



공공감사의 위상과 발전방안

일시: 2017. 11. 24.(금) 13:30~18:00

장소: 한국금융연수원(서울 종로구 삼청동)

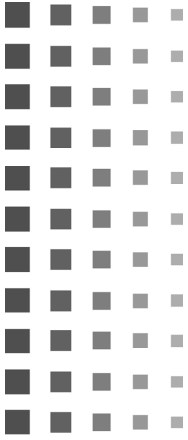
주최 | 감사원 감사연구원

참여 | 한국행정학회, 한국헌법학회, 한국정책분석평가학회,
한국지방재정학회, 한국부패학회

| 프로그램 |

11:50~13:20	감사연구원장 주최 기념 오찬
13:30~14:00	등록
14:00~14:30	개회식 개회사 감사연구원장 축사 각 학회장
14:30~15:00	감사논집 공모 우수논문 시상식 및 논문 발표 시상식 (14:30~14:40) 우수논문 발표 (14:40~15:00)
15:10~16:10	<div>제 1 부</div> <div>1분과: 한국행정학회</div> <div>사회 문호승 서울대 감사</div> <div>발표1 김보은 고려대 부패유발요인이 부패인지에 미치는 영향에 관한 연구</div> <div>토론 신민철 서울연구원</div> <div>발표2 김형성 성결대 정책아이디어와 감사정책, 성과에 관한 연구</div> <div>토론 조형석 감사연구원</div>
15:10~16:10	<div>2분과: 한국헌법학회</div> <div>사회 김주영 명지대</div> <div>발표1 정상우 인하대 김현정 서울대 강사 감사원의 지위 및 기능에 대한 연혁적 연구</div> <div>토론 이병규 동의과학대</div> <div>발표2 홍종현 감사연구원 공법학 분야에서 감사제도 연구의 동향 및 주요 쟁점</div> <div>토론 김용훈 상명대</div>

15:10~16:10	<div>3분과: 한국지방재정학회</div> <div> <div>사회</div> <div>우명동 성신여대</div> </div> <div> <div>발표1</div> <div> <div>민 기 제주대 류춘호 경상남도의회 홍주미 제주대</div> <div>지방자치단체의 세출예산 이월 원인 및 억제 방안</div> </div> </div> <div> <div>토론</div> <div>신유호 한국지방재정공제회</div> </div> <div> <div>발표2</div> <div> <div>이희재 창원대</div> <div>지방재정 연도간 재원안정화 방향의 모색: 재정안정화기금을 중심으로</div> </div> </div> <div> <div>토론</div> <div>류민정 감사연구원</div> </div>
16:10~16:40	Coffee Break
16:50~17:50	<div>제 2 부</div> <div>4분과: 한국정책분석평가학회</div> <div> <div>사회</div> <div>이영균 가천대</div> </div> <div> <div>발표1</div> <div> <div>박희정 부산대</div> <div>공공가치 창출을 위한 공공감사의 과제</div> </div> </div> <div> <div>토론</div> <div>강황선 건국대</div> </div> <div> <div>발표2</div> <div> <div>공병천 목포대 윤기웅 안동대 유승현 감사연구원</div> <div>한국형 성과감사에 관한 연구</div> </div> </div> <div> <div>토론</div> <div>라휘문 성결대</div> </div>
16:50~17:50	<div>5분과: 한국부패학회</div> <div> <div>사회</div> <div>김진영 강원대</div> </div> <div> <div>발표1</div> <div> <div>심재승 청주대</div> <div>감사의 부패예방 효과에 대한 질적 연구</div> </div> </div> <div> <div>토론</div> <div>김세환 영남대 라영재 조세재정연구원</div> </div> <div> <div>발표2</div> <div> <div>배성호 영남대</div> <div>감사원 직무감찰 제도의 현황과 과제</div> </div> </div> <div> <div>토론</div> <div>김태황 명지대 오피환 백석대</div> </div>
18:00	폐회



제1부 1분과_한국행정학회

사 회: 문호승(서울대 감사)

발표1: 김보은(고려대)

부패유발요인이 부패인지에 미치는 영향에 관한 연구

토 론: 신민철(서울연구원)

발표2: 김형성(성결대)

정책아이디어와 감사정책, 성과에 관한 연구

토 론: 조형석(감사연구원)

부패유발요인이 부패인식에 미치는 영향에 관한 연구

- 기업가 인식을 기반으로¹⁾

김보은²⁾

I. 서론

일반적으로 부패란, 공직자가 공직으로부터 사적인 이익을 얻는 것(Caiden&Caiden, 1977)으로 논의되고 있으며, 각 나라의 역사, 문화적 전통, 경제발전 수준, 정부정책에의 영향 등으로 다양한 양상을 보이고 있다(Rose, 1999). 이와 같은 부패의 특성으로 인하여 부패의 성격과 범위는 국가마다 다를 수 있지만, 시장의 공정한 운영을 방해하고 공공재정 및 서비스 수준을 감소시키며, 국외에 대한 국내시장에 투자수준을 낮춰 전체 국가의 사회 경제에 있어서 부정적인 영향을 미치게 된다.

이와 같은 부패를 유발하는 요인으로는 경제적 불평등, 사회·문화적 요인, 개인 윤리적 문제, 국가 제도적인 문제 등으로 다양하게 제시되어 있으며, 이와 같은 요인들이 복합적으로 작용함으로써 부패가 발생한다고 논의되고 있다. 이러한 부패를 유발하는 요인에 대한 연구는 각 국가에서 부패의 억제 및 부패의 방지를 위한 대책을 연구하고자 하는 방안을 찾기 위해 실증 연구를 통해 다양하게 논의되고 있으며, 각 요인별로 각 국가에 미치는 영향정도는 다르게 나타나지만, 실제적으로 이와 같은 요인들이 복합적인 영향을 미친다는 것에 대한 논의는 상당히 일치된 결과로 나타나고 있다.

즉 부패와 관련된 연구들은 부패가 앞으로 국가의 미래 상태를 악화시킬 수 있다는 점에 주목하고 있으며, 전 세계적으로 사회적, 경제적 개발을 성공적으로 추진하고 국가의 안정화를 위한 전제조건으로 부패를 유발하는 요인을 찾아내고 분석함으로써, 이를 통해 부패를 억제하거나 방지하기 위해 노력하고 있다(Purohit, 2012, Thomas, 2010, UN, 2012).

그러나 점차 이와 같은 원인을 규명하는 것 뿐 만아니라 국내외적으로 국민들의 부패 인식에 관한 논의가 점차 부패 유발과 대책에서 매우 중요한 이슈로 제기되고 있다. 물론 인식이라는 것이 주관적이며, 국민들은 부패에 관해 그 심각성을 더 극대화 하여 생각한다는 한계 등이 제시되기도 하나(Razafindrakoto & Roubaud, 2006), 실제 부패에 대한 인식 측정을 통해 그 나라의 국가의 위상이나 경제적 상황에 대한 미래를 예측하고자 하는 연구들이 다양하게 제시되며, 이와 같은 인식조사는 지속적으로 실시되고 있으며, 다양한 이슈를 양상하고 있다.

이에 따르면 최근 부패에 대한 연구에서는 부패의 원인을 규명하고, 대책 혹은 대안을 마련하기 위한 연구 역시 중요하지만, 같은 맥락에서 각 국가의 국민이 현재 부패에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 기반으로 현재의 부패 유형과 연결하여 이를 중심으로 대안을 마련하는 일 역시 중요한 과업이라 할 수 있다. 특히 최근 국내외에서 각 국가 국민들의 부패 인식을 조사하고, 이를 다양한 사회문제 혹은 경제상황 등과 다각적으로 연관 지어 분석하는 일이 많아짐으로써, 이와 같은 각 국가의 국민이 인식하는 부패는 매우 중요한 연구주제로 대두되어 오고 있다.

이와 같은 부패에 대한 인식을 조사하는 국외 기관에서의 우리나라 부패 인식정도는 2016년 CPI점수를 기준으로 5.3점으로 지난해 비해 0.3점 하락 했으며³⁾, 전체 176개국 중 2015년

1) 본 발표 자료는 한국행정연구원에서 연구 중인 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받았음.

2) 고려대학교 연구교수

37위에서 52위로 다른 선진국보다 훨씬 더 부패를 심각하다고 인지하고 있는 수준이라고 할 수 있다.⁴⁾ 국내에서 부패를 파악하는 경우도 마찬가지로, 국민권익위에서 조사한 부패인식도 조사에 의하면, 2016년 부패하다고 인식하는 응답률이 51.9%로 우리사회의 부패에 대해 부정적인 인식을 가지고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 국민의 부패에 대한 인식수준이 높다는 것은 그 사회의 부패가 심각하다고 인식하는 것으로 당해 국가 내에서도 국가 신뢰등과의 문제로 인해 국민들의 불신이나 불응 등이 많아질 수 있으며, 또 다른 면에서는 국제적으로도 경제, 정치적으로 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점에서 매우 중요한 지표라 할 수 있다.

본 연구는 “부패의 유발요인이 부패인식⁵⁾에 어떠한 영향을 줄 것인가?”라는 연구 질문을 통해 부패 원인과 부패인식의 영향관계를 살펴보고, 부패를 억제 혹은 방지하기 위한 대안을 제시하고자 한다. 본 연구의 관점은 부패 원인에 대해 규명하고 대안을 제시하는 일 역시 중요하지만, 이와 같은 부패 유발 요인이 부패인식에 미치는 영향을 먼저 고려해 봄으로써, 인식에 부정적인 영향을 미치는 부패의 원인을 파악하고, 이를 통해 사회 전반적으로 부패 인식을 낮추고, 나아가 부패라는 것 자체를 줄일 수 있는 대안을 제시하고자 하였다.

특히 최근 우리나라는 국정농단과 같은 불미스러운 일을 겪고, 이에 따른 국민의 실망감은 이루 말할 수 없을 것이며, 이에 따라 국민의 부패 인식에 더 부정적인 영향을 미치게 된 사건들도 크게 이루어지고 있는 만큼 부패에 대한 인식 변화를 살피는 것 역시 매우 중요한 과업일 것이다. 이와 같이 국민의 부패 인식과 부패의 유발 요인을 연결하여, 부패에 대한 인식을 줄이고 실질적으로 부패를 줄일 수 있는 방안을 찾고자 하는 것은 일차적으로 일반인들의 부패에 대한 인식은 국가 신뢰 등과 연결, 사회에 부정적인 영향력을 줄 수 있기 때문이며, 이와 같은 부정적인 인식을 줄임으로써 실질적으로 부패를 줄이기 위한 대안을 마련하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 부패의 의의

1) 부패의 개념과 파급효과

부패란 무엇일까? 부패를 정의하고 측정하기는 거의 불가능한 것으로 논의된다. 만약 공직자가 뇌물을 수수했다는 혐의가 발각되는 것, 그것만을 부패라 한다면 너무나 명확하지만, 분쟁 지역에 살아 음식이 제한되어 먹지 않으면 내일 죽을 수 있는 상황에서 공무원에게 돈을 주고 음식을 구하는 것 등의 행위는 이를 부패라고 하여, 부정적으로 보기에 어려울 수도 있다 (United States Institute of Peace, 2010). 즉 부패는 여러 수준, 여러 개 층, 여러 상황에서

3) 10점 만점이며, 10에 가까울수록 청렴한 편이라고 볼 수 있음.

4) 독일 베를린에 본부를 두고 있는 국제 NGO 국제투명성기구가 발표한 부패지수 조사에서 우리나라는 **전체 176개국 중 2015년 37위에서 2016년 52위로** 나타났다. 아프리카 르완다가 50위고, 우리가 부패의 상징 국가로 쉽게 간주하는 중국은 79위였다. 멀리 갈 필요도 없이 단군 이래 최대 비리라는 4대강 사업을 비롯해 하루가 멀다 하고 터지는 방산비리와 지위 고하를 막론하고 잇따르는 공직 비리. 우리는 지금 '부패 공화국'에서 살고 있다(프레스리언, 2017.6.13. 한국은 아프리카 르완다보다 더 부패한 국가. http://www.pressian.com/news/article.html?no=160754&ref=nav_search)

5) 본 연구에서는 부패가 심각하다고 논의될 경우 부패인식이 높다고 논의하도록 할 것임. 앞서 제시한 CPI지수의 경우 반대로 해석하고 있으나, 본 연구는 분석 대상 데이터의 역코딩을 통해 인식도가 높은 경우, 부패가 심각하다고 해석하고자 함.

일어나는 것이며, 인식에 의한 것이기 때문에 이를 정의하는 것은 매우 어렵다.

넓은 의미에서의 부패는 의사결정자가 공식적인 의사결정의 기준에서 이탈하여 보상 또는 약속 및 기대에 대한 대가로 의사결정과정에서의 희생하는 것을 의미하며, 이때 의사결정에 영향을 주는 보상은 결정의 정당화를 부정하는 것이라고 할 수 있다(Petrus van Duyne, 2001).

이때 공직부패에 대한 가장 간단한 정의는 공무원이나 선출직 정치인이 사적 이득을 위해 공권력을 오용하는 것을 의미한다. 물론 부패는 공공부문에서만 이루어지는 것이 아닌 사적 부분에서도 이루어질 수 있는 것으로 개인과 기업, 시민단체 등의 각 사적 주체 사이에서도 일어날 수 있다. 이와 같은 부패의 개념에 대해서 많은 학자들이 법적, 공익적, 사회 규범적 등 다양한 접근을 통해 개념을 정립하고자 했으며, 다음과 같은 논의들이 제시되고 있다.

Rogow&Lasswell(1963)은 부패에 대하여 특수이익을 위해 공동이익을 해치는 모든 행위라고 제시하였으며, Wilson(1968)은 사적이 이익의 교환으로 직무가 요구하는 이외의 다른 행위를 하는 경우라고 논의하기도 하였다.

Mydral(1971)은 공공부문에서 차지하는 특수한 지위나 공직과 관계있는 영향력 혹은 권력을 이기적으로 부당하게 사용하는 행태나 뇌물 등을 받는 모든 행태를 의미한다고 개념화 하였으며, 이와 비슷하게 Caiden & Caiden(1977) 역시 공직자가 공직으로 부터 사적인 이익을 얻는 것이라고 제시하였다. 또한 Ackerman(2006)은 부패란 개인의 부와 공권력인 중첩되는 영역에서 발생하며, 의사결정기준으로서 불법적으로 대가를 지불하려는 의도의 사용을 의미한다고 논의하였다.

국내 학자들의 경우, 장지원(2010)은 부패에 대해 공무원이 사적인 이익을 위해 공권력을 남용하는 행위와 함께 공직자와 민간인간의 상호작용행위를 포함하는 것이라고 정의하였으며, 홍영호 외(2010)에 따르면, 부패란 공공기관의 권력을 행세할 수 있는 개인 또는 집단들이 자신의 이익을 추구하기 위해 공적인 권력을 행사하는 모든 행동의 결과 및 관련된 모든 현상을 의미한다고 정의하기도 하였다.

김은경 외(2015)는 부패란, 사익을 직, 간접적으로 추구하기 위해 공익을 해치지 않을 것이라는 공중의 신뢰를 위배하며, 공공영역이나 민간영역에서 자신에게 위임된 권력과 정해진 규칙이나 절차에 따라 행사를 하지 않고, 남용하는 개인이나 조직의 행위라고 논의하였다.

즉 앞서 연구자들이 제시한 개념화를 살펴보면, 공공부문에 권력을 가진 자가 본인의 사적 이익을 취득하기 위해서 그 영향력을 불법적으로 부당하게 사용하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이와 같은 부패행위의 예로는 뇌물수수, 강요, 사기, 횡령, 친족주의, 연대주의, 사적인 용도로 공공자산 및 재산을 할당 등이 제시되고 있다.

이처럼 부패의 개념이 다양하게 제시되고 있으나, 하나의 개념으로 일원화 되지 않고 있는 것에 대해, 고길곤 외(2012)는 부패는 상대적으로 정의해야 하며, 국가 간 고유의 문화가 있고 그 문화에서의 부패가 정의되는 만큼, 부패가 무엇인가? 보다 무엇이 부패인가에 초점을 맞추어 논의해야 할 것이라고 부패에 대한 개념접근 방식을 제시하기도 하였다.

공공부패는 국가의 사법체계, 안보, 문화, 재정 등 국가에 주요한 다양한 영역에 많은 사람들이 많은 보상과 연결되어 있기 때문에 사적 부분의 부패보다 그 파급효과가 더 크다고 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 FBI 역시 공공부패는 지역의 공공인프라 구축에서 부터 국가 안보까지 삶의 방식에 근본적인 위협이라고 논의하고 있으며(FBI 홈페이지, <https://www.fbi.gov/investigate/public-corruption>)⁶⁾, EU역시, 정치적 부패, 조직범죄,

6) 2017년 10월 17일 검색

단체가 저지르는 부패한 활동, 사적 대 개인 부패 또는 소위 사소한 부패 등 개인적인 이익을 위한 권력남용은 받아들이 수 없으며, 두려운 결과를 초래할 것이라고 그 위험성에 대해 경고하고 있다(Europa, 2017).⁷⁾

이와 같은 부패가 국가에 미치는 영향은 다양하나, OECD(2016)가 제시한 내용은 다음과 같다. 첫째, 비생산적인 활동에 자원을 할당함으로써, 혁신과 신생기업의 출현을 억제하여 경제적인 발전을 저해시키며, 둘째, 공공지출의 의사결정을 편향시키고 생산성을 지원하는 공무원의 기술과 전문성을 손상시켜 결국 공공자원을 감소하게 만든다. 셋째, 경제적, 사회적 및 정치적인 삶에 있어 동등한 참여와 소득 및 복지 분배에 영향을 미치는 기회를 훼손함으로써 포괄적인 성장에 위협이 된다. 마지막으로 이와 같은 부패의 파급 효과로 정부와 공공기관의 개혁을 더 어렵게 만들며, 또한 신뢰를 침식하게 된다고 논의되고 있다.

즉 부패는 공공의 이익을 추구해야 하는 공직자들이 개인의 이기심으로 인해 사적인 이익을 채우고 그에 대한 반대급부로서 공익을 저해하는 행태로 한 국가의 사회, 정치, 경제에 나비효과와 같은 큰 파급효과를 미칠 수 있다. 즉 이와 같은 부패에 대해 이해하고, 해결하기 위해서는 국가적 차원 뿐 아니라, 거시적으로 국가 구성원 모두의 관심이 요구된다고 할 수 있다.

2. 부패의 유발요인

부패의 원인은 국가의 정책, 관료적 전통, 정치 발전 및 사회, 문화적 역사 등에 기반하고 있으며, 다양하게 제시되고 있다. 그러나 이와 같은 부패의 원인은 크게 법이나 규범과 같은 제도적인 부분에 대한 미비, 개인적인 공무원 윤리 및 적발가능성과 관련된 논의 그리고 사회적 문화적인 영향(관행)에 의해 발생된다고 구분할 수 있으며, 그 원인을 규명하는 데에는 개념만큼 다양한 논의가 제시되고 있다.

먼저 Leslie Holmes(1993)는 부패의 원인에 대해 문화적, 심리적, 시스템적 세 가지 범주로 나누어 논의하고 있다. 첫째, 문화적 요인에 대해서는 각 나라마다 그 문화가 다르기 때문에 특정부패에 대해 수용정도가 다를 수 있다고 전제하며 혈연제도, 태도, 법과 질서를 존중하지 않는 전통, 계층제적 종교 등이 부패를 유발하는 문화요인이라고 하였다. 둘째, 심리적 부분의 경우 개개인의 욕망, 탐욕 및 부패의 관행을 따르려는 동기가 부패를 일으키는 요인이며, 마지막으로 시스템 범주에서의 부패유발 원인은 사회체제, 즉 결국 국가가 공공서비스에 대한 어느 정도의 지배력을 가지고 있는지에 따라 부패의 유발정도가 좌우될 것이라고 하였다. 이때 국가의 지배력이 강할수록 새로운 기회를 얻고자하는 다양한 집단에서의 부패가 다수 일어날 수 있으며, 결국 관리들의 독점력, 공무원이 운영할 수 있는 재량권, 책임성 및 투명성 시스템 구축의 정도, 시민참여의 정도가 시스템적인 부패유발 요인이라고 제시하였다.

The World Bank(1997)에 의하면 부패에 대해 개발도상국과 같이 국가 체계가 약하고 정부정책이 경제적 지대를 창출하고자 할 때 번창 하는 경향이 있으며, 특히 정부예산의 기능불량, 공공부문 근로자의 낮은 급여, 성과와 관계없는 승진, 고위공무원과 정치지도자가 사적 이익을 위해 공직을 사용하는 문화의 만연 및 처벌의 약화 등에 의해 더욱 증가하는 경향이 있다고 논의하고 있다.

7) EU 홈페이지
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en

이때 공무원이 부패를 저지를 수 있는 이유는 본연의 재량권과 관리상 책임성과의 연관관계에서 나온다고 논의한다. 특히 개발도상국의 경우, 불충분하게 공급되는 공공서비스를 제공하는 공무원의 재량권에 대한 명확한 개념이 없기 때문에 공무원의 일탈이 일어나며, 이는 국가의 거버넌스 체계가 약하고 공무원의 윤리적 가치가 제대로 갖추어지지 않았기 때문이라고 제시하고 있다. 이와 같은 공무원의 재량권에 대해 U Myint(2000)는 $C(\text{부패})=R(\text{경제적 지대})+D(\text{재량권})-A(\text{책임성})$ 라는 부패방정식을 제시하며, 이때 관리자에게 부여된 임의의 재량이 클수록 부패할 것이며, 반면 그 관리자가 그 재량으로 인해 많은 책임을 지게 된다면, 결국 그 행동으로 부패가 줄어들 것이라고 재량과 책임의 상관관계에 대해 밝히기도 했다.

P Mauro(1998) 역시 부패의 원인을 경제적인 측면에서 접근하였다. 첫째, 무역규제, 편애적인 산업정책, 가격통제 등 정부가 개입하여 규제를 많이 할수록, 어떤 한 부분에는 과도한 혜택이 돌아가면서 그를 유지하거나 얻기 위해 부패가 많이 발생한다고 본다. 즉, 규제가 많을수록 정부의 개입 권한이 커지면서, 여기서 한정된 이익을 더 갖기 위한 자가 뇌물을 주고 그에게 혜택을 줌으로써 정부부분의 부패가 증가한다는 것이다. 둘째, 공무원이 매우 낮은 임금을 받을 때, 부패할 가능성이 높다고 제시하였다. 이는 무역제한이 적은 나라일수록 부패가 적고, 천연자원이 풍부한 곳보다 공무원이 더 많은 보수를 받는 곳에서 부패가 적다는 것이 경험적으로 입증되었다고 제시하고 있다.

ICAC(1999)은 부패에 영향을 미치는 위협요인에 대해 제시하였는데, 부패발생을 활성화 하는 요소로 재량, 급여, 윤리적 의사결정의 미비, 혜택의 결여라고 제시하고 부패발생을 영속화 하는 요인으로는 잘못된 행동이라고 인지하지 못하는 것, 개인의 신념, 욕망 등을 제시하였다. 즉 여기서 제시한 부패발생을 활성화 하는 요인은 제도적인 부분이라 할 수 있으며, 부패발생을 영속화 하는 요인은 개인의 심리적 요인과 밀접하다고 할 수 있다.

부패발생 원인에 대한 국내연구에서 이영균(2004)은 부패의 원인을 정부의 과도한 역할과 기능, 비합리적이고 비현실적인 제도 및 구조적 요인, 그리고 행태적인 요인과 비합리적인 문화적 요인 등으로 분류하고자 하였다. 이때, 첫째, 부패의 원인을 정부의 과도한 역할과 기능에서 찾는 경우 자원할당에 관한 결정은 일련의 법규와 규제에 의해 이루어짐으로 자원할당에 대한 국가의 의사결정 능력이 과대해 질수록 부패가 개입될 기회가 많아진다는 것을 의미한다. 그러나 이때 그 권능이 공무원의 재량에 있다면? 법규가 많은 경우와 너무 적은 경우 모두 행정의 불확실성을 야기하게 되며, 결국 부패를 유발하는 요인이 된다. 둘째, 비합리적, 비현실적인 제도 및 구조적 요인으로는 공직자에 대한 낮은 수준의 보수체계, 신분 불안정, 감사기관간의 유기적 관계의 미흡 등이 부패와 밀접하다는 것을 의미한다. 셋째, 행태적 요인과 비합리적인 문화적 요인의 경우 공직자의 낮은 윤리의식, 유교적 권위의식, 정치, 경제의 불안정성, 낮은 시민의식 등이 부패유발의 요인이라고 제시하고 있다.

또한 고길곤, 조수연(2017)은 부패영향요인을 개인적 요인, 제도적 요인(경제, 정치), 사회문화적 요인으로 구분하고 있다. 이때, 개인적 요인에 대해서는 개인의 윤리적 특성, 개인의 합리적 의사결정에 따른 관점, 개인이 지닌 인구통계학적인 측면을 제시하였다. 제도적 요인에서 경제적 부분의 경우 경제에 대한 국가의 통제정도를 중요한 요인(Sandholtz & Koetzle, 2000)으로 제시하였으며, 정치, 행정, 법 제도 측면에서는 투명성, 규제행태, 행정절차의 질이 부패의 유발요인이라고 제시하였다. 마지막으로 사회문화적 요인의 경우 사회 내에 만연해 있는 제도나 문화가 구성원들의 일탈을 유발하는 사회구조적인 요인(조일형 외, 2014)으로 부패를 유발한다고 설명하고 있다. 더불어 이들 요인은 국가, 조직, 개인단위의 부패를 보편적으로 설명하기 보다는 연구 분석단위와 지역 및 시간에 따라 그 설명력이 달라질 수 있다고 제시하

고 있다.

본 연구에서는 위에서 다룬 선행연구에 의해 나타난 연구결과를 기반으로 부패의 원인을 크게 경제, 사회·문화, 제도(통제), 개인 수준으로 구분하여 논의하고자 한다. 이때 경제적 측면의 경우 Sandholtz & Koetzle(2000)의 의견에 따라 지대추구행위를 가능하게 할 수 밖에 없는 경제적 상황이라 전제하고, 공무원의 낮은 보수체계가 부패의 유발요인 중 하나로 본다. 두 번째, 사회·문화요인의 경우 사회, 문화적 환경과 역사적 전통의 부산물로 규정(고길곤 외, 2017), 우리나라의 경우 연고주의, 학연 등의 문화를 의미하며, 이와 같은 사회·문화 요인이 부패인식에 영향을 미칠 것이라고 할 수 있다. 이에 대해 Justin Fendos(2016)⁸⁾는 한국의 경우 가족, 친구의 충성심을 관리하고 보호하기 위해 문화적 가치가 최우선이 되고 있으며, 이러한 경향에 반할 경우 오히려 비난을 받기도 한다. 한국의 행정문화는 사회적 연결고리에 따른 충성도가 아닌 공로 자체를 받아들일 때 마침내 회복이 가능하다고 제시하기도 했다.

세 번째, 통제제도 요인의 경우 부패를 방지하고자 하는 국가적 차원에서의 제도적 요인이 부패의 인식에 영향을 줄 것이라는 것으로 국가 내부의 반부패 체제의 완전성이 부패의 인식에 영향을 받게 된다는 것이다. Rose(1999)에 의하면, 부패문제는 더 이상 금기의 문제가 아니며, 국가가 나서서 제약한다면 부패를 줄일 수 있을 것이라고 제안한다.

마지막으로 개인 윤리적 요인의 경우, 사회·문화적 측면과 연계되어 논의된다. 이때 각 국가의 문화 혹은 사회적 상황(연고주의, 가족주의가 심각한 경우)이 부패에 영향을 미치지만, 이것보다 개인의 성향이 부패와 더 연관성이 있다고 논의 되는 것으로 개인적 윤리요인인 가치 혹은 도덕성, 양심 등이 부패에 영향을 미친다는 논의이다. 즉 거시적 차원에서 사회, 문화, 경제적, 제도 등이 부패의 유발요인이라면, 미시적으로 개인의 성향이나 윤리적 태도가 부패를 유발하는 요인이라 할 수 있다(Abigail Barr&Danila Serra, 2010).

3. 부패 인식에 관한 논의

부패인식이란, 국가 공공부문의 부패에 대한 인식이 어느 정도인지를 판단하는데 기초하고 있다. 장기간 이루어졌으며, 부패인식도에 대한 대표적인 지수는 우리나라의 경우 국민권익위원회에서 주관하는 부패인식도조사가 있으며, 국외로는 국제투명성 기구(TI: Transparency International)에 의한 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI), 부패바로미터(Global Corruption Barometer, GCB)가 있다.

먼저 우리나라의 경우 2003년부터 국민권익위원회를 통해 매년 일반국민, 공무원, 외국인, 기업인, 전문가, 청소년 등 다양한 사회계층을 대상으로 공직사회 등에 대한 부패실태를 조사, 분석하고 있으며, 이를 부패방지 정책에 수립, 개선 등에 활용하고 또한 일반에게 공개함으로써, 반부패 의식제고 등에 기여하고 있다(통계청, 2017)⁹⁾. 이때 국민권익위원회가 정의한 부패인식도는 일반국민, 공무원 및 주한 외국인등을 대상으로 공직사회 등에 대한 부패인식을 조사/분석한 것이라고 한다. 이때 주요 조사 내용은 행정 분야별 부패수준, 부패경험, 사회분야별 부패수준, 부패발생 주체 및 원인, 기업 활동 관련 부패인식/기업윤리경영, 정부의 정책 투명성 평가, 정부의 부패방지 노력 및 향후 과제로 구분된다.

가장 최신 자료는 2016년 자료이며, 이에 따르면 일반 국민의 공무원들의 부패인식도는

8) The Diplomat, 2017.11.17. South Korea's corruption Culture. <https://thediplomat.com/2016/11/south-koreas-corruption-culture/>

9) <http://www.index.go.kr/search/search.jsp>.

3.50으로 공직사회에 대해 다소 부정적으로 인식하고 있으며, 전년대비 0.22점이 상승하였다.¹⁰⁾ 다만 기업인의 경우 2015년 부패인식점수가 4.35점에서 4.31점으로 0.04점 하락한 것으로 부패인식이 상대적으로 더 부정적으로 변화하였음을 알 수 있다. 특히 우리사회가 부패하다고 생각하는 주된 이유로, 실제 우리사회의 부패행위가 만연하기 때문임이 일반 국민을 대상으로 한 경우 53.6%로 그 원인 중 가장 높은 비율로 나타났다. 이와 같은 사회 전반에 부패행위가 만연하기 때문이라는 의견은 우리나라가 부패수준을 없애기 위해서는 법적, 제도적 기반 외에 사회문화, 행정문화 등 환경적인 요인의 변화가 선행되어야 한다는 것으로 장기적인 관점에서 문화적으로 접근해야 할 것이다.

국제투명성기구에서 시행하는 부패인식지수(CPI)는 공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표로서 1995년부터 매년 발표하고 있으며, 역시 점수가 높을수록 청렴함을 의미한다. 이때 부패는 사적이익을 위한 공적 직위의 남용으로 정의하고 있다. 가장 최신 결과인 2016년을 기준으로 조사대상국은 총 176개국이며, 조사대상은 기업경영자를 대상으로 실시한 부패관련 인식조사 결과와 애널리스트의 평가 결과를 집계하여 산출된다. 이와 같은 부패인식지수(CPI)의 활용은 국제기준에 부합하는 반부패 정책을 강화하고 사회 전 분야에 대한 지속적이고 강력한 반부패 정책을 추진하기 위함이며, 반부패 정책 홍보 및 기술협력 강화를 통한 국가의 청렴도 개선을 목적으로 한다(통계청, 2017).¹¹⁾

이때 사용되는 지표는 국가경쟁력지수(정부부문의 뇌물이나 부패의 존재여부), 국가경쟁력지수(정부기능 관련 뇌물 및 추가비용제공 정도, 공적자금 유용정도), 아시아부패지수, 국가위험평가(공적자금유용정도, 계약 등에 있어 뇌물제공 관행 존재여부), 국가위험지수(경영활동에 영향을 미치는 부패수준), 변혁지수(공적지위를 남용한 공직자 처벌정도, 정부의 부패예방 효과성), 지속가능지수(공직자의 사익목적지위 남용 예방정도), 국가위험지수(정치시스템 내부의 부패수준), 법치주의지수(행정부, 사법부, 경찰, 군인, 입법부 공직자가 사적이익을 위한 공적지위를 악용하는 정도)로 구분된다. 가장 최신자료인 '16년 국가별 부패인식지수에서 한국은 100점 만점에 53점으로 전년도 대비 3점이 하락하였으며, 전체 176개 조사 대상국 중 52위로 15계단 하락한 것으로 나타났다.

마지막으로 부패바로미터(Global Corruption Barometer, GCB)역시 국제투명성기구(TI)에 의해 조사되고 있으며, 공공부문에 한정하여 기업인, 전문가의 인식수준을 측정하는 부패인식지수(CPI)의 보완을 위해 시도되었다. 설문대상은 일반국민들만으로 하고 있으며, 조사 내용 역시 사회 각 분야에 대한 부패 경험과 인식을 조사하고 있다(국민권익위원회, 2017).¹²⁾ 또한 다른 조사가 매년 시행되는 것과 달리 '03~'06년, '09년, '10년, '13년, '17년에 발표되고 있다.

이때 GCB의 조사항목은 총 4가지로, 지난 12개월간 부패 수준 변화가 어떻다고 생각하십니까?, 정부의 반부패 노력에 대해 어떻게 평가하십니까?, 지난 12개월 간 공공서비스 이용과정에 뇌물을 제공한 적이 있습니까?, 보통의 사람들이 부패 척결을 위해 힘을 모으고 영향을 미칠 수 있습니까?로 구성되며, 국가별 순위는 산정하지 않는 것이 특징이다. 가장 최근 자료인 '17년 세계부패바로미터 발표 결과에서 우리나라의 부패 수준이 상승했다는 비율은 50%로 아시아 지역 평균 40%보다 10%가량 높게 나타났으며, 주변국인 일본이 28%인데 반해 매우 높

10) 점수가 낮을수록 부패함을 의미함.

11) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1035

12) 2016년 기준 아시아 16개국의 일반인 21,861명을 대상으로 하고 있다(국민권익위원회, 2017). 그 전에는 세계수준으로 조사함.

은 비율이라는 것을 알 수 있다. 이와 관련된 해석으로는 2016년 발생한 악화된 부패 상황이 설문응답자의 인식에 부정적인 영향을 미친것이라고 논의되기도 한다(국민권익위원회, 2017).

이때 각 지표마다 결과치가 다른 것은 각기 다른 사람들을 대상으로 할 뿐 아니라, 조사 내용이 다르기 때문이며, 어느 한 지표가 완결하다고 하기는 어렵다. 하지만, 이와 같은 부패 인식도 지수가 의미하는 바를 전반적으로 이해해보면, 우리나라의 부패정도가 심각한 편이며, 긍정적이지 않다고 볼 수 있다. 이와 같이 부패를 인식하는 지표를 통해 국내의 부패정도에 대해 인지하고, 국외와 비교함으로써, 국내의 문제점을 찾고 시사점을 연구한다는 입장에서 이와 같은 부패인식도 조사는 부패감소에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다. 특히 국제부분에서 하는 부패인식도 조사는 국가의 경제, 사회, 정치적인 부분의 파급효과도 크기 때문에 지속적으로 부패를 줄여나가고자 하는 법적, 제도적 노력 및 사회문화 전반적인 반성이 요구된다고 할 수 있다.

<표 1> 부패인식도 지수 차이 비교표

구분	부패인식도조사	부패인식지수(CPI)	세계부패바로미터(GCB)
주관	국민권익위원회	국제 투명성기구(TI)	국제투명성기구(TI)
대상	일반국민, 기업인, 전문가, 외국인, 공무원	기업인, 애널리스트	일반국민
주기	매년	매년	비 정기적
조사내용	공공부문의 부패정도에 대한 인식	공공, 정치 부문의 부패정도에 대한 인식	사회 각 분야에 대한 부패경험과 인식
평가방법	0~10점	0~10점	질문의 각 항목별 비율

4. 부패의 원인과 인식에 관한 선행연구

우리나라의 경우 부패의 원인 혹은 영향요인, 부패를 막기 위한 제도적 노력 등에 대한 연구는 상당수 이루어졌으나, 실제 부패의 원인과 그 인식을 연결한 연구는 거의 논의되지 않았다. 그러나 국외의 경우 상대적으로 부패의 영향요인과 인식에 대한 연구가 상당부분 진행되었으며, 다음과 같은 연구가 있다.

먼저 Mussue T. et al.,(2014)은 기업가를 대상으로 부패의 원인에 따른 인식의 실제적 함의를 고찰하였다. 이때 부패에 영향요인으로 제시한 것은, 책임 있는 공무원의 부족, 독립적인 사법부의 부재, 공공부문의 비효율적인 HRM시스템, 비효율적인 부패보고 시스템, 독립적이지 않은 언론, 비효율적인 공공행정기관, 비효율적인 세제, 공무원의 낮은 봉급 등으로 제시하고, 종속변수를 ‘부패를 얼마나 심각하다고 생각하는가?’에 대한 인식으로 하여 분석을 시도하였다. 그 결과 책임 있는 공무원의 부족, 독립적인 사법부 부족, 독립적인 미디어 부족, 빈약한 사회경제적 정책, 비효율적인 공공관리, 공무원의 낮은 급여가 부패를 더욱 심각하게 인식하는 요인이라고 제시되었다.

비슷한 연구로 Maeda & Ziegfeld(2015)는 부패의 영향요인을 경제적인 부분에 집중하여, 교육수준과 경제적 수준으로 그 영향요인을 나눈 후 이에 따라 부패에 대한 인식이 어떠한지

에 대한 실증적인 연구도 진행되었다. 그 결과, 교육수준이 높고 부자인 사람보다, 교육수준이 낮고 가난한 사람이 부패의 심각성에 대해 더 심각하다는 결과를 나타냈다. REMI AIYEDE(2016) 역시, 나이지리아 사람들을 대상으로 낮은 경제수준, 반부패에 대한 제도적 부재, 부패 친화적 관행이 부패의 인식에 부정적인 영향을 미친다고 제시하고 있다.

Gal Ariely et al.,(2016)은 부패 인식에 영향을 미치는 요인을 불평등으로 보고, 31개 국가를 대상으로 하여 경제적 불평등과 공무원 대우의 불평등을 두 요인으로 하여 부패 인식과의 관계를 파악하였다. 이때 부패 인식도는 “귀하는 얼마나 많은 정치인들이 부패하다고 생각하십니까?”, “그 부패에 공무원이 얼마나 관여되어 있다고 생각하십니까?” 두 가지 지표를 사용하였다. 그 결과로 경제적 불평등과 공무원 대우의 공정성이 떨어질수록, 부패에 대한 인식이 증가한다고 제시하였다.

반면 Ning He(2016)은 기존에 논의되던 부패의 영향요인 중 문화적 전통요인은 부패의 인식에 아무런 상관이 없다고 제시하며, 부패 인식과 문화적 전통요인의 영향관계를 부정하였다. 이러한 이유로는 부패와 문화적 전통을 연결하는 인과적 매커니즘에 내재된 이론적 불확실성이 너무 크며, 또한 부패인식과 실제 부패정도의 차이(gap)가 있기 때문에 실제적으로 문화는 그에 영향을 주지 않는다고 부패와 문화의 비 상관성에 대해 제시하기도 하였다.

앞서 연구자들이 거시적으로 부패에 영향을 미치는 요인과 부패 인식과의 연관성을 다루었다면, Natalia Melgar(2010)은 미시적 차원에서 개인적인 요인이 부패의 인식에 미치는 영향을 살펴보기도 했다. 이때 개인적 특성으로는 성별, 연령, 혼인여부, 교육수준, 공공 or 민간 종사 여부 등이 부패인식에 미치는 영향을 분석하였다. 이때 결과로는 여성, 이혼 경험, 교육수준이 낮은 경우, 민간기업 종사자 일수록 부패를 더욱 심각하게 인식한다고 나타났다.

이와 같이 국외는 미시적, 거시적으로 부패의 영향요인이 될 수 있는 요인들과 부패인식에 대한 연결성에 대한 연구가 지속적으로 이루어지고 있으며, 다양한 차원에서 제시되고 있다.

그러나 앞서 제시하였듯이 우리나라의 경우 부패 영향요인과 인식을 바로 연결하여 본 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 다만, 대부분 부패 원인과의 연관성을 찾고자 하는 연구들은 부패의 원인과 부패경험을 연결하여 논의되고 있다(조일형 외, 2013; 고길곤 외, 2017). 먼저 조일형 외(2013)는 한국행정연구원의 자료를 기반으로 기업 및 사업자의 인식을 중심으로 공직부패 유발 요인에 관한 연구를 시행하였다. 이를 위해 독립변수로 그 부패의 원인을 사회구조적 요인(제도, 경제, 문화)과 개인적 요인으로 구분하고 부패경험이 있는지 없는지 여부를 종속변수로 하여 회귀분석을 실시하였다. 연구결과에 따르면 공직부패 유발요인으로는 경제적 측면에서 자유로운 경쟁과 정부지원, 문화적 측면에서는 부조리 풍토, 개인적 요인에서는 업무처리 방향이 유의미한 결과를 나타냈으며, 이중 부조리 풍토가 공직부패유발에 있어 가장 큰 영향력을 주는 것이라고 제시하였다.

또한 고길곤 외(2017)는 시민의 부패 경험과 부패영향요인에 대한 인식의 관계를 살펴보기 위해 부패의 원인을 경제적 합리성, 제도적 차원, 문화적 차원으로 구분하고 이를 부패제공 경험과의 관계를 살펴보았다. 이때 기간은 2008년~2012년 이다. 연구결과 금품제공 행위의 긍정적인 영향에 대한 기대가 클수록, 남성일수록 부패행위를 했을 가능성이 높다는 것에 대해서는 연도에 상관없이 일관적으로 나타났으며, 규제의 경우 때에 따라 그 영향성의 변동이 있는 것으로 나타나고 있다.

이에 대해 구성주의적 측면에서 부패의 인식을 주관적이고 경험은 객관적이라고 생각하기 쉬우나, 인간의 경험 역시 객관적으로 존재하는 것이 아니라는 측면에서 인식은 경험의 재구성을 통해 얻어지며, 이러한 인식이 부패경험으로 이어질 수 있다고 논의되기도 한다(고길곤 외,

2017). 즉 부패의 경험과 인식이 큰 차이를 나타내는 것은 아니라는 주장도 존재한다.¹³⁾

Ⅲ. 연구 분석모형

1. 연구대상 및 연구모형

이 연구는 “부패유발 요인이 부패 인식에 어떠한 영향을 미치는가?”에 대한 질문을 가지고 분석을 수행하고자 한다. 이를 위해 2000년 이후 한국행정연구원에서 매년 실시하고 있는 “공직부패에 관한 설문조사”데이터를 활용하고자 하며, 부패의 원인이 되는 유발변수와 부패 인식변수(보편성, 심각성)가 모두 존재하는 시기인 총 7년(2009~2016)을 연구대상으로 하고자 한다. 7개년 각각의 N수는 999개 이며, 일반인이 아닌, 기업가 혹은 자영업자를 대상으로 하였다는 한계를 지닌다. 그러나 공공부문 종사자가 아니며, 국민의 한 사람이자 사업가로서 경제활동 및 다양한 공공부문의 제도 및 서비스를 이용한다는 점에서 공공부문의 부패를 더 객관적으로 인식할 수 있다는 장점도 지닐 수 있다. 독립변수인 부패의 원인변수는 앞서 선행연구를 기반으로 경제적 요인, 사회·문화적 요인, 개인적 요인, 제도요인(통제)로 구분하고, 세부 변수를 <표 2>와 같이 사용하였다.

<표 2> 부패행위에 영향을 미치는 요인 변수

구분	변수
경제적 요인	공무원의 낮은 보수수준
	업무처리과정 및 결과 등과 관련된 정보제공의 미비
사회, 문화적 요인	공무원 내부의 상납관행
	떡값, 촌지 등의 업무처리상의 관행
	사회전반의 부조리 풍토
개인적 요인(윤리)	공무원 개인의 윤리의식 부족
	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식
제도적 요인(통제)	공직내부의 자체적인 통제기능 미약
	사정기관 활동의 비효과성
	비리공직자에 대한 관대한 처벌
	비리공직자에 대한 짧은 징계시효

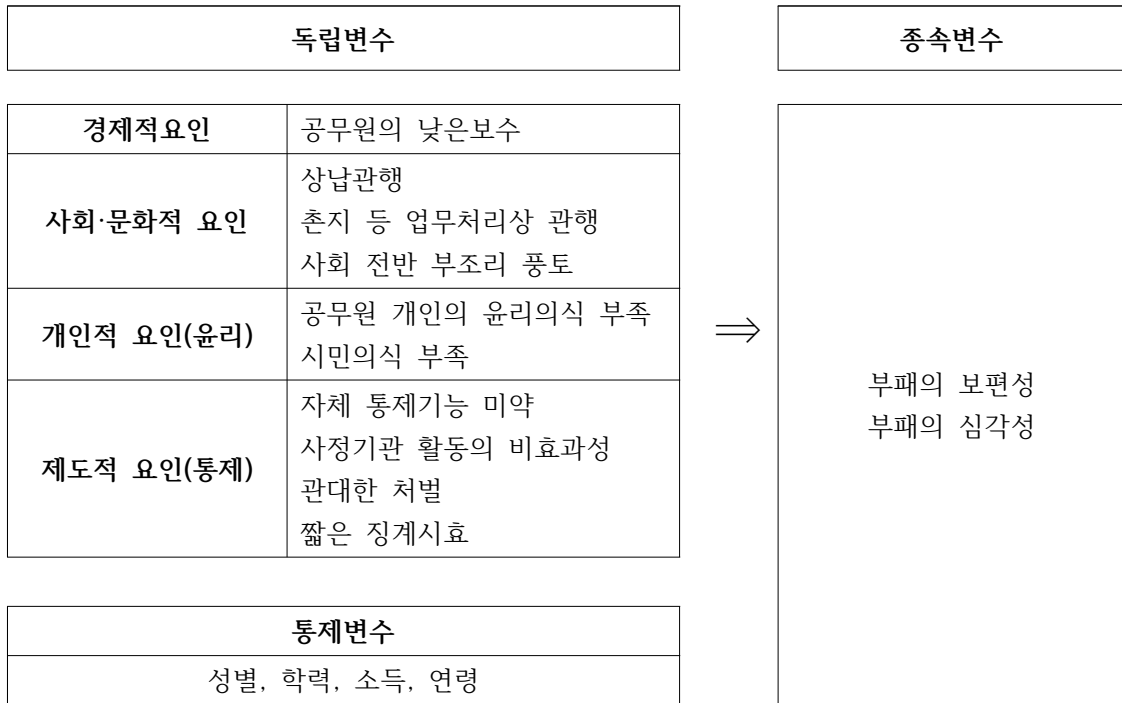
종속변수인 부패의 인식을 측정하고자 하는 변수는 두 가지로 “귀하께서는 행정기관의 공무원들에게 민원인들이 금품 등을 제공하는 행위가 어느 정도 행해지고 있다고 생각하십니까?”, “귀하께서는 공무원들이 직무수행과 관련하여 금품 등을 수수하는 부정부패가 사회문제로서 어떤 상태라고 생각하십니까?”로 보편화 될수록, 사회문제로 심각할수록 우리나라의 부패 인식정도가 높다고 할 수 있다.¹⁴⁾ 이때 통제변수로는 성별, 학력, 소득, 연령을 포함하였다. 통

13) Charron(2015)은 국가단위에서 부패인식이 경험과 상당한 상관관계가 있음을 증명하였으나, 이때 사용한 부패인식 척도 및 부패 경험 척도의 적절성 여부에 대해서는 논란이 있다(고길곤, 2017).

14) 측정지수는 리커트 6점 척도가 기준임.

제변수 외에 모든 변수는 모두 리커트 6점 척도로 되어 있으며, 해석의 용이성을 위해 역코딩을 실시하였다. 본 연구의 연구 질문인 부패의 유발요인이 부패인식에 미치는 영향을 확인해 보기 위해 SPSS18.0을 통한 다중회귀분석을 실시하였다.

[그림 1] 분석틀



2. 가설

분석모형에서 제시한 바와 같이 부패유발요인을 독립변수로, 부패에 대한 인식을 종속변수로 하여 다음과 같이 가설을 정리하였다. 이때 부패 유발요인은 경제적 요인(공무원의 낮은 보수 수준, 업무처리과정 및 결과 등과 관련된 정보제공의 미비), 사회문화적 요인(공무원 내부의 상납관행, 떡값, 촌지 등의 업무처리상의 관행, 사회전반의 부조리 풍토), 개인의 윤리적 요인(공무원 개인의 윤리의식 부족, 선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식), 제도적 통제요인(공직 내부의 자체적 통제기능 미약, 사정기관 활동의 비효과성, 비리공직자에 대한 관대한 처벌, 비리공직자에 대한 짧은 징계시효)으로 구분하였다. 종속변수로는 부패의 보편성과 부패의 심각성이며, 이를 통해 다음과 같은 가설을 제시하였다.

<표 3> 가설설정

경제적 요인
H1. 공무원의 낮은 보수수준은 부패인식(보편성, 심각성)에 (+)의 영향을 미칠 것이다.
사회·문화적 요인
H3. 공무원 내부의 상납관행은 부패인식(보편성, 심각성)에 (+)의 영향을 미칠 것이다.
H4. 떡값, 촌지 등의 업무처리상의 관행은 부패인식(보편성, 심각성)에 (+)의 영향을 미칠

것이다.
H5. 사회전반의 부조리 풍토는 부패인식(보편성, 심각성)에 (+)의 영향을 미칠 것이다.
개인적 요인(윤리)
H6. 공무원 개인의 윤리의식 부족은 부패인식(보편성, 심각성)에 (+)의 영향을 미칠 것이다.
H7. 선거와 특혜를 바라는 시민들의 의식은 부패인식(보편성, 심각성)에 (+)의 영향을 미칠 것이다.
제도적 요인(통제)
H8. 공직내부의 자체적인 통제기능 미약은 부패인식(보편성, 심각성)에 (+)의 영향을 미칠 것이다.
H9. 사정기관 활동의 비효과성은 부패인식(보편성, 심각성)에 (+)의 영향을 미칠 것이다.
H10. 비리공직자에 대한 관대한 처벌은 부패인식(보편성, 심각성)에 (+)의 영향을 미칠 것이다.
H11. 비리공직자에 대한 짧은 징계시효는 부패인식(보편성, 심각성)에 (+)의 영향을 미칠 것이다.

IV. 분석결과

1. 주요변수의 기술통계

본 연구의 주요 변수에 대한 기술통계 결과를 살펴보면 다음과 같다. 종속변수 중 부패의 보편화는 2009년 3.69점에서 2011년 3.02점으로 부패의 보편성이 상대적으로 줄어들었다고 할 수 있다. 그러나 2012년을 기점으로 2015년까지 부패 보편화 수준이 상승하다, 2016년 다소 하락한 3.47점을 보이는 것으로 나타났다. 부패가 사회적으로 미치는 심각성에 대해서는 2009년 3.65점으로 분석 대상기간 중 가장 높은 점수가 나타났으며, 2012년 2.95로 가장 낮은 점수를 보이고 있다. 가장 최근인 2016년의 경우 3.26점으로 2009년보다 상대적으로 낮아졌다고 할 수 있다.

부패의 유발요인이 되는 독립변수의 경우 공무원의 낮은 보수수준이라는 응답이 평균적으로 다른 응답보다 높은 평균점수를 나타내고 있으며, 이는 해당 분석기간 모든 기간에서 나타나고 있다. 그러나 2009년 대비 2016년 이에 대한 의식차이는 -0.67점으로 다른 변수에 비해 그 영향요인에 대한 인식이 가장 많은 폭으로 하락 하였다.

반면 대부분의 독립변수의 평균값이 2009년 대비 줄어들고 있는 양상을 보이고 있는데, 다만 개인 윤리적 요인인 공무원 개인의 윤리의식부족, 선거와 특혜를 바라는 시민들의 의식과 사회·문화적 요인인 공직사회 내부의 상납 등 관행에 대한 변수는 2009년 보다 2016년 최근 자료에서 평균점수가 상승한 것으로 나타났다. 이때 공직사회 내부의 상납 등 관행에 대한 변수는 연도별 편차가 거의 나타나지 않거나 낮은 것으로, 실제 이와 같은 관행 요인이 부패를 유발하는 요인이라는 인식의 차이는 크게 변화하지 않았다고 볼 수 있다.

통제변수로 연령은 해당 분석 연도에서 거의 비슷한 수준인 2.5이상대로 나타났으며, 즉 30대~40대가 상대적으로 많은 비율로 나타났으며, 최종학력의 경우, 마찬가지로 고졸~대졸 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 월평균 소득의 경우 2009년 평균 3.64점으로 200~399만원 대에 집중되어 있었다면, 비교적 최근에는(2014년 이후) 소득수준이 약간 상승하여, 평균

4점대 이상으로 300~399만원 대로 응답자의 소득 비중이 약간 상승한 것으로 나타났다.

<표 4> 주요변수의 기술통계

단위: 평균(표준편차)

			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
종속 변수		보편화	3.69 (1.08)	3.53 (1.04)	3.02 (1.19)	3.15 (1.15)	3.23 (1.20)	3.50 (1.20)	3.55 (1.23)	3.47 (1.23)
		심각성	3.65 (1.01)	3.41 (1.02)	2.97 (1.08)	2.95 (1.10)	3.08 (1.14)	3.36 (1.23)	3.34 (1.21)	3.26 (1.22)
독립 변수	경제	공무원의 낮은 보수수준	4.47 (1.14)	4.75 (1.15)	4.56 (1.34)	4.24 (1.33)	3.97 (1.30)	3.95 (1.24)	3.73 (1.25)	3.80 (1.30)
	사회문화	떡값, 혼지 등 업무처리상의 관행	2.68 (1.11)	2.50 (0.96)	2.32 (1.12)	2.46 (1.16)	2.59 (1.09)	2.63 (1.04)	2.55 (1.12)	2.51 (1.09)
		사회전반의 부조리 풍토	2.83 (1.12)	2.77 (1.00)	2.61 (1.15)	2.69 (1.16)	2.77 (1.12)	2.73 (1.04)	2.64 (1.09)	2.65 (1.09)
		공직사회 내부의 상납 등 관행	2.67 (1.17)	2.62 (1.13)	2.33 (1.07)	2.56 (1.18)	2.69 (1.12)	2.71 (1.10)	2.66 (1.13)	2.71 (1.14)
	개인윤리	공무원 개인의 윤리의식 부족	2.67 (1.14)	2.74 (1.17)	2.55 (1.11)	2.89 (1.25)	2.81 (1.19)	2.86 (1.18)	2.79 (1.16)	2.95 (1.20)
		선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식	2.61 (1.00)	2.61 (0.99)	2.52 (1.10)	2.69 (1.15)	2.69 (1.07)	2.80 (1.02)	2.76 (1.10)	2.83 (1.13)
	통제제도	공직내부의 자체적인 통제기능 미약	2.97 (0.96)	2.97 (1.06)	2.82 (1.03)	2.84 (1.18)	2.93 (1.14)	2.84 (1.11)	2.85 (1.15)	2.86 (1.15)
		사정(비리 적발)기관 활동의비효과성	3.02 (0.93)	2.96 (0.98)	2.73 (1.00)	2.82 (1.16)	2.91 (1.16)	2.87 (1.14)	2.78 (1.14)	2.86 (1.15)
		비리공직자에 대한 관대한 처벌	2.50 (1.04)	2.63 (1.11)	2.60 (1.24)	2.44 (1.22)	2.49 (1.21)	2.48 (1.14)	2.50 (1.19)	2.47 (1.21)
		비리공직자에 대한 짧은 징계시효	2.71 (0.99)	2.69 (0.94)	2.56 (0.98)	2.61 (1.21)	2.71 (1.17)	2.54 (1.17)	2.52 (1.17)	2.53 (1.21)
통제 변수		성별	1.48 (0.50)	1.53 (0.50)	1.53 (0.50)	1.55 (0.50)	1.56 (0.50)	1.62 (0.48)	1.54 (0.50)	1.55 (0.50)
		연령별	2.74 (1.05)	2.62 (1.16)	2.56 (1.09)	2.64 (1.15)	2.80 (1.13)	2.72 (1.09)	2.58 (1.21)	2.77 (1.24)
		최종 학력	2.62 (0.60)	2.56 (0.65)	2.60 (0.62)	2.59 (0.64)	2.59 (0.65)	2.64 (0.59)	2.63 (0.60)	2.66 (0.61)
		월평균 소득	3.64 (1.20)	3.83 (1.14)	4.09 (1.21)	3.75 (1.34)	3.88 (1.40)	4.15 (1.37)	4.01 (1.35)	4.12 (1.28)
N		유효수 (모로별)	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

2. 분석

1) 보편성

부패가 우리사회에 완연해 있는지를 알 수 있는 부패의 보편성에 대한 인식을 물어보는 질문은 “귀하께서는 행정기관 공무원들에게 민원인들이 금품 등을 제공하는 행위가 어느 정도 행해지고 있다고 생각하십니까?”로 점수가 증가할수록 우리사회의 부패가 보편적으로 만연하다고 느끼는 것이라고 해석할 수 있다. 2009년~2016년 부패유발요인과 부패인식 중 보편성을 기준으로 분석한 결과는 다음과 같다. 이 때 각 년도의 모형의 설명력은 각기 다르나, 가장 높은 설명력을 가진 년도는 2013년으로 22.7%가량으로 나타났다. 매우 낮은 년도로는 2009년, 2011년으로 10%가 되지 않으나, 분석대상 기간에 포함되는 만큼, 나타난 유의미성에 대해서는 논의하도록 하고자 한다.¹⁵⁾

먼저 2009년의 경우 사회 부패의 보편성에 양(+의 영향을 주는 부패 유발요인은 공무원의 낮은 보수수준, 공직사회 내부의 상납 등 관행, 공직내부의 자체적인 통제기능 미약, 사정기관 활동의 비효과성으로 나타났다. 이에 따르면, 경제적 측면, 사회·문화적 측면과 통제제도 측면의 요인들이 부패인식에 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 반면, 비리공직자에 대한 관대한 처벌의 경우 음(-)의 영향력을 나타냈는데, 이는 비리공직자에 대한 관대한 처벌이 부패의 보편화를 줄이는 역할을 한다고 할 수 있다. 이와 같은 원인을 유추해 볼 때는 사회, 문화, 역사적 맥락을 모두 고려해서 해석해야 하는데, 이 경우, 박연차 게이트 등의 대규모 비리가 만연할 시기로, 이와 관련해 다양한 정재계 인물들이 구속 혹은 조사를 받던 시기로, 이와 같은 비리 공직자를 발굴하고 처벌한다는 사실만으로도 이가 부패의 보편화를 억제한다고 인식했을 수 있다고 할 수 있다.

2010년의 분석결과와 경우 사회부패의 보편성에 양(+의 영향을 주는 부패 유발요인은 딱값, 촌지 등 업무처리상의 관행, 공직사회내부의 상납 등의 관행, 사정기관 활동의 비효과성으로 사회·문화적 요인과 통제제도 요인이 사회 부패의 보편화에 영향을 미친다고 나타났다.

2011년의 경우 공무원의 낮은 보수수준, 선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식, 비리공직자에 대한 짧은 시효가 사회 부패의 보편화에 양(+의 영향을 준다고 나타났다. 이때 경제적 요인인 공무원의 낮은 보수수준의 경우 2011년 이후에는 부패인식에 영향을 미치는 부패 유발요인으로 분석되지 않았는데, 경제침체 등에 따른 공무원의 안정성 등 임금을 대체할 만한 공무원이 가진 장점이 대두되었기 때문으로 보인다.

2012년~2016년까지 공통된 요인으로는 공직사회 내부의 상납 등 관행이 부패의 보편화에 양(+의 영향을 준다고 나타났으며, 2014년과 2015년에는 그밖에 사정기관 활동의 비효과성이 부패의 보편화에 양(+의 영향을 나타낸다고 분석되었다.

통제변수의 경우 각 연도마다 다른 유의미성을 보이고 있는데, 모형 설명력이 가장 높은 2013년을 기준으로 분석결과를 제시하면, 남성일수록, 연령이 낮을수록, 최종학력이 낮을수록 부패의 보편성에 양(+의 유의미성을 지닌다고 할 수 있다. 이와 같은 개인적 요인에 따른 통제변수 상의 유의미성을 선행연구인 Natalia Melgar(2010)의 연구와 비교해 볼 때, 교육 수준이 낮은 경우 부패를 더욱 심각하게 생각한다는 면에서 일치하고 있으나, 반면 본 연구에서는 남성일수록 부패의 보편성에 양(+의 유의미성이 나타나, 이 연구와는 다른 결과가 제시되

15) 기존 이와 같은 데이터를 사용한 타 연구논문의 경우 모형 설명력이 약 12% 정도임(조일형 외, 2016). 이는 2차 자료 사용의 한계로 보여짐.

었다. 이와 같은 차이는 비교 연구에서 흔히 나타날 수 있는 것으로 그 나라의 역사, 문화뿐만 아니라, 조사 시기, 조사대상 등의 차이에 의해 나타날 수 있다.

또 다른 변수로 경제적인 차이에 따른 인식을 볼 수 있는데 국외의 연구에서는 경제적인 차이에 따라 부패를 인식하는 수준이 다르며, 경제적인 수준이 낮은 경우 부패를 인식하는 수준이 높다고 제시되고 있다(Maeda & Ziegfeld, 2015; REMI AIYEDE, 2016). 본 연구에서는 2012년 만이 월평균 소득이 낮을수록 부패의 보편화에 양(+)의 영향력을 미친다고 나타났으며, 다른 년도에 대해서는 소득 변수가 유의미하게 나타나진 않았다.

즉 부패유발요인이 부패 인식에 영향을 주는 주요 요인은 초기 다양한 요인들이 제기되었으나, 점차 공직사회 내부의 상납 등 관행, 업무처리 상의 관행, 사회전반 부조리 풍토 등 사회·문화적 요인에 의한 것으로 나타났으며, 통제제도 중 사정기관 활동의 비 효과성 등이 또 다른 요인으로 제시되었다고 할 수 있다. 반면 공무원 개인의 윤리적인 측면이 미비하기 때문에 부패가 만연할 수 있다는 가정에 대해서는 대상 년도가 되는 7년 안에는 유의미한 요인으로 나타나지 않았다.

이와 같은 결과를 통해 부패의 만연이라는 국민들의 보편화 인식을 바꾸기 위해서는 사회·문화적으로 통용되는 공직자와 관련된 부정적인 관습이나 태도가 변화해야 하며, 또한 제도적 측면에서 국가 기관에 의한 사정기관 활동의 효과성을 제고해야 할 것이다. 이때 사정기관이라 함은 감사원, 자체감사기구가 될 수 있으며, 이와 같은 사정기관의 효과적인 활동을 통해, 부정부패를 바로잡고자 하는 노력을 통해 사회·문화 속에 있는 관행들을 지양하는 분위기를 조성해야 할 것이다.

<표 5> 부패 유발 요인이 부패의 보편성에 미치는 영향

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	(상수)	2.501	2.033	2.950	2.416	1.761	1.588	1.524	1.503
경제	공무원의 낮은 보수수준	0.099**	0.029	0.113** *	0.044	-0.035	0.052	-0.029	0.003
사회문화	먹값, 혼지 등 업무처리상의 관행	-0.062	0.172** *	-0.011	0.041	0.159** *	0.173** *	0.164**	0.209** *
	사회전반의 부조리 풍토	0.076	0.083	0.071	0.216** *	0.087	0.115*	0.127*	0.090
	공직사회 내부의 상납 등 관행	0.094**	0.102**	0.042	0.149** *	0.193** *	0.113*	0.154**	0.124*
개인윤리	공무원 개인의 윤리의식 부족	-0.006	-0.031	0.002	-0.043	0.010	0.051	-0.044	0.005
	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식	0.047	-0.090**	0.106**	-0.042	0.013	-0.073	-0.028	0.058
통제제도	공직내부의 자체적인 통제기능 미약	0.169** *	0.023	-0.017	0.072	0.056	0.074	0.108*	0.063
	사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성	0.120**	0.107**	0.037	0.100**	0.080	0.139**	0.047*	-0.018
	비리공직자에 대한 관대한 처벌	-0.109**	-0.022	-0.053	-0.040	-0.091	-0.177**	0.048	-0.013
	비리공직자에 대한 짧은 징계시효	-0.024	0.064	0.099*	-0.021	0.074	0.100	-0.048	-0.079
	성별	-0.022	-0.063	0.066	0.116	0.297** *	0.161*	0.094	0.093

연령별	-0.080	-0.045	-0.033	-0.071 *	-0.081 **	0.008	0.026	0.048
최종 학력	-0.184	-0.150 **	-0.127	-0.079	-0.141 **	-0.162 *	-0.109	-0.064
월평균 소득	0.019	0.042	-0.024	-0.060 *	0.021	-0.025	-0.023	0.026
유의확률	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
F	7.736	9.023	4.229	14.132	20.620	17.320	15.001	9.754
R제곱	0.092	0.114	0.057	0.167	0.227	0.198	0.164	0.122

주) *P<0.1, **P<0.05, ***P<0.001

2) 심각성

부패가 우리사회에 얼마나 심각한지를 묻는 질문으로는 “귀하께서는 공무원들이 직무수행과 관련하여 금품 등을 수수하는 부정부패가 사회문제로 어떤 상태라고 생각하십니까?”로 점수가 증가할수록 우리사회의 부패가 사회문제로서 매우 심각하다고 해석할 수 있다. 2009년~2016년 부패유발요인과 부패인식 중 부패가 미치는 사회적인 심각성을 기준으로 분석한 결과는 다음과 같다. 이 때 각 년도의 모형의 설명력은 앞선 보편성과 마찬가지로 각 년도에 따라 다르게 나타나고 있으며, 보편성보다는 상대적으로 높은 설명력으로 나타났다. 심각성과 관련한 모형에서 가장 높은 설명력을 가진 년도는 보편성과 마찬가지로 2013년이 26.9%의 모형 설명력을 갖는 것으로 나타났다. 2014년, 2015년 모두 각각 25.8%, 24.7%로 보편성 보다는 상대적으로 높은 모형 설명력을 지니고 있다.

부패의 유발요인이 부패심각성에 미치는 영향에 대한 분석결과는 다음과 같다. 먼저 2009년의 경우 경제적 요인인 공무원의 보수수준이 낮은 경우, 공직사회 내부의 상납 등 관행, 공직 내부의 자체적 통제기능의 미약, 사정기관 활동의 비효과성 변수가 부패를 사회적으로 심각하게 인식하는데 양(+)의 유의미성이 나타났다. 즉 경제적, 사회·문화, 통제제도 요인이 부패 인식에 영향을 미친다고 분석되었다.

다음으로 2010년의 경우 경제적 측면인 낮은 공무원 보수, 사회·문화적 요인(떡값, 촌지 등 업무 처리상의 관행, 공직사회내부의 상납 등의 관행), 비리공직자에 대한 짧은 징계시효가 부패의 심각성에 양(+)의 영향을 미친다고 나타났다. 2009년과 다른 것은 사회·문화적 요인인 세 가지 변수 모두에 유의미성이 나타난 것이며, 또한 선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식이 높은 경우 부패의 심각성에 음(-)의 유의미성이 나타난다고 분석되었다. 이는 특혜를 바라는 부정적인 차원의 시민의 의식이 높을수록 부패가 덜 심각하다고 인식한다는 것을 의미한다.

2011년과 2012년의 경우 부패유발요인이 부패의 심각성에 미치는 요인이 같은 것으로 분석되었으며, 경제적 요인인 공무원의 낮은 보수수준, 사회전반의 부조리 풍토, 공직사회 내부의 상납 등의 관행, 사정기관 활동의 비효과성, 비리공직자에 대한 짧은 징계시효가 부패의 심각성에 양(+)의 영향을 미친다고 나타났다. 즉 경제적, 사회·문화적, 통제 제도적 측면의 요인들이 영향을 주고 있다고 나타났다.

이후 2013년~2016년의 경우 앞의 기간과 다른 점은 경제적 요인인 공무원의 낮은 보수수준 요인이 부패의 인식과의 관계에서 유의미성을 나타내지 않는다는 것으로 앞선 보편성에서와 같이 점차 공무원의 보수수준보다 직업의 안정성이나 복지 등에 대한 사람들의 인식이 증가했기 때문에 경제적 요인이 다소 덜 영향을 주는 요인으로 변화했다고 분석할 수 있다.

2013년~2016년 공통적으로 부패의 인식에 영향을 주는 요인은 사회·문화적 요인으로 떡값,

춘지 등 업무처리상의 관행, 사회전반의 부조리 풍토, 공직사회 내부의 상납 등의 관행 변수가 부패의 심각성에 양(+의) 유의미성을 나타냈다.

2014년의 경우, 사회·문화적 요인 외에 개인 윤리적 문제로 선처와 특혜를 바라는 시민의 의식이 높을수록, 부패를 심각하게 인식하지 않는다고 나타났으며, 사정기관 활동의 비효과성, 비리공직자에 대한 짧은 시효가 부패의 심각성에 양(+의) 유의미성이 나타난다고 제시되었다.

최근인 2015~2016년의 경우 사회·문화 요인 외에 공직내부의 자체적인 통제기능 미약이 부패의 심각성에 양(+의) 요인을 미치는 것으로 나타났다. 결국 이와 같은 심각성 역시 보편성과 마찬가지로, 점차 사회·문화적 요인 및 통제제도 요인만이 부패 인식에 영향을 미치고 있다고 분석할 수 있으며, 특히 공무원 개인의 윤리의식 부족은 부패를 인식하는데 아무런 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

즉 다른 요인보다 사회·문화적 요인과 제도적 통제의 미비가 부패 인식에 주로 영향을 미친다고 분석할 수 있다. 특히 개인의 윤리 요소의 경우 공무원의 윤리 의식은 유의미성이 나타나지 않는데 반해 시민의 부정적인 태도가 부패를 심각하다고 인식하는데 음(-)의 영향력이 있는 만큼, 사회·문화, 통제제도 뿐 아니라 시민 역시, 선처나 특혜를 바라는 의식을 적극적으로 개선해 나가도록 해야 할 것이다.

통제변수의 경우 매년 다른 유의미성이 나타나고 있으나, 보편성과 마찬가지로, 남성인 경우, 교육수준이 낮을수록, 나이가 작을수록, 평균소득이 적을수록, 부패인식에 양(+의) 유의미성이 나타나는 것으로 분석되었다.

<표 6> 부패의 유발요인이 부패의 사회적 심각성에 미치는 영향

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	(상수)	2.369	1.988	2.286	2.381	1.656	1.460	1.496	1.149
경제	공무원의 낮은 보수수준	0.080**	0.053*	0.059**	0.049**	-0.002	0.023	0.000	0.029
사회문화	떡값, 춘지 등 업무처리상의 관행	-0.049	0.110**	-0.002	0.059	0.094**	0.133* *	0.134**	0.223***
	사회전반의 부조리 풍토	0.069	0.091**	0.087**	0.135**	0.156** *	0.191* **	0.089* *	0.091*
	공직사회 내부의 상납 등 관행	0.116**	0.110**	0.123**	0.169** *	0.199** *	0.159* *	0.150**	0.167**
개인윤리	공무원 개인의 윤리의식 부족	0.000	0.008	0.020	0.003	0.019	0.063	-0.046	-0.045
	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식	-0.054	-0.069**	0.033	-0.029	0.023	-0.078* *	0.020	0.018
통제제도	공직내부의 자체적인 통제기능 미약	0.116**	0.003	-0.010	0.018	0.051	0.044	0.170**	0.104**
	사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성	0.121**	0.059	0.168** *	0.081**	0.055	0.086*	0.070	0.047
	비리공직자에 대한 관대한 처벌	-0.013	0.046	-0.033	0.002	-0.049	-0.135** *	0.034	0.010
	비리공직자에 대한 짧은 징계시효	0.047	0.084*	0.088*	0.084*	0.065	0.170* *	-0.006	-0.083
	성별	-0.086	0.045	0.028	0.121*	0.182**	0.124	0.141**	0.112

연령별	-0.055	-0.017	0.005	-0.11** 2	-0.103* *	-0.07 7**	-0.02 8	0.007
최종 학력	-0.313* *	-0.152**	-0.185 **	-0.110*	-0.062	-0.15 1**	-0.16 6**	0.060
월평균 소득	0.099**	-0.006	-0.012	-0.062* *	0.002	-0.01 1	-0.01 6	-0.014
유의확률	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
F	10.013	8.949	10.667	21.645	25.949	24.480	23.01 8	16.105
R제곱	0.125	0.113	0.132	0.235	0.269	0.258	0.247	0.186

주) *P<0.1, **P<0.05, ***P<0.001

V. 정책적 제언 및 결론

부패 유발요인이 부패인식에 미치는 영향요인은 인식 척도가 보편성인지 혹은 심각성인지 여부 및 분석 대상 기간 마다 다르게 나타나고 있으나, 실제로 사회문화적 측면과 제도적 통제 부분은 분석 대상 기간의 대부분에서 영향요인으로 나타나고 있다는 점에서 중요한 관점으로 논의되어야만 한다. 이와 같은 결과를 기반으로 사회·문화적으로 부패에 대한 관습을 낮추고, 통제제도를 강화할 수 있는 대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사회, 문화적 환경이 투명할 수 있도록 공공부문의 투입, 과정 등에 대한 정보의 공개가 자연스럽게 이루어져야 한다. 특히 본 연구에서는 부패를 공적 영역에서의 사적이윤을 추구하기 위해 권한을 남용하는 것이라 정의한 만큼, 공적 부분에 있어서의 사업이나 정책 등의 투입, 과정, 결과 등에 대한 공개는 행정의 투명성 추구라는 측면에서 사회, 문화적 부조리를 해소하기 위해 도움을 줄 것이다. 특히 제대로 드러나지 않는 행정업무 과정에 대한 중간 평가 등을 통해 행정집행 과정에서 공무원의 재량으로 발생할 수 있는 다양한 부패 혹은 비리에 대한 투명성을 제고하여, 부조리한 관행이 실행될 수 없게끔 사전에 차단할 수 있는 수단을 만들어야 할 것이다.

둘째, 부패를 감시하는 사정기관의 책임성 및 효율성을 증진시키기 위한 자체적인 노력이 요구되어진다. 본 연구의 분석결과에서 연도별로 큰 차별 없이 사정기관 활동의 비효과성이 부패 유발 요인으로써 부패인식에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 이와 같은 사정기관은 감사원, 국민권익위원회, 법무부 등이라 할 수 있으며, 이와 같은 기관들의 업무 효율성을 증진시켜야 한다는 것이다. 특히 감사원의 경우 우리나라 국가 최고감사기구로서, 인적, 예산의 한계에도 불구하고 사정기관으로서의 관리, 감독, 조언기능 등을 수행하고 있다. 그러나 현실적인 제약 및 제도적으로 제약적 대통령 하의 행정부 소속이기 때문에 겪는 정치적인 부분에서의 독립성이 떨어지는 것이 사실이다. 이와 같은 부분에 대해 제도적, 실질적인 독립이 필요할 것이며, 인적, 예산적 부분에 대한 다양한 지원을 통해 현재 가지고 있는 기본적인 한계를 넘어서기 위해 노력해야 할 것이다. 이것은 최근 감사원 내부에서 감사원을 개혁하고자 하는 목소리로 민간 전문가 등으로 이루어진 감사원발전위원회의 활동 등을 통해 어느 정도 성과를 기대해 볼 만 하다고 보여지나, 실질적인 감사원 혁신이 이루어질지는 모두가 관심 있게 지켜보아야 할 것이다.

셋째, 현재의 통제제도의 실질적인 집행이 제대로 이루어져야 할 것이다. 앞서 사정기관 활동의 효과성과도 어느 정도 연관되는 것이기는 하지만, 현재 적발되는 공무원 범죄율은 증가하는데 반해 그에 따른 실제 처벌률은 상당히 낮은 수준이다. 최근 국감에 의하면, 최근 4년간 공무원 뇌물관련 범죄는 총2,396건으로 평균 599건의 범죄가 발생하는데 반해 기소율은

2013년 45%에서 2015년 36%, 지난해 23%로 지속적으로 하락하였다. 즉 재발을 방지하자는 차원에서도 이와 같은 공무원 범죄에 대한 엄중한 처벌이 전제되어야만 사정기관의 효과성도 증진 할 것이라는 차원에서, 공무원 범죄에 대한 실질적인 처벌이 매우 요구된다. 만약 이와 같은 상황이 지속되는데도 불구하고 솜방망이 처벌이 이루어진다면, 궁극적으로 공무원 내부에서의 부패에 대한 인식 역시 더욱 보편화 되는 현상이 발생할 가능성도 존재한다.

넷째, 공공과 민간부문을 모두 감시할 책임이 있는 언론의 중립성 및 감시역할이 중요하게 요구된다. 우리나라 국민권익위원회가 조사한 결과, 부패에 대한 인식에 가장 영향을 많이 주는 것으로 2016년을 기준으로 일반국민 응답자 중 68.0%가 행정부분에 대해 부패하다고 평가하는 이유로 신문, 방송 등 언론에 의해 부패에 대한 정보를 얻게 되어서라고 분석되었다. 그만큼, 언론에서 제시된 부패에 대한 공개 빈도는 사람들에게 많은 영향을 준다고 할 수 있다. 그러나 실제로 언론에서는 부정적 혹은 자극적인 보도를 통해 이를 제공하는 경향이 다수 있을 수 있기 때문에 사람들이 부패에 대한 제대로 된 인식을 갖기 위해서는 공정한 보도 및, 정부차원에서 부패를 줄이기 위한 노력과 같은 부분에 대한 다양한 뉴스를 소개하는 것 역시 매우 중요한 과업일 것이다.

다섯째, 무엇보다 개인의 윤리적인 측면과 관련하여 시민의식을 향상시켜야 한다. 앞서 제시한 것들은 국가의 입장, 국민이 아닌 다른 영역에서의 부패를 막기 위한 노력이었다고 할 수 있다. 실제 다양한 연구에서 국민들의 개혁의식이 높고, 시민참여의 기조가 높을수록, 국가의 부패인식이 줄어든다고 논의되고 있다. 그런 만큼, 깨어있는 국민의식을 통해 직접적인 공공 부문의 감시자가 된다면, 사회의 부패를 줄일 수 있는 가장 좋은 수단이라 할 수 있을 것이다.

결국 부패행위를 성공적으로 방지하기 위해서는 정부에서 민간부분까지 포괄적인 접근방식이 필요하며, 이를 모두 아우를 수 있는 안전장치 및 의식 체제가 마련되어야 한다. 예를 들어 공공조달 혹은 대규모 인프라 프로젝트 등 주요 행사에 대해서는 더욱 면밀히 조사해야 하며, 정당과 선거운동 자금 조달에 있어서의 사적인 이해관계의 부당한 영향과 정책 포착을 피하기 위해서는 이것들이 적절히 규제되어야 한다. 즉 모든 영역 및 단계에서 국가의 부패를 방지하기 위해서는 투명하고 강력하며, 책임감 있는 거버넌스 프레임 워크가 전제되어야 할 것이며, 이와 같은 제도가 제한된 용도로 사용되지 않기 위해 실질적 노력이 요구되어 진다.

자국의 부패상황에 대한 일반인의 의식은 경제, 사회적 측면에서 매우 중요한 의미를 지닐 수 밖에 없다. 그러나 앞서 제시하였듯이 부패의 인식에 대해 다소 국민들은 부정적으로 파악하는 경향이 있으며, 이와 같은 경향성은 부패 인식지수 등에 활용되어, 우리나라 부패수준 증가 및 경제, 사회적인 파급효과를 미칠 수 있다. 즉, 시민들이 부패의 인식을 측정하는데 있어서 객관적이고 합리적인 지표가 마련되어야 하며, 현재 그 요인들을 파악한 만큼, 사정제도의 마련을 통한 사회, 문화적인 변화가 반드시 필요할 것이다. 결국 이와 같은 부패 유발요인과 인식의 영향관계에 대한 분석을 통해 국민들이 부패에 대한 인식지수가 높아지는 것을 방지하고, 효과적으로 부패를 줄일 수 있는 방안을 마련하기 위한 다양한 연구가 지속적으로 행해져야 할 것이다.

참고문헌

- Petrus van Duyne, 2001, Will Caligula go transparant? Corruption in acts & attitudes, Forum on Crime and Society, vol. 1, nr. 2, 73-98.
- OECD, 2016, Putting an end to corruption.
- The World Bank, 1997, Helping Countries Combat Corruption. The World Bank Report.
- United States Institute of Peace, 2010, Governance, Corruption, and Conflict.
- U Myint, 2000, Corruption: Cause, Consequences and Cures. Asia-Pacific Development Journal, Vol 7. No. 2. 33-58.
- Ackerman, Susan Rosedes, (2006). International Handbook on the Economics of Corruption. Edward Elgar Publishing, Inc.
- Myrdal, G. (1971), Asian Drama, N.Y. Pantheon Books.
- Rogow, Arnold A. and Lasswell, H.D. (1963). Power, Corruption and Rectitude, New Jersey: Prentice Hall.
- Holmes Leslie, (1993) The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis, New York: Oxford University Press.
- ICAC 1999 Tips from the Top: Senior NSW public sector managers discuss the challenges of preventing corruption ICAC Sydney.
- Kentaro Maeda and Adam Ziegfeld, 2015, Socioeconomic status and corruption perceptions around the world, *Research and politics*, April-June, 1-9.
- Mussie T. tessema etal., 2014, Cause of corruption from entrepreneurs' Perceptions: Theoretical and Practical Implications. International Review of Management and Business Research. 3(4). pp2023-2038.
- Ning He, 2016, Rethinking the Causes of Corruption: Perceived Corruption, Measurement Bias, and Cultural Illusion, *Chinese Political Science Review*, 1(2). pp268-302.
- REMI AIYEDE, 2016, CORRUPTION PERCEPTION STUDIES AND ANTI-CORRUPTION IN NIGERIA, GLOCALISM: JOURNAL OF CULTURE, POLITICS AND INNOVATION. 2016, 2. pp1-19.
- Natalia Melgar, Máximo Rossi & Tom W. Smith, 2010, The perception of corruption in a cross-country perspective: why are some individuals more perceptive than others?, *Economia Aplicada*, 14(2). pp. 183- 198.
- Gal Ariely & Eric M. Uslaner, (2016), Corruption, fairness, and inequality, *International Political Science Review*, June 1, pp1-14.
- Charron, N. 2016, Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts. *European Political Science Review*, 8(1), 147-171.
- Rose-Ackerman.S. 1999, Political corruption and democracy, *connecticut Journal of International Law*, 14(2):363-378.
- Sandholtzm W., & Koetzle, W. (2000). Accounting for Corruption: Economic

Structure, Democracy, and Trade. *International Studies Quarterly*, 44(1):31-50.

고길곤, 조수연, 2012, 관행수용도와 부패, 한국행정학보, 46(3) 213~239.

고길곤, 조수연, 2017, 시민의 부패 경험과 부패영향요인에 대한 인식의 관계, 한국사회와 행정연구, 28(1).

장지원, 2010, 한국공공부문의 부패실태 추이분석, 한국행정연구원, 연구보고서.

홍영오, 김범준, 구현아(2010), 공무원 부정부패의 실태 및 대책, 한국형사정책연구원.

국민권익위원회, 2017, 2017년 TI 세계부패 바로미터 발표결과.

국민권익위원회, 2016, 2016년 부패인식도조사 종합결과.

조일형, 이현철, 권기현, 2014, 공직부패 유발요인에 관한 연구, 한국행정연구, 23(1).

조운행, 2005, 공직부패 원인 및 정책대안, 전문경영인연구, 8(1).

한국행정연구원, 2010, 한국 공공부문의 부패실태 추이분석.

정책아이디어, 행위자의 변화에 따른 감사정책·성과에 관한 연구¹⁾

김형성(성결대)

I. 서론

필자는 2013년에 “감사원 감사성과에 대한 연구”에서 감사원의 성과가 행위자들의 의지, 출신배경에 따라 차이가 있다는 발표를 한 적이 있다. 그 이후로도 이에 대하여 자주 이러한 생각을 어떻게 정리할 수 있을까 생각해왔다. 당시에는 행위자중심 제도주의적 접근을 통하여 접근하였는데, 행위자들도 주로 정부 내부—대통령, 감사원장—행위자를 중심으로 분석을 하였다.

이러한 분석결과는 감사원의 제도변화를 내부적인 발현에 의해서만 파악한 것이고 외부의 아이디어에 의하여 변화하는 것들은 살펴보지 못했다는 문제를 가지고 있다. 또한 최근 이론에서 아이디어의 수준에 대해서도 고려하지 못했다. 따라서 정책아이디어와 그 수준, 행위자가 감사원의 감사정책에 어떠한 영향을 미쳤고, 궁극적으로 감사성과와 어떻게 연동되는지 보다 설득적인 논의가 부족했다. 따라서 본 연구에서는 행위자-내·외부, 아이디어와 아이디어 수준을 독립변수로 감사정책과 성과가 어떻게 변화하는지 잠재적 통제를 통하여 연관성을 찾아보았다.

II. 이론적 배경 및 분석 기준

1. 이론적 배경

1) 제도, 정책의 변화

신제도주의는 역사적제도주의, 합리적선택제도주의, 사회학적 제도주의 3가지 분파가 있으며, 이들 세 분파는 최근 수렴하는 경향을 보이고 있다. 먼저 역사적제도주의는 제도가 행위자의 전략을 형성하기도 하지만, 보다 중요하게는 행위자의 선호형성에도 중대한 영향을 미친다는

1) 본 연구는 2013년 한국행정학회 추계학술대회에서 발제된 “감사원의 성과에 대한 연구”를 수정·발전시켰음

것을 강조하는데, 무엇보다 **권력관계의 불균형 강조하는데**, 제도형성과 제도변화 과정에서 역사적 과정, 특히 역사의 우연성과 경로의존성을 강조하고 있다. 사회에 형성된 권력관계가 어떤 모습을 띠는가에 따라 형성되는 제도가 다르며, 특정한 제도의 형성과 운영패턴에 따라 집단 간 권력관계가 변화한다고 주장한다. 다음으로 합리적 선택 제도주의는 자기이익의 극대화를 추구하는 개인을 전제로 한다. 각 개인은 합리적이며 자기이익(self-interest)을 추구하지만, 각 개인의 합리성이 집단적 차원에서 결합되면 결코 합리적이지 않은 결과를 창출할 수 있음을 강조하고 이러한 집합적 행동의 딜레마를 해결해주는 역할을 하는 것이 제도라고 이야기한다. 즉, 제도는 개인 간 협력을 촉진하고 또한 합의를 지탱할 수 있도록 하는 행위자들 간의 사전적 약속으로 각 개인의 계산에 기초한 집단 구성원 간 계약에 의해 집합적 행동의 딜레마를 해결하기 위한 방안으로서, 개인의 행위를 구조화시킬 수 있는 제도가 창조된다고 한다. 마지막으로 사회학적 제도주의는 현대조직의 제도적 형태나 절차가 과업의 효율적인 수행에 가장 적합하기 때문에서가 아니라 그러한 형태를 띠는 것이 현존하는 문화적 환경 하에 가장 적절하다고 평가받음으로써 궁극적으로 조직의 외적 정당성을 높일 수 있기 때문에 도입된다고 주장한다. 따라서 제도의 공식적 측면보다는 규범, 문화, 상징체계, 의미 등 비공식적 측면, 특히 당연시되는(taken-for-granted) 신념과 인지구조에 초점을 맞춘다.

세 분과는 각 각의 이론적 문제점을 보완하고 최근 수렴하고 있다. 각 제도이론의 공통된 특징이 제도의 안정성과 지속성, 그리고 제도의 구조적 제약성에 있기 때문에 제도변화에 대한 설명력은 상대적으로 뒤쳐졌었다. 그러나 최근의 변화는 **제도변화의 내재적 측면, 경로의존성, 그리고 점진적 변화과정**을 어떻게 설명할 것인가로 집중되고 있다. 제도변화의 내재적 측면은 ‘제도’에 대한 개념 변화이다. 전통적으로 제도를 통합되고 단일화된 것으로 파악하던 입장에서 제도가 복수의 구성요소의 결합으로 이루어진 것으로 파악하고 있다. 제도의 다양한 구성요소들은 각기 독립적인 논리와 기능을 가지고 있으며, 구성요소들 간의 갈등이나 충돌이 발생할 경우—제도의 내적인 모순²⁾에 의하여 제도가 변화한다고 설명한다. 그러나, 제도변화는 완전히 다른 형태의 제도로 전환되는 것이 아니라 기존의 제도를 형성하던 구성요소들이 재결합되는 과정이다. 이러한 것이 경로의존성을 설명하는 주요한 요소이다. 비공식적 제도의 영향력 때문에 제도변화는 본질적으로 점진적인 과정이다. 비공식적 제도—문화적 제약요인—는 행위자의 인식을 제약하여, 행위자의 선택을 제약한다. 따라서 제도의 변화는 본질적으로 점진적이며 경로 의존성³⁾을 띤다. 결국, **새로운 제도는 기존 제도의 논리와 특징, 그리고 제도가 만들어지는 맥락 하에 존재하던 권력관계와 문화적 전통을 상당 부분 반영할 수밖에 없는데**, 행위자는 이미 존재하고 있던 제도의 구성 원리, 관행 등을 새로운 상황에 도입하기 때문에, 제도 변화가 일어난다 하더라도 경로의존적일 수밖에 없음을 강조하고 있다.

2) 제도 변화의 동인-정책 아이디어와 행위자

2) 구성요소들 간의 모순과 시간에 따라서 제도가 변화하는데, 각 제도의 각 구성요소들은 도입·형성되던 시기에 이를 뒷받침했던 사회구성원 간 권력관계를 반영한다. 따라서 논리와 기능, 형성에 있어서 시차, 이면에 숨어 있는 권력관계의 다양성이라는 이유 때문에 상호 간 갈등을 일으킬 수밖에 없고 제도의 모순이 바로 제도변화를 일으킨다는 것이다.

3) ‘경로의존성(path dependency)’은 사회를 구성하는 제도와 정책이 지속적으로 유지되는 이유를 최초 형성된 제도 또는 그 제도를 형성시켰던 사건이 이후 제도나 사건에 미치는 인과적인 관련성을 말한다.

위와 같은 수렴현상에서 특히 역사적 제도주의가 가지는 변화는 제도와 행위자간의 관계 변화에 주목하여 제도변화를 설명하고 있다.

(1) 정책 아이디어

역사적 제도주의에서는 인간행위의 다양성과 제도변화의 가능성을 설명하기 위해 아이디어의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 제도는 행위를 제약하는 것이 아니라 왜 행위자들이 그러한 선택과 행위를 하게 되었는지를 이해할 수 있게 해주는 맥락을 제공할 뿐, 동일한 제도적 장애에 직면할지라도 자기 통찰적인 행위자들은 창조적인 결정을 내릴 수 있다는 것이다. 따라서 최근 신제도주의 연구에서는 정책아이디어에 대한 관심이 부각되고 있다. 정책 아이디어의 중요성은 크게 두 가지로 찾을 수 있다(하연섭, 2011; 이창울, 2015). 첫째, 신제도주의의 설명력의 한계는 제도의 제약 하에 정책의 선택과 내용에 대하여 구체적으로 설명하기 어렵다는 한계가 있었다. 따라서 구체적인 내용을 설명하기 위해서 구체적인 설명 변수로서 ‘아이디어’가 주목받기 시작하였다(Béland, 2009; Mehta, 2011). 둘째, 개인이 선택하고 행위하기 위해서는 복잡한 현실을 단순화하는 것이 필요하며, 이를 단순화하는 여과기체로서 ‘아이디어’를 주목한다(North, 1990; Busch & Braun, 1999)

Mehta(2011)은 이런 아이디어를 세 가지 수준으로 구분하였다. 첫째, 협의의 아이디어로 구체적인 정책의 모습을 띤 해결책으로서의 아이디어이다. 이견 없이 인정된 정책문제일지라도 어떤 방식으로 이 문제를 풀어나가는지에 따라 매우 다른 정책이 도출될 수 있다. 직접적으로 정책집행 조직을 새로 만들거나 관련 자금을 지원해주는 방법이 있을 수 있고, 또는 간접적으로 유관단체를 통해 지원하거나 규제를 이용하여 해결 할 수도 있다. 중간 수준의 아이디어로는 정책문제를 규정하는 아이디어가 있다. 정책문제를 어떤 방식으로 규정하느냐에 따라서 정책방향이 결정됨은 물론이거니와 더 중요한 것은 어떤 사회적 문제를 정책문제의 틀 안으로 가져오는지를 결정하는 것도 아이디어에 의해서 좌우된다. 마지막으로 가장 넓은 수준에서 사회의 공공성을 반영하는 아이디어가 있다. 역사적 사건 에 대하여 당연히 여겨지는 공유된 가정(assumption)이나 현재 정부나 시장의 역할과 범위를 어디까지 인정하는지에 대한 아이디어를 일컫는다(장지호, 2013; 이창울, 2015).

결국, 본 연구에서는 아이디어를 협의(감사방법), 중간 및 광의(감사 방향성) 차원에서 살펴볼 수 있다.

(2) 행위자

Scharpg는 행위자중심 제도주의의 주장을 통하여 행위자의 인식, 선호 및 능력 그리고 행위자들간의 상호작용 패턴에 대한 제도의 영향력을 중시, 행위자에 대한 제도의 영향력은 적절한 행위의 범위를 제약, 그러한 범위 내에서 구체적으로 어떤 행위를 할 것인가는 전적으로 행위자의 의도와 전략적 선택에 따라 결정된다고 하고 있다.

2. 분석 기준 설정

신제도주의에서 제도의 변화에 영향을 주는 주요 변인과 그에 따라 영향을 받는 감사정책과 감사 성과에 대하여 논의하게 위하여 다음과 같이 그 분석기준을 설정한다.

연구의 시간적 범위는 민주정부 수립시기인 문민정부 출범부터 현재까지(2016년)로 설정한다. 왜냐하면, 그간 평화적 정권교체가 있었으며, 대통령의 임기와 감사원장의 임기도 비교적 잘 지켜지고 있기 때문이다.

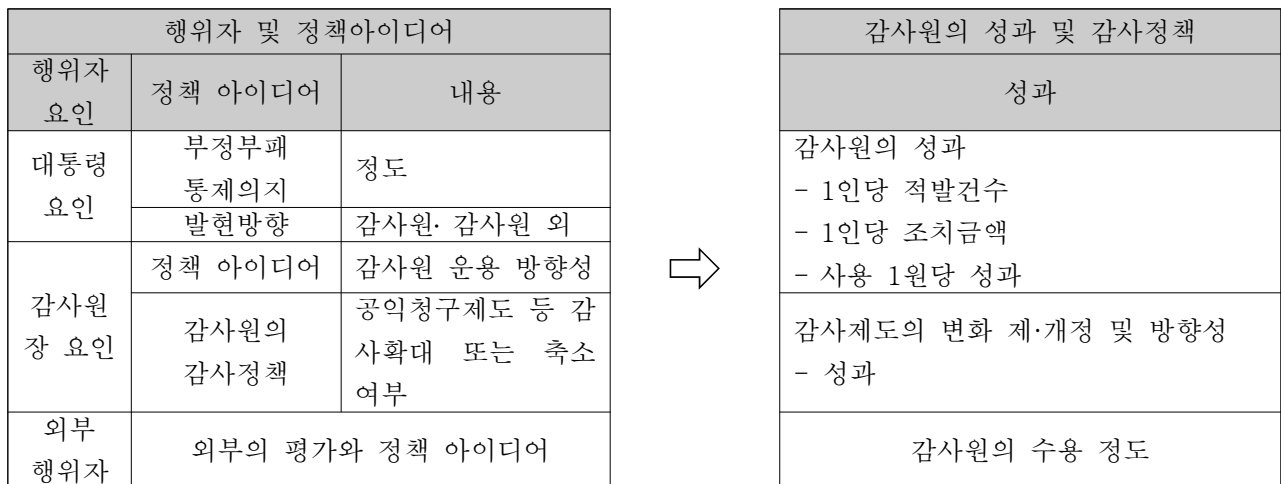
분석 기준으로는 김명수·김형성(2012)가 제시하였던 특정시기 성과요인을 기본으로 한다. 김명수·김형성(2012)는 10년 단위의 연대별 비교를 실시하였으나, 이를 보다 세분화하여 정권별 및 감사원장 별 비교를 하도록 한다.

분석 기준으로는 독립변수로 생각할 수 있는 정책행위자와 정책아이디어이다. 첫째, 행위자는 대통령, 감사원장, 외부행위자로 구분할 수 있다. 첫 번째, 대통령의 정책아이디어는 부정부패에 대한 통제의지와 발현방향⁴⁾을 살펴본다. 둘째, 감사원장의 정책아이디어로 감사원 운용방향성 및 감사관리 규정 등의 변화 방향성을 살펴본다. 셋째, 외부행위자의 아이디어는 외부행위자, 대표적으로 학자 또는 시민 들의 감사원에 대한 평가와 아이디어를 살펴볼 수 있다.

이러한 행위자의 정책아이디어가 감사원의 성과와 감사정책에 어떻게 영향을 미치고 있는지 정권별·감사원장별 차이를 살펴본다. 구체적으로는 감사원의 성과와 감사제도의 변화⁵⁾의 성향과 리더십을 살펴본다. 이와 더불어 각 제도의 계량적 성과는 어떠한지 살펴보도록 한다. 마지막으로 외부행위자의 아이디어를 감사원이 수용하는 정도는 어떠한지 살펴본다.

분석기준을 정리하면 다음 <그림 1>와 같다.

<그림 1> 분석의 기준 분석방법



자료: 김형성(2013). 참조 수정

4) 부패 통제의지가 높다는 것은 감사원의 성과를 높이는데 매우 긍정적인 영향을 줄 것이다. 반면에 부패통제를 위하여 감사원 외부에 기관을 신설하는 경우 감사원의 성과에는 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 부패 통제의지의 발현의 방향도 살펴보는 것이 중요하다.

5) 주로 공익감사청구제도등 시민 참여가 가능하도록 하는 제도들의 변화 방향성에 대한 질적 분석을 실시한다.

III. 행위자 및 정책아이디어와 감사성과 및 아이디어 분석

1. 행위자 및 정책 아이디어

1) 대통령 요인⁶⁾

(1) 김영삼 정부

김영삼대통령은 ‘신한국 창조’라는 캐치프레이즈로 공직자윤리법 개정, 금융실명제·부동산실명제 실시, 공직선거 및 선거부정방지법 개정 등으로 정치적 부패를 방지에 주력하였다. 강도 높은 사정활동을 전개하여 부패혐의가 있는 상당수의 고위 정치인과 고위공무원들이 자리를 잃거나 형사처벌을 받았으며, 많은 중하위 공직자들도 비리나 부당한 방법에 의한 축재혐의로 해임되었다.

따라서 김영삼 대통령의 부패통제의지는 매우 높았다고 할 수 있으며, 그 방향도 감사원에 원장 자문기구로 ‘부정방지대책위원회’를 두고, 사회 각 분야의 부패방지방안을 마련하는 한편, 과거에 성역으로 여겨지던 대통령실과 국가안전기획부 및 군 등에 대한 감사권을 회복하여, 부정부패 척결의 의지가 높고 그 발현방향도 감사원이 그일을 수행할 수 있도록 하는 등 감사원으로 향하였다.

(2) 김대중 정부

김대중대통령은 IMF 경제위기 중 당선되어 우선 정치적 부패에 척결에 다음으로 행정부패를 처리하는 것으로 전략을 수립하였다. 따라서 정치권에 대한 사정 이후 1998년 9월 7일 중간 및 하위직 공무원을 대상으로 하는 전면적 반부패운동의 추진을 선언하였다.

김대중 대통령의 부패통제 의지는 부패방지법⁷⁾을 제정에 있었다. 그 내용은 내부고발자 보호, 부패방지위원회⁸⁾의 신설, 국민감사청구제도의 도입, 신고 보상금 지급, 비위 면직자에 대한 취업 제한 등을 주요 내용으로 하고 있다. 각종 범죄와 대규모 부정부패를 저질러 조성된 자금을 깨끗한 돈으로 위장하는 것을 방지하기 위한 ‘특정 금융거래 정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률,’ (소위 자금세탁방지법)⁹⁾도 김대중대통령 재임기간이던 2001년에 제정되었다.

이렇듯 김대중 대통령의 부패통제의지는 매우 강하였지만, 그 방향성은 부패방지위원회등 감사원 보다는 외부기관에 그 초점을 맞추었다고 할 수 있다.

(3) 노무현 정부

2003년 2월 개최된 반부패기관협의회¹⁰⁾에서 노무현 대통령은 그의 재임기간에 부패를 척결

6) 김형성(2013) 참고·수정

7) 이 법은 2001년 6월 28일 국회를 통과한 후, 2002년 초부터 시행에 들어갔다.

8) 2002년 1월 출범.

9) 이 법은 범죄나 비리관련 혐의거래 보고와 일정 금액이상의 고액 현금거래의 보고제도를 핵심으로 함.

10) 대통령이 의장을 맡고, 감사원장, 국가청렴위원장, 법무부장관, 행정자치부장관, 국방장관, 공정거래위원장, 금융감독위원장,

하는 데 있어 전환점을 만들고, 개인적으로 반부패방안의 실행을 본 협의회 회의를 통해 점검하겠다는 결심을 밝혔다.

주민에 의한 감사청구제도를 도입하여 주민들에게 의심스러운 특별 기관의 감사를 요구할 수 있도록 하고 있다. 시민들은 또한 시민감사관제도를 통해서 감사에 참여하도록 하였다. 또한 부정부패를 통제하기 위한 강력한 반부패통제기관 구축을 위하여 2002년에 국가청렴위원회를 조직하였다.

노무현 대통령도 부패통제의지가 매우 강하였다고 판단된다. 하지만, 그 방향성은 국가청렴위원회 등 감사원 보다는 외부기관에 그 초점을 맞추었다고 할 수 있다.¹¹⁾

(4) 이명박 정부

이명박대통령은 출범 초인 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 제정·시행하면서, 국민권익위원회를 출범시키고, 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회를 통합하였다. 하지만, 집권 기간 내내 부정부패와 연관되어 있다는 국민적 인식에 휩싸여 부패 통제에 대한 의지를 평가하기 어렵다.¹²⁾

(5) 박근혜 정부

박근혜 대통령은 취임초기 신뢰받는 정보를 목표로 정책과제를 추진하였으나, 재임기간 내 세월호 사건, 인사문제, 최순실 사태 등의 문제 직면하였으며, 결국 탄핵으로 대통령직을 마감하였다. 따라서 부패 통제의지를 평가하기 어려우며, 그 방향성도 제시하기 어렵다.

<표 1> 대통령과 정책 아이디어

정부	부정부패 통제지	발현방향
김영삼	강	감사원 내
김대중	강	감사원 외
노무현	강	감사원 외
이명박	약	감사원 외
박근혜	약	-

자료: 김형성(2013). 참조 수정

2) 감사원장 요인¹³⁾

(1) 김영삼 정부

국가균형발전위원장, 국세청장, 경찰청장, 민정수석비서관을 구성원으로 하였다.

11) 공약 중에 회계감사기능의 국회이전을 제시하였다.

12) 이명박 정부에 대한 부정부패통제지에 대한 평가는 차후 시간을 두고 하는 것이 바람직 할 것이라고 생각된다.

13) 김형성(2013) 참고·수정

김영삼 정부에서 2명의 감사원장이 제직하였다. 먼저 이회창 원장은 감사의 성역으로 일컬어지던 대통령 비서실과 경호실을 비롯하여 전력증강(울곡)사업, 평화의 댐 건설사업에 대한 감사를 실시하였다. 1993년 12월 1일 '감사원 188신고센터'를 설치, 현장에 대한 신고를 전화로 받기 시작하였다. 다음으로 이시윤 원장은 1994년 감사원법을 개정하여 감사원은 실·국 설치와 정원책정시 국무회의와 협의하던 것을 실·국의 설치에 감사원이 자율적으로 감사원규칙에 의하여, 정원은 예산의 범위 내에서 대통령의 승인을 얻어 감사원규칙으로 정할 수 있도록 하였다. 또한 감사원에 징계위원회를 설치하여 소속 직원의 징계처분을 자체에서 처리하게 되었으며, 회계검사에 있어 금융거래자료요구권을 확보하였고, 사무차장을 1인에서 2인으로 복수화, 사무처 소속인 감사교육실을 독립된 교육기구인 감사교육원으로 확대, 승격시켰다. 결국 김영삼정부의 감사원 운용의 방향성은 감사민원을 확대하여 국민참여를 강화하고 감사원 독립성 강화 방향으로 나타났다.

(2) 김대중 정부

김대중 정부에서도 2명의 감사원장이 재임하였다. 먼저 한승헌 원장은 감사운영의 기초를 '예방감사체제로의 전환과 경제난 극복'에 두고 이를 위해 국가정책의 실효성을 검증하는 성과감사 강화, 정책부실을 조기에 파악할 수 있는 시스템 구축, 국책사업의 상시 평가기능 강화, 예방·지도 차원의 감사교육 프로그램의 연구개발·교육 강화를 추진하였다. 다음으로 이종남 원장은 2000년 1월 4일 「감사원사무처 직제」 및 「감사원사무처사무분장 규정」을 개정하여 제7국을 신설하고 감사인력을 65명 증원하였으며, 국책사업감사단 소관에 총사업비 2조 원 이상의 대규모 사업에 관한 감사를 하도록 하였다. 그리고 2011년 국민감사청구제도를 도입함으로써 1996년 도입된 공익감사청구 제도와 함께 국민의 감사 참여를 활성화하였고, 2003년에는 국회감사청구제도가 도입되어 국민의 대의기관인 국회의 감사 참여도 강화하였다. 2003년부터 감사결과를 전면 공개하기 시작하였다. 결국 김대중정부 감사원의 감사원 운용방향성은 첫째, 감사대상의 확대와 감사방법의 다양화, 둘째, 김영삼정부때부터 추진하던 국민참여의 확대, 셋째, 감사결과를 공개하는 등 감사의 투명성 확대의 방향으로 나타났다.

(3) 노무현 정부

노무현 정부에서 한명의 감사원장이 재임하였는데, 감사원장인 전윤철 원장은 취임 직후부터 공직자의 비위행위를 적발하는 데 그쳤던 '합법성 감사'보다 비위를 일으키는 정책의 문제점에 대해 근원적인 치유책까지 제시하려는 '시스템 감사'를 강조하였다.¹⁴⁾

(4) 이명박 정부

이명박 정부에서 두 명의 감사원장이 재임¹⁵⁾하였는데, 먼저 김황식 감사원장 시기에는 무엇

14) 시스템 감사는 감사원이 단지 공무원 불법행위나 회계비리만을 적발하고 처벌하는 '합법성 감사'를 넘어 비위를 일으키는 정책 문제점에 대해 근원적인 치유책까지 제시하는 감사이다(매일경제, 2008.10.20일자 기자24시 참조).

15) 감사원장 후보자들의 자질 문제로 오랫동안 전임 전윤철 원장이 유임하고 있었으며, 전윤철 원장이 2008년 5월에 퇴임하고 신임 김황식 원장이 임명되는 9월 8일 까지 약 3개월의 공백이 있었다.

보다 기존의 적발위주의 감사방향보다는 무사안일·소극적 업무처리 행태를 집중 점검하고 열심히 일한 공무원이 보호받을 수 있도록 하는 “적극적 면책제도”를 도입하였다. 또한 이를 더욱 가속화하여 면책신청 자격을 완화하고, 그 처리도 하부로 위임하였다. 국민감사청구사항의 사무처리에 관한 규정을 개정하여 실지감사의 범위를 축소하고, ‘공익’에 대한 정의규정을 신설하여 공익사항에 관한 감사원 감사청구에서 중요한 감사청구 사항의 경우 공익감사청구심의위원회의 심의라는 절차를 추가적으로 마련하였다.

다음 감사원장인 양건원장은 적극행정 면책을 더욱 강화하여 면책신청없이도 직권으로 면책할 수 있는 근거를 마련하였고, 공익사항에 대한 감사청구처리에 있어서 집단민원성 등 사익추구적 감사청구를 감사 청구에서 제외하고, 정치적 감사청구를 억제하기 위하여 시민단체 청구요건을 강화하였다.

결국, 이명박 정부의 감사원은 기존의 부정부패 방지 또는 시스템의 개선이라는 기존의 방향성과 다르게 공무원의 적극적 행정에 대한 면책을 비교적 수월하게 개정하였으나, 공익사항에 대한 감사청구의 요건을 강화하는 방향으로 감사 정책을 운영하였다.

(5) 박근혜 정부

박근혜 정부에서 두 명의 감사원장이 재임¹⁶⁾하였는데, 전임 정부의 감사원장이었던 양건 감사원장이 박근혜 정부 초기 감사원장으로 재임하였고, 이후 2013년 하반기부터는 현 감사원장이 재임하였다. 기본적인 방향은 신뢰받는 감사원(“공직을 바르게, 재정을 튼튼하게, 감사는 공정하게”)를 비전으로 공직사회의 구조적 비리 척결을 목표로 활동하는 것을 천명하였다(감사연보, 2015). 하지만, 기존 이명박 정부의 감사원 운용방향성과 크게 다르지 않았다.

<표 2> 각 정부 및 감사원장 별 감사 정책의 내용

정부	감사원장	시기	감사 정책의 내용
김영삼	이회창	1993. 3. 15.	○ 감사원 민원신고센터 설치
		4. 9.	○ 감사원장의 자문기관으로 부정방지대책위원회 설치 (감사원규칙 제49호)
		12. 1.	○ 감사원 188신고센터 개설
	이시윤	1995. 1. 5.	○ 감사원법 개정 - 헌법기관인 감사원의 독립성 강화와 위상 재정립 · 실·국 설치와 정원 책정의 국무회의 협의 규정 삭제 · 자체 인사감사권 확보와 자체징계위원회 설치 · 감사교육원의 설치 · 자체감사기능의 통합·조정 제도화 · 금융거래자료 요구권 신설 · 심사청구의 행정소송 전심절차 규정

16) 감사원장 후보자들의 자질 문제로 오랫동안 전임 전윤철 원장이 유임하고 있었으며, 전윤철 원장이 2008년 5월에 퇴임하고 신임 김황식 원장이 임명되는 9월 8일 까지 약 3개월의 공백이 있었다.

정부	감사원장	시기	감사 정책의 내용
			<ul style="list-style-type: none"> · 의견표시 대상에 감사관계법령 추가 · 감사사무대행제 도입
		3. 25.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감사사무의 대행 및 위탁에 관한 규칙 제정 - 감사원의 감사사무 중 일부를 감사대상기관의 장으로 하여금 대행하게 하거나 정부투자기관에 대한 감사권한을 주무부장관에 위탁
김대중	한승헌	1999. 8. 28.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공감사기준 제정 - 공공부문에 대한 감사의 질과 감사결과의 신뢰성을 높이기 위하여 기준 마련 - 적용범위에 감사원 감사와 자체감사기관의 감사 등을 모두 포함 - 일반기준, 실시기준, 보고기준으로 구분하고 감사인의 자격요건, 감사실시과정, 감사결과 처리과정에 대한 세부기준 마련
	이종남	2002. 1. 25.	○ 국민감사청구·부패행위신고 등 처리에 관한 규칙 제정
		2003. 7. 3.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감사결과공개에관한규정 제정 - 감사결과를 전면 공개하는데 따른 기준과 절차를 규정
노무현	전윤철	2003. 12. 4.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민감사청구·부패행위신고등처리에관한규칙 개정 - 감사원 사무총장을 국민감사청구심사위원회 위원장과 위원에서 제외
		2004. 3. 25.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감사원민원사무처리규정 개정 - 기업불편신고센터 신설 - 민원중간통지제도와 민원조정회의제도 및 민원처리의견서통지제도 신설 - 자율처리제도에 대한 특례 규정 신설
		2004. 5. 19.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감사원정책자문위원회규칙 제정 - 감사운영방향 등에 관한 각계 각층의 의견을 수렴하기 위한 감사원 정책자문위원회 설립 - 위원장을 포함한 총 15인의 자문위원으로 구성, 자문위원의 임기는 1년으로 하되 연임 가능 - 회의는 연 2회 개최하는 정기회의와 원장이 필요시 개최하는 수시 회의로 운영 ○ 부정방지대책위원회규칙 폐지
		2005. 5. 26.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감사원법 개정 - 평가연구원의 설립근거 규정 신설 - 감사교육원의 직무 중 연구기능을 삭제
		7. 21.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익사항에 관한 감사원 감사청구 처리에 관한 규정 제정 - 감사원에 청구된 감사청구를 처리하기 위한 제반 사항 규정 - 감사청구제 시행방안 폐지 - 공익사항에 관한 감사원 감사청구 처리에 관한 규정 제정으로 폐지
		11. 18.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감사관련 자료 등 관리에 관한 규정 제정 - 감사보고서 등 감사관련 자료의 공개 기준 및 감사관련 자료관리방법 등을 규정 - 자료 공개 여부를 결정하기 위한 자료공개심의위원회 신설
		2006. 3. 14.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정 제정 - 국민 다수의 공익을 보호하기 위하여 감사원에 청구된 감사청구를 객관적이고 효율적으로 처리하기 위한 제반사항을 규정

정부	감사원장	시기	감사 정책의 내용
			○ 감사원 민원사무처리규정 개정 - 감사현장에서의 민원접수.처리근거와 그 절차 신설 - 우수 민원신고인에 대한 포상대상 확대 및 표창근거 신설
		11. 12.	○ 공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙 제정 - 공공기관의 운영에 관한 법률에서 위임한 사항 규정 - 감사인의 선정, 회계감사의 절차, 감사원의 결산감사 등 규정
		2008. 2. 11.	○ 국민감사청구사항의 사무처리에 관한 규정 개정 - 국민감사청구와 공익감사청구의 처리절차를 일원화하고 각하 또는 기각사유 등을 구체화함으로써 감사청구 처리의 신속성을 높이고 감사청구 조사업무에 있어 감사청구조사단과 감사본부.국(과.팀)의 유기적 협조체제를 구축하여 효율적인 처리를 도모하기 위하여 개정 - 감사대상기관에도 감사실시 결정사항을 통지 - 국민감사청구와 공익감사청구의 처리절차 일원화 - 감사청구 소관 감사본부.국(과.팀)의 의견 반영 - 감사실시 부서 지정제도 신설 - 감사실시 품의서 결재단계 규정화 ○ 공익사항에 관한 감사원 감사청구 처리에 관한 규정 개정 - 국민감사청구와 공익감사청구의 처리절차를 일원화하고 각하 또는 기각사유 등을 구체화함으로써 감사청구 처리의 신속성을 높이고 감사청구 조사업무에 있어 감사청구조사단과 감사본부.국(과.팀)의 유기적 협조체제를 구축하여 효율적인 처리를 도모하기 위하여 개정 - 중요 정책결정 사항 등을 청구대상에서 제외 - 감사청구 기각 사유의 개선 - 감사대상기관에도 감사실시 결정사항을 통지 - 감사청구 소관 감사본부.국(과.팀)의 의견 반영 - 감사실시 품의서 결재단계 규정화
이명박	김황식	2009. 1. 2.	○ 국민감사청구사항의 사무처리에 관한 규정 개정 - 감사청구 사항에 대한 실지감사의 범위를 감사청구와 직접 관련이 있는 사항으로 제한 ○ 공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정 개정 - '공익'에 대한 정의규정을 신설하고 중요한 감사청구 사항의 경우 공익감사청구심의위원회의 심의를 거쳐 감사실시 여부를 결정하도록 수정하는 등 공익감사청구의 처리 절차를 개정
		1. 6.	○ 적극행정면책제도 운영규정 개정 - 경제위기 극복 및 공직활력 회복을 목적으로 적극행정을 장려하기 위한 조치의 일환으로 적극행정면책제도를 운영함에 따라 관련 규정을 제정
		1. 7.	○ 국민감사청구 부패행위신고 등 처리에 관한 규칙 개정 - 국민감사청구심사위원회의 정례화 및 운영 관련 규정 신설
		2009. 11. 2.	○ 집행전말 처리기준 개정 - 처분요구별 처리 기준 및 시정.권고.통보사항 등에 대한 완결처리 기준을 마련하는 등 처분요구의 이행을 제고를 위하여 관련 규정 개선
		2010.3. 18.	○ 「적극행정면책제도 운영규정」 개정 - 면책신청 자격을 '자체감사기관의 장'까지 확대하고, 면책처리결과를 감사대상기관에 통보하도록 신설
		2010. 6. 23.	○ 「국민감사청구사항의 사무처리에 관한 규정」 개정 - 경미한 시정, 주의 및 통보사항은 사무차장, 현지조치사항은 소관국장이 각 각 전결처리하도록 개정 ○ 「공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정」 개정

정부	감사원장	시기	감사 정책의 내용
			<ul style="list-style-type: none"> - 공익감사청구인 등에게 포상과 표창 등을 할 수 있는 규정 신설 - 공익감사 청구인 연령을 20세 이상에서 19세 이상으로 하향 조정
		7. 6.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「감사활동조정협회의 구성·운영 등에 관한 규칙」 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 민간위원과 감사원장의 위촉위원의 요건을 감사기구의 장의 자격과 동일하게 규정하고, 위원장의 자료 제출 및 출석요구권 명시 ○ 「자체감사활동의 심사에 관한 규칙」 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 자체감사활동 심사결과는 심사위원회의 심의를 거쳐 감사위원회의의 의결로 확정하며, 심사결과는 국회에 보고하며 대외공개 ○ 「자체감사활동의 지원 및 대행·위탁감사에 관한 규칙」 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 감사원은 대행·위탁감사 실시계획을 수립하여 감사권한이 있는 장에게 의뢰하여 실시하도록 하고, 감사결과 처리는 위탁감사의 경우 위탁기관의 장이 처리하며, 대행감사는 사안에 따라서 대행기관과 감사원이 나누어 처리하고, 자체감사활동을 지원하는 등의 취지
		2010. 8. 23.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「국민감사청구사항의 사무처리에 관한 규정」 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 감사실시 방법, 감사결과 처리 등의 결재권자를 업무소관에 따라 공직감찰본부장 또는 소관 사무차장으로 조정 ○ 「공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정」 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 감사실시 방법, 감사결과 처리 등의 결재권자를 업무소관에 따라 공직감찰본부장 또는 소관 사무차장으로 조정 - 감사청구심사자문위원회의 위원 및 위원장을 제2사무차장에서 공직감찰본부장으로 변경
박근혜	양건	2010. 12. 9.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 「공공감사에 관한 법률」에서 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 자체감사활동을 할 때 준수하여야 할 기준 등을 감사원규칙으로 정할 수 있도록 규정함에 따라 그 기준 등을 제정
		2011. 3. 10.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민감사청구사항의 사무처리에 관한 규정 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 국민감사청구 대상이 아닌 경우 공익감사청구로 전환·접수 근거 마련
		2013. 4. 26.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적극행정 면책제도 운영규정 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 면책신청없이 직권으로 면책할 수 있는 근거 신설 - 면책신청권자 및 면책신청부서 확대 등
		2013. 11. 20.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 공익사항 감사청구시 연명부에 직업을 추가하여 기재하도록 변경
		2014. 5. 13.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 집단민원성 등 사익추구적 감사청구를 청구대상에서 제외 - 정치적 감사청구 등을 억제하기 위해 시민단체의 청구요건을 강화 - 감사청구자문위원회에 외부전문가 위촉 근거 마련 등
		6. 2.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적극행정면책 등 감사소명제도 운영규정 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 감사요부즈만 운영규정 과 적극행정면책제도 운영규정 을 통합하고, 적극행정면책요건의 충족여부 판단기준 마련 등
		2014. 12. 24.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감사원 민원사무처리규정 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 감사 관련 민원은 원칙적으로 직접조사로 분류하도록 하여 직접조사 강화 - 일반민원, 188민원 등 민원 접수 종류별 처리과정을 합하는 등 처리과정 체계화 - 감사 필요성이 있는 사항에 대한 소규모 감사근거를 마련하여 민원 사항과 감사와의 연계 강화 - 비위유형별 분류기준표를 폐지하는 등 현실과 괴리된 제도 폐지 등
		2015. 1. 16.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감사원법 개정(법률 제13204호) <ul style="list-style-type: none"> - 적극행정에 대한 면책 근거를 법률에 마련 ○ 적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙 및 적극행정 면책 등 감

정부	감사원장	시기	감사 정책의 내용
			사소명제도의 운영에 관한 규정 제정 - 적극행정 면책 및 감사소명제도의 대상 및 처리 절차 등을 통합하여운영 규정을 마련
		9. 1.	○ 적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규정 개정 - 소명인 지원을 위한 감사권익보호관 제도 운영 근거 마련 및 감사권 익보호관의 검토 절차 규정
	황현찬	2016.9.13	○ 감사원의 부정청탁 및 금품 등 수수 신고사항의 처리에 관한 규정 제정 - 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 시행에 따른 신고사항에 대한 처리기준 및 절차 마련
		9. 27	○ 국민감사청구.부패행위신고 등 처리에 관한 규칙 개정 - 국민감사청구심사위원회 운영 규정 현실화, 서면의결 방식 도입, 사전확인 절차 시 소요기간 처리기간 불산입 신설 등
		12. 28.	○ 감사원사무처 직제, 감사교육원 직제 개정 - 지방조직 및 취약분야 감사 강화를 위하여 조직.인력 확충 - 지방조직 신설 및 '감사'와 '민원' 업무 통합, 취약분야 감사 강화를 위한 전담 조직 확충 - 운영 효율화를 위한 국.과 규모 조정 및 직급별 정원 조정

출처: 2016 감사연보 참조·정리

결국 각 정부별 아이디어와 감사정책 방향은 다음과 같다.

<표 3> 정부별 감사아이디어와 감사정책의 방향성

정부	감사정책 아이디어(협의)	감사정책의 방향(중간·광의)
김영삼	대통령비서실 감사, 자율적 인사조직권 확보, 공익감사청구제도 도입	감사원의 독립성강화 시민참여 강화
김대중	성과감사 강화, 국회감사청구제도 도입, 감사결과 공개	감사원의 역량강화 투명성강화
노무현	시스템 감사	감사원의 역량강화
이명박	적극적 행정 면책제도,	행정내부의 적극적 행정
박근혜	공익감사 청구의 요건 강화	감사원의 자율성 강화 ¹⁷⁾

3) 외부 행위자의 아이디어

논문검색 시스템을 활용하여 키워드를 “감사원” 중심으로 검색을 실시하였다. 총 46건의 논문이 검색되었으며 그 내용은 다음과 같다.

그 내용을 정리하면, 첫째, 감사원의 독립기관화 또는 실질적 독립에 대한 제안, 둘째, 감사원과 지방자치단체 감사의 방향성, 셋째, 성과감사의 방향성, 넷째, 감사원의 회계감사에 대한 신뢰 확보와 감사원의 역할, 다섯째 감사원내부 비리나 성과를 위한 개선 방안의 제안하고 있다.

17) 감사원의 자율성강화, 시민참여의 제한 등을 통하여 대 시민 자율성을 강화하는 것을 말한다.

<표 4> 외부행위자들의 정책 아이디어

연도	논문 편수	논문 내용
1993	1	정부회계제도 및 감사제도 개편
1996	1	감사원감사에 사회적 형평성 기준 적용 요구
1997	1	감사원비리에 대한 외부통제
1998	1	성과감사
1999	1	감사인력의 역량강화
2000	1	행정 유도적 감사, 민간전문가의 적극적 활용
2003	1	회계검사권의 국회이관에 대한 부정적 견해
2005	1	시스템감사를 위한 감사품질 확보 방안 제안
2006	3	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부혁신을 지원하는 감사실시 <ul style="list-style-type: none"> - 실패를 용인하는 문화 ■ 통합평가를 위하여 각종평가를 기획·총괄·조정 ■ 감사원 독립성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 임명절차 개선 - 헌법상 감사원 독립을 명시 - 감사원장의 임기를 대통령이나 의원보다 장기로 하는 방향 - 예산편성의 자율성 확보 - 직원임용의 자율성 확보
2007	1	감사독립성 강화를 위한 프랑스 회계법원 사례 분석
2008	4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Risk Audit개념도입 ■ 감사원 성과감사의 '감사정치화현상'에 따른 고품질 감사 방향성 <ul style="list-style-type: none"> - 감사결과 '성과달성 가능성'이 명확한 사업을 중심으로 정책결정과 재정배분 - 감사절차의 제도화 - 정치적 상징성을 갖는 감사사항의 경우 감사결과보고서 품질유지 ■ 감사원의 지방감사를 인정할 수 있는 입법론 강구 제안 ■ 감사원 심사청구제도 개선
2009	4	<ul style="list-style-type: none"> ■ 성과관리를 위한 기능정립 ■ 성과감사 한계 지적 <ul style="list-style-type: none"> - 과정평가 지양, 영향평가 방향 ■ 감사원 독립기관화
2010	5	<ul style="list-style-type: none"> ■ 감사원과 자체감사기구간 거버넌스 체계 구축 ■ 감사원 감사권능의 합헌적·합법적행사를 위한 감사자료의 제출 및 관리에 관한 법률제정제안 ■ 국가감사체계의 중심법으로서 "감사원법"이 될 수 있도록 결산검사제도의 체계적 보완과 입법화 도모 ■ 독립형 지방감사원 구축 ■ 성과감사에서 감사초점과 판단기준 사전제시와 지속적 사후관리 실시
2011	5	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적극행정 면책제도의 실효성 확보방안 ■ 감사원 감사권제한 극복방안 <ul style="list-style-type: none"> - 감사대상 기관에 대한 규범 명확성 원칙 확보 - 감사결정 고권의 확립 - 감사활동의 독립성·실효성 확보를 위한 입법 ■ INTOSAI총회 개최국으로 형식적 공공감사기준의 문제점 개선방안 제안 ■ 최고감사기구인 감사원의 특정감사의 전문성 및 정확성의 품질적 요소에 대한 부정적 인식개선 방안 ■ 감사원 독립기관화 방안에 따른 권한 제한내용
2012	6	<ul style="list-style-type: none"> ■ 감사인력의 전문성 강화 ■ 검찰권 통제를 위한 감사권한 활용 ■ 공공감사 성과측정 및 관리 ■ 정부업무평가체계와의 연계 ■ 미국의 중앙·지방의 이원적 감사체계적용 가능성 미흡 ■ 대체적분쟁해결기구 역할을 위한 폭넓은 개입과 적극적 운영
2013	1	감사원 기능의 실질화 를 통한 기능상 독립방안 모색
2014	1	자체감사기구와 감사원의 적극적 상화 협력을 위한 감사활동과 심사제도의 합리적 연계

연도	논문 편수	논문 내용
2015	3	<ul style="list-style-type: none"> ■ 종래의 적발식 감사에서 위험기반감사나 심층평가적 접근강화 ■ 감사원의 회계검사의 강화를 통해서 높은수준의 서비스제공을 위한 회계감사제도 활용 ■ 국민감사와 공익감사의 문제점과 개선방안 -국민감사제의 활성화는 감사의 독립성제고에 도움을 줌 -국민 참여형 감사로 제도변화 필요
2016	4	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해외최고감사기구의 역할은 정책집행 뿐만 아니라, 형성, 평가 등 정책의 모든 단계에 통찰과 예측을 제공 ■ 예산 거버넌스를 위한 감사원의 역할 <ul style="list-style-type: none"> - 예산편성 및 심의지원 활성화 - 감사결과 피드백 활성화 ■ 독일, 오스트리아 회계감사원은 헌법기관들 사이에서 정치적 조정력을 발휘하거나 신뢰를 기반으로 납세절감을 위한 주민의 대변자로서의 평가를 받음
2017	1	감사원 독립을 위한 독립기관화 방향성
합계	46	

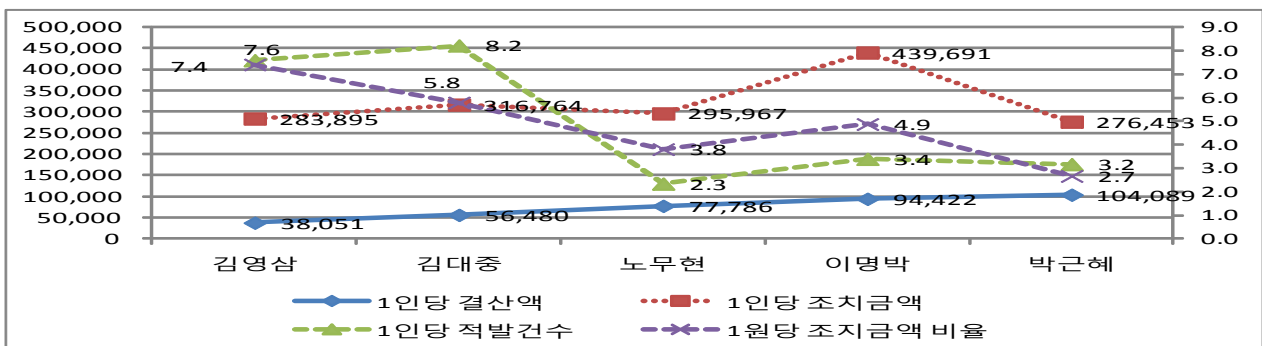
2. 감사원의 성과 분석

1) 정부별 · 감사원장별 성과

먼저 각 정부별 성과를 감사원 인력 1인당 결산액수, 1인당 조치금액, 1인당 적발건수, 감사원이 쓴 1원당 조치금액 비율을 성과로 도출하여 보았다. 그 결과 김영삼 정부의 감사원이 결산금액 1원당 조치금액이 가장 높은 비율을 보였다. 다음으로는 이명박 정부, 김대중 정부 순으로 나타났으며, 박근혜 정부가 가장 낮은 비율을 보였다.

<표 5> 정부별 감사성과

정부	1인당 결산액 (천원)	1인당 조치금액 ¹⁾ (원)	1인당 적발건수 (건)	1원당 조치금액 평균 비율(%)
김영삼	38,051	283,895	7.6	7.4
김대중	56,480	316,764	8.2	5.8
노무현	77,786	295,967	2.3	3.8
이명박	94,422	439,691	3.4	4.9
박근혜 ²⁾	104,089	276,453	3.2	2.7



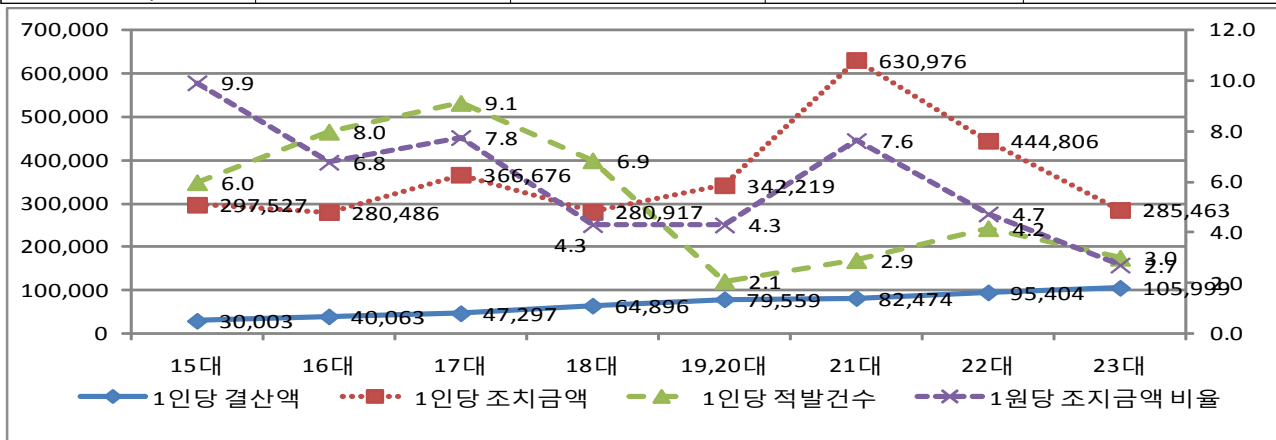
주 1) 조치금액 = 변상판정금액+시정금액(추징·회수·보전금액)+주의조치금액+현지 조치금액

주 2) 박근혜정부의 성과는 2013~2016년 4개년임

감사원장 별 성과를 감사원 인력 1인당 결산액수, 1인당 조치금액, 1인당 적발건수, 감사원이 쓴 1원당 조치금액 비율을 성과로 도출하여 보았다. 그 결과 15대 > 17대 > 16대 순으로 나타났으며, 23대가 가장 낮은 비율을 보였다.

<표 6> 감사원장별 감사성과

감사원장	1인당 결산액 평균 (천원)	1인당 조치금액평균 (원)	1인당 적발건수평균 (건)	1원당 조치금액 평균 비율(%)
15대	30,003	297,527	6.0	9.9
16대	40,063	280,486	8.0	6.8
17대	47,297	366,676	9.1	7.8
18대	64,896	280,917	6.9	4.3
19,20대	79,559	342,219	2.1	4.3
21대	82,474	630,976	2.9	7.6
22대	95,404	444,806	4.2	4.7
23대	105,999	285,463	3.0	2.7



2) 정부별 · 감사원장별 감사청구제도 운영 성과

감사원은 감사의 적시성과 효율성을 확보하고 감사원에 대한 국민의 신뢰를 높이기 위하여 ‘감사청구제’를 운영하고 있다. 하고 있는데 감사청구제도에는 ‘국민감사청구’와 ‘공익사항에 관한 감사원 감사청구’(이하 “공익감사청구”)가 있다

(1) 정부별 · 감사원장 별 국민감사청구제도 운영성과

국민감사청구는 김대중정부에서 노무현 정부까지 그 접수 건수가 유사하게 나타났으나, 박근혜 정부에 들어서 접수건수가 현저히 줄어들었다. 청구의 인용결과 감사를 실시하여 입건이나 불문 결과를 나타낸 결과는 대체로 유사하게 나타나나, 박근혜 정부에 들어 약 1/3이 감소하였으며, 무엇보다 다음연도로 이월 시키는 비율이 늘었다.

이것을 감사원장별로 구분하면, 22대, 23대에 들어서 접수건수가 줄어들었으며, 22대에서는 기각비율이 가장 높아졌다. 더불어 다음연도로 이월시키는 비율이 가장 높았다.

<표 7> 정부별 국민감사청구제도 운영 현황

정부	평균 접수건수 (건)	감사비율 (%)	기각비율 (%)	각하비율 (%)	타기관 이첩비율 (%)	취하비율 (%)	처리중 비율(%)
김대중 ¹⁾	32.0	15.6	21.9	18.8	18.8	25.0	0.0
노무현	35.8	15.2	33.4	20.4	2.5	23.1	5.4
이명박	30.4	15.3	63.3	6.6	1.5	4.6	4.8
박근혜 ¹⁾	10.5	9.2	49.4	11.5	0.0	18.0	11.9

주1) 김대중정부는 2002년 한 개년도를 대상으로 하며, 박근혜 정부는 2013~2016까지 4개년을 대상으로 함

주) 모든 데이터는 해당기간의 평균 값임

<표 8> 정부별 국민감사청구제도 운영 현황

감사원장	접수건수 (건)	감사비율 (%)	기각비율 (%)	각하비율 (%)	타기관 이첩비율 (%)	취하비율 (%)	처리중 비율(%)
18대	32.0	15.6	21.9	18.8	18.8	25.0	0.0
19,20대	35.8	15.2	33.4	20.4	2.5	23.1	5.4
21대	41.0	13.3	56.1	11.1	2.5	5.9	4.7
22대	11.3	18.8	69.5	6.7	0.0	1.8	3.3
23대	12.3	5.6	45.9	8.6	0.0	24.0	15.9

주) 모든 데이터는 해당기간의 평균 값임

(2) 정부별 · 감사원장 별 공익감사청구제도 운영성과

공익감사청구의 건수는 노무현 정부부터 크게 증가하였다. 청구를 기각하는 비율은 이명박 정부와 박근혜 정부에서 44.8%, 38%로 높아졌으며, 더불어 무엇보다 다음연도로 이월 시키는 비율도 20%이상으로 증가하였다.

이것을 감사원장별로 구분하면, 19대, 20대에 평균 약 107건에서 21대 평균 약 150건, 22대와 23대에 들어서는 평균 접수건수가 약 200건 이상으로 크게 증가하였다. 감사를 하기 어렵다고 판단하여 기각하는 비율이 21~23대에서 평균 약 38%~48%까지 증가하였다. 더불어, 다음연도로 이월 시키는 비율도 평균 약 16%~ 28%로 증가하였다.

이러한 결과는 이명박 정부와 박근혜 정부에 들어와서 국민감사청구과 공익감사청구제도의 요건을 강화하는 정책아이디어가 영향을 미친 것으로 판단된다.

<표 9> 정부별 공익감사청구제도 운영 현황

정부	접수건수 (건)	감사 실시비율(%)	기각비율(%)	각하비율(%)	취하비율(%)	처리중비율 (%)
김영삼	20.5	56.6	15.1	28.3	0.0	0.0
김대중	21.2	30.4	19.2	50.4	0.0	0.0
노무현	107.4	35.6	26.2	27.0	4.6	6.0
이명박	180.4	18.5	44.8	13.5	3.0	20.2
박근혜	215.0	18.9	38.0	17.9	3.7	21.5

<표 10> 감사원장별 공익감사청구제도 운영 현황

감사원장	접수건수 (건)	감사 실시비율(%)	기각비율(%)	각하비율(%)	취하비율(%)	처리중비율 (%)
16대	20.5	56.6	15.1	28.3	0.0	0.0
17대	17.5	4.5	39.2	56.3	0.0	0.0
18대	23.7	47.6	5.8	46.5	0.0	0.0
19,20대	107.4	35.6	26.2	27.0	4.6	6.0
21대	151.7	18.7	48.0	14.4	2.7	16.2
22대	227.0	17.7	39.3	12.1	2.6	28.3
23대	208.7	19.5	38.1	19.9	4.7	17.8

3) 정부별 · 감사원장별 외부아이디어의 수용 정도

감사원은 외부 행위자들의 정책아이디어를 적극적으로 수용하려고 노력하고 있으나, 감사방 감사원의 통제에 대한 것, 감사원의 독립에 대한 논의는 여전히 미흡하다.

또한, 행정유도적 감사, 민간 전문가의 적극활용과 공익감사청구 등에서 시민참여의 요구들은 오히려 반대의 방향으로 제도를 변화하는 것으로 생각된다. 또한, 국가재정에서 감사원의 역할 확대를 위한 논의는 여전히 미흡한 것으로 판단된다.

<표 11> 감사원장별 공익감사청구제도 운영 현황

논문 내용	수용정도
정부회계제도 및 감사제도 개편	2002년 복식부기, 발생주의 정부회계제도 개편 등 감사환경 변화에 적극적인 대응
감사원감사에 사회적 형평성 기준 적용 요구	각 정부가 지향하는 바에 따라 사회적 형평성을 위한 감사실시
감사원비리에 대한 외부통제 및 감사원의 성과분석	감사원에 대한 내부통제를 강화하고 있으나 그 성과는 공개되지 않고 있는 상황 감사원의 성과에 대한 평가가 이루어지고 있지 않음
성과감사 실시와 내실화	성과감사를 실시하나 과정평가에 그치고 있음
행정 유도적 감사, 민간전문가의 적극적 활용 - 국민참여형 감사청구제도 변화	국민청구 요건 강화로 반대 방향으로 추진되고 있음

논문 내용	수용정도
	- 이명박 정부때부터 청구기각율이나 당해 처리하는 비율이 낮아지고 있음
■ 정부혁신을 지원하는 감사실시 - 실패를 용인하는문화	이명박 적극적 행정 면책제도로 개선 - 다만 이것이 행정책의 면책으로 활용되는 방향으로 전환되고 있음
■ 통합평가를 위하여 각종평가를 기획·총괄·조정	평가연구원을 신설하여 평가와 감사를 연계 시도하였으나, 이명박 정부에서 평가기능 제외됨
■ 감사원 성과감사의 '감사정치화현상'에 따른 고 품질 감사 방향성 - 감사결과 '성과달성 가능성'이 명확한 사업을 중심으로 정책결정과 재정배분 - 감사절차의 제도화 - 정치적 상징성을 갖는 감사사항의 경우 감사 결과보고서 품질유지 ■ 감사원의 지방감사를 인정할 수 있는 입법론 강구 제안 ■ 감사원 심사청구제도 개선	감사의 정치화 현상에 대응을 제대로 하지 못하고 있음 - 특히 사대강 사업에 대한 감사절차의 제도화 과정이나 감사결과보고서의 품질유지에 의구심이 나타남
■ Risk Audit개념도입 ■ 종래의 적발식 감사에서 위험기반감사나 심층 평가적 접근강화	일부 위험감사 기법이 시행되고 있음
■ 감사원과 자체감사기구간 거버넌스 체계 구축 ■ 국가재정 체계 내에서 감사원 역할 강화	자체감사기구와의 거버넌스체계 구축을 위하여 법제정. 현재 적극적으로 노력중 국가 재정체계에서 여전히 감사원의 역할 개선이 이루어지지 않고 있음
감사원의 독립기관화	감사원 내외부에서 논의되고 있으나 활성화되고 있지 않음

3. 정책 아이디어·행위자가 감사원의 정책과 성과에 미치는 영향

정책 아이디어·행위자요인이 감사원의 정책과 성과에 미치는 영향을 살펴보면, 시대가 2000대로 넘어올수록 감사원의 일원당 평균조치금액이나, 일인당 적발건수의 비율은 작아지고 있는 것으로 보여 아이디어와 행위자의 요인에 크게 영향을 받은 것으로 볼 수 없다. 다만, 노무현 정부와 박근혜정부를 비교해 볼 수는 있다. 노무현 정부나 박근혜정부의 실적이 유사하게 나타나고 있는데, 그 원인은 노무현 정부의 경우, 감사원장의 아이디어가 성과에 영향을 미치는 것으로 판단된다. 시스템 감사의 방향은 적발보다는 근본적인 체계 개선의 방향으로 볼 수 있기 때문이다. 박근혜 정부의 성과는 대통령 요인과 감사원장의 요인이 중복적으로 작용한 것으로 판단되는데, 박근혜대통령의 부정부패 척결의 의지가 비교적 약했으며, 그 발현방향도 모호했다. 감사원장도 적극적 행정면책제도의 규정 개선을 통해서 정부기관에서 자체적으로 면책을 결정할 수 있도록 하는 등의 조치가 이루어졌기 때문이다.

다만, 여기에서 고려할 것은 외부행위자의 정책아이디어가 감사원의 성과로 받아들여질 수 있는 가하는 것이다. 대체로 외부행위자의 아이디어는 시차를 두고 감사원의 정책으로 받아들여지고, 그것이 성과를 내는데도 시차가 있을 것으로 판단된다. 외부 행위자의 정책아이디어 중에서 비교적 광의의 접근방향인 독립성 강화, 지방자치단체 감사의 이원적 접근 등은 여전히

논의가 되지 못하고 있지만, 협의 수준의 아이디어인 정부회계제도 개편, 감사인력의 역량강화, 자체감사기구와의 거버넌스, Risk Audit 등의 방안은 제시와 동시에 또는 이미 도입하여 수행하고 있는 것으로 판단된다.

하지만, 비교적 중간수준인 감사원의 통제, 성과관리에 대한 내용들은 여전히 이루어지고 있지 못하여 이에 대한 방향성을 설정할 필요가 있다.

<표 12> 분석결과 종합

정부	감사원사용 1원의성과율 (C/B)	감사원당 1인당 연평균 적발건수 (건)	국민 감청 기율 (%)	공익 감청 기율 (%)	대통령 요인		감사원 운용방향성	외부 행위자 아이디어		
					부 정 패 제 의 지	발 현 방 향		시기별	공통	수용 노력 및 정 도
김영삼	7.4	7.6	-	15.1	강	감사 원 내	대 통 령 비 서 실 인 감사, 자율적 사조직권 확보	정 부 회 계 제 도 개 편 및 감사제도 개		정 부 회 계 제 도 개 편 체제 구축 '공 익 감 사 도 청 구 제 도 도 입
김대중	5.8	8.2	21.9	19.2	강	감사 원 외	성과감사 강화, 국회감사청구제 도와 공개 감사결	행 정 유 도 적 감 사		국 민 감 사 청 구 제 도
노무현	3.8	2.3	33.4	26.2	강	감사 원 외	시스템 감사	통 합 평 가 Risk Audit		평 가 연 구 원 Risk Audit 실시
이명박	4.9	3.4	63.3	44.8	약	감사 원 외	적극적 행정 면 책제도 감사청구 공제권 제한	지 방 감 사 근 거 성 과 관 리 기 능 정 립 감 사 권 능 강 화 방 안 마 련		지 방 자 치 단 체 감 사 적 극 적 실 시
박근혜	2.7	3.2	49.4	38.0	-	-		자 체 감 사 기 구 와 감 사 원 의 협 력 적 관 계 모 색 적 발 식 위 험 기 반 감 사 나 심 층 평 가 적 감 사 로 전 환		법 률 제 정 파 악 안 됨
									감 독 강 화 감 력 강 화 예 정 인 역 화	원 성 인 력 강 화 수 용 의 의 과 서 강 화

IV. 결론

본 연구는 성과를 감사원의 계량적 성과를 감사원 예산 1원당 평균조치금액, 감사원 1인당 평균 적발건수를 각 정부별, 감사원장별로 제시하였다. 이와 더불어 감사원의 궁극적 목적인 국민지향성을 모색해보기 위하여 국민감사청구제도와 공익감사청구제도의 실적도 살펴보았다. 또한 비가시적인 성과를 성과와 외부행위자의 아이디어를 수용하는 정도에서 찾았다.

이러한 성과에 영향을 주는 독립적인 변수로 행위자(대통령, 감사원장, 외부행위자)들의 정책 아이디어를 설정하고 독립변인과 종속변인인 성과 연계시키는 질적접근방법을 취했다. 노무현 정부와 박근혜정부의 감사원 예산 1원당 평균조치금액, 감사원 1인당 평균 적발건수는 유사하나 국민감사청구기각율과 공익감사청구 기각율은 많이 차이나고 있음을 알 수 있다. 이러한 것은 대통령의 아이디어와 감사원장의 아이디어가 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

마지막으로 외부행위자들의 정책아이디어는 도입과 효과 발생에서 시차가 발생할 것으로 보이는데, 몇몇 사례들은 외부행위자들의 아이디어가 시차 없이 감사원에 도입되고 있는데, 이는 감사원의 전략적인 환경변화전략에서 기인한 것으로도 파악할 수 있다. 그 사례가 적극적 행정면책제도의 경우, 외부행위자들의 아이디어¹⁸⁾가 동시에 적용되었으며, 그 제도가 여러번의 수정을 걸쳐서 나타나고 있다.

반면, 행위자의 정책아이디어가 지속적으로 주장되되고 있지만, 그 발현이 반대로 나타나는 경우도 있는데, 예를 들어 국민 참여강화 주장¹⁹⁾들은 이명박, 박근혜 정부에서 그 성과가 반대로 나타나고 있는 것으로 판단되어진다.

본 연구는 질적분석결과를 정량데이터에 적용시켜 해석하는 방법으로 분석을 실시하여 분석의 타당성에 한계가 있다. 다만, 감사원에 대한 통제와 성과를 측정해야한다는 주장들도 나타나고 있지만, 감사원의 성과는 과연 무엇인가하는 것에 대한 진지한 고민과 그 방향성을 모색하는 시간이 되었으면 한다. 또한 향후 연구에서 이러한 점의 연구를 통해서 관련 감사원의 성과의 원인에 대한 보다 엄격한 연구가 되길 기대한다.

18) 물론 모든 논문이 검색된 것이 아니라서 추정일 수 밖에 없다.

19) 이러한 부분은 신문지상에 많이 나타나고 있는데, 본 연구에 담고 있지 못하다.

참고 문헌

감사원(2008). 『감사 60년사』 .

_____ (2009). 『감사연보』 .

_____ (2010). 『감사연보』 .

_____ (2011). 『감사연보』 .

_____ (2012). 『감사연보』 .

_____ (2013). 『감사연보』 .

_____ (2014). 『감사연보』 .

_____ (2015). 『감사연보』 .

_____ (2016). 『감사연보』 .

김명수 · 김형성(2012). 『경제발전기의 부정부패 척결과 감사원의 역할』 . 감사연구원 연구보고서.

김형성(2013). 감사원의 감사성과에 대한 연구. 한국행정학회 춘계학술대회 논문집

문정인 · 모종린 편(1999). 『한국의 부정부패』 , 서울: 오름사.

매일경제(2008.10.20)

오석홍(1995). 『한국의 행정』 . 서울: 경세원.

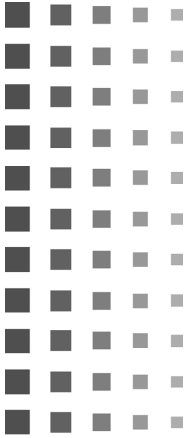
중앙일보(2008.9.12).

감사원법 제20조

공공감사기준 제11조

부정방지대책위원회규칙(감사원규칙제95호)

헌법 제97조



제1부 2분과_헌법학회

사 회: 김주영(명지대)

발표1: 정상우(인하대)·김현정(서울대 강사)

감사원의 지위 및 기능에 대한 연혁적 연구

토 론: 이병규(동의과학대)

발표2: 홍종현(감사연구원)

공법학 분야에서 감사제도 연구의 동향 및 주요 쟁점

토 론: 김용훈(상명대)

감사원의 헌법적 지위 및 기능에 대한 연혁적 연구

정상우(인하대학교 사회교육과), 김현정(서울대학교)

I. 서론

국가 행정기구의 운영에는 막대한 예산이 소요되고, 많은 공무원들이 자신의 직무를 수행하게 된다. 특히 의회의 기능보다 행정권의 기능이 확장되어 있는 현대의 상황에서는 국가기관의 회계를 검사하고 공무원들의 직무를 감찰하는 것은 필수적으로 요청되는 사항이다. 현행 헌법상 대통령 소속하의 기관인 감사원이 회계검사 업무와 직무감찰 업무를 함께 담당하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 사실 이러한 형태, 즉 회계검사 기능과 직무감찰 기능을 대통령에 소속된 하나의 기관에서 수행하는 것은 비교법적으로 말해 흔한 형태가 아니다. 다수의 국가에서 두 기능은 분리되어 있으며, 특히 회계검사를 수행하는 기관의 경우 국회에 소속되어 있는 경우가 많다.

그러나 한국에서도 본래 두 기능은 분리되어 있었다. 1948년 제헌헌법의 제정과 함께 국가기구의 구조가 편성되면서 헌법상의 기구인 심계원이 회계검사 기능을, 법률상의 기관인 감찰위원회가 직무감찰을 각각 수행하였다. 어느 정도 변동은 있었지만 상당 기간 두 기능이 각각의 기구에 분리되어 있는 형태가 유지되었다. 지금과 같은 형태의 감사원 체제는 1962년 제5차 개헌이 추진되면서 1963년 헌법에 의해 규정된 이래 현재까지 유지되고 있는 것이다.

비교법적으로 드문 형태에 속하는 지금의 감사원 체제가 어떠한 역사적 흐름에서 자리 잡게 되었는가를 살펴보는 일은 현재의 감사원이 갖는 지위 및 기능을 이해하는 데에 중요한 자료의 하나일 것이다. 따라서 이 글에서는 헌법상 기관으로서의 감사원의 지위 및 기능이 어떻게 오늘날에 이르게 되었는지에 관하여 연혁적인 측면에서 검토하고자 한다. 우선 대한민국임시정부 - 미군정기 - 헌법제정과정에서 최고감사기구가 어떻게 헌법에 규정되었는지 변화를 고찰하고자 한다. 각 시기 감사원이 어떤 모델을 취하고자 했는지 특징을 해명하고자 한다. 아울러 헌법 제정 이후 심계원과 감찰위원회의 두 기관이 각 회계검사 기능과 직무감찰 기능을 수행하였던 시기 양 기관의 지위 및 기능의 변화를 알아본다(II.). 다음으로 제5차 개헌 과정에서 두 기관이 감사원으로 통합되었던 배경과 당시의 논의에 대해서 살펴보기로 한다(III.).

II. 정부수립 전후 시기 감사원 제도 연혁

1. 헌법 제정과정에서 ‘감사원’ 논의

(1) 임시정부 시기

우리 헌법은 헌법 제정과정 중에 임시정부 헌법으로부터 일정한 영향을 받은 바 있다. 임시정부 헌법에서 감사원 제도가 항상 등장한 것은 아니었지만, 헌법전에 최초로 규정된 것은 1919년 9월 11일의 대한민국임시헌법에서였다. 1919년 9월 임시헌법에서 會計檢査院이 결산을 검사·확정하면 임시정부가 이를 임시의정원에 보고하여 승낙을 받도록 규정하고 있었다(제53조). 임시헌법에서 회계감사원은 대통령 소속이었다. 동 헌법에 따라 발표된 대한민국임시관제에서는 회계감사원이 임시정부의 일체 회계를 검사·확정하며 감독한다고 규정하고, 국무원에 대하여 독립[特立]한다고 규정하고 있었다.

당시 주변국에서는 명치헌법 제72조에서 “국가의 세출과 세입의 결산은 회계감사원이 이를 검사하고 확정하며, 정부는 그의 검사보고와 함께 이를 제국의회에 제출하여야 한다. 회계감사원의 조직 및 직권은 법률에 따라 이를 정한다.”라고 규정하고 있었다. 일본의 회계감사원은 1869년 설치되었다가, 명치헌법 하에서는 천황 직속으로 정부로부터 독립하는[天皇直隸, 政府特立] 기관으로 존재하였다. 당시 일본 회계감사원의 주된 임무는 행정부의 재정예산에 대한 결산서를 검사·확정하는 일과 정부와 의회에 제출할 검사보고서를 작성하는 일이었다. 이에 대해 중화민국약법(원기약법, 1914.5)에서는 심계원이라는 용어를 사용한 것을 볼 수 있다.

1925년 제2차 임시정부 개헌은 당시 임시정부가 일제의 탄압을 받게 된 것이 배경이 되었다. 회계감사원은 1925년 헌법개정 당시 폐지되었는데, 현실적으로 납세가 어려웠기 때문에 재정에 관한 내용이 대폭 축소된 것이 배경이 되었다. 1925년 임시헌법에서는 임시정부의 예산 및 결산의 임시의정원 결의, 임시정부의 회계에 대한 임시의정원의 심사는 규정하였지만, 회계감사원 제도는 삭제된 것이다. 이후 1940년 10월 개정된 대한민국임시약헌(제4차 개헌)에서 회계감사원이 부활되었다. 이 임시약헌에서는 회계 부분에서 임시의정원 또는 상임위원회에 의한 회계검사를 폐지하고 과거 임시헌법(1919)의 회계감사원 제도를 부활하였다. 회계감사원은 국가의 회계를 검사하였다. 이러한 부활은 당시 중국의 오오헌초(五五憲草, 1936), 期成憲草, 1940) 등 중국헌법문서들에서 나타난 오권분립의 감찰원에 의한 회계검사 제도의 영향을 받은 것이 아닌가 추측된다.¹⁾

그리고 대한민국임시헌장(1944.4)에서는 회계에 관한 장을 두고 있었는데, 이 장에서는 3개 조에 걸쳐 회계에 관한 사항을 규정하면서 회계감사원의 권한을 강화하고 있다. 이에 의하면 회계감사원에서 국가의 일체회계를 수시로 검사할 수 있도록 하였고, 회계감사원이 검사·확정한 예산결산의 회계를 의정원에 제출하여 통과를 요하도록 하였다. 대한민국 임시정부 잠행관제에 의하면 회계감사원은 제4장에 규정되어 있다. 이에 의하면 회계감사원은 임시정부의 일체의 회계를 검사·확정하며 감독하고, 국무위원회 소속이었지만 국무위원회에 대하여 特立하였다.

(2) 미군정 시기

미군정기 작성된 헌법안에서 규정된 감사원 제도는 회계검사와 감찰 기능을 결합한 모델이 다수 등장하게 되었다. 임시정부헌법에서 회계감사원이 이미 존재했기 때문에 회계검사 기능을 갖는 기구의 등장이 생소한 것은 아니지만, 명칭에 있어 감찰원, 기능에 있어 회계검사 기

1) 신우철, 『비교헌법사』, 법문사, 2008, 418면.

능과 감찰 기능이 결합한 것은 중국 헌법문서의 영향은 아닌가 짐작해 본다. 이에 대한 내용을 헌법문서별로 살펴보면 다음과 같다.

행정연구위원회안(한국헌법)은 신익희를 중심으로 하는 행정연구위원회에서 작성한 것인데, 이는 후에 제헌의회에서 헌법제정의 기초 자료로 삼게 된다. 이 헌법안에서는 회계검사를 위한 會計檢查院과 문관의 자격심사 및 조사를 위한 考査院을 규정하고 있었다.

민주의원안(대한민국임시헌법)에서는 법제장관·감찰장관·고시장관 제도를 두었는데, 감찰장관은 대통령과 국무회의 고문으로 관공무에 종사하는 직원의 위법행위를 조사하여 대통령에게 구진하고 정부의 재정 처리와 세출·세입의 결산을 심사하여 그 결과를 대통령과 국민의회에 보고하도록 하였다(제37조). 그리고 국가의 세출·세입·결산은 감찰장관의 심사를 받은 후 정부는 심사보고와 함께 이를 의회에 제출하도록 하였다(제79조).

남조선과도입법의원에서는 임시헌법기초위원회안(이른바 김봉준 안으로 민주의원안을 거의 그대로 제출한 것)과 남조선과도약헌안(이른바 서상일 안)이 제안되어 통합 과정을 거쳐 조선임시약헌으로 의결되었다. 남조선과도약헌안에서는 국가최고감사기구는 감찰원으로서 회계검사와 직무감찰을 동시에 담당하는 기구였다. 감찰원은 공무원에 대한 탄핵·징계 및 회계검사를 행하였다. 행정부는 세입세출에 대하여 감찰원의 심사를 받은 후에 그 심사보고와 함께 이를 입법의원에 제출하여야 하였다. 감찰원장은 행정부 주석이 임명하도록 하되, 입법원의 동의를 받도록 하였다. 감찰위원은 감찰원장의 제청으로 행정부 주석이 임명하도록 하였다. 이에 대해 입법의원에서 의결된 조선임시약헌에서 감찰위원장은 정부주석을 보좌하여 관공무원의 탄핵 및 징계에 관한 사항과 정부의 회계감사에 관한 사항을 담당하고 국무회의에 참석하여 의견을 진술할 수 있도록 하였다(제34조). 제6장에 재정을 두었는데, 정부주석은 세입세출의 결산을 감찰위원장의 심사를 받은 후에 그 심사보고와 함께 이를 입법의원에 제출하도록 하였다(제54조).

(3) 헌법 제정 과정

유진오의 헌법초안(1948년 5월 사법부에 제출한 안)에 의하면 제7장 재정에는 조세법정주의, 계속비, 예비비, 전년도 예산제도, 심계위원회 규정 등을 두고 있다. 심계위원회는 결산을 담당하고, 심계위원회에서 확정된 결산은 내각의 책임 해제를 위하여 국회에 제출된다. 심계위원회는 직무감찰 기능을 갖고 있지 않았다.

이에 대해 유진오·행정연구위원회의 헌법초안(한국헌법 또는 제2단계 헌법초안으로 유진오의 헌법초안과 행정연구위원회 헌법초안을 기초로 공동으로 작성한 것. 이후 1948년 국회 헌법기초위원회의 심의 원안이 됨)에서는 대체로 유진오안을 따랐는데 심계위원회 명칭은 심계원으로 수정되었다. 심계원은 국가의 수입·지출의 결산 및 회계검사 기능을 담당하도록 하였다. 국회에 심계원에 의한 결산심사 결과를 보고하는 것은 내각이 담당하였다. 법이에 대해 전편찬위원회 헌법기초분과위원회의 헌법초안(소위 권승렬안) 역시 심계원을 두고 있었는데, 그 권한과 기능은 유진오안 또는 한국헌법(소위 공동안)과 큰 차이가 없었다. 한편 법전편찬위원회의 ‘헌법개정요강’에 따르면 국가최고감사기구의 역할은 감찰위원장이 담당하였다. 이 헌법개정요강은 조선임시약헌을 기초로 했기 때문에, 국가최고감사기구에 있어 조선임시약헌의 내용과 당시 법전편찬위원회의 헌법개정요강의 내용은 유사하였다.

헌법안 마련 및 심의 과정에서는 정부가 심계원의 검사보고와 결산을 차년도 국회에 제출하도록 하였다. 유진오안과 공동안, 권승렬안에서 유지되었던 정부의 책임해제 규정은 삭제되었

다. 그 외에 1948년 국회에서 논의된 헌법제정 과정에서 심계원에 관한 규정은 특별한 수정 없이 통과되었다. 헌법 제정 과정에서 나타난 심계원에 관한 헌법안 규정은 다음과 같다.

<표> 헌법안의 심계원 규정

유진오안	공동안	권승렬안
제107조 ① 決算은 審計委員會에서 檢査確定된다. ② 審計委員會에서 確定된 決算은 內閣의 責任解除를 爲하여 國會에 提出된다. ③ 審計委員會의 組織과 權限은 法律로서 定한다.	제101조 ① 國家의 收入 支出의 決算은 每年 審計院에서 檢査한다. ② 內閣은 審計院의 檢査報告와 함께 決算을 次年度の 國會에 提出하여 責任解除를 얻어야 한다. ③ 審計院의 組織과 權限은 法律로써 定한다.	제107조 ① 歲入, 歲出의 決算은 每年 審計院에서 檢査確定한다. ② 政府는 審計院의 檢査報告와 함께 決算書를 國會에 提出하여 審査를 받는다. ③ 決算書 承認의 議決이 있는 때에는 政府의 責任이 解除된다. ④ 審計院의 組織, 職能 및 任務는 法律로써 定한다.
국회 헌법기초위원회 내각책임제헌법안	헌법안	1948년 헌법
第97條 ① 國家의 收入支出의 決算은 每年 審計院에서 檢査한다. ② 國務院(정부)는 審計院의 檢査報告와 함께 決算을 次年度の 國會에 提出하여 責任解除를 얻어야 한다. ③ 審計院의 組織과 權限은 法律로써 定한다.	제94조 ① 국가의 수입지출의 결산은 매년 심계원에서 검사한다. ② 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 한다. ③ 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다.	제95조 ① 국가의 수입지출의 결산은 매년 심계원에서 검사한다. ② 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 한다. ③ 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다.

(* 편의상 항을 붙임. 가운데 줄 또는 괄호는 연필로 삭제 및 가필된 부분임)

(4) 소결

대한민국임시정부 시기부터 헌법제정시까지 나타난 감사원 제도의 특징을 요약하면 다음과 같다. 임시정부 시기 회계검사원은 1919년9월 임시헌법에서 처음 규정되면서 대통령 소속으로 결산을 검사.확정하되 이를 임시정부가 임시의정원에 보고하도록 하였다. 임시의정원은 1925년 개헌에서 삭제되었다가 1940년 임시약헌에서 부활하여 1944년 임시헌장에서 권한이 강화되었다. 회계검사원은 국무위원회 소속이었으나 독립성을 가졌고 수시로 일체의 회계를 검사확정하고 회계검사원이 직접 예산결산을 의정원에 제출하도록 하였다.

미군정기 헌법 문서에서 회계검사와 감찰 기능을 결합한 모델이 다수 등장하였다. 행정연구위원회안은 회계검사원 명칭을 사용하였으나, 임시정부 헌법안의 영향을 많이 받았다고 할 수 있는 대한민국임시헌법(민주의원안)은 감찰장관을 두고 회계검사와 감찰을 담당하도록 하였다.

조선임시약헌에서도 감사원은 공무원에 대한 탄핵·징계 및 회계검사를 행하였다. 이 글에서 별도로 살피지는 않았지만, 미소공동위원회에 제출한 답신안들에서도 행정집행을 보좌하고 감시하기 위한 법제·고시·감찰기관을 두기도 하였다.

그러나 헌법제정의 기초가 되는 유진오 안 이후로는 심계원(또는 심계위원회)의 명칭으로 등장하며, 결산(회계검사)기능만 갖고 감찰기능은 없는 것이 되었다. 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하는 것으로 하였다. 결국 1948년헌법의 심계원은 종래 논의되었던 임시정부의 회계검사원이나 미군정기 제안된 헌법안에서의 감사원보다 약화된 것이라고 할 수 있겠다. 다만, 심계원이 재정 장에서 규율되고 있었던 점은 심계원이 재정통제기관의 성격으로 이해했던 것으로 짐작되고, 국회에 제출한 심계원의 검사보고를 제출한 점에 비추어 재정민주주의에 기여했을 것으로 생각된다.²⁾

2. 감사기구 관련 입법과 운영

(1) 심계원(1948-1963)

1948년 7월 17일 제정·공포된 제헌헌법 제7장 제95조에 국가최고감사기구로서의 審計院의 설치근거가 마련되었다. 제헌헌법의 내용은 헌법기초위원회안과 동일하다. 헌법 제95조 제3항에 의하여 1948년 12월 4일 법률 제12호로「심계원법」이 제정되었다. 동법에 의하면 심계원은 대통령소속이었으며 공무원에 대하여 직무상 독립의 지위를 가지는 것으로 되었다(제1조). 심계원에는 원장1인, 차장1인을 합한 7인 이내의 심계관을 두도록 하였다(제2조). 심계관의 경우 직무수행상 독립성을 보장하기 위하여 신분보장 규정이 존재하고 있었는데, 형의 선고, 탄핵 또는 징계에 의하지 아니하고는 파면, 정직 또는 감봉되지 아니하도록 하였다(제7조). 심계원은 정부 각 기관과 그 감독에 속한 기관 또는 단체의 회계를 상시 심사·감독하여 그 시정을 기하도록 하였다(제10조). 심계원의 검사 범위는 “1. 세입세출의 총결산 2. 정부각기관과 그 관하 각기관의 회계 3. 지방공공단체의 회계 4. 정부보조단체와 특약보증단체의 회계 5. 국영과 정부투자단체의 회계 6. 정부관리재산의 회계 7. 국고은행의 국고금수지에 관한 회계 8. 기타 법령에 의하여 지정된 단체의 회계” 등이었다. 현행 감사원법과 달리 아직 필요적 심계사항과 선택적 심계사항이 분화되어 있지는 않았다(제11조).

1957년 심계원법 개정에서, 회계관계공무원등에 대한 징계처분요구에 관한 사항을 보완하고 징계규정의 적용을 받지 아니하는 단체등의 직원에 대하여는 문책을 요구하여 징계의 실효성을 높이도록 하였다. 그리고 출납공무원외의 회계관계직원의 변상책임을 확보할 수 있도록 소속장관 또는 감독기관이 변상에 이르지 못하였을 경우 관계세무서장에게 위탁하여 국세징수법상의 체납처분의 예에 따라 집행할 수 있도록 하였다. 1961년 5.16 군사쿠데타 후인 1961년 9월 9일 심계원법이 개정되었다. 이 개정은 그 이유에 있어 심계원이— 독립성 강화, 시의적절한 감사 시행, 감사결과에 관한 처리사항을 신속 정확하게 처리하기 위한 것이었다. 특히 부패와 구악을 일소하기 위한 이유를 밝혔다. 그 결과 심계원의 소속이 대통령으로부터 國家再建最高會議로 변경되었고, 직무상 독립에 관한 부분이 삭제되었다(제1조). 심계원 조직도 7인에서 5인으로 축소되었다(제2조). 그러나 기구는 확대되어 심계관 회의 하에 사무

2) 방동희, “재정헌법기관으로서의 감사원의 지위와 재정권능의 실효성 제고방안에 관한 연구 - 헌법상 재정작용주체(국회·정부·감사원)간 협력·통제권한의 균형도모를 중심으로-”, 『법제연구』 제38호, 2010, 211면.

총국을 신설하고 그 밑에 국과 과를 설치하였다. 심계관의 지위와 신분을 보장하는 한편 임용 자격과 65세 정년을 명문화했고, 심계원의 필요적 심계사항 이외에 임의적 심계사항을 추가함으로써 심계원의 권한을 확대하였다.³⁾ 이에 따르면 “심계원은 필요에 따라 국가 이외의 자가 국가를 위하여 취급하는 현금, 물품 및 유가증권의 수불과 국가 및 심계원의 검사를 받는 단체와 공사의 도급 또는 물품의 공급에 관한 계약을 체결한 자의 그 계약에 관한 회계를 검사할 수 있다.”라고 규정하였는데(제22조), 이는 정부 부패와 관련을 맺는 민간 영역까지 검사 대상을 확대한 것이라고 할 수 있다. 심계원은 규정상으로는 독립성을 강화하였지만, 실질에 있어 국가재건최고회의 소속으로 하고 민간 영역에 대한 검사를 확대한 것이었다. 심계원법은 1963년 3월 20일 폐지되었다.

(2) 감찰위원회(사정위원회)

1948년 7월 17일 제정된 정부조직법에 따라 공무원에 대한 감찰사무를 장리하기 위하여 監察委員會가 설치되었다. 이에 의하면 감찰위원회는 대통령에 소속되었고, 공무원에 대한 감찰 사무를 장리하였는데, 공무원 중에는 국회의원과 법관은 포함되지 않았다(동법 제40조). 위원장 1인과 위원 8인으로 구성되었는데, 이들은 대통령이 임명하는 것으로 하였다(동법 제41조). 감찰위원의 임기는 5년으로 하되 연임가능 하도록 하였다(동법 제42조). 공무원의 위법행위 또는 비행이 있을 때 그 사실을 심사한 후 증빙에 의하여 위원 과반수로 징계를 의결하고 징계가 의결되면 소관행정장관에게 이송하여 처리하게 하였다(동법 제43조). 감찰위원회직제⁴⁾에 의하면 감찰위원회는 “1. 공무원의 위법 또는 비위의 소행에 관한 정보의 수집과 조사, 2. 전향의 공무원에 대한 징계처분과 기소속장관에 대한 정보제공 또는 처분의 요청 및 수사기관에 대한 고발”의 권한을 가졌다(직제 제1조).

감찰위원회의 감찰 범위와 관련하여 정부조직법상 감찰 대상 공무원은 행정부 소속 모든 공무원이었기 때문에(삼권분립원칙에 따라 국회의원, 법관 등은 제외) 그 상한과 하한이 규정상으로는 불분명하였다. 그래서 대통령, 부통령, 국무위원까지 포함되는지, 반대로 하위공무원에 대한 감찰은 그 범위가 너무 넓다는 이유로 종종 문제가 되었다. 이와 관련하여 1949년 4월 11일 감찰위원회는 감찰위원회가 대통령 소속기관인 이상 대통령과 부통령은 감찰위원회의 직권 범위에서 제외된다고 보았다. 그러나 국무위원 이하 일체 공무원은 감찰위원회의 직권범위 안에 있다고 보았다.⁵⁾ 이러한 해석에 따라 1949년 감찰위원회는 조봉암 농림부장관과 임영신 상공부장관을 파면 의결하기도 하였다.⁶⁾ 이 사건에 따라 감찰위원회와 국무원 간의 마찰이 있었고, 1949년 7월 감찰위원장이 사퇴하기도 하였다.

1954년 12월 정부와 여당은 감찰위원회와 고시위원회를 폐지하려다가 야당의 반발에 부딪혔다. 야당은 오히려 감찰 기능의 강화를 주장하면서 대통령 소속 하에 감찰원을 두는 것을 주장하였다.⁷⁾ 이에 따라 감찰위원회는 폐지되고 감찰원이 설치되게 되었다. 문제는 감찰원 신설규정이 통과되었으나, 기존의 감찰위원회가 부칙에 경과규정 없이 폐지된 것이었다. 당시 자유당 정부가 감찰위원회를 부담스럽게 느꼈기 때문이다. 그러나 정부조직법 개정에도 불구하고 감찰원법이 제정되지 않았고 정부는 감찰위원회보다 기능이 약화된 사정위원회를 설치하

3) 동아일보, 1961년 9월 11일.

4) 대통령령 제2호, 1948.8.30, 제정

5) 감사원, 『감사60년사』, 2008, 128면.

6) 경향신문, 1949년 4월 5일.

7) 경향신문, 1955년 1월 23일 및 24일.

기에 이른다.

司正委員會(1955-1961)는 1955년 정부조직법 개정으로 감찰위원회가 폐지되었으나, 국회가 의결한 감찰원법을 당시 이승만 대통령이 거부권을 행사하면서 감찰원법이 재의결되지 못하자 대통령령(제1017호)을 제정하면서 설치한 것이다.⁸⁾ 사정위원회는 종전의 감찰위원회보다 위상과 기능이 약화되었다. 즉, 종전의 감찰위원회는 공무원에 대한 징계를 직접 의결하였으나, 사정위원회는 공무원의 직무상 비위를 조사하여 임명권자 등에게 보고하거나 통보하는 것에 그쳤다(동령 제2조). 그리고 사정위원회의 의결에 찬성한 위원이 해당안건에 관한 입증책임을 지도록 하였다(동령 제5조). 사정위원회는 1960년 4.19혁명으로 집권하게 된 민주당 정부가 1960년 7월 1일 정부조직법을 개정하여 감찰위원회에 대한 설치근거를 마련하면서, 1960년 8월 31일 폐정되었다. 사정위원회는 정부조직법상 감찰원 설립을 무력화한 위헌적인 것이었다.

민주당 정부에서 부활한 감찰위원회(1961-1963)는 헌법적 근거가 있는 것은 아니었고, 1960년 7월 1일 개정된 정부조직법 제30조 “공무원의 직무상 비위를 감찰하기 위하여 국무총리 소속하에 감찰위원회를 둔다.”라는 규정에 근거한 것이었다. 감찰위원회법은 참의원에서 감찰 범위와 관련하여 수정되었다가 민의원에서 다시 원안대로 재의결된 후, 1961년 1월 14일에 공포되었다. 감찰위원회법은 이승만 정부 하에서 야기되었던 감찰위원회와 정부의 마찰을 예방하기 위하여 감찰대상을 공무원 또는 행정기관 등의 직무상 비위에 한정하였다(동법 제2조). 그리고 법률에 감찰위원회가 직무상 독립의 지위를 가짐을 명시하였다(동법 제4조). 한편 국무위원, 중앙선거관리위원회 위원, 선거에 의한 공무원과 정규군인신분령에 의한 군인이외의 군인에 대하여는 징계처분을 할 수 없고, 그들의 비위사실을 발견한 때에는 그 내용을 국무총리에게 보고하는 동시에 해당 공무원의 소속장관 또는 관계 지방의회에 이를 통보하도록 하였다(동법 제14조). 한편 감찰위원장은 감찰사건 중 공무원의 비위로 인하여 국고금 기타公款 또는 국유재산이나 지방자치단체의 재산을 망실·훼손하였다고 인정되는 경우에는 그 사실을 심계원장에게 통고하도록 하였다(동법 제18조). 감찰위원회는 징계의결이 확정되면 소속기관의 장이 즉시 이를 집행하도록 함으로써 감찰위원회의 기능을 강화하였다(동법 제20조). 다만, 감찰위원회는 1961년 3월 28일 발족되었다가 5월 16일 군사쿠데타 이후 국무총리 소속 하에서 국가재건최고회의 의장 소속으로 변경되었다가 1963년 3월 19일 감사원 설립과 함께 폐지되었다.⁹⁾

(3) 소결

제5차 개헌으로 인한 감사원으로 통합 이전까지 회계검사 기능을 담당한 심계원과 감찰 기능을 담당한 감찰위원회 - 사정위원회 - 감찰위원회는 별도로 존재하였다. 논란이 많았던 것은 심계원보다는 감찰위원회였던 것으로 보인다. 심계원은 부정부패 단속을 위해 정부가 아닌 민간에게 회계검사 기능을 확대하려는 노력이 있었다. 반대로 감찰위원회는 정부와 대립 속에서 지위와 권한이 사정위원회로 축소되기도 하였다가, 장면 정부에서 감찰위원회로 부활하게 된 것이다. 감찰위원회가 심계원과 관련된 것은 1961년 감찰위원회법에서 감찰사건에서 예산이 유용된 경우 심계원장에게 통고하도록 한 것이 있었다. 감찰 업무가 예산과 밀접한 관련이 있었음을 유추해 볼 단서라고 할 수 있겠다.

8) 감찰위원회가 폐지된 지 1년 8개월 만인 1956년 10월 18일 감찰원법이 국회 본회의를 통과하였으나 이승만 대통령은 거부권을 행사하였고 1957년 5월 3일 국회 회기만료될 때까지 논의되지 못하고 법안은 폐기되었다.

9) 동아일보, 1962년 10월 15일. 1962년 정부기구개편 논의에서 감찰위원회의 경우 고급공무원만을 그 대상으로 하고 하급 직원은 가급적 소속관서장에게 일임하기를 바라는 기대가 있기도 하였다.

III. 제5차 개헌과 감사원으로서의 통합

1. 개헌 과정에서의 감사원 설립 논의

(1) 제5차 개헌 과정¹⁰⁾

본격적인 감사원 설립 관련 논의를 보기에 앞서, 제5차 개헌이 어떠한 과정을 거쳐 이루어졌는지를 간략히 짚고 넘어가도록 하겠다. 제2공화국 수립 후 채 1년도 지나지 않은 1961년에 5·16 군사쿠데타가 발생하고 ‘국가재건비상조치법’이 사실상 국가의 최고법이 되었다. 국회 해산 후 국가재건최고회의가 국가 최고기관의 역할을 하게 되었다. 1961년 8월 최고회의 의장 박정희가 발표한 성명에서는 새로운 헌법을 마련하고 1963년에는 정권을 이양할 계획이 공포되었다. 여기에는 앞으로 대통령 책임제와 단원제 국회를 채택할 계획 또한 포함되어 있었다.¹¹⁾

1962년 7월에는 국가재건최고회의 소속의 헌법심의위원회가 활동을 시작하면서 헌법 개정 과정이 본격화되었다. 헌법심의위원회 전문위원회에 소속된 법학, 정치학, 경제학 등 전공자들이 헌법 심의 과정에서 결정되어야 할 주요 문제점들을 정리 및 토론하였으며 이 중 중요 사항에 관하여 공청회가 진행되었다. 1962년 8월 23일부터 서울, 강원도 등 지역별로 진행된 공청회를 거쳐 다시 전문위원회의 심의를 거쳤으며 10월 23일에는 헌법요강이 확정되었다. 11월 5일에는 헌법개정안이 국가재건최고회의에 상정되었으며, 30일의 공고 후 1962년 12월 17일 국민투표로 이 개정안이 확정되었다. 이 헌법은 부칙에 따라 동 헌법에 의한 국회가 처음 집회한 날, 즉 1963년 12월 17일부터 시행되었다.¹²⁾

(2) 개헌을 통한 감사원 통합 과정

결과적으로 제5차 개헌을 통하여 종래 각각 국가의 회계검사 기능을 수행하였던 심계원과 직무감찰 기능을 수행하였던 감찰위원회가 대통령 소속 기관인 감사원으로 통합되었다. 그러나 헌법 개정을 위한 심의 과정에서 감사원으로서의 통합에 관한, 또는 심계원과 감찰위원회에 관해서 많은 논의가 이루어진 것은 아니다. 전문심의위원회의 회의록을 보면, 이 때의 논

10) 이 글의 주제와는 큰 연관이 없으나 1963년 헌법의 경우, 심의과정에서부터 이를 헌법 ‘제정’이라 할 것인지 ‘개정’이라 할 것인지에 관하여 지속적으로 의견이 대립하였다는 점은 알려진 바와 같다 (이에 관해서는, 조동은, “1962년 헌법제정론과 헌법개정론의 논쟁에 대한 연구”, 『법학연구』 통권 제49집, 전북대학교 법학연구소, 2016 참조). 이 글에서는 많이 사용되는 용어인 ‘제5차 개헌’, ‘헌법 개정’ 등의 용어를 사용하고자 하나 이는 1963년 헌법을 마련한 일이 헌법 ‘제정’인지, ‘개정’인지를 법학적으로 어떻게 판단하는 것이 바람직한가와 무관하다는 점을 밝혀두고자 한다.

11) ‘국가재건비상조치법’과 1961년 8월 12일 성명의 주요 내용은 이완법, “박정희 군사정부 ‘5차헌법개정’ 과정의 권력구조 논의와 그 성격: 집권을 위한 ‘강력한 대통령제’ 도입”, 『한국정치학회보』 제34집 제2호, 한국정치학회, 2000, 176-178면. 여기에서는 이미 61년 8월 12일 성명에 드러난 정부형태와 의회에 관한 구상이 실제 1963년 헌법에서 관철되었다는 점이 강조되고 있다.

12) 이상 개략적인 제5차 개헌 과정은 조동은, 앞의 글, 63-65면을 참조하여 작성하였다.

의는 주로 정부 형태에 관한 논의나 의회를 양원제로 할 것인지 단원제로 할 것인지, 그리고 이 새로운 헌법의 성격을 ‘제정’으로 볼 것인지 ‘개정’으로 볼 것인지에 관한 것에 집중되어 있었다. 심계원, 감찰위원회와 함께 인사원 등을 거론하면서 직무상 독립된 기관으로 어떠한 기관을 둘 것인가의 문제를 심의해야 할 필요가 있다고 언급된 정도이다.¹³⁾

1962년 8월 공청회로부터 심계원과 감찰위원회의 통합 여부 및 소속에 관한 논의의 추이를 보면 이에 관해 상당히 의견이 갈렸음을 알 수 있다. 우선 공청회에서도 몇 가지 의견이 나왔다. 예컨대 1962년 8월 23일 서울 공청회에서 심계원은 국회 소속으로, 감찰위원회는 대통령 직속 기구로 두자는 의견이 나왔다.¹⁴⁾ 반면 “사정원(查整院)” 또는 “감찰원” 등의 명칭하에 두 기관을 통합하는 방안을 주장하는 경우도 있었는데, 심계원과 감찰위원회의 기능인 “국민이 공무원의 비위를 다스린다고 하는 이야기는 국가재정을 좀 먹는다는 것을 다스린다는 이야기는 결국 따져놓고 보면 동일한 것”이라 이해하였기 때문이다.¹⁵⁾ 양 기관을 통합하자는 주장 중에는 “정치적 현실” 내지 “행정적인 현실”을 논거로 드는 경우도 있었다.¹⁶⁾ 반면 한국전쟁 당시 수사기관이나 정보기관에 더해 감찰위원회, 심계원 등에서 수시로 감독과 수사를 하는 바람에 일선 공무원들의 업무 진행에 지장이 많았다는 경험을 들어, 심계원은 필요하지만 감찰위원회에 관해서는 회의적인 반응을 보인 견해도 있었다.¹⁷⁾

공청회 후인 1962년 9월만 하더라도, 헌법심의위원회 전문위원회의 대체적인 의견은 심계원과 감찰위원회를 별도로 설치하겠다는 것이었다고 보고된다.¹⁸⁾ 그러나 1962년 10월 초에는 분위기가 바뀌어 전문위원회는 심계원과 감찰위원회를 감사원으로 통합하며, 이를 대통령 소속의 헌법 기관으로 두기로 하였다.¹⁹⁾ 합의가 되었다고는 하나 반대 의견이 없었던 것은 아니다. 특히 감사원으로서의 통합 여부도 여부였지만 감사원을 대통령 소속으로 두는 것이 타당한가에 대해서 이견이 있었는데, 이러한 경우 대통령의 권한이 비대해질 것을 우려하여 감사원을 독립기관으로 두거나 국회에 소속하도록 하자는 견해가 있었다. 반면 감사원을 대통령 소속의 기관으로 하자는 근거는 이를 독립기관으로 할 경우 3개 이상의 권력이 분립하게 되는 문제가 생긴다는 것이었다.²⁰⁾

이처럼 10월 초 헌법심의위원회에서 감사원 설치에 합의가 있었으나, 다시 1962년 10월

13) 대한민국국회, 『헌법개정심의록』 제1집, 대한민국국회, 1967, 131-133면 참조.

14) 제향군인회 대표 김천경의 발언으로 대한민국국회, 『헌법개정심의록』 제2집, 대한민국국회, 1967, 57면.

15) 법원 대표 이병용의 발언. 같은 책, 167-168면.

16) 같은 책, 536면. 1962년 8월 27일 강원도 지역 공청회에서 정치학계 대표로 나선 한원전의 의견이다.

17) 같은 책, 110면. 서울 지역 공청회에서 연사로 발언한 정치인 대표 안용대의 의견이었다.

18) 『경향신문』 1962년 9월 11일, “미결사항 전체회의 다수결로”.

19) 이 날 위원회에서 합의된 내용에 따르면 통합 감사원의 직무는 국가 세입세출의 결산, 국가 및 법률에 의해 지정된 단체의 회계검사, 공무원의 직무에 관한 감찰이다. 감사원은 원장을 포함하여 5인 이상 10인 이하의 감사위원으로 이루어지며 감사원장은 국회의 동의를 얻어서 대통령이, 감사위원은 감사원장의 제청에 따라 역시 대통령이 임명하기로 하였다. 이들의 임기는 모두 4년으로 하고, 감사원에 세입·세출·결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 보고할 의무를 부여하기로 결정하였으며, 그 밖에 감사원의 조직·직무 등은 법률로 정하기로 하였다(『동아일보』 1962년 10월 6일, “최고회의 8일 「비상조치법」 개정 예정”).

20) 『경향신문』 1962년 10월 6일, “대통령 직속 하 감사원설치”; 『동아일보』 1962년 10월 6일, “최고회의 8일 「비상조치법」 개정 예정”.

하순 경에는 헌법심의회회의의 입장이 변화한 것으로 보도된다. 즉 위원회에서 조문화한 헌법 안에서 심계원은 종전과 같이 감찰위원회와 별개의 기관으로 하되, 과거 심계원이 대통령 (또는 국가재건최고회의) 소속이었던 것과 달리 국회 소속으로 옮기기로 하였다. 감찰위원회도 종전과 마찬가지로 법률상 기관으로 두기로 하였다. 그리고 심계원이 국회 소속의 기관으로 변화하면서 헌법에서 심계원에 관한 내용을 다루는 장 또한 “재정”의 장이 아닌 “국회”의 장으로 변경되었다.²¹⁾

그러나 심계원과 감찰위원회를 별도 기관으로 두기로 하는 헌법심의회회의의 안은 결국 국가재건최고회의에서 뒤집히게 되었다. 11월 1일 최고회의 비공식 회의에서 심계원과 감찰위원회를 통합하여 헌법상 기관인 감사원을 설치하기로 하는 안이 부활한 것이다.²²⁾ 결국 이 안으로 확정되어 공고와 국민투표를 거쳐 개헌 절차가 완료되었다.

이상의 개헌 과정에서의 전개를 살펴보면 감사원의 출범에 관한 논의는 전체 개헌 논의에서 크지 않은 비중으로 다루어졌기 때문에, 감사원 설치를 둘러싸고 개헌안의 내용이 몇 차례 바뀌었다는 점과 몇몇 상이한 견해들이 공청회 등을 통해 표출되었다는 점 정도를 알 수 있다. 비교적 상세한 내막은 헌법심의회회의에 참여하였던 인사들의 인터뷰에서 드러난다. 당시 헌법심의회회의 간사위원 이석제는 감찰위원회와 심계원을 통합한 이유에 관해 다음과 같이 말하였다.²³⁾

… 헌법심의회에서도 감사원의 국회 소속 여부에 관해 찬성·반대의 이견이 속출했습니다. 결국 최고위원 전체회의에서 대통령 직속으로 하자는 의견이 다수이어서 그렇게 되었습니다. 국회 소속을 주장하는 사람들의 말처럼 감사원의 본질적 업무 내용으로 본다면 국회에 속한다고도 하겠습니다. 영·미 등에서는 국회에 소속되어 있지요. 그렇지만 이들 나라에서도 사실상 정부에 속해 있는 것이나 마찬가지입니다. 우리의 경험을 돌이켜볼 때 앞으로 국회에 감사원이 속한다 하면 2백여 명의 국회의원이 서로 이를 이용하여 미운 놈 없애는 데 압력을 가하지 않겠다고 누가 보장할 수 있겠습니까? 감사원을 국회에 소속시킴으로써 발생할 수 있는 이러한 폐단은 오히려 그 기구의 기능 발휘를 저해할 염려가 있다고 봅니다. 감찰위원회와 심계원을 통합하여 단일화한 것은 예를 들면 한 사람의 회계직 공무원을 감사하는데 감찰위와 심계원이 각각 별도로 감사함으로써 초래되는 업무의 중복과 인적·물적 부담을 덜기 위한 것입니다. 감사기관과 같이 일하면서 절실하게 느낀 점입니다.

이상의 발언에서 알 수 있는 것은 세 가지이다. 하나는 국가재건최고회의가 중요한 역할을 하였다는 사실이다. 또한 국회에 대한 불신도 하나의 중요한 배경으로 작용하였다는 점도 알 수 있다. 마지막으로 심계원과 감찰위원회를 감사원으로 통합하는 방법으로 양 기관

21) 『경향신문』 1962년 10월 23일, “심계원은 국회소속”; 『경향신문』 1962년 11월 1일, “개정헌법 조문화 완료”.

22) 『동아일보』 1962년 11월 2일, “총리 결위시도 각료 유임 언론출판의 자유 더 제한”.

23) 『경향신문』 1962년 11월 12일, “새헌안 산실을 공개한다(下)”.

의 업무가 사실상 중복되는 현상과 인적·자원의 부담을 줄일 수 있는 실질적 이점도 감사원 설립의 이유였다. 업무의 중복이라는 점에 관해서는 앞서 공청회에 있었던 발언, 즉 여러 수사 및 감사 기관이 각각 업무를 수행함에 따라 오는 일선 공무원의 피로 누적을 지적하였던 발언에서도 이미 지적된 바 있다. 국가재건최고회의의 강력한 권한과 국회(또는 정당정치)에 대한 불신, 그리고 현실적으로 실무상 누적되었던 검찰 기관에 대한 불만이 심계원과 검찰위원회를 통합하게 된 직접적 근거였던 것으로 보인다.

2. 감사원 통합의 배경

앞에서 본 것처럼 헌법 개정 과정에서 있었던 감사원 통합 그 자체에 관한 논의에 한정하여 검토할 경우, 심계원과 검찰위원회의 통합은 주로 양 기관의 직무범위가 중첩된다는 다소 협소한 근거에 귀착하게 된다. 이것만으로 감사원의 설립 배경을 폭넓게 이해하기에는 부족한 감이 있다. 따라서 여기에서는 간접적인 자료를 통하여 검토하고자 한다. 먼저 살펴볼 것은 헌법심의위원회 전문위원으로 참여한 몇몇 헌법학자의 교과서이다. 그 후 살펴볼 것은 감사원 통합 직전 심계원이나 검찰위원회에서 발간한 잡지이다. 전자는 실제 헌법안심의 과정에서의 분위기나 견해 대립을 다소나마 알 수 있는 자료가 될 것이며, 후자는 당시 집권 세력이 두 기관의 통합을 어떠한 정책 기조 하에 추진하였는지 볼 수 있는 자료가 될 것이다.

(1) 헌법안 심의 참여자의 논의- 회계감사사무와 검찰사무의 연관성

검토한 바와 같이 개헌 과정에서 직접 드러나는 감사원 설립의 실무상 논거로서 주된 것은 심계원과 검찰위원회의 업무 중복이라는 종래 체제의 문제점이었다. 여기에 당시의 정치적 상황이 중요한 역할을 하였다고는 하나, 당시 헌법심의에 참여하였던 몇몇 헌법학자들의 헌법학 교과서도 살펴볼 가치가 있을 것이다. 특히 결정적으로 감사원 통합이 결정되었던 과정에서의 논의 자료가 별로 남아 있지 않기 때문에 개헌안 심의 과정에서의 견해 대립을 간접적으로 보여줄 자료이다.

심계원과 검찰위원회를 하나의 기관으로 한 것은 두 기관의 기능이 많은 경우 중복되기 때문, 또는 공무원에 대한 감찰은 곧잘 회계감사로 이어진다는 면에서 관련성이 있기 때문이라고 설명되는 것이 대체적인 경향이다.²⁴⁾ 관련 논의를 자세히 소개하는 예는 많지 않으나, 헌법심의위원회 전문위원으로 참여하였던 박일경이 양용식과 공저로 펴낸 교과서에는 심계원과 검찰위원회를 대통령 소속의 감사원으로 통합하는 건에 관한 논의가 비교적 상세히 소개되어 있다. 먼저 이 기관을 대통령 소속으로 두는 것이 바람직한가에 관해서는 민주주의 원리와 감사의 공정성에 비추어 볼 때 국회 소속으로 하는 것이 타당하다는 견해가 있었으나, “국민이 직접 선출하고 행정권을 실질적으로 장악하는 대통령에게 소속시키는 것이

24) 강병두, 『신헌법』, 수학사, 1963, 374-375면; 한태연, 『헌법』, 법문사, 1964, 486면; 문홍주, 『한국헌법』, 법문사, 1963, 485면; 박일경, 『신헌법』, 박영사, 1964, 454면.

민주행정의 강화 내지 공정을 기하는 데 효과적”이기 때문에 감사원을 대통령 소속 기관으로 두는 내용으로 개헌이 이루어졌다고 설명한다.²⁵⁾ 양 기관의 통합에 대해서도 감사원의 기능이 지나치게 커지게 될 우려가 있다는 입장이 있었으나, “감독작용”이라는 데에 두 기관이 “유사성과 중복성”을 갖기 때문에 이를 일원화하여 정부기구의 간소화와 합리화를 꾀하는 것이 통합의 취지인 것이라고 하였다.²⁶⁾

앞서 본 이석제의 인터뷰와 공통적으로 읽히는 것은 회계검사와 직무감찰 모두 일종의 감독작용이기 때문에 양 업무가 중복될 수밖에 없다는 현실적 논거, 또 국회의 권한 강화에 대한 부정적 시각이다. 여기에 더하여 정부기구의 간소화와 합리화라는 요소가 보이는데, 행정의 합리적 운영이라는 기조는 앞으로 불 심계원과 감찰위원회 발행 기관지에서 더 상세히 드러나므로 뒤에서 검토하기로 한다.

개정 헌법이라는 큰 틀에서 볼 때 심계원과 감찰위원회를 통합함으로써 기대했던 효과는 행정에 관한 감독기관을 일원화하여 업무의 중복을 막고, 행정기구에 대한 통제를 효율적으로 수행하도록 한다는 것이었다고 정리해 볼 수 있을 것이다. 물론 심계원과 감찰위원회를 통합하는 데 대하여 상당히 비판적인 어조로 설명한 예도 없지 않다. 기존 심계원의 기능은 국회의 것에 가깝고 감찰위원회의 기능은 행정기관의 것에 가깝기 때문에 이 두 기관이 하나가 되어 “실제의 기능 발휘에 있어서는 그 어느 하나가 희생될 가능성까지가 있을 수 있다”는 것이다.²⁷⁾ 비교법적으로 보면 한국에서처럼 심계원이 행정권에 속하는 것은 예외적인 현상으로서 다수 국가에서 심계 기능이 국회에 속하는 것으로 운영되었기 때문에 개헌 논의 과정에서처럼 심계 기능은 국회 소속으로 두어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되었는데, 그러한 사실과 궤를 같이 하는 지적으로 보인다. 그 밖에 언급하였듯이 두 기능의 통합으로 인해 감사원 및 감사원이 소속된 대통령의 권한이 지나치게 커질 수 있다는 우려도 나타났다. 그렇지만 대통령 또는 행정권이 중시되는 경향은 1963년 헌법 전반, 넓게는 당시의 시대 상황에서 이미 관찰되는 것이었다.

(2) 관련 기관 발행지에서 나타나는 정책 기조 - 행정권 강화

심계원과 감찰위원회를 통합하여 대통령 소속으로 하는 내용의 개헌이 이루어진 것은 당시의 행정권 강화 내지 행정권 능률 중시의 분위기와도 관련이 있었던 것으로 보인다. 특히 계속하여 헌법상 기관의 지위를 가지고 있었던 심계원에 비하여, 처음부터 법률상 기관으로 출발하여 그 지위가 계속 불안했던 감찰위원회에서 펴낸 『감찰』지에 그러한 관련성이 비교적 분명하게 드러난다. 『감찰』 창간호는 1962년 9월 1일 발행된 잡지인데, 살펴본 것처럼 제5차 개헌 논의 과정에서 1962년 9월만 하더라도 헌법심의위원회의 태도는 심계원과 감찰위원회를 별도로 설치하겠다는 것이었다. 하지만 같은 시기에 감찰위원회에서 발행한 『감찰』

25) 박일경·양용식, 『신헌법』, 삼중당, 1963, 170면.

26) 같은 책, 171면.

27) 한태연, 앞의 책, 485-486면. 이 책에서 감사원의 권한은 이질적인 두 권한이 한 기관에 통합된 “야누스의 머리”와 같은 것이라고 표현되기도 한다.

지에서는 이들 기관의 통합이 주장되고 있다.

『감찰』 창간호에서는 감찰위원회의 직무나 앞으로 나아가야 할 방향 등을 다룬 글들이 다수 실려 있다. 창간호이기 때문에 기관에 관한 전반적인 소개가 많은 것은 필연적인 일인데, 마찬가지로 감찰위원회에 대한 집권세력의 구상이 상당 부분 반영되어 있는 것도 자연스러운 일일 것이다.

이 책에서 반복하여 강조되는 것은 행정 능력과 이를 뒷받침하는 감찰의 변화이다. 기존의 감찰을 공무원의 위법·부당한 행위를 사후에 적발하는 유형의 소극적 감찰로, 앞으로 나아가야 할 방향은 이와 다른 “선도주의에 입각한 예방감찰” 또는 “능력감찰”로 구분한다. 후자의 방식이 감찰이 나아가야 할 방향이며 이것은 경제개발 5개년 계획을 지원하는 감찰위원회의 역할로 연결된다.²⁸⁾ 이러한 예방감찰은 5·16 이후 행정 경제성을 높이하고자 하는 기조와 함께 더욱 강조되는 것으로 이해되었다.²⁹⁾ 다시 말해 공무원 개개인의 개별적이고 구체적인 법규 위반 적발이라는 좁은 틀에서 벗어나, “Top Management Staff Function”을 다하기 위해 적극적으로 행정 개선 모색하는 데에까지 감찰의 역할이 미쳐야 한다.³⁰⁾ 위에서 본 것처럼 본래 공무원에 대한 감찰은 행정권의 사무로 이해되어 왔는데, 감찰권은 종전보다 더 적극적이고 강력한 역할을 수행하는 방향으로 변화되어야 한다는 주장이 일관되게 나타난다. 이는 행정의 경제성과 능력이라는 측면에서 논리적으로 정당화되었다.

반대로 당시 별개의 심계원에서 수행하던 심계 기능이 축소 내지 변화할 필요성도 제기되었다. 전통적인 합법성 위주의 심계는 행정 능력을 저해하거나 정부 지출의 성과 측면을 심사할 수 없는 한계가 있으며, 정부 기능이 강화되는 추세와 맞지 않는 면이 있다는 것이다.³¹⁾ 5·16 전에 심계원에서 발행하였던 『심우』지에도 부당하고 위법한 사항에 대한 사후적 심사에서 벗어나, 관리운영의 효율성까지도 심계원의 심사 대상에 포함되어야 한다는 주장이 있었다.³²⁾ 감찰이든 회계검사이든 간에 소극적인 위법 통제에서 벗어나 적극적 행정 운영이라는 측면에 주안점을 두어야 한다는 경향이 어느 정도 지속적으로 있었다는 것을 알 수 있는데 5·16 이후에는 이러한 주장이 더욱 구체화·적극화하였던 것으로 생각된다. 특히 행정의 능력과 경제 발전의 논리가 강조되었기 때문에³³⁾ 경제 발전을 위해 강력한 행정 리더십이라는 표어가 행정 능력을 위한 심계와 감찰이라는 주장을 뒷받침하였다고 보인다.

심계 기능도 서구의 전통적인 사례와 달리 반드시 국회에 속할 필요는 없다고 주장하였다. 정부의 권한과 지출이 증대하는 경향이 뚜렷한 상황에서, 국회가 예산 결정 부분을 엄격히 심사한다면 사후 통제까지 직접 처리할 필요는 없어, 제3의 독립 기관에서 정부 회계에 대한 합법성 통제를 하는 사례들이 나타나고 있다는 것이다.³⁴⁾ 아마도 심계원 또는 그 기능을 국회 소속으로 하는 것이 바람직하다는 지속적인 주장에 대한 반론이었을 것이다.

28) 윤기병, “경제개발 오개년계획과 감찰위원회의 임무”, 『감찰』 창간호, 감찰위원회, 1962, 6-7면.

29) 김학순, “감찰위원회의 임무와 기능”, 『감찰』 창간호, 감찰위원회, 1962, 29-30면.

30) 김정현, “우리나라 감찰의 방향”, 『감찰』 창간호, 감찰위원회, 1962, 38-39면.

31) 같은 글, 37-38면.

32) 이종택, “심계방법에 대한 고찰”, 『심우』 제8권 제1호, 심계원, 1961, 16-17면.

33) 박정희가 국가재건최고회의에서 밝힌 시정방침의 요지를 옮긴 글(박정희, “국가재건최고회의(1962년도) 시정방침”, 『심우』 제9권 제2호, 심계원, 1962, 2-4면 참조.

34) 김정현, 앞의 글, 36-37면.

심계원과 감찰위원회의 통합에 관한 구상은 『감찰』 창간호에 실린 “감찰위원회와 심계원 내각기획통제관실 및 행정관리국의 통합에 관한 연구”라는 글에서 가장 압축적으로 나타났다. 앞서 언급한 행정 능률에 주목한 예방적 감찰·심계, 행정 능률제고, 심계 권한의 비중 축소와 감찰권의 비중 확대 등의 논거들이 모두 종합되어 있어, 『감찰』지에서 직무감찰과 회계검사에 관한 앞선 글들을 게재한 데에서 나타나는 흐름이 기관 통합이라는 실질적 결론으로 귀착되고 있다.³⁵⁾

이 글에서도 역시 종래의 감사제도와 앞으로 지향해야 할 감사제도를 구별하여 제시한다. 종래의 제도는 의법감사제도(依法監査制度, 또는 사후적발주의)에 경도된 것으로서, 능률에 문제가 있고 부당한 지출이나 낭비를 실제로 예방하기는 어려우며 행정 성과 분석 면에서도 실효성이 없다는 단점을 지적한다. 반대로 행정을 능률적으로 운영하기 위해 행정업무의 구체적 상황을 분석하고 개선책을 제시하는 능률감사(예방주의, 선도주의)가 앞으로 감사제도가 나아가야 할 방향이라고 본다. 이러한 변화 추세에서 심계 권한의 비중보다 감찰 기능이 강조되어야 한다는 점 역시 지적한다.³⁶⁾

앞으로 나아가야 할 방향을 제시하면서 감찰위원회와 심계원 등 기관이 분리되어 있는 체제의 문제점도 여러 가지로 적시하고 있다. 이들 기관의 업무가 명료하게 구별되는 것이 아니고 행정관리와 감사를 일관성 있게 조정할 단일화된 기관이 없는 연유로 업무가 모순되거나 중복되는 일이 발생하게 된다는 점, 같은 이유로 “Pyramid의 정상에서 하(下)에 이르기까지 일관해서 원활하게” 정책적 결정이 관철되지 못한다는 점, 예산에 낭비가 생기게 된다는 점이 주된 문제점들이었다.³⁷⁾ 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 최고회의의장(민정 이양 후에는 대통령) 소속의 통합 기구를 설치해야 한다는 것이 이 글의 요지였다.³⁸⁾

종합해보면 행정권 강화가 중시되던 분위기에서 행정감독 작용의 의미 역시 과거와 달리 행정 능률과의 연관 속에서 이해되어야 한다는 것이 심계원과 감찰위원회를 하나의 기관으로 통합하여야 한다는 주장 뒤에서 일관되게 흐르고 있는 논거로 보인다. 이러한 맥락에서 보면 헌법심의위원회에 관련 인물들이 감사원 통합의 직접적 논거로 자주 언급하였던 원인, 즉 두 기관의 업무가 중복된다는 것 역시 일사분란하고 효율적인 행정 업무 수행에 지장을 줄 수 있는 요소였다. 특히 경제개발 5개년 계획으로 대표되는 바와 같이 경제 개발이 급선무라는 인식이 강하던 때에 경제 개발을 위한 강력한 행정권한의 필요성이라는 주장은 반박하기 어려운 논거였을 것이다. 강력한 권한을 갖는 대통령을 정점으로 하는 행정부의 신속한 업무 수행을 위해서는 공직기강을 강화해야 했고, 이 또한 강력한 행정권 내에서 효율적으로 관철되기 위해서는 행정부 감독이라는 면에서 유사성과 연관성을 갖는 감찰위원회와

35) 『감찰』 창간호의 실제 구성상으로도 이영수(감찰위원회 감찰과 제5국 소속)가 저술한 “감찰위원회와 심계원 내각기획통제관실 및 행정관리국의 통합에 관한 연구”는 앞서 언급한 내용들을 지적한 글들보다 뒤에 위치한다. 한편 이 글에서는 내각기획통제관실과 행정관리국까지 통합의 대상으로 포함시키고 있으나, 논의의 주제는 어디까지나 감사원 즉 감찰위원회와 심계원의 통합기관이므로 여기에서는 이 두 기관의 통합에 한정하여 논하기로 한다.

36) 이영수, “감찰위원회와 심계원 내각기획통제관실 및 행정관리국의 통합에 관한 연구”, 『감찰』 창간호, 감찰위원회, 1962, 91-92면.

37) 같은 글, 91면, 93면.

38) 같은 글, 94면.

심계원을 하나의 기관으로 통합하여 대통령 직속의 기관으로 두는 방안이 유용했으리라는 점을 짐작해 볼 수 있다.

3. 소결 - 1963년 헌법과 감사원 출범

최종적으로 제정·공포된 1963년 헌법 제92조는 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률에 정한 단체의 회계감사, 행정기관 및 공무원의 직무 감찰을 위한 대통령 소속의 기관으로 감사원을 정의하였다. 이 헌법은 1962년 12월 개정 절차가 완료되었으나, 부칙 규정에 의해 새 헌법에 의한 국회의 첫 집회일인 1963년 12월 17일부터 시행되었다. 그러나 감사원은 이에 앞서 1963년 1월 26일, 국가재건비상조치법 제19조의 2와 이어 3월 제정된 감사원법에 따라 헌법 시행에 앞서 미리 출범하였다. 이례적으로 헌법 시행에 앞서 헌법 개정으로 새로이 설치될 기관을 먼저 출범시킨 것은 공직자의 부패 문제를 빠른 시일 내에 해결하기 위한 조치라고 여겨진다.³⁹⁾

감사원은 감사원장을 포함한 5인 이상 11인 이하의 감사위원으로 구성된 합의제 기구였으며, 감사원법에서 감사위원의 신분보장, 겸직금지, 정치운동을 규정하여 감사원의 직무상 반드시 요구되는 공정성과 독립성을 갖출 수 있는 장치를 마련하고자 하였다. 감찰위원회가 감사원에 통합됨으로써 감찰위원회가 수행하던 직무감찰이라는 역할이 헌법상의 역할이 되었다는 점 역시 주목할 만하다. 이는 앞서 살펴본 감찰위원회 발행 『감찰』지에 나타난 주장, 즉 감찰 기능의 중요성이 더욱 강조되어야 한다는 주장과 맞닿아 있는 결과라고 볼 수도 있을 것이다. 국가 발전을 위해 공무원의 기강을 바로잡겠다는 것 역시 감사원 설립 의도 중 하나였는데,⁴⁰⁾ 공무원의 위법·부당을 예방·교정하는 감찰 기능이 헌법적 차원으로 격상된 것 또한 이러한 의도에 부합한다. 그러므로 당시 한국에서 나타났던 후진적인 공직사회 문화가 이러한 조치의 배경이 되었다는 지적이 타당할 것이다.⁴¹⁾

무엇보다도 제5차 개정헌법에서 나타나는 정부형태의 특징, 즉 의회에 비하여 매우 강력하고 우월한 지위를 갖는 행정부와 대통령이라는 점에서 볼 때⁴²⁾ 행정 전반을 감독하며 대통령에 소속되어 있는 감사원은 강력한 권한을 가진 대통령이 국정을 주도하는 데에 유효한 수단이 될 수 있었을 것이다. 그러한 의도는 행정 능력과 지도자의 의사 실현을 강조하였던 여러 편의 글들에서도 드러난 바 있다. 결국 강력하고 효율적인 행정이라는 전체적인 기조의 영향 하에서, 심계원과 감찰위원회 두 기관을 일원화하여 양 기관의 업무 중복을 제거함으로써 수감기관의 업무는 물론 감독기관 자체의 업무의 능률도 높이하고자 했던 것으로 보인다. 또한 이 기관을 대통령 소속으로 한 것은 강력한 행정부라는 1963년 헌법 전반에 나타나는 특징과 같은 맥락에 있었던 것으로 보이며, 국회 내지는 정당 정치에 대한 불신 역시 영향이 없지 않았다고 생각된다.

39) 감사원, 『감사60년사』 I, 감사원, 2008, 188면.

40) 윤태환, “감사원의 발족과 당면과제”, 『감사월보』 창간호, 1963, 5-6면.

41) 김종철, “감사원의 헌법상 지위 및 기능 개편가능성에 대한 검토”, 『계간 감사』 2002 가을호, 감사원, 2002, 77-78면.

42) 강병두, 앞의 책, 272-274면; 이완범, 앞의 글 187면 참조.

IV. 결론

이상에서 대한민국임시정부와 미군정기, 헌법 제정과정에서의 감사 기구 도입 논의와 제5차 개헌에서 감사원으로 통합되는 과정을 연혁적으로 고찰해 보았다. 대한민국임시정부 헌법에서 회계감사원이 도입되었다가 폐지, 부활한 경험을 겪었다. 당시 일본 명치 헌법과 중국 헌법 문서의 영향도 있었던 것으로 추측된다. 미군정기 헌법 문서들에서는 임시정부의 영향을 받으면서도 회계감사원보다는 회계감사기능과 감찰기능이 통합된 감찰원 또는 감찰위원회가 규정되었다. 그러나 1948년국회에서 유진오안을 토대로 논의하면서 명칭은 심계원, 기능은 회계감사기능을 하정되기에 이른다. 다만 감찰위원회는 헌법상 기구는 아니고 법률상 기구로 설치되지만, 정부와의 대립 속에 권한이 약화되는 어려움을 겪기도 하였다.

이후 양 기관이 통합되었던 것은 제5차 개헌에 이르러서였다. 통합의 계기가 된 것은 집권 세력의 의지와 두 기관이 갖는 업무의 유사성 내지는 업무의 중복에 원인이 있었다고 볼 수 있다. 조금 더 넓게 보면 당시 경제 개발이라는 과제와 맞물린 강력한 행정부(또는 대통령)의 신속하고 효율적인 행정 운영이라는 기조의 연장선에서 두 기관의 통합이 이루어졌다고 생각된다. 또한 후진국 수준을 벗어나지 못하고 있었던 공직문화 역시 법률상 기관이었던 감찰위원회가 심계원과 통합되어 헌법상 기관으로 격상되게 하는 하나의 요인이었다. 두 기관이 통합된 것은 결국 1960년대 한국의 특수한 경제적, 정치적, 사회적 상황이 복합적으로 작용했던 결과였던 것으로 보인다.

참고문헌

『경향신문』

『동아일보』

감사원, 『감사60년사』 I, 감사원, 2008

장병두, 『신헌법』, 수학사, 1963

김정현, “우리나라 감찰의 방향”, 『감찰』 창간호, 감찰위원회, 1962

김종철, “감사원의 헌법상 지위 및 기능 개편가능성에 대한 검토”, 『계간 감사』 2002 가을호, 감사원, 2002

김학순, “감찰위원회의 임무와 직능”, 『감찰』 창간호, 감찰위원회, 1962

대한민국국회, 『헌법개정심 의록』 제1집, 제2집, 대한민국국회, 1967

문홍주, 『한국헌법』, 법문사, 1963

박일경·양용식, 『신헌법』, 삼중당, 1963

박일경, 『신헌법』, 박영사, 1964

박정희, “국가재건최고회의(1962년도) 시정방침”, 『심우』 제9권 제2호, 심계원, 1962

- 방동희, “재정헌법기관으로서의 감사원의 지위와 재정권능의 실효성 제고방안에 관한 연구 - 헌법상 재정작용주체(국회·정부·감사원)간 협력·통제권한의 균형도모를 중심으로-”, 『법제연구』 제38호, 2010.
- 신우철, 『비교헌법사』, 법문사, 2008.
- 윤기병, “경제개발 오개년계획과 감찰위원회의 임무”, 『감찰』 창간호, 감찰위원회, 1962
- 윤태환, “감사원의 발족과 당면과제”, 『감사월보』 창간호, 1963
- 이영수, “감찰위원회와 심계원 내각기획통제관실 및 행정관리국의 통합에 관한 연구”, 『감찰』 창간호, 감찰위원회, 1962
- 이완범, “박정희 군사정부 ‘5차헌법개정’ 과정의 권력구조 논의와 그 성격: 집권을 위한 ‘강력한 대통령제’ 도입”, 『한국정치학회보』 제34집 제2호, 한국정치학회, 2000
- 이종택, “심계방법에 대한 고찰”, 『심우』 제8권 제1호, 심계원, 1961
- 조동은, “1962년 헌법제정론과 헌법개정론의 논쟁에 대한 연구”, 『법학연구』 통권 제49집, 전북대학교 법학연구소, 2016
- 한대연, 『헌법』, 법문사, 1964

공법학 분야에서 감사제도 연구의 동향 및 주요쟁점

2017. 11. 24.

홍 종 현 박사 (감사연구원)

- 1 -

I. 연구의 배경 및 목적

- 2 -

1. 연구의 배경

- 최근 감사원의 소속 및 기능 등을 둘러싼 개헌논의가 제기되면서 감사원에 대한 공법적 연구성과를 체계적으로 정리할 필요성 대두
 - 감사원의 독립성, 소속변경, 세입·세출의 결산, 회계검사와 직무감찰의 관계와 같은 헌법과 감사원법상의 문제뿐만 아니라,
 - 회계관계직원의 변상책임, 공공감사와 자체감사, 국민감사청구 등과 관련된 개별법상의 문제도 포함하여 함께 정리할 필요성이 있음
- 감사원에 대한 사회적 논란이 제기될 수 있는 쟁점을 예측하고 향후 연구의 필요성이 있는 분야를 식별하기 위하여 기존의 연구성과를 확인하고 재검토

- ➡ 2003년 이후 개헌 및 권력구조 개편에 대한 논의가 지속적으로 제기
- ➡ 감사원의 독립성 논의와 아울러 감사원과 관련된 법령의 개선·정비 수요 증가

2. 연구의 목적

- 감사원에 대한 연구의 기초를 공고히 하고 연구성과에 대한 체계적인 분석·검토를 실시하기 위한 문헌연구의 기초 정리
 - 감사원과 관련된 사회과학적 연구의 주요 연구성과(저작물) 수집하고,
 - 시계열적·분야별·유형별로 분류하여 감사원에 대한 연구의 흐름 파악
- 연구질문 : 감사원에 대한 법학적 연구는 어떻게 이루어져 왔는가?
 - 감사원에 대한 법적 연구는 과연 어느 범위까지 수행되었는가?
 - 감사원에 대한 법적 연구에 있어서 미진한 부분은 없는가?
 - 감사원에 대한 연구성과를 평가하기 위한 지표와 측정도구는 무엇인가?
 - 감사원에 대한 연구자료를 효율적으로 수집·정리하고 관리할 수 있는 방법?

3. 연구의 범위

- (내용적 범위) 감사원에 대한 법학 및 인접 사회과학 분야의 연구성과
 - － 단행본, 연구·자문보고서 등
 - － 내부자료 (심우회, 감찰, 감사월보, 감사, 감사논집, 감사연구논문집 등)
 - － 학위논문 : 박사학위, 석사학위논문
 - － 학술논문 : 학술대회·세미나 발표자료, 학회지 논문
 - － 국회, 정부부처, 국책연구기관 등에서 발간한 연구자료 등¹⁾
- (시간적 범위) 대한민국 정부 수립 이후 대한민국에서 발간된 자료
 - － 1963년 감사원 설립 이전의 심계원, 감찰위원회와 관련된 자료는 통합분류
 - － 1963년 감사원 설립 이후의 자료는 주제별로 나누어 분류

1) 최근 개헌논의와 연계하여 발간된 문헌은 다음과 같다. 한국공법학회, 『한국공법학회 헌법개정안 연구보고서』, 2006 ; 한국헌법학회, 『헌법개정연구보고서』, 2006 ; 미래한국 헌법연구회(원), 『대한민국헌법의 바람직한 개헌방향에 관한 연구』, 2008 ; 헌법연구 자문위원회 (김형오 의장), 『헌법개정안 자문 결과보고서』, 2009 ; 미래한국 헌법연구회(원), 『국민과 함께하는 헌법이야기』, 2010 ; 헌법개정 자문위원회 (강창희 의장), 『헌법개정 자문위원회 헌법개정안』, 2014. 5 등 참조.

4. 합리적인 분류기준 마련의 필요성

- 감사원에 대한 연구는 『헌법』 및 『감사원법』을 중심으로 하여 분류
 - － 감사원 설립 이전의 심계원과 감찰위원회, 감사원의 지위와 소속, 개헌논의, 외국의 감사원, 국가감사체계, 감사대상(지자체, 정당, 대학 등), 회계검사와 직무감찰 등 감사기능 및 권한, 공공감사기준 등으로 분류하여 검토
- 『회계관계직원 등의 책임에 관한 법률』의 변상책임
 - － 변상책임과 관련하여 실무상 많은 논란이 있었던 관계로 상당한 연구성과들이 축적되어 별도의 항목으로 분류
- 『공공감사에 관한 법률』의 자체감사
 - － 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관에 대한 감사 등 각 분야별로 이뤄지는 감사제도의 개선을 위한 논의

헌법학회 발표2

- 『지방자치법』의 주민감사청구, 주민소송, 변상명령 등
 - 미국의 납세사소송을 일본에서 주민감사청구와 주민소송으로 수용하여 손해배상청구 또는 부당이득반환청구를 명하는 판결에 따라 변상명령을 할 수 있도록 규정되어 있으나, 지방자치단체에 대한 감사원의 감사가 어떠한 역할을 담당하여야 하고, 수행할 수 있는지에 대한 연구는 미흡
- 기타 쟁점
 - 법에 직접적으로 규율된 것은 아니지만 현대적 감사경향에 따라 논의되고 있는 성과감사, 시스템감사, 정책감사, 예방감사, 위험감사 등에 대한 논의
 - 감사제도의 미시적 연구(공공조달, 금융, 정보화, R&D, 조직·인사, 감사역량, 공기업, 경찰, 내부고발자 보호 등)에 대한 성과를 한 카테고리 분류

- 7 -

헌법학회 발표2

분류기준	
1	감사원 설립 이전의 논의상황 (심계원, 검찰위원회)
2	감사원의 지위와 기능
3	감사원의 소속 변경 (개헌론)
4	외국의 감사원
5	재정헌법(예·결산)
6	국가감사체계 : 국회, 정부기관 등과의 관계
7	감사대상(지방자치단체, 대학, 정당 등에 대한 감사)
8	감사기준
9	부정·부패
10	직무감찰
11	회계감사
12	기타 감사원법 관련 쟁점 (심사청구, 국민감사청구, 적극행정면책 등)
13	회계관계직원 등의 책임에 관한 법률(변상판정, 변상명령 등)
14	공공감사에 관한 법률(자체감사, 내부감사)
15	지방자치법(주민감사청구, 주민소송 등)
16	현대적 경향 (성과감사, 시스템 감사, 정책감사, 예방감사, 위험감사 등)
17	분야별 각론 (조달, 금융, 정보화, R&D, 인사, 역량, 공기업, 내부고발 등)

- 8 -

헌법학회 발표2

Ⅱ. 각 분야별 연구동향

헌법학회 발표2

1. 전체 연구성과의 시계열적 추이

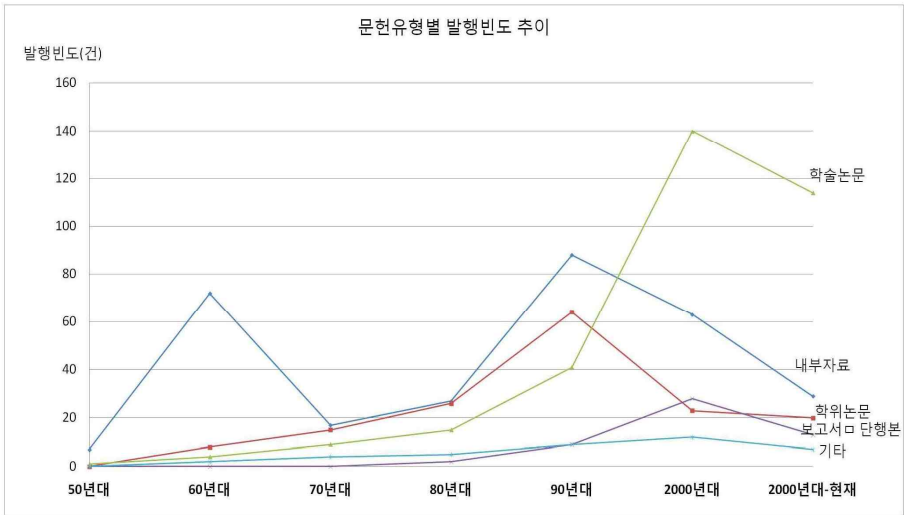


헌법학회 발표2

- 연구자료를 모두 동일하게 파악하여 연도별로 발간된 빈도를 분석해 보면 1963년 감사원 설치, 1972년 유신헌법 제정 전후 그리고 1995년 감사원법 개정과정, 2003년 감사원 소속변경 논의, 2008년 국회의장을 중심으로 논의된 개헌논의 등 현대사의 주요 시점에 감사원에 대한 연구가 대폭 증가한 것으로 분석됨
- 1970~80년대 지속적으로 완만한 증가추세를 보이고, 1988년 제6공화국 헌법이 제정되면서 민주화에 대한 논의가 확산되었고, 결국 1990년대 이후 대폭적으로 감사원에 대한 연구성과들도 대폭 증가하였음
- 시기별로 연구자료의 증가와 감소가 나타나지만 전체적인 추세를 분석해보면 감사원에 대한 연구성과가 지속적으로 증가한 것으로 볼 수 있음

헌법학회 발표2

2. 연구성과의 유형별 분석



헌법학회 발표2

- 제1·2공화국 초기에는 학계(학술논문, 학위논문)의 연구보다는 심계원, 감찰위원회 등 내부자료의 비중이 높게 나타남
- 1963년 감사원 설립 이후에는 학계(학술논문, 학위논문)의 연구성과가 점차 증가하기 시작하나, 감사원 내부자료의 비중이 월등하게 높게 나타나는 데 이는 감사원에 대한 자체적인 연구를 활발하게 수행한 것으로 보임
- 1970~80년대에는 유신체제 및 군사정권 하에서 감사원의 실무를 견고하게 수행하면서 연구보다는 경제발전을 위한 국정운영지원에 초점이 맞춰진 것으로 보이고, 연구성과는 완만하고 지속적인 증가추세를 보이고 있음
- 1990년대에 들어서면서 민주화를 맞이하여 감사제도에 대하여 연구성과들이 대폭적으로 증가하기 시작하는데, 감사원 내부자료도 감사지 이외에 감사논집, 연구논문집 등이 발간되고, 행정학계에서도 단행본이 다수 발간됨

- 13 -

헌법학회 발표2

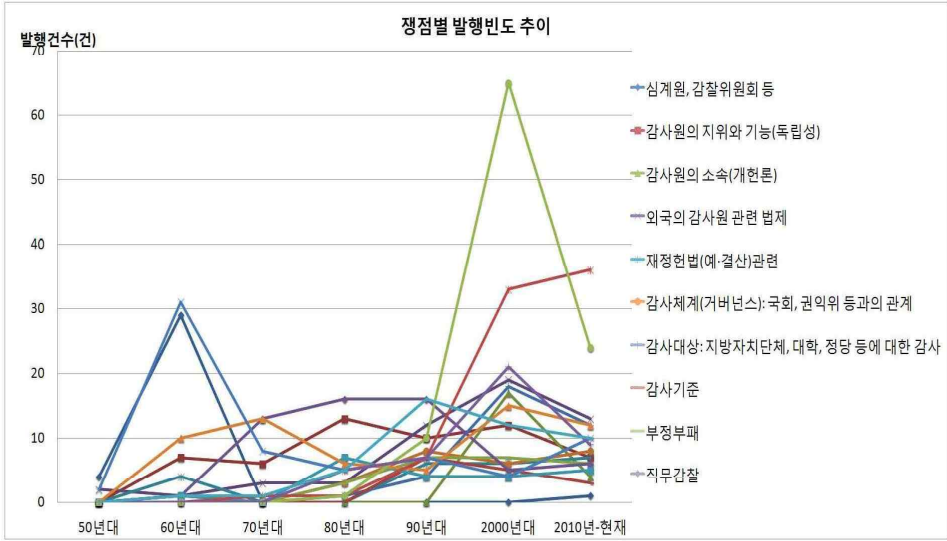
- 2000년대에 와서는 학계(학술논문)의 비중이 대폭 증가하는데, 이는 개헌과 맞물린 감사원의 소속변경, 지방자치단체, 대학 등에 대한 감사, 지방자치법 개정을 통한 주민감사청구 및 주민소송제 도입, 공감법 제정 등 감사원을 둘러싼 주요 이슈에 대한 다양한 의견들이 표출되었기 때문으로 분석

3. 쟁점별 발행빈도 분석

- 초기(50~60년대)에는 심계원, 감찰위원회와 회책법상 변상책임 판정에 대한 연구가 주로 이뤄졌고, 70~80년대에는 직무감찰에 대한 연구가 많이 나타남
- 90년대 이후 감사원의 지위와 기능(독립성)에 대한 연구성과가 점차 증가하였고, 2000년대 개헌논의와 맞물려 감사원의 소속변경에 대한 연구가 집중적으로 이뤄진 것으로 판단됨

- 14 -

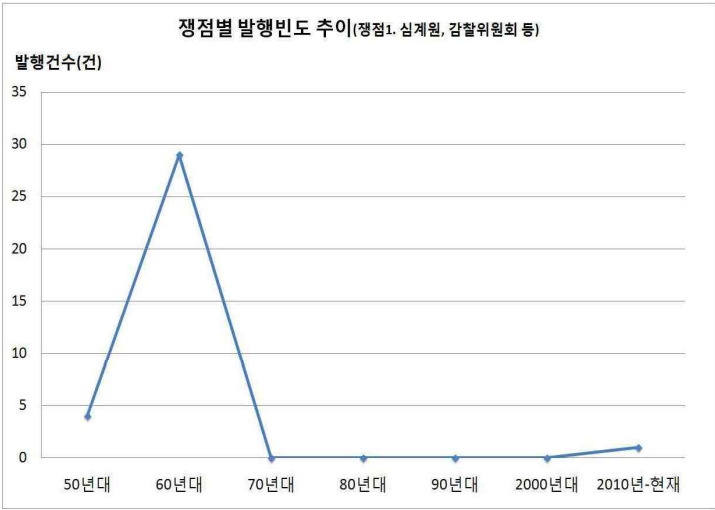
헌법학회 발표2



- 15 -

헌법학회 발표2

4. 각 쟁점별 분석



- 16 -

헌법학회 발표2

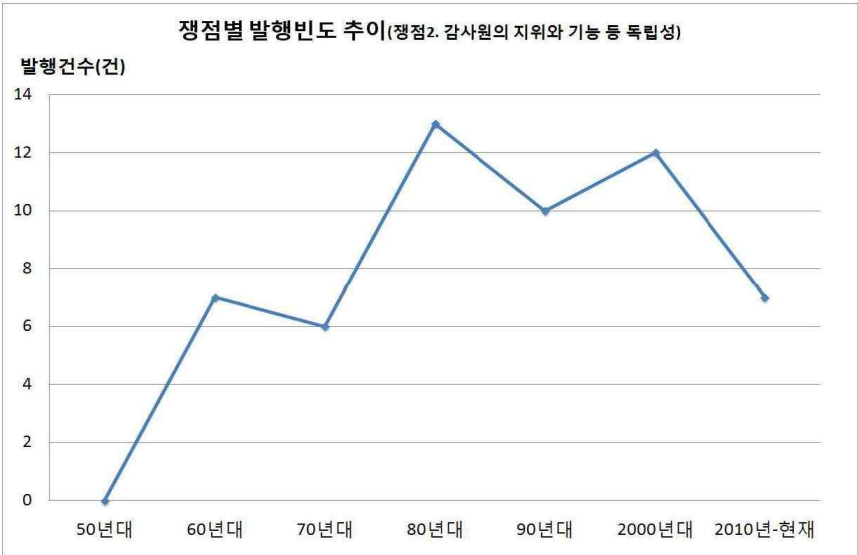
헌법학회 발표2

법학	내부자료	김규민	審計院法解説	施政月報, 6	대한민국(정부)	1949	134-137쪽
법학	학술논문	이대준	監察院法案의 異議理由 : 그 職務上 獨立에 關하여	고시계 2, 1	국가고시학회	1957	28-33쪽
법학	내부자료	김성환	심계관회의에 대한 소고	심우 제5권(통권 제50호)	심우회	1958	
행정학	내부자료	Mégy, Váher B(신원섭譯)	심계의 원리	심우 제5권(통권 제50호)	심우회	1958	54~58쪽
법학	내부자료	조건득	신심계원법에 대한 관견 : 신규법의 차이점과 제문제점을 중심으로	심우 제8권(통권 87호)	심우회	1960	2~6쪽
법학	내부자료	이시륜	등록세징수사무개선과 동징수결정에 對한 審計院의 檢査限界	審友 제7권(통권65호)	심우회	1960	87-97쪽
법학	내부자료	강형태	신계원법 제3조 징계처분요구에 관하여	심우 제8권(통권 78호)	심우회	1961	14~17쪽
법학	내부자료	이종택	심계방안에 대한 고찰	심우 제8권(통권 77호)	심우회	1961	16~25쪽
법학	내부자료	김원길	審計院에 依한 地方自治團體의 會計檢査	審友 제8권(통권78호)	審友會	1961	17-28쪽
법학	내부자료	김정연	審計院의 規則制定權	審友 제8권(통권78호)	審友會	1961	10-16쪽
법학	내부자료	김정연	審計院의 處分要求의 法的性質 : 判定을 除外한 其他處分要求를 中心으로	審友 제8권(통권79호)	審友會	1961	9-19쪽
기타	내부자료	박재현	辛丑年 審計의 回顧	審友 제8권(통권88호)	審友會	1961	2-5쪽
행정학	석사 학위논문	서정욱	韓國 審計院에 관한 연구		서울대학교 행정대학원	1961	
법학	내부자료	김도창	公務員과 監察委員會	考試界, 6,5	국가고시학회	1961	38-44쪽
법학	내부자료	임두순	조세의 공정성과 심계의 방향(上)		심우회	1961	

헌법학회 발표2

법학	내부자료	임두순	조세의 공정성과 심계의 방향(中)	심우 제9권(통권 89호)	심우회	1962	11~15쪽
법학	내부자료	임두순	조세의 공정성과 심계의 방향(下)	심우 제9권(통권 90호)	심우회	1962	17~24쪽
행정학	석사 학위논문	김해룡	우리나라 정부기업에 관한 심계제도의 개편방향		서울대학교 행정대학원	1962	
법학	내부자료	김해룡	우리나라 정부기업에 관한 심계제도 개편의 방향 : 상기업형 심계방식의 채용을 중심으로 1	심우 제9권(통권 92호)	심우회	1962	23~29쪽
법학	내부자료	김해룡	우리나라 정부기업에 관한 심계제도 개편의 방향 : 상기업형 심계방식의 채용을 중심으로 2	심우 제9권(통권 93호)	심우회	1962	28~31쪽
법학	내부자료	김정연	심계원법 해설 2	심우 제9권(통권 93호)	심우회	1962	4~6쪽
법학	내부자료	심우회	심계관계법령	심우 제9권(통권 89호)	심우회	1962	44~47쪽
법학	내부자료	유병덕	공사의 심계방법입문	심우 제9권(통권 90호)	심우회	1962	10~16쪽
기타	내부자료	이영수	감찰위원회하 심계원 내각기획통제관실 및 행정관리국의 統籌에 관한 研究	감찰 1	감찰위원회	1962	91-97쪽
기타	내부자료		감사하는 방법, 감사받는 방법 PG 351.9 7252	감찰 1	감찰위원회	1962	
기타	내부자료	이희호	監察委員會 機構改編에 對한 小考	감찰 1	감찰위원회	1962	84-90쪽
기타	내부자료	신현수	監察委員會 一年間の 業績	감찰 1	감찰위원회	1962	98-108쪽
기타	내부자료	민운식	우리나라 監察委員會의 沿革에 關한 序論的 考察	감찰 1	감찰위원회	1962	19-25쪽
법학	내부자료	전신현	監察委員會의 懲戒審議節次와 事情書處理	감찰 1	감찰위원회	1962	109-119쪽
법학	내부자료	김학순	監察委員會의 任務와 職能	감찰 1	감찰위원회	1962	26-32쪽
기타	내부자료	윤기병	經濟開發 五箇年計劃과 監察委員會의 任務	감찰 1	감찰위원회	1962	2-8쪽
기타	내부자료	고희환	釜山市 監察에 對하여	감찰 1	감찰위원회	1962	50-52쪽
법학	내부자료	최위곤	現監察委員會法에 對한 몇가지 是非	감찰 1	감찰위원회	1962	81-83쪽

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

기타	내부자료	이원엽	감사원의 설치와 감사의 방향	「최고회의보」 19	국가재건최고회의	1963	47~51쪽
법학	내부자료	장영소 등	감사원법의 문제점을 풀어본다(좌담회)	감사	감사원	1965	46~58쪽
기타	내부자료	이우현	우리나라 감사원의 모형	감사	감사원	1965	7~13쪽
행정학	석사 학위논문	김육인	감사원의 지위와 기능에 관한 연구		서울대학교 대학원	1965	
법학	내부자료	김도창	감사원의 지위와 불복제도	감사	감사원	1966	2~6
행정학	석사 학위논문	박태원	감사원에 관한 고찰		영남대학교 대학원	1967	
행정학	학술논문	오석홍	행정통제제제상의 독립통제기관 : 한국감사원에 관한 연구	「한국행정학보」 제3호	한국행정학회	1969	368~372쪽
행정학	석사 학위논문	조규석	감사원의 조직과 기능에 관한 고찰		중앙대학교 대학원	1970	
행정학	석사 학위논문	이용노	감사원의 조직과 기능에 관한 연구		건국대학교 대학원	1971	
기타	내부자료	신대순	우리나라 감사원의 기능과 문제점	감사월보 제10권 제2호	감사원	1972	
행정학	석사 학위논문	이충김	발전적 감사를 위한 제도적 장치에 관한 연구 : 한국감사원의 전담반을 중심으로		서울대학교 대학원	1973	
행정학	석사 학위논문	이상근	한국 감사원의 구조와 기능에 관한 연구 : 기구기능 및 결산검사보고에 관한 비교론적 고찰		중앙대학교 대학원	1974	
행정학	석사 학위논문	손창준	감사원의 지위와 기능에 관한 고찰		부산대학교 대학원	1975	
행정학	석사 학위논문	이재팔	감사원의 기능 및 그 개선방안에 관한 연구		부산대학교 행정대학원	1983	
행정학	내부자료	노정현	국가발전에서 감사원의 새로운 역할 모색	감사	감사원	1982	77~89쪽

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

행정학	박사 학위논문	오석홍	행정통제체제에서의 독립통제기관-대한민국정부 감사원에 관한 연구		피츠버그대학교 대학원	1983	
행정학	석사 학위논문	이재인	監査院의 機能 및 그 改善方案에 관한 研究		부산대학교 대학원	1983	
기타	내부자료	송 자	국가가능성 감사원의 역할	감사	감사원	1983	47-52쪽
행정학	내부자료	백완기	통치이념을 위한 감사의 역할	감사	감사원	1985	
기타	내부자료	김명수	현대감사의 특징과 기능	감사	감사원	1985	
법학	학술논문	김정욱	입헌민주국가의 행정통제 기관으로서의 한국감사원의 지위에 관한 연구	「고향논문집」 1	경희대학교	1986	107~123쪽
법학	내부자료	성낙인	감사권의 독립과 국민의 알 권리	「감사」 15	감사원	1988	34~39쪽
행정학	석사 학위논문	박형석	감사원의 조직구조 및 기능상의 개선방안에 관한 연구		전남대학교 대학원	1988	
경영학	석사 학위논문	박학권	한국 감사원의 감사제도에 관한 연구		영남대학교 경영대학원	1988	
기타	내부자료	이현재	현대적 감사기능의 정립	감사	감사원	1989	12~13쪽
기타	석사 학위논문	김학태	행정통제와 감사원의 역할에 관한 연구 : 민주화와 새로운 감사제도의 모색과 관련하여		고려대학교 정책과학대학원	1989	
행정학	석사 학위논문	엄학열	한국감사원의 독립성 확보에 관한 연구		성균관대학교 대학원	1989	
행정학	내부자료	유 훈	바람직한 감사원의 지위와 기능	감사	감사원	1990	26-31쪽
기타	내부자료	성용락	감사의 현대적 의의 및 한계	감사	감사원	1990	
행정학	석사 학위논문	윤광증	한국감사원의 組織과 機能의 개선방안		충남대학교 대학원	1991	
행정학	학술논문	김도형	한국의 감사제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구	경희행정논집 제9권	경희대학교 행정학과	1991	86~105쪽

헌법학회 발표2

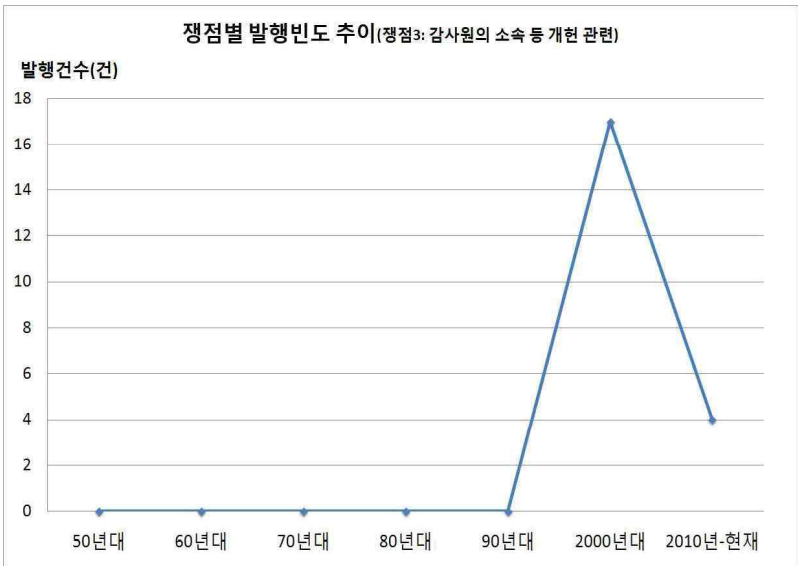
행정학	내부자료	정정길	감사원의 소속문제와 독립성 확보	감사	감사원	1992	18~23쪽
행정학	석사 학위논문	정석호	감사기능 활성화에 관한 연구		현양대학교 대학원	1994	
기타	석사 학위논문	한용교	한국정부 감사원의 발전방안에 관한 연구		단국대학교 대학원	1995	
법학	학술논문	이승우	헌법기관이 아닌 국가기관의 기능과 행정조직상의 한계	「공법연구」 제26권 3호	한국공법학회	1998	167~186쪽
행정학	학술논문	김명수	공공감사의 주요 쟁점과 방향	한국행정연구 제7권 제3호	한국행정연구원	1998	
기타	기타(기사)	송 준	개혁 간담회 감사원을 감사한다: 대통령 직속 '한국형 독립입법성 확보에 한계' "간담사정보다 화해 감사 추구"해야	「시사저널」 448,	시사 in	1998	62~64쪽
기타	학술논문	엄지은	한국 최고 감사기관이 독립에 관한 연구	「대학원 연구논문집」 제31권	동국대학교 대학원	2001	65~93쪽
법학	학술논문	공법학회	국민의 권익보호와 감사원의 역할(2002년 춘계학술세미나)		감사원 한국공법학회	2002	
기타	내부자료	문호승	감사원의 역할에 대한 연구	감사논집 제7호	감사원	2002	1~29쪽
법학	학술논문	송동수	감사제도의 독립성에 관한 비교법적 연구-한국 감사원과 독일 연방회계감사원(BRH)을 중심으로	「공법연구」 제31집 제4호	공법학회	2003	323~343쪽
행정학	석사 학위논문	김 영	감사원의 위상 정립 및 기능 활성화 방안에 관한 연구		성균관대학교 대학원	2003	
행정학	석사 학위논문	이상욱	공공감사의 독립성에 대한 연구		서울대학교 행정대학원	2003	
법학	내부자료	한국 헌법학회	감사원의 독립성, 정치적 중립성 및 전문성 확보방안		감사원 부정방지대책위원회	2003	
기타	내부자료	부정방지	감사원의 독립성, 정치적 중립성 및		한국헌법학회	2003	

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

		대법위원회	전문성 확보방안 : 감사운영 혁신방안 공개토론회 결과		한국회계학회		
행정학	석사 학위논문	공기명	한국감사원의 발전방향에 관한 연구 : 독립성 확보를 중심으로		수원대학교 대학원	2004	
법학	내부자료	최재건	감사의 본질에 관한 연구, 감사감찰평가의 개념과 근거	연구논문집	감사원	2004	
기타	내부자료	손승태	감사원의 감사 1	「감사저널」 제2권 제10호	한국감사협회	2005	
기타	내부자료	손승태	감사원의 감사 2	「감사저널」 제2권 제11호	한국감사협회	2005	
법학	학술논문	허전, 송석록	헌법상 기관으로서 감사원의 독립성 제고방안	「공법학연구」 제10권 제4호	한국비교공법학 회	2009	169~195쪽
법학	학술논문	정태욱	국가인권위원회 독립성에 관한 제도 개선론 소고	「법학연구」	인하대학교 법학연구소	2010	
법학	기타(국회)	박우순 의원실	감사원법 제2조는 어디로 사라졌는가		국회	2010	
행정학	석사 학위논문	진승백	최고감사기관의 소속 문제와 독립성 제고방안에 관한 연구 : 제도비교와 계층분석을 중심으로		서울대학교 행정대학원	2012	
행정학	학술논문	조형석, 신민철	대체적 분쟁해결기구로서 감사원의 역할 탐색	한국행정연구 제21권 제3호	한국행정연구원	2012	71~98쪽
법학	학술논문	장용근	감사의 기능의 본질성 요청되는 감사원의 독립성과 독립성확보방안	「세계헌법연구」 제19권 제3호	국제헌법학회	2013	103~129쪽
기타	학술논문	김세환	감사원의 독립성제고방안에 관한 연구	「한국부패학회보」 제19권 제2호	한국부패학회	2014	1~20쪽
법학	내부자료	유희상	국가감사체계 개편방안 연구 : 헌법정책학적 측면에서 바라본 최고감사기관의 위상과 바람직한 국가 감사체계 구축방안을 중심으로		감사원	2014	

헌법학회 발표2

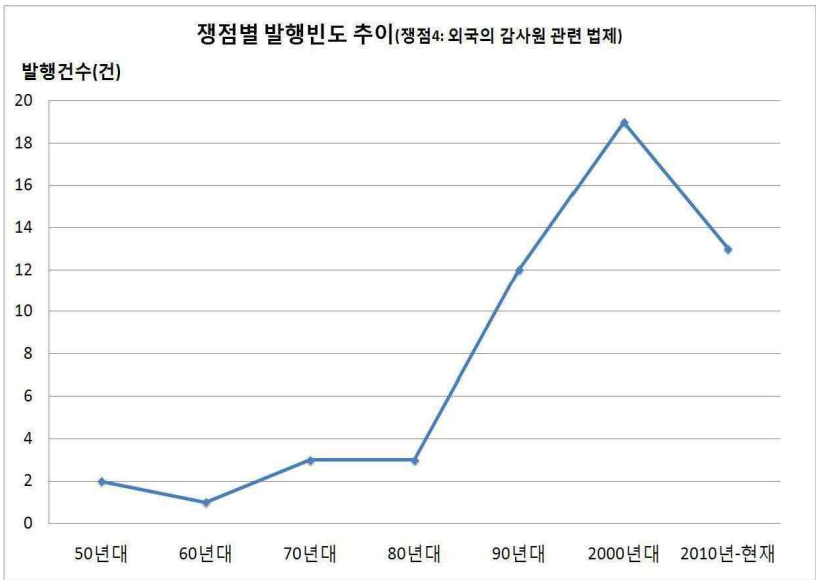


헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

법학	학술논문	김종철	감사원의 헌법상 지위 및 기능 개편가능성에 대한 검토	「감사통권」 제6호	감사원	2002	74~81쪽
법학	학술논문	김종철	감사조직의 개편방향 : 감사원의 소속과 기능의 재편을 중심으로	「공법연구」 제31집 제2호	한국공법학회	2002	195~223쪽
법학	학술논문	강경근	감사원의 위상과 감사기능에 관한 헌법적 고찰	「헌법학연구」 제9권 제2호	한국헌법학회	2003	177~199쪽
법학	기타 (국회)	주영진	감사원의 회계감사기능의 국회이관에 관한 소고	「국회보」 통권 제438호	대한민국 국회	2003	91~97쪽
법학	학술논문	함인선	감사원의 위상 및 기능의 재정립에 대한 검토	「헌법학연구」 제9권 제2호	한국헌법학회	2003	201~210쪽
법학	학술논문	강태수	집행부에 관한 헌법개정론	「헌법학연구」 제12권 제4호	한국헌법학회	2006	485~513쪽
법학	내부자료	안경환 등	감사환경 변화에 대응한 감사원의 역할 등에 관한 연구	감사원 연구용역보고서	한국공법학회	2006	
법학	학술논문	임중훈	국가권력구조의 개편방향	「헌법학연구」 제12권 제2호	한국헌법학회	2006	73~94쪽
법학	학술논문	장용근	감사원의 소속에 관한 헌법적 고찰	「세계헌법연구」 제12권 1호	국제헌법학회	2006	245~270쪽
법학	학술논문	홍양식	헌법개정에 있어서 국회 분야 논점	「헌법학연구」 제12권 제1호	한국헌법학회	2006	421~450쪽
법학	보고서	한국공법학회	한국공법학회 헌법개정안 연구보고서	국회의장 김영호	한국공법학회	2006	
법학	보고서	한국헌법학회	헌법개정연구보고서		한국헌법학회	2006	
법학	보고서	미래한국 헌법연구회	대한민국 헌법의 타당적인 개헌방향에 관한 연구		국회	2008	
법학	세미나	김종철	개헌론과 감사제도의 개혁 : 그 전제와 의의		국회	2008	
법학	학술논문	김선화	감사원 국회의관에 관한 쟁점과 구체적 방안	「공법연구」 제37집 제4호	한국공법학회	2009	145~166쪽
법학	학술논문	유진식	헌법개정과 독립위원회의 법적 지위	「공법연구」 제38집 제2호	한국공법학회	2009	205~220쪽
법학	학술논문	차진아	감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토	「고려법학」 제54호	고려대학교 법학연구원	2009	87~132쪽
행정학	학술논문	김 혁	대통령에 권력구조 하에서의 감사원 제도 개혁에 관한 연구 : 감사원 역할과 발주자위에 관한 전문가 공감을 중심으로	「현대사회와 행정」 제22권 제1호	한국국정관리학회	2012	81~102쪽
법학	학술논문	강태수	의회민주주의와 헌법개정	「공법연구」 제42권 1호	한국공법학회	2013	121~156쪽
법학	석사 학위논문	송순섭	現行 監査院 制度에 대한 批判的 研究		서울대학교 대학원	2013	
법학	보고서	헌법개정 자문위원회	헌법개정자문위원회 헌법개정안	국회의장 강창희	헌법개정 자문위원회	2014	

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

기타	내부자료	박재현	美國審計院의 組織	審友 제6권(통권60호)	심우회	1959	158-171쪽
기타	내부자료	박재현	美國審計院의 機能	審友 제6권(통권63호)	심우회	1959	44-52쪽
기타	내부자료	이종택	미국심계원의 관리통제조직	審友 제7권(통권72호)	심우회	1960	44-58쪽
기타	내부자료	이순우	중화민국 감사원	監審月報 9,7	감사원	1971	
기타	학술논문	이창희	프랑스의 회계감사원제도(조직 및 기능)	법제월보 22	법제처	1972	48-55쪽
행정학	석사 학위논문	강병진	회계감사기관의 제유형과 우리나라 감사원의 비교 고찰		서울대학교 행정대학원	1973	
행정학	석사 학위논문	원소강	中華民國 監察院의 組織과 機能		부산대학교 행정대학원	1986	
기타	학술논문	조수성	中華民國 初期 監察院에 대한 研究	中國學誌 3	계명대학교 중국학연구소	1987	1-20쪽
행정학	석사 학위논문	조창호	한국 감사원의 構造와 機能에 관한 연구 : 비교론적 접근을 중심으로		단국대학교 대학원	1989	
기타	내부자료	남일호	유럽 3국 감사제도 비교	감사 23	감사원	1990	92-97쪽
기타	내부자료	김영호	프랑스 회계감사원	감사 21	감사원	1990	56-61쪽
기타	내부자료	배선표	일본의 국가 및 지방자치단체 감사제도 : 국가회계감사, 행정감찰 및 지방자치단체의 감찰위원회제도		감사원	1992	
기타	내부자료	신연성	미국 감사원의 진화과정 1	감사	감사원	1995	
기타	내부자료	신연성	미국 감사원의 진화과정 2	감사	감사원	1995	
기타	내부자료	남경희	프랑스의 회계감사제도에 관한 고찰 : 인력관리 및 지방회계감사원을 중심으로	감사 47	감사원	1996	28-33쪽
기타	학술논문	하혜수	주요 외국의 감사제도와 정치체제	「지방자치」통권 제96호	현대사회연구소	1996	57-62쪽
기타	내부자료	정현조	미국의 직무감찰제도 : 농무부 감찰관심을 중심으로	감사 통권 제49호	감사원	1996	128-131쪽
기타	내부자료	김홍률	신행정 추세와 감사기관의 대응 : OECD 국가들의 선택과 실행전략	감사는집 제3호	감사원	1998	340-371쪽
법학	내부자료	강인옥	법원체제를 유지한 프랑스 감사제도에 관한 연구	「감사는집」 제4호	감사원	1999	389-418쪽

헌법학회 발표2

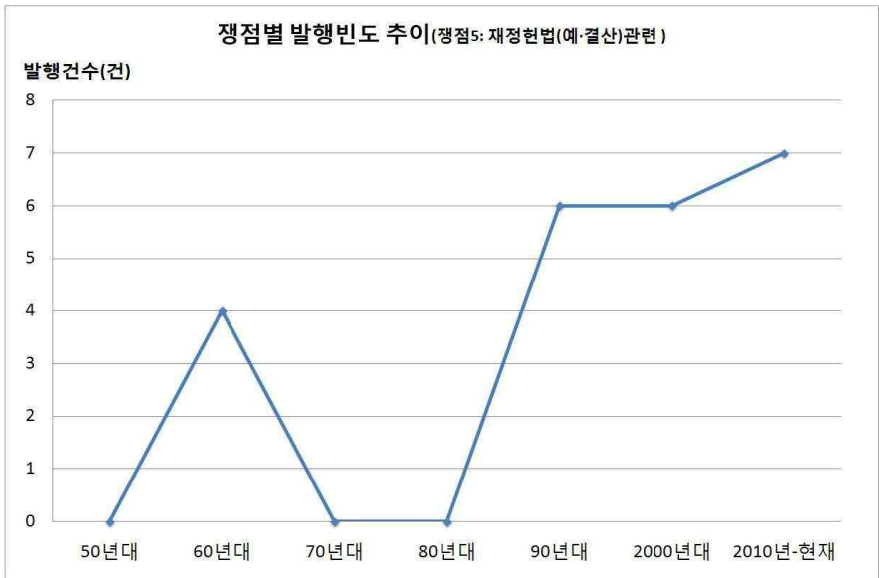
기타	내부자료	박중구 등	프랑스 감사제도	감사(통권 제61호)	감사원	1999	140-147쪽
기타	내부자료	강인옥	법원체제를 유지한 프랑스 감사제도에 관한 연구	감사는집 제4호	감사원	1999	389-418쪽
기타	학술논문	정주택	미국 회계감사원의 지위와 기능에 관한 고찰	「한성대 사회과학논집」 제13권 제3호	한성대학교	2000	269-290쪽
법학	학술논문	채형복	알스테르법조약과 EU 제 기구의 개혁	「국제법평론」 제12호	국제법학회	2000	23-41쪽
행정학	학술논문	김영수	캐나다 연방 감사원 감사의 특징 및 함의	「행정논총」 38권 2호	서울대학교 한국행정연구소	2000	35-56쪽
기타	내부자료	윤광재	프랑스 지방회계원에 대한 연구	감사는집 제5호	감사원	2000	223-252쪽
기타	내부자료	강인옥	우리나라와 프랑스의 재정책임제도 비교	감사 69	감사원	2001	45-53쪽
법학	학술논문	이영철	영미보통법상 회계감사인의 제3자에 대한 손해배상책임	비교사법 제8권 제2호	한국비교사법학회	2001	1099-1097쪽
행정학	학술논문	최영철	공무원 및 공기업 임직원의 정치적 정실임용에 대한 이스라엘 감사원의 감사 경향의 연구	「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」		2001	
법학	학술논문	김유환	미국 감사원의 법적 지위와 권력분립원칙	「미국헌법연구」 제3호	미국헌법학회	2002	217-244쪽
법학	단행본	장선휘	독일의 감사원관련 법제연구 : 독일감사원의 기능과 감사기준을 중심으로		한국법제연구원	2004	
법학	학술논문	장선휘	독일 연방회계감사원의 감사판단기준에 관한 연구	「토지공법연구」 제27집	한국토지공법학회	2005	343-364쪽
법학	학술논문	차상봉	재정법상 위임과 변상책임의 분리 : 프랑스·일본법제와의 비교법적 관점에서	「공법연구」 제35집 제1호	한국공법학회	2006	637-664쪽
법학	학술논문	정재환	프랑스의 감사원제도에 대한 연구	「세계헌법연구」 제13권 제1호	국제헌법학회	2007	427-468쪽
행정학	학술논문	임승빈	일본의 지방감사위원회 : 지방의회에 행정감사권한 없다 : 회계감사원이 독립된 기능 수행... 외부 감사제도 도입	「공공정책21」 통권제26호	한국공공자치연구원	2007	90-91쪽
기타	단행본	審計院 機能公開	會計檢査院(동경)			2007	
법학	학술논문	김대순	2007년 EU 리스본조약의 개관	「국제법학회논총」 제53권 제1호	대한국제법학회	2008	145-167쪽

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

법학	단행본	정재환/ 한동훈	2008년 프랑스 헌법개정에 관한 연구		한국법제연구원	2008	
법학	학술논문	채형복	EU 통합의 남북한 통일정책에 대한 시사점 : 사법제도를 중심으로	『법학논고』 제28집	경북대학교 법학연구원	2008	535~558쪽
기타	단행본	문태곤	영국의 공공 감사제도 : 영국 감사원(NAO)과 감사위원회(AUDIT COMMISSION)을 중심으로		한국행정DB센터	2008	
기타	단행본	강인욱 등	세계의 감사원		조명문화사	2009	
행정학	학술논문	공병진	한국, 미국, 프랑스 최고감사기구에 관한 비교론적 고찰	『국가정책연구』 제24권 제3호		2010	39~65쪽
기타	단행본	會計検査院百三十年史	會計検査院(동경)			2010	
행정학	내부자료	오윤섭	영국의 공공부문 내부통제제도 발전과 그 시사점	감사논집 제15호	감사원	2010	229~252쪽
법학	학술논문	정문식	독일연방감사원 : 독일연방감사원의 독립성보장과 사무를 중심으로	『법학논총』 제28집 제4호	한양대학교 법학연구소	2011	83~112쪽
법학	학술논문	정찬모	EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점	『법과 정책연구』 11권 1호	한국법정책학회	2011	35~64쪽
기타	학술논문	고승철 등	미국 회계감사원(GAO)의 JSF사업 평가보고서2	『국방과학기술정보』 제31호	국방기술품질원	2011	110~115쪽
행정학	학술논문	스지은, 박석희	정부출연연구기관 감사제도의 비교분석과 함의 : 독일, 영국과의 비교를 중심으로	『한국부패학보』 제16권 제2호	한국부패학회	2011	1~23쪽
회계학	학술논문	박재환 등	미국, 영국 및 뉴질랜드 중앙정부 감사보고서 사례 연구	『회계저널』 제21권 제4호	한국회계학회	2012	257~292쪽
행정학	학술논문	이주호, 안철현 등	한국의 국가 위기관리 감사체계의 발전방향 : 미국과 영국사례를 중심으로	『한국위기관리논집』 제8권 제5호	위기관리 이론과 실천	2012	33~52쪽
행정학	내부자료	조형석, 신민철	주요국 최고감사기구의 감사대상 및 범위 : 국가발전을 위한 감사원의 역할 정립방안		감사연구원	2012	
기타	기타	서영교 의원실	감사원의 감사기능 강화를 위한 제언 : 해외사례로 본 전문감사능력 제고 방안		국회	2012	
행정학	학술논문	허동훈 등	한국과 일본의 정부감사제도 비교	한국행정학회 2013년 주제학술발표대회	한국행정학회	2013	
행정학	학술논문	심재승	스웨덴감사원의 운영과 시사점	『한국부패학보』 제19권 제1호	한국부패학회	2014	83~102쪽

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

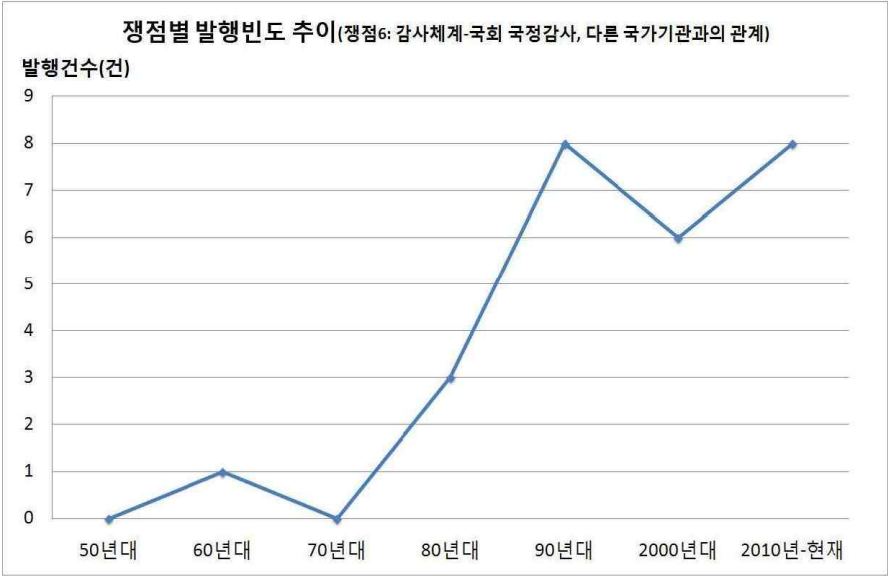
헌법학회 발표2

행정학	학술논문	이문영	한국 경제행정연구를 위한 자료고	『법률행정논집』 5	고려대학교 법학연구원	1963	225~289쪽
행정학	학술논문	유 훈	韓國行政에 있어서의 財務行政의 問題 : 制度와 政策을 中心으로	『법정』 제21권 제6호 통권192호	법정사	1966	41~44쪽
법학	학술논문	이문영	우리나라 재무행정에 있어서의 법치주의	『법률행정논집』 제9집	고려대학교 법학연구원	1966	89~142쪽
법학	학술논문	김성수	국가의 재정적 책임과 국가의 재정행위에 대한 법적 통제(上)	『사법행정』 400호	한국사법행정학회	1994	4~10쪽
법학	학술논문	김성수	국가의 재정적 책임과 국가의 재정행위에 대한 법적 통제(中)	『사법행정』 401호	한국사법행정학회	1994	12~20쪽
법학	학술논문	김성수	국가의 재정적 책임과 국가의 재정행위에 대한 법적 통제(下)	『사법행정』 402호	한국사법행정학회	1994	17~26쪽
기타	내부자료	하복동	국회예산심의 기능 강화를 위한 감사원의 지원방안	감사논집 제3호	감사원	1998	46~102쪽
법학	석사 학위논문	최 유	憲法上の 財政統制 : 豫算 및 決算制度를 중심으로		중앙대학교 대학원	1999	
기타	내부자료	현완교	예산부정방지를 위한 감사제도 개선방안	감사논집 제4호	감사원	1999	173~199쪽
기타	내부자료	권수영	정부부문 회계의 투명성 유용성 제고 : 예산, 결산, 성과평가를 중심으로	감사논집 제6호	감사원	2001	265~295쪽
법학	학술논문	홍정선	결산의 법적성격	『법학연구』 제14권 제1호	연세대학교 법학연구소	2004	107~158쪽

헌법학회 발표2

기타	내부자료	데이비드 워커	재정의 지속가능성과 국가 최고감사기관의 역할	감사 제96호	감사원	2007	
기타	내부자료	전윤철	국가재정건전화를 위한 정책과제와 감사원의 역할	『감사통권』 제6호	감사원	2007	133~159쪽
법학	학술논문	강주영	재정통제제도의 공법적 검토 : 회계검사와 결산을 중심으로	『법학연구』 제16집 제2호	경성대학교 법학연구소	2008	83~106쪽
기타	기타	윤영진	예결산 심의의 연계강화를 위한 결산심사제도의 개선방안	『예산춘추』	대한민국 국회	2009	
법학	학술논문	방동희	재정민주주의 실현을 위한 '결산'의 개념과 '결산검사'의 합헌적 시행에 관한 연구	『행정법연구』 제26호	행정법이론실무학 회	2010	199~223쪽
법학	학술논문	방동희	재정헌법기관으로서의 감사원의 지위와 재정권능의 실효성 제고방안에 관한 연구	『(최신)외국법제정보』 통권 제38호	한국법제연구원	2010	207~235쪽
기타	기타	최인옥	감사원-국회를 비롯한 특별교부금의 힘	『좋은예산』 3권	좋은예산센터	2010	44~47쪽
법학	학술논문	방동희	감사원 권한, 기능의 향상에 관한 연구	『京城법학』 20권 2호	경성대학교 법학연구소	2011	59~76쪽
법학	학술논문	장신희	재정민주주의원칙에 근거한 결산의 헌법적 통제에 관한 연구	『법학논고』 제40집	경북대학교 법학연구원	2012	99~118쪽
기타	기타	박준복	재정위기, 감사원은 뭘 지적했나	『인천』 통권 제12호	이문희	2012	53~59쪽
행정학	석사 학위논문	서정화	재정 투명성의 재정 건전화 효과 연구		고려대학교 대학원	2015	

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

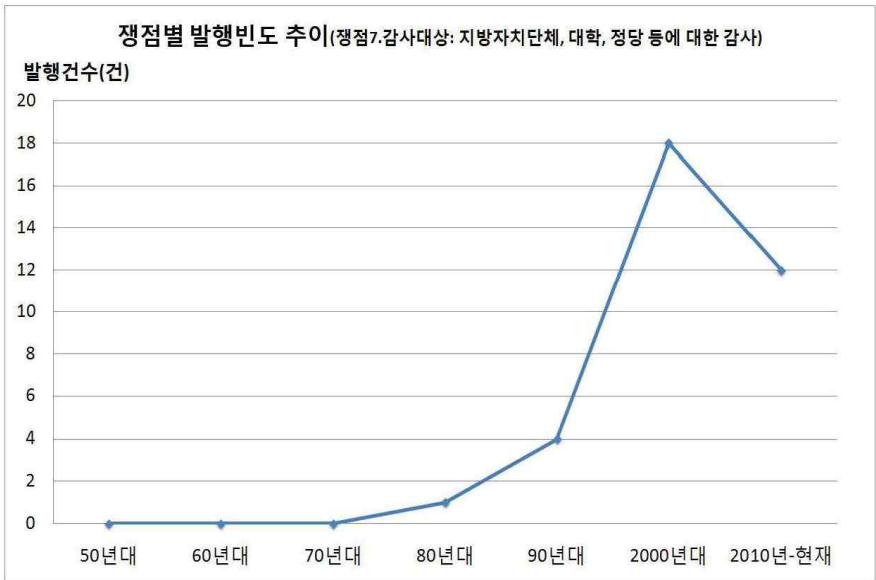
기타	내부자료	김성환	감사원의 독립과 국정감사	감사	감사원	1963	2~5쪽
행정학	내부자료	한영한 등	경제발전을 위한 국가감사체계	감사	감사원	1982	90~111쪽
법학	내부자료	김철수	국회 국정감사권과 감사원의 기능	감사	감사원	1988	28~33쪽
법학	내부자료	김홍걸	국정감사와 감사원 감사의 비교검토	감사	감사원	1988	40~43쪽
행정학	학술논문	김현구	효율적 국가감사체계의 확립방안 : 국정감사와 감사원감사의 연계	「한국행정학보」 제24권 제3호	한국행정학회	1990	1181~1209쪽
기타	석사 학위논문	주재연	국회국정감사와 감사원감사의 연계방안에 관한 연구		고려대학교	1993	
행정학	석사 학위논문	강형구	중앙·지방정부간의 기능배분과 감사원의 역할		성균관대학교 대학원	1993	
기타	석사 학위논문	김인철	議會廳부조만에 관한 研究		중앙대학교	1995	
법학	박사 학위논문	전원배	「의회조사권에 관한 비교헌법적 연구 : 우리나라 국정조사권의 활성화를 위하여」		서울대학교 대학원	1995	
정책학	석사 학위논문	남주성	監査院의 構造와 機能에 관한 研究 : 他政府 機關과의 構造的 關係와 內部機能을 중심으로		성균관대학교 대학원	1996	
행정학	학술논문	박재완	공공감사체계의 효율화	「한국행정연구」 7권 3호	한국행정연구원	1998	15~35쪽
법학	학술논문	이관희	국정감사제도의 문제점과 개선방향 : 국정감사 폐지논의를 포함하여	「공법연구」 제27집 제3호	한국공법학회	1999	139~174쪽
기타	내부자료	박종구	감사원 감사체계 개선방안	감사논집 제6호	감사원	2001	32~65쪽
행정학	석사 학위논문	김선봉	국가감사체계의 확립방안 : 국정감사와 감사원감사를 중심으로		목원대학교 대학원	2002	

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

법학	학술논문	이관희	부패방지위원회의 발전방향	「헌법학연구」 제10권 제4호	한국헌법학회	2004	187-224
행정학	학술논문	이윤식	우리나라 정책평가에 있어서 국무조정실과 감사원의 바람직한 역할과 과제	「정책분석평가학회보」 제14권 제2호	한국정책분석평가학회	2004	1~39쪽
정책학	학술논문	김성수	감사원-기획처 상반된 의견 상충받은 경영평가 신뢰성	「공공정책21」 제22호	한국공공자치연구원	2007	30~31쪽
행정학	학술논문	박민성	정부혁신과 감사의 상충요인 분석 및 연계방안 모색에 관한 연구	한국행정논집 제19권 제4호	한국정부학회	2007	1271-1301쪽
행정학	학술논문	제갈돈, 심광호	감사와 평가의 비교분석과 그 연계를 위한 규범적 및 제도적 방안 연구	한국행정논집 제22권 제1호	한국정부학회	2010	27~54, 291~292
법학	학술논문	방동희	감사원 감사권의 제한과 개선에 관한 연구 - 규범과 현실간의 간극과 개선방안을 중심으로	「법과 정책연구」 제11권 4호	한국법정책학회	2011	1345-1375쪽
행정학	석사학위논문	안의섭	감사와 평가의 비교분석과 효율적 연계방안 연구 : 감사원과 정부업무평가위원회 연계감찰을 중심으로		고려대학교 행정대학원	2011	
법학	학술논문	김용훈	검찰권에 대한 통제방안을 위한 법적정책 고찰 - 현 감사원 권한 활용가능성을 중심으로-	「법과 정책연구」 12권 3호	한국법정책학회	2012	1083-1117쪽
행정학	내부자료	허명순	감사원 감사체계 재정립 방안 : 감사유형 분류와 접근방법을 중심으로		감사연구원	2012	
법학	학술논문	김용훈	국민권익위원회의 위상 제고방안 - 감사원과의 관계정립을 소재로	「법과 정책연구」 제13권 3호	한국법정책학회	2013	993~1040쪽
행정학	석사 학위논문	서재한	국회 국정감사제도의 개선방안에 관한 연구 : 감사원 정책감사와 비교를 통하여		고려대학교 행정대학원	2013	
행정학	내부자료	박해욱, 류영아	지방자치단체 합동평가제도의 재설계에 관한 연구	감사논집 제20호	감사원	2013	95~118쪽

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

1) 지방자치단체에 대한 감사

행정학	내부자료	오연전	지방자치제도의 감사방향	감사	감사원	1987	16~21쪽
법학	내부자료	김안제	지방자치제와 바람직한 감사방향	감사	감사원	1990	34~39쪽
법학	내부자료	최승화	지방자치와 감사원의 감사	감사	감사원	1991	16~22쪽
행정학	석사 학위논문	박명성	감사사각현상의 실태분석과 해소방안 : 감사원 감사를 중심으로		성균관대학교 대학원	1992	
법학	석사 학위논문	김대인	中央政府의 地方自治團體에 대한 關與에 관한 法的 研究		서울대학교 대학원	1997	
법학	학술논문	김유환	지방자치단체에 대한 감사제도의 재검토	「행정법연구」 통권7호	행정법이론실무학회	2001	51~70쪽
행정학	학술논문	김성호	지방자치단체에 대한 감사의 실태와 문제점	「지방행정」 제51권	대한지방행정공제회	2002	18~32쪽
행정학	학술논문	(자료집)	지방자치단체 감사제도의 개선방안	서울대학교 행정대학원	한국정책지식센터	2004	
법학	학술논문	김남철	지방자치단체에 대한 감사의 법적 문제	「지방자치법연구」 제5권 제2호	한국지방자치법학회	2005	11~40쪽
기타	내부자료	안영윤	지방자치단체 감사체계 개선방안	「감사논집」	감사원	2005	
행정학	학술논문	김용철	현행 공공감사 체계에 관한 비판적 고찰 : 지방자치단체 감사를 중심으로	「정책분석평가학회보」 제17권 제1호	한국정책분석평가학회	2007	143~165쪽
정책학	학술논문	김명준	감사에 시달리는 지자체 : 행정 자율성 저하 및 행정 위축 우려 :국회 감사원 중앙부처 지방의회로부터 연중 내부 감사	「공공정책21」 제26호	한국공공자치연구원	2007	84~85쪽
법학	학술논문	송동수	현행 지방감사제도의 공법적 검토와 개선방안	「토지공법연구」 제40집	한국토지공법학회	2008	361~384쪽
법학	학술논문	음선필	감사원과 지방자치제	「헌법학연구」 제14권 제1호	한국헌법학회	2008	223~256쪽
법학	학술논문	음선필	감사원의 지방감사에 관한 입법론적 제언	「홍익법학」 제9권 제1호	홍익대학교 법학연구소	2008	1~32쪽
법학	학술논문	이기우	지방자치단체에 대한 감사원 감사의 한계 : 지방자치단체들이 감사원을 상대로 제기한 2005헌나3 사건 검토	지방자치법연구 제8권 제1호	한국지방자치법학회	2008	107~127쪽

헌법학회 발표2

법학	학술논문	김호정	지방자치단체에 대한 국가의 감독과 통제	「외법논집」 제33권 제2호	한국외국어대 법학연구소	2009	503~526쪽
법학	학술논문	음선필	지방자치단체에 대한 감사의 헌법적 한계 : 헌법재판소 결정례의 분석을 중심으로	「공법연구」 제38집 11호	한국공법학회	2009	355~381쪽
법학	학술논문	홍준형	자치사무에 대한 중앙정부의 감사권의 한계	공법연구 제38집 제1호 제2권	한국공법학회	2009	291~319쪽
법학	학술논문	윤준병	지방자치단체의 자치사무에 대한 감사의 한계	「지방자치법연구」 제10권 제2호	한국지방자치법학회	2010	137~165쪽
법학	학술논문	방동희	지방자치권 실현과 감사원 감사의 관계에 관한 연구 : 자치권과 감사원 감사의 조화방안 모색을 중심으로	「지방자치법연구」 제10권 제1호	한국지방자치법학회	2010	
법학	학술논문	김남철	국가기관의 지방자치단체에 대한 감독 감사권한	행정판례연구 제15집 제1호	박영사	2010	303~342쪽
법학	학술논문	백종인	지방자치단체 감사제도에 대한 고찰	「동북아법연구」 제5권 제1호	전북대학교 동북아법연구소	2011	317~349쪽
정책학	박사 학위논문	임치배	지방자치단체에 대한 감사제도 개편방안에 관한 연구 : AHP를 활용한 대안별 비교분석을 중심으로		성균관대학교 대학원	2011	
법학	학술논문	정준현	행정사무감사실효성 확보방안에 관한 연구	지방자치법연구 제11권 제3호	한국지방자치법학회	2011	151~174쪽
법학	학술논문	이상경	지방자치단체의 자치사무에 대한 감사원의 감사에 관한 소고	「세계헌법연구」 제18권 제1호	국제헌법학회	2012	327~352쪽
법학	학술논문	김용훈	지방자치단체의 자치권과 감사원 감사 : 지방자치단체와 감사원 간 바람직한 관계정립을 중심으로	지방자치법연구 제12권 제1호	한국지방자치법학회	2012	141~174쪽
법학	학술논문	박재윤	지방자치단체 자치감사의 범위와 한계 : 대선헌결 대법원 2010. 3. 11. 선고 2009주176 판결	행정판례연구 제17집 제1호	박영사	2012	327~368쪽

헌법학회 발표2

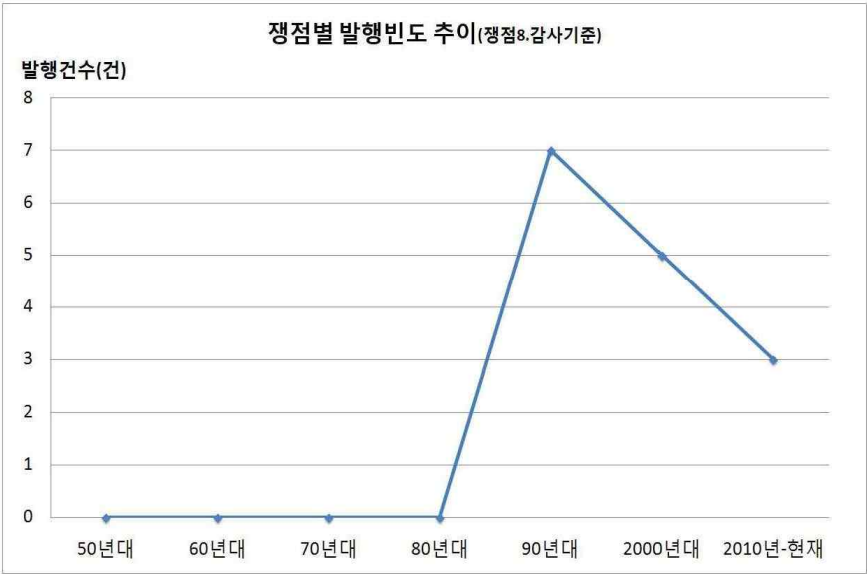
2) 사립대학에 대한 감사

법학	학술논문	최용진	사립대학의 헌법적 지위와 감사제도	토지공법연구 제38집	한국토지공법학회	2007	195~214쪽
회계학	학술논문	박태승, 최영문	사립대학의 회계정보공개와 외부감사 실태분석	세무와 회계저널 제8권 제4호	한국세무학회	2007	173~197쪽
법학	학술논문	김용준	대학의 자율성과 감사원 감사	「공법학연구」 제13권 제2호	한국비교공법학회	2012	135~171쪽
법학	학술논문	전광석	감사원의 대학 감사에 있어서의 쟁점 : 헌법 및 법치계적 접근	「헌법학연구」 제18권 제1호	한국헌법학회	2012	245~265쪽
법학	학술논문	변광화	대학의 자율성 관점에서의 사립대학 감사에 관한 고찰	교육법학연구 제25권 제3호	대한교육법학회	2013	75~101쪽

3) 정치자금(정당 등)에 대한 감사

법학	석사학위논문	전상구	政治資金規制制度の改善方案에 관한 研究		한국해양대학교	2000	
법학	학술논문	정성숙	공적자금관리위원회의 개선필요성	「영산법률논총」 제6권 제2호	영산대학교 법률연구소	2009	35~63쪽

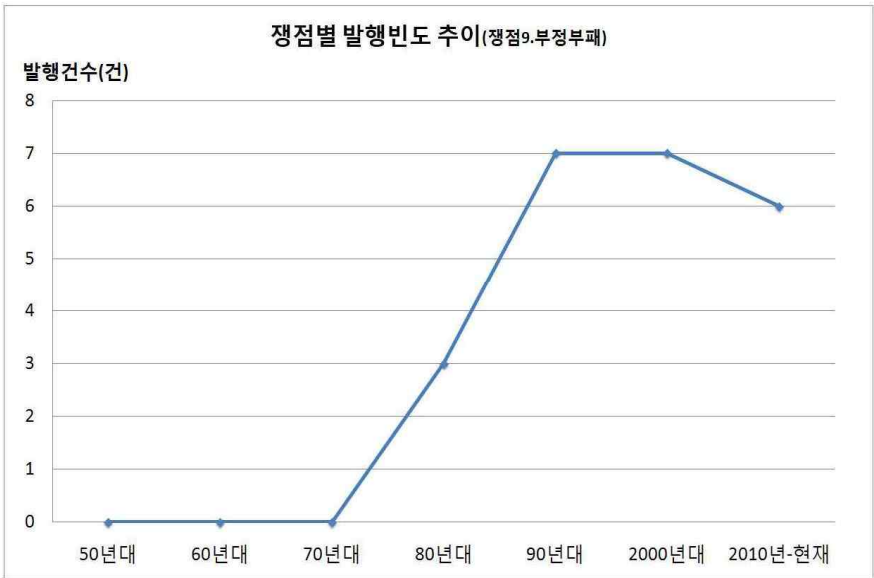
헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

행정학	석사논문	이병철	감사원 감사기준에 관한 연구		성균관대학교 대학원	1990	
행정학	석사논문	진중희	감사원의 감사기준에 관한 연구 : 환경행정감사사례를 중심으로		충남대학교 대학원	1994	
정책학	학술논문	배일섭	제2회의 : 행정이념과 행정감사기준 ; 감사원 감사를 기준으로	한국정책학회 학술대회자료		1996	177~198쪽
행정학	학술논문	몽권섭	감사원 감사판단기준 변화추이 분석	「한국행정학보」 제31권 제4호	한국행정학회	1997	113~133쪽
행정학	박사학위논문	송건섭	감사원 감사판단기준의 변화과정과 방향		경북대학교 대학원	1997	
행정학	학술논문	배일섭	행정감사 판단기준 설정에 관한 연구	정책분석평가학회보 제7집 2호	한국정책분석평가학회	1998	57~86쪽
기타	내부자료	윤영일	감사기준으로서의 정의성에 대한 인식론적 준거와 감사의 질 평가방안	감사논집 제4호	감사원	1999	134~172쪽
행정학	학술논문	송건섭	자재감사시 공공감사기준의 적용한계와 정책방향	「한국행정논집」 제14권 제4호	한국정부학회	2002	1109~1133쪽
행정학	학술논문	송건섭	지방자치단체 자체감사의 감사준거의 방향	한국사회와 행정연구 제13권 제3호	서울행정학회	2002	185~206쪽
기타	내부자료	한정수	감사의 판단기준(Audit Criteria)에 관한 연구 : 감사결정문의 정당론을 중심으로	감사논집 제7호	감사원	2002	30~68쪽
기타	학술논문	안홍복	부정 예방과 적발을 위한 세계 감사기준의 변화와 공공부문 감사기준의 개혁방향	한국부패학회보 제10권 제1호	한국부패학회	2005	61~85쪽
법학	내부자료	최재건	감사의 대상과 기준에 관한 연구	감사교육원 연구논문집	감사교육원	2006	141~168쪽
행정학	학술논문	서보강 등	지방자치단체 자체감사의 판단기준에 관한 연구	한국지방자치연구 제11권 제4호	대한지방자치학회	2010	41~60쪽
법학	학술논문	방동희	공공부문 감사기준의 의의와 정립방향	「법학연구」 제43집	한국법학회	2011	23~46쪽
행정학	학술논문	신민철	공공감사기준 개편방향에 대한 소고 : 해외 주요 공공감사기준들과의 비교를 중심으로	한국행정논집 제23권 제4호	한국정부학회	2011	1281~1304쪽

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

행정학	내부자료	김해동	부정부패 형태와 그 개념의 변천	감사	감사원	1985	53~57쪽
행정학	석사 학위논문	남경희	관료부패의 통제에 관한 연구 : 감사원 결산건사보고서상의 감사결과를 중심으로		서울대학교 행정대학원	1987	
행정학	내부자료	김해동	부정부패의 구조적 요인	감사	감사원	1989	38~43쪽
기타	내부자료	부정부패 대책위원회	부정부패활동 이년		감사원	1995	
법학	학술논문	임재홍	부정부패방지를 위한 공법상의 제도개선방안	「민주법학」 제13호	민주주의법학연구회	1997	271~296쪽
기타	기타	현준희	전 감사원 감사주사의 감사원 비리 체험기	「사회평론 길」 97권 8호		1997	116~125쪽
법학	학술논문	김용세	뇌물규제를 위한 현행법제 : 내용과 한계	「法學研究」	충남대학교 법학연구원	1998	249~284쪽
법학	내부자료	강무치	부패방지법안에 대한 소견	「감사」 60	감사원	1998	114~121쪽
기타	내부자료	박재용	부패방지를 위한 국제적 협력과 감사원의 역할	감사논집 제3호	감사원	1998	144~181쪽
기타	학술논문	김종신	不正腐敗와 監査院의 役割	「형사정책연구」 38	한국형사정책연구원	1999	57~74쪽
기타	내부자료	박중훈	공직부패의 실태와 개선방안	감사논집 제6호	감사원	2001	160~189쪽
법학	학술논문	도두형 외	부패방지위원회의 위상과 향후의 과제	「인권과 정의」 통권 제311호	대한변호사협회	2002	8~39쪽
법학	학술논문	최정학	한국의 부패통제정책 : 평가와 제언	「민주법학」 통권	민주주의법학연구	2003	313~338쪽

헌법학회 발표2

				제24호	회		
기타	내부자료	김관철	부정부패 방지를 위한 제도개선 방안 : 공직사회(지방자치단체)를 중심으로	감사논집 제8호	감사원	2003	159~207쪽
기타	기타	이태준	감사중단 압력 논란 : 감사원을 감사한다	「말」 통권 221호		2004	150~155쪽
기타	기타	이홍중	감사원, '오일게이트' 감사에서 무엇을 하였나?	「시민시대」 통권248호	목요학술회	2005	30~31쪽
행정학	내부자료	신 열	국제투명성기구(TI)의 부패인식지수(CPI) 분석에 따른 대응과제	감사논집 제13호	감사원	2008	79~105쪽
법학	학술논문	김용훈	유럽연합의 통합 동력으로서의 법치주의	「유럽헌법연구」 제10호	유럽헌법학회	2011	101~161쪽
법학	학술논문	김용훈	유럽연합 차원에서의 부패 관련 범죄규율	「법조」 제61권 제11호	법조협회	2012	223~271쪽
행정학	학술논문	김명수, 김형성	경제발전기의 부정부패 통제와 감사원의 역할	한국행정학회 동계학술대회	한국행정학회	2012	
법학	내부자료	이찬엽	공정한 공무수행을 위한 뇌물죄 성립과 이와 관련한 제 요건에 대한 객관적 판단기준	감사논집 제19호	감사원	2012	35~60쪽
정책학	학술논문	신민철	반부패정책 추진을 위한 기관간 역할분담에 관한 연구 : 감찰기능을 중심으로	한국정책학회 춘계학술대회	한국정책학회	2013	
행정학	내부자료	김형성, 김명수	부정부패 통제와 감사원의 역할	감사논집 제20호	감사원	2013	119~138쪽

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

기타	내부자료	신종순	직무감찰에 대한 고찰	감사월보 제7권 10호	감사원	1969	2~7쪽
행정학	석사 학위논문	김길상	직무감찰의 제도적 고찰과 운영에 관한 연구		건국대학교 행정대학원	1970	
기타	내부자료	김종철	직무감찰 : 그 방향설정을 위하여	감사월보 제9권 11호	감사원	1971	42~46쪽
행정학	석사 학위논문	신재영	직무감찰에 관한 연구		서울대학교 행정대학원	1971	
기타	내부자료	양홍식	직무감찰의 성질	감사월보 제9권 12호	감사원	1971	35~42쪽
기타	내부자료	정희석	재량행위와 직무감찰의 한계	감사월보 제9권 6호	감사원	1971	50~55쪽
기타	내부자료	신재영	직무감찰에 관한 고찰 : 개선방안을 중심으로	감사월보 제9권 2호	감사원	1971	8~23쪽
기타	내부자료	김원길	행정국가적 경향과 감사원의 의의(下) : 직무감찰권을 중심으로	감사월보 제9권 8호	감사원	1971	6~11쪽
기타	내부자료	김원길	행정국가적 경향과 감사원의 의의(上) : 직무감찰권을 중심으로	감사월보 제9권 7호	감사원	1971	
기타	내부자료	장병림	감사자가 알아야 할 범죄심리	감사월보	감사원	1971	1~9, 25쪽
행정학	석사 학위논문	신창호	감사원의 직무감찰에 관한 연구		서울대학교 행정대학원	1973	
행정학	석사 학위논문	이상관	서정태신과 감사원감사의 현황, 문제점 개선방안		서울대학교 행정대학원	1978	
행정학	석사 학위논문	한동협	감사원의 직무감찰에 관한 연구		부산대학교 행정대학원	1978	
행정학	석사 학위논문	김재팔	감사원의 직무감찰에 관한 서설적 연구		서울대학교 행정대학원	1984	
기타	학술논문	정기섭	직무감찰에 관한 소고	동국 제20호	동국대학교 학도연구단	1984	80~87쪽
기타	석사 학위논문	김재팔	감사원의 직무감찰에 관한 서설적 연구		서울대학교 행정대학원	1984	
기타	내부자료	김교문	직무감찰의 효과적 수행방안	감사 통권 제4호	감사원	1985	44~52쪽
기타	내부자료	조석준	행정문화와 감사	감사	감사원	1985	24~27쪽
기타	내부자료	조석준	한국의 행정문화와 직무감찰방향	감사 통권 제4호	감사원	1985	38~43쪽

헌법학회 발표2

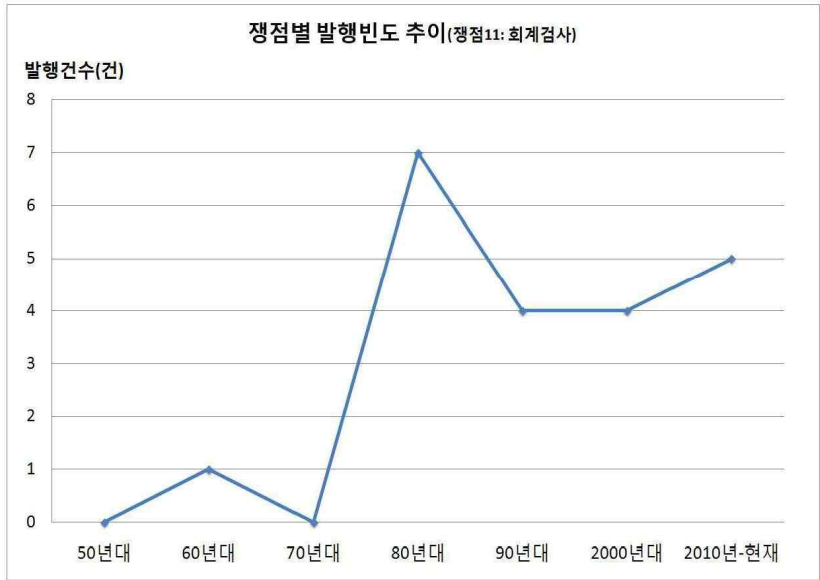
헌법학회 발표2

기타	석사학위논문	최진혁	지방공무원에 대한 직무감찰의 연구		명지대학교 대학원	1985	
행정학	박사학위논문	이광종	국 관료의 행정책임과 통제에 관한 연구 : 감사원에 의한 통제를 중심으로		서울대학교 행정대학원	1986	
행정학	내부자료	백완기	공직기강 수순향상과 행정문화	감사	감사원	1987	26~30쪽
행정학	학술논문	기영석	행정의 내부통제장치에 대한 연구 : 감사원의 직무감찰제도를 중심으로	한국행정학보 제22집 제1호	한국행정학회	1988	249~265쪽
행정학	학술논문	박학권	한국 감사원의 감사제도에 관한 연구 : 직무감찰을 중심으로		영남대학교 대학원	1988	
행정학	학술논문	기영석	행정의 내부통제장치에 대한 연구 : 감사원의 직무감찰제도를 중심으로	한국행정학보 제22권 제1호	한국행정학회	1988	249~265쪽
행정학	석사학위논문	신동주	우리나라 직무감찰제도에 관한 연구		전북대학교 행정대학원	1988	
행정학	내부자료	한영환	공직기강이 사회질서에 미치는 영향	감사	감사원	1989	33~37쪽
행정학	석사학위논문	김학태	행정통제와 감사원의 역할에 관한 연구 : 민주화와 새로운 감사제도의 모색과 관련하여		고려대학교 대학원	1989	
법학	내부자료	민경식	헌대감사에 있어서 직무감찰의 역할	감사 통권 제17호	감사원	1989	16~21쪽
행정학	학술논문	김영수	행정오류의 진단 및 시정에 있어서 감사원의 역할	「한국행정학보」 제24권 제1호	한국행정학회	1990	263~276쪽
행정학	석사학위논문	홍재기	업무의 특성에 따른 직무감찰 과정의 비교연구 : 감사원의 업무처리절차를 중심으로		고려대학교 정책과학대학원	1990	
행정학	석사학위논문	김승중	지방자치제 실시에 따른 감사원 직무감찰의 발전방향에 관한 연구		성균관대학교 행정대학원	1991	
행정학	내부자료	김해동	행정의 비능률과 부도덕	감사	감사원	1992	26~29쪽
기타	기타(기사)	손형국	천외천,공직감찰의 실무탐 : 감사원	「읍서버」 35	한국언론문화사	1992	364~377쪽
행정학	석사학위논문	박덕준	감사원 직무감찰의 활성화방안		성균관대학교 행정대학원	1993	
행정학	석사학위논문	홍동선	행정책임 확보를 위한 감사원 통제의 효율화방안에 관한 연구		호남대학교	1994	

헌법학회 발표2

행정학	석사학위논문	조문익	지방자치단체 직무감찰의 실태와 발전방향		성균관대학교 행정대학원	1994	
기타	내부자료	감사원	직무감찰편람 제1~10권		감사교육원	1995	
기타	내부자료	감사원	직무감찰편람 제11~20권		감사교육원	1995	
기타	내부자료	김철수	감사원의 직무감찰기능과 부정부패방지	감사 통권 제46호	감사원	1996	14~18쪽
기타	내부자료	윤덕중	직무감찰기능의 효율적 수행방안	감사는집 창간호	감사원	1996	111~127쪽
기타	내부자료	강인옥	재량통제의 기준에 관한 연구 : 직무감찰과 관련하여	감사는집 제2호	감사원	1997	285~315쪽
기타	내부자료	최재건	직무감찰결과의 처리방법 : 개선요구와 시정요구를 중심으로	감사 통권 제68호	감사원	2000	150~157쪽
기타	내부자료	강인옥	행정지도에 대한 감사적 접근방안	감사는집 제5호	감사원	2000	344~375쪽
기타	내부자료	강경근, 김상검, 김성환	감사원 직무감찰기능의 체계화를 위한 법제도적 방안 연구 1	감사 통권 제90호	감사원	2006	68~71쪽
기타	내부자료	김성환	감사원 직무감찰기능의 체계화를 위한 법제도적 방안 연구 2	감사 통권 제91호	감사원	2006	78~83쪽
법학	석사학위논문	오성근	감사원 직무감찰 기능에 관한 헌법적 연구		송실대학교 대학원	2007	
기타	내부자료	김상윤	공직비리 근절을 위한 감사원의 공직감찰 방향	감사 통권 제112호	감사원	2011	22~27쪽
행정학	내부자료	박희정 등	환경변화에 따른 직무감찰체계 개선방안		감사연구원	2012	
법학	학술논문	김중호	민간부문 기업지배구조 기준을 적용한 중앙정부의 내부통제 방안	「조선대 법학논총」 제20권 3호	조선대학교 법학연구소	2013	525~551쪽
법학	학술논문	지영환	감사원 특별조사국의 역할 제고를 위한 압행여사제도 운영 및 합의	「법과정제」 제20집 제2호	법정책학회	2014	485~520쪽
정책학	석사학위논문	오성덕	공공감사에서 나타난 정책집행 오류의 유형에 대한 연구 : 감사원 감사결과보고서를 중심으로		고려대학교 대학원	2014	
정책학	학술논문	오성덕 등	정책집행 오류의 유형에 관한 연구	「정치정보 연구」 제18권 제1호	한국정치정보학회	2015	127~163쪽

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

기타	내부자료	이원엽	회계감사결과와 그 예시	「최고회의보」14	국가재건최고회의	1962	114~119쪽
기타	내부자료	장해익	감사원 결산검사 보고의 변천과정과 앞으로의 개선방안	감사	감사원	1981	
회계학	학술논문	김영청	정부기관의 회계 및 감사이론 서설 1 ; 감사원의 회계검사를 중심으로	「국세」 199	세우회	1983	24~28쪽
회계학	학술논문	김영청	정부기관의 회계 및 감사이론 서설 2 ; 감사원의 회계검사를 중심으로	「국세」 200	세우회	1983	20~25쪽
회계학	학술논문	김영청	정부기관의 회계 및 감사이론 서설 3 ; 감사원의 회계검사를 중심으로	「국세」 201	세우회	1983	43~49쪽
정책학	석사 학위논문	정인교	감사원의 프로그램 평가기능의 수행과 그 제도에화에 관한 연구		서울대학교 대학원	1984	
행정학	내부자료	유 훈	회계검사 개념의 변천과 프로그램 평가	감사	감사원	1985	
	학술논문	정기섭	회계검사의 개선방향 : 감사원의 효율성검사 실시를 위한 제언	「동국논집」 24 - 인문사회과학편	동국대학교 행정대학원	1985	153~176쪽
법학	내부자료	손호윤	정부회계법령 해설	감사	감사원	1987	88~92쪽
기타	내부자료	윤두수	회계검사와 직무감찰의 기능 및 상호 관련성	감사 동권 제32호	감사원	1992	28~34쪽
행정학	학술논문	정기섭	회계감사의 독립성	행정논집 제23호	동국대학교 행정대학원	1995	155~176쪽

헌법학회 발표2

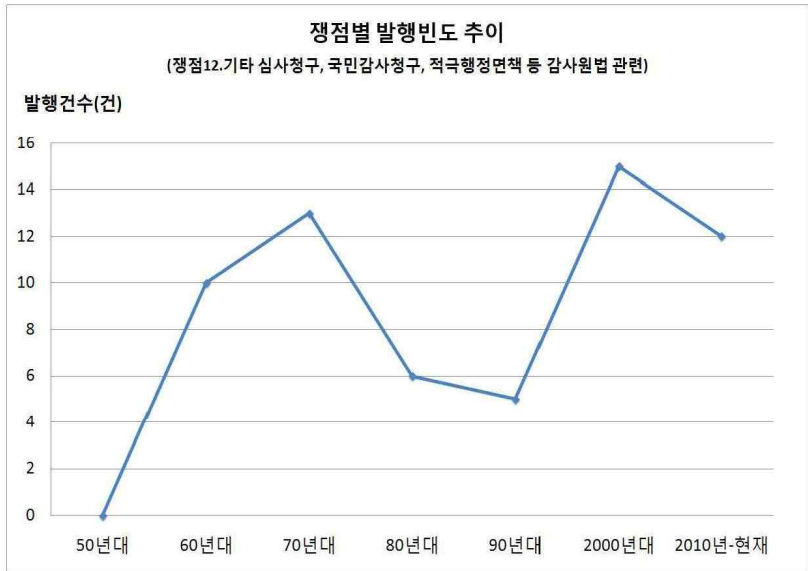
헌법학회 발표2

기타	내부자료	남궁기정	정부회계감사기준에 관한 연구	감사논집 창간호	감사원	1996	51~76쪽
기타	내부자료	이경섭	정부회계의 복식부기 채택문제	감사논집 제2호	감사원	1997	345~375쪽
기타	내부자료	신재극	복식부기제도 하에서의 감사원 회계감사의 발전방향에 관한 연구	감사논집 제6호	감사원	2001	66~96쪽
행정학	학술논문	윤성식	감사와 정부회계기준	정부학연구 제10권 1호	고려대학교 정부학연구소	2004	325~346쪽
행정학	학술논문	한진수, 이점영	복식부기 도입에 따른 지방자치단체 회계감사의 발전방안	한국지방자치학회보 제18권 제1호	한국지방자치학회	2006	107~128쪽
기타	내부자료	신홍철	공공부문 재무제표 감사의 수행방안에 관한 연구	감사논집 제14호	감사원	2009	89~112쪽
법학	내부자료	홍동희	과학기술 연구개발비 회계감사에 대한 행정법적 고찰	감사논집 제17호	감사원	2011	29~54쪽
회계학	내부자료	정의중	국가재무제표 도입에 따른 감사품질 제고방안	연구논문집	감사교육원	2012	89~126쪽
기타	내부자료	최승기	국가재무제표 감사에서의 합법성 감사절차에 관한 연구	감사논집 제18호	감사원	2012	113~142쪽
기타	내부자료	박희정, 이오	정부의 부적정 지출관리체계의 비교연구	감사논집 제18호	감사원	2012	161~180쪽
회계학	학술논문	박성동, 윤태화	재정관리체계의 구성요인이 발생주의 국가회계제도의 실행성과에 미치는 영향	회계세무와 감사 연구 제56권 제3호	한국공인회계사회	2013	61~101쪽

헌법학회 발표2

행정학	내부자료	유훈	회계감사와 직무감찰	감사월보 제9권 12호	감사원	1971	2~10쪽
행정학	석사학위 논문	권승욱	監査院 監査機能의 再定立에 관한 연구 : 會計監査와 職務監査의 關係 중심으로		성균관대학교 행정대학원	1992	
행정학	석사학위 논문	김정환	한국 監査院의 종합감사제도 도입방안에 관한 연구		중앙대학교 대학원	1992	
행정학	석사학위 논문	이슬영	감사원 감사방향의 변천에 관한 연구		고려대학교 정책과학대학원	1993	

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

법학	내부자료	이상규	적법절차의 발전	감사	감사원	1965	2~5쪽
법학	내부자료	손계동	감사업무와 관련되는 증거법 이론(상)	감사	감사원	1966	18~25쪽
법학	내부자료	손계동	감사업무와 관련되는 증거법 이론(중)	감사	감사원	1966	38~46쪽
법학	내부자료	손계동	감사업무와 관련되는 증거법 이론(하)	감사	감사원	1966	40~48쪽
법학	내부자료	강문용	심사청구제도의 지위(상)	감사	감사원	1966	2~4쪽
법학	내부자료	강문용	심사청구제도의 지위(하)	감사	감사원	1966	7~11쪽
법학	내부자료	이두호	공무원의 징계책임(상)	감사	감사원	1966	50~55쪽
법학	내부자료	이두호	공무원의 징계책임(중)	감사	감사원	1967	66~73쪽
법학	내부자료	이두호	공무원의 징계책임(하)	감사	감사원	1967	49~56쪽
법학	기타	경기도지사	감사원법 제43조에 의한 심사와 소원법에 의한 재결간의 효력관계에 관한 질의	「지방행정」 제17호	대한지방행정공제회	1968	220~221쪽
행정학	내부자료	이채호	처분요구를 중심으로 한 감사의 효율화방안(상)	감사월보	감사원	1970	34~46쪽
행정학	내부자료	이채호	처분요구를 중심으로 한 감사의 효율화방안(하)	감사월보	감사원	1970	2~9쪽
행정학	석사 학위논문	이채호	감사원의 처분요구에 관한 연구		서울대학교 행정대학원	1970	
행정학	석사 학위논문	김철수	감사원의 감사와 감정에 관한 연구		건국대학교 대학원	1971	
기타	학술논문	신유수	감사원과 국제심사제도와의 관계	「국세」 5집 11호	세우회	1971	58~59쪽
기타	학술논문	한국세무경영협회	감사원에 의한 세무구제와 국제심사청구	「세무경영」 1집 3호		1971	51~52쪽
기타	석사 학위논문	한학수	감사원에 대한 심사청구제도의 연구		건국대학교 대학원	1971	
법학	내부자료	문상익	증거론 및 문납서 작성요령	감사월보	감사원	1971	10~19쪽
법학	내부자료	김성환	2. 감사원에 대한 심사청구와 행정소송의 제기	감사월보	감사원	1971	29~39쪽
법학	학술논문	김성환	감사원의 시정요구의 위법성의 승계여부	「법조」 제21권 제10호	법조협회	1972	47~60쪽

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

법학	학술논문	박명준	地方稅의 違法 不當한 賦課徵收處分에 대한 救濟制度, 地方稅法 第58條 와 그의 關聯問題를 中心으로	「법정대학보」1	조선대학교	1975	110~121쪽
회계학	학술논문	최명근	국세심사청구와 감사원심사청구의 비교 및 그 관계	「회계와세무」제7집 제8호	대한세무협회	1975	65~71쪽
법학	학술논문	정현식	「감사원법에 의한 심사청구의 성격」 경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령 제22조(조정사채의 출자 전환)의 해석	「사법행정」 제19권 제11호	한국사법행정학회	1978	91~95쪽
법학	학술논문	한건우	租稅行政行爲 에 대한 權利救濟制度	「연세법학연구」 제5집	연세대학교 법학연구원	1983	57~70쪽
법학	석사 학위논문	장명근	韓國 立法統제에 관한 研究	동국대학교 석사학위논문	(감사원규칙의 통제)	1986	
회계학	학술논문	조민구	감사원법에 의한 국세심사청구절차	「회계와세무」211	대한세무협회	1987	140~143쪽
법학	학술논문	강인애	租稅法律關係에 있어서 信義誠實의 原則	「대한변호사협회지」 139호	대한변호사협회	1988	69~78쪽
법학	석사 학위논문	박영하	行政法上 信賴保護原則 : 최근 10년간 우리나라 대법원판례를 중심으로		건국대학교	1988	
법학	학술논문	사법행정	감사원결정에 위배된 근거기준법에 우선	「사법행정」 89년 6월호	한국사법행정학회	1989	60~61쪽
행정학	석사 학위논문	염차배	우리나라 租稅爭訟制度에 관한 연구 : 감사원 심사청구제도를 중심으로		건국대학교 대학원	1990	
기타	내부자료	문태근	내부비리제보자 보호제도의 의의와 도입 현재	감사논집 제2호	감사원	1997	316~344쪽
법학	학술논문	오준근	行政節次法の 適用이 排除되는 範圍	「행정법연구」 제3권	행정법이론실무학회	1998	27~44쪽
행정학	내부자료	문호승, 류반규	감사원 민원처리의 개선방안	감사논집 제3호	감사원	1998	182~207쪽
법학	내부자료	최재건	위법성 개념과 감사결과 처리방법	감사논집 제4호	감사원	1999	350~388쪽

헌법학회 발표2

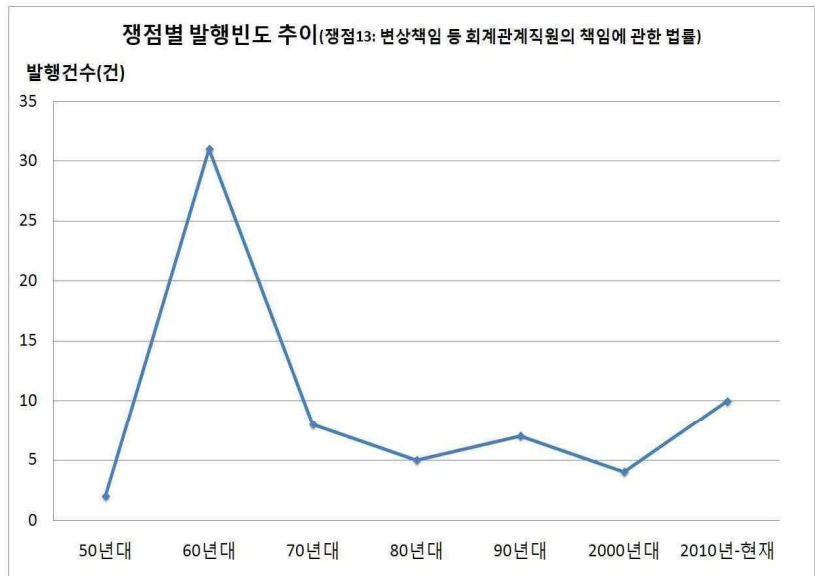
법학	내부자료	최재건	심사청구의 적법요건	감사논집 제5호	감사원	2000	311~343쪽
세무	단행본	박윤서	감사원 심사결정 지방세 사례집 제1집		한국지방세연구원	2002	
법학	내부자료	김유환	감사원 심사청구제도의 발전방안 : 수요자 중심의 감사제도 및 국민권익구제제도로서의 심사청구제도	감사논집 제7호	감사원	2002	288~304쪽
법학	내부자료	박원순	열린감사 발전방향 : 감사청구제도를 중심으로	감사논집 제7호	감사원	2002	253~287쪽
기타	내부자료	윤영일	국민의 권익보호를 위한 감사 발전방안 : 소외계층을 중심으로	감사논집 제7호	감사원	2002	305~353쪽
기타	내부자료	김두호	감사제도의 문제점과 개선방안	감사논집 제8호	감사원	2003	119~158쪽
기타	내부자료	임승주	감사원 감사 발전을 위한 감사인의 당면문제 해결방안	감사논집 제9호	감사원	2004	92~112쪽
기타	기타	한국행정학회	(기획시리즈 인터뷰(IV)) 감사원 평가연구원 송대희 원장 인터뷰	「한국행정포럼」 제112호	한국행정학회	2005	62~64쪽
법학	학술논문	이병훈	새만금소송의 경과와 쟁점 : 그 기록과 전체적 평가를 위하여	「비교법학」 제6집	비교법학연구소	2006	51-80쪽
법학	학술논문	조재현	국민감사청구제도에 관한 고찰	「공법학연구」 제7권 제1호	한국비교공법학회	2006	293~318쪽
행정학	석사 학위논문	남우점	감사원 평가기능에 관한 연구 : 평가연구원 기능정립을 중심으로		고려대학교 행정대학원	2006	
법학	학술논문	황남석	지방세에 관한 필요적 행정심판전치주의의 위헌성 : 헌법재판소 2000헌바30 결정을 중심으로	「辯護士」 제37권	서울지방변호사회	2007	9~25쪽
기타	기타	우윤근	국민감사청구제도의 문제점과 개선방향		대한민국 국회 우윤근의원실	2008	
법학	학술논문	정호경	감사원의 심사청구제도에 관한 고찰	「법학논총」 제25권 4호	한양대학교 법학연구소	2008	105~122쪽

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

법학	학술논문	박정훈	적극행정 실현의 법적 과제 : '적극행정법'으로의 패러다임 전환을 위한 시론	「공법연구」 제38권 제11호	한국공법학회	2009	329~353쪽
법학	학술논문	방동희	감사원 자료제출요구권과 개인정보보호	「공법학연구」 제11권 제4호	한국비교공법학회	2010	193~217쪽
법학	학술논문	방동희	행정통제와 권리구제의 조화적 실현수단으로서의 감사원 심사청구제도의 발전방안에 관한 연구	「공법연구」 제39집 제1호	한국공법학회	2010	339~362쪽
법학	학술논문	유진식	행정구제에 있어서 온정주의	「동북아법연구」 제4권 제1호	전북대학교 동북아법연구소	2010	359~375쪽
법학	학술논문	전극수	2011. 1. 1 시행된 지방세기본법에서의 행정심판전치주의에 관한 연구	「공법연구」 제40집 제1호	한국공법학회	2011	493~519쪽
행정학	학술논문	김윤권, 이재호, 윤수재, 심호	적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안	한국행정논집 제23권 제3호	한국정부학회	2011	829~852쪽
기타	내부자료	김영진	감사원 고발 등의 불기소처분실태와 개선방안에 관한 연구	감사논집 제16호	감사원	2011	35~54쪽
행정학	내부자료	문호승	감사결과 공개에 관한 연구	감사논집 제16호	감사원	2011	55~74쪽
법학	내부자료	방동희	감사법의 행정법학적 접근을 위한 시론 - 법제 현황, 문제상황 및 개선방향을 중심으로	감사논집 제17호	감사원	2011	7~28쪽
법학	학술논문	권중호	감사법제의 특징과 행정	법학연구 제24권 제1호	충남대학교 법학연구소	2013	325~363쪽
법학	학술논문	김동건	주민참여감사제의 연구	지방자치법연구 제14권 제4호	한국지방자치법학회	2014	315~346쪽
행정학	학술논문	조경호, 이성주	공약적 관점에서의 국민참여감사 청구제도 변화방향 연구	한국거버넌스학회보 제22권 제1호	한국거버넌스학회	2015	33~53쪽
법학	학술논문	방동희	개별행정법으로서의 감사원법의 법치주의적 수용에 관한 연구 : 특별행정법관계로서의 감사법제의 법률정합성 확보를 중심으로	한국부패학회보 제20권 제1호	한국부패학회	2015	131~157쪽

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

법학	내부자료	신관섭	두가지 변상판정	심우 제6권(통권 53호)	심우회	1959	22~31쪽
법학	내부자료	임두순	변상판정의 강제집행과 몇가지 문제	심우 제6권(통권 58호)	심우회	1959	14~24쪽
법학	내부자료	박래영	회계공무원의 변상책임 1	「형정」제9권 제72호	치형협회	1960	51~55쪽
법학	내부자료	박래영	회계공무원의 변상책임 2	「형정」제9권 제73호	치형협회	1960	60~66쪽
법학	석사 학위논문	김정섭	변상책임의 법적 성질에 관한 고찰		경희대학교 대학원	1962	
법학	내부자료	박봉환	회계직공무원의 변상책임 서설	감사	감사원	1963	14~24쪽
법학	내부자료	박봉환	변상책임의 성립요건	감사	감사원	1963	2~18쪽
법학	내부자료	박봉환	보조자의 행위로 인한 변상책임	감사	감사원	1963	11~19쪽
법학	내부자료	박봉환	변상책임의 취급절차	감사	감사원	1963	18~27쪽
법학	내부자료	이인수	변상판정과 행정구제제도(上)	감사월보 2,3	감사원	1964	2~7쪽
법학	내부자료	이인수	변상판정과 행정구제제도(下)	감사월보 2,4	감사원	1964	13~18쪽
법학	내부자료	김정현	자력부족에 인한 변상채무와 보증인의 성격	감사월보 3,2	감사원	1965	17~23쪽
법학	내부자료	이두호	변상금액신청에 관한 소고 : 망실물품에 대한 환가방법을 중심으로	감사월보 4,4	감사원	1966	12~17쪽
법학	내부자료	이두호	수탁징수한 국세를 면징수원이 횡령한 경우 변상판정상의 문제점	감사월보 4,8	감사원	1966	25~29쪽

헌법학회 발표2

법학	내부자료	정희석	변상책임에 있어서 國損의 제문제	감사월보 5,12	감사원	1967	19~25쪽
법학	내부자료	박인수	변상판정에 대한 직권재심의	감사월보 5,2	감사원	1967	45~48쪽
법학	내부자료	윤명중	은행원의 은행에 대한 변상책임한계	금융 통권 제156호	대한금융단	1967	4~14쪽
법학	내부자료	김동원	변상책임의 이론과 실제 2	감사월보 6, 12	감사원	1968	17~26(34)쪽
법학	내부자료	김동원	변상책임의 이론과 실제 1	감사월보 6, 11	감사원	1968	14~21쪽
법학	내부자료	황경진	감사원의 변상판정과 증거방법	감사월보 6,5	감사원	1968	1~6쪽
행정학	석사 학위논문	이순우	변상책임의 이론과 실제		서울대학교 행정대학원	1968	
행정학	석사 학위논문	김익영	변상판정에 대한 행정구제에 관한 연구		서울대학교 행정대학원	1968	
법학	내부자료	이순동	출납공무원의 변상책임에 대한 문제점 고찰	감사월보 6,4	감사원	1968	11~18쪽
법학	내부자료	정희석	보조자의 변상책임에 관련된 몇가지 논의	감사월보 6,2	감사원	1968	20~27쪽
법학	내부자료	정희석	변상책임과 현물변상	감사월보 6,4	감사원	1968	19~25쪽
법학	내부자료	이두호	외국산품 고가수입에 대한 변상판정의 일례	감사월보 7,2	감사원	1969	26~34쪽
법학	내부자료	김동원	변상책임의 이론과 실제	감사월보 7,1	감사원	1969	15~22쪽
법학	내부자료	김동원	변상책임의 이론과 실제	감사월보 7,2	감사원	1969	10~21쪽
법학	내부자료	김동원	변상책임의 이론과 실제	감사월보 7,6	감사원	1969	26~35쪽
법학	내부자료	김동원	변상책임의 이론과 실제 5	감사월보 7,3	감사원	1969	19~28쪽
법학	내부자료	김동원	변상책임의 이론과 실제 6	감사월보 7,5	감사원	1969	19~26쪽
법학	내부자료	김동원	변상책임의 이론과 실제	감사월보	감사원	1969	26~31쪽

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

				7.8-9			
법학	내부자료	김동원	변상책임의 이론과 실제 9(완)	감사월보 7.7	감사원	1969	22~30쪽
법학	내부자료	황호인	회계법상 보조자의 변상책임에 관한 소고	감사월보 8.5	감사원	1970	51~55쪽16쪽
법학	내부자료	김성환	1. 회계관계직원과 그 상사의 연대배상책임, 2. 감사원에 대한 심사청구와 행정소송의 제기	감사월보 9.10	감사원	1971	29~39쪽
법학	기타	강소원	회계관계 공무원의 변상 책임(2)	교육연구보 7	전라남도교육위원회	1971	63~72쪽
행정학	학술논문	대한지방행정학회	변상책임의 소멸시효	지방행정 20. 12 (통권 218호)	대한지방행정학회	1971	183~189쪽
법학	학술논문	김성환	감사원의 변상판정이 없는 회계관계 공무원에 대한 민사상 손해배상청구의 적부	「사법행정」 제13집 제3호	한국사법행정학회	1972	11~15쪽
법학	내부자료	김형찬	물품의 염가매각과 변상책임	감사 142	감사원	1973	104~108쪽
법학	기타	김윤옥	회계관계직원의 변상책임 : 학교회계실무연수	교육관리기술 45	한국교육출판	1974	28~31쪽
법학	기타	한국상업은행	회계관계직원의 변상책임제한	상은조사 29	한국상업은행	1976	22~27쪽
법학	기타	류제한	학교회계관리, 지출 및 회계관계직원 등의 변상책임	새교육 304	대한교육연합회	1980	81~85쪽
법학	기타	이재천 외	행위자 과실 변상방식 의 개선 , 과실동기 외면하는 결과 집작 은 불합리	은행계 180	은행계사	1981	20~26쪽
법학	내부자료	차재명	변상책임의 주체와 행위 : 사례연구를 중심으로	감사(통권 제11호)	감사원	1987	61~67쪽
법학	기타	최경룡	회계관계직원의 변상책임	한국가스 18	한국가스공사	1988	56~58쪽
법학	기타	차재명	변상책임의 주체와 행위 : 사례연구를 중심으로	교육훈련정보 11	중앙공무원교육원	1988	85~93쪽

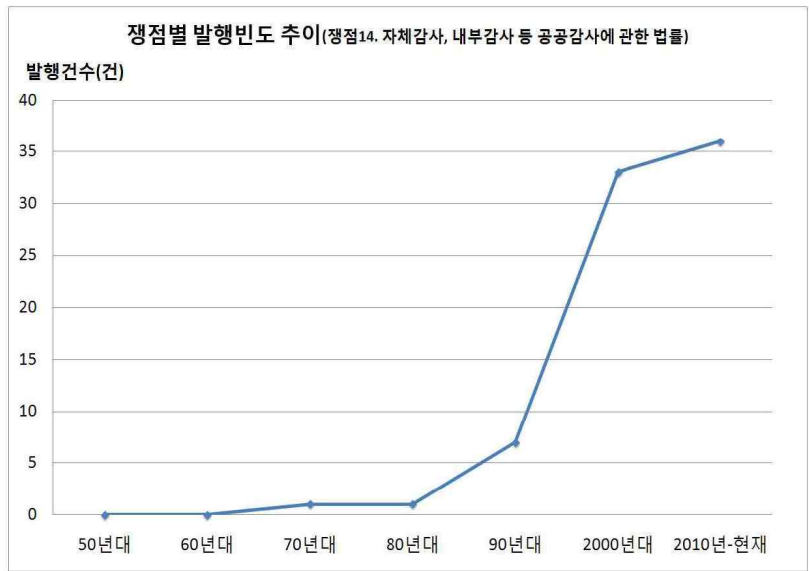
헌법학회 발표2

법학	내부자료	강인옥	변상제도와 책임중복이론	감사(통권 제47호)	감사원	1996	10~17쪽
법학	내부자료	최재건	행정활동의 변경과 민원해결의 기준 : 특히 손해전보와 관련하여	감사논집 제2호	감사원	1997	260~284쪽
법학	내부자료	강인옥	회계관계직원 변상책임에 관한 연구 - 변상액 결정과 관련하여	감사논집 제3호	감사원	1998	310~339쪽
법학	내부자료	최재건	변상책임의 발전요건에 관한 일 고찰 - 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률 제4조 관련 문제점 중심으로	감사논집 제3호	감사원	1998	372~404쪽
법학	내부자료	강인옥	변상액 결정의 과제	감사(통권 제62호)	감사원	1999	181~187쪽
법학	내부자료	최재건	회계관계직원등의 책임에 관한 법률상 변상책임의 발생요건 : 인과관계와 손해를 중심으로	감사(통권 제61호)	감사원	1999	190~197쪽
법학	내부자료	최재건	공무원의 징계와 변상책임의 법률지식	344.3 大281.7	청림출판사	1999	
법학	내부자료	배재일	변상판정과 행정소송 : 행정소송 수행소감	감사(통권 제76호)	감사원	2002	82~88쪽
법학	단행본	강인옥	행정행위와 감사	(논문모음집)	책과 공간	2006	
법학	석사 학위논문	이 영	사용자에 대한 피용자의 변상책임		고려대학교 법무대학원	2008	
법학	단행본	강인옥	재정관리제도와 변상책임		광문각	2009	
법학	단행본	강인옥	회계관계직원의 책임		광문각	2010	
법학	내부자료	강인옥	회계법상 변상책임의 범위에 관한 연구	연구논문집	감사교육원	2012	1~36쪽

헌법학회 발표2

법학	내부자료	이영	공무원의 불법행위에 기한 국가 등의 손해배상청구권(변상책임) 소멸시효에 관한 소고	감사논집 제18호	감사원	2012	63~84쪽
법학	내부자료	이진열	회계관계직원으로서 보조자의 판단기준 및 그 범위 등에 대한 고찰	감사(통권 제120호)	감사원	2013	74~79쪽
법학	내부자료	이진열	변상판정과 관련된 소멸시효의 기간과 시효중단의 행위 여부	감사(통권 제122호)	감사원	2014	76~81쪽
법학	내부자료	이진열	손해 개념과 산정시기 및 그 범위	감사(통권 제121호)	감사원	2014	103~109쪽
법학	내부자료	이진열	회계관계직원의 변상판정에 대한 불복절차	감사(통권 제125호)	감사원	2015	102~108쪽

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

기타	기타(정부)	이영수	自體監査와 監査院監査	「국세」 제4권 제1호	세우회	1970	91~93쪽
기타	행정학	노정현	최고감사기구와 자치감사와의 역할 관계	감사	감사원	1985	68~72쪽
기타	내부자료	이화복	자치감사관리체계 개선에 관한 연구	감사는집 창간호	감사원	1996	155~181쪽
기타	내부자료	이광석	정부투자기관의 자치감사 효율화 방안	감사는집 창간호	감사원	1996	182~211쪽
기타	내부자료	강인옥	자치감사 활성화 방안에 관한 연구	감사는집 창간호	감사원	1996	212~248쪽
행정학	석사 학위논문	박희부	지방자치단체에 대한 감사체계에 관한 연구 : 감사원감사와 자치감사의 효율적 연계를 중심으로		동국대학교 대학원	1997	
기타	내부자료	이종수	지방화시대 지방환경행정감사의 효율화방안	감사는집 제2호	감사원	1997	44~80쪽
기타	내부자료	마광필	지방화시대에 적합한 감사효율화 방안	감사는집 제2호	감사원	1997	81~108쪽
기타	내부자료	류준호	행정의 효율성제고를 위한 공공감사제도의 대응방안	감사는집 제4호	감사원	1999	318~348쪽
기타	내부자료	곽준열	자치감사의 활성화 방안 ; 지방자치단체 자치감사의 독립성 확보방안을 중심으로	감사는집 제5호	감사원	2000	284~310쪽
기타	내부자료	김영옥	교육수요자 중심 행정감사 어떻게 할 것인가 : 교육행정 서비스 감사의 실천방안	감사는집 제5호	감사원	2000	124~156쪽
기타	내부자료	양은전	공공부분의 내부통제제도에 관한 연구	감사는집 제6호	감사원	2001	1~31쪽
기타	내부자료	권찬태 등	지방정부의 회계투명성 제고방향 : 재무보고제도를 중심으로	감사는집 제6호	감사원	2001	296~322쪽
기타	내부자료	이영하	공기업 내부감사 패러다임 변화에 따른 발전방향 연구	감사는집 제7호	감사원	2002	69~95쪽
기타	내부자료	황정수 등	제주도 지방정부의 감사자료 공개방향과 범위	감사는집 제7호	감사원	2002	212~237쪽
행정학	석사 학위논문	이상옥	공공감사의 독립성에 대한 연구		서울대학교 행정대학원	2003	
기타	내부자료	류준호	공공감사와 감사위원회에 관한 연구	감사는집 제8호	감사원	2003	36~69쪽
법학	학술논문	강현호	자치감사제도의 공정성 확보방안	「토지공법연구」 제21집	한국토지공법학회	2004	85~104쪽
기타	학술논문	정세욱	지방자치단체 감사체계연구 : 공공감사법률을 중심으로	「지방감사제도 개선토론회」	한국지방자치학회	2004	
기타	학술논문	하상근	지방자치단체의 내부감사기능 개선방안	「지방행정연구」 18권 2호	한국지방행정연구원	2004	
기타	내부자료	전기재	지방교육자치단체 자치감사제도 개선방안	감사는집 제10호	감사원	2005	109~160쪽

- 65 -

헌법학회 발표2

기타	내부자료	안영훈	지방자치단체 감사체계 개선방안	감사는집 제10호	감사원	2005	161~190쪽
법학	학술논문	최봉석	감사의 법리에 따른 제주특별자치도 감사체계의 진단	한국지방자치법학회 제12회 학술자료집		2006	
기타	학술논문	이남규	공공기관 자치감사 발전방향	성남발전연구소	공공감사연구회	2006	
기타	학술논문	오영균 등	분권적 지방감사체제구축에 관한 연구	「한국사회와 행정연구」 제17권 제2호	서울행정학회	2006	191~208쪽
기타	학술논문	류준호	공공감사와 감사 수용성에 관한 연구	지방정부연구 제9권 제4호	한국지방정부학회	2006	299~322쪽
법학	학술논문	이혜영	주민의 권익구제를 위한 지방음부조원제도 활성화방안 ; 서울시 시민감사관제도의 문제점과 개선방안을 중심으로	외법은집 제23집	한국외대 법학연구소	2006	263~287쪽
기타	학술논문	김인홍, 김용민	지방의회의 행정사무감사 개선방안에 관한 연구	한국거버넌스학회보 제13권 제1호		2006	83~113쪽
기타	내부자료	이상미	지방의회 감사권한 행사의 실효성 확보방안에 관한 연구	감사는집 제11호	감사원	2006	3~32쪽
기타	내부자료	전상도 등	교육분야 성과감사 실현에 관한 연구	감사는집 제11호	감사원	2006	33~60쪽
법학	학술논문	최봉석	감사의 법리와 자치감사체계 : 제주특별자치도 자치감사체계의 진단	지방자치법연구 제7권 제3호	한국지방자치법학회	2007	225~261쪽
기타	내부자료	최유성 외	효율적인 국가감사체계 확립을 위한 지방감사제도 구축방안에 관한 연구	감사원 용역보고서	한국행정연구원	2007	
기타	학술논문	이영균	자치감사기구의 독립성 제고방안에 관한 연구	현대사회와 행정 제17권 제2호		2007	109~138쪽
법학	석사 학위논문	김경란	지방교육행정기관 자치감사 개선방안에 관한 연구 : 서울특별시와 서울특별시 교육청의 비교연구를 중심으로		고려대학교 법학대학원	2008	
기타	석사 학위논문	조규승	지방교육행정기관의 자치감사제도의 발전방안		전북대학교 대학원	2008	
행정학	학술논문	박희정, 오진원 등	자치감사기구의 평가기준 개발	「정책분석평가학회보」 제18권 제2호	한국정책분석평가학회	2008	293~317쪽
기타	학술논문	권영주	지방 감사위원회제도의 가능성 : 제주특별자치도 사례를 중심으로	한국자치행정학보 제22권 제2호	한국자치행정학회	2008	245~269쪽

- 66 -

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

법학	학술논문	김남철	지방자치단체 감사체계 개선을 위한 법적 과제 : 자치감사제도 확립을 중심으로	「공법연구」 제38권 제1호	한국공법학회	2009	383~409쪽
행정학	학술논문	노승용	자치감사기구 기능 재정립과 감사원의 역할	「한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집」		2009	
기타	학술논문	이명준, 박희정	공공감사체계에 대한 비교연구 : 내부감사체계를 중심으로	정책분석평가학회보 제19권 제4호	한국정책분석평가학회	2009	357~380쪽
기타	학술논문	송건섭, 서보강	지방자치단체 자치감사의 주요쟁점 분석	한국행정논집 제21권 제2호	한국정부학회	2009	431~455쪽
기타	내부자료	손희준	지방의회의 집행부 견제기능 강화방안 - 예산 및 결산심의기능을 중심으로	감사는집 제14호	감사원	2009	113~152쪽
기타	학술논문	박희정	감사원과 내부감사기구 간의 관계에 관한 연구	「국정관리연구」 제5권 제1호	성균관대학교	2010	1~28쪽
법학	학술논문	송석록	지방자치단체의 자치감사제도 개선 및 독립성 확보방안	「충북대학교 법학연구」	충북대학교 법학연구소	2010	
법학	학술논문	표명환	제주특별자치도 감사체계의 공법적 검토와 개선방향	「트지공법연구」 제49집	한국트지공법학회	2010	387~412쪽
행정학	학술논문	노승용	지방자치단체 자치감사 효과성 제고	「한국자치행정학보」 제24권 제1호	한국자치행정학회	2010	195~215쪽
행정학	학위논문	조창환	공공감사의 수행 주체별 감사품질이 감사결과에 미치는 영향 및 그 비교에 관한 연구 : 감사원 감사와 조달청 자치감사에 대한 인식태도를 중심으로		고려대학교 행정대학원	2010	
행정학	학술논문	이중수	지방의회 행정사무감사의 실효성에 관한 연구 : 서울시 의회를 중심으로	한국지방자치연구 제12권 제2호	한국지방자치학회	2010	1~23쪽
정책학	학술논문	엄차배, 진상기	우리나라 지방자치단체 감사체계 개편 대안 비교분석 : 제도비교 및 계층분석을 중심으로	한국정책학회보 제19권 제4호	한국정책학회	2010	469~502쪽
행정학	학술논문	송건섭	지방자치단체 내부감사의 기능강화에 관한 연구	한국행정논집 제22권 제1호	한국정부학회	2010	217~246쪽
정책학	학술논문	이태종, 송건섭	자치감사의 운영분석과 기능 강화방안 : 한국연구재단을 중심으로	한국정책과학학회보 제14권 제1호	한국정책과학학회	2010	1~30쪽
행정학	학술논문	이상수	경찰 감사시스템의 한계와 실효성 제고방안 : 감사의 효율성과 신뢰성 제고를 중심으로	한국부패학회보 제15권 제3호	한국부패학회	2010	163~182쪽

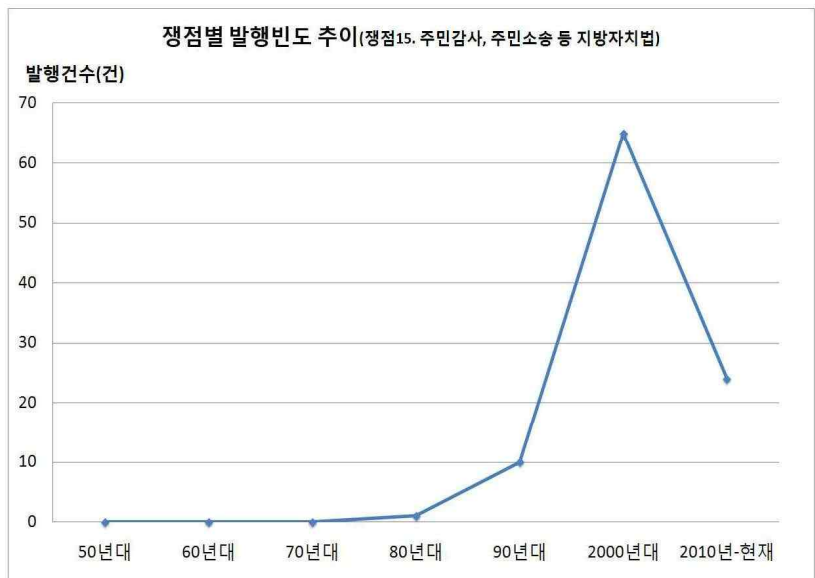
헌법학회 발표2

법학	내부자료	김남철	공공감사에 관한 법률의 발전적 시행을 위한 공법적 과제	감사는집 제15호	감사원	2010	39~68쪽
행정학	내부자료	안영훈	자치감사의 바람직한 정착을 위한 '컨설팅 감사'에 관한 연구	감사는집 제15호	감사원	2010	107~150쪽
행정학	학술논문	신 열	자치감사활동 심사운영체계 개선방안 : 메타평가들의 활용	「한국공공관리학보」 제25권 제2호	한국공공관리학회	2011	
행정학	학술논문	심광호, 조창환	공공감사의 품질과 수용도의 관계 연구 : 조달행정에 대한 감사원 감사 및 자치감사에 대한 인식조사를 중심으로	「국제지역연구」 제15권 제2호	국제지역학회	2011	207~241쪽
행정학	석사 학위논문	윤 남구	「공공감사에 관한 법률」 도입의 공공기관 감사에 대한 예측효과분석 : 한국도로공사에 대한 인식조사를 중심으로		고려대학교 대학원	2011	
행정학	학술논문	지미영, 육동일	교육청 자치감사 성과 제고를 위한 시민감사관제도 개선 방안에 관한 연구	사회과학연구 제22권 제1호	충남대학교 사회과학연구소	2011	105~132쪽
행정학	학술논문	김명범, 소진광, 황경수	제주특별자치도 감사위원회 독립성 제고방안 연구	GRI 연구논총 제13권 제3호	경기개발연구원	2011	31~59쪽
행정학	학술논문	심광호	공공감사(公公監査)의 성과측정에 관한 연구	「정부학연구」 제18권 제1호	고려대학교 정부학연구소	2012	79~116쪽
행정학	학술논문	오영균	지방자치단체 자치감사 개념 및 개선과제에 관한 연구 : 공공감사에 관한 법률을 중심으로	「한국사회와행정연구」 제23권 제2호	서울행정학회	2012	305~327쪽
행정학	학술논문	이 오	공공부문 내부통제 효율화를 위한 감사원의 지원방안	「한국정책분석평가학회 학술대회발표자료」		2012	
행정학	학술논문	진상기, 오철호	공공기관 자치감사 역량 진단 및 개선에 관한 연구 : 상임감사 직무수행 실적 평가 대상 기관을 중심으로	정책분석평가학회보 제22권 제1호	정책분석평가학회	2012	91~125쪽
행정학	학술논문	박순애, 정선경	지방자치단체의 감사헌장 분석과 향후 과제 : 감사중복과 감사사각을 중심으로	현대사회와 행정 제22권 제1호	한국국정관리학회	2012	103~125쪽
법학	학술논문	강주영	제주특별자치도 감사위원회의 기능강화를 위한 법적 쟁점 검토	「유럽헌법연구」 제14호	유럽헌법학회	2013	331~358쪽

헌법학회 발표2

정책학	석사 학위논문	김순철	자체감사기구의 외부평가제도에 대한 메타평가 분석 : 한국철도공사(Korail)의 사례를 중심으로		고려대학교 행정대학원	2013	
행정학	박사 학위논문	심 호	공공기관 자체감사의 역량 제고에 관한 연구		한양대학교 대학원	2013	
행정학	학술논문	안병호	공공기관 내부감사 선진화 방안	「감사저널」통권 79호	한국감사협회	2013	18~26쪽
행정학	박사학위논문	전용성	재정정보시스템 기반의 자체감사를 위한 성공요인에 관한 실증적 연구		송실대학교 대학원	2013	
행정학	단행본	심호	21세기 글로벌시대 자체감사와 조직역량 : 감사이론과 실무		박영사	2013	
법학	학술논문	조재현	헌행법 하에서의 교육감사체계와 교원의 법적 지위	한국부패학회보 제18권 제3호	한국부패학회	2013	177~196쪽
행정학	학술논문	조형석, 류숙원	공공부문 자체감사의 역량수준 변화 분석 : 법률시행 전후 비교를 중심으로	한국행정연구 제22권 제3호	한국행정연구원	2013	125~154쪽
행정학	석사 학위논문	정해진	지방자치단체 자체감사 실효성 결정요인에 관한 연구		고려대학교 행정대학원	2014	
행정학	학술논문	고종석, 김동욱	제주특별자치도 감사위원회 기능강화를 위한 제도개선 방안 : 제주감사위원회의 조직현황 분석을 중심으로	한국지방자치학회보 제26권 제3호	한국지방자치학회	2014	173~193쪽
정책학	학술논문	김용훈	지방재정의 감사기획평가체계 연구	디지털융복합연구 제12권 제3호	한국디지털정책학회	2014	37~53쪽
법학	학술논문	이진수	지방재정감사의 효율화를 위한 시론	지방자치법연구 제14권 제4호	한국지방자치법학회	2014	31~64쪽
행정학	학술논문	이우권, 이재은	지방정부 자체감사기구 운영 실태와 대안	한국자치행정학보 제28권 제3호	한국자치행정학회	2014	271~290쪽
행정학	학술논문	공병천	정부평가제도의 연계성 분석 : 자체감사활동 심사제도를 중심으로	한국거버넌스학회보 제21권 제3호	한국거버넌스학회	2014	81~105쪽

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

법학	학술논문	이재삼	주민소송의 실효와 필요성 : 일본의 주민소송을 중심으로	법학논총 15	단국대학교 법과대학	1989	179~191쪽
법학	학술논문	김영훈	일본 주민소송제도에 관한 고찰	공법연구 19권	한국공법학회	1991	155~171쪽
법학	박사 학위논문	이재삼	주민소송에 관한 연구 : 일본주민소송을 중심으로		단국대학교 대학원	1993	
법학	학술논문	김희곤	일본의 주민소송제도에 관한 소고 : 그 실태 및 우리나라의 도입가능성을 중심으로	논문집 : 인문사회과학면 15	전주우석대학	1993	289~328쪽
법학	석사 학위논문	이수진	주민소송에 관한 연구 : 일본을 중심으로		부산대학교 대학원	1996	
법학	학술논문	김영훈	주민소송의 의의와 요건	법학논총 9	승실대학교 법학연구소	1996	29~39쪽
법학	학술논문	이재학	주민참여자치의 제도적 보장 : 일본의 주민소송제도를 중심으로	법제 484호	법제처	1998	109~123쪽
법학	단행본	김명연	주민소송의 입법화방향에 관한 연구		한국법제연구원	1998	
법학	박사 학위논문	이경옥	일본주민소송에 관한 연구		진북대학교 대학원	1998	
법학	내부자료	유병호	자치단체장의 위법부당행위에 대한 통제방안 연구 - 자치단체장에 대한 징계제도 도입을 중심으로	감사는집 제4호	감사원	1999	1~57쪽
법학	내부자료	조경호, 소순창	시민의 행정감사 참여제도의 발전방향 : 한국과 일본의 시민감사청구제도를 중심으로	감사는집 제4호	감사원	1999	285~317쪽
법학	기타	참여연대	납세자 소송제도 도입을 위한 시민공청회 (타이아이 슈조/일본의 주민소송제도)		함께하는 시민행동	2000	
법학	내부자료	장인출	감사결과 처분요구의 수용도 제고방안 : 지방자치단체에 대한 징계요구를 중심으로	감사는집 제5호	감사원	2000	253~283쪽
법학	기타	참여연대	납세자 소송제도 도입을 위한 시민공청회		참여연대	2000	
법학	석사 학위논문	김용찬	일본의 주민소송제도		서울대학교 대학원	2000	
법학	석사 학위논문	강대령	주민소송의 부활		호남대학교 대학원	2001	

헌법학회 발표2

법학	학술논문	윤광수	주민감사청구 및 주민소송제도에 관한 고찰	법과 정책 제7호	제주대학교 법과정책연구소	2001	19~46쪽
행정학	석사 학위논문	김윤근	지방정부의 책임성 확보 방안에 관한 연구		연세대학교 행정대학원	2001	
기타	단행본	公務員制度研究會	(改訂)公務員關係法規總覽 2, 3-A (L 342.53068 L 324 77)		東京 : 新日本法規	2001	
법학	학술논문	백종인	일본 지방자치법상 외부감사제도	공법연구 제31집 제1호	한국공법학회	2002	439~458쪽
법학	내부자료	오익철	주민감사청구제도의 개선방안에 관한 연구 : 일본의 감사청구제도와 비교를 중심으로	감사는집 제7호	감사원	2002	158~211쪽
법학	학술논문	高橋洋 著 최우용 譯	주민감사청구와 주민소송에 대하여 : 그 현상과 개혁과제	동아법학 제30호	동아대학교 법학연구소	2002	163~186쪽
법학	학술논문	김준환	미국의 납세자소송	토지공법연구 제16집 제1호	한국토지공법학회	2002	295~315쪽
행정학	학술논문	허훈	주민감사청구제도의 운용실태와 개선방안	한국지방자치학회보 제15권 제1호	한국지방자치학회	2003	5~24쪽
행정학	학술논문	이성진	주민감사청구 하에서 주민과 지방정부간 갈등관리 방안 : 환경보전 및 지역개발 사례를 중심으로	지방정부연구 제6권 제4호	한국지방정부학회	2003	187~204쪽
기타	내부자료	심남식	주민감사청구제도의 효율적 운영에 관한 연구	감사는집 제8호	감사원	2003	93~118쪽
법학	학술논문	김상태	일본의 주민소송에 관한 연구	한양법학 제14집	한양법학회	2003	291~313쪽
법학	학술논문	김준환, 구형근	일본의 주민소송에 관한 연구	사회과학연구 제24집 제1호	조선대학교사회과학연구소	2003	69~86쪽
법학	학술논문	황상철	일본의 지방자치법 개정 : 주민소송제도의 소송유형의 재구성을 중심으로	법제 제543호	법제처	2003	57~79쪽
법학	학술논문	김준환, 문현철	주민의 납세자소송에 관한 입법론	공법연구 제31집 제3호	한국공법학회	2003	467~497쪽
법학	학술논문	김명연	납세자소송제도에 관한 법적 고찰	토지공법연구 제20집	한국토지공법학회	2003	365~388쪽
행정학	학술논문	서울대학교 행정대학원	주민감사청구제도의 개선방안	서울대학교 행정대학원	한국정책자식센터	2004	
행정학	학술논문	권영주	한국 지방자치단체 감사의 문제점과 개선방안	한국지방자치학회보	한국지방자치학회	2004	343~367쪽

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

			일본과 비교의 관점에서	제16권 제1호			
법학	학술논문	최우용	일본 주민소송법제의 내용과 판례의 경향 : 우리 주민소송제도의 도입방안과 관련하여	동아법학 제34호	동아대학교 법학연구소	2004	169~191쪽
법학	학술논문	이홍우	정부입안 주민소송제도의 문제점과 개선방향	지방자치 통권 189호	현대사회연구소	2004	54~63쪽
법학	학술논문	김용찬	일본 주민소송제도의 개관	법조 제53권 제2호	법조협회	2004	244~280쪽
법학	학술논문	김치환	일본 주민소송제도의 대상에 관한 고찰 : 신4호 청구를 중심으로	경희법학 제39권 제2호	경희법학연구소	2004	55~79쪽
행정학	학술논문	이주희	주민소송제도의 내용과 쟁점사항	월간 자치발전 10권 6호	한국자치발전연구원	2004	23~31쪽
법학	학술논문	홍정선	주민소송의 법제화와 문제점	자치행정(통권 193호)	지방행정연구소	2004	9~12쪽
법학	학술논문	김성호	주민소송제 도입논의의 배경과 그 필요성	월간 자치발전 10권 6호	한국자치발전연구원	2004	16~22쪽
법학	학술논문	김상겸	외국의 주민소송제도	월간 자치발전 10권 6호	한국자치발전연구원	2004	32~39쪽
법학	학술논문		주민소송제도입관련 지역순회 공청회(분권대토론회)		한국지방행정연구원	2004	
법학	학술논문	최환용	일본 주민소송제도의 운용방향에 관한 연구	법률행정논집 제12권	서울시립대학교 법률행정연구소	2004	139~159쪽
행정학	학술논문	하승수	주민소송제 도입에 관한 지방자치법 개정안을 보고	자치행정(통권 200호)	지방행정연구소	2004	51~52쪽
법학	학술논문	신봉기	외국의 주민소송제도 운영실태	자치행정(통권 193호)	지방행정연구소	2004	21~25쪽
행정학	학술논문	島崎邦彦	일본 주민소송제도 개정의 의의와 앞으로의 과제	자치행정(통권 193호)	지방행정연구소	2004	52~58쪽
법학	학술논문	선정원	주민소송과 변상명령	「지방자치법 연구」 제5권 제1호	지방자치법학회	2005	279~296쪽
법학	학술논문	김희곤	우리 지방자치법상 주민감사청구제도의 의의 및 과제	토지공법연구 제25집	한국토지공법학회	2005	377~416쪽
법학	박사학위논문	최환용	지방재정의 통제수단으로서의 주민소송제도에 관한 연구 : 한국과 일본의 비교를 중심으로		서울시립대학교 대학원	2005	
법학	기타	경실련	지방감사제도, 무엇이 문제인가		경제정의실천시민연합	2005	
법학	학술논문	조만형	납세자소송제도의 도입방안에 관한 연구	토지공법연구 제26집	한국토지공법학회	2005	433~456쪽
법학	학술논문	김희곤	우리 지방자치법상 주민감사청구제도의 의의 및 과제	토지공법연구 제25집	한국토지공법학회	2005	377~416쪽

헌법학회 발표2

법학	학술논문	함인선	주민소송의 당사자에 관한 법적 검토	지방자치법연구 제6권 제1호	한국지방자치법학회	2006	83~101쪽
법학	학술논문	함인선	주민소송의 대상에 관한 법적 검토	공법연구 제24집 제4호 제1권	한국공법학회	2006	27~53쪽
법학	학술논문	최인옥	주민감사청구, 주민소송제 해설	도시와 빈곤 제81호	한국도시연구소	2006	28~37쪽
법학	학술논문	남기현	주민감사청구 및 주민소송제도의 운영	지방행정 제55권(제634호)	대한지방행정공제회	2006	33~47쪽
법학	기타	법률행정처	국민소송제도 도입방안 참고자료(1)		사법제도개혁추진위원회	2006	
법학	학술논문	선정원	국민소송의 도입에 관한 법적 쟁점의 검토 : 미국의 하위청구방지소송	행정법연구 통권 15호	한국행정법연구소	2006	39~66쪽
법학	학술논문	조성규	지방자치단체의 책임성 제고수단으로서 주민소송제도의 의의와 한계	지방자치법연구 제7권 제4호	한국지방자치법학회	2007	255~292쪽
법학	학술논문	정재용	주민소송에 관한 고찰 : 의의와 요건을 중심으로	인문사회과학논문집 제11권 제2호	충북대학교 인문사회과학연구소	2007	207~218쪽
법학	학술논문	최환용	일본 주민소송제도에 관한 연구	법제 제590호	법제처	2007	49~107쪽
법학	학술논문	이기우	주민소환제도		경기도인재개발원	2007	
법학	기타(공공기관)	미래한국재단	주민소송제 첫째 성과 긍정적 평가 : 지방자치단체 예산에 대한 효과적인 견제수단	지방자치 통권 221호	미래한국재단	2007	54~55쪽
법학	학술논문	최우용	일본 주민소송법제의 내용	월간 자치발전 13권 8호(통권 148호)	지방행정연구원	2007	112~120쪽
법학	학술논문	박인수	주민자치 확대 법제와 문제점	공법학연구 제8권 제1호	한국비교공법학회	2007	3~28쪽
법학	학술논문	김남철	지방자치감사제도와 주민의 역할	「지방자치법연구」 제8권 제2호	한국지방자치법학회	2008	141~169쪽
법학	학술논문	함인선	주민소송에서의 이론과 1호 소송에 대한 법적 검토 : 일본의 학설 판례를 중심으로 하여	공법학연구 제9권 제2호	한국비교공법학회	2008	313~330쪽
법학	학술논문	김영조	개정 주민감사청구제도의 문제점 검토 : 일본 지방자치법과의 비교를 중심으로	토지공법연구 제39집	한국토지공법학회	2008	257~287쪽
법학	박사학위논문	송석록	지방자치에 있어서의 주민소송		충북대학교 대학원	2008	
법학	학술논문	허진	일본 지방자치판례상의 주민소송 별리	지방자치법연구	한국지방자치법학회	2008	193~213쪽

헌법학회 발표2

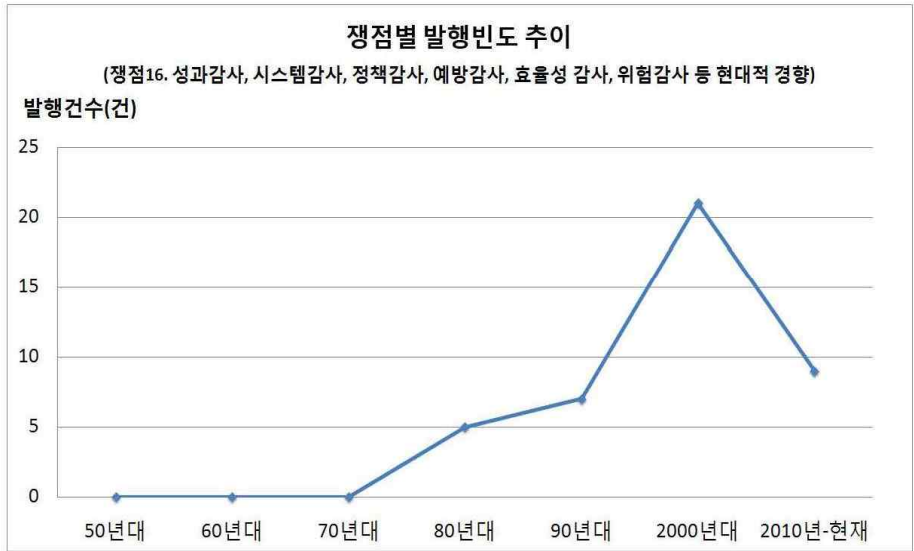
헌법학회 발표2

				제8권 제4호			
법학	학술논문	이기우, 권태근	지방자치단체장의 권한과 책임	한양법학 제22집	한양법학회	2008	53~76쪽
법학	학술논문	김영조	개정 주민감사청구제도의 문제점 검토 : 일본 지방자치법과의 비교를 중심으로	토지공법연구 제39집	한국토지공법학회	2008	257~287쪽
법학	단행본	김영수	주민소송 사용설명서 : 사례로 살펴보는 주민소송 가이드북		이대진	2009	
행정학	단행본	허승수, 이호, 김현	한국 직접·참여민주주의의 현재 : 주민발의, 주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민참여예산		민주화운동기념사업회	2009	
법학	석사학위논문	송인호	현행 주민소송제도의 개선방안에 관한 연구		연세대학교 대학원	2009	
법학	단행본	高橋孝雄 / 野田仁著	國有地詐欺 : 「世田谷最後の最高峰マンション」建設異議あり!		東京 : 祥雲社	2009	
법학	학술논문	김상호	주민감사청구제도의 실효성 제고를 위한 법리적 재검토	「한국자치행정학보」 제24권 제1호	한국자치행정학회	2010	103~121쪽
법학	박사학위논문	김지선	주민소송법제의 개선방안에 관한 연구		순천대학교 대학원	2010	
법학	학술논문	김지선	주민소송제도의 문제점과 개선방안	공법학연구 제11권 제4호	한국비교공법학회	2010	171~191쪽
법학	학술논문	문상덕	주민소송의 대상 확장 : 위법성승계론의 당부 : 수원지법 2006구합4586 판결 및 서울고법 2008누35943 판결을 소재로	지방자치법연구 제10권 제3호	한국지방자치법학회	2010	297~322쪽
법학	학술논문	최우용	주민소송제도의 한일비교 : 일본의 현황, 과제 그리고 한국의 활용방안	지방자치법연구 제10권 제4호	한국지방자치법학회	2010	69~98쪽
법학	학술논문	양승미	(도론) 주민소송제도의 한일비교 : 일본의 현황, 과제 그리고 한국의 활용방안	지방자치법연구 제10권 제4호	한국지방자치법학회	2010	103~104쪽
법학	박사학위논문	김정준	재정건전화를 위한 국민소송제도에 관한 연구		성균관대학교 대학원	2010	
법학	단행본	김장민	국민소송법의 타당성과 필요성에 대한 검토 및 보완의견		새세상연구소	2010	
법학	학술논문	문상덕	지방자치정승과 민주주의	지방자치법연구 제10권 제2호	한국지방자치법학회	2010	23~46쪽

헌법학회 발표2

법학	학술논문	김재호	지방자치제도상 주민참여법제 소고 : 주민소환제와 주민감사청구제를 중심으로	지방자치법연구 제11권 제4호	한국지방자치법학회	2011	209~241쪽
법학	학술논문	김병기	주민소송, 주민투표, 주민소환을 중심으로 한 주민참여법제 소고	지방자치법연구 제11권 제3호	한국지방자치법학회	2011	33~71쪽
법학	기타(시민단체)	플뿌리연구소 이름	주민소송 연평균 5건, 의정비 외엔 전부 패소	좋은예산 no. 8	좋은예산센터	2011	38~45쪽
법학	박사학위논문	이창림	주민소송제도에 관한 연구 : 일본과의 비교법적 연구를 중심으로		고려대학교 대학원	2011	
법학	학술논문	박창석	일본의 지방감사제도의 개혁동향 : 주민감사청구와 주민소송의 실태 및 개혁논의	법과 정책연구 제12집 제4호	동광문화사	2012	166~167쪽
법학	학술논문	함인선	주민소송 : 이론과 사례		전남대학교 출판부	2012	
법학	학술논문	박효근	주민소송제도의 현황 및 향후 과제	한양법학 제40집	한양법학회	2012	113~135쪽
법학	학술논문	박창석	일본의 지방감사제도의 개혁동향 : 주민감사청구와 주민소송의 실태 및 개혁논의	법과 정책연구 제12집 제4호	동광문화사	2012	166~167쪽
법학	석사학위논문	이숙향	주민소송제도의 요건에 관한 연구		단국대학교 대학원	2012	
행정학	학술논문	김상호	비교적 관점에서 현행 주민감사청구제도의 문제점과 개선방안	지방정부연구 제17권 제2호	한국지방정부학회	2013	211~232쪽
법학	학술논문	김지환	주민소송의 대상	행정판례연구 18-1	박영사	2013	303~345쪽
법학	학술논문	최우용	지방자치단체의 재무적 회계행위에 대한 주민소송의 인정여부와 대상	고시계 제58권 제5호	고시계사	2013	119~129쪽
법학	학술논문	함인선	주민소송에 있어서 이른바 '위법성의 승계'에 관한 검토 : 일본의 학설 판례를 중심으로 하여	공법연구 제42집 제4호	한국공법학회	2014	343~373쪽
법학	학술논문	강수경	우리 현행법상 민중소송제도	원광법학 제30권 제2호	원광대학교 법학연구소	2014	83~107쪽
법학	기타(기사)	박은경	공익소송 나섰다 "소송비용 폭탄" 맞은 주민들 : 의정부 헌법연설 반대했다고 소송비 600만원 물어내라니	신동아 58권 2호	동아일보사	2015	274~279쪽

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

행정학	석사 학위논문	김인용	우리나라 감사원의 감사능력 제고를 위한 제 방안 연구 : 효율성 감사를 중심으로		전남대학교 대학원	1981	
행정학	내부자료	노화준	정책평가와 정책감사	감사	감사원	1985	29~35쪽
행정학	내부자료	정정길	정책감사의 개념	감사	감사원	1986	34~45쪽
정책학	석사 학위논문	최재해	우리나라 憲法에 있어서 정책감사의 制度化에 관한 研究		서울대학교 정책대학원	1986	
행정학	석사 학위논문	고동수	한국감사원의 정책감사 활성화 방안에 관한 연구		성균관대학교 대학원	1989	
행정학	석사 학위논문	박재수	감사원 정책감사의 현황분석과 실효성 확보방안		성균관대학교 대학원	1990	
행정학	석사 학위논문	서민웅	감사원 정책감사의 실효성 분석 : 건설행정 사례를 중심으로		성균관대학교 대학원	1991	
행정학	석사 학위논문	황호부	능률성 효과성 감사에 관한 연구 : 감사원 감사를 중심으로		연세대학교 대학원	1991	
행정학	내부자료	민 진	정책형성 과정에 있어서의 정책실패의 원인관리	감사	감사원	1992	10~15쪽
행정학	석사 학위논문	정진우	감사원의 정책감사에 관한 연구		서울대학교 행정대학원	1993	
행정학	석사 학위논문	김인중	한국 감사원의 정책평가기능 강화에 관한 연구		연세대학교 대학원	1995	
행정학	석사 학위논문	기혜선	감사 성과지표의 개발 이론과 적용 : 1997년도 감사원 감사사례를 중심으로		성균관대학교 대학원	1999	
행정학	내부자료	류준호	성과감사와 감사영역의 확대방안에 관한 연구	감사는길 제5호	감사원	2000	34~85쪽
행정학	석사 학위논문	권기영	예방감사치계에 관한 연구 : 감사원의 예방감사 영역과 한계를 중심으로		고려대학교 대학원	2001	

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

행정학	학술논문		감사와 성과평가방법론		한국정책분석평가학회	2003	
행정학	내부자료	임동혁	성과감사에 대한 기본적 연구 : 성과감사의 개념, 주제, 판단기준, 방법에 대하여	감사논집 제8호	감사원	2003	70~92쪽
행정학	학술논문	김성준	감사원 시스템감사의 발전방향 모색	「한국행정학회 동계학술발표논문집」		2005	
행정학	단행본	감사원	정책사업의 평가를 위한 성과감사 운영 매뉴얼		감사원	2005	
행정학	내부자료	김광영	성과감사 활성화를 위한 기반 구축방안 연구	감사논집 제10호	감사원	2005	1~50쪽
정책학	박사 학위논문	김병철	감사원 성과감사의 사례연구 - 국가연구개발사업을 중심으로		성균관대학교 박사학위논문(정책학)	2006	
행정학	석사 학위논문	유미연	감사원 성과감사의 제도에 관한 연구		서울대학교 석사학위논문(행정학)	2006	
회계학	학술논문	허복동	한국 감사원의 성과감사에 관한 연구 : 비교분석을 통한 정책적 시사점을 중심으로	「회계와감사연구」 제43호	한국공인회계사회	2006	403~425쪽
행정학	내부자료	구자홍, 조웅길	감사원 정책감사의 효율성 제고에 관한 연구	감사논집 제11호	감사원	2006	61~96쪽
행정학	학술논문	김병철	감사원의 성과감사사례분석		한국정책분석평가학회 학술대회	2006	
행정학	내부자료	송기국	한국의 시스템감사와 공공부문에 대한 재정적 성과	「감사」제96호	감사원	2007	28~31쪽
행정학	내부자료	이미영	시스템 감사의 회고와 전망	「감사」 제7호	감사원	2008	98~102쪽
행정학	학술논문	허명순	성과감사의 방법과 정보의 질에 관한 연구	지방행정연구 제22권 제4호	한국지방행정연구원	2008	193~216쪽
행정학	내부자료	이승철, 박진숙	성과감사의 제도적 운영절차 결과활동 활성화 방안 연구	감사논집 제13호	감사원	2008	173~213쪽
행정학	학술논문	류준호	공공감사와 위험감사(Risk Audit)에 관한 연구	「2008년도 한국행정학회 하계학술대회」		2008	
행정학	학술논문	류준호	공공감사의 정치성에 관한 연구: 감사원의 성과감사를	「2008년도 한국행정학회 동계학술대회」		2008	

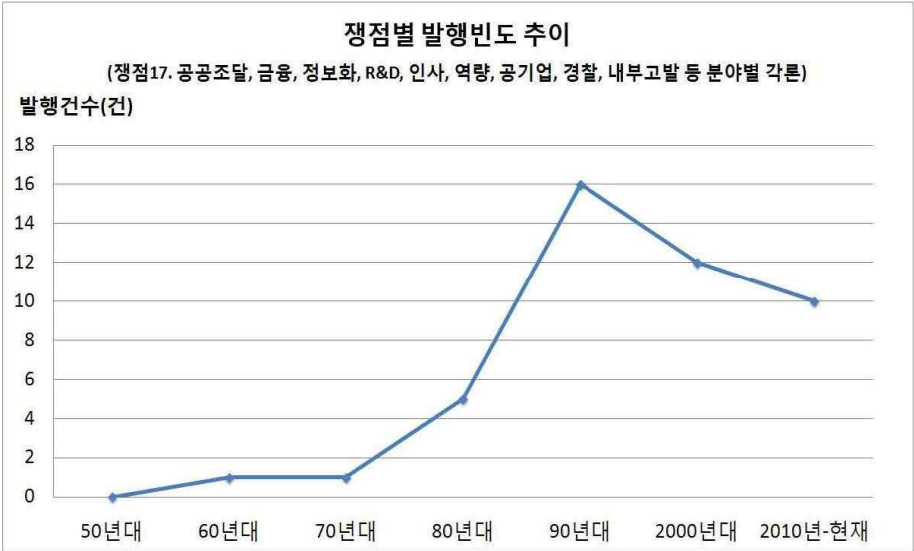
- 79 -

헌법학회 발표2

			중심으로				
행정학	학술논문	공병천	정부성과의 관리 실태 및 국가최고감사기관의 역할 : 감사원 성과감사를 중심으로	「한국정책학회보」 제18권 제4호	한국정책학회	2009	295~320쪽
정책학	박사 학위논문	조형석	감사원 성과감사의 메타평가에 관한 연구 : 인식조사와 내용분석을 중심으로		성균관대학교 대학원	2009	
정책학	학술논문	류준호	정책평가 : 감사원의 성과감사에 대한 메타평가	「2009년 한국정책학회 동계학술대회 발표자료」		2009	
행정학	내부자료	남종현	정부출연(연) 선진화 기제로서의 성과감사기법 활용방안 연구	감사논집 제15호	감사원	2010	191~228쪽
행정학	내부자료	조형석	메타평가 모형을 통한 성과감사의 운영실태 분석	감사논집 제15호	감사원	2010	287~319쪽
행정학	박사 학위논문	정정수	감사원 감사성과 제고 방안에 대한 연구 : 네트워크 거버넌스 구축을 중심으로		명지대학교 대학원	2011	
행정학	학술논문	최남희	시스템나메릭스 기법을 이용한 공공정책 성과감사 모형개발에 관한 연구	한국 시스템 나메릭스 연구 제12권 제3호		2011	25~46쪽
법학	학술논문	신홍철	현행 성과관리 관련법제에서의 성과보고서 운용현황 평가 : 입법적 개선을 위한 제언	「홍익법학」 제13권 제4호	홍익대학교 법학연구소	2012	603~624쪽
행정학	학술논문	김형성	감사원의 감사성과에 대한 연구 -「감사 60년사」와 감사연보」의 데이터를 중심으로	「한국행정학회 동계학술발표논문집」		2013	
법학	학술논문	신홍철, 윤선필	정부성과관리제도의 개선방안 : 한국과 미국의 비교를 중심으로	「홍익법학」 제15권 제1호	홍익대학교 법학연구소	2014	471~528쪽
행정학	박사 학위논문	박태동	메타평가 관점에서 중시장형 공기업의 성과평가시스템 개선에 관한 연구		영남대학교 대학원	2014	
행정학	석사 학위논문	이창빈	정책목표부합성에 따른 감사성과 측정의 관한 연구		고려대학교 대학원	2015	

- 80 -

헌법학회 발표2



헌법학회 발표2

행정학	석사 학위논문	허훈도	감사원 감사의 실태와 문제점에 관한 연구		건국대학교 대학원	1969	
행정학	석사 학위논문	김상렬	감사원의 효율적 운영에 관한 연구		건국대학교 대학원	1975	
행정학	석사 학위논문	곽창신	감사원 감사의 문제점과 행정감사 강화방안에 관한 연구		서울대학교 행정대학원	1983	
행정학	석사 학위논문	김영우	한국 감사제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구 : 감사원을 중심으로		단국대학교 대학원	1984	
정책학	석사 학위논문	신언성	감사원의 공기업통제에 관한 연구		서울대학교 정책대학원	1987	
행정학	석사 학위논문	곽범와	「감사원의 감사능력 향상방안에 관한 연구」		부산대학교 대학원	1989	
행정학	석사 학위논문	금만수	전산감사의 효율화 방안에 관한 연구 : 감사원을 중심으로		성균관대학교 대학원	1989	
행정학	석사 학위논문	한재훈	전산감사의 대상선정 및 접근방법 : 감사원의 전산감사사례를 중심으로		성균관대학교 대학원	1991	
행정학	석사 학위논문	한정수	감사원 감사의 역기능 분석		성균관대학교 대학원	1991	
행정학	석사 학위논문	김길수	감사원 감사인의 의사결정 변수에 관한 실증적 연구		성균관대학교 대학원	1992	
행정학	석사 학위논문	연재역	감사원 감사에 대한 공무원의 인지와 근무행태에 관한 연구		성균관대학교 대학원	1995	
기타	기타(기사)	김인철	감사원에 보내는 편지	「대한건축사협 회지」	대한건축사협회	1996	32~33쪽

헌법학회 발표2

헌법학회 발표2

기타	내부자료	감사원	감사부작용해소대책		감사원	1996	
기타	내부자료	이영균	감사인력 정련화 방안에 관한 연구	감사논집 창간호	감사원	1996	310~341쪽
기타	내부자료	권오돈	감사의 효율화를 위한 감사제도 개선방안 : 국가경쟁력 강화 지원을 중심으로	감사논집 제2호	감사원	1997	3~23쪽
기타	내부자료	김극준	감사경제성 도입을 위한 감사제도 개선방안	감사논집 제2호	감사원	1997	24~43쪽
정책학	석사 학위논문	유병찬	정부투자기관 경영평가와 감사원 감사와의 연계방안에 관한 연구		서울대학교 정책대학원	1998	
기타	내부자료	이남구	실지감사의 효율성 제고를 위한 감사비용 최소화방안	감사논집 제3호	감사원	1998	1~45쪽
기타	내부자료	전본희	정부산하단체의 간소화를 위한 감사원의 역할	감사논집 제3호	감사원	1998	208~237쪽
기타	내부자료	신용철	국가경쟁력 강화를 위한 감사원의 역할	감사논집 제3호	감사원	1998	273~309쪽
기타	내부자료	서수석	감정평가 및 보상업무 감사기법에 관한 연구	감사논집 제4호	감사원	1999	58~102쪽
기타	내부자료	장난주	고객지향 감사체계 수립방안	감사논집 제4호	감사원	1999	103~133쪽
행정학	학술논문	신 열	감사원 인력의 한계생산성 추정	「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」		1999	
기타	내부자료	배선표	체험적 감사론	감사 66	감사원	2000	174~179쪽
정책학	박사 학위논문	윤영일	監査院 監査의 民本志向性에 관한 研究		성균관대학교 대학원	2001	
기타	내부자료	이재원	전산화된 환경에서의 내부통제와 감사 체계화 방향	감사논집 제6호	감사원	2001	323~350쪽
기타	내부자료	장지인, 최현섭	공기업의 회계 투명성 제고방안	감사논집 제6호	감사원	2001	351~374쪽

- 83 -

헌법학회 발표2

법학	학술논문	석종현	금융행정영역에서의 법률유보 및 위임입법 법리에 관한 고찰	「토지공법연구」 제17집	한국토지공법학회	2003	195~231쪽
기타	내부자료	김광영	감사원 감사의 고객 중심 감사실천방안 : 내부고객과 외부고객의 인식 차이를 중심으로	감사논집 제8호	감사원	2003	1~35쪽
행정학	박사 학위논문	김시동	제도선택적 관료정치모형의 한국적 적용가능성에 관한 연구 : 감사원 감사산출물을 중심으로		충남대학교 대학원	2004	
기타	학술논문	신신용	정부감사의 품질과 기대차이에 관한 실태분석 연구	경영교육논총 제36집	한국경영교육학회	2004	219~239쪽
기타	단행본	박광국 등	대한민국 시스템 UP : 감사원 자기혁신의 열정과 도전		중앙M&B	2006	
기타	학술논문	여은정, 이영현	지방공기업 회계 및 감사제도의 현황과 개선방향에 관한 연구	한국지방재정논집 제12권 제3호	한국지방재정학회	2007	145~174쪽
정책학	학술논문	이미영, 이영범	평가와 감사의 연계강화를 통한 정보화사업평가 개선방안에 관한 연구	「정책분석평가 학회보」 제19권 제2호	정책분석평가학회	2009	143~176쪽
회계학	내부자료	정운섭	전산화된 환경 아래에서의 회계부정발견기법 - 민간기업의 사례를 기반으로 공공부분 적용가능성	감사논집 제14호	감사원	2009	189~213쪽
행정학	학술논문	이상수	경찰감사시스템의 한계와 실효성 제고방안 : 감사의 효율성과 신뢰성 제고를 중심으로	「한국부패학회보」 제15권 제3호	한국부패학회	2010	163~182쪽
행정학	학술논문	김대식	공공공사용 자재 직접구매제도 발전방안	「지방계약연구」 제2권 제1호	한국지방계약학회	2011	99~119쪽

- 84 -

헌법학회 발표2

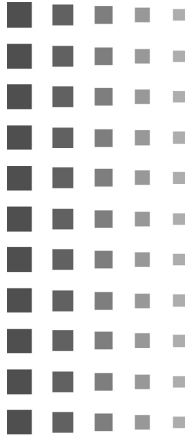
행정학	학술논문	정성호, 정창훈	지방공사의 부채와 거버넌스 위기 : 감사원 감사결과를 중심으로	『한국행정학회 공동학술대회 자료집』		2011	
행정학	학술논문	김난영	감사원 감사 경향	『한국공공관리학보』 26권 2호	한국공공관리학회	2012	33~61쪽
행정학	학술논문	김난영, 조원혁	감사인력의 전문성: 감사원 감사직 공무원에 대한 인식 조사	『한국인사행정학회보』 11권 2호	한국인사행정학회	2012	165~194쪽
행정학	내부자료	김홍률	청렴교육과정의 개발에 관한 연구	연구논문집	감사교육원	2012	37~64쪽
행정학	내부자료	김보은, 임채홍	청렴별 공공감사제도 변화기제에 대한 (신)제도주의적 분석	감사는 집 제19호	감사원	2012	5~34쪽
행정학	내부자료	박신용	지방자치단체 감사담당자의 핵심역량 분석	감사는 집 제19호	감사원	2012	61~90쪽
행정학	학술논문	신민철	내부고발 활성화 방안에 관한 소고	『한국공공관리학보』 제28권 제2호	한국공공관리학회	2014	65~88쪽
행정학	학술논문	유승현	공공부문 자체감사인력의 감사역량에 관한 연구	한국행정연구 제23권 제1호	한국행정연구원	2014	125~129쪽
행정학	학술논문	리영재	공공기관 감사의 경력과 청렴도와의 관계	한국부패학회보 제19권 제3호	한국부패학회	2014	19~39쪽

헌법학회 발표2

Ⅲ. 감사학 정립을 위한 감사제도 연구의 향후 추진방향

헌법학회 발표2

- 감사제도에 대한 연구성과를 D/B로 구축하여 각 분야별로 연구 심화
 - 감사연구원을 중심으로 다양한 전문가들과 감사제도에 대한 연구성과 정리 및 향후 발전방향 모색
- 감사결과보고서를 향후 국민에게 공개할 경우 처분요구(사례)를 대법원 판례 혹은 헌법재판소 결정처럼 각 기관 혹은 기능별로 정리하여 예산회계처리 및 행정의 합법성과 합목적성 제고에 기여할 수 있도록 정리
 - 향후 감사직렬이 신설되고 감사학을 정립하고자 할 경우에 감사이론, 감사제도 및 감사결과(사례)에 대한 학습도구로 활용
 - Legal Mind와 감사(Audit) Mind의 유사점과 차이점을 중심으로 감사원의 합리적인 기능수행방식과 운영방안 모색
- ※ 감사원의 지위, 기능·권한 그리고 독립성 확보방안 등에 대한 연구 지속 수행



제1부 3분과_지방재정학회

사 회: 우명동(성신여대)

발표1: 민 기(제주대)·류춘호(경상남도의회)·홍주미(제주대)

지방자치단체의 세출예산 이월 원인 및 억제 방안

토 론: 신유호(한국지방재정공제회)

발표2: 이희재(창원대)

지방재정 연도간 재원안정화 방향의 모색: 재정안정화기금을 중심으로

토 론: 류민정(감사연구원)

지방자치단체 세출예산 이월 원인과 억제 방안: 제주특별자치도 이월예산 사례를 중심으로

민기*, 류춘호**, 홍주미***

I. 서론

예산의 이월(Carry-over of Budget Authority)은 당해 회계연도(t)에 집행할 것으로 승인된 예산을 사용하지 않고 다음 회계연도(t+1)로 넘겨쓰는 제도를 말한다. 예산이월제도는 ‘각 회계연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당하여야 한다’(「지방재정법」 제7조)는 회계연도독립의 원칙에 예외가 적용되는 것이다(강운호 외, 2015: 381). 회계연도(Fiscal Year)란 국가나 지방자치단체와 같은 회계실체가 회계상 존속 기간을 인위적으로 구분하여 일정기간을 단위로 측정과 보고를 해야 한다는 가정이다.

이 같은 회계연도는 세입과 세출을 기간적으로 명백히 관리하기 위하여 설정한 예산의 유효기간으로 우리나라는 국가와 지방자치단체 공히 “회계연도는 매년 1월 1일부터 시작하여 12월 31일에 종료한다”(「국가재정법」 제2조¹⁾, 「지방자치법」 제125조²⁾, 「지방재정법」 제6조³⁾)고 규정하고 있다. 따라서 회계연도독립의 원칙은 제반 지출되어야 할 경비의 재원은 그 회계연도의 수입으로 조달되고 당해연도에 지출되어야 할 경비는 다른 연도에 지출되어서는 아니 된다는 원칙을 표명한 것이다(지방행정연수원, 2015: 29). 이 같은 회계연도독립의 원칙은 수입과 지출은 정해진 회계연도에 이루어져야 하는 기간 개념의 제약을 의미하는 예산한정성의 원칙과도 같은 맥락에 있다.⁴⁾

단년도 회계연도원칙(the Principle of Annuality)의 운영에서 발생하는 예산집행의 경직성을 완화하기 위해서 일부 국가에서는 예산회계연도를 2년 이상으로 운영하고 있는 곳도 있다. 미국의 주정부의 경우, 아직도 50개 주정부 중 19개 주정부는 2년 단위 세출예산(Biennial Budgeting)을 편성·운영하고 있다(Snell, 2011: 3). 예산 집행에서 발생하는 경직성을 완화하는 것은 예산이 의회에서 의결된 이후에 상황변화에 대응하여 수정·집행할 수 있도록 신축성을 부여하는 것이다.

이처럼 이월예산제도는 예산집행의 신축성을 통해서 지방자치단체의 공공서비스 전달이 단절되지 않고 또는 회계연도 말에 집중되어 집행되는 사태를 예방할 수 있는 제도적 이점을

* 제주대학교 행정학과 교수

** 경상남도의회 운영특별위원회 특별전문위원

*** 제주대학교 대학원 행정학과 석박사통합과정

1) 제2조(회계연도) 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

2) 제125조(회계연도) 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 그 해 12월 31일에 끝난다.

3) 제6조(회계연도) ① 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 끝난다.

4) 회계연도독립원칙의 예외 규정에는 명시·사고이월, 계속비 이월이외에 지난회계연도지출(「지방재정법」 제76조), 지난회계연도 수입(「지방재정법」 제65조)이 있다.

활용하기 위해 도입된 것이다. 세출예산을 집행하는 기관의 입장에서 보면 당해 회계연도에 이월된 예산과 승인된 다음 회계연도 예산을 더하여 다음 회계연도에 세출예산을 집행하는 신축성과 정책집행의 연속성을 유지할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 관점에서 이월제도를 회계연도독립의 원칙을 훼손하는 취지로 해석하기 보다는 단년도 회계연도 운영에 발생하는 문제를 보완하는 현실적 고려에서 도입·운영되는 제도로 이해하자는 주장도 있다 (Lienert and Ljungman, 2009: 3). 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 이월예산에서 발생하는 몇 가지 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

첫째, 이월예산제도는 지방자치단체의 재정민주주의의 원칙을 훼손한다. 집행기관의 예산집행은 주민의 대의기관인 의회에서 심의·의결하여 확정된 정책과 사업을 구체화하는 것이다(신무섭, 2009: 343). 그러나 예산의 이월은 의회가 당초 결정한 예산 집행권을 합리적으로 운용하지 못한 결과에 의해서 발생한 것이다. 이는 실제 예산을 확정된 의회의 의결과 달리 사업기간을 변경하여 지출하는 것을 의미한다. 결과적으로 예산의 이월은 주민의 대의기관인 지방의회의 본질적 기능을 약화시키는 것이다.

둘째, 주민의 선호와 수요를 반영하여 의회의 심의·의결을 거쳐 승인된 지방공공서비스 관련 예산이 예산집행과정에서 예산의 이월로 인해 지연 또는 단절이 되는 현상이 발생된다. 당해연도에 거주하는 주민으로부터 징수되는 지방세에 의해서 조성된 재원은 당해연도에 거주하는 주민들을 위한 공공서비스의 생산과 공급에 사용되어야 한다. 그러나 예산의 이월로 인해 공공서비스의 공급이 지연되거나 단절되면 비용부담자와 수혜자가 불일치하여 거주주민 간 재정부담의 형평성 또는 사회적 후생에 부정적 영향을 초래할 수 있다.

셋째, 예산의 이월은 지방자치단체의 재정자원의 합리적 배분을 저해한다. 특정사업의 예산이 이월되지 않고 불용처리 될 경우, 불용된 예산을 활용해 지방자치단체는 다음 회계연도에 새로운 사업이나 다른 부분의 시급한 현안 사업을 추진할 수 있게 된다. 그러나 불용처리 대신 예산을 이월할 경우 이월된 금액 만큼의 예산자원의 활용을 정체시켜 자원의 합리적 사용을 어렵게 한다.

넷째, 예산의 이월은 정책과 사업에 대한 집행기관의 기획 및 수행역량의 부족으로 인해서 나타나는 경우가 있어 재정지출의 성과향상을 기대하기 어렵다. 예산의 본질은 정책·사업이다(윤영진, 2008: 76). 예산은 정책 또는 사업에 대한 결정으로써 정책목표 또는 사업목표를 달성하기 위한 대안을 선택하는 것이다. 예산은 회계연도라는 기간적 제한 하에 선택된 대안에 화폐적 수치를 부여하는 결정이다. 회계연도 내에 지출하도록 결정된 예산이 정해진 기간 내에 지출되지 않고 이월되는 것은 집행기관의 역량부족으로 ‘기획-예산-성과’ 등이 상호 연계되지 못한 결과로 발생한 것이다.

다섯째, 예산의 이월은 예산지출과 성과 연계에 대한 평가 및 책임성이 제대로 작동되지 않기 때문에 나타나는 것이다. 승인된 예산의 집행을 통해서 성과를 창출하려는 노력보다 관료에게는 예산확보가 더 중요한 업적일 수 있다. 마치 예산확보가 되면 정책과 사업목표가 달성된 것과 같은 목표대치(Goal Displacement)의 현상이 관료사회에 나타나 예산확보보다 사업집행은 상대적으로 느슨하게 이루어지는 경향이 있다. 관료의 비능률성이 예산의

이월제도 속에 숨어 있는 것으로 볼 수 있다.

이월예산제도는 회계연도를 경과하여 세출예산을 집행할 수 있는 제도이기 때문에 예산의 탄력적 집행이라는 긍정적 측면이 있음에도 불구하고 위에서 살펴본 것과 같이 많은 문제를 내포하고 있다. 이월예산제도의 도입 취지와 달리 오히려 예산의 이월은 지방정부의 재정사용의 경직성을 가중시키고 의회의 통제를 벗어날 수 있는 기회로 오용될 수 있음이 지적되고 있다. 더불어 이월예산은 다년도에 걸쳐 발생하기 때문에 시간경과에 따른 총사업규모가 증가되는 현상이 발생하여 예산의 집중성을 가중시켜 합리적 예산운영을 저해한다(류춘호, 2006: 8).

본 연구에서는 이 같은 이월예산제도의 문제점을 인식하고 세출예산의 이월원인과 억제방안을 제시하는데 목적이 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 제주특별자치도 세출예산에서 발생한 명시이월과 사고이월의 원인을 사례로 선정하여 분석하고 이월을 억제하는 방안을 제안하고자 한다. 이를 위해 다음 제2장에서 우리나라 지방재정법에 규정된 이월예산제도의 유형을 분석하고 이월예산관련 선행연구를 살펴보고자 한다. 그리고 제3장에서는 제주특별자치도 세출예산에서 나타난 이월예산의 실태와 이월사유별 유형을 분석한다. 이어서 예산의 이월을 억제할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 마지막 제4장에서는 이 연구의 결론을 제시하고자 한다.

II. 이월예산제도 이론 고찰

1. 이월예산의 유형

이미 앞에서 살펴본 것과 같이 예산의 이월이란 회계연도독립의 원칙에 대한 예외로서 당해 회계연도 예산의 일정액을 차기 연도로 넘겨서 사용할 수 있도록 시기적 신축성을 보장하는 제도이다. 지방재정법은 명시이월비, 사고이월비, 계속비이월에 대해 규정하고 있다. 명시이월은 세출예산 중 경비의 성질상 그 회계연도에 지출을 마치지 못할 것으로 예상되는 경우, 명시이월비로서 세입·세출예산에 그 취지를 분명하게 밝혀 미리 지방의회의 의결을 얻은 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다(법 제50조제1항). 사고이월은 세출예산 집행 시 불가피한 사유가 발생한 경우, 연도 내에 지출을 하지 못한 경비의 금액은 사고이월비로서 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다(법 제50조제2항).

계속비이월은 회계연도에 지출하지 못한 금액을 그 계속비의 사업완성 연도까지 차례로 이월하여 사용할 수 있는 제도이다(법 제50조제3항). 경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로서 여러 해에 걸쳐 지출할 수 있다(제42조제2항). 계속비는 완성에 수년이 소요되는 대형사업에 대해 총 투자액과 매년 연부액을 미리 정해 지방의회의 의결을 얻어 수년에 걸쳐 지출하는 제도이다. 계속비이월은 사업완성연도 기간이 의회의 의결을 얻은 경우에는 5년을 초과할 수도 있어 사업완성연도까지 차례차례로 이월하여 사용할 수 있기 때문에 명시이월이나 사고이월에 비해 이월요건이 덜 엄격하다.

그래서 주로 예산의 이월을 다룰 때에는 명시이월과 사고이월을 중심으로 논의가 이루어진다. 본 연구에서도 명시이월과 사고이월을 중심으로 논의를 전개하고 필요한 경우 계속비이월 제도에 대한 설명을 추가하고자 한다. 다음에서는 지방재정법에서 규정하고 있는 명시이월과 사고이월제도에 대해 보다 상세히 살펴보고자 한다.

1) 명시이월

명시이월은 「지방재정법」 제50조제1항의 규정과 같이 세출예산 중 ‘경비의 성질상’지출을 끝내지 못할 경우’등의 주요한 요건으로 구성된다. 첫째, ‘경비의 성질’은 그 경비 사용 대상인 사무나 사업이 상당한 기간 소요됨으로써 연도 내에서 지출을 필하지 못한다든지 또는 특수한 사정으로 사업 집행시기가 늦어져 연도 내에 완결하지 못하는 경우이다. 둘째, ‘지출을 끝내지 못할 경우’이다. 지출을 끝내지 못할 경우는 ① 경비에 대한 지출이 되지 않은 경우 ② 계약 미체결 등으로 지출원인행위가 발생하지 않은 경우 ③ 상대방의 반대급부의 미완료 등으로 그 지출시기가 미도래한 것도 포함된다. 셋째, 명시이월비는 이월대상이 되는 사업에 대해 반드시 예산에 명시하여 사전에 의회의 의결을 얻어야 한다.

예산의 이월이 불가피 할 경우, 사고이월보다는 명시이월이 원칙이다. 그 이유는 재정민주주의 관점에서 의회가 승인한 예산을 변경할 경우에는 의회의 승인을 받는 것이 원칙이기 때문이다. 그러나 집행기관은 의회의 승인을 받는 것보다 집행기관의 장의 권한으로 이월할 수 있는 사고이월을 선호하게 된다. 이 같은 점을 방지하기 위해서 불가피하게 명시이월을 하게 된 경우에는 해당항목의 예산이 <표 1>과 같은 조건에 충족되어야 한다.

<표 1> 명시이월 판단 기준

판단근거	지방재정법 제50조제1항(명시이월)
필요조건	○ 사업완료기간이 당해 회계연도인 세출예산 중 경비의 성질상 그 회계연도에 그 지출을 마치지 못할 것으로 예상
충분조건	① 추가경정예산시 사업비 확보 ② 국고보조사업비 연말 내시 ③ 개별사안마다 이월 취지를 분명하게 밝혀야 함
기타	○ 사업완료기간이 다음 회계연도인 사업은 특별한 경우가 아니면 사고이월보다는 명시이월 원칙 ○ 의회의 승인 ○ 검토사업이 명시이월 필요조건은 충족하나, 충분조건을 충족시키지 못하는 경우에는, 이월 대상이 아니며 불용 처리해야 함

명시이월의 필요조건은 ‘경비의 성질상 그 회계연도에 그 지출을 마치지 못할 것으로 예상’되는 경우이다. 일부 실무에서 명시이월이 되기 위해서는 지출원인행위가 이루어지지 않아야 한다는 주장⁵⁾을 하고 있으나, 지출원인행위의 유무는 명시이월의 필요조건은 아니다. 그리고 기한 내 지출을 끝내지 못하는 모든 예산이 명시이월 되는 것은 아니다. 명시이월을 하기 위해서는 당해연도 내에 지출을 끝내지 못할 사유들이 합당해야 하는 것이다. 예를 들면 추가경정예산을 통해 사업비가 확보되어 예산집행을 하는 중에 회계연도를 넘겨야 하는 경우, 국고보조사업비가 연말에 내시(內示)되어 최종정리 추가경정예산시 예산이 확정된 경우 등과 같은 개별사안이 명시이월 조건을 충족시켜야 한다.

명시이월은 다음 세 가지 특징을 갖고 있다. 하나, 명시이월비는 당해 회계연도와 다음 회계연도에 걸쳐 이루어진다. 둘, 재무관은 명시이월비에 대하여 예산 집행상 부득이한 사유가 있을 때에는 당해 회계연도와 다음 회계연도에 걸쳐 지출원인행위를 할 수 있다(「지방회계법」 제30조). 셋, 명시이월의 재원은 당해연도 세입에 의한다. 명시이월비는 다음연도 세입으로 세출예산을 계상하여서는 안 된다.

집행기관에서 명시이월비 예산을 편성하려는 의도를 다음과 같이 파악해 볼 수 있다. 하나는 단년도 예산으로 편성할 경우, 예산심의과정에서 당해연도 예산집행이 불가능할 것으로 예측됨에도 불구하고 이를 명시이월비로 편성하지 않았다는 의원의 지적을 회피하기 위한 전략적 선택의 일환으로 편성하는 경우라고 볼 수 있다(심정근 외, 2000: 271). 그리고 또 다른 하나는 단년도에 예산집행을 종료하는 경우, 재정운용의 효율성이 저해될 수 있기 때문이라고 볼 수 있다(김춘순, 2015: 554). 단년도에 예산집행이 종료하게 될 경우 불합리한 결과가 초래될 수도 있어 이들 사업에 대해서 이월이 가능하도록 규정한 것이다. 경비의 성질상 당해연도에 집행을 완결하지 못하는 경우가 발생할지라도 안정적인 예산이 미리 확보되어 있기 때문에 이월 이후에 당해사업을 효율적으로 집행할 수 있을 것이다. 무리하게 회계연도 종료에 맞추어 예산을 집행할 경우 발생할 수 있는 정책의 미흡한 성과 등 우려스러운 결과를 미리 방지하기 위한 의도로서 집행기관이 명시이월제도를 활용한 것으로 해석할 수 있다.

2) 사고이월

세출예산의 이월에서 명시이월과 대비되는 제도로 사고이월이 있다. 사고이월은 회계연도 내에 지출원인행위를 하였지만 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 않은 그 부대경비, 손실보상비 등을 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다(「지방재정법」 제50조제2항). 이러한 경비로는 주로 공사비, 물품용역비, 대형공사 및 특정 공사비, 손실보상비 등이 이에 해당된다(「지방재정법」 제50조제2항, 시행령 제58조). 사고이월은 예산 운영에 있어서 신축성을 도모하기 위해서 도입된 제도이지만 회계연도독립의 예산원칙을 훼손하고 있다. 그 이유는 당초 지방의회가 확정된 예산을 집행기관의 결정으로 변경을 가져오기 때문이다. 사고이월의 경우, 이월의 결정은 지방의회의 의결 없

5) <http://blog.daum.net/myman/1209417>

이 지방자치단체장이 결정하기 때문에 지방의회의 예산의결권을 침해할 소지가 포함되어 있다.

사고이월은 원칙적으로 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출하지 아니한 그 부대 경비로 한정된다. 첫째 ‘불가피한 사유’는 풍수해 등 천재지변과 같은 재난이외에도 전쟁이나 사변 또는 시공사 내부의 파업 등으로 공사 등이 계약기간 내에 완공되지 못한 경우도 포함된다(김홍래, 2005: 567). 둘째, ‘사전에 이월이 예상’되어 사고이월이 아닌 명시이월로 처리되어할 경비를 무리하게 사업을 추진하는 과정에서 사고이월로 처리하는 경우가 있다(심정근, 2000: 271). 사고이월은 예산편성 시점($t-1$), 예산심의 의결 시점($t-1$)에서는 당해연도(t)에 예산집행이 가능하다고 판단했던 예산이 다음연도($t+1$)로 이월되는 것이다. 달리 표현하면 사전에 이월이 예상되지 않았던 예산이 이월되는 것이다. 이것은 예산의 계획과 집행에 대한 체계적 분석과 예측이 결여된 결과라고 볼 수 있다.

지방재정법은 사고이월의 조건을 <표 2>와 같이 모두 4가지로 규정하고 있다.

첫째, 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출하지 아니한 그 부대경비이다. 이러한 사유에 근거하여 사고이월을 할 경우, 사업담당부서는 당해 회계연도 내에 해당사업을 완성할 것으로 예측하고, 해당사업에 대한 지출원인행위를 완료하여야 한다. 그러나 이 같은 조건이 충족되었음에도 불구하고 사고이월을 하기 위해서는 불가피한 사유라는 충분조건이 충족되어야 한다. 불가피한 사유는 주로 행정 외부적인 요인에 의해 발생하는 것들이다. 이 사유에 해당하는 사례를 들면, 관급자재 조달문제, 민원·지가상승 등으로 보상지연, 기상 악화 등 재해 발생, 재난 발생, 외국으로부터 수입 절차 지연, 소송으로 인한 지연 등이 있다.

둘째, 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위를 할 때까지 오랜 기간이 걸리는 경우로서 대통령령으로 정하는 경비⁶⁾를 말한다. 입찰공고를 통해서 계약을 체결하여 사업을 진행해야 함에도 계약의 전문성, 지역성 또는 특수성으로 인해 체결되지 못한 경우이다. 이 경우에 사고이월을 할 때에는 입찰공고 후, 지출원인행위를 위해 사업추진을 한 과정을 확인 후 개별적으로 판단하여야 한다. 개별적으로 판단해야 하는 사례에는 사전협상(Pre-Qualification) 대상 공사비, 협상에 의한 계약체결, 지식기반사업 등에 계약, 대형공사 및 특정공사(대형공사 등), 재해복구사업비 등이 해당될 수 있다.

셋째, 공익·공공사업의 시행에 필요한 손실보상비(필요조건)로서 다음 조건을 충족시켜야 사고이월이 가능하다. 대통령령(제58조)은 ‘보상대상이 되는 토지·물건 등의 조사 및 감정평가가 완료되어 보상절차에 착수하였거나 보상절차가 진행 중인 경비’ ‘공사완료 후 존속하는 어업권의 피해에 관한 보상비 등 간접보상비로서 보상에 필요한 감정평가를 위한 용역계약이 체결되었거나 감정평가가 진행 중인 경비’ ‘재해복구사업을 위한 보상에 소요되는 경비’ 등의 조

6) 지방재정법 시행령 제58조(세출예산의 이월) ①법 제50조제2항제2호에서 “대통령령으로 정하는 경비”란 다음 각 호의 경비를 말한다. 1. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제14조에 따른 입찰참가자격 사전심사방법으로 집행되는 공사에 소요되는 경비 2. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조 및 제44조의 규정에 의하여 협상에 의한 계약체결의 방법으로 집행되는 경비 3. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제96조제1항의 규정에 의하여 공고된 공사에 소요되는 경비 4. 재해복구사업에 소요되는 경비

건을 규정하고 있다.

넷째, 사고이월의 대상은 경상적 성격의 경비로서 대통령령으로 정하는 경비이다. 경상적 경비 중에서 ‘기관 또는 시설의 유지·운영에 드는 경비’ ‘일반보상금, 포상금 또는 민간이전경비’(2016년 1월 10일까지만 이월할 수 있도록 규정) 등의 조건을 충족시켜야 사고이월 할 수 있다. 경상적 성격의 경비에 대한 사고이월의 충분조건은 2015년 12월 4일 「지방재정법시행령」(대통령령 제26691호)이 개정되면서 보다 구체적으로 규정되었다.

<표 2> 사고이월 판단 기준

근거	필요조건	충분조건
사고 이월 (법50조)	○ 지출원인행위 완료	○ 불가피한 사유 · 관급자재 조달문제 · 보상지연(민원, 지가상승 등) · 기상 악화 등 재해 · 재난 · 외국으로부터의 수입 절차 지연 · 소송으로 인한 지연 등
	○ 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위를 할 때까지 오랜 기간이 걸리는 경우 ○ 지출원인행위 불요	○ 입찰공고 후, 지출원인행위를 위해 추진한 과정 확인 후 판단 · 사전심사(PQ) 대상 공사비 · 협상에 의한 가격체결 · 지식기반사업 등에 대한 계약 · 대형공사 및 특정공사(대행공사 등) · 재해복구사업비
	○ 공익·공공사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령으로 정하는 경비 ○ 지출원인행위 불요	○ 보상절차가 진행 중인 경비 ○ 감정평가를 위한 용역계약이 체결되었거나 감정평가가 진행 중인 경비 ○ 재해복구사업을 위한 보상에 소요되는 경비
	○ 경상적 성격의 경비로서 대통령령으로 정하는 경비 ○ 지출원인행위 불요	○ 기관 또는 시설의 유지·운영에 드는 경비 ○ 일반보상금, 포상금 또는 민간이전경비(2016년 1월 10일까지만 인정)
기타	○ 검토사업이 사고이월 필요조건은 충족하나, 충분조건을 충족시키지 못하는 경우에는 이월 대상이 아니며, 불용 처리해야 함	

이상에서 살펴본 바와 같이 사고이월의 요건에 대해 「지방재정법」 제50조제2항에서는 일반적 필요조건을 규정하고, 세부적인 충분조건은 「지방재정법시행령」 제58조 규정에 구체화되어 있다. 지방재정법에서 규정하고 있는 사고이월의 입법취지에는 ‘불가피’ ‘부득이’ ‘절대공

기부족' '선행절차지연' '보상지연' 등으로 그 요건을 최대한 제한하려는 의도가 포함되어 있다. 그러므로 예산집행기관은 이 같은 불가피한 사유에 의해 사고이월을 해야 하는 경우를 제외하고는 의회가 당초 심의·의결한 대로 예산을 집행하지 못할 시에는 불용처리하거나 지방의회의 의결을 다시 거치는 명시이월을 활용하는 것이 재정민주주의 및 재정운영의 합리성에 부합된 것이라고 판단된다.

2. 이월예산 관련 선행연구 검토

국가재정 및 지방재정에서 예산이월제도는 매우 중요하게 다루어지고 있는 주제 중 하나이다. 예산이월제도는 회계연도독립의 원칙 예외, 예산한정성의 원칙 예외와 예산 집행에 있어서 신축성을 유지하는 방안으로 국가재정 및 지방재정 관련 서적에서 빠짐없이 다루고 있는 분야이다. 특히, 회계연도독립의 원칙이 엄격하게 적용되고 있는 우리나라의 경우에는 예산의 집행과 결산과정에서 예산의 이월이 매우 중요하게 다루어지고 있다.

예산의 이월에 대해서 국가 및 지방정부 예산과정, 재정 관련 교과서에서 다루고 있는 비중과는 달리 실제 예산의 이월과 관련한 학술적 연구는 거의 찾아 볼 수 없다. 국내 학술연구에서 예산의 이월을 다룬 논문은 유훈(1977)과 류춘호(2006)에 불과하다. 해외문헌에서도 국내와 같이 이월예산제도와 관련된 문헌은 학술연구보다는 실무적 내용을 소개하는 정도에 불과하다(Lienert & Ljungman., 2009).

예산의 이월에 대해 학술적 연구 성과가 적은 것은 이월의 내용이 매우 실무적인 관계로 연구자의 자료 및 정보 접근성에 한계가 있다는 점, 이월이 재원을 배분하는 예산편성과정에서 논의되기 보다는 이미 배정된 예산에 대한 사용 시기를 조정하는 문제이기 때문인 것으로 보인다.

유훈(1977)은 1961년부터 1975년까지의 국가예산 일반회계와 특별회계에서 나타난 예산의 이용·전용·이월에 관한 연구를 수행하였다. 15개 회계연도 동안의 일반회계 예산현액에 있어서 이월액이 차지하는 비중은 3개 회계연도를 제외하고는 모두 0.1% 이하를 기록하였다. 특별회계는 9개 회계연도에서 이월의 비율이 1.0%를 초과하였다. 일반회계에서는 회계연도독립의 원칙이 엄격하게 적용되고 있으나 상대적으로 특별회계에서는 예산의 시기적 한정성의 원칙이 느슨하게 적용되고 있는 것으로 나타났다. 연구 당시의 예산회계법(1972)에 따르면 명시이월, 사고이월, 계속비 이월과 같은 구분이 없이 회계연도를 넘겨서 집행하는 예산은 예산의 이월에 포함되었다. 예산의 이월을 각 중앙관서의 장의 재량으로 결정할 수 있도록 하였으며, 필요한 경우에 경제기획원 장관이 사전에 제한조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다. 이월예산제도에 대한 유훈의 연구는 국가예산에서 나타난 이월예산 규모에 대한 소개 정도에 그치고 있다.

류춘호(2006)는 2001년부터 2005년까지 5개 회계연도의 부산시 이월예산을 분석하였다. 동 기간 중 부산시 결산기준 예산현액 대비 다음연도 이월액은 11.1%에 해당하는 평균 6,592억 원으로 나타났다. 이월예산은 명시이월 30.8%(2,045억원), 사고이월 15.0%(979억

원), 계속비이월 54.2%(3,567억원)로 밝혀졌다. 부산시의 이월예산 구성비율은 2002~2004 회계연도의 전국지방자치단체의 이월예산의 구성(명시이월 46%, 사고이월 20%, 계속비 34%)과는 상당히 다른 것으로 조사되었다. 류춘호는 연도별 예산의 10% 이상이 이월예산으로 운용되고 있는 것은 사업집행의 지연으로 인한 공공서비스 전달의 단절뿐만 아니라 이월되는 자금이 합리적으로 운영되지 않고 있다는 문제를 지적하였다. 매년 반복적으로 발생하고 있는 지방정부의 이월예산에서 발생하는 비합리성을 개선하기 위하여 류춘호는 예산 성과평가 시스템과 책임성 확보, 주기적인 예산집행사항 모니터링 시스템 구축, 합리적 예산배분과 기획역량 강화, 지방의회의 성과감사 기능 강화 등을 제안하였다.

본 연구는 선행연구와 달리 개별예산에서 나타나는 이월예산사업의 원인 파악과 이월사별별 판단기준을 제시하고 이월예산 억제 방안을 제안하고자 한다.

Ⅲ. 제주도 세출예산에서 나타난 이월원인과 이월사업예산 억제 방안

1. 이월예산 현황

1) 개관

단일광역체제⁷⁾인 특별자치도로 출범한 첫 번째 회계연도인 2007년부터 2016년까지의 제주도의 세출예산은 <표 3>에서와 같이 평균 3.4조원이다. 예산성립 후 증감액은 평균 0.4조원이며, 예산현액은 평균 3.8조원 규모이다. 예산현액 대비 지출원인행위를 한 지출 집행율은 83.4%, 다음연도 이월액(명시이월, 사고이월, 계속비 이월)⁸⁾은 11.7%이며 집행잔액(불용액)은 4.8%로 나타났다. 따라서 지난 10년 동안 평균 11.7%에 해당하는 이월액(4,056억원)과 4.9%의 집행잔액(1,875억원), 총 16.5%(5,931억원)의 사업예산이 해당 회계연도에 집행되지 못하였다.

최근 3년(2014년~2016년) 간의 지출원인행위 비율은 10년 간의 평균 83.4% 보다 1.6% 포인트 낮은 81.8%이며, 이월액 비율은 10년 간의 평균 11.7% 보다 0.9% 포인트 높게 나타났다. 이는 해당 회계연도 내에 예산집행율이 매년 낮아지고, 이에 따라 이월액 비중은 높아지는 것을 시사하고 있다. 특히, 89.0%와 87.7%의 지출원인행위 비율을 기록했던 2009년과 2010년은 제주도의 재정상황이 가장 어려웠던 시기였다.⁹⁾ 재정상황이 어려울수록 예산집행률이 높고, 상대적으로 지방세 수입 증가율이 가장 높은 지난 3년간의 예산집행률은 낮게 나타났다. 이는 불요불급한 예산이 편성된 결과 집행률이 낮아진 것으로도 해석된다.

7) 일반적으로 기초자치단체와 광역자치단체가 분리된 우리나라 지방자치단체의 행정계층구조와 달리 기초자치단체와 광역자치단체가 통합·단일화된 지방행정체제를 말한다.

8) 본 연구의 분석대상은 명시이월과 사고이월이나, 이월사업예산 전체 통계를 위해 일부분에서는 계속비 이월사업예산에 대해서도 논의하고자 한다.

9) 조선일보(2011.10.27.). "공무원 봉급 5~6년 후엔 지방세로 못줘", (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/10/27/2011102700271).

<표 3> 제주특별자치도 세출결산총괄(2007~2016회계연도)

(단위 : 억원, 건수, %)

연도	세출 예산 액 (A)	예산 성립 후증 감액	예산 현액 (B)	지출 원인 행위 (C)	지출원인액(D)		다음연도 이월액(E)		명시이월		사고이월		계속비		불용액(F)	
					예산액	비율 (D/B)	예산 액	비율 (E/B)	명시 (a)	a/E	사고 (b)	b/E	계속 비 (c)	c/E	예산 액	비율 (F/B)
2007	26,383	3,325	29,708	25,530	23,544	79.3%	5,245	17.7%	3,833	73.1%	592	11.3%	820	15.6%	918	3.1%
2008	27,266	5,246	32,512	27,573	25,693	79.0%	5,108	15.7%	3,346	65.5%	1,003	19.6%	759	14.9%	1,709	5.3%
2009	29,160	5,111	34,271	31,626	30,500	89.0%	2,534	7.4%	1,477	58.3%	364	14.4%	693	27.3%	1,234	3.6%
2010	28,566	2,537	31,103	28,387	27,271	87.7%	2,575	8.3%	1,592	61.8%	437	17.0%	546	21.2%	1,254	4.0%
2011	30,491	2,577	33,068	39,775	28,405	85.9%	3,145	9.5%	2,254	71.7%	392	12.5%	499	15.9%	1,517	4.6%
2012	34,326	3,145	37,471	32,912	31,567	84.2%	3,935	10.5%	2,394	60.8%	531	13.5%	1,010	25.7%	1,966	5.2%
2013	38,772	3,938	42,710	38,258	36,328	85.1%	4,307	10.1%	2,830	65.7%	516	12.0%	961	22.3%	2,073	4.9%
2014	39,531	4,308	43,839	38,646	36,955	84.3%	4,790	10.9%	3,286	68.6%	754	15.7%	750	15.7%	2,093	4.8%
2015	42,592	4,791	47,383	40,647	38,454	81.2%	6,246	13.2%	4,551	72.9%	1,187	19.0%	508	8.1%	2,681	5.7%
2016	47,145	6,247	53,392	45,568	42,909	80.4%	7,174	13.4%	4,755	66.3%	1,479	20.6%	940	13.1%	3,308	6.2%
14~16평균	43,089	5,115	48,205	41,620	39,439	81.8%	6,070	12.6%	4,197	69.1%	1,140	18.8%	733	12.1%	2,604	5.4%
평균(07~16년)	34,423	4,123	38,546	34,892	32,163	83.4%	4,506	11.7%	3,032	67.3%	726	16.1%	749	16.6%	1,875	4.9%
연평균증가율(07~16년)	6.7	7.3	6.7	6.6	6.9	0.2	3.5	-3.0	2.4	-1.1	10.7	6.9	1.5	-1.9	14.2	7.0

자료 : 제주특별자치도 2007~2016회계연도결산서재구성

제주특별자치도의회 예산결산특별위원회 2007~2016회계연도 결산승인 검토보고서 재구성

2) 이월사업 현황

분석대상 기간 중 이월예산액은 <표 4>에서와 같이 평균 4,503억원이며 이월건수는 평균 596건으로 1건당 이월액은 약 7.6억원 규모이다. 이 중 명시이월은 평균 3,032억원, 이월건수는 411건, 1건당 이월액은 7.4억원이다. 사고이월은 평균 725억원, 이월건수는 141건, 1건당 이월액은 5.1억원이다. 계속비이월은 평균 746억원, 이월건수 44건, 1건당 이월액은 17억 원이다. 사고이월이 상대적으로 소액의 예산에서 발생되고 있음을 알 수 있다.

연도별 이월건수는 <그림 1>에서와 같이 2007년과 2008년은 각각 557건과 586건이었으나, 2009년과 2010년은 각각 358건과 383건으로 낮아졌다 이후 2년 동안은 471건과 455건을 유지하였다. 그러나 2013년부터 이월건수가 561건으로 증가하더니 2014년과 2015년에는 각각 814건과 899건으로 크게 증가하였다.

<표 4> 최근 10년간(2007~2016회계연도) 평균 건수, 비중

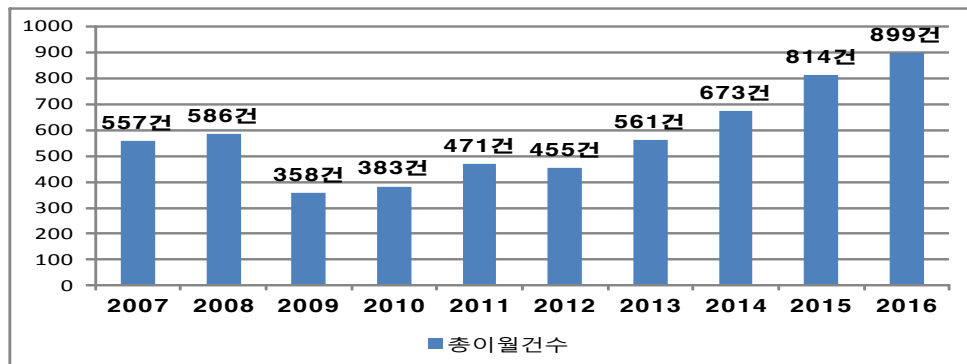
(단위 : 억원 %)

2007~2016년 평균	명시이월	사고이월	계속비이월	계
이월건수(A)	411	141	44	596
(비중)	69.0%	23.7%	7.4%	100.0%
이월액(B)	3032	725	746	4503
(비중)	67.3%	16.1%	16.6%	100.0%
이월 1건당 예산액(B/A)	7.4	5.1	17.0	7.6

자료 : 제주특별자치도의회, 2007~2016회계연도 결산 검토보고서, 재구성

제주특별자치도, 2007~2016회계연도 결산서 재구성

<그림 1> 제주특별자치도 총 이월건수(2007~2016회계연도)



3) 광역자치단체의 이월예산사업 비교

16개 광역자치단체 시·도(강원도¹⁰⁾ 제외)의 2016 회계연도 이월사업비 현황을 보면 <표 5>와 같다. 예산현액 대비 이월예산액(명시+사고+계속비)의 비율을 보면, 제주도가 13.6%로 가장 높은 비중을 차지한다. 이월예산 비중이 가장 낮은 곳은 예산현액의 0.3%만을 이월한 경기도이며, 이어서 1.2%를 기록한 서울특별시이다. 경기도를 포함하여 13개 광역자치단체의 예산현액 대비 이월비율은 10% 미만(0.2%~7.3%)을 기록한 반면, 울산과 세종이 각각 10.3%와 10.7%를 기록하였다. 16개 시도의 예산현액 대비 이월사업예산 평균 비중이 3.7%임을 고려했을 때, 제주도의 이월사업예산 비중은 매우 높음을 알 수 있다.

10) 자료 공개가 안됨

<표 5> 광역자치단체 2016회계연도 이월사업비 현황

(단위 : 억원, 건, %)

단체명	일반회계 예산현액 (A)	이월건수				이월예산				일반회계 이월예산 비중(C/A)
		명시	사고	계속	이월건수 계(B)	명시	사고	계속	이월액 계(C))	
서울	212,990	178	197	-	375	1,601	852	0	2,453	1.2%
부산	84,444	125	153	15	293	1,841	1,208	267	3,316	3.9%
대구	56,758	249	74	6	329	2,129	614	123	2,866	5.0%
인천	62,872	99	32	74	205	441	122	896	1,459	2.3%
광주	35,572	129	59	11	199	779	218	150	1,147	3.2%
대전	33,943	111	45	6	162	1,545	272	644	2,461	7.3%
울산	25,968	72	31	60	163	788	96	2202	3,086	10.3%
세종	12,041	187	90	6	283	1,023	248	17	1,288	10.7%
경기	187,809	230	95	178	503	230	95	178	503	0.3%
충북	39,623	136	52	6	194	1,025	233	85	1,343	3.4%
충남	53,262	56	54	65	175	331	669	1030	2,030	3.8%
전북	52,335	68	6	0	74	962	186	0	1,148	2.2%
전남	61,402	75	84	0	159	928	1,449	0	2,377	3.9%
경북	76,859	156	94	0	250	2,981	1,022	0	4,003	5.2%
경남	75,934	138	87	35	260	2,561	870	2,037	5,468	7.2%
제주	43,764	573	184	23	780	4,151	976	840	5,967	13.6%
16개시 도평균	69,724	161	84	30	275	1,457	571	529	2,557	3.7%

자료 : 각 시도 결산서 재구성

2. 이월예산사업 원인 및 유형 분석

1) 이월원인과 판단기준

(1) 총괄

명시이월과 사고이월은 각 사업별로 이월원인에 차이가 있다. 최근 5년간(2012~2016회계연도) 결산상 이월이 발생한 사유별 내용을 분석하면 ① 계획변경 및 사업집행 지연 ② 절대공기부족 ③ 사전절차 및 행정절차 이행·지연 ④ 협의·보상지연 및 지역민원 ⑤ 국비

및 추경편성 ⑥ 준공기한 미도래 ⑦ 기타(조달, 재료구입, 동절기, 납품기한 지연 등) 등으로 구분할 수 있다.

(2) 다차원 종합적 기준

결산서에서 표기하고 있는 이월 사유를 종합적으로 분석하여 선정하면 <표 6>과 같은 이월 사유별 판단 기준을 정립할 수 있다.

첫째, 여러 개의 사유가 동시에 상호 연계되어 나타나는 경우, 종합적인 관점에서 정책적 판단이 필요하다. 그 이유는 예산사업 추진은 하나의 행정행위에 의존하는 것이 아니기 때문이다. 예컨대, 사전재해영향성평가, 소규모영향평가 등 행정절차 이행(약 6개월)이후 착공할 경우 절대공기(8개월)부족이 발생하는 경우, 선행 행정절차 이행에 절대 시간이 소요되기 때문이다.¹¹⁾ ‘가과도 프로젝트’의 경우 1단계 시설물 기부채납지연, 민원발생에 따른 공사지연이 되었고, 토지보상비는 감정평가 완료이후 지주와 보상협의 중이다. 그리고 2단계 사업 추진에서 절대공기 부족으로 부득이 시설비를 다음연도로 이월한 경우다.¹²⁾ 이 경우 이월사유가 다양하기 때문에 종합적 판단이 필요하다.

둘째, 하나의 사업을 위한 다양한 사업비를 앞선 행위에 따라 이월의 행태를 결정한다. 예컨대, 시설비의 이월은 시설부대비, 감리비 등이 후속하여 이월된다. 명시이월 사유의 경우, 한 가지 요인에 의해서 발생하기 보다는 앞선 절차의 이행이 후속절차 이행에 영향을 미친다. 따라서 본 연구에서는 명시이월의 사유는 사업추진의 전체적인 맥락에서 중요도를 고려하여 판단하였다. 예컨대 행정계획 지연으로 절대공기가 부족하여 명시이월한 경우, 설계변경이나 사전승인 지연에 따라 절대 공기가 부족한 경우, 계획변경과 사업지연 등을 명시이월 사유로 판단하였다.¹³⁾

셋째, 2가지 이상의 요인에 의해서 발생하는 이월사업은 전략적으로 판단한다. 예컨대, 제주시 우도면 ‘소규모주민숙원 및 지역개발사업’ 316백만원은 이월사유가 ‘행정절차 이행 및 도서지역(기상악화)’이란 특성에서 비롯된다. 이 경우 ‘계획변경 및 사업집행 집행지연’에 초점을 둘 것인지, ‘행정절차 이행’에 둘 것인지를 판단해야 한다.¹⁴⁾

2) 이월사유별 유형과 분석

11) 제주광어 연구보급센터 사업(44억원)의 경우, 사업부지내 건축허가 관련 행정절차 이행(6개월)에 따라 절대 공기(8개월)가 부족한 경우다. 2016회계연도 결산서. p.946.

12) 2016회계연도 결산서. p.948. 또한 언론보도에 따르면, 기본설계 용역이 마무리 되었지만, 사업부지를 매입하는데 어려움이 있었다. 「한라일보」. 2016. ‘가과도 프로젝트’ 가시화... 과제 여전. 2.18. <http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1455788275529836073> (2017.8.16.).

13) 2016회계연도 명시이월 사업 중, 제주천지연난대림 보호사업(198백만원)은 절대보전지역 행위허가 등 행정절차 이행을 하고 문화재청 실시설계승인(10.12)이 되었으나 서귀포시 관광지관리소에서 비성수기(‘16.11~17.2)에 사업을 해 달라는 요청에 따라 사업발주 지연으로 연내 사업완료가 불가하여 명시이월한 사례다. 이 경우, 행정절차 이행은 이루어졌으나 사업추진계획 변경 또는 지연에 따른 것이다. 따라서 명시이월 사유는 “계획변경 및 사업지연”으로 판단하였다. 제주특별자치도 2016회계연도 결산서.p.933.

14) 2016회계연도 결산서. p. 1011.

(1) 계획변경 및 사업지연

‘계획변경 및 사업지연’은 사업 추진 중 사업계획이 변경되거나 사업추진이 지연되는 경우이다.

첫째, 계약의 지연, 유찰, 낙찰 포기 등 다양하다. 문화재 보존정비사업(112백만원)이 조직개편으로 사업 이관되어 용역이 지연되는 경우, 태풍 차바(2016.10.5.)에 따른 전통사찰 정비사업이 경주지진(2016.9.12.)으로 관련 업체가 경주지진 복구에 참여하게 됨에 따라 사업이 지연된 경우다.¹⁵⁾ 또한 빈번한 사업변경, 사업기간의 연장 등이 이에 해당한다.

둘째, 상위 정부의 기본계획 등의 수립이 지연되기 때문이다. 예를 들면, 과실전문생산단지 기반조성사업(2014년 6억원, 시설비)은 중앙정부(농림축산식품부)의 기본계획 수립 지연으로 명시이월된 사례이다.

셋째, 자부담 확보곤란으로 이월된 경우로서 자부담 부분이 해결되지 않아 사업순기를 맞지 못해 부득이 사업을(주민참여 예산지원) 이월 추진한 것이다.

넷째, 정부의 법령이나 정책변화, 지침변경에 맞추기 위해서 이월한다.¹⁶⁾ 농어촌도로 기본계획 및 정비계획 수립 용역(제주시 건설과, 2014년, 용역비 2억원)이 도로법 전문개정(14.1.14)에 따라 시도의 기본계획 수립 후 추진해야 하는 절차로 예산의 이월이 발생한 것이다.¹⁷⁾

다섯째, 예산과목변경(2014년 민간자본보조사업→시설비, 어업인 종합지원센터 건립 193.7억원), 예산과목간 변경 오류(2015년 배수개선 사업 5억) 등으로 이월된 경우다.

여섯째, 용역결과에 기초하여 사업을 추진하는 경우다. 예컨대 만장굴 종합관리계획 용역 결과에 따라 거문오름 용암 동굴계정비(2014년 20억)를 명시이월 한 사례다.

일곱째, 전문가 자문과 의견에 따른 변경이다. 성읍민속마을 보존정비(2014년, 시설비, 3천만원) 사업의 개통시기를 전문가 의견에 따라 공사를 중지하였다.

여덟째, ① 다른 사업과 연계하여 추진하기 위해서 이월한다.¹⁸⁾ 추자면 대서리항 물양장의 완공 지연으로 어선어획물양육기 설치사업(2014년 민간자본보조 5.56억원)이 이월되었다. ② 사업구간이 중첩되어 공사 일정과 맞추어 추진하기 위한 경우다. 칠성로 상점가 시설 현대화 사업(제주시 지역경제과, 시설비, 2.34억원) ‘관덕로 차 없는 거리 조성’인 지중화 및 우수관로 정비사업구간이 중첩되어 공사 일정과 맞추기 위해서 명시이월한 경우다. ③ 다른 사업과 연계하여 중복투자를 방지하기 위해서 사업기간이 늘어나 이월한 경우다.¹⁹⁾

(2) 절대공기 부족

15) 2016회계연도 결산서. p.949.

16) 2014회계연도 정부의 풍력발전 에너지 저장장치 시설을 수익성 분석 후 정부의 정책을 반영하기 위해서다.

17) 2014회계연도 결산서. p. 1100.

18) 2014회계연도 결산서. p.1069. 감귤바이오 셀룰로오스 생산공장 건립(10억)이 감귤클러스터 사업과 연계하기 위해 지연

19) 가파도 프로젝트사업과 연계된 사업으로 도서종합개발사업(2014년, 서귀포시 해양수산과, 9.4억원)이 중복투자와 효율적인 사업추진을 위해서 이월한 경우다. 2014회계연도 결산서 p.1117.

절대공기 부족(장기공사)은 사업추진에 필요로 하는 사업기간이 연도 내 완공이 곤란한 경우다. 첫째, 최소 1년 이상 소요되는 공사의 경우다. 사업발주를 위한 사전절차가 원만하게 추진되었지만, 완공에 1년 이상이 소요되는 장기공사의 경우다. 또는 사업추진의 시작점이 연도 말로서 사업의 이월이 불가피 한 것이다.

둘째, 절대공기 부족이 선행 행정절차 지연으로 후속 사업집행에 영향을 미치는 경우다. 예컨대, 조사료생산 기반구축(2014년 제주시 축산과, 민간자본보조, 1.21억원)은 문화재 형상변경 심의 등 사전 행정절차 이행이 늦어졌다. 이에 따라 동절기에 사업을 착수하게 되어 공사기간이 연장됨에 따라(안정시공 및 부실공사 방지) 2월중 사업완료가 불가하여 사고이월한 경우다.

(3) 사전절차 및 행정절차 이행 지연

사전절차 및 행정절차 이행은 심의, 건축승인 등 인허가 관련 규정에서 요구하는 행정절차 이행에 따른 것이다. 예컨대, 문화재를 긴급보수 할 때, 실시절계 과정에서 전문가의 자문결과 반영, 문화재위원회의 심의 등 행정절차에 시일이 소요되는 경우다.²⁰⁾ 토지보상을 위한 감정평가를 마쳤지만, 토지소유자가 수용을 거부하는 경우다. 심의결과 조건부 승인에 따라 연도 내 집행이 불가능하다.

둘째, 투자심사, 공유재산관리계획, 예비타당성 조사 등 사전절차와 준비를 위해서 이월되는 사례가 있다.

셋째, 용역중단, 용역 중, 용역장기화, 용역결과 등에 따라 이월사업이 발생하였다. 용역결과에 따라 회계연도내 지출이 불가(2014년 지역공공디자인 사업, 시설비, 4.8억원)하여 이월되었다. 또한 용역결과에 따라 노후 전기설비 교체공사 실시절계 (2014년 10.95억원, 총사업비 30억원)가 소방건축설비 및 건축물보수공사와 병행, 용역결과에 따라 신축공사가 일시 정지되는 경우 명시이월 하였다.²¹⁾

넷째, 입찰공고, 입찰방법 확정 지연에 따라 이월되는 경우(폐기물처리시설 확충)다.

다섯째, 공유재산관리계획 관련 공유재산심의회, 공유재산심의회 개최 등 행정절차 이행 등에 따른 명시이월이다.²²⁾

(4) 협의·보상지연 및 민원발생

국비 및 추경 관련이다. 국비가 연도 말 내시·확정되는 경우, 국비에 따른 매칭 사업비 미확보, 추경으로 인한 절대 공기 부족의 경우 등이다. 최종 추경에 따라 사업을 추진할 경우 절대공기 부족이 자연스럽게 발생한다. 이 경우 절대공기 부족보다는 추경에 이월사유에 더

20) 세계문화유산본부가 2016회계연도 추진한 ‘지방지정문화재 정비사업’(3627백만원)의 경우, 문화재위원회 심의 등의 행정절차에 따른 명시이월이 발생한 경우다. 제주특별자치도 2016회계연도 결산서, p. 942.

21) 2014회계연도 <동행정 운영>의 자산취득비 사업인 문화재 발굴조사 용역결과에 따라 복지회관 신축공사가 일시 정지로 인해 공사기간 연장하기 위해서 명시이월되었다.

22) 2014회계연도, 공유재산관리계획 관련 사업으로 청사관리(제주시 화북동 8.52억, 제주시 이호동 문화관광시설 정비 및 편의시설 확충 1.93억원, 소규모숙원 지역개발사업, 5천만원)등이다. 2014회계연도 결산서, p. 1105.

비중을 둔다. 추경의 경우 국비의 내시에 따른 추경의 경우는 어느 정도 사고이월을 인정할 수 있으나, 그렇지 않는 경우 추경으로 편성하지 않았어야 함에도 이를 편성하였기 때문에 이월이 발생한 것이다.

첫째, 보상협상과 협의지연에 따른 이월이다. 보상토지에 대한 미협상의 등으로 인해서 이월이 발생한다. 토지보상 지연으로 부득이 실시설계 용역 발주가 어려운 경우다. 또한 당초와 달리 부지보상 가격 상승에 따른 의견차이 등으로 지연됐다.

둘째, 관계부처와 합의 지연으로 이월(2014년 제주항 건설, 20억)된 경우다.

셋째, 소송 또는 항소 등에 따른 지연이다. 해양폐기물 정화사업(시설비, 2015회계연도)은 시행사가 제주지방법원 선고 확정에 따른 항소로 인해 준공검사 지연사항이 발생하였다(공판이나 확정판결로 인한 지연, 2014년도 제주시 공원녹지과 산림병충해 방제사업 배상금 0.6억원).

넷째, 기부채납 협상 지연(2014년, 시설비, 발 기반정비사업, 12.58억원)으로 사고이월된 사례이다.

(5) 준공기간 미도래

준공기간 미도래는 사업기간이 당초부터 1년을 초과하기 때문이다. 예컨대, 제주셋알오름, 일제동굴진지 모니터링은 사업기간이 22개월이므로 전년도 이월사업을 당해 연도 추진하는 사업이다. 2016년도 본 예산을 2017년도 이월하여 집행하기 위해서다.

(6) 국비 및 추경편성

첫째, 국비의 확보(내시 또는 통보)에 따라 예산이 편성된 사례이다. 특히 국비의 경우, 지방정부의 예산편성 시점과 관계없이 이루어지기 때문에 미리 예산을 확보하고 추경을 편성하는 경우다. 특히 전년도 결산에 따른 지방교부세 등의 정산과 더불어 국가재정의 순세제잉여금 발생에 따라 국비가 편성되는 경우다. 이 경우 국비사업의 통보에 있어 미리 ‘추경 성립 전 예산’제도를 이용한다. “추가경정예산 성립 전 예산”은 예산총계주의에 따른 세입·세출예산은 예산에 편성해 집행해야 하지만 예외적으로 「지방재정법」 제45조²³⁾에 따라 ‘국가로부터 용도가 지정되고 소요예산이 교부된 경비(지방교부세, 국비 보조금)’에 대해서는 ‘지방의회의 예산승인 전에 지방자치단체장이 예산을 집행한 후 차기 추경예산에 계상하여(성립전 예산임을 명시) 의회의 승인 절차를 거치는 제도다.²⁴⁾

둘째, 추가경정예산 편성으로 인한 이월예산의 발생이다. 상반기 추가경정예산 편성보다는 2회 추경이나 3회 추경(연도말)의 경우다. 2회 추경의 경우, 경상사업은 당해연도 사업

23) 지방재정법 제45조(추가경정예산의 편성 등) 지방자치단체의 장은 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있을 때에는 추가경정예산(追加更正豫算)을 편성할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 경비는 **추가경정예산의 성립 전에** 사용할 수 있으며, 이는 같은 회계연도의 차기 추가경정예산에 계상하여야 한다.

1. 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 그 용도가 지정되고 소요 전액이 교부된 경비 2. 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 재난구호 및 복구와 관련하여 복구계획이 확정·통보된 경우 그 소요 경비 【전문개정 2011.8.4】

24) 행정안전부, 2017. 「2018년도 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준」. p.349.

집행이 가능하지만, 투자사업의 경우, 기본설계 및 실시설계, 사업부지 결정을 위한 공유재산 관리계획 수립, 사업부지 보상 협의 과정, 보상을 위한 감정평가 등 각종 절차 이행에 상당한 시일이 걸리기 때문이다. 이 경우 행정 절차적 요인보다는 추경이나 편성된 시점이 연도 말의 경우에는 ‘추경편성’이 이월예산 발생 원인으로 판단되었다.

셋째, 집행잔액으로 신규사업을 추진하는 경우다. 2014년 연안정비사업 집행잔액으로 2차 연안정비기본계획에 반영된 신규사업지구에 추가사업(연안정비, 6.8억)을 진행함에 따라 공기부족으로 이월한 사례다.

넷째, 국비대응(Matching)사업으로 국비확보에 따라 지방비 부담을 추경에 반영(2014년 서건도 해양레저공원조성 사업, 6.97억)하는 경우다.

다섯째, 도시계획도로 개설에서 있어 예산이 부족하여 차기년도 예산과 함께 추진하기 위해서 명시이월한 경우다.²⁵⁾

(7) 기타

기타 이월사유는 조달이나 재료의 구입, 사업추진 시기(동절기)의 계절적 요인, 기상악화 등을 반영하였다.

첫째, 날씨나 계절적 요인으로 사업이 지연된 사례이다. 감글수확 지연 및 레미콘 수급 지연 등으로 인해서 발생한다. 제주도의 특성에 따라 채취시기가 결정되는 경우, 예산집행이 영향을 받는다. 예컨대, 성읍민속마을보존정비사업(5,536백만원)의 경우, 사업의 주재료인 새(띠)가 12월 중순이후 채취해야 초가지붕 건축재료로 사용이 가능하기 때문에 명시이월한 사례다. 또한 동절기 공사를 피하기 위해서 명시이월하는 경우도 포함된다.²⁶⁾ 그리고 공급업체가 외국(일본)인 경우 제작 운용시간 소요에 따른 이월이 발생한다.²⁷⁾ 사업추진시기가 농수산물인 경우 생육기와 수확시기에 사업이 진행될 때 이월이 발생한다.²⁸⁾

둘째, 조달업체나 사업추진 업체의 사정이다. 예를 들면, 제주도의 지형적 특성으로 필요한 사업을 추진할 업체가 없는 경우다. 예컨대, 도내 쿨링패드 설치업체가 없어 사고이월한 경우다. 또 당근 수확기 부속장비 중 타이어는 이스라엘, 휠은 대만에서 수입해야 하기 때문에 사고이월한 경우다. 또한 마리나항 개발에서 필요한 주요 자재 납품회사(이탈리아)의 파업에 따른 생산업무 중단에 따라 이동식 크레인 제작이 지연(2014년 3.9억원)되었다.

셋째, 조달의 지연, 공사자재 수급지연이다. 주공정인 건축공사가 도내 원자재 수급불안으로 공급자재(레미콘)가 수급 지연되어 공기가 지연되는 경우(예, 성산포항 관리 운영, 시설

25) 도지정문화재 존자합지 정비사업(2014년, 서귀포 문화예술과, 시설비, 7천만원)에서 보수를 위한 잔액이 부족하여 다음연도 이월하여 차기연도 예산과 함께 집행한 경우다. 2014회계연도 결산서. p. 1112.

26) 성읍민속마을 보존정비(2016회계연도 결산서. p.940.); 도립수산물종묘배양장 지원사업(28억원)은 연구원내 주 종자생산 기간(4-10월) 동안 해수 취수 공급이 지속적으로 이루어지기 때문에 사업기간을 10월 이후로 시설보강사업이 추진됨에 따라서 명시이월하는 경우다. 2016회계연도 결산서. p.947.

27) 친환경농업과 ‘친환경농산물 물류유통 지원’(15억 5백만원). 2016회계연도 결산서. p. 951.

28) 잦은 눈 날씨로 감글 값이 하락하여 해당 선과장 운영이 잠정적으로 중단된 경우. 2015회계연도 결산서. p. 908.

비, 2015)이다. 장비구매에 장기간 소요되는 사례로서 기계설비의 제작 및 납품(11.69억원)에 최소한의 시간이 소요되어 지연되었다.

넷째, 사업 추진 시기의 문제다. 방학기간과 중첩되거나 포럼시기와 연계하기 위해서다. WCC 제주형 의제후속사업(2천만원), IUCN 세계환경수도 인증 추진(2천만원)과 같이, 국제행사 시기와 연계하기 위해서 이월된 경우다.

다섯째, 수입자재로 인한 이월이다. 목초수확기(2014년 민간자본보조, 7억원)는 목초장비 중 가장 필요한 장비로 수입 기계(독일)의 제조 및 운송기간으로 인해서 사고이월 되었다. 이 장비의 경우 목축선진국의 목초장비를 선호하기 때문에 대체 불가능하여 수입이 가능할 때까지 이월하는 것이다.²⁹⁾

여섯째, 다른 사업의 미완공으로 관련 사업부지내 사업추진이 이월된 경우다.³⁰⁾

<표 6>은 이상의 이월사례를 정리하고, 명시이월과 사고이월 유형으로 정리하였다.

<표 6> 이월 사유별 판단 기준

이월사유별	세부 이월사유	이월유형	
		명시이월	사고이월
		경비성질상 회계연도 지출을 끝내지 못함	지출원인행위 이후 불가피하게 지출하지 못한 경우
①계획변경 및 사업집행 지연	<ul style="list-style-type: none"> • 시운전, 미착공, 설계변경/설계승인 지연, 보조금심의확정(11월), 심의 지연, 설계변경, 원가검토 재작성, 사전행위 부실, 미이행, • 계약해지, 낙찰자 선정 지연, 낙찰포기, 유찰 • 사업의 중도포기, 계획변경, 계획수립지연 • 정책환경 변화, 참여부족(사업신청 저조) • 사업량 증가, 사업착수 지연, 사업포기, 자부담확보 곤란 • 사업대상자 사업포기/재공모/추가선정, 사업대상지 변경 • 보조금 사업위반, 잘못된 사업·예산변경, 예산과목변경 • 설계변경/설계지연, 신규사업(낙찰차액.집행잔액으로 사업추가) • 등록지연 • 사업기간 연장/사업중단 • 전월실적 확인 후 지출 • 부지 미확보/부지선정 곤란 • 사업선정 지연/ 사업신청자 없음 • 지침변경 • 발주지연 • 계획수립지연 • 타선 사업/중앙정부 정책변화 등을 반영 • 사업일시 정지 	×	○
②절대공기 부족	<ul style="list-style-type: none"> • 사업내용 변경으로 사업기간 증가 	○	×

29) 2014회계연도 결산서. p.1092.

30) 산지천축제 운영지원(2014년, 제주시 건일동, 민행보, 5천만원)이 산지천 생태복원공사 및 보행 환경 개선공사로 도로굴착 및 포장에 마무리 되지 않아 관람자의 안정성 확보 및 방문객을 수용할 장소가 확보 되지 않은 경우.

지방재정학회 발표1

	<ul style="list-style-type: none"> • 절대 사업소요 기간 필요/계약기간 소요기간 • 공사소요기간(작업환경, 계절반영) • 절대공기부족(원인변수) • 공사중단(폐지열병, AI발생) • 계약기간 부족 • 사업시점 • 최종추경(3차)-절대공기부족 • 다른 사업과 연계 중 다른 공사 지연 • 다른 공사와 중복에 따른 일정 조정 		
③사전절차 및 행정절차 이행·지연	<ul style="list-style-type: none"> • 인허가 승인, 허가 심의(현상변경, 설계변경승인) 및 심의보류, 사업승인 지연. • 전략환경영향평가 협의 • 지침변경 • 인허가지연(건축설계, 건축심의, 건축허가) • 입찰공고(유찰), 제안서 접수 및 평가 • 보조금심의 부결 • 계약발주/체결 지연, 계약재입찰, 계약발주지연, 매매협이지연 • 계약절차 이행 • 용역추진(진행중), 용역중단, 용역기간 장기화 • 설계 및 용역 지연, 설계중 • 일상감사에 따른 행정절차 후속조치, 감사위원회 고발조사의회 • 토지감정평가 • 설계용역 • 사업대상자 선정 지연 • 법인설립 절차 및 권한 위임 지연 	×	○
④협의·보상지연 및 지역민원	<ul style="list-style-type: none"> • 의견수렴, 협의 지연·장기간, 정책대상자 협력 미확보, • 지역민원, 주민반대 • 토지보상(보상비 상향요구), 설계협의과정 • 소송/항소/법적다툼 • 공판 및 확정판결 • 관계부처와 합의 	×	○
⑤국비 및 추경편성	<ul style="list-style-type: none"> • 연도말 국비교부 • 국비확보와 매칭 • 추경편성에 따른 사업기간 부족 • 추경 성립 전 예산 사용승인 • 잦은 예산변경, 사업비 부족 • 집행잔액으로 신규사업반영 	○	×
⑥준공기한 미 도래	<ul style="list-style-type: none"> • 용역기간(2개연도) • 절대공기 1년 이상 • 장기계속계약³¹⁾ • 예산집행 시기 미도래 	○	×
⑦기타(조달, 재료구입, 동절기, 납품기한 지연 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 납품기한미도래, 납품지연, • 조달 및 외국산 조달로 제조 및 운송, 수입통관 절차, 수입산 장비, 대체 곤란 • 계절 등, 사업시행자(업체) 사정, 자연재해(폭설, 태풍, 가뭄), 조달(등록)지연, 기상악화, 수급불안정 	대부분 사고이월 유형이나 개별사안에 따라 명시이월 또는 사고이월 판단	

	<ul style="list-style-type: none"> •물량부족, 인력수급, 가격상승(실거래가격) •출하시기('11월~'3월), 생육시기 및 수확시기(감귤/파프리카수확시기 겹침), 출하조정 -사업시기(동절기)기상/기후 • <u>사업/현장(도서, 산악, 잦은 비, 기상악화, 해상기후 등)</u> •동절기 공사 •사업자의 특허분쟁, 납품회사(이탈리아) 파업 •작업공정/해변개장 시기 겹침, 하절기 이후, 항만내 파고 •관련업체 도내 없음 •원자재 수급 곤란(레미콘 납품지연) •공급자재 생산기간 소요와 지연, 자재운반(풍랑주의보) •재료구입(초가용 새 수확, 이영잇 시 시기)³²⁾ •어한기, 장기조업, 해산물 채취시기와 겹침 •전염병(구제역 질병) 발생 •기상악화(잦은 강우) •장비구입 장기소요, 장기제조 지연 •포럼시기 •감축예산 장기출어 	
--	--	--

자료 : 제주특별자치도 이월예산(2012~2016회계연도) 재구성

3. 이월예산사업 억제 방안

1) 이월예산사업 원인 요약

최근 3년간(2014~2016회계연도) 제주특별자치도의 이월사유를 결산서 분석을 통해서 <표 7>과 같은 결과를 도출하였다. 이월사유별 건수에서 '절대공기부족'이 23.4%(466건)로 가장 많았다. 그 다음이 사전절차이행 및 행정절차이행 19%(380건), 계획변경 및 사업 집행지연 17%339건), 협의·보상지연 및 지역민원 16.6%(332건), 국비확보 및 추경편성 사유 12.2%(244건), 조달·제조·사업시기·기상사정 등 기타 요인이 7.3%(147건)이다.

이월사유의 대분류 속에 포함된 예산집행의 다양한 여건을 분석하면, 여러 가지의 이월사유가 존재하고 있고, 이러한 이월사유는 제주특별자치도의 지역적 특성과 제도적 특성이 상호 관련성이 있는 것으로 추정되었다.

첫째, 지역적 특성은 자연적 기후의 영향이 타시도에 비해서 다소 높다는 점이다. 또한 사업추진에 필요한 원자재 공급에서 물리적 거리가 있기 때문이다. 또한 조달하는 기계 등이 외국의 제품을 수입하는 과정에서 제조국의 사정에 따라서 이월사유가 발생한다는 점이다.

둘째, 제도적 특성은 과거 기초자치단체인 제주시와 서귀포시가 지금은 행정시 체제로 운영되기 때문에 정책기능과 집행기능의 자율성이 낮아진 것을 의미한다. 과거처럼 기초자치단체로서 제주시와 서귀포시가 예산사업을 집행한다면 현행 체제보다 자율성을 갖고 사업을

31) 2016회계연도 결산서. p.994.

32) 초가용 새 재료수확(12~3월), 사업시기(1~3월) 차이에 따른 명시이월. 2015회계연도 결산서.p. 955.

추진할 수 있을 것이다.

<표 7> 제주특별자치도 이월사유별 유형

(단위 : 건, 억, %)

구분	이월사유	사유①	사유②	사유③	사유④	사유⑤	사유⑥	사유⑦	계
		① 계획변경 및 사업집행 지연	② 절대공기 부족	③ 사전절차 및 행정 절차이행·지연	④ 협의·보상 지연 및 지역민원	⑤ 국비 및 추경편성	⑥ 준공기한 미도래	⑦ 기타(조달, 재료구입, 동절기, 납품기한지연 등)	
2014	명시	61	99	76	74	76	17	19	422
	사고	20	12	22	31	6	6	23	120
	소계	81	111	98	105	82	23	42	542
	비중	14.9%	20.5%	18.1%	19.4%	15.1%	4.2%	7.7%	100.0%
	이월액	508	696	692	768	438	193	380	3,675
	비중	14.9%	20.5%	18.1%	19.4%	15.1%	4.2%	7.7%	100.0%
2015	명시	62	143	90	85	83	24	30	517
	사고	28	46	28	26	4	11	35	178
	소계	90	189	118	111	87	35	65	695
	비중	12.9%	27.2%	17.0%	16.0%	12.5%	5.0%	9.4%	100.0%
	이월액	370	1,158	661	1,078	869	136	209	4,481
2016	명시	122	131	140	76	72	14	18	573
	사고	46	35	24	40	3	15	21	184
	소계	168	166	164	116	75	29	39	757
	비중	22.2%	21.9%	21.7%	15.3%	9.9%	3.8%	5.2%	100.0%
	이월액	703	1,031	902	986	1,093	242	177	5,134
계	명시	245	373	306	235	231	55	67	1,512
	사고	94	93	74	97	13	32	79	482
	소계	339	466	380	332	244	87	146	1,994
	비중	17.0%	23.4%	19.1%	16.6%	12.2%	4.4%	7.3%	100.0%
	이월액	1,581	1,031	902	986	1,093	242	177	6,012
계	비중	26.3%	17.1%	15.0%	16.4%	18.2%	4.0%	2.9%	100.0%

주 1. 일반회계=명시이월+사고이월에 한함

자료 : 제주특별자치도 2014~2016회계연도 결산서 재구성

2) 이월예산사업 억제 방안

제주특별자치도의 이월사업 분석결과를 다음과 같이 요약할 수 있다.

(1) 다수의 이월건수와 소액이월건수 과다 개선

총사업비가 1억원 내외사업에서 발생하는 사업에 대한 관리를 강화하여 다음연도 예산에서 삭감하는 방안을 마련해야 한다. 이월건수가 많으나 이월예산규모는 소액으로 소액의 이월사업이 다수를 차지하고 있다.

(2) 연구용역 관련 제도 개선 필요

연구용역비에 대해 사전적으로 타당성과 필요성을 검토할 수 있도록 해야 한다. 또한 용역비와 사업비를 동시에 반영하여 용역결과에 따라서 사업이 이월되는 사례가 다수 있어 다음과 같은 개선이 필요하다.

첫째, 연구용역의 지연을 방지하고 고품질의 연구용역 성과품을 관리하기 위한 전략이 필요하다. 연구용역 관련 조례개정이 필요하다. 연구용역은 중장기적인 예산을 수반하는 사업에 대한 타당성 조사의 성격을 갖기 때문에 용역의 사전심사, 용역집행상황 점검, 사후관리 등의 차원에서 필요하다.

둘째, 연구용역 결과에 따라 사업에서의 주요 사항의 변경이 발생할 수 있기 때문에 이에 대한 대응이 필요하다. 기본용역이 수립되지 않는 상태에서 예산이 편성됨으로 인해서, 제대로 사업을 집행할 수 없는 경우가 다수 발생하였다.

(3) 계약관리 역량 강화

계약발주, 체결의 지연이 다수 발생한다. 계약해지, 낙찰포기, 유찰, 사업자의 중도포기 등에 대한 대처가 필요하다. 낙찰차액 및 집행잔액으로 신규사업을 추진하는 경우다.

(4) 주민의 의견수렴 절차 마련 갈등 조정 역량강화

협상, 보상 협의 등 주민의견 수렴 제도 개선이 필요하다.

첫째, 활발한 지역개발사업으로 지역사회의 갈등이 되는 사업의 경우, 지역주민들과 협의를 원만하게 도출할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

둘째, 토지보상 협의, 기부채납 협의 등의 지연으로 인해서 총사업비의 증액이라는 경제적 비용뿐만 아니라, 사업지연으로 인한 사회적 비용이 발생하기 때문에 보상협의를 대한 전략과 협력 방안도 마련해야 한다.

3) 제주만의 독특한 이월사유에 대한 분석과 대응전략 마련

이월사유를 분석한 결과, 제주도의 지역적 특성에 따른 이월사유의 발생이 다수 있다. 예를 들면, <표 6>의 이월사유 ‘기타’에 해당하는 것으로 조달구매의 제조와 이송에 따른 지연, 기후의 영향으로 인한 사업의 지연, 관련 사업을 추진할 수 있는 민간업체가 없는 경우, 원자재 수급 곤란 등을 들 수 있다.

그리고 감귤이나 참다래와 같이, 생육과 수확이 자연환경(비, 태풍, 눈 등)에 영향을 받는 경우와 또한 당해 연도 작황 정도에 따라 가격에 편차가 발생하는 상황에 따라 이월이 발생한다. 이 같은 이월사유에는 제주도가 통제할 수 없는 외생적 변수가 다수 있다. 내생적 변수를 통제가능하다고 본다면, 다른 16개시도와 달리 제주가 갖는 외부적 조건(섬 지역, 기후조건 등)이 이월에 영향을 미치는 것으로 판단된다.

이상과 같이 제주도의 세출예산사업의 이월사유는 다양하다. 특히 제주도는 결산서에 이월사유를 비교적 구체적으로 적시하였기 때문에 다양한 원인을 확인할 수 있다. 원인이 다양하기 때문에 이월사유를 분류하기 곤란하다는 어려움도 있다. 하지만 다른 한편으로 보면

이월원인을 보다 심층적으로 분석할 수 있다는 장점도 있다.

다음 장에서는 지금까지 살펴본 예산의 이월을 억제하는 방안에 대해서 논의하고자 한다.

IV. 결론

관행적인 예산편성의 결과는 이월사업의 증가로 나타난다. 이월사업예산의 증가는 예산편성 단계에서부터 개선되어야 한다. 국가 및 지방정부의 예산과정은 한정된 기간(회계연도)에 이루어질 수 있도록 종합적인 계획수립을 필요로 한다. 본 연구의 대상이 제주특별자치도에 한정되었지만, 이월예산 문제는 모든 지방자치단체에 공히 나타나는 문제 중 하나이다. 그러므로 이월사업예산의 발생배경, 원인, 그리고 억제 전략 수립은 매우 중요한 과제가 되고 있다. 본 연구에서는 제주도의 이월사업 원인에 대응한 이월사업예산 억제 방안과 모든 자치단체에서 일반적으로 적용될 수 있는 개선방향을 다음과 같이 결론으로 제시하고자 한다.

첫째, 집행기관의 예산편성 기획역량 강화가 필요하다. 이월사업의 발생사유나 법정요건에 부합되는 경우도 있으나, 다수의 이월사업은 행정역량 부족, 사업추진 의지부족 등 내적 요인에 기인한 것을 발견할 수 있다. 예산은 기획과 연계된다. 특히 중기재정계획이나 사전 절차 이행 등 예산절차를 충실히 반영하고 있는지가 중요하다.

일반적으로 정책기획은 기관 내에서 정책을 작성하는 과정에서 그 집단 내에 속하는 여러 가지 서로 다른 관점들과 한정된 예산에 대한 경쟁적인 요구들을 조정하여 하나의 행동 대안으로 통합하고 조화시키는 것이다(노화준, 2000: 122). 전략적 기획은 조직이 무엇을 해야 하고, 왜 그것을 해야 하는가 등 조직의 생존과 성장에 관련된 근본적인 결정과 행동을 만들어내는 활동이다(김신복, 2005:171-172).

이와 같이 정책기획은 전략적 기획(planning)을 통해서 성과를 향상시킬 수 있는 계획(plan)을 수립해야 한다. 기획은 계획을 수립 집행하는 과정이며, 계획은 기획을 통해서 만들어진 결과다. 기획의 결과물인 계획은 정책목표와 정책수단으로 구성된다. 결국 기획은 정책을 보다 효율적으로 구체화하기 위한 미래의 방법·절차를 사전에 결정한다. 예산은 한 회계연도의 일정활동(수입과 지출)에 대한 계획이기 때문에 기획이 곧 예산에 영향을 미친다. 결국 기획역량 부족은 예산편성역량 부족과 집행역량 부족 즉, 예산운영의 실패의 결과물인 이월예산(명시이월, 사고이월, 계속비이월)이나 집행잔액 과다로 나타난다.

둘째, 이월예산 편성 근거를 정립하고 이월사업 관리를 강화하여야 한다. 연례적인 이월사업으로 인해 지방공공서비스 공급의 지연과 단절을 방지하기 위해서는 집행기관 차원에서 이월예산에 대한 지방재정법 외에 자체적으로 편성기준을 마련할 필요가 있다. 제주특별자치도의 최근 3년간 이월원인을 분석하면 다양한 요인들이 복합적으로 나타나고 있다. 당초 편성단계에서부터 미리 예견되는 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 사업을 추진하는 과정에서 명시이월이나 사고이월을 이용하여 재정운영에 대한 책임성을 회피하는 경향이 강하다.

따라서 이월사업 유형별로 이월사유에 해당하는 지에 대해서 검토하고 이를 예산에 반영하는 노력이 필요하다. 이에 앞서 적극적으로 각종 사업을 추진하려는 노력과 의지가 선행되어야 한다.

그리고 이월사업예산을 체계적으로 관리하기 위해서는 이월예산으로 편성할 합당한 근거가 있는 경우에 한하여 이를 반영하는 내부적인 재정규율을 마련해야 한다. 예산은 통제, 관리, 기획의 원칙에 근거하여 운영되어야 하듯이, 이월예산에 대한 통제기능, 관리기능, 예산사업에 대한 기획관리 역량을 높일 수 있어야 한다. 그리고 이월예산 사업에 대한 상시 모니터링 제도를 도입하여 이월사업예산의 경우, 다음연도 사업추진이 효율적으로 추진되고 있는지, 추진할 수 있는지를 점검해야 한다. 이월예산이란 이유로 사업집행이 느슨하거나 계속비 사업처럼 수년에 걸쳐 사업이 추진되는 것을 막아야 한다.

셋째, 예산사업에 대한 모니터링 기능을 강화해야 한다. 모니터링(Monitoring)은 지방정부의 주요 정책·사업 추진상황을 상시 진단·점검하여 정책의 혼선이나 추진지연 등 문제점에 대해 시정·개선대책 마련 등을 촉구하는 활동이다.³³⁾ 지방의회 차원에서 집행부에 대한 예산정책과 예산사업의 추진상황에 대한 상시모니터링 시스템은 두 가지 목적에서 출발한다. 하나는 관리적 차원의 모니터링은 정책과 사업계획, 집행, 평가 및 환류 차원이다. 이는 연초 업무보고, 상하반기 예산집행 상황 보고, 행정사무감사 등의 활동과 연계한다. 또 다른 하나는 재정성과 모니터링은 예산정책과 예산사업의 경제성(예산낭비 여부), 능률성(예산대비 성과), 효과성(목표의 달성정도 여부, 성과계획서 대비 성과보고서 비교) 등을 중심으로 모니터링을 실시한다. 이러한 모니터링을 통해 예산사업의 추진이 당해 회계연도 내에 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 출납폐쇄기한의 적정성에 대한 검토가 필요하다. 「지방재정법」 개정(2014.11.25. 시행)으로 인해 2015년부터 회계연도의 출납폐쇄기한이 다음회계연도 2월말에서 당해 회계연도 12월 31일로 2개월이 빨라졌다. 출납폐쇄기한을 국가재정과 동일하게 한다는 일관성 측면에서는 출납폐쇄기한의 변경에 실익이 있으나 지방자치단체의 재정운영 관점에서는 오히려 합리성이 저해되는 측면이 있다. 정부 간 재정관계를 살펴보면 중앙정부의 재정이 확정된 이후 지방자치단체로 국고보조금 또는 특별교부세가 이전 된다. 지방정부 간 재정관계에서도 광역자치단체의 회계가 확정되어야 기초자치단체로 시도비 보조금, 조정교부금이 이전된다. 예를 들면 중앙정부가 국고보조금이나 특별교부세를 3/4분기에 지방자치단체에 배정해 주면 지방자치단체는 추가경정예산을 편성하거나 간주처리³⁴⁾ 하여 집행한다 할지라도 실제 집행할 수 있는 기간은 최장 90일 정도에 불과하다. 특히, 교육비특별회계의 경우 학교수업에 지장이 없는 겨울방학(다음해 1~2월) 중에 공사를 해야 하기 때문에 현재처럼 12월 31일에 출납폐쇄가 되면 이월예산이 많이 생길 수밖에 없는 구조이다. 향후 이에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

이월예산 사업은 매년 일정 수준 또는 그 이상으로 증가하며 반복적으로 발생하고 있다.

33) 감사원. 주요정책·사업 모니터링 제도 운영 방안(2004.2.23.): 감사원 감사연구원. (2009). 「감사기여도 제고를 위한 정책·사업의 모니터링기법」.

34) 제45조(추가경정예산의 편성 등)

예산이월제도는 예산집행과정에서 발생하는 경직성을 완화하고 단년도 예산원칙의 단점을 보완하는데 있어서 상당히 유용한 면이 있으나 재정운영의 합리성을 크게 저해할 수 있다. 예정된 사업이 지연되고 의회가 심의·의결한 예산이 회계연도를 넘겨서 사용되는 과정에서 지방공공재 공급이 제대로 이루어지지 않음에도 이월예산 사업은 크게 줄어들지 않고 있다. 이 같은 배경에는 일단 확보된 예산을 집행하다 문제가 생기면 이월하면 된다는 예산관행이 자리 잡은 역사적 경로성의 결과라고 볼 수 있다.

본 연구는 그동안 실무적으로 상당한 비중을 차지하고 있으나 예산의 이월에 대한 주민의 관심이 저조하고 연구자의 자료 접근의 제약으로 인해 상대적으로 연구가 제대로 이루어지지 않고 있는 예산의 이월에 대해서 살펴보았다. 본 연구의 기여점은 관행적으로 발생되고 있는 이월예산의 원인과 대안을 제시했다는 점이다. 반면에 본 연구의 한계는 예결산 자료 접근에 대한 제약, 예산집행자와 감독자 간의 정보의 비대칭성, 제주도 이외의 다른 지방자치단체의 사례 비교의 제한 등으로 인하여 보편적이고 일반화된 이월억제방안을 충분히 제시하지 못하는 데에 있다. 향후 연구에서는 이 같은 문제가 해결되어 보다 보편적이고 종합적인 이월예산방지 제도가 제시되기를 바란다.

참고문헌

- 감사원. 2004. 주요정책·사업 모니터링 제도 운영 방안(2004.2.23.). 「감사원법규집」.
- 강윤호·민가·전상경. 2015. 「현대지방재정론」. 서울: 박영사.
- 김신복. 2005. 「발전기획론」. 서울: 박영사.
- 김춘순. 2015. 「국가재정의 이론과 실제」. 서울: 학연문화사.
- 김홍래. 2005. 「지방재정의 이론과 실제」. 서울: 박영사.
- 노화준. 2000. 「정책학원론」. 서울: 박영사.
- 류준호. 2006. 지방정부의 이월예산제도에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로. 「한국지방정부학회 학술대회논문집」: 7-28.
- 신무섭. 2009. 「재무행정학」. 서울: 대영문화사.
- 심정근. 2000. 「지방재정학」. 서울: 박영사.
- 유훈. 1977. 예산의 이용·전용·이월에 관한 연구. 「행정논총」, 15: 1045-1061.
- 윤영진. 2008. 「새재무행정학」. 서울: 대영문화사.
- 지방행정연수원. 2015. 「지방예산실무」. 행정안전부 지방행정연수원.
- 행정안전부. 2017. 「2018년도 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준」
- Ian Lienert and Göosta Ljungman. 2009. Carry-over of Budget Authority. Fiscal Affairs Department, IMF.
- Ronald K. Snell. 2011. State Experiences with Annual and Biennial Budgeting. National Conference of State Legislatures(www.ncsl.org).

(2017년 감사연구원 공동학술대회 발표문 초고)

지방재정 연도간 재원안정화 방향의 모색: 미국의 재정안정화 기금을 중심으로

창원대학교

이희재

I. 서론

경제학에서 말하는 국가의 중요한 존재 목적 중 하나는 공공재의 공급이다. 공공재는 다른 사람의 이용을 배제하기 어려운 비배제성과 다른 사람의 이용이 추가되더라도 기존의 사용자가 불편함을 느끼기 어려운 비경합성을 띠는 재화로서 시장에 맡겨두면 과소공급 되게 된다. 따라서 사회 후생의 개선을 위해서는 신뢰할 수 있는 주체에 의해 강제로 공급될 필요가 있으며 그 주체가 국가가 된다는 논리이다. 이에 따르면 국가의 공공재 공급 서비스는 사회 후생의 개선을 위해 지속적이면서도 안정적으로 공급되어야 할 필요가 있다.

그러나 국가의 공공재 공급 서비스를 위한 재원(세입) 확보는 지속성과 안정성을 담보하기 어렵다. 경제 상황에 따라 재원 규모의 등락이 발생하기 때문이다. 통상 호황과 불황이 반복되는 이러한 상황을 경기 변동이라고 부른다. 호황기에는 필요 이상으로 세입이 확보되며, 불황기에는 필요한 만큼의 세입을 확보하기 어렵다. 적정수준 공공재의 안정적인 공급을 위해서는 호황기에 과다 확보된 세입을 저장해 두었다가 불황기에 지출하면 되지만, 이는 예산 회계의 중요한 기본 원칙 중 하나를 어기게 된다는 문제가 발생한다. 바로 회계연도 독립의 원칙이다.

회계연도 독립의 원칙이란 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로써만 충당해야 한다는 원칙이다. 이에 따르면 그 연도에 지출하여야 할 경비의 재원은 그 연도내의 세입에 의하여 조달되어야 하고, 그 연도에 지출되어야 할 경비가 다른 연도에 지출될 수 없다. 본래 이 원칙은 일정기간에 해당하는 회계를 타 기간과 구분하여 정리함으로써 그 기간에 해당하는 회계내용을 명확하게 하는 것으로 민주주의라는 큰 틀에서 의회의 예산 심의권 확보를 위한 대원칙 중 하나이다.

현실적으로 복잡다기한 국가재정의 특성을 고려할 때 이 원칙이 일관되게 지켜지기 어려운 경우가 있으므로, 「국가재정법」 자체에서 이에 대한 예외를 인정하고 있는데, 계속비 제도(「국가재정법」 제23조), 이월 제도(「국가재정법」 제48조), 세계잉여금 제도(「국가재정법」 제90조) 등이 이에 해당한다. 그러나 이 제도들은 특정 조건을 만족하였을 때 예외적으로 인정되는 것으로서, 필수 공공재의 안정적인 공급이라는 정책 목표와 직접적으로 연관이 있다고 보기는 어렵다. 이에 여러 선진국들은 재정안정화 기금이라는 것을 마련하여 적극적으로 활용하고 있는데, 특히 2009년 세계경제위기 극복의 과정에서 미국에서 큰 주목을 받고 적극적으로 활용되었으며 그 규모가 늘어

나고 있는 추세이다. 따라서 본 연구에서는 미국의 재정안정화 기금제도에 대해 살펴보고, 이 제도를 한국에 적용하기 위한 시사점을 검토해 보고자 한다.

실제로 지난 2016년 11월 경상남도를 시작으로 2017년 11월 현재 15개 자치단체가 재정안정화기금을 도입하여 조례를 구성¹⁾하였다. 하지만 대부분의 조례들은 행정안전부의 예시안을 그대로 따르고 있을 뿐, 구체적인 적용에 관한 사항이 명확히 규정되어 있지 않은 실정이다. 따라서 향후 실제 운용과 관련하여 도움이 될 수 있는 시사점을 뽑아내는 것은 의미가 있다고 하겠다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제 2장에서는 재정안정화 기금과 관련한 국내외 선행연구를 검토해 보도록 한다. 이를 통해 제도 연구를 위한 분석틀을 마련하고, 제 3장에는 미국의 재정안정화 기금 제도에 대해 분석틀의 주요 논점 별로 서술해 보기로 한다. 4장에서는 3장의 내용을 바탕으로 한국에의 시사점에 대해 논의한다. 마지막으로 5장에서는 현재 한국에 도입된 재정안정화 기금 조례를 살펴보고 향후 정책방안을 제시하도록 하겠다.

II. 선행연구의 검토 및 분석틀의 설정

Institute on Taxation and Economic Policy (2005) 는 미국의 재정안정화 기금에 대한 기본적인 사항을 서술하고 있다. Matton, R. (2003)은 미국 각 주들의 재정 성과 향상을 위한 재정안정화 기금의 역할에 대해 서술하고 있다.

Grizzle외 (2015)는 학습의 관점에서 미국 각 주들이 재정안정화기금 도입 확산에 대해 연구하였으며, McNichol(2014)은 미국 각 주들이 재정안정화 기금을 언제 도입하였으며, 어떤 방식으로 강화시켜왔는지에 대해 다루고 있다.

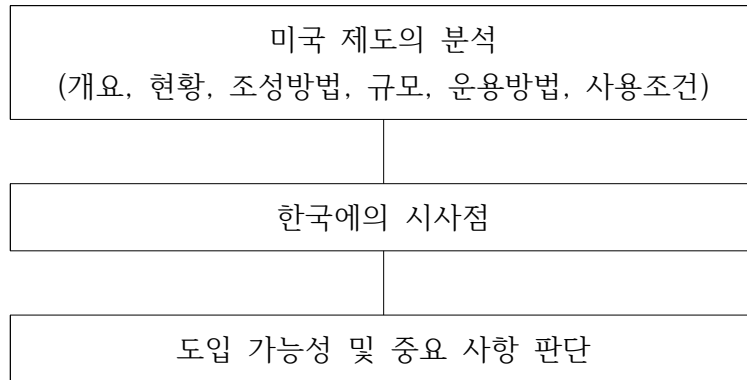
The PEW charitable trusts는 최근 2014년에서 2016년까지 미국에서 왜 재정안정화 기금이 주목받고 있으며, 각 주가 어떤 방식으로 재정 안정화 기금을 활용하고 있는지 등에 대해 다양한 주제로 연차별 보고서를 작성하고 있다.

(이외 국내외 선행연구 추가 검토 및 분석틀 설정과 관련된 내용 서술 추가)

본 연구의 분석틀은 다음과 같다.

1) 경상남도, 경남 고성군, 경남 함안군, 경남 거창군, 경남 밀양시, 경남 합천군, 경남 창녕군, 경남 함양군, 경남 남해군, 경남 의령군, 경남 하동군, 충북 보은군, 대구 수성구, 강원 인제군, 경기 용인시 이상 15개 자치단체이며 제도 도입 시기순서로 나열한 것임

먼저 제도 자체의 기본적인 내용에 대해 살펴보고, 미국에서의 도입 현황을 살펴보면, 기금을 어떻게 조성하고, 규모는 얼마나 되며, 어떻게 운용하고, 언제 어떤 조건에서 사용하는지의 순서대로 살펴보도록 한다.



Ⅲ. RDF의 개요

1. RDF 개요

Rainy Day는 재정적으로 어려운 시기를 말한다. Rainy Day Fund(RDF)는 재정적으로 어려운 시기에 쓰기 위해 저축해 둔 자금이다. 불황대비자금 혹은 재정안정화기금이라고 불린다. 돈이 없을 때의 안전망을 만들기 위해서 경제 상황이 좋을 때 분리된 계좌에 자금을 저장하는 재무기법이다. 주에 따라 Rainy Day Fund(RDF), Budget Stabilization Fund(BSF), Special Fund for Economic Uncertainty, Required Reserve, Emergency Cash Reserve, Revenue Shortfall Reserve, Counter-Cyclical Revenue and Economic Stabilization Fund 등의 다양한 이름으로 불리고 있다.

전통적으로는 재난 구호기금이나 교육 안정화 기금과 같이 재난, 교육 등 특정한 목적을 위해 필요한 돈을 저축하는 것만을 의미했다. 그러나 최근에는 저축된 돈이 어디에 쓰여야 하는지를 판단하는 정책형성의 영역으로 발전하고 있다. 소극적으로는 경기가 좋지 않을 때 정부의 필수 업무를 수행하는데 사용하지만, 적극적으로 경기회복을 위해 자금을 활용하는 것까지 다양한 목적을 위해 활용될 수 있기 때문이다.

RDF를 가지고 있는 자치단체는 신용평가기관들에 의해 재정건전성이 높은 것으로 평가받게 되어 지방채 조달비용이 낮아지는 효과도 있다. 기본적으로 RDF가 충분히 유지되고 있다면, 경제위기 시기에도 필수 업무를 수행할 가능성이 높아진다. 그리고 경

기가 좋지 않더라도 RDF 저장자금을 통해 재정지출을 유지하여 빠른 시간에 회복할 가능성이 높기 때문이다.

2. 도입현황

미국 주 정부들은 예산과정 속에 경기 침체상황과 재정 충격에 대응하고자 집중적으로 RDF를 도입하였다. 1982년에는 단지 12개 주에서 RDF를 도입하여 운용하였으나, 1989년 38개 주, 1997년 44개 주로 도입한 수가 늘어났다.

2013년에는 콜로라도 주, 몬태나 주, 캔자스 주, 일리노이 주 제외한 나머지 46개 주에서 RDF가 시행되고 있다. 2016년 5월 17일 캔자스 주에서 RDF 법안(House Bill 239)이 통과됨에 따라 현재 47개 주가 공식적으로 RDF를 채택하고 있다.

<표 1> 미국 50개 주 정부들의 RDF 도입 현황

연도	1982	1989	1997	2013	2016
RDF 도입 주	12	38	44	46	47

각 주의 RDF 사용에 대해 모니터링하는 연방 규약이 없으므로 주들은 각자 자유의지에 따라 RDF를 유지하고 있다.

미국 내 각 주 정부뿐만 아니라 미국의 도시 정부들 역시 RDF를 도입하여 운용하고 있다.(Marlowe, 2013) 도시 정부들의 RDF 수준은 주의 RDF 수준과 비교할 때 높은 편이다. RDF 기금이 그 지역의 경제력이나 번영을 나타내는 지표가 되기 때문이다. Marlowe(2013)에 따르면, 6,000개 미국 도시정부의 과거 5년간 예산 보고서를 조사한 결과 매년 일반회계 지출의 약 34%에 해당하는 용도 미지정 기금을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 저축해둔 기금이 전혀 없는 도시가 있는가 하면, 일반회계 지출액의 70~80%에 해당하는 용도 미지정 기금을 갖고 있는 도시정부도 있었다고 한다. 도시정부들은 대공황시기에도 이 기금을 사용하지 않았고, 대부분이 RDF 기금의 지출을 줄이는 추세를 보인다. 세금을 줄이라는 압력이 높기 때문에 일단 RDF를 사용하면 다시 채우기 어렵기 때문이다.

RDF 기금 도입여부 및 규모가 도시 정부의 신용등급 상승에 영향을 미치고 있으므로 자치단체들은 RDF를 적립만 하고 사용하지 않는 경향이 있다. 실제로 뉴욕시는 2016년도 분으로 약 85억 달러의 RDF 보유하고 있으며, 이것은 뉴욕시 예산(2016년 기준 806억 달러)의 10%에 미달하는 수준이다.(Wall street Journal, 2015년 8월 3일자)

3. 기금의 조성

각 주 정부들은 다양한 방식으로 RDF의 적립재원을 조성하고 있다. 주로 재정흑자, 예측 오차, 기타 특정 재원의 전용 등의 기법을 사용하고 있다.

<표 2> 2013년 기준 미국 38개 주의 RDF 적립 재원별 분류

재원	해당 주(총 38개)	주 명칭
재정흑자	21개 주	뉴햄프셔, 미네소타, 조지아 등
예측오차	5개 주	네브래스카, 뉴저지, 오클라호마, 유타, 위스콘신
일시적 재원이나 고정 소요예산	8개 주	앨라배마, 아칸소, 플로리다, 메릴랜드, 미주리, 로드아일랜드, 사우스캐롤라이나, 와이오밍
없음	4개 주	콜로라도, 일리노이, 캔자스 ²⁾ , 몬태나

1) 재정흑자를 적립재원으로 활용

경기가 좋을 때는 세출에 비해 세입이 늘어나서 흑자가 발생하며, 경기가 나쁠 때는 세입이 줄고 세출이 늘어나서 적자가 발생한다. 적자가 발생하는 경우가 RDF가 필요한 시기이다. 회계연도 연말 기준으로 세입과 세출의 차이를 계산하여 흑자인 경우, 그 재정 흑자의 전부 혹은 일부를 RDF 기금으로 편성하여 적립하는 것이다.

뉴햄프셔 주는 회계연도 간 시차를 고려하여 2년(biennium) 회계연도 종료시점에서 흑자액을 RDF로 적립하고 있다. 미네소타 주는 2년 회계연도 종료시점에서 일반 회계에 남은 흑자액을 1) 유동 현금화 계정이 3억 5천만 달러가 될 때까지는 유동현금화 계정으로 적립하고, 2) 예산 유보 계정이 6억 53백만 달러가 될 때까지는 예산 유보 계정으로 적립하고, 나머지는 3) 학교 구역 보조금 지원을 위해 필요한 금액, 4) 순 보조 삭감에 대한 보전분 등에 사용하고 있으며, 이중에서 유동현금화 계정(Cash Flow Account)과 예산유보 계정(Budget Reserve Account)에 적립한 금액이 RDF에 해당한다. 조지아 주는 각 회계연도 말에 흑자액을 세입 부족 유보금(Revenue shortfall reserve: 조지아 주의 RDF)으로 적립하고 있다. 이 방식은 가장 많은 주들이 채택한 RDF 재원 적립방법이다.

2) 예측오차를 적립재원으로 활용

조세수입의 예측은 늘 오차를 동반한다. 통상 조세수입은 보수적으로 예상하게 되므

2) 표는 2013 회계연도 기준이므로 2016년 도입한 캔자스 주도 이 유형에 포함됨

로 예상 조세수입과 실제 조세수입의 차이는 양인 경우가 많다. 그러나 경기가 나쁠 때는 음이 되기도 하며, 이때가 바로 RDF가 필요한 시기이다. 따라서 경기가 좋거나 보통인 시점에서 나타나는 양의 예측오차 금액을 적립재원으로 활용하고 있는 주들이 있다. 양의 예측오차 금액의 전부 혹은 일부를 RDF 기금으로 편성하여 적립하는 것이다.

뉴저지 주는 주지사의 세입 증명(certification of revenues)을 초과한 실제 세입 징수액의 50%를 흑자 세입 기금(Surplus Revenue Fund: 뉴저지 주의 RDF)으로 적립하고 있다. 오클라호마 주는 이전 회계연도의 일반 회계 수입 예측액으로 부터 발생한, 양의 예측 오차금액을 헌법적 유보 기금(Constitutional Reserve Fund: 오클라호마 주의 RDF)으로 적립하고 있다.

3) 기타 방법으로 적립재원을 마련

입법자의 재량에 따라 이자 수익(미주리 주) 등 특정 예산을 통해 일시적으로 RDF 예산 확보하는 사례가 있다. 플로리다 주는 일반회계의 고정금액(5%)를 RDF로 전용하도록 하고 있다. 각 주의 특성을 살린 다양한 방법을 이용하여 RDF 예산을 적립한다.

4. 기금의 규모

RDF는 일종의 저축액이므로 적립금의 규모가 너무 작아도 기금의 실효성 측면에서 문제가 되며, 너무 커도 재정의 효율성 측면에서 문제가 된다. 적립금의 규모가 너무 작으면, RDF가 필요한 시기에 충분한 금액을 사용할 수 없으므로 RDF를 운용한 효과가 없다. 반면 적립금의 규모가 너무 크면, 언제가 될지 알 수 없는 RDF가 필요한 시기를 위해 평시에 사용할 수 있는 가용재원을 묶어두고 희생하게 되므로 효과적인 재정 집행방식이라고 보기 어렵다. 따라서 적절한 기금의 규모는 RDF 운영에서 상당히 중요한 주제가 된다. 다음 표는 CBPP에서 서베이를 통해 조사한 2013 회계연도 기준으로 미국 각 주들의 RDF 적립금 상한선 규정을 요약하고 있다.

<표 3> FY2013 미국 각 주의 RDF 적립금 상한선 규정

주	RDF 상한선	주	RDF 상한선
Alabama	10.0/20.0 %	Montana	RDF 운용하지 않음
Alaska	상한선 없음	Nebraska	상한선 없음
Arizona	7%	Nevada	20%
Arkansas	불명확	New Hampshire	10%
California	5%	New Jersey	5%
Colorado	RDF 운용하지 않음	New Mexico	상한선 없음
Connecticut	10%	New York	5%

Delaware	5%	North Carolina	8%
District of Columbia	6%	North Dakota	9.5%
Florida	10%	Ohio	5%
Georgia	15%	Oklahoma	15%
Hawaii	10%	Oregon	12.5%
Idaho	5%	Pennsylvania	상한선 없음
Illinois	RDF 운용하지 않음	Rhode Island	5%
Indiana	7%	South Carolina	5%
Iowa	10%	South Dakota	10%
Kansas	RDF 운용하지 않음	Tennessee	5%
Kentucky	5%	Texas	10%
Louisiana	4%	Utah*	6%
Maine	12%	Vermont	5%
Maryland	7.5%	Virginia	15%
Massachusetts	15%	Washington	10%
Michigan	10%	West Virginia	10%
Minnesota	목표에 따라 다양	Wisconsin	5%
Mississippi	7.5%	Wyoming	상한선 없음
Missouri	7.5%		

대부분의 미국 주들은 한도액(cap)을 정하여 RDF를 운용하고 있다. 각 주 단위 RDF의 적정 수준은 각 주 정부의 조세수입과 경제수준 등을 따라야 적절히 운영된다고 할 수 있다. 그러나 NASBO, Pew Charitable Trust, CBPP 등 미국 예산전문가 집단들은 과도하게 RDF의 한도를 낮게 설정한 주 정부의 한도를 제거하거나 지출예산의 15% 정도로 RDF 적정 수준을 높일 것을 제안하고 있다. 실제 회계연도 2013년 말 기준으로 25개 주 정부는 RDF 보유금이 전체 주 정부 지출예산의 채 5%가 안 되는 수준이며, 오직 7개 주만이 주 정부 예산의 15%를 초과하는 수준이다.

5. RDF 기금의 운용 관리

RDF 기금 역시 저축액이므로 그 기금을 활용하여 기금의 증식이나 이자수입을 얻을 수 있을 것이다. 그러나 미국 각 주들의 규정에서 RDF 기금의 운용에 대한 조항은 따로 찾기 어려웠다. 각 주들의 RDF 관련 법 조항에 나타난 내용은 주로 RDF 적립 요건, RDF 지출요건, RDF 상한선, RDF 관련 의사결정 정족수 기준 등에 관한 규정으로 이루어져 있었다. RDF로 적립한 금액을 어떻게 운용할 것인가에 대한 규정 내용은 거의 없다.

버지니아 주의 경우, 세입 안정화 기금(Revenue Stabilization Fund: 버지니아 주의 RDF)에 대한 설명에서 다음과 같이 규정하고 있다.

“세입 안정화 기금도 다른 일반 기금들이 그러하듯이, 투자되고 은행에 예치하여 이자 수익을 얻는다. 그러나 일단 수지가 한도에 도달하면, 한도를 초과한 RDF 금액은 일반 기금으로 전출된다.”³⁾

이를 통해 RDF도 우리나라의 다른 기금들과 마찬가지로 금고은행에 예치하여 예금수익을 얻는 것으로 추측된다.

6. 기금의 사용

주 정부가 예산 안정화 기금의 비축 예산을 활용하기 위해서는 정교한 균형을 달성하기 위한 규칙이 필요하다. RDF 사용에 제한이 없는 경우, 주 정부가 자주 RDF를 사용함에 따라 기금이 고갈되고 급박한 상황에 대처할 유연성이 저하된다. 반면, RDF 사용이 너무 엄격히 제한된 경우, 주 정부가 적립해 둔 RDF를 실제 필요한 때 사용하지 못하는 문제가 발생하게 된다. 따라서 기금을 어떤 경우에 사용하는 지는 RDF의 운용에서 중요한 문제가 된다. 미국 주정부들의 기금 사용 요건은 다음과 같은 4가지 유형 정도로 구분된다.

1) 예상치 못한 자연재해와 같은 긴급 상황의 발생 시 RDF 사용

이것은 RDF의 기원이 되는 자연재해 대비에 관한 사용요건이다. 캘리포니아 주의 경제 불확실성에 관한 특별기금(Special Fund for Economic Uncertainties: 캘리포니아의 RDF 중 하나)이 이에 해당한다. 이외에도 미시시피, 노스캐롤라이나, 웨스트버지니아 주 등이 이 조건을 사용하고 있다.

2) 조세수입의 부족분이 발생할 때 이를 메우기 위해서 RDF 사용

RDF는 경기가 좋을 때 저축해서 경기가 나쁠 때 사용하는 것이므로 그 의미에 충실한 사용요건이다. 알래스카 주의 헌법적 예산 준비금(Constitutional Budget Reserve Fund: 알래스카의 RDF 중 하나)은 전년도 예산 대비 금년도 예산 책정액이 적은 경우에 집행이 가능하다고 명시되어 있다. 이외에도 플로리다, 조지아, 아이다호, 미네소타, 뉴멕시코 주 등이 이 조건을 사용하고 있다.

3) 주지사의 비상상황 선포나 주 의회의 표결에 따라 RDF 사용

알래스카, 메릴랜드, 미주리 주 등은 주지사의 판단에 따라 RDF 지출이 가능하다. 애

3) Michael Cassidy and Sara Okos(2011), Building a Better Rainy Day Fund Virginia's New 15-Percent Cap on Reserves p.3

리조나, 코네티컷, 델라웨어 주 등은 RDF 지출에 의회의 2/3 혹은 3/4의 승인이 필요하다.

4) 법에 의한 지출 요건을 달성하는 경우 RDF 사용

인디애나 주는 법정 공식에 따라 “연평균 소득세 증가율이 -2% 이하”라면, 경기 보충 세입과 경제 안정화 기금(Counter-Cyclical Revenue and Economic Stabilization Fund: 인디애나 주의 RDF)을 지출할 수 있다. 미시건 주는 “실질 개인 소득의 연간 증가율이 음수일 때, 소득세 적자액 × 당해 연도 총 조세수입을 계산”하여 그만큼의 RDF를 지출할 수 있다. 또한 “실업률이 8%에서 11.9% 사이인 경우, 사분기 동안 2.5%의 RDF를 지출”할 수 있고, “실업률이 12%이상인 경우에는 사분기 동안 5%를 지출”할 수 있다.

IV. 한국에 주는 시사점

1. RDF의 도입 필요성

미국의 RDF는 일종의 한도를 정해둔 자치단체 저축액이라고 볼 수 있다. 우리나라 지방자치단체들의 RDF 도입 필요성은 높다고 생각된다. RDF는 회계연도 독립의 원칙에 따른 호황기의 예산 낭비 및 불황기 예산 부족 문제를 해결하여 연도 간 재정 안정화 효과가 있다. 특히 우리나라에서 중앙정부에 대한 지나친 예산의존성 및 연성 예산제약을 방지하고 자치단체의 자율성과 자구 노력을 강화할 수 있다. 경남도의 경우 2016 회계연도에 채무 0원을 달성하였고, 많은 지방자치단체들이 재정 건전성 강화의 측면에서 채무를 축소하고 있는 시점이다. 따라서 여력이 있는 자치단체들에게 연도간 재원 안정화 방안을 제안 할 수 있는 상황으로 판단된다.

실제로 지난 2016년 11월 경상남도를 시작으로 2017년 11월 현재 15개 자치단체가 재정안정화기금을 도입하여 조례를 구성하였으며, 제주특별자치도를 비롯하여 추가로 도입을 고려하고 있는 자치단체도 많은 실정이다.

2. RDF 도입을 위한 유인 혹은 제약 조건

미국 주정부나 도시정부의 가장 강력한 RDF 도입 유인은 자치단체의 신용등급 향상이다. RDF 기금보유액이 지역의 경제력이나 번영을 나타내는 지표가 되기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우에는 도입 필요성은 있으나, 유인은 크지 않다는 문제가 있다. 우리나라 자치단체가 RDF를 도입하였을 때 얻을 수 있는 특별한 유인이 필요하다. 미국 주 정부나 도시 정부의 강력한 RDF 도입 유인인 자치단체 신용등급의 향상과

지방채 조달 비용 감소가 우리나라에서는 작용하지 않는다는 것이 큰 문제이다. 지방채가 전혀 없거나, 지방세원이 그 지방에 위치한 몇몇 핵심기업의 실적에 따라 좌우되는 자치단체들은 RDF를 도입함에 따라 세원의 안정성을 유지할 수 있어 도입의 유인이 높을 것이다.

다만, 성공적인 지방재정안정화기금의 도입을 위해서는 중앙정부의 적극적인 도입 유인 체계 구성이 필요하다. 특히 재정안정화기금의 도입이 지방교부세를 교부받는데 불리하지 않도록 반드시 규정해줄 필요가 있다.

3. 재원의 확보 수준

미국의 사례는 재원의 확보를 어디서 할 것이며, 얼마만큼 하는 것이 적절한 것인가를 판단하는데 도움을 줄 수 있다. 미국의 3가지 자원 확보 유형을 연구하고 한국의 적용가능성을 탐색할 필요가 있다. 재정흑자나 예측오차를 활용하는 것은 우리나라에서도 그대로 활용이 가능하다. 지방세수가 과거 3년 평균보다 현저히 증가한 경우 지방세수 증가액의 일정 부분을 적립(재정흑자)한다거나, 순세계잉여금의 일정 비율(예측오차)을 활용하는 등 다양한 방안이 고려될 수 있다.

먼저 지방세수 증가의 기준과 RDF 적립을 위한 증가액 결정에 참조할 만한 미국의 사례는 버지니아 주와 인디애나 주라고 생각된다.

버지니아 주의 RDF 적립 기준은 최근 6년 동안 평균 증가율로서 그보다 많으면 경기가 좋다고 판단하여 적립하도록 하고 있고, 적립액도 경기가 보통 보다 좋아서 걷힌 것으로 판단되는 전체 금액의 50%를 적립하는 것으로 명확히 규정하고 있다.

인디애나 주의 RDF 적립 기준과 지출 기준은 “개인 소득의 연간 증가율 2%”로 2% 이상 증가하면 RDF를 적립하고 2% 이상 감소하면 RDF를 지출하고 있다. 다만, 미국에서는 개인 소득 데이터가 잘 수집되고 정리되어 활용하기에 용이하지만 한국에서는 개인 소득 데이터 이용이 어렵다는 문제점이 있다.

다음으로 순세계 잉여금의 일정비율을 활용하여 RDF 적립을 위한 결정에 참조할 만한 미국의 사례는 오클라호마 주의 사례라고 생각된다.

그러나 오클라호마 주의 사례에서와 같이 예측오차의 흑자액 부분만을 RDF 재원으로 생각한다면, 이는 순세계 잉여금의 일부이므로 한국에 그대로 적용하기에는 조금 무리가 있다. 순세계 잉여금 중에서 RDF 재원에 적용가능한 예측 오차의 흑자액이 어느 정도 될 지는 추가 연구를 통해 순세계 잉여금의 구성상의 적절한 비중을 찾아내야 할 것이다.

마지막으로 재원의 적정 유보 수준은 다양하나 미국 사례들에 따르면 자치단체 지출의 10~15% 수준을 적립한도액으로 정하는 것이 적절한 것으로 보인다.

4. RDF 사용시기와 데이터 확보시기의 문제

언제 RDF 적립해야 하며, 언제 사용해야 하는지와 관련하여 이론상으로는 판단이 쉬우나 실제로 판단 기준이 되는 데이터를 얻는 데는 시차가 있으므로 적용과 관련하여 난항을 겪게 된다.

가장 확실한 결정 기준은 결산 데이터이지만, 결산 데이터는 산출하는데 시차가 발생하기 때문이다. 2016년의 결산 데이터는 2016년에 나오는 것이 아니라 2017년에야 비로소 정리가 된다. 예측치를 통해 시차를 좁히는 계산은 가능하지만, 이 경우에는 추후 정확성에서 문제가 발생할 수 있다.

이 경우, 아이다호 주의 방식이 도움이 될 수 있을 것이다. 아이다호 주의 방식을 활용하는 경우, 2016년도의 RDF 적립 결정은 2014 회계연도 세입결산 데이터와 2015 회계연도 세입결산 데이터를 이용한다. 이를 그대로 활용한다면, 2016년도 RDF 사용 결정은 2016 회계연도의 결산이 이루어지는 2017년도에 결정된다. 2017년에 2016 회계연도 결산을 하면서, RDF 심사 위원회(가칭)가 2016 회계연도의 적자액 수준을 살펴보고 RDF 사용을 결정하도록 하는 것이다.

만약 A시의 2016 회계연도의 적자액이 500억인데, 2016 회계연도의 일반회계 배정 총액이 1조 1천억 원이었다면 이 금액의 0.5%는 550억 원이 되므로 둘 중에 작은 500억 원을 2016 회계연도 RDF로 배정하여 적자액을 0원으로 만들고 결산을 종료한다.

만약 B시의 2016 회계연도의 적자액이 500억인데, 2016 회계연도의 일반회계 배정 총액이 0.8조 원 이었다면 이 금액의 0.5%는 400억 원이 되므로 둘 중에 작은 400억 원을 2016 회계연도 RDF로 배정하여 적자액을 100억 원 남긴 상태로 결산을 종료한다. 이 경우 시장은 RDF 지출에 대해 다음 회계연도 “실행예산 권고안”에 설명해야 하며, 시의회는 이를 검토하거나 승인해야 할 것이다. 이처럼 아이다 호의 사례를 활용하는 경우, 회계연도 데이터를 어떻게 사용하며, 실제로 한국에 제도를 어떻게 적용할 수 있을지에 대한 시사점을 얻을 수 있음

5. RDF 사용의 조건

예산 안정화 기금의 비축 예산을 활용하기 위해서는 정교한 균형을 달성하기 위한 규칙을 설정해야 한다. RDF 사용에 제한이 없는 경우, 주 정부가 자주 RDF를 사용함에 따라 기금이 고갈되고 급박한 상황에 대처할 유연성이 저하된다. RDF 사용이 너무 엄격히 제한된 경우, 주 정부가 적립해 둔 RDF를 실제 필요한 때 사용하지 못하는 문제가 발생한다.

오클라호마 주의 사례에서는 RDF 적립액의 사용 조건과 비율을 따로 정하여 이 문제를 해결하고 있다. 오클라호마 주 RDF 적립액의 3/8을 다음 연도 예상 조세수입이 올해 예상 조세수입보다 적을 것으로 보이는 경우, 3/8을 일반회계와 관련하여 세입

징수가 예상 세입에 비해 95% 이하로 나타난 경우 에 사용할 수 있는 것으로 규정함으로써, 상대적으로 RDF 사용을 쉽게 할 수 있는 조건을 주고 있다. 나머지 금액을 사용하기 위한 조건은 까다롭게 규정하고 있는데, RDF 적립액의 나머지 2/8은 1) 의회의 2/3이 동의하여 주지사가 비상 상황을 선언한 경우, 2) 의회의 3/4이 동의하여 하원의장과 상원의장 대행이 합동으로 비상상황을 선언하는 경우에만 사용할 수 있다.

오클라호마 주의 규정을 참조하여 적절한 변형을 거쳐 한국에 활용하는 경우, 예산안정화 기금의 비축예산을 활용하기 위한 적절한 균형 달성을 이룰 수 있을 것이다.

V. 결론

RDF는 회계연도 독립의 원칙에 따른 호황기의 예산 낭비 및 불황기 예산 부족 문제를 해결하여 연도 간 재정 안정화 효과를 가져오게 되므로 최근 미국에서 중요한 제도로 인정받고 있으며, 도입 및 그 규모가 확산되고 있는 제도이다.

우리나라에서도 지난 2016년 11월 경상남도를 시작으로 2017년 11월 현재 15개 자치단체가 재정안정화기금을 도입한 상황이며, 추가로 도입을 고려하고 있는 자치단체들도 많다.

현 정부의 국정목표 중 하나인 “연방제 수준의 분권화”와 관련해서도 제도의 도입은 필요하다. 우리나라 지방정부들은 현재 중앙정부에 대한 지나친 예산의존성을 갖고 있으며, 연성예산제약에 따른 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높다. 재정안정화 기금의 도입은 자치단체의 자율성과 자구 노력 강화를 위해 필요한 제도라고 생각한다. 하지만 제도 도입의 초기 상황에 따라 15개 자치단체의 조례들은 행정안전부의 예시안을 그대로 따르고 있을 뿐, 구체적인 적용에 관한 사항이 명확히 규정되어 있지 않은 실정이다. 본문에서 검토한 미국 각 주들의 사례에서 제도의 운영에 대한 시사점 및 세부 방안 구축에 도움을 줄 수 있을 것이다.

(추가 서술 및 발전 방향, 후속 연구 제안 등)

VI. 참고문헌(이후 추가)

- Cassidy, M. and Okos, S. (2011) Building a Better Rainy Day Fund: Virginia's New 15% Cap on Reserves, The Commonwealth Institute
- Gay, M. (2015) NYC Comptroller Scott Stringer Says Rainy Day Fund Needs a Boost, Wall Street Journal 2015.8.3.

- Grizzle, C., Stewart, L, and Phillips, J. (2015) Rainy day fund adoption in U.S. states: a case of learning or emulation, *International Review of Public Administration* 20:1, 17-33
- Institute on Taxation and Economic Policy (2005) A Primer on State Rainy Day Funds, ITEP Policy Brief #25
- Marlowe, J. (2013) What's the point of rainy day funds?, *Public Money*
- Matton, R. (2003) Creating a national state rainy day fund: a modest proposal to improve state fiscal performance, *Federal Reserve Bank of Chicago*
- McNichol, E. C. (2014) When and How States Should Strengthen Their Rainy Day Funds, *Center on Budget and Policy Priorities Report*
- Moody's Investors Service (2014) New Issue: Moody's assigns Aaa to Delaware's \$325M Series 2014 General Obligation Bonds; outlook stable
- National Association of State Budget Officers (2015) Budget Processes in the States
- Tax Policy Center (2016) What are state rainy day funds, and how do they work? , *Tax Policy center briefing book*
- The PEW charitable trusts (2014) Building State Rainy Day Funds
- The PEW charitable trusts (2015) Why States Save: Using Evidence to Inform How Large Rainy Day Funds Should Grow
- The PEW charitable trusts (2016) Building a Rainy Day Fund in Kansas
- The PEW charitable trusts (2016) The States' Struggle to Save for Rainy Days

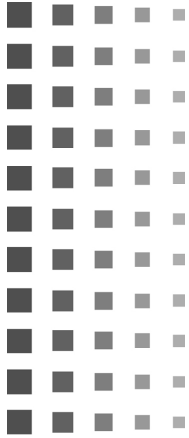
● RDF 관련 주 법조항

Idaho: Idaho Code § 57-814; Idaho Code § 57-814A

Indiana: Ind. Code Ann. § 4-10-18-1, et seq.; see also Ind. Code Ann. § 6-1.1-21.5-3 and Ind. Code Ann. § 6-1.1-21.9-2

Oklahoma: Okla. Const. art. X, § 23

Virginia: Va. Const. art. X, § 8; Va. Code § 2.2-1828; Va. Code § 2.2-1829; Va. Code § 2.2-1830; Va. Code § 2.2-1831



제2부 4분과_한국정책분석평가학회

사 회: 이영균(가천대)

발표1: 박희정(부산대)

공공가치 창출을 위한 공공감사의 과제

토 론: 강황선(건국대)

발표2: 공병천(목포대)·윤기웅(안동대)·유승현(감사연구원)

한국형 성과감사에 관한 연구

토 론: 라휘문(성결대)

감사연구원 학술대회(2017년 11월 24일)

공공가치 창출을 위한 공공감사의 개선과제

박희정
부산대학교
행정학과



1. 공공성과 공공 가치



- 공공성 및 공공 가치의 개념은 다양한 학자들에 의해 정의되고 있으나 여기서는 '공공 가치'를 '실현된 공공성(realized publicness)'으로 파악하고(Moulton, 2009), 공공성과 공공 가치에 대한 여러 학자들의 개념 정의를 종합적으로 살펴보고자 함

1) 공공성에 대한 학자들의 논의

- Rainey(2003)
 - 공공적이건 또는 비영리적이건 해당 조직이 갖는 합법적·소유권적 지위와 관련
 - 즉, 공공조직이 행하는 것은 공공적이라 볼 수 있음
 - 공공성의 '규제적' 차원; 공·사 구분 관점에서 공공성을 정의
- Bozeman(1987)
 - 정부 자원이 차지하는 비중과 관련하여 공공성을 판단
 - 즉, 정부 자원이 더 투입되었다면 이를 공공적이라 볼 수 있음
 - 공공성의 '규제적' 차원; 투입자원 관점에서 공공성을 정의
- Goldstein and Naor(2005)
 - 정부 또는 정치적 행위자로부터의 영향력에 대한 인식이 곧 공공성의 척도
 - 즉, 정부 영향력이 있다면 공공적이라 볼 수 있음
 - 공공성의 '규제적' 차원; 영향력 관점에서 공공성을 정의

- Heinrich and Fournier(2004)
 - 도덕적 결정을 통해 어떤 처방적, 평가적, 의무적 사항을 사회적 삶에 도입하는 기대 창출과 관련
 - 즉, 인가권을 가지고 있으면 공공적이라 볼 수 있음
 - 공공성의 '규범적' 차원; 인가권 보유 관점에서 공공성 정의
- Bozeman, Reed, and Scott(1992)
 - 여러 기관 간의 협력적 협정과 같이 비규제적 관계 또한 간접적인 규제적 영향을 가지는 것도 공공적이라 봄
 - 공공성의 '규범적' 차원; 상호협정 관점에서 공공성 정의
- Antonsen and Jorgensen(1997)
 - 널리 인식되고 있는 공공성의 차원을 파악하는 것과 관련
 - 즉, 사람들이 공공적이라 인식하는 것이 공공성을 구성한다고 봄
 - 공공성의 '문화인지적' 차원; 공공성 가치 목록 관점에서의 공공성 정의

2) 공공 가치에 대한 학자들의 논의

- Moore(1995, 2012, 2014)
 - 공공 가치란 공중이 집합적 의사결정을 통해 정부에 의해 생산되기를 원하는 것으로 결정한 가치
 - 고객 만족, 바람직한 사회적 결과, 정의와 공정성의 실현 등 포함
 - 민간부문의 주주 및 고객의 경제적 가치와 마찬가지로 공공부문의 존재이유는 시민과 이해관계자를 위한 공공 가치 창출
 - '관리적' 차원의 가치
- Kelly et al.(2002)
 - 공공 가치란 민주적 수단과 방법을 통해 표명된 공중의 선호로서 서비스, 법률, 규제 등의 조치들을 통해 정부에 의해 창출되는 가치
 - 개선된 서비스, 개선된 결과(results), 더 나은 신뢰의 형성이 곧 공공가치의 창출
 - '관리적' 차원의 가치

- **Alford & Hughes(2008)**

- 공공 가치는 '공공서비스가 사회적으로, 또 경제적으로 가치 있는 결과를 낳았는가'에 관한 것
- 문제해결 중심의 공공 가치에 중점을 둔 '관리적' 가치

- **Stoker(2006), Shaw(2013)**

- 공공 가치 관리를 위한 제도적 설계에 주로 초점
- '관리적' 차원의 공공 가치

- **Bozeman(2007)**

- 공공 가치는 (1)시민들에게 부여되는 권리·편익·특권, (2)시민이 사회와 국가, 다른 시민에게 지는 의무, (3)정부와 정책이 기반하여야 하는 원리 등에 관한 규범적인 합의를 제공하는 것
- 공적 가치 개념은 공·사 부문을 불문하고 규범적, 집합적, 사회정치적(socio-political) 가치를 포함
- 단, Bozeman은 주로 정부의 공적 개입이나 사업의 공적 가치 실패에 관심



- **Jorgensen & Bozeman(2002, 2007)**

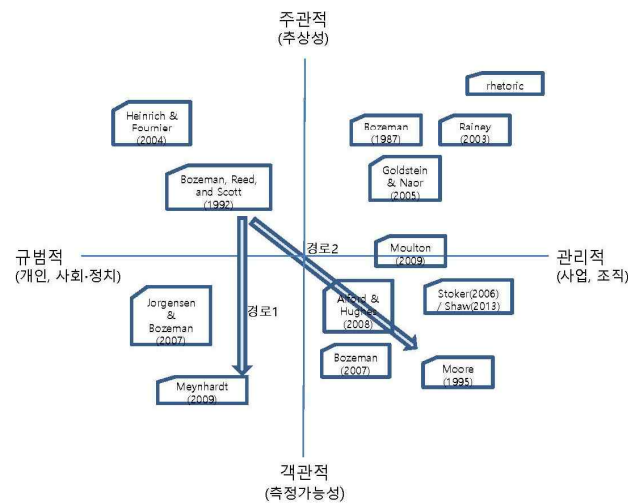
- 공·사 영역 초월하여 추구하고 창출되어야 할 가치
- 실용적이고 분석가능한 공공 가치의 7개 범주, 72개 가치를 제시
- '규범적', '집합적' 차원의 가치

- **Meynhardt(2009)**

- 공공 가치는 개인과 사회의 기본적 욕구를 충족시키기 위해 선택하는 가치(해당 사업이 개인과 집단, 전체 사회가 갖는 기본적 욕구를 얼마나 충족하는지?)
- 공공 가치의 창출은 개인과 사회의 관계 속에 위치
- 공공 가치의 기본적 가치 차원을 도덕적-윤리적, 쾌락적-심미적, 정치적-사회적, 공리주의적-도구적 가치 차원으로 구분
- 집합적 선호를 강조하는 규범적 공공 가치의 틀을 개인적 가치까지로 확장



<그림> 공공 가치 개념의 학자별 분류



<공공성 논의의 실용주의적 접근>

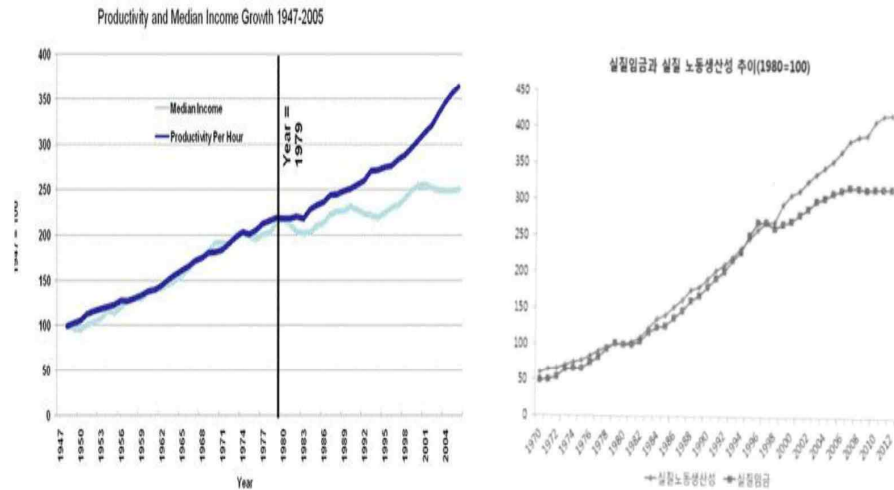
- 경로1: 공공성의 사회적 가치 측정
- 경로2: 공공성의 관리적 함의 도출

* 본 연구는 '실현된 공공성' 으로서의 공공가치 창출을 관리적 차원에서 다루고자 함

2. 왜 공공성(publicness)인가?

지난 수십 년 간 신자유주의에 근거한
공공관리 개혁과 혁신이 이루어졌는데
그 결과는?

경쟁?

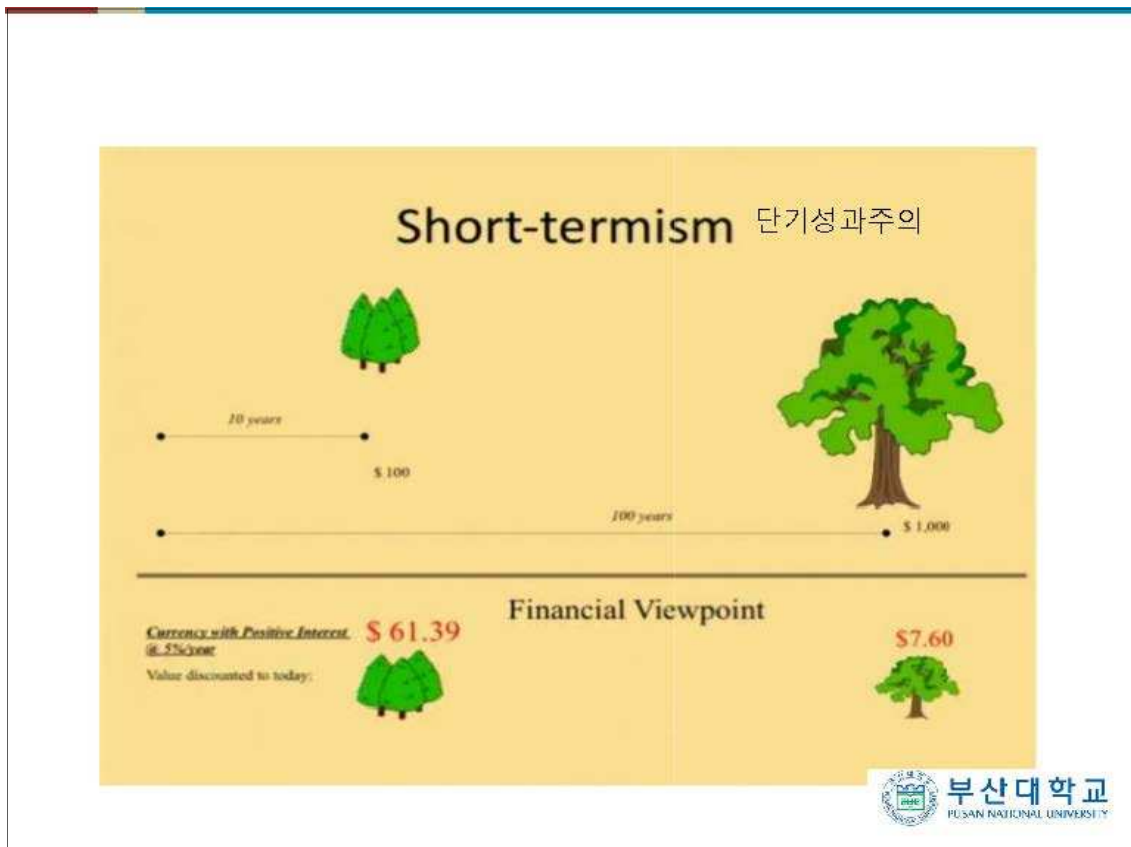


불평등의 대가는 무엇인가요?

성과?



내 재임 중에만 성과를 내면 되지?



고객?



국민이 원래 주인이 아니었나요?

정부를 비롯한 공공부문을 무엇을 하였나?

- Doing the right things
- Doing the things right



☆ 행정가들이 관료적 권위를 가지고 합리적 의사결정을 하거나 공정하게 업무처리를 하는 것만으로 바람직한 결과를 담보할 수 있나?

각자의 합리적 선택이 비극을 초래한 사례



큰뿔사슴



그린랜드의 바이킹 유적



부산대학교
PUSAN NATIONAL UNIVERSITY

3. 공공가치의 창출 (creating public value)

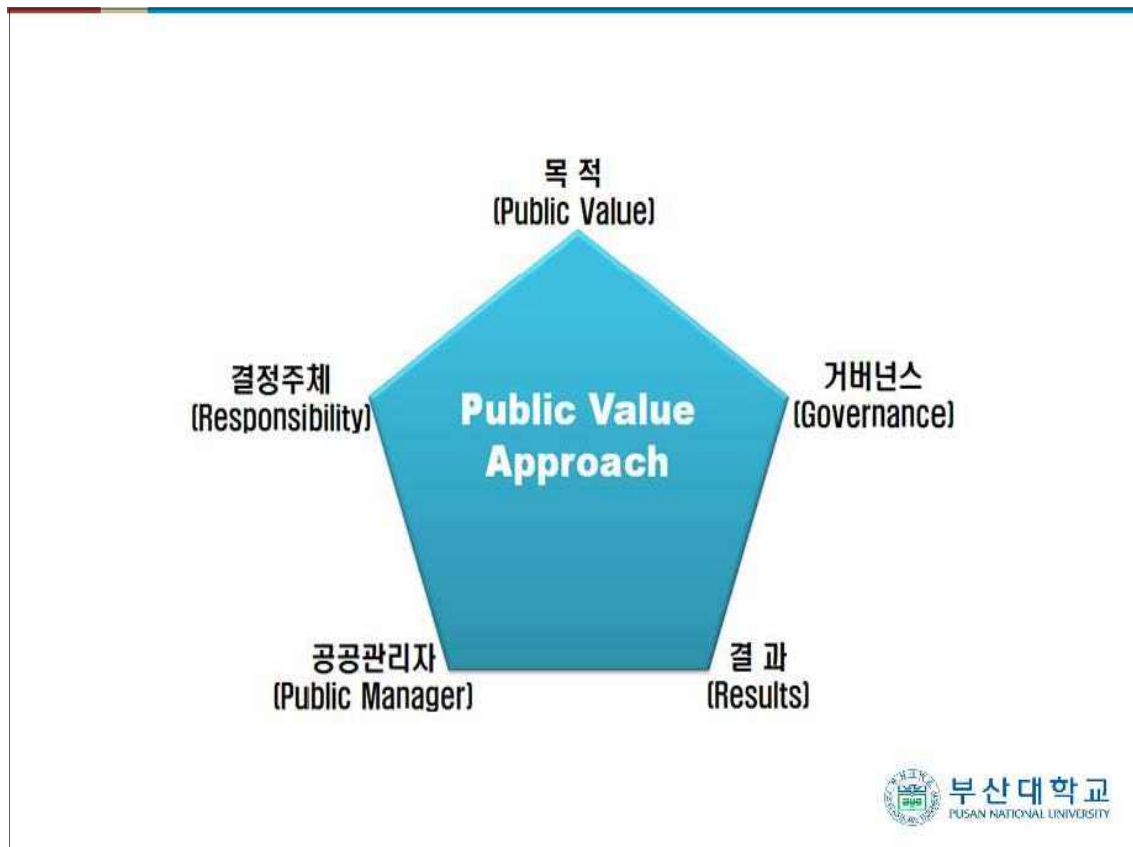


부산대학교
PUSAN NATIONAL UNIVERSITY

- '공공 가치 창출(creating public value)'은 미국 등 선진국의 행정가와 학자들 사이에서 중요 이슈로 논의되고 있고 우리나라에서도 신진학자들을 중심으로 연구가 진행되고 있는 바, 이는 공공행정에 관한 사고와 실천양식이 지속적으로 진화하고 있기 때문
- 전통적 행정과 신공공관리론의 주요 관심사가 효율성과 효과성이었다면 공적 가치에 기반한 접근법은 효율성과 효과성을 넘어선 가치들을 추구
- 특히, 동 접근법은 그동안 소외되었던 가치 관련 문제들-특히 민주주의와 관련된 가치들-을 재조명

1) 공공 가치의 차원

- ① 목적 차원: 해당 기관이 어떠한 공공 가치를 창출할 목적으로 설립되었나?
- ② 주체 차원: 누가 공공 가치를 결정하여야 하나?
- ③ 관리 차원: 관리자가 공공 가치를 관리할 역량을 갖추었나?
- ④ 거버넌스 차원: 해당 기관(또는 사업)이 어떻게 운영되어야 하나?
- ⑤ 성과(결과) 차원: 해당 기관이 산출한 성과가 장기적 관점과 공평한 편익 배분을 견지하고 있나?



2) 차원별 구성요소

① 목적 차원

(사회·경제적 가치 창출) 해당 기관이 사회에 기여하기 위해 생산해야 할 가치가 무엇인가?

(국민 개개인의 욕구 충족) 국민 개개인의 기본적 욕구를 충족시키는 데 실질적으로 기여하고 있나?

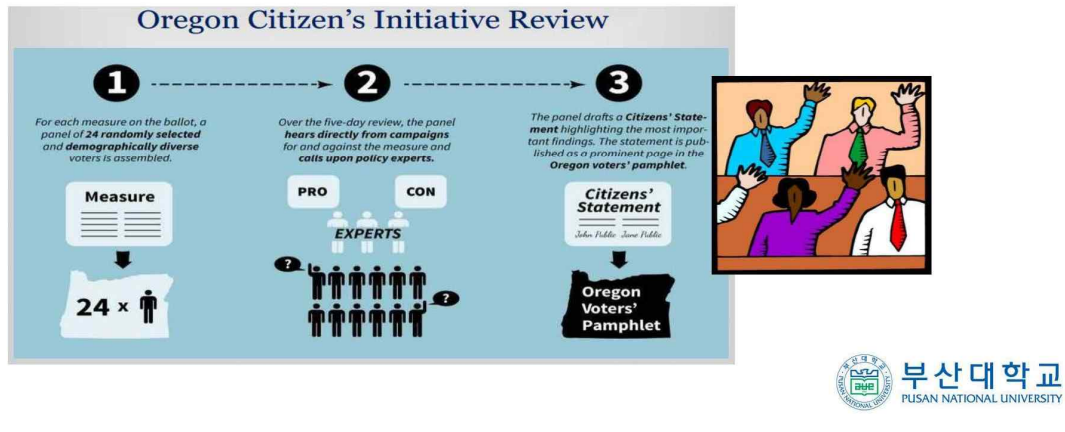
☞ 해당 공공기관이 제공하는 사업과 서비스에 대한 독점의 정당성 제공



② 주체 차원

- (공공 가치의 결정주체는 공민 the public) 법적 권한을 부여받은 해당 기관이 다양한 이해관계자들이 가치를 표명할 기회를 부여하고 있나?
- (민주적 절차와 심의과정 마련) 이해관계자들이 표명한 가치를 해당 기관이 제대로 종합하여 기관 운영에 반영하고 있나?

☞ 공민은 공공기관 활동의 수혜자가 아니라 **적극적 협력자로 재정의**



③ 관리 차원

(공공가치의 발견을 위한 핵심역량 구비)

- (방향설정을 위한 전문성) 관리자들이 비전을 제시하고 변화를 이끌 수 있도록 전문역량을 갖추고 있나?
- (시민과의 커뮤니케이션역량) 관리자들이 시민들에게 충분하고 정확한 정보를 제공하고 있나? 관리자들이 이해관계자들과의 대화에 적극적으로 참여하고 있나?

☞ 공공가치의 발견·창출·관리를 통해 시민들로부터 **정당성과 지지 획득**

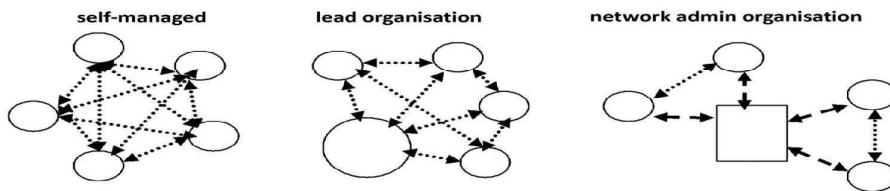


④ 거버넌스 차원

(네트워크 거버넌스에 의한 공동의 노력)

- (조직간 협력네트워크) 신뢰에 기반한 정부 및 공공기관 간 협력네트워크를 구축하고 있나?
- (민·관공동생산시스템 구축) 해당 기관이 공공가치 생산을 위해 비영리기관, 민간부문 등과 파트너십 또는 공동생산체계를 구축하고 있나?

☞ 협치와 협력을 통해 혁신과 효율성, 책무성 간의 최적 균형을 달성

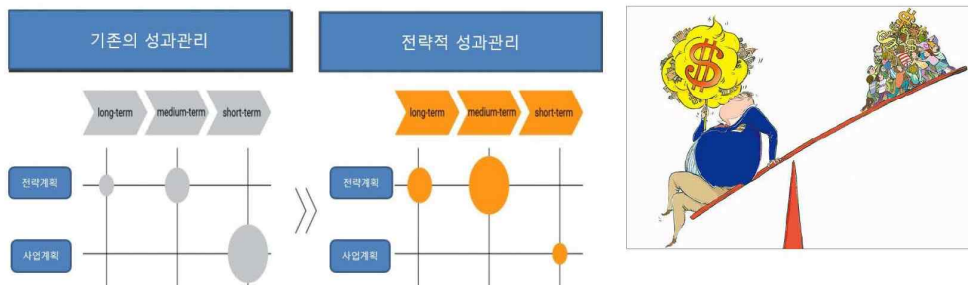


⑤ 성과(결과) 차원

(장기적 시간지평) 해당 조직의 운영 및 사업 추진이 장기적 관점에서 이루어지고 있나? 해당 조직의 운영 및 사업 추진이 장기적으로 또 다른 문제(자원 고갈 등)를 발생시키지 않을 것인가?

(편익의 비축; 형평성) 해당 기관의 운영 및 사업 추진으로 특정한 개인, 집단, 지역에 편익의 비축이 발생하지 않는가?

☞ 장기적 관점과 공평한 편익배분을 통해 공동체의 지속가능한 발전 지향



4. 공공가치 창출을 위한 공공감사의 현안 과제



- 공공감사의 가치에 관한 기존의 설명들은 왜 감사가 존재하는가에 관한 것으로 다음의 5가지 설명방식이 존재
 - 1) 대리인(agency) 설명: 주인-대리인 관계 상정
 - 2) 신호(signaling) 설명: 정보제공 차원
 - 3) 보험(insurance) 설명: 비난회피 목적
 - 4) 관리통제(management control) 설명: 관리자의 통제목적
 - 5) 거버넌스(governance) 설명: 기관 거버넌스 개선 차원
 - 6) 확인(confirmation) 설명: 검증되지 않은 과거 발표의 재확인
 - 7) 기타 설명: 공공 편익, 외부효과, 공공선택 등
- 여기서는 공공감사의 가치가 무엇인가에 관한 규범적 논의가 아니라 이러한 공공감사의 가치를 어떻게 창출하고 관리할 것인가에 관한 실제적 논의를 하고자 함
- 따라서, 감사가 어떻게 이루어져야 공중의 입장에서 바람직한 공공가치를 창출할 수 있는 지에 관하여 앞서 제시한 모형에 따라 살펴보하고자 함



1) 공공감사의 궁극적 목적은 무엇인가?

① 관련 법령

(헌법 제97조) 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계 검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여...

(공감법 제1조) 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보...

☞ 감사원 감사의 궁극적 목적에 대한 규범적 의미 미흡; 자체감사의 경우는 관리통제와 책무성 확보를 궁극적 목적으로 규정

② 국제적 기준

(INTOSAI 리마선언) 최고감사기구의 감사 목적

- 1) 감사보고서를 통한 기관 및 국민에의 정보 전달
- 2) 재정관리의 건전한 발전에 기여
- 3) 행정 활동의 올바른 집행에 기여
- 4) 공공자금의 합목적적·효과적 사용에 기여

(IIA, 2006) (내부)감사기구는 책무성 강화, 서비스 개선, 비리 견제 등을 통해 정부의 핵심가치를 보호하는 역할을 담당



③ 주요 이슈

1. 직무감찰이 최고감사기구의 핵심적 역할인가?

부패 방지 및 척결은 최고감사기구의 명시적 책임은 아니다(World Bank, 2002)

미국과 영국의 최고감사기구는 불법적·부적절 행위에 대한 조사권한 보유

2. 최고감사기구는 누구를 위하여 일하는가?

최고감사기구는 국회의 책무성 체계 내에서 기능하여야 한다(DFID, 2005)

3. 최고감사기구의 역할을 수행하기 위한 감사의 방향은?

정책·사업의 집행, 행정서비스의 전달 등 하류(downstream)뿐만 아니라 결정이 이루어지는 상류를 보아야 한다(ACCA, 2014)

* 영국: 성과감사 연간 60건

* 미국: 연간 정부운영 개선권고 2,071건



2) 감사실시 결정은 누가, 어떻게 하여야 하나?

① 관련 법령

(감사원법 제2조) 감사원은 ... 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다.

(감사원법 제12조) 감사원의 감사정책 및 주요 감사계획에 관한 사항은 감사위원회의에서 결정한다

☞ 감사 직무의 독립성에 대한 명시적 규정

② 국제적 기준

(ISSAI 10: 독립성에 관한 멕시코선언) 최고감사기구 기능 수행에 있어서 충분히 포괄적인 법적 권한 및 자율성 보장 천명

(미국 정부감사기준) 감사사항 결정, 감사자료 접근, 감사시기 및 방법의 선택, 감사보고서의 내용 및 결론 도출 등에 대한 외부간섭으로부터의 독립성 명기

③ 주요 이슈

1. 국회가 감사원에 감사를 요구할 수 있나?

감사원장이 국회의 관리(an official of the House of Commons)라고 명시적으로 규정하고 있는 영국 감사원(NAO)의 경우조차 감사원장이 어떤 감사를 수행할 것인지 결정함에 있어 행정부 뿐 아니라 의회로부터의 독립성을 강조하고 있다(House of Commons, 2008: 3)

2. 감사원이 감사과정에 공중이 가치를 표명할 기회를 부여하고 이를 반영하여야 하나?

감사원의 독립성은 정치적 간섭으로부터 보호를 의미함; 그러나 입법부, CSO, 그리고 다른 행위자들과의 관계로부터 SAI의 고립은 오히려 생산성을 저해할 수 있음(Zyl et al, 2009)

- 최고감사기구의 노력: 적시에 정보 제공, 일반 국민의 가독성을 고려한 감사결과 공개, 국회와의 협력체제 구축, 감사결과의 사후관리

- 참여감사적 접근: 감사사항 선정단계(일반 공중으로부터의 의견수렴), 감사준비 및 실시단계(관련 전문가 참여)

* 자체감사기구의 경우 감사과정에 보다 적극적인 이해관계자 참여 허용 필요; 다만, 감사의 객관성을 저해할 수 있는 이해상충의 회피 적극 고려

3) 감사인이 감사 관련 핵심역량을 갖추었나?

① 관련 법령

(공감법) 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 감사업무에 대한 전문성과 그 직무수행에 필요한 자질과 적성을 갖춘 사람을 감사담당자로 임용하여야 한다.

(공공감사기준) 감사담당자 등은 ... 감사수행에 필요한 전문지식과 실무경험, 감사방법에 대한 ... 전문성 확보에 최대한 노력하여야 한다.

☞ 감사인의 구체적인 전문적 역량요건 제시 미흡

② 국제적 기준

(IDI 요구사항) 감사원은 (a)수행 기능별 지식수준, 업무능력, 태도 등의 자격요건을 결정하여야 하고, (b)적정 자격요건과 경험을 갖춘 다학제적 (multi-disciplinary) 인재를 충원하는 데 적합한 정책 및 절차를 갖추어야 하며, (c)여러 수준별로 필요한 정도의 우수 인력들을 유지하여야 한다.

(미국 GAO의 전문성 기준) 감사인이 갖추어야 할 요건으로 (a) 정부감사기준에 대한 지식 및 수행할 업무 관련 지식을 실제로 적용하기 위한 교육, 기능 및 경험, (b) 피감기관의 행정환경에 대한 이해 및 검토 능력, (c) 구두 및 문서를 통해 명료하고 효과적으로 의사소통할 수 있는 능력, (d) 수행하는 감사업무에 필요한 능력 등을 명시



③ 주요 이슈

1. 감사기구의 인사상 독립성을 어떻게 확보할 것인가?

감사원 사무처가 중앙인사관장기관의 지위를 가져야 한다(박희정, 2015); 선진국의 최고감사기구들은 대부분 독립적으로 인력을 임용·관리하고 있으며 경우에 따라 별도의 법령에 따라 인사관리의 독립성 확보

2. 감사원의 역할 수행을 위해 어떠한 인력이 필요한가?

감사인 핵심역량 모형을 구축한 후, 5급 공채를 통해 감사직을 선발할 필요가 있으며 7급 공채의 경우에도 감사업무 수행을 위한 핵심역량을 갖춘 자를 선발할 수 있도록 시험과목이나 채용방식을 개선이 이루어져야 한다(박희정, 2015).

3. 감사전문교육을 어떻게 강화할 것인가?

권역별로 감사전문교육기관을 설치·운영함으로써 감사교육수요에 효과적으로 대응함과 동시에 공공감사 자격제도의 도입도 검토할 필요가 있다(박희정, 2015).



4) 감사기구가 네트워크 거버넌스를 구축하고 있나?

① 관련 법령

(감사원법) 감사원장의 자문에 응하게 하기 위하여 감사원에 자문기관을 둘 수 있다; 감사원은 자체감사업무의 발전과 효율적인 감사업무의 수행을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

(공감법) 감사기구의 장은... 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야를 감사하는 경우 외부 전문기관 또는 외부전문가를 감사에 참여시킬 수 있다; 감사원은 감사제도의 개선·발전에 관한 사항을 협의·조정하기 위하여 감사원에 감사활동조정협의회를 둔다.

☞ 감사원을 중심으로 한 집권적 거버넌스 체계(lead organization)를 구축

② 국제적 기준

(IDI 요구사항)

- 최고감사기구가 감사원의 역할과 기능에 대하여 언론 매체, 공공 및 기타 부문을 대상으로 적절한 인식개선 활동을 전개하여야 한다
- 입법부와의 효율적인 소통을 위한 합의된 정책과 구체화된 절차를 가지고 있어야 한다
- 자체감사기구와 체계적으로 협력하여야 하고, 감사과정에 피감기관과 소통하는 적절한 체계를 수립하여야 한다.



③ 주요 이슈

1. 감사원은 국회와의 협력체계를 어떻게 구축하여야 하나?

국회에 결산보고 뿐 아니라 주요 감사결과를 적시에 보고하고 감사결과 사후관리를 위해 협력하여야 한다.

2. 감사원은 자체감사기구와의 협력체계를 어떻게 구축하여야 하나?

공감법의 제정과 함께 감사원과 자체감사기구 간의 역할분담에 기초한 실무적 협력기회가 크게 증가하였지만 감사원이 일방적으로 감독·통제하는 것이 아니라 양측이 적극적으로 협력하고자 하는 의지를 가지고 정기적인 협의과정을 통해 상호신뢰를 쌓아가야 한다. 특히, 감사원이 관여하지 않은 자체감사기구간 협의회 운영이 필요한 것으로 판단된다.

3. 감사원은 전문가를 포함한 시민사회와의 네트워크를 어떻게 구축하여야 하나?

공공감사학회(가칭)를 중심으로 감사 관련 학문분야간 학제적 교류가 촉진되어야 하고 감사원 운영의 투명성 제고를 통해 시민사회와의 협력적 거버넌스를 촉진하여야 한다.



5) 공공감사의 성과가 지속가능하고 형평한가?

① 관련 법령

(감사원법 제42조) 감사 결과 중요하다고 인정되는 사항에 관하여 수시로 대통령에게 보고한다.

(통합성과평가운영요령) 감사부서 실적, 감사부서 직원 실적(감사사항, 정책 점검, 감사외 일반업무)을 평가하여 우수부서·직원 선발, 근무성적평정 자료, 성과급 지급 평정 자료로 활용

☞ 징계나 변상판정 등 적발위주의 감사를 조장하는 평가방식이라는 비난과 함께 감사횟수 증가, 평가대상 업무 선호, 팀워크 저해 등 부작용 발생

② 국제적 기준

(IDI 요구사항) 최고감사기구는 (a)재무감사, 성과감사, 합법성감사의 보고서 및 기타 결과물을 위한 품질기준 및 요구조건을 명시하고 각 보고서는 구체화된 품질 요건을 충족하여야 하고, (b) 매년 정부 지출의 상당부분을 감사하여야 하며, (c)감사는 적절한 범위로 수행되어야 하며 매년 적시에 계획대로 감사보고서를 발행하여야 하고, (d)최고감사기구는 주요한 국민적 관심사에 대해 언급할 수 있어야 한다.



③ 주요 이슈

1. 코드·표적·정치·뒷북감사 등의 비난을 어떻게 피할 수 있나?

미국의 고위험사업(high risk series) 사례처럼 위험평가를 거쳐 우선순위가 높은 감사사항에 대해 감사 일정을 투명하게 공개하고 감사결과 또한 적절한 시기에 국민들에게 알려야 한다.

2. 감사원 감사의 편익이 공정하게 배분되기 위해서는?

주요 감사결과를 국회(상임위원회)에 정기적으로 보고함으로써 대통령 수시 보고와 균형을 맞출 필요가 있고, 감사결과를 일반 국민들이 쉽게 이해할 수 있도록 처분위주의 감사결과보고 방식을 개선할 필요가 있다.

3. 감사원의 성과를 어떻게 평가할 것인가?

현행 통합성과평가체계를 개선하기 위해서는 성과감사의 비중을 제고하는 노력이 선행되어야 하고, 동시에 국민에게 감사의 가치를 홍보하는 노력도 병행되어야 한다.

* 영국 NAO의 경우는 예산대비 10배 이상, 미국의 경우는 100배 이상의 재정적 편익 발생을 주장





한국형 성과감사에 관한 연구

2017. 11. 24.

공병천(목포대), 윤기웅(안동대), 유승현(감사연구원)

1

목 차

- I. 연구의 의의
- II. 감사와 최고감사기구
- III. 감사원 감사의 유형
- IV. 감사대상으로서의 성과
- V. 성과감사보고서 분석
- VI. 감사 재유형화 및 한국형 성과감사

2

I. 연구의 의의

I-1. 한국형 성과감사의 논의 배경

- 정부운영의 효율성 제고를 위한 성과감사의 중요성 증대
- 그럼에도 원 외부에서는 감사원이 성과감사를 적극적으로 실시하지 않는 것으로 오해
 - 2008년 이래 감사분류 체계 상 성과감사로 분류된 감사 사항은 34건으로 특정감사 742건과 대비되는 상황
 - 그러나 특정감사 중 상당부분은 실질적으로 성과감사에 해당

※ 2012~2016년 성과감사로 분류된 감사는 연간 2~8개(2~6%)이나 성과감사의 성격을 내포하고 있는 특정감사를 포함하면 연 63~76개(46~56%)로 증가

3

I. 연구의 의의

I-1. 한국형 성과감사의 논의 배경

- 이는 성과감사와 특정감사 간 분류기준의 모호성이 주 원인
 - 회계검사와 직무감찰 권한을 보유한 감사원은 전통적으로 특정감사의 형태로 성과감사 기능을 수행
 - 성과감사는 1993년에 도입된 상대적으로 새로운 개념으로 기존의 특정감사와 대상 및 목적 면에서 혼재되어 활용
- 그러나 특정감사의 속성 상 개별 처분요구에 보다 집중하여 종합적인 성과진단은 미흡한 것이 아니냐는 일부 지적이 있는 것도 사실

4

I. 연구의 의의

I-2. 한국형 성과감사의 논의 방향

- 해외 최고감사기구와 달리 회계검사와 직무감찰 권한을 보유하고 있는 감사원의 장점을 적절하게 활용
 - 특정감사를 포괄하는 한국형 성과감사의 개념 정립 필요
- 성과진단과 대안제시를 통해 공공부문의 성과책임성 확보에 기여하는 성과감사의 국제기준에 부합하도록 질적 개선 유도
 - 감사사항 선정, 감사중점 및 초점 설정, 감사보고서 체계 등 감사접근방법의 고도화 요구

5

II. 감사와 최고감사기구

II-1. 감사의 의의

- 감사(auditing): 어떤 업무나 활동이 관련 규범이나 기준을 준수하였는지 그 증거를 조사하고 확인하는 절차적 행위
- 기왕에 이루어진 타인의 업무나 행위를 비판적으로 관찰하여 그 適否, 正否, 當否를 비판하는 것(공공감사용어집)

6

II. 감사와 최고감사기구

II-1. 감사의 의의

- 감사대상기관 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것
‘공공감사에관한법률’ 제2조(정의)에서 “자체감사” 정의
- 공공감사는 감사대상기관의 회계를 검사·감독, 그 사무와 소속 직원에 대하여 직무를 감찰함으로써 공공부문의 책임성 확보와 성과를 제고, 공공정보 이용자의 올바른 판단을 가능토록 지원
‘공공감사기준’ 제5조(공공감사의 목적과 방향) 1항

7

II. 감사와 최고감사기구

II-2. 최고감사기구 BAI(한국 감사원)

- 직무범위 (헌법 제97조, 감사원법 제20조)
 - 결산확인: 국가의 세입·세출 결산
 - 회계검사: 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사
 - 직무감찰: 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰
 - 권리구제: 심사청구에 의한 심리, 지정 등 조치

8

II. 감사와 최고감사기구

II-2. 최고감사기구 BAI

▪ 주요 기능 및 관련 업무

주요 기능	주요 업무
재정건전성 확보	결산/회계검사, 재정건전성 관련 특정감사
주요 정책/사업 효율성 제고	성과감사, 주요 정책/사업 특정감사
공직비리 대응	직무감찰 중 대인감찰
국민권리 구제	민원, 심사청구
공공감사체계 운용	자체감사기구와의 기능분담, 협력 및 지원
외부요청감사	국회·국민·공익 감사청구

<출처> 감사원 내부자료

9

III. 감사원 감사의 유형

III-1. 감사 유형화의 일반적 기준

- 감사주체: 외부감사, 내부감사/자체감사
- 감사기준: 합법성감사, 성과(3E)감사
- 감사시점: 사전감사, 과정감사, 사후감사
- 감사주기: 정기감사, 수시감사
- 감사대상:
 - 정책(또는 사업)감사
 - 기관(운영)감사

10

III. 감사원 감사의 유형

III-2. 감사원 감사의 4가지 유형

- 기관단위
 - 재무감사와 기관운영감사
- 사업단위
 - 성과감사와 특정감사

11

III. 감사원 감사의 유형

III-2. 감사원 감사의 4가지 유형

- 재무감사
 - 감사대상기관의 예산·재산·채무 등 **재무자원**의 운용실태를 분석하고,
 - 예산사업, 세입·세출의 **결산심사**와 회계에 관한 내부통제를 상시 검사·감독하여 **회계처리**의 **투명성**과 **3E**(경제성·효과성·능률성) 등 타당성을 제고하기 위하여 실시하는 감사

12

III. 감사원 감사의 유형

III-2. 감사원 감사의 4가지 유형

- 기관운영감사
 - 기관운영의 건전성과 효율성을 확보하기 위하여 기관의 조직·인사·예산 운영과 주기능·주임무를 진단·평가하고 시정·개선 대안을 제시하는 감사
 - 주요 감사준거 기준: 합법성

13

III. 감사원 감사의 유형

III-2. 감사원 감사의 4가지 유형

- 성과감사
 - 주요 정책·사업·제도·업무시스템 등에 대한 문제점을 체계적으로 진단·분석·점검하여 종합적이고 근원적인 개선대책을 제시하기 위해
 - 주요 감사준거 기준: 효과성, 능률성, 경제성

14

III. 감사원 감사의 유형

III-2. 감사원 감사의 4가지 유형

- 특정감사
 - 국민·국회 감사청구사항 등 사회·경제적 현안과제와 같은 다양한 감사수요에 대응하여 원인 및 책임소재 규명, 개선대책 마련 등을 위해 실시

15

III. 감사원 감사의 유형

III-3. 감사원 감사의 유형별 실시 현황

- 재무감사: 헌법 제99조, 국가재정법 제60조, 감사원법 제21조 등에 따라
 - 2016회계연도의 세입·세출 결산, 국가 재무제표, 성과보고서 등에 대한 검사결과와
 - 국가기관에 대한 감사결과를 수록한 ‘결산검사보고서’를 2017.5.31(수) 국회에 제출

16

III. 감사원 감사의 유형

III-3. 감사원 감사의 유형별 실시 현황

- 기관운영감사 (2016년도 74개 기관대상 실시)
 - 국가기관 14개, 지자체 46개, 공공기관 14개
- 성과감사 (2016년도 8개 감사 실시)
 - 재정융자사업 예산편성 및 관리 실태 등 8개
 - ‘고령사회 대비 노후소득보장체계 성과분석’ (2017.5)
- 특정감사 (2016년도 72개 감사 실시)
 - 주요 재정사업 유사 중복 통폐합 등 추진실태 등 72개
 - ‘의료급여 등 의료지원사업 관리실태’ (2017.11)

17

IV. 감사대상으로서의 성과

IV-1. 성과에 대한 일반적 논의

- 일반적 개념
 - 사전적 정의: ‘이루어 낸 결실’, ‘보람’, result, outcome, fruit(s), product 등으로 결과적 측면을 강조
 - 조직의 목표를 달성한 정도(또는 수준)
 - 정책 또는 사업의 결과적 측면을 강조
 - 정량화, 계량화 가능한 것으로 측정과 평가 가능

18

IV. 감사대상으로서의 성과

- 결과를 포함한 포괄적 개념으로 이해
 - 투입(inputs)과 과정(processes/activities) 포함
 - 결과(results)에는
 - 산출(outputs), 효과(outcomes), 영향(impacts) 포함
- 성과지표(performance indicator)
 - 투입지표, 과정/활동지표,
결과지표(산출지표, 효과지표, 영향지표)

19

IV. 감사대상으로서의 성과

- 이외의 정책(또는 사업)의 성격에 따른 성과 구분
 - 성과판단(또는 사업진행) 시점에 따른 구분
 - 단년도 사업과 다년도 사업,
기획/계획단계 사업, 집행단계 사업, 종결단계 사업
- 성과의 가치지향성
 - 성과왜곡 제거를 위해 바람직한 성과에 한정 필요
 - 바람직한 성과: 누구의 성과 = 누구를 위한 성과

20

IV. 감사대상으로서의 성과

IV-2. 성과관리 제도 관련, 성과

- ‘정부업무평가기본법’ 상의 성과
 - 성과관리 전략계획/시행계획, 성과계획서
- ‘국가재정법’과 ‘국가회계법’상의 성과
 - 성과계획서, 성과보고서
- 감사원의 국가결산보고서 검사
 - 결산보고서(결산개요, 세입세출결산, 재무제표, 성과보고서)

21

IV. 감사대상으로서의 성과

IV-3. 성과감사에서의 성과

- 성과감사의 도입
 - 지금까지 이루어져 왔던, 소극적·통제적·사후적 감사에서
이와 함께 적극적·지원적·사전적 감사로 확대 변화
 - 감사기준 또한 합법성과 경제성(절약) 중심에서
이와 함께 효과성과 능률성 중심으로 감사기준 확대 적용
 - 특정감사(이전 계통감사, 특정과제감사)와 성과감사로 발전

22

V. 성과감사보고서 분석

V-1. 3개 국가의 성과감사 실태

년도	한국			미국			영국		
	전체	성과감사		전체	High Risk		전체	성과감사	
2016	136	8 (5.9%)		697	163 (23.4%)		372	68 (18.3%)	
2015	140	2 (1.4%)		688	162 (23.5%)		368	50 (13.6%)	
2014	136	2 (1.5%)		693	153 (22.1%)		442	49 (11.1%)	
2013	125	2 (1.6%)		709	164 (23.1%)		427	66 (15.5%)	
2012	145	6 (4.1%)		964	188 (19.5%)		437	60 (13.7%)	
계	682	20 (2.9%)		3,751	830 (22.1%)		2,046	293 (14.3%)	

23

V. 성과감사보고서 분석

V-2. 3개 국가의 성과감사 실태 - 감사인원

		한국 (특정감사)	한국 (성과감사)	미국	영국
감사인원	평균	15.9 명	10.7 명	11.8 명	7.3 명
	최대값	50.0 명	14.0 명	31.0 명	11.0 명
	최소값	4.0 명	9.0 명	6.0 명	4.0 명

24

V. 성과감사보고서 분석

V-3. 3개 국가의 성과감사 실태 - 감사중점

		한국(특정감사)	한국(성과감사)	미국	영국
감사분야 (감사원)	보고서 개수(N)	38	6		
	평균	2.7 개	2.8 개	-	-
	최대값	4.0 개	4.0 개	-	-
	최소값	1.0 개	2.0 개	-	-
감사중점	보고서 개수(N)	43	2	128	39
	평균	4.6 개	7.0 개	2.4 개	3.1 개
	최대값	11.0 개	11.0 개	4.0 개	4.0 개
	최소값	1.0 개	3.0 개	1.0 개	2.0 개
감사초점 (감사원)	보고서 개수(N)	8	4		
	평균	7.4 개	6.0 개	-	-
	최대값	14.0 개	10.0 개	-	-
	최소값	2.0 개	3.0 개	-	-

25

V. 성과감사보고서 분석

V-4. 3개 국가 간 비교 총괄

	한국	미국	영국
관계기관 의견	의견을 감사원에서 요 약해 제시하고 있음	관계기관 의견 원문 을 제시하고 있음.	확인 필요
관계기관 성과 제시	일반적으로 제시하고 있지 않음	일반적으로 제시하고 있지 않음.	관계기관의 핵심성과 지표의 결과를 제시
감사결과 처리	통보(개선사항 권고) + 주의(지도감독업무 에 대한)	통보(개선사항 권고)	통보(개선사항 권고)
감사접근법 제시	제시는 하고 있으나 명확하지는 않음	제시는 하고 있으나 명확하지는 않음	제시하고 있을 뿐만 아니라 그림으로 명쾌하게 제시

26

VI. 감사 재유형화 및 한국형 성과감사

VI-1. 한국과 미국·영국의 감사유형

- 의회소속으로 직무감찰권 미보유
 - GAO: 회계감사와 성과감사
 - NAO: 재무감사와 성과감사
- 대통령소속 직무감찰권 보유
 - BAI:
 - 재무감사, 기관운영감사, 성과감사, 특정감사

27

VI. 감사 재유형화 및 한국형 성과감사

VI-2. 성과감사와 재무(회계)감사의 차이

구분	성과감사	재무(회계)감사
목적	정부개입 또는 조치가 3E(효과성, 능률성, 경제성) 원칙에 따라 이루어지고 있는가를 점검·평가	재정운영이 법률과 규정에 따라 수행되고 있으며, 회계와 재무보고서가 진실되고 공정한가를 평가
초점	정책, 프로그램, 조직, 활동 및 관리시스템	재무거래, 회계, 재무보고서 및 주요 통제 절차
학술적 기반 및 경험	경제학, 정치학, 사회학 등 전문적 조사 및 평가 경험, 다양한 사회과학 방법론	회계학 및 법학, 전문적 감사기법
방법	감사유형에 따라 다양화	표준화된 형태
감사기준	감사인의 판단에 더 개방적임. 개별 감사에 적합한 기준	감사인의 판단에 덜 개방적임. 법률과 규정에 의해 설정된 표준화된 감사기준 존재
보고	수시로 발간되는 특별 보고서 목적에 적합한 다양한 구조와 내용	연간 의견서 또는 보고서 다소 표준화된 구조와 내용

출처: INTOSAI(2004). Appendix to ISSAI 3100.

재인용, 미래 환경변화에 따른 성과감사 모델의 고도화 방안 연구, 한국행정학회(2016.12)

28

VI. 감사 재유형화 및 한국형 성과감사

VI-3. 주요 국가별 성과감사 현황

<성과감사 내에 사업 또는 정책 효율성 관련 감사를 포함한 국가별 내용>

국가	내용
미국	전체 업무 중 80%가 성과감사 형식
영국	감사인력 600명 중 성과감사 전담 200명
스웨덴	성과감사가 감사원의 핵심업무
네덜란드	전체인력 중 재무감사 1/3, 성과감사 2/3
핀란드	전체 인력·예산 중 절반이 성과감사

<출처> 감사원 내부자료

29

VI. 감사 재유형화 및 한국형 성과감사

V-1. 한국 감사원의 지위와 권한

- BAI: 감찰위원회 직무감찰 + 심계원의 회계감사
 - 헌법 제97조~제100조: 헌법기관, 대통령소속기관, 독립기관, 합의제기관
- 감사업무 수행 권한
 - 자료제출요구, 봉인, 출석·답변요구 및 협조요청, 금융거래 자료제출요구 등
- 감사결과 관리 권한
 - 변상책임 판정, 징계 등의 처분요구, 업무개선의 권고·통보, 고발 및 수사요청 등의 조치 권한

30

VI. 감사 재유형화 및 한국형 성과감사

V-2. 감사 유형 변화

기간	감사 분류
1964 - 1971. 7	정기감사(주요기관 정기감사, 주요사항 중점감사, 계통감사) 수시감사(특정사항 종합감사, 수시기관감사) 재외기관감사
1971	일반감사, 특별감사(종합감사, 계통감사, 부분감사)
1980	정기, 종합감사, 계통감사, 특정감사
1985	정기감사, 특별감사
1993	일반감사, 기관종합감사, 계통감사, 특정감사
1994	일반감사, 성과감사 , 특정감사
2003	결산 재무감사 , 내부통제시스템감사, 성과평가, 특정과제감사
2004	재무감사, 기관운영성과평가, 정책사업성과평가, 특정과제감사
2005	재무감사, 기관운영감사, 성과감사, 특정과제감사
2007	재무감사, 기관운영감사, 성과감사, 특정감사

31

VI. 감사 재유형화 및 한국형 성과감사

V-3. 감사 재유형에 따른 한국형 성과감사



32

VI. 감사 재유형화 및 한국형 성과감사

V-4. 감사 재유형에 따른 한국형 성과감사

- 기관단위의 감사
 - 재무감사: 기존의 감사 유지
(결산검사 내의 성과보고서 검사 포함)
 - 기관운영감사: 기존의 감사 유지
(주요업무 및 기능 감사 관련, 성과관리체계 포함)
- 사업단위의 감사
 - 성과감사

33

VI. 감사 재유형화 및 한국형 성과감사

- 사업단위의 감사: 성과감사
 - 기관단위 감사(재무감사와 기관운영감사)를 제외한 감사
 - 주요 사업(또는 정책), 제도, 현안 관련 사항 중에서 선정된 감사대상 과제에 대하여
문제점을 체계적으로 진단하고 분석, 점검하여
종합적이고 근원적인 개선대책을 제시함과 함께
감사과정에서 나타난 책임소재를 규명
 - 국회/국민/공익 감사 청구 사항도 성과감사 내에 포함

34

VI. 감사 재유형화 및 한국형 성과감사

V-5. 감사 재유형에 따른 한국형 성과감사

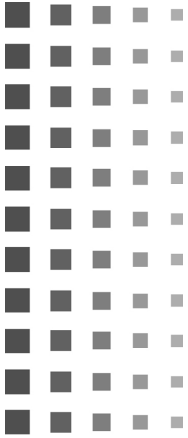
- 한국형 성과감사의 주요 감사준거 기준
 - 3E(효과성, 능률성, 경제성) + 합법성/합규성
 - 사업에 대한 종합적 분석 + 문제 발견시 책임소재 규명
 - 이전, 특정감사의 목적과 방향을 성과감사 내로 전환
- 한국형 성과감사 모델링 및 매뉴얼 작성 관련하여는
 - 향후, 한국형 성과감사 내에 세부유형화 추가 논의
- 공직기강 및 비리에 대한 기동점검 활동은
 - 재무감사나 성과감사 영역 내가 아닌, 점검활동으로 국한

35

- Q & A -

감사합니다.

36



제2부 5분과_부패학회

사 회: 김진영(강원대)

발표1: 심재승(청주대)

감사의 부패예방 효과에 대한 질적 연구

토 론: 김세환(영남대), 라영재(조세재정연구원)

발표2: 배성호(영남대)

감사원 직무감찰 제도의 현황과 과제

토 론: 김태황(명지대), 오필환(백석대)

감사원의 부패예방효과에 관한 질적 연구 -지자체와 공기업의 사례를 중심으로-¹⁾

김진영·심재승

1. 서론

부패를 예방하기 위한 다양한 방안들이 논의되고 있지만 여전히 부패를 근절하는 것은 쉽지 않다. 부패예방의 삼각편대는 사전 예방 교육, 부패 발생을 막을 수 있는 제도, 그리고 엄정한 처벌이라 할 수 있다.

그중에서도 부패를 예방할 수 있는 제도로써 감사의 역할이 강조되고 있는 시점이다. 감사의 고전적 이론은 감사를 통하여 부정 특히 회계부정을 발견하고 일탈을 보고하는 것이라 할 수 있다(DeAngelo, 1981). 그러나 감사는 이렇게 단순히 규정의 위반을 찾는 것에 한정되지 않고 더 넓은 의의를 가질 수 있다. 현대 국가에서 정부의 감사활동은 정부의 책임성을 감시하고 보장하고 평가하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 국가의 공권력 혹은 국가의 예산이 어떻게 집행되는 가를 모니터링함으로써 정부감사는 공권력이나 공적 자원이 남용되거나 오용되는 것을 막고 국가 활동의 투명성을 높일 수 있다.

감사활동은 내부감사와 외부감사로 나누어볼 수 있는데 양자 사이에는 비슷한 점과 상이한 점이 있다. 내부감사는 감사자의 임명, 목적 그리고 책임성의 면에서 상이점이 있지만 공통점도 많이 있다. 내부감사는 강제적인 것은 아니지만 어떤 조직의 활동내용을 점검하는 활동을 말하는 것으로 조직의 관리과정에서 활동범위나 심도가 정해진다고 할 수 있다. 외부감사는 대부분의 조직에서 의무적으로 해야 하고 감사를 위해서 외부 기관이나 조직이 동원된다. 흔히 외부감사는 주로 회계감사(financial audit)에 치중하고 내부감사는 주로 기업이나 조직이 직면한 위험(risk)에 대한 평가에 더 많은 역점을 둔다고 분류하기도 한다.

그러나 이런 분류는 기업의 회계 감사를 염두에 둔 분류라 할 수 있다. 공공부문의 감사는 기업의 감사와는 다른 특징들이 있다. 공공부문 감사의 역할은 어떤 조직이나 기구가 공적인 자원을 의도한 결과를 얻기 위해서 책임있고 효과적인 활동을 하였다는 것을 객관적이고 공정하게 평가함으로써 공공조직이 투명성 책임성을 확보하고 시민들의 신뢰를 얻을 수 있는 중요한 수단이다.

공공부문 감사의 다음과 같은 세 가지 특징을 가진다:

- 감시(Oversight) : 감사는 공공기관이나 조직이 자신에게 부여된 일을 제대로 하고 있는지 그리고 부패를 방지하거나 탐지하는 역할을 한다.
- 통찰(Insight): 공공프로그램 정책 운영 그리고 결과에 대한 객관적인 평가를 통하여 의사결정을 돕는 역할을 한다.
- 예지(Foresight): 예상되는 도전과 경향을 확인하는 역할을 한다.

공공부문 감사관은 이런 역할을 수행하기 위해서 회계감사, 직무감사 및 조사 그리고 조언 활동을 하고 있다.

1) 이 논문은 인터뷰를 근간으로 작성되어 있으나 내용이 아직 초고수준으로 집필 작업이 진행 중임을 밝힙니다.

우리나라 감사원도 다른 나라의 경우와 마찬가지로 이런 활동을 수행하고 있다. 그러나 이론적으로 감사원의 역할과 성과에 대한 논의는 많이 있지만 실증분석들은 거의 없다. 본 연구는 감사원의 회계감사와 직무감찰과 같은 감사활동의 성과를 심층면접(indepth interview)을 통하여 밝히고자 한다. 구체적으로는 최근에 여러 가지 부정이나 비리 문제로 감사를 받고 감사원으로부터 처분을 받은 기초 자치단체 2곳과 공기업 2곳을 선정하여 해당 기관의 감사담당자를 대상으로 인터뷰를 통하여 부패와 비리발생원인, 비리예방의 대응방안을 비교하고 비리의 근절 대책을 감사원의 감사활동효과를 중심으로 알아보하고자 한다.

2. 연구방법의 설계

1) 양적 연구와 질적 연구

연구자에 있어서 연구의 이미지는 양적연구와 질적연구로 구분되어 진행되고 있다. 양적연구의 이미지는 ‘대상을 측정해서 수량적인 데이터를 수집하고, 그것을 통계적으로 처리해서 결론을 얻는다’는 것으로 20세기 초반의 통계적 기법의 도입 이후 사회과학에서 가장 보편적으로 활용되고 있는 연구방법이다. 그러나 양적으로 측정할 수 있다고 해서 그 모두가 의의를 가지고 있는 것은 아니고, 의의가 있는 것 모두가 양적측정이 가능한 것도 아니다. 그런 연유에서 대상을 ‘양’이 아니라 ‘질 그 자체’로 파악하는 연구가 필요하게 되고 이를 가장 적절하게 반영하는 것이 질적연구라고 볼 수 있다.

질적 연구는 주로 자유기술형식의 설문지, 인터뷰, 관찰 등에 의해서 수집되는 수량화되지 않는 언어데이터를 지칭하는 것으로 언어데이터의 사실 그대로를 분석대상으로 하고, 통계적 기법을 사용하지 않는 해석에 의한 분석을 하는 것을 말한다. 자연과학과는 달리 사회과학에서 양적연구는 제한적이지만 질적연구보다는 양적연구가 객관성이나 법칙 발견의 용이성 때문에 더 많이 이용되고 있다. 그럼에도 불구하고 최근에 질적 연구에 대한 관심이 높아지고 있다.

양적 연구는 실증주의적 인식론에 근거한 것으로 세상의 실체나 법칙이 인간의 인식 밖에 객관적으로 존재한다고 보고 가설의 수립과 검증을 통하여 일반적인 법칙을 찾아내려는 연구방법인 것에 비해, 질적 연구는 사회현상은 경험이나 전통의 결과로 나타나는 것으로 사람들은 부단히 자신의 경험을 개선하고 있고 서로 다른 집단은 서로 다른 세계를 보고 있다는 현상학적 인식론에 근거한 방법이다.

또한 양적연구는 세상을 단순화하고 모델화해서 특정한 변수들 간의 인과관계를 밝히는데 치중하는데 비해서 질적 연구는 가능한 세상을 있는 그대로의 맥락 속에서 보려고 하는 특징이 있다. 더해서 질적 연구는 자연적인 상황 혹은 일상적인 상황에서 연구자가 참여하는 방식을 취하기 때문에 현장으로 직접 가는 경우가 일반적이다. 따라서 미리 연구의 맥락을 설계하지 않고 최대한 자연스런 상황을 조성하는 것이 중요하다. 질적 연구는 연구대상이 대부분 사람이며 연구대상이라는 용어보다는 참여자(participant)나 현지인(the native)라는 용어를 주로 사용하고, 연구자의 주관이나 선입견을 배제하기 위하여 고정관념을 최대한 배제할 필요가 있다.

질적 연구는 일반화가 곤란하다는 지적을 받는 대신에 구체적인 상황이나 맥락의 특수성을 잘 조직해서 전달할 필요가 있다. 따라서 면접 대상을 선택할 때도 확률적인 표본이론을 따르지 않고 특정한 준거에 따른 선택(criterion based selection)을 하는 것이 일반적이다.

양적연구와 질적연구의 차이점에 착안하여 본 연구에서는 질적 연구방법을 택하여 연구를 진행했다. 이는 본 연구가 다루는 쟁점들이 질적연구가 가지는 여러 가지 장점들을 가장 잘 드러낼 수 있다고 판단했기 때문이다. 그동안 국내외의 다수 연구들은 양적연구에 집중하였지만 구체적인 맥락이나 감사를 직접 담당하는 사람들의 입장에서 공공부문 비리를 탐색한 연구가 없기 때문에 새로운 시각과 사실을 줄 수 있을 것이라는 전제가 있다.

또한 공공부문이라고 하지만 정부의 일부인 지방자치단체와 공기업은 문화나 조직의 운영방식에서 상당한 차이가 있을 것이라는 점이 전제가 되어 있다. 즉 자치단체나 공기업 모두 감사원의 감사를 받고 처분을 받지만 조직의 문화나 조직의 운영방식 그리고 기본적인 업무 방식이 다를 수 있다. 구체적으로 지방자치 단체는 계약이 조달보다는 인허가가 더 많고 또 수장을 임명이 아니라 선출을 통하여 뽑는다는 점이다. 아울러서 구성원의 신분 역시 현직에서는 보수가 낮지만 은퇴 후에 상당히 후한 연금을 가진 공무원이라는 점 역시 상이하다.

따라서 본 연구는 사람을 사상하고 대규모의 자료를 획득하여 분석하는 양적 연구보다는 감사 전후의 사람들의 인식이나 제도 변화를 볼 수 있는 질적 연구가 더 적절하다고 보았다. 구성원이 서로 밀접한 관련을 맺고 있는 집단 내에서 사건의 맥락 흐름 구조에 대한 심층적 분석이 필요하고 현상이면의 가치체계 적응전략과 같은 면을 분석하기 위해서는 질적 연구 중에서도 심층 분석에 의한 방법이 적절할 수 있기 때문이다.

2) 인터뷰 활동

인터뷰는 충남 지역에 있는 두 개의 기초 자치단체를 선정하여 각각 감사 담당자 2명을 대상으로 실시하였다. 두 기관은 지리적으로 수도권과 지방의 중간에 위치하고 개발활동이 많이 진행되어 온 지리적인 특징과 두 기관 모두 감사원의 감사처분을 받은 이력이 있다. 인터뷰는 모두 해당기관의 감사실이나 회의실을 이용하여 피면접자가 가지는 불안이나 의구심을 없애고 가능한 한 자연스런 상황을 유도하면서 면접이 이루어졌다. 두 곳 모두 두 시간으로 제한하여 인터뷰를 진행하였지만 실제로는 더 많은 시간이 소요되었다.

한편 공기업 두 개는 경상북도에 위치하고 있는데 공기업 지방이전 정책으로 지방에 이전한 지 10년이 채 되지 않았다. 두 기업 모두 대규모 공기업으로 우리나라 에너지 산업의 일부를 담당하고 있는데 다양한 구매와 계약활동이 매우 활발하게 발생하고 있는 기관들이다. 그리고 두 기관 모두 인력이 10,000명이 넘는 대규모 공기업이며, 한 곳은 회의실을 이용하였지만 이웃지역에 있는 기관은 담당자의 출장으로 인하여 교통이 편리한 인근 역 근처의 찻집을 이용하였다.

3) 인터뷰 대상자의 특징과 인터뷰진행방법

두 지자체는 팀장(6급)과 주무관을 대상으로 진행했다. 지자체 근무경력은 10년 이상으로 이중 감사실 근무는 2-3년차로 비교적 짧은 기간이었다. 이유는 순환보직의 특성상 장기 근무가 곤란한 특성과 더불어 감사실은 직원의 기피부서 중의 한 곳으로 1-2년 근무하고 신속하게 다른 곳으로 보직이동하는 경향이 있는 탓이기도 했다.

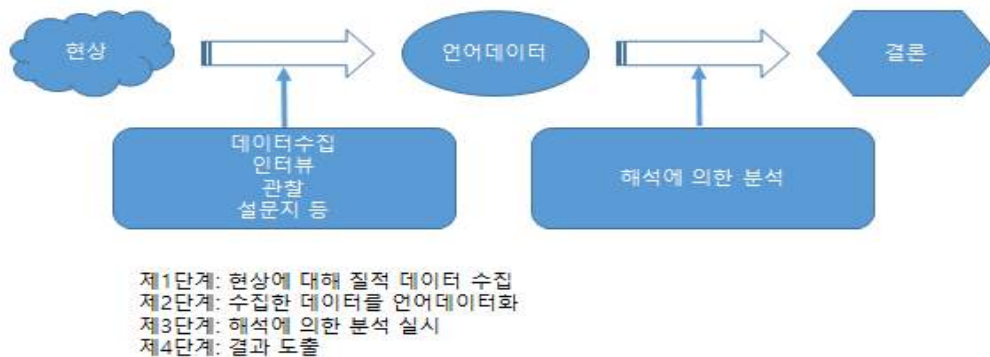
공기업 두 곳은 각각 팀장(2급)이 인터뷰에 참여했으며 이들의 직장경력도 25년 이상으로 감사실 근무도 모두 5년 이상의 베테랑직원들이었다. 이들의 공통점은 순환보직에 따른 직무이동 시에도 뛰어난 감사능력으로 인해 계속해서 감사업무를 맡고 있는 특징이 있었다.

인터뷰진행방식은 사전에 정해진 내용을 듣는 구조화 질문 방식을 기본으로 하고, 답변 가운데 파생되는 논점들에 대해 새로운 질문을 하는 방법으로 진행되었다.²⁾ 이 방법으로 다양한 체험을 공유하는 사람들로부터 동시에 이야기를 청취함으로써 참가자 간의 상호작용에 의해서 개인이 언어화하고 있지 않았던 체험의 언어화를 촉진하고자 했다. 또한 질문은 “기관의 부패 발생원인과 그 현황”, “내부감사의 운영 및 현황”, “감사원감사에 대한 인식과 역할”, “감사원 감사에 대한 예방적 효과와 그에 대한 기관의 인식”의 4개 부문으로 구분하여 진행하였다.

4) 연구의 흐름

본 연구는 다음과 같은 형식으로 진행된다(그림1 참조)

<그림1> 연구의 흐름도



먼저 분석하고자 하는 현상을 이해하기 위해 관련한 질적 데이터를 수집한다. 이는 인터뷰의 전 단계로서 기존 문헌과 발생된 현안들에 근거하여 자료를 획득한다. 제2단계는 제1단계의 자료를 바탕으로 구조화된 질문지를 만들고 이에 근거하여 참가자와 인터뷰를 실시한다. 제3단계는 제1단계와 2단계에서의 데이터를 해석하고 분석을 실시한다. 마지막으로 이들 분석에 연구자의 해석을 추가하여 결론을 도출한다.

3. 사례 연구

1) A자치단체

2) 이 방법을 채택하면서 몇 가지 보완해야 할 점을 발견했다. 먼저 인터뷰대상 기관이 4개 기관에 불과했다는 것이다. 물론 질적 연구 자체가 연구의 일반화보다는 개인 속에 추상화되고 내재화되어 있는 체험을 언어화하는 하는 것이 목적이지만 연구내용의 객관성이나 타당성을 담보하는 데 장애요인이 될 수도 있다는 점은 부인할 수 없다. 둘째, 인터뷰를 실무자 중심으로 하되 먼저 2-3명을 선정하여 개인별로 별도로 진행하고, 그런 다음 이들을 한데 모아 집단토론의 형식으로 했더라면 내재된 추상성을 보다 구체화된 언어화로 할 수 있을 것이라는 생각이었다. 처음부터 2인 대상으로 했기 때문에 개인의 평소 생각을 상대적으로 확인하기 어려웠다는 점이다. 셋째, 집단토론시에는 가능한 한 동일 직급을 선정하는 것이 자기표출을 보다 자유롭게 유도할 수 있는 환경마련이 될 수도 있다는 점이다. 예를 들면, A기관은 인터뷰 대상자가 상급자와 하급자의 관계인 탓에 상급자가 주도적으로 이야기하고 주요 논점이 될 수 있는 부분을 특히 강조해서 자기주장을 하게 하면 하급자는 자기 경험이나 평소 생각의 표출을 삼가고 있다는 인상을 받았다.

(1) 부패발생현황

A시는 급격한 시세의 확충과 인구증가로 중부권의 중심도시로 성장해 왔지만 발전과 성장의 이면에는 공직비리와 부정부패가 공존해 온 측면이 있었다. A시는 2002년-2012년의 10년 동안 형사처벌을 받은 공무원이 모두 372명으로 연간 평균 37명이 넘는 것으로 나타났다.³⁾ 이로 인해 기관내부, 지역주민, 시민단체, 지역 언론 등으로부터 감시와 비난을 받아왔지만 이후로도 지속적으로 비리발생은 멈추지 않았다는 것을 2016년 6월의 감사원 실시의 A시 기관 운영감사의 감사보고서에도 잘 나타나 있다.

감사원은 2012년 1월부터 2016년 2월까지 수행한 기관운영 업무전반을 대상으로 한 감사 결과에서 “A시는 근무성적평정을 실시하면서 근무성적평가위원회가 심사 결정한 내용과 다르게 인사프로그램인 ‘인사랑’에 평점점수를 수정 입력하고 근무성적평정표를 작성하는 한편, 구청에서 제출한 평정단위별 서열명부를 변조한 것을 적발”했다고 발표했다. 감사결과의 발표에 의하면 143명이 인사평정조작으로 영향을 받은 것으로 나타났다.

이번의 감사원 감사는 개인 혹은 시민단체 등의 고발조치 또는 자체 정보 획득에 의한 것으로 기관운영 업무 전반에 관해 실시되었다. 이와 관련하여 시의 감사팀 직원은 이번의 승진관련 근무성적평정업무 부당 처리는 구조적 비리라기보다는 개인의 일탈행위에 의한 단순 비리라는 점을 강조하였다. 특히, 최근의 부정청탁방지법의 시행으로 우발적 성격을 가지는 개인적 비리의 가능성은 일부 존재할 수는 있겠지만 어떤 유형의 비리이든 비리의 존재가능성 그 자체는 약해졌다고 주장했다. 그렇지만 이 법의 시행으로 비리인식에 대한 가이드라인과 징벌적 수단의 강화로 인식의 전환을 위한 제도적 요인으로 작용하고 있다는 점에서는 수긍할 수 있을지 모르지만 개인의 일탈행위로의는 납득하기 어려운 조직적인 비리행위가 지속적으로 발생되고 있다는 점에서는 지역주민이나 시민단체 등의 제3자가 가지는 시각과는 괴리는 있는 것으로 보였다.

(2) 자체감사

내부감사는 매년 정기 혹은 부정기적으로 실시하고는 있지만 형식적인 방법에 머무르고 있는 실정인 것으로 보인다. 먼저, 순환보직에 의한 감사업무와 그에 따른 실시는 불신의 관점에서 동료들 감시 및 조사하는 점이 동료애적 죄의식을 느끼고 있다는 인식이 있는 것에서 잠재적 비리의 가능성이 감지된다 할지라도 강력한 감사를 실시할 수 있는 내부환경에 노출되어 있지 않다는 지적이 있었다. 특히 내부감사는 직원의 보호가 거의 불가능한 외부감사와는 달리 직원을 보호한다는 차원의 인식이 강하게 존재하고 있는 것으로 보인다.

A시의 감사과에서는 세세한 업무개선능는 가능하지만 실질적 비리개선의 가능성이 높다고는 볼 수 없고, 일반적으로 지자체의 감사실은 감사원, 도, 중앙부처 등의 오히려 외부기관의 감사에 대응한다는 측면이 강하고 A시도 이 기능에서 크게 벗어나지 않는다고 설명했다. 또한 A시의 감사과 역할은 사전적 기능으로 업무절차를 직원에게 통보하는 정도이거나 회계감사에서의 과다 혹은 과소과세 등을 파악한 다음 이를 관련부서에 전달하고 인식시키는 정도에 머무르고 있는 것에서 효과적인 비리예방대책으로 기능하고 있다거나 혹은 사후적 감시 기능으로 작동하고 있다고는 보기 어려운 실정이었다.

감사실업무 자체가 동료직원을 부지불식간에 감시하고 감독한다는 인식이 지배되고 있는 환

3) 천안아산경제정의실천시민연합(2013).

경인 까닭에 기피부서 중의 하나로 되어 있고, 또한 승진가능성의 확률이 낮은 것에서 가능한 한 강력한 감사의 실시보다는 순환보직 기간을 채우고 타부서로 이동하려는 생각이 강했다. 이런 환경 속에서는 감사기법 등을 포함하는 직원의 능력배양보다는 ‘업무수행 기간 동안 별 탈없이 보내고자 하는’ 보직 기간을 채우는 식의 분위기가 흐르고 있었다.⁴⁾

청렴교육 등을 포함한 다양한 방식의 비리예방교육을 실시하고는 있지만 이 또한 형식적이며, 구조적이든 개인적이든 비리발생의 사전 예방적 기능으로서는 미흡하다는 인식을 가지고 있었다. 또한 부정청탁은 하급공무원과는 거의 무관한 것에서 과장급 이상의 고위직 공무원들을 위한 교육의 실시가 효과적이라고 인식하고 있었다. 다만, 하위직 공무원도 시간의 경과에 따라 고위직 공무원이 되는 것에서 하위직 때부터 반부패를 위한 지속적인 교육의 영향이 보다 효과가 있을 것으로 판단된다.

반부패교육의 내용의 관점에서는 단순 사례위주보다는 충격적으로 받아들이기 쉬운 실사례가 보다 효과적일 것이라고 생각하고 있었다. 비리가 발생한 경우, 뇌물수수행위를 제외하고는 표창의 수여 등이 감경사유가 되는 것에서 강력한 징벌적 수단을 저해하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보였다. 또한 내부비리차단책으로 먼저 기관장의 강력한 부패척결의지가 필요하고 이를 위한 제도적 기반을 조성해서 실행해 옮기는 것이 중요한 것으로 인식하고 있었다.

한편 감사실 직원은 자체감사제도의 기능에 대한 인식의 부재가 있는 보여진다. 자체감사는 기능적으로 내부감사와 ‘외부’감사⁵⁾로 구분할 수 있고 이 두 기능이 동시에 기능해야 할 필요가 있다. 즉 지자체경영의 관점에서는 내부감사, 거버넌스의 관점에서는 외부감사의 기능이 기대되지만 A시는 이 두 기능 모두 미작동하고 있는 것처럼 보인다.

또한 자체감사결과를 ‘지적형’ 방식에서 ‘보증형’ 방식으로의 전환이 필요할 것으로 판단된다. 자체감사의 최종 결과가 ‘지적형’으로 일관하게 되면 ‘지적한 이외의 부정이나 오류의 “부존재”에 관해서, 감사관(감사팀)이 어떤 보증도 하지 않는 것’으로 되는 것에서 책임성에 기반한 보증이 필요한 제도적 장치가 필요할 것으로 판단된다.

(3) 감사원 감사에 대한 인식과 역할

감사원 감사에 대한 인식과 역할과 관련해서는 회계감사와 직무감찰의 분리가 필요하고 가능하다면 직무감찰을 없애는 것이 바람직하다는 인식이었다. 일반적으로 민원인의 민원은 2단계의 행태를 보이는 것으로 나타났다. 먼저, 자신의 민원이 어떤 이유에서든 민원조사의 실시가 거절된 경우, 민원인은 해당공무원에 대해 직무태만이나 직무유기 등의 사유를 대고 재차 민원을 제기한다. 다음 단계로, 이것도 불가능하게 되면 태도불량 등의 또 다른 사유로 민원을 제기하게 된다. 통상 이런 민원이 감사원의 직무감찰로 연결되어 중징계를 받게 되는 경우가 발생하고, 이 경우 해당 공무원은 자신의 억울함을 감사원 직원의 실적 위주의 건수적발로 돌리게 된다. 민원의 질적 수준을 점검해야 할 시기에 다다른 것으로 보인다.

또한 직무감찰과 관련해서 지자체의 현실이 등한시되거나 감사원 감사가 지나친 자의 해석

4) 물론 답변의 유도과정에서 나온 견해지만 감사과 업무를 수행하는 동안 가능한 한 타부서 직원들을 비호하는 행동 등을 함으로써 역할수행이 바뀌었을 때를 대비하는 일종의 ‘보험’적 기능도 가지는 것으로도 보였다.

5) 이론적으로는 지자체 감사과 감사에 대해 내부감사인지, 혹은 외부감사인지를 두고 논쟁이 되는 경우가 있으며, 후자인 경우에는 지자체 내에서의 감사과의 독립성을 중시하여 내부감사의 효과를 높이려는 의도가 강하다. 여기서의 ‘외부’감사는 이러한 측면에서의 구분이라고 보면 된다.

으로 일관하는 경향이 있다고 지적하고, 이 또한 감사원 직원 역시 자신의 승진과 관련되어 있고 감사행위를 하는 이상 뭔가의 성과를 올려야 한다는 강박관념에서 나오는 것으로 인식하는 경향이 있었다. 그러나 업무판단의 애매모호성이 존재하는 경우 여러 종류의 감사 중에서도 감사원 감사를 의식해서 업무결정을 하며, 또한 가장 중압감있는 감사로 간주하고 있었다.

(4) 감사원 감사에 대한 예방적 효과

감사원 감사에 대한 불만적 요인이 내재되어 있다 할지라도 감사의 존재 그 자체만으로도 비리와 관련하여 예방적 효과가 있다는 인식이 강했다. 이는 감사원의 설립 시부터 가장 단순한 형태의 감사원 존재의 예방적 효과로서 인식되고 있었지만 단순함이 가장 큰 효과로 기능한다는 측면이 있음을 보여주고 있다. 또한 감사원 감사결과로 인해 피감기관에서 행해지고 있었던 비리행위의 여러 기법들이 현재화되면서 유사행위를 사전에 차단하는 효과도 엿볼 수 있었다.

2) B자치단체

(1) 부패발생현황

B시도 서해안개발붐과 맞물려서 시세가 확장되고 있는 가운데 다양한 형태의 비리행위가 지속적으로 발생되고 있는 기관이다. B시는 감사원 감사의 실시에서 직원이 관내 건설업자로부터 개인 별장 건축비 및 아파트를 뇌물수령 및 군청사 시공사 선정과정에서의 개입으로 특정기업이 낙찰되도록 특혜를 준 행위 등 개발행위와 관련된 업무 부당처리가 증가하고 있었다. 이 행위와 관련된 감사원 감사는 관련업자 간의 외부제보로 실시되었다.

B시의 최근 비리의 원인은 허위식비 청구 및 부풀리기, 허위물품 구입 등을 위한 공문서 위조 등으로 개인비리와 구조적 비리가 혼재되어 있는 양상이다. 2012년-2015년까지 팀장급 직원이 여성새로일하기센터에 파견되어 근무하던 중 물품 구입가격 등을 과다집행하는 등의 방법을 수억원의 공급을 횡령한 사실이 있었다, 또한 개발사업이 많은 관계로 이와 관련된 접대비리가 적발되고 있다. 2016년 후반기에도 국장(4급)을 포함한 직원 5명이 지역건설업체 10여 곳으로부터 금품 및 향응과 골프접대를 받은 혐의로 기소되어 징계를 받았다.

B시는 직원의 구성비율은 출신지가 전국적으로 골고루 분포되어 있고, 학맥, 인맥 등에 의한 네트워크적 혹은 구조적 비리발생이 낮은 근무환경이라는 점을 강조했다. 이런 맥락에서 최근의 비리발생의 원인을 조직, 제도, 문화 보다는 개인의 일탈에 의한 요소가 강하다는 인식을 가지고 있었다. 이는 유사문제가 해당부서만이 아니라 타 부서 역시 물품구입 등에서 공금누수가 발생되고 있고 부서별 운영비에 대한 허술한 관리, 각종 공사나 용역발주에 따른 시 직원과 업체 간의 커넥션, 부서운영비 전용에 의한 접대비 사용 등의 비리행위에 대한 조직적, 구조적 비리의 형태라는 일반적 판단과는 괴리가 있는 것처럼 보인다.

(2) 자체감사

감사관실의 비리발견방법은 제3자의 제보 등의 검·경 수사활동의 결과에 의한 조사활동에 따른 것으로 내부감사 혹은 내부고발에 의한 적발행위는 거의 존재하지 않으며, 특히 내부고

발과 관련해서는 신고자의 신분보호기능이 작동하는 시스템이 아니라고 믿고 있고 실제로 제도 속에서의 보호기능은 약하다고 보고 있다.

내부제보에 의한 내부감사가 실시되어도 직원들과의 특수성 관계(순환보직에 의한 일반 업무복귀)로 인해 형식적이거나 직원보호차원의 수준에 머무르고 있는 실정이며, 특히 동료직원을 잠재적 범죄자로 취급해야 하는 상황이 일정수준의 부담으로 작용하고 있는 환경에서 가능한 한 빠르게 타 부서로 이동하려고 하는 움직임이 있는 현상이다. 이로 인해 실제 감사능력이 축적되기 어려운 환경이 되고 있다.

부정방지청탁법의 실시로 업무 추진의 부담이 줄어들었다는 인식을 가지고 있고, 특히 지역적인 특색으로 인해 개인적 거절이 곤란한 경우가 발생할 수 있는데 이 법의 시행으로 공식적 거절이 가능하게 되어 일종의 공식적인 ‘거절의 논리’를 제공하고 있다는 인식이 강했다.

반부패 교육의 성과와 관련해서는 1년에 2회 정도 받고 있었으며, 교육 효과는 실질적이라고 보기 어려우며 현실적으로는 어느 정도 필요하다는 인식은 있지만 피교육자로서의 참석은 선호하지 않는 분위기였다.

(3) 감사원 감사에 대한 인식과 역할

감사원에 대한 인식과 역할에 관해서는 감사과정에서의 의견충돌시에 감사원의 강압적 태도에 일정수준의 불만을 가지고 있었다.

처벌 수위는 현재 감사원의 처벌 수위가 가장 강하며 향후 ‘개선’의 관점을 반영할 필요가 있다고 지적하였다. 특히 개인적 비리에 대한 처벌강화에는 동의하지만, 단순 과오 수준의 업무과실인 경우에도 처벌수위가 너무 강하여 업무의욕과 사기저하로 연결된다는 인식을 가지고 있었다. 실제로 의사결정시에 적극적 업무태도가 요구되는 경우라도 업무의 경제성, 효율성, 효과성 보다는 감사원의 감사를 우선시 하게 되어 소극적 업무태도로 바뀐다는 인식을 가지고 있었다. 이는 필요성이 높거나 장기적으로 바람직한 업무, 혹은 적극적 판단을 요구하는 업무 등을 경원하는 환경을 만들어 내고 “접시를 깨트릴 기회를 가지 않는 것에서 오히려 업무능력이 우수하다고 평가되어 승진 시에 우대된다”는 소위 ‘접시이론’의 논리가 작용되고 있는 것으로 보였다.

또한 소형사업일 경우는 지자체 감사실 감사로도 대응이 가능하지만, 대형 사업의 경우, 지자체의 인원으로서는 역량부족으로 충분한 감사가 진행되기 어렵고 이러한 관점에서 감사원 감사가 필요하다고 보고 있고, 특히 회계감사와 직무감찰은 상호보완적 관계가 작용하기 때문에 분리보다는 패키지로 운용하는 것이 보다 효과적이라고 지적했다.

(4) 감사원 감사에 대한 예방적 효과

감사원 감사의 존재만으로도 일정 수준의 예방적 효과가 있다고 진술하였고, 다만, 업무 추진 시, 애매모호한 경우 감사원 감사를 염두에 두는 관계로 업무행동이 수동적으로 되고 있다는 의견을 피력하였다. 또한 감사원 감사에 의한 엄중한 일벌백계주의식 충격요법으로 예방효과가 증대된다는 인식을 가지고 있었다.

3) C공기업

(1) 부패발생현황

C공기업은 ‘공공기관운영에 관한 법률’에 근거하여 주로 3년에 1회 정도의 감사원 감사를 받아왔다. 이번의 해외자원 및 기관운영과 관련된 감사는 제3자 제보에 의해 특정 감사(3회)를 받는 가운데서 직무관련 금품수수 및 부당 청탁 등이 적발되었다.

기관에서의 부패는 관행과 현실에서의 인식의 괴리에서 발생했다고 보고 있었다. 즉 현재 부패인식이 바뀐 상황이지만 비리로 간주되는 행위를 여전히 회사의 관행으로 여기는 기관내의 관행적 행위의 구조적 고착현상이 저변에 놓여있었다.

상사와 신입 직원의 인식의 세대차이가 존재하는 회사 내의 환경이 비리 단절을 막는 행위로 되고 있었다. 신입 직원은 상사의 부패유발적 요소가 강한 행동에 대한 관행적 행위에 대해 어느 정도의 마찰적 행동을 보일지라도 6개월 정도 지나면 업무환경에 익숙되게 되고 스스로도 그러한 행위에 대해 관대한 자세를 취하게 되는 업무환경에 적응된다고 설명하였다.

최근의 부패행위는 직렬이 기술직 분야에서 발생한 것으로 공통적인 점은 지역적, 전문기술직 분야에서 부패연결고리가 형성되어 있었던 것이 특징이다. 업체와의 지속적인 거래관계 속에서 지역적 연결고리 및 전문기술직이라는 특수성이 자연적으로 공생관계를 형성하는 환경이 만들어지고 승진·인사·청탁 등의 부패구조가 장기적으로 구조화되어 진행되어 왔다.

승진비리와 관련해서는 승진제도의 자체의 문제점의 지적에 대해서는 제도문제는 지속적으로 개선하고 있지만 문화적 요인으로 볼 수 있는 청탁비리가 큰 요소로 자리잡고 있었다고 진술하였다. 일반적으로 직원은 승진관심부류와 무관심부류의 두 형태로 구분되고 전자는 상당히 경쟁적인 관계로 되고 있다. 따라서 근무성적평가가 중요한 요소로 될 수 있고, 이는 인맥, 학맥, 지연이 강한 기관내의 문화적 요소와도 관련되어 있다고 볼 수 있다. 다만, 승진은 객관적으로 평가되고 있다고는 하지만 직렬(예: 전기부문)에 따라서는 ‘끼리끼리’문화가 존재하며 이것이 부정한 방법에 의한 목적 획득에 활용되고 있다는 점을 강조하였다.

승진·인사비리는 거의 일반화되어 있었고 산행모임, 저녁모임, 각종 동우회 등을 통해 인사고과에 유리하게 작용할 수 있는 공고한 네트워크구조를 형성하고 있었다. 승진 혹은 중요 보직 이동 목적의 비리는 개인적 행위로도 볼 수 있으나 지역출신의 실·처장(1급), 팀장(2급), 차장(3급) 등도 이러한 네트워크의 일원으로 되어 있는 것에서 구조화된 형태의 비리로도 볼 수 있다.

특히 지역특색이 강한 ‘끼리끼리’ 문화 속의 비리는 은밀성 및 동료의식이 강하며, 조직적인 것에서 수면 위로의 노출이 극소화되는 특색이 내부감시기능의 미작동으로 되고 장기화되어왔다고 설명하였다.

(2) 자체감사

감사실 직원 전체 직원의 0.8% 이상을 감사실 직원으로 구성해야 한다는 규정에서 현재 100명 정도의 부서원을 가지고 있었다.

비위관련행위는 내부제보로 확실한 정보(증거 포함)를 확보하지 않으면 접근이 곤란하다는 인식을 가지고 있었다. 특히 이번 건과 같은 전기직 분야의 직원이 전문분야의 업체와 가지는 회식을 강제적으로 차단하기 곤란하다는 점과 또한 회식에서 주고받는 내용을 감지하기 어렵다는 생각을 가지고 있었다.

감사실 감사가 오작동하는 이유는 부서원의 역량인 측면도 있을 수 있으나 제도적 측면에

더 많은 비중을 두고 있었다. 특히 감사의 정치성이 부실감사를 초래하는 주요 원인으로 지목하고 있었다. 가령 감사실 직원(팀장)이 내부분제를 해결하고자 하지만 감사위원이 충분한 역할을 하지 못하는 경우가 많고 따라서 감사실 역할이 충분치 않은 결과로 연결되었다. 감사위원이 뭔가의 이유에 의해서 문제해결에 대한 의지가 부족한 경우, 감사실 직원들은 적극적 태도를 취할 수 없는 현실임을 강조하였다.

또한 감사실의 직원들도 순환보직으로 언젠가는 타부서로 이동하는 내부 직원들과의 특수한 관계로 인해 소극적 조사로 대응할 수밖에 없다. 하지만 적극적인 조사를 실시하고자 하는 의사는 있지만 특수한 관계에서 제기능을 다하기가 곤란하게 되었을 때, 감사위원 혹은 기관장의 강력한 의지가 있으면 감사실 직원도 감사강도의 강화에 대한 정당성을 확보하게 되어 직원에 대한 조사의 강도 혹은 조사방법이 적극적으로 될 수 있으나 현실의 감사위원 또는 기관장의 태도는 이와는 다소 거리가 있는 행태를 보이고 있다고 지적했다.

내부고발과 관련해서는 신변불이익, 내부통제시스템에 대한 불신으로 기능작동이 미흡하고, 가령 내부고발의 형태로 제보가 들어와도 계좌추적 등이 불가능하기 때문에 감사실의 역할은 원천적으로 제한되어 있고 구성원들도 이러한 제도적 문제점을 알고 있기 때문에 제보를 하더라도 별 효과 없다는 생각을 가지고 있다. 설령 제보에 의해 문제점을 해결한다 할지라도 제보자가 원하는 수준까지의 개혁은 불가능하다는 인식을 갖고 있고 따라서 내부고발 자체를 불신하는 형태로 되어있다.

감사실 직원의 업무역량과 관련해서는 회계 및 업무역량은 강한편이지만 직무감찰의 역량은 아직 충분하지 않다는 생각을 가지고 있었다. 현재 이를 보완하기 위해 ‘기동감찰단’도입, ‘준감사’로 업무병행, 제도적으로 동일직렬업무를 제한하여 비리중점과 업무에서 파생되는 문제점 파악에 의한 직원 계도를 실시하고 있는 현황이다. 특히 기동감찰단과 관련해서는 발족 자체만으로도 예방효과가 발생하고 있다는 인식을 가지고 있다.

감사실은 순환보직에 의해 3년-5년 후 다시 원래 보직으로 복귀한다는 제도적 한계를 가지며 이것이 부실감사로 연결될 수 있는 한계를 지적했다

(3) 감사원 감사에 대한 인식과 역할

최근의 기관에 대한 감사원에 감사 진행이 가장 대대적인 것으로 생각하고 있었다. 이번의 감사에서는 기관이 구조적으로 가지고 있었던 문제점을 적발한 케이스로 나름의 목적을 달성했다고 보고는 있지만 이번 건을 제외하고는 주요 감사에서의 실질적인 감사효과는 크지 않았다는 생각을 가지고 있었다.

그렇지만 최근의 감사원 감사결과에 따른 직원 22명의 중징계(파면8명, 해임3명, 정직8명, 감봉 및 견책3명)는 기관내에서는 상당히 충격적으로 받아들이고 있고, 지금까지의 관행에 대한 재인식과 조직문화에 대한 사고의 전환을 가져오는 기관내에서의 ‘혁신의 대전환점’으로 인식하는 분위기였다.

기관의 구성원은 감사원의 ‘충격요법’에 대한 공감대가 형성되고 있는 반면, 소수의 희생으로 다수의 구성원을 새롭게 정비하는 ‘일벌백계주의적’ 분위기에 대해 소수이기는 하지만 경계의 분위기도 공존한다고 설명했다.

감사원 감사에 대한 개선 사항으로는 감사원 직원이 과도한 실적에 의한 부담 탓인지 최초 목적에서 비리가 발견되지 않는 경우 다른 형태로 별건으로 감사를 계속하는 것에 의해 감사 불신이 자라고 있었고, 기관의 운영적 특성 등을 제대로 숙지되지 않은 것에서 일반적 감사는

리로 일관하는 경우도 있으며 이것이 감사원의 전문성에 대해 의구심을 갖게 된다는 생각을 가지고 있었다. 특히 기관의 특징상 기술적 독점이 존재하는 부분이 있는 것에서 이와 관련된 전문지식이나 운영행태를 이해하지 못하면 부패행위를 적발하기 어려운 측면이 있다는 점을 지적했다. 또한 건수 위주의 적발로 감사피로증을 호소하고 있었고 감사원의 직원 채용 시에 법률, 회계 등의 전문직 이외에, 기술적 부문의 전문성을 더욱 더 강화할 필요가 있다는 의견을 개진했다.

(4) 감사원 감사에 대한 예방적 효과

감사원 감사의 존재로도 비리행위에 대한 예방효과가 발생하며, 또한 감사기법이나 내부 환경 등으로 곤란한 문제발생 시에 내부통제의 한계를 보완하는 측면에서도 외부감사로서의 감사원 감사의 예방적 효과는 높다고 지적했다. 특히 A팀장은 “이번의 제보에 의한 감사가 내부 감사로 실시되었다면 이러한 내부 비리가 표면화될 수 있는지에 대해서는 회의적”이라고 표명하면서 감사원 감사의 효과성을 인정하고 동시에 내부감사의 실질적 권한과 감사기법의 고도화에 대한 인식도 전환되고 있는 점에서 비리의 예방적 효과는 다양한 측면에서 작동하고 있다고 볼 수 있다.

또한 기관의 최근 비리가 내부적으로 장기에 걸쳐 구조화되고 있었지만 내부감사에서는 발견되지 않았다. 감사원 감사에서 밝혀진 결과는 “조직의 관행에 따르는 만성화가 비리가 아니라는 구조화된 인식부족을 전환하는 계기가 되었다”고 하면서 “소수의 희생으로 조직 회생의 계기”로 삼는 구성원 전체의 의식변화를 초래한 점은 부패인식과 예방에 큰 효과로 나타나고 있고 감사원 감사의 ‘충격요법의 필요성’에 대해 일정부분 공감하는 분위기였다.

4) B공기업

(1) 부패발생현황

기관의 최근의 비리는 업체간 알력이 출발점으로 제보에 의해 감사원 감사가 실시되어 원전 부품 시험성적서를 위조하고 납품가액을 높이기 위해 담합입찰 하는 등의 부당행위로 적발되었다. 검찰조사에서도 자재빼돌리기와 부당행위 등으로 얽혀 있었던 A업체와 B업체간의 갈등이 표면화되는 가운데 기관 직원들의 구조적 비리연루가 적발되었다.

기관은 국민적 관심도가 높은 이유에서 감사원의 감사빈도가 많았고 매년 2-3 정도의 감사원으로부터 감사를 받아왔지만 별다른 비리행위는 발견되지 않았다. 비리연루자의 배경은 기관장, 임원, 처·실장, 직원이 총체적으로 연루되어 업체로부터 상당 금액의 금품수수행위로 나타났다. 비리의 형태는 장기적이며 구조적 비리로서 관련 정보가 많이 들어왔지만 이번 건에 관해서만 특별 감사를 받았다. 또한 정치적 연결고리가 발견된 점을 감안하면 기관장의 태도가 기관에 어떤 영향을 미치는가를 보여주었다.

또한 이전에는 검찰수사 및 감사원 감사에도 비리로서 발견되지 않아 ‘끼리끼리’문화에 의한 유착 관행의 행태로서 간주되어 온 경향이 있었다. 이는 구성원들의 단일한 현실인식은 물론 제도적으로 내부통제기능이 미흡했다는 점을 반영한다고 볼 수 있다.

최근 비리의 특징은 원자력, 토목·건설, 사무, 인사 등의 직렬에 따른 전방위적 형태로 진행

되고 비리연루의 형태를 감안하면 종합형으로 볼 수 있고, 특히 원자력 부문의 부당행위 비중이 높았고 인사의 경우는 본인이 업체에게 청탁하고 업체가 상사에게 상납하는 승진청탁형태였다.

기관의 비리관행은 상당히 장기적이며 구조적으로 진행되어왔지만 내부감사 및 외부감사를 피해 온 것에서 감사책임기관 혹은 부서로서의 기능에 대한 의구심을 가지는 것이었다.

또한 2017년 10월부터 계약부문, 자산관리부문, 원전안전부문에 대해 3회에 걸친 감사원 감사가 예정되어있었다(인터뷰 당시 시점).

(2) 자체감사

기관의 감사는 구성원들의 약점을 파악하는 것은 가능하지만 감사기간이 짧은 이유로 강도 높은 감사의 실시가 어렵다는 제도적 문제가 노출되었다. 제3자의 제보에 의한 감사의 실시는 확증심리를 가지고 감사를 실시하는 것에서 보다 구체적이고 정밀한 감사를 실시할 수 있고 또한 감사기간이 장기적이기 때문에 원인파악이 상세하고 전문적이 될 수 있다.

또한 기관장 및 감사위원이 감사실 감사의 실시에 대한 방패막이 역할을 함으로써 감사의 정당성을 부여할 필요성이 있음을 강조했다.

현재 기관에서의 내부고발제도의 활용이 제대로 기능하고 있지 않고 있다. 실제로 제보에 의한 조사행위에서 비리적발의 가능성이 높다는 현실을 감안할 때 기관의 퇴직자가 업체 관련 정보를 많이 가지고 있다는 점을 활용할 필요가 있다고 설명했다. 이는 비리근절방안으로 퇴직자를 활용하는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것으로 판단된다.

기관에는 외부회계감사가 존재하고 있고 따라서 내부에서의 실질적 회계감사를 한다고는 볼 수 없었다. 그러나 내부감사를 통해서도 40여개의 항목을 설정한 일반회계계약에 대한 상시감사작동을 확인하고, 일반적 상거래에서 벗어난 경우 소명확인요청 등의 회계감사를 하고 있는 있기 때문에 회계장부와 관련한 비리행위는 어려울 것으로 인식하고 있었다. 그 밖의 업무행위로는 예를 들면, 가산세 관련하여 내지 않아도 될 세금을 내었거나 그 반대일 경우 등을 사전 조사하여 이를 관련부서에 전달하는 역할 등을 하는 것으로 나타났다.

내부제보에 의한 암행감사도 실시하고 있지만 직원보호차원의 수준이지 징계처분을 위한 강도 높은 감사는 실시하고 있지 않은 실정이다.

(3) 감사원 감사에 대한 인식과 역할

제3자에 의한 제보가 없이 하는 감사는 형식적인 감사형태를 보일 수밖에 없는 한계를 가진다고 설명했다. 이러한 점에서 감사원 감사는 내부감사의 한계를 극복하고 이를 보완하는 측면이 있다는 인식을 가지고 있었다.

일반적 일탈은 규정위반의 관점에서 접근하지만 제보일 경우는 확증심리를 가지고 조사하는 점에서 적발의 가능성을 보다 높일 수 있다는 것이다. 따라서 제보가 가능한 환경마련이 중요하지만 이 또한 직원들 간의 특수한 관계에서 강도 높은 감사실시는 곤란하다는 점을 피력했다. 이럴 시에 단체장이나 감사위원의 강력한 조사의지는 감사에 대한 새로운 각오로 다가오고 보다 강력한 감사실시가 가능하다고 보고 있었다.

구조화되어온 기관의 비리행태를 지금까지 발견하지 못한 감사원 감사의 부실에 관해서는 기관에 대한 감사원 직원의 이해도는 비교적 높은 수준이지만 업무특성이 고도의 전문성을 요

구하는 것이므로 감사원 내부에서도 기술적 전문성의 고도화 및 인재육성을 위한 노력이 필요할 것으로 판단된다고 인식하고 있다.

(4) 감사원 감사에 대한 예방적 효과

감사원 감사의 결과로 비리행위근절을 위해 기관이 대대적인 제도개선을 추진하고 있고 구성원의 인식변화를 초래했다. 또한 숨겨져 있던 사적비리들이 노출되면서 동일수단, 동일방식으로 유사한 행위를 하지 않으려 한다는 점에서 비리사례의 노출로 예방차원의 교훈으로 된다는 점도 강조했다.

4. 기관별 부패예방에 대한 주요 대응

지자체와 공기업별 부패의 형태는 유사성을 가지지만 그에 따른 직원들의 인식 및 기관의 대응 조치는 차이를 보였다. 지자체의 경우, A, B지자체 모두 부패인식에 대한 기관의 대응은 미온적이며 소극적이었다. 비리관련 정보는 가능한 한 외부로의 유출을 억누르고 기관 내부에서 처리하려는 상황적 판단을 가지고 있었다. 특히 비리발생에 대한 원인을 조직적, 구조적, 제도적 요인에서 찾기 보다는 개인의 일탈행위로 간주하고 우발적, 일과성으로 보는 측면이 강했다. 담당직원(기관)의 비리원인에 대한 인식의 차이점이 대응의 차이로 귀결되는 것으로 판단된다. 추정컨대 민선자치단체장의 다음 선거를 의식해서 주민에게 불신을 초래할 수 있는 소지를 사전에 차단하려는 의도도 있을 것으로 생각된다.

그에 비해 공기업은 비리발생원인을 조직적, 구조적, 제도적 시각에서 보고 있고 개인의 일탈행위는 제도 속에서의 한 행위로 간주하며, 따라서 종합적이며 전사적 관점에서 신속하게 대응마련에 착수하는 편이었다. 특히 지속적인 비리발생원인에 대해 내부인식과 외부인식으로 구분하여 전자로서는 조직기강해이, 내부고발제도의 유명무실화, 끼리끼리문화에 대한 조직내 비리개연성의 존재, 비리행위 통제력 약화에 따른 안일주의로, 후자는 불합리한 관행이 고착화된 조직문화, 조직내의 불신주의 팽배, 청렴윤리문화 인식의 부족에 따른 비리의 잠정적 내재화로 구분하여 체계적으로 분석하였다.

표1은 기관별 부패예방에 대한 대응책의 주요 내용이다. 지자체와 공공기관의 비리원인에 대한 명확한 인식과 정확한 분석은 그 대응책에도 크게 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

<표1> 각 기관별 부패예방에 대한 대응 방안

기관	주요 대응 내용
A지자체	1. 자율적 내부통제시스템시행(청백e시스템, 자기진단제도, 공직윤리관리시스템) 2. 공직비리 익명신고제 도입 및 운영 3. 부조리 신고보상금 지급조례 시행 4. 부패공직자 신고게시판 상시운영(홈페이지 소통담벼락) 5. 정기적 부패관련 교육실시
B지자체	1. 내부통제시스템시행(청백e시스템, 자기진단제도, 공직윤리관리시스템) 2. 공직비리 무기명우편신고제 운영 3. 원스트라이크 아웃제 4. 부패공직자 신고게시판 상시운영(홈페이지 운영)
C공기업	1. 비리근절 시스템 구축 1) 국내 최초 변호사와 함께하는 '내부고발제도(00:Whistle)'시행

	<ul style="list-style-type: none"> ① 변호사를 통한 상담 및 내부고발제도 도입 ② 직원들 간 익명으로 자유로운 소통의 장 개설(익명게시판) ③ 비리신고시스템에 대한 전사적 홍보 및 교육강화(개인 스마트폰 앱 설치 등) <p>2) 비리행위자 엄벌 처단</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 징계강화(100만원 이상 금품 및 향응수수 및 직무관련성 여부에 상관없이 무조건 해임처분) ② 승진제한 강화: 비리 징계시 기존 승진제한 기간의 2배 연장(관리직 승진 시 영구제한) ③ 금전상 조치 강화: 징벌적 징계부가금 부과(최대 5배), 징계처분시 공무원 수준의 급여삭감 적용 <p>3) 전문감찰기능 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 기동감찰단 신설 ② 감사실 내 업무조정을 통한 일상감사 기능 강화 <p>4) 폐쇄적 조직문화 쇄신</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 동일 직렬 부서 폐지 및 융합형 조직 신설 ② 사무, 기술 융합형 조직 확대 <p>5) 계약 비리근절 및 투명성 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 본사 통합 구매계약 시행 ② 계약부서 전문성 강화 ③ 규격서 공개 조회기간 연장 <p>2. 청렴윤리 문화정착</p> <p>1) 불합리한 관행타파</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 법인카드 관리 및 사용 강화(팀별 법인 카드 사용실적 인트라넷 공개) ② 허위출장 근절(부당 수령액의 5배 가산징수) <p>2) 소통과 잠재적 비리억제를 위한 수평적 기업문화 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 간부직(처/실장) 폐쇄형 파티션 철거 ② 간부전용 지정 주차장 폐쇄 ③ 소통/공감 워크숍 시행 <p>3) 외부청렴주치의(Clean Doctor)제도 시행</p> <p>4) 임금피크직원 활용 청렴 멘토제 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 청렴윤리전문가로서 내부 비리행위신고, 청렴윤리 고충 상담 <p>5) 사회봉사명령제 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 기관에서 지정한 복지시설에서 봉사활동 수행(불응시 봉사활동 시간 50% 가중) <p>3. 조직·인사 시스템 투명성 강화</p> <p>1) 청렴문화주도를 위한 개방형 인사 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 2급이상 간부직 개방형 직위 공무 ② 경력직 채용확대(10% 이상) <p>2) 합리적인 승진인사 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 승진인원할당제 <p>3) 끼리끼리문화 타파를 위한 폐쇄적 직렬폐지</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 직무분석 및 직렬체계 개선 ② 직무관리 시행세칙 등 관련 규정 개정 및 공포 ③ 직군(사무/기술) 통합 완료 <p>4) 부패연결고리 사전차단을 위한 보직관리 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ①
--	---

D공기업	<p>5) 파트장 도입 및 직급호칭변경</p> <p>1. 자재·입찰·계약관련 시스템 개선</p> <p>1) 통합 구매조직 신설 및 엔지니어링 역량 강화</p> <p>① 구매조직의 전문성과 독립성을 강화한 구매사업단 신설 및 원전본부 자재 본사 통합구매</p> <p>② 구매사업단 내 공급망 관리(SCM)전담부서 신설</p> <p>③ 구매규격서 사전검증 수행을 위한 엔지니어링검증파트 신설 및 엔지니어링 전문 인력 보강</p> <p>④ 원가계산에 기반한 기자재 구매추진을 위한 원가조사팀 신설</p> <p>⑤ 안전 최우선의 원전 운영을 위한 현장 인력 확충 및 엔지니어링역량 강화</p> <p>2) 자재관리의 투명성 효율성 제고</p> <p>① 자재관리 전담부서 신설</p> <p>② 납품검사권한의 분산과 견제장치 마련</p> <p>③ 자재관리 비리를 방지하기 위해 모든 현장자재를 추적 관리하도록 하는 ‘현장보관자재 관리지침’ 제정</p> <p>④ 기자재 추적관리 IT시스템 구축</p> <p>3) 입찰제도 개선</p> <p>① 최저가격보다 품질을 우선시하는 ‘최고가치 낙찰제’ 도입</p> <p>② 수의계약 최소화 장치 마련</p> <p>③ 입찰공고 전 구매규격서 인터넷 공개 및 이의신청제도 도입</p> <p>④ 구매규격서 사전 검증 절차 도입</p> <p>⑤ 기관에 납품 가능한 유자격공급자 등록 현황과 등록 취소 등 제재 현황을 투명하게 실시간으로 공개</p> <p>4) 국산화 개발사업 및 개발선택품 지정업무 개선</p> <p>① 수요부서의 개발기업 추천제 폐지 및 과제기업공무제 전면 시행</p> <p>5) 친족의 공급업체 사실 신고</p> <p>① 재직중인 전 임직원의 친족 공급업체 등록사실 인지 즉시 신고 강요 (윤리행동강령) 개정</p> <p>2. 품질증빙서류 위조방지 대책 수립</p> <p>1) 품질 운영체계 변경</p> <p>① 현장 품질조직을 본사조직으로 통합</p> <p>② 책임자의 직급 격상으로 품질견제기능 강화</p> <p>2) 시험검증비용 직접 지급</p> <p>① 시험검증기관으로부터 시험검증결과 승인서류와 기기검증 비용 청구서 접수 후 기기검증기관에 대기 직접 지급</p> <p>3) 품질서류 위변조 검증 강화</p> <p>① 인수검사 시 품질서류 위변조 검증</p> <p>② 위변조검증을 위한 제3기관 운영</p> <p>③ 원전품질검증센터 신설</p> <p>④ 품질서류 제출관리용 전산시스템(QVD-MS)개발</p> <p>⑤ 품질서류 및 제품에 대한 위변조 방지 시스템 구축</p> <p>4) 공급자 품질관리 강화</p> <p>① 품질서류 품질관리 강화</p> <p>② 원전산업계 위변조 방지 기술정보 교육 강화</p>
------	--

	<ul style="list-style-type: none"> 5) 시험·검증기관에 대한 민·형사 책임 강화 <ul style="list-style-type: none"> ① “원자력 안전법” 개정에 의한 책임 강화 3. 고강도 경영혁신 시행 <ul style="list-style-type: none"> 1) 외부인사 채용 확대 <ul style="list-style-type: none"> ① 고위직에 대한 외부 인재 채용 확대 ② 중간관리자·실무자급 영입 ③ 직군간 교차보직 확대 2) 장기보직자 순환보직 강화 3) 협력업체 재취업 금지 <ul style="list-style-type: none"> ① 2급이상 직원의 퇴직자 재취업 제한 법제화 및 퇴직자 재취업 현황 DB관리 ② 퇴직자 재취업 제한 위반업체 적발시 적격심사 ‘신인도 평가’에서 감점 및 공급자 등록 취소 4) 간부직원 재산등록 <ul style="list-style-type: none"> ① 2급이상 간부직원에 대한 재산등록 의무화 5) 원전정보 공개 확대 <ul style="list-style-type: none"> ① 지역주민과의 상시적 소통채널인 ‘운영협의회’를 지역본부별로 설치 ② 원전에 대한 상시적 감시권한을 확대하여 주민감시기능 내실화 4. 감시기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> 1) 자체감사기구 조직 강화 <ul style="list-style-type: none"> ① 자체감사기구(감사실) 인원 대폭 증대 ② 감사기능별 조직 세분화 ③ 기동감찰팀 신설 및 외부전문가 영입 2) 엄격한 처벌 규정 정립 <ul style="list-style-type: none"> ① ‘원스트라이크 아웃’제도 실시 ② 비리행위 징계시효 연장(일반비리: 2년→3년, 횡령·배임·금품수수: 3년→5년) ③ “임직원 업무관련 기업 투자금지에 관한 지침” 제정(공공기관 최초) ④ 직무관련 부패행위 기준 강화(고발기준 500만원→200만원으로 하향) 3) 조기 부정탐지 활동 <ul style="list-style-type: none"> ① 비리신고채널의 다양화 ② 내부직원 제보, 진정 유도를 위한 상임감사위원과의 소통 핫라인 개설 ③ 이상 징후 자동탐지 감사시스템 구축 ④ 상시감사모니터링 시스템 운영
--	---

표1에서 볼 수 있는 바와 같이 소속직원들의 인식은 기관의 대응에도 영향을 미친다. 지자체들은 원인분석에 따른 지자체 맞춤형 대응책이라기보다는 전국 일률적인 대응책의 활용에 머무르고 있다. 반면 공기업들은 정확한 원인분석에 따른 기관특성에 적합한 방책을 강구하고 있다. 인터뷰조사에서도 확인한 바와 같이 이는 구성원들의 인식에 차이에 크게 기인하는 것이라고 볼 수 있다.

지자체 직원들은 비리행위는 극히 소수의 개인적 일탈행위로 보는 까닭에 조직적, 구조적, 장기적 비리의 사전적 차단, 혹은 사후적 예방을 위한 방안마련을 해야 한다는 충분한 인식에 머무르고 있지 않은 것 같았다. 개인의 일탈이므로 해당 개인에게만 징벌적 제재를 가하면 그

것으로 충분하다는 단일한 인식이 자리잡고 있었다. 이러한 인식으로는 비록 비율은 낮지만 유사한 비리행위가 장기간 계속되어 온 현상에 대한 설명적이며 설득적인 근거를 마련하지 못한다는 사실을 주지하고 있음에도 극히 소수의 일탈행위로 인해 비리집단으로 낙인찍힐 수 있다는 강박감 탓인지 비리행위 자체가 외부로 알려지는 것에 대한 민감한 반응을 보여주고 있었다. 앞에서도 언급한 것처럼 위로부터의 암묵의 지시, 묵인, 혹은 관행으로 인해 지속되어 온 나머지 일상화되어 집단내에서의 부패인식이 희박화되고 있다는 인상마저 가지게 했다. 또한 제도를 마련했지만 기능적 작동과는 심리적으로 거리가 멀고 실제로 적용되는 경우도 규칙에서 벗어난 징계수준으로 동료감싸기 분위기 혹은 언제든지 스스로도 유사한 상황에 직면할 수 있다는 환경에 대한 예비적 방어책인지 징벌적 제제의 강력함에 부정적인 시각을 가지고 있었다. 이 또한 개인의 일탈행위에 중심축을 두고 있는 것에서 부패에 대한 인식의 안이함이 자리잡고 있음을 느끼게 한다. 지자체의 대응책들을 보게 되면 개인비리의 차단 혹은 색원에 중점을 두고 있는 시책으로서는 효과가 있을 수 있으나 비리행위의 구조적 실태를 감지하기에는 부족한 측면이 보인다.

반면 공기업들은 비리조사전담팀을 구성하여 전사적 측면에서 문제점과 원인분석을 시도하고 개인적 일탈행위 플러스 조직적 및 구조화되어 온 비리형태로 간주하여 체계적으로 대응하고자 하는 점이다. 주요 내용에서도 알 수 있는 바와 같이 비리의 원천적 차단 및 제재장치 강화, 불합리한 관행 타파 및 조직문화 쇄신, 내부통제 기능강화를 위한 조직 개편 등으로 비리근절 및 신뢰 강화를 위해 종합대책을 마련했다. 개인적 비리 차단을 위해서는 신상필벌강화, 안일주의 타파, 내부고발제도의 활성화와 조직적, 구조적 비리차단으로서는 불합리하고 폐쇄적 조직문화개편, 끼리끼리 문화의 타파, 체계적 감찰기능제도를 도입했다. 특히 비리 행위자 엄벌처단을 위한 징벌제도를 대폭 강화하여 비리 연루 시에 인사상·금전상 타격이 막대하다는 인식의 조직 내 확산을 도모했고, 온정주의적 징계심사를 방지하여 직원들의 경각심을 제고했다. 또한 기관들의 운영상의 특징에서 유발되어 온 동일 기술 직렬(기계, 전기 등)로만 구성된 부서를 폐지하고 융합형 조직 운영으로 상호 견제 등을 통해 비리발생 예방 가능성을 차단하고자 했다.

상기의 설명에서 알 수 있는 바와 같이 부패에 대한 인식은 지자체와 공기업 간에서 괴리가 발생하고 그 인식의 차이가 대응책의 차이로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 이는 비리의 예방적 차원에서의 접근은 기관 공통의 획일적인 접근보다는 지자체와 공기업의 차별화된 접근법이 바람직할 수 있다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

5. 결론

부패는 없을 수 없지만 부패를 예방하는 노력은 동서고금을 막론하고 필요한 일이다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 다양한 형태의 부정이나 비리 문제로 감사를 받고 감사원으로부터 처분을 받은 기초자치단체와 공기업의 각각 2곳을 선정하여 해당 기관의 감사담당자를 대상으로 인터뷰를 통해 부패발생원인, 부패예방의 대응방안을 비교하고 근절 대책을 감사원의 감사활동 효과를 중심으로 고찰했다. 특히, 구성원들이 서로 밀접한 관련을 맺고 있는 집단 내의 사건의 맥락 흐름 구조 속에서의 감사 전후의 구성원들의 인식이나 제도 변화의 심층적 분석을 위해 현상이면의 가치체계를 파악할 수 있는 질적 연구를 시도했다. 이를 통해 도출된 내용들은 다음과 같다.

먼저, 부패의 원인이 개인의 탐욕이라 생각하는 경향이 있었지만 제도적인 느슨함이나 문화

도 상당히 작용하는 것을 볼 수 있었다.

또한 감사원 감사의 존재로도 비리행위에 대한 예방효과가 발생하며, 감사기법이나 내부 환경 등으로 곤란한 문제발생 시에 내부통제의 한계를 보완하는 측면에서도 외부감사로서의 감사원 감사의 예방적 효과를 확인할 수 있었다.

기관 간의 비교의 관점에서 감사원 지적에 대해 지자체의 대응은 미온적이지만 공기업의 대응은 적극적이었다. 제도적 정비는 물론 환경적 요인의 비리환경 저감에 집중하는 실제적인 행동을 보여주었다. 이는 부패행위에 대한 인식의 차이에서 발생하는 것으로 이것이 기관별 대응책에도 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이런 관점에서 지자체와 공기업에게 감사접근을 달리 적용할 필요가 있고, 특히 지자체에게는 적극적 대응책의 권고 및 이행확인도 필요할 것으로 보인다.

내부감사와 외부감사의 상호보완적 역할 분담에 관해서는 몇 가지의 한계를 가지고 있었다. 먼저, 내부 감사는 동료직원에 대한 감찰이라는 점과 감사자와 피 감사자 사이에 역할이 언제든지 바뀔 수 있기 때문에 감사의 정도나 처분이 느슨해질 수밖에 없는 태생적인 한계가 있었다. 둘째, 내부 감사에 힘을 실어주는 길은 조직의 리더나 감사실의 책임자인 감사(chief audit officer)가 적극적인 지원을 해야 내부감사가 움직일 수 있는데 그렇지 못한 경우에는 내부감사가 소극적일 수밖에 없는 한계도 있었다.

감사원의 전문성과 대규모성의 측면에서는 감사원은 전문적인 역량을 갖고 있으면서 시간과 인력을 대규모로 투입할 수 있는 장점이 있어 실제 비리예방의 차원에서의 효력이 크다는 인식을 확인할 수 있었다.

또한 감사원의 상징적 효과가 강조되고 있었다. 공무원의 업무 행위에서 기준은 개인의 윤리나 도덕심, 법률과 규정이 있지만 공무원이나 공기업 직원이 업무를 수행할 때 염려하는 것은 감사에 지적 받는다 혹은 감사에 걸린다는 것을 수시로 인식하고 있다는 점을 확인할 수 있었다.

감사원에 대한 기대되는 변화로서는 감사원은 고도의 전문성을 배양할 필요가 있다. 단순히 회계감사로는 한계가 있고 아울러서 훈계하거나 고압적인 면을 호소하는 경우가 많았는데 감사가 장기적으로 피감사자를 돕는 것이라는 점을 인식시킬 필요가 있다. 귀찮은 상전이 아니라 개인의 일탈을 막고 조직의 건전성을 확보하는 지름길이라는 점을 인식시킬 필요가 있다.

또한 감사원은 회계감사에 머물지 않고 직무감찰권한을 같이 가지고 있어야 암행어사로서 공무원의 비리에 대한 경각심을 줄 수 있다. 좀 이색적으로 들릴 수 있지만 감사의 효과를 극대화 할 수 있는 방안으로는 충격적인 처분이나 감사가 필요할 수 있다. 대부분의 응답자들이 이른바 부정청탁방지 법의 효과를 크게 강조하였는데 심층적인 분석을 해보면 반부패 교육은 피상적인데 비해서 언론의 홍보효과 그리고 첫 희생양이 될지도 모른다는 경계심으로 인하여 비리예방효과가 크다고 인식하고 있었다. 감사원도 경우에 따라서는 상징적으로 강한 처분을 하여 비리에 대한 경계심을 심어줄 필요가 있다. 부당하거나 과잉 감사 그리고 재판을 통하여 무혐의 처분이 내려지는 경우와 같은 사례는 감사원의 신뢰성과 직결되는 것에서 보다 신중을 기해야 할 것으로 생각된다.

참고문헌

각 기관의 내부자료

천안아산경제정의실천연합(2013).

Shim, J(2012), Corruption in Local Governments: the case of systemic corruption in Korea, KACS.