

공공기관 감사의 경력과 청렴도와의 관계

The Relations of Integrity Indices and Auditors Experience of Public Entities

라 영 재(Ra ,Young Jae)*

ABSTRACT

The auditor's role and responsibility of public entities was traditionally the role of financial audit and ensuring compliance but The changing role of the audit, such as the audit of internal control and risk management prevention in recent years. In particular, public entities auditors have to stay thanks to the management and board of directors, including Chief Engineer, Director of containment integrity control and monitoring authority and responsibility at the same time, the compliance, ethics of public institutions employees through an internal audit mechanism and activity areas of the business and to further evaluate has widened. Especially thanks to the Board of Directors as having authority and responsibility through the containment and surveillance mechanism for internal audit compliance, integrity, ethics, and further control of the employees are getting wider activity area is to evaluate the business performance. To ensure the independence and professionalism of the auditors is a prerequisite to faithfully perform the roles and responsibilities of the auditors. While the institutionalization election process of the auditors of public entities are appointed by the political spoils. The results of the audit is to influence key decision factor personality traits and leadership of auditors. In analyzing the data seen by examining the publicly thank former career and integrity of public entities and correlation. Confirmed that the integrity of public entities is lower than the group with no experience in the career of the bureaucracy. I will have to appoint the auditor of public entities by focusing on the experience gained from a variety of field experts.

Key words: Auditor Role and Responsibility, Auditor Performance, Auditor Experience, Integrity of Public Entities

I. 서론

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

정치적으로 관료적 권위주의를 통제하지 못하고 새로운 관료부패 유형이 나타나면서 우리사회의 실질적 민주주의, 정부의 투명성과 개방성, 공직의 윤리성과 책임성은 여전

* 한국조세재정연구원 초빙연구위원 및 경영평가연구팀장

히 제한되고 있다. 정부와 공공기관의 외부지배구의 문제는 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률(일명 공운법)」이 제정되면서 공공기관의 소유권 문제가 기획재정부와 주무부처로 이원화되었고 공공기관의 내부지배구조인 기관장, 감사, 이사의 선임과 관련한 절차는 공운법에서 제도화되었지만 임원의 선임 등 지배구조 운영은 불투명하다는 언론의 지적은 끊이지 않고 있다(중앙일보 2014.8.14.일자)¹⁾. 공공기관의 자율과 책임경영에서 기관장, 감사, 이사 등 임원의 역할과 책임이 막중함에도 불구하고 역대 정권과 정부 주무부처는 공공기관의 임원을 선임하면서 실적주의의 인사원칙을 형식적, 절차적으로만 준수하고 있으며 실제 선임된 결과를 보면 정치적인 정실주의 및 업관주의에 의하여 인사가 이루어졌다고 판단될 소지가 높다. 최근 세월호 사태로 야기된 정부 고위공무원 출신이 산하 공공기관이나 관련 협회에 재취업하는 소위 “관피아 현상”이 사회문제가 되고 있기도 하며, 역대 정부에서 지속적으로 나타나는 문제이기는 한데 대통령 선거에 기여한 인사가 공공기관의 임원에 선출되는 “낙하산 인사”가 정치적, 사회적으로 지속적으로 쟁점화되고 있다.

이러한 문제제기들 때문에 한정된 시기에 대한 분석이기는 하지만 소위 “관피아나 낙하산 인사”의 폐해라고 볼 수는 공무원 출신이 공공기관의 임원으로 선임되면서 공공기관의 청렴도에 문제가 없는가를 실증적으로 살펴보고자 한다. 특히 우리나라에서 공공기관 감사는 공공기관의 임원 직책 중에서 권한과 책임에 비하여 보수나 대우가 좋다고 인식되고 있는데, 미국의 사배인 옥슬리법(SOX) 제정 이후에 기업의 지배구조를 개선하는데 있어서 주요 논의 대상으로 감사의 역할과 책임을 강화하는 것이다. 그래서 공공기관 감사의 개인적 자격, 경력이 공공기관의 청렴도에 영향을 주고 있다고 생각해 볼 수 있다. 그러므로 본 논문에서는 공공기관 감사의 과거 경력을 조사한 다음에 감사의 최종적인 활동의 결과나 실적으로 볼 수 있는 공공기관의 청렴도 측정 결과 값과의 상관성을 추정해 보고자 한다. 그래서 대부분 정치인이 선출될 것이라고 생각하는 공공기관 감사가 실제로는 정부 공무원 경력이 있는 후보자가 압도적으로 많이 선출되고 있으며, 이러한 공무원 경력을 가지고 감사와 그렇지 않는 경력을 가진 집단 간의 공공기관의 청렴도를 비교함으로써 직무의 전문성을 근거로 정부 주무부처 출신이 과도하게 공공기관의 감사로 선임되는 회전문 인사의 문제점을 지적해 보고자 한다.

II. 공공기관 감사의 역할과 책임²⁾

1. 감사의 역할과 책임 변화

1) 공기업 감사 관피아 막으니 정피아가 췌차. 중앙일보 기사(2014. 8.14) 참조

2) 이 장은 발간 예정인 라영재(2014)의 「공공기관 감사제도와 운영현황분석」에서 주요 내용을 일부분 요약하여 정리하였다.

감사(audit)의 기능과 역할이 전통적인 회계와 재무감사 중심에서 성과평가와 경영컨설팅 중심으로 급격하게 변화하고 있다. 공공기관이나 민간기업의 조직적 특성과 유형에 따라서 감사는 조직 지배구조 내에서 사업의 모니터링과 같은 내부통제와 성과평가와 같은 성과감사로 감사의 방법도 변화하고 있다. 이런 현상을 Power(2007)는 “조직적 지배구조와 자체적인 위험 관리의 관점에서 조직 내부의 감사의 틀도 변화하고 있다.”고 한다. 20세기 민간 기업을 경영하는데 있어서 전문적 경영(professional management)이 경영학의 주요 주제가 되었다면 오늘날 기업경영은 기업을 지배하는 방식, 즉 기업의 지배구조 개선이 가장 중요한 경영과 관리의 중요한 연구과제가 되었다. 대규모 위계적인 기업조직에서 이사회는 경영 전략형성, 정책결정, 경영진에 대한 감독, 견제와 주주에 대한 최종적 책임을 지는 최고의 의사결정기구로서 기업지배구의 핵심적인 역할과 책임을 가지고 있다(Frederick, 1993; Trick, 2009). 기업의 지배구조가 조직체를 지배하는 기구로서의 조직의 구조, 구성원, 관리과정에 구심적 역할을 하고 있지만 기업의 지배구조의 범위를 확장하여 주주, 금융기관, 외부 감사, 주식시장의 영향 등 조직 외부와의 관계도 중요하다. 전통적으로 기업의 이사회는 주주의 이익을 보호하고 제고하기 위하여 기업의 전략적 의사결정, 재무적 보고절차, 내부통제시스템, 위험평가, 감사활동을 해야 하는 책임이 있다. 즉 기업의 지배구조개선은 결과적으로 이사회와 감사의 역할과 책임을 강화하는 것으로 귀결되고 있다. Rezaee(2010; 244)는 미국의 감사위원회의 역할에 대하여 한정된 것이기는 하지만 최근 재정위기 이후 내부통제, 재무보고, 위험평가, 감사활동, 법규준수의 감독 의무가 더욱 더 중요해 졌다고 주장하고 있다. 또한 미국의 증권거래소(SEC 2003)는 감사활동의 독립성 보장, 외부 회계감사인 선임과 감독 책임, 기업회계에 대한 고충처리, 기업경영에 대한 자문권한 강화, 독립적 외부회계감사인의 선정 및 외부 전문가 위촉을 감사위원회의 필수적 역할이라고 한다. 그래서 감사위원회는 독립성 유지, 감사의 자격요건, 개인적 속성, 인적·물적 자원에 따라서 감사의 실적과 성과가 결정된다고 한다(Rezaee, 2010). 미국 증권거래소에서는 감사위원회의 위원 구성의 경우에 비상임이면서 기업경영진과 독립적인 이사로 구성하여야 하고, 감사위원은 기업의 경영진에 의해서 선임되지 않아야 하며 과거 5년간 모기업의 자회사에서도 고용되지 않았다면 독립적이라고 보고 있다. 특히 기업이나 자회사로부터 일체의 금전적, 비금전적 보상이나 자문비를 받지 않았어야 하며 과거 5년간 기업 및 자회사 경영자의 혈연적 연고도 없어야 한다(SEC 2003).³⁾ 또한 미국에서 감사위원회의 위원은 독립적으로 재무적인 판단능력, 객관성과 신의성실의 원칙을 지킬 수 있는 책임성을 갖추어야 하는데, 미국의 상장회사는 모두가 감사위원회를 설치해야 하고, 감사위원회의 위원은 반드시 독립적인 이사로 구성해야 한다고 한다.⁴⁾ 2002

3) 미국 감사위원들은 다른 기업의 이사회 의장, CEO출신이 26%, 감사위원의 91%가 50대이며, 42%가 상임감사로서 일하고 있고, 재무적 전문성과 경력(34%)을 가지고 있고 2005년 기준 연간 10만 달러에서 2006년 12만 달러의 보수를 받고, 감사위원들 중에서 12%는 전·현직 인력, 전략 전문가 출신이었다(E&Y, 2006).

4) 감사위원회의 위원은 재무적 전문가와 경영에 대한 지식, 경험과 정보를 가지고 있어야 한다.

년 7월 사베인 옥슬리법이 제정된 이후에 감사위원회는 재무보고서에 대한 내부통제의 효과성과 재무제표의 신뢰성을 검증하는 것이 가장 중요한 역할이 되었고, 특히 내부통제의 감독, 재무보고서의 청렴성과 완결성을 검증하는 것과 감사는 감사활동을 하면서 외부의 회계법인, 다른 감시기구들과 협력하는 것이 중요하다고 한다(Rezaee, 2010). 미국의 경우에 경영진에 감독기능이 이사회와 이사회 내 소위원회인 감사위원회로 단층적으로 구성되어 있으므로 감사의 역할과 책임은 내부 감사기구(CAE, Chief Audit Executive)에 의해서 집행되고 있다. 이러한 내부감사기구도 전통적인 감사의 평가활동에서 객관적인 확인, 자문활동으로 감사활동으로 진화하고 있고 조직운영, 위험관리, 내부통제, 재무보고의 개선을 위한 활동이 증가하고 있다. 내부감사기구가 경영에 대한 의사의 투입과 같이 객관적인 감사결과의 환류 이외에 기업 지배구조와 의사결정기능에 직접적인 참여가 강조되면서 감사위원회는 내부감사기구의 장을 직접 선임하고 보상, 감독하는 것이 중요해졌다(Rezaee, 2009;227). 즉 우리나라의 감사나 미국의 감사위원회는 직접적으로 경영진을 견제하고 감시하는 역할뿐만 아니라 이사회에 참여하는 것도 중요하지만 내부감사기구, 즉 감사실을 통한 적절한 감사활동이 이루어질 수 있도록 독립성을 보장해주고 전문성을 확보해 주는 것도 중요하다는 의미이다.

2. 분석의 틀

1980년 이후 공공기관의 책임성(accountability)이 강조되면서 행정기관이나 공공기관에서 감사의 역할이 더욱 더 강조하고 있다(Power, 2005). 또한 민간기업에서 내부감사나 외부감사의 역할과 책임이 전통적으로 재무적, 회계적 감사에서 성과평가나 경영위험을 예방하는 내부통제와 조직원의 청렴성을 제고하는 것까지 업무영역이 확대되고 있다. 그러나 최종적인 감사의 성과이자 존재 이유는 민간기업이든 공공기관이든 불문하고 조직 구성원의 부패와 비리를 예방하고 조직의 지속가능한 성장을 확보하는 것이다. Cooper(2006)가 지적하였듯이 조직의 구성원이 책임성을 확보하는 것은 조직 구성원인 개인적 일탈을 통제하는 것도 필요하지만 조직구조를 정비하고 조직문화를 개선하는 것도 더 중요함으로 감사의 자격과 역량도 조직구성원을 통제할 수 있는 감사의 전문성도 요구되지만 조직의 구조적 부패와 비리 요인을 제거할 수 있는 의식과 의지를 가지고 있으며 혁신할 수 있는 정부기관이나 해당 조직으로부터 독립성도 중요한 자격이 될 수 있다. 조직혁신이나 반부패나 윤리적 의사결정을 위해서는 조직의 최고책임자가 반부패와 비리를 척결하겠다는 강력한 의지, 태도와 더불어서 전략적 윤리적 경영과 관리를 할 수 있는 역량이 있어야 한다고 한다(Menzel, 2007; Pope, 1999). 그런

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

측면에서 공공기관에서 조직구성원의 윤리적 행위와 청렴성을 제고하는 데는 조직의 책고책임자인 기관장의 반부패 의지와 태도가 가장 중요할 것이고, 이러한 조직 최고책임자인 기관장과 임원을 견제하고 감시하는 1차적 역할과 책임이 감사에게 주어져 있으므로 역시 조직구성원 개인 및 조직의 청렴성을 제고하는데 있어서 감사의 역할과 책임은 기관장 못지않게 중요한 역할과 책임이 있다고 할 수 있다. 그래서 공운법, 부패방지법, 공공감사법 등에서 공공기관 감사의 권한, 역할과 책임을 규정하고 있다. 이러한 감사의 역할과 책임을 규정한 법규에 근거해서 기획재정부와 감사원은 공공기관 감사의 직무수행실적과 자체감사활동 심사를 하고 있고 국민권익위원회는 공공기관의 청렴도를 측정하고 있다. 그러므로 공공기관의 청렴도 측정 결과는 공공기관 감사의 실적으로 볼 수 있게 되었다. 공공기관의 감사실적으로 보고 있는 평가항목으로서 감사원의 자체감사활동 심사항목인 ①감사조직 및 인력운영, ②감사활동, ③감사성과, ④사후 관리의 평가결과가 있으며, 기획재정부가 시행하는 감사직무수행실적 평가항목인 ①감사의 전문성 확보, ②감사의 윤리성 및 독립성 확보, ③내부통제의 강화, ④방만경영 예방과 재발방지도 감사의 실적으로 볼 수 있다. 그러나 이들 평가항목 및 평가지표는 모두가 투입이나 과정지표이고 일부만 산출지표로 볼 수 있다. 결국 감사의 성과목표이면서 활동의 최종결과는 공공기관의 조직적 투명성, 청렴성이 개선되는 것이고 조직 구성원의 개인적 청렴성, 도덕성, 책임성을 강화되는 것이다.

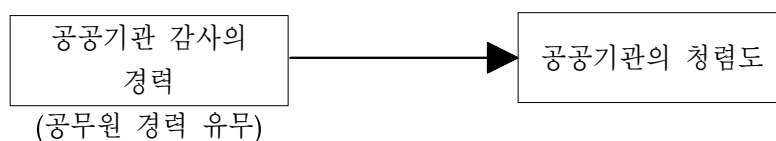
공공기관의 기관장과 감사는 조직의 리더로서 기본적인 개인적인 역량과 자질을 가지고 있어야 하고, 선임 후에는 조직원을 지휘하고 조정할 수 있는 리더십을 발휘해야 한다. 공공기관의 기관장이나 감사 개인이 가지고 있는 특성(traits)과 속성(attributes)도 리더십의 성과를 좌우하는 요인이지만 선임 후 기관장, 감사와 부하인 직원들간 상호작용이 리더십의 성과를 좌우하는 요인이라는 리더십 과정론적 관점에서 보면 기관장과 감사의 의사소통 능력도 중요해 보인다(Northouse, 2004). 현대 조직이론에서 정부이든 민간기업의 인사는 연고주의나 엽관주의에 의해서 선발, 승진 등을 하지 말고 실적과 경력(merits)에 근거해서 인사를 하는 것이 원칙으로 받아들여지고 있다. 다만 공공기관의 감사는 주로 내부감사기구의 장인 감사실장처럼 기관 내부에서 선임되지 않고 있는 실정인데, 이는 기관과의 독립성 문제 때문에 기관 밖에서 선발을 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 공공기관의 감사는 개인적 능력, 자격, 기술, 지식, 업적과 같이 주로 선임 전 과거의 경력과 실적을 기준으로 감사의 적격성을 판단할 수밖에 없다. 그러므로 감사 후보자의 과거 경력이 감사 선임 후 감사의 직무수행실적이나 성과에 영향을 줄 것이라는 가정 하에서 공공기관의 감사를 선출해야 한다. 그렇다면 “공공기관의 감사의 자격이 무엇인가?”라는 자격의 요건과 내용을 판단해야 하는 것이 감사를 선출하는데 있어서 중요한 관건이 될 것 같은데 영국과 미국에서 감사위원이나 내부감사기구의 장(CIA)의 경우에 회계, 재무전문가일 것을 요구하고 있지만 최근 감사가 내부통제의 역할이 강화되면서 조직, 인력, 사업 전문가도 필요하다고 한다. 다만 민간기업에서 대주주나 자회사와 이해관계가 없어야 하고, 즉 감사의 인적인 독립성이 있으면서

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

공공기관 내부에서 감사 활동은 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는데 이바지함을 목적(공공감사에 관한 법률, 제1조)으로 하고 있는 바와 같이 공공기관의 책임성을 확보하고 강화하는 데 있어서 가장 중심적 책무를 지고 있는 조직으로 봐야 한다.

그러나 감사의 개인적 자격, 특성은 선임 전에 임원추천위원회에서 판단과 평가가 가능하지만 리더십의 역량 중에서 의사소통과 코칭역량이 중요해지고 최근에는 변혁적 리더십과 윤리적 리더십이 더 강조되면서 공공기관의 감사도 변혁적, 윤리적 리더십을 발휘할 수 없다면 선임 후에 경영진의 견제, 감사와 내부통제기구를 지휘하는데 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 그러나 감사의 선임 전 개인적 자격과 경력만을 기준으로 해서 선임 후에 감사의 실적을 완벽하게 추정하기는 어렵다. 감사의 실적과 성과는 Mumford 외(2000)가 주장하는 바와 같이 “개인적 속성과 역량에 의해서 성과가 나타난다.”고 볼 수 있다. 그런 측면에서 아래의 분석 틀은 공공기관의 감사의 출신과 과거 경력이 공공기관의 청렴도와 관계를 일면적 차원에서만 보려는 것이다.

<그림 1> 분석의 틀



III. 공공기관 감사의 경력 분석

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

1. 공공기관 감사 현황과 선임제도

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

<표 1> 공공기관 임원현황(2013년 말 기준)⁶⁾

(단위, 개, 명)

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

* 자료 : 공공기관 알리오 참고

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

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

노출되어 있으면서 준정부기관보다 더 많은 수익성을 추구해야 하는 공기업이나 시장에 상장되어 있는 공공기관의 경우에 이사회, 기관장과 감사의 경영책임은 민간기업과 하등 다를 이유가 없다.

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

우리나라에서 1960년부터 1980년대까지 오랜 기간 동안 군부가 집권한 시기가 끝나고 문정정부인 김영삼 정부가 집권한 이후에 군인출신의 공공기관의 기관장, 감사 선임 사례는 급격하게 줄어들었지만 군인출신이 선임되는 대신에 정부의 주무부처 출신의 고위공무원이 선임되는 사례가 급격하게 증가하였다. 또한 대통령 선거에서 특정 정당이 집권하는데 기여한 인사들이 공공기관의 기관장, 감사 및 이사로 선출되는 사례는 여전히 존재하고 있다. 2007년 공운법 제정으로 공기업과 준정부기관 및 임원에 따라서 제청권자와 임명권자가 다르게 규정되었고 공통적으로 공공기관에서는 임원추천위원회를 구성하여 추천하고 공공기관운영위원회가 심의의결을 거쳐서 제청권자의 제청과 최종적으로 임명권자가 임명하도록 제도는 정비되었다(공운법 25조, 26조). 그러나 아직까지 공운법의 임원선임절차와 실질적인 선임과는 괴리가 있다는 지적, 즉 공공기관 임원의 정치적 낙하산 논란은 끊이지 않고 있는 실정이다. 최근 세월호 사태 이후 소위 “관피아” 방지를 위해서 정부 주무부처 출신 고위공무원이 산하 공공기관의 기관장, 감사 등 임원으로 재취업하는 것을 막아야 한다는 논의가 국회에서도 이루어지고 있다(연합뉴스 2014.5.21.일자).⁷⁾

공공기관의 감사(위원)의 선임 직전의 출신 경력⁸⁾을 보면 조사대상 225개 기관 중에서 관료 출신이 54명(24%)으로 가장 높게 나타났으며 기타, 학계, 법조계, 재계, 정치권이 비슷한 수치를 보이고 있다. 다만 시장형 공기업은 정치권이 높고, 나머지 준시장형 공기업, 준정부기관, 기타공공기관은 관료출신이 높게 나타났다⁹⁾.

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

8) 직전경력은 현 감사(위원) 직책에 재직하기 직전의 경력을 의미한다.

9) 조사에서 감사위원 제도를 운영하는 기관의 경우에 감사위원의 경우 1명~2명으로 나타났다. 감사위원이 2명이 있다고 응답한 공공기관은 37 개이고, 3명이 있다고 응답한 경우는 22개이다. 이 조사에서는 감사가 1명이라고 응답한 225개 기관에 대해서만 분석하였다.

<표 2> 감사 선임 직전 경력

(단위 : 명, %)

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

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

10) 감사 선임 전 주요 경력은 현 감사(위원)에 재직하기 전의 경력 중에서 가장 오랜 기간 종사한 직종, 기관의 경력을 의미한다.

<표 3> 감사의 주요 경력

(단위 : 명, %)

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

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

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

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

운법 제24조), 선임(공운법 제25, 26조), 임기(공운법 제28조), 해임(공운법 제35조)을 명문으로 규정하고 있다. 그러나 공공기관의 감사 활동이 조직의 투명성과 책임성 확보차원에서 날로 중요시 되고 있으나, 현실적으로 공공기관의 감사는 “낙하산 인사” 혹은 “회전문현상(Revolving Door Phenomena)의 온상”이라고 논란이 있는 실정이다. 이러한 사회적 논란은 공공기관의 감사의 부적절한 자질 문제로 연계가 되면서 공공기관의 감사활동이 공공기관의 책임성과 청렴성을 제고하는 공공기관의 지속가능성을 담보하는 본질적인 제도이고 기관이라고 국민에게 보여지기 보다는 정치적 엽관주의와 정실주의에 의한 인사의 결과물로 보이게 되면 오히려 공공기관 감사가 공공기관의 신뢰를 제고하는 것이 아니라 신뢰를 파괴하는 불필요한 제도라고 인식되는 것이 더 큰 문제가 될 것이다.

2. 감사의 공무원 경력 분석

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

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

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

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

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

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

<표 5> 공무원 경력이 있는 감사 비율

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

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

<표 6> 감사의 주요 경력 경로

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

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

공공기관의 감사의 주요 경력에서 공직의 경험이 일부 있는 경우 보다는 다른 분야로 경력 이동 없이 공공기관의 감사에 선임되는 44.87%로 가장 높게 나타났다. 다만 경력의 이동이 있는 경우에 감사 선임 전에 직전 경력이 공공기관인 경우(15.38%)가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 공공기관의 경력은 다른 공공기관의 비상임 혹은 상임이사를 한 경험을 가지고 있는 것으로 조사되었으며, 기타의 경우에는 행정기관 및 공공기관 등 공공부문으로 볼 수 없는 민간위원회나 행정위원회라고는 부류할 수 없는 각종 자문위원회 경력을 의미한다. 특히 공직에서 법조계로 이동한 후에 공공기관의 감사(위원)로 선임된 경우는 판사, 검사 출신이었다가 변호사 개업이나 로펌에 있다가 공공기관의 감사(위원)로 선임된 경우이다. 공공기관의 관료 경력 중에서 주무부처 출신이 아니지만 공감법에서 규정하고 있듯이 감사와 유관업무라고 보는 감사원 출신 경력을 가진 감사가 있는데, 감사의 주요 경력 중에서 공무원 출신 78개 기관 중에서 11개 기관 14.10%가 감사원 출신으로 나타났다. 그러므로 감사의 출신 경력 중에서 공무원 경험 유무만으로 보면 공무원 출신과 경험이 있어야 공공기관의 감사 선임에 유리하다는 것을 보여 주고 있어서 이러한 특징을 공무원 출신의 회전문 현상으로 해석할 수도 있을 것이다. 감사원 경력을 포함한 경우에 공공기관 감사(위원)의 회전문 현상은 52.56%이고 감사원 경력을 포함하지 않고 주무부처 출신만으로 본다면 공무원 경력은 38.46%로 나타났다. 감사업무의 전문성이 있다고 보이는 감사원 출신을 포함한다고 하여도 공무원 출신과 경력을 가진 공공기관의 감사가 50%이상인 것은 공공기관 감사(위원)의 선임 결과는 공무원 출신의 회전문현상으로도 해석될 여지가 있다.

가. 공무원 경력과 청렴도 관계

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

<표 7> 공무원과 비공무원 경력 감사의 기관청렴도 비교 분산분석

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

<표 8> 공무원과 비공무원 경력 감사의 기관청렴도 평균비교

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

나. 직전 공무원 경력과 청렴도 관계

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

15) 감사원 출신을 포함하였다.

<표 9> 비공무원·공무원 경력에 따른 청렴도 비교

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

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

<표 10> 주무부처별 공무원 vs 비공무원 집단 청렴도 비교

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

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

<표 11> 주무부처별 공무원·비공무원집단간 청렴도 비교 분산분석

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

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

IV. 결론

일반적으로 공공기관의 기관장과 감사를 선임하는데 있어서 후보자의 자격과 역량 요건과 기준을 제시하는 것은 필요하다. 특히 공공기관의 감사라는 직책은 정부와는 수직적인 책임성 관계와 기관의 지배구조 내에서 지위, 역할을 고려해 보면 그 자격요건 중에서 독립성 요건과는 달리 전문성을 특정하기는 쉽지 않다. 또한 공공기관 감사의 주요 경력을 보면 선임직전까지 경력이동이 있으므로 최종 직책을 기준으로 감사의 전문성, 적격성을 판단하는 것도 일정한 한계가 있을 수 있다.

공공기관 감사의 선임 직전경력, 주요경력 경력을 분석해 보면 공무원 경력의 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 그 동안 공공기관의 감사를 선임하는 데 있어서 공무원 출신이 공공기관의 업무 전문성이 있다는 이유로 공무원 경력이 있는 후보자가 선임되는데 유리하였다. 그러나 공공기관의 최종적인 감사의 책임이자 성과이기도 한 공공기

관의 청렴도 측정 결과와 공무원 경력과의 상관관계를 보면 상관성이 높다고 할 수 없다. 즉 정부 주무부처 출신을 공공기관의 기관장이나 일반 임원으로 선임하는 것과는 달리 정부 주무부처 출신을 산하 공공기관의 감사로 선임하게 되면 감사의 독립성을 침해할 소지가 있어서 공공기관의 부채증가 위험과 같은 내부통제와 위험관리를 회피할 수 있다는 것이다. 그러므로 공공기관 감사의 경력만을 기준으로 보면 공공기관 감사를 선임하는데 있어서 독립성을 1차적 요건으로 하고 전문성을 2차적 요건으로 해서 민간의 유사 분야 등 다양한 경력과 전문성을 취득한 후보자를 대상으로 감사추천위원회에서 역량을 평가하는 것이 바람직해 보인다.

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

다만 공공기관 감사의 개인적 자질(attributes)에 대하여 합의된 개념 규정이 어렵고 개인적 자질이라고 하더라도 가시적으로 확인할 수 있는 공식적 자격, 경력, 학력이 있을 수도 있지만 개인적 태도, 인식과 같은 도전성, 적극성, 청렴성, 책임감과 같은 역량 요소들은 선임 후에 조직관리나 경영에서 나타날 수밖에 없는 과정적 리더십 요소들이 될 수밖에 없기 때문에 임명권자가 감사를 선임하기 전에 완벽하게 판단하는 것이 어렵다는 것이다. 그래서 감사의 자격기준을 구체화하는 것도 필요하겠지만 임명권자가 다양한 후보자를 발굴하고 적격자를 선임하겠다는 의지가 더 중요해 보인다.

다만 이번 논문에서 감사의 개인적 특성과 역량과 같은 다양한 요인들이 공공기관의 청렴도와 같은 감사의 결과나 실적에 영향을 주고 있다는 것을 실증적으로 완벽하게 증명하지는 못한 것이 연구의 한계이다.

참 고 문 헌

- 국회입법조사처, 「공공감사제도의 현황과 입법과제」, 현장조사보고서, 제16호, 2011.
- 김경석, 「우리나라 내부통제제도의 문제점과 개선방안에 관한 소고」, 중앙법학, 2010.
- 김용범, 『현대내부감사』, 어울림, 2012.
- 권중호, 감사제도의 개선과 감사위원회제도의 과제, 상사법연구 제19권 제3호, 2001.
- 기획재정부, 공기업·준정부기관 감사매뉴얼(개정안). 2011.7
- 기획재정부 공공기관 경영평가단, 『2011년도 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서』, 2012.8.
- 김순석, 우리나라 감사제도의 운영실태 조사와 비교평가, 한국상장회사협의회, 2009.
- 김 철, 공공서비스 제공자 입장에서 본 공공기관 개혁의 방향. 「공공성 회복을 위한 공공기관 개혁과 시민사회 관계」 국회 토론회 자료집. 2014
- 라영재, 「공공기관 감사제도와 운영현황분석」 한국조세재정연구원(미발간). 2014.
- 서수덕, 「감사기준과 감사인의 책임에 관한 이론적 고찰」, 회계연구, 제6권 제1호, 2001.
- 이오·오윤석·이석로, 「공공부문 내부통제 효율화를 위한 감사원의 지원방안」, 감사원 감사연구원, 2010.
- 이준섭, 「상사법 감사 및 감사위원회의 내부감사기능의 효율적인 정립방안」, 상장사협의회, 2006.
- 조형석·류숙원, 「공공감사에 관한 법률 제정 및 시행의 효과분석」, 감사원 감사연구원, 2012.
- 최준선, 「회사법제의 개선과 감사의 역할」, 상장회사감사학회보 제133호, 2011.
- 채이배, 「공공기관 임원의 책임추궁 및 사례분석-한국석유공사의 자원개발사업을 중심으로」. ERRI 경제개혁연구소, 2014.
- 하태권, 한국인사렛어의 변천-가치갈등적 관점에서 고찰, 1990년도 하계학술대회 발표논문집
- 중앙일보 2014.8.14.일자
- 연합뉴스 2014년 5월 21일자.
- 한국거래소 상임가사위원 공개모집안 인용. 기획재정부 공지사항
- Bob Tricker, 「Corporate Governance: Principle, Policies, and Practices」 Oxford, 2009.
- Bovens, Goodin, and Schillemams, 「The Oxford Handbook of Public Accountability」, Oxford University Press, 2014.
- Chartered Institute of Internal Auditor, The Institute of .Institute of Internal Auditor, 2009
- Christine A. Mallin, 「Corporate Governance」 Oxford, 2010.
- Condrey, Stephen E. 「Human Resource Management in Government」.

- Jossey-Bass.
- Cooper. Terry L. 「The Responsible Administrator : An Approach to Ethics for the Administrative Role」. Jossey-Bass.
- COSO, 「Internal control - Integrated Framework」, 1992; 1994.
- Ernst and Young(E&Y), Audit committee survey and industry insight. [http://www.ey.com/global/assets.nsf/Norway/Audit-committeesurvey-2006/\\$file/ME-AuditCommittee2006.pdf](http://www.ey.com/global/assets.nsf/Norway/Audit-committeesurvey-2006/$file/ME-AuditCommittee2006.pdf), 2006.
- Frederick D. Lipman and Lipman, L. 「Corporate Governance : Best Practices, Strategies for Public, Private, and Not-For-Profit Organization. Wiley, 2006.
- H. Kent Baker, Ronald Anderson(eds.), 「Corporate Governance: A Synthesis of Theory, Research and Practice」, Wiley, 2010.
- INTOSAI, 「Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions」, 2004.
- Kellogg, H. L., 「The SEC looks at internal control」 (연설문), 1951.
- Khoza and Adam, 「The Power of Governance; Enhancing the Performance of State-Owned Enterprise. Palgrave, 2007.
- Menzel, D. C. (2007). Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity, M. E. Sharpe, Inc.
- Mumford, M. D(etc). 2000. Leadership Skills for a Changing World: Solving Complex Social Problems, Leadership Quarterly, 11(1).
- Northouse. Peter G. Leadership: Theory and Practices 3rd, Sage Pub. 2004
- OECD. Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices. 2013.
- Pickett, K. H. Spencer, The Internal Audit Handbook. John Wiley & Sonns, 2003.
- Pope, Jeremy, 1999. “Elements of Successful Anticorruption Strategy.” in the Stapenhurst and Kpundeh, 「Curbing Corruption」. World Bank.
- Power, Michael, “The Theory of the Audit Explosion.” in the Ferlie, Lynn. Jr. and Pollitt, 「The Oxford Handbook of Public Management」. Oxford University Press, 2007.
- Securities and Exchange Commission(SEC), Standards relating to listed company audit committees, Release 33-8220, 2003.
- Zabihollah Rezaee, 「Corporate Governance and Ethics」, Wiley, 2009.

투고일자 : 2014. 08. 18

수정일자 : 2014. 09. 24

게재일자 : 2014. 09. 29

국문초록

공공기관 감사의 경력과 청렴도와의 관계

라영재(한국조세재정연구원)

공공기관 감사는 전통적인 재무감사나 합법성 감사에서 내부통제와 위험관리와 같은 예방감사로의 역할과 책임이 변화하고 있다. 특히 공공기관 감사는 기관장, 이사 등 경영진을 견제하고 감시하는 권한과 책임을 가지고 있으면서 동시에 내부감사기구를 통해서 임직원의 준법, 청렴성, 윤리성을 통제하고 나아가서 사업의 평가까지 활동영역이 확대되고 있다. 그러나 우리나라 공공기관의 감사는 정권이 교체될 때마다 정치적 엽관주의에 의하여 선임되고 있다는 논란이 있다. 일반적으로 감사의 독립성과 전문성을 확보하는 것이 감사의 역할과 책임을 충실하게 수행하는 전제조건이 되었다. 우리나라 공공기관 감사가 정부의 주무부처로부터 독립성을 가지고 있으면서 공공기관 내부의 경영진을 견제하고 감사하는 것이 중요한 역할과 책임이므로 감사의 독립성을 유지할 수 있는 것이 제1차적 요건이 될 것이고 전문성을 가져야 하는 것은 제2차적 요건이 되어야 한다. 공공기관 감사의 자질, 자격, 역량은 감사의 실적을 좌우하는 중요한 결정요인이 되고 있다. 그래서 감사의 자격 요건 중에서 확인이 가능한 감사의 전직 경력과 공공기관의 청렴도와 상관관계를 조사하여 보았는데 공무원 경력이 있는 집단이 공무원의 경력이 없는 집단보다 공공기관의 청렴도가 낮다는 것을 확인하였다. 정치적 엽관주의에 의해서 공공기관 감사가 선임되고 있다는 비판을 받고는 있지만 이번 논문에서 실증적인 실태조사와 분석을 해본 결과, 공무원 출신과 경력의 소유자 다수가 감사로 선임되면서 오히려 감사의 역할과 책임을 다하고 있는가에 대한 의문을 낳고 있다는 것을 실증적으로 보여주고 있다. 그래서 공공기관 감사의 임명권자는 업무적 전문성이 높다는 이유로 공무원 출신을 주로 선임하던 그간의 관행에서 탈피하여 다양한 민간분야에서 경력을 쌓은 전문가를 중심으로 해서 공공기관의 감사를 선임해야 한다는 것이다.

주제어 : 감사의 역할과 책임, 감사의 실적과 성과, 감사의 경력, 공공기관의 청렴도