한국정책학회보』, 9(1): 79-109.

권상순.(2007). “조직경제이론의 한계와 상호호혜의 규범”, 『인력개발연구』, 9(2): 3-104.

41) 공공기관은 생산적인 목적을 위해 많은 사람들에게 의존하는 민간 단체와 달리 공공 서비스의 인적 차원에서 자산특유성이 발견 될 가능성이 크다(Baumol, 1993). 공공 기관의 경우, 필수 자산은 규범, 관습 또는 경찰이나 소방관과 같은 삶에 위험을 감수하려는 의지와 지식일 수 있다. 공무원의 자산특유성은 미 국무부 (1999)에서의 정직성이나 충성도의 중요성에 대해 논의 할 때 윌리암슨 (Williamson)에 의해 제기되었다. 그는 정직성과 같은 특성이 어려운 작업 환경에서 기밀 유지와 지속적인 협력의 보장이 필요한 개별 자산특유성의 일부라고 지적한다. 결산서 작성에 자산특유성이 존재한다면, 외부 회계법인이 감사하는 것보다 정부 소속의 감사 전문 기구가 전담하는 것이 더 효율적일 수도 있다.

권태형.(2011). “거래비용접근에 의한 배출권거래제도 평가: 수도권 사업장 기오염총량관리 배출권거래제도를 중심으로”, 『행정논총』, 49(1): 167-187.

김재훈.(2005). “민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용”, 『한국행정학보』, 39(3): 205-228.

박길성·이택면.(2004). “효율성, 권력, 그리고 ‘기업사회학’: 거래비용이론과 자원의존이론의 대화”, 『한국사회학』, 38(6): 133-162.

박성민.(2006). “거래비용과 규제제도의 설계: 증권관련집단소송제도를 중심으로”, 『한국행정학보』, 40(4): 531-551.

박성민.(2017). “정부회계에서 활동기준 원가계산 적용가능성 연구: 산천어 축제 사례를 중심으로”, 한국지방자치학회보, 제29권 제1호

박재환·양대천·권해숙.(2012). 공공부문회계투명성 개선방안-지방자치단체 재정성과지표와 투명공시를 중심으로-, 회계저널, 2012년 3월

박현준·신현환·최완수.(2004). “한국기업의 투명성; 외국인 지분과 대리인 문제”, 「경영학연구」.

서인석·박형준.(2012). “거래비용관점에서의 정부신뢰와 공직부패와의 관계”, 『한국정책학회보』, 21(3): 291-324.

이경섭.(2013). “자치단체 결산검사의 문제점과 개선방안”, 정부회계연구, 제11권 제1호

이근주.(2010). “거래비용 관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구”, 『행정논총』, 48(2): 119-143.

이병기.(2009). 『주요국의 표준비용모델 운용 경험과 정책적 시사점: 기업의 행정부담 감축 방안을 중심으로』, 한국경제연구원 Issue Paper 09-02.

이석민.(2009). “국가혁신체제에서 과학기술정책 유형에 관한 연구: 미국과 독일사례를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 18(3): 159-185.

이영환·홍준형.(2008). “공공부문 정보시스템 아웃소싱 거래비용 분석”, 『한국사회와 행정 연구』, 19(2): 5-50.

이준구.(2004). 『시장과 정부: 경쟁과 협력의 관계』, 서울: 다산출판사.

정성호·정창훈·김경호·강인재.(2014). 발생주의 재무회계 결산제도의 유용성 강화연구, 한국정부회계학회

장하준.(2014). 『장하준의 경제학 강의: 지금 우리를 위한 새로운 경제학 교과서』, 서울: 부키.

정용남.(2007). “주인-대리인 이론으로 본 정보통신연구개발사업에서의 행위자 관계 변화”, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집, 717-735.

정장훈·이광호·반승현·최고야·조희진·김용기.(2015). 기술규제에 대한 거래비용 접근의 탐색 연구, 과학기술정책연구원

조희진.(2010). 『성과평가제도의 도입과 운영에 따른 조직 효과성 분석: 공공기관을 중심으로』, 연세대학교 석사학위논문.

지광석·김태윤.(2010). “규제의 정당성에 대한 모색: 시장실패의 치유 vs. 거래비용의 최소화·경감”, 『한국행정학보』, 44(2): 261-289.

최병선.(2006). “신제도경제학에서 본 규제이론과 정책: 이견과 확장”, 『행정논총』, 44(2):

179-216.

최병선.(2012). “규제(및 규제완화)의 원인과 경제사회 효과: 최근의 논쟁에 대한 규제정치 이론의 시사점”, 『한국정책학회보』, 21(3): 1-31.

하연섭.(2011). 제도분석. 서울: 다산출판사.

허웅·윤성식.(2014). 정부회계학, 법문사

Akerlof, G.(1970). The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics,* 84: 488-500.

Arrow, K.(1969). “The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation”. *The PPB System,* 1: 59-74.

Baldwin, C.Y.(2008). Where do transactions come from? Modularity, transactions, and the boundaries of firms. *Industrial and Corporate Change* 17:155-195.

Bhattacharya, U., Daouk, H., and Welker. M.(2003). The world price of Earnings Opacity. The Accounting Review 78:641-678

Brown, T.L. and Potoski, M.(2003a). Managing contract performance: A transaction costs approach. *Journal of Policy Analysis and Management* 22:275-297.

Brown, T.L. and Potoski, M.(2005). Transaction costs and contracting: The practitioner perspective. *Public Performance & Management Review* 28:326-351.

Bushman, R., J. Piotroski, and A. Smith.(2004).What Determines Corporate Transparency?, *Journal of Accounting Research* 42(2): 207-252.

Claus, J. and Thomas, J.(2001). Equity premia as low as three percent? Evidence from analysts' earnings forecasts for domestic and international stock markets. The Journal of Finance 56(5): 1629-1666.

Clingermayer, J.C. and Feiock, R.C.(1997). Leadership turnover, transaction costs, and external city service delivery. *Public Administration Review*:231-239.

Coase, R. H.(1937). “The Nature of the Firm”, *Economica*, 4: 386-405.

Coase, R. H.(1960). “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics,* 3: 1-44.

Crozier, M.(1964). *The bureaucratic phenomenon*: University of Chicago Press.

Dahlman, C. J.(1979). “The Problem of Externality”, *Journal of Law and Economics*, 22(1): 141-162.

den Butter, F.(2009). “The Perspective of Public Sector Economics on Regulation: Transaction Costs and the Agency Model”, In Alemanno, A. et al. (eds.), *Better Business Regulation in a Risk Society,* 119-134, New York: Springer.

Diamond, D. W. and Verrecchia, R. E.(1991). Disclosure, liquidity, and the cost of capital. The journal of Finance 46(4): 1325-1359.

Downs, A.(1967). *Inside bureaucracy* Boston: Little Brown.

Fields, T.D., T. Z. Lys, and L. Vincent.(2001). Empirical Research on Accounting Choice. Journal of Accounting and Economics 31:255-307

Griesinger, D. W.(1990). "The Human Side of Economic Organization", *Academy of Management Review,* 15: 478-499.

Hirst, D.E., and P. E. Hopkins.(1998). Comprehensive Income Reporting and Analysts' Valuation Judgement. Journal of Accounting Research 36: 47-75

Hood, C.(1994). "Regulation, Deregulation, and Reregulation", In Hood, *Explaining Economic Policy Reversals.* Buckingham: Open University Press.

Hunton, J.E., R. Libby, and C.L. Mazza.(2006). Financial Reporting Transparency and Earnings Management. The Accounting Review 81: 135-157

IMF.(1998). Working Group on Transparency and Accountability of IMF

Johnston, J.M. and Girth, A.(2012). Government contracts and ''managing the market'': Exploring the costs of strategic management responses to weak vendor competition. *Administration and Society* 44.

Knight, J.(1992). *Institutions and Social Conflict*, New Yo가: Cambridge Univ. Press.

Langlois, R. N.(2006). The secret life of mundane transaction costs. *Organization Studies* 27:1389-1410.

Law, M.(2001). "The Transaction Cost Origins of Food and Drug Regulation.", 5th Conference of the International Society for New Institutional Economics. Berkeley-CA.

Leland, H.(1979). "Quacks, Lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards", *Journal of Political Economy,* 87: 1328-1346.

Levin, J. and Tadelis, S.(2010). Contracting for government services: theory and evidence from US cities *The Journal of Industrial Economics* 58:507-541.

Lombarbo, D and Pagano, M.(2000). Legal Determinants of the Return on Equity. CSEF Discussion Paper No.24.

Marlowe, J.(2009). Method of sale, price volatility, and borrowing costs on new issue municipal bonds.

Martens, B.(1999). "The Cognitive Mechanisms of Economic Development: Economic Behavior as a Response to Uncertainty", Max Plank Institute for Research into Economic Systems, Discussion Paper.

Matthews, R. C. O.(1986). "The Economics of Institutions and the Sources of Growth", *The Economic Journal*, 96(384): 903-918.

Mundaca, L., Mansoz, M., Neij, L. & Timilsina, G.(2013). "Transaction Costs Analysis of Low-Carbon Technologies", *Climate Policy,* 13(4): 490-513.

Noll, R. G.(1989). "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", in Schmalensee, R, & Willig, R. (eds.). *Handbook of Industrial Organization.*

North, D. C. & Wallis, J.(1982). "American Government Expenditures: a Historical Survey", *American Economic Review,* 72: 336-340.

North. D. C.(1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance.*

Cambridge: Cambridge University Press.

North. D. C.(2005). 경제변화과정에 관한 새로운 이해. 도서출판 해남

Olsen, M.(1965). *The Logic of Collective Action,* Cambridge: Mass Harvard University Press.

Peltzman, S.(1976). "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics,* 19: 211-240.

Pierson, Paul.(1994). Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge, U.K: Cambridge University Press.

Rajan, R. and Zingales, L.(1998). Financial Dependence and Growth, The American Economic Review 88(3):559-586

Sikkink, K.(1991). Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina. Cornell University Press.

Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Reimer,T.(2002). Policy implementation and cognition: Reframing and refocusing implementation research. Review of Educational Research, 72(3): 387-431.

Stigler, G. & Friedland, C.(1962). "What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity", *Journal of Law and Economics,* 5.

Stigler, G.(1971). "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science,* 2: 3-21.

Stiglitz, J.(1994). *Whither Socialism?,* Cambridge: Cambridge University Press.

Tiebout, C. M.(1956). "A pure Theory of Local Expenditures," Journal of Political Economy, 64(5)

Vishwanath, T., and Kaufmann.(2001). Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets. The World Bank Research Observer 16(1): 41-58

Weir, M., & Skocpol, T.(1985). State structures and the possibilities for 'Keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. in Skocpol, T., Evans, P., & Rueschemeyer, D. (1999). Bringing the state back in. Cambridge.

Williamson, O.E.(1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization* New York: Free Press.

Williamson, O.E.(1985). *The economic intstitutions of capitalism* New York: Free Press.

박성민(朴成旻): 서울대학교 대학원에서 2006년도에 행정학 박사학위(Ph.D.)를 취득하고 고려대학교 로스쿨(법학전문대학원 석사, Juris Doctor)을 졸업했다. 한국건설산업연구원에서 연구위원을 역임했고, 지방회계통계센터(한국지방재정공제회 소속) 제도연구팀 팀장으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 재무행정, 정부회계, 건설정책 등이다(doltangi@empas.com)

〈논문접수일: 2017. 6. 13 / 심사개시일: 2017. 6. 19 / 심사완료일: 2017. 8. 11〉

Abstract

Is it Necessary to Introduce an Auditing System to Local Governments? In terms of Transaction Costs

Park, Sungmin

In this paper, we examined the settlement tests and audits in terms of transaction costs, measured the transaction costs that can be measured, and estimated transaction costs that can not be measured considering other systems related to the accounting system. Institutions should be designed from the perspective of stakeholders involved in other systems and institutions. The settlement inspection system lasted for 10 years without major changes and the transaction costs that can be measured were lower than the audit system. However, post-transaction costs can be very large and other transaction costs associated with accounting (mainly information costs) can be raised. The audit system enhances the credibility of accounting information, thereby lowering the cost of other transactions related to accounting and achieving the legal objective of protecting the interests of interested parties pursuant to the Act on External Audit of Stock Companies. It is reasonable that the settlement inspection system should be changed into an audit system. Since it is anticipated that existing stakeholders will resist the transition to the auditing system, it is feasible to implement a progressive institutional change process, such as switching only financial statements to audit.

Key Words: auditing, settlement inspection, transaction cost, institutions, local government accounting