

주민복리를 위한 적극행정의 정당성과 한계*

: 사전컨설팅감사제도를 중심으로

The Justification and Limitation of Assertive Administration for The
Welfare of Citizen
: Focused on the Pre Consulting Auditing

오 영 균**
Oh, Young Kyun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 적극행정을 위한 사전컨설팅감사제도
- III. 이론적 정당화논리와 쟁점 분석
- IV. 결론

지방정부는 주민복리를 위해 적극적으로 일하여야 한다. 이것이 권력을 위임한 국민에 대한 공적 책무성(accountability)이다. 이러한 책무성을 확보하는 하나의 장치로서 감사는 내부통제시스템의 중요한 부분으로 발전되어왔다. 그러나 급변하는 사회와 더불어 위험을 미리 예측하고 대응하는 가치가 중요해지면서 사전적인 위험예측 등에 있어서까지 역할기능이 확대되고 있으며 우리나라에서도 일상감사의 업무 확장을 통해 성과지향적 컨설팅 조언자의 역할이 수행되어지고 있다. 이러한 변화와 적극행정을 위한 면책제도운영의 필요성 등은 사전컨설팅감사로 제도화되었다. 결국 사전컨설팅감사는 지방정부 공무원이 사후 감사에 대한 위험을 이유로 소극적이고 안일한 행정행위에서 벗어나 보다 적극적이고 긍정적인 행정을 시행함으로써 주민복리를 제고하고자 하는 노력으로 이해될 수 있다. 본 연구는 주민복리를

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924563)

** 수원대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2017. 5. 10, 심사기간: 2017. 5. 10~2017. 6. 19, 게재확정일: 2017. 6. 19

위해 지방공무원들의 소극행정을 극복하기 위한 제도적 노력으로서 지방자치단체에서 시행중인 사전컨설팅감사의 현황을 살펴보고 주인대리인이론과 시스템이론을 통하여 정당화의 논리적 근거를 탐색하고 쟁점을 분석하였으며 이를 토대로 향후 사전컨설팅제도가 주민복리에 더욱 크게 기여할 수 있는 제도적 시사점을 도출하였다.

□ 주제어: 사전컨설팅감사제도, 주인대리인 이론, 적극행정, 공공 책임성

This paper aims at examining the pre consulting audit issues and justification for positive administration in local governments. Fundamently, this study adopts literatures to find the hudles of pre consulting audit against positive administration at local levels. This study intends to find out the theoretical ground for local government pre consulting audit to enhance the assertive public administration. The findings are as follows: First, principle-agent theory and system theory logic can be the Justification of pre consulting audit. Secondly, though there are some dissents, we can find the necessity and usefulness of pre consulting audit. Finally, if we enhance the usefulness of pre consulting audit, we should develop the capacity of audit department and its members.

□ Keywords: pre consulting audit. assertive behavior, local government audit, public responsibility.

I. 서론

대의제 민주주의 하에서 공무원들은 법치주의 원칙에 따라 합법적으로 직무를 수행하여야 하며 동시에 권한을 위임한 국민의 효용을 제고하기 위해 효율적으로 정부 자원과 주어진 권한을 사용하여야 한다. 동시에 정부 사업들은 성과목표를 달성하여야 하며 정부 서비스는 국민들에게 효율성과 형평성을 확보하면서 제공되어야 한다. 이것이 권력을 위임한 국민에 대한 정부의 공적 책무성(accountability)이다. 따라서 이러한 책무성을 지키는 것은 공무원이 일을 함에 있어서 공적자원과 권한을 사용할 수 있는 사전적 조건이 된다.¹⁾ 이러한 책무

1) O'Connor & Morgan(2012: 20)는 이러한 책무성 확보를 위한 바람직한 거버넌스 구축을 위해 필요한 조건으로 ①전문인력의 확보, ②대리인으로서의 미션이해, ③조직목표 및 전략 이해, ④적절한 정보 이해, ⑤조직 목표 달성을 보장할 준비, ⑥ 조직성과의 보고의무 수행을 제시하고 있다.

성을 확보하는 하나의 장치가 감사제도이다. 감사는 공공조직의 책무성확보를 위해 독립성을 확보하여야 하며 동시에 객관성에 근거하여 조직운영 및 제반 사업을 조사하고 감시하며 모니터링 하는 내부통제시스템의 중요한 부분으로 발전되어왔다. 특히 조직의 규모가 커지고, 그 업무가 복잡해지면서 국민에 대해 책임을 지는 최고책임자가 계획하고 지시한 사항이 실제 어떻게 수행되고 있는가를 직접 확인하고 문제를 지적하며, 해결책을 찾아주는 기능을 수행함으로써 조직의 성과에 매우 중요한 의미를 갖는다(이영하, 2013).

특히 공무원의 일탈적 행태와 공공자원의 비효율적 사용 그리고 그 결과로서의 부작용을 회피하기 위하여 과정과 결과에 대하여 공정하고 객관적인 확인을 제공함은 결과적으로 정부가 국민 신뢰를 확보할 수 있도록 하는 중요한 역할이 된다. 그러나 급변하는 사회현상과 더불어 위험을 미리 예측하고 대응하는 가치가 중요해지면서, 공공부문의 감사 역시 사전적으로 위험을 관리하는 컨설턴트적인 역할로의 변화가 요구되어지고 있다. 즉, 기존 감사의 대상이 재정에 초점을 맞추고 있었다면, 현대에 와서 감사의 범위는 넓어져서 각종 사업과 지원서비스 그리고 나아가서 무형자산으로 대상이 확대되고 있다.

이러한 영역과 시계의 확장 상황에서는 각 영역에서의 자율적 판단에 의한 능동적 대응이 중요하기 때문에 감시, 통제장치로서의 전통적 감사 역할은 한계가 있다. 따라서 감사가 그 영역을 사전적인 위험예측, 효율적 예산관리 그리고 모호한 법규정의 해석 등에 있어서의 각 역할부분에 대해 컨설팅을 통해 도움을 주는 것으로 기능이 확대·변화되는 것은 현실적으로 불가피하고 또한 세계적인 추세이기도 하다.²⁾ 우리나라에서도 감사원을 중심으로 최근 감사 영역에 대한 재인식을 통해 합법성에 대한 확인과 보증의 역할에서 성과지향적 컨설팅 조언자로의 역할로 확장됨으로써, 컨설팅을 통해 다양한 정보와 옵션을 제시하는 적극행정 촉진 역할까지 담당하는 것으로 변화되게 되었다. 이러한 감사원의 인식변화와 적극행정을 위한 면책제도운영 등은 중앙부처인 행자부를 통해 지방자치단체의 감사현장에 영향을 미치게 되었고 구체적인 주민복리를 위한 적극행정의 가능성을 열고 있다. 하지만 아직 부처간 인식격차가 있고 이론적 견고함이 미약하여 추가적인 논의와 제도화노력이 요망되고 있다.

본 연구는 이렇게 주민복리를 위해 지방공무원들의 소극행정을 극복하기 위한 제도적 노력으로서 경기도 등 지방자치단체에서 시행중인 사전컨설팅감사의 현황, 이론적 정당화, 한계와 그 한계 극복을 위한 정책적 제안을 탐색하고자 한 것이다. 분석을 위해 문헌연구를 기본으로 하되 경기도 등 지방자치단체 감사관, 행자부, 법제처, 감사연구원 등의 관계자와의 인터뷰를 시행하였다.

2) IIA(2012)는 기능적으로 공공감사는 현대사회에서 감시, 통찰, 예측 그리고 자문을 지원한다고 그 역할을 정리하고 있다.

II. 적극행정을 위한 사전컨설팅감사제도

1. 사전컨설팅감사제도의 의의

감사와 그에 따른 책임문제로 인하여 소극행정이 만연하게 되었다는 문제의식에 따라 적극 행정 촉진을 위한 제도적 노력의 하나로 사전컨설팅감사가 시작되었다. 개념적으로 사전컨설팅 감사는 현대적 감사기법의 하나로써, 감사대상기관의 비경제적이고 비효율적인 행정작용 및 정책집행을 최소화하기 위해 감사기관이 제공하는 자문서비스를 의미한다(송기국, 2012). 현재 지방자치단체에서 시행 중인 사전컨설팅감사는 공무원 등이 사무처리 근거법령의 불명확한 유권해석, 법령과 현실과의 괴리 등으로 인하여 능동적인 업무추진을 하지 못하고 있는 경우에, 적극행정을 할 수 있도록 사전에 그 업무의 적법성과 타당성을 검토하여 컨설팅 하는 것이다(경기도, 2014a). 이와 같은 사전컨설팅감사가 시행된 배경은 정부의 지속적인 규제개혁 노력에도 불구하고 기업, 국민의 규제개혁 체감도가 낮은 실정에서 체감도를 향상시키기 위해 개혁에 소극적인 공무원들의 태도개선이 중요함을 인식하여 사후 적발 위주의 감사방식에서 사전 예방중심의 방식으로 감사방법을 전환할 필요성이 있었기 때문이다. 사전컨설팅감사는 공무원들이 감사를 의식해 중요 업무처리에 소극적인 태도를 지양하고, 국민이 불편해 하는 규제를 개혁함에 적극적으로 나설 수 있도록 감사부서에서 사전에 컨설팅을 통해 필요정보와 해법을 제시하는 자문서비스 활동이라고 할 수 있다. 이는 예방적으로 감사컨설팅을 통해 담당자와 주관부서의 업무 위험을 회피할 수 있다는 의미를 가지며, 기존의 감사기관과 감사대상기관 간에 대립적인 관계가 아니고 오히려 협력적인 관계를 형성할 수 있다는 점에서 매우 긍정적인 의미를 가진다. 따라서 감사기관과 감사대상기관 사이에 작동되고 형성되는 의사소통양상 및 관계의 협력성이 사전컨설팅감사의 성공에 매우 중요한 요소라 할 수 있다.³⁾ 또한 주민의 입장에서 소극행정의 폐해를 극복하고 보다 신속하고 효율적으로 민원이 처리될 수 있다는 측면에서 매우 소망스러운 제도적 변화로 이해될 수 있다.

하지만 동시에 이러한 사전컨설팅감사제도는 감사인가 컨설팅인가? 감사의 고전적 역할인 확인, 검증기능 그리고 사후 책임성의 추궁과 상충되지 않는가? 정당화의 근거는 무엇인가? 등의 측면이 있어서 기존의 감사행정 또는 책임행정과 충돌을 일으킬 수 있다는 점에서 이론적 논쟁의 여지가 있다.⁴⁾

3) 이러한 관점에서 사전컨설팅 감사의 가치는 첫째, 사전적 통제 둘째, 고유한 취약성에 대한 맞춤형 서비스, 셋째, 감사기관과 피감기관 파트너십 형성으로 볼 수도 있다.

4) 이와 관련하여 IIA(2015)는 전통적 감사에 컨설팅 감사의 역할이 더해지면서 A, B, C, D, E 유형과

2. 사전컨설팅감사의 배경 및 법적 근거

1) 배경

사전컨설팅제도의 배경은 규제개혁의 맥락이다. 규제완화의 논거는 정부의 시장개입 확대 및 정부규제의 강화는 경제활동의 경직성을 높이게 되고, 그 결과로 경제와 기술 등 새로운 환경변화에 신속히 대응하지 못하게 됨으로써 정부의 실패가 발생되어 정부개입의 성과는 낮아지는데 오히려 성공을 욕심내는 정부기구의 팽창은 두드러져서 비효율성 요인이 더 크다는 것이다. 그러므로 공공부문의 영역을 축소하는 방향으로의 규제완화, 규제철폐 혹은 규제합리화가 심각하게 검토되어야 하는 것이다.⁵⁾

일반적으로 규제란 바람직한 경제·사회질서의 구현을 위해 정부가 민간활동에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것이다(최병선, 1992). 개별 주체의 의사결정과 행위가 대상이 되며 일반적으로 일정한 제약이 규제의 형태가 된다. 정부규제는 국가나 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용 받는 외국인을 포함)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항이다.⁶⁾ 하지만 지방자치단체 일선 공무원의 참여유인의 부족이 확인되고 규제발굴의무에 대한 피로감도 발생하였으며, 규제 및 규제개혁의 실질적 성과가 체감되지 않았다. 일선행정 공직자의 경우, 경험상 본인이 노력한다고 개혁성과가 나타나는 것은 아니며, 개인 차원에서 최선을 다해 규제의 문제점을 반영하여 새로운 조치를 취하는 경우에 오히려 감사 등 후속조치에서 곤란에 빠지는 경우가 많으므로 수동적으로 대응하였고 이로 인해 규제개혁의 성과가 나타나지 않는다는 판단이 가능하였다.

구조가 만들어질 수 있다고 논의하고 있다. 여기서 A유형은 컨설팅 업무는 보충적이라는 것, B유형은 컨설팅은 내부감사차원의 하나로 인식되는 것, C유형은 컨설팅, D유형은 감사 및 컨설팅은 별도의 전문가가 필요로 하는 다른 내용이지만 때때로 중복되며 감사와 컨설팅은 똑같이 중요한 전문가로 인정된다는 것, E유형은 감사와 컨설팅의 분리가 된다.

- 5) 박근혜 정부의 규제개혁 중 지방자치단체 규제개혁 추진은 지방자치체간 경쟁을 유도하여 집행현장의 규제개선체감도를 제고하고자 한 것이었다. 이에 따라 행자부는 첫째, 불합리한 자치법규 등의 일괄 정비를 추진하였다. 그리고 지자체간 규제개선 경쟁을 유도하였는데 대표적인 것이 기업활력지수공표 및 규제개선 실적평가 그리고 규제통합정보시스템 알람기능의 개선이다. 또한 불합리한 행태 등으로 인한 애로요인해소를 추진하였는데 규제관련 애로요인의 신속처리제도 운영, 면책제도 그리고 규제개선 교육과정 운영 등이었다.
- 6) 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항 및 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항이 해당된다.

따라서 지방자치단체 공무원에 대한 유인구조설계의 필요성이 제기되었고 개인차원에서도 민원을 반영하기 위한 제도개선 노력이 적극적으로 이루어 질 수 있도록 소극행정의 원인을 규명하고 개선할 필요가 있었다. 특별히, 민원처리 공무원이 보다 적극적으로 주민복리업무를 처리하고 나아가서 지역경제 활성화를 위해 각종 제도개선 노력을 한 것이 사후감사로 인해 불이익을 받게 됨으로써 적극행정의 의지와 동기가 소멸되지 않도록 할 필요성에 의해 사전컨설팅감사가 제도화되게 된 것이다.⁷⁾

2) 법적 근거

이론적으로 쟁점의 여지가 여전히 있지만 사전컨설팅감사는 나름대로의 근거를 마련하고 있다. 2007년 행정자치부 감사관실은 지방에 도움이 되고 또 필요로 하는 감사를 실현하기 위한 방안으로 컨설팅 감사를 도입하였는데, 지방자치단체에서 처음 제도화한 것은 경기도로서 2014년 7월 감사규칙을 제정하였다. 여기서 적극행정은 경기도지사가 실시하는 감사대상기관에 소속된 공무원 또는 임·직원이 주민의 복리와 공공의 이익을 증진하기 위하여 감사에 대한 부담 없이 능동적으로 업무를 처리하는 행위로 정의되었다(경기도 감사규칙 제3조). 그리고 사전컨설팅감사의 적용은 대상기관의 업무 중에서 첫째, 업무 추진 시 절차위반 등 논란의 소지가 예상되는 경우, 둘째, 업무 추진 후 환경 및 여건의 변화로 예산낭비 등이 예상되는 경우, 셋째, 업무 추진 시 관계 법령 등의 불명확한 해석으로 적용에 어려움이 있는 경우, 넷째, 그 밖의 감사대상기관에서 사전 컨설팅 감사를 요청한 경우로 한정하였다(경기도, 2017). 다만, 법령해석, 감사, 조사가 진행 중인 경우, 재판에 계류 중인 사항 등은 해당하지 않으며, 사전 컨설팅 감사의 취지 등에 부합되지 않는 건은 사전 컨설팅 감사를 실시하지 않을 수 있다고 함으로써 부분별한 적용을 경계하였다(경기도, 2014).

경기도이외에 다른 지방자치단체들도 사전컨설팅감사제도를 신청하였으며 이에 따라, 2016년 4월 29일 지방자치단체에 대한 사전컨설팅감사 운영에 관한 규정을 국무총리훈령이 공포되었고 이에 따라 행정자치부는 규제개혁 지원을 위한 사전컨설팅감사 활성화 추진계

7) 다만, 규제개혁과 관련하여 유의해야 할 부분이 있다. 첫째는, 규제가 정부가 개입하여 권리를 제약하고 의무를 부과하는 것이라고 한다면 그 근거는 강행법적 성격을 갖는다고 보아야 하므로 공무원 개인의 재량적 여지는 매우 협소할 수 있다는 것이다. 따라서 규제의 근거가 변동되지 않은 상황에서 규제를 철폐할 때 공적 영역에서 심각한 문제가 발생하게 되면 결국 다시 규제가 부활하게 된다는 것이다. 둘째는, 규제개혁의 내용은 경제적 규제와 사회적 규제로 나뉘는데 사실상 사회적 규제는 강화되어야 할 부분이 많고 경제규제에서도 골목상권보호 등 사회적 약자보호에 관한 것은 규제철폐가 주민의 복리향상으로 바로 연결된다고 일률적으로 주장할 수 없다. 이러한 측면 때문에 규제개혁은 철폐로 접근할 것이 아니고 합리화로 추진되어야 한다.

획을 밝히고 이를 적극적으로 지지하게 되었다(경기도, 2017). 사전컨설팅감사 제도를 채택하고자 하는 지방자치법의 대상이 되는 시, 도, 시군구는 지방자치단체에 대한 사전컨설팅감사 운영에 관한 규정 및 각 시도 감사규정에 따라 사전컨설팅감사를 운영하게 된 것이다.

적극행정은 공무원들이 담당업무를 적극적으로 추진하는 것으로, 소극행정은 해야 할 일을 하지 않거나 할 수 있는 일을 하지 않는 업무태이며 해야 할 일을 하지 않는 부작위와 할 수 있는 일을 하지 않는 복지부동으로 구분된다(인사혁신처, 2015). 소극행정이 특히 문제가 되는 것은 무사안일주의 때문인데 무사안일은 방어적 행동, 상관의 지시를 무조건 따르는 묵종적 행동, 할 수 있는 일을 하지 않는 무행동, 소극적 해석에 의한 업무범위의 축소, 업무관할을 타인 또는 타 부서로 넘김, 업무 회피 등으로 나타난다(박희정, 2016). 이러한 부정적 태도의 배경에는 업무처리의 결과책임에 대한 두려움이 있다.⁸⁾ 문제는 이러한 자기방어에 의한 부작위와 무사안일이 국민생활과 기업활동에 불편을 주거나 국민의 정당한 권익을 침해하고 국가 예산상 손실을 발생시킨다는 것이다. 이를 극복하기 위한 적극행정은 법리적으로 공무원의 성실의무와도 관계된다. 성실의무는 공무원이 주어진 직무를 성실하고 책임 있게 그리고 능동적으로 수행해야 한다는 것(국가공무원법 제56조)이기 때문이다.⁹⁾

공무원에게 있어서 이러한 성실의무를 지켜야 하는 것과 더불어 합목적성과 합법성은 업무수행의 기본 요건이 된다. 하지만 합목적성과 합법성이 반드시 일치하지 않는 경우가 문제될 수 있다. 예컨대, 법 제정 시점시의 취지가 집행 환경의 변화로 인해 실행이 불가능하여 적극적으로 민원을 해결하고 민간의 경제 활동을 지원하기 위해서는 불가피하게 법령을 위반하게 되는 상황이 발생하는 경우나 법령을 위반하지 않으면 국고나 예산상에 더 많은 손해가 예상되는 경우가 있기 때문이다(경기도, 2017).¹⁰⁾ 이런 상황에서 적극행정 행위를 위한 면책요건을 구성하는

8) 박희정(2015)은 선행연구를 통하여 Pinder & Harlos(2001: 331)은 조직 구성원의 침묵적 행동을 묵종적 행동과 무행동으로 구분하고 있고, Dyne et. al(2013: 1362)은 묵종적 행동, 방어적 행동, 이타적 행동으로 구분하고 있다고 하면서 소극행정의 측면에서 적극행정을 규정하는 경우 결국 공직자가 방어적 행동, 묵종적 행동, 무행동 등 자기제어적(self limiting) 행동을 하지 않는 것이라고 지적하고 있다고 정리하고 있다.

9) 박정훈(2009)은 적극행정 유형을 현행 규정과의 관계, 업무처리 양식에 따라 구분하고 있는데 현행 규정과의 관계란 적극행정을 현행 법규 내에서 업무를 처리하는 적극행정과 비효율·부당·위법한 현행 규정을 개정하는 적극행정으로 구분하는 것이다. 업무처리양식에 따라 행정기관 내부에서 업무를 처리하는 적극행정과 다른 행정기관의 업무처리방식을 개선하는 적극행정으로 구분하게 된다. 이렇게 적극행정 유형에 따를 경우 사전 컨설팅감사는 현행 법규 내에서 업무를 처리하는 적극행정과 행정기관 내부에서 업무를 처리하는 적극행정을 촉진하는 제도로 이해된다. 적극행정 면책제도 운영규정 제2조에 따르면 면책이란 적극행정 과정에서 발생한 부분적인 절차상 하자 또는 비효율, 손실 등과 관련하여 그 업무를 처리한 공무원 등에 대한 불이익 처분요구 등을 아니하거나 하더라도 감경조치하는 것을 의미한다고 보는 것이다.

10) 역사적으로 보면, 경제위기상황에서 공직자의 경제 활력 회복 지원을 위해서 기존 법규의 한계를

경우 법치주의 원리와의 관계에서 문제가 생길 수 있는 딜레마가 발생한다.

이런 이유로 면책의 범위는 사후적이며 엄격한 기준을 요구하게 된다. 감사원훈령(적극행정 면책제도 운영규정)제1조에 따르면 적극행정 면책제도는 공무원 등이 공익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 과정에서 부분적인 절차상 하자 등의 부작용이 발생하였더라도 일정 요건을 충족한 경우 관련 공직자 등에 대하여 감사원법상의 불이익한 처분요구 등을 하지 않거나 감경 처리하는 제도로 정의되고 있다. 이러한 적극행정 면책제도의 법적근거는 감사원법과 국가공무원법 및 관련 법령상의 규정 등이며 이를 토대로 책임 감면의 요건과 기준을 정하여 시행되고 있다(차경엽, 2011).

3. 사전컨설팅감사제도의 운용절차와 한계

1) 운용절차

사전컨설팅감사는 시·도사무와 시·군·구사무가 구분되어 운용된다. 첫째, 시·도사무의 경우에는 규제를 담당하는 부서에서 시·도 감사부서에 신청, 시·도 감사부서에서 일상감사를 통해 자체 해결하지 못하는 경우에 일상감사 결과를 첨부하여 행정자치부에 신청하도록 하는 것이다(경기도, 2017). 둘째는 시·군·구사무의 경우로서 규제 관련 사무부서에서 시·군·구 감사부서를 통해 시·도감사부서에 신청하고 시·도의 감사부서가 사안과 관련된 선행 감사조치와 법령 등을 검토하고 현지 또는 현장에 대한 확인 등을 거쳐 처리하되, 상위부처의 판단이 필요한 경우, 검토의견을 첨부하여 행정자치부에 신청하도록 되어있다.¹¹⁾

이렇게 운용되는 사전컨설팅감사는 절차위반 등의 가능성 등에 관한 컨설팅을 통해 일선의 민원 담당 공무원들이 절차와 의의 그리고 법적 근거를 이해하게 함으로써 현장에서의 혼선과 소극성을 줄이는 긍정적 효과를 발생시키고 있고, 급변하는 사회경제적 환경 변화에도 불구하고 더디게 변하는 법제도속에서 기존 의사결정을 답습하게 되는 경우가 더 많은 일선공무원들에게

넘는 공직자들의 소신 있는 의사결정과 업무처리가 필요하다는 판단에 따라 감사원은 그 동안 감사 관행으로 지속되어 오던 적극적인 업무 처리 과정에서 발생한 경미한 실수를 관용으로 처리하는 방침을 제도화하였다. 제도 도입 단계는 다음과 같다. 첫째, 적극행정 제도 도입 계획수립(2008. 11. 21), 둘째, 적극행정 면책제도 도입 및 대외발표(2008. 12. 10), 셋째, 적극행정 면책제도 운영규정(감사원훈령 제331호) 제정·시행(2009. 01. 08), 넷째로, 적극행정 등 감사소명제도 운영규정 개정(2014. 06)이다.

11) 컨설팅 신청시 고려 사항으로는 다수부서 관련 복합민원인 경우에는 주관부서에서 신청하고 관련 법령 해석·적용에 관한 사항은 중앙부처와 이견이 있는 사항에 대해서만 신청하되 컨설팅 신청시 해당 사무 처리에 관련된 현장 등 사실관계 내용, 관계 법령, 질의회신 등 필요한 자료를 첨부하여 제출하도록 하고 있다.

적극적으로 행정 서비스 환경을 해석하고, 의사결정을 할 수 있는 근거를 제공해 줌으로서 행정 서비스의 질을 향상시키는 효과가 있다. 무엇보다 사전컨설팅감사가 발전해야 할 필요성은 법치 행정의 명분하에 법적 근거 또는 최소한 선례가 없는 경우 적극적으로 주민의 민원을 해결하려고 하지 않고 뒤로 물러서는 지방공무원의 일하는 방식과 행태를 바로잡을 수 있는 토대가 될 수 있다는 점이다. 법 규정이 주민의 일상에서 발생하는 다양하고 복잡한 상황을 하나하나 규정할 수 없고 4차 산업혁명 등 새로운 산업사회로의 진입에 따른 생활양식의 변화에 선례가 있기 어려운 현실을 고려하면 인허가 및 행정지도 등 행정의 전반적 작동양식은 주민이 직면하는 문제의 해결을 지향해야 하고 개별 공무원의 사명감과 용기가 아닌 공공복리에 기반을 둔 면책과 사전적 컨설팅감사를 통해 이루어야 할 것이기 때문이다.

2) 한계

물론 사전컨설팅감사제도의 운영상에서 일부 부정적 측면도 발생하고 있는 것도 사실이다. 부정적 사례내용은 갈등적 상황 또는 정치적 딜레마 상황에 있는 의사결정을 광역지방자치단체의 사전컨설팅감사를 통해 그 책임을 회피하려는 것이다.¹²⁾ 사전컨설팅감사제도의 한계는 내용적으로 다음과 같이 유형화할 수 있다.

첫째, 제도적 측면이다. 상당수 지방자치단체가 조례에 근거를 두고 시행하고 있고 일부 자치단체에서는 사전컨설팅감사를 적극행정 면책제도 근거조항에 따라 병행하여 운영하고 있다. 이에 따라 사전컨설팅감사가 법적 강제력을 갖는지에 관하여 다툼의 여지가 있다. 모호한 상황에 대한 사전컨설팅감사의 권고는 실질적으로 지방자치단체들의 의사결정 기준으로 작용하게 된다. 이 경우 일선 민원담당자들은 본인이 내리거나 결재를 받아야 할 의사결정 또는 정책적 판단 사안을 사전 컨설팅감사제도를 활용하여 책임을 회피존하려는 경향을 보이기 때문이다.

둘째, 조직측면에서 담당 조직의 위상과 인적 자원이 취약하다. 대부분의 지방자치단체는 감사관실에서 사전컨설팅감사 업무를 주관하고 일부 지방자치단체에서 감사위원회를 운영하는 경우가 있는데 전체적으로 사전 컨설팅에 있어서 전문적 지식을 보유하고 일을 처리할 수 있는 인력은 매우 제한적이다. 또한 감사관실 직무를 수행하는 담당 공직자들의 대부분은 순환보직 인사관리를 적용받고 있어 실질적으로 컨설팅 업무에 몰입하기 어려우며 특정 분야

12) 구체적으로 일선 현장에서 발생한 상황의 예로는 첫째, 단순 법령 해석이나 제도 개선 요청을 요구하는 경우, 둘째, 감사나 조사가 진행 중인 사안에 대해 컨설팅을 요청하는 경우, 셋째, 혐의나 조정 등을 통해 자체적인 해결이 가능한 사항을 컨설팅해 줄 것을 요구하는 경우, 넷째, 이미 처분이 완료되어 변경 혹은 시정이 불가능한 사안에 대한 컨설팅을 요청하는 경우 등이다.

직무와 사업에 대한 깊이 있는 전문적 분석이 필요하지만 이를 위한 분석평가기법 또는 내용적 전문성을 축적할 수 있는 기회는 매우 부족하다.

셋째, 운영측면에서 유인구조가 부족하다. 면책제도가 있다고 하지만 민원을 담당하고 있는 현장 공무원의 입장에서는 소극적으로 대응하는 것이 무난하게 일을 처리하는 것이 될 수 있다. 정년을 맞이할 때까지 평온하게 근무하는 것이 적극행정을 하다가 감사나 징계의 대상화 되는 등 복잡한 상황에 연루되는 것보다 바람직하다고 판단할 수 있다. 이렇게 보수적이고 소극적으로 업무에 임할 경우, 현실적으로 이를 방지하는 것은 용이하지 않다. 따라서, 지방자치단체의 재난관리, 지역경제 활성화 사업, 지역 벤처기업 지원사업 등 담당공무원이 사명감을 가지고 기존의 병폐를 극복하고 새로운 영역을 개척해야 하는 과정에 대해서는 특별한 유인 구조 또는 업무지원체계의 설계가 필요하다.

넷째, 인식 확산 및 책임 범위의 문제이다. 사전 컨설팅감사를 수행함에 있어서 공무원들은 여전히 업무의 특징, 성격, 범위 등에 대한 객관적이고 명확한 이해가 부족하다. 이는 일선 현장 공무원들이 신청한 사례들 중 반려된 예를 통해 확인할 수 있는데, 신청된 내용 중 상당수는 시군구 자체적인 해결이 가능한 것들이다. 따라서 지방자치단체 일선 공무원들에게도 여전히 유효한 책임행정원칙이 훼손되지 않도록 사전컨설팅감사시행에 있어서의 책임 범위와 내용 그리고 효과에 관한 추가적 논의와 제도적 보완이 필요한 것이다.

Ⅲ. 이론적 정당화논리와 쟁점 분석

사전컨설팅감사제도가 주민복리를 위한 적극행정을 촉진하는 바람직한 제도적 성격을 가지고 있음에도 불구하고 위에서 살펴본 여러 문제점들을 지니고 있는 가장 큰 이유는 제도의 이론적 기반이 취약하여 아직까지 명확한 개념화, 적용범위와 기준 등을 갖추지 못하고 있기 때문으로 판단된다. 따라서 이론적 측면에서 제도에 대한 정당화의 논리와 쟁점을 살펴볼 필요가 크다.

1. 정당화를 위한 이론적 논의

1) 주인-대리인 이론의 확장

사전컨설팅감사를 정당화할 수 있는 논리의 하나는 기존의 주인과 대리인이론의 확장이 될 수 있다고 판단된다. 기존의 주인-대리인이론은 주인과 대리인간 관계 특성에 초점을 둔다.

핵심적인 요소는 주인의 위임이 이루어지고 이 때 대리인은 자신의 재량으로 위임된 사무를 수행하되 대리인이 수행한 사무처리 효과는 주인에게 귀속된다는 것이다. 주인-대리인 이론의 기본 가정은 대리인이 주인을 위해 업무를 수행하지만, 주인은 대리인이 업무에 적합한 능력을 가지고 있는지 혹은 얼마나 열심히 업무를 수행하고 있는지 직접적으로 관찰하지 못한다는 것이다(권일웅, 2012). 여기서 발견되는 핵심적 문제는 주인과 대리인 간 정보 비대칭성(information asymmetry)에 의하여 도덕적 해이(moral hazard)가 발생한다는 것이다(이준구, 2010). 공적인 업무를 위임받은 대리인은 공공책임성을 가진다. 공공책임성은 공적 자원의 사용을 위임받은 개인이나 기관이 공적 자원을 위임한 자에게 집행내역과 결과에 대하여 설명하고 보고해야하는 책임으로 정의된다(신민철·박희정, 2013: 155). 정부 관료는 자신들에게 부여된 권력과 재량을 근거로 한 행동이나 그 결과 및 성과에 대하여 정보를 제공하고, 그 이유를 설명하며, 정당성을 주장하고, 그에 대한 평가를 받을 의무를 지닌다(김태완, 2014: 118). 그런데 주인인 국민은 대리인인 공무원에 비하여 양적·질적으로 부족하거나 부정확한 정보를 갖게 되는 정보 불균형(information asymmetry)이 발생하게 된다(김성연·주미진, 2016). 대리인이 이러한 사실을 이용하여 당초 목적과 달리 사적 목적을 위해 공적자원을 집행하려고 하는 도덕적 해이(moral hazard)와 집행내역과 집행성과 등을 허위·왜곡하여 보고하려는 경향인 역선택(adverse selection)이 발생할 우려가 높게 되는 것이다.¹³⁾

그래서 주인은 대리인에게 성과급 등 유인을 부여하기도 하나 대리인에 대한 유인의 효율성은 대리인이 감수하는 위험부담과 상충되는 특성이 있다. 공무원들은 기본적으로 위험 회피적 성향을 지니고 있고 또 보수체제도 경직적으로 운용되므로 그 틀 속에서 사회화된 공무원들은 성과보상이 예상위험보다 명확히 크지 않으면 동기화되기 어렵기 때문이다.

기존 이론을 확장하면 특별히 대리인인 공무원들이 일을 하지 않고도 무사하거나 오히려 편익을 취하는 것의 바탕에 대리인간 정보비대칭이 있다는 것을 주목하자는 것이다. 예컨대, 특정 주민지원사업 또는 민원관련사무를 담당하는 지방공무원이 주민을 위해 업무를 적극적으로 추진하기위해 필요한 정보¹⁴⁾가 충분히 없다는 것이다. 그리고 이러한 업무영역이 감사 부서의 재량 범위내에 있는 경우 공무원은 감사를 의식하여 소극적으로 일을 하거나 전혀 하지 않는 것으로 대응하게 된다는 것이다. 공무원은 정보가 없거나 부족한 경우 보수적으로

13) 주인은 대리인의 이와 같은 도덕적 해이문제를 해결하기 위해 성과 기반의 유인을 사용하고자 하지만 산출물 중 얼마만큼이 대리인의 노력으로 인한 것인지를 식별하기가 어렵기 때문에, 제한된 최적 해결책으로 계약을 통하여 고용인이 투입되는 노력의 수준을 선택하도록 하고 그 성과에 기반하여 보상을 해 주기도 한다.

14) 이 때 필요한 정보는 사업을 추진함에 있어 경제적 타당성을 확보하기 위한 비용 대비 편익의 크기와 같은 효율성 정보일 수도 있고 감사원의 사후감사에 의해 지적될 내용이 있는지의 여부 등에 관한 합법성관련 정보일 수도 있다.

일하는 경향이 있는데 그 이유는 행정행위에는 공적책임이 따르기 때문이다. 대표적인 경우가 관련 법 규정이 없거나 모호한 경우이다. 이처럼 모호하거나 불명확한 법 규정의 해석을 감사부서가 적극적으로 나서서 컨설팅해주는 것은 사업부서의 정보부족이라는 결함을 치유하여 적극적인 행정행위를 가능하게 해주고 대부분의 민원에 있어서 결국 그 편익은 주인인 주민에게 귀속 된다는 것이다. 그동안 대리인인 공무원과 주인인 주민간 정보비대칭에 따른 도덕적 해이가 지적되어왔지만 사실상 똑 같이 대리인인 공무원 또는 담당부서간의 도덕적 해이가 더 큰 문제가 될 수 있다. 왜냐하면 주민과의 정보비대칭은 주민참여, 정보공시 등에 의해 꾸준히 개선되어 왔지만 대리인간 정보비대칭은 지방정부 각 부서의 칸막이가 견고해지면서 담당공무원이 처리해야 할 사업 및 사무가 개별화, 전문화되고 있고 사안에 대한 종합적 이해와 문제해결형 통찰의 어려움으로 인해 더욱 심화되고 있기 때문이다.

결과적으로 자신에게 불리할 수 있는 사안에 있어서 소극행정의 원인인 감사부담을 덜어주는 제도적 장치가 필요하고 그것이 사전컨설팅감사라는 것으로 이해될 수 있다.¹⁵⁾ 사후적 감사에 의하여 주민에게 회복 불가능한 불이익이 발생하는 경우를 심각하게 고려한다면, 사전개입을 통해 정보를 공유함으로써 비대칭을 해소하여 주민을 위한 적극행정을 가능하게 하여야 한다는 논리도 충분히 긍정할 여지가 있는 것이며, 이를 통해 주민의 손실은 제한되고 적은 투입으로 보다 큰 편익을 창출할 수 있다는 측면에서 지방행정의 효율성 증진도 기대될 수 있는 것이다.

2) 시스템 이론

시스템은 특정한 목적을 가지고 이를 성취하기 위하여 여러 구성인자가 서로 유기적으로 연결되어 목적달성을 위해 상호작용하는 것(Checkland, 1994)이다. 또한 시스템은 기능적으로 분화된 개별 하위체계들이 서로 상호의존적 상호작용으로 얽혀져 공통의 목적과 목표에 봉사하는 존재론적 모든 것을 의한다(Luhmann, 1995: 12-58). 이러한 관점에 따르면 인체가 개체의 생존과 증식이라는 목적을 가지고 기능적으로 분화된, 뇌 체계, 심장체계, 허파 체계 등 개별 하위체계를 가지고 있는 것처럼 사회도 구성원의 생존과 번영이라는 목적을 가지고 있으며 기능적으로 분화된 정치체계, 종교체계, 기술체계 등의 개별 하위체계를 가지고 있다고 설명된다. 어느 시스템이든 뚜렷한 목적을 가지고 있으며, 시스템 구성인자는 상호 유기적으로 연결되어 있어야 하며, 이 구성인들이 목적을 달성하기 위하여 자원

15) 물론 사후적 공공감사기능을 통하여서는 '대리인이 주인에게 보고하는 내용이 적정한지', '주인이 원하는 대로 업무를 수행하고 있는지', '주인이 알 수 없는 왜곡된 행동을 보이는지' 등에 대하여 독립적인 객관적인 정보를 확보하고, 또 감사결과에 따라서 대리인이 당초 합의한 바를 지키지 않았을 경우, 발견된 문제의 시정, 관련자 문책 또는 제발 방지를 위한 필요한 조치를 취할 수 있다(문호승, 2010: 19).

(resources), 정보(information), 에너지(energy)를 사용한다(감사교육원, 2005). 또한 전체 시스템은 하나 이상의 속성이나 기능을 내포한다. 중요한 점은 시스템의 하부요소로서 각 부분이나 구성요소가 전체 시스템의 형태나 속성에 영향을 준다는 점이다. 시스템에는 명시적 임무나 기능을 수행하는 데 필요조건인 부분들이 있고 시스템의 각 부분들은 연계되어 어느 구성요소 또는 부분의 변화는 타 부분의 형태나 속성에 변화를 야기하며, 결국 거시적 시스템의 기능적 완전성에 임팩트를 가진다.

이러한 시스템 이론적 관점에서 보면 지방자치단체는 하나의 거대 시스템이고 운영체계, 사업체계 및 감사체계 등으로 구성된다. 거대 시스템의 구성요소인 하위체계로서 감사체계는 조사 및 확인 등을 통하여 조직의 업무를 개선하고, 정책이나 프로그램 집행에 따라 얻어지는 결과를 중심으로 목표달성도 및 달성과정에 대한 체계적인 관리를 지원한다(Harty, 1999; Wholey, 1999). 요컨대 시스템 이론관점에서 감사는 감사대상 조직과 업무의 개선을 위해 감독 또는 지원하는 것이다. 그런데 시스템의 효율성을 추구한다면 내부체제만 고려될 수 없다. 체제를 둘러싼 주민의 민원, 법 규정의 적합성과 최신성, 사회경제적 타당성 등을 고려하여야 실효성을 확보할 수 있기 때문이다(INTOSAI Auditing Standards Committee, 2004).

사전컨설팅감사에 대한 시스템이론적 이해는 사전적인 감사컨설팅을 통해 미리 위법적 요소를 제거하고 비경제적, 비효과적 업무수행의 가능성을 축소함으로써 주민복리를 위한 정책이나 프로그램 및 사업의 효과성을 높여 결과적으로 공공책임성을 제고하려는 체계적인 지원 서비스이다. 공공감사에 관한 법률에서는 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정하고 있고,¹⁶⁾ 이에 따라 행정운영의 개선 또는 행정운영의 경제성, 효율성, 공정성 등을 위하여 필요한 경우 그 개선 등에 관한 사항을 권고 또는 통보할 수 있도록 함으로써 시스템적 설명이 가능함을 규정하고 있다.

또한 시스템적 접근은 전주기적 관점에서 시스템이 효율적으로 개선되어 운영되게 하려는 지향성을 가지고 있으므로, 각 영역이 협력하여 공동의 목적을 이루어가도록 하기 위해서 형성된 상위감사체계와 하위감사체계 그리고 감사체계와 사업체계간에 이루어지는 정보교류 등 상호작용은 공동목적을 위한 자연스러운 움직임으로 이해된다. 결국 사전컨설팅감사가 진행되는 질의와 회신의 소통과정은 주민을 위한 중앙부처(행자부 및 감사원)와 광역자치단체 그리고 기초자치단체간 교류되는 문제의식과 판단의 공유이며 개별 자치단체내에서도 감사 부서와 사업부서간 특정 안전을 둘러싼 협력의 구체적 모습으로 이해될 수 있다.

16) 공공감사에 관한 법률 제1조: 이 법은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지함을 목적으로 한다.

2. 쟁점분석

사전컨설팅감사제도는 주민과 공무원 그리고 감사부서와 사업부서간의 정보격차해소를 통한 도덕적 해이의 해소 그리고 규제철폐를 위한 노력과 적극행정을 위한 제도이며 주민복리라는 공공적 목적의 실현을 위해 하부시스템간의 협력으로 그 정당성이 설명된다고 할 수 있다. 다만, 면책조건, 적극적 개념화, 면책규정의 범위와 직접적 근거가능성, 정책영역과의 관계에 대해 추가적인 쟁점이 정리될 필요가 있다.¹⁷⁾

1) 개념화

사전컨설팅감사에 대해서 적극적으로 그 개념과 법적 근거를 인정하는 관점에서는 일단 법적근거가 부족하지 않다고 보며 그 판단은 감사원과 국무총리 훈령 등 법적 규정이 갖추어져 있음에 근거한다. 또한 감사원이 2015년에 공공감사에 의한 법률시행령 제13조의2에 신청에 의한 일상감사 규정을 두고 있는 것도 이를 뒷받침한다. 그리고 2016년 4월에 지방자치법 제166조를 근거로 지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정이 시행되었으며 이에 따라 공무원 등이 규제개혁 관련 사무처리 근거법령의 불명확한 유권해석, 법령과 현실의 괴리 등으로 인하여 사후감사 등을 의식하여 능동적인 업무추진을 하지 못하고 있는 경우 적극행정을 할 수 있도록 하였다(국무총리 훈령, 2016). 그 내용은 사전적으로 업무처리에 있어서의 조언, 자문, 권고 등을 통해 적법성과 타당성을 검토해주도록 한 것이다. 한 걸음 더 나아가 사전컨설팅감사는 공공의 복리를 위한 적극행정을 실현하는 제도의 하나로 인식된 것이기에 기존 감사와 동시에 추진될 수 있는 것으로 판단할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 소극적으로 접근하는 입장에서는 사전컨설팅감사라는 용어자체가 법령에서 쓰이는 용어가 아니고 어떤 행정행위를 시행하기 이전에 문제가 있는지 여부를 문의하고 감사부서에서 검토후 회신하는 것이므로 결국 이는 현행법 하에서의 일상감사를 제도화된 것으로 판단한다. 또한 사전컨설팅감사의 결과에 따른 조치가 문제가 되었을 때 책임의 귀속문제, 감사 범위가 지나치게 확장되고 감사부서 업무가 과다해지는 점, 그리고 전문적 판단을 위해 필요한 전문가 활용의 어려움, 사전컨설팅감사의 부담으로 자체감사가 약화될 수 있다는 점 등을 이유로 사전컨설팅감사를 적극적으로 이해하고 적용함에 대해 의문을 제기한다.

생각건대, 사전컨설팅감사를 일상감사로 이해하고 소극적으로 이해하자는 것은 사전컨설팅감사의 대상업무의 축소, 엄격한 반러기준의 적용, 감사담당부서의 업무 및 책임축소가 필

17) 이러한 쟁점에 있어서 보다 적극적으로 접근하는 입장은 행자부와 경기도 등 자치단체이고 다소 조심스럽게 접근하는 입장은 감사연구원과 법제처이다.

요하다는 인식이 바탕에 있는 것으로 이해된다. 반면에 사전컨설팅감사를 보다 적극적인 개념으로 이해하고 이를 더욱 확장하려고 하는 것은 사전컨설팅 감사로 인한 규제개혁, 적극행정의 공공적 유용성 때문으로 판단된다. 물론 이러한 유용성은 소극적 입장에서 지적하고 있는 사전컨설팅감사의 부정적 효과발생 가능성에 어떻게 대응하고 그 결과가 어떠하느냐에 따라 달라질 수 있는 여지가 있다.

소극적 또는 적극적 개념화와 적용 쟁점은 향후 입법의 명확화가 이루어진다면 자연스럽게 해결될 수 있는 문제이다. 다만, 주민복리 증진이라는 가치가 가장 중요한 우선순위를 갖는다면 사전컨설팅감사는 보다 적극적으로 개념화될 필요가 있다. 다만, 엄격한 반려기준의 적용이 전제되어야 할 것이다. 그 이유는 특정 민원의 해결 또는 사업추진이 특혜와 관련이 있는지 없는지의 여부, 특정 사업의 경제적 타당성 판단 등을 감사부서에서 사전적으로 충분히 할 수 없고, 결재에 의한 절차적 정당성만으로 공정성을 확보한다고 할 수도 없기 때문이다. 향후 이러한 전제조건을 충족을 위한 감사부서의 조사·분석역량의 확충과 더불어 단계적으로 사전컨설팅감사의 개념적 적극화 및 적용범위의 확대가 가능하고 또 필요할 것으로 사료된다. 또한, 학문적으로 기존의 전통적 감사개념에 해당되는 부분과 새로운 기능을 개척하여 넓어진 영역간의 분별도 필요하다. 일상감사와 감사컨설팅 두 영역은 연속적일 수 있으나 업무처리절차, 업무내용과 효과면에서 구분될 수 있고 또 구별되어야 하는데 확장된 영역인 감사컨설팅의 경우 약식절차, 업무의 확장성, 처리효과의 제한성이라는 측면에서 전자인 일상감사와 구분될 수 있기 때문이다.

2) 면책규정의 적용

<표 1> 적극행정 면책 요건

| 구분 | 내용 |
|-------|--|
| 공익성 | 업무처리의 목적이 불합리한 규제완화 등 국가 또는 공공의 이익증진을 위한 경우로서 관련 공무원 등의 개인적인 이익 취득이나 특정인에 대한 특혜 부여 등의 비위가 없을 것(제1호) |
| 타당성 | 정부정책의 수립이나 집행, 규제완화 등 국가 또는 공공의 이익을 증진하기 위하여 제반여건에 비추어 해당 업무를 추진·처리해야 할 필요성과 타당성이 있을 것(제2호) |
| 투명성 | 의사결정의 목적·내용 및 그 과정 등을 관련 문서에 충실히 기재하여 합당한 결재를 받는 등 업무를 투명하게 처리하였을 것(단, 일반적인 절차에 따른 투명한 업무처리로는 국가안위 및 공공이익 증진 등의 행정목적 달성이 명백하게 곤란할 정도의 시급성·불가피성 등이 있는 경우에는 투명성 요건을 완화하여 적용 가능)(제3호) |
| 적용 제외 | 고의 중과실 외에도 무사안일 및 업무태만의 경우(제1호), 자의적인 법 해석 및 집행으로 법령의 본질적인 사항을 위반한 경우(제2호), 특혜성 업무처리(제3호) 등. |

〈표 1〉의 면책요건 및 면책규정의 적용과 관련하여 우선 면책규정에 대한 적극적 적용이 가능하다는 입장의 근거는 다음과 같다. 우선 감사원이 공공감사에 의한 법률시행령 제14조의2에 적극행정면책의 기준과 제14조의3에 적극행정면책의 운영절차를 규정하고 있다는 것이다. 지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정(국무총리 훈령)에 따라 중앙행정기관 및 시도에서 통보한 사전컨설팅감사 의견대로 처리한 경우에는 그 사안에 대하여 지방자치단체에 대한 행정감사규정에 따른 해당사무를 관장하는 중앙행정기관 및 시도의 감사를 면제할 수 있다(경기도, 2017). 더구나 사전 컨설팅감사 결과 특정사안에 대한 의견자체가 법령에 위반되거나, 사전컨설팅에서 제시한 의견에 따르지 않고 위법부당한 행위를 하였거나, 사전컨설팅을 요청한 관계기관이나 공무원이 사적이익을 취하거나 특정인에게 특혜를 주기 위한 의도가 있는 경우에는 사후감사에 의거 면책이 가능하다(경기도, 2017). 따라서 이러한 제약조건내에서 면책을 적극적으로 적용할 수 있다는 것이다.

하지만 면책규정에 대한 소극적 적용을 주장하는 입장에서 보면 다른 주장이 가능하다. 법규정에는 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 같은 법에 따른 징계 요구 또는 면책 요구 등 책임을 묻지 아니하도록 규정하고 있다(공공감사에 관한 법률 제23조의2 제1항). 따라서 이러한 요건에 해당하는 것으로 볼 수 있다면 면책이 가능하다고 주장되어지나, 실제 이 규정들은 추상적이고 내용적으로 모호하여 내용을 따져보지 않고 직접적인 면책을 부여하는 규정으로 보기 어려운 점이 있다. 동시에 징계양정을 하는 경우에도 감사부서의 조언에 따라 한 행정행위의 경우 보통 정상참작이 될 수는 있을 것이나, 사전컨설팅 담당자의 권고에 따랐다는 것 자체가 면책을 부여할 수 있는 직접적 근거가 된다고 보기 어렵다는 것이다. 한 걸음 더 나아가 면책은 책임행정에 대해 근본적인 문제를 발생시키게 될 수 있으며, 아울러 책임회피를 위한 사업부서의 과도한 감사청구로 감사부서의 기능과 업무가 과다해지고 자체감사의 기능이 약화되는 점도 고려되어야 한다는 것이다.

생각건대, 규제합리화나 주민을 위한 적극행정을 추진한 민원 등을 추진한 결과에 대하여 그 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우, 징계 요구 또는 면책 요구 등 책임을 묻지 아니하도록 한 규정을 기계적으로 적용하는 것은 책임행정원리에 위배된다고 판단될 수 있다. 면책범위가 규정에 의해 사후적으로 중앙행정기관 및 시도의 감사를 면제하는 것으로 되어있을 뿐 사후적 감사에 의한 결과책임을 없는 것으로 하거나 또는 형법상의 책임을 면하는 것은 아니므로 사실상 면책이라고 하기 보다는 일정한 감사절차의 생략 또는 징계양정의 감경사유로 이해됨이 타당하다. 또한 특별히 고의나 중대한 과실의 여부 등은 사법적 판단까지 이르는 경우가 대부분이므로 감사부서의 판단 여지는 매우 제한적이라고 할 것이다. 판단의 여지가 제한적인 점은 아래의 세가지 측면에서 검토될 수 있다.

첫째, 사전컨설팅감사를 수행함에 있어서 감사부서의 담당자는 해당 사업을 설계, 시행함에 있어서 특혜 등의 비위가 있는지 여부를 사전적으로 판단하기 어렵다. 따라서 이 조건에 의한 면책 부여를 사전적으로 결정하기 어렵다. 둘째, 타당성 조건은 법령상의 의무이행, 정부정책의 수립이나 집행, 국민 편익증진 등을 위해 제반여건에 비추어 해당업무를 추진·처리해야 할 필요성과 타당성을 요구하고 있다. 그런데 사전컨설팅감사에서 정책적 타당성은 지방감사 담당부서에서는 어느 정도 사전적 분석이 가능하나 경제적 타당성 분석의 사항은 제한된다. 왜냐하면 경제적 타당성이 분석되기 위해서는 특정 사업에 관한 제반 비용과 편익이 추계되어야 하고 특히 편익이 계산되기 위해서 편익의 내용, 범위, 사회적 할인율 등이 객관적으로 추계되어야 하고 이를 위해 상당한 전문성과 시간 그리고 비용이 수반되기 때문이다. 셋째는 투명성이다. 이는 의사결정의 목적·내용 및 과정 등을 관련 문서에 충실히 기재하여 합당한 결재를 받는 등 업무를 투명하게 처리하였을 것이 요구된다는 것이다. 물론, 일반적인 절차에 따른 업무처리로는 국가안위 및 공공이익 증진 등의 행정목적 달성이 명백하게 곤란할 정도의 시급성·불가피성 등이 있는 경우에는 투명성 요건을 완화하여 적용하는 것이 가능하다. 그런데 품의제하에서 전문성이 부족한 결재권자는 해당 사안의 미래 위험정도에 대한 판단을 충분히 할 수 없다. 오히려 결재권자는 경제적 합리성 보다는 상당부분 정치적 합리성을 기준으로 판단을 하고자 할 것이며 실제 내부 담당부서의 보고이외에 외부 상황과 요구를 종합적으로 고려하여 결재할 수밖에 없을 것이다. 하지만 이러한 결재는 행정과정의 일부일 뿐 사법적 측면에 대해 결정적 판단이 될 수 없다는 점을 주목하여야 한다. 즉, 단지 내부 결재를 득하였다는 것이 면책을 결정하는 투명성확보의 근거로 인정되는 것은 충분하지 않다는 것이다.

3) 정책영역과의 구분

사전컨설팅감사의 업무가 정책 영역과 구분될 수 있는지의 쟁점이 있다. 우선 정책영역과 사전컨설팅감사영역의 중첩이 가능하다는 관점에서 보면, 이미 감사를 시행한 결과로 필요하다고 판단된 경우에는 실제 제도의 수정이나 보완 등의 조치를 하게 되므로 감사결과와 정책에 영향을 준다는 점을 강조할 수 있다. 특히, 사전컨설팅감사의 결과로 관련 법령이나 프로그램이 현실에 맞지 않거나 유관부처 간에 이해상충이 있다고 판단되는 경우, 제도개선이나 법령 제·개정이 필요한 경우에는 해당 중앙행정기관의 장에게 이를 통보하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있다(경기도, 2017). 동시에 이 제도를 통해 일선의 민원담당 공무원과 감사부서 및 정책부서가 연계된다는 측면도 중요하다. 정책과 관련된 질의가 제기될 경우 사전컨설팅 담당부서는 시책 또는 사업 관련 부서에 자문을 구하고 이를 현장에 전달

해주거나 때로는 부서 간의 적법한 권한 또는 역할의 다툼에 대한 조율의 역할을 수행하기도 하므로, 사실상 사전컨설팅 담당자의 의지와 역량에 따라 판단결과의 과급효과가 확대될 수 있다는 것이다.

하지만 다른 관점에서 보면 사전컨설팅감사의 영역과 정책영역의 분리가 타당하다. 예를 들어, 어떠한 신종 영업에 대한 규제의 설정(허가제로 할 것인지, 신고제로 할 것인지)이라면 입법영향평가를 거쳐 추후 법령 제정·개정으로 연결될 것이므로 이러한 사안은 감사(사전 이든 사후든)와 직접적 관련이 있다고 보기는 어렵다(경기도, 2017). 또한, 법령 개정 또는 모호한 법규정의 해석 등의 경우에는 오히려 정책의 영역이라기보다는 법률자문의 영역이라고 판단될 수 있다. 정책적 영역 특히 의사결정으로까지 범위가 확대되면 부서간 역할 또는 권한의 경계가 모호해지고 감사자체의 정체성 혼란이 야기될 수 있는 문제를 가볍게 볼 수 없다. 정책영역으로의 감사업무 확대에는 크게는 의사결정에 따른 최종 책임의 문제에서부터 작게는 감사 담당자 업무과다의 문제 그리고 전문적 판단을 위한 전문가 모집 및 활용의 문제 등 다양한 차원의 현실적인 문제가 제기될 수 있다.

생각건대, 실제적으로 사전컨설팅감사가 부서 간에 발생하는 정책적 판단 문제에 대한 조율의 역할을 일부 수행할 수 있는 것은 사실이다. 따라서 감사팀의 역량에 따라 정책적 판단의 외연이 확대될 수 있음이 인정된다. 다만, 그 역할이 조정 또는 매개 역할에 그치는 것이 아니고 의사결정과 사업집행에 대한 개입이 될 때 필연적으로 수반되는 책임의 문제, 사안별로 갖추어야 할 전문성의 문제, 감사권을 배경으로 하는 재량의 일탈가능성 여지가 커지는 것도 사실이다. 동시에 보유하고 있는 전문성이 다르므로 사안에 따라 조율 역할이 사전에 제도화되고 부서간 역할분담과 전문가 활용 등이 충분히 전제되어야 하는 문제도 있다. 무엇보다도 사전컨설팅감사가 정책부문을 다루는 것이 인정된다면 결국 감사부서의 업무통제능리가 사업부서의 업무집행논리를 압도하는 상황이 될 수 있는데 이러한 현상이 주민관점에서 과연 바람직한 것인가의 의문도 있다.

정책과 감사를 명확히 구분할 수 없다는 견해에 일견 공감하면서도 사실상 정책은 형성적 기능이고 감사는 확인적 기능이라는 측면에서 일상감사영역을 넘어서는 부분은 자문서비스임을 명확히 하고 서류상에도 법률자문서비스 및 정책자문서비스를 명시하는 것이 바람직하다고 판단된다. 왜냐하면 지방자치단체의 시책 또는 특정사업이 지방자치단체, 지방의회, 국회의원, 지역주민간 정치적 상호작용속에서 이루어지는 현실상황을 진지하게 고려할 때 감사부서의 역할에 정치적 과잉기대 또는 요구가 형성되고 또 감사부서의 의견진술이 사업의 타당성 나아가서 사업의 정당성 근거로 활용되는 것은 감사역할의 엄중성과 독립성 측면에서 그리고 지방자치단체 각종 사업의 장기적 성과 및 전체 주민의 부담과 수혜입장에서도 바람직하다고 할 수 없기 때문이다.

결국 적극행정을 위해 감사부서는 사실상 정책영역까지 사전컨설팅감사를 통해 고민할 수는 있다고 하되, 정책(정치적 판단영역 포함)영역에서는 자문역할임을 명확히 하는 것이 타당하다고 사료된다. 다만, 선진국 내부감사의 발전 트렌드¹⁸⁾를 고려할 때 행정의 투명성과 공정성 그리고 감사부서 역량이 확충됨과 더불어 단계적으로 사전컨설팅감사 영역을 확대하고 컨설팅 결과에 대한 전문적 권위를 계속적으로 확보해가는 노력은 필요할 것으로 판단된다.

IV. 결론

주민복리를 위한 소망스러운 목적을 가지고 있다고 하더라도 사전컨설팅감사의 적극적 적용에 대해서 가장 경계해야 할 측면은 추진되는 사안과 결과에 따라서 법령 및 관련 규정을 위배하는 상황, 그리고 공적 행동에 대한 유인 구조를 왜곡시켜 면책을 악용하여 특별한 혜택을 부여하려 하거나 필요한 사전적 절차를 생략하는 상황도 발생할 수 있다는 점이다. 분명히 적극행정을 위한 면책제도를 부당하게 악용하는 경우 법치주의원칙을 심각하게 위협하며, 정치적 행위를 정당화하는 수단으로 변질될 수 있고, 사후적으로 일선 행정부서가 부담해야 할 공적책임이 사전적으로 해소됨으로써 책임행정원리를 저해하는 심각한 문제도 발생할 수 있다.

하지만 긍정적 관점에서 보면, 적극행정면책은 기존의 적법성 확보 위주의 법률적 감사개념을 넘어 복지부동으로 대표되는 소극행정의 폐해를 극복할 수 있다는 긍정적인 영향을 기대할 수 있다는 장점이 있다. 사전 컨설팅 감사 자체가 설령 면책을 보증 혹은 보장하지는 않더라도, 적절하게 면책조건이 작동할 수 있는 요건(절차적 필요조건) 등을 설명하고 자문할 수 있으며, 최종적으로 행정행위를 하고자 하는 일선 공무원에게 관련 정보를 제공하여 적극적인 민원처리 등 적극행정을 위한 유용한 자료를 제공할 수 있기 때문이다. 또한 사전컨설팅감사는 일선부서에서 판단이 모호한 사안에 대하여 전문가 집단의 자문결과를 제공하고 감사원 및 행자부 등 중앙부처의 선례와 타 시도 유사사례 등 준거 정보를 제공함으로써 적극행정 구현에 기여할 수도 있을 것이다.

전체적으로 보았을 때 공익성과 타당성, 능동성 등 적극행정 면책요건에 대한 사전적 검토는 가능하지만, 그 범위와 깊이는 제한적이며 기본 요건으로 요청되는 성실성과 함께 투명성 및

18) 조형석·류숙원(2013)에 따르면 감사의 기능과 역할이 최근 조직목표 달성을 위한 조언, 지원으로 확장되고 있다고 하며, IIA(2009)도 감사부서의 독립적이고 객관적인 보증/확인(assurance) 및 컨설팅(consulting)기능이 확장되고 있음을 인정하고 있다.

적용 제외 요건에 대해서도 한계가 있다고 판단된다. 결국 사실상 사전컨설팅감사를 받으면 사후적 감사를 면제한다는 공식의 기계적 적용은 상당한 내재적 위험성을 내포한다는 것이다.

따라서 사전 컨설팅은 책임행정원리의 범위내에서 작동하도록 설계되고 운영될 필요가 있다. 첫째는 사전컨설팅 적용범위 및 효과 그리고 면책 기준에 대해 보다 명확한 규정을 갖출 필요가 있다. 둘째는 전문성 문제로서, 감사인의 전문성을 강화하기 위해 전문가를 임용하거나 직렬화하는 것은 폐쇄적인 전문가집단화의 위험에도 불구하고 고려할 수 있는 방안이며 점진적으로는 현 인사체제를 개선하여 핵심 분야의 전문가만 개방형으로 영입하고 여타 분야는 필요한 전문적 자문이 상시적으로 이루어질 수 있도록 예산 및 정원의 배정이 이루어져야 할 것이다. 또한 자체감사기구가 사전적으로 검토한 예산지출과 사업에 대해 사후적으로 객관적인 확인이나 보증이 이루어질 수 있는가를 명확히 할 필요도 있다(박희정, 2016). 미국의 일부 주 및 지방정부에서는 내부감사조직이 직접 관리기능(management functions)이나 의사결정(management decisions)을 수행해서는 안 되고 사업의 방향과 운영에 영향을 미칠 수 있는 정책결정에 개입하지 않아야 함을 권고하고 있다(Internal Control Task Force, 2006). 물론, 감사팀의 역량이 충분하고 행정의 공정성과 투명성이 충분히 진전된다면 다른 부서와의 갈등 조율, 정책 자문까지 영역을 확대할 수 있을 것이다.

결국 지방자치단체 운영의 수준과 역량이 주민복리를 위한 적극행정을 위한 사전컨설팅감사의 외연적 경계가 될 것이기 때문에 이러한 경계가 점진적으로 확장되어 지방행정이 주민을 위한 행정임을 지방공무원의 적극적 양태변화로 확인되기를 소망한다.

【참고문헌】

- 김덕준. (2004). 지방공공서비스 통제문제에 대한 주인-대리인 이론의 적용. 『공공행정연구』, 6(1): 1-18.
- 김보은. (2012). 정권별 공공감사제도 변화기제에 대한 신제도주의적 분석. 『감사논집』, 19.
- _____. (2016). 감사의 구성요소가 감사품질(audit quality)에 미치는 영향, 고려대학교 박사학위논문.
- 김성연·주미진. (2016). 국제개발협력사업에 있어 감사원 역할 규명 연구: 주인-대리인 이론의 응용. 『한국지역개발학회지』, 28: 1-18.
- 경기도. (2014a). 경기도 적극행정 지원을 위한 사전 컨설팅 감사 제도 안내. 경기도 감사관실 자료.
- _____. (2014b). 사전 컨설팅 감사제도 안내, 경기도청.
- _____. (2017). 경기도 사전컨설팅감사제도 발전방안. 경기도청.
- 권일웅. (2012). 공공민간부문 성과급비중과 주인-대리인이론. 서울대학교 한국행정연구소, 『행정논총』, 50(2): 113-142
- 문호승. (2010). 최고감사기구의 의미, 역할 및 유형. 세계의 감사원. 서울: 조명문화사.
- 박정훈. (2009). 적극행정 실현의 법적 과제. 한국공법학회, 『공법연구』, 38(1-1): 329-353.
- 박희정. (2015). 사회변화에 따른 감사혁신 방향의 모색. 『감사논집』, 25: 49-68.
- 인사혁신처. (2015). 『적극적인 공무원, 행복한 국민』, 서울: 인사혁신처.
- 안영훈. (2010). 자체감사의 바람직한 정착을 위한 '컨설팅 감사'에 관한 연구. 『감사논집』, 15: 107-149.
- 오영균. (2005). 지방자치단체 감사시스템 개선에 관한 연구, 『서울행정학회』, 16(2):321-340.
- 오영균 외. (2006). 분권적 지방감사체계 구축에 관한 연구, 『한국사회와 행정연구』, 17(2): 191-208.
- 오영균. (2012). 지방자치단체 자체감사 개념 및 개선과제에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 23(2): 305-327.
- 이윤경. (2014). 공무원 무사안일의 영향요인 주체 분석: 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로. 『정부학 연구』, 20(2): 291-330.
- 이영하. (2013). 공기업 내부감사 패러다임 변화에 따른 발전방향 연구, 『감사논집』.
- 이준구. (2010). 미시경제학, 박영사
- 용왕식·조해곤·강형일. (2007). 공공서비스분야의 리스크기반 감사시스템 모형개발. 『감사논집』, 12: 137-174.

- 염차배. (2010). 지방자치 감사제도 선진화를 위한 비교연구, 한국행정학회 학술발표논문집.
- 조형석·신민철. (2015). 「2013년도 자체감사기구 운영현황 조사」, 감사원 감사연구원 연구보고서.
- 조형석·류숙원. (2013). 공공부문 자체감사의 역량수준 변화 분석: 법률 시행 전후 비교를 중심으로. 『한국행정연구』, 22(3): 125-154.
- 차경엽. (2011). 「적극행정 면책제도 개선방안 연구」, 감사원 감사연구원.
- 홍길표·김갑순. (2011). 방만경영 관련 공공기관 상임감사 평가지표 개선방안 연구. 기획재정부 연구용역보고서.
- 홍수완·정상준. (2013). 미국 및 영국 감사원 감사프로세스 효율화 사례분석, 감사연구원 Issue report.
- 황혜신. (2005). 주인 대리인 이론의 정책과정에서의 시론적 적용. 『한국정책학회보』, 14(4): 29-57.
- Brown, L. & Osborne, S.P. (2013). *Risk and Innovation. Public Management Review*, 15(2): 186-208.
- Checkland, P. (1994). *Systems theory and management thinking*. American Behavioral Scientist, 38(1), 75-91.
- Des Pearson. (2014). *Significant reforms in public sector audit - staying relevant in times of change and challenge*, Journal of Accounting & Organizational Change, 10: 150 - 161.
- Gendron, Y., Cooper, D.J. and Townely, B. (2000). *In the name of accountability state auditing independence and new public management*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, 14(3): 278-310.
- IIA. (2009). *Internal Auditing: Assurance & Consulting Services*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, FL.
- _____. (2012). The Audit Role in Public Sector Governance. Retrieved from <https://na.theiia.org/standards-guidance/>
- Internal Control Task Force. (2006). *The New York State Internal Control Act Implementation Guide: Strengthening Compliance With the Act and Standards*. New York State.
- INTOSAI. (2004). *Implementation Guidelines for Performance Auditing Standards*.
- _____. (2010). *Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector*. Retrieved from <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/>
- Luhmann, N. (1995). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press (trans. John

- Bednarz, Jr.).
- Morris, M.H. & Jones, F.F. (1999). *Entrepreneurship in established organizations: The case of the public sector*, *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24: 71-91.
- Nayyar Malik, Javed, Bin Mahmood, Rosli. (2012). *Facilitating Corporate Entrepreneurship in Public Sector Higher Education Institutions: A Conceptual Model*. *Issues in Social & Environmental Accounting*. 6(1/2): 26-49.
- O'Connor, T. E. & Morgan, S. L. (2012). *Certified Government Auditing Professional*. IIA Research Foundation.
- OECD/PIFC. (2004). *Internal Control Systems in Candidate Countries*. Retrieved from <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/>
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Warren, P.D., Hannan, J. & Youngberg, C.P. (2011). *Internal Audit Leads the Way to* [s://crowehorwath.net/uploadedfiles/crowe-horwath-global/iaa/internalauditleadsthewaytoperfimprov_risk11906_lo\[1\].pdf](s://crowehorwath.net/uploadedfiles/crowe-horwath-global/iaa/internalauditleadsthewaytoperfimprov_risk11906_lo[1].pdf)

오 영 균: 1997년 서울대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 수원대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 성과혁신, 과학기술정책 등이다. 주요 논문으로는 지방의회 지원기구 직무역량 및 직무만족 제고를 위한 전략적 인적자원관리요인에 관한 연구(2015), 정부출연연구기관 평가수용성에 관한 연구(2015), 한국행정과 효율성(2016) 등이 있다(skyward21@suwon.ac.kr).

