

국외 훈련 결과 보고서

국제기구 감사제도 실무연구
-유엔을 중심으로-
(개인훈련)

2020년 6월

감사원
우지원

목 차

- 훈련결과보고서 요약
- 국외훈련 개요
- 훈련기관 소개

I. 연구의 필요성과 목적	8
1. 우리나라 유엔 활동의 성과와 한계	8
2. 우리나라의 유엔 감사기구 진출 필요성	11
3. 대한민국 감사원의 국제 경험과 역량, 향후 전망	16
II. 유엔의 감사제도	20
1. 유엔 개괄	20
2. 유엔 감사제도 개괄	27
3. 유엔의 외부 감사기구: 유엔 감사위원회(UN BoA)와 외부감사인 제도	33
III. 유엔의 감사실무 연구	40
1. 유엔의 예산제도	40
2. 유엔 감사위원회(UN BoA)개괄	46
3. 감사업무 세부처리 절차	51
IV. 국제해사기구(IMO)의 외부감사인 제도	59
1. 유엔의 전문기구	59
2. 예산 제도	59
3. 감사 조직 구조	62
4. 외부감사인 제도의 운영	63
5. 국제해사기구(IMO) 감사보고서의 구성 및 내용	65
6. 소결	67
V. 시사점	68

<참고문헌>

■ 훈련결과보고서 요약

훈련자	우지원	직급	부감사관								
소속	감사원	훈련구분	단기								
훈련기관	국제해사기구 (International Maritime Organisation, IMO)										
훈련목적	국제기구 감사제도 실무연구	보고서 매수	62								
내용 요약	<p>□ 연구의 필요성</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 유엔은 회원국간 정치적 대립과 재정상황 악화에 직면, 중립적·전문적인 조직운영 및 사업평가를 통한 회원국 신뢰회복 절실 <ul style="list-style-type: none"> - 이에 정치적 중립성과 전문성을 기반으로 평가와 환류기능을 수행하는 외부감사제도의 역할이 어느 때보다 강조 ○ 한편, 우리 감사원은 지난 '19년 유엔 감사위원회 위원직에 출마, 수임 역량이 충분하며 또 필요한 소임임을 확인 <ul style="list-style-type: none"> - 이후 국제기구감사 분야에 새롭게 진출하기 위해서는 역량 강화와 함께 제도 및 실무연구가 반드시 선행될 필요 <p>➔ 유엔과 그 소속 전문기구인 국제해사기구의 감사제도 전반 및 감사보고서를 연구하여 실무지식을 축적하고 우리 감사원의 국제기구 진출에의 시사점을 도출</p> <p>□ 유엔의 감사제도 현황</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (개괄) 유엔의 감사기구는 내부통제기관과 외부감사기구, 독립 감독기구로 구성되며 보좌 및 조정 기구도 설치 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 10%;">구분</th> <th style="width: 20%;">명칭</th> <th style="width: 70%;">역할</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2" style="text-align: center; vertical-align: middle;">내부 통제 기관</td> <td style="text-align: center;">내부감사실 (IOS)</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사, 조사, 검사 및 평가 서비스를 통해 사무총장의 유엔의 자원과 직원에 대한 감독 책임을 수행하도록 지원 </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">독립 감사자문 위원회 Independent Audit Advisory</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ▪ IOS 예산검토, 총회에 예산 승인 권고/ IOS 업무평가, 회계감사 계획 검토 ▪ IOS와 관련된 감사 및 기타 감독 기능의 범위, 결과, 효과성, 이행을 위한 조치에 관한 자문 제공 ▪ 경영진의 감사 및 감독 권고사항 준수여부 측정에 관한 자문 ▪ 다양한 위험관리, 내부 통제, 운영재정 보고 및 회계 공개 문제에 대한 자문 </td> </tr> </tbody> </table>			구분	명칭	역할	내부 통제 기관	내부감사실 (IOS)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사, 조사, 검사 및 평가 서비스를 통해 사무총장의 유엔의 자원과 직원에 대한 감독 책임을 수행하도록 지원 	독립 감사자문 위원회 Independent Audit Advisory	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IOS 예산검토, 총회에 예산 승인 권고/ IOS 업무평가, 회계감사 계획 검토 ▪ IOS와 관련된 감사 및 기타 감독 기능의 범위, 결과, 효과성, 이행을 위한 조치에 관한 자문 제공 ▪ 경영진의 감사 및 감독 권고사항 준수여부 측정에 관한 자문 ▪ 다양한 위험관리, 내부 통제, 운영재정 보고 및 회계 공개 문제에 대한 자문
구분	명칭	역할									
내부 통제 기관	내부감사실 (IOS)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사, 조사, 검사 및 평가 서비스를 통해 사무총장의 유엔의 자원과 직원에 대한 감독 책임을 수행하도록 지원 									
	독립 감사자문 위원회 Independent Audit Advisory	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IOS 예산검토, 총회에 예산 승인 권고/ IOS 업무평가, 회계감사 계획 검토 ▪ IOS와 관련된 감사 및 기타 감독 기능의 범위, 결과, 효과성, 이행을 위한 조치에 관한 자문 제공 ▪ 경영진의 감사 및 감독 권고사항 준수여부 측정에 관한 자문 ▪ 다양한 위험관리, 내부 통제, 운영재정 보고 및 회계 공개 문제에 대한 자문 									

구분	명칭	역할
	Committee	<ul style="list-style-type: none"> 유엔내 감독기관 간의 협력을 증진 방안에 관한 자문
외부 감사 기구	유엔 감사위원회 (UN BoA)	<ul style="list-style-type: none"> 유엔본부, 전문기구 및 국제사법재판소의 각종 회계처리 감사 감사 결과 보고서를 총회에 보고 유엔 감사활동을 조정하기 위해 UN PEA를 구성
	외부감사인패널(PEA) (기관별) External Auditor	<ul style="list-style-type: none"> 유엔 감사위원회(UN BoA)와 전문기구 외부감사인간 감사활동 조정 기구 IMO, FAO, WHO, ILO 및 UNESCO 등 유엔 소속 전문기구 이사회가 선정한 외부감사인
독립 (특별) 감독 기구	합동감사단 (JIU)	<ul style="list-style-type: none"> 유엔 및 전문기구의 행정 및 재정문제에 대해 감사권 행사 유엔기금 사용의 효율성 및 적법성 조사 유엔기금의 협조 및 업무효율성을 제고하기 위한 건의 또는 개혁안 제출 총회 및 관련기구에 연례보고서 제출

□ 유엔 감사위원회의 감사 실무 연구

- (감사대상) 유엔 본부(사무국), 국제사법재판소를 포함한 21개 기구 및 사업(Funds and Programmes)“Umoja”(ERP 내부 업무시스템)
- (업무절차 및 감사기준) 감사위원회 의결을 통해 연간 감사계획 수립 후 감사를 수행하고, 그 결과는 ACABQ의 검토를 받아 제5위원회의 (채택)결의를 거쳐 총회의 의결로 확정
 - '06년 국제공공부문의회계기준(IPSAS)을 도입, 유엔 「재정규정 및 규칙」(Financial Regulations, ST/SGB/2013/4, 1 July 2013)에 따라 감사
- (보고서 편제) 요약보고서(Concise Summary, 의장국이 작성)와 총 21권의 대상기관별 보고서(주관 국별 작성)로 구성

구분	주요 내용
제1장 재무제표에 대한 감사의견	<ul style="list-style-type: none"> 감사인 및 대상기관장의 책임 범위와 재무제표에 대한 감사의견 등을 제시 재무제표가 IPSAS 기준에 따라 작성되었음을 명시하고, 감사는 국제적 감사 기준에 따라 실시되었음을 표시 재무제표에 대한 감사의견을 밝히고, 이에 대한 감사인의 책임을 명시 감사의견은 적정(unqualified opinion), 한정(Qualified opinion) 및 의견 거절(Disclaimer opinion)로 구분
제2장 전문(long form)보고서	<ul style="list-style-type: none"> 감사대상기관에 대한 개괄적 설명, 보고서의 범위, 재무제표에 대한 감사의견, 전반적 결론, 주요한 발견 및 권고사항으로 구성 요약과 본문으로 구성 요약은 감사보고서를 4~5페이지 분량으로 정리한 것으로 감사결과 주요문제, 결론, 기존 감사결과 이행실태를 요약 본문은 감사결과 및 권고사항, 재무개요, 업무감사 결과 등을 구체적으로 설명
제3장 재무제표 인증서	<ul style="list-style-type: none"> 감사대상기관 재무 책임자가 감사위원회 의장에게 보내는 서한 유엔 규정에 따라 재무제표를 정확하게 작성했다는 것을 증명하는 인증서(편지)
제4장 재무보고서 (대상기관 제출)	<ul style="list-style-type: none"> IPSAS 기준 설명, 전반적 재무상황 보고, 예산 현황 보고, 유동성 보고, 향후 전망 등으로 구성
제5장 재무제표	<ul style="list-style-type: none"> 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표, 현금흐름표, 예산과 실제사용액 비교표(Statement of comparison of budget and actual amounts) 및 주석으로 구성 예산과 실제사용액 비교표는 기업이나 정부 재무제표에는 일반적으로 사용되지 않으나 IPSAS 24장의 요구사항으로 UN 재무제표는 이를 포함

□ 국제해사기구(IMO) 감사실무 연구

- (외부감사인의 선임) 공모를 거쳐 이사회에서 선출된 회원국의 감사원장으로 임명되며 임기는 4년(최대 4년 더 연장 가능)
 - * 현재 가나 감사원 수행, '20년-'23년은 인도네시아 감사원이 수행
- (감사 대상·방법·절차) 매년* 재무제표 감사와 IMO 이사회나 총회 요청사항에 대한 특정감사를 실시하며, 재무절차·회계시스템·내부 재무관리 및 일반적인 조직의 관리의 효율성을 점검
 - * IMO의 예산주기는 2년이나, 회계연도는 1년
 - IPSAS 및 IMO 「재무규정 및 규칙」을 적용, 비용절감 등을 위해 자격을 갖춘 회사를 통한 대행감사 가능
 - 감사인은 회계연도 종료 후 5월 31일까지 재무제표에 대한 감사보고서를 이사회에 제출
- (보고서 편제) 유엔 감사위원회와 유사하나 비교적 간소, 이사회와 총회가 기구 운영 전반에 대해 한눈에 알아볼 수 있도록 구성

대 목차	주요 세부 목차	내용
표지 및 소개	사무총장 정명 해사 활동 개요 전략계획 2018 - 2023 이행 상황 재무관리 회계 예산 성과 하이라이트	기관운영 현황
답변서 (Letter of Transmittal)	없음	감사결과에 대한 사무총장과 행정국장의 답변서
당해년도 내부통제 내역	책임범위 내부통제의 목적 위험분석과 내부통제 효과성 평가	감사결과에 대한 사무총장과 행정국장의 현황 보고
외부 감사인의 의견	감사인의 책임범위 감사인의 의견 정합성 점검 결과 (Report on Other Legal and Regulatory Requirements)	외부감사인의 의견서 (1-2페이지)
재무제표 (FINANCIAL STATEMENTS)와 부속 서류	I 재무상태표 II 재무성과표 III 순자산 변경 내역서 IV 현금 흐름표 V 예산과 실제 금액의 비교 명세	각종 명세서

□ 시사점

- 선진국뿐 아니라 아시아 개도국 또한 국제기구 외부감사職에 적극적 진출하는 상황 → 향후 국제기구감사 분야의 발굴 및 발전을 위해 정책적 측면에서 보다 적극적 진출 노력 필요

국외훈련 개요

1. 훈련국: 영국
2. 훈련기관명: 국제해사기구(International Maritime Organisation, IMO)
3. 훈련분야: 단기직무훈련
4. 훈련기간: 2019년 12월 ~ 2020년 5월¹⁾

1) 기간 중 COVID-19의 창궐 및 확산으로 인해 영국은 2020. 3. 23.부터 전 지역 봉쇄령이 발령되는 등으로 국외훈련을 조기 종료하였음

훈련기관 소개

1. 국제해사기구(IMO)설립 및 역할

- 유엔(United Nations, UN)산하 해양분야 전문기구
- 1948년 정부 간 해사자문기구(Inter-governmental Maritime Consultative Organization : IMCO)를 모태로 국제해사기구협약(Convention on the International Maritime Organization)이 1958.3.17 발효됨에 따라 성립
- 해상안전, 선박설비 및 해양오염 등에 관한 국제적 기준의 제정 및 그 이행 여부를 감독

- 해상의 안전과 항해의 능력을 위하여 해운에 영향을 미치는 각종 기술적 사항과 관련된 정부간 협력 촉진
- 선박에 의한 해양오염 방지
- 국제해운과 관련된 법적문제 해결

- 174개 정회원국, 3개 준회원지역(홍콩, 마카오, 팔로아일랜드)

2. 소재지

- 주소

4 Albert Embankment, London SE1 7SR, United Kingdom

- 대표번호

Tel +44 (0)20 7735 7611, Fax +44 (0)20 7587 3210

- 홈페이지

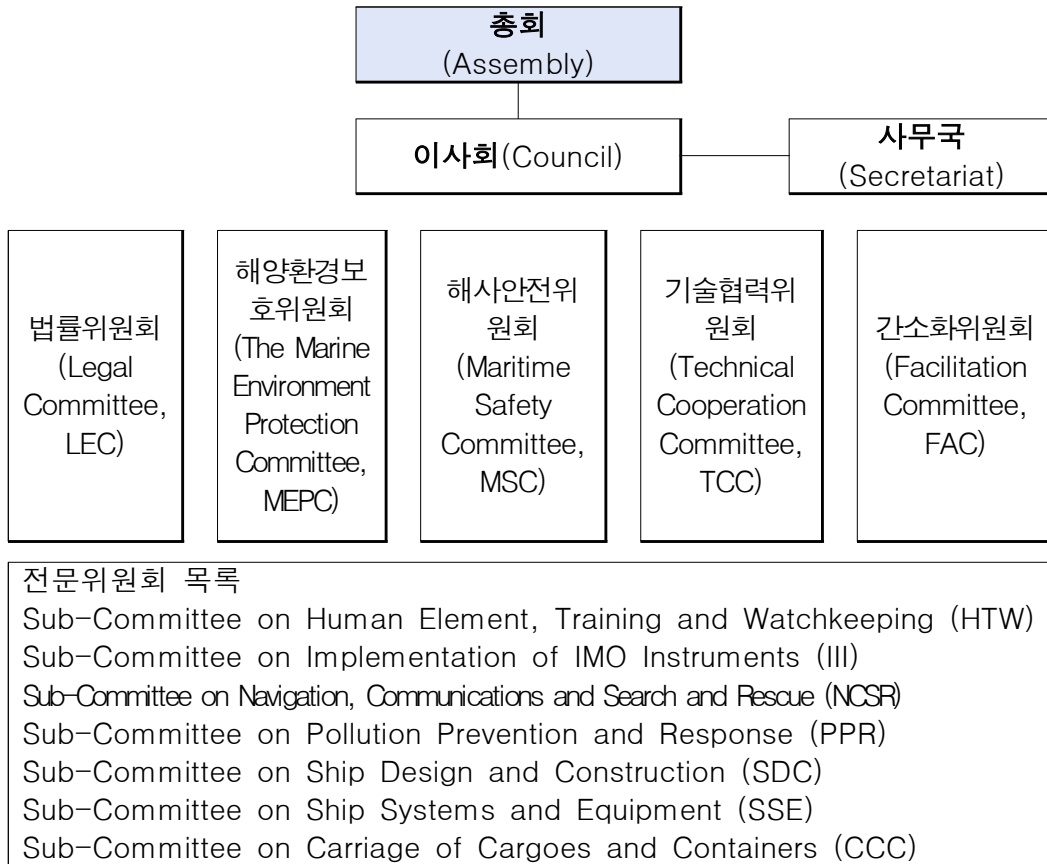
www.imo.org

3. 조직 구성 및 우리 국민 진출 현황

- 174개 회원국 대표로 구성된 의결기구인 총회와 이사회²⁾, 분야별 5개 주요 위원회(main Committee), 사무국 등

조직 구분	역할 및 개최주기
총 회(Assembly)	- 매 2년(홀수년도)마다 개최
이사회(Council)	- 40개 회원국으로 구성, 임기 2년, 연 2회 개최
5개 위원회 :	- 소위원회 상정안 검토 및 국제기준 채택
7개 소위원회	- 전문분야별 세부사항 검토

[그림] 국제해사기구(IMO)구성



자료: 국제해사기구(IMO)

2) 2020-2021 임기 이사국은 국제 운송서비스 제공 분야 이해관계국 10개 국가(중국, 그리스, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 파나마, 대한민국, 러시아, 영국, 미국), 국제 해상무역 분야 이해관계국 10개 국가(아르헨티나, 호주, 브라질, 캐나다, 프랑스, 독일, 인도, 네덜란드, 스페인 및 아랍 에미리트), 그 외 20개 지역 대표국(바하마, 벨기에, 칠레, 키프로스, 덴마크, 이집트, 인도네시아, 자메이카, 케냐, 쿠웨이트, 말레이시아, 몰타, 멕시코, 모로코, 페루, 필리핀, 싱가포르, 남아프리카, 태국 및 터키)으로 구성

- 사무국은 사무총장³⁾ 이하 행정국 등 7개국(局), 사무총장 직속 기구인 내부감사·윤리실과 비서실로 구성
- 현재 임기택 사무총장이 연임에 성공하여 2016년부터 계속하여 재임 중이며, 내부감사윤리실장으로 김성진 국장(해양수산부 출신, 2009년 이직)이 재임 중
 - 그 외 해양수산부 실무자와 해양경찰청 실무자가 파견 근무 중

4. 예산

- 2017년 IMO 총회에서 의결된 2018-2019 회계연도 예산은 2018년 31,864,000 파운드⁴⁾, 2019년 33,242,000 파운드 규모⁵⁾

3) 2016년부터 2020년 현재까지 대한민국의 임기택(Kitack Lim)이 사무총장으로 재임 중

4) 2020년 6월 기준 고시환율은 1 파운드=1,504.07KRW

5) 회원국의 IMO 분담금은 유엔 분담금과는 별도로 가맹점의 물류량(on the tonnage of its merchant fleet)에 따라 책정(IMO)

I. 연구의 필요성과 목적

1. 우리나라 유엔 활동의 성과와 한계

우리나라는 세계에서 유일하게 수원국에서 원조국으로 변모한 나라로, 1991년 북한과 동시에 유엔에 가입한 이후 2006년 반기문 유엔 사무총장(재임 기간 2007년~2011년)을 배출하는 등 아시아 선진국으로서의 국제기구 내 역할을 빠르게 확대해 왔다. 이에 따라 우리나라의 유엔 분담금 비율은 2015년에는 1.99%, 2016년부터 2018년까지 2.03%에 도달한 후 2019년에는 2.26%로 11위에 이르게 되었다.

주요국 정규예산 분담률(%)

순위	국가	'19-21년	2016-18년(납부순위)
1	미 국	22.000	22.000 (1)
2	중 국	12.005	7.921 (3)
3	일 본	8.564	9.680 (2)
4	독 일	6.090	6.389 (4)
5	영 국	4.567	4.463 (6)
6	프랑스	4.427	4.859 (5)
7	이태리	3.307	3.748 (8)
8	브라질	2.948	3.823 (7)
9	캐나다	2.734	2.921 (10)
10	러시아	2.405	3.088 (9)
11	한 국	2.267	2.039 (13)
12	호 주	2.210	2.337 (12)

주요국 평화유지군(PKO)예산 분담률(%)

순위	국가	'19-21년	2016-18년(납부순위)
1	미 국	27.880	28.383 (1)
2	중 국	15.214	10.219 (2)
3	일 본	8.564	9.680 (3)
4	독 일	6.090	6.389 (4)
5	영 국	5.788	5.758 (6)
6	프랑스	5.610	6.269 (5)
7	이태리	3.307	3.748 (8)
8	러시아	3.048	3.984 (7)
9	캐나다	2.734	2.921 (9)
10	한 국	2.267	2.039 (12)
11	호 주	2.210	2.337 (11)
12	스페인	2.146	2.443 (10)

자료: 외교부, 「2019 국제기구 분담금 납부현황」

그뿐만 아니라 우리 정부는 외교체제 구축의 요체는 유엔 의사 결정과정에서의 참여라고 보고, 유엔 산하 주요 기구의 이사국과 주요회의 의장단 진출을 적극적으로 추진해 오고 있다. (외교부, 2019)

이에 따라 외교부는 2011년 3월 「국제기구인사센터」를 설치하여 유엔 산하 주요 기구 및 각종 위원회에 우리나라의 민·관 전문가 진출을 적극적으로 독려하는 등으로 유엔 내 국가 위상 제고를 위하여 꾸준히 노력하여 [표 1]과 같이 2018년 8월 기준 유엔 경제사회이사회(ECOSOC)등 총 24개의 주요 국제기구에

이사국이나 위원국 또는 의장단으로 진출하고 2019년 6월 기준 총 108명⁶⁾이 유엔 사무국에서 근무 중인 등의 성과를 거둔 바 있다.

[표 1] 우리나라의 주요 국제기구 이사국/위원국/의장단 진출 현황('18. 8월)

연번	위원회	임기(연도)
1	유엔 경제사회이사회(ECOSOC)이사국	2017-19
2	평화구축위원회(PBC) 위원국 - 평화구축위원회(PBC)부의장 - 평화구축위원회(PBC)의장	2017-18 2016, 2018 2017
3	유엔아동기금(유엔ICEF)집행이사국	2018-20
4	국제형사재판소(ICC)당사국 총회 의장국/의장 (권오곤 재판관)	2017-20
5	국제법위원회(ILC) 위원 (박기갑 교수)	2017-21
6	유엔 사업조정위원회(CPC) 위원국 - 유엔 사업조정위원회(CPC)의장	2017-19 2018
7	유엔 인권이사회 이사국	2016-18
8	유엔개발계획(유엔DP)/유엔FPA/유엔OPS 집행이사국 - 유엔DP/유엔FPA/유엔OPS 집행이사회 부의장(박철주 차석대사)	2016-18 2018
9	유엔 Women 집행이사국 - 유엔 Women 집행이사회 부의장	2017-19 2018
10	유엔ESCO 집행이사국	2015-19
11	유엔ESCO 무형문화유산보호 정부간위원회 위원국	2014-18
12	유엔 여성지위위원회(CSW) 위원국	2018-22
13	국제노동기구(ILO)집행이사국 - ILO 정부그룹 의장	2017-20 2017-18
14	국제민간항공기구(ICAO)이사국	2017-19
15	국제해사기구(IMO)이사국	2018-19
16	국제전기통신연합(ITU)이사국	2014-18
17	화학무기금지기구(OPCW)집행이사국 - OPCW 집행이사회 부의장('18.5월부터 1년간)	2017-19 2018
18	유엔 분담금위원회 위원 (윤성미 주유엔 공사참사관)	2018-20
19	국제해양법재판소(ITLOS)소장 (백진현 재판관)	2017-20

6) 외교부, 2019 유엔개황, 2019, (서울: 외교부 국제기구국, 2019), 249, 11-1260000-000063-14.

연번	위원회	임기(연도)
20	대륙붕한계위원회(CLCS)의장 (박용안 교수)	2017-19
21	국제해저기구(ISA)이사국	2015-18
22	만국우편연합(UPU)관리이사회(CA)및 우편운영이사회(POC)	2017-20
23	유엔 인간정주계획(유엔-HABITAT)집행이사국	2017-20
24	유엔 아태통계연구소 집행이사국	2016-18

자료: 외교부, 「2019년 유엔 개황」, 246쪽

우리나라의 위와 같은 소정의 진출 성과에도 불구하고, 우리나라는 유엔의 조직·예산·결산·감사 등의 행정문제를 직접 다루는 주요 기구에의 진출 실적 높지 않아 여전히 개선될 여지가 있다.

[표 2] 우리나라의 유엔 예산행정 관련기구 진출 실적

구분	위원회명	진출 실적
분담금관련기구	분담금위원회(COC)	각국의 분담을 산정, 임기 3년의 18명의 위원으로 구성 위원은 개인자격으로 임명 (박해운 위원 3선 수임2006-8)
예산심의관련 기구	사업조정위원회(CPC)	예산안의 사업적 측면에 대해 심사 임기 3년의 34개 위원국으로 구성(우리나라 2005-7 수임)

자료: 외교부

반면 우리나라의 실적에 비해 중국, 일본과 같은 이웃 동아시아 국가는 물론, 필리핀·아프가니스탄·요르단·예멘 등 개발도상국마저도 유엔의 외부 감사기구인 유엔 감사위원회⁷⁾(UN Board of Auditors), 조직과 예산·결산·감사를 모두 심의하는 행정·예산자문위원회(ACABQ)⁸⁾⁹⁾ 등 유엔의 행정문제를 결정하는

7) 외교부는 「유엔 개황」 자료 등에서 유엔 감사위원회(UN Board of Auditors)를 “회계감사단”으로 번역하고 있으나 위 기구는 사무총장 소속의 내부감사 조직이 아니라 독립된 외부 감사기구(External Auditor)이자 3개국 감사원장으로 구성된 감사위원회의 공동의결로 감사결과를 확정하여 유엔의 입법기구이자 최고 의결기구인 총회(General Assembly)에 보고하는 합의제 감사기구이므로 감사 조직의 구조·직무 독립성·감사결과 의결 과정 등을 감안할 때 감사위원회로 직역하는 것이 적절하며 이에 따라 대한민국 감사원에서는 유엔 감사위원회(UN Board of Auditors)를 유엔 감사위원회로 표기하고 있으므로 본 보고서에서는 감사원 표기를 따른다

8) Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions

9) 특히 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 경우 유엔의 예산 및 행정 그리고 외부감사 결과에 대한 심의를 실질적으로 담당하는 전문기구로 강력한 영향력을 행사한다고 평가받고 있으나 아직 우리나라는 진출 실적이 없음

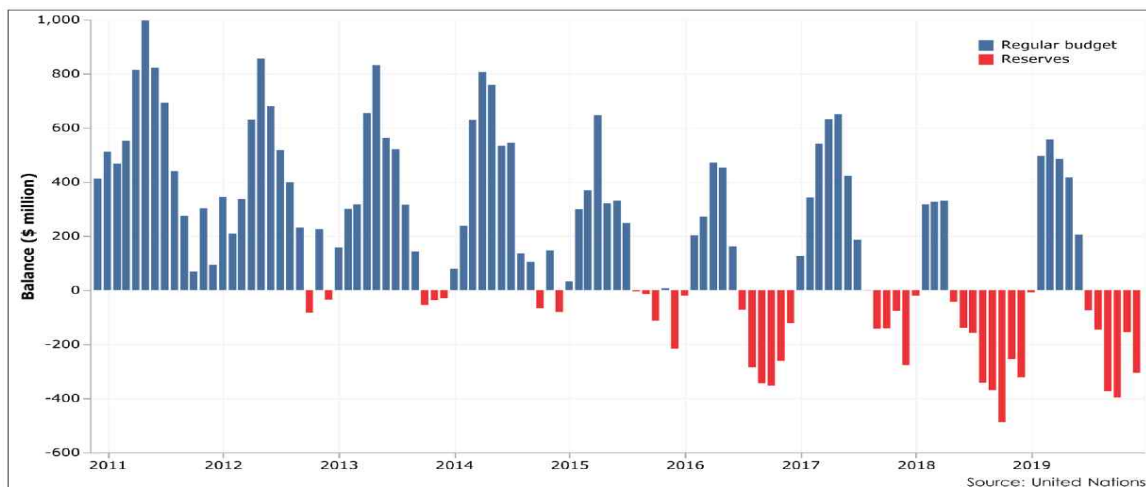
핵심기구에 진출해 온 것을 확인할 수 있다. 이를 감안하면 우리나라도 유엔의 행정문제와 관련된 위원회에 더욱 적극적으로 진출할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

2. 우리나라의 유엔 감사기구 진출 필요성

1) 유엔의 심각한 재정 상황과 국가 간 입장차

한편 유엔은 현재 심각한 재정적자 및 유동성 위기에 봉착하였다. [표 3]에 따르면 유엔 사무국은 2015년 이후 매 가을 심각한 유동성 부족에 직면했으며 이는 준비금 인출과 현금 적자를 초래해 2019년 11월 5억 2천만 달러에 이르는 최악의 상황을 연출한 바 있다. (Wasim Mir, 2020)¹⁰⁾

[그림] 유엔 정규예산 현금 잔액(UN regular budget cash balance)



자료: United Nations¹¹⁾

이에 구테레스 사무총장(António Guterres, 2017~현재) 사무총장은 유엔의 심각한 현금 부족 문제에 대한 경각심을 회원국에 수차례 일깨우며 유엔의 재정 상황 개선을 위한 개혁조치(「United to Reform」이 대표적)를 시행한 바 있다.

10) Wasim Mir(MARCH, 2020), *Financing the United Nations Secretariat: Resolving the UN's Liquidity Crisis*, Retrieved from

https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/03/2003_Resolving-the-UNs-Financial-Crisis.pdf.

11) United Nations, *Financial Situation of the United Nations—Statement by Catherine Pollard, Under-Secretary-General*, October 11, 2019.

※ 사무총장 재정상황 개선 보고서 주요 내용

- (정규예산 개선 방안) ① Working Capital Fund 확충(1.5→3.5억불), ② 예산 편성의 정확성 제고, ③ 불용금액을 유동성 확보를 위한 재원으로 활용
- * Working Capital Fund : 각국 분담금 납부 지연으로 인한 일시적인 예산 부족 발생시 우선 사용한 후 분담금 납부시 보전할 수 있는 계정
- (PKO예산 개선 방안) ① PKO 임무단별로 분리 운영 중인 계좌를 하나로 통합해 계좌간 임시이전 허용, ② Working Capital Fund 신설(2.5억불), ③ 불용금액을 유동성 확보 재원으로 활용, ④ PKO 예산청구서를 1년 단위로 청구

2019년 10월 발표된 유엔 보고서¹²⁾에 따르면 2019년 9월 말 기준 1년 정규예산(regular budget) 평가액 중 70%만 납부됐으며 이는 지난해 같은 기간 78%보다 낮은 수준으로, 전체 193개 회원국 중 분담금을 낸 국가는 129개국이다. 이들로 부터 받은 2019 회계연도 운영예산은 19억9000만 달러로, 미납된 분담금 규모¹³⁾는 13억 8600만 달러에 이른다.

특히 위 보고서에 따르면 최대 규모의 분담국인 미국의 경우 2019 회계연도 정규예산에 6억 7400만 달러, 2018 회계연도 정규예산에 3억 8100만 달러와 함께 유엔 평화유지활동(PKO) 지원금 20억 달러를 미납한 것으로 나타났다. (UN, 2019)¹⁴⁾

이에 대하여 구테레스 사무총장은 선진국(특히 미국)의 분담금 미납이 그 원인이라고 지목하면서 분담금 미납 회원국을 공개하고 수차례 분담금 납부를 독려하는 서한을 발송하는 등 노력을 기울이고 있으나, 위와 같은 일련의 조치에 대해서는 대체로 분담금 부담 비율이 높은 선진 유사입장그룹(Like Minded Group, LMG)과 주로 개발원조의 대상이 되는 G77(개발도상국 그룹) 간 입장차가 상존한다. 그 자세한 내용은 아래 [표 3]에 정리되어 있다.¹⁵⁾

12) United Nations, *Financial Situation of the United Nations—Statement by Catherine Pollard, Under-Secretary-General*, October 11, 2019.

13) 위 보고서에 미국, 브라질, 멕시코, 사우디아라비아, 우루과이, 이란, 이스라엘과 함께 우리나라도 분담금 미납 국가 목록에 이름을 올렸다.

14) United Nations, *Financial Situation of the United Nations—Statement by Catherine Pollard, Under-Secretary-General*, October 11, 2019.

[표 3] 유사입장그룹 분류¹⁶⁾

<p>Geneva Group (18개국)</p>	<p>▪ 정규예산 부담률을 1% 이상 부담하고 있는 국가 그룹 <u>한국</u>, 미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 캐나다, 스페인, 네덜란드, 호주, 스위스, 러시아, 벨기에, 스웨덴, 멕시코, 터키, 노르웨이</p>
<p>EU (28개국)</p>	<p>▪ 유럽지역 국가 그룹</p> <ul style="list-style-type: none"> · 기존 회원국(15) 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 덴마크, 아일랜드, 영국, 그리스, 포르투갈, 스페인, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 · '04년 신규가입국(10) 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 사이프러스, 몰타 · '07년 신규가입국(2) 불가리아, 루마니아 · '13년 신규가입국(1) 크로아티아 · 가입후보국 알바니아, 몬테네그로, 마케도니아, 세르비아, 터키 · 잠재적 가입후보국 보스니아 헤르체고비나, 코소보
<p>G77 (134개국)</p>	<p>경제적 성격의 개도국 그룹</p> <p>아프가니스탄, 알제리, 앙골라, 안티가바부다, 아르헨티나, 바하마, 바레인, 방글라데시, 바베이도스, 벨리즈, 베냉, 부탄, 볼리비아, 보스니아 헤르체고비나, 보츠와나, 브라질, 브루나이, 부르키나파소, 부룬디, 캄보디아, 카메룬, 카보베르데, 중앙아프리카, 차드, 칠레, 중국, 콜롬비아, 코모로, 콩고, 코스타리카, 코트디부아르, 쿠바, 북한, 콩고공화국, 지부티, 도미니카(연), 도미니카(공), 에콰도르, 이집트, 엘살바도르, 적도기니, 에리트리아, 에티오피아, 피지, 가봉, 감비아, 가나, 그레나다, 과테말라, 기니, 기니비사우, 가이아나, 아이티, 온두라스, 인도, 인도네시아, 이란, 이라크, 자메이카, 요르단, 케냐, 키리바시, 쿠웨이트, 라오스, 레바논, 레소토, 라이베리아, 리비아, 마다가스카르, 말라위, 말레이시아, 몰디브, 말리, 마셜제도, 모리셔스, 모리타니아, 마이</p>

15) 유엔 회원국간 어젠다별 입장 차이와 그룹 간 분류를 파악하는 것은 유엔의 본질을 파악하는 데 있어 핵심 사항이다. 유엔은 하나의 행정조직이기도 하나 회원국간 의결로써 의사결정을 하는 최고의 결기구으로써의 총회의 통제를 받고 있기 때문이다. 그리고 모든 회원국은 평등하게 한 표씩 행사할 수 있으므로, 총회에서는 어떤 그룹이 다수를 형성하는지 이들과의 견제와 균형을 어떻게 이룰 수 있는지를 파악하고 예측하는 것이 각국 유엔 대표부 담당자들의 핵심업무가 된다.

16) 유엔 내 유사입장 국가 그룹: 지역적 연관성 및 글로벌 이슈에 대해 공통 비전 또는 공통의 이해관계를 가진 국가들간 유엔 등 국제무대에서 공동입장 정립 및 공동 대처를 통한 국제사회에서의 영향력 확대를 위한 국가간 모임(외교부, 2019)

	크로네시아, 몽골, 모로코, 모잠비크, 미얀마, 나미비아, 나우루, 네팔, 니카라과, 니제르, 나이지리아, 오만, 파키스탄, 팔레스타인, 파나마, 파푸아뉴기니, 파라과이, 페루, 필리핀, 카타르, 르완다, 세인트키츠네비스, 세인트루시아, 세이튼빈센트그레나딘, 사모아 , 상투메프린시페, 사우디아라비아, 세네갈, 세이셸, 시에라리온, 싱가포르, 솔로몬제도, 소말리아, 남아공, 스리랑카, 남수단공화국, 수단, 수리남, 에스와티니, 시리아, 타지키스탄, 태국, 동티모르, 토고, 통가, 트리니다드토바고, 튀니지, 투르크메니스탄, 우간다, 아랍에미리트, 탄자니아, 우루과이, 바누아투, 베네수엘라, 베트남, 예멘, 잠비아, 짐바브웨
JUSCANZ	일본, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드

이에 그 어느 때보다도 유엔의 재정 건전성과 효율성이 요구되는 상황인데도, 사무총장의 재정개혁 등에 대해 양측이 비판하는 등 실질적 문제해결을 위한 합의점을 찾지 못한 채 갈등을 지속하고 있으며 미국을 비롯한 대부분 국가에서 유엔 분담금 납부 문제는 국내정치 상황이나 개별 국가 간 양자·지역 외교 관계 등과 맞물린 정치적 문제와 관련되기 때문에 조속한 해결을 기대하기는 어려워 보인다.

특히 우려되는 것은 2019년 5~7월 총회 산하 주요 위원회인 제5위원회(the 5th Committee, 예산·행정문제위원회)에서 유엔의 외부감사기구(External Auditor)인 유엔 감사위원회(UN Board of Auditors, UN BoA)의 2017-2018 회계연도의 평화유지활동(PKO)에 대한 감사보고서를 심의하면서 감사위원회 의장인 독일 감사원이 주도한 감사결과에 따른 일부 권고사항에 대하여 G77가 반대하며 대립 구도를 형성하였다. 결국 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)에서는 수적으로 절대적인 다수를 형성하는 G77 주도로 위 감사결과에 대한 반대 입장이 명시된 결의안을 투표로 채택하여 결국 해당 감사결과 조치사항을 불채택하는 상황이 연출되었다.¹⁷⁾

유엔의 재정 상황이 지속적으로 악화되는 와중에도 선진 유사입장국과 G77간 입장 차가 심화되는, 쉽지않은 상황으로 보인다.

17) 유엔 감사위원회(UN BoA)관계자 및 주유엔대표부 관계자 인터뷰

2) 유엔 외부감사의 중요성

갈수록 심각해 지는 유엔의 재정상황 하에서 유엔이 세계의 지속가능한 개발을 통해 빈곤 극복과 안보를 달성하고 나아가 국제 평화라는 설립 목표를 제대로 이행할 수 있기 위해서는 작금의 정치적 대립 상황에서 벗어나 중립적이고 전문적인 조직운영 및 사업평가를 통해 회원국에게 신뢰를 재구축할 필요가 있다.

이러한 문제의식하에서 고도의 전문성을 가지고 정치적 이해관계에서 벗어나 중립적인 평가를 할 수 있도록 설계된 기구인 외부감사의 역할이 어느 때보다 강조될 것이다.

3) 우리 나라에 기대되는 역할

유엔 외부감사의 경우 그 감사 범위가 단순 회계검사에 머물지 않고 조직운영의 효율성과 사업의 성과평가까지 포함하고 있으며 특히 지속가능개발목표(SDGs: Sustainable Development Goals)이행에 대한 감사도 포함하고 있어 유엔 운영에 미치는 영향력이 지대하다.

또한 유엔 사무국 등을 감사하는 외부감사기구(External Auditor)인 유엔 감사위원회(UN BoA)의 경우 특정 주제(내지는 테마)에 대한 감사(특정감사)도 실시할 수 있어 유엔 운영의 적정성과 효율성, 그리고 사업성과 제고에 있어 크게 기여할 수 있을 것으로 기대 된다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라는 유엔 회원국 중 선진 유사입장국으로 분류된다. 선진국과 개발도상국(G77)간 입장 대립이 고착화 경향을 보이는 유엔 내에서 주요 직위와 위원회의 수임 여부가 대부분 투표로 결정되기 때문에 우리나라가 주요 위원회나 영향력 있는 지위에 진출하기란 결코 쉽지않은 상황이다.

회원국의 절대 다수가 개발도상국 그룹(G77)¹⁸⁾에 속해 있어 이미 일종의 기울어진 운동장이 된 유엔의 정치 지형에서 우리나라는 이해관계가 직접적으로 대립되는 예산 배분(allocation)을 다루는 위원회보다는 고도의 전문성과 정치적 중립성이 요구되는 주요 직위에 진출하고 그를 통해 유엔에서의 입지를 공고히 하

18) G77로 통칭되는 유엔 내 개발도상국 그룹은 77개국을 의미하는 것이 아니며 134개국이 해당 그룹에 속해 있다.

는 전략이 실용적으로 보인다.

이러한 분석하에서 유엔 본부와 그 전문기구에 대한 외부감사직 수임이 좋은 선택지가 될 수 있으며 고도의 전문성을 앞세운 새로운 차원에서의 국제정치 참여를 통해 우리나라 다자외교의 새로운 원동력으로 작용할 것이라고 기대 된다.

특히 일부 국제기구의 경우 민간기업이 회계법인을 대상으로 하는 외부감사인 입찰 과정과 유사한과정을 도입하여 가격평가, 기술평가(능력평가)등을 통해 외부감사인을 선정하기도 하므로 "0"원 입찰 등 공격적인 방법을 통해 국가과제로서 적극적인 진출 전략을 수립하여 진출을 시도해 볼 가치가 충분해 보인다.

3. 대한민국 감사원의 국제 경험과 역량, 향후 전망

우리나라 감사원은 세계감사원장회의(International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI)의 지역기구인 아시아감사원장회의(Asian Organization of Supreme Audit Institutions, ASOSAI) 설립에 지대한 역할을 한 후 2009년부터 2018년까지 9년간 사무총장국을 역임하면서 조직 안정화를 성공적으로 수행하였고, INTOSAI 의장국(2001~2004), 이사국(1998~2010)을 역임하는 등 감사분야 국제사회에서 선도적 역할을 하고 있다.

감사원은 그간 국제기구 감사직 진출에 적극적이지는 않았으나 축적된 감사경험은 있다. 1992년 제14차 INTOSAI 총회(Congress, 미국, 워싱턴)에서 룩셈부르크와 함께 외부 감사로 선출되어 3년간 활동('93~'95년)하였고 2013년부터 2015년까지 OECD 감사위원회¹⁹⁾의 전문가 위원을 배출한 바 있다.

특히 감사원은 감사역량에 있어 국제사회의 높은 평가를 받고 있다. 일례로 감사원은 2016년 OECD²⁰⁾로부터 프랑스 감사원, 미국 감사원, 네덜란드 감사원 등과 함께 선도적 최고감사기구(Supreme Audit Institutions, SAI)로 선정되는 등 감사역량의 전문성과 혁신성²¹⁾을 국제적으로 인정받고 있다.

19) OECD 감사위원회(Audit Committee)는 대사 6명과 전문가 위원 등 총 9명으로 구성되며, 전문가 위원은 순번 계획서(rotation schedule)에 따라 해당국가의 최고 감사기구에서 추천, 면접을 통해 선발

20) OECD, 「감사원과 굿 거버넌스 : 감시, 통찰, 예지」 (Supreme Audit Institutions and Good Governance : Oversight, Insight, and Foresight), 2016 : 김난영, 「OECD 정책보고서 주요 내용과 시사점」, (감사연구원, 2016), 60, Retrieved from file:///C:/Users/BAI/Downloads/052-64%EC%97%B0%EA%B5%AC%EC%86%8C%EA%B0%9C1-%EC%88%98%EC%A0%95%20(1).pdf에서 재인용

[표 4] 감사교육원의 글로벌연수 교육 운영현황(2005~2018년)

과정명	BAI-Model Training Course		On-Demand Training Course				계
	공공감사 관리과정	IT감사 과정	인도네시아 공공감사과정	이라크 공공감사과정	베트남 역량강화과정	아이티 내부 감사과정	
기간	'05-'21	'06-'07	'16-'18	'06-'07	'14-'16	'15-'17	
진행상황	진행중	종료	종료	종료	종료	종료	
연수인원	235	25	50	29	90	43	472
연간집행액	82백만원	-	128백만원	-	126백만원	84백만원	

또한 감사원은 산하 교육훈련 전문기관인 감사교육원을 통해 지난 5년간 개발도상국 15개국 150명의 감사관을 초청하여 세미나 등 지식공유 활동을 수행하였으며 무상원조, 즉 개발협력사업(ODA)의 일환으로 한국국제협력단(KOICA) 및 World Bank(2019년부터 실시) 등과의 협업을 통해 2005년부터 2018년까지 총 6개 교육과정을 운영해 베트남 등 총 66개국 472명에 대한 직무교육을 하는 등 감사분야 국제사회 내 지식공유와 개발도상국 역량강화를 위하여 꾸준히 공헌하였다.

[표 5] 2016년~2019년 감사원 ODA성 교육훈련 실적

연도	과정명	참가국(인원)
2016년	국제공공감사과정(11개국) (2016. 5. 1.~5. 20.)	아프가니스탄(2), 부탄(2), 과테말라(2), 몰도바(3), 베트남(2), 우즈베크(2), 라오스(1), 르완다(1), 스리랑카(1), 몽골(2), 세인트빈센트그레나딘(1)
	인도네시아 공공감사과정 (2016. 9. 19.~10. 7.)	인도네시아(15)
	아이티 내부감사과정 (2016. 10. 20.~11. 3.)	아이티(15)

21) 한국 감사원의 경우 「서민주거안정시책 추진실태(2013)」 등 13개 감사사항이 혁신적 방법으로 소개되었다. OECD는 한국감사원의 감사활동이 주요 정책·사업의 형성·집행·환류등 모든 과정을 평가하여 문제점과 원인을 파악, 개선방안을 제시하여 정책 효과성 제고에 기여하는 혁신적(innovative)방법이라고 평가하였다. (김난영, 「OECD 정책보고서 주요 내용과 시사점」(김난영, 2016)

연도	과정명	참가국(인원)
2017년	국제공공감사과정(12개국) (2017. 4. 9.~4. 29.)	과테말라(2), 아프가니스탄(2), 부탄(1), 우즈베크(2), DR콩고(2), 르완다(1), 스리랑카(2), 콜롬비아(1), 라오스(2), 베트남(2), 가나(1), 세인트빈센트그레나딘(1)
	인도네시아 공공감사과정 (2017. 10. 29.~11. 11.)	인도네시아(20)
	아이티 내부감사과정 (2017. 10. 16.~10. 31.)	아이티(13)
2018년	국제공공감사과정(11개국) (2018. 6. 17.~7. 7.)	아프가니스탄(2), 부탄(1), 라오스(2), 스리랑카(2), 우즈베크(2), 베트남(2), 콜롬비아(1), 과테말라(2), 세인트빈센트그레나딘(1), 르완다(1), 가나(1), 콩고민주공화국(1)
	인도네시아 역량강화사업 (2018. 10. 14.~10. 27.)	인도네시아(15)
2019년	포렌식 감사역량강화 프로그램* (2019. 3. 25.~4. 3.)	이라크(21)
	베트남 역량강화사업 (2019. 9. 19.~10. 2.)	베트남(16)
	국제공공감사과정(8개국) (2019. 10. 13.~11. 2.)	인도네시아(3), 몽골(3), 미얀마(3), 스리랑카(3), 아프가니스탄(2), 아이티(2), 콩고민주공화국(2), 모잠비크(2)

* World Bank 사업

우리나라 감사원의 이러한 국제 경험과 국제공헌 활동을 바탕으로 2019년 우리나라 감사원과 외교부는 유엔 본부 등에 대한 외부감사직인 유엔 감사위원회 (UN BoA) 선거에 도전하였다. 당시 감사위원회²²⁾는 독일(의장국, 2022년 6월 임기 종료)·인도(2020년 6월 임기 종료)·칠레(2024년 6월 임기 종료) 감사원장으로 구성되어 있었으며, 우리나라는 2020년 6월 임기가 종료되는 아시아·태평양 지역 위원인 인도의 후임으로 진출을 추진한 바 있으나 2019년 11월 실시된 선거에서 중국과의 접전 끝에 낙선한 바 있다.

당시 우리나라 감사원은 중국, 필리핀과 경쟁하여 1차 투표 2위를 기록하고 2차 투표(결선투표)²³⁾까지 중국과 경합하였으며 2차 투표에서 78표를 획득하였으나

22) 유엔 감사위원회는 지역기반으로 할당된 3개의 위원직으로 구성되며 투표로 선정된 국가의 감사원장이 수입한다

23) 유엔 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)선거는 결선투표제를 채택하고 있다 즉, 1차투표에서 과반 득표자가 나오지 않으면 2차투표를 진행하게 되고 2차투표에서도 과반이 나오지 않으면 제비뽑기

115표를 얻은 중국에 다소 아쉽게 패배하였다.²⁴⁾

그러나 선거기간 동안 감사원의 선진 IT 감사기법과 고도의 전문성 그리고 그간의 지식공유 및 감사역량 강화 활동에의 공헌을 홍보하면서 우리나라 이미지 제고와 함께 유엔 본부 현지에서 최고 수준의 감사원이라는 평가를 이끌어 냈다.

그뿐 아니라 감사원과 외교부는 유엔 감사위원회 선거를 계기로 감사원이 다자 외교에 있어 긍정적 역할을 할 수 있다는 것을 상호 확인할 수 있었으며, 이에 따라 2013년 9월 출범한 중견국간 협력체인 믹타(MIKTA)²⁵⁾ 활동을 지원하기 위하여 우리나라 감사원이 MIKTA 감사원장회의 설립을 추진하기로 하는 등 양 부처 간 모범적이고 생산적인 협력을 지속하고 있다.

위와 같은 감사원의 일련의 경험과 현 상황을 종합해 보면 외교부와 감사원의 지속적 협력을 통한 시너지, 꾸준한 투자와 관심이 있다면 유엔 감사위원회 진출은 요원한 일이 아니다. 2019년 유엔 감사위원회(UN BoA) 선거 또한 감사원이 최초로 유엔의 선거직에 출마한 것이며 우리나라가 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)에서 치른 선거에서 당선된 경험이 없었다는 점, 특히 중국이 제2위 분담금 납부 국가이자 G77의 실질적 리더로써 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)에서 갖는 영향력²⁶⁾을 감안 하면, 위 선거결과의 득표수의 차이도 그리 크다고 보기 어렵다.

또한, 지난 위원 수임 이력을 보면 유엔 감사위원회(UN BoA)의 아시아·태평양 권역의 후보자는 인도·필리핀·중국으로 좁혀지며, 위 3개국이 번갈아 수임하는 패턴을 보이므로 우리나라의 선제적 외교적 노력을 통해 충분히 유엔 감사위원회(UN BoA) 위원직 할당을 사전에 협상할 여지가 있다고 보여 지므로 유엔 감사위원회(UN BoA)진출 가능성은 더욱 밝을 것으로 기대 된다.

등(위원장이 결정)으로 당선자가 결정된다

24) 다만 이는 역대 우리나라의 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)관련 선거 중 가장 높은 득표수를 기록한 것이다

25) 멕시코 Mexico, 인도네시아 Indonesia, 한국 Korea, 터키 Turkey, 호주 Australia 의 5개 중견국으로 구성된 지역 간 cross-regional 협의체로 경제규모(GDP)기준 세계 12-19위(2019년 기준, IMF)에 해당하며 각각의 지역에서 상당한 영향력을 가진 국가들로 구성(외교부, 2020. 6, http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20171/contents.do)

26) 중국은 유엔 분담금 기여도 2위의 국가이자 G77의 오피니언 리더로 개발도상국의 대표격으로 활동하고 유엔내 활동도 상당히 공격적이라고 평가받는다. 그 과정에서 예산과 행정문제에 대한 의사결정을 담당하는 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)에서 중국은 거의 모든 선출직에 진출해 있다고 한다(유엔대표부 실무자 인터뷰)

II. 유엔의 감사제도

1. 유엔 개괄

1) 설립 및 목적

유엔(United Nations, UN)²⁷⁾은 세계 2차대전 전후 국제 평화와 안전을 유지하기 위하여 1945년 2월 얄타 회담 및 같은 해 4월 25일 샌프란시스코에서 열린 「국제기구에 관한 연합국 회의」에서 「6.25 국제연합 헌장」을 채택하였고, 10월 4일 50개 서명국 과반수가 비준서를 기탁함으로써 정식으로 발족되었다.²⁸⁾ (외교부, 2019)

유엔의 목적	유엔의 활동 원칙
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국제평화 및 안전유지 ▪ 국가간 우호관계 발전 ▪ 경제, 사회, 문화, 인도적 문제해결 및 인권과 기본적 자유의 존중을 증진하기 위한 국제적 협력 달성 ▪ 상기 공동목표 달성을 위한 국가활동을 조화시키는 중심 역할 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 모든 회원국의 주권평등 ▪ 모든 회원국의 헌장의무 준수 ▪ 국제적 분쟁의 평화적 해결 ▪ 국제관계에 있어서 무력사용 및 위협 금지 ▪ 유엔의 조치에 대한 지원 및 유엔의 방지·강제조치 대상국에 대한 지원 금지 ▪ 비회원국의 상기원칙에 입각한 행동 확보 ▪ 국내문제 불간섭

현재 회원국은 193개 유엔 회원국으로 이루어져 있으며 우리나라 정부는 그 수립부터 유엔과 밀접하게 관련되어 있다.

1948년 8월 15일 유엔총회 결의 제112(II)B호에 따라 설치된 유엔 한국 임시위원단(UN Temporary Commission on Korea, UNTCOK)의 감시하에 실시된 총선을 통하여 우리나라 정부가 정식으로 수립되었다. (외교부, 2019)

우리나라는 유엔 정회원 가입을 위한 각고의 외교적 노력 끝에 1991년 9년 17

27) 국제연합이라고도 불리나 본 보고서에는 외교부의 표기를 따라 유엔으로 통일한다.

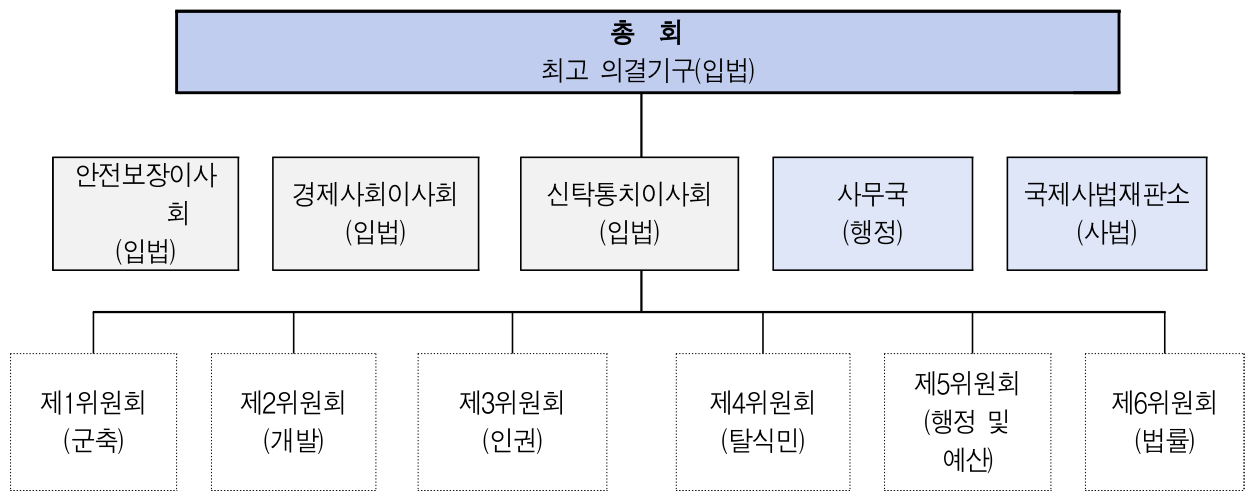
28) 외교부, 2019 유엔개황, 2019, (서울: 외교부 국제기구국, 2019), 12, 11-1260000-000063-14.

일 제46차 유엔 총회 개막일에 북한과 함께 유엔에 동시 가입하였고, 그 후 두 차례의 안보리 비상임 이사국(1996-97년 임기, 2013-14년 임기)수입, 2001년 9월부터 2002년 9월까지 제56차 유엔 총회 의장직을 수입하였고, 2006년 10. 13.에는 유엔 총회에서 당시 반기문 외교부 장관을 제8대 유엔 사무총장으로 추천한 안보리 결의(1715호)에 따라 유엔 사무총장으로 임명(A/RES/61/3)하여 2016년까지 재임하는 등 활동을 이어가고 있다.

2) 유엔의 조직 구성

유엔은 입법기구(legislative body)인 총회(General Assembly, GA), 안전보장이사회(Security Council), 경제사회이사회(ECOSOC), 신탁통치이사회(Trusteeship Council)와 함께 행정기구인 사무국(Secretariat), 사법기구인 국제사법재판소와 그 외 14개 사업(projects and Programmes)및 기금(Funds, 유니세프 등), 24개 전문기구(IMO 등), 5개 기타 기관(유엔 대학 등)으로 이루어져 있다.

[그림] 유엔의 주요기관²⁹⁾



유엔의 입법기구 중 최고의결기구인 총회는 전 회원국 대표로 구성되며 매년 9월 셋째 주 화요일에 회기가 시작되며 총회 개최일에는 193개국 정상³⁰⁾들이 뉴욕 유엔 본부에 모인다. 총회는 안전의 분야별로 6개의 산하 주요 위원회(Main Committees)를 설치하여 총회에 상정되는 안전을 사전에 토의하고 실질적으로

29) 김지훈, 「무엇이 유엔을 움직이는가」, 넥서스 BOOKS, 2016.을 토대로 재구성

30) 문재인 대통령은 2018년 9월 26일 제73차 유엔 총회에 참석하여 기조연설을 하였다

심의회여 회원국 간 합의안을 만들어 총회에 결의안(resolution) 채택 등을 권고하도록 운영하고 있다.

주요 위원회는 총회와 마찬가지로 모든 회원국 대표가 참가할 권리를 보유하고 있다. 주요 위원회는 우리나라 국회의 분야별 상임위원회와 유사한 역할을 한다고 보면 이해가 쉽다. 다만 주요 위원회는 모든 회원국 대표로 구성되어 있다는 점이 다른 점이긴 하나 총회 결의안을 미리 심사하고 합의안을 도출하여 총회에 제출하는 점에서 그 기능이 국회 상임위와 유사하다고 볼 수 있다.

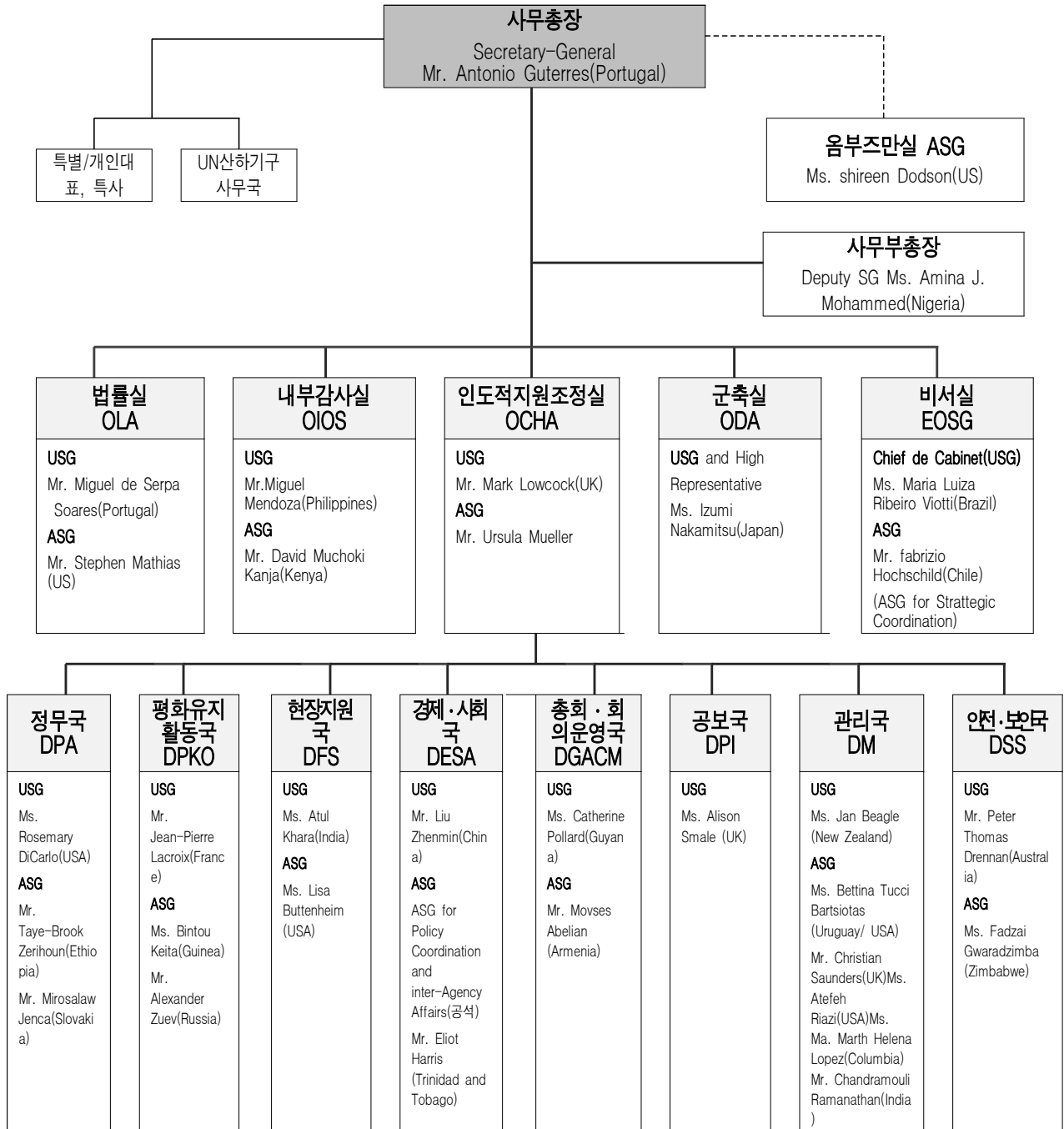
- 제1위원회(the First Committee): 군축 및 국제안보 문제
- 제2위원회(the Second Committee): 경제·개발 및 금융문제
- 제3위원회(the Third Committee): 사회적, 인도적 및 문화적 문제
- 제4위원회(the Fourth Committee): 특별정치 및 탈식민 문제
- 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)(the Fifth Committee): 행정 및 예산 문제
- 제6위원회(the Sixth Committee): 법률문제

그 외 유엔의 입법기구로써 분야별로 안전보장이사회(Security Council), 경제사회이사회(Economic and Social Council, ECOSOC), 신탁통치이사회(Trusteeship Council)를 두고 있는데 해당 기구는 전 회원국이 아닌 선출된 이사국의 대표로 이루어지는 것이 특징이다. 그 중 전문기구의 설치와 밀접하게 관련이 있는 경제사회이사회(ECOSOC)을 간략히 살펴보겠다.

경제사회이사회(ECOSOC)는 지역별로 할당된 54개 이사국으로 구성되며 한국은 2016-2019년 임기의 이사직을 수임한 바 있다. 경제사회이사회(ECOSOC)의 경우 경제, 사회, 문화, 교육, 보건에 관한 사항에 대한 연구, 보고와 발의를 수행하며, 그 결과를 총회, 회원국, 전문기구 등에 권고할 권한을 보유하고 있다.

유엔의 행정기구인 유엔 사무국(Secretariat)은 유엔의 전반적인 행정업무와 함께 유엔의 체제 내 각 기구로부터 위임된 임무를 수행한다. 유엔 사무국(Secretariat)은 사무국의 업무를 지휘, 감독하는 사무총장(Secretary-General: SG)의 지휘 아래 정치, 안전보장, 평화유지활동(Peace keeping Operations, PKO), 군축, 경제·사회, 총회 회의 운영 등 분야별로 담당조직이 운영되고 있다.

[그림] UN사무국 조직도(2018년 8월)³¹⁾



※ 지역경제위원회 사무총장(USG)

- ESCAP : 공석
- E C E : Ms. Olga Algayerova (Slovakia)
- ESCWA : Mr. Mohamed Ali Alhakim (Iraq)
- ECLAC : Ms. Alicia Barcena (Mexico)
- E C A : Ms. Vera Songwe (Cameroon)

※ 지역사무소장(Director-General)

- 제네바(UNOG): Mr. Michael Moller (Denmark)
- 비엔나(UNOV): Mr. Yury Fedotov (Russia)
- 나이로비(UNON): Ms. Hanna S. Tetteh (Ghana)

※ 사무국 내 우리 고위 인사

- Mr. Han Seung-soo
- Special Envoy of the SG for Disaster Risk Reduction and Water (USG)

31) 외교부, 「2019 유엔개황」, 2019, (서울: 외교부 국제기구국, 2019), 137, 11-1260000-000063-14. 재구성

유엔 본부(Head quarter)는 뉴욕에 소재하고 그 외 제네바, 비엔나, 나이로비 등에 사무소가 있으며, 현 사무총장은 2017년에 취임한 구테레스(António Guterres, 포르투갈)로, 사무부총장(Deputy SG)각 1명, 사무차장(Under-Secretary-General: USG)72명, 사무차장보(Assistant Secretary-General: ASG)78명 글 38,105명(19,902명 본부 근무, '18. 6월 기준 한국인은 141명 근무)의 직원이 근무하고 있다.

유엔의 사법기구인 국제사법재판소(International Court of Justice, ICJ)는 1945년 4월 샌프란시스코 회의에서 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회, 신탁통치이사회 및 사무국과 더불어 유엔의 주요 기관으로써 새로운 사법기관의 설치를 최종 의결하면서 설치되었다. 국제사법재판소(ICJ)는 총회와 안전보장이사회에 의하여 선출된 각기 다른 국적을 가진 15명의 재판관으로 구성되며, 재판관의 임기는 9년이라는 하나 연임이 가능하다.

국제사법재판소(ICJ)는 분쟁이 있는 당사국으로서 회원국 또는 안전보장이사회의 권고에 따라 총회가 결정하는 조건에 따른 비회원국간 제소에 관한 합의가 있는 경우의 재판을 관할하며, 총회 등 의결기구에 법률문제에 대한 권고적 의견(Advisory Opinion)을 제공할 수 있다.

3) 제5위원회와 행정·예산자문위원회(ACABQ)

가. 제5위원회의 역할과 의사결정 과정³²⁾상 특징

유엔의 행정과 예산과 관련된 의결 사항은 최고입법기구인 총회 산하 주요 위원회 중 제5위원회(Fifth Committee, 행정 및 예산문제 위원회)³³⁾가 관할하고 있다. 이는 우리나라 국회의 예산결산특별위원회와 유사한 것으로 이해하면 될 것이다.

상술한 바와 같이, 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)의 의사결정 과정에는 193개 전 회원국이 참여하며, 특히 예산과 관련한 논의 사항은 표결이 아닌 총의(합의, consensus)로 처리하는 것이 관행이다.

32) 김지훈, 「무엇이 유엔을 움직이는가」, 넥서스 BOOKS, 2016. 등 다수 자료 참조하여 재구성

33) 실무에서는 Fifth Committee로 통칭되며 유엔 조직과 직위 또한 주로 약자(acronym)를 사용한다. (예: 사무총장, 즉 Secretary General은 “SG”로 표현하는 경우가 많다)

이에 따라 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)는 공식회의 이외에 수시로 이루어지는 비공식회의가 활성화되어 있어 각 회원국의 유엔 대표부의 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)담당자³⁴⁾들은 수시로 만나 본국의 이해가 걸려있는 사안에 대한 협상을 진행하게 된다.

이러한 비공식회의 및 협상을 통해 각국 대표부는 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)에서 결의할 합의문(agreed text)을 확정하게 되며, 공식회의에서 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)의장의 진행 하에 총회에 상정할 결의안(draft resolution, L document³⁵⁾)을 도출하여 총회에 제출한다. 총회는 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)의 합의안을 채택하여 공식적으로 결의(resolution)함으로써 최종적으로 안건이 확정되어 효력이 발생 된다.

제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)는 그 심의의 대상이 되는 업무 범위가 UN 사무국 전체 예산을 아우르고 그에 따라 인사 정책이나 조직 존폐까지도 결정할 수 있는 매우 막강한 심의기구이다. 구체적으로는 유엔의 세입·세출 예산의 편성 및 결산, 인사(급여, 정년, 소청), 조직(정원, 직제)관련 사항을 심의하여 결의안(resolution)을 도출하고 총회에 채택을 권고하며, 총회는 이를 그대로 의결함으로써 확정한다. 특히 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)에서는 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원을 선출하고 감사보고서를 심의하기도 한다.

한편, 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)는 사무국 예산만 다루고 있어 유엔 개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF)과 같은 그 외 기금 및 사업(Funds, Programmes, Specialized Agencies)의 예산³⁶⁾은 심의하지 않는다. 그 외 기금 및 사업의 경우 해당 기구의 집행이사회(Executive Board)소속 회원국(이사국)이 심의하여 승인하고 있다. 이에 따라 그 외 기금 및 사업(Funds, Programmes, Specialized Agencies)에 대한 유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사

34) 각국 UN 대표부는 보통 각 주요 위원회별 담당자를 따로 두고 있다. 2019년도 우리 UN 대표부(Permanent Mission, 주로 PM으로 줄여 부르며, 대표부 대사는 PR(Permanent Representative)로 부른다)의 경우 5위 담당자는 참사관(Counsellor)2명(본부 과장급이며 2019년도에는 외교부 과장 1명과 기재부에서 파견한 과장 1명으로 구성되어 있었다), 1등 서기관(본부 서기관급)과 연구원(Researcher, 현지에서 채용하는 직원으로 보통 현지어에 능통하고 석사 학위 이상을 보유한 사람이 채용된다)

35) L은 UN 문서코드로 한정배포(limited distribution)를 의미

36) 다만, 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)는 유엔 직원 급여 수준, 퇴직 연령 등을 다루는 유엔공동제도(UN Common system)을 논의하고 이는 사무국외 산하기구에도 공통적으로 해당한다

보고서도 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)가 아닌 해당 기구의 집행 이사회에 제출하여 승인받은 후 총회에 제출한다.

나. 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 역할과 구성

행정·예산자문위원회(Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ)는 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)관련 전문위원회로 행정 및 예산 문제에 대해 총회에 자문을 제공하고 총회를 대신해 전문기구의 예산을 검토하여 증감에 대한 의견을 제시하는 역할을 하는 핵심 심의기구다.

유엔 감사위원회(UN BoA) 감사보고서 역시 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)에 제출하면서 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 검토를 받아 총회에 제출하도록 되어있어, 행정·예산자문위원회(ACABQ)는 감사보고서를 사전에 검토하고 그 채택 여부에 대한 자문 의견을 총회에 제출하는 등으로 예산 문제 전반에 대해 막강한 영향력을 가지고 있다.

행정·예산자문위원회(ACABQ)는 선거를 통해 선출된 16명의 전문위원(임기 3년)으로 구성되며 주로 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)근무경험이 있는 전·현직 외교관으로 구성된다.

행정·예산자문위원회(ACABQ)는 유엔의 예산안과 감사보고서를 심사하는 과정에서 회원국 대표부는 열람할 수 없는 기밀성 자료들을 모두 제출받아 검토할 수 있다. 이에 따라 행정·예산자문위원회(ACABQ) 위원을 배출하지 못한 나라는 행정·예산자문위원회(ACABQ)보고서가 나오고 난 후에야 해당 쟁점에 대해 대응할 수밖에 없어 정보 경쟁에서 뒤처지게 된다.

2018년 우리나라 외교부는 2019-2021년 임기의 행정·예산자문위원회(ACABQ) 위원직에 박해운(57년생, 외무고시 18회)前 노르웨이 대사³⁷⁾를 입후보했으나, 선거 결과 우리 나라 후보가 낙선하고 예멘의 참사관급(Counsellor, 과장급 실무자)외교관이 당선되었다. 그 원인에 대해서는 여러 가지 분석이 있으나, 행정·예산자문위원회(ACABQ) 위원직이 암묵적인 지역 안배가 반영되어 있는데, 중동

37) 서기관으로 유엔대표부에 근무, 2011년 본부 남아시아태평양 국장, 12년간 유엔 분담금위원회(Committee on Contribution) 위원직 역임, 2018년 제58차 유엔사업조정위원회 의장 수입 등 우리나라 외교부내 유엔 전문가로 평가받는다.

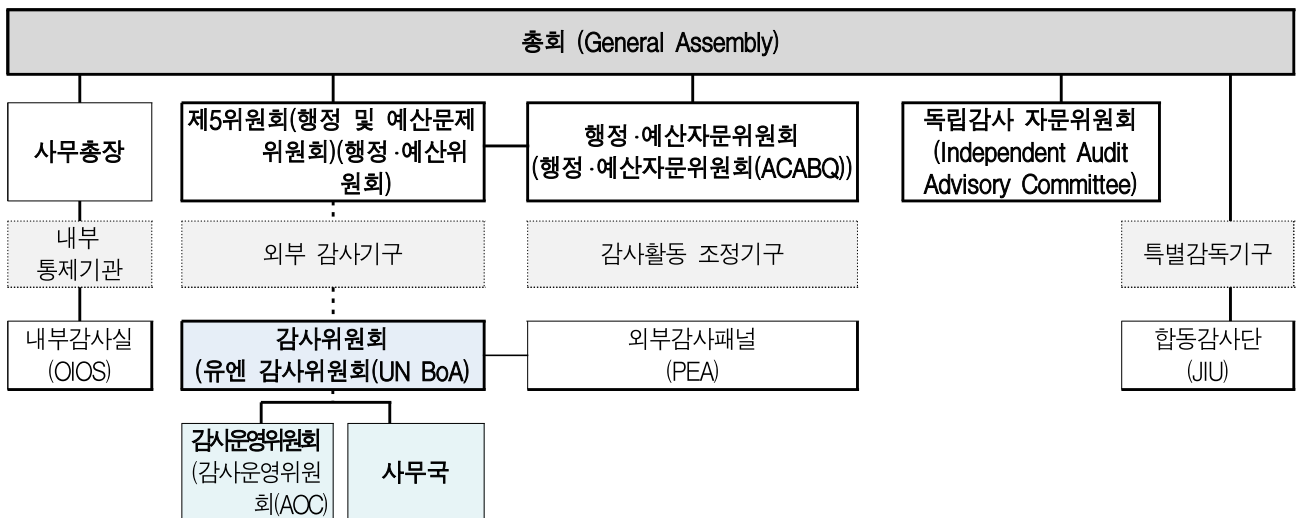
에 배분된 자리에 한국이 입후보한 결과라는 평이 가장 지배적이다.³⁸⁾ 그런데 암묵적으로 동아시아에 배분된 2자리에는 이미 중국과 일본이 선점한 채 연임을 거듭하고 있어 우리나라의 수임 가능성이 밝지 않아 보이는 것이 현실이다.

2. 유엔 감사제도 개괄

1) 유엔 감사기구의 구성

유엔은 사무처 내부에 내부통제 기관과 또 이를 통제하는 기구를 총회에 두고 있으며, 독립된 외부 감사기구와 외부 감독(감찰)기구를 설치하여 감사 기능간 견제와 균형 그리고 감사업무의 독립성과 공정성을 추구하고 있다.

[그림] 유엔의 감사체계



가. 유엔의 내부통제 기관

유엔의 내부통제 기관³⁹⁾으로 사무총장 산하의 “내부감사실”(Office of Internal Oversight Service of the United Nations, OIOS)이 있다.

내부감사실(OIOS)은 사무총장 직속 기관이기는 하나 감사나 조사 결과에 대해서는 사무총장을 거치지 않고 총회에 직접 보고서를 제출한다는 면에서 그 운영에 있어 독립성이 보장된다. (신호철 정근주, 2019)⁴⁰⁾

38) 실무자 인터뷰

39) “The Office of Internal Oversight Services (OIOS) is the internal oversight body of the United Nations”: UN, 2020, Retrieved from <https://oios.un.org/>.

내부감사실(OIOS)은 감사, 조사, 검사 및 평가 서비스(audit, investigation, inspection and evaluation services)를 통해 사무총장이 유엔의 자원과 직원에 대한 감독책임을 수행할 수 있도록 지원한다.⁴¹⁾(OIOS, 2020)

사무총장 직속의 내부감사실(OIOS)은 입법기구인 총회에 설치된⁴²⁾ “독립감사자문위원회”(Independent Audit Advisory Committee)의 자문과 업무평가를 받도록 설계되어 있다. 즉, 총회는 독립감사자문위원회를 통해 간접적으로 내부통제에 대해서도 통제 권한을 갖고 있다.

독립감사자문위원회는 독립성이 보장된 금융분야 경력자(3년 단임)를 위원으로 구성되며, OIOS와 관련된 감사 및 기타 감독 기능의 범위, 결과, 효과성, 이행을 위한 조치에 관한 자문을 제공하고 총회가 OIOS 업무에 대하여 검토와 평가를 실시할 수 있도록 지원한다.

나. 유엔의 외부감사 기구

유엔의 외부감사(External Auditor)체계는 유엔 감사위원회(UN Board of Auditors, UN BoA)를 중심으로 발달되어 왔다. 유엔 감사위원회(UN BoA)는 사무총장으로부터 독립된 외부 감사위원으로 구성된 위원회로, 정규예산과 평화유지군 예산으로 운영되는 유엔 본부와 국제사법재판소, 기금과 사업 등(Funds, Programmes, Specialized Agencies)에 대한 감사를 매년 실시하며, 그 감사결과는 사무총장에게 보고하지 않고 곧바로 총회에 보고한다.

다만, 국제원자력안전위원회(IAEA), 국제해사기구(IMO)를 비롯한 직속 전문기구의 경우 각 기구의 회원국들이 기여하는 별도의 분담금으로 운영되며 그 예산이 개별기구별로 개별 기구별로 설치된 (집행)이사회와 총회 등의 의결로 확정되므로, 감사 또한 유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사를 받지 않고 자체 심의·의결 기구에서 별도로 선정한 외부감사인(External Auditor)을 두고 있다. 이에 따라 외부감사인을 개별적으로 선정하는 전문 기구의 경우 외부감사인의 감사결과는 해당 기구 이사회에 보고되며 이사회의 결정으로 시행된다.

유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원과 각 전문기구의 외부감사인은 “유엔 외

40) 신호철 정근주, 「UN 감사위원회의 감사사례 분석」(서울:감사원 감사연구원, 9-10, 2019. 11.), 9쪽, 11-1040350-000196-01.

41) OIOS, 2020, Retrieved from <https://oios.un.org/>.

42) 2005년 60차 총회 결의 제248호(A/RES/60/248)

부감사패널”(UN Panel of External Auditors, UN PEA)을 구성하여 외부감사인들간의 감사 활동과 그 범위를 조정하고 있다.

다. 유엔의 외부 감독·평가 기구

그 외 감사와 유사한 기능을 하는 기구로는 본부로부터 독립된 특별감독기구로서 “합동감사단”⁴³⁾(Joint Inspection Unit, JIU)이 설치되어 있다.

2) 유엔 감사기구의 역할

각 기관(기구)별 세부적인 역할은 다음과 같이 요약할 수 있다.⁴⁴⁾

구분	명칭	역할
내부 통제 기관	내부감사실 OIOS: Office of Internal Oversight Service of the United Nations	감사, 조사, 검사 및 평가 서비스 (audit, investigation, inspection and evaluation services)를 통해 사무총장의 유엔의 자원과 직원에 대한 감독 책임을 수행하도록 지원
	독립감사자문위원회 Independent Audit Advisory Committee	<ul style="list-style-type: none"> ▪ OIOS 예산검토, 총회에 예산 승인 권고/ OIOS 업무평가, 회계감사 계획 검토 ▪ OIOS와 관련된 감사 및 기타 감독 기능의 범위, 결과, 효과성, 이행을 위한 조치에 관한 자문 제공 ▪ 경영진의 감사 및 감독 권고사항 준수 여부 측정에 관한 자문 ▪ 다양한 위험관리, 내부 통제, 운영/재정 보고 및 회계 공개 문제에 대한 자문 ▪ 유엔 내 감독기관 간의 협력을 증진 방안에 관한 자문
외부 감사 기구	감사위원회 유엔 감사위원회(UN BoA):	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 유엔본부, 전문기구 및 국제사법재판소의 각종 회계 처리

43) “the only independent external oversight body of the United Nations system” JIU, 2020, Retrieved from <https://www.unjiu.org/>

44) 외교부, 「2019 유엔개황」, 2019, (서울: 외교부 국제기구국, 2019), 11-1260000-000063-14. 재구성

구분	명칭	역할
	United Nation Board of Auditors	<ul style="list-style-type: none"> 감사 감사 결과 보고서를 총회에 보고 유엔 감사활동을 조정하기 위해 UN Panel of External Auditors를 구성
	외부감사인패널 PEA: UN Panel of External Auditors	<ul style="list-style-type: none"> 유엔 감사위원회(UN BoA)와 전문기구 외부감사인 간 감사활동 조정을 위한 기구
	(기관별)External Auditor	<ul style="list-style-type: none"> IMO, FAO, WHO, ILO 및 UNESCO 등 유엔 소속 전문기구 이사회가 선정한 외부감사인
독립(특별) 감독기구	합동감사단 JIU: Joint Inspection Unit	<ul style="list-style-type: none"> 유엔 및 전문기구의 행정 및 재정문제에 대해 감사권 행사 유엔기금 사용의 효율성 및 적법성 조사 유엔기구 간의 협조 및 업무 효율성을 제고하기 위한 건의 또는 개혁안 제출 총회 및 관련 기구에 연례보고서 제출

3) 유엔 감사기구의 국문 명칭 검토

앞서 간략히 언급한 바와 같이, 현재 외교부가 자료 등에서 사용하는 유엔의 감사 관련 기구의 국문명이 실제 감사업무의 개념 및 체계와는 일부 부합하지 않는 측면이 있어 검토해 볼 필요가 있다.⁴⁵⁾

가. Office of Internal Oversight Service of the United Nations (OIOS)

내부감사실(OIOS)의 경우 사무총장 직속 기관으로 감사, 조사, 검사 및 평가 서비스(audit, investigation, inspection and evaluation services)를 제공하며 내

45) 다만 해당 연구는 국문을 사용하는 업무 처리 시 용어 사용의 적정성을 높이자는 측면에서 검토한 것이지 실무에서 유엔 조직의 명칭은 영문 약칭으로 칭하는 것이 일반적이므로 현지 유엔에서의 실무상 달라지는 점은 없을 것으로 보인다.

부통제(Internal Control)체계의 일환으로 감사(Audit)기능을 수행하고 있다. 이에 따라 우리 나라의 정부 조직에서도 내부통제 기관을 “내부감사”, “자체감사” 등으로 표현하고 있다는 점에서 큰 무리는 없어 보인다.

나. Joint Inspection Unit(JIU)

그러나 Joint Inspection Unit(JIU)의 경우 그 기능이 유엔 시스템 전체를 아우르는 평가, 검사 및 조사(“to conduct evaluations, inspections and investigations system-wide”, JIU, 2020)를 수행하고 있어 실질적으로 우리나라 정부의 국무조정실에서 수행하는 감독·감찰 및 평가 기능과 가장 유사해 보인다.

또한, 유엔은 Joint Inspection Unit(JIU)을 “the only independent external oversight body”로 정의하고 있고, 통상적으로 “Oversight”⁴⁶⁾는 감사(Audit)와는 일부 차이가 있는 감독·감찰·평가를 폭넓게 포함하고 있는 경우가 많아 “Oversight body”는 감독·감찰·평가 기구로 보는 것이 그 의미에 더욱 부합한다. 물론, 현대적 의미의 감사(Audit)의 범위가 성과감사까지 확대되면서 감독·감찰·평가 기구와의 구분이 실질적으로 어렵다고 느낄 수는 있으나 양자는 조사의 목적, 범위와 방법, 그 조치사항에 있어서 구분된다.

그리고 이미 독립된 외부감사 기구를 두고 있는 유엔의 조직 구조를 감안하면 Joint Inspection Unit(JIU)이 수행하는 업무는 감사(Audit)보다는 감독·감찰·평가(Oversight)에 가깝다고 보여 진다. 따라서 유엔의 조직 구조와 기능상의 차이를 감안할 때 Joint Inspection Unit(JIU)의 경우에는 “합동감사단”보다는 원문 그대로 “합동조사(내지는 점검)단”으로 번역하는 것이 본연에 기능에 부합하는 명칭이라고 보인다.

다. United Nation Board of Auditors(UN BoA)

한편 United Nation Board of Auditors의 경우 외교부 「유엔 개황」 자료에서 “회계감사단”으로 번역하고 있는데 이는 반드시 정정하여야 할 필요가 있다고 판단된다. 현재의 번역은 Joint Inspection Unit(JIU)의 경우와 마찬가지로 유엔

46) “The Joint Inspection Unit (JIU) is the only independent external oversight body of the United Nations system mandated to conduct evaluations, inspections and investigations system-wide.” :JIU, 2020, Retrieved from <https://www.unjiu.org/>

의 감사체계가 지향하는 제도 설계의 의미와 해당 기구 본연의 기능이 명칭과 부합하지 않는 문제를 발생시킨다.

먼저 United Nation Board of Auditors의 기능은 우리나라 정부의 감사원과 같은 유엔의 외부 최고감사기구에 해당하고, 외부 최고감사기구는 직무 수행에 있어 독립성을 보장받고 중립성을 지향한다. 그 독립성과 중립성을 실현할 수 있는 의사결정구조 중 하나로 합의제 의사결정 형태인 위원회 구조를 채택한 것이다.

이렇게 감사제도에서 이러한 의사결정 구조가 갖는 의미는 그 제도가 지향하고자 하는 바를 드러내는 것으로, United Nation Board of Auditors가 3인의 독립적이며 평등한 감사위원으로 구성된 위원회(Board)이며 공동으로 합의된 내용을 의결하는 방식으로 의사결정을 한다는 점을 간과해서는 아니 된다. 유엔의 경우 위원회 위원을 3개 지역으로 안배하여 어느 지역의 이해관계만을 대표하지 않도록 설계된 것으로 보아야 하므로, 위 명칭에서 갖는 “Board”의 의미가 단순하지 않다. 특히, 국문에서 “단”(Unit 또는 Group)은 보통 집행조직 단위를 의미하고 있다는 점도 명백히 위원회(Board)의 구조를 띄고 있는 감사위원회의 명칭을 “단”으로 번역할 이유를 찾기 어렵다.⁴⁷⁾

또한, United Nation Board of Auditors가 수행하는 감사(Audit)의 범위가 단순 회계감사(Financial Auditing)에 국한되지 않는다는 점도 고려할 필요가 있다. 유엔 감사위원회(UN BoA)는 회계감사와 함께 적법성(Compliance) 감사 및 성과감사(Performance Auditing)까지 수행하고 있어 “회계감사단”이라는 명칭은 오히려 업무 범위를 좁히는 결과를 초래한다. 그뿐만 아니라 유엔이 점차 SDG’s 이행 점검을 위한 감사를 비롯한 성과감사 비중을 늘리고 있는 상황에서 회계감사단이라는 명칭은 더욱 적절치 못하다.

따라서 United Nation Board of Auditors의 번역은 원문의 “Board”의 의미를 그대로 살리고 업무범위를 일부만 특정하지 않도록 “감사위원회”로 번역하는 것이 감사범위와 의사결정구조를 정확하게 반영할 수 있는 명칭이라고 보인다.⁴⁸⁾

47) 의사결정권한의 집중여부를 기준으로 판단할 때에도 집행조직의 표현인 단의 경우 Head of Unit, 또는 Head of Group과 같이 집행조직의 장이 존재하며 의사결정 권한이 그 장에게 수렴하나, 위원회의 경우 의장, Chair가 존재할 뿐 의사결정 권한은 위원들이 모두 동등하게 보유하는 점에서 확연히 차이가 있다.

48) 이는 감사원과 외교부와의 협의를 통해 개선되어야 할 점으로 판단된다.

4) 유엔 감사기구의 국문 명칭 제안

구분	원문(영어)	외교부 자료	제안
내부 통제 기관	OIOS: Office of Internal Oversight Service of the United Nations	내부감사실	유지
외부 감사 기구	UN BoA : United Nation Board of Auditors	회계감사단	(변경) 감사위원회
	PEA: UN Panel of External Auditors	언급 없음	(신규)외부감사인패널
	(기관별)External Auditor	언급 없음	(신규)외부감사인
독립(특별) 감독기구	JIU: Joint Inspection Unit	합동감사단	(변경)합동조사(점검)단

3. 유엔의 외부 감사기구: 유엔 감사위원회(UN BoA)와 외부감사인 제도

1) 유엔 감사위원회(UN BoA)의 역할과 임무

유엔 감사위원회(UN Board of Auditors, UN BoA)는 유엔 감사제도의 핵심이라 할 수 있다. 1946년 1차 총회 결의 제74호로 설치되어 매년 유엔 본부, 기금과 사업 및 국제사법재판소의 업무처리를 감사하여 그 결과와 권고사항(findings and recommendations)을 행정·예산자문위원회(ACABQ)와 제5위원회의 심의를 거쳐 총회에 보고함과 동시에 외부감사패널(PEA)를 구성한다.⁴⁹⁾

유엔 감사위원회(UN BoA)는 독립된 외부감사 기구로서 직무 수행에 있어 사무총장의 지휘를 받지 않으며 감사보고서는 총회에 바로 보고된다. 유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사결과는 총회의 의결로써 확정되며 사무총장에게는 감사결과 조치사항(Recommendations)을 이행할 의무가 생긴다. 이에 대해서 유엔 감사위원회(UN BoA)는 사무총장의 이전 감사결과 이행상황에 대하여 검토한 후 감사결과에 함께 총회에 매년 보고해야 한다.

가. 구성 및 조직 형태

유엔 감사위원회(UN BoA)는 세 명의 위원으로 구성되어 있으며, 유엔의 대부

49) UN, 2020, Retrieved from www.un.org/en/auditors/board

분 선출직위가 그렇듯 지역을 기반으로 할당(대체로 아시아·태평양, 남미·아프리카, 북미·유럽으로 구분이 가능하다)되고 선거를 통해 감사위원국이 선정된다. 감사위원직은 감사위원국으로 선출된 국가의 최고감사기구의 장 즉, 감사원장(Auditor-General, 또는 동등한 직책을 가진 자)이 위원으로 선임된다. 각 위원은 감사운영과 그 결과에 대하여 공동으로 책임을 진다.

유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원의 임기는 6년으로 연임은 불가능하지만 중임은 가능하다. 한편 임기 내 본국 감사원장이 변경되는 경우 잔여 임기 범위 내에서 새로운 감사원장이 감사위원 직위를 승계하도록 되어 있다.

유엔 감사위원회(UN BoA)의 역할과 기능은 우리나라 정부를 비롯한 각국의 최고감사기구(우리나라의 경우 감사원)과 유사하다. 즉, 행정기구인 사무국의 수장인 유엔 사무총장으로부터 독립성을 보장받아 사무총장에게 직무 및 운영에 관하여 보고할 의무가 없는 외부감사기구에 해당한다.

우리나라와의 차이점이라면 우리나라의 경우 행정부형 감사원 조직을 채택하고 있어 그 직무는 행정부 수반인 대통령으로부터의 독립성을 보장받고 있으나 그 조직에 관한 것은 대통령의 지휘하에 있다는 점이다.

그에 반해 유엔 감사위원회(UN BoA)는 일종의 입법부형 감사원 조직 형태를 채택한 것으로 행정기구인 사무국의 수장으로부터 직무와 조직 모두 독립된 완전한 외부감사 기구이며 최고 입법기관인 총회에 감사결과를 바로 보고한다.

[표 6] 역대 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원국

지역구분	기간	국가명	지역구분	기간	국가명
유럽	'47~'48	우크라이나	아시아태평양	'78~'84	방글라데시
유럽	'47~'49	스웨덴	아시아태평양	'84~'93 '99~'08	필리핀
미주·아프리카	'47~'56 '68~'80	캐나다	유럽	'86~'89 '01~'10	프랑스
미주·아프리카	'48~'78	콜롬비아	유럽	'89~'92 '16~'22	독일

지역구분	기간	국가명	지역구분	기간	국가명
유럽	'49~'55	덴마크	유럽	'91~'01 '10~'16	영국 및 북아일랜드
유럽	'55~'61	노르웨이	아시아태평양	'93~'99 '14~'20	인도
유럽	'56~'65	네덜란드	미주·아프리카	'00~'03 '03~'12	남아프리카 공화국
아시아태평양	'61~'76	파키스탄	아시아태평양	'08~'14	중국
유럽	'65~'68 '80~'86	벨기에	미주·아프리카	'12~'18	탄자니아
미주·아프리카	'76~'00	가나	미주·아프리카	'18~'24	칠레

주: 현재는 임기 6년, 연임 불가이나 과거에는 임기 및 연임 규정이 현재와는 상이

한편, 유엔 감사위원회(UN BoA)는 감사보고서의 검토와 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)의 심의과정 등에서 실무 처리를 위하여 감사운영위원회(Audit Operations Committee, 감사운영위원회(AOC))를 설치하고, 각 감사위원국 감사원은 직원(국장급 감사원 직원 1명과 그 보좌 인력)을 파견하여 뉴욕 유엔 본부에 상주하도록 하고 있다.

감사운영위원회(AOC)운영위원은 서로간의 협의를 통해 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원국 간 감사 대상과 일정을 조율하고 본국 감사원이 작성한 감사보고서를 실질적으로 검토하고, 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)와 행정·예산자문위원회(ACABQ)에 출석하여 직접 안건을 설명하고 위원들의 질의와 비판을 상대로 감사결과를 방어하고 설득하는 등 심의지원을 담당하는 등 실무를 총괄하고 있다.

그 외에도 유엔 감사위원회(UN BoA)에는 유엔 사무총장의 지원으로 사무처(현재 사무처장 Ms. Anjna Das⁵⁰, 인도 출신)가 설치되어 있다. 사무처장은 다른 감사운영위원회(AOC) 위원들과 함께 위원회를 구성하면서, 대상기관과의 감사 일정 협의 등을 전담하는 등 유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사 활동을 지원하고 있다.

50) Ms. Anjna Das는 위 연구에 가장 큰 도움을 준 유엔 관계자이다

나. 운영방식

유엔 감사위원회(UN BoA) 위원국의 감사원(최고감사기구)이 감사를 직접 수행하게 되며 유엔은 그에 따른 비용(총회에서 미리 결정된 예산)을 보전한다.

유엔은 유엔 감사위원회(UN BoA)의 각 감사위원국이 최소한 연인원 3,800명 (auditor-weeks per year)의 감사관을 감사에 투입하도록 요구[full-time 감사관 기준 약 73명(3,800명÷52주)이 필요]하고 있으며 그 외의 사항, 예를 들어 해외 사무소의 설치, 감사 인력의 운용 등의 사항은 모두 위원국 감사원이 자율적으로 결정하게 되어있다. 현재 유엔 감사위원회(UN BoA) 위원국 위원국인 독일 감사원은 감사 효율성을 위하여 감사운영위원회(AOC) 직원 파견 이외에도 제네바에 따로 사무소를 설치해 운영 중이다.⁵¹⁾

다. 유엔 감사위원회(UN BoA)현황

현재 유엔 감사위원회(UN BoA)는 독일 감사원장을 의장국으로 · 인도 · 칠레 감사원장으로 구성되어 있으며, 2020년 6월 임기가 종료되는 인도의 후임으로 중국 감사원장이 선출되어 2020년 7월 1일부터 6년간 수임하게 된다. 중국은 이번이 벌써 두 번째 수임이다. 감사위원 간 임기가 2년씩 차이나게 설정되어 있으며, 그에 따라 총회는 2년마다 새로운 감사위원을 선출하게 된다. 유엔 감사위원회(UN BoA) 의장은 가장 재임 기간이 긴 감사위원이 역임하도록 하고 있다.

[표 7] 2019년 유엔 감사위원회(UN BoA) 위원국 현황

위원	감사위원	임기
인도 감사원장	Mr. Rajiv Mehrishi	2014. 7월 ~ 2020. 6월 (2020년 7월부터 중국이 수임할 예정)
독일 감사원장	Mr. Kay Scheller	2016. 7월 ~ 2022. 6월
칠레 감사원장	Mr. Jorge Bermudez Soto	2018. 7월 ~ 2024. 6월

2019년 기준 독일과 칠레 감사원은 뉴욕 유엔 본부에 있는 감사운영위원회

51) 독일 감사원 관계자 인터뷰

(AOC)에 운영위원을 포함, 각각 총 3명의 직원(국장급 1명, 과장급 2명)을 두고 있으며, 뉴욕을 포함한 해외 파견인력 규모는 각 감사원 사정에 따라 달라진다.

2) 감사활동 조정기구: 외부감사인패널(PEA)

가. 역할과 임무

유엔 본부 등의 외부감사를 담당하는 유엔 감사위원회(UN BoA)와 와 유엔 전문기구 및 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)의 외부감사인으로 구성된 외부감사인패널(Panel of External Auditors)은 195년 12월 5일 총회의 결의(Resolution 1438 XIV)에 의해 설립되었다.⁵²⁾

외부감사인패널(PEA)은 회원이 담당하는 감사간의 조정을 더욱 강화하고 감사방법과 결과에 대한 정보를 교환하는 것을 목적으로 한다.

외부감사인패널(PEA)은 대상기관의 회계 및 재무 절차와 관련된 감사결과와 조치할 사항(observations or recommendations)을 대상기관의 경영책임자(executive heads of the organisations audited)에게 제출할 수 있다. 대상기관의 책임자 또한 해당 조직의 감사인을 통해 당해 기관의 역량 범위 내의 어떠한 문제에 대해서든지 PEA의 의견이나 권고를 요청할 수 있다.

나. 운영 현황

외부감사인패널(PEA)회의는 최소 2년에 한 번 뉴욕 유엔 본부에서 개최하며, 현재 유엔 외부감사를 수행하고 있는 국가⁵³⁾는 다음과 같다. (PEA, 2020)

연번	외부 감사	대상기관	임기
1	영국(UK) 감사원장	World Intellectual Property Organization (WIPO)	31 December 2023
2	인도 감사원장	<ul style="list-style-type: none"> 현 유엔 감사위원회(UN BoA) 위원 United Nations Secretariat (Volume 1) United Nations Children's Fund (UNICEF)	30 June 2020

52) PEA, 2020, Retrieved from <https://www.un.org/en/auditors/panel/mandate.shtml>

53) PEA, 2020, Retrieved from, <https://www.un.org/en/auditors/panel/mandate.shtml>

연 번	외부 감사	대상기관	임기
		United Nations Compensation Commission (UNCC) International Trade Centre (ITC) United Nations Office for Project Services (UNOPS) Information Communication Technology (OICT) Umoja Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) World Health Organization (WHO)	31 December 2025 31 December 2023
3	독일 연방감사원 장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현 유엔 감사위원회(UN BoA) 위원 United Nations Peacekeeping Operations (UNPKO) United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) United Nations Development Programme (UNDP) Global Environment Facility (UNDP-GEF) United Nations Capital Development Fund (UNCDF) United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) Strategic Heritage Plan (SHP)	30 June 2022
4	칠레 감사원장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현 유엔 감사위원회(UN BoA) 위원 United Nations Joint Staff Pension Fund (UNJSPF) United Nations Population Fund (UNFPA) United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East Microfinance Department (UNRWA-MD) United Nations Relief and Works Agency for	30 June 2024

연번	외부 감사	대상기관	임기
		Palestine Refugees in the Near East Provident Fund (UNRWA-SPF) United Nations Environment Programme (UNEP) including Global Environmental Facility (UNEP-GEF) United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women) The International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (IRMCT) United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) United Nations University (UNU) United Nations Institute for Training and Research (UNITAR)	
5	프랑스 감사법원장	World Food Programme (WFP)	30 June 2022
6	필리핀 감사원장	International Labour Organization (ILO)	31 March 2024
		United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)	30 June 2020
7	스위스 연방감사원 장	Universal Postal Union (UPU)	30 June 2020
		World Meteorological Organization (WMO)(WMO will be audited by the Corte dei Conti of Italy from 1 July 2020 - 30 June 2024)	31 December 2020
8	이탈리아 감사법원장	International Telecommunication Union (ITU)	30 September 2022
		International Civil Aviation Organization (ICAO)(ICAO will be audited by the Swiss Federal Audit Office from 1 July 2020 to 30 June 2026)	30 June 2020
9	가나 감사원	International Maritime Organization (IMO)	31 December 2020

연번	외부 감사	대상기관	임기
10	인도네시아 감사원	International Atomic Energy Agency (IAEA)	31 December 2022
11	캐나다 감사원장	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	31 December 2023
12	탄자니아 감사원장	Observer	1 July 2018 to 30 June 2021

다. 지원 조직

외부감사인패널(PEA)은 1984년 26번째 패널 세션에서 전문가 그룹(Technical Group)을 설립했다. 전문가 그룹은 외부감사인패널 위원인인 각 기구의 외부 감사인 조직의 간부(Director)또는 이와 동등한 자 그리고 외부감사인패널(PEA) 사무국장으로 구성된다.

외부감사인패널(PEA)과 관련된 실무는 위 전문가 그룹에서 수행한다. 전문가 그룹은 외부감사인패널(PEA) 위원들이 논의할 주제를 조사하고 검토하여 패널에 보고한다.

Ⅲ. 유엔의 감사실무 연구

1. 유엔의 예산제도

감사업무는 예산 주기 및 구성, 특성과 결코 분리될 수 없으므로 우선 예산의 특성을 검토한다.

1) 유엔 예산의 구성

유엔의 예산은 회원국들이 의무적으로 부담하여야 하는 정규예산(Regular budget)과 평화유지활동(PKO)예산, 그리고 회원국들이 자발적으로 기여하는 사업 분담금(voluntary contributions)으로 충당되는 기금 및 사업예산(Funds and Programmes)으로 이루어진다.

[표 8] 2020년 우리나라의 유엔 관련 분담금 현황

구 분	예산액
유엔 정규예산 분담금	약 73백만달러 (868억 92백만원)
유엔 PKO예산 분담금	약 129.6백만달러 (1,542억 83백만원)
기타 의무분담금 (UNIDO, OECD, IAEA 등 유엔 기구 및 정부간 기구 회원국 및 국제협약 당사국 자격으로 납부)	약 56.8백만달러 (676억 24백만원)
국제기구 사업분담금 (UNDP, UNICEF, UNHCR 등 유엔 산하기구 및 지역기구와의 교류사업 추진을 위해 납부)	약 166.9백만달러 (1,986억 59백만원)

자료: 외교부, 「2020년 국제기구 분담금 현황」, 2020⁵⁴⁾

가. 정규예산(Regular budget)

유엔의 정규예산(Regular budget)은 2년 단위로 작성되며, 총회의 승인을 받아 확정되나 2020년부터 3년간 시범적으로 1년 단위 예산을 편성하고 있다⁵⁵⁾.

▪ 유엔 정규예산 분담률(scale of assessments)산정방식⁵⁶⁾

- 각국의 분담률 산정기준: 국민소득(GNI: Gross National Income)

국민소득의 통계 기준년도는 4.5년(과거 6년 평균 GNI + 과거 3년 평균 GNI)/2

- 외채요소: 외채가 많은 국가에 대해서는 외채부담을 감안, 분담률의 산정기준이 되는 연간 국민소득을 외채 상환액만큼 축소조정

(1인당 국민소득이 9,385 달러 이하인 국가에만 적용)

54) 외교부, 「2020년 국제기구 분담금 현황」, 2020, 1쪽, Retrieved from http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3874/view.do?seq=367498

55) e-나라지표, “유엔 정규 및 PKO 분담금 현황”, 2020, Retrieved from https://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1686&board_cd=INDX_001

56) e-나라지표, “유엔 정규 및 PKO 분담금 현황”, 2020, Retrieved from https://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1686&board_cd=INDX_001

정규예산(Regular budget)의 세입은 회원국이 분담률에 따라 의무적으로 납부하는 분담금(assessments, apportionment)으로 충당되며, 분담금은 각국의 실제 지급 능력을 측정하여 산정한 분담률⁵⁷⁾(scale of assessments)에 따라⁵⁸⁾ 결정된다. 또한, 정규예산에는 유엔 본부, 국제사법재판소 등의 운영예산이 포함된다.

나. 유엔 평화유지활동⁵⁹⁾(UN Peacekeeping Operations, PKO)예산

유엔 평화유지활동⁶⁰⁾(UN Peacekeeping Operations, PKO)예산의 경우 그 특성상 예산 규모를 사전에 결정할 수 없는 문제가 있으며 유엔평화유지활동(PKO)예산 분담률은 별도로 책정된다.

유엔 사무국의 세출은 PKO예산의 비중이 가장 크며, PKO 예산(2018. 7. 1.~2019. 6. 30.)은 70.7억 불(약 8조 5,700억 원), 정규예산(2018. 1. 1.~2019. 12. 31.)은 53억 불(약 6조 4,200억 원)수준이다.

그 외 개발(United Nations Development Programme, UNDP), 인구(United Nations Population Fund, UNFPA), 아동(United Nations Children's Fund, UNICEF)과 같은 기금과 사업의 경우 예산은 주로 회원국의 자발적 기여금으로 충당되며 이를 보통 사업 분담금으로 통칭한다.⁶¹⁾(외교부, 2017)

다. 기금 및 사업(Funds and Programmes)예산

유엔은 회원국들의 지불 능력을 감안하여 산정된 분담률에 따른 의무적 분담금 외에 회원국 정부나 기업 등의 자발적 기여금(voluntary contributions)으로 개발(UNDP), 인구(UNFPA), 아동(UNICEF)등 특정 목적의 사업 추진을 위한 기금 및 사업(Funds and Programmes)예산을 충당하고 있으며, 이에 따라 기금 및 사업(Funds and Programmes)예산안은 총회가 아닌 각 기구에 설치된 이사회 의결을 통해 확정된다.

57) 유엔정규분담률은 매 3년마다 각국의 국민소득(GNI:Gross National Income), 외채 등 객관적 경제지표에 근거하여 산정

58) 유엔 정규예산 의무분담금의 경우 상한선 22%, 하한선 0.001% 내에서 액수가 정해지며, 최빈국의 분담률은 0.01% 미만(동티모르 등)

59) 적대행위가 종식되어 평화회복 과정에 있는 국가에 정전 감시, 무장해제, 분쟁재발 방지, 치안유지, 전후복구 활동 등을 제공하는 유엔 주도의 국제 평화와 안전 유지를 위한 활동(외교부, 2019)

60) 적대행위가 종식되어 평화회복 과정에 있는 국가에 정전 감시, 무장해제, 분쟁재발 방지, 치안유지, 전후복구 활동 등을 제공하는 유엔 주도의 국제 평화와 안전 유지를 위한 활동(외교부, 2019)

61) 외교부, 「국제기구 분담금 체계적 관리를 위한 범정부 차원의 제도적 장치 마련 방안」, 6-7쪽, 2017. 12.

기금 및 사업(Funds and Programmes)예산의 재원은 주로 선진 공여국(donor countries)이 제공한다. 선진 공여국의 경우 자국의 관심 분야에 따라 기여액이 결정되며, 그 분담율은 정해져 있지 않으나 주로 UN 정규예산 분담률 수준 또는 이를 상회한다.

외교부는 위 “voluntary contributions”이라는 용어에 “자발적 기여금” 이외에 “사업분담금”이라는 표현도 함께 사용하고 있다. 즉, UNDP, UNICEF, UNHCR 등 의무분담금이 청구되지 않고 회원국들이 지급하는 사업분담금만으로 운영되는 기구의 경우 동 기구 사업분담금은 실질적으로 의무분담금으로 보아야 하며, 과거 납부 선례, 해당 기구 관련 회의 시 회원국간의 기여금 서약 등에 구속되는 등 매년 일정액의 기여가 의무적인 상황도 존재하기 때문이다. (외교부, 2008)⁶²⁾

2) 예산 주기

예산 주기(Budget years)의 경우 정규예산은 2년 단위(biennium)예산(당해년도 1월 1일~차년도 12월 31일)이며, PKO 예산은 단년도(당해년도 7월 1일~차년도 6월 30일)으로 예산주기가 각각 다른 것이 특징이다. 다만, 정규예산의 경우 2020년부터 3년간 시범적으로 단년도 예산을 수립하고 있다.

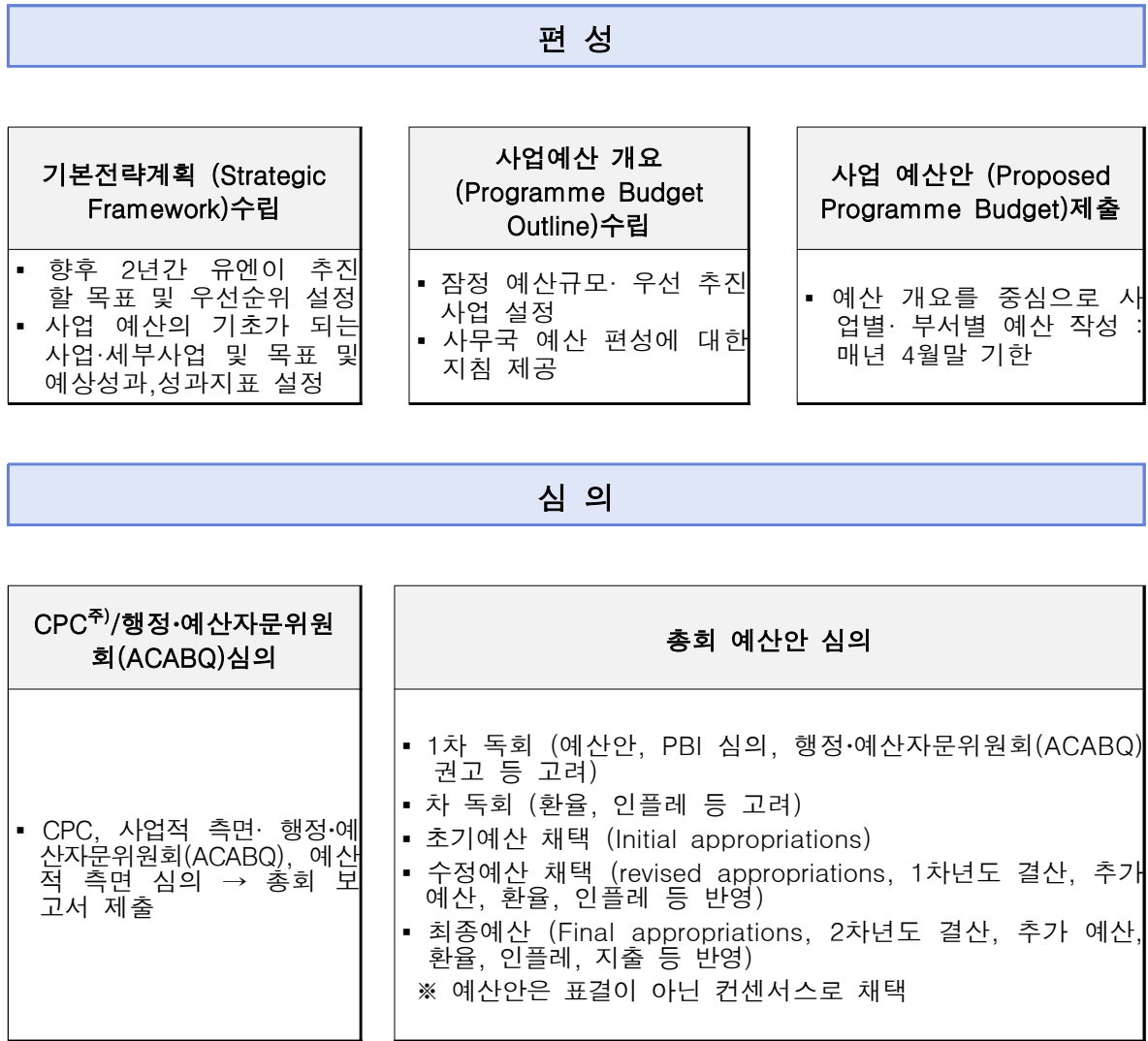
유엔의 예산 주기(Budget cycle)

Session	...70th	71st	72nd	73rd	74th	75th	...
Budget Year (예산 연도)	Year 1 2016	Year 2 2017	Year 1 2018	Year 2 2019	Year 1 2020	Year 2 2021	...
Planning (계획)							
Implement (집행)	Programmes Budget 2016 – 2017		Programmes Budget 2018 – 2019		Programmes Budget 2020–2021		
Evaluating (평가)							

62) 외교부, 「국제기구 분담금 개요」, 2008, Retrieved From http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3874/view.do?seq=312368&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=31

3) 예산의 심의 및 의결 절차

[그림] 유엔 정규예산(Regular Budget)승인절차⁶³⁾



주: CPC: Committee for Programme and Coordination, 유엔 사업조정위원회

가. 예산안의 작성

유엔 사무국의 예산은 사무국에서 예산안을 수립하여 사무총장이 총회 산하 행정 및 예산 문제에 대한 주요 위원회인 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)와 행정·예산자문위원회(ACABQ)에 동시에 제출한다.

63) 외교부, 「2019 유엔개황」, 2019, (서울: 외교부 국제기구국, 2019), 204쪽, 11-1260000-000063-14.

▪ 예산안 구성

▪ Proposed Strategic Framework	전략 프레임워크
▪ Proposed Programme Budget	프로그램예산
▪ First and Second Performance Reports	1·2차 성과보고서 ⁶⁴⁾
▪ Programme Performance for the Biennium	차년도 사업성과
▪ Financial Report and Audited Financial Statements	재정보고서 및 재무재표 (유엔 감사위원회(UN BoA) 감사 종료된)

자료: 외교부, 「2019 유엔개황」, 2019

나. 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회) 심의 및 의결

제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)와 행정·예산자문위원회(ACABQ)⁶⁵⁾는 실제 예산안을 심의하는 과정을 거치는데, 이 과정에서 행정·예산자문위원회(ACABQ)가 실질적인 영향력을 발휘한다.

행정·예산자문위원회(ACABQ)는 16명의 전문위원으로 이루어진 전문 심의 기구로서, 사무국에서 제출한 예산안을 실질적으로 검토하여 당 예산안의 채택 여부에 대한 권고 의견을 총회에 제출하게 된다.

또한, 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)는 회원국간 공식 및 비공식 회의를 통해 합의된 예산안을 도출하며 그 과정에서 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 채택 권고 의견 여부가 중요하게 다루어진다. 예산안 합의는 표결이 아닌 총의를 통해 도출하게 되며 합의된 예산안을 총회에 제출하고 총회에서 이를 그대로

64) 1차 성과 보고서는 인플레이션 및 기타 조정 변수를 밝히고, 2차 성과 보고서는 2년간 예상되는 최중수준의 지출 및 수입의 추정치를 제공한다. (<https://research.un.org/en/docs/budget/documents>)

65) UN Library, “The Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (행정·예산자문위원회(ACABQ)) is a subsidiary of the General Assembly responsible for “expert examination of the Programme budget of the United Nations” and assists the Fifth Committee.”, Retrieved from <https://research.un.org/en/docs/budget/bodies>
<https://research.un.org/en/docs/budget/bodies>.

결의함으로써 예산안이 확정된다.

2. 유엔 감사위원회(UN BoA) 개괄

1) 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원의 임명

유엔 총회는 정기 회의에서 2년마다 새로운 감사위원을 임명한다. 감사위원을 선정하는 회의의 최소 6개월 전에 총회에서는 다음 해 7월 1일부터 임기를 시작하게 될 감사위원 직에 공석이 있음을 발표한다.

감사위원직의 공석은 보통 3월 초에 발표되며 이는 총회 의장의 어젠다 아래 사무총장 성명에 의하여 발행된다. 이에 따라 회원국은 입후보 의향을 사무 총장에게 통보하고, 그 후 담당은 선거 개최일 (보통 11월 첫째 금요일)과 후보자 제출 마감일을 후보국에 제안하게 된다.

감사위원 선출을 위한 선거는 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)에서 이루어지며, 그 결과를 확정하는 내용의 결의안을 도출한 후 총회에 제출하면 총회가 새로운 감사위원의 지명 결의안을 의결하여 이듬해 7월 1일부터 임기가 시작된다. (유엔 감사위원회(UN BoA), 2020)

2) 감사 대상 및 범위

가. 감사대상

유엔 감사위원회(UN BoA)는 매년 유엔 본부(사무국), 국제사법재판소를 포함한 21개 기구 및 사업(Funds and Programmes)에 대한 감사를 실시하며, 유엔 사무국의 ERP 내부 업무시스템인 “Umoja”에 대해서도 감사를 실시한다.

▪ 주요 감사 대상

본부(Head Quarter), 유엔평화유지활동(UNPKO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔 아동기금 (UNICEF), 유엔팔레스타인난민구호기구(UNRWA), 유엔환경기금 (UNEP), 유엔훈련조사연구소(UNITR)등

그 외에도 유엔 감사위원회(UN BoA)는 감사 요청(Audit Request)사항에 대한 감사를 수행한다. 감사 요청 사항의 경우 총회 결의가 있는 경우에는 반드시 수행하여야 한다. 그러나 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)나 행정·예산자문위원회(ACABQ)가 감사를 요청하는 경우에는 감사위원회가 자체 심의를 통해 감사 실시 여부를 결정한다.

[표 8] 2019년 유엔 감사위원회(UN BoA) 위원국 현황 및 대상기관

위원국	감사위원	임기	대상기관 및 사업('19년 기준)
인도 감사원	Mr. Rajiv Mehrishi	'14. 7월 ~ '20. 6월	UN 사무국, UNICEF 등 6개 기구 및 사업과 내부 업무시스템(Umoja)
독일 감사원 (現 의장국)	Mr. Kay Scheller	'16. 7월 ~ '22. 6월	평화유지군, 유엔개발계획(UNDP) 등 8개 기구 및 사업
칠레 감사원	Mr. Jorge Bermudez Soto	'18. 7월 ~ '24. 6월	UN 대학교, UN-HABITAT 등 13개 기구 및 사업

나. 감사 유형 및 범위

유엔 감사위원회(UN BoA)는 UN 「재정규정 및 규칙」(Financial Regulations, ST/SGB/2013/4, 1 July 2013)⁶⁶⁾ 7.1의 규정에 따라 UN 본부와 주요 기구 그리고 사업과 기금에 대한 감사를 매년 실시한다.

유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사는 재무감사를 기본으로 각 회계연도 재무제표검사를 포함한 회계검사(Financial Auditing)를 수행하면서, 적법성 감사(Compliance Auditing)와 성과감사(Performance Auditing)까지 수행하고 있다. 특히 최근에는 UN SDG's 이행 상황에 대한 감사가 강조되고 있어 더욱 고도의 전문성이 요구되고 있다.

UN 「재정규정 및 규칙」(Financial Regulations, ST/SGB/2013/4, 1 July 2013)⁶⁷⁾ 7.5의 규정에 따르면 유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사 범위는 재무행정 절차의 효율성, 회계 시스템 및 내부 통제의 적정성과 조직 운영과 관리에 이르는

66) [Amended text to include ST/SGB/2013/4/Amend. 1 issued on 4 December 2018]

67) [Amended text to include ST/SGB/2013/4/Amend. 1 issued on 4 December 2018]

다. (신호철 정근주, 2019)⁶⁸⁾한편 위 규정 7.7에 따르면 행정·예산자문위원회(ACABQ)는 감사위원회에 대한 특별검사 및 보고를 요청할 수 있으며, 감사위원회는 재무감사가 아닌 유엔의 IT 업무시스템인 UMOJA, UN 에스프로젝트 운영 실태 등 특정 분야에 대한 특정감사도 비정기적으로 실시한다.

3) 감사업무 절차

가. 감사계획의 수립

유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원국은 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 동의를 얻어 연간 감사계획 및 감사할당을 결정한 후 매년 감사 사항별로 주관 국가를 선정한다. 이 경우 감사 사항별로 주관 국가가 정해지기는 하나, 모든 사항은 3개 위원국이 공동으로 수행한다. 2019년에 유엔 감사위원회(UN BoA)는 21개 기구 및 7개 사업 등 28개 사항에 대한 감사를 실시하였다.

나. 감사실시 및 보고

유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원국의 감사원은 미리 위원회에서 의결된 연간 감사계획 및 대상기관 할당에 따라 실지 감사를 실시하고 감사보고서를 작성한다. 작성된 보고서는 감사운영위원회(AOC) 위원 간 협의와 심의 및 검토를 거쳐 합의안을 도출하게 되며 합의된 감사보고서는 감사위원 3인이 공동으로 승인한 후 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)와 행정·예산자문위원회(ACABQ)에 동시에 제출한다.

이때 UN 사무국 외 기타기구(Funds, Programmes, Specialized Agencies)에 대한 유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사보고서는 총회가 아닌 해당 기구의 집행이사회에 제출하며 이는 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)의 예산 심의 범위와 관계가 있다.

다. 심의 및 검토

유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사보고서는 제5위원회(행정 및 예산문제 위원

68) 신호철 정근주, 「UN감사위원회의 감사사례 분석」(서울:감사원 감사연구원, 2019. 11.)10, 11-1040350-000196-01.

회)와 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 심의를 동시에 거친다. 행정·예산자문위원회(ACABQ)는 감사결과를 실질적으로 검토하면서, 감사운영위원회(AOC) 위원을 직접 출석시켜 의견을 교환한다. 그 과정에서 벌어지는 토론 내용이 매우 격렬한 것으로 알려져 있으며, 행정·예산자문위원회(ACABQ)가 도출하는 자문의견이 거의 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)의 결의안을 결정하는 것으로 알려져 있다.

행정·예산자문위원회(ACABQ)가 감사보고서 채택에 대한 권고 의견을 총회에 제출한다. 절차상 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 권고 의견이 총회에 바로 제출되나 실제로는 행정·예산자문위원회(ACABQ)와 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)의 심의가 동시에 이루어지므로 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 자문의견은 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)의 결의안에 이미 반영되어 있다고 한다.⁶⁹⁾ 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)의 심사과정에서 회원국간 합의안이 만들어지면 각국 대표부 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)담당자들은 감사보고서 채택에 대한 합의문 및 결의안을 도출하여 총회에 제출한다. 위 과정에서 감사결과를 설명하고 방어하는 것은 모두 감사운영위원회(AOC) 위원이 담당한다.

라. 감사결과의 시행

총회에서 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)에서 합의된 결의안을 의결함으로써 감사결과가 시행된다. 이때 사무총장에게는 감사결과를 이행할 의무가 발생하게 되며, 유엔 감사위원회(UN BoA)의장국은 익년도 감사보고서 제출시 지난 감사결과의 이행 상황(집행진말)을 점검하고 보고서를 작성하여 총회에 함께 보고해야 한다.

4)연간 감사일정

UN 「재정규정 및 규칙」(Financial Regulations, ST/SGB/2013/4, 1 July 2013)⁷⁰⁾ 6.2에 따라 대상기관은 작성된 재무제표를 회계 기간 종료일로부터 3개월 이내에 감사위원회와 행정·예산자문위원회에 제출하여야 한다.

69) 감사운영위원회(AOC)관계자 인터뷰

70) [Amended text to include ST/SGB/2013/4/Amend. 1 issued on 4 December 2018]

또한 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원국 감사원은 연중 감사사항별로 약 3~5주간 실지감사를 실시하며, 매년 4월부터는 주로 전년도 재무제표에 대한 회계감사를 실시한다. 실지감사를 종료한 6월 중 감사보고서를 작성하여 감사운영위원회(AOC)의 검토를 거친다.

감사운영위원회(AOC)는 감사위원국간 감사결과를 상호 교차 검토하고 3개 위원국이 합의한 감사보고서를 작성하여 유엔 감사위원회(UN BoA)의 의결로 승인한다. 유엔 감사위원회(UN BoA) 회의는 6월~7월 본회의, 12월 특별회의 및 외부감사패널 회의로 각 1주일간 연 2회 개최 된다. 연간 감사사항에 대한 감사보고서는 연 1회 총회에 상정하며, 총회 회기(9월 셋째 주 화요일부터 1년간) 시작 전인 매년 6월 유엔 감사위원회(UN BoA) 본회의에서 위원이 승인한다.

감사보고서는 7월 중 총회에 제출되는 데 이후 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)와 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 심의 및 검토를 거쳐 통상적으로 다음 해 1월경 총회에서 결의 된다.

[표 9] 유엔 감사위원회(UN BoA)업무 타임라인

구분	기간	시기
감사계획의 수립	약 1주일	전년도 12월
실지감사	감사사항별로 약 3~5주간	연중
유엔 감사위원회(UN BoA) 감사보고서 승인	약 1주일	6월~7월
유엔 감사위원회(UN BoA)특별회의 및 PEA 회의	약 1주일	12월
감사보고서 총회 제출	합의안 도출시 까지 (제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)등의 심의)	7월 중
감사보고서 총회 의결	제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)합의안 도출 이후	다음 해 1월경

5) 감사 인원 및 유엔의 재정 지원

앞서 언급한 바와 같이 2019년 유엔 감사위원회(UN BoA) 위원 공식 공고에 따르면 UN은 유엔 감사위원회(UN BoA)각국이 최소한 연인원 3,800명*(auditor-weeks per year)의 감사관을 투입하도록 요구하고 있다. 이는 full-time 감사관 기준 약 73명(3,800명÷52주)에 해당하는 인원이나 현재 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원국에서는 이 보다 큰 규모의 인력이 요구되는 실정이며 업무량 과다가 상시 발생하고 있다고 한다.

의장국인 독일 감사원의 경우 60명 규모의 UN 감사전담 조직을 신설하였으나 업무 과중과 인력 부족에 따라 증원을 고려 중이며, 국제기구 감사 노하우가 축적되고 영어를 공용어로 사용하는 인도 감사원의 경우 300명의 전문인력을 선발하여 매년 150명 규모의 감사단을 구성하여 운영한다고 한다.

UN의 2019년 유엔 감사위원회(UN BoA) 위원 공식 공고에 따르면 2019년 각 감사위원국에게 출장·생활보조·급여 등으로 2019년 기준 연간 최대 440만 달러(한화 약 51억 원 상당)를 분기별로 지원한다고 공고하고 있다. 투입되는 재정 지원 규모는 유엔 감사위원회(UN BoA)회의에서 공동으로 결정한다고 하며 이것이 예산안에 반영되어 승인된다. 유엔 감사위원회(UN BoA)에 대한 예산지원 규모는 지속적으로 상향 조정되는 추세이다.

3. 감사업무 세부처리 절차

[그림] 유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사업무 절차⁷¹⁾

감사 계획	감사실시 및 보고	검토	승인	심의·결의안	시행
BoA 등	BoA 감사위원국	감사운영위원회(AOC)	BoA	제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)	총회
<ul style="list-style-type: none"> 행정·예산자문위원회(ACABQ)심의 	<ul style="list-style-type: none"> 실지감사 실시 감사보고서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> 감사보고서 검토 품질관리 대상기관 의견조회 	<ul style="list-style-type: none"> 감사보고서 승인(부의안 확정) 	<ul style="list-style-type: none"> 행정·예산자문위원회(ACABQ)심의 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회) 결의안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 결의

71) 신호철, 정근주, 「UN감사위원회의 감사사례 분석」(서울:감사원 감사연구원, 2019. 11.), 9쪽, 11-1040350-000196-01.

1) 감사계획의 수립

가. 연간 감사계획의 수립

유엔 감사위원회(UN BoA)는 위원국간 합의에 따라 감사위원국별 감사 할당량을 정한 후 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 동의를 받아 이를 확정한다. 이에 감사운영위원회(AOC) 위원들을 실무 스케줄, 지역이동 동선 등을 고려하여 세부 감사일정을 협의하면서 연간 감사보고서 부의 일정을 확정하여 각국에 통보한다.

▪ 2019년도 유엔 감사위원회(UN BoA)주요 감사계획⁷²⁾

- 인도는 UN 사무국 등 7개, 독일은 평화유지군 등 8개, 칠레는 UN 대학교 등 13개 사항을 주관
- 감사운영위원회(AOC)는 총회 보고 일정이 사전에 결정되므로 각 감사위원국에 감사 일정 준수를 강하게 요구한다

나. 실지감사 계획의 수립

각 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원국은 감사 사항별로 감사 이슈 분석 및 위험 평가를 실시한 후, 실지감사 계획을 수립하여 감사운영위원회(AOC)와 협의를 통해 세부사항을 확정한다.

2) 실지감사의 실시

가. 실지감사(Field Audit)의 운영

감사 기간·인원 등 감사운영(Module)에 대한 사항은 감사사항을 주관하는 감사위원국이 자율적으로 결정한다. 인도의 경우 UN 사무국 감사 시 실지감사를 1차(10~11월, 3주간)와 2차(4월~5월, 5주간)로 나누어 실시하는 등 탄력적으로 운영하고 있다고 한다.

실지감사의 착수와 관련된 세부사항은 감사운영위원회(AOC)가 대상기관과 협상하여 확정하며 이 업무는 감사운영위원회(AOC)의 일원이자 유엔 감사위원회

72) 감사운영위원회(AOC)실무자 인터뷰

(UN BoA)사무국장인 담당자가 처리한다. 유엔 조직이 감사하기 쉽지 않은 조직으로 알려져 있는데 실지감사 일정을 통보하고 조정하는 것 또한 상당히 많은 시간이 소요된다고 한다.

또한 UN은 SAP社의 ERP를 적용하여 내부업무 시스템 “Umoja”를 구축·운영하는 등 업무의 상당 부분에서 전산화가 되어 있어 현재 감사위원국 감사원은 IT 감사기법 등을 활용해 서면·원격감사(Remote Audit)도 적극 활용하고 있다. 다만 평화유지군(PKO)의 경우 반드시 현장방문이 필수로 규정되어 있고, 분쟁 지역에 주둔하고 있는 평화유지군(PKO)의 특성상 감사 업무 또한 생명의 안전을 담보하기가 어려운 점이 있다고 한다.⁷³⁾ 따라서 각 감사위원국 감사원은 현지 대사관 및 정보기관과의 긴밀한 협력을 통해 소속 감사관의 생명의 안전과 안위를 보장하기 위한 특별한 노력과 비용이 소요된다고 한다.⁷⁴⁾

실지감사 현장에서 서면은 보통 영어로 검토되며, 현지 직원 인터뷰 등에서 현지어를 사용해야 하는 경우도 발생한다. 그 경우 통역 지원이 충분히 제공될 필요가 있다. 또한 재무재표 검사(회계감사)의 경우 민간 회계법인 등을 활용하여 대행감사를 실시하는 것도 가능하다.

나. 감사 기준(Auditing Standard)

UN과 국제사법재판소의 재정행정 전반을 규정하고 있는 「재정규정 및 규칙」(Financial Regulations, ST/SGB/2013/4, 1 July 2013)⁷⁵⁾과 각 기관 및 사업·기금별 「재정규정 및 규칙」(Financial Regulations and Rules)등 제반 규정에 따라 기관별 업무 처리와 주요 사업과 기금에 대한 재무(회계) 감사(Financial Auditing), 합법성 감사(Compliance Auditing) 및 성과감사(Performance

73) 감사운영위원회(AOC) 위원장 인터뷰

74) 이 부분이 유달리 흥미로운 것은, 각국 감사원 소속 감사관들이 이전에 경험해 보지 못한 위험한 환경에서 까다로운 유엔 구성원들을 대상으로 어렵게 감사를 수행하고 있으나 이런 점이 오히려 동기부여로 작용하고 있다고 한 발언 때문이다. 실상 우리나라 감사원을 비롯해 회계사 등 전문직 비중이 높은 각국 감사원의 특성상 숙련인력의 민간 유출에 직면하는 경우가 많다. 그런데 이번이 첫 임기인 독일 감사원의 경우에 평소 민간 부문과의 급여차가 매우 커 인력 유출에 대한 고민이 많았음에도 불구하고 유엔 감사위원회(UN BoA)수입 이후에 UN 감사 업무를 경험하고자 하는 감사관들의 지원이 오히려 늘어나고 있다고 한다. 이는 업무환경이 좋을수록 업무 만족도가 높을 것이라는 보통의 생각과는 전혀 다른 결과로, 업무의 난이도와 위험도는 높으나 공직자들에게 국제평화에 기여한다는 높은 차원의 정당성과 성취감을 부여해 주는 업무를 통해 오히려 조직내 활력을 제고하고 내재적 동기부여를 자극한 것으로 국제기구 진출의 또 다른 긍정적인 효과가 기대된다.

75) [Amended text to include ST/SGB/2013/4/Amend. 1 issued on 4 December 2018]

Auditing)를 실시하고 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 지속가능개발목표(SDG's) 이행여부에 대한 감사 비중도 점차 늘어가고 있다.

특히 UN은 2006년 국제공공부문회계기준⁷⁶⁾(International Public Sector Accounting Standards, IPSAS)을 도입하기로 총회에서 결의하여 사용 중이므로 재무재표 감사에 있어 국제공공부문회계기준(IPSAS)숙지가 반드시 요구된다. 다만 국제공공부문회계기준(IPSAS)은 국제회계기준(IFRS)을 토대로 공공부문의 특성을 반영한 것으로, 우리나라 「공기업·준정부기관 회계기준」 등에 이미 적용된 내용으로 UN의 특수성을 반영한 기준에 대해서는 학습이 필요하지만 전체적인 틀에서 낯선 내용은 아니다.

국제공공부문회계기준(IPSAS)이란 국제회계사연맹(IFAC)의 국제공공회계기준 위원회(IPSASB)에서 정부 및 지방자치단체 등 공공부문에 적용할 회계기준의 글로벌스탠다드의 역할을 하기 위해 제정된 회계기준이다. 이는 공공부문의 재무의 투명성과 회계책임성 측면에서 질적 향상을 추구하여 각국의 회계기준 제정기구를 도와주는 것으로 목적으로 한다(기획재정부, 2012)⁷⁷⁾

현 감사운영위원회(AOC) 위원들은 국제공공부문회계기준(IPSAS)을 숙지할 것을 강력하게 권고하고 있다. 다른 국제기구에서도 국제공공부문회계기준(IPSAS)을 사용하고 있음을 감안할 때, 우리나라 정부 또한 직무교육 과정 개설 및 국외연수 등을 통해 국제기구 등에서 사용하고 있는 국제공공부문회계기준(IPSAS)을 숙지할 수 있는 교육 훈련 기회를 제공할 필요가 있다.

3) 감사보고서의 작성 및 승인

가. 감사보고서의 구성

총회에 제출되는 유엔 감사위원회(UN BoA)의 연간 감사보고서는 요약보고서(Concise Summary, 의장국이 작성)와 총 21권의 각 대상기관별 보고서(주관 국별 작성)로 구성된다. 또한 의장국은 지난 해 감사결과 이행상황에 대한 점검 보고서를 작성하여 함께 보고한다.

76) 국제공공부문회계기준(IPSAS)은 국제회계기준(IAS 및 IFRS)을 근간으로 하여 공공부문의 회계와 재무보고의 국제표준을 지향한다

77) 기획재정부, 「국제공공회계기준(IPSAS)비교연구 용역보고서」 2012. 12,

- 요약보고서(Concise Summary)는 감사결과 주요 문제점과 결론, 조치사항 그리고 기존 감사결과 이행실태 점검결과로 구성
- 총회에 제출되는 감사보고서는 Vol. 1(UN 사무국)~5(UN 대학교), Add.1(UN 개발계획)~16(UN직원합동연금)등 총 21개 대상기관별 보고서로 편제

또한 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)의 감사 요 등에 의하여 실시되는 주요 사업 등에 대한 특정감사 보고서는 위와 별도로 작성하여 제출한다. 이 경우 특정감사 보고서는 감사 사항별로 보고서를 작성하여 정규 감사보고서와 함께 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 검토를 받지만 총회의 결의는 거치지 않는다. 이 보고서는 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원 3인의 공동 서명으로 대상기관의 장에게 서한(Management letter)을 발송하는 형태로 감사결과를 시행한다.

각 감사보고서의 본문의 UN 감사보고서 양식은 「재무보고, 재무제표 및 감사 보고서」(Financial report and audited financial statements and Report of the Board of Auditor)에 수록되어 있으며 재무감사로 시작하되 합법성, 성과감사 순으로 작성하며, 그 외 대상기관 의견, 재무제표 등을 포함한다. 위 감사보고서 본문의 구성과 형식을 일관적으로 유지하여야 하며, 그 내용은 핵심사항 위주로 기술하도록 권고된다. (신호철 정근주, 2019)

모든 감사보고서는 영어로 작성하되 총회 의결 이후 UN 사무처가 기타 5개 공식 언어(불어, 스페인어, 러시아어, 중국어, 아랍어)로 번역하여 배포 된다. 현재 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원국 중 비영어권 국가인 독일과 칠레 감사원의 경우 언어지원을 위하여 별도의 조직을 설치하였다.⁷⁸⁾

구분	주요 내용 ⁷⁹⁾
제1장 재무제표에 대한 감사의견	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사인 및 대상기관장의 책임 범위와 재무제표에 대한 감사의견 등을 제시 - 재무제표가 IPSAS 기준에 따라 작성되었음을 명시하고,

78) 독일 감사운영위원회(AOC) 위원 인터뷰에 따르면 비영어권 국가가 감사보고서를 영어로 기술하는 것은 쉽지않은 일로 보이기 는 한다. 그들의 표현을 따르면 단순한 이메일이 작성이 아니라 단어 선택과 어투까지 정치적 측면에서 고려할 것이 많기 때문에 상당한 시간이 소요된다고 한다. 그리고 독일과 같이 직설적이고 명료한 표현을 쓰는 문화적 배경을 가진 국가와 인도처럼 간접적인 표현을 선호하는 국가간의 문화차이에서 오는 보고서 작성의 상이점도 꽤나 큰 업무부담을 가져온다고 한다.

구분	주요 내용 ⁷⁹⁾
	<p>감사는 국제적 감사기준에 따라 실시되었음을 표시</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 재무제표에 대한 감사의견*을 밝히고, 이에 대한 감사인의 책임을 명시 <ul style="list-style-type: none"> - 감사의견은 적정(unqualified opinion), 한정(Qualified opinion) 및 의견 거절(Disclaimer opinion)로 구분
제 2장 전문(long form)보고서	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사대상기관에 대한 개괄적 설명, 보고서의 범위, 재무제표에 대한 감사의견, 전반적 결론, 주요한 발견 및 권고사항으로 구성 ▪ 요약과 본문으로 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 요약은 감사보고서를 4~5페이지 분량으로 정리한 것으로 감사결과 주요문제, 결론, 기존 감사결과 이행실태를 요약 - 본문은 감사결과 및 권고사항, 재무개요, 업무감사 결과 등을 구체적으로 설명
제 3장 재무제표 인증서	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사대상기관 재무 책임자가 감사위원회 의장에게 보내는 서한 ▪ 유엔 규정에 따라 재무제표를 정확하게 작성했다는 것을 증명하는 편지 형식의 인증서
제 4장 감사대상기관 제출 재무보고서	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IPSAS 기준 설명, 전반적 재무상황 보고, 예산 현황 보고, 유동성 보고, 향후 전망 등으로 구성
제 5장 재무제표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표, 현금흐름표, 예산과 실제사용액 비교표(Statement of comparison of budget and actual amounts) 및 주석으로 구성 ▪ 예산과 실제사용액 비교표는 기업이나 정부 재무제표에는 일반적으로 사용되지 않으나 IPSAS 24장의 요구사항으로 UN 재무제표는 이를 포함

나. 조치사항(Recommendation)의 검토

대상기관 이견 여부, 실행가능성(feasibility)등을 반드시 고려하여야 하며 감사 결과의 이행시 소요예산 등에 대해서도 면밀히 검토하여야 한다.

특히 UN 총회 의결(Resolutions)로 감사 결과가 확정되고 나면 사무총장에게 이행 의무가 생기므로 최대한 논란이 발생하지 않는 것이 중요하다.

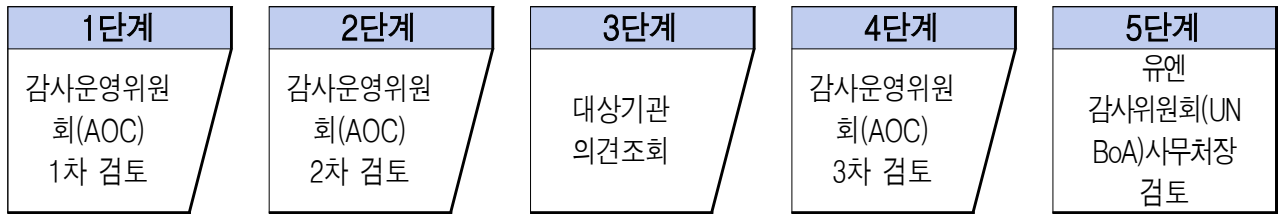
79) 신호철, 정근주, 「UN감사위원회의 감사사례 분석」(서울:감사원 감사연구원, 2019. 11.), 12쪽, 11-1040350-000196-01. 등을 재구성

다. 감사보고서의 검토 및 승인

매년 6~7월 사이 약 한 달 동안 감사운영위원회(AOC)운영위원(감사위원국 감사원에서 파견된 국장과 과장급 직원)은 대상기관에의 질문서 발부를 관리하고 본국 감사원이 제출한 감사보고서를 검토하여야 한다. 그리고 3개국 감사운영위원회(AOC)운영위원간 협의와 조정을 통해 감사보고서안 확정하며 유엔 감사위원회(UN BoA)사무처장이 이를 검토한다. 그 과정에서 질문서 발부후 회신된 대상기관의 의견은 감사보고서 본문에 수록한다.

감사운영위원회(AOC)운영위원은 타국 운영위원 및 유엔 감사위원회(UN BoA)사무처장 등과 협의를 통해 확정된 감사보고서안을 도출하는 과정에 배정된 시간이 짧고 보고서 양은 방대해 격무에 시달리게 된다고 한다.

[그림] 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사보고서 검토 절차



6~7월경 열리는 유엔 감사위원회(UN BoA)본회의에서 감사운영위원회(AOC)에서 합의된 감사보고서 안을 감사위원 3인이 공동으로 승인하면 감사보고서는 총회 사무처(DGACM)를 통해 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)와 행정·예산자문위원회(ACABQ)에 동시에 제출된다.

감사보고서에는 3개국 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원(감사원장)이 공동으로 서명하며, 감사위원국간 이견이 있을 때에 유엔 감사위원회(UN BoA)운영위원간 협의 및 유엔 감사위원회(UN BoA)사무처장의 조정으로 합의된 감사보고서안을 도출하는 과정을 계속하여 거치게 된다. 실제 유엔 감사위원회(UN BoA)내부에서 이견이 있어 이로 인한 승인과정이 지체 되는 경우도 빈번하다. 이에 현재 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사위원국은 논란을 최소화할 수 있는 감사 결과를 도출하는 것이 중요하다고 거듭 강조하고 있다.

4) 감사결과 확정 및 이행관리

가. 감사보고서의 총회 부의

상술한 바와 같이 매년 7월~12월 사이 행정·예산자문위원회(ACABQ)가 유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사보고서를 심의하며 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 검토단계가 종료되면 유엔 감사위원회(UN BoA)와 감사운영위원회(AOC)의 역할은 사실상 종료된다. 이 과정에서 행정·예산자문위원회(ACABQ)전문위원과 감사운영위원회(AOC)운영위원이 공격과 수비를 반복하며 감사보고서가 검토되며, 행정·예산자문위원회(ACABQ)전문위원이 문제제기하는 것은 단순한 보고서 작성의 적정성이 아닌 회원국의 정치적 상황이 고려된 문제까지 제기하고 있는 실정이다.

유엔 감사위원회(UN BoA)와의 관계에 있어 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 권한은 실로 막대하다. 유엔 감사위원회(UN BoA)의 감사계획 수립에 있어서부터 감사 할당량에 대한 배정부터 감사보고서에 이르기까지 업무 전반에 대하여 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 동의를 얻도록 규정하고 있기 때문이다. 또한 행정·예산자문위원회(ACABQ)는 감사보고서를 수용할 것인지에 대하여 검토보고서를 작성하여 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)및 총회에 제출할 뿐 아니라 그 과정에서 재조사를 지시할 권한도 보유하고 있어 감사운영위원회(AOC)운영위원들의 업무 부담이 상당하다.

감사운영위원회(AOC)운영위원은 행정·예산자문위원회(ACABQ)의 회의에 출석하여 직접 대면질의에 응하여야 하며, 즉답이 원칙이나 세부적인 설명이 필요한 경우 5일내에 서면으로 답변이 가능하다. 유엔 감사위원회(UN BoA)현 감사위원국의 설명에 따르면 특히 대상기관에서 감사결과에 대하여 이견을 제시하거나 전년 대비 이행상황 점검실적이 낮은 경우 집중적으로 추궁하는 경향이 있다고 한다. (유엔 감사위원회(UN BoA)의장국은 이행상황 점검 보고서를 작성하여 감사보고서와 함께 제출한다)

행정·예산자문위원회(ACABQ)가 감사결과 수용의견을 제시한 후에 제5위원회(행정 및 예산문제 위원회)는 행정·예산자문위원회(ACABQ)자문보고서를 첨부하여 회원국 전체의 의결로 감사보고서에 대한 결의안을 도출하여 총회에 제출한다.

나. 감사결과의 시행

193개 회원국 대표부로 이루어진 입법기구인 총회에서 감사보고서가 총회에서 결의되면 감사결과가 시행되며 사무총장에게 즉시 이행의무가 발생한다. 이에 따라 사무총장은 총회에 감사결과 집행보고서를 제출하여야 한다.

IV. 국제해사기구(IMO)의 외부감사인 제도

1. 유엔의 전문기구

유엔 헌장 제57조에 따르면 전문기구에 대해 "정부 간 협정에 의해 설립되는 각종 전문기관, 경제, 사회, 문화, 교육과 보건 분야 및 관계 분야에서 그 기본적인 문서에서 정하는 바에 의해 더 넓은 국제적인 책임이 있다"고 언급하고 있다.

이와 같이 더 넓은 분야에서의 국제적인 책임을 이행하기 위해 유엔 헌장 제63조는 "유엔과 협력 관계를 가지는 것"을 전문기구로 정의하며 그 의무를 성실히 이행하기 위해 주요 유엔 기관은 다양한 전문 기관을 설립하고 있다.

전문기구는 별도의 사무처 조직을 두고 회원국 중 선출된 이사를 구성원으로 집행이사회(Executive Council)를 구성하여 해당 분야의 업무를 수행한다. 전문기구의 집행이사회는 유엔 총회와 같이 해당 기구 내 입법기구의 역할을 하면서 예산의 심의·의결과 더불어 감사결과의 심의·의결도 함께 수행한다.

2. 예산 제도

1) 예산안의 결정

유엔 산하 전문기구인 국제해사기구(IMO)의 예산은 유엔 총회가 아닌 IMO 집행이사회(Executive Council)의 심의를 거쳐 국제해사기구(IMO)회원국으로 구성된 총회의 의결을 통해 채택된다.

국제해사기구(IMO)사무총장은 2개년도 예산안을 수립하여 이사회의 심의를 받아 국제해사기구(IMO)총회에 제출하며 예산안은 결과기반 예산(results-based budget)으로 작성된다.

2) 예산 주기와 회계연도

국제해사기구(IMO)의 예산주기와 회계연도는 유엔의 정규예산과 같이 2년 주기(biennium)예산을 수립하되 회계연도는 1년이다. 회계연도의 시작은 1월 1일부터 당해연도 12월 31일까지이며, 이에 따라 재무제표의 작성과 외부감사는 매년 수행하게 되어 있다. 표시 통화는 기관 소재 국가인 영국의 통화를 채택, 파운드 스텔링(pounds sterling, 파운드)으로 규정하고 있다.

3) 예산의 재원과 예산 규모

가. 재원(FINANCIAL RESOURCES)

유엔 산하 전문기구인 국제해사기구(IMO)의 예산은 주로 회원국들의 의무 분담금(assessed contributions)으로 충당한다. 이때 회원국에는 기구의 활동에 필요한 예산 부담의 의무가 있으며, 분담금은 이사회의 제안에 따라서 총회에서 결정되며, 회원국이 분담의무를 이행하지 않는 경우 이사국 피선 자격과 표결권 상실 등 국제해사기구(IMO)내 활동에 제약을 받게 된다.⁸⁰⁾

의무 분담금 이외에도 특정 사업에 대한 회원국, 정부 및 정부간 기관, 공공·민간·비정부(non-governmental)로부터의 재정 지원, 출판과 컨퍼런스 서비스 등 일련의 상업 활동, 금융 자산 수익을 포함한 기타 수익 등의 재원이 있다. 또한 공여자(donors)와의 제3자계약을 통해 벌어들인 간접 지원 비용 수익 등도 정규 예산에 쓰여진다.⁸¹⁾

나. 예산 규모

국제해사기구(IMO)의 2018-2019년 예산은 총 97,134,000 파운드 규모로, 그 중 정규 예산은 69,570,000 파운드(2018년 34,141,000 파운드, 2019년 35,429,000 파운드)기금은 27,564,000 파운드를 차지하고 있다.⁸²⁾

80) 해양수산부, “2019년 IMO 의무 분담금 현황”, 2019, Retrieved from <http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=25478&searchSelect=title&searchValue=IMO&boardKey=2¤tPageNo=1>

81) IMO, *IMO FINANCIAL STATEMENTS 2016*, 2016, p10, Retrieved from <http://www.imo.org/en/OurWork/Documents/Financial%20Statements/IMO%20Financial%20Statements%202016.pdf>

82) 해양수산부, “2019년 IMO 의무 분담금 현황”, 2019.

아래 [표 10]을 통해 국제해사기구(IMO)회원국들의 분담금(Contributions)규모를 자세히 살펴 보면, 정회원 174개 국가, 준회원(Associate)3개 국가(홍콩 등)을 대상으로 총 33,242,000 파운드가 산출되어 각국에 배분되었다.⁸³⁾

[표 10] 국제해사기구(IMO)의 2018년 분담금

구분	금액
최소 분담금(Minimum Assessment)	£977,358
UN 분담금기준 분담금(Basic Assessment)	£4,033,080
등록 톤수 기준 분담금(Tonnage Contribution)	28,231,562

자료: 해양수산부, 「2019년 IMO 의무 분담금 현황」, 2019

다. 우리나라의 기여 수준

2019년 우리나라의 IMO 분담금은 351,523 파운드로, 이는 분담금 납부 회원국 중국가(177개국)중 22위(1.06%)에 해당한다. 우리나라는 2014년부터 약 35만 파운드(1.1%)의 분담금 비중 유지하고 있다.

[표 11] 2015년~ 2019년 우리나라의 등록 톤수와 분담금 규모(비중)

연도	등록 톤수(단위: 천 톤)	분담금(금액 단위: 파운드, 비중)
2015	11,902	359,674 (1.19%)
2016	12,332	356,475 (1.18%)
2017	10,330	360,720 (1.20%)
2018	10,115	367,639 (1.15%)
2019	8,988	351,523 (1.06%)

자료: 해양수산부, 「2019년 IMO 의무 분담금 현황」, 2019. 재구성

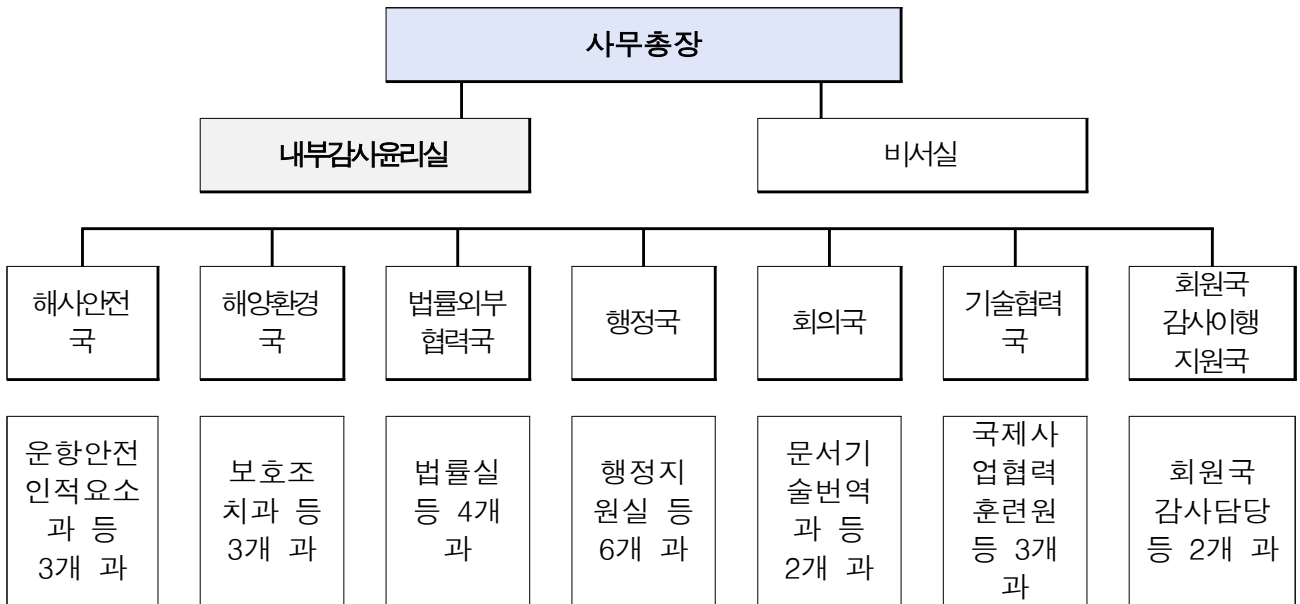
83) 해양수산부, “2019년 IMO 의무 분담금 현황”, 2019.

3. 감사 조직 구조

국제해사기구(IMO)사무처 내에는 사무총장 직속 기관으로 내부감사윤리실⁸⁴⁾(Internal Oversight and Ethics Office, IOEO)이 설치되어 있으며 내부통제(Internal Control)를 위한 감독기관 역할을 수행하고 있다.

내부감사윤리실(IOEO)은 2014년부터 매년 내부 감사(Internal Oversight and Ethics)활동에 대한 보고서를 작성하여 사무총장에게 보고하고, 사무총장은 이를 이사회와 총회에 보고한다.

[그림] 국제해사기구(IMO)사무처 구성



자료: 국제해사기구(IMO)코리아⁸⁵⁾

또한, 국제해사기구(IMO)는 외부통제를 위하여 사무처와 독립된 외부감사인(External Auditor)을 선임하여 재무제표 감사 등을 수행하도록 하고 있다. 이는 예산안의 의결 권한이 유엔 총회가 아닌 국제해사기구(IMO)이사회에 있는 것과 관련되어 있다. 이에 따라 외부감사인이 작성한 감사보고서는 UN 총회를 거치

84) 해양수산부가 개설한 국제해사기구 코리아 사이트에서 소개하는 번역을 채택하였다. 다만, 앞서 Oversight body에 대해 상술한 바와 같이 해당 기관은 “감사”기구이기 보다는 조직 내부의 성과목표 달성 여부에 대한 평가와 직원들의 윤리 강령(Code of Ethics)준수 여부를 감독하는 기관으로써의 성격이 더 강하다.

85) 국제해사기구(IMO)코리아, 2020, Retrieved from <https://imokorea.org/>

지 않으며 국제해사기구(IMO)이사회와 총회만을 거쳐 심의·의결 후 확정되며, IMO 사무총장에게 이행 의무가 발생하게 된다.

4. 외부감사인 제도의 운영

1) 외부감사인 제도의 근거 규정

국제해사기구(IMO)의 「재무규정 및 규칙」(Financial Regulations and Rules Of the International Maritime Organization, Amended as of 1 January 2018 12. 1)은 외부감사 제도와 관련된 전반적인 사항을 규정하고 있다.

2) 외부감사인의 지명

국제해사기구(IMO)의 「재무규정 및 규칙」(Financial Regulations and Rules Of the International Maritime Organization, Amended as of 1 January 2018 12. 1)에 따르면 외부감사는 회원국의 감사원장(Auditor-General or officer holding the equivalent title)으로 임명하여야 하며 4년을 임기로 한다.

외부감사인은 국제해사기구(IMO)의 회원국으로 구성된 총회(Assembly)에서 지명되는 즉시 즉시 두 예산 기간(two budget periods)을 담당하며, 4년 임기에서 최대 4년을 더(renewable for a maximum of one further four-year period) 연장할 수 있다. 본국 감사원장이 교체되면 후임 감사원장이 임기 내에서 그 직위를 승계한다.

외부감사인으로 지원하는 회원국의 감사원장은 그들의 감사 접근법(approach)과 비용(costs)을 고려하여 입찰에 참가하여야 하며 이사회는 외부감사 후보와 관련된 정보를 총회에 충분히 제공하여야 한다.

3) 외부감사 업무 절차

가. 외부감사인의 역할

외부감사인은 독립적으로 전적인 책임 아래(completely independent and solely responsible)에 감사를 수행해야 한다. 매년 IMO의 재무제표 감사를 수행하면서 이사회나 총회가 특정한 평가를 수행하고 그 결과에 대한 별도의 감사보고서를

발행하도록 요청하는 경우 이에 대한특정감사를 수행한다.

나. 감사의 기준

감사는 일반적으로 인정되는 바에 따라 수행되며 IPSAS와 같은 공통 감사 기준 과 이사회 또는 총회의 특별 지시에 따라 「재무규정 및 규칙」(Financial Regulations and Rules Of the International Maritime Organization) 부록에 명시된 추가 참조 약관에 따른다.

외부감사인은 재무 절차, 회계 시스템, 내부 재무 관리 및 일반적인 조직의 관리의 효율성을 점검할 수 있다. 또한, 현지(실지감사) 또는 특별감사를 수행하거나 감사 비용을 절감하기 위하여 외부감사인은 기술적으로 자격을 갖춘 회사로 하여금 감사를 대행하게 하여 그 의견을 제시할 수 있다.⁸⁶⁾

다. 감사결과의 보고 절차

「재무규정 및 규칙」 12.9에 따르면 외부감사인은 재무감사에 대한 감사보고서를 발행하여야 하고, 질문서 및 진술서 등 문제 되는 부분과 관련하여 필요한 정보를 포함하여야 하며 재무제표와 함께 이사회에 제출된 후 이사회에 검토를 거쳐 총회에 전달된다.

또한, 감사인은 회계연도 종료 후 5월 31일까지 재무제표에 대한 감사보고서를 이사회에 제출하여야 한다.

라. 외부감사인 현황

가나 감사원이 현재 국제해사기구(IMO)의 외부감사직을 수행하고 있다. 2019년 11월 29일 실시된 외부감사인 선출 투표에서 인도네시아가 2020년-2023년 임기의 외부감사직에 선출되었다. 이는 동남아시아국가연합(ASEAN)회원국 최초의 IMO의 외부감사직 수임 실적이다.

위 선거에서는 영국, 이탈리아, 인도네시아가 입후보해 1라운드에서 인도네시아가

86) “The External Auditor may make observations with respect to the efficiency of the financial procedures, the accounting system, the internal financial controls and, in general, the administration and management of the Organization.”: IMO, *Financial Regulations and Rules Of the International Maritime Organization*. Regulation 12.4.

142개의 IMO 회원국 중 64표를 얻었고 영국은 2위로 45 표, 이탈리아는 3위로 24표를 얻었다. 두 번째 라운드에서 인도네시아는 영국을 상대로 75표로 과반수 득표로 당선되었다.

5. 국제해사기구(IMO) 감사보고서의 구성 및 내용⁸⁷⁾

1) 감사보고서의 구성

국제해사기구(IMO)의 감사보고서는 유엔 감사위원회(UN BoA)와 유사한 형식으로 작성되나 조금 더 간소하게 작성되는 것으로 보인다. 특히 사무총장이 당해 연도 업무 전반에 대하여 평가하고 분야별 업무 현황에 대해 자세히 기술하면서 전략계획⁸⁸⁾ 이행상황에 대해서도 체계적으로 기술되어 있어, 이사회와 총회가 기구 운영 전반에 대해 한눈에 알아볼 수 있도록 구성되어 있다.⁸⁹⁾

대 목차	주요 세부 목차	내용
표지 및 소개	사무총장 성명 해사 활동 개요 전략계획 2018 - 2023 이행 상황 재무관리 회계 예산 성과 하이라이트	기관운영 현황
답변서 (Letter of Transmittal)	없음	감사결과에 대한 사무총장과 행정국장의 답변서
당해년도 내부통제 내역	책임범위 내부통제의 목적 위험분석과 내부통제 효과성 평가	감사결과에 대한 사무총장과 행정국장의 현황 보고

87) 이 목차는 5개년도 감사보고서를 분석하여 작성 되었다.

88) Resolution A.1110(30)에 따라 채택된 기관의 장기 발전 목표 어젠다

89) IMO, *Financial report for the year ended 31 December 2018*, 2018,

<http://www.imo.org/en/OurWork/Documents/Financial%20Statements/IMO%20Financial%20Statements%202018.pdf>. 등 연도별 감사보고서 참조하여 재구성.

대 목차	주요 세부 목차	내용
외부 감사인의 의견	감사인의 책임범위 감사인의 의견 정합성 점검 결과 (Report on Other Legal and Regulatory Requirements)	외부감사인의 의견서 (1-2페이지 가량의 편지형식 인증서)
재무제표 (FINANCIAL STATEMENTS)와 부속 서류	I 재무상대표 II 재무성과표 III 순자산 변경 내역서 IV 현금 흐름표 V 예산과 실제 금액의 비교 명세	각종 명세서

2) 감사보고서의 내용

국제해사기구(IMO)의 외부감사는 조직의 내부통제(Internal Contro), 회계의 적정성 평가와 함께 회계 정책, 경영진에 의한 회계 추정의 합리성, 재무제표 작성의 적정성 등을 검토한다.

국제해사기구(IMO) 감사결과 보고서에서 가장 주목해야 할 부분은 외부감사인의 임무가 조직의 내부통제(Internal Control) 그 자체의 적정성에 대한 의견을 표시하는 것은 아니라고 명시하고 있다는 점⁹⁰⁾이다. 즉, IMO Financial Regulations and Financial Rules와 같은 재무 회계 규정이 적정한지에 대해서는 감사 범위에서 제외하고 있는 것이다.

또한 외부감사는 감사결과 의견으로 IMO의 회계 및 재무제표 작성이 IPSAS에 의거하여 종료되었는지에 대한 걱정 여부 의견을 제시 한다.

90) "In our opinion, these financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the International Maritime Organisation as at 31 December 2018, and its financial performance and cash flow for the period then ended in accordance with IPSAS." :IMO, *IMO FINANCIAL STATEMENTS 2016*, p20.

따라서 국제해사기구(IMO)의 외부감사의 경우 대부분 재무제표 감사를 중심으로 이루어져 있고, 이사회나 총회의 요구가 있을 경우에만 특정감사를 수행하는 것으로 이해된다.

이에 따라 적정성 감사 또한 내부통제와 관련한 회계업무 처리에 국한되는 것으로 판단된다. 외부감사 의견이 재무제표 작성 및 내부통제 관련 규정을 준수했다고 판단된다는 형식을 취하고 다른 적합성 감사에서도 기관의 모든 거래(회계)행위가 국제해사기구(IMO)재무규칙(IMO Financial Regulations and Financial Rules)에 따라 적정하에 이행하였다는 내용으로 종결되게 된다.

6. 소결

앞서 살펴본 대로 국제해사기구(IMO)의 감사보고서 체계는 일반 회계법인에서 수행하는 재무제표 감사에 해당한다. 국제해사기구(IMO)의 재무규칙 또한 IPSAS에 근거하고 있고, 재무규칙 내용도 복잡하지 않다고 판단되며 통상의 경우와는 구별되는 특이한 내용의 규정도 발견되지 않는다.

이는 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사와 큰 차이를 보이는 점으로, 규정상으로는 유의미한 차이를 찾기 힘든 유엔 감사위원회(UN BoA) 감사보고서에서는 자산 가치 평가에 있어 비용 처리, 주간 자금보고 기록, 프로그램 정보관리시스템(PIMS)업데이트, 사업수행 파트너 관리, 부패 관련 정보 교류, 반부정-반부패 프레임워크 준비, 정보 보안 관리, 특별직무수당 지급, 연차휴가 관리, 긴급 물자 공급, 조달 계약 연장, 공무출장 관리, 민간부문 모금 등(신호철 정근주, 2019) 다양한 지적사항이 발견되는 것을 볼 때 이는 외부감사 범위의 차이라기 보다는 기관의 규모나 활동의 다양성 측면에서 기인하는 차이로 보는 것이 타당해 보인다.

다만, 국제해사기구(IMO)와 전문 분야의 국제기구 경우 감사 업무 내용은 비교적 단순하고 명료한데 반해 해당 기구의 활동 내역을 세세히 살펴볼 수 있다는 장점이 있다. 오히려 국제해사기구(IMO)와 같은 전문 기구의 외부감사직으로의 진출을 적극 추진하게 된다면 국제기구 감사 경험을 축적하고 해당 분야의 국제적 어젠다, 외교 관계 등을 파악하는 데 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

V. 시사점

국제해사기구(IMO)와 우리나라와의 관계⁹¹⁾

우리나라는 1962년 4월 정회원국으로 가입한 후 1991년 이래 14선 연임 이사국으로 진출하였으며, 임기택 사무총장을 배출하여 현재까지 재임 중이다. 우리나라는 2019년 기준 351,523 파운드의 분담금을 부담하고 있다.

또한 1988년 IMO 담당관을 파견 이후 1991년 C그룹 이사국(지역을 대표하는 이사국)에 진출했고, 2001년에는 A그룹 이사국(해운국을 대표하는 이사국)으로 진출하였으며 협약준수 전문위원회 의장직 및 법률위원회 의장직 수행 등 활발한 활동을 하고 있다.

우리 감사원의 외부감사기구 진출 가능성

상술한 바와 같이 우리 감사원의 국제적 역량과 감사 역량은 세계적인 수준이다. 그러나 유엔의 감사제도와 감사업무를 면밀히 분석하는 과정에서 현재의 우리 감사원의 조직 규모가 과연 유엔 감사위원회(UN BoA)의 업무량을 소화할 수 있을지 우려가 있었다.

물론, 유엔 감사위원회(UN BoA) 진출은 우리나라 다자외교의 한 단계 도약으로 반드시 이룩하여야 할 목표이나 그를 위해서는 첫째도 둘째도 조직과 인력 보강이 선행되어야 할 필요가 있다. 독일의 경우에도 감사원의 한 개의 국(局) 수준인 60여 명으로도 인력 부족이 심각하다고 말하고 있고 특히 감사운영위원회(AOC) 운영위원들의 경우 업무 부담으로 인한 건강 악화 문제 또한 심각한 수준이라고 한다.

영어가 공용어고 일종의 기간 산업으로 수십년 간의 국제기구 감사를 수행해 온 인도는 그 경험을 통해 국제기구 감사 전문인력 Pool을 운영하고 있어 우리 사정과는 다르다.

과거에 유엔 감사위원회(UN BoA) 위원직을 수임했던 필리핀의 경우 영어가 공용어인 데다 감사원의 규모도 6천여 명에 달한다고 알려져 있고, 중국의 경우

91) 외교부, 「2019 유엔 개황」

에는 유엔 감사위원회(UN BoA) 수임을 계기로 감사대학원을 설립하여 구성원들을 지속적으로 교육하고 개도국 감사관들에게 지식을 공유하고 있다.

경쟁자들의 이러한 강점하에서 우리나라와 우리 감사원이 한 단계 더 도약하기 위해서는 유엔 산하의 전문기구 외부감사직 수임이 정책적으로 필요한 시점이라고 판단된다.

특히 일부 국제기구의 경우 민간기업이 회계법인을 대상으로 하는 외부감사인 입찰 과정과 유사한 과정을 도입하여 가격평가, 기술평가(능력평가) 등을 통해 외부감사인을 선정하기도 하므로 "0"원 입찰 등 공격적인 방법을 통해 국가과제로서 적극적인 진출 전략을 수립하여 진출을 시도해 볼 가치가 충분해 보인다.

그 계기로 인해 경험을 축적하고 조직과 인력을 보강하면서 앞으로 있을 유엔 감사위원회(UN BoA) 선거를 준비함이 바람직하다. 끝.

참고문헌

- 외교부, 「2019 유엔개황」, 2019, (서울: 외교부 국제기구국, 2019), 249, 11-1260000-000063-14.
- 외교부, 「국제기구 분담금 체계적 관리를 위한 범정부 차원의 제도적 장치 마련 방안」, 2017, . Retrieved from http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3874/view.do?seq=367498
- 기획재정부, 「국제공공회계기준(IPSAS)비교연구 용역보고서」 2012. 12.
- 「UN감사위원회의 감사사례 분석」(서울: 감사원 감사연구원, 2019. 11.), 9, 11-1040350-000196-01.
- 신호철, 정근주, 「UN감사위원회의 감사사례 분석」(서울:감사원 감사연구원, 2019. 11.),9,11-1040350-000196-01.
- 김지훈, 「무엇이 유엔을 움직이는가」, 넥서스 BOOKS, 2016.
- e-나라지표, “유엔 정규 및 PKO 분담금 현황”, 2020, Retrieved from https://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1686&board_cd=INDX_001.
- 외교부, 「2020년 국제기구 분담금 현황」, 2020, , Retrieved from http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3874/view.do?seq=367498.
- 외교부, 「국제기구 분담금 개요」, 2008, Retrieved From http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3874/view.do?seq=312368&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=31.
- 해양수산부, “2019년 IMO 의무 분담금 현황”, 2019, Retrieved from <http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=25478&searchSelect=title&searchValue=IMO&boardKey=2¤tPageNo=1>.
- 국제해사기구(IMO)코리아, 2020, Retrieved from <https://imokorea.org/>.
- OECD, 「감사원과 굿 거버넌스 : 감시, 통찰, 예지」 (Supreme Audit Institutions and Good Governance : Oversight, Insight, and Foresight), 2016 : 김난영, 「OECD 정책보고서 주요 내용과 시사점」, (감사연구원, 2016), 60,

Retrieved from

file:///C:/Users/BAI/Downloads/052-64%EC%97%B0%EA%B5%AC%EC%86%8C%EA%B0%9C1-%EC%88%98%EC%A0%95%20(1).pdf에서 재인용.

IMO, '*Financial Regulations and Rules Of the International Maritime Organization*' (Amended as of 1 January 2018)

Wasim Mir, *Financing the United Nations Secretariat: Resolving the UN's Liquidity Crisis*, Retrieved from

https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/03/2003_Resolving-the-UNs-Financial-Crisis.pdf.

IMO, *IMO FINANCIAL STATEMENTS 2016*, Retrieved from

<http://www.imo.org/en/OurWork/Documents/Financial%20Statements/IMO%20Financial%20Statements%202016.pdf>.

IMO, *Financial report for the year ended 31 December 2018*, Retrieved from <http://www.imo.org/en/OurWork/Documents/Financial%20Statements/IMO%20Financial%20Statements%202018.pdf>. 등 연도별 감사보고서 참조

IMO, *Summary of Internal Oversight and Ethics Activities in 2019*, Retrieved from <http://www.imo.org/en/OurWork/Documents/IMO%20Summary%20of%20Internal%20Oversight%20and%20Ethics%20Activities/Annual%20IOEO%20Summary%20Report%20for%202019.pdf>

UN Library, Retrieved from <https://research.un.org/en/docs/budget/bodies>.

PEA, 2020, Retrieved from,

<https://www.un.org/en/auditors/panel/mandate.shtml>.

UN, 2020, Retrieved from www.un.org/en/auditors/board.

JIU, 2020, Retrieved from <https://www.unjiu.org/>.

OIOS, 2020, Retrieved from <https://oios.un.org/>.