

개선방안 모색 연속포럼②

감사제도의 문제점과 개선방안

- 지배구조 개선 측면에서

| 2016년 8월 23일(화) 오후 2시

장소 | 국회 의원회관 제2세미나실

주최 | 참여연대 행정감시센터, 박광온 국회의원(더불어민주당)

- 14:00 박광온 국회의원(더불어민주당)
- 14:10 사회 경건 서울시립대학교 법학전문대학원 교수
- 14:20 **공공기관 감사제도 개선방안**
라영재 한국조세재정연구원 초빙연구위원
- 14:50 지정토론 변석준 한서회계법인 이사
심재승 청주대학교 행정학과 교수
(순)
- 15:20 종합토론
- 16:00 폐회

	공공기관 감사제도 개선방안 / 박광온	04
발제	공공기관 감사제도 개선방안 / 라영재	06
토론1	공공기관 감사제도 개선관련 / 변석준	34
토론2	공공기관 감사제도 개선방안 / 심재승	42

인사말

감사제도 개선방안

- 지배구조 개선 측면에서 -

박광온 / 제20대 국회의원(더불어민주당)



국민여러분,

토론회를 찾아주신 시민여러분.

반갑습니다. 국회의원 박광온입니다.

『공공감사에 관한 법률』 제정 5년을 돌아봅니다.

더불어민주당이 과거 제17대 총선에서부터 핵심 공약으로 제시한 『공공감사에 관한 법률』은 정권의 영향력이 공공기관의 인사와 그 근거가 되는 평가에 작용하고, 공영방송 등 공공의 기능을 인사와 평가로 옥죄는데 악용되었던 사례들의 재발을 방지하고자 추진되었습니다.

당시 공공기관과 지방자치단체 및 학계와의 심도있는 논의를 통해 내부감사의 독립성과 전문성의 부족, 외부감사의 운영과 관련된 미비점과 중복감사 등의 문제들을 개선해서 감사의 독립성과 실효성을 높이기 위한 법률적 근거로서 법률안 성안하여 국민께 제시한 것입니다.

이처럼 『공공감사에 관한 법률』을 통해 공공기관의 제반 업무에 대한 문제점과 개선사항을 따져보는 공공감사의 제도적 규정을 이루어낸 성과는 분명합니다.

공공기관의 내부통제를 내실화하고 운영의 적정성 및 공정성 확보를 목적으로 하는 『공공감사에 관한 법률』 이 과연 국민에 대한 책임성을 다하는데 이바지하였는지는 의문입니다.

공공감사법에 적용되는 공공기관의 정원 및 예산 비중의 문제, 개방형 직위의 독립성 문제, 감사인력의 전문성 문제 등 세부적 개선이 필요한 사안들이 여전히 존재하고 있는 것입니다.

오늘 이 토론회는 『공공감사에 관한 법률』 의 취지인 지방자치단체 및 공공기관의 공공감사제도의 문제점을 개선하기 위한 논의의 장으로 준비되었습니다.

언제나 국민을 대신하여 행정감사에 노고하시는 참여연대에 감사드립니다.

토론회의 사회와 발제를 맡아주신 서울시립대 경건 교수님과 한국조세재정연구원의 라영재 박사님께 감사드립니다.

아울러 청주대학교 심재승 교수님과 한서회계법인 변석준 이사님의 전문적인 토론을 기대합니다.

국회와 더불어민주당은 국민여러분을 위한 공공기능에 차질이 없는 공공감사제도의 확립을 위해 지속적인 제도개선에 매진하겠습니다.

감사합니다.

국회의원
국회 기획재정위원회 간사위원
박광은

감사제도 개선방안¹⁾

라영재 / 한국조세재정연구원 초빙연구위원

I.

< 감사원 감사결과, 2015.1 >

가. 기관 현황

- 사업구조가 탐사비축사업에서 개별생산사업 위주로 급격한 변화
- 외형규모가 확대되었으나 재정 건전성 및 수익성 약화
- 경영진의 도덕적 해이로 성과급, 복리비 등 경비 과다지출

나. 감사결과

- 사업관리 분야에서 최고경영자가 손해발생 사실을 알고 있었는데도 M&A 목표를 달성하기 위하여 규정과 절차를 무시한 채 하베스트사의 부실한 하류부문에 대한 투자를 밀어붙이기식으로 강행한 문제점 - 전임사장에 대한 손해배상 청구, 형사책임 유무 조사할 수 있도록 검찰에 소발조치
- 투자기준을 국제기준보다 느슨하게 운용하여 투자결정
- 규정과 절차 위배한 투자판단, 예산부당집행 등을 통제해야 할 이사회가 형식적으로 운영되고 내부감사기능도 한계를 나타내는 등 내부통제시스템 미비

1) 글은 라영재(2014), 「공공기관 감사의 경력과 청렴도와 관계」(한국부패학회보)와 라영재(2015), 「공공기관 감사제도와 운영현황분석」을 재정리 한 것임

< 감사원 감사결과, 2014.12 >

가. 기관 현황

○ 2013년 말 기준 자산 5.2조원, 부채 3.5조원으로 2008년 말 대비 부채비율이 85.4%에서 207.6%로 급증

○ 2008년부터 광물자원개발기술 지원과 자금 융자를 주도 하던 종전의 사업방식에서 벗어나 자원 개발 투자로 기능을 재편하고 암바토비 니켈광산사업(1.2조여 원) 등 대형 해외자원 개발사업에 3.1조여 원의 재원을 투입

나. 감사결과

○ 암바토비 니켈광 개발사업 경제성 평가업무 등 부당처리

○ 산토도밍고 사업 경제성 평가시 광물가격 부당 산정

○ 실무자 인사조치

<공공기관의 감사의 권한과 책임>

○ 기관장의 책임은 부각되었고 실제 실무자 인사가 조치되었으나, 감사가 책임규명 등 제도개선 조치는 없었음

○ 1987년 이후 한국사회가 정치적인 민주화를 이룩하였다는 하지만 아직도 실질적인 사회적 민주화로 이행하고 있는지는 의문이며, 정치, 사회, 경제의 각 분야에서 권위주의적인 조직구조와 문화를 제대로 청산하지는 못한 것 같다. 과거 군사적인 권위주의 시대에서 군인 출신이 행정기관과 공공기관의 주요한 요직에 선임되곤 하였지만 정부가 문민화한 이후에는 선임기준과 절차가 정비되면서 군인 출신이 임명되는 사례가 줄어들었으나 정치인이나 정부 공무원 출신이 그 자리를 대신하고 있다.

○ 정부와 공공기관의 외부지배구조의 문제는 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률(일명 공운법)」이 제정되면서 공공기관의 소유권 문제가 기획재정부와 주무부처로 이원화되었고 공공기관의 내부지배구조인 기관장, 감사, 이사의 선임과 관련한 절차는 공운법에서 제도화되었지만 임원의 선임 등 지배구조 운영은 불투명하다는 언론의 지적은 끊이지 않고 있다(중앙일보 2014.8.14.일자)²⁾. 공공기관의 자율과 책임경

2) “ 감사 권피아 막으니 정피아가 꺾차”. 중앙일보 기사(2014. 8.14) 참조

기관장, 감사, 이사 등 임원의 역할과 책임이 막중함에도 불구하고 역대 정권과 정부 주무부처는 공공기관의 임원을 선임하면서 실적주의의 인사원칙을 형식적, 절차적으로만 준수하고 있으며 실제 선임된 결과를 보면 정치적인 정실주의 및 엽관주의에 의하여 인사가 이루어졌다고 판단될 소지가 높다. 지난 세월호 사태로 야기된 정부 고위공무원 출신이 산하 공공기관이나 관련 협회에 재취업하는 소위 “관피아 현상”이 사회문제가 되고 있기도 하고, 역대 모든 정부에서 지속적으로 나타나는 인사 문제이기는 한데 대통령 선거에 기여한 인사가 공공기관의 임원에 선출되는 “낙하산 인사”가 정치적, 사회적으로 지속적으로 정치적으로 쟁점화되고 있다.

○ 미국의 사베인 옥슬리법 제정 이후 기업 지배구조 개선은 비상임이사나 감사의 역할과 책임을 강화하고 있으므로 공공기관의 감사 개인의 자격, 경력이나 공공기관의 청렴도에 영향을 주는가에 대한 실증적인 연구가 필요하다. 공공기관 감사의 과거 경력을 조사한 다음에 감사의 활동 성과나 실적으로 볼 수 있는 공공기관의 청렴도 측정 결과 값과의 상관성을 추정해 볼 수 있다. 그래서 정치적으로 선출될 것이라고 생각하는 공공기관 감사는 실제로는 정부 공무원 경력이 있는 후보자가 압도적으로 많이 선출되고 있으며, 이러한 공무원 경력을 가지고 감사과 그렇지 않는 감사경력을 가진 집단 간의 공공기관의 청렴도를 비교함으로써 직무의 전문성을 근거로 정부 주무부처 출신이 과도한 공공기관의 감사로 선임되는 회전문 인사의 문제점을 지적해 보고자 한다.

II. 감사의 역할과 책임³⁾

1. 역할과 책임변화

조직의 감사(audit)의 기능과 역할은 전통적인 회계와 재무감사 중심에서 성과평가와 경영컨설팅 중심으로 급격하게 변화하고 있다. 공공기관이나 민간기업의 조직적 특성과 유형에 따라서 감사는 조직 지배구조 내에서 사업의 모니터링과 같은 내부통제와 성과평가와 같은 성과감사로 감사의 방법도 변화하고 있다. 이런 현상을 Power(2007)는 “조직적 지배구조와 자체적인 위험 관리의 관점에서 조직 내부의 감사의 틀도 변화하고 있다.”고 한다.

○ 오늘날 기업경영에서 기업을 지배하는 방식, 즉 기업의 지배구조 개선이 가장 중요한 경영과 관리의 중요한 연구과제가 되었다. 대규모 위계적인 기업조직에서 이사회는 경영 전략형성, 정책결정, 경영진에 대한 감독, 견제와 주주에 대한 최종적 책임을 지는 최고의 의사결정기구로서 기업지배구의 핵심적인 역할과 책임을 가지고 있다(Frederick, 1993; Trick, 2009). 기업의 지배구조가 조직체를 지배하는 기구로서의 조직의 구조, 구성원, 관리과정에 중심적 역할을 하고 있지만 기업의 지배구조의 범위를 확장하여 주주, 금융기관, 외부 감사, 주식시장의 영향 등 조직 외부와의 관계도 중요하다. 전통적으로 기업의 이사회는 주주의 이익을 보호하고 제고하기 위하여 기업의 전략적 의사결정, 재무적 보고절차, 내부통제시스템, 위험평가, 감사활동을 해야 하는 책임이 있다. 즉 기업의 지배구조개선은 결과적으로 이사회와 감사의 역할과 책임을 강화하는 것으로 귀결되고 있다.

Rezaee(2010; 244)는 미국의 감사위원회의 역할에 대하여 한정된 것이기는 하지만 최근 재정위기 이후 내부통제, 재무보고, 위험평가, 감사활동, 법규준수의 감독 의무가 더욱 더 중요해 졌다고 주장하고 있다. 또한 미국의 증권거래소(SEC 2003)는 감사활동의 독립성 보장, 외부 회계감사인 선임과 감독 책임, 기업회계에 대한 고충처리, 기업경영에 대한 자문권한 강화, 독립적 외부회계감사인의 선정 및 외부 전문가 위촉을 감사위원회의 필수적 역할이라고 한다. 그래서 감사위원회는 독립성 유지, 감사의 자격요건, 개인적 속성, 인적·물적 자원에 따라서 감사의 실적과 성과가 결정된다고 한다(Rezaee, 2010). 또한 미국에서 감사위원회의 위원은 독립적으로 재무적

3) 장은 발간 예정인 라영재(2014)의 「공공기관 감사제도와 운영현황분석」에서 주요 내용을 일부 요약하고 정리하였다.

판단능력, 객관성과 신의성실의 원칙을 지킬 수 있는 책임성을 갖추어야 하는데, 미국의 상장회사는 모두가 감사위원회를 설치해야 하고, 감사위원회의 위원은 반드시 독립적인 이사로 구성해야 한다고 한다.⁴⁾

○ 2002년 7월 사베인 옥슬리법(SOX)이 제정된 이후에 감사위원회는 재무보고서에 대한 내부통제의 효과성과 재무제표의 신뢰성을 검증하는 것이 가장 중요한 역할이 되었고, 특히 내부 통제의 감독, 재무보고서의 청렴성과 완결성을 검증하는 것과 감사는 감사활동을 하면서 외부의 회계법인, 다른 감시기구들과 협력하는 것이 중요하다고 한다(Rezaee, 2010). 미국의 경우에 경영진에 감독기능이 이사회와 이사회 내 소위원회인 감사위원회로 단층적으로 구성되어 있으므로 감사의 역할과 책임은 내부 감사기구(CAE, Chief Audit Executive)에 의해서 집행되고 있다. 이러한 내부감사기구도 전통적인 감사의 평가활동에서 객관적인 확인, 자문활동으로 감사활동으로 진화하고 있고 조직운영, 위험관리, 내부통제, 재무보고의 개선을 위한 활동이 증가하고 있다. 내부감사기구가 경영에 대한 의사의 투입과 같이 객관적인 감사결과의 환류 이외에 기업 지배구조와 의사결정기능에 직접적인 참여가 강조되면서 감사위원회는 내부감사기구의 장을 직접 선임하고 보상, 감독하는 것이 중요해졌다(Rezaee, 2009;227).

○ 우리나라의 감사나 미국의 감사위원회는 직접적으로 경영진을 견제하고 감시하는 역할뿐만 아니라 이사회에 참여하는 것도 중요하지만 내부감사기구, 즉 감사실을 통한 적절한 감사활동이 이루어질 수 있도록 독립성을 보장해주고 전문성을 확보해 주는 것도 중요하다는 의미이다.

2. **경력과 실적과의 관계**

○ 1980년 이후 공공기관의 책임성(accountability)이 강조되면서 행정기관이나 공공기관에서 감사의 역할이 더욱 더 강조하고 있다(Power, 2005). 또한 민간기업에서 내부감사나 외부감사의 역할과 책임이 전통적으로 재무적, 회계적 감사에서 성과평가나 경영위험을 예방하는 내부통제와 조직원의 청렴성을 제고하는 것까지 업무영역이

4) 위원은 재무적 전문가와 경영에 대한 지식, 경험과 정보를 가지고 있어야 한다. ② 경제적, 기업적, 운영적, 재무적 위험을 이해, ③ 기업 경영과 재무보고와 관계성을 폭넓게 인식, ④ 위임된 기업 중요 의사결정과 감독 기능과 명백한 차이 이해, ⑤ 기업 운영, 내부통제, 재무보고 과정, 감사활동에 대한 문제인식 능력, ⑥ 필요시 경영에 문제제기할 수 있는 용기 등을 갖추어야 한다(SOX, SEC의 규칙, BRC 권고안 정리).

있다. 그러나 최종적인 감사의 성과이자 존재 이유는 민간기업이든 공공기관이든 불문하고 조직 구성원의 부패와 비리를 예방하고 조직의 지속가능한 성장을 확보하는 것이다.

○ Cooper(2006)가 지적하였듯이 조직의 구성원이 책임성을 확보하는 것은 조직 구성원인 개인적 일탈을 통제하는 것도 필요하지만 조직구조를 정비하고 조직문화를 개선하는 것도 더 중요함으로 감사의 자격과 역량도 조직구성원을 통제할 수 있는 감사의 전문성도 요구되지만 조직의 구조적 부패와 비리 요인을 제거할 수 있는 의식과 의지를 가지고 있으며 혁신할 수 있는 정부기관이나 해당 조직으로부터 독립성도 중요한 자격이 될 수 있다. 조직혁신이나 반부패나 윤리적 의사결정을 위해서는 조직의 최고책임자가 반부패와 비리를 척결하겠다는 강력한 의지, 태도와 더불어서 전략적 윤리적 경영과 관리를 할 수 있는 역량이 있어야 한다고 한다(Menzel, 2007; Pope, 1999). 그런 측면에서 공공기관에서 조직구성원의 윤리적 행위와 청렴성을 제고하는 데는 조직의 최고책임자인 기관장의 반부패 의지와 태도가 가장 중요할 것이고, 이러한 조직 최고책임자인 기관장과 임원을 견제하고 감시하는 1차적 역할과 책임이 감사에게 주어져 있으므로 역시 조직구성원 개인 및 조직의 청렴성을 제고하는데 있어서 감사의 역할과 책임은 기관장 못지않게 중요한 역할과 책임이 있다고 할 수 있다.

○ 공운법, 부패방지법, 공공감사법 등에서 공공기관의 감사의 역할과 책임을 규정하고 있는 규정들이 강화되었고, 기획재정부와 감사원이 감사의 직무수행실적을 평가하고 국민권익위원회에서 공공기관의 청렴도를 측정하면서 공공기관 감사의 실적으로 볼 수 있는 것은 감사원의 자체감사활동 심사항목인 ①감사조직 및 인력운영, ②감사활동, ③감사성과, ④사후관리의 평가결과일 수도 있고 기획재정부가 시행하는 감사 직무수행실적 평가항목인 ①감사의 전문성 확보, ②감사의 윤리성 및 독립성 확보, ③내부통제의 강화, ④방만경영 예방과 재발방지일 수 있다. 그러니 이들 평가항목 및 평가지표는 모두가 투입이나 과정지표이고 일부가 잘해야 산출지표로 볼 수 있다. 결국 감사의 성과목표이면서 활동의 결과는 공공기관의 조직적 투명성, 청렴성이 개선되고 조직 구성원의 개인적 청렴성, 도덕성, 책임성이 강화되는 것이다.

○ 공공기관의 기관장과 감사는 조직의 리더로서 기본적인 개인적인 역량과 자질을 가지고 있어야 하고 선임 후에는 조직원을 지휘하고 조정할 수 있는 리더십을 발휘

한다. 공공기관의 기관장이나 감사 개인이 가지고 있는 특성(traits)과 속성(attributes)도 리더십의 성과를 좌우하는 요인이지만 선임 후 기관장, 감사와 부하인 직원들간 상호작용이 리더십의 성과를 좌우하는 요인이라는 리더십 과정론적 관점에서 보면 기관장과 감사의 의사소통 능력도 중요해 보인다(Northouse, 2004).

현대 조직이론에서 정부이든 민간기업의 인사는 연고주의나 엽관주의에 의해서 선발, 승진 등을 하지 말고 실적과 경력(merits)에 근거해서 인사를 하는 것이 원칙으로 받아들여지고 있다. 다만 공공기관의 기관장이나 감사는 주로 내부감사기구의 장, 즉 감사실장처럼 조직 내부에서 선발하지 않고 조직과의 독립성 문제 때문에 조직 밖에서 선발을 하는 것을 원칙으로 하고 있으므로 공공기관의 기관장이나 감사 후보자의 실적이라는 것은 개인적 능력, 자격, 기술, 지식, 업적과 같이 주로 선임 전 과거 경력과 자격을 기준으로 판단할 수밖에 없다. 그러므로 감사 후보자의 과거 경력이 감사 선임 후 감사의 직무수행실적이나 성과에 영향을 줄 것이라는 가정 하에서 공공기관의 감사를 선출해야 한다. 두 번째로는 공공기관의 감사의 자격이 무엇인가가 관건일 것 같은데 영국과 미국에서 감사위원이나 내부감사기구의 장(CIA)의 경우에 회계, 재무전문가일 것을 요구하고 있지만 최근 감사가 내부통제의 역할이 강화되면서 조직, 인력, 사업 전문가도 필요하다고 한다.

다만 민간기업에서 대주주나 자회사와 이해관계가 없어야 하고, 즉 감사의 인적인 독립성이 있으면서도 전문성과 같은 적격성과 능력을 갖추어야 한다고 한다. 또한 감사위원회 제도를 도입하는 영미 국가에서 감사위원회의 경우에 여러 명의 비상임 감사위원으로 구성하고 있기 때문에 감사위원 중에서 한두 명만이 재무적, 회계적인 전문성만 갖추면 되지만 우리나라에서처럼 단독 감사 제도를 채택하게 되면 재무적, 회계적 전문성만이 유일한 자격이라고 보기는 어려울 것 같다. 그러나 내부감사기구의 직원의 경우에는 재무적, 회계적, 법률적 전문성이 실무적으로 더 요구되는 것은 분명해 보인다. 그러나 우리나라 공공기관의 감사에 선임된 사례를 보면 재무적, 회계적 전문성을 기준으로 선임하였다기보다는 업무적 전문성을 판단의 기준으로 보고 있다고 봐야 한다.⁵⁾

○ 공공기관 내부에서 감사 활동은 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는데 이바지함을 목적(공공감사에

5) 감사(위원)을 모집하는데 있어서 자격요건으로 공운법 제30조 2항에서 정한 자격을 갖춘 자, 공운법과 자투법상 임원결격사유에 해당되지 않는지, 투자매매업자 또는 투자중개업자의 주요주주가 아닌지, 윤리의식과 도덕성을 갖춘 자, 업무수행에 필요한 학식과 경험이 풍부한 능력을 갖춘자로 제한하고 있다. 한국거래소 상임가사위원 공개모집안 인용. 기획재정부 공지사향 참조.

, 제1조)으로 하고 있는 바와 같이 공공기관의 책임성을 확보하고 강화하는데 있어서 감사와 감사실은 가장 중심적 책무를 지고 있는 조직, 기관으로 봐야 한다. 그러나 감사의 개인적 자격, 특성은 선임 전에 임원추천위원회에서 판단과 평가가 가능하지만 리더십의 역량 중에서 의사소통과 코칭 역량이 중요해지고 최근에는 변혁적 리더십과 윤리적 리더십이 더 강조되면서 공공기관의 감사도 변혁적, 윤리적 리더십을 발휘할 수 없다면 선임 후에 경영진의 견제, 감사와 내부통제기구를 지휘하는데 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 그러나 감사의 선임 전 개인적 자격과 경력만을 기준으로 해서 선임 후에 여러 가지 환경에 영향을 받게 되는 감사의 실적을 정확하게 추정하기 어렵다. 그러나 감사의 실적과 성과는 Mumford 외(2000)이 주장하는 바와 같이 “개인적 속성과 역량에 의해서 그 성과가 나타난다.”고 볼 수 있다.

Ⅲ. 감사의 경력 분석

1. 감사 현황과 선임제도

우리나라에서 공공기관의 임원은 기관장, 감사(위원), 이사로 구성되는데 2014년 4월 기준으로 303개 공공기관에서 상임임원만 보면 기관장 295명, 감사(감사위원) 88명, 이사 402명에 이른다. 공공기관 기관장과 감사(위원)의 경우에는 역대 정부에서 정도의 차이가 있었지만 소위 정치적 “낙하산 인사” 논란이 있어져 왔다. 최근에 세월호 사태가 발생한 이후에 정부 주무부처 공무원 출신이 산하 공공기관의 임원에 재취업하는 “관피아” 논란까지 발생하고 있다. 이러한 현상에 대하여 김철(2013)에 의하면 “2013년 기준으로 부채규모가 큰 12개 공공기관의 기관장 인사에서도 2008년 이후 31명이 인선되었는데 그 중에서 25명이 낙하산 인사였고, 특히 관료출신이 15명으로 절반에 육박하고 있다.”고 지적하고 있다.

< 1-1> 공공기관 임원현황(2013년 말 기준)⁶⁾

(단위 : 개, 명)

			상임감사	이사		직원현원
	상임	비상임		상임	비상임	
시장형공기업(14개)	14	0	7	52	86	48,527
준시장형 공기업(16개)	16	0	9	60	103	49,079
기금관리형 준정부기관(17개)	17	0	13	55	125	18,721
위탁집행형 준정부기관(70개)	69	0	19	125	550	55,660
기타공공기관(186개)	179	17	40	110	1,315	92,790
합계(303개)	295	17	88	402	2,179	264,777

: 공공기관 알리오 참고

○ 민간기업은 시장에서 경쟁의 위험 속에서 성장과 발전을 해야 하기 때문에 일상적으로 경영위험을 회피하면서 기업의 존폐를 책임져야 하는 1차적인 역할과 책임을 이사회, 사장(CEO)이나 임원이 가지고 있다. 이러한 경영진을 상시적으로 감시하고 견제를 해야 하는 최종적인 역할과 책임은 이사회, 감사위원회 또는 감사에게 주어졌다. 공공기관의 독점적 사업 특성상 시장에서 경영위험이 적다고 해서 모든 공공기관의 기관장과 감사의 역할과 책임이 민간기업보다 적다고 볼 근거는 없다. 시장에서 경영위험에 노출되어 있으면서 준정부기관보다 더 많은 수익성을 추구해야 하는 공

6) 경우에는 (재)명동정동극장(2명), 부설기관(18개) 포함하고 있다.

시장에 상장되어 있는 공공기관의 경우에 이사회, 기관장과 감사의 경영책임은 민간기업과 하등 다를 이유가 없다.

○ 공공기관 기관장의 정치적 선임의 부적절성에 대한 사회적 문제제기만큼이나 더하면 더했지 공공기관의 감사의 낙하산 인사 논쟁은 끊이지 않고 있다. 공공기관 감사의 역할과 책임이 전통적으로 공공기관 내부의 감사실(부서)을 잘 관리하면서 합법성을 기준으로 기관의 운영과 절차적 감사만 잘 하면 되는 것이라는 인식에서 재무적 위험 및 사업성 평가, 내부위험 통제와 유사한 감사기구들간의 수평적 협력이 중요해지면서 다시 감사의 독립성, 전문성, 역량이 더욱 중요시되고 있어서 지난 대통령 선거에서 “공공기관의 감사의 자격기준을 강화하겠다”는 것을 대통령 선거공약으로 제시한 바 있다(박근혜 대통령 공약집 참조).

○ 우리나라에서 1960년부터 1980년대까지 오랜 기간 동안 군부가 집권한 시기가 끝나고 문정정부인 김영삼 정부가 집권한 이후에 군인출신의 공공기관의 기관장, 감사 선임 사례는 급격하게 줄어들었지만 군인출신이 선임되는 대신에 정부의 주무부처 출신의 고위공무원이 선임되는 사례가 급격하게 증가하였다. 또한 대통령 선거에서 특정 정당이 집권하는데 기여한 인사들이 공공기관의 기관장, 감사 및 이사로 선출되는 사례는 여전히 존재하고 있다.

○ 2007년 공운법 제정으로 공기업과 준정부기관 및 임원에 따라서 제청권자와 임명권자가 다르게 규정되었고 공통적으로 공공기관에서는 임원추천위원회를 구성하여 추천하고 공공기관운영위원회가 심의의결을 거쳐서 제청권자의 제청과 최종적으로 임명권자가 임명하도록 제도는 정비되었다(공운법 25조, 26조). 그러나 아직까지 공운법의 임원선임절차와 실질적인 선임과는 괴리가 있다는 지적, 즉 공공기관 임원의 정치적 낙하산 논란은 끊이지 않고 있는 실정이다. 최근 세월호 사태 이후 소위 “관피아” 방지를 위해서 정부 주무부처 출신 고위공무원이 산하 공공기관의 기관장, 감사 등 임원으로 재취업하는 것을 막아야 한다는 논의가 국회에서도 이루어지고 있다(연합뉴스 2014.5.21.일자).⁷⁾

7) 김재원 의원은 최근 퇴직자가 업무와 관련한 사기업 뿐 아니라 정부 출연기관과 지자체 업무 위탁 단체에 재취업하지 못하도록 하는 법안을, 윤상현 의원은 공기업이나 공직자윤리위원회가 지정하는 단체에 취업을 제한하는 법안을 냈다. “국회류 관피아 방지법 10여건...이번에 처리될까” 연합뉴스 2014년 5월 21일자 인용

공공기관의 감사(위원)의 선임 직전의 출신 경력⁸⁾을 보면 조사대상 225개 기관 중에서 관료 출신이 54명(24%)으로 가장 높게 나타났으며 기타, 학계, 법조계, 재계, 정치권이 비슷한 숫자를 보이고 있다. 다만 시장형 공기업은 정치권이 높고, 나머지 준시장형 공기업, 준정부기관, 기타공공기관은 관료출신이 높게 나타났다.⁹⁾

< 1-2> 감사 선임 직전 경력

(단위 : 명, %)

		공무원	재계	학계	법조계	언론문 화계	사회단 체	공공기 관	기타	전체
시장형 공기업	3 (27.3)	2 (18.2)	1 (9.1)	2 (18.2)	0	1 (9.1)	0	0	2 (18.2)	11 (100)
준시장형 공기업	2 (15.4)	4 (30.8)	2 (15.4)	0	1 (7.7)	0	0	3 (23.1)	1 (7.7)	13 (100)
위탁집행형준 정부기관	8 (14.3)	12 (21.4)	5 (8.9)	10 (17.9)	7 (12.5)	1 (1.8)	2 (3.6)	6 (10.7)	5 (8.9)	56 (100)
기금관리형준 정부기관	2 (15.4)	6 (46.2)	2 (15.4)	1 (7.7)	0	0	0	0	2 (15.4)	13 (100)
기타공공기관	7 (5.3)	30 (22.7)	14 (10.6)	16 (12.1)	19 (14.4)	3 (2.3)	4 (3.0)	17 (12.9)	22 (16.7)	132 (100)
전체	22 (9.8)	54 (24.0)	24 (10.7)	29 (12.9)	27 (12.0)	5 (2.2)	6 (2.7)	26 (11.6)	32 (14.2)	225 (100)

○ 공공기관의 감사의 자격, 자질은 판단하는 데 있어서 선임 직전의 출신과 경력만을 본다는 것은 후보자의 전체 경력 중에서 아주 일부만을 판단하게 될 것이고 선행 연구에서 보는 바와 같이 정치인 출신을 과도하게 넓게 볼 가능성이 있어서 선임 전 직전 경력이 아니라 후보자의 주요 경력을 중심으로 다시 분석해 보았다. 선임 전의 주요 경력을 기준으로 보면 1순위로 관료(35.0%)라는 의견이 가장 높게 나타났으며, 공공기관 유형간의 차이는 없었다.¹⁰⁾ 관료 출신 다음으로 학계 12.6%, 법조계 11.2% 순으로 나타났다.

8) 경력은 현 감사(위원) 직책에 재직하기 직전의 경력을 의미한다.
 9) 조사에서 감사위원 제도를 운영하는 기관의 경우에 감사위원의 경우 1명~2명으로 나타났다. 감사위원이 2명이 있다고 응답한 공공기관은 37 개이고, 3명이 있다고 응답한 경우는 22개이다. 이 조사에서는 감사가 1명이라고 응답한 225개 기관에 대해서만 분석하였다.
 10) 감사 선임 전 주요 경력은 현 감사(위원)에 재직하기 전의 경력 중에서 가장 오랜 기간 종사한 직종, 기관의 경력을 의미한다.

< 1-3> 감사의 주요 경력

(단위 : 명, %)

		공무원	재계	학계	법조계	언론문 화계	사회단 체	공공기 관	기타	전체
시장형 공기업	0	3 (27.3)	2 (18.2)	1 (9.1)	0	1 (9.1)	0	1 (9.1)	3 (27.3)	11 (100)
준시장형 공기업	4 (33.3)	4 (33.3)	0	0	1 (8.3)	0	0	3 (25.0)	0	12 (100)
위탁집행형 준정부기관	6 (10.7)	18 (32.1)	2 (3.6)	8 (14.3)	7 (12.5)	4 (7.1)	2 (3.6)	4 (7.1)	5 (8.9)	56
기금관리형 준정부기관	2 (14.3)	5 (35.7)	2 (14.3)	1 (7.1)	1 (7.1)	0	0	1 (7.1)	2 (14.3)	14
기타공공기관	8 (6.2)	48 (36.9)	18 (13.8)	18 (13.8)	16 (12.3)	1 (0.8)	2 (1.5)	7 (5.4)	12 (9.2)	130
전체	20 (9.0)	78 (35.0)	24 (10.8)	28 (12.6)	25 (11.2)	6 (2.7)	4 (1.8)	16 (7.2)	22 (9.9)	223 ¹¹⁾ (100)

감사 선임 직전 경력과 주요 경력간 차이를 보면 주요 경력자 중에서 관료 출신의 경력자가 압도적 많이 증가하고 있다는 것이고 정치적 엽관주의로 볼 수 있는 정치권 경력자는 큰 변화가 없다는 것이다.

○ 공공기관의 감사는 이사회의 이사 혹은 임원의 형태로 외부인이 선임되는 만큼 선임 전에 개인적 도덕성이나 전문성 등이 선임 후의 감사활동을 하는데 있어서 독립성과 전문성을 유지할 수 있는 것인지에 대하여 감사추천위원회에서는 면밀한 검토가 있어야 한다. 그러나 감사의 자질, 특성이라는 요소를 측정하기 매우 어려운 부분이며, 법규로서 세부적으로 자격기준을 일일이 규정할 수 없기 때문에 감사 후보자가 이미 가지고 있는 과거의 경력, 자격을 통해서만 미래의 감사의 역할과 책임을 감내하고 잘 수행할 수는 있는가를 판단할 수 있기 때문에 임명권자와 추천권자를 나누고 선임절차를 복잡하게 만들어 놓았다. 그래서 우리나라에서는 감사의 전문성과 관련하여 상법 제542조의11에서는 위원 중 1명 이상이 대통령령으로 정하는 회계 또는 재무 전문가일 것을 명시하고 있으며, 「공공감사에 관한 법률」 제11조에 의해 는 감사기구의 장의 자격에 대해서 구체적으로 명시하고 있다. 또한 공운법에서 감사의 임원으로서 지위와 독립성(공운법 제24조), 선임(공운법 제25, 26조), 임기(공운법 제28조), 해임(공운법 제35조)을 명문으로 규정하고 있다. 그러나 공공기관의

11) 감사의 출신과 경력 조사에서 선임 전 출신과 주요 경력을 비교하는데 있어서 총 감사의 수는 동일해야 하나 조사 과정에서 최종 출신, 경력을 답변하지 않는 기관도 있고 주요 경력만 답변한 기관이 있으며 이를 최종적으로 확인하지 못해서 선임 전 최종 출신 경력수와 주요 경력의 수가 일치하지 않는다.

활동이 조직의 투명성과 책임성 확보차원에서 날로 중요시 되고 있으나, 현실적으로 공공기관의 감사는 “낙하산 인사” 혹은 “회전문현상(Revolving Door Phenomena)의 온상”이라고 논란이 있는 실정이다. 이러한 사회적 논란은 공공기관의 감사의 부적절한 자질 문제로 연계가 되면서 공공기관의 감사활동이 공공기관의 책임성과 청렴성을 제고하는 공공기관의 지속가능성을 담보하는 본질적인 제도이고 기관이라고 국민에게 보여지기 보다는 정치적 엽관주의와 정실주의에 의한 인사의 결과물로 보이게 되면 오히려 공공기관 감사가 공공기관의 신뢰를 제고하는 것이 아니라 신뢰를 파괴하는 불필요한 제도라고 인식되는 것이 더 큰 문제가 될 것이다.

2. 공무원 경력 분석

○ 공공기관의 감사 현황을 보면 감사 선임 직전 경력이든 주요 경력이든 공무원 출신이 가장 많으며, 한국의 정치에서 정당정치의 발전정도가 높지 않아서 직업적인 정치가 출신은 그리 높다고 볼 수는 없을 것이다. 다만 최종적으로 선출직 공직을 담당하거나 선거에 기여함으로써 정치적 엽관주의에 의한 논란이 야기된다고 볼 수 있다. 그러므로 공공기관의 감사와 감사위원이 “공무원”으로서 경력이 있는 공공기관만을 분석 대상으로 하였다. 분석 대상기관을 추출하기 위해 공공기관에서 제출한 감사의 경력에 대해 1차적인 자료로 사용하였지만 감사(위원)의 경력에 대해 불확실하게 제출한 경우에는 공공기관 알리오를 통해서 경력을 추가적으로 조사하였다. 본 연구의 조사대상은 2013년 8월 기준으로 감사(위원)에 재직하는 감사와 감사위원의 경력¹²⁾을 기준으로 하였다. 감사의 직전경력이 파악되지 않았더라도 주요 경력이 관료로 확인되는 경우에는 공공기관의 공무원 경력 비율을 알아보기 위하여 분석의 대상에 포함하였다.¹³⁾ 그래서 공공기관의 설문조사와 알리오를 통해서 공공기관의 감사의 출신과 경력을 파악할 수 있는 기관은 아래 표와 같이 총 258개이다. 그 중에서 공공기관 감사의 주요 경력이 관료인 경우는 102개 기관에 이르는 것으로 조사되었으며, 주요 경력에서는 공무원이라고 응답하지 않았지만 직전 경력이 공무원으로 파악된 경우는 10개 기관으로 조사되어서 직전 및 주요경력에 공무원 출신이라고 조사된 경우가 총 112개 기관으로 나타났다.

12) 2013.8 조사를 기준으로하고 있기 때문임, 그러나 예) 2013.3월에 감사인의 임기 만료 후 2013.8월 까지 공석인 경우 마지막 감사(위원)을 기준으로 기관에서 작성한 경우(3개 기관)를 포함하고 있다.

13) 공공기관의 감사(위원)의 관료경력자의 비율을 알기 위함이며, 시점과 알리오 세부자료의 한계로 인해 파악되지 않는 37개 기관을 제외하고 전수로 파악하였다.

< 1-4> 감사 선임 전 공무원 경력이 있는 공공기관 현황(2013년 8월 기준)

(공공기관수) ¹⁴⁾	공공기관 감사재직자(명)	공무원경력(명)	공무원경력비율 (공무원경력/재직자)
산업통상자원부(41)	39	13	33.33
경찰청(1)	1	0	0
교육부(21)	19	4	21.05
국토교통부(21)	15	8	53.33
보건복지부(18)	16	6	37.50
농림축산식품부(9)	8	2	25.00
문화체육관광부(33)	27	8	29.63
미래창조과학부(39)	36	19	52.78
안전행정부(3)	3	1	33.33
국가보훈처(3)	2	0	0
금융위원회(9)	7	6	85.71
방송통신위원회(1)	1	1	100
중소기업청(8)	7	5	71.43
고용노동부(12)	11	8	72.73
환경부(4)	4	2	50
외교부(3)	3	3	100
국방부(2)	2	1	50
해양수산부(14)	9	3	33.33
식품의약품안전처(3)	2	1	50
국무조정실(24)	23	9	39.13
기획재정부(3)	3	2	66.67
특허청(4)	4	3	75
여성가족부(3)	2	0	0
산림청(2)	2	0	0
원자력안전위원회(2)	2	2	100
통일부(2)	2	1	50
기상청(1)	1	0	0
문화재청(1)	1	0	0
공정거래위원회(1)	1	0	0
소방방재청(1)	1	1	100
방위사업청(2)	2	2	100
농촌진흥청(1)	1	0	0
법무부(3)	1	1	100
합계(295)	258	112	43.41

14) 안은 해당 주무부처가 관리하는 공공기관 수 전체를 표기하고 있다.

공공기관의 감사가 공무원 경력이 있는 258개의 대상 공공기관의 공무원 경력인 감사(위원)가 있는 공공기관의 비율은 43.41%로 나타났다. 원자력안전위원회와 소방방재청, 특허청, 고용노동부의 산하 공공기관이 공무원 출신의 감사(위원)이 많이 선임되는 것으로 나타났다. 농촌진흥청, 경찰청, 기상청, 문화재청, 공정거래위원회 등은 소관 부처의 공무원 경력이 있는 감사(위원)은 없는 것으로 나타났다. 258개 공공기관을 기준으로 해서 공무원 출신 경력이 있는 112개로 공공기관 유형별로 보면 아래 표와 같이 기금형 준정부기관이 공무원 출신이었던 감사(위원)비율이 가장 높게 나타났다.

< 1-5> 공무원 경력이 있는 감사 비율

(단위 : 개, 명)

	(258개)	공무원 경력(명)	비율
시장형공기업	13	6	46.2
준시장형공기업	14	6	42.9
위탁집행형 준정부기관	63	26	41.3
기금관리형 준정부기관	13	7	53.8
기타공공기관	155	67	43.2
전체	258	112	43.4

○ 공공기관의 감사의 주요 경력 중에서 관료의 경력이 있는 경우에 이력 경로를 추적해 보면 주요 경력 중에서 공무원 경력이 있는 112개 공공기관의 사례 중에서 공무원 재직 시에 소속 주무부처에 대하여 정확하게 파악하는 데 어려운 사례 34개를 제외하고 소속 주무부처가 파악이 명백한 78개의 경우에 한하여 아래와 같이 추가적으로 경로이력을 조사하였다.

<표 1-6> 감사의 주요 경력 경로

경로 유형	공무원-> 정치인	공무원-> 공무원	공무원-> 학계	공무원-> 법조계	공무원-> 공공기관	공무원-> 기타	정치인-> 공무원	학계-> 공무원	기타-> 공무원	총계
N	2	35	2	7	12	16	2	1	1	78
(%)	(2.56)	(44.87)	(2.56)	(8.97)	(15.38)	(20.5)	(2.56)	(1.28)	(1.28)	(100%)

공공기관의 감사의 주요 경력에서 공직의 경험이 일부 있는 경우 보다는 다른 분야로 경력 이동 없이 공공기관의 감사에 선임되는 44.87%로 가장 높게 나타났다. 다만

이동이 있는 경우에 감사 선임 전에 직전 경력이 공공기관인 경우(15.38%)가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 공공기관의 경력은 다른 공공기관의 비상임 혹은 상임이사를 한 경험을 가지고 있는 것으로 조사되었으며, 기타의 경우에는 행정기관 및 공공기관 등 공공부문으로 볼 수 없는 민간위원회나 행정위원회라고는 부류할 수 없는 각종 자문위원회 경력을 의미한다. 특히 공직에서 법조계로 이동한 후에 공공기관의 감사(위원)로 선임된 경우는 판사, 검사 출신이었다가 변호사 개업이나 로펌에 있다가 공공기관의 감사(위원)로 선임된 경우이다. 공공기관의 관료 경력 중에서 주무부처 출신이 아니지만 공감법에서 규정하고 있듯이 감사와 유관업무라고 보는 감사원 출신 경력을 가진 감사가 있는데, 감사의 주요 경력 중에서 공무원 출신 78개 기관 중에서 11개 기관 14.10%가 감사원 출신으로 나타났다. 그러므로 감사의 출신 경력 중에서 공무원 경험 유무만으로 보면 공무원 출신과 경험이 있어야 공공기관의 감사 선임에 유리하다는 것을 보여 주고 있어서 이러한 특징을 공무원 출신의 회전문 현상(Revolving Door Phenomena)으로 해석할 수도 있을 것이다. 감사원 경력을 포함한 경우에 공공기관 감사(위원)의 회전문 현상은 52.56%이고 감사원 경력을 포함하지 않고 주무부처 출신만으로 본다면 공무원 경력은 38.46%로 나타났다. 감사업무의 전문성이 있다고 보이는 감사원 출신을 포함한다고 하여도 공무원 출신과 경력을 가진 공공기관의 감사가 50%이상인 것은 공공기관 감사(위원)의 선임 결과는 공무원 출신의 회전문현상(Revolving Door Phenomena)으로도 해석될 여지가 있다.

· 공무원 경력과 청렴도 관계

○ 공공기관의 감사 경력을 보면 주무부처나 감사원 출신이 정치인, 학계, 공공기관으로 경력이동을 통해서 감사로 선임되는 경우도 많기 때문에 감사로 선임되기 직전의 경력만으로 감사의 자격, 자질 및 정치적 엮관주의 인사나 관료적 회전문 인사인을 명백하게 구분하기 어렵다. 그래서 정부 주무부처 등 정부의 출신 경력을 가진 관료집단의 회전문 인사를 정확하게 판단하기 위해서는 감사 선임 전의 경력을 보는 것보다는 주요 경력에서 공무원 출신과 경력을 가진 감사 집단과 그렇지 않은 감사 집단과 공공기관의 청렴도 측정의 결과값을 비교해 보는 것이 타당하다. 78개 공공기관 사례 중에서 국민권익위원회의 청렴도 측정 결과값이 있는 공공기관 46개의 기관 청렴도를 비교해 보았다. 아래 표와 같이 감사의 선임 전에 주요한 경력 중에서 공무원 경력이 있는 집단과 공무원 경력이 없는 집단간의 청렴도 측정 결과값이 평균 차이가 있는 것으로 보인다. 실제로 공공기관의 감사의 경우에 소위 관료 출신의 회전문현상이 있는데 이들 공공기관의 기관 청렴도가 높지 않다는 것을 증명해 주고

< 1-7> 공무원과 비공무원 경력 감사의 기관청렴도 비교 분산 분석

		자유도	평균제곱	F	유의확률
집단-간	0.575	1	0.575	3.845	0.056
집단-내	6.584	44	0.150		
합계	7.160	45			

<표 1-8> 공무원과 비공무원 경력 감사의 기관청렴도 평균비교

주요 경력		종합청렴도 결과
비공무원 경력 집단	평균	8.3560
	N	20
	표준편차	0.26456
공무원 경력 집단 ¹⁵⁾	평균	8.1304
	N	26
	표준편차	0.45845
합계	평균	8.2285
	N	46
	표준편차	0.39888

. 직전 공무원 경력과 청렴도 관계

○ 공공기관의 감사의 경력을 보면 단순히 선임 직전 경력만을 기준으로 보면 공무원 출신 비율이 약간 떨어진다. 그러나 단순히 감사 선임 직전의 최종 직책이나 경력을 기준으로 청렴도와 상관성을 본 것과 주요 경력을 기준으로 청렴도와 상관성을 비교해 볼 수 있을 것이다. 단순한 감사 선임 직전 경력이므로 258개의 공공기관 중 기관의 청렴도 측정 점수가 있는 149개 공공기관을 추출한 후에 관료 경력 집단과 비공무원 경력집단간의 청렴도를 비교해 보았다. 그 결과를 보면 두 집단의 평균값 차이는 있는 것으로 나타나며 비공무원 집단의 경우에 공무원 집단보다 청렴도 측정결과의 평균값이 약간 높은 것으로 나타났다. 그러나 평균값의 차이가 크지는 않다.

15) 출신을 포함하였다.

<표 1-9> 비공무원·공무원 경력에 따른 청렴도 비교

경력		종합점수	F	유의확률
비공무원 경력집단	평균	8.2459	0.020	0.886
	N	79		
공무원 경력집단	표준편차	0.41760		
	평균	8.2366		
합계	N	70		
	표준편차	0.37696		
	평균	8.2415		
	N	149		
	표준편차	0.39771		

그러나 공무원 경력을 소관 주무부처별로 나누어서 평균값을 비교하여 보면 각 소관 주무부처별로 감사의 경력을 공무원과 비공무원 집단으로 나누어서 공공기관 청렴도의 평균값을 확인해 보면 두 집단간의 평균값이 차이가 좀 더 크게 나타나는 것으로 보인다. 산업통상자원부, 교육부, 국토교통부, 보건복지부, 미래창조과학부, 해양수산부와 같이 산하 공공기관의 수가 많은 경우에 주무부처별로 감사의 경력 중에서 공무원 집단과 비공무원 집단에 따른 공공기관의 청렴도를 비교해 보면 아래 표와 같이 산업통상자원부, 국토교통부, 보건복지부, 미래창조과학부의 경우에 비공무원 집단의 공공기관 청렴도가 높게 나타나고 있다.

< 1-10> 주무부처별 공무원 vs 비공무원 집단 청렴도 비교

	N	평균	표준편차	최소값	최대값
산업통상자원부-비공무원	19	8.3947	0.24849	7.77	8.70
산업통상자원부-공무원	11	8.3736	0.30709	7.65	8.81
교육부-비공무원	10	7.5710	0.56988	7.07	8.65
교육부-공무원	4	7.5775	0.56741	7.01	8.10
국토교통부-비공무원	4	8.3500	0.28925	7.97	8.59
국토교통부-공무원	7	8.2600	0.33277	7.82	8.57
보건복지부-비공무원	4	8.2225	0.23128	8.05	8.56
보건복지부-공무원	4	8.0825	0.38038	7.58	8.48
미래창조과학부-비공무원	12	8.3383	0.25647	7.88	8.72
미래창조과학부-공무원	14	8.2664	0.30346	7.78	8.89
해양수산부-비공무원	4	8.2275	0.11701	8.14	8.40
해양수산부-공무원	3	8.2467	0.11590	8.17	8.38
합계	96	8.2032	0.41641	7.01	8.89

이러한 분석의 결과는 공공기관의 감사 역할과 책임을 강화하려면 주무부처의 업무와 산하 공공기관의 업무와의 연관성이 높다는 이유로 감사의 역량, 자질, 특성, 리더십 등을 고려치 않고 주무부처 출신이라는 이유로 감사로 선임하는 것은 바람직하지 않다는 것을 말해 주는 것이다.

< 1-11> 주무부처별 공무원·비공무원 집단 간 청렴도 비교 분산 분석

		자유도	평균제곱	F	유의확률
집단-간	7.031	11	0.639	5.687	0.000
집단-내	9.442	84	0.112		
합계	16.473	95			

○ 공공기관 감사의 경력을 직전 경력과 주요 경력으로 나누어서 청렴도와 상관성을 보더라도 직전과 주요 경력과 관계없이 공무원과 비공무원 집단은 공공기관의 청렴도에 있어서 통계적으로 유의하게 차이가 나타나고 있다. 즉 공공기관의 감사의 경력을 직전 경력과 주요 경력 두 가지로 나누어서 보면 약간 평균값의 차이만 있을 뿐이지 공무원 경력의 집단이 비공무원 집단보다 공공기관 청렴도의 평균값이 낮은 것으로 일관되게 나타나고 있다. 즉 공공기관의 감사의 경력만으로 가지고 본다면 특히 공공기관의 감사가 공무원 출신의 회전문현상이나 낙하산 인사 현상을 보이고 있는데 이러한 비정상적인 인사가 공공기관의 비효율성의 문제를 야기할 수 있다는 지적이 타당하다는 것을 실증적으로 확인해 주었다는 의미가 있다.

3.

○ 일반적으로 공공기관의 기관장과 감사를 선임하는데 있어서 후보자의 자격과 역량 요건과 기준을 제시하는 것은 필요하다. 특히 공공기관의 감사리는 정부와의 수직적 관계, 기관 내에서 지위 및 직무의 특성상 그 자격요건 중에서 독립성과는 달리 감사의 전문성을 특정하기가 어렵다. 또한 공공기관 감사의 주요 경력을 보면 선임직 전까지 경력이동이 있으므로 최종 직책을 기준으로 감사의 전문성, 적격성을 판단하는 것도 한계가 있을 수 있다.

○ 공공기관 감사의 선임 직전경력, 주요경력 경력을 분석해 보면 공무원 경력의 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 그 동안 공공기관의 감사를 선임하는 데 있어서 공

출신이 공공기관의 업무 전문성이 있다는 이유로 공무원 경력이 있는 후보자가 선임되는데 유리하였다. 그러나 공공기관의 최종적인 감사의 책임이자 성과이기도 한 공공기관의 청렴도 측정 결과와 공무원 경력과의 상과관계를 보면 상관성이 높다고 할 수 없다. 즉 정부 주무부처 출신을 공공기관의 기관장이나 일반 임원으로 선임하는 것과는 달리 정부 주무부처 출신을 산하 공공기관의 감사로 선임하게 되면 감사의 독립성을 침해할 소지가 있어서 공공기관의 부채위험과 같은 내부통제와 위험관리를 회피할 수 있다는 것이다. 그러므로 공공기관 감사의 경력만을 기준으로 보면 공공기관 감사를 선임하는데 있어서 독립성을 1차적 요건으로 하고 전문성을 2차적 요건으로 해서 민간의 유사 분야 등 다양한 경력과 전문성을 취득하는 후보자를 대상으로 감사추천위원회에서 역량을 평가하는 것이 바람직해 보인다.

○ 정부 행정기관이나 지방자치단체와는 달리 공공기관 감사의 독립성, 전문성, 역량, 자격을 특정하기가 쉽지 않다. 그래서 공감법 제11조 감사기구의 장의 자격(1에서 6까지 기준)과 상법상 감사의 제한 규정 등이 공공기관 감사를 선임하는 데 필요한 적절한 자격기준이 될 수 있는지는 의문이다. 왜냐하면 이러한 자격규정에 근거하여 정부 주무부처의 고위공무원 출신과 경력을 가진 감사 후보자가 너무 과도하게 공공기관의 감사로 선임되고 있기 때문이다. 그렇다고 공공기관의 감사와 감사위원의 자격기준을 일률적, 세부적으로 규정하는 것이 바람직하고 타당한 것인지도 의문이다. 최근 선진국의 지배구조 개선 사례에서 보듯이 상식적 판단에서 공운법과 상법상 자격을 제한하는 최소한 요건만 규정하고 공공기관 감사의 적극적인 역량, 자질 등은 기준으로 임원추천위원회의 제청, 임명권자가 임명하도록 하는 것이 더 중요해 보인다. 더불어서 최근 정부 주무부처 출신의 공직자가 산하기관에 재취업하는 “관피아 논란”에서 보는 바와 같이 공공기관 감사의 직전 경력이 정부 주무부처의 고위 공무원인 경우에 공직자윤리법상 퇴직 후 취업을 제한에 포함시켜서 일정기관 취업제한을 하는 것도 바람직해 보인다. 그리고 적절한 감사의 선임보다도 더 중요한 것이 OECD(2013)가 공기업의 지배구조의 개선 차원에 주장하는 바와 같이 “선임된 공공기관 감사를 포함하여 임원의 교육, 훈련, 실적평가를 강화”하는 것도 더 필요한 것 같다.

○ 다만 공공기관의 감사의 개인적 속성과 자질(attributes)들에 대하여 통일된 개념 규정이 어렵고 개인적 속성이라고 하더라도 가시적으로 확인할 수 있는 공식적 자격, 경력, 학력이 있을 수도 있지만 개인적 태도, 인식과 같은 도전성, 적극성, 청렴성,

같은 역량 요소들은 선임 후에 조직관리나 경영에서 나타날 수밖에 없는 과정적 리더십 요소들이 될 수밖에 없기 때문에 임명권자가 감사에 선임하기 전에는 판단하는 것이 어렵다는 것이다. 그래서 감사의 개인적 특성과 역량과 같은 다양한 요인들이 공공기관의 청렴도와 같은 감사의 성과나 실적에 영향을 주고 있다는 것을 완벽하게 실증적으로 분석하고 있지는 못한 것이 연구의 한계이다.

IV. 시사점

. 감사위원회와 감사제도 운영 차이

먼저 기존 감사제도의 유지여부에 관한 쟁점이 있을 수 있다. 현재는 감사제도 및 감사위원회 제도가 혼재되어 있다. 감사위원회 제도는 주로 기업적 특성이 강한 공기업을 중심으로 도입되고 있으나 공기업을 제외한 많은 공공기관에서는 여전히 상임감사제도를 유지하고 있는 실정이다. 현재 일정조건을 충족하는 공공기관에 대해서는 감사위원회를 ‘설치하여야 한다’고 규정되어 있으나 실제로 이를 미준수할 시에 대한 구체적인 제재규정은 없다. 또한 감사위원회 설치대상에 관한 기준이 기관유형과 재무상태에 따라 가변적이다. 현재 기존 상임감사의 임기가 남아있는 경우는 법규상 유예가 가능하나 자산이 증가하거나 공공기관 지정변경 등으로 인해 시장형 공기업으로 유형이 바뀔 경우 곧바로 설치의무가 발생하게 된다. 이러한 경우에도 유예규정 적용 등을 고려할 수 있다.

○ 그러나 공공기관 감사의 본연의 역할을 생각할 때 감사제도에 비해 감사위원회가 더 우수하다는 결론을 내기는 어렵다. 앞서 살펴본 감사위원회를 운영 중인 한국공항공사와 상임감사제도를 운영 중인 한국자산관리공사를 비교해보더라도 두 기관 모두 상임감사수행실적평가에서 3년 연속 A(우수)등급을 받은바 있다.¹⁶⁾ 이는 저마다의 역할을 제대로 수행한다고 할 경우에는 감사와 감사위원회간 큰 차이가 발생하지 않는다고 볼 수도 있다.

○ 두 번째로, 감사위원회 내 상임감사위원과 비상임감사위원의 지위에 관한 쟁점이 있다. 현재 상임감사위원은 감사수행실적평가를 받고 있으나 감사위원회를 구성하는 2명의 비상임감사에 대해서는 평가가 이루어지지 않고 있다. 합의제 기구인 감사위원회에서 상임감사위원만을 평가하는 것은 형평성차원에서 다소 문제가 있어 보인다. 더불어 감사위원의 경우 감사의 지위와 이사의 지위를 모두 가지고 있다. 공기업이 감사위원회를 두고 있는 경우, 상임감사위원을 이사로 판단하여 상임감사(위원)로 공시하지 아니한 사례가 다수 발견할 수 있었다. 이러한 경우 감사의 임명권자를 대통령이 아닌 기획재정부 장관으로 잘못 공시되어 있기도 하였다. 이렇듯 경영공시 정보가 불일치하는 근본적인 원인은 상임감사위원에 대한 이해가 부족하기 않기 때문이라고 판단된다.

16)

마찬가지로 상임감사제도를 운영 중이나 연속3년 우수등급을 받았다.

· 규모가 큰 기타공공기관 상임감사 도입

2007년 공운법 제정으로 공기업과 준정부기관으로 지정되고 유형이 분류되면 공운법 규정을 적용받게 되어 기관장, 감사, 비상임이사에 대한 임원추천위원회의 설치(공운법 제29조), 임원의 직무(공운법 3제2조), 임원의 보수기준(공운법 제33조), 임원의 결격사유(공운법 제34조), 이사와 감사의 책임(공운법 제35조), 비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적평가(공운법 제36조), 임원의 겸직제한(공운법 제37조) 등 상임감사 및 상임감사위원의 전반에 대한 통제를 받는다. 다만 공기업과 준정부기관으로 지정되지 않으면 개별법이나 정관에 따라 자율적으로 지배구조의 설계 운영되는데 기관의 규모, 즉 자산, 자본금, 임직원수 등 큰 기타공공기관의 지정됨에 따라서 비상임감사 또는 비상임감사위원을 운영함에 따라서 제도적으로 감사의 독립성이 약화될 소지가 있다는 점이다. 기타공공기관 중에서 자본금 1천억원 이상이나 임직원수가 500명 이상인 경우에는 상임감사 또는 상임감사위원을 두도록 공운법을 개정하는 것이 필요하다.

다. 감사의 적격성 확보

○ 민간기업이든 공공기관이든 성과향상의 첫 번째 원칙이고 과제가 지배구조의 개선을 통해서 성과를 개선하는 것이다. 특히 공공기관의 비효율성이 책임관계가 불명확한 복대리인 문제가 발생할 수밖에 없어서 2004년 OECD 공기업 지배구조 개선 가이드라인을 제시한 것처럼 공기업의 소유권과와 사업의 감독권을 이원화하기도 한다. 즉 공공기관의 외부지배구조를 합리화하겠다는 것인데 민간기업과 같이 내부지배구조를 합리적으로 설계하고 전문경영인에 의한 책임경영을 얼마나 잘 실시할 수 있느냐가 공공기관의 성과향상을 하는데 또 다른 숙제가 될 것이다. 그러나 공공기관의 특성상 공익성과 수익성의 균형을 이루면서 조직으로서 지속가능한 발전을 이루어야 하기 때문에 공공기관의 책임성 확보 또한 양보할 수 없는 과제가 될 것이다. 그러므로 민간기업과 다른 감사의 역할과 책임이 있을 것이고 기존의 합법성, 재무적 건전성 유지와 다른 차원의 위험 관리와 같은 내부통제가 중요해지고 있으며 최근에는 기관의 투명성과 임직원의 윤리성을 제고하는 것 또한 중요해지면서 공공기관의 책임성을 강화하는 중심적인 기관으로서 감사의 역할과 책임이 부각되고 있다. 다만 우리나라 공공기관의 기관장, 감사, 비상임이사의 선임과 관련하여 독립성과 전문성을 확보할 수 있도록 공운법에 임원추천위원회와 임원후보자 추천기준을 정하고 있으나 실제 정치적 엽관주의에 의한 선임과 과도한 관료출신이 선임된다는 지적을 받고 있으며 대통령 공약과 공운법 개정안에 임원의 자격기준을 강화하려는 시도도 있는 실

. 특히 기존 공공기관의 감사 경력을 분석해 보면 감사활동의 독립성을 침해할 소지가 있거나 공공기관의 재무적, 업무적 전문성이 있다고 보기 어려운 후보자가 선임되는 경우가 많았다. 특히 최근에 감사의 역할과 책임이 변화하면서 외부회계감사인, 준법감사인, 준법감시인, 청렴옴부즈만 등 감사 유관기관간의 협력과 내부감사기구를 지휘하고 통솔할 수 있는 리더십이 있어야 한다. 그러므로 감사의 자격기준을 강화하려는 제도적 노력도 중요하지만 자격과 경륜이 있는 감사의 선임하는 것이 훨씬 중요하다.

. 공공기관의 내부통제 강화

○ 감사, 자체감사, 내부통제라는 말은 기업내의 업무처리 시스템을 통한 부정과 부패의 방지 및 업무의 효율성·효과성의 제고를 주장하고 있으며 이러한 시스템 내지 체제이다. 내부통제라는 개념이 처음 등장한 것은 19세기 말 미국이었으나 현재는 미국을 비롯한 독일, 영국, 프랑스, 일본 등 주요 국가들에서 내부통제와 관련한 제도를 구축, 운용하고 있다. 기업의 부정방지, 업무의 효율성·유효성의 제고 및 재무보고의 신뢰성 향상을 위해 일반회사를 대상으로 하는 내부통제시스템의 구축·운용이 필요하다는데 인식을 같이하고 있다. 우리나라의 경우에는 외환위기를 극복해가는 과정에서 금융기관에 대한 내부통제제도가 처음 도입된 이래 금융기관에 대한 내부통제제도와 외감법에서 일부의 민간기업을 대상으로 하는 내부통제제도를 도입한 것에 머물고 있다. 공공기관에서 공기업은 이러한 민간기업의 내부통제제도에 대한 논의를 고려해볼 필요가 있다.

마. 감사의 수직적 리더십과 책임성 확보기관의 협력 강화

우리나라에서 기존의 감사이든 감사위원이든 감사는 경영진을 감시하고 견제한 것을 수평적 가시의 역할이라면 감사와 감사위원이 내부감사기구를 지휘하고 감독하며, 유사감사기구와 협력해야 하는 것은 수직적 관계로 정의할 수 있다.

최근 감사의 역할과 책임의 변화(Power, 2007; Rezaee, 2010)의 지적처럼 감사의 전통적인 재무, 회계감사나 합법성 중심의 감사에서 성과감사로 방향이 변화하고 있고 특히 공공기관의 경우에 지배구조 내에서 경영진에 대한 견제와 감사와 내부통제의 역할과 책임이 강화되고 있다는 것이다. 그래서 공공기관의 책임성을 강화한다는 것은 책임성 통제 기관과 제도가 많아지고 있다는 것인데 상법, 외감법, 자투법 및 국민권익위법 등에서 앞 다투어 준법감사인, 준법지원인, 외부감사인, 옴부즈만이 설치

위험 관리와 내부통제의 역할이 중요해 지면서 감사 유관기관과 연계강화와 감사의 기능, 업무범위를 확대해야 한다. 이에 따른 감사직무수행실적평가에서 평가지표의 대표성을 확보해야 한다.

· 감사의 역량 강화와 내부 감사인력 관리

○ 공공기관 감사로 선임된 후에 감사의 역량을 제고하고 정보를 공유하기 위한 정부의 공공기관 감사지침, 매뉴얼정비도 필요하지만 동시에 역량을 제고할 수 있는 교육과 훈련 프로그램도 필요하다. 감사위원회나 감사제도의 성과는 실무적으로 내부감사기구의 역량과 시스템에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 그러므로 감사의 역할과 책임 중에서 수직적으로 내부감사기구를 효율적, 효과적으로 운영하는 것도 감사의 성과를 제고하는 중요한 요소가 될 수 있다. 그러기 위해서 이미 우리나라에서 내부감사기구의 개혁방안으로 논의되고 있는 것으로 내부감사기구의 직원의 전문성과 독립성을 확보하기 위한 감사직렬화, 전보제한 등이 있다.

사. 감사의 책임성 확보 장치 마련

○ 정부가 공공기관의 임원의 책임을 추궁하지 않을 경우에 국회 또는 국민이 직접 임원의 책임을 추궁할 수 있는 제도가 마련되어야 한다(채이배, 2014).¹⁷⁾ 공공기관의 임원 선임과 관련하여 자격기준을 강화하거나 결격요건을 엄격하게 할 수 있으나 이러한 세부적인 자격기준을 감사나 감사위원회에 적용하기에는 무리가 있어 보인다. 국제적으로 합의된 감사의 자격기준도 초기에는 재무, 회계전문가로 한정하다가 최근에는 조직, 인력, 사업 전문가로 넓히고 있는 것으로 보이며 이 또는 내부감사기구의 책임자나 직원에 해당되는 자격기준이지 이사회 내 감사위원회의 위원에 해당하는 것으로 보기는 어렵다. 그러므로 공공기관 감사의 책임을 강화한다는 것은 인센티브와 벌칙을 강화하는 것도 중요하지만 공익소송 등을 통해서 국민이 직접 감사의 책임을 물을 수 있는 가능성을 열어 놓는 것도 국민-정부-공공기관의 수직적인 책임성 관계에서 민주적인 책임성 확보의 원칙이 될 것이다. 그러므로 공운법 제54조에서 주식이 유가증권시장에 상장되지 아니한 공기업과 준정부기관에 대한 소수주주권 행사와 주주제안에 관하여 상법을 준용토록 하고 있지만 전 공공기관 대하여 납세자 소송이 가능토록 하고 동시에 공운법 35조에 이사와 감사의 책임을 강화하였지만 공공기관에 대한 감사의 손해배상책임을 광범위하게 물을 수 있어야 한다.

17) (20114;21-22)는 공공기관의 임원의 책임을 묻는 방안으로 1) 공공기관의 적극적 책임추궁, 2) 정부의 적극적 책임추궁, 3) 국회 또는 국민의 적극적 책임추궁이 있다고 한다.

, 「공공감사제도의 현황과 입법과제」, 현장조사보고서, 제16호, 2011.

김경석, 「우리나라 내부통제제도의 문제점과 개선방안에 관한 소고」, 중앙법학, 2010.

김용범, 『현대내부감사』, 어울림, 2012.

권종호, 감사제도의 개선과 감사위원회제도의 과제, 상사법연구 제19권 제3호, 2001.

기획재정부, 공기업·준정부기관 감사메뉴얼(개정안). 2011.7

기획재정부 공공기관 경영평가단, 『2011년도 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직 무수행실적 평가보고서』, 2012.8.

김순석, 우리나라 감사제도의 운영실태 조사와 비교평가, 한국상장회사협의회, 2009.

김철, 공공서비스 제공자 입장에서 본 공공기관 개혁의 방향. 「공공성 회복을 위한 공공기관 개혁과 시민사회 관계」 국회 토론회 자료집. 2014

라영재, 「공공기관 감사제도와 운영현황분석」 한국조세재정연구원. 2015.

라영재, “공공기관 감사의 경력과 청렴도와의 관계, 한국부패학회보, 제19권 제3호, 2014.9

서수덕, 「감사기준과 감사인의 책임에 관한 이론적 고찰」, 회계연구, 제6권 제1호, 2001.

이오·오윤석·이석로, 「공공부문 내부통제 효율화를 위한 감사원의 지원방안」, 감사원 감사연구원, 2010.

이준섭, 「상사법 감사 및 감사위원회의 내부감사기능의 효율적인 정립방안」, 상장사협 의회, 2006.

조형석·류숙원, 「공공감사에 관한 법률 제정 및 시행의 효과분석」, 감사원 감사연구원, 2012.

최준선, 「회사법제의 개선과 감사의 역할」, 상장회사감사학회보 제133호, 2011.

채이배, 「공공기관 임원의 책임추궁 및 사례분석-한국석유공사의 자원개발사업을 중심으로」. ERRI 경제개혁연구소, 2014.

하태권, 한국인사했어의 변천-가치갈등적 관점에서 고찰, 1990년도 하계학술대회 발 표논문집

중앙일보 2014.8.14.일자

연합뉴스 2014년 5월 21일자.

한국거래소 상임가사위원 공개모집안 인용. 기획재정부 공지사향

- Bob Tricker, 『Corporate Governance: Principle, Policies, and Practices』 Oxford, 2009.
- Bovens, Goodin, and Schillemans, 『The Oxford Handbook of Public Accountability』, Oxford University Press, 2014.
- Chartered Institute of Internal Auditor, 『The Institute of Internal Auditor』, 2009
- Christine A. Mallin, 『Corporate Governance』 Oxford, 2010.
- Condrey, Stephen E. 『Human Resource Management in Government』 . Jossey-Bass.
- Cooper. Terry L. 『The Responsible Administrator : An Approach to Ethics for the Administrative Role』 . Jossey-Bass.
- COSO, 『Internal control – Integrated Framework』, 1992; 1994.
- Ernst and Young(E&Y), Audit committee survey and industry insight. [http://www.ey.com/global/assets.nsf/Norway/Audit-committeesurvey-2006/\\$file/ME-AuditCommittee2006.pdf](http://www.ey.com/global/assets.nsf/Norway/Audit-committeesurvey-2006/$file/ME-AuditCommittee2006.pdf), 2006.
- Ferlie, Lynn Jr, and Pollitt(eds.), 『The Oxford Handbook of Public Management』 . Oxford University Press, 2007.
- Frederick D. Lipman and Lipman, L. 『Corporate Governance : Best Practices, Strategies for Public, Private, and Not-For-Profit Organization. Wiley, 2006.
- H. Kent Baker, Ronald Anderson(eds.), 『Corporate Governance: A Synthesis of Theory, Research and Practice』, Wiley, 2010.
- INTOSAI, 『Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions』, 2004.
- Kellogg, H. L., 『The SE.C looks at internal control』 (연설문), 1951.
- Khoza and Adam, 『The Power of Governance; Enhancing the Performance of State-Owned Enterprise. Palgrave, 2007.
- Menzel, D. C. (2007). Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity, M. E. Sharpe, Inc.
- Mumford, M. D(etc). 2000. Leadership Skills for a Changing World: Solving Complex Social Problems, Leadership Quarterly, 11(1).
- Northouse. Peter G. Leadership: Theory and Practices 3rd, Sage Pub. 2004

- OECD. Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices. 2013.
- Pickett, K. H. Spencer, The Internal Audit Handbook. John Wiley & Sonns, 2003.
- Pope, Jeremy, 1999. “Elements of Successful Anticorruption Strategy.” in the Staphurst and Kpundeh, Curbing Corruption. World Bank.
- Securities and Exchange Commission(SEC), Standards relating to listed company audit committees, Release 33-8220, 2003.
- Zabihollah Rezaee, 「Corporate Governance and Ethics」, Wiley, 2009.

감사제도 개선관련

변석준 / 한서회계법인 이사

I.

공공기관 감사제도 운영과 관련하여 언론에서 빈번하게 언급되는 것이 ‘낙하산 인사’가 아닌가 생각된다. 즉, 감사의 선임부터 문제가 있으니 이렇게 선임된 감사가 제대로 된 감사업무를 수행할 가능성이 높지 않고, 이로 인하여 공공기관의 부패 및 방만경영의 문제를 제대로 감시할 수 없다는 것이다.

- 상임감사에 대한 평가업무를 수행해 온 경험에 비추어 볼 때 받은 맞고 받은 틀린 논리가 아닌가 생각된다. 상임감사가 적합하지 않은 인사가 선임된다고 하더라도 기관의 규모나 그에 따른 감사실의 역량에 따라서 이를 보완하는 경우도 있고, 반대로 상임감사가 적합한 인사가 선임되었다 하더라도 기관의 규모나 그에 따른 감사실의 역량 부족을 재임기간 중에 개선시키지 못 하는 경우도 있다.
- 지금부터 감사의 선임에 한하여 감사제도 개선을 논하기보다 감사의 ①선임부터 ②직무수행 및 ③직무평가 등 감사의 직무수행단계별로 논의가 필요하다고 생각되는 부분을 언급하고 부족하나마 의견을 제시해보고자 한다.

II.

1. 선임단계

. 감사의 자격기준

앞서 언급한 바와 같이 감사의 선임과정에 있어서 빈번하게 지적되는 문제는 ‘낙하산인사’ 또는 ‘보은인사’이다. 이는 공공기관의 지배구조나 해당 기관의 기관장 및 감사에 대한 임명권자가 주무장관(또는 기획재정부장관) 및 대통령이므로 필연적으로 내재된 문제이다.

- 상임감사 후보자가 감사업무 수행능력을 갖추고 있는지 검증할 수 없게 규정된, 즉 모호한 법적 자격기준은 감사 선임과정에서 선임권자의 자의적인 선택을 통제할 수 없다. ‘낙하산 인사’가 필연적으로 내재된 문제임을 인정한다면 이에 대한 대응책으로 감사의 자격기준을 법적으로 강화하여 ‘해당 기관이 필요로 하는 최소한의 감사업무수행’을 담보할 수 있어야 한다.
- 감사의 자격기준을 법에서 규정하는 방식에는 Positive방식 뿐 아니라 Negative 방식의 병행이 필요하다.
- Negative 방식의 감사 자격기준은 공공기관의 감사로서 업무수행을 절대로 담보할 수 없는 경우이거나 실증분석을 통하여 적절치 않다고 판단되는 경우이다. 앞서 발제문에서도 언급되어 있는 바와 같이 감사의 경력에 따른 기관의 청렴도 비교와 같은 실증적 분석을 통하여 그 타당성을 인정받는 경우에는 해당 경력자의 감사임용을 제한하는 negative 규정을 도입하는 것을 고려해볼만 하다.
- Positive 방식의 감사 자격기준은 공공기관의 감사로서 업무수행을 위해서 필요로 하는 최소한의 조건이다. 다만 ‘업무에 필요한 학식과 경험이 풍부하고 능력을 갖춘 사람’과 같이 자의적인 해석이 가능하고 포괄적인 규정만으로 해당 기준의 실효성은 당연히 담보할 수 없을 것이므로 객관적인 판단이 가능한 구체화된 기준이 필요하다. 이와 관련해서는 영국과 미국의 경우에는 회계, 재무전문가를 감사위원의 필수조건으로 요구하고 있는 부분도 시사하는 바가 있다. 모든 기관에 천

이러한 조건을 요구할 필요는 없을 것으로 판단되나 기관의 규모나 주요 사업의 성격에 따라서 이러한 요건을 필요조건으로 규정하는 것도 타당성이 있을 것이다.

- 감사의 자격기준을 법에서 규정함에 있어서 상기 방식들을 적극적으로 활용함으로써 그 효과를 담보하기 위해서는 모든 기관에 적용되는 단일기준이 아닌 기관의 규모나 기관이 수행하는 사업의 성격 등을 고려하여 집단을 구분하고 각 집단별로 필요로 하는 요건을 규정하는 방식에 대해서 고민해볼 필요가 있다.
- 공공기관의 감사가 기관의 성격에 따라서 소극적 통제기능만 가능한 경우에는 관련법령과 규정을 준수하고 일탈을 방지하도록 감독하는 감시자(watch-dog)의 역할이 중요하다. 이와 달리 기관의 성격이 적극적 통제기능을 더욱 요구하는 경우에는 공공기관에서 수행 중인 정책이나 사업이 효율적으로 수행되고 성과를 실현할 수 있도록 적극적으로 지원 및 지도(guide-dog)가 가능하여야 한다. 즉, 기관의 규모나 기관이 수행하는 사업의 성격, 기관이 보유한 인적자원 등에 따라서 소극적 통제기능이 감사업무의 대부분을 차지하는 경우도 있을 것이고, 반대로 적극적 통제기능까지 요구되거나 더욱 중요시되는 경우도 있을 것이다.

. 감사의 선임절차

- 공공기관 감사는 임원추천위원회에서 추천을 하고, 공공기관운영위원회의 심의의결을 거쳐서 기획재정부장관의 제청 후 대통령의 임명절차를 거치게 된다. 공공기관 감사 선임의 시작점인 임원추천위원회는 해당기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성된다. 이러한 임원추천위원회를 구성하는 비상임이사는 기획재정부장관에 의해 임명되는 인사이고, 이사회를 구성하는 상임이사 역시 기관장이 임명권자이므로 다양한 이해관계를 반영하기 어려운 문제를 가지고 있는 것이 현실이다.
- 임원추천위원회의 구성부터 감사업무수행능력이 부족하거나 특정집단의 이해에 대해서 객관적인 감사업무를 수행하기 어려울 수 있는 감사 선임에 대한 이견을 제기할 가능성이 낮게 되어 있다. 이에 대한 보완책으로 임원추천위원회의 구성방법을 좀 더 개방적으로 개선할 필요성이 있다. 예를 들어 기관의 노동조합과 관련 시민단체, 학회 등 다양한 이해관계를 대변할 수 있는 단체에게 추천 인원을 할당

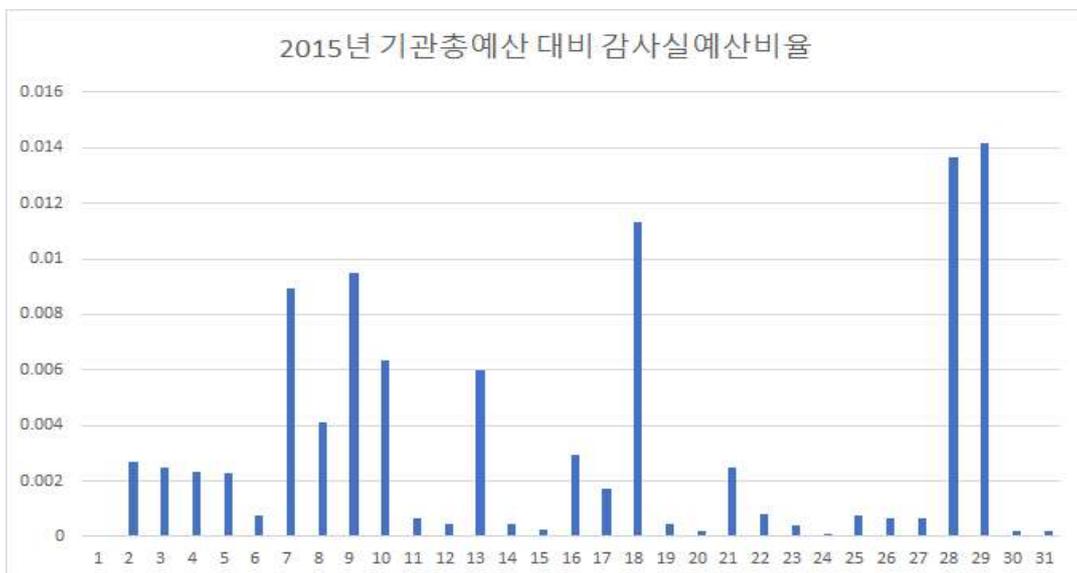
방법을 고려해볼 수 있을 것이다.

2. 직무수행 단계

. 독립성 확보방안

- 기관장이 추진하는 업무에 대해서 객관적이고 공정한 감사가 가능하기 위해서는 예산편성권의 자율성을 법적으로 확보해주는 방안도 검토해보아야 한다.
- 2015년 31개 공공기관의 기관 총예산 대비 감사실 예산의 비율을 살펴보면 0.002%에서 1.419%까지 다양하다. 내용을 살펴보면 기관의 규모나 총예산에 비례 또는 반비례하는 등의 규칙성이 없다.
- 예산편성권의 자율성 보장을 위해서는 감사실 예산의 구성내역에 대한 자료수집 및 합리적인 구성비율에 대한 연구가 선행되어야 할 것이고, 합리적인 비율을 제시할 수 있으면 좋을 것이다.
- 상기 예산편성권과 연계하여 인적자원의 확보를 법정화하는 것도 감사의 독립성 확보방안이 될 수 있다.

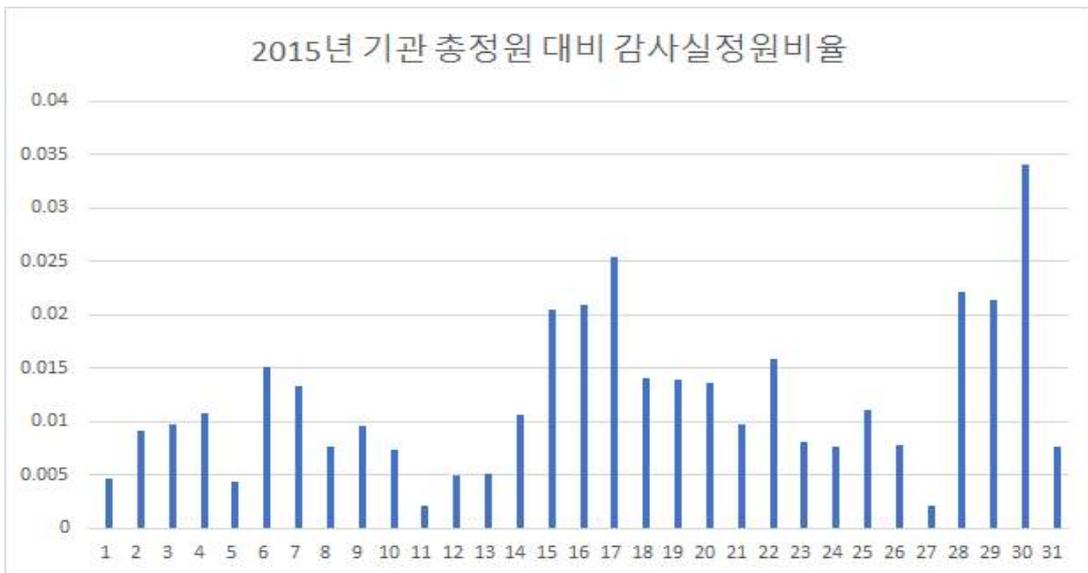
< 2-1> 2015년 기관 총예산 대비 감사실 예산 비율



2015년 31개 공공기관의 기관정원 대비 감사실 정원비율을 살펴보면 0.219%에서 3.398%까지 그 비율이 다양하다.

- 감사인원구성이 일률적으로 몇 %가 되어야 한다는 것을 정의내리기는 어렵겠지만, 일부 기관은 정상적인 감사업무를 수행하기 어려울 정도의 인적자원으로 감사업무를 수행하고 있고 그 결과 매년 반복지적되는 이슈가 나타나고 있음에도 불구하고 개선하지 못 하고 있는 실정이다.
- 감사실인원의 구성 역시 기관의 규모나 기관의 특성에 대한 자료수집 및 합리적인 구성비율에 대한 연구가 필요할 것이다.

< 2-2> 2015년 기관 총정원 대비 감사실 정원 비율



. 전문성 확보 방안

- 앞서 언급한 감사의 자격기준이나 감사 선임절차의 개선을 통해서 감사를 선임한다고 하더라도 모든 조건을 충족할 수는 없을 것이다. 감사로 선임된 후 각자의 부족한 영역을 보충하기 위해서 자체적으로 교육을 받는 등의 노력을 기울이고 있는 것이 현실이다.
- 전문성 확보 노력을 기울이는 부분은 인정하여야 할 것이나 그 노력에 따른 결과물이 있는지에 대해서는 의문이다. 실효성을 담보할 수 없는 교육과정 이수가 단

직무수행평가를 잘 받기 위한 수단으로 전략하고 있는 부분이 있음을 부인할 수 없다.

- 정부가 선임된 감사의 부족한 소양을 보충할 수 있는 효과적인 교육 과정을 제공함으로써 감사선임절차 및 평가에만 관여하고 선임한 감사의 실적에 대해서 책임을 지지 않는 것에서 벗어나 사후관리의 역할 정도는 해야 할 것으로 생각된다.

3. 직무평가

- 상임감사 평가결과는 인사상 참고자료로만 활용될 뿐이고 평가결과 또는 성과에 따른 확실한 인센티브 및 페널티 부여가 없다.
- 상임감사 인센티브 지급률은 기관평가 결과로 좌우된다. 즉, 기관의 경영성과가 우수하지 않으면 감사의 실적이 우수한 경우에도 좋은 평가를 받기 어렵고 반대로 감사의 업무수행실적이 불분명한데도 기관의 경영성과가 우수한 경우에는 좋은 평가를 받는 결과가 나온다.
- 감사의 독립성을 강조하고 기관장에 대한 견제노력을 중용하기에 앞서 감사의 직무평가를 기관의 경영평가와 분리하는 방안을 고민해볼 필요가 있을 것이다. 이에 더하여 상임감사의 평가결과에 직접적으로 연관된 인센티브 및 페널티 부여방안을 마련해야 할 것이다.

4. 기타

. 감사위원회 구성

- 감사위원회를 설치하고 있는 공공기관의 대부분이 상임감사 1인과 비상임이사 2인으로 감사위원회를 구성하고 있다. 감사위원의 임면은 이사회 의결로 이뤄지고 해임 역시 이사회 재적이사 3분의 2이상의 결의로 이뤄진다.
- 감사위원회 구성인원의 개선을 통해서 객관성 제고 및 감사위원회의 역할에 대한 효과를 담보할 필요가 있다.

앞서 임원추천위원회 구성에서도 언급한 바와 같이 감사위원의 전부 또는 일부라도 현 방식에 의한 선임이 아닌 다른 이해관계자에 의한 선임을 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

. 감사부서 직원의 독립성 확보

- 모든 감사결과가 ALIO 경영공시를 통해 공개되는 등의 이유로 내부감사기구의 특성상 온정주의 또는 치부를 감추려는 문제가 있다. 즉, 징계수위를 낮춘다거나 기관이미지를 실추시킬 수 있는 감사처분을 기피하는 경향이 있을 수 있다.
- 3~5년 감사실 근무 후 현업부서로 복귀해야 하는 내부감사부서의 특성상 승진, 전보, 평가 등의 불이익 우려로 소신 있는 감사처분 부담을 가지는 것도 사실이다.
- 내부규정에 의한 감사인 신분 보장 수준이 공공기관별로 큰 편차를 보이고 있고 승진 및 감사실 장기근무가 보장되어 우수한 인재가 몰리는 기관은 감사성과도 우수하고, 반대로 기피부서화된 경우는 감사성과가 저조한 경향이 있다.
- 감사실 전입 후 계속 근무 또는 기존 직원의 감사전문직 전환, 감사실 근무 후 일정기간 인사권을 상임감사에게 부여 등 일정 수준 이상의 신분보장 제도를 의무화, 표준화하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

III.

우리가 내부감사제도인 상임감사 및 감사실에 요구하는 것은 객관적이고 공정한 감사이다. 매번 감사원이나 외부기관으로부터 적발당하는 부분을 내부감사는 왜 예방하거나 적발하지 못 하느냐는 것이다.

- 내부감사가 외부감사에 비해서 조직 내부의 사정에 정통하다는 측면은 있을 것이나 앞에서 살펴본 바와 같이 선임단계에서 문제점이나 감사실 구성원들이 조직의 일원이라는 원천적인 문제로 인하여 엄정한 감사가 이루어지기 어려운 부분이 있는 것도 사실이다.
- 그러므로 내부감사제도의 장점은 살려주고 약점은 보완할 수 있도록 외부감사제도와 비슷한 제도적 환경을 구비해주는 것이 방법이라고 생각된다. 즉 상기에서 제시한 제 의견들은 결국 선임권자나 기관장으로부터의 감사의 독립성을 확보해야 한다는 것이고 이를 실현하기 위해서 생각해본 방안들이다.

감사제도 개선방안

심재승 / 청주대학교 행정학과 교수

1. 논문의 문제제기

2007년의 “공운법”의 제정으로 공공기관의 소유권 문제의 이원화(기재부와 주무관청)되고, 공공기관의 내부지배구조인 기관장, 감사, 이사의 선임과 관련한 절차는 제도화되었지만 임원의 선임 등 지배구조 운영은 여전히 불투명

- 공공기관의 자율과 책임경영에서 임원의 역할과 책임이 대단히 중요하지만, 역대 정권과 정부 주무부처는 공공기관의 임원 선임 시에 실적주의의 인사원칙을 형식적, 절차적으로만 준수 → “낙하산 인사”의 문제발생
- “Sarbanes Oxley Act” 제정 이후, 비상임이사나 감사의 역할과 책임의 강화가 요구되고 있는 바, 기업지배구조의 개선이 공공기관의 감사 개인의 자격, 경력이나 공공기관의 청렴도에 영향을 주는가에 대한 실증적인 연구가 필요하다는 관점에서 출발
- 이를 위해 공공기관 감사의 과거 경력을 조사한 다음, 공공기관의 청렴도 측정 결과 값과의 상관성을 추정. 이를 근거로 공무원 경력을 가진 감사와 비공무원 감사경력을 가진 집단 간의 공공기관의 청렴도를 비교함으로써 직무의 전문성을 근거로 정부 주무부처 출신이 과도한 공공기관의 감사로 선임되는 회전문 인사의

지적

2. 감사의 역할과 책임

○ 감사의 역할과 책임의 변화

- 전통적 회계 및 재무 감사 → 성과 평가와 경영컨설팅 중심(내부통제기능의 강화: 매니지먼트 → 거버넌스 → 내부통제)
- 기관장의 반부패 척결에 대한 강력한 의지, 전략적 윤리적 경영관리 능력 ← 조직 최고책임자인 기관장과 임원을 견제하고 감시하는 1차적 역할과 책임이 감사에게 있는 점에서 감사의 역할과 책임 중요

○ 감사경력과 실적과의 관계

- NPM의 영향: '책임성(responsibility)' → '설명책임성(accountability)', '내부통제의 강화', '조직 구성원의 청렴성 강화', ⇒ 신뢰도 상승
- '3E의 강화'
- 감사(감사위원)의 능력 및 자격: 독립성, 전문성, 적격성

3. 공공기관 감사의 경력 분석

○ 공공기관 감사현황

- 정치적 '낙하산 인사' 구조, '관피아' → 감사의 독립성, 전문성, 역량 강화와는 역방향
- 군출신(개발집중시대) → 1980년대 이후 정치인 출신 → 고위 공무원 출신
- 공공기관 감사(위원) 선임 직전 출신 경력
 - 225개 조사 기관 중에서 관료 출신이 54명(24%)으로 가장 높음
 - 시장형 공기업: 정치권 비중 높음
 - 준시장형 공기업, 준정부기관, 기타공공기관은 관료출신 비중 높음
 - 감사 전 주요 경력 기준: 관료(35.0%)로 가장 높으며, 공공기관 유형간의 차이는 없음

감사 선임 직전 경력과 주요 경력 간 차이: 주요 경력자 중에서 관료 출신의 경력자가 압도적 증가하고 있음. 반면 정치적 엮관주의로 볼 수 있는 정치권 경력자는 큰 변화 없음

- 공공기관의 감사: “낙하산 인사” 혹은 “회전문현상”의 온상 → 감사의 자질논란에 봉착 → “감사제도는 신뢰 하락을 초래하는 불필요한 제도”
- 공무원 경력이 있는 감사비율: 258개의 대상 공공기관의 공무원 경력인 감사(위원)가 있는 공공기관의 비율은 43.41%
- 공무원 경력과 청렴도 관계, 직전 공무원 경력과 청렴도 관계

4. 시사점

- 감사위원회와 감사제도 운영 차이
- 규모가 큰 기타공공기관 상임감사 도입
- 감사의 적격성 확보
- 공공기관의 내부통제 강화
- 감사의 수직적 리더십과 책임성 확보기관의 협력 강화
- 감사의 역량 강화와 내부 감사인력 관리
- 감사의 책임성 확보 장치 마련

5. 토론자의 관점

- 감사제도와 감사(위원)의 자질
 - 내부감사로서 내부통제의 모니터링 기능을 완수할 것, 내부통제의 구축책임은 기관장일 것, 업무의 효과성 및 효율성 등 내부통제의 목적이 달성되지 않는 리스크를 사전에 합리적인 수준으로 끌어내리는 것에 의거 지적형에서 보증형 감사로 전환

해결방안

- “내부감사”와 “독립한 조직적인 외부감사”로의 이원화
- 유형별 공공기관을 통합한 감사전문의 “공동감사(위원)기구”의 구축(외부감사시스템): 정부기관 혹은 특수법인
 - 출자는 공공기관의 공동출자(수수료 등)만으로 할 것,
 - 국가관여의 축소로 경영의 자립화와 자주권을 획득,
 - 공공기관의 의결, 경영기능의 강화 도모
- 감사의 인력 풀 확보(장기적 관점): 공공기관감사에 대응가능한 인적 자원 확보
 - 현직의 감사사무국 직원의 전직, 출향,
 - 감사위원경험자의 고용,
 - 공인회계사/변호사/세무사 등의 전문직업인의 고용, 다만 이들도 공공기관의 실무경험의 관점에서는 ‘프로’라고 단정하기는 어려움
 - 자격자와 잠재적인 대상자의 확대 목적: 공공기관감사에 특화된 기능자격의 창설 검토

: 현재의 감사사무국 직원 혹은 감사위원 중에는 일정의 전문능력을 구비하고 있지 않은 감사(위원) 존재할 리스크 있음. 이 리스크를 회피하고, 공공기관 경영·재정 전반과 감사에 관해서의 전문지식을 가지는 인재의 육성을 도모

(예) 영국의 CIPFA(칙허공공재무회계사)

: 일반적인 공인회계사자격과는 별도의 자격(공공기관 감사를 위한 자격증)

: CIPFA의 자격소지자는 영국공공기관의 회계제도, 감사제도, 내부통제, 재무관리 등에 관해서 전문지식을 가진다고 인정되어 있음

감사제도 개선방안 모색 연속포럼② 공공기관 감사제도의 문제점과 개선방안
발행일 2016. 8. 23
발행처 참여연대 행정감시센터, 박광온 국회의원(더불어민주당)
담당 참여연대 신동화 간사 02-723-5302 tsc@pspd.org
※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

사 제 도 개 선 방 안 모 색 연 속 포 럴 ② - 공 공 기 관 감 사 제 도 의 문 제 점 과 개 선 방 안