

공공기관 감사제도와 운영현황 분석

2015. 8

라영재

서 언

우리 사회에서 가장 신뢰를 받아야 할 정부나 기업은 말할 것 없이 종교단체까지도 최근에 각종 추문, 부정과 비리로 얼룩지면서 도덕성이나 사회적 신뢰를 점점 상실해 가고 있다. 그렇지만 정부, 기업에서부터 비영리단체에 이르기까지 조직의 형태를 가지게 되면 사업, 인력, 예산이라는 3요소가 있어야 하고 이를 운영할 수 있는 조직을 구성하고 운영할 수 있는 관리 또는 경영이라는 행위가 있어야 한다. 어떠한 조직이라고 하더라도 그 조직이 설립되면서 가지게 되거나 추후에 부여된 존립 목적과 미션이 있을 것이고 이를 달성하기 위해 조직 구성원은 노력하게 된다. 그러나 조직의 관리자나 구성원들은 조직의 목적을 달성하는 데 있어서 사회적 법규와 질서를 지켜가면서 조직의 목적과 비전을 추구해야 한다. 특히 공공성을 지향해야 하고 민간기업보다 더 높은 사회적 정당성과 도덕성을 갖출 것을 국민들로부터 요구받게 되는 행정기관과 공공기관은 중층적 민주적 통제를 받게 된다. 이러한 외부로부터의 민주적 통제는 행정기관과 공공기관 내부에 존재하는 자율적인 자기통제에 의하여 문제가 시정되고 환류될 수 있어야 효율적이고 효과적으로 작동할 수 있다. 그런 차원에서 우리나라 공공기관의 감사(監事, auditor)제도는 「공운법」과 「상법」에 근거해서 잘 정비되어 있기는 하지만 역대 정부에서 정치적 임용에 의하여 그 역할과 책임을 다하고 있는지는 의문이다.

특히 공공기관의 감사가 지배구조의 일환으로서 이사회와 더불어서 기관장과 경영진의 경영을 견제하고 감시하면서 경영위험을 미리 예방할 수 있는 역할과 기능을 제대로 수행할 수 있도록 권한과 책임을 부여하는 것도 중요하지만 그런 자격과 역량을 갖춘 사람을 선임하는 것도 중요하다. 그러므로 이번 연구가 현행 공공기관 감사제도의 운영 실태와 사례를 면밀하게 조사하였다는 측면과 공공기관 감사의 경력을 조사하여 감사활동의 실적과

성과로 볼 수 있는 기관의 청렴도와 감사평가결과와의 상관성을 확인해 보았다는 차원에서 새로운 공공기관의 감사제도 개선과 정책적 시사점을 줄 수 있을 것이다.

이번 연구에서 자문과 심사를 기꺼이 맡아 주신 동국대 김갑순 교수, 연세대 엄태호 교수, 가천대 김완희 교수, 백석대 오필환 교수, EK윤리지식연구소 조은경 박사께 진심으로 감사드리면서 원내 연구 책임자인 라영재 박사뿐만 아니라 공공기관연구센터의 김재성, 유재민 연구원에게도 감사의 말씀을 전한다.

본 연구에서 제기하는 사항들은 연구자의 문제의식과 판단에 근거해서 정책적 시사점을 도출한 것으로 본원의 공식적인 견해와는 관계가 없다는 점을 밝혀 두고자 한다.

2015년 8월

한국조세재정연구원

원장 박형수

요약 및 정책적 시사점

1. 이론적 논의

최근에는 행정기관이나 비영리단체 같은 공공부문은 물론이고 민간기업의 경우에도 조직의 경영진, 감사, 비상임임이사, 이사회와 같은 기업지배구조를 갖추어야 하고 조직의 법적 위험이나 부정과 비리와 같은 조직적, 재무적 위험에 대하여 상시적으로 소통할 수 있는 제도적인 통로와 개방적 조직문화를 만들어야 한다고 한다(Lipman & Lipman, 2006). 지난 수십 년간 감사(監査)는 재무적 집행자에게 서비스를 제공하는 것으로부터 기업지배구조 중에서 가장 중요한 요소로서 부가가치가 있는 기능을 수행하는 것으로 전환되고 있다(Rezaee, 2009, p. 231).

감사(auditor)의 독립성과 관련해서는 많은 논의가 있는데, 감사의 독립성은 지식의 독립성(epistemic independence), 사회적 독립성(social independence), 인센티브의 독립성, 형식적 독립성(formal independence)이 있다. 이 중에서 형식적 독립성은 감사의 정당성을 부여하고 지식과 사회적 독립성은 견제와 균형의 원리가 작동하는 감사운영에 적합한 원칙이다(Power, 2007). 그러므로 감사의 독립성 문제는 감사제도의 설계, 운영, 자원의 확보, 성과의 결정적 요소이다.

감사의 역할과 기능이 회계적, 재무적 감사에서 조사, 평가 영역까지 확대되고 있고, 최근에는 지배구조 차원에서 견제와 균형을 이루는 역할로까지 변화하고 있으므로 감사 개인의 적격성, 역량으로서 독립성과 전문성은 중요해졌다. 그래서 선진국가에서는 내부 감사기구의 감사의 자격으로 회계사와 같은 공인된 자격을 갖도록 요구하든가 아니면 인력관리 전문성과 경력을 요구하는 경우도 있다. 최근 독립된 감사가 조직의 지배구조 내에서 수행하는 역할과 책임이 부각되고 지배구조의 견제와 균형이 중요해지면서 감

사의 적격성 범위도 넓어지고 있다.

2. 분석 결과와 정책적 시사점

「공운법」상 시장형 공기업과 자산 2조원 이상 준시장형 공기업의 경우에는 감사위원회 설치가 의무적이다. 또한 상법상 일정 규모 이상의 경우에는 감사위원회의 설치가 원칙적으로 임의사항이다. 즉 회사는 정관이 정한 바에 따라서 감사에 갈음하여 감사위원회를 설치할 수 있고, 감사위원회와 감사 둘 다를 둘 수 없다. 다만 최근 사업연도 말 현재 자산총액이 2조원 이상인 상장회사는 일정한 회사를 제외하고는 의무적으로 감사위원회를 설치해야 한다(정찬형, 2015 p. 1040). 그러나 강원랜드(주)와 같은 기타공공기관의 경우에는 상법의 적용을 받아서 비상임으로만 감사위원회를 설치하여 운영하고 있다. 일반적으로 공운법상 공공기관이 감사위원회 제도를 도입한 경우에는 상임감사위원과 비상임감사위원 2명으로 구성되며, 감사위원회는 매년 정기적인 회의 개최와 감사위원의 높은 출석률을 기록하고 있다. 이러한 이유는 상임감사위원의 직무수행 실적평가에서 상임감사의 이사회 출석 실적과 상임감사의 이사회 활동과 같은 계량적 실적을 평가지표로 활용하기 때문인 것으로 보인다. 다만 독임제인 상임감사로 운영하는 기관과 감사위원회 제도를 운영하는 기관 간의 상임감사 또는 상임감사위원 간 활동에서 유의미한 차이를 찾기는 어려웠다. 상임감사가 갖고 있는 기관장 등 경영진에 대한 견제와 감시 역할의 경우, 감사위원회 제도를 운영하는 경우에 감사위원회가 이사회 내 소위원회이고 감사위원회의 의장(비상임감사위원)과 상임감사위원이 나누어서 경영진의 의사결정과 집행을 견제하고 감사하고 있다.

비상임감사가 대부분인 기타공공기관의 사례분석에서 대부분 1명의 비상임감사를 두고 있으며, 특정 기관의 경우에 2명인 경우가 있었다. 비상임감사가 2명인 경우에 대체로 법조인 1명, 회계사 1명으로 구성하고 있었다. 기타공공기관의 경우에 「공운법」과 「상법」의 적용을 받지 않는 경우, 개별 설립법이나 민법상 재단 또는 사단법인격을 가지고 있는 경우에는 정관에 따라서 감사제도를 운영하고 있었다. 대부분 비상임감사의 임기는 2년으로 소

정의 선임절차를 거쳐 감사를 임명했고 2년이 아닌 경우에는 3년의 임기가 있었으며, 기관장과 임기가 동일하게 운영되고 있었다.

기타공공기관의 경우에 다양한 유형, 다양한 주요 사업으로 기관별로 기관장과 감사의 운영이 사례별로 다를 수 있지만 기본적으로 감사의 역할과 책임이 공기업, 준정부기관의 유형구분에 따라 다르지 않으며, 감사의 하위 조직 구성에서도 감사실 또는 감사부서를 감사 또는 감사위원회의 산하에 설치한다는 면에서는 기관장의 견제와 기관의 내부통제 등의 감사의 역할과 기능을 수행하는 것으로 판단된다. 다만 기타공공기관의 경우에 비상임감사가 독립성, 전문성을 가지고 경영진을 견제하고 감사하는 활동을 할 수 있는가에 대하여 의문을 가질 수 있으며, 특히 일부 기관에서는 내부 출신의 직원이 감사로 선임되는 경우가 있는 것으로 보여 감사의 독립성을 침해할 요소가 있다고 볼 수 있다.

현재 실적의 측정이 가능하고 공공기관 간 비교가 가능한 감사의 성과로는 국민권익위원회가 매년 측정하고 발표하는 공직 유관기관 청렴도 측정 결과가 있다. 이는 국민권익위원회의 청렴도 측정 대상기관보다 적은 수의 공공기관의 감사 및 상임감사위원을 평가대상으로 하는데 2012년도 공공기관 경영실적 평가결과에 따르면 감사 평가대상 공기업·준정부기관은 58개 기관이었다. 공공기관의 감사제도와 감사의 경력, 즉 조작된 정의이기는 하지만 전문성에 따른 감사의 성과 차이를 확인해 볼 수 있었다. 다만 비교 가능한 공공기관의 수가 적어서 통계적으로 유의한 차이를 확인할 수 없었고, 공공기관의 감사 직무수행 실적평가가 2008년도부터 실시되었고 2013년도 감사 직무수행 실적평가는 평가제도의 변경으로 실시하지 않았다. 그러므로 감사제도, 감사의 이전 경력에 따른 감사 직무수행 실적평가 결과값과의 관계는 한 해의 실적만을 보는 것이 아니라 몇 년간의 시계열적인 실적 변화를 고려해서 보는 것이 타당하다. 그러나 본 분석에서는 2012년도 감사의 경력에 따른 감사 직무 수행실적평가 결과값 간의 차이만을 확인해 보았다.

첫째로, 감사위원회, 감사제도에 따른 공공기관의 청렴도는 감사위원회를 도입한 공기업의 평균값이 높았다. 또한 감사제도에 따른 감사의 직무수행

실적평가의 결과값은 내부통제, 방만경영, 투명윤리경영 지표에서 감사위원 회제도를 운영하는 공기업의 평균값이 높은 것으로 나타났다. 이러한 평가가 보여주는 바는 준정부기관보다 공기업이 감사 개인 자체의 역량이 높아 서라기보다는 내부 감사기구의 인력, 예산이 많으며, 감사의 역할과 기능 변화에 따라서 새롭게 도입해야 하는 내부통제와 윤리경영시스템을 구비하는데 있어서 유리한 기관 규모의 효과를 나타내고 있다고 볼 수 있다.

두 번째로, 감사위원회제도든 상임감사제도든 감사제도와 관계없이 상임 감사위원 또는 상임감사의 경력 중에서 공공기관의 업무연관성을 기준으로 전문성 유무를 구분하여 감사평가 결과값과 상관성을 비교해 보면 총점에서 전문성이 있다고 해서 일관되게 감사평가 결과가 좋은 것으로 나타나지 않았다. 그렇지만 내부통제, 경영지침의 준수 등 일부 세부평가지표의 평가값에서 차이가 나타나고 있다. 또한 감사의 전문성 개념을 확대하여 주무부처 출신이거나 경력이 있어 감사의 업무 전문성이 있다고 볼 경우에는 부서전문성, 내부통제, 경영지침 준수에서 높은 점수값을 얻었다. 이러한 조사결과를 해석하는 데 있어서 유의해야 하는 것은 공공기관 감사의 독립성과 전문성을 어떻게 정의하는가에 따라서 해석이 다를 수가 있고, 종속변수값이라고 할 수 있는 것이 공공기관의 청렴도나 감사평가의 결과값인데 공공기관의 청렴도 측정값은 감사의 직접적인 활동결과 또는 성과로 볼 수 있겠지만 현재 감사평가의 지표가 지표 간 다소 중첩적이고 감사의 직접적인 노력의 결과로 보기가 어려운 내부 감사실의 노력과 실적도 포함되어 있다는 것이다. 감사의 경력을 가지고 전문성을 최협의로 정의해 보면 국제적으로 인정하는 민간기업에서 감사의 자격기준인 재무 및 회계자격과 유사 업종에서의 근무경력을 감사 전문성의 구성요소로 해석할 수 있고, 재무 및 회계 전문성에 추가하여 인사, 조직 등 업무 전문성을 추가할 수 있는데 주무부처의 공무원 경력을 공공기관의 유관 업무 범위에 포함할 수 있는지가 문제이다. 민간기업에서는 감사의 경우에 기업의 소유권자나 자회사와 특수한 이해관계가 없으면 감사의 독립성이 있다고 볼 수 있고 유관 업종의 다른 기업에서 일정한 기간 동안 종사한 업무 경력을 갖고 있다면 업무 전문성이

있다고 볼 수 있는 데 반해서 공공기관의 광범위한 업무감독권이 있는 주무부처에서 공무원으로 근무한 경력을 감사의 독립성을 침해하지 않고 전문성을 갖는 것으로 해석할 수 있는가에 대한 논란이 있을 수 있다.

세 번째로, 공공기관 감사의 소관 사무로 자리를 잡은 공공기관의 청렴성을 높이는 것은 감사의 역할과 책임의 변화에 부합하는 것이고 평균값에도 유의한 차이를 보여주고 있다. 대표적으로 감사평가의 결과값의 차이를 보면 독립성과 전문성이 높다고 반드시 유의한 차이를 보이지 않는 이유는 감사의 독립성, 전문성이 높은 감사를 선임하지 않는 것일 수도 있고, 현행 감사 직무수행 평가지표의 설계가 내부 감사기구의 실적이 아닌 감사의 역할과 기능의 변화를 모두 대표하지 못해서 유의미한 결과가 나오지 않았을 수도 있다.

네 번째로, 감사의 경력이 주무부처 출신도 아니고 전문성도 있고 상대적으로 주무부처나 공공기관에 인적 독립성이 있다고 보면 공공기관의 청렴도가 유의미하게 나타나고 있다는 것은 유의해서 해석해 볼 수 있다. 공공기관의 감사의 최종적인 목표나 성과는 공공기관의 성과를 제고하는 것보다는 공공기관의 청렴도와 책임성을 강화하는 것이기 때문이다.

감사제도 실태조사 결과를 보면 자산 2조원 이상 공공기관의 경우에 미국식 감사위원회를 두도록 되어 있는데 기존 감사제도와 절충형을 택하게 되면서 상임이사이면서 동시에 상임감사위원으로서 이중적이고 다소 상충할 수 있는 기능과 역할을 수행하게 됨으로 인하여 상임감사위원의 독립성을 침해할 소지가 있다는 것이다. 두 번째로 기타공공기관의 경우에 비상임감사가 기관장의 경영을 감시하고 견제하는 역할과 책임을 다할 수 없으므로 일정 규모 이상의 경우에는 상임감사제도를 두어야 한다. 세 번째로 감사경력과 기관의 청렴도, 감사평가 결과값 간의 상관성 분석결과를 보면 공공기관의 주무부처 출신의 공무원이 퇴직 후 공공기관의 감사로 선임되는 경우가 많은데 기관장과 경영진을 견제하고 감사하는 역할과 기능을 제대로 수행하지 못하는 것으로 나타났다는 점에서 민간부문 등에서 도덕성과 전문성 등 역량을 갖춘 사람을 공공기관의 감사로 선임하는 것이 가장 중요하다는 것을 다시 확인하였다.

목차

I. 서론 1

II. 공공기관 감사의 개념과 의의 6

 1. 공공기관 감사(監査)의 의의 6

 2. 연구의 방향 14

III. 공공기관 감사의 역할과 제도 현황 17

 1. 선진국에서 감사의 역할과 책임의 변화 17

 2. 우리나라 공공기관 감사 형태 및 유사 감사기관 21

 가. 공공기관 감사제도 21

 나. 공공기관의 감사 형태 28

 다. 유사 감사기관 29

 3. 공공기관 감사 적용 법규 35

 가. 공공기관 감사 관련 「공운법」과 관련 법률 35

 나. 공공기관 감사 관련한 세부 기준 45

IV. 공공기관 감사의 운영실태 및 사례분석 46

 1. 공공기관 감사의 형태 46

 가. 감사 형태 46

 나. 감사위원회 형태 47

 2. 공공기관 감사운영실태 분석 51

 3. 공공기관의 감사 형태별 사례 비교분석 61

 가. 감사위원회제도 운영 공공기관 사례 61

 나. 상임감사제도 운영 공공기관 사례 73

다. 비상임감사제도 운영 공공기관 사례	77
4. 감사제도 운영실태 및 사례분석 결과	84
V. 공공기관 감사경력과 감사실적의 관계	87
1. 조사 개요	87
2. 조사분석 결과	89
가. 감사제도와 청렴도 및 감사평가 결과의 관계	89
나. 감사의 전문성과 감사성과 관계	92
다. 공공기관 유형별 평균 비교	95
3. 조사결과 요약	101
VI. 분석 결론과 정책적 시사점	104
1. 분석의 결론	104
2. 정책적 시사점	106
가. 감사위원회와 감사제도 운영 차이	106
나. 규모가 큰 기타공공기관 상임감사 도입	107
다. 감사의 적격성 확보	107
라. 공공기관의 내부통제 강화	108
마. 감사의 수직적 리더십과 책임성 확보기관의 협력 강화	109
바. 감사의 역량 강화와 내부 감사인력 관리	109
사. 감사의 책임성 확보 장치 마련	110
3. 결론 및 연구의 한계	111
참고문헌	113

표목차

<표 II-1> 감사의 원칙과 행위준칙 13

<표 III-1> 미국 감사위원회 제도의 개편 전후 비교 21

<표 III-2> 공공감사와 민간부문 감사의 차별성 26

<표 III-3> 자체감사에 있어 핵심변화 27

<표 III-4> 공공기관의 감사와 감사위원회 제도 비교 29

<표 III-5> 상장 공공기관 자산 규모(2013년 말 기준) 31

<표 III-6> 감사위원회의 설치에 관한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 38

<표 III-7> 2012년도 감사직수행실적 평가지표 구성 및 가중치 41

<표 III-8> 감사원 자체감사활동 심사항목 42

<표 III-9> 공운법·상법·공감법에 규정된 감사관련 내용 비교 43

<표 IV-1> 「공운법」 제20조 49

<표 IV-2> 감사와 감사위원회 제도 비교 50

<표 IV-3> 감사(위원) 현황(2014년 지정기준) 52

<표 IV-4> 감사(위원) 선임기준 및 임명권자 53

<표 IV-5> 상임감사평가를 받는 공공기관(2012년 기준) 55

<표 IV-6> 상임감사 평가대상과 알리오상 상임감사 보유기관 비교(기타공공기관 제외) 55

<표 IV-7> 공기업의 감사위원회, 감사 운영 현황 조사(2014년 지정기준) 58

<표 IV-8> 비상임감사(감사위원) 형태로 운영하는 기타공공기관(2013년 말 기준) 60

<표 IV-9> 감사위원회 및 감사제도 사례 61

<표 IV-10> 한전 감사위원회 위원 현황 62

<표 IV-11> 한국전력공사 상임감사위원 평가 점수 64

<표 IV-12> 한국공항공사 감사위원회 위원 현황 65

<표 IV-13> 한국공항공사 상임감사위원 평가 점수 66

〈표 IV-14〉 항만위원 및 감사위원(2012년)	68
〈표 IV-15〉 한국광물자원공사 상임감사 평가 점수	71
〈표 IV-16〉 한국자산관리공사 상임감사 평가 점수	74
〈표 IV-17〉 공공기관 감사 사례분석 요약	86
〈표 V-1〉 공공기관 상임감사 및 상임감사위원 경력	87
〈표 V-2〉 2010년도 공공기관 청렴도측정 결과	90
〈표 V-3〉 2011년도 공공기관 청렴도측정 결과	90
〈표 V-4〉 2012년도 공공기관 청렴도측정 결과	90
〈표 V-5〉 2013년도 공공기관 청렴도측정 결과	90
〈표 V-6〉 감사제도에 따른 청렴도 결과	91
〈표 V-7〉 감사제도에 따른 감사평가 결과	92
〈표 V-8〉 감사의 전문성과 청렴도	93
〈표 V-9〉 협의의 감사전문성과 감사평가 결과	94
〈표 V-10〉 광의의 감사전문성과 감사평가 결과	95
〈표 V-11〉 공기업 I 군의 협의의 전문성과 감사평가 결과	96
〈표 V-12〉 공기업 II 군의 협의의 전문성과 감사평가 결과	96
〈표 V-13〉 연기금형의 협의의 전문성과 감사평가 결과	97
〈표 V-14〉 연기금형의 광의 전문성과 감사평가 결과	98
〈표 V-15〉 위탁집행형의 협의 전문성과 감사평가 결과	98
〈표 V-16〉 위탁집행형의 광의 전문성과 감사평가 결과	99
〈표 V-17〉 강소형의 협의 전문성과 감사평가 결과	100
〈표 V-18〉 강소형의 광의 전문성과 감사평가 결과	100

그림목차

[그림 II-1] 우리나라 공공기관의 책임성 관계	9
[그림 II-2] 공공감사의 위치와 범위	12
[그림 II-3] 감사제도, 속성과 성과와의 관계	16
[그림 III-1] 기업지배구조 범위 변화	18
[그림 III-2] 국가별 기업의 이사회 구조 차이	19
[그림 III-3] 강원랜드의 준법경영체계	31
[그림 III-4] 한전의 윤리경영전담조직과 감사실	32
[그림 III-5] 중소기업은행 준법감시인	33
[그림 III-6] 산업은행 준법감시인	34
[그림 IV-1] 한국전력공사의 조직도	63
[그림 IV-2] 한국공항공사의 조직도	66
[그림 IV-3] 인천항만공사의 조직도	68
[그림 IV-4] 한국광물자원공사 조직도(2012년도 기준)	70
[그림 IV-5] 한국광물자원공사 조직도(2013년도 기준)	70
[그림 IV-6] (주)강원랜드의 조직도	72
[그림 IV-7] 한국자산관리공사의 조직도	73
[그림 IV-8] 부산대학교병원 조직도	75
[그림 IV-9] 그랜드코리아레저 조직도	77
[그림 IV-10] 대한체육회 조직도	78
[그림 IV-11] 국민생활체육회 조직도	79
[그림 IV-12] 대한장애인체육회 조직도	80
[그림 IV-13] 민주화운동기념사업회 조직도	81
[그림 IV-14] 창업진흥원 조직도	82
[그림 IV-15] 한국과학기술원 조직도	83
[그림 IV-16] 대한적십자사 조직도	84

I. 서론

2002년 말 미국 시사주간지 『타임』은 기업의 비리를 폭로한 3명의 내부 고발자인 월드컴의 내부감사, 연방수사국 요원, 엔론(Enron)의 부사장을 올해의 인물로 선정한 바 있다(『동아일보』, 2002.12.23.일자). 이 중에서 2001년 종업원 수가 2만 2천명으로 전기, 천연가스, 펄프, 제지, 통신사업에서 세계적인 기업이었던 엔론이 회계부정 사건으로 파산한 사례가 있었는데, 미국 사회는 엔론 등 기업의 회계부정 사건으로부터 몇 가지 교훈을 얻었다고 한다. 그 첫 번째로 미국 기업은 재무적 목표를 달성하는 것만이 직원의 성과를 보상하는 유일한 기준이었다는 것이고, 두 번째로 기업의 내부 감사결과가 경영자에게만 보고되었고 독립적인 사외이사들이 참여하는 감사위원회에는 보고되지 않았다는 것이고, 세 번째로 내부 감사기능이 조직 내의 직원과 독립된 외부에 있는 회계법인과 같은 위탁기관에 의해서 수행되기보다는 단지 외부의 감사인에 의해서 수행되었다는 것이다(Lipman & Lipman, 2006, p. 59). 그래서 2002년 이후 미국사회는 기업의 책임성을 강화할 목적으로 사베인 옥슬리법(SOX)을 제정하는 등 기업의 지배구조를 개선하기 위한 제도적, 실천적 노력을 경주하고 있다.

1997년 한국경제는 외환보유고에 대한 정부의 관리실패, 오랜 정경유착으로 인한 부정대출 누적, 정부의 환율정책 실패, 금융기관의 부실, 국외 금융세력의 공격으로 인하여 정부가 IMF에 구제금융을 요청하게 되었다(naver 백과사전 참조). 그 이후 정권이 교체되었고 일부 독점재벌이 해체되기도 하였고, 기업구조조정으로 인한 근로자의 해고가 가능하게 되었으며, 정부의 기업정책에도 일부 변화가 나타났다. 재계에서도 한때 재계 서열 14위 한보그룹, 재계 서열 4위 대우그룹, 그리고 삼미그룹, 진로그룹, 대동, 한신공영, 쌍방울그룹, 해태그룹 등이 연쇄적으로 부도 처리되어서 재벌그룹이

해체되는 사상 초유의 재계 지각변동이 일어났다. 그러나 여전히 대한민국의 기업 지배구조는 불완전하며 독단적인 황제경영에 따른 경영위험을 가지고 있다. 또한 기업 지배배구조의 핵심인 이사회, 감사제도의 변화가 있었는데 기업경영활동의 감독과 책임성을 확보해야 하는 역할과 책임을 얼마나 잘 수행하고 있는지는 여전히 의문이다.

2012년 12월 감사원이 고발한 원전비리는 해를 넘겨서 2013년 검찰이 원전직원이 납품업자와 짜고 부품을 빼돌려서 새 제품으로 둔갑시켜 재납품하거나 시험성적서를 위조하는 등의 수법을 확인했다고 하며, 특히 부산지검 동부지청은 “원리비리 수사단을 설치하여 원전 전반의 구조적 비리에 대한 전면적 수사를 진행하고 있다”고 발표하였다(대검찰청 보도자료, 2013.7.8. 인용). 원전비리 여파로 비리에 가담한 기업들은 국제 신뢰도에 악영향을 받았고, 국내에서도 국민들은 최악의 전력난을 겪어야 했다. 공공기관의 구조적인 비리와 부패로 인하여 해당 공공기관은 물론이고 국민생활과 경제까지 영향을 준 사건이었다. 그러나 감사원 감사와 검찰의 수사결과를 보면서 한국수력원자력 사장 등 관련자가 구속 기소되는 것을 보았지만 이러한 기관의 구조적 비리가 내부 지배구조에서 걸러지지 못하고 단지 부도덕한 개인의 부정과 비리와 같은 일탈현상으로만 이해되고 있는 것 같아서 안타까울 따름이다.

2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정으로 공공기관은 경영목표의 수행을 위해서 경영의 자율성이 주어졌고 책임경영을 실시하고 있다. 그러나 공공기관의 경영 전반에 대한 정보는 주인인 국민보다 국민의 대리인 자격인 정부부처와 공공기관이 더 많이 가지고 있게 되어 소위 “주인-대리인 간 정보의 비대칭성 문제가 발생(김범규, 2012)”하기 때문에 공공기관의 비효율성은 불가피하게 나타날 수밖에 없어서 경영공시와 같은 공공기관의 투명성을 제고하려는 노력과 임원추천위원회 제도와 비상임이사, 감사위원회 제도의 도입과 같은 지배구조를 개선하려는 노력을 경주해 왔다. 그렇지만 2014년 현재 정부는 정부부처 규모보다 큰 공공기관의 부채문제와 공무원의 복리후생비 수준보다 높은 복리후생 제도를 개혁하기 위하여 「공공기

관 정상화대책」을 내놓고 이행실적을 평가하고 있다. 여전히 지난 20여 년 간 공공기관의 개혁은 현재진행형이고 정부에 의한 타율적인 방식으로 공공기관의 개혁은 추진되고 있다는 것이 특징이다.

20세기 공공부문에서 책임성의 가치와 개념만 보더라도 전통적으로 합법성과 능률성 같은 것이었다면 21세기는 민간부문이 성장하고 시민사회가 성숙해지고 발전하면서 형평성, 청렴성, 투명성과 같은 책임성 가치들이 기존의 합법성, 효율성과 같은 조직운영 가치와 더불어서 정치·행정적 가치로까지 전환되고 있다. 또한 공공부문 간의 책임성 관계도 위계적이고 수직적인 특성을 가지고 있지만 민간부문이 발전하고 공공부문과 거래가 많아지면서 공공부문 간의 관계든 공공부문과 민간부문의 상호 관계든 권한위임과 수평적 관계가 증가하고 있다. 이렇게 정부와 공공기관, 민간기업 간의 수평적 관계가 증가한다는 것은 공공기관이든 민간기업이든 정부에 대한 상대적 자율성이 증가한다는 것을 의미한다. 그리고 개별 기관 차원에서 기업, 공공기관의 지배구조가 조직운영에서 가장 중요한 역할과 책임을 가지게 되었다.

2002년 미국에서 엔론과 월드컴의 회계부정 사건이 발생한 다음에 기업의 지배구조를 개선하는 차원에서 감사위원회의 역할과 책임을 강화하는 사베인 옥슬리법(SOX)을 제정한 것처럼 우리나라의 경우에도 2009년 자산 2조원 이상 상장회사의 경우에 감사위원회를 의무적으로 도입하도록 「상법」이 개정되었다. 우리나라의 경우에 상법에서 주식회사의 감사제도는 독일과 영국의 대립적·중층적 지배구조 차원에서 독임제적 단독 감사(監事, Auditor) 제도를 도입하여 운영하고 있었는데, 주식회사와 규모가 큰 공공기관이 기업지배구조의 개선 차원에서 미국식 감사위원회 제도를 도입하고 있는 그 효과성에 의문을 제기하는 연구가 있다(김용범, 2012). 그러나 우리나라도 1997년 외환 위기로 한보, 기아, 대우와 같은 대기업이 파산하면서 기업의 재무적 투명성은 최악의 위기를 맞이하였고 기존 재벌 중심의 계열사 간 상호 순환출자와 소수지분만 가진 설립자의 황제경영을 극복하려는 기업의 지배구조 개선 노력이 있었다. 그러나 아직도 기업지배구조 제도와 운영에 심각한 간극과 괴리가 존재하는 것 같다.

공공기관의 내부 지배구조 개선과 관련하여 2004년 ‘OECD 공기업 지배구조 개선 가이드라인’을 참조하여 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정함으로써 기존의 감사제도와 더불어 새로이 감사위원회 도입, 외부 회계 감사인의 선임 및 감사의 법적 책임성을 강화하는 조치들이 수용되었다. 그러나 공공기관의 경우에 민간기업과 같이 회계부정과 재무적 파산으로 인하여 근본적으로 기관과 해당 조직이 없어지는 사태가 발생할 수 없어서 그런지 제도적으로 공공기관의 지배구조가 개선된 것과 실제로 공공기관의 기관장, 감사, 비상임이사, 이사회가 역할과 책임을 다하고 있다는 평가가 일치하는 것이 아니다. 그러한 부정적인 평가가 있는 이유를 보면 첫 번째로, 공공기관의 자산, 인력 등 기관 규모와 반드시 일치하지 않는 공공기관 감사, 감사위원회, 비상임 감사 형태가 존재한다는 것이며, 두 번째로, 감사의 독립성과 전문성을 침해하거나 주무부처의 정책 추진과 산하의 공공기관 간 주요 사업 집행과의 이익충돌의 소지가 있는데 주무부처 출신의 관료가 과도하게 감사로 선임되고 있는 현실, 세 번째로, 감사의 전문성이 취약할 수밖에 없는 정치인 출신의 감사 선임의 문제가 있고, 네 번째로, 공공기관 감사의 역할과 책임이 여전히 공공부문의 수직적 책임의 관계 즉 감사가 공공기관의 경영진 감사와 견제가 아니라 주무부처나 감사원의 감사의 관계에서 합법성, 절차 중심으로만 감사의 역할과 책임이 있다는 문제, 마지막으로, 공공기관의 감사의 역할과 책임이 전통적인 운영감사에서 재무적 성과, 위험관리, 사업평가, 임직원의 반부패 행위통제 등과 같은 적극적 예방감사의 역할과 책임으로 전환이 더디다는 문제가 있다.

지난 10여 년간 각국의 회사법 관련 쟁점 중에 하나가 감사구조를 개혁하는 것이었다. 우리나라의 경우에 감사제도의 개혁은 IMF 경제위기 이후 미국식 감사위원회를 도입하는 것이었다(이준섭 외, 2011). 그러나 선진국이든 우리나라든 조직의 부정과 비리의 문제든 과대한 부채문제든 조직의 위기는 최후에는 경영진의 무능과 부패와 내부통제의 미흡으로 판결나게 되는 법인데, 감사기능의 책임과 역할을 다해야 하는 문제는 제도 개혁의 문제라기보다는 사전에 정부가 감사의 독립성과 전문성을 확보할 수 있도록 제도를 확

보해 주고 선임된 감사는 자기에게 주어진 경영진에 대한 견제와 감사의 역할과 책임을 다해야 하는 운영의 문제라고 생각한다. 그러므로 감사(監事, auditor)의 성과는 감사(auditor)의 감사활동(audit activity)을 하는 데 있어서 인적·조직적 독립성을 유지하면서 조직과 사업의 성과 향상과 책임성 강화, 즉 위험관리, 구성원의 청렴성 제고 등으로 나타나야 한다. 그래서 감사(auditor)를 선임하는 데 있어서 적격성, 전문성을 확보하는 것이 감사의 성과를 결정하는 결정적 요인이 된다. 그러나 최근 세월호 사건으로 인하여 주무부처 퇴직관료가 산하 공공기관에 기관장과 감사 등 임원으로 재취업하여 정부와 재계에 대한 로비와 방패막이 역할을 하고 있다는 ‘관피아’ 문제가 제기되고 있다. 또한 단임 대통령제에서 정권이 바뀌게 되면 역대 정부는 한결같이 공공기관의 기관장, 감사의 선임과 관련하여 이른바, ‘낙하산 인사’의 문제가 발생하곤 했다. 그래서 그런지 역대 정부에서 공공기관의 지배구조를 개선하려는 제도적 개혁 노력은 항상 존재하였지만 적절한 자격과 경력을 가진 기관장과 감사를 선임하는 데 문제가 생기면서 제도의 개선보다는 있는 제도를 잘 운영하는 것이 민주주의 운영에서는 더 중요하다는 말이 있을 정도이다.

따라서 본 연구는 공공기관의 감사제도 실태와 운영현황을 조사하고 분석하기 위하여 제Ⅱ장에서 공공기관 감사의 개념, 의의, 논의의 틀을 정리하였고, 제Ⅲ장에서 선행연구와 선진국에서의 감사 역할 변화와 공공기관의 현행 감사제도 및 규범을 조사하였다. 제Ⅳ장은 공공기관 감사의 경력별로 감사평가 결과, 청렴도 측정 결과 간의 상관관계를 살펴보았다. 그리고 마지막으로 제Ⅴ장에서 실태조사 및 사례비교의 연구결과를 요약하고 현행 공공기관의 감사제도를 발전적으로 운영하기 위한 정책적 제안을 담았다.

Ⅱ. 공공기관 감사의 개념과 의의

1. 공공기관 감사(監査)의 의의

감사(監査, audit) 제도는 시대와 국가에 따라서 형태, 운영의 차이를 보이고 있는데 정부나 기업과 같은 조직이 추구하는 존립목적이나 책임성, 가치의 변화에 따라서 감사의 기능과 역할에 대하여 다양한 견해가 존재하고 있다(김용범, 2012, p. 59). 조직 관리적 차원에서 보면 정부의 행정기관이나 주식회사와 같은 민간기업뿐만 아니라 최근에 급성장을 하고 있는 비정부기구나 비영리단체에 이르기까지 개별 조직에서 감사가 수행해야 할 기능과 역할은 공통적 요인이 있을 것이고 조직형태에 따라서 다른 특성이 있을 수 있다. 특히 국가마다 개별 조직이 어떠한 지배구조 모형을 채택하느냐에 따라서 감사의 형태도 다르게 나타나고 있다.¹⁾

경영학에서 감사(監事 또는 監査)는 조직의 지배구조 차원에서 논의되고 있다. 민간기업에서는 기업지배구조의 일환으로 감사위원회(audit committee)가 경영진을 어떻게 견제하고 감사하는가라는 관계적 관점에서 감사의 역할과 기능을 보고 있다. 감사 또는 감사위원회는 민간기업의 투명성과 책임성을 제고하고 강화하기 위한 제도 또는 기관으로 규정하고 있다. 특히 기업 지배구조의 하위 기관으로서 감사위원회와 조직구조 내에서 내부감사와 외부감사로 나누어서 각각의 기능과 역할의 강조점이 다르다. 즉 경영학에서는 기업의 경영성과에 있어서 기업지배구조의 역할과 책임이 차지하는 비중

1) 감사(監査, audit)는 “사무나 업무의 집행 또는 재산의 상황·회계의 진실성을 검사하여, 그 정당성 여부를 조사하는 일”이고, 감사(監事, auditor)는 “법인의 내부에서 법인의 재산상태나 이사의 업무집행을 감사(監査)하는 기관”이라고 한다(「두산백과사전」 인용). 감사가 우리말에서 감사업무와 사람이라는 이중적 의미를 가지고 있으므로 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에서 감사인(監査人)은 회계법인과 감사관을 의미하고 있다(금융감독원 「금융용어사전」, 2011).

이 높으므로 주로 기업지배구조인 이사회와 하위 기관인 감사위원회에 연구의 초점이 맞추어져 있다. 이러한 맥락에서 경영학에서 “감사위원회의 기능과 역할은 외부 및 자체 감사기능을 효율적으로 제공하고, 재무보고의 투명성 및 품질을 감독함으로써 경영자의 의사결정을 통제하고 감시하는 기능을 수행하는 것이라 할 수 있다.”고 한다(이동현·김선미·유승원, 2011).

행정학에서 감사(監査, audit)는 국가에 대한 투명성과 공공성을 중요시하는 사회적 요구에 따라서 공공감사(公共監査, public audit)라는 용어를 주로 사용하고 있다. 공공감사에서 의미하는 공공부문은 원칙적으로 정부와 정부투자기관, 정부출연기관 등 준정부(quasi-government) 및 비정부조직(NGO)이 모두 포함된다(조형석·신민철, 2012). 여기서 공공감사란 “관련법규에 의해 권한을 부여받은 감사주체가 공공부문의 책임성을 확보하는 것과 성과를 제고하기 위하여 공공부문의 조직체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등에 대하여 특정 기준 및 지표를 바탕으로 판단하는 행위라고 정의”하고 있다(심광호, 2011). 또한 공공감사를 공공기관의 업무를 감독하거나 감사하는 것(성용락, 2013)으로 정의하고 있으며, 현행법인 「공공감사에 관한 법률(이하 공감법)」에서 법적용기관으로 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)」에 따라서 지정된 공공기관까지 포함하고 있으나 적용 내용을 보면 주로 행정기관의 자체감사기구의 구성과 운영에 관한 기본적 사항을 정하고 있다(감사원 www.pasa.go.kr 인용).

법학에서 감사(監査)는 제3자가 일정한 업무나 재산을 수임자에게 위임자의 요청을 받아서 그 타인의 행동 내지는 성과를 조사·검토하고, 그 결과에 관해서 의견을 표명하는 일련의 절차라고 정의하고 있다(김용범, 2012). 정부조직이나 공공기관의 경우에 공적 책임성(public accountability) 기준으로서 법규를 준거기준으로 하고 있기 때문에 공직자의 행위기준을 규율하는 근거 법규와 정부와 산하기관 간의 책임성 통제를 위한 국회의 국정감사, 감사원 감사, 주무부처 감사 등 상위 행정기관의 감독, 감사 적용 규정으로 나누어서 보아야 한다. 다만 민간기업의 경우에 상법, 「주식회사의 외부감사에 관한 법률(이하 외감법)」 등에서 이해관계인의 보호와 기업의 건

전한 발전을 위하여 감사 또는 감사인 제도를 도입하도록 하고 있다(「외감법」 제1조 참조).

회계학, 경영학, 행정학, 법학에서 주요 연구 대상이 되는 조직, 기관 또는 기구에서 감사(監事)의 역할과 책임에 대한 논의를 하고 있으나, 모든 조직과 기관의 감사 역할과 책임이 다르듯이 통일된 개념 정의가 어려울 뿐만 아니라 공기업과 준정부기관, 기타공공기관으로 유형이 나뉜 공공기관의 경우에 도입된 감사형태와 역할을 명확하게 나누기도 어렵고 선행 연구도 부족한 편이다. 특히 우리나라 「공감법」에서는 공공감사(public audit)라는 용어를 사용하고 있고 영국에서는 공공부문의 감사(public sector audit)라고 용어를 사용하는 바와 같이 적용하는 공공기관의 유형 차이와 감사기관이 조직과 기관의 내외부에 존재하느냐에 따라서 외부감사와 내부감사와 같이 감사의 형태도 다르다.²⁾ 특히 2007년 「공운법」 제정으로 기존의 정부투자기관과 산하기관이 모두 공공기관이라는 용어로 통합되면서 공공기관의 감사에 대한 관련 적용 법규의 혼재, 감사 관련 제도 및 체계적인 이론적 연구도 부족한 실정이다.

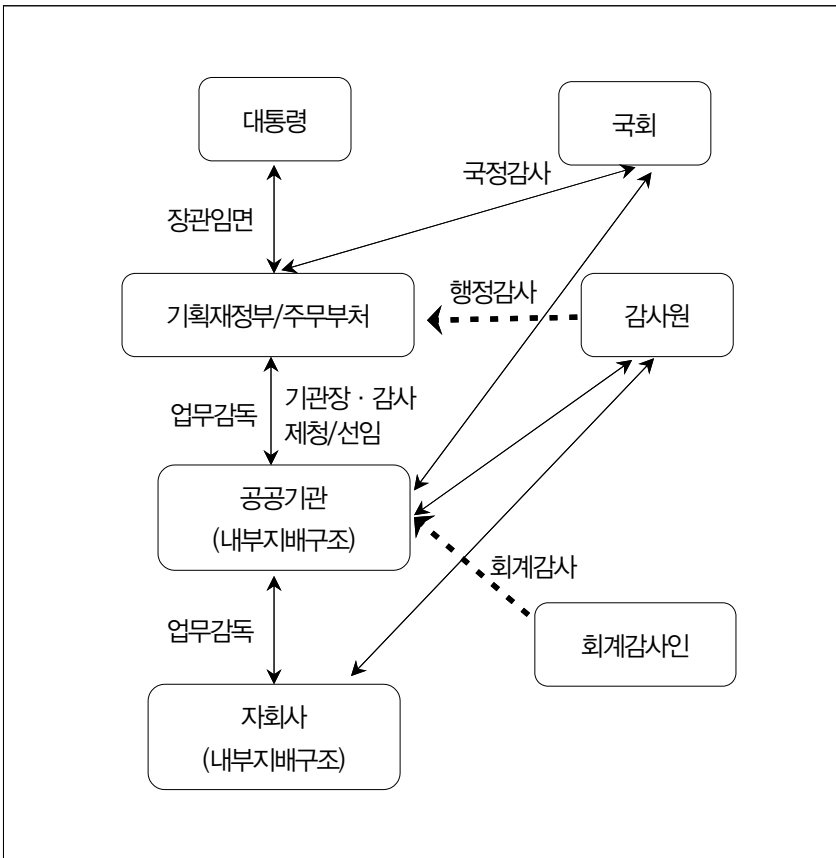
행정기관이든 공공기관이든 어떤 조직형태를 가지는 공공부문(public sector)에서 공적 책임성(public accountability)은 주인-대리인 관계에서 공직자의 무책임, 비효율성, 부정과 비리행위로 인하여 약화된다. 그러므로 전통적으로 국회부터 하위 정부기관이나 공공기관까지 공적인 책임성 관계, 즉 통제기관의 통제와 규제는 수직적이었다(Boven, 2005, p. 197). 즉 행정기관이나 공공기관의 외부에 있는 의회, 상급기관, 감사원과 같은 독립적인 감시, 감독기관에 의한 책임성 통제를 받고 있다. 다만 상대적으로 자율적이고 독립적인 공기업, 준정부기관과 같은 혼합조직(hybrid organization)이 증가하면서 정치적인 통제가 약화(Van Thiel, 2000; Pollitt et al., 2001)되고 있으며 역사적으로 공공부문의 공적 책임성 관계가 의회, 감사원, 상급기관의 수직적 책임성 관계에서 단위기관의 외부 옴부즈맨(ombudsman)이나 지배구조 내

2) 영국의 공공부문(public sector) 감사는 적용대상이 중앙정부, 지방정부, NHC(National Health Service Bodies)에 해당하며, 감사형태는 내부감사(internal audit)에 관한 기준이다(CIPFA, 2013).

의 감사위원회 및 외부감사인이 작동하는 수평적인 책임성 관계로 중심이 이동하거나 병렬적으로 제도가 변천하고 있다(Boven, 2005).

최근에는 행정기관이나 비영리단체 같은 공공부문은 물론이고 민간기업의 경우에도 조직의 경영진, 감사(감사위원), 비상임이사(사외이사), 이사회와 같은 기업지배구조를 갖추어야 하고 조직의 법적 위험이나 부정과 비리와 같은 조직적, 재무적 위험에 대하여 상시적으로 소통할 수 있는 제도적인 통로와 개방적 조직문화를 만들어야 한다고 한다(Lipman & Lipman, 2006).

[그림 II-1] 우리나라 공공기관의 책임성 관계



지난 수십 년간 감사(監査)는 재무적 집행자에게 서비스를 제공하는 것으로부터 기업지배구조 중에서 가장 중요한 요소로서 부가가치가 있는 기능을 수행하는 것으로 전환되고 있다(Rezaee, 2009, p. 231). 그래서 미국의 「해외 부패방지법(FCP Act, 1977)」에서 “모든 상장기업은 통제목적 달성을 위하여 합리적인 확인을 제고하는 내부 회계통제시스템을 설치할 것을 요구”하고 있기도 하다. COSO(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)³⁾에서 “조직이나 기관의 내부감사 또는 통제(internal control)는 사기를 치는 재무적 보고를 예방하고 발견하는 기능을 수행하는 역할을 담당하는 것”으로 정의하고 있으며, 효과적인 내부감사는 경영진과 감사위원회로 하여금 재무적인 보고의 청렴성(완결성)을 모니터링할 수 있도록 하는 기제와 제도라고 한다(김학원, 2010; 김용범, 2012 재인용). 조직과 기관의 내부적인 감사는 조직운영의 부가가치 창출과 개선을 위하여 설계된 독립적, 객관적 확인과 컨설팅 활동을 하는 기관으로 설명하고 있다(The Institute of Internal Auditors; IIA, <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>).

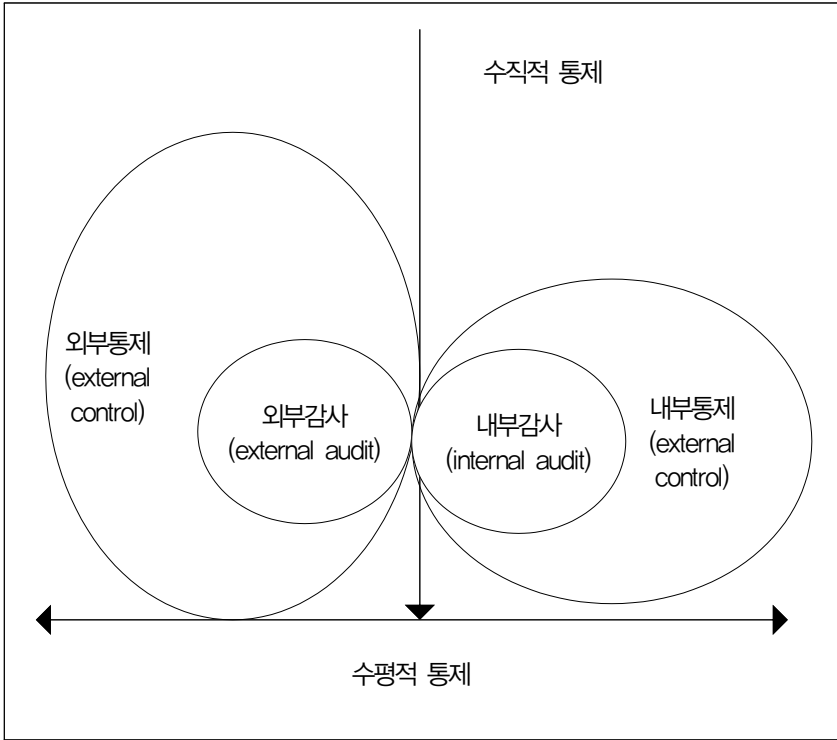
일반적으로 감사(監査, audit)는 “자료, 정보, 주장, 진술을 조사, 확인, 평가하여 신뢰성을 부여하는 체계적인 과정이며, 신뢰할 수 있는 정보를 창출하는 생산행위이고, 가치를 부여하는 행위”라고 한다(주기완·윤성식, 2012, 윤성식, 2004). 최근 사회·행정환경에서 투명성, 책임성 등이 중요한 이슈로 제기되면서, 감사의 역할이 더욱 중요한 의미를 지니게 되었다. 전통적으로 감사의 역할은 기업의 회계감사를 중심으로 기업의 재무정보를 파악하고 그에 따라서 기업의 사업 위험을 평가하는 것에서 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 사회의 역사적 변화와 환경 변화에 의해서 감사의 범위와 중요성이 확대되고 있고, 성과감사, 합법성감사, 시스템 감사 등 감사의 기법이 발달하게 되었으며, 감사의 대상과 영역도 확대되었다.

3) Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission의 약자로 1985년 미국에서 효과적인 내부통제 체계를 확립하기 위해 AICPA, AAA, FEI, IIA, IMA가 공동 설립한 단체다. COSO의 내부통제 프레임워크는 통제환경, 위험평가, 통제활동, 정보 및 의사소통, 모니터링으로 구성된다. 이런 COSO의 내부통제 개념들을 통합하여 효과적인 업무를 수행할 수 있다(「네이버 지식백과」 인용).

감사(監査, audit)의 의미에 대해 일반적인 특성을 반영하여 적용하고 있으나, 각 학문분야에 따라 감사(監事, auditor) 또는 감사인의 역할에 대해서는 조금씩 다르게 개념화하고 있다. 먼저 회계학에서 논의하는 감사(인)는 감사업무를 계획하고 수행하며, 그 결과를 평가하고 보고할 때, 재무제표가 부정과 오류에 의해 중요하게 왜곡표시되어 있는지를 고려하는 것이라 한다(회계감사기준위원회 「회계감사기준적용지침」 240; 손성규 외, 2012). 외부감사인의 회계감사는 경영자의 주주에 대한 수탁책임(stewardship)의 감독 역할과 아울러 외부 이해관계자의 투자 및 대출의사결정에 중요한 정보를 제공함에 있어 매우 중요한 기능을 담당한다(정태범, 2012). 또한 김용범(2012)에 의하면 감사는 “특정한 경제적 실체에 의한 경제적 행위와 사건에 대하여 주장이 미리 설정되어 있는 기준과 합치하는가를 확인하기 위하여 그 주장에 관한 증거를 객관적인 방법으로 수집하고 평가하여 그 결과를 이해관계자들에게 전달하는 체계적인 과정”이라고 정의한다(금융감독원, 「검사결과 처리절차」 인용).

그러므로 본 연구의 대상은 공공기관의 감사(監事, auditor)의 제도적 형태와 운영에 대한 실태를 파악해 보고, 감사의 개인적 속성인 독립성, 전문성과 감사성과의 상관성, 개선방향을 제시하는 데 연구의 목적이 있기 때문에 공공기관의 감사(audit) 기준, 절차, 방법 등에 대한 논의와 연구가 아니라는 점을 밝혀두며, 연구의 방향도 감사(auditor)의 역할과 책임성에 한정하고자 한다. 본 연구에서도 아래 그림과 같이 박희정(2013)이 감사의 영역을 공공행정의 일부분으로서 감시기능을 수행하는 통제 활동으로 이해하는 것처럼 공공기관의 감사의 기능, 영역, 역할도 외부·내부 감사활동과 전통적 감사활동과 현대적인 예방, 통제적 역할까지도 감사의 활동 범위로 넓혀 이해하도록 한다.

[그림 II-2] 공공감사의 위치와 범위



자료: 박희정, 2013 수정

감사의 종류와 유형은 일반적으로 감사 목적, 주체, 기능에 따라 구분하기도 하고(김용범, 2012), 감사주체, 감사기준, 감사실시시기, 감사실시주기에 따라서 구분(성용락, 2013)하기도 한다. 감사의 목적, 즉 내부든 외부감사든 감사의 역할과 책임(Rezaee, 2009), 이사회 내 감사위원회의 역할, 의무, 책임(Mallin, 2010)을 기준으로 감사 원칙을 설명하고 있다. 국제적 기준에서 공공부문(public sector) 감사의 개인적 속성(attribute standards)으로 ① 목적, 권한, 책임, ② 독립성과 객관성, ③ 능력과 신의성실 원칙, ④ 품질 확인과 개선 프로그램을 제시하고 있으며, 감사의 성과기준으로는 ① 조직의 부가가치를 제고하는 내부 감사활동의 관리, ② 지배구조 개선, 위험관리, 통제과정의 평가와 기여 등 업무의 본질, ③ 목적, 범위, 자원배분의 감사기

획, ④ 감사기획에 따른 규정, 분석, 평가 등 시행, ⑤ 감사결과 소통 및 피드백, ⑥ 모니터링 과정, ⑦ 위험수용을 위한 의사소통을 제시하고 있다 (Committee on Standards in Public Life, 2013).

바젤은행감독위원회(2001)는 내부감사의 원칙으로 ① 영속적인 내부감사의 지속성, ② 감사기능의 독립성, ③ 감사권한과 책임의 문서화, ④ 감사의 공정성, ⑤ 감사의 전문성을 제시하고 있으며, 국제내부감사인협회(IIA)는 감사의 ① 청렴성(integrity), ② 객관성(objectivity), ③ 보안성(confidentiality), ④ 적격성(competency)을 행동준칙으로 제시하고 있다(Chartered Institute of Internal Auditors, www.iaa.org.uk; 김용범, 2012).

〈표 II-1〉 감사의 원칙과 행위준칙

행위준칙	내용
청렴성 (integrity)	· 감사의 판단에 신뢰성 제공
	· 정직, 신의성실, 책임감을 갖고 수행 · 법과 전문성에 근거하여 판단 · 불법행위, 전문성에 반하는 행위금지 · 조직의 정당성과 윤리적 객관성 부여
객관성 (objectivity)	· 전문가적 전문성에 의한 감사
	· 불공평과 편견에 의한 판단 금지 · 감사와 조직의 이익과 이해상충 회피 · 전문가적 입장에서 판단 · 모든 사실 공개 가능성
보안성 (confidentiality)	· 적절한 권한 없이 습득한 정보 공개하지 않음
	· 업무과정에서 얻은 정보 보호와 신중한 활용 · 사적 이익을 위한 정보활용 금지
적격성 (competency)	· 감사성과는 감사에 필요한 지식, 기술, 경험에 근거함
	· 필요한 지식, 기술, 경험을 가진 적격자만 수행 · 감사서비스의 숙련, 효과성, 질은 지속적으로 육성

자료: CIA, *Public Sector Internal Audit Standards*, 2009.

공공기관의 감사활동은 독립적이어야 하고 감사가 감사업무를 수행하는 데 객관적이어야 한다. 감사의 독립성이란 감사가 편견 없이 감사활동을 수행하는 데 위협요인이 되는 조건들로부터 자유로워야 한다. 즉 감사나 내부 감사기구는 효과적인 감사활동을 수행하기 위하여 이사회나 경영진과 직접적인 제한이 없이도 접근할 수 있어야 한다. 감사의 객관성은 감사의 개인적, 기능적, 조직적 차원에서 관리되고 지켜져야 한다. 감사의 객관성은 감사결과와 질을 신뢰할 수 있도록 공평하고 편견이 없는 감사의 정신적 태도를 의미한다. 감사의 객관성도 감사의 개인적, 기능적, 조직적 차원에서 침해될 수 있다. 즉 감사는 공평한 태도를 가지고 사적인 이익충돌 문제를 회피해야 한다. 또한 감사는 전문가적 자격, 지식, 기술, 경력, 책임감을 가지고 있어야 한다. 감사가 전문적인 자격증과 충분한 자격을 가져야 하지만 반드시 조직원의 불법행위를 적발하고 조사할 수 있는 책임을 져야 하는 정도로 감사 개인적으로 전문가일 필요는 없다. 그러므로 감사는 전문가로서의 상당한 주의의무(Due Professional Care)를 가지면 되고 감사가 개인적으로 완벽한 무오류성에 근거하는 것은 아니다(Chartered Institute of Internal Auditor, Institute of Internal Auditor, 2009).

감사의 목적에 따라서 감사의 역할과 기능을 ① 조직의 운영감사, ② 시스템분석과 내부통제의 시스템감사, ③ 윤리적 실천 행위감사, ④ 합법성 또는 순응 감사, ⑤ 재무감사, ⑥ 정보시스템 운영에 의한 시스템감사, ⑦ 사업감사평가, ⑧ 사기 등 불법행위 조사로 구분하고 있다(Spencer, 2003). IPPF(The International Professional Practices Framework, 2009)에서는 내부 감사활동의 관리, 기업지배구조 개선, 기획에 관여, 성과평가에 관여, 이사회와 경영진과 의사소통 등을 감사의 성과기준 및 역할이라고 보고 있다.

2. 연구의 방향

공공기관의 기관장, 비상임이사, 감사 또는 감사위원회 제도와 관련하여 「공운법」 규정은 공공기관 중에서 공공기관으로 지정되고 공기업과 준정부

기관 유형으로 분류된 공공기관에만 적용된다. 그러므로 다수의 기타공공기관의 경우에 기관의 법인격이 설립법이나 「상법」이나 「민법」(비영리재단법인)의 적용을 받는 경우도 있다. 그러므로 공공기관 유형에 따라서 감사의 형태가 감사와 감사위원회로 구분되고, 다시 상임과 비상임 감사로 구분된다. 또한 감사의 기능과 연관되거나 유사한 기능을 수행하는 기관으로서 외부회계감사인, 준법감사인, 준법지원인이 있다. 공공기관의 감사제도는 아직까지 전통적인 감사위원회, 상임감사, 비상임감사가 전형적인 형태이다.

첫 번째, 상법의 개정으로 영미의 감사위원회 제도가 도입되면서 기존의 공기업 감사제도가 감사위원회제도로 바뀌었지만 여전히 공기업의 감사위원회 위원 중에 상임감사위원이 존재하고 있으므로, 영미식의 비상임이사가 중심이 되는 감사위원회 구성과는 성격이 다르다고 할 수 있다. 그러므로 감사위원회, 감사의 형태에 따른 감사성과의 차이는 없을 것으로 생각된다.

두 번째, 감사위원회 및 감사의 속성인 독립성과 전문성 차이에 따라서 감사의 성과는 다를 것이라고 추정할 수 있다. 다만 감사의 원칙이면서 행위준칙이기도 한 감사의 독립성과 전문성은 감사의 개인적 속성(attributes)으로 보면 독립성, 객관성, 전문성, 적격성이 상호 연관되어 있다. 특히 공공기관의 감사 경력을 보면 주로 주무부처 공무원 출신이 대다수이고, 이들이 전문성이 있다는 이유로 산하 공공기관 감사로 선임되는 사례가 많으므로 감사의 독립성 요소인 감사가 주인과 대리인 간 이해의 충돌 문제를 회피해야 하는 것과는 상충할 수 있다. 다만 현실적으로 감사의 독립성과 전문성을 좁게 해석해서, 두 가지 원칙 중에서 공공기관의 감사 또는 감사위원회에 더 중요한 원칙으로 보이는 독립성과 감사성과의 상관성을 추정해 볼 것이다.

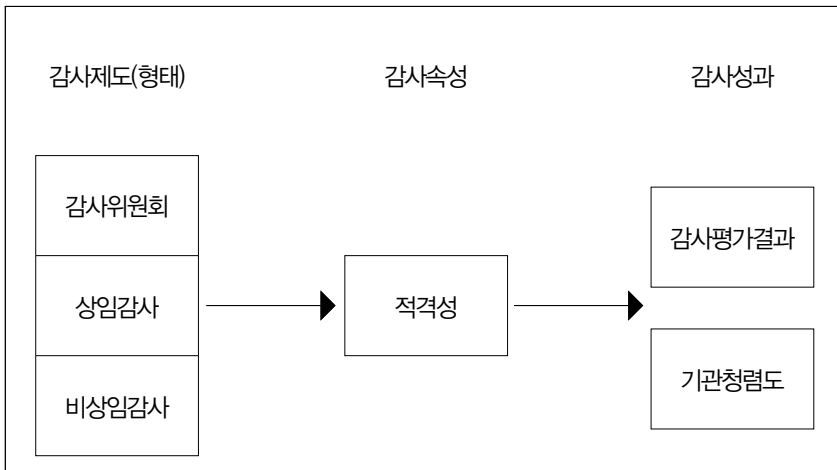
감사(auditor)의 독립성과 관련해서는 많은 논의가 있는데, 감사의 독립성에는 지식의 독립성(epistemic independence), 사회적 독립성(social independence), 인센티브의 독립성, 형식적 독립성(formal independence)이 있다. 이 중에서 형식적 독립성은 감사의 정당성을 부여하고 지식과 사회적 독립성은 견제와 균형을 원리가 작동하는 감사운영에 적합한 원칙이다(Power, 2007). 그러므

로 감사의 독립성 문제는 감사제도의 설계, 운영, 자원의 확보, 성과의 결정적 요소이다.

감사의 역할과 기능이 회계적·재무적 감사에서 조사, 평가 영역까지 확대되고 있고, 최근 지배구조 차원에서 견제와 균형을 이루는 역할로까지 변화하고 있으므로 감사 개인의 적격성(competency)으로서 독립성과 전문성은 중요해졌다. 그래서 선진국가에서 내부 감사기구의 장의 자격으로 공인회계사와 같은 공인된 자격을 갖도록 요구하기도 하고 인력관리 전문성과 경력을 요구하고 있다. 최근 독립된 감사가 조직의 지배구조 내에서 수행하는 역할과 책임이 부각되고, 지배구조의 견제와 균형이 중요해지면서 감사의 적격성 범위도 넓어지고 있다.

그러므로 본 연구에서는 공공기관의 감사 형태와 감사 개인의 속성에 따라서 감사의 결과나 성과도 달라질 수 있을 것으로 가정해 보고 사례, 실증 분석을 해보고자 한다.

[그림 II-3] 감사제도, 속성과 성과와의 관계



Ⅲ. 공공기관 감사의 역할과 제도 현황

1. 선진국에서 감사의 역할과 책임의 변화

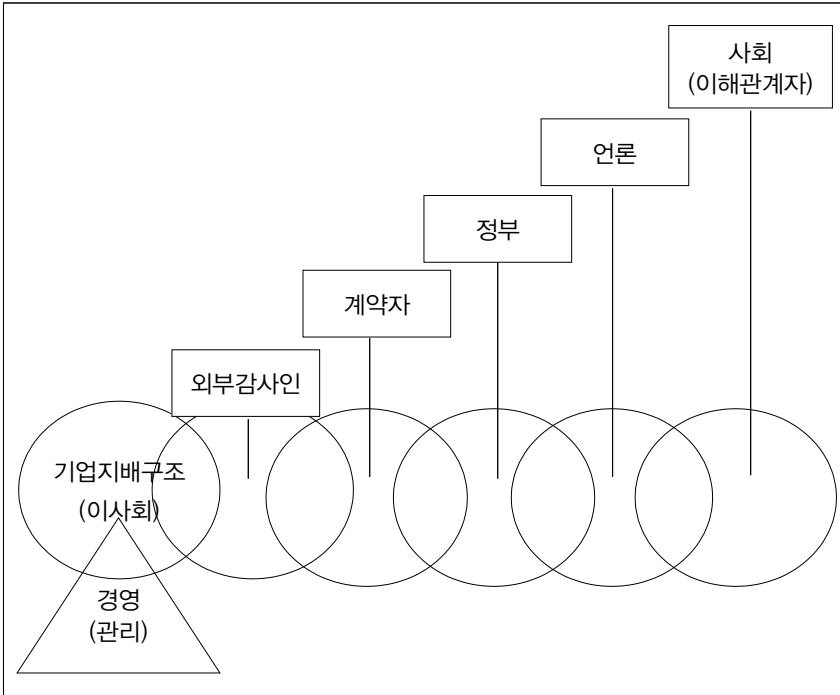
전통적인 회계중심의 감사는 이론적으로 변화하고 있다. 특히 조직형태 또는 유형에 따라서 모니터링, 조사, 평가와 같은 감사 방법의 특성도 변화하고 있으며, 특히 조직적 지배구조와 자체적인 위험 관리 관점에서 내부감사의 틀이 변화하고 있다(Power, 2007).

20세기 기업 경영에서는 가장 중요한 점이 전문 경영(professional management)이었다면 오늘날은 기업을 지배하는 방식, 즉 기업지배구조가 가장 중요한 문제이다. 위계적인 경영조직을 지배하는 지배구조인 이사회가 전략형성, 정책결정, 경영진의 감독과 주주에 대한 책임을 지고 있다(Tricker, 2009). 기업지배구조가 조직체를 지배하는 기구 구조, 구성원, 과정 중심이지만 기업지배구조의 범위는 주주, 금융기관, 외부감사인, 주식시장의 영향 등과의 관계도 중요하다.

기업지배구조는 기업을 운영하고 통제하기 위한 방식, 기업의 목적을 달성하기 위한 내외부 이해관계자 관계, 주인대리인 간의 문제를 줄이는 데 필요한 통제기제로서, 민간기업이든 공공기관이든 좋은 지배구조를 만든다는 의미는 기업의 청렴성(integrity), 재정건전성을 제고하고 경제적 성장을 보장하기 위함이라고 한다(Baker and Anderson, 2010, p. 15). 즉, 좋은 기업지배구조는 기업, 재무적 제도, 시장의 청렴성을 만드는 초석을 제공하고 경제의 건전성과 안정성을 만드는 핵심적 요인이 된다(Baker and Anderson, 2010).

전통적으로 기업의 이사회는 주주의 이익을 보호하고 제고하기 위하여 기업의 전략적 의사결정, 재무적 보고절차, 내부통제시스템, 위험평가, 감사활동을 해야 하는 책임이 있다. Rezaee(2010, p. 244)는 감사위원회의 역할에 대해

[그림 III-1] 기업지배구조 범위 변화



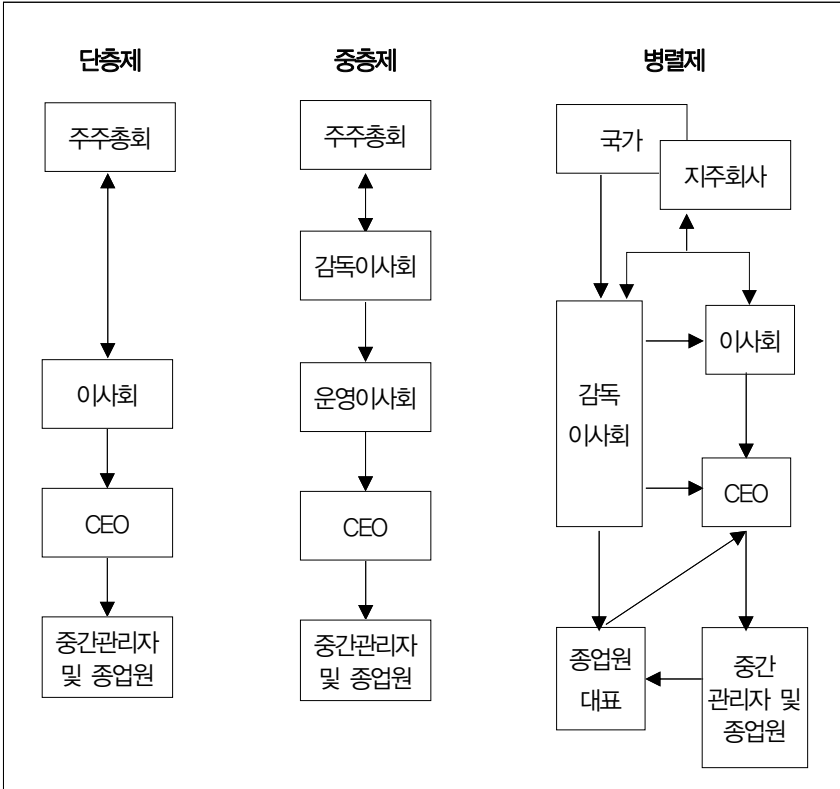
자료: Tricker(2009, p. 40) 그림 인용

한정한 것이지만 최근 재정위기 이후 내부통제, 재무보고, 위험평가, 감사활동, 법규준수의 감독 의무가 더욱 더 중요해졌다고 한다.

기업지배구조는 직접적으로 조직체를 지배하는 이사와 이사회가 있고 외부감사인, 계약자, 규제기관 등 정부, 언론 및 사회적, 환경적 이해관계자라는 광의의 외부지배구조가 있다(Tricker, 2009; Mallin, 2010).

각 국가별로 3가지 형태의 기업지배구조의 모형을 채택하고 있는데 첫째, 영국, 미국, 영연방 국가들의 경우에는 단층제 이사회(unitary board) 구조, 둘째, 독일 등 대륙법계 국가들의 경우에는 중층제 이사회(two-tier board) 구조, 셋째, 중국의 경우에 병렬적 이사회 구조를 가지고 있다. 이와 관련하여 정찬형(2015, pp. 822~823)과 박종구(2011)는 “독일의 경우에 주식회사 이사회회의 업무집행에 대한 감독 및 공동경영기구로서 감사회(Aufsichtsrat)가

[그림 III-2] 국가별 기업의 이사회 구조 차이



자료: Tricker(2009, p. 195) 그림 인용

있고, 프랑스의 경우에 대표이사의 업무집행에 대한 감독기관인 이사회와 회계감사를 위한 별도의 회계감사인인 있으며, 영미의 경우에 CEO의 감독 기관은 이사회만으로 구성되는데, 영국에서는 회계전문가인 감사(auditor)를 선임하는데 임원 개념에 포함되지 않고, 미국에서는 이사회 내 감사위원회(audit committee)가 업무집행기관에 대한 감사를 수행한다.”고 한다.

미국 증권거래소(SEC, 2003)에서는 1) 감사의 독립성, 2) 외부 회계감사인의 선임과 감독 책임, 3) 기업회계에 대한 고충처리, 4) 기업경영에 대한 자문권한, 5) 감사위원회를 통한 독립적 외부회계감사인의 선정 및 외부 자문가 위촉을 감사위원회의 역할과 책임이라고 규정하고 있다.

감사위원회는 위원회의 구성 여부, 독립성, 자격, 개인적 속성 및 자원에 따라서 감사의 성과가 결정된다고 한다(Rezaee, 2010, p. 249). 미국 감사위원들은 다른 기업의 이사회 의장, CEO 출신이 26%이고, 감사위원의 91%가 50대이며, 42%가 상임감사로서 일하고 있고, 재무적 전문성과 경력(34%)을 가지고 있고, 2005년 연간 10만달러, 2006년 12만달러의 보수를 받고 있으며, 감사위원들 중에서 12%는 전·현직 인력, 전략 전문가 출신이었다(E&Y, 2006). 미국 증권거래소는 감사위원회 위원의 경우에 비상임과 독립적인 이사로 구성해야 하고 감사위원은 기업에 의해 선임되지 않아야 하며 과거 5년간 자회사에서도 고용되지 않았다면 독립적이라고 보고 있다. 특히 기업이나 자회사로부터 일체의 보상이나 자문비를 받지 않았어야 하며 과거 5년간 기업 및 자회사 경영자와 혈연적 연고가 없어야 한다(SEC, 2003). 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 하며, 감사위원회의 위원은 ① 재무적 전문가와 경영에 대한 지식, 경험과 정보를 가지고 있어야 하고, ② 경제적, 기업적, 운영적, 재무적 위험을 이해할 수 있어야 하며, ③ 기업 경영과 재무보고의 관계성에 대한 폭넓은 인식을 가지고 있어야 하고, ④ 위임된 기업의 중요 의사결정과 감독 기능의 명백한 차이를 이해할 수 있어야 하고, ⑤ 기업 운영, 내부통제, 재무보고 과정, 감사활동에 대한 문제인식 능력을 갖추고 있어야 하고, ⑥ 필요시 경영에 문제 제기할 수 있는 용기 등을 갖추어야 한다(사베인 옥슬리법). 2002년 7월 사베인 옥슬리법 제정 이후에 감사위원회는 재무보고서에 대한 내부통제의 효과성과 재무제표의 신뢰성 검증이 가장 중요한 역할이었고, 특히 ① 내부통제의 감독, ② 재무보고서의 청렴성(완결성) 검증, ③ 감사활동의 협력이 가장 중요한 3요소이다(Rezaee, 2010, pp. 249-253).

〈표 III-1〉 미국 감사위원회 제도의 개편 전후 비교

제도 개혁전	향후 개혁방향
<ul style="list-style-type: none"> · 자발적인 감사위원회 설치 · 기업과 경영진의 개인적, 경제적 연고 · 독립적 감사와 경영자의 연락 · 재무적 보고에 대한 제한적 지식 · 부정기적 감사위원회 회의 · 감사위원회의 권한과 자원 결여 · 책임성 결여 · 재무보고와 감사활동에 대한 부적절한 감독 	<ul style="list-style-type: none"> · 필수적 감사위원회 설치 · 모든 감사위원의 독립성 필수 · 독립적 감사의 선임, 보상, 유지, 감독에 직접적 책임 · 회계, 감사, 내부통제와 관련된 고충처리 절차 마련 · 자문 권한 · 외부 감사와 자문가를 위한 자원 결정권한 · 감사위원회에 최소한 재무전문가 1인 이상 위촉 · 재무적 전문성과 경영진의 독립성 유지 · 재무보고, 위험관리, 내부통제, 감사활동의 감독 · 감사활동 전반의 승인과 비감사 활동 용인 · 더 많은 책임성 부여 · 1년에 최소한 4회 이상 회의 개최 · 매년 감사위원회 및 감사실적 평가

자료: Rezaee(2009, p. 120) 인용

미국의 경우에 경영진 감독기능이 이사회와 이사회 내 소위원회인 감사위원회로 단층적으로 구성되어 있지만 내부 감사기구(Chief Audit Executive, CAE)가 감사활동을 수행하고 있다. 이런 내부 감사기구도 전통적인 감사평가활동에서 객관적인 확인, 자문활동으로 감사활동이 진화하고 있다. 특히 조직운영, 위험 관리, 내부통제, 재무보고의 개선을 위한 부가가치를 창출하려고 한다. 내부 감사기구의 역할도 경영에 대한 투입과 객관적인 환류제공 이외에 기업지배구조와 의사결정기능에 직접 참여하고 있다. 그래서 감사위원회는 내부 감사기구의 장을 직접 선임, 보상, 회고, 감독하는 업무를 수행하고 있다(Rezaee, 2009, p. 227).

2. 우리나라 공공기관 감사 형태 및 유사 감사기관

가. 공공기관 감사제도

국제적으로 두 가지 형태의 감사제도가 있다. 독일 등 유럽식과 미국 및

영국식인데, 독일 상법상의 감사제도는 1861년 「상법전(ADHGB)」에서 최초로 감독이사회(Aufsichtsrat) 제도를 입법화하면서 시작되었다. 이러한 감독 이사회제도는 독일 상법전으로부터 분리된 「주식회사법」과 1937년의 「주식법(Aktiengesetz)」으로 계승되면서 1965년 「개정 주식법」으로 이어져왔다. 이후 「주식법」은 1990년대의 기업 경영투명성 제고와 지배구조 개선 차원에서 여러 차례 개정되었으나 감독이사회제도의 근간은 바뀌지 않고 있다(정찬형, 2015; 기획재정부, 2007).

독일 「주식법」은 회사의 운영을 경영이사회(Vorstand)와 감독이사회(Aufsichtsrat)라는 별개의 독립적인 기관에 의해서 이루어지도록 하는 이원적 제도를 취하고 있다. 그리고 주주총회는 감독이사회 구성원의 반수를 선임하고, 공동결정제도에 따라 근로자들이 나머지 반수를 선임한다. 감독이사회 의장은 주주총회에서 선임된 감독이사가, 부의장은 근로자가 선임한 감독이사가 되며, 감독이사회 의결에 있어서 가부동수인 경우에는 의장이 결정한다(기획재정부, 2007). 이와 같이 독일식 회사경영의 특징은 근로자의 경영참여이다. 감독이사회는 경영이사회 의 구성원인 경영이사를 선임하고 해임할 수 있다. 독일의 감독이사회는 기업의 단순한 회계감사기구가 아니라, 기업정책에 대한 자신의 입장을 설정하고 이를 경영이사회와 함께 토론했으며, 바람직한 기업정책의 결정에 협력하는, 말하자면 기업의 비판적 운영 기구의 하나로서 의도된 기관이라고 할 수 있다.

이에 반하여 미국에서는 본래 회사 내에 감사기구가 없고, 큰 회사의 경우 이사회 내의 하나의 위원회로서 감독기능이 부여된 감사위원회를 두었는데, 이 감사위원회는 법률에 의하여 강제되는 기관이 아닌 임의기관이다. 그러므로 미국의 감사위원회는 회사의 회계와 재무상황에 관한 보고절차를 감독하고 회사의 재무제표를 감사하는 기능을 갖는 위원회로 정의된다(기획재정부, 2007). 엔론그룹(Enron group)의 회계부정사태 등 수많은 회계부정사건의 영향을 받아서 제정된 2002년 「사베인 옥슬리법」(Sarbanes-Oxley Act of 2002)에 의하여 상장기업에서 감사위원회의 설치가 강화되었다. 감사위원회가 임의기관으로서의 성격, 특성 때문에 실제 상장기업에서 적절

한 감사기능을 수행하는 것을 기대하기도 어려운 것 같고, 감사위원회의 설치가 의무화된 이후에도 감사위원회가 단순히 견제기구로서의 역할밖에 못한다는 비판을 받고 있다. 이러한 감사위원회의 기능에 대해서 미국뿐만 아니라 유럽식 감독위원회제도를 채택하였다고 하더라도 모든 나라에서 감사제도는 이사회와 더불어서 기능적 한계를 가질 수밖에 없을 것이다.

우리나라 주식회사의 감사제도는 1950년 일본의 「개정상법」의 입법을 받아들인 것으로서 독일의 감사회를 영국의 감사(auditor)로 수정한 것(이범찬 외, 2010; 김민경, 2005; 정용상, 2006), 독일의 감사회와 같은 실질적인 감독 및 공동의 경영기능도 없고, 영국법상의 감사와 같은 전문적인 회계감사기능도 없다. 그래서 1984년, 1995년 감사의 권한과 의무를 대폭 확대하는 방향으로 상법을 개정하였으나 근본적인 문제는 해결되지 않았다(정찬형, 2015; 김민경, 2005; 조현진, 2006). 감사가 유명무실하다고 하여 1999년 개정상법에 같음하여 감사위원회를 설치할 수 있다고 규정하고 있고, 2009년 일정규모 이상의 상장회사에 대하여 감사위원회를 의무적으로 설치하도록 하고 있다. 그러나 이러한 감사위원회제도는 집행임원 설치회사가 아닌 경우 이사로서 업무집행에 관여한 자가 다시 감사업무를 담당하도록 하는데, 이는 자기 감사의 모순이 있고 종래의 감사보다도 그 지위의 독립성에 문제가 더 있게 되었다(정찬형, 2015, p. 825).

공공기관의 감사는 예산과 재정집행뿐만 아니라 규정과 절차를 준수하는 업무수행과정의 적절성까지 판단하는 준거감사까지를 포함하는 전통적인 회계감사와 직무감찰 차원에서 벗어나서 사업의 성과감사 차원까지 업무영역, 권한과 책임이 확장되고 있다(윤성식, 2004).

공공기관은 경영목표의 수행을 위해 자율성이 주어지고 책임경영을 실시한다. 그러나 실무적인 측면에서 공공기관의 경영 전반에 대한 정보는 정부 부처보다 공공기관이 더 많이 가지고 있게 되어서 주인-대리인 간의 정보의 비대칭성 문제가 발생하기 때문에 공공기관의 비효율성을 통제하기 위해 공공기관 내·외부의 적극적인 감사가 요구된다(기획재정부, 2010; 김범규, 2012). 그래서 감사는 “재무적 또는 관리적 자산이 사전에 규정된 규범 및

기준과 얼마나 정확하게 일치하여 집행되고 있는지 여부를 사후적으로 확인(assurance)·검증하는 활동과 사람”으로 생각하고 있다(서수덕, 2001).

공기업·준정부기관의 감사가 정부로부터 직접 임명된다고 하더라도 감사 실시에는 객관성과 공정성이 보장되어야 하며 이를 위하여 업무상 독립성이 보장된다(기획재정부, 2010). 따라서 「공기업·준정부기관의 감사기준」 제6조(독립의 원칙)는 “감사 또는 위원회는 감사업무를 수행함에 있어 독립성을 유지하여야 한다.”고 규정한다. 그러므로 감사(監事)가 감사(監査) 직무를 수행함에 있어서 독자적인 판단에 따라 엄격하게 감사를 실시하여야 하는 것은 감사의 기본적인 의무이자 권한이다.

감사의 독립성은 감사업무상의 독립성을 의미할 뿐이며 기관 또는 조직으로부터의 독립을 의미하는 것은 아니다(기획재정부, 2007; 2010). 그러므로 감사 또는 감사위원회의 감사위원도 공기업·준정부기관의 임원이며, 기관의 조직원임에는 틀림이 없다(기획재정부, 2007; 2010).

공기업·준정부기관의 감사(감사위원회)의 지위는 「공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)」에 의하여 그 지위가 보장된다. 공기업·준정부기관의 감사는 기관장, 이사와 함께 임원진에 포함된다(「공운법」 제24조 제1항, 기획재정부, 2007; 2010)고 해석되며, 정부로부터 임명되므로 임원진은 정부에 대하여 경영상의 책임을 져야 한다. 정부는 국민을 대표하는 것이고 결국 공기업·준정부기관의 임원진의 경영권은 국민에게서 나온다. 이 점에서 주식회사의 주주총회, 대표이사, 이사회, 감사 또는 감사위원회 등의 권한이 주주에게서 나오는 것과 차이를 갖고 있으며 공공기관이 가져야 할 책무가 있는 것이다.

공공기관의 감사란 일반적으로 공공기관의 회계검사와 직무감찰을 수행하는 행위를 말한다. 회계검사(audit)는 ‘어떤 조직체의 재정활동과 그 수지에 관하여 회계담당자 이외의 제3자가 공권을 가지고 확인·검증하고 그 결과를 이해관계인에게 보고하기 위하여 장부, 기타 기록을 체계적으로 검사하는 행위’이며, 직무감찰(inspection)은 ‘피감기관의 사무와 소속직무의 직무가 적절히 수행되고 있는지를 조사·검토하는 행위’로 각각 정의되고 있다

(기획재정부, 2007; 2010).

공공감사는 이러한 감사의 개념적 정의에 기반하되 사적 부문이 아닌 공공부문에서 수행된 업무활동이나 지출에 대해 법률 및 규칙 등의 규정과 기준을 판단기준으로 한다(윤태범·라영재·이창길, 2013). 공공감사에서 의미하는 공공부문의 개념은 원칙적으로는 정부와 정부투자기관, 정부출연기관 등 준정부기관 및 비정부조직 모두가 포함된다(조형석·신민철, 2012). 그러나 성용락(2013, p. 29)이 “공공감사가 공인회계사 등에 의해 실시되는 민간감사에 대응하는 개념으로서 공공부문에 대해 감독하고 검사하는 행위”라고 정의하는 것과 같이 감사의 실질적 적용범위를 고려하여 「감사원법」 제22조(필요적 검사사항) 내지 제24조(감찰사항)에서는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 및 공적 단체 등으로 감사범위를 한정하고 있다(조형석·신민철, 2012). 이와 같이 공공감사에 대한 정의는 하나의 통일된 개념적 프레임이 없기 때문에 학자마다 조금씩 그 개념에 대해 다르게 논의하고 있다. 국회입법조사처(2009)에 의하면 “공공감사란 국가, 지방자치단체, 공공기관 등 공공부문에서 이루어지는 감사”를 말하며, 감사대상에 따라 직무에 대한 감사와 회계에 대한 감사로 구분되는 것이라고 정의한다. 김명수 외(2008)는 “공공감사는 감사의 개념의 틀 준거 안에서 사적 부분을 배제한 공공부문에서 수행된 체계에 대한 감사활동”을 의미한다(김명수 외, 2008). 그러므로 공공기관의 감사는 다의적인 공공감사라고 개념정의하기 보다는 공공기관의 지정과 유형 구분이 국가마다 정책적으로 다르고, 부르는 용어도 다르므로 이를 모두 아우를 수 있는 법률적, 개념적 구분은 공공기관의 감사가 정확한 용어이고 공공부문의 감사 범주에 포함되는 것으로 보는 것이 타당하다. 다만 조형석·신민철(2012) 등의 공공감사 연구나 「공감법」의 개념규정상 공공기관의 감사도 포함하고 있는 것으로 되어 있으나 기업성을 가진 상장회사가 포함된 공공기관의 감사 특성을 반영하지 못하고 있다고 보아야 하며, 이론상 감사제도, 형식, 방식 모두 변화하고 발전하여 지배기구로서의 역할이 중요해지면서 기존의 행정감사(行政監査) 기능, 또는 행정기관의 내부 감사기구 제도로는 공공기관 감사의 역할 변

화를 제대로 설명할 수 없다.

공공기관의 책임성을 확보하고 경영의 효율성을 제고하기 위하여 공공기관의 자체적 감사제도의 중요성이 강조되면서 상임감사 직무수행 실적평가가 공공기관을 통제하는 기제로 사용되었다. 전통적인 공공기관 자체감사의 목적이 적법성을 확보하고 투명성을 높이는 것에서 조직의 위험관리를 강화하고 경영 및 사업의 컨설팅 기능 등으로 확대되고 있다. 우리나라에서 자체감사기능에 대한 정확한 개념정의가 부족하며 대부분 감사의 활동이 조직 내부의 과오나 불법사항에 대한 지적에 머무르는 것도 현실이다(유승현, 2010; 이오·오윤석·이석호, 2011). 또한 공공기관은 정부부처나 지방자치단체와는 그 업무성격과 설립목적이 다르기 때문에 기존(감사원)의 감사 운영에 대한 문제 제기 역시 계속되고 있으나 연구가 부족한 현실이다. 본 연구를 통해 공공기관 감사운영 실태를 분석해 보고 개선방안을 모색해 보고자 한다.

민간부문 감사와의 차별성은 첫째, 감사대상 및 목적에 따른 판단기준, 둘째, 감사기구와 감사인에 대한 독립성 셋째, 감사활동을 통해 나타난 결과의 직접적인 개선과 관련하여 논의해 볼 수 있다.

〈표 III-2〉 공공감사와 민간부문 감사의 차별성

	공공감사	민간부문 감사
감사대상 및 목적	• 불특정 다수인 국민에게 책무성의 차원에서 재무정보와 비재무적 정보의 제공	• 재무정보적 정보를 수익성 관심 이해관계자에게 제공
감시기구와 감사인 독립성	• 객관적, 비판적인 시각으로 감사를 하기 위한 감사 기관 및 업무의 독립성이 필수 불가결	-
감사활동 결과	• 납세자의 이익을 보호하기 위해 직접적인 개선과 관련한 통제활동으로 이어짐	• 언제든지 투자자 이익에 따라 투자를 변경하거나 중단이 가능하기 때문에 감사 활동의 결과가 공공기관보다 직접적인 상관성을 보이지 않음

자료: 박재환(1997) 재정리

공공부문 감사의 범위는 정부의 사업과 정책이 민간기업 업무에 비해 훨씬 복잡하기 때문에 민간부문 감사의 범위보다 넓다(Henry et al., 1989). 특히 민간기업처럼 목표 달성도의 측정이 용이하지 않고 목표가 하나 이상인 경우가 일반적이데, 그 이유는 사회와 국민에 미치는 영향도 크고 복잡하여 많은 요인을 중심으로 서로 얽혀 있기 때문이다. 공공부문에 대한 감사는 민간부문 감사에 필요한 전문지식보다 훨씬 더 높은 수준의 지식과 기술을 요하지만, 공공부문의 감사가 민간부문의 감사에 비해 훨씬 낙후되어 있다. 공공기관의 경우에 공기업과 준정부기관 유형까지 공기업과 같이 민간기업적 조직과 사업 특성을 가진 기관도 있고, 행정기관의 조직, 사업 특성을 가진 준정부기관도 있기 때문에 행정기관과 민간기업 모두에 적용할 수 있는 <표 Ⅲ-2>와 같이 공공부문의 감사의 차별성만으로 설명하기에는 한계가 있을 수 있다.

아래 표와 같이 국제적으로 내부감사나 자체감사로 규정되는 감사는 조직 관리에 의해 내부통제시스템과 관리, 이해관계자들, 그리고 외부감사 간의 연계하에서 체계화된다고(김난영, 2012).

〈표 Ⅲ-3〉 자체감사에 있어 핵심변화

	전통		현대
역할	감시자 통제권의 소유자	⇒	적극적 조직파트너 조직의 가치를 창출하는 준컨설턴트
접근 방법	관련 규정에 순응하였는가?	⇒	조직 및 사업의 목표달성에 도움을 주는가?
초점	재정(finance)	⇒	사업(business)
	엄격한 통제	⇒	부드러운 통제
	유형자산	⇒	무형자산
	기능	⇒	과정
기반	순응	⇒	위험
환류	자급자족적	⇒	모범사례 공유

자료: 김난영(2012) 재인용

공공기관의 경우 일반기업과 달리 기관장 등 경영진의 최종적인 경영실적에 대한 책임이 기관 및 조직 내부로 제한되지 않고 국가의 경제, 공공서비스에 이르기까지 큰 영향을 미친다. 공공기관의 경우에 감사실 등 자체감사기구는 감사운영 방향을 전통적인 거래중심의 적발·준법 위주의 합법성 감사 또는 감독, 감시 감사에서 업무 프로세스를 중심으로 방만경영 예방, 투명·윤리 경영 및 내부 통제·위험 관리를 지원하여 미래의 문제점을 진단·예측하여 개선방안을 탐색하는 성과·시스템 감사로 전환하는 것이 바람직할 것이다.

나. 공공기관의 감사 형태

상법상 주식회사의 감사기관(監査機關)에 필요기관인 감사(監事) 또는 감사위원회(audit committee)와 임시기관인 검사인이 있고, 특별법인 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 의하여 일정규모 이상의 주식회사에 대한 회계감사기관으로 외부감사인(外部監査人)이 있다(정찬형, 2015, p. 1026).

공공기관의 경우에 감사 형태는 공공기관의 특성을 감안하여, 감사와 감사위원회가 존재한다. 시장형 공기업과 자산의 규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 경우는 감사위원회 설치를 의무화하였고(「공운법」 제20조 제2항), 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관은 다른 법률의 규정에 따라서 감사위원회를 설치할 수 있도록 하였다(「공운법」 제20조 제3항). 모든 공공기관은 감사 또는 감사위원회 둘 중 어느 하나를 운용하여야 하며, 두 제도를 모두 도입하거나 양자를 혼합한 형태를 이용할 수는 없다(기획재정부, 2007; 2010). 다만 감사제도는 다시 상임감사와 비상임감사로 구분한다. 상임감사란 비상임감사에 대응하는 개념으로서, 일반 직원과 마찬가지로 회사에 상시 출근하여 직무를 수행하는 감사를 의미한다. 이에 비하여 비상임감사는 비정기적으로 출근하여 감사활동을 하는 사람을 말한다. 상임감사와 비상임감사는 이와 같이 출근형태에 차이가 있을 뿐이고 그 권한, 의무 및 책임 등에 있어서 실질적인 차이는 없다(기획재정부, 2010, pp. 8-9). <표 Ⅲ-4>와 같이 공공기관 감사 유형은 상법상 영국의 감사(auditor)와 독일의 감사회의

〈표 III-4〉 공공기관의 감사와 감사위원회제도 비교

기준	감사	감사위원회
이사회와 관계	· 이사와 분리 · 이사회 의견진술권	· 이사의 하위기구 · 이사회 의결권
의사결정 형태	· 독임제	· 합의제
업무수행	· 상임의 경우, 안정적 내부건제	· 전문성 보장
지위	· 감사 단일지위	· 이사와 감사지위

자료: 기획재정부(2010), 공기업·준정부기관 감사매뉴얼 p. 10 수정 인용

영향으로 내부 감사기구(CAE, Chief Audit Executive)의 장이면서 주주총회에 선임되는 임원으로 강력한 권한, 책임, 제도적 독립성을 보장받고 있었다. 공공기관의 감사 유형도 상법 개정을 수용하여 초기 정부투자기관과 같이 조직 규모가 큰 공기업은 상임감사제도를 도입하였고, 조직 규모가 작은 정부 산하 공공기관은 비상임감사 유형을 도입하도록 했다. 다만 1999년 개정 상법에서 감사위원회를 설치할 수 있도록 하였고, 최근 사업연도 말 현재 자산총액이 2조원 이상인 상장회사는 일정한 회사를 제외하고는 의무적으로 감사위원회를 설치하여야 한다(「상법」 제542조의11, 제1항)⁴⁾.

다. 유사 감사기관

공공기관의 감사기관은 전통적으로 내부 감사기관으로서 감사 또는 감사위원회가 있고 감사 휘하에 자체감사기구인 감사실이 있다. 그 이외에 수평적 통제, 책임성 확보기관들이 발전하고 제도가 분화되면서 회계법인과 같은 외부 감사기관이거나 최근 컴플라이언스(compliance) 제도 도입으로 준법지원인, 준법감시인 제도뿐만 아니라 각종 옴부즈맨 제도도 도입되고 있다.

상법상 주식회사의 감사기관(監査機關)에 대하여는 필요기관인 감사(監事) 또는 감사위원회와 임시기관인 검사인이 있고, 특별법인 「주식회사의 외부

4) 자본시장법상 은행과 일정규모 이상의 보험회사는 반드시 감사위원회를 설치해야 한다(정찬형, 2014, P. 1040). 그러나 산업은행, 기업은행 등 국책은행은 설립법에 감사위원회 설치가 아니라 기존 독임제인 감사제도를 운영토록 규정하고 있다.

감사에 관한 법률」에 의하여 일정규모 이상의 주식회사에 대한 회계감사기관으로 외부감사인인 있다(정찬형, 2015, p. 1026; 정승희, 2008). 다만 감사 또는 감사위원회의 업무감사권과 이사회 이사업무 감독권 간의 업무 및 권한이 중복, 충돌될 우려가 있다. 특히 전사적 위험관리와 같은 내부통제가 중요해지면서 이사회는 내부통제시스템이 적절하고 효율적으로 구축, 유지, 운영되고 있는가에 대한 최종적인 경영책임을 가지고 있으며, 감사 및 감사위원회는 이사회 및 경영진이 내부통제를 적절하게 운영하는지를 평가하는 내부 감사활동을 수행해야 한다(김용범, 2012, p. 228, pp. 230~231).

1) 준법지원인

준법지원인은 기업 내부의 의사결정 및 업무집행과 관련하여 법률전문가가 상시적으로 법적 위험을 진단 및 관리하여 분쟁을 사전에 예방함으로써 기업의 경쟁력 강화 및 윤리경영을 강화하고자 2012년 4월부터 신설되는 직책이라고 정의하고 있다(네이버 「시사상식사전」). 이러한 준법지원인 제도는 2011년 개정된 상법에서 대통령령으로 정하는 일정규모 이상의 상장회사⁵⁾에 대하여 준법통제기준과 준법지원인을 두도록 개정되었다(정찬형, 2015). 준법지원인은 임직원이 준법통제기준을 준수하고 있는지 여부를 점검하고 그 결과를 이사회에 보고하는 자(「상법」 제542조의13, 제2항, 3항)이고 준법지원인 자격은 변호사 자격자, 법률학 조교수 이상 직에 5년 이상 근무한 자(「상법」 제542조의13, 제5항; 김지현, 2012)이고, 「상법 시행령」(제41조)에 감사, 감사위원, 법무부서 10년 근무자, 법률학 석사학위 이상으로 감사, 감사위원, 준법감시인, 법무부서 5년 이상 근무자로 하고 있다. 또한 정찬형(2015, p. 1051)은 집행임원 설치회사로서 감사위원회가 3분의 2 이상 사외이사로 구성되어 외부자로서 업무파악 및 실질적 감사기능의 수행한계를 고려하여 임직원의 준법 여부를 상시적으로 점검할 수 있는 감사위원회가 있는 경우에 둘 필요성이 있다고 한다. 다만 준법지원인은 내부통

5) 「상법 시행령」 제39조는 준법통제기준 및 준법지원인 제도의 적용범위를 최근 사업연도 말 자산총액이 5천억원 이상인 회사에 두도록 하고 있다.

〈표 III-5〉 상장 공공기관 자산 규모(2013년 말 기준)

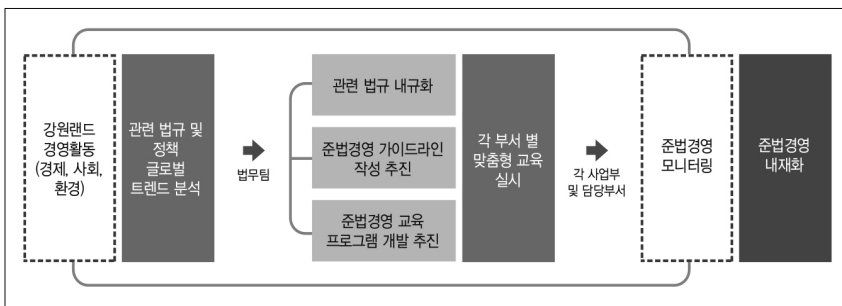
(단위: 백만원, 명)

공공기관	자산총계	정업원수	준법지원인
중소기업은행	203,680,796	12,101	준법감시인
한국전력공사	98,249,927	19,868	없음
한국가스공사	42,271,827	3,176	없음
한국지역난방공사	4,646,822	1,420	없음
(주)강원랜드	3,105,430	3,647	없음
한전KPS(주)	839,066	5,079	없음
한국전력기술(주)	760,503	2,398	없음
그랜드코리아레저(주)	562,914	1,667	없음

제제도 전체를 담당하는 사람, 기관이 아니기 때문에 준법통제기준의 범위를 설정함에 있어서 법령준수사항 이외에 회사경영의 적정성을 위한 업무의 효율성 제고나 위험관리 등에 관한 사항까지는 관여하지 않는다고 보며, 내부통제도의 적용 법률 및 규정 준수를 담당하는 조직으로 본다(김용범, 2012 재인용). 그러므로 내부통제의 1차적 책임이 이사회와 경영진에 있고 상시적 내부통제도에 대한 감사는 감사의 영역이므로 상법상 준법지원인과 감사 및 감사위원회는 상호견제 관계로 보는 것이 적절하다.

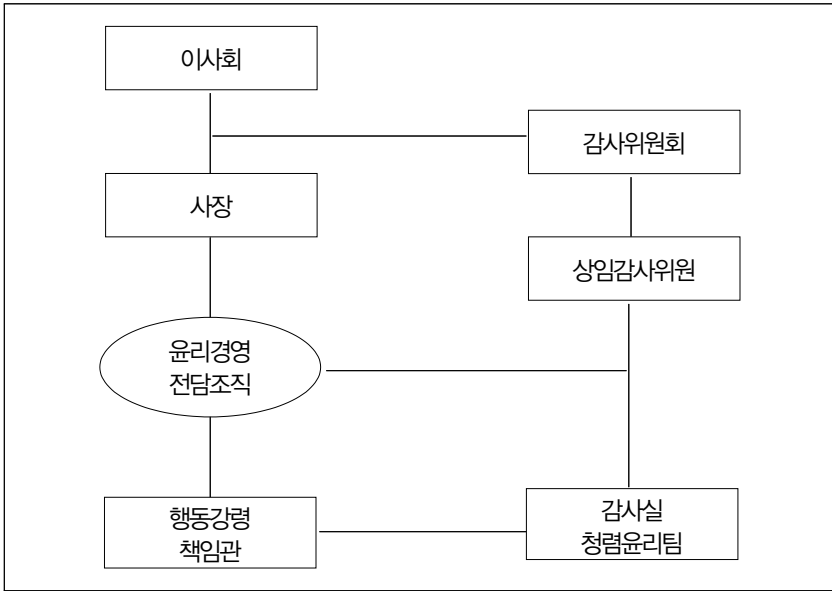
강원랜드는 준법경영시스템을 운영하여 경영활동을 내규화하고 준법경영 가이드라인 작성, 교육프로그램 개발을 추진하고 있다(강원랜드, 「2013 지속가능경영보고서」, p. 13).

[그림 III-3] 강원랜드의 준법경영체계



자료: 강원랜드 2013 지속가능보고서

[그림 III-4] 한전의 윤리경영전담조직과 감사실



자료: 한전, 「2013 지속가능경영보고서」

한전은 윤리경영전담조직이 감사실과 처실의 총무담당 부서장으로 나누어져 있다. 별도로 기획본부 아래 법무실과 재무처가 있으며, 한국전력은 높은 수준의 투명성 확보를 위해 국내 「주식회사의 외부감사에 관한 법률(외감법)」과 뉴욕증시 상장기업으로서 미국 「Sarbanes-Oxley(SO)법」의 요구조건을 동시에 충족하도록 내부통제시스템을 운영하고 있다. 내부회계관리제도 운영실태를 매 사업연도마다 거래소와 금융위원회에 공시하고 외부감사인의 내부통제 인증(Attestation) 보고서를 美증권거래위원회(SEC)에 제출하는 등 내부통제 절차준수를 통한 글로벌 수준의 회계투명성을 확보하고 있다(한전, 「2013 지속가능경영보고서」, p. 18).

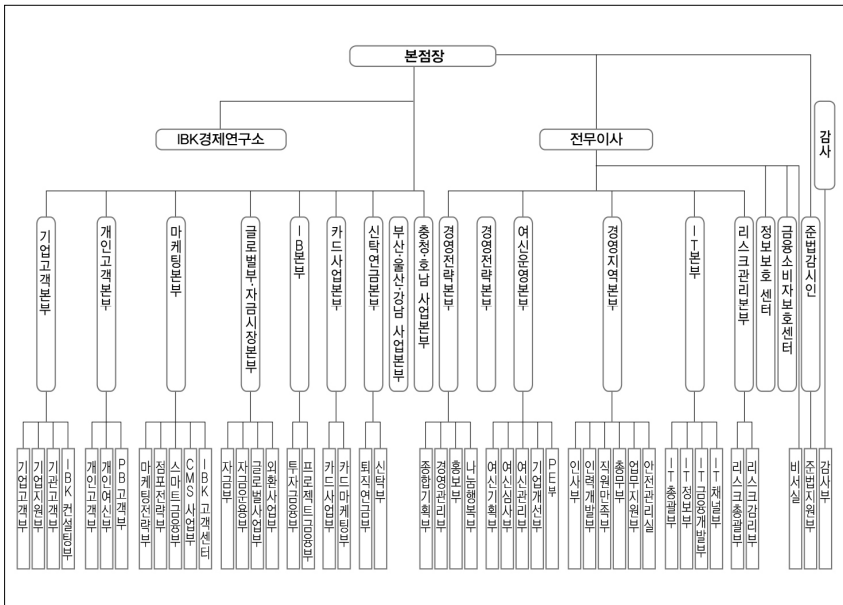
상법상 준법지원인제도가 도입됨으로써 회사의 준법경영과 사회적 책임이 강화될 것으로 기대가 되나, 준법지원인제도도 금융기관의 준법감시인과 같이 기존 감사제도와 업무중복 문제가 발생할 소지가 있다(김용범, 2012)는 지적을 유의할 필요가 있다.

2) 준법감시인

준법감시인(Compliance officer)은 기업이 관련 법규를 제대로 지키는지 또는 지배대주주의 여신을 심사, 계열사를 부당 지원하는지를 감시하는 회사 내 직원이라고 정의하고 있다(네이버 「시사상식사전」 인용). 은행, 보험회사 및 금융투자업자는 「은행법」, 「보험업법」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 규정에 의하여 2000년부터 내부통제기준 및 준법감시인을 두어야 한다. 준법감시인은 임직원이 내부통제기준을 위반한 경우에 감사위원회 또는 감사에게 보고할 의무가 있다(정찬형, 2015, p. 1054).

준법감시인의 주된 역할은 임직원이 내부통제제도를 준수하고 있는지 여부를 점검하고 위반 시 조사하는 것이기 때문에 임직원의 법령 준수 및 자산운영의 건전성 확보라는 점에서 감사 및 감사위원회의 역할과 유사한 기능을 수행한다(김용범, 2012, p. 69).

[그림 III-5] 중소기업은행 준법감시인

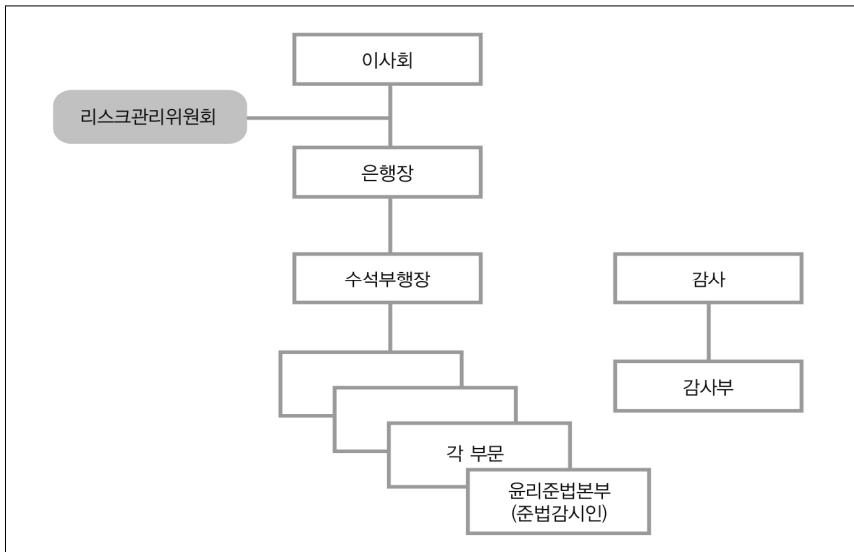


자료: 중소기업은행 조직도 참조(www.ibk.co.kr)

준법감시인의 역할과 기능은 이사회 및 대표이사가 업무집행의 일환으로 상시 수행하여야 할 임직원에 대한 감독기능을 지원하는 것으로 준법감시인이 이사회 및 대표이사를 보좌하는 내부통제시스템의 운영과 관리는 감사 및 감사위원회의 업무감사 대상이 된다(권중호, 2001; 이준섭, 2006; 김순석, 2009; 최준선, 2011). 이에 대하여 김용범(2012, p.237)에 의하면 준법감시인은 내부통제시스템의 구축과 운영에 대한 책임자로서 이사회 및 대표이사를 지원하고 보좌하지만 감사 및 감사위원회와의 관계도 적극적으로 협력할 의무를 가지고 있는 자라고 한다. 기타공공기관으로 분류된 중소기업은행의 경우에 [그림 Ⅲ-5]와 같이 준법감시인이 은행장 직속으로 편제되어 있다.

중소기업은행과 달리 같은 기타공공기관 유형으로 분류된 산업은행의 경우에 준법감시인은 윤리준법본부가 담당하고 있다. 윤리준법본부 내에 다시 윤리준법실과 법무실을 나누었는데, 준법감시인 업무는 윤리준법실이 담당하고 있는 것으로 보인다.

[그림 Ⅲ-6] 산업은행 준법감시인



자료: 산업은행 조직도 참조(www.kdb.co.kr)

3) 외부회계감사인

「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 의하여 자산총액 100억원 이상인 주식회사는 감사 또는 감사위원회에 의한 내부감사 외에 주식회사로부터 독립된 회계 전문가인 회계법인 등에 의해 회계감사를 받아야 한다(상법 제2조, 시행령 제2조 1항). 이와 같이 회사의 외부에서 회계감사를 받는 자가 외부감사인이다(정찬형, 2015, p.1047). 「공운법」에서 공기업과 준정부기관은 회계연도의 결산서를 작성하여 외부 회계감사인의 회계감사를 받아야 하며(「공운법」 제43조), 외부 회계감사인을 선임하기 위하여 전문성과 독립성이 확보된 회계감사선임위원회를 설치해야 하고 감사위원회가 설치된 때에는 감사위원회가 회계감사선임위원회의 역할을 한다(「공운법」 제42조의3). 외부감사인의 감사보고서는 외부감사인의 명칭과 감사의 의견이 병기되어야 한다(김용범, 2012, p. 68). 이는 감사의 공정성을 확보하려는 것이다(김성현, 2004).

영국, 미국, 일본의 경우에 외부의 회계전문가가 일차적으로 감사를 하고 그 결과를 회사의 감사기관(독일의 감사회, 영미의 감사위원회)에 제출하면 내부감사기관은 외부감사의 감사결과를 분석, 평가하여 감사보고서를 작성하여 감사위원회에 제출한다. 즉, 외부회계감사인은 감사위원회 및 내부감사기관의 감독을 받는 관계이다(권종호, 2001; 김용범, 2012 재인용).

3. 공공기관 감사 적용 법규

가. 공공기관 감사 관련 「공운법」과 관련 법률

공공기관의 감사 제도에 직접적으로 관련이 있는 법률은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(일명 공운법), 「감사원법」, 「공공감사에 관한 법률」(일명 공감법), 상장 공공기관에 적용될 수 있는 「상법」과 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」(일명 외감법) 등이 있다.

소관부처가 기획재정부인 「공운법」은 2007년 1월 제정되어 2007년 4월부터 시행되었다. 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을

제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 하고 있으며, 공기업 및 준정부기관의 감사위원, 감사, 회계감사인의 역할과 책임에 관하여 임면(「공운법」 제25, 26조), 직무(「공운법」 제32조), 책임(「공운법」 제35조), 직무수행실적 평가(「공운법」 제36조), 회계감사인의 선임(「공운법」 제43조의3), 손해배상책임(「공운법」 제43조의4), 감사원감사(「공운법」 제52조), 감사결과 등의 국회제출(「공운법」 제52조의2), 벌칙(「공운법」 제55조, 56조) 등을 규정하고 있다. 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 경우 감사위원회를 설치하여야 하고, 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관인 경우에도 일부 금융투자업무를 수행하는 경우, 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 경우가 있다(「공운법」 제20조 2항 및 3항).

「상법」의 감사와 비교를 하면 상법에는 주식회사와 유한회사의 감사제도가 규정되어 있다. 전형적인 물적회사인 주식회사에서는 출자자인 주주와 채권자의 이익보호를 위하여 회사가 건전하고 적정하게 운영되고 있는지 여부를 감독하는 감사제도가 매우 중요하다. 상법은 주요 감사기관으로서 필요·상설기관인 감사와 임시적 감사기관인 검사인(檢査人) 제도⁶⁾을 두고 있으나, 실제에 있어서는 여러 개의 기관이 중첩적으로 감사기능을 수행한다. 이 밖에 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(구 증권거래법)의 준법감사인제도와 최근 상법 개정으로 신설된 준법지원인 제도가 있다. 다만 상법상의 감사는 상근을 요하지 않는다. 다만, 주권상장 법인 및 코스닥상장 법인은 반드시 1인 이상의 상임감사를 두어야 한다(「상법」 제542조의10, 제1항). 주식회사의 경우에 필요기관인 감사 또는 감사위원회와 임시기관인 검사인이 있고, 특별법인 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 의하여 일정 규모 이상의 주식회사에는 회계감사기관으로 감사인이 있다(정한형, 2015, p. 2016).

감사원의 「공공감사에 관한 법률」(공감법)은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관,

6) 주식회사, 유한회사에서 신주발행, 현물출자, 업무 및 재산 상태에 관한 조사를 직무로 하는 임시적 감사기관

지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지함을 목적으로 한다(「공감법」 제10163호, 2010.3.22 제정, 2010.7.1. 시행). 감사원 자체감사의 문제점을 개선하고 감사기능의 내실화를 통한 공공감사체계 개선을 위해 2010년 3월 22일 「공감법」이 제정되었고 같은 해 7월 1일부터 시행되었다. 「공감법」의 제정은 자체감사의 독립성 및 전문성 확보와 관련된 제도 및 절차 등 감사 인프라 구축을 통해 자체감사 내실화와 자율적 감사체계를 확립하는 데 그 목적이 있다. 「공감법」에서 지칭하는 공공기관이란 제2조(정의) 4항에 따라 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 지정된 기관(같은 법 제5조 4항에 따른 기타공공기관으로서 직원의 정원이 100명 미만인 기관은 제외한다)과 「감사원법」 제22조 1항 및 제23조에 따른 감사원 감사의 대상기관으로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체를 말한다. 그러나 각 공공기관의 자체감사기구의 기능을 강화시키고 감사원과 공공기관의 자체감사기구와 협력체계 구축을 통하여 부정부패에 효과적으로 대응하기 위해 제정되었으나 감사원 감사의 대행으로 자체감사기구가 기관위임사무에 대한 감사도 가능하게 명시해 놓음으로써 일부에서는 정부가 기관의 감사자치권 회수를 통해 감사원의 권한만 강화해 준 것이 아니냐는 비판이 제기되기도 한다.

1) 감사의 임면 및 임기

공기업·준정부기관의 감사는 「공공기관 운영에 관한 법률」(공운법)에 의하여, ‘공기업 감사’의 경우는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다(「공운법」 제25조 4항). ‘준정부기관의 감사’ 역시 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대

통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다(「공운법」 제26조 4항).

과거 정부투자기관의 감사를 「정부투자기관관리기본법」(폐지)에 의거하여 정부투자기관 운영위원회의 심의와 기획재정부장관 제청(재정부 협의)에 의하여 대통령이 임명하였던 것과 정부 산하기관의 감사를 정관 또는 설립법에 따라 또는 이사회의 추천으로 주무장관이 임명하였던 것과 달라진 점이다.

한편 공기업·준정부기관 중 상장법인은 「공운법」상 절차와 함께 상법의 적용을 받아 주주총회의 결의를 거쳐 선임되는데, 감사의 선임에 있어 원칙적으로 발행주식 총수의 100분의 3을 초과하는 주식에 관하여는 의결권을 행사하지 못한다(「상법」 제542조의12, 3항).

시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 경우 감사위원회를 설치하여야 하고, 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관인 경우에도 일부 금융투자업무를 수행하는 경우, 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 경우가 있는데(「공운법」 제20조 2항, 3항), 감사위원회를 설치할 경우는 「상법」 및 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」상 감사위원의 3분의 2 이상을 사외(비상임) 이사로 선임하여야 하며 사외(비상임) 이사가 아닌 감사위원은 소정의 자격을 갖추어야 한다(「상법」

〈표 III-6〉 감사위원회의 설치에 관한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제26조(감사위원회의 설치) ③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 사외이사가 아닌 감사위원회의 위원이 될 수 없으며, 사외이사가 아닌 감사위원회의 위원이 된 후 이에 해당하게 된 경우에는 그 직을 상실한다. 다만, 해당 회사의 상근감사 또는 사외이사가 아닌 감사위원회의 위원으로 재임 중이거나 재임하였던 자는 제2호에 불구하고 사외이사가 아닌 감사위원회의 위원이 될 수 있다.

1. 해당 회사의 주요 주주
2. 해당 회사의 상근 임직원 또는 최근 2년 이내에 상근 임직원이었던 자
3. 그 밖에 해당 회사의 경영에 영향을 미칠 수 있는 자 등 사외이사가 아닌 감사위원회의 위원으로서의 직무를 충실하게 수행하기 곤란한 자로서 대통령령으로 정하는 자

자료: 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제415조의2, 2항, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제26조 2항). 또한 소정의 감사자격이라 함은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제26조 3항의 결격요건을 가지지 아니한 자이며, 동일한 요건이 상임감사에게도 준용된다. 또한 동법 제24조상 임원의 자격도 준용되어야 한다.

감사위원회의 위원은 이사이므로 그 임기는 「공운법」상 이사의 임기 이내에서 정해진다. 이사의 임기는 2년이며, 1년 단위로 연임될 수 있다(「공운법」 제28조 1항 및 2항). 「상법」에서 또한 감사 및 감사위원회 위원의 임기는 2년이며, 1년 단위로 연임될 수 있다(「상법」 제28조 1항, 2항).

기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다(「공운법」 제35조2항). 이 밖에 공기업·준정부기관 중 상장법인 감사의 해임은 「공운법」상의 절차와 함께 주주총회의 특별결의를 거쳐야 한다(「상법」 제415조, 제385조 1항). 주주총회의 특별결의란 출석한 주주의 의결권의 3분의 2인 수와 발행주식 총수의 3분의 1 이상의 수로 가결하는 것을 말한다(「상법」 제434조).

2) 감사의 직무와 책임

감사는 기획재정부장관이 정하는 감사기준에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출한다. 이 경우 감사원은 기획재정부장관에게 감사기준에 관하여 의견을 제시할 수 있다(「공운법」 제32조5항).

감사의 책임에 관하여는 「상법」 제414조(감사의 책임) 및 제415조(준용 규정)의 규정 중 회사에 대한 책임의 면제에 관한 사항은 공기업·준정부기관의 감사(감사위원회의 감사위원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 관하여 이를 준용한다(「공운법」 제35조 1항).

기획재정부장관은 비상임이사 및 감사가 의무와 책임 및 직무를 이행하지 아니하거나 게을리한 경우 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 비상임이사 및 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있고, 그 공기업·준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다(「공운법」 제35조 2항).

3) 감사의 직무수행실적 평가

감사에 대한 직무수행실적 평가에 관해 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있다(「공운법」 제36조 1항).

기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과 그 실적이 저조한 비상임이사와 감사 또는 감사위원회 감사위원에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다(「공운법」 제36조 2항). 감사의 직무수행실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정한다(「공운법」 제36조 3항).

공공기관의 자체감사기구의 장 등에 대해 「공공감사에 관한 법률」에서 정한 사항 외에 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 추가적으로 경영실적 평가를 실시하여 해임 건의할 수 있게 하는 관리규정이 있는 것이 특징이라 할 수 있다.

공기업과 준정부기관의 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가는 「공운법」 제36조에 따른 것으로 감사 직무수행의 적정성 및 책임성을 제고하기 위해 매년도의 직무수행 노력과 성과를 평가하는 제도이다. 평가대상은 평가대상년도에 재직한 공기업·준정부기관의 상임감사 또는 상임감사위원이며, 공공기관 경영실적 평가결과와 감사원 평가결과를 반영하여 평가할 수 있다. 매년 3월 20일까지 전년도 직무수행실적에 대한 보고서를 작성하고 기획재정부장관에게 제출한다. 기재부장관 또는 경영평가단장은 상임감사·감사위원이 제출한 실적보고서 및 기타 관계서류(감사조서, 이사회 회의록 등)를 기초하여 직무수행실적을 평가한다. 매년 6월 20일까지 평가를 마치고 공운위 심의, 의결을 거쳐 그 결과를 확정한다. 다만 2013년도 감사평가는 기관장 및 감사 재임 중 1회 평가라는 평가제도 변경으로 직무수행실적 평가는 실시하지 않았다.

〈표 Ⅲ-8〉의 각 평가지표는 공기업·준정부기관 경영실적 평가의 비계량 평가방법을 준용하여 다음의 세부평가내용으로 평가한다. 다만, '내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성'은 감사원에서 수행한 자체감사활동 심사

〈표 III-7〉 2012년도 감사직 수행실적 평가지표 구성 및 가중치

평가범주	평가지표	가중치
감사활동의 적정성 및 직무성과	감사의 전문성·윤리성·독립성 확보	15
	내부통제 기능강화	15
	내부감사 운영성과 및 사후관리(감사원 자체감사활동 심사결과 반영)	25
	방만경영 예방활동과 재발방지	10
	경영지침 준수 등에 대한 감사활동과 사후관리	10
	투명·윤리경영을 위한 노력	15
	소계	90
기관 경영평가 결과	공기업·준정부기관 경영실적 평가결과 반영	10
	소계	10
전체합계		100

자료: 『2012년도 공공기관 경영평가편람』

결과를 반영하고, ‘기관 경영평가 결과’는 2012년도 공기업·준정부기관의 경영실적 평가결과를 반영한다.

감사원 자체감사활동 심사지표별 심사기준을 살펴보면, 감사조직 및 인력 운영 분야(20%), 감사활동 분야(40%), 감사성과 분야(30%), 사후관리 분야(10%)로 되어 있다. 심사방법을 살펴보면 심사대상기관을 6개의 군으로 세분하여 심사대상군별로 심사를 실시한다. 6개의 군은 중앙행정기관, 광역자치단체, 교육자치단체, 기초자치단체, 공기업, 준정부기관이다⁷⁾. 실무심사는 심사자료의 정확성을 제고하기 위해 대상기관의 작성담당자에 대한 사전 교육을 실시하고 서면심사와 현지실사를 병행한다. 심사결과 등급은 심사분야별 등급(4등급, A-B-C-D)과 종합등급(6등급, 최우수 - 우수 - 양호 - 보통 - 미흡 - 개선대상)을 각각 부여하되 그 기준은 추후 결정한다. 심사결과 의 후속조치로는 기획재정부에 심사결과를 통보하여 상임감사 직무수행 실적평가에 반영되도록 조치하고 국회 보고 및 공공감사 홈페이지 등에 공개

7) 2013년도 자체감사활동 심사결과를 보면 공기업과 준정부기관은 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 교육자치단체에 비하여 감사활동이 우수한 것으로 평가되었으나, 공공기관의 경우에 감사활동 개선 노력의 한계에 도달하여 감사수준 향상을 위한 새로운 접근이 필요하다고 지적하고 있다. 감사원, 「2013년도 자체감사활동 심사결과」 발표 보도자료, 2014.7.4. 참조

한다. 선정된 우수기관에 대해서는 표창을 수여하고, 표창일로부터 1년간 감사원의 기관운영감사를 생략한다. 선정된 우수직원에 대해서는 표창 및 부상품을 수여하고 사기양양을 위한 해외연찬 기회를 제공한다. 반면 부진 기관에 대해서는 자체감사활동 전반에 대한 감사 실시를 원칙으로 하고, 개선이 필요하다고 인정되는 경우 개선조치 등을 요구한다.

〈표 III-8〉 감사원 자체감사활동 심사항목

심사항목	세항목	심사지표(배점)
감사조직 및 인력 운영 분야		20
자체감사기구	독립성	전담감사기구 설치 여부(2)
	충분성	감사인력수(4)
감사기구의 장	독립성	개방형 임용 정도(3)
	전문성	감사기구 장의 전문성 확보 노력도(3)
감사담당자	전문성	감사부서 평균 근무경력(2)
		감사교육훈련 이행실적(2)
		감사담당자의 전문성 확보 노력도(4)
감사활동 분야		40
예방감사활동	충분성	일상감사 이행노력도(8)
	적정성	범죄발생 건수 및 외부감사 지적 정도(4)
실지감사활동	충분성	연간 감사연인원 정도(4)
	적정성	감사절차 준수 등 실시의 적정성(7)
감사결과처리	적정성	감사결과 처리의 적정성(11)
감사지원 공유 및 활용	협력성	관계기관 협조 정도(3)
		감사정보시스템 활용도(3)
감사성과 분야		30
회계검사	재무조치성과	변상, 회수, 시정 등 실적(12)
직무감찰	신분조치성과	징계, 문책, 주의, 고발 등 실적(10)
기타분야	기타성과	행정상 조치 및 모범사례 발굴실적(8)
사후관리 분야		10
사후관리	충분성	자체감사 지적사항 집행도(4)
		외부감사 지적사항 집행도(4)
감사결과 공개	적정성	자체감사 결과 공개 정도(2)

자료: 감사원, 「2013년 심사결과 보도자료」 참조

4) 감사원 감사 및 결과 제출

감사원은 「감사원법」에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계에 관하여 감사를 실시할 수 있다(「공운법」 제52조 1항). 감사원은 감사를 관계 행정기관의 장 등에게 위탁하거나 대행하게 할 수 있다(「공운법」 제52조 2항). 공기업·준정부기관에 대한 감사원 감사를 위탁하거나 대행하게 할 수 있는 관계 행정기관의 장 등의 범위와 감사 결과의 보고와 처리 등에 관하여 필요한 사항은 감사원규칙으로 정한다(「공운법」 제52조 3항).

공기업·준정부기관은 다음 각 호에 해당하는 사항을 국회 소관 상임위원회에 지체 없이 제출하여야 한다(「공운법」 제52조의2, 1항). 이는 감사나 감사위원회가 실시한 감사결과를 종합한 감사보고서(「공운법」 제52조의 2, 1항1호)와 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 처분요구사항 및 그에 대한 조치 계획(「공운법」 제52조의2, 1항2호)이 해당한다. 또한 기획재정부 장관은 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과를 국회에 지체 없이 제출하여야 한다(「공운법」 제52조의2, 2항).

〈표 III-9〉 공운법·상법·공감법에 규정된 감사관련 내용 비교

내용	「공공기관의 운영에 관한 법률」(기획재정부)	「상법」	「공공감사에 관한 법률」(감사원)
대상 공공기관	<ul style="list-style-type: none"> 공기업·준정부기관 	<ul style="list-style-type: none"> 공기업·준정부기관 중 상장법인 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙행정기관, 지방 자치단체 및 공공 기관(「공운법」 대상)의 자체감사기구
감사의 임면	<ul style="list-style-type: none"> (공기업) 임원추천위원회 복수로 추천 → 운영위 심의·의결 → 기획재정부장관 제청 → 대통령이 임명 기관 규모 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천 → 운영위의 심의·의결 → 기획재정부장관이 임명(「공운법」 제 25조 4항). 	<ul style="list-style-type: none"> 공기업·준정부기관 중 상장법인인(「공운법」상 절차와 함께 상법의 적용을 받아 주주총회의 결의를 거쳐 선임) 	-

〈표 III-9〉의 계속

내용	「공공기관의 운영에 관한 법률」(기획재정부)	「상법」	「공공감사에 관한 법률」(감사원)
감사의 임면	<ul style="list-style-type: none"> • (준정부기관) 임원추천위 추천 → 운영위 심의·의결 → 기획재정부장관이 임명 • 기관 규모가 기준 이상 또는 업무내용의 특수성을 감안, 대통령령으로 정하는 준정부기관의 감사는 임원추천위원회 복수추천 → 운영위 심의·의결 → 기획재정부장관의 제청 → 대통령 임명 		
감사의 해임	<ul style="list-style-type: none"> • 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결 → 감사의 해임 또는 그 해임을 건의할 수 있음(「공운법」 제35조 2항). 	<p>공기업·준정부기관 중 상장법인 감사의 해임은 「공운법」상의 절차와 함께 주주총회의 특별결의를 거쳐야 함(상법 제415조, 제385조 제1항). 주주총회의 특별결의란 출석주주의 의결권 3분의 2인과 발행주식 총수의 3분의 1 이상의 수로 가결하는 것(상법 제434조).</p>	-
감사의 임기	<ul style="list-style-type: none"> • 2년 • 1년 단위로 연임가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 2년 • 1년 단위로 연임가능 	-
감사의 직무	<ul style="list-style-type: none"> • 감사는 기획재정부 공기업·준정부기관 감사기준에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출 	<ul style="list-style-type: none"> • 「공운법」 준용 	<ul style="list-style-type: none"> • 감사원 「공공감사 기준」에 따름
감사의 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있음(「공운법」 제36조 1항) 	-	-

나. 공공기관 감사 관련한 세부 기준

공공기관에 종사하는 감사에게 해당하는 관련 감사기준은 크게 기획재정부의 「공기업·준정부기관 감사기준」과 감사원의 「공공감사기준」이 있다.

「공기업·준정부기관 감사기준」은 책임 있는 감사업무 수행을 위해 독립성·도덕성·공정성·비밀유지 의무 등 감사의 업무자세, 감사자료 확보 방법, 연간 감사계획 수립, 감사방법, 감사조서 작성, 감사결과 통보 및 감사보고서 작성 등 감사업무 수행에 필요한 절차, 감사업무를 내실 있게 지원하기 위한 감사부서 직원의 보직·전보, 직원에 대한 대우 및 직원 복무관리 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 「공기업·준정부기관의 감사기준」은 감사의 직무기준, 업무절차 등을 정함으로써 자체감사의 업무수행을 체계화하고 기관 운영의 합리화를 유도하기 위해 2007년 이전 일부 공공기관(14개)에 적용되던 감사기준을 보완하여 101개 공기업·준정부기관 전체로 적용을 확대, 체계적인 감사기반을 마련하고 있다. 감사기준은 2007년 9월 1일부터 시행되었으며 감사기준에 따른 감사업무 이행실적을 직무실적평가에 반영된다.

「공운법」에서 공기업·준정부기관의 감사는 기획예산처장관이 정하는 감사기준에 따라 기관의 업무와 회계를 감사하도록 규정하고 있으며 감사기준 시행으로 공공기관의 자체감사업무가 보다 체계적으로 수행, 공공기관 내부 견제시스템의 강화를 도모하였다.

Ⅳ. 공공기관 감사의 운영실태 및 사례분석

1. 공공기관 감사의 형태

가. 감사 형태

감사의 역할은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법) 제32조에 간략히 기술되어 있다. 「공운법」 제32조 제5항에 따르면, 감사는 기획재정부 장관이 정하는 감사기준에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출하도록 규정하고 있으며, 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다. 감사 또는 감사위원은 직무상 취득한 기밀을 정당한 사유 없이 누설 또는 유용해서는 아니 되며, 임무 해태할 때에 기관에 대하여 연대 손해배상책임이 존재한다. 감사는 상임 여부에 따라서 크게 상임감사와 비상임감사로 구분된다. 감사위원회를 도입한 경우에도 상임감사위원과 비상임감사위원으로 구성된다. 물론 미국식 감사위원회제도는 비상임감사위원으로 구성되는데, 우리나라의 경우에 기존에 상임감사제도가 있었으므로 감사위원회제도가 이후에 도입되면서 기존의 상임감사가 상임감사위원으로 변경된 것으로 볼 수 있다. 이 중에서 상임감사(위원)란 일반 직원과 마찬가지로 회사에 상시 출근하여 직무를 수행하는 감사를 의미하며, 비상임감사는 비정기적으로 출근하여 감사활동을 하는 자를 뜻한다. 이론상 권한, 의무 및 책임 등에 있어서 양자 간 차이는 없으나 상임감사가 자료의 접근성이 상대적으로 유리하며, 실제 기관의 운영에서 상임감사와 비상임감사의 영향력에는 큰 차이가 있다.

감사(위원)의 임명권자는 주로 대통령, 기획재정부장관, 주무부처 장관이며, 일부 주식회사의 경우 주주총회에서 선임되고 있다. 공기업의 상임감사

(위원)는 임원추위원회의 추천과 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 뒤 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명하며, 대통령령이 정하는 기준 이하⁸⁾인 공기업의 감사는 기획재정부장관이 임명한다. 준정부기관의 상임감사(위원)는 기획재정부장관이 임명하며, 업무내용이 특수하거나 대통령령이 정하는 기준 이상인 준정부기관의 감사는 대통령이 임명하고 있다.

나. 감사위원회 형태

감사위원회는 감사와 동일한 권한과 지위를 갖지만 다음과 같은 법적 차이를 보인다. 먼저 법적 위상에서 감사는 주주총회에서 선임하나, 감사위원은 대규모 상장회사를 제외하고는 원칙적으로 이사 중에서 이사회가 선정한다. 선임 주체의 면에서 본다면 감사가 감사위원회에 비해 법적 위상이 높다고 할 수 없다. 둘째, 지위의 독립성에서 감사는 주주총회에서 선임되는 결과, 업무집행기구(이사회, 대표이사)와 동일한 지위를 가지므로 최소한 법상으로는 업무집행기구와의 관계에서 독립성을 가지고 있다고 할 수 있다. 이에 비해 감사위원은 대규모 상장회사를 제외하고는 피감사자인 이사회가 선임하고 해임하고 감독권을 가지므로 이론상 이사회에 대해 완전한 독립성을 가질 수 없다. 셋째, 지위의 독립성에서 감사는 업무집행기관에 대한 관계에서는 타인기관이므로 업무집행기관의 업무수행을 객관적인 입장에서 감사할 수 있으나 감사위원회는 기본적으로는 이사회와 구성원으로서 이사회와 업무집행 결정에 관여하는바, 자기가 관여하여 결정한 업무의 집행행위를 감사하므로 감사할 사안에 관한 시각의 객관성에 한계가 있을 수밖에 없다. 그래서 임중호(2009)는 “제도적 기반이 전혀 다른 감사제도와 감사위원회제도는 조화롭게 정착하는 데 성공적이라고 단정하기 어렵다.”고 지적하고 있다.

감사위원회는 미국에서도 일반적으로 강제되는 제도가 아니고 기업이 자율적으로 채택하고 있는 제도이다. 다만 상장회사에는 감사위원회를 둘 것을 의무화하고 있다.

8) 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업을 의미한다(「공공법 시행령」 제21조).

감사위원회제도에 관해서는 상법의 일반규정과 상장회사에 대한 특례규정에서 각각 규정하고 있는데, 그 내용 면에서는 상당한 차이가 있다. 즉 감사위원회의 설치에 관해 일반규정에서는 회사의 자율에 맡기고 있는 데 반해, 특례규정에서는 일정규모 이상의 회사에 대해 그 설치를 의무화하고 있다. 감사의 자격 및 선임·해임 절차에 관해서도 특례규정은 일반규정에 비해 상당히 엄격한 내용으로 되어 있다.

상법에 의하면 회사는 정관이 정하는 바에 따라 감사에 갈음하여 감사위원회를 설치할 수 있으며, 이때에는 감사를 따로 둘 수 없다(「상법」 제415조의2, 1항). 즉 감사위원회는 정관에 정함이 있을 때에 한해 설치할 수 있으며, 정관에 정함이 없으면 기존의 감사를 두어야 한다. 그런 의미에서 상법은 기존의 감사를 원칙으로 하되, 정관에 정함이 있을 경우에 한해 감사위원회를 둘 수 있도록 한 것이고 이때에는 감사기구가 중복되므로 감사를 따로 둘 수 없도록 한 것이다.

상법 일반규정의 경우에는 이처럼 감사위원회의 설치가 정관자치에 의한 회사의 재량사항이나 특례규정의 경우에는 그러하지 않다. 즉 사업연도 말 현재의 자산총액이 2조원 이상인 상장회사의 경우에는 감사위원회를 반드시 설치하도록 의무화하고 있다(「상법」 제542조의11, 제1항, 동법 시행령 제16조, 제1항).

따라서 이러한 회사의 경우에는 법률에 의해 그 설치가 강제되므로 정관으로 그 설치를 배제하는 것은 허용되지 않는다. 물론 이 경우에도 감사를 감사위원회와 별도로 유지할 수 없다. 다만 상장회사 중 감사위원회의 설치가 의무화되지 않은 회사라도 정관으로 감사위원회를 둘 수 있다. 감사위원은 3인 이상의 이사로 구성되어야 한다(「상법」 제415조의2, 2항). 따라서 자본총액이 10억원 미만인 회사로서 이사가 1인 또는 2인인 회사(상법 제383조 제1항)의 경우에는 감사위원회란 존재할 수 없다. 이사가 3인인 경우에는 이론적으로 감사위원회 설치가 가능하지만, 그렇게 되면 업무를 집행하는 이사와 이를 감사하는 감사위원이 동일인이 되므로 해석론으로는 인정하지 않는 것이 타당할 것으로 보인다.

〈표 IV-1〉 「공운법」 제20조

- 제20조(위원회)** ① 공기업의 이사회는 그 공기업의 정관에 따라 이사회에 위원회를 설치할 수 있다. 이 경우 위원회의 구성과 권한 등에 관한 사항은 「상법」 제393조의2(이사회내 위원회)의 규정을 준용한다.
- ② 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업에는 제24조 제1항에 따른 감사를 갈음하여 제1항에 따른 위원회로서 이사회에 감사위원회를 설치하여야 한다. 다만, 새로 감사위원회를 설치하여야 하는 공기업에 감사가 있는 경우에는 그 감사의 임기가 종료된 후에 설치한다. <개정 2009.12.29>
- ③ 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관은 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있다. <개정 2009.12.29>
- ④ 감사위원회의 구성 및 권한 등에 관하여는 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 상법 제542조의11 및 제542조의12 제3항부터 제6항까지의 규정을 준용한다. <개정 2007.8.3, 2009.12.29>
- ⑤ 감사위원회는 제32조 제5항의 규정에 따라 업무와 회계에 대한 감사를 실시하고, 그 결과를 이사회에 보고하여야 한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」(공운법) 제20조(위원회)에서 감사위원회를 규정하고 있다. 제2항에서 시장형 공기업과 자산규모 2조원 이상인 준시장형 공기업은 감사위원회를 설치하도록 되어 있다. 준정부기관 83개 기관은 감사제도로 운영되고 있다.

과거 공기업·준정부기관은 기관마다 상임 또는 비상임 감사제도를 운영하고 있었다. 「공운법」 제정 이후 시장형 공기업과 대통령이 정한 기준 이상인 준시장형공기업의 경우 기존의 감사제도를 감사위원회로 변경하도록 하였다. 「공운법」 제24조 제1항 단서조항은 감사위원회를 설치한 경우에는 감사를 두지 아니한다고 규정하여, 양자 중 하나의 제도만을 운영할 것을 명시하고 있다.

감사위원회란 이사회 내의 위원회로서 이사회로 구성된 감사기구를 말한다. 감사위원은 모두 이사이며, 이사회의 지명에 의하여 이사로의 직책 외에 감사위원회 위원으로서의 직책을 공유하게 된다. 감사위원은 이사회에 참여하여 의결권을 행사함으로써 위법행위의 사전적 예방기능이 확보될 수 있다는 장점이 있으나, 이사회의 하부기관인 점에서 독립성이 부족하다는 평가를 받고 있다.⁹⁾

9) 기획재정부(2010.7), 『공기업·준정부기관 감사매뉴얼(개정안)』, pp.8~9

「공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침」 제5조에 따르면 감사위원회는 3인 이상의 위원으로 구성하며 다음 요건이 충족되어야 한다. 첫째, 감사위원회 총 위원의 3분의 2 이상은 비상임이사로 구성할 것, 둘째, 감사위원 중 1인 이상은 「상법 시행령」 제16조 제2항에서 정하는 회계 또는 재무전문가일 것, 셋째, 감사위원회의 위원장은 비상임이사일 것 등이다. 제2항에서는 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 비상임이사가 아닌 감사위원회의 위원이 될 수 없으며, 비상임이사가 아닌 감사위원회의 위원이 된 후 이에 해당하게 된 경우에는 그 직을 상실한다” 라고 규정한다. 동항 단서에서 다만, “해당 기관의 상임이사 또는 비상임이사가 아닌 감사위원회의 위원으로 재임 중이거나 재임하였던 자는 제2호에도 불구하고 비상임이사가 아닌 감사위원회의 위원이 될 수 있다” 라고 규정하고 있다. 「공운법」 제34조(결격사유)에서는 상법의 감사결격사유와 같이 결격사유를 규정하고 있다.

「공운법」에 감사위원회를 도입하게 된 결정적 이유는 감사의 독립성을 제고하여 기관장을 견제하는 데 있다고 볼 수 있다. 그러나 해외의 감사위원회의 경우 집행이사회와 구분되어 있고, 이해상충의 가능성이 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 반면 우리나라 공공기관의 경우와 같이 단일이사회인 경우 감사위원이 이사회 의원으로 의사결정에 참여하므로 감사업무와 이해상충이 발생할 소지가 있다.

〈표 IV-2〉 감사와 감사위원회 제도 비교

구분	감사제도	감사위원회제도
이사회와의 관계	이사회와 분리 → 이사회에 대한 독립적 비판이 가능 의견진술권	이사회 하위기구 → 이사회 의사결정에의 적극적 개입이 가능 (단, 객관성 확보에 한계)
의사결정 형태	독임제 → 업무수행의 책임소재 명확	합의제 → 다수에 의한 합리적 결정
업무수행의 특징	안정적인 내부건제 가능수행	전문성 보장에 유리
감사(위원)의 신분	단일신분(감사)	이중 신분(이사, 감사위원)

자료: 기획재정부(2010.7), 『공기업·준정부기관 감사매뉴얼(개정안)』

2. 공공기관 감사운영실태 분석

공공기관 유형별 감사현황을 살펴보면, 2014년 공공기관으로 지정된 공공기관에서 상임 및 비상임을 불문하고 감사 및 감사위원은 총 311명으로 조사되었으며, 이 중에서 상임감사(위원)는 총 100명, 비상임감사는 201명에 이른다. 공기업 30개 중에서 2012년도 상임감사(위원) 직무수행 실적평가를 받은 기관은 항만공사를 제외한 25개 기관으로 나타났다. 이는 2014년도 울산항만공사와 해양환경관리공단 2개 기관이 공기업으로 새로이 지정되었고 4개의 항만공사와 해양환경관리공단은 상임감사가 존재하지 않아서 감사직무 실적평가를 받지 않았으며, 2014년도 상임감사 실적평가를 받지 않을 것이다. 항만공사 지배구조의 경우는 다른 공기업들과는 다르게 비상임이사로만 구성된 항만위원회(항만공사의 최고의사결정기구)에서 감사 또는 감사위원을 선임하였으나 「항만공사법」 개정(2012.6.1., 2013.3.23.)으로 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 해양수산부 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 임명하도록 바뀌었다. 그러나 현재 4개의 항만공사는 상임감사위원 또는 상임감사는 없는 것으로 보이며 여수항만공사의 경우에 항만위원 중에서 3명의 비상임감사위원을 선임하였고 울산항만공사는 비상임감사를 선임하였다.¹⁰⁾

준정부기관의 상임감사는 33명인 것으로 나타난다. 기금관리형 준정부기관 중에서는 영화진흥위원회, 한국방사성폐기물관리공단, 한국방송통신전파진흥원, 한국언론진흥재단 등 4개 기관을 제외하고 모두 상임감사(위원)를 두고 있다. 70개 위탁집행형 준정부기관 중 20개 기관만이 상임감사(위원)를 임명하고 있는 것으로 나타났다. 기타공공기관의 상임감사는 40명이다. 상임감사를 두고 있는 기타공공기관들은 크게 (주)한국가스기술공사, 88관광개발(주) 등과 같은 주식회사형이 12개,¹¹⁾ 대학병원이 13개, 기타 15개¹²⁾가 있다.

10) 부산항만공사는 정관에 감사를 선임하도록 되어 있으며, 조직도상 항만위원회 산하에 감사위원회가 있는 것으로 되어 있으나 공공기관 알리오에서 감사 선임 유무를 확인할 수 없었다. 인천항만공사는 조직도상에 항만위원회와 감사위원회가 있는 것으로 되었으나 공공기관 알리오에서 감사 선임 유무를 확인할 수 있었다. 여수광양항만공사는 항만위원 중에서 3명의 비상임감사위원을 선임하였다. 울산항만공사는 비상임감사를 임원추천위원회 추천을 거쳐서 기재부 장관이 임명하였다.

〈표 IV-3〉 감사(위원) 현황(2014년도 지정기준)

(단위: 명)

구분	공기업		준정부기관		기타공공기관 (186개)	합계 (303개)
	시장형 (14개)	준시장형 (16개)	기금관리 (17개)	위탁집행 (70개)		
상임감사(위원)	12	13	13	20	42	100
비상임감사위원	2	3	4	50	142	201
합계	14	16	17	70	194	311

주: (주)강원랜드는 사외이사인 감사위원이 3명, 산은금융지주는 감사 없음, 정부법무공단은 감사 없음
자료: 알리오 시스템

상임감사(위원) 규모를 파악하기 위해서 임명권자로 구분하여 살펴볼 수 있다. 임명권자를 기준으로 상임감사를 분류해 보면 상임감사(위원)는 61명이다. 알리오 임원현황 공시에 따르면, 대통령이 임명하는 상임감사(위원)는 51명이며, 기획재정부장관이 임명하는 감사(위원)는 총 59명이다. 이 중 기획재정부장관이 임명한 상임감사는 12명¹³⁾으로 기획재정부장관이 임명하는 상임감사 중 주무부처 장관으로서 임명하는 수출입은행과 한국투자공사를 제외하면, 10명이라 할 수 있다. 기타공공기관의 경우 자체 정관 등에 규정된 절차(이사회 선임 또는 주주총회 선임)¹⁴⁾에 따라 감사를 임명하고 있다.

- 11) (주)한국가스기술공사, (주)건설관리공사, 88관광개발(주), 그랜드코리아레저(주), 주택관리공단 (주) 코스콤, 한국문화진흥주식회사, 한국벤처투자(주), 한전전력기술, 한전KPS, 한전KDN, 한전원자력연료주식회사 등 12개 기관
- 12) 국방과학연구소, 기초과학연구원, 수도권매립지관리공사, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 한국항공우주연구원, 한국해양과학기술원, 중소기업유통센터, 한국정책금융공사, 한국수출입은행, 한국투자공사 등 15개 기관
- 13) 사립학교교직원연금관리공단, 에너지관리공단, 제주국제자유도시개발센터, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국무역보험공사, 한국문화예술회관위원회, 한국방송광고진흥공사, 한국산업기술평가관리원, 한국예탁결제원, 한국수출입은행, 한국투자공사 등 12개 기관
- 14) 대개 이사회 선임 또는 주주총회의 선임을 거친 경우에는 주무부처 장관의 승인을 받도록 되어 있다.

〈표 IV-4〉 감사(위원) 선임기준 및 임명권자

	기준	임명절차	근거법
공기업 감사 및 상임감사위원	총수입 1천억원 이상 또는 정원 500명 이상	임추위 복수추천→공운위 심의의결→(주총의결)→기재부 장관 제청→대통령 임명	「공운법」 제25조 4항 제27조
	총수입 1천억원 미만이거나 정원 500명 미만	임추위 복수추천→공운위 심의의결→기재부장관 임명	「공운법」 제25조 4항 단서 상법
준정부기관 감사	준정부기관	임추위 복수추천→공운위 심의의결→기재부장관 임명	「공운법」 제26조 4항
	기관 규모 대통령으로 정하는 기준 이상 또는 업무특수성	임추위 복수추천→공운위 심의의결→기재부장관 제청→대통령 임명	「공운법」 제26조 4항 단서
기타 공공기관 감사	주무부처	기재부장관	「수출입은행법」
		금융위원회	「기업은행법」
		이사회 추천→교육부 장관	「국립대학교병원설치법」
		임추위 복수추천→공운위 심의의결→기재부장관 임명	정관(민법상 비영리법인)
		임추위 복수추천→산림청장 (주무부처장) 임명	정관 (예, 녹색사업단)
	기재부	임추위 복수추천→공운위 심의의결→기재부장관 임명	「공운법」 준용 (예, 선박안전기술공단)
		임추위 추천→ 기재부장관 임명	정관 (예, 농림수산식품기술 기획평가원)
	내부지배구조	주주총회	「산업은행법」 상법(예, 그랜드코리아레저(주))
		중앙위원회 선출	「대한적십자사법」 (개별법률)
		대의원총회 선임→ 문체부장관 승인	정관(예, 대한체육회)
이사회 승인→ 미창부장관 승인		개별법, 정관 (예, 연구개발특구 진흥재단)	

상임감사(위원)가 있는 기관은 「공운법」 제34조에 따라 감사 직무수행 실적평가를 받는다. 2013년도 공기업·준정부기관 상임감사, 감사위원 직무수행실적 평가제가 기관장 경영실적 평가제도 함께 임기 중 1회로 바뀌면서 2014년에는 감사평가를 시행하지 않았다. 상임감사 직무수행 실적평가를 받는 공공기관은 2011년 기준으로 59개 기관이며, 2012년 기준으로 58개 기관이었다. 여기에는 평가실적 연도 말 기준으로 임명된 지 6개월 미만이거나 공석중인 상임감사 또는 상임감사위원은 평가에서 제외되며, 기타공공기관도 포함되지 않는다. 일부 준정부기관의 경우 준용규정에 따라 상임감사(위원)를 두고 있으며, 2012년 기준으로 위탁집행형 20개 기관과 기금관리형 13개 기관이 상임감사 평가를 받았다. 일부 공기업·준정부기관은 상임감사(위원) 직무수행평가를 받은 기관임에도 불구하고, 알리오상에 상임감사(위원)가 없는 것으로 공시하고 있다.¹⁵⁾ 이는 공공기관이 경영공시를 하면서 정부가 규정하고 있는 경영공시매뉴얼에서 상임감사와 상임감사위원에 대한 공시기준을 제대로 이해하지 못하고 공시한 것으로 보인다.

15) 상임감사가 없는 것으로 공시하고 있는 기관은 대한주택보증(주), 인천국제공항공사, 한국가스안전공사, 한국감정원, 한국거래소, 한국공항공사, 한국관광공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국도로공사, 한국동서발전(주), 한국석유공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 등이다. 특히 대한주택보증, 인천국제공항, 한국감정원, 한국공항, 도로공사, 도서발전, 석유공사, 철도공사, 토지주택공사는 감사위원회를 구성하고 있는 기관이다.

〈표 IV-5〉 상임감사평가를 받는 공공기관(2012년 기준)

공공기관 유형		공공기관명
공기업 (25개)	시장형 (12개)	한국공항공사, 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국석유공사, 한국중부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주), 한국동서발전(주)
	준시장형 (13개)	한국철도공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국토지주택공사, 한국광물자원공사, 한국조폐공사, 한국관광공사, 한국감정원, 한국방송광고진흥공사, 한국마사회, 대한석탄공사, 제주국제자유도시개발센터, 대한주택보증(주)
준정부기관 (33개)	위탁집행형 (20개)	한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국환경공단, 대한지적공사, 대한무역투자진흥공사, 한국전기안전공사, 한국가스안전공사, 한국철도시설공단, 한국거래소, 한국산업인력공단, 국립공원관리공단, 한국산업안전보건공단, 한국보훈복지의료공단, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국예탁결제원, 한국산업기술평가관리원, 에너지관리공단, 한국연구재단, 한국정책재단 (한국소방산업기술원, 2011년 포함)
	기금관리형 (13개)	한국주택금융공사, 한국자산관리공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 예금보험공사, 국민체육진흥공단, 공무원연금공단, 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 근로복지공단, 한국무역보험공사, 중소기업진흥공단, 한국문화예술위원회

〈표 IV-6〉 상임감사 평가대상과 알리오상 상임감사 보유기관 비교
(기타공공기관 제외)

상임감사(위원) 평가대상명	알리오상 상임감사(위원) 보유기관명	비교
건강보험심사평가원	건강보험심사평가원	○
공무원연금공단	공무원연금공단	○
국립공원관리공단	국립공원관리공단	○
국민건강보험공단	국민건강보험공단	○
국민연금공단	국민연금공단	○
국민체육진흥공단	국민체육진흥공단	○
근로복지공단	근로복지공단	○
기술보증기금	기술신용보증기금	○

〈표 IV-6〉의 계속

상임감사(위원) 평가대상명	알리오상 상임감사(위원) 보유기관명	비교
대한무역투자진흥공사	대한무역투자진흥공사	○
대한석탄공사	대한석탄공사	○
대한주택보증(주)		×
대한지적공사	대한지적공사	○
사립학교교직원연금공단	사립학교교직원연금관리공단	○
신용보증기금	신용보증기금	○
에너지관리공단	에너지관리공단	○
예금보험공사	예금보험공사	○
인천국제공항공사		×
제주국제자유도시개발센터	제주국제자유도시개발센터	○
중소기업진흥공단	중소기업진흥공단	○
한국가스공사	한국가스안전공사	○
한국가스안전공사		×
한국감정원		×
한국거래소		×
한국공항공사		×
한국관광공사		×
한국광물자원공사	한국광물자원공사	○
한국남동발전(주)	한국남동발전(주)	○
한국남부발전(주)	한국남부발전(주)	○
한국농수산식품유통공사		×
한국농어촌공사		×
한국도로공사		×
한국동서발전(주)		×
한국마사회	한국마사회	○
한국무역보험공사	한국무역보험공사	○

〈표 IV-6〉의 계속

상임감사(위원) 평가대상명	알리오상 상임감사(위원) 보유기관명	비교
한국문화예술위원회	한국문화예술위원회	○
한국방송광고진흥공사	한국방송광고진흥공사	○
한국보훈복지의료공단	한국보훈복지의료공단	○
한국산업기술평가관리원	한국산업기술평가관리원	○
한국산업안전보건공단	한국산업안전보건공단	○
한국산업인력공단	한국산업인력공단	○
한국서부발전(주)	한국서부발전(주)	○
한국석유공사		×
한국수력원자력(주)	한국수력원자력(주)	○
한국수자원공사	한국수자원공사	○
한국연구재단	한국연구재단	○
한국예탁결제원	한국예탁결제원	○
한국자산관리공사	한국자산관리공사	○
한국장학재단	한국장학재단	○
한국전기안전공사	한국전기안전공사	○
한국전력공사	한국전력공사	○
한국조폐공사	한국조폐공사	○
한국주택금융공사	한국주택금융공사	○
한국중부발전(주)	한국중부발전(주)	○
한국지역난방공사	한국지역난방공사	○
한국철도공사		×
한국철도시설공단	한국철도시설공단	○
한국토지주택공사		×
한국환경공단	한국환경공단	○

주: ○는 양자 일치, ×는 불일치함을 의미함

현재 「공운법」은 시장형 공기업과 자산 2조원 이상의 준시장형 공기업은 이사회 내에 감사위원회를 설치하도록 규정하고 있으며, 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관은 다른 법률의 규정의 따라 감사위원회를 설치할 수 있도록 규정하고 있다(「공운법」 제20조). 이에 따라 의무적으로 감사위원회를 설치하여야 하는 기관은 총 21개 기관이다.

- 항만공사(3개): 부산항만공사, 여수광양항만공사, 인천항만공사
- 공항공사(2개): 인천국제공항공사, 한국공항공사
- 한전 및 발전자회사(7개): 한국전력, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국중부발전(주)
- 한국도로공사, 한국가스공사, 한국마사회, 한국광물자원공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사(9개)

〈표 IV-7〉 공기업의 감사위원회, 감사 운영 현황 조사(2014년 지정 기준)

유형	감사위원회	상임 감사	비상임감사	상임감사없음
시장형 공기업 (14)	한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사(6개) 한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주) 한국중부발전(주)	없음	없음	부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업 (16)	한국도로공사, 한국토지주택공사, 한국수자원공사, 한국철도공사(4개) 한국마사회, 대한주택보증주식회사, 한국감정원	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고진흥공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 제주국제자유도시개발 센터	해양환경 관리공단	여수광양항만 공사, 울산항만공사

주: 공기업 I (10개), 공기업 II(18개)는 경영평가(상임감사 평가 포함) 시의 유형 구분임

2012년 기준으로 한국중부발전(주), 한국광물자원공사의 경우 규정상 감사위원회를 설치하여야 하나 현재 상임감사 제도를 운영하고 있었다. 「공운법」 제 20조 제2항의 단서조항은 새로 감사위원회를 설치하여야 하는 공기업에 감사가 있는 경우에는 그 감사의 임기가 종료된 후에 설치할 수 있도록 예외사항을 마련하여 두고 있다. 현재 한국중부발전(주)의 상임감사는 2010년 4월 19일에 주주총회에서 선임된 것으로 공시되어 있는데, 한국중부발전(주)의 경우 2011년에 기타공공기관에서 시장형 공기업으로 유형이 변경됨으로써 2010년에 임명된 상임감사의 임기가 종료되지 않은 경우에 해당된다. 한국광물자원공사의 경우 2010년 말 결산에 따라 2011년 감사위원회 설치 대상에 해당되나, 기존의 상임감사제도를 그대로 유지하고 있었다. 당시 상임감사는 2011년 3월 11일에 기획재정부 장관이 임명하여 임기가 종료되지 않아서 「공운법」상 경과규정이 적용되었지만 2014년 지정 기준으로 보면 시장형 공기업의 경우에 감사위원회 제도를 모두 도입하였고 상임감사위원을 선임하고 있다.

특히 「정부투자기관기본법」 및 「산하기관기본법」을 적용받던 공기업 및 준정부기관의 경우에 상임의 감사제도가 도입되어 있었으나 2007년 「공운법」 체계에서 기타공공기관으로 지정된 공공기관의 경우에 감사제도와 관련된 통일된 법적 준거기준이 없으며 개별 설립법에 따라서 감사제도를 설치하였고 감사제도가 있다고 하여도 대부분 비상임감사제도로 운영하고 있다. 「상법」(제409조 4항)에서 자본금 10억원 미만인 소규모 주식회사의 경우에는 감사가 예외적으로 임의기관이다(정찬형, 2015, p.1027), 그러나 주식회사의 자본금 기준으로 규모가 작은 경우에 감사 도입이 유보되어 있지만 기타공공기관의 경우에 자산 및 인력규모를 기준으로 명백하게 상임, 비상임 감사 운영의 기준이 없으며 대부분 비상임으로 운영하고 있으며 선임절차와 주무부처 장관이 임명하도록 되어 있어 형식적으로 감사의 독립성과 전문성을 확보할 수 있는 것으로 보이나 일부는 내부직원, 유사 직종에서 선임되고 있어서 실질적인 감사의 독립성을 확보하기 어려울 것으로 판단된다.

〈표 IV-8〉과 같이 자본금 기준(2013년 말)으로 1천억원 이상인 기타공공기관은 180개인데 이 중에서 상임감사 및 상임감사위원이 있는 기관이 42개

이다. 또 자산 기준(2013년 말) 1천억원 이상 기타공공기관 중에서 상임감사 및 상임감사위원이 있는 기관이 35개이며, 임직원 수 기준(2013년 말)으로 1천명 이상 4개 기관이 상임 및 상임감사위원이 없고, 500명 기준으로 보면 9개 기관이 상임 및 상임감사위원이 없다. 기타공공기관 중에서 대한적십자사의 경우에 자산 579,223백만원, 임직원 수가 3,300명(2014년 1/4분기 기준)인데도 불구하고 중앙위원회에서 선출하는 비상임감사가 있을 뿐이다.

〈표 IV-8〉 비상임감사(감사위원) 형태로 운영하는 기타공공기관(2013년 말 기준)

(단위: 백만원, 명)

공공기관명	주무부처	자본금	현원
(주)강원랜드	산업통상자원부	2,517,697	2,984
학교법인한국폴리텍	고용노동부	407,572	1,718
한국생산기술연구원	미래창조과학부	323,026	515
한국생명공학연구원	미래창조과학부	191,120	359
한국기술교육대학교	고용노동부	183,904	402
대한적십자사	보건복지부	177,283	3,300
한국표준과학연구원	미래창조과학부	170,404	425
국립암센터	보건복지부	169,497	1,079
한국기계연구원	미래창조과학부	154,586	335
한국에너지기술연구원	미래창조과학부	149,800	396
한국전기연구원	미래창조과학부	139,895	391
한국화학연구원	미래창조과학부	122,160	371
한국지질자원연구원	미래창조과학부	112,342	431
코레일유통(주)	국토교통부	101,773	305
한국과학기술정보연구원	미래창조과학부	100,525	359
대한법률구조공단	법무부	90,632	644
한국산업기술시험원	산업통상자원부	80,038	365
한국건설기술연구원	미래창조과학부	73,550	409
국방기술품질원	방위사업청	45,460	458
국립중앙의료원	보건복지부	39,109	854
코레일네트웍스(주)	국토교통부	18,208	905
코레일관광개발(주)	국토교통부	11,933	909

자료: 공공기관 알리오 참조

3. 공공기관의 감사 형태별 사례 비교분석

공공기관의 감사제도 운영에 대한 보다 심도 있는 분석을 위해서 다음과 같이 4개 공공기관을 선정하여 살펴보고자 한다. (1) 감사위원회 설치규정에 따라 감사위원회를 운영 중인 한국공항공사와 한국전력공사, (2) 감사위원회 설치의무가 있으나 상임감사제도를 운영하고 있는 한국광물자원공사, (3) 기존대로 상임감사제도를 운영 중인 한국자산관리공사, (4) 기타 감사위원회제도를 운영중인 인천항만공사와 강원랜드, (5) 비상임감사제도를 운영하고 있는 대한체육회 등을 선정하였다.

〈표 IV-9〉 감사위원회 및 감사제도 사례

구분	감사위원회 설치의무 (「공운법」 제20조 제2항)	그 외 기관 (「공운법」 제20조 제3항, 「공운법」 제24조 제1항 등)
	시장형 공기업 자산 2조원 이상 준시장형 공기업	그 외 공기업 및 준정부기관 등
(일부상임) 감사위원회	한국전력공사, 한국공항공사, 한국광물자원공사,	(주)강원랜드
(전원비상임) 감사위원회	인천항만공사	
상임감사	-	부산대학교병원, 한국자산관리공사, 산업은행, 그랜드코리아레저(주)
비상임감사	-	대한체육회, 국민생활체육회, 대한장애인체육회, 민주화운동기념사업회, 창업진흥원, 한국과학기술원, 대한적십자사

가. 감사위원회제도 운영 공공기관 사례

1) 한국전력공사

한국전력공사(이하 한전)는 시장형 공기업으로 전력자원을 개발하고 송전·변전·배전 및 이와 관련되는 영업활동을 하고 있다. 주요 사업으로 송

〈표 IV-10〉 한전 감사위원회 위원 현황

성명	직위	주요 경력	비고
한대수	상임감사위원	전 청주시장, 감사원 감사관	
남동균	비상임감사위원(위원장)	(전)기획예산처 성과관리본부장	회계 및 재무전문가
김경민	비상임감사위원	한양대 정치외교학과 교수	

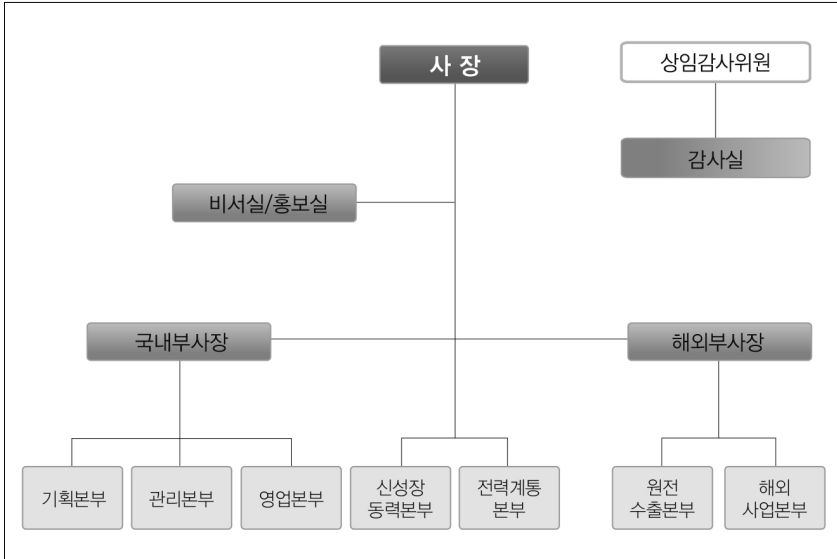
자료: 한전, 「2012년도 상임감사(위원) 직무수행실적보고서」 참조

변전설비, 배전설비, 정보통신설비, 업무설비 등 안정적 전력수급과 관련된 사업 및 해외사업 등을 수행하고 있다. 2013년 말 기준으로 임직원은 19,635명이며 임원현황은 기관장 1명, 상임이사 6명, 비상임이사 8명, 상임 감사위원 1명이 있다. 2013년 말 수입은 61,197,134백만원이며, 1982년 1월 「한국전력공사」라는 이름으로 설립된 이후에 1989년 8월 주식시장에 상장되어 있으며 1994년 10월 뉴욕증권거래소에도 상장되어 있다(한전 kepcoco.kr 공사 소개 참조)

한전은 2008년 12월 8일 감사위원회 위원을 주주총회에서 선임하였으며, 2013년도는 감사위원회를 11회 개최하여 심의 27건, 의결 13건, 보고 14건을 처리하였다(한전, 「2013년도 상임감사위원 직무수행실적보고서」 참조). 2012년 상임감사위원 직무수행 실적평가 당시에는 한대수 상임감사위원으로 청주시장 및 감사원 감사관을 역임하였다. 현재 감사위원회 위원 현황을 보면 안홍렬 상임감사위원(변호사, 2013.12.27. ~ 2015.12.26.)과 비상임감사위원 2명으로 구성되어 있다.

한전 내부 감사부서는 감사실 내에 감사총괄팀, 일상감사팀, 조사팀, 청렴윤리팀, 종합감사1팀, 종합감사2팀, 기동감찰팀 7개 팀으로 구성되어 있고 2013년 말 기준으로 현원이 68명이다. 감사부서 내 업무분장을 보면 총무, 기획, 외부 감사총괄, 일상감사, 경영진단, 재무감사, 특별조사, 민원관리, 청렴도 및 공직기강, 지역본부 종합감사, 특수사업소 및 개발처 종합감사, 현장 감찰활동 등을 수행한다.

[그림 IV-1] 한국전력공사의 조직도



자료: www.kepco.co.kr 인용

2013년 말 기준으로 감사부서의 인원은 68명으로 전체 기관 정원 19,644명 대비 0.34%이다. 직급별 인원을 살펴보면 1(갑)급 1명, 1(을)급 3명, 2급 8명, 3급 48명, 4급 이하 8명이다. 한전의 감사부서의 예산을 살펴보면 2010년 5,167백만원, 2011년 6,427백만원, 2012년 6,256백만원, 2013년 6,877백만원으로 증가하고 있는 추세이다.

한전에서 감사평가 시 지표별 핵심 추진 목표는 다음과 같다. 첫째, 감사의 전문성 확보이다. 감사원 직무교육 실적, 전문자격증 보유 등이다. 둘째, 감사의 윤리성 및 독립성 확보이다. 감사인 윤리성 평가, 권익위원회 청렴도 평가, 감사평가 성과급 연계 등이다. 셋째, 내부통제 기능 강화이다. 내부감사 재정상 조치, 내부 통제제도 점검 평가 등이다. 넷째, 방만경영 예방과 적발 및 재발 방지이다. 방만경영 내부 예방 실적, 외부 지적사례 등이다. 2010년부터 상임감사 직무수행실적 평가 결과는 다음과 같다.

〈표 IV-11〉 한국전력공사 상임감사위원 평가 점수

	2010	2011	2012
지표1	B	B0	B0
지표2	B	B0	B0
지표3(감사원)	-	19.25	77.95
지표4	A	B0	C
지표5	B	C	B0
지표6	A	B+	B0
기관등급	A	-	-
최종등급	우수(A)	양호(B)	양호(B)

국민권익위원회의 반부패경쟁력 평가는 2013년도 우수기관으로 8년 연속으로 우수기관으로 선정되었다. 부패방지시책 평가결과는 2011년 우수, 2012년 우수, 2013년 우수 등급이었다.

국민권익위원회 청렴도 평가는 2012년 3등급, 2013년도 2등급으로 전년 대비 향상되었다. 2011년의 경우 2010년 청렴도 우수기관 선정에 따른 면제기관이었으며, 공직유관단체 평가대상 구분의 점수를 보면 2012년에는 8.73점으로 177개 기관 중 31위, 2013년에는 전년보다 떨어진 8.50점으로 229개 기관 중 51위를 차지했다. 공직유관단체 중 공기업 평가대상 구분에서는 2012년 26개 기관 중 13위, 2013년에는 30개 기관 중 10위였다.

2) 한국공항공사

한국공항공사는 시장형 공기업으로 김포, 김해, 제주 등 전국 14개 공항을 효율적으로 건설·관리·운영하도록 함으로써 항공수송을 원활하게 하기 위해서 설립되었다. 주요 사업은 공항 및 공항시설의 관리·운영 사업 및 이에 필요한 주변지역 개발, 공항개발사업 중에서 항공기, 여객 화물처리시설 및 공항 운영에 필요한 시설 등의 신설·증설·개량, 항공교통과 육상해상

〈표 IV-12〉 한국공항공사 감사위원회 위원 현황

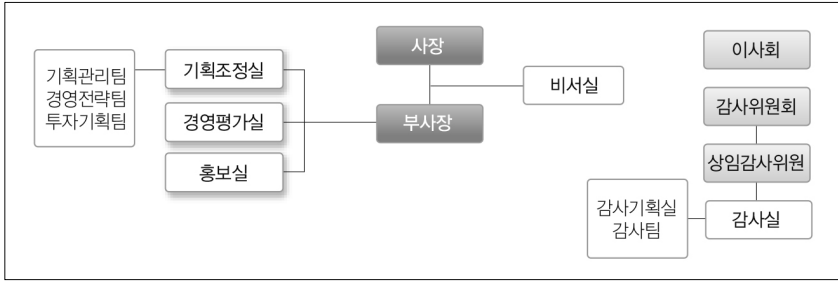
직위	성명	주요 경력	비고
상임 감사위원	박재홍 이철수	대통령실 공직기강 선임행정관 대통령실 국정홍보 비서관실 행정관	2010.10.15. 임기
비상임감사위원	안진홍	대성회계법인 전문이사	회계전문가
비상임감사위원	이상복	서강대학교 법학전문대학원 교수	법률전문가

자료: 한국공항공사, 「2012년도 상임감사위원 직무수행실적보고서」 참조

교통의 연계를 위한 터미널 등 복합 교통시설의 설치 및 운영 사업, 항공중
사자 양성을 위한 교육훈련사업 및 이에 필요한 훈련시설의 설치운영, 공항
및 공항시설의 건설·관리·운영과 관련된 조사연구 및 기술개발 등이다
(www.airport.co.kr 공사소개 인용). 2013년 말 기준으로 임직원은 1,698명
이며 2013년 결산 기준 수입은 777,714백만원이다. 임원은 기관장 1명, 상임
이사 5명, 비상임이사 7명, 상임감사위원 1명이 있다.

감사위원회는 ‘정기회를 분기당 1회 필요시 개최’라고 운영규정에 정하
여 운영했으며 2013년에는 통상 매월 개최하여 11회를 개최했다. 결의 방
법은 재적위원 과반수 출석에 개최하여 재적위원 과반수 찬성으로 의결했
다. 내부 감사부서는 18명 정원, 직제상 부서명이 감사실로서 1실 3팀으
로 조직을 구성하고 있다. 직제상 팀명은 감사실장, 감사기획팀, 감사팀,
청렴TF팀이다. 감사실장(1급 1명)은 감사업무총괄 업무, 감사기획팀(3급 5
명, 5급 이하 2명)은 연간감사계획 수립, 감사위원회 운영관리, 감사품질
평가를 담당한다. 감사팀(2급 1명, 3급 4명)은 감사시행 및 보고, 개별감
사 계획 수립, 전자감사 관리 업무를 담당, 청렴TF팀(3급 1명, 4급 3명)은
청렴도 및 반부패청렴정책 추진, 공직기강 확립을 담당한다. 감사부서의
예산은 2013년 말 기준 2,129백만원으로 기관의 총예산 703,796백만원의
0.30% 비율이다(한국공항공사, 「2013년도 상임감사위원 직무수행실적보고
서」 참조).

[그림 IV-2] 한국공항공사의 조직도



자료: 한국공항공사 조직도 참조(www.airport.co.kr)

한국공항공사의 상임감사 평가결과를 살펴보면 2010년의 경우 우수(A) 등급, 2011년에는 우수(A) 등급, 2012년에는 우수(A) 등급이었다. 각 연도 지표별 점수는 다음과 같다.

〈표 IV-13〉 한국공항공사 상임감사위원 평가 점수

	2010	2011	2012
지표1	B	B+	C
지표2	B	B+	B0
지표3(감사원)	-	20.4	79.2
지표4	A	B0	B0
지표5	B	B+	B+
지표6	A	B+	B0
기관등급	A	-	-
최종등급	우수(A)	우수(A)	우수(A)

국민권익위원회의 부패방지시책 평가결과는 2011년 매우 우수, 2012년 매우 우수, 2013년 우수이며, 청렴도 평가결과는 2011년은 면제(사유: 2009~2010년 2년 연속 종합청렴도 '우수' 이상)되었으며 2012년에는 8.97점, 2013

년에는 8.30점이었다. 공직유관단체 평가대상에서 2012년에는 전체 178개 기관 중 7위, 2013년에는 229개 기관 중 104위를 차지했으며, 공직유관단체 중 기관유형별 평가대상 구분에서 2012년에는 26개 기관 중 5위, 2013년에는 30개 기관 중 17위를 차지했다.

3) 인천항만공사

인천항만공사는 시장형 공기업으로 항만시설의 신설·개축·유지·보수·준설 등에 관한 공사의 시행 및 항만의 관리·운영에 관한 사업 등을 수행한다. 인천항을 경쟁력 있는 물류중심기지로 육성하고 현대화된 항만시설과 첨단 물류정보시스템을 구축하여 항만인프라 경쟁력을 제고하고 고부가가치 항만서비스 제공과 차별화된 글로벌 마케팅을 위해 2005년에 설립되었다. 주요 사업은 항만건설 및 유지보수, 항만마케팅, 연구용역사업, 항만정보화 등이다. 2013년 말 기준으로 임직원은 178명, 수입은 280,127백만원, 주주현황을 보면 정부에서 100% 지분을 갖고 있으며 자회사로 인천항보안공사가 있다(www.icpa.or.kr IPA 소개 참조).

「항만공사법」의 적용을 받는 항만공사의 지배구조는 다른 공공기관과 다르며, 인천항만공사는 이사회의 역할을 수행하는 비상임감사 7인만으로 구성된 항만위원회¹⁶⁾를 두고 있으며, 소위원회의 형태로 항만위원 3인으로 구성된 감사위원회를 두고 있다. 또 감사위원회를 지원하기 위해 감사팀을 두고 있다.

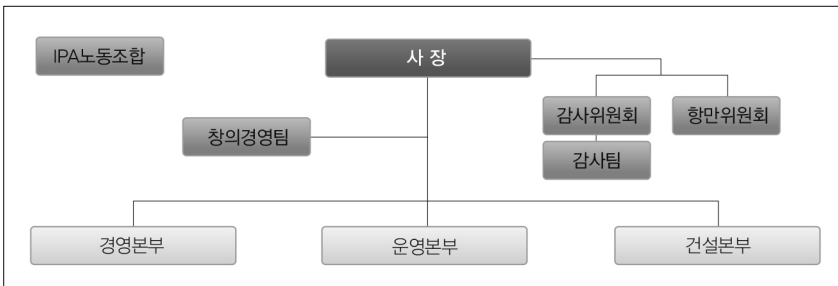
16) 항만공사의 항만위원회는 이사회의 역할을 수행하나 상임이사 등이 참여하지 않는다.

〈표 IV-14〉 항만위원 및 감사위원(2012년)

성명	현 소속 및 지위	주요 경력	감사위원
이인수 (항만위원장)	한국해운조합 이사장	(전) 중앙해양안전심판원장 (전) 해양수산부 해운물류본부장 (전) 해양수산부 부산지방해양수산청장	○
박철병	성도회계법인 대표	(현) 성도회계법인회계사 (전) 산동회계법인 본부장, 부대표 (전) 부일, 항도 회계법인 회계사	○
최명호	최명호 법률사무소 변호사	(전) 사법시험 26회 합격 (제16기 사법연수원 수료)	○
이승민	인천항만물류협회회장	(현) (주)선광 ¹⁾ 공동대표 (현) (사)항만친수공간포럼부회장 (현) 인천북항다목적부두(주) 대표	
이상용	인천북합운송협회 회장	(현) 경인해운항공(주) ²⁾ 대표이사 (전) 경기은행 계양지점장	
진노석	인천항 도선사회 지회장	(전) 인천항도선사회 업무이사 (전) 인천항도선사회 선박이사	
조종환	(주)인천김포고속도로 사장	(전) 건설기술인협회 감사 (전) 국토해양부 항만정책관	

주: 1) 수출입 화물 & 항만하역 전문업체
2) 화물운송 중개 대리 및 관련서비스업

[그림 IV-3] 인천항만공사의 조직도



자료: 인천항만공사 조직도 참조(www.icpa.or.kr)

2008년까지 인천항만공사는 상임감사제도를 운영하였으나 「공운법」 제정 이후부터 감사위원회를 운영 중이며, 감사위원이 모두 비상임위원으로 구성 되어 상임감사위원이 없어서 기획재정부에서 실시하는 감사수행 실적평가대상에서는 제외되었다.

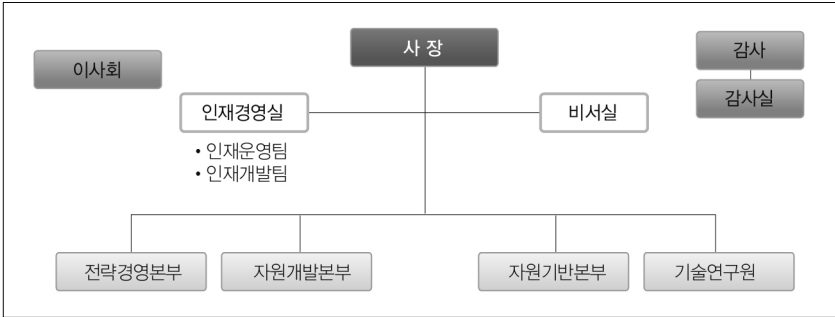
4) 한국광물자원공사

한국광물자원공사는 준시장형 공기업으로 국내 및 해외광물자원의 개발을 촉진하고 광물자원산업의 육성·지원을 통한 산업원료 광물의 안정적 확보를 위해 설립되었다. 주요 사업은 국내자원개발, 해외자원개발, 북한자원개발, 비축사업 등이다. 2013년 말 기준으로 임직원 490명, 수입은 2,618,476 백만원이며 정부가 99.82%, 정책금융공사가 0.18%의 지분을 갖고 있다 (www.kores.or.kr 참조).

2012년 기준으로 광물공사는 상임감사제도를 운영하고 있었으며(「2012년도 광물자원공사 상임감사 직무수행실적보고서」), 2014년 2월 기존 상임감사의 임기가 종료됨에 따라서 새누리당 18대 대선 중앙선대위 공동여성본부장이었고 제7~8대 충남도의회 의원을 역임한 상임감사위원을(임기 2014.2.24.~2016.2.23.) 새로 임명하였다(공공기관 알리오 참조).

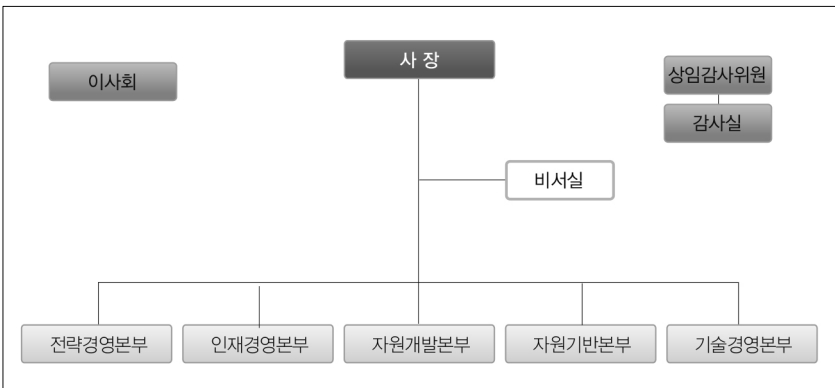
감사지원부서의 직제상 명칭은 감사실이다. 감사실에서는 감사계획 수립 및 결과보고, 업무 및 회계의 감사, 외부감사(감사원, 지식경제부) 수감 총괄, 공직기강, 부패방지 및 청렴업무, 각종 진정, 신고 등의 민원 조사 등을 수행하고 있다. 2013년 말 기준 인원은 10명으로 기관 정원 572명 대비 1.75%이다.

[그림 IV-4] 한국광물자원공사 조직도(2012년도 기준)



자료: 한국광물자원공사 조직도 참조(www.kores.or.kr)

[그림 IV-5] 한국광물자원공사 조직도(2013년도 기준)



자료: 한국광물자원공사 조직도 참조(www.kores.or.kr)

상임감사의 이사회 개최 횟수를 보면 2011년 15회, 2012년 16회, 2013년 16회였으며 상임감사의 출석률은 3개년 모두 100% 출석이었다. 일상감사 분야와 실적 건수를 살펴보면 2012년 21개 분야 752건이었으며, 2013년에는 21개 분야 883건이었다. 종합감사, 특정감사, 성과감사, 재무감사의 합계에서 2012년에는 9건, 2013년에는 6건의 실적이 있었다.

상임감사 직무수행실적 평가결과를 보면 2010년 우수(A), 2011년 미흡(D), 2012년 보통(C)이었으며 지표별 점수를 보면 다음과 같다.

〈표 IV-15〉 한국광물자원공사 상임감사 평가 점수

	2010	2011	2012
지표1	B	D+	C
지표2	B	D+	D+
지표3(감사원)	-	17.5	75.5
지표4	B	C	B0
지표5	B	D+	C
지표6	A	D+	C
기관등급	A	-	-
최종등급	우수(A)	미흡(D)	보통(C)

국민권익위원회의 부패방지시책 평가결과를 보면 2011년 미흡, 2012년 우수, 2013년 보통 등급이었다. 국민권익위원회의 청렴도 평가결과를 살펴보면, 공직유관단체 평가대상 구분에서 2011년에는 8.25점으로 243개 기관 중 210위, 2012년에는 8.41점으로 178개 기관 중 86위, 2013년에는 8.37점으로 230개 기관 중 85위이다. 공직유관단체 중 기관유형별 평가대상 순위를 보면 2011년에는 17개 기관 중 17위, 2012년에는 26개 기관 중 21위, 2013년에는 30개 기관 중 13위이다.

5) (주)강원랜드

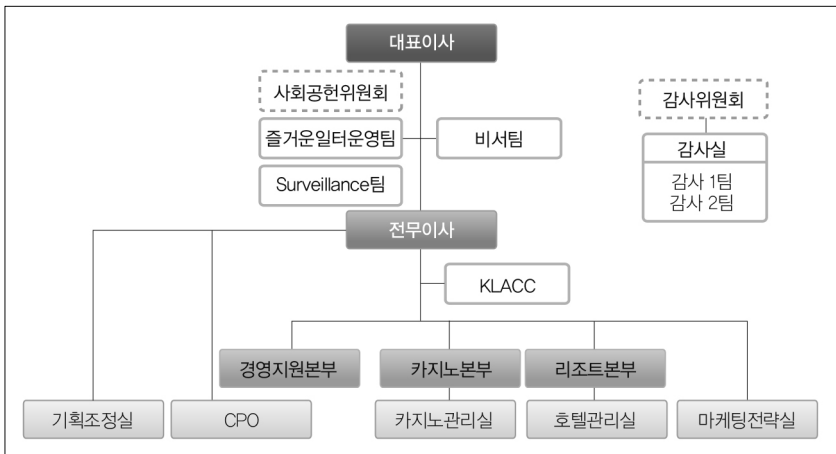
강원랜드(주)는 기타공공기관으로 지정되어 있으며, 폐광지역 경제활성화 차원에서 석탄산업의 대체산업으로 관광산업을 육성하고자 강원도 사북지역에 내국인이 출입 가능한 카지노 및 부대시설을 설치·운영하는 기관이다. 주요 사업은 카지노 사업, 호텔사업, 골프장 사업, 콘도사업, 스키장 사업 등이다(<http://kangwonland.high1.com> 참조).

강원랜드의 주요한 주주현황을 보면 한국광해관리공단이 36.27%, 강원도 개발공사가 6.11%, 정선군 4.9%, 삼척시 1.25%, 태백시 1.25%, 영월군 1% 등을 소유하고 있어서 전체 지분의 51.01%(민간주주 48.99%)를 공공부문이 가지고 있다. 2013년 말 기준으로 임직원 2,863명, 수입은 2,582,168

백만원. 임원현황은 기관장 1명, 상임이사 1명, 비상임이사 13명이다. 비상임이사에 사외이사인 감사위원 3명이 포함되고 기관에서 운영하고 있다.

강원랜드는 상장된 주식회사로서 현재 감사위원회를 두고 있다. 감사위원회는 3명으로 구성되며, 감사위원은 모두 비상임이사로 「상법」 제382조 및 542조의5¹⁷⁾에 따라 사외이사후보추천위원회를 거쳐 주주총회에서 선임된다. 감사위원회를 지원하기 위해 감사실을 두고 있으며, 감사실은 2개의 팀으로 운영된다. 감사위원은 비상임이며 타 공공기관과 다르게 명칭은 비상임이사로 부르며 선임절차는 사외이사후보추천위원회를 통해 주주총회에서 선임하고 있다. 2014년 7월 현재 사외이사인 감사위원은 3명이며 각 주요 경력을 보면 전 정부부처 고위공무원, 지자체 부군수, 회계법인 회계사 등으로 구성되어 있으며 임기 3년으로 운영하고 있다.

[그림 IV-6] (주)강원랜드의 조직도



자료: 강원랜드 조직도 참조(www.kangwonland.high1.com)

17) 「상법」 제382조(이사의 선임, 회사와의 관계 및 사외이사)에 따르면 이사는 주주총회에서 선임하도록 규정하고 있다. 동법 제542조의5(이사·감사의 선임방법)에서는 상장회사가 주주총회에서 이사 또는 감사를 선임하려는 경우에는 제542조의4 제2항에 따라 이사 및 감사후보자의 성명, 약력, 추천인, 그 밖에 대통령령으로 정하는 후보자에 관한 사항을 통지하거나 공고하도록 규정하고 있다.

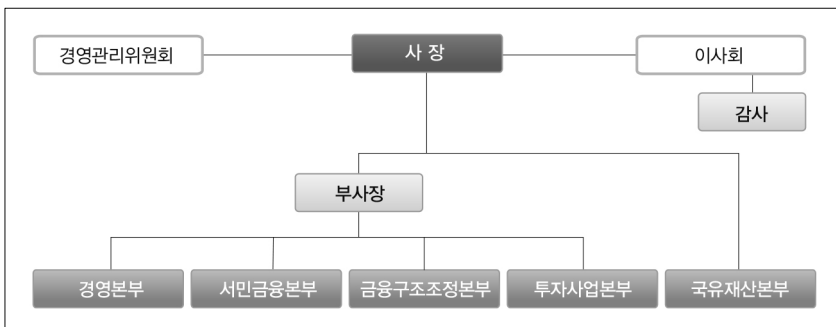
나. 상임감사제도 운영 공공기관 사례

1) 한국자산관리공사

한국자산관리공사는 기금관리형 준정부기관으로 금융회사 부실채권 인수, 정리 및 기업구조조정 업무, 금융소외자의 신용회복지원 업무, 국유재산관리 및 체납조세정리 업무 등을 수행하기 위하여 설립된 기관이다. 주요 사업은 인수채권 등 처분, 인수 및 유입재산 처분 관리, 정부 위탁업무 등 수탁업무, 기금관리 등이다. 2013년 말 기준으로 임직원은 1,107명, 수입은 1,758,327백만원으로 정부에서 56.84%, 한국수출입은행 25.86%, 기타 금융기관 9.16%, 한국정책금융공사 8.14%의 지분을 보유하고 있다 (www.kamco.or.kr 공사소개 참조).

한국자산공사는 상임감사의 형태이며 민간회사 이사, 광진구청장, 대통령소속 위원회 출신의 정송학(2014.01.15. ~ 2016.01.14.) 감사¹⁸⁾가 담당하고 있다. 직제상 부서명으로 감사실을 두고 있다. 감사실은 감사실장, 감사1팀, 감사2팀, 감사3팀으로 구성되어 있으며 2013년 말 기준으로 17명의 직원을 두고 있다. 2013년 감사실 예산은 32억원 규모로 기관 전체예산의 0.65%를 차지하고 있다. 한국자산관리공사의 감사실 직원들의 경우 10년

[그림 IV-7] 한국자산관리공사의 조직도



자료: 한국자산관리공사 조직도(www.kamco.or.kr)

18) 2013년 한국자산관리공사의 송기국 상임감사는 전직 감사원 공직감찰본부 본부장 출신이다.

이상 재직자가 94%(16명)이며, 감사부서 근무기간은 2년 미만과 2년 이상이 9명과 8명으로 유사하게 나타났다.

상임감사의 이사회 개최 횟수는 2011년 28회, 2012년 24회, 2013년 8회였으며 2011년엔 27회 출석, 2012~2013년에는 100% 출석하였다. 일상감사는 모든 업무 분야에서 2012년에 1,389건, 2013년 863건의 실적이 있었다. 종합감사, 특정감사, 경영지침 준수 등의 합계 감사사항 수를 보면 2012년에 21개, 2013년에는 14개의 이행실적이 있었다.

상임감사 직무수행실적 평가 결과 2010년~2012년 우수(A)로 각 지표별 점수는 다음과 같다.

〈표 IV-16〉 한국자산관리공사 상임감사 평가 점수

	2010	2011	2012
지표1	A	A0	B+
지표2	B	B+	B+
지표3(감사원)	-	19.73	78.81
지표4	A	C	B0
지표5	B	B+	B+
지표6	B	B0	B0
기관등급	A	-	-
최종등급	우수(A)	우수(A)	우수(A)

국민권익위원회의 부패방지시책의 평가 결과를 보면 2011년 우수, 2012년 보통, 2013년 보통 등급이었다. 국민권익위의 청렴도 평가 결과를 보면, 공직유관단체 평가대상 구분에서 2011년 8.80점으로 227개 기관 중 86위, 2012년 8.61점으로 177개 기관 중 57위, 2013년 8.00점으로 229개 기관 중 174위였다. 공직유관단체 중 기관유형별 평가대상 구분에서는 2011년 78개 기관 중 34위, 2012년 73개 기관 중 26위, 2013년 86개 기관 중 80위였다.

2) 부산대학교병원

부산대학교병원은 「공운법」상 기타공공기관으로 지정되어 있고, 고등교육법에 따른 의학 등에 관한 교육·연구와 진료를 통하여 의학 발전을 도모하고 국민보건 향상에 기여하기 위해 설립된 기관이다. 부산대학교병원의 주요 기능과 역할은 의학계 학생의 임상교육, 전공의의 수련과 의료 요원의 훈련, 임상연구 등이다. 2013년 말 기준으로 임직원은 3,169명으로 기관장과 감사 각 1명은 상임이며 이사 8명은 비상임이다. 수입은 635,004백만원이다. 부산대학교병원뿐만 아니라 교육부가 주무부처로 되어 있는 여러 대학병원의 임원 현황, 지배구조는 유사한데 대학총장이 비상임이사, 기획재정부, 교육부, 보건복지부, 광역지자체 부시장 각 1명이 당연직으로 비상임이사로 선임되어 있다(www1.pnuh.co.kr 및 공공기관 알리오 참조).

상임감사 1명이 있으며 임기는 3년이다. 상임감사의 선임은 이사회 추천을 거쳐 교육부장관이 임명했으며, 신윤길 감사의 주요 경력은 대통령비서실 선임행정관, 강원대학교, 창원대학교 사무국장을 거쳤다.

[그림 IV-8] 부산대학교병원 조직도



자료: 부산대학교 병원 조직도 참조(www.pnuh.or.kr)

3) 한국산업은행

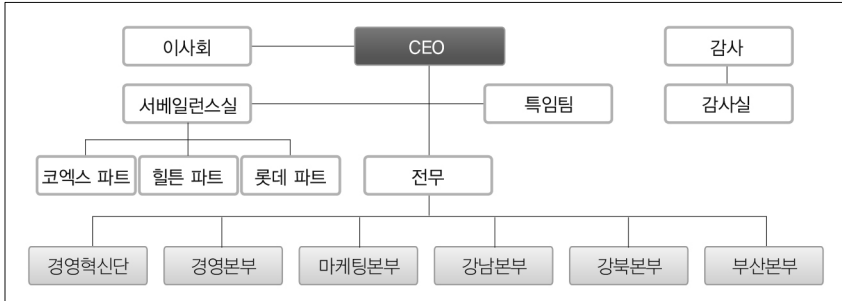
한국산업은행은 「공운법」상 기타공공기관으로 지정되어 있으며,¹⁹⁾ 산업의 개발과 국민경제의 발전을 촉진하기 위한 중요사업자금을 공급하고 관리하기 위한 목적으로 설립된 금융기관이다. 주요 사업은 대출, 투자, 보증 등 산업자금의 공급, 산업금융채권 발행, 외화차입, 예수금 등 산업자금의 조달, 투자금융 업무, 국제금융 업무 등이다. 2013년 말 기준으로 임직원은 2,596명이고 수입은 15,241,671백만원이다. 임원현황을 보면, 기관장 1명, 상임이사 3명, 비상임이사 5명, 상임감사 1명으로 기관장인 은행장(홍기택)은 임기 3년이며 주주총회를 통해 선임되었다(www.kdb.co.kr 은행소개 참조). 2013년 말 기준 상임감사는 기획재정부 국고국장 출신이며 한국산업은행법과 정관에 따라서 주주총회의 선임을 거쳤다.

4) 그랜드코리아레저(주)

그랜드코리아레저는 「공운법」상 기타공공기관으로 지정되어 있으며, 외래 관광객 유치, 외화획득 증대, 이익금의 관광인프라 확충을 위한 재투자 목적으로 설립된 기관이다. 서울에 2곳, 부산에 1곳에서 외국인 전용 카지노 영업이 주요 사업이다. 2013년 말 임직원은 1,545명이며 기관장(임병수)은 경기관광공사 사장을 역임하였으며 임기는 3년이다. 수입은 561,327백만원으로 정부의 순지원 수입은 없다(www.grandkorea.com GKL소개 참조). 감사는 상임으로 임기 3년이다. 현재 상임감사는 동양고속운수, 동양건설산업 대표이사 출신이다. 자체 임원추천위원회 운영규정에 근거해서 임원추천위원회의 추천을 거쳐 이사회 의결, 임시 주주총회 선임의 절차를 거쳤다.

19) 산업은행은 2012년 기업은행과 함께 공공기관에서 지정 해제를 받았다가 2014년 공공기관으로 재지정되었다.

[그림 IV-9] 그랜드코리아레저 조직도



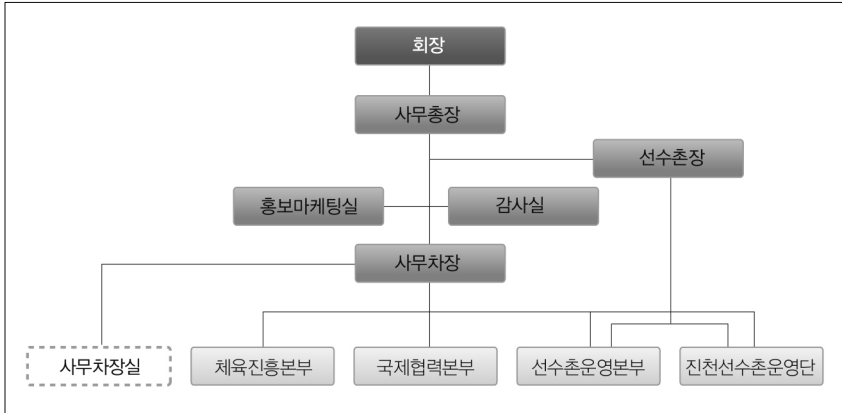
자료: 그랜드코리아레저 조직도 참조(www.grandkorea.com)

다. 비상임감사제도 운영 공공기관 사례

1) 대한체육회

대한체육회는 기타공공기관으로 학교체육 및 생활체육 진흥, 우수선수 발굴 및 육성 등을 수행하며 대외적으로는 우리나라를 대표하는 올림픽위원회로서 활동하는 기관이다. 3·1 독립운동 정신을 계승하여 항일 투쟁과 민족의 자주 독립에 기여하기 위하여 1920년에 창설된 민족 체육단체로 58개 종목별 경기단체와 16개 시·도지부, 17개 재외한인체육단체로 구성되어 있으며, 체육운동의 범국민화, 학교체육 및 생활체육 진흥, 우수선수 발굴·육성, 국위선양을 위한 국가대표선수 양성 등의 기능과 대외적으로 국가올림픽위원회로서 IOC 및 세계 각국 NOC 등에 우리나라를 대표하며, 올림픽 등에 선수단 파견, 스포츠를 통한 국제 친선 등의 역할을 수행하고 있다. 주요 사업은 국가대표선수 관리, 국제대회참가·개최 지원, 국제체육교류, 경기단체·지부 육성, 후보선수 등 육성, 전국(소년)체육대회, 훈련시설 보강·건립 등이다. 2013년 말 기준으로 임직원인 171명, 수입은 172,966백만 원이다 (www.sports.or.kr 참조).

[그림 IV-10] 대한체육회 조직도



자료: 대한체육회 조직도 참조(www.sports.or.kr)

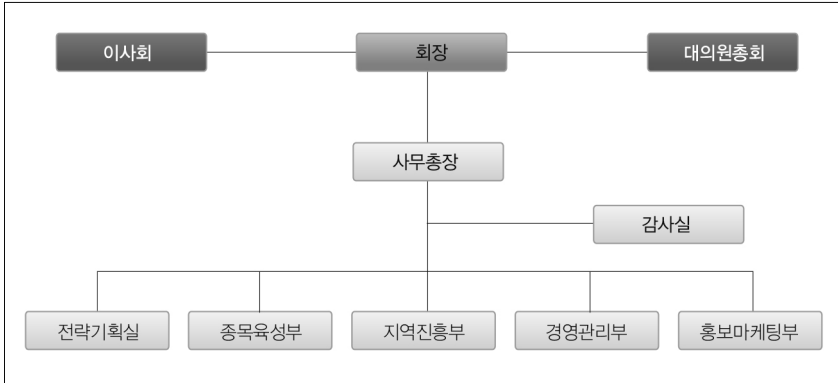
비상임감사가 2명인데 대한체육회 지배구조의 특징은 비상임이사가 2013년 말 기준으로 18명이라는 점이다. 기관장도 비상임이며, 비상임이사의 면면을 보면 수영, 빙상 등의 각종 체육연맹 또는 협회 회장, 대기업 회장, IOC 위원 등을 겸하고 있는 이사들이 대부분이다. 2014년 7월 7일 기준으로 정재호 대한루지경기연맹 회장(고려당 대표이사), 정민근 회계사(안진회계법인 부회장)의 2명이 비상임감사를 담당하고 있다. 이들의 선임절차는 대한체육회 대의원총회에서 선임한 후 문화체육관광부장관이 승인하고 있다.

「공운법」상 대한체육회는 기타공공기관으로 지정되어 있으며, 감사 직무 수행 실적평가를 받지 않으며, 자체 감사실에서 매년 정기감사를 하고 있다.

2) 국민생활체육회

국민생활체육회는 국민의 삶의 질 향상으로 범국민 생활체육운동을 전개하는 기타공공기관이다. 주요 사업은 전국 종목별 연합회 육성 지원, 생활체육 프로그램 지원, 생활체육국제교류 지원, 기타생활체육단체 지원, 방과후 스포츠프로그램 지원 등이다. 2013년 말 기준으로 임직원은 39명이고 기관장(1명)과 이사 등의 비상임임원이 49명으로 특징적이다. 수입은 42,802백만원이며

[그림 IV-11] 국민생활체육회 조직도



자료: 국민생활체육회 조직도 참조(www.sportal.or.kr)

전액 정부보조금이다(www.sportal.or.kr 기관 안내 참조).

2014년 7월 7일 현재 비상임감사는 박기웅 변호사(법무법인 에이펙스 대표), 오신환 회계사 등 2명이다. 선임절차는 대의원 총회로 선출하여 주무부처인 문화체육관광부장관이 승인하고 있으며 임기는 2년이다. 기관에서 통상 2명이 감사업무를 담당했었고 법률전문가 1인, 회계전문가 1인을 선임하여 운영해 왔다.

3) 대한장애인체육회

대한장애인체육회는 기타공공기관으로 장애인의 건강증진과 건전한 여가생활 진작을 위해 생활체육의 활성화와 종목별 경기단체, 장애유형별 체육단체 및 시·도 지부를 지원, 육성하는 기관이다. 유형별 장애인체육의 균형적인 발전을 도모하며 우수한 선수와 지도자를 양성하여 국위선양 및 국제스포츠 교류활동을 통한 국제 친선에 기여하고자 하는 목적을 갖고 있다. 주요 사업은 장애인전국체전 지원, 국가대표훈련 및 국제대회참가 지원, 장애인종합체육시설 건립 지원, 장애인생활체육활동 지원, 장애인생활체육대회 지원, 장애인종합체육시설운영 지원 등이다. 2013년 말 기준으로 임직원은 62명이

[그림 IV-12] 대한장애인체육회 조직도



자료: 대한장애인체육회 조직도 참조(www.koreanpc.kr)

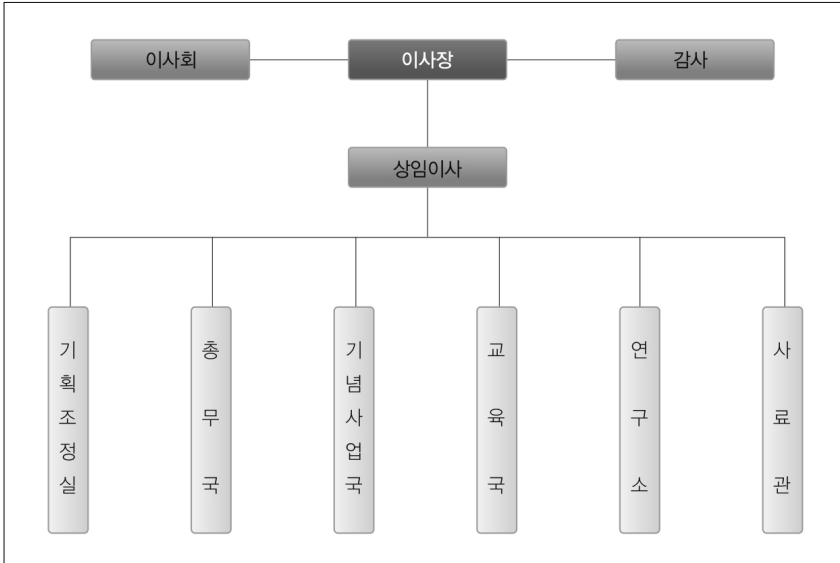
며 기관장 1명과 이사 16명이 비상임인 특징이 있다. 수입은 50,289백만원으로 대부분이 정부보조금이다(www.kosad.or.kr 참조).

감사는 비상임으로 2명이 있는데 회계사 1명, 변호사 1명으로 구성되어 있다. 비상임감사는 안성희(우림회계법인 본부장), 이근윤(법무법인 청신 대표)이며, 임기는 2년이다. 선임절차는 대의원 총회에서 선임하면 주무부처인 문화체육관광부장관이 승인하고 있다.

4) 민주화운동기념사업회

민주화운동기념사업회는 「공운법」상 기타공공기관으로 지정되어 있고, 민주화운동을 기념하고 그 정신을 계승하기 위한 사업을 수행함으로써 민주주의 발전에 이바지할 목적으로 설립된 기관이다. 주요 사업은 홍보 및 정보화사업, 민주화운동정신계승사업, 민주주의기반 구축사업, 자료수집관리사업, 민주시민교육사업 등이다. 2013년 말 기준으로 임직원은 39명이며 기관장 1명과 이사 8명은 비상임이다. 수입을 보면 6,402백만원으로 대부분이 정부보조금이다(www.kdemo.or.kr 참조).

[그림 IV-13] 민주화운동기념사업회 조직도



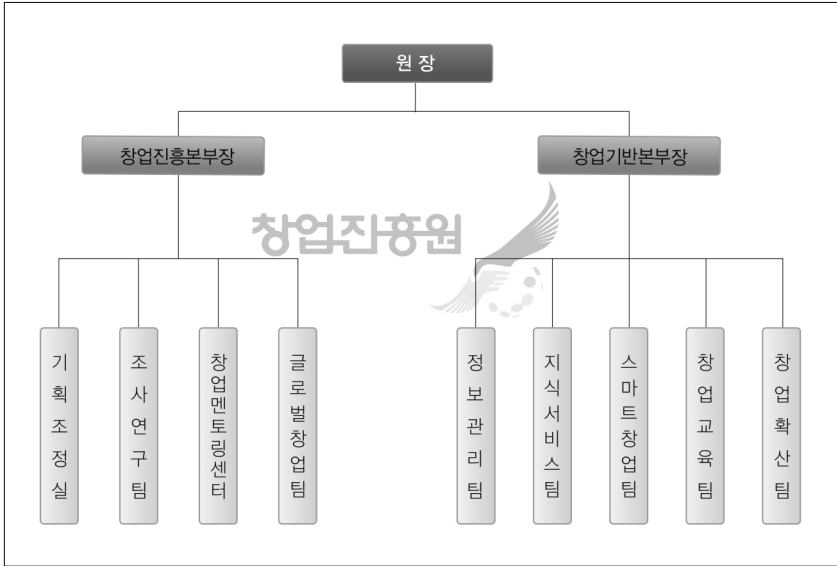
자료: 민주화운동기념사업회 조직도 참조(www.kdemo.or.kr)

감사는 비상임 2명으로 변호사와 회계사로 구성되어 있다. 2014년 7월 7일 현재 기준에 따르면 임기 만료(2013.12.29.)가 된 전성(법률자문), 이정희(안전회계법인 부대표) 감사가 있다. 감사의 선임절차를 보면 임원추천위원회에서 추천하면 이사회 의결을 거쳐 주무부처인 안전행정부장관이 임명하고 있다. 임기는 2년이다.

5) 창업진흥원

창업진흥원은 기타공공기관으로 지정되어 있고 기업가정신을 함양하고 중소·벤처기업의 창업을 촉진하며 예비창업자와 창업기업의 경쟁력을 강화함으로써 우리나라의 기술, 서비스 혁신 및 일자리 창출에 이바지하고 국가 경쟁력 강화를 목적으로 설립된 기관이다. 주요 사업은 예비창업자의 발굴과 창업지원과 관련된 수탁사업이다. 2013년 말 기준으로 임직원 45명이며 수입은 145,481백만원이다.

[그림 IV-14] 창업진흥원 조직도



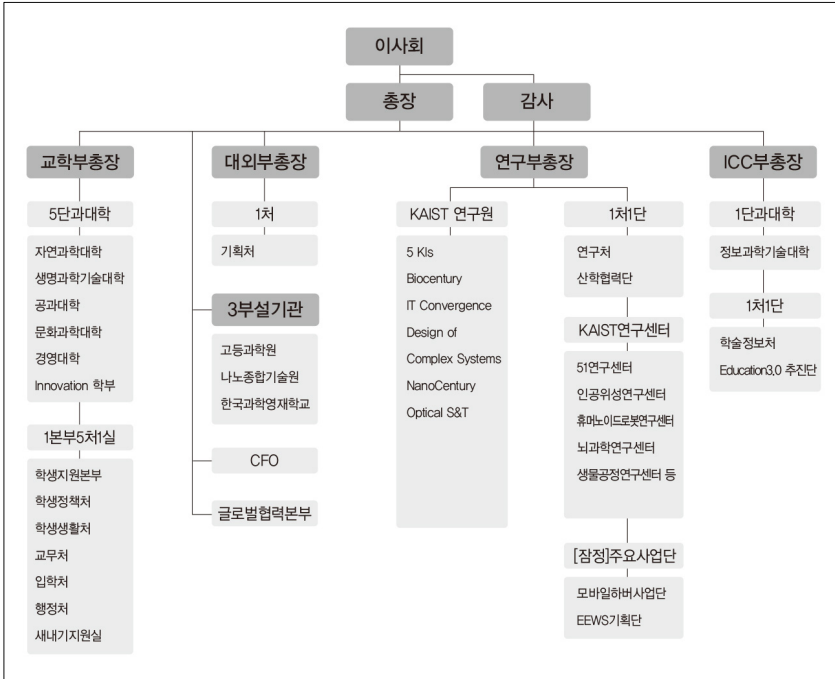
자료: 창업진흥원 조직도 참조(www.kised.or.kr)

비상임으로 2명의 감사가 있는데 전대열(전 서울지방중소기업청장, 벤처기업협회 상근부회장), 양해술(교수)이며, 임기 2년이며 총회 선임의 절차를 통해 선임되었다. 조직도상에서는 감사 또는 감사실이 보이지 않는다.

6) 한국과학기술원

한국과학기술원은 기타공공기관으로 지정되어 있으며, 산업발전에 필요한 과학기술 분야에 관하여 깊이 있는 이론과 실제적인 응용력을 갖춘 고급과학기술인재 양성의 목적으로 설립된 기관으로 대학의 성격을 띠고 있는 KAIST이다. 2013년 말 기준으로 임직원인 1,195명이며 수입은 653,099백만원으로 주요 사업은 대학교육과 관련된 운영으로 파악된다. 대학교육협회의 회장, 교육부, 미래부, 기재부, 산업부에서 비상임이사를 담당하고 있는 특징이 있으며 총장(강성모)인 기관장은 임기 4년이며 상임감사는 임기 3년이다 (www.kaist.ac.kr 참조).

[그림 IV-15] 한국과학기술원 조직도



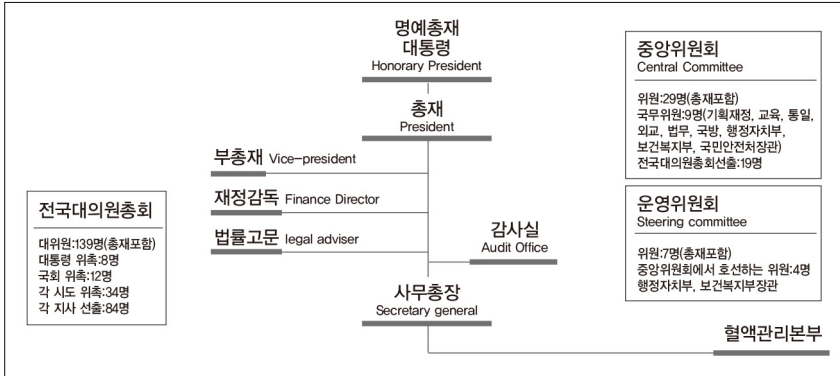
자료: 한국과학기술원 조직도 참조(www.kaist.ac.kr)

2014년 7월 현재 상임감사는 1명으로 서울시립대 행정학과 교수이면서 법무부 정책위원회 위원을 역임하였으며 임기는 3년이다. 상임감사는 공모를 통해서 이사회가 선임하고 교육부장관이 승인하는 선임절차를 거쳤다.

7) 대한적십자사

대한적십자사는 기타공공기관으로 지정되어 있으며, 1905년 고종황제 칙령(제47호)으로 발족한 후, 1949년 「대한적십자사 조직법」 제정(법률 제25호)으로 재조직된 국제기구이다. 전시에는 제네바협약의 정신에 따라 전시 포로 및 무력충돌 희생자 구호사업, 군 의료보조기관으로서의 전상자 치료 및 구호사업을 전개하고, 평시에는 재난구호, 사회봉사, 보건안전 등의 공익사업을 수행하고 있다. 2013년 말 기준으로 임직원은 3,261명이고 기관장은 임기 3

[그림 IV-16] 대한적십자사 조직도



자료: 대한적십자사 조직도 참조(www.redcross.or.kr)

년이며 감사는 임기 2년으로 모두 비상임이다(www.redcross.or.kr 참조).

비상임감사는 현직 우리은행장이며, 감사의 선임은 중앙위원회의 선출의 절차를 거치고 있으며, 재정과 관련해서 감독하는 것이 감사의 주요한 업무이다.

4. 감사제도 운영실태 및 사례분석 결과

「공운법」상 시장형 공기업과 자산 2조원 이상 준시장형 공기업의 경우에 감사위원회 설치가 의무적이다. 또한 「상법」상 일정 규모 이상의 경우에는 감사위원회의 설치는 원칙적으로 임의사항이다. 즉 회사는 정관이 정한 바에 따라서 감사에 갈음하여 감사위원회를 설치할 수 있고, 감사위원회와 감사 둘 다를 둘 수 없다. 다만 최근 사업연도 말 현재 자산총액이 2조원 이상인 상장회사는 일정한 회사를 제외하고는 의무적으로 감사위원회를 설치해야 한다(정찬형, 2015, p. 1040). 그러나 강원랜드(주)와 같은 기타공공기관의 경우에는 「상법」의 적용을 받아서 비상임으로만 감사위원회를 설치하여 운영하고 있다. 일반적으로 「공운법」상 공공기관이 감사위원회제도를 도입한 경우에는 상임감사위원과 비상임감사위원 2명으로 구성되

며, 감사위원회는 매년 정기적인 회의 개최와 감사위원의 높은 출석률을 기록하고 있었다. 이러한 이유는 상임감사위원의 직무수행실적 평가에서 상임감사의 이사회 출석 실적과 상임감사의 이사회 활동과 같은 계량적 실적을 평가지표로 활용하기 때문인 것으로 보인다. 다만 독임제인 상임감사로 운영하는 기관과 감사위원회제도를 운영하는 기관 간의 상임감사 또는 상임감사위원 간 활동에서 유의미한 차이를 찾기는 어려웠다. 상임감사가 갖고 있는 기관장 등 경영진에 대한 견제와 감시의 역할을 하고 있는데, 감사위원회가 있는 경우에 감사위원회가 이사회 내 소위원회이고 감사위원회의 의장(비상임감사위원)과 상임감사위원이 나누어서 경영진의 의사결정과 집행을 견제하고 있다.

비상임감사가 대부분인 기타공공기관의 사례분석에서 대부분 1명의 비상임감사를 두고 있으며, 특정 기관의 경우에 2명인 경우가 있었다. 비상임감사가 2명인 경우에 대체로 법조인 1명, 회계사 1명으로 구성하고 있었다. 기타공공기관의 경우에 「공운법」, 「상법」의 적용을 받지 않는 경우에 개별 설립법이나 민법상 재단 또는 사단법인격을 가지고 있는 경우에는 정관에 따라서 감사제도를 운영하고 있었다. 대부분 비상임감사의 임기는 2년으로 소정의 선임절차를 거쳐 감사를 임명했으며 2년이 아닌 경우에는 3년의 임기가 있었으며, 기관장과 임기가 동일하게 운영되고 있었다.

기타공공기관의 경우에 다양한 유형, 다양한 주요 사업으로 기관별로 기관장과 감사의 운영이 사례별로 다를 수 있지만 기본적으로 감사의 역할과 책임이 공기업, 준정부기관의 유형구분에 따라 다르지 않으며, 감사의 하위 조직 구성에서도 감사실 또는 감사부서를 감사 또는 감사위원회의 산하에 설치한다는 면에서는 기관장의 견제와 기관의 내부통제 등의 감사의 역할과 기능을 수행하는 것으로 판단된다. 다만 기타공공기관의 경우에 비상임감사의 독립성, 전문성을 가지고 경영진을 견제하고 감사하는 활동을 할 수 있는가에 대하여 의문을 가질 수 있으며, 특히 일부 기관에서는 내부 출신의 직원이 감사로 선임되는 경우가 있어 감사의 독립성을 침해할 요소가 있는 것으로 보인다.

〈표 IV-17〉 공공기관 감사 사례분석 요약

제도	사례분석 기관명	유형구분	감사 주요 경력	감사 평가 결과 (2012년)	비고(특징)
상임 감사 위원	한국공항공사	공기업	정치인	우수(A)	비상임감사위원: 법대교수, 회계사
	한국전력공사	공기업	법조인	양호(B)	상장사/비상임감사 위원: 공무원, 교수
	인천항만공사	공기업	변호사, 회계사, 해운조합 이사장(3인)	-	항만위원회, 비상임
	(주)강원랜드	기타공공기관	공무원, 부군수, 회계사(3인)	-	상장사, 사외이사
상임 감사	한국광물자원공사	공기업	정치인	보통(C)	2013년 상임감사위원
	한국자산관리공사	기금관리형 준정부기관	정치인	우수(A)	
	부산대학교병원	기타공공기관	정치인	-	임기 3년
	한국산업은행	기타공공기관	공무원	-	임기 3년
	그랜드코리아 레저(주)	기타공공기관	기업인	-	임기 3년
비상임 감사	대한체육회	기타공공기관	루지연맹회장, 회계사(2인)	-	감사 2인
	국민생활체육회	기타공공기관	변호사, 회계사(2인)	-	감사 2인
	대한장애인 체육회	기타공공기관	변호사, 회계사(2인)	-	감사 2인
	민주화운동 기념사업회	기타공공기관	변호사, 회계사(2인)	-	
	창업진흥원	기타공공기관	공무원, 교수(2인)	-	감사 2인
	한국과학기술원	기타공공기관	교수	-	임기 3년
	대한적십자사	기타공공기관	은행장	-	

자료: 알리오 시스템과 상임감사 직무수행실적보고서를 참조함

V. 공공기관 감사경력과 감사실적의 관계

1. 조사 개요

2013년 3월부터 6월까지 2012년도 상임감사 및 감사위원 직무수행실적 평가를 받은 58개 공기업과 준정부기관의 2012년도 재직 상임감사와 상임 감사위원의 주요 경력을 조사하였다.

총 58명의 상임감사위원과 감사의 성별은 건강보험심사평가원, 한국농수산식품유통공사의 상임감사의 경우만 여성이었고 나머지 56명은 남성이었다. 감사의 출신 및 경력을 보면 정치인인 경우에 이전 공무원이나 기업인 등 복수의 경력을 가지고 있었으나 정당의 당직자, 대통령 비서실, 지방의회 의원 출신만 직업정치인으로 한정하였으며, 주요 경력이 공무원, 공공기관, 교수, 기업인, 민간단체 출신의 경우에는 일시적으로 선거캠프에 참여하는 것 같은 정치적 활동을 하였다고 하더라도 직업정치인으로 보지 않았다.

〈표 V-1〉 공공기관 상임감사 및 상임감사위원 경력

공공기관 유형	성별		주요 경력						
	남	여	정치인	공무원	공공기관	교수	기업인	민간단체	
공기업	25	0	12	5	5	1	2	0	
준정부 기관	연기금	13	0	3	6	0	0	4	0
	위탁집행	13	2	2	9	0	0	0	4
강소형	5	0	1	3	0	0	1	0	
합 계	56	2	18	23	5	1	7	4	

공공기관의 감사제도는 「공운법」에 따라서 주로 시장형 공기업의 경우에는 감사위원회제도가 도입되기 전에는 상임감사제도를 운영하였다가 2007년 「공운법」을 제정하면서 상법에서 도입한 감사위원회제도를 도입하였지만 주식회사의 감사위원회는 비상임 감사위원으로 구성하는 것과 달리 상임감사위원을 두는 감사위원회제도를 도입하면서 기존의 상임감사제도와 민간의 비상임 감사위원회제도의 절충형인 감사위원회제도를 도입하여 운영하고 있다. 또한 공기업과 준정부기관으로 지정, 분류되지 않은 기타공공기관은 「상법」상 기준인 자산 등 규모가 작은 경우에 비상임감사제도를 운영하고 있기는 하지만 비상임감사의 선임절차 등 제도운영의 형태는 다양하다. 그러므로 감사 형태 즉, 상임감사, 비상임감사, 감사위원회 형태에 따른 감사의 성과가 다르지 않을까 생각해 볼 수 있다.

두 번째로, 상임감사의 개인적 속성 중에서 감사 개인의 독립성과 전문성과 같은 경력, 자질의 차이가 감사의 성과의 차이가 날 수 있다. 「공감법」(제1조)에서 “공공기관 내 감사 활동은 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고, 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있으며, 이런 목적을 달성하기 위해서 감사의 독립성과 전문성은 감사제도 도입의 전제조건이기도 하지만 제도운영 성과의 결정요인이기도 하다. 공공기관의 감사(위원)는 주요 기관의 외부에서 상임 및 비상임이사 형태로 선출되는 만큼, 감사 개인이 가지고 있는 자질, 과거 경력과 도덕성 등은 감사의 선출 이후에 감사가 지배구조 내에서 견제와 감시의 역할과 기관 내 내부 감사기구를 지휘하고 통솔하는 데 영향을 주게 된다. 특히 공공기관 감사의 독립성과 전문성 요소는 각각 분리되어 구성되는 개념이라기보다는 상호 연관성이 있는 것으로 볼 수 있다. “2013년 공공기관의 경영실적평가 결과를 보면 최하등급인 E등급을 받은 공공기관장이 정치인과 관료 출신이 많다(『국민일보』, 2014.7.15.일자)”는 언론보도와 같이 공공기관의 기관장, 감사뿐만 아니라 상임 및 비상임이사까지 광범위하게 외부 충원이 이루어지고 있다는 지적이 있다(위평량, 2011).²⁰⁾

공공기관 감사의 경력도 주로 정치인과 관료 출신인 것을 보면 감사의 독립성과 전문성에 따라서 기관청렴도와 감사평가 결과와 같은 감사의 성과에도 영향을 줄 것이라고 생각해 볼 수 있다.

2. 조사분석 결과

가. 감사제도와 청렴도 및 감사평가 결과의 관계

공공기관의 감사 형태인 상임감사, 감사위원회, 비상임감사 제도의 유형에 따라서 감사의 기능과 역할을 얼마나 잘 수행했는가를 볼 수 있는 <표 V-2>~<표 V-5>에서 2010년부터 2013년까지 4년간 공공기관의 청렴도 측정 결과를 보면 조사 표본이 작아서 통계적으로 유의하지는 않았지만 감사제도에 따른 평균값의 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 감사위원회제도를 도입한 공기업의 청렴도측정 결과값이 상임감사제도를 운영하는 준정부기관보다 조금 높은 것으로 나타났다. 물론 공기업의 경우에 내부 감사기구인 감사실의 인력, 예산 등에서 준정부기관보다 크기 때문에 평가에서 나타날 수 있는 조직 규모효과(size effect)가 있었다고 할 수 있으나,²¹⁾ 공기업의 경우에는 기관 차원에서 기존의 합법성 감사 이외에 준법 경영, 위험 관리, 내부 회계 관리시스템을 새로이 구축하고 운영하는 등에서 기관 규모가 작고 필요성도 부족했던 준정부기관보다 조금 앞서 나갔기 때문에 공기업의 기관청렴도가 더 높았을 개연성이 있어 보인다.

20) 비전문가가 공공기관의 기관장, 감사, 이사에 임명되는 것을 방지하기 위하여 민병두 의원은 공공기관의 임원에 임명되기 위하여 5년 이상 해당 분야 업무 경력과 관련 학식 및 경험이 풍부한 자로 자격기준을 강화하는 「공운법」 개정안을 발의하였다. 『머니투데이』 2014.3.19.일자 참조.

21) 감사원의 자체감사활동 심사결과를 보더라도 2012년도, 2013년도 모두 심사군별 실적점수에서 공기업이 준정부기관보다 높게 나타나고 있다.

〈표 V-2〉 2010년도 공공기관 청렴도측정 결과

감사제도	평균	N	표준편차
기타	8,8225	4	0.27645
비상임감사	8,7932	34	0.28063
감사위원회	9,0884	19	0.30923
상임감사	8,7739	41	0.26212
합계	8,8436	98	0.29989

〈표 V-3〉 2011년도 공공기관 청렴도측정 결과

감사제도	평균	N	표준편차
기타	8,6975	4	0.26676
비상임감사	8,7349	35	0.27528
감사위원회	8,8641	17	0.20279
상임감사	8,7558	43	0.18513
합계	8,7646	99	0.22830

〈표 V-4〉 2012년도 공공기관 청렴도측정 결과

감사제도	평균	N	표준편차
기타	8,6950	4	0.31596
비상임감사	8,4200	36	0.37010
감사위원회	8,6889	19	0.30035
상임감사	8,4757	44	0.26917
합계	8,5041	103	0.32717

〈표 V-5〉 2013년도 공공기관 청렴도측정 결과

감사제도	평균	N	표준편차
기타	8,0980	5	0.30646
비상임감사	8,1944	61	0.49895
감사위원회	8,3342	19	0.28026
상임감사	8,2892	79	0.30873
합계	8,2534	164	0.38943

〈표 V-6〉과 같이 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도를 감사위원회와 상임감사 여부에 따라서 평균값을 비교해 본 결과를 보면 감사위원회제도를 가지고 있는 공공기관의 경우에 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도 모두 높게 나타났다. 이러한 비교 결과는 감사위원회를 도입한 시장형 공기업과 자산 2조원 이상 준시장형 공기업의 경우에 「상법」의 적용을 받는 주식회사와 같이 모두 비상임감사위원으로만 감사위원회를 구성하여 운영하는 것이 아니고 기존의 상임감사와 같이 상임감사위원이 존재하면서 비상감사위원을 포함하여 감사위원회를 운영하고 있고, 내부 감사기구의 예산과 인력 규모도 다른 준정부기관보다 더 큰 일종의 평가에서의 규모의 효과가 나타났다고 볼 수 있다.

〈표 V-6〉 감사제도에 따른 청렴도 결과

감사제도		종합청렴도	외부청렴도	내부청렴도
감사위원회	평균	8.6590	9.0545	8.4050
	N	20	20	20
	표준편차	0.32156	0.29966	0.50841
상임감사	평균	8.4269	8.7103	8.3369
	N	35	35	35
	표준편차	0.36691	0.35470	0.43098
합계	평균	8.5113	8.8355	8.3616
	N	55	55	55
	표준편차	0.36585	0.37247	0.45715

두 번째로, 감사제도의 차이에 따라서 공공기관 감사의 직무수행 실적평가결과도 통계적으로 유의미한 차이를 나타내지 않았지만 감사 직무수행 실적 평가지표의 평가값에 따라서 일부에서 평균값의 차이가 있을 수 있다.

〈표 V-7〉 감사제도에 따른 감사평가 결과

감사 제도		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
감사 위원회	평균	76.19	80.00	75.95	79.05	80.71	391.90	315.71	75.95	68.33
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21
	표준 편차	4.72	7.91	7.35	7.18	7.63	26.05	23.20	4.45	5.31
상임 감사	평균	80.81	79.73	75.81	79.73	77.16	393.24	312.43	71.74	67.51
	N	37	37	37	37	37	37	37	37	37
	표준 편차	7.31	7.07	7.31	6.97	6.93	25.20	21.91	5.30	5.37
합계	평균	79.14	79.83	75.86	79.48	78.45	392.76	313.62	73.27	67.81
	N	58	58	58	58	58	58	58	58	58
	표준 편차	6.83	7.31	7.26	6.99	7.33	25.29	22.24	5.38	5.32

표본이 되는 공공기관 중에서 감사위원회와 상임감사제도를 나누어서 각각 평가지표별 평균값을 비교해 본 결과는 58개 표본 중 감사위원회가 있는 기관이 21개 기관, 상임감사기관이 37개 기관으로 나타났는데 감사위원회 제도가 있는 기관이 내부통제 강화, 방만경영 예방, 투명윤리경영지표가 상임감사제도가 있는 기관보다 평균값이 높은 것으로 나타났다. 즉, 감사위원회 도입의 이유였던 지배구조 개선의 효과가 일부 나타나고 있다고 해석할 수 있는 여지가 있어 보인다.

나. 감사의 전문성과 감사성과 관계

공공기관 감사의 주요 및 직전 경력을 조사하여 해당 공공기관의 주요 사업과 유사한 경력을 소유한 경우에 전문성이 있다고 보았으며 특히 민간부문, 관련 학계 등에 전문성을 쌓았으면 협의의 전문성으로 정의하였고, 감독 및 관련 정부부처의 경력이 있으면 광의의 전문성으로 보았다. 다만 정치인

등과 같이 해당 공공기관의 사업과 관련한 분야에 종사한 경력이 없으면 전문성이 없는 것으로 판단하였다.

〈건강보험심사평가원 감사 공모 자격요건〉	
•	건강보험에 대한 학식과 경험이 풍부하고 덕망이 있는 자
•	해당직위에 대한 전문지식 및 경륜을 갖추고 경영혁신을 적극적으로 추진 할 수 있는 자
•	국제 감각과 미래지향적 비전을 가진 자
•	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제34조 및 「국민건강보험법」 제23조에서 정한 임원의 결격사유에 해당하지 아니하는 자

자료: 건강보험심사평가원 감사공모 공고(2014.11.28.일자 나라일터) 참조

첫 번째로, 공공기관의 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도를 협의의 전문성을 기준으로 평균값을 비교해 본 결과, 감사의 전문성이 없는 기관이 감사의 전문성이 있는 기관에 비해서 청렴도가 높게 나타났다. 기존 58개 기관 중 청렴도 측정 결과가 없는 한국지역난방공사, 공무원연금공단, 국민체육진흥공단 3개 기관은 제외되었다. 이런 평균값의 차이는 교수 및 민간 기업 경력자 등의 감사가 공공기관의 조직, 사업 이해도 떨어지고 기관장을 견제와 감사를 통해서 윤리 및 반부패 정책을 주도하지 못하였다는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 V-8〉 감사의 전문성과 청렴도

전문성(협의)		종합청렴도	외부청렴도	내부청렴도
없음	평균	8.5398	8.8651	8.3763
	N	43	43	43
	표준편차	0.34528	0.33606	0.48568
있음	평균	8.4092	8.7292	8.3092
	N	12	12	12
	표준편차	0.43278	0.48382	0.34852
합계	평균	8.5113	8.8355	8.3616
	N	55	55	55
	표준편차	0.36585	0.37247	0.45715

〈표 V-9〉 협의의 감사전문성과 감사평가 결과

전문성 (협의)		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
없음	평균	79.32	79.20	76.48	79.43	78.64	393.07	313.75	73.85	67.94
	N	44	44	44	44	44	44	44	44	44
	표준편차	6.78	7.31	7.28	7.17	7.18	25.16	21.97	4.36	5.29
있음	평균	78.57	81.79	73.93	79.64	77.86	391.79	313.21	71.42	67.39
	N	14	14	14	14	14	14	14	14	14
	표준편차	7.19	7.23	7.12	6.64	8.02	26.65	23.91	7.68	5.60
합계	평균	79.14	79.83	75.86	79.48	78.45	392.76	313.62	73.27	67.81
	N	58	58	58	58	58	58	58	58	58
	표준편차	6.83	7.31	7.26	6.99	7.33	25.29	22.24	5.38	5.32

감사의 전문성을 최협의로 정의하는 경우(감사원, 주무부처 경력 제외) 총 58개 기관 중 44개 기관의 감사가 전문성이 없으며, 14개 기관의 감사가 전문성을 지니고 있다고 나타났다. 감사의 전문성이 있는 공공기관의 경우에 내부 통제 강화, 경영지침의 준수에서 감사의 전문성이 없는 공공기관보다 상대적으로 감사평가결과 점수가 높게 나타났다. 즉, 정부의 각종 통제와 지침에 의해서 운영하는 공공기관의 경영상황 때문에 소관 부처 등의 감독기관 출신의 공무원이 공공기관의 감사로 선임되면 기관의 내부통제나 정부의 경영지침을 준수하도록 하는 역할을 잘 수행하고 있는 것을 보여주고 있다.

감사의 전문성을 주무부처 경력을 포함해서 전문성의 개념을 조금 확대하면 총 58개 기관 중 37개 공공기관의 감사가 전문성이 없으며, 21개 기관의 감사가 전문성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이 경우에 부서 전문성, 내부 통제 강화, 경영지침준수 평가지표에서 전문성이 있는 감사를 두고 있는 공공기관의 평균값이 높은 것으로 나타났다. 이런 결과는 주무부처 공무원 출신이 감사 또는 감사위원으로 선임되는 경우가 많기도 하겠지만 교수 및 민간기업 출신 감사보다 기관의 조직, 인사 및 정부의 시책에 대한 이해도가 높아서 나온 결과로 보인다.

〈표 V-10〉 광의의 감사전문성과 감사평가 결과

전문성 (광의)		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
없음	평균	79.05	79.59	76.62	79.32	79.05	393.65	314.59	74.31	68.18
	N	37	37	37	37	37	37	37	37	37
	표준편차	6.75	7.21	7.17	7.09	7.06	23.62	21.19	4.26	4.84
있음	평균	79.29	80.24	74.52	79.76	77.38	391.19	311.90	71.42	67.14
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21
	표준편차	7.12	7.66	7.40	6.98	7.85	28.54	24.42	6.64	6.15
합계	평균	79.14	79.83	75.86	79.48	78.45	392.76	313.62	73.27	67.81
	N	58	58	58	58	58	58	58	58	58
	표준편차	6.83	7.31	7.26	6.99	7.33	25.29	22.24	5.38	5.32

다. 공공기관 유형별 평균 비교

1) 공기업 I군

공기업 I군의 경우에 표본이 총 10개로서 감사의 전문성이 없는 기관은 8개 기관, 전문성이 있는 기관은 2개 기관으로 나타났다. 공기업 I에서 감사가 전문성이 있는 경우에 부서 전문성, 내부 통제 강화, 경영지침 준수, 투명윤리경영에서 모두 전문성이 없는 공공기관보다 더 감사평가 결과의 점수 값이 높게 나타났다. 공기업 I군의 경우에 주무부처 출신 감사를 포함하여 전문성을 확대하여도 협의의 전문성을 본 것과 표본의 수와 평가 결과값도 동일한 결과가 나타났다.

〈표 V-11〉 공기업 I 군의 협의 전문성과 감사평가 결과

협의 전문성		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
없음	평균	76.88	82.50	80.00	81.25	80.63	401.25	324.38	76.80	70.01
	N	8	8	8	8	8	8	8	8	8
	표준편차	5.30	6.55	7.07	8.35	7.76	23.72	20.78	3.04	4.75
있음	평균	80.00	90.00	80.00	87.50	90.00	427.50	347.50	77.28	75.61
	N	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	표준편차	7.07	0.00	7.07	3.54	7.07	17.68	10.61	0.18	2.98
합계	평균	77.50	84.00	80.00	82.50	82.50	406.50	329.00	76.90	71.13
	N	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	표준편차	5.40	6.58	6.67	7.91	8.25	24.39	21.06	2.69	4.91

2) 공기업 II 군

공기업 II 군의 경우에 감사의 전문성이 없는 기관 12개, 전문성이 있는 기관 3개로 총 15개의 표본으로 이루어졌으며, 전문성이 있는 감사가 있는 공공기관인 경우에 내부통제 강화, 경영지침의 준수, 투명윤리경영의 평균값이 높게 나타났다. 공기업 II 군의 경우에도 공기업 I 군과 같이 주무부처 공무원 출신을 포함하여 감사의 전문성을 확대하여도 표본의 수가 일치하고 동일한 결과가 나타났다.

〈표 V-12〉 공기업 II 군의 협의의 전문성과 감사평가 결과

협의 전문성		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
없음	평균	78.33	76.67	74.17	77.92	80.42	387.50	309.17	74.10	66.89
	N	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	표준편차	7.18	7.78	7.33	7.53	6.89	23.40	20.98	4.63	4.68
있음	평균	75.00	81.67	70.00	78.33	81.67	386.67	311.67	78.57	68.62
	N	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	표준편차	0.00	5.77	5.00	5.77	5.77	18.93	18.93	4.52	2.15
합계	평균	77.67	77.67	73.33	78.00	80.67	387.33	309.67	75.00	67.24
	N	15	15	15	15	15	15	15	15	15
	표준편차	6.51	7.53	6.99	7.02	6.51	21.95	19.95	4.82	4.28

3) 연기금기관형 준정부기관

연기금형 준정부기관의 감사의 전문성을 협의로 정의하는 경우에 전문성이 없는 기관 9개, 전문성이 있는 기관 4개로 총 13개의 기관이 조사되었다. 연기금형 준정부기관의 경우에 전문성이 있는 기관이 감사평가 결과에서 감사의 전문성이 없는 기관보다 평균적으로 낮은 점수가 나왔다. 연기금형 준정부기관의 경우에도 시중의 금융기관 출신의 감사가 선임된 경우에 공공기관의 조직, 인사에 대한 장악력 결여, 정부의 방만경영, 경영지침의 준수 등 공공기관 관리정책의 이해와 수용성이 낮아서 감사평가나 감사원 자체감사심사결과에서 낮은 평가 결과를 받았다고 볼 수 있다.

〈표 V-13〉 연기금형의 협의 전문성과 감사평가 결과

협의 전문성		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
없음	평균	83.89	82.78	80.00	83.89	82.22	412.78	328.89	73.94	71.72
	N	9	9	9	9	9	9	9	9	9
	표준편차	6.97	6.18	6.12	6.97	7.12	22.38	19.65	3.17	4.62
있음	평균	76.25	81.25	77.50	81.25	76.25	392.50	316.25	70.68	66.71
	N	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	표준편차	6.29	7.50	9.57	7.50	6.29	32.27	28.10	5.37	5.28
합계	평균	81.54	82.31	79.23	83.08	80.38	406.54	325.00	72.94	70.18
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13
	표준편차	7.47	6.33	7.03	6.93	7.21	26.25	22.17	4.04	5.20

연기금형 준정부기관 감사의 전문성을 주무부처 출신 공무원의 경력을 포함하여 전문성을 정의하는 경우에 전문성이 없는 6개 기관, 전문성이 있는 7개 기관으로 구분되며, 총 13개의 표본으로 이루어지고 있다. 연기금형 준정부기관의 경우에 전문성이 있는 기관이 상대적으로 감사평가에서 낮은 점수가 나타났다. 즉 연기금형 준정부기관의 경우에 감사의 경력이 관련 분야, 업종의 종사자, 주무부처 출신이라고 하여도 감사평가 결과와는 무관한 것으로 나타났다.

〈표 V-14〉 연기금형의 광의 전문성과 감사평가 결과

광의 전문성		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
없음	평균	82.50	82.50	80.83	83.33	81.67	410.83	328.33	73.57	71.27
	N	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	표준편차	8.22	6.12	6.65	6.83	7.53	24.78	22.06	3.62	5.21
있음	평균	80.71	82.14	77.86	82.86	79.29	402.86	322.14	72.40	69.25
	N	7	7	7	7	7	7	7	7	7
	표준편차	7.32	6.99	7.56	7.56	7.32	28.85	23.60	4.58	5.40
합계	평균	81.54	82.31	79.23	83.08	80.38	406.54	325.00	72.94	70.18
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13
	표준편차	7.47	6.33	7.03	6.93	7.21	26.25	22.17	4.04	5.20

4) 위탁집행기관

위탁집행형 준정부기관의 경우에 감사의 전문성을 협의로 정의하면 전문성이 없는 기관 11개, 전문성이 있는 기관 4개로 총 15개 기관으로 조사되었다. 위탁집행형 준정부기관의 경우에 감사의 전문성이 있는 기관이 부서 전문성, 경영지침 준수가 높은 것으로 나타났다.

〈표 V-15〉 위탁집행형의 협의 전문성과 감사평가 결과

협의 전문성		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
없음	평균	79.55	77.73	75.45	77.27	75.00	385.00	305.45	72.91	66.20
	N	11	11	11	11	11	11	11	11	11
	표준편차	6.50	7.54	7.57	5.18	5.48	24.49	20.18	4.68	5.74
있음	평균	81.25	80.00	72.50	77.50	71.25	382.50	301.25	67.80	64.95
	N	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	표준편차	11.09	9.13	2.89	5.00	4.79	23.27	12.50	6.19	5.22
합계	평균	80.00	78.33	74.67	77.33	74.00	384.33	304.33	71.55	65.86
	N	15	15	15	15	15	15	15	15	15
	표준편차	7.56	7.72	6.67	4.95	5.41	23.37	18.11	5.42	5.45

〈표 V-16〉 위탁집행형의 광의 전문성과 감사평가 결과

협의 전문성		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
없음	평균	80.63	80.00	76.25	77.50	76.25	390.63	310.00	74.77	68.04
	N	8	8	8	8	8	8	8	8	8
	표준편차	6.23	7.07	5.82	4.63	5.82	19.35	16.69	3.45	4.00
있음	평균	79.29	76.43	72.86	77.14	71.43	377.14	297.86	67.86	63.38
	N	7	7	7	7	7	7	7	7	7
	표준편차	9.32	8.52	7.56	5.67	3.78	26.90	18.68	4.99	6.09
합계	평균	80.00	78.33	74.67	77.33	74.00	384.33	304.33	71.55	65.86
	N	15	15	15	15	15	15	15	15	15
	표준편차	7.56	7.72	6.67	4.95	5.41	23.37	18.11	5.42	5.45

주무부처의 공무원 경력을 포함하여 감사의 전문성을 정의하는 경우에 위탁집행형 준정부기관의 감사 전문성이 없는 기관 8개, 감사 전문성이 있는 기관 7개로 총 15개 기관이다. 이렇게 나누는 경우에 전문성이 없는 기관이 있는 기관보다 상대적으로 감사평가의 점수가 높게 나타났다. 이 역시 위탁집행형의 준정부기관의 경우에 주무부처 출신까지 감사의 전문성이 있다고 보더라도 감사의 관련 경력 여부와 감사평가 결과는 무관하다는 것을 의미한다.

5) 강소형기관

강소형 공공기관의 경우에 감사의 전문성을 협의로 정의하였을 때, 전문성이 없는 기관 4개, 있는 기관 1개로 총 5개 기관을 분석하고 있으며, 그 결과 전문성이 있는 기관의 부서 전문성, 투명윤리경영이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 V-17〉 강소형의 협의 전문성과 감사평가 결과

협의 전문성		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
없음	평균	76.25	76.25	71.25	76.25	71.25	371.25	295.00	69.59	63.22
	N	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	표준편차	6.29	6.29	4.79	6.29	2.50	8.54	10.80	4.66	1.40
있음	평균	85.00	75.00	65.00	70.00	75.00	370.00	285.00	55.70	59.76
	N	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	표준편차
합계	평균	78.00	76.00	70.00	75.00	72.00	371.00	293.00	66.81	62.53
	N	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	표준편차	6.71	5.48	5.00	6.12	2.74	7.42	10.37	7.40	1.97

강소형 공공기관의 경우에 감사의 전문성을 주무부처 출신 공무원 경력을 포함하여 전문성을 정의하는 경우에 전문성이 없는 기관 3개, 있는 기관 2개로 총 5개의 기관을 분석하였다. 이 경우에 전문성이 있는 공공기관이 부서전문성, 투명윤리경영이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 V-18〉 강소형의 광의 전문성과 감사평가 결과

협의 전문성		부서 전문성	내부 통제 강화	방만 경영 예방	경영 지침 준수	투명 윤리 경영	지표 1~6합	지표 2~6합	감사원 심사	예상 환산
없음	평균	76.67	76.67	70.00	76.67	71.67	371.67	295.00	68.76	62.68
	N	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	표준편차	7.64	7.64	5.00	7.64	2.89	10.41	13.23	5.34	1.10
있음	평균	80.00	75.00	70.00	72.50	72.50	370.00	290.00	63.88	62.30
	N	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	표준편차	7.07	0.00	7.07	3.54	3.54	0.00	7.07	11.57	3.59
합계	평균	78.00	76.00	70.00	75.00	72.00	371.00	293.00	66.81	62.53
	N	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	표준편차	6.71	5.48	5.00	6.12	2.74	7.42	10.37	7.40	1.97

3. 조사결과 요약

공공기관의 감사형태, 즉 제도가 「공운법」상 감사위원회와 감사제도로 나뉘는데, 다시 감사위원회의 제도운영은 상임감사위원과 비상임감사위원으로 구성하는 방법과 「상법」상 주식회사와 같이 감사위원 전원을 비상임위원으로만 구성하는 방법이 있다. 두 번째로, 감사제도도 상임감사와 비상임감사로 운영하는 공공기관이 있다. 우리나라 공공기관과 은행 등은 오래 전부터 독일과 영국의 감사(監事, Auditor)제도를 차용하고 있으며 최근 미국의 감사위원회제도를 도입하고 있다.

현재 측정이 가능하고 공공기관 간 비교가 가능한 감사의 성과로는 국민권익위원회에서 매년 측정하고 발표하는 공직유관기관 청렴도 측정 결과가 있다. 국민권익위원회의 청렴도 측정 대상기관보다 적은 수의 공공기관을 평가대상으로 하고 있는데 2012년도 공공기관 경영실적 평가결과에 따르면 평가대상 공기업·준정부기관이 58개 기관이었다. 공공기관의 감사제도와 감사의 경력, 즉 조작성 정의이기는 하지만 전문성에 따른 감사의 성과 차이를 확인해 볼 수 있었다. 다만 비교 가능한 공공기관의 수가 적어서 통계적으로 유의한 차이를 확인할 수 없었고, 공공기관의 감사 직무수행 실적평가가 2008년도 실적부터 평가를 하였고 2013년도 감사 직무수행 실적평가는 평가제도의 변경으로 실시하지 않았다. 그러므로 감사제도, 감사의 이전 경력에 따른 감사 직무수행 실적평가 결과값과의 관계는 한 해의 실적만을 보는 것이 아니라 몇 년간의 시계열적인 변화를 고려해서 보는 것이 타당하다. 그러나 본 분석에서는 2012년도 감사의 경력에 따른 감사 직무수행 실적평가 결과값 간의 차이만을 확인해 보았다.

첫째로, 감사위원회, 감사제도에 따른 공공기관의 청렴도는 감사위원회를 도입한 공기업의 평균값이 높았다. 또한 감사제도에 따른 감사의 직무수행 실적평가의 결과값은 내부통제, 방만경영, 투명윤리경영 지표에서 감사위원회제도를 운영하는 공기업의 평균값이 높은 것으로 나타났다. 이러한 평가 결과는 준정부기관보다 공기업이 감사 개인 자체의 역량이 높아서

라기보다는 내부 감사기구의 인력, 예산이 많으며 감사의 역할과 기능 변화에 따라서 새롭게 도입해야 하는 내부통제와 윤리경영시스템을 구비하는 데 있어서 유리할 수 있는 규모의 효과가 나타나고 있다.

두 번째로, 감사위원회제도든 상임감사제도든 감사제도와 관계없이 상임 감사위원 또는 상임감사의 경력 중에서 공공기관의 업무연관성을 기준으로 전문성 유무를 구분하여 감사평가 결과값과 상관성을 비교해 보면 총점에서 전문성이 있다고 해서 일관되게 감사평가 결과가 좋은 것으로 나타나지 않았다. 그렇지만 내부통제, 경영지침의 준수 등 일부 세부평가지표의 평가값에서 차이가 나타나고 있다. 또한 감사의 전문성 개념을 확대하여 주무부처 출신이거나 경력을 가진 경우에 감사의 업무 전문성이 있다고 볼 경우에는 부서 전문성, 내부통제, 경영지침 준수에서 높은 점수값을 얻었다. 이러한 조사결과를 해석하는 데 있어서 유의해야 하는 것은 공공기관 감사의 독립성과 전문성을 어떻게 정의하는가에 따라서 해석이 다를 수가 있는 것이다. 종속변수값이라고 말할 수 있는 있는 것이 공공기관의 청렴도나 감사평가의 결과값인데 공공기관의 청렴도 측정값은 감사의 직접적인 활동결과 또는 성과로 볼 수 있겠지만 현재 감사평가의 지표가 지표 간 다소 중첩적이고 감사의 직접적인 노력의 결과로 보기가 어려운 내부 감사실의 노력과 실적도 포함되어 있다.²²⁾ 감사의 경력을 가지고 전문성을 최협의로 정의해 보면 국제적으로 인정하는 민간기업에서 감사의 자격기준인 재무 및 회계자격과 유사 업종에서의 근무경력만을 가지고 감사 전문성의 구성요소로 해석할 수 있고, 재무 및 회계 전문성에 추가하여 인사, 조직 등 업무 전문성을 추가할 수 있는데 주무부처의 공무원 경력을 공공기관의 유관업무 범위에 포함할 수 있는지가 문제이다. 민간기업에서는 감사의 경우에 기업의 소유권자나 자회사와 특수한 이해관계가 없으면 감사의 독립성이 있다고 볼 수 있고 유관 업종의 다른 기업에서 일정한 기간 동안 종사한 업무 경력을 갖고 있다면 업무 전문성이 있다고 볼 수 있는 데 반해

22) 기획재정부가 주관하는 감사직무수행 실적평가와 감사원의 자체감사활동심사가 중복성이 있다는 주장이 있다. 공병천(2012), 「공공기관 상임감사 평가제도의 중복성 분석과 개선방안」, 참조

서 공공기관의 광범위한 업무감독권이 있는 주무부처에서 공무원으로 근무한 경력을 감사의 독립성을 침해하지 않고 전문성을 갖는 것으로 해석할 수 있는가에 대한 논란이 있을 수 있다.

세 번째로, 공공기관 감사의 소관 사무로 자리를 잡은 공공기관의 청렴성 제고는 감사의 역할과 책임으로 볼 수 있고, 평균값에도 유의한 차이를 보여주고 있다. 감사평가의 결과값에서 감사의 독립성과 전문성이 높다고 해서 반드시 유의한 차이는 보이지 않는 이유는 감사의 독립성, 전문성이 높은 감사를 선임하지 않아서 나타난 결과일 수도 있고, 현행 감사 직무수행 평가지표의 설계가 내부 감사기구의 실적이 아닌 감사의 역할과 기능을 모두 대표하지 못해서 유의미한 결과가 나오지 않았을 수도 있다.

네 번째로, 감사의 경력이 주무부처 출신도 아니고 전문성도 있고 상대적으로 주무부처나 공공기관에 인적 독립성이 있다고 보면 공공기관의 청렴도가 유의미하게 나타나고 있다는 것은 유의해서 해석해 볼 수 있다. 공공기관의 감사의 최종적인 목표나 성과는 공공기관의 성과를 제고하는 것보다는 공공기관의 청렴도와 책임성을 강화하는 것이기 때문이다.

Ⅵ. 분석 결론과 정책적 시사점

1. 분석의 결론

21세기 공공부문이 국민들로부터 신뢰를 잃어가고 있는 상황에서 Power(2005)가 지적하였듯이 감사의 역할과 기능이 어떠한 기능보다 강화되어야 한다. 행정기관은 자체적인 감사기관이 있고 그 행정기관과 독립적으로 최고의 감사원이 존재한다. 그러나 공공기관은 하나하나가 별도의 독립적인 비정부기관(non-departmental body)로서의 성격을 가지고 있고 기업의 경우에는 민간기업과 같이 자체적인 이사회, 이사, CEO 등의 기업 지배구조를 가지고 있기 때문에 더욱더 자체적인 감사의 역할은 중요해진다. 감사제도가 지배구조 내에서 잘 설계되어 있는가? 그리고 국제적으로 인정되고 있는 감사의 원칙과 행위기준으로 독립성과 전문성을 가진 감사를 선임할 수 있는가? 이 두 가지가 감사제도의 효과성 또는 성과를 높이는 관건이 될 것이다.

그러므로 제Ⅲ장 공공기관의 감사 형태와 유사 감사기관의 현황에서 보는 바와 같이 공공기관의 감사 또는 감사위원회를 중심으로 하여 수직적으로는 자체감사기구인 감사실을 지휘하고 통제해야 한다. 그리고 수평적 감사기구인 외부 회계감사인, 준법감사인, 준법지원인 각종 옴부즈맨과의 협력이 중요하다. 다만 공공기관의 지배구조에서 감사 또는 감사위원이 CEO 등 경영진을 견제하고 감시하는 역할, 즉 기관의 각종 재무적, 사업적, 경영관리적 리스크를 예방하고 관리하는 역할이 기존의 재무적·경영관리적 감사 역할보다 중요해지고 있는 점을 감안하면 수평적인 감시기구들을 통해서 감사의 역할을 극대화해야 한다.

제Ⅳ장에서 「공운법」에 따라서 시장형 공기업과 자산 규모 2조원 이상

준시장형 공기업에 감사위원회제도를 도입하도록 하고 있는데 정찬형(2014) 등 법학자들이 지적하는 바와 같이 기존에 공공기관의 2인자로서 강력한 권한을 가지고 있던 감사제도가 미국식의 감사위원회제도를 도입하여 혼합되면서 상임감사위원은 상임이사면서 감사위원이 되는 상충하는 역할을 수행하는 제도로 바뀌었다는 것이다. 두 번째로, 「공운법」상 기타공공기관으로 지정된 경우에 기관의 규모가 작다는 이유로 감사 형태, 선임절차가 정비되어 있지 않았고 특히 비상임감사 형태가 대부분이고 기관의 내부 감사인력도 충분하지 않아서 제대로 된 감사를 수행하기 어려운 구조이다. 민간기업의 경우에 「상법」에서 일정 규모 이하인 경우에 감사가 임의기관으로 도입하는 것이 자유이지만 공공기관의 경우에 최소한 50인 이상 공공기관으로 지정된 이상 상임감사를 선임하는 것이 타당하다.

제 V장에서 현행 공공기관의 감사형태 및 감사의 주요 경력과 공공기관의 청렴도 결과와 감사평가 결과값을 비교 분석하여 보았는데 결국 감사나 감사위원의 독립성과 전문성이 중요한데, 이 둘 중에서 독립성이 더 중요하다는 것으로 나타나고 있고 공공기관 업무의 전문성을 이유로 주무부처 출신의 공무원을 감사로 선임하는 경우에 내부통제와 경영지침 준수 같은 일부 지표에서는 효과적이지만 결국 공공기관 경영이나 존립의 궁극적인 목적으로 볼 수 있는 기관의 청렴도 개선에는 별다른 효과가 없는 것으로 나타나고 있다.

결국 공공기관의 감사 또는 감사위원은 경영진을 견제하고 감사하면서 자체 감사기구를 지휘하고 통솔할 수 있는 역량을 가진 사람을 선발해야 한다는 것과 작은 기관이라도 상임감사제도의 도입이 필요하다는 것이다. 여전히 우리나라 공공기관의 지배구조는 World Bank(2014)가 지적하는 바와 같은 “복수의 주인(복대리인 문제), 다차원의 경쟁적 목표들, 경쟁으로부터 보호, 정치화된 지배구조, 낮은 수준의 투명성과 책임성, 소수주주 보호 미흡”이라는 현상을 아직도 극복하지 못하고 있으며 그 중에서 공공기관의 감사는 가장 대표적인 정치적인 낙하산 인사로 인식되고 있다는 것이 문제이다.

2. 정책적 시사점

가. 감사위원회와 감사제도 운영 차이

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

그러나 공공기관 감사의 본연의 역할을 생각할 때 감사제도에 비해 감사위원회가 더 우수하다는 결론을 내기는 어렵다. 앞서 살펴본 감사위원회를 운영 중인 한국공항공사와 상임감사제도를 운영 중인 한국자산관리공사를 비교해 보더라도 두 기관 모두 상임감사수행 실적평가에서 3년 연속 A(우수)등급을 받은 바 있다.²³⁾ 이는 저마다의 역할을 제대로 수행한다고 할 경우에는 감사와 감사위원회 간 큰 차이가 발생하지 않는다고 볼 수도 있다.

두 번째로, 감사위원회 내 상임감사위원과 비상임감사위원의 지위에 관한 쟁점이 있다. 현재 상임감사위원은 감사수행 실적평가를 받고 있으나 감사위원회를 구성하는 2명의 비상임감사에 대해서는 평가가 이루어지지 않고 있다. 합의제 기구인 감사위원회에서 상임감사위원만을 평가하는 것은 형평성 차원에서 다소 문제가 있어 보인다. 더불어 감사위원의 경우 감사의 지위와 이사의 지위를 모두 가지고 있다. 공기업이 감사위원회를 두고 있는 경우, 상임감사위원을 이사로 판단하여 상임감사(위원)로 공시하지 아니한

23) 한국수자원공사도 마찬가지로 상임감사제도를 운영 중이나 연속 3년 우수등급을 받았다.

사례를 다수 발견할 수 있었다. 이러한 경우 감사의 임명권자도 대통령이 아닌 기획재정부 장관으로 잘못 공시되어 있기도 하였다. 이렇듯 경영공시 정보가 불일치하는 근본적인 원인은 상임감사위원회에 대한 이해가 부족하기 때문이라고 판단된다.

나. 규모가 큰 기타공공기관 상임감사 도입

2007년 「공운법」 제정으로 공기업과 준정부기관으로 지정되고 유형이 분류되면 「공운법」 규정을 적용받게 되어 기관장, 감사, 비상임이사에 대한 임원추천위원회의 설치(「공운법」 제29조), 임원의 직무(「공운법」 3제2조), 임원의 보수기준(「공운법」 제33조), 임원의 결격사유(「공운법」 제34조), 이사와 감사의 책임(「공운법」 제35조), 비상임이사와 감사에 대한 직무수행 실적평가(「공운법」 제36조), 임원의 겸직제한(「공운법」 제37조) 등 상임감사 및 상임감사위원회의 전반에 대한 통제를 받는다. 다만 공기업과 준정부기관으로 지정되지 않으면 개별법이나 정관에 따라 자율적으로 지배구조가 설계·운영되는데 기관의 규모, 즉 자산, 자본금, 임직원 수 등이 큰 기타공공기관도 비상임감사 또는 비상임감사위원회를 운영함에 따라서 제도적으로 감사의 독립성이 약화될 소지가 있다는 점이다. 기타공공기관 중에서 자본금 1천억원 이상이나 임직원 수가 500명 이상인 경우에는 상임감사 또는 상임감사위원회를 두도록 「공운법」을 개정하는 것이 필요하다.

다. 감사의 적격성 확보

민간기업이든 공공기관이든 성과향상의 첫 번째 원칙이자 과제가 지배구조의 개선을 통해서 성과를 개선하는 것이다. 특히 공공기관의 비효율성으로 책임관계가 불명확한 복대리인 문제가 발생할 수밖에 없어서 2004년 OECD가 「공기업 지배구조 개선 가이드라인」을 제시한 것처럼 공기업의 소유권과 사업의 감독권을 이원화하기도 한다. 즉 공공기관의 외부 지배구조를 합리화하겠다는 것인데 민간기업과 같이 내부 지배구조를 합리적으로 설계하고 전

문경영인에 의한 책임경영을 얼마나 잘 실시할 수 있느냐가 공공기관의 성과 향상을 하는 데 또 다른 숙제가 될 것이다. 그러나 공공기관의 특성상 공익성과 수익성의 균형을 이루면서 조직으로서 지속가능한 발전을 이루어야하기 때문에 공공기관의 책임성 확보 또한 양보할 수 없는 과제가 될 것이다. 그러므로 민간기업과 다른 감사의 역할과 책임이 있을 것이고 기존의 합법성, 재무적 건전성 유지와 다른 차원의 위험 관리와 같은 내부통제가 중요해지고 있으며 최근에는 기관의 투명성과 임직원의 윤리성을 제고하는 것 또한 중요해지면서 공공기관의 책임성을 강화하는 중심적인 기관으로서 감사의 역할과 책임이 부각되고 있다. 다만 우리나라 공공기관의 기관장, 감사, 비상임이사의 선임과 관련하여 독립성과 전문성을 확보할 수 있도록 「공운법」에 임원추천위원회와 임원후보자 추천 기준을 정하고 있으나 실제 정치적 엽관주의에 의한 선임과 과도한 관료 출신이 선임된다는 지적을 받고 있으며 대통령 공약과 「공운법」 개정안에 임원의 자격기준을 강화하려는 시도도 있는 실정이다. 특히 기존 공공기관의 감사 경력을 분석해 보면 감사활동의 독립성을 침해할 소지가 있거나 공공기관의 재무적, 업무적 전문성이 있다고 보기 어려운 후보자가 선임되는 경우가 많았다. 특히 최근에 감사의 역할과 책임이 변화하면서 외부 회계감사인, 준법감사인, 준법감시인, 청렴옴부즈맨 등 감사유관기관 간의 협력과 내부 감사기구를 지휘하고 통솔할 수 있는 리더십이 있어야 한다. 그러므로 감사의 자격기준을 강화하려는 제도적 노력도 중요하지만 자격과 경력이 있는 감사를 선임하는 것이 훨씬 중요하다.

라. 공공기관의 내부통제 강화

감사, 자체감사, 내부통제라는 말은 기업 내의 업무처리 시스템을 통한 부정과 부패의 방지 및 업무의 효율성·효과성의 제고를 주장하고 있으며 이러한 시스템 내지 체제이다. 내부통제라는 개념이 처음 등장한 것은 19세기 말 미국이었으나 현재는 미국을 비롯한 독일, 영국, 프랑스, 일본 등 주요 국가들에서 내부통제와 관련한 제도를 구축, 운용하고 있다. 기업의 부정방지, 업무의 효율성·유효성 제고 및 재무보고의 신뢰성 향상을 위해 일반회

사를 대상으로 하는 내부통제시스템의 구축·운용이 필요하다는 데 인식을 같이하고 있다. 우리나라의 경우에는 외환위기를 극복해 가는 과정에서 금융기관에 대한 내부통제제도가 처음 도입된 이래 금융기관에 대한 내부통제제도와 「외감법」에서 일부의 민간기업을 대상으로 하는 내부통제제도를 도입한 것에 머물고 있다. 공공기관에서 공기업은 이러한 민간기업의 내부통제제도에 대한 논의를 고려해 볼 필요가 있다.

마. 감사의 수직적 리더십과 책임성 확보기관의 협력 강화

우리나라에서 기존의 감사든 감사위원이든 감사가 경영진을 감시하고 견제한 것을 수평적 감사의 역할이라고 한다면 감사와 감사위원이 내부 감사기구를 지휘하고 감독하며, 유사감사기구와 협력해야 하는 것은 수직적 관계로 정의할 수 있다.

최근 감사의 역할과 책임이 변화(Power, 2007; Rezaee, 2009)하고 있는데 감사의 전통적인 재무, 회계감사나 합법성 중심의 감사에서 성과감사로 방향이 변화하고 있다. 특히 공공기관의 경우에 지배구조 내에서 경영진에 대한 견제와 감사와 내부통제의 역할과 책임이 강화되고 있다는 것이다. 그래서 공공기관의 책임성을 강화한다는 것은 책임성 통제 기관과 제도가 많아지고 있다는 것인데 「상법」, 「외감법」, 「자투법」 및 「국민권익위법」 등에서 앞다투어 준법감사인, 준법지원인, 외부감사인, 옴부즈맨을 설치토록 권고하고 있고, 감사의 위험 관리와 내부통제의 역할이 중요해지면서 감사 유관기관과의 연계 강화와 감사의 기능, 업무 범위를 확대해야 한다. 이에 따른 감사 직무수행 실적평가에서 평가지표로 반영되어야 한다.

바. 감사의 역량 강화와 내부 감사인력 관리

공공기관 감사로 선임된 후에 감사의 역량을 제고하고 정보를 공유하기 위한 정부의 공공기관 감사지침, 매뉴얼 정비도 필요하지만 동시에 역량을 제고할 수 있는 교육과 훈련 프로그램도 필요하다. 감사위원회나 감사제도

의 성과는 실무적으로 내부 감사기구의 역량과 시스템에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 그러므로 감사의 역할과 책임 중에서 수직적으로 내부 감사기구를 효율적·효과적으로 운영하는 것도 감사의 성과를 제고하는 중요한 요소가 될 수 있다. 그러기 위해서 이미 우리나라에서 내부 감사기구의 개혁 방안으로 논의되고 있는 것으로 내부 감사기구 직원의 전문성과 독립성을 확보하기 위한 감사직렬화, 전보제한 등이 있다.

사. 감사의 책임성 확보 장치 마련

정부가 공공기관 임원의 책임을 추궁하지 않을 경우에 국회 또는 국민이 직접 임원의 책임을 추궁할 수 있는 제도가 마련되어야 한다(채이배, 2014).²⁴⁾ 공공기관의 임원 선임과 관련하여 자격기준을 강화하거나 결격요건을 엄격하게 할 수 있으나 이러한 세부적인 자격기준을 감사나 감사위원회에 적용하기에는 무리가 있어 보인다. 국제적으로 합의된 감사의 자격기준도 초기에는 재무, 회계전문가로 한정하다가 최근에는 조직, 인력, 사업 전문가로 넓히고 있는 것으로 보이며 이 또한 내부 감사기구의 책임자나 직원에 해당되는 자격기준이지 이사회 내 감사위원회의 위원에 해당하는 것으로 보기는 어렵다. 그러므로 공공기관 감사의 책임을 강화한다는 것은 인센티브와 벌칙을 강화하는 것도 중요하지만 공익 소송 등을 통해서 국민이 직접 감사의 책임을 물을 수 있는 가능성을 열어 놓는 것도 국민-정부-공공기관의 수직적인 책임성 관계에서 민주적인 책임성 확보의 원칙이 될 것이다. 그러므로 「공운법」 제54조에서 주식이 유가증권시장에 상장되지 아니한 공기업과 준정부기관에 대한 소수주주권 행사와 주주 제안에 관하여 「상법」을 준용하도록 하고 있지만 전 공공기관 대하여 납세자 소송이 가능하도록 하고 동시에 「공운법」 제35조에 이사와 감사의 책임을 강화하였지만 공공기관에 대한 감사의 손해배상책임을 광범위하게 물을 수 있어야 한다.

24) 채이배(2014, pp. 21~22)는 공공기관의 임원의 책임을 묻는 방안으로 1) 공공기관의 적극적 책임추궁, 2) 정부의 적극적 책임추궁, 3) 국회 또는 국민의 적극적 책임추궁이 있다고 한다.

3. 결론 및 연구의 한계

공공기관이든 민간기업이든 국제적으로 독립적이고 전문성을 가진 감사(監事)의 권한과 책임이 중요해지고 있고 그 기능과 역할은 소극적인 것에서 적극적인 것으로 변화하고 있다. 기존에는 감사(監事) 또는 감사위원회가 업무집행절차에서 합법성이 있는가를 확인하거나 재무적·회계적 감사를 하였으나 최근에는 조직이나 사업의 위험관리와 조직이나 구성원의 투명성, 청렴성을 제고하는 것을 목표로 하고 있고, 특히 기업지배구조 내에서 경영진에 대한 견제와 감시를 하는 역할로 전환되고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 특히 OECD(2013)도 공기업의 지배구조 개혁 차원에서 감사위원회에 한정하는 것은 아니지만 임원의 역할과 책임 강화, 임원선임기준과 절차의 개선, 임원의 훈련과 인센티브에 대하여 제도개선을 권고하고 있기도 하다.

우리나라에서 감사의 영역에 조직 및 사업결정에 대한 위험 관리, 내부통제, 조직윤리 및 청렴성 업무 등이 감사의 역할과 기능으로 추가가 되고 있으나 여전히 기존의 일상적인 운영절차와 재무회계의 감사 영역에 머물고 있는 것으로 보인다. 또한 감사의 역할이 중요해지면서 준법감시인, 준법지원인, 외부감사인, 청렴옴부즈맨 등 유사 감사기구와 감사제도가 등장하고 있지만 기존의 감사의 역할과 기능과 명백하게 구별하기 어렵고, 공공기관의 감사(監事) 또는 감사위원회가 이러한 유사 감사기관들과 유기적인 연계 업무를 하고 있는 것 같지도 않다. 또한 최근 공공기관의 부채 증가와 방만 경영의 문제가 국가적·사회적으로 문제가 되었는데 그간 공공기관의 감사와 감사위원회는 무엇을 하고 있었는지, 책임은 없는 것인지는 의문이다. 그간 선임된 공공기관의 감사와 감사위원의 과거 경력을 보면 관료, 정치인 출신이 가장 많았고 민간부문 출신은 제한적이어서 어느 부문 출신이 더 적격자라고 단정적으로 말하기는 어렵다. 그러나 공무원 출신의 공공기관 감사가 최근 변화하고 있는 공공기관의 경영진을 견제하고 감사하는 적극적 의미의 감사, 예방적인 위험관리, 윤리적 관리, 청렴성 개선과 같은 역할과 책임을 다하지 못한 것은 분명해 보인다.

2007년 「공운법」 제정 이후 시장형 공기업과 자산 2조원 이상 준시장형 공기업에 기존의 감사제도와 미국 「사베인 옥슬리법」 제정 이후 강화되고 있는 감사위원회제도가 모두 도입되었다는 점과 상임감사 및 상임감사위원 선임을 위한 임원추천위원회 설치 등 감사의 독립성과 전문성을 갖추기 위한 제도적 장치가 구비되었다는 점을 확인할 수 있었다. 다만 「공운법」의 적용을 받지 않는 기타공공기관의 경우에는 대부분 비상임감사 형태를 유지하고 있으며, 그나마 비상임감사도 기관 내부에서 맡는 경우도 있는 것으로 보인다. 그러나 여전히 공공기관의 감사를 선임하는 데 있어서 자격, 경력 등 적격성이 결여된 분들이 정치적이고 엽관제(獵官制)적 고려에 의해서 선임되는 것은 아닌가 하는 의문이 든다. 그러므로 감사위원회 등 선진국에서 도입하고 운영하는 감사제도를 도입하는 것도 중요하지만 감사의 권한과 책임을 다 할 수 있는 역량과 경력을 가진 사람을 선임하는 것이 관건이 될 것 같다.

다만 제 V장 감사경력과 실적과의 상관관계 분석에서 공공기관의 감사의 독립성이나 전문성이 공공기관의 청렴도와 유의미한 관계가 있다고 밝혀졌지만 최근 2012년도 상임감사 및 감사위원 직무수행 실적평가를 받은 58개 공기업과 준정부기관의 상임감사와 감사위원의 주요 경력만을 가지고 감사의 실적인 감사평가 결과값과의 상관성이 있는가 판단하기에는 제한된 샘플 수로 인하여 통계적 유의성을 확인하기는 어려웠다. 그러므로 향후 오랜 기간 동안의 감사 경력과 성과 간의 상관성과 인과성을 검증하는 연구가 필요해 보이며, 감사의 영역이 변화하고 있는 데 따른 공공기관 유형별 질적인 사례연구가 추가되어야 할 것 같다.

참고문헌

- 감사원, 「2013년도 자체감사활동 심사결과」, 보도자료, 2014. 7. 4.
- 강원랜드, 「지속가능경영보고서」, 2013.
- 공기업·준정부기관 경영평가단, 「상임감사평가결과」(2010~2012년)
- 공병천, 「공공기관 상임감사 평가제도의 중복성 분석 및 개선방안」, 『정부 성과관리제도의 중복성 분석 및 개선방안』, 한국조세연구원, 2012.
- 국회입법조사처, 「공공감사제도의 현황과 입법과제」, 『현장조사보고서』, 제16호, 2011.
- 권종호, 「감사제도의 개선과 감사위원회제도의 과제」, 『상사법연구』, 제19권 제3호, 2001.
- 금융감독원, 「금융용어사전」(<http://www.fss.or.kr>)
- _____, 「자체감사제도의 문제점과 입법적 개선방안」, 『현장조사보고서』, 제5호, 2009.
- 기획재정부 공공기관 경영평가단, 「2012년도 공공기관 경영실적 평가결과 설명회자료」, 2013.7.12.
- _____, 『2011년도 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서』, 2012.8.
- 기획재정부, 「2012년 공공기관 경영실적 평가발표」 보도자료, 평가분석과, 2013.6.18.
- _____, 「공기업·준정부기관 감사매뉴얼」, 2007, 2010.
- 김경석, 「우리나라 내부통제제도의 문제점과 개선방안에 관한 소고」, 『중앙법학』, 2010.
- 김난영·조원희, 「감사·인력의 전문성: 감사원 감사직 공무원에 대한 인식조사」, 『한국인사 행정학회보』, 제11권 제2호, 2012.

- 김명수·이영균·이희선·장지호·정운수, 『자체감사론』, 대영문화사, 2008.
- 김민경, 「주식회사 업무감독기관의 운영구조 개선방안에 관한 연구」, 단국대학교, 2005.
- 김범규, 「BSC 평가지표가 기관의 평가결과 수용성에 미치는 영향」, 명지대학교 대학원, 2012.
- 김성현, 『외부감사실무』, 한국상장협의회, 2004.
- 김순석, 『우리나라 감사제도의 운영실태 조사와 비교평가』, 한국상장회사협의회, 2009.
- 김용범, 『현대내부감사』, 어울림, 2012.
- 김지현, 「준법통제제도에 관한 연구: 2011년 개정상법을 중심으로」, 고려대학교 대학원, 2012.
- 네이버 백과사전, <http://www.terms.naver.com>.
- 대검찰청, 「원전비리 수사단 수사경과 및 추가원전 수사의뢰 사건 등 원전 비리 수사계획」, 보도자료, 2013.7.8.
- 라영재, 「공공기관 감사의 경력과 청렴도와의 관계」, 『한국부패학회보』, 제19권 제3호, 2014.
- 머니투데이, 2014.3.19.
- 박세화, 「효과적인 내부통제 체제 구축을 위한 입법적 과제」, 『재산법 연구』, 제23권 제2호, 2006.
- 박종구, 「사회이사제도의 개선방안에 관한 법적 고찰」, 한국외국어대학교 대학원, 2011.
- 박종수, 「국정감사와 효율적 재정운용기반구축」, 『예산춘추』, 가을, 2006.
- 박희정, 「공공감사학의 체계 정립을 위한 시론적 연구: 공공감사학의 위치와 초점」, 『한국행정학보』 47권 1호, 2013.
- 서수덕, 「감사기준과 감사인의 책임에 관한 이론적 고찰」, 『회계연구』, 제6권 제1호, 2001.
- 성용학, 『공공감사제도의 새로운 이해: 공공감사의 이론과 실무』, 석학출판, 2013.
- 손성규·오윤숙·채수준, 「불성실공시지정 및 부과별점이 내부회계관리제도 검토의견과 감사의견에 미치는 영향」, 한국회계학회, 『회계학연구』

- 37권1호, 2012.
- 심광호, 「한국의 공공감사론 정립을 위한 소고」, 『정부학연구』, 제14권 제1호, 2008.
- 안영훈, 「EU지역 내부통제시스템 운영사례」, 한국지방행정연구원, 2013.
- 위평량, 「공공기관 지배구조에 관한 분석(임원의 과거 경력 분석)」, 2011 경제개혁~
- 유승현, 『지방자치단체 내부통제시스템 구축 및 운영방안』, 감사원 감사연구원, 2010.
- 윤성식, 「감사와 정부회계기준」, 『정부학연구』, 10권 1호, 2004
- 윤태범·라영재·이창길, 『공공기관 지배구조 개편방안 연구』, 기획재정부 연구용역보고서, 2013.
- 이동헌·김선미·유승원, 「감사위원회 보상이 외부감사에 미치는 영향: 감사 보수 및 감사시간을 중심으로」, 『회계저널』, 제20권 5호, 2011.
- 이범찬·임충희·김지환, 『한국회사법』(제2판), 삼영사, 2010.
- 이오·오윤석·이석로, 『공공부문 내부통제 효율화를 위한 감사원의 지원방안』, 감사원 감사연구원, 2010.
- 이준섭, 「상사법 감사 및 감사위원회의 내부감사기능의 효율적인 정립방안」, 상장사협의회, 2006.
- 임중호, 「감사(감사위원회)의 소송대표권」, 『중앙법학』 제11권 1호, 2009.
- 정승희, 「우리나라 기업지배구조에 관한 법적 연구」, 단국대학교, 2008.
- 정용상, 「감사위원회제도의 현황과 법적문제에 대한 연구」, 연세대학교 대학원, 2006.
- 정태범, 「감사인 조직의 특성과 감사품질의 관계」, 『회계정보연구』, 제30권 4호, 2012.
- 조현진, 「감사위원회제도의 현황과 법적 문제에 대한 연구」, 연세대학교 대학원, 2006.
- 조형석·류숙원, 『공공감사에 관한 법률 제정 및 시행의 효과분석』, 감사원 감사연구원, 2012.
- 조형석·신민철, 「주요국 최고감사기구의 지위 및 기능에 관한 연구」, 감사

원 감사연구원, 2012.

주기완·윤성식, 『재무행정학』, 법문사, 2012.

진상기·오철호, 「공공기관 자체감사 역량진단 및 개선에 관한 연구: 상임감사 직무수행 실적 평가 대상 기관을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 제22권 제1호, 2011, pp. 91-125.

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

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

한진, 「2013 지속가능증명보고서」

한진 등, 「2013년도 상임감사(위원) 직무수행실적보고서」

한진 등, 「2012년도 상임감사(위원) 직무수행실적보고서」

[국가법령정보센터]

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 [시행 2013.3.23] [법률 제11690호, 2013.3.23, 타법개정]
- 「감사원법」 [시행 2013.3.23] [법률 제11690호, 2013.3.23, 타법개정]
- 「공공감사에 관한 법률」 [시행 2013.3.23] [법률 제11690호, 2013.3.23, 타법개정]
- 「공공감사기준」 [시행 1999.8.28] [감사원규칙 제137호, 1999.8.28, 제정]
- 「공기업·준정부기관 감사기준」 [시행 2010.1.1] [일부개정 2009.12.22.]
- 「공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침」 [시행 2010.7.1.] [일부개정 2010.6.30.]
- 「상법」 [시행 2012.6.11.] [법률 제10366호, 2010.6.10., 타법개정]
- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 [시행 2013.7.6.] [법률 제11758호, 2013.4.5, 일부개정]
- 「자체감사활동의 심사에 관한 규칙」 [시행 2010.7.6] [감사원규칙 제211호, 2010.7.6, 제정]

- Baker H. Kent and Ronald Anderson(eds.), *Corporate Governance: A Synthesis of Theory, Research and Practice*, Wiley, 2010.
- Baltaci, M. & S. Yilmaz, “Keeping an Eye on Sub-national Governments: International Control and Audit at Local Levels,” World Bank Institute, Washington, D.C., 2006.
- Bovens Goodin and Schillemams, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, 2014.
- Chartered Institute of Internal Auditor, *The Institute of Internal Auditor*, 2009.
- CIPFA, “Public Sector Internal Audit Standard: Applying the IIA International Standards to the UK Public Sector,” Department of Health, Welsh Government, Department of Finance and Personnel, HM Treasury and The Scottish Government, 2013.
- Committee on Standards in Public Life, *Standards matter: A review of best practice in promoting good behaviour in public life*, 2013.
- COSO, *Internal control - Integrated Framework*, 1992; 1994.
- Ernst and Young(E&Y), “Audit committee survey and industry insight,” [http://www.ey.com/global/assets.nsf/Norway/Audit-committeesurvey-2006/\\$file/ME-AuditCommittee2006.pdf](http://www.ey.com/global/assets.nsf/Norway/Audit-committeesurvey-2006/$file/ME-AuditCommittee2006.pdf), 2006.
- Ferlie, Lynn Jr, and Pollitt(eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2007.
- Frederick D. Lipman and L. Lipman, *Corporate Governance: Best Practices, Startegies for Public, Private, and Not-For-Profit Organization*, Wiley, 2006.
- INTOSAI, *Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions*, 2004.
- Kellogg, H. L., “The S.E.C. looks at internal control(연설문),” 1951.
- Khoza and Adam, *The Power of Governance; Enhancing the Performance of State-Owned Enterprise*, Palgrave, 2007.

- Mallin, Christine A., *Corporate Governance*, Oxford, 2010.
- OECD, *Boards Practices*, 2013.
- Pickett, K. H. Spencer, *The Internal Audit Handbook*, John Wiley & Sons, 2003.
- Pollitt, C and Bouckaer, Public Management Re~: A Comparative Analysis, Oxford University Press.
- Power, M, The Theory of the Audit Explosion, in the Ferlie, Lynn~d Polliteleds, 「The Oxford Handbook of Public Management」, Oxford University Press, 2007.
- Rezaee, Zabihollah, *Corporate Governance and Ethics*, Wiley, 2009.
- Securities and Exchange Commission(SEC), “Standards relating to listed company audit committees,” Release 33-8220, 2003.
- The State of Queensland, “Audit Committee Guidelines: Improving Accountability and Performance,” 2012.
- Tricker, Bob, *Corporate Governance: Principles, Policies and Practices* Oxford, 2009.
- World Bank, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2014.

공공기관 감사제도와 운영현황 분석

리영재

측정이 가능하고 공공기관 간 비교가 가능한 감사의 성과로 국민권익위원회가 매년 측정하고 발표하는 공직 유관기관 청렴도 측정 결과가 있다. 국민권익위원회의 청렴도 측정 대상기관보다 적은 수의 공공기관을 대상으로 감사평가를 실시하고 있는데 2012년도 공공기관 경영실적 평가결과에 따르면 평가대상 공기업·준정부기관이 58개 기관이었다. 공공기관의 감사제도와 감사의 경력, 즉 조작된 정의이기는 하지만 전문성에 따른 감사의 성과 차이를 확인해 볼 수 있었다. 다만 비교 가능한 공공기관의 수가 적어서 통계적으로 유의한 차이를 확인할 수 없었고, 공공기관의 감사 직무수행 실적 평가가 2008년도 실적부터 평가를 하였고 2013년도 감사 직무수행 실적 평가는 평가제도의 변경으로 실시하지 않았다. 그러므로 감사제도, 감사의 이전 경력에 따른 감사 직무수행 실적평가 결과값과의 관계는 한 해의 실적만을 보는 것이 아니라 몇 년간의 시계열적인 실적 변화를 고려해서 보는 것이 타당하다. 그러나 본 분석에서는 2012년도 감사의 경력에 따른 감사 직무수행 실적평가 결과값 간의 차이만을 확인해 보았다.

첫째로, 감사위원회, 감사제도에 따른 공공기관의 청렴도는 감사위원회를 도입한 공기업의 평균값이 높았다. 또한 감사제도에 따른 감사의 직무수행 실적 평가의 결과값은 내부통제, 방만경영, 투명윤리경영 지표에서 감사위원회제도를 운영하는 공기업의 평균값이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과

는 준정부기관보다 공기업이 감사 개인 자체의 역량이 높아서라기보다는 내부 감사기구의 인력, 예산이 많으며 감사의 역할과 기능 변화에 따라서 새롭게 도입해야 하는 내부통제와 윤리경영시스템을 구비하는 데 있어서 유리할 수 있는 기관의 규모의 효과가 나타나고 있다고 볼 수 있다.

두 번째로, 감사위원회제도든 상임감사제도든 감사제도와 관계없이 상임감사위원 또는 상임감사의 경력 중에서 공공기관의 업무연관성을 기준으로 전문성 유무를 구분하여 감사평가 결과값과 상관성을 비교해 보면 총점에서 전문성이 있다고 해서 일관되게 감사평가 결과가 좋은 것으로 나타나지 않았다. 그렇지만 내부통제, 경영지침의 준수 등 일부 세부평가지표의 평가값에서 차이가 나타나고 있다. 또한 감사의 전문성 개념을 확대하여 주무부처 출신이거나 경력을 가진 경우에 감사의 업무 전문성이 있다고 볼 경우에는 부서전문성, 내부통제, 경영지침 준수에서 높은 점수값을 얻었다. 이러한 조사 결과를 해석하는 데 있어서 유의해야 하는 것은 공공기관 감사의 독립성과 전문성을 어떻게 정의하는가에 따라서 해석이 다를 수가 있다는 것이다. 종속변수값이라고 할 수 있는 것이 공공기관의 청렴도나 감사평가의 결과값인데 공공기관의 청렴도 측정값은 감사의 직접적인 활동결과 또는 성과로 볼 수 있겠지만 현재 감사평가의 지표가 지표 간 다소 중첩적이고 감사의 직접적인 노력의 결과로 보기가 어려운 내부 감사실의 노력과 실적도 포함되어 있다. 감사의 경력을 가지고 전문성을 최협의로 정의해 보면 국제적으로 인정하는 민간기업에서 감사의 자격기준인 재무 및 회계자격과 유사 업종에서의 근무경력만을 감사 전문성의 구성요소로 해석할 수 있고, 재무 및 회계 전문성에 추가하여 인사, 조직 등 업무 전문성을 추가할 수 있는데 주무부처의 공무원 경력을 공공기관의 유관 업무 범위에 포함할 수 있는지가 문제이다. 민간기업에서는 감사의 경우에 기업의 소유권자나 자회사와 특수한 이해관계가 없으면 감사의 독립성이 있다고 볼 수 있고 유관 업종의 다른 기업에서 일정한 기간 동안 종사한 업무 경력을 갖고 있다면 업무 전문성이 있다고 볼 수 있는 데 반해서 공공기관의 광범위한 업무감독권이 있는 주무부처에서 공무원으로 근무한 경력을 감사의 독립성을 침해하지 않고 전문성을 갖는 것

으로 해석할 수 있는가에 대한 논란이 있을 수 있다.

세 번째로, 공공기관의 감사의 소관 사무로 자리를 잡은 공공기관의 청렴성 제고는 감사의 역할과 책임의 변화에 부합하는 것이고 평균값에도 유의한 차이를 보여 주고 있는데, 대표적으로 감사평가의 결과값의 차이를 보면 독립성과 전문성이 높다고 반드시 유의한 차이는 보이지 않는 것은 감사의 독립성, 전문성이 높은 감사를 선임하지 않는 것일 수도 있고, 현행 감사 직무수행 평가 지표의 설계가 내부 감사기구의 실적이 아닌 감사의 역할과 기능의 변화를 모두 대표하지 못해서 유의미한 분석결과가 나오지 않았을 수도 있다.

네 번째로, 감사의 경력이 주무부처 출신도 아니고 전문성도 있고 상대적으로 주무부처나 공공기관에 인적 독립성이 있다고 보면 공공기관의 청렴도가 유의미하게 나타나고 있다는 것은 유의해서 해석해 볼 수 있다. 공공기관의 감사의 최종적인 목표나 성과는 공공기관의 성과를 제고하는 것보다는 공공기관의 청렴도와 책임성을 강화하는 것이기 때문이다.

감사제도 실태조사 결과를 보면 자산 2조원 이상 공공기관의 경우에 미국식 감사위원회를 두도록 되어 있는데 기존 감사제도와 절충형을 택하게 되면서 상임이사이면서 동시에 상임감사위원으로서 이중적이고 다소 상충할 수 있는 기능과 역할을 수행하게 됨으로 인하여 상임감사위원의 독립성을 침해할 소지가 있다는 것이다. 두 번째로, 기타공공기관의 경우에 비상임감사가 기관장의 경영을 감시하고 견제하는 역할과 책임을 다할 수 없으므로 일정 규모 이상의 경우에는 상임감사제도를 두어야 한다. 세 번째로, 감사경력과 기관의 청렴도, 감사평가 결과값 간의 상관성 분석결과를 보면 공공기관의 주무부처 출신의 공무원이 퇴직 후 공공기관의 감사로 선임되는 경우가 많은데 기관장과 경영진을 견제하고 감사하는 역할과 기능을 제대로 수행하지 못하는 것으로 나타났다는 점에서 민간부문 등에서 도덕성과 전문성 등 역량을 갖춘 사람을 공공기관의 감사로 선임하는 것이 가장 중요하다는 것을 다시 확인하였다.

The Auditor System and Operating Status Analysis of Public Entities

Ra, Youngjae

Market-based public corporations and quasi-market-based public corporations with assets over 2 trillion won are obliged to establish an audit committee by the Act on the Management of Public Institutions. Other public institutions are not obliged to establish an audit committee, however, a few non-classified public institutions such as Kangwon Land has established an audit committee comprised of non-standing auditors by the Commercial Act.

This paper tries to analyze the performance of auditors in public institutions depending on their audit body structure and former experiences of auditors. The corruption indices of the Anti-Corruption & Civil Rights Commission and the results of the annual evaluation on auditor performances were used as an analysis parameter.

The main analysis results are as follows:

First, the average corruption indices of public institutions with an audit committee were higher than others. As for the results of the annual evaluation on auditor performances, scores of public corporations were higher in parameters of internal control, lax management, and ethically

transparent management. The latter result does not implicate that auditors of public corporations have better competencies than those of quasi-governmental institutions. Rather, it implicates that public corporations benefit from size effect thanks to their budget and the number of auditors larger than quasi-governmental institutions.

Second, regardless of having an audit committee or having a non-standing auditor, public institutions who have auditors with former experiences regarding the businesses of the employed public institution did not have better performance results in the evaluation. However, they had better results in the parameters of internal control and observance of management guidelines. If former experiences in the competent ministry were regarded as expertise as an auditor in public institutions, those with expertise had better results in the parameters of professionalism, internal control, and observance of management guidelines.

Third, public institutions with auditors who are independent from the competent ministry and the employed institution had higher corruption index. This is very notable because the main objective of auditors in public institutions is to fortify the accountability and transparency of the institutions rather than to improve performances of institutions.

Based on the analysis results, I would like to add a couple of suggestions about the audit structure of public institutions.

First, public institutions with assets over 2 trillion won have an audit committee which consists of standing directors of the company. In this case, members of the audit committee perform as a standing director of the Board of Directors at the same time and this might lead to the infringement on the independency of standing auditors. Therefore, measures have to be taken to guarantee the independency of standing auditors.

Second, currently, most of the non-classified public institutions only have a non-standing auditor. Since non-standing directors have difficulty in overseeing and checking the management of CEO, I would like to recommend relatively large non-classified public institutions to have a standing auditor. Last but not the least, former public officers tend to be appointed as auditors of public institutions after they retire and in many cases, they tend to fail in overseeing and checking the management of CEO and senior executives. I could assure myself again that people who have expertise and high moral standards should be appointed as auditors of public institutions.

라영재

성균관대학교 정치외교학과 졸업
한국외국어대학교 행정학 박사
협성대학교 교수
한국조세재정연구원 초빙연구위원

발행 2015. 8. 28.
저자 라영재
발행인 박형수
발행처 한국조세재정연구원
주소 30147 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화 (044)414-2114(대)
홈페이지 www.kipf.re.kr
등록 1993. 7. 15. 제2014-24호
정가 5,000원
조판 및 인쇄 호정씨앤피

ISBN 978-89-8191-782-1 93320

©한국조세재정연구원 2015 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.