DOI :http://dx.doi.org/10.52663/kcsr.2024.29.4.211

적극행정 활성화를 위한 공공기관 자체감사의 과제

A Study on the Tasks of Public Institution Self-Audit for Activating Active Administration

조진우(Cho, Jin Woo)*

ABSTRACT

As society develops, the importance of active administration in the administrative execution process is increasing as the existing legal system fails to keep up. Active administration, which began as a discussion to resolve the problems caused by the increasing inconvenience caused by conventional and passive administrative processing, has now been explicitly stipulated in the Basic Administrative Act, etc. Through this, the activation of the active administration immunity system that exempts public officials from responsibility in cases of active administration is becoming more important.

This active administration is even more necessary in administrative services performed by public institutions. In order to spread active administration in public institutions, it is fundamentally necessary to prevent active administration from leading to punishment in self-audit. This means that a change in the role of public institution self-audit is necessary for activating active administration. However, the current public institution self-audit emphasizes post-event self-disciplinary audits and focuses on detection rather than prevention through policy audits. In addition, there are limitations in the internal capacity to distinguish active administration and actively encourage it. Considering that the proactive administration of public institutions is a major factor in helping the public perceive actual changes in administration, it is most urgent to change. To this end, public institutions' self-audits need to be transformed into more progressive functions that prevent future risks of institutions rather than ex post facto detection, abolish policy audits, and strengthen internal members' capacity for proactive administration.

If there is a fundamental change in the self-audit of public institutions to exempt and encourage the members' responsibility for proactive administration, proactive services to the public can be expanded.

Key words: proactive administration, public institutions, self-audit, policy audit, immunity

* 한국도로공사 도로교통연구원 수석연구원, 법학박사

Ⅰ. 서론

공공 부분의 각종 비리를 차단하고 비효율성을 효과적으로 예방하기 위하여 2010년부터 “공공감사에 관한 법률”(이하 “공감법”이라 함)을 마련하여 시행하고 있다. 이를 기점으로 하여 독립적인 기구 마련, 전문성 강화 등이 체계화되면서 공공기관의 자체감사에 있어서 중대한 변화가 일어났다. 공공기관의 책임성과 청렴성을 단순히 감사원의 감사 등과 같이 외부에 의존하기보다는 내부적인 방안을 통해 확보하는 것이 더욱 용이하게 되었다. 공공기관의 책임성과 청렴성에 대한 국민적인 요구가 높아지고 그에 따른 제도 정비가 이루어지면서 공공기관 스스로 자체감사의 효율적인 수행이 늘어가고 있다. 이러한 공공기관의 자체감사는 공공기관 임직원의 부정부패나 재정낭비 등과 같은 전통적인 사후적발 중심의 감사분야뿐만 아니라 공공기관이 사업목적에 따라 추진하고 있는 사업에 대한 정책적인 부분에 대한 감사도 병행하여 이루어지고 있다. 2024년 현재 공감법의 적용을 받는 전체 732개 기관 중 공공기관은 424개에 달하고 있다.

공공기관에 자체 감사가 자리 잡아 가고 있는 가운데 학계에서 논의되어 오던 적극 행정이 학문적인 영역을 넘어 제도화하기에 이르렀다. 공무원이 업무를 수행하면서 사후의 감사로 인해 처벌을 두려워하여 행정 처리에 있어서 소극적인 자세를 보이면서 행정서비스가 늦어지거나 제대로 이루어지지 않는 경우가 늘어나는 것이다. 부정부패나 재정낭비 등의 적극적인 위반행위가 아니라 단순히 행정서비스에서의 소극적인 자세만으로는 처벌하기 어렵기 때문에 적극적으로 대응하여 사후에 감사를 통해 처벌되기보다는 처음부터 소극적인 자세를 취하는 것이 더 현명하다는 판단이 자리 잡은 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 행정서비스 제공 과정에서 공무원이 적극적으로 법을 적용하고 행정을 제공하는 경우 이를 참작하여 사후에 있는 감사에서 문제가 있는 경우에 책임을 면하게 해주는 적극행정면책제도가 도입되었다. 하지만 행정서비스를 제공하는 일선의 공무원 입장에서는 적극행정을 통해 면책되기를 바리기보다는 소극적 행정 서비스를 제공하는 것이 보다 더 안전하고 편하다는 인식이 팽배해 있다. 이러한 인식은 공무원 사회에만 그치는 것이 아니라 대국민 서비스를 제공한다는 점에서 공공기관에도 그대로 나타나고 있다.

공공기관의 업무에서 적극행정이 자리잡기 위해서는 단순히 적극행정의 홍보에 그칠 것이 아니라 근본적으로 공공기관 자체감사와 연계되어야 한다. 어떠한 행정이 적극행정으로 면책을 할 것인지, 아니면 소극적인 행정으로 지적을 받을 것인지는 전적으로 공공기관의 자체감사에서 판단되기 때문이다. 따라서 적극행정을 활성화시키는 것은 해당 공공기관의 자체감사의 역할에 따라 크게 달라 질 수밖에 없다. 여기에서는 적극행정과 공공기관의 자체감사와의 연계를 논의해보고 이를 통해 적극행정 활성화 관점에서 현행 공공기관 자체감사가 가지는 문제점을 살펴보고자 한다. 이를 토대로 적극행정이 공공기관에 자리 잡기 위

하여 공공기관 자체감사의 개선방안을 논의해 보고자 한다.

Ⅱ. 적극행정과 공공기관 자체 감사

1. 적극행정의 의미

헌법은 제7조 제1항에서 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.”라고 규정하고 있다. 여기에서 봉사는 특정인이나 특정 집단이 아니라 국민 전체의 이익 관점에서 공무를 수행하는 것을 의미하며 이를 위해 업무를 수행하게 된다. 또한 공무원은 ‘봉사자’로 정하고 있는데 이는 공무원이 책임을 면하기 위한 소극적인 자세를 탈피하여 적극적으로 공적 사무를 수행하여야 함을 규정한 것이다. 그리고 국가공무원법 제56조, 지방공무원법 제48조에서는 각각 공무원의 성실의무를 규정하고 있다. 공무원의 성실의무가 적극적인 행정을 하라는 의미로 이해되지는 않기 때문에 이를 적극행정의 근거라고 할 수는 없다. 하지만 적어도 성실의무를 위반하는 행정은 적극행정에 해당하지 않는다는 점에서 적극행정을 위한 최소한의 법적 기준으로 이해될 수 있다.[1)]

적극행정은 주로 행정학에서 논의되어 오던 개념으로 논의 과정에서 법의 영역을 넘어서는 행정까지 적극행정의 영역으로 포섭하는 경우도 있었다. 행정이 법에 근거하여 이루어져야 함에도 불구하고 적극행정이라는 이름으로 실정법의 한계를 넘어서는 위법한 행정이 이루어지는 경우도 적극행정으로 변화한 것이다.[2)] 이러한 점 때문에 행정학에 비해 행정법학에서는 적극행정에 대한 관심이 크지 않고 이에 대한 부정적인 입장도 적지 않은데 이는 적극행정이 법의 한계를 넘어서는 행정을 용인하는 취지인 것으로 이해하는 경우에는 적극행정에 대한 거부감을 가지게 되는 것으로 보인다.[3)] 하지만 적극행정과 적극행정면책제도는 제도 도입 이전에도 공무원 징계령 제17조의 규정에서 징계 등의 정도를 결정할 때는 징계요구의 내용과 그밖의 정상 등을 참작하게 되어 있는 점을 감안 할 때 적극행정면책제도는 일반적인 징계기준과 원칙의 연장선에서 적극행정에 대한 보호를 보다 강조하는 제도라고 할 수 있다.[4)] 따라서 적극행정은 일반적인 행정과 마찬가지로 법의 영역을 넘어서는

1) 박원규, “적극행정과 좋은 행정의 관계와 발전방향-행정법학의 새로운 지평을 위한 모색-”, 행정법학 제25호, 한국행정법학회, 2023, 290면
2) 적극행정이 행정학의 관점에서 무한히 확대되어 왔는데, 적극행정의 법정화를 통해 법적으로 가능한 것과 불가능한 것을 구분하여 적극행정을 보다 더 명확하게 해야 할 필요성이 제기되고 있다. 김연식, “적극행정 실현의 헌법적 의미와 과제”, 공법학연구 제22권 제3호, 한국비교공법학회, 2021, 62면
3) 이진수, “법치와 적극행정, 적극행정이 지향할 가치탐색”, 제2차 적극행정포럼, 감사연구원&한국행정연구원, 2021, 25면
4) 손창동・김찬수, 공공감사론, 박영사, 2023, 283면

분야에까지 인정되는 것은 아니다. 또한 적극행정이 행정기본법에 명문화되면서 이제는 행정법학의 영역에서도 구체적인 논의가 이루어질 수 밖에 없다. 적극행정은 1990년대 독일에서 논의되는 신행정법학(Neue Verwaltungsrechtswissenschaft)과 방향을 같이 하고 있다. 과거 행정법학이 사법영역에 집중하여 위법 여부에 치중되어 왔다면 이제는 행정의 과정까지 그 고려범위가 확대되는 것이다. 행정법학이 해당 행정에 대해 사법심사의 위법성 여부에 치중하여 왔기 때문에 이러한 행정을 선택한 것이 좋은 것인지 여부나 바람직한 것인지에 대해서는 고려대상이 아니었다. 지금의 적극행정 제도는 행정 내부의 법적 관계에 한정하고 있다.[5] 따라서 적극행정은 사법심사의 위법성이 아닌 해당 행정을 한 것이 좋은 것인지, 바람직한 것인지를 살펴보아야 하는 문제로 기존의 행정법학이 고려하지 못한 영역의 문제라고 할 것이다. 독일의 신행정법학은 이러한 행정이론과 실무간의 괴리를 극복하는데 집중하고 있다.[6]

우리나라에서 적극행정이라는 용어가 본격적으로 사용된 것은 2008년부터라고 할 수 있다. 2008년 감사원이 경제난 극복을 지원하고 공직 활력을 제고하기 위하여 공무원의 징계책임을 감면하는 감사운영대책으로서 감사원 훈령을 제정하고 이를 시행하면서 본격화하였다.[7] 이후 최근에 제정된 행정기본법 제4조 제1항에서 “행정은 공공의 이익을 위하여 적극적으로 추진되어야” 한다고 하여 적극행정을 규정하였고 제2항에서는 “국가와 지방자치단체는 소속 공무원이 공공의 이익을 위하여 적극적으로 직무를 수행할 수 있도록 제반 여건을 조성하고, 이와 관련된 시책 및 조치를 추진하여야 한다.”고 규정하여 국가와 지방자치단체에 적극행정을 위한 여건 조성과 활성화에 대한 책무를 부여하고 있다. 행정기본법에 적극행정을 규정하게 된 이유로는 그간 공무원들은 불확실한 상태에서 위험 부담이 있는 결정을 주저하였고, 특히 재량행정에 대한 소극성 등으로 인해 국민의 행정에 대한 신뢰 제고에 도움이 되지 못했기 때문에 이러한 문제를 해결하기 위함이다.[8]

2. 공공기관의 자체감사

감사는 실시 주체에 따라 외부감사와 내부감사로 구분할 수 있다. 내부감사는 감사의 주체가 감사 대상 기관의 내부에 속한 경우로 ‘자기 조직을 감사하는 것’으로 정의할 수 있다. 자체감사는 공감법 제2조에 따라 감사인이 소속되어 있는 감사 대상 기관에 대한 ‘순수한 내부감사’는 물론이고, 공공기관 조직의 계층구조에서 그 하급 기관에 대한 ‘준내부감사’와

5) 전주열, “적극행정 제도에 대한 공법적 일고찰”, 성균관법학 제32권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2020, 215면.
6) 김중권, “21세기 국가모델을 위한 행정법의 현대화와 개혁”, 공법연구 제48집 제1호, 한국공법학회, 2019, 412면.
7) 적극행정 면책제도 운영규정(감사원 훈령 제331호)
8) 법제처, 행정기본법 해설서, 2021, 3면

산하기관이나 단체 등에 대한 '외부감사'를 모두 포함하는 포괄적인 개념으로 볼 수 있다. 이를 기초로 하여 우리나라 공공기관의 감사는 내부감사와 외부감사로 구분하고 있다. 공공기관의 외부감사는 일반적으로 감사원의 감사와 국회 국정감사를 포함하고, 공공기관의 운영에 관한 법률(이하 '공운법'이라 함)에 따른 기획재정부장관과 주무기관의 장의 감독, 그리고 회계감사인의 회계감사가 있다. 공공기관의 내부감사는 자체감사라고 하며, 이는 공감법 및 공공감사기준에 근거를 두고 있다.[9)]

내부감사에 대해서는 IIA(The Institute of Internal Auditors) 에서는 "기업의 가치를 제고하고 업무 운영을 개선하기 위해 독립적, 객관적으로 운영되는 확신 및 컨설팅 활동이며, 동 제도는 위험관리, 내부통제 및 지배구조 운영의 유효성에 대해 체계적, 전문적으로 평가하고 개선토록 함으로써 기업의 목표를 달성할 수 있도록 지원"한다고 규정하고 있다.

이러한 요소를 고려한다면 자체감사는 "조직 스스로가 수행하는 자율감사이고, 해당 공공기관 내부에서 시행하는 내부감사로서, 조직 전체의 목표 달성을 촉진하기 위해 조직 내부와 하급 기관 또는 산하기관의 업무수행을 적정한 수준으로 유지하려는 독립적이고 객관적인 자율 통제 활동"으로 정의할 수 있다.[10)]

공공기관이 수행하는 다양한 업무에 대해서는 헌법과 법률상 감사원의 외부 통제가 이루어지고 있다. 하지만 감사원을 비롯한 외부 통제로는 공공기관의 업무에 대한 책임성과 청렴성을 제고하는 것에는 한계가 있다. 공공기관이 수행하는 업무는 일반 기업과 같이 분야도 다양하고 매우 복잡하게 이루어지고 있다. 또한 감사원의 인원은 1,128명(2024년 기준)이지만 회계검사만 해도 5년간 1회도 찾아가지 못하는 지방자치단체 및 공공기관 등 감사대상기관이 아직도 많은 상황이다. 따라서 공공기관에 대해 외부 통제만으로 업무를 적절하게 통제하는데 한계가 있어서 공공기관에 자체적으로 이러한 감사를 수행할 필요성이 있다.

또한 상급 기관에 의한 감사로는 감사의 본래 목적이나 기능을 상실할 수 있고, 이는 감사대상자로 하여금 적극적인 업무처리를 기피하고 책임회피와 무사안일 풍조를 일으킴으로써 오히려 행정의 경직성과 비능률성을 초래할 수 있다는 문제가 있다.[11)]

공공기관의 경우 세부적인 경영 목표 수행을 위해 자율성이 주어지고 책임경영을 하고 있는데 공공기관의 감사는 예산과 재정뿐만 아니라 규정과 절차까지 준수하는 업무수행 과정이 적절한가를 판단하는 준거 감사까지 포함하여 전통적인 회계감사와 직무감찰의 수준을 넘어서 성과감사까지 이어지고 있다. 따라서 공공기관의 자체감사는 전통적인 회계감사 이상의 감사 영역의 확대 차원에서 그 필요성과 중요성이 커지고 있다고 할 수 있다.

---

9) 공공감사기준 제2조 4항에서 자체감사를 "감사원의 감사를 받는 기관・단체의 장(공공기관의 경우 감사)이 당해 기관・단체 그 하급 기관・단체

10) 송기국, 공공기관 자체감사 이론과 실무, 도서출판 구상, 2012, 32면

11) 송기국, 앞의 책, 35면

Ⅲ. 적극행정 관점에서 공공기관 자체감사의 문제점

1. 사후적발 중심의 자체감사

전통적으로 자체감사는 감시자로서 통제와 감시로 대변되는데, 회계검사 및 규정의 준수 여부를 파악하는 합법성 감사로 기관 내부를 통제하고 규제하는 것이 강조됐다. 이러한 점은 공공기관의 자체감사에서 두드러진다고 할 수 있다. 공공기관의 자체감사가 도입된 것도 공공기관 스스로 사후감사에 중점이 있었기 때문이다. 공감법을 통해 과거 유명무실하게 운영 되어온 자체감사기구의 기능을 강화하면서 외부감사인 감사원과 자체감사 기구 간의 역할을 분담하여 해당 기관의 부정부패나 공공 부분의 개혁에 효과적인 대응을 할 수 있도록 하기 위함이었기 때문이다.

이러한 배경하에서 우리나라에서 자체감사는 적발 위주 또는 형식적 점검이라는 부정적이고 처벌을 고려한 조사로 인식됐다. 이는 그동안의 자체감사는 통제 중심, 재무 중심, 법규 위반 여부에 치중되어 왔기 때문이다. 따라서 공공기관의 자체감사기구의 입장에서 같은 기관의 근로자라고 하여도 입장은 조사자와 피조사자의 입장으로 유지되어 온 것이다. 이 과정에서 자체감사 수행은 관행이나 역사적 관점에 치중한 감사지식에 의존한 감사가 이루어질 수밖에 없었다.

하지만 최근의 자체감사는 이러한 합법성 감사를 벗어나 조직의 가치 및 운영의 효과성을 제고하기 위한 독립적이고 객관적인 입증 및 컨설팅 활동(OECD, 2004), 조직의 관리자가 기관 내부에서 이루어지는 업무 활동의 오류나 비능률, 비경제, 부정 등의 발생 가능성을 최소화하는 검증 기능 등으로 자체감사의 역할에 대한 변화가 요구되고 있다.[12)]

그러나 자체감사의 역할 변화 필요성에도 불구하고 공공기관 자체감사의 기본은 합법성에 대한 감사이며, 감사인의 평가도 이러한 합법성에 문제가 있는 사안을 얼마나 찾아내고 적발하였는가에 치중될 수밖에 없다. 감사실의 사후적발을 넘어 경영진에게 미래 예측이나 컨설팅을 하기 위한 역량이 구축되지 않은 상황에서는 어설프게 예방에 대한 조치를 하기보다는 본래의 사후적발 중심의 감사를 선택하는 것이 공공기관 자체감사 조직을 운영하는 관점에서는 더 합리적일 수밖에 없다.

2. 면책 기준의 모호성

적극행정을 하는 경우 면책을 한다고 규정하고 있지만 정작 이러한 면책 기준에 대해서

12) 김보은, “공공기관 자체감사가 적극행정지원제도 활용에 미치는 영향”, 감사논집 제36호, 감사연구원, 2021, 155면

는 합리적인 기준을 마련하는 것이 쉽지 않다. 행정을 집행하는 공직사회에서 적극행정을 유도하기 위해서는 어떠한 행위에 대해 적극행정으로 면책될 것인지 기준이 타당하고 명확한 것이 필요하다.

실제 적극행정으로 면책이 인정되기 위해서는 공익성, 적극성, 고의·중과실 위반 여부 등 세 가지 면책 기준이 모두 인정되어야 한다. 그러나 실무상 고의·중과실에 의한 중대한 절차적 하자 문제는 법령 등에 근거하여 절차 준수를 검토할 수 있으므로 기준 적용에 많이 활용하고 있으나, 공익성과 적극성을 판단하는 기준은 모호하다는 문제가 있다.[13]

감사원의 보고서에 의하면 적극행정면책 불인정 사례에 적용된 면책 기준과 관련하여 이를 확인할 수 있는 172건을 분석한 결과, 행위에 대한 고의·중과실 여부에서 중대한 절차상 하자 기준 미달이 42.4%로 가장 많이 나타났는데,[14] 이에 대해 면책 업무 담당자들은 절차적 하자 기준의 적용이 상대적으로 수월하기 때문으로 조사되었다.[15] 이러한 분석도 실제 적극행정에 대해 공공기관 자체감사에서 면책하고자 할 때 기준이 모호하여서 결국에는 절차상의 문제, 법령상의 문제로 다시 돌아가 결정하고 있다는 점을 보여주고 있다. 이는 일선에서 적극행정으로 인한 면책의 확신이 없도록 하게 되고, 불인정될 가능성이 커져 적극행정을 하기보다는 소극적 행정을 하는 데 보다 합리적이라는 판단을 내릴 수밖에 없는 것이다.

또한 면책기준이 유사 사항에서 유사하게 적용될 필요가 있으나, 기관 간 또는 기관 내에서 유사 사항에 대한 요건해석이 다른 예도 있다. 특히 공익성의 경우 유사 사안에서 신청인의 업무 전체에 대한 공익성을 인정한 경우와 전체 업무가 아닌 지적 사항의 공익성을 인정하지 않는 경우가 존재하는 예도 제시되고 있다.[16]

3. 공공기관의 인적자원 관리에서의 한계

공공기관은 자체감사에 대해 별도의 감사 인력을 확보하지 않고 순환보직의 형태로 감사부서를 운영하고 있다. 공공기관은 감사에 대해 별도의 전문 인력을 채용하는 경우는 있지만 이는 업무의 전문성을 고려한 예외적인 경우라고 할 수 있다. 공공기관은 전체 정규인력에 대해 공무원과 마찬가지로 순환보직의 형태로 인적자원을 관리하고 있으며 공공기관의 자체감사 관련 부서도 여기에 해당한다.

---

13) 류민정·조형석, “적극행정면책제도의 효과와 영향 요인에 관한 연구 : 자체감사기구를 중심으로”, 지방정부연구 제27권 제2호, 한국지방정부학회, 2023, 36면

14) 업무에 대한 적극성(적극적으로 처리한 결과인지 여부) 기준 미달 30.2%, 공익성(공공의 이익을 위한 것인지 여부) 기준 미달 24.4% 순으로 분석되었다.

15) 조형석·류민정, 자체감사기구 적극행정 면책 운영 실태 분석, 감사연구원 & 적극행정 지원단, 2021, 64~65면

16) 조형석·류민정, 앞의 보고서, 79면

공공기관의 자체감사에 있어서 순환보직을 통한 인적자원 관리는 긍정적인 부분도 있다. 감사에 있어서 오랜 기간 특정인이 주도함에 따라 또 다른 부패나 비리가 발생할 수 있기 때문이다. 하지만 순환보직을 기반으로 한 공공기관의 자체감사에 대한 인적자원 관리는 자체감사의 본질적인 기능에 대한 문제점도 노출되고 있다. 순환보직을 하는 상황에서 자체감사 담당자는 지금은 자체감사를 수행하고 있지만 과거 같이 근무하거나 앞으로 함께 근무할 동료 혹은 상사에 대해 이와 분리되어 법령에서 요구하는 감사를 수행하는 것을 기대하기 어렵다.

공공기관 자체감사기구는 전통적인 합법성 감사를 기반으로 이를 수행하는 데 필요한 역량을 지금의 공공기관 자체감사기구로 인식하고, 확보하는 데 주력했다는 문제도 있다.[17)]

또한 공공기관 자체감사기구에서는 감사 인력이 정해진 감사업무를 처리하기에도 급급하기 때문에 감사에 필요한 전문적 지식 및 경험을 축적하는 데 매우 어려움을 겪고 있다. 또한 감사부서 재직 기간 중에 교육이나 훈련을 수행하는 것도 감사부서의 인력난이 심한 상황에서 적극적으로 활용하기 어려운 상황이다. 이러한 상황에서 이루어지는 공공기관 자체감사는 기본적으로 대부분이 합법성 감사나 기강 감사 등 전통적인 감사에 치중할 수밖에 없다.[18)]

이러한 상황에서 적극행정을 한 사례를 찾아내고 이를 검토해서 면책까지 하는 일련의 과정을 공공기관 자체감사기구가 수행하기를 기대하기는 매우 어렵다. 결과적으로 자체감사기구가 사례를 찾아 책임을 면하게 해주는 것인데, 감사인의 처지에서는 이러한 노력을 기울이기보다는 위반 사례를 찾아내는 것이 보다 용이하고 실적 차원에서도 효율적이다. 무엇보다 일반적인 합법성 감사에 대한 역량 확보도 쉽지 않은 상황에서 기존에 조사와 처벌로 이어지는 합법성 감사의 형태와 전혀 반대인 조사와 면책이라는 적극행정을 조사관이 찾아낼 역량을 확보하는 것도 무리가 있다. 이로 인해 정기 감사 등에서 적극행정으로 검토할 부분이 있는지 신고 등을 통해 접수를 받는 수동적인 위치에 머물게 되는 것이다.

4. 성과감사의 한계

성과감사는 공공감사기준 제2조에 의하면 “경제성・효율성・효과성에 대한 검토와 평가를 위주로 특정 사업이나 정책에 대하여 수행하는 감사”라고 할 것이다. 성과감사는 주요 사업이나 정책을 대상으로 경제성・효율성・효과성 등의 관점에서 사업의 추진체계와 집행과정, 성과 등을 심층적으로 분석하여 문제점을 진단하고 개선 방향을 제시는 방식으로 진행된다.[19)]

17) 유승현, “공공부문 자체감사인력의 감사역량에 관한 연구”, 한국행정연구 제23권 제1호, 2014, 한국행정연구원, 154면
18) 송기국, 앞의 책, 138면

INTOSAI는 성과감사란 각 국가의 최고감사기구에서 정부의 업무 등에 관하여 수행하는 독립적이고 객관적이고 신뢰할 수 있는 감사로 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)에 합치하여야 한다고 보고 있다. 또한 미국 GAO는 성과감사를 정부 운영과 감독을 위하여 객관적인 분석 및 결과를 제공하는 활동으로 정의하고 있다. 특히 GAO는 성과감사에 대해 정부가 수행하는 활동을 수정하고 정부의 책무성을 확보할 수 있도록 사업성 증진, 비용 절감, 의사결정 등에 도움이 되는 활동이라고 보고 있다.

우리나라는 1993년에 기존의 합법성 감사의 문제점을 개선하고 감사 업무를 보다 진일보시키기 위하여 성과감사를 도입하였다.[20]

이러한 성과감사는 조직의 사전 예방적, 조직의 위험관리 등을 할 수 있는 성과감사 실적이 높은 경우 적극행정지원제도에 긍정적인 영향을 미친다는 연구도 있다.[21] 하지만 실제 감사원 등에서 실시된 성과감사는 그리 많지 않다.

Ⅳ. 적극행정 활성화를 위한 공공기관 자체감사의 발전 방안

1. 자체감사의 역할 개편

감사기구는 기존의 'Watch Dog'역할을 넘어서 'Solution Finder' 또는 'Guide dog'으로 역할이 변화하여야 한다. 특히 공공기관 자체감사의 경우에는 변화하는 환경에 공공기관의 대응과 위기에 대해 기관의 임직원에게 이를 알리고 대처하는 권유함으로써 공공기관의 장래 접할 수 있는 위험을 피하도록 하는 가이드역할을 할 수 있다. 이러한 점에서 자체감사기구의 활동은 공공기관 활동에 대한 합법성 감사 등의 일상적 감사에 그치는 것이 아니라 그 이상의 역할을 요구받고 있다.

현대적 관점에서 자체감사는 위험이 발생할 수 있는 근본 원인을 중심으로 성과와 전략의 관점에서 조직 윤리와 문화 등을 중시하는 내재적 통제와 집행부서에 대한 조언자·촉진자로서 자체감사를 수행하는 과정에서 객관성과 자치를 강조하면서 미래에 대한 전망과

19) 성과감사와 유사한 것으로 행정개선감사가 있다. 행정개선감사는 성과감사와 마찬가지로 공공행정이 더 바람직 하게 수행되도록 개선·유도 하고, 행정이 지향하는 규범적 가치의 향상을 추구한다는 점에서 감사의 목적과 접근 논리는 본질적으로 유사하다. 다만 행정개선감사는 주로 법령, 제도, 행정사무 등의 특정한 부분의 문제점을 다루고 상대적으로 단순한 분석·검토를 통해 감사를 시행하는 반면, 성과감사는 주요 정책이나 사업을 거시적으로 조망하여 심층적이고 전문적인 분석을 통해 개선 방향을 도출하는 점에서 차별화된다. 손창동·김찬수, 앞의 책, 603면

20) 우리나라의 성과감사분석의 구체적인 현황과 분석은 김형아, "정책의 효과성 평가에 중점을 둔 성과감사 발전방안 연구", 정책분석평가학회보 제29권 제4호, 한국정책분석평가학회, 2019, 221면 이하 참고

21) 김보은, 앞의 논문 170면

예측에 입각하여 사업지식에 기초한 감사방식으로 운영되어야 한다.[22]

또한 자체감사는 감사활동에 따른 결과의 실효성을 위해 독립성과 전문성이 확보되어야 하며, 현대적 의미의 자체감사는 적극적인 조직의 파트너로서 조직의 위험 및 성과를 관리하는 컨설턴트 및 위험관리자의 역할로 변화함으로써 조직이 효율적이고 발전적으로 나아가기 위한 새로운 역할로 변모하여야 한다는 것이다.[23]

이미 미국의 GAO는 자체감사기구의 활동에 대해 oversight, insight, foresight로 구분하여 그 발전단계를 제시하고 있다. 이에 의하면 “oversight 감사”는 공공기관의 최소한의 부패와의 싸움으로 투명성 보장과 책임성 확보를 의미한다. 이 단계를 거쳐 공공기관의 자체감사기구는 ‘insight 감사’의 단계로 발전하는데 이는 공공기관의 정책・사업의 경제성・효율성・효과성 등을 분석하여 이에 대한 대안을 제시하는 것을 의미한다. 이러한 단계의 마지막 단계로 ‘foresight 감사’가 있다. 이는 중장기적으로 공공기관의 조직가치 증진에 기여하는 것으로 미래예측의 영역이다. 이는 경영진들에게 미래에 대한 초점을 제시하여 전체적인 상황을 이해하며 경영진이 취한 조치가 주변에 미치는 여향을 파악할 수 있도록 지원하는 수준을 의미한다.

이러한 단계에서 우리나라의 공공공기관 자체감사는 “oversight 감사” 수준이거나 이를 겨우 벗어나는 수준에 머물고 있다. 적극행정은 “oversight 감사”를 넘어 ‘insight 감사’에 해당한다고 할 수 있다. 적극행정을 통해 공공기관의 적극적인 행정을 기대할 수 있고, 이는 해당 정책과 사업의 효우률성, 효과성을 제고할 수 있기 때문이다. 또한 공공기관 구성원의 공정성과 윤리성 제고에도 영향을 미치게 된다. 단순히 소극행정에 머무는 것이 아니라 적극행정을 한 경우 그에 대한 법적 부담을 제도적인 차원에서 해소하고 있으며, 행정의 적극성이 사후감사로 퇴색되어 윤리적인 문제에 있어서도 자유로울 수 있기 때문이다. 이러한 적극행정이 기반이 되어야 공공기관 자체감사기구는 ‘foresight 감사’라는 공공기관 자체감사기구의 궁극적인 방향으로 나아갈 수 있을 것이다.

2. 면책기준의 구체화

실제 업무처리 과정에서 어떠한 행정체계가 적용되는 것은 담당자의 업무처리 과정에서의 상황적 해석이나 처리가 필수적인데, 그 과정에서 실수가 나타날 수 있고 이러한 실수로 인해 유사사항에 대한 다른 결과가 반복적으로 도출 될수록 담당자는 적극행정 면책제도의 이용을 주저하게 된다.[24]

---

22) 송기국, 앞의 책, 19면
23) 김보은, 앞의 논문, 156면
24) 최낙혁・조형석, “적극행정 활성화를 위한 제언: 공직자의 관점에서”, 국정관리연구 제17권 제1호, 성균관대학교 국정전문대학원, 2022, 43면

업무처리가 필요하고 적극행정에 대해 많은 홍보가 이루어지고 있지만 아직도 적극행정 과정에서 발생한 문제에 대한 책임을 면제받을 가능성보다는 적극적으로 업무를 처리할 경우 감사에저 지적받을 가능성을 보다 크게 인식하고 있다.

따라서 면책기준이 타당하게 마련되어 합리적으로 적용될 경우 공직사회에서 적극행정은 어느 정도 유도·확산이 가능하다. 면책기준의 합리적 적용이 공직사회의 적극행정 유도에 중요 영향요인으로 제기되는 이유는 면책의 예측 가능성을 높이기 때문이다. 즉, 면책 기준이 일관성 있게 적용되면 공무원들은 기존 면책 사례들을 통해 본인들의 업무에서의 면책 가능성을 어느 정도 예측할 수 있게 되고, 이에 따라 보다 적극적으로 업무 추진이 가능해질 것이다.

적극행정 면책과 관련된 기준이 구체적으로 규정되지 않은 것은 면책여부에 대한 자율성을 보장하는 측면도 있으나 기관 간, 기관 내 요건 해석 차이의 발생은 적극행정면책의 공정성을 저해하는 요인이 될 수 있다. 따라서 자체감사기구 상호간에 유사 사항에 대한 유사한 기준이 적용될 수 있도록 상호 교류를 통해 근거와 기준 등을 통일성 있게 정비하는 것이 필요하다. 기관 내에서 면책 기준의 해석에 명확하게 매뉴얼 등을 통해 명확하게 제시하는 것도 고려될 필요가 있다.

장기적으로는 적극행정면책과 관련하여 규정을 보다 단순하고 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 적극행정인지 여부와 이를 면책할 것인지에 대해 적용을 위한 법규정의 해석이 오래 걸리거나 부담이 되는 것은 제도의 활용도를 낮추는 장애요인이 될 수밖에 없기 때문이다.

3. 자체감사 인적자원 역량 강화

적극행정을 발굴하고 이를 면책하는 것을 활성화하기 위해서는 자체감사기구의 역량이 일정수준 확보되는 것이 필수적이다.

감사업무 수행과정에서 감사인 상호간의 인성이나 협동심 등이 강조되기도 하며, 소극적 통제기능에서 적극적 관리기능의 감사로 성과감사 등이 시행됨에 따라 교육훈련을 통한 전문성을 제고하기 위한 노력이 요구되고 있다.[25] 이는 적극행정의 문제에 국한되는 것이 아니라 공공기관 자체감사 전반에 개선이 필요한 부분이라고 할 수 있다.

우선은 현재 진행되는 교육 및 홍보를 현장에서 충분하다고 인식할 정도로 지속적이고 반복적으로 추진하여야 한다.[26] 또한 감사원의 감사교육원이나 외부 전문기관의 활용방안을 모색하는 한편, 직무교육과 훈련의 참여기회의 확대 방안 마련이 필요하다. 일정시간의 의무교육을 정하고 이를 미수료 한 경우 감사업무 수행을 하지 못하도록 하는 방안도 이러

25) 김보은, 앞의 논문, 155면
26) 최낙혁·조형석, 앞의 논문, 43면

한 점에서 제시될 수 있을 것이다.

자체감사 패러다임이 합법성 감사에서 변화하고 있는 성과감사 등으로 변화하는 것에 적극적으로 대응하기 위해서는 감사부서장의 역량 확보가 우선되어야 하고 이를 기반으로 자체감사기구의 효과적 운영을 도모하도록 하여야 한다.[27] 또한 개인 관점에서도 "개인별 역량개발 계획(Individual Development Plan, IDP)"을 수립하여 추진하도록 하여 자체감사기구 구성원 개개인의 역량 강화도 체계적인 관리가 이루어져야 한다.[28]

또한 현재 자체감사기구의 인력은 아니지만 공공기관은 순환근무라는 점을 활용하여 자체감사기구가 아닌 부서에서 근무하는 직원이 감사와 관련된 직무교육을 하는 경우 인센티브 등을 주는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 기본적인 감사역량을 확보하였는가 여부는 인사이동으로 인해 해당 공공기관 자체감사기구가 업무를 수행하는 과정에서 큰 차이가 나타날 수밖에 없다. 기본적인 감사역량 교육이 되어 있다면 장래 자체감사기구에서 근무하는 경우 보다 높은 수준의 교육을 실시할 수 있어서 한정된 시간에 보다 전문적인 역량을 확보할 수 있을 것이다.

4. 성과감사의 확대

성과감사는 정부 정책, 사업, 조직의 경제성, 효율성, 효과성에 대한 독립된 검사로 정부활동의 개선을 도모하고자 실시되고 있으며 (INTOSAI, 2004), 기존 감사가 합법성 위주, 사후적, 처벌이라는 다소 보수적인 역할에서 벗어나, 전문적이고 유연하게 기관의 위험관리를 위한 내부통제 시스템으로서의 기능 변화에 따른 것으로, 우리나라 공공부분에서도 더욱 강화될 필요성이 제기되고 있다

공공기관 내 성과감사 수행의 활성화가 적극행정지원제도에 긍정적인 영향을 미친다는 점은 우리나라 감사가 기존의 적발, 처벌식의 감사기능에 따른 소극행정을 유발하는 조직문화를 탈피하여 조직에 발전적인 영향을 주는 성과감사로 나아간다면 적극행정도 실현할 수 있다는 의미로 볼 것이다.[29]

다만 성과감사의 긍정적인 기능에도 불구하고 이를 수행하기 위해서는 보다 더 높은 감사 전문성이 필요하다. 또한 유사 성과감사를 통해 기관마다 수행하는 업무의 특성을 고려한 성과감사 방향을 설정하고 이를 고도화하는 노력이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 지속적으로 성과 감사 사례를 조사하고 분석할 뿐만 아니라 공공감사 차원에서 필요한 요소를 도출하기 위한 연구가 이루어져야 할 것이다. 자체감사기구가 단순히 감사업무만을 수행

27) 유승현, 앞의 논문, 155면
28) 유승현, "공공부문 감사인력의 역량모형에 관한 연구", 한국인사행정학회보 제17권 제3호, 한국인사행정학회, 2018, 263면
29) 김보은, 앞의 논문, 171면

하는 것이 아니라 성과감사를 위해 조사하고 연구하는 역할도 수행하여야 하는 것이다. 이 과정을 통해서 적극행정을 찾고 면책하는데 자체감사기구가 보다 적극적으로 기능할 수 있을 것이다.

Ⅴ. 결론

행정을 적극적으로 할 것인지, 소극적으로 할 것인지는 궁극적으로 공무원 개인의 판단의 문제이다. 하지만 적극행정이 명문화되면서 공무원에게 적극행정을 사실상 강제하는 상황이라고 할 수 있다. 실무에서 적극행정을 하고자 하여도 실제 면책으로 이어질지 불확실한 상황에서 단순히 적극행정만을 요구하는 것은 한계가 있다. 공공기관에서도 적극행정을 강조하고 있지만 이를 위해서는 무엇보다 공공기관의 자체감사에서 적극행정을 유도하고 기존이 감사에 따른 처벌을 하지 않으려는 많은 노력이 선행되어야만 한다. 공공기관의 자체감사가 사후적발보다는 기관의 미래를 제시하는 예방 기능으로 전환하고 적극행정 면책에 대한 보다 명확한 기준을 제시하고 실제 이러한 기준에 따른 적극행정 사례를 만들어가야만 일선에서 적극행정이 이루어지는 것을 기대할 수 있을 것이다.

법의 테두리 안에서 행정서비스를 제공하려는 적극적인 자세를 통해 이론과 실무상의 거리를 좁히려는 노력이 필요한데, 이러한 노력의 대표는 지금의 적극행정일 것이다. 행정기본법 등에서 법제화까지 된 적극행정은 이제 행정이 서비스의 개념으로 변화한 것을 의미한다. 이러한 큰 변화 속에서 공공기관의 자체감사도 기존의 적발 중심의 태도만을 그대로 유지할 것이 아니라 이러한 일련의 모든 제도들이 국민들에게 행정을 제공하는, 즉 서비스하는 차원에서 이루어진다는 점에 주목해서 변화하여야 할 것이다. 적극행정이 단순히 행정의 적극적 의미표현에 그치는 것이 아니라 많은 행정에서의 변화, 공공기관에서의 변화, 자체감사에서의 변화로 이어져야 할 것이다.

참고문헌

김보은, “공공기관 자체감사가 적극행정지원제도 활용에 미치는 영향”, 감사논집 제36호, 감사연구원, 2021

김연식, “적극행정 실현의 헌법적 의미와 과제”, 공법학연구 제22권 제3호, 한국비교공법학회, 2021

김중권, “21세기 국가모델을 위한 행정법의 현대화와 개혁”, 공법연구 제48집 제1호, 한국공법학회, 2019

김형아, “정책의 효과성 평가에 중점을 둔 성과감사 발전방안 연구”, 정책분석평가학회보 제29권 제4호, 한국정책분석평가학회, 2019

류민정・조형석, “적극행정면책제도의 효과와 영향 요인에 관한 연구 : 자체감사기구를 중심으로”, 지방정부연구 제27권 제2호, 한국지방정부학회, 2023

박원규, “적극행정과 좋은 행정의 관계와 발전방향–행정법학의 새로운 지평을 위한 모색–”, 행정법학 제25호, 한국행정법학회, 2023

법제처, 행정기본법 해설서, 2021

손창동・김찬수, 공공감사론, 박영사, 2023

송기국, 공공기관 자체감사 이론과 실무, 도서출판 구상, 2012

전주열, “적극행정 제도에 대한 공법적 일고찰”, 성균관법학 제32권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2020

유승현, “공공부문 자체감사인력의 감사역량에 관한 연구”, 한국행정연구 제23권 제1호, 한국행정연구원, 2014

유승현, “공공부문 감사인력의 역량모형에 관한 연구”, 한국인사행정학회보 제17권 제3호, 한국인사행정학회, 2018

이진수, “법치와 적극행정, 적극행정이 지향할 가치탐색”, 제2차 적극행정포럼, 감사연구원&한국행정연구원, 2021

조형석・류민정, 자체감사기구 적극행정 면책 운영 실태 분석, 감사연구원 & 적극행정 지원단, 2021

최낙혁・조형석, “적극행정 활성화를 위한 제언: 공직자의 관점에서”, 국정관리연구 제17권 제1호, 성균관대학교 국정전문대학원, 2022

투고일자 : 2024. 12. 17
수정일자 : 2024. 12. 29
게재일자 : 2024. 12. 31

<국문초록>

적극행정 활성화를 위한 공공기관 자체감사의 과제

조진우

사회가 발전함에 따라 기존의 법·제도가 이를 따라가지 못하면서 행정집행과정에서 적극행정의 중요성이 커지고 있다. 관행적, 소극적 행정 처리로 인한 불편이 가중되면서 발생하는 문제를 해소하기 위하여 논의가 시작된 적극행정은 이제 행정기본법 등에서 명문으로 규정되었다. 이를 통해 공무원이 적극적인 행정을 한 경우 책임을 면하는 적극행정면책제도의 활성화가 중요시되고 있다.

이러한 적극행정은 공공기관이 수행하는 행정서비스에서 더욱 필요하다. 공공기관에서 적극행정을 확산하기 위해서는 근본적으로 적극행정이 자체감사에서 처벌로 이어지지 않도록 하는 것이 필요하다. 이는 적극행정 활성화를 위해서는 공공기관 자체감사의 역할변화가 필요한 것이다. 하지만 현재의 공공기관 자체감사는 사후 자체 징계 중심의 감사를 중시하고, 정책감사를 통해 예방보다 적발에 치중하고 있다. 또한 적극행정을 구분하고 이를 적극적으로 장려하기 위한 내부적인 역량에도 한계가 있다.

공공기관의 적극행정이 국민이 실제 행정의 변화를 체감하는데 크다는 점을 고려하면 가장 시급하게 변화되어야 한다. 이를 위해는 공공기관 자체감사가 사후적발보다는 기관의 미래 위험을 예방하는 차원의 보다 발전적인 기능전환과 정책감사의 폐지, 내부 구성원의 적극행정 관련 역량 강화 등의 노력이 필요하다.

공공기관의 자체감사가 기관 구성원들의 적극행정에 대해 책임을 면제하고 장려하는 근본적인 변화가 있다면 국민들에 대한 적극적인 서비스가 확대될 수 있을 것이다.

주제어: 적극행정, 공공기관, 자체감사, 정책감사, 면책