

# 公共部門 生産性 提高를 위한 研究(III)

1997. 9

崔 洸 · 林周瑩(編)

**KIPF** 한국조세연구원

## 序 言

1960년대 초부터 정부주도에 의한 經濟開發이 시작된 이후 우리나라의 公共部門은 經濟成長을 위한 投資財源의 동원과 戰略產業部門에 대한 재원의 집중적 배분을 통해 高度成長의 견인차 역할을 담당해 왔다. 東아시아의 가난한 분단국가가 ‘한강의 기적’을 이룩하고 1인당 국민소득 1만달러 시대에 진입하는 데 公共部門이 강력한 리더십을 통해 기여해 왔다는 것은 국제적으로도 공인된 평가다. 소위 經濟發展論에서의 ‘東아시아 奇蹟模型’이 바로 公共部門의 主導에 의한 資源의 戰略的 配分을 핵심적 요소로 하며, 그 성공사례로서 우리나라가 제시되고 있는 것은 이러한 사실에서 기인한다.

그러나 우리나라의 公共部門은 이제 그 役割과 機能을 再定立하고 스스로 效率化할 것을 요청받고 있다. 우선 규모면에서 보더라도 政府主導의 經濟成長 過程을 통해 公共部門의 규모는 持續적으로 증대되어 왔다. 현재 公共部門 從事者는 總經濟活動人口의 10%를 상회하고 있고, 公共部門의 豫算 規模는 GNP의 30%를 넘어서고 있다. 각종 기금 및 공기업의 예산과 인력을 포함시킨다면 그 비중은 더욱 커질 것이다. 公共部門이 國民經濟에서 차지하는 이와 같은 비중을 감안한다면 公共部門의 生産性 向上과 公共서비스의 질적 향상은 바로 국민경제의 지속적이고 안정적인 발전과 직결되는 사안임을 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 經濟規模의 확대와 國際環境의 변화는 民間部門에 대한 公共部門의 개입방식이 보다 시장지향적으로 변화할 것을 요구하고 있다. 우리 政府의 生産性이 규제를 통한 시장간섭과 관료주의에 의하여 매우 낮아지고 있다는 주요 외국기관의 평가는 단지

외국인이 늘어놓는 잔소리가 아니다. 국내 企業人들과 專門家들도 우리 정부의 생산성이 선진국들은 물론 일부 후발 경쟁국들과 비교하여도 상당히 열악한 것으로 평가하고 있으며 정부의 역할과 기능, 그리고 公共部門의 행태가 변화해야 한다고 한결같이 지적하고 있다. 이제 주권자인 국민들도 실제와는 상관없이 우리 政府의 生産性이 매우 낮고 公共서비스가 열악한 것으로 간주하며 또한 이를 당연하게 받아들이는 정서를 보이고 있다.

이에 따라 公共部門의 革新은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 있다. 그러나 공공부문의 혁신을 위한 지침이 될 만한 기존의 研究成果는 매우 제한된 상태이다. 기존의 연구는 대부분 특정 분야에 국한하여 이루어졌거나 외국의 제도나 경험을 소개하는 차원에서 이루어져 우리나라의 특수성이 반영된 상태에서 公共部門의 全般的 革新을 위한 방향을 제시하고 구체적인 정책대안을 마련하는 데 명백한 한계를 가지고 있다. 이와 같은 상황에 주목하여 本 研究院에서는 최초로 公共部門의 전반에 걸쳐 객관적인 分析 및 評價를 실행하고 이를 토대로 광범위한 개편방안을 제시하고자 하였다.

本 報告書는 崔 洸 前 韓國租稅研究院 院長과 本 研究院의 林周瑩 財政研究팀장이 편집책임을 맡고 12名の 국내 전문가가 1년 여 동안 수행한 연구의 결과이다. '1996년도 國家政策開發事業'의 일환으로 수행된 본 연구는 1996년 3월에 研究課題를 구체적으로 선정하여 본격적으로 연구에 착수하였다. 연구기간중인 1996년 8월에는 본 연구원의 개원 4주년 기념행사의 일환으로 '國家競爭力 強化를 위한 公共部門의 改革'이란 제목 아래 國際심포지엄을 개최하여 외국의 전문가들과 토론할 수 있는 기회를 마련하였다. 國際심포지엄에서는 미국 Rutgers University의 Marc Holzer 교수와 國際通貨基金(IMF) 財政局 局長인 Vito Tanzi 박사를 초청하여 公共部門에 대한 경쟁의 도입과 부정부패의 축소를 위한 政策方案에 대해 논의하였다.

본 연구는 韓國租稅研究院을 통해 의견을 교환하면서 研究者 各자의 책임하에 수행되었다. 研究結果의 編輯과 出版에는 申基銑 主任研究員과 卞敬淑 研究組員, 그리고 崔秉圭 팀장을 비롯한 출판팀이 수고를 아끼지 않았다.

아무쯁록 본 研究論文들이 公共部門의 改革을 위한 指針으로서 유용한 길잡이가 되길 바랄 뿐이며 연구논문들의 내용은 韓國租稅研究院의 公式的인 입장이 아님을 밝혀둔다.

1997. 9

韓國租稅研究院

院長 金 仲 秀

## 編 者 序 文

公共部門의 生産性 提高와 公共서비스의 質的 向上이 국민경제의 건전한 發展과 국민생활의 質的 向上을 위해 더 이상 미룰 수 없는 課題라는 것은 國民的 合意가 이루어진 상태라고 해도 과언이 아니다. 이제 문제는 公共部門의 改革을 위한 明確한 方向 提示와 함께 구체적으로 실행가능한 政策方向을 도출하고 실천하는 것이다.

公共部門의 競爭力 提高를 위한 政策方向을 제시함에 있어 우리가 취한 입장은 단지 공공부문의 생산성이 낮기 때문에 생산성을 높여야 한다는 차원이 아니라 國家經營의 새로운 方向定立과 체제의 구축을 위해서 공공부문의 개편과 혁신을 도모한다는 것이었다. 즉, 공공부문의 투입과 산출이 연계되는 行政過程과 情報體系, 生産性 測定指標의 개발 및 측정, 이와 관련된 예산·회계·감사·조달제도 등 방대한 분야에 걸쳐 문제를 지적하고 포괄적인 개선방안을 제시하고자 하였다. 또한 동 분야의 研究들이 각각 부분균형적인 수준의 해답을 제시하는 데 그치는 것이 아니라 일반균형적인 해답을 제시할 수 있도록 통일된 체계하에서 研究를 진행하고자 하였다.

이를 위해 우리는 國內 專門家 12名으로 연구진을 構成하여 1년이 넘는 기간 동안 研究를 진행하였다. 本 研究의 擔當者와 研究課題의 內容을 간략히 제시하면 다음과 같다.

第1卷의 첫 번째 논문에서 崔 洸 前 韓國租稅研究院 院長과 李咏桓 主任研究員은 政治的·政策的 과정에서 공공부문의 생산성이 어떻게 자리매김되는가를 서술하고 있다. 尹建永 延世大學校 教授는 두 번째 논문에서 公共部門 生産性에 대한 개념을 정립하고 현실적

과제를 총론적으로 제시하고 있다. 제1권의 마지막 논문에서는 本研究院의 林周瑩 博士가 공공부문의 생산성 제고에 관한 현직 공무원들의 의식을 설문조사를 통해 분석하고 있다.

第2卷에서는 行政過程과 情報體系, 生産性 測定指標의 開發 및 測定이라는 과제에 대한 분석이 이루어지고 있다. 먼저, 成均館大學校의 朴宰完 教授와 韓國租稅研究院의 林周瑩 博士, 그리고 玄鎭權 博士는 공공부문의 생산성 측정에 사용할 수 있는 지표를 개발하여 그 활용방안에 대해 제시하고 있다. 다음으로 서울大學校의 崔鍾元 教授는 行政情報化의 요체를 행정정보의 공동활용이라고 파악한 후 행정정보 공동활용을 저해하는 문제점을 지적하고 문제점의 극복을 위한 구체적인 정책방안을 제시하였다. 또한 安鍾範 서울市立大學校 教授는 ‘政策決定 過程과 公共서비스 提供 過程의 改善方向’이라는 논문에서 정책수요 파악수단의 개선을 위해 비용편익분석을 발전시키고, 정책결정의 전문성을 제고하기 위해 인력제도를 개선할 것을 주장하였다. 마지막으로 韓國租稅研究院의 張槿鎬 博士는 ‘國家競爭力과 經濟成長’이라는 논문에서 정책 투명성과 정책의 일관성이 유지되는 정부운영이 경제성장을 촉진하고 부정부패를 감소시킨다고 주장하고 있다.

第3卷은 豫算·會計·監査·調達制度 등 公共部門 業務 및 制度의 주요 영역별로 각각의 분야에서 구체적인 개선방안을 제시하고 있다. 韓國租稅研究院의 柳一鎬 副院長은 성과관리의 강화와 지출통제의 개선을 두 가지 큰 축으로 하여 豫算制度의 改革이 추진되어야 함을 강조하고 있다. 慶熙大學校의 李恩尙 教授와 李俊奎 教授는 공공부문 회계에 복식부기 및 발생주의 제도를 도입할 것을 제안하고 있다. 成均館大學校의 朴宰完 教授는 현행 公共監査의 問題點을 지적하고 공공감사의 합리화를 위한 방안을 제시하고 있다. 마지막으로 韓國租稅研究院의 鄭暎憲 博士는 政府調達制度의 改善方案을 제시하였다.

第4卷은 漢陽大學校 林陽澤 教授의 방대한 논문으로 구성되어 있다. 林陽澤 教授는 ‘公企業의 效率性 提高 및 競爭力 強化方案’이라는 논문에서 公共部門 生産性 提高를 위한 공기업 정책방안을 韓國 通信과 韓國電力公社를 중심으로 서술하고 있다.

이상 12편의 研究論文들이 公共部門 生産性 提高라는 國家的 課題에 대한 최종 답안이라고는 결코 생각하지 않는다. 본 연구논문들이 공공서비스의 受惠者인 民間部門과의 連繫 없이 공공부문 내부의 問題點들을 지적하고 政策方向을 제시하는 데 머물렀다는 것이 研究者들의 自體 評價結果이기도 하다. 따라서 본 연구는 공공부문 생산성 제고를 위한 體系的 研究의 出發點에 불과하며 後續 研究를 통해 補完되어야 할 것이다. 공공부문과 민간부문의 役割分擔, 공공부문 意思決定過程의 改善方案, 不正腐敗 防止方案 등 아직 많이 남아있는 연구과제들에 대한 추가적인 연구와 본 연구결과의 實踐的 推進方案 提示 등을 계속해서 추진할 것임을 約束드린다.

1997. 9

編者 崔 洸 · 林周瑩

# 目 次

## 第 1 篇 公共部門 生産性과 豫算制度의 改善方案

I. 序 論 .....	3
II. 成果管理의 強化 .....	7
1. 成果 및 産出豫算制度 .....	7
2. 뉴질랜드 및 호주의 産出豫算制度 .....	11
3. 成果管理 強化를 위한 方案 .....	19
III. 支出統制의 改善方案：裁量權 및 責任性の 強化 .....	27
1. 經常經費 管理의 改善 .....	27
2. 事業費 關聯 豫算制度의 改善：繼續費 및 國庫債務負擔行爲의 活用擴大 .....	30
3. 多年度 豫算編成 .....	37
4. 地方財政調整制度의 改編 .....	40
5. 其他 改善方案：收入留保權 許容 및 會計制度의 改善 .....	44
IV. 結 論 .....	47
參 考 文 獻 .....	50

附 錄 .....	52
-----------	----

## 第 2 篇 公共部門 生產性과 政府會計制度의 改善方案

I. 公共部門會計의 意義와 現況 .....	65
1. 政府會計의 意義와 目的 .....	65
2. 政府會計情報의 利用者 .....	68
3. 政府財政管理에 있어서 會計의 役割 .....	71
4. 우리나라의 關聯法規와 會計處理 .....	74
5. 政府會計와 企業會計 .....	76
6. 美國의 政府會計와 우리나라 政府會計의 比較 .....	82
II. 우리나라 政府會計의 問題點 .....	89
1. 會計基準 및 目的과 會計機構 .....	89
2. 測定 및 認識 基準 .....	90
3. 單式簿記와 複式簿記 .....	91
4. 原價計算：組織 單位 및 活動의 評價 .....	93
III. 單式簿記 및 現金主義로 인한 問題點의 具體的 例示 .....	94
1. 政府決算書 또는 帳簿上 關聯項目間의 計數的 連繫性 缺如 .....	94
2. 地方自治團體 決算書上 計數的 連繫性 缺如事例 .....	101
3. 政府의 純資產 把握 困難 .....	104

4. 政府機關의 成果測定 困難	108
5. 偶發狀況에 대한 準備의 缺如	110
<b>IV. 우리나라 政府會計의 改善方案</b>	<b>111</b>
1. 政府會計의 改善方向	111
2. 改善方案의 段階的 實行에 대한 提案	116
<b>參 考 文 獻</b>	<b>121</b>

### 第 3 篇 公共部門 生産性和 公共監査의 合理化方案

<b>I. 政府生産性에 대한 公共監査의 役割</b>	<b>127</b>
1. 公共監査의 意義	127
2. 公共監査의 社會的 效益과 費用	136
3. 政府生産性에 대한 公共監査의 功過	157
<b>II. 監査環境과 需要의 變化</b>	<b>160</b>
1. 分權化와 自律化	160
2. 시스템 力量의 擴充과 成果 指向	162
3. 情報化와 知識 中心 社會의 進展	163
<b>III. 公共監査의 合理化方案</b>	<b>166</b>
1. 需要者 中心의 監査制度와 監査 運營	168

2. 公共監查體系的 統合과 監查機能의 分擔 .....	184
3. 監查에 대한 品質管理 強化 .....	210
4. 成果監查와 豫防監查 定着 .....	227
5. 監查基盤 擴充과 監查力量의 培養 .....	241
6. 自體監查의 專門化와 活性化 .....	251
IV. 結 論 .....	264
1. 要 約 .....	264
2. 公共監查 合理化方案의 推進 體系 .....	271
參 考 文 獻 .....	274

## 第 4 篇 公共部門 生産性과 政府調達制度의 改善方案

I. 序 論 .....	287
II. 政府調達の 意義와 役割 .....	290
1. 政府調達の 性格 .....	290
2. 政府調達の 役割 .....	291
3. GATT에서의 政府調達에 대한 論議 .....	292
4. 主要 政府調達市場의 進入制限 現象 .....	294
III. 政府調達制度의 概況 .....	298
1. 우리나라 政府調達制度의 現況 .....	298

2. 우리나라 政府調達制度의 問題點 .....	304
3. 主要國의 政府調達制度 .....	305
<b>IV. 政府調達制度 改善의 必要성과 基本方向 .....</b>	<b>308</b>
1. 調達環境의 變化와 改善의 必要性 .....	308
2. WTO政府調達協定の 出帆과 우리나라의 加入 .....	309
3. 政府調達制度 改善의 基本方向 .....	326
<b>V. 政府調達制度의 改善方案 .....</b>	<b>329</b>
1. 競爭을 誘發하고 射倖性を 防止하는 制度 構築 .....	329
2. 品質優先 및 自律을 尊重하는 制度 確立 .....	337
3. 購買節次의 革新을 통한 適時性 確保 및 購買專門家の 育成 .....	356
4. 不正 및 非理 發生 素地의 除去를 위한 制度의 透明性 確立 .....	366
<b>VI. 結 論 .....</b>	<b>372</b>
<b>參 考 文 獻 .....</b>	<b>376</b>
<b>附 錄 .....</b>	<b>379</b>

## 表 目 次

〈表 1- 1〉 뉴질랜드 國稅廳의 產出과 成果 .....	10
〈表 1- 2〉 納稅者 情報서비스 豫算 內譯 (1995. 6. 30~1996. 6. 30) .....	13
〈表 1- 3〉 產出의 計量 및 評價: 諮問서비스 및 納稅順應費用 節減 .....	15
〈表 1- 4〉 國稅廳 所管 豫算 .....	24
〈表 1- 5〉 國稅廳의 成果豫算(例示) .....	25
〈表 1- 6〉 繼續費와 國庫債務負擔의 年度別 現況 .....	33
〈表 1- 7〉 日本의 繼續費, 國庫債務負擔의 豫算編成 .....	34
〈表 1- 8〉 繼續費 및 國庫債務負擔行爲에 대한 韓·日間 法規 比較 .....	36
〈附表 1-1〉 뉴질랜드 國稅廳의 產出과 成果 .....	52
〈附表 1-2〉 生産性指標 開發의 必要性 .....	54
〈附表 1-3〉 該當部處의 裁量權 擴大 .....	55
〈附表 1-4〉 經常經費의 移越 .....	56
〈附表 1-5〉 豫算配定의 持續性 .....	57
〈附表 1-6〉 多年度 豫算編成 .....	58
〈附表 1-7〉 多年度 豫算編成의 期間 .....	59
〈附表 1-8〉 地方交付稅 配分方式 .....	60
〈附表 1-9〉 政府會計의 改編 .....	61
〈表 2- 1〉 政府決算書上 資産取得을 위한 歲出과 財産臺帳의 增加 比較 .....	95

〈表 2- 2〉 政府決算書上 資産處分으로 인한 歲入과 財産臺帳의 減少 比較 .....	97
〈表 2- 3〉 政府決算書上 償還金 支給에 의한 歲出과 債務帳簿의 減少 比較 .....	98
〈表 2- 4〉 政府決算書上 借入으로 인한 歲入과 債務帳簿의 增加 比較 .....	99
〈表 2- 5〉 政府決算書上 債權現在額과 未收納額의 比較 I ...	100
〈表 2- 6〉 政府決算書上 債權現在額과 未收納額의 比較 II ...	100
〈表 2- 7〉 ㄱ區廳의 資産取得에 관한 決算書上의 資料比較 ...	102
〈表 2- 8〉 ㄱ區廳의 資産處分에 관한 決算書上의 資料比較 ...	103
〈表 2- 9〉 ㄱ區廳의 歲入歲出決算書上 債權關聯資料 .....	104
〈表 2-10〉 推定貸借對照表 .....	104
〈表 2-11〉 歲出豫算의 要約 .....	109
〈表 3- 1〉 主要 英美系 國家의 公共監查 分類方式 .....	134
〈表 3- 2〉 1995年中 監查院의 類型別 監查活動 .....	135
〈表 3- 3〉 1995年中 監查院 監查의 可視的 成果 .....	137
〈表 3- 4〉 受監機關의 行政改善에 대한 自體監查의 寄與度 ...	157
〈表 3- 5〉 英國 內部監查指針의 監查豫告制度 .....	171
〈表 3- 6〉 LA County 監查官의 監查準備·마감會議制度 .....	173
〈表 3- 7〉 主要 先進國 監查機關의 成果監查報告書 檢證裝置 .....	175
〈表 3- 8〉 監查院 監查結果 勸告·通報事項의 年度別 推移 ...	176
〈表 3- 9〉 監查院 監查結果 措置事項 再審議 處理結果 推移 ...	180
〈表 3-10〉 地方自治團體에 대한 監查機關과 監查對象事務 ...	186
〈表 3-11〉 各種 監查에 대한 地方公務員들의 評價 .....	187
〈表 3-12〉 1995年中 中央行政機關의 監查와 指導訪問 頻度 ...	188
〈表 3-13〉 監查認識과 受監認識의 乖離 .....	190

〈表 3-14〉 1995年中 서울市 自治區의 同一業務 重復受監 事例 .....	191
〈表 3-15〉 監査院의 實地監査 事項數와 監査延人員 推移 ...	191
〈表 3-16〉 監査·調査·確認을 위한 監査院의 機關訪問 現況	192
〈表 3-17〉 地方自治團體 重復監査 緩和를 위한 現在까지의 對策 .....	195
〈表 3-18〉 總務處의 行政監査 調整·統制 推移 .....	196
〈表 3-19〉 監査·指導訪問 上限日數의 機關別 差等化 基準 ...	197
〈表 3-20〉 自治事務 現況 .....	201
〈表 3-21〉 先進國의 公共監査에 대한 民間會計法人 參與 現況 .....	206
〈表 3-22〉 監査委託 對象機關과 受託 會計法人의 資格基準 ...	207
〈表 3-23〉 會計法人에 대한 監査委託의 方法 .....	207
〈表 3-24〉 先進國의 監査手數料 徵收 事例 .....	209
〈表 3-25〉 監査院 監査 請求制의 要件 .....	210
〈表 3-26〉 監査基準의 體系와 主要內容 .....	213
〈表 3-27〉 1995年中 監査院 監査對象機關과 監査實施機關 內譯 .....	217
〈表 3-28〉 監査院의 所屬 監査人에 대한 統制裝置 .....	226
〈表 3-29〉 公共責任性 確保를 위한 監査方法의 比較 .....	229
〈表 3-30〉 英美系 國家의 成果監査 活動 .....	231
〈表 3-31〉 OECD國家의 審査評價, 成果監査, 豫算審査 連繫 趨勢 .....	234
〈表 3-32〉 監査院 監査人力 運用 推移 .....	243
〈表 3-33〉 地方自治團體에 대한 公共監査의 循期 .....	245
〈表 3-34〉 1995年 監査教育院 教育履修 實績 .....	246
〈表 3-35〉 1991年 英國 自體監査部署의 平均 豫算構成 內譯 .....	247

〈表 3-36〉 監査院 職員 中 專門資格證 等 所持者 現況 (1996. 8. 31 현재) .....	249
〈表 3-37〉 프랑스의 監査人 派遣制度 .....	250
〈表 3-38〉 自體監査部署의 가장 深刻한 問題點 .....	252
〈表 3-39〉 美國 聯邦政府의 自體監査官制度 .....	253
〈表 3-40〉 大陸系 國家의 中央行政機關 自體監査官制度 .....	255
〈表 3-41〉 自體監査官의 獨立性 強化方案 .....	256
〈表 3-42〉 自體監査官의 勤務誘引 .....	257
〈表 3-43〉 自體監査部署의 專門技術職 確保現況 .....	258
〈表 3-44〉 轉出된 自體監査要員의 監査部署 勤務期間 .....	259
〈表 3-45〉 自體監査部署 人力 現況 .....	262
〈表 3-46〉 公共監査 合理化 方案의 細部 推進課題 .....	267
〈表 3-47〉 ‘公共監査 改革委員會’ 設置方案 .....	273
〈表 4- 1〉 政府調達市場 規模(1990) .....	298
〈表 4- 2〉 公共部門 建設工事의 機關別 發注規模 .....	299
〈表 4- 3〉 調達廳의 年度別 物品 調達實績 .....	299
〈表 4- 4〉 需要機關別 構成比 .....	300
〈表 4- 5〉 入札方法(競爭方法)別 長·短點 比較 .....	301
〈表 4- 6〉 落札者 決定方法 .....	302
〈表 4- 7〉 各國의 公共購買制度 概要 .....	306
〈表 4- 8〉 主要 國家別 讓許基準 .....	315
〈表 4- 9〉 物品(內資購買)의 契約方法別 實績 .....	329
〈表 4-10〉 年度別 業體 增加推移 .....	336
〈表 4-11〉 各國의 主要 發注方式 .....	363
〈表 4-12〉 美國의 100大 建設會社의 各 發注方式에 의한 1995年度 賣出額 .....	364
〈表 4-13〉 1997年 CM 可能 工事額(推定) .....	364

〈表 4-14〉 建設管理서비스 關聯 分野 .....	365
〈附表 4-1〉 一般建設業體 現況(1995. 12末 現在) .....	379
〈附表 4-2〉 專門建設業體 現況 .....	380
〈附表 4-3〉 豫算會計法 및 國家契約法의 制·改正 沿革 .....	381
〈附表 4-4〉 豫算會計法 施行令 및 國家契約法 施行令의 制·改正 沿革 .....	383

## 圖目次

[圖 1-1] 私的財와 公共財 .....	9
[圖 1-2] 뉴질랜드 產出豫算의 算定過程 .....	12
[圖 3-1] 監查對象 事務에 따른 公共監查의 分類 .....	131
[圖 3-2] 公共監查의 階層構造 .....	135
[圖 3-3] 公共監查의 社會的 費用 .....	141
[圖 3-4] 監查 對象者의 戰略的 對應 .....	150
[圖 3-5] 公共監查의 合理化 方向, 目標와 方案 .....	167
[圖 4-1] 政府契約의 一般的 節次 및 要件 .....	303
[圖 4-2] 最低價落札制와 덤핑判定 .....	337
[圖 4-3] 基本型 建設事業管理 .....	362
[圖 4-4] 最高價格保障型 建設事業管理 .....	362

第 1 篇

公共部門 生産性  
豫算制度의 改善方案

柳 一 鎬\*

---

\* 韓國租稅研究院 副院長

## 〈국문요약〉

公共部門 生産性 提高를 위한 豫算制度의 改善은 成果管理의 強化와 支出統制의 改善을 두 가지 큰 축으로 하여 추진되어야 한다.

첫째, 투입통제 위주의 예산을 經濟的 成果를 반영할 수 있는 제도로 전환해야 한다. 이를 위해 費用·便益分析을 정밀화하고 성과지표를 開發·使用할 필요가 있다.

둘째, 經常經費의 效率的 支出을 誘導하기 위해 移越 및 借用的 활용, 경상경비한도제의 導入 및 擴大, 비목간 전용 확대 등의 방안을 시행함으로써 經常經費支出의 주체에게 더 많은 伸縮性 및 裁量權을 주어야 한다.

셋째, 이른바 「分散投資」의 문제를 해결하기 위해 계속비 및 국고채무부담 행위의 적용범위를 段階的으로 확대할 필요가 있다.

넷째, 單年度 豫算編成의 問題點을 해결하기 위해 기존의 중기재정계획을 내실있게 운영하고 궁극적으로는 多年度 豫算制度를 도입해야 한다.

다섯째, 地方財政調整制度의 改善방안으로 법정교부세율의 가변화, 지방자치단체의 징세 노력과 財政運營의 健全性을 提高하는 교부금 배분방안 확보, 零細補助金의 統廢合 등이 요구된다.

마지막으로, 각 부처의 수입증대 유인 및 豫算運營의 自律權 增大를 위해 각 부처당 자체 수입의 일부를 해당부처가 직접 運營하는 수입유보권의 허용을 長期的으로 고려할 필요가 있다.

## I. 序 論

정부의 經濟的 役割 또는 市場介入이 어디까지 가능하며, 어느 정도까지가 바람직한 것인가라는 문제는 公共經濟學의 가장 핵심적인 과제이다. 정부의 시장개입의 불가피성은 잘 알려진 바대로 공공재의 존재, 외부효과, 情報의 非對稱性 등 이른바 「市場의 失敗」에서 비롯되지만 클립이론, 재산권 설정 등을 통해 전술한 문제들이 시장기구 내에서 상당부분 해결될 수 있으므로 정부의 역할은 이러한 제도적 뒷받침을 하는 데 그치고, 시장에 대한 직접적 개입을 가급적으로 자제해야 한다는 주장도 그 지지기반을 넓혀 왔다.

특히 후자 입장의 연장선상에서 최근 공공부문의 생산성 제고에 관한 논의가 활발히 진행되고 있다. 즉 소득분배를 포함한 광의의 시장의 실패를 교정하기 위한 정부역할의 강조는 필연적으로 공공부문의 비대를 가져왔으며, 이는 「政府의 失敗」라는 또다른 비효율을 초래하게 되었기 때문에 生産性的 提高를 통한 效率增大를 촉진해야 한다는 것이다. 그런데 이와 같은 정부의 실패의 근본원인은 바로 시장구조에는 존재하지만 정부에는 없는 것, 즉 競爭의 不在에 있다. 政府서비스의 특성상 불가피한 獨占性은 만약 그 서비스가 競爭市場에 의해서도 공급될 수 있는 것이라면 비효율적인 결과를 초래할 것이라는 점은 자명한 일이며, 따라서 公共部門 生産性 提高의 核心은 競爭的 要素의 導入에 있다고 할 수 있다.

이와 같은 인식하에 선진 각국은 대대적인 공공부문의 개혁을 추진하고 있다<sup>1)</sup>. 이러한 개혁을 일찍 단행한 영국의 경우 이미 대처

1) 선진국의 공공부문개혁에는 이외에도 막대한 재정적자의 누중이라는 보다 현실적인 이유도 있다. 公共部門 生産性的 提高는 인원감축과 비용절

정부 이후 20년에 걸친 政府生産性 提高 努力이 지속되고 있으며, 비교적 성공적이라고 평가되는 뉴질랜드의 개혁도 이제 13년이 경과하고 있다. 그런데 公共部門의 改革은 그 형태도 다양하며, 나라에 따라 진전의 속도 및 추진방향도 상이하다고 할 수 있다. 대체로 호주와 뉴질랜드 같은 오세아니아 국가들은 개편의 폭이 크며, 고위직 공무원의 계약제 도입 같은 人事制度의 改革, 組織의 縮小, 산출예산제도의 도입, 發生主義會計制度로의 전환 등 공공부문 전반에 걸친 제도 개혁을 추진하고 있다.

이에 반해, 미국의 경우 연방정부 차원<sup>2)</sup>에서의 개혁은 이른바 「Gore Report」의 출판을 전후한 최근 4, 5년간에 본격적으로 추진되었고 그 범위도 예산에 있어 성과의 반영, 중앙정부 업무의 지방 및 민간이양, 사업부서의 대국민서비스 기준 제정, 政策部署로부터 事業部署로의 인원 재배치같이 비교적 소폭으로 이루어졌다<sup>3)</sup>. 이 양자의 중간에 있는 사례로는 영국·캐나다 등을 들 수 있으며, 독일·프랑스 등은 공기업 민영화라든가 사회보장제도의 개혁과 같은 분야에만 개혁이 국한되어 있다.

우리나라에서도 민간부문에 비해 낙후된 것으로 평가되는 정부부문의 生産性 提高를 위한 多角的인 노력이 시급히 요청되는 시점이다. 이러한 개혁은 전술한 바와 같이 競爭要素의 導入에 의해 해결되어야 하나 시장의 실패 가능성이 큰 부분에서는 정부의 독점적 서비스 공급이 불가피한 것이 사실이다. 이와 같이 競爭要素 導入이 불가능하거나 곤란한 부분에서는 成果管理 強化, 制度改善 등을

---

감을 수반하므로 재정적자의 축소에 기여를 하는 것은 당연하다 하겠다. 실제 뉴질랜드는 적자축소에 큰 성과를 거둔 것으로 평가된다.

- 2) 미국의 개혁은 Osborne & Gaebler의 *Reinventing Government*에 제시된 많은 지방정부의 개혁으로부터 시작되었다.
- 3) 자세한 내용은 Report of the National Performance Review, *Creating a Government That Works Better and Costs Less*, September 1993과 Report of the National Performance Review, *Putting Customers First : Standards for Serving the American People*, September 1994 참조.

통한 非市場的인 生産성 제고방안을 모색할 수밖에 없다.

公共部門의 生産성 제고를 위해 예산제도의 개혁이 필요한 이유도 바로 여기에 있다. 즉 豫算이란 바로 정부가 독점적으로 수행해야 하는 기능들의 금전적 기초이므로, 지출된 예산이 그 기능의 집행에 費用效率的으로 사용되었는지를 평가하는 것이 生産성의 제고, 나아가서는 효율적인 결과 달성의 전제조건이 되기 때문이다. 따라서 현재의 豫算制度는 어떤 면에서 이러한 목표달성에 미흡한 구조적인 단점이 있는지를 먼저 究明한 후 이를 어떻게 개선하여 공공부문의 生産성을 제고하는 데 기여할 수 있는 제도로 수립할 것인가를 모색해야 할 것이다.

그러면 우선 현재의 제도에는 구체적으로 무슨 문제점이 있는가? 우리나라의 현행 예산제도는 전형적인 투입예산제도로써 정부지출의 효과 또는 成果에 초점을 맞춘 것이 아니라 金錢的 統制 爲主로 구성되어 있다고 할 수 있다. 이러한 제도는 해당 會計年度의 부당한 예산사용 또는 부정을 방지하는 데에 효과가 있으며 무엇보다도 작성 및 운용이 간편하다는 장점이 있는 반면, 실제로 이루어진 政府支出이 효과적으로 사용되는지를 분석할 수가 없으므로 방만하고 비효율적인 지출구조를 초래할 가능성이 크고, 신축성의 결여에 의해 예산상 浪費要因 제거 또는 非效率的 支出의 축소를 위한 노력을 기울일 유인이 없는 단점이 있다. 또한 대형 투자사업 추진에 있어 제도상의 미비에 의한 사업지연, 사업비 증가 등 비효율적인 요인이 많고 지방재정의 운용에 있어서도 중앙정부의 과도한 통제에 의해 비효율이 노정되고 있는 형편이다.

이런 점을 감안하여 本 研究에서는 이미 OECD국가들에서 일부 시행되고 있는 성과 및 經常經費 管理를 위한 豫算制度의 導入 및 強化方案을 모색하고 최근 논의되고 있는 사업비 관련 예산제도 및 地方財政調整制度의 개선방안을 모색하고자 한다. 이러한 논의는 이들 국가의 새로운 제도를 우리나라의 실정에 맞도록 적용하는 쪽

에 중점을 두게 될 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 다음 장에서는 成果管理의 강화를 위한 豫算制度 改善方案의 모색이 논의되고 제Ⅲ장에서는 經常 經費 管理의 改善 등 支出統制의 改善을 통한 공공부문 생산성 제고방안을 모색하고자 한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 要約 및 結語가 제시된다.

## II. 成果管理의 強化

공공부문 생산성 제고를 위한 예산제도의 개선방안은 成果管理의 강화와 예산집행부서의 裁量權 強化 및 이에 수반되는 責任性의 提高로 大別할 수 있다. 本章은 전자에 관한 제도개선 방안이고 제III 장은 후자에 관련되는 방안들이라고 할 수 있다<sup>4)</sup>.

### 1. 成果 및 產出豫算制度

정부부문의 생산성 제고를 위해서는 投入統制 爲主의 예산을 경제적 성과를 반영할 수 있는 제도로 전환하는 것이 필요하다. 그러나 정부지출의 성과반영은 대단히 어려운 과제이며 과거 시도되었던 성과주의 예산제도는 이러한 난점 때문에 결국 실패했다고 할 수 있다.

이와 같이 政府가 生産하는 公共서비스가 가져오는 經濟的 成果를 반영하기 어려운 이유는 다음과 같다. 우선 이른바 產出(output) 또는 成果(outcome)를 정확히 규정하기가 어려우며, 따라서 추상적인 정부서비스와 投入(즉 예산지출)간의 관계를 일치시키기 어렵다. 다음으로, 설사 產出 또는 직접적인 성과를 정확히 計量化해 낼 수 있다 해도 이것이 실제 국민경제에 미치는 종합적인 영향, 즉 진정한 의미의 成果는 정부서비스의 속성인 공공재적 성격, 외부효과 때문에 측정할 수 없다는 점이다. 다시 말해 이와 같은 속성

---

4) 필자는 이와 같은 분류를 제안한 박태규 교수께 감사드린다. 이는 또한 호주 공공부문개혁 평가서인 *The Australian Public Service Reformed*에서 제시한 '자원경영(resource management)'과 '지출통제(expenditure control)'의 분류와 일맥상통하는 점이 있다. *Ibid.*, pp. 214~215 참조.

때문에 정부서비스는 私的財와는 달리 市場에서 교환될 수 없으며 이에 따라 정부서비스의 가치를 반영하는 市場價格이라는 尺度가 形成되지 않는다는 것이다. 따라서 이를 계산해 내는 것은 투입으로부터 생산된 산출물에 재량에 의한 가치를 부여하는 방법밖에 없으나 그 자체가 불완전할 수밖에 없으며 가능하더라도 막대한 情報費用(information cost)이라는 또다른 비효율을 초래하는 것이다.

이를 그림으로 설명해 보면 다음과 같다. [圖 1-1]에 표시된 바와 같이 私的財는 투입-산출-성과간의 관계가 일대일의 상응(one to one correspondence)에 의해 명확히 규정될 수 있으며, 그 계량화에 있어 별다른 정보비용이 요구되지 않는다<sup>5)</sup>. 다시 말해 시장에서 성과가 아닌 산출이 교환되어도 그것이 가져오는 경제적 의미는 정확히 가격으로 반영되므로 효율성에 아무런 영향을 미치지 않는다.

이에 반해 이미 지적한 바와 같이 정부 서비스는 산출의 정확한 규정이 용이하지 않다. 예를 들어 “예산심의시 재정경제원 예산실의 산출을 무엇으로 규정할 것인가?”라는 질문에 대한 답변은 쉽게 구해지지 않는다. 예산편성지침의 작성, 예산심의건수 등 비교적 쉽게 규정할 수 있는 것이 있는 반면, 내년도 豫算編成을 緊縮基調로 할 것인가 擴大基調로 할 것인가 하는 정책판단은 산출로 규정하기가 어렵다. 그러나 이런 문제보다도 더욱 근본적인 문제점은 산출과 성과간의 일대일 상응을 규정하는 機制(mechanism)가 존재하지 않거나 존재하더라도 지극히 불완전하다는 것이다. 다시 예산실의 경우를 예로 들면, 예산안이라는 산출이 가져오는 國民經濟의 效果를 다른 경제정책으로부터 분리하여 측정할 수도 없고, 분리가 가능하더라도 경제적 效果를 計量化하기는 거의 불가능하다는 것이다. 이러한 모호성은 사업보다는 정책수립에 치중하는 부서일수록 나타나기가 쉽다.

5) 사적재의 경우 성과는 고객의 만족 또는 효용으로 정의할 수 있다.



〈表 1-1〉 뉴질랜드 國稅廳의 產出과 成果<sup>1)</sup>

산 출 (Output Class)	산출의 설명 (Output Class Description)	성과(Government Outcome)
정책조언 (Policy Advice)	세법, 세수예측에 대한 정책조언	뉴질랜드 정부의 운영에 필요한 자금을 가장 효과적이고 효율적인 방법으로 징수하기 위한 입법
세법개정 (Rewrite of Tax Legislation)	소득세법의 검토 및 개정	현재의 세법을 체계화되고 평이한 영문으로 간결하고 명확하게 구성되도록 하며 조세정책에 영향을 줌.
裁定(Rulings)	세법의 해석과 강제권(binding rulings)을 포함하는 재정기준 마련	사업결정에 미치는 세제의 영향에 관한 불확실성을 감소시키고, 납세자들의 납세순응을 용이하게 함.
납세자 정보서비스 (Taxpayer Information Services)	납세자들에 대한 조언과 지원	가장 효과적이고 효율적인 징수방법은 자발적인 납세(compliance)를 조장하고 納稅順應費用(cost of compliance)을 최소화하는 것인바 이러한 방향의 효과를 가져옴.
부과 및 징수 (Revenue Assessment and Collection)	납세와 환급	가장 효과적이고 효율적인 방법으로 재정수입을 확보.
미납·미신고세액 관리 (Management of Overdue Tax and Returns)	미납·미신고세액의 징수, 불납세자들에 대한 조치	가장 효과적이고 효율적인 방법으로 재정수입을 확보.
세 무 조 사 (Taxpayer Audit)	모든 납세자 계층에 대한 조사실시, 탈세 가능성이 큰 계층에 중점을 둠	재정수입의 효과적이고 효율적인 징수.

註: 1) 이 표에 제시된 것은 일부분이며 나머지는 〈附表 1-1〉에 제시되어 있다.

資料: Inland Revenue Department, "Inland Revenue Annual Report," 1996.

전술한 바와 같이 과거 도입된 成果主義豫算制度가 실패한 이유는 바로 여기에 있다. 대체로 엄청난 규모의 문서작업을 통해 계량화한 産出에 근거한 豫算配定은 그러한 예산지출이 가져오는 국민 경제적 성과를 정확히 반영하지 못하여 오히려 자원배분에 또다른 형태의 왜곡을 가져왔기 때문이다.

이런 문제점에도 불구하고 투입된 예산이 어떻게 사용되어 어떤 효과를 가져오는가를 測定하고 이에 따른 예산배정을 하는 것이 정부지출의 효율성을 제고한다는 당위성 때문에 성과가 반영되는 예산제도로 전환하기 위한 노력이 계속되어 왔다. 결국 成果中心의 예산제도로의 전환을 위한 방법으로는 어느 정도의 부정확성 또는 자원배분의 왜곡을 감수하고라도 불완전한 성과지표 또는 적절한 代理變數(proxy)를 사용할 수밖에 없다. 이때 유력한 代理變數로는 전술한 문제점에도 불구하고 흔히 産出을 사용하고 있으며, 이러한 산출의 계량을 보다 더 精緻하게 만들기 위한 지속적인 노력이 경주되어 왔다. 실제 뉴질랜드 또는 호주에서 시행하고 있는 산출예산제도는 이러한 논리에 근거하는 제도인데 다음 節에서는 이들을 分析·評價하여 우리나라에의 적용여부를 분석하고자 한다.

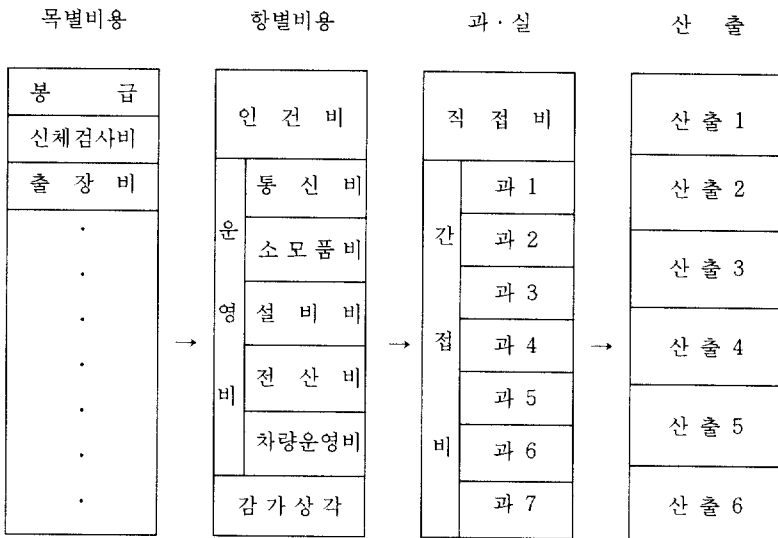
## 2. 뉴질랜드 및 호주의 産出豫算制度

여기서 논의되는 産出豫算制度는 뉴질랜드, 호주뿐 아니라 영국, 캐나다 등 대부분의 영연방 국가들에서 그 정도의 차이는 있으나 사용되고 있는 제도들이다. 다만 여기서서는 그 대표적인 예로서 뉴질랜드와 호주의 경우를 설명하고자 한다.

우선 뉴질랜드의 産出豫算制度를 간략히 설명하면 다음과 같다. 먼저 각 부처는 산출 및 성과를 구체적으로 정의해야 한다. <表 1-1>에 제시된 바와 같이 계량화될 수 있는 자세한 산출이 우선 정의되고 이를 달성하기 위한 산출예산 또는 이른바 販賣價格을 계산

한다. 이러한 산출예산은 [圖 1-2]에 제시된 바와 같은 과정을 거쳐 산정이 되는데 여기서 중요한 것은 투입예산의 項別費用을 어떻게 특정산출물에 할당할 것이냐 하는 점이다. 사실 이 과정은 회계학에서의 投入原價 산출과정과 동일하며, 회계학에서도 直接費用과 間接費用을 구별하여 계산하는 이 과정이 가장 문제가 많은 것으로 지적되고 있다. 특히 재량적 부분이라고 할 수 있는 간접비용의 비율이 높으면, 정보로서의 有用性은 많이 떨어지는 것이 會計學上의 原理인 바, 실제 뉴질랜드의 경우 간접비용이 차지하는 비중이 높다는 것도 문제가 되고 있다<sup>6)</sup>. 이 제도의 문제점에 대해서는 후술하고자 한다.

[圖 1-2] 뉴질랜드 產出豫算의 算定過程



資料 : 이계식·문형표(편), 『정부혁신 : 선진국의 전략과 교훈』, 1995, 제 2장 p. 100에서 재인용

6) 전술한 이계식 박사의 논문에 의하면 직접비와 간접비의 비중이 1對 2 정도이다.

이렇게 계산된 産出豫算은 해당부처(즉 산출의 생산부처)가 여타 부서에 판매하는 형태를 취하므로 예산도 판매가격에 상응하여 배정된다(즉 여타부처가 가격을 지불하고 구매한다). 한편 이의 생산을 위해 투입되는 비용(expense), 즉 投入原價를 계산하여 그 차액은 통상적인 이윤-손실에 상응하는 그 생산부처의 흑자-적자로 計上된다.

그러나 전술한 바와 같이 생산되는 정부서비스, 즉 산출의 가격은 투입원가와 동일하므로 흑자-적자는 다만 사후적인 계산상 차액에 불과하다. 이러한 차액은 그 부처의 費用節減 노력이나 예측의 부정확 등의 요인에 기인한다고 할 수 있다. 이러한 예산의 배정을 설명하기 위해 <表 1-2>에는 ‘산출 4. 納稅情報서비스의 경우’가 제시되어 있다.

<表 1-2> 納稅者 情報서비스 豫算 內譯(1995. 6. 30~1996. 6. 30)  
(單位: 1千뉴질랜드달러)

실제 1995		실제 1996	예산 1996
63,010	수입 정부에 대한 매출	63,530	63,530
16	기타 매출	3	0
63,026	전체 수입	63,533	63,530
62,629	비용 연간 지출	63,026	63,530
0	기타 지출	0	0
62,629	전체 비용	63,026	63,530
397	순잉여금(결손금)	507	0
53,411	산출4.1: 소비자 조회 서비스	56,676	54,847
6,533	산출4.2: 자문서비스	3,988	4,871
2,685	산출4.3: 정보서비스	2,058	3,403
0	산출4.4: 납세순용비용절감	304	409
62,629	산출비용	63,026	63,530

資料: Inland Revenue Department, *op. cit.*

이제 이 제도에 의한 산출의 계량 및 성과의 평가에 대해 <表 1-3>을 중심으로 구체적으로 살펴보기로 한다. 이 표에는 납세자정보서비스(taxpayer information service) 중에서도 細産出이라고 할 수 있는 ‘4.2 자문 서비스(advisory service)’와 ‘4.4 납세순응비용 절감(reduction of compliance cost)’이 제시되어 있다. 이 표에 제시된 바와 같이 각 산출의 計量-評價는 量(Quantity), 質(Quality), 定時性(Timeliness)의 세 가지 구체적 기준에 의해 이루어진다. 예를 들어 납세자 정보 서비스의 경우 양적 평가부문에서는 자문을 위한 방문 및 임시 사무소 개설 등의 예산 편성시 예상건수(즉 산출의 양)와 실제 수행건수를 明記하고 양자를 비교하여 그 달성도를 계산하고 있다. 또한 질적인 평가를 위해서는 이해가능도를 측정하고 정시성은 미리 정해진 목표시간 내의 수행여부를 측정한다. 이때 예산편성시의 목표에 비해 5% 내의 오차 안에 실적이 측정되면 목표는 達成(Achieved)된 것으로 평가되며, 그렇지 못할 경우는 未達成(Not Achieved)으로 평가된다. 또한 미달성인 경우 그렇게 된 이유가 상세히 설명되어야 한다.

그런데 여기서 한 가지 주목해야 할 것은 모든 산출이 정확히 計量化될 수 있는 것은 아니라는 점이다. <表 1-3>에 제시된 바와 같이 納稅順應費用 節減이라는 산출의 경우 계량화가 되지 않는다. 따라서 이런 경우는 부득이 計量指標가 아닌 재량적 판단에 의해 達成·未達成 여부가 평가된다.

한편, 事業別 豫算編成 및 管理(Programme Management and Budgeting : PMB)<sup>7)</sup>라고 불리는 호주의 예산제도도 뉴질랜드와 상당히 유사하다. 특히 일차적으로 목표를 설정하고 산출을 계산하여 이를 근거로 삼고 있다는 점에서 그러하다. 다만 여기에서 더 나아가 成果指標를 開發·活用하는 면에서 뉴질랜드보다 진일보한 점이 있다. 따라서 호주의 예산제도를 뉴질랜드와는 달리 부분적인 成果

7) 이에 대해서는 이계식·문형표(편), 前掲書, 第3章 참조.

豫算制度라고 평가하는 의견도 있다.

이제 호주의 예산제도를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 즉 예산은 費目別이 아닌 사업별로 편성이 되며, 이를 위해 우선 각 부처 업무의 목표를 명확히 설정하고(즉 달성해야 될 성과를 구체적으로 정하고) 이를 달성하기 위한 구체적인 산출을 규정한다. 다음으로 이러한 산출물을 효과적으로 생산할 수 있는 事業(program)과 下部事業(subprogram)을 명시하며, 豫算執行에 대한 事後評價도 지출 자체가 아닌 事業成果 및 費用效率性에 중점이 두어진다.

〈表 1-3〉 産出의 計量 및 評價：諮問서비스 및 納稅順應費用 節減

산출 4.2 諮問서비스		豫算 및 遂行 實績			達成 與 否
		豫算	實際	比率	
量的 評價 (Quantity)	자문을 위한 방문 건수	20,000	20,271	+1.4%	달성 (Achieved)
	임시 조세 사무실 개설/고객교육세미나	27,000	22,876	-15.3%	미달성 (Not Achieved)
	미달성 이유: 일부 임시 조세사무실은 1996년 소득세 신고기간 동안 개설되지 않았음. 그 이유는 이 기간중에 납세자에 대한 서비스는 근로자가 사무실로 찾아오지 않고 안내 데스크나 전화로 서비스를 받도록 하는 데 우선순위를 두었기 때문임.				
質的 評價 (Quality)	방문고객의 98%가 이해가능한 옳은 자문을 받도록 서비스를 제공	98%	97.2%	-0.8%	달성
定時性 (Timeliness)	담당부서에서는 4주 동안 접수된 자문건수를 100% 수행하였으나 일부 고객이 기간을 연기함	100%	95.5%	-4.5%	달성

〈表 1-3〉의 계속

산출 4.4 納稅順應費用(compliance cost)節減		達成 與 否
	조세 체계의 구조 및 운영을 개선하기 위한 방법으로 납세자 및 외부조직과의 심의 프로그램 수행	달성
	국고국(The Ministry of Revenue)은 우선적으로 비용을 절감해야 한다는 점에 동의하며 1995/96년에 비용절감이 이루어질 지역을 확인	달성
量的 · 定時性 評價	1996년 6월 30일의 연간 비용삭감을 위한 전략적 계획의 승인 미달성 이유 : 1994/95년에 발표된 비용삭감을 위한 전략적 계획은 1998년까지 여러 해에 걸친 계획임. 담당부서는 전략적 운영체계를 갱신하고 이 전략적 계획은 체계 내에서 조정됨. 일시적인 수단으로서 1996/97년 초에 담당부서는 새로운 계획안에 비용절감을 위한 전략적 우선권을 구체화하도록 하는 취지의 성명서를 발표할 것임.	미달성
	국고국의 요구시 또는 매분기별로 비용이 축소되는 과정에 대해 보고.	달성
質的 評價	납세순응 비용문제의 원인은 정부의 세수전략과 동일시되며 그와 일치하는 적절한 해결방법이 수행됨.	달성
	납세순응 비용의 부과는 현재의 절차 및 고객에게 중요한 영향을 미치는 새로운 규정이나 주요 개정(initiative)에 대해 검토하는 동안 수행될 것임.	달성

資料 : Inland Revenue Department, *op. cit.*

이렇게 볼 때 이러한 제도의 정착을 위해서는 예산운영에 있어서의 신속성과 자율성의 확보와 아울러 정확한 成果指標(performance indicator)의 마련이 선행되어야 한다는 것을 알 수 있다. 물론 성과지표의 마련은 누차 지적인 바와 같이 대단히 어려운 일이다. 특히 經濟的 成果를 측정하는 지표는 산출을 측정하는 지표보다 더욱 작성하기가 힘들다.

그러나 이미 사용되고 있는 지표를 정밀화하여 성과지표로 사용하는 등의 방법이 있는데 후술하는 바와 같이 이것이 이 제도의 적용 여부의 관건이 된다. 호주의 경우를 예로 들면 보건·주택 및 지역서비스부의 보건환경 개선정책업무의 成果指標로서 식품기준의 개발 및 변경을 위한 민간의 신청횟수와 신청안건에 대한 처리횟수와 처리방식을 사용한다. 이 예에서 알 수 있는 바와 같이 成果指標로는 計量化가 직접적으로 가능한 것만 있는 것이 아니라 「신청안건에 대한 처리방식」과 같이 임의의 등급을 매기는 것만이 가능한 지표도 있다. 호주는 이 경우 최우수부터 불만족까지 5등급으로 구분을 하고 있다. 따라서 費用·便益分析과는 달리 이러한 성과지표는 어느 정도의 자의성이 개재되게 마련이며, 상대적인 비교만이 가능하다<sup>8)</sup>. 이는 마치 뉴질랜드의 경우 납세순응비용의 절감은 計量化된 產出指標가 없는 경우와 유사하다.

이제 지금까지 설명된 두 나라의 산출예산제도에 대해 평가하고자 한다. 이 제도는 후술하는 많은 장점에도 불구하고 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 우선 전술한 바와 같이 예산산출과정에서 間接費의 비중이 높아 정보로서의 有用性이 떨어진다는 점이다.

그러나 이 제도의 근본적 문제점은 이렇게 계량화한 산출은 전술한 바와 같이 사실상 投入原價에 불과하다는 사실에 있다. 투입원

8) 이는 호주 정부가 발간한, *Ibid.*, p. 351에 다음과 같이 표현되어 있다.  
 “The performance of many programs can only be measured in subjective, qualitative terms.”

가에 따라 예산을 배분한다면 기존의 投入豫算과 본질적으로는 차이가 없다. 예를 들어 특정부처 A가 1천원을 투입하여 10가지의 산출을 생산한다고 가정하자. 產出豫算制度下에서는 예산당국이 A 부처로부터 1천원의 산출을 구매하며, 기존의 투입예산제도하에서는 1천원의 예산을 배정하는 것으로서 그 형식만 다를 뿐 실제 A 부처에게 예산당국이 배정하는(또는 지불하는) 예산액수는 똑같은 1천원이 된다. 정부부문과 달리 私企業에서는 이 차이가 중요한 의미를 갖는다. 객관적인 가치평가가 가능한 산출을 생산하는 데 투입비용이 많은 쪽은 非效率組織이므로 여기에는 자연스럽게 豫算配定이 적게 될 것이며 이에 따라 그 부처의 산출은 줄어들게 된다. 결국 이러한 산출예산제도하에서는 성과가 큰 부분에 사전적으로 예산을 더 배정한다든가 예산의 우선순위를 둔다든가 하는 것은 불가능하다.

또한 이 제도는 그 성격이 판이한 부처간의 업무간 산출비교(예를 들어 100억원을 투입한 통상외교와 동일액을 투입한 교량건설간의 비교)를 할 수 없다는 점 때문에 정부의 전업무에 대한 객관적 투입-산출비를 측정할 수 없고 따라서 成果의 비교도 곤란하다는 점에서는 기존의 投入豫算制度에 비해 뚜렷한 장점이 없다는 한계도 가지고 있다.

그렇다면 이러한 產出豫算制度는 기존의 투입예산제도와 다를 바 없는, 특별한 장점이 없는 제도인가? 그렇지 않다. 우선, 각 부처는 산출별로 예산을 배정받고 활용함으로써 기존의 투입예산제도가 가지는 과도한 통제, 즉 項目別 統制의 경우보다는 훨씬 많은 伸縮性을 가지게 됨으로써 效率性을 提高할 수 있다. 또한 이 제도하에서는 산출을 계량하기 때문에, 담당 공무원의 실적을 비교하는 자료들로 활용할 수 있으며, 나아가 人事 및 報酬策定の 基本資料가 될 수 있다. 이와 같이 인사 및 보수책정에 감안됨으로써 간접적 또는 사후적으로는 성과가 예산에 반영된다고 할 수 있다. 즉 각 부처

의 장 및 조직원은 인사·보수상의 불이익을 받지 않기 위해서는 실현 가능한 업무(산출)만을 계획하고 그 업무의 효율적 달성을 위한 모든 노력을 기울이게 되므로 결과적으로는 효율적인 부문에 예산 지출이 이루어지는 것과 유사한 효과를 가져오게 된다는 것이다. 결론적으로 전술한 한계에도 불구하고 이 제도 자체가 가지는 장점 또는 이에 의한 效率性 提高의 가능성이 부인되는 것은 아니라고 하겠다.

### 3. 成果管理 強化를 위한 方案

그러면 성과관리가 가능한 예산제도를 어떻게 우리 현실에 적용하고 정착시킬 수 있을 것인가? 이미 지적된 바와 같은 문제점들 때문에 정부의 모든 활동에 成果管理를 위한 豫算制度를 적용하기는 어렵다. 그러나 대형투자사업, 지방정부의 경제사업 등에는 비교적 용이하게 이를 도입할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 위해 사용할 수 있는 수단으로는 우선 費用·便益分析을 精密化하는 것을 고려할 수 있다. 비용·편익분석은 잘 알려진 바대로 보상기준의 설정, 지불의사를 대표하는 가격결정의 문제, 적절한 할인율 결정 등 선결되어야 할 문제가 많기 때문에 결코 간단하지 않다<sup>9)</sup>. 그러나 이미 대형투자사업의 추진에 있어 경제성 분석을 수행하고 있으므로 지금보다 더 객관적이고 정밀한 분석방법을 개발하는 것이 어려운 일이 아니라고 판단된다.

이와 같이 기존의 경제성 분석을 정밀화하는 데 있어서는 겉으로 드러나지 않는 間接的 效果, 즉 公共財的 성격이나 外部效果를 얼마나 잘 포함시키느냐 하는 점이 관건이 될 것이다. 이는 經濟性 分

9) 이에 관한 자세한 내용은 옥동석, 『민자유치제도의 발전방안』, 서울: 한화경제연구원, 1996 및 옥동석, 「가중평균치 사회적 할인율의 문제」, 『재정금융연구』, 제3권 제2호, 서울: 한국조세연구원, 1996 참조.

析과 단순한 금전적 손익분기점을 파악하고자 하는 收益性 分析과의 차이점이기도 한데, 기존의 경제성 분석에서 취약한 부분으로 평가되고 있다. 따라서 이 부분의 지표를 客觀化·精密化하는 것이 요구되며, 이 작업의 성과 여부에 따라 費用·便益分析의 成果 指標로서의 효용성 여부가 결정될 것이다. 자세한 비용·편익분석에 대한 논의는 본 연구의 범위를 벗어나므로 더 이상 논하지 않기로 한다.

費用·便益分析은 그 명료성 등의 장점에도 불구하고 대부분의 정부지출에 있어 便益의 계량화가 어렵기 때문에 활용될 수 있는 사업이 극히 제한되어 있다는 문제점이 있다. 따라서 비용·편익분석이 용이하지 않은 사업에 대한 성과관리를 효율적으로 하기 위해서는 과거 시도되었던 성과주의예산제도 또는 앞에서 설명된 산출예산제도들을 활용해야 할 것이나, 이미 과거의 성과주의예산제도가 실패로 검증이 된 이상 產出豫算制度의 발전·적용가능성을 모색할 수밖에 없다.

여기서 성과관리가 강화된 예산제도가 목표하는 바를 다시 명확히 할 필요가 있다. 이러한 제도는 이미 지적인 바와 같이 사전적으로는 그 성과에 따라 豫算配定の 優先順位와 額數를 정하고 사후적으로는 평가를 명확히 함으로써 차후의 豫算配定에 참고로 함은 물론 人事·報酬 政策 등의 기초자료로 사용할 수 있다는 점 등에 그 목표가 있다. 아울러 배정된 예산이 어떻게 사용되는가에 대한 예산당국의 통제는 최소화함으로써 주어진 목표를 달성하기 위한 예산의 효율적 사용을 도모하자는 것이다.

이런 점에서 볼 때 현재 각국에서 사용되고 있는 산출예산제도는 성과관리강화의 전자의 목표, 즉 예측되는 성과에 따라 豫算配定の 우선순위를 정하거나 예산액수를 조정하는 것을 목표로 하지 않는다. 즉 이 점에 있어서는 기존의 投入統制 중심 예산제도보다 특별히 우월한 면이 없는 것이다. 반면 감사 등의 事後的 評價機能으로

는 상당한 長點이 있다. 이러한 평가가 인사 및 보수에 반영됨으로써 전반적인 政府生産性 제고에 도움이 됨은 물론 높은 평가를 받기 위한 부처의 노력에 의해 궁극적으로는 예산이 가장 효율적으로 사용될 수 있게 하는 간접적 효과도 있음은 이미 살펴본 바와 같다. 이 외에도 생산성 제고를 위한 이른바 상업화전략의 기본자료로도 사용될 수 있다는 장점이 있다. 商業化란 민간으로의 기능이양, 민간·정부간 競爭許容 등을 포함한 政府生産性 提高 戰略인바, 반복해서 평가가 낮은 부분은 民營化의 우선 대상이 될 것이다.

이런 점을 고려할 때 이 제도의 성공 여부의 전제는 우선 성과지표의 개발이라는 것을 알 수 있다. 예를 들어 미국에서 복지프로그램의 성과지표로 복지프로그램 수혜자 신분을 벗어나 자립하는 비율을 사용하고 있다. 이러한 成果指標가 뉴질랜드나 호주에서도 개발되어 활용되는 것은 이미 살펴본 바와 같다.

아울러 이러한 成果測定이 어느 정도 가능한 경우 미국에서 활용하고 있는 成果基金(Performance-Based Fund 또는 Performance Fund)制度를 도입하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 이는 특정한 사업들의 다년간에 걸친 예상지출액을 하나의 기금으로 통합한 事業別 成果를 측정하여(전술한 복지프로그램의 예가 이에 해당함), 높은 성과를 올린 사업에 기금의 일부로 조성된 보너스풀(bonus pool)에서 추가적인 자금을 지원하는 제도인바 成果와 豫算 支出을 부분적으로 연계하는 데 효과를 보이고 있는 제도이다<sup>10)</sup>.

결론적으로 우리나라에서도 투입예산제도로부터 성과를 중심으로 한 예산제도로의 변환은 불가피하다 하겠다. 이는 올바른 우선순위에 입각한 자원의 效率的 配分, 각 부처의 裁量權 및 伸縮性 擴大에 의한 效率性 提高뿐만 아니라 項目別 統制, 전년대비 증가율 통제 등을 위해 소요되는 엄청난 시간과 노력 등의 國民經濟的 비용을

10) 이에 대한 상세한 설명은 이계식·문형표(편), 前掲書, 第5章 참조.

감소시킬 수 있다는 점에서도 바람직하기 때문이다<sup>11)</sup>. 다만 본질에서 상술한 바와 같은 이론적·기술적 난점 때문에 예산제도 전반을 단기간에 걸쳐 변화시킬 수는 없고 시범적인 부처 및 사업을 선정하여 段階的으로 수행해야 할 것이다. 이미 지적한 바와 같이 그 한 가지 방법은 비용·편익분석을 精密化하는 것이고 다른 하나는 업무의 성격상 이 분석이 불가능하거나 대단히 어려워 다른 客觀的 指標의 적용이 바람직한 경우 成果指標를 사용한 제도를 활용하는 것이다. 이 경우 뉴질랜드의 산출예산제도와 같이 產出을 지표로 삼는 데에 그칠 것이 아니라 미국의 복지프로그램의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 성과를 반영할 수 있는 지표로 발전시킬 수 있는 노력이 지속되어야 할 것이다<sup>12)</sup>. 즉 반드시 뉴질랜드나 호주에서 사용하는 산출예산제도를 그대로 받아들이는 것이 아니라 어떤 형태로든 성과지표를 개발하여 활용하는 것이 바람직하다는 것이다.

본 보고서의 다른 연구(박재완·임주영·현진권)에서 이러한 성과지표의 개발이 시도되었는데 예를 들어 國稅行政의 효과성을 측정하기 위해서는 國稅徵收額－國稅賦課額 費用, 불납세결손세액－징수결정세액 비율 등을 지표로 사용하는 방안이 제시되어 있다<sup>13)</sup>. 이에 대한 자세한 논의는 본 연구의 범위를 벗어나므로 더 이상 하지

- 
- 11) 투입통제 위주의 예산에 비해 성과를 반영한 예산이 우월한 이유로서 전자는 정부서비스 생산함수가 투입물간의 비율이 고정된 형태인 반면 후자는 가변적이므로 더 효율적이라는 논리를 제시하기도 한다. 이에 대해서는 R. Hayes & J. Millar, "Measuring Production Efficiency in a Not-For-Profit Setting," *The Accounting Review*, 1990 참조.
- 12) 이는 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하도록 정부지출이 이루어져야 효율적이라는 기본적인 명제에서 출발한다. 후자는 지출규모로 측정이 될 것이고 전자는 산출이 아니라 성과로서 측정이 되어야 하기 때문이다. 다만, 이 경우 정부지출을 위한 재원조달 자체가 가져오는 사회적 비용(死重負擔)이 고려되지 않는 문제점이 있다.
- 13) 이에 관한 자세한 사항은 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』의 제II권 중 박재완·임주영·현진권, 「공공부문 생산성 지표의 개발과 활용」 참조.

않고자 하며 차후 연구에서 다룰 수 있을 것으로 기대한다.

한편, 성과관리를 위한 예산제도는 예산이 費目 爲主가 아니라 事業別로 편성되어야 하므로 제도변경의 초기에는 현재의 기능별 예산항목을 사업별로 재편하는 등 이 부문의 業務負擔 增加가 불가피하다. 또한 이는 정부 조직의 사업별 부서화 등 기능재편과 맞물려야 효과가 있으므로 간단히 달성할 수 있는 목표는 아니다.

이제 이와 같은 한계를 염두에 두고 대표적 사업부서라고 할 수 있는 국세청 예산을 중심으로 우리나라에서의 산출·성과 예산적용 가능성을 예시해 보고자 한다. 다음의 <表 1-4>에는 1996년도 국세청 소관 예산 중 徵稅行政 부분만이 예시되어 있다. 이 경우를 成果 爲主의 예산으로 변환하기 위해서는 우선 8개의 사업(즉 산출)인 세항 1111 징세심사행정부터 1118 재산세행정까지를 세분한 細事業들을 규정하여 정밀한 成果計測과 불완전하나마 국민경제적 성과까지를 측정할 수 있도록 해야 한다. 이는 이미 살펴본 바와 같이 뉴질랜드나 호주에서 매우 세세히 정의된 下部事業들을 두고 있는 경우와 같다. 다음으로 각각의 세부사업까지 명확히 정의된 성과지표를 개별사업에 명시해야 한다. 그런 다음 일종의 공통비용인 세항 1101 기관운영비의 각목들을 각각의 사업에 배정해야 하며, 아울러 사무실 임대료<sup>14)</sup> 등 이른바 間接費를 각 사업별로 잘 배정해야 함은 물론이다. 그리고 마지막 단계로서는 전술한 成果指標를 活用한 評價가 이루어져야 한다.

이러한 작업의 결과 <表 1-4>의 예산은 <表 1-5>와 같이 변화될 수 있을 것이다. 여기서 주의해야 할 점은 이는 단순한 例示에 불과하며, 事業組織의 改編, 組織業務의 再構成 등에 따라 전혀 다른 형태의 예산안이 작성될 수 있다는 것이다.

14) 여기에는 자기 소유건물의 귀속임대료 등 현 예산제도하에서는 비용으로 잡히지 않는 것까지 포함되어야 한다.

〈表 1-4〉 國稅廳 所管 豫算

(單位: 千圓)

장			목
관	항	세 항	
장 130 일반 행정			
133 징세 행정			
1100 내국세 징수			
	1101	기관 운영	기본급(101), 수당(102), 비정규직 보수(103), 관서운영비(201), 여비(202), 업무추진비(204), 복리후생비(205), 보상금(301), 자산취득비(407)
	1111	징세심사행정	관서운영비(201), 여비(202), 업무추진비(204), 배상금(302), 자산취득비(407)
	1112	직세 행정	관서운영비(201), 여비(202), 업무추진비(204), 자산취득비(407)
	1113	간세 행정	관서운영비(201), 여비(202), 업무추진비(204), 자산취득비(407)
	1114	조사 행정	비정규직 보수(103), 관서운영비(201), 여비(202), 업무추진비(204), 보상금(301), 자산취득비(407)
	1116	세무행정관리	기본급(101), 수당(102), 관서운영비(201), 여비(202), 업무추진비(204), 복리후생비(205), 보상금(301), 시설비(404), 자산취득비(407), 반환금 기타(803)
	1117	국제조세행정	관서운영비(201), 여비(202), 업무추진비(204), 자산취득비(407)
	1118	재산세행정	비정규직 보수(103), 관서운영비(201), 여비(202), 업무추진비(204), 자산취득비(407)

註: ( ) 안은 목번호임.

資料: 재정경제원, 『1996 예산서』

〈表 1-5〉 國稅廳의 成果豫算(例示)

산 출	세 산 출	예 산	성 과	성 과 지 표
징세심사 행 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내국세 수입 추계 및 결산</li> <li>· 내국세 수입의 징수</li> <li>· 체납액 정리 (건수)</li> <li>· 고액체납자 처리(건수)</li> <li>∴</li> </ul>	〈表 1-4〉의 1101 기관운영비를 사업담당 인력에 맞춰 이 사업에 재배정한 예산과 기존의 징세심사행정예산과의 합계	효율적이고 효과적인 국세수입의 징수	불납세결손세액 - 징수결정세액 비율 등 처리 건수 달성도 여부 정시성 여부 등
직세행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직접세 부과</li> <li>· 직접세 감면</li> <li>· 납세의무자 가구대상 작성(건수)</li> <li>· 금융소득자에 대한 납세번호 부여(건수)</li> <li>· 개인의 자산 재평가(건수)</li> <li>∴</li> </ul>	〈表 1-4〉의 1101 기관운영비를 사업담당 인력에 맞춰 이 사업에 재배정한 예산과 기존의 직세행정예산과의 합계	효율적이고 효과적인 국세수입의 징수	직접세 징수액/징세행정비 비율 등. 처리 건수 달성도 여부 정시성 여부 등
간세행정	∴			
∴	∴			
재산세행정	∴			

이러한 간단한 예에서도 볼 수 있듯이 成果管理 強化를 위한 예산제도로의 변환은 용이하지가 않다. 특히 이 예는 이러한 변환이 비교적 용이하다는 사업부서인 국세청의 일부 기능에 국한된 것이

었지만 일반적인 정책부서는 산출의 규정, 成果指標 開發 등이 훨씬 곤란할 것이다. 따라서 시범사업부서를 선정하여 이 제도를 운영한 후 점차 타부처에 확장적용하는 방안이 바람직하다는 점을 다시 강조하고자 한다.

마지막으로 이 제도가 우리나라에 적용되는 데에는 人事制度의 變化가 수반되어야 할 것이다. 年功序列에 의한 인사 및 직급별로 동일한 보수체계하에서는 이와 같이 계측한 성과를 반영하는 수단이 많지가 않으며 따라서 이와 같은 제도의 효과가 극대화되기 어렵다. 이는 이 제도를 도입한 나라들이 契約雇用制와 成果給制度를 채택한 나라들이라는 사실에서도 관찰될 수 있는 점이다. 따라서 이러한 제도의 효과가 제대로 나타나기 위해서도 人事·報酬制度의 改革, 組織의 改編 등이 병행되어야 할 것이며, 이러한 점이 豫算制度 개혁이 시일을 두고 점진적으로 이루어져야 하는 또 하나의 이유가 될 것이다.

### III. 支出統制의 改善方案： 裁量權 및 責任性의 強化

#### 1. 經常經費 管理의 改善

經常經費는 사무실 관리비, 행정관리 등 공통적·일상적으로 지출되는 경비로서 특정사업을 추진하기 위해 지출되는 사업비와 구별되는 費目이다. 이러한 비용은 매번 豫算編成時 특별한 심의가 필요하다기 보다는 반복적이고 자동적으로 계상이 될 수 있는 점에서 간편한 측면이 있는 반면, 그만큼 예산의 경직적 요인으로 작용될 수 있는 측면도 있다. 이와 같은 硬直性·反復性은 필연적으로 習慣性 支出을 초래하게 하며, 따라서 경비절약의 유인도 매우 낮은 것이 일반적이다.

이러한 속성 때문에 經常經費의 節約을 유도할 수 있도록 經常經費管理制度를 고안하는 것이 豫算制度 개선의 주요과제가 되어 왔다. 일반적으로 전통적인 투입예산제도하에서는 경상경비의 비목을 가능한 한 세분화하여 세항목들에 대한 용도 및 지출한도를 자세히 규정하고 비목간 전용을 엄격히 규제함으로써 경상경비 전체의 규모를 통제하고자 하였다. 그러나 이러한 통제는 잘 알려진 바와 같이 소기의 성과를 거두기 어려운데 그 이유는 첫째, 어차피 경상경비 사용의 정보는 사용자(즉 해당부처)가 더 많이 갖고 있으므로 豫算當局이 통제를 해도 실제 절약될 수 있는 부분을 인지하여 절약시킬 방법이 없으며 둘째, 豫算編成時와 달리 실제 지출할 때 항목간 轉用의 필요성이 발생할 수 있는데 이 경우 전용의 허용에 의해 지출의 효율화를 달성할 수 있다는 점이다. 특히 우리나라의 현재 經常經費 關聯制度는 이월에 제약이 많고 경비가 남을 경우 다

음 해의 예산삭감요소가 되는 등 경상경비를 절약할 유인이 매우 낮은 것으로 지적되고 있다.

따라서 효율성 달성을 위한 경상경비제도의 개선방안으로는 우선 비목을 統廢合하고 비목간 전용을 허용하여 지나친 세분화에서 오는 비효율을 제거하는 방안이 있다. 우리나라에서도 최근 이와 같은 제도개선이 이루어졌으나 아직 개선의 여지가 많다 하겠다. 다음으로 보다 중요한 개선방안으로는 해당부처, 즉 실제 경상경비지출의 주체에게 더 많은 伸縮性 및 裁量權을 주어 이의 판단에 의해 효율적 지출을 하도록 하는 것을 들 수 있다.

그러면 이러한 개선방안으로 무엇이 있는가? 이에 移越 및 借用의 활용, 경상경비한도제의 도입 및 확대, 비목간 전용의 확대 등의 방안들이 있는데 현재 호주에서 이러한 제도들이 대부분 도입되어 많은 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다.

우선 호주의 경우 회계연도간 移越 및 借用(Carryovers and Borrowings)제도를 활성화하고 있다. 이는 매년도 예산편성시 향후 3년간의 豫算推計를 함께 제출토록 하고, 이 기간중 예산규모를 변동시키지 않는 범위 내에서 매년 운영비 예산의 일부를 절약하여 차후 會計年度로 이월시키거나 또는 차후 연도로부터 借用도 가능하게 하는 제도로서 예산집행상의 불필요한 제약을 완화시키는 동시에 연말에 과다한 豫算執行의 집중이 되는 것을 방지하는 장점이 있다. 호주 외에도 영국, 캐나다, 미국 등은 정도의 차이는 있으나 모두 이월을 허용하고 있다(차용은 제외). 특이한 것은 뉴질랜드만은 이를 허용하고 있지 않다는 점이다.

그런데 이 제도, 특히 차용이 제대로 활용되기 위해서는 중기 또는 多年度 豫算制度가 정착되어야 하며, 우리나라와 같이 短年度 豫算制度를 사용하는 경우 차용에 엄격한 제한을 두지 않으면 오히려 經常經費規模의 擴大와 같은 바람직하지 못한 결과가 나타날 수 있다. 따라서 단기적으로는 회계연도간 이월을 한정된 규모로 허용

하고 다년도 예산제도의 추진과 더불어 이월 및 차용을 확대하는 것을 고려해야 할 것이다.

다음으로 우리나라에도 이미 도입된 經常經費 限度制를 단계적으로 확대하여, 경상경비에 대한 부서장의 재량권을 확대할 필요가 있다. 이 제도는 호주 등에서 채택한 金額限度制(Cash-limited Appropriation)와 유사한 것으로서 고정적이며 소규모적인 기본적 조직 운영경비를 편성하여 예산실이 이의 한도만 제시하고 사업별 세부내역은 한도 내에서 각 부처가 자율적으로 편성하는 것이다.

이러한 제도를 도입하는 것은 물론 經常經費의 사용주체인 해당 부처가 그 용도를 가장 정확하게 파악하며, 가장 효율적인 관리자라는 의도에서 비롯되지만, 이와 같이 한도만 정하는 것은 豫算編成 과정에서의 시간과 노력을 절약하는 효과도 있다.

다음으로 전술한 바와 같이 비목의 통폐합, 轉·移用의 확대도 지속적으로 추진할 필요가 있다. 호주의 경우 運營費와 事業費간에도 재무부 장관의 승인 여하에 따라 전용이 가능한데 이러한 방안의 채택이 적정한지에 대해서도 신중한 검토가 있어야 할 것이다.

지금까지 제시한 개선방안들은 기본적으로 각 부처의 재량권을 확대하는 방안들이다. 따라서 기존의 投入豫算制度下에서의 엄격한 통제에 근거인 경상경비 남용의 가능성이 오히려 더 증대하지 않는가 하는 우려가 있을 수 있다. 이러한 것은 경상경비의 관리라는 것이 해당부처와 예산당국간에 정보의 비대칭성이 존재하는 전형적인 主人-代理人(Principal-Agent) 문제인 한 피할 수 없는 점이나 본 연구에서는 현재보다 더 큰 재량의 부여 및 적절한 사후통제장치에 의해 훨씬 더 효율적인 결과가 나오리라는 것을 다시 강조하고자 한다. 이것은 이른바 需要表出메커니즘(Preference Revelation Mechanism)의 문제로 해결될 수 있는 방안일 수도 있다<sup>15)</sup>.

15) 이에 관해서는 필자의 다른 논문에서 연구가 진행중이다.

이렇게 대부분의 제도개혁방안이 自律性 및 裁量權의 확대를 특성으로 하고 있으므로 이와 아울러 통제를 강화시키는 장치도 도입되어야 할 필요성이 대두되었다. 이런 관점에서 현재 영국과 호주에서 사용되고 있는 이른바 效率性 配當(Efficiency Dividend)制度에 대한 관심이 점증되고 있다.

호주의 효율성 배당제도는 매년 승인된 각 부처의 경상경비예산액의 1퍼센트에 해당하는 금액을 절감하여 강제로 國庫에 반납토록하는 제도이다(영국은 2퍼센트). 이 제도는 이와 같은 강제적 규정에서 오는 직접적 효과가 큰 것으로 평가된다. 그러나 이 경우 해당 부처가 효율성 배당만큼 예산을 過多申請할 수 있는 可能性을 배제할 수 없다는 것이 가장 큰 문제로 대두된다. 다시 말해 주어진 예산을 줄이는 효과가 크다는 것은 나타난 현상을 피상적으로 관찰한 것일 뿐 실제로 절감되는 것은 아니다 라는 반론이 가능하다는 것이다. 또한 1퍼센트란 수치가 理論的으로 뚜렷한 근거가 없다는 점 등의 문제점도 있다. 따라서 이 제도의 援用은 그 長·短點을 신중히 검토한 후에야 가능할 것이다.

## 2. 事業費 關聯 豫算制度의 改善 :

### 繼續費 및 國庫債務負擔行爲의 活用 擴大

우리나라의 大型投資事業의 수행에는 수많은 문제점이 있는 것으로 지적된다. 그 중에서도 특히 완공시점의 연장, 이에 따른 사업비의 증가, 기본설계까지 마친 事業의 白紙化 등이 빈번하여 그 결과 국민 경제적인 낭비와 비효율이 초래되는 것으로 평가되고 있다<sup>16)</sup>. 이러한 사태의 원인은 어디에 있는가? 예상하지 못한 地價急騰, 工

16) 최근의 연구는 이에 의한 낭비가 1985~1994년의 10년 동안 약 7兆원 이상인 것으로 추정하고 있다. 옥동석, 前掲書 참조.

事費 變化 등 여러 가지 이유가 있을 수 있으나 매년 지출 우선순위가 낮은 사업까지 同時多發的으로 시행되어 모든 사업의 완공을 동시에 지연시키는 이른바 「分散投資」의 문제도 큰 것으로 평가된다.

정부가 사업내용을 확정할 때 최초계획서의 계획기간에 따라 그 사업의 수년간 총예산을 안정적으로 보장한다면 同時多發的 工事施行 및 이에 따른 사업완공의 지연, 즉 분산투자가 성립할 수 없으며, 이미 지적된 바와 같은 經濟的 損失도 발생하지 않게 된다. 그러므로 分散投資에 따른 경제적 손실발생을 방지하는 가장 확실한 방법은 개별 사업에 대한 매년도 예산편성을 최초 계획과 같이 안정적으로 이루어지도록 하는 것이다.

그런데 현행 예산회계법상의 「長期繼續工事」제도는 개별 사업에 대한 매년도 예산편성을 안정적으로 보장해 주지 않는다. 장기계속공사제도하에서는 대형사업의 공사가 수년간 진행되더라도, 사업 채택시 수년간의 총사업비를 정부가 미리 보장해 주지 않기 때문이다. 정부는 1차연도의 事業費만 배정해 주고, 그 이후 연도의 사업비에 대해서는 그때의 상황에 따라 새로 책정을 하는 형식이다. 따라서 다음해에는 사업비가 축소되거나 배정이 안될 수도 있으며, 심지어 사업 자체를 취소할 수도 있다.

현재 우리나라에서는 거의 모든 정부사업의 예산이 장기계속공사제도에 의해 편성되고 있다. 따라서 정부는 매년도의 可用豫算總額과 시행중에 있는 사업의 수를 감안하지 않고서도 매년 신규사업을 추가할 수 있다. 이와 같이 장기계속공사제도하에서는 분산투자가 일반화되게 마련이다.

장기계속공사제도로 사업비 예산을 편성하면 사업의 완공을 합리적으로 예측할 수 없게 된다. 개별 사업의 연도별 예산이 착공단계에서 확정되는 것이 아니라 매년 그때그때의 예산사정에 따라 좌우되기 때문에 政府事業의 完工時期를 예측하기가 매우 어렵다. 또한

사업에 대한 예산이 안정적으로 편성되지 않기 때문에 매년도마다 예산쟁탈전이 벌어지고 이미 着工된 사업의 진행마저 어렵게 된다. 따라서 이 제도하에서는 많은 사업의 완공시기가 지연되게 마련이다. 옥동석 박사의 연구에 의하면 1985~1994년의 10년간 우리나라에서 계획대로 완공된 사업(지연기간이 0인 경우)의 비율은 약 20%에 불과하며, 50% 이상의 사업이 2년 이상 지연되어 완공되었다. 또 5년 이상 지연된 사업의 비율도 약 17%에 달하는 것으로 추정되었다.

우리나라에도 계속비와 국고채무부담행위와 같이 대형사업에 대한 예산편성을 안정적으로 확보하는 제도가 있다. 繼續費制度는 완성에 수년을 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업의 경비 총액과 연간 사업비 금액을 미리 국회의 의결로 확정하는 제도이다. 한편 國庫債務負擔行爲란 정부가 2년 이상의 장기대형공사를 一括契約(민간공사의 경우처럼 시설물의 완공 전체를)한다면 그것에 대해서는 國庫債務負擔이 발생하는 것을 의미한다. 즉 공사의 1차연도에 계약상대자와 수년간의 공사를 請負(都給)하는 형식으로 일괄계약하고 정부가 수년간 채무를 부담하게 되는 것이다.

이들 제도하에서는 사업의 예산이 안정적으로 확보됨에도 불구하고, 우리나라에서 이들 제도의 이용은 극히 제한되어 있어 兩部門 지출의 합계가 전체 예산규모의 2퍼센트에도 미치지 못하고 있다(<表 1-6> 참조). 또한 적용건수도 줄어들고 있는데 계속비의 경우 交通施設特別會計의 기간국도사업에 한정되어 적용되고 있는 실정이다. 국고채무부담행위 역시 현재 우리나라에서는 대개 1~2년의 기간에 한정되어 사용되기 때문에 안정적 豫算支援制度로서의 역할을 다하지 못하고 있다. 또 그 적용범위도 제한되어 사용되고 있는데, 각종 公館의 신축, 항공기 구입, 철도차량 보수비, 피복구입비 등에 주로 사용될 뿐 장기간이 소요되는 정부대형사업에서는 거의 적용되지 않고 있는 실정이다. 이에 반해 일본의 경우에는 <表

<表 1-6> 繼續費와 國庫債務負擔의 年度別 現況

(單位: 억원)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
계 속 비	3,278(4)	3,932(2)	4,138(2)	6,145(3)	8,811(3)	10,689(4)
1. 해운항만청	41(1)	-	-	-	-	-
2. 도로 등 교통시설	3,237(3)	3,932(2)	4,138(2)	6,145(3)	8,811(3)	10,689(4)
국고채무부담	4,131(51)	3,754(18)	5,284(39)	4,879(19)	5,650(21)	6,082(13)
1. 건 설 부	489(10)	-	205(3)	-	40(1)	-
2. 교 통 부	20(1)	-	184(2)	-	-	-
3. 농림수산부	80(2)	-	60(2)	-	-	-
4. 해운항만청	56(3)	-	90(2)	-	-	-
5. 수 산 청	60(1)	-	-	-	-	-
6. 철 도 청	1,205(18)	1,094(6)	1,202(9)	1,649(8)	2,357(9)	2,995(6)
7. 기타 일반회계	891(14)	1,160(11)	933(17)	730(10)	513(9)	587(6)
8. 기타 특별회계						
사법시설 등	30(1)	-	-	-	-	-
국립대학부속병원	-	-	-	-	-	-
도로 등 교통시설	1,300(1)	1,500	2,500(1)	2,500(1)	2,500(1)	2,500(1)
농어촌 구조개선	-	-	50(1)	-	-	-
정부 청사시설	-	-	60(2)	-	-	-
국유재산관리	-	-	-	-	240(1)	-

註: 1. 국방비 예산은 표에서 제외됨.

2. ( )안의 숫자는 사업 건수임.

資料: 재정경제원, 『예산개요』, 1991~1996; 옥동석, 전계서, 1995에서 재인용.

1-7>에서 볼 수 있는 바와 같이 繼續費 및 國庫債務負擔行爲에 의한 지출합계가 일반회계 총세출의 10퍼센트에 육박하는 등 장기대형사업의 집행에 있어 이 두 제도를 많이 활용하고 있다.

그러면 왜 우리나라는 일본과 달리 分散投資에 의한 비효율 초래의 위험성이 높은 長期繼續工事を 이 두 제도보다 훨씬 더 많이 활용하는가? 이에는 대체로 다음과 같은 두 가지 근거가 제시되고 있

다. 첫째, 개별 사업의 총사업비가 계속 증가하기 때문에 이를 固定시키는 것이 바람직하지 않다는 것이다. 다시 말해 사업내용이 변경되고 물가가 상승하면 總事業費가 증가할 수밖에 없기 때문에 총사업비를 한정하기도 어렵고 바람직하지도 않다는 주장이다. 둘째, 이 제도들은 차후연도 예산편성을 경직시키기 때문에 硬直性 자체가 가져오는 비효율뿐 아니라 정치적 요구를 예산에 적절히 반영시키지 못하는 문제점을 가지고 있다는 것이다. 실제 經濟的 必要보다는 政治的 必要性에 의해 남발되는 각종 지역개발사업공약을 수행하기 위한 예산배정을 배제할 수 없는 것이 현실이기도 하다.

〈表 1-7〉 日本의 繼續費, 國庫債務負擔의 豫算編成

(單位: 억엔, 건)

	1993	1994	1995
계 속 비			
1. 일반회계			
한도액 (건수)	6,624 (9)	7,921 (10)	8,038 (10)
총지출예정액	1,339	1,718	1,333
국고채무부담			
1. 일반회계			
한도액 (건수)	70,952 (81)	74,331 (81)	82,831 (95)
지출예정액	19,380	20,606	20,523
2. 특별회계			
한도액 (건수)	56,088(158)	67,237(155)	70,890(150)
총지출예정액	16,067	19,124	17,591
중앙정부 일반회계세출	751,024	734,305	709,871

註: 1. 국고채무부담의 한도액과 건수 및 지출예정액은 연도별 신규사업만을 나타냄. 지출 예정액은 기존사업과 신규사업 전체의 금액을 반영함.

2. 계속비는 일반회계의 방위청 예산에서만 해당됨.

資料: 大藏省, 『財政金融統計』, 1991~1995, 예산자료 포함 해당 월호.  
일본은행 조사통계국, 『경제통계연보』, 1995; 옥동석, 전계서, 1995에서 재인용.

그럼에도 불구하고 다음과 같은 이유에 의해 계속비 및 국고채무 부담행위 활용의 확대가 필요하다 하겠다. 우선 현 제도하에서는 總事業費를 미리 확정시키지 않기 때문에 총사업비 증액이 오히려 손쉽게 이루어지고 또 상당히 큰 폭으로 증가하게 된다. 繼續費工事의 경우 총사업비를 增額·變更시키기 위해서는 반드시 국회의 승인을 받아야 하지만, 장기계속공사 계약하에서는 재정경제원과의 협의만으로도 사업내용 변경과 총사업비 증액이 가능하다. 실제 이러한 간편성 때문에 해당부처가 일단 사업비를 寡少測定하여 사업추진을 허용받은 후 그 사업비를 계속 증액시키는 편법을 허용하는 사례도 있다. 미리 국회의 승인하에 연도별 사업비를 확정시킨다면, 규모변경의 곤란 때문에 사업비 과소추정의 여지는 훨씬 줄어들 것이다. 따라서 총사업비의 무분별한 증액을 막기 위해서는 이 두 제도의 활용이 오히려 더 필요한 것이다.

다음으로 예산편성의 경직성은 물론 바람직하지 않지만 경직성에 너무 집착하여 安定的 豫算確保를 희생하는 것도 바람직하지 않다. 즉 충분히 검토하여 꼭 필요하다고 생각하는 사업에 대해서는 차후 연도의 예산편성을 硬直시키는 한이 있더라도 안정적인 예산집행을 보장해 주어야 한다. 豫算編成이 政治的 論理에 과도하게 좌우되는 것은 바람직하지 않기 때문에 이를 방지하기 위해서라도 안정적 예산집행을 정착시켜야 한다.

우리나라와 豫算會計制度가 비슷한 일본의 경우를 살펴보면, 장기계속계약이 전기, 가스, 수도, 전기통신서비스의 4개 부문에만 적용되고 장기대형공사에는 적용되지 않는다. 따라서 우리나라와 같은 장기계속공사제도도 존재하지도 않는다. 일본에서는 장기대형사업의 예산을 계속비제도와 국고채무부담행위를 이용하여 편성하며, 그 중에서도 국고채무부담행위의 비중이 높다(이 제도에 관한 일본의 법규현황은 <表 1-8> 참조).

계속비제도에서는 연차별로 工事契約이 체결되어 채무부담도 연

〈表 1-8〉 繼續費 및 國庫債務負擔行爲에 대한 韓·日間 法規 比較

	공 통 점	차 이 점
장 기 계속계약	성격상 수년간 존속할 필요가 있는 계약은 각 회계연도 예산범위 안에서 계약을 이행함(한국의 예산회계법 87조, 일본의 회계법 29조)	한국 : 적용범위는 5개 부문 1) 운송, 보관, 시험, 조사, 연구, 측량, 시설관리 등의 용역계약 또는 임차계약 2) 전기, 가스, 수도 등의 공급계약 3) 장비의 유지보수계약 4) 장기계속공사 5) 장기물품제조 일본 : 적용범위는 전기, 가스, 수도, 전기통신 서비스 부문에 한정됨.
국 고 채무부담	국가가 채무를 부담하는 행위를 할 때는 미리 예산으로서 국회의 의결을 거쳐야 함(한국의 예산회계법 24조, 일본의 재정법 15조)	한국 : 연한에 대한 규정 없음 일본 : 5개년이나 국회의결로 연장 가능함.

資料 : 옥동석, 前掲書, 1995에서 재인용.

차별로 이루어지지만, 국고채무부담행위에서는 수개 연도의 채무가一括負擔된다. 그러므로 국고채무부담행위에서는 정부가 채무의 형태로서 契約不履行의 책임까지 부담하게 된다. 그렇기 때문에 장기 대형공사의 안정적 시행을 위해서는 계속비제도보다 오히려 國庫債務負擔行爲가 보다 바람직하다고 할 수 있으며, 일본에서 국고채무부담행위가 많이 이용되는 이유는 바로 여기에 있다.

결론적으로 예산범위 내에서 발주기관이 책임을 지고 공사를 완공시킬 수 있으며, 「분산투자」라는 문제를 방지할 수 있도록 사업

확정과 동시에 總事業費와 年度別 豫算配分을 確定해야 한다. 이러한 것을 실현할 수 있는 현실적 방안은 현행 예산회계법에 규정되어 있고 일본에서도 적극적으로 활용되는 계속비 및 국고채무부담 행위의 적용범위를 확대하는 것이다.

다만 전술한 문제점들 때문에 현재 시행되고 있는 모든 사업들에 대해 繼續費制度나 國庫債務負擔行爲를 한꺼번에 적용하기는 어려울 것이다. 그러므로 우선 대형투자사업의 일부(예를 들면, 장기대형공사의 일정 비율 또는 일정 금액 이상의 공사)에 대해 안정적인 사업비를 보장하는 방식을 적용하고, 그 적용범위를 점차적으로 늘려가는 것이 妥當할 것이다. 아울러 投資事業의 우선순위를 객관적으로 판단할 수 있는 費用·便益分析이 精密化되어야 하고 예산당국의 심사기능 강화 등이 보완되어야 이러한 제도활용의 효과가 높아질 것이다.

### 3. 多年度 豫算編成<sup>17)</sup>

우리나라에서 현재 사용되고 있는 單年度 豫算編成은 전년대비 증가율 위주의 편성 및 계속사업비의 지속적 증대를 피할 수 없다는 등의 문제점이 있다. 바로 이러한 이유 때문에 대부분의 선진제국은<sup>18)</sup> 多年度 豫算編成制度를 활용하고 있으며, 우리나라에서도 中期財政計劃을 편성하고 있다. 그러나 우리나라의 중기재정계획은 실제적 구속력은 없는 형식적 절차에 그치고 있어 이에 대한 개선

17) 다년도 예산편성을 재량권과 책임성의 강화라는 범주에 포함시키는 것은 다소의 논리적 비약이 될 수도 있으나 지출통제의 개선방안 중 하나라는 측면에서 本章에 포함시켰다.

18) 예를 들어 독일은 1970년부터, 호주는 1984년부터 이 제도를 도입·사용하고 있다. 자세한 내용은 송대회·노기성(편), 『선진사회 진입을 위한 외국의 재정제도 연구』, 서울: 한국개발연구원, 1992 및 이계식·문형표(편), 前掲書 참조.

이 요구되고 있다.

이러한 다년도 예산편성의 장점은 크게 다음의 세 가지를 들 수 있다. 우선 국가예산이 단순히 정부의 지출을 정리하는 문서가 아니라 경제정책의 금전적 반영이라는 측면에서 예산의 다년도 편성은 長期的 經濟政策 遂行의 적절한 역할을 한다는 의미를 갖는다. 예를 들어 5년에 걸친 다년도 예산편성(또는 중기재정계획)은 향후 5년간 정부가 추진해야 할 사업내용은 무엇이며, 그 財源調達은 어떻게 될 것인가를 망라하는 것이 되며 이에 따라 중·장기적인 국가 경제정책에 부합하는 예산지출(나아가 재정정책)의 역할에 보다 충실해질 수 있다. 특히 사회간접자본, 교육, 과학기술투자 등 長期的 비전(vision)과 연관이 되는 豫算支出의 경우 이러한 중요성은 더욱 크게 된다.

다음으로 전년대비 증가율 위주의 편성에서 벗어나 사업우선으로 예산을 편성할 수 있어 전반적인 支出 效率性을 제고함은 물론 規模增加率을 둘러싸고 예산당국과 각 부처가 투입해야 하는 엄청난 시간과 노력을 줄일 수 있다는 점이다. 현 제도하에서는 매년 5월부터 8월까지의 3~4개월간은 예산실과 각 부처의 예산담당 공무원 사이에 세부항목 및 전년대비 규모증가를 둘러싼 심의진행 때문에 타업무를 수행할 수 없는 형편이다. 반면 다년도 예산편성의 경우 既確定된 사업 등에 있어서는 경제환경 또는 지수변화에 의한 적절한 변경으로 충분하므로, 이 事業規模 增加를 감안한 타 사업 또는 경비액수조정 등 전체 규모증가를 고려하는 길고도 힘든 심의·협상 과정들을 대폭 축소할 수 있는 것이다.

마지막으로 전술한 바와 같이 이는 차용 등 경상경비의 신축성 확대에 전제조건이 될 뿐 아니라 예산전체의 伸縮性 提高에 의해 사업비 절감에도 도움이 된다. 즉 이월 및 차용, 大型投資事業費의 안정적 확보 등을 다시 살펴보면 이러한 제도의 효과는 다년도 예산편성에 의해 대부분 달성될 수 있는 것들이기 때문이다. 예를 들

어 3년짜리 공사를 3년간 다년도 豫算編成制度에 의해 수행하게 된다면 굳이 계속비, 국고채무부담행위 등을 동원하지 않더라도 그 효과는 동일하다. 물론 다년도 예산편성에 의해 이와 같은 문제가 완전히 해소되지는 않으나(예산편성기간을 초과하는 대형사업의 경우는 다시 사업비의 안정적 확보문제가 발생) 이 제도의 도입이 사업비 및 경상경비의 自律性·伸縮性 提高에 도움이 되는 것은 틀림없다 하겠다.

이러한 점들을 감안할 때 편성은 되나 실제 구속력이 없는 기존의 중기재정계획이 내실 있게 운영되도록 해야 하며 이를 위해 매년 예산편성시 향후 수년간의 예산추정치를 같이 제시하고 이러한 推定値가 구속력을 갖도록 해야 한다. 이때 향후 豫算推定値는 현 단계에서 제시된 것 이외에 새로운 정책의 추진이나 구조적 변화가 없다는 가정하에 물가, 성장률 등 經濟變數의 변동을 감안하여 작성한다. 따라서 장기에 걸친 稅收推計, 事業費推計의 정밀화가 요구됨은 당연하다 하겠다.

이렇게 단년도 편성보다 훨씬 많은 거시경제 전망치가 요구되므로 한국은행, 또는 재경원 내의 여타 부서와의 협의가 요구된다. 또한 지방자치단체와의 협의도 단순히 地方財政調整制度 수준에 국한되지 않고 각 지자체의 중기계획과의 연계가 필요하다. 독일에서는 이러한 문제를 사전조정하기 위해 「재정계획위원회」가 설치되어 있는바 꼭 기구를 설치하지는 않더라도 이러한 준비가 병행되어야 한다.

마지막으로 이 제도를 도입할 때 결정되어야 할 가장 중요한 사항은 豫算編成年數가 될 것이다. 현행 중기재정계획이 5년을 대상으로 하고 있으므로 이에 맞추는 것도 한 방안이 될 것이나 필자의 견해로는 3~5년을 기한으로 설정하고 매년 連動하는 방식이 타당하리라고 생각한다.

#### 4. 地方財政調整制度의 改編<sup>19)</sup>

우리나라의 지방재정은 현재 중앙정부로부터의 移轉財源에 과다하게 의존하고 있어 自體財源의 개발노력이 미흡하고 재정운용의 효율성 제고를 위한 자구노력도 충분치 못한 실정이다. 또한 지방 재정조정제도의 본질적 기능 중의 하나인 지방자치단체간의 財政力 隔差 해소 기능도 미흡한 것으로 평가된다.

본 연구에서는 지방정부간의 재정력 격차 해소나 지방재정의 자립도 제고 등을 포함한 地方財政調整制度 전반의 개선방안을 논하고자 하는 것은 아니다. 이보다는 현행 지방재정제도는 효율적인 지방재정 운용을 위해 어떻게 개편되어야 하며, 지방재정제도간의 역할분담을 장기적으로 어떻게 조화시켜 나갈 것인가 등 공공부문의 생산성 제고라는 틀 안에서의 개선방안을 논의하고자 한다.

우리나라에는 현재 地方交付金, 地方讓與金, 補助金の 3개 지방재정조정제도가 있는바, 각 제도별로 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 평가되고 있다. 지방교부금제도에 있어서는 우선 교부금 총액이 내국세의 13.27%로 법정화됨에 따라 중앙재정의 硬直性을 심화시키며, 배급제적 성격으로 인해 超過需要를 유발하고, 현행 배분비율에 대한 명확한 이론적 근거와 타당성이 결여되어 있다는 점 등의 문제점이 지적되고 있다.

지방교부금은 용도가 정해지지 않는 일반재원인 까닭에 일단 배정이 이루어지면 재정운영의 성과나 실태가 적절히 반영되지 못하는 등 효율성 확보를 위한 적절한 事後管理體系가 결여되어 있어 公共財源의 낭비나 비효율이 초래될 소지가 많다.

다음으로 현행 지방교부금제도는 지방자치단체의 自救努力 또는

19) 이 부분에 대한 자세한 논의는 노기성·유일호(편), 『1994 국가예산과 정책목표』, 제2장, 서울 : 한국개발연구원 참조.

징세노력을 유도할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 것으로 평가되고 있으며, 이에 따라 地方自治團體가 재정수요를 줄이거나 징세노력을 제고하는 경우 오히려 배정액이 감소하는 불합리를 노정할 수 있다.

한편 特別交付稅는 특별한 재정수요가 있는 경우 배정하는 것을 원칙으로 하고 있으나 실제로는 변칙운용이나 재량적 운용의 폭이 큰 실정이므로 특별교부세의 비중축소나 용도조정이 시급히 요청되고 있다.

國庫補助金은 보조율, 보조대상사업 선정 등의 문제에 있어 중앙정부의 자의적인 의사결정에 의존하여 왔으며 이에 따라 정치적 유력자의 영향력에 따른 특정지방의 특혜적 보조금지출이나 지방의 의사가 제대로 반영되지 않는 등의 문제가 있었던 것으로 평가되며, 보조금의 零細化, 보조사업 및 용도의 지나친 細分化 및 지출에 대한 지나친 간섭 등의 문제도 지적되고 있다. 예를 들어 1994년 예산기준으로 보조금 규모가 1억원 미만인 사업이 15개, 2억원 미만인 사업도 8개에 달하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 규모가 영세할수록 세부사항까지 중앙정부가 통제하게 되게 마련이며, 이에 의해 사업추진의 效率性도 떨어지게 마련이다.

현행 지방양여금제도에 있어서는 우선 배분기준의 합리성 문제가 제기되고 있는바 지방도로 정비사업의 경우 배분비율을 도로의 관리주체별로 정하고 있으나 이러한 배분기준 설정의 근거가 불명확하다. 현행 시행령에 의하면 直轄市道 18%, 地方道 20%, 市の 國道整備 15%, 市道整備 4%, 郡道整備 34%, 農漁村道路 9%가 배분되었으나, 이에 대한 설정기준은 분명하게 명시되어 있지 않아 자의성을 배제하기가 곤란하다는 것이다.

그리고 양여금 배정에 큰 영향을 미치는 補正指數 算定에도 문제가 있는 것으로 평가된다. 예를 들어 직할시도 양여금 보정지수의 경우 인구지수, 자동차지수, 지가지수 재정여건지수의 비율이 4 :

4:1:1로 확정된 근거도 불명확하며 무엇보다도 재정여건지수에 사용되는 재정력 지수가 객관적 財政力 指標로 부적합하다는 것이 문제이다.

그러면 이와 같은 문제에 대응하여 어떠한 개선방안을 마련하는 것이 정부부문 전체의 생산성 제고에 도움이 될 것인가? 우선 법정 교부세율은 단기적으로는 13.27%를 상한선으로 하여 현재의 법정 배분방식을 유지하되, 중기적으로는 일정한 범위 내에서 변동의 상하한폭을 허용하여 교부세배정의 신축성을 제고하는 방안을 검토하며, 장기적으로는 현재와 같은 법정화를 지양하고 그때그때의 재정 여건에 따라 교부세 배정을 조절하는 可變配分方式으로 전환해 나가야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 징세노력을 제고하기 위해 지방세수입 증가분이 전국의 평균수준을 초과하는 자치단체에 대해서는 추가증가분의 일정비율(예 50%)을 기준재정수입액에서 제외하여 유보재원으로 인정하거나, 課標現實化率이 전국평균을 상회하는 자치단체에 대해서는 기준재정수입액을 감액조정하는 등의 개선방안을 마련해야 한다.

셋째, 교부금배분에 있어 단순히 지방정부의 부족재원을 보전해주는 소극적 역할에서 벗어나 자치단체가 재정운영의 健全性이나 適正性을 제고할 수 있도록 인센티브를 부여하는 방안을 강구해야 할 것이다. 구체적으로 인건비 비율이나 경상적 경비비율이 몇 년간 계속 하락하는 경우 교부금을 추가배분하는 등 교부금 배분을 세출구조의 건전성지표와 연계하는 방식을 검토할 수 있다.

마지막으로, 지나치게 높은 특별교부세의 비중을 인하할 필요가 있다. 國庫補助金制度의 개선방안으로는 우선 기존의 국고보조사업에 대해 사업별 성격 및 우선순위, 財源負擔 등에 관한 전반적 재검토를 통해 지원의 효율성이 상실되었거나 지원목적이 달성된 보조금은 폐지하고, 지원의 필요성이 적어진 경우는 지원을 축소하며

신규재원이 필요하다고 인정되는 분야도 기존의 사업과 대체하는 범위 내로 한정하는 것이 바람직하다. 이러한 補助金에 대한 재검토는 정기적으로 실시하도록 하고 日沒法이나 보조금 체감제도의 도입을 통해 보조금 지급의 타성화를 방지해야 한다.

유사사업과 통합이 가능한 경우는 통합보조로 전환하는 등 지나치게 영세한 보조금은 과감히 統廢合하도록 해야 하며, 이를 위해 예산과목상 개별보조사업의 상위개념인 세항별로 통합하거나 또는 현행법상 50만원인 영세보조금 폐지기준을 대폭 상향조정하는 것 등의 방안을 고려해 볼 수 있다. 아울러 보조사업의 사업타당성 검토, 투자효과의 사전·사후적 분석을 위한 費用便益分析 등의 기법개발 및 활용 등 평가제도의 체계화가 요구된다. 또한 사업선정에 있어서도 지방의 의사가 충분히 반영되도록 보조금신청주의를 내실화하고 보조금 지급에 있어 정치적 영향력을 극소화해야 할 것이다.

지방양여금의 배분기준과 보정지수 산정에 있어서 합리성·객관성을 제고시키는 노력이 요구되며, 地方讓與金은 지방자치단체에서 제출하는 산정자료에 따라 결정되므로 기초자료의 신뢰성 확충을 위한 제도적 방안의 강구도 필요하다.

이와 같은 개별제도의 개선방안과 아울러 궁극적으로는 이 3개 제도간의 조화를 중심으로 포괄적인 제도개편이 고려되어야 한다. 이러한 개편의 핵심은 본 연구에서 누차 지적된 바와 같은 自律性 및 伸縮性의 제고에서 찾아야 한다. 이는 결국 중앙정부의 지나친 통제가 문제가 되는 보조금이나 양여금 제도에 있어 지자체의 재량권을 확대하는 것으로 귀결된다.

현행 제도하에서는 보조금과 교부금은 일반회계를 통해 편성·배분되는 반면 양여금은 별도의 地方讓與金 特別會計의 형태로 운영됨으로써 일반회계 세출규모를 축소하는 등 재정체계의 왜곡을 초래한다. 또한 현재의 지방양여금은 도입과정에서 종전의 國庫補助事業의 일부를 사업의 성격이나 내용상 큰 변화없이 수용함에 따라 제도 본연

의 의의가 제대로 확보되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 세원의 공동이용이라는 측면보다는 국고보조사업을 대신하는 성격이 더욱 커 지방 재정조정제도 상호간의 역할분담 차원에서 문제점을 노정하고 있다.

따라서 장기적으로는 양여금 관련 특별회계를 폐지하고 세입 및 세출을 一般會計로 이관하며, 양여금 사업 가운데 국가시책상 필요하거나 국가의 직접지원이 보다 효과적인 사업(예 환경관련 사업)은 국고보조금, 특히 包括補助金 형태로 운영하는 것이 바람직하다. 이때 보조금은 포괄보조금 형태로 개편하여 지나치게 영세화된 보조금제도를 운영하는 데서 오는 비효율, 즉 소규모 사업에까지 일일이 중앙정부의 통제가 남발이 되는 등의 效率性 阻害要素를 제거하도록 하는 것이 바람직하다. 이는 지방사업이 비록 중앙정부의 보조하에 추진되더라도 결국 그 사업의 특성을 가장 잘 아는 地方自治團體의 판단 및 재량을 중심으로 수행되어야 하며, 소규모 지출까지도 중앙정부의 판단 및 統制가 우선되어서는 효율적 사업수행이 어렵다는 근거에 기인한다.

또한 양여금의 나머지 사업과 보조사업 중 國庫補助率이 일정 한도를 넘는 사업은 지방정부의 추진사업으로 지방이양하되 추가 소요재원을 지원하며 소요재원은 地方交付稅率을 상향조정하는 방식으로 배분하도록 한다. 아울러 地方稅 課稅 自主權을 점차 확대하여 소요재원 충당에 도움이 되도록 하는 것이 바람직하다.

이렇게 함으로써 재정조정제도를 일반재원을 지원하는 지방교부금과 특정재원을 지원하는 국고보조금으로 이원화하여, 지원제도별 기능·특성을 차등화하고 지원의 목표나 운영체계 등을 보다 명확히 정립하고 구분토록 하는 것이 바람직하다.

## 5. 其他 改善方案：收入留保權 許容 및 會計制度의 改善

현행 우리나라의 제도에 의하면 수수료 등 각 부처당 자체수입은

일단 국고로 귀속되고 차후에 일괄해서 예산이 배정되고 있다. 그러나 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 미국은 모두 자체수입 중 일부를 각 부처가 직접 유보하여 사용하는 제도로 변경하였다.

수입유보권의 허용이라고 부르는 이 제도는 기본적으로 시장의 원리에 부합하도록 應益原則을 확대한다는 취지에서 비롯되었다. 그런데 이러한 자체 수입은 해당부처가 민간에게 매각한 서비스의 대가로 획득하는 수입에만 국한되는 것은 아니다. 예를 들어 빌딩 임대, 회계감사, 법무서비스, 문서발간 등 어느 한 부처가 다른 부처에 대해 제공한 서비스에 대해서도 그 정당한 대가를 일단 지불 받아 자체수입으로 사용한다는 것이다.

이는 결국 각 부처의 收入增大 유인 및 예산운영의 自律權을 증대시키자는 것으로 그 도입을 고려해 볼 필요가 있다. 다만, 어느 정도까지를 그 한계로 할 것인가에 대해서는 많은 검토가 있어야 할 것이다.

예산제도의 개편과 밀접하게 연관되어 동시에 추진되어야 할 것이 회계제도의 개혁이다. 사실 정부회계는 산출물과 추구하는 목표가 분명한 민간기업회계보다는 會計基準 및 原則을 명확히 정립하기 어려운 측면이 있다. 이 때문에 각국의 政府會計 기준도 각양각색이고 비교적 잘 갖추어진 나라들도 이러한 한계를 인식하여 지속적인 개선노력을 기울이고 있는 실정이다.

정부회계제도 개혁논의에서 중심이 되고 있는 것은 민간기업회계에서 사용하는 發生主義 會計制度의 도입이 가능한가 하는 문제이다. 발생주의는 현금의 수입·지출의 시점과 관계없이 기간중 損益이 발생하면 수익·비용을 계산하는 제도이다. 이에 반해 대부분의 정부회계에서 사용하는 현금주의는 현금의 수입·지출시점에 따라, 즉 실제로 발생하는 경우에만 歲入(收入)과 歲出(費用)을 계산한다. 발생주의 회계제도의 장점은 정부의 각종 사업 및 정책이 채무 또는 채권에 미치는 영향 파악을 정확하게 이루어지게 하는 등 보

다 합리적인 기준이라는 데에 있다고 평가된다.

이러한 장점에도 불구하고 정부회계에 있어서는 뉴질랜드를 제외하고는 발생주의를 채택하는 나라가 없다<sup>20)</sup>. 그 이유는 발생주의를 도입하기 위해서는 정부가 보유하고 있는 資產을 정확히 평가하는 등 준비작업에 엄청난 시간과 노력이 투입되기 때문이고 또한 굳이 발생주의를 사용하지 않더라도 정확한 財務諸表 작성을 통한 복식 부기원리의 도입으로 회계의 정확성이라는 목표를 충분히 달성할 수 있다는 근거 때문이다.

이런 점을 감안할 때 발생주의 회계의 도입 자체는 그 장·단점을 신중히 비교한 후 판단할 문제라고 생각한다. 그러나 정확한 정부 財務諸表 작성(특히 정부의 대차대조표)은 政府支出의 성과를 파악하는 데에 필수적이므로 시급히 착수해야 한다고 판단되며, 전면적인 작성준비에 시간이 필요하다면 일부부처 또는 지방자치단체부터라도 바로 작성을 시작해야 할 것이다.

---

20) 호주의 경우 일부 지방정부에서도 사용하고 있다.

## IV. 結 論

본 연구에서는 공공부문의 생산성 제고라는 큰 틀 안에서 이를 뒷받침하기 위해 예산제도는 어떻게 改善되어야 할 것인가 하는 方案을 모색해 보았다. 한 나라의 예산은 정부활동의 금전적 기초일 뿐 아니라 정부의 經濟政策 및 運用方案을 집약한 것이라는 점을 상기한다면 豫算制度의 개혁이 공공부문의 생산성 제고를 위한 제도개혁의 중요한 부분이 된다는 것은 당연하다 하겠다.

본 연구에서는 公共部門 生産性 提高를 위한 예산제도 개선이 성과관리의 강화와 지출통제의 개선이라는 두 가지 큰 축으로 추진되어야 하며, 이를 위한 방안으로는 비용·편익분석의 활성화, 성과지표의 개발을 전제로 한 산출예산제도의 도입, 경상경비관리의 개선, 다년도 예산편성, 사업비관리의 개선, 지방재정조정제도의 개편, 수입유보권 허용 등이 있음을 논의하였다.

이러한 개선방안들의 기본적 성격을 잘 살펴보면 成果管理의 강화까지 포함하여 대부분 기존의 제도보다 해당부처의 자율성, 재량권을 제고시킨 방안들임을 알 수 있다. 이는 이미 지적된 바와 같이 지출의 주체에게 책임과 권한을 가능한 많이 부여하고 豫算當局의 통제는 국가정책목표와 부합하도록 큰 테두리를 정하는 것이 세부 사항까지 통제해야 하는 기존의 제도보다 훨씬 더 效率的이라는 인식에 근거하고 있다. 또한 이러한 방향은 예산제도 외의 공공부문 개혁안이 대체로 권한의 이양, 위임, 자율권 확대 등을 지향하는 것과도 같은 軌에 있는 것이다.

물론 이와 같은 방식으로의 전환이 예산당국의 필요한 통제마저 부인하는 것은 아니다. 어떤 사회, 어떤 국가에서도 적절한 통제장

치가 없는 豫算支出은 낭비와 비효율로 귀결되도록 되어 있기 때문이다. 본 연구에서 주장되는 自律性 및 재량의 제고란, 실효성이 없고 경직적이어서 오히려 비효율을 초래하는 제도에서 벗어나 해당 부처가 스스로의 利益을 위해서라도 예산을 절감하고 효율을 추구하도록 하는 제도적 장치를 만들어야 한다는 것을 의미하는 것이다.

본고에서 제시된 개선방안들은 지금까지 논의된 적이 없는 전혀 새로운 것이 아니다. 서론에 지적된 바와 같이 이 제도들은 대부분 선진각국에서 실험이 되었거나 되고 있는 것이며, 따라서 그 평가도 어느 정도 내려진 것들이다. 그러나 다른 국가에서 성공한 제도가 우리에게 그대로 적용될 수 있다는 보장은 없다는 점에서 우리 현실에의 적용 가능성을 짚어 보았다는 것에 더 큰 의미가 있다 하겠다.

이렇게 적용 가능성을 점검하면서 본 연구는 대부분의 정책방안들을 漸進的으로 도입, 확대적용할 것을 건의하고 있다. 이는 단순히 慎重하거나 安全한 접근방법을 택하자는 의미가 아니다. 실제 이러한 개혁은 실험적 성격이 강하며, 정부부문의 특성상 현실화하기 어려운 부분도 많고 현실화에 따르는 비용(비록 단기적일지라도)이 만만치 않게 큰 것들이 많다는 등의 이유가 이러한 段階的 接近方案을 선호하게 되는 이유라고 할 수 있다.

이 문제와 관련하여 중앙부처 공무원들을 대상으로 예산제도 개혁에 관해 本院이 실시한 설문조사 결과를 제시하고자 한다(자세한 내용은 부록 참조). 대다수의 설문조사 대상자들은 본고에 제시된 豫算制度 改革案의 導入을 贊成하고 있으며, 도입은 점진적이어야 한다는 의견에 공감하고 있는 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 본 연구가 제시하는 방안들은 현실적 지지를 얻고 있다 하겠다.

예산제도 개혁의 중요한 부분을 차지하는 특별회계 및 기금제도의 개선, 조세지출예산제도의 도입, 공적연금제도의 개혁 등은 비록

그러한 개혁을 통해 궁극적으로는 公共部門의 生産性を 提高하게 되지만 본 연구에 제시된 방안들에 비해 간접적인 영향을 미친다고 판단되어 본 연구의 논의에서는 일단 제외하였다. 한편, 公共部門의 改革은 미래 사회에서의 정부의 새로운 역할과도 밀접한 연관이 있으나, 현재의 시각에서 볼 때 예산제도는 이러한 변화와 일단 거리가 있다고 판단되어 논의하지 않았다.

경제 및 사회의 모든 부분에서 效率 및 生産性的의 極大化가 더욱 더 요구되는 시점에서 자칫 비효율적일 수 있는 요인을 내포하는 전통적인 정부의 기능을 뒷받침하는 豫算制度의 개혁은 그만큼 어려운 과제라 할 수 있다. 또한 본 연구에 제시된 방안들이 예산제도가 가지는 모든 문제들을 일거에 해소하는 것도 아니며 제II장에서 지적된 바 있지만 다른 제도의 개혁과 병행 추진되어야만 효과를 볼 수 있는 부분도 있다. 본 연구가 가지는 의미는 이러한 난점을 조화롭게 극복하고자 하는 시도이며 그 과정의 일부라는 데에 있다고 할 것이다.

본고를 끝맺으면서 다음을 다시 상기시키고자 한다. 즉 예산제도를 포함한 공공부문의 개혁이 자칫 政府機能의 否認과 동일시되어서는 안된다는 점이다. 가장 발달된 자본주의 사회에서도 시장으로 해결할 수 없는 정부고유의 經濟的 領域이 있음을 부인할 수는 없다. 예산제도의 개혁이 신중하고 漸進的일 수밖에 없는 이유가 여기에 있다 하겠다.

## 參 考 文 獻

- 노기성·유일호(편), 『1994 국가예산과 정책목표』, 서울 : 한국개발연구원, 1994.
- 송대회·노기성(편), 『선진사회 진입을 위한 외국의 재정제도 연구』, 서울 : 한국개발연구원, 1992.
- 옥동석(편), 『政府大型事業의 選擇과 豫算編成』, 서울 : 한국개발연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『민자유치체도의 발전방안』, 서울 : 한화경제연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 「가중평균치 사회적 할인율의 문제」, 『재정금융연구』, 제3권 제2호, 서울 : 한국조세연구원, 1996. 12.
- 이계식·문형표(편), 『정부혁신』, 서울 : 한국개발연구원, 1995.
- 박재완·임주영·현진권, 「생산성 지표의 개발과 활용」, 최 광·임주영(편), 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』, 제 II 권, 서울 : 한국조세연구원, 1997.
- Hayes, Robert D. and James A. Millar, "Measuring Production Efficiency in a Not-for-profit Setting," *The Accounting Review*, 1990.
- Inland Revenue Department, "Inland Revenue Annual Report," 1996.
- Lee, Kye-Sik and Ilho Yoo(eds.), *Fiscal Reform in Korea and OECD Countries*, Seoul : Korea Development Institute, April 1996.
- OECD, *Managing with Market-type Mechanisms*, Paris, 1993.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, A William Patric Book, 1992.

Report of the National Performance Review, *Creating a Government That Works Better and Costs Less*, September 1993.

\_\_\_\_\_, *Putting Customers First : Standards for Serving the American People*, September 1994.

Scott, Graham C., *Government Reform in Newzealand*, International Monetary Fund, 1996.

*The Australian Public Service Reformed*, 1992.

United States General Accounting Office, *Management for Results : Experiences Abroad Suggests Insights for Federal Management Reforms*, May 1995.

## 附 錄

〈附表 1-1〉 뉴질랜드 國稅廳의 產出과 成果(〈表 1-1〉의 계속)

산출 (Output Class)	산출의 설명 (Output Class Description)	성과(Government Outcome)
자녀양육보조금 의 부과 및 징수 (Assessment and Collection of Child Sup- port)	자녀양육법 (Child Support Act)의 적용	부모가 자녀와의 동거여부와 관계 없이 자녀를 부양하는 데 충분한 재정지원을 하도록 하여 국가의 자녀양육보조 의무를 감소시킴.
자녀양육 보조금 운영검토 (Child Support Administrative Reviews)	자녀양육 보조금을 저비용으로 산정할 수 있는 행정적 검 토	가정법원(Family Court)에 의뢰 할 필요없이 자녀양육보조의무를 정정할 수 있도록 하여 자녀양육 보조금 산정방식의 변경신청을 효 율적으로 취급할 수 있음.
소득보장을 위한 행정 (Administration of Income Main- tenance)	가족지원/최저가족 소득 보장제도	가족지원/최저가족소득 보장제도 를 통해 가장 효과적이고 효율적 인 방법으로 가족들을 지원.
학생대출 (Student Loan Scheme)	학생대출에 대한 부 과·징수, 대출미상 환자에 대한 조치	학생들에게 학습에 드는 비용을 지원.
기타 기관에의 정보제공(Sup- ply of Informa- tion to Other Agencies)	국세청이 소유한 정 보를 특정정부지불 금에 대한 적격성을 기초로 DSW와 ACC에 제공	사회지원 또는 재정보상의 적정액 이 적격한 사람에게 제공됨.
조사의뢰 (Commission of Inquiry)	조세관련문제 조사 의뢰에 응답	

〈附表 1-1〉의 계속

산출 (Output Class)	산출의 설명 (Output Class Description)	성과(Government Outcome)
ACC 장려금의 징수 (Collection of ACC Premi- ums)	고객에 대한 조언과 근로소득자들에 대 한 징수 및 지불액	장려금은 상해를 입은 사람들에게 건강을 회복시키고 공정한 보상과 재정적으로 지원할 수 있는 방법 에 관한 기본적 보험기금 마련을 돕기 위해 징수됨.
공무원 조세교육 제공 (Tax Education Office Services)	지역사회, IRD, 재 무성장관(Ministers of Revenue and Fi- nance)에 대한 법 률적 조언	가장 효과적이고 효율적인 방법으 로 재정수입을 징수.

資料 : Inland Revenue Department, "Inland Revenue Annual Report,"  
1996.

### 〈豫算制度 改革에 대한 公務員 設問調査〉

한국조세연구원은 공공부문 생산성에 대한 공무원들의 인식을 알아보기 위해 623명의 중앙부처 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이하에서는 이 중 예산담당 공무원 55명을 대상으로 한 豫算制度 개혁에 관련되는 부분만을 발췌하여 소개하고자 한다.

먼저 각 개혁방안별로 설문조사 결과를 살펴보기로 한다. 우선 生産性指標 개발에 대해서는 전체 응답자의 56.4%가 필요하다, 23.6%가 매우 필요하다고 답하는 등 80%가 필요하다는 반응을 보였다 (〈附表 1-2〉 참조). 이는 産出豫算制度의 도입여부와는 상관없이 생산성지표의 개발이 예산지출의 성과측정에 필요하다는 인식이 광

〈附表 1-2〉 生産性指標 開發의 必要性

(單位: 명, %)

	응답자 수	매우 필요하다	필요하다	그저 그렇다	별로 필요없다
예산 담당 직 급	55	23.6	56.4	10.9	9.1
부이사관	1	0.0	100.0	0.0	0.0
서 기 관	7	14.3	57.1	14.3	14.3
사 무 관	16	37.5	56.3	6.3	0.0
주 사	23	26.1	47.8	13.0	13.0
주 사 보	6	0.0	83.3	0.0	16.7
연 구 사	2	0.0	50.0	50.0	0.0
공무원 재직기간					
5년 이하	8	25.0	62.5	0.0	12.5
6~10년	11	18.2	45.5	27.3	9.1
11~15년	7	28.6	71.4	0.0	0.0
16~20년	17	11.8	64.7	17.6	5.9
20년 이상	12	41.7	41.7	0.0	16.7
전산망 관련경험					
있 다	7	14.3	85.7	0.0	0.0
없 다	48	25.0	52.1	12.5	10.4

〈附表 1-3〉 該當部處의 裁量權 擴大

(單位: 명, %)

	응답자 수	담당부처에 전적인 재량권 부여	현재보다 어느 정도는 확대	현재 수준
예산담당	55	43.6	50.9	5.5
직 급				
부이사관	1	0.0	100.0	0.0
서 기 관	7	57.1	42.9	0.0
사 무 관	16	37.5	56.3	6.3
주 사	23	52.2	39.1	8.7
주 사 보	6	33.3	66.7	0.0
연 구 사	2	0.0	100.0	0.0
공무원 재직기간				
5년 이하	8	62.5	37.5	0.0
6~10년	11	54.5	45.5	0.0
11~15년	7	42.9	57.1	0.0
16~20년	17	41.2	47.1	11.8
20년 이상	12	25.0	66.7	8.3
전산망 관련경험				
있 다	7	42.9	57.1	0.0
없 다	48	43.8	50.0	6.3

범위하게 확산되어 있음을 보여준다. 직급별로는 하위직이 상대적으로 필요성에 덜 공감하는 것으로 나타났고 특히 전산망 관련 경험이 있는 응답자는 전원 필요하다는 응답을 하여 전산망이 완비될 경우 생산성지표의 개발·활용이 훨씬 더 용이할 것이라는 판단을 가능하게 하고 있다.

다음으로 해당부처의 재량권 확대에 대해서는 43.6%가 전적인 裁量權 부여에 찬성하고 50.9%가 현재보다 어느 정도는 확대되어야 한다고 응답하여 94.5%가 재량권 확대에 찬성하고 있다(〈附表 1-3〉 참조). 이는 현재의 예산통제가 과다하여 비효율을 초래한다는 것을 반증하고 있다고 판단된다.

〈附表 1-4〉 經常經費의 移越

(單位: 명, %)

	응답자 수	전면 허용	일정한도 내에서 허용	차용은 금지 이월전면 허용	차용은 금지 이월부분 허용	차용/이월 전면금지
예산 담당 직 급	55	7.3	52.7	16.4	7.3	16.4
부이사관	1	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
서 기 관	7	0.0	85.7	0.0	0.0	14.3
사 무 관	16	12.5	62.5	6.3	6.3	12.5
주 사	23	4.3	30.4	30.4	13.0	21.7
주 사 보	6	16.7	66.7	0.0	0.0	16.7
연 구 사	2	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0
공무원 재직기간						
5년 이하	8	12.5	37.5	25.0	12.5	12.5
6~10년	11	18.2	36.4	18.2	0.0	27.3
11~15년	7	0.0	85.7	0.0	0.0	14.3
16~20년	17	0.0	47.1	23.5	11.8	17.6
20년 이상	12	8.3	66.7	8.3	8.3	8.3
전산망 관련경험						
있 다	7	0.0	85.7	0.0	0.0	14.3
없 다	48	8.3	47.9	18.8	8.3	16.7

經常經費의 이월 및 차용에 대해서는 〈附表 1-4〉에 제시된 바와 같이 전면 허용은 7.3%에 불과하나 과반수가 일정한도 내에서 허용할 것에 동의하고 移越 및 借用의 부분허용에도 23.7%가 찬성하는 등 현재보다 신축적인 운용이 필요하다는 것에 대다수의 예산담당 공무원들이 동의하고 있는 것으로 나타났다.

다음으로 豫算配定の 지속성 즉 사업예산에 있어 계속비 및 國庫債務負擔行爲의 확대에 대해서는 응답자의 70.9%가 제한된 확대가 필요하다고 응답하였다. 따라서 본 연구에서의 결론에 대해 이미 공감대가 형성되었다고 판단된다. 아울러 대폭 확대도 16.4%나 되며 현행 유지 내지는 강화는 10.9%에 불과한 것으로 나타났다.

〈附表 1-5〉 豫算配定の 持續性

(單位：명, %)

	응답자 수	대폭 확대	제한된 사업에 한해 확대	현행 대로	국고 채무부담 행위를 폐지하고 예산 경직성 제거	무응답
예산 담당	55	16.4	70.9	9.1	1.8	1.8
직 급						
부이사관	1	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
서 기 관	7	0.0	85.7	14.3	0.0	0.0
사 무 관	16	25.0	62.5	6.3	0.0	6.3
주 사	23	17.4	69.6	8.7	4.3	0.0
주 사 보	6	16.7	66.7	16.7	0.0	0.0
연 구 사	2	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
공무원 재직기간						
5년 이하	8	25.0	62.5	12.5	0.0	0.0
6~10년	11	27.3	72.7	0.0	0.0	0.0
11~15년	7	14.3	57.1	28.6	0.0	0.0
16~20년	17	0.0	82.4	11.8	5.9	0.0
20년 이상	12	25.0	66.7	0.0	0.0	8.3
전산망 관련경험						
있 다	7	28.6	57.1	14.3	0.0	0.0
없 다	48	14.6	72.9	8.3	2.1	2.1

多年度 豫算編成에 대해서는 바람직하나 시일을 두고 시행해야 한다는 의견이 60.0%로서 다소 유보적인 반응이 나타났다. 그러나 시행 자체에 대해서는 81.8%가 찬성하고 있다.

〈附表 1-6〉 多年度 豫算編成

(單位: 명, %)

	응답자 수	바람직 하므로 당장시행	바람직 하나 시일두고 시행	현행제도 그대로	사업비에 한하여 다년도 예산제도 채택
예산 담당	55	21.8	60.0	16.4	1.8
직 급					
부이사관	1	0.0	0.0	100.0	0.0
서 기 관	7	28.6	71.4	0.0	0.0
사 무 관	16	31.3	43.8	18.8	6.3
주 사	23	17.4	69.6	13.0	0.0
주 사 보	6	16.7	66.7	16.7	0.0
연 구 사	2	0.0	50.0	50.0	0.0
공무원 재직기간					
5년 이하	8	25.0	62.5	12.5	0.0
6~10년	11	27.3	54.5	18.2	0.0
11~15년	7	28.6	57.1	14.3	0.0
16~20년	17	5.9	64.7	29.4	0.0
20년 이상	12	33.3	58.3	0.0	8.3
전산망 관련경험					
있 다	7	28.6	71.4	0.0	0.0
없 다	48	20.8	58.3	18.8	2.1

한편 다년도 예산편성의 기간으로는 〈附表 1-7〉에 나타난 바와 같이 3~5년이 가장 적당하다고 보는 것으로 나타났다.

〈附表 1-7〉 多年度 豫算編成의 期間

(單位：명, %)

	응답자 수	5~10년	3~5년	2년	무응답
예산 담당	55	5.5	61.8	21.8	10.9
직 급					
부이사관	1	0.0	0.0	100.0	0.0
서기관	7	0.0	57.1	42.9	0.0
사무관	16	12.5	43.8	25.0	18.8
주사	23	0.0	87.0	4.3	8.7
주사보	6	16.7	16.7	50.0	16.7
연구사	2	0.0	100.0	0.0	0.0
공무원 재직기간					
5년 이하	8	25.0	62.5	12.5	0.0
6~10년	11	0.0	54.5	36.4	9.1
11~15년	7	0.0	57.1	42.9	0.0
16~20년	17	0.0	52.9	17.6	29.4
20년 이상	12	8.3	83.3	8.3	0.0
전산망 관련경험					
있다	7	14.3	28.6	57.1	0.0
없다	48	4.2	66.7	16.7	12.5

다음으로 地方交付稅 配分方式은 변화되어야 한다는 의견(매우 그렇다와 그렇다)이 58.2%에 달해 교부세 배분방식의 개선방안 마련에 대해 다수가 공감한 것으로 나타났다.

〈附表 1-8〉 地方交付稅 配分方式

(單位:명, %)

	응답자 수	매우 그렇다	그렇다	모르겠다	그렇지 않다	절대로 바꾸면 안된다	무응답
예산 담당	55	12.7	45.5	21.8	9.1	3.6	7.3
직 급							
부이사관	1	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
서 기 관	7	0.0	57.1	0.0	0.0	28.6	14.3
사 무 관	16	12.5	37.5	25.0	18.8	0.0	6.3
주 사	23	8.7	56.5	21.7	8.7	0.0	4.3
주 사 보	6	50.0	33.3	16.7	0.0	0.0	0.0
연 구 사	2	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0
공무원 재직기간							
5년 이하	8	25.0	37.5	37.5	0.0	0.0	0.0
6~10년	11	0.0	72.7	9.1	0.0	9.1	9.1
11~15년	7	42.9	0.0	14.3	28.6	0.0	14.3
16~20년	17	0.0	58.8	23.5	5.9	0.0	11.8
20년 이상	12	16.7	33.3	25.0	16.7	8.3	0.0
전산망 관련경험							
있 다	7	28.6	71.4	0.0	0.0	0.0	0.0
없 다	48	10.4	41.7	25.0	10.4	4.2	8.3

마지막으로 政府會計의 개편에 대해서는 정부회계가 企業會計와 다르기 때문에 재무제표 작성 등 會計制度 개편이 불필요하다는 의견이 38.2%, 잘 모르겠다라는 의견도 23.6%에 달해 일반적인 인식이 상당히 유보적인 것으로 나타났다. 작성에 찬성하는 측도 작성이 쉬운 것만에 한정해야 한다는 의견이 34.5%이고 모든 재무제표를 작성해야 한다는 의견은 3.6%에 불과했다.

〈附表 1-9〉 政府會計의 改編

(單位：명, %)

	응답자 수	모든 재무제표 작성	작성이 쉬운 것만 작성	잘 모르겠다	정부회계와 기업회계는 작성 불필요
예산 담당	55	3.6	34.5	23.6	38.2
직 급					
부이사관	1	0.0	0.0	100.0	0.0
서 기 관	7	0.0	28.6	28.6	42.9
사 무 관	16	0.0	43.8	25.0	31.3
주 사	23	4.3	30.4	17.4	47.8
주 사 보	6	16.7	50.0	16.7	16.7
연 구 사	2	0.0	0.0	50.0	50.0
공무원 재직기간					
5년 이하	8	25.0	37.5	12.5	25.0
6~10년	11	0.0	54.5	18.2	27.3
11~15년	7	0.0	28.6	28.6	42.9
16~20년	17	0.0	17.6	35.3	47.1
20년 이상	12	0.0	41.7	16.7	41.7
전산망 관련경험					
있 다	7	0.0	85.7	0.0	14.3
없 다	48	4.2	27.1	27.1	41.7

흥미있는 사실은 주사, 주사보 등 하위직급에서만 모든 재무제표 작성에서 찬성한 것으로 나타났는바 아마도 복식부기에 익숙한 담당자들의 의견일 것으로 판단된다. 또한 전산망 경험이 있는 응답자들은 절대다수(85.7%)가 작성이 쉬운 것만 작성해야 한다고 인식하고 있는 것이 눈에 띈다.

〈abstract〉

## Budget System in Korea and Its Reform for the Public Sector Productivity

Reforming budget system for improving the productivity of public sector has been undertaken through enforcing result-oriented approach and improving expenditure controlling system. First, current input control based budget system should be changed to result-oriented budget system in order to reflect economical output. A comparable index for the result should be established and used, and the cost-benefit analysis should be thoughtfully examined. Second, in order to encourage an efficient expenditure, the quota-system that limits current expenditure should be implemented, and a transfer between expenditure items should be allowed, thus, it gives more flexibility and authority to the department which really makes an expenditure. Third, the limitations on long-term expense and government credit should be reduced gradually to solve the problem of "Portfolio investment." Fourth, a multi-year budget system should be implemented with thorough supervision on current long-term public finance plan to minimize the problem of single-year budget system. Fifth, as for improvement on the local government finance, the flexible rate of local government grants, the effort of local tax collection, and the consolidation of subsidies should be encouraged and implemented. Finally, in long-term, each department should be allowed to use its revenue for its own purpose in order each department to have independence on the operation of budget, and to increase its revenue.

## 第 2 篇

# 公共部門 生産性 政府會計制度의 改善方案

李恩尙\* · 李俊奎\*\*

---

\* 慶熙大學校 教授

\*\* 慶熙大學校 教授

## 〈국문요약〉

公共部門會計의 기능은 不正과 誤謬를 방지하기 위한 內部統制와 정부부문의 效率性 및 業績評價를 위한 基礎提供의 두 가지로 요약할 수 있다.

현행 공공부문의 회계는 單式簿記와 現金主義를 채택함으로써 이러한 기능을 수행하기에 적합하지 않다. 單式簿記에 의할 경우 決算書 또는 帳簿上의 相關항목간 계수적 連繫性이 缺如됨에 따라 내부통제의 기능이 적정하게 수행되기 어려우며 監査를 效率的으로 遂行할 수 없다. 또한 現金主義는 공공부문의 활동을 적정하게 나타낼 수 없기 때문에 政府機關의 成果測定을 어렵게 하고 있다.

본 연구에서는 公共部門會計의 問題點을 改善하기 위한 방법으로 발생주의에 의한 複式簿記의 도입과 함께 會計關聯法規를 統合하여 정부회계기준을 제정하는 것을 제안하였다. 그러나 이러한 改善方案은 단기간에 무리하게 추진해서는 안되며 회계관련 公務員의 教育訓練과 내부통제형 單式簿記制度 및 현금주의에 의한 複式簿記制度의 段階的 施行 등으로 漸進的으로 定着되도록 하여야 할 것이다.

# I. 公共部門會計의 意義와 現況

## 1. 政府會計의 意義와 目的

우리나라의 政府會計는 정부형태에 따라 중앙정부회계, 지방자치단체회계, 공기업회계로 구분된다. 中央政府會計는 중앙정부의 각 기관이 하나의 독립된 회계실체로서 수입 및 지출, 물품관리, 재산 기록 등을 수행하는 회계이다. 또한 地方自治團體會計는 도, 시, 군과 같은 각 지방자치단체를 회계실체로 하는 회계이고, 公企業會計는 국가 및 지방자치단체를 대신하여 특정사업을 수행하기 위하여 설립된 기업의 회계이다.

정부회계는 또한 一般會計, 特別會計와 基金으로 구분된다. 一般會計는 국가의 기본적인 여러 기능을 수행하기 위하여 발생하는 세입세출을 처리하는 회계로서 歲入은 주로 租稅收入을 원칙으로 하고 歲出은 行政機關의 維持를 위한 기본적 경비를 포함하고 있는 것이 특징이다. 따라서 모든 국가기관 및 지방자치단체는 일반회계를 통하여 재정활동이 기록되고 보고된다. 特別會計는 국가에서 특정한 사업을 운영하거나(사업특별회계), 특정한 자금을 보유하여 운영할 때(자금특별회계), 또는 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반의 세입, 세출과 구분하여 경리할 필요가 있을 때(구분경리특별회계) 법률로써 설치된다.

미국을 비롯한 선진 외국의 경우 정부회계제도는 정부의 활동에 따라 규정된 펀드(fund)를 기초로 조직·운영되고 있다. 펀드는 재정실체이면서 회계실체로서 자기균형을 이루는 계정들을 가지고 있다. 다시 말하면, 특수한 규정 또는 제약에 의해서 특정활동

을 수행하거나 특정 목적을 달성하기 위하여 분리되어 있는 현금과 기타 자원, 그리고 이에 관련된 모든 부채와 잔여지분들의 변동을 기록하는 계정들에 의하여 自己均衡을 이루는 財政 및 會計 實體로서의 펀드가 政府豫算 및 會計制度의 기본단위라는 것이다.

과거에 우리나라에서는 대부분의 사람들이 회계는 곧 簿記(book keeping)로 보는 경향이 있었으나 이는 그릇된 생각이다. 회계는 재무적 정보를 정확하게 나타내기 위하여 부기를 표현수단으로 하는 것임에는 틀림없으나, 부기에서 요구하는 계산 기술적 측면 이외에 情報의 效率의 使用을 위한 이론적 체계가 포함되어 있는 것이다. 사기업에 적용되는 기업회계는 어느 정도 이론적인 체계가 확립되어 가고 있으나 정부회계에 있어서는 아직도 부기의 개념을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

일반적으로 政府會計(Government Accounting)는 기업회계에 대응하여 정부가 수행하는 모든 재정활동에 관한 정보를 이해관계자에게 제공하기 위하여 계량적인 수단으로 보고하는 여러 활동을 의미한다. 이를 좀더 세분화시켜 보면 정부회계에는 다음과 같은 내용들이 포함된다고 하겠다.

- ① 會計主體의 去來(transactions)와 經濟事象(economic events)을 정확하고 시의성 있게 기록한다.
- ② 財務去來가 적정하게 통제되고 관리되는가를 확인하며 會計主體의 財務的 利害關係가 보장되도록 조치한다.
- ③ 財務的 情報를 유용한 범주에 따라 분류하고 이의 보고를 위하여 일정기간 동안 축적시킨다.
- ④ 財務情報를 분석하고 이를 적정한 형태로 작성하여 이해관계자에게 제출토록 한다.
- ⑤ 會計主體가 會計, 財務管理 등에 관하여 법령 및 여론의 기대에 순응하도록 한다.

⑥ 政府의 公益을 위하여 또한 會計主體의 利益을 위하여 의사결정을 하고 계획을 세울 수 있도록 회계정보를 보유토록 한다.

정부의 재무활동을 기록하고 보고하는 것이 정부회계라고 한다면 이러한 정부회계의 목적은 무엇인가를 명백하게 확인하여야만이 그에 따른 회계기록과 보고가 적절하게 이루어질 것이다. 政府會計의 목적에 대하여 미국재무회계위원회(Financial Accounting Standard Board : FASB)의 견해와 미국정부회계전국협회(National Council on Governmental Accounting : NCGA)의 목적을 살펴보기로 한다.

우선 FASB의 SFAC No. 4에서는 非營利組織에 대한 財務報告의 目的으로 다음 4가지를 들고 있다.

- ① 資源配分 決定에 有用한 情報 提供
- ② 서비스 및 서비스제공 능력의 평가에 有用한 情報 提供
- ③ 管理者의 受託責任(management stewardship) 및 成果測定에 有用한 정보 제공
- ④ 資産, 負債 및 資本의 일정시점 및 일정기간의 변경에 따른 정보 제공

FASB 비영리기관 회계의 목적은 오직 일반적인 외부재무보고 목적만을 다루고 있다. 이에 대하여 NCGA는 전통적으로 입법부, 행정부의 정책결정권자, 기타 자원의 제공자 및 서비스 수령자의 정보요구(information need)와 관련시켜 NCGA의 Concept Statement 1에서 다음 두 가지를 전반적인 회계목표(overall goal)로 들고 있다.

- ① 정치, 경제, 사회적 결정에 유용하며, 公共責任性(accountability)과 受託責任을 나타낼 수 있는 財務情報의 提供
  - ② 管理者 및 組織의 成果를 評價하는 데 有用한 정보의 提供
- 위의 NCGA의 정부회계의 목표는 다소 광범위하게 나타났으며 특히 政府財務報告書의 사용자들은 경제적 결정뿐만 아니라 정치적 그리고 사회적 결정까지도 관심을 갖는 것으로 인식하고 있다. 실

제적으로는 정치적, 사회적, 경제적 고려사항들은 재무적 고려사항을 넘는 상위단계의 고려사항들이기 때문에 정책결정자들은 재무보고서 및 재무자료를 토대로 하여 이를 상위 정책결정을 하는 데 보조자료로 사용할 수 있다는 것을 의미한다. 그리고 成果評價(performance evaluation)를 하는 경우에는 재무회계뿐만 아니라 비재무적 정보가 요구되므로 NCGA의 두번째 일반적 정부회계 목표에서 표시한 “管理者 및 組織의 成果를 評價하는 데 有用한 情報”는 재무정보만을 한정시키는 것은 아니다.

NCGA의 Statement 1은 일반적 정부회계 목표에 의거하여 다음과 같은 6가지 구체적인 기본목적(basic objectives)의 유형을 제시하고 있는바, 그 내용은 다음과 같다.

- ① 政府機關의 短期財政財源의 요건과 재무상태 및 수지내역을 예측하고 결정하는 데 유용한 재무정보를 제공
- ② 政府機關의 財政條件과 그 變動內容을 예측하고 결정하는 데 유용한 재무정보를 제공
- ③ 法的 要件과 契約的·信託的(fiduciary)要件에 따른 성과를 검토하는 데 유용한 재무정보를 제공
- ④ 計劃과 豫算編成을 위하여 有用한 情報, 그리고 정부활동의 목표를 달성하는 데 있어서 자원의 획득과 활동에 대한 영향을 예측하는 데 유용한 정보의 제공
- ⑤ 관리자 및 조직단위의 성과를 평가하는 데 유용한 정보의 제공
- ⑥ 용도에 가장 적합하게 사용할 수 있도록 적정한 정보를 이해할 수 있도록 한다.

## 2. 政府會計情報의 利用者

### 가. 立法府와 行政府

입법부, 즉 국회는 국민을 대표하는 기관이다. 따라서 국민을 대

표하여 국가에서 일어나는 모든 활동을 알 권리가 있고 활동의 기준이나 근거가 되는 法令案이나 豫算案을 確定함으로써 政府活動을 유도하며 규제하기도 한다. 행정부에서 이들 법령안이나 예산안을 준비하기 위하여는 과거의 자료를 토대로 분석·검토하여 이를 국회에 제출하여 국회에서는 이들 자료 이외에 각종 회계기관 자료를 근거로 하여 각종 안전을 선별 처리한다. 따라서 행정부에서 만들어내는 會計資料가 중요한 역할을 한다는 점은 이론의 여지가 없다.

행정부 역시 政府決定 準備過程이나 執行過程에서 과거의 회계자료 등의 정보를 토대로 업무처리를 효율적으로 할 수 있도록 노력하게 된다. 정책이나 사업과정에서 일어나는 문제점을 해결하기 위하여 여러 대안이 있을 수 있는바 한정된 자원을 토대로 가장 바람직한 대안을 선정하려면 각종의 정보가 필요하게 되며 이들 정보의 많은 부분이 회계자료를 통하여 파악될 수 있다.

#### 나. 有權者

유권자들은 國家機關에 대하여 投票權을 行使함으로써 간접적으로 그들의 요구하는 바를 관철시키려고 한다. 물론 유권자들 각자가 서로 다른 이해관계를 갖기 때문에 그들이 요구하는 정보의 내용도 다양하다. 投票權者의 主要決定權은 선거에 의하여 선출되는 공직자를 選出하는 것이다. 따라서 이들 公職者를 선출할 때에는 그들이 과거에 공직에 있었을 때 담당했던 성과를 파악하게 되는바 이들의 소속기관의 業績이나 財務成果 등을 토대로 하게 된다.

우리나라에서는 지금까지 국민들의 정부회계 정보에 대한 관심도가 낮았고 국민들이 직접 투표에 의하여 선출하는 공직자의 수가 대통령이나 국회의원 등 극히 일부분에 불과하였다. 그러나 地方自治制의 實施로 유권자들의 투표권의 영향력이 종전보다 커지게 되었으므로 국민들이 政府의 政策成果를 나타내는 會計情報에 대하여

더 많은 관심을 가지게 될 것이다.

#### 다. 納稅者 및 서비스 受惠者

국민들은 세금을 부담하게 되므로 그들이 납부한 세금이 정당하게 쓰여지고 있는가에 대한 관심이 증대하고 있는 것이 사실이다. 복지국가를 지향하려는 정부측에서는 그만큼 많은 재원이 필요하므로 課稅를 통하여 支出을 增大하려고 하고 국민입장에서는 더 많은 福祉惠澤을 要求하면서도 課稅負擔은 적게 하려는 속성에 따라 서로간의 갈등을 불러일으키며 이로 인하여 정부회계정보는 좀더 많은 관심의 대상이 된다. 또한 정부로부터 부여된 서비스를 수혜 받는 자의 입장에서는 서비스에 대한 대가를 지급하게 되는 경우가 있는바, 그 요금의 적정여부에 대하여 좀더 많은 관심을 갖게 되고 그 요금이 결정되는 근거인 정부회계 정보에 대해서 관심을 갖게 된다.

#### 라. 監督機關

정부활동에 있어서 하급기관은 상급기관의 감독을 받고 상급기관은 그 밖의 외부 통제기관 예컨대 國會, 監査院 등의 기관으로부터 끊임없이 통제와 감독을 받게 된다. 특히 중앙정부는 지방정부에 대하여 각종 보조금을 지원하고 중앙정부사업을 지방정부에 위임하면서 이에 따른 監督權을 발동하게 된다. 이때에 요구되는 정보는 補助金 對象事業이나 委任事業에 대한 會計情報 및 이와 관련된 모든 정보에 대하여 관심을 갖게 된다.

#### 마. 其他

공무원들은 한편으로는 정부를 구성하는 구성원으로서 국민에게 책임을 지게 되지만 또 한편으로는 정부에 고용된 被雇傭人으로서의 지위를 갖게 되므로 정당한 노동의 대가를 요구하게 된다. 정부

에 물자나 용역을 납품하는 納品業者는, 특히 정부사업이 어떤 내용이며 이들 관련사업이 어느 시기에 어느 정도의 가격으로 예산에 반영되어 있는지에 대하여 관심을 갖게 된다.

言論機關은 國民을 代辯하고 輿論을 造成하는 입장에서 정부에 대한 제3자의 감독기관이 되고 있다. 정부의 잘잘못을 들추어내고 비판하며 대안까지 제시해 주는 言論機關은 가장 강력한 政府會計의 情報利用者가 된다.

각종의 계층이나 그룹을 대변하는 利益團體 내지 特定集團의 존재도 정부정책에 막중한 영향을 미치고 있는바, 이들의 요구는 갈수록 다양해지고 빈도도 높아지고 있는 것은 외국이나 우리나라가 모두 같은 실정이다. 따라서 이들 집단은 그들의 요구를 관철시키기 위하여 각종 정부회계정보를 분석하고 이를 토대로 주요 정책결정자들에게 압력을 행사하거나 로비를 수행한다.

### 3. 政府財政管理에 있어서 會計의 役割

財政(public finance)은 국가 및 지방자치단체가 공공의 욕구충족을 위하여 필요한 財貨와 用役을 獲得·管理·使用하는 經濟活動으로서 가계나 기업에 대응하는 정부의 활동을 의미한다. 따라서 재정의 주체는 국가이고 재정이 추구하는 목적은 가계나 기업과는 달리 공공의 欲求充足에 있기 때문에 公共財(public goods)를 획득하여 국민에게 제공하는 역할을 한다.

정부재정활동의 예정계획을 화폐적 단위로써 나타내는 것이 예산이기 때문에 결국 財政政策은 豫算政策과 一脈相通한다고 볼 수 있다. 정부부문에 있어서 예산과 회계와의 관계는 사기업부문에서보다 더욱 밀접하다. 정부조직은 사기업 조직에 비하여 그 규모가 크고 그 역할이 다양하기 때문에 이들 조직이 그 업무를 수행하기 위해서 필요한 재원은 예산의 형태로 할당된다. 공무원의 보수, 사무

실 유지비 등 경상적 비용과, 투자개발비, 국방비 등으로 분류하여 그 목적별로 사용되고 이들 집행내역은 같은 유형으로 분류된 특정 과목에 의하여 집계된다. 예산과 회계는 각 조직단위에 대한 통제 수단으로서 회계연도 말에 작성되는 會計報告書를 통하여 豫算과 執行內譯을 比較함으로써 집행의 적정여부를 판단하는 등 會計責任性을 확보할 수 있다.

政府財政管理에 있어서 회계의 역할은 국가재산에 대한 수탁책임 을 의미하는 公共責任性의 확보에 있다고 할 수 있는바, 공공책임 성의 개념에 따라 필요한 회계제도도 달라지게 된다.

#### 가. 財政 責任性

국가재정을 관리하고 유지시킬 책임을 말하며 관계법령 내지 규정 이 제대로 이행되고 있는가, 會計記錄 및 報告는 정확하고 정부 업무 활동을 정확하게 표시해 주는가, 보고서는 時宜性 있게 작성되는가, 그리고 비용은 예산승인 범위 내에서 이루어지는가 등의 검토를 통하여 확보된다. 財政 責任性(fiscal accountability)에 대하여 책임의 主體, 對象, 基準, 手段의 4가지 사항을 검토해 보면 다음과 같다.

책임의 주체는 공무원이나 종업원으로서 個別 責任性이 되며 책임의 대상은 국회를 통한 국민, 대통령, 정부, 각종의 헌법기관 등이 된다. 책임의 기준은 주로 법령 내지 규정의 준수 여부가 되는 合法性(legality) 또는 合規性(regularity)이 된다. 어떠한 수단으로 책임성이 부여되어야 하는가 하는 책임성의 수단으로서는 품목별 예산제도의 채택, 표준업무절차의 사용 등을 들 수 있으며, 이러한 재정 책임성 확보를 위해서는 품목별 수입지출을 검토하기 위한 현 금회계방식의 재무회계제도가 요구된다.

#### 나. 管理 責任性

管理 責任性(managerial accountability)이란 재정자금이나 재산,

인력 기타 자원의 경제적·능률적 사용 여부에 관한 책임을 말한다. 따라서 책임의 주체는 관리자가 되고 責任의 대상은 국회를 통하여 결국 국민에게 궁극적인 책임을 지게 되며 責任의 基準은 經濟性(economy)과 能率性(efficiency)이 된다. 經濟性이란 資源의 投入에서 가장 적은 투입, 즉 가장 적은 비용이 투입되는 것을 의미하며 산출에 대해서는 고려하지 않은 개념이다. 이에 비하여 能率性이란 投入과 產出을 比較하여 같은 비용으로 더 많은 산출을 얻거나 또는 동일 산출량에 비하여 더 적은 비용을 투입하는 개념이다. 책임의 수단으로서는 管理監査(management audit) 또는 業務監査(operational audit)制度 등을 들 수 있으며, 이러한 관리 책임성 확보를 위해서는 책임의 기준이 경제성과 능률성이므로 내부원가계산, 관리회계제도의 도입이 요구된다.

#### 다. 프로그램 責任性

프로그램 책임성(programme accountability)은 정부활동이나 프로그램이 당초의 목적대로 효율적으로 이루어지고 있는가에 대한 책임을 말한다. 프로그램 책임성의 주체는 프로그램의 책임자로서 기관의 장이 된다. 책임의 대상도 결국은 국회를 통한 국민이 되며 책임의 기준은 3E, 즉 經濟性, 能率性和 效率性이 된다. 여기에서 효율성(effectiveness)이란 목적달성의 정도를 의미한다. 책임성의 수단으로서는 成果監査(performance audit), 프로그램 評價, 生産性 測定 등이 있다. 프로그램 책임성의 경우에는 경제성, 능률성, 효과성 등의 책임기준이 요구되므로 이에 따라 재무회계와 관리회계제도를 모두 포함한 포괄적인 회계제도와 이러한 회계자료를 토대로 비용편익분석, 과학적 의사결정 등을 할 수 있는 추가적 분석자료 등이 뒷받침되어야 한다.

전통적으로 정부회계의 주된 관심의 대상은 예산의 집행이 국회의 豫算承認대로 이루어지고 있는가에 있었으며 이에 따라 豫算制

度도 品目別 豫算制度가 많이 이용되어 왔다. 그러나 계획제도의 발달에 따라 豫算編成도 計劃豫算制度, 成果主義 豫算制度 등이 발달하게 되었고 종전의 정부회계의 관심도 단순한 예산집행의 합법성 또는 합규성에서 경제성 또는 능률성, 효과성 측면을 중시하게 되었기 때문에 이러한 지표를 측정할 수 있는 정보를 제공할 수 있는 분야에 관심이 증대되고 있다. 즉 정부에 있어서도 민간기업과 같이 管理會計 側面을 중시하게 된 것이다.

#### 4. 우리나라의 關聯法規와 會計處理

우리나라는 정부회계와 관련된 회계기준이 마련되어 있지 않고, 會計處理를 위한 法令이나 規定에 의하여 운영되는 특징을 가지고 있다. 각 법령이나 규정은 부분적이고 多岐化되어 있으며 통일성이나 일관성이 결여되어 있을 뿐 아니라 특정 목적에 따라 독립적으로 제정되었기 때문에 규정이 변경될 경우 회계정보의 계속성이 쉽게 침해된다. 政府會計制度가 法規 및 豫算遵守 與否의 確認과 證明 및 財務統制의 機能으로만 운영되기 때문에 환경변화에 적시적으로 적절히 대응하지 못한다. 이론적인 당위성이나 현실성을 중시하는 회계규범에 의해서가 아니고 지나치게 統制指向的인 목적으로 運營된다. 따라서 관리적 측면에서의 효율이나 성과측정에 유용한 정보를 제공하지 못하며 정부활동에 필요한 원가와 정부활동의 산출물에 대한 개념이 회계적으로 정립되어 있지 않다.

##### 가. 政府會計 關聯法規

우리나라 정부회계와 관련된 법규로서 國家機關의 豫算, 收入, 支出會計를 규율하는 것으로는 다음과 같은 것이 있다.

- ① 예산회계법
- ② 예산회계에 관한 특례법

- ③ 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
- ④ 정부보관금에 관한 법률
- ⑤ 국고금선수계산법
- ⑥ 재외공관수입금 등 직접사용에 관한 법률
- ⑦ 증권에 의한 세입납부에 관한 법률

또한 債權 및 債務會計를 규정하는 법률은 국가채권관리법, 외자 도입법, 국채법 및 외국환평형기금채권 발행에 관한 임시조치법 등이 있으며, 財産會計에 관한 법률로는 물품관리법, 군수품관리법, 국유재산법, 국유재산의 현물출자에 관한 법률 등이 있고 基金會計에 관하여는 감사원법, 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률 등이 있다. 地方自治團體의 會計는 지방자치법, 지방재정법, 지방교부세법 등의 규제를 받으며, 公企業의 경우 政府企業의 會計는 기업예 산회계법 및 지방공기업법, 정부투자기관의 회계는 정부투자기관기 본관리법에 규정되어 있다.

#### 나. 政府會計帳簿 및 報告書

중앙정부의 장부는 기본적으로 現金出納簿 爲主의 豫算執行 記錄이 중심이고, 물품, 국유재산 등은 별도로 관리되어 基本會計帳簿와 유기적으로 상호대조가 이루어지기 어렵다. 중앙정부가 비치·기장 하여야 할 장부는 다음과 같다.

- ① 세입·세출 예산회계에 대한 장부
- ② 징수부, 지출부, 현금출납부
- ③ 물품의 관리, 출납 및 운용에 관한 장부
- ④ 국유재산의 총괄부와 기장

또한 중앙정부가 국회에 제출하는 보고서에는 다음과 같은 것이 있다.

- ① 세입·세출결산보고서, 계속비 결산보고서
- ② 국가의 債務에 관한 報告書

- ③ 물품증감과 현재액의 계산을 표시하는 物品慣例에 관한 報告書
- ④ 국유재산 증감 등 현재액을 나타내는 보고서

우리나라의 정부회계는 현금주의에 기초하여 정부의 재정활동을 장부에 메모하는 정도의 單式簿記에 의하여 기록·운영된다(미국의 정부회계는 기금회계의 특징을 가지고 있으며, 複式簿記에 기초를 둔 발생주의를 원칙으로 하고 있다).

## 5. 政府會計와 企業會計

政府組織은 영리기업과 상이한 여러 가지 특성을 가지고 있음에도 불구하고 기본적으로는 ① 同一 經濟體制 내에서 유사한 經濟的 資源을 管理하고 이들을 재화 및 서비스로 전환시키는 활동을 수행하고 ② 이들 자원이 희소하기 때문에 이들 자원을 經濟的이고 效果的이며 能率的으로 使用해야 하며 ③ 따라서 이들 두 실체의 財務管理過程은 근본적으로 유사할 뿐만 아니라 정부조직도 資源의 調達, 管理, 使用 및 分配에 대하여 유권자 및 납세자에게 受託管理 責任과 會計 責任을 수행한다는 측면에서 政府會計와 企業會計는 근본적으로는 유사한 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

따라서 정부회계와 기업회계는 유사한 회계시스템과 방법을 사용하고 있으나 정부조직의 특성 때문에 정부회계가 제공하는 정보의 내용, 회계의 원칙 및 절차 등에서 기업회계와 여러 가지 상이한 부분이 있게 된다. 그 중에서도 정부회계의 목적, 회계측정 초점, 인식기준, 고정자산 및 감가상각회계, 예산계정 등은 정부회계의 특유한 것이므로 이들을 간단히 소개함으로써 영리기업회계와의 차이점을 부각시키고, 정부회계의 특징을 설명하고자 한다.

### 가. 目的의 差異

會計制度의 목적은 회계실체의 활동과 관련하여 會計情報 利用者

들에게 유용한 정보를 제공하는 것이다. 따라서 會計實體와 情報利用者들의 요구의 특성에 따라 회계제도의 목표가 설정된다. 정부회계는 정부단위의 법규정 준수 여부뿐만이 아니라 예산순행 과정에서 나타나는 재원의 조달(산입)과 분배(산출)과정에 대한 정치·경제·사회적 결정에 유용한 정보를 제공하고 公共責任과 受託責任을 적절히 수행하였는가를 판단하는 근거를 제시하며, 관리자 및 조직의 성과를 평가하는 데 유용한 정보를 제공하는 것이 목적이다. 정부회계의 기본목적은 좀더 구체화하면 다음과 같다.

- ① 정부기관의 단기재정재원의 要件과 財務狀態 및 收支內譯을 예측하고 결정하는 데 유용한 재무정보의 제공
- ② 정부기관의 財政條件과 그 變動內容을 예측하고 결정하는 데 유용한 재무정보의 제공
- ③ 法的要件과 契約的·信託的 要件에 따른 성과를 검토하는 유용한 재무정보의 제공
- ④ 計劃과 豫算編成을 위하여 유용한 정보, 그리고 정부활동의 목표를 달성하는 데 있어서 資源의 獲得과 活動에 대한 영향의 예측에 유용한 정보의 제공
- ⑤ 管理者 및 組織單位의 성과를 평가하는데 유용한 정보의 제공
- ⑥ 용도에 가장 적합하게 사용할 수 있도록 적정하고 이해가능한 정보를 제공

이에 비하여 기업회계의 목적은 회계실체(기업)와 연관된 經濟的 意思決定을 하는 사람들에게 유용한 정보를 제공하는 것이다. 구체적으로 현재 또는 미래의 투자자 또는 채권자들에게 기업활동으로부터의 미래 현금흐름의 금액, 시기, 불확실성의 정도를 예측하는데 유용한 정보뿐 아니라 기업이 보유하고 있는 자산과 이러한 자산에 대한 청구권에 대한 정보, 기업활동의 결과로 나타난 企業資產 및 財務的 位置의 변화에 대한 정보를 제공하는 것이 목적이다.

정부회계와 기업회계의 차이는 회계정보 요구자들의 관심이 다르

기 때문에 이에 따라 제공되는 情報의 目的이 다르다는 것이다.

#### 나. 現金主義와 發生主義 : 測定과 認識

現金主義會計(cash basis accounting)는 현금을 수취하였을 때 수익으로 인식하고, 현금을 지출하였을 때 비용으로 인식하는 회계처리제도이다. 發生主義會計(accrual basis accounting)에서는 현금 수취와 지급과는 관계없이 收益은 獲得(earned)되었을 때 인식하고 費用은 發生(incurred)되었을 때 인식한다. 비용은 당기 수익을 창출하기 위하여 자산의 감소 또는 부채의 증가가 일어나면 발생된 것으로 간주한다(收益-費用 對應原則). 現金主義와 發生主義의 차이는 다음과 같다.

- ① 先給費用이나 先受收益은 현금주의에서는 비용과 수익으로 인식되지만 발생주의에서는 자산과 부채로 인식된다.
- ② 未支給費用이나 未受收益은 현금주의에서는 전혀 인식되지 않지만 발생주의에서는 부채와 자산으로 인식된다.
- ③ 발생주의회계에서는 貸損償却, 減價償却, 製品保證費 등과 같이 현금지출이 없어도 당기 수익 창출에 기여한 혹은 관련된 비용을 추정하여 비용으로 계상한다.
- ④ 現金主義에서는 資產取得을 위한 支出이 지출된 기간의 비용으로 인식되지만, 發生主義에서는 未來의 效益을 가져오는 자산으로 기록된다. 자산의 처분에서 수취된 현금이 현금주의에서는 처분시점의 수익으로 인식되지만, 발생주의에서는 現金受取額과 帳簿價額의 차이만이 수익(처분이익)으로 인식된다.
- ⑤ 債權(負債)의 發行으로부터 수취한 현금이 現金主義에서는 발행시점의 收益으로 인식되지만 發生主義에서는 負債로 인식된다. 만기일 또는 이자지급일에 채권의 상환 또는 이자에 대한 지급액은 현금주의에서는 支給時點에서의 비용으로 인식되지만, 발생주의에서는 부채기간에 걸쳐서 일정한 비율로 이자비

용이 인식되고 만기일의 지급액은 부채의 소멸(상환)로 인식된다.

#### 다. 其他의 差異

정부기관의 資源使用에는 여러 가지 제한이 따른다. 즉 營利企業의 경우에는 利潤追求를 위한 목적에 적합하면 기업의 자산을 비교적 자유롭게 사용할 수 있으나 정부의 경우에는 자원의 원천이나 支出目的에 따라 여러 가지 法的·契約的·豫算的 制約이 따른다. 정부의 주 수익원인 세금은 법에 의하여 정해지며, 지출은 의회에서 승인된 지출목적 이외에는 사용할 수 없다. 중앙정부의 보조금은 보조목적에 사용하여야 하고, 교육세는 법에 의하여 정해진 교육목적 이외에는 사용할 수 없다. 청소년 선도를 위한 기부금과 영세민을 위한 기부금은 각각 해당목적에 사용하여야 하고 사용결과에 대한 보고를 하여야 한다.

이와 같은 제약은 法的·契約的 拘束力이 있기 때문에 행정관리들은 이에 따라야 하고 裁量權은 특별한 경우 이외에는 주어지지 않는다. 따라서 정부의 회계제도는 행정관리들이 이와 같은 법적·계약적·예산적 제약을 준수하도록 도와주고, 또 실제로 이들이 이와 같은 자원의 조달과 사용에 관한 여러 가지 제약과 조건들을 시행했는지의 여부를 증명하고 확인할 수 있도록 고안되어야 한다.

基金會計는 바로 이러한 필요에서 고안되고 발전되어 왔다. 기금 회계에서는 자원의 사용목적과 제약에 따라 정부실체의 회계를 여러 개의 기금으로 나누어 회계처리하게 된다. 각 기금은 하나의 회계실체(an accounting entity)로서 자체의 자산, 부채 및 지분을 갖는 독립된 帳簿體系와 財務諸表를 갖는다. 예를 들면 정부의 고유 기능 등 일반행정 목적에 사용되는 일반기금, 목적세 등 특수목적 을 위해 조달된 자원의 회계를 위한 특별수익기금, 자본시설 투자를 위해 조달된 자원을 회계처리하기 위한 자본설비취득기금, 외부

로부터의 수탁자원을 관리하기 위한 수탁기금, 공기업 운영을 위한 기업기금 등이 그 예이다.

정부형 기금의 측정 초점은 財務資源의 흐름에 있기 때문에 固定資產의 取得 등 자본적 지출은 이를 해당기금의 자산으로 기록하지 않고 ‘支出’로 기록한다. 따라서 일반기금 등 정부형 기금의 대차대조표에는 財務資產(financial assets)과 財務負債(financial liabilities)만이 보고되고, 고정자산을 취득하기 위하여 발생한 장기부채는 재무자원이나 재무부채가 아니기 때문에 대차대조표에는 보고되지 않는다. 즉 대차대조표에는 일반적으로 流動資產과 流動負債만이 보고되고, 고정자산과 장기부채는 일반고정자산 계정그룹과 일반장기부채 계정그룹의 장부에 각각 기록·보고된다. 계정그룹이란 고정자산과 장기부채의 통제를 위하여 사용되는 일종의 備忘的 性格을 가진 計定體系이다.

회계의 측정 초점을 경제적 자원 전체에 두고 있는 기업회계에서는 재무자원뿐만 아니라 모든 자산과 부채를 대차대조표에 보고한다. 또한 고정자산의 취득원가는 이를 ‘資產’으로 기록하고 내용연수 동안에 이를 상각하여 손익계산서에 비용으로 계상한다. 그러나 이윤추구를 목적으로 하지 않는 정부형 기금에서는 이익결정을 위한 減價償却會計는 사용하지 않는다. GASB에 의하면 고정자산의 사용(감가상각)은 재무자원의 사용이 아니기 때문에 감가상각은 기록하지 않는다. 고정자산에 대한 지출은 그 고정자산이 취득된 시점, 즉 재무자원의 유출이 발생한 시점에서 지출로 인식된다. 고정자산에 대한 감가상각은 자본유지를 회계측정의 초점으로 하는 事業型 基金과 非消耗性 受託基金에서 사용된다.

정부회계에서 예산은 가장 중요한 위치를 갖는다. 豫算은 公共政策의 표현이며, 해당 政府組織의 財務計劃이다. 또한 예산은 법적 구속력을 갖는 통제수단이며 실적의 평가를 위한 기초를 제공한다. 대부분의 정부는 법적으로 채택된 연간예산에 의하여 운영된다. 영

리기업도 많은 경우에 있어서 연간예산을 채택하고 이에 따라 운영 하지만 정부예산은 법적 구속력이 있어서 엄격히 적용되고, 예산의 준수 여부를 확인하는 것이 정부회계의 중요한 목적으로 되어 있는 반면, 기업회계의 경우에는 예산이 상대적으로 엄격하게 다루어지지 않는다. 따라서 정부회계에서는 豫算計定을 總計定元帳에 포함하여 정부회계시스템에 통합하지만 기업회계에서는 예산은 총계정원장에는 포함하지 않고 재무회계시스템과는 별도로 운영된다.

정부회계에서 사용되는 예산계정에는 歲入豫算과 歲出豫算이 모두 포함된다. 세입예산은 다시 세입원천별로 구분하여 보조원장에 기록하고, 세출예산은 지출분류에 따라 보조원장에 구분하여 기록된다. 이와 같은 예산계정은 예산과 실제의 비교를 항상 가능하게 하고 예산과 실제를 비교한 豫算·決算報告書의 작성을 가능하게 한다.

정부회계의 중요 목적 중의 하나는 전술한 바와 같이 歲出豫算의 超過支出 防止 등을 포함한 지출의 통제에 있으며 이 支出統制의 한 가지 방법으로 예산계정과 함께 지출원인행위계정이 사용된다. 정부기관이 물품 또는 용역에 대한 지출을 하기 전에 보통 당해 물품 또는 용역에 대한 支出要求書(requisition)를 작성하게 되고, 이 요구서가 승인되면 주문서를 발송하게 된다. 이 주문서는 당해 정부기관이 특정 물품 또는 용역을 구입하겠다는 약속이며, 이 약속의 이행을 위하여 자금을 따로 준비하여야 하며, 준비된 자금은 다른 지출에는 사용할 수 없다. 그러나 아직 주문한 물품 또는 용역을 인수한 것이 아니기 때문에 부채가 발생한 것은 아니며, 따라서 지출이 발생한 것이 아니다. 이와 같은 경우 지출의 원인행위인 주문서의 발송이나 계약의 체결을 총계정원장 및 보조원장에 기록하여 可用豫算을 감소시킴으로써 歲出豫算의 過大支出을 防止하고 지출을 통제하기 위한 방법이 支出原因行爲計定이다.

## 6. 美國의 政府會計와 우리나라 政府會計의 比較

### 가. 美國의 政府會計

정부부서 및 기관에 대한 재정관리책임은 효과적·효율적 및 경제적인 방법으로 펀드의 管理와 授權된 프로그램, 활동 및 목적을 위한 재산과 인력의 이용을 포함한다. 미국정부의 회계시스템은 첫째, 재정통합, 공표 및 적용되는 법률과 규정과의 준수 여부를 판단하는 財政責任, 둘째, 인적자원과 기타 자원의 효율적이고 경제적인 사용을 강조하는 管理責任, 그리고 프로그램이 그들의 의도된 목표를 달성할 것인지와 가장 좋은 프로그램 선택이 총원가 및 산출의 관점에서 이들 목표를 달성하기 위해 선정되었는지를 평가하는 프로그램책임 등을 포함한다.

정부기관이 펀드회계에 기초하는 가장 중요한 이유는 기관을 규제하는 諸 法律을 위배하지 않으려 하기 때문이다. 그 중에서도 反赤字法(antideficiency act)은 세출승인과 펀드에서의 적자를 유발하는 채무의 발생 또는 지출이나 지급행위를 억제하고 책임을 명확히 하여 세출승인과 펀드의 효과적 운용을 명시하고 있다.

#### 1) 會計 및 報告機能

미국의 정부회계시스템은 일반적으로 인정된 회계원칙에 따라 정부단위의 펀드와 계정그룹의 財政狀態와 財務運營의 成果를 적정하고 완전하게 공시할 수 있고, 재정관련 법규정 및 계약조항의 준수 여부를 확인·공시할 것을 요구하고 있다. 이 원칙이 요구하고 있는 것은 外部公示用 財務諸表를 일반적으로 인정된 회계원칙에 따라서 작성할 수 있는 기초를 제공할 수 있고, 法規定的 履行을 나타내는 별도의 명세표를 작성할 수 있는 회계시스템이 유지되어야 한다는 것이다.

## 2) 基金會計

미국의 정부회계시스템은 기금을 기초로 組織·運營되며 기금은 특수한 규정 또는 제약에 의해서 특정 활동을 수행하거나 특정 목적을 달성하기 위하여 분리되어 있는 현금과 기타의 자원, 그리고 이와 관련된 모든 부채와 잔여지분들의 변동을 기록하는 계정들로 자기 균형을 이루는 집합을 가진 財政 및 會計實體로 정의된다.

### ① 基金의 類型

미국의 정부기금은 크게 政府型 基金(Governmental Funds)과 企業型 基金(Proprietary Funds), 受託基金(Fiduciary Funds)으로 크게 나뉘어지며 정부형 기금은 다시 一般基金(General Funds), 特別收益基金(Special Revenue Funds), 資本施設取得基金(Capital Project Funds) 및 負債償還基金(Debt Service Funds)의 네 가지로 분류된다.

一般基金은 다른 기금으로 계상되지 않는 모든 재원을 기록하는 기금이고, 特別收益基金은 특별한 목적에 사용될 것이 법적으로 정해진 특별수익의 재원에서 발생한 자금을 기록하기 위한 기금이다. 資本施設取得基金은 자본설비의 취득 또는 건설에 사용될 재원을 기록하기 위한 기금이며, 負債償還基金은 장기부채의 원금과 이자를 상환하기 위한 재원의 축적과 그 상환을 기록하기 위한 기금이다.

企業型 基金은 크게 事業型 基金(Enterprise Funds)과 內部서비스기금(Internal Service Funds)으로 나눌 수 있다. 사업형 기금은 사기업과 유사한 방법으로 자금을 조달하고 운영하는 것으로서 대중에게 계속적으로 제공하는 재화와 용역의 원가를 주로 이용자의 부담에 의하여 회수하는 사업 또는 정기적으로 수익과 비용을 측정하여 순이익을 자본설치 유지, 공공정책, 경영관리 등의 목적에 사용하는 사업을 기록하기 위한 기금이다. 內部서비스基金은 정부단위의 한 부서가 다른 부서 또는 다른 정부단위로 원가보상기준에

의하여 물품 또는 서비스를 제공하기 위한 資金의 調達 및 運用을 기록하기 위한 기금이다.

受託基金은 정부단위가 개인, 사적 조직, 타정부 단위 또는 다른 기금단위를 위해서 수탁자로서, 대리인으로서 소유하고 있는 자산을 기록하기 위한 기금으로 적절한 회계처리를 위해서는 정부단위의 수탁책임과 특정기금에 적용되는 特定 法律 및 制限事項이 考慮되어야 한다. 여기에는 소모성 신탁기금, 비소모성 신탁기금, 연금 신탁기금 및 대리기금이 포함된다.

## ② 基金의 數

정부단위는 법규와 건전한 재정관리에 필요한 기금을 설정·유지하여야 한다. 그러나 불필요한 기금의 설정은 경직성, 과도한 복잡성, 비효율적 재정관리 등을 초래하기 때문에 法規 및 運用要件에 부합되는 최소한의 기금만이 설정된다.

## 3) 固定資産과 長期負債의 會計

기금고정자산과 일반고정자산, 기금장기부채와 일반장기부채 사이에는 명확한 구분이 이루어진다. 특정 사업형 기금이 수탁기금과 관련된 고정자산은 그 기금에서 그리고 정부의 기타 모든 고정자산은 一般固定資産會計 그룹들을 통하여 會計處理된다. 사업형 기금과 수탁기금의 장기부채는 그 기금에서 그리고 정부의 기타 모든 장기부채들은 일반장기부채계정 그룹에서 회계처리된다.

사업형 기금과 비소모성 수탁기금 등은 영리기업과 유사한 회계 원칙을 사용하여 이들 기금으로 취득한 고정자산은 이들 기금의 대차대조표에 표시된다. 그러나 일반기금, 특별수익기금, 자본시설취득기금 등의 정부형 기금과 소모성 수탁기금에서 취득되는 고정자산은 類型別·源泉別로 구분표시되는 명세서 형식의 一般固定資産計定 그룹에서 기록된다.

事業型 基金과 非消耗性 受託基金에서 기채하는 장기부채는 상환

의무가 각 해당기금에 있기 때문에 그 기금의 대차대조표에서 보고되나 정부형 기금과 소모성 수탁기금의 일반장기부채는 해당 기금의 부채로 기록되지 않고 조달된 기간의 기타 재무원천으로 보고되고 구체적인 내용의 보고나 통제는 一般長期負債計定 그룹에서 이루어진다.

#### 4) 固定資産의 評價 및 減價償却

고정자산은 원가로 기록되며, 취득원가를 산정할 수 없는 경우에는 추정원가로 계상한다. 受贈固定資産은 기증받은 시점의 추정 공정가치로 기록된다. 일반고정자산의 감가상각은 정부의 기금계정에 기록되지 않으나 원가회계시스템에 기록되거나 원가결정분석을 위해 계산될 수 있으며, 감가상각충당금은 일반고정자산계정 그룹에 기록될 수 있다. 사업형 기금에서 회계처리되는 고정자산의 감가상각은 그 기금의 계정에 기록되어야 하며 비용, 순이익, 자본유지가 측정되는 수탁기금에서도 인식된다.

감가상각회계는 이익결정 과정에서 중요한 요소로 費用, 當期純利益 및 資本維持가 측정되는 사업형 기금과 수탁기금에서는 감가상각이 인식되어야 하나 정부형 기금에서는 비용이 아니라 지출을 측정하기 때문에 그 혼용을 방지하기 위해 감가상각을 정부형 기금의 계정에 기록하지 않는다.

#### 5) 政府會計의 發生基準

수정된 발생기준 또는 발생기준이 財務狀態와 運用結果를 측정하는 데 적절히 사용되어야 한다.

#### 6) 豫算과 豫算會計

각 정부단위는 연간예산을 수립하여야 하고 회계시스템은 적절한 예산통제의 기준을 제공해야 하며 연간예산이 채택된 정부기금에 대한 적절한 재무제표와 명세서 내에 예산 실제비교가 포함되어야 한다.

年間豫算의 採擇은 법에 의해서 요구되느냐의 여부와 관계없이 政府會計의 基本原則으로 간주된다. 회계시스템은 공식적으로는 예산계정의 사용을 통하여, 비공식적으로는 별도의 예산기록 및 비교를 통하여 적절히 예산통제를 제공하여야 하므로 실제금액과 예산금액의 비교는 연간예산을 수립한 모든 정부기금의 연간보고서에 포함된다.

## 7) 財務報告

財政運營의 管理統制와 議會의 監督을 용이하게 하고 필요할 경우 재무상태, 영업성과 및 기타 관련된 정보에 대한 적절한 중간 재무제표와 보고서가 외부보고 목적용으로 작성된다.

적절한 결합·합계재무제표, 각종 펀드재무제표, 주식, 보충적 정보, 부속명세서, 서술적 설명, 통계표 등이 포함된 보고 실체의 모든 펀드와 계정그룹을 포함한 포괄적인 연도별 재무제표가 작성·공표되며 포괄적인 연도별 재무보고서와는 별도로 일반목적의 재무제표가 공표된다.

### 나. 美國과 韓國의 政府會計 比較

정부회계의 개념구조에 포함된 정부의 회계책임과 재무보고의 목적은 대동소이한 것으로 가정하고, 이 구조에 포함된 인식과 측정 기준, 일반원칙, 구체적인 재무보고기준, 재무보고 등의 항목을 비교하면 다음과 같다.

#### 1) 會計關聯規程의 形式과 制定機關

미국은 정부회계와 관련된 회계기준의 제정 및 개정을 전담하는 GASB를 설치하고, 체계적인 政府會計基準을 제정 및 개정하고 있다. 그러나 우리나라의 정부회계 관련규정은 매우 많은 법률들에 산재해 있다. 예를 들면 우리나라의 정부 및 지방자치회계 관련규정은 25개의 법률(법률의 시행령과 시행규칙을 제외한 것임)에 흩어져 있다.

그 결과 정부회계가 지나치게 법률 중심으로 전개되어 회계이론이나 원칙들이 대부분 무시되고 이에 따라 체계적인 정부회계제도의 발전을 기대할 수 없게 된다.

## 2) 政府會計의 一般原則

미국의 정부회계 규정집은 政府 및 地方自治會計를 實質的으로 指導해 주는 지침으로 12개의 회계원칙을 제시하고 있으며 이 원칙은 정부 및 지방자치 회계시스템의 전반에 대한 원칙으로 재무보고의 내용과 성격까지도 규정하고 있다. 이에 비하여 우리나라는 예산회계제도와 관련하여 몇 가지 원칙을 제시하고 있을 뿐 정부회계시스템 전반에 관한 일반원칙은 제시하지 않고 있다. 25개의 법률에 산발적으로 규정되어 있는 우리나라의 회계원칙을 전부 모으면 미국의 회계원칙과 대응시킬 수는 있으나 몇 가지 원칙에서 차이가 나타난다.

미국의 회계원칙에는 제시되어 있지 않지만 우리나라의 정부회계 관련 법률에서 특별히 채택하고 있는 원칙으로 '會計年度 獨立의 原則'이 있다. 이 원칙은 수입과 지출의 대응관계를 명확히 하기 위한 원칙이기는 하지만 행정의 계속이라는 측면에서 비효율적인 자원의 관리를 초래할 수 있다. 예를 들면 회계기말에 예산이 남아 있을 때 꼭 필요한 사업이 아님에도 불구하고 이를 시행하거나 특정 회계연도에 사업을 끝내기 위해 무리하게 추진할 수도 있다.

미국의 정부회계 규정집은 정부회계가 基金基準으로 조직되고 운용되어야 한다는 원칙과 기금의 유형에 대한 원칙 및 최소한의 기금만 설치되어야 한다는 원칙을 규정하고 있다. 우리나라는 政府會計를 一般會計와 特別會計로 구분하고, 필요한 경우 기금을 설치할 수 있도록 규정하고 있으며 특별회계와 기금의 설치는 법률에 의하도록 함으로써 제한하고 있다. 1994년도 기금의 수를 보면 정부가 관리하고 있는 기금이 42개에 달하고, 특별회계도 24개에 달한다.

이와 같이 특별회계와 기금이 난립됨으로써 첫째, 특정 세입원이 없는 경우에는 전적으로 一般會計에 依存하게 되어 일반회계에 압박을 주고 둘째, 특별회계와 기금이 중복되어 오히려 목적사업의 추진에 지장을 주게 되며 셋째, 財政融資窓口의 分散·多元化를 초래하여 한정된 재원의 효율적 배분과 운용을 저해하며 넷째, 金利 등 支援條件이 複雜·多様化되어 오히려 公평성을 결여하는 등의 많은 문제점이 제기된다.

### 3) 認識과 測定基準

미국의 정부 및 지방자치회계는 현금기준을 인정하지 않으나 우리나라는 원칙적으로 현금기준을 채택하고 있으며, 특별회계와 기금의 일부에 修正發生基準이 適用되고 있는 실정이다.

우리나라의 정부회계 관련법률에서 재산의 기록과 관련하여 특이한 점은 취득시에는 取得原價主義를 채택하고 있으나 취득일 이후에는 時價主義를 채택하고 있다는 점이다. 즉, 국유재산의 관리청은 대통령령이 정하는 바에 의하며 5년마다 1월 1일을 기준으로 그 소관에 속하는 國有財産의 價格을 개정하여야 한다(국유재산법 제47조). 그리고 지방자치단체의 공유재산의 가격은 등재후 2년 미만인 경우를 제외하고는 5년마다 12월 31일 현재의 시가로 개정하도록 규정하고 있다(지방재정법 시행령 제81조).

### 4) 財務報告

미국의 GASB는 재무보고의 내용과 방법에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 즉 12개의 일반원칙 중에서 마지막에 있는 회계원칙은 중간 및 연차 財務報告書의 內容과 公示에 대한 基本原則을 規程하고 있으며, 이 규정집의 Section 1900, 2100~2900까지에 걸쳐 구체적인 내용을 규정하고 있다. 그러나 우리나라의 정부 회계 관련 법률에서는 재무보고의 중요성을 인식하지 못하고 있는 것으로 보인다.

## II. 우리나라 政府會計의 問題點

### 1. 會計基準 및 目的과 會計機構

우리나라의 現行 政府會計制度를 규정하고 있는 豫算會計法 등의 제반법규에는 政府회계기준이나 실무의 평가기준 또는 지침이 될 수 있는 체계적이고 논리적인 政府회계의 목적이 없을 뿐만 아니라 회계학적 의미에서의 政府회계기준도 제정되어 있지 않다. 회계관련 제규정은 예산, 재정, 회계가 혼합되어 있으며, 회계처리에 관한 기준이라기보다는 政府나 地方自治團體의 運營과 事務管理의 指針적인 성격을 가지고 있다. 따라서 政府회계는 회계의 규범으로서의 이론적 당위성보다는 예산에 기초하여 지출초과를 억제하는 데 초점을 맞추어 통제지향적으로 운영되고 있다.

각 법률이 필요에 따라 독립적으로 제정되었기 때문에 상호 중복되거나 모순되는 부분이 발생할 수 있다. 법률의 규정은 그 특성상 구체적인 基準設定에 어려움이 있으며, 법률의 개정은 국회의 권한이므로 개정하거나 신설·조정하는 데 어려움이 있다. 따라서 우리나라의 政府회계는 회계환경의 변화에 적응하지 못하고, 法規 및 豫算遵守 與否의 確認과 證明 및 現金統制에만 초점을 두어 운영되고 있기 때문에 다양한 정보이용자의 정보욕구를 충족시키지 못하고 있다. 이러한 회계관련 법률의 경직성, 중복성, 상호모순 가능성 등은 政府예산의 비효율적 운영의 원인이 될 수 있다. 政府회계가 법률과 예산의 제약 아래 수지관리에 초점을 맞추어 경직적으로 운영되기 때문에 특정 政府단위의 전반적인 效率性이나 成果評價를 측정하기가 어려울 뿐만 아니라, 政府기관 또는 기금별 재무상태를

나타내는 대차대조표가 통합적으로 작성되지 않고 있다.

政府會計의 一般의 概念體系 및 會計處理에 대한 일관성 있고 통일된 기준의 설립과 조정 및 연구를 전담·관장하는 권한과 책임을 가진 기구가 존재하지 않는다.

## 2. 測定 및 認識 基準

우리나라의 정부회계는 극히 일부 예외를 제외하고는 현금주의에 기초하여 현금의 흐름과 통제에 초점을 두고 있다. 현금주의는 수익과 비용을 현금의 수지, 즉 금전의 수취여부에 따라 측정하기 때문에 간편하다는 장점이 있다. 그러나 현금주의는 다음과 같은 단점을 갖고 있다.

거액의 債務負擔이 있음에도 불구하고 현금이 지출되지 않으면 收支決算書上에 마치 건전한 상태인 것으로 결산될 수 있으며 감가상각, 대손충당금 등의 비현금 지출항목이 지출예산상에 포함되지 않아 자금수지면에서는 흑자가 되어도 실제로는 자본(기금)잠식이 발생할 수 있다. 이는 資本的 支出과 收益的 支出의 구분 없이 지출예산에서 지출되기 때문에 자본의 기록 계산이 행해지지 않으며 회계연도별 기간수지가 명확히 파악되지 않아 특정정부기관에서 실제로 발생한 경제적 사건이나 거래로 인한 收益 및 費用活動을 적절하게 반영하지 못하기 때문이다.

자산과 부채 중에서 일부분만 각각 별도의 장부에 기록되고 있을 뿐만 아니라 현금수지 계산에 기초하여 작성된 대장은 備忘記錄에 불과하기 때문에 재산상태를 정확하게 표시해 주지 못하며 기록의 정당성을 입증하기가 쉽지 않다. 분산된 기록의 예를 들면 현금 및 유가증권은 현금출납부 및 유가증권 수급에 관한 장부에, 미수납액 및 미수금 등은 채권관리부에, 소모품·재고자산·비품은 물품관리부에, 건물·토지·기계 등은 국유재산대장부에, 차입금·국공채 등은

借入金計算書·國債現在額計算書에 기록된다.

이러한 기록체계에서 파생되는 문제점들의 예를 들면 자산과 부채가 각각의 대장에 독립적으로 기록되고 현금수지계산에 기초하여 작성되기 때문에 정부의 자산과 부채의 정확한 측정과 자산관리의 적정성 판단에 유용한 정보가 제공되지 못한다. 자산의 평가가 다른 계정기록과의 상호연계 없이 매 5년마다 시가에 의하여 평가됨으로써 評價의 客觀性과 合理性이 충족되지 못한다. 물품이 현금에 의하여 구입되는 시점에는 수지계산에서 처리되나 일단 물품이 구입된 이후에는 비용화된 것으로 간주하여 계산·기록되지 않기 때문에 金錢會計와 物品會計는 서로 相關性 없이 개별적으로 이루어진다.

회계학적 의미에서의 자산과 부채가 정립되어 있지 않고 정부의 법적인 권리와 의무를 나타내는 재산과 물품 등의 개념만 정의되어 있다. 政府의 資産은 公共的 性格의 共有物이라는 관점에서 合理的·效率的으로 관리되어야 하나, 이러한 합리성과 효율성 판단에 근거가 되는 정보를 제시하는 회계제도에 의하여서가 아닌 직접적인 자산의 유지관리만이 수행된다. 자산평가를 위한 객관적인 기준이 마련되어 있지 않기 때문에 전반적인 재정상태는 물론 資産管理의 適正性을 판단하는 데 유용한 정보를 제공하지 못한다.

### 3. 單式簿記와 複式簿記

信賴性과 客觀性의 회계원칙이 유지되기 위해서 會計記錄의 檢證手段이 회계절차상 또는 장부조직상 갖추어져야 한다. 그러나 현행 정부회계제도하에서의 회계보고서는 단식부기에 의한 수지계산서뿐이며, 결산보고서가 작성되는 원천장부는 독립된 단일장부이거나 비망적 기록에 불과하다. 이러한 단식부기에 의한 기록은 다음과 같은 문제점을 갖고 있다. 각종 장부간에는 계산상 유기적인 관련

성이 없기 때문에 독립적으로 단식으로 기록이 행하여져 대차대조표의 작성이 어려우며, 작성된 경우에도 신뢰성이 의문시된다. 장부조직상의 계수적인 자기검증수단이 없다. 기록의 정확성을 검증하려면 관련 원시기록을 대조하거나 실지조사를 통하여 확인하는 방법밖에는 없으나, 정부의 규모에 비추어 볼 때 이와 같은 회계구조를 가지고 기록의 정확성을 기하기는 대단히 어렵다.

현행 정부회계제도에서는 단식부기시스템과 아울러 예산집행에 중점을 두기 때문에 예산과 실적간의 충분한 대비와 분석이 이루어지지 않고 있으며, 效率性과 效果性의 판단보다는 支出超過를 抑制하는 데에만 노력이 기울여지고 있다. 복식부기로 회계방식이 대체 되면 회계거래의 기록이 대차평균의 원칙 아래 이루어지기 때문에 모든 장부기록들이 총계정원장을 중심으로 계수적인 연계성을 가지고 대차대조표와 수지계산서로 통합될 수 있다. 복식부기는 재무제표에 각종 명세서들이 첨부되어 전체의 보고서가 서로 연계를 가짐으로써 不正과 誤謬를 防止하고 정확성을 검증하는 자기검증기능을 유지하게 할 뿐만 아니라 일정 시점의 재정상태와 일정기간의 경영성과를 파악할 수 있게 한다. 발생주의에 입각한 複式簿記는 현금의 流入·流出을 가져오지 않는 재산과 부채의 증감변화도 기록하고 계산할 수 있으므로 더욱 명확한 재정상태를 파악할 수 있으며 재산의 변동에 대한 형태계산과 소유계산 양면의 금액이 동시에 기록되기 때문에 대량 계산상의 오류가 자동적으로 발견될 수 있는 기구가 갖추어져 있어서 부정 또는 오류의 미연방지에 공헌할 수 있다.

예를 들면, 국가경제에서 큰 비중을 차지하는 고정자산의 補塡과 운용을 정확하고 합리적인 방법으로 기록·계산하기 위하여는 모든 재산의 획득과 변동이 총계정원장에 복식으로 기록이 되고 보조장으로서의 비품대장이 총계정원장과 계수적으로 연결되어 있는 회계구조를 가진 복식부기가 필수적 요건이다.

#### 4. 原價計算：組織 單位 및 活動의 評價

정부의 기능이 적절히 수행되기 위하여는 어떠한 활동이 어떠한 규모로 어떠한 조직단위에서 이루어져야 하는가에 대한 적절한 규정과 검토가 주기적으로 이루어져야 하며 또한 이러한 활동의 효율성을 측정하기 위하여 單位別·活動別 原價의 算定이 적절한 회계처리방법에 의하여 이루어져야 한다. 그러나 현행 정부회계에서는 政府單位別·政府活動別 原價計算이 이루어지고 있지 않다. 정부기능의 효율성 평가와 원가통제를 위한 관리회계시스템의 구축이 필요하다.

정부기능의 효과성을 평가하기 위하여는 政府가 遂行하는 活動의 量的·質的 產出物에 대한 명확한 규정이 우선되어 이러한 산출물의 회계적 측정과 평가가 이루어져야 하나, 단식부기와 현금주의에 의한 현행 정부회계제도에서는 이러한 측정과 평가가 이루어지고 있지 않다. 따라서 현행 정부회계제도하에서는 정부기관에 이미 마련되어 있을 수도 있는 非能率的·非效果的 要素나 非生産的 業務 또는 慣行 등의 파악, 분석, 평가가 제도적·체계적으로 이루어질 수 없다.

### III. 單式簿記 및 現金主義로 인한 問題點의 具體的 例示

#### 1. 政府決算書 또는 帳簿上 關聯項目間的 計數的 連繫性 缺如

기업회계에서의 決算結果가 損益計算書와 貸借對照表로 압축되는 것과는 달리 정부회계(일반회계)에서는 여러 가지의 보고서 및 계산서에 決算結果가 분산되어 표시된다. 일반회계장부의 회계연도말 決算結果 작성되는 최종보고서는 다음과 같이 요약될 수 있다.

- ① 歲入歲出決算報告書
- ② 國有財産증감 및 현재액 총계산서
- ③ 國家債務에 관한 計算書
- ④ 채권현재액 총계산서
- ⑤ 物品增減과 現在額의 총계산서
- ⑥ 기타 특별회계 및 기금결산서

위에서 열거한 각종 보고서 및 계산서는 單式簿記에 의한 결과이므로 자기검증 기능이 없으며 關聯항목간의 계수적 연계성이 결여되어 매우 불충분한 정보를 제공할 뿐 아니라 오해가 발생할 여지가 있다. 예를 들어 1995년 일반회계의 決算結果 작성된 보고서 및 계산서상의 수치를 기초로 계수적 연계성이 결여되어 있는 점을 지적해 보기로 한다.

#### 가. 資産의 取得

자산의 취득은 그 대가를 지급하는 측면과 자산을 정부소유로 계

상(차후 관리를 위한 기초자료)한다는 두 가지 측면에서 회계처리 되어야 한다. 현행 결산서류상 대가의 지급은 세입세출결산보고서상 세출과목 400(자본지출경비)에 집계된다. 또한 자산계상은 국유재산증감 및 현재액총계산서상 本期增加와 物品增減 및 現在額의 總計算書上 1995년도 증가에 집계된다. 이 두 가지 집계액을 비교해 보면 <表 2-1>에서 보는 바와 같다.

<表 2-1> 政府決算書上 資産取得을 위한 歲出과 財産臺帳의 增加 比較  
(單位: 백만원)

<취득대금지급>	<취득자산의 장부상 계상>
세입세출결산보고서상 세출과목 400(자본지출경비) 집계액: 6,353,989	국유재산증감 및 현재액 총계산서 本期 增加: 30,310,804  物品증감과 현재액의 총계산서 1995년도
차 액: 24,501,580	증가: 544,765  합 계: 30,855,569

<表 2-1>에서의 차이는 주로 다음과 같은 원인으로 발생하는 것으로 추정된다.

- ① 寄附採納, 管理轉換 등 대가를 지급하지 아니하고 무상으로 자산을 취득하는 경우에는 세출예산의 집행에 포함되지 아니하므로 자산계상액과 차이가 발생한다.
- ② 세출예산에 의하여 취득한 자산 중 도서·서화 등 國有財産 增減 또는 物品增減計算書에 계상되지 아니하는 자산이 있기 때문에 차이가 발생한다.
- ③ 국유재산증감명세서의 本期增加 중에는 국유재산 가격개정지침에 따라 종전부터 보유하던 부동산 등을 매 5년마다 재평가

한 결과 발생한 평가차액이 포함되어 있기 때문에 차이가 발생한다.

- ④ 세출의 자본지출경비 중 일반회계 이외에 대한 자본이전 (1995년도중 1조 7,421억 700만원)이 포함되어 있다.

차이가 발생하는 원인을 실제로 확인하는 것은 內部統制와 情報管理의 側面에서 필요하지만 현행 결산체제하에서는 위에서 언급한 요인으로 인하여 얼마의 차이가 존재하는지에 대한 정보가 제공되지 아니하므로 차이의 적정성 여부를 판단하는 것은 어려운 일이다. 예를 들어 세출에 의하여 취득한 자산을 국유재산대장에 등재하여 관리하는지를 확인하려면 현재의 제도하에서는 총괄적인 확인은 불가능하며 취득자산에 대하여 개별적으로 歲出報告書와 國有財産臺帳을 比較하여야 한다. 따라서 세출에 의하여 취득한 자산을 국유재산대장에 기록하지 아니하고 횡령하는 경우 이를 적발하는 데는 많은 시간과 비용이 소요될 것이며 실제로 모든 자산의 취득에 대하여 이를 조사하는 것은 불가능하다.

#### 나. 資産의 處分

자산의 처분은 세입의 측면에서는 세외수입을 구성하고, 자산관리 측면에서는 국유재산 또는 물품의 감소로 기록된다. 이때 자산의 감소는 장부가액(취득가액 또는 최근 평가액)으로 기록되므로 처분대금인 稅外收入과의 差異는 資産處分損益(자산폐기손실 포함)이 된다. 이러한 일련의 회계처리는 복식부기제도하에서 자동적으로 처리되어 자산처분손익이 손익계산서에 표시된다. 현행 제도하에서 자산처분손익을 계산하려면 세입세출결산보고서상 세외수입 중 관유물매각대와 채권현재액총계산서상 본년도 발생 관유물매각대 미수채권의 합계액에서 國有財産 및 物品增減 명세서상 당기감소의 합계액을 차감하면 될 것이다. 1995년의 결산서를 기초로 이를 분석해 보면 <表 2-2>에서 보는 바와 같다.

〈表 2-2〉 政府決算書上 資産處分으로 인한 歲入과 財産臺帳의 減少 比較  
(單位: 백만원)

〈처분대금수입〉	〈처분자산의 장부상 감소〉
세입세출결산보고서상 세외수입 중 관유물매각대 집계액 : 7,868  채권현재액총계산서상 관유물매각대本年度 발생 미수채권 : 182  합 계 : 8,050	국유재산증감 및 현재액 총계산서 본기 감소 : 5,255,184  물품증감과 현재액의 총계산서 1995년도 감소 : 322,225  합 계 : 5,577,409
차 액 : 5,569,359 (자산처분손실 ?)	

〈表 2-2〉에서 계산한 자산처분손실은 다음과 같은 이유로 그 정확성을 보장할 수 없으므로 현행 제도하에서는 자산처분손실을 정확하게 파악하기 어렵다.

- ① 國有財産增減 및 物品增減 計算書上 감소액 중에는 기존자산에 대한 減價償却費 및 價格改定에 따른 평가차손이 포함되어 있다.
- ② 국유재산 또는 물품대장에 계상되지 아니하였던 資産의 處分代金이 稅外收入으로 計上될 가능성이 있다.
- ③ 국유재산증감계산서상 유가증권의 감소가 있으나 세외수입 중에는 유가증권처분대금이 포함되어 있지 아니한데, 무상교부인지 관리전환인지 또는 회계처리상의 오류인지 불분명하다.

다. 借入金의 償還

借入金의 償還은 歲出과 債務減少의 두 가지 측면에서 회계처리되어야 한다. 현행 결산체계하에서는 세출결산에서 보전재원 중 차

〈表 2-3〉 政府決算書上 償還金 支給에 의한 歳出과  
債務帳簿의 減少 比較

(單位: 백만원)

〈세출: 상환금지급〉

〈채무의 장부상 감소〉

세입세출결산보고서상 세출(보전재원) 중 1. 국내차입금상환: 8 2. 해외차입금상환: 76,405 합 계: 76,413	국가채무에 관한 계산서상 본년도중 상환액 또는 소멸액 1. 국내차입금: 25,123 2. 해외차입금: 57,575 합 계: 82,698
차액: 6,285(?)	

입금 상환에 표시되며, 국가채무에 관한 계산서상 당해 차입금의 본년도중 상환액 또는 소멸액에 표시되는데 양자의 금액은 일치하여야 한다. 1995년 결산서류를 기초로 이를 비교해 보면 〈表 2-3〉과 같다.

〈表 2-3〉에서 보는 바와 같이 세입세출결산보고서상 1995년 상환금 지급액의 합계가 국가채무에 관한 계산서상 1995년중 채무의 감소합계와 일치하지 아니한다. 國內借入金의 償還金額은 세출이 채무감소보다 적어서 그 차이가 세출 이외의 자금원으로 채무를 상환하였다는 것을 추측할 수 있겠으나 결산서상으로는 확인이 불가능하다. 이와는 반대로 海外借入金의 償還金額은 세출이 채무감소보다 커서 당해 채무의 차입사실이 채무장부상 누락되었을 가능성이 있다. 만약 복식부기에 의하여 기장을 하였다면 이러한 차이는 발생하지 아니하거나 다른 과목으로 설명이 되었을 것이다.

#### 라. 新規借入

政府의 新規借入은 歳入과 債務增加의 두 가지 측면에서 회계처

〈表 2-4〉 政府決算書上 借入으로 인한 歲入과 債務帳簿의 增加 比較

(單位: 백만원)

〈세입: 신규차입〉

〈채무의 장부상 증가〉

세입세출결산보고서상 세입(차입금)  1. 차입금: 0 2. 차관수입: 48,591 합계: 48,591	국가채무에 관한 계산서상 본년도중 채무행위액  1. 국내차입금: 41,916 2. 해외차입금: 0 합계: 41,916  차액 1. 국내: 41,916 (?) 2. 해외: 48,591 (?) 순차액: 6,675 (?)
---	--

리되어야 한다. 특정 회계연도중 신규차입은 현행 결산체계하에서는 歲入 중 借入金 또는 借款收入에 표시되는 동시에 국가채무에 관한 계산서상 본년도 채무행위액에 표시된다. 따라서 양자의 집계액은 동일하여야 한다. 1995년 결산서류를 기초로 이를 비교해 보면 〈表 2-4〉와 같다.

〈表 2-4〉에서 보는 바와 같이 국내차입금의 경우 신규차입으로 인한 세입이 없으나 채무장부상 증가가 있는 것으로 표시되고 있으며 이와는 반대로 해외차입금의 경우 차관수입으로 인한 세입이 486억원이 있으나 채무장부에는 기재되지 아니하였다. 이러한 차이는 별도로 분석해 보면 그 원인을 알 수는 있겠으나 외견상으로는 차이의 발생이 이해하기 어렵다.

마. 租稅收入의 未收額

租稅收入은 徵收決定을 통하여 수납하는 금액이 세입을 구성하며 미수액은 채권현재액총계산서에 정부채권으로 계상된다. 따라서 세

〈表 2-5〉 政府決算書上 債權現在額과 未收納額의 比較 I

(單位: 백만원)

	채권현재액 총계산서	세입세출결산 보고서상 미수납액	차 이
내국세	3,787,643	3,018,211	769,432
관세	241,395	107,428	133,967
방위세	97,651	85,380	12,271
교육세	230,219	230,243	-24
농어촌특별세	34,500	34,430	70
교통세	3,549	3,649	-100

입세출결산보고서상 조세의 徵收決定額 중 未收納額은 債權現在額 총계산서상 당해 조세채권의 현재액과 일치하여야 한다. 1995년 자료를 기초로 일치여부를 검토해 보면 〈表 2-5〉와 같다.

〈表 2-5〉에서의 차이는 債權現在額總計算書상의 債權現在額 중 전년도에 발생하여 이월된 채권이 포함되어 있기 때문에 발생한 것이라고 보여진다. 따라서 채권현재액 중 본년도 발생액만을 歲入歲出決算報告書上 未收納額과 比較하여야 할 것이며 1995 회계연도의 경우는 〈表 2-6〉과 같다.

〈表 2-6〉 政府決算書上 債權現在額과 未收納額의 比較 II

(單位: 백만원)

	채권현재액총계산서 (본년도 발생액)	세입세출결산 보고서상 미수납액	차 이
내국세	2,649,389	3,018,211	-368,822
관세	162,883	107,428	55,455
방위세	33,310	85,380	-52,070
교육세	135,310	230,243	-94,933
농어촌특별세	30,724	34,430	-3,706
교통세	3,649	3,649	-

〈表 2-6〉의 비교에서도 〈表 2-5〉에서와 같이 차이가 있음을 알 수 있다. 복식부기제도하에서는 이러한 불일치가 있는 경우 貸借가 일치하지 아니하여 그 원인을 찾아내어 수정하지 않으면 결산이 끝날 수 없으나 현행 결산제도하에서는 아무런 문제도 제기되지 아니한다.

## 2. 地方自治團體 決算書上 計數的 連繫性 缺如事例

決算書 또는 帳簿上 關聯項目間의 係數的 連繫性 缺如는 중앙정부뿐 아니라 거의 유사한 회계제도를 채택하고 있는 地方自治團體의 경우에도 마찬가지이다. 예를 들어 서울 市 1구청의 決算書上 關聯項目間의 係數的 連繫性이 缺如된 점을 지적해 보기로 한다.

### 가. 資產의 取得

서울 市 1구청의 세입세출결산서상 자산취득에 관한 세출항목과 공유재산증감보고서상 財産增加 및 物品增減報告書上 購買의 최근 3년간 자료를 비교해 보면 〈表 2-7〉과 같다.

〈表 2-7〉에서 보는 바와 같이 세출에서의 자산취득에 해당하는 자본적 지출의 합계액과 재산대장상의 자산증가는 일치하지 아니한다. 1995년의 경우 그 차이는 주로 5년마다 실시하는 再評價로 인한 評價增에 그 원인이 있다. 이러한 評價增을 감안하더라도 다음과 같은 점에서 자산취득상황을 파악하는 데 의문점이 제기된다.

① 1995년의 세출예산에 의하여 토지매입비로 212억원이 지출되었으나 공유재산증감보고서에는 토지의 증가가 전혀 없는 것으로 표시되고 있다. 이는 土地買入費의 支出時期와 공유재산대장에 당해 토지를 등재하는 시기가 다르기 때문에 발생하는 것이라고 추측해 볼 수 있으나 복식부기제도를 채택하였다면 이러한 불일치는 발생할 수 없다. 이와는 반대로 1993년과 1994년에는 세출예산에 의한

〈表 2-7〉 ㄱ區廳의 資産取得에 관한 決算書上の 資料比較

(單位: 백만원)

	1995	1994	1993
세입세출결산서상			
토지매입비( #403)	21,246	5,501	10,036
자산취득비( #407)	2,189	2,051	852
정수물품구매비	—	—	1,074
기타 자본적 지출	39,337	34,163	25,626
합 계	62,772	41,715	37,588
공유재산증감보고서상			
토지증가	3,042,168	5,589	43,636
평가증	2,135	—	—
기타 재산 증가	1,267	891	5,325
물품증감보고서상 구매		657	329
합 계	3,045,570	7,137	49,290

토지매입비가 公有財産臺帳에 증가로 기록된 금액보다 적으며 이는 공유재산대장에 기록되는 시기가 歲出時點과 다르거나 세출 이외의 요인으로 인한 토지의 취득이 그 원인일 것으로 추측된다. 복식부 기재도하에서는 세출 이외의 요인으로 취득한 자산이 있다면 資産受贈利益 등 그 내용이 별도로 표시되므로 취득상황을 파악할 수 있게 된다.

② 토지매입과 평가증을 제외한 기타 재산의 취득은 歲入歲出決算書上 資産取得費( #407) 또는 기타 資本支出經費( #401, #402, #404, #405, #406)에 표시되며 재산의 증가로는 공유재산증감보고서 및 물품증감보고서상 증가 또는 구매로 표시되는데 재산의 취득과 재산의 증가가 일치하지 아니한다. 이는 토지에서와 마찬가지로 財産計上時期의 차이 및 財産臺帳에의 登載 漏落 등이 그 원인일 것으로 추측된다.

나. 資産의 處分

서울 7구청의 세입세출결산서상 자산처분에 관한 세출항목과 公有財産增減報告書上 財産賣却收入 및 物品增減報告書上 物品處分の 최근 3년간 자료를 비교해 보면 <表 2-8>과 같다.

<表 2-8>에서 세입세출결산서상의 재산매각으로 인한 수입과 재산대장상의 재산감소 합계의 차이는 자산처분손익을 나타내어 야 한다. 그러나 공유재산증감보고서상의 1995년 공유재산감소 및 1994년의 토지 이외의 공유재산감소가 없는데도 재산매각 수입으로 인한 세입이 있다는 것은 簿外資産의 存在를 암시하는 것으로 財産賣却 收入과 財産臺帳上의 財産減少의 差異가 곧 자산처분손익을 나타내는 것인지에 의문이 제기될 수 있다. 또한 簿外資産이 존재 한다는 사실은 재산관리의 허점을 노출하는 것이라고 볼 수 있다.

<表 2-8> 7區廳의 資産處분에 관한 決算書上의 資料比較

(單位: 백만원)

	1995	1994	1993
세입세출결산서상			
국유재산매각수입	48	130	49
공유재산매각수입	3,037	183	490
불용품매각대	110	3	117
합 계	3,195	316	656
공유재산증감보고서상			
공유재산감소-토지	-	3	490
공유재산감소-기타	-	-	27
물품증감보고서상 물품처분	181	243	74
합 계	181	246	591

### 다. 債權管理

서울 ㄱ구청은 채권현재액계산서를 해당사항이 없다는 이유로 작성하지 아니하고 있다. 그러나 歲入歲出決算書上 債權이 存在한다는 것을 확인할 수 있는 항목들이 있어서 채권이 장부에 의하여 적정하게 관리되는지 의문이 제기된다. 세입세출결산서상 채권의 존재를 확인할 수 있는 항목은 <表 2-9>에서 보는 바와 같다.

<表 2-9> ㄱ區廳의 歲入歲出決算書上 債權關聯資料

(單位: 백만원)

	1995	1994	1993
지방세수입 미수납액	13,074	8,453	7,410
융자금회수 수입	2	2	-

### 3. 政府의 純資產 把握 困難

현행 정부결산(일반회계)에서 복식부기제도를 채택하지 아니하고 대차대조표를 작성하지 아니함에 따라 정부가 소유하는 자산과 부

<表 2-10> 推定貸借對照表

(單位: 백만원)

대차대조표(일반회계)

<자산>

<부채 및 자본>

자 산		부 채	
국고금	???	국가채무	4,234,425
국유재산	72,384,945	미지출비용	???
물 품	2,087,077	부채합계	???
국가채	5,373,454	자 본 (순자산 또는 순부채)	
기 타	???	???	
자산합계	???		

담하고 있는 부채가 체계적으로 집계되지 아니한다. 따라서 결산시점에서 資産과 負債의 差異, 즉 순자산을 파악하는 것이 어렵다. 현행 회계제도하에서는 純資産이 正(+)<sup>의</sup> 상태인지 또는 負(-)<sup>의</sup> 상태인지조차 알기 힘들다. 1995년 결산자료를 기초로 추정 대차대조표를 작성하여 그 문제점을 검토해 보기로 한다.

#### 가. 國庫金

國庫金은 政府가 所有하는 現金 및 豫金으로 한국은행이 보관하며 잔액을 재정경제원에 보고하도록 되어 있다. 그러나 정부결산서류에는 정부의 중요한 재산의 일부인 국고금의 잔액이 표시되지 아니한다. 또한 정부의 각 기관이 일시적으로 현금을 보유하고 있는 경우 국고금의 총액을 정확히 파악하기 어려우며 이에 따라 자산합계의 계산도 힘들게 된다.

#### 나. 國有財産 및 物品

국유재산은 정부가 소유하는 부동산, 기계기구, 유가증권, 선박·항공기, 임목축, 공작물, 무체재산의 총칭으로 각 정부기관의 국유재산대장상 장부가액이 國有財産增減 및 現在額總計算書에 集計된다. 국유재산의 장부가액은 취득가액으로 하되 국유재산가격 개정 지침에 따라 매 5년마다 재평가하여 장부가액을 수정하고 있다. 국유재산의 現行 評價方法은 政府의 財務狀態를 파악하는 데 다음과 같은 문제점이 있다.

- ① 時價評價方法은 原價主義에 비하여 情報價値가 크다고 할 수 있겠으나 현행 평가방법이 실제의 시가를 반영하는 것인지에 대하여는 의문이 제기된다. 예를 들어 토지의 평가방법인 公示地價는 시장에서 형성되는 시가와 차이가 많이 나는 경우가 있다.
- ② 5년마다 평가하기 때문에 평가하는 회계연도가 아닌 경우 장부가액이란 취득원가도 아니고 시가도 아닌 무의미한 수치가

된다(부동산가격의 상승에 따라 매 5년마다 국유재산가액이 대폭 증가한다).

- ③ 국유재산의 상당부분을 차지하는 有價證券이 평가에서 제외되므로 評價의 一貫性을 阻害하며 국유재산총액의 정보가치가 반감된다.

따라서 국유재산 또는 물품의 자산가액은 취득원가로 회계처리하되 보충적으로 평가가액을 표시하도록 하는 것이 바람직하다. 또한 減價償却도 取得原價를 基礎로 計上하여야 할 것이다.

#### 다. 國家債權

國家債權 중 貸損(回收不能)이 예상되는 금액은 貸損이 확정되기 전이라고 하더라도 채권에서 차감되어야 하나 현행 결산체제하에서는 不納缺損處理(貸損確定)를 하기 전까지는 국가채권에 포함시킴으로써 國家債權이 過大 表示되고 있다.

#### 라. 其他 漏落資産

국유재산, 물품, 국가채권과 별도 보고되는 국고금 이외에 현행 결산체제하에서 집계되지 아니하는 정부재산은 대차대조표 작성시 집계되어 자산으로 계상되어야 한다. 이러한 자산의 예로는 建設中인 資産과 未收利子 등을 들 수 있다. 세출예산에 의하여 건설되는 자산의 경우는 완공되어야 국유재산으로 등재되지만 건설이 진행되는 도중에도 이미 예산이 투입된 정부재산임에 틀림없으므로 자산에 포함되어야 한다. 또한 이자를 받기로 한 날이 도래하지 아니하였지만 기간경과분에 대하여 이미 발생한 이자는 發生主義會計에서 資産으로 計上한다.

#### 마. 未支出費用

발생주의회계에 따라 지급의무가 확정되지 아니하였지만 이미 발

생한 비용은 정부의 부채에 포함되어야 하며, 그 예로는 年金 또는 退職給與充當金, 未支給利子 등을 들 수 있다.

공무원의 근속에 대하여 정부가 부담해야 할 연금부담액은 당해 공무원이 퇴직 후 지급할 의무가 확정된다. 그러나 공무원의 퇴직은 필연적으로 발생하는 것이기 때문에 당년도 근속에 대하여 정부가 미래에 부담해야 할 연금지급의무는 이미 발생했다고 할 수 있다. 따라서 당해 공무원의 퇴직 후 지급할 年金의 現在價値는 당년도에 증가한 國家債務로 계상하여야 한다. 정부는 이러한 연금지급의무를 국가채무로 계상하는 대신 연금지급사무를 연금관리공단에 위임하고 매년 예산을 편성하여 일정액을 동 공단에 지급하는 형식을 취하고 있다. 그런데 연금관리공단에 지급하는 금액이 연금지급의무의 현재가치보다 적다면 그 차이를 국가채무로 계상하여야 한다. 그러나 현행 결산체제하에서는 年金支給義務의 적절한 計算 및 評價가 缺如되어 있는 것 같다. 1995년의 경우 총인건비 6조 8,737억 1,200만원에 대하여 年金負擔金(퇴직수당부담금 포함)으로 연금관리공단에 지급한 금액은 2,699억 5,800만원으로 總人件費 對比 年金負擔額이 3.9%에 불과한 실정이다.

$$\text{인건비대비 연금부담률} = \frac{1995 \text{ 연금부담금}}{1995 \text{ 인건비 총액}} = \frac{269,958(\text{백만원})}{6,873,712(\text{백만원})} = 3.9\%$$

이 비율은 근로기준법에 따라 1년 근속에 1월분 급여를 퇴직급여로 지급한다고 할 때 최소한 연간 인건비의 12분의 1(=8.3%)을 부채로 계상하여야 한다는 점에 비추어 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 즉 國家債務가 상당히 過小計上되었을 것이라고 짐작된다.

#### 바. 決算書의 形式

현재 일반회계의 歲入歲出決算報告書 形式은 部處別 集計方式을 택하고 있기 때문에 일반회계 전체에 대한 세입세출의 현황을 알려

면 각 부처별 수치를 전부 합계하여야 알 수 있다. 이는 기업회계에서 사업장이 여러 개 있는 경우 각 사업장별로 재무제표를 작성하고 이를 합산한 총괄 재무제표를 공표하지 아니하는 것과 같다. 지금의 결산보고서 형식에 의하면 국가예산이 전체적으로 어떻게 사용되는지를 한눈에 파악하는 것이 불가능하다.

#### 4. 政府機關의 成果測定 困難

현행 현금주의회계제도하에서는 政府機關別 成果測定은 원칙적으로 불가능하다. 현금의 수입과 지출이 정부기관의 모든 활동을 나타낼 수는 없기 때문이다.

##### 가. 費用配分の 不適切

지출의 부처별 배분이 적정하게 되지 아니할 경우 성과측정은 왜곡될 수밖에 없다. 예를 들어 현행 결산체계하에서는 모든 공무원의 年金負擔金 및 災害補償負擔金을 담당부서인 총무처의 지출로 기록하고 있는데 이는 각 해당부처로 배분되어야 할 것이다.

##### 나. 支出을 수반하지 아니하는 費用의 漏落

감가상각비, 대손상각, 연금충당금 또는 퇴직급여충당금 전입액 등 발생주의회계하에서 계상되어야 할 비용이 누락됨으로써 成果測定이 合理的으로 이루어질 수 없다. 물론 이러한 비용들의 규모가 상대적으로 작다면 성과측정에 영향을 미치지 아니할 수도 있을 것이다.

지출을 수반하지 아니하는 비용의 중요성을 가늠해 보기 위하여 1995년 및 1996년 歲出豫算 중 減價償却對象 資本的 支出의 比重을 살펴보면 <表 2-11>과 같다.

〈表 2-11〉歲出豫算의 要約

(單位：백만원)

	1996	1995	성 격
인건비	7,382,187	6,890,208	경상경비
물건비	7,526,256	6,017,164	경상경비
자본지출경비			
감가상각대상	5,106,179	4,615,003	자산증가
비상각자산	2,096,553	1,654,009	자산증가
보전지출	74,426	53,848	부채감소
경상이전	22,617,864	19,725,123	별도분석 필요
정부내부거래	12,398,256	11,928,851	별도분석 필요
예비비 기타	760,379	996,907	
합 계	57,962,100	51,881,113	

〈表 2-11〉에서 보는 바와 같이 자본지출경비 중 감가상각 대상 금액은 인건비, 물건비 등 經常經費 性質의 支出合計額의 약 35%에 해당하며, 감가상각 대상 자본적 지출이 앞으로 감가상각을 통하여 비용화한다면 성과측정에 큰 영향을 미칠 것이다.

#### 다. 投資額의 把握 困難

성과측정을 위하여는 收益과 費用의 絶對額도 중요하지만 상대적인 비교를 위하여는 각 부처가 보유하는 자산액 또는 투자액을 알아야 하며 이를 기초로 投資收益率(ROI)을 계산하여 成果測定의 기준으로 삼아야 한다

$$\text{투자수익률(ROI)} = \frac{\text{이익}}{\text{투자액(보유자산가액)}}$$

그런데 앞서 살펴본 바와 같이 보유자산에 대한 評價方法上的 問題, 減價償却의 未計上 등으로 정확한 투자액의 파악이 곤란하므로

합리적인 성과측정을 어렵게 한다.

이와 같이 성과측정을 위한 기초자료가 부족하거나 왜곡되어 있기 때문에 현행 결산서류를 기초로 손익계산서를 작성한다는 것은 어려운 일이며, 작성한다고 하여도 그 신뢰성에 의문이 제기될 것이다.

## 5. 偶發狀況에 대한 準備의 缺如

현금주의회계에서는 현재 확정되지 아니한 우발손실은 전혀 회계에 반영될 수 없다.

### 가. 老朽施設의 代替

發生主義會計下에서 시설에 대한 감가상각을 실시하고 그에 대응하는 자금을 적립한 경우에는 시설이 노후되었을 때 아무런 재정부담 없이 대체건설을 결정할 수 있으나 現金主義會計下에서는 당해 시설이 폐기될 상태인데도 거액의 예산을 확보해야 하는 어려움 때문에 대체건설의 결정을 미루게 되어 대형사고의 발생 가능성을 높이게 된다.

### 나. 年金基金의 不足

現金主義會計에서는 미리 연금지급충당금을 준비하지 않기 때문에 퇴직자가 증가함에 따라 退職公務員에 대한 연금지급을 급속증인 공무원의 연금기금납부액으로 충당하게 되고 기금이 고갈될 때까지 그 위험성을 경고하지 못하게 된다.

## IV. 우리나라 政府會計의 改善方案

정부회계의 일반적 목적은 정치·경제·사회적 의사결정에 유용하며 公共責任性과 受託責任을 나타낼 수 있는 財務情報와 행정관리자 및 행정조직의 성과를 평가하는 데 유용한 정보를 제공하는 것이다. 우리나라의 현행 정부회계는 현금주의와 단식부기제도로 운영되어 豫算遵守 與否의 確認과 現金統制에는 有用하나 현금수지상의 발생원인을 파악하기 어려움은 물론 상기한 정부회계의 일반적 목적을 달성하지 못하고 있다.

### 1. 政府會計의 改善方向

#### 가. 政府會計 電算化와 複式簿記制度 導入의 並行

오류 및 부정적발 가능성에 있어서 결정적인 약점을 지니는 단식부기 대신 현재 진행중인 정부회계 전산화작업과 병행하여 정부회계의 특성에 맞도록 수정된 복식부기의 도입이 필요하다. 현재 진행중인 정부회계 전산화의 기본목표는 國家財政政策 樹立을 위한 意思決定 支援, 政府會計決算과 會計檢査業務의 迅速性과 效率性提高, 政府會計業務의 自動化를 통한 행정의 과학화이다.

현재 정부회계 전산화는 거래처리시스템 구축에 초점이 맞추어져 있다. 1993년 현재 정부기관의 총수는 3만 5,350개(중앙정부기관 1만 906개, 지방자치단체 2만 4,444개)에 이르며 재정경제원 및 상급관서에 대한 회계보고서의 제출기관이 5,250개, 감사원에 대한 회계보고서 제출의무기관이 4천개에 이르며 8천여 회계담당관으로부터 연간 14만여개의 계산증명서 및 계산서 등이 회계검사를 위해

제출되고 있다. 정부회계 전산화는 수작업으로 이루어지던 방대한 규모의 정부회계처리를 전산화함으로써 회계 담당공무원의 업무과중, 회계처리업무의 지연, 감사업무의 비효율 등을 제거하고 전산에 의한 會計資料의 管理와 情報活用과 會計報告의 正確性을 確保하는 방향으로 진행되고 있다. 그러나 전산화의 초점이 단순한 세입·세출업무, 즉 회계거래의 처리절차에 맞추어져 있어 기존의 단식부기가 가지는 결점을 극복할 수 없다.

정부회계 전산화와 병행하여 복식부기제도를 도입함으로써 모든 회계거래의 기록이 대차평균의 원칙 아래 이루어지게 함으로써 모든 장부기록이 계수적 연계성을 지니고 장부 조직상의 자기검증 수단이 내재되도록 하며 관리자의 필요에 따라 거래처리시스템에서 출력되는 회계정보를 가공하기 용이하게 할 필요가 있다.

복식부기제도가 가지는 여러 가지 장점에도 불구하고 정부회계를 복식부기제도로 전환하기 위하여는 이에 따르는 費用과 政府會計組織의 整備 등을 고려하여야 한다. 복식부기제도로 전환하는 데 소요되는 비용으로는 복식부기제도로의 전환을 담당할 특별 부서 또는 위원회의 운영비용, 예산과 회계에 관련되는 전산체계의 변경비용, 정부회계담당자에 대한 교육훈련비용, 복식부기제도가 정착할 때까지 발생할 수 있는 업무상의 오류 또는 중복으로 인한 손실 등을 들 수 있으며 이러한 비용을 추계하고 예산에 반영하여 단계적으로 추진하여야 할 것이다.

#### 나. 發生主義會計의 導入

발생주의회계는 업적평가의 기초를 제공하고 정부의 가용자원에 대한 情報를 提供한다는 점에서 그 도입을 고려하여야 한다. 발생주의회계의 도입을 예산제도와 연결시키기 위하여는 지출을 수반하지 아니하는 비용에 대하여도 예산을 배정하여야 한다. 즉 減價償却費 및 年金支給充當金을 費用으로 계상하는 금액에 대하여 예산

을 배정하고 이로 인한 세출액을 기금자산에 전입하도록 함으로써 관련 자산의 대체취득 또는 자본적 지출과 연금의 지급에 대비하도록 하여야 한다. 현행 現金主義會計制度를 發生主義會計制度로 변경하는 데는 앞서 언급한 單式簿記를 複式簿記로 변경하는 것과 마찬가지로 여러 가지의 비용이 발생함을 고려하여야 한다. 또한 발생주의회계로의 전환에 따라 경과적으로 확보하여야 할 과거분 비용에 대한 예산은 장기간에 걸쳐 연차적으로 분할하여 확보하도록 하여야 할 것이다.

#### 다. 政府會計基準의 定立

우리나라의 政府會計는 法律과 豫算의 제약 아래 受託管理 責任에 초점을 맞추고 있기 때문에 회계운용이 경직화되어 있을 뿐만 아니라 지나치게 복잡한 회계구조를 가지고 있다. 현행 정부회계시스템을 규정하고 있는 예산회계법 등의 제반법규는 정부회계실무의 평가기준이 될 수 있는 체계적이고 논리적인 정부회계기준을 제공하고 있지 못하며 정부활동에 필요한 원가나 정부활동의 산출물에 대한 측정보다 豫算遵守 與否의 確認과 現金收支의 統制를 목적으로 하고 있다.

제정목적이 서로 다른 정부회계 관련법규는 정부의 자산, 부채, 재산, 잉여금 등이 다기화되어 기록되고 보고됨으로 인해 특정 정부단위의 전반적인 效率性이나 成果評價에 어려움을 야기시키고 있다. 특히 자본스톡의 증가를 가져오는 자본적 지출과 수익적·경상적 지출의 구분이 없고 현금의 유입 또는 유출과 무관한 재산의 증감(고정자산의 가치감소, 우발채무 등)이 기록되지 못하고 있다.

정부회계가 법규·예산의 준수 여부 이외에 정부의 재원조달과 분배과정에 대해 유용한 정보를 제공하기 위해서는 정부활동에 따른 收益·費用, 그리고 정부가 보유한 資産과 負債 등에 대한 측정 및 인식기준과 체계적인 재무보고의 종류와 내용을 규정하는 정부회계

기준의 정립이 필요하다.

#### 라. 效率的인 資本施設取得基金의 設定

중앙정부의 방대한 회계업무를 發生主義에 입각한 企業會計方式으로 전환하기 위해서는 전술한 바 있는 체계적인 정부회계기준의 정립이 전제가 되어야 한다. 미국을 위시한 선진국에서 채택하고 있는 (수정)발생주의에 입각한 정부회계는 감가상각과 같은 비현금비용의 인식, 정부보증채무 등과 같은 偶發債務의 認識 등에 있어 강점을 가지고 있으며 1992년말 현재 정부보증채무의 잔액이 약 14조원에 이르고 있음을 감안할 때 장기적으로 (수정)발생주의에 의한 정부회계기준의 정립이 일단은 바람직한 것으로 보인다.

그러나 현금주의와 발생주의의 장단점은 각국의 행정관행과 환경에 따라 달라질 수 있고 우리나라의 경우 중앙정부의 모든 회계업무를 發生主義에 의거하여 會計處理를 하는 것의 費用便益分析이 전혀 이루어져 있지 않음에 유의하여야 할 것이다. 따라서 최근 대형 투자사업의 총사업비를 실제 소요액보다 과소하게 책정한 후 일단 예산에 계상함으로써 국가의 재정능력 이상으로 과다하게 많은 대형사업들이 동시에 추진되는 폐해를 방지하고 전략적 대형사업의 총사업비를 효율적으로 관리하기 위한 자본시설 취득기금을 운용하는 데서부터 中央政府會計의 改善을 시도하는 것이 안전한 대안일 것이다.

#### 마. 地方自治團體會計의 우선적 改編

지방자치의 본격적 실시에 따라 중앙정부와 지방자치단체간의 역할을 재정립하고 지방재정의 지원방식을 地自體間的 競爭과 自救努力을 촉진하는 방향으로 전환하는 것이 필요하다. 이러한 재정지원 방식의 전환을 위해서는 地自體의 財政狀態나 經營成果를 적정하게 나타낼 수 있도록 기업회계방식으로 지방정부회계가 개편되어야 한

다. 현행 지방자치단체의 결산서는 세입·세출결산서, 채권증감 및 현재액 계산서, 채무증감 및 현재액 계산서, 공유재산증감 및 현재액 계산서, 물품증감 및 현재액 계산서를 포함한다. 그러나 이러한 결산서는 각각 별개로 작성되어 서로의 연관관계가 없고 係數的 正確性과 자기검증성이 없기 때문에 전체적인 자산·부채 현황 파악에 어려움이 있다. 지방자치단체의 경우에도 도로·교량·항만시설 등 반대급부없이 순수한 공공성 위주로 운영되는 자산이 상당부분 존재할 것이나 지방자치단체회계를 기업회계방식으로 전환했을 때 이러한 자산에 대한 감가상각 여부 등 회계처리문제가 중앙정부에 비해 심각하지 않을 것이며 地方政府活動의 企業會計的 成果測定은 보다 용이해질 것이다. 일본의 경우 중앙정부나 지방자치단체의 정부회계가 우리나라와 대동소이하나 구마모토縣에서 시범적으로 발생주의에 입각한 기업회계방식으로 대차대조표를 작성하여 운영하고 있는바, 우리나라의 지방자치단체들도 기업회계방식에 따른 재무제표를 작성하여 공시함으로써 資産·負債의 現況 및 增減內容을 유기적으로 파악함과 동시에 지방자치단체의 재무활동과 관련된 의사결정에 유용한 정보를 제공할 수 있는 것으로 사료된다. 이러한 기업회계방식의 도입은 제3섹터 기업에 의한 공공재 생산과 서비스 창출의 증가에도 기여할 수 있을 것이며 지자체간의 행정 성과에 대한 비교가능성을 제고하여 경쟁환경 조성에도 도움이 될 수 있을 것이다.

#### 바. 會計監査體制의 整備

선진 각국의 국가회계감사에 있어서 合法性 基準에 의한 財務監査로부터 能率性과 效果性의 基準에 의한 成果監査(performance audit)로의 방향전환이 중요한 과제로 인식되고 있다. 현재 우리나라의 정부회계감사는 국회에 의한 국정감사를 제외하고는 감사원에 의해 일률적으로 회계감사가 이루어지는바, 1991년말 기준으로도

필요적 검사대상기관이 3만 8,185개, 선택적 검사기관이 2만 815개이며 감사원 직원 1인당 필요적 검사대상도 50기관 정도이다. 이러한 과중한 업무부담하에서는 감사원이 전문성 있는 종합적 성과감사 기능을 발휘할 수 없을 것이므로 政府活動의 透明性과 效率性 評價를 위한 정보를 제공하며 정부회계의 마지막 단계를 구성하는 감사업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 監査體制의 整備가 필요하다. 이러한 감사체제 정비의 구체적 방안으로서 회계검사기능을 민간감사인에게 이양하고 감사원은 이에 대한 감독과 직무감찰 기능을 보유하며 綜合的 成果監査에 집중토록 하는 것을 고려해 볼 수 있다.

예산집행의 적정성 및 합법성 등과 같은 회계적 근거를 검증하는 작업에 미국의 경우와 같이 민간감사인을 활용함으로써 감사원의 자원을 정부활동의 능률성과 효과성을 검사하는 綜合的 政策監査에 집중하는 것이 바람직할 것이며 비교우위에 의한 감사업무의 배분을 시도하여야 할 것이다.

#### 사. 政府調達原價計算의 改善

원가의 명확한 개념정립이 이루어져 있지 않고 기술적 지식과 회계적 지식이 겸비된 원가계산 담당자의 부족으로 부적정한 원가산정을 방지하기 어려운 실정이다. 정부조달원가계산의 결과가 입찰계약에 있어서 예정가격의 기초금액이 되는바, 원가계산에 의한 豫定價格 作成準則이나 防產物資의 原價計算에 관한 규칙 등을 제정함에 있어 계약 담당자에게 효율적 조달을 가능하게 하는 원가정보가 제공될 수 있도록 배려하는 것이 필요하다.

## 2. 改善方案의 段階的 實行에 對한 提案

앞서 언급한 공공부문회계의 개선방안은 소요비용의 확보뿐 아니

라 組織改編 및 關聯 法規의 개정 등 일시에 실행할 수 있는 것이 아니기 때문에 단계적으로 시행하며 그 효과를 평가하면서 진행하여야 할 것이다. 정부회계조직은 일반 기업조직에 비하여 관련 법규 및 관련 공무원의 수가 방대하기 때문에 일시에 제도를 바꾼다는 것은 큰 혼란을 초래할 수 있기 때문에 장기간에 걸쳐 새로운 제도에 적용되도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서 다음과 같은 단계를 거쳐 실행하는 것이 바람직할 것이다.

#### 가. 第1段階：政府會計制度改善委員會의 構成 및 綜合計劃의 樹立

정부회계제도를 변경하는 작업은 政府會計情報의 產出者와 利用者의 側面에서 동시에 고려되어야 한다. 정부회계정보의 산출자는 각 정부기관의 결산담당자 등 회계관련 공무원과 총괄적으로는 財政經濟院 會計總括課 및 監査院이 될 것이다. 재정경제원 회계총괄과는 정부의 각 기관으로부터 받은 회계자료를 종합하여 정부의 결산보고서를 작성하며, 감사원은 당해 결산보고서가 적정하게 작성되었는지에 대한 감사보고서를 작성하여 정부회계정보의 이용자에게 공급하게 된다. 한편 정부회계정보의 이용자는 내부적으로는 가용자원을 파악하고 業績評價를 실시하는 정부기관의 책임자가 될 것이며, 외부적으로는 정부의 업적을 평가하고 國政監査를 實施하는 國會 및 國民이 될 것이다. 이러한 정부회계정보의 산출자와 이용자는 서로 상반되는 입장을 보일 수 있다. 즉 정부회계정보의 산출자는 가급적 적은 정보를 제공하려고 할 것이며 정부회계정보의 이용자는 가급적 많은 정보를 요구한다. 이에 따라 정부회계제도를 변경하는 데는 양측이 모두 참여하여야 하며 한시적으로 특별위원회의 구성이 필요하다. 양측이 모두 참여한다고 하여 비전문가가 포함되는 것은 바람직하지 아니하며 전문가가 없는 경우에는 입장을 대변할 수 있는 외부의 전문가가 대표로 참여하여야 할 것이다. 또한 정부회계정보의 산출자 및 이용자 이외에 그들과 이해관계가

없고 객관적인 입장에 있는 전문가 그룹(예 : 공인회계사 또는 학자)이 참여하여 이들의 입장을 조정하여야 한다. 따라서 政府會計制度改善委員會는 정부회계정보의 산출자, 정부회계정보의 이용자 및 객관적인 입장에 있는 제3의 전문가집단 등이 각각 3분의 1 정도씩 참여하여 구성되는 것이 바람직할 것이다.

초기단계에서 政府會計制度改善委員會에서는 다음과 같은 내용이 다루어져야 한다.

- ① 정부회계제도의 개선을 위한 綜合計劃의 樹立 및 弘報
- ② 복식부기 또는 발생주의제도로 전환하는 데 따른 費用과 收益의 分析
- ③ 政府會計基準의 必要性
- ④ 新規會計制度의 시험운영기관 선정
- ⑤ 회계관련법규의 개정여부 및 개정내용
- ⑥ 제도개선에 따른 회계관련 공무원의 교육훈련계획
- ⑦ 위원회의 운영 및 제도개선에 따른 소요예산의 추계 및 확보 방안
- ⑧ 업적평가를 위하여 필요한 회계자료의 형태

#### 나. 第2段階：內部統制型 單式簿記制度의 導入

정부회계제도개선의 실행을 위한 구체적인 첫 단계는 현행 단식부기제도를 그대로 유지하면서 복식부기를 유지하는 것과 유사한 내부통제가 이루어지도록 하는 것이다. 이를 위하여는 각 정부기관이 결산보고서를 작성할 때 관련 항목간의 수치가 일치하는지를 검토하고 차이가 발생하는 경우에는 당해 차이에 대한 분석표를 결산보고서와 함께 제출하도록 하여야 한다. 이러한 과정은 內部統制를 強化하고 회계담당관들이 복식부기의 개념을 이해하도록 하기 위하여 필요하다. 관련 항목간의 검토표의 내용을 예시하면 다음과 같다.

- ① 세출보고서상 자산취득관련항목(자본적 지출 포함)의 합계는 국유재산대장 및 물품대장의 당기중 자산증가의 합계와 일치하여야 한다. 만약 모든 자산의 취득을 국유재산대장 및 물품대장에서 관리하는 것이 현실적이지 아니하다면 일정한 금액 이상의 취득에 대하여만 재산대장에 등재하도록 하고 소액자산의 취득에 대하여는 세출보고서상의 예산과목을 별도로 설정하여 처리하도록 한다.
- ② 處分資産의 帳簿價額과 처분대금 및 資産處分損益이 기록되는 자산처분명세서를 작성하여 결산보고서와 함께 제출하도록 한다. 이때 자산처분명세서의 처분자산 장부가액은 국유재산대장 또는 물품대장의 당기 자산감소합계와 일치하여야 하며 자산처분명세서의 자산처분대금합계는 세입보고서의 자산처분대금수입과 일치하여야 한다.
- ③ 세입보고서상 차입금으로 인한 세입의 합계는 국가채무에 관한 계산서상 본년도중 債務行爲額의 合計와 一致하여야 한다.
- ④ 세출보고서상 차입금의 상환금지급의 합계는 국가채무에 관한 계산서상 본년도중 상환액의 합계와 일치하여야 한다.

#### 다. 第3段階：現金主義에 의한 複式簿記制度의 導入

회계관련 공무원들이 내부통제형 단식부기제도에 적응하는 데는 긴 시간이 필요하지 않을 것이나 복식부기제도의 도입에는 상당한 준비와 교육훈련이 필요할 것이다. 따라서 이 단계에서 고려하여야 할 점은 다음과 같다.

- ① 發生主義에 의한 複式簿記制度를 도입하기에 앞서 現金主義에 의한 複式簿記制度를 먼저 시행하여 혼란을 가급적 줄여야 한다.
- ② 전반적으로 시행하기에 앞서 중앙정부 중 특정 기관 또는 특정 지방자치단체를 선정하여 시험적으로 복식부기제도를 운용

하도록 하여야 한다. 그 결과 발생하는 문제점을 개선하는 과정을 거치는 것이 필요하다.

- ③ 복식부기제도에 관한 교육훈련을 실시하고 制度變更에 따른 질문에 응답할 相談組織을 稼動하여야 한다.
- ④ 정부회계기준을 제정하고 회계관련법규를 정비하여야 한다. 이 단계에서 정부회계기준은 발생주의를 기초로 하여 제정되 그 시행을 상당기간 유보하고 현금주의에 의한 복식부기제도를 경과적으로 적용하도록 하는 형식이 되어야 할 것이다.

#### 라. 第4段階：發生主義에 의한 複式簿記制度로의 轉換

현금주의에 의한 복식부기제도가 정착되면 효율적인 업적평가를 위하여 발생주의로의 전환을 고려한다. 현행 회계관련 공무원의 실무경험을 기초로 할 때 현금주의를 발생주의로 전환하는 데에는 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 따라서 각 부처별 발생주의회계를 담당할 專門性 있는 公務員의 養成 또는 採用이 필요하다. 그러나 발생주의를 도입한다고 하더라도 모든 회계관련 공무원을 전문성 있는 인력으로 대체하여야 하는 것은 아니며 소수의 전문가가 細部指針의 作成 및 示達을 통하여 발생주의회계의 도입이 가능할 것이다.

#### 마. 第5段階：財務諸表의 作成 및 業績評價制度의 導入

발생주의에 의한 복식부기제도가 정착되면 정부의 각 기관별로 재무제표를 작성하도록 하고 이를 종합하여 정부 전체의 재무제표를 공표하도록 한다. 또한 정부기관의 업적평가의 기초로 재무제표의 이용을 구체화하여야 한다.

## 參 考 文 獻

- 경제기획원, 『1993년도 정부투자기관 경영평가편람』, 1993.
- 권수영, 「우리나라 정부회계기준의 정립을 위한 고찰」, 『회계저널』, 제3호, 1995.
- 김성환, 『예산회계법규집』, 한국산업경영연구소, 1996.
- 유일호, 「공공부문 생산성 제고를 위한 예산제도 개선」, 『재정포럼』, 제3호, 한국조세연구원, 1996. 9.
- 이경섭, 『정부회계와 감사』, 서울 : 조세통람사, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「정부회계의 복식부기 채택문제」, 공공감사연구회, 감사원, 1996.
- 이운재, 「우리나라 지방자치단체의 회계제도 개선방안에 관한 연구」, 『회계학연구』, 제9호, 1989.
- \_\_\_\_\_, 『현대정부 및 비영리회계』, 서울 : 박영사, 1993.
- 鄭基淑 外, 「現代社會에 있어서 會計의 役割」, 계명회계학연구회 Monographs No. 1, 계명대학교 출판부, 1993.
- 정혜영, 「채신사업 책임경영평가제도 분석 및 개선방안」, 서울 : 한국통신, 1994.
- 편호범, 『정부회계』, 서울 : 법경출판사, 1992.
- 한인구·장희정, 「정부회계전산화의 현황 및 발전방향」, 『회계저널』, 제2호, 1994.
- Banker, R. D., W. W. Cooper and G. Potter, "A Perspective on Research in Governmental Accounting," *The Accounting Review* 67, July 1992.
- Evans, J. II. and J. M. Patton, "Signalling and Monitoring in Pub-

- lic Sector Accounting," *Journal of Accounting Research*, 25 (Supplement), 1987.
- Freeman, R., C. Shoulders and E. Lynn, *Governmental & Nonprofit Accounting: Theory and Practice*, 3rd ed., Prentice-Hall, 1988.
- Governmental Accounting Standard Board, *Codification of Governmental Accounting and Financial Reporting Standards*, 3rd ed., 1992.
- Hays, Robert D. and James A. Millar, "Measuring Production Efficiency in a Not-for-profit Setting," *The Accounting Review*, 65, July 1990.
- Kirby, A., S. Reichelstein, P. Sen and T. Paik, "Participation, Slack and Budget Based Performance Evaluation," *Journal of Accounting Research*, 29, Spring 1991.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, A William Patrick Book, 1992.
- Premchand, A., *Effective Government Accounting*, Washington D.C. : IMF, 1995.
- Ratcliffe, T., "Financial Reporting Framework for Accounting in the Public Sector," *The Governments Accountants Journal*, Summer 1979.

〈abstract〉

## **Current Government Accounting System and Its Reform for the Public Sector Productivity**

The purpose of government accounting is to have an internal control that prevents from misstatement and corruption, and to provide the information for the government productivity and result evaluation.

Current government accounting system is not suitable to perform its tasks because it is based on single account and cash-basis accounting method. Single account system causes the problem that related items on a financial report do not have the consistency over the periods, thus this creates difficulty to have an appropriate internal control and efficient audit. Also, cash-based accounting can not reflect activities of public sector, so that it is hard to evaluate the output of government units.

In this paper, the implantation of accrual and double account based accounting system is suggested in order to improve current government accounting system. It is also suggested in this paper that a government accounting standard should be established by consolidating all related accounting provisions. However, the suggestions mentioned in the above should be implemented gradually since they require to train accounting staffs and users of the accounting information.



第 3 篇

公共部門 生産性斗  
公共監査의 合理化方案

朴 宰 完\*

---

\* 成均館大學校 教授

## 〈국문요약〉

우리나라의 公共監査는 그동안 公職紀綱 確立과 豫算節減에 기여하였으나 다음과 같은 3가지 문제점도 가지고 있다. 첫째, 外部監査는 지적과 처벌위주의 過剩監査를 탈피하지 못해 政府生産性을 저해하고 있다. 규정과 절차의 준수 등의 지적에 치중하고, '監査를 위한 監査'에 머물러, 수감자의 감사를 의식한 경직적·절차중심적·지적회피적인 무사안일을 유발하고 있다. 둘째, 內部監査는 이와 반대로 너무 미온적이고 부실하다. 셋째, 上級·監督機關은 감사를 下級·傘下機關에 대한 統制手段으로 인식하는 감사만능주의가 팽배해 있다. 그 결과 실지감사가 너무 잦고, 地方自治團體에 대한 偏重·重複監査가 심한 반면, 공적단체 등에 대하여는 감사사각이 크게 존재하고 있다.

이러한 公共監査의 問題點, 監査環境과 需要의 변화를 감안하여 앞으로 다음과 같은 방향으로 공공감사를 合理化할 필요가 있다. 감사의 효익 중에서는 摘發보다는 豫防, 豫防보다는 評價와 還流를 강화하여야 한다. 감사의 비용 중에서는 공공부문 또는 감사의 속성상 불가피한 부담이 監査政策方向과 監査人 資質로 인해서 증폭되지 않도록 해야 한다. 특히 과잉 외부감사는 수요자 중심으로 완화하고 유명무실한 내부감사는 獨立性和 專門性 強化, 그리고 감사역량을 배양하여 活性化하며 중복감사와 빈번한 실지감사는 公共監査體系의 調整과 機能分擔을 통해 줄여나가야 한다.

# I. 政府生産性에 대한 公共監査의 役割

公共監査는 공공부문의 업무가 제대로 수행되고 있는지를 확인·검증하는 기능을 통해 공직자들의 ‘道德的 危害(moral hazard)’를 최소화하려는 제도이다. 따라서 公共監査가 정부생산성에 미치는 역할은 실로 지대하다고 할 수 있다. 본장에서는 정부생산성에 대한 公共監査의 역할에 초점을 두고 먼저 公共監査의 의의를 개관한 뒤, 公共監査의 사회적 효익과 비용을 상세히 분석하고, 지금까지 우리나라의 公共監査가 정부생산성에 미친 功過를 간략히 살펴보기로 한다.

## 1. 公共監査의 意義

### 가. 公共監査의 本質과 役割

監査의 語源은 ‘듣는다’는 뜻의 라틴어 *audire*(영어 *audit*와 불어 *audition*의 원어) 또는 ‘다시 보다’라는 뜻의 라틴어 *revisere*이다(삼일회계법인, 1992, p. 12). 따라서 감사는 당사자의 주장을 들어 보거나, 당사자가 작성한 문서를 검토하는 과정에서 출발한 것으로 추정된다. 현대적 의미의 監査에 대하여 미국회계학회(American Accounting Association; AAA)는 “經濟的 行爲와 事件에 대한 主張과 設定된 基準과의 부합 정도를 확인하기 위해 證據를 객관적으로 수집하여 평가하고 그 결과를 이해관계가 있는 이용자에게 전달하는 체계적인 과정”으로 기술하고 있다(AAA, 1973, p. 9). 여기에 “자질을 갖춘 독립적인 제3자가…”라는 주체로서의 감사인의 자격요건을 추가하면 일반적으로 통용되는 監査의 定義가 된다.

감사의 본질은 主人(principal)－代理人(agent)간 情報의 非對稱性(information asymmetry)을 최소화하기 위한 독립적 제3자의 비판적 검증 활동이다<sup>1)</sup>. 곧, 기업의 경우 株主, 정부의 경우에는 국민인 주인의 이익을 위해 일하기로 하고 權限과 責任을 委任받은 代理人으로서의 經營者 또는 公職者가<sup>2)</sup> 자신의 私益과 주인의 이익이 상충하는 경우에 주인 몰래 사익을 추구할 가능성이 있다. 따라서 이러한 도덕적 위해를 최소화하기 위해 주인은 또 다른 제3의 대리인으로 하여금, 대리인의 근무자세와 실적을 점검하고 그 결과를 주인에게 보고하도록 제도화한 것이 감사라고 할 수 있다.

이런 맥락에서 보면 監査人은 Antle(1982)과 Tirole(1986)의 3단계 계층구조로서의 主人－監督者－代理人 틀(3-tier nested principal-supervisor-agent framework)에서 감독자에 해당한다. 대리인은 주인이 부여한 임무의 수행을 위해 객관적으로 관찰할 수 없는 노력(unobservable efforts)을 경주하며 따라서 자신의 노력과 성과를 과장할 誘引을 지닌다. 감사인은 대리인 중 일부를 선정하고 선정된 대리인의 업무 중 일부를 추출하여 감사한다. 감사를 통해 대리인의 진실된 노력과 성과가 드러날 수도 있고 그렇지 않을 수도 있지만, 어쨌든 감사결과는 주인에게 보고된다. 이 때 주인의 이익(公益)은 ① 대리인의 성실성 ② 감사에서의 사실확인 가능성

1) 기업회계감사의 需要에 대해 Wallace(1980 : 7~8)는 ① 道德的 危害에 대한 ‘통제가설’ ② 會計情報의 품질을 제고하여 체계적 위험(systematic risk)과 逆선택(adverse selection)을 방지하려는 ‘정보가설’ ③ 監査報告書 이용자로부터 책임을 면제받으려는 經營者の ‘보험가설’ 등 3가지를 들었으나, 이들은 모두 정보의 非對稱性 最少化로 귀결된다. 또한 엄밀한 의미에서 保險假說은 공공감사에는 논리적으로 적합하지 않다.

2) 주인-대리인 관계는 重疊階層構造(overlapping hierarchy)를 지니는 것이 보통이다. 주주 또는 국민으로부터 수임받은 最高 經營者 또는 大統領, 國會議員 등 선출직 공직자는 주인의 1차 代理人이 되지만 중간 관리자에 대하여는 주인으로 행세하게 되고, 중간 관리자는 2차 代理人 또는 復代理人이 됨과 동시에 3차 대리인 또는 復復代理人인 하급 사원 또는 하위 公職者에게는 주인 역할을 맡게 된다.

③ 監査人の 誠實性 등 3가지 요소에 의해 결정된다. 주인의 관점에서 보면 이들은 모두 確率的(random)인 要素에 불과하기 때문에, 감사인은 ① 대리인과 마찬가지로 자신의 성실성 또는 감사성과를 과장하기 위해 過剩監査에 몰두하거나 ② 노력을 아끼기 위해 不實監査에 그치거나 ③ 대리인과 결탁하여 대리인의 惡意, 怠慢 또는 過失을 묵인 또는 조장할 유인을 지니게 된다<sup>3)</sup>. 그러므로 감사는 주인-대리인 구조에서 파생되는 대리인의 불성실(shirking) 또는 道德的 危害를 완화할 수 있는 장점과 함께, 감사인에 의한 새로운 不誠實 또는 逆機能을 야기할 수 있는 단점을 지닌다. 후자가 전자보다 더 큰 경우에는 감사로 인해 오히려 생산성이 저하되고 주인의 이익이 침해될 것이다.

公共監査는 기업회계감사에 대칭되는 개념으로서, 공공부문 곧 ① 政府部門 ② 政府出資機關, 政府出捐機關 등 準政府部門 ③ 公的團體와 非營利民間機關인 ‘非政府機關(NGO ; Nongovernmental Organizations)’에 대한 감사활동을 뜻한다.

公共監査의 역할은 궁극적으로 公共責任性(public accountability)을 확보하기 위해 ① 公共部門에 대한 統制(control) ② 環流(feedback) 그리고 ③ 情報를 提供하는 것이다<sup>4)</sup>. Light(1993, pp. 14~22)는 공공책임성을 ① 準據(rule-based compliance) 責任性 ② 成果(performance) 책임성 ③ 力量擴充(capacity building) 책임성의 3단계로 분류하면서, 이들의 오름차순으로 그 중요성이 더해지므로 公共監査도 초보적인 단계에서는 준거 책임성을, 최종적인 단계에서는 力量擴充 責任性을 담보하는 데 역점을 두어야 한다고 주

3) 감사결과 아무런 문제점이 없는 것으로 드러났을 때 監査人は 일반적으로 실망하게 되고 逆으로 중대한 잘못을 발견하였을 때 悔열을 느끼게 되는데, 이는 監査人이 代理人이라는 사실에 기인한다.  
 4) OECD(1995a, p. 157)는 “責任性(accountability)은 계층구조 내에서 한 쪽이 다른 쪽에 대하여 임무 또는 기능의 수행에 관해 책임을 질 때 존재하며, 책임성은 權限의 委任 및 伸縮性과 병행한다”고 한다.

장하였다.

#### 나. 公共監査의 分類

여러 단계의 公共責任性을 확보하기 위하여 公共監査는 公公부문의 업무가 ① 법규에 따라 투명하고 공정하게 처리되고 있는지 ② 效率的·生産的으로 遂行되고 있는지 나아가 ③ 立法趣旨와 政策意圖가 效果的·合目的的으로 달성되고 있는지를 確認·檢證( attestation)하게 된다.

이와 같은 감사의 목적에 따라 公共監査의 유형을 분류하여 ①을 合法性 監査(legality audit), 合規性 監査(regularity audit) 또는 準據 監査(compliance audit), ②를 효율성 감사(efficiency audit) 또는 지출가치 감사(VFM audit ; value-for-money audit)<sup>5)</sup>, ③을 效果性 監査(effectiveness audit)로 일컫는다. 경제협력개발기구(OECD)는 ②를 세분하여 경제성(economy) 감사와 효율성( efficiency) 감사로 나누기도 한다. 경제성은 투입요소만 고려한 개념으로서 투입부문의 낭비 방지에 역점을 두며, 효율성은 投入 對比 産出의 관계로서, 주어진 투입으로 최대의 산출을 확보하거나 주어진 산출을 달성하기 위해 투입을 최소화하는 것으로 정의한다(OECD, 1995a, p. 157). 그러나 세계최고회계검사기구(INTOSAI ; International Organization of Supreme Audit Institutions)는 ②와 ③을 뭉뚱그려서 成果監査(performance audit)의 범주로 포괄할 것을 권고하고 있다(監査教育院, 1995). 이 연구에서는 INTOSAI의 분류에 따라 公共監査를 크게 합법성 감사와 성과감사로 나누기로 한다.

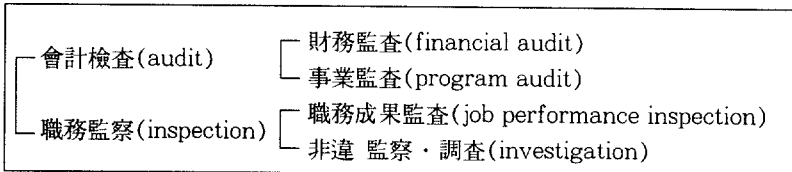
한편 감사주체에 따라 公共監査는 外部監査와 自體監査로 대별된

5) 전통적으로 有權者가 納稅者 主權과 세금의 용도에 지대한 관심을 갖는 영국의 최고감사기구인 國家監査院(National Audit Office; NAO)에 그 기원을 두고 있으며, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 英聯邦 國家들에서 활발하게 시행되고 있다.

다. 外部監査에는 국회의 국정감사, 지방의회의 감사와 감사원 감사가 포함되나, 여기서는 代議機關인 국회와 지방의회가 수행하는 감사는 연구의 범위에서 제외하였다<sup>6)</sup>. 自體監査는 소속기관에 대한 내부감사, 상급기관의 하급기관에 대한 감사와 주무부처의 산하기관에 대한 감사를 통칭하는 의미로 사용하기로 한다<sup>7)</sup>.

감사대상이 되는 사무에 따라서는 [圖 3-1]과 같이, 「憲法」 제97조와 監査院法 제20조에 규정한 대로 公共監査를 會計檢査(audit)와 職務監察(inspection)로 우선 나눌 수 있다. 회계검사는 ① 決算檢査와 會計帳表를 중심으로 豫算會計制度의 運用과 執行實績을 감사하는 전통적인 財務監査(financial audit)와 ② 대체로 상당한 규모의 지출이 수반되는 주요 사업의 적법·타당성을 점검하는 事業監査(program audit)로 다시 나뉜다. 직무감찰은 예산의 수반 여부에 관계없이 행정기관과 공직자의 직무가 적정하게 수행되고 있는지를 살피는 것으로서 ① 직무수행의 성과에 중점을 두는 職務成果監査(job performance inspection)와 ② 違法·不當事項의 적발에 치중하는 非違의 監察과 調査(investigation)로 세분할 수 있다.

[圖 3-1] 監査對象 事務에 따른 公共監査의 分類



6) 김현구(1990, p. 182)는 감사원이 행정부 소속인 점에 비추어 감사원 감사를 '準外部統制'로 보고, 순수한 의미의 外部統制로는 國政監査를 들고 있다. 이것은 타당한 지적이나, 여기서는 국정감사를 論外로 하였기 때문에 감사원 監査도 外部監査로 규정하기로 한다.

7) 엄밀히 따지면 이는 監査院의 시각에서 분류한 것이다. 受監機關의 입장에서는 상급기관의 감사와 主務部處의 감사를 외부감사로 볼 수도 있으나 區分의 實益이 크지 않으므로 본문과 같이 분류하기로 한다.

이들 중 財務監査와 비위의 監察·調査는 합법성 감사의 성격을 강하게 띠는 후진형 감사로서, 전통적으로 감사관이 법관 중심으로 구성된 대륙법계 國家(프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아)에 그 뿌리를 두고 있다. 반면에 事業監査와 職務成果監査는 效率性과 效果性에 역점을 두는 선진형 성과감사이며, 대체로 납세자 주권과 재정 지출의 효과에 대한 관심이 높은 영미계 국가에서 주로 채택되고 있다. ‘성과감사’라는 용어는 1949년 미국 ‘후버위원회(Hoover Commission)보고서’에서 최초로 언급되었으며, 1960년대 초반 미국 연방정부가 도입한 계획예산제도(PPBS ; Planning, Programming Budgeting Systems)로 활성화되었다(Caiden, 1981, pp. 142~143). 1967년 Winston Prouty 上院議員의 요청에 의해 미국 연방 감사원(GAO ; General Accounting Office)이 「개정 경제적 기회법」(Economic Opportunity Act Amendments)에 의한 빈곤퇴치사업(Poverty Program)의 성과를 검토하여 1969년 완료한 보고서가 본격적인 성과감사의 嚆矢로 알려져 있다(Havens, 1990, p. 7). 1921년 창설된 GAO는 1945년까지 개별 영수증 확인 위주의 감사(voucher audit) 활동부터 시작하여, 1946년부터 1965년까지 공인 회계사식으로 감사한 전환기를 거쳐, 1966년 이후 정책분석과 사업 평가 위주의 성과감사를 수행하는 전문적인 기구로 발전하였다(신연성, 1995)<sup>8)</sup>.

〈表 3-1〉은 주요 영미계 국가들의 公共監査 분류방식을 제시하고 있다. 나라마다 용어는 달리 사용하고 있으나, 성과감사가 주요 감사활동으로 분류되고 있음을 알 수 있다<sup>9)</sup>. 영미계 국가들의 성과

8) 이에 따라 GAO 인원은 제2차 세계대전 직후 15,000명에서, 1954년 6천명, 1965년 4천명으로 急減하였다가, 1993년 4,900명으로 다소 늘어났다. 公認會計士式 監査는 受監機關의 자체감사가 영수증 감사를 수행하는 대신에 GAO는 會計處理原則을 규정하고 자체감사와 통제의 절차를 점검하는 계층별 감사를 뜻한다.

9) 예를 들면 미국 豫算會計法(Budget and Accounting Act)은 국회가 공공 자금이 經濟的·效率的으로 사용되었는지 여부를 결정하는 데 도움이 될

감사는 INTOSAI와 OECD의 행정서비스위원회(PUMA ; Public Management Service) 활동을 통해 다른 나라에도 커다란 영향을 미치게 되어, 1980년대 이후 세계 각국은 성과감사에 중점을 두는 선진형 감사로 점차 전환하고 있다. 예를 들어, 이탈리아 감사원은 1994년 감사원법을 개정하여 종래의 合法性 監査에 덧붙여 효율성 감사의 기준을 채택하였으며(김영호, 1995), 브라질 감사원도 1988년 憲法 改正時 政府財政에 대한 成果監査와 效率性 監査의 근거를 마련한 바 있다(성용락, 1995)<sup>10)</sup>. 핀란드 감사원(SAO ; State Audit Office)은 감사인력의 50%를 성과감사에 투입하고 있으며, 自體監査部署에서도 성과감사가 주요 감사활동으로 확립되어 있다(OECD, 1995b, p. 38; Bouckaert, 1995, p. 29). 스웨덴 감사원(RRV ; National Audit Office)도 250명의 감사관 중 100명을 성과감사에 투입하고 있다(OECD, 1995b, p. 57). 이들보다는 다소 미흡하나 네덜란드 감사원(DCA ; Dutch Court of Audit)도 감사활동의 3분의 1이 성과감사로 구성되어 있으며, 자체감사도 성과감사를 중시하고 있다(OECD, 1995b, p. 44). 덴마크도 네덜란드와 사정이 비슷하다(Bouckaert, 1995, p. 29). 이러한 추세에 부응하여 우리 감사원도 1995년 「감사원법」을 개정하여 성과감사를 실시할 수 있는 근거를 마련하였다<sup>11)</sup>. 한편 會計檢査와 職務監察은 상호 통합화가 진전되어 양자를 엄격히 구분하지 않는 추세로 점차 나아가고 있다.

우리 감사원은 <表 3-2>와 같이 감사활동을 ① 一般監査 ② 特

---

수 있도록 감사원장은 각 행정기관의 지출을 분석하며(제712조 제3항), 아울러 監査院長은 미국 정부의 사업과 활동에 대한 평가를 수행한다(제717조)고 각각 규정하고 있다.

- 10) 일본도 合法性·正確性 監査 外에, 經濟性·效率性 監査와 有效性 감사라는 이름으로 성과감사를 실시하고 있다.
- 11) 1995년 1월 5일 신설된 감사원법 제34조의 2(권고) 제1항은 “...행정운영 등의 經濟性, 效率性 및 公正性 등을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는... 그 개선 등에 관한 사항을 권고 또는 통보할 수 있다”고 규정하고 있다.

〈表 3-1〉 主要 英美系 國家의 公共監査 分類方式

미국 감사원 (General Accounting Office)	① 재무감사 (Financial Audit)	재무제표감사(Financial Statements Audit) 재무관련감사(Financial Related Audit)
	② 성과감사 (Performance Audit)	경제성·효율성감사 (Economy and Efficiency Audit) 사업감사(Program Audit)
영국 감사원 (National Audit Office)	① 재무·합규성감사 (Financial and Regu- larity Audit)	재무감사(Financial Audit) 합규성감사(Regularity Audit)
	② 지출가치감사 (Value-for-Money Audit)	2차적인 지출가치감사(By-product VFM) 제도적 장치 검토(Arrangement Review) 성과검토(Performance Review) 사후검토(Follow-up Review)
	③ 효과성감사(Effectiveness Audit)	
캐나다 감사원 (Office of the Auditor General)	① 결산감사(Attest Audit)	
	② 준거감사(Compliance-with-Authority Audit)	
	③ 지출가치감사 (Value-for-Money Audit)	경제성감사(Economy Audit) 효율성감사(Efficiency Audit) 효과성감사(Effectiveness Audit)

資料 : 강주훈(1996, pp. 5~6)과 Jones and Bates(1990, p. 224, Checklist 10. 1)를 보완하여 재구성.

定監査 그리고 ③ 成果監査로 나누고 있다<sup>12)</sup>. 한편 각 기관의 자체 감사활동은 「行政監査規定」(대통령령 제 14499호)에 의해 ① 綜合監査 ② 部分監査 그리고 ③ 監査院의 特定監査에 해당하는 紀綱監査로 구분하고 있다<sup>13)</sup>. 양자의 분류를 비교하면 자체감사는 성

12) 일반감사는 감사대상기관의 회계업무와 주기능, 주임무에 대해 순기에 따라 정기적으로 실시하는 감사로서, 1995년에는 결산의 확인이 필요한 中央官署와 政府投資機關 본사, 選擇의 監査對象機關 중 출자금액과 보조금액이 크고 국민경제에 미치는 영향이 큰 기관 등에 대해 실시하였다. 특정감사는 특정사항에 대해 綜合的·系統적으로 실시하는 감사나 기동점검 활동으로서, 1995년에는 취약시기 공직기강 점검, 대형공사 시공관리 실태, 認·許可 및 規制 團束과 관련된 癒着非理 등에 대해 실시하였다. 성과감사는 국민생활의 질 향상을 위한 民生分野, 不實工事의 防止와 安全管理 強化, 國家競爭力 支援 등에 대한 심층감사의 일환으로 실시되었다.

13) 綜合監査는 하급기관 등의 모든 업무에 대한 週期的인 監査이고, 部分監査는 감사기관장이 필요하다고 생각하는 시기에 일부 업무만을 감사하는 감사이며, 紀綱監査는 소속 공무원 등의 服務違反 또는 非違에 대한 감사를 지칭한다.

〈表 3-2〉 1995年中 監査院의 類型別 監査活動

(單位: 개, 명)

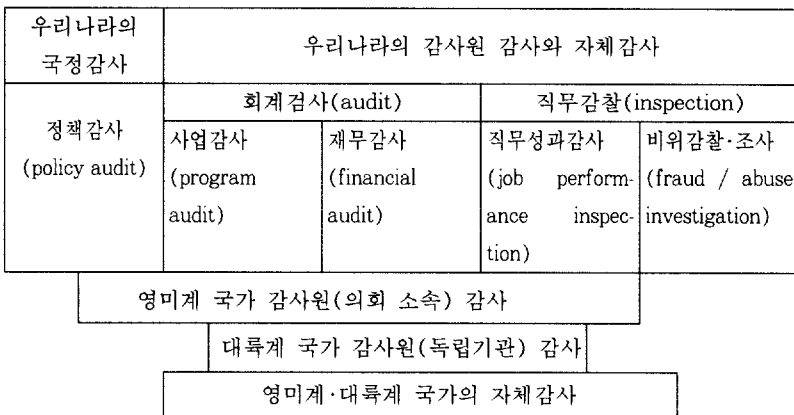
	계	일반감사	특정감사	성과감사
감사사항	248	161	36	51
기관수	966	161	141	664
감사연인원	51,690	11,492	14,071	26,127

資料: 監査院, 『1995年度 監査年報』에서 재구성.

과감사를 아직 시도하지 않고 비위의 감찰 쪽에 더 큰 비중을 두고 있어, 감사원에 비해 상대적으로 後進的인 監査活動을 수행하고 있음을 알 수 있다.

[圖 3-2]는 이상의 논의를 종합하여 우리나라와 英美系·大陸系 국가들의 公共監査 階層構造를 간략히 나타내고 있다. 3부로부터 독립되어 準司法的 機關의 지위를 가진 대륙계 국가와는 달리, 영미계 국가의 감사원은 의회에 소속되어 있기 때문에, 의원들의 요청에 의해 주요 정책의 立案過程에까지 관여하는 政策監査(policy audit)도 수행하고 있는 점이 특이하다.

[圖 3-2] 公共監査의 階層構造



우리 감사원도 이에 자극받아 1980년대에는 정책감사를 수행하려는 의욕을 보인 바 있다. 그러나 ① 政策監査에 대한 中央行政機關들의 거부감 ② 監査人の 政策監査 遂行能力 미흡 등 問題點이 표출되고 ③ 1987년 憲法 改正으로 국회의 국정감사가 부활된 데 이어 지방의회 마저 구성되어 監査院 政策監査의 意義가 퇴색되자, 문민정부 출범 후 성과감사로 방향을 선회하였다.

## 2. 公共監査의 社會的 效益과 費用

### 가. 公共監査의 社會的 效益

公共監査의 社會的 效益(benefit)은 궁극적으로 대리인인 감사를 받는 기관(이하 ‘受監機關’이라고 한다.)의 성과와 역량을 제고하여 주인에 대한 공공책임성을 확보하는 데 있다. 구체적으로 公共監査의 효익, 곧 순기능은 다음 3가지로 집약할 수 있다.

첫째, 公共監査는 수감기관의 違法·不當事項<sup>14)</sup> 등 문제점을 摘發(detection)한다. 적발기능은 個別書類監査(voucher audit), 실재조사(substantive test), 사후감사에 치중하며, 감사인은 추적자(bloodhound), 해결사(troubleshooter)가 된다. 찾아낸 문제점에 대하여는 변상책임의 판정<sup>15)</sup>, 懲戒·問責·告發 등 신분상 조치, 追徵·回收·補填·還給·追給 등 是正, 法令·制度·行政의 개선<sup>16)</sup>,

14) 위법사항은 법규에 위배되어 업무를 처리한 경우이며, 부당사항은 법규에 위배되지는 않았으나 合理的 또는 合目的으로 업무를 처리하지 못한 경우를 뜻한다.

15) 辨償責任은 ① 회계관계 직원이 ② 명령직의 경우 고의 또는 중대한 과실로, 출납직의 경우 선량한 관리자의 주의를 태만히 하여 ③ 作爲 또는 不作爲로 국가 또는 단체 등에 손해를 끼치고 ④ 행위(作爲 또는 不作爲 불문)와 결과(損害, 亡失, 毀損 등) 사이에 상당한 인과관계가 있어야 하는 등(「감사결과보고및처리등에관한요령」, 감사원 훈령 제 124호) 4가지 요건을 모두 갖춘 경우에 한하여 성립될 만큼 엄격히 규정되어 있다.

16) 法令上 改善은 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙의 폐지, 개정,

관련 공직자에 대한 주의촉구 등 적절한 조치를 통해 公職紀綱의 確立, 豫算節減, 收入增大, 국민부담 輕減 등 可視的인 감사성과를 올리게 된다. 참고로 1995년중 감사원 감사가 거둔 이러한 가시적 감사성과는 <表 3-3>에 정리된 바와 같다.

<表 3-3> 1995年中 監査院 監査의 可視的 成果

조치건수	6,224건	변상판정 26건, 징계·문책 352건, 고발 43건, 시정 1,931건, 개선 21건, 권고 82건, 통보 2,131건, 주의 1,638건
조치인원	1,551명	징계·문책 등 1,469명, 고발·수사의뢰 54명, 모범사례 발굴 32개 기관, 28명
조치금액	2,630억원	예산절감 27억, 수입증대 875억, 국민부담 경감 123억, 추가·회수 1,594억, 환급·추급 11억원 중양정부예산의 0.4%, 감사원 예산의 9배

資料：감사원, 『1995년도 감사연보』에서 재구성.

즉 감사결과 6,224건을 조치하여, 違法·不當事項에 대한 故意 또는 重過失의 책임을 물어 1,523명을 징계, 문책, 고발, 수사 의뢰 등 인사조치하였고, 28명의 모범 공직자를 발굴하였다. 아울러 2,630억원에 상당하는 예산 절감, 수입 증대, 국민부담 경감, 追徵, 回收, 還給과 追給 등의 성과를 거양하였다<sup>17)</sup>. 이 금액은 같은 기간 중 우리 정부의 총재정규모 107조 3,321억원의 0.245%, 감사원 예산의 9배에 해당된다. 이에 비해 1993년중 미국 GAO는 1,649건을

신설이 필요한 사항에, 行政上 改善은 국가 또는 지방자치단체의 훈령, 규정, 예규, 고시 등에, 制度上 改善은 정부투자기관 또는 공적 단체의 자체규정 또는 운영제도 등에 각각 적용된다.

17) 엄밀히 따지면 이들 중 예산절감분만 社會的 效益에 해당될 뿐이고, 수입 증대, 국민부담 경감, 추징, 회수, 환급과 추급 등은 단순한 移轉 (transfer)수입에 불과하므로 진정한 사회적 효익으로 볼 수 없다.

勸告하여 예산절감 등 가시적 감사성과 145억달러를 거양하였다 (감사원, 1995)<sup>18)</sup>. 이는 연방정부 예산의 1.1%, GAO 예산의 33배에 해당된다. 평면적인 비교는 어렵지만 監査成果金額만으로 판단하면, GAO가 감사원보다 효율적인 감사활동을 수행하였다고 할 것이다.

둘째, 公共監査는 위법·부당사항 등 문제점을 예방(deterrence)한다. 곧, 非理 소지의 사전 억제 내지 제거, 공공실패의 조기경보, 그리고 적정 행정절차(due process)의 보장 등을 통해 계량화하기는 어렵지만 잠재적인 감사성과를 거두게 된다<sup>19)</sup>. 예방기능은 개별 사안에 대한 감사보다는 内部統制(internal control)시스템에 대한 점검과 分析的 檢討(analytical review) 등 體系基準接近法(systems based approach)과<sup>20)</sup> 시스템 전반에 대한 包括監査(comprehensive audit) 또는 確信監査(assurance audit)에 의존하며, 감사인은 경비인(watchdog)의 역할을 맡는다.

예방과 적발의 관계에 관하여는 2가지 중요한 論點이 있다. ① 양자는 상호보완 관계에 있다. 예방기능이 제대로 수행되면 적발기능의 필요성은 크게 줄어들고, 반대로 적발기능은 肯定的 外部性(positive externalities), 즉 다른 위법·부당사항에 대한 억지력을 지녀서 예방기능을 보완하기 때문이다. ② 반면에 양자는 단기 최적전략과 장기 최적전략, 또는 事後(ex post) 最適戰略과 事前(ex

18) 권고사항에 대한 관련조치가 12.9% 완료된 상태에서 성과를 측정하는 것이므로 실제로는 이보다 훨씬 성과가 클 것으로 추정된다.

19) 감사활동의 예방효과를 計量化한 研究는 아직 없다. 미국 국세청(IRS; Internal Revenue Service)의 세무조사활동이 탈세를 예방하는 효과에 관하여, Beron et al.(1988)는 전체 稅收의 50%, Dubin et al.(1990)는 83%로 각각 추정하였다. 稅務調査가 전혀 없더라도 일부 납세의무자는 성실히 납세할 것이지만, 상당한 세수가 세무조사의 예방효과에 의한 것으로 분석한 것이다.

20) 공공감사에 대한 體系基準接近法은 Jones and Bates(1990, pp. 107~147)가 상술하고 있다.

ante) 最適戰略의 相換(trade-off)關係를 구성한다. 적발은 단기, 사후전략과 부합하며 예방은 장기, 사전전략의 요체이다. 따라서 이러한 時差 不一致(time-inconsistency) 문제를 극복하기 위해서는, 동태적 균형을 담보할 수 있는 양 기능의 최적 조합을 선택해야 한다. 그러나 감사인은 대리인이므로 단기, 사후전략을 선호하게 된다.

셋째, 公共監査는 成果에 대한 評價(evaluation)와 還流(feed-back)를 통해 공공부문의 불합리한 內部性을<sup>21)</sup> 억제하고 逆選擇을 방지한다. 이는 공공시스템의 成果 提高, 力量 擴充, 政策·事業의 合理的·積極的 結果와 집행의 조장, 나아가 국민에 대한 情報 提供과 教育效果도 지니는 가장 중요한 효익이다<sup>22)</sup>. 적발과 예방은 기본적으로 감사인과 수감자간의 대립적인 구도하에서 준거 책임성에 치중한다. 이에 비해 평가와 환류는 감사인과 수감자간 共生關係를 유지하면서, 시스템 역량, 행정서비스의 성과와 質에 미치는 장기 파급효과에 역점을 두며 ① 적발기능이 야기하는 逆選擇에 의한 대리인의 消極的인 勤務姿勢를 치유하는 한편 ② 예방기능을 보강한다.

성과평가는 行政改革의 契機으로서, 최근 PUMA를 중심으로 OECD 국가들의 관심이 집중되고 있다<sup>23)</sup>. Caiden(1981, pp. 145~146)은 국가감사(state audit)야말로 행정개혁의 촉진에 가장 적합하다고 하면서 그 이유로 ① 部處 割據主義와 조직 이기주의를 극복할 수 있는 독립성 ② 정부 업무에 관한 전문성과 노하우 ③ 문제점의 적출과 관련된 감사업무의 특성 ④ 정부기관 중 비교적 깨끗한 이미지와 국민의 신뢰도 ⑤ 행정기관에 대한 개혁방안의 강제

21) 공공부문에서의 경쟁압력 미약, 성과에 대한 객관적인 측정의 어려움, 종료장치의 不在 등에 의해 발생하는 비효율에 대해 Wolf(1990, pp. 66~70)가 명명하였다.

22) 이런 맥락에서, 감사는 사전규제보다 사후평가를 중시하게 될 21세기형 정부의 중추기능이라고 할 수 있다.

23) 이에 대해서는 OECD(1994a, 1994b, 1995c, 1995d, 1996)를 참조하라.

가능성 ⑥ 모든 행정기관을 포괄하는 汎政府的인 영향력 등 6가지를 들고 있다.

우리나라의 公共監査는 사후 적발에 역점을 두고 있어서 평가와 환류기능을 충실히 수행하고 있지 않으나, 제Ⅲ장에서 상술하는 바와 같이 영미계 국가는 後者를 중시한다<sup>24)</sup>. 평가와 환류를 강화하기 위해서는 ① 摘發 爲主 감사에 대한 정치권과 국민의 과잉기대를 낮추고 ② 公共部門 成果에 대한 평가수요의 진작<sup>25)</sup>, 정부성과 척도의 개발, 그리고 평가결과를 보상 또는 책임과 공정하게 연계하는 장치 마련 ③ 政策監査와 成果評價를 동일시하는 잘못된 인식에서 비롯된 수감기관의 거부감 불식<sup>26)</sup> ④ 장기적으로는 평가전문인력의 육성, 복식부기와 발생주의 회계원칙의 도입 등 정부회계제도의 개선과 함께 成果指向的 豫算制度가 도입되어야 할 것이다.

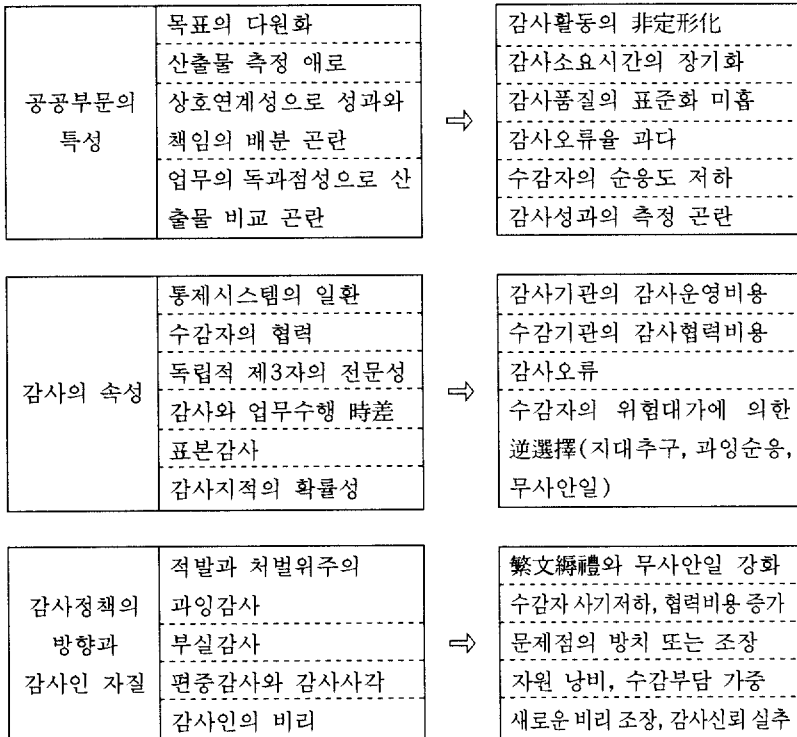
#### 나. 公共監査의 社會的 費用

公共監査의 사회적 비용은 공공부문의 성과를 제약하는 것으로 귀결되는데, 이를 정리하면 [圖 3-3]과 같이 ① 공공부문의 특성

- 
- 24) 예컨대 미국 GAO는 4개 局에서 사업평가(program evaluation)업무를 수행하고 있으며(監査院, 1995), 英國의 地方自治團體에 대한 감사를 총괄하는 감사위원회(Audit Commission)는 지방자치단체가 작성한 성과지표를 검증하여 지방자치단체의 규모와 지리적 여건 등을 감안하여 편성한 그룹별 순위와 함께 발표하고 있다(Audit Commission, 1995).
- 25) 미국 GAO가 수행하는 감사는 80% 이상이 議會의 要請에 따른 것이다. 이 비율은 1969년 10%에 불과하였으나 1977년 30%, 1988년 80% 이상으로 급등하여 오늘에 이르고 있다. GAO 직원이 의회에 證言한 回數도 1969년 24회, 1977년 111회, 1988년 200회 이상, 1993년 190회로서 같은 추세를 보인다(Havens, 1990; 감사원, 1995, p. 142).
- 26) 성과평가에 대한 수감기관의 반발은 先進國에서도 찾아볼 수 있다. 1960년대 초 캐나다 감사원(Office of the Auditor General; OAG)이 정부성과에 대한 평가를 시도하자 연방 부처는 監査限界의 逸脫을 이유로 반발하였다. 캐나다 의회는 Wilson위원회에서 이 문제를 논의한 결과 OAG의 성과평가가 정당하다고 결론짓고, 1977년 감사원법(Auditor General Act)을 제정하여 성과평가의 근거를 명문화하였다(감사교육실, 1994).

에 따른 비용 ② 감사의 속성에 따른 비용 ③ 감사정책의 방향과 감사인 자질에 기인하는 비용 등 3가지로 크게 묶을 수 있다.

[圖 3-3] 公共監査의 社會的 費用



1) 公共部門의 特性에 起因하는 費用

공공부문의 특성 때문에 이를 대상으로 하는 公共監査는 本源的인 한계를 지닌다. 공공부문은 ① 지향하는 목표가 效率性, 衡平性, 透明性, 民主性 등으로 민간기업에 비해 다원화되어 있고 ② 시장 가격기능이 작동하지 않는 경우가 많아 산출물의 가치 측정이 어려우며 ③ 시스템이 복잡다기하게 연계되어 있어 성과와 책임을 적정하게 배분하기가 곤란한 데다가(안문석, 1996a) ④ 업무의 獨·寡

占性으로 인해 산출물의 비교 가능성이 약하다. 이러한 공공부문의 특성 때문에 公共監査는 객관적이고 명확한 증거를 확립하기 어렵다. 따라서 기업회계감사에 비해 ① 감사활동의 非定型化 ② 감사 실시와 감사결과의 처리에 소요되는 기간의 장기화 ③ 감사품질의 표준화 미흡 ④ 감사오류율의 과다 ⑤ 감사지적사항에 대한 수감자의 낮은 順應度(compliance) ⑥ 감사성과의 측정 곤란 등 문제점이 나타난다.

## 2) 監査의 屬性에 따른 費用

이론적인 측면에서 감사비용의 대부분을 구성하는 것은 감사가 통제시스템의 일환이기 때문에 파생되는 부담이다. 이러한 비용에는 ① 통제시스템의 운영에 소요되는 감사기관의 비용(monitring cost) ② 습관기관의 감사에 대한 協力費用(compliance cost) ③ 감사인이 독립적인 제3자이기 때문에 특정 감사업무에 대한 전문성 부족, 그리고 업무수행 시점과 감사시점의 乖離로 인해 정보의 확실성과 평가기준이 달라서 발생하는 감사오류<sup>27)</sup> ④ 全數監査가 아닌 표본감사, 그리고 감사지적의 확률성(감사의 불완전성)에서 비롯되는 감사대상자의 위험대가(risk premium) 지급 등으로 나눌 수 있다. 위험대가 지급은 다시 ① 地代追求活動(rent-seeking activities) ② 過剩順應 ③ 無事安逸 행태로 세분할 수 있다.

첫째, 감사는 ① 감사대상 선정 등 감사계획 수립 ② 감사자료 분석 등 감사준비 ③ 감사증거 수집 등 감사실시 ④ 감사보고서 작성과 검토, 심의 등 결과처리의 일련의 활동들로 이루어지는데, 여기에는 감사기관의 인력, 물자와 시간 등 자원이 투입된다. 감사활동이 활발할수록 투입자원이 늘어난다. 企業會計監査와 달리 公共監査에서는 감사기관이 이러한 비용을 부담하는 것이 일반적이지

27) 안문석(1996b)은 이를 ① 정보의 불확실성에 기인한 역기능과 ② 정보의 有限性 및 정보처리비용과 관련된 부작용으로 구분하고 있다.

만, 경우에 따라서는 수감기관이 감사기관에 대해 감사수수료를 납부하는 형태로 비용을 부담하기도 한다<sup>28)</sup>. 직접적인 감사활동 외에 감사인 採用, 教育 등 監査基盤活動과 감사결과와 弘報, 監査規制 등 감사지원활동에 소요되는 자원도 감사비용에 포함된다.

둘째, 수감기관도 감사활동에 대응하여 監査場 제공, 감사자료의 작성과 제출, 감사장예의 출두, 설명, 답변, 현장 안내, 그리고 감사결과 처분의 집행 등에 자원을 투입해야 한다. ① 인사조치의 경우 行刑, 징계 등에 ② 변상판정, 시정 또는 개선 조치의 경우 강제집행, 추징, 회수, 법령 개정 등에 소요되는 死重損失(deadweight loss)은 무시할 수 없다. 수감빈도가 잦을수록, 그리고 감사결과 처분의 건수가 많거나 처분의 정도가 무거울수록 受監機關의 소요자원도 늘어나게 될 것이다. 수감에 소요되는 자원만큼 수감기관이 공공서비스에 투입하는 자원은 감소할 수밖에 없다. 따라서 단기적으로는 공공서비스 수요자도 감사로 인해 民願處理가 지연되는 등 피해를 입게 된다. 특히 外部公共監査의 경우에는 감사기관, 감사시기, 감사범위와 기준 등의 결정에 수감자의 의사가 반영되기 어렵기 때문에, 體感受監 負擔이 기업회계감사나 内部監査보다 높을 것이다. 이밖에 안문석(1996b)은 감사과정에서 지적된 사항이 감사기관에서 審議·確定되어 처분요구가 있기까지 수감기관 업무처리의 未確定 상태가 장기화되어 나타나는 行政空白도 수감비용으로 파악하고 있다<sup>29)</sup>.

셋째, 受監費用에는 이처럼 직접적인 것 외에 간접적인 부담도

28) 영국 NAO와 Audit Commission, 싱가포르 감사원(AGO ; Auditor General's Office)은 수감기관에 監査수수료를 부과한다(감사원, 1994a : 싱가포르 회계검사법 제5조; 감사원, 1996 : 영국 국가감사원법 제5조; 한국지방행정연구원, 1995). 순수 공공부문은 아니나, 한국은행 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원도 監査手數料를 부과하고 있다.

29) 이러한 문제점을 최소화하기 위해 감사원은 실지감사 歸廳後 12일 내에 監査結果 處理案 등을 작성하도록 하는 등 감사결과 처리기한을 규정하고 있다.

상당하다. 대표적인 비용은 감사오류로서 이는 ① 수감자로부터의 독립성과 相換關係에 있는 감사인의 감사대상업무에 대한 전문성 미흡 ② 업무 수행과 감사의 時差에 따른 정보의 확실성 차이 등의 요인에 의해 발생한다. 감사가 통제장치로 작동하기 위해서는 수감자로부터 감사인의 獨立的 地位가 보장되어야 하는데, 이는 불가피하게 특정 감사업무에 대한 감사인의 전문성을 저해한다. 따라서 같은 사안에 대해 감사인끼리 서로 다른 의견을 제시하는 등 감사인의 권위와 지적사항에 대한 신뢰가 실추된다<sup>30)</sup>. 또한 감사는 事後 評價의 성격을 지니므로, 감사인은 수감자가 업무를 수행하는 과정에서 겪었던 정보의 불확실성을 이해하기 어렵다. 결과적으로 잘못 되었지만 過程이나 動機는 문제가 없는 경우에도 사후감사의 특성상 면책받기가 어렵다. 이러한 監査誤謬는 公共部門에서, 그리고 후술하는 것처럼 감사정책방향이 잘못되거나 감사인 자질이 부족할 때 발생할 가능성이 더 높다.

감사오류에는 제1종 오류(type I error)와 제2종 오류(type II error)가 있다. 제1종 감사오류는 수감자가 그릇되게 처리한 업무를看過하는 경우(false negative)로서 ① 善意로 잘못을 저지른 수감자가 같은 잘못을 반복하게 하고 ② 惡意의 위법·부당 행위자를 감사후 잘못이 적발될지도 모른다는 불안감에서 해방시켜 非理 不感症에 걸리게 하거나, 더 큰 잘못을 저지르게 함으로써 오히려 감사하지 않은 경우보다 더 나쁜 결과를 초래할 수 있다(拙稿, 1992, p. 25).

반면에 제2종 감사오류는 수감자가 올바르게 처리한 업무를 잘못 처리하였다고 지적하거나 엉뚱한 사람에게 책임을 지우는 경우

30) 韓國地方行政研究院(1995 : 79)의 설문조사에서 지방공무원들은 “신뢰감을 느끼는 감사”로 감사원 감사(42.3%), 지방자치단체의 자체감사(17.9%), 시·도의 시·군에 대한 감사(14.7%), 내무부 감사(9.8%), 중앙부처의 감사(8.5%), 지방의회 감사(4.6%), 국회의 국정감사(2.3%)순으로 지적하였다.

(false positive)로서 ① 감사대상자의 過剩順應과 무사안일 야기 ② 監査結果의 사회정의 위배와 감사에 대한 신뢰 실추 ③ 경우에 따라서는 진짜 책임을 져야 할 사람을 놓치는 제1종 監査誤謬까지 포함하고 있어서 그 폐해가 더욱 크다<sup>31)</sup>.

넷째, 하지만 무엇보다도 심각한 公共監査의 逆機能은 감사활동이 불가피하게 試査(test audit) 또는 標本監査일 수밖에 없고, 문제점이 있는 업무를 감사하더라도 적발확률이 1보다 낮기 때문에 본질적으로 불완전하다는 점에서 비롯된다. 감사의 불완전성은 감사대상자의 다양한 전략적인 대응을 유발하여 시스템의 역량을 약화시킨다<sup>32)</sup>. 危險回避的(risk averse)인 감사대상자는 나중의 감사에서 자신의 업무처리가 부당한 것으로 지적될 確率的(stochastic)인 불확실성을 회피하기 위해 보험료 또는 위험대가를 지불하고 確實性 等價(certainty equivalent)<sup>33)</sup> 수준에서 확실한 효용을 보장받을 용의가 있게 된다. 문제는 이러한 위험대가가 ① 감사기관 또는 감사인에 대한 로비, 響應 提供, 賂物 供與 등 地代追求活動<sup>34)</sup> ② 업무량이 外生的으로 주어지는 民願, 規制, 執行部署에서는 過剩順應

31) 이런 관점에서 “열 사람의 범인을 놓치더라도 무고한 한 사람을 범인으로 몰지 말라”는 法言은 타당하다고 하겠다.

32) 하지만 이것이 곧 全數監査 또는 적발확률의 제고를 위한 면밀하고 광범위한 감사활동을 정당화하는 것은 아니다. 摘發確率이 1보다 낮은 불완전한 세무조사활동의 理論的 論據에 대하여는 拙稿(1993a, pp. 7~9)를 참조하라.

33) 이는 자신의 불확실한 현재소득에서 위험대가를 차감한 후의 확실한 소득수준을 뜻한다. ‘확실하다’는 것은 감사과정에서 지적되든 지적되지 않든 保障性 保險에 가입한 것과 같이 자신의 효용은 항상 동일하다는 의미이다.

34) 경쟁제한 등 경제왜곡에 의해 인위적으로 생성되는 移轉所得의 획득 또는 既得權의 유지를 위한 낭비적, 소모적인 활동을 지칭한다. Tullock (1967)이 처음으로 제기하고 Krueger(1974)가 명명하여 광범위하게 사용되고 있으나, 엄밀히 따지면 Bhagwati(1982)의 ‘직접적으로 非生産的인 이윤추구활동’(DUP ; Directly Unproductive Profit-seeking Activities)이 더 정확한 개념이다. 불확실한 세무조사의 상황에 처한 탈세자가 세무공무원에 대해 뇌물의 형태로 위험대가를 지급하는 理論模型에 대하여는 拙稿(1993b, pp. 78~80)를 참조하라.

(overcompliance), 遵法鬭爭(work-to-rule struggle), 怠業(sabotage) ③ 업무량을 조절할 수 있는 기획부서에서는 無事安逸의 행태로 각각 지급되어 逆選擇을 초래한다는 점이다.

과잉순응과 무사안일은 ① 한편 감사가 초래하는 否定的 外部性(negative externalities)의 전형이며 ② 한편으로는 감사인과 감사대상자간 정보의 非對稱性에 의해 유발되는 역선택 현상이기도 하다. 과잉순응은 집행부서 등에 근무하는 감사대상자가 평소에 감사를 의식해서 ① 현실과 동떨어진 法·令·規則의 철저한 준수, 규정을 지나치게 좁게 해석, 적용하거나 ② 번잡한 절차(예: 위원회 구성)와 복잡한 의사결정단계(예: 상급기관에의 질의, 관련부서의 협조, 전결사항임에도 상사의 결재 확보)의 구축 ③ 불필요한 증빙서류의 구비에 시간과 자원을 낭비하는 경우에 해당된다. 따라서 감사대상자의 자율과 창의가 발현되기 어렵고, 前例踏襲 또는 劃一的인 業務處理로 성과가 떨어지는 것은 물론, 민원인에게도 감사비용의 일부를 轉嫁하게 된다. 무사안일은 기획부서 등에 근무하는 감사대상자가 발탁 승진, 포상, 성과급 등 誘引裝置에의 접근을 포기하는 대신, 감사대상업무를 줄임으로써 감사에서 지적되지 않는 보형을 선택하는 것으로 해석할 수 있다. 위험대가는 민간부문보다 客觀性和 透明性이 강조되고, 유연성과 신축성이 떨어지는 공공부문에서 더욱 클 것이다. 특히 준거 책임성을 중시하는 적발과 처벌 위주의 과잉감사와 결합되면 위험대가는 더욱 증가한다.

### 3) 監査政策方向과 監査人 資質에 起因하는 費用

공공부문의 특성과 감사의 속성으로 인해 과생되는 비용은 다소 불가피한 측면이 없지 않다. 그러나 이들 비용은 감사정책의 방향과 감사인 자질에 따라 증폭 또는 경감된다. 여기서는 公共監査의 정책방향과 감사인 자질이 초래하는 追加的인 費用과 함께, 우리 현실에 비추어 지금까지 논의한 監査의 費用들이 어떻게 나타나고

있는지를 살펴보기로 한다.

첫째, 감사인이 가시적 감사성과를 의식하여 적발과 처벌위주의 監査定向을 지니면 여러 가지 부작용을 초래한다<sup>35)</sup>. 특히 예방효과만 감안한 나머지 가벼운 잘못도 무겁게 처벌하면 관찰할 수 없는 代理人의 努力(unobservable efforts)을 위축시키게 된다. 감사대상자는 대체로 事務職 従事者(white collar)이며, 공개채용에 의해 등용된 일정한 知的 수준을 갖춘 자이므로, 자신의 위법·부당행위가 수반하는 효익과 비용에 대해 비교적 냉정히 계산한다고 전제할 수 있다. 곧 감사대상자는 위법·부당행위가 감사를 통해서 적발될 확률과 적발되었을 경우의 처벌 수준을 결합한 期待罰(expected penalties)을 염두에 두며, 기대벌이 높으면 위법·부당행위에 대한 억지력은 대체로 증가한다. 기대벌은 감사활동 또는 처벌수준을 강화하면 높아진다. 하지만 감사활동에는 처벌보다 자원이 더 소요되므로 後者가 前者보다 정책수단으로서는 더 효율적이다. 같은 맥락에서 Becker(1968)는 범죄의 적발활동은 無限小로 하되, 벌칙은 無限大로 하는 一罰百戒("Burn them in oil" solution)를 제안하였다.

그러나 감사결과 처벌을 가혹하게 하면 ① 제2종 감사오류의 피해가 커지고 ② 違法·不當行爲에 대한 限界 豫防效果(marginal deterrence)가 줄어들며<sup>36)</sup> ③ 수감자의 감사에 대한 순응도가 낮아져

35) 文民政府 출범 후 종전보다 공공감사활동이 강화되자, 受監機關 일각에서 한 때 그 부작용을 우려하며 감사활동의 축소·완화를 건의하였다. 예를 들어, 1996년 5월 2일 경기도 시·군의회의장협의회는 기초자치단체를 감사원법상 필요적 감사대상기관에서 제외해 달라고 건의하였다. 그러나 최근에는 다시 고개를 드는 공직자의 비리와 잠재적인 대형사고의 가능성 등에 비추어 公共監査活動의 지속적인 강화를 요청하는 목소리가 더욱 높다.

36) 10만원을 횡령한 행위와 1억원을 횡령한 행위에 대하여 동일한 벌칙을 적용하면, 10만원을 횡령한 사람이 추가로 횡령하지 않을 停止誘引(stopping incentive)이 사라진다. 이 점에 대해 Posner(1985)는 범죄에 대한 한계예방효과와 전체예방효과를 구분하고, 量刑의 차이를 줄이면 강도를 살인자로 만들 수는 있으나 전반적으로 강도행위는 줄 것이며, 수사당국은 죄질이 나쁜 범죄에 대한 수사를 강화함으로써(곧 검거확률을 범죄의 유형에 따라 달리함으로써) 限界豫防效果를 거둘 수 있다는 反論을 제기하였다.

서 감사활동에 직접 소요되는 비용과 함께 처분의 執行費用이 증가하고 ④ 적발된 수감자간에 실효적으로 적용되는 벌칙의 형평성이 낮아지며<sup>37)</sup> ⑤ 적발된 수감자가 감사인을 買收할 유인이 증가하고 ⑥ 인식의 不和(cognitive dissonance)<sup>38)</sup>에 의해 예방효과가 오히려 줄어들 수도 있으며 ⑦ 違法·不當行爲者 중 적발된 자와 적발되지 않은 자 사이에 事後 水平的 衡平性(ex post horizontal equity)의 격차가 커지고 ⑧ 무엇보다도 可視的·直接的인 잘못은 줄어도, 保身的인 과잉순응, 무사안일과 같은 非可視的인 잘못이 늘어나는 문제점이 있다. 따라서 처벌위주의 감사는 바람직하지 못하며, 처분은 잘못의 정도에 대응하여 酌量減輕을 적용해야 한다.

마지막 논점을 간단한 portfolio 모형을 통해 살펴 보자. 분석의 단순화를 위해 ① 감사대상자는 민원부서에 근무하는 자로서 자신에게 제출되는 민원량을 통제할 수 없고 ② 공공부문의 특성상 賃金總額( $W$ )은 일정하므로 시간당 임금률( $w$ )은 자신의 노력(work efforts)의 代變數(proxy)인 초과근무시간( $h$ )에 따라 감소하며( $\partial w/\partial h < 0$ ) ③ 효용수준( $U$ )은  $w(h)$ 에만 좌우되며, 보통 사람처럼 위험회피적( $U'(w) > 0$ ,  $U''(w) < 0$ )이라고 가정하자. 나아가 특정 유형의 민원 1건을 처리한 경우 事後監査에서 지적될 확률( $p$ ;  $0 < p < 1$ )은<sup>39)</sup> 초과근무

37) ① 변상판정 등 경제벌은 자산의 크기에 따라 ② 파면 등 신분벌은 재직기간에 따라 ③ 고발 등 신체벌은 나이에 따라 각각 처분의 실효적 형평성이 달라진다. 극단적인 경우에는 수감자의 破産(insolvency)으로 집행불능 상태를 유발할 수도 있다.

38) 心理學에서 발전된 개념으로, homo sapiens로서의 인간이 불확실한 상황에서 자신의 믿음(belief)에 부합하는 정보만을 선택함으로써 당초의 믿음을 강화시켜 나가는 과정을 뜻한다. 즉 평소에는 감사대상자가 위법·부당행위를 저지르지 않는 까닭을 나름대로 합리화하지만, 처벌이 무거워지면 이러한 합리화를 그만두게 되어 違法·不當行爲가 오히려 증가할 수도 있다.

39) 이는 ① 처리한 특정 민원이 監査標本으로 선정될 확률, 감사대상자가 당해 민원을 잘못 처리하였을 조건부 확률, 감사인이 제1종 오류를 범하지 않을 조건부 확률의 각각의 결합확률과 ② 감사표본으로 선정될 확률, 감사대상자가 당해 민원을 잘못 처리하였을 조건부 확률, 감사인이 제2종 오류를 범할 조건부 확률의 각각의 결합확률의 합계를 뜻한다.

시간에 따라 역시 줄어들며( $p'(h) < 0$ ), 감사에서 지적될 경우 외생적으로 주어진  $q(0 < q \leq 1)$ 만큼의 減俸處分을 받게 된다고 하자. 감사대상자는 식 (3-1)의 좌변으로 나타낼 수 있는 자신의 期待效用을 선택변수  $h$ 에 관해 極大化하고자 할 것이다.

$$\begin{aligned}
 EU_1 &= (1-p(h))U(w(h)) + p(h)U((1-q)w(h)) \\
 &= U(w(h) - R)
 \end{aligned}
 \tag{3-1}$$

$EU_1$  : 감사대상자의 기대효용

$U$  : 감사대상자의 효용, 연속적인 강오목함수,  $U' > 0$ ,  $U'' < 0$

$p$  : 민원 1건을 처리한 후 事後 監査過程에서 지적될 확률,  
 $\partial p / \partial h < 0$

$h$  : 감사대상자의 초과근무시간

$w$  : 감사대상자의 시간당 임금률,  $\partial w / \partial h < 0$

$q$  : 감사에서 지적될 경우 減俸處分 비율,  $0 < q \leq 1$

$R$  : 감사대상자가 지급하는 保險數理的으로 공정한 위험대가

期待效用과 동일한 수준의 효용을 확실히 확보할 수 있는 방안 중 하나는, 근무시간을 크게 늘리더라도 繁文縟禮(red-tape)를 구축하여 추후 감사과정에서 시비의 소지를 아예 없애는 것( $p=0$ )이다. 식 (3-1)의 우변과 [圖 3-4]의  $R$ 은 이러한 전략에 따라 감사대상자가 지급하는 '保險數理的으로 公正한 危險對價(actuarially fair risk premium)'를 나타낸다<sup>40)</sup>. 일반적으로는 이처럼 100%의 보험보다 불완전한 보험 또는 外部保險과 自己保險(self insurance)의 적정 조합을 선택하여,  $R$ 보다 적은 위험대가를 지급하면서 감사에서의 지적확률을 0보다는 크고  $p$ 보다는 낮은 수준에서 유지하려고 할 것

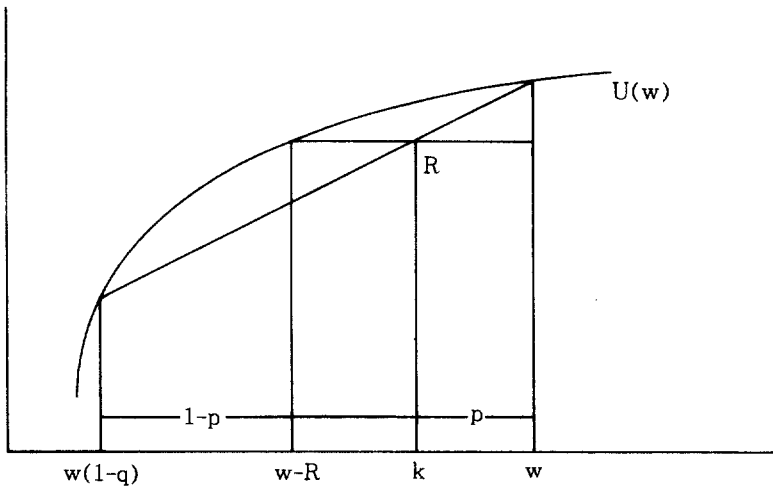
40)  $R$  중 일부분, 곧 期待賃金率  $pw(1-q) + (1-p)w$ 와 기대효용 수준을 달성할 수 있는 임금률 [圖 3-4]의  $K$ 간의 격차를 위험대가로 정의하기도 한다.

이다. 식 (3-1)의 좌변, 곧 감사대상자의 기대효용을  $h$ 에 관해 극대화하기 위한 제1차 조건(first-order condition)은 식 (3-2)와 같다.

$$(1-p(h))U'(w(h))w'(h) + p(h)(1-q)U'((1-q)w(h))w'(h) = p'(h)[U(w(h)) - U((1-q)w(h))] \quad (3-2)$$

식 (3-2)는 초과근무시간의 변화에 따른 감사대상자의 期待收益率을 나타낸다. ① 좌변의 첫째 항은 감사에서 지적되지 않았을 경우에 초과근무시간의 증가로 잃게 되는 限界效用을 ② 좌변의 둘째 항은 초과근무시간의 증가에도 불구하고 감사에서 지적되었을 경우에 잃게 되는 限界효용을 ③ 우변은 초과근무시간의 증가로 인해 監査指摘確率이 한계적으로 감소함으로써 얻게 되는 效用(감사에서 지적되었을 경우와 그렇지 않을 경우의 효용의 차이)을 각각 나타내며, 균형점에서 좌변의 손실과 우변의 利得(절대값)은 일치하여 期待收益率は 0이 됨을 보여주고 있다. 식 (3-3)은 식 (3-2)를 외생 변수  $q$ 에 관해 微分하여 얻은 比較靜態導函數(comparative static derivative)이다.

[圖 3-4] 監査 對象者의 戰略的 對應



$$\frac{\partial h}{\partial q} = \frac{p(h)U'((1-q)w(h))w'(h)}{D_1}$$

$$D_1 = \frac{\partial^2(EU_1)}{\partial h^2}, \text{ 기대효용 (식 (3-1)의 좌변)의 2階 導函數.}$$

(3-3)

식 (3-3)의 분자는 0보다 작으며, 분모  $D_1$ 도 内部解(interior solution)를 가지는 경우에는 항상 0보다 작다. 따라서 식 (3-3)은 항상 陽의 부호를 갖는다. 결국 減俸處分比率이 높을수록 초과근무 시간과 위험대가도 늘어남을 쉽게 알 수 있다. [圖 3-4]에서  $q$ 가 증가하면 期待賃金率  $[pw(1-q) + (1-p)w]$ 이 좌측으로 이동하여  $R$ 을 증가시키는 것에서도 같은 결론을 얻을 수 있다. 처벌위주의 감사정향이 강화되어 감사결과 처벌수위를 높일수록 繁文縟禮가 증가하게 되는 것이다.

이제 가정을 바꾸어서, 監査過程에서 지적될 확률은 외생적으로 주어지지만 초과근무시간을 증가시키면 지적되더라도 감봉처분비율을 낮출 수 있는 경우( $q'(h) < 0$ )를 살펴보자. 새로운 期待效用( $EU_2$ )를  $h$ 에 관해 극대화하기 위한 제1차 조건은 식 (3-2')와 같이 주어진다.

$$(1-p)U'(w(h))w'(h) + p(1-q(h))w(h))w'(h) = pq'(h)U'((1-q(h))w(h))w(h)$$

(3-2')

식 (3-2')에서 ① 좌변은 식 (3-2)의 좌변과 같이 초과근무시간의 증가에 따라 잃게 되는 한계효용을 ② 우변은 초과근무시간의 증가로 인해 감사에서 지적되더라도 減俸處分比率이 감소함으로써 얻게 되는 한계효용을 각각 나타내며, 均衡點에서 양자는 일치한다. 식 (3-4)는 식 (3-2')를 외생변수  $p$ 에 관해 微分한 比較靜態導函數이다.

$$\frac{\partial h}{\partial p} = \frac{U'(w)w'(h) - U'((1-q)w)[(1-q)w'(h) - q'(h)w]}{D_2}$$

$$D_2 = \frac{\partial^2(EU_2)}{\partial h^2}, \text{ 새로운 기대효용의 2階 導函數.}$$

(3-4)

식 (3-4)의 분자 중 첫째 항은 陰이며, 둘째 항의 대괄호 [ ] 안은 식 (3-2')에 의해 0보다 크다는 것을 알 수 있다. 따라서 분자는 0보다 작으며, 분모  $D_2$ 도 0보다 작으므로 식 (3-4)는 항상 陽의 부호를 갖는다. 감사에서 지적될 확률이 높아지면 역시 초과 근무시간과 위험대가가 늘어난다. [圖 3-4]에서  $p$ 가 증가하더라도 期待賃金率은 좌측으로 이동하여 R이 증가됨을 쉽게 알 수 있다. ① 감사빈도와 감사표본을 늘리거나 ② 제2종 감사오류가 증가하거나 ③ 제1종 감사오류가 감소하거나 ④ 적발위주의 감사정향이 강화되거나 ⑤ 민원인의 異議提起 가능성이 높아져서 감사결과 지적 확률이 증가하면, 감사대상자는 전략적으로 대응하여 절차구축을 강화하게 되는 것이다.

기본모형을 확장하여 지적확률  $p$ 와 감봉처분비율  $q$ 가 모두 초과 근무시간  $h$ 에 따라 감소하는 일반적인 경우에는, 이상의 결론들이 강화될 것이다. 1995년 중 下級機關과 地方自治團體 등이 건설교통부에 법규의 유권해석 등을 質疑한 건수가 4만여 건에 이르는데, 이들의 대부분은 사실상 동일한 내용을 민원인 등 관련자만 다르다고 해서 반복질의한 것이다(건설교통부 내부자료). 이는 감사에서 지적될 것이 두려워 명백한 事案에 대하여도 상급기관의 지침을 받아놓고 일하겠다는 책임회피식 保身主義에서 비롯된 것으로 보인다.

民願部署가 아닌 企劃部署에 근무하는 감사대상자의 경우에는 이와 다른 결론이 나온다. 기획부서는 민원부와 달리 자신에게 할당되는 업무량이 고정되어 있지 않으므로, 오히려 초과근무시간을 줄여서 감사대상업무를 줄이려고 할 것이다. 감사대상업무를 줄이면 監查標本으로 선정될 확률이 낮아져, 결합확률인  $p$ 가 감소하기 때문이다. 따라서 다른 모든 조건이 동일하고 업무량이 可變的이라면 일을 회피하는 무사안일이 유리하다. 감사정책수단의 강화를 통해  $p$  또는  $q$ 가 외생적으로 증가하면, 감사대상자는 이에 대응하여

를 더욱 낮춤으로써 기대효용을 같은 수준으로 유지하려고 할 것이다. 1993년 김영삼 정부 출범 후 강화된 査正活動으로 인해 나타난 伏地不動 현상이 한 예가 되겠다.

한국지방행정연구원(1995)이 31개 지방자치단체의 공무원을 대상으로 실시한 設問調査에 따르면, 910명중 82.2%(748명)는 “감사가 처벌위주로 편향되어 일을 많이 하면 다친다”는 인식에 동의하였다. 감사원 감사에 대하여 응답자의 38.4%가, 내무부 감사에 대하여는 52.4%가 각각 ‘問責爲主의 威壓의 監査’를 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다. 잘된 것보다는 잘못된 것을 찾아내고(제1종 감사오류의 최소화와 零假說의 棄却에 치중), 동기와 과정보다는 결과를 중시하는 방향으로 감사가 실시되고 있다는 것이다.

적발과 처벌위주의 과잉감사는 우리나라의 경우 外部監査에서 두드러지는 현상이다. 감사원이 1980년대 초반부터 감사방향을 적발위주에서 사전예방·지도위주로 전환하여 다각적인 노력을 기울여 오고 있는데도, 적발위주의 감사정향이 여전히 위력을 발휘하는 것은 ① 監査機關과 監査人の 代理人的 特性 ② 非理에 대한 監査需要의 常存과 社會 全般의 不信風潮 ③ 公共監査를 非理에 대한 統制手段으로만 인식하는 沒理解와 과잉기대 ④ 公共監査基準(public auditing standards)의 不備와 監査基盤活動의 소홀로 감사에 대한 品質管理 未洽 ⑤ 有名無實한 自體監査에 대한 外部監査機關의 不信에 주로 연유한다.

公共監査의 선진국으로 치부되는 미국에서는 오히려 연방부처 自體監査官(IG ; Inspector General)의 가시적 감사성과 확보를 위한 적발위주의 감사성향에 대한 비판이 제기되고 있다(Light, 1993). 자체감사인들이 善意的 規程 違反을 지적하여 수감자들과 적대적인 관계를 야기한다는 것이다. 이에 대해 1993년 발간된 국가성과평가 보고서(NPR ; National Performance Review)는 ① IG의 자체감사가 법무부나 보건인력부처럼 준거감사에서 관리통제시스템을 평가

하는 기능으로 전환해야 하며 ② 자체감사에 대한 수감자의 평가를 제도화하고 ③ IG의 감사성과에 대한 評價基準을 定立할 것을 권고하고 있다(Gore, 1993, p. 32).

過剩監査가 不適格 감사인에 의해 수행되면 감사협력비용은 더욱 늘어난다. 감사원이 1995년과 1996년 수감자를 대상으로 조사한 바에 따르면, 종전보다는 개선되었지만 ① 감사인에 의한 빈번한 또는 방대한 量의 자료제출 요구 ② 제출된 자료의 잦은 수정 요구 ③ 수감자에 대한 불필요한 출두 요구 ④ 수감자를 호출 후 장시간 대기시키는 행위 ⑤ 確認書, 質問書, 意見書, 問答書를 남발하거나<sup>41)</sup>, 그 내용을 감사인 意圖대로 작성할 것을 강요하는 행위 등이 남아 있었다<sup>42)</sup>. 이 밖에, 감사인이 수감자에게 출두요구를 하고서도 수감자가 자진해서 임의로 방문한 것처럼 처리하거나<sup>43)</sup>, 처분요구사항에 대한 수감기관의 再審議 請求를 自制해 줄 것을 요청하는 등의 行態도 있을 것으로 추정된다<sup>44)</sup>.

이는 감사인과 수감자간 대등한 관계가 확립되어 있는 기업회계

41) 확인서는 감사결과 지적사항에 대한 증거를 보강하기 위해 관계자로부터 사안과 관련된 사실관계 등을 기술받는 것이다. 問答書는 변상책임의 判定 또는 懲戒·問責事由에 해당하거나 중요한 사안에 대해 관계자의 책임소재와 한계를 규명하고 행위의 동기, 배경 또는 변명을 듣기 위해 작성하는 일종의 심문조서에 해당된다. 질문서는 違法不當事項 등에 대하여 기관장 또는 부서장의 해명을 요구하는 문서이며, 의견서는 위법부당사항에 대하여 監査者와 受監者間에 다툼이 없고 내용이 경미한 사안에 대해 질문서 대신에 徵求하는 것이다(「감사사무처리규정」, 감사원 훈령 제155호).

42) 1995년 감사원이 감사대상기관 직원 64명을 대상으로 조사한 바에 따르면 감사인에 대한 불만은 ① 과도한 자료 요구 28명(44%) ② 빈번한 호출과 설명 요구 16명(25%) ③ 반말 등 고압적 자세와 일방적인 확인서 징구 5명(8%) 순이었으며, 전혀 不滿이 없다는 應答도 15명(23%)이나 되었다.

43) 감사원 검찰관실에서 수감기관 직원에 대한 出頭要求를 최소화하도록 통제하고 있기 때문에 이와 같은 파행적인 행태가 나타난다.

44) 재심의 청구를 거쳐 당초의 處分要求(감사지적사항)가 잘못된 것으로 밝혀지면 관련 감사인에게 不利益이 돌아오기 때문이다.

감사에서는 찾아보기 어려운 公共監査 고유의 부작용이다.

둘째, 이와 반대로 不實監査는 제1종 감사오류를 증가시켜 전술한 바와 같이 수감자의 문제점을 방치하거나, 오히려 조장하는 결과를 초래한다. 우리나라는 특히 内部監査가 부실한데 그것은 ① 監査人의 專門性 등 資質 不足 ② 내부감사인의 독립성 미흡 ③ 監査證據 蒐集能力의 限界 ④ 監査基盤活動의 脆弱 ⑤ 過剩 外部監査 때문이다. 제Ⅲ장 제6절에서 상술하였지만 자체감사인은 감사원처럼 專業化되지 않고 循環補職되므로 감사경력이 일천하고, 감사관련 전문교육 이수자와 전문직, 기술직의 비율이 낮아서 전문성이 미흡하다. 순환보직에 따른 신분의 불안정으로 상사나 동료에 대하여는 제대로 감사를 못하고, 반사적으로 하급, 산하기관에 대하여는 高壓의이 되며, 산하기관이 없는 자체감사부서는 외부감사의 수발 부서, 로비의 창구로 전락하게 된다. 不實 内部監査는 거꾸로 외부감사 수요를 유발하여 내부감사를 불신하는 외부감사기관은 더욱 過剩監査에 치우치게 되고, 과잉 외부감사로 인해 내부감사는 더욱 약화될 수밖에 없는 惡循環에서 벗어나지 못하고 있다.

셋째, 수감기관과 감사표본을 체계적·과학적으로 선정하지 않으면 감사자원은 死重損失로 낭비되고, 특정 기관에 대한 偏重監査, 같은 업무에 대한 重複監査, 監査死角(audit gap)을 초래한다. 한정된 감사자원을 선별적으로 사용하기 위해서는 감사위험(audit risk), 감사 중요도(materiality), 감사수요의 과학적, 체계적 분석이 선행되어야 한다. 이는 합법, 정당하게 업무를 처리한 기관에 대한 불필요한 수감비용을 줄이기 위해서도 필요하다.

제Ⅲ장 제2절에 상술하였지만 우리나라는 ① 地方自治團體에 대한 外部監査機關의 多元化 ② 自治事務에 대한 國家와 上級團體의 制限의 監査權 認定 ③ 地方自治團體의 財政自立度 未洽 ④ 上級機關의 優越主義에서 비롯된 下級機關에 대한 監査, 指導訪問, 確認, 調査 등의 重疊 ⑤ 수도권 소재 기관에 대한 監査의 偏重 등으로

인해 지방자치단체에 대한 實地監査가 잦고 중복감사가 많은 반면, 공적단체 등에 대해서는 감사사각도 넓은 편이다<sup>45)</sup>. 지방자치단체에 대한 외부감사의 편중은 이들의 수감부담뿐만 아니라, 감사품질의 표준화를 저해한다. 특히, 수도권 소재 기관은 ① 規模의 經濟로 인해 가시적 감사성과가 비교적 크고 ② 서울에서 通勤監査가 가능하므로 감사대상으로 선호되어 監査標的이 되고 있다. 이는 동일 사안에 대한 중복감사를 초래해, 一事不再理와 二重危險(double jeopardy)원칙에도 어긋난다.

끝으로 감사인의 비리가 유발하는 비용을 지적할 수 있다. 전술한 바와 같이 수감자는 감사인에게 饗應 또는 선물을 제공하거나 출장중인 감사인의 교통비, 숙박비 등을 위협대가의 형태로 대신 부담함으로써 微溫的인 監査를 誘道할 誘因이 있다. 이러한 위협대가가 수감기관의 변칙 예산지출로 충당되거나, 수감비용 명목으로 먹이사슬(수감업무와 관련되는 이해관계인 등)을 통해 각출되면, 감사활동이 오히려 非理와 不法行爲를 조장하는 逆說的인 結果를 초래한다. 나아가 ① 친척, 동료 등 特殊關係人(related persons)으로부터 청탁을 받고 특정 사안을 감사표본에서 의도적으로 배제하거나 ② 적발한 내용을 자의적으로 默認, 縮小, 歪曲한다든지 ③ 심지어 감사인으로서의 우월적 지위를 악용하여 수감자 또는 감사대상자에게 부당한 청탁과 압력을 행사할 수도 있다.

이상과 같은 감사방향과 감사인의 자질에 起因하는 비용은 불가피한 것이 아니라는 점에서 監査政策의 주된 대상이 된다. 더욱이 公共部門의 特性과 監査의 屬性에서 비롯되는 다소 불가피한 감사비용도 감사방향과 감사인 자질에 따라 그 정도가 경감 또는 증폭될 수 있기 때문에 후자에 대한 정책은 매우 중요하다.

45) 감사원은 1995년 중 감사대상기관 65,842개 기관 중 574개 기관(0.9%)에 대하여만 실지감사를 실시하였다(감사원 내부자료).

### 3. 政府生産性에 대한 公共監査의 功過

우리나라의 公共監査가 受監機關의 업무에 미친 전반적인 영향에 대하여 수감자들은 비교적 후한 점수를 부여하고 있다. 1995년 11월 감사원에서 受監機關職員 64명을 대상으로 한 면접조사 결과, 면접 대상자의 81%(52명)는 “감사원 감사가 수감기관에 도움이 되었다”고 응답하였다(監査院 內部資料). 전술한 한국지방행정연구원의 설문조사에서는, <表 3-4>에서 보는 바와 같이, 조사대상 지방공무원 909명 중 83%(756명)가 “自體監査가 受監機關의 行政改善에 寄與하였다”고 응답하였다(한국지방행정연구원, 1995).

우리 公共監査가 1970년대의 庶政刷新, 1980년대의 社會淨化, 그리고 1990년대 文民政府의 司正運動 등을 거치면서, 그 동안 原始的 比리를 척결하고 절차위주의 회계질서 정비를 통해 公職紀綱의 確立과 豫算節減에 기여한 점은 객관적으로 인정해야 할 것이다. 1995년 적발된 부천시와 인천시 북구청의 이른바 ‘稅盜’사건과 같은 비리를 예방하지 못한 문제점이 있는 것은 사실이지만, 이른바 ‘은돌(안방) 출장,’ ‘幽靈 給與,’ ‘偽裝契約’ 등 원시적인 비리(crude fraud and abuse)는 그래도 대부분 근절되었다. 그러나 크게 보아 우리나라의 公共監査는 아래와 같은 3가지 문제점을 안고 있다.

<表 3-4> 受監機關의 行政改善에 대한 自體監査의 寄與度

(단위 : 명, %)

	감사담당자	일반공무원	계
상당히 기여한다	26( 12.0)	62( 9.0)	88( 9.7)
기여한다	168( 77.4)	500( 72.3)	668( 73.5)
기여하지 않는다	21( 9.7)	123( 17.8)	144( 15.8)
전혀 기여하지 않는다	2( 0.9)	7( 1.0)	9( 1.0)
계	217(100.0)	692(100.0)	909(100.0)

出處 : 한국지방행정연구원(1995, p. 55, <表 5-9>).

첫째, 外部監査는 지적위주, 문책위주의 후진국형 위압적 과잉감사를 탈피하지 못하고 있어 정부생산성과 공공시스템의 잠재적 경쟁력을 저해하는 요인이 되고 있다. 감사가 거시적·장기적인 관점에서 생산성과 직결되는 시스템의 負荷 또는 구조적 애로요인의 해소보다는 文理的 규정과 절차의 준수 여부 등 미시적이고 사소한 사항의 지적에 치중하기 때문이다. 수감기관의 입장이 아니라 감사인의 입장에서 수행되는 ‘監査를 위한 監査’에 여전히 머물고 있어, 수감자는 감사로 인해 근무의욕이 저하되고 감사를 의식한 경직적, 절차 중심적, 지적 회피적인 무사안일한 근무자세를 가지게 된다.

둘째, 內部監査는 이와 반대로 너무 미온적이고 부실하여 有名無實하다. 내부감사는 외부감사의 수발, 외부감사에 대한 로비의 창구, 또는 하급기관에 대한 외부감사 기능만 수행할 뿐, 동료나 상사의 비위를 예방 또는 적발하거나 소속기관의 업무에 대한 평가와 환류는 거의 수행하고 있지 못하다. 거액의 秘資金을 조성한 전직 대통령을 법정에 세운 뒤에도 안경사협회 로비사건, 서울시 버스 비리사건, 한보철강 사건 등이 꼬리를 물고 있다. 국제투명성위원회(Transparency International)<sup>46)</sup> 보고서는 1995년 우리 공직자의 청렴도를 조사대상 40개국 중 25위로 낮게 평가하고 있는 실정이다(부정방지대책위원회, 1995, p. 18). 부실한 내부감사는 거꾸로 외부감사 수요를 유발하여 내부감사를 불신하는 외부감사기관은 더욱 과잉감사에 치우치게 되고, 과잉 외부감사로 인해 내부감사는 더욱 약화될 수밖에 없는 惡循環이 계속되고 있다.

셋째, 상급기관, 감독기관은 감사를 하급기관, 산하기관에 대한 주요한 통제수단으로 인식하는 ‘監査 萬能主義’가 팽배해 있다. 따

46) 동 위원회는 부패 문제를 해결하기 위해 1994년 40여개 국가의 대표들로 구성된 국제적인 非政府機關으로서 독일 베를린에 본부를 두고 있으며, 2년마다 國際反腐敗大會를 개최하는 한편 매년 주요 국가의 부패도 순위를 조사하여 발표한다.

라서 전반적으로 實地監査(field audit)頻度가 너무 잦고 같은 기관에 대한 편중감사, 같은 업무에 대한 중복감사가 심각한 문제로 대두되고 있다.

## II. 監査環境과 需要의 變化

公共監査의 合理化 方案을 모색하기에 앞서, 이 장에서는 감사의 환경과 수요가 어떻게 변화하고 있는지를 먼저 간략히 살펴보았다. 21세기 地球村의 時代精神과 先進國의 趨勢 등에 비추어 감사환경과 수요의 변화는 크게 ① 分權化와 自律化 ② 시스템 力量의 擴充과 成果의 指向 ③ 情報化와 知識中心社會의 進展 등 3가지 방향으로 요약할 수 있다.

### 1. 分權化와 自律化

20세기 말의 시대정신은 分權化와 自律化이다. 초강대국의 역할이 감퇴하고 세계는 점차 다극화되고 있다. 중앙집권의 퇴조와 함께 주민의 참여의식이 상승하고, 지방자치와 非政府機關(NGO)의 活性化가 두드러지고 있다. 소품종, 표준화, 대량 생산의 산업화 시대에서 다품종, 주문, 소량 생산의 시대로 진입하고 있다. “아무리 큰 것도 작다”는 종전의 생각에서 “작은 것이 아름답다”는 생각으로, ‘크고 적극적인’ 정부에서 ‘작고 유연하고 機敏한’ 정부로 선호가 변화하고 있다. 우리나라도 1993년 문민정부 출범으로 구현된 민주화, 그리고 1995년 지방자치단체장 直選制를 통해 지방화와 국토의 多核化가 같은 맥락에서 진행되고 있다. 이에 따라 公共監査의 수요도 아래와 같은 3가지 측면에서 크게 달라지고 있다.

첫째, 비단 민간부문뿐만 아니라 공공부문에 顧客爲主(customer-driven), 서비스 指向(service-oriented), 使用者 親和的(user-friendly), 反應的(responsive), 競爭的(competitive)인 公共서비스의

供給이 중시되고, 수요자 중심 패러다임이 광범위하게 확산되고 있다. 따라서 公共監査도 종전의 ‘監査를 위한 監査,’ ‘감사부서에 근무하기 때문에 실시하는 監査,’ ‘법규에 규정되어 있으므로 실시하는 監査,’ ‘감사인 중심의 監査,’ ‘不時監査’에서 벗어나야 한다. 곧, 감사인은 자신의 선호와 가치판단에 따라 일방적으로 수감기관, 감사범위와 기준, 감사시기를 선택하고 감사결과를 처리해서는 안된다.

감사의 수요자는 ① 통제의 차원에서 보면 감사결과 이용자 또는 감사 의뢰인인 국민 ② 환류의 차원에서 보면 受監者가 되는데, 이들의 입장에서 감사에 대한 패러다임을 확립해야 한다. 감사인은 수요자의 요구와 기대를 충족시켜야 한다. 대리인으로서 자신에게 감사권한을 위임한 감사 의뢰인과 감사결과 이용자를 지원한다는 召命意識을 지녀야 한다. AAA는 일반인의 기업회계감사 보고서에 대한 기대와 감사인의 監査態度 사이의 격차를 줄이기 위한 노력의 일환으로, 1988년 ‘기대차이 회계감사기준(Expectation Gap Auditing Standards)’을 발표하였다(삼일회계법인, 1992). 이 기준은 종전의 ‘기업회계감사기준’에 비해 훨씬 수요자 중심의 패러다임에서 작성된 進一步한 것으로 평가할 수 있다. 아울러 감사인은 제1종 감사오류만 줄이려는 좁은 시각에서 벗어나, 제2종 감사오류를 예방하려는 노력을 병행해야 한다.

둘째, 政府規制가 크게 緩和되고, 權限의 下部 委任과 委託, 外部 調達(outsourcing)의 增加, 傘下機關과 下級機關의 裁量 擴大 등 自律行政이 점차 정착됨에 따라, 合法性 監査와 準據監査의 領域이 크게 줄어들고 있다. 이를테면 문민정부 출범 후 본격 진행된 정부규제 완화작업으로 1993년부터 1996년 말까지 모두 5,287건(행정쇄신위원회 2,291건, 경제행정규제개혁위원회 2,467건, 기업활동규제심의위원회 529건)에 달하는 행정규제가 완화되었다(세계화추진위원회, 1997)<sup>47)</sup>. 1993년부터 1995년까지 292건의 행정권한이 중

양행정기관에서 민간부문 등에 위임 또는 위탁되었으며, 1995년 중 110건의 중앙행정기관 사무가 지방자치단체에 이양되었다(총무처, 1996). 法規의 준수 여부에 중점을 두는 合法性 準據監査는 그만큼 축소될 수밖에 없는 것이다.

셋째, 受監機關의 自律行政 慾求도 계속 증대하고 있어서, 외부감사보다는 내부감사와 자체감사의 역량을 배양하고 활성화할 필요성이 커지고 있다. 외부감사에 비해 자체감사는 ① 問題點의 早期發見 可能性 ② 監査業務에 대해 相對的으로 높은 專門性 ③ 受監者의 높은 順應度와 自發的인 協力 ④ 勸告事項과 改善方案의 現實 適合性 등의 장점을 지닌다<sup>47)</sup>. 따라서 자율적인 행정환경에서는 외부감사보다 자체감사의 역할이 더 중시되어야 한다. 감사결과 지적사항을 처리함에 있어서도 감사기관이 방향을 제시하기보다는 수감기관이 創意와 自律을 발휘하여 스스로 改善方案을 마련하고자 하는 노력이 존중되어야 할 것이다.

## 2. 시스템 力量의 擴充과 成果 指向

시스템의 역량을 확충하고 생산성과 성과를 지향하는 선진국 공공부문의 추세에 비추어 우리나라의 公共監査도 아래와 같은 몇 가지 변화의 필요성이 대두되고 있다.

첫째, 監査資源을 效率的으로 活用하는 것이 중요하게 되었다. 곧 ① 監査資源을 합리적으로 配分함으로써 동일 기관에 대한 重複監

47) 1995년 3차로 출간된 미국 국가성과평가보고서(NPR ; National Performance Review)에 따르면 교육부 규제의 30%, 주택도시개발부 규제의 65%(2,800쪽), 농무부의 농민작성 양식 3백만쪽이 폐지되었다(김명수외, 1996, p. 5).

48) 반면에 自體監査의 약점으로는 ① 監査人의 독립성 미흡 ② 監査視角과 技法의 惰性化·固着化 ③ 受監部署 논리에의 捕獲 可能性 등을 들 수 있다.

査(audit duplication)와 監査死角을 배제하는 것과 ② 重疊構造를 지니고 복잡다기하게 얽혀 있는 公共監査體系를 통합하여 公共監査機能을 체계적으로 분담하는 것이 艱難하다. 제Ⅲ장에서 상세히 논하겠지만 ① 감사원은 公共監査의 企劃, 調整, 監督 등 ‘監査規制(audit regulation)’와 성과감사에 치중하고 Caiden(1981) ② 자체 감사부서는 성과감사 중 제Ⅲ장 제4절에서 설명한 성과검토를 지향하되, 여러 가지 여건과 감사수행능력을 감안하여 당분간은 회계검사와 비위감찰 등 合法性 監査를 병행하며 ③ 민간 회계법인도 공공부문의 회계검사를 지원하는 방향으로 公共監査 기능을 분담하는 것이 바람직할 것이다. 감사자원의 合理的 配分은 수요자 중심의 감사와도 무관하지 않다. 수요자 중심의 감사가 정착되면, 수감기관은 자신에게 도움이 되는 감사를 희망하게 될 것이고, 감사기관은 희소한 감사자원을 효율적으로 배분하기 위하여 장기적으로는 기업 회계감사처럼 감사수수료를 징수하는 등 시장경제원리의 일부를 감사업무에 도입해야 할 것이다.

둘째, ‘작고 유연하되 강력한 정부’에 대한 선호는 공공부문의 역할을 ① 公正한 競技規則의 確立 ② 顧客滿足度 觀點에서 成果에 대한 엄정한 事後評價 ③ 그리고 평가결과를 政策企劃에 還流하는 선에 한정시키고자 할 것이다. 공공부문의 성과에 대한 평가가 중요해짐에 따라 ① 成果監査의 수요가 늘어나는 한편 ② 감사인의 입장에서는 감사결과의 적극적인 공개 내지 홍보, 수감자와 국민의 입장에서는 감사결과를 활용할 필요성이 더욱 커지고 ③ 指摘爲主의 감사정향이 퇴조하는 대신 豫防·支援的 監査가 감사활동의 중심으로 자리잡게 될 것이다.

### 3. 情報化와 知識 中心 社會의 進展

‘제3의 물결’로 급속하게 진전되는 情報化와 産業社會에서 지식중

심사회로의 이행은 감사환경과 수요에 또 다른 변화를 야기할 것이다.

첫째, 情報化로 인해 實地監査의 需要는 점차 감퇴하는 대신, 書面監査나 在官監査(office audit)의 실효성과 경제성이 증대될 것이다<sup>49)</sup>. 미국과 영국은 1950년대부터 정부회계의 전산화 작업을 추진하였고, 일본도 1969년 10월 ‘국가회계사무 전자계산기 적용에 관한 제1차 행정개혁계획’을 수립하여 시행한 이래 정부회계의 標準化, 電算化가 완비되었다(남궁량, 1996). 우리 정부도 1983년 행정, 금융, 교육연구, 국방, 공안 등 5대 국가기간전산망사업을 시작으로, 1991년 4월부터 감사원이 중심이 되어 재무부와 총무처가 합동으로 國家會計業務 電算化 作業을 서두르고 있다. 그 결과 분야에 따라 다르지만 정부회계업무의 전산화는 50% 이상 진행된 상태이다. 남궁량(1996)에 따르면, 전체 정부회계업무 95개 중 100% 전산화된 것이 4개(4.2%), 75% 전산화 27개(28.4%), 50% 전산화 30개(31.6%), 25% 전산화 18개(19.0%), 전혀 전산화되지 않은 업무가 16개(16.8%)라고 한다. 業務 分野別로는 會計報告書 作成, 豫算運用管理, 歲入歲出管理 등의 전산화가 상당히 진전된 반면에 國家債券管理, 物品運用管理 등은 전산화가 미진한 편이다.

國家會計業務의 電算化와 함께 公共監査에 필요한 상용 데이터베이스(standing data base) 또는 永續記錄 파일(permanent notes files)이 구축되고, 이들 데이터베이스 또는 永續記錄 파일의 공공기관간 연계망을 활용(networking)하게 되면, 온라인(on-line)에 의한 常時監査가 가능해진다. 따라서 ① 監査技法의 측면에서 보면 전산감사(computer-based audit)<sup>50)</sup> ② 監査領域의 측면에서 보면

49) 미국 LA County의 자체감사관들은 교통난 등의 이유로 週 2~3일 在宅勤務制를 실시하고 있는데, 감사의 생산성이 사무실에 근무하는 경우보다 현저히 증대된 것으로 나타났다(성용락, 1995a).

50) 電算監査는 EDP감사(Weber, 1988), Computer감사(Moeller, 1989) 등으로 불리거나, 정보시스템감사(Watne and Turney, 1990)의 뜻으로 쓰이기도 한다. 전산감사는 다시 ① 컴퓨터 주변감사(auditing around the

정보시스템감사(information systems audit)의 비중이 크게 증가할 것이다<sup>51)</sup>.

둘째, 知識壽命의 短縮과 專門化의 進展으로 인해 감사인에 대한 平生教育(continuing professional education) 등 감사의 基盤(audit infrastructure)활동이 필수적이 될 것이다. 나아가 감사업무에 대해 外部 專門人力의 여러 가지 형태의 참여도 확산될 것으로 예상된다.

---

computer) ② 컴퓨터 자체감사(auditing through the computer) ③ 컴퓨터 이용감사(auditing with the computer) 등으로 구분되는데, 우리나라의 공공감사는 컴퓨터 自體監査 단계에 있다고 보는 시각이 우세하다 (남궁량, 1996).

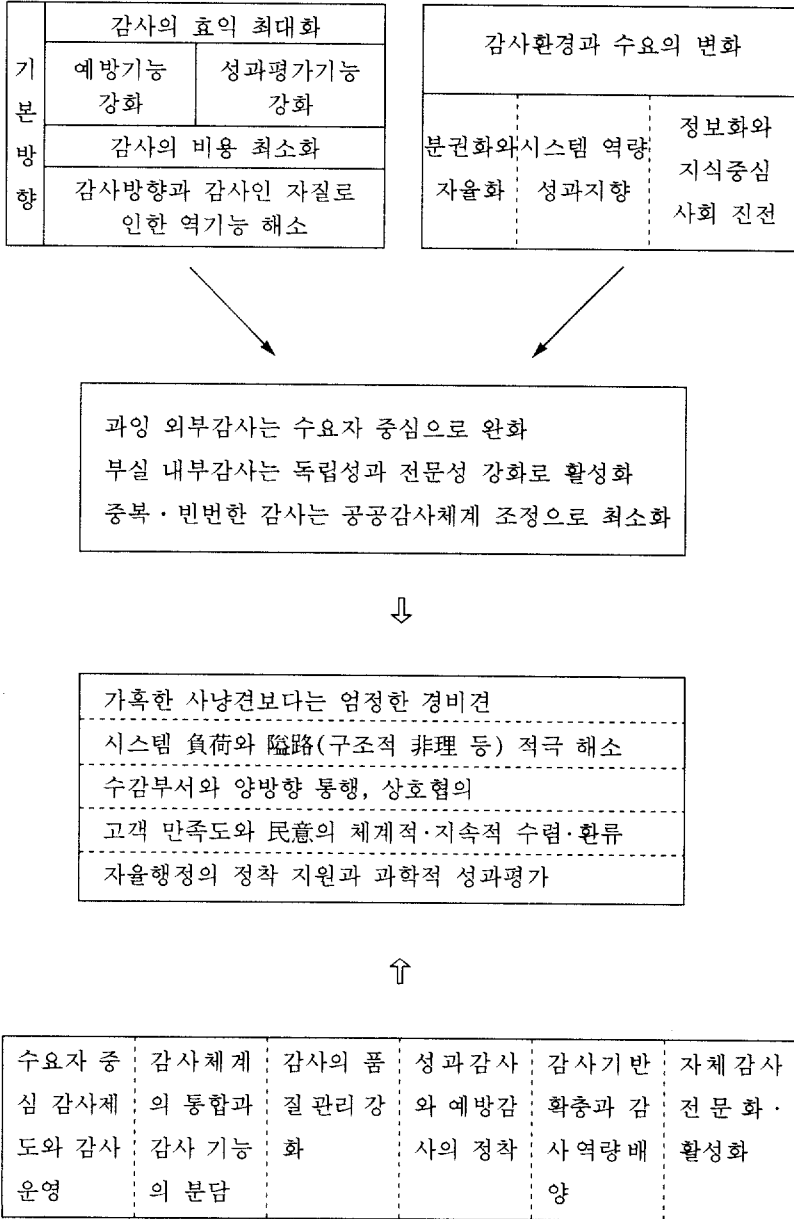
- 51) 1969년에 설립된 미국의 정보시스템 감사 및 통제협회(Information Systems Audit and Control Association)는 1976년 정보시스템 감사인 재단(EDP Auditors Foundation)을 설립하고, 1978년부터 동 재단의 주관으로 公認情報시스템 監査士(CISA ; Certified Information Systems Auditor)자격을 부여하기 시작하였다(ISACA, 1996). 1995년부터는 한국어 시험이 개설되어 우리나라에서도 앞으로 상당수의 합격자가 배출될 것으로 기대되고 있다.

### III. 公共監査의 合理化方案

[圖 3-5]는 政府 生産性を 提高하기 위한 公共監査의 合理化 方向, 目標와 方案을 압축하여 나타내고 있다. 우선 합리화의 基本방향은 제I장에서 논한 ① 監査의 社會的 效益을 最大化하고 ② 監査의 社會的 費用을 最少化하는 것이어야 함은 물론이다. 다만 제II장에서 제시한 감사환경과 수요의 변화에 비추어 ① 감사의 3가지 順機能 中 摘發機能보다는 豫防機能, 豫防機能보다는 評價와 還流機能을 강화하고 ② 감사의 3가지 逆機能 中에서는 公共部門 또는 監査의 속성상 불가피한 부분보다는 監査方向과 監査人 資質에 기인하는 문제점을 줄이는 데에 역점을 두어야 할 것이다.

따라서 우리나라 公共監査의 주요한 3가지 문제점을 해소하고 합리화시키는 방향은 ① 過剩 外部監査를 需要者 중심의 패러다임(paradigm)에 입각하여 完化하고 ② 有名無實한 內部監査는 獨立性과 專門性의 強化, 그리고 자체역량을 배양하여 활성화하며 ③ 중복감사와 빈번한 實地監査는 公共監査 체계의 조정과 기능분담을 통하여 줄여 나가는 것으로 귀결된다. 이를 통해 ① 事後摘發爲主의 가혹한 사냥견(bloodhound)보다는 엄정한 警備犬(watch-dog)처럼 事前豫防 役割에 충실하고 ② 사소하고 枝葉末端的인 것의 지적보다는 시스템의 負荷와 구조적 非理 등 隘路의 해소에 힘쓰며 ③ 受監部署와 相互協議하고 兩方向 通行에 의해 生産的으로 監査를 실시하고 ④ 顧客 滿足度와 民意를 體系的·持續的으로 收斂·還流하는 한편 ⑤ 自律的·積極的인 行政風土의 定着을 지원함과 동시에 과학적으로 성과를 평가하는 감사를 구현해야 할 것이다.

[圖 3-5] 公共監査의 合理化 方向, 目標와 方案



이러한 방향과 목표를 달성하기 위한 합리화방안은 ① 需要者 中心의 監査制度和 運營 ② 公共監査 體系의 統合과 監査機能의 分擔 ③ 公共監査에 대한 品質管理 強化 ④ 成果監査와 豫防監査의 定着 ⑤ 監査基盤의 擴充과 監査力量의 培養 ⑥ 自體監査의 專門化和 活性化 등 6가지로 集約할 수 있다. 이 장에서는 각 방안별로 세부 과제를 살펴보기로 한다.

## 1. 需要者 中心의 監査制度和 監査 運營

제 II 장에서 언급한 바와 같이 需要者 中心의 監査는 監査人이 자신의 선호와 필요에 따라 監査計劃을 樹立하고 감사를 실시하며 감사결과를 처리하는 관행에서 탈피하여, 監査 需要者인 監査 依賴者, 受監者, 監査結果 利用者의 입장, 기대와 요구를 적극 수용하는 것을 뜻한다. 이를 실현하기 위한 具體的인 細部課題로 ① 監査豫告制의 확대와 보완 ② 監査準備會議과 감사마감회의의 개최 ③ 成果 監査報告書에 대한 受監機關의 사전검토와 의견제시제, 또는 외부 專門家 審査制의 선택적 도입 ④ 감사결과 지적사항의 처리방향 등에 대한 제한의 緩和와 관련 責任者의 權利救濟 節次 강화 ⑤ 감사결과 公開制度의 改善과 監査資料의 公益目的 公여 ⑥ 감사원과 재정경제원간 業務協議 定例化 등 6가지를 제시하였다.

### 가. 監査豫告制의 擴大와 補完

종래 우리나라의 公共監査는 비리 행위자의 문제점 은폐 또는 조작 가능성 등을 염두에 둔 예고 없는 不時監査(surprise audit)를 원칙으로 하되<sup>52)</sup>, 수감준비 등을 위해 사실상 監査着手 數日 前에

52) 즉 實地監査 通知書는 監査着手 당일 감사반장이 受監機關長에게 전달하는 것이 관례였다.

감사사실을 수감기관에게 예고(auditee notification)하는 제도를 운영해 왔다. 그러다가 1996년 감사원은 감사예고제를 제도화하여 모든 一般監査와 機關別로 감사에 투입되는 延人員이 15명 이상인 成果監査에 대하여 監査開始日 15일전까지 수감기관에 대해 감사사항과 감사일정을 통보하도록 하였다. 그리고 1996년에 시범적으로 도입된 ‘公開監査’의 경우에도 감사개시 15일전에 報道資料를 배포하여 국민에게 홍보하는 것을 원칙으로 하고 있다<sup>53)</sup>.

다만 公職紀綱 점검 등을 목적으로 하는 特定監査는 감사효과의 극대화를 위해 아직까지 不時監査를 원칙으로 운영하고 있다. 自體監査도 行政監査規程 제18조의 규정에 의하여 原則的으로 상당한 기간 내에 예고하도록 하고 있다. 內部監査, 下級·傘下機關에 대한 종합감사와 부분감사는 예고를 이행하고 있으나, 紀綱監査는 不時監査가 원칙이다.

監査豫告制는 ① 受監機關에게 ‘自體點檢(self-screening)’의 유인을 부여하여 수감자의 危險對價와 監査費用을 줄이고 ② 수감기관의 業務日程을 監査日程에 따라 미리 조정하여 行政費用을 낮추고 民願人의 편의를 도모하는 등의 長點이 있다. 그러나 監査院 監査는 豫告期限이 15일전으로 너무 짧고, 자체감사는 예고기한이 명확히 규정되어 있지 않은 문제점이 있다. 따라서 수감기관의 業務日程 調整, 自體點檢, 監査計劃에 대한 수감기관의 의견을 반영할 수 있는 시간이 각각 촉박하다. 그리고 公開監査의 경우에는 수감기관의 문제점과 개선요망 사항 등을 수렴할 시간이 불충분하다. 또한 機關別 延人員 15명 미만의 성과감사는 예고대상에서 제외되어 있다. 연인원 15명이면 감사인 3명이 5일간 감사하는 경우로서

53) 공개감사제는 감사일정을 地域住民에게 미리 알려 民願事項 등을 적극 파악함으로써 이를 감사중점, 監査着眼事項 등에 반영하는 제도이다. 국민의 다양한 감사수요를 적기에 수렴하는 對應性을 높여 제1종 監査誤謬를 줄이고자 하는 것이 이 제도의 이론적 논거이다.

受監負擔이 적지않은 감사이므로 예고대상을 확대하는 것이 바람직할 것이다.

예고사항이 너무 인색한 것도 문제점이다. 監査院은 監査事項名(예: ‘外資購買管理實態’)과 감사일정만 예고하고 있는데, 수감기관의 입장에서는 감사중점, 監査對象 業務의 범위, 準備·協調事項, 감사의 준거 등 주요 관심사항이 불확실하여 불안할 뿐만 아니라, 감사계획에 대해 자신들의 의견을 적극적으로 반영할 수 있는 기회가 원천 봉쇄되어 불만이다. 英國 內部監査人協會(IIA; Institute of Internal Auditors)와 監査實務委員會(APC; Auditing Practice Committee of the Consultative Committee of Accounting Bodies)가 마련한 內部監査指針에 따르면, 감사예고기한은 최소한 1개월로서 필수적인 예고사항은 <表 3-5>에 요약된 바와 같이 수감기관의 관심사항을 많이 반영하고 있으며 상당히 具體的이다(Beale and Bradford, 1993, pp. 52~53). 美國 LA County 監査官(Auditor Controller)의 監査豫告狀(engagement letter)에도, 監査範圍, 監査類型, 監査活動의 限界, 監査官과 受監者의 共同遂行 課題, 감사지적 기준, 감사일정, 감사개시일과 종료일 등을 상세히 기재하도록 하고 있다(성용락, 1995a).

따라서 ① 감사원 감사의 경우에는 監査豫告期限을 1개월 정도로 연장하고 ② 自體監査의 경우에는 예고기한을 명확하게 설정할 필요성이 있다. ③ 그리고 모든 成果監査事項에 대하여 감사예고제를 적용함을 원칙으로 하고 ④ 豫告事項에는 先進國의 관행과 같이 감사중점, 감사대상 업무의 범위, 受監機關의 準備·協調事項 등을 가급적 구체적으로 포함시키는 것이 바람직하다. ⑤ 다만 예고제가 엄격하게 적용되면 實地監査의 伸縮的인 운용이 곤란하고 비위사실에 대한 조사의 확대가 불가피한 경우에도 감사활동이 제약되는 문제점이 있다. 따라서 감사원장의 승인을 받은 경우에는 예고제의 적용을 유보할 수 있도록 완충장치를 마련하는 것도 필요하다.

〈表 3-5〉 英國 內部監査指針의 監査豫告制度

감사예고기한	1 개 월
필수예고사항	① 감사의 목적 ② 감사 장소와 방문지 내역 ③ 감사 개시일과 종료일(안) ④ 감사반원(audit team) 구성과 성명(안) ⑤ 감사준비회의일, 감사종료회의일과 참석자(안) ⑥ 숙박장소(안) ⑦ 감사 협력·안내자 요청(안) ⑧ 감사보고서 초안과 최종안의 작성 일정 ⑨ 업무·예산계획, 前회 감사시 지적사항 처리결과, 今回 감사자료 등 제출요구(안)

資料 : Beale and Bradford(1993, pp. 52~53)에서 구성.

감사예고제를 확대 내지 보완하기 위해서는 ① 감사원 감사에 관하여는 감사원 훈령인 ‘監査事務處理規程’을 개정하고 ② 자체감사에 관하여는 行政監査規程 제18조의 규정을 개정하여 제도화하는 것이 바람직할 것이다.

나. 監査準備會議와 監査마감會議 開催

監査準備會議(entrance conference, opening meeting)는 감사를 실시하기 전에 監査機關과 受監機關間에 監査計劃에 관한 전반적인 사항을 협의하는 회의이다. 監査마감會議(exit conference, close out meeting)는 감사 종료 후 양 기관간에 감사결과의 처리방향, 문제점의 개선방안 등에 대해 협의하는 회의이다. 감사준비회의와 감사마감회의는 감사기관과 수감기관이 서로 긴밀하게 협조하면서 우호적인 분위기(rapport) 속에서 수감기관은 문제점을 솔직히 토로하고 감사기관과 함께 개선방안을 강구하는 등 生産的·效率的으로 監査를 진행하고자 하는 데 의의가 있다.

우리나라에서는 외부감사시 감사준비회의와 감사마감회의를 열지 않고 있다. 다만 감사 마지막날 監査機關에 의한 綜合講評 등을 위한 會議을 開催하는 경우가 있기는 하나, 義務化되어 있지는 않다. 반면에 내부감사의 경우에는 대체로 감사를 실시하기 전에 감사부서가 회의를 소집하여 감사계획을 受監部署에 傳達하는 과정을 밟는다.

相互協議와 兩方向(bilateral) 감사 관행이 정착된 선진국에서는 감사준비회의와 감사마감회의가 매우 중요하다. 英國 內部監査指針에 따르면 自體監査部署와 受監部署는 감사실시 전에 감사준비회의를 거쳐 감사에 관한 ‘서비스 약정(SLA ; Service Level Agreement)’을 체결하고 이에 따라 감사를 진행한다. 감사마감회의에서는 감사결과가 SLA에 부합하는지 여부를 검토하는데 중점이 주어진다(Beale and Bradford, 1993). 한편 미국 GAO도 양대 회의를 반드시 개최하도록 의무화하고 감사준비회의에서는 監査의 目的, 背景과 範圍를 協議한다. 감사종료후 보통 1개월쯤에 열리는 감사마감회의에서는 지적사항과 GAO의 권고(recommendations) 등 감사보고서 초안에 대한 受監機關의 論評(comments)을 수렴하여 監査報告書를 수정하고 있다.

LA County의 감사관(Auditor Controller)도 큰 차이가 없는데, 이를 간략히 정리한 것이 <表 3-6>이다. 감사준비회의에서는 감사예고장과 이에 대한 受監機關의 意見을 담은 答辯狀(response letter)을 중심으로 감사계획에 관해 긴밀히 협의한다. 감사마감회의에서는 감사인의 勸告事項이 準備會議에서 합의된 監査基準과 범위에 부합되는지 여부를 따지고, 지적사항에 대한 수감기관의 의견을 수렴한다.

우리나라의 公共監査에는 이런 회의가 제도화되어 있지 않기 때문에 감사자와 수감자간 우호적 협조 분위기가 조성되지 않는다. 따라서 ① 監査計劃에 대한 受監機關의 意見을 반영하기가 곤란하

〈表 3-6〉 LA County 監査官의 監査準備·마감會議制度

준비회의 (entrance conference)	감사예고장(engagement letter) 접수 5일 이후 개최	감사예고장에 대한 수감기관의 답변장(response letter)을 중심으로 토의 특히, 감사기준의 구성요소와 주요내용 협의
마감회의 (exit conference)	감사종료후 30일 이내 개최	지적·권고사항의 감사기준·감사범위 부합여부·실현가능성 등 주로 토의.

資料 : 성용락(1995a, pp. 344~350)에서 구성.

고 ② 監査結果 指摘事項에 대한 의견 교환과 대안의 모색이 미흡하며 ③ 감사업무에 대한 受監者의 評價·還流 통로가 차단되는 문제점이 있다. 나아가 수감자는 감사인에게 자신의 문제점을 드러내지 않고 가급적 隱匿하려고 하며, 이를 아는 감사인은 수감자의 의견이나 변명을 귀담아 들으려고 하지 않는다. 따라서 감사과정은 서로 反目하는 게임처럼 대단히 非生産的으로 進行되어, 서로 충분히 합의가 되지 않은 가운데 감사인은 일방적으로 지적하고 수감자는 이를 진정으로 受容하지 않는 惡循環이 반복되기도 한다.

감사준비회의와 감사마감회의는 특별한 조치없이 감사기관이 개최하면 되지만, 이를 제도화하려면 ① 監査院 監査의 경우에는 감사원 훈령인 ‘監査事務處理規程’을 개정하고 ② 자체감사의 경우에는 ‘行政監査規則(總理令)’에 관련 조항을 신설하는 것이 필요하다.

다. 成果監査報告書에 대한 受監機關의 事前檢討·意見提示制 또는 外部專門家 審査制의 選擇的 導入

제Ⅲ장 제3절에서 감사결과 보고서의 공정성과 객관성 검증장치를 강화하기 위해 ‘兩側 匿名審査制(double-blind review)’의 도입을 제안하였다. 그러나 成果監査의 報告書(또는 處理案)에 대하여

는 일반감사의 보고서보다 옅 엄격하고 신중한 처리절차를 거쳐야 할 것이다. 왜냐하면, 成果監査는 效率性과 效果性을 준거로 삼기 때문에 사안의 當·不當을 둘러싼 다툼의 여지가 많기 때문이다.

성과감사에 역점을 두는 미국 GAO는 <表 3-7>에서 보는 바와 같이 監査報告書 초안을 수감기관에 송부하여 내용을 검토하게 하고, 30日 內에 檢討意見書를 제출받아 最終報告書를 작성하고 있다 (監査院, 1996a, 美國 豫算會計法 제718조). 프랑스는 1993년 1월 감사원법을 개정하여 감사원(Cour des Comptes; Court of Audit)의 決定, 報告, 意見에 대해 관계자의 요청이 있는 경우에는 결정을 내리기 전에 청문회를 반드시 거치도록 의무화하였다(감사원, 1996a, 프랑스 會計檢査院法 제9조). 캐나다 OAG는 감사보고서 초안을 수감기관과 함께 토의하여 수정안을 작성하고, 이를 다시 수감기관에 보내서 3주일 후에 의견서를 징구하여 최종 보고서를 작성하는 신중한 절차를 채택하고 있다. 그리고 성과감사에 대하여는 사항별로 諮問委員會를 構成하여 報告書를 검토하고 있다.

우리 감사원도 確認書, 質問書, 問答書 또는 意見書(이들의 구분에 관하여는 각주 22 참조)를 監査場에서 또는 감사종료 즉시 징구하고 있다. 그리고 일부 중요한 성과감사사항에 대하여는 감사계획을 수립할 때부터 監査着眼事項, 問題點 및 改善代案 등에 대해 외부 전문가의 자문을 받고 있다. 그러나, 質問書에 대한 答辯期限이 1일 내지 3일로서 너무 짧고, 답변서 또는 問答書와 監査報告書의 내용이 다르거나, 지적사항에 대한 수감자의 반론 또는 변명이 감사보고서에 충분히 반영되지 못하는 경우가 많다. 따라서 성과감사 보고서 초안은 선진국처럼 수감기관을 포함한 關聯機關과 外部專門家의 검토를 받도록 의무화하는 것이 바람직하다. 公認會計士의 會計監査報告書에 대해서도 外部監理制가 이미 시행되고 있음을 감안하면, 이는 크게 급진적인 변화가 아니다. 이를 위해서는 감사원 훈령인 '監査事務處理規程'과 감사원 예규인 '監査結果의 報告 및 處

理 등에 관한 요령'을 개정해야 할 것이다.

〈表 3-7〉 主要 先進國 監査機關의 成果監査報告書 檢證裝置

미국 GAO	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보고서안을 수감기관에 송부하고 30일 내에 의견서를 제출받아 최종 보고서 작성</li> <li>○ 수감기관 의견에 따라 보고서 변경시 '감사결과 변동조서'도 작성하여 보고서에 함께 수록</li> </ul>	미국 예산회계법 제718조
프랑스 감사원 (Cour des Comptes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관련자 요청시 최종결정전에 청문회 개최</li> </ul>	프랑스 회계감사원법 제9조
캐나다 OAG	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보고서 초안을 수감기관과 토의하여 수정안을 수감기관에 송부</li> <li>○ 3주일후 의견서를 징구하여 최종보고서 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성과감사사항별 자문위원회의 보고서 검토</li> </ul>

資料 : 감사원(1996a)과 감사교육실(1994)에서 구성.

라. 監査結果 處理에 대한 制限의 緩和와 權利救濟節次 強化

감사결과와 처리에 관하여는 다음 3가지가 개선되어야 한다.

첫째, 監査結果 指摘事項의 處理方向 등에 대한 제한의 완화이다. 감사원법 제31조 내지 제35조와 行政監査規程 제27조의 규정에 따르면, 감사기관은 수감기관장에 대하여 懲戒·問責, 是正, 法令·制度·行政의 改善, 관련자에 대한 주의촉구 등의 조치를 요구할 수 있고, 수감기관장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따르도록 규정하고 있다. 다만, 이와 같은 요구가 부적절하거나 수감기관장으로 하여금

자율적으로 처리하게 할 필요가 있을 때, 또는 效率性和 公正性 등을 위해 필요한 경우, 수감기관장에게 권고 또는 통보를 할 수 있게 되어 있다.

이러한 권고와 通報制度는 比較的 活性化되어, <表 3-8>에 제시된 바와 같이 1995년중 감사원이 조치한 6,224건 중 권고사항이 82건(1.3%), 通報事項은 2,131건(34.2%)에 달하였다. 그 대표적인 예가 1995년 감사원이 시행한 ‘懲戒·問責通報 處理制’이다. 종전에는 비위 행위자의 소속기관장에 대하여 一律적으로 懲戒·問責을 요구해 오던 것을, 사안에 따라서는 비위사실만 통보하고 징계·문책 여부와 그 輕重은 기관장에게 일임할 수 있도록 한 것이다. 이는 內部事情, 前後狀況 및 非違行爲者의 평소 근무자세 등에 대해 잘 아는 기관장이 자율적으로 책임의 소재와 그 輕重을 판단하도록 재량을 부여함으로써 감사오류를 줄이기 위한 조치이다.

이처럼 감사기관은 처분요구의 종류와 방향에 대한 제한을 완화하여 가급적 ① 감사결과 問題點과 原因만 통보하거나 ② 필요하고 가능한 경우에는 政策代案을 권고의 형태로만 제시함으로써, 수감

<表 3-8> 監査院 監査結果 勸告·通報事項의 年度別 推移

(單位: 건, %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
조치사항 계	3,743	5,654	5,362	4,019	4,884	4,528	5,488	4,646	6,218	6,224
통보사항	2,356 (62.9)	2,261 (40.0)	1,167 (21.8)	767 (19.1)	916 (18.8)	1,029 (22.7)	1,514 (27.6)	1,377 (29.6)	2,350 (37.8)	2,131 (34.2)
권고사항 <sup>1)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82 (1.3)

註: 1995년 감사원법 개정으로 도입.

資料: 감사원, 『1995년도 감사연보』, 1996, pp. 422~423에서 재구성.

기관장의 自律的이고 創意的인 問題解決 노력을 羈束하지 말아야 할 것이다. <表 3-8>을 보면, 감사원의 조치사항 중 통보 또는 권고사항은 1986년부터 1990년까지 지속적으로 줄어들다가 1991년부터 점차 증가하는 추세에 있다. 그러나 아직도 처리의 종류나 방향을 지정하는 처분요구가 조치사항의 3분의 2를 차지하고 있다. 공직 비리에 대한 감사수요가 여전히 상당한 수준에 있는 점을 감안하면, 중대한 책임에 대한 辨償判定과 懲戒要求 중 罷免要求는 機關長의 免罪符가 남발되지 않도록 당분간 현행대로 운용할 필요성은 있을 것이다. 하지만 기타의 懲戒要求(減俸, 譴責, 停職 등)와 시정 또는 개선요구는 극히 제한적으로만 운용함으로써 ① 수감기관의 ‘實驗意識’을 꺾지 않고 ② ‘창의적인 실수’에 대하여 業務處理의 動機와 過程을 잘 아는 기관장이 最善免責의 원칙을 적용할 수 있도록 일임하는 것이 바람직하다<sup>54)</sup>.

장기적으로는 감사원법을 개정하여 處分要求制度를 廢止하고 통보 또는 권고제만 운용하는 것이 바람직할 것이다. 이렇게 되면, 감사인의 적발위주 감사정향과 과잉감사는 크게 퇴색하게 된다. 아울러, 수감기관은 감사에 대한 두려움과 거부감이 줄고, 무사안일한 업무처리 자세에서 벗어나게 되며 오히려 협조적인 자세로 자기 기관의 문제점을 감사인과 진지하게 논의할 수 있게 될 것이다. 감사 결과의 실효성을 우려하는 시각도 있으나, 이는 次期 감사시 前期 監査結果의 執行顛末 확인(follow-up audit)을 통해 얼마든지 확보해 나갈 수 있다. 우리의 설립배경과 감사환경이 다소 다르기는 하나, 미국 GAO는 감사결과 지적사항에 대한 처리의 종류를 제한하지 않고 ① 구체적인 대안은 없이 문제점과 원인만 알려주는 통보 ② 또는 대안도 함께 제시하는 권고(recommendation)의 형태로 감

54) 이러한 취지에서 제주도 감사관실은 1996.3월부터 이른바 ‘실수 인정제’를 도입하였으며, 監査院도 1996.7월부터 창의적인 실수에 대한 관용제를 시행하고 있다.

사결과를 처리하고 있다<sup>55)</sup>.

둘째, 권고사항의 요건을 강화해야 한다. GAO의 권고사항은 반드시 實現可能해야 하며, 費用節減, 서비스 改善 등 권고의 기대효과도 계량화하여 함께 제시해야 하는 제약이 따른다. 캐나다 OAG의 감사결과 처리과정도 GAO와 비슷하나 권고의 요건은 더 까다롭다. 즉, 권고사항은 ① 評價事業이 評價基準과 다를 경우에는 장애요인을 분석하고 ② 반드시 복수의 개선대안을 검토해야 하며 ③ 각 권고안의 長·短點을 제시해야 하고 ④ 권고안의 실현 可能性과 施行費用을 추정해서 제시해야 한다.

우리 감사원도 1995년 감사원법 개정시 監査結果處理의 種類에 권고사항을 신설하였다. 현행 ‘監査結果의 報告 및 處理 등에 관한 요령’(감사원 훈령 제124호) III-5-다-(5)에 규정된 권고사항의 요건은 상당히 엄격한 편이다. 즉 권고사항은 ① 單位事業·業務 또는 시책 등에 대해 經濟性, 效率性, 公正性 등을 제고하기 위한 개선대안을 제시할 수 있고 ② 개선대안이 당해 기관과 관계기관 등의 의견을 충분히 수렴하여 實現可能性이 있어야 하며 ③ 개선대안에 대한 다툼이 없어야 한다. 그러나 長期的으로는 ① 複數의 代案에 대한 검토를 義務化하고 ② 권고의 기대효과를 제시해야 한다는 요건을 추가하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 권고는 통보에 비해 受監機關의 處理方向을 상당히 제약하므로 남발되지 않도록 통제할 필요가 있기 때문이다.

55) 미국 GAO가 권고한 사항에 대하여 관련 기관장은 조치할 내용을 ① GAO의 권고일로부터 60일 내에 상원 政府活動委員會와 하원 政府運營委員會에 ② 권고일로부터 60일을 초과하여 제출된 1차 예산요구에 대하여는 상하원의 각 歲出委員會에 각각 서면으로 제출하여야 한다(감사원, 1996: 미국 예산회계법 제720조). GAO의 政策室(Office of Policy)은 매년 3월과 8월, 2차례에 걸쳐 권고사항의 執行狀況을 점검하는 한편, 매년 1월 上·下院의 豫算委員會(Appropriations Committee)에 권고사항 집행상황을 보고한다. 아울러 3년이 지나도록 권고가 이행되지 않으면, 그 원인을 분석하고 시행 가능성을 재검토한다.

셋째, 감사결과 처분요구에 대한 當事者의 權利救濟節次를 강화해야 한다. 감사원법 제36조와 제37조의 규정에 의하면, 수감기관장이 감사원의 처분요구에 불복하는 때에는 재심을 청구할 수 있다<sup>56)</sup>. 그러나 <表 3-9>에서 보는 바와 같이 지금까지의 운용실적으로 보아 이러한 不服制度는 크게 실효가 없어 보인다. 우선 1991년부터 1995년까지 5년간 監査院의 措置要求事項 2만 7,104건 중 재심의 청구는 41건(0.15%)에 불과하다. 감사원 처분요구가 매우 권위가 있어서 무리없이 수용되었다고 볼 수도 있지만, 불복비율이 너무 낮은 것은 다른 이유도 있을 것이다. 더욱이 같은 기간 중 심의 완결된 37건의 재심의 청구 중 처분요구가 취소 또는 변경되어 認容된 사안도 4건(10.8%)으로서 매우 적은 실정이다. 재심의 청구는 ① 변상책임 판정의 경우 本人, 所屬 機關長, 任用權者, 監督機關長 등에게 ② 懲戒·是正·注意·改善要求의 경우에는 당해 기관장, 임용권자, 감독기관장 등에게만 허용하고 있다. 청구권을 지닌 수감기관장 등은 당사자가 아닌 경우가 많아서 감사원의 다소 무리한 處分要求도 가급적 수용하여 해당 監査人의 심기를 건드리지 않으려는 경향이 있다.

자체감사의 경우에는 행정감사규정 제27조의 2의 규정에 따라 자체감사를 실시한 機關長의 措置要求에 대하여 수감기관장뿐만 아니라 관련 공무원에게도 異議申請權을 인정하고 있다. 따라서 監査院의 懲戒要求 등 處分要求의 當事者에게도 재심의 청구권을 허용하는 것이 권리구제에 충실한 해법이 될 것이다. 이를 위해서는 감사원법 제36조의 규정을 개정해야 한다.

56) 감사원이 내린 변상책임의 판정에 대하여는 3개월 이내에, 懲戒·是正·注意·改善要求에 대하여는 1개월 이내에 재심의 청구를 할 수 있다.

〈表 3-9〉 監査院 監査結果 措置事項 再審議 處理結果 推移

	조치사항	재심의 청구 접수		처 리 결 과				처리중
		前年 이월	本年 접수	인용	기각	각하	취하	
1991	4,528	2	—	—	2	—	—	—
1992	5,488	—	7	—	1	—	1	5
1993	4,646	5	10	—	4	3	2	6
1994	6,218	6	14	4	4	5	3	4
1995	6,224	4	10	—	—	5	3	6
누계	27,104	2 <sup>1)</sup>	41	4	11	13	9	6 <sup>2)</sup>

註 : 1) 1991년~1995년중 이월분의 누계로 1990년에서 1991년으로의 이월분 2건만 해당됨.

2) 1991년~1995년중 미처리분의 누계로 1995년 말 현재 처리중인 6건만 해당됨.

資料 : 감사원, 『1995년도 감사연보』, 1996, pp. 544~545에서 재구성.

#### 마. 監査結果 公開制度 改善과 監査資料의 公益目的 供與

감사결과와 공개와 관련해서는 다음 4가지 방안의 시행이 필요하다.

첫째, 감사결과에 대한 관련 기관장의 의견을 공개해야 한다. 지금은 원칙적으로 관련 기관장의 의견을 감사보고서에 수록하지 않고, 감사결과 지적사항에 대해 異見이 있는 경우에 감사보고서 말미의 ‘院內參考’에만 제기하고 있다<sup>57)</sup>. 다만 중대한 위법사항에 대하여는 답변서에 나와있는 기관장 등의 변명과 문답서에 나와있는 당사자의 변명을 간략히 소개하고 그에 대한 감사기관의 반론을 제시하고 있다. 따라서 지적위주의 감사정향과 감사오류에 대한 통제

57) ‘院內參考’ 사항은 대외적인 시행문에는 포함되지 않고 감사원 내부의 결정과정에서 감사위원 등으로 하여금 참고하도록 수록하는 항목으로서, 수감기관의 기구도표와 機能, 關係法令, 懲戒·問責要求 대상자의 인적사항, 외국어 또는 전문용어 등의 해설 등이 포함된다.

장치가 미흡할 뿐만 아니라, 受監機關長은 타협적이거나 불성실하게 답변하게 되고, 감사결과 처분요구에 대해서도 그다지 성의를 갖고 처리하지 않을 가능성이 높다.

선진국 감사원은 수감기관장의 의견을 반드시 감사보고서에 수록하고 있는데, 감사기관의 지적에 대하여 수감기관장이 論評, 補完, 反駁하는 방식이므로 우리보다 민주적이라고 할 수 있다. GAO의 最終 監査報告書에는 ① 감사보고서 초안에 대한 수감기관의 검토 의견서 ② 수감기관의 검토의견에 따라 당초의 감사 지적사항에 주요한 변경사항이 있는 경우에 이에 관한 조서 ③ 그리고 변경 사유서가 각각 포함된다(감사원, 1996 : 미국 예산회계법 제718조 제3항). 프랑스 감사원은 대통령과 의회에 제출하는 監査年報에 관련 기관장의 의견을 반드시 첨부하며 이를 관보에도 게재하고 있다(감사원, 1996; 프랑스 회계감사원법 제11조). 우리도 감사보고서에 관련 기관장의 의견을 반드시 밝히도록 의무화하는 것이 바람직하다.

둘째, 모든 감사보고서는 원칙적으로 일반에 공개해야 한다. 주요 감사결과는 요약하여 언론에 報道資料를 배포하고 있으나, 감사보고서 全文(full text)은 보안을 유지하고 있다. 이는 주인이자 감사의뢰인인 국민의 '알 권리'를 충족시키기에 미흡한 조치이다. 국가 안전과 외교상 기밀, 犯罪搜查나 訴追 등 公益, 개인의 私生活과 安全, 健全한 風俗 등의 보호장치를 마련함과 동시에 감사보고서를 일반에게 공개하는 것이 바람직하다. 나아가 장기적으로 주요 성과 감사보고서는 발간하여 일반에게 판매하는 적극적인 방안도 강구해야 할 것이다. 감사의 궁극적인 목적은 국민에 대한 공직자의 공공 책임성을 확보하는 것이고, 감사결과의 최종 이용자는 국민이기 때문이다.

공공부문의 정보공개제도가 발달된 선진국 감사원은 監査報告書를 原則적으로 공개하고 있다. 미국은 1966년 제정된 情報自由法

(Freedom of Information Act)으로 행정부의 문서에 대한 국민의 접근이 허용되었으나, 입법부와 사법부는 그 대상에서 제외되었기 때문에 입법부 산하에 있는 GAO의<sup>58)</sup> 감사보고서는 원칙적으로 동법의 적용을 받지 않는다. 하지만 GAO는 국가기밀이 아닌 한 모든 감사보고서를 발간 즉시 또는 몇 週 이내에 언론에 공표하고 누구라도 열람할 수 있도록 배려하고 있다(신언성, 1995b, p. 134). 1985년 설립된 미국 ‘政府會計基準委員會(Governmental Accounting Standards Board)’도 연방정부가 주정부 또는 지방정부에 대하여 ‘監査單一化法(Single Audit Act)’<sup>59)</sup>에 의해 실시한 감사의 보고서는 ‘情報自由法’ 또는 ‘私生活保護法(Privacy Protection Act)’에 특별히 제한된 경우를 제외하고는 관심을 가진 모든 주민이 보고서를 이용할 수 있어야 하므로, 수감기관인 제출된 후 30일 이내에 공표하도록 제안하고 있다<sup>60)</sup>. 프랑스는 ‘行政文書 接近에 관한 法律’, 스웨덴은 ‘出版의 自由에 관한 法律’, 캐나다의 ‘情報接近法(Access to Information Act)’, 독일은 ‘行政節次法’이 각각 監査報告書의 原則的 公開에 관한 근거가 되고 있다. 브라질 감사원은 감사위원회의를 거친 監査結果는 그 會議錄을 公共日刊紙에 게재하고 있다(성용락, 1995b).

셋째, 동일한 맥락에서 ① 감사원이 매년 定期國會에 제출하는 國家와 政府投資機關에 대한 決算檢查報告書 ② 주요 監査活動과

58) GAO의 소속에 대하여는 다소 논란이 없지 않다. 1950년 제정된 ‘豫算會計法(Budget and Accounting Act)’은 감사원장이 ‘議會의 會計檢查代行者’임을 명시하고 GAO의 예산을 입법부 예산에 편성하도록 하였다. 그러나 GAO에 부여된 입찰 異議申請(bid protest) 裁定權限의 違憲여부에 관한 판결에서 1986년 抗訴審(Court of Appeals)은 감사원장이 立法府와 行政府의 양측에 속하지만, 이 중 어느 하나에 전적으로 속한다고 할 수 없는 제4부(a headless fourth branch of government ... in both the legislative and executive branches but residing not entirely within either)라고 판시하였다.

59) 監査單一化法에 대하여는 제Ⅲ장 제2절을 참조하라.

60) 노승대(1995a, 1995b)의 내용 중 일부 부분을 수정하여 인용하였다.

監査事例을 수록한 監査年報 ③ 不定期的으로 발간하는 특정 監査事項에 대한 監査白書 ④ 부정방지위원회의 研究報告書 등은 有價로 전환하여 수요에 따라 보급해야 한다. 지금까지는 이들 刊行物は 配布先을 한정하여 무료로 보급하고 있어서<sup>61)</sup>, 감사결과 이용자의 선호에 기초하여 합리적으로 자원을 배분하지 못하고 있으며 배포선에 포함되지 않은 企業人, 學者, 一般市民 등은 입수가 어려운 실정이다.

넷째, 學術研究 등 공익에 이바지할 목적으로 이용하고자 하는 경우에는 監査資料(audit files and data)를 제한적으로 공여해야 한다. 實地監査時 축적한 감사자료와 입수한 證憑書類(audit evidences)는 對外秘에 준하여 철저히 보안을 유지하고 있다. 이러한 保安維持는 결국 비용을 들여 애써 축적한 좋은 자료를 제대로 활용하지 못하고 死藏하는 결과를 초래하고 있다. 공익 목적으로 감사자료를 이용하고자 하는 사람으로부터 자료의 이용 目的, 利用者, 利用方法 등을 서면으로 제출받아 심사하고, 적격자를 선정하여 ① 監査資料의 對外流出 또는 대여 금지 ② 개인정보의 보호장치 마련 ③ 자료이용 결과의 발표 내지 공개시에는 감사기관과 사전 협의 등의 조건을 부과하여 감사자료를 제공하는 것이 바람직하다.

#### 바. 監査院과 財政經濟院 定例 業務協議 新設

재정경제원은 豫算審査, 決算, 會計關係法令 制·改正 및 해석을, 감사원은 결산검사와 회계관계법령에 대한 의견표시를 각각 담당하고 있다. 監査院 監査結果 財政經濟院 또는 그 산하기관과 직접 관련된 사항은 감사원에서 재경원에 통보하고 있다. 그러나 재정경제원과 직접 관련되지 않은 감사지적사항은 재정경제원에 통보되지 않으므로, 회계검사 결과가 재경원의 豫算·會計·稅制 業務에 환류

61) 예외적으로 감사원에서 발행하는 隔月刊 잡지 『監査』만 有價誌이다.

되는 장치가 미흡하다<sup>62)</sup>. 逆으로 豫算執行機關에 대한 감사원의 감사방향과 감사중점 등에 관한 中央豫算機關으로서 財政經濟院의 要望事項을 반영할 수 있는 공식적인 경로가 없다.

일본의 회계감사원과 중앙예산기관인 대장성은 업무협조를 위해 每年 3월과 8월, 2차례에 걸쳐 定期 連絡會를 개최하고 있다. 3월 회의에서는 대장성 主計局과 理財局에서 회계감사원을 상대로 예산편성의 經緯, 問題點, 新規 項目과 檢査過程에서 유의를 요망하는 사항, 회계감사원의 결산검사보고서에 지적된 사항 중 예산조치가 취해진 사항 등에 대해 설명한다. 반대로 8월 회의에서는 회계감사원이 대장성을 상대로 검사과정에서 발견된 문제점과 예산편성이 검토 요망사항 등에 대해 설명하고 대장성의 의견을 듣는다(박준, 1996). 우리도 監査院과 財政經濟院間 年 2회 정도의 업무협의를 정례화할 필요가 있다. 가령 12월 중에는 재정경제원 주관으로 익년도 예산에 대한 설명과 豫算執行機關에 대한 監査院의 중점 監査 要望事項을 감사원에 제시하고, 반대로 6월 중에는 감사원의 전년도 결산검사에 대한 설명과 익년도 예산편성시 유의사항을 제시할 수 있을 것이다. 예산회계법에 이와 관련된 조항을 신설해도 되지만. 굳이 법령에 근거가 없더라도 무방할 것이다.

## 2. 公共監査體系의 統合과 監査機能의 分擔

우리나라의 公共監査는 복잡다기한 감사체계로 인해 동일기관 특히, 地方自治團體에 대한 重複監査, 그리고 선진국에 비하여 너무 빈번한 실지감사의 문제점을 지니고 있다. 이러한 문제점은 중첩된 公共監査體系를 통합하고 감사기능을 합리적으로 분담함으로써 어

62) 브라질 監査院은 政府豫算이 議會에 제출되기 전에 예산에 대한 審査 機能을 보유하고 있다(성용락, 1995b).

는 정도 해소할 수 있을 것으로 생각된다. 이를 위한 세부과제로 여기서는 ① 地方自治團體에 대한 중복감사 완화<sup>63)</sup> ② 自治事務에 대한 외부 감사권 축소 ③ 監査機能의 體系的 分담과 監査解由制 도입 ④ 民間 會計法人의 公共監査 참여 허용 그리고 ⑤ 外部監査 서비스에 대한 수수료 징수 등 5가지를 검토하였다.

### 가. 地方自治團體에 대한 重複監査 緩和

#### 1) 問題點

현행 公共監査體系上 地方自治團體에 대한 감사기관과 감사대상 사무를 살펴보면 <表 3-10>과 같다. 감사원은 헌법 제97조와 감사원법 제22조 및 제24조의 규정에 의하여 地方自治團體의 모든 사무에 대한 외부감사권을 지닌다. 內務部는 모든 地方自治團體에 대하여, 廣域自治團體는 基礎自治團體에 대하여, 地方自治法 제156조와 제158조를 근거로 각각 위임사무와 법령에 위배되어 수행된 자치사무에 한해 감사권을 가진다. 中央行政機關은 地方自治法 제156조의 규정에 의해 자기 기관의 委任事務와, '補助金の 豫算 및 管理에 관한 法律' 제36조의 규정에 의해 補助金 事業者 또는 間接補助事業者의 위치에 있는 지방자치단체에 대한 감사권을 지닌다. 이밖에 국회는 '國政監査 및 調査에 관한 法律' 제7조의 규정에 의하여 廣域自治團體와 本會議의 議決이 있는 경우에는 기초 자치단체까지 감사할 수 있고, 地方議會도 地方自治法 제36조의 규정에 의해 地方自治團體의 業務 전반에 관해 감사권을 가진다.

이처럼 지방자치단체에 대한 외부감사기관이 다원화되어 있어 지

63) 중복감사로 인한 폐해가 지방자치단체에 국한된 것은 아니다. 감사원이 1996년 5월 표본조사한 바에 따르면 ① 保健福祉部 本部는 1993년 5회, 1994년 14회, 1995년 13회 ② 環境部 本部도 같은 기간 중 각각 4회, 14회, 14회에 걸쳐 감사, 民願調査 등을 받은 것으로 나타났다(監査院 內部資料). 그러나 여기에서는 중복감사 문제가 더욱 심각한 지방자치단체만 분석의 대상으로 삼았다.

방자치단체는 國家機關과 上級機關의 과도한 관여, 그리고 特定機關에 대한 重複監査와 同一業務에 대한 反復監査로 시달리고 있다. 외부 감사기관의 다원화는 公共監査 品質의 標準化를 저해하여 감사에 대한 신뢰를 떨어뜨린다. 특히 내무부 등 중앙행정기관이 지방자치단체를 감사하는 데 대한 地方公務員의 拒否感은 상당히 팽배해 있다. <表 3-11>에 정리된 바와 같이, 한국지방행정연구원(1995, pp. 59~60, 69~71, 79)의 設問調査에 따르면 地方公務員들은 ① 地方自治團體에 대해 가장 효과적인 감사로 감사원 감사를

<表 3-10> 地方自治團體에 대한 監査機關과 監査對象事務

	감사대상단체	감사대상 사무	근거법
감사원	광역자치단체 기초자치단체	지방자치단체의 업무 전반	헌법 제97조 감사원법 제22조, 제24조
내무부	광역자치단체 기초자치단체	국가 위임사무 법령에 위배된 자치사무	지방자치법 제156조, 제158조
중앙행정기관	광역자치단체 기초자치단체	자기기관 위임사무 보조금 사업	지방자치법 제156조 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제36조
시·도지사	기초자치단체	국가 또는 시·도 위임사무 법령에 위배된 자치사무	지방자치법 제156조, 제158조
국회	광역자치단체, 본회의 의결이 있는 경우의 기초자치단체	국가 위임사무 보조금 사업	국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조
지방의회	당해 자치단체	지방자치단체의 업무 전반 (위임사무로서 국회나 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무는 제외)	지방자치법 제36조

<表 3-11> 各種 監査에 대한 地方公務員들의 評價

(單位: %)

	감사원	내무부	시·도	내부감사	중앙부처	지방의회	국정감사
광역자치단체에 대한 효과적인 감사	33.7	23.1	—	24.4	7.0	9.3	2.6
기초자치단체에 대한 효과적인 감사	26.5	11.8	21.4	22.6	5.2	11.4 <sup>1)</sup>	1.1
민선 자치시대에 강화해야 할 감사	21.5	9.1	20.7	22.3	2.9	16.9	2.9
민선 자치시대에 폐지해야 할 감사	11.5	27.4	13.6	2.6	13.7	5.6	23.9
신뢰감 느끼는 감사	52.6	12.9	12.1	12.1	6.2	2.8	1.4

註: 1) 기초지방의회 10.0%와 광역지방의회 1.4%를 합산한 수치이다.  
 資料: 한국지방행정연구원(1995, pp. 59~60, 69~71, 79)에서 재구성.

② 민선 자치단체장의 출범으로 강화되어야 할 감사로 감사원 감사와 내부감사를 ③ 폐지되어야 할 감사로는 內務部 監査와 國會의 國政監査를 각각 가장 많이 지적하고 있다. 또한 이들이 가장 신뢰감을 느끼는 감사는 監査院 監査 42.3%, 地方自治團體 內部監査 17.9%, 市·道의 市·郡에 대한 綜合監査 14.7%, 內務部 監査 9.8%, 中央部處 監査 8.5% 등의 순서로 나타났다.

<表 3-12>는 1995년중 경기도 등 4개 廣域自治團體에 대한 中央行政機關의 監査와 지도방문 빈도를 보여주고 있다. 全羅南道는 20회의 감사와 148회의 지도방문 등 모두 168차례나 中央行政機關의 방문을 받았고, 그나마 외부 손님이 적었던 忠淸南道도 年間 122회의 감사와 지도방문을 감내하였다. 중앙행정기관별로는 農林水産部, 內務部, 保健福祉部, 山林廳, 監査院, 建設交通部の 순으로 감사 또는 지도방문의 頻度가 높은 것으로 나타나고 있다.

더욱이 수도권에 소재한 기관은 ① 규모의 경제로 인해 감사의

생산성이 비교적 높고 ② 중앙행정기관과 인접해 있어 서울에서 通勤監査가 가능하므로 監査對象으로 선호되어 監査標的이 되고 있다. 예를 들어 서울시 江南區는 1995년 중 自體監査를 포함하여 241일간 감사를 받았고, 京畿道는 1995년중 감사 26회, 지도방문 100회를 수감하였으며(監査院 內部資料), 경기도 시흥시는 1994년 중 189일간 121회의 상급기관 감사와 지도방문, 17일간 地方議會 監査, 98일 동안 자체 감사를 받은 것(韓國地方行政研究院, 1995)으로 나타나 있다.

〈表 3-12〉 1995年中 中央行政機關의 監査와 指導訪問 頻度

	계	경 기	충 남	전 남	경 북
감 사	71 (13)	26	14	20	11
지도방문	474 (87)	100	108	148	118
계	545(100)	126	122	168	129
감사원	54	21	7	15	11
국가안전기획부	2	2			
국무총리실	20	6	8	3	3
비상기획위원회	12	4	6		2
재정경제원	5	1	2	1	1
총무처	5	1	2		1
공보처	3		1	1	
외무부	1				1
내무부	113	30	27	29	27
문화체육부	12	4	3	5	
농림수산부	118	20	15	60	23
통상산업부	4		3	1	
환경부	4	1		1	2
보건복지부	64	14	18	14	18
건설교통부	33	7	9	9	8
통계청	8		1		
산림청	63		11	20	7
수산청	23	10	9	6	22
특허청	1	5		1	3

資料：總務處 內部資料.

중요한 것은 <表 3-13>에 제시된 것과 같이 감사기관과 감사대상 기관 사이에 감사에 관한 인식의 괴리가 크다는 점이다. 監査對象機關은 ① 監査院 조사 ② 主務部處나 上級機關의 조사 ③ 國政監査나 地方議會 調査 ④ 關聯 中央部處·上級機關의 指導訪問 ⑤ 年末年始·名節·夏季休暇期間 등 公職紀綱이 해이해지기 쉬운 특정시기의 기강 점검 ⑥ 감사원의 民願調査, 監査資料 蒐集活動, 188전화(hot line)<sup>64)</sup> 신고사항과 심사청구에 대한 사실확인<sup>65)</sup> ⑦ 國民苦衷處理 調査<sup>66)</sup> ⑧ 심지어는 言論機關의 地方自治團體 運營實績評價와<sup>67)</sup> ⑨ 政府投資機關 經營評價까지도 감사로 인식하여 體感受監 빈도가 매우 높다. 1994년 감사원이 4개 충청북도 등 지방자치단체를 표본추출하여 감사원의 출장통제대장과 수감기관의 수감대장을 비교한 결과, 4개 기관 모두 감사원이 공식적으로 파악하고 있는 감사빈도보다 수감기관이 인식하는 실제 수감빈도가 더 높은 것으로 나타나고 있어 양자간의 괴리가 심각함을 알 수 있다<sup>68)</sup>.

- 
- 64) 감사를 요망하는 사항에 대한 국민의 고발을 접수하는 24시간 대기전화로서 1993년 12월 설치되었다. 1995년 중 2,632건이 접수되어 1,213건이 해결되고 227건은 이첩, 878건은 불문 또는 종결되었으며, 1996년 2월 현재 314건은 처리중이다(監査院 內部資料). 미국 GAO는 1979년 1월 연방 公務員들의 不正 또는 豫算浪費 사례에 대한 고발전화를 설치하였다. 즉 1979년부터 1986.1월까지 74,000건의 고발사건을 접수하여 이 중 조사완료된 사건의 20%에 해당하는 1,842건에 대해 고발내용이 사실임을 확인하였다(심일섭, 1995).
- 65) 審査請求事項은 監査院法 제43조의 규정에 의해 감사원 감사대상자의 직무에 관한 처분 기타 행위에 관하여 이해관계가 있는 자가 그 적정여부의 심사를 청구한 사항을 뜻한다.
- 66) 문민정부 출범 직후인 1993년 國民苦衷處理委員會의 설치로 제도화되었으나 정부조직 간소화의 차원에서 동 위원회 사무국은 1997년 총무처 산하의 정부합동 민원실과 통합되었다.
- 67) 1996년 6월 발표된 모 언론사의 地方自治團體 運營實績評價를 수감한 충청남도의 한 간부는 동 평가가 감사원 감사보다 더 수감하기 힘들었다고 실토하였다.
- 68) 공식적인 감사빈도와 실제 수감빈도는 ① 忠淸北道의 경우 2회와 4회 ② 忠淸南道는 4회와 6회 ③ 釜山廣域市 本廳은 2회와 4회 ④ 서울特別市 中區廳은 1회와 12회로 각각 나타나 있다.

〈表 3-13〉 監査認識과 受監認識의 乖離

	감사원 기준	수감기관 인식
감사원 실지감사 상급기관·주무부처 감사 공직기강 점검 자료수집	실지감사 및 관련 활동	감 사
정보사항, 언론보도사항 조사 부실공사 기동점검 188신고전화, 민원조사 심사청구사항 조사 중앙행정기관의 지도방문	조사·확인·지도방문 (기관별 연인원 10명 이상인 경우는 감사와 동일하게 간주)	감 사
국정감사, 지방의회감사	감 사	감 사
정부투자기관 경영평가 지방자치단체 운영평가(언론기관)	非監査 활동	감 사
국민고충처리 조사	非監査 활동	감 사

감사로 인식되는 이상의 여러 활동 중 빈도로는 中央部處의 指導訪問이 大宗을 이룬다. 1995년중 경기도 등 4개 廣域地方自治團體가 수감한 545회에 달하는 중앙부처의 감사와 지도방문 중, 정식감사는 71회(13%)에 불과하고 지도방문이 474회(87%)나 되었다(總務處 內部資料)<sup>69)</sup>. 따라서 감사뿐만 아니라 중앙부처의 지도방문을 크게 줄이는 것이 體感受監頻度를 낮추는 첩경임을 알 수 있다.

〈表 3-14〉에는 같은 해 서울시 자치구의 동일한 업무에 대해 중복 수감한 사례가 나타나 있다. 다양한 外部監査機關이 특정 업

69) 1996년 자체감사부서에 하달한 감사원 지침에 따르면, 3인 이상이 3일 이상 실시하는 감사성격의 資料蒐集, 調査, 確認을 감사로, 지도감독 기능의 수행을 위한 각종 조사, 확인, 지도, 평가 활동을 지도방문으로 구분하고 있다. 감사원 정기감사와 내무부 종합감사를 제외하면 수감단체는 특정부서 또는 특정인만 감사나 지도방문을 받게 되므로, 중복감사에 대한 지방자치단체의 불만은 실제보다는 과장되었다고 할 것이다.

〈表 3-14〉 1995年中 서울시 自治區의 同一業務 重複受監 事例

	수감 업무	감사기관
서 초 구	개발제한구역 관리	건설교통부, 서울시
동 대 문 구	교통행정 과대료 징수	감사원, 서울시, 동대문구
서 대 문 구	지방세 부과·징수	내무부, 서울시
성 북 구	불법 주·정차 관리	감사원, 서울시, 성북구

資料 : 서울특별시 감사관실 내부자료.

무를 편중 감사하고 있음을 알 수 있다. 이들 중 상당 부분은 감사원의 局·課가 다른 기관을 감사하면서 精密調査, 擴大調査 또는 對査를 위해 감사한 경우에 해당된다. 이는 대부분 불시에 감사가 실시되므로 수감기관의 고유업무 수행에 차질이 초래되며, ‘一事不再理’와 ‘二重의 危險(double jeopardy)’ 원칙에 어긋나는 감사사례도 적지 않을 것으로 추정된다.

아울러 문민정부 출범후 감사원의 實地監査活動이 증가하고 있는 점도 문제이다. 〈表 3-15〉를 보면, 監査院의 實地監査에 投入된 延人員은 1986년 8만 4,867명에서 1995년 5만 1,690명으로 크게 줄었다. 이는 실지감사 사항당 감사기간과 감사인원을 줄인 결과이다. 그러나, 1993년 문민정부 출범후 실지감사 延人員이 다시 증가 추세에 있고, 특히 민원조사와 188전화 신고사항에 대한 확인수요가 폭주해 非監査目的의 訪問活動이 급증하고 있다.

〈表 3-15〉 監査院의 實地監査 事項數와 監査延人員 推移

(單位 : 개, 명)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
사항수	200	187	188	173	198	482	392	223	292	248
延人員	84,867	75,739	82,180	75,974	73,739	70,117	42,797	47,354	48,777	51,690

資料 : 감사원, 『1995년도 감사연보』, 1996, pp. 419~420에서 재구성.

게다가 1993년 8월 小課中心의 職制改編과 1995년 2월 기능위주의 직제개편으로<sup>70)</sup> 과별 감사인력은 줄었으나 실지감사 실시기관이 크게 늘고 있다. <表 3-16>에서 보듯이 1993년 430개 기관에 대해 611회 감사를 실시하여 受監機關別로는 연간 수감횟수가 1.42회였으나, 1995년에는 537개 기관에 대해 887회 감사하여 연간 수감횟수가 1.55회로 증가하였다. 민원조사와 188신고전화 확인 등 방문활동을 포함하면 문제는 더욱 심각하여, 1993년 567개 기관에 대해 監査·調査·確認을 위해 1,157차례(기관별 2.04차례) 방문하였으나, 1995년에는 869개 기관을 2,268차례나 방문(기관별 2.61회)하였다(감사원 내부자료). 방문 기관수와 방문횟수가 모두 크게 증가하였으나, 방문횟수가 더욱 빠르게 증가함으로써 기관별 방문횟수는 늘어난 것이다. 따라서 수감기관의 입장에서는 1980년대에 비해 감사 延人員은 줄었으나 受監回數는 오히려 증가하였고, 최근에는 監査 延人員마저 증가하고 있다는 불만을 가질 수 있다.

<表 3-16> 監査·調査·確認을 위한 監査院의 機關訪問 現況

	기 관 수		회 수		기관별 평균회수	
	방 문 <sup>1)</sup>	감 사	방 문 <sup>1)</sup>	감 사	방 문 <sup>1)</sup>	감 사
1993년	567	430	1,157	611	2.04	1.42
1995년	869	537	2,268	887	2.61	1.55

註：1) 감사와 지도방문 포함.

資料：감사원 내부자료.

70) 종래 감사대상기관 위주로 편성되어 있던 감사원 사무처의 직제를 감사기능과 정부기능 위주로 변경하여, 제1사무차장이 회계검사, 제2사무차장은 職務監査, 監査教育院長은 감사교육과 감사제도 研究·開發, 企劃管理室長은 監査計劃·決算·審査·調整業務를 담당하도록 하고, 민원심사국(제6국), 정부투자기관국(제3국)을 신설하는 한편, 기술국(제4국)의 과단위 조직을 공공공사의 종류별로 변경하였다.

2) 重複監査 緩和를 위한 그 동안의 對策

이러한 사정을 감안하여 감사원 주도하에 그 동안 중복감사의 방지와 감사빈도의 완화를 위한 여러 가지 대책이 시행되어 왔다. 1995년 重複監査를 줄이기 위해 감사원법 제30조의 2의 규정이 신설되어 監査院과 自體監査機關이 監査計劃에 關해 협의할 수 있는 근거가 마련되었다. 이에 따라 같은 해 ‘自體監査의 支援 및 協議 등에 關한 規則(監査院 規則 제110호)’이 제정되어, 감사원은 감사 중복 회피 등을 위해 자체감사계획에 關한 의견을 제시하고 있다. 역시 같은 해에는 감사원과 주요 자체감사부서의 책임자로 ‘監査活動協議會’를<sup>71)</sup> 구성하여 국가 전체의 감사계획을 協議·調整하고 있다. 나아가 각종 감사와 지도방문의 기간을 기관별 연간 100일 이내로 엄격히 통제할 수 있도록, 1996년 3월 監査院, 總務處, 內務部가 합동으로 ‘國家監査活動 情報시스템(NAIS ; National Audit and Inspection System)’을 開發하였다. NAIS는 18개 中央行政機關, 15개 廣域自治團體와 그리고 230개 기초자치단체를 온라인망으로 연결하여 이들에 대한 감사와 지도방문 활동을 把握·調整·統制하는 시스템으로서, 1996년 5월부터 시범가동하고 1997년부터 모든 감사대상기관(教育自治團體, 政府投資機關, 公的 團體 포함)에 확대하여 운용할 계획이다(監査院 內部資料).

이 밖에 ① 지방자치단체에 대한 감사循期제와 감사계층제의 적용<sup>72)</sup>

71) 감사원 제5국장, 국무총리 제4행정조정관실 기획국장, 총무처 복무감사관, 財政經濟院·內務部·教育部·建設交通部·國稅廳·서울特別市의 監査官, 韓國電力公社 감사로 구성되어 있다. 定期會議는 매년 2회 개최하도록 되어있다.

72) 서울시는 감사원에서 매년 감사, 廣域市·道는 감사원과 내무부가 隔年制로, 시·군·구는 4년마다 廣域市·도와 각각 교대감사하는 원칙을 세워 놓고 있다. 또한 3차 이하 기관에 대하여는 자체감사기구가 감사하는 것을 원칙으로 한다. 또한 ‘行政監査規程’ 제5조의 규정에 따르면, 綜合監査의 주기는 中央行政機關의 경우 1년 내지 2년, 在外公館은 2년 내지 4년, 기타 行政機關은 1년 내지 3년으로 設定하였다.

② 감사빈도의 상한선 제정<sup>73)</sup> ③ 監査資料蒐集 활동의 非露出 運營, 곧 자료수집을 위한 監査對象機關 出入禁止 조치 ④ 자체감사 우수기관에 대한 감사원 감사의 생략 ⑤ 감사원의 실지감사시 지적된 타기관의 문제점은 當該機關의 自體監査에 일임하고 확대감사를 止揚 ⑥ 特定監査와 成果監査事項의 축소<sup>74)</sup> 등 다각적인 노력을 경주하고 있다.

한편, 總務處 長官은 行政監査規程 제13조의 규정에 의해 하급기관에 대한 중앙행정기관의 행정감사가 중복되지 않도록 통제하며, 특히 지방자치단체에 대한 監査는 內務部 長官과 協議하여 합동감사반을 편성하도록 조정하고 있다. 또한 地方自治團體에 대한 重複監査의 主因이 되고 있는 중앙행정기관의 지도방문에 대한 감축목표와 통제기준을 설정하여 운용하는 한편, 각 中央行政機關別로도 ‘指導訪問調整審議會’를 설치하여 지도방문활동을 자율적으로 조정하도록 힘쓰고 있다. 이상의 감사중복을 회피하기 위한 대책은 <表 3-17>에 요약하였다.

그러나 행정감사에 대한 총무처의 調整·統制는 감사원 감사와 자체감사의 중복 여부만 점검하고 자체감사간의 조정은 실효성이 미약하다. <表 3-18>은 최근 5년간 총무처의 행정감사 調整·統制 추이가 나타나 있다. 자체감사부서가 요청한 감사계획을 조정하여 승인한 비율이 대체로 낮아지고 있기는 하나 아직도 높은 수준이며, 감사사항수로는 오히려 증가 추세에 있음을 알 수 있다. 國稅廳 監査官室은 1994년 총무처의 조정에 따르지 않고 4개 일선 세무서

73) 예를 들면, 중앙관서 등 1차 국가기관과 광역 시·도는 분기별 1회, 지방청 등 2차 國家機關과 市·道教育廳은 반기별 1회, 3차이하 國家機關은 연간 1회를 상한으로 정하여 놓았다. 아울러, 빈도기준을 충족하더라도 최종 감사의 종료후 최소한 2개월이 경과해야만 새로운 감사를 실시할 수 있도록 하였다.

74) 主要施策과 民生關聯分野를 대상으로 하는 성과감사와 특정감사는 다수의 기관이 수감하게 되므로 감사원 감사의 중복요인이 되고 있다.

에 대한 감사를 임의로 실시하였는가 하면, 강원도 본청처럼 지도 방문 감축지침을 어기고 방만하게 지도방문을 운용한 사례도 있었다(監査院 内部資料).

〈表 3-17〉 地方自治團體 重複監査 緩和를 위한 現在까지의 對策

① 자체 감사의 지원 및 협의등에 관한 규칙(1995년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감사원이 자체감사계획을 검토</li> <li>○ 감사중복 회피를 위해 의견제시·조정</li> </ul>
② 감사활동협의회 설치·운영(1995년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감사원과 주요 자체감사기구의 책임자로 구성, 국가 전체 감사계획 협의·조정</li> </ul>
③ ‘국가감사활동 정보 시스템 (NAIS)’ 개발, 시범운영(1996년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감사·지도방문을 연간 100일 이내로 통제</li> <li>○ 중앙행정기관, 광역자치단체, 시·군·구에 대한 감사활동을 온라인망으로 연결</li> </ul>
④ 監査循期制와 감사계층제 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서울시는 감사원에서 매년 감사</li> <li>○ 광역 시·도는 감사원과 내무부가 격년제로 교대 감사</li> <li>○ 시·군·구는 4년마다 감사원과 광역시·도가 교대감사</li> <li>○ 3차이하 기관은 원칙적으로 자체감사부서가 감사</li> </ul>
⑤ 감사빈도의 상한 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙부처청, 광역자치단체, 정부투자기관 본사는 분기 1회. 예산규모가 작고 회계질서가 정착된 중앙행정기관은 격년제 감사</li> <li>○ 3차이하 국가기관, 자치단체 산하기관은 연간 1회</li> <li>○ 빈도기준을 충족하더라도 실지감사 종료후 2개월 경과해야만 실지감사 가능</li> </ul>
⑥ 감사자료 수집활동의 비노출 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자료수집 명목의 감사대상기관 출입금지</li> </ul>

〈表 3-17〉의 계속

⑦ 자체감사 우수기관 감사원 감사 생략	○ 평가대상기관의 10%내외인 10여개 기관 선정
⑧ 확대감사 지양	○ 감사원 실지감사시 지적된 타기관 문제점은 당해기관의 자체감사에 일임
⑨ 총무처 장관의 자체 감사 조정·통제	○ 중앙행정기관의 하급기관에 대한 행정감사 중복 예방 ○ 지방자치단체에 대한 감사는 내무부 장관과 협의하여 합동감사반 편성 ○ 중앙행정기관의 지방자치단체 지도방문 감축 목표와 통제기준을 설정·운용
⑩ 중앙행정기관별 '지도방문조정심의회' 설치·운영	○ 중앙행정기관별로 지방자치단체에 대한 지도·방문을 자율적 조정·통제

〈表 3-18〉 總務處의 行政監査 調整·統制 推移

(單位: 개, %)

	계		종합감사		부분감사	
	요청	조정	요청	조정	요청	조정
1991	517	475(91.9)	434	392(90.3)	83	83(100.0)
1992	550	529(96.2)	443	423(95.5)	107	106( 99.1)
1993	484	453(93.6)	423	393(92.9)	61	60( 98.4)
1994	580	512(88.3)	445	379(85.2)	135	133( 98.5)
1995	764	659(86.3)	372	275(73.9)	392	384( 98.0)

資料: 총무처(1996, p. 92)에서 재구성.

## 3) 重複監査 緩和方案

지방자치단체에 대한 중복감사를 완화하기 위하여는 다음과 같은 2가지의 劃期的인 措置가 필요하다. 첫째, 監査·指導訪問에 대한 현

〈表 3-19〉 監査·指導訪問 上限日數의 機關別 差等化 基準

광역지방자치단체, 예산 3,500억원 이상 기초지방자치단체(1996년 기준 수원시 등 11개)	연간 80일
예산 1,500억원 이상 3,500억원 미만 기초지방자치단체	연간 60일
예산 1,500억원 미만 기초지방자치단체	연간 40일

행 연간 상한일수 100일을 80일 정도로 下向調整하고, 上限日數도 확일적으로 설정할 것이 아니라 〈表 3-19〉와 같이 기관의 예산규모에 따라 차등화하는 것이 필요하다. 1996년 豫算基準 年間 3,500 억원은 광역단체 중 가장 예산이 적은 제주도의 예산에 해당되므로 수원시 등 11개 基礎自治團體는 濟州島에 못지않은 監査需要가 있을 것으로 보았기 때문이다. 또 다른 기준선인 1,500억원은 3,500 억원의 중위수에 가까운 금액으로서 선정한 것이다.

둘째, 다원화된 公共監査體系를 통합하여 ① 廣域自治團體에 대한 외부 監査權은 監査院과 內務部로 二元化하고 ② 基礎自治團體에 대한 외부 감사권은 감사원과 광역자치단체로 이원화하여 계층 감사제를 강력히 시행해야 한다. 감사원은 ① 地方自治團體에 대한 감사권이 헌법에 의해 보장되어 있으며 ② 國家最高監査機構로서 모든 監査對象機關에 대한 最後의 擔保를 제공해야 하고 ③ 자체감사가 발견할 수 없는 비리와 자료에 대한 廣範圍한 接近權 등을 감안할 때 모든 지방자치단체에 대한 외부 감사권을 향유할 필요가 있다. 그러나 원칙적으로 중앙행정기관은 지방자치단체에 대하여, 內務部는 基礎自治團體에 대하여 감사할 수 없도록 제한한 것이다. 다만 자신의 위임사무에 대하여 감사의 필요성을 강하게 느끼는 중앙행정기관은 ① 監査院, 內務部 또는 廣域自治團體와 合同監査에 참여하거나 ② 감사원의 위탁에 의해 감사할 수 있다. 따라서 이들

中央行政機關에는 ① 특정 지방자치단체에 대한 감사원 감사의 청구권과 ② 자신들의 합동감사 참여 청구권 ③ 委託監査 請求權을 각각 부여하는 것이 합리적일 것이다.

선진국에도 이처럼 지방자치단체에 대한 公共監査權을 통합한 사례가 있다. 미국은 1984년 ‘監査 單一化法(Single Audit Act)’과 예산관리실 회람 ‘州政府와 地方政府에 대한 監査(Circular A-128 : Audits of State and Local Governments)’를 제정하여, 聯邦政府의 財政支援을 받는 지방자치단체에 대한 감사를 統合·一元化한 바 있다<sup>75)</sup>. 감사단일화법의 목적은 ① 연방정부 재정지원을 받는 州政府와 地方政府의 財務管理와 성과를 향상시키고 ② 聯邦政府의 財政支援에 대한 감사의 標準要件(uniform requirements)을 정립하며 ③ 監査資源의 效率的, 效果的인 활용을 촉진하는 한편 ④ 연방정부가 監査結果를 信賴하고 이용할 수 있게 하는 것 등 4가지였다(Soldano, 1991, p. 3). 동법에 의한 감사는 다른 연방법 또는 규칙 등에 따라 부과되는 감사나 자료제출 의무를 대체한다. 연방기관은 다른 법에 의한 성과감사 등을 보완적으로 수행할 수는 있으나, 위법에 의한 감사와의 중복을 회피하기 위해 OMB처장의 조정과 통제를 받아야 한다(Soldano, 1991, pp. 166~167, 監査單一化法 제 7503조, 7504조).

영국은 1982년 ‘地方財政法(Local Government Finance Act)’을 통해 지방자치단체에 대한 다양한 외부 감사기관을 통합하여 ‘監査委員會’로 일원화하였다<sup>76)</sup>. 地方自治團體에 대한 감사는 아니지만

75) Single Audit Acts를 原語에 충실하게 ‘單一 監査法’으로 번역하기도 한다. 감사단일화법은 중복감사 방지 외에, 연방정부 재정지원을 받는 지방자치단체에 대한 감사요건의 표준화를 통한 감사품질 향상과 감사자원의 효율적인 사용 촉진 등을 목적으로 제정되었다(Soldano, 1991; 미국 감사단일화법 제1조 b).

76) 監査委員會로 통합되기 전에는 Department of the Environment 산하의 地域監査廳(District Audit Service)이 지방자치단체에 대한 감사를 담당하였다(Joens and Bates, 1990).

우리나라도 1984년 ‘政府投資機關管理基本法’을 제정하여 정부투자 기관에 대한 다양하고 중첩된 외부 감사권을 감사원으로 一元化한 바 있다<sup>77)</sup>.

이상의 2가지 방안만 시행하더라도 ① 地方自治團體의 수감 부담은 劃期的으로 輕減되고 ② 上級機關의 関여가 完化되어 지방자치 단체의 자율과 창의가 진작되며 ③ 지방자치단체에 대한 외부감사의 品質 向上과 標準化를 촉진하는 한편 ④ 지방자치단체의 내부감사 역량을 배양할 수 있는 계기가 되는 등의 肯定的인 효과가 기대된다. 公共監査體系를 통합하기 위하여는 ① 行政監査規程을 가칭 ‘行政監査法’으로 格上하여 제정하는 방법과 ② 地方自治法과 ‘補助金의 豫算 및 管理에 關한 法律’만 개정하는 2가지 방안이 있다. 현행 行政監査規程에 근거한 總務處 長官의 중복감사에 대한 調整·統制가 实效性이 크지 않음에 비추어, 行政監査法의 제정으로 정부의 중복감사 完化를 위한 강력한 의지를 천명하는 것이 더 바람직한 것으로 보인다.

#### 나. 自治事務에 대한 外部 監査權 縮小

地方自治團體의 自治事務에 대한 외부감사에는 2가지의 論點이 있다.

첫째 지방자치법 제158조는 광역자치단체와 기초자치단체의 자치 사무가 법령에 위배되는 경우에 내무부 장관과 市·道知事は 각각 해당 자치단체를 감사할 수 있다고 규정하고 있는데, 이 규정의 해석을 둘러싼 다툼이다. 法制處는 自治事務의 수행이 법령에 위배된 것이 명확한 경우에 한하여 사후적으로만 감사할 수 있고 법령위배

77) 다만 주무부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 감사원과 협의하여 정부투자기관에 대한 외부감사 실시가 가능하고, 감사원은 주무부장관과 조달청, 한국은행 은행감독원 등에 감사를 위탁할 수 있다(정부투자기관관리기본법 제29조, 동법 시행령 제16조).

여부의 파악을 위한 事前的인 감사의 착수는 不可能하다고 有權解析을 내리고 있으며, 監査院과 서울特別市도 같은 입장을 취하고 있다. 따라서 서울特別市는 산하 자치구의 자치사무에 대하여는 原則적으로 監査를 하지 않는다.

반면에 內務部와 나머지 廣域地方自治團體는 法令違反 여부를 파악하기 위하여는 사전적인 감사권의 발동이 불가피하다는 입장을 택하여 자치사무에 대하여도 위임사무와 다름없이 무차별적으로 감사권을 행사하고 있다. 다만 內務部는 政府組織法 제31조의 규정에 의한 一般的인 指導監督權을 이유로 법령에 위배되지 않은 자치사무에 대하여도 감사결과 조치권까지도 행사할 수 있다는 강경한 입장임에 비해, 기타 광역 지방자치단체는 감사결과 법령위반 사항에 대하여만 지적하고 특정의 조치를 요구할 수 있다는 다소 제한적인 입장을 채택하고 있는 점이 다르다.

자치사무에 대한 國家機關 또는 上級自治團體의 外部監査는 基本的으로 地方自治制의 취지에 위배된다. 또한 지방화 시대에 국가기관이 지방자치단체의 업무에 과도하게 관여하는 것은 바람직하지 않다. 특히, 中央行政機關은 매사에 감사권을 활용하여 지방자치단체를 통제하려는 경향이 있는데, 이러한 監査萬能主義는 불식되어야 한다. 따라서 헌법상 지방자치단체에 대한 감사권이 보장되고 있는 감사원을 제외하면, 장기적으로 중앙행정기관 또는 광역 지방자치단체의 자치사무에 대한 외부 감사권은 폐지되어야 한다. 현행 규정상 법령을 위배한 경우에만 감사권을 발동할 수 있도록 제한하고 있다고 하나, 감사를 실시하기 전에 위법사실을 안다면 지방자치법 제157조에 규정된 是正命令과 取消·停止權, 그리고 동법 제157조의 2의 규정에 의한 직무이행 명령권으로 충분하며 동법 제158조의 규정에 의한 감사권 발동은 불필요하다. 확대조사가 필요한 경우에는 監督機關에 監査院 監査를 請求할 수 있는 권리를 부여하는 것으로 충분할 것이다.

다만 감사원의 인력과 예산에 한계가 있고, 地方自治團體의 監査力量이 아직 미약한 상태에서 일시적인 감사권 이양은 감사공백을 초래할 수도 있다는 우려 때문에 감사권 이양은 점진적으로 추진해야 한다는 주장이 있다(韓國地方行政研究院, 1995). 그러나 자치사무가 법령에 위반된 것이 확실한 경우는 그렇게 많지 않으므로 이는杞憂에 불과하다. 정치적인 이유 등에 의하여 자치사무에 대한 외부 감사권을 당장 폐지하지는 못한다고 하더라도, 외부 감사권은 현행법의 규정대로 制限的·事後的으로만 발동되어야지, 內務部처럼 委任事務와 自治事務를 구분하지 않는 無分別한 行態는 지양되어야 한다.

둘째 論點은 自治事務의 범위에 관한 것이다. 지방자치법 제9조 제1항의 규정에 따르면, 자치사무는 자치단체의 관할구역과 관련된 고유의 사무로서 ① 自治團體의 存立 目的에 속하는 自治立法, 自治組織, 財政 등과 관련된 사무 ② 자기 책임과 부담으로 住民福祉의 增進을 위해 처리하는 包括的 의미의 事務(地下鐵과 道路 工事, 都市計劃, 上·下水道 등) ③ 법령에 의해 위임되지 아니하고 주민에 대해 서비스를 제공하는 非權力的 事務(證明業務, 自體開發 서비스 등)로 나뉜다.

〈表 3-20〉 自治事務 現況

(單位: 건, %)

조사기관	계	자치사무	위임사무	비 고
총 무 처	4,030(100)	2,110(52)	1,920(48)	법령상 사무 (1994. 1 현재)
서 울 시	10,459(100)	6,507(62)	3,952(38)	실제수행사무 (1994. 12 현재)
경상북도	11,202(100)	7,043(63)	4,159(37)	실제수행사무 (1995. 4 현재)

資料: 감사원 내부자료.

〈表 3-21〉은 總務處가 파악하고 있는 法令上 自治事務와 委任事務, 그리고 서울特別市와 慶尙北道가 실제 수행하고 있는 自治事務와 委任事務의 現況을 정리하고 있다. 市·道의 事務가 더 많은 이유는 법령상 事務 外에 條例, 規則 등에 규정된 자치사무까지 포함시켰기 때문이다<sup>78)</sup>. 그러나 自治事務와 委任事務의 구분이 現實的으로 곤란한 灰色地帶가 많아서, 자치사무에 대한 외부 감사권을 당장 폐지하거나, 現行法 規程대로 自治事務에 대하여는 엄격히 사후 감사권만 부여하더라도 그 實效性을 確保하기가 어렵다. 따라서 자치사무와 위임사무의 구분을 명확히 할 수 있도록 地方自治團體의 細部事務와 그 範圍를 目錄化하는 것이 필요하다.

#### 다. 監査機能의 體系的 分擔과 監査解由制 導入

수감업무에 대한 一事不再理의 原則이 確立되어 있지 못하여 같은 업무에 대해 여러 차례 감사를 받는 경우가 흔히 있음은 이미 살펴본 바와 같다. 이는 基本的으로 監査頻度가 많은 탓이기도 하지만, 監査機關의 多元化和 監査人의 循環補職에 기인하는 바도 크다. 특히, 上位 監査機關은 下位監査를 불신하여 하위 감사기관이 이미 감사한 업무에 대한 감사면제에 소극적이다<sup>79)</sup>.

이러한 문제점을 해결하기 위하여는 監査機關間에 公共監査機能을 체계적으로 분담하여 ① 監査院은 公共監査의 企劃·調整·監督과 성과감사에 역점을 두고 ② 自體監査部署는 長期的으로 성과감사를 지향하되, 여러 가지 여건과 監査遂行能力을 감안하여 당분간은 회계검사와 비위에 대한 감찰을 주로 수행하며 ③ 民間 會計法人도

78) 〈表 3-21〉에서 처럼 단위사무의 수로는 자치사무가 60% 이상을 차지하나, 業務量으로는 自治事務가 25% 정도에 불과하다는 분석결과도 있다(大統領秘書室 內部資料).

79) 서울시는 監査實名制를 도입하여 동일한 업무에 대한 중복감사를 방지하려는 노력을 선도적으로 기울이고 있다.

公共部門의 會計檢査에 參與하고 支援하는 制度가 正立되어야 한다. 그리고 短期的으로는 上位監査를 받은 업무에 대한 하위감사를 면제해 주고, 長期的으로는 受監業務 전반에 대한 일사부재리 원칙 또는 監査解由制를 적용하여 再監査에 따른 二重危險(double jeopardy)을 해소해야 할 것이다. 監査解由制를 이처럼 단계적으로 적용하는 이유는 上位監査의 下位監査에 대한 相對的 秀越性 때문이다. 그리고 바로 이 점 때문에 監査解由制를 전면적으로 실시하더라도, 監査院은 國家最高監査機構로서 예외를 인정하여 重複監査를 허용해야 할 것이다. 監査院은 包括的인 資料接近權을 보유하고 있어 여러 기관간 자료를 對査할 수 있으며, 監査技法과 노하우의 蓄積 등으로 自體監査보다 非理摘發 역량이 훨씬 뛰어나기 때문이다<sup>80)</sup>.

감사해유제의 適用範圍 및 適用方法과 관련하여 유의할 점이 있다. 감사해유제를 감사사항별로 포괄적으로 적용하면 全數監査 대신에 試査(testing) 또는 標本監査(sampling audit), 그리고 個別書類監査(voucher audit) 대신에 시스템 감사 또는 電算監査가 발전되어 나가는 추세에 비추어 지나친 免罪符를 부여하는 셈이 된다. 반면에 監査 事案別로 적용하면 個別文書에 감사인이 署名·捺印해야 하는 등 번잡함을 초래하게 된다. 따라서 감사해유제는 감사사항별로 수감기간과 범위를 따져서 적용하는 절충안이 무난할 것으로 보인다. 이를 시행하기 위해서는 行政監査規程과 政府投資機關監事職務規程(大統領令)을 개정하여 그 趣旨를 明文化하는 것이 바람직할 것이다.

#### 라. 民間會計法人의 公共監査 參與 許容

우리나라에는 公認會計士가 公共部門 監査에 參與하는 比率이 너

80) 1994년 감사원 특별감사에 의해 드러난 부천시 지방세 賦課·徵收와 관련된 비리, 그리고 1996년 감사원에 의해 적발된 대구 정수사업소 職員에 의한 公金 45억원 橫領·流用 事件(監査教育院, 1996) 등이 대표적인 예가 되겠다.

무 낮다. 地方自治團體를 포함한 政府部門과 公的團體에 대한 외부감사는 정부가 독점하고 있으며, 정부투자기관에 대한 회계감사에만 1997년부터 공인회계사의 참여가 보장되었다. 監査院이 一部 監査事項에 대하여 公認會計士의 참여를 허용한 예가 있기는 하나 從屬的인 水準, 協調的인 次元에서의 참여이지, 主導的·能動的인 참여는 되지 못하였다. 公共監査에의 공인회계사 참여는 다음 2가지 측면에서 특히 필요하다.

첫째, 政府部門 중 2차이하 기관과 공적단체 중 수년간 외부감사를 실시하지 못한 감사 死角機關이 상당한 수에 달하는데, 이들 기관은 自體監査에만 依存하거나 아예 自體監査部署가 없는 경우도 있어 부실감사가 우려된다. 다음 절의 <表 3-26>에 제시된 바와 같이 감사원 감사대상기관인 2만 6,936개의 공적단체 중 1995년 감사원은 단지 106개(0.4%)에 대하여만 감사를 실시하였다. 그리고 3차 이하 國家機關에 대하여도 0.6%만 감사하였고, 3차 이하 자치단체에 대하여는 거의 감사를 실시하지 못하였다. 따라서 民間部門의 檢證된 인력이 公共部門의 監査死角(audit gap)에 투입될 필요가 있다.

둘째, 政府機關만 감사를 독점하면 公共監査 수요의 과약과 감사 기법 등이 담보상태에 빠지게 되어 바람직하지 않다. 특히 최근에는 公共部門과 民間部門의 接木分野가 많아지고, 양자가 업무를 競爭的·對替的으로 수행하는 경우가 급증하고 있어서 민간부문의 감사수요와 기법을 공공부문에 도입할 필요가 있다. 사업성과의 科學的 評價, 組織·人力과 職務의 分析, 診斷과 諮問 등 現代的 監査業務에는 民間 會計法人과 상호 학습할 분야가 적지 않다.

<表 3-21>에 정리된 것처럼 영미계 국가들은 公共部門에도 민간 회계법인이 감사에 주도적으로 참여할 수 있게 허용하고 있다. 특이한 것은 公共監査를 단순히 會計法人에 委託하는 것이 아니라 政府監査機關과 會計法人間 強制競爭入札(compulsory tendering)을

통해 競争性(contestability)을 확보하고 있다는 점이다. 17명의 위원으로 구성되어 잉글랜드와 웨일즈의 지방자치단체에 대한 감사를 전담하는 영국 감사위원회는 경쟁입찰을 거쳐 자신의 實務機構인 地域監査廳(District Audit Service)에 감사업무의 70%를 맡기고, 30% 정도는 회계법인에 위탁하고 있다(Jones and Bates, 1990)<sup>81)</sup>. 스코틀랜드의 地方自治團體에 대한 감사를 전담하는 會計委員會(Accounts Commission)는 더욱 積極的이어서 監査業務의 40% 정도를 會計法人에 위탁하고 있다. 의회에 소속된 뉴질랜드 監査院(Audit Office)은 자신의 실무기구로서 行政府 所屬이면서 中央監査機構의 役割을 맡고 있는 監査部(Audit Department)조차도 1992년부터 민간 會計法人과 냉혹한 競争入札에 내몰고 있다(이시우, 1995).

우리나라도 우선 일부 地方自治團體와 非營利法人에 대한 감사에는 공인회계사가 참여하여 합동감사를 실시할 필요가 있다. 그리고 長期的으로는 公共監査의 일부를 회계법인에 위탁하거나, 영국이나 뉴질랜드처럼 公共監査機關과 民間會計法人間 相互競争的·對替的인 業務遂行(dual sourcing)을 통해 公共監査業務의 경쟁성을 제고해야 한다. 다만 우리나라의 公共監査는 先進國에 비해 직무감찰 기능이 강하다고 할 수 있는데, 職務監察 機能 중 비위의 監察과 調査는 會計法人이 수행하기가 부적합하다. 따라서 민간 회계법인에 대한 감사의 위탁범위도 당분간 이들이 比較優位를 지니는 決算의 確認 등 會計檢査, 그리고 직무분석과 組織診斷, 主要事業에 대한 成果監査 등에 한정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

81) 英國 監査委員會는 종전에 國家保健서비스部(National Health Service) 산하의 保健서비스監査局(Health Service Statutory Auditors)이 수행하던 保健關係機關(health authorities)에 대한 외부감사도 1990년부터 전담하게 되었다(Jones and Bates, 1990).

〈表 3-21〉先進國의 公共監査에 대한 民間會計法人 參與 現況

영국 감사위원회 (Audit Commission)	지방자치단체 외부감사의 30%를 회계법인에 위탁	공공부문과 경쟁입찰 방식
스코틀랜드 회계위원 회(Accounts Com- mission)	지방자치단체 외부감사의 60%를 회계법인에 위탁	공공부문과 경쟁입찰 방식
뉴질랜드 감사원 (Audit Office)	공공부문 외부감사의 30% 를 회계 법인에 위탁(회계 법인의 입찰 참여 비율은 감사수요의 40%)	행정부내 중앙감사기 구인 '감사부'와 경쟁 입찰 방식'
미국 州·지방정부	외부감사는 상위정부 또는 민간 회계법인과 의 계약에 의해 실시	회계법인간 경쟁입찰 또는 수의계약 (관리 예산처 회람 A-102, 부표 O의 절차)
캐나다 감사원 (OAG)	전문분야 감사는 회계법인, 경영 자문회사에 위탁	

註 : 1) 감사원과 수감기관의 대표, 독립된 외부인사로 구성된 panel에  
서 입찰제안을 심사 결정.

資料 : Jones and Bates(1990), 감사원(1995), 감사교육실(1994), 이시우  
(1995)에서 구성.

또한 監査委託 對象機關도 〈表 3-22〉에서 제시된 바와 같이, 우선 예산규모가 작거나 사업부서와 비슷한 성격을 띠는 基礎地方自治團體, 非營利法人 등으로 한정하는 것이 필요하다. 그리고 公共監査의 공공성을 감안하여 ① 受託 會計法人은 證券管理委員會의 평가등급이 우수한 법인, 自體에서 監査品質을 엄격히 관리하는 대형 회계법인 등으로 자격을 제한하고 ② 다음 절에서 설명할 公共監査 기준과 公共監査準則의 제정을 통해 회계법인의 監査品質을 標準化 하며 ③ 監査手數料는 당분간 수감기관이 직접 지급하는 것보다 감사원 예산에서 일괄하여 지급하는 것이 바람직하다고 본다. 아울러

감사를 委託할 會計法人은 일정한 자격을 갖춘 회계법인을 대상으로 制限競争入札 또는 隨意契約에 의해 選定하되, 監査院, 國務總理 行政調整室, 公益代表 등으로 구성된 위원회에서 年間 또는 半期 단위로 일괄 결정할 수도 있을 것이다. 會計法人에 대한 監査委託의 方法에 관한 이상의 논의는 <表 3-23>에 간추렸다.

<表 3-22> 監査委託 對象機關과 受託 會計法人의 資格基準

감사위탁 대상기관	감사수탁 회계법인
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산규모가 작은 중앙행정기관</li> <li>○ 기초 이하의 지방자치단체</li> <li>○ 의료·학교·종교·사회복지·문화 법인 등 일정기준을 충족하는 비영리법인</li> </ul>	공인회계사 50인 이상 회계법인으로서 증권관리위원회의 평가등급이 우수한 회계법인
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일정기준·규모에 미달하는 비영리법인</li> </ul>	공인회계사 20인 이상 50인 미만 회계법인

<表 2-23> 會計法人에 대한 監査委託의 方法

위탁업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 결산확인 등 회계검사</li> <li>○ 직무분석, 조직진단, 주요 사업에 대한 성과감사</li> </ul>
회계법인 선정방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 適格 회계법인을 대상으로 제한경쟁입찰 또는 수의계약</li> <li>○ 감사원, 총리 행정조정실, 공익대표로 구성된 위원회에서 연간 또는 반기 단위로 일괄 결정</li> </ul>
회계검사 수수료	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감사원 예산에 일괄 반영하여 지급</li> </ul>
감사품질 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공감사기준과 공공감사준칙에 의해 통제</li> </ul>

公共監査에 대한 회계법인의 주도적인 참여를 실현하기 위하여는 監査院法, 地方自治法, 公認會計士法, 그리고 大統領令인 行政監査規程을 개정해야 하고 ‘監査人の業務 등에 관한 規程’(財政經濟院告示)도 함께 개정해야 하는 부담이 따른다.

#### 마. 外部監査 서비스에 대한 監査手數料 徴收

企業會計監査는 수감기업이 회계법인에 감사수수료(audit fee)를 지급한다. 우리나라에서는 ‘公認會計士報酬規程’(公認會計士會 內部規程, 재정원장관 승인)에 의해 기본적으로 수감기업의 자산총액에 따라 13단계의 체감비율(0.544~0.0037%)을 적용하여 감사수수료를 산정하며, 감사인력의 투입량에 따라 다소 조정하고 있다<sup>82)</sup>. 準政府部門인 韓國銀行 銀行監督院, 證券監督院, 保險監督院도 受監金融·證券·保險機關으로부터 검사 수수료를 징수하고 있다. 그러나 정부기관에 대한 감사에서는 수수료를 징수하지 않고 있다.

감사수수료를 받지 않으므로 나타나는 문제점은 ① 監査機關과 監査人の 監査活動에 대한 비용의식이 희박해져서 감사자원의 효율적 배분을 저해할 수 있고<sup>83)</sup> ② 감사인은 수감자의 입장에서 도움을 주고 지원하려는 監査方向과 자세가 미흡해지며 ③ 수감기관도 감사에 대한 부정적 시각을 떨치기 어렵다. <表 3-24>는 先進國의 公共監査 서비스에 대한 수수료 징수 사례를 요약하고 있는데, 대체로 英美系 國家들이 監査 投入時間 또는 競爭入札價格에 따라 手數料를 징수하고 있음을 알 수 있다. 다만 미국 주정부 또는 지방정부에 대한 연방정부의 재정지원 프로그램을 감사하는 경우에는, 당해

82) 미국은 監査投入時間을 기준으로 감사 보수를 결정한다(이만우, 1995, p. 125).

83) 캐나다 OAG는 감사자원의 效率的 管理를 위해 자원의 배분 부서가 감사자원의 투입과 비용을 計算·報告하는 ‘時間報告와 契約시스템’(TRCS ; Time Report and Contract System)을 운용하고 있다(監査教育室, 1994).

〈表 3-24〉 先進國의 監査手數料 徵收 事例

해당국가와 감사기관	수수료 산정기준
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 영국 국가감사원(NAO), 감사위원회(Audit Commission)</li> <li>○ 싱가포르 감사원(Auditor General's Office)</li> <li>○ 뉴질랜드 감사원(Audit Office)</li> </ul>	감사투입시간 또는 경쟁입찰가격
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미국 주·지방정부의 연방지원 프로그램에 대한 외부감사기관</li> </ul>	연방지원 프로그램에 반영된 수수료

資料 : Jones and Bates(1990), Soldano(1991), Braiotta(1994)에서 구성.

프로그램의 예산에 이미 반영되어 있는 監査手數料를 받고 있다.

모든 公共監査에 대해 당장 수수료를 받는 것은 現實的으로 쉽지 않다. 특히 하급 國家機關에 대한 상급 국가기관의 監査나 自體監査에 대한 手數料는 복식부기와 발생주의 회계원칙이 정착되지 않은 현행 정부회계제도하에서는 큰 의미가 없다. 따라서 우선 1995년 서울특별시, 그리고 1996년부터 監査院이 도입한 監査請求制<sup>84)</sup> 의해 감사에서 감사청구인과 수감기관이 일치하면<sup>85)</sup> 감사수수료를 징수할 수 있을 것이다. 〈表 3-25〉에 요약된 것처럼 監査請求制가

84) 1946년 日本 지방자치법에 의해 지방자치단체에 대한 감사기관으로 '감사위원회'를 설치하면서, 유권자, 주민, 지방의회 등의 청구가 있을 때 감사위원회는 지방자치단체에 대해 감사를 실시하도록 규정하고 있다(박준, 1996, pp. 132~133). 광역자치단체인 道, 都, 府, 縣은 지방의회가 의원 중에서 추천한 2명과 학식과 경험을 가진 자 2명, 계 4명의 감사위원을 두고 있다.

85) 서울특별시는 지금까지 보도블럭 시공, 지하철 안전운행, 도량형기 사용, 공동주택 관리에 관해 시민감사청구제를 적용한 결과 시민들로부터 좋은 반응을 받은 것으로 자평하고 있다(김태수, 1996). 감사원은 1996년 연안여객선 운임 인상과 관련한 섬 주민들의 감사청구제를 수용하여 운임 인상을 백지화한 바 있다.

〈表 3-25〉 監査院 監査 請求制의 要件

청 구 주 체	청 구 대 상	민원과의 구분기준
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회, 지방의회</li> <li>○ 감사원 감사대상 기관의 장</li> <li>○ 공익목적으로 설립된 시민단체 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다수 국민의 안전과 삶의 질 개선을 위한 민생분야</li> <li>○ 개인, 특정집단의 이익을 추구하는 청구는 배제</li> </ul>	연인원 25인 이상의 실질감사가 필요한 사항

資料 : 「감사청구제 시행방안」(감사원, 1996 : 보도자료)에서 구성.

窮極的으로는 공익에 이바지하게 되지만, 1차적으로는 청구인 자신에게 또는 청구인과 이해관계가 깊은 地域, 團體 또는 分野에 회소한 감사자원을 優先的으로 配分하게 되므로, 手數料 徵收가 受益者 負擔原則과 부합하기 때문이다.

장기적으로는 지방자치단체에 대해 중앙행정기관, 상급 지방자치단체 또는 회계법인이 수행하는 外部監査의 경우에는 감사 수수료로 징수해야 한다. 이 경우에는 감사기관과 수감기관이 서로 독립적인 지위에 있으므로 감사의 비용과 수익을 명확히 대응시킬 수 있으며 그렇게 하는 것이 보다 합리적이기 때문이다. 감사 수수료는 기본적으로 실지감사 延人員을 기준으로 산정하되, 제4절에서 상술할 ‘監査成果 配當制’를 가미하여 감사인에게 보험(insurance)과 유인(incentive)을 함께 제공하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

### 3. 監査에 대한 品質管理 強化

公共監査에 대한 품질관리를 강화하기 위한 세부 실천과제로는

① 公共監査基準과 公共監査準則의 制定 ② 수감기관과 감사대상 표본의 과학적 선정 ③ 감사보고서에 대한 내부심사 강화 ④ 公共監査에 대한 평가제도의 개선 ⑤ 자체감사요원의 전문직업 윤리의식 강화 ⑥ 감사원에 대한 회계검사의 민간 회계법인 위탁 등 6가지를 검토하였다.

#### 가. 公共監査基準과 公共監査準則 制定

감사기준은 감사업무의 품질을 일정한 수준 이상으로 유지하기 위하여 감사인이 따라야 할 최소한의 준거(minimum standards)로서, 監査의 客觀性과 信賴性을 확보하기 위한 수단이다. 企業會計監査分野에는 1948년 미국 公認會計士會(AICPA ; American Institute of Certified Public Accountants)가 채택한 ‘一般的으로 인정된 會計監査基準(GAAS ; Generally Accepted Auditing Standards)’을 효시로 세계 각국이 이와 유사한 회계감사기준을 제정, 시행하고 있다. 우리나라에서는 1961년 한국공인회계사회가 ‘會計監査基準’을 최초로 제정하였는데 이후 수차례 개정을 거친 바 있으며, 이를 모태로 證券管理委員會가 1991년 제정하여 1994년 개정한 ‘會計監査基準’이 施行되고 있다.

公共監査分野에는 1972년 미국 GAO가 ‘政府機關, 事業, 活動 및 機能에 대한 監査基準(Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities and Functions)’을 제정한 이래, 수차례 개정을 거쳐 1994년 全面 개정한 ‘政府監査基準(GAS ; Government Auditing Standards)’이 施行되고 있으며<sup>86)</sup>, 영국, 캐나다,

86) 美國 GAS는 一般基準 4개, 실시기준 11개(재무감사 6개 원칙; 성과감사 5개 원칙), 報告基準 15개(財務監査 10개 원칙; 成果監査 5개 원칙)로서 모두 7개 章, 42개 節로 구성되어 있다. GAS는 GAO뿐만 아니라 연방정부, 주정부 등 정부기관의 외부감사와 자체감사에의 적용이 의무화되어 있다.

오스트리아 등 많은 국가가 政府監査基準을 制定·施行하고 있다(남궁기정, 1996). 또한 INTOSAI도 1989.6월 ‘監査基準(Auditing Standards)’을 제정, 공표하여 각국 最高會計檢査機構의 監査기준 開發·運用に 참고할 것을 권고하고 있다<sup>87)</sup>.

우리나라에는 아직 公共監査基準이나 정부감사기준이 제정되지 않았고 ① 監査院 監査에 관하여는 ‘監査院事務處理規則,’ ‘監査事務處理規程,’ ‘監査情報蒐集 및 處理規程,’ ‘監査院教育訓練規程,’ ‘技術諮問依頼規程,’ ‘監査院職員守則,’ ‘監査擔當者 等の 責任에 관한 指針,’ ‘監査證據書類作成要領,’ ‘監査結果의 報告 및 處理 等に 관한 要領,’ ‘監査資料蒐集 및 管理要領,’ ‘監査活動實績評價要領,’ ‘出席要求統制指針’ 등 監査院規則, 訓領, 例規 또는 事務處理要領·指針의 형태로 ② 그리고 자체감사에 관하여는 ‘行政監査規程’과 ‘政府投資機關監事職務規程’으로 監査기준에 해당하는 규정의 일부와 監査基準의 下位概念인 監査準則(detailed statements)과 監査指針(guidelines)에 해당하는 규정의 일부가 같은 규정에 混在되어 있거나 여러 규정에 散在되어 있는 실정이다<sup>88)</sup>.

〈表 3-26〉에 정리된 바와 같이, 監査기준은 보통 一般基準(general standards), 實施基準(field standards) 및 報告基準(reporting standards)으로 구성되나, INTOSAI의 監査기준은 여기에다 基本公

87) INTOSAI의 監査기준은 ① 기본공준으로 기준의 適用性, 公正한 判斷, 公共 責任性, 管理責任, 기준의 公표, 기준의 一貫性, 內部統制, 資料接近, 監査活動, 監査技法의 開發, 이해상충 등 11개 ② 일반기준으로 監査인의 獨立性, 能力, 적절한 주의, 기타 一般基準 등 4개 ③ 실시기준으로 監査計劃, 監督과 檢討, 內部統制, 適用法規 遵守, 監査證據, 財務諸表 分析 등 6개 ④ 報告基準으로 양식에 관한 기준 3개와 完全性, 目的과 範圍, 주제의 確認, 法的 根據, 기준 부합성, 적시성 등 내용에 관한 기준 6개 등 9개, 계 191개 조항으로 構成되어 있다(편호범, 1992; 監査教育院, 1995; 황호부, 1996).

88) 監査준칙은 監査기준의 적용에 필요한 실무적인 세부사항을 규정한 것이며, 監査지침은 監査기준의 적용에 참고가 될 내용을 제공하기 위한 각종 書式, 事例와 具體的인 監査節次 등으로 구성된다(삼일회계법인, 1992).

〈表 3-26〉 監査基準의 體系와 主要內容

기 본 공 준	○ 감사기준 개발의 기초 ○ 감사기준 미비시 적용할 가정, 전제, 논리적 원칙과 필요요건
일 반 기 준	감사인과 감사기관의 자격요건
실 시 기 준	감사시 감사인이 지켜야 할 기준과 일반적인 절차
보 고 기 준	감사결과 의견표명과 보고서 작성의 원칙

準(basic postulates)을 추가하고 있다<sup>89)</sup>. 기본공준은 다른 3가지 기준보다 上位概念으로서, 監査基準 開發의 基礎가 되는 한편 감사기준이 없는 경우에 적용할 기본가정, 일관된 前提, 論理的 原則과 必要要件을 규정하고 있다(監査教育院, 1995). 一般基準은 監査人和 監査機關의 資格要件에 관한 基準을, 실시기준은 감사를 실시할 때 감사인이 지켜야 할 基準과 一般的인 節次를, 보고기준은 감사결과 의견표명과 보고서 작성에 적용될 기준을 각각 규정하고 있는 것이 보통이다.

國際聯合 산하의 ‘公共會計와 監査에 관한 專門家 會議(United Nations Expert Group Meeting on Public Accounting and Auditing)’는 감사기준을 제정하는 목적으로 ① 감사인이 갖추어야 할 전문적인 자질과 監査業務의 品質 具體化 ② 감사결과에 대한 評價 基準의 設定 ③ 감사인과 감사결과 이용자 사이에 의사소통 수단의 제공 ④ 專門監査人에 대한 成熟度의 提示와 監査能力의 向上 促進 등 4가지를 들고 있다(UN, 1987, p. 1)<sup>90)</sup>. 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 감사기준의 필요성은 다음 5가지로 요약할 수 있다.

89) 공준(postulate) 또는 공리(axiom)는 증명되지는 않았으나 自明(self-evident)하여 진실로 받아들여지는 기본적인 주장을 말한다.

90) 편호범(1992, pp. 553~554)에서 재인용.

첫째, 감사기준은 공공부문에 대한 最高監査機構의 물리적 감사 한계를 극복하는 수단이다. 즉 ‘個別書類監査(voucher audit)’에서 시스템 監査(system based audit), 委託監査, 그리고 監査規制(audit regulation)로 이행하는 추이에 부응하여 개별 감사수요에 적합한 감사절차의 설계를 지원함으로써 監査의 分權化와 監査機能의 體系的 分擔을 촉진한다.

둘째, 감사는 ‘어떠해야 하는가’라는 價値判斷(value judgement)이 아니라 ‘어떻게 되어 있는가’라는 事實의 確認(fact finding) 또는 ‘왜 그런가’라는 인과관계(causation)를 규명하는 과학적 입증으로서의 分析活動이다. 科學的 分析에는 척도에 대한 합의가 필수적이다<sup>91)</sup>. 감사에서 이러한 척도 중 상위개념을 형성하는 것이 곧 감사기준이라고 할 수 있다. 따라서 감사기준이 없으면 客觀的이고 科學的인 監査活動을 보장하기 어렵다. 앞에서 언급한 것처럼 우리나라는 公共監査의 基準, 準則, 指針이 혼재 내지 산재되어 監査基準體系가 정립되어 있지 않다. 따라서 감사의 개념과 패러다임, 공준과 명제(proposition; 공준과 명제가 곧 감사기준을 구성한다)<sup>92)</sup>, 그리고 준칙과 지침을 과학철학의 관점에서 體系的으로 規定하여 監査活動의 科學性을 제고해야 한다.

셋째, 감사기준은 감사대상기관에 대하여도 감사의 예측 가능성을 증대시켜 시행착오와 위험대가를 줄인다. 넷째, 監査基準은 ‘監査에 대한 監査(audit on audits)’, 上位監査(meta audit)로서의 역할을 통해 감사의 품질을 표준화하고 감사오류를 감소시킨다. 감사 오류는 대부분 ① 감사인의 資格 또는 專門性 未洽 ② 감사인간의 판단기준 차이 ③ 不充分한 監査證據 蒐集活動 ④ 非科學的인 監査

91) 예를 들어, ‘速度’와 ‘距離’라는 척도에 합의하지 않으면 육상선수들간에 우열을 가리기는 불가능하다.

92) 명제는 공준들의 논리적 相互關係를 바탕으로 개념들 사이의 관계에 관해 도출한 결론이다.

資料分析方法 등에 기인한다. 이러한 문제점들은 감사기준의 제정과 이를 준수하려는 감사인의 노력으로 상당 부분 해소할 수 있다. 결과적으로 감사기준은 감사대상기관(또는 감사대상자)의 감사인과 감사에 대한 신뢰도를 높이게 될 것이다. 미국의 경우 1980년대 초반 연방부처의 감사활동이 미흡한 이유로 OMB와 GAO의 감사지침이 불충분하기 때문이라고 의회는 분석하고 있으며, 이것이 앞절에서 설명한 監査單一化法(Single Audit Act)을 胎動시키는 直接的인 계기가 되었다(노승대, 1995a, p. 2).

다섯째, 감사기준은 감사결과와 평가와 감사책임의 한계를 판단하는 데에도 필요하다. 기업회계감사 분야에서는 감사인에 대해 주식 투자자 등의 손해배상 청구소송이 지속적으로 증가하고 있으며, 公共監査 분야에도 대형 금융사고, 國策事業의 不實化, 多衆利用施設의 安全事故 등에 대한 감사책임 문제가 자주 거론되고 있는 실정이다. 감사에는 언제나 違法·不當行爲를 발견하지 못할 제1종 오류의 위험이 수반하는데, 감사기준은 이러한 위험이 현실화되었을 때 부실감사책임을 평가하는 척도가 된다. 逆으로 監査基準은 監査危險(audit risk)에 노출된 감사인에게 안전판(safe harbor) 또는 免罪符의 역할을 하기도 한다(拙稿, 1996a). 一般的으로 監査人이 監査基準에 따라 성실히 감사를 수행하였다면, 선량한 管理者로서의 注意義務를 다한 것으로 보아야 하기 때문이다<sup>93)</sup>.

지금까지 살핀 바와 같이 우리나라도 정부감사기준을 제정하는

93) 미국 企業會計監査에서도 감사인의 과실책임(negligence)을 통상 ‘一般的으로 인정된 會計基準(GAAS; generally accepted accounting principle)’의 준수 여부로 정의한다(Dopuch and King, 1990, p. 5). 1931년 Ultramares 사건에서 감사인의 重過失(gross negligence) 책임을 인정한 것이 최초의 사례이며, 관습법상 수감회사에 대하여는 輕過失(ordinary negligence) 책임도 함께 지도록 되어 있다(이만우, 1995, pp. 115~116). 1986년 의회에 상정되었다가 실패한 ‘財務不正의 摘發과 公示에 관한 法律(Financial Fraud Detection and Disclosure Act)’에서 보듯이, 최근 감사인의 책임이 점차 강화되는 추세이다.

것이 필요하다. 하지만 INTOSAI 감사기준이나 미국 GAS를 곧바로 우리나라에 적용하는 것은 문제가 있다. 이는 우리나라 고유의 公共監査 環境과 감사수요 때문이다. 특히 우리 감사원은 다른 나라의 최고회계검사기구와 달리 회계검사권 외에 직무감찰권까지 부여받고 있으므로, 비록 회계검사와 직무감찰의 구분이 좁아지는 추세에 있다고 하더라도, 職務監査에 대한 감사기준을 따로 개발하는 것이 바람직하다. 또한 INTOSAI와 미국 GAS는 주로 정부부문을 대상으로 작성되어 최근 급속도로 성장하고 있는 NGO에 대한 감사기준이 미흡하므로<sup>94)</sup>, 이에 대해서도 보완할 필요가 있다.

따라서 정부감사기준보다 공적단체 등 非政府 公共機關과 政府投資機關 등 準政府部門을 포괄하여 공공부문 전반에 적용할 수 있는 ‘公共監査基準’을 제정하는 것이 바람직하다. 公共監査基準에는 ① 政府部門, 非政府機關 部門, 準政府部門 등 公共部門에 대한 감사업무의 공통적인 기준과 ② 會計檢査와 職務監査 ③ 그리고 합법성감사와 成果監査에 대한 共通的인 기준을 규정하는 한편 ④ 이들 각 분야에 적용되는 고유한 감사기준도 따로 마련하는 것이 바람직하다.

장기적으로는 公共監査基準의 하위체계인 ‘公共監査準則’도 제정해야 한다. 公共監査基準은 감사원규칙으로, 公共監査準則은 監査院 訓領으로 각각 제정하는 것이 바람직하다. 다만 우리 법령에는 公共監査에 적용할 공통적인 기준의 제정 권한과 준수 의무에 관한 규정이 없어서, 公共監査基準을 制定하더라도 그 법적 성격에 관한 논란이 있을 수 있다. 미국 GAS는 GAO가 제정하고 聯邦法令集

94) 다소 오래된 통계이기는 하나 1982년 미국 근로자의 8%, 서비스업 종사자의 14%가 NGO에 고용되고 있다. 1989년 갤럽조사에 따르면 14세 이상 미국인 9,340만명이 자원봉사에 참여하고 있으며, 같은 해 미국에서의 自願奉仕의 經濟的 價値는 1,700억달러로 추정되었다(박세일 외, 1994).

제5권, OMB 회람 A-73, 主任財務官法, 監査單一化法 등에서 個別的으로 그 準수를 규정하고 있어서 強行規程이 되었다(황호부, 1996). 따라서 監査院法을 개정하여 公共監査基準과 準칙의 制定권을 감사원에 부여하는 한편, 行政監査規程과 ‘政府投資機關監事職務規程’에는 동 기준과 準칙에 대한 準수의무를 함께 규정하여 시비의 소지를 없애야 할 것이다.

나. 受監機關과 監査對象 標本의 科學的 選定

〈表 3-28〉에는 1995년중 감사원 감사대상기관과 감사실시기관의 내역이 정리되어 있다. 감사대상기관이나 감사대상업무에 비해 감사인력은 턱없이 부족하므로 全數監査는 불가능하고 監査標本에 의한 試査가 不可避함을 알 수 있다. 따라서 監査危險(audit risk), 監査 重要度(materiality)와 감사수요의 과학적·체계적 분석을 통해 감사 우선순위를 합리적으로 설정함으로써 한정된 監査資源을 選別的·效率的으로 사용해야 한다. 이는 合法的이고 正當하게 업무를 처리한 기관의 불필요한 수감비용을 줄이기 위해서도 필요하다.

〈表 3-27〉 1995年中 監査院 監査對象機關과 監査實施機關 內譯

(單位: 개, %)

	계: 실시/대상	1차 기관(본부)	2차 기관(산하)	3, 4차 기관
국가기관	178/10,917(1.6)	34/52(65.4)	84/642(13.1)	60/10,223(0.6)
자치단체	197/24,827(0.8)	26/30(86.7)	168/940(17.9)	3/23,857(0.0)
투자기관	92/ 3,162(2.9)	20/73(27.4)	72/3,089(2.3)	-
기타단체		106/26,936(0.4)		
계		573/65,842(0.9)		

資料: 감사원 내부자료.

우리나라의 감사기관들은 감사대상기관을 선정할 때, 연도별 감사방향과 감사중점, 수감기관의 규모와 업무의 중요성, 可用 監査資源(available audit resources) 등을 고려하고 있다. 그리고 감사대상 표본은 감사인의 경험과 노하우에 비추어 감사대상 사안의 위험도 등을 감안하여 우발선정(haphazard selection) 또는 價値判斷에 의해 選定(judgemental selection)하고 있다. 監査標本을 體系的으로 추출하지 않고 감사인의 판단에 주로 의존하고 있기 때문에, 표본 감사 結果의 解析과 母集團(population)의 특성에 대한 추론(inference)이 곤란하고, 監査結果의 一般化(generalization)와 信賴區間(confidence interval) 및 有意水準(significance level)의 부여가 불가능한 실정이다.

수감기관을 체계적으로 선정하는 방법의 하나로 先進國에서 활용하는 ‘判別分析(discriminant analysis)’기법이 있다. 判別分析技法에 의하면 보다 科學的으로 監査對象機關을 선정하여, 감사수요가 높은 기관과 업무에 대한 선별적인 감사를 실시할 수 있다. 미국의 內國稅廳(IRS ; Internal Revenue Service)은 ‘納稅協力測定 프로그램’(TCMP ; Taxpayer Compliance Measurement Program)을 시행하고, 그 결과를 분석하여 ‘判別函數公式(DIF ; discriminant function formula)’을 도출하고 있다. TCMP는 4~5년 주기로 소득세 신고분의 0.04% 정도에 해당하는 5만여 가구의 分析標本(analysis sample)을 抽出하여 精密檢査하고 그 결과를 모집단 또는 留保標本(holdout sample)의 脫稅確率 추정을 위한 判別分析에 사용한다. 곧 소득세 申告者의 ① 年齡, 性別, 職業, 家口員數, 人種, 宗教, 居住地, 學齡(schooling years), 결혼여부 등 특성변수(characteristic variables)와 ② 所得, 資產 등 經濟的 變數(economic variables)별로 탈세 확률에 대한 가중치(判別係數)를 추정하여 이를 선형함수로 결합한 것이다. 이러한 과정을 거쳐 모든 소득세 신고분의 탈세 확률을 계산한 후, 세무조사에 투입될 자원과 시간을 감안하여 추

정 脫稅確率이 일정 基準値를 초과하는 申告者를 稅務調査 대상자로 선정한다<sup>95)</sup>.

감사대상기관을 判別분석에 의해 선정하는 경우 特性變數로는 所在地, 職員數, 事業豫算 규모와 비율, 行政規制 件數, 法令·規則·條例의 數, 산하기관의 豫算·人員, 업무의 標準化·電算化·獨寡占의 정도, 自體監査의 實績, 비위와 사고의 발생정도, 민원접수와 처리 실적, 관련된 첩보의 접수실적, 國會나 地方議會 質疑事項, 종전 감사결과 지적사항과 그 執行의 顛末, 公職者 登錄財産의 平均, 成果指標(제III장 제4절에서 詳述), 그리고 여론조사 등에 의해 평가된 청렴도 수준<sup>96)</sup> 등을 사용할 수 있을 것이다.

判別分析技法을 사용하는 전제조건으로서 ① 判別公式이 공개되어 監査對象機關이 戰略的으로 이에 대응함으로써 발생하는 왜곡을 예방하기 위해 미국 IRS처럼 判別公式을 對外秘로 관리하고 ② 判別公式을 매년 補完(updating)하며 ③ 判別公式의 機械的 適用에 따라 발생하는 특정기관(예: 豫算規模가 작은 機關, 執行業務가 적은 機關)에 대한 監査死角의 해소를 위해, 감사자원의 일정비율은 無作爲로 선정한 감사대상기관에 투입하는 방안을 병행해야 한다. 참고로 영국의 內部監査基準은 監査危險別 監査資源의 配分比率을 ① 위험도가 높은 기관에 70% ② 危險度가 중간인 機關 20% ③ 그리고 위험도가 낮은 기관 10%로 각각 규정하고 있다(Beale and Bradford, 1993). 미국 IRS도 脫稅確率과 추정 所得水準이 매우 낮은 申告者의 일정 비율을 반드시 稅務調査 대상에 포함시키고 있다

95) 이는 '內生調査(endogenous audit)'제도의 일종으로서 스웨덴 국세청도 유사한 프로그램을 시행하고 있다. 내생조사제도에 관한 상세한 내용은 拙稿(1993)를 참조하라.

96) 1980년 제5공화국 출범과 함께 발족한 사회정화위원회가 중심이 되어 각급 기관과 주요 직위의 청렴도를 평가하였으나 실효성이 미흡하다는 이유 등으로 폐지되었다. 국제투명성위원회(Transparency International)는 설문조사에 의존하여 매년 주요 국가의 공직자 청렴도를 평가, 발표하고 있다.

(Bahk, 1992).

아울러 감사대상은 統計的인 標本監査技法에 의해 選定하여야 한다. 통계적 기법에 의하면 客觀的으로 측정된 표본의 期待誤謬頻度(sample anticipated error frequency)와 監査人이 선택한 信賴水準(confidence level)에 의해 Poisson 累積確率分布表上에서 信賴度要素(reliability factors)가 결정되고, 이에 따라 標本의 크기와 監査段階別<sup>97)</sup> 적정 감사빈도가 결정된다. 이러한 과정을 거친 標本監査結果는 精度(precision level)에 따라 母數의 추정에 사용하고 信賴區間과 유의수준도 함께 공개해야 한다.

통계적 標本추출기법으로서 公共監査에 많이 쓰이는 기법은 ‘支出單位 標本抽出法(MUS ; Monetary Unit Sampling)’이다. MUS는 1950년대 후반 네덜란드 會計學者 Van Heerden이 처음 개발한 이래, 1962년 Yale대학의 Frederick Stephens와 미국 會計法人 Haskins and Sells가 實用化하였으며, 현재 영국 NAO가 公式採擇하고 있다(Jones and Bates, 1990). 다른 감사표본 추출기법과 달리 MUS는 표준편차나 모집단의 去來回數(total number of transaction)를 알 필요가 없고, 모집단의 支出金額 總額과 信賴水準, 그리고 支出金額의 精度만 결정하면 되므로 비교적 간편하게 적용할 수 있다. Nigrini(1992)는 Benford(1938)가 정립한 ‘Benford의 法則’을 이용한 조사대상 선정방법을 제안하기도 했다<sup>98)</sup>.

#### 다. 監査報告書에 대한 內部審査 強化

감사원의 감사보고서는 사실관계 입증서류, 수감자의 意見書·問

97) 內部統制(internal controls), 分析的 檢討(analytical review), 그리고 實在調查(substantive tests)의 3단계 감사방법을 뜻한다. 자세한 것은 Pomeranz et al.(1976)와 Arkin(1984)을 참조하라.

98) MUS와 Nigrini技法의 具體的인 내용은 이 研究의 範圍를 넘기 때문에 여기서는 생략하기로 한다. 관심 있는 독자는 Jones and Bates(1990)와 Nigrini(1992)를 참조하라.

答書·答辯書 등을 첨부하여 ‘監査事務處理規程,’ ‘監査結果의 報告 및 處理 등에 관한 要領’과 ‘監査證據書類作成要領’에 따라 신중히 처리하도록 규정하고 있다. 감사보고서를 감사위원회의에 부의하기 전에는 조정담당관실에서 감사증거의 요건<sup>99)</sup>, 關聯法規와의 부합 여부, 처분요구 종류의 형평성, 종전 처분요구와의 부합 여부, 文案의 適合性 등을 審査하고 있다. 조정담당관실의 심사는 비교적 까다로와서, 이 단계에서 不問되거나 처분요구의 종류가 바뀌는 경우도 상당히 있다. 逆으로 이는 적지 않은 보고서 초안이 문제점을 갖고 있음을 뜻한다고 하겠다<sup>100)</sup>.

監査結果의 客觀性을 제고하기 위해 監査報告書에 대한 現行 내부 檢證節次를 강화해야 한다. 보다 공정하고 엄격한 심사를 보장하기 위해서는 ① 당해 사안을 적출한 감사인이 누구인지 심사자가 몰라야 하고 ② 아울러 監査人은 자신이 적출한 사안을 누가 심사하고 있는지도 모르도록 ‘兩側 匿名審査制(double-blind review)’를 도입해야 한다<sup>101)</sup>. 지금은 익명성이 보장되지 않으므로 심사자는 청탁이나 수감자와의 특수관계 등을 의심받지 않을까 우려하여, 무리한 지적사항의 不問 또는 처분요구 強度의 완화에 소극적일 수밖에 없다. 그리고 절친한 감사인 또는 상급자가 적발한 사안에 대하여 왈가왈부하기가 어렵다. 심사자가 證據書類 등 監査報告書 초안만으로는 지적사항의 正確性和 公正性을 판단하기가 어려운 경우도 흔히 있다. 이런 경우에는 지금처럼 당해 감사인에게 직접 문의하

99) 監査證據(audit evidence)의 일반적인 요건은 적합성(relevancy), 信賴性(reliability), 充分性(sufficiency)이다(Jones and Bates, 1990, pp. 110~111).

100) 監査院은 1997년 감사보고서에 대한 감사위원의 충실한 심의를 보좌할 목적으로 大法院의 判例研究官에 해당하는 監査研究官制度를 도입할 계획이다(監査院 內部資料).

101) 학술지 기고논문과 국책연구기관의 연구물에 대하여는 이러한 양측 익명심사제를 채택하여, 심사자가 오직 학자적 양심에 의해서만 연구물의 質을 판단할 수 있도록 엄격한 제도적 장치를 마련하고 있다.

지 말고, 質疑나 書類의 補完을 書面으로 요청하고 이에 대해 감사인도 서면으로 답변하는 절차를 확립해야 공정한 심사는 물론 심사책임의 투명성도 확보할 수 있을 것이다. 서면질의와 답변에 따라 처리기간이 다소 길어지는 것은 불가피하게 감내해야 할 비용으로 보아야 한다. 情報化가 진전되면 書面質疑와 答辯에 소요되는 시간도 劃期的으로 줄어들 것이다. 참고로 미국 GAO는 監査結果 報告書案에 대하여 보고서 檢討要員(report review staff)의 內容, 수치의 正確性, 證憑資料 등에 대한 검토와 편집전문요원(editor)의 形式, 體制, 오타자, 문법에 대한 검토, 企劃·報告擔當 支援그룹의 報告書 檢討, 報告書 檢討會議(report review meeting) 등 4~6단계의 內部檢證節次에 1~3개월의 기간을 보내고 있다(강주훈, 1996; 감사원, 1995).

自體監査의 경우에는 서울시와 국방부 등 규모가 큰 일부 기관을 제외하면 그나마 이러한 內部審査制度도 갖추지 못하고 있어 감사오류에 무방비 상태이다. 1994년 감사원이 자체감사실태를 조사한 바에 따르면, 경찰청 감사관실은 1993년 11월 OO地方警察廳에 대한 綜合監査에서 事件處理 경위 등 정황조사를 제대로 실시하지도 않은채 112신고 접수·처리업무를 태만히 하였다는 이유로 42명에 대하여 징계조치를 요구하였다. 그러나 위 지방경찰청은 징계가 어렵다는 이유로 관련자 전원을 주의촉구하는 선에서 마무리하였다(감사원 내부자료). 內部審査官이 없는 自體監査部署에서 이와 비슷한 감사오류는 적지 않을 것으로 생각된다.

따라서 일정 규모 이상의 주요 自體監査部署(예: 財政經濟院, 內務部, 教育部, 建設交通部, 國稅廳, 警察廳, 大檢察廳 등)는 우선 내부심사를 전담하는 인력을 확보하여 감사보고서를 객관적인 입장에서 검토하도록 해야 한다. 세계 유수의 회계법인들은 감사계획, 감사조서, 그리고 감사보고서에 대한 多段階 검토 시스템을 채택하여 감사과정의 각 단계별로 엄격한 통제절차를 적용하고 있으며, 동료

에 의한 評價(peer appraisal)를 제도화하고 있다<sup>102)</sup>. 會計法人이 작성한 監査報告書에 대하여는 우리나라도 外部監理制를 도입하여 부실감사를 막기 위해 다른 會計法人에 의한 定期的인 評價를 시행하고 있다.

#### 라. 監査에 대한 評價制度의 改選

감사에 대한 評價制度도 合理的으로 개선되어야 한다. 감사원은 종래 감사인 개인별 감사실적에 대해 실시하던 평가제도는 폐지하고, 부서별 감사실적에 대하여만 여러 측면을 고려한 綜合評價制를 적용하고 있다. 그러나 評價의 細部項目과 基準이 규정되어 있지 않다. 그리고 수감자에 의한 평가는 제도화되어 있지 않고, 監察官室에서 不定期的으로 수감자 면담 등의 방법을 통해 감사원 감사의 문제점과 건의사항 등을 수렴하는 정도이다.

자체감사는 機關別로 차이가 있으나, 상당수 기관이 個人別 監査實績 評價制度를 운영하고 있는데, 評價의 기준은 대체로 懲戒·問責·告發 등 신분상 조치와 시정금액 등이 큰 가시적 감사성과를 중심으로 설정되어 있다. 신분상 조치와 시정은 주로 법규 위반에 기인한 故意 또는 重過失이 歸責事由이므로 감사인은 합법성·준거 감사에 치중하게 된다. 또한 지적사항이 없는 경우 감사인은 심리적 부담을 느끼게 되므로 이러한 평가기준은 지적위주의 감사정향을 자극하는 문제점이 있다. 자체감사의 경우에도 수감자에 의한 평가는 마련되어 있지 않다.

요컨대 감사에 대한 현행 評價制度는 ① 평가의 세부항목과 기준이 없거나 가시적인 감사성과 위주로 평가기준이 설정되어 있어 監査人으로 하여금 合法性 지적위주의 감사에 집착하는 경향을 유

102) 이 밖에 미국 會計法人들은 證券去來委員會(Securities and Exchange Commission; SEC), 公認會計士會, 監督委員會(oversight board) 및 다른 회계법인에 의한 상호감리까지 받고 있다(이만우, 1995, p. 107).

발하고 ② 수감자의 優秀·模範事例 발굴에 대하여는 소홀히 취급하며 ③ 수감자에 의한 評價가 制度化되어 있지 않아 監査資料 要求, 監査方法, 監査人の 자세 등에 대한 환류가 미흡한 점 등이 문제점으로 지적될 수 있다.

따라서 감사실적 평가의 細部項目, 基準, 配點을 구체적으로 규정하여 평가의 객관성을 제고해야 한다. 그리고 監査結果 措置事項의 종류보다는 ① 監査技法의 난이도 ② 새로운 유형의 문제점 적출 여부 ③ 監査結論의 信賴度와 妥當度 ④ 長期的·潛在的인 과급효과 등을 重視하는 방향으로 평가기준이 전환되어야 할 것이다. ⑤ 또한 優秀·模範事例를 발굴하여 그 원인을 분석하고 다른 機關에의 波及方案 등을 제시한 경우에는 우대하며 ⑥ 무엇보다도 지적사항이 없더라도 合法·正當한 業務處理에 대한 確信(assurance)을 合理的·科學的으로 부여한 경우도 監査實績에 포함시켜야 할 것이다<sup>103)</sup>.

나아가 수감자의 감사에 대한 평가를 제도화하여야 한다. 감사사항 중 표본을 추출하여 감사결과 조치 후 일정 시점에 自體監査部署를 통해 設問調査를 하고, 감사에 대한 평가와 건의를 수렴하여 評價結果를 監査事項과 監査班(audit team)에 대한 집단평가에 반영할 수도 있을 것이다<sup>104)</sup>. 미국 國家成果評價報告書(NPR)도 IG의 자체 감사에 대한 수감자의 평가를 제도화하고, IG의 監査成果에 대한 評價基準을 정립할 것을 권고하고 있다(Gore, 1993, p. 32).

#### 마. 自體監査要員의 專門職業 倫理意識 強化

監査院은 所屬 監査人の 직업윤리와 공정한 감사자세의 확립을

103) 零假說의 수용도 과학적으로 有意한 연구결과로 받아들일 수 있는 것과 같은 논리이다.

104) 미국 GAO는 事後品質管理制(PAQRS ; post assignment quality review system)를 운영하고 있다. 즉 감사부서와 독립된 직원이 감사보고서 중 표본을 선정하여 감사단계별로 GAO의 기준과 감사품질을 대비하고 있다.

위해, <表 3-28>에서 정리된 바와 같이, 다양한 규정을 제정하고 정신교육을 꾸준히 실시하며 여러 가지 제도적 장치를 강구하고 있다. 이러한 노력이 결실을 맺어 수감자에 대한 設問調査의 結果 등 여러 정황에 비추어 감사원 직원의 윤리의식은 비교적 높은 수준에 있는 것으로 추정된다. 특히 ‘監査院職員守則’(감사원 훈령) 제9조의 2의 규정에는 감사대상기관 직원이나 監査事項 關聯者 중 친지 등 특수관계인이 있으면 실지감사 착수 전에 특수관계인 신고서를 감사원장에게 제출하도록 하였다. 또한 실지감사 착수 이후에 특수관계인이 있는 사실을 알게 된 때에는 감사반장에게 보고하고 歸廳 후 3일 내에 특수관계인 신고서를 제출하도록 의무화하였다. 이는 영국, 벨기에 등이 시행하고 있는 ‘利害相衝(conflict of interest)’ 規制制度和 같은 맥락으로서 감사인의 직업윤리를 확립하는 데 매우 중요한 장치이다<sup>105)</sup>. 중국 審計署는 심계관이 會計檢查事項이나 審計對象機關과 利害關係가 있는 경우 회계검사 除斥義務를 법률로 부과하고 있다(감사원, 1996a : 중화인민공화국 심계법 제13조).

반면에, 機關別로 차이는 있으나, 自體監査部署는 감사인에 대한 윤리의식 교육과 통제장치가 미흡하다. 循環補職으로 인해 감사에 대한 전문직업 윤리의식과 天職意識이 희박한 것도 상황을 악화시키는 요인이다. 일부 自體監査要員의 威壓의이고 否定的인 감사자세가 상존해 있음은 周知의 사실이고, 심지어 수감자의 향응을 수락하거나 감사비용을 수감자에 轉嫁하는 등의 몇몇하지 못한 사례도 적발된 적이 있다(감사원 내부자료). 특수관계인의 청탁에 의한 미온적 감사, 違法·不當事項의 묵인 내지 지적내용의 자의적 축소 또는 왜곡, 감사인으로서 우월적 지위를 남용한 청탁과 압력 행사

105) 대리인이 業務處理過程에서 주인의 이해와 자신의 이해가 상충하면 주인에게 신고하고 승인을 받아 업무를 처리하며, 業務處理 후에야 이해상충 사실을 안 경우에는 자신과 주인의 이해에 미친 영향을 신고하도록 의무화한 제도이다.

도 있을 것으로 생각된다. 따라서 公共監査準則의 한 부분에서 또는 별도로 공공 감사인에 대한 상세한 윤리규범을 제정하여 자체감사요원에게도 적용해야 할 것이다. 아울러 자체감사요원에 대한 전문윤리교육도 강화해야 할 것이다<sup>106)</sup>.

〈表 3-28〉 監査院의 所屬 監査人에 대한 統制裝置

①	감사교육원 설립(1993년)으로 전문 윤리교육 강화
②	‘출석요구 등 통제지침’ 제정 : 수감기관 직원에 대한 출석요구의 통제와 평가
③	‘감사원직원수칙’ 제정 : 감사인 복무자세, 감사시 준수사항, 생활 자세 등 규정
④	감사인의 수감기관내 ‘특수관계인신고서’ 제출 의무화
⑤	확인서·문답서·답변서는 징구하였으나 사건 불성립으로 不問처리시 수감기관장에 대한 통지 의무화
⑥	신규 감사인 공채시 면접배점 상향조정, 인성·자질을 충분히 감안하여 적격자 선발(1997년 시행 예정)
⑦	‘실지감사사무분담 등에 관한 지침’ 제정 : 감사요원의 실지감사업무에 대한 지도·감독의무 등 부과(1996년 9월)

#### 바. 監査院에 대한 會計檢査는 會計法人에 委託

감사원에 대한 회계검사는 현재 감사원의 自體監査部署인 監察官室이 수행하고 있다. 그러나 이는 감사의 基本要件인 監査人의 獨立性에 위배된다. 감사원의 예산집행에 문제점이 있어서가 아니라 公共監査體系의 선진화와 민주화에 대한 상징성이 중요하다. 미국 GAO에는 자체감사관이 없으며, 감사의 獨立性和 客觀性을 유지하기 위해 GAO에 대한 회계검사를 계약에 의해 회계법인에 위탁한

106) 1996년 11월 밝혀진 서울시내버스 비리사건이 계기가 되어 서울시 본청과 구청 소속 자체감사인 700여명은 2박 3일간 일정으로 서울시와 감사원이 합동으로 주관하는 특별 정신교육과정을 이수하였다.

다<sup>107)</sup>. 監査報告書는 監査年報(Annual Report)에 게재하여 의회에 제출한다(감사원, 1995). 캐나다 OAG에 대하여는 의회 財政委員會가 위탁한 회계법인이 회계검사를 수행하고 있다(감사교육실, 1994). 長期的으로는 우리도 監査院法을 개정하여 감사원에 대한 회계검사를 민간 회계법인에 맡겨야 할 것이다. 위탁대상 회계법인은 앞 절에서 논의한 절차에 따른 적격 회계법인으로 제한하는 것이 바람직하다.

#### 4. 成果監査와 豫防監査 定着

성과감사와 예방감사의 정착을 위한 細部課題로는 ① 정부부문 성과지표의 개발, 측정과 성과 향상을 위한 유인장치의 마련 ② 監査委員 任用資格 확대 ③ 確信監査制 시행 ④ 감사성과 배당제 도입 ⑤ 會計情報 시스템과 프로그램에 대한 감사원 의견표시제 신설 등 5가지를 분석하였다.

##### 가. 政府部門 成果指標의 開發·測定과 成果向上 誘引裝置 마련

우리나라에는 政府部門의 성과와 生産性を 指標에 의해 測定·評價하는 체계적인 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 國務總理 行政調整室이 半期別 또는 수시로 실시하는 정부업무에 대한 심사평가제도가 있으나, 정부의 주요 시책과 사업의 추진상황을 계획 내지 목표와 대비하여 진도를 분석하고 집행의 성과를 다양한 측면에서 종합적으로 평가하는 것으로서 체계적으로 개발된 지표에 의하여 성과를 계량화하고 생산성을 평가하는 제도는 아니다<sup>108)</sup>. 政府投

107) 1993년에는 회계법인인 KPMG Peat Marwick이 GAO 회계검사를 受任하였다.

108) 1996년의 경우에는 중점관리과제 50건, 각급 기관의 자체심사평가과제 77건, 계 127건의 과제가 선정되었다. 심사평가 과제는, 불공정거래

資機關, 理工系 政府出捐 研究機關, 大學校, 地方教育廳 등에 대하여는 보다 定型化된 평가제도가 있으나, 역시 經營實績, 研究實績 등에 대한 綜合評價的인 性格을 띠며 생산성에 대한 체계적인 평가와는 차이가 있다. 이 밖에 민간부문에 의한 지방자치단체, 의료보험조합 등에 대한 평가도 사정은 크게 다르지 않다.

또한 우리는 정부의 성과를 파악하기 쉬운 成果主義 豫算制度, 複式簿記, 發生主義 會計處理方式 대신에, 品目別 豫算制度, 單式簿記, 현금주의 회계처리방식을 채택하고 있다. 따라서 정부업무의 성과를 평가할 수 있는 基礎情報가 미흡하며, 財政經濟院의 豫算審査도 형식성과 부실함을 면하지 못하고 있다.

〈表 3-28〉은 公共責任性을 확보하기 위한 3단계의 감사방법을 비교하고 있다. 준거 책임성을 확보하기 위한 준거감사는 監査時點이 사후적이며, 감사인과 수감자간 대립적인 구도하에서 법규위반 여부를 적발하는 감사에 치중하므로 전시효과는 크나 과급효과는 단기간에 그친다. 이에 비해 成果監査는 監査人과 수감자간 협조적인 共生關係를 유지하면서 가시적인 전시효과보다 조직과 시스템에 미치는 中·長期的인 波及效果에 역점을 두므로 政府生産性에 보다 肯定的인 影響을 미친다. 제 I 장에서 언급한 대로, 우리나라에는 준거감사를 통한 준거 책임성만 확보되고, 성과 책임성과 역량확충 책임성을 확보할 수 있는 성과감사는 아직 정착되지 못하고 있다. 그 결과 수감기관은 감사지적사항의 회피에만 부심하면서 장기적 관점에서의 시스템 역량 확충과 실질비용의 절감은 등한시하고 公共支出 부담을 民間部門에 轉嫁하는 등 副作用이 나타나고 있다.

---

행위의 시정 강화, 규제완화의 持續的 推進, 稅制改革의 持續的 推進, 농어업인의 경쟁능력 배양, 에너지 수급 안정, 中小企業의 육성기반 확충, 초고속 정보통신 기반 구축, 軍事對備態勢 維持, 국방 現代化 推進, 國際機構에서의 活動 強化 등 포괄적인 정부의 시책방향을 대상으로 하고 있다.

〈表 3-29〉 公共責任性 確保를 위한 監査方法의 比較

	준거감사	성 과 감 사	
		성과 평가	역량확충 감사
감 사 시 점	사후	사후위주, 사전병행	사전위주, 사후병행
감 사 대 상	개인, 회계계정	개인, 프로그램	조직, 시스템
관 심 영 역	법규	유인 장치·제도	기술, 전략
수 행 방 식	적발 위주	定量評價와 bench- marking 중심, 대안 검토 불필요	定性分析과 설계중 심, 대안검토 필요
수 행 기 간	1~3개월	3~6개월	6개월~3년
감 사 인 과 수감자 관계	대립적	우호적	협조적, 共生關係 <sup>1)</sup>
결 과 처 리	부정적 수단	긍정적 수단	긍정적 수단
전 시 효 과	큼	중간	크지 않음
파 급 효 과	단기	중·장기	중·장기

註：1) 논쟁 가능성은 오히려 증대.

資料：Light(1993, p. 14, 18)에서 재구성.

우리 감사원은 效率性 監査(1980년대 초반), 政策監査(1980년대 중반부터 1990년대 초반까지), 成果監査(1990년대 초반 이후)라는 다양한 이름으로 성과감사의 여러 가지 변형을 시도해 왔다. 그럼에도 불구하고 성과감사가 아직 정착되지 않은 이유는 ① 비리 척결 위주 감사에 대한 정치권과 국민의 기대 ② 公職非理 등 합법성 준거감사에 대한 수요의 지속 ③ 國會 등 成果監査의 결과를 이용할 수 있는 부문에서의 수요 미흡<sup>109)</sup> ④ 성과감사에 대한 감사인의

109) 미국 GAO가 수행하는 감사는 80%이상이 의회의 요청에 따른 것이다. 이 비율은 1969년 10%에 불과하였으나 1977년 30%, 1988년 80% 이상으로 급등하여 오늘에 이르고 있다. GAO 직원이 의회에 증언한 회數도 1969년 24회, 1977년 111회, 1988년 200회 이상으로서 같은 추세를 보여주고 있다(신언성, 1995; Havens, 1990). 또한 GAO는 예산회계법 제734조의 규정에 의해 직원을 국회 상임위원회에 상시 근무 형태로 파견근무시키고 있다.

경험 日淺과 전문성 및 역량의 미흡 ⑤ 정책감사와 성과감사를 동일시하는 잘못된 인식에서 비롯된 수감기관의 거부감 등으로 요약할 수 있다<sup>110)</sup>.

성과감사에 대한 수감기관의 반발은 우리나라에만 있는 현상이 아니다. 1960년대 초반 캐나다 OAG가 정부의 成果와 生産性에 대한 監査를 시도하자 연방부처는 감사한계의 逸脫을 이유로 강력하게 반발하였다. 이에 캐나다 의회는 1973년 이른바 Wilson위원회를 설치하고 이 문제에 대한 토의를 시작하였다. 1977년 동 위원회는 OAG의 성과감사가 정당하다고 결론짓고, 監査院法(Auditor General Act)을 제정하여 성과감사의 근거를 명문화하는 한편 OAG의 권한을 대폭 강화하는 것으로 논쟁을 귀결지었다.

이처럼 英美系 國家의 監査機構는 우리와 달리 성과감사를 중시하고 있다. <表 3-30>에서 요약하고 있는 것처럼, 1990년 투입예산을 기준으로 할 때 캐나다 OAG는 성과감사 42.8%, 公企業監査 21.6%로서 준거감사와 결산감사에 비해 훨씬 높은 비중을 차지하고 있다. 미국 GAO가 1993년 의회에 제출한 보고서 813건 중 784건(96.5%)이 성과감사와 관련되었다<sup>111)</sup>. 영국 NAO와 호주의 NAO는 각각 의회에 제출한 보고서와 투입한 감사자원을 기준으로 30% 정도를 VFM 감사 또는 성과감사에 할당하고 있다. 뉴질랜드 Audit Office의 VFM監査活動은 投入 監査資源을 기준으로 5%에

110) 김현구(1990, p. 197)는 1980년대 중반 감사원이 시도한 정책감사가 실패한 이유로 ① 감사의 기준에 초점을 맞추지 않고 감사의 대상인 정책에 역점을 둔 오류 ② 정책감사의 포괄성 ③ 감사수행능력을 감안하지 않고 과시욕과 정치적 감각에 의존한 무리한 추진 등 3가지를 들고 있다.

111) 미국은 1993년 ‘政府成果法(Government Performance and Results Act)’을 제정하여 대통령과 연방기관장간에 ‘成果協定(performance agreement)’을 체결함으로써 기관장으로 하여금 성과에 대해 책임을 지도록 조치하고 있다. 1995년 8월 현재 이러한 成果協定을 체결한 聯邦機關은 8개에 달하고 있다.

〈表 3-30〉 英美系 國家의 成果監査 活動

	성과감사활동	비 고
캐나다 OAG	성과감사 42.8%, 공영기업감사 21.6%	1990년 투입예산 기준
미국 GAO	813건 중 784건(96.5%)	1993년 의회에 제출한 보고서 기준
미국 연방자체감사관 Inspector General	27개 기관 중 12개 기관은 자체감사시 성과감사 수행	1993년
영국 NAO	지출가치감사(VFM) 보고서 30건(50%)	1994년 의회에 제출한 보고서 기준
뉴질랜드 Audit Office	의회제출 VFM 보고서 연간 10건, 5% 각 부처와 지방정부의 성과지표에 대한 확인감사의무화	1994년 감사자원 기준 1989년 재정법
호주 감사원(National Audit Office; 1995년)	성과감사 30%	1994년 투입한 감사자원 기준

資料 : 감사교육실(1994), 강주훈(1996), Light(1993), Hendricks et al. (1990), OECD(1995b), Bouckaert(1995)에서 구성.

불과하나(OECD, 1995b, p. 52), 1989년 개정된 財政法(Public Finance Act)에 의해 각 부처와 지방정부가 작성하는 성과지표에 대한 확인감사를 실시하고 있어 성과감사 활동이 활발한 편이다 (Bouckaert, 1995, p. 26)<sup>112)</sup>.

대륙계 국가도 그동안 전통적으로 합법성 감사, 준거감사에 치중해 왔으나 INTOSAI의 권고, OECD 행정서비스위원회에서의 토의 등을 통해 영미계 국가들의 추세를 받아들여 최근에는 성과감사로

112) 새로운 제도를 도입한 첫 해에 뉴질랜드 감사원장(Auditor General)은 지방의회(Council)들이 성과지표를 부실하게 작성하였다는 이유로 한 지방의회를 제외한 모든 지방의회에 성과지표를 수정하였다(OECD, 1996, p. 189).

방향을 전환하고 있음은 제 I 장에서 설명한 바와 같다. 특히, 핀란드 SAO와 스웨덴 RRV는 감사인력의 각각 50%와 40%를 성과감사에 투입하고 있으며, 이에 못지않게 네덜란드 DCA와 덴마크도 감사활동의 3분의 1을 성과감사에 투입하고 있다. 최고감사기구 뿐만 아니라, 미국 연방부처의 自體監査官(IG ; Inspector General)도 점차 성과감사에 역점을 두는 추세이다. 保健人力部(HHS ; Health and Human Services)의 IG는 성과감사를 통해 예산 1달러당 200달러의 예산을 절감한 것을 자부하고 있다고 한다(Sonnichsen, 1990, pp. 80~81)<sup>113)</sup>.

우리나라에서는 成果監査의 최종 단계인 ‘力量擴充監査’에 앞서 여러 가지 여건을 감안하여 우선 중간 단계인 ‘成果評價(performance review)’부터 시도하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 力量擴充監査는 專門監査人力의 부족 등 문제점을 감안하여 사업부서부터 적용하고, 本格的인 실시는 專門人力의 確保 또는 복식부기 등 정부회계제도의 개선과 부분적이거나 성과주의 예산제도가 도입되어야 가능할 것이다. 1980년대 중반부터 상당수의 OECD 회원국들은 경기침체와 재정적자를 극복하기 위해 정부의 성과에 관심을 갖고 성과평가를 시행해 왔다. 이에 힘입어 成果評價가 갖는 적지 않은 問題點들에도 불구하고 이들 나라의 정부성과는 상당한 정도로 향상되었다(OECD, 1994a, 1994b).

성과평가를 위해서는 체계적인 成果指標(performance indicator)를 개발하는 것이 필수적이다. 성과지표는 ① 政府部門 全體의 성과를 측정하여 시계열 趨勢值를 살펴보는 總括指標 ② 經常的 支出을 중심으로 中央行政機關別 성과를 유사기관, 외국의 정부기관 또

113) 그러나 IG들이 너무 감사성과에 치중한 나머지 ① 短期的, 近視眼의 인지적 ② 不時訪問 등에 의한 수감부서와의 非友好的 분위기 漸增 ③ 經營과 管理 지상주의적 감사방향 등에 따른 폐해가 대두되고 있다. 이러한 점은 Gore(1993)의 국가성과평가보고서에서도 지적되고 있다.

는 민간부문과 상대적으로 비교할 수 있는 共通指標 ③ 각급 기관 고유의 성과를 측정하여 추세치나 외국의 政府機關 또는 유사 民間機關과 비교하는 개별지표로 나누고, 總理室, 監査院, 財政經濟院, 內務部, 總務處 합동으로 作業班(task force)을 구성하여 개발하는 것이 바람직하다. 개발된 지표는 시범적으로 적용하면서 계속 보완해 나가며, 성과지표가 확정되면 정기적으로 측정하고 측정결과는 공개해야 한다.

성과의 측정보다 측정결과를 활용하는 것이 더욱 중요하다. 測定結果를 감사원의 力量擴充監査로 발전시키는 것 외에도, 財政經濟院의 豫算審査, 국회의 豫算審議, 國務總理 行政調整室의 審査評價, 總務處의 組織 및 인사관리, 사무능률 개선과 行政電算化, 法制處의 法制審議, 공보처의 國政 弘報, 內務部의 지방재정교부금 배분, 교육부의 지방교육재정교부금 배분 등 성과지표의 활용수요는 대단히 많다. 우수기관에 대한 유인장치를 마련하여 성과 향상을 위한 기관별 노력을 유도하는 것도 필수적이다. 예컨대 우수기관에 대하여는 ① 次期 外部監査의 생략 ② 예산편성시 우대(예: 國庫補助金 차등지원, 출연금 증액 등) ③ 특별 성과급 지급 등 報酬의 差等化 ④ 組織 擴大 ⑤ 정부투자기관 경영평가 반영 등과 연계할 수 있을 것이다. 성과가 높은 분야에 자원을 집중적으로 배분하는 것은 생산성 제고에 기여할 것이기 때문이다.

성과지표의 측정과 활용체계는 다음과 같이 하는 것이 바람직하다. 첫째, 성과지표의 수요기관이 전 부처를 망라하므로 成果指標는 國務總理 行政調整室長(제4행정조정관) 또는 감사원장이 총괄 관리해야 할 것이다. 행정조정실장은 정부업무 심사평가 기능을, 감사원장은 정부업무에 대한 감사업무를 각각 담당하고 있어, 機能, 組織 및 인력의 측면에서 별 문제가 없다. 둘째, 성과지표는 행정조정실장 또는 감사원장이 具體的인 指標와 산식, 그리고 작성지침을 마련하여 각 중앙행정기관에 시달하고, 이를 기초로 중앙행정기관장

은 성과지표를 작성하여 行政調整室長, 監査院長, 財經院長官에게 제출한다. 셋째, 제출된 성과지표에 대하여 감사원은 성과감사의 자료로 활용하는 한편, 중앙행정기관에 대한 실지감사시 성과지표가 정당하게 작성되었는지를 필수적으로 확인하도록 한다.

〈表 3-31〉 OECD國家의 審査評價, 成果監査, 豫算審査 連繫 趨勢

미국 연방부처	1980년대 중반부터 심사평가를 자체감사관(IG)으로 일원화
영국 감사위원회	1992년부터 지방자치단체가 작성한 성과지표에 대한 감사결과를 지방자치단체별 성과순위와 함께 발표
미국 캘리포니아 州 Sunnyvale市	1979년부터 82개 program, 300여개 objective, 1,500여개 task의 성과를 지표(Community Condition Indicators)로 측정, 예산 편성과 연계
뉴질랜드	1989년부터 중앙부처의 산출물인 '정책권고(policy advice)'의 성과를 측정, 예산배정과 연계
	1989년부터 교육평가청(Education Review Office)을 신설, 장학관 (school inspectorate)이 평가와 회계검사를 겸임
스웨덴 RRV	모든 부처는 예산요구시 성과보고서 제출, RRV는 동 성과보고서를 감사하고 평가하여 결과를 발표
네덜란드 지방자 치단체	모든 지방자치단체의 성과는 외부감사인이 검증
캐나다	OAG는 연방부처의 성과정보에 대해 논평
	법무부장관(Solicitor General)이 관장하는 독립된 외부위원회가 심사평가와 외부감사를 병행 <sup>1)</sup>
핀란드 SAO	1993년부터 예산보고서에 수록된 정부성과를 의무적으로 감사

註 : 1) 이들 위원회에는 공공민원처리위원회(Public Complaints Commission), (External Review Committee), 보안정보평가위원회 (Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service), 교정감시관(Correctional Investigator) 등이 포함된다 (OECD, 1996, p. 162).

資料 : Light(1993), Audit Commission(1993), Mercer(1994), Hunn (1994), OECD(1994a, 1994b, 1995b, 1996)에서 구성.

정부부문 성과의 측정과 평가업무를 이상과 같이 운용하면 심사평가와 성과감사가 유기적으로 연계되는 결과가 초래된다. <表 3-31>을 보면 OECD 회원국에서는 사실상 심사평가, 성과감사 그리고 예산심사가 통합, 보완되는 추세에 있다. 1990년 현재 미국 연방부처 중 IG가 심사평가기능까지 수행하는 곳은 保健人力部, 國防部, 商務部, 法務部, 國務部, 에너지部 등 8개이며, 이와 비슷한 기능을 수행하는 곳은 教育部, 勞動部 등 4개이다. 나머지 부처 중 일부도 IG로 하여금 심사평가기능을 수행토록 할 계획을 수립중이다 (Moran, 1990, pp. 13~15).

뉴질랜드는 1989년 교육법(Education Act)의 개정으로 신설된 교육평가청(Education Review Office)을 신설하여 장학관(school inspectorate)으로 하여금 학교 서비스의 성과를 평가하는 한편 회계검사 기능까지 겸임하도록 하였다(OECD, 1996, pp. 145~147). 영국 감사위원회는 1992년부터 지방자치단체가 작성한 성과지표에 대한 감사결과를 지방자치단체별 성과순위와 함께 발표하고 있다. 企業會計監査에서도 최근 會計法人의 賣出額이 急成長하는 분야는 경영권고 서비스(Management Advisory Services)이다. 이러한 추세에 비추어 성과감사와 심사평가의 긴밀한 連繫는 당연하다.

#### 나. 監査委員 任用資格 擴大

감사원은 감사원장을 포함한 7인의 위원으로 구성되며 임기는 4년이고 65세가 停年이다. 監査委員은 彈劾決定, 禁錮 이상의 형의 宣告 또는 장기간 심신쇠약으로 직무 수행이 불가능한 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니하여 신분이 보장된다. 이들은 감사위원회의의 구성원으로서 ① 監査院의 감사정책과 주요 감사계획 ② 決算의 確認과 國會에 대한 결산검사 보고 ③ 監査結果 수감기관장에 대한 처분요구와 재심의 ④ 審査請求와 意見表示 등 사실상 감사원의 모든 업무에 대한 최종적인 결정에 참여한다.

그러므로 감사위원의 철학과 가치관은 公共監査의 패러다임과 방향에 커다란 영향력을 발휘한다.

감사원법 제7조의 규정은 감사위원의 임용자격을 ① 1급 이상 公務員으로서 3년 이상 任職한 자 ② 3급 이상 공무원으로서 8년 이상 임직한 자 ③ 판사, 검사, 군법무관, 辯護士로서 10년 이상 임직한 자 ④ 공인된 대학의 副教授 이상으로서 8년 이상 임직한 자로 제한하고 있다.

그러나 감사원 감사의 방향을 成果監査로 전환하고 감사의 중점을 政府生産性 提高에 두기 위해서는 政策分析과 經營評價 분야 등의 전문가가 감사위원이 될 수 있도록 문호를 확대해야 한다. 또한 행정의 다원화와 전문화 추세에 맞춰 法律·行政 분야와 정부나 대학 외에 企業體, 公的團體 등에 종사하는 다양한 분야의 전문가 영입이 필요하다. 이는 부문간 장벽을 완화하는 개방형 임용제의 취지와도 부합한다. 따라서 감사위원의 任用資格을 ① 公認會計士, 技術士, 정보시스템監査士(CISA) 등 감사와 관련된 전문 자격증의 소지자로서 일정기간 이상 실무 경력자 ② 監査와 관련된 博士學位 소지자로서 政府機關 또는 연구기관 등에 일정기간 이상 임직한 자 등으로 확대하는 것이 바람직하다.

#### 다. 確信監査(Assurance Audit)制 施行

기업회계감사의 경우에는 감사결과 適正意見, 限定意見, 不適正意見 등 의견을 표명하거나 의견을 拒絶하게 되어 있다. 그러나 우리나라의 公共監査는 감사결과 지적사항이 없으면 특별한 경우에 작성하는 간단한 종합평가를 제외하면 감사보고서에 쓸 내용이 별로 없는 실정이다. 따라서 감사자는 지적 위주의 시각에서 감사를 하고 受監機關의 內部統制 시스템 등을 巨視的으로 評價하려는 노력은 소홀히 하게 된다. 자연히 수감자는 “監査結果 無消息이 喜消息”으로 인식하는 경향이 강하다.

수감기관의 시스템 전반에 관한 包括監査(comprehensive audit) 또는 確信監査(assurance audit)制를 시행하여 감사시에는 우선 수감기관의 내부통제 시스템 점검을 의무화해야 한다<sup>114)</sup>. 全數監査가 불가능한 상황에서는 개별 문서나 업무에 대한 감사보다 내부통제 시스템을 점검하는 시스템 監査(system based audit)가 더욱 중요하다. 內部統制 시스템이 취약한 부문에는 사고와 비위의 발생 가능성이 높으므로 그러한 부문에 대한 監査標本 抽出確率을 높여서 감사의 효과를 極大化할 수도 있지만, 시스템 감사는 ‘監査에 대한 監査,’ 즉 上位監査(meta audit)의 의미를 지니기 때문이다.

앞에서 언급한 바와 같이 확신감사는 ① 監査標本の 科學的인 選定方法 도입 ② 成果指標의 확인과 병행 ③ 그리고 監査實績에 대한 평가에도 반영해야만 제대로 효과를 거둘 수 있다. 표본에 대한 감사결과 문제점이 없으면, 일정한 신뢰도와 유의수준을 전제로 모집단의 업무와 시스템은 잘 構築·運用되고 있다는 ‘確信’을 수감기관에 부여할 수 있다. 곧 감사기관에 의한 零假說(“受監機關이 合法, 公正, 效率, 合目的的으로 업무를 수행하고 있다”)의 受容事實을 명확히 전달하는 것이 필요하다. 반면에 표본에 문제점이 있으면 모집단의 오류(문제점) 가능성을 추정하는 한편, 통제 시스템을 어떻게 개선하는 것이 바람직한가를 분석하고 이를 수감기관에 제시해야 한다.

#### 라. 監査成果 配當制 導入

현행 제도에 따르면 감사결과 제도개선을 통한 예산절감분은 수

114) 內部統制는 크게 ① 組織的(organizational) 또는 一般의·環境的 統制와 ② 節次的(procedural) 또는 응용, 특정통제로 나뉜다. 전자는 다시 ① 物理的(physical) 통제 ② 權限의 統制(authorization) ③ 會計的(accounting) 통제로, 후자는 ① 構造的(structural) 統制 ② 任務의 分離(segregation of duties) ③ 監督(supervision) ④ 管理(management) ⑤ 인력통제로 각각 나뉜다(Jones and Bates, 1990).

감기관만 향유하고 監査機關에는 아무런 혜택이 없다. 이런 체제에서는 감사인이 指摘·處罰爲主의 감사정향에서 탈피하여 제도개선 또는 事業成果의 분석을 통한 豫防·支援의 監査에 몰두하기가 쉽다. 肯定的 外部效果(positive externalities)를 초래하는 행위에 대한 矯正的(Pigouvian) 補助金, 곧 합리적인 보상장치가 결여되면 외부효과를 유발하는 바람직한 행위는 사회적으로 필요한 적정수준보다 過少生産되는 것이 일반적이다.

따라서 潛在的인 監査成果를 社會的으로 적정한 수준만큼 확보하기 위해서는 감사결과 제도나 정책의 개선을 통해 절감된 예산의 일정 비율(예 : 10%)을 감사기관에 배당하는 감사성과 배당제를 도입하는 것이 바람직하다. 이는 감사기관을 ‘殘餘利益 請求人’(residual claimant)으로 전환하여<sup>115)</sup> 社會的으로 바람직한 결과를 유도하도록 노력할 유인을 부여한다. 公務員이 創案한 아이디어가 채택되면 節減된 豫算의 10%를 創案者에게 지급하는 것과 같은 맥락이다.

다만 環境變化에 따른 불확실성을 줄이고 수감기관의 부담을 덜기 위해 감사성과는 ① 감사후 일정기간 동안(예 : 3년간) 절감이 사실상 실현된 부분으로 한정하고 ② 追徵·回收·還給·國民負擔 경감 등 진정한 사회적 효익이 아닌 移轉的(transfer) 性格의 감사성과는 배당의 대상에서 배제하는 것이 필요하다. 이전적인 성격의 감사성과를 포함하면 陷罪監査, ‘監査農事(audit farming)’, 실수 待機 등 過剩監査의 폐해가 우려되기 때문이다. 司法施設特別會計로 귀속되는 교통위반 범칙금의 경우, 團束警察에 의한 過剩團束, 陷

115) 古代 메소포타미아에서 시작되어 19세기까지 유럽, 1970년대까지 세네갈, 인도네시아 등에 존재하다가 1980년대 중반 볼리비아에서 다시 채택된 이른바 ‘조세농사’제도가 대표적인 사례이다(Webber and Wildavsky, 1986; Kligaard, 1996). 우리나라는 TV 시청료 징수와 관련하여 1990년까지 이와 유사한 제도를 시행한 바 있다.

寡團束의 誘引이 내재되어 시비가 끊이지 않음은 잘 알려진 사실이다.

마. 會計情報시스템과 프로그램에 대한 監査院 意見表示制 新設

監査院法 제49조는 국가의 會計關係法令을 제정 또는 改廢하고자 할 때에 소관 부처는 미리 감사원의 의견을 구하도록 규정하고 있다. 會計事務 擔當者가 會計關係法令의 해석상 의문이 있는 사항에 대하여도 감사원의 의견을 구할 수 있다. 전문 監査機關으로 하여금 內部統制裝置의 구축 여부 등 主務部處가 파악할 수 없는 사항을 미리 점검하도록 제도화한 것이다. 이에 따라 1995년 감사원은 43건의 의견을 표시하였는데, 이들 중 會計關係法令의 制定·改廢와 관련된 것이 20건(회답 15건, 반려 등 5건), 법령의 해석 또는 질의와 관련된 것이 23건(반려 등 23건)에 달하였다(『1995년 감사연보』, pp. 546~547).

그러나 情報化의 趨勢에 따라 급격히 증가하고 있는 회계정보시스템, 그리고 회계관련 응용(application) 프로그램의 개발 또는 수정에 대하여는 감사원의 사전적인 통제제도가 마련되어 있지 않다. 이러한 시스템 또는 응용 프로그램에 內部統制裝置가 적절하게 構築되어 있는지 여부에 관해 會計分野의 專門的인 統制機關인 監査院이 검토할 기회가 없고, 정보시스템 專門家와 會計制度의 운용 당사자만 참여하는 것은 바람직하지 못하다. 정보시스템이나 프로그램은 개발이 완료되고 나면 교체나 수정이 어렵고 막대한 비용이 수반되기 때문에, 開發段階에서부터 監査院이 관여하여 內部統制의 관점에서 검토하고 의견을 표시하는 것이 타당하다. 미국 ISACA도 정보시스템 감사와 관련하여 같은 내용을 권고하고 있다 (ISACA, 1996).

1950년 제정된 미국 豫算會計節次法(Budget and Accounting Procedures Act)에 의해, GAO는 聯邦政府를 위한 會計基準을 정

립하고 각 行政機關의 內部統制를 점검하는 기능을 보유하고 있다. 이에 따라 GAO는 '회계원리와 규정'과 '行政機關의 會計制度에 대한 검토와 承認에 관한 指針'을 제정하였으며<sup>116)</sup>, 모든 聯邦機關은 위 규정과 부합하는 자체 회계제도를 마련하고 위 지침에 따라 GAO의 승인을 받아 시행한다. 그리고 GAO는 行政機關의 會計·財務管理시스템의 開發과 向上에 협력하는 한편, 회계정보시스템의 개발을 검토, 승인하는 권한을 지니고 있다(감사원, 1995)<sup>117)</sup>.

시스템 또는 응용 프로그램의 개발과정에 대한 필수적인 검토사항은 ① 시스템의 주요 構成要素(components), 目的, 使用者 要求事項(requirements)을 파악하여 통제가 필요한 분야를 식별 ② 시스템의 주요한 위험(risk)과 노출(exposure)의 판별과 優先順位の 부여 ③ 危險과 露出을 억제하기 위한 통제(control)수단의 파악 ④ 시스템 또는 프로그램의 수요와 공급의 整合性 그리고 확대 可能性 分析 ⑤ 적절한 통제의 유무를 확인하기 위한 概念圖(conceptual design)의 검토 ⑥ 시스템 또는 프로그램에 內在된(embedded) 監査 routine 또는 監査 module의 適切性 판단 ⑦ 업무 흐름도(work flow chart)가 一般的인 設計基準에 적합한지 여부의 分析 ⑧ 시스템에 의한 거래(transaction)의 추적과 책임소재의 확인을 위한 監査證據(audit trail)의 확보 가능성 ⑨ 오류 데이터의 식별과 處理能力 ⑩ source module과 실행 code에 대한 접근통제의 적합성 및 양자의 1對 1 대응여부 확인 등이다(ISACA, 1996).

116) 속칭 'Title II'로 불리는 '연방정부기관 지도를 위한 정책과 절차편람'(Policy and Procedures Manual for Guidelines of Federal Agency) 제2편을 뜻한다.

117) GAO는 이 밖에 ① 聯邦政府와 맺은 계약과 관련된 입찰과정에서의 부당사항에 대한 異議申請(bid protest)의 裁決 ② 연방정부의 또는 연방정부에 대한 불명확한 支給請求와 관련한 異議申請 裁決(claims settlement) ③ 政府支出의 적법성에 관한 事前判定(advanced decisions) 등 會計制度의 운용과 관련하여 우리 감사원의 의견표시보다 훨씬 강력한 권한을 보유하고 있다.

## 5. 監査基盤 擴充과 監査力량의 培養

감사인의 전문성과 자질을 높일 수 있도록 감사기반을 확충하고 감사역량을 배양하는 대신, 실지감사활동은 축소해야 한다. 감사기반 확충과 감사역량 배양은 감사의 권위와 신뢰를 높여 부작용을 줄일 것이며, 실지감사활동의 축소는 수감부담 완화에 기여할 것이다. 미국 GAO와 캐나다 OAG는 감사기반부서가 조직적으로 체계화되어 있다(이영균, 1996). 우리 監査院은 企劃管理室, 監査教育院 등 감사기반부서를 ‘直屬室’ 또는 ‘支援部署’ 정도로 격하하여, 實地監査에 종사하는 一線 監査局들에 비해 직원들이 근무를 기피하는 경향부터 바로잡아야 한다. 監査基盤(audit infrastructure) 擴充 및 監査力량의 배양과 관련된 세부과제로는 ① 서면감사와 監査準備의 內實化 ② 監査循期와 懲戒·問責時效의 연장 ③ 專門 監査教育의 확대와 內實化·特性化 ④ 감사 專門人力의 확보 등 4가지 측면에서 검토하였다.

### 가. 書面監査와 監査準備의 內實化

〈表 3-32〉를 보면, 監査院의 實地監査 대비 書面監査의 비율은 延人員을 기준으로 지난 5년간 지속적으로 증가되는 추세에 있다. 따라서 감사자료에 대한 분석활동이 量的으로는 크게 확대되고 있음을 알 수 있다. 그러나 전체 인력 대비 감사준비와 감사결과의 처리에 동원된 연인원의 비율은 1992년 급증한 이래<sup>118)</sup> 3년 연속 하락하고 있다. 아직도 감사인 1인당 年 평균 10개 內外의 감사사항에 동원되고 있어 實地監査活動 부담이 과중한 편이다. 실지감사후 감사결과의 처리 등에 소요되는 시간을 감안하면, 성과감사의 선행

118) 이는 대통령 선거가 있었던 1992년 공직자들의 동요 등을 감안하여 실지감사를 크게 줄인 데 기인하는 것으로 보인다.

단계로 요구되는 體系的인 監査準備와 書面監査의 不實化는 불가피한 실정이다.

게다가 監査資料가 데이터베이스(DB)로 구축되어 있지 않아서 常用 감사자료를 수감기관에 여러 번 제출하도록 요구하는 등 감사 비효율과 수감부담을 가중시키는 요인이 되고 있다. 또한 政府會計에 대한 電算監査 패키지가 없어 書面監査에 애로를 겪고 있다. 美國, 英國, 濠州, 캐나다 등의 감사원은 오래 전부터 감사전용 패키지를 자체 개발하여 사용해 오고 있으며, 우리나라에서도 농협과 한국통신 등 일부 準政府部門은 이를 개발한 바 있다(남궁 랑, 1996). 그러나 政府部門은 몇 차례의 市·道에도 불구하고 아직 정부회계의 공통업무에 적용할 汎用監査 패키지조차 개발하지 못한 형편이다.

따라서 감사인 1인당 실지감사 일수를 輕減하는 대신 書面監査와 資料分析 日數를 확대할 필요가 있다. 성과감사를 정착시키기 위해서는 예비조사와 監査資料 分析, 그리고 監査結果의 평가와 환류를 강화해야 하기 때문이다. 1993년 중 미국 GAO가 수행완료한 과제 1,483건 중 정식 또는 약식 보고서를 제출한 성과감사에는 평균 14.1개월(감사원, 1994b)<sup>119)</sup>, 日本 會計檢査院의 성과감사는 평균 4.6개월(감사원, 1994c)이 각각 소요되었다. 우리는 겨우 18일에 불과하여(강주훈, 1996) 내실있는 성과감사를 기대하기 어려운 형편이다. 그렇다고 성과감사의 실지감사기간을 늘리는 것은 수감기관의 부담이 커지게 되어 현실적으로 어렵다. 따라서, 절충안으로 실지감사 전에 충분한 豫備調査, 書面調査, 資料分析 등 철저한 監査準備가 선행되어야 할 것이다.

미국 GAO는 資料分析을 위한 엄격한 細部節次를 확립하고 역할을 분담하는 체제로 운영하고 있다. 곧 分析技法 專門家 그룹(DMTAG ;

119) 과제당 평균 투입비용은 23만 2천달러였다.

〈表 3-32〉 監査院 監査人力 運用 推移

(單位：연인원, %)

	1991	1992	1993	1994	1995
서면감사	12,311	22,810	28,357	40,081	50,986
실지감사	70,117 (43.3)	42,797 (26.8)	47,354 (30.0)	48,777 (28.0)	51,690 (28.5)
감사준비와 결과처리	47,071 (29.0)	65,725 (41.2)	56,791 (35.4)	56,908 (32.7)	59,054 (32.5)
교육 등 기타 지원	32,612	28,083	27,746	25,373	19,817
계	162,111	159,415	160,248	174,139	181,547
서면감사/실지감사	17.6	53.3	59.9	82.2	98.6

註：( )안은 전체인력 대비 비율.

資料：감사원, 『1995년 감사연보』, 1996, p. 419에서 재구성.

Design, Methodology, and Technical Assistance Group)이 있어서 감사팀의 調査設計, 面接表·設問紙 作成, 資料蒐集, 統計分析 등을 전문적인 수준에서 지원하고 있다(감사원, 1995)<sup>120)</sup>. 우리 감사원도 자료분석을 지원하는 전문인력으로서 統計學, 電算學, 經濟學, 政策分析學 등 전공자를 단계적으로 확보해 나가야 하겠다. 다만 전문인력시장의 수급상황이 원활해져 이들의 고용비용이 낮아질 때까지는 전문요원으로 구성된 ‘資料分析 支援課’를 신설하여<sup>121)</sup>, 감사팀의

120) 1980년대 중반 감사원은 ‘資料分析擔當官’을 설치하여 일시적으로 운용한 바 있다. 이는 주요 시책사업 등에 대한 감사자료의 철저한 사전 분석을 통해 문제점을 도출하고 이를 일선 감사부서에 移管함으로써 감사의 과학성을 제고하려는 시도이었다. 하지만, 여러 가지 여건이 성숙되지 않아 자료분석담당관은 1년 남짓한 실험기간후 폐지되고 말았다.

121) 미국 GAO는 이와 비슷한 조직으로 ‘事業評價와 方法論局(Department of Program Evaluation and Methodologies)’을 운영하고 있다.

자료분석에 대한 指導, 勸告, 協調를 전담하도록 하고 수시로 외부 전문가들을 활용할 필요도 있다.

합법성 회계검사를 위한 실지감사인력과 기간을 줄이고 감사장소의 범위를 축소할 수 있도록, 현재 진행되고 있는 정부회계 전산화 작업과 함께 정부회계의 전산감사에 적합한 汎用監査 패키지(generalized audit package)를 개발, 보급해야 한다. 필요하다면 선진국의 著名한 패키지를 구입하는 것도 한 방법이다<sup>122)</sup>. 장기적으로는 감사대상 분야별 專用監査 패키지(specialized audit package)도 개발해야 한다. 아울러 資料蒐集 活動을 획기적으로 줄이기 위해 常用 감사자료는 DB를 구축하여 資料蒐集과 분석을 效率化하고, 常用 DB는 자체감사부서와 共有할 수 있도록 기관간 連繫網(network)을 구축해서 온라인에 의한 常時 감사시스템을 도입해야 할 것이다.

#### 나. 監査循期の 懲戒·問責時效 延長

〈表 3-33〉은 地方自治團體에 대한 公共監査의 循期(audit cycle)를 집약하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 實地監査活動을 줄이고 서면감사와 자료분석활동을 늘리면, 이러한 감사순기에 따른 適期監査는 하기 어렵다. 현행 체제하에서도 4년 감사순기에 따라 1996년 중 감사원 실지감사를 받아야 할 기초자치단체 56개 중에서 17개(30.0%)만 감사를 실시하였을 뿐이다(감사원 내부자료). 지금의 감사순기를 준수하는 것은 과욕이며 오히려 不實監査를 초래할 우려가 있으므로 이를 延長하는 것은 불가피하다. 다만 현행

122) 최근에는 다양한 컴퓨터지원 監査技法(CAAT; computer assisted audit technique)이 개발되어 감사에 활용되고 있다. 代表的인 事例로는 ① Test Data Generators ② Expert Systems ③ Integrated Test Facilities(ITF) ④ Snapshot ⑤ System Control Audit Review File 등을 들 수 있다(ISACA, 1996, pp. 9~41).

〈表 3-33〉 地方自治團體에 대한 公共監査의 循期

	감 사 순 기
서울특별시	감사원에서 매년 감사
광역시·도	감사원과 내무부가 격년제로 교대감사
시·군·구	4년마다 감사원과 광역 시·도가 교대감사
3차 이하 기관	원칙적으로 자체감사부서가 감사

資料：감사원 내부자료.

‘公務員懲戒令’ 등에 따르면 懲戒·問責 時效는 파면의 경우에 3년, 기타의 懲戒·問責(停職, 減俸, 譴責 등)은 2년으로서, 감사순기가 늘어나면 非理行爲에 대한 감사의 豫防·抑止力(deterrence)이 크게 낮아지게 된다. 따라서 감사순기를 연장하되, 懲戒와 問責時效를 감사순기의 조정과 연계하여 연장할 필요가 있다.

이러한 方向으로 監査政策을 轉換하는 것은 2가지 측면에서 해석할 수 있다. 첫째, 감사순기의 연장에 의해 적발확률은 감소하나, 징계시효 연장으로 적발확률은 다시 증가하므로 양자의 효과는 상쇄되어 적발확률 또는 감시확률의 측면에서는 중립적인 변화라고 볼 수 있다. 둘째, 犯罪經濟學의 先驅者인 Becker(1968)는 ① 범죄에 대한 감시확률은 無限小로 하되 ② 摘發된 犯罪에 대한 벌칙은 無限大로 운용하는 一罰百戒主義의 형사정책이 감시자원을 절감할 수 있으므로 效率的이라고 주장하였다. 감사순기와 징계시효를 함께 늘리는 것은 Becker의 이러한 제안과 방향이 일치하는 선진형 감사정책이라고 할 것이다.

#### 다. 專門 監査教育의 擴大·內實化·特性化

知識과 情報가 하루가 다르게 변화하고 전문화가 급격히 진전되고 있는 추이에 대응하여, 감사의 효용과 신뢰를 유지하는 가장 효

〈表 3-34〉 1995년 監査教育院 教育履修 實績

(單位: 개, 명, %)

	감사원 직원	자체감사요원	회계직 공무원
교육과정수	4	4	3
교육이수자수	122	1,692	1,057
母集團대비비율	20.7	25.3	0.8

資料: 감사원 내부자료.

과적인 수단은 감사인에 대한 평생교육을 확대함과 동시에 내실화 하는 것이다. 감사는 과학적 검증활동이므로 과학의 발전에 따른 지식의 끊임없는 축적이 긴요하기 때문이다. 監査結果報告書에는 간단한 '2×2 상관표'에도 基礎的인 統計技法(예:  $\chi^2$ -test)조차 적용하지 않고 2개 표본집단의 특성이 차이가 난다는 등 비과학적으로 결론을 내리는 위험한 경우가 적지 않다.

감사원도 이런 점을 인식하고 1993년 종전의 監査教育室을 산하기관인 監査教育院으로 승격시켜 전문 감사교육을 강화하고 감사교육에 대한 투자를 계속 늘리고 있다. 1996년에는 경기도 파주군에 감사교육원의 獨立廳舍 신축을 시작하여 1997년 말 완공을 목표로 추진중이다. 1995년중 감사교육원에서의 教育履修 實績은 〈表 3-34〉와 같다. 그러나 아직도 教育投資가 需要에 크게 못 미치고 있다. 우리 감사원은 회계직 公務員과 自體監査要員에 대한 教育을 포함하여 1996년도 예산의 0.5%만 教育活動費로 책정하고 있는 데 비해, 〈表 3-35〉에 나타난 1991년 영국 公共部門 自體監査部署의 평균 豫算構成 內譯을 보면 교육과 자료구입에 전체 예산의 12%를 쓰고 있다(Beale and Bradford, 1993). 미국 GAO도 1991년부터 1993년까지 전체 教育時間의 33%를 점하는 外部教育에만 예산의 0.8% 내지 1.0%를 사용하였다(監査院, 1995)<sup>123)</sup>.

123) GAO는 지역사무소를 운영하고 있어 전체 예산 중 여비가 3~5%에 불과하므로 우리 監査院의 14%(1995년 執行額 基準) 내외에 비해 낮은 만큼 다른 항목의 예산비중이 높게 나타난다는 점은 감안해야 할 것이다.

〈表 3-35〉 1991年 英國 自體監査部署의 平均 豫算構成 內譯

(單位：%)

계	급 여	여 비	후생복리비	교육·자료 구입비	유지운영비 등
100	35	24	12	12	17

資料：Beale and Bradford(1993)에서 구성.

무엇보다도 교육을 귀찮게 여기는 감사인들이 적지 않은 것이 문제이다. 교육프로그램을 實事求是化하고 산 지식을 體化하는 교육이 되도록 과감한 투자를 아끼지 말아야 할 것이다. 미국 GAO는 다수의 職員이 높은 專門性을 지니고 있음에도 불구하고, 평생 職場教育(continuing professional education)의 목표 아래 매 2년간 80시간, 매년 20시간 이상의 教育履修를 義務化하고 있다(감사원, 1995). 이에 따라 1992년 GAO 監査要員은 1인당 평균 73.7시간의 교육을 이수하였다. 영국 NAO는 감사직 요원을 채용한 후 財政會計 專門機關인 Chartered Institute of Public Finance and Accountants(CIPFA)에 委託教育을 의뢰하고 있다(감사원, 1991)<sup>124)</sup>.

교육 프로그램의 다양화와 특성화도 미흡하다. 1996년 감사교육원에 개설된 11개 教育過程 中 實務者와 管理者別로 구분된 6개 과정의 프로그램은 큰 차이가 없고, 自體監査要員 교육과정도 감사원 직원 교육과정과 크게 다르지 않다. GAO의 훈련원(Training Institute)은 1993년 245개 교육과정을 개설하였으며, 1992년에는 210개 교육과정과 1,191개 학급을 운영하여 1만 5,289명을 교육하였다. 특히 감사원의 성과감사에 대한 교육은 1996년에야 신설되어 5

124) 미국 ISACA가 부여하는 정보시스템감사사(CISA)는 매년 20시간 이상, 최근 3년간 120시간 이상의 교육을 이수하여야만 자격을 유지할 수 있게 규정하고 있다(ISACA, 1996, p. 11). 우리나라의 공인회계사도 韓國公認會計士會 내규인 '研修規程'에 의해 연간 30시간 이상의 연수를 받아야 한다. 이를 여기는 경우에는 '監査人の 業務受任 準則'에 따라 불이익을 받게 되어 있다.

일간 30명씩 3차례의 교육에 그쳤다. 成果監査教育은 그 重要性和 專門性에 비추어 교육기간을 4주 정도로 늘리고, 教育人員도 전체 감사직 667명(別定職 22명과 別途定員 30명 포함)의 5분의 1에 해당하는 130명 정도는 교육을 이수하도록 편성해서 누구나 매 5년마다 재교육을 받게 배려해야 할 것이다.

自體監査要員에 대한 교육은 전적으로 감사원에 의존하고 있으며, 1995년 중차체 감사요원의 25.3에 해당하는 1,692명에 대해 감사교육을 실시하였으나(『1995년 監査年報』, pp. 349~350), 빈번한 순환보직으로 인해 1995년 7월 말 현재 그나마 감사교육을 한 번이라도 받은 경험이 있는 사람은 전체 감사요원의 34.3%에 불과하다(韓國地方行政研究院, 1995, pp. 53~54). 長期的으로 自體監査要員은 첫 실지감사 출장 전에 기본적인 감사교육 이수를 의무화해야 할 것이다. 자체감사의 여건과 특성에 부합하는 교육프로그램을 따로 개발하는 것도 필요하다.

#### 라. 專門人力의 確保

감사원 직원 중 博士學位와 專門資格證 所持者 등 專門人力은 <表 III-36>에 나타난 바와 같이 전체 직원의 7%에 불과하다. 석사 학위 소지자를 포함하면 전 직원의 4분의 1 정도가 전문인력이라고 볼 수 있다. 監査人力의 高度化和 專門化를 위해 부단히 노력해 온 결과 전문인력의 비율이 종전에 비해 크게 향상되었으나<sup>125)</sup>, 內部人力만으로는 본격적인 성과감사인 사업평가와 力量擴充監査에 力不足이며 아직도 先進國에 비하면 인력의 專門化·高度化는 미흡한 실정이다. 미국 GAO는 1993년 말 현재 全體職員 4,898명 중 변호사 147명(3.0%), 分析評價 專門要員 722명(14.7%), 公認會計

125) 1997년 1월 감사원은 辯護士, 公認會計士, 博士 등 專門人力 數名을 추가로 채용하여 전문직원의 비율은 더욱 증대되었을 것으로 판단되나, 정확한 통계가 없어 여기에 포함하지 못하였다.

〈表 3-36〉 監査院 職員 中 專門資格證 等 所持者 現況(1996.8.31.현재)

전직원	계	변호사	회계사	세무사	기술사	박 사	건축사	감정 평가사
838	59	5	20	7	11	12	2	2
100	7.0	0.6	2.4	0.8	1.3	1.4	0.2	0.2

註：석사학위 소지자 148명(17.7%).

資料：감사원 내부자료.

士 등 監査專門要員 2,810명(57.4%)이 포진하고 있다(監査院, 1995). 독일 聯邦監査院(Bundesrechnungshof; Federal Court of Audit)은 과장급 이상 직원의 3분의 1 이상을 변호사로 충원하도록 규정하고 있어 법과대학 졸업자로서 3년 半의 辯護士 實務修習을 끝내고 변호사 시험에 합격한 자를 채용하고 있다(감사원, 1991)<sup>126)</sup>.

부족한 전문인력을 보완하기 위하여 監査院은 外部 전문인력도 활용하고 있다. 즉 1996년 중 54개 성과감사사항의 計劃 樹立, 監査 實施 및 報告書 作成과 관련하여 외부전문가 45명으로 자문단을 운영하고 있으며(감사원 내부자료), 1995년중 정부와 政府投資機關의 전문인력 28명을 파견받아 8개 분야의 성과감사에 활용한 바 있다(『1995년 監査年報』, p. 57).

앞에서 설명한 대로 監査人力의 專門性を 높이기 위해서는 우선 기존 직원에 대한 성과감사 교육부터 강화하는 것이 효과적이다. 성과감사에 필요한 전문인력의 채용에는 비용이 많이 들므로 전문인력은 단계적으로 채용하되, 그 경제성이 확보될 때까지는 당분간 외부 전문인력을 隨時·短期契約에 의해 活用(out-contract)하는 것이 바람직하다. 미국 GAO도 1967년 貧困退治事業의 효과를 검토한 최초의 성과감사를 성공적으로 완수한 이후, 성과감사의 擴大

126) 이영균(1996, p. 335)에서 재인용.

·普及을 위해 職員에 대한 成果監査教育부터 시작하여 어느 정도 기반을 마련한 뒤, 專門家は 追後에 채용하는 방식을 채택하였다 (Havens, 1990).

그리고 전문인력을 受遣받는 것에 그치지 않고 주요 自體監査部 嚮와는 相互派遣制를 시행하여 감사원 직원도 파견할 필요가 있다. 파견된 감사인의 로비 창구화 등 부작용에 대한 우려가 없지 않으나, 상호파견제는 감사기법의 전수와 교환, 자체감사부서와 감사원 간 상호이해 증진 등 수요자 중심의 監査方向과 부합하므로 궁극적으로는 失보다 得이 클 것이다. <表 3-37>에 정리된 것처럼 프랑스는 감사원 직원을 監査對象機關에 파견하여 體系的인 訓練과 함께 감사인의 안목을 넓히는 효과를 거두고 있다(남경희, 1995)<sup>127)</sup>.

감사제도와 技法의 研究·普及을 위해 감사원은 制度擔當官室과 task force로서 '21세기 監査業務發展委員會'과 '아이디어 개발팀'을 운영하고 있다. 制度擔當官室에 감사와 관련된 '博士學位後 研究過程(post doctor program)'을 설치하면, 보다 싼 비용으로 常勤 전문 연구인력을 확보하여 감사기반 확충에 도움이 될 것이다<sup>128)</sup>. 長期的으로는 美國 GAO처럼, 감사관련 박사학위논문을 준비하는 학생들

<表 3-37> 프랑스의 監査人 派遣制度

	신규채용 직원	2등 감사관	주임감사관·심의관
프랑스 감사원	연수후 저명한 회계법인에 파견	채용후 4년 경과시 2 년간 타부처·국영기 업에 파견	5년이내 기간동안 파견 가능

資料 : 남경희(1995, p. 30)에서 구성.

127) 監査分野에 한정된 것은 아니지만, 英國은 1994년 말 현재 기업에서 정부로 340명, 政府에서 기업으로 507명이 파견되어 相互學習의 기회로 활용하고 있다.

128) 일본 會計檢査院은 1989년부터 外部專門家로 구성된 특별연구관제도를 운영하고 있다(이영균, 1996).

을 시간제 臨時職員으로 채용하여 研究費를 지원하고, 學位取得後 常勤職員으로 특채하는 방안(GAO, 1991)도 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 6. 自體監査의 專門化와 活性化

自體監査가 有名無實化되어 비리를 豫防하지 못하고 消極的인 의미에서 정부 생산성을 저해한다는 것은 제 I 장에서 살핀 바와 같다. 여기서는 자체감사의 전문화와 활성화를 위한 세부과제로 ① 自體監査部署長의 임용자격 제한과 임기 보장 ② 자체감사요원 監査職列化와 監査職列間 人事交流 ③ 자체감사부서의 資料接近 權限強化 ④ 자체감사인력의 제한적 증원 등 4가지에 대하여 검토하였다.

### 가. 自體監査部署長의 任用資格 制限과 任期 保障

중앙행정기관 자체감사부서장에 대하여는 ① 新規任用, 昇進任用, 免職의 경우에 소속 기관장이 제청하여 총무처 장관과 협의한 후 국무총리를 경유하여 대통령이 임면권을 행사하며 ② 機關內 전보의 경우에는 소속 기관장이 임용하고 총무처 장관에게 통보하는 것으로 종결된다. 地方自治團體의 自體監査部署長은 자치단체장이 임면권을 지닌다. 다만 1995년 감사원법 제30조의 2의 규정이 신설되어, 감사원장에게 自體監査部署長의 交替를 勸告할 수 있는 권한을 부여함으로써 부실감사 책임 등을 간접적으로나마 물을 수 있도록 하였다.

현재 자체감사부서장은 ① 中央行政機關과 廣域市, 그리고 서울시 자치구의 경우에 副機關長 또는 副團體長의 직속 ② 道, 市, 그리고 광역시 자치구의 경우에는 企劃管理室長 소속 ③ 郡은 內務課長 소속으로 되어 있다. 이처럼 自體監査部署長의 지위가 系線組織

〈表 3-38〉 自體監査部署의 가장 深刻한 問題點

(單位：%)

독립성 결여	활동여건 미비	전문성 결여	기관장 인식부족
56.3	20.6	16.8	6.3

資料：감사원 내부자료.

내에 있고 직급도 낮아서 소신있는 내부감사를 수행하기가 곤란한 경우가 많으며, 이는 자체감사의 位相과 심지어 존립 자체를 위협하는 가장 중요한 요인이다. 일본에서도 지방자치단체의 감사위원은 명예직으로서 위촉되는 경우가 많고, 사실상 감사실무를 담당하는 감사위원 사무국 직원은 당해 자치단체 소속 공무원으로서 2~3년 마다 순환보직에 의해 교체되기 때문에, 감사가 제대로 이루어지지 못해 官官接待와 汚職이 만연하고 있다는 비난을 받고 있다(『요미우리신문』, 1996. 6. 17.). 1995년 11월 감사원이 자체감사요원 198명을 대상으로 設問調査한 바에 따르면, 〈表 3-38〉에 나타나 있는 것처럼 自體監査의 가장 심각한 문제점으로 독립성 결여를 지적한 사람이 전체의 56.3%나 되었다.

이에 비해 先進國의 自體監査官은 지위의 獨立性이 우리보다 훨씬 더 보장되고 있다. 〈表 3-39〉에 정리된 것처럼, 미국 연방 行政機關의 自體監査官은 대통령이 상원의 동의를 얻어 임명하며, 임기는 없으나 평균 4년 정도 재직한다. 大統領은 解任權도 지니지만 IG를 해임한 경우에는 그 사유를 상원과 하원에 각각 통보해야 한다. IG는 연방부처내 서열 3위에 해당하는 次官補級으로서, 大部分 政治的 背景과는 무관하게 辯護士, 公認會計士, 公務員(특히 GAO出身) 등 전문가들로 임명된다. IG는 情報, 書類, 報告書, 記錄, 會計, 資料 등 감사를 위해 필요한 어떤 증거에도 광범위하고 無制限的이며 汎정부적인 接近權과 資料를 召喚(subpoena)할 권리를 보

유한다. 그리고 수백명에 달하는 자체감사 인력에 대한 包括的인 任免權을 행사한다. 年間 2회(4월과 10월) 소속 機關長을 經유하여 의회에 半期報告를 하는데, 주요한 사항은 수시보고도 가능하다. IG는 관리예산처(OMB)를 거치지 않고 의회에 직접 보고하는 유일한 행정기관이기도 하다. 무엇보다도 IG는 감사계획의 수립, 감사 실시, 監査結果의 처리와 자료의 소환 등 職務遂行에 관하여 소속 기관장의 指揮·監督을 받지 않고 철저한 독립성을 보장받는다.

〈表 3-39〉 美國 聯邦政府의 自體監査官制度

근거법	Inspector General Act(1978)
임용권자	대통령이 상원의 동의로 임명, 대통령은 해임권도 가지나 해임사유를 양원에 통보해야 함
	대통령자문 청렴·효율위원회 구성원, 연간 1회 보고
설치기관	27개 연방기관 (34개 하급 연방기관에는 기관장이 임명하는 IG를 설치)
임무	회계검사, 부정·남용·낭비의 조사(investigation), 당해 조직의 효율과 성과 촉진, 기존·제안 법규·사업의 효율 검토, 기관간·조직간 관계 조정
권한	광범위·무계약적·범정부적 정보접근권 자체감사부서 직원에 대한 포괄적인 임면권
감사결과 보고	연간 2회 기관장 經유, 의회에 半期報告, 주요 사항은 수시보고 가능. 예산관리처(OMB)를 거치지 않고 의회에 直報하는 유일한 행정기관
직무상 독립	감사업무 수행, 자료소환장 발부 독립성 보장
감사성과 (1991년)	有罪 입증 起訴 6,177건, 補塡 7억 5천만달러, 예산절감 5천만달러, 권고 475억달러

資料 : 감사원(1995), 문호승(1995), Hendricks et al.(1990)에서 구성.

IG는 1976년 保健教育厚生部(HEW ; Department of Health, Education and Welfare)에 설치된 自體監査官을 母體로<sup>129)</sup> 1978년 監査官法(Inspector General Act)에 의해 설치되어 1995년 현재 28개의 주요 聯邦機關에는 모두 임명되어 있다. 이들 기관의 IG는 상호협업체 성격을 갖는 기구로서 1981년 신설된 ‘清廉과 能率에 관한 大統領委員會(PCIE ; President’s Council on Integrity and Efficiency)’의 당연직 構成員이다<sup>130)</sup>. 32개의 하급 연방기관에도<sup>131)</sup> 동일한 명칭의 IG가 있으나, 이들은 기관장이 임명한 국장급 감사관으로서 대통령이 임명한 IG와 독립성에서 큰 차이가 있다. 하급기관의 IG들은 PCIE의 실무기구적인 성격을 지닌 ‘청렴과 능률에 관한 執行委員會(ECIE ; Executive Council on Integrity and Efficiency)’를 구성한다.

IG의 設置目的은 크게 ① 聯邦機關의 복잡다기화된 自體監査와 內部統制部署를 통합, 一元化하고 ② 自體監査部署의 獨立性を 강화하며 ③ IG에게 自體監査를 實質的·效率的으로 수행할 수 있는 권한을 부여함과 동시에 ④ 不正, 浪費, 誤用에 대한 전쟁(war on fraud, waste, and abuse)을 원활하게 수행하기 위함이었다. 1980년

129) HEW에 IG가 처음 설치된 것은 HEW의 당시 예산이 미국과 소련을 제외한 세계 어떤 나라보다 많은 방대한 규모였기 때문이다.

130) 동 위원회는 OMB 차장을 위원장으로, 대통령이 임명한 IG들과, 정부 윤리실장(Director to the Office of Government Ethics), 人事管理局(Office of Personnel Management) 次長, 中央情報局(Central Information Agency)과 法定管理信託公社(Resolution Trust Corporation)의 감사관, ‘管理改善에 관한 大統領委員會(President’s Council on Management Improvement)’와 ‘청렴과 능률에 관한 집행위원회’의 부위원장으로 구성되어 있다. 월 1회 定期會議를 개최하며 年 1회 大統領에게 보고한다. 1986년에는 ‘IG를 위한 品質基準’(Quality Standards for Offices of Inspector Generals)을 제정하기도 하였다.

131) 聯邦準備制度理事會, Amtrak, 國際放送委員會, 消費者製品安全委員會, 公營放送公社, 平等僱傭機會委員會, 聯邦通信委員會, 政府印刷局, 國家科學財團, 國家勞使關係委員會, 平和奉仕團, 證券去來委員會 등이 포함된다(Light, 1993, p. 26).

〈表 3-40〉 大陸系 國家의 中央行政機關 自體監査官制度

독일 자체 감사관 (Preaudit Office)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2급이상 중앙행정기관에 설치</li> <li>○ 기관장이 연방 감사원장의 동의를 얻어 임명, 해임</li> <li>○ 직무상 기관장으로부터 독립</li> <li>○ 자체감사계획은 연방 감사원의 승인 필요</li> </ul>
프랑스 자체감사관	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장관 직속, 장관이 임명</li> <li>○ 다른 부처의 전문가 파견도 가능</li> </ul>

資料 : 한국지방행정연구원(1995, pp. 109~119)에서 구성.

대에 대부분의 연방기관은 정원이 크게 감축되었지만, 같은 기간 중 IG 소속 자체감사요원은 그 수가 25%나 증가하여(Light, 1990, pp. 2~3), 1993년 현재 연방정부 IG 산하의 자체감사요원은 1만 5천명에 달한다(Gore, 1993, p. 31).

〈表 3-40〉은 주요 대륙계 국가의 중앙행정기관 자체감사관에 관해 요약하고 있다. 독일의 자체감사관(preaudit office)은 2급 이상 중앙행정기관에 설치되어 있는데, 기관장이 연방 감사원장의 동의를 얻어서 임명하는 점이 특이하고 기관장으로부터 직무상 독립성을 보장하고 있다. 프랑스의 自體監査官은 장관 直屬으로 우리보다 지위가 격상되어 있고, 굳이 所屬 公務員뿐만 아니라 다른 部處의 專門家를 파견받아 임명할 수도 있는 점이 눈여겨 볼 점이다.

우리도 자체감사부서장을 최소한 副機關長 직속으로 하고, 직급을 수감부서의 책임자와 동급 이상으로 격상할 필요가 있다. 나아가 중앙행정기관과 광역자치단체는 〈表 3-41〉과 같이 자체감사부서장의 임용자격을 제한하는 한편 3년 정도의 임기를 보장하는 방안도 강구해야 한다. 임용자격을 제한하는 것은 감사업무에 대한 전문성을 확보함과 동시에 자체감사부서에 대한 애착과 독립성을 함께 강화하려는 의도이다. 이 경우 자체감사부서장은 반드시 내부

〈表 3-41〉 自體監査官의 獨立性 強化方案

	중앙행정기관	지방자치단체
임용자격	일정기간 이상 공공감사업무 경력자(자체감사경력 포함), 변호사, 공인회계사, 관련분야 대학교수 등	
임 기	3년 <sup>1)</sup>	
소 속	부기관장 직속	부단체장 직속
지 위	부기관장·부단체장의 일반적인 지휘·감독을 받으나, 감사업무에 대하여는 직무상 독립	
책 임	부실감사 책임의 輕重에 따라 전보·면직 가능	
자체감사 결과보고	기관장(수정권한 없음), 국무총리·감사원장에게 연 2회 정기보고·수시보고도 가능	단체장(수정권한 없음)과 감사원장에게 연 2회 정기보고·수시보고도 가능

에서 임용할 필요가 없고 先進國처럼 開放型 任用制를 적용해야 할 것이다. 임기를 보장하는 이유는 물론 獨立性 強化에 있으며, 이를 3년 정도로 설정한 것은 ① 임기를 이보다 길게 잡으면 經歷職 公務員의 昇進 所要期間을 초과하게 되는 경우가 발생하여 감사관 재직의 유인이 감퇴되고 ② 任期를 이보다 짧게 잡으면 現行 制度와 큰 차이가 없게 되기 때문이다.

나아가 豫算編成 등 一般의인 業務에 대하여는 기관장(團體長) 또는 副機關長(부단체장)의 지휘와 감독을 받되, 감사업무에 관하여는 직무상 독립성을 보장해야 할 것이다. 다만 부실감사에 대하여는 책임의 輕重에 따라 전보 또는 면직이 가능하도록 완충장치를 두는 것이 바람직하다. 자체감사의 결과는 ① 中央行政機關의 경우 자체감사의 책임을 지는 機關長, 自體監査를 總括하는 國務總理, 自

〈表 3-42〉 自體監査官의 勤務誘引

내부 임용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 업무 수행의 독립성과 所信行政</li> <li>○ 직위의 안정성</li> </ul>
외부 임용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公益奉仕 자긍심</li> <li>○ 전문 직업인으로서의 경력쌓기와 현장 경험</li> <li>○ 친교적 자본의 축적과 이미지 형성</li> </ul>

體監査를 지원하는 감사원장에게 ② 地方自治團體의 경우 自體監査의 責任을 지는 團體長, 自體監査를 지원하는 監査院長에게 각각 연 2회 定期的으로 報告하도록 하고 중요한 사안은 수시보고도 물론 허용해야 한다. 이 경우 기관장 또는 단체장에게는 原則적으로 自體監査報告書를 수정할 권한을 부여하지 않는 것이 타당하다.

이처럼 독립성이 상당히 보장된 자체감사관은 〈表 3-42〉에서 정리한 대로 ① 내부 임용자에게는 업무수행의 中立性和 所信行政, 그리고 직위의 安定성이 ② 그리고 외부 임용자에게는 公益奉仕 自矜心, 專門 職業人으로서 경력 쌓기와 현장 경험, 그리고 ‘親交的 資本(social capital)’의 축적과 이미지 형성이 각각 유인으로 작용하게 되어, 일부에서 우려하는대로 자체감사관을 기피하는 현상은 발생하지 않을 것이다. 모든 부처에 한꺼번에 도입하기보다는, 미국처럼 자체감사부서가 일정 규모 이상인 주요 중앙행정기관(財政經濟院, 內務部, 教育部, 國稅廳, 警察廳 등)부터 단계적으로 적용해서 점차 확대해 나가는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 행정감사규정을 개정하거나 또는 가칭 ‘行政監査法’을 제정해야 한다.

나. 自體監査要員의 監査職列化와 監査職列間 人事交流

自體監査部署에는 專門技術職 公務員이 크게 부족한 실정이다. 1994년 감사원 조사에 따르면, 〈表 3-43〉에 정리된 것처럼 국가

〈表 3-43〉 自體監査部署의 專門技術職 確保現況

(單位:명, %)

	감사대상자			자체감사요원		
	계	사무직	전문기술직	계	사무직	전문기술직
계	571,022	364,851 (64)	206,171 (36)	1,019	803 (79)	216 (21)
국가기관	297,366	217,077 (73)	80,289 (27)	566	491 (87)	75 (13)
광역단체	273,656	147,774 (54)	125,882 (46)	453	312 (69)	141 (31)

註: 교육청은 제외.

資料: 감사원 내부자료.

기관과 市·道 本部의 監査對象者 중 專門技術職의 비율 각 27%와 46%에 비해 자체감사부서의 전문기술직 비율은 각 13%와 31%로서 훨씬 낮은 형편이다. 더구나 1992년 1월 1일부터 1994년 3월 31일까지 國家機關과 市·道 本部의 自體監査部署에 전입된 1,245명 중 자격증 소지자와 전문기술직은 118명(9%)에 불과하여, 이들 기관의 감사대상자 중 전문기술직 평균비율 36%에 비해서는 물론, 기존의 자체감사요원 중 전문기술직 평균비율 21%에 비해서도 크게 뒤떨어져서 감사대상자와의 격차가 더욱 확대되는 요인이 되었다.

自體監査要員은 職務의 特性上 專門性을 확보할 수 있도록 公務員任用令(대통령령) 제45조 제1항의 규정에 의해 轉補 제한기간을 2년으로 설정하고 있다. 그러나 1994년 감사원이 66개 政府機關과 地方自治團體를 조사한 바에 따르면, 〈表 3-44〉에서와 같이 1992년 1월 1일부터 1994년 3월 31일까지 사이에 교체된 자체감사요원 921명 중 전보제한기간 내에 他部署로 진출한 사람이 349명(38%)

〈表 3-44〉 轉出된 自體監査要員의 監査部署 勤務期間

(單位:명, (%))

	전출자수	근 무 기 간		
		1년 미만	1년~2년	2년 이상
계	921	130(14)	219(24)	572(62)
국가기관	391	66(17)	70(18)	255(65)
광역단체	394	53(13)	115(29)	226(58)
교 육 청	136	11( 8)	34(25)	91(67)

資料: 감사원 내부자료.

이나 되었다. 특히, 당시 財務部의 경우에는 自體監査部署 責任者인 監査官의 평균 在職期間이 8개월, 監査擔當官은 6개월에 불과하여, 自體監査部署를 승진 또는 榮轉을 위해 일시적으로 대기 또는 경유하는 곳으로 인식하고 있었다고 할 수 있다(감사원 내부자료). 전보제한기간을 엄격히 준수하는 기관도 사실상 2~3년 주기로 순환보직제를 적용하고 있다. 예를 들면 서울시 자체감사요원의 순환주기는 3년, 1996년 7월 현재 근무자의 平均勤務期間은 21개월 남짓하여 자체감사요원의 전문성을 확보하기가 곤란하다.

이러한 요인들로 인해 ① 自體監査要員의 監査業務에 대한 전문성 미흡 ② 순환보직에 따른 신분의 불안정으로 내부 감사활동의 위축과 형식적인 不實監査를 초래한다. 즉 소속기관과 上司·同僚職員에 대하여는 微溫的·消極的인 監査姿勢를 견지하는 반면, 반사적으로 하급·산하기관에 대하여는 高壓的이 되며, 산하기관이 없는 자체감사부서는 외부감사의 수발부서, 로비(lobby) 專擔部署로 전락하게 된다. 이처럼 內部監査가 弱化되어 과잉 외부감사 수요를 유발하고, 過剩 外部監査로 인해 내부감사는 유명무실화되는 악순환에서 벗어나지 못하고 있다.

自體監査要員의 專門性을 높이는 가장 확실한 방법은 이들을 감사직렬로 補任하는 것이다. 독립성과 전문성은 감사의 기본요건으로서, 先進國의 公共機關 自體監査要員은 대부분 專業化하고 있다. 앞에서 언급한 감사원 설문조사에서도 자체감사요원들의 78.5%가 자체감사요원의 감사직렬화에 찬성하였다. 따라서 국가공무원은 감사원 직원에게만 적용하고 있는 현행 감사직렬을 중앙행정기관까지 확대하고, 地方公務員은 監査職列을 신설하여, 자체감사요원의 일정한 비율(예 : 30%)을 감사직렬로 任命할 필요가 있다. 다만 기술직, 전산직 등 특수 자격 소지자에게는 감사직렬화의 유인이 크지 않아서 감사직으로의 充員이 어려운 점을 감안하여, 당해 직렬을 유지한채 자체감사부서에 근무할 수 있도록 감사직렬화의 대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 감사직렬화를 실현하게 되면, 人事, 會計, 法務, 行政管理 등 각 機關의 共通的인 參謀(staff)업무를 수행하는 직원들에 대한 별도 직렬화 요구도 촉발될 것이라는 우려의 시각도 있다. 그러나 감사인은 독립성이 필수적으로, 이들과는 별도 직렬화에 대한 논의의 차원이 다르다.

덧붙여 감사원과 中央行政機關 및 地方自治團體의 自體監査部署間 감사직렬의 인사교류를 정기적으로 시행해야 한다. 이는 감사직렬화가 되었을 때 파생되는 자체감사요원의 승진 한계를 극복하여 우수한 인력을 유치하고자 하는 의도이다. 基礎自治團體 등 下級機關의 自體監査部署는 責任者의 職級이 높지 않아서, 監査職列화가 승진에 대한 제약요인으로 작용하며 결과적으로 자체감사요원의 근무의욕을 저하시키기 때문이다. 감사원과 자체감사의 인사교류는 감사기법과 경험의 전수, 감사자료에 대한 접근 확대 등 자체감사의 역량 강화에도 기여할 것이다. 人事交流가 自體監査部署를 감사원의 산하기관화하고 예측화시킬 것이라는 우려를 불식할 수 있도록, 6급 이하 감사요원은 자체감사부서간에만 인사교류를 하는 방안도 검토할 수 있다. 그러나 자체감사부서장은 궁극적으로 소속

기관장에 대해 책임을 지며 감사원 예측화는 우려할 수준은 아닐 것이다. 앞에서 제시한 방안대로 자체감사부서장의 독립성이 어느 정도 강화된다면 예측화 문제의 해결에도 도움이 될 것이다.

#### 다. 自體監査部署의 資料接近權限 強化

자체감사부서는 수감기관에 대해 또는 필요시 관계기관에 대해 자료요청 권한을 갖고 있다(행정감사규정 제19조). 그러나 現實的으로 下級機關 또는 傘下機關이 아닌 關係機關은 자료협조에 매우 소극적이어서, 자체감사요원들은 자료요청권을 제대로 활용하지 못하고 있다. 原初的 非理가 감퇴하고 違法·不當行爲가 점차 지능화되는 추세에서, 關係機關과의 원활한 협조하에 수감기관과 관계기관의 자료를 철저히 對査(cross-checking)하지 않으면 사고나 非理의 발견이 대단히 어렵다. 따라서 ① 自體監査部署가 監査資料에의 接近(access)을 요청하면 감사원이 지원해 주거나 ② 또는 監査院과 自體監査部署가 합동으로 감사하는 방안을 시행하는 것이 좋을 것이다. 근본적으로는 자체감사부서의 감사자료 제출요구를 태만한 자에 대하여는 감사원법 제32조 제1항의 규정과 같이 懲戒要求가 可能하도록 行政監査規程을 개정해야 할 것이다.

#### 라. 自體監査 人力의 制限的 增員

1994년 말 현재 자체감사부서의 인력은 <表 3-45>와 같다. 정부투자기관과 공적단체를 포함하여 931개 부서에 6,683명이 근무하고 있는데, 이는 소속기관 인원수의 1%(강인옥, 1996, p. 219), 감사대상 인원수의 0.52%에 각각 해당된다(조희완 외, 1995, p. 43). 절대적인 인원은 지방자치단체 감사요원이 2,667명으로 가장 많으나, 감사대상인원 대비 비율은 0.45%로 가장 낮다. 地方自治團體의 業務性格上 執行業務의 비중이 많기 때문에 판단되며, 이는 政府投資機關의 경우에도 마찬가지이다.

〈表 3-45〉 自體監査部署 人力 現況

(單位: 개, 명, %)

	감사대상		자체감사부서	
	기관	인원	부서	인원
계	39,967	1,288,816	931	6,683(0.52)
국가기관	11,003	297,366	101	1,791(0.60)
지방자치단체	24,758	595,098	481	2,667(0.45)
정부투자기관	3,288	185,615	107	883(0.48)
공적단체	818	210,737	242	1,342(0.64)

註: ( ) 안은 감사대상 인원 대비 자체감사부서 인원의 비율.  
 資料: 조희완 외(1995, p. 43)에서 재구성.

이러한 自體監査人力 比率은 선진국의 행정부내 자체감사부서와 多國籍企業의 自體監査部署에 비해 낮은 편이다. 미국 연방정부는 소속기관 인원의 6% 정도를 자체감사인력으로 확보하고 있는데<sup>132)</sup>, 1978년 IG의 설치 이래 매년 그 비율이 증가하고 있다(Hendricks et al., 1990). 多國籍企業은 전체 인원의 1~2%(금융기관 등 위험도가 높은 기관의 비율이 높음)를 内部監査要員으로 運用하고 있어(Beale and Bradford, 1993, p. 49), 그 비율이 우리나라의 공공부문보다 다소 높은 편이다.

그러나 民間企業은 ① 公共部門에 비해 추구하는 목표와 가치가 단순하여 감사에 소요되는 시간과 자원이 많지 않고 ② 多國籍企業은 財務會計, 人事管理, 在庫管理 등이 정보시스템화되어 있으며 ③ 監査時에도 첨단 監査 소프트웨어를 활용하는 점 등으로 미루어 自體監査人力의 비율이 우리 공공부문보다 높을 이유가 없다. 뒤집어

132) 예를 들어 미국 聯邦部處의 자체감사 인원수는 農務部 870명, 都市開發部 550명, 에너지部 350명, 國務部 260명에 달한다(강인옥, 1996, p. 219).

보면 우리 공공부문의 자체감사인력은 過少하다고 말할 수 있다. 우리나라의 자체감사가 下級·傘下機關에 대한 감사와 상급기관의 외부감사 수발업무에만 전념하고 내부감사는 부실화된 이유도 이와 無關하지 않을 것으로 생각된다.

外部監査를 완화하는 대신 자체감사를 활성화하기 위해서 지방자치단체와 정부투자기관은 기관별로 총정원의 범위 내에서 人力配分을 自體에서 조정하여 자체감사부서의 인력을 다소 增員하는 것이 바람직하다. 自體監査要員의 비율이 높은 國家機關은 ① 지방자치단체와 산하기관에 대한 외부 감사권의 행사를 통제할 필요성과 ② 작은 政府의 추이에 따른 減員 가능성 등을 고려하여 增員을 억제해도 무방할 것이다.

## IV. 結 論

이 장에서는 지금까지의 논의를 요약하는 한편, 이 연구에서 제시된 公共監査 合理化 方案을 구체적으로 실행할 수 있는 체계에 관하여 검토하였다.

### 1. 要 約

감사는 主人-代理人 사이의 정보의 비대칭성을 최소화하기 위해 대리인의 업무에 대해 독립된 제3자가 수행하는 비판적 검증활동이다. 따라서 감사는 주인-감시인-대리인 구조에서 파생되는 대리인의 不誠實 또는 道德的 危害를 완화할 수 있는 장점과 함께, 감시인에 의한 새로운 不誠實 또는 逆機能을 야기하는 단점이 있다. 후자가 전자보다 더 크면, 감사로 인해 오히려 생산성이 저하되고 주인의 이익이 침해된다. 公共監査는 기업회계감사에 대칭되는 개념으로서 공공부문에 대한 감사활동을 뜻한다.

公共監査의 역할은 궁극적으로 공공책임성을 확보하기 위해 공공부문에 대한 統制와 還流, 그리고 情報를 提供하는 것이다. 이를 위해 公共監査는 공공부문 업무의 合法性과 透明性에 대한 합법성 감사, 效率性과 效果性을 따지는 성과감사를 수행한다. 우리는 후진적인 합법성 감사에서 크게 벗어나지 못하고 있으나, 영미계 국가에서 발전된 선진형 성과감사에 중점을 두는 것이 세계적인 추세이다.

公共監査의 順機能은 ① 問題點 적발 ② 違法·不當事項의 豫防 ③ 그리고 公共部門 成果에 대한 評價와 還流를 통한 公共시스템의

力量 擴充과 生産性 提高에 있다. 우리 公共監査는 사후 적발에 지나치게 힘을 쏟고 있지만, 사실은 예방과 평가·환류 기능이 더욱 중요하다. 반면에 公共監査의 逆機能은 ① 공공부문의 특성에 기인하는 本源的 限界 ② 統制裝置로서의 감사의 특성에 따른 부담 ③ 그리고 監査方向, 監査制度和 運營, 감사인의 資質 등에서 비롯되는 부작용을 들 수 있다. 앞의 2가지 逆機能은 어떤 의미에서 불가피한 측면이 있지만, 세 번째 逆機能은 최소화하도록 힘써야 할 것이다. 이들에겐 ① 摘發爲主, 指摘爲主의 監査定向에 따른 수감자의 무사안일 등 전략적 대응 ② 過剩監査와 위압적 감사자세에 따른 수감자의 사기저하, 監査誤謬, 過剩順應 등 受監負擔 ③ 特定機關에 대한 重複監査와 同一業務에 대한 反復監査 ④ 바람직하지 못한 감사자세에서 파생되는 문제점 등이 포함된다.

우리나라의 公共監査는 庶政刷新, 社會淨化, 文民政府의 司正運動 등을 거치면서, 그동안 原始的 비리를 척결하고 절차위주의 회계질서 정비를 통해 공직기강의 확립과 예산절감에 기여하였다. 그러나 크게 보아 우리나라의 公共監査는 3가지 문제점을 안고 있다.

첫째, 外部監査는 지적위주, 문책위주의 후진국형 위압적 과잉감사를 탈피하지 못해, 정부생산성과 공공 시스템의 잠재력을 저해하고 있다. 감사가 巨視的·長期的인 觀點에서 시스템의 負荷 또는 구조적 애로요인의 해소보다는 文理的 규정과 절차의 준수 여부 등 지엽말단적인 사항의 지적에 치중하기 때문이다. 감사 의뢰인 또는 수요자의 입장이 아니라 감사인의 입장에서 수행되는 ‘감사를 위한 감사’에 머물고 있어, 수감자의 감사를 의식한 경직적·절차중심적·지적회피적인 무사안일한 자세를 유발한다.

둘째, 內部監査는 이와 반대로 너무 미온적이고 不實하다. 내부감사는 외부감사의 수발부서로 轉落하거나 하급·산하기관에 대한 외부감사만 수행할 뿐이며, 동료나 상사의 비위를 예방 또는 적발하거나 평가·환류기능은 거의 수행하고 있지 못하다. 부실한 내부감

사는 거꾸로 외부감사 수요를 유발하여 내부감사를 불신하는 외부감사기관은 더욱 過剩監査에 치우치게 되고, 이에 따라 내부감사는 더욱 약화될 수밖에 없는 惡循環이 계속되고 있다.

셋째, 상급·감독기관은 감사를 하급기관, 산하기관에 대한 통제수단으로 인식하는 監査 萬能主義가 팽배해 있다. 따라서 전반적으로 實地監査가 너무 잦고 같은 기관에 대한 중복감사와 같은 업무에 대한 반복감사가 심각하다.

이상과 같은 문제점을 지닌 公共監査의 합리화방안은 감사환경과 수요의 변화에 대응하여 마련되어야 한다. 이러한 변화는 ① 分權化, 自律化, 地方化 ② 시스템 역량의 擴充과 生産性·成果의 指向 ③ 情報化와 知識中心社會의 進展 등 3가지 방향으로 집약할 수 있다. 이는 곧 ① 合法性 監査의 需要 減退 ② 自體監査의 역할 증대 (문제점의 조기발견과 자율적·창의적 개선) ③ 감사자원의 效率的·選別的 活用 ④ 감사체계의 統合과 監査機能의 分擔 ⑤ 指摘爲主 감사정향의 退潮와 함께 成果監査와 豫防監査 需要의 急增 ⑥ 감사 결과의 公開와 弘報 緊요 ⑦ 監査業務에 대한 市場經濟原理의 적용 확대 ⑧ 實地監査 輕減과 書面監査·電算監査의 實效性·經濟性 증대 ⑨ 감사인 평생교육 등 監査基盤活動 重視 ⑩ 외부 專門人力의 監査參與 확산 등으로 표출될 것이다.

감사환경과 수요의 변화에 비추어 公共監査의 합리화 방향은 ① 감사의 3가지 順機能 중 적발기능보다는 예방기능과 평가·환류기능을 강화하고 ② 감사의 3가지 逆機能 중 감사방향, 감사제도, 그리고 감사인의 자질로 인한 생산성 저하의 방지에 두어야 한다. 따라서 ① 과잉 외부감사를 수요자 중심의 패러다임에 입각하여 완화하고 ② 有名無實한 내부감사는 독립성과 전문성의 강화, 그리고 자체의 역량을 배양하여 활성화하며 ③ 중복감사와 빈번한 實地監査는 公共監査體系의 조정과 기능분담을 통하여 줄여나가야 한다. 이를 통해 ① 事後摘發 위주보다 사전예방 역할에 충실하고 ② 시스

템의 負荷와 구조적 非理 등 隘路의 해소에 힘쓰며 ③ 受監部署와 상호협의하고 兩方向 通行에 의해 생산적으로 감사를 실시하고 ④ 고객 만족도와 民意를 體系的·持續的으로 收斂·還流하는 한편 ⑤ 自律的·積極的인 行政風土의 정착을 지원함과 동시에 과학적으로 성과를 평가하는 감사를 구현해야 할 것이다.

이를 달성하기 방안은 ① 需要者 中心의 감사제도와 운영 ② 公共監査體系的의 통합과 감사기능의 분담 ③ 公共監査에 대한 품질관리 강화 ④ 성과감사와 예방감사의 정착 ⑤ 감사기반의 확충과 감사역량의 배양 ⑥ 자체감사의 專門化와 活性化 등 6가지로 압축된다. 이들 각각의 방안에 대응하는 세부 추진과제는 <表 3-46>에 요약되어 있다.

<表 3-46> 公共監査 合理化 方案의 細部 推進課題

감사합리화방향	세 부 추 진 과 제	
	단 기	중 · 장 기
수요자 중심의 감사제도와 운영	감사예고제의 확대와 보완	
	감사준비회의와 감사마감회의 개최 (수감기관과 감사기관간 감사시기·범위·기준·결과 의 협의·조정)	
	성과감사보고서에 대한 수 감기관의 사전검토·의견 제시제 또는 외부 전문가 심사제 시행	
	감사결과 처리에 대한 제 한 완화, 통보·권고제 확 대	
	권고사항의 요건 강화	

〈表 3-46〉의 계속

감사합리화방향	세 부 추 진 과 제	
	단 기	중 · 장 기
	징계요구 대상자의 재심의 청구 허용	
	감사보고서에 관련 기관장 의 의견 수록 의무화	
	감사보고서의 제한적 공개	학술연구 등 공익목적에는 감사자료를 제한적으로 공 여
	결산검사보고서·감사연보 등 有料化	성과감사보고서의 발간, 판매
	감사원과 재정경제원 정례 협의 신설	
공공감사 체계의 통합과 감사기능 의 분담	지방자치단체 연간 감사· 지도방문 上限 일수를 下 向조정하고 예산규모에 따 라 차등화	
	병렬화된 지방자치단체 외 부 감사권을 계층화·단순 화·합동감사와 위탁감사 를 활성화	
	지방자치단체 자치사무에 대한 사전감사 금지	자치사무에 대한 중앙행정 기관 외부감사권 폐지, 감 사원만 감사권 존치
		감사기관간 공공감사기능 의 체계적 분담
	上位監査 受監業務에 대한 下位監査의 면제	감사원을 제외한 모든 감 사기관에 일사부재리 원칙 도입

〈表 3-46〉의 계속

감사합리화방향	세 부 추 진 과 제	
	단 기	중 · 장 기
	민간 회계법인의 공공감사 참여 허용	특정 공공부문에 대한 감사의 일부는 민간 회계법인에 위탁
	감사청구제 중 특정 사안은 감사수수료 징수	지방자치단체에 대한 외부감사는 감사수수료 징수
감사에 대한 품질관리 강화	공공감사기준의 제정	공공감사준칙의 제정
	판별분석기법에 의한 수감기관 선정	통계적 표본추출기법에 의한 감사표본 선정
	주요 자체감사부서는 감사보고서에 대한 전문 내부심사관 임명·운영	감사원 감사보고서 양측匿名審査制 도입
	감사팀의 감사실적 평가기준 규정, 모범사례 발굴우대, 혁신감사실적도 반영	
		수감자의 감사에 대한 평가 제도화
	공공 감사인 윤리규범 제정, 자체 감사요원에게도 적용	
	자체감사요원 전문윤리교육 강화	
		감사원에 대한 회계감사는 회계법인에 위탁
성과감사와 예방감사의 정착	공공부문별 성과지표의 개발과 시범 적용	성과지표의 확정, 정기 측정 및 측정결과의 공개
		성과 측정결과 誘引制度 도입(우수기관 차기감사생략, 예산배정 우대, 성과급 지급 등과 연계)

〈表 3-46〉의 계속

감사합리화방향	세 부 추 진 과 제	
	단 기	중 · 장 기
		감사위원 임용자격의 확대
	내부통제시스템 점검 의무화	업무전반에 대한 確信監査制 시행
		감사성과 배당제 도입
	공공부문 회계정보시스템과 전산 응용 프로그램에 대한 감사원 의견 표시제 신설	
감사기반의 확충과 감사역량의 배양	서면감사 강화와 자료분석 내실화	
	常用감사자료의 DB 구축	자체감사부서와 상용 감사 DB를 공유, 온라인 常時監査시스템 확립
	정부회계 전산감사 汎用패키지 구입 또는 개발, 보급	감사대상분야별 전용 감사 패키지 개발, 보급
	실지감사의 축소와 監査循環 期 연장	징계·문책시효의 연장
	전문감사교육 확대·내실화·특성화	자체감사요원은 실지감사 출장전 감사교육 이수 의무화
	외부 전문인력의 활용·자문	전문인력의 단계적 채용, 감사인력 구조의 고도화
	감사원과 자체감사부서간 인력 상호 파견제 시행	

〈表 3-46〉의 계속

감사합리화방향	세 부 추 진 과 제	
	단 기	중 · 장 기
	감사관련 학위후 연구과정 설치	감사관련 박사과정생 시간제 채용, 학위 취득후 특채
자체감사의 전 문화와 활성화	자체감사부서장의 지위를 副機關長 직속으로, 직급은 수감부서 책임자와 동급으로 격상	
	주요 중앙행정기관 자체감사부서장은 임용자격 제한 및 임기보장	임용자격 제한 및 임기보장 감사관의 범위를 모든 중앙행정기관과 광역자치단체로 확대
	자체감사관의 일부를 감사직렬화	감사기관간 감사직렬 인사교류, 6급 이하는 자체감사부서간에만 교류
	자체감사부서가 자료접근 요청시 감사원에서 지원	자체감사부서의 자료접근 권한 강화
	기관별 정원 범위내에서 자치단체와 투자기관의 자체 감사인력 증원	

## 2. 公共監査 合理化方案의 推進 體系

합리화방안의 세부 추진과제는 모두 61개로서 公共監査 분야의 다양한 영역에 걸쳐 있는 방대한 양이므로 한꺼번에 모든 과제를

추진하기는 쉽지가 않을 것이다. 또한 合理化方案에는 監査院, 中央行政機關, 廣域自治團體, 基礎自治團體, 會計法人別로 이해관계가 서로 다르게 얽혀 있다. 더욱이 中央行政機關間에도 국무총리 행정조정실, 재정경제원, 내무부, 총무처의 입장이 다르고, 광역자치단체間에도 서울시, 기타 광역시와 道의 이해관계가 맞물려 있는가 하면, 基礎自治團體間에도 市와 郡, 그리고 자치구의 입장이 상반되는 사안이 적지 않다. 따라서 합리화방안의 추진과정에서 논란의 소지가 매우 크며 자칫하면 ‘投票者의 合理的 無知(voter's rational ignorance)’ 또는 ‘投票의 交換(log-rolling)’에 의해 합리화방안 전체가 無用之物이 될 가능성도 없지 않다.

그러므로 公共監査 合理化方案의 추진체계를 정밀하게 구상하는 것은 합리화방안 자체를 마련하는 것 못지않게 중요한 의미를 지닌다. <表 3-47>은 가칭 ‘公共監査 改革委員會’의 설치를 통한 추진 방법을 제시하고 있다. 동 위원회는 국가최고감사기구인 監査院의 직속으로 두고 公共監査 개혁에 관한 세부 실천과제와 방안의 결정, 그리고 추진 상황의 점검을 그 임무로 한다. 위원장은 감사원장이 당연직으로 맡으며, 위원장을 포함하여 총 위원수는 18인으로 한다.

위원에는 중앙정부를 대표하여 감사업무와 밀접한 관련이 있는 부처의 차관급 4명이 포함되며 이들 중 행정조정실장은 위원회의 간사가 된다. 지방자치단체의 대표로는 광역지방자치단체와 기초 지방자치단체를 대표하는 부단체장 각 1명이 위원이 되고, 企業會計基準의 制定 등 기업회계감사 분야의 감독기관인 증권감독원장도 당연직 위원이 된다. 이 밖에 정부투자기관 감사협의회 회장, 한국공인회계사회 회장, 韓國情報시스템監査士會 회장 등 감사와 관련된 이익단체 대표 3명, 감사와 관련된 學問分野(會計學, 經營學, 行政學, 電算學)의 학계 대표 4명, 법조계 대표 1명, 회계법인 대표 1명, 그리고 언론계 대표 1명으로 위원회를 구성한다.

〈表 3-47〉 ‘公共監査 改革委員會’ 設置方案

소 속	감사원(국가최고감사기구) 직속
임 무	공공감사 개혁의 세부 실천과제와 방안의 결정 및 추진 상황 점검
구 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위원장 : 감사원장</li> <li>○ 위원(17명)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부 : 행정조정실장(간사), 재정경제원 차관, 내무부 차관, 총무처 차관(4명)</li> <li>- 자치단체 : 광역자치단체 및 기초자치단체 부단체장 각 1명</li> <li>- 증권감독원장</li> <li>- 정부투자기관 감사협의회 회장</li> <li>- 한국공인회계사회 회장</li> <li>- 한국정보시스템감사사회 회장</li> <li>- 학계 : 4명(회계학, 경영학, 행정학, 전산학 분야 각 1명)</li> <li>- 법조계 대표 : 1명</li> <li>- 회계법인 대표 : 1명</li> <li>- 언론계 대표 : 1명</li> </ul> </li> </ul>
운 영	1년간 限時機構
실무조직	가칭 ‘공공감사합리화 기획단’을 감사원 사무처에 설치

위원회는 1년간 한시적으로 운영함을 목표로 하되 필요시 활동기한을 연장할 수 있으며, 위원회의 실무조직(arm organization)으로서 가칭 ‘公共監査 改革推進 企劃團’을 감사원 사무처에 설치한다. 동 기획단은 감사관련 부처와 지방자치단체에서 파견된 공무원, 그리고 증권감독원과 회계법인에서 파견된 직원으로 구성하며 예산은 감사원 소관으로 반영한다.

## 參 考 文 獻

- 감사원, 『감사연보』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『결산검사보고서』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『선진감사제도 운영실태』.
- \_\_\_\_\_, 『아시아지역 감사제도 연찬관련 자료집(Ⅱ) : 싱가포르, 이스라엘』, 1994a.
- \_\_\_\_\_, 『감사제도 연찬결과보고』, 1994b.
- \_\_\_\_\_, 『일본의 성과감사사례』, 1994c.
- \_\_\_\_\_, 『미국감사제도 관계 자료집』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『외국감사원 법령집(Ⅰ)』, 외국감사제도 제1집, 1996a.
- \_\_\_\_\_, 『감사원 법령집』, 1996b.
- 감사원 감사교육실, 『외국 감사제도』, 1994.
- 감사원 감사교육원, 『외국의 감사기준 : 미국정부 및 INTOSAI』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『지출증빙 회계감사기법』, 1996.
- 강인욱, 「자체감사 활성화 방안에 관한 연구」, 『감사논집』, 창간호, 감사원, 1996, pp. 212~245.
- 강주훈, 「성과감사 활성화 방안에 관한 연구」, 『감사논집』, 창간호, 감사원, 1996, pp. 3~22.
- 김명수·박경효, 『정부업무 심사평가기능의 활성화방안』, 한국정책학회, 1996.
- 김영호, 「외국감사제도 연찬을 다녀와서 : 이태리, 스페인 및 스웨덴」, 격월간 『감사』, 통권 제44호, 감사원, 1995, pp. 140~142.

- 김태수, 「감사 부작용 해소방안 토론포지」, 『감사 부작용 해소대책 자료집』, 제1회감사인 토론회, 감사원, 1996, pp. 92~98.
- 김현구, 「효율적 국가감사체계의 확립방안 : 국정감사와 감사원 감사의 연계」, 『한국행정학보』, 제24권 제3호, 1990, pp. 181~209.
- 남경희, 「프랑스의 회계검사제도에 관한 고찰」, 격월간 『감사』, 통권 제47호, 감사원, 1995, pp. 28~33.
- 남궁 기정, 「정부회계감사기준에 관한 연구」, 『감사논집』, 창간호, 감사원, 1996, pp. 51~76.
- 남궁 랑, 「정부회계환경의 전산화에 따른 EDP회계감사의 효율성 증진에 관한 소고」, 『감사논집』, 창간호, 감사원, 1996, pp. 77~107.
- 노승대, 「미국의 단일감사법에 대한 연구」, 『미국감사제도 관계 자료집』, 감사원, 1995a, pp. 51~71.
- \_\_\_\_\_, 「감사중복 방지 및 감사성과 확보방안 : 미국 단일감사법 중심」, 격월간 『감사』, 통권 제42호, 감사원, 1995b, pp. 140~151.
- 문호승, 「미국 연방정부의 감찰관 제도」, 격월간 『감사』, 통권 제47호, 감사원, 1995, pp. 34~38.
- 박세일·전영재·박경산, 『정부혁신의 길』, 삼성경제연구소, 1994(D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government*, 1992의 譯書).
- 박재완, 「감사빈도와 처분요구 강도의 효과 : 법경제학적 접근」, 계간 『감사』, 통권 제32호, 감사원, 1992, pp. 24~27.
- \_\_\_\_\_, 「적정세무조사제도 : 이론모형과 납세함수의 추정을 통한 검증」, 『재정논집』, 제8집, 한국재정학회, 1993, pp. 3~30.
- \_\_\_\_\_, 「공공감사기준의 의의와 필요성」, 격월간 『감사』, 통권 제48호, 감사원, 1996, pp. 9~13.

- \_\_\_\_\_, 「감사 부작용 최소화를 위한 실천적 방안」, 격월간 『감사』, 통권 제49호, 감사원, 1996, pp. 22~27.
- 박 준, 「일본 감사제도 소고」, 격월간 『감사』, 통권 제48호, 감사원, 1996, pp. 126~133.
- 부패방지위원회, 『국제 반부패 활동의 동향』, 1995.
- 삼일회계법인, 『삼일감사론』, 1992.
- 세계화추진위원회, 『4월중 세계화추진과제』, 세계화추진 제22차 회의자료, 1997.
- 성용락, 「미국 지방자치정부의 회계감사: 감사절차 및 면담기법을 중심으로」, 『미국감사제도 관계 자료집』, 감사원, 1995a, pp. 341~358.
- \_\_\_\_\_, 「남미 3개국 최고감사기구 운영실태: 브라질, 멕시코, 베네수엘라」, 격월간 『감사』, 통권 제42호, 감사원, 1995b, pp. 152~159.
- 신연성, 「미국 감사원의 진화과정 I」, 격월간 『감사』, 통권 제43호, 감사원, 1995a, pp. 110~117.
- \_\_\_\_\_, 「미국 감사원의 진화과정 II」, 격월간 『감사』, 통권 제44호, 감사원, 1995b, pp. 132~139.
- 심일섭, 「미국 회계검사원의 부정고발진화제도」, 『미국감사제도 관계 자료집』, 감사원, 1995, pp. 429~490.
- 안문석, 「공공감사의 특수성과 공공감사기준 제정방향」, 격월간 『감사』, 통권 제48호, 감사원, 1996a, pp. 14~19.
- \_\_\_\_\_, 「감사부작용의 원인과 유형 및 그 영향」, 격월간 『감사』, 통권 제49호, 감사원, 1996b, pp. 16~21.
- 이만우, 『회계감사의 사회적 기능』, 학술연구총서 47, 고려대학교 출판부, 1995.
- 이시우, 「제22차 ASOSAI 이사회참가 및 호주/뉴질랜드 감사제도 연찬」, 격월간 『감사』, 통권 제42호, 감사원, 1995, pp. 118~

126.

- 이영균, 「감사인력 정예화 방안에 관한 연구」, 『감사논집』, 창간호, 감사원, 1996, pp. 310~341.
- 조희완·권병추, 『자체감사기구 운영실태』, 격월간 『감사』, 통권 제 41호, 감사원, 1995.
- 총무처, 『총무처연보』, 1996.
- 편호범, 『정부회계론』, 서울 : 법경출판사, 1992.
- 한국지방행정연구원, 『지방자치단체의 자체감사기능 효율화 방안』, 1995.
- 황호부, 「공공감사기준 작성 배경 및 추진실태」, 격월간 『감사』, 통권 제48호, 감사원, 1996, pp. 25~32.
- AAA, "A Statement of Basic Auditing Concepts," *Studies in Accounting Research*, No. 6, Saratoga, 1973.
- Antle, R., "An Agency Model of Auditing," *Journal of Accounting Research*, Vol. 20, 1982.
- Arkin, H., *Handbook of Sampling for Auditing and Accounting*, 3rd ed., New York : McGraw-Hill Book Company, 1984.
- Audit Commission, *Local Authority Performance Indicators : Appendix to Volumes 1 & 2*, London, 1995.
- Bahk, J., "Interdependent Behaviors of Taxpayers and Tax Officials : Models and Some Evidences from Korea," Unpublished Ph.D. Thesis, Cambridge : Harvard University, 1992.
- Beale, I. and R. H. Bradford, *Managing the Internal Audit : A Practical Handbook*, London : Kogan Page Limited, 1993.
- Becker, G.S., "Crime and Punishment : An Economic Approach," *Journal of Political Economy*, Vol. 76, 1968, pp. 169~217.
- Benford, F., "The Law of Anomalous Numbers," *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 78, 1938, pp. 551~572.

- Beron, K., H. Tauchen and A. Witte, "A Structural Equation Model for Tax Compliance and Auditing," Mimeo, University of North Carolina, 1988.
- Bhagwati, J. N., "Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities," *Journal of Political Economy*, Vol. 90, 1982, pp. 988~1002.
- Bouckaert, G., *Using Performance Measurement in Government*, Paris : Public Management Service, OECD, 1995.
- Braiotta, L. Jr., *The Audit Committee Handbook*, New York : John Wiley & Sons, Inc, 1994.
- Caiden, G., "New Directions in State Audit," B. Geist(ed.), *State Audit : Developments in Public Accountability*," New York : Holmes & Meier Publishers, INC., 1981, pp. 136~155.
- Dopuch, N. and R. King, "Negligence versus Strict Liability Regimes in Auditing : An Experimental Investigation," *Political Economy Working Paper*, St. Louis : Washington University, 1990.
- Dubin, J. M. Graetz, and L. Wilde, "The Effect of Audit Rates on Federal Income Tax Filings and Collections," *Social Science Working Paper*, No. 711, California Institute of Technology 1990.
- GAO, *Doctoral Research Program 1992*, Training Institute, Washington D.C., 1991.
- \_\_\_\_\_, "Government Auditing Standards : 1994 Revision," United States General Accounting Office, Washington, D.C., 1994.
- Geist, B., "State Audit : An Introduction," *State Audit : Developments in Public Accountability*," New York : Holmes & Meier Publishers, INC., 1981, pp. 3~22.

- Gore, A., *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review, Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, 1993.
- Havens, H. S., "The Evolution of the General Accounting Office : From Voucher Audits to Program Evaluations," *United States General Accounting Office History Program*, Washington D.C. : GAO, 1990.
- Hendricks, M., M. F. Mangano and W. C. Moran, *Inspectors General : A New Force in Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass INC., Publishers, 1990.
- Hunn, D. K., "Measuring Performance in Policy Advice : A New Zealand Perspective," *Performance Measurement in Government : Issues and Illustrations*, Occasional Papers, No. 5, Paris : PUMA, OECD, 1994, pp. 23~50.
- ISACA, *1996 CISA Review Manual*, Information Systems Audit and Control Association, Rolling Meadows, 1996.
- Jones, P. C. and J. G. Bates, *Public Sector Auditing : Practical Techniques for an Integrated Approach*, London : Chapman and Hall, 1990.
- Klitgaard, R., "National and International Strategies for Reducing Corruption," *OECD Symposium on Corruption and Good Governance*, Vol. IV, Paris : OECD, 1996, pp. 37~54.
- Kloman, E. H., *Cases in Accountability : The Work of the GAO*, Boulder : Westview Press, 1979.
- Krueger, A., "The Political Economy of the Rent-seeking Society," *American Economic Review*, Vol. 64, 1974, pp. 291~303.
- Light P. C., *Monitoring Government : Inspectors General and the Search for Accountability*, Washington D.C. : The Brookings

Institution, 1993.

Mercer, J., "The Performance Management and Budget System of the City of Sunnyvale, California," *Performance Measurement in Government : Issues and Illustrations*, Occasional Papers, No. 5, Paris : PUMA, OECD, 1994, pp. 51~61.

Moeller, R. R., *Computer Audit, Control, and Security*, New York : John Wiley & Sons, 1989.

Moran, W. C., "Evaluation within the Federal Offices of Inspectors General," *Inspectors General : A New Force in Evaluation* M. M. Hendricks, F. Mangano, and W. C. Moran, San Francisco : Jossey-Bass INC., Publishers, 1990, pp. 9~22.

Nigrini, M. J., "The Detection of Income Tax Evasion through an Analysis of Digital Distributions," Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Cincinnati, 1992.

Normanton, E. L., "Reform in the Field of Public Accountability and Audit : A Progress Report," B. Geist(ed.), *State Audit : Developments in Public Accountability*, New York : Holmes & Meier Publishers, INC., 1981, pp. 23~45.

OECD, *Performance Management in Government : Performance Measurement and Results-oriented Management*, Public Management Occasional Papers, No. 3, Paris, 1994a.

\_\_\_\_\_, *Performance Measurement in Government : Issues and Illustrations*, Public Management Occasional Papers, No. 5, Paris, 1994b.

\_\_\_\_\_, *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, 1995a.

\_\_\_\_\_, *Using Performance Measure in Government : Performance Management Practices in 8 OECD Member Countries*, Public

- Management Service, Paris, 1995b.
- \_\_\_\_\_, "Responsive Government : Service Quality Initiatives," Paris, 1996.
- Pomeranz, F., A. J. Cancellieri, J. B. Stevens, and J. L. Savage, *Auditing in the Public Sector*, Boston : Warren, Gorham & Lamont, 1976.
- Soldano, J., *Illustrations of Compliance Findings in Single Audit Reports of Local Governmental Units*, New York : American Institute of Certified Public Accountants, 1991.
- Sonnichsen, R. C., "Another View of Program Inspections by the Offices of Inspectors General," M. M. Hendricks, F. Mangano, and W. C. Moran(eds.), *Inspectors General : A New Force in Evaluation*, San Francisco : Jossey-Bass INC., Publishers, 1990, pp. 77~86.
- Tirole, J., "Hierarchies and Bureaucracies : On the Role of Collusion in Organizations," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 2, 1986, pp. 181~213.
- Tullock, G., "The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly, and Theft," *Western Economic Journal*, Vol. 5, 1967, pp. 224~232.
- United Nations, *Audit Standards in the Public Sector : An Analysis of Comparative Experience*, New York, 1987.
- Wallace, W.A., *The Economic Role of the Audit in Free and Regulated Markets*, Touche Ross Foundation, 1980.
- Watne, D. A. and P. B. B. Turney, *Auditing EDP Systems*, 2nd Ed., Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1990.
- Weber, R., *EDP Auditing : Conceptual Foundations and Practice*, 2nd Ed., New York : McGraw-Hill Book Company, 1988.
- Webber, C. and A. Wildavsky, *A History of Taxation and Expendi-*

*ture in the Western World*, New York : Simon and Schuster, 1986.

Wolf, C., Jr., *Markets or Governments : Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge : The MIT Press, 1990.

〈abstract〉

## Public Sector Auditing System and Its Reform for the Public Sector Productivity

The public sector audit in Korea has helped to cut down the budget and to maintain working discipline for the government, however, it still possesses the following problems. First, the audit is lowering the productivity of the government because it is conducted primarily for correction and punishment. As the auditor concerns too much on whether provisions and procedure are followed, a-peace-at-any-cost work ethic is started to grow. Second, on the contrary, internal audit is very indulgent. Third, a department regards the audit as a method of control over sub-departments, thus the audit tends to be abused. It originates the following problems; a field audit is conducted too frequently, the audit of the local government is unnecessarily repeated, and as for the audit of non-profit organizations, it leaves a huge blind spot of the audit.

With all considerations in the above, the followings are suggested to improve the public sector audit. As for the cost-benefit of the audit consideration, the audit as a tool of evaluation should be encouraged, and the unnecessary audit should be minimized. An excessive external audit should be conducted based on demand, and an internal audit should obtain independency and proficiency.



## 第 4 篇

# 公共部門 生産性 政府調達制度의 改善方案

鄭 暎 憲\*

---

\* 韓國租稅研究院 研究委員

## 〈국문요약〉

WTO政府調達協定 加入을 계기로 공정한 입찰환경을 조성하고 투명한 契約行政을 확립하여 저렴한 가격에 高品質의 調達을 실현하는 노력이 필요하다. 國內業體를 保護한다는 명분아래 자행되는 非正常的인 競争制限은 지양되어야 하며 계약행정의 투명성을 제고하고 조달 관련 不公正 行爲를 엄중 제한하여 조달비리를 剔決해야 한다. 아울러 적정 공사비의 지급 및 入札資格審査의 強化 등을 통한 不實工事의 사전적 여지 축소와 적극적 市場開放을 통한 경쟁유도로 健全調達環境을 構築할 필요가 있다.

조달의 방법 및 원칙에 관한 구체적인 개선사항은 다음과 같다. 먼저 경쟁제한적 特惠性 契約을 폐지해야 하며, 豫定價格의 機能을 축소하는 것 또한 조달제도 정상화에 중요한 과제이다. 제한적 最低價落札制度는 도입 목적의 實效性이 없을 뿐만 아니라 각종의 비리를 유발시키고 있으므로 폐지하고 최저가낙찰제를 실시하고 비정상적 덤핑입찰을 방지하는 덤핑입찰심사제를 도입할 필요가 있다. 또한 品質爲主의 調達을 구현하기 위해서는 適格審査落札制의 擴大가 필요하다.

調達の 主體에 관한 구체적 개선사항은 다음과 같다. 현행 조달 대상의 금액에 따른 조달의 주체의 決定方式을 조달의 내용에 의해서 調達主體의 주체가 결정되는 방식으로 전환해야 한다. 또한 調達 物品 및 工事의 特性을 고려하여 조달주체간에 機能 分擔이 조정되어야 할 것이다. 아울러 政府調達制度의 正常化를 위해서는 分散調達의 擴大와 조달청의 機能縮小 또한 중요한 과제이다.

## I. 序 論

정부 또는 공공기관이 公共財를 공급하기 위해서 민간 부문으로부터 물품이나 건설 공사 및 설계, 컨설팅업무 등의 일정한 서비스를 구매하는 행위를 政府調達(government procurement)이라고 한다.

政府調達は 행정의 발전과 함께 그 수요도 多様化·專門化되고 있다. 일상적·반복적인 수요에 의한 단순한 물품의 조달에서부터 전문적인 기술이 요구되는 특수 분야의 조달에 이르기까지 그 수요는 셀 수 없을 정도로 다양한 실정이다<sup>1)</sup>.

政府調達 規模는 국가에 따라 상이하지만, 일반적으로 GDP의 10~15%를 차지하고 있고, 주요 基幹産業에 필요한 資材의 調達이나 건설의 상당 부분이 정부의 영향력하에서 이루어지고 있다.

이와 같이 政府調達は 그 시장이 방대하다는 점에서 市場의 開放度가 세계 무역에 미치는 영향이 대단히 크다고 하겠다. 한편 각국 정부는 조달시에 「自國生産品 優先購買制度」<sup>2)</sup> 등을 적용하는 규범을 만들거나 또는 실무상에서 외국으로부터의 입찰에 여러 가지 조

---

1) 그 예로서, 구매에 관해서는 컴퓨터·항공기·선박·무기·인공위성 등을, 건설 부문에서는 항만·도로·철도·터널·댐·원자력 발전소 건설 등을, 그리고 서비스 분야에 있어서는 컴퓨터 프로그램의 개발·연구·조사·컨설팅·엔지니어링·소송 대리인의 위임 및 각종 설계의 용역사업 등을 들 수 있다.

2) 미국의 「미국생산물구매법(Buy American Act)」을 시작으로 한, 각 州의 조달 관련 규칙에 근거한 국내 생산품 우선구매정책, EU의 「수도·에너지·운수 및 통신부문의 조달에 관한 규칙」 등의 역내 생산품 우대조치, 일본의 「회계법」에 의한 각종 사업 협동조합의 수의계약제도, 한국의 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」 및 「방위산업에 관한 특별촉진법」에 의한 우대제도 등이 해당된다.

건을 부과하는 등의 방법으로 對外 差別的 慣行을 堅持해 왔다. 자유롭고 평등한 무역질서의 실현을 기본이념으로 하는 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정)에서도 政府調達에 관해서는 GATT의 기본 원칙의 하나인 내국민대우의 예외가 인정되었고, 또 국가 무역에 관한 무차별 대우의 일반 원칙이 적용되지 않았었다. 이 때문에 各國의 政府調達에 관한 예외 조치는 世界 貿易의 擴大와 自由化에 있어서 큰 장애가 되어 왔다.

이와 같은 상황에서 GATT의 동경라운드는 지금까지 내국민대우원칙으로부터의 예외가 되어 있던 政府調達 分野에 무차별원칙을 원용하고 각국의 일반적인 政府調達 慣行을 手段으로 하는 시장진입제한을 감소할 것을 목적으로 하는 최초의 政府調達協定을 제정하였다. 더구나 1987년부터 행해진 우루과이라운드협상에서는 협정 원칙의 실효성을 확보하고, 그 유효성을 제고할 목적으로 讓許範圍의 擴大, 入札手續의 基準 設定, 異議申請, 紛爭解決의 節次 및 方法 등을 상세히 규정한 WTO政府調達協定이 체결되었다.

우리나라는 WTO政府調達協定에 가입함으로써 1997년부터 국내 政府調達市場이 개방됨과 함께 우리나라의 기업이 외국의 政府調達市場에 진출할 수 있는 계기가 만들어졌다. 이를 계기로 공정한 입찰환경을 조성하고 투명한 계약행정을 확립하여 저렴한 가격에 고품질의 조달을 실현하려는 노력이 필요하다. 그리고 국내업체를 보호한다는 명분 아래 자행되는 비정상적인 경쟁제한은 지양되어야 할 것이다.

1995년 6월의 4대 지방선거를 기점으로 우리나라에도 본격적인 지방자치시대가 출범하였다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치라는 취지에 합당한 기능 및 권한의 이양이 이루어져, 지방자치단체가 필요로 하는 물품, 용역, 공사 등의 조달에 있어서 효율성을 해치지 않는 범위에서 自體調達機能이 擴大되어야 할 것이다. 이러한 시대적 상황에 부응하여 지방정부뿐만 아니라 중앙정부의 각 기관도 그

들의 필요에 따라 자체적인 조달이 이루어지도록 조달의 특성에 따른 자체 조달기능을 확대할 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다.

契約行政의 透明性 提高를 통한 조달비리의 척결 또한 중요한 과제의 하나라 할 수 있다. 예정가격의 사전누출, 업체들의 담합입찰 성행, 불공정 하도급 관행 등 조달 관련 부조리 관행은 심각한 상태라 할 수 있다. 따라서 契約行政의 透明性을 提高하고 조달 관련 불공정 행위를 엄중 제한하여 調達非理를 剔決해야 할 것이다. 또한 부실공사를 방지하여 건전 조달풍토를 확립하는 것이 시급하다. 이를 위해서는 적정 공사비의 지급 및 입찰자격심사의 강화 등을 통한 不實工事의 事前的 防止와 積極的 市場開放을 통한 競爭誘導로 건전 조달환경을 구축할 필요가 있다.

이처럼 국내외적 환경변화에 따라 우리나라 政府調達制度의 개선의 필요성이 대두되었으며 공정한 입찰환경의 조성과 적정한 낙찰자 결정방법의 확립을 위한 다각적인 제도개선이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 또한 政府調達制度의 정상화를 통한 健全 調達體制의 確立은 공공부문의 생산성 제고와도 밀접한 연관을 가지고 있다.

본 연구의 제 II 장에서는 政府調達의 특징을 살펴보고 제 III 장에서는 우리나라 政府調達制度의 概況을 정리하고 제 IV 장에서는 환경변화에 따른 政府調達制度 改善의 必要性和 基本方向에 대해서 논의하고자 한다. 그리고 제 V 장에서는 公正한 入札制度의 造成과 適正한 落札者 決定方法을 確立하기 위해서 필요한 제도개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 政府調達의 意義와 役割

### 1. 政府調達の 性格

조달에서 정부의 목표는 적절한 자원을 적정가격으로 확보하는 것이라고 요약할 수 있다. 政府調達は 공공재를 공급하기 위해 정부가 민간부문으로부터 재화와 서비스를 구매하는 것이다. 政府調達は 납세자인 국민이 조달 비용을 지불하는 한편 그 결과인 공공재의 이익이 국민에게 귀속되고, 정부 또는 관료가 조달을 대행하는 특성(대리인 관계)을 가지고 있다. 따라서 政府調達の 성과는 정부 및 관료가 사회적 효율의 극대화에 부합하는 조달을 행하는지의 여부에 달려 있다.

모든 政府調達は 계약에 의해 실행되는데 계약의 방법은 크게 入札이라는 수단을 사용하여 행해지는 競争契約<sup>3)</sup>과 非入札方式에 의한 隨意契約으로 분류된다. 완전경쟁을 유도하고 입찰 결과로부터 정부에게 가장 유리한 가격과 조건을 제시한 자를 상대로 하여 계약을 체결하는 것이 경쟁계약의 원칙이다. 수의계약은 경쟁에 부처도 입찰에 응하는 사람이 없는 경우나 특허 등에 따라 경쟁이 배제되는 경우 등에 한하여 행하여진다. 政府調達에 있어서 계약방법의 결정문제는 조달의 성과와도 깊은 관계가 있어 매우 중요하다. 이는 단순히 입찰을 실시하는지 또는 수의계약을 행할 것인지에 멈추

---

3) 경쟁입찰은 일반적으로 일반경쟁, 지명경쟁, 제한경쟁입찰(일반경쟁에 포함하는 경우도 있음) 등으로 분류되지만 신정부조달협정에서는 공개입찰과 선택입찰로, 국제연합 국제상거래법위원회의 정부조달 모델에서는 공개입찰과 2단계입찰, 제한입찰의 3가지 형태로 분류하고 있다.

지 않고 입찰참가자격이나 공급지역의 제한, 입찰서의 평가기준, 기타 구매조건까지를 정하는 것으로서 계약에 막대한 영향을 미칠 수 있는 사항들을 포함하고 있는 작업이다. 이러한 규제가 필요한 것은 조달의 효율을 제고하기 위한 것이지만 그것이 도리어 외국으로부터의 접근을 제한하는 원인<sup>4)</sup>이 되고 있다.

## 2. 政府調達の 役割

정부가 특정산업을 중점적으로 육성시키기 위해서 일반적으로 적용하고 있는 정책으로서는 각종 稅制 및 金融支援 그리고 政府調達에 의한 지원 등을 들 수 있다. 이와 같은 지원제도는 특별법의 제정을 통해 행해지는 것이 많다.

政府調達에 의한 보조는 국가마다 육성 분야와 지원 정도가 다르지만, 대체로 기술이나 研究開發 支援, 중소기업의 保護育成 支援, 防衛産業 育成 등 특정산업의 보호·육성을 목적으로 하고 있다. 기술 및 연구개발 지원을 목적으로 하는 政府調達は 첨단산업 제품을 정부가 일정기간 구매하는 것에 의해 최저한의 수요확보를 보증하는 형태를 취하고 있다.

중소기업의 보호와 관련해서는 중소기업이 대기업과 비교해 생산 규모가 영세하고 자금력이 부족하기 때문에 업종에 따라서는 대부분의 판매를 政府調達에 맡기는 경우가 있다. 구체적인 지원책으로는 정부의 연간 수요량 중 일정수량(보통 비율에 의한 경우가 많음)을 중소기업으로부터 구매한다는 목표를 설정하고 조달시에 이 기준에 따라서 중소기업 또는 그 단체와의 수의계약에 의해 조달하는 형태를 나타내고 있다. 이와 같은 중소기업의 보호와 관련해서

4) 종래의 정부조달에 있어서는 기술적 한계 등 불가피한 사정에 의한 경우를 제외하고 국내생산자 및 공급자만을 대상으로 하여 입찰을 행하는 것이 일반적이었다.

는 그 운영에 정도의 차이는 있지만, 각국이 시장개방의 대상으로부터 제외시키고 있고 설령 개방의 대상에 포함되어 있다고 하여도 입찰시에 가격면에서 국내기업을 우대하는 차별 규정을 설정하는 경우가 많다<sup>5)</sup>.

防衛産業의 支援은 國家의 安全保障과 직결되어 있기 때문에 일반적으로 이 분야의 조달 시장이 지극히 제한적이다. 무기 등의 개발에는 막대한 비용의 투자가 필요하고 기술 수준이 낮은 무기는 무기로서의 가치가 없기 때문에 하이테크 무기의 신규 개발이 계속하여 행해지고 있다. 이러한 점에서 방위산업은 政府調達 政策을 통해 保護·育成이 필요한 대표적인 분야로 자리잡고 있다. 그러나 이러한 政府調達에 의한 지원은 산업 정책의 목표 달성에 크게 기여하고 있는 반면 과도한 보호정책은 보호주의에 연계되어 불공정 무역의 문제를 야기할 수 있다. 보호받는 기업은 경쟁 없는 판매시장에 안주하여 費用節減과 品質改良의 革新(innovation) 努力을 게을리하는 경향을 보임으로써 도리어 부작용을 유발시키는 원인이 된다는 비판도 있다.

### 3. GATT에서의 政府調達에 대한 論議

GATT는 1979년 동경라운드의 다자간무역협상에서 政府調達에 관한 協定(Agreement on Government Procurement)이 체결되기 전까지는 政府調達을 일종의 성역으로 인정하고 민간부문의 商品貿易과는 다른 규칙을 적용하여 왔다. 내국민대우에 관한 일반 원칙을 규정하고 있는 GATT 제3조는 제8항 a에서 “상업적 재판매를

5) 미국의 행정명령(대통령령 제10582호)에서는 “국내기업에 대해서 6% (중소기업의 경우는 12%)까지, EU의 경우는 수도·에너지·운수 및 통신 부문의 조달에 관한 규칙은 域內企業에 대해 외국기업의 입찰 가격에서 3%까지의 가격우대를 인정하고 있다.

하기 위한 것이 아니거나 또는 상업적 판매를 위한 제품의 생산에 사용하기 위한 것이 아니고 정부용으로서 구입하는 물품의 정부기관에 의한 조달을 규제하는 법령 또는 요건에는 적용하지 않는다”라고 규정함으로써 政府調達에 대해서는 내국민대우원칙이 적용되지 않는다고 정하고 있다. 또 국가무역기업에 대해서 無差別待遇의 일반원칙을 규정한 제17조에 있어서도 제2항은 政府調達에 관한 예외를 인정하였다.

GATT가 이와 같은 예외를 인정한 것은 政府調達が ① 公共機關이 最終 需要者라는 점에서 일반 상품의 무역과는 다른 규제 관행과 수속상의 특성이 있다는 점 ② 技術開發, 中小企業支援 및 特定産業의 育成 등 정부의 특정 정책목표를 달성하기 위한 수단으로서 행해진다는 점 등의 특수성이 있음을 고려하였기 때문이다<sup>6)</sup>.

한편 政府機關(government agency) 또는 政府用(governmental purpose)이라고 하는 개념의 정의가 불명확하기 때문에 政府調達에 관한 예외조치의 확대적용이 자주 행해져 왔다. 또한 각국 정부는 政府調達을 할 때에 「自國生産品 優先購買制度」를 적용하는 등의 보호무역 수단을 활용해 왔다. 이러한 점 때문에 각국의 政府調達에 관한 예외조치는 世系貿易의 확대와 自由化에 있어서 큰 장애가 되어 왔다. 일반적으로 지적되는 주요한 국내생산품 우대 및 시장진입 제한의 관행으로서는 ① 입찰에 외국 기업을 참가시키지 않는 방법(빈번한 隨意契約의 이용, 입찰 정보의 불투명성 또는 비표준화, 입찰참가자격의 복잡한 기준 설정, 공고기간의 단축, 통계의 불명확성에 의한 시장분석의 곤란, 입찰자에게 다양한 조건을 부여하는 방법 등) ② 입찰이 가능한 경우에 있어서도 외국 기업의 입찰 가격에 일정한 불이익을 부과하여 입찰 결과가 불리하게 되도록 하는 방법 ③ 자국산 우선구매원칙을 요구하여 일정 비율의 자국 생

6) 津久井茂充, 『GATT의 全貌』, 일본관세협회, 1993, p. 59.

산품을 사용하도록 하는 방법<sup>7)</sup> 등이 있다.

#### 4. 主要 政府調達市場의 進入制限 現象

##### 가. 美 國

미국의 政府調達에 있어서 시장진입제한의 핵심적인 형태는 조달 시에 미국 내의 共給者 및 國產品을 우대하는 조치, 즉 「미국산품 우선구매원칙」의 적용이다. 미국 생산품의 우선구매원칙을 적용하고 있는 대표적인 법률로는 「1933년 Buy American Act」<sup>8)</sup>와, 이를 보완하기 위해 개정된 「1979년 通商協定法」<sup>9)</sup> 및 「1988년 포괄통상 경쟁력법」<sup>10)</sup> 등이 있다. 그리고 개별 법규인 「연방정부특정예산지출 승인법(U.S. Federal Departments Specific Annual Budget Appropriation and Authorization Act)」<sup>11)</sup>, 「국가보안법(National Security Act)」, 「방위산업법(Defence Production Act)」, 「국방성 국제수지규정(Department of Defence Balance of Payment Program)」<sup>12)</sup>에서도 이 원칙이 적용되고 있으며 그 외에도 40여 가지의 차별법규<sup>13)</sup>가 존재하고 있다.

7) 미국의 「육상운송지원법(Surface Transportation Assistance Act, 1978)」에서는 사용자제 중에서 철강과 시멘트는 반드시 미국산 제품을 사용하는 것을 의무로 하고 있다.

8) Title III of Chapter 212 of the Act of March 3, 1933. 41 U.S.C. 10a~10d.

9) Public Law 96-39, Title III of the Trade Agreements Act of 1979. 19 U.S.C. 2511~2518. 관세 및 무역에 관한 일반협정에 근거하여 1981년 1월부터 발효되었던 「다국간 정부조달에 관한 협정」을 적용할 목적으로 개정된 시행입법이다.

10) Public Law 100-418, Title VII of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. 102 stat. 1107.

11) 이 법은 상수도설비, 수송 시설, 미국상품의 선적수송, 고속도로건설, 에너지, 통신 시설 등의 분야에 있어서 내국업자에게 10~30%의 가격우대를 부여하고 있다.

12) 이 규정에 의하면 외국 입찰자의 입찰가격을 50% 상향조정 비교함에 따라 내국업자에게 가격우대를 부여한다.

13) 「연방수질관리법」, 「육상운송효율법」, 「육상운송지원법」, 「Amtrak개선법」, 「용수 및 에너지 개발예산법」 등.

美國生産品 優先購買原則(Buy American Act)은 제2조에서 연방 정부기관이 공용조달, 공공건물의 건축, 개축, 보수 및 공공사업을 수행할 때에 聯邦政府機關의 長이 미국 생산품을 조달하는 것이 공공의 이익에 반한다고 인정되는 경우, 불합리하게 가격이 비싸다고 판단되는 경우, 미국 생산품으로서는 수량 또는 품질이 불충분한 경우, 그리고 당해 제품을 미국 외에 사용할 목적으로 조달하는 경우 등을 제외하고는 반드시 미국 내에서 생산, 제조한 생산품만을 사용할 것을 의무로 하고 있다.

또한 제3조는 이 의무를 위반한 계약자는 물론이고, 기타 청부업자, 원료 공급자 및 납품업자도 3년간은 연방정부기관과 계약을 체결할 수 없도록 하는 벌칙을 두고 있다. 한편 이 법률의 실시를 위한 1954년의 行政命令(대통령령 10582호)에 의하면 ① 「美國 製品」, 「美國 資材」란 미국 생산품의 비율이 50%(원가 기준) 이상인 것이고, 50% 이하인 것은 외국 생산품으로 간주한다. ② 미국 제품의 가격이 외국 제품과 비교해 비싼 경우라도 그 비율이 6% 이내라면 불합리하게 높다고 간주하지 않는다. ③ 中小企業 保護, 노동과잉공급지역의 기업 보호 또는 국가 안전보장을 위한 경우에도 6%를 넘는 가격차가 있어도 불합리하다고 간주하지 않는다고 규정하고 있다. 더욱이 중소기업이나 노동과잉공급지역 기업보호목적인 경우에는 통상 12%까지의 가격차는 인정하고 있다.

이러한 「미국생산품 우선구매원칙」의 적용은 政府調達協定 締結 國家에 대해서는 상호주의의 원칙에 따라 제외된다. 비체결국의 경우는 미국과 자유무역협정을 맺고 있는 국가 또는 미국과의 사이에 상호방위물자구매협정 및 방위산업협력협정 등의 쌍무협정을 맺고 있는 국가<sup>14)</sup>를 제외하고 모든 국가에 이 원칙이 적용된다.

14) 방위물자구매협정이나 방위산업협력협정의 목적은 방위물자의 연구, 개발 및 생산에서의 협력과 산업간 협조를 통하여 상품간의 표준화와 호환성을 제고하는 것이다. 미국과 쌍무협정을 체결하고 있는 국가는 영

한편 미국 政府調達の 약 50%를 차지하고 있는 州 및 其他 地方 政府의 경우도 정도의 차이는 있지만 40개주 이상이 공공조달을 행함에 있어 국내입찰자 및 생산품에 가격우대를 부여하든가 외국 생산품의 입찰을 거부하는 등 연방정부보다도 엄격한 시장진입제한이 자주 행해지고 있다<sup>15)</sup>.

#### 나. 유럽聯合(EU)

EU의 政府調達市場은 GDP의 약15%로 추정될 정도로 방대한 규모이다<sup>16)</sup>. EU는 政府調達에 대해서 공통 정책을 수립하고 있다. 政府調達을 규율하는 공동체법으로는 「공공공사 조달에 관한 규칙」, 「물품조달에 관한 규칙」, 「서비스의 조달에 관한 규칙」, 「수도·에너지·운수 및 통신 부문의 조달에 관한 규칙」 등이 있다. 이들은 구속력을 가지며 전체 가맹국에 대하여 직접 적용되고 있다.

EU의 政府調達에 있어서 외국 생산품에 대한 차별제도의 핵심은 「국산품우선구매제도」와 「역내생산품우선구매제도」 등이다. 이러한 우선구매원칙의 적용은 共同體 次元의 基本規則과 加盟國 次元의 실시 단계에서 잘 나타나고 있다. 전술한 조달 관련 규칙 중에서 시장진입제한 조항이 포함되고 있는 대표적인 규칙은 「수도·에너지·운수 및 통신 부문의 조달에 관한 규칙」과 「서비스의 조달에 관한 규칙」이다.

##### 1) 水道·에너지·運輸 및 通信分野에서의 調達契約

이 분야에서의 조달에는 「수도·에너지·운수 및 통신 부문의 조달

국·프랑스·독일을 포함하는 EU의 11개국이다.

15) 통상산업성 정책국 편, 「불공정 무역 보고서, WTO와 주요국의 무역정책」, 통상산업조사회, 1995.

16) 1991년, EU전체의 GDP는 약 6조 2천억달러임. 이 중에서 약 15%에 상당하는 9,300억달러의 규모를 정부조달시장으로 추정할 수 있다(Inbum Choi, 「정부조달관련장벽」, 대외경제정책연구원, 1992, pp. 73~74에서 재인용.

에 관한 규칙」<sup>17)</sup>이 적용된다. 이 규칙은 域內生産品의 優先購買의 價格의 差別化를 규정한 대표적인 차별규칙이다. 즉 동 규칙의 제 29조에는 제삼국에 대하여 지역통합에 의한 일방적 이익을 부여하지 않기 위하여 ① 域內優待條項(역외생산품 비율이 50%를 초과하는 입찰을 거부할 수 있음) ② 域內生産品 優先條項(역내 입찰자의 제시가격이 역외 입찰가격보다 비싸도 3% 내이면 역내 입찰자를 낙찰함) 등의 차별적인 조항을 포함하고 있다.

이 규칙은 EU와의 사이에 동 분야의 시장개방이 확보되고 있지 않은 국가에 대하여 상호주의의 사고방식에 기초를 두어 적용되고 있다. 조달시장의 4분야(수도·에너지·운수·통신분야)는 GATT 政府調達協定의 적용대상이 되지 않고 있었다. 그러나 1996년 1월에 발효한 WTO 政府調達協定에서는 전기통신분야를 제외한 3분야가 적용 분야에 포함되고 있고 이 범위에서는 내외차별적인 조달이 시정된다<sup>18)</sup>.

## 2) 서비스分野에서의 調達契約

서비스분야의 조달(政府調達 規模 全體의 4분의 1에 상당함)에는 「서비스의 調達에 관한 規則」이 적용된다. 적용범위는 수도·에너지·운수 및 통신부문을 제외한 모든 서비스 조달이다. 이 규칙은 제삼국이 역내 기업에 대하여 내국민대우를 제공하지 않는 경우 그들 국가로부터의 입찰을 거부 또는 제한함을 규정하고 있다.

17) 1982년부터 1992년까지 계속되었던 미국과 EU간의 통신부문의 무역분쟁을 계기로 EU가 미국의 Buy American Act로 대항하기 위해 제정한 법률이다. 법률의 발효 후에도 미국과 EU간에는 시장개방을 둘러싸고 완전한 합의는 얻을 수 없었고 양국간에 제재 등의 조치는 당분간 계속될 전망이다.

18) 통상산업성 정책국(편), 전제서, p. 221.

### III. 政府調達制度의 概況

#### 1. 우리나라 政府調達制度의 現況

먼저 <表 4-1>에서 나타난 바와 같이 우리나라 總公共購買의 規模를 살펴보면 1990년의 경우 약 19조원으로 GNP의 11%에 이르는 것으로 추산되며 이를 기준으로 1996년의 규모를 추산하면 약 42조원에 달하는 것으로 나타난다<sup>19)</sup>.

<表 4-1> 政府調達市場 規模(1990)

(單位: 억원)

	물 품	서비스	건 설	계
규 모	80,547	3,330	106,688	190,205

資料: 調達廳.

또한 公共部門을 政府機關, 地方自治團體 및 政府投資機關 등으로 세분하여 建設공사의 발주규모를 연도별로 정리하면 <表 4-2>와 같이 나타낼 수 있으며 연도별 물품조달 실적을 내자구매 및 외자구매로 구분하는 경우 <表 4-3>에서 나타난 바와 같다. 1995년도의 경우 물품의 內資購買規模와 外資購買規模는 각각 약 3조 7천 억원 및 약 6,952억원 규모를 나타내고 있으나 1996년의 경우 각각 4조 2천억원 및 8,400억원 규모로 추정되고 있어 급격한 증가를 보여주고 있다.

19) 1996년 잠정 경상GNP는 약 387조원이며 이 금액을 기준으로 한 것이다.

〈表 4-2〉 公共部門 建設工事의 機關別 發注規模

(單位: 억원)

	정부기관	지방자치단체	정부투자기관 등	계
1988	10,642	13,052	15,881	39,575
1989	13,311	24,181	22,632	60,124
1990	21,793	37,693	45,960	105,446
1991	15,541	51,448	56,384	123,373
1992	27,640	59,457	53,769	140,866
1993	33,842	70,397	60,274	164,513
1994	37,708	77,183	74,674	189,565
1995	40,813	76,220	66,277	183,310

資料: 대한건설협회, 『건설업통계연보』, 1995.

〈表 4-3〉 調達廳의 年度別 物品 調達實績

(單位: 억원)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
내 자	28,241	34,226	36,480	36,703	36,922	42,145
외 자	4,171	6,759	6,532	7,071	6,952	8,399
계	32,412	40,985	43,012	43,774	43,874	50,544

資料: 조달청, 『조달연보』.

둘째, 公共購買를 위한 政府契約制度의 現행 법령 체계를 살펴보면 크게 다섯 가지로 구분할 수 있는데 먼저 政府契約에 대한 基本法인 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하에서는 “國家契約法”이라 함)이 존재하고 조달청을 통해 수행되는 공공구매에 관한 규정으로서 적용대상 기관 및 조달청에 구매를 요청하는 범위를 정하고 있는 「調達事業에 관한 法律」이 있다. 또한 지방자치단체가 공사를 발주하거나 물품 및 용역을 조달할 때 국가계약법을 준용하여 적용하는 「地方財政法」이 있으며 정부투자기관, 정부출자기관, 정부출연기관 등 공공성격을 지니고 있는 기관에 국가계약법

〈表 4-4〉 需要機關別 構成比

(單位: 개, %)

	당 연 기 관			임의기관	계
	국가기관	자치단체	계		
수요기관 수	4,093	9,460	13,553	10,195	23,748
구 성 비	17	40	57	43	100

資料: 조달청.

을 준용하여 적용하는 「정부투자기관회계규정」 및 「정부출연기관 및 기타기관의 회계규정」이 있고 기타 「건설업법」, 「건설기술관리법」 등의 법률도 적용된다.

셋째, 조달청의 물자공급 대상기관은 當然機關과 任意機關으로 나누어지는데 當然機關은 國家機關 및 地方自治團體로 법에 의해서 원칙적으로 조달청을 통해서 물자를 공급받는 기관이며 任意機關은 정부투자기관, 정부출연기관, 기타 공익기관으로 법상 의무는 없으나 需要機關 自體判斷에 따라서 필요한 경우에 조달청으로부터 물자를 공급받는 기관이다. 이들 물자공급 대상기관의 수와 구성비는 〈表 4-4〉와 같다. 또한 이들 물자공급 대상기관이 조달청을 통해 일괄 발주하는 범위는 一般工事의 경우 20억원 이상이며, 전기 및 통신공사는 3억원 이상, 물품의 경우 內資購買는 5천만원, 外資購買는 5만달러이다.

넷째, 公共購買制度의 核心은 入札方法和 落札者 決定方法이라고 할 수 있는데 입찰방법에 대해서는 우리나라 국가계약법 제7조에서 公共購買(政府契約)는 일반경쟁입찰에 부치는 것을 원칙으로 하고, 예외적으로 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때 대통령령이 정하는 바에 의하여 制限競争入札이나 指名競争入札 또는 隨意契約에 의할 수 있도록 규정하고 있다.

〈表 4-5〉 入札方法(競争方法)別 長·短點 比較

	장 점	단 점
일반경쟁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단순하고 공정한 절차</li> <li>• 가격경쟁에 따른 예산절감 가능</li> <li>• 전업체에 입찰참가 기회부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부적격업체의 응찰로 경쟁과열 및 공사의 부실화 우려</li> <li>• 입찰기간의 장기화</li> </ul>
제한경쟁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입찰참가자격을 사전에 제한함으로써 부적격업체 사전 배제 가능</li> <li>• 일반경쟁 및 지명경쟁의 단점을 보완</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 객관적인 제한기준 설정의 어려움</li> <li>• 자격을 제한하는 데에 업체들의 반발 우려</li> </ul>
지명경쟁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부적격업체의 응찰을 사전에 배제 가능</li> <li>• 일반경쟁에 비하여 절차 간소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정인만이 입찰에 참가함으로써 담합의 소지</li> <li>• 지명에 있어서 객관성 및 공공성 확보의 어려움</li> </ul>
수의계약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자본과 신용이 있고 경험이 풍부한 상대방을 선택할 수 있음</li> <li>• 입찰공고를 생략하는 등 행정편의를 기할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁을 지나치게 제한</li> <li>• 기술개발을 저해할 우려</li> <li>• 정책목적 달성을 위한 수단으로 악용 가능</li> <li>• 자의적으로 운용 가능</li> </ul>

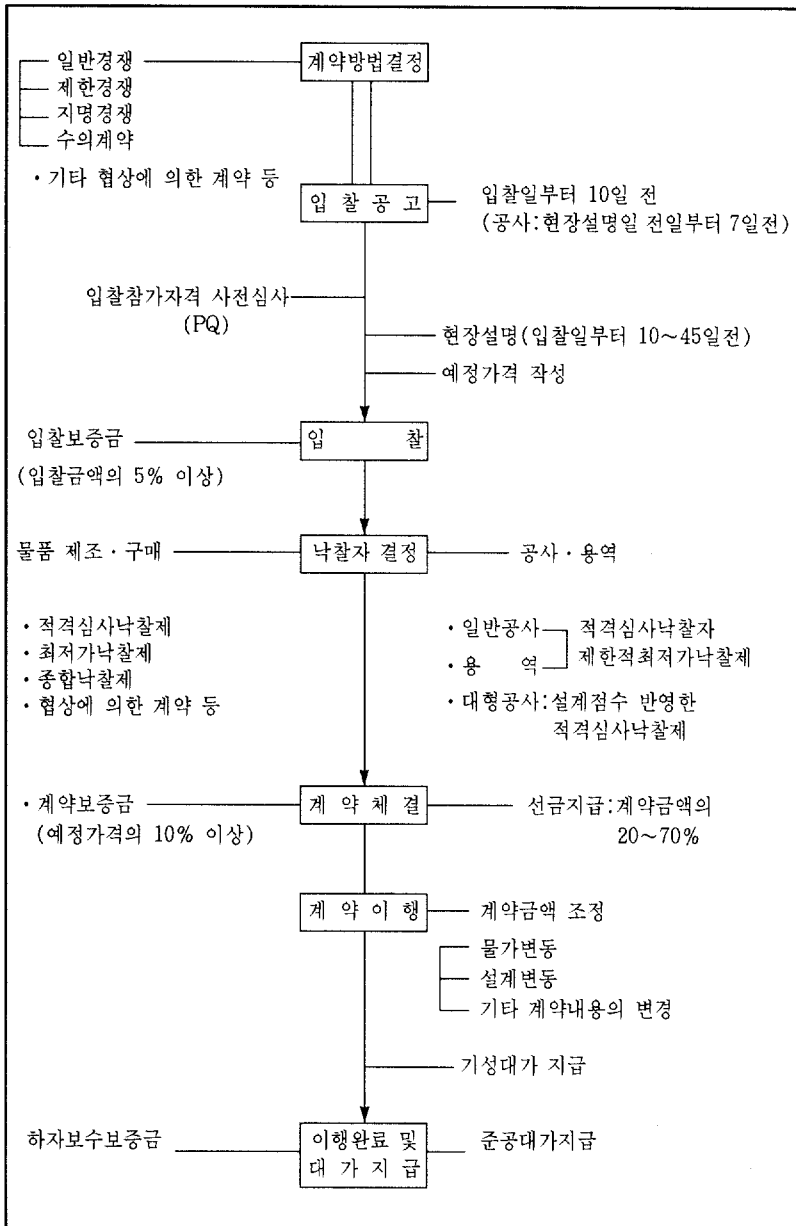
落札者 決定方法과 관련해서는 국가계약법 제10조에서 最低價落札制, 適格審査落札制, 制限的 最低價落札制 및 綜合落札制의 적용 범위 및 방법을 규정하고 있는데 각각의 낙찰방법에 대한 상세한 내용은 다음의 〈表 4-6〉에 나타난 바와 같다.

〈表 4-6〉 落札者 決定方法

	내 용	적 용 대 상
최저가낙찰자	예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정	물품 : 1억 5,100만원 미만, 단순 구매
적격심사 낙찰제	예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자 순으로 당해 계약이행능력을 심사하여 적격하다고 인정되는 경우 이를 낙찰자로 결정	일반공사 : 58억 3천만원 이상 물품 : 1억 5,100만원 이상, 제조·구매 용역 : 1억 5,100만원 이상
제한적 최저가낙찰제	예정가격의 90% 이상으로 가장 낮게 입찰한 자를 낙찰자로 결정	일반공사 : 58억 3천만원 미만 물품 : 1억 5,100만원 미만, 제조·구매 용역 : 1억 5,100만원 미만
종합낙찰제	물품의 입찰가격 외에 품질 등을 종합적으로 참작하여 가장 경제성이 있는 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정	물품 : 모터, 보일러 등 신기술제품

마지막으로 公共購買의 一般的인 節次는 계약 담당부서의 소용물품·공사의 사양 결정(수요부서와 협의) → 구매결의(구매부서) → 규격 또는 사양의 공개 공모 → 규격·사양의 결정(수요부서와 협의) → 계약조건 결정(수요부서와 협의) → 입찰설명서 작성(구매부서) → 입찰조건 열람 및 확인(업체) → 豫價作成(구매부서) → 공고(구매부서) → 개찰(구매부서) 및 입찰서 제출(업체) → 입찰서 평가(수요부서와 협의) → 낙찰자 선정(구매부서) 등의 일련의 절차를 거쳐 최종적으로 계약담당공무원이 계약서에 서명함으로써 이루어진다.

[圖 4-1] 政府契約의 一般的 節次 및 要件



## 2. 우리나라 政府調達制度의 問題點

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 國家契約法 및 調達事業에 관한 법령 등에는 공공구매제도가 궁극적으로 무엇을 지향하고 있는지에 대한 명확한 규정은 없으나 전체적인 맥락은 公共購買를 遂行하는 계약공무원의 재량권을 축소하여 비리를 방지하는 데 중점을 두고 있다고 할 수 있다.

公共購買政策은 크게 ① 입찰의 기회, 절차 및 방법의 공정성과 투명성 확보 ② 예산(비용)절감 ③ 품질확보 ④ 자국산업의 보호 육성(중소기업 보호, 첨단산업 육성 등) 등 4개 부문으로 분류될 수 있는데 우리나라는 購買의 節次的 適法性 및 最低價 購買를 가장 중요시하는 한편 구매의 適時性和 품질의 適正性은 부차적 고려 대상이 되고 있는 실정이다. 이는 곧 계약담당 공무원이 책임회피를 위하여 소극적인 자세로 구매에 임하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 결국 앞에서 지적한 바와 같이 우리나라 공공구매제도가 묵시적으로 지향하고 있는 契約公務員의 裁量權 縮小를 통한 非理防止와 일맥상통한 귀결이라 할 수 있으며 현행 직무 및 회계위주 감사제도의 문제점과도 직결되어 있는 것이다.

또한 우리나라의 공공구매 절차는 購買擔當 公務員의 裁量權을 排除하는 데 치중하여 아무리 사소한 구매라 할지라도 여러 가지 복잡한 형식의 행정절차를 따르도록 규정되어 있으며 규정된 절차는 어느 것 하나 購買擔當 公務員의 裁量下에 省略하는 것이 禁止되어 있는 실정이다. 이로 인해서 구매담당 공무원은 규정된 복잡한 절차에 따라 기계적으로 업무를 수행할 뿐, 구매행정 과정에서의 합리적 판단이나 결정은 종국적으로 節次違反으로 규정될 가능성이 높으므로 지양되고 있는 실정이다. 더구나 이러한 복잡한 구매절차 및 의사결정과정으로 인해 시의적절한 구매가 이루어지지 못하고 있다.

위에서 언급한 공공구매의 제도 및 절차상의 근본적인 문제점과 관련하여 우리나라의 公共購買制度가 안고 있는 問題點을 다음과 같이 정리할 수 있겠다.

① 입찰에 있어서 競爭制限的 요소 : 지역업체 우대제도, 단체수 의계약, 담합을 방지할 제도적 장치 미흡 등

② 자율성을 저해하는 입찰제도 : 심사항목 및 방법의 경직(적격 심사 및 입찰참가자격 사전심사제(PQ) 등), 협상에 의한 계약 미흡 등

③ 품질우선 구매의 미흡 : 물품에 대한 綜合落札制를 에너지 절약에 국한, 덤핑 입찰에 대한 대책 미흡 등

④ 건설공사 조달에 있어서 효율적 관리 미흡 : 설계, 토목, 건축, 설비, 감리 등을 분리 발주하거나 하도급을 규제함으로써 건설공사 관리의 활성화에 장애를 초래

⑤ 사행적인 낙찰자 결정 : 제한적 최저가낙찰제

⑥ 구매전문가의 부족 및 공공구매의 適時性 확보 미흡

⑦ 부정 및 비리발생 여지의 상존 : 豫定價格의 기능 조정

### 3. 主要國의 政府調達制度

선진각국은 각국의 고유한 환경에 따라 다양한 調達制度를 運用하고 있으나 競爭原理(가령 最低價落札制 실시)에 바탕을 두고 투명하고 객관적인 절차를 운용하는 점은 공통된 현상이다. 미국과 일본 등 대부분의 선진국은 分散調達體制를 維持하고 있으나 일부 표준화가 필요한 품목(예 : data processing equipment)에 대해서는 中央機構(미국의 경우 GSA; General Service Administration)가 일괄 조달하고 있다.

일본의 경우 건설시장의 본격개방을 계기로 입찰계약제도를 선진화하기 위해 이른바 「新公共工事 入札契約制度」를 마련하여 시행하

고 있는데 그 주요 내용은 정부조달협정 대상 공사에 일반공개경쟁을 도입하고, 工事履行保證制度 및 談合防止對策을 적극적으로 시행한다는 것이다.

한편 우리나라의 公共購買制度를 미국, 일본 등 주요 선진국과 비교해 보면 <表 4-7>과 같이 요약할 수 있다.

<表 4-7> 各國의 公共購買制度 概要

	주요 경쟁방식	입찰가격 및 낙찰자 결정	비 고
한 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시공능력평가(도급한도액) 및 사전자격심사(PQ)</li> <li>· 제한경쟁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시공능력 평가에 따라 입찰군 편성 및 입찰참가자격을 결정</li> <li>· 정부조달협정의 대상 공사는 적격심사제 실시</li> <li>· 비개방대상 공사는 제한적 최저가낙찰제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시공능력평가액은 공사실적, 재무상태, 기술개발투자실적에 따라 산정</li> </ul>
미 국	일반경쟁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사전자격심사제도 실시 : 45개주</li> <li>· 최저가낙찰제도 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대부분은 도로·교통관계공사 등 공공공사 입찰에 PQ 실시</li> <li>· 켄터키, 펜실베이니아주에서는 하도급업자까지 PQ를 실시</li> </ul>
일 본	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 등급별 지명경쟁</li> <li>· 개방대상은 일반경쟁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 업체의 경영상황을 심사하여 발주처별로 등급을 결정하고 지명입찰시에 사용</li> <li>· 최저가낙찰제 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최근 시장개방에 대비 「공공공사의 입찰계약제도 개혁방안」을 시행</li> <li>· 개방대상 공사는 지명경쟁을 일반경쟁으로 전환</li> </ul>

〈表 4-7〉의 계속

	주요 경쟁방식	입찰가격 및 낙찰자 결정	비 고
영 국	선택적 지명입찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정기적 가격심사를 통해 발주처가입자명단 (Approved List)을 작성하여 발주시 입찰자 지명</li> <li>· 최저가낙찰제</li> </ul>	· 일본과 유사
독 일	일반경쟁 후 종합낙찰	· 공개입찰을 위주로 입찰액이 낮은 수명의 입찰자 중 심사를 거쳐 낙찰자 선정	

## Ⅳ. 政府調達制度 改善의 必要性和 基本方向

### 1. 調達環境의 變化와 改善의 必要性

우리나라는 WTO政府調達協定에 가입함으로써 1997년부터 국내 政府調達市場이 개방됨과 함께 우리나라의 기업이 외국의 政府調達市場에 진출할 수 있는 계기가 만들어졌다. 이를 계기로 공정한 입찰환경을 조성하고 투명한 契約行政을 확립하여 저렴한 가격에 고품질의 조달을 실현하려는 노력이 필요하다. 그리고 국내업체를 보호한다는 명분 아래 자행되는 非正常的인 競爭制限은 止揚되어야 할 것이다.

1995년 6월의 4대 지방선거를 기점으로 본격적인 지방자치시대가 개막되었다고 볼 수 있다. 지방자치라는 취지에 합당한 기능 및 권한의 이양이 이루어져, 지방자치단체가 필요로 하는 物品, 用役, 工事 등의 조달에 있어서 自體調達機能이 확대되어야 한다. 이러한 시대적 상황에 부응하여 지방정부뿐만 아니라 중앙정부의 각 기관도 그들의 필요에 따라 자체적인 조달이 이루어지도록 조달의 특성에 따른 자체조달기능을 확대할 필요가 있다.

豫定價格의 事前漏出, 業體들의 談合入札 盛行, 不公正 下都給 慣行 등 조달 관련 부조리 관행은 심각한 상태이다. 따라서 계약행정의 투명성을 제고하고 조달 관련 불공정 행위를 엄중 제한하여 조달비리를 척결해야 할 것이다.

또한 적정 공사비의 지급 및 입찰자격심사의 강화 등을 통한 부실공사의 사전적 여지 축소와 적극적 시장개방을 통한 경쟁유도로 건전 조달환경을 구축할 필요가 있다. 우리나라가 WTO政府調達協

定에 가입한 것은 우리나라 政府調達制度에 큰 획을 긋는 중요한 환경변화이기 때문에 다음에서는 WTO政府調達協定の 내용에 대해서 자세히 살펴보기로 한다.

## 2. WTO政府調達協定の 出帆과 우리나라의 加入

### 가. 國際的 論議의 出發과 歷史

政府調達 분야에서의 貿易自由化를 둘러싼 국제적인 논의는 1940년대의 「국제무역기구헌장(ITO헌장, 혹은 하바나헌장으로 지칭함)」의 기초작업에서부터 시작된다. 헌장의 초안을 준비하면서 미국은 政府調達에 대해서도 一般貿易과 마찬가지로 「內外無差別原則」을 적용할 필요가 있으며 이러한 취지의 조문을 헌장의 내용에 포함할 것을 제안하였다. 이에 대하여 많은 국가가 政府調達の 제외, 또는 특정한 경우에 있어서의 적용제외를 인정할 필요성이 있다고 주장하여 너무나 많은 예외규정들을 제정해야 했기 때문에 미국의 제안은 결국 채용되지 않았다<sup>20)</sup>. 그러나 1960년 이후 각국 경제에 있어서 공공부문의 비율이 증가함에 따라 政府調達分野에서의 차별적 관행이 세계무역의 신장을 막는 중요한 非關稅障壁 중의 하나로 인식되게 되었다. 이로 인해 선진국의 국제기구인 OECD(경제협력개발기구)를 중심으로 自由化의 努力이 시작되었다. OECD는 1963년 이래 政府調達에 대한 국제적 규정의 제정작업을 시작하였고, 1973년 6월에는 국제적 규정으로서의 체제를 갖춘 草案을 작성하였다<sup>21)</sup>.

20) 동경라운드연구회(편), 『동경라운드의 全貌』, 일본관세협회, 1980, p. 144.

21) 동경라운드연구회(편), 전계서, p. 145에서 인용. 국제코드안은 정부조달에서의 內外無差別原則과 調達手續의 공개성 확보를 주목적으로 하는 것으로서 내외무차별원칙, 코드의 적용대상이 되는 조달금액의 하한, 적용대상이 되는 조달기관의 범위, 조달수속 그리고 예외 및 적용 제외 등을 규정하고 있다.

그러나 이 초안의 확정 작업중 내외무차별 원칙을 전체 조달에 적용할 것인가의 여부, 적용대상 조달의 범위를 어떻게 할 것인가 하는 문제 그리고 適用對象 調達機關의 範圍를 어디까지 할 것인가 등의 기본적인 사항에 대해서 주요국 사이에 의견이 정리되지 않아 논의는 난항에 빠지게 되었다. 또 종래부터 선진국에서의 政府調達市場의 개방에 대하여 지대한 관심을 나타내어 온 개발도상국에서는 OECD가 선진국만의 國際機構라는 이유로 政府調達의 문제는 GATT에서 다루는 것이 적절하다는 입장을 견지하여 문제의 해결을 한층 더 복잡하게 하였다. 1976년에 GATT로부터 요청이 있었으며 이에 따라 政府調達에 대한 국제적 규정은 동경라운드의 자료로 보내지고 그 이후부터 政府調達協定에 대한 문제는 GATT에서 검토하게 되었다<sup>22)</sup>.

政府調達의 自由化를 둘러싼 다각적인 노력은 GATT에 의해 계속되고 1973년 9월부터 시작되었던 동경라운드에서 구체적인 교섭이 전개되었다. 이 라운드에서는 1976년 7월에 개최된 비관세조치 그룹에 政府調達小委員會(Sub. Group)를 설치할 것이 합의되고, 첫 번째 회의가 1976년 10월 20일에 개최되었다. 1977년 3월과 6월에 개최된 위원회에서는 각 교섭 참가국<sup>23)</sup>의 기본적 입장 표명과 사무국이 작성한 검토 자료의 각 항목에 관한 토의가 행해졌다. 거기에서는 주로 內外無差別原則의 導入, 各國의 調達法制 및 運用의 公開性, 適用基準額, 調達機關의 範圍 그리고 開發途上國 問題 등에 관하여 검토가 행해졌지만 합의에는 도달하지 못했기 때문에 2국간 또는 복수국간의 비공식 회의가 개최되고 그것에 따라 전체적인 합

22) 津久井茂充, 전개서(전월호 주 6), p. 59.

23) 이 비공식회합은 실제로 작업부회 또는 실질교섭그룹으로도 불리는 것으로 항상 참가하고 있던 6개국(미국, 일본, 캐나다, EC, 스위스 및 그룹으로 참가한 북유럽 제국)이다. 후에 양허교섭의 단계에 오스트레일리아, 홍콩, 인도, 자마이카, 한국, 싱가포르 및 나이지리아의 7개국과 비공식 회합의 참가국과의 교섭이 행해졌다.

의를 얻는 것이 되었다. 그 후 非公式 會合은 잘 운영되어 합의를 얻을 수 있었고, 서브그룹은 1979년 4월 6일에 개최된 회의에서 최초의 「政府調達協定」을 채택할 수 있었다<sup>24)</sup>. 政府調達協定은 동경라운드에서 채택되었던 多角的 貿易協定(MTN Code)<sup>25)</sup>의 하나로서 성립하였으며 1981년 1월부터<sup>26)</sup> 가입국의 政府調達에 적용하도록 하였으며 협정문은 전문과 9조(76항목) 및 2개의 주석으로 되어 있는 본문과, 4개의 부속서로 구성되었다.

GATT 政府調達協定의 성립의의는 무엇보다도 國內産業 保護·育成의 중요한 수단이며 그 공공성이라는 특징 때문에 국가 고유주권의 행사분야 또는 시장경제의 룰이 미치지 않는 영역으로 인식되어 온 政府調達分野에 자유무역의 원칙을 적용하고, GATT의 관할하에 있도록 했다는 점이다. 그러나 GATT 政府調達協定은 1988년 2월의 개정 의정서에 의해 일부의 개선·확장이 있었지만, 그 적용대상은 중앙정부기관이 행하는 물품의 조달에 한정하고 지방정부 및 정부관계기관에 의한 조달이나 건설 및 설계·건설팅업무 등의 서비스의 조달이 제외되고 있었다. 또 이 분야의 자유화에 지대한 관심을 보이고 있던 개발도상국에 대하여 실질적인 우대조치의 보증이 부여되지 않았고 各國의 保護貿易 慣行에 관한 對應이 不充分하다는 등의 문제점을 남겨 놓고 있었다.

24) 동경라운드연구회(편), 전게서, p. 154.

25) 동경라운드의 교섭결과 성립한 비관세조치와 관련된 협정, 즉 기술적 무역장벽(TECH), 정부조달(PROC), 제6조·제23조의 해석 및 적용(보조금, SUBS), 쇠고기에 관한 결정(MEAT), 국제낙농품취결(DAIRY), 제7조의 실시(관세평가, VAL), 수입허가수속(LIC), 민간항공기무역(AIR), 제6조의 실시(덤핑방지관세협정, AD) 등을 나타낸다. 이들은 일반협정 제2부의 제 조항을 구체적으로 실시하기 위한 보충이지만 일반협정과는 별개의 독립된 조약으로서 코드의 서명국만을 구속한다. 따라서 GATT가 스스로 이중의 기준을 유지하고 있는 것이다.

26) 정부조달에 관해서는 각국에서의 수락을 위한 국내 수속상의 기술적인 필요성 등을 배려하여 동경라운드 패키지의 대부분이 1980년 1월 1일부터 실시되었음에도 구애되지 않고, 1981년 1월 1일부터 발효하는 것으로 되었다.

## 나. WTO 新政府調達協定の 成立

### 1) 政府調達協定の 擴張協商의 經緯

1987년 이후 우루과이라운드 협상과 동일한 패키지로써 기존 調達協定の 加入國<sup>27)</sup>을 중심으로 진행되었던 政府調達協定の 확장 협상은 협정 본문의 개정교섭과 각국의 양허안에 대한 讓許交渉이 동시에 진행되었다. 協定 本文의 개정(framework)교섭은 건설과 서비스를 새로이 포함하는 적용범위의 확대와 이에 따른 수속의 정비를 중심으로 하고 있고 기타 이의제기 및 분쟁해결 수속, 비양허분야에 대한 내국민대우 부여를 의제로 하여 주로 비공식작업부회에서 진행되었다. 1991년 12월 20일(둔켈 초안 작성의 시점과 일치)에는 그 동안의 작업결과를 정리해 올린 의장안을 사무국이 작성·배포하였다. 그러나 非讓許分野에 대한 內國民待遇 問題<sup>28)</sup>, 異議申請의 手續, 民營化 關聯 措置, 紛爭 解決 등의 爭點을 둘러싼 대립은 쉽게 해소되지 않았으며, 1993년 6월부터 재개된 회의에서의 집중적인 교섭을 거쳐 1993년 12월 15일에 최종협정문이 완성되었다.

한편, 讓許(coverage)교섭은 1992년 하반기 이후 통신시장의 양허를 둘러싼 미국·EU간의 이해대립 때문에 난항하고 있었지만, 1993년 4월에 미국과 EU간 政府調達市場 開放에 대해서 기본적인 합의가 이루어진 것을 계기로 그 후의 회의는 급속하게 진전되었

27) 교섭에 참가한 나라는 1979년 동경라운드의 교섭 종결 시점의 당초 가입국인 19국에 1983년에 추가 가입한 이스라엘, 그리고 1992년에 EU에 가맹한 스페인, 그리스, 포르투갈을 포함하는 기존 협정가입의 23개국과 옵저버로서 참가한 한국이다. 그러나 기존 가입국 중에서 싱가포르와 홍콩은 이번 교섭에는 참가하지 않았다.

28) 비양허부문의 정부조달에 관한 내국민대우 부여문제는 미국과 EU의 사이에 주장의 차이가 커서 최종적인 협정문에서는 제외되었다. 이와 관련하여는 1994년 3월 한국무역협회자료(GATT 정부조달교섭 결과 및 제도개선법안), p. 11 참조.

다. 1993년 10월에는 이미 제출되어 있던 최초 양허안에 관한 수정안이 작성되었고, 이것에 기초하여 교섭이 행해진 결과 1993년 12월 15일에 합의가 성립되었다.

이와 같은 과정을 거치고 채택된 新政府調達協定<sup>29)</sup>은 1994년 4월 15일에 마라케슈에서 서명된 WTO(世界貿易機構)설립 협정에 부속하는 多者間貿易協定(Plural Trade Agreement)<sup>30)</sup>의 하나가 되고, 공공조달부문의 무역질서를 규율하는 유일한 국제협정으로서의 역할을 완수해 가게 되었다.

## 2) 新政府調達協定の 性格

新政府調達協定(이하 新協定이라 칭함)은 WTO協定の 부속서 IV에 포함되어 있다. 부속서 IV에 포함되는 다자간무역협정은 부속서 I에서부터 III까지에 포함되어 있는 다각적 무역협정과는 상이하며 WTO協定으로부터 독립된 국제적인 협정이고 그 체결, 효력 발생 및 개정 등은 각각의 협정이 정하는 바에 따른다. 따라서 新協定에 대해서는 締約國<sup>31)</sup>이 WTO協定과는 별도로 수락한 것이 된다. 더욱

29) 신협정문은 전문과 24개조 그리고 협정문과 불가분의 성격을 가지는 4개의 부속서로 이루어져 있다. 부속서의 구성은 부속서 「I」이 가입국의 기관별 양허범위(ANNEX 1: 중앙정부기관, ANNEX 2: 지방정부기관, ANNEX 3: 정부 관계기관, ANNEX 4: 서비스, ANNEX 5: 건설)를, 「II」에서는 각국별 조달공고를 게재하는 출판물의 목록을, 「III」은 각국별 지명경쟁입찰 유자격 공급자 명부에 대해서 공고를 게재하는 출판물의 목록을, 「IV」에서는 조달관련법규의 공고를 게재하는 출판물의 목록 등을 실고 있다.

30) 동경라운드의 MTN협정으로서, 다자간무역협정에는 포함되지 않은 「민간 항공기무역에 관한 협정」, 「국제낙농품협정」, 「국제우육협정」, 「정부조달에 관한 협정」으로, 이들은 WTO협정문의 부속서 「IV」를 구성하고 있다. 이들은 WTO가맹국 전체가 아닌 협정서명국에 대해서만 적용된다.

31) 1996년 5월 1일 현재의 신협정 가입국은 미국, 유럽연합 15개국(벨기에공화국, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴), 캐나다, 일본, 이스라엘, 우루과이, 스위스, 한국, 리히텐슈타인과 알바니아, 합계 9개국과 1개 지역(EU 15개국)이다. 현재 중국과 대만이 WTO협정의 가입교섭과 병행하여 신협정에의 가입교섭을 진행시키고 있다.

이 신탁정은 기존의 GATT 政府調達協定을 자동적으로 대체하는 것은 아니고 새로운 협정의 성격을 가지기 때문에 기존 협정의 가입국은 별도의 탈퇴에 관한 수속을 하지 않는 한 여전히 기존 협정의 가입국으로 존재한다<sup>32)</sup>.

### 3) 新協定の 條文別 開設

#### 가) 適用對象 및 範圍

신탁정의 규제대상은 政府調達에서의 市場進入制限과 內國民待遇違反이다. 구체적인 규제 대상은, 정부조치(법률, 규칙, 수속, 관행)와 양허기관의 조달행위이다. 개방의 대상인 조달의 종류는 물품, 건설, 서비스이고, 조달의 형태는 구매, 리스, 임차 및 할부구매이다. 또 開放對象 讓許機關은 다각적 교섭을 통해 국가별로 정하였으며 中央政府機關, 地方公共團體 그리고 政府關係機關이다. 다만 조달기관마다 각각 정하여진 하한액 이상의 조달만이 협정의 적용 대상이 된다(제1조).

#### 나) 調達契約 價額의 評價 基準

신탁정은 일정 기준가액 이상의 조달에 적용하는 것으로서 다양한 계약형태를 고려하고, 이것을 명확히 하기 위해 가액평가기준을 다음과 같이 정하고 있다. 調達契約의 가액평가에는 프리미엄, 요금, 수수료, 이자 등을 포함하는 전체 가액을 고려한다. 또 협정 적용을 회피할 목적으로서의 가액평가방법의 채용이나 조달요청 또는 계약의 분할을 금지하고 있다. 두 가지 이상의 계약을 체결하는 경우의 평가 기준은 ① 전 회계연도중 또는 전 12개월간에 체결된 유사한 反復契約의 實際價額 또는 ② 당초의 계약이 체결되는 회계연도나 당해 계약체결 후 12개월간에 반복된 계약의 見積價格에서 택

32) 홍콩과 싱가포르의 기존 협정의 가입국이면서도 금번의 UR의 교섭에 참가하지 않았기 때문에 기존의 「GATT 정부조달협정」의 적용을 계속해서 받게 되었다. 한편 미국은 신탁정 발효와 함께 기존협정으로부터 탈퇴하였다.

〈表 4-8〉 主要 國家別 讓許基準

	중앙정부기관			지방공공단체			정부관계기관		
	물품	서비스	건설	물품	서비스	건설	물품	서비스	건설
미 국	13	13	500	35.5	35.5	500	40	40	500
E U	13	13	500	20	20	500	40	40	500
일 본	13	13	450	20	20	1,500	13	13	1,500
캐 나 다	13	13	500	35.5	35.5	500	35.5	35.5	500
스 위 스	13	13	500	20	20	500	40	40	500
이스라엘	13	13	850	25	25	850	35.5	35.5	850
우루과이	13	13	500	20	20	500	40	40	500
한 국	13	13	500	20	20	1,500	45	—	1,500

註：앞에서 언급한 물품, 서비스, 건설 이외에 설계, 컨설팅 서비스가 있다. 이들의 경우에도 하한액은 각국 공히 서비스의 하한액과 동일하지만 일본만은 중앙정부 450만SDR, 지방공공단체 1,500만 SDR, 정부관계기관 450만SDR에 이른다.

일한다. 물품 또는 서비스의 리스, 임차, 할부구매의 계약이나 총액이 명시되지 않은 계약의 가액은 ① 기간이 12개월 이하에 고정된 계약은 계약 기간중의 總契約價額이며 계약기간이 12개월을 넘는 경우에는, 見積殘存價額을 합한 총계약액 ② 기간이 지정되지 않은 계약에서는 1개월분의 지불액을 48배한 가액을 적용한다. 다만 앞에서 언급한 두 가지 모두 불명확한 경우에는 ②를 적용한다(제2조).

다) 內國民待遇 및 無差別原則

내국민대우 및 무차별원칙은 GATT체제에서 일관되게 유지되어 온 것으로서 自由貿易 達成을 위한 基本手段이다. 실험정도 이러한 원칙을 채용하여 전체 가입국은 다른 가입국의 공급자에 대해 자국의 공급자와 동일한 대우를 부여하며 특정공급자에게 특별대우를 부여하는 것은 금지되고 있다. 外國企業의 現地法人 또는 外國資本

에 의해 설립된 자국내의 공급자 그리고 다른 가입국의 물품이나 서비스를 재공급하는 자국내의 공급자에 대해서도 차별대우가 금지되었다. 그러나 이 조항은 輸入關聯 關稅, 課徵金の 賦課, 기타 수입 관리상의 규정 및 수속에는 적용하지 않는 것으로 한다(제3조).

#### 라) 原產地에 관한 規則

원산지에 관한 규칙은, 물품 및 서비스의 원산지를 결정하는 것에 적용되는 법률, 규칙, 판례, 행정결정 등을 의미한다. 신협정에서는 加入國이 政府調達の 目的으로 수입하는 물품이나 서비스에 대하여 통상의 무역관행상 적용하고 있는 원산지규칙을 적용하지 않거나 또는 다른 원산지규칙을 적용하는 것을 금지하고 있다. 또한 原產地 規則을 개정할 때에는 WTO의 원산지규칙에 관한 협정<sup>33)</sup>이나 서비스무역의 조화에 관한 交渉結果를 고려해야 한다고 하고 있다.

이것은 WTO設立協定の 부속협정의 하나인 원산지규칙에 관한 협정에 있어서 통일원산지규칙이 아직 정비되고 있지 않기 때문에<sup>34)</sup> 이것이 확정되기까지 政府調達에 적용해야 하는 기준을 명시한 것이다. 따라서 가입국은 자국의 원산지규칙의 개정시에는 WTO의 원산지규칙에 관한 협정의 원칙에 반하지 않는 범위에서 독자적으로 기준을 정하는 것이 가능하다(제4조).

#### 마) 開發途上國에 대한 特別待遇

개발도상국, 특히 最貧國의 경제개발, 재정 및 무역상의 입장을 고려하여 개발도상국으로부터의 輸入增大 促進과 양허기관의 확대

33) WTO설립협정의 부속협정 중의 하나인 원산지규칙에 관한 협정(Agreement on Rules of Origin)을 나타낸다. 동 협정 제1조 제2항은 정부조달 및 무역통계에 사용되는 원산지규칙으로도 동 협정이 적용됨을 규정하고 있다.

34) 원산지 규칙에 관한 협정은 「통일원산지규칙」의 제정작업이 완료되기까지의 과도기간중에 적용해야 하는 잠정적인 원칙을 제시하고 있다. 동 협정 제4부(원산지규칙의 통일작업) 제9조 제2항에 의하면 통일원산지규칙의 제정작업은 우루과이라운드의 종결 후 가능한 한 조속히 개시하고 개시 후 3년 이내에 완료하는 것으로 하고 있다.

를 위해서 노력할 의무 및 선진가입국이 개발도상국의 요청에 따라 적절한 技術支援, 情報센터의 設置, 공용어로의 번역원조를 하는 등의 의무를 규정하고 있다.

그리고 가입국간의 합의를 조건으로 하여 개발도상국에 대해 협정의 적용 중 일부를 면제할 수 있다. 또한 개발도상국이 특수한 사정을 근거로 政府調達委員會에 자국의 양허리스트에 대하여 수정을 요청하는 것이 인정되고 있다. 한편 政府調達委員會는 이 조항의 운용 및 실효성에 대해서 매년 검토하도록 하고 또 계약국이 제출하는 보고에 기초하여 3년마다 이 조항의 운용영향을 평가하기 위해 검토를 행한다(제5조).

#### 바) 技術仕様

가입국은 조달품의 특성을 정하는 기술사양을 국제 무역에 대한 장애를 가져올 목적으로 이용하거나 또는 그와 같은 효과를 기대하고 作成, 採擇, 適用하여서는 안 된다. 보다 구체적인 의무로서 ① 디자인(설계)보다 성능이 우선하는 기술사양을 작성할 것 ② 국제표준이 있는 경우는 國際標準, 그것이 없는 경우는 各國의 技術規程 또는 公認된 「국내표준」<sup>35)</sup>을 기초로 할 것 ③ 特定商標 및 特許, 디자인, 原產地, 生産者 등을 지정 금지 ④ 政府調達機關은 기술사양을 준비하는 과정에 있어서 해당 물품과 경제적인 이해관계에 있는 자로부터 자문 금지 등의 규정이 마련되었다(제6조).

#### 사) 入札方法

政府調達の 대부분은 입찰과정을 통하기 때문에 외국업자를 政府調達到에 용이하게 참여시키기 위해서는 입찰방법을 정하여 명확하게

35) 기술규칙이란 물품 또는 서비스의 특징이나 이들과 관련되는 처리과정이나 생산방법을 규정한 문서이며 구속력을 가지고 있다. 이에 비하여 표준은 인정된 기관이 승인한 문서로서 물품 또는 서비스의 특징이나 이들과 관련된 처리방법, 생산 방법에 관한 규정이나 지침 등을 정하고 있으며 이들을 보편적·반복적으로 이용하게 할 목적을 가지고 있으나 구속력이 없다. 이에 관해서는 GPR/SPEC/77, p. 12를 참조.

하여 둘 필요가 있다. 따라서 협정은 제7조에서 제16조까지의 조항에서 입찰방법을 非差別的으로 適用하는 것을 의무로 부과하는 동시에 입찰방법에 관하여 상세한 규정을 두고 있다.

### (1) 入札의 種類 및 定義

협정이 인정하는 입찰의 방법은 ① 公開入札(open tendering) ② 選擇入札(selective tendering) ③ 制限入札(limited tendering)<sup>36)</sup>이다(제7조).

### (2) 供給者 및 서비스 提供者의 資格 審査

조달기관의 자격심사는 국내외 또는 업자간에 대하여 無差別原則을 준수하는 것을 전제로 충분한 시간을 두어 공표할 것, 계약의 이행능력을 가지고 있는 것을 확보하는 데 있어서 불가피한 것에 한하여 행할 것, 또 필요한 조건을 만족시키고 있는 업자를 登錄名簿에의 登載 또는 特定の 入札로부터 除外할 목적으로 이용하여서는 안된다는 것 등을 정하고 있다. 그리고 登錄名簿制를 유지하고 있는 기관은 그 자격 심사의 신청을 인정할 의무 및 최단기간에 등록할 수 있도록 보증할 의무를 부담하는 것 등이 규정되고 있다(제8조).

### (3) 入札參加 招請

제한입찰을 제외한 모든 조달은 부속서 II에 게재된 출판물에 공고하여야 하고, 공고에는 대상물품 및 서비스의 종류, 수량, 입찰방법, 물품의 납기, 서비스의 開始日 및 完了日, 書類의 受理期限, 使用言語, 調達機關名과 住所, 支拂條件 등을 포함하여야 한다.

그러나 지방공공단체 및 정부관계기관에 대해서는 출판물에 의한 공고 이외에 조달 계획공고 혹은 자격심사제도에 의한 공고도 참가

36) 제한입찰(limited tendering)은 GATT 정부조달협정에 있어서는 단독입찰(single tendering)이라 불렀다. 신탁정의 정의에 의하면 이 제도는 일본의 「회계법」 및 한국의 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령」에서의 수의계약과 유사하다.

초청으로서 인정되고 있다. 다만 調達計劃公告의 경우는, 對象物品, 入札申請書의 提出期限, 追加情報의 入手方法 및 당해 조달이 본 협정에 적용된다는 내용을 포함하는 것이 꼭 필요하다. 또 WTO 공용어<sup>37)</sup>에 의한 要約公告를 첨부하여야 한다(제9조).

#### (4) 入札對象者の 選定方法

지명경쟁에 의한 경우 가입국은 국내외 공급자 및 서비스제공자를 입찰에 최대한 참가시킬 것이 요구된다. 또 조달공급 대상자는 공정하고도 공평한 방법을 통해 선정되어야 한다. 常設 有資格 供給者 名簿制를 유지하고 있는 기관은 명부 중에서 입찰자를 지명할 수 있으나 등재되어 있는 업자에게는 동등한 기회를 부여하여야 한다(제10조).

#### (5) 公告期限 및 入札書 提出期限

공고 및 입찰서의 수리 또는 제출기한은 다음과 같다.

① 公開入札의 경우 입찰서의 수리기간은 입찰참가 초청일부터 40일 이상이어야 한다. ② 選擇入札의 경우 상설공급자의 명부를 유지하고 있지 않은 기관의 입찰 신청서 제출기한은 입찰참가 초청일로부터 25일 이상으로 하고 입찰서의 수리기간은 입찰참가 초청일로부터 40일 이상으로 한다. 상설공급자의 명부를 유지하고 있는 기관의 경우에는, 입찰서의 수리기간은 최초의 입찰 초청일로부터 40일 이상으로 한다. ③ 이상의 공고 및 입찰서 제출기한의 예외로서 과거 12개월 이내에 40일 이상의 別途公告가 있었던 경우는 입찰서수리기간 「40일 이상」은 24일 이상으로 할 수 있지만, 어떠한 경우에 있어서도 10일 미만으로 해서는 안된다. 反復契約의 경우, 2회째 이후의 입찰서수리기간은 24일 이상으로 한다. 그리고 긴급한 경우에는 10일 이상으로 공고기간의 단축을 인정하고 있다(제11조).

37) WTO 공용어란 영어, 프랑스어, 스페인어를 가리킨다.

## (6) 入札説明書

입찰설명서에는 공급자가 유효한 입찰서를 제출하기 위해 필요한 모든 정보를 기재하고, 공급자의 요청이 있는 경우에는 關聯 情報를 신속하게 提供해야만 한다. 구체적으로 기재가 요구되는 내용은 입찰서를 受理하는 기관 및 보충정보 제공사의 주소, 입찰관련 서류 작성에 사용된 언어, 수리기간 및 최종일시, 개찰일시 및 장소, 요구하는 서류 및 조건, 기술적 설명사항, 입찰가격 및 가격 이외의 평가기준, 지불조건, 비가입국으로부터의 입찰에 적용하는 조건 등이다(제12조).

## (7) 入札書의 提出, 受理, 開札 및 落札

입찰서는 원칙적으로 서류로 직접신청하든가 우편으로 제출하는 것이 인정된다. 예외적으로 텔렉스, 전보 또는 팩스도 인정되지만 전화에 의한 것은 인정되지 않는다.

입찰서가 조달기관의 책임으로 遲延受理된 경우, 당해 입찰자에게 不利益을 주어서는 안된다. 또 공개입찰 및 선택입찰에 의해 수리한 입찰서는 개찰규정의 결정에 따라 개찰하고 입찰공고 및 입찰 설명의 주요 요건에 합치하는 입찰서 중에서 입찰설명서가 정한 특정가격 평가기준에 따라 평가한 결과, 최저가격을 제시한 입찰자를 낙찰자로서 선정한다(제13조).

## (8) 隨意示談(negotiation)

수의시담은 조달기관이 입찰을 실시한 결과 입찰평가기준에 적당한 응찰자가 없는 경우에 조달기관이 一定數의 應札者와 入札條件 및 內譯 등을 協議하는 過程을 거치고 최종적으로 낙찰자를 선정하는 방법으로서 특수하고 복잡한 구매에 적용하는 입찰 방식이다<sup>38)</sup>.

38) 이 제도는 합의를 실시한다는 점에서는 수의계약방식에서의 수의합의와 유사하지만 경쟁입찰의 결과 적절한 입찰자가 없는 경우에 일정수의 입찰참가자를 대상으로 하여 입찰조건이나 내역에 대해서 교섭을 행한다는 점에서 다르다. 미국에 있어서 이 제도는 먼저 합의 대상자 전원을 불러 대회의(big meeting)를 개최하고, 질의응답과정을 거쳐 제안서를 수리하여 검토한다. 그후 재차 경쟁적 범위(competitive range) 내의

협정에서는 수의시담의 실시 가능한 경우에 대하여 ① 入札公告에 경쟁 합의를 실시할 의사를 명백히 한 경우 또는 ② 公告 및 入札說明書의 基準에 따라 평가한 결과, 명확하게 유리하다고 판단 가능한 입찰서가 없었던 경우 등 두 가지로 한정하였다. 隨意示談은 주로 입찰서의 장점과 단점을 명백히 인식하기 위한 수단으로서 채택할 수 있으며, 특정한 입찰자의 입찰서를 다른 참가자의 수준으로 끌어올릴 목적으로 정보를 제공해서는 안된다. 제출된 입찰서는 極祕裏에 취급하여야만 한다.

기타 隨意示談을 할 때에는 입찰자를 차별하지 않아야 하며 다음 사항을 保證할 義務가 있다. ① 特定參加者를 失格시키는 것은 공고나 입찰설명서에 정하는 바에 의할 것 ② 기준이나 기술적 요건이 수정되는 경우는 隨意示談에 참가하는 모든 입찰자에게 서면으로 이 사실을 통지하고 수정된 조건에 따라 제출서류를 작성 또는 수정하여 제출할 기회를 부여할 것 ③ 합의가 완료되면 공통의 기한까지 최종입찰서를 제출하는 것을 허용할 것 등이다 (제14조).

#### (9) 制限入札(limited tendering)

제한입찰의 실시가 인정되는 경우는 전부 10항목에 한정되고 있다. 이는 종래의 협정에서의 隨意契約이 실시 가능한 경우와 유사하지만 다음에서 지적하는 것과 같이 상이한 점이 있다. 입찰이 담합되었다고 인정되는 경우, 추가건설 공사를 위해서 최초의 계약자와 계약할 필요가 있는 경우, 基本事業의 附隨契約으로서 당초 건설시에 부수공사를 制限入札에 의해 실시할 것을 附隨條件으로 한

---

대상자를 불러 소회의(small meeting)를 개최하고, 이 단계에서 최종제안(best and final offer)을 수리·검토한 결과, 대상자를 선정하는 방식을 취한다. John Cibinic, Jr. and Ralph C. Nash, Jr., "Formation of Government Contract," George Washington University, 1986, pp. 528~530; Nam, Ilchung etc., 『조달시장의 효율화 개방법안』, 한국개발연구원, 1995. 6, p. 119에서 재인용.

경우, 일반 시장에서 표준화된 물품을 구입하는 경우, 그리고 디자인 콘테스트의 우승자와 계약하는 경우 등이 그러한 점이다.

한편 경쟁을 회피할 목적이나 다른 공급자에 대한 차별 그리고 국내업자를 보호할 목적으로 制限入札을 실시하는 것은 금지된다. 또한 제한입찰을 실시할 경우는 이해관계자의 요청 등에 대비하여 정당성의 설명 등을 포함한 보고서를 작성하여야 한다(제15조).

#### (10) 相殺購買(offsets)

상쇄구매란 국산화비율 지정, 기술 라이선스, 투자조건, 연계무역 또는 이들과 동등한 수단을 통하여 國內 産業의 發展을 獎勵하는 한편 國際收支의 改善을 期할 목적으로 부가되는 조건이다. 이들을 입찰의 부대조건으로 제시하면 경쟁제한적 효과가 생기고 특정국에 대한 차별로도 연결될 가능성이 있다.

따라서 신청정은 입찰자격심사나 선정과정 또는 입찰서의 평가에 낙찰과정에서 상쇄구매를 검토, 모색, 부여하는 것을 금지하고 있다. 다만 개발도상국에 대해서는 가입교섭의 단계에서 이들을 조건으로 하여 교섭하는 것을 인정하고 있다. 그러나 이 경우에 있어서도 입찰참가의 자격심사에만 적용하고 낙찰과정에서는 적용하는 것을 금지하고 있다(제16조).

#### 아) 透明性

政府調達市場의 개방은 협정에 가입한 국가간에 행해지는 것이 원칙이지만 다음의 조건을 준수하는 非加入國의 供給者에 대해서도 入札에 參加하는 것이 認定되고 있다. ① 협정 제6조의 기술사양에 따라 조달내용을 상세히 설명할 것 ② 협정 가입국으로부터의 입찰서를 수리할 것과 협정 제9조가 요구하는 調達公告規程에 따라 WTO 公用語로 공표할 것 ③ 조달수속과정에 있어서 조달규정을 수정하지 않을 것을 보증할 것 또는 어쩔 수 없는 사정으로 변경이 불가피한 경우 적절한 조정 방법의 제공을 보증할 것 등의 조건이다. 이러한 국가의 경우는 협정에는 가입하고 있지 않지만 조달과

정의 투명성이 가입국 수준에까지 달하고 있고, 가입국의 공급자가 시장에서의 진입이 용이하다는 점에서 相互主義 原則에 따라 이들 국가의 공급자에 대해서도 참가를 허용한 것이다. 또한 이러한 비가입국은 협정상의 위원회에 읍저버로서 참가하는 것이 인정되고 있다(제17조).

자) 調達機關의 義務에 관한 情報提供

가입국의 조달기관은 낙찰 결정 후 72일 이내에 부속서 II의 출판물에 낙찰내용(최저 및 최고입찰 금액을 포함)을 공표하고, 제한입찰의 정당성을 입증하는 자료를 작성·보관하며 입찰참가자의 요청에 응하여 落札의 決定內容, 資格審査의 脫落 및 入札參加의 拒否 또는 流札 등에 대한 이유와 정보를 조속히 제공할 의무를 부담한다(제18조).

차) 加入國의 義務에 관한 情報提供

가입국은 조달에 관련된 법률, 규칙, 사법적 결정, 행정지침, 수속규정(표준계약조항을 포함함) 등을 부속서 IV의 출판물에 신속하게 공표하는 한편 다른 가입국으로부터의 요청에 따라 이러한 규정을 설명할 의무를 부담한다. 또한 調達契約 및 落札에 관한 情報는 어떠한 加入國의 要請에 대해서도 提供할 義務가 있으며 가입국은 조달과 관련된 기본적인 통계(총액별·기관별 하한액 이상 조달통계, 기관별·품목별통계, 제한입찰통계, 예외조항 적용 통계, 원산지 관련 통계)를 政府調達委員會에 매년 보고하여야 한다(제19조).

카) 異議申請의 方法과 節次

이 조항은 조달기관의 협정위반에 대해 이의신청을 통해 공급자의 권리의 구제를 보증할 목적으로 마련되었다. 1회로 종료하는 정보조달의 성격을 고려하여 事後救濟의 方法 이외에 수속 진행중에 신속하게 공급자의 정당한 권리를 확보하기 위해 아래와 같은 규정을 두고 있다.

① 조달계약의 과정에서 協定違反이 있었던 공급자로부터 불복이 제기된 경우, 당해 가입국은 조달기관과 공급자와의 협의에 의해 해결책을 모색할 것을 요구한다. 이 경우 調達機關은提起된 不服을 迅速하고도 公正하게 處理하여야 한다.

② 가입국은 異議申請 手續의 無差別성과 透明성을 보장하여야만 한다. 그러기 위해서 이 수속에 관한 규정을 명문화하고 공개한다. 또 조달 관련 서류를 3년간 보존할 것을 의무로 한다.

③ 공급자는 불복의 근거를 확인한 시점부터 일정한 기간을 거친 후(10일 이상)에 異議申請手續에 착수할 수 있다. 다만 조달기관에 이 사실을 통지할 의무가 있다.

④ 이의신청은 재판소 혹은 공정하고도 독립적인 심사기관에 의해 심사된다. 재판소가 아닌 심사기관에 관해서는 그 의견 또는 결정을 司法上的 審査對象으로 하든가 혹은 참가자의 의견진술, 대리인의 출석인정, 절차 및 방법 공개, 그리고 증인의 진술 등의 절차를 보장하여야만 한다.

⑤ 이의신청과 관련하여 協定違反의 防止, 商業的 利害를 維持시키기 위한 조달 집행의 중단 및 신속한 잠정조치의 행사, 그리고 입찰준비 및 이의신청과 관련하여 생긴 손해의 배상에 대해서 결정하여야만 한다(제20조).

#### 타) 機關의 設置

가입국의 대표로 구성된 「政府調達委員會」를 설치하는 것을 규정하고 있다. 위원회는 연 1회 이상 회의를 개최하며 협정의 운용 및 협정의 목적달성을 위한 활동을 이행하고 特別委員會, 實務作業팀 및 補助機關을 설치할 수 있다(제21조).

#### 과) 協議 및 紛爭 處理

이것은 이의신청과는 달리 가입국 상호간에 협정위반여부의 판정과 위반 상태의 시점을 보증하는 것을 목적으로 하고 있다. 신협정의 紛爭解決手續은 원칙적으로 WTO의 「분쟁해결에 관한 규

칙 및 수속에 관한 해석」<sup>39)</sup>을 적용한다.

먼저 특정 가입국의 협정위반에 의해 다른 가입국의 이익이 무효화 또는 침해된 경우 紛爭解決機關(DSP; The Dispute Settlement Body)에 제소한다. 분쟁해결기관은 패널을 구성하여 조사할 권한을 가지며 패널보고서의 채택(20일 이내), 피제소국에 대한 권고, 명령, 감시 및 양허의 정지 등을 행한다. 분쟁해결의 구제 조치로서 위반조치의 철회, 손해배상을 위한 양국간 협의 등이 인정되지만 WTO의 다른 협정과 연계한 보복조치는 인정되지 않는다(제22조).

#### 하) 協定の 適用 除外

가입국은 탄약 또는 군수품의 조달이나 국가의 안전보장상 그리고 국방상의 目的 遂行과 관련하여 調達을 실시할 때, 자국의 중대한 안전보장상의 이익을 보호할 필요가 있다고 판단한 경우는 신협정의 전체조항의 적용을 제외할 수 있다.

또 미풍양속, 사람·동식물의 생명이나 건강, 지적소유권의 보호 등을 위해 필요한 조치, 장애인·자선단체·수형자 등의 노동과 관련된 조달에 관해서도 신협정의 적용을 제외하는 결정을 할 수 있다(제23조).

#### 4) 新協定에 대한 評價

신협정은 GATT 政府調達協定과 비교하면 대폭적으로 확대·개선되었으며 WTO體制下에서 공공조달 부문의 국제통상질서를 규율하는 국제협정으로서 그 역할을 완수할 수 있게 되었다. 따라

39) WTO협정의 분쟁해결에 관한 규칙 및 수속에 관한 해석(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)은 GATT의 분쟁해결수속을 기초로 하고 있지만 새롭게 수속의 자동성, 기한의 채용, 상소기관의 창설, 패널권고가 임의로 이행되지 않는 경우에 승소국에 의해 발동되는 대항조치의 강화, 수속의 투명성 확보 등 중요한 요소가 추가되었다.

서 政府調達部門에서의 국제통상은 한층 더 자유롭게 행해질 것으로 기대된다.

협정의 특징으로서는 다음에 열거하는 몇 가지를 들 수 있다.

① 종래 협정의 적용 대상기관은 중앙정부기관만 해당되었지만 신협정은 지방공공단체 및 정부의 지배나 그 영향력하에 있는 政府關係機關으로까지 對象範圍가 擴大되었다. ② 조달의 종류에서도 종전의 물품에 더하여 건설을 포함하는 서비스의 調達契約으로 擴大되었다. ③ 原產地規則이 독립된 조문으로 명시되었다. 또 입찰수속을 9개의 조문에 나누고 상세하게 규정하는 등 透明性의 增大가 시도되었다. ④ 1회로 종료되는 정부조달의 성격을 고려하여 공급자가 조달기관을 상대로 하여 異議申請을 통해 신속하게 권리구제를 받는 것이 보장되었다. ⑤ 紛爭解決手續이 WTO의 분쟁수속규정을 직접 적용하는 것과 같이 강화되었다.

그러나 신협정은 협정의 적용대상의 기준이 되는 계약의 하한액을 인하하는 것에는 이르지 못하였다. 개발도상국의 대우조항도 크게 개선되지 않았기 때문에 개발도상국으로부터의 가입증가는 기대할 수 없다는 단점이 남아 있다.

### 3. 政府調達制度 改善의 基本方向

건전한 조달제도의 구축을 위해서는 價格爲主의 調達에서 品質爲主의 調達로의 劃期的인 轉換이 필요하다. 따라서 政府調達市場 개방에 수동적으로 대비하는(국내시장의 보호, 국내업체의 보호 등) 데서 탈피하여 능동적으로 대비하는(국제간 경쟁을 통한 우량조달실현, 국내기업의 해외조달시장 진출도모 등) 자세의 전환이 필요하다.

綜合落札制度를 9개 품목에서 18개 품목으로 확대 운용한다고 하지만 품질위주의 구매를 위해서는 추가적인 대상범위의 확대가

필요하며 품질기준을 수요기관이 자체적으로 정할 수 있게 할 필요가 있다.

豫定價格의 누설 및 담합을 방지하기 위해 예비예정가격 10개 중 3개(현행 5개 중 2개)를 추천하여 산술 평균한 가격으로 예정가격을 결정한다고 하지만 이러한 조치는 문제의 근본적인 해결방안이 될 수 없다. 부정행위와 부실공사를 방지하기 위한 근본적인 해결방안은 예정가격 작성기준인 표준품셈(노임단가, 조달정보지가격 등)을 시급히 현실화하는 것이고 예정가격의 기능을 대폭 축소하여 豫價가 낙찰자 결정에 핵심이 될 수 없도록 하는 것이 필요하며 나아가 制限的 最低價落札制의 廢止를 검토할 필요가 있다.

適格審査落札制 및 綜合落札制는 계약담당자가 자의적인 결정을 내릴 소지가 많으므로 계약관련 일체사항을 투명하게 유지하고 관리·감독을 강화할 필요가 있고 입찰참가자격 사전심사(PQ)제 및 적격심사제의 심사기준을 결정하는 데 원칙을 명확히 세울 필요가 있다.

군제한, 지역제한 등의 제한적 경쟁은 政府調達 協定에도 위반될 가능성이 높고 不實·不良調達로 이어질 가능성이 높다. 더욱이 해당 지역업체에 대하여 입찰자격을 우대평가하는 ‘地方所在建設業體 優待入札制’는 시행목적에 비해 그 효과가 의문시된다. 어떠한 형태로든 어떤 기업을 우대한다는 것은 부실조달이 될 가능성이 높다. 따라서 ‘優待入札制’ 시행은 신중히 재검토할 필요가 있다.

부대입찰제의 하도급자 보호를 위해 부대입찰 부분은 원도급자의 낙찰률과 무관하게 하도급가격의 70~80% 이상으로 법제화하였으나 이의 실효성에 의문이 제기되고 있다. 따라서 下都給 慣行의 改善을 위한 根本的인 解決方案의 模索이 필요하다.

團體隨意契約의 管理를 강화한다고 하나 지금까지의 관행으로

보아 조합 내에서 나누어 먹기식이 될 가능성이 높고 이로 인해 부실조달이 될 가능성이 높다. 따라서 단체수의계약제도의 폐지를 검토하는 한편 중소기업간의 경쟁을 유발시켜 中小企業 競爭力 強化로 優秀製品 生産을 誘導할 必要가 있다.

지방정부의 자체조달기준이 상향 조정되었다 하더라도 조달협정상 우리나라가 讓許한 양허범위에 따르면 협정의 적용을 받는 모든 계약은 調達廳이 一括 發注토록 되어 있어서 지방자치시대에 역행하고 있다. 따라서 지방자치단체의 자체조달 범위를 확대할 필요가 있다. 또한 조달전담기관인 조달청을 통한 중앙조달 범위와 수요기관의 자체조달 범위의 구분이 금액만으로 이루어져서는 곤란하다. 따라서 기능분담에 대한 원칙을 조정할 필요가 있다. 共同購買(中央調達)를 통한 購買費用 低廉化가 가능한 분야와 수요기관이 직접 구매해야 하는 경우 등에 대한 구분이 필요하며 이에 근거하여 조달주체의 선정이 필요하다.

## V. 政府調達制度의 改善方案

### 1. 競争을 誘發하고 射倖性을 防止하는 制度 構築

#### 가. 團體隨意契約의 廢止

##### 1) 現 況

政府契約은 국가계약법 제7조에서 규정한 바에 따라 一般競争入札에 의한 계약을 원칙으로 하되 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우 대통령령이 정하는 바에 의하여 隨意契約에 의할 수 있도록 하고 있으므로 수의계약은 계약상대자가 1인밖에 없거나, 계속공사로 인해 새로운 入札節次가 불필요하거나, 긴급히 계약을 체결할 필요가 있는 경우, 계약금액이 소액인 경우,

〈表 4-9〉 物品(內資購買)의 契約方法別 實績

(單位：억원, %)

		1994		1995		1996	
		금 액	구성비	금액	구성비	금 액	구성비
경쟁계약	일반경쟁	15,044	41.0	13,494	36.6	16,339	38.7
	지명경쟁	349	1.0	425	1.2	583	1.4
	제한경쟁	2,025	5.5	2,235	6.0	2,556	6.1
	소 계	17,418	47.5	16,154	43.8	19,478	46.2
수의계약	단체수의	16,630	45.3	17,823	48.3	20,317	48.2
	일반수의	2,655	7.2	2,945	7.9	2,350	5.6
	소 계	19,285	52.5	20,768	56.2	22,667	53.8
합	계	36,703	100	36,922	100	42,145	100

資料：조달청, 『조달연보』, 각 연도.

중소기업 보호 등 특수목적을 위하여 한정적으로 운용되고 있다.

團體隨意契約은 1996년 금액기준으로 전체계약의 48.2%나 차지하고 있으며 中小企業을 保護한다는 명분하에 시행되고 있으나 이의 순기능보다는 競爭排除로 인해 저품질의 물품이 고가에 공급되고 조합원인 업체간 물량배분이 불투명해지는 등의 역기능이 크다고 하겠다. 한편 중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률 제9조의 규정에 의한 단체수의계약은 중소기업의 육성과 경제적인 기회균등 및 자주적인 생산능력 증진을 위해 조합원이 생산하는 물품을 국가기관에서 團體契約의 方法으로 매입할 수 있도록 한 것이다. 이 경우 통상산업부 장관은 규정에 따라 공공기관이 중소기업 협동조합과 우선적으로 단체수의계약을 체결할 수 있는 물품을 매년 지정 공고하고 있으며, 국가계약법령상으로는 회계예규 「團體的隨意契約運用要領」으로서 운용하고 있다가 1990년 5월 8일 예산회계법령 개정시 동 예규를 폐지하고, 통상산업부에서 일괄 관리토록 하였다.

## 2) 問題點

中小企業組合과의 團體隨意契約은 대기업으로부터 중소기업을 보호한다는 명분으로 시행되고 있으나 문제점이 광범위하게 나타나고 있으며 이를 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 대기업의 경쟁참여가 봉쇄되어 있기 때문에 국내에서 品質과 價格面에서 가장 효율적인 업체의 대부분이 경쟁에서 배제됨으로써 저품질의 물품이 高價에 공급되고 있는 실정이다.

둘째, 중소기업간의 경쟁도 역시 봉쇄되어 高價格 및 低品質 물품공급의 원인이 되고 있다.

셋째, 진입봉쇄상태가 장기화함에 따라 기존업체들이 生産效率向上과 品質改善에 투자할 유인이 적어 고가격 저품질 물품구매에 따른 정부의 피해(결국 사회전체의 피해)가 장기화되며 이에 따른

사회적 효율성의 손실이 장기화된다.

넷째, 같은 조합원인 업체간에도 物量配分이 透明하고 公正한 방식에 의해 이루어지지 못함에 따라 결국 소수의 기업주를 배불리기 위해 여타 중소기업, 대기업, 사회가 희생을 지불하는 형평성의 문제를 야기하고 있다.

다섯째, 한정된 물량이 명백한 원칙하에 투명한 절차에 의해 배분되지 못하는 현실하에서 물량배분을 둘러싼 업체간의 로비활동이 치열하게 이루어질 수밖에 없으며, 이러한 로비에 투입되는 자원은 사회전체적 관점에서 볼 때 생산적인 경제활동에 사용되지 못하고 낭비되어 비효율을 초래할 뿐 아니라 조달과정에서 透明性 問題를 일으킬 수 있다.

여섯째, 獨占供給狀態의 持續은 업체와 품질검사 등을 담당한 공무원간의 유착을 수월하게 하여 규격미달의 물품이 공급되는 非效率率을 초래하는 한편, 不當利益 및 透明性 問題를 발생시킬 여지가 크다.

### 3) 改善方案

이상에서 언급한 문제점들을 해결하기 위해서는 우선 中小企業協同組合과의 團體隨意契約을 조속한 시일내에 廢止하고 중소기업간의 경쟁을 유발하는 입찰제도를 도입할 필요가 있다. 중단기적으로는 대기업의 참여를 배제한 상태에서 중소기업간의 경쟁을 허용하여 중소기업간에 어떠한 기득권도 인정하지 않고 價格과 品質에 의한 競爭을 誘導해야 할 것이다. 장기적으로는 대기업의 참여를 허용하여 완전한 경쟁하에서 조달하는 것이 바람직할 것이다.

이와 아울러 수의계약업체가 공급하는 물품에 대하여 사후 品質 檢査를 強化할 필요가 있는데 이를 위해서는 품질관리요원을 전문화하고, 예산을 통해 이를 뒷받침하며, 품질관리에 대한 책임을 부과해야 할 것이다.

## 나. 地域業體 優待制度의 漸進的 廢止

### 1) 現 況

조달행정에서 지역업체 우대제도 중 대표적인 것으로는 地域制限制度和 地域義務共同都給制度 등을 들 수 있다. 지역제한제도는 총리령이 정하는 금액 미만에 대하여 공사현장 또는 물품납품지 등을 관할하는 특별시, 광역시 또는 도에 소재하고 있는 업체만이 당해지역의 工事, 物品製造·購買 및 用役 등의 입찰에 참가할 수 있도록 하는 제도로서<sup>40)</sup> 지방중소기업 보호·육성 및 지역경제 활성화를 위하여 1980년 12월에 도입되었으며, 현재 그 한도액이 동 제도가 도입된 이래 7차례 상향조정되어 시행되고 있는데 공사인 경우 추정가격이 30억원 미만이며, 전문·전기·전기통신공사 등은 3억원 미만, 물품제조·구매 및 용역인 경우에는 1억 5,100만원 미만(재정경제원 고시금액)으로 정하고 있다.

또한 지방자치단체가 발주하는 공사, 물품제조·구매 및 용역에 대해서는 내무부가 1995년 11월 1일 지방재정법 시행특례 규칙 제정을 통해 地域制限 限度額을 국가기관의 경우와 다르게 다음과 같이 규정·시행하고 있는데 공사인 경우에는 50억원 미만(전문·전기·전기통신공사등은 5억원 미만), 물품제조 구매 및 용역은 5억원 미만(다만, 건설기술용역은 1억 5천만원 미만)을 각각 한도액으로 하고 있다.

한편 地域義務共同都給制度는 국가계약법 시행령 제72조(공동계약)에 의해 “건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공사현장을 관할하는 특별시·광역시 및 도에 주된 영업소가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 하여야” 하는 제도이다. 의무도급비율 등 구체적인 制度 運用은 發注廳의 裁量에

40) 국가계약법 시행령 제21조

따라 좌우되고 있으나 지자체의 실시와 더불어 의무도급비율의 상향조정(현재 30~40% 수준) 등 지방건설업체의 요구수준이 증폭되고 있는 실정이다.

## 2) 問題點

우선 근본적인 문제로서 地域優待制度는 우리나라 경제가 單一經濟圈을 형성하고 있다는 점을 감안할 때, 차별적 경쟁제한으로서 시장의 有效競爭(effective competition)을 저해하여 장기적으로 업체들의 경쟁력을 약화시키는 요인이 된다고 할 수 있다. 지역우대 제도의 기본적 취지는 지방소재 업체의 보호육성과, 산업의 균형적 발전을 도모하다는 것이지만 일반적으로 그러한 순기능보다는 역기능이 많은 것으로 인식되고 있는 것이다.

더구나 지역제한제도는 타지역업체의 입찰기회를 원천적으로 봉쇄하는 制限競爭으로서 건설시장을 지역적으로 분할하여 공정한 경쟁질서 정착을 저해하는 주요 요인이 되고 있다. 건설공사 등의 계약실적이 지역별로 차이가 크기 때문에 지방업체의 보호육성도 불균형적으로 전개된다고 볼 수 있으며 과도한 競爭制限으로 시설공사 등의 계약에 있어서 적격업체를 선정하는 데에 장애를 초래할 수 있으므로 품질확보를 기하기가 어렵다.

또한 과도한 보호장치로서 地域業體의 정체성을 방조하는 역기능도 나타나고 있는데, 지역업체의 발전적 경영전략 구사, 기술개발 노력 등을 자극하고 촉진하는 효과가 없으며 오히려 지역업체의 안주성향을 조장하여 下向平準化되게 하는 경향이 있는 것이다. 이러한 경향은 최근의 지자체 실시와 더불어 정치적으로 악용될 소지가 많고 지역업체간 담합이 용이하기 때문에 결과적으로 不條理를 幫助할 우려가 크다고 하겠다.

## 3) 改善方案

地域優待制度는 시장개방이 촉진되고 국내의 産業構造 및 市場慣

行을 改革하고 혁파해야 하는 시대적 조류에 비추어 볼 때, 장기적으로는 폐지되어야 한다. 그러나 단기적인 폐지는 地域業體와 地域政治人 등 이해관계자의 거센 반발을 야기할 것이므로 단계적인 완화절차를 취하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 단계적 완화절차는 지역제한제도의 대상범위(금액기준)를 매년 일정비율씩 축소시키거나 地域制限制度의 運用을 한시적인 규정으로 전환하는 것을 의미하는데 대상금액기준의 단계적 축소는 1단계(1998 이후) 공사 20억원 이하, 2단계(2000 이후) 10억원 이하, 3단계(2002 이후) 완전폐지 등의 수순으로 예시할 수 있다. 또한 단기적으로는 地域制限 및 地域義務共同都給이 적용되는 시설공사 등의 요건을 구체적으로 명기하여 이들 제도 운용의 폭을 줄여나가는 방법도 가능할 것이다.

지방자치제와 관련하여서는 地方自律性的 確保라는 취지도 무시할 수 없으므로 국가계약법에서는 地域優待制度和 地方財政法에서의 시행특례 규칙은 폐지하되, 지방자치단체와 그 소속기관이 발주하는 시설공사 등에 대한 國家契約法을 준용하는 조례 등 지역내 제도의 운용에 대해서는 일정 수준의 自律權을 인정해 줄 필요는 있을 것이다.

#### 다. 入札制度의 競爭原理 導入 및 덤핑入札 防止

##### 1) 現 況

현행 制限的 最低價落札制度는 개방대상이 아닌 小規模 工事(약 58억 3천만원 이하 공사)에 대해서 시행하고 있는 제도로서 예정가격 이하로 입찰한 자 중에서 예정가격의 90% 이상으로 입찰한 자로서 最低價格을 入札한 자를 낙찰자로 하는 제도이다<sup>41)</sup>. 이 제도는

41) 국가계약법 시행령 42조. 입찰 하한선은 예정가격의 85%에서 점차 인상되었다가 최근 90% 수준에서 운용되고 있다.

예정가격의 누출을 방지하기 위한 複數豫定價格制度를 운용하고 있는데 발주처가 예정가격 봉투를 복수로 5~7개를 준비한 후 개찰 현장에서 추첨으로 2개를 뽑은 다음 이를 평균한 가격을 공식적인 예정가격으로 결정하는 방법이다.

制限的 最低價制度는 무리한 출혈수주를 막고 건설업체의 採算性을 보전해 주기 위하여 1993년 이후 도입되어 몇 차례 제도의 변경이 있었다. 즉, 1993년초에 저가심의제를 폐지하면서 20억원 이하에서는 制限的 最低價制度를 실시하고 20억원 이상 공사는 최저가 낙찰제도를 시행해 왔으나 최저가낙찰제도의 시행 직후에 덤핑낙찰이 속출하자 건설업계의 반발로 1993년 하반기부터 100억원 이상 공사로 최저가대상공사를 축소하고 100억원 미만 공사는 制限的 最低價落札制度를 운용하였다. 또한 1997년 조달시장 개방을 계기로 제한적 최저가낙찰대상 공사를 개방 미대상 공사범위인 58억 3천만원 이하 공사에 축소하여 운영하고 있다.

## 2) 問題點

먼저 입찰제도 자체가 부정이나 비리의 가능성을 내포하고 있으며 開放時代의 入札制度로서는 불합리하다. 즉, 낙찰방식이 경쟁원리가 아니라 입찰하한선(가령 예정가격의 90%)을 정확히 추정할 수 있는냐에 따라 낙찰자가 선정되기 때문에 본질적으로 豫定價格을 사전에 인지하면 입찰에서 상당한 우위를 확보할 수 있으므로 豫價 누설을 둘러싸고 부정이나 비리의 의혹이 발생할 소지가 큰 것이다.

다음으로 僥倖에 의한 낙찰자 선정으로 競爭原理가 排除된다는 문제점이 있다. 참가자의 낙찰확률은 결국 참가자 수에 달렸으므로 참가기회를 늘리기 위하여 無分別한 業體設立 副作用 및 不法 下都 給을 조장하게 되는 것이다. 가령 홍길동건설, 홍길동개발, 홍길동주택 등 유령회사를 설립하여 입찰에 동시에 참가하여 낙찰확률을

〈表 4-10〉 年度別 業體 增加推移

(單位: 개)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
업 체 수	913	1,700	1,640	2,651	2,958	3,543
면 허 수	1,285	2,313	2,268	2,949	3,308	4,057

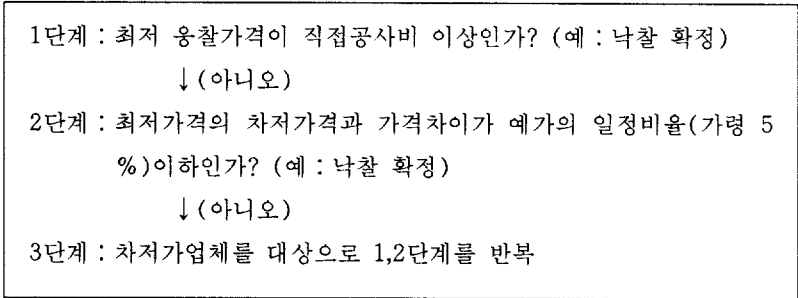
높이는 부작용도 발생할 수 있게 된다. 더구나 경험 없는 업체가 낙찰된 경우 프리미엄만 챙기고 공사를 넘기는 不法 下都給도 유행하고 있는 실정이다.

마지막으로 競爭制限은 장기적으로 업계에도 불리하게 되는데 경쟁보다는 과거의 부찰제와 마찬가지로 사실상 요행에 의한 配分原理에 의해 공사를 배정함으로써 우수한 기술력을 가진 업체는 불리해져 건설산업 발전에 저해요인으로 작용할 수 있다. 입찰하한선을 높이어도 건설업체에는 실익이 별로 없다. 입찰하한선을 높이는 경우(과거 88%에서 90%) 당장은 건설업계에 채산성 확보에 유리한 것 같으나 장기적으로 건설업계의 채산성 확보에도 부정적 요인으로 작용하는 것이다. 가령 하한선을 인상하면 건설업체의 기대수익(=수익×낙찰률)은 수익증가로 단기적으로 인상되나 신규업체의 빠른 증가로 落札率은 더욱 낮아져 期待收益은 오히려 감소하게 되는 것이다.

#### 다. 改善方案

이상의 문제점들을 보완하기 위해서는 현행 制限的 最低價落札制度의 施行을 최저가낙찰제도로 전환함(국가계약법 시행령 42조 개정)으로써 최저가낙찰제도를 확대해야 할 것이다. 즉, 현재 비개방 공사에 실시하고 있는 제한적 최저가제도를 최저가낙찰제도로 전환하는 것이다.

[圖 4-2] 最低價落札制와 덤핑判定



또한 덤핑입찰의 합리적 판정을 위한 제도적 보완도 시급하다. 이와 관련하여 監理를 철저히 하면 低價落札은 사라질 것이나 아직 감리 및 품질보증 제도가 미비하고, 경쟁자를 배제하기 위한 의도적인 不當廉買 行爲도 있으므로 덤핑은 규제하여야 할 것이다. 덤핑 판정기준으로는 최저응찰가가 일정수준(가령 공사에정가격의 직접공사비)이하로 낮아지면 일단 심사대상으로, 最低價入札額과 次低價入札額의 차이가 일정수준을 넘어선다면 덤핑으로 판정하는 기준을 제정하는 것이 필요하다. 이는 타기업의 응찰액과 크게 차이를 보인다면 덤핑으로 보는 것이 타당하다는 취지이다. 기존의 저가심의제도에서는 직접공사비 기준으로만 부적격 덤핑으로 판정하였다.

## 2. 品質優先 및 自律을 尊重하는 制度 確立

### 가. 物品에 대한 綜合落札制 擴大

#### 1) 現 況

재정경제원 장관이 지정·고시하는 物品의 製造·購買契約에 있어서는 계약담당공무원이 필요하다고 인정할 경우에는 시행령 제42조의 규정(適格審査落札制)에도 불구하고 해당물품의 입찰가격 외에

품질 등을 종합적으로 참작하여 가장 경제성이 있는 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 할 수가 있는데 이를 품질 등에 의한 落札者決定이라고 하며 일명 「綜合落札制」<sup>42)</sup>라고도 한다.

綜合落札制는 낮은 가격만을 기준으로 하는 낙찰자 결정방법으로는 粗惡品을 제조·구매하게 되어 장기적으로 오히려 부실한 물품조달 등으로 예산낭비를 초래하게 되므로 이를 지양하고 또한 업계의 기술개발과 품질향상을 촉진하기 위하여 1983년 4월에 도입된 제도이다.

현행 綜合落札制 對象品目으로 인정되고 있는 물품은 ① 변압기(20KV 이상 전력용에 한함), ② 모터, ③ 펌프, ④ 보일러(3톤 이상의 육용강제 및 주철체에 한함), ⑤ 교류전동기 속도제어장치(일명 인버터, 500KVA 이하에 한함 : 1991년 8월 개정시 포함), ⑥ 전선냉장고(정격소비전력이 500W 이하인 冷却裝置를 갖는 것으로 유효내용적이 1,000ℓ 이하인 냉장고 및 냉동냉장고에 한함), ⑦ 전기냉방기(전동기 정격소비전력의 합계가 7.5kw 이하, 電熱裝置를 갖는 것에 있어서는 그 전열장치의 소비전력이 5kw 이하인 전기냉방기에 한함), ⑧ 백열전구(KSC 7501의 규정에 위한 백열텅스텐 전구로서 소비전력이 30W형(24~30W), 60W형(54~60W), 100W형(90~100W)인 것. 단 100V, 200V제품에 한함), ⑨ 형광램프(KSC 7601의 규정에 의한 교류회로에서 점등되는 일반조명용의 옥내용 형광램프로서 전력이 20W형(16~20W), 40W형(34~40W)인 직관형램프와 30W형(25~30W)의 환형(등근형)램프에 한함 : 이상 1992년 12월 개정시 포함)와 ⑩ 범용패키지 소프트웨어, 情報通信機器 및 기타 신기술개발제품 등으로서 발주관서의 장이 특히 필요하다고 인정하는 품목 등이 이에 해당된다.

42) 종합낙찰제에 대해서는 재정경제원이 고시한 「종합낙찰제 대상품목 및 평가기준」에 상세히 규정되어 있다(재정경제원 고시 제95-29호, 1995. 7. 15).

## 2) 問題點

이처럼 종합낙찰제도가 실시되고 있으나 실제로 일선에서는 종합낙찰제에 의해서 물품이 조달되는 경우는 극히 적은데 그 이유는 평가의恣意性 때문에 계약담당자가 감사시 문책사유로 지적받을 우려가 있기 때문이다. 또한 종합낙찰제는 그 대상품목이 다양하지 못하다는 문제도 가지고 있다.

## 3) 改善方案

綜合落札制는 품질위주의 조달을 실현하는 중요한 수단이 될 수 있으나 허용되는 품목이 위에서 열거한 경우에 한하고 있기 때문에 날로 다양화·정밀화되는 제품에 적용하기에 한계가 있으므로 보다 彈力的인 制度의 運營이 필요하다고 하겠다.

종합낙찰제 활성화를 위해서는 대상품목을 認定品目(positive list)을 고시하는 것에서 탈피하여 不認定品目(negative list)을 고시하는 방향으로 전환할 필요가 있으며 객관성 시비를 막을 수 있는 제도적 장치가 필요할 것이다. 아울러 종합낙찰제에 의해서 구매할 경우 일정기간 한시적으로 감사대상에서 제외하는 것을 고려할 필요도 있다.

### 나. 入札參加資格事前審査(PQ)의 強化와 有資格者名簿制度 活性化

#### 1) 現 況

현행 入札參加資格事前審査(PQ)는 건설공사의 품질확보를 위하여 최소한의 요건을 충족시키는 업체만을 선정하여 입찰에 참가시키고자 하는 제도로서 1993년 이후 시행되어 오고 있다. 이 제도의 체계는 상위법으로서의 국가계약법과 하위법으로서의 재정경제원 회계예규의 규정과 요령에 따라 發注機關이 구체적인 지침을 마련하여 시행하는 것으로 되어 있다. 즉, 국가계약법 시행령 제13조는 총리령이 정하는 공사에 있어서는 입찰참가자격심사 신청자에 대한

입찰참가자격을 미리 심사하여 경쟁입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정할 수 있도록 규정하고 있으며 발주기관은 재정경제원 장관이 정하는 심사기준에 따라 당해 入札參加資格의 細部審査基準을 정하여 입찰 전에 입찰에 참가하고자 하는 자가 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다. 또한 국가계약법 시행규칙 제23조는 입찰참가자격사전심사 대상공사의 範圍(추정가격 100억원 이상) 및 種類(길이 100미터 이상의 교량공사 등 22개 공종)를 규정하고 있다.

이와 같은 상위법에 따라 재정경제원은 회계예규(2200.04.147-2, 97.1.1)로서 入札參加資格事前審査要領을 마련하여 PQ의 절차와 신청자격제한(제한군), 세부심사기준, 심사방법 등의 보다 세부적인 사항들을 규정하고 있으며 조달청 등 각 발주기관은 이 상위규정에 따라 細部審査項目 및 配點基準을 작성하여 PQ심사를 시행하게 된다.

## 2) 問題點

현행 PQ제도는 기본적으로는 공사발주시마다 해당 공사별로 資格審査를 실시하여 자격 있는 업체에 대해서만 입찰참가를 허용하는 건별 심사제를 채택하고 있다. 이 제도의 장점은 입찰참가 희망 업체의 가장 최근의 契約履行能力에 대한 평가가 가능하고 공사의 특수성을 반영한 심사가 가능하다는 점을 들 수 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 發注機關의 裁量權이 지나치게 狹小하고 심사분야, 항목 및 배점기준이 획일적이기 때문에 이와 같은 제도의 장점을 제대로 살리지 못하고 있는 실정이다. 또한 건별 PQ심사제도는 입찰과정의 기간이 장기화되는 경향이 있고 건별심사에 따른 심사업무가 과다화되며 업체의 서류제출 등 負擔이 필요 이상으로 加重되는 단점이 있다.

다행히 1997년부터 발효된 국가계약법상의 특례규정 및 시행령,

시행규칙 개정안에서는 有資格者名簿制의 導入(특례규정 제10조)과 發注機關의 裁量權을 擴大하는 方案(시행령 제23조 2항)이 제시되고 있어 이 문제에 대한 보완이 이루어지고 있다. 그러나 아직 등급제의 구체적 실행방안이 제시되지 않은 상태이며 발주기관의 재량권 행사에 관한 기본적 지침이 없는 상태이다.

현행의 PQ對象工種은 환경 및 에너지 관련 플랜트 등 일부 PQ 발주가 필요한 공종 혹은 공사를 누락하고 있는 반면 지나치게 획일적인 공종 및 적용금액기준은 불필요한 PQ발주를 방임하는 문제가 발생하게 된다.

한편 현행 PQ제의 심사항목 및 배점기준은 지나치게 固定的이며 특히 중요한 審査項目이 漏落되어 있다는 단점을 노정하고 있다. 심사항목에는 資金滯拂 여부 등 심사의 목적을 불분명하게 만드는 심사항목과 기준이 다수 포함되어 있어 PQ 및 적격심사 본연의 기능을 희석시키고 있는 것이다. 더구나 심사기준과 평점방식이 계량적 지표 위주로 되어 있어 形式的 評價가 될 우려가 높을 뿐만 아니라 전체적으로 외국업체의 심사/평가에 있어서 문제시되는 항목이 다수 있으며 신인도의 경우 가점보다는 감점항목의 비중과 감점 폭이 지나치게 높아 외국업체에 대한 국내업체 차별(逆差別)이 될 우려가 있다.

### 3) 改善方案

현행 PQ제에 노정되어 있는 문제점들을 해결하기 위해서는 PQ對象工事의 範圍를 發注機關別로 自律化하는 것이 바람직하며 이를 위하여는 현행의 공종 및 금액기준의 규정을 삭제할 필요가 있다(국계법 시행규칙 제23조 수정 필요함). 만약 PQ대상공사 범위를 규정한다 하더라도 일률적인 적용은 피하여야 할 것이다.

우선 단기적으로는 市場開放에 따른 國際入札(정부조달협정이 발효되는 1997년부터)을 대비하여 외국업체에 대한 심사가 가능

하고 외국업체의 클레임을 방지하는 방향으로 심사방식 및 심사 항목/배점기준을 개선하여야 할 것이다. 여기에는 외국업체의 工事實績 確認方案, 외국인 技術者 認定方案, 信認度 評價 方式의 개선이 특히 중요하다<sup>43)</sup>. 따라서 이 사항의 개선방향은 우선 획일적인 규정을 완화하여 개별공사와 발주기관의 특성을 최대한 감안하고 현재 누락되어 있는 핵심적 심사항목을 발굴, 추가하는 것이어야 한다.

細部審査項目으로 추가해야 할 항목들로는 첫째, 시공실적 및 기술자 보유현황과 관련하여 과거실적공사를 수행한 核心要員(技術者)의 殘留率 둘째, 시공관리, 품질관리, 안전관리 등 工事遂行 能力의 適正性 셋째, 기술자 및 장비·설비 등의 보유현황이 아닌 當該工事に 대한 可用性 여부 넷째, 기술능력과 관련, 당해공사의 現場에 익숙하거나 類似地形에서의 工事經驗 與否 등이 될 수 있다.

특히 현재의 PQ심사는 공사건별 심사이기 때문에 행정적인 효율성이 저하되는 경향이 있는바, 심사업무의 양과 기간을 단축시키고 PQ 실시 범위를 용이하게 확대할 수 있는 等級別 審査制를 並行할 필요가 있다. 등급별 심사제는 국가계약법 시행령 특례규정상의 유자격자명부제도를 활용하여 발주기관이 등록된 업체를 항시 평가하여 실질적인 PQ제의 확대 및 강화를 유도할 수 있을 것이다.

#### 다. 適格審査落札制의 簡素化

##### 1) 現 況

適格審査制는 추정가격이 재정경제원 장관이 정하는 告示金額(재정경제원고시 제1996-30호 : 1997년 1월 1일 기준 물품 및 용역 1

43) 재정경제원 회계예규 2200.04-147-2, 제6조 및 조달청 등 발주기관의 입찰참가자격사전심사기준 등이 이와 관련되어 있다.

억 5,100만원, 공사 58억 3천만원) 이상인 국고의 부담이 되는 공사, 물품 및 용역의 경쟁입찰에 있어서 낙찰자를 결정하기 전에 豫定價格 以下로서 최저가격으로 입찰한 순으로 당해 契約履行能力을 審査하는 制度이다<sup>44)</sup>.

적격심사의 방법, 항목, 배점한도 등 필요한 사항은 재정경제원의 適格審査基準<sup>45)</sup>에 의하여 규정되고 있다. 이 기준은 推定價格 100억원 이상의 공사, 추정가격 100억원 미만의 공사, 일괄입찰 공사에 대해 각각 심사항목 및 배점한도를 규정하고 있으며, 物品 및 用役에 대한 審査項目 및 配點限度는 각 중앙관서의 장이 공사에 대한 기준을 준용하여 재정경제원 장관의 협의를 거쳐 정하도록 되어 있다. 먼저 추정가격 100억원 이상인 일반공사의 경우 적격심사의 심사항목 및 배점한도는 當該工事 遂行能力(70점) 및 入札價格(30점)으로 구성되며 기타 결격사유로서 40점까지 감점조항을 적용할 수 있다. 또한 추정가격 100억원 미만의 공사에 대한 심사항목 및 배점한도는 當該工事 遂行能力(50점) 및 入札價格(50점)으로 구성되며 기타 결격사유로서 40점까지 감점조항을 적용할 수 있도록 하고 있다. 마지막으로 일괄입찰 공사에 대해 각각 심사항목 및 배점한도는 當該工事 遂行能力(30점, PQ심사점수 25점), 設計評價(50점) 및 入札價格(20점)으로 구성되며 기타 결격사유로서 40점까지 감점조항을 적용할 수가 있다.

이와 같이 회계예규에 규정되어 있는 적격심사기준에 따라 조달청 등의 발주기관은 별도의 적격심사기준을 마련하여 운용하고 있는데 이 기준에서는 工事別·分野別 配點限度를 別途로 마련하여 공사의 성격에 따라 심사항목간 배점기준을 달리하고 있다.

44) 국가계약법 시행령 제42조

45) 회계예규 2200.04-149-2, 1997. 1. 1.

## 2) 問題點

먼저 PQ심사를 미리 거친 공사입찰의 경우 적격심사의 實效性이 의문시되고 있다. 즉 PQ심사와 적격심사는 이중심사적 요소가 강하며 이중심사로 인한 行政力의 浪費를 招來하고 있는 것이다. 적격심사의 과정에서는 PQ심사 결과가 그대로 반영되고 있으며 PQ심사의 대상공사가 아니더라도 PQ의 基準에 준하여 35%의 점수를 賦與하므로 PQ심사 기준의 문제점이 그대로 이입되는 결과를 초래하게 된다.

다음으로 재정경제원 회계예규상의 규정이 지나치게 경직되어 있어 발주기관 및 공사의 특성을 효율적으로 반영하지 못하고 불필요한 심사항목을 사용해야 하거나 필요한 심사항목을 사용하지 못하는 문제점이 있다. 현행의 審査項目 및 配點基準은 지나치게 固定的이며 특히 공사의 특성에 따라 당해공사에 대하여 중요한 심사항목을 반영하지 못할 뿐만 아니라 심사기준과 평점방식이 계량적 지표 위주로 되어 있어 형식적 평가가 될 우려 역시 높다.

또한 공사별·분야별 배점한도에서 等級分類體系의 原理 및 一貫性이 모호한 측면이 존재한다. 즉, 당해공사 수행능력, 시공계획의 적정성, 입찰가격의 각 평가분야의 중요도가 공종별로 각각 다르게 주어져야 한다고 전제하더라도 공종의 속성을 규정하는 판단기준이 불분명한 것이다.

入札價格의 評價에서도 問題點이 노정되어 있는데 예정가격의 88%를 만점으로 평점하는 것은 논리적 타당성을 결여하고 있으므로 국제입찰시 문제가 될 것으로 예상된다<sup>46)</sup>.

마지막으로 1996년 12월 국가계약법 시행령 개정으로 적격심사

46) 현행 입찰가격은 예정가격의 88%를 기준으로 다음과 같은 공식에 의하여 평점하고 있다.

$$\text{평점} = 30 - \text{절대값} \left[ (88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100 \right]$$

의 對象工事 範圍가 擴大됨에 따라 資格심사의 건수가 급격히 증가할 것으로 예상되므로 행정력의 부족을 초래하고 이에 따른 형식적 부실심사를 결과할 우려가 있다.

### 3) 改善方案

適格審査制의 도입배경은 최저가낙찰제에 따른 低價 落札이 각종 부실공사의 주요 원인이 되고 있다는 전제하에 이에 대한 보완책을 모색하는 과정에서 찾아볼 수 있을 것이다. 정부는 1995년 국가계약법 제정을 계기로 하여 適格審査制度를 부실공사 방지와 공사목적물에 대한 보다 철저한 품질확보 방안의 하나로서 구체화하였는바, 適格業體의 선정을 위한 제도적 장치로서 그 실효성을 증대시키는 것이 바람직할 것이다.

이를 위하여 첫째, 평가에 있어서 資格심사 본래의 기능을 강화할 수 있도록 計量的 指標 爲主의 기준을 최대한 보완하여 보다 定量的인 평가방식으로 전환하며 정책지향적인 심사항목의 비중을 축소하여 질적인 측면을 강화해야 할 것이다. 현행의 심사기준에 있어서 가장 중요한 문제점의 하나는 適格審査의 評價要素가 주로 기술자 경력연수, 공정관리 등 조직의 유무, 계획의 유무 등 형식적인 계량지표에 대하여 집중되어 있어 실질적인 입찰자의 契約履行能力을 평가하기에는 미비한 측면이 있으므로 질적인 측면을 강화한 평가를 수행할 필요가 있다. 즉, 동원되는 기술자의 자질, 각종 시공 계획의 수준 등에 대한 엄정한 평가가 필요하며 이는 설계 시공 일괄입찰에서 設計部門에 대한 評價와 같이 별도의 심의위원회를 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

둘째, PQ점수를 반영할 때 기술능력 점수를 배제하여야 한다. 현행의 심사분야인 공사수행능력 분야에서 PQ공사의 경우 PQ점수를 그대로 적용하는 것은 특히 PQ심사분야에서의 기술능력분야와 資格심사 분야 중 施工計劃의 適正性 分野가 이중평가적 성격을 띤다

는 문제를 노정하고 있다. 따라서 PQ점수를 반영하더라도 기술능력 점수를 배제하는 것이 바람직하다.

셋째, 資材 및 人力調達價格의 適正性を 排除하여야 할 것이다. 자재 및 인력조달가격의 적정성은 최저가낙찰의 본래 취지와 모순되므로 평가항목에서 배제하는 것이 바람직하다.

넷째, 適格審査의 施行은 입찰업체의 공사수행능력을 점검하는데 있으므로 PQ심사를 통과한 업체에 대해서는 반드시 시행할 필요가 없는 것으로 사료된다. 따라서 PQ공사인 경우에는 適格審査를 대폭적으로 簡素化하여 입찰가격 위주의 심사를 시행할 필요가 있으며 이 경우 입찰가격의 적정성 여부는 저가에 대한 妥當性を 評價하는 방향으로 심의되는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 價格評價의 方式은 현행의 예정가격 대비 88%를 만점으로 하는 기준보다는 최저가 투찰자에 대한 저가심의를 강화하거나 저가로서의 판단기준을 설정하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 最低投札者의 입찰금액이 次上位 投札者의 입찰금액에 비하여 지나치게 낮은 경우 등에 대해서는 일정비율(예컨대 10~15%) 이상의 격차가 나타날 때 最低 投札者를 탈락시키는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

여섯째, 현행의 공종별·분야별 배점기준은 당해 발주공사의 특성이 공사건별로 상이할 수 있음에도 불구하고 공종별로 획일적으로 적용되고 있는 실정이다. 따라서 工種 및 分野別 配點基準을 공사의 특성에 따른 배점기준으로 전환하는 것이 바람직하다. 공사별로 배점을 부여하는 방안은 발주공사를 그 특성상 工事遂行能力이 보다 중시되는 공사, 시공계획이 보다 중시되는 공사, 입찰가격이 보다 중시되는 공사 등 3가지 유형으로 배점기준을 차등 부여하는 방안을 들 수 있을 것이다.

일곱째, 발주기관의 재량권을 확대해야 할 것이다. 세부심사항목의 개선에서 무엇보다도 중요한 것은 調達廳을 비롯한 實務發

注機關이 자체적으로 심사항목을 설정하고 배점기준을 부여할 수 있도록 制度的 規程을 緩和해야 한다는 점이다. 또한 개선의 방향은, 현행의 심사분야는 그대로 존속시키되 각 분야별로 필수적으로 고려되어야 할 최소한의 세부심사항목만을 지정하고 기타 심사항목 및 배점기준은 발주기관별로 적절히 운영할 수 있도록 해야 한다.

한편 적격심사 제도개선의 중장기적 개선방안은 公共工事의 不實防止를 위한 적격 도급업자의 선정이라는 적격심사제의 기본적 기능을 최대한 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 라. 技術用役의 入札者 評價制度 單純化

### 1) 現 況

설계 등 건설기술용역의 입찰참가자격 사전심사는 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 용역 등에 대하여 관계법령에서 사업자 선정절차 등을 규정하고 있는 경우에는 그 절차 등에 따라 경쟁 입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정할 수 있다”고 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제13조에 의하여 규정되어 있다.

기술용역 입찰에 있어서 이와 같은 PQ제도의 시행내용을 요약해보면 아래와 같다.

① 평가기준 : 건설기술자의 능력, 사업의 수행실적, 신용도 등을 종합적으로 고려한 事業遂行能力 評價基準(동법 시행규칙 별표 5)에 따라 평가함.

#### ② 입찰참가자 선정방법(동법 시행규칙 제13조 1항)

- 基本設計 用役費 1억 5천만~3억원 → PQ로 5~7인을 선정하여 참가
- 實施設計 用役費 1억 5천만~5억원 → PQ로 5~7인을 선정하여 참가

- 기본설계 용역비 3억원 이상 및 실시설계 용역비 5억원 이상 → PQ로 5~7인을 선정한 후 技術提案書를 제출받아 2~3인을 선정하여 참가
- 책임감리용역비 1억 5천만원 이상 : PQ로 2~3인을 선정

한편 기술/가격분리입찰제도는 國家契約法 第18條(2단계 경쟁 등의 입찰)에 의하여 규정되어 있다. 물품의 製造·購買 또는 用役契約에 있어서 미리 적절한 규격 등의 작성이 곤란하거나 기타 계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 먼저 규격 또는 技術入札을 실시한 후 價格入札을 실시할 수 있으며 규격 또는 기술입찰을 개찰한 결과 적격자로 확정된 자에 한하여 가격입찰에 참가할 수 있는 자격을 부여하고 있는 것이다. 또한 계약의 특성 등에 따라 필요하다고 인정되는 경우에는 규격과 가격 또는 기술과 가격입찰을 동시에 실시할 수 있으며, 이 경우 규격입찰 또는 기술입찰을 개찰한 결과 적격자로 확정된 자에 한하여 가격입찰을 개찰하도록 되어 있다.

건설기술용역 분야에서는 建設技術管理法施行規則 第13條에 의해 건설기술용역 또는 건축사법에 의한 설계로서 특별히 뛰어난 자를 낙찰자로 선정하고자 하는 경우에 대하여 다음과 같이 施行되고 있다.

① 용역비 5억원 이상인 설계 등 용역 : 평가기준(同法 施行規則 별표 5)에 따라 5~7인을 선정, 이들로부터 기술제안서를 제출받아 평가점수가 높은 순으로 3인을 선정한 후 最優秀業體부터 예정가격 이내로 협상하여 낙찰자를 선정

② 설계비 5억원 이상인 건축설계 : 평가기준(동법 시행규칙 별표 7)에 따라 평가점수가 높은 순으로 3인을 선정, 최우수업체부터 豫定價格 이내로 협상하여 낙찰자를 선정

③ 용역비가 5억원 이상인 責任監理 : 발주관서가 당해 공사의 특수성을 감안하여 제시한 기술평가기준에 의하여 評價點數가 높은

순으로 3인의 업체를 선정, 최우수업체부터 예정가격 이내로 협상하여 낙찰자를 선정

## 2) 問題點

우선 PQ 및 技術·價格分離入札 評價의 重複性이 問題視되고 있다. 건설기술관리법시행규칙 제13조에 의한 競爭入札에 있어서 용역비가 3억원 이상의 기본계획 및 기본설계와 용역비가 5억원 이상인 실시설계의 경우에는 먼저 별표 5 제1항(소규모 설계 등 용역의 평가기준)의 評價基準에 의하여 5인 내지 7인을 선정한 후 이들 중에서 별표 5 제2항(대규모 설계 등 용역의 평가기준)의 평가기준에 의하여 2인 또는 3인을 선정하도록 하고 있는데, 이는 實質的 入札參加資格 事前審査(PQ)를 두 번 중복하여 시행하는 것이므로 입찰절차를 복잡하게 하고 업무인력과 시간의 낭비를 초래한다. 특히 별표 5 제1항의 평가기준과 별표 5 제2항의 평가기준에 있어서 참여건설기술자 등에 대한 중복평가로 1차와 2차 평가간의 차별성이 희석되고 있는 실정이다.

技術·價格分離入札에 있어서도 1차 평가(별표 5 제1항, 소규모 설계 등 용역의 평가기준)와 2차 평가(별표 5 제2항, 대규모 설계 등 용역의 평가기준)가 중복되어 업체의 부담이 가중되고 入札行政力이 낭비되는 결과를 초래하고 있다.

또한 PQ 및 기술·가격분리입찰 평가의 변별력이 부족하여 效率性を 阻害하고 있다. 건설기술관리법 시행규칙 제13조에 의한 경쟁입찰의 1차 평가(별표 5 제1항, 소규모 설계 등 용역의 평가기준)와 2차 평가(별표 5 제2항, 대규모 설계 등 용역의 평가기준)의 評價項目 및 配點基準이 경직되어 발주되는 개별 용역의 특성과 이에 요구되는 사항 등을 효율적으로 평가할 수 없다는 문제가 있는 것이다. 따라서 發注되는 用役의 屬性에 따라 반드시 필요한 별도의 평가항목이 있을 수 있음에도 불구하고 이러한 항목을 평가하지 못

하거나 당해 용역의 특성을 감안할 때 특히 중요한 평가항목의 배점비중을 높이지 못하게 되는 것이다.

소규모 설계 등 용역의 평가기준에 있어서는 審査基準과 評點方式이 계량적 지표 위주로 되어 있어 형식적 평가가 될 우려가 높다. 반면 대규모 설계 등 용역의 평가기준에 있어서는 主觀的 評價의 要素(작업계획 및 수법, 70%)의 비중이 지나치게 큼으로써 부조리의 소지가 있다는 문제점이 제기되기도 한다.

競爭入札의 1차 평가(별표 5 제1항, 소규모 설계 등 용역의 평가기준)에 있어서 평가항목 중 “현재 업무량과 여유” 항목은 용역업자의 용역계약 내용 신고(한국엔지니어링진흥협회)가 任意申告制로 規定되어 있으므로(13조4항) 공정한 평가를 기하기 어려우며 技術·價格分離入札에 있어서도 1차 및 2차 평가의 평가항목 및 배점기준 문제는 위의 용역 PQ에 있어서의 문제와 동일하게 나타난다.

마지막으로 發注機關의 裁量的 入札方法이 缺如되어 있다는 문제점을 지적할 수 있다. 특히 2단계 경쟁입찰에 있어서는 각 중앙관서의 장이 2단계 경쟁입찰 등의 대상, 기준, 절차 등을 정하여 재정경제원 장관의 협의를 거쳐 운용토록 되어 있으나 이보다는 국가계약법 시행령 제43조에 규정한 협상에 의한 契約締結方法에 의하는 경향이 보다 지배적이다. 이는 아직 2단계 경쟁입찰(분리입찰 포함)에 대한 대상, 기준, 절차 등이 發注機關 및 發注되는 주된 用役의 特性에 따라 충분히 검토·발전되지 못한 데 기인하고 있는 것이다.

### 3) 改善方案

건설기술관리법시행규칙 제13조에 의한 競爭入札 및 技術·價格分離入札에 있어서 1차 평가(별표 5 제1항, 소규모 설계 등 용역의 평가기준)와 2차 평가(별표 5 제2항, 대규모 설계 등 용역의 평가

기준)를 單一評價로 통합하거나, 혹은 발주기관으로 하여금 발주기관 및 발주기관이 발주하는 용역의 주된 종류의 특성을 반영한 자체적인 평가기준을 수립, 운용할 수 있도록 시행규칙의 별표 5~7까지의 평가기준을 예규화해야 한다. 이때, 평가기준은 주요평가항목을 예시하는 수준으로 제시하되 배점기준 및 구체적 평가방법에 대해서는 규정하지 않도록 해야 할 것이다.

小規模 혹은 技術的 難易度가 낮은 용역에 대하여는 항시 PQ(간이심사로서)가 가능하도록 국가계약법 시행령 특례규정 제10조에서 규정하고 있는 유자격자명부작성을 用役入札制度에 도입하는 것이 바람직할 것이다.

또한 건설기술관리법시행규칙 제13조에서 규정하고 있는 PQ 및 기술·가격 분리입찰 대상 용역의 금액범위 역시 지나치게 고정적이므로 그 基準金額을 현행과 같이 제시하되, 任意規定으로 바꾸어 획일적인 적용을 회피토록 해야 할 것이다.

현행의 평가기준에 있어서 가장 중요한 문제점의 하나는 力動的인 業體의 能力狀態를 정확하게 평가하지 못한다는 점이며 用役發注 및 着手時點의 업체 여력에 대한 평가가 미비하다는 점이다. 즉, 기술자 보유측면에서는 단순보유 상황보다는 追加 動員이 가능한가의 여부나 財政能力 측면에서는 새로운 도급계약이 부채상환능력의 한계를 넘지 않는가의 여부 등 실질적인 업체 자질의 평가가 중요한 것이다. 또한 평가항목 중 “현재 업무량과 여유”의 평가에 있어서는 업체의 用役契約 內容을 반드시 신고토록 규정해야 할 것이다.

#### 마. 新技術開發 製品 購買擴大

##### 1) 背 景

신기술개발 제품의 구매확대의 취지는 政府購買機能을 통하여 技術 및 知識 集約的인 製品을 적극 購買함으로써 국내업체의 기

술개발 의욕을 고취하고 기술개발 중소기업 생산제품 판로를 확보하며 우수 품질의 물품을 수요기관에 구매·공급하고자 하는 것이다.

## 2) 新技術製品購買制度

### 가) 種 類

먼저 國產新技術製品(KT; excellent korean technology)을 들 수 있는데 이는 국산신기술이나 도입된 기술의 개량을 통하여 국내에서 완성된 제조공정 및 그 공정에 의하여 생산된 제품으로서 과학기술처장관이 인정한 제품을 의미한다<sup>47)</sup>.

다음으로 新技術商品 表示製品(NT; new technology)이 있는데 이는 국내 최초로 개발된 기술에 대하여 국립기술품질원이 NT마크를 부여하고 동 기술이 실용화될 수 있도록 지원하는 제품이다<sup>48)</sup>.

마지막으로 기계류, 부품, 소재의 品質 認證製品(EM; Excellent Machine, Mechanism, Material)이 있다. 이는 기계류, 부품, 소재에 대해 품질평가 후 우수한 제품은 국립기술품질원이 EM마크를 부여하고 자금융자, 외화대부, 정부우선구매 등으로 지원하고 있는 제품이다<sup>49)</sup>.

### 나) 購買制度

신기술제품구매제도는 隨意契約에 의하고 있는데 주무부처 장관(위임받은 자 포함)이 개발완료 확인 후 2년 내에 수의계약을 체결할 수 있다. 각 제품별 주무부처 장관은 다음과 같다.

- ① 국산신기술 제품(KT) : 과학기술처 장관
- ② 신기술상품표시제품(NT) : 국립기술품질원

47) 이에 대한 법적 근거는 기술개발촉진법 제2조 및 제8조의 2 등을 들 수 있다.

48) 이에 대한 법적 근거는 공업발전법 제15조 및 시행령 제14조이다.

49) 신기술상품 표시제품(NT)과 동일한 법적 근거에서 시행되고 있다.

③ 품질인증제품(EM) : 국립기술품질원

隨意契約의 根據는 국가계약법 시행령 26조 제1항 제7호 사목이고 NT, EM제품은 1997년 1월 1일부터 수의계약 물품으로 추가되었으며, EM제품은 동일 물품에 複數 認證이 가능하여 단일업체 인증의 경우에 隨意契約이 가능하다.

다) 認證 現況(1997. 5. 30 現在)

(單位: 개)

	품명수	업체수	인증기관	비고
KT제품	150	133	과학기술처	
NT제품	146	140	국립기술품질원	
EM제품	263	169	국립기술품질원	
계	559	442		

資料: 조달청.

라) 供給 實績

(單位: 백만원)

	1996			1997. 5			비고
	품명수	건수	금액	품명수	건수	금액	
KT제품	6	11	5,725	2	11	1,114	
NT제품	2	6	1,952	2	13	1,133	
EM제품	—	—	—	—	—	—	
계	8	17	7,677	4	24	2,247	

資料: 조달청.

### 3) 新技術 製品의 購買擴大 必要性

#### 가) 新技術 開發을 통한 經濟成長 活力 回復 支援

그 동안 우리 경제의 양적 성장을 주도한 대기업 중심의 대규모 생산 방식으로는 경제발전에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 技術과 知識 集約的 商品 開發을 통하여 國際競爭力을 強化할 필요가 있다.

#### 나) 新技術製品 情報 不足 또는 關心 缺如

新技術製品에 대한 규격 성능 등을 확신하지 못하여 기존사용 물품을 慣行的으로 사용하는 경우가 다수 존재하고 있다 즉 신기술 제품 개발 정보 부족으로 需要機關의 調達要請이 극히 적은데, 신기술 제품 구매인증은 559 품명, 442개 업체인 데 반하여 조달청 구매실적은 8품명, 8개 업체에 불과한 실정이다.

#### 다) 新技術製品 優先購買로 政府政策 支援

각종 법령에서 공공기관의 신기술제품의 우선구매규정이 있는데 技術開發促進法 및 工業發展法에서는 공공기관의 우선구매를 규정하고 있으며 국가계약법령에서는 수의계약에 의하도록 하여 지원하고 있다. 앞으로 신기술 제품을 적극 개발하고 공급 규격 다양화를 통한 수요증대 대책을 강구할 필요가 있는데 신기술 제품을 개발한 후 신속한 구매 공급으로 技術開發業體를 적극 支援해야 할 것이다.

### 4) 新技術 製品 購買擴大 方案

#### 가) 新技術 製品 積極 發掘

우수제품 등록창구를 통하여 新技術製品은 優秀製品으로 優先 選定해야 할 것이다. 이와 관련하여 KT, NT, EM 인증획득 업체에 생산제품을 우수제품 등록창구에 접수하도록 권유하고 있다(1997. 5. 27 379개 업체 공문발송 완료). 또한 신기술제품 생산업체가 직접 우수제품 등록창구에 구매요청할 경우 수요기관의 수요가 예상되는 물품은 모두 구매 계약하며 수요기관의 수요가 소량인 경우도 優先

購買契約을 締結하여야 할 것이다. 다만 구매계약 체결 후 일정기간(1년) 수요가 전무할 경우에만 차기계약 대상에서 제외하기로 한다. 수요기관이 구매·공급을 요청하는 물품은 수요기관 요청 물품을 구매·공급하여야 한다.

나) 需要機關의 新技術 製品 需要擴大

新技術製品의 需要를 擴大하기 위해서는 연간 單價契約을 締結하여 供給하여야 할 것이다. 단가계약으로 공급하여 수요기관의 需要擴大를 誘導하는 한편, 생산업체의 계획 생산 및 안정적 공급편의를 제공할 수 있는 것이다. 또한 개발 완료 후 2년 내에는 모두 隨意契約으로 購買契約하도록 함으로써 수요를 확대할 수 있을 것이다(수요기관이 요청하는 물품 중 단일 수요기관 수요물품은 총액계약으로 구매).

한편 이미 공급중에 있는 物品과 新技術製品을 複數로 購買契約하여 수요기관 요청 물품을 공급한다면 공급 규격을 다양화함으로써 수요기관의 선택 폭을 확대하고 신기술 제품의 구매를 유도할 수 있다.

아울러 類似物品 調達要請時 신기술 제품으로 전환 구매를 유도하여야 한다. 수요가 예상되는 수요기관에 신기술 제품을 사용하도록 조달청과 계약업체가 적극 권유하는 한편 신기술 사용을 기피하는 수요기관에 대해서는 그 사유를 분석하여 契約業體와 協議 對策을 講究하여야 할 것이다.

다) 新技術製品의 弘報 支援

우선 需要機關에 적극적으로 案内·弘報하여야 할 것인바, 관보, 인터넷을 통하여 규격, 성능, 가격, 계약업체 등 신기술제품의 상세한 계약 내용을 홍보할 수 있을 것이다. 또한 조달청 계약 신기술제품 종합 카탈로그를 제작하여 각 수요기관에 배포할 수도 있을 것이다. 이 경우 카탈로그 제작 비용은 각 契約業體에서 부담하고 수요기관 배포는 調達廳에서 담당하는 분담이 가능할 것이다.

### 3. 購買節次의 革新을 통한 適時性 確保 및 購買專門家의 育成

#### 가. 公共購買節次의 革新

##### 1) 基本前提

WTO/정부조달협정, APEC 정부조달협정 등의 국제적 협약의 이행을 위해 국내 정부조달 부문에 있어서의 電子去來方式의 導入이 시급한 실정이다. 먼저 WTO/정부조달협정에서는 情報技術(information technology)을 이용한 입찰 참여방식 허용 및 조달정보 제공을 요구하고 있다. 정보기술 이용문제는 1994년에 종료된 우루과이 라운드 협상과정에서부터 미국 및 유럽연합을 주축으로 주장된 내용으로 현재 政府調達 關聯 擴張協商에서 계속 논의중이다. 또한 최근 발표된 미국의 전자상거래 기본계획에 의하면 미국은 1997 회계연도에 약 400만달러에 상당하는 정부부문의 계약을 동 전자상거래 방식에 의해 수행할 계획이라고 한다. 이와 더불어 APEC 政府調達協商에서는 각국이 調達情報 共有 및 政府調達市場의 自由化를 위해 조달 데이터 베이스 구축을 요구하고 있는 실정이다.

電子去來方式과 文書 및 情報의 電子媒體를 통한 交換(發送 및 受信)制度가 일반화됨에 따라 종래의 구매기관에 전적으로 의존하던 구매자 중심의 조달방식 대신 조달기관은 가격·규격 등 조달에 수반되는 기본 정보의 수집·분석·제공기능과 전문기법의 개발 및 보급기능을 전담하고 수요기관이 관련정보를 이용하여 직접 정부조달행정을 수행하는 役割分擔型 政府調達 體制로 轉換되고 있다. 이에 따라 제3차 단가계약에 의한 조달방식이 확대될 뿐만 아니라 인터넷 쇼핑, 전자정보를 활용한 수요기관의 직접구매방식 역시 확대되는 추세이다.

따라서 우리나라의 政府調達制度 및 節次도 국제규범과 일치시킬 필요가 있을 뿐 아니라 單一化시켜야 할 것이다. WTO/정부조달협

정상의 구매절차를 국내법규에 편입함으로써 국내계약절차의 國際化 및 單一體系化가 가능하며 종전에는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관으로 각각 구분 운영되어 온 구매절차가 政府調達協定上의 購買節次로 통합·일원화할 수 있게 되었다.

## 2) 革新 方案

### 가) 調達 Infrastructure의 構築

정부기능의 전자화, 즉 電子政府(electronic government)화 추세를 반영하여 정부조달행정 부문에 있어서도 電子媒體를 통한 調達行政으로 전환할 수 있도록 관련 네트워크를 구축하고 이를 토대로 가격 등 각종 시장정보를 전자정보화함은 물론 입찰에서 대금지불에 이르는 각종 조달 절차를 電子媒體를 통해 수행하여야 할 것이다.

또한 조달네트워크를 관리·운영할 수 있는 정보센터의 운영이 시급한데 조달청은 1995년부터 조달 EDI 구축사업을 추진하여 온 결과 1998년부터는 부분적이거나 조달청, 수요기관, 관련업체간 電子文書 交換이 가능할 것으로 예상되고 있다. 이와 더불어 1997년 6월부터 인터넷망을 통한 저장품 공급체제를 구축·운영하고 있으며 이를 電子入札 및 電子商去來 體制로 확대 개편하여 운영할 계획이다.

### 나) 電子媒體의 活用으로 調達行政에 있어서 使用者(需要機關)의 役割 增大

調達廳은 專門購買機關으로서 가격결정, 규격, 조건 등 계약에 필요한 기준만을 정하고 수요기관에서 이를 이용하여 전자매체를 통해 납품을 요구하거나 또는 계약을 직접하도록 체결함으로써 適期供給 및 需要機關의 嗜好 反映이 가능해진다. 이러한 방식은 중앙 집중 조달과 분산조달의 장점만을 결합한 형태의 조달방식이라 할 수 있다.

### 다) 政府調達官報의 運營

정부조달 관련 관보 게재내용이 총 관보내용의 30%에 달하고 있

지만 現在の 官報發行 體制은 조달정보 이외의 일반정보와 통합하여 운영하고 있다. 그 결과 조달정보만을 필요로 하는 일반기업(공급자)의 입장에서는 불필요한 부분(일반정보)까지 구매하는 결과를 초래하고 있는 것이다<sup>50)</sup>.

따라서 미국, 캐나다, 유럽국가연합 및 일본 등과 같이 조달관보를 별도로 발행함으로써 업계의 費用節減을 圖謀하여야 한다<sup>51)</sup>.

#### 라) 單一電子 揭示板 運營

조달정보의 관보공고와 아울러 정보화 추세에 맞게 電子入札 시스템을 構築하여 운영하여야 할 것이다. 이와 관련하여 미국의 Electronic Bulletin Board, 캐나다의 Open Bidding Service 등이 참고가 될 수 있을 것이다.

시스템을 구축하기 위해서는 調達情報를 취급할 單一 通信事業者를 選定하고 同社로 하여금 일정기간(캐나다의 경우 5년) 전 정부기관의 입찰정보를 망라한 전자공고가 가능하도록 委託運營하는 方案을 고려할 수 있을 것이다. 즉, 정부기관이 調達情報(raw data)를 제공하면 선정된 부가가치 통신사업자가 이를 가공하여 서비스 가입업체에 유료로 제공하는 방식이며 入札說明書(bid document)도 동 부가가치 통신망을 통해 다운로드받을 수 있는 운영이 가능할 것이다. WTO/정부조달협정에서는 이러한 전자공고 매체를 공식 조달공고 수단으로 지정하고 있다.

한편 그러한 통신사업자를 선정함에 있어서는 입찰방식에 의해 提案書를 제출토록 하여 정부와 조달관련 입장에서 가장 유리한 제안서를 제출한 통신사업자를 위탁사로 선정하여야 할 것인바, 提案

50) 예를 들어 특정 A 기업의 연간 관보 구독료가 20만원이라고 가정하면 그 중 70%(일반정보 부문)에 해당하는 약 14만원 정도가 불필요한 지출이 되는 것이다.

51) 미국은 *Commerce Business Daily*, 유럽연합은 *Official Journal*, 캐나다는 *Government Business Opportunities*, 일본은 『조달관보』를 별도로 발행하고 있다.

書의 評價要素를 예시하면 시스템 효과성, 서비스 이용 효율수준, 정부에 대한 서비스 제안내용 등을 들 수 있겠다.

마) 需要機關의 契約締結 能力을 提高하기 위한 專門教育機關 運營  
 수요기관이 전문조달기관의 정보를 공유하게 되면 일정금액 이하의 소액구매와 전문구매기법이 적용되지 않는 범용상품의 調達에 있어서는 전문조달기관이 제공하는 상품정보에 의해 수요기관이 직접 계약체결하거나 납품요구하는 방법으로 조달하게 되므로 이 경우 각 수요기관의 계약담당자는 최소한의 購買 關聯 技術 및 知識 習得이 必要하다.

따라서 계약담당자를 교육하기 위한 專門教育機關의 運營이 불가피하며 이러한 전문교육 기능은 중앙조달기관이 직접 담당하는 것이 바람직할 것이다. 專門教育 需要를 예상하여 보면 ① 구매관련 전담공무원을 약 3만명으로 추산하고(전체 공무원의 약 3%) ② 동 공무원은 최소한 5년마다 1회 이상의 교육이 필요하다고 할 때 연간 교육인원은 약 6천명에 달하게 되며 ③ 이를 연 12회로 나누어서 교육하게 될 경우 월 500명의 교육수요로 추정할 수 있다.

## 나. 購買專門家 育成 및 專門家의 意見 尊重

### 1) 購買專門家의 育成 및 組織化

정부조달 공무원의 職列을 현재의 一般行政 職列에서 調達行政 職列로 轉換(新設)하여 임용단계에서부터 전문지식을 가진 자가 임용될 수 있도록 조치가 필요하다. 따라서 關聯規程(공무원 임용령제 3조) ①항의 별표 1의 개정이 필요하며(조달행정 職列 신설) 위 職列의 개정에 따라 채용시험에서도 민법, 상법, 무역학, 관련 상품지식(기술직의 경우)을 필수 과목으로 지정하는 것이 바람직할 것이다.

## 2) 專門家에 相應한 保守體系 樹立

계약공무원에 대한 手當을 신설하여 契約實績에 따라 일정수당을 지급할 수 있도록 관계규정을 보완하는 것이 필요할 것이다.

## 3) 專門家集團에 의한 客觀的 評價制度 導入

전문구매기관 내에 專門家集團(非常設 委員會)을 구성하여 기술 평가 등에 활용할 수 있어야 할 것이다. 하수처리장, 쓰레기소각장 건립 등 턴키베이스 구매시 등에 전문가집단으로 하여금 객관적인 평가를 하도록 함으로써 평가의 公正性, 客觀性 및 專門性을 동시에 확보할 수 있을 것이다. 예를 들어 하수처리장의 건립에는 토목, 건축전문가, 환경전문가, 관련 장비에 대한 운영 전문가 등 내부 및 외부의 전문가집단으로 소위원회를 구성하여 평가를 하도록 하고 동 위원들에게는 이에 상응한 평가 수당을 지급하는 방법이 고려될 수 있다.

## 4) 購買政策 立案에 있어서의 專門購買機關의 參與 擴大

국가계약법 등 관련 契約規程 立案時 구매전문가(기관)의 의견이 실질적으로 반영될 수 있도록 정책 立案 體系를 補完하여야 할 것이다. 현행 관련 부처의 의견조회 방식에서 관련 主管部署(財政經濟院) 내에 중앙조달기관의 장을 위원장으로 하는 비상설 위원회를 설치하고 同 委員會가 관련 법안의 立案을 主導함으로써 구매전문가의 의견이 직접 반영될 수 있도록 제도보완이 이루어져야 할 것이다.

이와 함께 契約 一般條件 등의 회계준칙, 지침 등 실무적 훈령사항에 대해서는 中央調達 機關에서 직접 기준을 마련·시행할 수 있도록 위임하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 동 회계규정의 주관 부서를 현재의 재정경제원에서 調達廳으로 이양해야 한다.

결국 복잡다기화된 현대사회에서 구매행정을 一般行政職種으로 분류하고 있는 현행 제도로는 공공구매 전문가를 육성하기가 어려우며 공공구매의 단계별 과정에서 실무 전문가의 의견보다는 단순

히 行政論理가 優先되는 경우가 빈번하여 계약업무의 전문화 및 발전에 장애가 되고 있다. 따라서 公共購買 專門家를 選拔, 任用할 수 있도록 관련 규정(國家公務員任用令)을 보완할 필요가 있으며 계약 행정 전반 및 서명권한을 실질적인 공공구매 담당자에게 위임할 수 있도록 제도 및 관행을 개선하여야 한다.

#### 다. 建設事業管理(CM)의 活性化

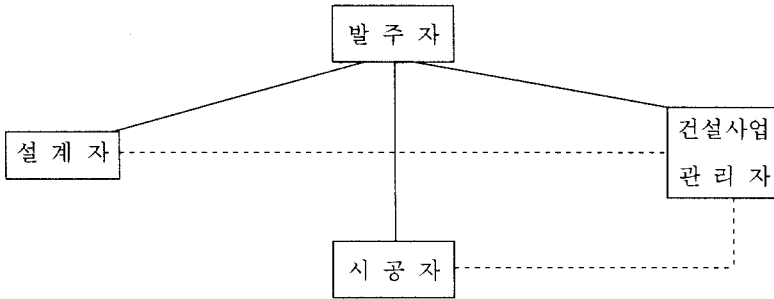
##### 1) 現 況

최근 정부는 不實施工을 근원적으로 遮斷하고 원활하고 效率的인 事業進行을 위해서 建設事業管理業(construction management)을 導入하기로 하고 이를 建設산업기본법에 반영하였다. 建設프로젝트의 品質, 費用, 工期 등을 효율적으로 관리하기 위하여 체계적인 建設事業管理의 必要性이 增大되는 시점에서 삼풍백화점 붕괴사건으로 이 제도의 도입이 확정되었으며, 최근 국내에도 원전, 고속전철, 신공항 등 초대형 建設프로젝트가 증가하여 CM제도의 필요성이 더욱 부각되고 있다.

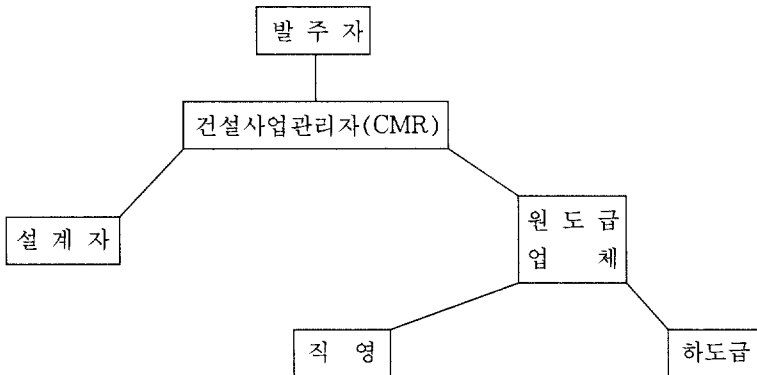
建設事業管理서비스는 業務 範圍가 매우 包括的이고 다양하다는 특성을 가지고 있으나 일반적으로 建設공사에 관한 기획, 타당성 조사, 분석, 설계, 조달, 계약, 시공관리, 감리, 평가, 사후관리 등에 관한 管理業務의 전반 또는 일부를 수행하는 것을 말한다<sup>52)</sup>. 일반적으로 建設사업관리는 最高價格保證型和 基本型으로 구분할 수 있으나 建設산업기본법에서는 두가지 형태 모두 가능하도록 허용하고 있다. 最高價格保障型 建設事業管理(CM at risk)란 공사의 최고가격을 보증하고 시공까지 建設사업관리자가 책임지는 것을 의미하며, 基本型 建設事業管理(CM for fee)는 순수한 용역서비스만 제공하고 책임은 없다.

52) 建設산업기본법 제2조

[圖 4-3] 基本型 建設事業管理



[圖 4-4] 最高價格保障型 建設事業管理



또한 建設事業管理業務를 위탁받은 자는 자기 또는 계열회사가 당해 건설공사를 도급받도록 조언하여서는 아니된다(건설산업기본법 제26조)고 규정하여 建設事業管理 主體가 施工에 참여하지 않도록 권고하고 있다.

## 2) 問題點

먼저 우리나라의 경우 發注慣行이 固着化되어 종합적이고 체계적인 건설사업관리에는 부적합하다는 문제점이 제기된다. 조달청 등

〈表 4-11〉 各國의 主要 發注方式

	설계/시공 분리		설계/시공 일괄		자체시공	CM방식	
	체네콘	서브콘	공 공	민 간		공 공	민 간
미 국	◎	○ (CM 병행)	▽	○	-	○	○
영 국	◎	○ (CM 병행)	▽	○	-	○	○
프랑스	○ (민간)	◎	-	-	-	-	▽
서 독	○	◎	▽	○	-	-	▽
한 국	◎	-	○	○	○	○	○
일 본	◎	-	-	○	-	-	-

註：◎ 적극적 활용, ○ 일반적 활용, ▽ 소극적 활용.  
 資料：건설산업연구원, 『건설산업동향』, 1997. 2.

발주기관에서 여전히 기획, 설계, 시공, 감리 등을 모두 個別的으로 分離 發注하는 것이 관행이 되어 있는 실정이며, 고속전철 등 대형 사업의 부실은 여전한데도 건설사업관리 방식에 대한 발주처의 관심과 적용은 매우 부진한 상황이다. 더구나 공공기관에서 새로운 建設事業管理方式에 대해 無知하고 계약공무원들도 책임을 회피하기 위하여 이 방식 채용에 적극적이지 않다는 문제점이 있다.

또한 事業管理制度가 정착되지 못하여 건설산업의 구조조정에도 걸림돌이 되고 있는 실정이다. 건설사업관리가 제대로 정착되지 않아 대형건설업체들조차 건설사업관리나 종합엔지니어링 업무보다는 施工에 置重할 수밖에 없으며 中小建設業體들의 役割이 상대적으로 縮小되고 있다.

下都給 規制도 역시 건설사업관리 활성화에 걸림돌이 되고 있다. 건설회사가 건설사업관리자가 되어 最高價格保障型 事業管理契約을 체결한 경우 시공부분은 하도급할 수 있어야 본격적인 건설사업관리 서비스에 전념할 수 있으나 下都給에 制約이 많다. 즉 현행 건설산업기본법에는 一括 下都給이 엄격히 禁止되어 있어 건설업체간 역할분담이 이루어지지 않음은 물론 건설사업관리의 효과도 떨어진다.

마지막으로 建設事業管理의 노하우가 많은 외국 업체들의 국내 진출로 건설사업관리 시장을 잠식당할 우려가 높다는 문제점을 지적할 수 있다. 백텔, 플로우다니엘, 파슨스그룹 등 미국의 100대 건설업체는 설계시공 일괄계약, CM계약 수주비율이 전체의 69%를 차지할 정도로 施工보다도 設計나 用役 등 소프트한 분야에 주력하고 있다.

더구나 한국의 건설사업관리 분야의 시장잠재력은 매우 크며 建設事業管理의 市場規模가 대략 50조원 정도나 되는 것으로 추산되므로 외국업체들에게 큰 시장이 되고 있다.

〈表 4-12〉 美國의 100大 建設會社の 各 發注方式에 의한  
1995年度 賣出額

(單位 : 조원, %)

설계/시공 일괄계약	CM at Risk	CM for Fee Only	설계/시공 분리계약 (전통적 방식)	계
18.4 (33)	16 (29)	4 (7)	17.6 (31)	56 (100)

資料 : 건설산업연구원, 『건설산업동향』, 1997. 2.

〈表 4-13〉 1997年 CM 可能 工事額(推定)

(單位 : 억원, %)

자체 CM 대상액	CM for Fee Only 대상액	CM at Risk 대상액	총대상액
28조 9,497 (56.8)	573 (0.1)	21조 9,732 (43.1)	50조 9,802 (100)

資料 : 건설산업연구원, 『건설산업동향』, 1997. 2.

〈表 4-14〉 建設管理서비스 關聯 分野

	건설관리 관련 업무
건설업 (면허)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토목, 건축, 특수시설물 건설의 종합관리, 시공</li> </ul>
건축사업 (등록)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건축물의 설계 또는 공사감리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 설계 : 공사에 필요한 설계도서 등 서류를 작성하고 의도한 바를 해설하며 지도자문하는 행위</li> <li>· 공사감리 : 설계도서의 내용대로 시공되는지의 여부를 확인하고 품질관리 공사관리 및 안전관리 등에 대하여 지도·감독하는 행위</li> </ul> </li> <li>○ 건축사의 업무내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 건축물의 조사 또는 감정에 관한 사항</li> <li>· 건축물의 현장조사·검사 및 확인에 관한 사항</li> <li>· 이 법 또는 건축법과 이 법 또는 건축법의 규정에 의한 명령이나 기준 등에서 건축사의 업무로 규정한 사항</li> <li>· 기타 다른 법령에서 건축사의 업무로 규정한 사항</li> </ul> </li> </ul>
감리전문업 (등록)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일반공사, 특수공사, 전문공사에 대한 책임감리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 책임감리 : 발주청이 발주하는 일정한 건설공사에 대하여 전문감리회사가 당해 공사의 설계도서 기타 관계서류의 내용대로 시공되는지의 여부를 확인하고, 품질관리, 공사관리 및 안전관리 등에 대한 기술지도를 하며, 발주자의 위탁에 의하여 관계법령에 따라 발주자로서의 감독권한을 대행하는 것</li> </ul> </li> </ul>
ENG기술 용역업 (신고)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 엔지니어링활동 : 과학기술의 지식을 응용하여 사업 및 시설물에 관한 기획·타당성 조사·설계·분석·구매·조달·시험·감리·시운전·평가·자문·지도·기타 대통령령이 정하는 활동과 그 활동에 대한 사업관리를 의미</li> </ul>

### 3) 建設事業管理 活性化 方案

#### 가) 建設事業管理 方式의 示範 프로젝트 實施

公共工事を 건설사업관리 시범사업으로 선정하여 建設事業管理方式의 擴散을 유도하여야 할 것이다. 1998년부터 調達廳 및 公社 등 주요 관급공사 발주처를 중심으로 시범사업을 선정하도록 하고 있으며 대상 공종은 100억원 이상의 대형공사 중에서 토목, 건축, 플랜트 공사 분야를 골고루 선정하고 있다. 이러한 시범사업을 통해 비용절감, 품질개선, 공기단축의 장점은 물론 부작용까지 면밀히 분석하여 우리 실정에 맞는 建設事業管理 方式을 定着시키는 것이 必要하다.

示範事業의 契約方式도 현행의 턴키계약은 물론, 기본형 건설사업관리와 최고가격보장형 사업관리 등을 다양하게 집행하여야 한다. 契約內容에 따라서 시범사업의 주계약자로서 건설회사, 설계회사(엔지니어링회사나 건축사사무소), 감리회사 등이 다양하게 참여할 수 있도록 허용하여야 한다.

#### 나) 一括 下都給 規制의 撤廢

建設事業管理를 活性化하기 위해서는 一括 下都給 規制를 撤廢해야 할 것이다. 즉 건설사업관리자가 직접 시공할 필요 없이 시공부문을 일괄해서 하도급할 수 있도록 건설업법의 하도급제한을 완화할 필요가 있다.

## 4. 不正 및 非理 發生 素地의 除去를 위한 制度의

### 透明性 確立

#### 가. 豫定價格의 機能調整

##### 1) 現 況

制限的 最低價落札制는 예정가격의 일정수준(현행 90%) 이상인 가격 중에서 最低價로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 것으로서, 1993년 2월에 低價審議制가 廢止되고 도입된 제도이다. 동 제도는

주로 중소기업체가 참여하고 있는 소규모 공사에 대해 中小建設業體 保護·育成을 위해 過當競爭을 막고, 이로 인한 부실시공을 방지하고자 도입된 제도로써 당초 도입시에는 일반공사의 경우 20억원 미만에 대해 적용하였으나 중소기업체의 수주 기회를 擴大하여야 한다는 요구에 따라 1993년 9월에 100억원 미만으로 上向調整된 바 있다. 그러나 조달시장 개방에 따라 추정가격이 100억원 미만인 공사(전문·전기·전기통신공사 등은 55억원 미만)와 추정가격이 10억원 미만인 용역에 적용되던 制限的 最低價落札制의 적용대상을 개방규모에 맞추어 공사의 경우 58억 3천만원 미만으로, 용역의 경우 1억 5,100만원 미만으로 그 대상이 縮小되었다.

制限的 最低價의 낙찰자 결정방법은 예정가격의 90% 이상으로 입찰한 자 중 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 것인데, 다만 同一價格으로 입찰한 자가 2인 이상일 때에는 施行令 第 47條의 規程에 의하여 추첨하고 있으며 낙찰자 결정에 필요한 세부 기준 및 절차 등에 대해서는 「복수예비가격 작성 공개 및 낙찰자 결정 절차에 관한 회계통칙」으로 정하고 있다.

制限的 最低價落札制가 1993년 9월 최초로 도입될 당시에는 낙찰기준금액이 예정가격의 85%로 되어 있었으나 1995년 7월에 국가계약법령 제정시 88%로 상향 조정되었으며 1997년 1월에 90%로 다시 상향 조정되었는데 이는 최소한의 工事原價 수준을 정부에서 보장해 줌으로써 中小建設業體의 保護·育成 및 不實防止를 위한 것이었다.

#### 가) 豫定價格과 推定價格

豫定價格은 낙찰자 또는 계약자의 결정기준 등으로 삼기 위하여 入札 또는 契約締結 前에 미리 작성하여 개찰장소 등에 비치해 두는 가액으로서 시행령 제8조에 규정한 예정가격 결정방법에 따라 작성된다. 또한 推定價格은 입찰방법 및 공고방법, PQ·적격심사·대형공사·대규모공사·국제입찰 대상부여 등을 구분하는 기준으로 삼기 위하여 예정가격 결정 및 입찰공고에 앞서 豫算에 計上된 金額

등으로 추산하여 작성한 가액이라 할 수 있다.

그러나 豫定價格은 이미 입찰방법 등이 결정된 후에 작성되는 것이므로 이보다 앞서 PQ대상이 되는지의 여부나 制限的 最低價制로 할 것인지 또는 적격심사대상으로 할 것인지의 여부 등을 결정하기 위해서는 예정가격을 결정하기 전에 미리 그 價額을 推算해 보아야 한다. 이와 같은 점 때문에 1995년 7월 6일자 國家契約法令에 推定價格制度가 導入되게 된 것이며, 이에 따라 종전에 예정가격을 기준으로 구분하던 것들 대부분을 추정가격 기준으로 구분하게 되는 일대 轉換點이 되었다고 할 수 있다.

#### 나) 豫定價格과 複數 豫備價格

推定價格이 58억 3천만원 미만인 공사 및 1억 5,100만원 미만인 용역의 경우에는 制限的 最低價落札制를 適用하고 있고, 동 낙찰제 적용대상에 대해서는 複數豫備價格制를 運營하고 있다. 복수예비가격제도는 제한적 최저가낙찰제에 있어서 예정가격 누설문제를 방지하기 위해 1993년 5월 20일 최초로 도입되었다. 처음에는 2~5개의 예비가격 중에서 1개를 추첨토록 하였으나 그후 실효성이 적어 義務的으로 5개를 작성, 그 중 2개를 추첨하여 算術平均토록 한 데 이어 1995년 7월 10일부터는 10개를 만들어 3개를 추첨, 산술평균한 금액을 예정가격으로 하도록 하여 현재에 이르고 있다. 그러나 예비가격 10개를 비공개로 운영하는 한편, 10개 중 3개를 추첨하면, 추첨되는 경우의 수는 120가지가 되어 낙찰자로 결정될 확률이 매우 낮게 되었지만, 계속 누설에 따른 잡음문제가 끊이지 않아 1995년 8월 28일부터는 10개의 複數 豫備價格을 모두 입찰일 전일부터 起算하여 7일전까지 揭示板에 提示하는 方法 등으로 공개하도록 하고 있다.

#### 2) 問題點

이미 언급한 바와 같이 100억원 미만의 공사 및 10억원 미만의

물품 용역에 대해서 실시하고 있는 制限的 最低價落札制를 조달시장 개방에 대비하여 개방규모 미만인 58억 3천만원 미만의 공사와 1억 5,100만원 미만의 물품 및 용역에 대해서만 적용하도록 조정하였다. 그러나 不實工事 防止를 目的으로 도입되었던 제한적 최저가 낙찰제는 그 실효성이 전혀 없는 반면 예정가격 사전누출 등 入札 關聯 非理를 助長하고 있는 실정이다. 물론 복수 예비가격을 공개함에 따라 누설로 인한 잠음문제는 해소되었지만 同價가 많이 생겨 추첨사례가 빈발해지는 새로운 문제가 제기되고 있다.

한편 制限的 最低價落札制는 예정가격의 90% 이상에 가장 근접하게 입찰한 업체에 낙찰되는 제도로써 豫定價格이 落札者 決定의 核心이 되고 있다. 따라서 예정가격을 사전에 알아 내기 위한 각종 부정이 자행되었고 推定價格이 公開된 이후 이러한 문제는 解消되었으나 사행적 낙찰자의 결정이라는 또다른 문제를 야기하고 있는 실정이다.

### 3) 改善方案

制限的 最低價落札制는 도입 목적의 實效性이 없을 뿐만 아니라 각종 非理를 誘發시키고 있으므로 이를 폐지하고 최저가낙찰제를 실시하고 비정상적 덤핑입찰을 방지하는 덤핑입찰심사제를 도입할 필요가 있을 것이다.

즉, 중단기적으로 예정가격이 낙찰자 결정의 핵심이 되는 制限的 最低價落札制를 廢止하고, 장기적으로는 豫定價格制度 자체를 廢止하는 한편 구매담당공무원이 적정가격 여부를 판단하는 參考價格 또는 價格調查機能으로 대체할 필요가 있겠다.

## 나. 國際調達の 透明性 確保

### 1) 現 況

국제조달시장에 있어서 賂物供與와 같은 불공정경쟁은 점차 國際

問題化되고 있는 실정이다. 즉 공사입찰이나 무기구입 등 대형 프로젝트의 국제입찰에서 해당국가 공무원에게 뇌물을 주는 관행이 점차 문제화되고 있는 것이다. 우리나라의 경우도 차세대전투기 사업이나 대형사업의 사업자 선정과정에서 리베이트, 커미션 의혹 등이 사회문제가 되고 있으며 해당 사업의 품질이나 성과에 대한 불신으로 확산되고 있기도 하다.

따라서 外國人의 賂物供與에 대한 강력한 對策을 원하는 국제요구가 증대되고 있는데 최근 OECD의 제36차 각료이사회에서도 OECD 회원국 기업이 외국공무원에게 뇌물을 준 경우 형사처벌하도록 하는 권고안에 대해 합의한 바 있다. 이 권고안을 요약해 보면 1998년 4월까지 형사처벌하는 입법안을 국회에 제출하여 1998년말까지 제도를 마련토록 권고하는 한편, 賂物提供行爲에 대해서는 政府調達 參與制限, 賂物額의 損金認定, 會計基準 強化 등의 조치를 취하기로 합의하였다. 또한 형사처벌에 대한 국제협약을 올해 말까지 타결을 목표로 당장 협상에 나서기로 합의하였다.

## 2) 問題點

우리나라에서는 아직도 企業의 賂物供與를 ‘필요악’ 또는 ‘불가피한 관행’으로 인식하는 풍토가 지배적이며, 뇌물의 폐해와 부작용에 대한 사회적 공감대가 부족한 실정이라고 할 수 있다. 그 결과 대형 국책사업의 사업자 선정과정에서 리베이트나 커미션 등 부작용과 의혹이 여전하고 사업추진의 투명성과 성과에 대한 불신도 가중되는 형편이다. 또한 외국의 건설공사나 대형사업을 수주하기 위하여 외국에 나가는 소위 ‘輸出促進用 賂物’에 대해서는 처벌하지 않는 것이 관행처럼 되어 있기도 하다. 그러나 이제 국제사업의 수주에서도 국내업자끼리 경쟁하는 사례가 늘고 있어 품질경쟁이 아닌 賂物競爭은 出血競爭을 惹起하는 요인이 되기도 한다.

한편 國際的인 反腐敗라운드의 趨勢는 거역하기 힘든 대세로 자

리매김되고 있으며 미국에서는 자국 내의 賂物慣行은 물론 자국기업 외국진출시의 賂物供與를 엄격하게 處罰하여 기업간의 공정경쟁 환경을 조성하고 있어 우리와는 대조를 보이고 있다. 또한 OECD 각료이사회는 뇌물처벌 권고안도 회원국 내의 조달시장에서 公正한 競争을 保障하자는 취지이므로 우리나라도 동참하지 않을 수 없을 것이다.

그러나 그동안 우리 경제의 국제화 진전에 따라 여러 분야의 국제조달이 활발해질 전망이다에도 國際調達の 透明性 確保를 위한 별도의 조치가 없었던 것이 사실이다. 따라서 정부조달협정 대상 회사나, 기타 무기구입 등 중요한 물품구매시 뇌물이나 부정한 방법을 사용한 외국사업자를 처벌하는 규정을 마련하는 등 증가가 예상되는 국제조달의 투명성 확보가 시급한 실정이다.

### 3) 改善方案

먼저 국내에 진출하는 외국업체의 뇌물제공도 국내법(국가계약법령 등)에 위법으로 명문화하여 적극 규제하여야 할 것이다. 국제조달에 적용되는 「國家契約法施行令特例規程」에 뇌물공여자에 대한 처벌조항을 명시적으로 규정하여 계약의 체결 및 이행과 관련하여 관계 공무원에게 뇌물을 준 자에게는 일정기간의 入札制限(국가계약법시행령 76조에서 원용)과 刑事告發을 義務化하여야 할 것이다.

또한 외국에 진출하는 국내업체의 경우도 지나친 賂物供與時 處罰하도록 하여야 한다. 그러나 처벌수준이 지나치게 높을 경우 우리 기업의 해외수주 기회를 박탈하게 되므로 다른 나라와 보조를 맞추는 수준에서 적절한 처벌기준을 운용하여야 할 것이다. 즉 賂物供與로 “외국에서 현저하게 국익을 손상시킨 기업”의 경우 국내에서도 일정기간 입찰참여를 배제하는 조치를 시행하여야 할 것인바 國家契約法에 의한 不適當業者로 입찰참여를 제한하는 방안(시행령 76조)이 강구될 수 있을 것이다.

## VI. 結 論

우리나라는 WTO政府調達協定에 가입함으로써 1997년부터 국내 정부조달시장이 개방됨과 함께 우리나라의 기업이 외국의 정부조달 시장에 진출할 수 있는 계기가 만들어졌다. 이를 계기로 공정한 입찰환경을 조성하고 투명한 契約行政을 확립하여 저렴한 가격에 고품질의 조달을 실현하려는 노력이 필요하다. 그리고 국내업체를 보호한다는 명분 아래 자행되는 비정상적인 경쟁제한은 지양되어야 할 것이다.

1995년 6월의 4대 지방선거를 기점으로 본격적인 地方自治時代가 개막되었다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치라는 취지에 합당한 기능 및 권한의 이양이 이루어져, 지방자치단체가 필요로 하는 物品, 用役, 工事 등의 조달에 있어서 자체조달기능이 확대되어야 할 것이다. 이러한 시대적 상황에 부응하여 지방정부뿐만 아니라 중앙정부의 각 기관도 그들의 필요에 따라 자체적인 조달이 이루어지도록 조달의 특성에 따른 自體調達機能을 확대할 필요가 있다.

계약행정의 투명성 제고를 통한 조달비리의 척결 또한 중요한 과제이다. 豫定價格의 事前漏出, 업체들의 談合入札 성행, 不公正 下都給 慣行 등 조달 관련 부조리 관행은 심각한 상태라 할 수 있다. 따라서 계약행정의 투명성을 제고하고 조달 관련 불공정 행위를 엄중 제한하여 조달비리를 척결해야 할 것이다. 또한 부실공사를 방지하여 健全 調達風土를 確立하는 것이 시급하다. 이를 위해서는 적정 공사비의 지급 및 입찰자격심사의 강화 등을 통한 부실공사의 사전적 여지 축소와 積極的 市場開放을 통한 경쟁유도로 건전 조달환경을 구축할 필요가 있다.

조달의 방법 및 원칙에 관한 개선사항을 정리하면 먼저 경쟁제한적 特惠性 契約의 폐지를 들 수 있다. 현재 정부조달에서 사용되는 입찰방법은 競争入札(일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁)과 隨意契約으로 구분할 수 있다. 전체입찰의 17.4%만이 일반경쟁에 의해 이루어지고 있으며 수의계약은 전체입찰의 46.6%나 차지하고 있어 경쟁을 제한하는 형태의 계약이 활용되고 있는 실정이다.

수의계약의 대부분은 중소기업협동조합을 상대로 이루어지고 있으며 이는 중소기업을 보호 육성하는 데 그 목적이 있으나 다음과 같은 심각한 부작용이 초래되고 있는 실정이다. 첫째, 대기업의 참여는 물론 中小企業間의 경쟁을 제한하여 저품질의 상품을 고가에 구매하여 예산지출의 비효율을 초래하고 둘째, 進入制限의 장기화로 생산효율 향상노력 및 연구투자의 미흡으로 중소기업의 경쟁력을 약화시키며 셋째, 조합 내의 物量配分을 두고 자원의 비효율적 낭비를 유발하고 있다.

地域業體 優待制度가 가지는 문제점은 단체수의계약의 문제점과 유사하다. 지역업체 우대제도는 公共材 생산의 비효율을 초래하고 지역주민도 저품질의 공공재를 구매하는 부담을 가지게 된다. 따라서 중소기업협동조합과의 단체수의계약을 조속한 시일 내에 폐지하고 중소기업간의 경쟁을 유발하는 입찰제도를 도입할 필요가 있으며, 共同都給 허용시 해당지역의 1개업체 이상을 반드시 참가토록 하는 地域義務共同都給制 및 地域制限入札制를 완전히 폐지할 필요가 있다.

예정가격의 기능을 축소하는 것 또한 調達制度 正常化를 위해 중요한 과제라 할 수 있다. 100억원 미만의 공사 및 10억원 미만의 물품·용역에 대해서 실시하고 있는 제한적 최저가낙찰제를 조달시장 개방에 대비하여 개방규모 미만인 55억원 미만의 공사와 1억 5천만원 미만의 물품 및 용역에 대해서만 적용하도록 조정하였다. 제한적 최저가낙찰제는 부실공사 방지를 목적으로 도입되었으나 실효성은 전혀 없는 반면 豫定價格 事前漏出 등 입찰관련 비리를 조

장하고 있는 실정이다.

제한적 최저가낙찰제는 예정가격의 88% 이상에 가장 근접하게 입찰한 업체에 낙찰되는 제도로서 예정가격이 낙찰자 결정에 핵심이 되고 있다. 따라서 과거에는 예정가격을 사전에 알아 내기 위한 각종 부정이 자행되었다. 10개의 추정가격이 공개된 이후로는 그러한 문제는 줄어들었으나 射倖的 낙찰이 빈번히 행해지는 문제점을 노출하고 있는 실정이다. 제한적 최저가낙찰제는 실효성이 없을 뿐만 아니라 각종의 비리를 유발시키고 있으므로 폐지하여 最低價落札制를 실시하고 비정상적 덤핑입찰을 방지하는 덤핑입찰심사제를 도입할 필요가 있다.

품질위주의 조달을 구현하기 위해서는 適格審査落札制의 확대가 필요하다. 과거 100억원 이상의 공사와 10억원 이상의 물품 및 용역에 적용하던 적격심사낙찰제를 개방에 대비하여 55억원 이상의 공사 1억 5천만원 이상의 물품 및 용역으로 확대 실시하고 있다. 적격심사낙찰제는 能力, 價格, 品質 등을 종합적으로 고려하여 낙찰자를 결정하는 방법으로 고품질의 조달을 저가에 실현할 수 있는 방안이므로 조달의 성격에 따라 調達主體의 선택에 의해 기준금액 이하라도 실시할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 다만 심사의 성격상 자의적인 측면이 부작용을 유발할 가능성이 있으므로 客觀的인 심사기준의 마련과 사후관리를 철저히 할 필요가 있다.

다음으로 조달의 주체에 관한 개선사항에 대해서 정리하면 다음과 같다. 현행은 調達對象의 금액에 의해서 조달의 주체가 결정되고 있으나 앞으로는 조달의 내용에 의해서 調達主體가 결정되어야 할 것이다. 정부는 1994년 3월에 調達基金法 施行令을 개정하여 정부부처 및 지방정부가 조달청을 통하지 않고 직접 發注할 수 있는 공사의 규모를 확대하여 공사금액을 기준으로 2억원 이상의 일반공사, 1억원 이상의 전기 및 통신공사는 모두 조달청에서 일괄 발주하던 것을 각각 20억원 이상, 3억원 이상으로 상향 조정하였으며

물품의 경우 內資는 2천만원에서 5천만원으로 外資는 2만달러에서 5만달러로 확대하였다.

調達廳을 통한 중앙조달과 수요기관이 자체조달하는 분산조달 범위의 구분이 금액에 의해 이루어져서는 곤란하다고 판단된다. 따라서 조달물품 및 공사의 특성을 고려하여 조달주체간에 기능 분담이 조정되어야 할 것이다. 즉 조달물품 및 공사의 특성상 집중조달이 유리한 것과 수요기관이 직접조달하는 것이 유리한 것을 검토하여 中央調達 및 自體分散調達の 범위가 설정되어야 할 것이다.

政府調達制度의 정상화를 위해서는 분산조달의 확대와 조달청의 기능축소 또한 중요한 과제의 하나라 할 수 있다. 앞에서 설명하였듯이 현재 20억원 이상의 일반공사와 3억원 이상의 전기·통신공사는 모두 조달청을 통해서만 조달하게 되어 있다. 물론 집중조달의 장점도 있겠으나 중앙정부 및 지방정부 등 각 需要機關이 직접 필요한 물품 및 공사를 조달함으로써 효율적인 물품구매 및 공사발주를 할 여지가 많은 것으로 판단된다.

참고로 미국 조달청(General Service Administration)의 경우 標準化된 물품과 互換性이 확보되어야 하는 물품(data processing equipment) 등에 한해서만 집중조달을 하고 나머지는 각 수요기관이 직접 조달하고 있으며 대부분의 선진외국도 분산조달을 하고 있다. 선진국들이 분산조달을 한다고 우리나라도 그렇게 해야 하는 當爲性은 없으나 조달의 효율을 높이기 위해서는 조달청이 상대적 우위가 있는 품목을 제외하고는 분산조달체계를 확대하여 각 수요기관이 직접 조달토록 하거나 수요기관의 선택에 맡기는 것이 필요하다.

지방자치시대의 지방정부의 豫算執行에 있어서 일정금액 이상은 무조건 조달청을 통해서 구매토록 하는 것은 지방자치의 원칙을 역행할 뿐만 아니라 適期의 物品供給을 어렵게 하고 불필요한 수수료 부담을 유발하는 등의 문제를 초래하므로 지방정부는 물론 각 중앙부처에도 자체조달의 범위를 확대할 필요가 있다.

## 參 考 文 獻

- 건설업행정연구회, 『신 입찰제도』, 1993.
- 경제기획원, 『우루과이라운드 최종협정문』, 1993. 12. 31.
- 국토개발연구원, 『우리나라의 건설산업 구조-건설시장 구조분석을 중심으로』, 1989.
- 국토개발연구원·대한건설협회, 『건설시장개발 대응방안 모색을 위한 정책토론회』, 1994. 1.
- 김재준·김용도, 「정부조달협정가입의 영향분석과 제도보완방향」, 산업연구원, 1994. 1.
- 김종석·남일총, 「과다경쟁과 정부규제」, 『한국개발연구』, 제13권 제4호, 한국개발연구원, 1991.
- 대외경제정책연구원, 『WTO출범과 신교역질서-분야별 내용과 시사점-』, 1994. 7.
- 대우경제연구소(편), 『우루과이라운드와 한국경제-산업별 최종협정 내용과 대응전략』, 한국경제신문사, 1994.
- 대한건설업체협의회, 『한국형 사전자격심사(PQ)제도에 관한 연구』, 1993.
- 대한건설협회, 『일본의 공공공사표준도급계약 계관해설』, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『미국의 공공 및 민간부문 건설공사계약조건』, 1989.
- \_\_\_\_\_, 『일본의 공공공사 입찰·계약제도 개정추이』, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『건설업 통계연보』, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『시장개방과 건설산업-UR건설시장개방 지침서』, 1994.
- 대한무역진흥공사, 『세계 정부조달시장 동향-정부조달협정 가입국을 대상으로-』, 무공자료 90-60, 1990. 6.

- 대한전문건설협회, 『전문건설업실태조사 분석보고서』, 1993.
- 박동규, 「건설업의 개방과 프로젝트 금융」, 『월간건설』, 제19권 제 2호, 1994.
- 부정방지대책위원회, 『건설부조리 실태 및 방지 대책』, 1993.  
 \_\_\_\_\_, 『예산편성, 집행, 부조리실태 방지대책』, 1994.
- 산업연구원, 『정부조달협정 확장협상과 우리의 대응전략』, 1992. 1.
- 상공자원부, 「정부조달협정 가입의 경제적 영향에 대한 세미나 개최」, 보도자료, 1994. 1.(a)  
 \_\_\_\_\_, 『GATT/정부조달 확장협상 최종 협정문』, 1993.
- 이재우·송병록, 『건설기업의 입찰행동에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1992.
- 장훈기, 『최신 정부계약제도』, 1996.
- 정영현, 「정부조달제도의 개선방안」, 정책토론회자료, 한국조세연구원, 1994. 6.
- 재정경제원 국고국, 『일본과 미국의 정부조달제도』, 1994.  
 \_\_\_\_\_, 『정부조달제도 국제화추진 실무 참고집』, 1996.  
 \_\_\_\_\_, 『국가계약법·시행령·시행규칙』, 1996.  
 \_\_\_\_\_, 『영국·싱가포르 및 홍콩의 정부조달제도』, 1994.
- 조달청, 『일본의 정부조달제도—정부조달협정구매관련—』, 1994.  
 \_\_\_\_\_, 『공사관리반 교재』, 1994.  
 \_\_\_\_\_, 『내자구매반 교재』, 1994.  
 \_\_\_\_\_, 『업무보고』, 1994.  
 \_\_\_\_\_, 『외자구매반 교재』, 1994.  
 \_\_\_\_\_, 『조달연보』, 1993.  
 \_\_\_\_\_, 『조달업무개요 : 발전적 조직개편 방향』, 1993.  
 \_\_\_\_\_, 『조달행정 발전방안 연구』, 1994.  
 \_\_\_\_\_, 『조달행정 쇄신 총람』, 1994.  
 \_\_\_\_\_, 『조달 40년사』, 1989.

- \_\_\_\_\_, 『조달관계 법령 및 훈령집』, 1994.
- 중소기업협동조합중앙회, 『중소기업제품 단체수의계약제도』, 1994.
- 하이랭크마케팅교육원, 『관납 및 대형프로젝트 수주영업』, 1994.
- 한국건설기술연구원, 『건설공사 품질향상을 위한 부실요인을 조사』, 1993.
- 한국무역협회, 『GATT/정부조달협정 가입에 따른 국내사업에의 영향 및 제도보완 방안』, 1993.
- 한국엔지니어링진흥협회, 『엔지니어링사업 성과품의 품질향상 대책 방안 연구—신고제도와 계약제도를 중심으로—』, 1994.
- 한국통신, 『EC의 조달분야 협상 동향』, 1993.
- Bendar, R. J., et al., *Construction Contracting*, Washington D.C. : George Washington University, 1991.
- CCH Business Law Editors, *CAS(Cost Accounting Standards Broad Regulations)*, CCH. Inc., 1994.
- CCH Incorporated, *Guide to Government Contracting*, CCH. Inc., 1994.
- Cibinic, J., Jr. and Ralph C. Nash, Jr., *Administration of Government Contracts*, 2nd ed., Washigton D.C. : George Washington University, 1985.
- Laffont, J. J. and J. Triole, *A Theory of Incentive in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993.
- Peter-Armin Terpte, *Public Procurement in the EC*, CCH Editions Ltd., 1993.
- Sherman, S. N., *Government Procurement Management*, 2nd ed., Gaithersburg, Maryland : Wordcrafters Publications, 1985.

## 附 錄

〈附表 4-1〉 一般建設業體 現況(1995. 12末 現在)

(單位: 개사)

	일 반			특 수			계	기업규모별	
	토목	건축	토건	철강	준설	조경		대기업	중소기업
계	301	1,054	1,569	2		40	2,966	100	2,866
서울	30	414	343	1		11	799	65	734
지방	271	640	1,266	1		29	2,167	35	2,132
지방									
부산	12	102	121			5	240	7	233
대구	—	57	67			3	127	4	123
인천	7	71	63			4	145	2	143
광주	2	25	52			1	80	2	78
대전	3	22	36	1		5	66	3	63
경기	37	155	203			1	397	4	393
강원	30	25	72			1	128	—	128
충북	16	29	68			1	114	—	114
충남	24	16	81			2	123	2	121
전북	15	19	87			1	122	2	120
전남	38	16	110			1	165	3	162
경북	27	25	117			2	171	1	170
경남	43	72	114			1	227	5	222
제주	16	6	35			1	58	—	58

註: 대기업: 도급순위 1~100위(100개사).  
 資料: 대한건설협회.

〈附表 4-2〉 專門建設業體 現況

(單位：개사)

	1994. 12	1995. 12
계	14,844(2,886)	16,511(3,101)
서울	5,139(1,289)	5,356(1,327)
지방	9,705(1,597)	11,155(1,774)
지방		
부산	1,109	1,216
대구	598	639
인천	461	598
광주	573	598
대전	433	469
경기	1,353	1,599
강원	455	509
충북	494	572
충남	515	644
전북	572	651
전남	719	924
경북	834	1,002
경남	307	1,403
제주	282	331

註：( ) 안은 설비업체수임.  
 資料：대한전문건설협회.

〈附表 4-3〉 豫算會計法 및 國家契約法の 制·改正 沿革

	공포일자	주요내용
217호	1951. 9. 24	재정법 개정
305호	1954. 1. 23	• 회계연도 변경 : 4월 1일~익년 3월 31일→7월 1일~익년 6월 30일
387호	1956. 6. 27	• 회계연도 변경 : 7월 1일~익년 6월 30일→1월 1일~익년 12월 31일
849호	1961. 12. 19	재정법에 대체하여 예산회계법 제정
2419호	1972. 12. 30	• 각 중앙관서의 장은 계약 및 지출에 관한 사무를 다른 관서에 위임 가능
2826호	1975. 12. 31	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 계약사무를 처리하기 위하여 필요시 계약관 임명 가능</li> <li>• 계약의 방법 및 계약서 작성과 성립에 관하여 규정</li> <li>• 입찰보증금, 계약보증금, 공사계약의 담보책임 및 하자보수보증금에 관하여 규정</li> <li>• 감독, 검사 및 대가의 지급과 재산의 매각 등에 있어서의 대가의 선납에 관하여 규정</li> <li>• 회계연도의 개시전 계약, 장기계속 계약, 단가계약 및 개산계약 체결이 가능토록 규정</li> </ul>
4102호	1989. 3. 31	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수의계약 요건의 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>— 종전 시행령 및 시행규칙에 규정된 수의계약 사유를 법 및 시행령에 격상</li> <li>— 민법 제32조의 규정에 의한 비영리법인과의 수의계약 사유를 삭제</li> <li>— 포괄적 수의계약 사유를 삭제</li> </ul> </li> <li>• 계약금액 조정요건의 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>— 물가변동, 설계변동, 기타 계약내용변경시 계약금액조정 근거조항을 법에 규정</li> </ul> </li> <li>• 종합계약제도 신설</li> <li>• 감독과 검사의 겸직금지 신설</li> </ul>

〈附表 4-3〉의 계속

	공포일자	주요내용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재해복구를 위하여 필요한 경우에도 국고 채무부담행위를 할 수 있도록 하고, 그 보고서를 다음다음 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출토록 신설</li> <li>• 예산배정 전 사업계획을 수립하여 재정경제원 장관과 협의토록 신설</li> <li>• 세출예산의 이월 사유 추가               <ul style="list-style-type: none"> <li>— 지출원인 행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인 행위까지 장기간 소요되는 경비(대통령령이 정하는 경비)</li> </ul> </li> <li>• 전문기관을 지정하여 감독을 하게 할 수 있도록 근거규정 마련</li> <li>• 담보책임의 존속기간을 민법 제671조에서 정한 기간에 연계</li> </ul>
4868호	1995. 1. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산회계법 중 제6장 계약편을 분리하여 국가계약법을 제정               <ul style="list-style-type: none"> <li>— 정부조달에 있어 국제입찰의 범위를 정함</li> <li>— 국제입찰의 경우 내국민 대우 및 무차별 원칙적용</li> <li>— 낙찰자 결정 방법을 협정내용에 맞게 규정</li> <li>— 국제계약분쟁조정위원회 설치근거 마련</li> </ul> </li> </ul>

〈附表 4-4〉 豫算會計法 施行令 및 國家契約法 施行令의 制·改正 沿革

	공포일자	주요내용
대령570호	1951. 12. 1	• 재정법시행령 제정
대령1508호	1959. 9. 18	• 재무부장관과 협의할 선불금 대상을 추가
각령26호	1961. 6. 30	
각령49호	1961. 7. 18	• 수의계약 대상을 추가
		• 지명경쟁 등에 있어 재무부 장관과 협의를 요하는 금액의 한도를 조정
각령138호	1961. 9. 18	• 개산불대상에 여비를 추가
각령294호	1961. 12. 18	• 관사는 수의계약에 의하여 매각 등이 가능
각령319호	1961. 12. 30	• 재정법 시행령 등에 대체하여 예산회계법 시행령을 제정
대령1770호	1964. 4. 21	• “지불”을 “지급”으로, “불입”을 “납입”으로 용어 개정
대령2173호	1965. 7. 19	• 수의계약에 의한 매각 또는 매각위탁의 범위를 확장
		• 필요적 심의기관인 중앙계약심사위원회를 폐지하고, 재무부장관의 자문기관인 “중앙계약심의위원회” 신설
		• 지명경쟁, 수의계약 등의 한도액을 현실화
대령2424호	1966. 2. 28	• 적정금액에 미달하는 금액으로 낙찰되는 공사에 대한 하자보수금액을 3등급으로 구분, 예정가격의 일정률을 납부
대령5557호	1971. 3. 12	• 조문을 한글화
대령5759호	1971. 8. 20	• 각종 한도액을 상향 조정
		• 계약보증금으로 납부할 수 있는 대상 조정
		• 입찰보증금의 국고귀속에 관한 규정 신설

〈附表 4-4〉의 계속

	공포일자	주요내용
대령5928호	1971. 12. 31	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제한적 평균가낙찰제(부찰제) 도입</li> <li>• 감독공무원제도 신설</li> <li>• 계속공사의 총가계약제도 도입</li> <li>• 유사물품의 복수경쟁제도 신설</li> <li>• 지명경쟁시의 지명인원 증원</li> <li>• 부정당업자 제재기준 강화</li> </ul>
대령7121호	1975. 4. 25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개산계약규정 신설</li> </ul>
대령7603호	1975. 4. 17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대형공사에 관한 예산회계법 시행령 특례규정 제정</li> </ul>
대령7688호	1975. 7. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수의계약 사유 추가</li> </ul>
대령7884호	1975. 12. 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선금의 지급범위 일부조정</li> <li>• 개산금의 범위를 일부조정</li> <li>• 계약서 작성을 생략할 수 있는 경우를 일부추가</li> <li>• 지체상금에 관한 규정 신설</li> </ul>
대령8524호	1977. 4. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약관의 임명에 관한 규정 신설</li> <li>• 공사계약의 하자담보 책임기간에 관한 규정 신설</li> <li>• 하자보수보증금의 직접사용 규정 신설</li> <li>• 제한경쟁계약 규정 신설</li> <li>• 물가변동, 설계변동 등으로 인한 계약금액조정규정 신설</li> <li>• 규격 가격 분리 입찰 규정신설</li> <li>• 시설공사의 입찰방법에 관한 규정 별도 신설</li> <li>• 계약목적물의 손해보험 가입규정 신설</li> </ul>
대령8855호	1978. 2. 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약보증금으로 납부면제 사유 추가</li> <li>• 설계변동 등으로 인한 계약금액 조정 규정 수정</li> </ul>

〈附表 4-4〉의 계속

	공포일자	주요내용
대령9240호	1978. 12. 30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하자검사 규정 신설</li> <li>• 우수시공업자로 지정된 자를 지명경쟁 대상에 포함</li> <li>• 수의계약 사유 일부 조정</li> </ul>
대령10077호	1980. 11. 24	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 검사 및 대가지급 시기를 명문화</li> <li>• 지역제한 경쟁 입찰제 도입</li> <li>• 신기술·공법 개발에 대한 보상제도 도입</li> <li>• 2차공사 이후 수의계약을 포기한 자는 지명경쟁 대상에서 제외</li> </ul>
대령10212호	1981. 2. 28	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기계속공사입찰에 총공사입찰금액을 부기</li> <li>• 제한적평균가낙찰제(부찰제)로 전환</li> </ul>
대령11081호	1983. 3. 28	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저가낙찰제로 일원화. 다만 공사 및 공사관련용역은 적심의회 가미(예정가격 30억원 미만은 1984. 3. 31까지 제한적평균가낙찰제 적용)</li> <li>• 종합낙찰제 도입</li> <li>• 신규개발품 등은 3년간 수의계약이 가능</li> <li>• 예정가격의 부당감액금지 및 계약상대자의 권익을 제한하는 약관 금지조항 신설</li> <li>• 대가지급 지연시 이차지급제도 신설</li> <li>• 일정률의 선금지급을 의무화</li> <li>• 공동도급제도 도입</li> <li>• 계약보증금 2배 납부시 연대보증인 생략 가능</li> <li>• 설계변경에 의한 계약금액조정시 신규비목단가는 설계변경 당시를 기준</li> </ul>

〈附表 4-4〉의 계속

	공포일자	주요내용
대령11398호	1984. 3. 31	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제한적평균가낙찰제 시행기간 일부 연장</li> <li>• 저가심의제 보완</li> <li>• 동일 계열사의 연대보증인 자격 배제</li> <li>• 계약금액 조정시 보증금도 조정</li> </ul>
대령12866호	1989. 12. 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저가심의제 개선 (85% 미만 입찰자→85% 미만으로서 직접공사비 미만)</li> <li>• 물가변동 적용요건 조정(90일→120일)</li> <li>• 설계변경시 10% 이상 증액되면 소속 중앙관서의 장의 승인을 받도록 규정</li> <li>• 제조·용역도 계약금액조정 가능</li> <li>• 설계자의 시공입찰참가 불가</li> <li>• 공동계약 활성화(가능한 한……의하 여야 한다)</li> </ul>
대령13640호	1992. 5. 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30억원 이상 공사는 현장설명 참가자에게 설계서를 배부</li> <li>• 내역입찰제 대상에 30억원 이상 건축공사 포함</li> <li>• 기술용역도 분리입찰대상에 포함</li> <li>• 수의계약 사유에 신기술에 의한 공사 포함</li> </ul>
대령13641호	1992. 5. 11	<p>〈대형공사 특례규정〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대형공사 규모를 30억원에서 100원 이상으로 조정</li> <li>• 일괄입찰 참가자격 신설</li> <li>• 일괄입찰 및 대안입찰의 낙찰자 결정 방법 변경</li> </ul>

〈附表 4-4〉의 계속

	공포일자	주요내용
대령13853호	1993. 2. 22	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저가심의제에서 순수 최저가낙찰제로 전환</li> <li>• 제한적최저가낙찰제 도입(20억 미만 공사)</li> <li>• 입찰참가자격사전심사제(PQ) 도입(1993. 7. 1 시행)</li> <li>• 차액보증금 납부강화(보증서로 제출할 경우 2배)</li> <li>• 선금지급배제 규정(예정가격의 85% 미만 낙찰자)</li> <li>• 전문기관 하자검사 의무화</li> <li>• 예정가격 부당삭감 금지</li> <li>• 공동도급계약 이행방식을 발주관서가 지정·공고</li> <li>• 부정당업자 제재기간 및 사유조정                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6개월~3년→1개월~3년</li> <li>- 계속 3회 불참→당해 회계연도중 3회 불참</li> </ul> </li> <li>• 물가변동에 있어서 조정기준일 개념 도입</li> <li>• 설계변경 승인제 폐지</li> <li>• 감독 및 검사직 겸직 범위 확대</li> <li>• 계약방법별 대상금액 조정</li> </ul>
대령13980호	1993. 9. 23	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총사업비제 도입</li> <li>• 연관공사 입찰참여 배제 조항 신설</li> <li>• 부대입찰제 도입</li> <li>• 제한적최저가낙찰 하한선 상향조정(20억원→100억원, 전문공사 및 용역 등은 3억→10억원)</li> <li>• 100억원 이상 공사에 대해 지수조정을 방법에 의함을 명시토록 규정</li> <li>• 예정가격의 70% 미만으로 낙찰시 차액보증금 현금납부화</li> </ul>

〈附表 4-4〉의 계속

	공포일자	주요내용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예정가격의 85% 미만으로 낙찰된 공사는 설계변경시 10% 이상 증액되면 소속 중앙관서 장의 승인 요</li> <li>• 설계를 한 자 등에 대한 당해 공사입찰 참가금지조항 삭제</li> <li>• 장기계속계약의 예정가격은 총공사제조금액 범위 내에서 작성</li> <li>• 부정당업자 제재기간 조정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1개월 이상 3년→1개월 이상 2년</li> </ul> </li> </ul>
대령14288호	1994. 6. 25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대형공사 집행기본계획서를 재무부 대신 건설부 장관에게 제출토록 변경</li> <li>• 일괄입찰의 낙찰자 선정방법 변경</li> </ul>
대령14295호	1994. 6. 30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총액계상예산사업의 범위 규정법 제 38조 제1항 제3호에서 규정한 명시이월 사유명시               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부대입찰 및 PQ대상공사</li> <li>- 대형공사 특례규정에 의한 공사</li> </ul> </li> <li>• 선금지급 기일 단축(20일→14일)</li> <li>• 동일구조물 공사의 분리발주 가능대상을 예규에서 시행령으로 일괄명시</li> <li>• 지역의무공동도급제 도입(1996. 12. 31 한)</li> <li>• 공동도급계약이 가능하다는 뜻과 공동계약의 이행방식 명시</li> <li>• 제한경쟁사유에 재무상태를 추가</li> <li>• 감독 및 검사직무의 외부전문기관의뢰 범위 규정</li> <li>• 책임감리의 경우 감리전문회사가 감독 및 검사를 겸직 가능</li> <li>• 대가지급 기일 단축(20일→14일)</li> <li>• 계약보증금 생략가능사유에 관습의 경우를 추가</li> <li>• 하자담보책임기간 조정(5년→10년)</li> </ul>

〈附表 4-4〉의 계속

	공포일자	주 요 내 용
대령14710호	1995. 7. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산회계법 시행령 중 제6장 계약편을 분리하여 국가계약법 시행령을 제정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적격심사낙찰제 도입</li> <li>- 제한적최저가낙찰제 낙찰 하한선 상향 조정(85%→88%)</li> <li>- 계약보증금을 예정가격 기준으로 산정</li> <li>- 특수대형공사의 손해보험가입 의무화</li> <li>- 부정당업자 제재 강화 및 보완 (효력승계, 타기관의 목적제한 범위설정 등)</li> <li>- 내역입찰 대상을 1억원에서 55억원으로 상향</li> <li>- 실적공사비제 도입</li> <li>- 턴키입찰 탈락자에 대한 설계비 보상제 도입</li> <li>- 실시설계·시공 입찰제 도입</li> <li>- 2단계 경쟁입찰·협상에 의한 계약제도 도입</li> </ul> </li> </ul>

〈abstract〉

## Government Procurement System and Its Reform for the Public Sector Productivity

Since Korean government joins WTO Government Supply Agreement, the effort should be made to supply a high quality product at lower price by establishing a fair bidding and transparent contract process. An unusual competition to protect local industries should not be advised, and any unfair activity related to supply should be strictly corrected. The possibility of a fraudulent work can be minimized through a strict evaluation of the requirement of bidding and a payment of appropriate amount of construction fee. A better government supply system can be build by opening its market and encouraging the competition.

The followings should be made on the method and principle of government supply system. First, a contract that gives special benefit while it limits the competition should be abolished, and it is an important issue that the effect of pre-determined price is to be lower. Current limited minimum bidding price system is not effective and creating a possible corruption, thus it should be abolished. A new system that finds abnormal dumping bids should be implemented.

The improvements on a supply object are summarized as the followings. The supply object should be determined based on the system that reflects the content of supply, not its price. Also, the supply should be controlled based on items and characteristics of a construction. A separate supply system and reducing functions of Office of Supply are suggested.