

기획논문

내부공모 부패구조와 내부통제체계

지방세 징수과정을 중심으로

박종구

본 연구는 세무분야 부조리 중에서도 내부공모에 의해 국민의 세금을 조직적으로 착복·횡령하는 부패에 초점을 맞추어 비리발생 구조나 원인을 인천 세도사건을 중심으로 살펴보았다. 분석 결과 세무처리의 전산화가 이루어지지 못한 데도 원인이 있지만 내부 부패구조의 형성을 사전에 막고 통제할 수 있는 내부통제체계의 미비가 사건발생의 가장 중요한 원인이었다. 즉, 부패 착수단계에서는 세금의 수납체계에서, 확대단계에서는 인사체계가, 지속단계에서는 감사체계에 이상이 있었으며 이와 더불어 사회 전반적인 부패문화도 이런 사건의 토양을 제공했다. 이러한 비리구조를 척결하기 위해서는 단순한 업무전산화의 수준으로는 어렵고 내부통제환경과 통제절차의 확립과 더불어, 정교한 통제정보시스템의 구축을 통해서만 가능하다. 통제환경의 정비를 위해서는 내외부감사의 정례화가 필요하고 무엇보다도 최고관리층의 통제의지를 통하여 조직전체가 비리개연성에 대해 깨어 있는 문화를 형성해 나가야 한다. 한편 세무업무의 처리절차는 통제의 원칙에 부합될 수 있도록 디자인되어야 하며 분장되어야 한다. 또한 업무의 과정에서 이상징후가 나타날 때는 즉각 경보를 발할 수 있도록 설계되어야 한다. 이러한 절차들은 정보시스템 상에서 반영되어야 하며 이는 세정업무와 관련된 통제정보시스템을 의미한다.

1. 서 언

명실상부한 선진사회로의 진입을 위해 한국사회가 반드시 청산해야 할 과제 중의 하나가 부패의 문제이다. 1) 역대 정부들은 사회 전 영역에 걸쳐 만연한 부패의 심각성을 인식하고 부패척결을 위한 나름대로의 노력을 경주해 왔으나 별 실효를 거두지 못하였고 여전히 부패 문제는 한국사회의 선진화와 경제 및 사회정의 구현에 큰 걸림돌로 남아있다. 공직사회의 부정부패는 방지할 경우 국가의 근간이 흔들릴

박종구는 미국 플로리다 주립대학교에서 행정학 박사학위를 받고 현재 광운대학교 행정학과 교수로 재직중이다.
pparkog@gwu.ac.kr

수 있고 사회전체에 미치는 파장이 크기 때문에 심각하다. 이 중에서도 특히 국가 재정 기반인 세금과 관련된 부조리나 부패는 세금 탈루로 인한 재정 운용상의 문제를 초래할 뿐 아니라, 세금이 국민의 경제적 부담을 전제로 강제 징수된다는 점에서 정부에 대한 신뢰의 실추는 물론 조세 저항의 큰 요인이 될 수도 있다.

세무분야의 비리는 세금을 부과하는 과정에서 기업 또는 개인에게 세액을 축소해 주는 대가로 세무공무원 개인이 금품을 수수하거나 향응을 제공받는 경우가 가장 많으나 보다 심각한 부정은 납세자가 납부한 세금을 세무공무원들이 조직적으로 횡령하는 경우이다. 이런 경우 국민이 느끼는 정부에 대한 불신과 분노의 정도는 개인 차원의 부정보다는 그 강도가 훨씬 강하다고 볼 수 있다. 대표적인 예로 1994년 인천 복구청과 부천시를 비롯하여 전국에 걸친 지방세 세도사건은 주민의 귀중한 세금이 일부 공무원, 금융기관의 직원 및 법무사들에 의해서 아무런 제어장치 없이 횡령 및 유용되고 있다는 점에서 큰 충격을 주었다. 이러한 문제는 지방세의 부과·징수·관리라는 세정업무를 체계적이고 유기적으로 통제하지 못한 데서 비롯된 것이라고 볼 수 있다(이영희, 1995).

이와 같은 문제인식에 입각하여 본 논문은 세무행정과 관련된 공직자의 부정부패 및 일탈행위를 점검해 보고 이의 제도적 방지를 위한 통제방안을 모색해 보고자 한다. 심층적 고찰을 위하여 지방세 분야를 중심으로 논의를 전개하며 그 중에서도 금품수수와 같은 개인적 차원에서의 일탈행위보다는 징수과정에서 납부된 세금의 횡령과 같은 구조적 부패에 초점을 맞추고 있다.

2. 세무부패의 특성·유형·유발원인

1) 세무부패의 의의 및 특성

세무부패 혹은 세무부조리는 개별 납세자의 세부담 결정에 있어, 납세자는 조세제도에 따라 정해진 세금보다 적은 세금을 납부하고, 관련 공무원은 이를 묵인하거나 동조하는 행위를 의미한다(한국조세연구원, 1999:1). 이를 통해 납세자는 탈세액만큼의 이득을 취하고 세무공무원은 뇌물을 취해 이득을 얻는다. 결국 세무관련 부조리는 '조세를 집행하는 공무원과 납세자간의 타협의 결과'로 볼 수 있으며 세무공무원은 비리가 발각될 주관적 확률과 뇌물액수를 비교하여 뇌물의 수수여부를 결정하게 된다(현진권, 1998:94, Klitgaard, 1997:501). 이러한 납세자와 세무공무원의 결탁에 의한 부조리 외에 징수과정에서 세무공무원들이 내부적으로 담합하여 세금을 가로채거나 횡령하는 경우도 있는데, 이 경우 세수의 감소뿐만 아니라 시스템 전반에 대한 불신으로 이어지게 되어 파장이 커지게 된다.

세무와 관련된 부정부패는 우선 세무공무원과 납세자간의 이해관계가 맞아 떨어져 담합에 의해 은밀하게 이루어지기 때문에 그 실태를 정확히 파악하기 매우 어려운 특성이 있다(한국조세연구원, 1999). 또한 내부구성원끼리의 담합에 의해 세금을 횡령하는 경우도 마찬가지로 내부고발이나 대대적 감사에 의하지 않고는 밝히기가 어려운 실정이며, 실제 감사활동이나 내부감찰을 통해 밝혀진 경우도 병산의 일각에 불과할 뿐이어서 실제 부패의 정도와는 상당한 괴리가 있다.

그리고 대부분의 납세자들이 세금회피에 대한 심리적 유혹을 받을 수 있기 때문에 상당한 정도의 도덕적 경계를 하지 않을 경우 여건이 주어지면 비리로 연결될 수 있다. 합법적 절세의 단계를 넘어서 납부해야 할 세금의 일부분을 뇌물의 형태로 세무관련 공무원들에게 제공하면 훨씬 더 큰 포탈이나 이득을 취할 수 있기 때문에 이러한 심리

적 유혹의 강도는 매우 강한 편이다. 따라서 뇌물을 주는 국민도 세무부패의 공범으로 보아야 하며 결국 부패의 수준은 국민의 의식수준을 반영하기 때문에 조세정의가 이루어지지 못한 후진사회나 세원탈루가 심한 조세영역에서는 이러한 도덕불감증이 만연되고 있는 실정이다.

이러한 특성 때문에 세무부패는 정부의 지속적 사정이나 감찰활동을 통해 어느 정도 단속 효과를 거둘 수는 있으나 이러한 활동이 제도화되고 체계화되지 않으면 완전히 근절하기 어렵다. 형식적 사정활동은 오히려 부조리나 비리의 양태를 더욱 은밀·교묘하게 만들고 위협부담에 비례하여 뇌물의 규모가 더욱 커지는 문제점이 있다. 과거 정부의 세무부조리 근절책은 관련 공무원의 징계와 처벌위주로 이루어져 단기적 효과는 있었을지 모르지만 오히려 부패가 더 은밀하게 이루어지고 뇌물의 액수를 증가시킨 결과를 가져왔다. 이러한 세무부패의 특성 때문에 사후적 사정활동을 통해 부패를 척결하는 데는 상당한 한계가 있다.

최근 국세청 내부감사를 통해 적발된 금품수수 세무부조리는 한 해 평균 100여건이 넘는다. 그러나 이는 실제 이루어지는 비리의 일각에 불과할 것으로 추정된다. 1998년 한해 동안 115건이 적발되었는데 (한국조세연구원, 1999:25) 이를 유형별로 구분해보면 신규 전입시나 명절·휴가시 세무공무원들에게 인사 명목의 금품수수가 전체의 절반정도(49%)를 차지하고 있다. 이는 민원인들이 평소 세무공무원들과 원활한 관계를 유지해 두었다가 세금부과 시점에 세무공무원에게 청탁을 하거나 답합이 용이한 환경을 사전에 만들어 두려는 의도로 볼 수 있다. 인사명목의 금품수수는 개인적 차원의 비리이기 때문에 적발하기 어려울 뿐만 아니라 적발한다 해도 업무관련성을 입증하기가 쉽지 않기 때문에 징계하기가 어렵고 이런 특성은 세무분야의 부패환경 조성 과 밀접한 관련이 있다. 다음으로 세무조사와 관련한 금품수수가 40%를 차지하고 있다. 이는 세무조사시 선처나, 혹은 세무조사대상에서 제외를 부탁하면서 금품을 건네는 경우로 세무공무원의 업무재량의 범

위가 지나치게 넓기 때문에 발생하는 비리로 볼 수 있다.

2) 세무분야의 부패내용 및 유형

세무분야에서 자주 발생하는 비리내용(한국행정연구원, 1999)을 부패유발자²⁾를 중심으로 보면 다음과 같이 분류할 수 있다.

(1) 납세자가 부패유발자인 경우

- ① 인사명목 금품제공: 담당세무서 직원이 바뀌거나 명절 때 또는 부가가치세 신고시 인사명목으로 금품을 제공
- ② 과세 특례자로 존속되기 위한 금품제공: 납세자들이 과세 특례자로 계속 남기 위해 과세표준을 속이거나, 계속 사업으로 인해 어느 정도 과세표준이 올라가면 폐업을 하고 타인 명의로 신규 등록을 하는 과정에서 담당 공무원에게 금품거래
- ③ 탈세, 포탈 목인 금품수수: 공무원이 납세자의 소득세 장부와 증빙서류를 조사하는 과정에서 적출한 수입금액이나 소득금액의 누락, 가공경비의 위장 등을 묵인하는 대가로 금품을 수수

(2) 세무공무원이 부패유발자인 경우

- ① 세액축소 대가 금품수수: 세무공무원이 납세자의 소득 신고서를 대리로 작성해 주는 과정에서 세액을 축소 신고하는 대가로 금품을 수수하거나, 실제 납부할 세액보다 더 많은 금액을 요구하여 차액부분을 횡령하는 경우
- ② 납세자 무지를 이용한 금품수수: 양도소득세 결정방법의 이원화, 광범위한 비과세와 감면제도, 빈번한 세법개정 등으로 납세자가 무지한 점을 악용하여 공무원들이 납세자로부터 잘 봐준다는 명목으로 금품요구
- ③ 납부한 세금을 착복·횡령: 내부공모에 의하거나 단독으로 납세자가 납부한 세금을 입금하지 않고 착복하거나 횡령

④ 징수유예 조건 금품수수: 징수유예나 체납처분은 세무공무원의 재량의 여지가 많은 분야로 금품수수를 조건으로 징수유예를 해주는 경우

(3) 상호공모에 의한 부패유발의 경우

① 세금 탈루 대가로 금품수수: 상속·증여세의 경우 세원포착이 어렵고 세액도 고액인 경우가 많아 대부분 세무공무원과 짜고 과세표준을 낮추어 세금을 포탈하거나 상속재산을 누락시키는 명목으로 금품수수

② 서류조작 세금횡령: 납세자와 짜고 세금의 일부를 현금수령하고 그 대신 납세자를 무재산자로 서류 조작하여 결손처리함으로써 세금의 일부를 횡령

한편 Klitgaard (1998:50) 도 세무부패를 외부인(납세의무자) 과 관련된 외부부패(External Corruption) 와 세무관련 조직내부에서 일어나는 내부부패(Internal Corruption) 로 구분하면서 외부부패의 유형을 ① 금품제공(Legay) ② 강탈(Extortion) ③ 상호공모(Arreglo) 로 분류하고 있다. 이 세 유형은 앞의 분류와 비슷한 내용을 보여주고 있다. 금품제공은 납세의무자가 부패를 유발하는 경우로 급행료나 금품제공을 통해 반대급부를 얻으려는 경우다. 이 경우 부패관련 납세자는 급부를 얻지만 나머지 납세자의 대부분은 손실을 입게 된다. 강탈(Extortion) 은 세무공무원이 부패유발자로서 납세자에게 세율이나 세액을 부풀려 요구하거나 금품을 강요하는 경우로 납세자의 무지나 납세자가 이의 제기를 하지 않을 것을 기대하며 강제하는 경우다. 대부분의 경우 납세자가 손실을 입는다. 상호공모(Arreglo) 는 납세자와 공무원이 서로 공모하여 세액을 감면해 주고 대신 뇌물을 챙기는 경우이다. 부패관련 납세자는 이익을 얻지만 정직한 납세자와 정부는 막대한 손실을 입는다.

3) 세무분야의 부패유발 원인

부패의 유발원인은 크게 '본질적으로 부도덕한 개인에 의한 부패'와 '제도의 잘못으로 인한 부패'로 구분할 수 있는데(현진권, 1998) 이는 세무분야도 예외가 아니다. Klitgaard(1997:501)에 의하면 매우 도덕적인 공무원이라 할지라도 뇌물의 액수가 충분히 크거나 적발될 확률이 매우 적은 경우, 적발되더라도 벌칙정도가 미약하다고 판단되면 많은 경우 부패행위에 개입할 수 있다고 주장한다. 결국 부도덕한 공무원은 어느 때나 항상 존재해 왔기 때문에 개인적 도덕성 차원의 원인 규명보다는 제도의 잘못에서 원인을 찾아야 할 것이다.

1999년에 실시한 각 분야별 부패요인들의 유발효과에 대한 설문결과에 의하면, 세무분야의 경우 부패유발효과가 크다고 응답된 요인들 중 '사회 전반적인 부조리 풍토, 공직자의 권위적 업무태도, 부패공직자에 대한 관대한 처벌, 그리고 행정규제 및 기준의 비현실성'이 중요한 것으로 나타났다. 요인분야별로 구체적인 부패유발원인³⁾에 대한 인식을 보면 다음과 같다(한국행정연구원, 1999:133~36).

- ① 업무환경요인: 업무환경적 요인으로는 '전반적 사회부조리 풍토'가 81%를 차지하여 가장 높게 나타났고 이어서 '연고우대'(66%), 그리고 '민원인 유혹'과 '떡값 및 접대관행'은 공히 60%로 나타났다. 사회 전반의 부조리 풍토가 세무 부패유발에 큰 영향을 미친다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.
- ② 행정제도적 요인: '각종 규제가 행정제도적 요인 중에서 부패 유발효과가 가장 크다고 보고 있으며(73%), 다음으로 '기준의 불명확'과 '민원인의 이의 미제기'였다(69%). 세법상의 각종 규제와 특례, 복잡한 세법구조 등이 제도적 측면에서 세무부조리 유발에 큰 영향을 미치는 것으로 인식되고 있다.
- ③ 인적 요인: 인적 요인은 '공무원의 권위적 태도'(71%), '개인적 탐욕'(69%), '지나친 재량권'(64%)의 순으로 나타났으며 '세무공무

원들의 낮은 보수' 때문에 부패가 유발된다고 보는 응답자는 47%에 불과했다. 업무처리 과정에서의 세무공무원들의 권위적 태도는 납세자들로 하여금 혹시 불이익을 받을지도 모른다는 불안감을 조성하게 되고 이 때문에 미리 인사명목의 뇌물을 전하는 비리나 부조리환경이 조성된다고 볼 수 있다.

④ 부패에 대한 통제요인: 부패에 대한 통제적 측면에서는 '비리 공무원에 대한 관대한 처벌'(80%)이 가장 큰 문제로 나타났으며, '내부고발제도의 미비'(67%), '내부통제의 미약'(60%), '사정의 비효과성'(58%) 순으로 나타났다. 서울지방법원이 국정감사에 제출한 자료에 의하면 과거 5년 동안 뇌물죄 등으로 구속 기소된 공직자 5백 69명 중 실형을 선고받은 피고인은 90명(15.8%)에 불과하고 나머지 4백 79명(84.2%)은 집행유예 및 벌금형을 받고 풀려났다(한국일보 1999. 10. 9). 이와 같은 관대한 처벌경향이 공무원들의 부정부패에 대한 불감증을 심화시키고 있다고 볼 수 있다. 비리에 대한 처벌을 대폭 강화하고 내부고발제도를 제도적으로 확립하여야 어느 정도 통제가 가능할 것이다.

한편 여러 부패요인들 중에서 특히 세무분야 부패유발에 가장 큰 영향을 미치는 요인의 상대적 중요도에 대한 응답에서 '사회 전반적 부조리 풍토'가 42%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 '떡값수수 등 업무수행을 둘러싼 관행'과 '비리 공직자에 대한 관대한 처벌'이 각각 33%로 지적되고 있다. 결국 환경적 요인(사회 전반적 부조리 문화/업무수행 관련 금품수수 관행)과 통제적 요인(관대한 처벌)이 세무분야에서 비리유발과 관련해 가장 중요한 요인으로 볼 수 있다.

3. 내부공모 부패와 내부통제

1) 내부공모 부패의 의미 및 특성

내부부패는 조직의 구성원이 개인, 혹은 공모나 담합에 의해 업무와 관련한 부조리나 일탈행위를 저지르는 것을 의미한다. 개인적 차원과 공모에 의한 부패행위를 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 Klitgaard(1988:50)의 분류에 의하면 세무행정과 관련된 내부부패에는

- ① 횡령(Embezzlement) : 세무관련 공무원이 수납한 세금을 횡령하는 경우
- ② 사기(Fraud) : 납세필 증지(tax stamps)나 납세필 영수증 등을 많이 찍어 두었다가 이를 이용하여 세금을 착복하는 경우
- ③ 입금지연(Delaying remittances) : 세무공무원이 징수한 세금을 바로 입금하지 않고 유용하는 경우
- ④ 인사비호(Personnel scams) : 부서 내에서 뇌물수수를 위한 자리를 배치하고 이들에 대한 인사를 비호하는 경우
- ⑤ 내부사정 부패(Corruption of internal investigation) : 내부사정 체계가 부패에 연루되어 있어 내부부패를 더욱 악화시키는 경우

등이 포함되어 있다. 즉 이와 같은 요소들이 포함되어 있으면 내부부패로 분류할 수 있으며 특히 인사비호나 내부사정 부패 등의 요소가 포함되어 있으면 내부공모에 의한 부패로 분류될 수 있다.

세금징수와 관련한 내부공모 부패구조 요소를 내부시스템과 연관시켜 보면 횡령, 사기, 입금지연 등은 세금의 수납체계와 관련이 있고 인사비호는 인사체계, 그리고 내부사정 부패는 감사체계와 관련이 있다. 즉, 수납체계, 인사체계, 감사체계상의 이상은 내부공모 부패와

밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다.

한편 내부공모에 의한 부패구조를 연결망 이론을 통해 분석해볼 수 있는데 이는 백완기 외(2000)에서 제시된 부패연결망⁴⁾ <유형 IV>에 속하는 경우로 공무원들이 부패유발자, 포섭대상자, 연결고리가 되는 경우이다. 이러한 부패구조의 특징은(백완기 외, 2000:93) 첫째, 특정 부서 전체가 부패 집단화하는 경우가 많다. 내부공모에 의해 부패구조가 형성되기 때문에 유발자, 연결고리, 포섭대상자 등이 같은 부서 직원이거나 업무유관기관 직원이며 소속한 부서 내의 동료·부하·상사 등을 포섭하거나 상급기관 등과의 다양한 연결망을 시도하고 있다.

둘째, 부패사실에 대한 묵인이나 비호를 위해 사전에 상급자나 관련업무를 수행하는 상급기관 공무원들을 상납을 통해 포섭하고, 경우에 따라서는 부패목적 달성을 위한 연결고리로 이용하고 있다.

셋째, 부패를 계속해서 진행하기 위해서 보직순환을 막고 한 자리에서 계속 근무할 수 있도록 상납과 인사비호 또는 압력을 행사할 수 있는 연결망을 구축하고 있다. 즉, 지속적이며 조직적인 부패구조를 보이고 있다.

2) 내부공모부패의 예: 인천시 복구청 세도사건⁵⁾

1994년 인천에서 발생한 취득·등록세 횡령사건은 아직도 충격적으로 국민들의 기억 속에 남아 있다. 이는 단순한 세무비리를 넘어서 공무원이 세금을 중간에서 가로챈 범죄였기 때문에 언론시상에서 소위 '세금 도둑질'이라는 표현을 하기에까지 이르러 국민들의 지방세정에 대한 인식이 악화된 결정적인 계기가 되었다. 잇달아 부천시를 비롯해 전국적으로 계속된 감사원의 감사결과 인천·부천에서 발생한 취득·등록세 횡령은 특정지역에서 우발적으로 발생한 사건이 아니라 전국적으로 행하여지고 있는 지방세정의 고질적 병폐임이 밝혀졌다(한국조세연구원, 1999). 1994년 말부터 1995년 상반기까지 계속된 특별감사결과에 의하면 전국의 감사대상 259개 전 기관에 걸쳐 세무비

리가 만연되어 있어 부정 처리된 비리 건수가 무려 63,909건에 세액은 4백24억 원에 달하는 것으로 나타났다(감사원, 1995).

다음에서는 1994년에 발생한 '인천시 북구청 세도사건'을 심층적으로 살펴봄으로써 부패상황과 구조적 문제점을 점검해 보기로 한다.

(1) 사건의 내막⁶⁾과 부패연결망

주범 안영휘는 1984년 12월 5일부터 1988년 2월 3일까지 인천광역시 북구청 세무2계장으로, 그 후부터 1993년 6월 30일 명예 퇴직할 때까지 북구청 세무1계장으로 근무하여 왔다. 북구청의 경우 지방세 중 취득세를 포함하여 일부 세목은 전산화 처리가 되지 않아 수작업에 의하여 세금을 부과·징수하고 있었는데 안영휘는 일제표 작성이 마감된 후 영수필 통지서를 위조하여 영수철에 끼워 넣더라도 영수필 통지서 전부를 세입 징수부와 일일이 대조하지 않는 한 사후에도 쉽게 적발되지 않는다는 제도상의 취약점을 발견하였다. 또한 업무의 과중으로 인하여 징수세금에 대해 일일 결산을 하지 않는 데다가 부서장이나 책임자가 부채정리 상태만 확인할 뿐 실제 징수여부에 관해서는 다른 확인작업을 전혀 하지 않는다는 운영상의 문제점을 파악하고 있었다.

안영휘는 은행직원들이 과도한 예금유치 경쟁 때문에 세무과에 은행 수납인을 휴대하고 출장나와 현지에서 세금을 수납하는 것을 보고 기회를 엿보던 중, 1988년 12월 경 위 세무과 내에서 출장나온 농협중앙회 부평지점 직원이 분실한 '126-1 농협중앙회 부평지점'으로 된 고무인 부분을 종범 이승록을 통하여 습득, 고무인 부분을 고무지우개에 접착제로 붙이고 일부 인을 임의 조각한 후 영수필 통지서와 영수증을 위조하여 세금을 횡령하기로 마음먹었다. 이에 같은 세무과 소속 수납직원인 양인숙, 이승록 등에게 '내가 잘 아는 농협중앙회 부평지점의 예금수신고를 올려 주는 데 필요하니 세금을 직접 수납한 후 나에게 건네 달라'고 부탁하였고 이에 따라 종범 이승록 등이 수납한 세금과 함께 납세고지서 서식의 소정란을 기입하여 가져오면 그

납세고지서 서식 중 구청 통보용 영수필 통지서, 납세자 보관용 영수증의 각 수납인란에 위와 같이 위조한 농협중앙회 부평지점 수납인을 찍어서 마치 세금이 정상적으로 농협중앙회 부평지점에 입금된 것처럼 위 지점 명의의 영수필 통지서, 영수증을 임의로 작성하고, 영수증은 사정을 모르는 납세자에게 우송하여 주었다. 또한 이승록 등이 납세자로부터 직접 수납할 때 작성한 영수책 원부상의 영수증 중 1매와 합철하여 비치, 보관하는 한편, 위 영수필통지서에는 은행 등 금융기관으로부터 정상적으로 입금 통보되어 온 영수필통지서에 기하여 수납부 정리까지 마친 때에 그렇게 하는 것처럼, 그 하단에 주범 안영휘 명의의 소인을 찍어 집계가 마감된 세무과 보관의 영수증 철에 편철하여 두었다.

수납한 세금을 건네 준 이승록 등에게 은행으로부터 사례금 명목으로 처음에는 20만 원 내지 30만 원씩의 금액을 건네주다가 차츰 고액을 건네주는 방식으로 자연스럽게 이승록 등을 그의 범행에 끌어들이었다. 나아가 북구청 야유회 장소 등지에서 같은 세무과 소속 직원인 강신효, 정해숙 등에게도 위와 같은 방법으로 접근하여 그들로부터도 그들이 수납한 세금과 관련 서류를 받아 위와 같은 방법으로 관련 서류를 조작하여 두고 그 세금을 사례금 명목으로 분배하는 등 임의로 사용하여 왔다.

한편 세무과 수납직원인 이승록, 강신효, 정해숙 등도 납세자가 세금을 납부하러 오면 납세고지서를 작성·교부하고 직접 세금을 수납하였다. 또 영수책 원부에 의하여 납세자로부터 세금을 수납한 다음 납세고지서를 작성하여 늦어도 그 다음날까지 은행 등 금융기관에 납입하여야 하는데도 이러한 절차를 무시한 채 그들이 직접 수납한 세금과 관련 서류를 계속적으로 안영휘에게 갖다주고 그 무렵마다 안영휘로부터 그들이 갖다 준 세금 액수의 30% 정도에 해당하는 돈을 받아 왔다. 또한 북구청 세무과 직원 양인숙 등은 등기업무를 대행하는 법무사 사무소 직원들이 세무과 창구를 자주 찾아와 친분을 맺자 이들을 유혹하여 등록세를 나누어 횡령했다.

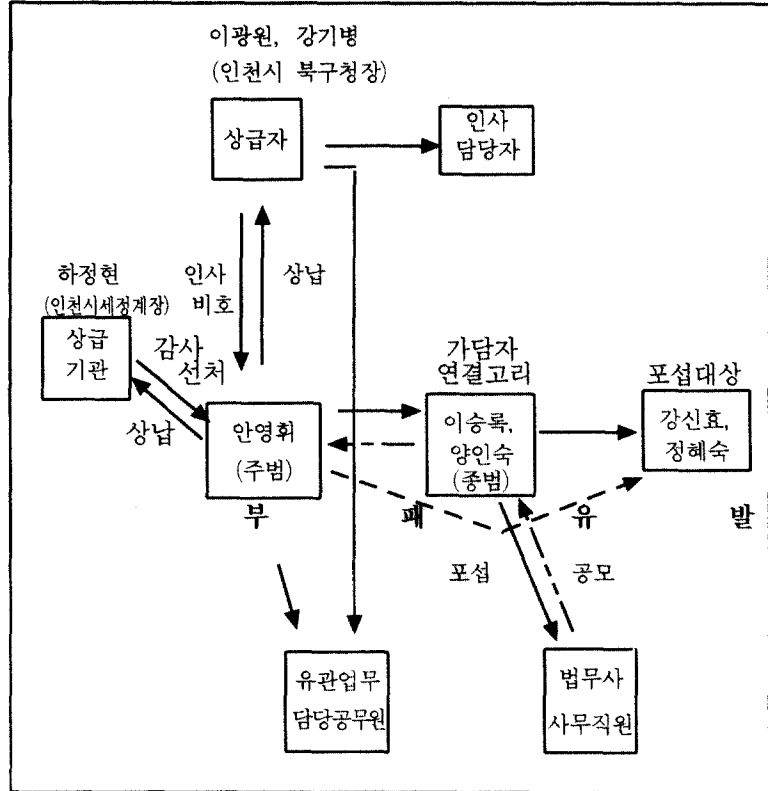
한편 안영휘는 당시 북구청 구청장으로 근무하던 이광전에게 인사 고과 등 편의를 봐 달라는 취지에서 11회 걸쳐 합계 금 8백여 만 원을, 북구청 부구청장으로 근무하던 강기병에게 세무계 직원들은 인사 이동의 대상이 되지 않도록 하여주고 인사고과평점 과정에서도 선처 하여 달라는 취지에서 대토 분양권을 양도하는 것 외에 21회에 걸쳐 합계 금 8백9십만 원을, 인천시청 세정계장으로 근무하던 원심 공동 피고인 하정현에게 북구청 세무과 업무 자체점검 과정에서 적발된 사항들에 대하여 잘 처리하여 주고 사소한 문제에 대하여는 지적하지 말아 달라는 취지에서 8회에 걸쳐 합계 금 9백만 원을 각 교부하고, 이광전, 강기병 등이 이를 수수하였다.

인천시 북구청 세도사건의 부패구조를 부패 연결망 형태로 제시하면 <그림 1>과 같다. 이러한 내부공모 부패 연결망은 앞에서 밝힌 대로 공무원들이 부패유발자, 포섭대상자, 연결고리 등의 핵심 부패행위자가 되는 경우이다. <그림 1>에서 나타난 바와 같이 부패 유발자는 북구청 세무계장 안영휘이며 부하직원 이승록과 양인숙은 부패 가담자이면서 동시에 동료 강신효와 정혜숙을 연결시키는 연결고리 역할을 하였다. 북구청장 이광전과 강기병은 안영휘로부터 상납을 받고 부패 행위자들이 한 부서에서 계속 근무할 수 있도록 하는 등의 인사 비호를 하였다. 인천시 세정계장 하정현은 안영휘로부터 상납을 받고 내부감사시 비리사실을 눈감아 주었다.

(2) 지방세 수납체계와 비리발생 구조

지방세 비리의 세목별 특징을 보면 인천·부천의 세무비리사건에서 나타난 바와 같이 취득·등록세관련 비리가 가장 많아 총액 기준 전체의 60%를 차지하였다. 또한 취득세가 등록세보다 비리규모가 큰데 취득세 비리의 대부분은 부족 징수 및 부당 감면과 관련된 것이다. 이는 일선 세무관서 담당공무원의 업무폭주, 관련법령 미숙지로 인한 과세자료의 수집 및 부과징수과정에서의 누락 또는 오류가 발생한 때 문이기도 하지만 부당하게 세액을 감면해주고 뇌물을 받아 챙긴 경우

그림 1
인천시 복구청 세도사건의
부패연결망



*자료 : 백완기 외(2000 ; 94)에서 수정 인용

가 많기 때문이다. 반면 등록세 비리에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 유용인데, 이는 등록세의 납부기한이 명시되지 않아 뒤늦게라도 납부만 하면 큰 문제가 없다는 허점을 법무사 등이 이용했기 때문이다. 등록세 횡령의 경우에는 수납기관에서 통보되는 영수필통지서와 등기관에서 통보되는 영수필통지서를 제대로 대조·확인하지 않는 관행을 세무공무원과 법무사 등이 악용한 경우가 많이 있었다. 다음에서는 지방세 중에서 특별히 비중이 큰 취득세와 등록세의 수납체계에 대해 살펴보고 이를 통해 횡령이 가능했던 구조적 문제점을 점검해본다.

가. 취득세 수납체계

일반적으로 취득세⁷⁾는 <그림 2>에 나타나 있는 것처럼 납세의무자가 자치단체에 가서 자진신고를 하고 고지서를 발부받아 금융기관에 납부하게 된다. 금융기관은 납부자에게 영수증을 발급하고 영수필통지서 2매를 시군구 금고에 보내면 1매는 보관하고 1매는 시군구 부과계로 보내 집계표와 영수필통지서를 대사함으로써 처리과정을 종료하게 된다. 이 과정에서 인천 북구청에서는 다음과 같은 비리가 발생했고 또 발생할 소지가 있었던 것으로 밝혀졌다. 8)

- ① 세무담당공무원이 취득세를 대신 납부해 준다는 명목으로 세금을 납부받아 착복하고 은행수납인을 위조 납세의무자에게 허위 영수증 발급
- ② 은행의 마감시간 또는 체납자로부터 직접 취득세를 징수한 후 3부 영수증 발급시 금액을 다르게 기재하는 방법 등으로 세금 착복
- ③ 세금 수납사실 등 근거서류 없이 수납부에 수납필 소인을 찍어 납부된 것으로 정리하고 납세의무자로부터 사례금 수수 또는 납부세액 착복

그림 2
취득세 수납체계도

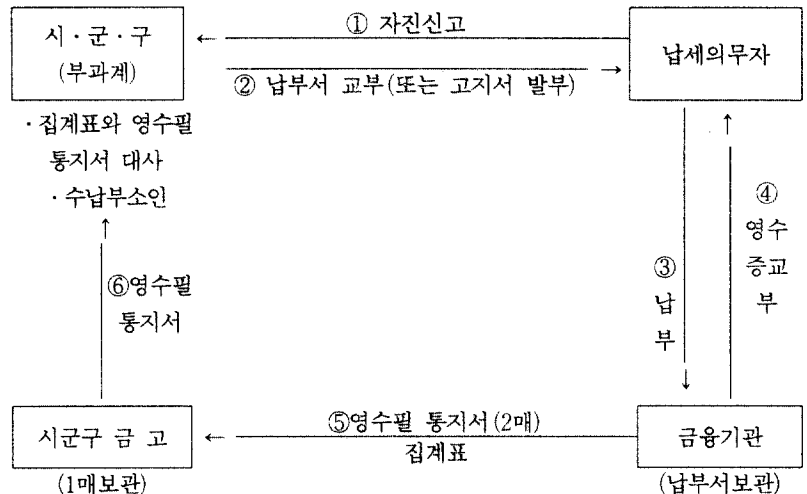
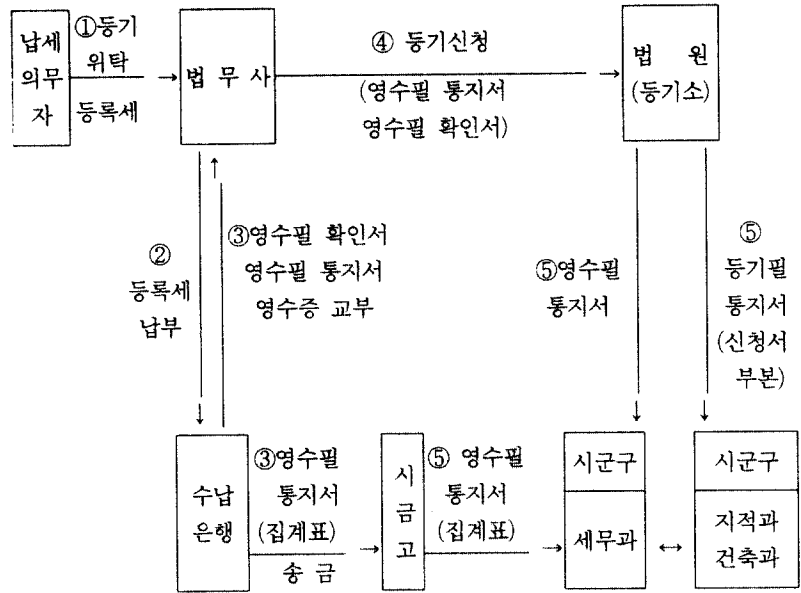


그림 3
등록세업무 정상 수납절차

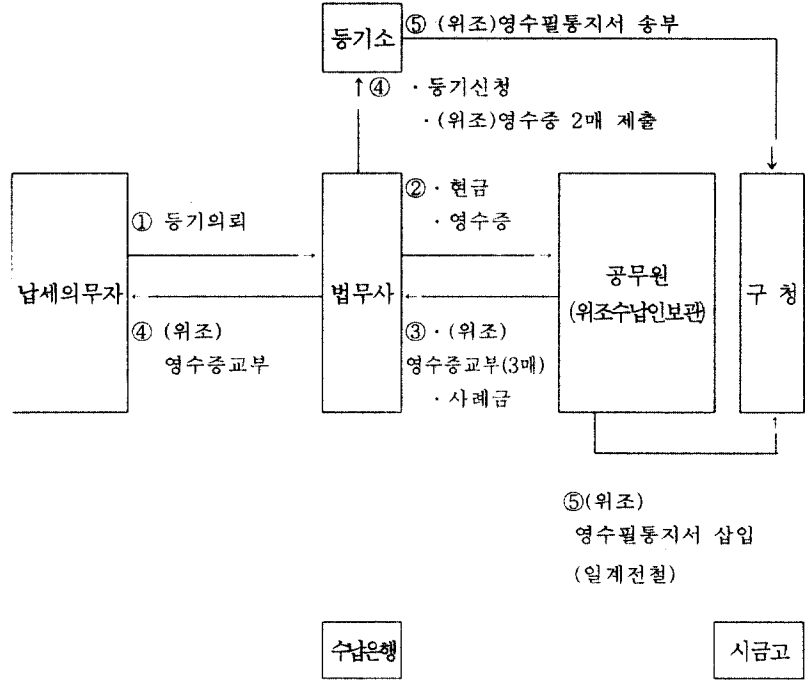


④ 등기신청시 법무사가 취득세와 등록세를 납세의무자로부터 함께 받아 관련 공무원과 공모하여 취득세 허위 영수증을 발급하고 법무사와 관계 공무원간에 분배·착복

나. 등록세 수납체계

등록세⁹⁾는 <그림 3>에서 보는 바와 같이 납세의무자가 법무사에게 등기위탁을 하게 되면 법무사가 등록세를 수납은행에 납부하고 영수필통지서, 영수필확인서를 첨부하여 등기소에 등기신청을 하게 된다. 이때 등기소는 영수필통지서를 시군구에 보내 시금고로부터 들어온 영수필통지서(집계표)와 대조하여 납부여부를 확인하고 등기절차를 마치게 된다.

그림 4
등록세 횡령 흐름도



그러나 <그림 4>에 나타난 1994년 부천시 등록세 횡령 흐름도를 보면 해당 공무원이 위조 수납인을 보관하고 있다가 위조영수증을 발급한 경우로 수납은행과 시금고는 업무처리과정에서 완전히 배제되어 있었다. 법무사 직원이 구청 세무담당 공무원에게 직접 등록세를 갖다주면 공무원은 5장으로 된 영수증 양식에 위조한 은행소인을 찍은 뒤 등기부등본 첨부부분과 등기소에서 구청으로 통보하는 영수증 및 본인 보관용 등 3장을 법무사 직원에게 내준다. 세무공무원은 이와 함께 은행에서 구청으로 통보하는 영수증을 수납대장에 첨부하고 은행 보관용은 폐기하여 서류상으로는 세금이 정상절차를 거쳐 납부된 것으로 처리한다. 그러나 세금은 시금고로 들어가지 않고 담당공무원과 법무사직원이 분배하여 착복하였다.

한편 1997년 11월 문제가 된 상업은행 마포구청 출장소의 자동차 등록세 증발사건은 부천시의 세무비리 사건과는 다른 형태의 세금횡

령 수법이었는데¹⁰⁾ 부천시의 비리는 수기로 작성된 세금영수증을 세무공무원이 위변조하거나 위조 수납인을 보관하여 활용하는 방법을 이용했지만 마포구청 사건은 세무전산화의 허점을 교묘하게 이용한 구조적인 부정으로 1995년 4월 등록세 납부고지서가 전산화를 위해 변경된 이후 납부된 세금이 시금고로 입금되는 과정에서 빼들려진 경우이다. 세무전산화 이후 차량등록계에서 세무과로 등록확인 영수증을 제출하는 절차가 생략되어 은행직원이나 자동차 등록업자 등 제3의 인물이 마음먹기에 따라 은행보관용과 구청세무과 통보용을 없애 버리고 구청에 통보하지 않을 경우 차량등록과 세금납부 여부를 비교 확인할 방법이 없었던 것이다. 이 사건을 통해 얻을 수 있는 교훈은 수작업을 대체하는 단순한 전산화는 통제라는 측면에서 별 의의가 없고 업무단계별로 연계성이 확보된 정교한 정보시스템이 구축되어야 문제를 해결할 수 있다는 점이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 등록세의 경우도 취급 관련기관간의 정보의 연계·통합성과 통제성이 결여되어 있어 다음과 같은 세무비리가 발생했다.¹¹⁾

- ① 세무공무원과 법무사가 공모하여 납세의무자로부터 대납의뢰 받은 등록세를 공무원에게 전달한 후 은행수납인이 위조된 허위 영수필통지서를 건네 받아 등기 신청한 후 세금을 배분·착복
- ② 등기공무원과 법무사가 공모하여 등록세 납부영수증 없이 등기 필하고 등록세액을 배분·착복
- ③ 자동차 등록세의 경우 세무공무원이 금고 담당 은행원과 공모하여 적당히 은행수납인을 찍어 영수증을 교부한 후 동 세액은 입금조차 하지 않고 배분·착복
- ④ 자동차 등록세의 경우 은행직원이나 자동차 등록업자 등 제3의 인물이 은행 보관용과 구청 세무과 통보용을 없애버리고 등록세를 유용·횡령

(3) 세도사건의 부패구조: 부패단계별 유발요인

① 시스템상의 문제

인천 세도사건이 가능했던 원인은 여러 가지가 있으나 시스템상의 문제가 부패의 착수, 확대, 지속을 가능케 했다. 이런 시스템상의 문제는 첫째, 앞에서 살펴본 지방세 수납체계의 문제점을 들 수 있다. 부패 유발자는 세정업무 과정상에 존재하는 구조적 허점을 이용하여 비리에 착수하게 된다. 즉 동일 부서에서 부과와 징수를 동시에 담당하고 세금을 자체 수납하는 관행, 그리고 세무업무의 처리종료까지의 절차 과정에서 장부의 상호대조 등 크로스체크할 수 있는 통제장치가 없는 제도적 허점을 파악한 뒤 비리에 착수하게 되었다. 당시 서울시를 제외한 대부분의 자치단체가 세정업무의 전산화를 이룩하지 못한 형편이었으나 반면 취급물량은 엄청나 담당자가 마음만 먹으면 은행 수납인을 위조 사용하는 식의 극히 원시적인 수법으로도 얼마든지 세금을 가로챌 수 있었다. 1994년 인천 북구청 세무과의 각종 지방세 부과량은 총 2백 38만 여건으로 이 가운데 세무2계 직원 7명이 다룬 취득·등록세만도 25만 1천 건으로 직원 1인당 하루 2백~3백 건씩을 다루고 있어 내부자만 서로 눈감으면 밖에서는 사실상 감시가 불가능했다(조선일보, 1994. 9. 14). 또한 납세자들의 편의를 돕는다는 명분으로 세납 업무를 대행하는 법무 사무소에 각종 고지서를 무더기로 건네주는 관행도 사건이 가능하게 된 간접적 원인이었다. 이런 시스템상의 구조적 허점은 부패환경을 제도적으로 조장해 준 바와 다름없으며 다른 지방에서도 유사한 유형의 비리가 발생케 하는 계기가 되었다.

둘째는 인사체계 상의 문제이다. 이들은 직종 특성상 일반부서로 옮기는 일없이 각 구청을 돌며 기본적으로 같은 일을 반복한다. 주범 안영휘는 20여 년 동안 세무직에서만 근무했고 그 중 10년 이상을 인천시 북구청에서만 근무했다. 이 때문에 만년 6급 직원이었음에도 불구하고 상납 등을 통해 상급자까지도 부패서클에 가담시키고 공모자

들의 인사이동을 막는 영향력을 행사했다. 또한 동일부서에서 장기간 같이 근무하면서 쌓은 인간적 유대관계 때문에 부패가담제의를 거절하기 어려운 점을 이용했고 상급자와 인사관계자에게 상납을 통해 보직순환을 막아 부패가 확대·지속되도록 했다.

셋째는 형식에 그친 감사체계를 들 수 있다. 대개 분기별로 구청과 본청에 의해 자체감사 및 특별감사가 행해지나 복구청의 경우 10여년 동안 한 차례도 문제점이 지적된 적이 없어 감사로서의 실효성이 전혀 없었는데 이렇게 행정기관의 감사가 겉핥기에 그치는 것은 바로 하급 피감기관의 정기적인 뇌물상납 때문이라는 것이 확인되었다(한국일보, 1994. 11. 29). 상급기관의 감사는 피감기관에 대한 면죄부를 주는 요식행위 정도로 인식되어 오히려 부패구조를 더욱 악화시켰고 내부통제장치로서 전혀 실효성을 거두지 못하였다. 이와 함께 인천시의 회계관리 능력과 내부통제 능력이 이러한 구조적 비리를 시스템 상에서 체크할 수 있는 행정력을 갖추지 못한 결과로 볼 수 있다.

② 개인 및 환경적 요인

시스템상의 구조적 허점을 파악하고 부패에 착수할 때, 부패유발자 개인은 부패행위로 얻을 수 있는 이득의 크기와 부패행위가 적발될 확률 그리고 적발되었을 때 감수해야 할 비용의 크기 등을 나름대로 비교형량하여 부패에 착수여부를 결정하게 된다. 부패행위가 시작된 이후 일반 납세자를 부패행위에 끌어들이는 것보다 내부 구성원을 포섭하는 것이 용이하기 때문에 부패는 보다 쉽게 확대과정을 견게 된다. 세정업무 특성상 세무 공무원들은 부서 이동이 드물고 구성원들끼리의 응집력이 강하기 때문에 부패구조가 일단 형성되면 비리은폐와 지속을 위해 결속력이 더욱 강해진다. 부패 확대단계에서 부서 내 믿음만한 부하를 골라 끌어들이고 적은 액수의 사례비에서 시작하여 고액으로 넘어가 자연스럽게 포섭하며 상급자와 상급기관의 유관업무 담당자도 동일한 방법으로 부패상황에 가담시킨다. 횡령 및 착복한 세금을 분배·상납을 통해 부패 연결고리를 확고히 함으로써 부패가

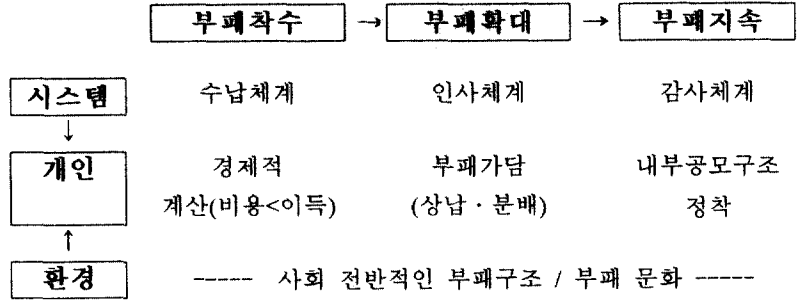
장기적으로 지속될 수 있도록 도모하였다.

한편 앞에서 살펴본 세무부패유발 원인 중에서 가장 중요한 원인으로 꼽혔던 '사회 전반적인 부패풍조'는 세무분야 공무원들의 부패의식 구조에 직간접적으로 영향을 주고 있다고 볼 수 있다. 사회 전반에 걸친 부패풍조와 부패문화는 부패행위 당사자들로 하여금 사소한 비리나 부조리에 대해 무감각하게 만든다. 인천 세도사건의 부패행위자들도 처음에는 큰 범죄라는 의식 없이 부패행위에 착수하게 되었다. 작은 규모로 시작했기 때문에 비리에 대한 죄의식이 매우 희박했고 내부구성원들을 가담시켜 놓았기 때문에 적발될 가능성을 과소 평가하는 경향이 생긴다. 부패가담자도 거의 같은 전철을 밟게 되는데 위험부담이 존재하는 납세자와 거래하는 것이 아니기 때문에 쉽게 비리에 착수·가담하게 되었다.

③ 부패단계별 부패유발요인

인천시 북구청 세도사건은 사회 전반적인 부패환경과 부패문화 아래서 부패의 경제적 이해득실을 계산한 결과 이득이 발각될 확률이나 처벌수준 등의 비용보다 크다고 판단한 부패유발자가 시스템(수납체계)의 구조적 허점을 이용하여 착수하게 된 사건이다. 일단 착수에 성공하자 내부구성원을 끌어들이며 횡령금을 상납과 배분하는 형식으로 부패를 확대시켰다. 부패확대 단계에서는 순환보직 등의 원칙을 무시한 인사체계가 문제점의 확대를 가능케 한 원인으로 볼 수 있다. 또한 상급기관의 감사공무원을 포섭, 부패구조에 편입시켜 감사체계를 무력화시킴으로서 부패가 견고한 내부공모구조를 형성하면서 지속될 수 있도록 만들었다. 부패단계별 제반 유발요인들과의 관계를 정리하면 다음 <그림 5>와 같이 나타낼 수 있다.

그림 5
부패단계와 유발요인



(4) 세도사건 이후의 조치¹²⁾

① 세무전산망 구축

세도사건 이후 인천시는 수작업에 의한 대장관리와 대조작업을 지양하고 전산용지에 의한 세금수납을 실시하였다. 또한 등록세 및 취득세 등 그 동안 수작업에 의해 부과 징수가 이루어지던 세금관리를 전산화하였다. 이를 통해 수납기관에서의 일계전 영수필통지서와 등기소 영수필통지서가 구청에서 전산으로 대조가 가능케 함으로써 체납세 처리도 자동적으로 이루어지도록 전산체계를 구축하였다. 또한 이를 주민등록행정 전산망, 세무서, 등기소, 차량등록 사업소 등의 전산체계와 연계시켜 탈루 등을 사전에 차단하도록 시스템을 개선하였다.

② 지방세 수납제도 개선

세도 사건 이후 납세의무자는 먼저 과세관청에 반드시 들러 신고 후 납부서를 교부받도록 함으로써 법무사의 등록세 납부대행을 사실상 금지하여 세무비리 가능성을 사전에 차단하였다. 그러나 상대적으로 세무 담당공무원들의 업무가 과중해졌고 납세자들의 불편이 불가피해졌다. 그러나 세도사건의 가장 중요한 원인으로 지적된 동일 부서에 의한 부과와 징수업무를 분리함으로써 부서 차원의 공모 없이는 횡령이 불가능하도록 개선하였다.

③ 인사체계 및 세제의 개선

기능직 공무원의 세무업무 관여범위를 대폭 축소하고 전문 세무공무원으로 대체했으며 각 시, 구청간 세무직 공무원에 대한 순환보직의 이행으로 관내 업자와의 부정결탁 소지를 차단시키고자 했다. 또한 당시에는 과세표준이 매우 복잡하여 세무공무원이 현황과세를 하는 경우가 많았는데 이로 인해 세금부과의 적정성에 문제가 많았다. 이를 공시지가로 일원화하는 등의 세제개편을 통해 세무공무원들의 부조리 개입여지를 사전에 차단하였다.

4. 내부통제체계¹³⁾의 확립 :

통제환경, 통제원칙, 통제정보시스템

지금까지 살펴본 내부공모에 의한 조직적 비리의 경우 적절한 내부통제 체계를 확보하지 못한 데서 연유하는 시스템의 실패라고 볼 수 있다. 이 사건을 통해 업무의 전산화 등 여러 개선이 이루어졌지만 체계적인 내부통제제도의 확립없이는 또 다른 형태의 내부공모부패의 개연성은 어느 조직이나 상존한다고 볼 수 있다. 이런 점에서 내부통제체계의 확립은 아무리 강조해도 지나침이 없다.

1) 내부통제제도의 의의 및 목적

내부통제는 조직의 다양한 활동을 대상으로 조직내의 자산을 보호하고 정보의 정확성과 신뢰성을 높이며 조직의 목표를 효율적으로 달성하기 위해 조직 내에서 수립된 계획, 규정, 절차, 수단 등을 의미한다(윤성식, 권수영, 1998:259). 따라서 내부통제제도는 자산의 보호, 정보의 정확성과 신뢰성의 제고, 조직의 목표달성, 효율성 증진의 목적을 가진다. 여기서 자산의 보호와 정보의 정확성, 신뢰성 제

고는 조직의 목표달성과 효율성 증진이라는 목적을 위한 수단이라고 볼 수 있다. 그러나 후자는 상당히 추상적이고 일반적인데 반해 전자는 손쉽게 달성여부를 확인할 수 있고 시행할 수 있는 구체적이고 객관적인 수단이 존재하기 때문에 전통적으로 내부통제제도는 조직목표 달성과 효율성의 증진보다는 자산보호나 정보의 정확성과 신뢰성에 더 많은 관심을 두어왔다(윤성식 외:261). 특히 정부의 재정운용과 관련한 내부통제체제는 ① 관리층의 의사결정에 필요한 정보 ② 외부관계자들이 정부의 재무상황을 파악하는데 필요한 정보 ③ 자산의 도난이나 오용의 감시 ④ 법적 요건의 준수여부에 대한 정보 등을 적시에 제공할 수 있어야 하는데(Gauthier, 1991:199) 역시 자산보호와 정보가 가장 핵심 요소이다. 이러한 특성 때문에 내부통제제도는 부정과 오류를 방지하고 적발하고자 하는 예방의 목적을 가진 사전적 제도로서의 성격이 보다 강하다고 할 수 있다.

우리 나라 예산회계법 제 118조도 “각 중앙관서의 장은 유효한 재정관리, 재원사용의 적절성 여부와 집행과정에서 보고된 자료의 신뢰성을 분석평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부통제를 하게 하여야 한다.”라고 내부통제의 목적과 필요성에 대해 규정하고 있다. 그러나 감사원에서 지난 1994년과 1996년에 실시했던 지방세 수납실태에 대한 특별감사나 기타 다른 감사결과에 의하면 이들 피감기관이 적절한 내부통제제도를 전혀 갖추고 있지 않거나 설령 갖추고 있더라도, 이를 제대로 이행하지 않는 것으로 나타났다. 이런 점이 횡령과 같은 문제가 발생한 기관의 공통적 특징의 하나로 나타났다(문호승, 1996:47). 결국 인천 북구청 세금비리사건은 업무전산화의 미비보다도 내부통제제도의 결여와 미이행이 보다 큰 문제였다고 볼 수 있다.

내부 통제체제를 확립하기 위해서는 우선 통제적 환경이 구축되어야 하고 업무수행과정에서 따라야 할 통제원칙이 확립되어야 한다(AICAP, 1988). 또한 세무업무 자체는 물론 다른 모든 관련된 업무와 유기적으로 연계해 정보를 공유하며 주고받을 수 있어서 업무흐름상

에서 이상징후가 발견되면 경보를 발할 수 있는 통제정보체계가 구축되어야 한다.

2) 통제환경 및 통제원칙의 확립

(1) 내부통제 환경

통제구조를 체계화하기 위해서는 우선 통제환경과 통제원칙의 확립이 무엇보다 중요하다. 통제환경은 여러 여건에 따라 영향을 받을 수 있는데 객관적 여건으로는 감사기관이나 효과적인 내부감사기능의 존재여부이다. 이들 기구가 존재한다면 보다 확실하게 통제환경에 영향을 미칠 수 있다. 그러나 인천과 부천시의 경우에서 본 것처럼 상급 감사기관이 피감기관으로부터 상납을 받고 포섭된 경우 감사의 기능을 제대로 수행할 수 없고 오히려 비리에 대한 면죄부를 주는 역할을 수행하게 되므로¹⁴⁾ 내부감사 외에 정기적인 외부감사제도의 도입을 고려해볼 필요가 있다.

주관적 여건으로는 관리층의 내부통제에 대한 인식이나 태도 등을 들 수 있는데 이는 하급공무원들의 업무수행태도에 상당한 영향을 미치게 된다. 최고 관리층이 일상 업무과정에서 내부통제를 중요시한다면 부하직원들은 설정된 통제원칙을 보다 더 조심스럽게 따를 것이고 관리층의 태도가 그렇지 않다면 내부통제절차나 원칙을 무시하는 경우가 많이 나타날 것이다. 부서장의 내부통제에 대한 확고한 의지 없이는 최선의 통제시스템과 절차도 무력화되기 쉽다는 점에서 최고 관리자의 태도와 의지는 매우 중요한 요소이다.

중앙이나 지방을 막론하고 우리 나라의 경우 통제환경에 문제가 많다. 특히 지방자치제도 실시 이후 단체장은 표를 의식해 공무원들의 사기에만 지나치게 신경을 쓰고 자신의 사람이라는 식의 잘못된 보스 문화 때문에 부하들의 실수나 자금·자원의 오남용에 대해 관대한 경향을 보이고 있다. 법과 규정에 의한 엄정한 업무처리 보다는 편법과 변칙을 신축성과 융통성이라는 식으로 호도하며 관례라는 식으로 넘

어가게 된다. 더 나아가 최고 관리층이 예산의 불법전용이나 변칙적 회계처리를 지시하거나 묵과하는 풍조가 여전한데 이러한 현상들이 근절되지 않고서는 내부통제는 매우 어려운 과제라고 볼 수 있다.

예산회계법은 내부통제체계는 조직의 책임자가 구축하여야 한다고 규정하여 부서의 장은 조직의 여건, 상황에 비추어 적절한 통제제도의 수립, 유지, 감독할 책임이 있음을 명백히 하고 있다. 그러나 이러한 선언적 규정만 존재할 뿐 내부통제체도의 운용여부와 그에 대한 평가, 그리고 보고에 대한 규정이 없어 사실상 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다. 따라서 내부통제에 대한 평가와 보고를 의무화하여 내부적 통제환경을 조성해야하며 이 경우 조직의 장이나 상급관리자들도 통제범위에서 제외되지 않도록 내부통제체도를 면밀히 구축해야 하며 아울러 공무원이 내부의 부정을 고발할 경우 고발자를 기밀누설 등의 죄목으로 처벌하지 않고 보호받을 수 있도록 내부 고발자 보호를 법제화하는 것도 통제환경의 확립을 위해 필요하다.

(2) 내부통제의 기본원칙

내부통제의 원칙은 내부통제체도의 기본요소와 관련된 것인데 이는 절대적인 것은 아니고 조직에 따라, 또는 전산화 정도에 따라 달라질 수 있다. 미국 공인회계사협회가 제시하는 기본요소는 ① 거래내역의 승인체계의 확립 ② 상반되는 임무의 분리 ③ 기록과 관련문서의 보존 ④ 자산과 기록에 대한 통제된 접근 ⑤ 성과에 대한 주기적 점검 등이다(AICPA, 1988:7~34). 이를 포함한 다양한 내부통제 요소(윤성식, 권수영, 1988:277~294) 중에서 인천시 세도사건과 관련이 깊고 어느 조직이나 공통적인 원칙을 제시하면 다음과 같다.

① 업무의 분리

업무단위의 디자인은 공무원 개인이 비리를 저지르고 스스로 은폐할 수 없도록 분장되어야 한다. 이를 위해 업무는 업무와 관련된 승인, 집행, 기록, 보관, 대조확인(감사) 기능이 분리되어야 한다. 이

업무들은 서로 연관되어 있기 때문에 각각 분리되면 다른 업무를 담당하는 자와 공모나 도움 없이는 완벽한 부정을 저지르는 것은 불가능하고 실수에 의해 오류가 저질러져도 그만큼 발견되기가 쉽다. 특히 자산에 대해 보관업무 책임을 진 사람이 당해 자산의 기록업무에 관여하지 못하게 함으로써 고의적인 조작을 방지할 수 있다. 예를 들어 현금출납계 직원이 현금기록에 관여하지 못하게 하고 거래내역의 기록을 담당하는 공무원은 거래관계의 승인이나 재산의 관리를 담당하게 해서는 안 될 것이다. '지방세 세도사건'은 동일 부서에서 부과와 징수를 담당하여 '업무의 분리원칙'이 지켜지지 않았다.

② 업무처리의 문서화와 정확한 기록 및 보관

업무처리는 문서로 하여야 하며 문서는 업무내용을 충실히 반영하는 정확한 기록이어야 한다. 또한 문서는 보관기간을 정확히 준수하여 보관되어야 한다. 이는 업무와 관련하여 나중에 문제가 생겼을 때 역으로 추적하여 진상을 정확히 규명할 수 있게 하기 위함이다. 인천과 부천시의 세무비리 사건에서 담당 공무원이 영수증을 파기하여 일부 증거를 인멸함으로써 범죄의 상당부분이 감추어졌다.

③ 자산과 기록에 대한 물리적 통제

자산과 기록은 물리적으로 접근을 통제함으로써 보호하여야 한다. 그리고 승인받은 사람 이외에는 실물자산이나 기록에의 접근이 통제되어야 한다. 예를 들어 자산의 하나인 현금에 누구든지 접근할 수 있게 해서는 안 되며 또한 현금을 보관하고 있는 사람이 현금기록에 자유롭게 접근할 수 있다면 현금을 횡령할 수 있게 되므로 철저히 통제되어야 한다. 북구청 사건의 경우 세무공무원들이 세금을 현금으로 직접 수납하고 위조한 은행영수증을 발급하고 횡령한 경우로 자산과 기록에 대한 접근과 조작을 자유로이 한 경우이다.

④ 업무의 순환

특정업무의 담당자가 오랫동안 교체되지 않으면 부정의 소지가 증가하게 되므로 적절한 간격으로 교체되어야 한다. 보직의 주기적 순환 외에도 정기적으로 담당직원을 휴가 보내고 다른 직원으로 하여금 업무를 대행하게 함으로써 구조적인 부정을 밝혀낼 수 있다. 선진국에서는 내부통제의 기술로서 강제휴가를 많이 사용하고 있으나 우리나라에서는 일부 정부투자기관에서만 이용하고 있다. 세도사건의 경우 사건주도자가 인사 관련자에게 상납 등의 방법으로 부패에 가담한 자들의 보직순환을 막았으며 이를 통해 내부공모 부패구조를 정착시킬 수 있었다.

⑤ 독립된 내부감사기능의 존재

앞에서 언급한 내부통제의 기본 요소들에 대한 끊임없는 재평가의 수단으로서 내부감사의 존재가 반드시 필요하다. 내부감사 주체는 평가대상이 되는 사람이나 절차로부터 독립적이어야 하며 감사결과를 조직의 책임자에게 직접 보고하고 다른 누구의 지휘 명령도 받지 않아야 한다. 감사내용은 내부통제의 기본원칙과 절차가 적절히 갖추어져 있는지에 대한 확인뿐만 아니라 제대로 준수되고 있는지에 대한 점검이 중요하다. 그러나 앞에서 밝힌 대로 복구청 세무과는 자체감사는 물론 상급 인천시 감사기관에 대해서도 상납을 통해 감사를 무력화시켰으며 주범 안영휘가 복구청에 재직하는 동안 감사에서 지적된 경우는 한 건도 없었다.

3) 통제정보체계의 확립

(1) 세정정보시스템

1994년 세도사건 이후 각 지방자치단체는 세무업무의 전산화에 박차를 가하여 지금은 거의 모든 세무업무가 수기에서 벗어나 전산화를 이룩하게 되었다. 세금의 부과 징수는 매우 방대하고 반복적이며 기

계적이어서 전산화를 통해 업무를 효율화할 수 있다. 납세자의 명단을 파악하여 과세대장을 작성하고 세금을 산정하여 고지서를 발부하고 연체상황을 파악하는 일 등을 전산화와 정보체계화를 통해 통제해 나갈 수 있다. 그러나 수기에서 전산화로 작업형식이 바뀌었다고 세무비리가 근절될 수 있는 것은 아니며 전산과정에서도 얼마든지 비리 발생이 가능하다. 철저한 통제구조와 전산 보안망이 확보된 시스템이 아니면 세금고지서 발급과 납부영수증의 운송 및 대조, 컴퓨터 운용 각 단계마다 전산 관련자가 웬만한 조작은 쉽게 할 수 있다.

업무의 전산화는 인천 북구청 세도사건 같은 원시적 수준의 부패는 어느 정도 방지할 수 있지만 전산화가 정착되면 또 다른 차원의 부패가 발생할 수 있고 부패가 오히려 은밀화, 대형화, 조직화될 우려가 많다. 이는 컴퓨터 범죄의 특색의 하나로 범죄자의 기술이 한발 앞서 가기 때문에 전산상의 내부통제를 뛰어넘는 새로운 방법이 고안되고 새로운 정보화 환경하에서 새로운 유형의 부패가 생겨날 수 있기 때문이다(윤성식 외, 1998:276). 따라서 단순한 전산화의 단계를 넘어서 세무업무의 전 과정, 더 나가서는 세입과 세출과 관련된 모든 과정이 정보체제로 연계될 때 비로소 적절한 내부통제성이 확보될 수 있다.

그러나 정보시스템의 설계시 내부통제의 제반 요소들이 충분히 반영되지 못하는 경우가 많다. 대부분의 전산 전문가들은 내부통제의 개념이나 절차를 잘 알지 못하며 내부통제를 자의적으로 해석하여 상식적인 수준에서 접근하는 경우가 많다. 이런 경우 내부통제의 기본 원칙과 요소들이 누락되기 쉬우며 내부통제제도를 정보시스템 상에서 전혀 갖추고 있지 못하는데도 갖추어져 있다고 오해하는 경우가 많다. 전산화된 시스템에서 내부통제제도가 결여되면 부정과 오류의 영향은 오히려 더 심각할 수 있다.

이러한 통제정보시스템은 대개 정부재정 운용 전반에 걸친 종합적 정보시스템의 형식으로 구축되며 이 중 핵심은 예산회계정보시스템이라고 볼 수 있다(윤성식·권수영, 1998:76~90). 세무관련 정보시스템은 대개 예산회계정보시스템의 하위시스템으로 존재한다.

(2) 통제정보시스템의 예 : 부산광역시

지방자치 실시 이후 각 지방자치단체는 효과적인 통제체제와 업무 효율성, 그리고 대민서비스 만족을 위해 재정 정보시스템이나 민원행정시스템을 개발하여 부분적으로 사용해 오고 있다. 서울시의 경우 민원행정시스템을 1997년에 개발완료하여 50여개 기관이 운용하고 있으며 이중 민원처리 온라인 공개시스템(OPEN: *The Online Procedures Enhancement for Civil Applications*)은 행정의 투명성 확보에 크게 기여하고 있다고 평가받고 있다.¹⁵⁾ 민원처리 온라인 공개시스템에서 민원처리를 경험한 사람들로부터 부조리 증감여부를 조사한 결과, 부조리 발생이 감소했다고 답변한 사람이 주택·건축·건설·공사·소방·위생분야에서 모두 50%이상이었다(이윤식 외, 2000). 세무분야는 현재 민원처리 온라인 공개시스템에서 제외되어 있으나 이 분야 역시 부조리가 감소했다고 판단하는 응답자가 47%에 달했다. 앞으로 세무분야의 부조리 제거 및 투명성 제고를 위해서는 시급히 공개시스템에 포함시켜야 할 것이다. 또한 서울시는 지방세통합시스템과 예산회계시스템을 개발하여 현재 일부 업무에 대한 시험운영중이다. 이외에도 광주광역시와 대전광역시 등이 지방세 통합시스템 및 재정통합시스템을 개발하여 운영중이다(정충식, 2000:110).

지금까지 구축된 통제정보체계 중 부산광역시의 재정정보 및 민원정보체계를 중심으로 효과를 살펴보면 다음과 같다. 부산시는 1999년에 재정정보·민원정보시스템을 구축하였는데 이는 부산광역시와 자치구청간 종합정보전산망을 구축하여 공정과세 및 세수입을 증대시키고, 행정업무의 질적인 향상은 물론 대민 행정서비스의 향상을 이룩하기 위하여 추진된 것이다. 완성된 부산광역시의 재정정보 및 민원정보체계의 하위시스템인 지방세시스템은 지방세정의 체계화와 구조적 비리나 부조리를 사전에 통제할 수 있는 시스템으로 받아들여지고 있다.¹⁶⁾

정보체계가 구축되기 전의 부산시의 지방세 업무처리는 세목별 단순 부과나 고지서 출력밖에 할 수 없었고 세목별 자료도 서로 연계가 되지 않았다. 또한 각종 기초자료의 이중입력으로 생산성이 낮았고 자료도 부정확했다. 무엇보다도 수납, 체납, 체납처분과 관련된 기능이 부족하여 통계기능이 결여되었으며 일부 기관을 제외하고는 거의 수작업 소인을 실시하고 있었다. 따라서 인천 북구청 세도사건의 경우처럼 세무공무원들에 의한 횡령가능성은 상존했다고 볼 수 있고 정확한 세금 징수자료 수집이 불가능했기 때문에 수납처리 지연으로 인해 민원인의 불만이 야기되었다(정충식, 2000). 그러나 지방세시스템이 부산광역시의 재정정보 및 민원정보시스템의 일원으로 구축되자 세정업무에서 괄목할 만한 변화를 가져왔다(현대정보기술(주), 1999). <그림 6>에서 보는 바와 같이 지방세정시스템(점선 안)은 세입·예산회계시스템 및 기타 하위 시스템과 유기적으로 연계된 체제로 구축되었다. 각종 대장을 근거(대장관리)로 부과관리가 이루어지며 부과관리 단계에서 지방세 과표를 근거로 부과하고 징수결의 후 고지서가 발행되어 납세자에게 발송한다. 부과관리는 다시 수납과 체납관리와 연결되어 완납여부가 점검되고 미납분은 체납관리를 하게 된다.

부산시 정보시스템은 우선 지방세 15개 세목의 과세정보에 대한 통합 데이터베이스를 구축하게 됨으로써 지방세정업무 처리의 획기적 전기를 가져오게 되었다. 세목별, 개인별, 연도별, 지역별 세금정보가 온라인 상태에서 즉시 파악 가능하며, 구군별 각종 세금에 대한 수납 및 체납정보관리가 가능하게 되었다. 개인 납세자의 특정 세금 납부 및 처리여부가 바로 시스템에서 확인 가능하기 때문에 '북구청 세도사건'과 같은 비리가능성을 원천적으로 봉쇄하고 있다고 볼 수 있다. 또한 광역시의 세원 기초자료와 타 시스템의 자료를 연계·활용함으로써 지방세 전 세목의 부과관리가 훨씬 더 용이해지고 담당공무원의 재량권 여지를 대폭 축소하는 계기가 되었다. 이는 궁극적으로 세무비리를 감소시키는 여건을 조성하고 공정하고 객관적인 지방세정 업무처리와 신속한 업무처리에 기여하게 되었다. 물론 세무비리

의 감소와 업무처리의 투명성 제고와 같은 구체적 성과는 좀더 실무 자료가 축적된 뒤에 체계적 평가작업을 통해 검증되어야 하지만 일단 정보체계화를 통해 업무처리 과정에 대한 통제성은 상당한 수준으로 확보되었다고 판단된다. 그러나 앞에서 언급한 대로 통제정보체계화는 부패의 방지뿐만 아니라 진행되는 부패의 적발에도 충분히 효능을 발휘할 수 있어야 한다고 볼 때 이에 대한 검증과 보완이 앞으로의 과제일 것이다.

5. 요약 및 결론

IMF 금융위기는 근본적으로는 정부부문을 비롯한 사회 전반에 걸친 투명성과 신뢰성의 위기였다고 볼 수 있다. 그런데 이런 국가적 위기를 겪고 난 후에도 우리 사회의 투명성과 신뢰성은 여전히 나아지지 않고 있다. 공직의 부패정도나 국가신인도의 측면에서 한국은 경제력이나 국력에서 한 단계 아래라고 간주해 온 인접 동남아 국가보다도 낮은 평가를 받고 있다. 부패지수가 낮고 국가신인도가 높은 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 뉴질랜드 등을 볼 때 역시 투명하고 정직한 나라가 잘 살고 있음을 알 수 있다. 우리 나라는 사회 전반적으로 그동안 목표달성에만 집착해 이를 위해 동원하는 수단과 방법의 정상여부에는 큰 관심을 두지 않았다. 그러한 경향은 웬만한 부정한 방법이나 비리에 대해 관대한 풍조를 낳았고 이는 투명하고 공정한 룰의 적용보다는 편법과 비리가 더 잘 통하는 사회구조를 형성해왔다. 그러한 대표적인 분야 중의 하나가 세무분야였다.

본 연구는 세무분야의 비리나 부조리 중에서도 납세자와 세무공무원 개인이 금품을 주고받는 개인적 비리보다 내부공모에 의해 국민의 세금을 조직적으로 착복·횡령하는 부패구조에 초점을 맞추어 비리발생 구조나 원인을 인천 및 부천의 세도사건을 중심으로 살펴보았다.

분석 결과 세무처리의 전산화가 이루어지지 못한 데도 원인이 있지만 내부 부패구조의 형성을 사전에 막고 통제할 수 있는 내부통제체계의 미비가 사건발생의 가장 중요한 원인이었다. 즉 세무업무의 처리절차가 기본적으로 따라야 할 원칙에서 벗어나 있었으며, 업무간의 정보 흐름을 유기적으로 연계하여 점검할 수 있는 체제가 구축되지 못한 결과이다. 사후적 감사체계도 아주 미흡한 상태여서 반복되는 정기감사에서도 전혀 이상징후를 발견하지 못하였고 오히려 감사행위가 세무비리에 대한 면죄부를 부여하는 꼴이 되었다. 결국 부패착수단계에서는 세금의 수납체계에서, 확대단계에서는 인사체계가, 지속단계에서는 감사체계에 이상이 있었으며 이와 더불어 사회 전반적인 부패문화도 이런 사건의 토양을 제공했다.

이러한 비리구조를 척결하기 위해서는 단순한 업무전산화의 수준으로서는 어렵고 내부통제환경과 통제원칙을 확립한 후, 정교한 통제정보시스템의 구축을 통해서만 가능하다고 본다. 내부통제환경의 정비를 위해서는 내외부감사의 정례화가 필요하고 무엇보다도 최고관리층의 통제의지를 통하여 조직전체가 비리 개연성에 대해 개어있는 문화를 형성해 나가야 한다. 한편 세무업무의 처리절차는 통제의 원칙에 부합될 수 있도록 디자인되어야 하며 분장되어야 한다. 또한 업무의 과정에서 이상징후가 나타날 때는 어디에서든 즉각 경보를 발할 수 있도록 설계되어야 한다. 이러한 절차들은 정보시스템 상에서 반영되어야 하며 이는 세정업무와 관련된 통제정보시스템을 의미한다. 최근에 부산광역시에서 개발해 사용중인 재정정보·민원처리시스템은 이러한 예에 속한다.

그러나 정보기술이나 이를 이용한 정보시스템은 변화를 가능하게 해주기는 하지만 변화 그 자체를 창출하지는 않으며 이러한 정보기술은 그 자체가 해답이 아니라 문제를 해결하는 데 도움을 줄 뿐이다 (Kauvar, 1998). 따라서 이러한 시스템상의 제도적 개선노력과 더불어 공직 특히 세정관련 공무원들과 그 대응주체인 납세자들의 의식개혁이 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다.

■ 주

- 1) 국제투명성위원회(TI: *Transparency International*)에서 발표한 각국의 부패인지수 순위에 의하면 우리 나라는 1996년도 조사대상 54개국 중 27위(CPI: 5.02)에서 98년 85개국 중 43위(CPI: 4.20), 2000년도에는 90개국 중 48위(CPI: 4.0)로 부패수준이 오히려 악화되는 경향을 보여주고 있다. 아시아 국가 중 싱가포르는 6위, 일본 23위, 대만 28위로 우리보다 훨씬 투명성이 높게 나타났다.
- 2) 부패유발자는 연결망이론(*Network Theory*)에서 사용하는 개념으로 부패행위자 중에서 연결망의 효과적 형성을 위해 주도적 역할을 수행하는 설치주체를 가리킨다. 자세한 내용은 Aldrich(1981), Auster(1990), Scott(1991), 백완기 외(2000) 참조.
- 3) 여기에서 제시하는 부패유발원인은 특정 부패사건의 원인과는 구별되는 개념으로 부패가 발생하는 데 직·간접적으로 영향을 미치는 요소라고 볼 수 있다.
- 4) 연결망 이론의 내용과 부패관련 사건에의 적용 및 분석은 앞에서 제시한 백완기 외(2000) 참조
- 5) 곧이어 밝혀진 부천시 세금횡령 사건도 본질적으로 복구청사건과 같은 구도에서 발생했기 때문에 부패행위자만 차이가 날 뿐 성격, 수법 등에서 거의 유사하다고 볼 수 있다.
- 6) 법원공보 제 1002호, 1995년 10월 15일자와 주요 일간지 보도내용을 발췌정리한 것이다.
- 7) 취득세는 부동산(건축물, 토지)·차량·건설기계·입목·항공기·골프회원권 및 종합체육시설 이용권의 소유권 취득행위를 과세대상으로 하여 부과하는 세금이다. 또한 취득세는 건축물의 증·개축, 선박·차량 및 건설기계의 종류 변경, 토지의 지목 변경 및 과점 주주의 소유 주식 또는 지분에 대한 당해 법인 부동산에 대하여도 부과된다. 이와 같은 경우에 부과되는 취득세의 과세표준은 토지의 경우는 취득 당시의 가액 또는 공시지가로, 건물의 과세표준은 취득 당시의 가액 또는 시가표준액 이하로 신고하는 경우는 시가표준액으로 한다.
- 8) 감사원, 전계서, p. 309.
- 9) 등록세는 재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 및 소멸에 관한 사항을 공부상에 등기 또는 등록할 경우에 과세되며, 권리를 보호해 주는 행정행위에 대하여 과세하며, 신청인의 신고가액을 과세 대상으로 하여 과세표준과 세액을 산정한다. 즉 등록세는 주로 재산권이나 기타의 권리에 대한 법률관계의 안정을 유지해 주는 대가로 과세되는 조세이다.
- 10) 동아일보 1997. 11. 7; 조선일보 1997. 11. 7; 중앙일보 1997. 11. 8; 경향신문 1997. 11. 8의 내용 참고함.
- 11) 감사원, 전계서, pp. 310~311.
- 12) 인천지방검찰청, 1995. 인천북구청·부천시청 세무비리사건 조사백서.
- 13) 통제는 일반적으로 부정적인 의미를 내포하고 있는데 현대적 의미의 통제는 결코 간섭, 중앙집권적 비효율, 상부의 횡포 등을 하는 것이 아니라 분권에 따른 책임추궁과 조직의 목표를 효율적으로 달성하는데 주요점을 둔다(윤성식, 권수영, 1998:101). 조직목표 달성과정에서의 이상여부의 체크는 내부통제를 통해서 가능하다(박종구, 1998).
- 14) 이 같은 감사커백션 외에 행정기관의 '예방감사'라는 감사관행도 상급기관의 감사를 숨방망이로 만

드는 역할을 한다고 지적되고 있다. 즉 자치단체가 감사기관이나 상급기관의 감사가 있기 전 자체 감사를 벌여 비위사실이 드러날 경우 미리 적발, 징계 등 후속조치를 취해 강도를 약하게 해버리는 소위 몰타기수법이 그것이다. 감사행정에서는 '일사부재리' 원칙이 적용되기 때문에 아무리 처벌수위가 낮더라도 상급기관의 재검사에서는 대상에서 빠지게 된다.

- 15) OPEN은 1999년 10월 남아공 더반에서 열린 국제투명성위원회의 제 9회 정기총회에서 행정의 투명성 확보 우수사례로 소개되었고 IMF, World Bank, OECD, UNDP 등을 포함한 135개국 대표들로부터 좋은 호응을 얻었다. 그밖에 World Bank, OECD, TI, Netscape 등에 의해 한국이 최고 사이트 10월에 선정되기도 했다.
- 16) 이 재정정보·민원정보시스템은 지방세시스템, 세외수입시스템, 세입통합시스템, 예산회계시스템, 인허가시스템의 5개 하위시스템으로 구성되어 있다.

■ 참고 문헌

감사원. 1995. 《감사백서》. 제 1집.

문호승. 1996. 공공기관의 내부통제제도 개선방안. 《감사》. 제 50호:44~49.

박종구. 1998. 내부통제구조의 확립을 위한 지방 예산회계정보 시스템의 확립. 《지방개정학보》. 제 3권 제 1호:131~151.

백완기·전수일·하태권·박종구·이선우. 2000. 공직부패에 대한 연결망 이론적 접근. 《한국행정학보》. 제 34권 2호. 79~100.

부산광역시. 1999. 《재정정보·민원정보시스템》.

윤성식·권수영. 1998. 《정부회계》. 법문사.

이영희. 1995. 지방세정의 혁신과제. 《지방세》. 제 27호. 한국지방재정공제회. 37~38.

이윤식·김영미·김현성·정명주. 2000. 서울시 정보화사업의 평가와 과제. 《2000년도 한국정책분석평가학회 추계학술발표대회 논문집》. 79~100.

이주석. 1999. 세무관련 부조리 발생소지의 근원적 제거방안. 《국세행정개혁을 위한 정책토론회》 발표논문.

정충식. 2000. 부산광역시 정보화사업의 평가. 《2000년도 한국정책분석평가학회 추계학술발표대회 논문집》. 101~110

한국조세연구원. 1999. 《세무분야 부패방지 대책》

한국행정연구원. 1999. 《한국의 부패실태 및 요인분석》

현대정보기술(주). 1999. 《세입민원행정종합시스템 개발완료보고서》

현진권. 1998. 세무관련 부패의 제도적 요인. 《한국부패학회보》. 제 2호. 93~102. 한국부패학회.

조선일보. 1994. 9. 14.

한국일보. 1994. 11. 29., 1999. 10. 9.

Aldrich, Howard. and David A, Whetten. 1981. "Organization-sets, Action-sets, and Networks: Making the Most of Simplicity". in *Handbook of Organizational Design*. London: Oxford University Press:386~404.

American Institute of Certified Public Accountant. 1988. Statement of Auditing Standards. No. 55. Consideration of the Internal Control Structure in Financial Statement Audit. New York: AICPA.

Auster, Ellen R. 1990. "The Interorganizational Environment: Network Theory, Tools, and Application". in Williams and Gibsons. eds., *Technology Transfer*. 67~77. Newbury Park, CA: Sage.

Gauthier, Stephen J. 1991. "Accounting and Financial Reporting". in Peterson & Strachota. eds., *Local Government Finance*. Chicago. IL.: Government Finance Officers Association.

Kauvar, G. 1998. "Electronic Government: Concepts, Visions, Strategies", in Proceedings of KAPA international Symposium on Electronic Government. Seoul, Korea.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley & Los Angeles. California: Univ. of California Press.

_____. 1997. "Cleaning up and invigorating the civil service". *Public Administration and Development*, vol. 17. :487~509.

_____. Maclean-Abaroa. Ronald. Parris. H.. 2000. *Corrupt Cities*. Oakland. California: ICS Press.

Scott, John. 1991. *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage Publication.

3. Internal Corruption Structure and Internal Control System :

local tax collection process

Chong-Goo Park

This study investigates the structure of tax-related corruption, especially which embezzled citizens tax money by an organized internal conspiracy, through the case of 'Inchon Tax Embezzlement Incident'. According to the results of analysis, the primary reason of 'Inchon Tax Embezzlement Incident' was the lack of internal control system which could have prevented and controlled the forming of internal corruption structure in advance. In a setting stage of corruption, a payment system was found to be defective which enabled corruption initiator to start corruption. Also personnel and internal audit system of that organization were not working properly when the corruption was extended and settled down.

For scraping out these corruption, it is argued that establishment of internal control environment and system is essential as well as building an elaborate control information system which does well exceeds simple computerization of tasks. Business operating procedure must be designed correspond with internal control principles which include 'segregation of functions', 'control of physical access to properties and records' and so on. The will of Chief Executive Officer for internal control and stipulating the internal and outside auditing on a regular base are vital also.