

한국의 공공감사론(公共監査論) 정립을 위한 小考

심광호*

본 연구는 한국에서 공공감사(public audit)의 행태와 현상을 연구대상으로 하는 하나의 사회 과학 분과인 “(가칭) 공공감사론(Science of Public Audit)”을 정립하기 위한 기본 모델의 개발과 주요 실천 과제의 탐색을 시도하였다. 이를 위해 행정학의 주요 학문적 구성 요소를 기반으로 공공감사론을 위한 개념적 모델을 도출하였다. 이어서 공공감사의 영역이 하나의 학문분야로 정립되어 발전하는데 장애가 되는 요인들을 고찰하였다. 그리고 그러한 장애요인들을 극복하여 공공감사론을 정립시키는데 동시에 필요한 공공감사기구(즉, 감사원 및 각 공공기관의 자체감사기구)의 제도적 재정렬 과제와 학계 및 연구계의 과학적 연구·분석 과제를 개발하였는데, 그러한 제도적·학술적 과제는 공공감사의 구조(audit structure), 공공감사의 과정(audit process), 공공감사인(auditor), 공공감사의 환경(audit environment) 등 4개 분야에서 추진되어야 하며 상호 연계되어 있다. 감사구조 분야에서는 공공감사 및 공공감사론의 개념정의와 공공감사기준의 재규정, 공공감사의 역할 및 기능의 재정립, 공공감사 조직형태의 재설계 등의 과제들이 추진되어야 하고, 감사과정 분야에서는 공공감사의 다양성 추구, 공공감사 분석방법의 고도화와 분석기법의 내실화, 공공감사 운영의 개방과 활용의 현실화, 공공감사의 품질 확보 등의 과제들이 실행되어야 하며, 감사인 측면에서는 독립성과 전문성 등의 실질적 구현, 피감사인과의 수평적 및 협조적 관계 정립, 공공감사인의 경력 및 진출 관리 등의 과제들이 실천되어야 하고, 감사환경 분야에서는 외부와의 협력적 파트너십의 제도화와 관리, 학계-공공감사기관간의 학술적 네트워크 구축과 유지 등의 과제들이 적극 추진되어야 할 필요가 있다. 이러한 과제들은 공공감사론의 인프라로서 기능하게 되며 그를 기반으로 공공감사론의 효과적인 정립과 발달이 이루어 질 수 있다.

주제어: 공공감사, 공공감사론, 공공감사 행태 및 현상, 공공감사의 정치적 및 행정적 독립성, 공공감사품질, 공공감사규범

* Michigan State University (Michigan, U.S.)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 숭실대학교 사회과학대학 행정학부 교수로 재직중이다. 관심분야는 감사, 평가, 방법론, 통신평책 등이다 (simbai@dreamwiz.com).

I. 문제의 제기

1963년 감사원법 제정과 함께 설치된 우리나라 최고감사기구인 감사원(The Board of Audit and Inspection of Korea: BAI)은 회계검사와 직무감찰로 대표되는 법제상의 표면적 역할 내에서 성과감사(performance audit) 등을 통해 국가의 각종 정책 및 사업에 대한 분석을 수행하여 왔고, 각 공공기관의 자체감사기구 또한 자체감사를 통하여 조직내부의 세부 운영을 통제해 오는 등 우리나라의 공공감사(public audit)는 국정운영을 지원하는 핵심기능으로 자리 잡고 있다.

그러나 현대 정치·행정이 안고 있는 다양한 정책요소의 혼재와 그로인한 사실관계 파악과 성과관리의 어려움, 충분한 시간을 들이지 않고 정책 대안을 급조하는 관행, 파급효과의 예측역량 미흡, 분석 및 평가의 국가적 인프라 부재 등의 문제는 여전히 한국정부가 해결해야 할 과제로 그에 대한 해결을 위해 공공감사 제도 및 기능의 체계화는 물론 공공감사와 관련된 학문적 연구의 다양한 시도가 요청되고 있다고 보여 진다.

지난 10년간 대내외 감사환경에 있어서의 변화는 공공감사의 기능 및 역할에 대한 변화를 요구해 왔다. 2001년 제17회 세계감사원장회의(INTOSAI) 총회를 감사원이 개최하면서 세계감사기구를 대표하는 의장직에 선출되어 3년간 공공감사의 국제적 외연을 넓혔고, 2003년에는 감사원이 국회의 감사청구제를 도입함과 동시에 감사결과에 대한 전문공개를 시행하는 감사행정의 혁신을 단행하였으며, 같은 해에 감사원 조직의 국회이관 문제에 대한 논의 및 재검토가 조심스럽게 제기되었고, 2006년에는 한·중·일 감사원이 황사문제에 대한 국제합동감사를 실시하는 등 감사운영의 국제화도 기하고 있다.

특히, 2007년부터는 공공감사에 대한 관심이 학계 및 시민단체 속에서 강하게 등장하고 있으며, 2008년 올해에는 새 정부의 출발과 함께 그 역할에 대한 기대가 더욱 커짐에 따라 공공감사에 대한 연구의 중요성도 부각되고 있다고 보여 진다. 새 정부는 감사행정의 혁신을 요구하고 있고, 「국가재정법」 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 2007년에 제정되어 시행됨에 따라 성과관리제도에 대한 검사행위와 공공기관의 결산과 관련 회계감사절차에 대한 품질관리가 요구되고 있으며, 감사원이 공공감사에 관한 연구용역을 적극적으로 발주하고 있고, 지방자치단체

관련 감사 등 감사 착수에 대한 관계 기관의 거부행태 및 각종 감사결과에 대한 제 심의 요구의 증가 등으로 각종 언론보도가 가열되어 공공감사에 대한 사회적 관심도가 증가해 왔으며, 감사원은 원내에 60~70여 개의 지식동아리를 결성하여 공공감사에 대한 관심과 연구문화를 조성해 오고 있다.

이렇듯 국내·외적인 정치·행정·사회적 환경변화는 공공감사 행정의 역할 및 제도적 변화를 이끌고 있고 이에 따라 공공감사에 대한 학술적 연구분석의 시도가 절실히 요구되는 실정이라고 하겠다. 우리나라의 공공감사는 지난 40여 년간 제도적이고 행정적인 기반을 충분히 다져왔다고 볼 수 있다. 이제는 그러한 실무적 기반 하에 공공감사의 내실화와 인프라 구축을 지원하고 공공감사의 영역과 내연을 확장하고자 하는 거대한 ‘학문적 오션(academic ocean)’으로 조심스럽게 일족을 내디디어야 할 때라고 본다.

이에 본 연구에서는 하나의 탐험적 시도로서 공공감사의 영역이 하나의 학문분야로 정립되어 발전하지 못하고 있는 실질적 요인들을 고찰하고, 그러한 장애요인을 극복하여 사회과학분야의 한 분과인 “(가칭) 공공감사론(Science of Public Audit)”¹⁾으로 자리 잡도록 하기 위한 기본 모델과 관련 핵심 과제들을 조심스럽게 탐색해 보고자 한다.

Ⅱ. 공공감사론(公共監査論) 정립을 위한 이론적 연구모형

공공감사(public audit)란 관련 법규에 의해 권한을 부여받은 감사주체(즉, 감사원 및 각 공공기관의 자체감사기구 등)가 중앙정부 및 지방자치단체 등을 포함하는 각종 공공기관의 제반 체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등에 대하여 기준 및 지

1) 본 연구 제2장에서 공공감사의 정의와 범위를 감사원 및 각 공공기관의 자체감사기구가 공공부문의 제요소에 대하여 수행하는 일종의 판단적 행정행위로 규정하고 있어 공공감사론이란 용어 대신에 정부감사론(science of government audit)이란 용어도 사용될 수 있겠으나, 1999년에 제정된 감사원의 규칙인 공공감사기준과 2004년 정부혁신지방분권위원회가 제안한 공공감사에 관한 법률(안)의 현실적 논의에서 향후 수행될 비영리조직 등에 대한 공공감사기구의 감사행위를 포함하여 “공공감사”로 규정하고 있는 상황을 고려해 볼 때 본 연구에서도 “공공감사론”이란 용어를 사용하기로 하며, 시장영역에서 회계법인에 의한 기업회계의 검사 및 감사를 포함하여서는 “감사론”이란 용어를 사용할 수 있을 것으로 조심스레 제안해 본다.

표를 바탕으로 판단하는 행위라 할 수 있는데, 그러한 감사행위를 위해 법적·제도적 구조 및 장치의 정렬, 규범과 가치의 확립, 공무원인 감사인의 윤리 규정 등이 마련되고, 기획·조직화·동기화·시정조치 등의 일반적인 행정과정을 거치게 되며, 국내외 정치·경제·사회 등의 제반 환경요소와의 밀접한 관련 속에 작동된다. 이렇듯 공공감사의 운영체계는 일반행정의 모습을 준용하고 있고 그 작동범위는 행정의 체계와 과정 속에 있는 것으로 공공감사는 행정현상의 하나라고 하겠다.

따라서 본 연구에서는 이러한 공공감사의 영역을 대상으로 연구, 분석, 탐구 등을 체계적·과학적·실용적으로 추구하는 학문 분야를 “(가칭) 공공감사론(Science of Public Audit)”이라 명명하며, 공공감사 분야가 학문적 위상 및 연구 공동체를 이루기 위해 필요한 제반 학문적 및 제도적 요소 등을 논의하고 마련하는 것을 공공감사론의 정립(establishment)이라 하겠는데, 이에 공공감사론은 제반 사회과학의 한 분과(subdiscipline)로 출발할 수 있을 것으로 보여진다.

그리하여 사회과학 및 행정학의 기본 체계와 그 과학적 위상에 관한 국내외 이론 및 논의를 본 공공감사론 정립을 위한 이론적 연구 모형의 준거로 삼고자 한다. 대표적으로, 외국 학자로는 Robert A. Dahl(1947)과 Richard S. Rudner(1966)의 논거를, 한국 학자로는 박동서(2004)와 이종수 외(2005)의 논거를 선택하였는데, 이들은 행정학의 학문적 지위에 대해 상대적으로 체계적이고 근본적인 논거를 전개하고 있어 공공감사론의 학문적 지위 정립을 위한 통찰력(insights)을 본 연구에 제공할 수 있기 때문이다.

Robert A. Dahl(1947)은 「과학으로서의 행정학(The Science of Public Administration)」이라는 글에서 행정학이 하나의 학문, 특히 과학적인 학문으로서 더욱 정립되기 위해서는 인간행태(human behavior)의 복잡성에 대한 이해, 행정현상에 있어서 규범적 가치(normative values)의 고려 및 배제에 대한 문제 해결, 사회환경(social setting)과의 관계 규명 등이 이루어져야 한다고 주장하였다.

그는 먼저 행정학을 과학화하려는 시도에서 제일 먼저 부딪히는 어려움은 행정 문제에 있어서 규범적인 가치를 배제할 수 없다는 것을 주장하면서, 예를 들어 ‘능률성(efficiency)’이라는 가치는 행정의 연구에서 제거하는 것은 거의 불가능하고 또한 이는 정치적 가치에 의해서 제약될 수 있는 등 가치들 간의 충돌 속에 행정이 움직이고 있음을 지적하였다. 이러한 가치와 아울러 공무원의 윤리적(ethical) 국

면과 책임성(responsibility)의 문제도 행정학의 연구에서 중심적인 과제라고 주장하였다.

또한, 그는 행정학은 기본적으로 있는 그대로의 인간행태와 상황에 따른 인간행태의 변화를 예측하여 연구하는 학문이라고 하면서, 다른 사회과학과 다른 점은 행정학이 정부기관(governmental agencies)에 의해 수행되는 서비스 영역에서의 인간행태를 다룬다는 것을 강조하였다. 행정학의 발달은 행정영역에서의 인간과학의 발달을 의미하는 것으로 행정인의 행동과 동기에 대한 이해가 필요하다고 하였다.

마지막으로 비교연구를 강조하면서 행정현상이 사회적·경제적·정치적인 환경으로부터 독립될 수 없으며 행정학은 행정과 그러한 사회환경과의 관계 규명을 통해 하나의 과학적인 학문으로 발전할 수 있다고 하였다.

Richard S. Rudner(1966)는 그의 저서 「사회과학의 철학(Philosophy of Social Science)」에서 과학 및 과학적 학문의 성격, 이론과 방법론 및 기법의 중요성, 환경과의 상호작용 및 연구대상간의 기능적 관계에 대해 강조하였다.

그는 먼저 과학 및 과학적 학문이라는 용어의 애매성을 정리하여 과정과 산출의 두 가지 측면에서 과학 및 학문의 성격을 정의하였다. 그에 의하면 과정(process)으로서의 과학 및 학문이란 학자나 기관의 활동이나 연구, 즉 실험·관찰·추론·조사계획의 조직화 등을 의미하는 것이며, 산물(product)로서의 과학 및 학문은 그러한 활동이나 과정의 결과 또는 산물 측면을 의미하는 것이라고 하였다.

또한, 그는 과학 및 학문이 추구하는 이론(theory)이란 체계적으로 관련된 일단의 언명이며 경험적으로 검증 가능한 어떤 법칙적 일반화를 포함하는 것이라 하면서, 우연적이며 서로 관련되어 있지 않은 지식의 단편들을 단지 수집만 하는 것은 과학적 학문의 관심사가 아니며, 조직화된(organized) 설명과 예측을 부여할 수 있어야 한다고 주장하였다.

그리고 그는 사회과학의 연구는 다른 과학과는 상이한 방법론과 기법을 요구한다고 하면서, 심리학, 경제학, 정치학 등 사회과학내의 다양한 제 분과들 사이에서도 가설이나 이론 등의 수용 및 거부에 사용되는 방법과 기법에 차이가 있을 수 있다고 하였다.²⁾

2) 물론 더 큰 차이는 가설 및 이론을 수용할 것인지 또는 거부할 것인지에 대한 정당화의 논리

마지막으로 그는 모든 사회과학의 학문은 공통적으로 목적론적 체계(teleological system)에 관심을 갖는데, 이는 사회적 행동의 발생은 특정한 목표나 목적에 의해서 원인을 부여받거나 설명된다는 분석적 지향을 갖는다는 것으로 이때 체계와 그것과 인과적으로 밀접하게 관련된 환경과의 상호작용을 반드시 고려해야 하며, 여러 연구대상간의 기능적 체계 및 관계도 분석해야 한다고 주장하였다.

박동서(2004)는 그의 저서 「한국행정론」에서 행정학의 개념 규정, 연구대상인 행정의 범위와 과정의 설정, 행정의 환경과의 관계, 이론 및 이념 등의 논의 및 연구를 행정학의 학문적 중심요소로 고려하고 있다.

그는 먼저 Felix A. Nigro(1965)의 주장을 인용하면서 행정학의 경우 행정의 한계가 분명하지 않고, 그 내용이 확대되고 있으며, 행정의 내용 및 기능이 동태적으로 변하고 있어 그 개념규정이 어렵다고 하였다. 그러나 행정이란 정치권력을 배경으로 공공정책 형성 및 구체화를 이룩하는 행정조직의 집단행동으로 정의하고, 행정학이라는 학문은 제반 사회과학의 분과들과 밀접한 관계 속에 독자적 특성의 모색을 꾸준히 시도할 필요가 있다고 하였다.

또한, 그는 행정학의 대상을 행정현상 및 행정행태로 보면서 그 범위 및 과정을 규정하고 있는데, 행정과정은 행정조직을 중심으로 야기되지만 그것이 놓여있는 주요 환경과 끊임없이 상호작용을 통해 이루어진다고 주장하면서 그 행정과정을 목표의 설정-정책결정-기획-조직화-동작화-평가-시정조치 등 7대 과정으로 제시하고 있다. 그리고 행정행위 및 행정현상을 이러한 7대 과정과 연관되어 움직이는 행정인, 행정구조, 환경 등 3대 변수와의 상호작용 속에 논의되어야 하는 것으로 행정학의 범위를 규정하고 있다. 구체적으로 그는 행정인의 경우는 행정인의 성분(사회적 배경), 가치관, 동기 및 인지는 물론 지식, 기술, 정보 등을 고려해야 하고, 행정구조의 경우는 행정조직의 법제, 목표, 직책, 역할, 절차 등을 내포하며, 환경의 경우는 정치, 경제, 사회, 문화 등이 해당하는 것으로 정리하고 있다.

이 외에 그는 행정학의 학문적 구성요소로 행정이론의 역할을 언급하면서 시대적으로 정치행정 이원론 및 일원론, 인간관계론, 행태론, 생태론, 비교론 등의 발달과정을 전개하였고, 이들은 공통적으로 행정과 정치의 관계, 행정학의 과학성 및 기술성의 문제, 행정을 지배하는 이념들의 문제, 행정현상의 발생 요인들에 관

(logic of justification)의 문제이지 상이한 기법 문제가 아니라고 첨부하고 있다. (Rudner, 1966: 20)

한 논의 등을 다루고 있음을 지적하였다.

이종수 외(2005)는 그들의 저서 「새행정학」에서 현대 행정학의 기원으로 널리 알려진 Woodrow Wilson(1887)의 「행정의 연구(The Study of Administration)」의 입장을 따라 행정학에 대한 체계적인 연구의 필요성을 인정하면서, 행정학이라는 하나의 학문이 독자적인 분과학문으로 인정받기 위해 갖추어야 할 조건들을 제시하고 있다. 그러한 조건들로 먼저, 행정학에 특징적인 고유한 연구주제(예. 공공행정현상)가 있어야 하고, 둘째, 이러한 주제와 관련 그 분야의 현상을 체계적으로 설명할 수 있는 이론이 정립되어 있어야 하며, 셋째, 행정학의 개념적 경계가 뚜렷해야 하고, 마지막으로 대학 등 교육체계 내에 독립된 학과가 계속 유지되어야 함을 지적하고 있다. 그러나 그들은 행정학이 인접학문과의 모호한 경계 속에 있게 됨에 따라 심리학, 사회학, 정치학, 경제학, 경영학, 법학 및 철학 등과의 관계 속에서 행정학을 하나의 과학적 학문으로 발달시키는데 노력해야 할 것으로 보고 있으며, 행정학의 근본적인 학문적 목적 이외에 전문직업적인 성격도 언급하면서 행정가를 전문직업인으로 양성하는 것이 행정학의 주요 목표 중의 하나임을 간과하지 말 것도 지적하고 있다.

<표 1> 행정학의 학문적 요소에 대한 대표적 논의

구 분	행정학의 학문적 요소	
Robert A. Dahl (1947)	<input type="checkbox"/> 규범적 가치의 고려 문제 <input type="checkbox"/> 인간행태의 복잡성	<input type="checkbox"/> 공무원의 윤리 및 책임성 <input type="checkbox"/> 사회환경과의 관계 규명
Richard S. Rudner (1966)	<input type="checkbox"/> 학문의 성격 정의 <input type="checkbox"/> 방법론 및 기법의 다양성 <input type="checkbox"/> 환경과의 상호작용 및 연구대상간의 기능적 관계 규명	<input type="checkbox"/> 이론의 중요성
박동서 (2004)	<input type="checkbox"/> 학문의 개념 규정 <input type="checkbox"/> 범위와 과정의 설정 <input type="checkbox"/> 환경과의 관계	<input type="checkbox"/> 이론 및 이념 연구
이종수 외 (2005)	<input type="checkbox"/> 학문의 개념 규정 <input type="checkbox"/> 고유 연구영역 및 주제 <input type="checkbox"/> 학문적 연구	<input type="checkbox"/> 이론 연구 <input type="checkbox"/> 독립학과의 유지 <input type="checkbox"/> 전문직업인인 행정가의 양성

이상 주요 사회과학자들이 전개한 행정학의 주요 학문적 요소(discipline factors)를 정리하면 <표 1>과 같다. 그들이 주장한 공통적인 학문적 요소로는 행정학 및 행정의 개념 규정과 범위 및 과정 설정, 이론 및 방법론의 연구, 이념 및 가치의 논의, 환경과의 관계 규명, 공무원인 인간의 행태 및 윤리의 연구와 경력관리의 추구 등으로 이들은 행정학이라는 학문적 지위의 자리매김과 그 발달을 위해 지속적으로 추구해야 할 과제라 할 수 있다.

위와 같은 행정학의 학문적 주요 요소에 대한 국내외 학자들의 중심 논의를 바탕으로 그들의 공통된 주장과 우리나라 국가 감사체계 및 감사행정의 현실을 고려하여 본 탐색적 연구인 “(가칭) 공공감사론(Science of Public Audit)”의 학문적 지위를 정립하기 위한 핵심적 요소들을 도출하여 공공감사론 정립의 연구모형을 구성하였고 이를 도식화하여 <그림 1>에 나타내었다.

이를 설명하면, 우선 본 연구에서는 공공감사론의 학문적 대상을 우리나라 최고의 국가감사기구인 ‘감사원’, 중앙 및 지방정부와 각종 공공기관의 ‘자체감사기구’ 등 공공감사기구에 의해 수행되는 공공부문에 대한 감사의 행태 및 현상(이하 “공공감사의 행태 및 현상”이라고 한다)로 한정한다.³⁾ 여기서 공공부문이란 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관(공기업 및 준정부기관), 지방공기업법에 의해 설치된 법인 또는 단체, 기타 특별법에 의하여 설치된 특수법인으로 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체 등 공공기관의 제반 체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등을 말하는 것으로 정의한다. 따라서 시장영역에서 기업 등 영리조직 및 회계법인 자체에 의해 수행되는 기업회계 및 감사영역은 본 연구에서 제외된다.

그리고 공공감사론의 대상인 공공감사의 행태 및 현상을 “관련 법규에 의해 권한을 부여받은 공공감사기구가 공공부문의 책무성(accountability) 확보와 성과(performance) 제고를 위하여 공공기관의 제반 체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등에 대하여 기준 및 지표를 바탕으로 판단하는 행태, 그와 관련하여 수행하는 기획

3) 물론 감사원 및 자체감사기구로부터 감사를 대행 또는 위탁받은 기타 국가기관, 지방자치단체, 공공기관, 회계법인 등에 의한 공공부문에 대한 감사도 감사원 및 자체감사기구가 설정한 공공감사의 일환으로 수행되는 같은 성격의 공공감사이거나 본 연구에서는 논의의 편의상 언급하지 않기로 하겠다. 그리고 현재 활성화되고 있지는 않은 상황이나 감사원, 자체감사기구 및 대행 감사기구가 민간영역의 사회복지기관 등 비영리조직에 대해 수행하는 감사도 공공감사의 일종으로 향후 공공감사론의 대상에 포함되어야 할 것임을 밝혀 둔다.

(감사계획의 수립), 조직화(감사팀의 구성), 동기화(감사실시를 통한 조사·점검·확인·분석·평가·검증 등의 수행), 시정조치(감사결과의 처리 및 보고) 등의 일련의 행위들, 그리고 그러한 행태 및 행위들과 관련하여 발생하는 제반 현상”으로 정의하고자 한다.

나아가 이러한 공공감사의 행태 및 현상을 감사구조(audit structure), 감사과정(audit process), 감사인(auditor), 감사환경(audit environment)이라는 4가지 기본요소의 상호관계 속에서 작동되는 것으로 설정하고자 한다.

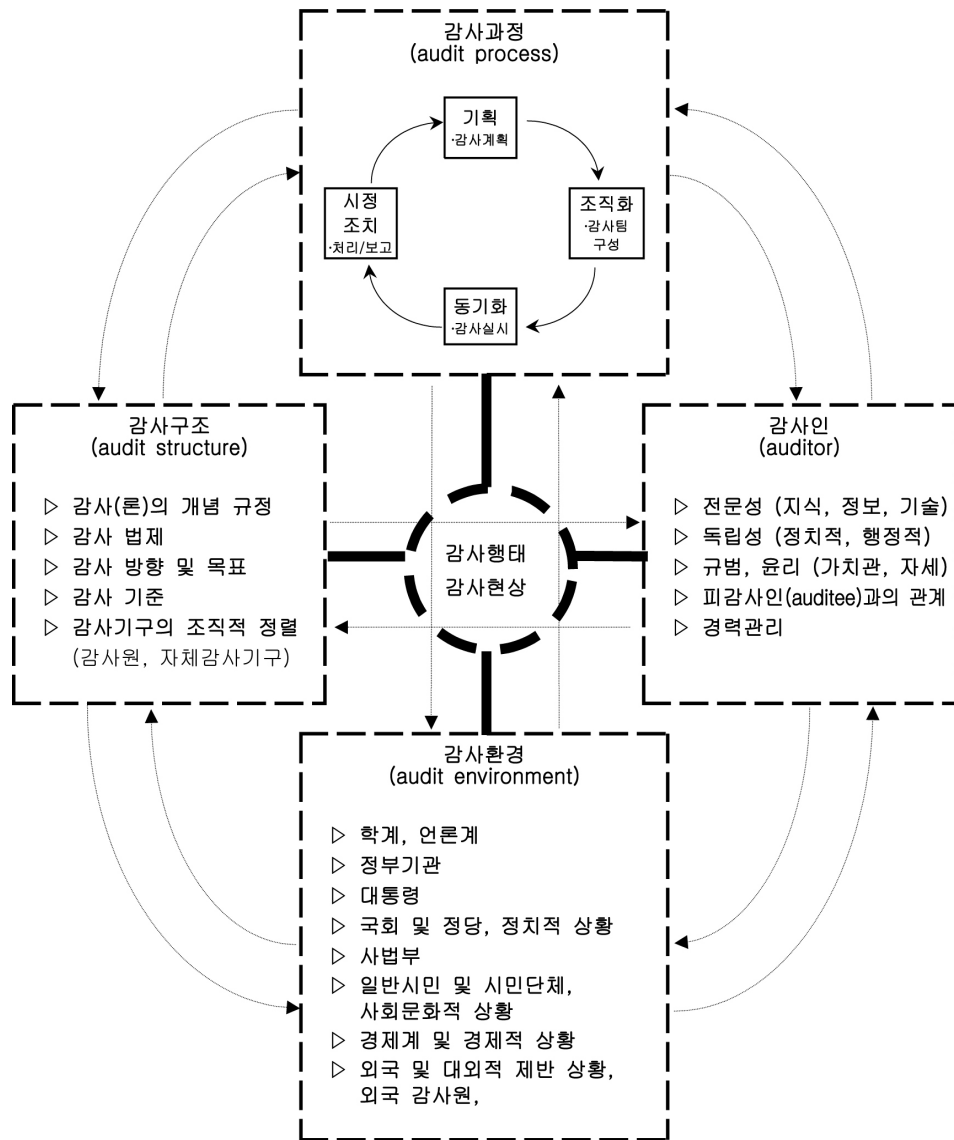
먼저, 감사구조(audit structure)의 경우는 공공감사(론)의 개념 및 경계 설정과 관련된 감사법제, 감사방향 및 목표, 감사기준, 감사기구의 조직적 정렬(즉, 감사원 및 자체감사기구의 내부직제 및 구성) 등을 포함한다.

둘째, 감사과정(audit process)은 감사구조의 한 요소로 볼 수도 있겠으나, 감사구조상의 특질과는 상이하고 다양한 면이 많아 감사구조와 구별된 것으로 상정하였다. Hersey & Blanchard(1972), Hodgetts(1982), 박동서(1984) 등이 행정과정의 요소로 보고 있는 것과 같이 감사과정은 크게 보아서 감사의 기획(planning)-감사의 조직화(organizing)-감사의 동기화(motivating)-감사결과의 시정조치(controlling)라는 4대 과정을 거치는 것으로 볼 수 있다. 기획(planning)은 중장기 감사전략계획을 기반으로 설립되는 매년도 감사계획, 개별 감사의 실시를 위한 감사기본계획 및 실시계획 등을 말하고, 조직화(organizing)는 이러한 기획 하에 실제 감사를 위한 감사팀을 구성(실·국 단위, 과 단위, 특별팀 등)하는 과정이며, 동기화(motivating)란 사전조사, 예비감사를 거쳐 실지감사를 실시하는 것을 말하고, 시정조치(controlling)란 감사결과 필요하다고 의결한 처분요구(즉, 감사원법 제31조에서 35조와 51조에 규정한 변상책임의 판정, 징계 또는 문책 등의 요구, 시정 등의 요구, 권고·통보, 고발 또는 수사 요청 등)를 결정하여 그 결과를 보고하고 시행하는 과정으로 이는 다음 감사의 기획에 반영(feedback)된다.

셋째, 감사인(auditor)은 감사원의 감사관 및 자체감사기구의 감사전문인력을 말하는데, 감사인과 관련된 요소로는 우선적으로 감사인의 전문성(speciality)으로 감사대상 기관 및 정책 등에 대한 정보, 지식, 기술 등의 확보와 감사수행 역량을 의미한다. 또한, 감사의 4대 과정을 거치는 동안 감사인은 정치영역 및 대상기관으로부터의 독립성(independence)이라는 행태적 가치의 준수가 요구되며, 공무원

개인으로서 준수해야할 규범 및 가치관과 윤리 및 태도의 견지도 포함된다. 그리고 감사대상기관의 피감사인(auditee)과의 관계 유형과 직업인으로서의 감사인의 경력관리(career management)도 고려되어야 할 요소이다.

<그림 1> 공공감사론 정립의 연구 모형



넷째, 감사환경(audit environment)의 경우는 공공감사행정의 포괄적 성격으로 인해 학계, 언론계, 정부기관, 대통령, 국회 및 정당, 사법부, 일반시민 및 시민단체, 경제계, 외국감사원 및 외국 등의 이해관계자와, 정치·경제·사회·문화·대외적 제반 상황 등 다양한 요소를 포함하는 것으로 상정하였다.

끝으로, 이러한 공공감사론 정립을 위한 4대 요소는 서로 간에 영향을 주고받는 관계 속에서 작동되는 것으로 고려하였다.

Ⅲ. 공공감사론(公共監査論) 정립 및 발달의 저해요인

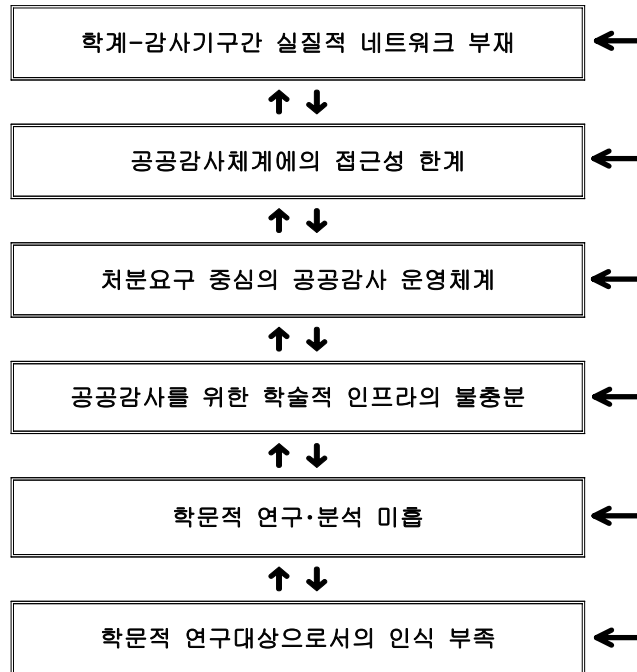
40여 년간의 국가 최고감사기구 및 각 부처의 자체감사기구에 의한 감사행정의 역사에도 불구하고, 한마디로 공공감사행태 및 현상을 대상으로 하는 하나의 학문적 분과의 정립을 위한 시도가 미흡하고 따라서 그 발달도 걸음마 단계에 머물고 있다고 하겠다. 그러한 이유로는 학계와 감사기구간에 실질적인 네트워크가 부재하고, 공공감사행정에 대한 현실적인 접근에 한계가 있으며, 공공감사와 관련된 국가전체의 학술적 인프라가 낮은 수준에 머물고 있어 학계 및 민간영역에 의한 공공감사에 대한 학문적 연구는 기업의 회계검사 행태에 대한 활발한 학문적 연구·분석에 비해 상대적으로 미비한 상태를 낳고 있고, 이는 시장영역을 바탕으로 발생한 회계학과는 대조적으로 공공감사분야가 하나의 학문적 대상으로 충분히 인식되어 오지 못하는 문화적 상황에도 그 근본적 이유가 있다.

그런데 이러한 요인들은 상호작용을 통해 “(가칭) 공공감사론(Science of Public Audit)”의 정립 및 발달을 저해하고 있다. 먼저, 학계와 감사기구간의 관계가 실제로는 수동적이고 일방적인 체제로 운영되는 경향이 큼에 따라 사실상 외부 전문가가 공공감사의 실체에 접근하는 길을 막고 있으며, 이러한 상황은 또다시 학계가 감사기구와 실질적인 협력 네트워크를 조성하는데 어려움을 겪게 한다. 또한, 외부에서 공공감사의 행태에 접근하기 어려운 상황에서는 감사기구는 그 동안의 처분요구 중심의 감사관행을 변화시키려는 동인을 갖지 않게 되며, 이는 기존 감사법제의 유지로 이어져 더욱 외부전문가가 감사행태에 접근하는 것을 허용하지 않는 상황을 낳게 한다. 그리고 처분요구 중심의 협소한 공공감사의 행태는 그 외

의 다양한 감사유형 및 처분방식의 발달을 가져올 수 없어 공공감사에 대한 학술적 연구와 논의를 위한 충분한 인프라를 조성해 주지 못하게 되며, 이러한 상황은 또다시 감사기구가 감사처리의 다변화와 개선을 시도하기 보다는 기존 처분요구 방식의 감사처리에 그대로 안주하는 상황을 유지시킨다. 또한, 공공감사와 관련된 인프라의 불충분한 조성은 공공감사 현상에 대한 학문적 연구·분석의 활성화를 어렵게 하며, 그러한 연구·분석이 미흡할수록 이는 다시 공공감사의 각종 인프라의 구축을 어렵게 한다. 그런데 이러한 모든 요인들은 공공감사의 영역이 학계 및 상아탑 등에 의해 학문적 연구의 대상으로 인식되어 오지 못한 문화적 상황에 근본적으로 기인하며, 그러한 요인들의 악화는 또다시 공공감사의 영역이 학문적 연구의 대상이라는 문화적 인식의 확산을 어렵게 한다. 결과적으로 이러한 모든 요인들과 그 상호작용으로 인해 공공감사론의 정립 및 발달은 어렵게 된다.

이러한 공공감사론의 정립 및 발달을 저해하는 요인들 간의 관계를 요약하면 <그림 2>와 같고, 그에 대한 각각의 논의를 전개해 보고자 한다.

<그림 2> 공공감사론 정립 및 발달의 저해요인



1. 학계-감사기구간 실질적 네트워크의 부재

우선 제도적인 한계와 관련된 것으로 감사원 및 각 공공기관의 자체 감사실 등 공공감사기구들은 그들이 시행하는 감사와 관련 상아탑의 다양한 외부 전문가를 활용하고 있으나, 그러한 학계의 전문 인력을 감사계획의 수립 단계, 감사실시 단계, 감사결과 판정단계 등에 처음부터 적극적으로 투입하여 활용하고 있다기 보다는 그들 감사의 정당성 확보를 목적으로 제한적으로 활용하고 있는 실정이다.

이러한 상황은 바로 외부 학계 및 연구계의 전문 인력들이 감사전반의 행태 등에 대한 실제적인 정보 및 지식을 확보하여 객관적이고 과학적 연구 및 분석을 적극적으로 시도하기 어렵게 하고 있으며, 이에 지속적인 발전의 전제인 공공감사의 규범적 이론이나 원칙은 물론 감사방법론의 개발에도 제약을 가져오고 있다.

더군다나 감사원 정책자문위원회 및 감사원 각 국별로 운영되고 있는 자문위원 등을 통한 감사관련 제언과 분석 등도 ‘네트워크 구조(network structures)’의 근간인 쌍방향적인 구성 및 운영체계에서가 아닌 공공감사기구내에서 실제적으로 작동되는 전통적인 ‘계층적인 체제(hierarchical arrangements)’내에서 이루어지고 있어 그들의 감사에 대한 전문적 지원 내용은 감사과정을 거치면서 실제 활용에서 제외되거나 왜곡되는 제도적 현실 속에 있는 것이 사실이다.

따라서 위 모든 사항은 이론과 실제 간의 제한적이고 피상적인 협력체계를 보여주고 있는 것으로 이는 공공감사론의 정립 및 발달을 저해하고 있다고 하겠고, 이는 물론 감사원에만 한정된 문제가 아니고 중앙 및 지방정부 등 각 공공기관의 자체감사에서 더 심각한 문제로 보여진다. 이에 학계 및 연구계 등의 외부전문가를 중심으로 하여 공공감사론의 정립 틀/framework이 학계-감사기구간에 적극 구상되어야 할 근본 이유가 있다고 하겠다.

2. 공공감사체계에서의 접근성 한계

위와 같은 상아탑과 공공감사기구간의 실질적 네트워크 체계의 부재는 공공감사의 기획단계에서 감사결과의 확정과정에 이르기까지 그리고 내부 감사조직의 운영 등에 깊이 내재해 있는 공공감사기구의 폐쇄체계(closed system)에서 기인한

다고 할 수 있다. 공공감사분야가 하나의 학문적 분과로 발전하기 위해서는 연구·분석의 대상인 공공감사의 행태 및 현상과 연계된 조직(organization) 및 기관(agency or institution), 과정(process) 및 환류(feedback)체계, 환경(environment), 인간(human) 및 문화(climate) 등을 포함하는 전체 공공감사체계에 대한 “직접적이고 포괄적 접근(direct and open access)”이 상당한 수준에서 가능해야 한다. 그러나 현실적으로 이 모든 분야는 외부 상아탑에서 수월하게 접근하기 어려운 대상이다. 이에 공공감사에 대한 열린 체계(open system)의 조성을 위한 최고감사기구인 감사원 등 공공감사기구의 이니셔티브(initiative)가 요청되며 아울러 학계 및 연구계의 적극적인 학문적 접근도 요구된다고 하겠다.

3. 처분요구 중심의 공공감사 운영체계의 제도적 한계

현안 중심적이고 건수위주 등의 공공감사 운영체계에서도 그 문제점을 찾을 수 있다. 감사원법 및 감사원사무처리규칙 등에 따른 감사결과의 처리(즉, 감사원법 제31조에서 35조와 51조에 규정한 변상책임의 판정, 징계 또는 문책 등의 요구, 시정 등의 요구, 권고·통보, 고발 또는 수사 요청 등)를 들여다보면 처분요구 등에 해당되지 않는다는 등의 이유 등으로 감사대상 정책 및 사업의 전체 요소를 고려하지 않고 감사결과처리가 가능한 국면만을 집중 감사해서 분석해야 하는 현실적인 법적·제도적·운영상의 한계에 있다.

이에 감사원은 성과감사의 개선, 시스템감사 도입 등으로 이러한 문제에서 많이 벗어나려는 노력을 해온 것이 사실이나, 그 동안 헌법상 독립기관으로서 실제 감사운영상 합법성 위주의 지적 감사에 대해 큰 문제가 없었다는데 안주하고 있는 면이 없지 않고, 이에 연계되어 감사인의 감사관행도 소위 “감사꺼리” 등 단기적 사항에 주된 관심을 두는 형태가 감사운영의 실질적 단면이 되고 있는 것도 사실이다.

이와 같은 이유 등으로 인해 감사의 종류 중 대표적인 성과감사 및 특정감사를 보더라도 깊이 있는 분석과 평가를 바탕으로 정책의 근원적 문제점과 효과를 도출하지 못한 채 전체의 그림에서 이가 빠진 감사결과가 존재하게 되었고, 그에 따라 그에 대한 공공감사연구 및 분석 또한 학술적 충실성 및 과학성을 이룰 수 없는

악순환 과정을 밟고 있다고 하겠다.

4. 공공감사를 위한 학술적 인프라의 불충분한 조성

또한, 공공감사론 정립을 위한 학술적 인프라(academic infrastructure)의 부재는 더욱 심각한 요인이라 할 수 있다. 1990년대 초부터 성균관대학교 행정대학원, 고려대학교 정책대학원 등에서 공공감사에 대한 교과과정이 개설되어 그 명맥을 지금까지 이어가고는 있는 실정이나, 교과범위 및 깊이의 낮은 수준, 관심부재 및 진로탐색의 어려움으로 인한 학생 및 수강생 수의 제한, 공공감사의 제 분야를 학문적 및 현실적으로 가르칠 수 있는 전문 교원의 부재 등 공공감사가 하나의 과학적인 학문적 분과로 발전하기 위한 학술적 인프라가 국내의 상아탑 및 학계에 거의 없는 수준이다. 1990년대 말에 감사원 내부에 감사원 직원을 중심으로 공공감사 연구회가 구성되었고 한국행정학회의 한 분과인 감사평가연구회로 그 명목을 유지하여 현재까지 수십 차례에 걸친 토론회가 열려오고 있어 일부 기여를 하고 있으나, 그에 대한 감사원 직원들의 참여를 보면 행정적 업무의 과중으로 인해 제한적일 수밖에 없고, 감사원과 직·간접적으로 관련이 없는 다양한 학자들의 참여는 실제 이루어지고 있지 않아 그 활동도 대외적인 객관성을 충분히 확보하기 어려운 실정이라고 본다. 감사원 소속 감사교육원에도 다양한 모습의 감사과정이 운영되고 있으나 감사원 및 자체감사기구를 위한 법령해설, 지침소개, 사례소개 등 실무에 중심적인 교과정책이 운영되다 보니 공공감사에 전반에 걸친 학술적 연구 및 분석을 충족하기에는 미흡한 실정이다. 그리고 2005년 9월에 가동된 '평가연구원'의 다양한 감사관련 평가연구 및 분석노력이 지속되어 오고 있으나, 감사원 부설기관으로서의 체계상 한계를 넘어 실질적인 깊이 있는 새로운 연구 및 분석의 시도가 더욱 요망되는 상황이라 하겠다. 2008년 올해 새 정부를 위한 인수위원회에서 정부조직의 개편을 시도하는 일환으로 평가연구원을 '감사연구원'으로 형식상 변경을 꾀하고 있으나, 무엇보다도 공공감사 분야가 학문적 분과로 정립하고 발달하기 위한 내용적 측면의 전환이 꾸준히 필요한 실정임을 인식해야 한다.

5. 학문적 연구·분석의 미흡

한국행정학회, 한국정책학회, 한국정책분석평가학회 등 우리나라 행정학 분야를 선도하는 대표적인 학회들에서 발간하는 학술지의 연구논문들의 경우 공공감사 분야를 직접 학문적 연구의 대상으로 다룬 사례가 극히 일부분임을 알 수 있으며, 공공감사를 집행하는 공공감사기구들 자체가 생산하는 각종 감사관련 자료 및 감사보고서를 보면 그 학문적 분석 및 연구의 한계를 느낄 수 있다.

감사원의 경우, 「감사논집」, 「계간감사」 등 자체의 각종 감사지를 통해 공공감사에 관한 글을 독려하고 발간하고 있으나 그 내용 및 형식이 학문적 연구·분석 수준에 미치지 못하고 있으며 연구주체의 깊이도 상당히 한정되어 있다. 특히, 공공감사와 관련된 학문적이고 원천적인 이론 및 규범, 감사의 기능 및 효과, 감사의 기준 및 지표와 기법 등 감사방법론의 개발 등과 관련된 연구는 미흡하다고 할 수 있어 공공감사 분야가 체계적인 학문적 분과로 정립되기 위한 기반이 되지 못하고 있고, 게다가 공공감사기구에 의해 현재 양산되는 연구분석들로부터는 전문적이고 기술적인 대상기관의 특정 정책 등의 내용을 제대로 파악하지 못하는 등 변화하는 감사환경에 대처할 수 있는 위기관리 능력(risk management capacity)을 구비하기에도 미흡한 실정이다. 그런데 이러한 상황은 감사원의 감사운영관련 감사처리규정 등이 이러한 체계적이고 깊이 있는 학문적 성격의 감사보고서를 이끌 수 없게 하는 제도적 한계 속에 운영되고 있기 때문이다.

이와는 달리 미국 감사원(Government Accountability Office: GAO)의 감사보고서의 경우 한해 전체에 발간되는 감사보고서의 50%이상(2003~2006년도 평균기준)이 법적·행정적 처분요구를 전혀 달지 않고 대상정책 및 행정에 대한 연구·분석 및 평가를 통한 문제개선 및 정보를 제시하고 있는 등 학술적인 연구보고서 체제를 유지하고 있는 것을 알 수 있으며, 그러한 감사보고서의 내용이 「American Journal of Political Science」, 「Public Administrative Review」, 「American Journal of Evaluation」과 같은 미국 정치학회 및 행정학회 관련 학회지에 실려 여타 사회과학 분야의 연구보고서와 그 위상을 나란히 하고 있는 것을 볼 때 우리나라에서 공공감사론의 정립을 위한 시도에 매우 시사 하는 바가 크다고 하겠다.

6. 학문적 연구대상으로의 인식 부족

위와 같은 모든 요인들과 직접적이고 근본적으로 연관된 것으로, 공공감사분야가 하나의 학문적 지위로 정립되어 발달하는데 장애가 되는 핵심 요인은 감사원의 감사는 물론 각 공공기관에 의한 자체감사 등 공공감사 분야가 학계 및 연구기관으로부터 적극적이고 포괄적인 학문적 연구대상으로 인식되어 오지 못했다는 인지적이고 문화적 측면의 문제이다.

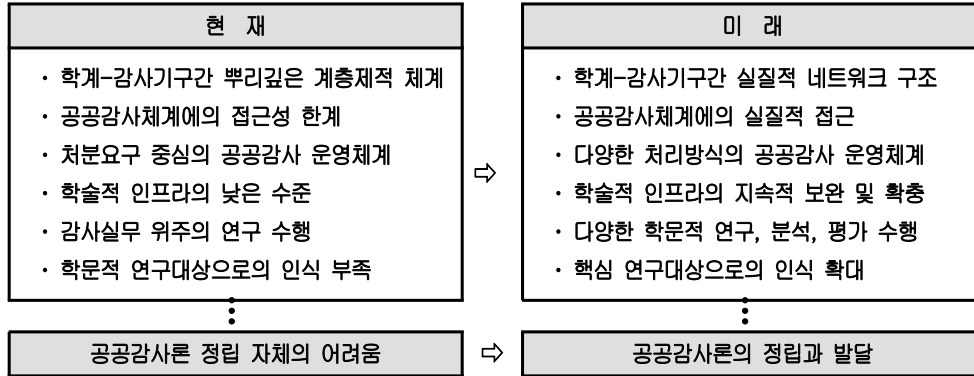
위에서 지적한 것처럼, 학계의 전문가 집단과 감사원 등 공공감사기구간에 실질적 네트워크가 구성되어 있지 못하고 있고, 공공감사체계가 학문적 연구의 접근이 가능하게끔 충분히 열려 있지도 않으며, 감사 법제적이며 운영체계상의 문제로 분석과 평가중심의 성과감사의 미발달 상황과 공공감사를 위한 학술적 인프라의 불충분한 조성 상태가 노정되고 있고, 감사기구자체의 공공감사에 관한 글들이 그 내용 및 형식에 있어 학문적 연구·분석 수준에 여전히 미치지 못하고 있으며, 정치 및 행정학 분야 학회지의 학술연구논문도 공공감사의 행태에 대한 분석 및 연구를 직접적이고 포괄적으로 다루지 못하는 등 이와 같은 현상 모두가 근본적으로 공공감사에 대한 학술적 관심의 낮은 수준 및 문화에 기인하는 것으로, 이러한 인지적이고 문화적 요인은 또 다시 공공감사 분야와 관련된 제 문제들을 악화시키는 순환과정을 낳고 있다.

IV. 공공감사론(公共監査論) 정립을 위한 기본 방향 및 전략 그리고 실천적 과제 제언

1. 공공감사론 정립의 기본 방향

이제 하나의 학문적 분과로서 “(가칭) 공공감사론(Science of Public Audit)”을 정립하기 위한 기본적인 방향으로 다음의 다섯 가지를 제안하고자 하며, 이는 본 연구 제3장에서 지적한 공공감사론 발달의 저해요인과 대조되는 국면들(counterparts)로 이해될 수 있는데 이를 정리하여 요약하면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 공공감사론의 현재와 미래



첫째, 공공감사론이 실질적으로 정립되기 위해서는 감사의 전문성 제고를 명목으로 감사기구로부터 지원 요청을 받은 학계 등의 외부전문가가 공공감사기구의 사전 기획 및 감사의 전 과정에 수동적이고 일방적으로 따라가는 식의 학계-공공감사기구간에 뿌리 깊은 계층제적 관계에서 벗어나 외부 전문가와 감사 실무자간에 수평적이고 쌍방향적인 협력적 네트워크 체계가 실질적으로 운영되어야 할 것이다. 그러한 협력체계는 공공감사의 수행과 관련하여서 그리고 공공감사 제반 행태에 대한 합동연구와 관련하여서도 구축되어야 할 것이다.

둘째, 공공감사의 운영체계 및 공공감사기구의 조직 내부적 문제가 과감히 공개되고 이에 다양한 외부 연구자가 접근할 수 있는 제도적인 열린 환경이 조성되어야 할 것이다. 공개제도의 대상은 감사결과보고서의 내용만이 아니라 감사기구 내의 직제, 예산, 인사상의 행태도 포함되어야 할 것이다.

셋째, 처분요구 중심에서 벗어나 정책 및 행정 문제에 대한 깊이 있는 분석 및 평가를 통해 실질적인 근본 문제와 원인을 찾아내며 정책의 효과는 무엇인지에 대한 불편부당한(unbiased) 핵심적 정보를 수요자에게 제공할 수 있는 다양한 감사결과처리 제도가 과감히 마련되어 운영되어야 할 것이다.

넷째, 공공감사론 정립과 발달에 필요한 모든 학술적 인프라의 마련과 지속적인 보완을 추진해야 한다. 그러한 노력은 감사원 및 자체감사기구 등에 의한 공공감사 관련 연구체계의 도입은 물론 상아탑 및 학계에 의한 학제적 제반사항(교과목 확충, 교수양성, 독립적 학과의 유지 및 개선 등)을 지속적으로 마련하고 개발

하여야 할 것이다.

다섯째, 위 네 번째와 직접 관련된 것으로 감사실시와 직접 관련된 실무중심의 연구에 치중해오던 현재의 환경을 더욱 확대 개편하여 공공감사관련 다양한 분야 및 주제와 관련된 학문적 연구·분석·평가를 수행할 수 있는 환경을 조성하여야 한다. 감사원의 경우, 본원을 중심으로 하여 감사교육원 및 평가연구원 등 기존 기구의 활용은 물론 연구체계를 위한 관련 직제를 신설하는 등 적극적으로 학문연구를 제도화하는 시도가 핵심 방향이 될 수 있다.

마지막으로, 행정 및 정치학 분야를 중심으로 하여 기타 제 사회과학 분야의 학계와 국책연구소는 물론 관련 행정기관과 공공감사기구 자체에서 공공감사 행태 및 현상이 핵심적 연구 및 분석 등의 대상으로 자리 잡게끔 유도하는 학문연구의 분위기(climate)를 적극 조성해야 한다. 이는 위의 여러 기본 방향의 요소들과 밀접히 연관되는 것으로 무엇보다도 학술적인 공공감사연구 문화의 확산과 정착을 위해서는 학계 및 공공감사기구를 구성하는 상층부의 선도적이고 적극적 역할이 있어야 할 것이다.

2. 공공감사론 정립의 전략

1) 과정적 전략

공공감사론을 정립하기 위한 과정적인 전략은 실천적인(action-oriented) 계획(plan) 및 과제(program)를 수립하고 마련하는 것이며, 그 계획과 과제가 효율적이고 지체 없이 가동되기 위한 실행적 절차(procedure)도 모색하는 것이다. 이 실행절차는 이론적이고 규범적인 국면과 행정적이고 제도적인 국면에서 동시에 추진되어야 한다. 실천계획 및 과제와 실행절차는 공공감사론의 정립과 발달에 실제적으로 도움을 줄 수 있는 방향으로 그리고 구체적으로 마련되어야 하며, 그 추진결과는 유용한 정보로 환류 되어 공공감사론의 내·외연을 확대하기 위한 중요한 요소로 재활용 되어야 한다.

2) 내용적 전략

공공감사론의 정립을 위한 내용적 전략은 우선 상아탑 및 학계, 공공감사의 직접적 대상인 여타 부처 및 공공기관 등 공공감사의 수요자의 입장에서(customer-oriented) 그 내용이 구상되어야 하고, 현행 공공감사체계의 법적·제도적 측면의 전면적 부정이 아니라 점진적인 재편을 유도하는 방향에서 마련되어야 하며, 정립과정의 투명성을 마련하여 관련 사회과학 분과 및 학회, 정부 및 공공기관, 국회 및 정치계 등 여러 정치·행정적이고 학술적인 이해관계자들의 이해와 요청을 적극적으로 구현함으로써 그 내용이 보완되고 완성되어야 한다.

3. 공공감사론 정립을 위한 구체적 실천과제 제언

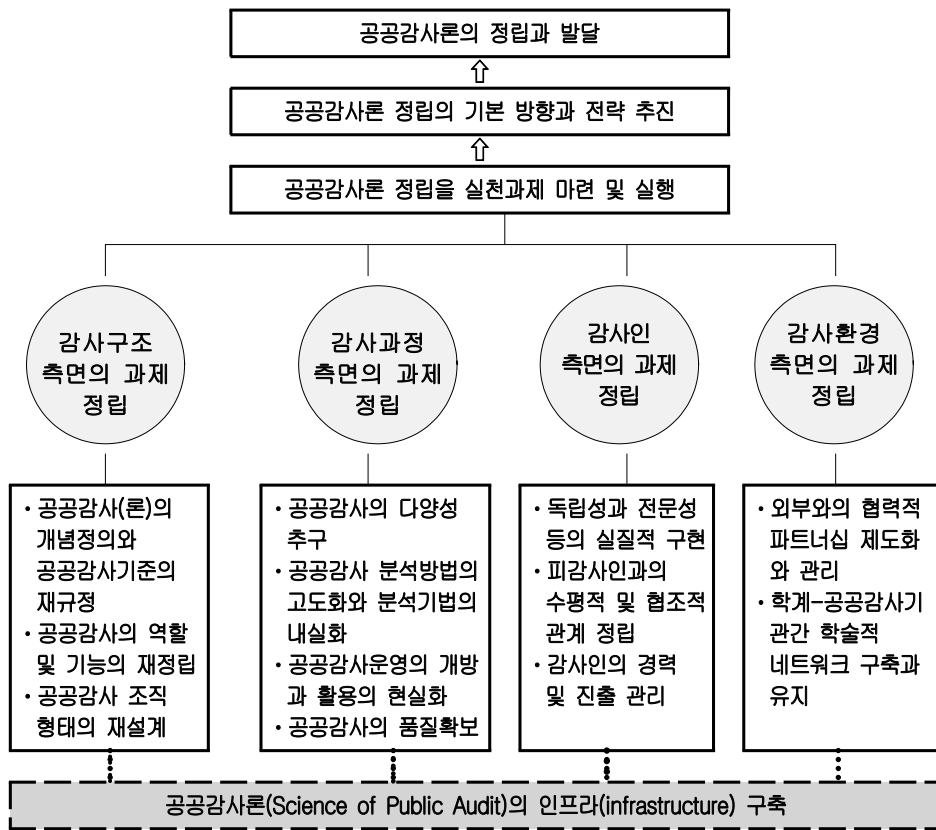
공공감사의 영역이 하나의 새로운 사회과학의 한 분과로서 학문적 반열에 오르기 위해서는 핵심적인 제반 과제들이 학술적으로 연구·논의되어야 하며, 동시에 행정적·제도적으로 추진되어 하나씩 마련되고 개편되어 차곡차곡 쌓아져야 할 것으로 본다.

이에 본 연구 제2장의 <그림 1>에서 이미 제시한 “(가칭) 공공감사론(Science of Public Audit)” 정립을 위한 연구모형의 체제에 따라 여기서는 공공감사론의 정립 및 발달을 위해 기본적으로 필요한 실천과제의 분야 및 각 세부 항목들을 하나씩 제언하며, 이를 다음 <그림 4>에 도식화 하였다.

이를 먼저 종합적으로 설명하면, 실천과제는 크게 감사구조(audit structure), 감사과정(audit process), 감사인(auditor), 감사환경(audit environment)의 4대 분야로 구성되며 이들 모두는 상호 연관이 되어 있다. 감사구조 분야에서는 공공감사 및 공공감사론의 개념정의와 공공감사기준의 재규정, 공공감사의 역할 및 기능의 재정립, 공공감사 조직 형태의 재설계 등의 과제들이 추진되어야 하고, 감사과정 분야에서는 공공감사의 다양성 추구, 공공감사 분석방법의 고도화와 분석기법의 내실화, 공공감사 운영의 개방과 활용의 현실화, 공공감사의 품질 확보 등의 과제들이 실행되어야 하며, 감사인 측면에서는 독립성과 전문성 등의 실질적 구현, 피감사인(auditee)과의 수평적 및 협조적 관계 정립, 공공감사인의 경력 및 진출 관리 등의 과제들이 실천되어야 하고, 감사환경 분야에서는 외부와의 협력적 파트너십

의 제도화와 관리, 학계-공공감사기관간의 학술적 네트워크 구축과 유지 등의 과제들이 적극 추진되어야 할 필요가 있다. 이 모든 과제들은 ‘공공감사론을 위한 인프라(infrastructure)’로서 작동되어 궁극적으로 공공감사론의 정립과 발달에 기여할 것으로 본다.

<그림 4> 공공감사론 정립 및 발달을 위한 전체 체계



1) 감사구조(audit structure) 측면의 과제 정립

(1) 공공감사(론)의 개념정의와 공공감사기준의 재규정

“(가칭) 공공감사론(Science of Public Audit)”을 정립하기 위한 우선적 과제로 “공공감사(public audit)”의 개념과 범위를 정의할 필요가 있다. 본 연구 제3장에서

는 탐험적 시도로 공공감사를 “관련 법규에 의해 권한을 부여받은 공공감사기구가 공공부문의 책무성(accountability) 확보와 성과(performance) 제고를 위하여 공공기관의 제반 체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등에 대하여 기준 및 지표를 바탕으로 판단하는 행태, 그리고 그와 관련하여 수행하는 기획(감사계획의 수립), 조직화(감사팀의 구성), 동기화(감사실시를 통한 조사·점검·확인·분석·평가·검증 등의 수행), 시정조치(감사결과의 처리 및 보고) 등의 일련의 행위”로 정의한 바 있다. 따라서 공공감사의 주체를 감사원법 등 관련 법규에 의해 권한을 부여받은 감사원 및 각종 공공기관의 자체감사기구로 보고, 공공감사의 대상을 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 정부산하기관, 지방공기업법에 의해 설치된 법인 또는 단체, 기타 특별법에 의하여 설치된 특수법인으로 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체 등 공공기관의 제반 체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등을 말하는 것으로 정의함으로써 시장영역에서 기업 등 영리조직 및 회계법인 자체에 의해 수행되는 기업회계 및 감사영역은 공공감사의 범위에서 제외하였다. 그러나 공공감사기구가 민간영역의 사회복지기관 등 비영리조직에 대해 수행하는 감사 등도 공공감사의 범위에 향후 포함되어야 할 것으로 보여진다.

이러한 공공감사의 개념 및 범위에 대한 논의와 아울러 공공감사론(Science of Public Audit)의 개념 정의와 경계 설정도 필요한 데, 이는 제 사회과학 분과와 어떤 면에서 중첩되고 또는 차별되는지에 대한 특징을 규명하고 설정해야 하는 일이다. 특히 행정학 및 정책학 등과는 어떠한 관계에 있는지를 설정해야 할 것인데, 아마도 현재에는 행정학의 한 분과로 볼 수 있을 것이나 그럼에도 불구하고 또 다른 성격의 학문적 지위가 모색될 수도 있을 것이다. 본 연구에서는 공공감사론을 감사원 및 각 공공기관의 자체감사기구에 의한 감사행정을 주 대상으로 하는 하나의 학문적 분과로 보고 있다. 하지만 향후 공공감사론은 공공감사의 개념정의에 따라 그 외연을 확장해 나가야 할 것이고, 나아가 시장영역의 회계감사를 대상으로 하는 회계학 등과의 경계(boundary)도 명확히 할 필요가 있을 것이며, 국가간 비교를 통해 한국적 공공감사론의 방향 및 목표도 설정되어야 할 것으로 본다.

이와 관련 현재 감사원이 정립해 온 공공감사기준 및 규범의 내용을 확대 재조종하면서 공공감사에 관련된 특성을 세밀화할 필요가 있게 된다. 감사원 규칙(제 137호)으로 되어있는 공공감사기준 제3조를 보면, 공공감사의 적용범위를 감사원

의 감사, 감사대상기관의 자체감사, 감사원 및 감사대상기관의 감사를 대행 또는 위탁받아 국가기관, 지방자치단체, 공공기관 및 회계법인이 수행하는 감사로 규정하고 있는데, 이러한 범위를 확장할 것인지 변경할 것인지, 회계법인 자체가 직접 수행하는 시장영역에 대한 감사와의 경계는 어떻게 할 것인지, 비영리 법인 등에 대한 감사를 포함할 것인지 등등에 대한 세밀한 연구·분석이 있어야 할 것이다.

이러한 공공감사 및 공공감사론의 개념은 물론 공공감사기준의 재정립과 관련하여 감사원법 등 관련 법제에 대한 체계적인 분석이 지속적으로 필요하며, 그 외에 공공감사기능의 존재 의의, 합법성 감사와 성과감사의 역할 비교, 책무성(accountability) 확보를 위한 공공감사의 역할, 공공감사의 고객 및 수요자의 개념과 범위, 감사인과 피감사인 간의 인식 및 기대 차이와 그 해소방안 등 공공감사와 관련된 포괄적이고 규범적인 국면에 대한 연구도 수행되어야 할 과제이다.

(2) 공공감사의 역할 및 기능의 재규정

공공감사기구인 감사원 및 자체감사기구가 감사결과를 처리하는 현행 방식인 징계 등 처분요구가 꼭 있어야 감사의 효과가 있는 것은 아니다. 국가 전체적 차원에서 공공감사가 나가야 할 방향과 그 역할 및 기능에 대한 재정립이 우선적으로 필요하다. 이는 2008년 새 정부의 출범과 함께 특별히 고려되어야 할 중요한 과제이다.

본 연구 제2장에서 지적한 단편적인 “감사꺼리” 찾기 식의 건수위주의 공공감사 운영체제는 결과적으로 공공감사기구의 감사인 자체의 전문성 상실은 물론 감사대상기구의 피감사인인 공무원들로 하여금 감사에 대한 불만과 부정적인 이미지를 조성하게 된다. 이는 다시 정책 및 사업 등의 근원적인 문제 해결과 정책 등 효과 제고를 이끌 수 없게 되는 악순환을 낳게 된다. 따라서 이제는 징계 등 처분요구 중심의 통제적이고 일방적인 공공감사의 기능과 역할에서 과감히 벗어날 필요가 있다.

앞에서 지적한 미국 감사원의 경우처럼, 처분요구가 없더라도 근원적 문제의 정확한 파악이나 효과적인 대안들의 제시만으로도 감사대상기관이 충분히 담당 정책문제에 대한 해결책을 마련하게 할 수 있으며 이를 통해 궁극적인 감사의 효과를 가져오고 있다.

따라서 현재의 처분요구 중심의 감사기능에서 과감히 벗어나 근원적 문제에 대한 정보 제공(information provision)과 정책 등에 대한 객관적인(unbiased) 효과 분석(effectiveness analysis)은 물론, 그를 통한 대안제시 등 컨설팅(consulting)을 제공하고, 징계 등의 처분이 최소한 필요한 경우 이를 통제적으로 활용하려 하지 말고 자체감사기구가 자체처리 할 수 있도록 하는 등 공공감사의 기능 및 역할에 대한 국가차원적인 재규정이 요청된다. 이를 바탕으로 공공감사기구에 의한 과감한 법적·제도적 장치의 개편이 후속되어야 할 것이며, 공공감사기능의 재정의 및 제도적 개편 등과 관련된 다양하고 심층적 연구가 병행되어야 할 것이다.

(3) 공공감사 조직형태의 재설계

국가 최고감사기구인 감사원의 경우, 바람직한 조직형태 및 정렬과 관련, 정책 및 사업에 대한 성과감사 기능과 전통적인 감사기능인 직무감찰 기능의 분리를 기반으로 하는 조직형태인가 아니면 통합하는 형태인가에 대하여 감사원의 이니셔티브와 동시에 그것에 관한 체계적 연구가 필요하다. 특히, 감사원은 2006년부터 계층제적 조직체계의 문제점 보완을 위해 팀제 적용을 통한 조직개편을 시도하여 부분적으로 시행해오고 있는데 이는 전체 일반 행정기관의 직제개편에서 보여지는 일종의 유행적 성격을 띤 개편으로 이러한 형태가 일반 정부기관의 행정과는 성격이 다를 수 있는 공공감사행정에 있어서 바람직한 조직형태인지에 대한 효과분석 및 연구가 있어야 할 것이다.

2) 감사과정(audit process) 측면의 과제 정립

(1) 공공감사의 다양성 추구

공공감사기능의 외연적 확대에 대한 규범적 논의에서 구체적으로 한발 더 나아가 실천적인 국면의 과제로, 공공감사의 다양한 유형이 마련되어 감사의 기획-조직화-동기화-시정조치의 전 감사과정 상에 실제로 가동되어야 할 것이다. 특히, 다수부처 관련 정책 및 사업에 대한 공공감사는 계속 유지하되, 현재 여러 기관 및 학계에서 논의되고 행정에 적용되고 있는 성과관리제도에 대한 감사 및 검사, 지방자치제도하에서 점점 접근하기가 쉽지 않아지고 있는 자체감사에 대한 메타감사(meta-audit), 대상기관의 不作爲(nonperformance)에 대한 감사, 사전 예비타당성

감사, 공공기관에 대한 결산검사의 확대 및 복식부기 회계제도의 가동에 따라 활발하게 될 민간 회계법인에 위탁하는 회계업무 및 검사에 대한 감사, 공공감사의 대상영역으로 쉽게 잡히지 않는 감사의 聖域(sanctuary) 및 감사 死角地帶(blind spot)에 대한 감사 등 공공감사의 외연을 확장하는 시도와 함께 그에 대한 연구·분석이 중요하다.

또한, 1963년 국가감사기구의 설치와 함께 바뀌지 않고 지금까지 지속되어 오고 있는 법규상의 결산검사·회계검사·직무감찰 등의 공공감사의 명칭을 과감히 개정하여 현재 시행되고 있는 세계적인 감사유형인 성과감사, 재무감사, 정보시스템 감사 등의 공공감사 명칭으로 전환하고 관련 감사법규를 재규정할 필요가 있다. 이는 현재와 같은 법제상의 공공감사 분류체계의 비현실성으로 인해 끊임 없이 공공감사기능의 범위 및 적용에 대한 논란이 정치·행정영역에서는 물론 학계 및 일반 시민단체 등에서도 제기되어 오고 있고, 기획-조직화-동기화-시정조치의 과정을 거치는 실제 공공감사 운영시 감사유형간의 비연계로 인한 비효율 및 중복의 문제 등이 제기되고 있는 바, 이러한 문제들을 해소하기 위해서도 필요하다. 따라서 이러한 공공감사의 분류 및 명칭 관련 제반 연구는 물론 상기 문제점 등에 대한 체계적 분석도 추진해야할 과제이다.

(2) 공공감사 분석방법의 고도화 및 분석기법의 내실화

현재 우리나라 공공감사의 분석에 주로 적용되는 ‘과정중심적인(process-oriented)’ 접근방법을 보완하여 세계적 공공감사방법의 추세인 ‘결과중심적인(result-oriented)’ 접근방법의 도입이 요구되며, 이에 대한 우리나라 공공감사 현실에 대한 타당성 분석도 수행되어야 할 것이다. 공공감사의 전 과정을 거쳐 수시로 시도되는 감사 대상 정책 및 행정 등에 대한 분석에 있어서 과거 과정적 및 산출적 요소(outputs)에 치중하던 접근에서 한결음 더 나아가 정책 등의 실질적 효과(outcome)를 분석하는 결과적 접근 방법의 도입이 세계감사기구인 INTOSAI 및 미국 감사원(GAO, 1998) 등에서 권고 되고 있는 현실이고, 실제 공공정책 및 행정에서 국민이 실제 바라는 바가 무엇인지를 감안한다면 이러한 방법론적 접근(approach)으로의 고도화 및 그에 대한 연구는 대단히 중요하다.

또한, 공공감사 수행시 정책문제 등에 대한 판단기준으로 합법성(regularity or

legality) 이외에 경제성(economy), 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness), 형평성(equity), 합목적성(fitness) 등의 준거를 과감히 도입하고, 그에 대한 의미와 실제 적용상의 상충문제에 대한 연구도 선결된다. 그와 관련 감사대상을 시스템적으로 접근할 것인가, 개별 사례적으로 접근할 것인가, 그들의 접근방식에서는 상충되는 점은 없는가에 대한 연구 등 공공감사방법론 상의 중복 및 효과 연구도 필요하다.

그리고 공공감사에 사용되는 구체적 방법(methodology) 및 기법(techniques)과 관련된 문제로서, 아직도 공공감사의 현장에서 보이는 임기응변식의 감사문제 접근 및 판단 관행을 하루 빨리 벗어나기 위해 감사원 등 공공감사기구는 각종 과학적 조사방법론 및 기법의 단순한 정리에만 머무르지 말고, 감사기획단계에서부터 감사유형 및 대상에 적합한 방법 및 기법의 실질적 적용을 하루빨리 실행하고 제도화하는데 적극 노력해야 할 것이다. 이와 아울러 그러한 감사방법론 및 기법에 대한 현실적 변환과 적용상의 문제점에 대한 분석이 필요한데, 예를 들어, 공공감사의 현실에서 자료수집에서의 표본추출 및 설문조사 등의 기법 도입의 가능성과 자료분석에 있어서 단순 상관관계는 물론 근본적 인과관계 도출 등의 통계학적 기법 적용의 적합성 등에 관한 연구가 필요하고, 그러한 연구 및 분석에 대한 공공감사기구의 제도적인 뒷받침이 병행되어야 한다.

(3) 공공감사 운영의 개방과 활용의 현실화

한편, 감사원의 경우, 2003년부터 감사결과를 공개하는 제도를 운영하고 있으나, 그 원자료나 증거자료에 대한 접근은 여전히 어려운 실정이고, 공개되는 감사보고서의 형식과 내용이 외부의 연구자나 일반인이 해석하기에는 쉽지 않은 면이 있으며, 더구나 그러한 해석을 위해 감사원에 접근하는 것도 현실적으로 한계가 있다. 이러한 감사결과의 내용이외에 감사원의 감사수행 및 최종 감사위원회에 부의(附議)되는 감사처리과정에 대한 공개적인 접근은 법적·제도적으로 불가능하고, 감사원 조직 내부의 인사·예산 등의 기관운영에 대한 접근도 현실적으로 쉽지 않은 실정으로 궁극적으로 공공감사론의 학문적 정립을 어렵게 하고 있다.

이에 감사원 등 공공감사기구는 개방성(open system)을 근본 철학으로 하여 감사결과는 물론 감사수행 및 감사결과처리 과정과 조직의 내부운영과 관련된 제반 사항들을 최소한 외부의 연구자에게 과감히 공개하는 제도적 개선을 시도할 필요

가 있다. 다시 말해, 공공감사기구들은 필요한 경우에만 감사내용 및 감사행정 관련 정보를 외부에 공개할 것이 아니라, 감사기구 내의 조직 및 예산관련 운영상 문제나 직원의 성과평가 및 성과급 등과 관련된 인사상의 핵심문제 등도 덮어 두고 쉬쉬하는 행태에서 과감히 벗어나 외부에서 접근할 수 있는 장을 마련하여야 할 것이다. 이와 아울러 그러한 공개의 적정범위 및 내용, 공개의 효과 및 부작용 등에 연구·분석이 병행되어야 하는 것은 말할 필요가 없다.

또한, 공공감사결과의 현실적 활용과 관련하여, 공공감사기구들은 감사결과의 내용(부정적 및 긍정적인 처분요구, 정책 등의 장·단점 등)은 정부의 예산편성 및 집행과 국회의 예산심사 및 확정 그리고 정부 각 기관의 각종 평가에 구체적이고 체계적으로 연계 적용하게 하고, 감사수행의 실적 및 역량의 정도는 감사기구 내의 부서 및 직원을 위한 성과급 및 인센티브에 공정하게 연계되는 제도적 장치의 마련이 우선 필요하다. 그러나 그러한 제도의 마련 못지않게 더욱 중요한 것은 실제 운영상에 있어 정당하고(unbiased) 비정치적인 적용이 현실화되어야 하는 것으로, 감사인의 사기나 감사결과의 피드백 효과를 고려해볼 때 이는 더욱 필요한 것이다. 이러한 공공감사 결과의 활용과 관련, 가능한 문제점 분석과 개선안 도출을 위한 외부 학계 및 공공감사기구의 깊이 있고 포괄적인 연구도 하루 빨리 추진되어야 할 것이다.

(4) 공공감사의 품질 확보

공공감사가 궁극적인 효과를 보기 위해서는 감사의 원활한 추진 및 주요 감사결과의 도출도 중요하나, 무엇보다도 중요한 것은 공공감사결과가 수요자인 대상 기관, 국민, 시민단체, 국회 등에서 신뢰되고 실제 수용되어 적극 활용되어야 하는 것이다.

이러한 공공감사결과에 대한 신뢰와 수용을 위해서 무엇보다도 고려되어야 할 것은 체계적인 분석과 평가에 기반을 둔 감사내용상의 품질(content quality) 확보이다. 이를 위해서는 공공감사기구 내에 ‘(가칭) 공공감사품질관리제도(public audit quality management system)’가 체계적으로 도입되어 실질적으로 운영되어져야 함은 당연한 이치이다.

이의 일환으로 감사원은 원내 ‘조정과’를 개편하여 현재 심의실내 ‘감사품질관

리담당관실'을 설치하여 감사내용에 대한 품질관리를 모색하고 있다. 그러나 실제 운영은 기존 조정과의 수준에서 획기적으로 벗어나지 못한 채 담당조직 및 일부 타 감사인의 활용과 자문위원의 부분적 자문에 치중하고 있다. 이는 감사원내 뿌리 깊게 상존하고 있는 폐쇄성에 기인하며, 이에 감사원 상층부의 과감한 지원과 관련 법규 및 규정의 획기적인 제정 및 개편이 여전히 필요한 것으로 보인다.

특히, 해당 감사에 직·간접적으로 전혀 관계하지 않은 감사원내 타 감사인을 체계적으로 활용하는 방안이 감사원 전체를 중심으로 마련되어 운영되어야 하며, 무엇보다도 학계 등의 외부전문가의 실제 참여를 감사기획단계에서부터 감사결과처리단계에 이르기까지 전 과정에서 실질적으로 제도화하여 운영하는 것이 더욱 중요하다(이는 뒤에서 제기하는 감사기구와 외부전문가의 파트너십 조성과정과 관련된다). 미리 사전에 기획되고 방향지워진 결과에 대한 단순 자문과 감사결과외의 외적 정당화를 확보하는 수준에서 벗어나, 처음 감사계획내용의 구상은 물론 최종 감사결과에 대한 판단에 대해 학계 등 관련 분야의 외부전문가가 실제 역할을 할 수 있는 제도적 장치의 마련과 그러한 방향으로의 감사문화적 환경조성이 요청된다.

물론 그러한 품질관리제도로의 변화 효과 및 개선 장치에 대한 분석은 물론, 공공감사품질의 개념 및 구성요소, 감사단계별 실패유형 및 요인, 감사성과의 측정 등에 대한 학술적 연구도 추진해야 할 것이다.

3) 감사인(auditor) 측면의 과제 정립

(1) 독립성과 전문성 등의 실질적 구현

공공감사를 밑에서 지탱하고 있는 근본 철학은 독립성(independence)과 전문성(speciality)이다. 공공감사론의 정립은 이러한 이념이 얼마나 실제적으로 공공감사행정에서 구현되고 있느냐에 따라 그 성패가 달려있다고 해도 과언이 아니다. 본 저자는 이러한 이념의 구현이 제도적 측면에 달려있기 이전에 공공감사기구를 구성하고 공공감사기능을 수행하는 감사인인 인간(human-being)에 우선적으로 달려있는 문제임을 강조하고자 한다.

특히, 국회 및 청와대 등 정치적 요소에 깊은 영향을 받고 있는 공공감사행정에 있어서 독립성(일종의 “정치적 독립성”)을 유지하기는 쉽지 않다. 더욱 근원적이

고 심각한 문제가 될 수 있는 것은 감사대상 공공기관 및 피감사인(auditee)과의 학연 및 지연 등의 이해관계로 인해 훼손되는 “행정으로부터의 독립성” 문제이다. 따라서 공공감사에 있어서 독립성의 의미와 그 허용수준, 공공감사인과 공공감사기구에 독립성을 구현하기 위한 법적·제도적 운영 장치의 구상, 독립성에 영향을 미치는 제반 요인 및 그 영향 등에 대한 연구·분석이 매우 중요한 과제이다.

또한, 공공감사의 전문성은 감사조직 전체에서 확보되기 이전에 감사인 개개인에게 공공감사관련 전문역량이 무장되어 있어야 한다는 것을 의미한다. 공공감사의 수행과정에서 필요한 정보, 지식, 기술 및 능력은 무엇인지에 대한 분석이 선행되어야 하고, 전문성을 높이기 위해 감사인 개개인을 위한 전문적인 교육·훈련 시스템과 증장기 로드맵이 구축되어 장기간 시행되어야 하며, 그 내용도 지속적으로 보완되어야 하는 등 공공감사의 전문성 고양을 통해 공공감사역량(public audit capacity)을 체계적으로 확보하기 위한 방안도 연구되어야 한다.

이러한 공공감사의 전문성 확보 및 독립성 유지 이외에 감사대상기관 및 피감사인에 대해 공공감사기구의 감사인이 갖추어야 할 가치관과 감사자세를 안내하는 전반적 공공감사규범(general public audit norms)과 피감사인의 개인정보에 대한 보호의무 등 세부 윤리준칙(specific ethical standards)의 마련도 매우 중요한 것으로 (물론 이는 앞에서 언급한 공공감사기준에 구현될 수 있을 것인데) 이에 대한 연구도 함께 이루어져야 할 것이다.

(2) 피감사인(auditee)과의 수평적 및 협조적 관계 정립

공공감사의 기획단계에서부터 최종 처리단계에 이르기 까지 공공감사의 전 과정에서 공공감사기구의 감사인(auditor)은 감사대상기관의 피감사인(auditee)과 공식적인 관계는 물론 비공식적인 관계를 갖게 된다. 이러한 감사인과 피감사인의 관계는 그 성격에 따라 원활한 감사수행과 감사효과의 구현에 상당한 영향을 미치게 되는 중요한 요소이다. 위에서 지적한 감사의 전문성과 독립성의 확보도 감사인과 피감사인의 관계로부터 영향을 받는다.

40여 년간의 공공감사행정에서 감사인은 권위적이고 강압적인 규제자 및 지시자의 입장에서 피감사인을 대하고 있는 면이 크고 이에 따라 피감사인은 수동적이고 반항적인 단순 추종자의 입장으로 감사인을 대하고 있는 면이 적지 않다는

것을 부인할 수 없다. 그러나 현대행정의 복잡성, 전문성, 제 요소와의 관계성 등의 성격에 따라 감사인이 수직적인 규제자의 입장을 견지할 경우 피감사인과의 관계에서 정보비대칭(information asymmetry)의 문제 등에 직면하게 되고 그 결과 감사의 효율적 수행과 감사결과의 수용성은 급격히 떨어지게 된다. 감사인의 자세와 윤리 등에서도 재정립해야 할 과제로서 더 이상 감사인은 위에서 군림하는 자가 아니라는 행정문화적 분위기(climate)의 조성이 중요한데 이와 관련된 감사인의 훈련과 제도적 개선이 병행되어야 실제적으로 가능하다. 즉, 공공감사의 실질적 효과는 감사인과 피감사인이 동업자라는 수평적 관계의 설정속에서 국가 정책 및 사업 등에 대한 근본문제의 해결과 실질적 성과 구현을 위해 협조함으로써 가능하다.

이러한 감사인과 피감사인과의 수평적이고 협력적 관계의 정립은 공공감사기구가 주도하여 감사운영상의 제도를 개선하고 그러한 감사문화를 조성하는데서 가능하며 위에서 지적한 독립성의 가치를 헤치는 않는 안전장치의 마련도 고려해야 할 것이다. 따라서 감사인과 피감사인의 관계 유형과 그 유형에 따른 감사효과에 대한 분석적 연구가 필요하며, 수평적이고 협력적인 관계 설정을 위한 감사운영 방식 등 제도적 제반 장치에 대한 연구도 수행되어야 할 과제이다.

(3) 감사인의 경력 및 진출 관리

감사원 및 각 공공기관의 자체감사기구의 감사인은 전문 공무원이기 이전에 인생을 살아가는 ‘직업인(career person)’이라는 인식이 중요하다. 그나마 최고감사기구인 감사원의 공직은 분명 장점(merit)이 있으나 고령화시대를 맞이하여 퇴직 후 모색할 수 있는 길이 많지 않은 게 현실이고, 일부 행정기관에 비해 공공감사기능의 특징 상 새로운 길로 진출하기에는 쉽지 않은 면이 있다.

조직전체의 차원에서 공공감사제도의 개선과 발전에 치중하다 보면 실제 가장 중요한 요소인 개별 감사인 자체에 대한 경력 및 진출관리는 그 뒷전이 된다. 감사원이 감사교육원, 해외연수 등을 통해 감사관련 교육 및 훈련을 제공하고 있긴 하나, 이를 통해 특히 조직의 중·하층을 차지하는 다수의 감사인이 경력을 관리하거나 타 분야로 진출하는데 직접적인 도움이 되긴 어렵다. 감사원의 상층부를 구성하는 간부(감사위원, 총장, 차장 등)를 중심으로 감사원 퇴직 후 또는 재직 중에 타

기관으로 진출을 하고 있을 뿐(이도 '낙하산 인사'의 관행 등에 대한 사회의 비판이 계속 제기되고 있는 현실에서 쉽지 않으며), 오랫동안 공공감사인의 역할을 수행하였으나 직책 및 직급이 높지 않은 상당수의 감사인의 경력관리는 더욱 쉽지 않은 상황으로 이는 개별 감사인의 문제이지 조직차원에서 논의의 대상도 되지 못하고 있는 게 현실이다.

한마디로 우리나라 공공감사기구 “조직의 시스템(system for organization itself)”은 있으나 “사람을 위한 시스템(system for human-being)”은 없다고 하겠다. 미국 및 유럽 각국 감사원의 감사인들이 학계, 기업, 각 연구단체 등에 하나의 전문가로서 당당히 진출하고 있는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

따라서 행정학에서 공무원 선발 및 인사제도 등을 다루는데 만족하고 있다면 새로운 분과인 공공감사론은 그 단계를 넘어 하나의 전문직업인으로서 감사인의 향후 진출문제를 체계화하여 제도화하고 그 효과를 이끌기 위한 학문적 기반과 선도를 담당해야 할 것이다.

4) 감사환경(audit environment) 측면의 과제 정립

(1) 외부와의 협력적 파트너십의 제도화와 관리

공공감사기구 및 공공감사행정은 대상 정부기관, 대통령, 언론, 국회 및 정당, 사법부, 시민단체, 나아가 외국 감사기구 등 외부의 여러 행위자는 물론 정치·경제·사회·문화적 상황으로부터 밀접한 영향을 받고 있으며 또한 영향을 주고 있다. 이는 공공감사의 대상이 되는 현대 행정, 정책 및 사업 등의 국면이 여러 조직에 걸쳐 전개되고 있고, 다양한 요인들과 관련되어 있으며, 그 영향 및 파급효과도 단기간에 머물지 않고 장기간에 걸쳐 나타나고 있고, 그로 인해 예상치 못한 부정적인 결과들이 도출되고 있기 때문이다.

감사원 등 공공감사기구는 이러한 외부 환경적 요인들을 그들의 감사행태에 적극 고려하지 않을 수밖에 없는 현실로 이는 일반행정만이 아니라 공공감사행정도 그러한 환경적 요소들과의 관계 속에서 “합의(consensus)”의 산물이 되어 가고 있음을 주지해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 공공감사기구는 뿌리 깊은 과거의 계층제적 정렬(hierarchical arrangement)에서 벗어나 외부의 이해관계자들과 다양한 형태의 협력적 파트너십(partnership) 관계를 제도화하고 관리해 나가야 한다.

공공감사의 정당성을 확보하기 위한 외형적이고 수동적인 관계가 아닌 학계 등 관련 외부전문가를 공공감사의 전 과정에 실제 활용하는 수평적인 네트워크 구조(network structure)가 조성되어야 한다.

공공감사론의 출발도 바로 이러한 네트워크 체계의 모습에서 가능하며, 그러한 외부 이해관계인들과의 파트너십에 대한 연구를 통해 제도적 뒷받침을 조성해야 할 것이다. 구체적으로는 감사청구제 운영의 10주년 경향 분석 등 감사배경에 대한 연구, 감사원 관련 비판기사 분석 및 대응 연구, 나아가 공공감사의 외적 집행력 확보, 공공감사의 사후처리제도, 공공감사의 국가비용, 공공감사의 효과 등에 대한 학술적 연구가 요청된다.

(2) 학계-공공감사기관간의 학술적 연구네트워크 구축과 유지

공공감사론의 정립 및 발달을 위해 고려해야 할 또 다른 외부 환경요소로 본 저자는 감사원 및 자체감사기구 등 공공감사기구와 학회, 대학교, 연구단체 등 학술기관간의 연구네트워크(academic network) 구축을 강조하고자 한다. 감사원이 주도가 되어 한국행정학회의 한 분과로 2005년도 후반에 창립한 ‘감사평가연구회’가 그 하나의 시도가 되고 있고 ‘평가연구원’(2008년 현재 감사연구원)을 통한 외부용역의 수행도 그러한 양태를 보여주고 있으나 아직도 갈 길이 멀다. 특히, 국가 최고감사기구인 감사원은 감사방향이나 감사행태를 정당화하는 학술적 산물의 양산에 머물기 보다는 다양한 성격의 외부 연구단체 및 학술연구자, 시민단체 등을 가감 없이 연계한 객관적이고 불편부당한(unbiased) 학술연구네트워크를 조성하고, 그를 통한 연구분석을 제도적·행정적으로 지원해 나감으로써 비판적이긴 하나 전향적인 다양한 감사관련 연구를 과감히 도출하여 그 결과를 공개하는데 선도력을 발휘해야 할 것이다. 물론 이를 위해 한국행정학회, 한국정책학회 및 한국정책분석평가학회는 물론 대학 상아탑의 역할도 이에 필적한 노력을 해야 할 것이다. 여기서 공공감사론은 공공감사기구와 학계와의 학술적 연구네트워크의 기능 및 역할, 연구네트워크의 유형 및 구성 체계, 연구네트워크의 운영방식 및 그 효과, 연구네트워크의 내연 및 외연의 확장과 유지, 연구네트워크 구성의 현실적 문제 및 대안 등에 대한 연구추진의 바탕 하에서 체계적인 정립과 발전을 기할 수 있을 것이다.

V. 닫는 말

“(가칭) 공공감사론(Science of Public Audit)”이 하나의 학문적 분과로 정착하기 위해서는 넘어야 할 산이 많고도 높다. 제도적으로는 관련 법 및 규정의 정비가 있을 수 있고, 공공감사 조직과 운영체계가 혁신되어야 하며, 관련 공공기관 및 외부 조직과의 관계에서 수평적인 협력체계와 수직적인 역할분담이 논의되어야 하는 등 공공감사의 행태와 현상을 감싸고 있는 감사구조, 감사과정, 감사인, 감사환경 측면의 핵심적 과제 해결이 지속되어야 한다. 이와 관련, 학술적으로는 공공감사 및 공공감사론의 개념과 범위 등 대한 규범적 논의를 필두로 본 연구 제4장의 곳곳에서 제기한 공공감사론을 구성하게 될 실천적 요소 및 과제와 관련된 분석 및 연구들이 병행되어야 한다.

이중 공공감사의 분야를 하나의 학문적 지위에 정립하기 위해 근본적으로 선행되어야 할 가장 중요한 요소는 그 동안의 형식적이고 정치적인 관계에서 탈피한 실질적이고 포괄적인 관계 속에 공공감사기구와 외부환경 요소들 간에 네트워크 체제(network structures)가 구축되고 지속적으로 유지되어야 한다는 것이다. 이러한 외부와의 네트워크 체계의 정립은 한 국면에서는 공공감사의 수행과 관련하여 그리고 또 다른 국면에서는 공공감사에 대한 학문적 연구와 관련하여 동시에 조성되어야 함을 다시 한 번 강조하고자 한다.

특히, 학술적인 네트워크가 실질적인 효과를 보기 위해서는 그 조성과 관리가 학계 및 상아탑을 중심으로 이루어져야 한다. 아울러 감사원 및 자체감사기구 등 공공감사기구는 외부의 학술적 비판에 열린 자세를 유지해야 한다. 본 연구에서 지적한 공공감사관련 다양한 문제점 및 요소들에 대한 진위를 따지기 이전에 그러한 분야 및 요소들이 논란의 대상이 되고 있다는 현실에 주목해야 하고, 그를 바탕으로 체계적으로 분석·검증해 나가는 분위기의 조성은 바로 공공감사론의 출발점이 될 수 있기 때문이다.

공공감사분야의 제도적인 정립에 대해서는 대통령이 갖는 국가감사방향 및 기능에 대한 통치철학이 대단히 중요한 영향을 미치는데, 새 정부가 출범한 2008년 올해는 그 의미가 더욱 크다고 하겠다. 그리고 이러한 국정체제의 변동 속에서 최고감사기구인 감사원의 이니셔티브(initiative) 또한 매우 중요하다. 특히, 감사

원 고위 관리자(원장, 총장 및 차장, 실·국장 등)의 인식 제고와 그들에 의한 제도적 재정립을 선두로 구성원인 감사인들의 긍정적이고 적극적인 협력자세가 공공감사의 제도적인 내·외연 확대를 이끌 수 있으며, 궁극적으로 공공감사론의 성공적 정착을 위한 선결과제가 됨을 주목해야 한다.

물론 본 저자가 전개한 공공감사 관련 문제 및 요소들을 완벽하게 단시간 안에 해결하거나 실천할 수는 없을 것이다. 그러나 공공감사론이 하나의 과학적인 분과 학문으로 자리 잡기 위해서는 ‘검증가능성(testability)’과 ‘반증가능성(falsifiability)’이 없는 이론은 비과학적이라고 한 영국의 과학철학자 Karl W. Popper (1963)의 말을 되새겨 볼 필요가 있다. 계속해서 우리는 미국의 사회학자 Peter L. Berger(1977)가 제기한 기존의 ‘당연시된 세계(world-taken-for-granted)’로부터 벗어나기 위한 검증과 반증을 거쳐야 한다. 방법론상 모형 닫기(closing)는 공공감사론의 모델에 포함되지 않은 요소들의 존재와 영향력을 완전히 무시하는 것이 아니라 이들을 추가로 포함시킬 가능성을 항상 열어놓는(opening) 가운데 이루어지는 것처럼 본 논의의 지속적인 전개와 보완은 “(가칭) 공공감사론”을 하나의 과학적 학문으로 정립하고 발전시키는데 기여하게 될 것이다.

■ 참고문헌

- 감사원. 1999. 《공공감사기준(규칙 제137호)》.
- 감사원. 2000-2007. 《감사논집》.
- 감사원. 2002-2007. 《감사백서》.
- 감사원. 2000-2007. 《감사연보》.
- 감사원. 2002-2007. 《계간감사》.
- 박동서. 2004. 《한국행정론》 제5전정판. 서울: 법문사.
- 이종수 외. 2005. 《새행정학》. 서울: 대영문화사.
- 대통령자문 정부혁신지방분권위원회. 2004. 《공공감사에 관한 법률(안)》.
- 한국행정학회. 2005. 《공공감사 관련 연구자료 목록》.
- Berger, Peter L. 1977. *Invitation To Sociology: A Humanistic Perspective*. New York: Anchor Books.
- Dahl, Robert A. 1947. “The Science of Public Administration.” *Public Administration Review*

7(1): 1-11.

Government Accountability Office (GAO). 1998. "Managing For Results: Agencies Annual Performance Plans Can Help Address Strategic Planning Challenges." Report to Congressional Requesters (GAO/GGD-98-44).

Hersey, Paul & Kenneth H. Blanchard. 1972. *Management of Organizational Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Hodgetts, Richard M. 1982. *Management*. Chicago: Cryden.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), Auditing Standards Committee. 1995. Auditing Standards.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), Auditing Standards Committee. 2004. Implementation Guidelines For Performance Auditing.

Nigro, Felix A. 1965. *Modern Public Administration*. New York: Harper and Row.

McCurdy, Howard E., and Robert E. Cleary. 1984. "Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration?" *Public Administration Review* 44(1): 49-55.

Popper, Karl W. 1963. *Conjectures and Refutations*. London: Routledge and Keagan Paul.

Runder, Richard S. 1966. *Philosophy of Social Science*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.