

적극행정을 위한 지방자치단체 감사의 개선과제*

Enhancing Local Government Auditing to Facilitate the Assertive Behavior of Public Officials

박희정**

Park, Hee Jeong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 적극행정과 감사에 관한 논의
- III. 지자체 감사활동의 실태와 적극행정적 함의
- IV. 적극행정을 위한 지자체 감사의 개선과제
- V. 결론

본 연구에서는 최근 이슈가 되고 있는 공직사회의 소극행정을 타파하기 위한 지자체 자체감사의 개선방향을 살펴보았다.

먼저 현재의 지자체 감사활동을 감사원의 심사자료 등을 활용하여 살펴본 결과를 요약하면 다음과 같다. 1) 지자체 자체감사기구는 조직 측면에서의 독립성과 감사기구장의 독립적 지위를 강화하는 방향으로 변화하고 있다. 2) 일상감사와 컨설팅감사 등 사전 예방적 감사활동이 증가하고 있다. 3) 성과감사의 비중이 낮아 지자체 자체감사기구의 조언기능이 위축되어 있다. 4) 모범사례의 발굴·확산 노력이나 적극행정 면제제도의 시행이 기대에 미치지 못하고 있다.

이러한 가운데 지자체 감사가 지방자치단체의 적극행정 풍토 조성에 기여하기 위해서는 장기적 관점에서 1) 지방의 책무성체계를 재정립하고, 2) 내부통제시스템 구축과 함께 자체감사의 기능을 회복하여야 하며, 3) 감사 부가가치를 제고하는 방향으로 감사접근방법을 개선하고, 4) 이를 뒷받침하기 위해 감사인의 역량을 강화할 필요가 있겠다. 그리고 중·단기적으로는 1) 성과 및 특정감사를 확대하여 조직 운영 및 사업의 개선에 기여하도록 하

* 이 논문은 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음

** 부산대학교 행정학과 조교수

논문 접수일: 2016. 10. 24, 심사기간: 2016. 10. 24~2016. 11. 24, 게재확정일: 2016. 11. 24

고, 2) 협력적 감사거버넌스를 구축함과 동시에, 3) 적극행정 면책제도의 운영과 적극행정을 촉진하기 위한 비감사서비스를 적절하게 제공할 필요가 있다.

□ 주제어: 적극행정, 지방자치단체 감사, 자체(내부)감사, 감사의 부가가치

This study intends to find out the way to alleviate the passive behavior of local public officials through the enhancement of local government audit.

The findings, which come from the analysis of local audit activities, are as follows: 1) Organizational independence and CAE(Chief Audit Executive)'s position have been strengthened. 2) Nonaudit activities, like pre-inspection, consulting, etc., are growing. 3) A low percentage of performance audits has limited the value of IAO(Internal Audit Organization). 4) The performance of the verification of best practices and the operation of immunity regulation didn't come up to our expectation.

The strategy to enhance internal audit function could be two-fold: 1) Long-term strategy covering the establishment of accountability system, the transition of the function of internal audit, and the change of audit approach. 2) Mid & Short-term strategy including the expansion of performance audit and mixed audit, collaborative governance among stakeholders, and the provision of nonaudit activities to promote assertive behaviors.

□ Keywords: assertive behavior, local government audit, internal audit, the added-value of audit

I. 서론

국민전체에 대한 봉사자이고 국민에 대해 책임을 져야 할 공무원이 복지부동, 소극적 업무 처리로 국민의 불편 초래와 함께 정부에 대한 불신을 가중시키고 있다는 지적이 끊이지 않고 있다. 공무원의 소극적 업무처리나 무사안일주의가 공직사회의 풍토로 자리잡은 데는 개인적 요인, 조직적 요인, 제도적 요인 등 다양한 요인이 영향을 미치고 있다. 공무원의 입직동기가 신분보장이나 경제적 안정에 더 비중이 두어지면서 공직봉사동기가 약화되고 있는 것이 문제로 지적되고 있는 가운데 조직의 비효율이나 변화 대응성 저하가 공직사회의 무기력증을 심화시키고 있다는 연구결과도 발견된다.

한편, 최근의 인사혁신처(2015) 조사에서는 적극적 일처리에 따른 불이익이나 사후적 처벌 위주의 감사도 소극행정 풍토를 조장하는 원인으로 나타났다. 그동안 과다·중복감사로 인해 감사대상기관의 행정업무 수행에 부담이 가중되고, 해당기관의 원활한 사업 추진을 위축시킨다는 비판이 제기되어 왔다. 그리고 사후 적발식 감사접근방법으로 인해 열심히 일하는 공무원이 오히려 징계 등 불이익을 당하는 경우가 발생하면서 감사 부작용으로 인해 공무원의 무사안일주의가 심화되었다는 주장이 부분적으로 설득력을 얻게 되었다.

이에 감사원은 공직자 등이 감사를 의식하여 소신 있는 결정을 하지 못한다는 일각의 우려를 불식하고, 적극적인 행정풍토를 조성하기 위해 2009년 적극행정 면책제도를 도입·운영하였고 2015년에는 동 제도의 법적 근거를 감사원법에 마련하였으며, 2016년에는 ‘적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙’을 마련하여 적극행정 면책제도의 활성화와 충분한 소명기회를 보장함으로써 공무원의 적극적인 업무처리를 유도하는 데 앞장서고 있다. 인사혁신처도 올해 ‘공무원 징계령 시행규칙’을 개정하여 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 과정에서 발생한 사소한 비위나 과실에 대해서는 징계를 면제할 수 있도록 하였다.

공식화된(formalized) 사후적·입증식 감사는 감사폭발(Audit Explosion) 현상과 함께 (Power, 1999) 감사활동만 증가하고 사회적 기대는 충족시키지 못하는 부정적 결과를 초래할 수 있다. 이러한 현상이 지속되면 공무원들은 피해를 입을 것을 두려워하며 적극적으로 업무처리를 하지 않고 복지부동하거나 선례답습으로 일처리를 하는 경향을 보이게 된다. 감사 부작용을 완화하기 위해 불필요한 감사를 줄여야 하겠지만 무엇보다도 감사의 부가가치를 높이는 것이 장기적으로 적극행정 구현과 국민의 신뢰회복에 기여할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 적극행정 구현에 기여할 수 있는 지방자치단체 감사의 개선과제를 도출하였다. 이를 위해 광역 및 기초자치단체의 자체감사활동의 실태를 분석하였고 이에 근거하여 장기, 중·단기적으로 개선이 필요한 사항을 제시해 보았다.

II. 적극행정과 감사에 관한 논의

1. 적극행정의 개념

중앙인사관장기관인 인사혁신처(2015)에서는 ‘적극행정’을 공무원들이 담당업무를 적극적으로 추진하는 것으로 설명하고 있다. 이 개념정의에 의하면 적극행정은 행정시스템 전반의 현상에 관한 것이 아니라 행정가의 행동에 한정된 개념이다. 그러나 이러한 개념정의는

여전히 명목적 설명에 그치고 있고 적극행정에 관한 구체적 속성을 지시(reference)하지는 못하고 있다. 적극행정이 어떤 사상(thing)에 관한 구체적인 속성을 내포하고 있기 때문에 일상용어(natural language)를 사용하여 그 개념을 설명하는 경우 설명항이 피설명항을 제대로 설명하지 못하고 동어반복적인 설명이 되고 만다.

한편, 적극행정이라는 개념이 행정현상을 설명하는 중요한 기본적 개념이라고 상정하는 경우 소극행정과의 관계를 명확하게 밝힘으로써 적극행정의 개념에 숨겨진 의미론적 구조를 명확하게 할 수 있다. 인사혁신처(2015)는 소극행정을 '해야 할 일을 하지 않거나 할 수 있는 일을 하지 않아 국민 생활과 기업활동에 불편을 주거나 권익을 침해하고 예산상 손실이 발생하게 하는 업무행태'로 규정하면서 해야 할 일을 하지 않는 '부작위'와 할 수 있는 일을 하지 않는 '복지부동'으로 구분하고 있다. 소극행정과 유사한 개념으로 무사안일주의가 있는데 김신복(1994)은 공직자가 업무수행과정에서 취하는 소극적 태도와 행동 그리고 그런 태도와 행동으로 발생한 업무의 결과적 양태로 파악한다. 무사안일의 원인별로 업무처리의 결과에 대한 두려움으로 일을 소극적으로 처리하는 방어적 행동(defensive behavior), 상관의 지시를 무조건 따르는 묵종적 행동(acquiescent behavior), 할 수 있는 일을 하지 않는 무행동(quiescent behavior) 등으로 구분할 수 있을 것이다. 조직의 침묵적 풍토(silence)에 관한 선행연구에서 Pinder & Harlos(2001: 331)은 조직 구성원의 침묵적 행동을 묵종적 행동과 무행동으로 구분하고 있으며, Dyne et. al(2013: 1362)은 묵종적 행동, 방어적 행동, 이타적 행동¹⁾으로 구분하고 있다. 소극행정의 측면에서 적극행정을 규정하는 경우 결국 공직자가 방어적 행동, 묵종적 행동, 무행동 등 자기제어적(self limiting) 행동을 하지 않는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

그러나 여전히 적극행정의 개념은 결함을 가지고 있어 보다 일관성 있고 유익한 개념으로 전환할 필요가 있다. 현재로서는 적극행정이 개인의 행태적 차원에 국한되어 개념정의가 이루어져야 할 것인지 아니면 이러한 행태에 따른 조직풍토 차원으로 의미의 확장이 이루어져야 할지가 불분명하다. 그리고 개인 행태적 측면에서도 자기제어적 행동을 하지 않는 것에 머물지 않고 '적극적(assertive)'으로 업무를 처리해야 하는데 그 기준이 불명확하다. 이런 관계로 적극행정에 관한 수정적 설명(revisionary explication)이 필요하다. 감사원은 적극행정에 관하여 '공무원 등이 국가 또는 공공의 이익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 행위'로 규정하고 적극행정에 따른 면책을 받기 위해서는 ①목적의 공익성, ②내용의 타당성, ③절차의 투명성 조건을 충족하여야 한다고 제시하였다. 이는 적극행정에

1) 다른 사람에게 이익을 줄 목적으로 행동을 하지 않는 것으로 Dyne et. al(2013)은 이를 친사회적 침묵(prosocial silence)이라 칭하고 있다.

관한 인사혁신처의 설명보다 나은 설명 형식 및 구조의 적정성을 확보하고 있으며 적극행정의 속성으로 공익 지향성과 성실의무 지향성을 드러내고 있다. 그리고 이러한 수정적 설명에 기초한다면 적극행정은 공중(the public)의 요구에 적극적으로 대응하는 행정의 대응성(responsiveness) 개념과 맥이 닿아 있는 것을 알 수 있다.

2. 공공감사의 기능

공공자원과 정부권한의 사용을 위한 책무성(accountability) 개념은 공공부문 거버넌스 과정에서 성공의 열쇠와 같다(GAO, 2012). 그리고 공공감사는 감사(auditing)를 통해 공공부문의 바람직한 거버넌스(good governance)를 위한 주춧돌 역할을 한다. 행정기구가 책무성 확보를 위해 바람직한 거버넌스를 구축하려면 ①전문성을 가진 인력의 확보, ②대리인으로서의 자신의 미션 이해, ③조직 목표 및 전략의 이해, ④바람직한 거버넌스를 위한 적절한 정보에 대한 이해, ⑤조직 목표의 달성을 보장할 준비, ⑥국민에 대한 조직성과의 보고 의무 수행 등이 이루어져야 한다(O'Connor & Morgan, 2012: 20).

대의민주주의 하에서 국민은 공직자가 법률과 규정에 따라 적절하게 정부 자원을 관리하고 자신의 권한을 사용하고 있는지, 정부 사업들이 목표와 바람직한 결과를 달성하였는지, 그리고 정부 서비스가 효과적·능률적·경제적·윤리적·형평적으로 제공되고 있는지를 알아야 한다. 공공감사는 정부의 책무성을 보장하는 역할을 수행함으로써 정부에 대한 공중의 신뢰 기반을 형성한다. 즉, 공공자원이 의도한 성과를 달성하도록 책임감 있고 효과적으로 관리되었는지 공정하고 객관적인 평가를 제공함으로써 공공감사인은 공공조직이 책무성과 무결성을 확보하고 운영을 개선하며 국민들에게 신뢰를 심어줄 수 있도록 돕는 역할을 한다.

공공감사는 감시(oversight), 통찰(insight), 예측(foresight)의 거버넌스 책임성(governance responsibilities)을 지원한다(IIA, 2012). 공공감사기구는 공공자원의 합목적적 사용 및 법규 준수를 감시하고, 감사를 통해 정확한 정보와 유용한 권고를 제공하며, 미래 예측을 통해 선제적으로 대응할 수 있도록 도움을 준다. 공공감사는 이러한 역할을 수행하기 위하여 재무감사, 성과감사, 조사 및 자문서비스 등의 도구를 사용함으로써 공공부문의 바람직한 거버넌스를 촉진하고 있다.

그러면 외부감사와 내부감사(internal audit)는 역할과 책임 면에서 어떤 차이가 있을까? 한마디로 요약하자면 외부감사는 책무성 확보의 수단이고 내부감사는 내부관리의 수단이다. 따라서 공공부문의 외부감사기구(최고감사기구; Supreme Audit Institution)는 그들의 보고서를 국회에 보고함으로써 공공조직이 법규를 준수하였는지, 그리고 공공자원을 사용하여 성과를 내고 있는지 확인(assurance)을 제공하는 반면에, 내부감사기구는 피감기관

을 위해 일하고 피감기관에 감사결과를 보고한다²⁾. 내부감사인협회(CIIA, 2015)가 내부감사를 조직운영을 개선하고 부가가치를 창출하도록 설계된 독립적·객관적 확인 및 컨설팅 활동이라고 규정하고 있듯이 내부감사기능은 조직활동을 조사·평가하여 확인을 제공한다는 점에서 외부감사와 동일한 기능적 특성을 가지고 있으나 감사결과를 보고하는 관리자(통상, 기관장)의 지시에 따른다는 점에서 외부감사와 근본적인 차이가 있다(박희정, 2010: 5).

그런데 통상 내부감사를 감찰(inspection)과 동일한 개념으로 우리는 이해한다. 감찰기능은 두 가지 상이한 역할을 포함하는데 그 하나는 감찰대상기관이 합법적·능률적·효과적으로 운영되고 있는지 기관장에게 조언하는 감사관(inspection)의 기능이고 또 하나는 직원 및 고객의 부정비리를 조사하는 반부패(anti-corruption) 기능이다(Cohen, 2007). 우리나라의 공공부문의 자체감사기구를 살펴보면 이 두 가지 기능을 한 부서에서 담당하는 경우도 있고 서로 다른 부서가 각 기능을 수행하기도 한다. 어쨌든 감사관의 기능은 내부통제시스템 속에서 작동하는 관리기능(management function)으로 부정부패의 발생 가능성을 탐지하고 억제하는 데 도움을 주지만 부정을 조사하는 것이 주 업무는 아니다(박희정, 2013: 160). 그러나 실제 현실은 감사활동과 반부패활동이 구분 없이 혼재된 형태로 이루어지고 있는데 이 경우에 발생할 수 있는 부작용은 감사의 부정적 측면이 크게 부각된다는 것이다. 비록 부정적인 의미를 내포하더라도 내부감사는 장애요인을 찾아 제거함으로써 기관 운영을 향상시키는 도구로서 기능한다. 최근에 선진국에서 목격되는 감사 패러다임의 변화³⁾는 이러한 감사의 본질적 가치를 회복하려는 노력으로 이해된다.

3. 적극행정과 공공감사의 관계

앞서 적극행정을 공무원 등이 국가 또는 공공의 이익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 행위와 그 결과적 양태로 파악할 수 있었다. 그리고 이 개념은 소극행정의 대응개념으로 공무원 등이 방어적 행동, 묵종적 행동, 무행동 등 자기제어적 행동을 하지 않는 것으로 설명될 수 있다. 그런데 이러한 소극행정의 양태가 나타난 원인에 대해 인사혁신처(2015: 19)는 사후적 처벌 및 실적 위주의 감사(13.5%), 적극행정에 따른 불이익 발생 우려(7.2%) 등 감사의 부작용을 거론하고 있다. 한편, 공무원의 무사안일에 관한 최근의 중단적 실증연구(이윤경, 2014)에서는 공직봉사동기 등 개인적 요인뿐 아니라 조직운영의 효율성과 조직의 환경 변화 대응성도 지속적으로 공무원의 무사안일에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

²⁾ INTOSAI GOV 9150 참조

³⁾ OECD/PIFC(2004) 참조

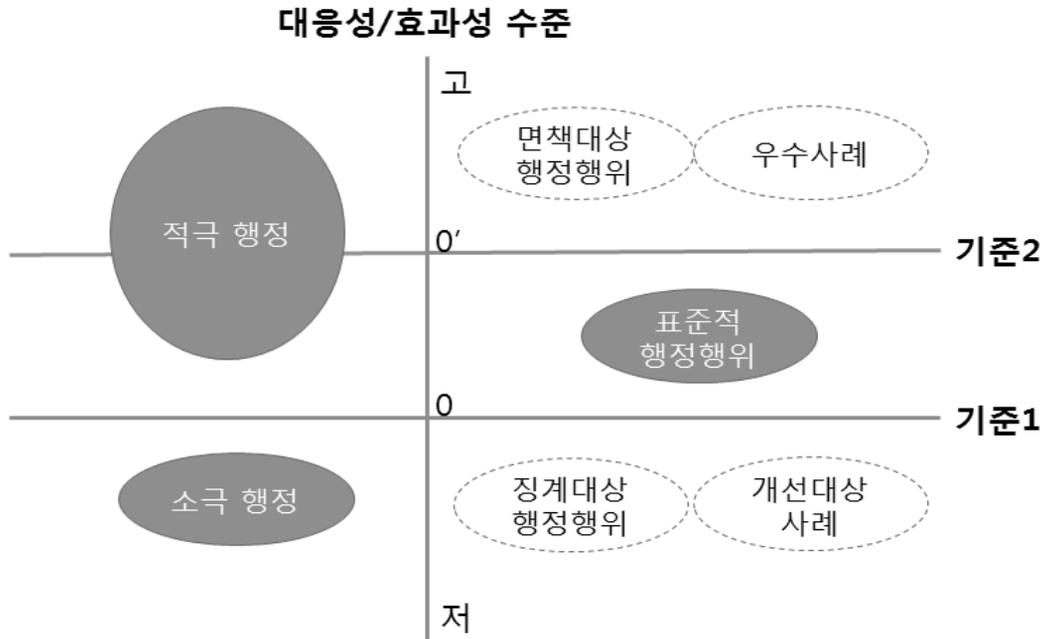
적극행정을 조직 구성원의 개인적 차원으로 한정하는 경우 이를 개선하기 위한 처방은 인사행정의 개선으로 제한될 수 있다. 공직봉사동기 내재화, 보상체계 개선, 자율권(empowerment) 제고 등의 처방이 그것이다. 그러나 조직적 차원에 착목하는 경우 조직의 운영 효율성과 환경 대응성을 개선함으로써 소극행정의 양태를 완화할 수 있다. 또한 여기서 적극행정을 위한 감사의 역할이 조명을 받을 수 있다.

앞서 살폈듯이 감사는 감시자의 역할과 가치 창출자(value adding resource)의 역할을 동시에 수행한다. 감사기구도 조직의 효율성 및 대응성 개선에 기여하기 위해서는 단기적·사후적 적발 위주의 감시기능을 넘어 장기적 관점에서 정부의 성과와 역량 개발을 지원하는 해결사 역할을 수행하여야 한다(박재완, 2015). 따라서 적극행정을 조장하는 방향으로 공공감사가 이행하기 위해서는 사후적 적발 위주의 감사로부터 사전 예방 및 조언을 강화하는 방향으로 감사의 부가가치를 제고하는 노력이 요구된다. 이를 위한 구체적 감사전략방향을 도식화 하여 제시하면 <그림 1>과 같다.

먼저 합법성 감사의 경우 두 가지 기준을 상정할 수 있다. 그 하나는 법정 최소기준이고 다른 하나는 면책(immunity)기준이다. 법적 요구사항을 충족시키지 못하는 경우는 법정 최소 기준을 준수하지 못하였기 때문에 징계대상 행정행위가 될 것이다. 그러나 공중 또는 고객이 요구에 적극적으로 대응하는 과정에서 법적 기준을 위반한 경우에 면책기준을 적용함으로써 합법성 감사의 부가가치를 제고할 수 있을 것이다.

마찬가지로 성과감사의 경우에는 산출(output)기준과 결과(outcome)기준을 적용할 수 있다. 해당 감사대상 공무원이나 조직이 당초에 업무계획 등에서 설정한 행정성과를 달성하지 못한 경우에는 문제점을 분석하여 개선의견을 제시할 수 있다. 그리고 고객 입장에서 기대했던 성과를 달성한 경우에는 해당 업무나 사업을 우수사례로 선정하여 널리 전파함으로써 감사의 부가가치를 높일 수 있을 것이다.

〈그림 1〉 적극행정을 위한 공공감사 개선모형



여기서는 위에서 제시한 ‘적극행정을 위한 공공감사 개선모형’에 기반하여 지방자치단체의 자체감사활동을 분석하고 향후 개선과제를 도출해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 다음의 몇 가지 착안사항을 사용하여 실태를 분석할 것이다.

1) 자체감사기구가 독립성과 전문성을 확보하였는가? 이는 감사기구의 독립성과 전문성 수준이 감사의 객관성을 담보함으로써 감사의 부가가치를 제고할 수 있을 것으로 판단하였기 때문이다.

2) 자체감사기구가 사전 예방적 감사활동을 어느 정도 수행하고 있는가? 이는 일상감사나 사전컨설팅 활동을 통해 조직의 부가가치를 창출하는 역할을 수행하고 있는지 파악하기 위함이다.

3) 자체감사기구의 감사유형에서 성과감사가 차지하는 비율은? 이는 개별 지출행위나 행정활동이 법규를 준수하고 있는지 점검하는 데서 조직의 미션 달성을 위한 사업의 경제성·능률성·효과성을 감사하는 방향으로 변화가 이루어지고 있는지 살펴보기 위함이다.

4) 자체감사기구의 감사과정에서 적극행정 면책제도를 적극적으로 활용하고 있는가? 이는 합법성 감사에서도 합목적성을 고려하여 감사처분을 하고 있는지 파악하기 위함이다.

5) 자체감사기구가 감사를 통해 우수·모범사례를 적극적으로 발굴하고 있는가? 이는 감사 부가가치를 높이기 위해 감사결과로써 우수사례로 선정하여 널리 전파할 필요성이 있기 때문이다.

Ⅲ. 지자체 감사활동의 실태와 적극행정적 함의

1. 적극행정 측면의 자체감사활동 실태

1) 감사조직의 독립성

미국 「정부감사기준」 제3장에서는 감사조직 및 감사인의 독립성을 중요하게 다루고 있는데 여기서 독립성은 심리적 독립성과 외형적 독립성으로 구성된다고 하였다(GAO, 2012). 또한 내부감사인의 독립성과 관련하여 1) 기관장 또는 부기관장에 대해 책임을 지고, 2) 이들에게 감사결과를 보고하며, 3) 감사조직이 감사대상 부서의 참모 및 계선기능 밖에 존재하여야 하며, 4) 거버넌스를 총괄하는 책임자와의 접촉이 자유롭고, 5) 정치적 보복의 두려움 없이 감사를 수행하고 감사결과를 보고할 수 있도록 정치적 압력이 제거되어야 한다는 구체적인 기준을 제시하고 있다. 우리나라의 경우 관계 법령(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정)에 따라 전담기구 설치(공감법 제5조 제1항)토록 하고 있으나 인구 30만명 미만 지자체의 경우 설치 의무를 부과하지 않고 있다. 또한 감사기구 장을 개방형 직위로 임용토록 규정(공감법 제8조 제1항)하고 있는데 이 또한 인구 30만명 미만 지자체의 경우 개방형 임용의무가 없다.

2014년 자체감사활동 실적을 중심으로 살펴보면 심사대상인 17개 광역자치단체 모두 전담감사기구를 설치하고 있다. 그리고 보다 독립적인 지위에서 감사업무를 수행하기 위해 합의제 감사기구인 감사위원회를 설치한 시·도가 2개소(충청남도, 제주특별자치도) 존재하였고 세종특별자치시, 서울특별시, 광주광역시 등 3개 지자체는 감사위원회 설치를 준비하고 있는 것으로 나타났다(감사원, 2015). 그리고 인구 30만명 이상인 18개 기초자치단체⁴⁾의 경우도 전담감시기구의 설치율이 100%로 나타났다(조형석 외, 2015).

한편, 해당 감사조직의 소속별 유형을 살펴보면 2013년 현재 광역자치단체의 경우 기관장 직속 2개소, 부기관장 직속 2개소로 나타났으며, 인구 30만 이상 기초지자체의 경우 100% 부기관장 직속으로 운영되고 있었다(조형석 외, 2015). 이밖에 다수의 광역 및 기초지자체에서 감사기구 장의 기관 중요회의 참석, 감사담당자 임용 및 감사예산 편성 시 협의, 내부전산망 접근권한 등 기본적인 권한을 보유하고 있어 광역자치단체와 인구 30만 이상의 기초지자체의 경우 외형적 독립성을 갖추었다고 판단된다. 다만, 감사기구 장의 직급은 7개 광역자치단체에서 과장급(4급)이고 154개 기초지자체에서는 5급으로 나타나(감사원, 2013), 감

4) 감사원의 자체감사활동 심사 대상인 인구 30만명 이상인 기초지자체의 경우 전담감시기구를 설치하도록 관련법에서 규정하고 있다.

사대상부서의 장보다 높지 않은 것은 감사조직의 독립성을 어느 정도 제약하는 측면이 있는 것으로 판단된다.

2) 감사인력의 전문성

미국 「정부감사기준」 제3장에서는 감사인이 상당한 주의와 전문가적 의구심을 갖고 감사를 수행하고 감사결과를 보고할 수 있는 전문적 판단능력을 갖추기를 요구하고 있다. 이를 위해 1) 감사를 수행할 수 있는 지식, 기술, 경험 등 역량을 갖춘 인력을 충원하고, 2) 매 2년마다 80시간, 한 해 최소한 24시간 이상의 전문감사교육을 이수하도록 요구하고 있다. 우리나라의 경우도 감사기구의 장의 자격(공감법 제11조), 감사 담당자의 임용(공감법 제16조), 감사담당자의 자격(공감법 시행령 제9조)에 관한 규정은 존재하나 법적 기준 외의 구체적인 권장기준은 마련되어 있지 않다. 그리고 교육훈련과 관련해서는 자체감사기구 교육 지원(공감법 제38조 제3항), 감사인의 지속적 교육훈련(공공감사기준 제9조 제3항) 등의 관련 규정이 존재하며 1년 40시간의 감사전문교육을 권장하고 있다.

우리나라의 인사행정체계는 직위분류제가 아닌 계급제를 채택하고 있는 데다가 감사직렬은 국가공무원에만 적용되고 있어 지자체가 감사 역량을 갖춘 인재를 충원하기 어려운 실정이다. 다만, 일부 지자체에서 감사담당자 선발 시 당해 직급에서 3년 이상 근속한 자 가운데 임용하도록 하는 기준을 마련하거나 전보 및 승진 시 감사기구 장의 인사제청(추천)에 따라 인사를 행하는 경우가 있기는 하다(조형석 외, 2015). 교육훈련의 경우 광역지자체에서는 감사부서 직원의 교육시간(40시간)을 대부분 충족하고 있으나 서울특별시, 인천광역시, 경상북도 등 3개 기관은 이를 충족시키지 못하고 있다(감사원, 2015). 비록 맞춤형 감사교육, 타 기관과의 합동연수, 전문가 초빙 교육 등 감사전문성 제고를 위한 지자체의 노력이 경주되고 있으나 우수인력 유인을 위한 실효성 있는 조치가 이루어지지 않고 있는 현실에서 지자체 감사인력의 전문성 제고는 한계가 있는 것으로 판단된다.

3) 예방적 감사활동

미국 「정부감사기준」 제3장에서는 감사조직의 비감사 서비스(nonaudit services)에 대해 규정하고 있으나 이에 따른 부작용을 고려하여 고려사항을 구체적으로 적시하고 있다. 우리나라의 경우 자체감사기구의 일상감사 실시(공감법 제22조), 일상감사 대상 등(공감법 시행령 제13조) 등 일상감사 실시와 관련된 규정이 존재한다. 그리고 인·허가 등 규제 관련 업무, 규제 관련 법령의 해석에 대한 이견 등으로 인하여 발생한 민원 업무, 그 밖에 특별시·광

역시·도의 장 또는 해당 감사기구의 장이 규제 개선 등을 위하여 필요하다고 인정하는 업무에 대해 사전컨설팅(신청에 의한 일상감사)을 할 수 있도록 관련 규정(공감법 제22조, 동법 시행령 제13조의2)이 마련되어 있다.

2014년 지자체 자체감사활동 실적을 살펴보면(감사원, 2015), 광역지자체 대부분에서 일상감사 규정을 정비하는 등 일상감사 실효성을 높이기 위해 노력하고 있으나 주로 계약업무 위주로 이루어지고 있으며 주요 정책의 실행업무 및 예산관리업무에 대해서는 사전적 점검이 이루어지지 않고 있었다. 광역지자체의 경우 매년 지속적으로 일상감사 실시건수가 증가(2008년 96.9건 → 2013년 632.6건)하고 있는 가운데 '14년에는 감사인 1인당 일상감사 실시건수가 평균 16.17건에 이르고 있으며 의견제시율도 61.99%에 이르고 있다(감사원, 2015). 인구 30만 이상 기초지자체에서는 1인당 일상감사 실시건수가 22.7건으로 나타나⁵⁾ 광역지자체에 비해 높게 나타났으나 의견제시율은 49.89%로 낮게 나타났다.

그러나 일상감사 등 예방적 감사활동의 경우 잠재적으로 감사의 독립성을 훼손할 수 있는 가능성도 상존하기 때문에 일상감사나 사전컨설팅을 위한 구체적인 절차나 기준이 마련될 필요성이 있는 것으로 판단된다.

4) 성과감사의 비중

성과감사는 공공기관의 정책 및 사업과 기관운영의 경제성, 능률성, 효과성 등과 관련된 감사로서 1) 건전한 행정원칙이나 관행, 관리정책에 따른 행정활동의 경제성에 대한 감사, 2) 감사대상기관이 준수해야 할 절차를 포함한 인적, 물적 자원 및 기타 자원의 효율성에 대한 감사, 3) 감사대상기관의 목적 달성 여부와 관련하여 행정성과의 효과성에 대한 감사와 의도했던 정부활동의 영향(impact)과 비교하여 실제 나타난 영향에 대한 감사를 포함한다(ISSAI 100). 성과감사는 사후 적발식 합법성 감사가 초래할 수 있는 감사 부작용을 완화하면서 감사대상 사업에 대한 개선권고를 통해 재정가치(Value for Money)를 확보할 수 있는 바람직한 감사유형이지만 우리나라에서는 감사인력의 역량 부족 등 내부적 요인뿐만 아니라 공공부문 성과관리 전반의 부실이라는 외부적 요인으로 인해 성과감사가 제대로 이루어지지 못하고 있다(박희정, 2012).

지자체 자체감사활동 실적을 살펴보면, 광역 및 기초자치단체의 감사종류 중에서 성과감사가 차지하는 비중은 중앙행정기관이나 공공기관에 비해 매우 낮은 것을 알 수 있다. 광역지자체의 경우 성과감사 비중이 2013년 현재 0.6%에 불과하고 기초지자체는 0.1%로 나타나 거의 실시되지 않고 있는 것으로 나타났다(조형석 외, 2015). 이에 따라 감사결과 재무조치 금액이 계속

5) 인구 30만명 미만 기초지자체는 19.38건으로 조사되었다(공병천·박희정, 2016).

증가할 수밖에 없는데 광역의 경우 재무조치금액이 2008년 140억 원 수준이었으나 2013년에는 245억 원으로 증가하고, 기초의 경우도 동 기간 동안 2억 원에서 9억 원으로 증가하였다. 신분상 조치는 큰 변화를 보이고 있지 않은데 '08년~'13년의 기간에 광역의 경우 300건 내외, 기초의 경우는 50건 내외의 신분상 조치가 이루어지고 있다. 반면에 개선요구사항 건수의 경우 광역의 경우 계속 줄어들고 있는 추세이고('08년 927건 → '13년 522건), 기초의 경우도 마찬가지로 나타났다('08년 449건 → '13년 219건). 이처럼 지방자치단체 내부감사 활동의 유형이 합법성 감사에 집중되어 있는 것은 적발식 외부감사와 상승작용을 일으켜 지자체 공무원의 적극적인 업무 처리를 제약할 수 있는 것으로 판단된다.

5) 적극행정 면책의 운영

적극행정면책의 경우 공감법 제23조의2와 동법 시행령 제13조의3에 따라 자체감사 활동에도 적용될 수 있도록 규정하고 있다. 적극행정면책을 받기 위한 요건은 1) 자체감사를 받는 사람의 업무처리가 불합리한 규제의 개선, 공익사업의 추진 등 공공의 이익을 위한 것일 것, 2) 자체감사를 받는 사람이 대상 업무를 적극적으로 처리하였을 것, 3) 자체감사를 받는 사람의 행위로 인하여 업무 처리 결과가 발생하였을 것, 4) 자체감사를 받는 사람의 행위에 고의나 중대한 과실이 없을 것 등으로 네 가지 요건을 모두 충족시킬 경우에만 적용가능하다.

동 제도는 감사원에서 2009년에 관련 규정(감사원 훈령)을 제정하여 시행한 후에 공감법 개정(2015년)을 통해 동 제도의 확산을 유도하였기에 2016년 10월 현재 관련 규칙이나 훈령을 제정한 지자체가 광역 4개소(서울, 대전, 울산, 경기), 기초 13개소에 불과한 실정으로 제대로 확산이 되지 못하고 있다⁶⁾.

감사원은 기존의 재심의제도 운영과는 별도로 '적극행정면책 추정기준'을 마련하여 적극행정면책을 신청받아 내부검토를 거쳐 처리하고 있다. 동 제도를 도입한 '09년 이후 그 실적이 편차가 있기는 하나 최근에 증가하고 있다('09년 12건 → '14년 57건)(감사원, 2016). 문책성 처분요구를 신중하게 하고 불합리한 관행 및 제도의 개선에 중점을 둬 따라 징계문책 처분요구 건수는 계속 줄어들고 있는 추세이다('11년 403건 → '14년 173건).

6) 우수·모범사례 발굴

공공감사 관련 현행 법령에서는 감사결과 처리기준에 우수 및 모범사례 발굴에 대한 규정이 별도로 존재하지 않는다. 다만, '자체감사 통합메뉴얼(감사원, 2012)'에서 감사대상기관

6) 2016년 10월 국가법령정보센터 검색 결과

이 자율적으로 처리할 사항으로서 통보에 관해 규정하면서 모범사례를 통보의 유형 중 하나로 제시하고 있다⁷⁾. 여기서 통보(모범사례)는 모범 기관·부서·공직자를 선정, 표창 등을 하여 사기를 높여주고 전파하게 하는 것으로, 표창이나 인사가점 부여 등 인센티브를 주는 것이 바람직하고 최소한 그 내용을 홈페이지 등에 공개하거나 다른 부서 등에 전파하는 수준 이상으로 운영하도록 요구하고 있다.

2014년 자체감사활동 실적을 중심으로 살펴보면, 모범사례 발굴 실적이 광역지자체와 기초지자체가 평균 연인원 대비 각각 0.03건, 0.05건으로 나타났다(감사원, 2015). 이는 전년 대비 약 0.01건 증가한 것으로 발굴 건수로 환산하면 각 지자체에서 5건 이상 증가한 수치이다.

2. 자체감사 현황의 적극행정적 함의

우리나라의 지자체 자체감사기구는 조직 측면에서의 독립성과 감사기구장의 독립적 지위를 강화하는 방향으로 변화하고 있다. 그러나 이러한 변화는 자체감사기구와 피감부서 간의 관계적 거리(relational distance)를 확대시키는 것이기도 한다. 일반적으로 둘 간의 관계적 거리가 짧을수록 덜 징벌적(punitive)으로 제도가 운영된다. 적극행정을 지향하는 감사는 조언을 통해 조직 개선에 기여하고 우수사례를 확산시키는 역량형성 접근법(capacity-building approach)을 채택하여야 하는데 자체감사기구의 독립성을 강화함으로써 감사조직과 피감대상 간의 관계적 거리가 확대되는 것은 여건은 고려치 않고 절차나 규정에 기초한 징벌적 감사 체제(regime)를 강화할 수 있다.

마찬가지로 감사인의 전문성을 강화하기 위해 전문적 감사인을 선발·개발하는 것도 폐쇄적인 전문가집단으로 변화할 수 있는(Loughlin, 1992) 위험을 안고 있다. Hood et al.(1999)의 연구는 전문적·사회적 배경을 가진 규제자(regulator)가 고객으로부터 멀어질수록 더욱 공식적이고 규칙에 얽매임으로써 더 규제적이 된다고 밝히고 있다. 자체감사기구의 감사보다 상급기관에 의한 감사가 더 위협적이라고 느끼는 현실이 이를 반증해 준다.

반면에 지자체에서 일상감사와 컨설팅감사가 양적·질적으로 확대되고 있는 것은 사전 예방적 감사활동이 증가하고 있는 것으로 조직 내 적극행정 풍토를 조장하는 데 일조할 것으로 판단된다. 그러나 현행 일상감사가 주로 계약업무 위주로 이루어지고 있다는 것은 계약업무의 내부통제 수단으로 자체(내부)감사를 활용하고 있다는 것을 의미한다. 지자체 업무 전반을 포괄하는

7) 감사원의 경우 자체 규정인 '감사결과와 보고 및 처리 등에 관한 요령'에서 모범사례 처리에 관해 규정하고 있다.

내부감사 활동의 유형을 합규성(enforcement) 감사, 능률성(efficiency) 감사, 감독적(supervisory) 감사⁸⁾로 구분할 때(Rhodes, 1981), 현재의 일상감사는 내부통제활동으로서 법적 기준을 따지는 합규성 감사를 사전적으로 시행하는 것에 불과하다고 볼 수 있다. 예산, 사업계획, 사업성과 등을 사전적으로 살피는 컨설팅 성격의 사전감사 활동은 제한적으로 이루어지고 있다. 예산 및 사업과정에 조기 개입함으로써 예산낭비를 억제하고 재정가치를 확보하는 것이 필요하기는 하지만 감사의 객관성 또는 독립성을 해칠 수도 있기 때문이다. 자체감사기구가 사전 검토를 한 예산지출과 사업에 대해 사후적으로 객관적인 확인이나 보증이 이루어질 수 있는가하는 것이다. 이러한 우려로 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 한다는 감사기능과 관리기능의 분리를 권고하고 있다(Internal Control Task Force, 2006). 결국 일상감사의 확대는 감사의 독립성과 어느 정도 상충관계에 있음을 알 수 있다.

지방자치단체 수준에서 성과감사의 비활성화는 결국 자체감사기구의 조언기능이 그만큼 위축되어 있다는 것을 의미한다. 지자체 예산 및 사업집행에 대한 성과감사는 자체감사기구의 개선요구를 통해 지자체 재정 및 예산관리의 효율성을 제고하고 사업목표의 달성에 기여함으로써 감사의 가치를 향상시킬 수 있다. 성과감사 활동이 저조한 것은 징벌식 감사접근이 주를 이루고 있다는 것을 의미하며 이러한 상황에서 자체감사 활동이 지자체의 적극행정 풍토 조성에 기여하기를 기대하는 것은 불가능하다. 우리나라 공공감사에서 성과감사가 뿌리는 내리지 못하고 있는 것은 근본적으로 국가감사체계 상의 문제에서 기인한다고 보인다. 중앙정부 차원에서 감사기능과 감찰기능이 혼재되어 있는 상황에서 집권적인 행정통제는 결국 합법성 위주의 감사활동을 강화시키는 방향으로 작용할 수밖에 없다. 중앙에서 지자체 자체감사의 기준이나 지침을 제시하고 평가(자체감사활동 심사)를 통해 감사시스템 자체를 제어하는 상황에서 지역 여건을 고려한 내부감사의 적극적 역할을 주문하는 것은 무리일 것이다.

적극행정 면책의 경우도 감사원이 주도권을 갖고 지자체 수준으로 확산을 유도하고 있으나 지자체의 관련 규정 제정이 아직 저조하고 적극행정면책에 대한 감사원의 사후 심사가 이루어지는 관계로 감사원 감사결과에 대한 면책 신청 위주로 제도가 운영되고 있다. 감사원이 제시한 기준을 모두 충족시키지 않은 경우 제재를 받을 수 있는 통제적 상황에서 자체감사를 통해 적극행정면책 조치가 활성화되기를 기대하기 어려울 것이다.

8) 내부관리, 세입, 검수, 계획, 특정 사안 에 대한 점검을 목적으로 하는 감찰활동을 의미한다.

그리고 우수·모범사례 발굴의 경우도 감사원이 감사결과 모범사례를 선정하여 표창할 목적으로 처분요구에 포함하였고 해당 모범사례를 전국적으로 확산시키기 위한 적극적인 노력은 미흡한 실정이다. 적발형 감사를 위주로 자체감사활동을 수행하는 가운데 우수·모범사례 발굴이 꾸준히 이루어져 있는 것은 자체감사활동 심사의 평가지표 중 하나로 동 항목이 포함되어 있기 때문이다. 합법성 감사는 기본적으로 규정 준수에 감사초점이 맞추어져 있기 때문에 성과감사 활동의 강화노력 없이는 모범사례 발굴의 효과는 기대를 충족시키기 어려울 것이다.

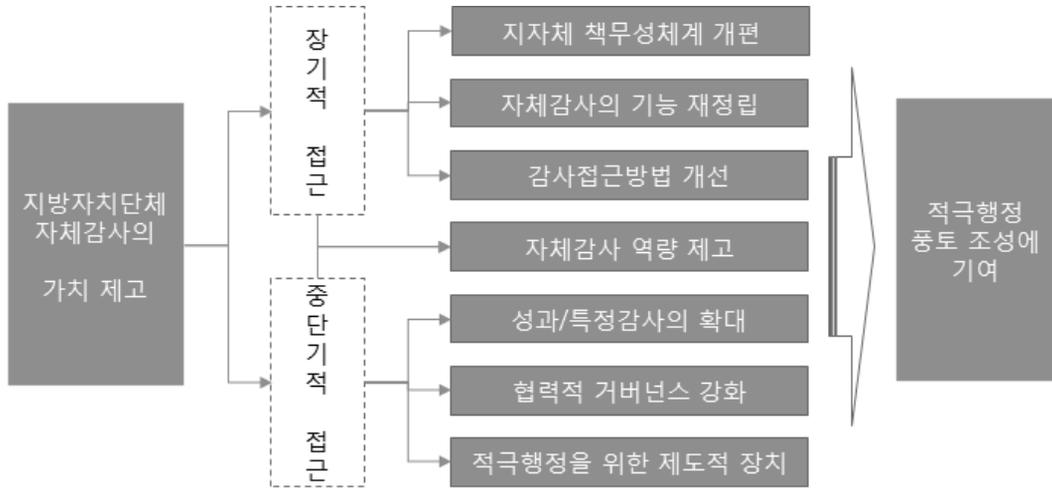
IV. 적극행정을 위한 지자체 감사의 개선과제

1. 지자체 감사 개선의 방향

적극행정을 위한 지자체 자체감사활동의 개선방향은 크게 두 가지 차원에서 논의를 전개할 수 있다. 먼저, 장기적 관점에서 지자체 감사의 부가가치를 높이는 방향으로 지자체 감사 시스템을 개혁하는 것을 고려할 수 있다. 이를 위해 1) 지방자치단체의 책무성체계를 개편하고, 2) 자체감사의 역할과 기능을 재정립하며, 3) 감사 부가가치를 제고하는 방향으로 감사 접근방법을 개선하고, 4) 이를 뒷받침할 수 있는 감사인의 역량을 제고하여야 한다. 지자체 감사의 촉진자적 역할을 강화함으로써 감사 부작용 완화를 통해 간접적으로 해당 지자체의 적극행정 풍토 조성에 기여할 수 있을 것이다.

그리고 중·단기적 차원에서는 현행 감사시스템 내에 적극행정을 촉진할 수 있는 요소를 내장(embed)시키는 것이다. 이를 위해서는 1) 성과·특정감사(종합분석형 감사)를 확대하고, 2) 감사과정에 협력적 거버넌스를 강화하고, 3) 기관의 여건에 맞게 적극행정을 촉진하는 제도적 장치를 마련하고, 4) 이를 뒷받침하는 인사행정 수단을 강구하여야 할 것이다.

〈그림 2〉 적극행정을 위한 지자체 감사의 개선방향



2. 지자체 감사의 개선을 위한 장기적 접근방안

1) 지자체 책무성체계의 개편

내·외부감사를 막론하고 공공감사는 그 본질적 존재목적은 책무성 확보에 있다. 외부감사가 확인(assurance)을 통해 의회의 책무성체계를 지원하는 역할을 수행한다면 내부(자체)감사는 조직운영과 관련하여 감사결과를 기관장에게 보고하므로 내부통제의 기제 속에서 작동한다. 현대 행정에서 내부감사와 외부감사는 서로 다른 역할을 수행하기 때문에 협력적 관계는 형성되어야 하지만 내·외부 감사의 통합이나 종속적 관계 설정은 바람직하지 않다.

이러한 명백한 원리에 기초할 때 우리나라 지자체의 감사체계는 몇 가지 결함을 가지고 있다. 먼저, 지방자치에 걸맞는 독립적인 외부감사기구가 부재하다. 감사원은 국가최고감사기구로서 지자체를 감사할 수 있는 권한을 가지나 지자체 외부감사기구가 아니다. 감사결과를 지방의회에 보고하지 않는 것만으로도 이는 자명한 일이다⁹⁾. 현재 제주특별자치도에 감사위원회가 설치·운영되고 있으나 감사의 범위와 종류, 일상감사 실시, 도지사에게 대한 보고의무 등을 고려할 때 협의체 내부감사기구이다. 또한 지방의회가 행정사무감사 권한을 보유하고 있으나 이는 제 삼자(third party)가 아닌 이해관계자(second party)에 의한 감사일 뿐이다. 두 번째, 지자체

9) 스페인에는 17개 자치주가 존재하며 외부감사기구를 설치한 주와 그렇지 않은 주가 있다. 스페인 회계법원은 외부감사기구가 존재하지 않는 자치주에 대한 회계감사 및 심판권을 위임받아 직접 감사와 회계심판을 실시하고 감사결과는 자치주 의회에 보고하고 있다.

내부감사가 국가감사체계 내에서 종속적 관계에 놓여 있다. 이는 이전재원에 대한 의존도가 높고 재정 분권화가 진전되지 못한 상황에서 지원자금에 대한 중앙행정기관과 감사원의 감사가 불가피한 측면과 함께 감사원이 직무감찰 총괄기구로서의 역할을 담당하고 있기 때문이다(박희정, 2013). 감사원이 지방자치단체의 감사기준을 규칙으로 제정하고 자체감사활동에 대해 매년 평가를 실시하는 상황에서 지자체 내부감사가 지방자치단체의 책무성체계를 효과적으로 뒷받침하는 역할을 수행하기는 어려운 실정이다. 오히려 2009년 현재 광역자치단체와 기초자치단체는 각각 13.4회, 7.1회의 외부감사를 수감하고 있고 수감일수 또한 55.7일, 29.9일에 이르고 있는 실정으로(감사연구원, 2009), 내부감사조직은 외부감사를 지원하는 데 감사자원을 낭비하고 있다. 여기에다 평가, 지도, 감독, 확인, 조사, 점검 등 다양한 감사 유사활동을 포함한다면 지자체의 경우 연중 감사에 시달리고 있다고 볼 수 있다.

지방자치단체는 그들 주민에 대한 책무성(accountability to electorate)을 가져야 하고 잘 수립된 정직성(probity) 담보절차를 갖추어야 한다(Jones & Stewart, 2012: 17). 지방자치단체의 책무성체계를 정립하는 것은 중앙정부의 개입으로 지방의 책무성체계가 혼란에 빠지거나 침식되는 일이 발생하지 않도록 하기 위해 반드시 필요한 조치이다. 미국의 경우 대다수 지방정부에서 외부감사기구를 별도로 두고 있고, 일본도 감사위원회제의 도입과 함께 계약에 의한 외부감사를 실시하고 있다. 영국의 경우는 2012년 지방정부 외부감사기구인 감사위원회(Audit Commission)를 폐지하고 지방정부가 외부감사를 선택할 수 있도록 하였으나 일각에서는 국회에 의한 지방정부 관여를 우려하는 목소리가 나오고 있는 실정이다.

지방의 독자적인 책무성체계를 구축하기 위해서는 근본적으로 헌법 개정을 통한 감사원의 기능조정이 이루어져야 하겠으나 제주특별자치도의 사례에서 볼 수 있듯이 지방자치법 등 개별 법령의 제·개정을 통해 지자체 수준에서 지방감사원 설치, 시·도 감사위원 선출, 외부감사계약 도입 등 다양한 방식으로 외부감사기능을 도입할 수 있을 것이다. 지방자치단체를 대상으로 한 외부감사기능이 보강되면 감사결과를 의회에 보고함으로써 대 주민 책무성 확보에 기여할 수 있을 뿐 아니라 필요한 경우 중앙행정기관에 의한 감사를 해당 외부감사기구가 대행케 하거나 단일감사법(Single Audit Act)¹⁰⁾ 제정을 통해 감사중복을 개선함으로써 내부감사활동의 정상적 기능회복에 일조할 수 있을 것으로 판단된다.

10) 단일감사(Single Audit)는 OMB A-133 감사라고도 불리는데 일반적으로 연방지원금을 받는 주정부, 시정부, 대학, 비영리기관 등에 의한 기금의 사용과 관리에 대하여 연방정부에 확인(assurance)을 제공하는 것을 목적으로 수행되는 감사이다. 단일감사제도는 공인회계사에 의해 매년 수행되는 감사로 재무(financial) 및 합법성(compliance) 감사를 포함한다. 이에 대해서는 Grants Management Committee(2005) 참조.

이러한 일련의 지방 책무성체계 개편은 각 지자체의 수감부담을 완화시키는 효과를 가져올 수 있으며 과다·중복감사의 해소로 인해 공무원의 소극적 업무처리 행태를 개선하는 데도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

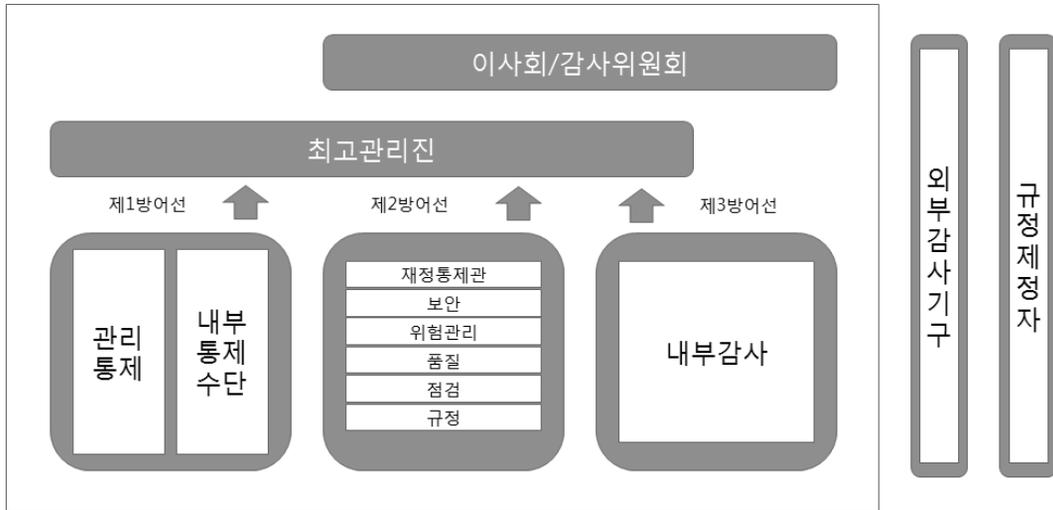
2) 자체감사의 기능 재정립

내부감사로서 자체감사의 기능은 조직 목표달성의 장애요인 즉, 리스크를 최소화할 수 있는 방식으로 조직운영이 이루어지고 있음을 정밀조사(scrutiny)나 분석·평가를 통해 확인하고 필요한 경우 조직관리자에게 개선을 조언하는 것이다. 내부감사의 역사적 변천과정 속에서 부정과 비리, 실수, 남용 등을 살피는 조사활동이 내부감사의 오랜 목표였음을 부인할 수 없다. 그러나 조직 운영과정에서의 낭비, 비능률, 목표달성 여부를 살펴 예산이 올바르게 사용될 수 있고 사업 및 서비스가 개선될 수 있도록 조언하는 역할 또한 최근의 행정환경 변화를 고려할 때 필수불가결한 것이다.

공공감사의 기능과 역할 변화에 관한 최근의 논의(ACCA, 2014; Grace et. al., 2012)에서는 더욱 긴박하게 공공감사의 적극적 역할을 요구하고 있다. 결국 감시자로서의 조사기능을 넘어 가치창출자로서의 개선기능을 확대하는 것에 대한 논의이다. 공공감사의 영역이 확장되는 것에 대한 논란(Troupin et. al., 2010; Barrett, 2012)에도 불구하고 공중의 요구에 부응하여 그 역할이 증대될 수밖에 없는 현실이다.

그러나 내부감사의 경우 해당 기관의 내부통제시스템에 의해 그 역할이 제약을 받게 된다. <그림 3>은 조직의 내부통제시스템을 개념적으로 묘사한 것인데, 제1방어선에서는 운영관리자가 직접적으로 리스크를 평가·통제·완화하는 책임을 진다. 그리고 제2방어선에서는 다양한 내부 관리요소(규정준수, 위험관리, 품질 등 담당부서)로 구성되는데 운영관리부서의 리스크관리 활동을 모니터링하고 촉진한다. 마지막 방어선에서 내부감사기구가 업무에 대한 위험기반 접근을 통해 최고관리자에게 조직의 운영효율성과 제1, 2방어선의 운영 적정성에 관한 확인을 제공한다.

<그림 3> 내부통제시스템의 개념도



출처: Bindelle(2013: 5)

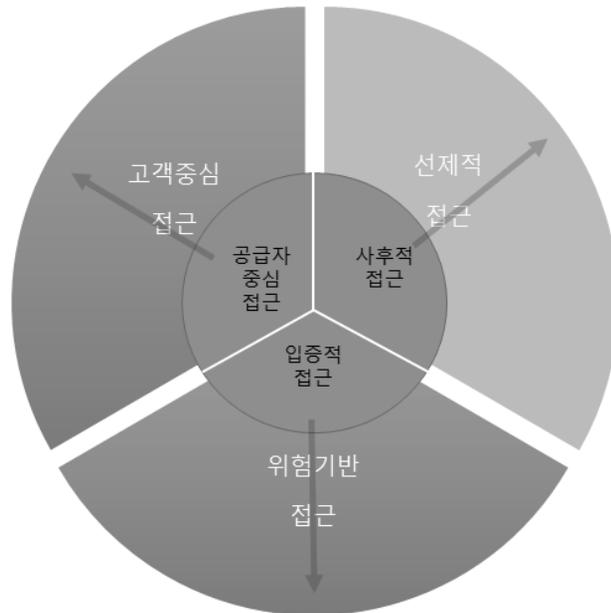
현재 우리나라 지자체의 경우 개별법에 의한 편린화된 내부통제수단들은 존재하지만 조직의 체계적 위험관리 차원에서 내부통제시스템이 작동하고 있지는 않으며 이에 따라 조직운영에 대한 독립적인 확인업무를 담당하여야 할 자체감사기구가 규정준수, 보안, 점검, 민원관리 등 다양한 관리업무를 수행하고 있는 실정이다. 자체감사가 관리업무를 벗어나 본연의 감사업무를 충실히 수행하기 위해서는 지자체 수준에서도 내부통제시스템을 새롭게 정립할 필요가 있겠다.

이를 위해서는 미국 등 일부 선진국에서 볼 수 있듯이 별도의 내부통제법을 제정하여 내부통제 실태에 대한 정기적 평가 및 보고를 제도화하거나 현행 공감법에 내부통제 관련 구체적 규정을 두고 중앙 및 지자체에 적용할 내부통제지침을 마련하여 시달하고 그 실행 여부를 정기적으로 점검할 수도 있을 것이다.

3) 감사접근방법 개선

대 주민 책무성 하에서 지자체 내부감사가 효과적으로 작동하기 위해서는 자체감사기구의 감사접근방법은 1) 사후적 접근에서 선제적 접근으로, 2) 입증적 접근에서 위험기반접근으로, 3) 공급자 중심에서 고객 중심으로 등 크게 세 가지 방향으로 개선되어야 한다(<그림 4> 참조).

〈그림 4〉 감사접근방법의 개선



먼저 기존의 감사접근방법은 거래나 지출행위가 이루어진 후에, 또는 사업이 종료된 후에 규정대로 집행되었는지를 조사·평가하는 사후적·적발식 감사접근이었다. 물론 감사의 기본은 사후적 확인에 있지만 감사의 부가가치 측면에서 보면 향후의 리스크 발생가능성을 예측·분석한 후 문제가 발생하기 전에 미리 위험에 대처할 수 있도록 선제적으로 대응하는 접근방법이다. 예컨대 새로운 제도의 시행이나 대규모 행사를 앞두고 미리 위험요소를 찾아 시정해 나가는 방식이다. 이는 계약 이전에 규정 준수 여부를 확인하는 내부통제활동으로서의 일상 감사와는 차원이 다른 것이다.

그리고 기존의 입증적 감사접근방법은 감사과정에 감사인이 관리자 측에서 제공하는 정보에 의존하지 않고 모든 거래를 검증하는 전통적 감사접근방법이다. 입증적 접근방법은 확인을 위한 정밀조사 목적으로 이루어져 왔으나 행정이 확대·복잡화됨에 따라 표본조사 또는 위험평가에 의존한 감사접근이 이루어지고 있다. 특히, 감사대상(계정, 사업 등)에 대해 위험평가방법을 적용하여 감사사항을 선정하고 심층평가적 접근을 통해 감사대상의 개선에 기여하는 방식으로 감사접근방법이 개선되어야 할 것이다.

마지막으로 공급자 중심의 감사접근에서 고객 중심의 감사접근으로 변화하는 것은 감사대상 선정, 감사초점 개발, 감사방법 선정 등 감사과정에 주민과 이해관계자의 요구나 입장을 고려하는 것을 의미한다. 지자체 자체감사기구가 고객중심의 감사접근방법을 채택하기 위해서는 참여적·협력적 감사거버넌스를 촉진하여야 한다¹¹⁾. 감사 준비단계에서 주민이나 시민단체가 감사대상 선정 및 감사초점에 대한 제안을 할 수 있는 기회를 주고 피감부서 및 기관에 사전에 감사일정을 알리고 협조를 구하여야 한다. 그리고 감사 실시단계에서는 시민단체와의 협력감사를 고려할 수 있고 필요시 지역 내 전문가를 참여시킬 수 있을 것이다. 그리고 감사결과 보고단계에서는 주민이나 이해관계자가 참여하는 간담회를 개최하거나 지방의원 등 시민대표가 참여하는 감사자문위원회에서 감사결과를 설명하고 의견을 구할 수 있을 것이다.

3. 지자체 감사의 개선을 위한 중·단기적 접근방안

1) 성과·특정감사의 확대

적발 및 처벌을 지향하는 종합감사, 재무감사(회계검사), 복무감사 등 합법성 감사 위주로 지자체 감사가 이루어진다면 감사 부작용으로 조직의 소극행정 풍토를 조장하는 결과를 초래하게 된다. 결국 조사 목적의 감사와 개선 목적의 감사가 조화롭게 이루어지는 것이 감사의 편익을 제고하고 적극행정을 유도하는 효과를 낼 것으로 기대된다. 공공감사의 발전방향에 관해 “하류(downstream)를 보는 것 못지않게 상류(upstream)를 바라볼 필요가 있다”는 의견을 제시한 ACCA(2014)의 보고서는 환경변화에 대응한 선제적 감사의 필요성을 주장하는 것이지만 심층평가적 감사접근을 강조하는 의미도 갖는다.

그러나 심층평가로서 성과감사의 수행을 위해서는 감사인이 정책 및 사업의 분석·평가, IT·통계·경영 등 사회과학분야의 전문적 지식과 경험을 갖추어야 한다. 조사관과 분석관에 게 요구되는 역량이 상이하듯이 성과감사를 수행하기 위해서는 회계나 법률지식을 넘어 감사인은 사업의 분석·평가를 위한 정보수집·처리능력을 갖추어야 하고 피감사자와의 원활한 의사소통을 위해 필요한 기술과 태도를 갖추어야 한다. 결국 성과감사를 수행할 수 있는 역량을 갖춘 감사인력을 확보하여야 하는데 이를 위해서는 지방자치단체에 감사직류를 도입하고, 성과감사 수행역량을 개발하기 위한 전문감사교육과정을 운영하여야 하며, 장기적으로 공공

11) 시민참여감사에 관해서는 Kim(2015), Ramkumar(2007), 박희정(2000)를 참조하기 바란다.

감사사(가칭) 자격제도의 도입을 검토하여야 할 것이다(박희정, 2015). 또한 성과감사 확대를 위해서는 감사인의 역량 확충 외에도 IT기반 감사인프라 구축 등 기술적 요인의 개선과 함께 감사수행방식 개선, 성과감사기준 마련, 감사성과 측정방식의 개선 등 제도적 요인의 개선도 뒤따라야 할 것이다(박희정, 2013).

2) 협력적 거버넌스 강화

자체감사를 위한 협력적 거버넌스는 1) 시민과의 협력, 2) 피감기관(직원)과의 협력, 3) 감사기구 간 협력 등 다양한 스펙트럼에서 검토될 수 있다. 먼저, 앞으로 행정의 대응성 부족으로 정부에 대한 국민신뢰가 계속 침식될 것으로 예상되는 가운데 공공감사가 제 역할을 수행하기 위해서는 시민사회와의 협력이 불가피할 것이다. 앞서 살폈듯이 공공감사 영역에서 시민사회와의 협력적 거버넌스는 직접적 방식과 간접적 방식으로 이루어질 수 있는 바, 전문가 또는 이해관계자로서 감사과정에 감사팀의 일원으로 직접 참여하는 것이 전자에 해당한다면, 감사청구, 정보제공, 모니터링 및 공청회 참여 등의 간접적인 형식으로 시민사회와의 협력을 촉진할 수 있을 것이다(박희정, 2015).

그리고 피감기관(직원)과의 협력은 합법성 감사를 넘어 성과감사로 감사영역이 확장되는 상황에서 감사준거기준에 대한 합의를 도출하고 감사결과의 수용성을 높이기 위해 필요하다. 자체감사기구의 경우 피감기관(부서)가 소관 사업의 체계적 점검을 위해 감사요청을 하는 경우 이를 적극 수용하여 감사계획을 수립하거나 감사일정을 조정하고, 실지감사 현장에서도 피감기관의 의견수렴이나 이견조정을 용이하게 하는 제도적 장치를 마련할 수 있다¹²⁾. 이러한 노력은 피감기관에게 충분한 소명기회를 제공함으로써 자체감사 결과에 대한 수용성을 높일 뿐 아니라 감사를 우려한 소극적 업무처리를 완화하는 데 일조할 것이다.

한편, 영국 감사원(NAO, 2009)는 내·외부 감사기구 간 협력을 통해 1)서로의 역할과 요구사항들에 대한 명확한 이해로 효과적인 감사 수행, 2)감사부담의 완화를 통한 비효율의 감소, 3)조직 리스크에 대한 정보 교환으로 관리자들에게 보다 유용한 조언 가능, 4)업무계획 등에 대한 정보 제공으로 서로의 업무로부터 도출된 결과에 대한 상호이해 증진 등 다양한 편익을 누릴 수 있다고 하였다. 특히, 자체감사기구 간, 내·외부 감사기구 간 역할분담과 협력을 통해 중복감사를 완화하고 피감기관의 수감부담을 줄임으로써 적극행정 풍토를 조성하는 데 기여할 수 있을 것이다.

12) 감사원의 경우 확인서 작성 시 감사대상기관의 의견제출란을 마련하고 질문서도 간소화하여 감사지적 사항에 대해 감사대상기관이 감사원에 전달하고 싶은 의견을 최대한 제시할 수 있도록 하였다(감사원, 2016: 110-111).

3) 적극행정 촉진하는 제도적 장치 마련

자체감사기구가 해당 기관의 적극행정을 유도하기 위해서는 1) 적극행정면책제도 운영, 2) 무사안일·소극적 업무처리에 대한 신고접수 및 감사 실시, 3) 사전컨설팅 감사의 운영 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.

먼저 적극행정면책제도의 경우 감사원이 제정한 '적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙'에 따라 일부 지자체에서 훈령 또는 규칙을 제정하여 운영하고 있다. 현재 적극행정 면책기준은 공익성(공공의 이익을 위한 것일 것), 타당성(업무를 적극적으로 처리하였을 것), 귀인성(피감자의 행위에 따른 결과일 것), 고의 및 중과실 여부 등으로 공무원 등이 적극적 업무처리 과정에 발생한 절차상 하자, 비효율, 손실 등에 대해 불이익한 처분요구를 하지 않거나 감경하고 있다. 그리고 고의 및 중과실 여부에 대한 판단기준으로 사적인 이해관계 여부, 충분한 사전검토 여부, 필요한 행정절차(결재 포함) 수행 여부 등을 고려하여 추정하도록 하였다. 이는 감사판단기준으로 합법성에 치중하지 않고 합목적성을 고려하는 경우 불문 또는 현시조치에 그쳤을 사항이 적극행정 면책제도를 통해 관련자의 책임을 면할 수 있도록 제도화된 것으로 볼 수 있다. 지자체 감사의 접근방법이 개선되지 않는 상황에서는 적극행정면책제도를 도입·운영하는 것이 차선책이 아닌가 생각한다.

그리고 소극적 업무처리에 대해 신고·접수(옴부즈만제도나 신고센터)를 받은 후 정기적으로 무사안일에 대한 감사를 실시하는 것을 고려할 수 있다. 감사원의 경우 2009년 2월 무사안일에 대한 감사를 실시하여 종합보고서를 작성하였고(감사원, 2010), 이후 각종 부작위에 대한 감사를 지속적으로 실시하고 있다. 그러나 지자체 자체감사의 경우 무사안일을 판단할 수 있는 기준이 불명확하고 논란의 소지가 크므로 감사를 통해 접근하기 보다 교육 등을 통해 간접적으로 소극적 업무처리를 개선시켜 나가는 것이 바람직하다고 판단된다.

그리고 감사원의 권고로 경기도 등 일부 지자체에서 사전 컨설팅 감사 규칙을 마련하여 운영하고 있다. 경기도의 경우 일상감사의 확대 차원에서 사전컨설팅 감사의 범위를 절차 위반, 예산낭비, 법령 해석, 기타 사항으로 정하고 있다. 자체감사기구에 의한 사전 컨설팅은 관리업무인 내부통제 활동을 감사부서가 수행하는 것으로 사후감사의 독립성을 훼손할 우려가 있으나 전문지식을 갖춘 감사인이 적절한 수준에서 컨설팅을 실시하는 경우 소극적 업무처리 행태를 개선하는 데 기여할 수 있을 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 최근 이슈가 되고 있는 공무원들의 소극적 업무처리 행태를 개선하기 위한 지자체 자체감사의 개선방향을 살펴보았다. 장기적으로 지방자치단체의 적극행정 풍토 조성에 기여하기 위해 지자체 자체감사는 지방의 책무성체계를 재정립하고 내부통제시스템 구축과 함께 자체감사의 기능을 회복하고 감사 부가가치를 제고하는 방향으로 감사접근방법을 개선하고 이를 뒷받침하기 위해 감사인의 역량을 강화할 필요가 있겠다. 그리고 중·단기적으로는 성과 및 특정감사를 확대하여 조직 운영 및 사업의 개선에 기여하도록 하고 협력적 감사 거버넌스를 구축함과 동시에 적극행정 면책제도의 운영과 적극행정을 촉진하기 위한 비감사 서비스를 적절하게 제공할 필요가 있다.

그러나 이러한 일련의 개선 노력들이 내부감사의 본질적 가치를 희생시켜 도구적 가치를 얻는 식이 되어서는 곤란할 것이다. 지자체 감사의 부가가치를 제고하는 것은 본질적 가치(대 주민 책무성 확보)를 견지하면서 시민사회의 요구에 부응하는 선제적인 감사활동을 통해 감사의 사회적 가치를 확장시켜 나감으로써 정부에 대한 국민의 신뢰 회복에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

세계적인 경기침체가 지속되고 있는 가운데 공공감사가 매년 똑같은 일을 반복하는 데서 벗어나 보다 부가가치가 높이는 방향으로 감사의 역할을 제고하여야 하는 것은 시대적 요청이라 할 수 있다. 그러나 시민사회의 요구에 대응한 공공감사의 영역 확대는 감사의 관할권 논쟁을 촉발할 수도 있음을 경계하여야 한다. 이를 극복하고 적극적인 행정풍토를 조성하는데 지자체 감사가 기여하기 위해서는 협력적 감사거버넌스를 통해 자체감사기구의 신뢰 반경(radius of trust)을 넓히고 역량 개발을 통해 감사의 전문성을 높여가는 것이 가장 중요하다고 판단된다.

【참고문헌】

- 감사원. (2009). 「적극행정 먼책제도 운영 규정 제정」. 감사원 기획관리실 내부자료.
- _____. (2010). 「무사안일 감사백서」. 서울: 감사원.
- _____. (2011). 「통합감사실무매뉴얼」. 서울: 감사원.
- _____. (2012). 「자체감사 통합매뉴얼」. 감사원 공공감사운영단.
- _____. (2013). 감사기구 장의 직급 현황(공공감사시스템 자료).
- _____. (2015). 「자체감사활동 심사결과보고서 - 자치단체-」. 서울: 감사원.
- _____. (2016). 「감사혁신 종합백서」. 서울: 감사원.
- 감사원 감사연구원. (2009). 「공공감사체계상 과다·중복감사 해소방안 연구」.
- 공병천·박희정. (2016). 「자체감사활동 서면심사 지표개발 연구」. 감사원 용역보고서.
- 김신복. (1994). 무사안일한 공직자의 판별척도 구성 연구. 『한국의 관료론』. 서울: 서울대학교 기념논문간행회. 199-222.
- 박재완. (2015). 공공감사의 사회적 가치. 『환경변화에 따른 감사원의 변화와 혁신』. 감사원 감사연구원 제6차 국제세미나 자료집. 5-15.
- 박희정. (2008). 참여적 감사에 대한 소고. 『계간 감사』, 여름호, 94-100.
- _____. (2010). 감사원과 내부감사기구 간의 관계에 관한 연구. 『국정관리연구』, 5(1): 1-28.
- _____. (2013). 성과감사. 『성과관리-한국제도편-』. 공동성(편), 서울: 대영문화사. 224-261.
- _____. (2015). 사회변화에 따른 감사혁신 방향의 모색. 『감사논집』, 25: 49-68.
- _____. (2015). 감사리스크 완화를 위한 정책 및 사업의 감사방법에 관한 연구. 『한국지방재정논집』, 20(3): 183-209.
- 신민철·박희정. (2013). 반부패정책 추진을 위한 기관 간 역할분담에 관한 연구. 『한국부패학회보』, 18(2): 153-177.
- 인사혁신처. (2015). 「적극적인 공무원, 행복한 국민」. 서울: 인사혁신처.
- 이윤경. (2014). 공무원 무사안일의 영향요인 주체 분석: 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로. 『정부학 연구』, 20(2): 291-330.
- 조형석·신민철. (2015). 「2013년도 자체감사기구 운영현황 조사」. 감사원 감사연구원 연구보고서.
- 차경엽. (2011). 「적극행정 먼책제도 개선방안 연구」. 감사원 감사연구원.
- 허명순·박희정. (2009). 공공감사체계에 대한 비교연구. 『정책분석평가학회보』, 19(4): 357-380.
- ACCA (2014). Breaking out: public audit's new role in a post crash world.
Retrieved from <http://www.accaglobal.com/ab107>
- Barrett, P.(2012). Performance auditing - addressing real or perceived expectation

- gaps in the public sector. *Public Money & Management*. March 2012. 129-136.
- Bindelle, F. (2013). *Making the Most of the Internal Audit Function*. ECIIA & ECODA.
- CIIA (2015). International Professional Practice Framework. Retrieved from <https://iia.org.uk/media/1356272/201507ippfbooklet2.pdf>
- Cohen, Alain-Gérard. (2007). *Public Internal Financial Control*. The IIA Research Foundation.
- Dyne, L. V., S. Ang and I. C. Botero (2003). Conceptualizing Employee Silence and Employee Voice as Multidimensional Constructs. *Journal of Management Studies*, 40(6): 1359-1392.
- GAO (2011). *Government Auditing Standards 2011 Revision*.
- Grants Management Committee (2005). Single Audit Basics and Where to Get Help. Retrieved from <http://www.blm.gov/>
- Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G. and Travers, T. (1999). *Regulation inside Government*. Oxford: Oxford University Press.
- IIA (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 (2010). *Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector*. Retrieved from <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/>
- Jones, G. & Stewart, J. (2012). Local audit - Can we learn from the past. *The Future of Public Audit*. Grace C.(ed.), 16-19.
- Kim, S. (2015). Side by side with people: Korea's experience on participatory auditing. Retrieved from <http://www.worldbank.org/>
- Loughlin, M. (1992) *Administrative Accountability in Local Government*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- MacPhee, I.(2006). Evaluation and Performance Audit - Close cousins or distant relatives?. Canberra Evaluation Forum. 16th February 2006.
- Morse, A. (2012). Scrutiny and improvement: the evolving role of public audit. *The*

- Future of Public Audit*. Grace C.(ed.), 33-35.
- NAO.(2009). Co-operation between Internal and External Auditors. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/>
- 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/>
- Pinder, C. C. and H. P. Harlos (2001). Employee silence: Quiescence and acquiescence as responses to perceived injustice. *Research in Personnel and Human Resource Management*, 20: 331-369.
- Power, M. (1999). *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Ramkumar, Vivek. (2007). *Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society*. Washington, D.C.: International Budget Project.
- Rhodes, G. (1981). *Inspectorates in British Government*. London: George Allen & Unwin.
- Troupin, S., Put, V., Weets, K. & Bouckaert, G. (2013). *Public Audit Systems from Trends to Choices*. Belgium: Public Management Institute.
- Wilks-Heeg, S., Blick, A. & Crone, S. (2012). *How Democratic is the UK The 2012 Audit*.

박희정(朴熙正): 성균관대학교 대학원에서 행정학 박사학위(1998년)를 취득하고 한국지방행정연구원 연구부장과 감사원 감사연구원 연구부장을 거쳐 현재 부산대학교 행정학과에 재직하고 있다. 관심분야는 정책 및 사업평가, 행정통제, 공공감사 등이며 논문으로는 감사리스크 완화를 위한 정책 및 사업의 감사방법에 관한 연구(2015), 지방자치단체 정책평가모형 탐색 및 평가시스템 구축 연구(2015), 지속가능한 정부를 위한 공직개혁 과제(2015) 등이 있다 (hugepark2005@gmail.com).

