

실증분석을 통한 감사원의 부패예방효과에 관한 연구*

- 지자체와 공기업의 사례를 중심으로 -

A Study on the Effect of the Audit Office's Corruption Prevention Roles
through the Use of Empirical Research

- the Cases of the Public Institutions -

김진영(Kim, Jinyoung)** · 심재승(Shim, Jaeseung)***

ABSTRACT

This article analyses the effect of the audit office's corruption prevention roles on public institutions in Korea through empirical research. Despite the fact that it is hardly possible to remove corruption completely, the effort to reduce the corruption is still necessary. This article explores the effect of audit activity that attempts to prevent said corruption. As part of this research, four institutions were selected: two local governments and two public enterprises. All institutions were subjected to disciplinary measures for corruption scandals in various ways. The effectiveness of these countermeasures for the four institutions were compared. This article focuses on the perception of the staff and also the systematic changes required in audit activity using qualitative methods.

Key words: empirical research, audit office, corruption prevention effect, qualitative analysis

* 본 논문은 감사연구원의 위탁으로 수행된 연구결과 보고서를 기반으로 이론적 틀과 일부 내용을 추가하여 가필한 것임을 밝힌다.

** 강원대학교 일반사회교육학과 교수

*** 청주대학교 정치행정학과 교수(교신저자)

I. 문제의식의 발현

부패를 예방하기 위한 다양한 방안들이 논의되고 있지만 여전히 부패를 근절하는 것은 쉽지 않다. 부패예방의 삼각편대는 사전 예방 교육, 부패 발생을 막을 수 있는 제도, 그리고 엄정한 처벌이라 할 수 있다.

그중에서도 부패를 예방할 수 있는 제도로써 감사를 통하여 부정 특히 회계부정을 발견하고 일탈을 보고하는 감사의 역할이 강조되고 있는 시점이다. 그러나 감사는 이렇게 단순히 규정의 위반을 찾는 것에 한정되지 않고 더 넓은 의의를 가질 수 있다. 현대 국가에서 정부의 감사활동은 정부의 책임성을 감시 및 보장하고 평가하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 국가의 공권력 혹은 국가의 예산이 어떻게 집행되는가를 모니터링함으로써 정부감사는 공권력이나 공적 자원이 남용되거나 오용되는 것을 막고 국가 활동의 투명성을 높일 수 있다.

감사활동은 내부감사와 외부감사로 나누어지는데 양자 사이에는 유사점과 상이점이 있다. 내부감사는 감사자의 임명, 목적 그리고 책임성의 면에서 다르지만 유사한 면도 많다. 내부감사는 강제적인 것은 아니지만 어떤 조직의 활동내용을 점검하는 활동을 말하는 것으로 조직의 관리과정에서 활동 범위나 심도가 정해진다고 할 수 있다. 외부감사는 대부분의 조직에서 의무적으로 해야 하고 감사를 위해서 외부 기관이나 조직이 동원된다. 흔히 외부감사는 주로 회계감사(financial audit)에 치중하고 내부감사는 주로 기업이나 조직이 직면한 위험(risk)에 대한 평가에 더 많은 역점을 둔다고 분류하기도 한다.

그러나 이런 분류는 기업의 회계감사를 염두에 둔 분류라 할 수 있다. 공공부문의 감사는 기업의 감사와는 다른 특징들이 있다. 공공부문 감사의 역할은 어떤 조직이나 기구가 공적인 자원을 의도한 결과를 얻기 위해서 책임있고 효과적인 활동을 하였다는 것을 객관적이고 공정하게 평가함으로써 공공조직이 투명성과 책임성을 확보하고 시민들의 신뢰를 확보할 수 있는 중요한 수단이다.

공공부문의 감사는 감시(Oversight), 통찰(Insight), 예지(Foresight)의 관점에서 설명되고 있으며, 각각의 역할론적 관점에서 보면 감시(Oversight)는 공공기관이나 조직이 자신에게 부여된 일을 제대로 하고 있는지의 여부와 부패를 방지하거나 탐지하는 역할을 하고, 통찰은 공공프로그램 정책운영 그리고 결과에 대한 객관적인 평가를 통하여 의사결정을 돕는 역할을 하며, 예지는 예상되는 도전과 경향을 확인하는 역할을 한다.

공공부문 감사관은 이런 역할을 수행하기 위해서 회계감사, 직무감사 및 조사 그리고 조언 활동을 하고 있다. 우리나라 감사원도 다른 나라의 경우와 마찬가지로 이런 활동을 수행하고 있다. 그러나 이론적으로 감사원의 역할과 성과에 대한 논의는 많이 있지만 실증분석들은 거의 없다. 이에 근거하여 본 연구는 심층면접(indepth interview)을 통해 감사원의 회계감사와 직무감찰과 같은 감사활동이 피감기관에게 미치는 효과를 분석하고자 한다. 구체

적으로는 최근에 여러 가지 부정이나 비리 문제로 감사를 받고 감사원으로부터 처분을 받은 기초자치단체 2곳과 공기업 2곳을 선정하여 해당 기관의 감사담당자를 대상으로 인터뷰를 통하여 부패와 비리발생원인, 비리예방의 대응방안을 비교하고 비리의 근절 대책을 감사원의 감사활동효과를 중심으로 고찰하고자 한다.

본 연구의 흐름은 다음과 같다. 먼저 인터뷰의 전 단계로서 분석하고자 하는 현상을 이해하기 위해 기존 문헌과 발생된 현안들에 근거하여 관련하는 질적 데이터를 수집한다. 다음으로 근거 자료를 바탕으로 구조화된 질문지를 만들고 이에 근거하여 참가자와 인터뷰를 실시한다. 마지막으로 인터뷰 내용의 해석과 분석을 실시한 후, 연구자의 해석을 추가하여 결론을 도출한다.

Ⅱ. 연구방법

1. 양적 연구와 질적 연구

연구자에 있어서 연구의 이미지는 양적 연구와 질적 연구로 구분되어 진행되고 있다. 양적 연구의 이미지는 ‘대상을 측정해서 수량적인 데이터를 수집하고, 그것을 통계적으로 처리해서 결론을 얻는다’는 것으로 20세기 초반의 통계적 기법의 도입 이후 사회과학에서 가장 보편적으로 활용되고 있는 연구방법이다. 그러나 양적으로 측정할 수 있다고 해서 그 모두가 의미를 가지고 있는 것은 아니고, 의미가 있는 것 모두가 양적 측정이 가능한 것도 아니다. 그런 연유에서 대상을 ‘양’이 아니라 ‘질 그 자체’로 파악하는 연구가 필요하게 되고 이를 가장 적절하게 반영하는 것이 질적 연구라고 볼 수 있다.

〈표1〉 질적 연구와 양적 연구의 비교

	질적 연구	양적 연구
목적	참가자의 경험과 생활세계의 설명 데이터에서 이론 생성	인과관계를 설명하기 위해 조사 가설검증, 예측, 통제
접근	폭넓은 초점 프로세스 지향 문맥에 구속됨 대부분은 자연스러운 형태로 진행 데이터에 충실	좁은 초점 결과지향 문맥에 좌우되지 않음 종종 인공적인 장소나 실험실에서 진행
데이터 의 원천	참가자, 정보제공자 장소, 시간, 개념 등에 의한 대상선택의 단위 목적적, 이론적 대상선택 연구중에 발전하는 유연한 대상선택	무작위추출 연구 시작 전에 선택방법이 결정됨

데이터 수집	철저한 비표준화 면접 참가관찰, 현장 조사 문서, 사진, 비디오	설문지, 표준화면접 엄밀한 구조화관찰 문서 무작위대조실험
분석	주제적, 계속적인 비교분석 기술 등	통계학적 분석
결과	이야기, 서술, 이론 데이터에서 이론 창출	측정가능한 결과 이론적 틀이 데이터보다 선행
관계성	연구자와 직접 깊게 관련 친밀한 연구관계	연구자의 관련은 한정 거리감있는 연구관계
엄밀함	진실성, 신빙성 전형성, 이전가능성	내적·외적 타당성, 신뢰성 일반화 가능성

자료: Flick, U. (2018). "An Introduction to Qualitative Research"(6th Edition)을 기반으로 정리.

질적 연구는 주로 자유기술형식의 설문지, 인터뷰, 관찰 등에 의해서 수집되는 수량화되지 않는 언어데이터를 지칭하는 것으로 언어데이터의 사실 그대로를 분석대상으로 하고, 통계적 기법을 사용하지 않는 해석에 의한 분석을 하는 것을 말한다. 자연과학과는 달리 사회과학에서 양적 연구는 제한적이지만 질적 연구보다는 양적 연구가 객관성이나 법칙 발견의 용이성 때문에 더 많이 이용되고 있다. 그럼에도 불구하고 최근에 질적 연구에 대한 관심이 높아지고 있다.

양적 연구는 실증주의적 인식론에 근거한 것으로 세상의 실체나 법칙이 인간의 인식 밖에 객관적으로 존재한다고 보고 가설의 수립과 검증을 통하여 일반적인 법칙을 찾아내려는 연구방법인 것에 비해, 질적 연구는 사회현상은 경험이나 전통의 결과로 나타나는 것으로 사람들은 부단히 자신의 경험을 개선하고 있고 서로 다른 집단은 서로 다른 세계를 보고 있다는 현상학적 인식론에 근거한 방법이다.

또한 양적 연구는 세상을 단순화하고 모델화해서 특정한 변수들 간의 인과관계를 밝히는 데 치중하는데 비해서 질적 연구는 가능한 한 세상을 있는 그대로의 맥락 속에서 보려고 하는 특징이 있다. 더해서 질적 연구는 자연적인 상황 혹은 일상적인 상황에서 연구자가 참여하는 방식을 취하기 때문에 현장으로 직접 가는 경우가 일반적이다. 따라서 미리 연구의 맥락을 설계하지 않고 최대한 자연스런 상황을 조성하는 것이 중요하다. 질적 연구는 연구대상이 대부분 사람이며 연구대상이라는 용어보다는 참여자(participant)나 현지인(the native)이라는 용어를 주로 사용하고, 연구자의 주관이나 선입견을 배제하기 위하여 고정관념을 최대한 배제할 필요가 있다.

질적 연구는 일반화의 곤란성으로 인해 그 한계에 대한 지적을 받는 대신에 구체적인 상황이나 맥락의 특수성을 잘 조직해서 전달할 필요가 있다. 따라서 면접 대상을 선택할 때도 확률적인 표본이론을 따르지 않고 특정한 기준에 따른 선택(criterion based selection)을 하는 것이 일반적이다. 양적 연구와 질적 연구의 차이점에 착안하여 본 연구에서는 질적 연구

방법을 택하여 연구를 진행했다. 이는 본 연구가 다루는 쟁점들이 질적 연구가 가지는 여러 가지 장점들을 가장 잘 드러낼 수 있다고 판단했기 때문이다. 그동안 국내외의 다수 연구들은 양적 연구에 집중하였지만 구체적인 맥락이나 감사를 직접 담당하는 사람들의 입장에서 공공부문 비리를 탐색한 연구가 없기 때문에 새로운 시각과 사실을 줄 수 있을 것이라는 전제가 있다.

또한 공공부문이라고 하지만 정부의 일부인 지방자치단체와 공기업은 문화나 조직의 운영방식에서 상당한 차이가 있을 것이라는 점이 전제가 되어 있다. 즉 자치단체나 공기업 모두 감사원의 감사를 받고 처분을 받지만 조직의 문화나 조직의 운영방식 그리고 기본적인 업무방식이 다를 수 있다. 구체적으로 지방자치 단체는 계약이 조달보다는 인허가가 더 많고 또 단체장을 임명이 아니라 선출을 통하여 뽑는다는 점이다. 아울러서 구성원의 신분 역시 현직에서는 보수가 낮지만 은퇴 후에 상당히 후한 연금을 가진 공무원이라는 점 역시 상이하다.

따라서 본 연구는 사람을 사상하고 대규모의 자료를 획득하여 분석하는 양적 연구보다는 감사 전후의 사람들의 인식이나 제도 변화를 볼 수 있는 질적 연구가 더 적절하다고 보았다. 구성원이 서로 밀접한 관련을 맺고 있는 집단 내에서 사건의 맥락 흐름 구조에 대한 심층적 분석이 필요하고 현상 이면의 가치체계 적용전략과 같은 면을 분석하기 위해서는 질적 연구 중에서도 심층 분석에 의한 방법이 적절할 수 있기 때문이다.

2. 인터뷰의 특징과 분석방법

1) 특징

인터뷰는 충남 지역에 있는 두 개의 기초 자치단체를 선정하여 각각 감사 담당자 2명을 대상으로 실시하였다. 두 기관은 지리적으로 수도권과 지방의 중간에 위치하고 개발활동이 많이 진행되어 온 지리적인 특징과 두 기관 모두 감사원의 감사처분을 받은 이력이 있다. 인터뷰는 모두 해당기관의 감사실이나 회의실을 이용하여 피면접자가 가지는 불안이나 의구심을 없애고 가능한 한 자연스런 상황을 유도하면서 면접이 이루어지도록 했다. 두 곳 모두 두 시간으로 제한하여 인터뷰를 진행하였지만 실제로는 더 많은 시간이 소요되었다.

한편 공기업 두 개는 경상북도에 위치하고 있는데 공기업 지방이전 정책으로 지방에 이전한 지 10년이 채 되지 않았다. 두 기업 모두 대규모 공기업으로 우리나라 에너지 산업의 일부를 담당하고 있는데 다양한 구매와 계약활동이 매우 활발하게 발생하고 있는 기관들이다. 그리고 두 기관 모두 인력이 10,000명이 넘는 대규모 공기업이며, 한 곳은 회의실을 이용하였지만 이웃지역에 있는 기관은 담당자의 출장으로 인하여 교통이 편리한 인근 역 근처의 찻집을 이용하였다.

두 지자체는 팀장(6급)과 주무관을 대상으로 진행했다. 지자체 근무경력은 10년 이상으로 이중 감사실 근무는 2-3년차로 비교적 짧은 기간이었다. 이유는 순환보직의 특성상 장기 근무가 곤란한 특성과 더불어 감사실은 직원의 기피부서 중의 한 곳으로 1-2년 근무하고 신속하게 다른 곳으로 보직이동하는 경향이 있는 탓이기도 했다.¹⁾

공기업 두 곳은 각각 팀장(2급)이 인터뷰에 참여했으며 이들의 직장경력도 25년 이상으로 감사실 근무도 모두 5년 이상의 베테랑직원들이었다. 이들의 공통점은 순환보직에 따른 직무이동 시에도 뛰어난 감사능력으로 인해 계속해서 감사업무를 책임지고 있었다.

2) 분석방법

인터뷰진행방식은 사전에 정해진 내용을 듣는 구조화 질문 방식을 기본으로 하고, 답변 가운데 파생되는 논점들에 대해 새로운 질문을 하는 방법으로 진행되었다.²⁾ 이 방법으로 다양한 체험을 공유하는 사람들로부터 동시에 이야기를 청취함으로써 참가자 간의 상호작용에 의해서 개인이 언어화하고 있지 않았던 체험의 언어화를 촉진하고자 했다. 또한 질문은 “기관의 부패발생원인과 그 현황”, “내부감사의 운영 및 현황”, “감사원 감사에 대한 예방적 효과와 그에 대한 기관의 인식”의 3개 부문으로 구분하여 진행하였다.

연구자들에게 나타날 수 있는 바이어스(bias)와 관련하여 이를 완전히 배제하는 것이 불가능하지만 바이어스를 줄이기 위한 시도를 하였다. 특히 참가자들에게 곧잘 나타날 수 있는 “목인 및 호의바이어스”, “사회적 욕구 바이어스” “습관 바이어스”에 대한 회피책을 강구하였다. 먼저 “목인 및 호의 바이어스”를 회피하기 위하여 자유회답방식의 질문을 통해 참가자가 정직하고 성실하게 회답할 수 있도록 유도하였다. 둘째, “사회적 욕구 바이어스”의 경우에는 ‘특정 상황 하에서 제3자가 어떤 행동을 취할지’ 등의 간접적인 청취법도 활용하면서 참가자의 생각을 타자에게 투영할 수 있는 방법을 통해 정확하고 솔직한 회답을 얻고자 했다. 마지막으로 “습관 바이어스”를 회피하기 위해 질문이 다른 경우, 표현법도 다르

1) 최근 이러한 환경상의 어려움을 감안하여 승진 등과 같은 일부 평가에서 감사실 근무에 대한 일종의 우대 조치를 취하는 지자체도 일부 생겨나고 있다고 한다.

2) 이 방법을 채택하면서 몇 가지 보완해야 할 점을 발견했다. 먼저 인터뷰대상 기관이 4개 기관에 불과했다는 것이다. 물론 질적 연구 자체가 연구의 일반화보다는 개인 속에 추상화되고 내재화되어 있는 체험을 언어화하는 하는 것이 목적이지만 연구내용의 객관성이나 타당성을 담보하는 데 장애요인이 될 수도 있다는 점은 부인할 수 없다. 둘째, 인터뷰를 실무자 중심으로 하되 먼저 2-3명을 선정하여 개인별로 별도로 진행하고, 그런 다음 이들을 한데 모아 집단토론의 형식으로 했더라면 내재된 추상성을 보다 구체화된 언어화로 할 수 있을 것이라는 생각이었다. 처음부터 2인 대상으로 했기 때문에 개인의 평소 생각을 상대적으로 확인하기 어려웠다는 점이다. 셋째, 집단토론시에는 가능한 한 동일직급을 선정하는 것이 자기표출을 보다 자유롭게 유도할 수 있는 환경마련이 될 수도 있다는 점이다. 예를 들면, A기관은 인터뷰 대상자가 상급자와 하급자의 관계인 탓에 상급자가 주도적으로 이야기하고 상급자가 주요 논점이 될 수 있는 부분을 특히 강조해서 자기주장을 하게 하면 하급자는 자기 경험이나 평소 생각의 표출을 주저하고 있다는 인상을 받았다.

게 사용해서 모든 질문을 통해 참가자가 적극적으로 의사를 개진할 수 있도록 하여 유사한 질문과 유사한 회답의 반복을 회피하고자 했다.

Ⅲ. 실증분석을 위한 사례 연구

1. A 지방자치단체

1) 부패발생현황

A시는 급격한 시세의 확충과 인구증가로 중부권의 중심도시로 성장해 왔지만 발전과 성장의 이면에는 공직비리와 부정부패가 공존해 온 측면이 있었다. A시는 2002년-2012년의 10년 동안 형사처벌을 받은 공무원이 모두 372명으로 연간 평균 37명이 넘는 것으로 나타났다.³⁾ 이로 인해 기관내부, 지역주민, 시민단체, 지역 언론 등으로부터 감시와 비난을 받아 왔지만 이 후로도 지속적으로 비리발생은 멈추지 않았다는 것을 2016년 6월의 감사원 실시의 A시 기관운영감사의 감사보고서에도 잘 나타나 있다.

감사원은 2012년 1월부터 2016년 2월까지 수행한 기관운영 업무전반을 대상으로 한 감사 결과에서 “A시는 근무성적평정을 실시하면서 근무성적평가위원회가 심사 결정한 내용과 다르게 인사프로그램인 ‘인사랑’에 평점점수를 수정 입력하고 근무성적평정표를 작성하는 한편, 구청에서 제출한 평정단위별 서열명부를 변조한 것을 적발”했다고 발표했다. 감사결과와 발표에 의하면 143명이 인사평정조작으로 영향을 받은 것으로 나타났다.

이번의 감사원 감사는 개인 혹은 시민단체 등의 고발조치 또는 자체 정보 획득에 의한 것으로 기관운영 업무 전반에 관해 실시되었다. 이와 관련하여 시의 감사팀 직원은 이번의 승진관련 근무성적평정업무 부당 처리는 구조적 비리라기보다는 개인의 일탈행위에 의한 단순 비리라는 점을 강조하였다. 특히, 최근의 부정청탁방지법의 시행으로 우발적 성격을 가지는 개인적 비리의 가능성은 일부 존재할 수는 있겠지만 어떤 유형의 비리이든 비리의 존재가능성 그 자체는 약해졌다고 주장했다. 그렇지만 이 법의 시행으로 비리인식에 대한 가이드라인과 징벌적 수단의 강화로 인식의 전환을 위한 제도적 요인으로 작용하고 있다는 점에서는 수긍할 수 있을지 모르지만 개인의 일탈행위로는 납득하기 어려운 조직적인 비리행위가 지속적으로 발생되고 있다는 점에서는 지역주민이나 시민단체 등의 제3자가 가지는 시각과는 괴리는 있는 것으로 보였다.

3) 00경제정의실천시민연합(2013). 지역의 명칭을 유추할 수 있는 관계로 “00”부분으로 처리한 것임을 밝힌다.

2) 자체감사

내부감사는 매년 정기 혹은 부정기적으로 실시하고는 있지만 형식적인 방법에 머무르고 있는 실정인 것으로 보인다. 먼저, 순환보직에 의한 감사업무와 그에 따른 실시는 불신의 관점에서 동료들 감시 및 조사하는 점이 동료애적 죄의식을 느끼고 있다는 인식이 있는 것에서 잠재적 비리의 가능성이 감지된다 할지라도 강력한 감사를 실시할 수 있는 내부환경에 노출되어 있지 않다는 지적이 있었다. 특히 내부감사는 직원의 보호가 거의 불가능한 외부감사와는 달리 직원을 보호한다는 차원의 인식이 강하게 존재하고 있는 것으로 보인다.

A시의 감사과에서는 세세한 업무개선은 가능하지만 실질적 비리개선의 가능성이 높다고는 볼 수 없고, 일반적으로 지자체의 감사실은 감사원, 도, 중앙부처 등의 오히려 외부기관의 감사에 대응한다는 측면이 강하고 A시도 이 기능에서 크게 벗어나지 않는다고 설명했다. 또한 A시의 감사과 역할은 사전적 기능으로 업무절차를 직원에게 통보하는 정도이거나 회계감사에서의 과다 혹은 과소과세 등을 파악한 다음 이를 관련부서에 전달하고 인식시키는 정도에 머무르고 있는 것에서 효과적인 비리예방대책으로 기능하고 있거나 혹은 사후적 감시 기능으로 작동하고 있다고는 보기 어려운 실정이었다.

감사실업무 자체가 동료직원을 부지불식간에 감시하고 감독한다는 인식이 지배되고 있는 환경인 까닭에 기피부서 중의 하나로 되어 있고, 또한 승진가능성의 확률이 낮은 것에서 가능한 한 강력한 감사의 실시보다는 순환보직 기간을 채우고 타부서로 이동하려는 생각이 강했다. 이런 환경 속에서는 감사기법 등을 포함하는 직원의 능력배양보다는 ‘업무수행 기간 동안 무탈 기원’으로 보직 기간을 채우는 식의 분위기가 흐르고 있었다.⁴⁾

청렴교육 등을 포함한 다양한 방식의 비리예방교육을 실시하고는 있지만 이 또한 형식적이며, 구조적이든 개인적이든 비리발생의 사전 예방적 기능으로서는 미흡하다는 인식을 가지고 있었다. 또한 부정청탁은 하급공무원과는 거의 무관한 것에서 과장급 이상의 고위직 공무원을 위한 교육의 실시가 효과적이라고 인식하고 있었다. 그렇지만 하위직 공무원도 시간의 경과에 따라 고위직 공무원이 되는 것에서 하위직 때부터 반부패를 위한 지속적인 교육의 영향이 보다 효과가 있을 것으로 판단된다.

반부패교육의 내용의 관점에서는 단순 사례위주보다는 충격적으로 받아들이기 쉬운 실사례가 보다 효과적일 것이라고 생각하고 있었다. 비리가 발생한 경우, 뇌물수수행위를 제외하고는 표창의 수여 등이 감경사유가 되는 것에서 강력한 징벌적 수단을 저해하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보였다. 또한 내부비리차단책으로 먼저 기관장의 강력한 부패척결 의지가 필요하고 이를 위한 제도적 기반을 조성해서 실행해 옮기는 것이 중요한 것으로 인

4) 물론 답변의 유도과정에서 나온 견해지만 감사과 업무를 수행하는 동안 가능한 한 타부서 직원들을 비호하는 행동 등을 함으로써 역할수행이 바뀌었을 때를 대비하는 일종의 ‘보험’적 기능도 가지는 것으로도 보였다.

식하고 있었다.

한편 감사실 직원은 자체감사제도의 기능에 대한 인식의 부재가 있는 것으로 보인다. 자체감사는 기능적으로 내부감사와 ‘외부’감사⁵⁾로 구분할 수 있고 이 두 기능이 동시에 기능해야 할 필요가 있다. 즉 지자체경영의 관점에서는 내부감사, 거버넌스의 관점에서는 외부감사의 기능이 기대되지만 A시는 이 두 기능 모두 충분히 작동하고 있다고는 보기 어려웠다.

또한 자체감사결과를 ‘지적형’ 방식에서 ‘보증형’방식으로의 전환이 필요할 것으로 판단된다. 자체감사의 최종 결과가 ‘지적형’으로 일관하게 되면 ‘지적인 이외의 부정이나 오류의 “부존재”에 관해서, 감사관(감사팀)이 어떤 보증도 하지 않는 것’으로 되는 것에서 책임성에 기반한 보증이 필요한 제도적 장치가 필요할 것으로 판단된다.

3) 감사원 감사에 대한 예방적 효과

감사원 감사에 대한 다소의 부정적 견해가 있다 할지라도 감사의 존재 그 자체만으로도 비리와 관련하여 예방적 효과가 있다는 인식이 강했다. 이는 감사원의 설립 시부터 가장 단순한 형태의 감사원 존재의 예방적 효과로서 인식되고 있었지만 단순함이 가장 큰 효과로 기능한다는 측면이 있음을 보여주고 있다. 또한 감사원 감사결과로 인해 피감기관에서 행해지고 있었던 비리행위의 여러 기법들이 현재화되면서 유사행위를 사전에 차단하는 효과도 엿볼 수 있었다. 나아가 업무판단의 애매모호성이 존재하는 경우 여러 형태의 내·외부 감사 중에서도 감사원 감사를 의식해서 업무결정을 하고 있는 것에서 가장 중압감있는 감사로 간주되고 있었다.

2. B 자치단체

1) 부패발생현황

B시도 서해안개발붐과 맞물려서 시세가 확장되고 있는 가운데 다양한 형태의 비리행위가 지속적으로 발생되고 있는 기관이다. B시는 감사원 감사의 실시에서 직원이 관내 건설업자로부터 개인 별장 건축비 및 아파트를 뇌물수령 및 청사 시공사 선정과정에서의 개입으로 특정기업이 낙찰되도록 특혜를 준 행위 등 개발행위와 관련된 업무 부당처리가 증가하고 있었다. 이 행위와 관련된 감사원 감사는 관련업자 간의 외부제보로 실시되었다.

5) 이론적으로는 지자체 감사과 감사에 대해 내부감사인지, 혹은 외부감사인지를 두고 논쟁이 되는 경우가 있으며, 후자인 경우에는 지자체 내에서의 감사과의 독립성을 중시하여 내부감사의 효과를 높이려는 의도가 강하다. 여기서의 ‘외부’감사는 이러한 측면에서의 구분이라고 보면 된다.

B시의 최근 비리의 원인은 허위식비 청구 및 부풀리기, 허위물품 구입 등을 위한 공문서 위조 등으로 개인비리와 구조적 비리가 혼재되어 있는 양상이다. 2012년-2015년까지 팀장급 직원이 ‘여성새로일하기센터’에 파견되어 근무하던 중 물품 구입가격 등을 과다집행하는 등의 방법으로 수익원의 공급을 횡령한 사실이 있었다, 또한 개발사업이 많은 관계로 이와 관련된 접대비비가 적발되고 있었다. 2016년 후반기에도 국장(4급)을 포함한 직원 5명이 지역건설업체 10여곳으로부터 금품 및 향응과 골프접대를 받은 혐의로 기소되어 징계를 받았다.

B시는 직원의 구성비율은 출신지가 전국적으로 골고루 분포되어 있고, 학맥, 인맥 등에 의한 네트워크적 혹은 구조적 비리발생이 낮은 근무환경이라는 점을 강조했다. 이런 맥락에서 최근의 비리발생의 원인을 조직, 제도, 문화보다는 개인의 일탈에 의한 요소가 강하다는 인식을 가지고 있었다. 이는 유사문제가 해당부서만이 아니라 타 부서 역시 물품구입 등에서 공금누수가 발생되고 있고 부서별 운영비에 대한 허술한 관리, 각종 공사나 용역발주에 따른 시 직원과 업체 간의 커넥션, 부서운영비 전용에 의한 접대비 사용 등의 비리행위에 대한 조직적, 구조적 비리의 형태라는 일반적 판단과는 괴리가 있는 것처럼 보인다.

2) 자체감사

감사관실의 비리발견방법은 제3자의 제보 등의 검·경 수사활동의 결과에 의한 조사활동에 따른 것으로 내부감사 혹은 내부고발에 의한 적발행위는 거의 존재하지 않으며, 특히 내부고발과 관련해서는 신고자의 신분보호기능이 작동하는 시스템이 아니라고 믿고 있고 실제로 제도 속에서의 보호기능은 약하다고 보고 있다.

내부제보에 의한 내부감사가 실시되어도 직원들과의 특수성 관계(순환보직에 의한 일반 업무복귀)로 인해 형식적이거나 직원보호차원의 수준에 머무르고 있는 실정이며, 특히 동료 직원을 잠재적 범죄자로 취급해야 하는 상황이 일정수준의 부담으로 작용하고 있는 환경에서 가능한 한 빠르게 타 부서로 이동하려고 하는 움직임이 있는 현상이다. 이로 인해 실제 감사능력이 축적되기 어려운 환경이 되고 있다.

부정방지청탁법의 실시로 업무 추진의 부담이 줄어들었다는 인식을 가지고 있고, 특히 지역적인 특색으로 인해 개인적 거절이 곤란한 경우가 발생할 수 있는데 이 법의 시행으로 공식적 거절이 가능하게 되어 일종의 공식적인 ‘거절의 논리’를 제공하고 있다는 인식이 강했다.

반부패 교육의 성과와 관련해서는 1년에 2회 정도 받고 있었으며, 교육 효과는 실질적이라고 보기 어려우며 현실적으로는 어느 정도 필요하다는 인식은 있지만 피교육자로서의 참석은 선호하지 않는 분위기였다.

3) 감사원 감사에 대한 예방적 효과

감사원 감사의 존재만으로도 일정 수준의 예방적 효과가 있다고 진술하였고, 다만, 업무 추진 시, 애매모호한 경우 감사원 감사를 염두에 두는 관계로 업무행동이 수동적으로 되고 있다는 의견을 피력하였다. 또한 소형사업일 경우는 지자체 감사실 감사로도 대응이 가능하지만, 대형 사업의 경우, 지자체의 인원으로는 역량부족으로 충분한 감사가 진행되기 어렵고 이러한 관점에서 감사원 감사가 필요하다고 보고 있고, 특히 감사원 감사에 의한 엄중한 일벌백계주의식 충격요법으로 예방효과가 증대된다는 인식을 가지고 있었다.

3. C 공기업

1) 부패발생현황

C공기업은 ‘공공기관운영에 관한 법률’에 근거하여 주로 2-3년에 1회 정도의 감사원 감사를 받아왔다. 이번의 해외자원 및 기관운영과 관련된 감사는 제3자 제보에 의해 특정 감사(3회)를 받는 가운데서 직무관련 금품수수 및 부당 청탁 등이 적발되었다.

기관에서의 부패는 관행과 현실에서의 인식의 괴리에서 발생했다고 보고 있었다. 즉 현재 부패인식이 바뀐 상황이지만 비리로 간주되는 행위를 여전히 회사의 관행으로 여기는 기관 내의 관행적 행위의 구조적 고착현상이 저변에 놓여있었다는 것이었다.

상사와 신입 직원의 인식의 세대차이가 존재하는 회사 내의 환경이 비리 단절을 막는 행위로 되고 있었다. 신입 직원은 상사의 부패유발적 요소가 강한 행동에 대한 관행적 행위에 대해 어느 정도의 마찰적 행동을 보일지라도 6개월 정도 지나면 업무환경에 익숙하게 되고 스스로도 그러한 행위에 대해 관대한 자세를 취하게 되는 업무환경에 적응된다고 설명하였다.

최근의 부패행위는 직렬이 기술직 분야에서 발생한 것으로 공통적인 점은 지역적, 전문기술직 분야에서 부패연결고리가 형성되어 있었던 것이 특징이다. 업체와의 지속적인 거래관계 속에서 지역적 연결고리 및 전문기술직이라는 특수성이 자연적으로 공생관계를 형성하는 환경이 만들어지고 승진·인사·청탁 등의 부패구조가 장기적으로 구조화되어 진행되어왔다는 점을 엿볼 수 있는 대목이다.

승진비리와 관련해서는 승진제도 자체의 문제점의 지적에 대해서는 제도문제는 지속적으로 개선하고 있지만, 문화적 요인으로 볼 수 있는 청탁비리가 큰 요소로 자리잡고 있었다고 진술하였다. 일반적으로 직원은 승진관심부류와 무관심부류의 두 형태로 구분되고 전자는 상당히 경쟁적인 관계로 되고 있다. 따라서 근무성적평가가 중요한 요소로 될 수 있고, 이는 인맥, 학맥, 지연이 강한 기관내의 문화적 요소와도 관련되어 있다고 볼 수 있다. 다만,

승진은 객관적으로 평가되고 있다고는 하지만 직렬(예: 전기부문)에 따라서는 ‘끼리끼리’ 문화가 존재하며 이것이 부정한 방법에 의한 목적 획득에 활용되고 있다는 점을 강조하였다.

승진·인사비리는 거의 일반화되어 있었고 산행모임, 저녁모임, 각종 동우회 등을 통해 인사고과에 유리하게 작용할 수 있는 공고한 네트워크구조를 형성하고 있었다. 승진 혹은 중요 보직 이동 목적의 비리는 개인적 행위로도 볼 수 있으나 지역출신의 실·처장(1급), 팀장(2급), 차장(3급) 등도 이러한 네트워크의 일원으로 되어 있는 것에서 구조화된 형태의 비리로도 볼 수 있다.

특히 지역특색이 강한 ‘끼리끼리’ 문화 속의 비리는 은밀성 및 동료의식이 강하며, 조직적인 것에서 수면 위로의 노출이 극소화되는 특색이 내부감시기능의 미작동으로 되고 장기화되어왔다고 설명하였다.

2) 자체감사

감사실 직원 전체 직원의 0.8% 이상을 감사실 직원으로 구성해야 한다는 규정에서 현재 100명 정도의 부서원을 가지고 있었다.

비위관련행위는 내부제보로 확실한 정보(증거 포함)를 확보하지 않으면 접근이 곤란하다는 인식을 가지고 있었다. 특히 이번 건과 같은 전기직 분야의 직원이 전문분야의 업체와 가지는 회식을 강제적으로 차단하기 곤란하다는 점과 또한 회식에서 주고받는 내용을 감지하기 어렵다는 생각을 가지고 있었다.

감사실 감사가 오작동하는 이유는 부서원의 역량인 측면도 있을 수 있으나 제도적 측면에 더 많은 비중을 두고 있었다. 특히 감사의 정치성이 부실감사를 초래하는 주요 원인으로 지목하고 있었다. 가령 감사실 직원(팀장)이 내부문제를 해결하고자 하지만 감사위원이 충분한 역할을 하지 못하는 경우가 많고 따라서 감사실 역할이 충분치 않은 결과로 연결되었다. 감사위원이 뭔가의 이유에 의해서 문제해결에 대한 의지가 부족한 경우, 감사실 직원들은 적극적 태도를 취할 수 없는 현실임을 강조하였다.

또한 감사실의 직원들도 순환보직으로 감시자에서 피감시자로 역할이 바뀌는 내부 직원들과의 특수한 관계로 인해 소극적 조사로 대응할 수밖에 없다. 하지만 적극적인 조사를 실시하고자 하는 의사는 있지만 특수한 관계에서 제기능을 다하기가 곤란하게 되었을 때, 감사위원 혹은 기관장의 강력한 의지가 있으면 감사실 직원도 감사강도의 강화에 대한 정당성을 확보하게 되어 직원에 대한 조사의 강도 혹은 조사방법이 적극적으로 될 수 있으나 현실의 감사위원 또는 기관장의 태도⁶⁾는 이와는 다소 거리가 있는 행태를 보이고 있다고 지적했다.

6) 이는 공공기관의 경영평가에서 부패 등의 행위가 발생한 기관은 낮은 평가를 받게 되어 기관장을 포함한 경영진의 성과급에 영향을 미치기 때문일 수도 있다.

내부고발과 관련해서는 신변불이익, 내부통제시스템에 대한 불신으로 기능작동이 미흡하고, 가령 내부고발의 형태로 제보가 들어와도 계좌추적 등이 불가능하기 때문에 감사실의 역할은 원천적으로 제한되어 있고 구성원들도 이러한 제도적 문제점을 알고 있기 때문에 제보를 하더라도 큰 효과를 기대할 수 없다는 생각을 가지고 있다. 설령 제보에 의해 문제점을 해결한다 할지라도 제보자가 원하는 수준까지의 개혁은 불가능하다는 인식을 갖고 있고 따라서 내부고발 자체를 불신하는 형태로 되어있다.

감사실 직원의 업무역량과 관련해서는 회계 및 업무역량은 강한 편이지만 직무감찰의 역량은 아직 충분하지 않다는 생각을 가지고 있었다. 현재 이를 보완하기 위해 ‘기동감찰단’ 도입, ‘준감사’로 업무병행, 제도적으로 동일직렬업무를 제한하여 비리중점과 업무에서 파생되는 문제점 파악에 의한 직원 계도를 실시하고 있는 현황이다. 특히 기동감찰단과 관련해서는 발족 자체만으로도 예방효과가 발생하고 있다는 인식이었다.

감사실은 순환보직으로 인해 3년-5년 후 다시 원래 보직으로 복귀한다는 제도적 한계를 가지며 이것이 부실감사로 연결될 수 있다는 점을 지적했다.

3) 감사원 감사에 대한 예방적 효과

감사원 감사의 존재로도 비리행위에 대한 예방효과가 발생하며, 또한 감사기법이나 내부환경 등으로 곤란한 문제발생 시에 내부통제의 한계를 보완하는 측면에서도 외부감사로서의 감사원 감사의 예방적 효과는 높다고 지적했다. 특히 A팀장은 “이번의 제보에 의한 감사가 내부감사로 실시되었다면 이러한 내부 비리가 표면화될 수 있는지에 대해서는 회의적”이라고 표명하면서 감사원 감사의 효과성을 인정하고 동시에 내부감사의 실질적 권한과 감사기법의 고도화에 대한 인식도 전환되고 있는 점에서 비리의 예방적 효과는 다양한 측면에서 작동하고 있다고 볼 수 있었다.

또한 기관의 최근 비리가 내부적으로 장기에 걸쳐 구조화되고 있었지만 내부감사에서는 발견되지 않았다. 감사원 감사에서 밝혀진 결과는 “조직의 관행에 따르는 만성화가 비리가 아니라는 구조화된 인식부족을 전환하는 계기가 되었다”고 하면서 “소수의 희생으로 조직 희생의 계기”로 삼는 구성원 전체의 의식변화를 초래한 점은 부패인식과 예방에 큰 효과로 나타나고 있고 감사원 감사의 ‘충격요법의 필요성’에 대해 일정 부분 공감하는 분위기였다.

4. B 공기업

1) 부패발생현황

기관의 최근의 비리는 업체간 알력이 출발점으로 제보에 의해 감사원 감사가 실시되어

원전부품 시험성적서를 위조하고 납품가액을 높이기 위해 담합입찰 하는 등의 부당행위로 적발되었다. 검찰조사에서도 자재빼돌리기와 부당행위 등으로 얽혀 있었던 A업체와 B업체 간의 갈등이 표면화되는 가운데 기관 직원들의 구조적 비리연루가 적발되었다.

기관은 국민적 관심도가 높은 이유에서 감사원의 감사빈도가 많았고 매년 2-3 정도의 감사원으로부터 감사를 받아왔지만 별다른 비리행위는 발견되지 않았다. 그러나 이번의 감사원 감사에서의 비리연루자의 배경은 기관장, 임원, 처·실장, 직원이 총체적으로 연루되어 업체로부터 상당 금액의 금품수수행위로 나타났다. 비리의 형태는 장기적이며 구조적 비리로서 관련 정보가 많이 들어왔지만 이번 건에 관해서만 특별 감사를 받았다. 또한 정치적 연결고리가 발견된 점을 감안하면 기관장의 태도가 기관에 어떤 영향을 미치는가를 보여주었다.

또한 이전에는 검찰수사 및 감사원 감사에도 비리로서 발견되지 않아 ‘끼리끼리’문화에 의한 유착 관행의 행태로서 간주되어 온 경향이 있었다. 이는 구성원들의 안일한 현실인식은 물론 제도적으로 내부통제기능이 미흡했다는 점을 반영한다고 볼 수 있다.

최근 비리의 특징은 원자력, 토목·건설, 사무, 인사 등의 직렬에 따른 전방위적 형태로 진행되고 비리연루의 형태를 감안하면 종합형으로 볼 수 있고, 특히 원자력 부문의 부당행위 비중이 높았고, 인사의 경우는 본인이 업체에게 청탁하고 업체가 상사에게 상납하는 승진청탁형태였다.

기관의 비리관행은 상당히 장기적이며 구조적으로 진행되어왔지만 내부감사 및 외부감사를 피해 온 것에서 감사책임기관 혹은 부서로서의 기능에 대한 의구심을 가지는 것이었다.

또한 2017년 10월부터 계약부문, 자산관리부문, 원전안전부문에 대해 3회에 걸친 감사원 감사가 예정되어있었다(인터뷰 당시 시점).

2) 자체감사

기관의 감사는 구성원들의 약점을 파악하는 것은 가능하지만 감사기간이 짧은 이유로 강도 높은 감사의 실시가 어렵다는 제도적 문제가 노출되었다. 제3자의 제보에 의한 감사의 실시는 확증심리를 가지고 감사를 실시하는 것에서 보다 구체적이고 정밀한 감사를 실시할 수 있고 또한 감사기간이 장기적이기 때문에 원인파악이 상세하고 전문적이 될 수 있다. 기관장 및 감사위원이 감사실 감사의 실시에 대한 방패막이 역할을 함으로써 감사의 정당성을 부여할 필요성이 있음을 강조했다.

현재 기관에서의 내부고발제도의 활용이 제대로 기능하고 있지 않고 있다고 설명했다. 실제로 제보에 의한 조사행위에서 비리적발의 가능성이 높다는 현실을 감안할 때 기관의 퇴직자가 업체 관련 정보를 많이 가지고 있다는 점을 활용할 필요가 있다고 설명했다. 이는 비리근절방안으로 퇴직자를 활용하는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것으로 판단된다.

기관에는 외부회계감사가 존재하고 있고 따라서 내부에서의 실질적 회계감사를 한다고는 볼 수 없었다. 그러나 내부감사를 통해서도 40여개의 항목을 설정한 일반회계계약에 대한 상시감시의 작동을 확인하고, 일반적 상거래에서 벗어난 경우 소명확인요청 등의 회계감사를 하고 있기 때문에 회계장부와 관련한 비리행위는 어려울 것으로 인식하고 있었다. 그 밖의 업무행위로는 예를 들면, 가산세와 관련하여 내지 않아도 될 세금을 내었거나 그 반대일 경우 등을 사전 혹은 사후 조사하여 이를 관련부서에 전달하는 역할 등을 하는 것으로 나타났다.

내부제보에 의한 암행감사도 실시하고 있지만 직원보호차원의 수준이지 징계처분을 위한 강도 높은 감사는 실시하고 있지 않은 실정이다.

3) 감사원 감사에 대한 예방적 효과

감사원 감사의 결과로 비리행위근절을 위해 기관이 대대적인 제도개선을 추진하고 있고 구성원의 인식변화를 초래했다. 또한 숨겨져 있던 사적비리들이 노출되면서 동일수단, 동일방식으로 유사한 행위를 하지 않으려 한다는 점에서 비리사례의 노출로 예방차원의 교훈으로 된다는 점도 강조했다. 특히 일반적 일탈행위 등을 포함하는 비리행위에 대한 조사는 직원들 간의 특수한 관계에서 강도 높은 감사실시는 곤란하다는 내부환경을 고려하면 감사원 감사는 내부감사의 한계를 극복하고 이를 보완하는 측면이 있다는 인식을 가지고 있었다.

IV. 기관별 부패예방에 대한 주요 대응

지자체와 공기업별 부패의 형태는 유사성을 가지지만 그에 따른 직원들의 인식 및 기관의 대응 조치는 차이를 보였다. 지자체의 경우, A, B지자체 모두 부패인식에 대한 기관의 대응은 미온적이며 소극적이었다. 비리관련 정보는 가능한 한 외부로의 유출을 억누르고 기관 내부에서 처리하려는 상황적 판단을 가지고 있었다. 특히 비리발생에 대한 원인을 조직적, 구조적, 제도적 요인에서 찾기 보다는 개인의 일탈행위로 간주하고 우발적, 일과성으로 보는 측면이 강했다. 담당직원(기관)의 비리원인에 대한 인식의 차이가 대응의 차이로 귀결되는 것으로 판단되는 점이다. 추정컨대 민선자치단체장의 다음 선거를 의식해서 주민에게 불신을 초래할 수 있는 소지를 사전에 차단하려는 의도도 있을 것으로 생각된다.

그에 비해 공기업은 비리발생원인을 조직적, 구조적, 제도적 시각에서 보고 있고 개인의 일탈행위는 제도 속에서의 한 행위로 간주하며, 따라서 종합적이며 전사적 관점에서 신속하게 대응마련에 착수하는 편이었다. 특히 지속적인 비리발생원인에 대해 내부인식과 외부인식으로 구분하여 전자로서는 조직기강해이, 내부고발제도의 유명무실화, 끼리끼리문화에 대

한 조직내 비리개연성의 존재, 비리행위 통제력 약화에 따른 안일주의로, 후자는 불합리한 관행이 고착화된 조직문화, 조직내의 불신주의 팽배, 청렴윤리문화 인식의 부족에 따른 비리의 잠정적 내재화로 구분하여 체계적으로 분석하여 대응하였다.

표1은 기관별 부패예방에 대한 대응책의 주요 내용이다. 지자체와 공공기관의 비리원인에 대한 명확한 인식과 정확한 분석은 그 대응책에도 크게 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

〈표2〉 각 기관별 부패예방에 대한 대응 방안⁷⁾

기관	주요 대응 내용
A지자체	1. 자율적 내부통제시스템시행(청백e시스템, 자기진단제도, 공직윤리관리시스템) 2. 공직비리 익명신고제 도입 및 운영 3. 부조리 신고보상금 지급조례 시행 4. 부패공직자 신고게시판 상시운영(홈페이지 소통담벼락) 5. 정기적 부패관련 교육실시
B지자체	1. 내부통제시스템시행(청백e시스템, 자기진단제도, 공직윤리관리시스템) 2. 공직비리 무기명우편신고제 운영 3. 원스트라이크 아웃제 4. 부패공직자 신고게시판 상시운영(홈페이지 운영)
C공기업	1. 비리근절 시스템 구축 <ul style="list-style-type: none"> 1) 국내 최초 변호사와 함께하는 ‘내부고발제도(00:Whistle)’ 시행 <ul style="list-style-type: none"> ① 변호사를 통한 상담 및 내부고발제도 도입 ② 직원들 간 익명으로 자유로운 소통의 장 개설(익명게시판) ③ 비리신고시스템에 대한 전사적 홍보 및 교육강화(개인 스마트폰 앱 설치 등) 2) 비리행위자 엄벌 처단 <ul style="list-style-type: none"> ① 징계강화(100만원 이상 금품 및 향응수수 및 직무관련성 여부에 상관없이 무조건 해임처분) ② 승진제한 강화: 비리 징계시 기존 승진제한 기간의 2배 연장(관리직 승진 시 영구제한) ③ 금전상 조치 강화: 징벌적 징계부가금 부과(최대 5배), 징계처분시 공무원 수준의 급여삭감 적용 3) 전문감찰기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> ① 기동감찰단 신설 ② 감사실 내 업무조정을 통한 일상감사 기능 강화 4) 폐쇄적 조직문화 쇄신 <ul style="list-style-type: none"> ① 동일 직렬 부서 폐지 및 융합형 조직 신설 ② 사무, 기술 융합형 조직 확대 5) 계약 비리근절 및 투명성 강화 <ul style="list-style-type: none"> ① 본사 통합 구매계약 시행 ② 계약부서 전문성 강화 ③ 규격서 공개 조회기간 연장 2. 청렴윤리 문화정착 <ul style="list-style-type: none"> 1) 불합리한 관행타파 <ul style="list-style-type: none"> ① 법인카드 관리 및 사용 강화(팀별 법인 카드 사용실적 인트라넷 공개) ② 허위출장 근절(부당 수령액의 5배 가산징수)

7) 표2에 활용된 자료는 각 기관의 내부자료를 기반으로 작성된 것이지만 기관명을 밝히지 않는다는 구두 약속으로 인해 참고문헌에도 출처가 나와 있지 않다는 점을 밝힙니다.

	<p>2) 소통과 잠재적 비리억제를 위한 수평적 기업문화 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 간부직(처/실장) 폐쇄형 파티션 철거 ② 간부전용 지정 주차장 폐쇄 ③ 소통/공감 워크숍 시행 <p>3) 외부청렴주치의(Clean Doctor)제도 시행</p> <p>4) 임금피크직원 활용 청렴 멘토제 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 청렴윤리전문가로서 내부 비리행위신고, 청렴윤리 고충 상담 <p>5) 사회봉사명령제 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 기관에서 지정한 복지시설에서 봉사활동 수행(불응시 봉사활동 시간 50% 가중) <p>3. 조직·인사 시스템 투명성 강화</p> <p>1) 청렴문화주도를 위한 개방형 인사 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 2급이상 간부직 개방형 직위 공무 ② 경력직 채용확대(10% 이상) <p>2) 합리적인 승진인사 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 승진인원할당제 <p>3) 끼리끼리문화 타파를 위한 폐쇄적 직렬폐지</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 직무분석 및 직렬체계 개선 ② 직무관리 시행세칙 등 관련 규정 개정 및 공포 ③ 직군(사무/기술) 통합 완료 <p>4) 부패연결고리 사전차단을 위한 보직관리 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ① <p>5) 파트장 도입 및 직급호칭변경</p>
D공기업	<p>1. 자재·입찰·계약관련 시스템 개선</p> <p>1) 통합 구매조직 신설 및 엔지니어링 역량 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 구매조직의 전문성과 독립성을 강화한 구매사업단 신설 및 원전본부 자재 본사 통합 구매 ② 구매사업단 내 공급망 관리(SCM)전담부서 신설 ③ 구매규격서 사전검증 수행을 위한 엔지니어링검증파트 신설 및 엔지니어링 전문 인력 보강 ④ 원가계산에 기반한 기자재 구매추진을 위한 원가조사팀 신설 ⑤ 안전 최우선의 원전 운영을 위한 현장 인력 확충 및 엔지니어링역량강화 <p>2) 자재관리의 투명성 효율성 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 자재관리 전담부서 신설 ② 납품검사권한의 분산과 견제장치 마련 ③ 자재관리 비리를 방지하기 위해 모든 현장자재를 추적 관리하도록 하는 ‘현장보관자재 관리지침’ 제정 ④ 기자재 추적관리 IT시스템 구축 <p>3) 입찰제도 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 최저가격보다 품질을 우선시하는 ‘최고가치 낙찰제’ 도입 ② 수의계약 최소화 장치 마련 ③ 입찰공고 전 구매규격서 인터넷 공개 및 이의신청제도 도입 ④ 구매규격서 사전 검증 절차 도입 ⑤ 기관에 납품 가능한 유자격공급자 등록 현황과 등록 취소 등 제재 현황을 투명하게 실시간으로 공개 <p>4) 국산화 개발사업 및 개발선행품 지정업무 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 수요부서의 개발기업 추천제 폐지 및 과제기업공무제 전면 시행 <p>5) 친족의 공급업체 사실 신고</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 재직중인 전 임직원의 친족 공급업체 등록사실 인지 즉시 신고 강요(윤리행동강령) 개정

	<p>2. 품질증명서류 위조방지 대책 수립</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 품질 운영체계 변경 <ol style="list-style-type: none"> ① 현장 품질조직을 본사조직으로 통합 ② 책임자의 직급 격상으로 품질건제기능 강화 2) 시험검증비용 직접 지급 <ol style="list-style-type: none"> ① 시험검증기관으로부터 시험검증결과 승인서류와 기기검증 비용 청구서 접수 후 기기 검증기관에 대기 직접 지급 3) 품질서류 위변조 검증 강화 <ol style="list-style-type: none"> ① 인수검사 시 품질서류 위변조 검증 ② 위변조검증을 위한 제3기관 운영 ③ 원전품질검증센터 신설 ④ 품질서류 제출관리용 전산시스템(QVD-MS)개발 ⑤ 품질서류 및 제품에 대한 위변조 방지 시스템 구축 4) 공급자 품질관리 강화 <ol style="list-style-type: none"> ① 품질서류 품질관리 강화 ② 원전산업계 위변조 방지 기술정보 교육 강화 5) 시험·검증기관에 대한 민·형사 책임 강화 <ol style="list-style-type: none"> ① “원자력 안전법” 개정에 의한 책임 강화 <p>3. 고강도 경영혁신 시행</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 외부인사 채용 확대 <ol style="list-style-type: none"> ① 고위직에 대한 외부 인재 채용 확대 ② 중간관리자·실무자급 영입 ③ 직군간 교차보직 확대 2) 장기보직자 순환보직 강화 3) 협력업체 재취업 금지 <ol style="list-style-type: none"> ① 2급이상 직원의 퇴직자 재취업 제한 법제화 및 퇴직자 재취업 현황 DB관리 ② 퇴직자 재취업 제한 위반업체 적발시 적격심사 ‘신인도 평가’에서 감점 및 공급자 등록 취소 4) 간부직원 재산등록 <ol style="list-style-type: none"> ① 2급이상 간부직원에 대한 재산등록 의무화 5) 원전정보 공개 확대 <ol style="list-style-type: none"> ① 지역주민과의 상시적 소통채널인 ‘운영협의회’를 지역본부별로 설치 ② 원전에 대한 상시적 감시권한을 확대하여 주민감시기능 내실화 <p>4. 감시기능 강화</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 자체감사기구 조직 강화 <ol style="list-style-type: none"> ① 자체감사기구(감사실) 인원 대폭 증대 ② 감사기능별 조직 세분화 ③ 기동감찰팀 신설 및 외부전문가 영입 2) 엄격한 처벌 규정 정립 <ol style="list-style-type: none"> ① ‘원스트라이크 아웃’제도 실시 ② 비리행위 징계시효 연장(일반비리: 2년→3년, 횡령·배임·금품수수: 3년→5년) ③ “임직원 업무관련 기업 투자금지에 관한 지침” 제정(공공기관 최초) ④ 직무관련 부패행위 기준 강화(고발기준 500만원→200만원으로 하향) 3) 조기 부정탐지 활동 <ol style="list-style-type: none"> ① 비리신고채널의 다양화 ② 내부직원 제보, 진정 유도를 위한 상임감사위원과의 소통 핫라인 개설 ③ 이상 징후 자동탐지 감사시스템 구축 ④ 상시감사모니터링 시스템 운영
--	--

* 주: 각 기관의 내부자료 및 기관의 웹사이트를 참고로 작성

표1에서 볼 수 있는 바와 같이 소속직원들의 인식은 기관의 대응에도 영향을 미친다. 지자체들은 원인분석에 따른 지자체 맞춤형 대응책이라기보다는 전국 일률적인 대응책의 활용에 머무르고 있다. 반면 공기업들은 정확한 원인분석에 따른 기관특성에 적합한 방안을 강구하고 있다. 인터뷰조사에서도 확인한 바와 같이 이는 구성원들의 인식에 차이에 크게 기인하는 것이라고 볼 수 있다.

지자체 직원들은 비리행위는 극히 소수의 개인적 일탈행위로 보는 까닭에 조직적, 구조적, 장기적 비리의 사전적 차단, 혹은 사후적 예방을 위한 방안마련을 해야 한다는 충분한 인식을 가지고 있지 않은 것 같았다. 개인의 일탈이므로 해당 개인에게만 징벌적 체제를 가하면 그것으로 충분하다는 안일한 인식이 자리잡고 있었다. 이러한 인식으로는 비록 비율은 낮지만 유사한 비리행위가 장기간 계속되어 온 현상에 대한 설명적이며 설득적인 근거를 마련하지 못한다는 사실을 주지하고 있음에도 극히 소수의 일탈행위로 인해 비리집단으로 낙인찍힐 수 있다는 강박감 탓인지 비리행위 자체가 외부로 알려지는 것에 대해 민감한 반응을 보여주고 있었다. 앞에서도 언급한 것처럼 위로부터의 암묵의 지시, 묵인, 혹은 관행으로 인해 지속되어 온 나머지 일상화되어 집단내에서의 부패인식이 희박해지고 있다는 인상을 머저 가지게 했다. 또한 제도를 마련했지만 기능적 작동과는 심리적으로 거리가 멀고 실제로 적용되는 경우도 규칙에서 벗어난 징계수준으로 동료감싸기 분위기 혹은 언제든지 스스로도 유사한 상황에 직면할 수 있다는 환경에 대한 예비적 방어책인지 징벌적 체제의 강력함에 부정적인 시각을 가지고 있었다. 이 또한 개인의 일탈행위에 중심축을 두고 있는 것에서 부패에 대한 인식의 안이함이 자리잡고 있음을 감지하게 한다. 지자체의 대응책들을 보게 되면 개인비리의 차단 혹은 색원에 중점을 두고 있는 시책으로서는 효과가 있을 수 있으나 비리행위의 구조적 실태를 감지하기에는 부족한 측면이 보인다.

반면 공기업들은 비리조사전담팀을 구성하여 전사적 측면에서 문제점과 원인분석을 시도하고 개인적 일탈행위 플러스 조직적 및 구조화되어 온 비리형태로 간주하여 체계적으로 대응하고자 하는 점이다. 주요 내용에서도 알 수 있는 바와 같이 비리의 원천적 차단 및 제재 장치 강화, 불합리한 관행 타파 및 조직문화 쇄신, 내부통제 기능강화를 위한 조직 개편 등으로 비리근절 및 신뢰 강화를 위해 종합대책을 마련했다. 개인적 비리 차단을 위해서는 신상필벌강화, 안일주의 타파, 내부고발제도의 활성화와 조직적, 구조적 비리차단으로서는 불합리하고 폐쇄적 조직문화개편, 끼리끼리 문화의 타파, 체계적 감찰기능제도를 도입했다. 특히 비리 행위자 엄벌처단을 위한 징벌제도를 대폭 강화하여 비리 연루 시에 인사상·금전상 타격이 막대하다는 인식의 조직 내 확산을 도모했고, 온정주의적 징계심사를 방지하여 직원들의 경각심을 제고했다. 또한 기관들의 운영상의 특징에서 유발되어 온 동일 기술 직렬(기계, 전기 등)로만 구성된 부서를 폐지하고 융합형 조직 운영으로 상호 견제 등을 통해 비리발생 예방 가능성을 차단하고자 했다.

상기의 설명에서 알 수 있는 바와 같이 부패에 대한 인식은 지자체와 공기업 간에서 괴

리가 발생하고 그 인식의 차이가 대응책의 차이로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 이는 비리의 예방적 차원에서의 접근은 기관 공통의 획일적인 접근보다는 지자체와 공기업의 차별화된 접근법이 바람직할 수 있다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

V. 결론

부패는 없을 수 없지만 부패를 예방하는 노력은 동서고금을 막론하고 필요한 일이다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 다양한 형태의 부정이나 비리 문제로 감사를 받고 감사원으로부터 처분을 받은 기초자치단체와 공기업의 각각 2곳을 선정하여 해당 기관의 감사담당자를 대상으로 인터뷰를 통해 부패발생원인, 부패예방의 대응방안을 비교하고 근절 대책을 감사원의 감사활동 효과를 중심으로 고찰했다. 특히, 구성원들이 서로 밀접한 관련을 맺고 있는 집단 내의 사건의 맥락 흐름 구조 속에서의 감사 전후의 구성원들의 인식이나 제도 변화의 심층적 분석을 위해 현상 이면의 가치체계를 파악할 수 있는 질적 연구방법을 시도했다.

이를 통해 도출된 특징들은 다음과 같다. 먼저 기관유형별 특성으로서는 감사원 지적에 대해 지자체의 대응은 미온적이지만 공기업의 대응은 적극적이었다. 이는 부패행위에 대한 인식의 차이에서 발생하는 것으로 지자체는 조직적, 구조적, 제도적 형태의 비리라기보다는 개인의 일탈행위에 의한 단순 비리라는 점으로 인식하고 개인의 일탈이므로 해당 개인에게만 징벌적 제재를 가하면 그것으로 충분하다는 안일한 인식을 가지는 반면, 공기업은 조직적, 구조적, 제도적 시각에서 보고 있고 개인의 일탈행위는 제도 속에서의 한 행위로 간주하며, 따라서 종합적이며 전사적 관점에서 신속하게 대응에 착수했다. 이 인식의 차이가 기관별 대응책에도 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이런 관점에서 지자체와 공기업에게 감사접근을 달리 적용할 필요가 있고, 특히 지자체에게는 비리발생에 대한 전사적 원인분석의 강제이행 등과 같은 적극적 대응책의 권고 및 이행확인도 필요할 것으로 보인다.

내부감사와 외부감사의 상호보완적 역할 분담에 관해서는 몇 가지의 한계를 가지고 있었다. 먼저, 내부 감사는 동료직원에 대한 감찰이라는 점과 감사자와 피감사자 사이에 역할이 언제든지 바뀔 수 있기 때문에 감사의 정도나 처분이 느슨해질 수밖에 없는 태생적인 한계가 있었다. 또한 내부 감사에 힘을 실어주는 길은 조직의 리더나 감사실의 책임자인 감사(chief audit officer)가 적극적인 지원을 해야 내부감사가 움직일 수 있는데 그렇지 못한 경우에는 내부감사가 소극적일 수밖에 없는 한계도 있었다. 반면 외부감사로서의 감사원의 전문성과 대규모성의 측면에서는 감사원은 전문적인 역량을 갖고 있으면서 시간과 인력을 대규모로 투입할 수 있는 장점이 있어 실제 비리예방의 차원에서의 효력이 크다는 인식을 확

인할 수 있었다. 또한 감사원 감사의 존재로도 비리행위에 대한 예방효과가 발생하며, 감사 기법이나 내부 환경 등으로 곤란한 문제발생 시에 내부통제의 한계를 보완하는 측면에서도 외부감사로서의 감사원 감사의 예방적 효과를 확인할 수 있었다. 특히 공무원의 업무 행위에서의 기준은 개인의 윤리나 도덕심, 법률과 규정이 있지만 공무원이나 공기업 직원이 업무를 수행할 때 염려하는 것은 ‘감사에 지적 받는다’ 혹은 ‘감사에 걸린다’는 것을 수시로 인식하고 있다는 점에서 감사원의 상징적 효과를 엿볼 수 있었다. 감사원도 경우에 따라서는 상징적으로 강한 처분을 하여 비리에 대한 경계심을 심어줄 필요가 있다⁸⁾는 것이 피감기관 스스로도 필요하다는 인식을 가지고 있었다.

감사원에 대한 기대되는 변화로서는 감사원은 고도의 전문성을 배양할 필요가 있다는 점을 지적했다. 단순히 회계감사로는 한계가 있고 아울러서 훈계하거나 고압적인 면을 호소하는 경우가 많았는데 감사가 장기적으로 피감사자를 돕는 것이라는 점을 인식시킬 필요가 있다. 이는 감사기관과 피감기관의 역할에 대한 시각의 차이에서 나올 수 있는 것에서 감사원의 감사가 귀찮은 상전이 아니라 개인의 일탈을 막고 조직의 건전성을 확보하는 것이 사회 전체의 신뢰성을 높이는 지름길이라는 점을 인식시킬 필요가 있는 것으로 판단된다.

8) 물론 “강력한 충격은 더 강력한 충격을 필요로 할 수 있다”는 측면에서는 신중을 기할 필요가 있는 것은 사실이지만 인터뷰대상기관의 조사에서 도출된 작금의 인식은 ‘상징성’의 필요성이 기관 전체의 구성원에 미치는 영향이 크다는 것을 알 수 있었다. 이를 사회인식변화의 진화론적 관점에서 보게 되면 부패에 대한 인식은 사회문화의 인식적 수준에 따라 바뀌게 되고 현재의 인식에서는 ‘상징적 요법’이 적절할 수 있지만, 사회문화의 수준이 한 단계 높아지게 되면 다른 형태, 예를 들면 ‘낮은 수준의 물리적 형태’가 더 적절하게 될 수도 있다. 이런 관점에서는 ‘상징성’도 ‘일과성 형태’로 간주할 수 있기 때문에 강력한 충격요법의 필요성에 대한 정당성을 확보할 수 없는 것은 아니라는 논리가 성립한다.

참고문헌

- 감사원. (2012). “자체감사 통합감사메뉴얼”. 감사원 공공감사운영단.
- 박희정. (2010). “감사원과 내부감사기구 간의 관계에 관한 연구”, 국정관리연구, 제5권 제1호(통권8호), 2010.6.
- 심재승. (2014). “영국지방자치단체의 내부통제시스템의 고찰: 내부감사제도를 중심으로”, 한국부패학회, 제19권 제4호, pp.51-70.
- 한국행정학회, (2015). “지방자치단체 감사체계 개선방안”, 전국시도지사협회 연구용역보고서. 2015.12.
- 허명순. (2013). “감사원과 자체감사기구 간 역할분담에 관한 연구”, 감사연구원.
- Biglan, A. (1995). Changing Cultural Practices: A Contextualist Framework for Intervention Research.
- CoŠey A. J., Atkinson P. A. (1996). “Making Sense of Qualitative Data: Complementary Research Strategies,” Sage Publications, Inc. London.
- Flick. U. (2018). An Introduction to Qualitative Research (6th Edition), SAGE Publications.
- Glaser B. G., Strauss A. L. (1967). “Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research,” Sociology Press, Mill Valley.
- Hammersley, M. (1992). What’s Wrong with Ethnography? Methodological Explorations. London: Routledge.
- Otani T. (2008). Bulletin of the Graduate School of Education and Human Development, Educational Sciences, Nagoya University, 54(2), 27-44.

투고일자 : 2019. 12. 26

수정일자 : 2019. 12. 30

게재일자 : 2019. 12. 31

<국문초록>

실증분석을 통한 감사원의 부패예방효과에 관한 분석

- 지자체와 공기업의 사례를 중심으로 -

김진영 · 심재승

본 논문은 실증분석을 통해 감사원의 부패예방 공공기관에 미치는 영향을 분석하였다. 부패는 없을 수 없지만 부패를 예방하는 노력은 동서고금을 막론하고 필요한 일이다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 다양한 형태의 부정이나 비리 문제로 감사를 받고 감사원으로부터 처분을 받은 기초자치단체와 공기업의 각각 2곳을 선정하여 해당 기관의 감사담당자를 대상으로 인터뷰를 통해 부패발생원인, 부패예방의 대응방안을 비교하고 근절 대책을 감사원의 감사활동 효과를 중심으로 고찰했다. 특히, 구성원들이 서로 밀접한 관련을 맺고 있는 집단 내의 사건의 맥락 흐름 구조 속에서의 감사 전후의 구성원들의 인식이나 제도 변화의 심층적 분석을 위해 현상 이면의 가치체계를 파악할 수 있는 질적 연구 방법을 시도했다.

주제어: 실증연구, 감사제도, 부패예방효과, 질적 분석

