

부패방지감사의 개념정립에 관한 소고

A Suggestion for the Definition of the Anti-Corruption Audit

민 경 선(Min, Kyoung-sun)*

ABSTRACT

While audit divisions in public organizations deal with both traditional audit tasks and anti-corruption tasks, it is difficult to find reliable studies that focus on the relationship between these two systems: audit and anti-corruption. Some studies use the term “anti-corruption audit” but do not fully discuss the term’s definition. This lack of discussion leads to unanswered questions. What is the anti-corruption audit? What is the relationship between anti-corruption policies and audit systems? To answer these research questions, this study reviews literature, examines cases, and analyzes the audit division tasks performed by a central public agency. This article construes anti-corruption audit as an official inspection of workers in public organizations for anti-corruption. This definition reveals that anti-corruption audit is different from the legal audit and the performance audit. Using this definition, this study examines stamp tax cases between state-owned enterprises and their counterparts. The Board of Audit and Inspection of Korea investigated electronic stamp tax cases and recommended that the state-owned enterprises and their counterparts should share the burden of the electronic stamp tax burden equally. The cases were also evaluated by the Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea, which suggested that the state-owned enterprises should enact new by-laws to declare the electronic stamp tax’s equal burden. This study also analyzes the tasks of the audit division in a central public agency and finds anti-corruption audits to be necessary tasks for the audit division. The new definition of the anti-corruption audit is found to be useful in understanding the new role of audits and the possibility of collaboration between the Board of Audit and Inspection of Korea and the Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea.

Key words: Anti-Corruption, Anti-Corruption Audit, Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea, Audit, Board of Audit and Inspection of Korea

* 국민권익위원회 부패영향분석과 사무관, 행정학박사

I. 서론

2002년도에 부패방지위원회가 출범한 이래로 각급 기관의 부패방지업무는 감사실을 통해 집행되어 왔다. 현재 각급 공공기관의 감사실 업무에서 상당한 비중을 차지하는 업무가 부패방지 관련 업무이며, 이러한 업무의 대부분은 국민권익위원회가 권고하는 부패방지 정책을 이행하는 것이다. 2015년 서울시 기초지자체 감사담당 직원 147명을 대상으로 설문조사한 결과를 보면, 감사 외 업무가 35.8 퍼센트를 차지하고, 부패방지 업무는 전체 업무에서 13.5 퍼센트를 차지하는 것으로 나타났다(신민철·김성수, 2017:47). 이런 상황에 대해 일부 기관장은 감사실에서 왜 부패방지업무를 하는지 의문을 가지기도 하고, 일부 감사실에서도 부패방지정책은 별도의 기구를 만들어 추진해야 한다는 제안을 하기도 한다. 부패방지에 관한 감사실의 역할에 대해 충분한 공감대가 형성되지 못하고 이질감을 느끼는 이유 중 하나는 부패방지업무와 감사업무에 대한 이론적이고 체계적인 고찰 없이 실무수준에서 업무 분장 차원에서만 논의되고 있기 때문이라 할 수 있다.

부패방지업무가 감사실의 업무 중 하나인가? 감사업무를 총괄하는 감사원과 부패방지업무를 총괄하는 국민권익위원회가 어떻게 협업을 하고 역할을 분담해야 하는가? 이러한 질문에 답하기 위해서는 부패방지업무와 감사업무와의 관계에 대한 체계적인 고찰이 필요하다. 최근 부패방지감사(Anti-Corruption Audit)라는 개념이 등장하여 일부 문헌에서 언급되고 있는 것은 이러한 필요성을 보여주는 현상이라고 할 수 있다. 하지만 아쉽게도 기존의 연구들은 부패방지감사라는 용어를 언급하는 수준에 머물러 있으며 부패방지감사 개념정립을 위한 충분한 논의는 부족한 것으로 판단된다.

본고는 부패방지감사에 관한 기존 문헌을 분석하여 부패방지감사 개념을 정립하였다. 본고는 부패방지감사를 부패방지를 목적으로 하는 감사활동, 또는 감사활동을 통한 부패방지 목적 달성으로 규정하였다. 이러한 규정을 통해, 본고는 감사의 목적 중 하나가 부패방지가 될 수 있으며, 따라서 성과감사를 넘어 부패방지 목적의 감사가 가능하다는 점을 언급하였다. 또한, 부패방지의 도구로 감사가 활용될 수 있는 가능성도 강조하였다. 부패방지와 감사가 연결되어 성과를 낼 수 있는 사례로 2019년에 감사원이 공공기관 감사를 통해 지적하고 2020년에 국민권익위원회가 사규 개선권고를 통해 개선한 전자인지세 공평부담 방안을 살펴보았다. 또한, 중앙행정기관 감사담당관실의 업무분장을 분석하여 부패방지감사가 실제로 이루어지고 있음을 확인하였다. 감사를 통한 부패방지가 가능하다는 사례 분석과 업무 분석을 통해 부패방지업무와 감사업무 간의 융합, 감사원과 국민권익위원회 간의 협업 가능성을 제시했다는 점에서 본고의 의의가 있다.

이후 본고는 부패방지와 감사와의 관계를 다룬 연구와 부패방지감사의 개념을 언급한 문헌을 선행연구에 대한 검토로 정리한다. 다음으로는 부패방지 및 감사 등에 대한 개념 정리

를 통해 부패방지감사에 대한 정의를 도출한다. 부패방지감사 개념의 필요성을 확인하기 위해 전자인지세 공평부담 사례와 감사담당관실의 업무분석을 설명한 다음, 결론에서는 부패방지감사개념을 통한 협업 기능성과 본고의 한계 등에 대해 언급하는 순으로 논의를 전개한다.

II. 선행연구에 대한 검토

1. 부패방지과 감사와의 관계 및 부패방지감사의 개념에 관한 연구

부패방지감사의 개념 정의를 제시하지는 않았지만, 감사가 부패방지에 영향을 미치는 효과나 감사의 부패방지 기능에 대해 연구한 문헌 등 부패방지과 감사와의 관계에 관한 국내 연구를 정리하면 다음과 같다. 강주영(2020)은 부패방지를 위한 수단으로 감사제도가 효과적일 수 있다고 주장하면서, 합법성 감사와 성과감사 및 내부감사와 외부감사에서 부패방지 기능을 검토하였다. 감사기관의 소속 문제를 부패방지 측면에서 논의할 경우 예상되는 장단점을 언급하면서, 주민참여 감사제도가 필요하다는 점을 언급하였다. 강주영(2020)의 연구는 감사의 부패방지 기능을 다양한 측면에서 정리하였다는 점에서 의미가 있다.

김보은(2016)은 67개 공공기관을 대상으로 감사인의 독립성과 전문성 등이 2013년 감사성과복합지수와 2014년 내부청렴도에 미치는 영향을 측정하였다. 그 결과 감사인의 독립성은 내부청렴도에 긍정적인 영향을 주는 반면, 감사인의 전문성은 내부청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 자체감사기구의 인센티브 제공은 내부청렴도에 긍정적인 영향을 주는 반면, 감사원과의 협력 여부는 내부청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 밝혀졌다. 김보은(2016)의 연구는 감사실의 특성이 내부청렴도에 유의미한 영향을 미칠 수 있다는 점을 밝혀 감사업무와 청렴수준과의 상관관계를 조명하였다는 점에서 의미가 있다.

김용훈(2013)은 감사원과 국민권익위원회와의 부패방지에 있어서 역할 분담 또는 협력 방안을 중심으로 연구하였다. 우리 헌법에서는 감사원에게 직무감찰 기능을 부여하고 있는 바, 감사원이 일정 부분 부패방지 역할을 한다고 할 수 있다. 하지만 이러한 헌법상 근거가 감사원에게 부패방지와 관련한 권한과 기능을 독점하도록 규정한 것이라고 해석하는 것은 무리가 있다. 따라서 감사원의 권한을 우선한다는 전제에서 국민권익위원회가 부패방지에 관한 역할을 할 수 있다. 김용훈(2013)은 감사원과 국민권익위원회의 협업을 위한 협의체 구성과 국민권익위원회의 부패방지 기능 강화를 위한 조사권 부여 등을 정책과제로 제시하고 있다. 김용훈(2013)은 부패방지 기능이 특정 기관에 한정된 것이 아니라는 점을 법학적

인 시각에서 정리하였다는 측면에 의의가 있으나, 부패방지 기능을 직무감찰보다 넓은 개념이라는 점을 상세히 정리하지 못한 부분에서 한계가 있다.

김진영·심재승(2019)은 감사원의 부패예방효과를 검증하기 위해, 충청남도 소재 기초지방자치단체와 경상북도 소재 공기업을 선정하여 인터뷰 및 자료분석을 통한 질적연구분석을 수행하였다. 연구 결과 지방자치단체는 감사원의 지적에 소극적이지만 공기업은 적극적으로 대응하였다는 점이 밝혀졌다. 김진영·심재승(2019)은 이러한 차이가 부패행위에 대한 인식이 지방자치단체의 경우 개인의 일탈로 이해하고 있는 반면, 공기업의 경우 구조적 문제로 인식하기 때문이라고 설명하였다. 동 연구는 감사원의 부패예방효과가 기관의 특성에 따라 다르게 나타날 수 있다는 점을 밝혔다는 측면에서 의의가 있다.

부패방지과 감사와의 관계에 관한 국외 연구는 다음과 같다. 국외 연구 중 일부 연구는 브라질에서 실시한 부패방지감사프로그램의 효과성에 대해 측정하였다. Bobonis et al. (2019)은 브라질에서 실시한 부패방지감사프로그램이 부정선거 가능성을 줄이는지를 관찰하였다. 2003년부터 실시한 자료를 활용하여 부패방지감사프로그램에 따른 감사를 실시한 기초지방자치단체와 감사를 받지 않은 기초지방자치단체 간에 선거에 있어서 후보자의 유권자 매수행위가 얼마나 차이가 있는지 연구한 결과, 감사를 받지 않은 기초지방자치단체에서 후보자의 유권자 매수행위가 3.2 퍼센트포인트 더 높은 것으로 나타났다. Colonnelli et al.(2019)은 브라질에서 실시한 부패방지감사프로그램 결과를 활용하여 부패발생가능성을 측정하였다. 부패방지감사는 대상 기초지방자치정부가 부패하였는지 여부를 평가하는 것으로, 5,570개의 기초지방자치단체 중 무작위로 1,084개의 기초지방자치단체를 선정하여 2000년부터 2014년까지 실시하였다. Colonnelli et al.(2019)은 부패방지감사프로그램이 기초지방자치정부의 부패수준을 평가하여 발표하였기에 부패방지에 효과가 있다고 주장하였다. Ferrali & Kim(2019)은 상기 연구에서 활용된 부패방지감사프로그램이 관료들의 행태를 직접 바꾸지는 못하였지만, 부패방지감사프로그램이 행정개혁에 영향을 주어 부패를 줄일 수 있다고 주장하였다.

Cheng(2014)은 중국의 지방 감사원의 법적 권한과 역사적 변천을 중심으로 소개하면서, 지방 감사원이 각 지방정부에 대한 회계 감사를 통해 부패행위를 추적하고 밝힐 수 있다고 주장한다. 즉, 중국의 맥락에서 지방 감사원이 이제 부패방지를 위해 역할을 해야 한다는 이론적 근거를 제시하고 있다.

Gnilitskaya(2017)는 우크라이나에서의 부패방지감사 사례를 연구하였다. Gnilitskaya (2017)는 부패방지감사가 기업 영역에서 발생하는 민간부패를 억제할 수 있는 효과적인 방법이라고 주장하면서, 우크라이나에서 부패방지감사가 성공적으로 정착되기 위해서는 입법을 통한 지원과 전문가 양성 교육이 필요하다고 주장하였다.

Reichborn-Kjennerud et al.(2019)은 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 이태리, 스페인, 우간다, 잠비아의 최고감사기구(Supreme Audit Institutions)가 부패방지에 어떤 역할을 하는지 분

석하였다. 각국의 최고감사기구들은 모두 회계감사 기능을 가지고 있으며, 북유럽 국가들의 최고감사기구들은 성과감사의 기능도 가지고 있으나 부패방지 측면에서는 다양한 결과가 나타났다. 스웨덴, 우간다, 잠비아에서는 부패방지기능이 강조되었으나, 이탈리아와 덴마크에서는 부패방지기능이 강조되지 않았다. Reichborn-Kjennerud et al.(2019)은 이러한 차이를 각국의 최고감사기구 받는 언론, 대중의 압력 등이 다르게 나타나기 때문이라고 설명하였다.

Golubeva & Erokhina(2019)는 위의 연구와 달리 러시아 학자들의 부패방지감사와 관련한 기존 문헌을 정리하여 부패방지감사의 개념을 제시하였다. 부패방지감사는 조직수준에서 부패방지 정책의 이행과 관련한 규정 준수를 감시하는 체제, 부패방지 규정의 요구사항에 대한 규정준수를 확인하기 위한 권한을 부여받은 자의 전문적인 활동, 부패방지 규정의 준수 여부에 대한 감사 등으로 정의되고 있다. Golubeva & Erokhina(2019)에 따르면 부패방지감사는 중앙정부, 지방정부 등 특정 조직에서 부패방지정책 도입 및 이행에 관한 규정준수를 감사하는 체제라고 할 수 있다.

2. 선행연구의 한계

앞에서 언급한 국내 연구는 감사실의 특성이 청렴수준에 미치는 영향, 감사원과 국민권익위원회의 역할 분담, 감사원의 부패예방효과 등을 다루고 있으며, 이는 감사원 또는 각급 공공기관 감사실의 부패방지에 관한 영향 또는 역할에 관한 연구로 정리할 수 있다. 이러한 연구는 부패방지감사개념에 관하여는 언급한 바가 없어 본고의 연구가 아직 국내 학계에서 충분히 논의되지 못한 주제임을 확인할 수 있다.

위에 언급한 국외 연구는 감사를 통해 부패방지 목적을 달성할 수 있는지에 대해 다루거나, 감사기구에 부패방지기능이 있는지를 조사하고 있다. Golubeva & Erokhina(2019)의 연구를 제외하고는 부패방지감사라는 용어를 사용하면서도 그 용어에 대한 정의를 엄밀하게 하지 못하고 있는데, 이러한 연구들이 언급하는 부패방지감사란 부패방지목적으로 감사를 실시하는 것 정도로 해석할 수 있다고 판단한다. Golubeva & Erokhina(2019)의 연구만 부패방지감사의 개념을 정의하고자 시도하였으나, 부패방지감사라는 개념을 부패방지정책의 이행에 대한 감사로 한정하여 우리나라의 감사원과 국민권익위원회와의 관계나 공공기관 감사실의 업무 범위에 대해 참고가 될 수 있는 연구는 아니라고 판단한다. 즉, 기존의 연구는 감사를 통해 부패방지수준을 평가하거나 부패방지정책의 이행 여부에 한정되어 있어 부패방지감사를 너무 좁은 의미로 해석하고 있다 할 것이다. 따라서 본고에서는 부패방지감사의 개념을 우리나라의 실정에 맞게 정의하고자 한다. 이상의 선행연구를 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 선행연구 정리

| 연구자 | 대상 | 주요 연구 주제 |
|----------------------------------|---|--|
| 강주영(2020) | 감사원 | 부패방지를 위한 감사작용 |
| 김보은(2016) | 67개 공공기관 | 감사인의 독립성 및 전문성 등이 내부청렴도에 미치는 영향 |
| 김용훈(2013) | 감사원 국민권익위원회 | 감사원과 국민권익위원회의 부패방지에 있어서 역할 분담 |
| 김진영 · 심재승(2019) | 충청남도 지자체 경상북도 공기업 | 감사원의 지적이 기관의 부패방지에 미치는 영향 |
| Bobonis et al.(2019) | 브라질의 기초자치단체 | 부패방지감사프로그램이 후보자의 유권자 매수에 미치는 영향 |
| Colonnelli et al.(2019) | 브라질의 기초자치단체 | 부패방지감사프로그램이 부패발생가능성에 미치는 영향 |
| Ferrali & Kim(2019) | 브라질의 기초자치단체 | 부패방지감사프로그램이 관료의 부패관련 행태 및 행정개혁에 미치는 영향 |
| Gnilitskaya(2017) | 우크라이나의 기업 | 부패방지감사가 우크라이나의 민간부패를 줄이기 위해 필요한 조건 |
| Reichborn-Kjennerud et al.(2019) | 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 이탈리아, 스페인, 우간다, 잠비아의 최고감사기구 | 최고감사기구의 부패방지역할 |
| Golubeva & Erokhina(2019) | 러시아의 문헌 | 부패방지감사의 개념 |

Ⅲ. 부패방지감사의 개념

1. 부패의 개념

부패방지감사의 개념을 정립하기 위해서는 우선 부패방지에 대한 정의가 필요하고 부패방지는 부패를 막는 것으로 정의되기에 부패에 대한 개념을 정리하는 것이 필요하다. 부패의 정의에 대해서는 오랫동안 논의되었으나 아직 모든 학자가 동의할 수 있는 단일한 정의가 만들어지지지는 못하였다. 부패에 대한 정의가 다양할 수밖에 없는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 부패에 대한 정의의 목적이 다양하기 때문이다(Mungiu-Pippidi, 2015: 3). 정치학자, 범죄학자, 사회학자, 경제학자 등 다양한 전공자들이 부패에 대해 자신의 시각으로 연구를 하고 있기에 부패에 대한 접근 방법이 다양하고 이로 인해 부패에 대한 인식 및 개념도 다

양할 수밖에 없다. 둘째로는 부패는 뇌물수수부터 정실주의까지 종류가 다양하여 하나의 정의로 다 포함하기 어렵다(Jain, 1998: 3). 마지막으로 사회가 가지는 맥락에 따라 부패의 개념이 달라진다(Johnston, 2005: 10-11). 어떤 사회에서는 용인되는 행위가 다른 사회에서는 부패로 인식될 수 있다(Klitgaard, 1988: 3). 이러한 이유로 부패에 대한 보편적인 정의를 내리는 것은 어려운 일이다.

하지만 일반적으로 부패의 정의에 필요한 요소에 대해서는 어느 정도 합의가 되어 있다고 할 수 있다. 부패의 정의에 필요한 세 가지 요소는 행위, 행위자, 이익이다. 이 세 가지 요소를 넓게 개념 정의를 하는지, 좁게 개념 정의를 하는지에 따라 부패에 대한 정의 폭이 변한다. 행위에 대해서는 좁은 의미의 부패 개념을 지지하는 학자들은 위법행위에 한정한다(Neild, 2002: 6). 반면에 넓은 의미의 부패 개념을 지지하는 학자들은 행위에 관한 남용까지 포함시킨다(Mundial, 1997: 8). 행위자에 대해 좁은 의미의 부패 개념을 지지하는 학자들은 공직자로 한정하고 있다(Huntington, 2002: 253). 반면에 넓은 의미의 부패 개념을 지지하는 학자들은 민간인도 포함하고 있다(Evans, 1999: 3). 이익과 관련하여 좁은 의미의 부패 개념을 지지할 경우 경제적 이익에 한정되지만 이러한 견해는 찾아보기 어렵고, 대부분 넓은 의미의 부패 개념을 지지하면서 비경제적 이익도 포함한다(Friedrich, 2002: 15; Johnston, 2005: 12; Neild, 2002: 6; Nye, 2002: 284).

부패에 관해 대중적으로 가장 널리 알려진 정의는 국제투명성기구에서 정의한 “the abuse of entrusted power for private gain”이다(Transparency International, 2015). 하지만 본고에서는 이 정의를 그대로 사용하지 않고 우리나라의 현 상황에 맞게 수정하여 정의하고자 한다. 국제투명성기구의 정의는 민간영역의 부패도 부패의 개념에 포함하고 있으나, 우리나라의 경우 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조에서 부패행위를 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”, “공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상의 손해를 가하는 행위”, 위에 관련하여 이에 “다른 행위나 그 은혜를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위”로 규정하고 있다. 이러한 부패행위에 대한 정의가 법적으로 통용되는 우리나라에서는 민간영역의 부패는 아직 공식적으로 부패의 영역에 포함되어 있다고 할 수 없다. 본고는 감사원과 국민권익위원회의 관계를 설정하고, 각급 공공기관의 감사실에서의 부패방지 업무에 대해 논의하고자 하므로, 민간영역의 부패를 부패의 정의에 포함할 이유가 없다.

기존 학자들의 논의와 본고의 목적을 참고하여 부패를 “사적 이익을 도모하기 위한 공직자의 의도적인 공적 권한 남용과 그 남용으로 인해 국민에게 피해가 발생하는 것”으로 규정하고자 한다. 이 정의는 의도, 권한 남용, 공직자, 사적 이익, 피해라는 다섯 가지 요소로 구성된다. 의도를 요소에 포함시킨 이유는 부패행위에 대한 평가에 필요하기 때문이다

(Porter & Warrender, 2009: 82). 공직자가 권한 남용이라는 인식을 못하고 실수한 행위까지 부패행위로 판단할 수는 없다. Wallace & Latcheva(2006)의 주장을 참고하여 권한 남용은 단순한 범위반을 넘어 법을 사적 이익을 위해 바꾸는 행위까지 포함한다. 본고는 Eiras(2003)의 정의에 따라 행위자가 모두 공직자가 아닌 기업 내부 또는 기업 간에 발생하는 민간영역의 부패는 부패의 개념에서 제외하고 적어도 행위자 중 한 명은 공직자일 것을 조건으로 한다. 사적 이익은 Neild(2002)의 주장에 따라 경제적 이익, 승진, 이익에 대한 약속 등 넓은 의미로 정의하고자 한다. 피해를 요건에 포함시킨 이유는 피해를 야기하지 않는 부패는 없으며, 부패로 인한 피해가 있기 때문에 부패에 대한 문제를 해결하려고 시도하기 때문이다(Uslander, 2017: 302).

2. 감사의 개념

본고에서 논의되는 감사는 민간에서 행해지는 민간감사를 제외한 개념이다. 본고에서의 감사에 대한 논의는 감사원이 중심이 되어 행하는 감사와 각급 공공기관에서 행하는 감사를 대상으로 하기 때문에 공공감사의 개념에 대해 정리하도록 한다. 별다른 언급이 없는 한, 본고에서 언급하는 감사는 공공감사를 의미한다. 감사에 대해 널리 통용되는 명확한 개념이 있는 것은 아니지만 통상적으로 “공공부문에 대해 감독하고 검사하는 행위” “공공의 필요에 의해 감사기구의 장 또는 감사관이 감사대상기관과 그 기관에 소속한 공무원의 제반 업무·활동을 조사·검사·확인·분석·검증하고 감사의 결과를 권한 있는 사람에게 통보하는 행위”라 할 수 있다(성용락, 2013: 222-223). 다만, 본고에서의 감사는 정부부처 뿐만 아니라 공공기관을 대상으로 포함하는 개념이므로 공무원을 대상으로 한다기보다 공공기관 종사자를 포함한 공직자를 대상으로 한다고 보는 것이 더 타당할 것이다.

「대한민국헌법」과 법령에서는 감사에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. 「대한민국헌법」 제97조는 “국가 세입세출의 결산, 국가 및 법률이 정하는 단체 등의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위해 대통령 소속하에 감사원을 둔다”라고 명시하였다. 즉, 「대한민국헌법」이 의미하는 감사는 회계검사와 직무감찰을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다. 제정 당시에는 성과감사의 개념이 없었기에 합법성 감사를 염두하여 만들어진 규정이라 하겠다. 「공공감사에 관한 법률」 제2조에서는 자체감사에 대해 “중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속기관 및 소관 단체를 포함한다) 및 그 기관에 속하는 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것”으로 정의하고 있다. 감사에 대한 정의가 별도로 규정되어 있지 않으나, 자체감사의 정의를 활용하면 감사는 “공공기관의 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것”이라 할 수 있다.

지금까지의 학문적 정의 및 법률적 개념에 대한 논의를 종합해보면, 감사란 “감사권한이

있는 자가 감사대상기관과 그 기관에 소속한 공직자의 제반 업무·활동을 조사·검사·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것”이라 하겠다. 이 개념에는 “감사권한이 있는 자”라는 주체가 있고 “감사대상기관과 그 기관에 소속한 공직자의 제반 업무·활동”이라는 대상이 있으며, “조사·검사·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것”이라는 행위로 구성되어 있다. 이 정의에는 목적은 포함되어 있지 않는데, 목적에 따라 합법성 감사와 성과감사로 구분되며 본고에서는 이에 더하여 부패방지감사를 제시하고자 한다.

합법성 감사(regularity audit)는 전통적인 감사라 할 수 있으며, 성과감사(performance audit)는 신공공관리론(New Public Management Theory)의 도입과 맞물려 관심을 받은 감사라 할 수 있다(성용락, 2013: 226). 이러한 구분은 세계최고감사기구(International Organization of Supreme Audit Institutions)의 감사기준(auditing standard)에서도 채택되어 있다(성용락, 2013: 252). 감사를 회계 및 재무활동을 중심으로 하는 소극적 감사와 정책 및 사업의 성과 관리를 중심으로 하는 적극적 감사로 분류하는 견해도 있다(이주희, 2010: 2-3). 하지만, 합법성 감사와 성과감사가 보다 보편적으로 통용되는 용어인 점, 소극적 감사와 적극적 감사의 구분은 합법성 감사와 성과감사의 구분과 큰 차이가 없는 점을 고려하여, 본고에서는 합법성 감사와 성과감사로 구분하도록 한다. 감사원이 2009년에는 적극행정면책제도를 도입하고 2018년 2월에는 “적극행정지원을 위한 감사운영방안”을 마련하는 등 적극행정을 고려한 감사를 추진하고 있기에 적극행정지원감사의 개념이 나올 수도 있어 보인다(감사원, 2019b: 10). 하지만 적극행정지원과 감사는 그 개념상 이질적이며 적극행정이 감사 전체의 방향성에 영향을 미치는 개념이라 할 수 없으므로 여기에서는 논외로 한다.

합법성 감사는 “감사대상기관과 그 기관에 소속한 공직자의 제반 업무·활동이 법령과 예산관련 지침 등에 위반되지 않았는지를 조사·검사·확인·분석·검증하는 것”이라고 할 수 있다. 즉, 합법성을 목적으로 하는 감사라 하겠다. 성과감사에 대해서는 다양한 정의가 있으나 적어도 “경제성, 능률성, 효과성을 목적으로 하는 감사”라고 정의할 수 있다(성용락, 2013: 226). 합법성 감사와 성과감사의 차이는 목적, 감사 주기, 표준화 정도 등에 나타난다. 합법성 감사는 법령과 예산 관련 지침에 위반되었는지 여부를 중점으로 감사하므로 합법성이 목적이 되고, 성과감사는 경제성, 능률성, 효과성을 목적으로 하므로 이를 성과와 책임성을 목적으로 한다고 할 수 있다. 합법성 감사는 대상기관을 정하여 정기적으로 실시하는 것이 관행으로 정기적이거나, 성과감사는 국정감사의 지적이나 언론보도를 통해 사회적인 이슈가 된 경우에 실시하는 경우가 종종 있기에 비정기적이다. 합법성 감사는 법령과 예산관련 지침에 대한 위반 여부를 판단하기에 표준화한 체크리스트 등을 작성하여 실시하기 용이하나, 성과감사는 성과에 대한 정의, 성과에 대한 판단에 있어서 상당한 판단여지 또는 재량이 존재하므로 표준화하기 어렵다. 이상의 논의는 <표 2>에 정리되어 있다.

〈표 2〉 합법성 감사와 성과감사의 비교

| 기준 | 합법성 감사 | 성과감사 |
|--------|------------|------------|
| 목적 | 합법성 | 성과와 책임성 |
| 감사 주기 | 정기적 | 비정기적 |
| 표준화 정도 | 표준화 정도가 높음 | 표준화 정도가 낮음 |

출처 : 성용락 (2013: 253-257); 최창현 외(2018: 196)

3. 부패방지감사의 개념

선행연구에서 살펴본 바와 같이, 부패방지감사라는 개념이 최근 등장하였고, 감사의 부패 방지기능이나 효과, 감사원과 국민권익위원회와의 관계 등에 대해 일부 연구가 있으나, 부패방지감사의 개념에 대해서는 찾아보기 어렵다. 다른 문헌에서도 부패방지감사의 개념을 부패방지정책의 이행에 대한 감사로 한정하고 있어, 본고에서 논의하고자 하는 감사와 부패방지와의 관계, 감사원과 국민권익위원회와의 역할 분담 등에 대한 유의미한 제안을 되기 어렵다. 본고에서는 앞서 감사의 개념을 정리하고 그 목적에 따라 합법성 감사와 성과감사로 분류하였는바, 부패방지감사도 부패방지라는 목적에 따른 감사로 이해하는 것으로 논의를 시작하고자 한다.

본고는 부패방지감사를 “부패방지를 목적으로 하는 감사활동, 또는 감사활동을 통한 부패방지 목적 달성”으로 규정하고자 한다. 앞서 언급한 감사의 개념을 적용하여 더 자세히 정의하면, 부패방지감사는 “부패방지를 목적으로 하여 감사권한이 있는 자가 감사대상기관과 그 기관에 소속한 공직자의 제반 업무·활동을 조사·검사·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것, 또는 감사권한이 있는 자가 감사대상기관과 그 기관에 소속한 공직자의 제반 업무·활동을 조사·검사·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하여 부패방지 목적을 달성하는 것”이라고 할 수 있다. 부패방지감사개념이 합법성 감사나 성과감사와 다른 점은 목적이 부패방지에 있다는 점이다.

IV. 사례 연구

1. 전자 인지세에 관한 감사원 감사

1) 전자 인지세 제도에 대한 개요

「인지세법」 제1조 제1항은 “국내에서 재산에 관한 권리 등의 창설·이전 또는 변경에 관

한 계약서나 이를 증명하는 그 밖의 문서를 작성하는 자는 해당 문서를 작성할 때에 이 법에 따라 그 문서에 대한 인지세를 납부할 의무가 있다”라고 정하고 있어, 인지세의 정의와 의무를 규정하고 있다. 동법 제6조 제1호는 국가나 지방자치단체가 작성하는 증서에 대해서는 비과세로 규정하고 있으나, 공기업 등 공공기관은 비과세의 특례가 적용되지 않으므로 인지세를 납부할 의무가 있다. 동법 제1조 제2항은 “2인 이상이 공동으로 문서를 작성하는 경우 그 작성자는 해당 문서에 대한 인지세를 연대하여 납부할 의무가 있다”라고 규정하여, 공공기관이 국가계약법에 따른 전자문서로 도급계약을 체결할 경우, 「인지세법」에 따라 계약상대방과 연대하여 전자 도급문서 인지세(이하 전자 인지세)를 납부하도록 되어 있다.

연대의 의미는 계약의 당사자들이 동일한 비율로 부담해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니고 납부의 의무를 연대하여 책임을 진다는 것으로 해석된다. 즉, 2인 이상이 공동으로 문서를 작성하고 그중 일방이 인지세를 납부하지 않았더라도, 다른 일방은 자신이 부담해야 할 인지세는 그 절반에 불과하므로 전체 인지세를 납부할 의무가 없다고 항변할 수 없으며, 그 일방에 인지세 전부의 납부를 요구할 수 있다는 의미로 해석된다. 하지만, 계약의 일방이 우월적 지위가 있는 경우, 그 지위를 남용하여 다른 일방에게 인지세 전부를 부담하라고 한다면, 이는 연대의 의미와 상관없이 불공정한 행위라고 할 것이다.

이러한 취지로 2008년 1월 30일에 공정거래위원회는 사단법인 전국은행연합회에 대부분의 은행이 고객에게 여신거래에 있어서 인지세를 일방적으로 부담하게 하는 관행을 개선하고 고객과 은행이 각 50 퍼센트씩 부담하는 표준약관을 만들어 사용하도록 권고하였다.(조세일보, 2010). 사단법인 전국은행연합회는 이에 불복하여 공정거래위원회를 상대로 표준약관개정결의취소소송을 제기한바, 서울고등법원은 2011년 4월 6일에 2010누35571 판결에서 “개정 전 표준약관은 대출거래에서 우월한 지위에 있는 은행이 그 지위를 이용하여 대출 관련 부대비용 중 은행이 부담하여야 할 비용까지 고객으로 하여금 부담하게 하도록 한 것이어서 고객에게 부당하게 불리한 불공정 약관이라고 보는 것이 타당”하다고 판시하였다. 이러한 취지에 따르면 공공기관 또한 계약에 있어서 계약상대방과 전자 인지세를 상호 간에 공평하게 부담하는 것이 상호부담의 원칙과 수익자 부담의 원칙에 부합한다 할 것이다.

2) 공공기관의 전자 인지세 전가에 대한 감사원 감사

감사원은 공공분야의 불공정관행을 개선하기 위해 2019년에 한국전력공사 등 26개 기관에 대한 실지감사와 한국석유공사 등 23개 기관에 대해 서면감사를 실시하였다(감사원, 2019a: 2). 감사 결과 전자 인지세와 관련하여, 전자계약시스템을 사용하는 40개 공공기관 중 한국수자원공사를 제외한 39개 공공기관이 전자 인지세에 관한 납부비율에 관한 규정을 두지 않고 2018년도에만 45억 원에 달하는 인지세의 97.1 퍼센트에 해당하는 43억 7천여만 원을 계약 상대방에게 부담하도록 전가하였음을 확인하였다(감사원, 2019a: 10). 하지만 감

사원의 지적에도 불구하고 이후에도 공평부담의 근거 조항을 만들지 않아 인지세 일방 부담의 관행은 시정되지 못하고 있었다.

2. 전자 인지세에 관한 부패영향평가

1) 부패영향평가 개요

부패영향평가는 법, 법규명령, 행정규칙, 조례, 공공기관의 사규 등에 대해 부패와 관련된 평가기준을 가지고 해당 조문을 분석하여 조문에 내재된 부패유발요인을 제거하는 장치이다(국민권익위원회, 2020: 1). 부패영향평가의 법적 근거는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 「부패방지 권익위법」이라 한다) 제28조 제1항에 있다. 부패영향평가는 홍콩의 영정공서의 법령 및 정책에 대한 사전 평가 제도를 참고하여, 2006년도부터 실시하고 있다(국가청렴위원회, 2007: 17-21).

부패영향평가는 크게 정부에서 발의한 제·개정 법령에 대한 부패영향평가와 현행 법령 등 다른 부패영향평가로 구분된다(국민권익위원회, 2019: 13). 정부에서 발의한 제·개정 법령에 대한 부패영향평가는 행정기관이 반드시 거쳐야 하는 의무적인 절차로, 행정기관이 국민권익위원회에 법령안 관련 자료를 제출하면, 국민권익위원회는 부패와 관련한 평가기준을 가지고 해당 조문을 분석하여 원안동의나 개선권고 등의 의견을 40일 이내에 행정기관에 제시하며, 행정기관은 국민권익위원회 의견을 반영하였는지 여부를 법제처 심사의뢰 전까지 국민권익위원회에 알리게 되어 있다(국민권익위원회, 2019: 21).

현행 법령 등 다른 부패영향평가는 정부에서 발의한 제·개정 법령에 대한 부패영향평가와 달리 의무적인 절차가 아니며, 국민권익위원회가 필요하다고 판단하거나, 기관의 의뢰가 있는 경우에 실시하는 평가이다(국민권익위원회, 2019: 13). 부패영향 평가기준은 법령의 준수 및 집행, 행정절차와 부패통제 등으로 분야가 구분되어 있으며 각 분야에 따라 세부 평가항목이 설정되어 있다. 이에 대한 자세한 설명은 <표 3>에 정리되어 있다.

<표 3> 부패영향 평가기준

| 평가분야 | 평가항목 | 주요 검토 내용 |
|--------|-----------|---|
| 법령의 준수 | 준수부담의 합리성 | 법령상의 의무 등을 준수하기 위하여 국민, 기업, 단체 등이 부담하는 비용·희생이 유사 법령의 준수부담과 비교하여 과도하지 않고 합리적 수준인지 여부 |
| | 제재규정의 적정성 | 법령 등을 위반한 행위에 대한 제재내용 및 제재정도가 유사법령의 제재내용 및 제재정도와 비교하여 과도하게 높거나 미약하지 않고 적정한 수준인지 여부 |
| | 특혜발생 가능성 | 법령 등의 적용으로 특정 기업, 단체 또는 개인에게 특혜 또는 수익이 발생할 가능성이 있는지 여부 |

| | | |
|--------|----------------|---|
| 법령의 집행 | 재량규정의 구체성·객관성 | 재량권자, 재량범위, 재량기준, 재량행사절차 등 재량과 관련된 사항이 법령에 분명하고 확정적이며 구체적·객관적으로 규정되어 있고, 과도한 재량권 행사를 통제할 장치가 마련되어 있는지 여부 |
| | 위탁·대행의 투명성·책임성 | 공직유관단체나 각종 민간협회 등에 권한 및 사무의 위탁·대행 시 위탁·대행 요건, 범위와 한계, 선정 절차 등이 명확하게 규정되어 있고 책임성 확보를 위한 관리·감독장치가 마련되어 있는지 여부 |
| | 재정누수 가능성 | 국가보조금 등 각종 재정지원사업이 타 법령에 의해 중복 지원되고 있거나 지원 기준 등의 불명확성으로 인해 재정누수의 가능성은 없는지, 재정누수 방지를 위한 관리·감독장치가 마련되어 있는지 여부 |
| 행정절차 | 접근의 용이성 | 정책결정과정 및 이의제기과정 등 각종 행정절차에서 국민, 기업, 단체 등 이해관계자의 참여기회를 충분히 보장하고 있고 의견수렴에 있어 이해관계자의 대표성이 확보되어 있는지 여부 |
| | 공개성 | 관련 업무의 내용 및 처리절차와 관련된 정보를 이해관계자 및 일반국민 등에게 충분히 공개하고 있는지 여부 |
| | 예측 가능성 | 민원인의 입장에서 당해 업무와 관련하여 준비서류나 조치하여야 할 사항이 무엇인지와 행정 처리과정, 처리기한 및 결과 등을 쉽게 확인하고 예측할 수 있는지 여부 |
| 부패통제 | 이해충돌 가능성 | 공적인 업무추진 과정에서 사적인 이해의 개입을 방지하기 위한 기준과 절차 및 사후통제 수단의 마련 여부 |
| | 부패방지장치의 체계성 | 당해 법령이나 정책 시행 시 발생할 수 있는 부패를 방지하기 위한 내부 부패통제장치의 도입이나 부패방지 법령 등의 적용이 필요한지 여부 |

출처 : 국민권익위원회(2019: 13)

2) 전자 인지세에 대한 부패영향평가

국민권익위원회는 2020년부터 2022년까지 3년 동안 공공기관의 불공정한 사규를 개선하는 계획을 세우고, 그 계획의 일환으로 2020년 6월 8일에 가스, 석유, 전기 등과 관련한 18개 에너지 분야 공공기관에 대해 18개 유형에 대한 문제점 및 개선방안을 마련하여 사규를 개선하도록 권고하였다(국민권익위원회, 2020a: 5). 약 2개월에 걸쳐 공공기관 사규 개선 전담팀이 18개 공공기관의 2천여 개의 사규를 분석한 결과, 계약, 인사, 복지 등에 있어서 부패유발 가능성이 있는 사규 조문을 발굴하였고, 이에 대한 문제점을 분석하여 사규 개선안을 마련하였다. 18개 유형 중 하나는 “전자 인지세 공평 부담 방안 마련”으로 00공사 등 11개 기관이 일방적으로 계약 상대방에게 부담을 지우는 것으로 나타났다. 이는 부패영향 평가기준 중 준수부담의 합리성에 위반한다고 보아, 해당 기관에 대해 전자 인지세에 대한 공평 부담을 명시하는 사규를 제정하도록 권고하였다. 사규안의 예시는 <표 4>와 같다. 향후 다른 공공기관에 대해서도 사규 점검을 통해 전자 인지세 공평 부담을 확대해 나아갈 수 있을 것이다.

〈표 4〉 개선안 예시

| 현행 | 개선안 |
|--|--|
| 제00조(계약서의 작성 및 체계) ④ 전자계약서의 인지세는 「인지세법」 제3조 및 동 시행령 제11조의2에서 정하는 바에 따라 납부하여야 한다. <후단 신설> | 제00조(계약서의 작성 및 체계) ④ 전자계약서의 인지세는 「인지세법」 제3조 및 동 시행령 제11조의2에서 정하는 바에 따라 연대하여 납부하여야 한다. 단 인지세는 납부금액의 100분의 50씩을 계약상대자와 분납한다. |

출처 : 국민권익위원회(2020a: 38)

3. 부패방지감사 측면에서의 사례가 가지는 의의

공공기관에 대한 전자 인지세의 공평 부담 방안 마련은 부패방지감사의 실제 사례라고 할 수 있다. 감사원이 전자 인지세의 공평 부담을 지적한 것은 합법성 감사나 성과감사로 설명하기 어렵다. 합법성 감사가 “감사대상기관과 그 기관에 소속한 공직자의 제반 업무·활동이 법령과 예산 관련 지침 등에 위반되지 않았는지를 조사·검사·확인·분석·검증하는 것”이라고 한다면, 공공기관이 전자 인지세에 대해 계약상대방이 일방적으로 부담하게 한 것은 법령과 예산 관련 지침에 위반된 사항이 아니므로 합법성 감사의 대상이 되지 않는다. 현행 「인지세법」에 위반되는 것도 아니며, 이와 관련한 기획재정부 등의 예산관련 지침이 있는 것도 아니기 때문이다. 판례 또한 은행에서의 대출과 관련하여 고객에게 인지세를 전면 부담하는 것이 타당하지 않다는 내용만 있지, 동 건인 공공기관의 계약상대방과의 계약을 대상으로 판시한 사항이 아니기 때문에, 판례에 반하여 위법하다고 주장하기에는 무리가 있다.

동 사례는 성과감사로도 설명하기 어렵다. 성과감사의 목적이 경제성, 능률성, 효과성이라고 한다면, 인지세의 공평부담은 공공기관의 경제성, 능률성, 효과성에 긍정적인 영향을 미치지 않는 사안이 아니므로 성과감사의 대상이 될 수 없다. 오히려, 인지세를 공평 부담하게 되면 공공기관의 수익이 감소하게 되기 때문에 경제성에 반한다고 할 것이다.

감사원이 공공분야의 불공정 관행을 개선하기 위해 동 사안에 대해 감사하여 지적하였다고 하였기에 감사의 목적은 불공정한 관행을 개선함에 있는 것이며, 이는 기존의 합법성 감사나 성과감사로 설명할 수 없는 감사원 감사의 새로운 영역이라 할 것이다. 본고는 이를 부패방지감사의 개념에 포함할 수 있다고 판단한다. 부패방지감사를 “부패방지를 목적으로 하는 감사활동, 또는 감사활동을 통한 부패방지 목적 달성”으로 규정한다면, 불공정 관행은 부패를 유발할 수 있는 관행이라 할 수 있으며, 부패를 유발할 수 있는 불공정 관행을 개선하는 감사는 부패방지감사로 분류할 수 있다.

또한 국민권익위원회의 전자 인지세 공평부담에 관한 개선권고도 부패방지감사라고 할 수 있다. 부패방지감사의 자세한 정의가 “부패방지를 목적으로 하여 감사권한이 있는 자가 감사대상기관과 그 기관에 소속한 공직자의 제반 업무·활동을 조사·검사·확인·분석·

검증하고 그 결과를 처리하는 것, 또는 감사권한이 있는 자가 감사대상기관과 그 기관에 소속한 공직자의 제반 업무·활동을 조사·검사·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하여 부패방지 목적을 달성하는 것”이라 한다면, 사규 개선을 위해 실태조사, 자료분석, 기관의 견수렴, 전문가 자문 등을 거친 부패영향평가는 일종의 감사라고 할 수 있으며, 부패방지를 목적으로 하였기에 부패방지감사라고 할 수 있다. 즉, 감사원과 국민권익위원회가 부패방지를 위한 전자 인지세의 공평 부담이라는 목적을 가지고 각자의 수단을 통해 감사업무를 행하였다고 하겠다. 이는 부패방지감사에 있어서 양 기관의 분업과 협업 가능성을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

2022년까지 계속되는 공공기관 사규개선은 국민권익위원회에서 일방적으로 추진하는 것이 아니고, 공공기관의 자발적인 사규 개선도 지원하고 있다. 2020년 상반기에만 30개 공공기관이 60개 사규 개선안을 스스로 마련하였고, 이 중 “부당특약에 대한 이의신청 절차 마련”, “직장 내 괴롭힘에 관한 징계 감경 금지” 등 우수 개선안 8건을 선정하여 다른 기관이 참고할 수 있도록 우수 사례로 배포하였다(국민권익위원회, 2020b). 공공기관 감사실에서 직접 수행하는 부패영향평가를 통한 사규 개선도 부패방지를 목적으로 사규에 대한 조사 및 분석을 통해 개선안을 마련하는 것이므로 부패방지감사의 한 유형이라고 할 것이다.

4. 중앙부처 감사담당관실 업무 분석

공공기관에 대한 전자 인지세의 공평 부담 방안 마련이 부패방지감사 개념에 있어서 감사원과 국민권익위원회의 역할 분담 및 협업 가능성에 대해 보여준 사례라면, 중앙부처 감사담당관실 업무분장을 분석은 각급 공공기관 감사담당관실에서 부패방지감사 개념이 어떻게 업무로 나타나는지 보여줄 수 있는 사례라 할 수 있다. 자료의 접근가능성으로 인해 본고에서는 A 중앙행정기관의 업무분장표를 분석하였다. 국회, 예산 등 일상적인 업무와 청렴포털 시스템 운영 등 지엽적이고 기술적인 업무는 제외하고 중요 업무 단위를 기준으로 인적 단위에서 업무 단위로 재분류하였다. <표 5>는 재분류한 결과를 요약해서 보여주고 있다.

<표 5>에서 분야는 전통적인 분류를 뜻한다. 본고에서 감사란 “감사권한이 있는 자가 감사대상기관과 그 기관에 소속한 공직자의 제반 업무·활동을 조사·검사·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것”이라고 정의하였으며, 「대한민국헌법」이 의미하는 감사는 회계검사와 직무감찰을 포괄하는 개념인 점을 보면, 감찰업무를 감사업무와 구분하여 분류하는 것이 타당하지 않다고 할 수도 있다. 하지만, 각급 공공기관에서는 감사업무와 감찰업무를 구분하여 업무를 분장하고 있는 경우가 대다수이기 때문에, 공직자의 직무에 대한 감찰은 감사와 구분되는 별도 분야로 나누었다. 부패방지업무와 감사업무도 일부 겹칠 수밖에 없다. 채용비리 적발 및 예방 업무는 감사업무이기도 하며 부패방지업무이기도 하다. 따라서 감사의 종류 측면에서는 동 업무를 부패방지감사로 구분하였다. 다만, 분야 항목에서는

전통적인 분류에만 한정하여 분류하였기에 동 업무를 예방까지 포함하는 점, 국민권익위원회가 주관하는 점 등을 고려하여 부패방지업무로 분류하였다.

업무내용은 크게 12가지로 분류하였다. 적극행정면책제도와 채용비리 적발 및 예방은 문재인 정부에 들어와서, 최근에 신설된 업무이며 나머지 업무는 이전부터 계속 추진 및 이행된 업무이다. 업무내용은 감사업무, 감찰업무, 부패방지업무로 구분되며, 감사업무는 감사원 소관, 감찰업무는 국무조정실 소관, 부패방지업무 중 공직자윤리법 관련은 인사혁신처 소관, 나머지 부패방지업무는 국민권익위원회 소관으로 분류하였다. 앞서 언급한 바와 같이 감찰 업무는 감사원의 업무에도 해당하나, 감사원의 주 업무가 직무감찰이나 공직기강 점검은 아니고 국무조정실이 각급 감사담당관실에 요구하는 업무는 감찰 및 공직기강 점검이므로 이를 묶어서 국무조정실 소관으로 분류하였다.

분야 및 소관 부처는 전통적이고 형식적인 분류인 반면, 실질적인 분류로 감사의 종류에 따른 분류를 제시하였다. 합법성 감사, 성과감사, 부패방지감사라는 기준에서 기존 업무를 재분류하였다. 감사업무로 분류될 수 없는 자체감사기구 평가나 청렴음부즈만 운영 등은 기준에서 제외하였다. 직무감찰, 공직기강 점검은 합법성 감사이며, 자체감사 및 감사원 감사 협조는 각급 감사담당관실과 감사원이 어떠한 감사를 하는가에 따라 합법성 감사, 성과감사, 부패방지감사가 된다고 보았다. 공직자윤리법이나 채용관련 규정 위반 여부에 중점을 두면 합법성 감사가 되고, 관련 제도의 개선이 필요하다는 내용을 발굴하게 되면 부패방지 감사라 할 수 있다. 반부패 청렴대책이나 반부패 시책평가를 추진하는 부분에 대한 감사가 이루어진다면 Golubeva & Erokhina(2019)가 언급한 좁은 의미의 부패방지감사가 될 것이다. 이러한 분석을 통해 부패방지감사가 현재 각급 공공기관 감사담당관실에서 실제로 이루어지고 있다는 점을 알 수 있다.

〈표 5〉 A 중앙행정기관 감사담당관실 업무

| 분야 | 업무 내용 | 감사의 종류 | 소관 부처 |
|--------|------------------|---------------|---------|
| 감사업무 | 자체감사 | 합법성, 성과, 부패방지 | 감사원 |
| | 감사원 감사 협조 | | |
| | 자체감사기구 평가 | | |
| | 적극행정면책제도 운영 | | |
| 감찰업무 | 직무감찰 | 합법성 | 국무조정실 |
| | 공직기강 점검 | | |
| 부패방지업무 | 공직자윤리법 적용 | 합법성, 부패방지 | 인사혁신처 |
| | 채용비리 적발 및 예방 | | |
| | 반부패 청렴대책 수립 및 추진 | 부패방지 | 국민권익위원회 |
| | 청렴음부즈만 운영 | | |
| | 청렴도 평가 협조 | | |
| | 반부패 시책평가 추진 | 부패방지 | |

V. 결론

이상의 논의를 통해 본고는 기존 문헌의 분석을 통해 부패방지감사 개념을 정립하였다. 부패방지감사는 부패방지를 목적으로 하는 감사활동, 또는 감사활동을 통한 부패방지 목적 달성이며, 따라서 감사의 목적 중 하나가 부패방지가 될 수 있을 뿐만 아니라 성과감사를 넘어 부패방지 목적의 감사가 가능하리라 할 것이다.

본고는 부패방지감사 개념으로 이해할 수 있는 전자 인지세 공평부담 방안을 통해 감사원과 국민권익위원회의 역할 분담과 협업 가능성을 제시하였다. 또한, 중앙행정기관 감사담당관실 업무 분석을 통해 부패방지감사가 개념으로만 존재하는 것이 아니라 이미 실무적으로 정착되어 있음을 설명하였다. 본고에서 제기한 질문인 감사원과 국민권익위원회의 역할 분담과 협업 방향, 감사담당관실에서의 부패방지업무 추진 당위성 등에 대해 이러한 논의가 어느 정도 답이 되었을 것이라 판단한다.

기존의 감사가 합법성 감사와 성과감사로만 구분되어 오래 논의되다 보니, 부패방지감사라는 개념이 학문적으로 독립적인 용어가 될 수 있는지에 대해 의문이 있을 수 있다. 기존 감사원의 직무감찰이나 회계감사의 기능 중 일부가 부패방지라는 목적을 지향한다면, 별도의 부패방지 감사라는 개념이 필요한지 의문을 가질 수 있다. 또한, 법률적으로 접근할 경우, 「부패방지 권익위법」에 따른 감사기능을 부패방지감사로 보면 되기에 별도의 학문적 개념으로 구성할 필요가 없는 것이 아닌가 하는 의문이 들 수도 있다.

하지만 본고에서 논의하는 부패방지감사는 이러한 의문점과 다른 전제에서 출발한다는 점을 강조하고자 한다. 본고에서 논의하는 부패방지감사에서 부패란 위법성만을 요건으로 하지 않는다. 전자 인지세 공평 부담 방안 마련 사례에서 확인할 수 있듯이 위법하지 않더라도 부패와 연관되는 경우가 있다. 이러한 사례는 직무감찰이나 회계감사로는 포섭될 수 없다. 또한 「부패방지 권익위법」에 근거한 감사기능만 부패방지감사로 보게 되면, 감사원은 부패방지와 관련한 역할에서 제외되어야 한다. 이미 국제최고감사기구 등이 부패방지에 대한 역할을 강조하고 있는 추세를 고려해볼 때(강주영, 2020: 71), 부패방지감사의 개념의 정립이 늦은 감도 있다 하겠다.

감사원이 공공분야의 불공정 관행을 개선하기 위해 동 사안에 대해 감사하여 지적하였다고 하였기에 감사의 목적은 불공정한 관행을 개선함에 있는 것이며, 이는 기존의 합법성 감사나 성과감사로 설명할 수 없는 감사원 감사의 새로운 영역이라 할 것이다. 본고는 이를 부패방지감사의 개념에 포함할 수 있다고 판단한다. 부패방지감사를 “부패방지를 목적으로 하는 감사활동, 또는 감사활동을 통한 부패방지 목적 달성”으로 규정한다면, 불공정 관행은 부패를 유발할 수 있는 관행이라 할 수 있으며, 부패를 유발할 수 있는 불공정 관행을 개선하는 감사는 부패방지감사로 분류할 수 있다.

본고는 부패방지감사라는 개념을 통해 부패방지와 감사가 서로 배척되는 개념이 아니라는 점을 보여주었다. 감사는 부패방지를 위한 효과적인 기제가 될 수 있다(강주영, 2020: 70; 김진영·심재승, 2019: 6). 그럼에도 불구하고 지금까지 학계에서는 감사와 부패방지를 연결하여 논의하는 시도가 부족하였고 실무에서는 감사와 부패방지를 별개의 업무로 인식하는 경향이 있었다. 이는 우리나라의 반부패정책이 부패방지위원회, 국가청렴위원회, 국민권익위원회로 이어지면서 다뤄진 반면, 감사원은 부패방지정책이 본격적으로 논의되기 전부터 회계감사와 직무감찰 위주로 업무를 담당해왔기 때문인 것으로 보인다. 본고에서 제기한 부패방지감사 개념이 이러한 기관 간의 업무 장벽을 허물고 시너지를 창출할 수 있는 계기가 되기를 희망한다.

감사의 궁극적인 목적 중 하나는 조직 본연의 기능과 임무를 충실히 효율적으로 실행할 수 있게 돕는 것이라 할 것이다. 합법성 감사를 넘어서 성과감사가 등장한 것도 이러한 맥락에 근거한 것이라 하겠다. 하지만 성과를 측정한다는 것은 감사의 전문성과 또 다른 전문성이 요구되는 영역이기도 하다. 성과평가와 성과감사를 구분하는 입장에서 성과감사는 그 역할이 제한적일 수밖에 없다. 부패방지정책의 궁극적인 목적 또한 부패를 줄이는 것을 넘어 그 효과로 조직의 성과를 제고하는 것에 있다고 본다면, 부패방지감사를 통해서 합법성 감사와 성과감사의 개념으로 접근할 수 없는 부분을 다룰 수 있을 것이라고 판단한다. 향후 관련 법 개정을 통해 부패방지감사 기능을 감사원의 업무에 포함하여 법적 근거를 마련하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

본고의 한계는 부패방지감사에 관한 다양한 사례를 제시하지 못하고 하나의 사례를 중심으로 논의를 전개한 점, 중앙부처 외에 각급 공공기관의 업무분장표를 분석하여 계량화된 자료를 제시하지 못한 점 등을 들 수 있다. 이러한 한계는 자료 접근성에 기인한 부분으로 향후 부패방지감사에 대한 연구가 계속되면 다양한 자료를 수집하여 보다 정교한 논의가 가능할 것으로 보인다. 본고는 부패방지감사 개념에 대한 시론적인 논의로 앞으로 다양한 사례와 자료를 통해 관련 연구가 활발하게 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

- 감사원(2019a), 「감사보고서: 공공기관 불공정관행 및 규제 점검 IV」.
- 감사원(2019b), 「사전컨설팅 및 적극행정면책 사례집」.
- 강주영(2020), 부패방지를 위한 감사작용의 공법적 검토 「한국부패학회보」, 25(2), 169-190.
- 국가청렴위원회(2007), 「2006 부패영향평가사례집」.
- 국민권익위원회(2019), 「2020 부패영향평가지침 및 매뉴얼」.
- 국민권익위원회(2020a), 「에너지분야 18개 공공기관 사규 관련 부패영향평가 개선권고」.
- 국민권익위원회(2020b), 올 상반기 71개 법령 155건 부패위험요인 개선 권고: 60개 사규 개선안, 30개 공공기관과 함께 마련. (2020 7. 16일자) (http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05050102&method=searchDetailViewInc&boardNum=83728&currPageNo=1&confId=4&conConfId=4&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_FLD1&conSearchText=%BA%CE%C6%D0%BF%B5%C7%E2%BA%D0%BC%AE%B0%FA&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC) (검색일: 2020. 8. 30).
- 김보은(2016), 공공기관 자체감사의 구성요소가 감사품질에 미치는 영향: 감사성과복합지수와 내부청렴도결과를 중심으로. 「공공정책과 국정관리」, 10(1), 40-81.
- 김용훈(2013), 국민권익위원회의 위상 제고 방안: 감사원과의 관계 정립을 소재로. 「한국법정책학회」, 13(3), 1-37.
- 김진영 · 심재승(2019), 실증분석을 통한 감사원의 부패예방효과에 관한 연구: 지자체와 공기업의 사례를 중심으로. 「한국부패학회보」, 24(4), 5-27.
- 성용락(2013), 「공공감사제도의 새로운 이해」. 석탑출판(주).
- 신민철 · 김성수(2017), 서울시 공공부문 자체감사기구의 역할 강화방안. 「서울연구원 정책과제연구보고서」, 1-123.
- 이주희(2010), 「지방행정감사론」. 기문당.
- 조세일보(2010), 대법, “대출시 인지세·근저당권 설정비용 은행이 부담하라”. (2010. 10. 18일자) (<https://www.hankyung.com/news/article/2010101822343>) (검색일: 2020. 8. 27)
- 최창현 · 김홍률 · 왕재선(2018), 「정책분석평가와 성과감사」. 윤성사.
- Bobonis, G. J., Gertler, P. J., Marco, G. N., & Nichter, S. (2019). Government transparency and political clientelism: Evidence from randomized anti-corruption audits in Brazil. CAF Development Bank Of Latinamerica.
- Cheng, N.(2014), Chinese State Audit Legal System and Anti-corruption. International Information Institute (Tokyo). Information, 17(12 (B)), 6379.
- Colonnelli, E., Gallego, J., & Prem, M.(2019), What predicts corruption?. Universidad del Rosario.
- Eiras, I.(2003), Ethics, Corruption, and Economic Freedom (Heritage Lectures No. 813) (pp. 1-6). Washington, DC: The Heritage Foundation. Retrieved from https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/35/Ethics_Corruption_and_Economic_Freedom.pdf
- Evans, B. R.(1999), The cost of corruption. Tearfund Discussion Papers, 1 - 29.
- Ferrali, R., & Kim, G.(2019), When do anti-corruption audits work? Managerial reforms.

- Available at: <https://server.rferrali.net/media/audits-fk.pdf>(Accessed:25August2020).
- Friedrich, C. J.(2002), Corruption concepts in historical perspective. In A. J. Heidenheimer & M. Johnston (Eds.), *Political corruption: concepts & contexts* (3rd ed., pp. 15 - 24). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. Retrieved from https://nls.lids.org.uk/welcome.html?ark:/81055/vdc_100047069610.0x000001
- Golubeva, N. A., & Erokhina, E. I.(2019), Approaches to the definition of anti-corruption audit. In , (pp. 14-18).
- Huntington, S. P.(2002), Modernization and Corruption. In A. J. Heidenheimer & M. Johnston (Eds.), *Political corruption: concepts & contexts* (3rd ed., pp. 253 - 264). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. Retrieved from https://nls.lids.org.uk/welcome.html?ark:/81055/vdc_100047069610.0x000001
- Jain, A. K.(1998), Corruption: an Introduction. In A. K. Jain (Ed.), *Economics of Corruption*. (pp. 1 - 12). New York, NY: Springer Science+Business Media, LLC.
- Johnston, M.(2005), *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Klitgaard, R.(1988), *Controlling corruption*. Berkeley, CA: University of California Press. Retrieved from <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=837316>
- Mundial, B.(1997), *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank. Poverty Reduction and Economic Management*, World Bank.
- Mungiu-Pippidi, A.(2015), *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Neild, R. R.(2002), *Public corruption: The dark side of social evolution*. London: Anthem Press.
- Nye, J. S.(2002), Modernization and Corruption. In A. J. Heidenheimer & M. Johnston (Eds.), *Political corruption: concepts & contexts* (3rd ed., pp. 282 - 300). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. Retrieved from https://nls.lids.org.uk/welcome.html?ark:/81055/vdc_100047069610.0x000001
- Porter, L. E., & Warrender, C.(2009), A multivariate model of police deviance: examining the nature of corruption, crime and misconduct. *Policing & Society*, 19(1), 79-99.
- Reichborn-Kjennerud, K., González-Díaz, B., Bracci, E., Carrington, T., Hathaway, J., Jeppesen, K. K., & Steccolini, I.(2019), Sais work against corruption in Scandinavian, South-European and African countries: An institutional analysis. *The British Accounting Review*, 51(5), 100842.
- Wallace, C., & Latcheva, R.(2006), Economic transformation outside the law: corruption, trust in public institutions and the informal economy in transition countries of Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies*, 58(1), 81-102.
- Uslaner, E. M.(2017), Political trust, corruption, and inequality. In S. Zmerli & T. W. G. van der Meer (Eds.), *Handbook on political trust* (pp. 302 - 315). Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

투고일자 : 2020. 08. 31

수정일자 : 2020. 09. 16

게재일자 : 2020. 09. 30

<국문초록>

부패방지감사의 개념정립에 관한 소고

민 경 선

각급 공공기관 감사실의 업무는 과거 전통적인 감사업무뿐만 아니라 부패방지업무를 포함하고 있으나, 부패방지업무와 감사업무와의 관계에 대한 이론적인 연구는 찾아보기 힘들다. 부패방지감사라는 용어가 만들어져서 일부 문헌에서 사용되고 있지만, 이에 대한 엄밀한 개념정립은 이루어지지 않고 있다. 이러한 한계로 인해 부패방지업무가 각급 공공기관 감사실의 업무로 분류되는 것이 타당한지, 감사업무를 총괄하는 감사원과 부패방지업무를 총괄하는 국민권익위원회가 어떻게 협업하고 역할을 분담해야 하는지에 대해 논의가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 부패방지감사는 무엇인가? 부패방지와 감사는 어떤 관계가 있는가? 본고는 이러한 질문에 답하기 위하여 기존 문헌을 분석하고 부패방지와 감사가 연결되어 성과를 낼 수 있는 사례로 전자인지세 공평 부담 방안을 선정하여 연구하였다. 또한, 중앙행정기관 감사담당관실의 업무를 분석하여 부패방지감사의 가능성을 살펴보았다. 본고는 부패방지감사를 부패방지를 목적으로 하는 감사활동, 또는 감사활동을 통한 부패방지 목적 달성으로 규정하였다. 즉, 감사의 목적 중 하나가 부패방지가 될 수 있기에 성과감사를 넘어서 부패방지감사가 가능하다는 점과 부패방지의 도구로 감사가 활용될 수 있음을 주장하였다. 이러한 주장을 뒷받침할 수 있는 사례로 공공기관의 전자인지세 공평부담 방안을 제시하였다. 감사원의 감사로 시작된 전자인지세 공평부담 필요성은 국민권익위원회의 공공기관 사규에 대한 부패영향평가를 통해 현실화되었다. 중앙부처 감사담당관실의 업무분석을 통해 부패방지감사업무가 이행되고 있음도 언급하였다. 부패방지감사 개념을 통해 감사원과 국민권익위원회 간의 협업 가능성, 각급 공공기관 감사실 수준에서 부패방지업무와 감사업무 간의 융합 가능성을 제시했다는 점에서 본고의 의의가 있다.

주제어: 감사, 감사원, 국민권익위원회, 부패방지, 부패방지감사