

行政統制의 理論과 實際(Ⅱ)*

—韓國의 統制制度和 그 效果分析—

安 海 均**

<目 次>	
I. 序 言	2. 司法府에 의한 行政統制
II. 行政統制의 必要性和 概念	3. 國民에 의한 行政統制 (이상 지난호 게재분)
1. 行政統制의 必要性	V. 韓國行政의 內部統制裝置와 機能分析
2. 行政統制의 概念	1. 監査院監査에 의한 行政統制
III. 行政統制의 理論的 背景	2. 行政監査에 의한 行政統制
1. 行政統制와 行政責任	VI. 制度和 效果分析에 대한 評價
2. 內的 責任論	1. 外部統制裝置의 評價
3. 外的 責任論	2. 內部統制裝置의 評價
IV. 韓國行政의 外部統制裝置와 機能分析	VII. 結 言
1. 議會에 의한 行政統制	

V. 韓國行政의 內部統制裝置와 機能分析

外部統制裝置가 制度的으로 아무리 잘 具備되어 있다 하더라도 官僚들이 가진 專門性和 對等한 位置에서 統制機能을 발휘할 수는 없다. 특히 우리나라의 경우 行政權限이 계속 強化되어왔을 뿐만아니라 北韓과 對峙하고 있는 狀況에서 대부분의 情報가 秘密로 다루어지고 있기 때문에 外部機關에 의한 統制는 커다란 制約을 받고 있는 실정이다. 따라서 行政機關 內部에서 官僚 자신들이 自律的으로 統制해 주기를 기대할 수 밖에 없다. 이러한 行政의 自己統制는 결국 外部統制의 制約과 缺陷을 보완해 줄 수 있다는 점에서 그 意義가 있다.

內部統制의 制度的 裝置로는 行政全般을 指揮·監督하는 行政首班, 職務監察을 주로 하는 司正委員會, 職務監察과 會計監査를 주로 하는 監査院이 있고 企劃과 政策을 統制하는 國務總理室, 事業計劃의 運營과 豫算을 統制하는 經濟企劃院, 人力管理과 行政事務를 관장

* 이 研究는 峨山社會福祉事業財團의 研究費支援에 의해 遂行되었다.

** 서울대학교 行政大學院 教授

하는 總務院 및 각 中央部處의 自體監査室이 있다.⁽⁷³⁾

本研究에서는 이 가운데 監査院監査와 行政監査를 주요 分析의 對象으로 한다.

1. 監査院監査에 의한 行政統制

憲法機關인 監査院에 의한 統制는 行政機關 自體의 觀點에서 보면 外部統制에 해당하지만 監査院은 大統領에 소속하는 機關이란 점에서 內部統制裝置에 속한다.

1) 監査院의 組織

5·16 軍事革命期間 중 監査院이 發足하기까지 監査制度는 會計監査와 職務監察擔當機關이 서로 분리되어 있었다.

會計監査는 制憲憲法の 規定에 의해 審計院에 위임되었는데⁽⁷⁴⁾ 審計院은 大統領 直屬機關으로서 外部機關에 대하여 職務上 獨立的인 地位에 있었다. 그후 5·16 革命이 일어나면서 國家再建最高會議에 소속되었다가 1963年 3月 監査院으로 흡수되었다.

한편 職務監察은 公務員의 紀綱을 확립하고 違法不當行爲를 監察하기 위한 制度로서 1950年 設치된 監察委員會가 담당하였다. 監察委員會는 大統領直屬機關이었으나 별다른 成果가 없자 1955年에는 司正委員會로 대체되었다. 第2共和國에서는 다시 監察委員會로 부활되어 國務總理 直屬機關으로 設置되었으며 監査院 發足과 함께 흡수·통합되었다.

1963年 設립된 監査院은 憲法機關으로서 職務上 獨立權을 가진 合議制機關이다. 監査院의 조직은 監査委員會와 事務處의 兩機關으로 대별된다.⁽⁷⁵⁾

監査委員會는 院長을 포함한 7人的 監査委員으로 구성되며 監査院의 議決·決定機關으로서 주요사항을 관할한다.⁽⁷⁶⁾ 監査院長은 任期 4年으로 1次에 한하여 重任할 수 있고 事務處와 所屬公務員을 지휘·감독한다. 그리고 監査委員會議는 合議體機關으로서 週 1回 定期會를 개최하며 議決은 在籍委員의 過半數贊成에 의하도록 되어 있다.

事務處는 事務總長 1人和 事務次長 1人 외에 監査職員으로 구성되어 있어서 監査의 실질적 活動을 수행한다. 監査擔當組織은 4局 3室로 편성되어 있으며 각 局은 政府部處를 분할하여 담당하고 있다.⁽⁷⁷⁾

(73) 內部統制裝置 및 그 機能에 대한 상세한 內容은, ① 安海均, 現代行政學, pp. 395~397. ② 朴東緒 安海均, 行政統制論, 第4章 참조.

(74) 制憲憲法 第95條 참조.

(75) 監査院法 第3條.

(76) 監査委員會의 權限은 다음과 같다.

- ① 決算의 確認에 관한 事項
- ② 변상책임의 有無 및 判定에 관한 事項
- ③ 懲戒 및 問責處分の 要求에 관한 事項
- ④ 改善要求에 관한 事項
- ⑤ 再審權에 관한 事項
- ⑥ 決算檢査報告 및 隨時報告에 관한 事項
- ⑦ 會計關係法令의 制定, 改廢 및 解釋에 관한 意見陳述에 관한 事項
- ⑧ 監査院規則의 制定 및 改廢에 관한 事項

(77) 事務處의 各 機構別 分擔內容은 다음과 같다.

2) 監査院에 의한 行政統制의 實際

監査院에 의한 行政統制의 實際를 살펴보기 위해 먼저 監査對象機關의 增加趨勢를 본 후, 監査活動의 實態, 監査結果의 處理實態를 고찰하기로 한다.

中央行政部處 및 그 傘下團體, 地方自治團體 및 政府投資機關이 監査對象機關이 되는데 必要的 監査對象은 <表-3>에서 보는 바와 같이 1976年 29,806個 機關, 1981년에는 38,403個 機關으로 증가하였다. 이에 따라 이들 機關의 豫算規模도 6년간 年平均 6조 6,879억원 씩 증가함으로써 總豫算規模는 53조 8,405억원에 이르렀고 이들 機關의 財産은 31조 3,447억원으로 評價된다. (78)

<表-3> 監査院 監査의 必要的 監査對象 增減表

監査對象	1976	1977	1978	1979	1980	1981	6年間增減	
							增減量	增加率
機關	29,806	30,783	31,415	33,643	36,479	38,403	8,497	129%
豫算	137,130 億원	167,758	216,200	307,206	413,586	538,405	401,275	393
人員	543,796 名	572,713	563,620	622,089	679,815	691,781	147,185	127
監査人力	630 名	663	663	663	687	696	66	110

資料 監査院, 1981年度 監査年報에 의거 再作成.

이에 비해 監査院의 監査人力은 1976年の 630명에서 1981년 696명으로 66명 증가함에 그쳤으며 이는 監査對象機關의 數的 增加率에 훨씬 미달되는 수치이다. 더구나 이 가운데 실제 監査에 동원될 수 있는 人力인 監査職은 400여명에 불과하다. (79)

그러나 이러한 豫算과 人力에도 불구하고 <表-4>에서 보는 바와 같이 監査活動은 매우 활발한 것으로 판단된다.

<表-4> 監査 實績

單位: 億원·名

區分	年度	1979	1980	1981	1982	1983
措置金額		124	80	192	302	434.3
人員		382	279	119	409	398

資料 1982年度 監査年報 및 監査 1984.

첫째, 第1局은 經濟部處와 政府投資機關을 담당하며
둘째, 第2局은 文教, 保安, 國稅, 關稅 등의 部處를 監察하고
셋째, 第3局은 內務, 農水產, 地方自治團體를 담당,
넷째, 第5局은 監察部門을 담당하는 特殊專門監査機關을 대상으로 하고 있다. 있다.
朴東緒·安海均, 行政統制論(서울大學校 出版部, 1982), p. 111.

(78) ① 監査院, 1982年 監査年報, ② 監査院, 1983年度 業務現況.

(79) 朴倉圭, "監査院에 거는 國民의 期待", 監査院, 1983, pp. 83~85.

監査院의 監査方法은 크게 書面監査와 實地監査로 구분되는데 이 가운데 書面監査에 동원되는 人員數가 대폭 감소하였다는 사실을 지적할 수 있다.⁽⁸⁰⁾

그 이유는 中央行政部處의 自體監査인 行政監査가 強化되어 그 實效를 기하고 있다는點과 監査院이 書面監査보다 實地監査에 더 力點을 두고 있는 것이 원인이 아닌가 한다. 實地監査의 對 機關도 監査委任 또는 代行에 힘입어 대폭 감소하였으나 陳情書, 審査請求, 再審議事項 등은 소폭 증가하는 경향을 보이고 있는 바 이는 지나친 合法性爲主의 監査때문인 것으로 생각된다.

또한 監査院이 가진 두가지 權限가운데 職務監察은 時代的 狀況에 따라 增減이 반복되고 있으며 會計監査의 경우 중점이 주어지는 부분은 租稅收入業務, 豫算의 編成 및 支出業務, 工事執行業務, 物品 및 財産의 買入 등인 반면 職務監察의 경우에는 規制行政事務에 비중이 주어지고 있다.⁽⁸¹⁾

<表-5>에 나타난 監査의 結果處理狀況을 보면 制度, 環境 등의 要因보다는 擔當者를 중심으로 한 人數爲主의 監査便宜主義가 많이 작용하고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 부당한 指示나 指揮能力을 결여한 上官에 대해서는 주로 注意·是正 등의 조치를 취하는 반면 下位職級에 대해서는 處罰爲主의 처리를 하고 있다. 즉 監査가 下位職級에 치중하고 있음을 보여 주며, 결과적으로 監査의 중점이 주어진 指針의 준수여부에 치중하는 適法性 監査의 테두리를 벗어나지 못하고 있다.

<表-5>

비위 요인	擔 當 者					監 督 者			制 度						環 境	計
	不 成 實 績 (의 작 과실)	職 務 怠 慢 (의 무 과실)	能 力 不 足 (과실)	業 務 處 理 疎 忽 (경과실)	小計	不 當 指 示	指 導 監 督 不 實	指 揮 能 力 缺 如	小計	法 令 矛 盾	行 政 制 度 上 盾	豫 算 上 陷	機 關 間 互 協 助 不 足	小計		
辨償判定	18	4			22											22
懲戒問責	71	46			117		7		7							124
是 正	30	46	73	171	320		29		29		1	2			3	352
注 意	50	97	87	317	551	2	77		79	1	11	3	6	21		651
改 善										45	101			146		146
計	169	193	160	488	1,010	2	113		115	46	113	5	6	170		1,295

資料：監査院, 監査年報, 1982.

2. 行政監査에 의한 行政統制

監査院監査가 合法性·合目的性 및 能率性에 입각하여 第三者의 입장에서 각 部處의 업무를 監査·통제함으로써 行政의 責任性을 보장하는 事後統制임에 비해서 行政監査는 각

(80) 書面 監査에 동원된 연인원은 1977년 38,930명으로부터 1982년의 경우 13,554명으로 감소되었다. 監査院, 國政과 監査, 1983, pp. 380~381.

(81) 尹永一, 監査資料의 分析을 통한 監査行態의 特徵에 關한 研究, 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1984, pp. 40~46.

部處가 自律統制, 自體是正을 그 目的으로 監査院監査보다 事前에 실시한다는 점에서 서로 그 性格을 달리하고 있다.

1) 行政監査의 目的

行政監査란 各급 行政機關이 當該機關 또는 그 下級機關의 業務運營實態를 파악하기 위하여 行政施策의 모든 段階에서의 適正運營 여부와 公務員의 紀綱違背事項을 檢討·分析하고 그에 대한 是正 또는 改善策을 마련하는 行爲를 말한다.

즉 行政監査란 行政機關內部的 業務運營에 있어서 自律統制와 自己反省을 통하여 스스로 잘못을 是正하고 行政運營上的 改善策을 마련하는 作用으로서 단순히 개개의 非違·誤謬事實의 觸發만을 主目的으로 하는 것은 아니다. 따라서 行政監査의 궁극적 目的은 各 行政機關이 業務의 運營實態를 調査하여 政府의 施策과 方針이 下部行政組織에 이르기까지 정확히 침투되어 效率的으로 執行되고 있는가를 검토하여 不合理한 점을 是正하고 行政運營의 適正 能率化 및 豫算의 效率的 使用과 그 改善를 기함과 동시에 公務員의 紀綱維持를 도모하는 데 있다.

이러한 目的이 달성됨으로서 기대되는 效果는 直接的인 것과 間接的인 것으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

먼저 直接的 效果로는 발생가능한 事故를 미연에 방지할 수 있으며 계속적인 監査를 행함으로써 不正이나 非違, 誤謬 등을 일소하고 各급 會計處理上的 질서를 바로잡아 줄 수 있다. 또한 行政機關 스스로의 自律統制와 自體是正의 氣風을 조성하여 行政運營의 改善를 촉진하고, 公務員의 行態的 側面에서의 바람직한 倫理를 확립하게 하여 紀綱刷新을 도모하는 效果를 기대할 수 있다.

行政監査의 間接的 效果로는 公正하고 嚴正한 監査로 인해 行政의 合法性과 合目的性을 보장함과 동시에 國民으로부터의 信賴度를 提高시킴으로써 건전한 行政風土의 조성에 기여할 수 있다는 것이다.

그리고, 行政機關 自體에서 실시하는 行政監査에 대한 信賴度가 높아질 때 監査院監査의 부담이 줄어드는 한편 効果적인 內部統制가 기대될 수 있다.

2) 行政監査에 의한 行政統制의 實際

行政監査의 實際를 알아 보기 위해 산하단체를 가장 많이 포함하고 있는 內務部를 중심으로 살펴 본다.⁽⁸²⁾

內務部의 行政監査는 中央에 의한 地方統制의 根幹을 이룬다는 점에서도 매우 중요하다. 地方行政機關에 대한 監査는 5·16軍事革命 이전에는 監査院이 전적으로 담당하였다. 그 후

(82) 行政監査의 실제 운영을 分析하기 위해서는 各 部處別 自體監査의 實態를 비교·분석하여야 하나 이들 監査資料는 內務部를 제외한 경우 거의 公開가 되지 않고 있는 실정이므로 여기서는 內務部를 중심으로 살펴 보기로 한다.

自體監査規程이 制定되면서⁽⁸³⁾ 內務部를 주축으로 各部處가 自體統制를 실시하였으나 그 결과 監査對象 機關으로부터 빈번한 監査와 分散된 統制로 인해 不便과 業務支障을 초래하게 되었다. 따라서 現행의 地方行政監査는 監査院監査 외에 合同監査 및 內務部 自體監査가 실시되고 있다.

地方自治團體에 대한 監査院과 內務部の 監査實績을 指摘件數, 財政上措置 및 身分上措置 등으로 나누어 살펴보면 <表-6>에 나타난 것과 같다.

<表-6> 監査院監査와 行政監査 實績比較

區分 監査機關	行政上措置		財政上措置		身分上措置	
	件數	比率	金額	比率	人員	比率
計	12,193件	100%	6,856百萬圓	100%	3,117名	100%
內務部	10,156	83	3,343	49	2,416	78
監査院	2,037	17	3,512	51	701	22

註) 上記 數値는 1975년부터 1980년까지의 合計임.

資料: 監査院 및 內務部所管 資料에 의거 作成.

즉 1975년부터 1980년까지의 實績値를 보면 行政上措置의 경우 內務部監査가 10,156件으로서 監査院監査의 2,037件에 비해 약 5배의 監査實績을 보이고 있으며, 身分上措置는 2,416名 對 701名으로 監査院實績의 3.5배 가까운 수치를 나타내고 있다. 반면에 財政上措置는 오히려 監査院監査를 통해 더 많이 이루어지고 있는 사실은 內務部の 自體監査가 監査院監査에 비해 合法性과 形式性에 더욱 치중함으로써 監査의 效率性은 소홀히 함을 보여 준다고 볼 수 있다.

또한 確認行政의 일환으로 실시되는 指導方間은 監査와는 별개의 것임에도 불구하고 一線機關의 경우 이를 監査와 동일시하는 경향이 있다.

<表-7>에 나타난 年度別 地方公務員定員에 對比한 非違公務員의 比率를 보면 1976年을 頂點으로 차츰 감소하는 경향이 있음을 알 수 있다.

그러나 아래 表를 근거로 公務員非違가 감소된 것으로는 판단하기가 어렵다. 왜냐하면 1975년 이후 1年間은 庶政刷新이 國家安保의 次元에서 다루어져 「不正·不敗·社會不條理는 共產黨과 동일시되므로 근본적으로 是正될 때까지 늦추지 말도록」⁽⁸⁴⁾ 한 大統領指示로 폭발적인 指摘件數의 증가를 기록하였기 때문이다. 그러나 1978년부터 점차 감소하는 경향을 보이다가 1980년 이후 현재는 증가되는 추세로 판단된다. 1981년이 가장 낮은 比率를 기록한 것은 당시 非違公務員의 懲戒責任을 赦免하였음에 기인하는 것으로서 第5共和國 성립 이후 강화된 司正活動으로 非違公務員의 수는 계속 늘어나고 있다.

(83) 閣令 第532號, 1962. 3. 10.

(84) 文化公報部, 庶政刷新, 1976 참조.

〈表-7〉 年度別 地方公務員定員 對 非違公務員의 比率

年 度	定 員	問 責 公 務 員	問 責 比 率
平 均	10,496名	3,167名	3.0%
合 計	1,004,959	31,668	3.0
1973	82,068	2,495	3.0
1974	87,372	1,926	2.2
1975	93,519	4,231	4.5
1976	96,167	6,998	7.3
1977	97,700	4,070	4.2
1978	100,132	3,194	3.2
1979	106,804	1,965	1.8
1980	109,362	2,189	2.0
1981	135,472	1,655	1.2
1982	136,363	2,945	2.2

資料：內務部，地方廳公務員非違統計分析，1983.

監査院이 의한 監査處理에서 언급하였듯이 高位職에 대한 처벌이 全無하다시피한 것은 內務部의 行政監査에서도 두드러진 특징인바 그 原因은 監査者의 職級이 낮은 데에 기인한다.

Ⅵ. 制度와 效果分析에 대한 評價

이상에서 우리나라의 行政統制를, 外部統制와 內部統制로 나누어 制度的 裝置를 중심으로 歷代政權下에서의 實際를 간략하게 比較 고찰해 보았다. 이들 統制裝置는 行政體制가 環境으로 리더의 要求投入을 받아들이거나 行政機關 스스로 政策을 決定하고 執行하는 過程이 目標指向의인가, 適法한가 또는 公正하고 效率의인가를 끊임없이 監視함으로써 잘못을 찾아 내거나 是正措置를 하여 왔다.

그러나 전체적으로 볼 때 行政統制의 制度와 運營이 아직까지 만족스러운 상태는 아니다. 오히려 行政統制가 점차 機能上的 弱화現象을 보이고 있다는 사실을 우리는 도처에서 발견할 수 있다.

그 단적인 예로서 第4共和國末期부터 심화되어 오늘날 「不信風潮」로 일컬어지고 있는 官과 民의 不信, 政黨과 行政府의 不信, 國會에 대한 國民의 不信 등을 들 수 있다. 이를 統制라는 觀點에서 볼 때 각각의 統制裝置가 제 機能을 발휘하지 못한 까닭이라고 하겠다.

本章에서는 앞에서 分析한 각 統制裝置의 機能을 크게 外部統制裝置와 內部統制裝置로 나누어 손꼽을 評價하기로 한다. 물론 各 統制裝置는 그 制度의 本質의인 屬性에 기인하는

限界點을 가지고 있으나 여기서는 우리나라에 특유한 問題點을 지적하기로 한다.⁽⁸⁵⁾

1. 外部統制裝置의 評價

外部統制裝置가 가지고 있는 問題點은 근본적으로 이들 統制裝置의 效率性을 沮害하는 法的規制 및 缺陷때문에 발생한다고 할 수 있다. 그 이유는, 外部統制裝置와 關聯된 法規의 制定이 行政府와 執權黨 및 野黨間的 對話와 討論을 통한 政治的 協商에 의하지 않고, 執權黨의 黨利와 行政上的 便宜主義에 의한 경우가 많으며 극단적으로는 執權黨이 일방적으로 또는 變則的 方法까지 동원하여 왔기 때문이라고 하겠다.

한편 外部統制裝置의 活動에 필요한 情報의 획득이 어려운 점도 外部統制的 效率性을 저해하는 原因이 되고 있다.

官僚社會의 秘密主義는 우리나라에 특유한 것은 아니지만⁽⁸⁶⁾ 우리의 경우 公開되어도 좋은 資料들을 對外秘 등으로 취급하는 현상이 과다하기 때문에 問題가 된다. 예를 들면 自體監査時 發覺되는 所屬公務員의 非違事實을 對外秘로 취급하고 稅金制度變更 등 國民生活에 직접적으로 영향을 미치는 政策決定도 與黨과의 合意나 國務會議 議決이 거처지기 전까지는 秘密로 취급하는 경우가 많다.⁽⁸⁷⁾

外部統制와 關聯하여 세번째로 지적할 수 있는 問題點은, 本論文 第2章 行政統制的 必要性에서 언급한 바와 같은 官僚權의 權力源에 對抗할 수 있는 制度的 製置들을 갖추고 있지 않다는 점이다.

官僚들이 가진 恒久性·專門性·強制權力의 合法的 獨占 및 裁量權은 官僚의 權力濫用을 야기시키는 充分條件이라 할 수 있다. 外部統制機關의 경우 이러한 要素들이 결여되어 있기 때문에 官僚制와 對等한 地位에서 行政府를 統制할 수 없게 된다. 外部統制裝置 가운데 行政府와 比較적 동질적인 權力源을 가지고 있다고 생각할 수 있는 議會는 이러한 점에서 行政統制的 實效性을 기대하기에 가장 적합한 裝置로 판단된다. 다만 行政府의 專門性과 比較할 때 議會는 다소 落後되어 있으나 이 점은 議會의 立法補助機構를 擴大·強化함으로써 해결될 수 있을 것이다. 이와 關聯하여 議員의 專門分野를 고려한 常任委員會 構成도

(85) 各국의 統制裝置가 가지는 일반적인 缺陷 내지는 限界性에 대해서는 다음 文獻을 참고할 것.

(1) 議會·司法府·選舉·政黨·利益集團·言論 등 外部統制裝置의 限界點은, 安海均, “行政統制的 史的 評價”, “國民에 의한 行政統制”, “議會에 의한 行政統制” 등을 참조하고,

(2) 監査院監査·行政監査 등 內部統制裝置의 限界點은 安海均, 現代行政學, 및 朴東緒·安海均, 行政統制論, 참조.

(86) 美國의 경우 冷戰, 經濟規制의 증가, 人事行政機關 및 官僚制의 規模와 複雜性 확대, 分業體制 및 友好的인 資料만을 公開하는 公報室 등으로 外部機關에 대한 資料公開의 拒否는 심각하다고 한다.

Francis E. Rourke, “Secrecy in American Bureaucracy,” Political Science Quarterly, LX XII(December, 1957), pp. 544~551 참조.

(87) 對上秘文書 가운데 一般文書로 취급해도 좋은 것이 얼마나 되는지를 질문한 調査에 따르면 應答者 가운데 公務員의 34%, 諮問委員의 62.5%가 많거나 아주 많다고 答하였다. 東亞日報, 1984. 3. 26 참조.

절실히 요청된다고 하겠다. 그 다음으로 효과가 크다고 생각할 수 있는 政黨의 경우는, 政策政黨의 指向이 口號에 그치지 않도록 各 政黨이 政策機構를 擴大·改編함으로써 行政統制的 效力性を 提高시키도록 해야 할 것이다. 司法府는 事後統制라는 限界點을 지니고 있으나 違規·違法的 法規의 審査權을 충실히 活用함으로써 制約點을 벗어날 수 있다고 생각한다. 한편 言論은 國民의 알 權利를 充足시켜 줄 수 있는 가장 유리한 位置에 있다는 점에서 情勢의 獨占에 기인한 官僚制의 專門性和 對等한 지위에 있다. 그러나 현재의 言論基本法이 言論의 社會的 責任만을 지나치게 強調한 나머지 言論을 間接적으로 規制하고 있는 것은 是正되어야 할 것이다.⁽⁸⁸⁾ 반면에 利益集團은 特定分野에 관한 官僚制의 專門性和 對等한 위치에 있지만 우리나라의 경우 企業倫理에 의한 自己統制가 결여되어 있으므로 政府의 公正과 誠實을 토대로 利益集團間에 利益投入의 均衡化가 달성되도록 해야 할 것이다.

2. 內部統制裝置의 評價

監査院 監査와 行政監査에 공통적으로 나타나는 現象으로서 制度보다는 人間爲主의 合法性監査 對 高位職보다는 下位職處罰爲主의 監査行態를 지적하였다. 이러한 內部統制裝置의 問題點들은 다음과 같은 原因때문으로 볼 수 있다.

첫째로 지적할 수 있는 것은 職業公務員制가 실질적으로 確立되어 있지 않다는 점이다.

職業公務員制가 確立되기 위해서는 公務員의 身分保障, 公職에 대한 높은 社會的 評價, 適正한 報酬 및 年金制度의 確立, 유능한 人材의 確保 등의 要件을 갖추어야 한다.⁽⁸⁹⁾ 그런데 우리의 경우 公務員에 대한 身分保障이 되어 있지 않고 報酬面에서 一般私企業體에 훨씬 미달하므로 職業公務員制를 指向하면서도 實質적으로는 이 制度가 定着되지 못한 상태에 있다. 특히 內部統制와 관련하여 公務員의 身分保障은 가장 커다란 制約要因이 되고 있다. 즉 官僚의 專門家的 能力과 이러한 能力 외에 個人과 上官과의 단순한 信任關係는 昇進과 轉任에서 동일한 比重을 차지하거나 官僚의 專門性を 우선시해야함에도 實際는 그렇지 않다.

따라서 公務員社會에서는 上命下服⁽⁹⁰⁾이 最優先視되고 命令과 規則(rules and orders)을 混同하며 執權黨에 편파적인 統制結果를 가져 온다.⁽⁹¹⁾

둘째는 公職社會에 健全한 倫理規範이 결여되어 있음을 지적할 수 있다.

(88) 言論基本法에 의한 規制외에도 文公部 弘報調整室에서는 體制弘報 등 중요한 問題에 대해서 是 揭載與否 및 몇面, 몇段으로 揭載하라는 指示를 具體적으로 하고 있다. “第23回 國家政策 기획미나 特輯”, 發展政策研究 第11號, 서울大學校 行政大學院, 1983, p. 64.

(89) 李雲泰·安海均, 韓國政府論(서울: 서울大學校出版部, 1983), pp. 158~159 참조.

(90) 가장 단적인 예를 公務員 宣書에서 찾을 수 있다. 즉 公務員 宣書 第1條는 上司의 命令에 對해 服從해야 함을 규정함으로써 公務員의 過剩忠誠現象을 가속하는 작용을 한다.

(91) 이러한 觀點에 의하면 最近 政策學에서 論議되는 政策執行에서의 官僚抵抗問題는 우리나라에 是 해당되지 않는다고 볼 수 있다. 오히려 우리의 경우는 지나친 服從 즉 過剩忠誠이 問題된다고 하겠다. 內務部 實務者와의 面談에 따르면 一線機關에 示達되는 公文의 作成時 表現에 是 證據를 기함에도 불구하고 이러한 過剩忠誠現象이 두드러진다고 한다.

行政體制은全體社會體制(societal system)의 下位體制로서 그 構成員은 社會化過程을 통해 그 社會의 支配的인 規範을 內面化한 자들이다. 우리나라의 社會文化는 일반적으로 家族主義·權威主義·形式主義·階序主義 등을 지적하는 學者들이 많은데, 이러한 영향을 받은 公務員이 公職社會에 들어갈 경우 業務關係·資源關係·目標 및 發展規範關係·環境關係 등에서 독특한 行動樣式 즉 行政文化가 발달하게 된다.⁹²⁾ 그런데 앞에서 지적한 身分保障의 缺如로 官僚社會에 뚜렷한 論理規範이 정착되어 있지 않다는 점이 問題이다.

公職社會의 健全한 倫理規範은 公務員倫理憲章이나 公職者 財產登錄法 등의 人爲的인 制度로는 확립될 수 없다. 즉 公務員이 公職者로서의 責任意識을 가질 때만이 바람직한 行動規範이 생겨날 수 있는 것이며 이러한 責任意識이 있기 위해서는 公務員 個個人이 자신의 職位에 相應하는 權限을 부여받아야 한다. 따라서 權限의 下部委讓은 健全한 倫理規範의 確立을 위한 必須要件이라 하겠다.

요컨대 公務員의 身分保障 및 職業倫理의 확립이 先行되어야 內部統制는 實效성을 거둘 수 있다고 본다.

VII. 結 言

지금까지 行政統制의 理論을 檢討해 보고 우리나라에 있어서의 實際는 어떠한지를 分析하였다.

行政統制의 必要性은 官僚制의 本質的인 屬性에서 찾을 수도 있고 官僚制의 運營過程에서 나타나는 逆機能的 側面으로부터 導出할 수도 있다. 그리고 行政統制라는 概念이 여러 次元의 複合體임을 규명하고 概念의 再定立을 시도함으로써 類似概念들과 區分하였다.

行政統制는 결국 行政責任을 확보하기 위한 手段이므로 「行政統制의 딜레마」로 일컬어지는 內的 責任論과 外的 責任論을 詳述하고 이러한 主張이 오늘날에 와서는 어떻게 나타나고 있는지를 論하였다.

內的 責任을 확보하고자 하는 것이 內部統制라면 外的 責任을 확보하고자 하는 것은 外部統制이다. 本研究에서는 이 區分에 따라 우리나라의 行政統制裝置를 그 制度와 機能面에서 分析하였다.

그리고 外部統制裝置와 內部統制裝置가 그 實效성을 거두지 못하고 있음을 지적하였다. 外部統制裝置는 각 統制主體의 活動을 規律하는 法規의 制定上問題點, 情報源에의 接近이 어렵다는 점 및 行政官僚와 동등한 權力源을 보유하고 있지 못한 점을 問題點으로 들었고, 內部統制裝置는 職業公務員制 未確立과 公職社會의 倫理規範缺如 때문에 制約點이 있음을

(92) 行政文化에 대한 이러한 새로운 揭近方法에 대해서는 金雲泰·安海均, 前接書, pp. 212~232 참조.

論하였다.

결론적으로 外部統制裝置와 內部統制裝置는 상호 均衡된 상태에서 調和를 이루어야 한다. 前者가 지나치게 強化될 경우 行政은 無力化하게 되고, 後者が 지나치게 강화되면 國民의 信賴⁵·支持를 외면하는 行政府의 獨走現象을 가져온다. 이러한 사실은 이미 第2共和國과 第4共和國에서 우리가 경험한바 있다. 따라서 兩者는 相互補完關係를 유지하면서 均衡있는 調和狀態를 指向하여야 할 것이다. 그리고 의형상의 制度만으로는 行政統制의 實效性을 달성할 수 없다는 사실을 명심하고 制度와 現實間의 乖離를 分析·評價·是正함으로써 信賴⁶는 行政, 正義로운 社會, 名實相符한 國民統合을 이룩해야 한다.