

# 반부패정책 추진을 위한 기관 간 역할분담에 관한 연구\*: 감찰기능을 중심으로

Role-sharing and cooperation among anti-corruption agencies  
with a focus on inspection function

신 민 철(Shin, Min Chul)\*\*·박 희 정(Park, Hee Jeong)\*\*\*

## ABSTRACT

This research explores the role sharing and cooperation among the inspection agencies which have conducted the direct and strong control to cope with corruption in public sector. In this paper, it was reviewed inspection-related theories and the international trend of inspection policy, and conducted comparative analysis of the role and function of internal and external inspection agencies. Finally the following recommendations are to be suggested.

First, it is necessary to rearrange the authority and responsibility among inspection agencies, as well as to reestablish the inspection function of BAI(The Board of Audit and Inspection of the Republic of Korea). And, it will be desirable for inspection agencies to establish a cooperative committee for regular discussion and information sharing. Also, collaborative endeavors between internal and external inspection bodies should be reinforced. Lastly, a new legal system to promote internal controls in public sector is to be prepared.

Even though, recently, the establishment of Special Inspector has been discussed, it should be reconsidered to avoid inefficiencies caused by duplicated function. Considerations should be made to rearrange the authority and responsibility of existing inspection agencies prior to building new organization.

Key words: Corruption, Inspection, Internal Control, Inspection System

## 1. 서론

최근 공공 및 민간부문의 부패척결에 대한 국민적 요구가 높아짐에 따라 반부패정책 강화 및 투명성 제고를 위한 정부의 실효성 있는 대책 마련이 절실한 상황이다. 공적 지위를 활용하여 위법·부당한 방법을 통해 물질적·사회적 이익을 취하는 부패행위는 실질적 법치주의의 구현을 가로막고 공정한 기회 제공을 통한 바람직한 사회의 건설을

\* 본 논문은 감사연구원 연구보고서(환경변화에 따른 직무감찰체계 개선방안, 2012)의 연구내용 중 일부를 2013년 정책학회 춘계학술대회 발표를 통해 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

\*\* 감사원 감사연구원 연구관 (제1저자)

\*\*\* 감사원 감사연구원 연구부장 (교신저자)

저해함으로써 사회·경제적 손실을 초래할 뿐만 아니라 정부신뢰(trust in government)를 손상시켜 국가경쟁력에 대한 부정적인 영향을 미치게 된다.<sup>1)</sup>

감찰(inspection)은 이러한 공공부문의 부정·비리에 대하여 규찰활동을 통해 공직자 개인 및 행정사무의 전반에 대한 부패활동 개선을 촉진함으로써 ‘투명하고 신뢰할 수 있는 정부’ 구현을 담보하는 가장 직접적이고 강력한 통제활동이다. 최근 10여년 동안 선진국의 감찰체계는 내부통제제도의 도입을 핵심으로 하는 개혁을 경험하고 있는데 대체로 감찰활동이 직접적 대인 규찰 중심에서 조직업무 및 성과 분야로 확장되고 감찰 권한 또한 분야별 감찰기구로 분산되는 경향을 보이고 있다. 이와 함께 직무감찰의 외연 확대 및 분화와 더불어 감찰기구 간 효율적 역할분담의 필요성이 제기되고 있다. 우리나라 또한 예외가 아닌데 특히 새로운 정부출범 이후 청렴하고 깨끗한 정부구현을 목표로 부패행위에 대한 예방과 적발, 그리고 처벌을 위한 내·외부 감찰기구 간 조정 및 협력이 새로운 국정과제의 하나로 채택되었다<sup>2)</sup>.

본 연구는 이러한 맥락에서 우리나라의 현실을 반영하여 반부패 정책 추진을 선도적으로 이끌어가기 위한 감찰기구들 간의 협력방안을 모색하는 데 목적을 두었다. 이를 위하여 부패행위 및 그 발생 원인에 대한 검토와 함께 반부패활동으로서의 감찰활동의 특성에 대한 이론적 검토를 진행하였다. 이와 함께 우리나라 공공부문의 감찰체계가 지니고 있는 구조적 특성을 살펴보고 기능 중복 등 이에 따른 문제점을 분석하였다. 그리고 이러한 논의에 기반하여 반부패 활동을 체계적으로 수행하기 위한 감찰기구들의 역할분담 체계 및 개선방안을 제시하였다.

## II. 부패와 감찰활동에 대한 이론적 논의

### 1. 부패의 개념, 발생구조 및 특성

#### 가. 부패의 개념

일반적으로 부패(腐敗, corruption)<sup>3)</sup>는 ‘사적 이익을 위해 공적 지위를 남용하는 행위

1) 현대경제연구원(2012)에 따르면 법·제도 개편 등 부패방지 노력을 통해 OECD 평균 수준만큼 청렴해 지면 우리나라의 연평균 1인당 명목 GDP는 138.5달러, 연평균 성장률을 명목 기준으로 약 0.65% 상승 시켜 4% 내외의 잠재성장률을 달성할 수 있다고 지적하고 있다.

2) 박근혜 정부에서는 주요 국정과제 중 하나로 청렴하고 깨끗한 정부구현(추진전략 2-138)을 제시하고 이를 위해 공직기강 관련기관 간 칸막이 제거 및 효율적인 공조체계 구축을 위해 부패방지기관 간 협업 및 정보 공유체계를 구축할 것을 주요 추진계획으로 제시하고 있다(제18대 대통령직 인수위원회, 2013).

3) 부패(Corruption)의 영어 어원은 라틴어 ‘Cor(함께)’와 ‘Rupt(파멸하다)’의 합성어로 결국 부패란 더럽고 추악하며 중국에는 공멸에 이르는 것을 의미하며, 한자풀이는 腐(썩을 부) 敗(무너질 패)로 ‘썩어서 무너져 내린다’는 뜻으로 국가든, 조직이든, 개인이든 썩으면 무너진다는 경

(the abuse of public office for private gain)'로 정의된다(World Bank, 1997). 이러한 부패행위는 자신의 이익을 취하는 행위라는 점에서 부정행위와 유사하게 사용되지만, 부패의 경우 남용(濫用, abuse)이라는 의미 사용에서 볼 수 있듯이 반드시 불법적이지 않은 경우도 포함한다는 점에서 더 넓은 개념으로 이해된다<sup>4)</sup>. 남용은 직권남용의 경우처럼 위법행위에 국한된 것은 아니며 부당행위의 경우처럼 어떠한 법령, 규정, 계약, 협정상의 위반은 아니나 비효율적이고 부적절한 행위까지를 포함하기 때문이다. 즉, 부패행위는 금전이나 지위 향상과 같은 사적인 이익을 위해 공적인 역할범위를 넘어, 혹은 일정한 형태의 영향력을 행사하여 공식적 행위규칙으로부터 이탈하는 행위로 수뢰, 횡령, 절취, 부정·사기, 협박, 재량권 남용, 정실주의, 부적절한 기부행위, 갈등조장 등 다양한 행태로 나타난다(Nye, 1967).

이러한 부패활동은 기존에는 수뢰 등 공직사회의 불법행위에 초점이 맞추어졌으나 최근에는 민간부문의 합법적 부패(legal corruption)를 포함하는 경향을 보이기도 한다. 즉, 분야별 또는 국가별로 차이는 있으나 공무와 관련된 금전적 이익의 상호 거래행위만을 부패현상으로 국한하기보다 부패를 위법행위를 수반하지 않더라도 부당행위나 사회적으로 불합리하다고 인정되는 개인의 비윤리적·비도덕적 일탈행위 등도 광의의 개념으로 확대하고, 합법적인 로비 등 잘 드러나지 않는 형태로 발생하여 공익의 광범위한 희생을 초래하는 공공·민간의 결탁에 의한 부패도 포함해야 한다는 주장이 제기되고 있다 (Kafmann & Vincente, 2005).

## 나. 부패의 발생구조

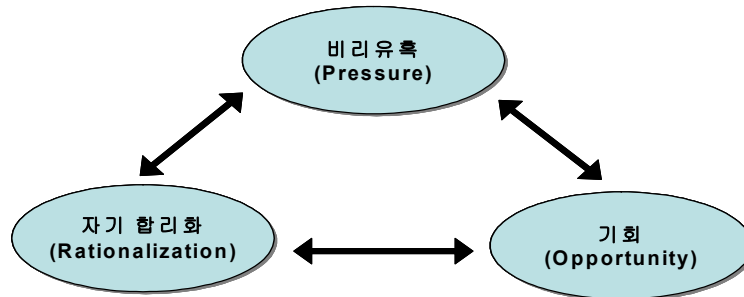
### 1) 개인 차원: 부패 트라이앵글 모형(The Fraud Triangle)

부패행위는 개인의 특성 및 부패 유발 환경과 밀접히 연관되어 있으며 이러한 개인 부패의 구조적 특성을 기반으로 하여 부패발생 징후(red flag)의 경향성을 탐색할 수 있다<sup>5)</sup>. Cressey(1973)는 개인 차원의 부패행위의 발생 구조와 관련하여 유혹(pressure), 기회(opportunity), 그리고 자기합리화(rationalization) 등 세 가지 요인들로 구성된 부패 트라이앵글 이론을 제시하였다(<그림 1> 참조).

고의 의미를 담고 있다(국민권익위원회 블로그, <http://www.blog.daum.net/loveacrc/2320>).

- 4) 부패행위의 개념은 공직자에 한정하지 않고 부당한 이익추구를 위한 일체의 권한남용까지 포함하는 최광의의 개념에서부터 사적비위 및 비윤리적 행위, 징계사유를 포함하는 직무의무 위반행위, 그리고 형사처벌행위를 포함하는 위법행위 등의 광의, 협의, 최협의의 개념으로 구분하기도 한다(이유봉, 2012:241).
- 5) 부패 트라이앵글 구조의 특성으로는 ①개인별로 부패는 서로 다른 수준에서 상호 공존하고 ②부패 구성요소는 개인이 처한 상황에 따라 각기 달라지며 ③부패 구성요소 중에서 어느 하나만이라도 강할 경우 개인의 부패 행동을 유발함과 동시에 적발에 대한 두려움이 사라지게 되고, ④이들 세 가지 요소를 측정하는 것 보다는 찾아내는 것이 더 쉬우며 ⑤부패 위험 요소(factor)는 내·외부를 막론하고 발생 가능하다는 것 등을 들 수 있다.

&lt;그림 1&gt; 부패 트라이앵글 구조



자료: Cressey (1973)

비리에 대한 유혹(pressure) 요인은 개인이 스스로 해결할 수 없는 재정적 문제에 처했을 때 부패에 빠져들기 쉽다는 것이다. 즉, 개인이 도박·부채 등에 따른 금전적 유혹, 약물·도박·성(sex) 등의 중독성 유혹, 승진적체·낮은 보수 등 업무불만, 그리고 성공에 대한 욕망, 물질만능주의 추구 성향 등을 갖게 되었을 때 부패 발생가능성이 강화될 수 있다. 그리고 기회(opportunity) 요인은 취약한 내부통제시스템 등으로 인해 개인이 공공 자금을 전용할 여지가 발생할 경우 부패에 빠져들기 쉽다는 것을 의미한다. 마지막으로 자기합리화(rationalization) 요인은 자신의 이득을 타인의 이득보다 우선시하는 중화기제로 불법·비위행위에 대해 스스로 합리화하는 인식을 의미한다(Murphy, 2012).

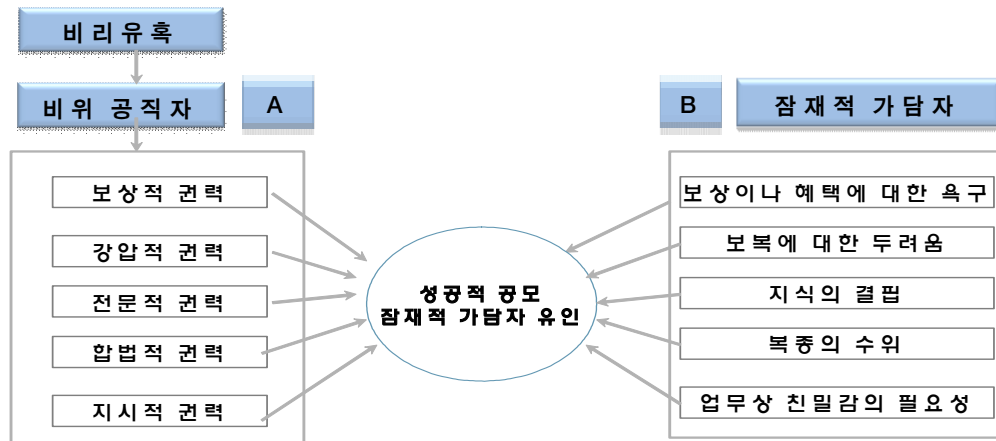
## 2) 조직 차원: 부패의 조직적 확산구조

부패는 단순히 개인차원에서 머무르지 않을 뿐 아니라 암세포처럼 급속하게 전파되어 주변의 정직한 공직자들도 자의반 타의반으로 모두 전염되는 구조를 지니고 있다. 이와 함께 부패 행위 역시 금전적 이유, 불평·불만 등 등 개인적 사유 뿐 아니라 조직 환경에 따라 혹은 외부 강요에 의한 경우도 발생하게 된다(Dorminey et al., 2010). 특히 공직부패 확산의 주요 원인 중 하나는 부패행위자들이 자신들의 권한이나 권력을 통해 다른 사람들의 참여를 유도하는 것과 관련되어 있다.

French와 Raven(1959)은 부패 행위자(A)와 이들이 목표로 삼는 잠재적 부패행위자(B) 간의 관계에 기초하여 다섯 가지의 권력관계를 파악하였다 (<그림 2> 참조). 이를 살펴보면 ①B에게 혜택을 제공할 수 있는 A의 능력(보상적 권력: reward power), ②B가 A의 의사대로 행동하지 않는 것에 대한 A의 징계 권한(강압적 권력: coercive power), ③A의 전문지식 혹은 전문성 수준(전문적 권력: expert power), ④B의 행동에 대한 A의 합법적 권한(합법적 권력: legitimate power), ⑤B에 대한 A의 영향력(지시적 권력: referent power) 등으로 구성된다. 이러한 권력관계 속에서 잠재적 부패공직자는

조직 내에서 보상이나 혜택에 대한 욕구, 협력 거부에 따른 보복에 대한 두려움, 지식 부족에 따른 업무상 불이익, 합법적 상·하 관계에 따른 복종, 지시적 영향력 등에 따라 공직부패에 가담하게 되는 악순환을 통해 공직부패가 확산되는 현상을 초래한다고 보았다.

<그림 2> 권력관계에 따른 공직부패의 확산



자료: Wells (2011:54)

#### 다. 공직사회 부패의 특성

USAID(2006)는 공공부문에서 발생하는 부패의 특성을 다음의 다섯 가지로 제시하고 있다. 첫째, 부패는 다양한 측면에서 발생한다. 부패는 거버넌스적 문제이자 경제적 문제이며 거의 모든 측면에서 발생하고 있다. 거버넌스 시각에서 부패현상은 정부기관의 효율적이고 투명한 서비스 제공여부와 관련되고, 경제적 시각에서 보면 경제에 대한 정부 개입의 정도와 그 결과로서의 부패현상에 초점을 맞추게 된다. 이렇듯 부패는 여러 분야에 걸쳐 발생하는 특징을 가지고 있지만 통상적으로 각 분야 내의 거버넌스 문제-예컨대, 예산배정이나 조달 등- 혹은 특정 분야별-예컨대, 건설, 세무 부문 등- 부패에 더욱 취약하여 별도의 처방이 요구되기도 한다.

둘째, 부패는 다양한 수준(multi-level)에서 발생한다. 부패는 모든 정부 수준, 즉 중앙 및 지방정부 수준에서 발견된다. 따라서 중앙정부의 예방적 조치가 지방정부 수준에서는 제한적 효과만을 가질 수 있으며 따라서 부패예방을 위한 하향식(top-down) 접근과 상향식(bottom-up) 접근이 동시에 요구되기도 한다.

셋째, 부패는 다양한 방식으로(in many ways) 일어난다. 공공서비스 전달과정에서 발생하는 뇌물, 급행료, 독직 등 관리적 부패와 함께 고위관리 수준에서 이루어지는 리

베이트, 횡령, 불법행위 등 대형 부패(grand corruption), 그리고 공공정책에 영향력을 행사하는 정치가들에 의한 ‘관료 포획(state capture)’ 등 부패는 다양한 방식으로 일어나지만 통상적으로 관리적 부패에 비해 대형부패나 포획현상은 증거를 찾기가 어렵기 때문에 일반적으로 비교적 통제와 예방이 손쉬운 관리적 부패에 주로 초점이 맞추어지는 것이 사실이다.

넷째, 부패는 국가별 정치수준에 따라 서로 다른 패턴(syndromes)으로 나타나게 된다. USAID(2006)는 각 국가별로 제도화 능력과 참여 수준에 따라 네 가지 부패의 패턴<sup>6)</sup>을 제시하고 그 내용을 자세하게 설명하고 있다. 각 국가별로 처한 상황이나 여건이 다르고 이에 따른 부패발생 패턴도 다르기 때문에 차별화된 대응책이 모색되어야 한다.

다섯째, 부패는 상황적 요인(situational factors)에 의해 영향을 받는다. 어떤 사회에서 부패의 유형과 수준은 상황적 기회요인이나 제약요인-행위자 및 정치적 의지, 제도적 능력, 개혁반대집단, 법 등 전제요건 등-에 의해 영향을 받는다.

## 2. 반부패 기능으로서의 감찰의 개념 및 특성

### 가. 감찰의 개념

일반적으로 감찰(inspection)은 조직화된(organized) 검사, 또는 공식적인(formal) 평가 행위를 의미한다(Cohen, 2007). 정부부문에서 감찰은 일반적으로 감찰권한을 가진 기관에 의해 수행되며 서류, 시설, 기록, 자산 등에 대한 다양한 기준을 적용한 공식적 점검(review)을 수행하는 감시기관의 활동을 의미한다. 이때의 감찰은 통상 해당 기관이나 개인이 규정을 제대로 준수하였는지를 확인하기 위해 이루어진다.

<표 1>은 감찰, 감사, 조사 등의 감시(oversight) 활동들이 주체, 대상, 기준, 범위, 결과처리 등의 면에서 어떤 차이가 있는지를 간략하게 살펴본 것이다. 여기서 감사(audit)는 주로 외부감사기구에 의한 감사활동을 비교대상으로 하였는데 일반적으로 내부감사활동은 감찰기능으로 분류할 수 있기 때문이다.

6) 성숙국가 부패(Mature States Corruption), 엘리트네트워크 국가 부패(Elite Network -State Corruption), 취약한 과도국가 부패(Weak Transitional States Corruption), 취약한 비민주 국가 부패(Weak Undemocratic States Corruption)로 구분한다.

&lt;표 1&gt; 감찰, 감사, 조사 등의 차이

기준	감찰(inspection)	외부 감사(audit)	조사(investigation)
목적	규정을 제대로 준수하고 있는지 여부 확인	규정 준수 여부와 정책, 사업집행 및 기관운영의 경제성, 효율성, 효과성(3E) 확인	특정한 문제에 대한 사실 규명
주체	개별 정부기관(분산), 독립감찰기구(집권)	외부감사기구	상급기관 또는 외부기관
대상	기관 사무, 공무원 직무	개별 거래, 재무제표, 정책·사업·기관운영	기관 사무, 공무원 직무
시기	일상적, 주기적으로 수행	특정 목적으로 특정 시기에 수행	일회성으로 수행
기준	합법성 위주(일부 합목적성, 효율성 등)	합법성, 경제성, 효율성, 효과성	합법성
조치	권력적 통제(명령), 비권력적 통제(권고)	비권력적 통제(확인, 개선 권고 등)	일반적으로 비권력적 통제

자료: 박희정 외 (2012)

이에 따르면 감찰은 다른 감시활동과 몇 가지 측면에서 차이를 보이게 된다. 먼저 일반적으로 감찰의 주체는 기관 내부기구이지만 예외적으로 독립적인 외부감사기구가 감찰기능을 수행하는 경우<sup>7)</sup>도 있으며 정부 내 별도의 감찰기구<sup>8)</sup>가 감찰기능을 수행하기도 한다. 다음으로 감찰의 대상 및 기준은 주로 공무원의 행위 또는 해당 기관 및 이에 소속된 공무원의 업무를 대상으로 이들이 규정을 제대로 준수하였는지 합법성 여부를 검토하게 된다. 다만 최근에는 합목적성이나 효율성에 초점을 맞추는 방향으로 변화하고 있는 실정이다. 이와 함께 감찰활동은 통상적으로 법령을 준수하고 있는지 점검하기 위한 일상적 방문(routine visit)을 동반한다. 조사 활동 또한 특정한 법령 위반을 증명하기 위한 증거수집 목적의 방문이지만 해당 조사목적에 한정하여 활동하여야 하고 조사목적 외의 경우는 조사거부가 가능하다는 점에서 감찰활동의 범위는 조사활동을 상대적으로 포괄하는 개념인 것으로 파악된다. 마지막으로 감찰활동은 상급기관으로서 감찰기관이 하급기관의 사무나 소속 직원의 직무를 점검하는 형식이므로 피감기관이 감찰관의 의무수행을 방해해서는 안 되고 법에 따라 요구한 명령을 거절할 수도 없다. 이와 같이 감찰활동은 권력적 통제의 성격이 강하며 이런 측면에서 보증(assurance)기능을 수행하는 외부감사기구의 감사활동 혹은 비권력적 통제활동인 조사활동과 차별화된다<sup>9)</sup>.

7) 우리나라 감사원과 영국의 지방감사위원회(Audit Commission)가 대표적이다.

8) 미국의 감찰관(Inspector General), 중국의 감찰부 등이 그 사례이다.

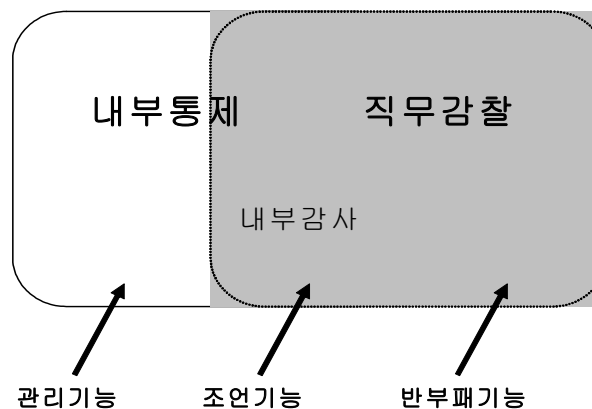
9) 우리나라 감사원의 처분요구는 부분적으로 권력적 통제의 성격을 갖지만 이는 감사원이 감사와 감찰을 병행하여 실시할 수 있는 헌법적 권한을 부여받았기 때문에 가능한 것으로 이해된다.

## 나. 반부패기능으로서의 감찰의 구조적 특성

통상적으로 감찰기구(inspection agency)는 두 가지 상이한 기능을 수행한다(Cohen, 2007). 첫 번째는 감사관(inspection)의 기능으로 감찰 대상기관이 합법적·효율적·효과적으로 운영되는지 확인하여 기관장에게 조언하는 것이다. 두 번째는 직원이나 고객의 부정·부패를 조사하는 반부패 부서(anti-corruption unit)로서의 기능이다. 이 두 가지 기능은 한 부서에 의해 병행 실시될 수도 있고 다른 부서(또는 기관)로 분리되어 수행되기도 한다.

일반적으로 감찰은 관리기능(management function)으로 간주되기 때문에 내부통제시스템 속에서 작동하는 것으로 볼 수 있으나 감찰기능 중 반부패 기능은 전체 기능 중 일부이며 이로 인해 독립적인 외부통제기관에서 수행하기도 한다(Cohen, 2007). <그림 3>에서 보는 바와 같이 내부통제와 내부감사는 부정·부패의 발생 가능성을 탐지하고 억제하는 데 도움을 주지만 부정 조사가 주된 관심사가 아니다. 또한 대부분의 심각한 부정사건들은 조직 내부로부터 영속화되는 경향이 있는 반면 내부통제와 내부감사는 관리자(관리자)의 행위나 조치에 대한 책무성을 보증하는 데 초점이 맞추어져 있어 관리자의 부정·부패에 직면해서는 힘을 발휘하기 어렵기 때문이다.

<그림 3> 감찰체계의 구조



자료: 박희정 외 (2012)

반부패기능으로서의 감찰의 성격에 대해 보다 명확하게 규명하기 위해서는 감찰과 내부통제(internal control) 및 내부감사(internal audit) 간의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 공공행정에서 내부통제는 기관 내부의 관리자(관리자)들이 필수적 업무활동을 확립·유지·감시하도록 하는 포괄적·일관적인 관리 개념으로 규정되어 진다(European Commission, 2012). 이러한 관점에서 공공부문의 내부통제는 조직이 정책목표를 추구하고 모든 관련 법, 규칙, 규정에 부합하며 그 자산을 보호하도록 하는 수단들로 규정되며(Internal Control Task Force, 2006), 내부감사는 이러한 내부통제의 한 수단으로서 조직의 목표



달성을 위한 법·규칙·규정의 준수 여부와 목표달성의 장애요인을 발견하여 시정하는데 도움을 주는 내부통제활동이 적절하게 이루어지는지를 확인·점검하는 기능을 수행하게 된다. 이 때 반부패 기능으로서 감찰은 행정 내부통제의 측면에서 감사활동 등을 통해 행정기관의 사무 및 그에 소속한 공무원의 직무 및 기타 법령에 의해 공무원에 준하는 자들이 수행하는 법·규칙·규정 준수를 비롯한 일체의 관리행위 전반에 나타나는 불법 및 부당행위 일체를 평가, 검토하고 조사 적발을 통해 궁극적으로 이를 예방하는 적극적인 통제활동으로 이해할 수 있다<sup>10)</sup>.

### 3. 해외 감찰기구의 특성 및 동향

#### 가. 해외 주요국 감찰기구의 유형 및 특성

감찰활동은 일반적으로 정부기관 내부에 의해 수행되지만 해당 기관 외부에 별도의 통제기구가 설치되어 감찰활동을 수행하는 것을 볼 수 있다<sup>11)</sup>. 이 경우에는 재무부(또는 내무부)가 각 정부기관의 재정감찰활동(financial inspection)을 수행하는 것이 일반적이다. 프랑스의 경우 재무부 등 내부감사정책을 수립하고 조정하는 분야별 총괄기구와 함께 각 기관 내부감찰기구에서<sup>12)</sup> 감사 및 조사업무를 통해 대상기관의 비리위험에 대한 감찰활동을 수행하고 있다. 이와는 별도로 특정 분야나 대상에 대한 감찰기능을 별도의 감찰조직이 수행하는 경우도 발견된다. 예를 들어 미국의 경우에는 각 연방부처별로 감찰관실(Office of Inspector General)을 두고 있으면서 이와는 별개로 연방행정부 내 공무원들의 위법행위 방지에 대해 책임을 지는 정부윤리국(Office of

10) 우리나라의 경우 「부패행위 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에서는 부패행위를 법령 위반행위에 한하고 있으나(동법 제2조), 감사원의 「직무감찰규칙」에서는 법령 위반행위 외에도 공무원 신분이용 이익추구행위, 무사안일행위 등 보다 포괄적으로 그 대상범위를 규정하고 있다. 이와 함께 「공무원 징계령 시행규칙」에서는 공무원 비위의 유형을 성실의무 위반, 복종의무 위반, 직장이탈금지 위반, 친절·공정성의무 위반, 비밀엄수의무 위반, 청렴의무 위반, 품위유지의무 위반, 영리업무 및 겸직금지의무 위반, 정치운동금지 위반, 집단행위금지 위반 등으로 세부적으로 제시하고 있어 공직자 직무감찰의 대상이 부정·부패행위의 개념 변화에 따라 확대되고 있는 것으로 판단된다. 따라서 감찰 대상으로서의 부패행위는 '사적인 이익을 위해 공적 지위를 남용하는 행위' 뿐 아니라 공공기관에 재산상 손해를 가하거나 공직사회에 대한 일반시민의 신뢰를 저하시킬 위험을 내포하는 '직무의무에 반하는 공익 침해행위 일체'를 포함한다고 할 수 있다.

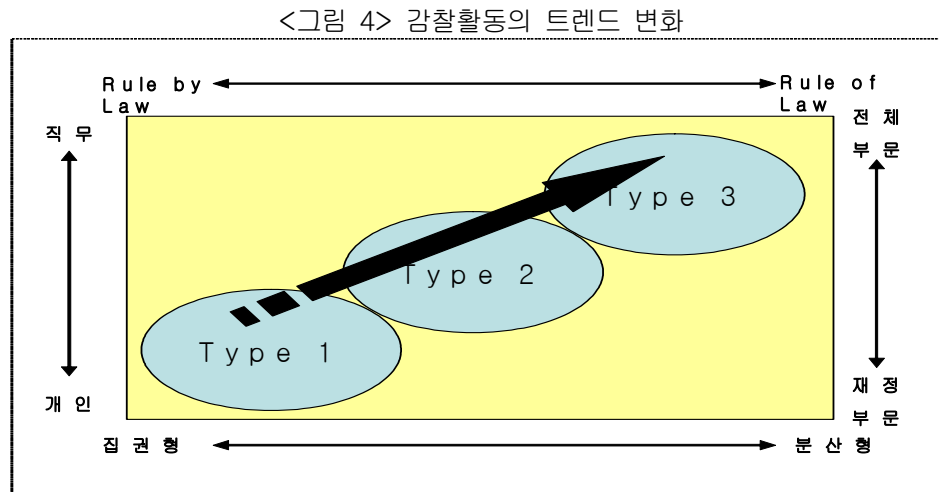
11) 직접적인 부패수사 전담기구로서 감찰업무를 수행하는 경우에는 주로 행정부 직속이나 독립기구화 되어 운영되고 있다. 싱가포르의 부패행위조사국(CPIB)은 초기 내무부, 검찰청, 법무부로 소속이 변경되다가 1970년 부패방지법 제정 이후 수상 직속기관으로 편제되어 독립적 부패수사를 수행하고 있으며 홍콩의 엄정공서(ICAC)의 경우에는 최고책임자인 엄정전원(Commissioner)이 행정부 수장인 행정장관(Chief Executive)에 직속되어 있으나 조직적으로는 행정부로부터 독립된 별도 기관으로 설립되어 운영되고 있다(국회입법조사처, 2010a).

12) 프랑스의 대표적인 분야별 감찰조직은 내무부의 IGA(Inspection Générale d'Administration), 경제재정산업부의 IGF(Inspection Générale des Finances), 가족·사회관계·연대·노동·도시부의 IGAS(Inspection Générale des Affaires Sociales) 등이 있다(박희정 외, 2009).

Government Ethics), 연방정부·주정부·지역정부 등 모든 단위에서의 임명직 혹은 선출직 공직자의 선거범죄나 이해충돌행위와 같은 부패행위를 수사하고 필요한 경우 기소를 하는 공직자청렴성수사국(The Public Integrity Section), 연방정부 소속 행정기관의 위법행위에 대해 조사하고 불공정한 인사행위에 대해 감시하는 미연방특별조사국(U.S. Office of Special Counsel) 등 다양한 감찰기구들을 설치 운영하고 있는 것이 대표적인 사례이다.

## 나. 해외 주요국 감찰활동의 트렌드 변화

해외 주요 국가들의 감찰활동이 최근 들어 크게 몇 가지 측면에서 변화 양상을 보이고 있는데 이를 도식화하여 제시하면 <그림 4>와 같다<sup>13)</sup>.



자료: 박희정 외 (2012)

먼저, 전반적으로 집권형 통제시스템이 분산형 통제시스템으로 전이되고 있음을 볼 수 있다. 초기에 별도의 통제기구에 집중되어 있던 통제시스템이 각 정부기관의 책임이 강화되면서 분산형 또는 분권형 통제시스템으로 전환되고 있다. 영국, 스페인, 프랑스 등이 그 대표적 사례로 기존의 중앙집권적 통제시스템에서 각 부처나 지방정부의 권한을 인정하는 분권형 통제시스템으로 전환되고 있는 것이다. 둘째, 국가별로 법치주의 발전단계와 국면에 따라 행정통제의 형태가 상이하게 나타난다는 것이다. 법치단계의 초기에는 통치자의 공직사회 장악을 지원하는 목적의 강력한 대인감찰기구가 나타나게 되고(Type 1), 그 이후 형식적 법치주의 단계에서는 시장경제의 발전과 함께 합법성 위주의 통제시스템이 구축되며(Type 2), 실질적 법치주의의 단계에 이르러서는 다양한

13) 이러한 트렌드 변화는 유럽 주요 국가들의 내부통제 및 감찰활동에 대한 European Commission (2012)의 분석과 주요국 감찰기구들의 변화동향에 기반하여 분석하였다.

가치들이 존중되면서 합법성 통제에 더해 윤리적·경제적·효율적·효과적 업무 수행을 담보하는 방향으로 고도화된 통제시스템을 갖추게 된다(Type 3). 셋째, 국가발전이 고도화될수록 통제기능 즉, 감찰기능이 분화된다는 것이다. 재정부문 또는 공무원의 부정·부패에 집중되어 있던 통제기능이 경제발전과 민주주의 발전의 과정을 거치면서 행정서비스 등 정부활동의 책무성을 제고하는 방향으로 행정통제기능이 분화 또는 전문화될 수밖에 없기 때문이다.

### III. 감찰기구의 구성 및 기능분석

#### 1. 감찰기구 구성체계

##### 가. 외부 직무감찰기구

감찰활동을 수행하는 대표적인 외부감찰기구로는 감사원과 권익위원회, 인권위원회 그리고 검찰 등을 들 수 있다. 먼저 감사원의 경우 1948년 제정된 「정부조직법」에 따른 감찰위원회에 의해 태생적 권한이 마련된 이후 행정기관 및 행정부 소속 공무원에 대한 직무감찰권을 헌법적 권한으로 부여받고 있다<sup>14)</sup>. 이에 따라 감사원은 조사·평가 등의 방법으로 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정, 개선하는 행정사무감찰과 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 이를 바로 잡기 위한 대인감찰 업무를 수행하고 있다.<sup>15)</sup>

다음으로 국민권익위원회의 경우 2001년 「부패방지법」에 근거하여 2002년 대통령소속하에 부패방지위원회로 시작되었으나 2005년 국가청렴위원회, 2008년 국무총리 소속의 국민권익위원회로 개칭하면서 부패방지업무 외에 고충민원의 조사와 처리업무, 행정심판업무 등을 함께 수행하는 복합기능기구로 전환되었다(이종수, 2011). 국민권익위원

14) 1955년 2월 7일 「정부조직법」 개정으로 감찰위원회가 폐지되었으나 같은 해 11월 2일에 대통령 소속으로 사정위원회가 발족되었으며 1960년 7월 1일 「정부조직법」 개정에 의해 국무총리 소속의 감찰위원회로 설치·운영되다가 1963년 3월 5일 「감사원법」이 제정되어 같은 해 3월 20일에 심계원과 감찰위원회가 통합되어 새롭게 감사원으로 출범하여 현재에 이르고 있다(감사원, 2008).

15) 직무감찰의 주요 대상을 살펴보면 「감사원법」에서는 1) 「정부조직법」 및 기타 법률에 의해 설치된 행정기관 사무와 소속 공무원의 직무, 2) 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무, 3) 한국은행, 국가 또는 지방자치단체 출자(1/2이상)법인 사무와 임원; 감사원 감사대상 회계사무와 직·간접 관련 있는 직원의 직무, 4) 국가 또는 지방자치단체가 위탁·대행한 사무; 기타 법령에 따라 공무원 신분 또는 이에 준하는 자의 직무 등을 규정하고 있으며 다만, 소장급 이하 전투부대, 중령급 이하 부대, 국회·법원·헌법재판소 공무원, 국무총리 국가기밀 또는 국방부장관 국기밀 소명 사항 등은 직무감찰 대상에서 제외하였다. 「직무감찰규칙」에서는 국가정보원 국가기밀 소명사항, 고도의 통치행위, 정부의 중요 정책 결정, 준사법적 행위 등을 직무감찰 대상에서 추가적으로 제외하고 있다.

회의 반부패 관련 기능으로는 반부패 정책의 수립 및 시행, 행정제도 개선 권고 및 이와 관련된 공공기관의 실태조사, 법령 등에 대한 부패유발요인 검토 등과 공직자 행동강령의 시행·운영 및 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호 활동과 관련된 업무를 수행하고 있다.

한편 국가인권위원회의 경우 「국가인권위원회법」에 근거하여 2001년 독립된 지위를 가지는 법률기관으로 설치된 이후 인권에 관한 법령·제도·정책 등의 개선에 대한 권고 혹은 의견표명, 차별행위 및 인권상황에 대한 조사 등을 통한 감찰활동을 수행하고 있다.

이와 함께 검찰은 법무부 소속의 국가기관으로 범죄발생에 대해 범죄의 혐의 유무를 밝혀 공소제기의 여부를 결정하고 공소 제기 시 그 유지를 위하여 수사 활동을 그 직무로 하고 있다. 검찰이 수행하는 감찰기능은 소속 직원에 대한 감찰에 국한되지만 공무원, 공공단체 및 국영기업체의 직원 등에 의한 범죄사건에 대해 중앙수사부의 분장 사무에 포함하고 있으며 공무원 부정·부패에 대해서도 정보수집·관리 및 내사를 하고 있는(검찰청 사무기구에 관한 규정 제6조) 데서 볼 수 있듯이 공무원에 대한 대인감찰업무를 수행하고 있다.

이 밖에도 상급기관의 산하기관에 대한 지도·감독 권한에 의한 감찰활동을 들 수 있다. 예를 들어 국무총리실은 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할하는(「헌법」 제86조) 국무총리의 직무를 보좌하기 위하여 각 중앙행정기관의 행정을 지휘·감독하는(「정부조직법」 제18조) 직무를 수행하고 있으며 이와 관련하여 ‘공직복무관리업무규정’에 따라 중앙행정기관의 공무원을 대상으로 복무관리업무를 수행하고 있다.

한편 지방자치제도의 실시에도 불구하고 지방자치단체에 대한 안전행정부 등에 의한 조언·권고·지도 등 비권력적 통제수단 및 부분적으로 권력적 통제수단을 보유하고 있다. 그리고 공공기관 즉, 공기업과 준정부기관에 대해서는 기획재정부와 주무기관의 장이 「공공기관의 운영에 관한 법률」이나 다른 법령에서 구체적으로 명시한 사항에 대해 감독권을 가지는 등 상급기관에 의한 직무감찰은 관련 법령에서 명확하게 직무감찰이라는 용어를 사용하고 있지 않지만 지도·감독권을 가지고 정기적 평가점검을 통해 권고, 처분, 명령 등을 내린다는 점에서 직무감찰의 특성을 가지고 있다.

## 나. 내부 직무감찰기구

부처별 통제방식을 취하고 있는 우리나라 내부통제 특성 상 각 부처가 자체적으로 설치한 자체감사기구를 통해 기관 내부 및 직속, 그리고 산하기관에 대한 지도·감독을 통한 감찰활동을 수행하고 있다<sup>16)</sup>. 이와 관련하여 소속 및 산하기관을 대상으로 자체감

16) 1974년 행정감사규정을 통해 각 중앙부처 및 지방자치단체에 자체감사기구를 설치하고 당해 기관 또는 그 하급기관의 행정업무 등에 대해 자체감사를 실시하도록 하여 자체감사제도가 실시된 이후(한국헌법학회, 2005) 2011년 「공공감사에 관한 법률」 제정 이후 본격적으로 자체감사기구의 심사활동 및 지원 협력이 강화되고 있는 실정이다.

사기구에서 법규 준수 여부, 회계처리의 적정성, 업무의 효율성·효과성 등을 사후적으로 점검하고 있을 뿐만 아니라 일상감사, 조사, 청렴업무, 재산등록, 평가 등 내부 직무감찰기구로서의 다양한 통제활동을 수행하고 있다(감사원, 2011).

다만, 직무감찰은 상급기관의 위치에서 자료수집, 조사, 시정조치를 통해 권력적 통제 기능을 수행하는 것이라면 현재 우리나라 공공부문 자체감사기구들의 경우 본청보다는 소속기관이나 소관단체에 대한 감사를 통해 시정을 요구하는 활동을 감찰활동으로 볼 수 있을 것이나 기관장의 지시에 따라 본청 업무나 부정·비리에 대한 조사를 실시·보고함으로써 업무 개선을 유도하거나 부패행위를 적발·조치하는 것 또한 최고관리자의 권한을 위임받아 행하는 감찰활동으로 이해할 수 있다<sup>17)</sup>.

## 2. 감찰기구 간 기능적 차별성 검토

이들 다양한 감찰기구들이 수행하는 부패와 관련한 감찰활동과 관련하여 예방, 적발 및 처벌에 이르는 핵심 기능에 있어 다음과 같은 기능상 특성을 지니고 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 감찰기구들의 대상 및 기능상 관련성 여부

구분	감사원	국민권익위원회	국가인권위원회	검찰	자체감사기구
대상	정부 및 공공기관과 공직자의 직무, 국회·법원·헌법재판 소속공무원 제외	정부 및 공공기관과 공직자의 직무	기관에 대한 제한없이 인권행위 및 차별행위	모든 범죄행위 대상 (공무원 포함)	기관내부 직원
기능상 관련성 여부	(권익위)부패방지 관련 조사 기능 (인권위) 인권관련 법령, 제도, 정책조사 기능	(감사원) 감사 착수 및 심사청구 진행사항, 감사위 의결사항 관련 조사 제한	(감사원) 감찰 또는 심사청구 관련사항 개입 불가	(감사원) 불법사실을 검찰에 통보한 경우 검찰에서는 통상절차에 따라 참고인 조사	(외부감찰기구) 내부 감찰업무에 대한 평가 및 점검

자료: 국회입법조사처(2010b), 허명순 (2012) 내용 수정

17) 조형석·류숙원 (2012)에 따르면 비교적 소속기관이나 산하단체가 많은 중앙행정기관, 광역자치단체, 광역교육자치단체의 본청감사 비율이 '11년 10월말 현재 각각 54.3%, 46.7%, 33.3%에 불과한 반면 기초자치단체나 공공기관의 본청 또는 본부감사 비율은 76.2%, 82.1%로 나타난 것은 기관 특성에 따라 자체감사기구의 소속기관에 대한 직무감찰의 수준이 상이함을 보여준다.

감사원의 경우 공무원 등의 직무와 관련된 위법, 부당행위를 적발하고 규찰하기 위해 직무관련 사항에 대한 첩보수집과 정보활동을 통한 동정을 사전에 감시, 관찰하고 비위 혐의가 포착되는 경우 이와 관련된 사항에 대한 고의적인 불법행위 여부를 조사·검증하여 위법 부당한 상태를 제거하거나 처분행위를 통해 공직기강 확립 및 부패행위 근절에 기여하는 활동을 수행한다. 이러한 감사원의 활동은 부패활동을 직접적으로 감시 및 조사하는 광범위한 감찰권한과 기능으로 국민권익위원회와 국가인권위원회의 부패 관련 조사권과 일정부분 기능의 연관성을 보여주고 있다.

이에 반하여 국민권익위원회나 국가인권위원회 등의 경우 부정·부패를 유발하는 법령, 행정제도, 공공기관의 부패방지시책 혹은 인권침해행위 등의 예방활동을 위한 평가 조사 업무와 함께 특정 분야와 관련된 조사를 기반으로 하는 감찰활동이 이루어지고 있다. 그러나 공무원에 대한 감찰을 목적으로 하는 정보수집 등의 실질적인 조사권을 보유하지 않아 감사원과 같은 자료수집, 조사, 시정조치(고발)로 이어지는 광범위한 감찰기능을 지니고 있다고 보기는 한계가 있다<sup>18)</sup>. 그럼에도 부패행위 혹은 인권침해행위 등에 대한 신고나 고발이 있는 사항에 대한 조사활동을 수행과 관련해서는 감사원의 감찰·조사 대상이 부분적으로 중복되거나 기능의 충돌이 발생할 수 있는 여지가 있다(한국헌법학회, 2005).

검찰의 경우 대상자와 대상 업무가 제한되어 전문적이고 집중적으로 감찰활동이 전개되는 감사원이나, 감찰활동의 궁극적인 지향점이 예방과 재발방지를 위한 제도개선에 초점을 두고 이루어지는 국민권익위원회 등과 달리 공직자뿐만 아니라 민간분야를 포함한 사회 전체를 사정 대상으로 하고 있어 범위가 포괄적이고 다양하다. 또한 검찰의 감찰을 통한 사정활동의 목적은 부패통제를 위한 제도개선이 아니라 공소를 유지하여 기소·처벌하는 것을 목적으로 하기 때문에 범죄를 초래한 원인보다는 범죄가 가져온 결과에 초점을 맞춘다는 점에서 차이가 있다.

이와 함께 기관 내부의 감찰기구인 자체감사기구는 기관 내부 직원들의 직무수행 및 조직업무 전반에 대한 직무감찰활동을 수행하게 된다. 그러나 이러한 기관 내부기구의 내부 부패행위 및 활동에 대한 직접적 견제 및 통제활동은 제 식구 봐주기 혹은 상대적으로 엄격하게 적용되기 힘든 현실적인 제약을 지니게 된다. 특히 INTOSAI(2009)의 지침에서도 조직 내 특정 내부통제 절차의 집행은 내부감사기능이 직접적으로 행사하는 것에 대해 우려를 보이고 있는 것이 사실이다. 따라서 이러한 기관 내부의 직무감찰에 대한 활동이나 결과에 대해서는 외부감찰기구에 의한 심사나 평가활동을 통해 정당성 여부가 확보되기도 한다.

18) 「부패방지법」 제27조(제도개선의 권고)나 제29조(의견청취 등)에서 권익위원회가 공공기관의 장에게 부패방지를 위한 제도개선을 권고할 수 있도록 하였고 부패방지기능 수행을 위해 설명 또는 자료 등의 제출요구권, 실태조사권, 출석·의견진술요구권 등을 행사할 수 있도록 하였으나 제59조(신고의 처리)에서 접수된 신고사항에 대해 조사가 필요한 경우 감사원, 수사기관 또는 감독기관 등에 이첩하도록 하고 있어 부패행위에 대한 실질적인 조사권을 가지고 있다고 보기는 어렵다(이중수, 2011; 선정원, 2011).

### 3. 우리나라 감찰체계의 특징 및 문제점

이러한 공공부문의 내·외부 감찰체계의 구성 및 기능과 관련된 특성 및 문제점을 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 아직 공공부문 내부통제시스템이 체계적으로 확립되지 못한 상황에서 반부패활동과 관련하여 우리나라의 감찰은 주로 법규의 준수를 목적으로 하는 핵심적 장치로서의 역할로서 인식되고 실제 이를 중심으로 운영되고 있는 것이 사실이다. 그러나 이러한 합법성에 치우친 감찰은 결국 조사, 적발 및 처벌 위주의 활동을 통한 상징적 활동에 초점이 주로 맞추어져 왔으며 이로 인해 조직의 목표달성을 위한 효율적 행정운동을 방해하는 장애요인으로서 제도적 부패유발요인을 통제하고 제거하려는 노력을 소홀히 함으로서 감찰활동의 지닌 실질적 부가가치를 저하시키는 결과를 초래하고 있었던 것이 사실이다.

둘째, 다양한 감찰기구들이 활동하고 있음에도 앞서 논의한 바와 같이 외부 및 내부 감찰기구들의 기능 및 권한들이 수행단계별로 중복되거나 분산되는 등 불명확한 업무범위 등의 문제들이 끈임 없이 발생되고 있다. 예를 들어 공직자의 부패행위에 대한 감찰권한의 경우 사전예방(국민권익위원회), 조사(감사원과 내부감사기구), 수사 및 처벌(검찰) 등 외부 감찰기구의 특성별로 각 단계별로 핵심 업무기능이 분산되어 있으나 이를 효과적으로 총괄 조정하거나 기능의 중복 분산을 조율하는 체계적 시스템이 마련되지 못하고 있다. 이와 관련하여 이러한 감찰기구들에 대한 총괄조정기능을 청와대 민정수석실(사정기관회의), 감사원(자체감사관계관회의), 국무총리실(공직윤리관계장관회의) 등에서 일부 수행하였으나 일시적인 협의 목적이거나 일방적인 국정지침의 전달수준에 그쳐 전담 컨트롤 조직에 의한 체계적인 역할분담을 통한 반부패시스템 활동의 효율적 운영에는 기여하지 못한 것이 사실이다. 특히 직무감찰과 관련하여 헌법적 권한을 보유하고 기관내부 감찰조직인 자체감사기구들과의 실질적 협력채널을 지니고 있는 감사원의 내·외부 감찰기구들에 대한 상대적으로 소극적인 역할에 머무르는 실정이다.

셋째, 역대정부에서 부패통제를 위한 각종 수단들이 정치적으로 활용되어 효율적인 반부패정책들이 일관성 있게 추진되지 못함으로써 감찰기구를 통한 공직부패에 대한 일관된 대응체계를 갖지 못하는 결과를 초래하였다. 직무감찰의 정치적 활용은 또한 비선조직이나 임시조직 등을 통해 권한 없는 감찰활동을 수행케 함으로써 정치적 물의를 일으키기도 하였다(한겨레, 2012년 12월 5일자 기사). 이로 인해 현재의 직무감찰체계는 고위공직자의 비리를 적발하고 방지하는데 한계를 드러내는 동시에 감찰활동에 대한 불신으로 이어지고 있다. 많은 국민들이 접하는 민원행정 분야 등의 사소한 부패는 많이 개선되었으나 정치인, 법조인, 고위공직자 등이 연루된 권력형·정치형 부패는 여전히 줄어들고 있지 않다는 외부의 비판이 이어지고 있기 때문이다(이종수, 2011). 최근 대두되는 특별감찰관제<sup>19)</sup>의 도입 역시 권력형 비리 근절의 대책의 일환으로 제시된 대

안 중의 하나라고 할 수 있다. 그러나 직무 관련 비위행위에 대한 고위공직자의 조사업무는 기존의 감사원 등의 업무에도 규정되어 있는 등 현재의 감찰체계 기능의 재구축이 우선적으로 고려될 수 있었던 사안으로 판단된다. 즉 새로운 감찰기구의 수립은 기존 국가감찰체계의 틀 내에서 감찰대상 및 권한, 기능의 조정과 역할의 분담 등에 대한 충분한 논의가 선행되어야 하며 이러한 고려 없는 정치적 여건이나 상황에 따른 반부패활동을 위한 감찰기구의 신설 및 기능 확대는 오히려 권한 집중 및 기능 중복으로 인한 비효율 등 또 다른 논란들을 불러일으킬 개연성이 높아질 수 있다.

#### IV. 반부패활동을 위한 감찰체계 개선방안

##### 1. 외부감찰기구 간 권한 및 기능의 재조정

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 외부 감찰기구들의 활동은 여러 분야에 걸쳐 분산되어 있으며 점진적인 기능 확대 등을 통해 업무 중복의 영역이 확대되고 있다. 따라서 국가감사체계의 틀 내에서 각각의 감찰기구들이 자신들의 업무기능에 특화시켜 감찰활동과 관련된 권한과 기능의 중복에 따른 비효율성을 극복하기 위한 역할을 적극적으로 수행할 필요가 있다.

이를 위해서는 감찰업무와 관련하여 공직자 부패행위의 사전예방 및 홍보(국민권익위원회), 특정 분야별 규제 및 감독(국가인권위원회 등), 직접적 모니터링 및 조사 및 비위 확인(감사원), 수사 및 처벌(검찰) 등으로 구분하는 등 기관의 업무활동과 목적에 맞는 기능 조정이 우선적으로 요구된다. 예를 들어 감사원의 경우 헌법상 규정된 직무감찰 전담기구로서 반부패정책 부문에 필요한 감찰업무의 총괄적 수행 및 이와 관련된 기관 간 업무조정 및 통합적 추진체계를 위한 지원 역할을 수행할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 「감사원법」이나 「직무감찰규칙」에서 규정하고 있는 직무감찰사항의 예외에 대한 재검토가 필요하다. 특히, 「감사원법」(제24조)에서 규정한 감찰사항<sup>20)</sup>을 하위법령인 「직무감찰규칙」을 통해 포괄적으로 제한<sup>21)</sup>하는 것은 바람직하지 않다. 직

19) 특별감찰관제도는 대통령 친인척 및 권력실세들의 부패와 비리 근절을 목표로 한 감찰기구의 성격을 지니며 현장조사, 재산조회, 계좌추적 및 통신내역 조회 등의 권한을 보유하고 대통령의 친인척 및 조사대상으로 선정된 특수관계인 등에 대한 조사를 통해 수사권과 기소권 없이 범죄혐의가 발견될 경우 상설특검에 고발하는 방식으로 운영될 예정이다 (새누리당, 2012).

20) 「감사원법」 제24조에서 제시되어 있는 감찰사항은 「정부조직법」 및 기타 법률에 의해 설치된 행정기관 사무와 소속 공무원의 직무, 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무, 한국은행, 국가 또는 지방자치단체 출자(1/2이상)법인 사무와 임원(감사원 감사대상 회계사무와 직·간접 관련 있는 직원의 직무), 국가 또는 지방자치단체가 위탁·대행한 사무(기타 법령에 따라 공무원 신분 또는 이에 준하는 자의 직무)에 해당하며 예외로는 소장급 이하 전투부대, 중령급 이하 부대, 국회·법원·헌법재판소 공무원, 국무총리 국가기밀 또는 국방부장관 군기밀 소명 사항 등이 있다.



무감찰 범위를 제한하는 것이 감사대상 범위의 설정에도 부정적 영향을 미쳐 감사사각을 발생시키기 때문이다. 또한 직무감찰대상 직무<sup>22)</sup>를 법규 위반이나 부작위 등에 한정하고 있는 것도 ‘행정운영의 개선과 향상’이라는 직무감찰의 목적(「감사원법」 제20조)에 부합하지 않으며 효율성 및 효과성에 대한 통제활동이 강화되고 있는 국제적 추세에 비추어도 바람직하지 않다. 이러한 직무감찰범위 확대와 함께 감찰활동의 효율적 수행을 위한 실질적인 조사권한(금융거래자료 제출요구권 등) 부여 등이 요구된다.

## 2. 감찰기구 간 협력·조정을 위한 협의체 구성

감찰기구들이 공직부패 척결을 위한 역할을 보다 원활하게 수행하기 위해 지난 2008년부터 중단된 ‘반부패기관협의회’를 다시 운영하여 동 협의회 활동을 통해 협력체계가 구축되면 각 감찰기관들이 보유하고 있는 공직비리관련 정보나 감찰역량을 상호간에 적극적으로 이해하고 공유하고 관련 정보들을 적극적으로 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 예를 들어 최근 국민권익위원회가 적극적으로 추진하고 있는 「부정청탁 및 이해충돌방지법」<sup>23)</sup>등과 같은 반부패예방을 위한 적극적 입법활동 등과 관련하여 기관의 일방적인 추진보다 협의회를 통한 감찰기구들 간의 발생할 수 있는 문제점 등에 대한 조정 및 관련 세부내용 등에 대한 합의과정들이 사전에 보다 투명하고 공개적으로 논의됨으로써 국민적 공감대나 법·제도 추진 이후에 발생하게 될 부작용을 최소화 하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다<sup>24)</sup>.

이와 관련하여 최근 감사원에서 검찰 및 경찰과 상호 정보공유를 위한 협의회를 잇따라 개최하는 등 감찰기구 간 협력을 위한 적극적이고 주도적인 활동을 펼쳐가고 있는 것으로 확인되고 있어<sup>25)</sup> 향후 이러한 활동의 확산을 위한 범정부적 차원의 노력이 요구되어 진다.

21) 국가정보원 국가기밀 소명사항, 고도의 통치행위, 정부의 중요 정책 결정, 준사법적 행위 등  
22) 감사원의 「직무감찰규칙」 제5조에서 제시하는 직무감찰대상 직무로는 관계법령 등 의무 위반행위, 형법 등 직무관련 범죄행위, 공무원 등 신분이용 이익추구행위, 업무방치 등 무사안일행위, 공공재산 등 사적 이용 및 부당제공행위를 제시하고 있다.

23) 「부정청탁 및 이해충돌방지법」은 공직사회에서 부정청탁을 금지하고 금품수수 등을 제한하며 직무상 발생하는 이해충돌을 방지하기 위해 국민권익위원회에 의해 추진되었으며 대가성 없이도 100만 원이 넘는 금품이나 향응을 받을 경우 대가성이 없어도 형사처벌할 수 있도록 하고 사적인 이해관계가 걸려 있는 직무를 수행하지 못하도록 하는 등 현행 법률보다 보다 강력한 조항들을 담고 있다(이유봉, 2012).

24) 과거 부패방지위원회 등 부패전담기구 출범과 관련해서도 이러한 사전조율이나 협의과정이 충분히 논의되지 않음으로 인해 기존 감찰기관들의 반발과 견제로 인해 실질적 운영의 어려움이 발생하였다는 비판(이종수, 2011) 등이 제기되는 것 또한 각 기관들의 입장과 견해가 충분히 반영되지 않고 국가감찰체계의 거시적 틀 속에서 논의가 이루어지지 못한 것과는 관련이 있을 것으로 판단된다.

25) 2013년 5월 15일에 감사원과 검찰청, 5월 27일에는 감사원과 경찰청 간 기관 상호간의 공직비리 관련 정보공유 및 조사협력을 골자로 하는 공직비리 근절을 위한 업무협약(MOU)을 각각 체결하였다(감사원 홈페이지, <http://www.bai.go.kr>).

### 3. 내·외부 감찰기구 간 협력체계 구축

내부비리 및 부패문제와 관련된 비효율성 제거를 위해서는 기관의 자체적인 내부통제활동이 가장 효율적으로 작용할 수 있다. 그럼에도 지금까지 기관 내부자체감사기구의 감찰활동은 주로 감사원 등 외부감찰기구의 감찰활동을 내부감찰기구가 지원하는 일방적 관계에 머물러 있었다. 이러한 관계가 지속되면서 내부감찰기구는 해당 기관의 본부감찰은 외부감찰기구의 역할로 치부하고 산하기관을 감시하는 데 치중하게 되고 이로 인해 외부감찰기구의 활동이 미치지 못하는 기관들에 대한 부패 사각지대가 지속적으로 존재하게 되는 등 국가 전체적인 측면에서 부패예방과 관련된 감찰활동의 비효율성이 발생해 왔다.

따라서 감사원을 중심으로 자체감사(감찰)기구 간의 역할 분담에 기초한 실무적 협력 기회를 확대해 갈 필요가 있다. 이와 관련하여 2010년 이후 「공공감사에 관한 법률」 제정과 함께 감사원에서는 감사정보시스템을 구축하여 감사(감찰)기구 간 정보공유를 촉진하고 내·외부 감사(감찰)기구 간 협조, 중복감사 완화 등에 기여할 수 있도록 감사활동조정협의회를 설치·운영하고 있다. 또한 공직감찰본부 내에 공공감사운영단을 설치하고 ‘자체감사기구 운영 심사’를 통해 자체감사(감찰)활동의 내실화를 유도하고 있으며 자체감사활동 우수사례집, 자체감사 통합매뉴얼 등을 제작하여 우수사례나 감사방법의 전파와 공유를 위해 노력하고 있다.

그러나 그동안 감사원과 자체(내부)감사기구 간의 협력 양태는 감사원의 입장에서 감사원 감사의 선택과 집중을 위해 자체(내부)감사기구의 감사역량을 제고할 필요가 있다는 관점이었다. 내부감찰기구로서 자체감사기구의 역할은 해당 기관의 부정·비리를 규찰하고 행정사무 개선을 유도하는 통제활동을 수행하는 것이다. 따라서 감사원은 최고감사기구가 아니라 직무감찰총괄기구의 입장에서 내부감찰활동을 조정·지원하는 데 더 많은 관심을 가질 필요가 있다. 내부감찰활동이 활성화되어야 외부감찰기구의 효율적 자원 배분이 가능해지고 권력형 비리, 고질적·관행적 비리에 초점을 맞춘 감찰활동이 이루어질 수 있기 때문이다.

### 4. 감찰기구 간 정보교류 확대

내·외부 및 외부 감찰기구들 간 협력을 통해 시너지 효과를 창출하기 위해서 각 기관들이 가진 정보의 교류가 무엇보다 요구된다. 감사원의 경우 현재 감사원 내부기관들에 대해 감사관련 정보들을 제공하는 수준에 머무르고 있는 감찰정보단을 확대 개편하여 ‘국가감찰정보센터’를 설치하는 방안을 고려할 수 있다<sup>26)</sup>. 이러한 정보센터를 통해

26) 이와 관련하여 영국 지방감사위원회(Audit Commission)의 국가부정부리프로그램(National

중앙 및 지방자치단체, 공공기관 내부 감찰기구들과 부정적발을 위한 데이터 및 정보를 공유할 수 있다면 감사원과 내부감찰기구의 감찰활동을 보다 효과적으로 수행하는 데 기여할 것이다. 또한 감사 및 감찰인력의 전문성 제고를 위해 감사원과 내부감찰기구간 인력교류를 활성화함으로써 중·장기적으로 감사 및 감찰직렬을 도입하기 위해 협력하는 방안도 고려할 수 있다.

이와 함께 부패행위 적발에 가장 효과적 장치로 인식되고 있는 내부고발제도<sup>27)</sup> 활성화를 위해 감사원, 국민권익위원회, 공공기관 및 정부부처의 내부 자료<sup>28)</sup> 등 정보들이 보다 유기적으로 연계될 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이와 관련하여 국민권익위원회와 감사원이 연계하여 내부고발자 보호와 관련된 적극적 모니터링 및 감사활동 등을 수행하거나 관련 법령이나 제도가 효과를 발휘할 수 있도록 필요한 조치를 취하는 데 협력을 강화하는 방안들도 고려될 수 있다.

## 5. 직무감찰 관련 법·제도 정비

직무감찰은 정부의 관리기능으로서 부정·비리를 규찰하고 행정업무를 개선하기 위한 통제활동이다. 따라서 직무감찰 활동은 특정 기관을 중심으로 한정되기보다 외부 및 내부 감찰기구들의 역할과 위상을 재정립하는 데서 출발하여야 한다. 이를 위해서 각 감찰기구별로 감사활동관련 협의회 등을 통한 기능 조정 등을 통해 국가감찰체계의 틀 속에서 요구되는 법 제도 등을 각 기관별로 특성에 맞게 정비하는 작업이 요구된다. 예를 들어 감사원의 경우 공공부문 직무감찰기능의 재정립을 위해서는 「감사원법」과 「직무감찰규칙」의 개정을 통해 감찰 대상의 예외사항들을 축소하고 예외 사항의 경우에도 그 기준을 명확하게 제시할 필요가 있다. 별도 조항으로 협의회 설치·운영을 명문화하거나 ‘국가감찰정보센터’의 설치규정을 명문화하는 방안을 고려할 수 있다.

Fraud Initiative; NFI)을 참조 할 필요가 있다. 지방감사위원회는 참여기관(1,300개 공공기관 및 100개 민간회사)의 제공 자료를 활용하여 각종 부정을 탐지할 목적으로 자료대사(Data Matching)를 실시한 후 위험이 높은 사례를 확인하면 그 결과를 관련 기관에 통보하여 내부감찰기구가 실제 조사(investigation)를 하게 함으로써 지방감사위원회가 직접 나서지 않고 매년 1~2억 파운드의 부적정 지출을 찾아내고 있다(박희정 외, 2012).

27) 감사연구원(2011) 조사 결과 중앙부처 33개와 공기업 10개 등 총 43개 기관의 1,290명의 응답자를 대상으로 “책무성 강화 측면에서 효과적인 부정·부패방지대책이 무엇인가?”라는 질문(복수응답)에 대해 전체 응답자의 50.8%가 내부고발자 보호가 효과적이라고 응답하는 등 내부고발제도 및 내부고발자 보호에 대한 공직자들의 기대가 큰 것을 알 수 있다.

28) 일부 공공기관 및 정부부처는 사내의 비리, 불공정 행위 등이 있을 때 안심하고 신고할 수 있도록 특허를 받은 외부 전문기관인 (사)한국기업윤리경영연구원과 내부고발 아웃소싱 협약을 맺고 있다. ‘Help-Line 시스템’이라 불리는 이 시스템은 특허를 받은 외부 전문기관에서 홈페이지를 관리하고, 익명으로 신고할 수 있어 신분 노출에 대한 부담과 위험 없이 신고할 수 있다. 현재 이 시스템을 이용하고 있는 국내 공공기관은 고용노동부, 해양경찰청, 대검찰청, 국민연금공단, 한국수자원공사, 경기도청 등 총 32개이다. 한편, 미국의 Global Compliance Services의 회원사는 약 4,000개, Report Line의 회원사는 약 2,000개이며, 일본의 IntegreX의 경우 약 600개가 회원사로 등록하여 이 시스템을 활용하고 있다(한국기업윤리경영연구원, 2011).

또한 자체감사기구의 감찰활동과 관련하여 각 기구들이 해당 기관의 내부통제시스템을 정기적으로 점검·보고함으로써 산하기관 중심의 감찰에서 벗어나 본부에 대한 직무감찰을 본격적으로 실시할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 ‘공공감사기준’의 경우처럼 공공부문 내부통제에 관한 합의된 공식적 준거기준으로서 ‘내부통제기준’을 마련하고 「공공감사에 관한 법률」 등 관련 법규에 내부통제 근거규정을 별도로 명시할 필요가 있다.

## V. 결 론

공공부문의 부패는 국민에 의한 정부불신을 초래함으로써 정부 정당성의 위기와 함께 정책 및 사업의 효과성을 떨어뜨리고 종국에는 국가경쟁력을 저하시키는 결과를 초래한다. 이로 인해 공무원 부패를 통제하고 지속적으로 평가하기 위해 직접적 통제활동으로서 감찰활동을 강화하고 동시에 기존의 감찰기구와 함께 권력형 부패를 다룰 수 있는 강력하고 독립적인 수사기구의 설치를 요구하는 등 감찰활동의 확대에 대한 다양한 논의들이 확산되고 있다. 이러한 논의의 배경에는 기존의 제도권 내에서 운영되는 감사원을 비롯한 검찰, 국민권익위원회 등의 부패예방 및 적발, 처벌 등과 같은 활동들이 실제 공직부패 척결에 성과를 거두지 못하고 있다는 인식이 자리잡고 있는 것이 사실이다.

그러나 감사원, 국민권익위원회, 검찰 외에 별도의 독립적 기구를 추가적으로 설치하기에 앞서 고민하여야 할 사항은 우리나라의 직무감찰체계를 효율적이고 효과적으로 운영하기 위해 현재의 활동들을 어떻게 합리적으로 재구축 할 것인가에 대한 문제일 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에서 현재의 반부패 정책을 추진해 가고 있는 감찰기구들 간의 기능과 역할을 살펴보고 이를 토대로 몇 가지 방안들을 제시하였다.

먼저 기존의 내·외부감찰기구 간 협력을 통해 통합적인 감찰추진체계를 구축하는 방안을 검토할 필요가 있다. 헌법 및 법률에서 감찰권한이 부여된 각 기구들은 직무감찰기구 간 협력을 위한 노력을 성실하게 수행할 필요가 있으며 이를 위하여 ‘직무감찰활동협의회’ 운영 정상화 등을 통한 내·외부 감찰기구 간 협력 및 조정 네트워크 기반을 확보할 필요가 있다. 특히, 감찰기구 간 협력을 촉진하는 장치로서 ‘국가감찰정보센터’의 설치 등을 제시하였는데 중앙 및 지방자치단체, 공공기관이 부정적발을 위한 데이터 및 정보를 공유하고 동 센터에서 데이터매칭 등을 통해 파악한 부정후보리스트를 해당 기관의 내부감찰기구에 제공함으로써 내부감찰활동의 개선과 감사원 감찰 자원의 효율적 활용을 동시에 달성할 수 있다고 판단하였다. 이와 함께 중앙 및 지방자치단체, 공공기관 감찰업무의 역량을 강화해 가기 위하여 이들 기관들의 내부통제시스템을 구축하고 이를 내부감찰(감사)기구들이 점검·평가·보고하는 체제를 갖출 것을 권고하였다. 이는 관리자가 조직의 위험요인을 파악하고 효과적으로 대응할 수 있도록 내부통제

시스템을 구축하고 이를 지속적으로 점검토록 함으로써 부정·부패나 비효율의 발생가능성을 사전에 차단토록 하기 위함이다.

본 연구는 우리나라에서 대표적 행정통제기능의 하나인 ‘감찰’ 분야 연구가 부족한 상황에서 공공부문 감찰체계 전반을 검토·분석한 후 기관 간 협력을 중심으로 한 감찰체계 개선방안을 제시하였다는 점에서 선행연구로서의 의의를 지니고 있다고 본다. 그러나 여러 제약으로 인해 실질적으로 감사원을 제외한 여타 감찰기구들의 세부 업무 활동이나 기능에 대해서는 충분한 검토 및 제안을 하지 못하였다. 본 연구에서 미처 담아내지 못한 내용이나 보완사항 등은 향후 후속연구를 통해 보완될 수 있기를 기대한다.

## 참 고 문 헌

- 감사원. (2008). 「감사 60년사 I-II」.
- \_\_\_\_\_. (2011). 「공직부패 근절을 위한 공직감찰 종합대책」. 내부자료.
- \_\_\_\_\_. (2012). 「통합감사실무 매뉴얼: 직무감찰분야」.
- 감사연구원. (2011). 「부정부패 예방정책과 감사원의 역할」. 감사연구원 용역보고서.
- 국민권익위원회. (2011a). 「2011년도 공공기관 청렴도 측정결과 보고서」.
- \_\_\_\_\_. (2011b). 「2011 국민권익백서」.
- 국회입법조사처. (2010a). 「주요국 공직비리수사기구의 현황과 시사점」. 현안보고서, Vol. 98.
- \_\_\_\_\_. (2010b). 「2010년도 국정감사 정책자료 I: 법제사법위원회」.
- 권오덕. (2003). 「공직사회의 부패실태와 대응방안에 관한 연구」. 동국대학교 행정대학원.
- 기영석. (1988). 행정의 내부통제장치에 관한 연구: 감사원의 직무감찰제도를 중심으로. 「한국행정학보」, 22(1).
- 김명수·김형성. (2012). 「경제발전기의 부정부패 척결과 감사원의 역할」. 감사연구원 용역보고서.
- 김영중. (2001). 「부패학: 원인과 대책」. 서울: 숭실대학교 출판부.
- 박형중·김국신·이기현·최창용. (2011). 「부패의 개념과 실태 및 반부패개혁」. 통일연구원: 경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-02.
- 박희정. (2010). 「감사원과 내부감사기구 간의 관계에 관한 연구」, 「국정관리연구」, 5(1).
- 박희정·허명순. (2009). 「자체감사 내실운영을 위한 감사원의 지원방향」. 감사연구원 Executive Report 2009-11.
- 박희정·이 오·신민철. (2012). 「환경변화에 따른 직무감찰체계 개선방안」. 감사연구원 연구보고서.
- 방동희. (2012). 국무총리실 직무감찰에 관한 권한의 존부. 감사연구원 전문가세미나 자료.
- 선정원. (2011). 행정심판과 고충처리제도의 조직적 통합의 의의와 법정정책 개선과제. 「법과정책연구」, 11(4).
- 송동수. (2003). 직무감찰의 강화방안으로서의 금융거래정보요구권. 「천봉석중현박사 화갑기념논문집」.
- 우희경. (2009). 「국가공무원 부패실태 및 부패 통제방안에 관한 연구」. 연세대학교 법무대학원.
- 윤태범. (1993). 관료부패의 구조에 관한 연구, 「한국행정학보」, 27(3).
- 이병철. (2012). 공공부문의 내부통제 현주소와 바람직한 방향, 감사연구원 전문가세미나 발표자료.
- 이오·오윤섭·이석로. (2010). 「공공부문 내부통제 효율화를 위한 감사원의 지원방안」, 감사원 감사연구원 연구보고서.
- 이유봉. (2012). 「공직부패 종합대책법으로서의 부정청탁 및 이해충돌 방지법안에 대한 분석연구」. 법제연구원 수시연구보고서.
- 이종수. (2011). 한국의 국가적 반부패 시스템의 진화과정과 성과에 대한 고찰. 「한국행정사학지」, 29.
- 이종원·김영세. (2001). 「부패의 경제학」. 서울: 도서출판 해남.
- 장동진·이인표·정상화·진영재(역). (2000). 「부패와 정부: 원인, 결과 및 개혁」. 동명사 (원저: Susan-Rose Ackerman (1999), Corruption and Government: Causes,

- Consequences, and Reform, Cambridge University Press).
- 장지원. (2011). 「정부부문 부패실태에 관한 연구」, 한국행정연구원 연구보고서 2011-19.
- 조형석·류숙원. (2012). 「공공감사에 관한 법률 제정의 효과분석」. 감사연구원 연구보고서.
- 제18대 대통령직인수위원회. (2013). 「제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제」.
- 차문중. (2007). 「법·질서 준수가 경제성장에 미치는 영향」. KDI 정책 포럼 제173호.
- 한국기업윤리경영연구원. (2011). 「KBEI 헬프라인(Help-Line) 시스템 사용제안서」.
- 한국헌법학회. (2005). 「감사원의 직무감찰기능의 체계화를 위한 법·제도적 방안 연구」. 감사원  
용역보고서.
- 허명순. (2012). 「감사원 감사체계 재정립방안: 감사유형 분류와 접근방법을 중심으로」. 감사  
연구원 연구보고서.
- 현대경제연구원. (2012). 「부패와 경제성장」. 한국경제주평 제489호.
- 홍영오·김범준·구현아. (2010). 「공무원 부정부패의 실태 및 대책(II)」. 한국형사정책연구원  
연구총서 10-01.
- 황경식·정원규(역). (1999). 「공직의 윤리」. 철학과 현실사 (원저: Dennis F. Thompson  
(1987), *Political Ethics and Public Office*, Harvard University Press).
- 행정안전부. (2010). 「지방자치단체 공무원 인사통계」.
- \_\_\_\_\_. (2012). 「공무원 비위사건 처리규정」.
- ACFE. (1996). *The Association of Certified Fraud Examiners*, Report to the Nation on  
Occupational Fraud and Abuse, Austin, TX, p.4
- Albrecht, W. Steve, Chad O. Albrecht, Conan C. Albrecht, and Mark F. Zimbelman.  
(2010). *Fraud Examination*, South-Western Cengage Learning.
- Cohen, Alain-Gérard. (2007). *Public Internal Financial Control*, The IIA Research  
Foundation.
- Cressey, Donald R. (1973). *Other People's Money*, Montclair: Patterson Smith.
- Dorminey, Jack W., Arron Scott Fleming, Mary-Jo Kranacher, and Richard A. Riley, Jr.  
(2010). Beyond the Fraud Triangle, Enhancing Deterrence of Economic Crimes,  
*The CPA Journal*, 2010.7.
- European Commission. (2012). *Compendium of the public internal control systems in the  
EU Member States*.
- Frederickson, H. George and Richard K. Ghere (edited). (2005). *Ethics in Public  
Management*, M. E. Sharp Inc.
- French, J. R. P., & Raven, B. B. (1959). *The Bases of Social Power*. In D.  
Cartwright(ed.), *Studies in social power*, Ann Arbor; University of Michigan.  
Institute for Social Research
- GTZ. (2008). *Auditing institutions are only as good as their human resources, Report  
on the GTZ Seminar: Regional Seminar in Human Resources Management in  
Supreme Auditing Institutions. Held in Pržno, Montenegro, 22-24 October 2008*
- Heidenheimer, A. J. (2002). *Political corruption: Concepts & Contexts*. Transaction  
Publishers New Brunswick[U.S.A] and London[U.K].

- Internal Control Task Force. (2006). *The New York State Internal Control Act Implementation Guide*, ICTF.
- INTOSAI. (2009). *Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector*. [Available at: <http://www.issai.org/>].
- Jones, Peter. (2004). *Fraud and Corruption in Public Services: A Guide to Risk and Prevention*, Gower Publishing Limited.
- Kaufmann, D. & Vincente, P. C. (2005). *Legal Corruption*, [Available at: <http://www.worldbank.org/>].
- Murphy, D. S. (2012). *The SAI and Anti-Corruption Initiatives*, [Available at <http://EzineArticles.com/>].
- NFA(National Fraud Authority). (2012). *National Fraud Authority Annual Report and Account 2011-12*. London: Stationary Office.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis?, *American Political Science Review*, 2.
- OLAF(European Commission European Anti-Fraud Office). (2012). *The OLAF report 2011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- PwC Australia. (2011). *Fighting fraud in the public sector*, PwC Global Economic Crime Survey.
- Rose-Ackerman, Susan. (1975). The Economics of Corruption, *Journal of Public Economics*, 4: 187-203.
- UNODCCP. (2002). *Global Dynamics of Corruption, The Role of the United Nations Helping Member States Building Integrity to Curb Corruption*, Global Programme against Corruption, Vienna, October 2002.
- USAID. (2006). *Corruption Assessment Handbook*, Washington: MSI.
- Wells, Joseph T. (2011). *Principles of Fraud Examination*, John Wiley & Sons, Inc.
- World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, World Bank.

감사원 홈페이지. <http://www.bai.go.kr>

국민권익위원회 블로그. <http://www.blog.daum.net/loveacrc>

국제투명성기구. <http://www.transparency.org>

새누리당. 2012년 9월 12일자 보도자료.

한계레 신문. 2012년 12월 5일자 기사.

투고일자 : 2013. 04. 26

수정일자 : 2013. 06. 11

제재일자 : 2013. 06. 26



국문초록

## 반부패정책 추진을 위한 기관 간 역할분담에 관한 연구: 감찰기능을 중심으로

신민철(감사연구원)·박희정(감사연구원)

본 연구는 공공부문의 부정·비리에 대응한 직접적이고 강력한 통제제도인 감찰활동을 효율적으로 수행하기 위한 감찰기구들 간의 역할분담 방안을 모색하였다. 이를 위하여 감찰활동에 대한 이론적 검토와 함께 해외의 감찰 동향을 살펴보고 우리나라 감찰기구들의 역할과 기능을 비교분석한 후 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

먼저 외부감찰기구 간 권한 및 기능의 조정과 함께 감사원 감찰기능의 재정립이 필요하며, 감찰기구 간 실무적 협력을 담보하기 위하여 실질적인 협의체 구성과 정보교류의 촉진 노력이 요구된다. 그리고 내부통제 활성화를 위한 법·제도 정비를 통하여 기관의 자율적 감찰활동을 강화하여야 한다.

이러한 감찰기구 간 권한의 조정과 역할 분담은 정치적 여건이나 상황변화에 따른 새로운 조직의 설치에 앞서 논의될 필요가 있다. 그렇지 않으면 감찰기능의 중복에 따른 갈등으로 감찰체계의 비효율성이 더욱 심화될 수 있기 때문이다.

주제어: 반부패, 감찰, 내부통제, 직무감찰체계

