

회계비리 근절을 위한 내부통제 개선 연구

: 여수시 횡령사건을 중심으로

Improving Internal Controls to Prevent Accounting Frauds
: An Embezzlement Case in Yeosu City Government

박희정* · 문호승** · 김주희***

Park, Hee-Jeong · Moon, Ho-Seung · Kim, Joo-Hee

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 회계비리와 내부통제에 대한 이론적 고찰
- III. 여수시 횡령사건 사례분석
- IV. 내부통제의 문제점과 개선과제
- V. 결론

본 연구는 여수시 횡령사건을 사례로 내부통제 실패원인을 분석하고 내부통제 개선방안을 모색해 보았다. 내부통제의 다섯 가지 요소측면에서 여수시 횡령사건의 발생원인을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 통제환경 측면에서는 여수엑스포 개최를 앞두고 많은 행정환경 변화가 이루어지는 가운데 재정 및 회계통제를 강화하여야 했음에도 오히려 지자체장이나 지방의원들이 비리에 연루되는 등 책임지는 행정문화가 정착되지 못한 것이 동 사건의 발생에 기여하였다.

둘째, 위험평가 측면에서는 정기적인 점검(검사나 조사)을 통해 재무회계 분야의 고위험 영역을 사전에 파악하게 대응책을 강구하여야 했음에도 지출사무에 대한 정기적인 검사를 소홀히 함으로써 세입세출외현금의 횡령이 장기간 탐지되지 않고 방치되는 결과를 낳았다.

셋째, 통제활동 측면에서는 승인, 업무분장, 대사, 자산안전, 정보시스템 등 모든 통제

* 부산대학교 행정학과 교수(제1저자)

** 감사연구원 원장(교신저자)

*** 감사연구원 연구관(제2저자)

논문 접수일: 2013. 5. 10, 심사기간(1,2차): 2013. 5. 10 ~ 2013. 7. 1, 게재확정일: 2013. 7. 1

활동이 작동하지 않거나 형식적으로 이루어져 횡령의 발생을 간접적으로 도운 격이 되었다. 지출업무와 출납업무의 분리가 이루어지지 않아 회계담당자가 비리발생의 유혹에 쉽게 노출되었고 결재과정에서 정당한 주의를 기울이지 않아 적발기회를 놓쳤으며 지출업무 처리과정에서 대사가 이루어지지 않아 상시모니터링이 작동하지 않는 등 전반적으로 회계 통제활동이 부실하였던 것이 사건 발생의 장기화를 초래하였다.

넷째, 의사소통 측면에서는 지출원인행위 부서와 지출부서 간 정보공유, 지출부서와 시금고 간의 정보공유, 여수시와 국세청 간의 정보공유 등이 체계적으로 이루어지지 않아 비정상적인 거래를 사전에 탐지하지 못하는 결과를 낳았다.

다섯째, 모니터링 측면에서는 e-호조시스템 상에서 응용통제가 제대로 이루어지지 않아 상시모니터링이 어려운 가운데 회계업무에 대한 내·외부감사기구의 감사가 제대로 이루어지지 않은 것도 사건 발생의 주요 원인 중 하나로 파악된다.

끝으로 이러한 내부통제의 취약성을 개선하기 위해 여수시 지출업무의 프로세스 개선을 제안하였고 전체 지방자치단체 차원에서 효과적인 내부통제시스템 구축방안을 제시하였다.

□ 주제어: 회계비리, 내부통제, 내부통제 요소

The purpose of this study is to evaluate internal controls in local governments and suggest how to improve the accounting control system, especially focused on an embezzlement case involving a low-ranking public official in Yeosu City Government.

Through evaluating internal controls in Yeosu City Government, based on five elements of internal control, it was found that internal control system did not work at all in Yeosu City Government. The findings are as follows:

- (i) Despite the importance of a strong internal control environment, the government's internal controls became weak because local high-ranking officials took the lead in committing an irregularity.
- (ii) Before opening the Expo 2012, the government did not evaluate and manage internal and external risks associated with accounting operations.
- (iii) Due to the lack of segregation of duties, one public official was in complete control of the situation regarding the entire accounting transaction, resulted in significant financial loss. Accounting Information System, namely e-Hojo, was circumvented by hand work. Besides, control activities including reconciliation was performed as a mere formality.
- (iv) Formal and informal information and communication system was not successful.
- (v) Top management did not periodically review and evaluate internal control

system.

As a result, such overall weak system of internal control incurred the embezzlement case of Yeosu City Government. Therefore it could be urgent for local governments to effectively establish and maintain internal control mechanisms that are necessary to prevent accounting fraud.

□ Keywords: Accounting Fraud, Internal Control, Internal Control Components

I. 서론

반부패(anti-corruption) 수단으로서의 효과성 측면에서 전문가들은 내부통제의 중요성에 대해 대체로 지지를 보내고 있다. 즉, 부정부패 문제를 예방하거나 적발하기 위한 최선의 방법은 내부(회계)통제에 대한 인식 제고와 내부통제시스템의 효율적 구축·운영이라는 것이다(Trebesh, 2002). 최근 공인부정조사관협회(Association of Certified Fraud Examiners)에서 조사한 직업비리 및 남용에 대한 2012년 국가보고서에서도 부정 발생에 기여하는 요인들 중 내부통제의 부재가 가장 큰 비중(35%)을 차지하는 것으로 조사되었다(ACFE, 2012).

우리나라의 경우는 더욱 심각한 상황으로 공공부문의 내부통제시스템은 파편화·형식화 되어 제 기능을 못하고 있으며 대부분의 중앙정부와 지자체의 최고관리자들은 조직 내 상존하고 있는 위험요인에 대해 제대로 보고를 받거나 인지하지 못하고 있는 실정이다. 특히, 최근의 여수시 횡령사건에서 볼 수 있듯이 우리나라의 공공부문은 기본적인 회계통제시스템조차 제대로 작동하지 않아 회계 관계직원에 의한 부정·비리가 끊이지 않고 있다.

부정부패를 방지·탐지하고 조직의 유·무형 자원을 보호하는 데 있어 감사 등 외부통제 수단은 내부통제에 비해 비용효과적(cost-effective)이지 못하다. 대부분의 외부통제 수단은 사후적이어서 부정을 예방하거나 부정위험을 시스템적으로 통제하는 것이 용이하지 않기 때문이다. 매년 감사 등을 통해 유사한 부정·비리가 계속 발견되고 있지만 이를 근본적으로 해결하기 위한 감독기관의 대책은 대부분 미봉책에 그치고 있는 실정이다.

따라서 각급 정부 및 공공기관의 관리자들이 조직목표의 달성을 추구하면서 관련 법령의 준수와 함께 자산을 보호하기 위한 수단을 스스로 강구할 수 있도록 내부통제시스템을 구축하는 것이 시급한 과제가 아닐 수 없다. 이러한 관점에서 본 연구는 2012년 발생한 여수시 횡령사건을 사례로 지방자치단체의 내부통제시스템의 문제점을 분석하고 내부통제시스템 구

축 및 관리를 위한 실천방안을 제시해 보고자 한다. 여수시 사례가 모든 지자체에서 목격할 수 있는 일반적인 현상은 아닐지라도 통제환경, 위험평가, 정보 및 의사소통, 통제활동, 모니터링 등 내부통제 요소 측면에서 유사한 특성을 가진 지자체들에게 시사점을 제공할 수 있다고 보았다.

II. 회계비리와 내부통제에 대한 이론적 고찰

1. 회계비리의 개념 및 발생원인

비리(非理)의 사전적 의미는 “올바른 이치나 도리에 어긋나는 것”으로 통상 부정(不正, fraud), 부패(腐敗, corruption) 등과 혼용되고 있으나 법률적 용어는 아니다. 부정은 ‘정직하지 않은 행동으로 자신이나 다른 사람을 위해 이득(gain)을 얻거나 손해(loss)를 끼치는 것’(HM Treasury, 2007)이고, 부패(腐敗, corruption)는 ‘사적인 이익을 위해 공적 지위를 남용하는 행위(the abuse of public office for private gain)’를 의미한다(World Bank, 1997). 그러므로 부패는 부정과는 달리 불법적 행위 뿐 아니라 비효율적이고 부적절한 행위까지를 포함하는 것이다. 언론에서 사용하고 있는 ‘비리’의 용례를 보면 개인 차원의 불법적 행위에 주로 사용하고 있어 이 개념은 부정(fraud)¹⁾에 더 가까운 개념이라 판단된다.

그리고 회계부정(accounting fraud)은 재정적 이득을 위하여 재무제표를 조작하는 행위나 시도를 의미하며, 소위 ‘분식회계’라 불리기도 하는데 이는 통상 조직적 부정의 형태를 띤다. 그리고 회계통제부정(accounting control fraud)은 회계부정과 유사한 개념으로 사용되고 있으나 2001년 Enron 사태의 경우처럼 회계부정을 통한 자산 부풀리기 등으로 부정대출을 행하고 이것이 은행부실로 이어져 경제전반에 치명적인 피해를 발생시키는 경우를 규정하는 개념이다. 일반적으로 회계부정이 회계비리를 포괄하는 것으로 규정할 수 있는데(정성호, 2012; Fertakis, 1989), 여기서는 본 연구의 목적상 재무제표의 조작이 아니라 수입 및 지출과 관련된 (내부)직원의 불법행위를 특정하여 ‘회계비리’라는 용어를 사용하고자 한다. 즉, 본 연구에서 회계비리는 회계부정의 한 형태로서 대리인의 도덕적 해이와 관련된 것으로 ‘회계관계 직원이 회계관계 업무를 수행하는 과정에 행한 불법적 행위’로 규정하고자 한다.

1) ‘fraud’는 일반적으로 ‘사기’로 번역할 수 있으나 공공부문의 ‘부정부패’가 통상 fraudulent activities (부정행위)와 corrupt activities(부패행위)를 포함하는 것으로 사용되고 있어 여기서는 fraud를 ‘부정’으로 번역해 사용하고자 한다.

일반적으로 비리는 개인의 특성 및 비리유발 환경과 밀접하게 연관되어 있으며 이러한 개인 비리의 구조적 특성을 기반으로 하여 비리발생 징후(red flags)의 경향성을 탐색할 수 있다. Cressey(1973)는 개인 차원의 비리행위의 발생 구조와 관련하여 유혹(pressure), 기회(opportunity), 그리고 자기합리화(rationalization) 등 세 가지 요인들로 구성된 비리 트라이앵글 이론²⁾을 제시하였다. 먼저 비리 유혹(pressure) 요인은 개인이 스스로 해결할 수 없는 재정적 문제에 처했을 때 비리를 저지르기 쉽다는 것이다. 즉, 개인이 도박·부채 등에 따른 금전적 유혹, 약물·도박·성(sex) 등의 중독성 유혹, 승진적체·낮은 보수 등 업무불만, 그리고 성공에 대한 욕망, 물질만능주의 추구 성향 등을 갖게 되었을 때 비리 발생가능성이 강화될 수 있다. 그리고 비리 기회(opportunity) 요인은 개인이 공공 자금을 개인 용도로 전용하고 이를 숨길 방법을 알게 될 때 부패에 빠져들기 쉽다는 것이다. 일반적으로 취약한 내부통제시스템을 갖고 있으면 부패 기회요인이 증가하는 것으로 알려져 있다. 그리고 자기합리화(rationalization) 요인은 자신의 이득을 타인의 이득보다 우선시 하는 중화기제로서 불법·비위행위에 대해 스스로 합리화하는 인식을 의미한다. 공공부문에서의 낮은 보수는 개인의 재정적 압박을 초래해 부패 행위에 대한 합리화의 근거를 제공하게 되는데 이에 대해서는 행정당국이 직접적으로 통제하기 어려운 점이 있다(Murphy, D. S., 2012).

2. 회계비리 관리를 위한 내부통제

회계비리가 내부통제의 취약성 때문이라는 주장은 지배적이지만 회계비리와 내부통제의 관계에 대한 경험적 연구는 부족한 실정이다(Hoos & Bollmann, 2012). 이는 대부분의 공공기관들이 해당 조직과 관련된 내·외부 비리에 대해 밝히기를 꺼려하기 때문에 정확한 관련 통계를 관리하지 않는 데 부분적으로 그 원인이 있다. 따라서 비리활동 및 그 비용에 대한 정보는 주로 서베이를 통해 얻어지고 있거나³⁾ 사례연구를 통해 보완적으로 얻어지고 있다⁴⁾.

회계비리에 대한 내부통제의 영향 측면에서 보면, 대체적으로 내부통제를 통해 비리의 유

2) 비리 트라이앵글 구조의 특성으로는 ①개인별로 비리는 서로 다른 수준에서 상호 공존하고 ②비리 구성요소는 개인이 처한 상황에 따라 각기 달라지며 ③비리 구성요소 중에서 어느 하나만이라도 강할 경우 개인의 부패 행동을 유발함과 동시에 적발에 대한 두려움이 사라지게 되고, ④이들 세 가지 요소를 측정하는 것 보다는 찾아내는 것이 더 쉬우며 ⑤비리 위험요소는 내·외부를 막론하고 발생 가능하다는 것 등을 들 수 있다.

3) 부정·비리에 대한 서베이 조사는 KPMG(2011), Kroll Advisory Solutions(2012), ACFE(2012), PWC(2012) 등이 있는데 특히 ACFE(2012), PWC(2012)는 공공부문의 비리에 대한 정보를 담고 있다.

4) 우리나라에서 공공부문 회계비리에 대한 사례연구로는 박종구(2001), 정성호(2012) 등이 있다.

혹요인이나 자기합리화요인보다는 비리 기회요인을 보다 효과적으로 억제할 수 있을 것으로 판단된다. 회계비리의 발생 원인으로서 유혹요인은 교육비 지출, 대출금 납부, 고급 소비재 매입 등 개인적 동기와 관련되는 것인 만큼 윤리강령 제정이나 교육 실시를 통해 비리 발생 가능성을 일부 완화할 수는 있을지라도 근본적인 통제가 불가능하기 때문이다. 그리고 합리화 요인 또한 낮은 보수 등 개인적 동기나 기관의 명성위험(reputation risk) 등을 고려한 조직적 동기에 의해 추동되기 때문에 내부통제활동 만으로는 이를 제어하는 데 한계가 있다⁵⁾. 특히, 합리화 요인은 결탁이나 조직적 공모를 유발하여 내부통제시스템을 우회할 수 있도록 함으로써 내부통제시스템을 갖추어도 비리발생을 파악하기 어렵게 된다(Sawyer, 1988; KPMG Peat Marwick, 1993; Cohen, 2007).

그러나 회계비리의 발생을 예방하고 탐지하기 위한 최선의 방법은 최고관리자, 중간관리자, 직원 등을 대상으로 한 양질의 교육이나 회계통제에 대한 인식제고와 함께 내부(회계)통제를 효과적으로 집행하는 것이다(Trebesh, 2002; Graham, 2008). 최고관리자들을 비롯한 관리자들은 비리징후를 포착하고 적절한 조치를 취하도록 직원들에게 지침을 제공하고 훈련시키는 데 앞장섬으로써 직원들의 통제인식(control awareness)을 제고하여야 한다. 이를 위해 관리자들은 비정상적인 상황이나 사태를 직원들이 인지하고 보고할 수 있도록 정책 및 환경을 수립하여야 한다. 이러한 조치와 정책을 통해 관리자들은 직원들로 하여금 품질관리로부터 자원의 적정 사용에 이르기까지 모든 관심사항에 대해 적시에 관리자들과 의사소통함으로써 그들의 사회적 또는 피고용자로서의 책임을 다하도록 촉구하여야 한다.

그럼에도 불구하고 우리나라 공공부문의 최고관리자들은 내부통제의 필요성이나 혜택에 대해 제대로 인식하지 못하거나 이해하지 못하고 있다. “윗물이 맑아야 아랫물이 맑다”는 말처럼 관리자들이 용인 가능한 윤리적·법적 기준과 내부통제의 중요성에 대한 명확한 표지(signals)를 직원들에게 제공하여야 한다. 직원들은 조직발전에 기여할 수도 망하게 할 수도 있는데 내부통제는 직원들이 조직발전에 기여할 수 있도록 보장하는 시스템이자 행동계획이고 철학이다.

통상 내부통제는 조직이 정책목표를 추구하고 모든 관련 법, 규칙, 규정을 준수하고 그 자산을 보호하기 위한 수단들이다. 특히 회계비리를 예방·탐지하기 위한 내부(회계)통제는 조직의 자산을 보호하는 데 1차적 목적이 있으며 회계자료의 신뢰성과 정확성을 검증하고 재정관리의 효율성을 촉진하기 위한 수단들로 구성된 통제시스템으로 그 구성요소는 통제환경,

5) Hoos & Bollmann(2012)의 연구에서는 이익극대화 의사결정들(상관지시)과 업무결과에 대한 결재의무(책무성)가 회계부정에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과 내부통제시스템이 작동하는 가운데 부정을 저지를 유혹요인이 존재하지 않는 경우에도 이익극대화의 상관지침으로 인해 회계부정이 발생할 수 있는 것으로 분석되었다.

위험측정, 통제활동, 정보와 의사소통, 그리고 모니터링 등 다섯 가지 요소로 분류할 수 있다⁶⁾. 이들 다섯 가지 구성요소는 다음과 같이 정의된다.

첫째, 통제환경(control environment)으로서 책무성 확보를 위한 문화를 조성하는 것이다. 이를 위해 먼저, 전체 조직 및 소속 직원들이 비리발생을 줄이기 위해 모든 관심을 집중하고 상호 의견을 교환함으로써 변화를 준비한다. 이때 최고관리자가 자신의 개선 기대를 명확하게 설정하고 이를 달성할 수 있도록 책임성이 정립된 투명한 환경을 조성하여야 한다. 관련 법이나 규정을 통과시키고, 윤리적 기준을 설정·유지하며, 역할과 책임을 부여하고, 인적자원을 효과적으로 배분·관리함으로써 비리 예방을 위한 문화적 프레임워크를 제공하여야 한다(GAO, 2001).

둘째, 위험측정(risk assessment)은 위험의 특성 및 중요도를 결정하는 것이다. 어디에 비리위험이 존재하고 어떤 위험이 존재하는지를 결정하기 위해 회계 운영을 종합적으로 분석하고 검토한 후에 각 위험이 미치는 잠재적 및 실제적 영향을 측정하는 활동을 의미한다. 위험측정을 수행할 때에는 해당 기관과 관련 기관간의 핵심적인 상호작용을 고려하여야 하며 일단 위험분야가 밝혀지면 재정 및 회계에 미치는 잠재적 영향이 측정되어야 하며 이에 따라 추가적인 통제를 고려하여야 한다. 위험분석 결과에 따라 통제가 바뀌면 위험이 줄어든 분야와 새로운 위험이 존재하는 분야를 파악하기 위한 위험측정을 다시 실시하여야 한다. 이처럼 위험측정은 반복적으로 실시되며 이를 통해 취득한 정보는 회계관리의 기초자료가 된다.

셋째, 통제활동(control activities)은 밝혀진 위험분야를 해결하기 위해 필요한 조치를 취하는 것이다. 회계비리를 예방하고 탐지하기 위한 통제활동은 업무분장, 승인, 대사, 자산 안전, 정보시스템 통제 등이 있다. 이러한 통제활동은 계획, 집행, 점검, 그리고 성과달성을 위한 회계업무 과정의 중요한 일부분으로 업무과정이나 정보시스템 속에 내장된다. 이러한 일상적인 통제활동 외에 보다 적극적으로 회계비리를 탐지하기 위한 활동으로 다른 기관에서 생산하는 정보의 공유(data sharing), 다양한 데이터를 분석하여 이전에 발견되지 못했던 관계를 찾아내는 데이터 마이닝(data mining), 지출 이전에 의심스럽거나 정보가 불완전한 사례에 대한 사전조사(prepayment investigation) 등을 고려할 수 있다.

넷째, 정보 및 의사소통(information and communication)은 회계비리 및 부정을 관리하기 위한 지식공유 및 활용을 위한 활동이다. 회계부정 및 비리에 대한 정보는 다양한 소스로부터 다양한 자료수집을 통해 이루어지며 이러한 정보의 교환 및 의사소통은 조직의 경계를 넘어 다양하게 이루어져야 한다. 특히, 회계비리 및 부정을 방지하기 위해서는 조직 내에

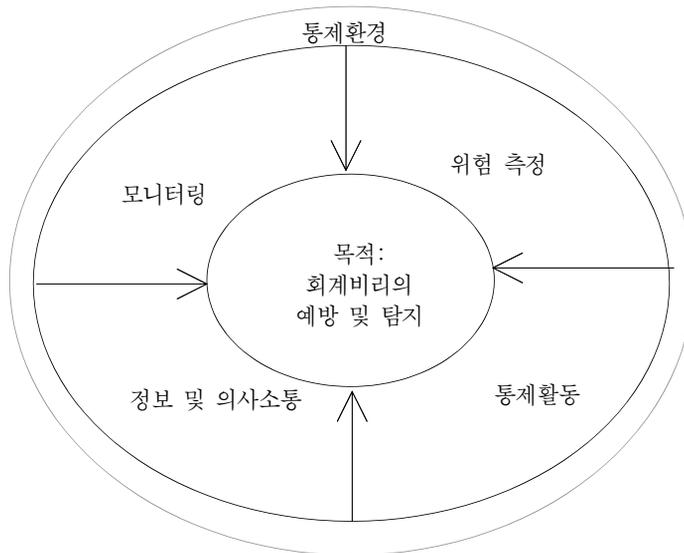
⁶⁾ 이는 내부통제에 관한 COSO(Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission)모델을 준용한 것이다. 자세한 내용은 COSO(2011) 참조.

서 개인과 팀 간에 그리고 감독 및 감시책임이 있는 외부 기관과 시의성 있고 신뢰할 수 있는 정보의 교환이 필요하다.

다섯째, 모니터링(monitoring)으로 회계비리 근절을 위해 취해진 조치들의 성과 측정을 통해 해당 조직의 노력이 얼마나 효율적으로 작용했는지 파악하는 것이다. 회계비리나 부정을 근절하기 위해 해당 기관이 설정한 목표 대비 달성한 성과를 모니터링하고 필요하면 모니터링 결과에 기초하여 통제활동을 조정할 수 있다.

이러한 내부통제 구성요소들은 회계비리의 예방 및 탐지를 위해 지속적으로 상호작용하게 되는데 특히, 통제환경은 다른 구성요소들을 둘러싸고 이를 강화시켜주는 역할을 한다. <그림 1>은 회계비리 및 부정을 관리하기 위한 내부통제시스템

<그림 1> 회계비리 및 부정을 관리하기 위한 내부통제시스템



3. 선행연구의 검토 및 연구 분석틀

재정 및 회계부정(financial and accounting fraud)에 대한 경험적 연구들은 주로 은행 등 민간부문에 집중되어 있다. 그 중에서도 회계부정과 내부통제의 관계에 대한 연구들은 주로 재무제표의 조작 즉, 재무제표부정(financial statement fraud)에 초점이 맞추어져 있다(Beasley, 1996; Caplan, 1999; Dechow et al., 2007; Carcello & Hermanson,

2008). 그리고 영국 베어링사 등 내부통제의 대표적인 실패사례에 대한 사례연구들이 발견된다(Edwards, 2004; Laudon & Laudon, 2006). 민간부문에서조차 개인차원의 회계비리에 대한 체계적 연구는 드문 실정인데 이는 데이터의 부재에 따른 결과로 이해된다.

공공부문에서는 복식부기를 도입한 역사가 일천하고 일부 국가를 제외하고 재무제표 작성 이 정상 궤도에 오르지 못한 상태이기 때문에 회계부정 즉, 재무제표부정보다는 재무제표 작성과정에 범하는 실수(error)에 대한 논의 정도에 머물고 있다. 그 뿐만 아니라 공공부문에 내부통제시스템이 본격적으로 도입된 것은 비교적 최근의 일이다. 공공부문의 내부통제는 어떤 형태로든 늘 존재해 왔으나 내부통제 제도가 거버넌스의 핵심 부분으로 발전한 것은 2000년 이후로 신공공관리 개혁을 뒷받침하는 후속적인 내부 관리혁신의 필요성과 예산 적자를 줄이기 위한 위험관리의 필요성 등이 복합적으로 작용한 결과이다(European Commission, 2012)⁷⁾. 이러한 탓에 공공부문의 회계부정 및 비리와 내부통제의 관계에 대한 경험적 연구는 공기업 분야를 제외하고는 대부분 규범적 논의 수준에 그치고 있다.

우리나라의 경우도 회계부정 및 비리에 대한 일부 사례연구(박종구, 2001; 정성호, 2012; 이병철, 2012)를 제외하고 실증적 연구는 거의 부재한 실정이다. 이들 사례 연구들의 경우도 이병철(2012)의 연구를 제외하고 내부통제 요소별로 심층적인 사례분석은 미흡한 것으로 파악되었다.

따라서 본 연구에서는 내부통제의 다섯 가지 구성요소 측면에서 여수시 횡령사건을 심층적으로 분석함으로써 내부회계통제 개선의 시사점을 도출해 보고자 한다. <표 1>은 본 연구의 분석틀로서 AMF(2007)와 GAO(2001)을 참조하여 내부통제 구성요소별 착안사항을 정리한 것이다. 특히 AMF는 270여개 내부통제 점검사항을 제시하고 있는데 이를 참조하여 1차적으로 내부통제 점검사항을 추출한 후에 수차례의 학술대회⁸⁾ 발표를 거쳐 수정·보완하였다. 먼저 '통제환경'의 검토를 위해서는 윤리, 경영진 철학, 조직, 책임과 권한, 인적자원관리, 정책·절차·수단 등에 대해 살펴보고자 한다.

그리고 '위험측정'의 실태를 분석하기 위해서는 위험의 확인·분석·관리에 대한 사항들을 살펴보고, '통제활동'과 관련해서는 업무분장, 승인·확인, 대사(reconciliation), 점검, 자산 안전, 정보시스템통제 등에 대한 사항을 살펴보고자 한다. 우리나라 지방자치단체에는 회계

7) 21세기의 정부개혁 노력은 목표 및 성과 관리, 위험 및 공공책임성을 포함한 거버넌스 전반, 공공서비스의 질과 비용효율성에 관한 관심 등으로 나타나 공공부문 내부통제환경의 발전을 가져왔는데, 특히 이러한 개혁과정에 공공관리자들에게 더 큰 재량권을 부여하는 국가일수록 내부통제제도의 적정한 기능 수행과 목표달성 과정 및 제약요인에 대한 보고에 더욱 중점을 두고 있다(European Commission, 2012).

8) 본 연구는 한국부패학회 학술대회(2012. 12. 17), 서울행정학회 학술대회(2013. 5. 31), 자치제도포럼(2013. 6. 15.) 등을 거쳐 전문가들의 의견을 수렴하여 최종 작성한 것이다.

통제를 포함한 내부통제시스템이 체계적으로 도입·운영되고 있지 않은 관계로 필요한 경우 업무프로세스별로 통제활동을 살펴보는 거래기반접근방법(transaction-based approach)을 통해 통제활동의 실태를 분석할 것이다.

또한 ‘정보 및 의사소통’의 검토를 위해서는 정보수집, 의사소통 측면에서 현 실태를 살펴보고, 끝으로 ‘모니터링’의 검토를 위해서는 이러한 내부통제활동에 대한 평가 및 모니터링 실태를 분석하고자 한다.

<표 1> 회계비리 관련 내부통제의 분석틀

내부통제 구성요소		착안사항
통제환경	윤리	윤리강령 채택 및 준수; 위반 시 적절한 교육 및 처벌; 공정하고 적절한 보상
	경영진의 의지	전문성에 대한 의지; 독립적 내부감사; 경영진 철학 및 업무스타일
	조직	규모와 업무성격에 적합한 조직구조; 업무영역별 권한과 책임의 명확화; 적절하고 명확한 내부보고관계; 적정수의 임직원
	책임과 권한	권한과 책임의 위임, 보고체계 및 위임규정
	인적자원관리	직원 고용 및 해임, 평가, 보상 등 관련 정책 및 절차; 직원에 대한 관리·지도(교육훈련 등)
	부정방지 규정 및 조치	부정방지정책 및 시책, 부정의심사례에 대한 명확한 보고통로, 부정을 저지른 직원에 대한 적절한 조치 등
위험평가	위험 확인	감사·평가 및 기타 점검 등을 통한 위험 탐색, 회계비리를 증가시키는 요인 측정,
	위험 분석	회계비리 위험이 미치는 영향 분석, 조직이 해당 위험을 감당할 능력에 따른 위험접근방법 결정 등
	위험 관리	회계과정별 위험요인 파악 및 대응체계 구축, 급격한 변화로 인해 발생할 수 있는 위험에 특별한 관심 등
통제활동	승인	(지시통제) 특정 거래에 대한 사전승인, 이중서명 절차 등
	업무분장	(예방통제) 핵심업무 및 책임의 분산
	대사	(적발통제) 독립적 제3자 검증, 조기경보시스템 등
	자산안전	(물리적 통제) 핵심적 기초자산의 목록 확보 및 특별관리, 자원 및 기록에 대한 접근 제한 등
	정보시스템	일반통제
응용통제		입력통제, 처리통제, 출력통제
정보 및 의사소통	정보	재정·회계 관련 대내외 정보 수집 및 분석, 유용한 분석정보의 파악·정리·보고
	의사소통	관리층과 직원간 및 관리층과 외부관련단체 간 의사소통, 구성원간 의사소통의 형식 및 수단 활용, 정보시스템 개발·관리 등
모니터링	적정성 평가	내부통제의 적정성 검증, 내부통제의 평가

Ⅲ. 여수시 횡령사건 사례분석

여수시 횡령사건은 2012년 10월 여수시청에 대한 감사원 감사 중에 회계과 소속 기능직 8급 김○○의 공금횡령 사실이 포착되어 감사원이 검찰에 고발조치함으로써 그 전모가 드러났다. 감사원 감사결과, 급여 지출업무의 담당자이자 세입세출외현금⁹⁾ 출납원인 김○○은 2009년 7월 9일부터 2012년 9월 24일 사이에 상품권 회수대금(약 29억원), 소득세·주민세 환급액(약 7억원), 급여서류 위변조(약 40억원) 등으로 공금 80억 7,700만원을 횡령하였다. 상품권 회수대금은 여수시가 발행한 상품권을 현금으로 교환해 주는 업무를 하면서 환급대상액을 부풀려 차액을 횡령하였고, 소득세·주민세 환급액은 공문서 위조 등을 통해 타인 차명계좌로 입금케 함으로써 횡령하였으며, 급여의 경우는 직원급여 총액을 부풀려 차액을 차명계좌로 빼돌리는 수법으로 횡령하였다(감사원, 재정누수관련 취약분야 비리점검, 2013. 2)

본 연구는 동 회계비리사건의 사례분석을 위해 II장에서 제시한 내부통제 분석틀을 기본적으로 사용하면서 통제활동 측면에서는 업무프로세스분석(transaction-based analysis)을 병행하였다.

1. 내부통제환경 측면

회계비리의 효율적 통제를 위한 환경적 요소로서 관리자와 직원들의 청렴 유지를 위한 윤리적 의지가 중요하다. 이를 위해 윤리강령을 채택하고 직원들이 이를 적극적으로 수용·실천하려는 노력을 통해 조직문화를 변화시켜야 한다. 공공부문에서 윤리강령의 채택은 2002년 7월 22일 부패방지법 제8조에서 공무원행동강령의 제정·시행을 권고한 것을 시작으로 2003년 2월 18일 대통령령으로 '공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령'이 공포되고 이에 따라 각 기관별로 행동강령을 마련함으로써 그 기초가 마련되었다. 여수시의 경우 2003년 공무원 행동강령을 채택하고 2008년 지방의원 윤리강령 및 윤리실천 규범에 관한 조례를 제정하였으며, 김충석 시장이 부임한 후 2010년 7월 2일 청렴 유지 및 실천을 다짐하는 행동강령 준수를 결의하기도 (조은뉴스, 2010. 7. 3.) 하였다. 그러나 오○○ 전시장의 뇌물 수수(2010년.), 이에 연루된 전남 및 여수시의회 지방의원 11명의 의원직 상실(2011년), 지난해 회계공무원의 공금횡령(2009년~2012년) 등에서 볼 수 있듯이 공무원 행동강령이 최

9) 보증금(입찰·계약), 보관금(건강보험·기여금), 잡종금(성금·상품권)등 기타로 구성되어 있다.

고관리자로부터 말단 직원에 이르기까지 제대로 내재화되지 못하고 구두선에 그친 것을 알 수 있다.

이는 비리 척결 및 청렴 유지를 위한 지자체장의 의지와 철학이 뒷받침되지 않으면 직원들에게 청렴문화가 제대로 전파될 수 없음을 보여주는 것이다. 인사전횡, 인·허가 비리 등에 따른 지자체장의 기소비율은 민선 1기에 9.3%에서 민선 2, 3, 4기를 거치면서 계속 증가하여 민선4기에는 48.2%로 증가하였다. 지자체장의 부정·부패가 증가하는 추세이다. 이에 따라 지자체 공무원의 비리도 계속 증가하는 모습을 보이고 있는데 특히, 민선4기에는 지방공무원 비리가 급증하였다¹⁰⁾(감사연구원, 2012).

여수시의 경우도 마찬가지여서 오○○ 전 여수시장은 2007년~2010년의 재직기간 동안 공사업체 선정 등과 관련하여 총 7억 원 이상의 뇌물을 수수하였고, 2차례에 걸친 선거법위반으로 총 17년 6개월의 징역형을 선고받고(e조은뉴스, 2011. 7. 5.) 현재 복역 중이다. 동 사건에 연루된 전남 및 여수시의 지방의원만 11명으로 이들로 인해 2차례 보궐선거가 실시된 바 있다. 이처럼 어수선한 분위기 속에서 여수시 회계과 소속 공무원인 김○○는 2009년 7월부터 2012년 9월까지 약 80억 원을 횡령하였는데 회계과 근무 1주일 만에 범행을 시작하였다는 검찰수사 결과를 보면¹¹⁾ 개인적인 범행동기를 떠나 여수시청 내에 책임지는 조직문화가 제대로 정착되지 못하였음을 알 수 있다.

회계비리의 효율적 통제를 위한 환경적 요소로서 조직 및 인력구조 또한 중요하다. 중앙행정권한의 지방이양이 지속되고 있는 가운데 복지정책의 양산 등으로 지방자치단체는 과중한 업무와 스트레스에 시달리고 있다. 특히, 사회복지직 공무원은 업무폭주로 3~4명이 처리할 업무량을 단 1명이 처리하고 있는 곳도 많다(세계일보, 2013. 3. 25.). 이렇다보니 과중한 업무로 자살을 선택하는 공무원들이 나타나 올해만 용인시, 성남시, 울산중구청 등 세 곳에서 이러한 일이 발생하였다. 회계 및 감사분야의 경우도 정도의 차이만 있을 뿐 실정은 마찬가지이다. 지방공무원의 경우 전문직렬로서 회계직이 별도로 설치되어 있지 않고 행정직이 순환보직하는 형태로 운영되고 있으며 감사직의 경우 감사직류가 별도로 설치되어 있으나¹²⁾, 실제로는 감사직류에 따른 충원 및 관리가 이루어지지 않아 행정직이 순환보직하는 형태이다. 그리고 지방자치단체 재무회계규칙(2011. 1. 1.)에는 회계관계공무원으로 경리관, 분임경리관, 지출원, 출납원 등을 두도록 하고 있으나 소규모 기초자치단체의 경우 인력

10) 범죄 유형을 살펴보면 문서위조가 가장 많으며 그 다음으로 직무유기, 수뢰, 직권남용 등의 순이다.

11) 김○○는 이미 수년전에 회계과에 근무를 하였는데 승진을 거쳐 타 부서 전출 후 복직한 지 1주일 만에 범행을 저지른 것으로 보아 이전 근무 시 이와 유사한 부정을 저질렀을 가능성이 높은 것으로 판단된다.

12) 지방공무원 임용령 [별표 1] 참조

부족으로 지출업무와 출납업무의 분리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 이번 사건의 경우도 회계공무원인 김○○는 혼자서 매달 2,000여 여수시 직원의 급여를 e-호조(지방재정관리시스템)에 입력하고 지급하는 업무와 세입세출외현금 관리업무를 함께 담당하고 있었다.

이러다 보니 책임과 권한이 명확하지 못하고 보고체계도 허술할 수밖에 없었다. 여수시의 경우 경리관(자치행정국장), 분임경리관(회계과장), 지출원(경리계장), 세입세출외현금출납원(8급)이 지정되어 있었으나 지급원인행위, 지급명령, 지급 간의 역할분담이 명확하게 이루어지지 않았고 상급자의 지도·감독이 제대로 이루어지지 않았다. 또한 세입세출외현금을 통합관리함으로써 특정 항목의 지출(상품권 대금, 소득세 등)이 비정상적으로 과다하게 이루어져도 적발하기 어려운 구조를 가지고 있었다. 이에 세입세출외현금이 다종다양하여 e-호조를 통해 전산처리하지 않고 수작업을 통해 업무를 처리한 탓도 큰 것으로 보인다.

이러한 가운데 인적자원관리 면에서도 허술하기 짝이 없었다. 재산 및 신상조사를 거친 직원에 한해 회계부서 직원으로 배치할 필요성이 있으나 제도적 미비로 부인이 사채놀이로 수십억 원의 빚을 지고 있는 직원을 회계부서에 배치한 것이나 특정인을 회계부서에서 6년 이상 근무케 한 조치¹³⁾ 등은 인적자원관리 측면에서 회계통제환경이 매우 취약하였음을 보여 준다. 그리고 동·서양을 막론하고 회계비리를 저지른 직원의 공통점은 근면성실하고 주위로 부터 평판이 좋은 사람이었음은 주지의 사실이다¹⁴⁾(Edwards, 2004; Laudon & Laudon, 2006; FMF, 2012).

그리고 통제환경의 요소로서 회계비리 척결을 위한 정책 및 절차를 확립하는 것도 중요하다. 지난 7년간 행정안전부가 사전예방 및 사후대책 차원에서 지자체 비리 관련 대책을 내놓은 것을 정리하면 <표 2>와 같다¹⁵⁾. 이미 지방재정법, 지방재정법시행령, 지방자치단체 재무회계규칙¹⁶⁾, 지방자치단체 재무회계 운영규정, 각 지자체별 재무회계규칙 등에 예·결산 및 재무회계 관련 기본적인 원칙이나 통제장치가 마련되어 있음에도 불구하고 실제 현장에서는 회계비리가 끊이지 않아 행정안전부 차원에서의 대책이 추가적으로 제시되고 있는 것이다. 그러나 기본적인 법적 절차나 요구조건이 지켜지지 않는 상황에서 징계양정기준을 강화

13) 최근 자료에 의하면 2010년에서 2012년 10월의 기간동안 공금횡령 회계부서 공무원들의 평균 재직기간은 3년이상 10명(50%), 2-3년 6명(30%), 1-2년 2명(10%), 1년미만 2명(10%)로 나타났다.

14) 부정·비리의 존재를 알려 주는 몇 가지 공통된 징후로 생활방식 변화, 성격 변화, 불규칙적 행동, 휴가 반납, 서류 분실 및 변경 등이 제시되고 있다.

15) 대부분의 행안부 대책들은 관련 법률의 개정에 따른 당연한 조치였던 것으로 파악되었다.

16) 대표적인 규정으로 제3조(회계관계공무원의 관직지정), 제50조(지출 및 지급의 원칙), 제51조(지급명령의 발행요건), 제76조(세입세출외현금의 수납절차), 제77조(세입세출외현금의 반환절차), 제89조(회계담당공무원의 업무처리권한) 등이 있다.

하거나 징계부가금제를 도입하는 등 처벌규정을 강화한다고 책임지는 조직문화가 조성되는 것은 아닐 것이다. 결국 지자체의 내부통제시스템 전반에 대한 대대적 개혁이 요구되는 상황이라 할 것이다.

<표 2> 안전행정부의 지자체 비리관련 대책 분류

구분	사전 예방	사후 대책
2006		* 금전비리 공무원에 대한 퇴직급여 제한 확대 - 금고이상 및 파면자 1/2 감액·환수 → 금전비리로 해임된 자 1/4 감액·환수 추가
2007	* 청렴서약서 제출, 일상 감사제도 운영강화, 부조리 신고시스템 운영, 민원서비스 모니터링 실시, 청렴도 취약분야 적극 발굴 개선, 사이버 청렴코너 신설운영	
2008	* 복무기강에 대한 단계적 교육으로 공직비리의 사전 예방	* 금품수수 비리등 징계시효를 현행 3년 → 5년으로 연장 * 금품수수 비리등 징계자의 승진·승급 제한 확대 * 금품수수 비리 징계자에 대한 징계양정 1단계 상향 적용 * 비리처벌 강화 위한 '강등'제도(1계급 강등 + 정직 3월) 도입 * 경미한 비위라도 「공익봉사명령제」 도입하여 자숙기회 부여 * 열심히 일하다 발생한 실수에 대한 「관용조치」 강화
2009	* 예산집행실명제를 도입·운영 * 표준지방세정보시스템 기능 보완 및 지방세무직 인사운영 등 개선	* '의무적 재징계 의결요구사항' 근거규정 신설 * 주요 비위사건에 대한 유형별 징계의결 요구 기준 마련 * 금품·향응 수수액 또는 공금 횡령·유용액의 5배 이내에 해당하는 「징계 부가금」(徽戒附加金)을 병과
2010	* 「부서별 청렴점수관리제도」를 도입 * 「사전예방적 청렴주의보」 발령, * 「청렴위해요소중점관리제도」, * 「청렴옵부즈만 제도」, * 지방자치단체 자율적 내부통제 예비 운영	
2011	* 공직윤리제도 개편	
2012	* 지방공무원 회계비리 방지대책	* 금품비리 사실이 퇴직후에 발견될 경우, 이미 받았던 명예퇴직수당에 대한 환수요건을 확대 * (현행) 금고이상의 형 → (개정) 벌금형 또는 금고이상 형의 선고유예까지 확대

자료: 안전행정부 자료 재작성

2. 위험평가 측면

내부회계통제를 위한 위험평가는 회계비리 등 회계위험을 증가시키는 요인을 측정하고 그 위험이 조직 및 재정 운영에 미치는 영향을 분석한 후 그에 따른 위험요인별 대응체계를 구축하는 것으로 아직 우리나라 지자체에는 이러한 절차가 제대로 도입·운영되지 못하고 있는 실정이다.

다만, 조직 전반의 성과관리 측면에서 자체평가제도가 도입·운영되고 있고 주요 사업별로는 투·융자심사제도가 운영되고 있으며 재정관리 측면에서는 중기지방재정계획, 지방재정분석 및 진단제도, 지방재정공시제도 등이 운영되고 있어(이창균, 2012) 지자체 업무 및 재정 일반에 대해서는 어느 정도 위험관리 개념이 도입되어 운영되고 있는 것으로 파악된다.

그러나 회계통제 관점에서의 위험평가는 자체감사기구(감사실)에 의한 일상감사와 같은 개별 거래단위의 리스크 점검에 그치고 있어 회계업무 전반에서 발생가능한 위험을 체계적으로 확인한 후 대책을 강구하는 식의 반복적 과정으로서의 위험평가는 이루어지지 못하고 있다. 지방자치단체 재무회계규칙에는 재무회계 운영에 대한 체계적인 위험평가를 규정하고 있는 않지만 예산의 집행상황 조사(제26조), 결산서의 검사(제30조), 징수보고서 작성(제45조), 출납사무의 검사(제89조) 등을 규정하고 있다. 이러한 절차를 통해 예산, 결산, 수입, 출납 등의 업무와 관련된 위험을 탐색할 수 있음에도 불구하고 여수시의 경우 경리관인 자치행정국장과 분임경리관인 회계과장은 회계업무에 대한 검사 및 조사 등 위험관리를 소홀히 함으로써 회계비리를 키운 결과를 가져왔다.

특히, 여수시의 경우 일상적인 재무회계의 위험요인 외에 2012년 여수엑스포 개최로 인해 발생가능한 위험에 대한 특별한 관심이 요구되었다. 상품권 회수대금의 증가가 그 단적인 예인데 여수시는 이를 간과함으로써 사전예방이 가능한 범죄의 발생을 초래한 측면이 있다.

3. 통제활동 측면

통제활동 측면에서는 여수시 사건을 사례로 업무프로세스분석을 통해 급여업무 프로세스와 세입세출외현금업무 프로세스 상에 발견되는 적발통제의 취약성을 살펴보았다. 이를 위해 e-호조 및 인사랑의 매뉴얼과 감사원 감사결과, 관련업무 담당자와의 면담을 통하여 관련 실제 업무를 파악하고 문제점을 분석하였다

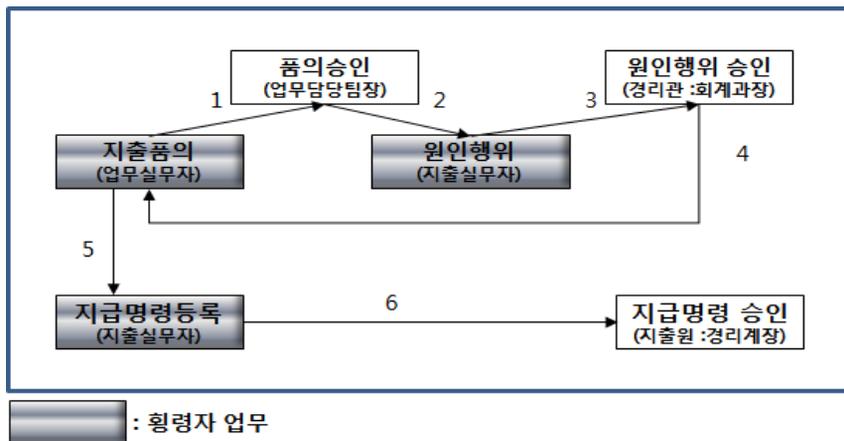
가. 지시통제: 승인 등

우리나라 지자체에서는 체계적인 내부통제시스템의 구축·평가가 이루어지지 않고 있는 가운데 주로 통제활동 위주로 내부통제가 이루어지고 있다. 이러한 통제활동의 수단 중 하나는 상급자에 의한 승인 등 지시통제인데 여수시의 경우 일상적인 지시통제도 제대로 이루어지지 않았다.

이번 여수시 횡령사건은 상품권 회수대금 허위지급을 통한 횡령, 급여부풀리기를 통한 횡령, 원천징수세액 부풀리기를 통한 횡령 등 세 가지 유형의 범행방법이 동원되었다. 여기서 상품권 회수대금 허위지급을 통한 횡령의 경우 ①상품권 회수대금 지급요청 공문의 전자문서 결재 사실이 없는데 이를 간과하고 상급자가 '지출결의서'를 결재하였고, ②지출결의서에 지역경제과 담당자가 아닌 김○○ 본인도장이 날인되어 있음에도 이를 확인하지 않아 지출원인 직근 상급자의 관리소홀이 여실하게 드러났다(감사원, 2013).

급여 부풀리기를 통한 횡령의 경우도 증액된 금액의 급여총괄표를 출력한 후 결재받을 때는 정상급여가 표시된 급여내역서를 첨부하여 상급자 결재를 득한 후 임의로 급여 공제내역서를 허위 작성하여 시 금고에 제출하였는데 이 경우도 통상 연말정산시 외에는 수억 원의 소득세, 주민세를 환급해주는 경우가 없는데도 상급자는 결재과정에서 이를 전혀 발견하지 못하였다고 한다.

<그림 2> 지출업무 승인 프로세스



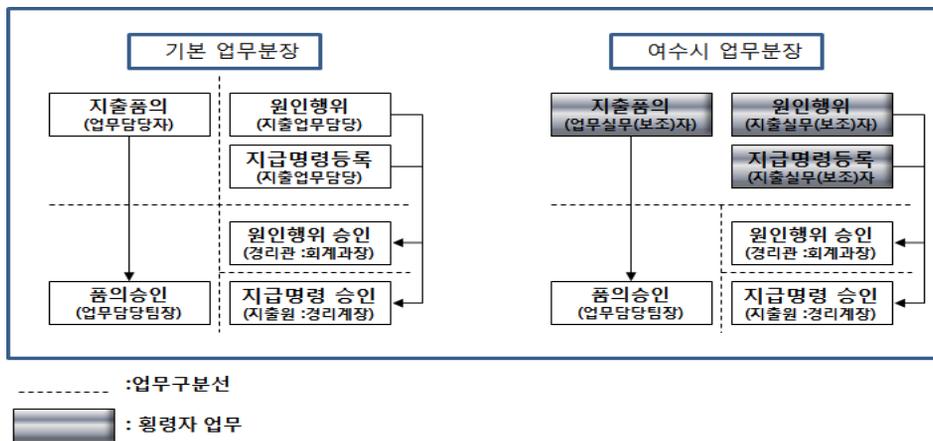
이와 관련하여 일반적인 업무 승인 프로세스의 경우 승인자는 품의 승인자, 원인행위 승인자, 지급명령 승인자를 직위명은 조금씩 다르지만 구분하고 있다. 이와 같은 프로세스 상에

서 승인자들이 해당업무의 내용과 내역을 잘 알지 못하거나 시스템 상에서 통제 또는 검증하는 기능이 없는 경우 지출품의행위를 하는 업무담당자가 임의로 내용을 조작하더라도 통제할 수 없는 상황이 발생할 수 있다. 여수시의 경우 <그림 2>에서 볼 수 있듯이 승인하는 과정에서 최초입력사항과 시스템 상에서 비교 검증하는 과정이 없으며 승인담당자의 거래내용의 확인 및 서명 확인 등에 대한 적절한 통제가 이루어지지 않았다.

나. 예방통제: 업무분장(segregation of duties)

그리고 예방통제활동으로 업무분장 측면에서도 여수시는 큰 잘못을 범하였다. 먼저, 세입 세출외현금의 경우 세입세출외현금 항목별 실무담당자와 출납원을 분리하였으면 범행이 용이하지 않았을 것이다. 그리고 금전을 취급하는 업무의 경우 지출원인행위 담당자와 출납업무행위 담당자를 별도로 두어 상호견제토록 하여야 하지만 업무보조자인 김○○ 혼자 지출원인행위와 출납업무를 겸임토록 함으로써 문제를 키웠다.

<그림 3> 업무분장 비교



<그림 3>에서 볼 수 있듯이 업무담당자의 업무와 지출관련 업무 담당을 겸임하게 되면 승인을 제외하고는 해당업무의 기본관리에서 조정, 지출까지의 모든 과정을 한 사람이 수행하게 된다. 이는 단순히 두 업무를 중복 수행하는 것이 아니라 업무 전 과정을 독점함으로써 비리행위가 쉽게 일어날 수 있는 환경을 조성해 주는 것이라 할 수 있다.

이에 상품권 회수대금 허위지급을 통한 횡령의 경우 지역경제과에서 지출결의를 하여야 하고 '상품권 회수대금 지급요청' 전자공문을 발송하여야 하나 회계과의 김○○ 본인이 지급

요청 공문을 위조한 후 지출결의서를 허위 작성, 상급자를 속여 결제를 득한 후 시금고에 지급요청을 하였다. 지출결의를 지역경제과에서 해야 함에도 회계과의 담당자가 날인을 하였기 때문에 결제과정에서 이를 확인하지 못한 것이다.

급여담당보조자인 김○○ 본인이 직원별 급여 수정 시 자신의 기본급 및 공제항목을 조작하는 수법으로 급여총액을 증액시켜 급여총괄표를 출력한 후 증액된 금액을 삭제한 정상급여가 표시된 개인별 급여내역서를 첨부하여 상급자의 결제를 득하였다.

그 후 차명계좌 ○○○ 등 2인에게 소득세, 주민세를 환급한다는 내용의 급여 공제내역서를 허위 작성하여 첨부한 후 시 금고에 이를 제출함으로써 횡령액을 차명계좌로 송금받은 것이다.

다. 적발통제: 대사(reconciliation)

이번 여수시 사건에서 가장 큰 문제로 지적할 수 있는 것은 적발통제인 대사가 전혀 이루어지지 못하였다는 것이다. 이 문제는 여수시만의 문제가 아닌 것이 전자정부사업의 추진으로 부서별 업무처리가 종이문서에서 전자적 업무처리로 전환되면서 각 업무시스템의 내부통제가 부실화되었기 때문이다¹⁷⁾(이병철, 2012).

1) 급여 지출업무 프로세스분석

정상적인 급여지출업무 프로세스는 인사팀에서 인사랑 시스템을 사용하여 직원 인사변동 내용을 적용하여 대상자를 선정→급여변동 및 공제금 입력→공제처리, 계산, 조정과정을 거친 후 →마감(업무담당자)을 통해 급여최종자료(database)를 생성하고 보수명세서를 출력하여야 한다.

그리고 지출업무 담당자는 e-호조시스템의 지출원인행위 등록 및 지출결의서를 출력→원인행위부 기재란에 실무자와 회계과장에게 승인을 받고→지출결의서 '지출원'란에 경리팀장 결제→지출결의서 및 입금 및 지급의뢰명세서 시 금고 송부¹⁸⁾→세입세출일계표(시금고)내역과 지급명령 발행부 내용의 일치여부 확인 후 편철하여야 한다.

그러나 횡령자는 급여와 일반지출취급자의 두 권한을 모두 가지고 있었기 때문에 인사랑

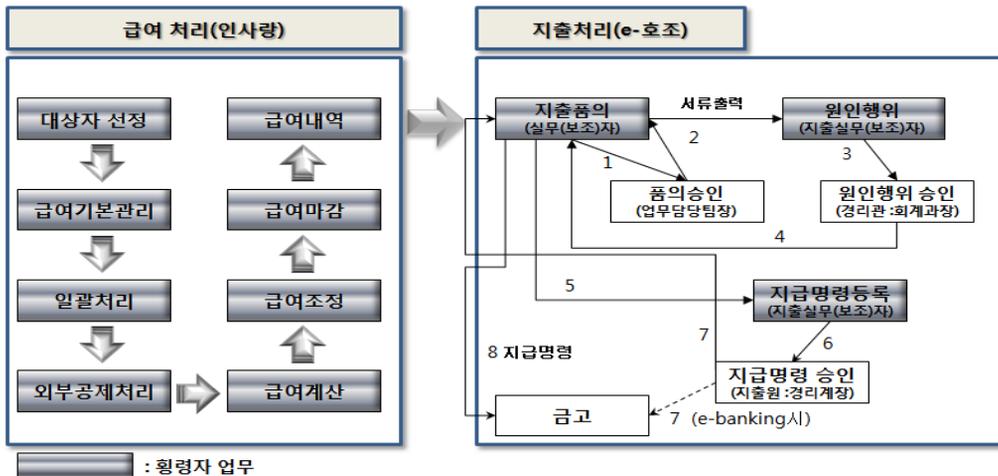
17) 업무 전산화 과정에서 충분한 업무프로세스 재설계를 거쳐 전산시스템 설계도를 마련하지 않은 채 업무 흐름에 따라서만 설계가 됨으로써 대사조정과정이 생략되어 중간단계에서 부정이 발생하여도 파악이 곤란하다는 것이다(이병철, 2012).

18) 인사랑의 대량이체 명세파일을 시금고에 송부하고 건보료 등 기관별 이체금액은 별도 작성하여 출력하여야 한다. e-banking을 시행하는 자치단체의 경우 시스템에서 바로 자료 송부 및 지급명령이 이루어진다.

시스템을 사용하여 ①개인별 변동사항을 수정 입력하는 것처럼 급여액 조작(개별 급여액이 임의 증액된 부서별 보수명세서(총괄)를 출력하여 증빙으로 편철 한 후 허위 증액한 개별 급여액을 정당금액으로 정정하였고¹⁹⁾, ② e-호조의 지출원인행위 등록 및 지출결의서를 출력하여 허위보수명세서(총괄), 개인별 보수명세서를 첨부하였다.

그리고 횡령자는 e-호조 상에서 ③지급명령발행부에 해당하는 ‘입금 및 지급의뢰 명세서’ 상의 실지금액을 부풀려 허위 증액된 지출 결의액 총액과 일치시키고, ④인사랑에서 실지금액 총액에 대한 대량이체 명세파일을 허위로 수정한 후 다운로드하여 시금고로 e-mail을 송부하였다.

<그림 4> 현행 급여지출업무 프로세스²⁰⁾



이번 사건에서 급여지출업무 프로세스 상의 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 문서 승인절차는 존재하였지만 통제의 경우 인적 통제에 의존하고 있으며, 대사를 통한 차이조정 업무의 검토 등도 마찬가지였다. 둘째, 내부검증절차의 경우 계산의 정확성검토에 대한 시스템상의 통제도구(관리자에게 전송 등)가 부실하며 통제서의 작성 및 검토도 이루어지지 않았다. 셋째, 주요기록에 대한 접근권한을 너무 한정짓거나(업무담당자에 대해서만 권한을 부여: 감사자나 관리자에 대한 조회권한도 없음), 권한자라도 접근하고 자료를 변경한 경우 감

19) 총괄표는 허위금액이나 개인별 보수명세서 금액은 정당(총계는 허위)금액을 기재하였다.
 20) 인사랑과 e-호조 업무메뉴얼을 참고로 하여 실제 업무담당자와의 면담 후 작성하였으며, 일반적인 flow-chart 작성기호를 따르지는 않았다. 그리고 급여처리 및 지출품위, 원인행위, 지급명령 등록 업무가 횡령자가 담당했던 업무이다.

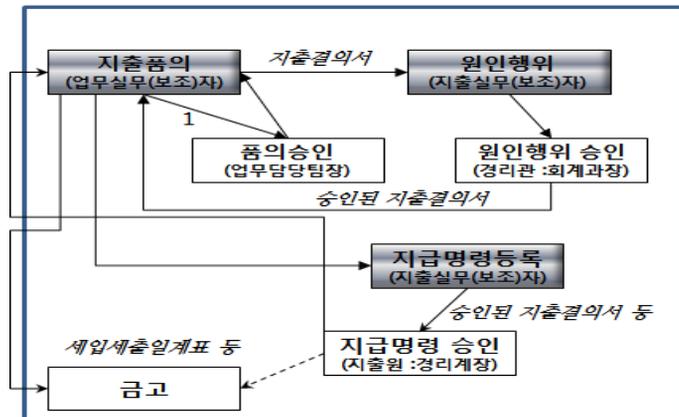
그리고 횡령자는 ⑦ 상품권회수대금 지급요청 및 입금의뢰 결과 통보 허위 전자문서(그림 파일)를 활용하여 출력 ⑧ 허위 지출결의서를 작성한 후 ⑨ 세입세출외현금 시스템에 허위지출내역 입력 후 발행부를 출력하였는데 지급명령 승인을 득한 후는 소득세의 경우와 동일하다.

여수시 사건을 사례로 세입세출외 현금 업무 프로세스를 분석한 결과, 급여지출과 유사하게 첫째, 문서 승인절차는 존재하였지만 통제의 경우 인적 통제에 의존하고 있으며, 차이조정 업무의 검토 등도 마찬가지였다. 둘째, 내부검증절차의 경우 계산의 정확성검토에 대한 시스템상의 통제도구(관리자에게 전송 등)가 부실하며 통제서의 작성 및 검토는 없었다. 셋째, 주요기록에 대한 접근권한을 너무 한정짓거나(업무담당자에 대해서만 권한을 부여: 감사자나 관리자에 대한 조회권한도 없음), 권한자라도 접근하고 자료를 변경한 경우 감사자나 관리자에게 변경내역을 통보하는 등의 절차가 존재하지 않았다. 넷째, 실제 지출원인행위 및 회계처리 관련 업무를 담당하는 부서의 실제 승인내용과 입력된 자료 간 대사하는 절차 등이 없었다.

라. 물리적 통제: 자산안전

현금자산은 절도, 횡령, 은폐, 위조, 기록과기 등 많은 위험이 수반되므로 보다 철저한 통제가 이루어져야 하는데 이번 여수시 사건의 경우 경리계장(출납원)과 회계과장(분임경리관)은 부임 이후 재무회계규칙에 따른 출납사무 검사 등 세입세출외현금 자산에 대한 관리·감독을 소홀히 하여 사건의 단초를 제공하였다. 여수시 재무회계규칙 제89조에 의거하여 회계과장이 출납사무 검사를 하도록 규정하고 있으나 해당 임무를 제대로 시행하지 못하였다.

<그림 6> 프로세스 별 자료생성내역

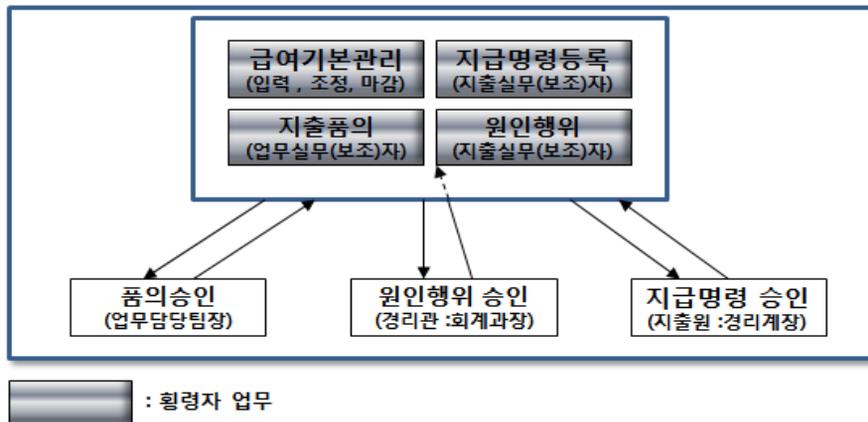


경리계장의 경우 e-호조 접속의 제한으로 평상시에 급여관리의 적정성을 확인하는 것은 불가능하였을지라도 자산안전을 담보하기 위해 시 금고가 작성한 세입세출일계표, 세입세출외현금 일계표를 수시로 점검할 수 있었을 것이고 부하직원의 장부나 통장을 직접 확인하는 것이 곤란하였다면 시 금고에 비치된 세입세출외현금 출납장을 점검할 수도 있었을 것이다.

마. 정보시스템 통제: 일반통제, 응용통제

먼저 여수시의 경우 정보시스템을 통한 통제활동이 거의 이루어지지 못한 것이 비교적 장기간에 이루어진 횡령행위를 예방하지 못한 주요 원인이다. 행정안전부가 2008년 244개 기초·광역 자치단체에 도입한 e-호조는 예산편성, 집행, 회계, 결산, 평가 등 전 과정을 온라인으로 실시간 관리할 수 있도록 설계·개발하였으나 지금까지는 수입지출 내역을 e-호조에 올린 후 수기로 현금을 지출하는 관행이 상존하였다. 이러한 관행으로 인해 문서 바뀌치기를 통한 후진적 횡령행태가 발생할 수 있었던 것이다.

<그림 7> 급여지출업무 일반통제 권한



그러나 여수시의 경우 정보시스템을 통한 일반통제(접근권한 등), 응용통제(입력통제, 처리통제, 출력통제)가 제대로 이루어졌다면 효과적인 회계통제가 가능하였을 것이다. 통상 정보시스템에 대한 접근권한은 업무담당자, 결재권자 등 시스템 접근권한을 가진 모든 사람들이 포함되어야 하며 권한설정은 읽기전용, 쓰기전용, 삭제전용 등 차별화하여야 한다. 그럼에도 불구하고 e-호조의 경우 급여담당자 혼자 접속하고 열람할 수 있는 권한을 가져 상급자가 전산입력 및 지출내용의 적정성을 확인하는 것이 불가능하다. 이런 경우에는 오류, 실수,

조작을 차단할 수 있는 응용통제도구가 해당 정보시스템에 내장되어야 하는데 이런 점에서 현 e-호조시스템은 상당한 문제를 안고 있는 것으로 파악되고 있다(이병철, 2012).

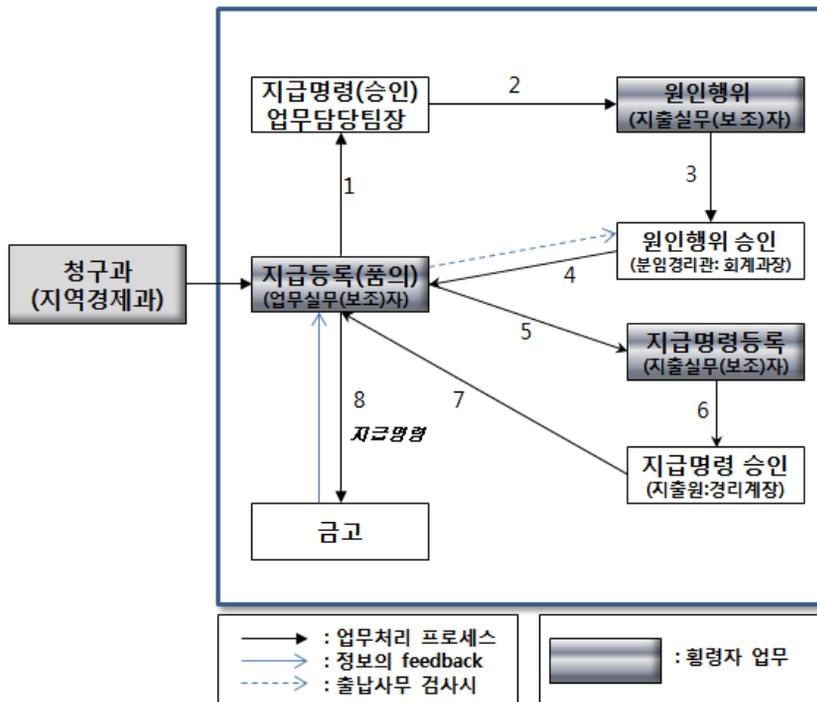
여수시의 경우도 급여처리와 지출처리에 대한 응용통제도구가 없이 경리관에 의한 관리감독에만 의존하고 있으며 지출결의서 상 거래은행, 계좌번호, 예금주를 대량이체 시 별첨하도록 되어 있어 경리관이 확인하게 되는 오프라인 자료에서는 별첨자료의 수정 및 생성된 자료에 대한 내용을 파악하기 힘든 실정이다.

그 결과 입금액·지급액·잔액 간의 처리통제, 시 금고 지급내역의 발의부서 통보에 따른 대사, 시금고와 여수시 간의 업무연계를 통한 처리통제 등이 제대로 작동되지 않아 공금횡령을 미연에 방지할 수 없었던 것으로 나타났다.

4. 정보 및 의사소통 측면

세입세출이나 세입세출외현금의 거래에 대한 정보 수집 및 관련기관 간 의사소통이 제대로 이루어졌다면 여수시 사건은 조기 적발이 가능하였을 것이다.

<그림 8> 여수시 회계처리 정보 환류 현황



먼저, 시 금고에서 작성하는 세입세출 일계표, 세입세출의 현금 일계표 등 지출사무 관련 정보들이 매일 생산되고 있음에도 시금고와 경리관 및 지출원 간의 정보교환이 이루어지지 않았다. 예컨대, 상품권 결제대금 지급 시, 시금고의 지급내역이 회계과로 통보되나 발의부서인 지역경제과에는 통보되지 않아 상호점검이 불가능한 상황이 초래되었다.

〈그림 8〉의 관련정보 환류 현황처럼 업무프로세스에 따라 정보의 흐름이 이루어진다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 온라인 또는 오프라인상의 정보교환이 이루어져야 하지만 온라인상으로 상호 교환에 따른 점검항목이 없으며 오프라인 상으로도 실제 정보를 확인하지 않고 축적만하는 경우가 많았다.

그리고 원천징수세액 부풀리기를 통한 횡령의 경우 여수시, 국세청, 시 금고 등 관련기관 간 정보공유를 통해 이를 대사한 경우 해당 횡령행위의 조기발견이 가능하였을 것이다. 또한 여수시청과 시 금고 간에 전산이 연계되어 있었다면 결재 후 허위서류로 바뀌치기를 하여 종이문서로 시 금고에 지급명령을 함으로써 횡령이 발생하지는 않았을 것이다.

이처럼 여수시와 국세청 등 관련기관 간 정보공유나 시금고와 여수시청 간 정보공유가 원활하게 이루어지지 않아 동 사건의 발생이 장기적으로 일어났던 것이다.

5. 모니터링 측면

모니터링 측면에서는 제도적으로 내부통제의 적정성 검증 등 평가가 이루어지지 않고 있는 가운데 감사기능을 통해 이를 효과적으로 모니터링 하여야 했었다. 그럼에도 불구하고 여수시청의 감사실은 본청에 대한 감사를 실시하지 않았고, 상급기관인 전남도청이나 행안부의 경우도 시·군 종합감사 시 수박 겉핥기식으로 이루어져 동 사건은 감사원 감사를 통해 적발될 수밖에 없었다. 그리고 여수시 자체감사기구의 감사관 직급(5급)이 수감부서의 책임자(3~4급)보다 낮은 등 자체감사의 독립성 부족 또한 본청감사가 실효성 있게 실시될 수 없는 제도적 요인으로 작용하고 있다.

한편, 행안부가 지방행정 관련 5대 정보시스템²¹⁾을 상호 연결하는 ‘통합 상시모니터링시스템’을 구축하여 지자체에 보급하는 과정에 있음에도 불구하고 여수시는 종이문서로 결재 후 지출을 하는 등 지출사무를 효과적으로 통제하지 못한 것도 사건발생의 빌미를 제공하였다.

21) e-호조(재정), 인사랑(인사), 새울(인허가), 지방세, 세외수입 등

IV. 내부통제의 문제점과 개선과제

1. 사례분석 결과 종합

이상의 분석을 통해 이번 여수시 횡령사건은 회계지출에 대한 내부통제가 전혀 이루어지지 않은 전형적인 내부통제 실패사례로 파악되었다. 이를 내부통제의 다섯 가지 요소 측면에서 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 통제환경 측면에서는 여수엑스포 개최를 앞두고 많은 행정환경 변화가 이루어지는 가운데 재정 및 회계통제를 강화하여야 했음에도 오히려 지자체장이나 지방의원들이 비리에 연루되는 등 책임지는 행정문화가 정착되지 못한 것이 동 사건의 발생을 초래하였다.

둘째, 위험평가 측면에서는 정기적인 점검(검사나 조사)을 통해 재무회계 분야의 고위험 영역을 사전에 파악하게 대응책을 강구하여야 했음에도 지출사무에 대한 정기적인 검사를 소홀히 함으로써 세입세출외현금의 횡령이 장기간 탐지되지 않고 방치되는 결과를 낳았다.

셋째, 통제활동 측면에서는 승인, 업무분장, 대사, 자산안전, 정보시스템 등 모든 통제활동이 작동하지 않거나 형식적으로 이루어져 횡령의 발생을 간접적으로 도운 격이 되었다. 지출업무와 출납업무의 분리가 이루어지지 않아 회계담당자가 비리발생의 유혹에 쉽게 노출되었고 결재과정에서 정당한 주의를 기울이지 않아 적발기회를 놓쳤으며 지출업무 처리과정에서 대사가 이루어지지 않아 상시모니터링이 작동하지 않는 등 전반적으로 회계통제활동이 부실하였던 것이 사건 발생의 장기화를 초래하였다.

넷째, 의사소통 측면에서는 지출원인행위 부서와 지출부서 간 정보공유, 지출부서와 시금고 간의 정보공유, 여수시와 국세청 간의 정보공유 등이 체계적으로 이루어지지 않아 비정상적인 거래를 사전에 탐지하지 못하는 결과를 낳았다.

다섯째, 모니터링 측면에서는 e-호조시스템 상에서 응용통제가 제대로 이루어지지 않아 상시모니터링이 어려운 가운데 회계업무에 대한 내·외부감사기구의 감사가 제대로 이루어지지 않은 것도 사건 발생의 주요 원인 중 하나로 파악된다.

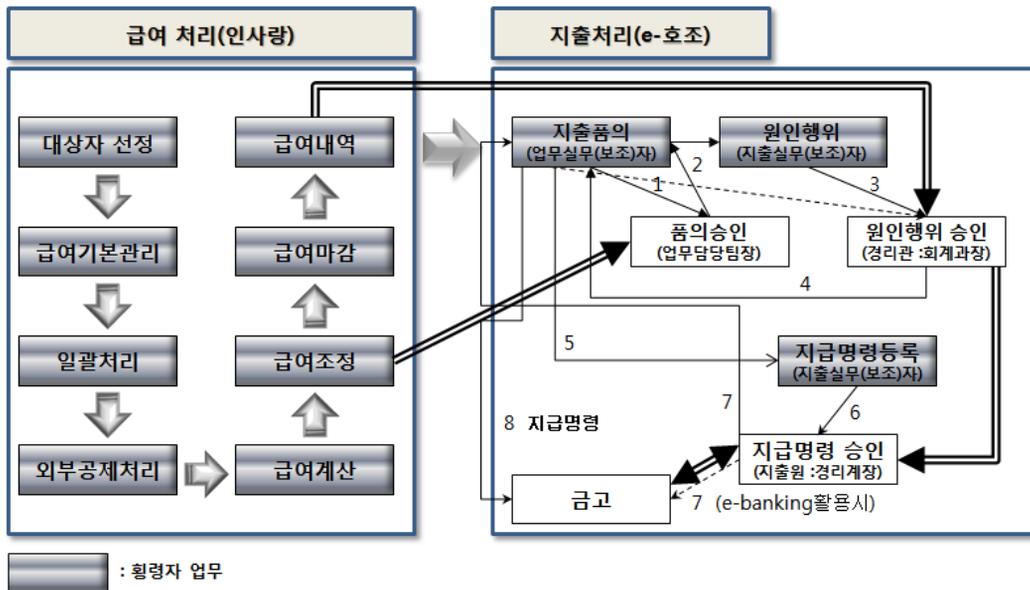
2. 내부통제의 개선과제

가. 여수시 차원: 지출업무 프로세스 개선

여수시의 급여 지출업무는 온·오프라인 프로세스가 혼재되어 있기 때문에 정보처리목적

(CVAR)에서 정확성, 정당성, 접근제한과 관련한 위험분석이 이루어지고 통제기술서를 작성하고 평가한 후, 지속적으로 시스템 상 가능한 통제프로세스를 추가할 경우 통제위험을 어느 정도 감소시킬 수 있을 것이다. 이를 위해 ①급여 조정 시 조정내역(인원 및 금액)을 업무 담당팀장에게 송부함으로써 조정원인과 세부내역을 확인할 수 있는 프로세스, ②개인급여내역과 총계내역 입력 시 두 내역의 차이에 대한 대사 결과를 지출원인행위 승인 담당 경리관에게 송부하는 프로세스, ③지출원인행위 승인금액을 지출담당 관리자에게 송부하여 지급명령 등록된 금액과 비교 확인해볼 수 있는 프로세스, ④e-banking을 사용하지 않는 지자체의 경우 지급명령 승인된 자료를 업무담당자가 시금고에 송부하도록 되어있으나 지급명령 승인되는데로 지출원의 승인내역 사본을 시금고에 송부케 하는 프로세스가 필요한 것으로 나타났다.

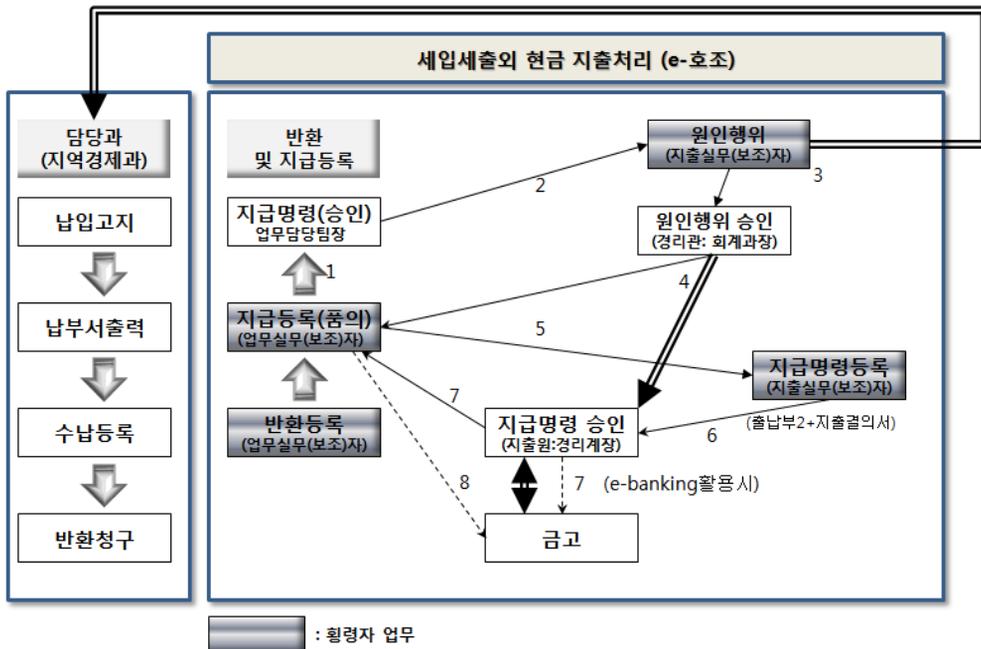
<그림 9> 급여 지출업무 프로세스의 개선방향



여수시의 세입세출외현금 지출업무도 온·오프라인 업무프로세스가 복합되어 있으나 오프라인 업무프로세스는 간단한 확인절차로서 진행되며 시스템의 프로세스에서 비교적 간단한 프로세스만 추가하여도 정보처리목적(CVAR)에서 정확성, 정당성, 접근제한과 관련한 통제위험을 줄일 수 있을 것으로 사료된다. 이를 위해 ①지출담당인 원인행위 입력 시에 그 입력의 원인이 된 청구과에 그 내용을 송부하는 프로세스, ②원인행위 승인(경리관)내역을 지급명령승인 담당 관리자(지출원)에게 직접 송부하여 지출담당인 지급명령 등록한 내용과 비교

할 수 있게 하는 프로세스, ③ e-banking을 사용하지 않는 지자체의 경우 지급명령 승인된 자료를 업무담당자가 시금고에 송부하도록 되어있으나 지급명령 승인이 되는대로 시금고에도 해당 금액내역이 송부되도록 하는 프로세스를 추가하여야 할 것으로 판단된다.

<그림 10> 세입세출외현금 프로세스 개선방향



나. 중앙감독부처 차원: 내부통제시스템의 제도화

이번 여수시 횡령사건과 이에 따른 행안부의 지자체 회계 특별감사에서 드러난 총 464건의 위법행위에서 볼 수 있듯이 현재 지방자치단체에서는 기본적인 회계통제도 제대로 이루어지지 않아 회계 관계직원에게 의한 부정·비리가 끊이지 않고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 회계통제와 관련 정보시스템에 대한 근본적인 대책을 마련하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

그러나 내부통제가 회계비리 등 부정예방이나 법령 준수에만 국한된다면 업무의 체계적 개선에 기여할 수 있는 기회를 놓치는 것이다. 국가별로 차이는 있으나 공공부문에서 목표 및 성과관리, 위험 및 공공책임성을 포함한 전반적인 거버넌스, 서비스의 질과 비용효과성 등에 대한 관심이 커지면서 공공부문 내부통제환경의 뚜렷한 발전이 목격되고 있다(EU, 2012). 이로 인해 내부통제기준을 마련하거나²²⁾ 내부통제법을 제정하여²³⁾ 내부통제에 대

한 보다 명확한 근거를 마련하고, 보다 명확한 통제 위임과 함께 내부감사 및 재무감찰을 보다 광범위하게 도입하고 있는 추세이다.

우리나라의 경우도 당장에 빈발하고 있는 부정·비리를 예방하는 차원에서 뿐만 아니라 공공조직 운영 및 전략목표에 대한 즉각적인 피드백을 촉진함으로써 해당 조직의 목표 달성에 기여할 수 있도록 '공공부문 내부통제기준'을 마련하여 중앙 및 지방자치단체, 그리고 각 공공기관이 자체적으로 내부통제시스템을 구축·운영·평가할 수 있도록 제도적 기반을 구축하여야 할 것이다. 공공부문 내부통제기준이 마련되면 행안부는 내부통제제도 운영을 위한 구체적인 지침을 각 지자체에 시달함으로써 지자체의 실효성 있는 내부통제시스템 구축을 지원하여야 할 것이다.

미국 뉴욕주의 「내부통제법」은(ICTF, 2006) 각 주정부 기관들은 매년 회계연도말까지 자체점검한 내부통제보고서와 개선계획을 제출하여야 하고 내부감사부서는 적어도 3년에 한번은 각 부서의 내부통제에 대한 감사를 실시하고 그 결과를 공시하도록 하고 있다. 우리나라의 경우도 이에 준하는 내부통제제도의 운영이 필요하며, 또한 내부통제제도의 효율적 운영을 담보하기 위하여 감사원은 매년 실시하는 '자체감사기구 운영심사'의 항목에 각 기관이 제출한 내부통제보고서의 상위평가 결과를 반영하는 식으로 점검할 수 있을 것이다.

V. 결 론

이번 여수시 횡령사건과 처음이 아니고 이미 2010년 서산시에서 유사한 형태의 세입세출 외현금 횡령사건이 있었다. 그럼에도 불구하고 유사한 사건이 끊이지 않는 것은 지자체에서의 회계통제가 체계적으로 이루어지지 못하고 있음을 반증한다.

이에 따라 최근 행안부에서는 '자치단체 자율적 내부통제 강화방안'을 마련하여 지자체에 시달하였다. 그 내용을 보면 지자체별로 내부통제위원회를 설치·운영함으로써 정보공유 등 부서간 협조체제를 강화하고, 소관 부서·감사부서·지원협조부서의 임무를 구체적으로 제시하였으며, 이러한 내부통제 강화방안을 시범운영을 거쳐 2012년 전국적으로 확산·보급한다는 것이다.

그러나 내부통제위원회 설치·운영을 제외하고 지자체의 회계통제를 획기적으로 개선할 수

22) GAO의 「연방정부 내부통제기준」, 영국 FRC(Financial Reporting Council)의 「이사들을 위한 내부통제 통합기준 개정판」 등

23) 미국 뉴욕주정부의 「내부통제법(Internal Control Act)」 등이 그 사례이다.

있는 조치를 담고 있지는 못한 것으로 평가된다. 행정안전부는 먼저 기 구축된 e-호조시스템의 회계업무 프로세스를 재검토하여 각 프로세스 별로 오류, 실수, 조작 등을 사전에 방지할 수 있도록 응용통제 도구를 내장시켜야 한다. 즉, 재정정보시스템 상에서 효과적으로 대사가 이루어질 수 있도록 시스템을 재설계하여야 한다는 것이다.

이와 함께 보다 구체적인 지자체 내부통제지침을 마련하여 시달하되 무엇보다도 지자체장이나 부단체장에게 효과적인 내부통제의 설계 및 집행에 대한 책임을 부여하고, 지침에 따라 각 부서별로 매년 내부통제 자체평가를 실시하여 평가보고서를 제출토록 하며, 자체감사기구 등 보고서의 상위평가를 통해 해당 기관의 내부통제 효과성을 평가하고 개선의견을 제시하는 식으로 역할분담을 하여야 한다.

지자체를 비롯한 우리나라 공공부문의 통제환경은 신공공관리 개혁의 영향으로 많은 변화를 경험하고 있지만 정작 통제활동은 여전히 자율적인 통제보다 외부통제에 의존하는 경향을 보이고 있다. 부정을 방지·탐지하고 조직의 유·무형 자원을 보호하는 데 있어 상급기관 감사 등 외부통제 수단이 효과적으로 작동하기 위해서는 내부통제시스템 또한 적정하게 수립·운영되어야 한다. 각 정부 및 공공기관의 관리자들이 조직목표의 달성을 추구하면서 관련 법령의 준수와 함께 자산을 보호하기 위한 수단을 스스로 강구할 수 있도록 내부통제시스템을 구축하는 것이 시급한 과제가 아닐 수 없다.

이번 여수시 횡령사건을 반면교사로 삼아 각급 지자체에 효과적인 내부통제시스템을 구축·운영할 수 있게 된다면 지방행정의 책임성 확보와 부정·비리의 근절에 보다 기여할 수 있을 것이며 여타 공공부문의 청렴문화 정착에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

【참고문헌】

- 감사연구원. (2012). 지방자치단체 토착비리 실태분석. 감사연구원 워킹페이퍼 2012-02.
- 감사원. (2012). 「감사원이 바라본 지방자치」. 서울: 감사원.
- _____. (2013). 「재정누수관련 취약분야 비리점검」. 서울: 감사원.
- 강인옥. (2010). 「회계관계직원의 책임」. 서울: 광문각.
- 문호승. (1998). 공공부문 내부통제에 관한 연구. 홍익대학교 세무대학원 석사학위 논문.
- 박종구. (2001). 내부공모 부패구조와 내부통제체계. 「정부학연구」, 7(1). 83-119.
- 박희정·이오·신민철. (2012). 「환경변화에 따른 직무감찰체계 개선방안」. 서울: 감사연구원.
- 변중석·황국재·이재권·이종운·최명희·박성환. (2013). 내부통제리스크평가. 한국내부통제평가원.
- 이병철. (2012). 공공부문의 내부통제 현주소와 바람직한 방향. 감사연구원 전문가세미나 자료.
- _____. (2013). 지방재정시스템: 계약관리 서브시스템 진단분석. 감사연구원 전문가세미나 자료.
- 이승중. (2000). 행정통제. 한국행정학회 추계학술발표논문집. pp.69-77.
- 이종운. (2006). 자체감사기구의 내부통제 자체평가시스템 구축 및 운영. 계간 감사. 감사원.
- 이창균. (2012). 지방재정운영의 자율적 통제시스템에 대한 인식 연구. 「지방행정연구」, 26(3). 207-236.
- 정성호. (2012). 지방자치단체의 회계부정실태와 통제방안. 「지방행정연구」, 26(2). 135-158.
- 광주지방검찰청 순청지청 보도자료(2012. 10. 29.) 허술한 재무관리시스템
- 행정안전부 보도자료(2012. 11. 15.) 지방공무원 회계비리 방지대책 추진
- 행정안전부 보도자료(2012. 11. 16.) 지방자치단체 자율적 내부통제 예비 운영
- 행정안전부 보도자료(2009. 4. 7.) 비리공무원 징계시 수수액의 5배이내 징계부가금 병과
- 지방공무원 임용령(2013. 5. 6.)
- 지방자치단체 재무회계규칙(행정안전부 훈령, 2011. 1. 1.)
- 여수시 재무회계규칙(2013. 1. 10.)
- ACFE. (2012). *Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse*. Austin, TX: ACFE.
- AMF. (2007). *The Internal Control System: Reference Framework*. AMF Group.
- Beasley, M. S. (1996). An empirical analysis of the relation between the board of director independence and financial statement fraud. *The Accounting Review*. 71(4). 443-365.

- Caplan, D. (1999). Internal Controls and the Detection of Management Fraud. *Journal of Accounting Research*. 37(1). 101-117.
- Carcello, Joseph V. & Hermanson, Dana R.(2008). Fraudulent Financial Reporting: How Do We Close the Knowledge Gap? [www.theifp.org/research/]
- Cohen, Alain-Gérard.(2007). *Public Internal Financial Control*. The IIA Research Foundation.
- COSO. (2011). Internal Control-Integrated Framework.
- Cressey, Donald R. (1973). *Other People's Money*. Montclair: Patterson Smith.
- Dechow, P. M., Ge, W., Larson, C. R., and Sloan, R. G.(2007). Predicting material accounting manipulations. Working paper, University of California-Berkeley.
- European Commission. (2012). *Compendium of the public internal control systems in the EU Member States*.
- Fertakis, J. P. (1989). *The Design and Implementation of Administrative Controls*. Quorum Books. New York.
- FMF.(2012). *Financial Accountability Handbook*. Queensland Treasury.
- GAO.(2001). Strategies to Manage Improper Payments (GAO-02-69G). Washington, D. C. : General Accounting Office.
- Graham, L. (2008). *Internal Controls*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Grant Thornton.(2011). *Looking to the future: Perspectives and trends from internal audit leaders*. Chief Audit Executive Survey.
- HM Treasury. (2007). *Fraud Report 2006-2007*.
- Hoos, F. & Bollmann, G. (2012). Is accountability a double-edged sword? Experimental evidence on the effectiveness of internal controls to prevent fraud. *Journal of Management Control*. 23(2), 115-132.
- Internal Control Task Force. (2006). *The New York State Internal Control Act Implementation Guide*. ICTF.
- INTOSAI. (1995). Code of Ethics and Auditing Standards. 1995.
- Jones, R. and M. Pendlebury. (2000). *Public Sector Accounting* (5th edition). Harlow: Pearson.
- KPMG. (2011). *Who Is the Typical Fraudster?*. KPMG International, Swiss.
- KPMG Peat Marwick. (1993). *Fraud Survey Results-1993*. New York: KPMG Peat Marwick.
- Kroll Advisory Solutions.(2012). *Global Fraud Report*. New York.

- Laudon, K. & Laudon, J. (2006). *Management Information Systems: Managing the Digital Firm*. Prentice Hall.
- Murphy, D. S.(2012). The SAI and Anti-Corruption Initiatives.
[www.EzineArticles.com/].
- OECD.(1996). "Management Control in Modern Government Administration." *Sigma Papers*. No.4. OECD Publishing.
- PWC.(2011). Cutting costs and cutting fraud. [www.pwc.co.uk/fraudacademy]
- PWC.(2012). Fighting fraud in government. [www.psrc.pwc.com]
- Sawyer, L. B.(1988). *Sawyer's Internal Auditing*. Altamonte Springs, Fla.:
Institute of Internal Auditors.
- Trebesch, M. F. (2002). Business Management: Fraud and Internal Control.
[www.sbaer.uca.edu]
- World Bank (1997), *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, World Bank.