

발간등록번호

71-6410000-000731-01

NEXT>경기

경기도 사전 컨설팅감사제도 발전방안 연구

2017. 4

[사] 한국행정학회

제 출 문

경기도청 귀하

본 보고서를 「경기도 사전컨설팅감사제도 발전방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 4월

책임연구원 : 오영균 (수원대학교 교수)

공동연구원 : 이민창 (조선대학교 교수)

이석민 (수원대학교 교수)

홍길표 (백석대학교 교수)

연구보조원 : 김보은(서울여자대학교 디지털거버넌스센터)

〈제목 차례〉

제1장 연구의 목적 및 방법	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 내용 및 방법	3
제2장 공공감사와 사전컨설팅감사제도 개요	4
제1절 사전 컨설팅감사제도의 의의 및 근거	4
1. 사전 컨설팅감사제도의 의의	4
2. 사전 컨설팅감사제도의 법률적·제도적 근거	8
제2절 기존 감사제도와 사전 컨설팅감사제도	10
1. 감사제도의 의의 및 유형	10
2. 감사의 법적근거	14
3. 기존 감사의 문제점	18
제3장 사전컨설팅감사의 이론적 근거 및 선진사례 탐색	21
제1절 규제개혁이론 및 적극행정이론 검토	21
1. 규제개혁이론	21
2. 적극행정이론	25
제2절 내부감사의 최근 발전 동향과 국내외 사례	33
1. 내부감사이론의 최근 발전동향	33
2. 내부감사 컨설팅서비스와 컨설팅감사 동향	37
3. 전사적 위험관리(ERM)와 내부감사의 역할	43
제3절 공공혁신에 따른 실패위험 대응 동향과 국내외 사례	49
1. 국가연구개발 성실실패 용인제도	49
2. 공공혁신과 공공기업가정신	52
제4절 이론적 근거 탐색 및 국내외 사례연구 종합	56
1. 이론 및 사례연구의 종합적 평가	56
2. 이론 및 사례연구에 기초한 사전컨설팅감사제도의 개선방안 모색	57
제4장 국내 유사사례 및 사전컨설팅감사 실제 적용사례 분석	61
제1절 사전 컨설팅감사제도의 국내 유사 시행사례	61
1. 행정자치부	61
2. 전라남도	62
3. 충청남도	70
4. 부산광역시	74
제2절 경기도 사전 컨설팅감사 제도 분석	81

1. 경기도 사전 컨설팅감사제도 개요	81
2. 경기도 사전 컨설팅감사제도의 주요 성과	84
제3절 경기도 사전 컨설팅감사 실제 사례 유형 분석	85
1. 수용사례	85
2. 반려사례	94
3. 사례 분석의 시사점	104
제5장 결론	107
제1절 전통적 감사와 컨설팅 감사의 구분과 조화	107
제2절 사전컨설팅감사제도의 개선방향	110
1. 자체감사의 바람직한 역할&기능 정립	110
2. 위험관리 거버넌스	110
3. 혁신과 실패위험에 대한 대응	112
4. 실패위험에 대한 사전 컨설팅서비스	113
제3절 사전컨설팅감사 제도화 및 운영개선을 위한 제언	114
1. 법·제도 측면	114
2. 조직측면	116
3. 운영측면	116
제4절 사전컨설팅감사의 쟁점정리	118
1. 개념에 대한 쟁점	118
2. 면책규정과 범위	119
3. 사전컨설팅감사의 업무 범위	121
참고문헌	123
[부록]	128

〈표 차례〉

〈표 1〉 현대적 감사기법	2
〈표 2〉 사전컨설팅감사 해당 업무 범위	9
〈표 3〉 지방자치법 제 166조	9
〈표 4〉 감찰, 감사, 조사 등의 차이	11
〈표 5〉 헌법 제97조	14
〈표 6〉 국회법 제127조	14
〈표 7〉 감사원법 제1조, 제2조	14
〈표 8〉 지방자치단체 감사체계와 법적근거	15
〈표 9〉 공공감사 관련 법령	16
〈표 10〉 공감법 제정의 목적	17
〈표 11〉 적극행정 면책 요건 및 제외대상	30
〈표 12〉 내부감사의 역량수준 발전단계 모형	36
〈표 13〉 감사인과 컨설턴트 비교	40
〈표 14〉 감사시점 및 감사목적에 따른 감사활동과 방만경영의 유형	43
〈표 15〉 실패과제에 대한 성실수행여부 가이드라인	51
〈표 16〉 전라남도 일상감사 규정	63
〈표 17〉 전라도 적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정	64
〈표 18〉 전라남도 사전컨설팅 감사 추진실적	65
〈표 19〉 업무추진 시 절차위반 또는 현실과 맞지 않아 논란의 소지가 예상되는 경 우	65
〈표 20〉 여건변화 등으로 인해 사업효과가 낮아져 예산낭비가 우려되는 경우	67
〈표 21〉 다수 법령이 적용되고 관계법령 등의 불명확한 해석으로 어려움이 있는 경 우	68
〈표 22〉 충청남도 컨설팅 감사규칙	71
〈표 23〉 충청남도 사전컨설팅 감사 추진실적	72
〈표 24〉 법령에 규정되지 않은 불필요한 절차 간소화	73
〈표 25〉 관계법령 등의 불명확한 해석으로 어려움이 있는 경우	73
〈표 26〉 부산광역시 적극행정 면책 및 공무원 경고등 처분에 관한 규정	75
〈표 27〉 신청절차	75
〈표 28〉 부산광역시 사전컨설팅 감사 적용 실적	76
〈표 29〉 인·허가 등 규제 관련 사무	77
〈표 30〉 다수 법령이 적용되고 관계법령 등의 불명확한 해석으로 어려움이 있는 경 우	78
〈표 31〉 경기도 사전 컨설팅감사 추진 실적	84
〈표 32〉 쉼바이오텍 현황	90

<표 33> 현상변경 대상지 현황	91
<표 34> 현상변경 허가조건	92
<표 35> 감사와 컨설팅 비교	108

[그림 차례]

[그림 1] 기존 감사와 컨설팅 감사와의 관계 비교	7
[그림 2] 지방자치단체에 대한 현행 감사체계	12
[그림 3] 새로운 내부감사 모델의 4가지 원칙	33
[그림 4] 내부감사의 전략적 역할 강화를 위한 변혁 요구	34
[그림 5] Internal Auditing의 향후 발전방향 모색 (Anderson, 2003)	37
[그림 6] 조직 성숙도 변화에 따른 감사기능의 역할	39
[그림 7] 감사의 발전과 시스템감사 및 컨설팅감사의 대두	41
[그림 8] 위험관리를 보는 시각의 변화	45
[그림 9] 내부통제와 전사적 위험관리의 통합 체계	45
[그림 10] 전사적 위험관리(ERM) 차원에서의 내부감사의 역할 프로파일	46
[그림 11] 국과심(2013)의 실패과제에 대한 평가프로세스(안)	50
[그림 12] 이론 및 사례연구의 정책적 시사점 종합	56
[그림 13] 위험관리 프로세스와 위험 거버넌스	58
[그림 14] 혁신과 실패위험, 불확실성의 체계적 대응 필요성	59
[그림 15] 사전 컨설팅감사 추진 절차도	84
[그림 16] 신한일전기 공장부지용도 변경 관련 사항	86
[그림 17] 위험관리 프로세스와 위험 거버넌스	111
[그림 18] 혁신과 실패위험, 불확실성의 체계적 대응 필요성	112

제1장 연구의 목적 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

- 그 동안의 공공감사는 감시자, 통제권을 가진 소유자, 징벌적 역할 등이 강한 성격으로 인하여, 부정적인 이미지가 강하게 자리 잡아 왔음
- 그러나 현대 사회의 행정영역은 매우 복잡하고 다양한 형태로 이루어지고 있기 때문에 이와 같은 사후적이고 징벌적인 역할에서 벗어나 사전적으로 위험을 관리하고 컨설팅 할 수 있는 기능으로의 새로운 역할 전환이 요구되어 짐
- 이에 따라, 그동안 회계감사 혹은 합법성 감사위주의 감사방법이 주를 이루던 공공감사 영역에 다양한 감사기법의 도입 필요성이 야기됨
- 이와 같은 새로운 감사기법은 성과감사(performance auditing), VFM감사(value of money auditing), 경영감사(management auditing), 컨설팅감사(consulting auditing) 등으로 구분되며, 새로운 공공감사기법의 하나로서 도입에 대한 논의가 이루어지고 있음
- 이때 컨설팅 감사를 중앙, 지방기관에 적용할 때에는 감사의 대상인 중앙정부 혹은 지방자치단체의 기관이 위법한 회계처리나 비경제적, 비효율적인 행정작용 및 정책집행을 최소화하기 위해 감사기관이 제공하는 감사서비스(고려대학교정부학연구소, 2007)라 정의 할 수 있음
- 그 중 컨설팅 감사는 위험관리의 일환으로 사전적이며, 다양한 협조에 근거하여 그 기관이 직면한 혹은 직면할 위험에 대해 대비할 수 있다는 장점을 가짐
- 이러한 사전컨설팅 감사제도는 민간부문에서 많이 행해져 왔으나, 현대행정의 다양성 및 복잡성 등으로 인하여 공공부문에의 필요성이 증가함에 따라 공공 부문에 점차 도입되고 있음
- 그럼에도 불구하고 제도적, 법적 미비로 인하여 많은 공공부문에서 활용한다고 할 수 없음

<표 1> 현대적 감사기법

구분	의의
성과감사	부정, 오류 적발 등의 합법성 위주의 전통적 감사에 효율성과 효과성을 포함한 것으로써, 감사가 관리개선의 도구가 될 수 있는 현대적 감사방법을 의미함
VFM감사	성과감사와 매우 동일한 형태로 영국에서 사용되는 개념이며, 국민이 납부하는 세금에 대해 정부가 국민에게 가치를 제공하고 감사하는 것을 의미함
경영감사	민간 기업에서 사용하는 감사의 일종으로 관리의사결정 및 조직 활동에 대해 감사하며, 조직업무 수행방법이 조직결과 달성에 어느 정도 기여하는가를 중요시 함
컨설팅 감사	감사의 영역에서 활용되는 컨설팅을 의미하는 것으로 감사대상기관의 비경제적이고 비효율적인 행정작용 및 정책집행을 최소화하기 위해 감사기관이 제공하는 자문서비스 ¹⁾

- 하지만 경기도는 사전컨설팅 감사제도를 적극적으로 수용하여 사전 예방적 감사를 시행함으로써, 정부의 규제개혁 우수사례로 선정되는 등 공공부문의 사전컨설팅 감사 확대에 기여함
 - 사전 컨설팅감사 제도는 경기도가 최초로 창안하여 도입한 사전 예방적 감사기법이며, 정부의 규제개혁 우수사례로 선정되어 전국적으로 확대
 - 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제13조의2와 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정(국무총리훈령)」과 같이 근거규정도 마련되었으나 제도에 대한 이해 부족으로 형식적 수준의 도입에 그칠 우려
 - 그동안 사전 컨설팅감사 제도의 도입과 확산에 치중하여 제도에 대한 체계적 검토가 이루어지지 못함
- 이에 본 연구는 기존 감사제도와 사전 컨설팅감사 제도의 정합성 검토, 경기도 사전 컨설팅감사 제도의 운영 실태와 운영성과 분석, 국내·외 사전 컨설팅감사 사례 검토 등을 통해 사전 컨설팅감사 제도의 안정적 발전 기반을 마련하는 데 목적이 있음

1) 송기국, 2012

제2절 연구의 내용 및 방법

☐ 문헌연구

- 선행연구 검토를 통해 기존 감사제도의 문제점과 사전 컨설팅감사 제도의 의미를 파악

☐ 사례연구

- 사전 컨설팅감사 제도의 문제점 분석과 법제도·조직·운영상 개선안 도출을 위해 제도도입의 배경, 과정, 실태, 성과 등에 대해 검토
- 해외와 국내 공공기관의 사전 컨설팅감사 제도 사례를 검토

☐ 전문가 회의

- 사전 컨설팅감사 제도의 문제점 및 이슈들에 대한 의견과 개선안의 방향성 제언을 얻기 위한 전문가 회의
- 행정자치부, 감사연구원, 법제처, 경기도 실무담당자 등과의 회의를 통해 공통점과 차이점 도출

제2장 공공감사와 사전컨설팅감사제도 개요

제1절 사전 컨설팅감사제도의 의의 및 근거

1. 사전 컨설팅감사제도의 의의

□ 공공감사의 패러다임 변화

- 감사는 독립적이고 객관적인 입장에서 조직 내 경영 및 업무를 감시, 모니터링 하는 내부통제시스템의 중요한 부분으로 발전되어왔음
 - 특히 기업이 대규모화 되고, 그 업무가 복잡해지면서 경영자가 계획하고 지시한 사항이 실제 어떻게 수행되고 있는가를 직접 확인하고 문제를 지적하며, 해결책을 찾아주는 기능을 포함함(이영하, 2013)
- 공공부문 역시, 정부의 역할과 기능이 확대됨에 따라, 주인-대리인이론에 근거하여, 국민의 대리인인 정부가 국정운영을 어떻게 하는가에 대한 유효성을 확인하기 위해 감사를 또 다른 대리인으로 세우게 됨
 - 즉 공공부문 역시 신공공관리론 등의 등장에 따라 정부의 기능 및 역할의 확대에 따른 감사의 필요성이 더욱 대두되었다고 할 수 있음
- 이때 전통적인 공공감사의 접근방법은 규정의 준응여부를 따지는 합법성 감사와 재무제표의 유효성을 확인하는 회계감사로 구성되었음
 - 즉 재정, 유형 자산, 결과 등에 초점을 맞추고 있었으며, 피감사인 혹은 피감사 기구는 이를 무조건적으로 준응해야 하는 구조로 이루어져 있었음
 - 결국 전통적으로 감사는 과거 지향적이며, 구성원의 창의력을 저해시키는 역기능이 많은 무 부가가치 내지 저부가가치한 기능으로 부정적인 이미지를 가지게 됨(이영하, 2013)
- 그러나 복잡하고 빠르게 돌아가는 사회에서 위험을 미리 예측하고 대응하는 가치가 중요해지면서, 공공부문의 감사 역시 사전적이고 위험관리를 위한 컨설팅트적인 역할로의 변화가 요구되어 짐
 - 즉 현대 감사는 적극적인 조직의 파트너로서, 조직의 위험 및 성과를 관리하는 컨설팅트로 변화하였으며, 기존 감사의 대상이 재정에 초점을 맞추고 있었다면, 현대적 감사는 정부가 시행하는 사업이나 프로그램, 서비스 등의 사업과 무형 자산으로 관리의 초점이 넓어짐

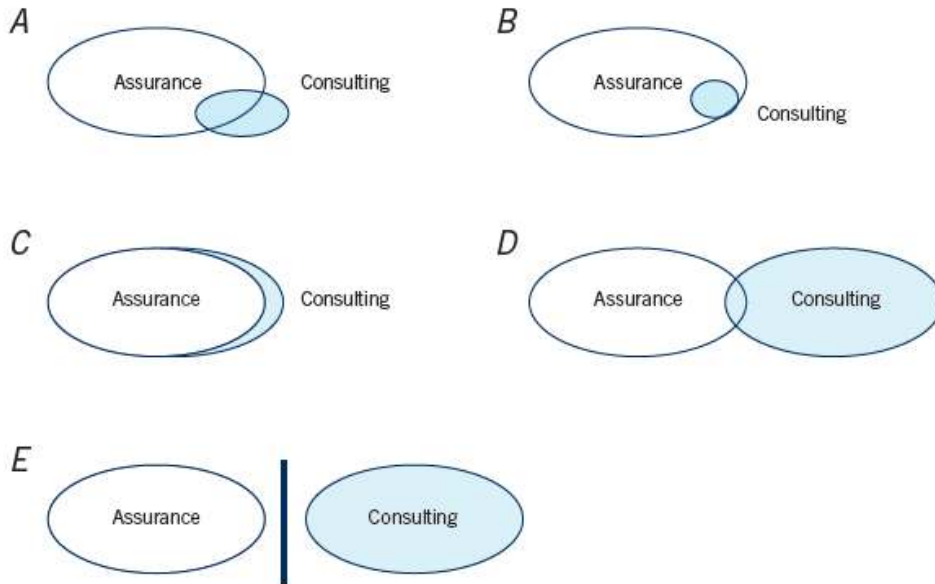
- 이와 같은 현대적 공공감사에 대해 Cohen(2008)은 감찰이나 합법성 등을 확인하는 등의 통제활동이 아니라 그 반대로 지식경제사회에서 최근에 새롭게 인식되어야 하는 개념이며, 전통적 감사와 같은 증명(서)을 확인하는 행위와 오히려 반대되는 활동이라고 논의하기도 함(한국행정학회, 2010)
- 즉 전통적인 공공감사는 사후적, 통제위주의 감사였다면, 현재는 조직 관리자, 견제자로서 유동적인 통제권을 가지고 있음
 - 앞으로 공공감사가 지향하는 바는 조직의 커뮤니케이션, 협력, 조정자로 변화를 예측하고 사전적인 관리를 지향함
 - 또한 품질, 효율성 및 과정과 결과를 모두 고려한 부가가치를 창출할 수 있는 감사로의 변화를 꾀한다고 할 수 있음
- 특히 최근 몇 년 동안 내부감사의 업무 확장을 통해 보증의 역할에서 컨설팅 조언자로서의 역할이 확장됨으로써, 감사의 역할에 컨설팅을 통한 미래의 다양한 옵션을 제시하는 것까지로 변화되게 되었음

□ 사전컨설팅 감사의 개념

- 사전 컨설팅감사는 세계적으로 그 유사사례를 찾아보기 힘든 독특한 감사제도로 한국의 경기도에서 최초로 시도한 감사기능을 활용한 적극행정 촉진제도(잠정적 평가 문장, 연구용역 이후에 최종 판단 필요)
- 사전컨설팅 감사는 현대적 감사기법의 하나로써, 감사대상기관의 비 경제적이고 비효율적인 행정작용 및 정책집행을 최소화하기 위해 감사기관이 제공하는 자문서비스를 의미함(송기국, 2012)
 - 혹은 감사의 대상인 중앙정부 혹은 지방자치단체의 기관이 위법한 회계처리나 비 경제적이거나 비효율적인 행정작용, 정책집행을 최소화하기 위해 감사기관이 제공하는 자문서비스라 할 수 있음(정부학연구소, 2007)
- 사전컨설팅 감사제도는 공무원들이 감사를 의식해 중요 업무처리에 소극적인 경향이 나타나는 것을 지양하기 위해 감사걱정 없이 적극적으로 국민 불편 규제개혁에 나설 수 있도록 감사부서에서 사전에 컨설팅을 통한 해법을 제시하는 등 감사를 규제가 아닌 지원으로 인식할 수 있는 것을 의미함
- 이러한 컨설팅 감사 유형은 크게 일반컨설팅, 특화컨설팅, 간이컨설팅으로 구분되기도 함(송기국, 2012)
 - 이때 일반컨설팅은 감사대상기관의 전 분야에 대한 체계적이고 상세한 지원 컨설팅을 의미함

- 특화컨설팅은 특정 분야별로 집중적으로 지원하는 맞춤형 컨설팅을 의미
 - 간이컨설팅은 감사대상기관의 행정업무나 정책행위가 목표하는 바를 달성할 수 있도록 중간성과나 결과에 대해 조언하는 처방적 컨설팅을 의미
- 이 밖에 컨설팅 감사의 한 유형으로 현장 컨설팅 감사제도도 있음
- 이는 과거 지적과 문책위주의 감사에서 벗어난 소통과 문제해결 중심의 대안감사로 전환함으로 수감기관의 애로사항을 듣거나 문제를 찾아서 해결하고 도와주는 감사 제도를 말함(경기도청 홈페이지, 2017)
- 이와 같은 사전컨설팅 감사제도는 예방적으로 기관의 리스크 및 업무에 대한 자문을 구하는 사전적인 의미를 지니며, 기존의 감사기관과 감사대상기관 간의 대립 혹은 상하 등의 관계가 아닌 상호 협력 및 협조관계를 형성 할 수 있다는 긍정적인 의미를 가짐
- 그렇기 때문에 감사기관과 감사대상기관의 원활한 의사소통 및 협력관계가 컨설팅감사의 성공에 매우 중요한 요소라 할 수 있음
- 물론 이러한 컨설팅 감사에 대해, 감사의 고전적 역할인 확인, 검증기능과 상충하는 역할로써 정규 역할과의 충돌을 일으킬 수 있다고 문제를 제기하기도 함
- 그러한 의미에서 감사의 영역에 컨설팅 기능을 포함하는 것은 심도 있게 다루어져야 한다고 논의됨
- 이와 관련하여 IIA(2015)는 전통적 감사에 컨설팅 감사의 역할이 더해지면서 그 관계에 대해 다음과 같은 구조가 만들어질 수 있다고 논의 함
- A: 컨설팅 업무는 보충적(컨설팅은 감사를 보완하는 것)
 - B: 컨설팅은 내부감사차원의 하나로 인식
 - C: 감사의 후속조치로서 컨설팅, 그러나 실제로 별도의 컨설팅 작업을 하지 않아도 됨
 - D: 여기에서 감사 및 컨설팅은 별도의 전문가, 감사와 컨설팅은 똑같이 중요한 전문가로 인정, 때때로 중복됨
 - E: 감사와 컨설팅은 통합해서는 안 된다는 논리로, 명확한 규칙에 포함된 엄격한 장벽으로 구분

[그림 1] 기존 감사와 컨설팅 감사와의 관계 비교



주) IIA(2015)

- 정부학연구소(2007)는 사전컨설팅 감사의 가치에 대해 첫째, 사전적인 통제 효과를 갖는다. 둘째, 감사대상기관의 고유한 취약성에 대한 자문을 구할 수 있다는 점에서 맞춤형 서비스를 제공할 수 있다. 셋째, 감사기관이 피 감사기관에게 적극적으로 도움을 주는 방식으로 이루어짐으로써, 감사기관과 피감기관 사이에 파트너 십이 형성될 수 있다고 논의 함
- 감사의 관점에서 훌륭한 컨설팅은 건전한 기반을 기초로 권장사항의 적합성, 실현가능성과 효율성을 모두 고려해야 하며, 산출물뿐만 아니라 프로세스를 적극적으로 조직의 적절하고 적절성 있게 반영될 수 있는지를 고려해야 함
- 경기도에서 시행 중인 적극행정 개념 (경기도, 2014a)
 - 「경기도감사규칙」 제3조에 따라 경기도지사(이하 “도지사” 라 한다)가 실시하는 감사대상기관(이하 “감사대상기관” 이라 한다)에 소속된 공무원 또는 임직원(이하 “공무원 등” 이라 한다)이 주민의 복리와 공공의 이익을 증진하기 위하여 감사에 대한 부담 없이 능동적으로 업무를 처리하는 행위
- 경기도에서 시행 중인 사전 컨설팅감사 개념 (경기도, 2014a)
 - 공무원 등이 사무처리 근거법령의 불명확한 유권해석, 법령과 현실과의 괴리 등으로 인하여 능동적인 업무추진을 하지 못하고 있는 경우에, 적극행정을 할 수 있도록 사전에 그 업무의 적법성과 타당성을 검토하여 컨설팅 하는 것

□ 사전컨설팅 감사의 배경

- 이와 같은 사전컨설팅 감사가 시행된 배경은 다음과 같이 제시되고 있음(행정자치부, 2016)
 - 정부의 규제개혁 노력에도 기업, 국민의 규제개혁 체감도가 낮은 실정임
 - 규제개혁 체감도를 높이기 위해서는 공무원들의 의식과 태도개선이 중요함
 - 사후 적발 위주의 감사방식에서 사전 예방중심의 방식으로 감사방법 전환

2. 사전 컨설팅감사제도의 법률적·제도적 근거

- 공공감사가 전통적인 합법성 감사에서 벗어나 다양한 방법적 시도를 함에도 불구하고 감사는 현장에서 감사부담으로 규제완화에 소극적이라는 비판이 속출함
- 특히 중앙정부의 책임 회피성, 불명확한 유권해석은 사업부서에서 임의 처리 시 특혜시비의 논란이 있기도 함
 - 결국, 일을 하게 될수록 감사에 걸리게 된다는 인식으로 인해 감사가 오히려 소극적인 행정활동을 하게 만들기도 함
- 이러한 문제를 개선하여 감사부담을 덜어주고 적극적으로 업무를 수행할 수 있도록 사전컨설팅 감사를 실시함
 - 2007년 행정자치부는 “지방에 도움이 되고 필요로 하는 감사”를 실현하기 위한 방안으로 컨설팅 감사를 우리나라에서 처음 도입함(행정자치부 감사관실, 2007)
 - 이는 현행 감사문화를 적발위주의 감사에서 문제해결을 위한 사전 컨설팅 감사로 감사시스템을 전환하여 적극행정을 지원하고자 하는 목적에서 시도됨(경기도, 2014)
 - 초기 적극행정면책규정의 이용은 사후적으로 적용되어 감사지적의 불안이 존재함(경기도, 2014)
- 이를 처음 추진한 것은 경기도로 2014년 7월 「경기도 적극행정 지원을 위한 사전 컨설팅 감사규칙」을 근거로 함
 - 여기서 적극행정은 「경기도 감사규칙」 제3조에 따라 경기도지사가 실시하는 감사대상기관에 소속된 공무원 또는 임, 직원이 주민의 복리와 공공의 이익을 증진하기 위하여 감사에 대한 부담 없이 능동적으로 업무를 처리하는 행위로 정의됨

○ 이때 경기도는 업무 범위에 대해서 대상기관의 업무 중에서 아래 각 호의 사유에 해당하는 경우로 한정함

- 단 법령해석, 감사, 조사가 진행 중인 경우, 재판에 계류 중인 사항 등은 대상범위에 해당하지 않으며, 사전 컨설팅 감사의 취지 등에 부합되지 않는 건은 사전 컨설팅 감사를 실시하지 않을 수 있음(경기도, 2014)

<표 2> 사전컨설팅감사 해당 업무 범위

1. 업무 추진 시 절차위반 등 논란의 소지가 예상되는 경우
2. 업무 추진 후 환경 및 여건의 변화로 예산낭비 등이 예상되는 경우
3. 업무 추진 시 관계 법령 등의 불명확한 해석으로 적용에 어려움이 있는 경우
4. 그 밖의 감사대상기관에서 사전 컨설팅 감사를 요청한 경우

주) 경기도(2014)

○ 경기도를 시작으로 많은 지방자치단체에서 사전컨설팅감사제도를 신청함으로써, 2016년 4월 29일 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅 감사 운영에 관한 규정」을 국무총리 훈령으로 공포 됨

- 이에 따라 행정자치부는 규제개혁 지원을 위한 사전컨설팅 감사 활성화 추진계획을 밝히고 이를 적극적으로 지지하고자 함

<표 3> 지방자치법 제 166조

제166조(지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원) ① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있다.
② 국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있다.

○ 즉 사전 컨설팅감사 제도를 채택하고자 하는 「지방자치법」의 대상이 되는 시, 도, 시군구는 이에 따른 감사조문을 근거로 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅 감사 운영에 관한 규정」 및 각 시도 감사규정에 따라 사전 컨설팅감사를 운영하게 됨

- 자치단체차원에서 경기도의 경우 경기도 감사규칙, 경기도 적극행정지원을 위한 사전 컨설팅감사규칙, 경기도 적극행정면책규칙에 근거하여 이루어지고 있음

제2절 기존 감사제도와 사전 컨설팅감사제도

1. 감사제도의 의의 및 유형

1) 기존 감사제도의 의의

□ 감사의 정의

- 감사(audit)는 법령이나 계약 등에 의해 임명된 감사인이 조직의 활동·회계에 대한 정보와 자료 및 기록을 수집, 평가, 확인, 분석하고, 조사결과를 보고·처리하는 체계적인 과정으로 정의(오영균 외, 2006: 193)
- 감사는 정보와 통제체제의 적정성 및 신빙성, 사업과 업무의 경제성·효율성·효과성, 법규 및 지침의 준수 여부, 재무제표와 성과보고서의 정확성 등에 관한 평가와 개선에 초점을 두고 있음(김보은 외, 2012: 8)
- 즉 감사는 근본적으로 위탁된 기관의 재무제표를 확인하는 과정이며, 이때 감사관은 평가에 대한 객관적이고 편견 없는 의견을 나타내기 위해 책임성과 독립성을 확보해야 함(Gendron et al., 2000; ICAA, 2013; Taylor and Glazen, 1996; Moroney et al., 2014)
- 이러한 감사를 ‘민간부문’ 이외에 중앙정부와 지방자치단체, 중앙 및 지방 공공기관 등의 공공부문에 적용하는 경우 ‘공공감사’ 라고 할 수 있음

□ 공공감사의 정의

- 공공감사의 개념에 대해서는 하나로 귀결되지 않고 있으며, 학자들마다 다양한 개념의 의미를 제시하고 있음
- 성용락(2013)은 공공감사를 독립된 지위에 있는 기관 또는 조직이 회계검사와 행정기관 및 공무원에 대한 직무감찰을 통해 행정의 적정성을 확보하고 그 운영상의 개선향상을 위해 수행하는 일련의 국가기능이라 함
- IIA(2009)는 공공기관 회계의 정확성과 목표를 달성하는데 있어 공공재원을 효과적으로 관리하였는가에 대한 독립적, 객관적 판단을 제공하는 역할을 하는 것이라고 논의
- 정부학연구소(2007)는 법령이나 계약 등에 의거 임명된 감사인이 어떤 조직체의 운영 활동이나 회계 등 부여된 감사범위에서 설정된 판단 기준 하에 독립적으로 제반 정보, 자료, 기록 등을 수집, 평가, 확인, 분석하고 증거에 의거 입증

된 조사결과를 보고, 처리하는 체계적인 처리과정을 말한다고 논의함²⁾

□ 공공감사의 목적

- 공공감사는 감사대상기관의 회계를 검사·감독하고 그 사무와 소속 직원의 직무를 감찰함으로써 공공부문의 책임성 확보와 성과를 높이고 공공정보의 이용자가 올바른 판단을 할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 함(공공감사기준 제5조)

□ 감사의 유사용어

- 감사와 유사한 용어로 감찰과 조사가 있음
 - 감찰(inspection)은 대상의 통제를 위해 적법성의 기준에 따라 모든 활동을 확인하는 행위(안영훈, 2009: 9)
 - 조사(Investigation)는 특정 목적을 위하여 회계 및 특별한 사항이나 특수문제에 관하여 그 사실이나 불명확한 점을 밝히는 활동(교육과학기술부, 2012)
- 실제로 감사에 대한 개념은 지속적으로 확대되어 왔으며, 전통적으로 감사는 회계감사와 직무감찰로 인식되어 오고 있음
 - 이때 감사와 유사한 개념으로 감찰(inspection)은 대상의 통제를 위해 적법성의 기준에 따라 모든 활동을 확인하는 행위(안영훈, 2009)를 말하며, 비슷한 용어로 조사(investigation)는 특정목적에 위하여 회계 및 특별한 사항이나 특수문제에 관하여 그 사실이나 불명확한 점을 밝히는 활동(교육과학기술부, 2012)이라고 논의되어 옴

<표 4> 감찰, 감사, 조사 등의 차이

기준	감찰(inspection)	외부감사(audit)	조사(investigation)
목적	규정을 제대로 준수하고 있는지 여부 확인	규정 준수 여부와 정책, 사업집행 및 기관운영의 경제성, 효율성, 효과성 확인	특정한 문제에 대한 사실규명
주체	개별 정부기관(분산), 독립감찰기구(집권)	외부감사기구	상급기관 또는 외부기관
대상	기관사무, 공무원 직무	개별거래, 재무제표,	기관사무, 공무원 직무

2) 이때 정부학연구소(2007)는 공공부문 및 민가부문을 포함한 감사의 개념을 이와 같이 정리함

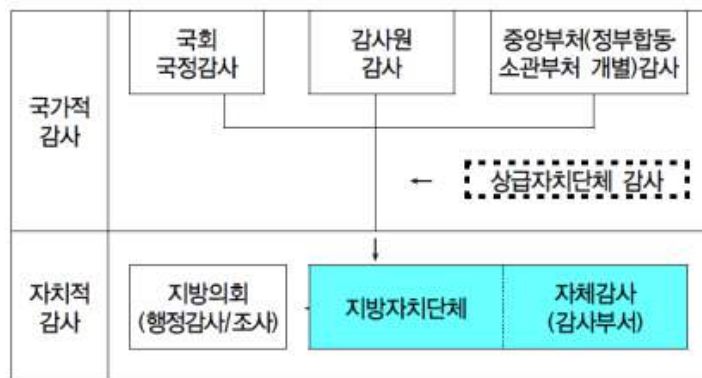
		정책, 사업, 기관운영	
시기	일상적, 주기적으로 수행	특정목적으로 특정시기에 수행	일회성으로 수행
기준	합법성 위주(일부 합목적성, 효율성 등)	합법성, 경제성, 효율성, 효과성	합법성
조치	권력적 통제(명령), 비권력적 통제(권고)	비권력적 통제 (확인, 개선, 권고 등)	일반적으로 비권력적 통제

주) 박희정 외(2012) 재인용

2) 감사의 유형

- ☐ 감사는 감사의 주체, 대상, 시기 등에 따라 다양하게 분류할 수 있음
- ☐ 감사주체에 따라 외부감사(external audit)와 내부감사(internal audit)가 있으며, 지방자치단체를 기준으로 외부감사는 국회·감사원·중앙부처에 의한 감사이고, 내부감사는 지방의회와 자치단체에 의한 감사를 의미함

[그림 2] 지방자치단체에 대한 현행 감사체계



주) 한국행정연구원(2007); 염차배(2010); 박종관(2015) 재인용

- ☐ 감사대상에 따라서는 국정감사, 국정조사, 기관운영감사, 특정감사, 행정사무감사, 행정사무조사, 결산검사, 자체감사 등으로 다양하게 나타나고 있음
 - 이때 국정감사는 일반적인 국정에 대한 감시기능을 가지고 있으며, 이에 따른 감사결과와 시정 요구 및 처리를 담당함
 - 국정조사의 경우 대규모 비리, 의혹 등에 대한 조사 기능을 가지고 있으며, 이를 통한 진상규명 및 법적인 처벌을 요구할 수 있음
- ☐ 감사시기에 따라서는 감사 대상의 활동이나 사업이 종료된 후에 시행되는 사후감

사와 시작하기 전 혹은 진행 중에 실시하는 사전감사로 구분되어 짐

- Reed & Swain(1997)에 따르면 사전감사는 사업이나 정책이 집행되기 이전이나 집행되는 과정에서 수행되는 감사로써, 내부통제 제도의 일환으로 사용되는 것이 일반적이며, 사후감사인 경우 사업이나 정책이 집행된 이후에 수행하는 감사로서 효과성과 효율성의 평가로 전환되고 있다고 논의함
- 감사 수행 시 적용준거에 의해 감사의 유형을 논의하는 경우 회계감사(financial audit), 합법성 감사(compliance audit), 성과감사(performance audit)로 나누어 볼 수 있음
 - 이때 회계감사(financial audit)는 경제적 활동과 사건에 관련된 정보에 신뢰성을 부여하며, 경제정보에 부정과 오류가 없는지 혹은 회계기준에 의해 기록, 보고되었는가를 감사함
 - 미국에서는 이를 재무감사라 하며, 재무시스템, 거래내역, 계정을 조사하여 정부 회계기준과 의회의 의결을 거친 예산의 준수여부를 확인함
 - 합법성 감사(compliance audit)는 준거감사라 하며, 법규, 규정 계약의 준수여부를 감사함
 - 수감기관의 재정활동의 정확성과 정책집행의 효과성과 완전성을 평가하며, 주로 법률에 근거하여 옳고 그름을 확인함
 - 또한 감사대상기관이 수행한 활동이 그 활동을 규제하는 법규등과 부합하는지 여부에 대한 감사인의 비판적인 검토와 평가를 위주로 수행하는 전통적 의미의 감사를 말함(송기국, 2012)
 - 마지막으로 성과감사(performance audit)는 효율성과 효과성을 판단하는 감사임
 - INTOSAI 감사기준에 의하면 성과감사는 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness) 감사에 관한 것이라고 논의 함
 - 성과감사는 감사의 범위가 광범위하고 정부활동에 대한 판단과 해석이 개방적이고 객관성과 독립성을 확보하기 위해 많은 부수적 활동이 요구됨(오영균, 2004)
- 대부분의 공공감사는 전통적 감사인 합법성감사와 회계감사 및 현대적 감사기능인 성과감사를 모두 포함하여 수행하고 있으며, 실질적으로 성과를 측정하고 평가하는 성과감사에 대한 중요성 및 방법론적 측면에 대한 연구가 지속적으로 나타나고 있음(김보은, 2016)

2. 감사의 법적근거

- ☐ 공공부문의 감사는 헌법, 국회법, 감사원법, 국정감사 및 조사에 관한 법률, 지방자치법, 행정감사규정, 공공감사에 관한 법률 등에 근거를 두고 실시함

<표 5> 헌법 제97조

국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.

<표 6> 국회법 제127조

제127조(국정감사와 국정조사) 국회의 국정감사와 국정조사에 관하여 이 법이 정한 것을 제외하고는 국정감사및조사에관한법률이 정하는 바에 따른다.

제127조의2(감사원에 대한 감사요구 등) ①국회는 그 의결로 감사원에 대하여 감사원법에 의한 감사원의 직무범위에 속하는 사항중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사요구를 받은 날부터 3월 이내에 감사결과를 국회에 보고하여야 한다. <개정 2010.3.12.>

②감사원은 특별한 사유로 제1항에 규정된 기간 이내에 감사를 마치지 못하였을 때에는 중간보고를 하고 감사기간의 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 의장은 2월의 범위 이내에서 감사기간을 연장할 수 있다.

<표 7> 감사원법 제1조, 제2조

제1조(목적) 이 법은 감사원의 조직, 직무 범위, 감사위원의 임용자격, 감사 대상 기관 및 공무원의 범위와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(지위) ① 감사원은 대통령에 소속하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다.

② 감사원 소속 공무원의 임면(任免), 조직 및 예산의 편성에 있어서는 감사원의 독립성이 최대한 존중되어야 한다.

☐ 감사유형별 법적근거

- 국정감사와 국정조사는 헌법 제61조, 국회법 제127조, 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조, 지방자치법 제41조제3항

- 기관운영감사, 재무감사, 성과감사, 특정감사 등은 헌법 제 97조, 감사원법 제20

조·제22조·제23조·제24조

- 행정사무감사, 행정사무조사, 결산검사 등은 지방자치법 제41조
- 자체감사는 지방자치단체에 대한 행정감사규정 제3조, 공공감사에 관한 법률

<표 8> 지방자치단체 감사체계와 법적근거

주체	종류	대상	법적근거
국회	국정감사	상임위별 관련정책	헌법, 국회법, 국정감사 및 조사에 관한 법률, 지방자치법
	국정조사	특위·상임위별 특정사안	
감사원	재무감사	회계사항	헌법, 감사원법
	기관운영감사	회계·사무 등 종합사항	
	성과감사	특정사업의 성과	
	특정감사	특정사안, 직무감찰	
정부 부처	정부합동감사	국가위임사무, 자치사무, 회계 및 정책	정부조직법, 지방자치법, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정
	부분감사	부처업무	
	수시감사	취약업무 및 기강	
	대행감사	감사원 대행요청 및 위탁 사항	감사원법
	기강감사	직무감찰	국가공무원법
지방 의회	행정사무감사	자치사무 및 위임사무 전반	지방자치법
	행정사무조사	특정사안	
	결산검사	세입·세출 결산	
자치 단체	자체감사	자체 업무·회계, 직무감찰	공공감사에 관한 법률, 지방자치단체에 대한 행정감사규정

주) 박종관(2015) 일부 수정

- 또한 감사원 공공감사운영단(2012)에 의하여 감사원, 행정안전부 및 교육과학기술부, 기획재정부 등 소관에 따른 감사법률을 구분하여 논의하기도 함
- 이때 감사원 소관법령의 경우 감사원법, 감사원 사무처리 규칙, 직무감찰규칙, 감사원 재심의 규칙, 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률, 시행령, 변상판정 집행절차에 관한 규칙, 공공감사에 관한 법률, 자체감사활동 심사에 관한 규칙, 적극행정면책제도 운영규정 등이 제시되고 있음

- 행정안전부, 교육과학기술부 소관법령으로는 지방자치법, 지방교육자치에 관한 법률 및 시행령, 지방공기업법 시행령, 시행규칙, 인사감사규정, 공무원 비위사건 처리규정 등이 적용됨
- 기획재정부 소관법령으로는 공공기관 운영에 관한 법률, 시행령, 공기업, 준정부기관 감사기준 등이 있으며, 기타법령으로는 형법, 공무원 범죄에 관한 몰수 특별법 등이 있음

<표 9> 공공감사 관련 법령

소관	법령
감사원	감사원법, 감사원 사무처리 규칙, 직무감찰규칙, 감사원 재심의 규칙, 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률·시행령, 변상판정 집행절차에 관한 규칙, 공공감사에 관한 법률·시행령, 자체감사활동의 심사에 관한 규칙, 자체감사활동의 지원 및 대행·위탁감사에 관한 규칙, 감사활동조정협의회의 구성·운영 등에 관한 규칙, 감사활동조정협의회 운영세칙, 감사교육원 운영 등에 관한 규칙, 공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙, 적극행정 면책제도 운영규정, 일상감사 가이드라인, 공공감사기준, 중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준
행정안전부, 교육과학기술부	지방자치법·시행령, , 지방교육자치에 관한 법률·시행령, 서울특별시 행정특례에 관한 법률, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 지방공기업법·시행령·시행규칙, 지방자치단체에 대한 행정감사규정, 인사 감사 규정, 국가공무원법, 지방공무원법, 공무원임용령, 계약직공무원규정, 개방형 직위 및 공모 직위의 운영 등에 관한 규정, 지방자치단체의 개방형 직위 및 공모 직위의 운영 등에 관한 규정, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정, 공무원 징계령·시행규칙, 공무원 비위사건 처리규정. 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규정, 지방공무원 징계 및 소청규정, 지방공무원 징계양정에 관한 규칙
기획재정부	공공기관의 운영에 관한 법률·시행령, 공기업·준정부기관 감사기준, 공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침
기타	형법, 공무원범죄에 관한 몰수특별법, 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률

주) 감사원 공공감사운영단(2012) 재구성

□ 위 법률 중 「공공감사에 관한 법률」은 2010년 현행 공공감사체계의 비효율 및

취약요인을 보완하고 공공감사 체계에 대한 전반적 운영의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 제정됨

<표 10> 공감법 제정의 목적

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

- 이와 같은 공감법의 범위는 중앙행정기관 등의 자체감사기구 설치, 감사활동 및 이에 따른 감사활동체계 등에 관하여 적용(제3조)되며, 다른 법률에 이 법과 다른 규정이 있는 경우 이법을 적용해야 함(제4조)
- 공감법의 주요 내용은 자체감사의 독립성 확보, 자체감사의 전문성 제고, 자체감사 실효성 증진, 자체감사활동 체계개선, 감사원의 자체감사활동 지원이 있음

□ 자체감사의 독립성을 확보하기 위해서는

- 중앙행정기관 등에는 자체감사기구를 의무적으로 설치(제5조, 제6조), 해야 하며, 감사활동 등에서 자체감사기구의 독립성을 최대한 보장해야 함(제7조, 제28조)
- 더불어 감사기구의 장은 개방형 직위 등 임용, 임기 내에는 신분보장이 가능하도록 하고 있음(제8조, 제9조, 제14조)

□ 자체감사의 전문성 제고를 위해서는

- 감사기구 장의 임용자격을 법률에 명시하고 이를 민간에 개방(법 제11조, 시행령 제 6조)해야 하며
- 임용결격사유를 명시하여 부적격자 임용을 방지(제15조)
- 감사기구 장의 임무를 법률에 명시(제12조)하고, 직무에 전념하도록 겸직 등을 금지(제13조)

□ 자체감사의 실효성 확보를 위해서는 감사활동과 감사결과 처리에 필수적인 권한 등을 규정하고 있으며, 자체감사결과에 대한 적극행정면책의 근거를 마련하고 있음

□ 또한 내실 있는 자체감사 활동을 위한 감사절차 표준화 및 재심의와 감사결과 공개 등을 통한 권리구제 및 감사품질을 확보하고자 함

○ 감사활동 체계의 개선을 위해서는 감사활동조정협의회를 설치 및 운영(제31조) 하고, 자체감사 개선대책, 감사활동개선 종합대책을 수립 및 시행하고 있음(제32조)

- 더불어 중복감사 금지 및 감사원 감사의 대행 등을 활성화 함(제33조~제35조)

□ 이와 같은 공감법의 제정으로 인하여 공공부문 자체감사의 제도적 기반이 구축되었다고 할 수 있음

3. 기존 감사의 문제점

□ 감사조직의 독립성

○ 감사조직의 독립성은 감사조직이 활동을 하면서 조직 내·외부의 주변 환경으로부터 영향을 받지 않고, 관련 법령과 기준에 따라 독립적으로 감사를 수행하는 것을 의미(박종관, 2015: 111)

○ 그러나 감사조직은 법령에 독립성을 보장받더라도 상위인사와 조직에 의해 영향을 받음

○ 그렇기 때문에 객관적이고 독립적이어야 하는 감사조직의 활동에 제약을 받게 됨으로써, 감독, 관리 기능을 약하게 하는 소지가 있음

○ 이에 대해 현재 대통령 소속의 감사원을 국회 소속으로 하자는 논의가 있으나, 이는 현재 우리나라 정치특성을 잘 고려해서 논의해야 할 것으로 심도 있는 고민이 필요하다고 할 수 있음

□ 감사인력의 전문성

○ 감사인력의 전문성은 감사에 대한 일반지식과 행정과정 및 행정대상 업무에 대한 전문지식을 의미(박종관, 2015: 112)

○ 감사원 이외에 대부분의 감사인력은 공개채용과 순환보직을 통해 운영되기 때문에 감사에 대한 전문지식을 보유하거나 축적하기 어려운 구조를 갖고 있음

○ 또한 감사인에 대한 순환보직으로 인한 온정주의, 제식구 감싸기 등의 문제 발생으로 인하여, 감사의 독립성 뿐 아니라 실효성도 저해될 소지가 있음

- 이에 따라 감사인의 전문성이 무엇인지 그 역할에 대한 고민을 토대로, 전문성을 소지한 감사인의 채용 및 전문성 함양 프로그램의 마련이 매우 중요할 것으로 보여짐
- 특히 교육훈련의 경우, 시간 채우기 식이 아닌, 업무수행에 도움이 되는 수요를 반영한 실질적이고 활용성 높은 교육이 이루어져야 할 것임

□ 감사결과의 실효성

- 감사는 업무 및 활동의 합법성과 성과에 대해 평가하고 개선하기 위한 것
- 합법성 감사는 대부분 감사결과에 이론의 여지가 없으나 간혹 업무 및 활동관련 규정이 없거나 규정이 충돌하는 경우가 발생
- 성과 감사의 경우에도 외부요인에 의해 성과가 변화하거나 성과의 산출이 지연되는 등의 현상이 발생했을 때 감사결과의 수용성에 문제
- 즉 감사의 실효성을 증진시키기 위해 감사처리 결과를 공개하고, 감사관련 주민참여 제도의 활성화 등의 개선방안이 필요함

□ 적발 및 처벌 위주의 감사

- 감사제도는 감사의 시기에 따라 문제를 예방하는 사전감사와 종료 후 문제를 적발하고 처벌하는 사후감사로 구분
- 물론 최근에는 적극적 행정의 일환으로 사전적인 컨설팅, 혹은 위험관리 차원의 감사가 이루어지고 있으나, 현행 감사제도는 문제를 예방하기보다는 적발과 처벌의 사후감사 위주로 되어 있어서 적극적 행정활동에 제약
- 그렇기 때문에 공공감사에 대한 수감인의 부정적인 인식이 강하기 때문에 감사의 수용성이 떨어지는 부작용이 나타남
- 이를 지양하기 위해서는 본 연구의 핵심인 사전컨설팅 감사 및 프로세스 감사, 위험관리 감사, 성과감사 등의 현대적 감사기법이 공공부문에 많이 도입되어야 할 것임

□ 공공부문의 감사수요 대비 감사인력이나 예산이 부족함

- 감사원의 감사대상기관 대비, 대상인원, 실지감사비율을 살펴보면, 인적, 물적 한계가 뚜렷하게 나타남

- 2012년~2015년 감사대상기관은 각각 64,668, 65,172, 65,253, 67,953 인데 반하여
실지감사 비율은 937, 1,305, 1,284, 1,201로 그 비율은 각각 1.3%, 2.0%, 1.9%,
1.7%에 그치는 등 현저히 낮은 비율임
- 그렇기 때문에 공공감사의 발전을 위해서는 감사원 인력 및 예산의 증가가 기
본적으로 마련되어야 하며, 자체감사의 강화로 인한 외부감사의 수감비율을 줄
일 수 있는 방향으로 나아가야 할 것임

제3장 사전컨설팅감사의 이론적 근거 및 선진사례 탐색

제1절 규제개혁이론 및 적극행정이론 검토

1. 규제개혁이론

1) 규제의 개념 및 규제개혁 개요

□ 규제

○ 정부규제의 학술적 개념

- 바람직한 경제·사회 질서의 구현을 위해 정부가 민간활동에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것
- “정부”가 주체이며, “바람직한 경제/사회질서 “에 관한 것
- “기업과 개인“이 객체이며, 구체적으로는 기업과 개인의 “의사결정 및 행위“가 대상: 설립, 투자, 구매, 고용, 생산, 유통, 판매, 기술, 경영방식/ 금연, 과속, 낙태 등등
- “제약“이 규제의 형태임
 - 금지: 인가, 허가, 면허, 등 부작위의 강제.
 - 결정: 가격규제(분양가, 금리, 수수료, 최저임금, 장애인 고용 등등
 - 행정지도: 표준 거래 방식 제시 및 권고, 등록금 상승률
 - 유인과 보상 방식: 특허와 보조금 등

○ 정부규제의 법적 개념

- 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용 받는 외국인을 포함)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항
- 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항
- 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항

- 고용의무 · 신고의무 · 등록의무 · 보고의무 · 공급의무 · 출자금지 · 명의대여금지
기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항
- 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한
다)에 관한 사항

○ 유형: 정부가 특정 목적의 달성을 위해 시장 혹은 개인의 행위에 개입하는 수
단들 중 하나임. 학술적으로 구분하는 유형은 크게 두 가지임

- 경제규제: 정부가 시장 진입, 가격, 수량에 대한 제재를 통해 시장에 개입하여
특정 목적을 달성하려는 규제. 예) 가격규제, 이윤규제 등등
- 사회규제: 정부가 환경, 안전, 보건, 근로자 보호 등을 위하여 시장 혹은 개인의
상호작용에 개입하는 규제 예) 환경규제, 산업안전규제, 보건규제, 소비자 안전
및 보호규제, 사회적 차별규제 등등

□ 규제개혁

○ 정의

- 규제의 성과, 비용 대비 효과, 법적 품질 및 규제와 관련된 정부의 형태를 변화
시키는 것
- 규제개혁은 단일 규제의 개선뿐만 아니라, 규제 체계 전체에 대한 재설정으로
나타날 수도 있으며, 규제 기구나 규제 공급 및 관리 과정의 개선도 포함함

○ 규제개혁 수요와 효과

- 규제개혁은 사회적 경제적 환경의 변화와 그에 따른 규제 인식 변화에 따라 필
요해 짐
- 규제개혁은 정부의 정책능력을 향상시키고, 기업의 경쟁력을 향상시키며, 궁극적
으로 국가의 경제 성장에 기여함
- 규제개혁의 결과는 민간 기업이 창의성을 발휘할 기회를 늘려 시장의 기술혁신
과 관리 효율화에 기여

○ 규제완화의 논거

- 정부의 시장개입 확대 및 정부규제의 강화는 경제의 경직성을 높이게 되고, 그
결과 경제구조 및 기술변화에 신속히 적응하지 못하게 됨
- 정부의 시장개입 확대로 얻는 경제적 효율성 내지 성과는 낮는데 정부기구의 팽
창은 두드러져서 비효율성 요인이 커짐

○ 이론적 관점의 규제개혁 기본 방향

- 경제규제: 기본적으로 개인 혹은 기업의 자유롭고 창의적인 시장 활동을 보장하는 방향의 개혁. 그러므로 정부의 시장에 대한 개입을 줄이는 방향의 개혁인 규제완화 및 규제 철폐가 주된 수단으로 논의됨
- 사회규제: 국민, 근로자 등의 보호를 주된 목적으로 하는 경우가 많아서, 규제의 존재 및 강화를 인정하는 추세임. 다만, 규제 방식은 기존 대부분의 사회 규제가 택하던 명령 지시적 규제에서 자율성과 효율성이 높은 시장 유인적 규제로 개선하는 것이 주된 방향이자 수단으로 논의됨

2) 국내 규제개혁 동향

□ 박근혜 정부의 규제개혁

○ 목적

- 규제개혁 이론과 맞물린 가장 큰 국정과제는 경제 활력 제고를 위한 민간 기업의 투자유도 및 일자리 창출이었음
- 다양한 경제활성화 여건들 중 적어도 “불합리한 규제”로 인해 기업 투자가 적거나 위축되지 않도록 규제 개선책을 강구하고 집행한다는 목표를 제시함

○ 추진체계

- 국무조정실: 대통령 주재 규제개혁장관회의 운영, 규제시스템 개혁, 덩어리 규제 개선, 기업현장으로 규제 개선(민관합동 규제개선추진단)
- 기획재정부: 무역투자 진흥회의, 서비스산업규제개선(5대 서비스: 의료, 교육, 관광, 금융, SW)
- 안전행정부: 지방정부규제개혁

○ 주요 추진 계획

- 규제총량제: One-in One-out, 규제비용, 파급효과를 기준으로 규제 총량을 유지하도록 관리
- 네거티브 방식, 일몰제 확대: 규제 형식과 규제 관리 방식을 통해 규제총량 유지와 상호 보완적으로 작동하도록 추진
- 현장 중심 개혁: 서비스산업 규제개선 등 기업 및 경제단체 현장 간담회를 통해 개선 수요 발굴
- 지방자치단체 규제개혁 촉진: 지방자치체간 경쟁을 유도하여 집행현장의 규제개

선 체감도 제고

□ 지방자치단체 규제개혁 계획(안전행정부)

○ 불합리한 자치법규 등 일괄 정비

- 상위법령과 자치법규 불일치 해소
- 자치법규 위임사항의 소극적 적용 개선
- 법령 근거 없이 운영한 지자체 규제 개선
- 창의적 대안 제시를 통한 애로 해소

○ 지자체간 규제개선 경쟁 유도

- 상위법령과 자치법규 불일치 해소
- 지방규제 지도정보시스템 구축
- 기업활력지수 공표 및 규제개선 실적 평가
- 규제통합정보시스템 알림 기능개선

○ 불합리한 행태 등으로 인한 애로 해소

- 규제 관련 애로 신속처리제도 운영
- 면책제도 및 감사제도 활용
- 규제개선 교육과정 운영

□ 지방자치단체 규제개혁 추진상의 문제점

○ 규제발굴

- 다양한 형태의 규제개선 추진 사업의 발굴 주체에 대한 지방자치단체 일선 공무원의 참여 유인 부족 확인됨. 법령의 주무부서는 중앙 부처이며, 지방자치단체는 해당 규제의 개선에 동기부여 되지 않는 경우 많음. 지속되는 규제개혁 과정에서 규제 발굴 의무에 대한 피로감도 발생하였고, 규제 및 규제 개혁의 실질적 성과가 체감되지 않음
- 결국 민원성 규제 개선 요구, 형식적 발굴 등이 발견됨

○ 규제행태

- 일선 행정 공직자의 경우, 경험상 규제개혁의 성과와 본인의 노력이 일치하지 않는 경우가 많으며, 최선을 다해 노력하는 경우에도 오히려 감사 등 후속 조

치 과정에서 곤란에 빠지는 경우가 많다고 생각함

- 결과적으로 수동적인 대응으로 규제개혁의 성과가 나타나지 않는 경우가 있음

3) 규제개혁이론의 정책적 시사점

□ 유인구조 설계의 필요성

- 개인의 규제개혁 노력에 따라 개선된 결과물이 노력한 개인의 성과로 귀속될 수 있도록 제도를 설계할 필요성
 - 개인의 적극적인 규제개혁 노력이 성과에 반영될 수 있도록 할 필요
 - 개인의 규제개혁 노력이 활발해 질 수 있도록 소극행정의 원인을 구명하고 개선할 필요
- 특히, 일선 공무원의 적극적인 규제개혁 노력과 경제 활성화를 위한 각종 개선 노력이 사후 감사로 이어져서 규제개혁 동기가 위축되지 않게 할 필요 발생
 - 감사의 방식과 내용을 재검토하고 적극행정이 가능하도록 개선 방향을 찾는 동기로 작용함

2. 적극행정이론

1) 적극행정의 개념 및 연혁

□ 개념 및 목적

○ 개념

- 적극행정 면책제도는 감사과정에서 업무수행 동기 등을 세심히 고려하여 성실하고 적극적으로 일하는 공무원에게 불이익한 처분요구 등을 신중하게 하려는 취지의 제도로써, 「감사원법」과 「국가공무원법」 및 관련 법령상의 규정 등을 토대로 책임 감면의 요건과 기준을 정하여 시행(차경엽, 2011)
- 감사원 훈령(적극행정 면책제도 운영규정) 제1조에 따르면 적극행정 면책제도는 공무원 등이 공익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 과정에서 부분적인 절차상 하자 등의 부작용이 발생하였더라도 일정 요건을 충족한 경우 관련 공직자 등에 대하여 감사원법상의 불이익한 처분요구 등을 하지 않거나 감경 처리하는 제도임

○ 목적

- 2008년 IMF 당시, 경제위기 극복을 위해 보다 공직 분야에서 적극적인 시장 활력 회복 정책 시행이 필요한 상황이었음
- 공직자의 경제 활력 회복 지원을 위해서는 기존 법규의 한계를 넘는 공직자들의 소신 있는 의사결정과 업무처리가 필수적이었음
- 감사원은 이런 상황을 반영하여 그 동안 감사 관행으로 지속되어 오던 “적극적인 업무 처리 과정에서 발생한 경미한 실수를 관용으로 처리” 하는 방침을 제도화하기에 이룸
- 이를 통해 소신 있는 적극적인 행정 처리는 사후 감사에 의해 불편한 상황에 직면하게 된다는 일선 행정 공무원들의 인식과 현장 업무 행태의 전환을 시도코자 함
- 그 결과 2008년 12월 10일 감사원이 「적극행정 면책제도」의 도입·운영 방침을 발표하고 시행함

□ 제도 연혁 및 운영실적

○ 제도 도입 연혁

- 2008. 11. 21. : 적극행정 제도 도입 계획수립
- 2008. 12. 10. : 「적극행정 면책제도」 도입 및 대외발표
- 2009. 01. 08. : 「적극행정 면책제도 운영규정」(감사원훈령 제331호) 제정·시행
- 2014. 06 : 적극행정 등 감사소명제도 운영규정 개정
- * 감사원은 「불합리한 규제개혁 등 공익증진을 위한 적극행정」에 대한 면책을 확대·보완하고, 적극행정 면책제도와 유사한 감사 옴부즈만 제도와의 절차를 일원화하기 위해서 「적극행정 면책규정」(2009년 1월)과 「감사옴부즈만 규정」(2011년 9월)을 통합하기로 하고, 감사원 훈령으로 「적극행정 등 감사소명제도 운영규정」을 제정·시행

○ 처리 및 인용 실적

- 2009년 : 처리 14건, 인용 12건(인용률 85.7%)
- 2010년 : 처리 4건, 인용 2건(인용률 50.0%)
- 2011년 : 처리 33건, 인용 17건(인용률 51.5%)
- 2012년 : 처리 75건, 인용 30건(인용률 40.0%)
- 2013년 : 처리 51건, 인용 22건(인용률 43.1%)
- 2014년 : 처리 61건, 인용 23건(인용률 37.7%)

2) 적극행정의 법이론적 배경 및 특징

□ 적극행정의 개념

- 행정 행위의 개념을 정의하는 것은 대단히 복잡한 일임. 특히, 행정학, 정책학, 법학 등 학문적 관점에 따라 행정행위의 개념과 범위는 다르게 설정됨
 - 법학적 관점에서 행정행위는 입법과 사법 행위를 제외한 영역으로 광범위하게 해석되는 경향임. 이 관점에서는 입법은 법을 만드는 활동, 행정은 법을 집행하는 활동, 사법은 법을 해석하고 적용하는 활동을 의미하게 됨
 - 행정학의 관점에서 행정행위는 “정부”의 활동을 포괄적으로 의미함. 즉, 행정부의 의사결정과 그에 따른 집행과정, 입법부의 관리작용, 사법부의 관리작용도 행정행위에 포함할 수 있음
 - 정책학의 관점에서 행정행위는 의사결정을 뺀 일반적 관리작용을 의미하게 됨. 이 관점에서는 정부가 정부 내부 관리를 위한 행위들은 행정으로, 정부가 특정 목적을 가지고 사업을 기획하고 집행하는 일련의 과정은 정책행위로 구분함
- “적극행정”의 개념이 사회적 이슈가 된 것은 시대적 환경과도 밀접하게 연관되어 있음
 - IMF 이후 경기 침체, 새로운 성장동력의 모색과 이를 뒷받침할 수 있는 다양한 사업의 발굴 및 추진 등은 정부 정책의 주요 방향이었음
 - 그럼에도 불구하고 가장 많이 부딪히는 문제는 공무원의 “복지부동”과 “소극행정”이었음. 전자는 공무원이 주어진 직무의 수행 이외에 창의적인 사업 활동을 하지 않거나, 추진되고 있는 정부 정책 사업의 시행에 미온적인 경우를 지칭하는 용어로 사용되어 왔음. 후자는 공직자가 공무를 수행하는 과정에서 법령의 해석 및 적용, 정책 사안의 시행에 보수적으로 응하여, 책임 회피적인 성향의 업무만을 수행하는 상황을 설명하는 개념으로 사용됨
 - 경제활성화를 위해 민간 부문의 경제 활동 참여를 촉진할 수 있는 각종 정책 대안의 개발과 집행이 필요한 상황에서 공직자의 복지부동이나 소극행정은 주요한 장애요인이 됨. 특히, 그 원인이 선의의 목적으로 수행한 적극적인 행정조치의 결과가 감사 및 징계로 되돌아오는 데에 상당 부분 기인하고 있다는 점이 확인되면서 적극행정을 위한 대안 마련이 필요해 짐

□ 적극행정의 유형범위

- 적극행정을 구체적으로 실현하기 위해 법이론 측면에서 검토해야 하는 사항들은 광범위함. 그 중 법령 체계와 관련된 기준으로 유형화를 시도한 개념적 분

류는 다음과 같음

- 현행 법률과 규정 범위 내에서 업무를 적극적으로 해석하고 집행하는 것
- 법률과 규정의 부적절을 발굴하고 이를 적극적으로 개선하면서 업무를 집행하는 것
- 법령의 적용이 불가능한 경제 활동의 신 영역을 발굴하고 이를 반영할 수 있는 새로운 기준과 원칙, 혹은 법령을 수립하는 형태의 업무를 집행하는 것

○ 공직자의 업무 범위와 관련해서 발생할 수 있는 적극행정 유형 분류는 다음과 같음

- 현재 소속 기관 및 부서의 범위 내에서 처리해야 하는 업무에 대한 적극행정
- 현재 소속 기관 내 타 부서와 관계에서 처리해야 하는 업무에 대한 적극행정
- 타 행정 기관 등 외부 조직과 관계에서 처리해야 하는 업무에 대한 적극행정

○ 박정훈(2009)의 적극행정 유형

- 적극행정의 유형을 현행 규정과의 관계, 업무처리 양식에 따라 구분
- 현행 규정과의 관계란 적극행정을 현행 법규 내에서 업무를 처리하는 적극행정과 비효율·부당·위법한 현행 규정을 개정하는 적극행정으로 구분
- 업무처리양식에 따라 행정기관 내부에서 업무를 처리하는 적극행정과 다른 행정기관의 업무처리방식을 개선하는 적극행정으로 구분
- (평가) 박정훈(2009)의 적극행정 유형에 따를 경우 사전 컨설팅감사는 현행 법규 내에서 업무를 처리하는 적극행정과 행정기관 내부에서 업무를 처리하는 적극행정을 촉진하는 제도

○ 차경엽(2011)의 적극행정 유형

- 시급을 요하는 업무라 판단될 경우 일부 절차를 생략하여 업무를 추진하는 적극행정
- 현행 규정에 벗어나더라도 목적에 부합하는 경우 업무를 처리하는 적극행정
- 현행 규정은 없으나 가능한 해결방안을 모색하여 업무를 추진하는 적극행정
- 이해관계자들의 이해 충돌 시 적극적인 이해 조정을 통해 업무를 추진하는 적극행정
- 「적극행정 면책제도 운영규정」 제2조에 따르면 면책이란 적극행정 과정에서 발생한 부분적인 절차상 하자 또는 비효율, 손실 등과 관련하여 그 업무를 처리한 공무원 등에 대한 「감사원법」상의 불이익한 처분요구 등을 하지 않거나 감경하는 것을 의미 (차경엽, 2011)

- 기본적으로 이와 같은 다양한 분야의 행정행위는 권리관계 재확정에 직면하거나 예산의 추가 투입 혹은 절약과 관련하여 복잡한 양상을 띠는 경우가 많음

□ 공무원의 성실의무와 적극행정

- 적극행정은 법리적으로 공무원의 성실의무와도 관계됨

- 국가공무원법 제56조의 성실의무를 해석해 보면 공무원이 주어진 직무를 성실히 책임 있게 그리고 능동적으로 수행해야 한다는 것이 곧 적극행정이며, 합목적적인 적극행위를 하는 과정에서 발생한 경미한 오류에 대해 징계를 감경하거나 면제한다는 것이 곧 면책 제도의 핵심이 될 수 있을 것임

□ 적극행정 면책 요건

- 법이론의 관점에서 본 면책 요건은 상대적으로 명확함

- 공직자의 성실의무의 확장이 기본 전제가 되므로 수행 직무의 합목적성과 합법성이 기본 요건임
- 그러나 이 경우, 합목적성과 합법성이 반드시 일치하지 않는 경우가 문제될 수 있음
- 예를 들어, 법 제정 시점시의 취지가 집행 환경의 변화로 인해 실행이 불가능하여 적극적으로 민원을 해결하고 민간의 경제 활동을 지원하기 위해서는 불가피하게 법령을 위반하게 되는 상황이 발생하는 경우나 법령을 위반하지 않으면 국고 예산 상에 더 많은 손해가 예상되는 경우 등임
- 이런 상황에서 합목적성을 우선하여 행정 행위의 면책요건을 구성하는 경우 합법성 및 법치주의의 원리에 문제가 생길 수 있다는 딜레마가 발생함

- 이런 이유로 면책의 범위는 사후적이며 엄격한 기준을 제시하게 됨

- 현행 훈령에서는 이를 공익성, 타당성, 투명성으로 제시함
- 공익성: 업무처리의 목적이 국가 또는 공공의 이익 증진을 위한 경우로서 관련 공무원 등의 개인적인 이익 취득이나 특정인에 대한 특혜 부여 등의 비위가 없을 것
- 타당성: 법령상의 의무이행, 정부정책의 수립이나 집행, 국민 편익증진 등을 위해 제반여건에 비추어 해당업무를 추진·처리해야 할 필요성과 타당성이 있을 것
- 투명성: 의사결정의 목적·내용 및 그 과정 등을 관련 문서에 충실히 기재하여 합당한 결재를 받는 등 업무를 투명하게 처리하였을 것 (단, 일반적인 절차에 따

른 업무처리로는 국가안위 및 공공이익 증진 등의 행정목적 달성이 명백하게 곤란할 정도의 시급성·불가피성 등이 있는 경우에는 투명성 요건을 완화하여 적용 가능)

○ 적극행정 면책의 요건(최기정, 2014)

- 적극행정이 되기 위해서는 기본적으로 「성실성」과 「능동성」이 요구됨
- 또한 운영규정 제5조 제1호~제3호에 따르면 공익성, 타당성, 투명성 등 3가지 면책요건을 충족한 경우에만 면책을 인정받을 수 있음
- 다만 제7조에 따라 고의나 중과실의 경우 등은 면책대상자의 도덕적 해이 등의 부작용을 예방하기 위하여 면책대상에서 제외

<표 11> 적극행정 면책 요건 및 제외대상

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

주) 최기정(2014) 내용을 활용해 연구자가 표로 작성

○ 적극행정 등 감사소명제도 운영규정 개정에 따른 면책요건 추가(최기정, 2014)

- 적극행정 면책요건(공익성, 타당성, 투명성) 충족여부를 감사부서 등에서 실무적으로 쉽게 판단·적용하도록 기업임원의 경영행위에 대한 판단기준인 경영판단의 원칙을 감안하여 면책추정조항을 마련
- 업무처리자와 대상업무 사이에 사적인 이해관계가 없고(공익성), 대상업무의 처

리에 필요한 정보를 충분히 검토하였으며(타당성), 법령에서 정한 필수적인 행정 결정절차 및 대상업무의 처리에 필요한 결재절차를 거친 경우(투명성)에는 면책요건을 충족한 것으로 추정하는 등 면책요건을 보다 명확하게 개선

○ 적극행정 면책요건과 사전컨설팅감사에 주는 시사점

- 사전컨설팅감사를 통해 적극행정 면책요건인 ‘공익성’ 과 ‘타당성’ , ‘능동성’ 등에 대한 사전적 검토가 가능하지만, 기본 요건으로 요청되는 ‘성실성’ 과 함께 ‘투명성’ 및 ‘적용 제외’ 의 요건에 대해서는 사전적 검토가 사실상 불가능함
- 사전컨설팅감사를 받아 승인받은 건에 대해 사후적 감사를 면제하는 등의 ‘적극행정 면책’ 에 준하는 인센티브를 주는 행정행위는 다소 월권한 것으로 해석될 위험성이 존재

3) 적극행정이론의 정책적 시사점

□ 적극행정 면책의 장단점

○ 장점: 복지부동 및 소극행정의 감소

- 적극행정 면책제도는 기존의 징계 중심의 행정 감사 관점을 바꾸어 공직자의 복지부동과 소극행정 감소에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 봄
- 사후 감사 활동에 의한 경직적인 법규정 해석과 그로 인한 보수적인 행정행위가 일부 해소됨. 특히 면책 요건이 명확하게 규정화됨으로서 확실성이 강화되었고 예측 가능한 범위 내에서는 적극적인 행정행위가 가능해 짐

○ 단점: 법치주의의 위협 및 유인구조 왜곡

- 이미 언급한 바와 같이 적극행정의 유형에 따라 법령 및 관련 규정을 위배하는 상황이 발생할 수 있고, 그 정도에 따라 법치주의 원리를 위배할 수 있음
- 경우에 따라서는 공직자의 공적 행동에 대한 유인구조를 왜곡할 가능성도 있음. 면책을 악용하여 특정 개인 혹은 집단에 대한 특혜를 제공하려 한다거나 사전적 협의 및 개선 노력 등 절차적 과정을 모두 생략한 채 면책을 빌미로 의사결정 및 집행하는 상황도 발생할 수 있음
- 이는 마치 적극행정 면책제도가 면죄부인 것으로 오해받을 소지를 발생시킴

□ 적극행정 면책 제도의 관점에서 본 사전 컨설팅감사의 필요성

○ 적극행정 면책제도의 한계

- 적극행정 면책제도는 사후적 조치로서 실질적으로 공직자들의 불가피한 상황여부를 시의 적절하게 판단하는 데에는 한계를 노정함
- 적극행정 면책제도를 악용하는 경우 적법성의 경계를 넘어서 법치주의의 한계를 위협하는 교묘한 정치행위로 변질될 수 있음.
- 책임행정의 원리에 의해 일선 행정 기관에서 결정과 책임을 가져야 하는 사안이 감사 부서에 의해 최종 결정되는 문제가 발생할 수 있음

○ 사전 컨설팅 감사 도입의 필요성

- 일선 행정 공무원의 활발한 적극행정 유도: 일선 공무원의 경우, 비록 추상적으로 적극행정 면책제도를 알고 있다고 할지라도 실제 면책을 염두에 두고 개인적인 판단으로 적극적 행정행위를 하기는 어려운 측면이 있음. 사전 컨설팅 감사는 면책을 보증 혹은 보장하지는 않지만, 면책이 가능할 수 있는 절차적 필요조건 등을 설명하여 자문할 수는 있을 것이며, 최종적으로 행정 행위를 수행하는 일선 공무원에게 관련 정보를 제공하여 활발한 행정행위에 대한 참고 자료를 제공할 수 있을 것임. 이는 결과적으로 의욕적인 일선 행정 행위자들의 적극행정 유인을 제공할 수 있을 것임.
- 실무 정책 사업에 대한 자문 기능: 일선 행정 기관이 정책 사업을 진행할 때 직면하는 문제 중의 하나가 법 적용의 모호성임. 사전 컨설팅 감사는 법 적용의 모호성이 발생하는 사안에 대해 전문가 집단의 자문 결과를 제공하는 등의 방식으로 적극행정에 필요한 정보를 제공하고 자문할 수 있을 것임
- 타 시도 사례 제공: 유사한 사례에 대한 적극행정 결과, 진행 상황 등에 관한 정보를 제공함으로써 책임행정 구현에 기여할 수 있을 것임

○ 면책 범위에 해당하는 사안이 되기 위한 요건을 명확히 알고 의사결정 및 사업 추진이 가능해 짐으로서 사전 컨설팅 감사제도는 적극행정 면책제도와 보완적으로 운영할 수 있을 것임

□ 사전 컨설팅감사에의 적용방안 권고

- 사전 컨설팅이 악용되면 책임회피의 전형적 수단이 될 수 있음. 이로 인해 사전 컨설팅은 책임행정의 범위를 벗어나지 않도록 설계될 필요가 있음. 주된 범위 및 기능을 예시적으로 나열하면 아래와 같음

- 면책 기준 안내: 훈령 상의 3가지 면책 요건을 갖추기 위한 해당 사안의 절차적 요건 자문
- 전문가 자문 수행: 전문성이 요구되는 업무 수행의 수월성을 제공하기 위해 일정 요건을 갖춘 사안(예산규모, 이해관계자 범위, 사안의 중대성 등등)에 대해 감사실의 사전 컨설팅 자문 위원회 운영 필요

제2절 내부감사의 최근 발전 동향과 국내외 사례

1. 내부감사이론의 최근 발전동향

1) 새로운 내부감사 역할 모델

○ 내부감사의 최근 동향

- 내부감사는 전통적으로 내부통제(internal control)에 초점을 맞추어 왔는데, 최근 미국에서 논의되는 내부감사의 역할은 공사(公私) 부문을 막론하고 크게 4가지로 요약(박재용, 2014)
- 준법감시(compliance), 중요사항 보증/검증(assurance), 성과개선 지원(performance improvement), 그리고 위험징후 포착(risk identification)

[그림 3] 새로운 내부감사 모델의 4가지 원칙



주) Rieger, L.A. & Julien, R. (2010)

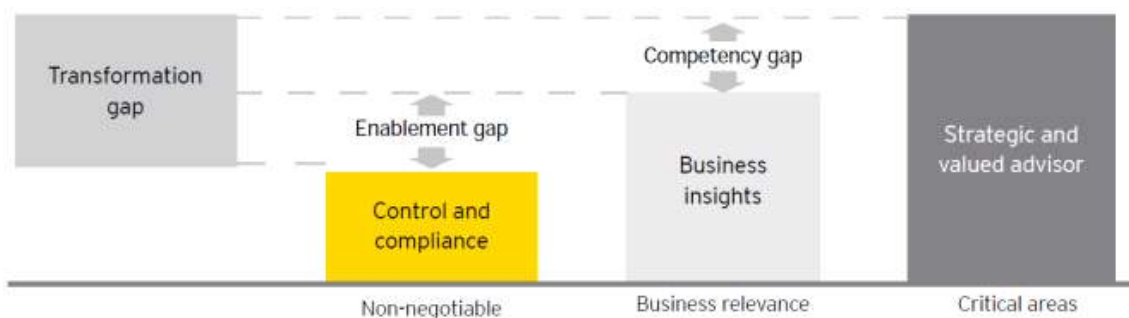
○ 미래지향적 내부감사 정의 예시 (김중호, 2003)

- 미국의 내부감사인협회, IIA(Institute of Internal Auditors)는 “내부감사는 조직 내에서 독립적으로 운영되며 조직 및 업무 개선을 통해 가치를 창출할 수 있는 객관적인 컨설팅 활동이다. 이는 위험관리, 내부통제, 개선안 도출 등을 통해 기업의 목표 달성을 지원한다. 즉 내부감사는 경영 환경 변화에 적응하기 위해 조직 구조, 기능, 프로세스 등을 발전시키는 전문 기능이다” [출처 : The Institute of Internal Auditors, “Internal Auditing : Adding Value Across the Board” , www.theiia.org]
- 이와 같이 내부감사의 개념 및 역할을 복합적으로 정의함으로써, 내부감사가 조직의 성과 제고 및 가치 극대화를 위해 보다 적극적이고 발전적인 역할을 갖게 되었음을 의미

○ 내부감사의 전략적 역할 강화

- Ernst & Young(2010)은 기존의 통제와 준법 중심의 내부감사 역할을 넘어 사업 운영에 필요한 통찰력을 제공함은 물론 보다 전략적인 자문가 역할을 강화하기 위해 필요한 역량을 제시

[그림 4] 내부감사의 전략적 역할 강화를 위한 변혁 요구



주) Ernst & Young (2010)

- 통찰력 강화를 위해 필요한 역량격차(Enablement gap)로서 극복해야 할 관행은 전통적인 위험 평정과 감사계획 접근법, 사업위험에 따른 운영 금지, 감사가능 조직 및 위치에의 과도한 집중, 제한된 데이터분석 및 모델링 활용, 훈련 및 역량개발 미흡, 우선순위 방법론 적용 미흡, 변화하려는 의지 부족, 핵심 사업프로세스 개선에의 집중력 부족 등을 제시
- 한편 전략적 자문가 역할을 강화하기 위한 역량격차(Competency gap)로서 극복해야 할 관행으로 순환적 자원활용 모델, 적절한 스태프 규모의 부족, 정보기술, 국제적인 재무-과세 공급체인, 사기 예방 및 탐지, 내부감사 기능의 역할 부족,

전략적 계획과의 연계성 및 지원, 산업적 통찰력 등을 제시

- (평가) 내부감사의 전략적 역할(기업의 전략적 가치증진 파트너)을 강화하기 위해서는 위험, 비용, 가치간의 균형자 역할을 담당해야 함

2) 내부(자체)감사 역량모델

○ 내부(자체)감사에 대한 역량모델

- 내부감사에 대한 역량수준 측정과 관련한 연구로 Campbell 등(2006)은 내부감사의 역할이 고객 지향적으로 전환되어야 함을 주장하면서 내부감사가 조직에 기여할 수 있는 가치를 측정할 수 있는 역량성숙도모델(IA-CMM)을 제시(조형석 · 류숙원, 2013 재인용)
- 내부감사는 회계상의 적법성 여부를 검사하는 역할에서 조직의 위험관리, 컨설팅, 효율성 및 효과성 증진 등으로 변화되어야 하며, 이를 측정할 수 있는 8가지 영역(전략, 감사서비스, 절차, 기술, 결과보고 및 의사소통, 위험관리, 관리충과의 관계, 교육 및 학습)을 제시
- 역량수준의 측정지표는 세부적으로 제시하지는 않았으나 각 영역별 ‘개선이 필요한 단계(Improvement Needed)’와 ‘모범적 단계(Best Practices)’의 2단계로 구분하여 제시(조형석 · 류숙원, 2013)
- (평가) 내부감사는 회계상의 적법성 여부를 검사하는 역할에서 조직의 위험관리, 컨설팅, 효율성 및 효과성 증진 등으로 변화할 필요성이 있으며, 이를 위해 전략 및 위험관리 등에 대한 역량강화가 요청됨

○ 내부감사의 역량수준 발전단계

<표 12> 내부감사의 역량수준 발전단계 모형

구분 (분석영역)		1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
		초기단계	인프라구축단계	통합단계	관리단계	최적화단계
감사 활동	감사계획 수립	감사계획 없이 지시, 요구 또는 현안사안의 발생에 따른 감사실시	개별 및 연간 감사계획을 수립하나 연계성 부족	부분적 감사환경분석 및 위험평가에 따른 연간감사계획 수립	전략계획 및 위험기반 감사에 따른 감사계획 수립	장기적인 위험관리 및 전략적 우선순위에 따른 감사계획 수립
	감사실시 (초점 및 유형)	단순한 개별지출의 확인	재정활동 통제, 일부영역에서의 일상감사, 초기적 성과감사, 하급기관 중심 감사	내부통제, 성과감사, 본부 포함 기관 전체에 대한 감사, 감사실시과정에 대한 체계적 관리	기관활동에 대한 컨설팅 감사, 위험평가, 감사실시 상황에 대한 완전한 관리	기관전체의 위험관리와 위험에 대한 전문적인 컨설팅, 복합적인 감사서비스 제공
	감사결과	감사결과와 부서내 처리 및 보고 미실시, 감사보고서 미작성	조치사항을 위주로 한 요약서 형태의 보고서 작성, 감사결과 일부공개	적절한 차분요구, 감사 유형별 보고서 작성, 감사결과와 원칙적 공개	매뉴얼에 따른 보고서 작성, 보고서의 체계성 및 충분성 확보, 모든 감사결과 공개	논리적·객관적인 감사보고서 작성, 시의적절한 감사 결과 보고 및 공개
	사후관리	사후관리 미실시	주요 사항 위주의 이행 확인	모든 감사결과와 이행 동보, 장기 미이행 방지를 위한 제도운영	상시적 사후관리 및 보고체계 구축, 이행결과에 대한 적정성 검토	감사결과 모니터링 시스템 구축·운영, 모든 감사결과와 실효성 확보

주) 조형석·류숙원(2013)중 일부를 발췌해서 작성

- 조형석·류숙원(2013)은 내부감사인협회(IIA, 2009)에서 제시하고 있는 초기단계(1단계), 인프라구축단계(2단계), 통합단계(3단계), 관리단계(4단계), 최적화단계(5단계)로 역량수준의 발전단계를 활용해 다음과 같이 제시함
- 조형석·류숙원(2013)의 연구에 따르면, 현재 경기도 등이 속한 광역지자체의 평균적인 감사역량수준은 대체적으로 3단계 수준에 머물고 있는 것으로 나타남
- (평가) 이 역량수준 발전단계에 따르면, 감사에 위험관리의 개념이 접목되기 시작한 단계는 4단계인 관리단계라 할 수 있으며, 여기에 컨설팅서비스 기능이 접목되는 것은 5단계인 최적화단계라 할 수 있음

3) 내부감사 역할 및 역량모델이 주는 정책적 시사점

○ 내부감사의 역할변화 요청

- 내부감사의 전략적 역할(기업의 전략적 가치증진 파트너)을 강화하기 위해서는 위험, 비용, 가치간의 균형자 역할을 담당해야 함
- 내부감사는 회계 상의 적법성 여부를 검사하는 역할에서 조직의 위험관리, 컨설팅, 효율성 및 효과성 증진 등으로 변화할 필요성이 있으며, 이를 위해 전략 및 위험관리 등에 대한 역량강화가 요청됨

○ 내부감사의 역량변화 요청

- 앞서 제시한 역량수준 발전단계에 따르면, 경기도의 사전컨설팅감사는 최소한 5 단계에서 작동될 수 있는 역량수준을 요구하는 새로운 개념의 감사제도가 할 수 있음
- 따라서 제도적 측면에서 사전컨설팅감사제도를 발전시켜 나가는 것도 중요하지만, 동시에 이를 수행할 수 있는 자체(내부)감사 조직과 인력, 감사지원시스템, 그리고 이를 수행할 수 있는 내부역량을 갖추어 나가는 것도 매우 중요한 향후 과제임

2. 내부감사 컨설팅서비스와 컨설팅감사 동향

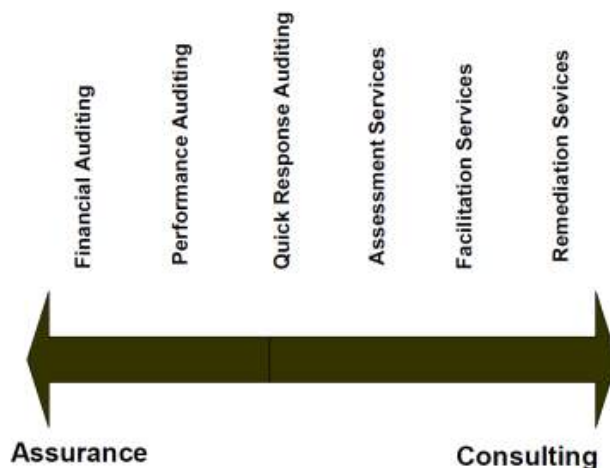
1) 내부감사의 컨설팅 기능과 해외 선진사례

□ 내부감사의 기능변화 모델

○ 내부감사의 기능 변화 (조형석 · 류숙원, 2013)

- 내부(자체)감사의 기능과 역할은 합법성 감사를 통한 규정 준수 여부의 확인에서 최근에는 성과감사나 내부통제기능 등을 통한 조직의 목표 달성을 위한 조언과 지원 기능으로 확대됨 (조형석 · 류숙원, 2013)
- 내부감사인협회(Institute of Internal Auditors: IIA)에서도 내부감사를 조직 운영의 개선과 가치의 부가를 위해 도입한 독립적이고 객관적인 보증/확인(assurance) 및 컨설팅(consulting) 활동으로 제시함 (IIA, 2009)

[그림 5] Internal Auditing의 향후 발전방향 모색 (Anderson, 2003)



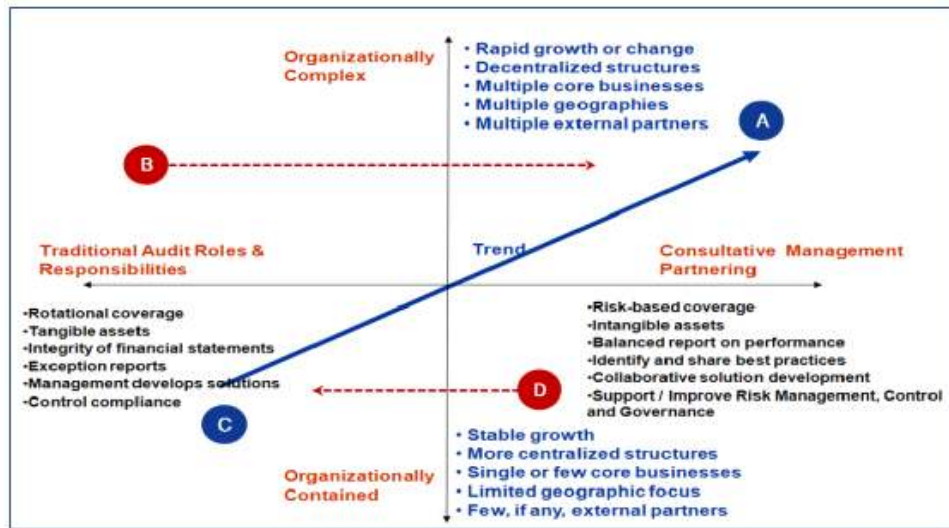
주) Anderson, U. (2003).

- (평가) 사전컨설팅감사의 향후 발전방향 모색과 관련해 Anderson(2003)이 제안하고 있는 내부감사의 assurance와 consulting 개념 구분이 유의미할 것으로 판단
- (평가) 보증/확인 등으로 번역되는 assurance는 규제 및 법률에의 요건을 충족·위배하는지의 적법성(compliance) 감사에 주로 해당되며, 최근 들어 평정서비스(assessment services), 촉진서비스(facilitation services), 교정/개선서비스(remediation services) 등과 같이 조인자 또는 변화촉진자 역할을 하는 컨설팅 기능이 강조되고 있음

□ 미국 내부감사의 컨설팅 서비스

- 내부 감사컨설팅 서비스 (Bailey, et al., 2003).
 - ① 평정서비스(Assessment services) : 과거, 현재 미래의 업무에 대한 감사인의 검토 및 평가 관여와 경영 의사결정 지원을 할 수 있는 정보의 제공
 - ② 촉진서비스(Facilitation services) : 변화를 촉진할 목적에서 조직성과에 대한 검토 작업 단계에서의 감사인의 지원
 - ③ 교정/개선서비스(Remediation services) : 고객을 대신하여 알려진 문제 또는 의심되는 문제를 예방하거나 개선하기 위한 직접적 역할의 수행
- 조직 성숙도 변화에 따른 감사기능의 역할
 - 오늘날 내부감사는 전통적인 감사 역할 및 책임으로부터 자문역 경영파트너(consultative management partnering)로서의 감사 역할 및 책임 모델로 발전해 나가는 것이 요청됨. 특히 이러한 자문역 경영파트너 역할은 급속한 환경변화가 나타나며, 복수의 사업이나 분권적 구조 등을 지닌 복잡한 조직여건에서 더 요구됨

[그림 6] 조직 성숙도 변화에 따른 감사기능의 역할



주) 송정선 (2015)

- (평가) 오늘날 민간 대기업은 물론 공공기관, 더 나아가 중앙정부 및 대형 지자체의 경우 과거에 비해 더 동태적이며 복잡한 조직여건에 당면함. 이러한 조직들에서의 감사의 역할은 유형자산 중심의 재무정보 검증이나 통제순응 지향의 전통적 감사의 역할로부터, 위험관리를 기반으로 한 균형적 성과를 지향하는 자문역 경영파트너(consultative management partner) 역할로의 발전을 요청

□ 내부감사의 새로운 트렌드: 내부감사와 컨설팅³⁾

○ 내부감사와 컨설팅의 접목

- 내부감사를 통해 조직의 문제나 위험을 식별하고 컨설팅을 통해 식별된 문제나 위험에 대한 해결방안(대안) 제시 역할
- 감사와 컨설팅의 특성이 다르기 때문에 내부감사와 컨설팅의 적절한 조화 필요

○ 내부감사자와 컨설턴트 비교

- 내부감사는 조직 운영의 개선과 가치의 부가를 위해 도입한 독립적이고 객관적인 보증/확인(assurance) 및 컨설팅(consulting) 활동
- 컨설턴트는 개인이나 집단, 조직 등의 삶(운영)에 영향을 미치는 사람이나, 그 이행에 대한 직접적인 권한을 가지고 있지는 않음

3) 감사연구원 (2014). 국외 출장 결과보고서(자체감사 관련 국제컨퍼런스 참여)의 내용을 참조해 재구성

<표 13> 감사인과 컨설턴트 비교

감사인	컨설턴트
<ul style="list-style-type: none"> - 경쟁력(Competence) - 독립성(Independence) - 윤리적 기준(Ethical standards) - 가치의 제공(Delivers value) - 효율성 증진(Improves Efficiency) - 영역: 효과성, 위험관리, 내부통제, 거버넌스 - 이행에 대한 강제력 존재 - 감사인은 평가와 조언 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 경쟁력(Competence) - 독립성(Independence) - 윤리적 기준(Ethical standards) - 가치의 제공(Delivers value) - 효율성 증진(Improves Efficiency) - 영역: 전략, 조직, 운영, 시스템 - 이행에 대한 강제력 없음

○ 내부감사와 컨설팅의 관계

- 내부감사는 문제나 위험에 대한 식별, 좁은 영역에서의 심층적인 전문성 제공, 내부통제 등을 위해 필요
- 내부감사 수행 시 외부의 컨설턴트를 활용할 수 있으며, 컨설팅 활동은 내부감사의 대상에 포함
- 컨설팅은 내부감사를 통해 드러난 문제점을 해결하기 위해 필요하며, 조직의 운영 절차나 시스템의 발전을 위해 필요
- 컨설팅은 식별된 문제나 위험에 대한 대안을 제시하며 외부의 전문지식과 경쟁력, 방법론, 벤치마킹 등을 제공하여 운영의 변화에 기여

○ 컨설팅이 필요한 시기

- 새로운 관리, 새로운 시장 상황, 새로운 전략, 새로운 고객과 상품 등 변화의 과정이나 변화 이후에 컨설팅 필요
- 특정 문제의 발생, 비효율적 운영, 전략과 운영간의 격차, 낡은 운영 방식과 시스템, 복합적 개발의 요구 등 변화나 발전이 요구될 때 필요
- (평가) 내부감사와 컨설팅의 접목이 필요한 시점은 기존과는 다른 변화와 발전이 요구되거나, 커다란 변화와 발전이 이루어진 이후에 더욱 크게 요구됨

○ 캐나다 Consulting & Audit Canada(CAC) 사례

- Consulting & Audit Canada(CAC)는 공공사업조달부인 Public Works and Government Services Canada(PWGSC)에 소속된 특별운영기관. 이 특별운영기관은 90년 6월에 승인되었고 감사와 상담서비스의 제공을 통해 공공부분 경영과

운영의 개선에 관심을 둠(윤은기, 2003)

- CAC 서비스는 일반적으로 캐나다 국내기업들에게 적용되지만, 특별한 요청에서 국제적인 조직들과 다른 공공분야 조직들을 위해 제공됨. CAC는 공공분야 경영자들에게 관련된 정부감사와 회계서비스의 기능을 제공(윤은기, 2003)
- CAC는 ①캐나다 정부기관의 내부감사 능력을 배양하기 위해 CAC의 감사역량을 어떻게 최대한 활용할 것인가, 그리고 ②정부의 컨설팅 수요에 대하여 CAC가 어떻게 최고의 서비스를 제공할 수 있는가에 기관 임무의 초점이 맞추어짐(안문석 외, 2007)
- (연구진 평가) 캐나다 정부의 경우에는 정부 내 SSC(Shared Service Center) 차원에서 정부내 Consulting and Audit Canada(CAC) 등이 도입된 것으로 보임

2) 국내 컨설팅감사제도 도입 · 운영 사례

□ 시스템감사와 컨설팅감사

○ 시스템감사의 의의

- 시스템 감사는 ‘선택과 집중’ 원리에 따라서 연관성, 파급효과 등이 큰 핵심적이고 취약한 분야에 중점을 두면서, 중요성과 시급성 등의 우선순위에 따라 시행하는 ‘전략적 감사’를 지향(이종철, 2007)
- 시스템 감사는 경제성, 효율성, 효과성에 기반을 둔 평가와 실효성 있는 개선대안을 제시하는 데에도 초점을 둔 ‘성과중심의 감사’를 지향. 즉 시스템 감사는 공직문화의 전향적 개선을 위한 ‘진취적이고 창의적인 감사’를 지향하기 때문에 잘잘못에 대한 책임을 추궁하기보다는 공직자로서 창의성을 발휘하여 과감하게 새로운 업무를 시도할 수 있도록 우수사례, 수범사례를 적극 발굴하여 전파시키고자 하는 감사방식(안영훈, 2010)

[그림 7] 감사의 발전과 시스템감사 및 컨설팅감사의 대두



주) 안영훈 (2010)

○ 시스템감사와 컨설팅감사의 발전

- 시스템 감사는 기존의 합법성감사에 대비해 종합적·근원적 개선대책을 제시하는 데 중점을 둔 감사를 지칭하며, 국내에는 주로 성과감가나 컨설팅감사 방식으로 도입됨. 즉 시스템 감사가 우리나라 중앙부처의 자체감사 실무에 적용될 때에는 사실상 컨설팅(지원과 자문, 권고 중심) 방식에 의한 자체감사를 시행하려는 노력들로 나타남(안영훈, 2010)

○ 컨설팅감사(audit consulting)는 감사(audit)의 영역에서 활용되는 컨설팅을 의미

- 컨설팅 감사란 피감기관의 위법 부당한 업무처리, 비경제적이거나 비효율적인 행정작용, 정책집행을 최소화하고자 감사기관이 제공하는 자문 서비스를 의미. 이러한 맥락에서 컨설팅 감사가 제시하는 장점으로는 피감기관 스스로 취약하거나 문제가 있는 업무에 대해서 사전적으로 자문을 구하여 사전예방 및 일대일 맞춤 서비스를 제공하는 예방 및 처방적 감사라고 할 수 있음(안영훈, 2010)

□ 컨설팅 감사제도의 국내 운영사례

○ 컨설팅 감사의 실무적 활용 사례(지역난방공사, 2012)

- 주요 사업 및 정책의 집행업무 등에 대하여 자체감사기구가 해당 업무추진 부서의 요청을 통해 그 업무의 타당성, 효율성, 효과성을 점검, 검증, 개선사항을 권고하는 활동을 지칭
- 컨설팅 감사 대상 부서 및 업무로 선정된 분야에 대해서는 시행 종료일 기준으로 5년간 감사업무규정 제3조에서 정한 감사를 유예 또는 면제 가능
- 컨설팅 감사 시행에 따른 리스크 권고 의견의 이행을 위해 시행 종료일

3) 내부감사 컨설팅서비스 및 컨설팅 감사제도의 정책적 시사점

○ 컨설팅서비스 또는 컨설팅감사 요청시기

- 내부감사와 컨설팅의 접목이 필요한 시점은 기존과는 다른 변화와 발전이 요구되거나, 커다란 변화와 발전이 이루어진 이후에 더욱 크게 요구됨

○ 다양한 감사제도의 유형과 컨설팅감사, 사전컨설팅감사

- 경기도에서 사전컨설팅감사 제도를 독창적으로 개발해 시행하기 이전에 공공기관들에서는 방만경영을 예방하기 위해 다양한 컨설팅감사 제도를 운영 중에 있

있음(홍길표·김갑순, 2011)

<표 14> 감사시점 및 감사목적에 따른 감사활동과 방만경영의 유형

감사의 역할		감사시점	
		사전 예방감사	사후 적발감사
감사목적	경영지원	· 컨설팅 감사 (범위의 적절성 문제)	· 적극행정 면책제도
	경영전제	· 낭비경영 · 배임경영 · 집단이기주의 경영 · 허술한 통제	· 낭비경영 · 배임경영 · 허술한 통제

주) 홍길표·김갑순(2011)

○ 다양한 감사제도 유형이 주는 정책적 시사점

- 위 유형분류에 따르면, 경기도의 사전컨설팅감사제도는 사전 예방차원의 컨설팅 감사와 사후 적발차원의 적극행정 면책제도가 부분적으로 결합한 독특한 제도로 평가됨. 특히 양자를 결합함으로써 경영 및 사업을 발목 잡는 것이 아니라, 이를 지원·촉진하는 기능을 발휘할 수 있음
- 다만 사전 예방차원의 컨설팅감사와 사후 적발차원의 적극행정 면책제도 각각의 특성이 그대로 경기도의 사전컨설팅감사제도로 반영된 것은 아님

○ 컨설팅감사 기능 강화를 위한 향후 과제

- 오늘날 민간 대기업은 물론 공공기관, 더 나아가 중앙정부 및 대형 지자체 조직들에서의 감사의 역할은 유형자산 중심의 재무정보 검증이나 통제순응 지향의 전통적 감사의 역할로부터, 위험관리를 기반으로 한 균형적 성과를 지향하는 자문역 경영파트너(consultative management partner) 역할로의 발전을 요청

3. 전사적 위험관리(ERM)와 내부감사의 역할

1) 내부감사와 전사적 위험관리

□ 내부감사와 위험관리

○ 위험관리 관련 내부감사의 최근 동향(박재용, 2014)

- 내부감사는 전통적으로 내부통제(internal control)에 초점을 맞추어 왔는데, 최근

미국에서 논의되는 내부감사의 역할은 공사(公私) 부문을 막론하고 크게 4가지로 요약

- 준법감시(compliance), 중요사항 검증(assurance), 성과창출 지원(performance improvement) 그리고 위험징후 포착(risk identification)

○ 미래지향적 내부감사 정의 예시 (김중호, 2003)

- 미국의 내부감사인협회, IIA(Institute of Internal Auditors)는 “내부감사는 조직 내에서 독립적으로 운영되며 조직 및 업무 개선을 통해 가치를 창출할 수 있는 객관적인 컨설팅 활동이다. 이는 위험관리, 내부통제, 개선안 도출 등을 통해 기업의 목표 달성을 지원한다. 즉 내부감사는 경영 환경 변화에 적응하기 위해 조직 구조, 기능, 프로세스 등을 발전시키는 전문 기능이다” [출처 : The Institute of internal auditors, “Internal Auditing : Adding Value Across the Board” , www.theiia.org]
- 이와 같이 내부감사의 개념 및 역할을 복합적으로 정의함으로써, 내부감사가 조직의 성과 제고 및 가치 극대화를 위해 보다 적극적이고 발전적인 역할을 갖게 되었음을 의미
- Dupont의 내부감사 프레임워크에는 기본적으로 전사적 위험관리가 포함되어 있으며, 이는 다시 1) 위험관리 정책, 2) 위험관리 가이드라인, 3) 관리 전략 및 절차로 구성된다. 이를 통해 위험관리의 개념과 목적, 위험관리 위원회의 구조와 역할 등을 명시하는 한편 구체적인 실무 스킬의 내용들도 전달하고 있다. 전사적 위험관리의 프레임워크와 구체적인 내용들은 재무 및 위험관리 책임자들 뿐만 아니라 기업 내 모든 구성원들에게 공유되고 경영전략과의 일관성을 추구하고 있어 조직 전체가 잠재적인 위험을 인식하고 대응할 수 있는 능동적인 위험관리 시스템을 형성하게 되는 것임

□ 위험(risk)에 대한 새로운 인식

○ 위험관리를 보는 시각의 변화 (김재식, 2008)

- 위험관리는 위기(hazard), 불확실성(uncertainty)에 대한 대응의 차원을 넘어, 경쟁우위 확보, 전략적 대응 차원의 기회 개념으로 확대되고 있음

[그림 8] 위험관리를 보는 시각의 변화



주) 김재식 (2008)

- (제언) 위험관리를 전략적 가치를 높이는 방향에서 활용하기 위해서는 보는 관점의 변화와 함께 위험관리의 성숙도와 같은 역량의 향상을 필요

[그림 9] 내부통제와 전사적 위험관리의 통합 체계



주) 김재식 (2008)

2) 전사적 위험관리와 내부감사의 역할

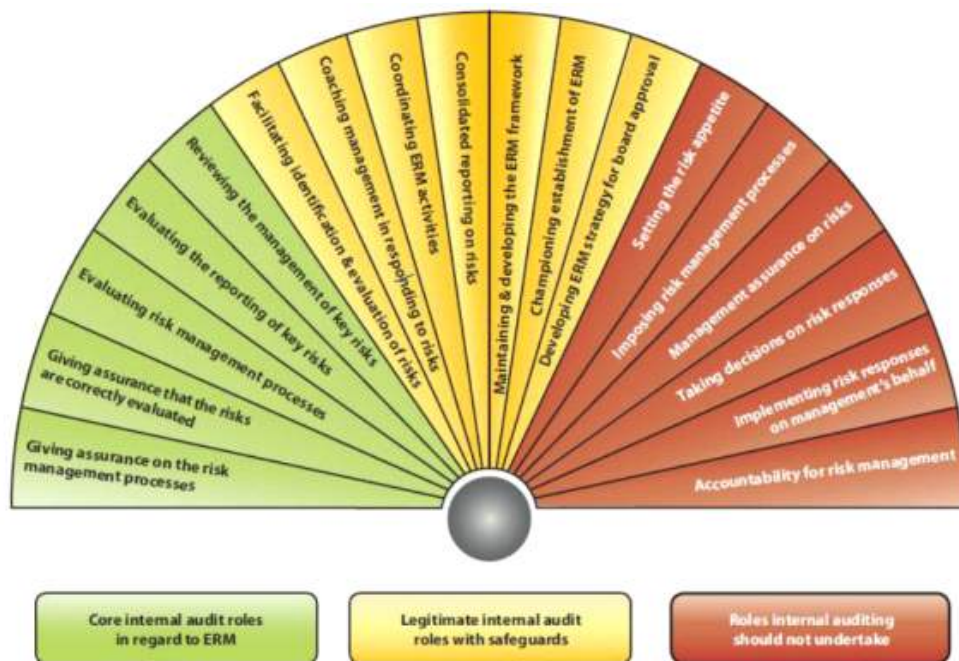
□ 전사적 위험관리(ERM) 관련 내부감사의 기능 및 역할

- IIA-UK(2009)는 전사적 위험관리(ERM) 차원에서 내부감사가 수행해야 할 역할

및 수행하지 말아야 할 역할 등이 포함된 내부감사 역할 프로파일을 다음과 같이 제시

- 내부 감사는 독립적이며 객관적인 보증 및 컨설팅 활동. ERM과 관련된 핵심 역할은 리스크 관리의 효율성에 대한 객관적인 확신을 이사회에 제공하는 것임

[그림 10] 전사적 위험관리(ERM) 차원에서의 내부감사의 역할 프로파일



주) IIA-UK (2009)

○ ERM에서의 내부감사의 컨설팅 역할 (핵심역할)

- 위험 및 통제를 분석하기 위해 내부 감사에서 사용되는 관리 도구 및 기법을 사용할 수 있도록 지원
- 리스크 관리 및 통제에 대한 전문 지식과 조직에 대한 전반적인 지식을 활용하는 방식으로, 조직에 ERM을 도입하려는 챔피언이 됨
- 조언 제공, 워크샵 촉진, 위험에 대한 코칭 및 통제, 프레임 워크 및 이해의 개발 촉진
- 리스크에 대한 조정, 모니터링 및 보고의 중심점 역할 수행
- 관리자가 위험을 완화할 수 있는 최선의 방법을 찾아내는 활동을 지원

○ ERM에서의 보호자(safeguard)로서의 내부감사의 행동 지침

- 경영진은 위험 관리에 대한 책임이 본인에게 있음을 분명히 밝힘

- 내부 감사인의 책임은 내부 감사 현장에 문서화 되어야하며 감사위원회의 승인을 받아야 함
- 내부 감사는 경영진을 대신하여 위험을 관리해서는 안됨
- 내부 감사는 위험 관리 결정 자체를 수행하지는 않지만, 대신 경영진의 의사결정에 조언, 도전 및 지원을 제공해야 함
- 내부 감사는 ERM 프레임워크의 어떤 부분에 대해서도 객관적인 보증을 해 줄 수 없음. 이러한 보증은 다른 적절한 자격을 갖춘 당사자가 제공해야함
- 보증 활동을 넘어서는 모든 작업은 컨설팅 활동으로 인정되어야 하며, 이러한 활동과 관련된 표준의 준수 필요

○ ERM 관련 내부감사 유의사항 (유의해야 할 역할-금지 권고)

- 기관 위험 성향(risk appetite-보수적 Vs. 공격적)의 결정
- 위험관리프로세스의 강요(부과)
- 위험에 대한 관리보증 (management assurance on risks)
- 위험 대응에 대한 결정
- 경영진을 대신해 위험 대응행동의 수행
- 위험관리에 대한 책임 검증
- (제언) 위험관리의 의무 및 위험에 대한 책임은 경영진(수행자)가 담당해야 할 역할임. 내부감사가 이 본원적 책임을 대행할 수는 없음

□ 내부감사와 위험감사

○ 위험과 기관의 대응(박재용, 2014)

- 위험(risk)은 조직이 목표를 달성하는 데에 영향을 미칠 수 있는 사건이나 상황이 발생할 가능성으로 정의
- 조직은 목표달성을 위해 다양한 활동을 해나가는 중에 닥치는 위험에 대해 우선 위험요인을 파악(risk identification)해야 하고 그 파악된 위험을 평가(risk assessment)해야 하며, 위험에 대한 대응방안(response)으로서 통제수단 고안, 의사소통 및 모니터링 수행 필요

○ 위험관리 관련 내부감사의 역할

- 내부감사는 조직의 핵심 위험을 발견하고 효과적으로 관리하게 함으로써 조직의 안정적 유지가 가능하도록 조직의 주요 위험을 줄여줄 것으로 기대(감사연구원, 2014)

- 위험관리와 관련하여 최근 논의되는 사항은 환경변화에 따른 위험을 어떻게 이해하고 대응할 것인지에 대한 위험기반감사(risk based audit)임(박재용, 2014)

○ 전략위험과 감사의 역할(박재용, 2014)

- 위험의 종류 중 전략위험은 가장 상위에 위치하는 개념으로 특히 감사책임자가 염두에 두어야 할 대상
- 전략위험은 조직의 생존과 직접 관련되므로 감사책임자가 감사사항을 선정하거나 감사계획을 세울 때 이를 반드시 고려해야 함
- 전략위험을 충분히 고려한 감사라면 그 감사결과는 적시성(timely)이 있고 선제적(proactive)이어야 함

○ 전향적 감사(audit forwarding) (박재용, 2014)

- 환경의 급속한 변화는 내부감사에도 새로운 기회를 가져다주며 감사가 종래의 통제수단에서 조직의 가치창출 수단으로 진화하는 기회를 제공해야 함
- 종래의 감사는 과거에 벌어진 사건에 대한 원인을 파악하고 과거의 위험을 분석하거나 증거를 찾아서 책임을 따지는 일 중심
- 앞으로의 감사는 오늘 벌어지고 있는 일, 또는 더 나아가 앞으로 수년 뒤에 다 가올지도 모를일까지 예상하여 미래의 위험을 줄이거나 피할 수 있는 방안을 찾는 역할이 필요
- 전향적 감사의 역할은 미래의 잠재적인 위험요인을 찾아냄으로써 조직에 닥칠 위험을 사전에 차단하고 조직을 보호하며 더 나아가 조직의 목표를 성공적으로 달성할 수 있도록 지원 필요

3) 위험관리 논의의 정책적 시사점

○ 위험관리 관련 내부감사의 역할 및 한계 인식

- 위험관리의 의무 및 위험에 대한 책임은 경영진(수행자)가 담당해야 할 역할임. 내부감사가 이 본원적 책임을 대행할 수는 없음
- 특히 내부감사는 기관 위험 성향(risk appetite-보수적 Vs. 공격적)의 결정, 위험관리프로세스의 강요(부과), 위험에 대한 보증(management assurance on risks), 위험 대응에 대한 결정, 경영진을 대신해 위험 대응행동의 수행, 위험관리에 대한 책임 검증 등을 직접적으로 수행해서는 안 됨

○ 위험관리 관련 내부감사의 역할 및 역량 강화 요청

- 전사적 위험관리(ERM)는 내부감사 입장에서 새로운 역할 및 기능을 요청하고

있지만, 사전컨설팅감사와의 직접적 관련성은 크지 않음

- 다만 사전컨설팅감사와 같이 실패위험에 대한 사전컨설팅 기능이 강화되기 위해서는, 조직차원에서 전사적 위험관리(ERM) 체계가 확립되어 있는 것이 필요함. 이와 함께 위험관리를 전략적 가치를 높이는 방향에서 활용하기 위해서는 보는 관점의 변화와 함께 위험관리의 성숙도와 같은 역량의 향상을 필요
- 또한 실행 이전에 시행되는 위험감사 또는 전사적 위험관리는 실제 부정·위법한 일이 발생하기 이전에 위험을 관리한다는 점에서 사전컨설팅감사와 연계되어 활용될 가능성은 남아 있음

제3절 공공혁신에 따른 실패위험 대응 동향과 국내외 사례

- 최근 정부 및 공공부문에서의 혁신 행동을 촉진하기 위한 다양한 정책이 시행되고 있음. 경기도에서 시행 중인 사전 컨설팅감사제도 역시 공무원의 적극적인 혁신행정을 촉진하기 위한 지원제도로서의 속성을 지니고 있음
- 다양한 정부 및 공공부문 혁신 촉진정책이 부딪치는 장애요인은 바로 혁신에 따른 실패의 위험이라 할 수 있음. 혁신에 따른 실패의 위험에 체계적으로 대응해 주지 않으면, 정부 및 공공부문의 종사자들은 혁신에 대해 보수적 태도를 버리지 못함
- 최근 정부 및 공공부문에서는 혁신 행동을 촉진함은 물론 이에 따른 실패위험을 체계적으로 관리해 줌으로써, 정부 및 공공부문 종사자들의 혁신행동, 더 나아가 정부 및 공공부문의 지원받는 대상자들의 혁신행동을 후원함

1. 국가연구개발 성실실패 용인제도

1) 성실실패제도의 의의 및 운영 현황

□ 국가연구개발사업 성실실패제도의 의의

- 민간부문의 동향과 한국 국가연구개발사업의 문제점
 - 민간 기업에서는 일찍부터 연구개발 실패요인제도를 운영해 오고 있음. 대표적인 혁신기업의 하나인 3M은 실패의 자유를 부여함으로써 혁신적인 제품을 끊임없이 만들어 내는 사례로 유명함
 - 그간 한국의 국가연구개발(R&D) 지원 사업은 실패를 용인하지 않는 것으로 알려져짐. 이로 인해 실패위험성이 높은 도전적 과제를 회피하고, 실패를 숨기거나

작은 성공에만 집중하는 문제점이 발생함

○ 한국 국가연구개발사업의 자기반성과 성실실패제도

- 도전적이고 창의적인 연구의 중요성이 증가에 따라 모험적 연구가 요구되고 있으나, 이에 따른 실패의 경우 이를 보호할 수 있는 제도적 장치가 미비
- 이러한 문제점을 해소할 수 있도록 ‘국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정’에서 성실실패제도를 명시
- 공동관리규정을 통해 연구를 성실히 수행했을 경우에는 불이익을 면제하도록 규정(‘성실수행’ 인정)

※ 공동관리규정: 제27조(참여제한 기간 및 사업비환수기준), 제33조의2(기초연구 단계 연구개발과제 수행에 대한 특례), 제33조의4(혁신도약형 연구개발사업의 특례) 등

□ 성실실패제도의 한계 및 개선방안 모색

○ 국가연구개발사업 성실실패제도의 문제점 (이정수 외, 2013)

- 성실실패제도의 문제점은 각 부처의 상이한 기준과 운영으로 인하여 나타나는 문제와 더불어, 성실실패제도의 운영에 따른 원천적 문제점으로 나타남

○ 국가연구개발사업 개선방안 모색 (국과심, 2013)

- 연구과정의 성실성 측면에서 평가하여 연구수행 방법 및 과정 등이 우수한 연구과제는 ‘성실수행’으로 인정하고 제재조치를 면제하며, 추가로 연구과정에서 도출한 가치를 평가하여 후속연구에 도움을 주거나 새로운 가능성을 발견한 경우 재도전의 기회 부여

[그림 11] 국과심(2013)의 실패과제에 대한 평가프로세스(안)



- 연구결과 ‘실패’로 판정된 과제에 대하여 ‘연구과정의 성실성’과 ‘연구과정에서 도출한 가치’ 측면에서 2단계로 평가

- ① 연구과정의 성실성 측면에서 평가하여 연구수행 방법 및 과정 등이 우수한 연구과제는 ‘성실수행’으로 인정하고 제재조치 면제
- ② 추가로 연구과정에서 도출한 가치를 평가하여 후속연구에 도움을 주거나 새로운 가능성을 발견한 경우 재도전의 기회 부여

○ 실패과제에 대한 성실수행여부 및 부가가치 평가방법

- 실패과제에 대한 성실수행여부 및 부가가치를 평가하는 주체와 절차를 다음과 같이 명확히 하여 운영상의 혼란 방지 노력

<표 15> 실패과제에 대한 성실수행여부 가이드라인

구분	주요 내용
■ 평가주체	<p>■ (평가위원 참여자격) 공동관리규정에 따른 평가위원 후보단</p> <p>※ 공동관리규정 제25조⑩ 미래창조과학부장관은 연구개발과제의 선정 및 평가, 연구개발결과의 평가 등에 공정성과 전문성을 확보하고 평가위원을 체계적으로 관리하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 평가위원 후보단을 구성한 후 국가과학기술총합정보시스템에서 통합하여 관리하여야 한다.</p> <p>■ (평가단 구성기준) 평가위원 참여자격을 갖춘 전문가로 사업단위 또는 부처단위로 전문위원회를 구성</p>
■ 평가 및 조치	<p>■ (평가대상) 연구개발사업의 연차·단계평가, 최종수행결과 평가 결과, 중단 또는 실패로 판정된 과제</p> <p>■ (평가방법) ‘평가기준 가이드라인’을 활용하여 평가를 수행</p> <p>- 평가에 필요한 관련자료 또는 소명자료(실패사례 원인분석 보고서 등)는 과제책임자가 전문위원회에 제출</p> <p>■ (조치사항) 1단계 평가 결과 불성실수행으로 결정되었을 경우 관련 사항을 제재조치 평가단에서 제재사항 심의</p> <p>- 1단계 평가 결과 성실수행으로 결정된 과제는 2단계 평가를 통해 재도전 가능 여부 검토</p>

주) 국과심(2013)

○ 성실실패제도에 대한 감사원의 입장

- 감사원은 관련 감사시에 제도개선의 취지를 고려하여 감사방향 설정. 즉 사업수행과정에서의 위법·부당한 점에 대해서는 종전과 같이 철저히 감사하되, 연구목표달성에 실패한 과제 및 이에 대한 불이익 면제조치는 「적극행정 면책제도 운영규정」에 따라 처리(국과심, 2013)

2) 성실실패제도의 정책적 시사점

- 성실한 노력을 했을 경우 실패에 따른 제재를 면제한다는 점에서 적극행정 면책제도의 일환으로 평가됨
 - 감사원도 연구개발 관련 실패한 과제 및 이에 대한 불이익 면제조치는 「적극행정 면책제도 운영규정」에 따라 처리할 것임을 밝힘
- 다만 사후적인 제재면제 조치에 중점을 두고 있다는 점에서 사전에 시행하는 사전컨설팅감사와는 차이점을 보임
 - 적용시점 면에서 사후적으로 실패책임을 면제하는 방법을 강구한다는 점에서 적극행정 면책제도와 유사함. 다만 국가연구개발의 혁신을 촉진하는 것을 목표로 삼는다는 면에서 공공혁신 방법의 하나로 논의됨

2. 공공혁신과 공공기업가정신

- 공공부문의 혁신과 관련해 공공기업가정신(public entrepreneurship) 또는 공공 부문 기업가정신(public sector entrepreneurship)으로 연구되고 있음
 - 규제개혁 조치의 선도적 실천이나 새롭게 시도하는 정책혁신이라는 적극적 행동을 촉진한다는 점에서 경기도에서 실시하는 사전 컨설팅감사의 최종 목표와 연관성을 지님

1) 공공기업가정신의 의의 및 특징

□ 공공기업가정신의 의의

- 공공기업가정신 논의의 시발점
 - 공공기업가정신에 대한 논의는 예상보다 일찍 시작됨. 특히 신공공관리론(NPM)이 대두한 1990년대를 전후에 다양한 관점이 제기됨
 - 예를 들어 NPM의 주창자 중 하나인 Osborne & Gaebler(1992)는 이를 공공기관의 효율성 및 효과성을 강화시키기 위해 새로운 방법으로 자원을 적용하는 끊임없는 시도로 해석
 - Roberts & King(1996)은 이를 정책의 창조·설계·실행이라는 전체 혁신과정을 통해 새로운 아이디어를 개발하고 육성하는 것으로 정의
 - 한편 Morris & Jones(1999)는 이를 사회적 기회를 탐색하기 위해 공공 및 민간자원을 상호 독특한 배합에 의거, 시민들을 위한 가치를 창출하는 과정으로 정의

○ 최근에 주목받는 공공기업가정신의 핵심

- 그간 공공기업가정신은 다양한 관점에서 논의됨에 따라 공통으로 합의된 정의를 찾아보기 힘들. 여기에 민간에서 적용되던 기업가정신을 공공부문에 그대로 적용하는 것이 타당한가와 관련된 적정성 문제가 여전히 제기됨(김명희, 2014)
- 공공혁신 및 사회적혁신을 강조하는 Center for Impact(2016)는 오늘날 공공기업가정신이 필요한 이유로 대다수 OECD국가에서 동원할 예산은 부족한 반면 복지요청 등 국민의 기대수준이 높아지고 있다는 점, 다양한 개발프로그램의 효율성 및 지속가능성 제고 요구가 커지고 있다는 점, 그리고 디지털기술 발전 및 사회적 미디어 확산에 따라 공공 행동 및 의사결정과 관련된 새로운 통찰력이 제공되고 있다는 점 등을 제시
- 김명희(2014)는 기존 공공기업가정신에 대한 다양한 정의들을 최근의 관점에서 재정리하면서, 이를 공공부문에 혁신을 도입하고 새로운 아이디어를 창출, 실행시키는 과정이며 사회적 목적을 위해 공적 및 사적 자원들을 독특하게 결합하여 시민적 가치를 창출하는 과정으로 정의

□ 공공기업가정신의 핵심속성

○ 민간 기업가정신과 공공 기업가정신의 비교

- 기업가정신은 공공부문 조직에 적용할 수 있는 보편적인 요소라고 하면서 공공기업가정신과 민간부문의 기업가정신은 유사하다고 주장(Morris & Jones, 1999)하는 연구들도 있지만, 서로 다르다고 주장하는 연구들도 존재(김명희, 2014)
- Klein, et al.,(2010)은 민간 기업가정신과 공공 기업가정신 간 서로 유사한 점과 상이한 점이 존재하지만, 이를 별개로 구분해 보는 관점에 대해서는 비판적임. 이들은 오늘날 공공기업가정신은 공공-민간 간 상호작용 및 영향의 맥락에서 발휘됨에 따라 양자 간의 공진화 관점에서 연구할 필요성이 있음을 강조
- (평가) 공공혁신을 지향하는 공공기업가정신이 민간에서 논의되는 기업가정신과 똑같다고 볼 수는 없지만, 공공영역과 민간영역이 명확하게 구분되지 못하는 공공-민간 간 상호작용 및 영향의 맥락에서 발휘된다는 점에 주목할 필요가 있음

○ 공공기업가정신의 특징

- Center for Impact(2016)는 공공기업가정신의 특징으로 협업과 네트워킹 활용, 시스템 횡단 작업, 적응과 학습, 변화에 대한 스토리 작성, 새로운 자원의 활용, 결과에의 집중 등을 제시. 특히 공공기업가정신은 민간과 달리 정부는 물론 민간 및 시민사회 전반에 걸친 변화를 추구한다는 특징을 강조

- Roberts & King(1996)도 공공기업가정신의 특징 중의 하나로 다수의 사람들의 참여하는 집단적 노력이 반영된 집단적 기업가정신(collective entrepreneurship) 속성이 있음을 지적

○ 공공기업가정신과 선제적 행동성

- 기업가적 정부관행을 연구한 Kim(2010)은 공공부문에서 혁신적 기회를 탐색하기 위해서는 선제적 행동성(proactiveness)⁴⁾을 강조함. 미래에 초점을 둔 다소 공격적인 행동을 지칭하는 선제적 행동성은 ① 발생할 문제에 대한 예측 및 예방, ② 내외부 환경과의 적극적 커뮤니케이션, ③ 새로운 과정 및 제품의 실행성 유지 등의 모습을 보임
- 공공부문에서의 선제적 행동성(proactiveness)은 수동성(passiveness)이나 반응성(reactiveness)을 의미하지 않음. 이것은 새로운 변화를 도입하기 위해 주도권을 발휘하며, 기회에 빠르게 대응하며, 최선의 자원을 동원하면서 행하는 ‘창의적인 해결책이나 서비스전달 방안을 적극적으로 탐색하는 행동’을 지칭(Morris & Kuratko, 2002; Kim, 2010 재인용)

2) 공공혁신에 따른 위험 및 실패 관리방안

○ 공공기업가정신과 혁신, 실패의 위험 문제

- 캐나다 공공혁신 지원 비영리단체인 CCAF(2010)은 공공혁신을 가로막는 장애요인으로 서비스전달 압박과 관리적 부담, 자원의 부족, 혁신에 따른 위험에 대한 낮은 관용(tolerance), 혁신활동을 제한하는 규칙, 새로운 프로젝트에 대한 낮은 사업관리 역량, 혁신행동에 대한 불충분한 보상 및 후원 등을 제시함
- 영국의 공공관리위험협회(The Public Management Risk Association: ALARM)는 공공서비스에서 당면한 위험 문제를 인식하고 있지만, 위험 최소화접근(risk minimisation approach)을 택하는 한계를 보임(Williams, 2009)
- Brown & Osborne(2013)은 지난 20여년간 정부재창조라는 이름하에 다양한 공공서비스 혁신을 추진해 왔지만, 공공혁신 과정에서 불가피하게 부딪칠 수밖에 없는 적극적인 위험감수(risk-taking) 및 공공서비스 혁신과정의 위험 거버넌스에 대한 관심이 상대적으로 적었음을 반성. 향후 공공서비스 혁신과정에서 부딪치는 위험 거버넌스에 대한 연구가 필요함을 지적
- (제언) 공공혁신을 촉진하기 위해서는 위험최소화가 아닌 위험감수를 수용할 수 있어야 하지만, 동시에 혁신에 따른 실패위험에 체계적으로 대응하기 위해 혁

4) proactiveness은 국문으로 주도성 또는 진취성, 사전적 행동 등으로 번역되고 있음(Naver 사전). 본 고에서는 ‘미래에 초점을 둔 공격적 행동(an aggressive behavior focuses on the future)’이라는 영문 해석의 의미를 반영해 ‘선제적 행동성’으로 의역하고자 함

신과정에서의 위험 거버넌스를 재정립할 필요성이 제기됨

○ 공공혁신에 따른 스마트 위험관리 방안

- 캐나다 공공혁신 지원 비영리단체인 CCAF(2010)는 공공혁신에 따른 위험을 관리하고, 위험친화적 문화(risk-smart culture)를 만들기 위한 포인트로 ① 위험관리를 모든 구성원의 과업 또는 전문가에 의한 점검기능으로 설계, ② 교육훈련 계획에 위험관리기능 강화교육 포함, ③ 부처의 관리 사이클에 위험관리기능 내재화, ④ 관리규칙에 위험에 대한 책임과 위험관리 원칙 규정 포함 등을 제시하고 있음

3) 공공혁신 및 공공기업가정신 논의의 정책적 시사점

○ 혁신과 실패위험

- 혁신은 본질적으로 성공의 가능성보다 실패의 위험이 높은 적극적 행동을 요청함. 이에 따라 혁신의 본질적 속성 중의 하나가 바로 위험감수(risk-taking)
- 경기도 사전컨설팅감사를 요청하는 정책(과제)의 경우 선례 축적이 미흡한 새로운 정책(과제)일 가능성이 높다는 점에서 일종의 정책혁신으로 볼 수 있고, 이에 따라 필연적으로 혁신실패 위험에 직면하게 됨

○ 혁신에 따른 위험 및 실패에 대한 대응방안

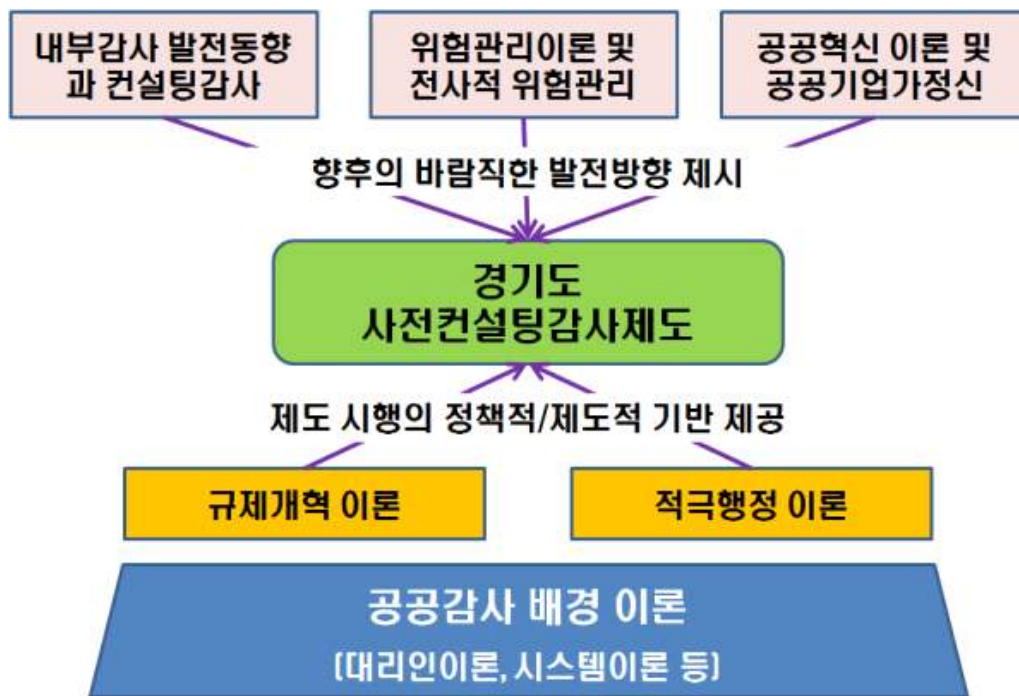
- 공공혁신을 촉진하기 위해서는 위험최소화가 아닌 위험감수를 수용할 수 있어야 하지만, 동시에 혁신에 따른 실패위험에 체계적으로 대응하기 위해 혁신과정에서의 위험 거버넌스를 재정립할 필요성이 제기됨
- 공공조직 내 위험 친화적 문화(risk-smart culture)를 조성하기 위해 ① 위험관리를 모든 구성원의 과업 또는 전문가에 의한 점검기능으로 설계, ② 교육훈련 계획에 위험관리기능 강화교육 포함, ③ 부처의 관리 사이클에 위험관리기능 내재화, ④ 관리규칙에 위험에 대한 책임과 위험관리 원칙 규정 포함 등이 필요

제4절 이론적 근거 탐색 및 국내외 사례연구 종합

1. 이론 및 사례연구의 종합적 평가

- 경기도에서 실시 중인 사전컨설팅감사와 동일한 해외 선례를 찾아보기 어렵지만, 이를 뒷받침할 수 있는 다양한 이론적 근거 및 유사한 목적에서 시행되는 최근 혁신사례를 찾아볼 수 있음
- 경기도 사전컨설팅제도에 정책적 시사점을 줄 수 있는 관련 이론 및 사례연구의 결과를 종합하면 다음의 그림과 같이 집약할 수 있음

[그림 12] 이론 및 사례연구의 정책적 시사점 종합



- 규제개혁과 적극행정 이론은 경기도가 사전컨설팅감사제도를 시행할 수 있는 정책적·제도적(법적) 근거를 제시하고 있음
- 내부감사의 발전동향과 컨설팅감사 사례, 위험관리이론과 전사적 위험관리 동향, 공공혁신 이론 및 공공기업가정신 동향은 향후 사전컨설팅감사제도가 나가야 할 미래 방향성을 제시하고 있음

2. 이론 및 사례연구에 기초한 사전컨설팅감사제도의 개선방안 모색

① 자체감사의 바람직한 역할&기능 모형 정립

○ 자체감사의 바람직한 역할과 기능

- 우리나라 자체감사가 나아가야 할 바람직한 역할과 기능을 살펴보면 다음의 네 가지 측면으로 구분 가능(성용락, 2013)
- ① 첫째, 자체감사는 업무에 대한 평가나 내부통제장치와 더불어 각 행정기관이 자체적 점검을 통해 수행업무를 적정 수준으로 유지 또는 개선시키는 자율관리 시스템의 일종으로서 내부통제의 기능을 수행
- ② 둘째, 자체감사는 국회나 감사원 등 외부통제기관이 문제점을 지적하기 전에 자신들이 수행하는 업무의 적정성을 확보하기 위한 자율적 정화작용을 수행
- ③ 셋째, 자체감사는 업무의 계획단계부터 개입하여 잘못된 정책 방향으로 나아가는 것을 예방하고, 시행단계에서도 적기에 방향을 바로 잡는 등 사후적 적발·처벌보다는 사전적 예방기능 수행 노력
- ④ 넷째, 위법·부당행위의 적발과 처벌보다는 문제점의 원인을 파악하여 시정하고 개선하는 역할이 늘어나고 있음. 특히, 자체감사는 사전예방과 업무개선 목적이 우선이기에 사후 적발·처벌 중심의 외부감사가 유발할 수 있는 부작용인 업무의 소극적 처리 행태를 방지할 수 있다는 장점 보유

○ 자체감사의 바람직한 역할과 기능 측면에서의 사전컨설팅감사의 과제

- 위 자체감사의 바람직한 역할 및 기능 측면에서 사전컨설팅감사제도의 의의는 바로 ③ 사전적 예방기능 수행, ④ 적극적 행정행동 유인을 통한 성과개선에 중점을 두고 있음
- 사전컨설팅감사의 제도적 개선을 모색함과 함께 경기도 감사실의 역할 및 기능을 자체(내부)감사 발전방향 관점에서 재정립하는 노력이 병행되어야 함. 즉 제도적 측면에서 사전컨설팅감사제도를 발전시켜 나가는 것도 중요하지만, 동시에 이를 수행할 수 있는 자체(내부)감사 조직과 인력, 감사지원시스템, 그리고 이를 수행할 수 있는 내부역량을 갖추어 나가는 것도 매우 중요한 과제임

② 위험관리 거버넌스와 감사실 역할의 재정립

○ 새로운 감사 서비스 기능의 강화 요청

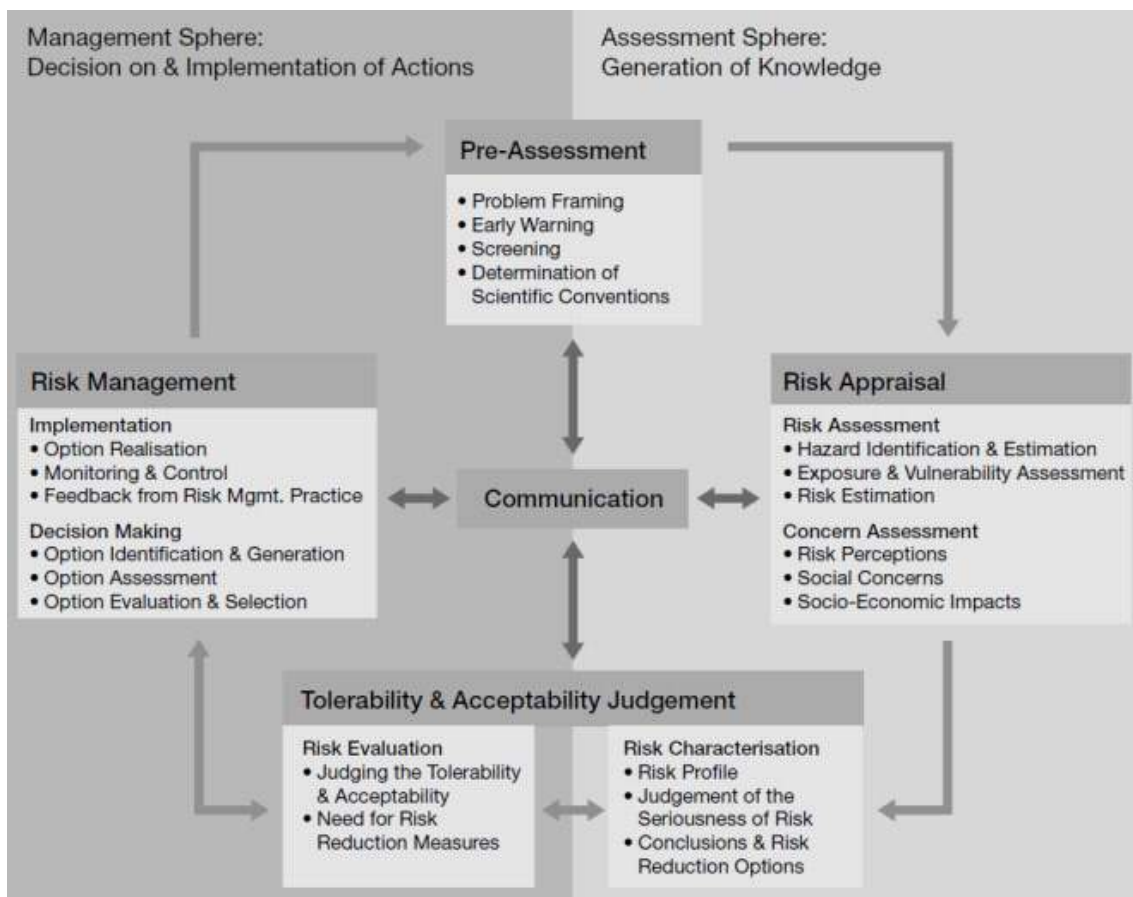
- 내부감사와 컨설팅의 접목이 필요한 시점은 기존과는 다른 변화와 발전이 요구되거나, 커다란 변화와 발전이 이루어진 이후에 더욱 크게 요구됨

- 내부감사는 회계 상의 적법성 여부를 검사하는 역할에서 조직의 위험관리, 컨설팅, 효율성 및 효과성 증진 등으로 변화할 필요성이 있으며, 이를 위해 전략 및 위험관리 등에 대한 역량강화가 요청됨

○ 위험관리 관련 거버넌스 및 감사실 역할 재정립

- IRGC(2006)에서 제시한 위험관리 프로세스와 위험 거버넌스 체계를 보면, 감사실(내부감사)에서 할 수 있는 역할과 실행부서에서 해야 할 역할을 알기 쉽게 정리해 주고 있음

[그림 13] 위험관리 프로세스와 위험 거버넌스



주) IRGC (2006)

- 특히 위험에 대한 인내도(tolerability)와 수용도(acceptability)를 판단함에 있어, 평정을 수행하는 부문과 실제 행동으로 옮겨야 할 실행 부문에서 적절한 역할 분담 체계를 제시함

③ 혁신과 실패위험에의 체계적 대응 촉진

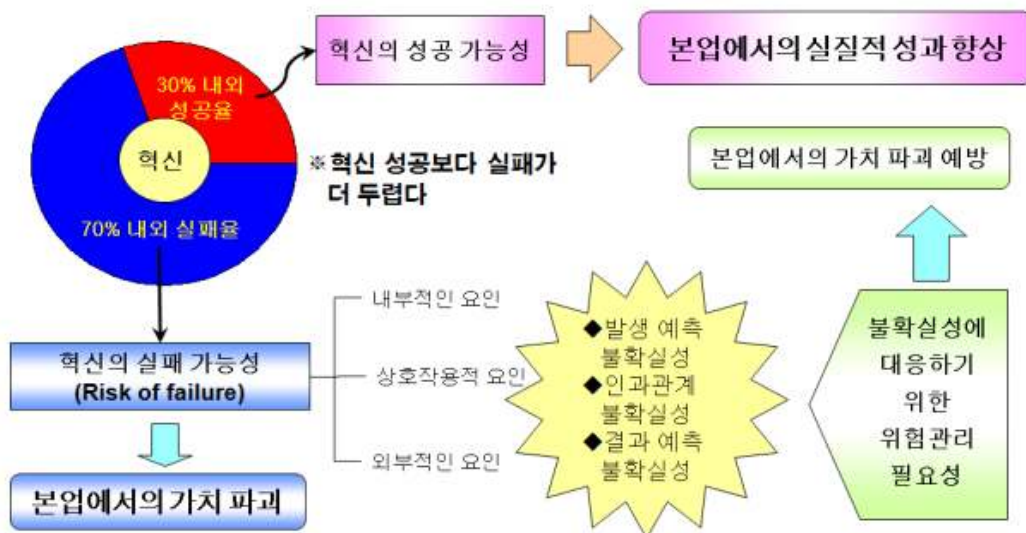
○ 혁신과 실패위험

- 혁신은 본질적으로 성공의 가능성보다 실패의 위험이 높은 적극적 행동을 요청함. 이에 따라 혁신의 본질적 속성 중의 하나가 바로 위험감수(risk-taking)
- 경기도 사전컨설팅감사를 요청하는 정책(과제)의 경우 선례 축적이 미흡한 새로운 정책(과제)일 가능성이 높다는 점에서 정책혁신으로 볼 수 있고, 이에 따라 필연적으로 정책실패 위험에 직면하게 됨

○ 혁신 실패유인의 조건 : 실패를 방지하기 위한 체계적 위험관리와 준법성

- 실패를 무릅쓰고 본업에서 혁신에 도전하라고 밀어 붙이기보다, 본업에서의 혁신 실패에 따른 불확실성과 위험을 체계적으로 관리해 주는 노력이 우선적으로 필요

[그림 14] 혁신과 실패위험, 불확실성의 체계적 대응 필요성



- 혁신의 실패 가능성을 줄이기 위한 체계적인 위험관리와 함께 기존 법령과 충돌되는 상황이 아닐 경우(기존 법령과 충돌이 발생하는 상황에서는 사전 면책조건 특정화 필요) 최대한 준법성(compliance)을 준수해야 함

④ 실패위험에 대한 사전 컨설팅서비스를 요청하는 사전 특별감사

○ 사전컨설팅감사의 기존 제도적 위상에 대한 검토의견

- 다양한 논의 및 국내외 동향을 종합적으로 검토해 본다면, 사전컨설팅감사는 현

재 ‘신청에 의한 일상감사(적법성 심사)’로서의 제도적 범위 및 적정 일상감사 결과처분의 수준을 벗어난 것으로 보임

- 현재의 제도적 여건(향후 개선가능성 반영)을 고려한다면, 경기도의 사전컨설팅 감사제도는 ‘신청에 의한 사전 특별감사’로서 그 핵심은 ‘감사실에서 제공하는 실패위험에 대한 사전 컨설팅서비스’이며, 그 서비스 적용대상은 ‘선례가 축적되지 않은 새로운 정책(과제)’로 한정지를 필요가 있음
- ‘신청에 의한 사전 특별감사’는 ‘선례가 축적되지 않은 새로운 정책(과제)’의 요건을 충족해야 하며, 이 정책(과제)에 대해 (1) 요청한 실패위험을 확인하고, 해당 실패위험의 적극행정 면책조건을 특정화하는 감사서비스 제공, (2) 새로운 정책(과제)에 대한 실패위험을 식별해 주고 그 대응방안을 자문하는 컨설팅 서비스 제공에 중점을 둘 필요성이 있음

① 요청한 실패위험을 확인하고, 해당 실패위험의 적극행정 면책조건을 특정화하는 감사서비스 제공

- 요청한 실패위험의 확인 (assurance)
- 요청한 실패위험의 적극행정 면책조건을 특정화해서 제시 (면책 선례 존중)
- 요청하지 않는 실패위험에 따른 실제 실패에 대한 감사 및 면책 제외
- ※ 실패위험의 적극행정 면책조건은 선례 축적, 전문위원회 심의통과, 변호사 공식자문 등을 통해 제시

② 새로운 정책(과제)에 대한 실패위험을 식별해 주고 그 대응방안을 자문하는 컨설팅 서비스

- 요청한 새로운 정책(과제)에 대한 체계적인 실패위험 분석
- 체계적인 실패위험 분석결과에 기초한 핵심 실패요인 식별 (consulting service)
- 핵심 실패위험에 대한 대응방안 자문 (consulting service)
- ※ 새로운 정책(과제)에 대한 체계적인 실패위험 분석을 위한 전문가 지원 필요

제4장 국내 유사사례 및 사전컨설팅감사 실제 적용사례 분석

제1절 사전 컨설팅감사제도의 국내 유사 시행사례

1. 행정자치부

□ 추진배경 및 목적

○ 추진 배경

- 정부의 규제개혁이 지속적으로 추진되고 있음에도 불구하고 기업·국민의 실제 규제개혁 체감도는 낮은 실정이며, 현장의 규제개혁 체감도를 높이기 위해서는 공무원들의 의식과 태도 개선이 중요함

○ 목적

- 공무원들이 감사를 의식해 중요 업무 처리에 소극적인 경향이 있으며, 감사 걱정 없이 적극적으로 국민불편 규제개혁에 나설 수 있도록 감사부서에서 사전에 컨설팅을 통한 해법 제시 등 지원하려는 제도
- 이 제도를 통해 사후 적발 위주의 감사방식에서 사전 예방 중심의 방식으로 감사 방식의 전환이 이루어짐

□ 적용 범위

① 시·도 사무

규제 관련 사무부서 → 시·도 감사부서 일상감사 → 행정자치부 컨설팅감사

- 규제 관련 사무부서에서 시·도 감사부서에 신청, 시·도 감사부서에서 일상감사를 통해 자체 해결하지 못하는 경우에 일상감사 결과를 첨부하여 행정자치부에 신청

② 시·군·구 사무

규제 관련 사무부서 ➡ 시·군·구 감사부서 검토 또는 경유 ➡ 시·도 감사부서
컨설팅감사 ➡ 행정자치부 컨설팅감사

- 규제 관련 사무부서에서 시·군·구 감사부서를 통해 시·도 감사부서에 신청
- 시·도 감사부서에서는 관련 법령 검토 및 현지 확인 등을 거쳐 처리하되, 자체 해결이 곤란한 경우에 검토의견(컨설팅)을 첨부하여 행정자치부에 신청

○ 컨설팅 신청 시 고려 사항

- 다수부서 관련 복합민원인 경우에는 주관부서에서 신청
- 관련 법령 해석·적용에 관한 사항은 중앙부처와 이견이 있는 사항에 대해서만 신청
- 컨설팅 신청 시 해당 사무 처리에 관련된 현장 등 사실관계 내용, 관계 법령, 질의회신 등 필요한 자료 첨부 후 제출

2. 전라남도

□ 추진배경 및 목적

○ 추진 배경

- 감사에서 문책을 우려하여 주요 정책·사업 소극적 추진: 기존 사후 감사방식에서, 예방적 차원의 사전 감사로의 패러다임 전환
- 불합리한 규제로 인한 기업 활동 제한으로 지역경제 활성화 저해: 불합리한 규제를 발굴하고 규제를 완화하여 기업하기 좋은 전남 실현
- 여건 변화로 효과가 낮아진 사업에 계속투자 예산낭비 초래: 대내·외적인 시장여건 변화 등을 감안한 성과위주의 예산운영 방안 제시

○ 목적

- 공무원 등이 사무처리 근거법령의 불명확한 유권해석, 법령과 현실과의 괴리 등으로 인하여 능동적인 업무추진을 하지 못하고 있는 경우에
- 주민의 복리와 공공의 이익을 증진하기 위하여 감사에 대한 부담 없이 적극행정을 할 수 있도록 사전에 그 업무의 적법성과 타당성을 검토하여 컨설팅 하는

예방적 감사로

- 불합리한 지방규제, 각종 국민·기업의 애로 및 생활 불편사항을 현장에서 찾아 내어 해소하기 위해 ‘사전 컨설팅감사’를 운영

□ 근거 규정

○ 전라남도 일상감사규정

- 2015년 8월 13일 전라남도 일상감사규정을 개정하여 인·허가 등 규제 관련 업무, 규제 관련 법령의 해석에 대한 이견 등으로 발생한 민원 업무 등을 대상으로 하는 “신청에 의한 일상감사 업무” 신설

<표 16> 전라남도 일상감사 규정

전라남도 일상감사 규정

제2조(일상감사의 종류) 일상감사의 종류는 다음 각 호와 같다.

2. 신청에 의한 일상감사 : 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제13조의2에 따라 규제 등 관련 업무 수행에 앞서 실시하는 일상감사

제4조(대상업무)

- ⑤ 제2조제2호에 따른 신청에 의한 일상감사 업무는 다음 각 호와 같다.
 1. 인·허가 등 규제 관련 업무
 2. 규제 관련 법령의 해석에 대한 이견 등으로 발생한 민원 업무
 3. 그 밖에 도지사 및 감사관이 규제 개선 등을 위하여 필요하다고 인정하는 업무

제5조(일상감사의 요청)

- ② 제4조제5항의 업무에 대하여는 자체감사 대상기관의 감사부서의 장이 그 신청 여부에 대한 최종 결재권자의 결재를 받아 별지 제2호 서식의 신청에 의한 일상감사 신청서를 작성하여 감사관에게 일상감사를 요청하여야 한다. 다만, 제3조제2항제1호의 기관 중 도 본청의 경우는 소속 부서의 장(실·국·본부의 경우에는 실·국·본부장을 말한다)의 결재를 받아 일상감사를 요청하여야 한다.

○ 전라남도 적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정

- 2015년 8월 13일 전라남도 적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정을 개정하여 감사를 받는 사람의 업무처리가 불합리한 규제의 개선, 공익사업의 추진 등 공공의 이익을 위한 적극행정일 때 면책하여 주는 기준을 마련

<표 17> 전라도 적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정

전라남도 적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정

제5조(적극행정에 대한 면책의 기준)(개정 2015.8.13.)

- ① 감사를 받는 사람이 이 규정에 의한 적극행정 면책을 받기 위해서는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.(개정 2015.8.13)
 1. 감사를 받는 사람의 업무처리가 불합리한 규제의 개선, 공익사업의 추진 등 공공의 이익을 위한 것일 것(개정 2015.8.13)
 2. 감사를 받는 사람이 대상업무를 적극적으로 처리하였을 것(개정 2015.8.13)
 3. 감사를 받는 사람의 행위로 인하여 업무 처리결과가 발생하였을 것(개정 2015.8.13)
 4. 감사를 받는 사람의 행위에 고의나 중대한 과실이 없을 것(신설 2015.8.13.)
- ② 제1항제4호의 요건을 적용하는 경우 감사를 받는 사람이 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 업무를 처리한 것으로 인정되는 경우에는 그 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에 해당하는 것으로 간주한다.(신설 2015.8.13)
 1. 감사를 받는 사람과 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 없을 것(신설 2015.8.13)
 2. 대상 업무의 처리에 필요한 자료 또는 정보를 충분히 검토하였을 것(신설 2015.8.13)
 3. 법령에서 정한 행정절차를 거쳤을 것(신설 2015.8.13)
 4. 결재권자의 결재를 거쳤을 것(신설 2015.8.13)

□ 적용 범위

○ 신청기관

- 시·군, 도 본청·직속기관·사업소, 출자·출연기관

○ 대상업무

- 업무추진 시 절차위반 또는 현실과 맞지 않아 논란의 소지가 예상되는 경우

- 여건변화 등으로 인해 사업효과가 낮아져 예산낭비가 우려되는 경우
 - 제도는 있으나 유명무실하고 사문화되어 주민의 불편을 초래하는 경우
 - 다수 법령이 적용되고 관계법령 등의 불명확한 해석으로 어려움이 있는 경우
- ※ 단순하고 법규적용이 명확한 인·허가 업무 등은 제외

○ 컨설팅 결과 반영

- 「사전 컨설팅감사」 결과(의견)에 대한 반영결과는 감사결과를 통보받은 날로부터 30일 이내에 도(감사관실)에 제출

□ 추진실적

<표 18> 전라남도 사전컨설팅 감사 추진실적

기관 명	2015						2016					
	접수 건수	완료건수					접수 건수	완료건수				
		계	인 용	미 인 용	대 안 제 시	취 하 등		계	인 용	미 인 용	대 안 제 시	취 하 등
전남	11	11	10	-	-	1	52	52	52	-	-	-

□ 적용사례

- 업무추진 시 절차위반 또는 현실과 맞지 않아 논란의 소지가 예상되는 경우

<표 19> 업무추진 시 절차위반 또는 현실과 맞지 않아 논란의 소지가 예상되는 경우

<무허가 축사 관련 수산자원보호구역 행위허가 추진 가능 여부>

1. 제도개요(추진일정 등)

- 2013. 02. 범부처(농식품부, 환경부, 국토부) 합동 무허가 축사 개선대책이후, 「무허가 축사 개선 세부실시요령(2015. 11. 11.)」(이하 “위 지침” 이라한다)에 따라 무허가 축사 적법화 추진 중에 있으나,
- “수산자원보호구역” 내 적법화 대상 축사에 대해서 「수산자원관리법」 제52조, 제64조의 수산자원보호구역 행위허가 절차는 “위 지침”의 개선대책에 포함되지 않아 양성화 추진 애로

2. 주요내용(사전 컨설팅감사 요청 사유 포함)

- 범부처(농식품부, 환경부, 국토부)합동 무허가 축사 개선대책(2015.11)에 근거하여 ○○군에서 무허가 축사 양성화 추진 중
- 수산자원보호구역 내 적법화 대상 축사의 “수산자원보호구역 행위허가” 절차에 대하여 규제를 개선하여 적극행정 필요
- 「수산자원 관리법」 제52조, 제64조의 수산자원보호구역 행위허가 절차에 대해서는 “위 지침”의 개선대책에 포함되지 않아 양성화 추진 애로.
- 수산자원보호구역 내에서 무허가 축사에 대한 행위허가를 사후에 추진할 수 있는지, 위반행위에 대한 벌칙 적용 여부에 대하여 사전 컨설팅 감사를 신청함

3. 신청기관 의견

- 『수산자원관리법』 제52조에 따른 행정처분 절차 : (②안)
 - ①안 : 원상회복 후 허가
 - ②안 : 원상회복에 대한 실익이 없으므로 사후허가
- 『수산자원관리법』 제64조의 벌칙 적용 절차 : (②안)
 - ①안 : 사법기관 고발 등 조치
 - ②안 : “위 지침” 적법화 절차에 따라 벌칙을 적용하고 있으므로 위 벌칙으로 같음
 - * 건축법에 따라 5년 이내 불법 건축물은 사법기관 고발 및 이행강제금 부과 후 양성화, 5년 이후 건축물은 이행강제금 부과 후 양성화

4. 검토 의견서

- 허가권자가 행위의 내용, 인근 토지에 미치는 영향 및 주변지역의 민원발생 여부, 현지여건을 종합적으로 고려하여 원상회복의 실익이 없다고 판단하는 경우 사후라도 “행위허가” 신청을 받아 「수산자원관리법」 규정에 따라 처리하는 것이 타당함.
- 「수산자원관리법」 제52조를 위반한 행위는 사법기관에 고발하여야 할 사항이며, 이번에 신청한 ○○군 ◎◎면 이☆☆의 무허가 축사는 ○○군 확인결과 2006년 건축물로 공소시효 완성된 건으로 고발의 실효성이 없을 것으로 판단됨

- 여건변화 등으로 인해 사업효과가 낮아져 예산낭비가 우려되는 경우

<표 20> 여건변화 등으로 인해 사업효과가 낮아져 예산낭비가 우려되는 경우

<◇◇지구(2공구) 도서식수원개발사업 수의계약 가능 여부>

가) 공사현황

《상수도공사》

○ 전체 공사현황

- 공 사 명 : ◇◇지구 도서식수원개발사업
- 위 치 : ○○군 □□읍 ▽▽리 ~ ◇◇면 ●●리 일원
- 사업기간 : 24개월
- 사 업 비 : 5,000백만 원
- 사 업 량 : 상수관로 D=250mm, L=9.3km

○ 2공구 공사현황(◇◇2대교 중복구간)

- 공 사 명 : ◇◇지구(2공구) 도서식수원개발사업
- 위 치 : ○○군 □□읍 ▽▽리 ~ ◇◇면 ●●리 일원
- 사업기간 : 24개월
- 사 업 비 : 1,174백만 원(도급 843, 관급 331)
- 사 업 량 : 상수관로 D=250mm, L=1.4km

《교량공사》

○ 공 사 명 : □□ ~ ◇◇ 도로건설공사

○ 위 치 : ○○군 □□읍 ▮▮리 ~ ◇◇면 ▮▮리 일원

○ 사업기간 : 2013. 10. 28. ~ 2020. 9. 20.

○ 사 업 비 : 155,368백만 원(◇◇2대교 81,231백만 원)

○ 사 업 량 : L=4.99km(2차로), 교량 2개소(◇◇1대교 L=750m, ◇◇2대교 L=1,135m)

○ 발 주 처 : ♡♡♡♡♡♡관리청(♠♠♠♠안전과)

○ 도 급 자 : ♡♡♡♡건설 등 6개사1)

○ 공 정 : 약 65%

나) 신청 사유

- 현재 시공 중인 “□□~◇◇ 도로건설공사” 교량구간에 상수도관 매달기 등을 위한 계약방식(수의계약) 검토
- 동일 구간 내 작업상의 혼잡 등으로 인한 수의계약 적법성 여부

다) 신청기관 의견

- “□□~◇◇ 도로건설공사” 교량구간을 군산 공장에서 육상 제작 중에 있어

각각의 시공사가 공사기간 상이로 상대 시공사의 계획공정 및 시공방법을 맞추어 시공하기 곤란하며, 교량 설치 완료 후 관 매달기 시공시 314백만원 (도장 60, 해상운반 및 대기료 254)의 추가 비용이 발생하므로 작업상의 혼잡 및 예산절감을 위하여 교량 도급자와 수의 계약하여 육상에서 관매달기(거치대)를 제작하고자 함.

라) 관련 법규

- 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률2) 제9조 및 같은 법 시행령 제25조
- 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제5장 제3절 제3항

마) 도 감사관실 의견

- 지방계약법 제9조 및 같은 법 시행령 제25조의 규정에 따르면 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반 입찰에 부치는 것이 원칙임.
- 다만, 장래 시설물에 대한 하자가 불분명하거나 작업상의 혼잡 등으로 공사를 할 수 없을 경우에는 기존 계약상대자와 수의계약을 할 수 있도록 되어 있음.
- 위 교량과 상수도공사를 각각의 시공자가 공사를 할 경우
- 기존 도장면을 일부 제거한 후 상수도관로 거치대의 용접과 볼팅 작업을 해야 함에 따라 위 작업 인접 도장 면에서 하자가 발생될 수 있어, 이는 전차시공 물의 일부를 변경하여 이에 접합하는 경우에 해당되어 하자에 대한 책임이 곤란한 경우로 볼 수 있고,
- 군산 공장과 해상에서 거치대 작업시 혼잡이 발생하여 이는 금차공사가 시공 과정상 다른 공사와 시간적·공간적으로 중복되는 공사로 작업상 혼잡 등으로 볼 수 있음.
- 이에 ○○군에서 위 상수도공사에 대하여 교량 도급자에게 수의계약 방식으로 추진하는 것이 부득이 한 것으로 보임

- 다수 법령이 적용되고 관계법령 등의 불명확한 해석으로 어려움이 있는 경우

<표 21> 다수 법령이 적용되고 관계법령 등의 불명확한 해석으로 어려움이 있는 경우

<♣♣·♣♣공동혁신도시 지구단위계획 시행지침 해석>

가) 사업개요

- 위 치 : ○○시 ♣♣·♣♣공동혁신도시 내 단독주택용지
- 단독주택용지 규모 : 4개단지, 599필지

- 단독주택용지 면적 : 156,608㎡
- 건축규모 : 3층 이내(주택 및 근린생활시설)

나) 사전 컨설팅감사 신청 사유

- 2007. 10. 26. 시행된 읍·면·동 공동혁신도시 지구단위계획 시행지침 제1편 제3장 제3조의 규정에 따르면 본 지침 시행이후 관계법령의 개정으로 인해 개정된 내용이 지침과 상이한 경우 개정된 관계법령의 내용에 따라야 하며, 이 경우 별도의 변경 절차 없이 지구단위계획이 변경된 것으로 본다고 되어 있음.
- 위 지구단위계획 시행지침 제2편 제1장 제2조의 규정에 따르면 단독주택용지의 근린생활시설 용도는 연면적의 40%를 초과하여 설치할 수 없도록 되어 있음.
- 2015. 1. 7. 개정 시행된 택지개발업무 처리지침 의 규정에 따르면 단독주택용지에 근린생활시설은 연면적의 40%를 초과하여 설치할 수 없지만 2층 이하의 건축물의 경우 1/2미만으로 설치하도록 되어 있음.
- 이 경우 택지개발업무처리지침 개정을 관계법령의 개정으로 보고 하위 시행지침 규정에 따라 상위법령에서 규정한 절차를 이행하지 않아도 되는지?
- 상기 신청사유 중 적합한 행정행위는 무엇인지?

다) 신청기관 의견

- 상위법령인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 명확하게 경미한 사항 및 행정절차를 규정하고 있는 상황에서 하위 시행지침 규정에 따라 행정절차를 이행하지 않고 바로 적용하는 것은 법체계 및 행정에 문제가 있을 것으로 사료됨.
- 지구단위계획 시행지침 제1편 제3장 제3조에서의 “관계법령의 개정”은 법령 문구의 개정 등 단순한 사항에 대하여 적용되어야 할 것임.
- 또한 택지개발업무처리지침의 개정사항은 이미 조성이 완료된 택지에 적용하는 것이 아닌 신규로 조성하거나 조성 중인 택지에 한하여 택지개발 개발계획 및 실시계획 등을 통해 지구단위계획 수립 또는 변경할 수 있을 것임

라) 관련 법규

- 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법1) 제3조
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률2) 제2조, 제29조
- 택지개발업무 처리지침3) 제15조
- 읍·면·동 공동혁신도시 지구단위계획 시행지침4) 제1편 제3장 제3조, 제2편 제1장 제2조

마) 도 감사관실 의견

- 읍·면·동 혁신도시는 혁신도시법 에 따라 추진한 사업으로 국토계획법 의 규정에 따라 지구단위계획 시행지침 을 수립하였고, 단독주택용지에 관한 세부내용은 택지개발지침 의 규정을 수립권자가 참조하여 수립하였음.
- 지구단위계획 시행지침 제1편 제3장 제3조의 관계법령에 대하여
 - 위 시행지침 어디에도 관계법령에 대한 정의가 없어 좁게 해석하면 국토계획법 과 같은 법 시행령·시행규칙을 말하고, 넓게 해석하면 택지개발지침(국토교통부 훈령) 도 해당할 수 있으나
 - 위 택지개발지침 이 가이드라인 성격이고 수립권자가 종합 판단하여 지구단위계획을 수립한 것을 보면 관계법령의 범주에 있다고 보기 어려움.
 - ※ 위 처리지침 상 단독주택용지 층수는 4층 이내이나 위 시행지침은 3층 이내임.
 - 결론적으로 위 지구단위계획 시행지침을 개정하는 것이 타당함.
- 하지만 위 택지개발지침 이 현실성이 없는 규제를 완화하는 것으로 ○○시에 서도 위 지구단위계획 수립지침 을 변경할 계획임.
 - 주택과 근린생활시설 6:4 비율로 설치가능(2층 이하는 1/2 이내)
 - ※ ○○시에서는 개정까지 3~5개월이 소요될 것으로 보고 있음.
- 이에 ○○시에서는 계획대로 조속히 위 지구단위계획 수립지침을 변경하고, 규제 완화차원에서 변경기간 중에 2층 규모의 건축허가가 신청될 경우 우선 소급적용 처리하여 하여 주는 것이 타당함.
 - 만약 소급하여 적용하지 않을 경우 2층 건축물의 경우 1층에 주택과 근린생활시설 구분을 위한 가변형 벽체를 시공하고, 위 지구단위계획 시행지침 변경 후 건축허가를 변경하는 절차 이행 등에 따라 도민의 재산권 제한이나 행정절차 기간 장기 소요

3. 충청남도

□ 목적

- 충청남도지사가 실시하는 감사대상 기관에 대한 컨설팅감사를 실시함으로써 적극행정을 촉진하고, 주민의 공공복리를 증진함을 목적

□ 근거 규정

○ 충청남도 컨설팅 감사 규칙

- 2015년 7월 20일 충청남도 컨설팅 감사 규칙을 시행하여 적극행정 및 컨설팅 감

사의 시행을 명시함

○ 충청남도 적극행정 면책규정

- 2016년 6월 20일 전부 개정된 충청남도 적극행정 면책 규정에 적극행정 및 컨설팅 감사의 면책요건을 명시

<표 22> 충청남도 컨설팅 감사규칙

충청남도 컨설팅 감사 규칙

제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

- 1."적극행정"이란 「충청남도 자체감사규칙」 제2조에 따라 충청남도지사가 실시하는 감사대상기관(이하"감사대상기관"이라 한다)에 소속된 공무원 또는 임·직원이 불합리한 규제의 개선 또는 공공의 이익을 증진하기 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 처리하는 행위를 말한다.
- 2."컨설팅감사"란 제1호에 따른 해당 공무원 또는 임·직원이 적극행정을 할 수 있도록 그 업무의 적법성과 타당성을 검토하여 컨설팅하는 것을 말한다.

제6조(컨설팅감사의 실시) ① 컨설팅감사는 서면감사를 원칙으로 하되, 필요에 따라 현지 확인 등 실지감사를 병행할 수 있다.

- ② 위원장은 컨설팅감사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 컨설팅감사를 신청한 감사대상기관 및 관련기관에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

제9조(컨설팅감사 자문) ① 위원장은 제6조에 따라 컨설팅감사를 실시하는 경우 전문적인 의견이 필요한 때에는 관련기관이나 관련부서 또는 외부 전문가에게 자문할 수 있다.

충청남도 적극행정 면책 규정

제5조(적극행정 면책요건) ① 적극행정에 대한 면책기준은 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제13조의3에 따른다.

- ② 「충청남도 컨설팅 감사규칙」에 따라 컨설팅 감사를 받은 사항은 제1항의 면책기준을 적용하는 경우에 컨설팅 감사결과를 감안하여 의결 등을 할 수 있다.

□ 적용 범위

○ 신청기관

- 「충청남도 자체감사 규칙」 제2조에 따라 충청남도지사가 실시하는 감사대상 기관과 그 소속 공무원 또는 임·직원

○ 신청권자 및 대상업무

- 감사대상기관의 장(충청남도 본청은 단위부서의 장을 말한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 별지 제1호의 컨설팅감사 신청서와 관련 자료를 첨부하여 충청남도 감사위원회위원장(이하 위원장이라 한다)에게 컨설팅감사를 신청할 수 있음
 1. 업무 추진 시 절차위반 등의 논란의 소지가 있는 경우
 2. 업무 추진 이후 환경 및 여건의 변화로 예산낭비 등이 있는 경우
 3. 업무 추진 시 모호한 관계 법령이나 규정 등의 해석상 어려움으로 인하여 업무추진 상 어려움이 있는 경우
 4. 그 밖에 감사대상기관에서 컨설팅감사가 필요한 경우

○ 컨설팅 결과 반영

- 위원장은 특별한 사유가 없는 한 컨설팅감사의 신청을 받은 날부터 30일 이내에 제1항에 따른 컨설팅감사 의견서를 컨설팅감사를 신청한 기관에 통보하여야 함

○ 추진실적

<표 23> 충청남도 사전컨설팅 감사 추진실적

기관 명	2015						2016					
	접 수 건 수	완료건수					접 수 건 수	완료건수				
		계	인 용	미 인 용	대 안 제 시	취 하 등		계	인 용	미 인 용	대 안 제 시	취 하 등
충남	16	16	6	2	8		38	38	14	5	12	7

□ 적용사례

- 법령에 규정되지 않은 불필요한 절차 간소화

<표 24> 법령에 규정되지 않은 불필요한 절차 간소화

<공공시설물 부당이득금 반환금 지급 해결책 제시>

1. 신청개요

- 공공시설물(제방) 사유지 무단 점·사용상황 발생에 따른 장기민원('07)
 - 감사원, 국민권익위, 충청남도, 공주시, 공주경찰서, 대전지검(약260회)
- 민원 요구사항
 - 하천 선형을 변경하여 해당 지번 내 공공시설물(제방) 제외
 - 공공시설물(제방)의 사유지 무단점용 사용료 지급요구(07년~)

2. 사전 컨설팅감사 요청 사유

- 행정기관의 사유재산 토지 점·사용에 대하여 사용료 등 지급 규정이 없는 실정으로 민원인이 보상을 받기 위해서는 부당이득금 반환 청구소송을 거쳐야 하는 바,
- 막대한 소송비용 발생, 행정력 낭비 등 문제가 예상됨에 따라 국민권익위원회에서 컨설팅 감사를 통한 문제해결 입장 표명

3. 검토 의견

- 행정기관의 불법행위로 발생한 사항에 대하여 소송을 통한 해결은 실익이 없다고 판단, 국·공유재산 점·사용료 징수의 예를 준용하여 공주시에서 적정 보상토록 의견 제시

- 관계법령 등의 불명확한 해석으로 어려움이 있는 경우

<표 25> 관계법령 등의 불명확한 해석으로 어려움이 있는 경우

<항만시설 사용허가 취소관련 문제 해결>

1. 신청개요

- ○○ 수산시장은 「항만법」 제9조 및 동법 제30조의 규정에 따라 비관리청

항만공사 시행허가 및 항만시설 사용허가를 받음(' 10.11)

- 특산물판매점(철골조 1층 159.3㎡), 차양시설(경량철골조 1층 922.8㎡)

- 당초 「특산물판매시설」을 조건으로 항만시설 사용허가를 받은 후 「일반마트」로 운영하고 있음

2. 컨설팅 요청 사유

- 대천항 수산시장은 당초 목적에 맞게 특산물 판매시설로 사용하여야 함에도 일반 마트로 항만시설을 사용하고 있는 것으로 확인되어, 「항만법」 제71조 제1항 규정에 따라 처분을 하여야 하는데,
- 허가취소를 하여야 하는지, 단순 항만시설 사용허가 위반사항인지 등 처리방안에 대한 컨설팅 요청임.

3. 검토 의견

- 법령에서 위임한 세부행정처분기준이 해양수산부령에 마련되지 않아 관리청에서는 처분기준을 적용키 어려운 점과
- 「일반마트」를 「특산물 판매시설」로 전환하여 운영이 가능한 점을 고려하여 사용허가 조건에 부합하는 시설로 전환할 수 있도록 시정조치 또는 관리청의 자체 판단 하에 행정처분 의견 제시

4. 부산광역시

□ 목적

- 공무원 등이 규제개혁 관련 사무처리 근거법령의 불명확한 유권해석 등으로 인하여 능동적인 업무추진을 하지 못하고 있는 경우에 사전에 그 업무처리의 적법성과 타당성을 검토해 주는 제도

□ 근거 규정

- 부산광역시 적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정
 - 2016년 6월 29일 부산광역시 적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정을 개정하여 감사를 받는 사람의 업무처리가 불합리한 규제의 개선, 공익사업의 추진 등 공공의 이익을 위한 적극행정일 때 면책하여 주는 기준을 마련

<표 26> 부산광역시 적극행정 면책 및 공무원 경고등 처분에 관한 규정

부산광역시 적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정

제5조(면책요건)

① 감사를 받는 공무원 등이 적극행정 면책을 받기 위해서는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.

1. 감사를 받는 공무원 등의 업무 처리가 불합리한 규제의 개선, 공익사업의 추진 등 공공의 이익을 위한 것일 것
2. 감사를 받는 공무원 등이 대상 업무를 적극적으로 처리하였을 것
3. 감사를 받는 공무원 등의 행위로 인하여 업무 처리 결과가 발생하였을 것
4. 감사를 받는 공무원 등의 행위에 고의나 중대한 과실이 없을 것

② 감사를 받는 공무원 등이 다음 각 호에서 정한 요건을 모두 충족한 때에는 제1항제4호에서 정한 고의나 중대한 과실이 없는 것으로 추정한다.

1. 감사를 받는 공무원 등과 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 없을 것
2. 대상 업무의 처리에 필요한 자료 또는 정보를 충분히 검토하였을 것
3. 법령에서 정한 행정절차를 거쳐을 것
4. 결재권자의 결재를 거쳐을 것

[전문개정 2016. 6. 29]

□ 적용 범위

○ 신청기관

- 시 본청, 직속기관 및 사업소, 구·군, 공기업, 출자출연기관

○ 신청권자

- 감사대상기관의 장(시 본청은 소관업무부서의 장)은 업무를 집행하기 전에 필요하다고 인정하는 경우 시 감사관에게 신청
- 감사부서가 있는 기관은 감사부서를 경유하여 시 감사관에게 신청

<표 27> 신청절차

- 시 본청 및 직속기관·사업소, 출자출연기관 등 → 시 감사관
- 구군, 공기업 → 해당기관 감사부서의 장 → 시 감사관

○ 대상업무

- 인·허가 등 규제 관련 사무
- 규제 관련 법령이 불명확하여 해석·적용에 어려움이 있는 사무
- 그 밖에 규제개혁 등을 위하여 감사부서의 장이 필요하다고 인정하는 사무

○ 사전 컨설팅 제외 업무

- 단순 법령 해석 또는 제도 개선이나 법령 개선 건의와 관련된 사항
- 이미 처분이 이루어져 사후 시정이 불가능한 사항
- 감사·조사가 진행 중이거나 조치를 요구받은 사항
- 행정심판 또는 재판에 계류 중이거나 재결 또는 판결을 받은 사항
- 유권해석 사례 파악 등을 통해서 신청기관 자체적으로 해결이 가능한 사항
- 신청기관의 인사·급여 등 행정청의 내부문제로 주민과 직접적으로 관계가 없다고 판단되는 사항

○ 컨설팅 결과 반영

- 컨설팅 신청일로부터 30일 이내에 통보 또는 행정자치부 컨설팅 의뢰

□ 적용실적

<표 28> 부산광역시 사전컨설팅 감사 적용 실적

기관 명	2015						2016					
	접수 건수	완료건수					접수 건수	완료건수				
		계	인 용	미 인 용	대 안 제 시	취 하 등		계	인 용	미 인 용	대 안 제 시	취 하 등
부산	5	5	5	0	0	0	26	26	13	3	10	0

□ 적용사례

○ 인·허가 등 규제 관련 사무

<표 29> 인·허가 등 규제 관련 사무

<수영강변 해양레저계류장 주차장 확보>

1. 사업개요(추진일정 등)

□ 사업개요

- 법률근거 : 지역특화발전특구에 대한 규제특례법(특구법)
 - 위 치 : 해운대구 우동 ○○○번지 일원(○○○ 나루공원)
 - 시설개요 : 관리센터 427.39㎡, 계류장 2,925㎡, 주차장 1,600㎡
 - 주요사업 : 수상자전거, 카누 등 무동력 수상레저기구
 - 사 업 비 : 60억원(건축, 해상공사 55, 기타5)
 - 사 업 자 : ○○○○
- ※ 관리센터는 市 기부채납 예정, 하천위 계류시설 등은 2040년 철거

□ 추진경과

- 2009.10. 23. : 특화사업 지식경제부 승인 고시(제2009-239호)
- 2010. 3월 : 도시계획시설 조성계획 결정 및 고시(시 공원운영과)

구분	특구법	규제특례	구 분	면 적 (㎡)	비 고
토지이용 규제특례	제39조 제1항제1 호	도시관리계획 의 결정 의제	관리시설	1,400㎡	
			주차장	1,600㎡	기존 A=648.1㎡확장 (총 1,600㎡, 52면) 주차장 승인고시

- 2011. 4. 6. : 도시계획시설(나루공원) 실시계획 인가
- 2013. 3.18. : 도시계획시설(공원) 조성계획 변경심의 ▷시 공원심의위원회
▷ 부산시 영화의 전당 주변 지하차도 변경계획 확정시까지 보류
- 2014. 3.26. : 도시계획시설사업(공원조성) 준공

2. 사전 컨설팅감사 요청 사유

- ○○○공원(19면) 주차장은 평일에도 상시 만차, 사업장과 원거리 위치(400M)
- 사업자가 주차장 조성시 무료운영(도시계획시설(공원)) ▷사업성, 운영곤란
- 부산시 ○○○ 지하차도 계획중으로 현 주차장 이전 필요
▷제2신세계 앞 이전, A=1,600㎡(고시면적) 및 도시계획(주차장) 중복 지정 필
요

3. 관련법규

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률

4. 신청기관 의견

- 현 사업자인 ○○○는 지역균형발전을 위한 지역특화발전특구 추진을 위해 10여년간 전액 민간투자로 기반시설을 조성하는데 60억원 가량 투자하였으나 전 시설이 기부채납 또는 2040년 이후 철거해야 함에 따라 재산권 행사 등을 (임대 등)하지 못함에 따라 사업장내 근생시설 임대가 불가하여 개장운영에 어려움이 있음.
- 또한, 각종 규제와 지역 환경변화와 맞물리면서 2013년 준공이후 미개장한 사유로 각종 언론에 오르내리고 있고, 이를 총괄하는 해운대구 역시 구 이미지에 심각한 타격을 받고 있는 실정임.
- 특구법 자체가 재정지원은 없지만 타 법에 우선하여 각종 행정규제를 완화하는 특별법임을 감안하여 법 테두리 내에서 부산시와 해운대구가 협력하여 지원하는 것이 사업자를 살리고, 방치되고 있는 사업장을 활성화하는 방안이 될 것으로 판단됨.
- △△공원내에 위치한 현 사업장은 주차장과 많이 떨어져 있어 접근성이 부족함으로 □□□ 지하차도 계획과 연계하여 사업장 인근으로 설계토록 지원이 필요할 것으로 보이며, 이와 함께 장기 무단주차를 막기 위하여 △△△공원 주차장과 같이 유료주차장으로 운영할 수 있도록 도시계획시설 주차장으로 중복 지정할 수있도록 함이 타당할 것임.

5. 검토 의견서

- ① 당해 안전과 관련된, 지하차도 설치 등 정책들이 형성되는 중이므로 정책결정된 후 종합적으로 검토되어 판단하는 것이 바람직하다고 판단되며, 해운대구에서는 정책형성과정에 적극적으로 의견을 개진하는 것이 타당함
- ② 해운대구에서 주차장 이전을 추진하기 위해서는 해양레저시설물 설치에 대해 면밀히 검토·보완하여 사전에 합법성을 확보하는 것이 타당함.

○ 다수 법령이 적용되고 관계법령 등의 불명확한 해석으로 어려움이 있는 경우

<표 30> 다수 법령이 적용되고 관계법령 등의 불명확한 해석으로 어려움이 있는 경우

<교통시설(도시철도역 지상승강기) 이용 광고물 허가신청 불허가 처분>

가) 사업개요

○ 사업개요

- 형태 및 수량 : 비조명 래핑광고 / 전 호선 E/V 191대(2면)
- 규격 및 표시 : 3m×1m 내외 / 지상 2m

- 사업 절차 : 자치구·군에 허가 득한 후 일반경쟁입찰 시행

○ 추진경과

- '16. 01. 18 : 지상승강기 외벽 광고사업 재추진 방침결정
- '16. 02. 22 : 부산시 관내 14개 자치구·군에 허가신청
- '16. 03. 23 : 부산시 관내 14개 자치구·군 불허처분 통보

나) 사전 컨설팅감사 신청 사유 및 신청기관 의견

○ 불허가 처분 사유 1

- 옥외광고물 등 관리법 시행령 제18조는 교통시설 내부에 표시하는 광고물에 대해서만 규정하고 있으므로 교통시설 외부에 표시하는 지상승강기 외벽광고는 동법 시행령에 규정한 광고물 표시방법에 부적합함
- > 동법 시행령 제18조 본문 규정은 교통시설 내부·외부를 불문한 일반적인 교통시설 이용 광고물의 표시방법을 규율하고 있다고 해석함이 타당

○ 불허가 처분 사유 2

- 지상승강기는 부산시 “옥외광고물 등 관리 조례” 제21조에 규정된 광고물의 표시가 금지되는 물건 중의 하나인 『지하철·지하도·지하상가 등의 공기조절장치 등 지상기기(차폐시설을 포함한다)』에 해당하여 광고물의 표시가 금지됨
- > 교통수단인 “지하철”과 교통시설인 “지하철역”은 동법 시행령 제2조 제1호와 제2호 등에 각 호를 달리하여 별도 규정하고 있으므로 동법 시행령의 위임조례인 부산시 옥외광고물 등 관리조례 해당조문의 지하철은 동법 시행령 제2조 제2호 가목이 규정하고 있는 “도시철도차량”으로 해석함이 타당

○ 불허가 처분 사유 3

- 지상승강기 외벽은 옥외광고물 등 관리법 시행령 제3조(옥외광고물의 분류)에서 규정하는 가로형 간판이나 창문이용 광고물에도 해당하지 않아 옥외광고물 대상이 되지 않음
- > 지상승강기는 도시철도법 제2조 제3호 바목 및 도시철도법 시행령 제2조 제4호에 근거한 도시철도 정거장 및 환승·편의시설 설계지침 1.3 용어정의(19)에 지상보도와 대합실의 무료공간을 연결시키는 도시철도시설 중 편의시설의 하나로 지상승강기를 정의하고 있으며, 건축법 제2조(정의) 제1조 제4호에도 승강기는 건축물에 설치하는 건축설비중의 하나로 규정하고 있는 바, 지상승강기는 교통시설이며 지상승강기 외벽 광고는 동법 시행령 제3조 제12호에 규정된 교통시설 이용 광고물에 해당함

○ 불허가 처분 사유 4

- 지상승강기 외벽 광고사업 허가 건은 부산시 옥외광고물 등 관리조례 제11조(공공시설 이용 광고물의 추가적인 표시방법) 제2항 제3호에 배치됨
- > 지상승강기는 도시철도법령 등에 의거 설치된 도시철도역 부수시설로서 교통시설인바, 지상승강기 외벽 광고는 옥외광고물 등 관리법 시행령 제18조를 적용함이 마땅하며, 부산시 옥외광고물 등 관리 조례 제11조(공공시설 이용 광고물의 추가적인 표시방법)는 옥외광고물 등 관리법 시행령 제17조 제1호 라목에 의거 철도역 광장 등 공공시설을 이용하는 광고물에 대한 추가적인 표시 방법을 규정한 것에 불과함

다) 기타의견

- 경영수지 개선을 위한 지상승강기 외벽 광고사업 허가신청에 대한 부산시 관내 14개 자치구·군의 불허가 처분은 법률자문 및 행정자치부 유권해석 결과 옥외광고물 등 관리법령 해석에 있어 오류를 범하고 있을 소지가 있다고 보여지며, 정부가 추진하고 있는 지역경제 활성화에도 위배된다고 보여집니다. 지상승강기 외벽 광고사업 허가신청 불허가 처분에 대해 규제개혁 지원 차원에서 위법·부당성을 검토해주시기 바랍니다.

※ 법 률 자 문

- 지상승강기의 광고물 표시금지 물건 해당여부 (법무법인 정인)

- 지상승강기는 지상보도와 대합실의 무료공간을 연결시켜주는 편의시설에 불과함. 시조례의 문리해석 및 입법목적은 종합적으로 고려해 볼 때 지상승강기는 조례 제21조 제1항 제1호(지하철·지하도·지하상가 등의 공기조절장치 등 지상기기(차폐시설을 포함한다)에 포섭되지 않음

- 교통시설광고의 표시방법에 관한 질의에 대한 회신 (법무법인 좋은)

- 옥외광고물 등 관리법 시행령 제18조(교통시설 이용 광고물의 표시방법) 교통시설의 내부, 외부로 막론하고 광고물의 표시방법에 따라 표시하여야 하되, 다만 허가 또는 신고 대상에서 제외됨으로써 도시미관 등 공공질서에 위반할 우려가 있는 지하도, 지하철역, 철도역, 공항또는 항만의 시설 내부에 표시하는 경우에는 허가 또는 신고 대상으로서 규제되지 않는 대신에 제1호, 제2호의 기준에 따르도록 규제하는 취지로 보아야 할 것임

※ 행정자치부 유권해석(주민생활환경과-881)

- 교통시설인 지상승강기 외벽광고 추진가능 여부 질의

- 교통시설 외부에 표시하는 광고물에 대해 따로 표시방법을 정하고 있지 않으므로 법령과 시조례 등을 종합적으로 고려하여 허가청에서

결정할 사항임

라) 관련 법규

- 옥외광고물법시행령 제2조 내지 제4조, 동 시행령 제7조 및 제8조, 동 시행령 제18조, 동 시행령 제24조
- 도시철도법 제2조, 동 시행령 제2조 및 도시철도 정거장 및 환승·편의시설 설계지침 1.3 용어정의 (19)
- 건축법 제2조
- 부산시 옥외광고물 등 관리조례 제21조

마) 부산광역시 감사관실 의견

- 「부산광역시 옥외광고물 등 조례」 제21조에 따라 광고물 표시금지 물건에 교통공사가 광고물을 부착하고자 하는 ‘도시철도 지상승강기’가 포함이 된다는 도시경관과와 구·군의 해석은 엄격하게 해석한 측면이 있으나, 「옥외광고물 등 관리법 시행령」 개정령 입법예고 사항(‘16.4.21.)을 감안하여, 부산교통공사, 도시경관과, 구·군 간 협의를 통해 방안을 모색할 것을 권고함

제2절 경기도 사전 컨설팅감사 제도 분석

1. 경기도 사전 컨설팅감사제도 개요

1) 추진 배경 및 방향

☐ 추진배경

- 일선 행정 현장에서 감사부담으로 인해 규제완화에 소극적인 복지부동
- 중앙정부의 책임 회피성 불명확한 유권해석으로 소극적 행정 업무 지속

☐ 목적

- 공무원 등이 사무처리 근거법령의 불명확한 유권해석, 법령과 현실과의 괴리 등으로 인하여 능동적인 업무추진을 하지 못하고 있는 경우에 사전에 그 업무의 적법성과 타당성을 검토하여 컨설팅함으로써 적극행정을 유도함

□ 법적근거 및 운영

- 경기도 적극행정 지원을 위한 사전 컨설팅감사 규칙('14. 7. 14 공포)
- '14. 6월 「경기도 공무원 등 적극행정 면책 및 경고 등 처분에 관한 규정」을 개정하여 사전컨설팅 심의를 받은 경우 면책이 가능토록 함
- 감사관실내에 적극행정도움팀 신설('14. 4.)→일상감사팀(3명) → (명칭변경 및 확대) 적극행정도움팀(8명) → (명칭변경) 사전컨설팅감사팀(8명)
- 사전컨설팅감사 홈페이지(http://www.gg.go.kr/gg_thanks)와 도민 기업애로 기동 해결 신고센터 band 운영

2) 추진 대상과 업무범위 그리고 절차

□ 대상과 업무범위

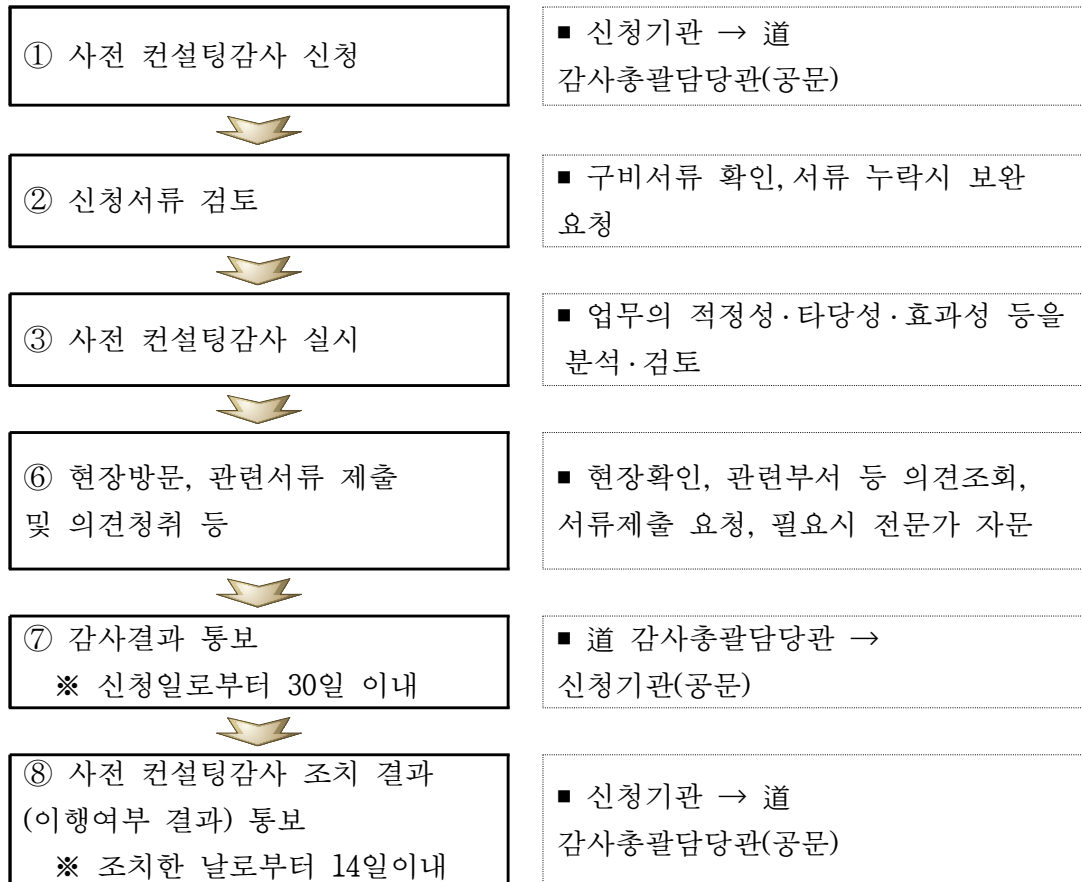
- 대상: 「경기도 감사규칙」 제3조 규정에 따라 도지사가 실시하는 감사를 받는 기관 또는 단체
 - 도 본청 과 단위 부서, 직속기관, 사업소
 - 「지방공기업법」에 따라 도가 설치한 지방공기업 및 도에서 출자 또는 출연한 단체·기관
 - 도비를 보조한 단체·기관(보조사업만 해당)
 - 도내 시·군의 본청, 직속기관·사업소, 출장소, 구청, 읍·면·동
- 업무범위: 대상기관의 업무 중에서 아래 각 호의 사유에 해당하는 경우
 - 업무 추진 시 절차위반 등 논란의 소지가 예상되는 경우
 - 업무 추진 후 환경 및 여건의 변화로 예산낭비 등이 예상되는 경우
 - 업무 추진 시 관계 법령 등의 불명확한 해석으로 적용에 어려움이 있는 경우
 - 그 밖의 감사대상기관에서 사전 컨설팅감사를 요청한 경우
- 대상제외: 다음 각 호의 사항은 「사전 컨설팅감사」 대상에서 제외한다. 다만, 주민복리와 공공이익에 중대한 영향을 미치는 사항으로 감사관이 사전 컨설팅 감사가 필요하다고 인정하는 경우에는 실시할 수 있음
 - 단순 법령해석 또는 제도개선과 관련된 사항
 - 감사조사가 진행 중이거나 조치를 요구받은 사항

- 행정심판·재판에 계류 중이거나 재결 또는 판결을 받은 사항 또는 국민권익위원회
원회의 신청이 있거나 있었던 사항
- 유권해석 사례 파악 등을 통해서 자체적으로 해결이 가능하다고 판단되는 경우
- 법률전문가의 도움을 받아 처리가 가능하다고 판단되는 경우
- 신청기관의 인사, 급여 등 행정청의 내부문제로 주민과 직접적으로 관계가 없다고
판단되는 경우
- 이미 처분이 이루어져 사후 시정이 불가하다고 판단되는 경우
- 기타 사전 컨설팅감사 취지 등에 부합되지 않는다고 판단되는 경우

□ 감사추진 절차

- 감사 신청: 대상기관의 장(단, 도 본청의 경우 부서의 장)은 업무를 집행하기
전에 사전 컨설팅감사가 필요하다고 인정되는 경우에 도(道) 감사총괄담당관에
게 신청
- 다만, 도내 시·군 및 감사부서가 있는 공공기관의 경우에는 대상기관 감사부서
의 장이 신청하여야 함
 - 도 본청 과 단위 부서, 직속기관, 사업소
 - 「지방공기업법」에 따라 도가 설치한 지방공기업 및 도에서 출자 또는 출연한
단체·기관
 - 도비를 보조한 단체·기관(보조사업만 해당)
 - 도내 시·군의 본청, 직속기관·사업소, 출장소, 구청, 읍·면·동

[그림 15] 사전 컨설팅감사 추진 절차도



2. 경기도 사전 컨설팅감사제도의 주요 성과

1) 도내 추진 실적

○ 추진실적('16. 11. 30. 기준) : 총 486건 접수와 476건 완료

<표 31> 경기도 사전 컨설팅감사 추진 실적

소계	인용	미인용	대안제시	취하 등
476건(100%)	222건(47%)	87건(18%)	48건(10%)	119(25%)

○ 경제효과: 2016년 11월까지 1조9천961억 원의 투자유발 효과와 2만475명의 일자리 창출 효과를 거두고, 638억 원의 예산을 절감함

2) 도외 파급효과

- 행정자치부 「사전 컨설팅제」 실시('15. 4.)
- 대통령 주재 「제3차 규제개혁장관회의」('15. 5.)
 - 경기도 사전 컨설팅감사제도가 규제개혁에 큰 성과를 거두고 있으므로 감사원은 중앙정부 차원에서 적극 도입하도록 지시하여 「공공감사에 관한 법률 시행령」 개정으로('15. 5.) 사전 컨설팅감사제도 법적근거 마련
- 대통령 주재 「제4차 규제개혁장관회의」('15. 11.)
 - 공무원의 소극행태를 개선키 위해 도입한 사전 컨설팅감사가 정착될 수 있도록 지속적으로 교육 및 우수사례 확산을 하기 바람
 - ※ '16. 1월말 행정자치부, 감사원 등 31개 기관 도입(중앙부처 19, 시도 및 교육청 12)
- 행정자치부 「사전 컨설팅감사 활성화 추진계획」 통보('16. 2.)
- 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정」 제정 추진(행정자치부 '16. 3.)

제3절 경기도 사전 컨설팅감사 실제 사례 유형 분석

1. 수용사례

1) 절차위반 등 논란의 소지에 관한 컨설팅

<사례>

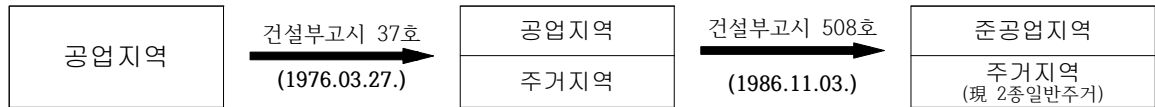
- 신한일전기 공장부지 용도지역 변경 및 완충녹지 미설치에 대한 적정 여부

□ 사업개요

- 신한일전기 제1공장 현황
 - 위 치 : 부천시 소사구 송내동 431번지
 - 면 적 : 23,441.2㎡(준공업지역 11,991.2㎡, 제2종일반주거지역 11,450㎡)
 - 공장설립 : '64. 12. 12.

- 생 산 품 : 자동펌프, 선풍기, 스토브, 공기청정기 등
- 고용인력 : 약 400여명
- 연간매출 : 980억 원
- 용도지역 변경 경위

[그림 16] 신한일전기 공장부지용도 변경 관련 사항



□ 컨설팅 신청 사유

○ 용도지역 변경 관련

- 「도시·군관리계획수립지침」 1-5-3-2.(1) “⑤”에 따르면 국가 또는 지방자치단체가 하나의 건축물에 둘 이상의 용도지역을 지정함으로써 불합리해진 구역의 경계를 일부 조정하는 경우 도시기본계획 변경 없이 도시관리계획(용도지역)을 결정(변경)할 수 있으나,
- 해당부지는 「2030 부천도시기본계획」상 준공업지역을 주거용지로 변경하는 것으로 계획되어 있음에도 불구하고 위 규정에 따라 용도지역(주거→준공업)을 변경하는 것이 적정한지에 대한 사전 컨설팅감사를 요청

○ 완충녹지 설치 관련

- 「도시·군관리계획수립지침」 3-1-9-4.에 따르면 주거지역과 일반공업지역 및 준공업지역의 연접부분은 공업지역 안에 폭 15m 이상의 완충녹지를 설치하여야 하며 다만, 기성 시가지 등 부득한 경우는 제외하도록 규정되어 있는 바,
- 신한일전기 공장부지의 준공업지역으로 변경 시 완충녹지를 미설치할 수 있는지에 대한 사전 컨설팅감사를 요청

□ 검토의견

○ 용도지역 변경 관련

- 이 건과 관련하여 국토교통부는 행정자치부 주관 시도 순회 규제개혁 끝장토론회('14. 11. 13.)의 후속조치로 용도지역이 기존 건축물 등과 부합하지 않은 경우 예외적으로 도시기본계획 변경 없이도 용도지역 변경이 가능하도록 제도 개선(지침 개정 '15. 1. 27.) 하였음을 회신한 바,

- 개정된 「도시·군관리계획수립지침」 제5장제3절 1-5-3-2.(2) “⑤” 에 따라 도시기본계획 변경 없이 도시관리계획으로 용도지역 변경(제2종일반 주거지역→준공업지역)이 가능할 것으로 판단됨

○ 완충녹지 설치 관련

- 「도시관리계획수립지침」 3-1-9-4.에 따르면 주거지역과 준공업지역의 연접부분은 공업지역안에 폭 15m 이상의 완충녹지 등을 설치하도록 규정되어 있으며, 다만 기성 시가지 등 부득이한 경우에는 제외하는 것으로 되어 있음

○ 이 건과 관련하여 국토교통부는 같은 지침 4-3-3-1.(1)②에서 공장, 사업장 및 이와 유사한 시설에 발생하는 매연·소음·진동·비점오염과 악취 등의 제반 공해의 차단 완화가 요구되는 곳에는 완충녹지를 계획하게 되어 있으므로,

- 도시·군관리계획의 입안·결정권자가 주거지역과 연접한 지역에 공업지역을 변경할 경우, 해당 공장 등에서 발생하는 공해의 차단 및 완화가 요구되는지 여부를 면밀히 검토할 필요가 있다고 회신하였음

○ 신한일전기(주) 용도지역 변경 대상지는 기성 시가지내에 있으므로 완충녹지 설치를 제외할 수 있으나, 주변지역이 주택 및 학교 등이 밀집되어 있는 점을 감안하여 공장증설 계획을 확인, 매연·소음·진동 등으로 주민피해가 발생되지 않도록 조치하는 것이 바람직하다고 판단됨

2) 환경 및 여건변화에 관한 컨설팅

<사례>

○ 개발제한구역 내 무허가건축물 추인 가능 여부

□ 사업개요

○ 위치 및 면적

- 위 치 : 고양시 덕양구 주교동 527-5번지
- 토지이용 : 자연녹지지역, 개발제한구역, 학교용지
- 대지면적 : 24,426㎡

○ 추진경위

- ' 02. 7. 11. ~ ' 02. 12. 27. : 증축공사(교육여건개선-대통령 특별사업)

- ' 03. 2. 21. : GB 내 불법행위 고발(덕양구청→일산경찰서)
- ' 03. 7. 21. : 공무원범죄 통보(일산경찰서) (※ ' 03. 11. 4. 무협의 통보-고양지청)
- ' 04. 6. 15. : 학교시설 양성화 신청 및 관보고시 의뢰(※ 반려-행정자치부)
- ' 10. 11. 24./ ' 11. 4. 25. : 불법행위 시정명령 계고
- ' 11. 12. 31. : 원당중학교 GB 관리계획변경 용역 완료
※ 용역 후 경기도, 고양시, 덕양구와 관리계획변경 및 양성화관련 협의 무산
- ' 12. 7. 27. : GB 내 불법행위 이행강제금 부과 고지(50,000천원)
(덕양구청→경기도교육청, 고양교육지원청, 원당중학교)
- ' 12. 11. 22. : 이행강제금 납부 독촉
- ' 13. 8. 30. : ' 16년 GB관리계획 변경 수요 제출 (※ ' 14. 4. 11. 입안대상 제외)
- ' 14. 9. 3. : 이행강제금 납부 독촉
- ' 15. 8. 12. : 「개발제한구역관리계획 수립 및 입지대상시설의 심사에 관한 규정」 개정
※ GB관리계획 수립제외(GB관리계획에 반영된 기존 부지 안에서의 학교 증축)
- ' 15. 9. 22. : 국회의원 심상정 사무실 협의
※ 무허가 증축으로 인한 양성화의 어려움으로 추가로 필요한 체육관, 급식소 및 식당 등의 증축이 불가하여 교육활동의 어려움에 대한 인식 공유
※ 「개발제한구역관리계획 수립 및 입지대상시설의 심사에 관한 규정」의 개정(' 15. 8. 12.)에 따라 양성화 가능 방법을 모색하여 국토부와 재협의
- ' 15. 10. 7. : 학교시설 양성화 협조요청(고양교육지원청→덕양구청)
※ 이행강제금 납부 후 건축허가를 얻어 「학교시설사업 촉진법」에 의한 허가 처리하여 건축물 대장 등재
- ' 15. 10. 30. : 국토교통부 회신(GB 내 무단증축에 대한 추인 가능 여부)

□ 컨설팅 신청 사유

- 고양교육지원청에서 원당중학교가 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조에 의한 행위허가 없이 「학교시설사업촉진법」에 의한 행정절차만을 이행한 후 일부 무단 건축된 상태로 적법조치를 위한 방안을 강구하여 달라는 요구가 있으며

- 학교시설의 추진 가능여부에 관하여 국토교통부의 질의회신에 의하면 “「건축법」 등 관계 법령에 적합한지 여부와 당시 건축 등의 불가피한 정도, 철거 후 다시 설치하는데 따른 경제적 손실 등을 종합적으로 감안하여 합목적으로 판단하여 처리할 수 있다는 의견 “이 있었으나,
- 이는 개인 사유 건축물 등과의 형평성(국토교통부 유권해석 : 개인사유물의 불법행위의 추진은 곤란) 문제가 제기될 수 있으며 또한, 공공기관의 불법행위는 사후적인 추진을 통하여 적법하게 처리할 수 있다면 추가적인 불법행위를 유발할 우려도 있으므로 신중한 검토가 필요한 실정임
- 그러나, 원당중학교의 경우 최근「개발제한구역관리계획 수립 및 입지대상시설의 심사에 관한 규정」의 개정으로 “기존 학교부지 내에서의(2000. 7. 1. 이전에 적법하게 조성된 학교부지 포함) 증축 “은 관리계획 수립 대상에서 제외되어 개발제한구역 행위허가 절차만으로 간소화 되었으며
- 공공시설인 학교가 지속적인 불법 건축물로 존치되는 것 보다는 사후적인 행정 절차를 통하여 추진 처리함이 타당하다 사료되나, 행정처리를 위한 법률적 근거가 미약하고 사유 건축물과의 형평성 등의 문제로 적극적인 행정처리에 부담이 있어 사전 컨설팅 감사를 요청함

□ 검토의견

- GB 내의 기존 부지 안에서 허가를 받지 아니하고 증축행위가 이루어진 경우, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」상 이를 추진할 수 있는 규정은 존재하지 않음
- 본 건은 '01년 교육과학기술부에서 추진한 교육여건개선사업(대통령 특별사업)에 따라 시급하게 추진되었고, 국토교통부는 「건축법」 등 관계 법령에 적합한지 여부와 당시 건축 등의 불가피한 정도, 철거 후 다시 설치하는데 따른 경제적 손실 등을 종합적으로 감안하여, 해당 시장·군수 또는 구청장이 합목적으로 판단하여 처리할 수 있다는 의견임
- 또한, 현재 증축한 부분을 학생들이 사용하고 있고, 철근콘크리트구조인 해당부분을 철거 후 재건축하는 것에 대한 경제적 실익은 없으며, 불법행위 후 14년이 지난 현시점에서 추가로 필요한 체육관, 급식소 및 식당 등을 증축할 수 없어, 학교운영 및 교육활동에 어려움이 있는 실정임
- 따라서, 사익이나 특혜부여가 아닌 공공의 이익 증진을 위한 공익성과 타당성 등이 인정되는 바, 이행강제금의 부과 및 납부 등의 절차가 선행된 후, 「건축법」 등 관계 법령에 적합할 경우 건축허가 등의 절차 이행 후 사후추진 처리

할 수 있음

3) 관계법령 등 불명확한 내용에 관한 컨설팅

<사례>

○ 국유재산(구거) 용도폐지

□ 사업개요

○ 위치 및 면적

- 위 치 : 김포시 월곶면 개곡리 899번지
- 용도지역 : 생산관리지역
- 소 유 자 : 국토교통부
- 지 목 : 구거(행정재산) / 지적면적 745㎡
- 용도폐지 : 약 500㎡

□ 컨설팅 신청 사유

- 구거(국유지)에 배수로가 설치되어 있어 우수배제 역할을 하고 있으나, (주)셀바이오텍 공장증설 부지 사이에 구거가 위치하고 있어 건축행위 등에 제약이 있는 실정임
- 이와 관련하여 해당 시설을 대체할 배수로를 개인 토지에 설치하여 市에 기부할 경우 국유지 용도폐지 가능 여부를 道에 질의하였으나, 관련 규정에 따라 적의 조치하라는 불명확한 답변으로 업무처리에 애로가 있어 사전 컨설팅감사를 요청함

<표 32> 셀바이오텍 현황

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• 위 치 : 김포시 월곶면 개곡리 134번지 외 1필지• 면 적 : 1,627㎡(본관 및 연구동, 공장)/공장등록('98. 1. 1.)• 생 산 품 : 프로바이오틱스 원말(유산균)• 매출액 : 404억 원• 종사자 : 183명 |
|---|

□ 검토의견

- 「국유재산법」 제40조 및 같은 법 시행령 제37조에 따르면 중앙관서의 장은 행정재산이 행정목적으로 사용되지 아니하게 된 경우 등에 대하여 지체 없이 그 용도를 폐지하여야 하며,
 - 국토교통부 「국유재산관리규정」 제23조에 따르면 행정재산이 사실상 공용 또는 공공용으로 사용할 필요가 없게 된 때에는 재산관리권자가 기존 구거의 용도폐지에 따른 유수소통의 지장 여부 및 대체구거(홍수시 유수소통을 기준)의 필요여부를 고려하여 행정재산의 용도를 폐지하도록 규정되어 있음
- 이 건 구거 부지에는 콘크리트 배수로(폭 1.5m 높이 1.0m, 길이 70m)가 설치되어 있으며 우기시 산에서 내려오는 물을 하천으로 배수처리 용도로 사용 중에 있음
 - 공장증설 예정 부지 사이에 구거가 있어 토지의 효율적인 이용이 어려우므로 공장측에서 대체 구거(수로)를 설치하여 市 에 기부채납 할 경우 기존 구거가 공공용으로 사용할 필요가 없게 되므로 위 규정에 따라 용도폐지가 가능할 것으로 판단됨

4) 그 밖의 경우에 대한 컨설팅

<사례>

- 문화재 현상변경 조건부허가의 적정성 및 조건의 해석

□ 사업개요

- 위치 및 면적

<표 33> 현상변경 대상지 현황

- | |
|--|
| ○ 신청위치 : 경기도 광주시 직동 산27번지 일원 |
| ○ 신청인 : 세진인베스트먼트(주) |
| ○ 용도 : 물류단지 조성 |
| ○ 부지면적 : 588,394㎡ (약17만8천평) ※역사공원 24,718㎡ 포함 |
| ○ 건축물최고높이 : 17m~22m (300m 이내지역) |

- ' 15. 8. 6. 접수 (' 15. 8. 20. 부결)

※ 역사문화환경 심각 훼손, 역사공원계획이 부실 등의 사유로 부결

- ' 15. 9. 7. 접수 (' 15. 9. 17. 부결)
※ 문화재 중심으로 재설계, 물류단지 주진입도로 수정 등의 사유로 부결
- ' 15. 10. 8. 접수 (' 15. 10. 15. 부결)
※ 기 부결사유 미충족으로 부결
- ' 15. 11. 5. 접수 (' 15. 11. 12. 부결)
※ 기 부결사유 미충족으로 부결
- ' 15. 12. 12. 접수 (' 15. 12. 18. 재심의)
※ 현지조사 후 재심의로 미심의
- ' 16. 1. 18. 접수 (' 16. 1. 21. 조건부허가)

<표 34> 현상변경 허가조건

1. 맹사성 묘 전면경관 악영향을 저감시키는 방안으로 개발한계표고를(GL205, 223, 245, 224) 낮추어야 되며, 급경사 지형을 고려한 도로선형 조정이 필요함
 2. 맹사성 묘와 관련된 지속적인 관리가 가능한 전시관 건립이 필요함
- ※ 허가조건(1,2)이 반영된 도면을 광주시를 통해 道에 제출할 것

- ' 16. 3. 2. 사전 컨설팅감사 신청

□ 컨설팅 신청 사유

- 경기도문화재위원회는 「경기도문화재보호조례」(이하 문화재조례)에 따라 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 사항을 조사·심의하기 위하여 설치되었으며,
- ' 16. 1. 21. 현상변경분과위원회에서 “광주시 맹사성 선생묘 주변 물류단지 조성”에 대하여 조건부 가결을 의결함
- 이에 대하여 위원회 허가조건에 대한 행정청의 해석이 부적절하다는 의견이 있어 ‘조건부 의결의 적정성 및 조건의 해석’에 대해 사전 컨설팅감사를 요청

□ 검토의견

< 문화재위원회 의결의 법적 성격 >

- 「문화재조례」 제24조에 따르면 道지정문화재의 현상변경 행위를 하기 위해서는 도지사의 허가를 얻어야 하며, 같은 조례 제42조 및 제49조에 따르면 문화재의 보존·관리 등의 사항을 심의하기 위해 문화재위원회를 두되, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결토록 되어 있고, 같은

조례 제29조에 따르면 허가 후 문화재의 현상변경행위 착수신고 등을 하도록 되어 있는 바, 도지사는 위원회 의결에 따라 현상변경 허가서를 발급하여야 함

< 조건부 가결의 가능 여부 >

- 「문화재보호법」 제8조 및 「문화재위원회 규정」에 따른 「문화재위원회운영지침」 제9조제1항에 따르면 의결의 유형을 가결·부결 등으로 구분하되 가결을 원안 가결과 조건부 가결로 재구분하고 있는 바 이를 유추 적용하는 것이 가능하며, 「문화재조례」 제24조 및 제25조에 따르면 도지사는 道지정문화재의 현상을 변경하는 경우 문화재의 보존과 관리에 영향을 미치지 아니하고 역사문화환경을 훼손하지 아니하며 문화재 기본계획과 문화재 보존 시행계획에 적합한 경우에만 허가토록 되어 있는 바, 현상변경과 관련 행정청에게 광범위한 재량성이 인정되므로 부관인 조건의 부가가 가능함

< 허가 조건을 위원회의 결정으로 볼 수 있는지 여부 >

- 해당 문화재위원회 회의록에 따르면 조건내용을 포함하여 의결한 바, 위원회 의결을 거치면 위원들의 개별 의견이 아닌 위원회 전체의 의견이 됨

< 허가 조건의 내용 >

- 해당 허가 공문은 맹사성 묘 전면경관 악영향을 저감시키는 방안으로 개발한계 표고를(GL205, 223, 245, 224) 낮추어야 되며, 급경사 지형을 고려한 도로선형 조정이 필요함이라고 기술되어 있으며 문화재위원회 회의록에도 동일 내용이 기술되어 있는 바, 道문화유산과는 개발한계표고 지점 이후는 제척한다는 의미로 회의가 진행되었으며 개발한계는 지구경계선을 의미하므로, 그 표고를 낮추는 것은 지구경계선을 GL지점으로 축소하고, 그 외 지역은 제척한다는 의미라고 주장함
- 또한, 전면경관 악영향은 문화재위원회에서 역사·문화·자연환경에 미치는 영향을 고려하여 판단한 사항으로, 단순히 제척부지의 건축물이 앞 부지 건축물보다 높아지는지 여부 등 조망만으로 전면경관 악영향을 판단하는 것이 아니라고 주장함
- 그러나, 위원회 속기록을 살펴보면 제척하라는 내용이 불분명함속기록에 사업부지 끝선에 대한 논의와 허가조건의 성질 등에 대한 논의가 있으나, 이를 의결하면서 조건에 대해서는 행정관행대로 하시면 된다고 주문하였음 (위원장)

- 또한, 속기록에 제척시키라는 의미가 있다 하더라도 허가조건에는 그러한 내용이 없고, 맹사성 묘 전면경관 악영향을 저감시키는 방안으로 개발한계표고(GL205, 223, 245, 224)를 낮추도록 만 되어 있음
- 허가 조건이 제척시키는 의미라 하더라도 제척시키라는 부지의 건축물은 앞부분 건축물에 가려 경관저해가 발생하지 않으며, 묘에서 바라볼 때 제척부지의 건물이 보이지 않음
- 따라서, 개발한계표고(GL205, 223, 245, 224)를 낮추라는 조건은 해당 GL지점까지만 지구경계선 내에 포함되어 그 외 지역은 제척한다는 의미로 해석하는 것은 맞지 않으며, 해당 GL지점의 사업부지 높이를 일정 부분 낮춘다는 의미로 보아야 함

2. 반려사례

1) 단순법령해석 및 제도개선 요청

<사례>

- 근린생활시설 목적 농지의 타용도일시사용 허가 가능 여부

□ 관련법규

- 농지법 제36조
- 농지업무편람(농림수산식품부, 2012. 12.)

□ 사업개요

- 고양시 덕양구 용두동 186-1번지는 지목이 전인 농지로서 제1종일반주거지역에 위치하고 있으며, 도시계획 상 주차장으로 지정되어 있음
- 위 농지의 소유자인 이만재는 위 농지에 가설건축물을 설치하고, 제1종근린생활시설로 이용하기 위하여, 가설건축물 축조허가를 신청하였고, 농지의 타용도일시사용협의 신청서를 제출하였음
- 2016.6.9. 건축과에서는 산업위생과로 가설건축물 축조허가에 따른 협의를 요청하였음
- 2016.6.16. 농지법 검토 후 불가 회신함

- 신청인은 불가 처리에 대하여 불복하고 민원 제기함

□ 컨설팅 신청 사유

- 농지법 제36조에 따른 타용도 일시사용은 농지를 일시적으로 농작물의 경작 외의 목적에 사용하는 것을 뜻하며, 제36조제1항에 따른 타용도 일시사용허가와 제36조제2항에 따른 타용도 일시사용협의로 구분됨
- 위 민원은 제36조제2항에 따른 농지의 타용도 일시사용협의 건으로서 심사기준은 타용도 일시사용허가와 동일함. 이에 산업위생과장은 농지법 시행령 제37조제2항에 따른 심사기준을 바탕으로 심사를 하였고, 시행령 제37조제2항2호 설치하려는 시설이나 농지를 일시사용하려는 사업의 규모·종류·지역여건 등을 참작할 때 타용도로 일시사용하려는 농지가 해당 목적사업에 적합하게 이용될 수 없다고 판단함
- 위와 같이 판단한 근거는 타용도 일시사용의 목적이 제36조제1항2호 주목적사업을 위한 현장사무소나 부대시설 등이 아닌 목적 자체가 주목적사업(근린생활시설)이기 때문이며, 이는 제34조 농지전용 허가대상으로 농지의 타용도 일시사용협의 대상이 아님
- 한편, 농식품부에서 발간한 농지업무편람(p.337)에는 타용도 일시사용협의 시 주목적사업인 경우에도 협의 가능하며, 협의 시 용도지역별 행위제한의 적용도 받지 않는다고 되어 있어 정확한 해석이 요구됨

□ 반려 사유

- 신청 기관은 편람의 해석이 모호한 것으로 의견을 제시하였으나, 단순 해석에 해당하는 것으로 책임행정을 저해할 수 있음

2) 감사 혹은 조사가 진행 중인 사항에 대한 요청

<사례>

- 개발행위와 건축허가의 수허가자가 다른 경우 건축허가 취소 등

□ 관련법규

- 「건축법」 제11조

□ 사업개요

(1) 건축허가 개요

- 위 치 : 화성시 봉담읍 왕림리 산20번지 외 10필지
- 용 도 : 판매시설(대형할인점)
- 규 모 : 연면적 35,962.85㎡ / 지하2~지상4층
- 건축주 : (주)왕림이앤씨
- 토지주 : 구본광, 김숙여(개발행위<변경> 허가자)

(2) 추진경과

- 2014. 05. 01. : 개발행위허가 (수허가자 : (주)왕림이앤씨)
- 2015. 10. 13. : 건축허가 (수허가자 : (주)왕림이앤씨)
- 2015. 12. 15. : 공사중지 및 출입금지 가처분 판결(피고 : (주)왕림이앤씨)
- 2015. 12. 28. : 개발행위(변경)허가 ((주)왕림이앤씨→구본광 외1인)
- 2016. 05. 16. : 소하천점용(변경)허가 ((주)왕림이앤씨→구본광 외1인)
- 2016. 07. 01. : 건축허가 취소 요청 (구본광 외1인→市)
- 2016. 07. 20. : 사문서위조 등 고발 (피고 : 구본광 외1인)**
- 2016. 09. 09. : 건축 착공연기신청 ((주)왕림이앤씨)
- 2016. 09. 19. : 1차 법률자문 (법무법인 덕수, 이래, 향법)
- 2016. 11. 01. : 2차 법률자문 (티엘비에스, 법무법인 이수, 조복행법률사무소)
- 2016. 11. 14. : 국토교통부 질의 회신

□ 컨설팅 신청 사유

- 2014.05.01. (주)왕림이앤씨가 토지주(구본광 외1인)로부터 사용승낙을 받아, 개발행위 허가를 득한 후, 2015.10.13. 건축허가를 득하였으나, (주)왕림이앤씨가 토지 매입 잔금을 지급 못하게 되자, 토지주는 공사중지 및 출입금지 가처분을 신청하고, 개발행위허가 및 소하천점용허가를 명의 변경하였음
- 2016년 토지주(구본광 외1인)로부터 (주)왕림이앤씨 명의의 건축허가에 대한 취

소 요청이 접수되었고, 건축주((주)왕림이앤씨)로부터 건축 착공연기신청이 접수된 사항임

<사전 컨설팅감사 요청 사유>

- 해당 건축허가는 건축법 제11조 제7항 제2호의 규정에 의거 ‘공사의 완료가 불가능 하다’ 고 인정되므로, 착공연기신청 반려 및 별도 절차에 따라 건축허가를 취소할 수 있다는 입장과, 건축허가 후 1년 이내 착공연기를 신청하였으므로, 관계자간 분쟁과 관계없이 착공연기신청을 승인하여야 한다는 입장이 대립되어 이에 대한 사전컨설팅을 의뢰함

<질의사항>

- (1) 해당 건축허가를 건축법 제11조 제7항 규정에 따라 허가취소 할 수 있는지 여부
- (2) 건축법 제11조 제7항 규정에는 공사의 착수기간을 1년의 범위에서 연장할 수 있다고 되어 있어 (주)왕림이앤씨에서 착공연기 신청한 사항을 수리 할 수 있는지 여부

☐ 반려 사유

- 현재 수사 중에 있는 사안이므로 반려

3) 자체적인 해결이 가능한 사항에 대한 요청

<사례>

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 제7조 규정에 따른 주유소 등의 배치계획수립 가능 도로 여부

☐ 관련법규

- 『개특법』 시행령 제13조제1항 관련〔별표1〕 5호 마목 10)
- 『개특법』 시행규칙 제7조 제1호 내지 제3호
- 『도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙』 제9조 제3호
- 『도로의 구조 시설기준에 관한 규칙』 제3조

□ 사업개요

- 시도59호선(대덕로)은 2차선(폭 8~10m)으로 2010년 고양시 도로정비기본계획상에서 집산도로로 지정하여 관리되고 있음
- 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제30조 및 같은법 제32조 『토지이용규제기본법』 제8조의 규정에 의거 도시계획시설(도로, 중로3-129호선, 집산도로)로 도시관리계획 결정(국토해양부 제2012-170호)
- 추진경위
 - ‘17. 1. 5. : 배치고시(고문변호사 자문) 요청서 제출(민원인→고양시)
 - ‘17. 1. 10. : 市 고문변호사 법률자문 요청
 - ‘17. 1. 16. : 법률자문 보충자료 송부 요청서 제출(민원인→고양시)
 - ‘17. 1. 25. : 市 고문변호사 법률자문 검토 회신
 - ‘17. 1. 25. : 고문변호사 자문결과 회신(고양시→민원인)
 - ‘17. 1. 25. : 컨설팅감사 요청 건의(민원인→고양시)

□ 컨설팅 신청 사유

- 개발제한구역 안에서의 자동차용 주유소 및 액화석유가스충전소는 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령』 별표1 제5호 마목 10)에 의거 시장·군수·구청장이 수립하는 배치계획에 따라 시장·군수·구청장 또는 지정 당시 거주자가 국도 지방도 등 간선도로변에 설치하는 경우만 해당되며
- 같은법 시행규칙 제7조 제1호에 따르면 “개발제한구역의 훼손을 최소화할 수 있는 국도·지방도 등의 간선도로변에 설치하도록 하되 해당도로의 교통량 및 그 시설 이용의 편리성 등을 고려할 것” 으로 규정하고 있음
- 위 조항에서 간선도로 함은 관련법(“도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙” 및 “도로의 구조 시설기준에 관한 규칙” 등)에서 기능별로 분류하고 있는 주간선도로 및 보조간선 도로로 결정하여 관리하고 있는 도로에 한정하여 배치가 가능하다고 보이나
- 민원인으로부터 “일부 도로가 주간선도로 또는 보조간선도로의 기능을 갖는 도로로 당해 시장·군수·구청장이 인정하는 경우” 라면 배치계획 수립이 가능할 것으로 본다는 국토교통부 회신문을 첨부하여 경기도 컨설팅 감사를 요청함에 따라,
- 도로법 등 관련법에서 간선도로로 결정하여 관리되지 않더라도 일부가 간선도로 기능을 수행한다는 사항만으로 주유소 및 액화석유가스 충전소 배치고시가

가능한지에 대하여 사전컨설팅 감사를 의뢰 함

☐ 반려 사유

- 기존 법령 해석 및 법률 자문의 축적으로 책임행정이 가능한 상황으로 판단함

4) 법률 자문으로 해결이 가능한 사항에 대한 요청

<사례>

- 관광특구 내 옥외영업 허용 가능 여부

☐ 관련법규

- 식품위생법 제36조, 같은법 시행규칙 제36조(업종별 시설기준 적용특례) [별표 14] 8. 가. 5) 라) 마)
- 식품접객업 옥외영업 시설기준 가이드라인(식품의약품안전처)

☐ 사업개요

- 「수원화성(華城) 관광특구」 지역 내 옥외영업 허용을 위한 「수원시 식품접객업소 시설기준 적용특례에 관한 규칙」 제정

☐ 컨설팅 신청 사유

- 식품접객업소 옥외영업 허용 범위 확대
 - 「수원화성(華城) 관광특구」 지역과 관광 호텔업을 하는 경우로서 식품접객업소 대지 내 공지 또는 대지 경계와 맞닿아 있는 도로에서 조리·시연·체험행사 허용
- 감사 요청 사유 : 「수원화성(華城) 관광특구」를 방문하는 관광객에게 볼거리, 먹을거리, 즐길거리를 제공하기 위한 「수원시 식품접객업소 시설기준 적용특례에 관한 규칙」 제정과 관련 “식품접객업 옥외영업 시설기준 가이드라인” 범위 이외의 사항에 대한 사전 검토(세부내용 불임 참조)
 - 대지 내 공지 또는 대지경계와 맞닿아 있는 도로에서 조리·시연·체험 허용 기준 제정과 관련 아래와 같은 문제점이 예상됨에 따라 사전 컨설팅 감사를

요청하는 사항임

[아 래]

- ① 안전한 식품 조리를 위한 보호 시설물 설치 시 타법 저촉
- ② 식품접객업소 대지경계와 맞닿아 있는 도로에서 조리·시연·체험 허용시 타법 저촉
- ③ 옥외영업 등에서 조리·시연·체험 시 각종 위해요소로 인한 민원발생 우려

☐ 신청기관 의견

- ①번 사항 : 안전한 식품 조리를 위한 보호 시설물은 이동식 천막 등을 설치하도록 하거나 투명한 고정식 시설물에 대하여 사용승인 하는 방안 마련 필요(건축법)
- ②번 사항 : 관광특구라는 지역 특수성을 감안하여 조리·시연·체험이 가능한 도로점용허가가 필요하며 지방자치단체 실정에 맞는 행정 행위를 할 수 있는 권한 필요
- ③번 사항 : 지역 특성상 옥외영업(조리·시연·체험)을 허용하여도 민원발생 우려 없음

☐ 반려 사유

- 일반적인 법률 자문으로도 충분히 해석이 가능한 사례임

5) 행정기관 내부 처리 사항에 대한 요청

<사례>

- 재정계의결 요구의 대상여부

☐ 관련법규

- 지방공무원법 제69조의 3(재정계의결 등의 요구)

□ 사건개요

- 2014.11.7. 검찰청에서 공무원범죄처분결과 통보(기소유예)
- 2014.1.17. 징계처분(견책) ※감봉1월 표창감경
- 2014.2.19. 경기도 소청심사위원회 소청
- 2014.4.11. 소청심사 기각
- 2014.7.14. 견책처분취소 소송접수
- 2016.1.13. 수원지방법원(2014구합56124) 원고 승소
- 2016.6.15. 서울고등법원(2016누34921) 피고(여주시장) 항소 기각
- 2016.9.29. 대법원(2016두44131) 피고(여주시장) 상고 기각

□ 컨설팅 신청 사유

- 「지방공무원법」 제69조의3(재징계의결 등의 요구) 규정에 따르면 처분권자는 다음 각호에 해당하는 사유로 법원에서 징계처분등의 무효 또는 취소의 결정이나 판결을 받은 경우에 다시 징계의결을 요구 하여야 한다 다만, 제3호의 사유로 무효 또는 취소(취소명령 포함)의 결정이나 판결을 받은 감봉·견책 처분에 대하여는 징계의결을 요구하지 아니할 수 있다.
 - 1. 법령의 적용, 증거 및 사실조사에 명백한 흠이 있는 경우
 - 2. 인사위원회의 구성 또는 징계의결등, 그 밖에 절차상의 흠이 있는 경우
 - 3. 징계양정 또는 징계부가금이 과다한 경우라고 규정하고 있으며 본 사건이 대법원에서 최종 피고(여주시장)가 패소하여 징계처분의 취소결정을 받음
- 이러한 경우 본 사건에 대하여 위 법에 의한 재징계의결 요구를 하여야 하는지 법령 해석을 구함

□ 기타 의견

- 본 사건의 판결내용이 “원고가 보조금 관련 업무에 관여하지 않은것으로 보이며 ‘종목별 가맹단체 활성화에 기여’ 라는 보조금 지급의 목적에 비추어 볼 때 해당 선수가 대회에 불참 하였다는 사정만으로 이를 정산하여 반환하여야 한다고 단정하기 어렵다” 라고 판결하여 패소

- 이는 증거 및 사실조사에 명백한 흠이 있는 것이 아니라 조사된 동일한 사실에 대한 법원의 판단이 다른 것이므로

○ 법 제69조의3 각호(1,2,3호)의 사유에 해당하지 않으므로 재 징계 의결 요구를 하지 않는 것이 타당하다는 의견임

□ 반려 사유

○ 신청 기관 내부의 인사에 관한 문제로서 사전 컨설팅감사 취지 및 수용 조건에 부합하지 않음

6) 이미 처분된 사항으로 시정이 불가능한 사항에 대한 요청

<사례>

○ 저수지 상류지역에서의 폐수배출시설 설치와 관련하여 수질오염 방지계획을 세워 관할 유역환경청장 또는 지방환경청장과 협의할 경우 설치가능 여부

□ 관련법규

○ 「농어촌정비법」 제22조제2항(저수지 상류지역에서의 공장 설립 제한) 및 시행령 제30조제3호 (공장 등 설립제한 지역의 예외)

□ 사업개요

○ 2016. 3. 4. 공장등록변경 신청 및 시설 설치 전까지 폐수배출시설 설치 허가(신고)를 득하는 조건으로 등록변경 처리

○ 2016. 4. 4. 폐수배출시설 설치신고서 접수

○ 2016. 5. 31. 폐수배출시설 설치 관련 대책(수질오염방지계획)에 대한 협의 요청

○ 2016. 6. 29. 수질오염방지계획 협의요청 문서 반려

○ 2016. 7. 5. 폐수배출시설 설치 관련 대책(수질오염방지계획)에 대한 협의 재요청

○ 2016. 7. 22. 수질오염방지계획 협의요청 문서 반려

□ 컨설팅 신청 사유

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 용도지역이 계획관리지역인 경우로서 저수지 만수위로부터 수계상 상류방향으로 유하거리 2킬로미터 이내의 지역에 공장을 설립할 경우 「농어촌정비법」 제22조2항 및 시행령 제30조3항에 따라 수질오염 방지계획을 세워 관할 유역환경청장과 협의한 지역에서는 설립 승인이 가능한 바 수질오염방지계획을 세워 한강유역환경청으로 협의 요청하였으나 해당 시설은 폐수배출시설이므로 협의대상이 아니라며 반려 처리함
- 이 경우, 한강유역환경청에서는 「농어촌정비법」 제22조2항 「시장·군수 ... 폐수배출시설이 아닌 공장 및 ... 승인할 수 있다」 규정의 폐수배출시설을 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에서 정의하는 폐수배출시설로 해석하여 협의 요청 문서를 반려 처리하여 협의가 되지 않고 있으며, 농림축산식품부에서는 「농어촌정비법」 시행령 제30조제3항에서 규정하고 있는 일부 특정물질(공장설립 운영과정의 주 생산물(취급물)이 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질, 「화학물질 관리법」 제2조제7호에 따른 유해화학물질, 「폐기물관리법」 제2조제4호에 따른 지정폐기물)을 취급하는 시설로 해석하여 수질오염방지계획을 세울 경우 농어촌용수 수질보전을 위한 법 규정의 기본취지에 부합하므로 협의 가능한 것으로 해석하여 ‘폐수배출시설 설치신고’ 처리에 어려움이 있음
- 「농어촌정비법」 제22조제2항 규정의 폐수배출시설에 대해 ‘「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에서 정의하는 폐수배출시설’이라는 용어가 구체적으로 명시되어 있지 않고 해당 사업장은 특정수질유해물질, 유해화학물질, 지정폐기물을 취급하는 사업장도 아니며 발생하는 폐수는 전량 위탁처리 계획으로, 농어촌용수의 수질 보전 및 규제 완화 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 농어촌정비법의 2015년 개정 취지에 따라 무조건적인 폐수배출시설 공장의 제재보다는 저수지의 수질을 공장 설립 후에도 설립 전과 같은 수준으로 계속 유지할 수 있는 수질오염방지계획을 세울 경우에는 설립 승인이 가능하다고 판단 됨

□ 기타 의견

- 농어촌정비법과 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률은 모두 수질오염으로 인한 국민 건강 및 환경상의 피해를 예방하고, 하천등 공공수역의 수질 및 수생태계를 적절히 관리하여 생산 기반과 농어촌 생활환경 등을 보전하기 위해 제정된 법률이며,

- 한강유역 환경청에서는 농어촌정비법에 규정된 ‘폐수배출시설’의 의미를 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률에 규정된 ‘폐수배출시설’과 유사하게 좁게 해석하여 협의 불가 의견을 피력하고 있음.(법률자문 참조)
- 다만, 해당 사업장은 농어촌정비법상에서 제외대상으로 규정하는 특정수질유해 물질, 유해화학물질, 지정폐기물을 취급하는 사업장이 아니며 발생하는 폐수는 전량 위탁처리 계획(유하거리 500m이내 공장에게만 적용되는 폐수처리계획이며, 해당 시설은 500m이상 2km 이내 시설로 법률에서 규정된 사항을 초과하여 폐수를 처리할 계획을 수립하였음)으로, 공장 설립 등을 통해 지역 경제 활성화를 모색하려는 용인시의 노력과, 필수불가결하지 않은 규제를 해소하고자 하는 최근 추세에 맞추어 폐수배출시설 공장의 과도한 제재보다는 저수지 수질을 공장 설립 후에도 설립 전과 같은 수준으로 계속 유지할 수 있는 충분한 대안을 가지고 있을 경우에는 법률을 폭 넓게 해석하여 설립 승인 가능 여부에 대한 신중한 검토가 필요하다고 판단됨

□ 반려 사유

- 관련 법령 및 법률자문에 의해 적절한 절차에 의해 행정처분이 완료된 사안에 대한 재협의 요청으로서 별도의 사전 컨설팅감사 실익이 없음

3. 사례 분석의 시사점

1) 수용사례

□ 수용사유 및 유형

- 경기도는 사전 컨설팅감사를 시행할 수 있는 제도적 근거를 만들어 시행하고 있음. 이는 다른 지방자치단체 보다 선도적인 조치였으며, 가장 많은 컨설팅 사례를 축적하고 있는 것으로 확인됨
- 적극행정의 일환으로 시작되었으며 이에 초점을 맞추고 컨설팅감사를 진행하고 있음. 박근혜 정부에서 적극행정은 규제개혁 추진 과정에서 두드러지게 지적된 내용으로서 주로 일선 행정 관료들의 행정 행태를 수정하기 위한 제도 도입 과정에서 논의된 것임
- 하지만 경기도의 사전 컨설팅감사는 초기의 규제개혁 차원의 좁은 범위를 넘어서서 적극행정을 통한 주민 복리의 해결이라는 보다 큰 목적과 성과를 추구하고 있음

- 사전 컨설팅 감사에 수용된 사례들을 살펴보면 1) 행정 절차 위반 등 논란의 소지에 관한 사전 컨설팅, 2) 행정 환경 및 여건 변화로 인한 행정 서비스 제공 컨설팅, 3) 관계법령의 불명확한 내용에 대한 컨설팅 등을 시행함

□ 사전 컨설팅의 실효성

- 절차위반 등에 관한 컨설팅은 일선 행정 현장 공무원들에게 절차의 해석과 제도적 근거를 설명해 주기도 하여 일선 지방자치단체의 혼란을 일소하는 긍정적 효과를 발생시킴
- 기존 행정 서비스 제공 환경 및 여건변화는 일선 관료들로 하여금 선례 답습적인 행정행위를 할 수 밖에 없는 여건을 제공함. 급변하는 사회경제적 환경 변화에도 불구하고 더디게 변하는 법제도와 제한된 법제도 환경 하에서 의사결정을 해야 하는 일선 공무원들의 경우, 매 사례마다 창의적인 의사결정을 하기 보다는 기존 의사결정을 답습하게 되는 경우가 더 많음. 이런 상황에서 사전 컨설팅감사는 적극적으로 행정 서비스 환경을 해석하고, 의사결정을 할 수 있는 근거를 제공해 줌으로서 행정 서비스의 질을 향상시키는 효과가 있음
- 뿐만 아니라 법 제정 과정에서 다소 모호하게 규정되어 일선 현장의 해석에 따라 법 적용 양태가 달라질 수 있는 경우에도 사전 컨설팅감사를 통해 불명확한 법규정의 구체적인 적용사례를 제공하였으며, 일선 현장의 적극행정을 유도함
- 이와 같은 효과와 더불어 사전 컨설팅에도 불구하고 적극적이고 능동적인 행정 서비스 제공을 시행하지 않는 경우, 사후 감사로 연계될 수 있는 근거를 제공해 적극행정의 실효성을 높임

2) 반려사례

□ 반려 사유 및 유형

- 경기도의 사전 컨설팅감사의 시행초기에 가장 우려했던 점 중 하나는 일선 행정기관의 책임행정 구현에 지장을 초래할 수 있다는 점이었음. 사전 컨설팅감사가 시행되면서 이런 우려는 일정 부분 현실로 나타났음
- 그 대표적인 유형이 일선 행정기관이 갈등 상황에 있거나 정치적으로 딜레마 상황에 있는 의사결정을 모두 광역지방자치단체의 사전 컨설팅감사를 통해 의사결정을 위임하고 그 책임을 회피하려는 것임
- 구체적으로 일선 현장에서 발생한 상황의 예로는 1) 단순 법령 해석이나 제도

개선 요청을 요구하는 경우, 2) 감사나 조사가 진행 중인 사안에 대해 컨설팅을 요청하는 경우, 3) 협의나 조정 등을 통해 자체적인 해결이 가능한 사항을 컨설팅해 줄 것을 요구하는 경우, 4) 단순 법률 자문으로도 충분히 해결 가능한 사안에 대한 컨설팅 요구, 5) 규제개혁 혹은 적극행정 관련 사항이 아니어서 행정기관 내부에서 처리해야 할 사안에 대해 컨설팅을 요청하는 경우, 6) 이미 처분이 완료되어 변경 혹은 시정이 불가능한 사안에 대한 컨설팅을 요청하는 경우 등이 대표적임

□ 정책적 시사점

- 사전 컨설팅감사가 일선 현장에서 악용, 오용 혹은 남용되는 대표적인 사례들은 주로 일선 행정기관의 책임회피 논거로 활용하려는 경우인 것으로 확인됨
- 경기도의 경우, 이런 사례들이 축적되어 하나의 유형으로 정리되고 있으며 해당 사례들을 제공하여 적극행정 및 행태개선에 관련이 있는 사례들에 대한 컨설팅을 제공하려는 노력을 기울이고 있음
- 그럼에도 불구하고 일부 사안에 대해서는 그 분류 기준이 모호할 수밖에 없으며, 광역지방자치단체 감사실의 인적 물적 제한으로 인해 다양한 유형에 대해 광범위하면서도 전문적인 컨설팅을 제공하는 데에는 한계가 있음

제5장 결론

제1절 전통적 감사와 컨설팅 감사의 구분과 조화

- 2000년 이후 자체감사는 고전적인 보증, 감독의 역할에서 컨설팅, 조언자로의 역할로 확장됨. 즉 사실의 조사에서 컨설팅을 통해 가능한 미래의 다양한 옵션을 제시하는 것까지로 변화되어 옴
- 그러나 이와 같은 역할의 확대는 감사(인)가 기존에 가지고 있던 지식, 기술, 통찰력 뿐 아닌 새롭게 조직의 가치를 창출할 수 있는 또 다른 전문성을 요구하게 됨
 - 이러한 변화는 경영진과 감사관의 대화로 이루어지고 있으며, 이에 따라 감사관의 전문적 관행이 끊임없이 변화하고 있음
- 현재 명시적으로 감사인들에게 컨설턴트라는 호칭을 쓰지 않지만, 이들은 어떻게 든 조직을 위해 조언을 하고 있음
 - 내부 직원들은 이를 간접적으로 요구하고 있으며, 감사는 컨설팅을 통해 조직의 문제나 상황에 대한 통찰력을 제공함으로써, 조직의 부가가치를 증대시킴
- 이때 제대로 고려해야 할 점은 감사(인)의 컨설팅 역할은 기존 감사(인)의 역할의 보완적 역량이며, 기존에 제공하던 감사의 역할, 서비스는 그대로 유지된다고 볼 수 있음
- 그러나 감사(인)가 하고 있는 컨설팅은 단순히 부가적인 활동 이상의 것으로 감사업무에 적용되는 법이나 규정을 뛰어넘는 역량을 요구하고 있기 때문에 여기서 문제가 발생할 소지가 있음
 - 즉 감사는 컨설팅을 제공함으로써, 그들의 정규역할인 감시, 감독기능과의 충돌을 일으킬 수 있는 딜레마 상태를 가져올 수 있음
 - 또한 기존에 가지고 있던 감사인의 역할로써 문제를 발견하는 일에 비해, 이것을 해결하고자 조언하는 부분은 더 어려운 과업일 수 있음
- 잘 고안된 조언은 감사의 기존 역할에 대한 도전이기도 하며, 또 다른 면에서는 기존 감사의 역할 왜곡 및 약소의 위험을 초래하기도 한다는 면에서 역효과를

줄 수도 있음

- ☐ 감사(인)의 엄격하게 정의된 전문분야 외의 불확실한 요소의 도입은 감사(인)의 직위, 권위, 타당성을 손상시킬 수 있으며, 결국 갈등의 원천이 될 수 있음. 이러한 면에서 감사와 컨설팅은 상호보완적이지만 둘 사이에 긴장감이 제시될 수 있음

<표 35> 감사와 컨설팅 비교

	Assurance activities	Consulting activities
의미	현재 상황에 대한 추가적인 확신을 제공	미래에 대한 통찰력을 제공
활동	사실에 기반하여 확고한 기준을 통한 검증을 제공	주요 상황을 파악하고 분석하며, 사실을 해석하고, 권고안을 작성함
상호 작용	일방향 관계: 클라이언트가 무엇을 하는지와 관계없이 클라이언트에게 추가적인 보증을 제공	양방향 관계: 의사소통을 통해 조언 및 충고를 함. 상호작용 없는 컨설팅은 불가능함
가치	독립성은 감사업무 및 과정 자체에 의해 보호됨	컨설턴트가 고객과의 관계에서 자신의 역할을 수행하기 위해 독립성이 유지됨
직책	조직의 규칙으로 인해 주어짐	컨설팅의 질과 이사회 및 관리자와의 관계에서 얻어야 함

주) AII(2016)

- ☐ 이와 같이 두 가지 서로 다른 성질의 전문적인 활동을 결합하게 되는 경우 긴장이 나타나는 것은 필연적임
- 실제로 이와 같은 서로 다른 성질의 역할을 담당하면서 갈등이 실질적인 문제로 떠오르지 않더라도 근본적으로 감사 및 컨설팅 간의 전문성은 근본적으로 불일치 될 수밖에 없음
- 즉 기존의 감사의 역할과 컨설팅 역할의 만남은 감사업무 수행에 있어 내재적인 딜레마를 제기할 수 있음
- ☐ 결과적으로 감사(인)의 컨설팅 역할은 분명 감사전문성에 대한 심오한 질문을 제기하게 될 것임
- ☐ 감사의 역할이 많이짐에 따라 감사의 영역이 확대될 수는 있으나, 역할의 혼란을

통해 역할이 쉽게 변질될 수 있으며, 역할의 왜곡 및 역할의 악화로 오히려 감사 영역에 부정적인 영향을 줄 수 있을 것임

○ 이에 대해 항상 생각해야 하는 기본적인 질문은 다음과 같음

1) 검증과 컨설팅 역할이 조화될 수 있는가? 검증기능과 컨설팅 기능의 전문성은 상이하지 않은가?

2) 컨설팅 수요에 부응하는 감사기능을 조직에 제공하는 것이 실제로 유익할까?

□ 그러나 감사의 역할 확대는 체계적이고 구체적으로 조직의 목표를 달성하는데 도움이 될 수 있다고 긍정적으로 논의되고 있으며, 이에 따라 국외에서도 감사에서의 컨설팅 기능을 잘 활용하고자 노력하고 있음

□ 예를 들어 네델란드 감사원(NOREA)은 감사전문가가 사용하는 논리와 방법론의 형식에 맞추어 전문컨설팅 실습을 적용하고 있으며, 감사와 컨설팅 활동이 다른 전문성을 갖춘 것처럼 보이나 결국 프레임워크 및 시스템은 같다고 논의하기도 함

○ 감사의 관점에서 훌륭한 컨설팅은 건전한 기반을 기초로 권장사항의 적합성, 실현가능성과 효율성을 모두 고려해야 하며, 산출물뿐만 아니라 프로세스를 궁극적으로 조직의 적절하고 적절성 있게 반영될 수 있는지를 고려해야 함

○ 이때 조언은 건전한 뿐 아니라 장기적으로 지속가능해야 하며, 현재에만 적용되지 않도록, 조직에의 유연성을 가지고 있어야 함

□ 순환보직으로 자체감사(인)들이 조직을 이루는 우리나라 감사실의 경우, 감사의 전문성이라는 것이 명확하게 정의되지 않음

○ 즉 감시, 감독과 관련된 감사 방법론에 대한 전문적인 지식에 대한 획득에 대한 교육이 필수적으로 요구되며, 오히려 기관의 사업 추진에 대한 전문성이 기저에 있을 가능성이 높음

○ 이와 같은 맥락에서 우리나라의 경우 중요 사업부서의 사람들을 감사(인)로 임용하여 컨설팅을 제공한다면, 이는 조직목표 달성을 위해 긍정적인 기여를 할 것으로 보임

제2절 사전컨설팅감사제도의 개선방향

1. 자체감사의 바람직한 역할&기능 정립

☐ 자체감사의 바람직한 역할과 기능

○ 우리나라 자체감사가 나아가야 할 바람직한 역할과 기능을 살펴보면 다음의 네 가지 측면으로 구분 가능(성용락, 2013)

- ① 첫째, 자체감사는 업무에 대한 평가나 내부통제장치와 더불어 각 행정기관이 자체적 점검을 통해 수행업무를 적정 수준으로 유지 또는 개선시키는 자율관리 시스템의 일종으로서 내부통제의 기능을 수행
- ② 둘째, 자체감사는 국회나 감사원 등 외부통제기관이 문제점을 지적하기 전에 자신들이 수행하는 업무의 적정성을 확보하기 위한 자율적 정화작용을 수행
- ③ 셋째, 자체감사는 업무의 계획단계부터 개입하여 잘못된 정책 방향으로 나아가는 것을 예방하고, 시행단계에서도 적기에 방향을 바로 잡는 등 사후적 적발·처벌보다는 사전적 예방기능 수행 노력
- ④ 넷째, 위법·부당행위의 적발과 처벌보다는 문제점의 원인을 파악하여 시정하고 개선하는 역할이 늘어나고 있음. 특히, 자체감사는 사전예방과 업무개선 목적이 우선이기에 사후 적발·처벌 중심의 외부감사가 유발할 수 있는 부작용인 업무의 소극적 처리 행태를 방지할 수 있다는 장점 보유

☐ 자체감사의 바람직한 역할과 기능 측면에서의 사전컨설팅감사의 과제

- 위 자체감사의 바람직한 역할 및 기능 측면에서 사전컨설팅감사제도의 의의는 바로 ③ 사전적 예방기능 수행, ④ 적극적 행정행동 유인을 통한 성과개선에 중점을 두고 있음
- 사전컨설팅감사의 제도적 개선을 모색함과 함께 경기도 감사실의 역할 및 기능을 자체(내부)감사 발전방향 관점에서 재정립하는 노력이 병행되어야 함. 즉 제도적 측면에서 사전컨설팅감사제도를 발전시켜 나가는 것도 중요하지만, 동시에 이를 수행할 수 있는 자체(내부)감사 조직과 인력, 감사지원시스템, 그리고 이를 수행할 수 있는 내부역량을 갖추어 나가는 것도 매우 중요한 과제임

2. 위험관리 거버넌스

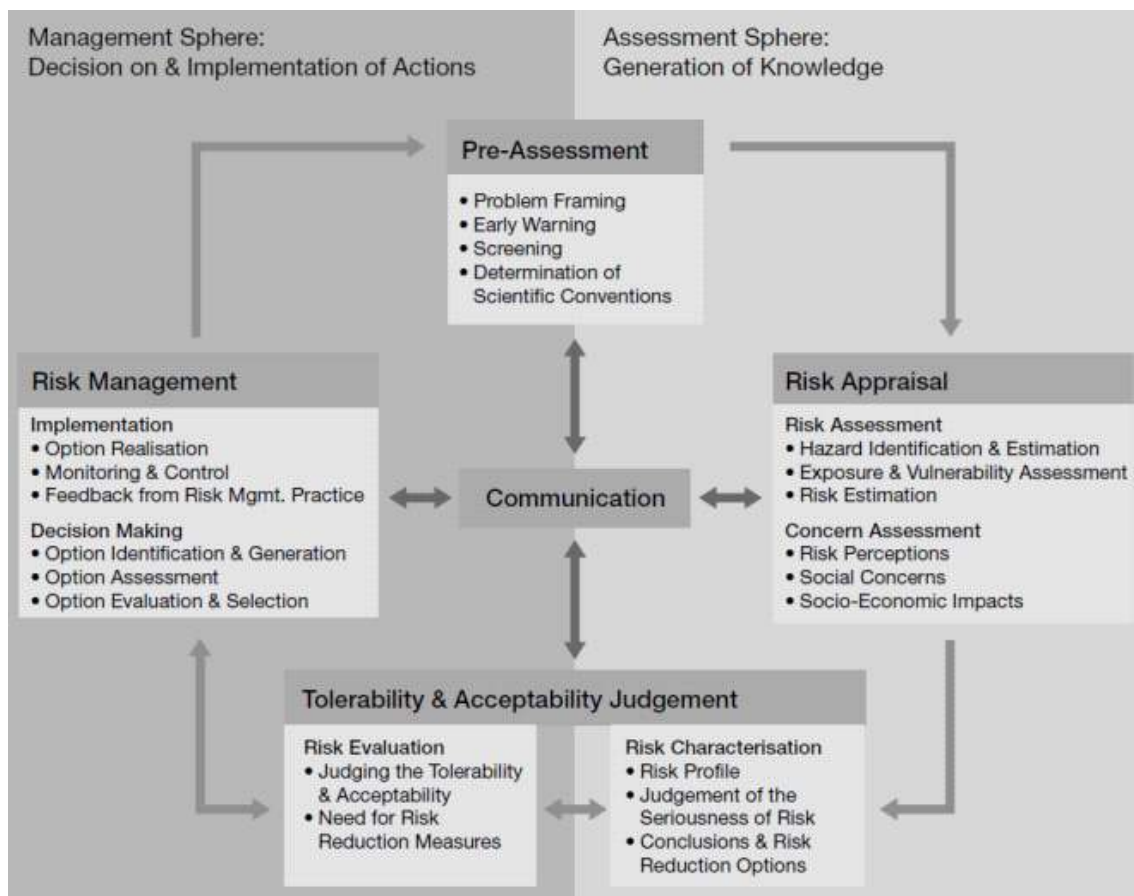
☐ 새로운 감사 서비스 기능의 강화 요청

- 내부감사와 컨설팅의 접목이 필요한 시점은 기존과는 다른 변화와 발전이 요구되거나, 커다란 변화와 발전이 이루어진 이후에 더욱 크게 요구됨
- 내부감사는 회계 상의 적법성 여부를 검사하는 역할에서 조직의 위험관리, 컨설팅, 효율성 및 효과성 증진 등으로 변화할 필요성이 있으며, 이를 위해 전략 및 위험관리 등에 대한 역량강화가 요청됨

□ 위험관리 관련 거버넌스 및 감사실 역할 재정립

- IRGC(2006)에서 제시한 위험관리 프로세스와 위험 거버넌스 체계를 보면, 감사실(내부감사)에서 할 수 있는 역할과 실행부서에서 해야 할 역할을 알기 쉽게 정리해 주고 있음

[그림 17] 위험관리 프로세스와 위험 거버넌스



주) IRGC (2006)

- 특히 위험에 대한 인내도(tolerability)와 수용도(acceptability)를 판단함에 있어, 평정을 수행하는 부문과 실제 행동으로 옮겨야 할 실행 부문에서 적절한 역할 분담 체계를 제시함

3. 혁신과 실패위험에 대한 대응

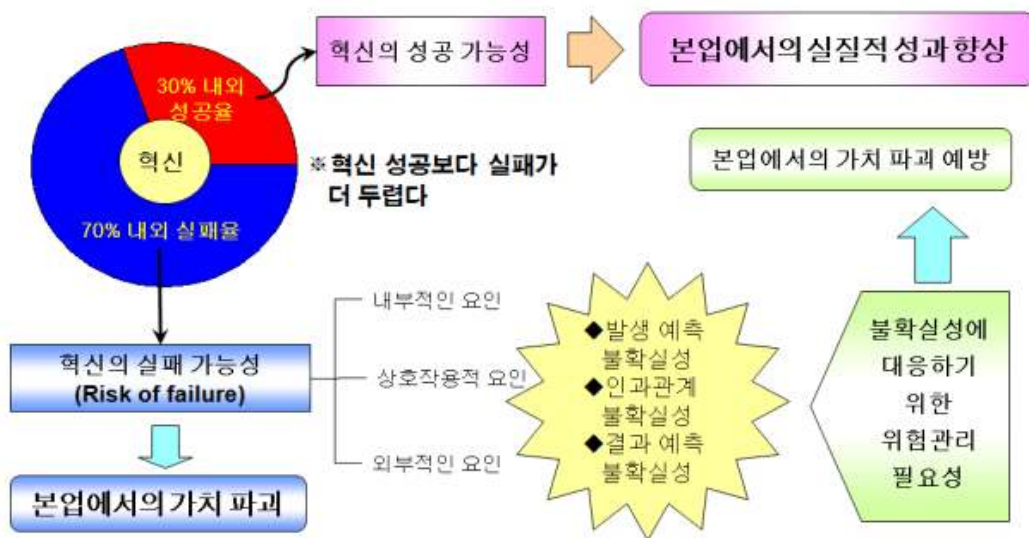
□ 혁신과 실패위험

- 혁신은 본질적으로 성공의 가능성보다 실패의 위험이 높은 적극적 행동을 요청함. 이에 따라 혁신의 본질적 속성 중의 하나가 바로 위험감수(risk-taking)
- 경기도 사전컨설팅감사를 요청하는 정책(과제)의 경우 선례 축적이 미흡한 새로운 정책(과제)일 가능성이 높다는 점에서 정책혁신으로 볼 수 있고, 이에 따라 필연적으로 정책실패 위험에 직면하게 됨

□ 혁신 실패유인의 조건 : 실패를 방지하기 위한 체계적 위험관리와 준법성

- 실패를 무릅쓰고 본업에서 혁신에 도전하라고 밀어 붙이기보다, 본업에서의 혁신 실패에 따른 불확실성과 위험을 체계적으로 관리해 주는 노력이 우선적으로 필요

[그림 18] 혁신과 실패위험, 불확실성의 체계적 대응 필요성



- 혁신의 실패 가능성을 줄이기 위한 체계적인 위험관리와 함께 기존 법령과 충돌되는 상황이 아닐 경우(기존 법령과 충돌이 발생하는 상황에서는 사전 면책 조건 특정화 필요) 최대한 준법성(compliance)을 준수해야 함

4. 실패위험에 대한 사전 컨설팅서비스

□ 사전컨설팅감사의 기존 제도적 위상에 대한 검토의견

- 다양한 논의 및 국내외 동향을 종합적으로 검토해 본다면, 사전컨설팅감사는 현재 ‘신청에 의한 일상감사(적법성 심사)’로서의 제도적 범위 및 적정 일상감사 결과처분의 수준을 벗어난 것으로 보임
- 현재의 제도적 여건(향후 개선가능성 반영)을 고려한다면, 경기도의 사전컨설팅감사제도는 ‘신청에 의한 사전 특별감사’로서 그 핵심은 ‘감사실에서 제공하는 실패위험에 대한 사전 컨설팅서비스’이며, 그 서비스 적용대상은 ‘선례가 축적되지 않은 새로운 정책(과제)’로 한정지을 필요가 있음
- ‘신청에 의한 사전 특별감사’는 ‘선례가 축적되지 않은 새로운 정책(과제)’의 요건을 충족해야 하며, 이 정책(과제)에 대해 (1) 요청한 실패위험을 확인하고, 해당 실패위험의 적극행정 면책조건을 특정화하는 감사서비스 제공, (2) 새로운 정책(과제)에 대한 실패위험을 식별해 주고 그 대응방안을 자문하는 컨설팅 서비스 제공에 중점을 둘 필요성이 있음

(1) 요청한 실패위험을 확인하고, 해당 실패위험의 적극행정 면책조건을 특정화하는 감사서비스 제공

- 요청한 실패위험의 확인 (assurance)
 - 요청한 실패위험의 적극행정 면책조건을 특정화해서 제시 (면책 선례 존중)
 - 요청하지 않는 실패위험에 따른 실제 실패에 대한 감사 및 면책 제외
- ※ 실패위험의 적극행정 면책조건은 선례 축적, 전문위원회 심의통과, 변호사 공식자문 등을 통해 제시

(2) 새로운 정책(과제)에 대한 실패위험을 식별해 주고 그 대응방안을 자문하는 컨설팅 서비스

- 요청한 새로운 정책(과제)에 대한 체계적인 실패위험 분석
 - 체계적인 실패위험 분석결과에 기초한 핵심 실패요인 식별 (consulting service)
 - 핵심 실패위험에 대한 대응방안 자문 (consulting service)
- ※ 새로운 정책(과제)에 대한 체계적인 실패위험 분석을 위한 전문가 지원 필요

제3절 사전컨설팅감사 제도화 및 운영개선을 위한 제언

1. 법·제도 측면

□ 한계

- 대부분의 지방자치단체가 조례에 근거하여 사전 컨설팅 감사를 시행하고 있음. 법적 근거의 문제는 사전 컨설팅감사를 시행할 수 있게 만들고 정착 시키는 가장 중요한 선결과제인 것으로 보임
- 일부 자치단체에서는 사전 컨설팅감사를 적극행정 면책제도 근거조항에 따라 병행하여 운영하기도 하고, 일부 자치단체에서는 사전 컨설팅감사를 별개의 조례로 제정하여 시행하기도 함
- 그럼에도 불구하고 법률적 근거로서 사전 컨설팅감사는 여전히 그 근거가 미약하다고 볼 수 있음

○ 사전 컨설팅 감사의 법적 성질

- 사전 컨설팅감사가 법적 강제력을 갖는지의 문제는 매우 중요함. 현재 사전 컨설팅감사는 ‘권고’와 같은 효력을 발생하며, 지방자치단체는 이를 참고로 의사결정을 하도록 하고 있음. 다만, 모호한 상황에 대한 사전 컨설팅감사의 권고는 실질적으로 지방자치단체들의 의사결정 기준으로 작용하게 됨. 이런 상황에서 일부 지방자치단체는 책임회피를 위해 의도적으로 의사결정 내지 정책결정 사안을 사전 컨설팅감사에 의존하려는 경향을 보이기도 함
- 사전 컨설팅 감사의 범위 문제도 존재함. 일부 지방자치단체들은 사전 컨설팅 감사가 가능한 유형을 범주화 하여 예시하는 경우가 있음. 그러나 대부분의 지방자치단체는 이와 같은 유형이 경우에 따라서는 자의적일 수 있으며 법적 제도적 근거가 없다는 점을 문제로 지적함

□ 개선방안

○ 규정명확화

- 사전 컨설팅감사의 이론적 성질에 비추어 볼 때, 법적 근거를 확보하는 것은 반드시 추진되어야 할 것으로 봄. 특히 기존 감사 업무와 달리 사전적이라는 특성으로 인해 마치 모든 컨설팅 결과물이 면책되는 것으로 오해하는 상황이 발생하지 않도록 명확히 규정할 필요가 있음
- 이미 이론적 검토를 통해 확인한 것처럼 사전 컨설팅감사는 ‘감사’의 기능 보

다는 ‘컨설팅’의 기능을 강조하고, 컨설팅을 제공한 해당 사안에 대한 직접 면책 보다는 모호한 상황이나 불확실성 상황, 혹은 갈등상황에 대한 ‘절차적 검증 노력의 인정 및 면책 요건’으로 기능하도록 설계하여 제도적으로 반영하는 것이 적절한 것으로 볼 수 있음

○ 사전 컨설팅 감사의 법적 성질 보완

- 사전 컨설팅감사가 책임회피의 수단으로 악용되지 않도록 하기 위해서는 기존 컨설팅 과정에서 축적된 사례 유형을 반영하여 보다 명시적인 컨설팅 범위를 제도화하여 운영하는 것을 고려해 볼 필요가 있음

□ 반려기준 재검토

[사전컨설팅감사의 효력이 명백하게 제한을 받는 경우]

- ① 감사조사가 진행 중이거나 조치를 요구받은 사항
- ② 행정심판·재판에 계류 중이거나 재결 또는 판결을 받은 사항 또는 국민 권익 위원회의 신청이 있거나 있었던 사항
- ③ 이미 처분이 이루어져 사후 시정이 불가하다고 판단되는 경우

[사전컨설팅감사의 효과가 다수 주민의 복리 및 공공의 이익 증진과 무관한 경우]

- ④ 신청기관의 인사, 급여 등 행정청의 내부문제로 주민과 직접적으로 관계가 없다고 판단되는 경우
- ⑤ 사전컨설팅감사의 효과가 일부 소수 주민간 이해관계 조정에 국한되는 경우

[단순 법령해석 또는 제도개선 등으로 자체 해결책 모색이 가능해 사전컨설팅감사의 실효성이 낮은 경우]

- ⑥ 법률전문가의 자문을 받아 자체 처리가 가능하다고 판단되는 경우
- ⑦ 신청건과 관련해 유사사례가 다수 축적되어 있어, 유권해석 사례 파악 등을 통해서 자체적으로 해결이 가능하다고 판단되는 경우
- ⑧ 책임행정관점에서 사전컨설팅감사 취지 등에 부합되지 않는다고 판단되는 경우

2. 조직측면

☐ 담당 조직의 위상과 인적 자원

- 대부분의 지방자치단체는 감사관실에서 사전 컨설팅감사 업무를 주관함. 일부 지방자치단체에서 감사위원회를 운영하는 경우가 있음. 감사실에서 업무를 관장하는 경우, 실질적으로 사전 컨설팅을 전담할 수 있는 인력은 매우 제한적임. 감사위원회에 직무가 배당되어 있을 경우에 사전 컨설팅을 수행하는 데에는 인적 자원이 부족한 것이 현실임. 컨설팅의 범위는 사실상 지방자치단체의 전체 직무에 관한 것인 경우가 많은데 비해 이 직무 특성을 충분히 파악하고 일을 분담할 수 있는 인력은 부족함
- 사전 컨설팅감사를 감사관실의 직무로 배정할 경우, 지방자치단체 고유의 기획 기능과 중복된다는 지적이 있을 수 있음. 그러나 본연의 사업 기획 및 추진은 일선 행정부서가 담당하도록 설계하고, 사전 컨설팅감사 수행부서에서는 특정 유형의 자문기능을 수행할 수 있는 기본 전담 인력 배치가 필요함

☐ 전문성

- 감사관실 직무를 수행하는 담당 공직자들의 대부분은 순환보직을 경험하게 되어 실질적으로 컨설팅 업무에 몰입하기는 어려움. 특히, 컨설팅감사 의뢰 사안의 특성상 특정 분야 직무의 가장 해결이 어려운 딜레마 상황의 판단이 필요함에도 불구하고 그 전문성을 축적할 수 있는 기회는 상대적으로 부족한 것이 현실임
- 사전 컨설팅감사를 수행하는 현장 공무원들 모두 경력과 전문성을 갖춘 직원으로 배치하여 운영하는 것은 현실적으로 불가능한 것으로 볼 수 있음. 그러나 컨설팅감사의 직무 특성 상 고도의 전문성이 요구되는 경우가 많으며, 그런 경우에는 전문성 보완 및 의견 수렴 기회를 보장해야 하는 것이 현실적임. 이 경우, 컨설팅감사를 주된 기능으로 하는 자문위원회의 구성 및 운영이 필요할 것으로 보임. 다만, 이 위원회의 구성 방식과 자문 범위, 자문의 효력에 대해서는 별도의 검토가 필요함

3. 운영측면

☐ 유인구조

- 컨설팅감사의 경우, 면책 등과 연계된다고는 하나 실질적으로 일선 현장 공무

원의 입장에서는 무난하게 일처리하고 정년퇴직 시까지 근무하는 것이 적극행정을 위해 노력하다가 감사, 면책 등 복잡한 상황에 연루되는 것보다 낫다고 판단하고 보수적이고 소극적으로 업무에 임할 경우, 이를 막을 방법은 사실상 없는 것으로 볼 수 있음

- 컨설팅감사의 시행이 보다 적극적인 규제개혁 및 적극행정 실현에 있다면 단순한 고충 해결 수준을 넘어서는 참여 유인 구조를 설계할 필요가 있음. 특히, 지방자치단체의 고유사무 및 특화 산업 전략 등을 구현하는 과정에서 발생할 수 있는 적극행정 영역에 대한 제도적 지원 및 유인구조 설계는 매우 중요함
- 컨설팅감사의 경우, 일선 행정 공무원의 경험이 조직의 내적·암묵적 지식으로 축적되어 활용될 수 있도록 하는 것이 중요함. 조직 차원에서 컨설팅감사 제도에 대한 제안, 주요한 사항에 대한 자문, 정보 제공, 컨설팅 결과의 데이터 축적 및 활용 등 제반 분야의 수훈에 대해 포상할 수 있는 제도적 근거 마련이 필요함

□ 사전 컨설팅감사와 적극행정 면책

- 이 두 가지 제도는 상호보완적임. 현재 이 두 가지 제도가 운영되고 있는 상황을 살펴보면, 사전 컨설팅제도의 경우 의사결정 및 운영의 부담이 감사관실로 집중되는 양상을 보이고 있음. 이런 문제점으로 인해 일부 지방자치단체의 감사관실에서는 컨설팅 내용을 모호하게 제안함으로써 책임을 피해가거나 이해관계 갈등 해결을 회피하는 현상이 나타나기도 함
- 필연적으로 사전 컨설팅감사가 활성화되면 적극행정면책이 감소하게 됨. 그러나 일선현장에서는 감사담당 공무원의 사전컨설팅의 부담으로 인해 공무원 개인의 일선 현장 책임을 강조하는 적극행정 면책제도를 활용하는 방향으로 작동하는 경향도 발생함
- 이 두 제도가 상호 보완적으로 작동할 수 있도록 설계할 필요가 있음. 현재 대부분의 지방자치단체가 사전 컨설팅을 면책 요건에 포함하고 있으나 컨설팅을 받았다는 것만으로 면책되는 것은 무리가 있으며, 면제로 하거나 또는 면책 요건으로 활용하되 구체적인 사례에 따라 면책의 범위와 정도를 다르게 구체화해 나갈 필요도 있는 것으로 보임

□ 인식 확산 및 책임 범위

- 사전 컨설팅감사의 현장에서는 여전히 이 업무의 특징, 성격, 범위 등에 대한 객관적이고 명확한 이해가 부족함. 일선 현장 공무원들이 이 신청한 사례들 중

반려사례의 예를 살펴보면, 신청된 내용 중 상당 부분이 자체적으로 해결 가능한 사안이었음

- 사전 컨설팅감사의 활용이 지방자치단체의 책임행정을 왜곡시키지 않도록 컨설팅 감사의 책임 범위에 관한 명확한 정의가 필요함
- 사전 컨설팅감사의 개념, 요건, 효력, 면책 연계 등 다양한 정보를 보다 적극적으로 홍보하고 악용되지 않도록 사후 모니터링도 진행할 필요가 있음

제4절 사전컨설팅감사의 쟁점정리

1. 개념에 대한 쟁점

□ 적극적 개념화

- 일견 사전컨설팅감사의 법적근거는 충분하다고 판단할 수 있음
 - 감사원은 2015년 「공공감사에 의한 법률시행령」 제13조의2에 “신청에 의한 일상감사” 규정을 두어 사전컨설팅감사를 제도화하였음
 - 아울러 2016년 4월에 사전컨설팅 감사는 「지방자치법」 제166조를 근거로 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정」(국무총리 훈령, 2016. 4. 29 시행)에 따라 공무원 등이 규제개혁 관련 사무처리 근거법령의 불명확한 유권해석, 법령과 현실의 괴리 등으로 인하여 사후감사 등을 의식하여 능동적인 업무추진을 하지 못하고 있는 경우 적극행정을 할 수 있도록 사전에 그 업무처리의 조언, 자문, 권고 등에 의해 (방식)적법성과 타당성을 검토해주도록 신청하고 이를 처리하는 것으로 규정하고 있음(내용)
- 아울러 사전컨설팅감사는 공공의 복리를 위한 적극행정의 개념으로서 기존의 감사개념을 확장시킨 것이기에 기존 감사개념과 충돌하지 않고 양립할 수 있는 감사개념으로 판단될 수 있음

□ 소극적 개념화

- 다른 한편 “사전컨설팅감사”는 법령에서 쓰이는 용어라기보다는 어떤 행위를 하기 전에 감사담당부서에 문제가 있는지 여부를 문의하는 경우 그에 대한 답변을 해 주는 것을 지칭하는 것으로 판단하며, 현행법 하에서는 일상감사를 사전컨설팅감사가 제도화된 것으로 볼 수 있음

- 또한 책임의 문제, 감사의 범위 문제, 업무의 과다, 그리고 전문가 모집, 자체감사의 약화 등의 실효성 문제 등으로 사전컨설팅의 제도화에 대해 의문이 제기될 수 있음
- 아울러 사전컨설팅의 개념을 공공영역으로 확장시키는 것에 대해 시기상조라고 판단될 여지가 있음

□ 소결

- 행정자치부가 적극적 사전컨설팅감사를 개념화하고 있으나 행정자치부는 규제개혁에 초점을 두고 있어 사실상 중간적 입장이라고 판단됨
- 사전컨설팅감사를 일상감사로 이해하는 것은 사전컨설팅감사의 대상 업무의 축소, 엄격한 반려기준의 적용, 도 감사담당부서의 업무 및 책임축소가 필요하다는 견해로 이해됨
- 보다 적극적인 개념으로 이해하고 이를 더욱 확장하려고 하는 것은 사전컨설팅감사의 효과가 규제개혁 나아가서 주민복리를 위한 적극행정의 공공적 유용성 때문으로 판단됨
- 소극적 또는 적극적 개념화는 향후 보다 명확한 입법화를 통해 해결할 문제이긴 하나 경기도입장에서 현재의 상황을 고려할 때 향후 적극적으로 사전컨설팅감사를 확충할 필요가 있고 이를 위해 추가적 노력이 필요할 것임
 - 첫째, 책임행정을 고려한 엄격한 반려기준이 적용되어야 함.
 - 둘째, 기존의 감사개념을 확장시킨 것이기에 기존 감사개념과 충돌하지 않고 양립할 수 있는 감사개념으로 판단함에 있어서 기존 감사개념에 해당되는 부분과 그 영역을 넘어서서 확장된 부분의 구분이 필요함. 전자는 일상감사 후자는 감사컨설팅인데 사전컨설팅감사는 두 영역을 포괄하게 됨. 이 두 영역은 연속적일 수 있으나 업무처리절차, 내용과 효과면에서 구분되어야 함. 확장된 영역인 감사컨설팅의 경우, 약식절차, 검토 내용의 확대, 효과의 제한성면에서 전자인 일상감사와 구분될 수 있음

2. 면책규정과 범위

□ 면책규정에 대한 적극적 적용

- 감사원은 「공공감사에 의한 법률시행령」 제14조의2에 “적극행정면책의 기준”과 제14조의3에 “적극행정면책의 운영절차”를 규정하고 있음

- 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정(국무총리 훈령)」에 따라 중앙행정기관 및 시도에서 통보한 사전컨설팅감사 의견대로 처리한 경우에는 그 사안에 대하여 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에 따른 해당사무를 관장하는 중앙행정기관 및 시도의 감사를 면제할 수 있음
- 그러나 사전 컨설팅감사 결과 특정사안에 대한 의견자체가 법령에 위반되거나, 사전컨설팅에서 제시한 의견에 따르지 않고 위법부당한 행위를 하였거나, 사전컨설팅을 요청한 관계기관이나 공무원이 사적이익을 취하거나 특정인에게 특혜를 주기 위한 의도가 있는 경우에는 사후감사에 의거 문책이 가능함. 즉, 사전컨설팅을 받았다는 이유로 위법부당한 행위가 면책이 되는 것은 아님

□ 면책규정에 대한 소극적 적용

- 「공공감사에 관한 법률」 제23조의2제1항에서는 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 같은 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니하도록 규정하고 있는데, 이 요건에 해당하는 것으로 볼 수 있다면 면책이 가능하다고 할 것이나, 직접적인 면책 규정으로 보기는 어렵다고 판단할 수도 있음. 또한, 징계양정을 하는 경우 감사부서의 조언에 따라 행위한 경우 보통 정상참작이 될 수는 있을 것으로 보이나, 면책의 직접적 근거라고 보기는 어렵다고 볼 수 있음
- 만약 면책이 된다면 책임행정에 문제가 발생하게 되며, 아울러 이로 인해 사업부서의 과다감사청구로 도 감사담당부서의 기능과 업무가 과다해지고 자체감사의 기능이 상실된다고 판단될 여지도 큼

□ 소결

- 면책범위가 규정에 의해 “중앙행정기관 및 시도의 감사를 면제” 하는 것으로 되어있을 뿐 경기도가 감사원의 감사결과에도 불구하고 면책하거나 또는 형법상의 책임까지도 면책하는 것은 아님. 감사원의 면책은 감사원의 권한 사항이고 최종적 책임에 대한 판단 또는 결정기관이 아닌 도의 입장에서는 면책이라기 보다는 사실상 일정한 감사절차의 생략이므로 규정상 용어를 면제로 개정하는 것을 검토함이 필요하다고 판단됨
- 특별히 사후적으로 감사원의 판단 또는 고의나 중대한 과실의 여부 등에 대한 사법적 판단까지 이르는 경우에는 도 감사담당부서의 판단여지는 매우 제한적이라고 할 것임

- 또한 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 같은 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니하도록 한 규정의 기계적 적용은 사안에 따라 또 다른 행정원리인 책임행정에 위배될 수 있고 동시에 사전컨설팅을 받았다는 이유로 위법부당한 행위가 면책이 되는 것은 아니므로 면책규정의 적용범위는 보수적으로 해석하는 것이 타당할 것임

3. 사전컨설팅감사의 업무 범위

□ 정책과 사전컨설팅감사영역의 중첩

- 감사결과 필요한 경우에는 제도개선이나 시정 등의 조치를 하고 있으므로 감사는 정책에 많은 영향을 줌. 특히, 사전 컨설팅감사 결과 관련 법령 등이 현실에 맞지 않거나 유관부처 간에 이해상충이 있는 경우 등 제도개선이나 법령제·개정이 필요한 경우에는 동 규정 제7조에 의거 해당 중앙행정기관의 장에게 이를 통보하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있음
- 사전컨설팅감사는 일선 현장공무원과 정책 및 제도관련 컨트롤부서 간의 매개 역할을 수행함. 법령이 아닌 기타 제도와 정책관련한 질의의 경우 사전컨설팅담당팀에서 해결할 수 없기에 관련한 부서로부터 자문을 받아 이를 현장에 전달해주거나 때로는 부서 간의 제도적, 정책적 문제에 대한 조율의 역할을 수행함. 즉, 감사담당부서의 역량에 따라 정책적 판단의 외연이 확대될 수 있음
- 결국, 감사담당부서의 역량이 충분하다면 다른 부서와의 갈등 조율, 정책 자문을 확대할 수 있을 것이며 아직 역량과 경험이 충분하지 않다면 리더와 팀원 간의 합의에 따라 질의 수용의 범위를 좁힐 수 있음. 팀 내부의 합의에 따라 업무 매뉴얼을 만들어내고 이를 팀 사정의 변화에 따라 수정해갈 수 있을 것임

□ 정책과 사전컨설팅감사영역의 분리

- 예를 들어, 어떠한 신종 영업에 대한 규제의 설정(허가제로 할 것인지, 신고제로 할 것인지)이라면 입법영향평가를 거쳐 추후 법령 제정·개정으로 연결될 것이므로 이러한 사안은 감사(사전이든 사후든)와 직접적 관련이 있다고 보기는 어렵다는 점이 있음. 다만, 법령 개정시 기존의 관련 제도와 충돌 여부라든지, 담당공무원에게 양립하기 어려운 의무가 발생할 수 있다는 감사담당부서의 자문을 얻을 수 있으나, 이는 오히려 감사의 영역이라기보다는 법률자문의 영역이라고 판단함

- 정책영역으로까지 업무범위가 확대되면 사업부서와 감사부서의 경계가 모호해지고 감사의 정체성에 혼란을 가져올 수 있음. 정책영역으로의 업무의 확대는 책임의 문제, 업무과다의 문제, 관련 전문가 모집의 문제 등 현실적인 문제가 제기될 소지도 있음

□ 소결

- 실제로 경기도의 경우 사전컨설팅감사를 통해 부서 간의 제도적, 정책적 문제에 대한 조율의 역할을 수행함. 따라서 도 감사담당부서의 역량에 따라 정책적 판단의 외연이 확대될 수 있음이 인정됨. 다만, 조율의 역할이 매개의 역할에 그치는 것이 아니고 개입과 판단이 될 때 책임의 문제, 전문성의 문제, 감사권을 배경으로 하는 과잉업무의 여지가 커짐
- 또한 많은 경우 정책(또는 특정사업)추진이 정치적 관계와 고려속에서 추진되고 있는 지방자치단체의 현실을 고려할 때 도 감사담당부서의 역할이 과잉기대되고 또 사업추진의 타당성 나아가서 사업추진의 정당성 근거로 활용될 가능성에 대해서는 항상 유념하여야 할 것임
- 결론적으로 선진국 감사의 발전 트렌드와 우리나라에서의 적극행정과 규제개혁 필요성 관점에서 이러한 사전컨설팅감사 영역을 확대하고 사전컨설팅감사결과에의 전문적 권위를 계속적으로 확충해가는 노력은 반드시 필요할 것으로 판단됨

참고문헌

- 감사연구원, 2014, 국외출장 결과보고서: 자체감사 관련 국제컨퍼런스 참여(2014. 10.).
- 감사원 공공감사운영단, 2012, 공공감사 관련 법령집.
- 감사원 공공감사운영단, 2012, 자체감사통합 매뉴얼.
- 감사원, 2012~2016. 감사연보.
- 강영철, 2008, 공공조직 구성원의 성과평가결과 활용에 대한 인식과 영향요인분석, 한국정책과학학회보, 12(3).
- 경기도, 2014a. 경기도 적극행정 지원을 위한 『사전 컨설팅 감사』 제도 안내. 경기도 감사관실 자료.
- 경기도, 2014b, 사전 컨설팅 감사제도 안내, 경기도청.
- 국가과학기술심의회, 2013, 연구개발 제도전 기회제공을 위한 가이드라인(안).
- 김덕준. 2004. 지방공공서비스 통제문제에 대한 주인-대리인 이론의 적용. 공공행정연구, 6(1), 1-18.
- 김명희, 2014, 새로운 유형의 기업가정신. 한국콘텐츠학회지, 12(2): 44-51.
- 김보은, 2012, 정권별 공공감사제도 변화기제에 대한 신제도주의적 분석, 감사논집, 제 19호.
- 김보은, 2016, 감사의 구성요소가 감사품질(audit quality)에 미치는 영향, 고려대학교 박사학위논문.
- 김성연 & 주미진, 2016, 국제개발협력사업에 있어 감사원 역할 규명 연구: 주인-대리인 이론의 응용. 한국지역개발학회지, 28, 1-18.
- 김재식, 2008, 기업 Risk 관리의 필요성 및 성공과 실패사례. 삼일회계법인.
- 김종호, 2003, 내부감사, 기업가치 극대화에 활용하라. LG주간경제(2003.4.9.).
- 김준기, 1998, 비영리단체 (NPOs) 의 생성과 일반적 행태:-주인-대리인이론 관점에서. 행정논총, 36(1), 61-86.
- 김태완, 2014, 적극행정 면책제도. 한국방위산업진흥회, 국방과 기술, 428: 116-119.
- 류춘호, 2008, 공공감사와 위험감사(Risk Audit)에 관한 연구. 한국행정학회, 한국행정학회 학술발표논문집(2008.6): 631-673.
- 문호승, 2010, 최고감사기구의 의미, 역할 및 유형. 세계의 감사원]. 서울: 조명문화사.
- 박재완, 2006, 전략적 감사위험 모형에 관한 연구. 한국경영학회, 경영학연구, 35(2): 465-491.

- 박재용, 2014, 내부감사의 최근 이슈. 계간·감사, 2014·가을호: 40-51.
- 박정훈, 2009, 적극행정 실현의 법적 과제. 한국공법학회, 공법연구, 38(1-1): 329-353.
- 박종관, 2015, 지방자치단체 감사제도의 개선방안, 한국콘텐츠학회논문지, 15(9).
- 박희정 외, 2012, 환경변화에 따른 직무감찰체계 개선방안, 감사원 감사연구원.
- 박희정, 2013, 공공감사학의 체계정립을 위한 시론적 연구, 한국행정학회, 47(1).
- 성용락, 2013, 공공감사제도의 새로운 이해, 석탑출판.
- 송기국, 2012, 공공기관 자체감사 실무, 구상.
- 송정선, 2015, 현행 감사조직의 감사활동 평가: 2단계 내부감사 품질평가. 딜로이트 안진회계법인. <https://www2.deloitte.com>. (2017년 2월 11일 검색)
- 안문석 외, 2007, 정부합동감사제도 발전방안 연구. 행정자치부 연구용역보고서.
- 안영훈, 2010, 자체감사의 바람직한 정착을 위한 ‘컨설팅 감사’에 관한 연구. 감사원 감사논집, 15호: 107-149.
- 안영훈, 2009, 글로벌 스탠더드에 기반한 중앙정부 자체감사의 과제, 한국정책분석평가학회 하계학술대회.
- 염차배, 2010, 지방자치 감사제도 선진화를 위한 비교연구, 한국행정학회 학술발표논문집.
- 오영균 외, 2006, 분권적 지방감사체계 구축에 관한 연구, 한국사회와 행정연구, 17(2).
- 오영균, 2004, 지방자치단체 감사시스템 개선에 관한 연구, 서울행정학회, 16(2).
- 용왕식·조해곤·강형일, 2007, 공공서비스분야의 리스크기반 감사시스템 모형개발. 감사원 감사논집, 12호: 137-174.
- 윤은기, 2003, 캐나다 정부혁신과 특별운영기관의 분석을 통한 신공공관리론의 적실성에 관한 연구. 한국행정학회 2003년도 추계학술발표논문.
- 이영하, 2013, 공기업 내부감사 패러다임 변화에 따른 발전방향 연구, 감사논집.
- 이용택·오창석, 2016, 선진적인 감사계획 설계기법의 이해와 활용. 감사연구원 계간·감사(2016 신년호): 49-53.
- 이재권, 2012, 기업가치 증진을 위한 내부감사의 혁신. (사)한국감사협회 홈페이지 게시자료. http://theia.kr/new_html/03_infoservice/ (2017년 2월 11일 검색).
- 이정수·길부종·전희성, 2013, 국가연구개발사업 성실실패제도 개선방안. 한국기술혁신학회, 기술혁신학회지, 16(1): 346-366.
- 이준구, 2010, 미시 경제학. 法文社.
- 정부학연구소, 2007, 정부합동감사제도 발전방안 연구, 행정자치부.
- 조형석·류숙원, 2013, 공공부문 자체감사의 역량수준 변화 분석: 법률 시행 전후 비교를 중심으로. 한국행정연구, 22(3): 125-154.

- 지역난방공사, 2012, 컨설팅 감사 시행요령(제정 2012. 9.25).
- 차경엽, 2011, 적극행정 면책제도 운영 개선방안 연구. 감사연구원.
- 한국행정연구원, 2007, 효율적인 국가 감사체계확립을 위한 지방감사제도 구축방안에 관한 연구, 감사원 연구용역 보고서.
- 한국행정학회, 2010, 자체감사 패러다임 전환을 통한 신뢰받는 노동행정구현, 자체감사 제도 개선방안.
- 허명순, 박희정, 2009, 공공감사체계에 대한 비교연구, 정책분석평가학회보, 19(4).
- 홍길표 · 김갑순, 2011. 방만경영 관련 공공기관 상임감사 평가지표 개선방안 연구. 기획재정부 연구용역보고서.
- 홍수완, 정상준, 2013, 미국 및 영국 감사원 감사프로세스 효율화 사례분석, 감사연구원 Issue report.
- 황혜신, 2005, 일반논문: 주인 대리인 이론의 정책과정에의 시론적 적용. 한국정책학회보, 14(4), 29-57.
- Anderson, U. (2003). CHAPTER 4 ASSURANCE AND CONSULTING SERVICES. in Bailey, A.D., Gramling, A.A. & Ramamoorti, S. Research Opportunities in Internal Auditing. *The Institute of Internal Auditors Research Foundation*.
- Bailey, A.D., Gramling, A.A. & Ramamoorti, S. (eds.) (2003). Research Opportunities in Internal Auditing. *The Institute of Internal Auditors Research Foundation*.
- Brown, L. & Osborne, S.P. (2013). *Risk and Innovation*. *Public Management Review*, 15(2): 186-208.
- Campbell, M. et al. (2006). *Internal Audit Can Deliver More Value*. Financial Executive, 44-47. 조형석 · 류숙원 (2013) 재인용.
- CCAF (2010). *INNOVATION, RISK AND CONTROL*. (Ontario CANADA: CCAF-FCVI Inc.).
- Center for Impact (2016). Enter the public entrepreneur: Implementing innovation in the public sector. Center for Impact, Briefing Bulletin, 2016(December).
- Checkland, P. (1994). *Systems theory and management thinking*. American Behavioral Scientist, 38(1), 75-91.
- Cohen Alain-Gerard. (2008). *Internal control at public audit, paris*, Adetef, LGDJ.
- Des Pearson , (2014), *Significant reforms in public sector audit - staying relevant in times of change and challenge*, Journal of Accounting & Organizational Change, Vol. 10 Iss 1 pp. 150 - 161.
- Ernst & Young (2010). *Unlocking the strategic value of Internal Audit*: Three steps

to transformation. EYGM Limited.

- Gendron, Y., Cooper, D.J. and Townely, B. (2000), *In the name of accountability state auditing independence and new public management*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 14 No. 3, pp. 278-310.
- ICAA (2013), *A practical approach to exercising professional scepticism in auditing*, Policy paper, Institute of Chartered Accountants Australia, June, available at: www.charteredaccountants.com.au
- IIA (2009). *Internal Auditing: Assurance & Consulting Services*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, FL.
- IIA, (2012), *Supplemental Guidance: The ROLE OF AUDITING IN PUBLIC SECTOR GOVERNANCE* 2nd Edition.
- IIA, (2015), *Consulting & Auditing*.
- IIA, Internal Auditing : *Adding Value Across the Board*. The Institute of Internal Auditors White paper. www.theiia.org.https://na.theiia.org/about-ia/PublicDocuments/Internal_Auditing-Adding_Value_Across_the_Board.pdf.
- IIA-UK (2009). *The role of Internal Auditing in Enterprise wide Risk Management*. The Institute of Internal Auditors. <https://na.theiia.org/standardsguidance/Public%20Documents/PP%20The%20Role%20of%20Internal%20Auditing%20in%20Enterprise%20Risk%20Management.pdf>
- INTOSAI Auditing Standards Committee, 2004, *Implementation Guidelines for Performance Auditing Standards*.
- IRGC, 2006. *RISK GOVERNANCE TOWARDS AN INTEGRATIVE APPROACH*. international risk governance council, white paper.
- Kim, Y., 2010, *Stimulating Entrepreneurial Practices in the Public Sector: The Roles of Organizational Characteristics*. Administration & Society, 42(7): 780-814.
- Klein, P.G., et al., 2010, *Toward a theory of public entrepreneurship*. European Management Review, 7: 1-15.
- Moroney, R., Campbell, F. and Hamilton, J. (2014), *Auditing: A Practical Approach*, 2nd ed., Wiley, Milton.
- Morris, M.H. & Jones, F.F. (1999). *Entrepreneurship in established organizations: The case of the public sector*, Entrepreneurship Theory and Practice, 24: 71-91.
- Nayyar Malik, Javed, Bin Mahmood, Rosli (2012). *Facilitating Corporate Entrepreneurship in Public Sector Higher Education Institutions: A Conceptual Model*. Issues in Social & Environmental Accounting. 6(1/2): 26-49.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the*

Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Reading, MA: Addison-Wesley.

Perrow, C. (1986). *Economic theories of organization*. Theory and society, 15(1), 11-45.

Rieger, L.A. & Julien, R. (2010). *A New Decade, a New Internal Audit Model*, a Crowe white paper. www.crowehorwath.com/foliopdf/Internal-Audit-Model-RISK9122.pdf

Roberts, N.C. & King, P.J. (1996). *Transforming public policy: Dynamics of entrepreneurship*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Taylor, D.H. and Glazen, G.W. (1996), *Auditing: Integrated Concepts and Procedures*, 7th ed., Wiley, New York, NY.

Van Gansberghe, C. (2005). *Internal Audit: Finding Its Place in Public Finance Management*. Washington D. C.: World Bank Institute.

Warren, P.D., Hannan, J. & Youngberg, C.P. (2011). *Internal Audit Leads the Way to* [s://crowehorwath.net/uploadedfiles/crowe-horwath-global/iaa/internalauditleadsthewaytoperfimprov_risk11906_lo\[1\].pdf](http://crowehorwath.net/uploadedfiles/crowe-horwath-global/iaa/internalauditleadsthewaytoperfimprov_risk11906_lo[1].pdf)

Watts, W.C. & Varney, R.M. (2011). *Six Steps to Systemic Assurance That Increase the Value of Internal Audit*. a Crowe white paper. www.crowehorwath.com/foliopdf/RISK11907_IAModelAssuranceWP_lo.pdf Performance Improvement. a Crowe white paper. http://www.crowehorwath.com/foliopdf/RISK11907_IAModelAssuranceWP_lo.pdf

행정자치부 홈페이지 <http://www.moi.go.kr/frt/a01/frtMain.do>

법제처 국가법령정보센터 홈페이지 <http://www.law.go.kr/main.html>

경기도청 홈페이지 <http://www.gg.go.kr/#Home>

[부록]

경기도, 행정자치부, 감사연구원, 법제처 인터뷰

경기도청 감사관실 인터뷰 자료

- 일시: 2017.01.10.
- 대상자: 사전컨설팅감사팀(정연중 팀장 외 3인)
- 장소: 경기도청 감사관실

1. 사전 컨설팅 제도의 법적 근거

- “신청에 의한 일상감사”임
- 행자부의 훈령, 행자부 총리령, 자체 규칙, 지방자치법 등에 근거함

2. 사전 컨설팅에 대한 법제처와 감사원 간의 대립되는 측면

- 감사원의 입장
 - 사전 컨설팅 적용 없음(신청에 의한 일상감사에 포함)
 - 사전컨설팅은 신청에 의한 일상감사에 준하는 범위 내에서 실시되어야 하며, 현재의 사전컨설팅개념은 감사의 기능에 과도한 개입이 있을 수 있고 이는 감사원의 본질적 업무인 사후감사와 차이가 있음
- 경기도청
 - 내부에서도 도입 초기 감사부서의 권한과 역할의 비대칭으로 인해 의사결정 개입에 많은 영향력을 미치는 것에 대한 우려가 있었으나, 일상감사에 준하는 혹은 포함되는 범위라고 판단함
 - 일상감사는 해당 기간 내에 내부 통제의 형태로 이루어지나, 사전 컨설팅 감사는 시, 군이 일상적 업무까지 확장하여 진행
 - 사전적으로 정책적 부분을 감사부서에서 판단을 해주는 것은 감사가 행정 실무 전반에 적용될 수 있는 가능성을 높임
 - 법제처에서 법령해석 등은 처리가 되나 제한적이며 사실 관계에 대한 판단은 처

- 리가 되지 않음. 또한, 질의를 하더라도 회신이 오지 않거나, 오지 않을 시 30일 이내 법제처에 갈 수 있으나 4개월 이상의 소요시간 등 시간이 많이 소요
- 대상이 아니라는 이유로 반려되는 경우 등 시, 군 단위의 실무적 어려움이 많음.
- 정부부처에서의 신속한 의사결정에 대한 필요성이 있음

○ 행자부

- 규제 개혁 등으로 감사 범위를 줄이고자 함

○ 경기도청

- 규제 개혁이 아니더라도 필요에 의한 요청과 사전컨설팅 제도의 취지와 맞으면 진행

3. 면책

- 면책은 도감사에 대한 면책으로 행자부, 감사원의 감사에 대한 면책은 아님
- 컨설팅 의견제시, 사실관계 파악과 의견자문 후 위법, 부당 발견 시 감사원의 행정감사에서 처리 가능
- 도감사의 감사에서는 컨설팅 의견서를 제출하기 때문에 사전 컨설팅의 이유로 감사가 제대로 이루어지지 않을 수 있음
- 컨설팅을 받긴 했으나 진행과정에서 나타나는 문제 등은 감사관의 사후 감사에서 이루어져야 할 부분
- 사전 컨설팅의 이유로 감사가 제대로 이루어지지 않는 것은 제도상의 문제가 아니며, 사전컨설팅여부는 면책의 요건들 중 한 가지일 뿐임

4. 법제도 운영 측면에서의 대안제시

- 감사관의 면책규정: 적극행정의 판단과 의견제시의 경우에 발생할 수 있는 오류에 대한 개별기관, 감사원, 행자부의 내부적 면책 규정이 필요할 수 있음
- 그러나 개인의 역량에의 차이와 판단이 되지 않는 상황에 대한 감사관의 면책 혹은 특권이 주어지게 된다면 위험할 수 있음

5. 사전컨설팅 제도 도입 시 필요한 요소

- 조직의 의지, 리더십이 중요함. 조직원의 역량 차이와 시각 차이가 있기 때문에 사전에 접근하기 위한 어느 정도의 지식과 전문화된 업무능력이 필요함

- 감사관의 리더십과 관련 조직 필요. 다른 부처에서는 별도의 조직 없이 감사팀에서 사후감사와 함께 업무를 처리하고 있어 전담이 아닌 과외, 부수적인 업무로 취급되어 본래의 취지와 다르게 진행될 수 있음
- 팀원들 간의 협의를 통해 진행되기 때문에 조직과 조직원의 역량이 중요함
- 전담 조직을 만드는 데에는 예산, 인력 등의 문제로 어려움이 있어 제도 활성화가 어려울 수 있음
- 감사는 사후감사라는 감사에 대한 고정관념에 유연한 사고도입이 필요함

6. 기존 감사와 사전 컨설팅 감사의 상호보완적 발전 방향

- 두 감사의 차원이 서로 대립될 수도 있기에 어느 수준까지 진행되어야 할지에 대한 어려움이 있음
- 사전에 위험요소를 예방하고 행정방향을 설정하는 것이 사전 컨설팅 제도의 주된 목표이나, 그 범위를 어느 정도까지로 해야 하는지에 대해서는 사전 컨설팅 감사와 사후 감사와의 충돌이 발생할 수도 있음
- 효율성의 차원에서 도입된 제도로, 사전 감사를 통해 공무원 개인의 판단으로 발생할 수 있는 문제를 사전에 예방하여 도움을 줄 수 있다는 점에서 도입된 것이며, 이를 금전적으로 성과를 환산하는 것은 어려운 일임
- “정책판단에 도움을 주는 정도”에 대한 실무적 범위가 필요. 민원과 인허가에서는 제도 시행의 문제가 없으나, 정책결정, 장기간 소요 사업, 공익, 공공복리 등의 부분은 사전컨설팅팀의 역량에 의해 미래 예측에서 한계가 있음. 그러므로 사전 컨설팅의 역할과 한계부분에서 학문적, 실무적 고찰이 요구됨

7. 기타

- 경기도 사전컨설팅감사팀은 사전컨설팅감사의 개념이 기존 감사와 모순되지 않으며, 법적, 제도적 측면에서의 근거는 문제가 없다고 판단하고 있음
- 오히려 실무적으로 발생하는 이 제도의 역할과 한계를 명확히 해주기를 원하고 있음. 특히 정책적판단의 경우 사전컨설팅의 업무범위를 매뉴얼로 명확하게 밝혀주기를 원하고 있음. 왜냐하면 업무에 과부하가 걸릴 수 있으며, 사후 책임소재가 불명확해지고, 아울러 개입이 과도할 경우 사전컨설팅감사의 개념이 기존감사의 범위에서 벗어날 수 있기 때문임

감사연구원 회의자료(조형석 박사 의견 일부)

- 일시: 2017.01.19.
- 참석자: 오영균 외 8명(감사연구원 조형석 박사, 김난영 박사)
- 장소: 감사연구원

1. 사전컨설팅감사제도의 문제점

- 사전컨설팅 감사는 자체감사기구에서 아직까지 이를 제대로 수행할 수 있는 기반이 마련되어 있지 않아, 상대적으로 중요한 과제라고 볼 수 없는 여건임. 현재 자체감사에서 이를 판단하는 기준은 신청에 의한 일상감사(사전컨설팅)에 대해 2점 부과됨.
 - 이와 같은 신청에 관한 일상감사는 상당히 부담이 되는 제도이며 큰 의미를 둘 수는 없음. 명확한 기준, 책임기준, 실효성이 없으며 다음과 같은 문제를 제기함
- ① 책임문제: 감사실에서 컨설팅 감사에 대한 모든 책임을 질 경우 감사실은 대단한 조직이 되어야 하며 사업부서가 아닌 감사실의 정체성 혼란을 가져옴. 외부감사에서 문제를 제기하는 경우, 그것을 누가 책임질 것인가라는 문제가 발생함
 - ② 사전 컨설팅 감사는 기존에 논의하던 컨설팅 감사보다 감사의 범위가 더 크고 risk가 크다.
 - ③ 사전 컨설팅 감사로 인해서 업무가 과다 되어, 실무적으로 감사실이 해야 하는 일에 대해 상대적으로 소홀해 질 가능성이 큼. 사업부서가 가능하면 일상감사를 신청하는 부작용이 발생하고 이러한 경우 상대적으로 다른 감사활동의 역할이 약화됨

2. 사전컨설팅감사제도의 실효성

- 다음과 같은 부분에서 사전 컨설팅의 실제 활용이 어렵다고 생각한다.
- ① 전문가의 모집 및 관리 운영이 어렵다. 2007년 쯤 행자부에서 이와 같은 컨설팅

감사를 시도하였다가 문제가 되었음

- ② 책임의 문제에서 자체감사는 밀려날 수 밖에 없으며, 이러할 경우 그 사업에 대해 모두 책임 질수 없기 때문에 현재의 체계에서 컨설팅 감사는 곤란함
- ③ 컨설팅 감사가 적극행정인가 규제행정인가라는 부분에서 통제적인 입장에서 운영하는 것이 바람직함. 감사실에서 책임질 필요는 없다고 생각함
- ④ audit, assurance, consulting,, 우리나라의 경우 아직 이들 간의 관계가 정립되지 않았기 때문에 이를 우리나라에 도입하여 공공부문에서 assurance를 바로 논의하기는 어려운 부분이 있음

법제처 인터뷰 자료

○ 일시: 2017.01.21.

○ 대상자: 권태웅 법제관

1. 법해석 차원에서, 기존 감사의 개념과 범위 안에서 사전컨설팅감사가 포함될 수 있는지? 포함될 경우와 그렇지 않을 경우 각각의 근거(학술연구, 법, 사례 등)는 무엇인지?

- 우선, “사전컨설팅감사”는 법령에서 쓰이는 용어라기보다는 어떤 행위를 하기 전에 감사담당부서에 문제가 있는지 여부를 문의하는 경우 그에 대한 답변을 해 주는 것을 지칭하는 것으로 판단되며, 현행법 하에서는 일상감사를 사전컨설팅감사가 제도화된 것으로 볼 수 있음
- 「공공감사에 관한 법률」 제22조제1항에서는 단순히 감사기구의 장은 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 일상감사를 하도록 규정하고 있을 뿐이어서 시행령에서 사후적 감사의 형태로 규정할 수도 있음(이러한 경우에는 “사전”컨설팅감사에 해당하지 않음).
- 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제13조제2항에 따르면, 집행부서의 장은 주요 정책의 집행업무, 계약업무, 예산관리 업무 등의 수행에 앞서 감사기구의 장에게 일상감사를 의뢰하여야 함. 참고로 지자체에 따라서는 일상감사규칙(자치법규)을 두고 있는 경우도 있음

2. 사전컨설팅감사에 의한 면책은 가능한지? 면책 가능한 경우와 그렇지 않을 경우 각각의 근거는 무엇인지? 만일 면책이 일부 가능한다면, 어느 정도 수준이나 기준에서 가능하다고 보는지?

- 감사부서에 사전컨설팅에 따라 집행하였는데, 실제로는 위법한 행위였다는 것이 추후 밝혀진 경우 면책을 하려면 명문의 규정을 두어야 함
- 「지방공무원법」 제69조에는 직무상의 의무 위반, 직무 태만 등의 경우 징계처분을 하도록 규정하고 있는바, 공무원의 위법한 법 집행행위는 징계와 연결되기에 징계는 특별권력관계에 있는 공무원의 지위에 영향을 주거나 변동시키는 처분으로서 법률(법률의 위임을 받은 법규명령 포함)에 근거를 두고 있으므로 징계의 효력을 제한하는 면책의 근거도 동등한 수준의 법령에 규정되어야 함

- 「공공감사에 관한 법률」 제23조의2제1항에서는 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 같은 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니하도록 규정하고 있는데, 이 요건에 해당하는 것으로 볼 수 있다면 면책이 가능하다고 할 것이나, 직접적인 면책 규정으로 보기는 어려움. 또한, 징계양정을 하는 경우 감사부서의 조언에 따라 행위한 경우 보통 정상참작이 될 수는 있을 것으로 보이나, 면책의 직접적 근거라고 보기는 어려움.

3. 사전컨설팅감사의 경우처럼 감사가 “정책적 판단”에 어느 정도까지 적용될 수 있는지?

- 새로운 정책을 수립·시행하는 경우, 예를 들면, 어떠한 신종 영업에 대한 규제의 설정(허가제로 할 것인지, 신고제로 할 것인지)이라면 입법영향평가를 거쳐 추후 법령 제정·개정으로 연결될 것이므로 감사(사전이든 사후든)와 직접적 관련이 있다고 보기는 어려움
- 다만, 법령 개정시 기존의 관련 제도와 충돌 여부라든지, 담당공무원에게 양립하기 어려운 의무가 발생할 수 있다든지 하는 점에 관하여는 감사부서의 자문을 얻을 수 있을 것이나, 이는 오히려 감사의 영역이라기보다는 법률자문의 영역으로 판단됨
- 기존 법령의 범위에서 정책결정을 하는 경우에는 법령에 규정된 요건과 절차를 따라야 할 것이므로 해당 요건과 절차를 준수할 수 있는지에 관하여 사전에 감사부서의 견해를 구할 수 있을 것임. 예를 들면, 「도시개발법」 제7조에서 주민의 신청취를 함에 있어서 집행부서에서 예정하고 있는 공람이나 공청회의 방법, 절차 등이 법령에 규정된 요건에 부합하는지에 관하여 사전에 확인하는 경우가 가능함

행정자치부 인터뷰 자료

- 일시: 2017.02.09.
- 대상자: 양홍주 담당관
- 장소: 행정자치부

1. 법해석 차원에서, 기존 감사의 개념과 범위 안에서 사전컨설팅감사가 포함될 수 있는지? 포함될 경우와 그렇지 않을 경우 각각의 근거(학술연구, 법, 사례 등)는 무엇인지?
 - 현행 감사는 「지방자치법」 등에 따라 법령위반사항에 대하여만 실시하고 있음. 사전컨설팅 감사는 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정」(국무총리 훈령, 2016. 4. 29 시행)에 따라 공무원 등이 규제개혁 관련 사무처리 근거법령의 불명확한 유권해석, 법령과 현실의 괴리 등으로 인하여 사후감사 등을 의식하여 능동적인 업무추진을 하지 못하고 있는 경우에 적극행정을 할 수 있도록 사전에 그 업무처리의 조언, 자문, 권고 등을 통하여 적법성과 타당성을 검토해주도록 신청하고 이를 처리하는 것임.
 - 따라서 사전 컨설팅 감사는 사후감사와 다소 차이가 있으나 사전컨설팅 감사를 받은 특정사안에 대해서 컨설팅감사 의견대로 업무를 처리한 경우에는 동 규정 제9조에 따라 정부합동감사 및 시도의 시군구 감사를 면제받을 수 있다는 측면에서 “특정사안에 대한 사전 감사”로 볼 수 있음
2. 사전컨설팅감사에 의한 면책은 가능한지? 면책 가능한 경우와 그렇지 않을 경우 각각의 근거는 무엇인지? 만일 면책이 일부 가능하다면, 어느 정도 수준이나 기준에서 가능하다고 보는지?
 - 사전 컨설팅감사 결과 특정사안에 대한 의견자체가 법령에 위반되거나, 사전컨설팅에서 제시한 의견에 따르지 않고 위법부당한 행위를 하였거나, 사전컨설팅을 요청한 관계기관이나 공무원이 사적이익을 취하거나 특정인에게 특혜를 주기 위한 의도가 있는 경우에는 사후감사에 의거 문책이 가능하다. 즉, 사전컨설팅을 받았다는 이유로 위법부당한 행위가 면책이 되는 것은 아님
 - 다만, 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정(국무총리 훈령)」에 따라 중앙행정기관 및 시도에서 통보한 사전컨설팅감사 의견대로 처리한 경우에는 그 사안에 대하여 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에 따른 해당 사무를 관장하는 중앙행정기관 및 시도의 감사를 면제할 수 있음

3. 사전컨설팅감사의 경우처럼 감사가 “정책적 판단”에 어느 정도까지 적용될 수 있는지?

- 감사결과 필요한 경우에는 제도개선이나 시정 등의 조치를 하고 있으므로 감사는 정책에 많은 영향을 줌. 특히, 사전 컨설팅감사 결과 관련 법령 등이 현실에 맞지 않거나 유관부처 간에 이해상충이 있는 경우 등 제도개선이나 법령 제개정이 필요한 경우에는 동 규정 제7조에 의거 해당 중앙행정기관의 장에게 이를 통보하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있음
- 사전컨설팅감사는 일선 현장공무원과 정책 및 제도컨트롤부서 간의 매개역할을 수행함. 법령이 아닌 기타 제도와 정책관련한 질의의 경우 사전컨설팅담당팀에서 해결할 수 없기에 관련한 부서로부터 자문을 받아 이를 현장에 전달해주거나 때로는 부서 간의 제도적, 정책적 문제에 대한 조율의 역할을 수행함. 즉, 감사팀의 역량에 따라 정책적 판단의 외연이 확대될 수 있음

4. 질의에 대한 정책적 판단 가능여부 또는 질의를 받아 처리할 수 있는 권한 범위는 어디까지로 해야 하는가?

- 이는 개개부서의 역량과 준비 정도 그리고 리더십에 따라 달라질 수 있음. 역량이 충분하다면 다른 부서와의 갈등 조율, 정책 자문을 확대할 수 있을 것이며 아직 역량과 경험이 충분하지 않다면 리더와 팀원 간의 합의에 따라 질의 수용의 범위를 좁혀야 할 것임. 팀 내부의 합의에 따라 판단 매뉴얼을 만들어내고 이를 팀 사정의 변화에 따라 수정해가야 하지 일률적인 기준은 없다고 판단함

5. 사전컨설팅감사의 순기능과 역기능은 무엇이며 향후 전망은?

- 사전컨설팅은 문책을 위한 감사가 아니라 잘못을 예방하기 위한 것임. 문책보다는 면책으로 책임행정을 증진시키는 효과를 얻고자 함. 실제로 많은 사례를 통해서 이 제도의 순기능적 측면을 확인할 수 있음
- 그러나 이러한 제도를 악용하는 사례 역시 발견되고 있음. 예를 들어 부서에서도 충분히 할 수 있는 조사업무임에도 불구하고 감사팀에 조사를 대행시키는 경우도 있고, 업무회피를 위한 명분쌓기인 경우, 책임을 회피하기 위한 경우 등 다양한 부작용이 발생하고 있는 경우도 사실임
- 그러나 이러한 부작용은 제도가 정착하기 이전에 당연히 발생하는 것이라고 생각함. 문제는 이러한 부작용을 최소화시키면서 긍정적인 효과와 역할을 어떻게 하

면 정착시킬 것인가임. 현재는 아직 제도홍보의 초기단계이기 때문에 결과를 평가하기 어려운 시점이라고 생각하며 긍정적인 효과가 기대되기 때문에 향후 더 확산될 것이라고 전망함.