

# 공공감사의 반복지적사항에 대한 유형화와 원인 해소의 탐색: 지방공기업인 서울시설공단의 자체감사결과에 대한 내용분석을 중심으로\*

심 광 호\*\*  
이 철 주\*\*\*

## 국문요약

본 연구는 서울지역과 서울시민에게 다양한 공공서비스를 직접적으로 제공하고 있는 서울시 지방공기업인 서울시설공단의 자체감사결과에 대한 내용분석(content analysis)을 통하여 먼저, 감사대상 사업과 관련하여 반복적으로 지적되는 감사사항의 유형화를 시도하였으며, 또한 반복되는 감사지적사항의 원인으로 추정되는 정책오류(policy error)를 체계적으로 규명하고자 하였다. 해당 공기업이 2016년-2018년 사이에 실시한 62건의 자체감사에서 지적한 감사사항들을 분석한 결과, '시설관리 운영체계 미흡', '근무규정 미준수', '회계예산처리 부적절' 등 3가지 반복지적의 유형을 규명할 수 있었다. 또한 그러한 반복 지적사항의 원인이 되는 정책오류의 경우 정책설계 부문에서는 '불충분하거나 잘못된 자원 확보'와 '비인과적 정책설계', 정책집행 부문에서는 '법규의 미준수 및 불일치'와 '집행절차의 미이행 및 형식적 적용', 정책결과 부문에서는 '개선·시정조치 및 환류의 미흡'이라는 오류 유형이 확인되었다. 이러한 자체감사의 반복지적 및 정책오류 유형들은 모두 서울시설공단의 관리체계의 비전문성과 직원들의 낮은 공공성 수준으로 인해 서울지역사회와 서울시민에 대한 공공서비스의 예산 낭비와 품질 저하를 가져올 수 있는 심각한 문제점들로 파악된다. 따라서 반복되는 감사지적사항과 관련된 정책오류의 해소를 위해서 체계적인 제도적 개선안을 제언하였다.

주제어: 자체감사, 반복지적사항, 정책오류, 지방공기업, 서울시설공단

\* 본 논문의 아이디어는 본 연구자가 직접 수행한 정책연구인 "서울시설공단 증장기 전략감사계획 수립을 위한 감사직무 연구(2019)"를 진행하는 과정에서 도출되었습니다. 또한 본 논문의 주제와 양식에 맞게 수정·보완·삭제를 하는 과정에서 해당 정책연구보고서의 자료를 활용하여 작성한 부분이 있음을 밝힙니다. 본 연구는 2020년 고려대학교 행정전문대학원 특성화연구비의 지원을 받아 수행되었음.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

## I. 서론

지방공기업은 지방자치단체가 법이나 조례에 의해 지역주민의 이익을 위해 설립한 기관으로서 지방자치의 발전과 주민복리의 증진을 위해 지방자치단체가 직접 설치해서 경영하거나 법인으로 설립하기도 한다. 2019년 12월 현재 전국 지방공기업은 405개로 234개였던 2000년에 비하면 70% 이상 증가하였으며, 지방공기업의 추세는 증가폭은 크지 않더라도 당분간 지속될 것으로 평가된다(행정안전부, 2020). 특히 서울시의 경우 상수도 분야를 제외하더라도 그 규모는 서울시 행정기구를 능가하는 수준인데, 2017년 6월 기준으로 볼 때 4개 공사와 1개 공단의 총 정원은 21,137명으로 서울시 공무원의 1.4배이고, 총 예산은 8조 2,567억 원으로 서울시 예산의 28% 수준일 정도로 규모가 크다(서울연구원, 2017). 그런데 이러한 지방공기업이 담당하는 업무는 상수도, 하수도, 도시철도, 도시개발, 시설관리, 농수산물 유통, 항만, 관광, 마케팅, 에너지 등 지역주민의 생활과 매우 밀접하게 관련되어 있으며, 지역 환경의 변화와 불확실성으로 인해 지역주민의 요구사항이 다양화됨에 따라 공기업이 관리하는 지역 사업들과 공기업 자체의 조직 및 인력 운영이 원래 의도한 방향으로 진행되지 않는 경우가 지속적으로 나타난다.

그렇다면 지방 공공서비스 전달 부문에서 많은 역할을 차지하고 있는 지방공기업의 사업 관리와 조직 및 인력 운영이 원래 의도한 방향으로 진행되지 않는 경우가 어느 정도로(양), 어떤 유형(질)으로 나타나고 있을까? 이러한 내용을 점검하고 개선하는 공적인 행정통제 행위 중에 대표적인 것이 '공공감사(public audit)' 행위 및 기능일 것이다.

이에 본 연구는 서울시 지방공기업인 서울시설공단에 중점을 두고 공단 감사실이 공단의 관리사업과 인력에 대해 직접 수행하는 자체감사에 초점을 둔다. 서울시설공단(정관 제1조)은 서울특별시장이 지정하는 시설물을 효율적으로 관리·운영함으로써 서울시민의 복리증진에 기여하기 위해(서울시설공단, 2018b) 1983년에 설립된 대한민국의 첫 지방공단이며, 서울시민이 사용하는 지하도 상가시설, 교통 및 도로시설, 월드컵경기장 등 체육시설, 추모시설 등 서울시 소유 대규모 시설물은 물론, 상수도 및 도심지 공사 감독, 장애인콜택시 운영 및 관리, 수도계량기 검침 및 교체, 공공주차 요금 징수, 자전거 관리 등 서울시가 서울시민들에게 제공하는 대부분의 공공서비스 사업 관리를 수행하고 있다. 이러한 관리 사업들은 모두 서울지역의 시민사회를 대상으로 하는 사업들이며, 이러한 사업을 실제 관리하고 운영하는 인력들도 모두 지역시민이라는 특징을 갖고 있다.

그런데 바로 이러한 서울시민을 위한 공공서비스 사업들이 모두 서울시설공단 감사실의 자체감사의 대상이며, 그러한 관리 사업들의 실제 운영 직원들 또한 자체감사의 대상으로 공공성(publicness)의 확보가 요구됨에 따라 자체감사의 기능은 매우 중요하다. 특히 2012년 이후 서울시설공단의 사업환경 변화에 따라 사업이 더욱 다각화하고 인력변화가 진행됨에 따라 감사수요가 증가되어 자체감사의 대상 범위가 다양해지고 있으며 감사결과에서 지적되는 내용도 복잡해지고 있으며 그 지적내용도 지속적으로 반복되고 있다.

따라서 본 연구에서는 서울시설공단의 감사실이 수행한 자체감사행위를 통하여 감사대상의 문제로 확인되고 해결을 요구하는 '감사지적사항들' 즉, 신분, 재정 및 행정 등의 처분요구들을 분

석하여 특성을 파악하고 그러한 감사지적사항의 반복이 어떠한 유형으로 나타나는 지를 정리하고 파악하고자 한다. 그리고 이러한 반복되는 감사지적사항이 발생하게 되는 원인으로 서울시설공단의 정책적 오류를 파악하여 그 유형을 분석함으로써 자체감사가 지적한 문제들의 해소를 유도하고자 한다. 더 나아가 이러한 정책오류들을 살펴보는 과정에서 지속적으로 발생하고 있는 사업관리와 조직 및 인력 운영상의 어그러짐이나 불협화음<sup>1)</sup>과 관련되는 구조적, 조직적, 정책적, 문화적 등 다양한 국면의 특정적 원인을 추론해 봄으로써 공공기관인 서울시설공단의 조직관리적 문제해결과 정책집행의 개선에 기여할 수 있는지를 탐색한다. 이러한 본 연구의 접근은 궁극적으로 서울시설공단이 서울시민을 위한 공공서비스 전달의 공공성 확보를 위한 교두보를 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

선행연구로서 지방공기업의 감사행위와 관련된 연구 유형으로는 ‘지방공기업의 전반적인 경영과 연계’ 짓거나(감사원, 2011·2014; 이상철·성도경, 2002; 정성호·정창훈, 2011), ‘자체감사의 방법과 개선’을 제안하거나(송건섭, 2002; 여은정·이영한, 2007; 정기섭·장인봉, 2008), ‘지방 공기업 감사제도 실태와 전략’을 제시(류춘호, 2013; 이우권·이재은, 2014) 한 것들이 있다. 하지만 이러한 연구들과 비교하여 본 연구의 차별적 특성은 지역주민의 이해와 직결되는 지방공기업 자체감사의 지적유형들을 체계적으로 분석하여 유형화함으로써 자체감사의 대상인 지방공기업 자체의 정책적 오류를 규명하고, 이러한 정책오류를 야기하는 조직 및 인력관리상의 문제해결과 지방공기업 정책전반의 공공성 확보에 기여하는 대안 탐색을 논의한 연구라는 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 환류과정을 통한 문제해결자로서 감사행위

정부조직의 정책은 종종 실패한다. 발생하고 있는 사회문제를 해결하기 위하여 정부조직은 지속적으로 노력하지만 해결할 수 있는 문제의 범위와 내용은 여전히 제한되어 있는 경우가 많기 때문이다. 이를 개선하기 위하여 여러 가지 노력(예: 분석, 평가 등)을 개발하여 적용해 보지만 근본적인 한계를 벗어나기는 쉽지 않다. 사회문제를 해결하기 위하여 시도되는 행정과 정책들은 문제해결의 가능성을 시도하는 것 일뿐 불협화음, 어그러짐 등 오류를 완전하게 제거하지는 못한다(Lindblom and Woodhouse, 1993). 즉, 정부 조직이 완전무결한 정책을 추진하기는 매우 어렵다는 뜻일 것이며, 완전무결하지 않기 때문에 완전하게 제거되지 못한 오류에 대하여 끊임없이 수정하거나 고치려는 노력을 시도하게 된다. 이러한 과정은 환류(feedback)에 의한 문제해결이라고 할

1) 예를 들어 사업 추진과정에서 준수해야 하는 절차적 과정과 해당 법규를 위반했다든가, 해당 조직의 구성원이 불성실한 조직생활로 성실의무를 위반했다든가 등을 들 수 있을 것이다. 이러한 사례들 모두 원래 의도한 목적과 방향과는 다른 부문이기에 사업이 어그러지거나 조직운영에서 불협화음이 나올 수 있을 것이다.

수 있다. 환류에 의한 문제해결에 대해 ‘오락가락’, ‘왔다갔다’ 등 조령모개식이라고 비판하기도 하지만, 정부 조직이 사회문제를 해결하는데 기여하는 바는 이러한 환류에 의한 문제해결방식을 통해 복잡한 문제를 해결해 나가는 것에 있다(김동환, 1991). 이러한 과정은 정책결정자가 불확실성에 대한 학습을, 환류과정을 통해 시도함으로써 불확실성을 감소할 수 있다(Kiesler and Sproull, 1982)는 점에서 그 의미가 있을 것이다. 이러한 맥락에서 사회문제 해결을 위해 시도되는 정책의 성공을 위해서는 정책실패를 허용해야 하며, 실패가 노출될 경우에 조직은 다양한 방법으로 관련 내용을 교훈삼아 이를 환류시킴으로써 궁극적으로는 학습을 통해 정책을 성공으로 이끌 수 있다는 것이다(김영평, 2008: 16-17).

이러한 지적에 기대어 본다면 우리나라에서 제도적이고 법적인 기반을 가진 환류과정을 통해 문제해결을 시도하는 대표적인 기제로는 ‘공공감사’ 행위를 들 수 있을 것이다. ‘공공감사(public audit)’란 “관련 법규에 의해 권한을 부여받은 공공감사기구가 공공부문의 책무성 확보와 성과 제고를 위하여 공공기관의 제반 체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등에 대하여 기준 및 지표를 바탕으로 판단하는 행태, 그와 관련하여 수행하는 기획(감사계획의 수립), 조직화(감사팀의 구성), 동기화(감사실시를 통한 조사·점검·확인·분석·평가·검증 등의 수행), 시정조치(감사결과의 처리 및 보고) 등의 일련의 행위들, 그리고 그러한 행태 및 행위들과 관련하여 발생하는 제반 현상”이다(심광호 2008: 105-106 & 110-111). 이러한 공공감사의 주체 및 감사유형으로는 국가의 최고감사기구인 ‘감사원의 감사’, 국회의 국정감사 및 지방의회의 ‘행정사무감사와 조사’, 중앙정부의 각 부처 및 시군구 지방자치단체 그리고 산하 공공기관내의 자체감사기구가 수행하는 ‘자체감사’가 있는데, 이들 모두는 관련 법규에 의해 감사의 권한이 부여되고 한정되어 진다.

물론 현재 정부 및 공공기관 등에서 진행되는 공공감사의 행위들이 근본적인 원인과 결과를 파악하는 ‘성과감사(performance audit)’로 운영되기 보다는 적발위주의 ‘합법성 감사(compliance audit)’라는 비판을 받고는 있지만 그럼에도 불구하고 정책의 목표와 현 상태 간의 차이발견과 해결, 낭비와 비능률적 요소의 제거, 행정기관과 국민 사이의 정보비대칭 해소, 의사결정자와 국민에게 예산-결과의 연계를 제공하여 환류시킴으로써 정부가 추진하는 정책과 사업의 공공성을 확보하는데 중요한 역할을 하는 것도 사실이다. 더욱이 감사행위가 위법 부당한 부정행위를 적발하는 것에만 관심을 두는 것뿐만 아니라, 해당 행위가 발생한 원인을 파악하고 그 행위에 대한 법적 및 제도적 개선을 시도한다는 점에서 공공기관의 조직운영과 정책추진과정에서 발생하는 부정적 모습을 치유하는 시도를 한다고 할 수 있다(김형관 외, 2011).

이러한 환류에 의한 문제해결로서 감사행위를 Lonsdale, et. al(2002: 105-108)은 4가지 유형으로 구분하여 제시하고 있는데, 행정기관이 업무추진과정에서 관련 규정과 절차를 잘 준수했는지의 여부를 확인하는 판사(magistrate)의 역할, 행정기관이 실행을 약속한 내용을 이행하였는지를 확인하여 진실하고 공정한 정보의 제공을 촉진하는 회계사(accountant)의 역할, 행정기관이 수행한 다양한 업무과정에 대하여 과학적 및 분석적 방법으로 객관적인 실상을 확인하고 평가하는 연구자(researcher)의 역할, 행정기관 관리의 효율성과 문제해결을 위해 적절한 조치를 취하도록 노하우를 제공하고 자문을 하는 상담자(조언자, consultant)의 역할이다. 이러한 여러 역할들에서 공

통된 점은 감사행위가 사회문제를 해결하고 공공성을 확보하기 위한 노력으로 시행되는 환류로서 의미를 갖는다는 것이다.

## 2. 감사행위의 구체적인 결과: 감사지적사항의 반복과 그 유형

사회에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 행정기관이 추진하는 사업과 정책의 궁극적인 목적은 결국 공공성(publicness)의 확보라고 할 수 있으며, 감사행위 역시 여기에 초점이 맞추어져 있다. 특히, 정부 및 공공기관의 감사기구에서 수행하는 자체감사는 각 부처 및 기관이 자체적 점검을 통해 수행업무를 적정 수준으로 유지 또는 개선시키는 자율관리시스템의 일종으로서 내부통제의 기능을 수행하고 있다(성용락, 2013: 119).

감사기구가 감사행위를 하게 되면 그 결과로서 감사지적사항이 발생할 수 있는데, 감사지적사항은 '업무처리와 결과발생의 인과관계'라는 측면에서 볼 때 행정기관이 수행한 업무처리를 검토한 감사기구의 지적사항으로서, '업무처리로 인해 발생한 부정적 효과'를 의미한다고 할 수 있다(감사원, 2018: 15). 다시 말해 감사행위의 결과로 나오는 감사지적사항은 '사업과 정책의 추진과정에서 공공성 확보를 하지 못한 사항에 대하여 확인하는 것'이라고 할 수 있다. 또한 감사지적사항에는 행정기관의 관련 사업 또는 정책을 추진하면서 발생하는 문제뿐만 아니라 복지급여 횡령 등과 같은 공무원의 행위까지도 모두 포함한다고 할 수 있다. 감사지적사항을 확인하는 과정이 중요한 이유는 해당 기관이 감사행위를 통해서 얻은 감사지적사항을 제대로 이해하고, 그 취지에 맞도록 이를 이행해야 행정의 실질적 변화를 만들어낼 수 있기 때문이다. 아무리 좋은 감사지적사항이라도 행정기관이 이를 이행하지 않을 경우라면 감사효과는 극히 제한적일 수밖에 없다(전형철, 2016: 16).

특히, 감사기구가 감사지적사항에 대하여 시정과 개선 등 조치를 하도록 해당 행정기관에게 요구하고 있지만, 동일하거나 유사한 문제가 여러 해에 걸쳐 반복되거나, 동시에 여러 기관에서 되풀이하여 반복적으로 발생하는 경우가 많다(조형석·김나영, 2011: 19-20). 이러한 감사지적사항이 여러 해에 걸쳐 발생한다는 것은 동일·유사한 불협화음과 어그러짐이 일회성 혹은 단발적이기보다는 지속적이고 구조적으로 반복하여 발생한다고 볼 수 있을 것이다. 사실 행정기관은 상대적으로 사업과 정책들을 추진하기 위한 예산과 인력을 확보하는 데에 더 관심이 있지, 추진 과정에서 나타난 어그러짐과 불협화음 등을 스스로 확인하여 이를 먼저 공개하는 것에는 관심이 덜한 경향이 있다. 더욱이 이러한 어그러짐과 불협화음을 먼저 인정하는 경우 본인들의 무능과 무지, 심지어 규정위반 등을 고백하게 되고 잘못을 노출하므로 스스로 엄격한 잣대를 들이대어 이를 수정하는 것은 매우 어렵다(Wildavsky, 1972). 이러한 맥락을 고려해 본다면 감사지적사항이 반복적으로 발생할 여지는 매우 높다.

### 3. 반복 감사지적사항의 원인 탐색: 정책과정별 오류와 조직관리적 요소

감사지적사항의 경우 행정기관이 사업과 정책을 추진하는 데 있어 공공성 확보를 하지 못한 사항을 감사기구가 확인하는 과정이므로 감사지적사항이 많아진다는 것은 행정기관이 추진한 사업과 정책이 제대로 의도한 바대로 운영되고 있지 못하다는 것을 의미한다(류춘호, 2005). 이러한 반복되는 감사지적사항의 원인 분석은 '해당 조직이 추진하는 사업들에 대한 정책과정적 시각'과 '사업을 추진하는 주체인 '조직의 관리적 시각'에서 접근될 수 있다.

#### 1) 반복지적사항의 직접적 원인: 정책과정별 정책오류(policy error)

감사지적사항을 발생시키는 직접적 원인으로는 해당 조직이 추진하는 사업에서 정책과정(설계-집행-결과)별로 발생하는 '정책오류(policy error)'<sup>2)</sup>의 개념을 생각해 보고자 한다. 정책은 정도의 차이는 있으나 '집행과정에서 거의 항상 수정과정을 거친다'(Lindblom and Woodhouse, 1993: 60; Pressman and Wildavsky, 1984)라는 점을 고려해 볼 때 정책은 일정한 제도의 틀 속에서 형성·집행되지만 새로운 발상을 제도화하는 일이다. 이러한 제도화 과정 속에서 정책오류가 발생하기 때문에(송하진·김영평, 2006), 해당 사업과 정책은 복잡한 과정 속에서 제약을 받을 수밖에 없다(March and Olsen, 1976).

이러한 정책오류를 정책설계, 정책집행, 정책결과 측면에서 살펴보면 먼저, 정책설계적 측면에서 Banfield(1963)의 경우 정책목표는 미래지향적이며, 장기적 예측을 통하여 설정되므로 확정적이지 않기 때문에 필연적으로 오류를 유발하게 된다고 지적한다. 예를 들어 정책목표의 부정확한 정의와 공유 부재(윤기웅·공동성, 2012; 윤기웅 외, 2013), 비인과적인 기획(양승일·신범순, 2006; 박미옥, 2010; 박승주·이석민, 2013), 불충분하거나 잘못된 자원 확보(Anderson, 1984), 왜곡된 의사전달체계(Breton and Wintrobe, 1982; 배점모, 1995), 획일적이거나 복잡한 관리체계(유훈, 2007) 등을 들 수 있다. 정책집행적 측면에서는 절차의 미이행 및 형식적 적용(정정길 외, 2010), 집행 주체의 비전문성 및 비도덕성(서상희, 2006), 정책자원의 부적정 관리 및 활용(박서정·문성암, 2010), 정보공유 및 정보활용의 방해 및 왜곡적 활용(김현성, 2002), 비협조 및 합의·조정 문제(안형기·전영상, 2011), 정책집행 지연 및 연기(하상근, 2006; 이시원 외, 2011), 정책목표 또는

2) 정책오류(policy error)는 "기대한 바(what ought to be)와 실재(what is)와의 차이, 또는 기대와 결과와의 맞지 않는 그 무엇"(Argyris and Schon, 1974), "정책의 설계에서 기대하지 않았던 바람직하지 못한 결과가 나타나는 것을 의미하며, 그 중에서 일정한 한도를 넘는 것"(김영평, 1982), "정책문제를 해결하는데 실패하게 하거나 이로부터 이탈되게 하는 것이며, 발견되는 것이 아니라 인지되는 것"(나기산, 1990a·1990b), "의도하지 않은 정책의 귀결' 뿐만 아니라 '정책주체의 부정적 정책결과에 대한 사전적 인지, 특히 일정한 한도를 넘어서는 인지'를 포함하는 것"(정주용·조광래, 2009), "최고관리층 및 집행부가 임무 및 목적 등에 부합한 정책 및 행정 등을 효과적으로 수행하기 위해 관련 시책 등을 설계(또는 기획)하고 집행하며 그 결과를 도출 및 환류하는 과정에서 당초 설정한 목적 및 목표와 차이 및 괴리를 발생시킴으로써 궁극적으로 조직 전체에 비효율 및 낭비를 일으키는 결함(defection), 왜곡(distortion), 병폐(pathology) 및 기타의 문제점'(심광호·이철주, 2016)이라고 할 수 있다.

수단의 임의변경(Halperin, 1974), 부집행 및 불응(정정길 외, 2010) 등을 들 수 있다. 정책결과적 측면에서 목표의 부당한 미달성 및 성과왜곡, 환류의 미흡, 반복된 문제의 해결 미흡(송하진, 1994) 등을 들 수 있다.

## 2) 반복지적사항의 근본적 요인: 조직관리적 요소

감사지적사항의 근본적 원인으로는 조직관리와 운영시각에서 개인적 구성원의 행태(즉, 의도성이 있는 고의적 행위나 의도성이 없는 과실 등을 모두 포함하여 불성실한 태도, 직무태만, 업무처리 소홀, 능력 부족, 책임전가, 업무기피, 법규빙자, 처리지연, 적당주의 등) 또는 조직관리적 요인(즉, 조직의 운영 및 관리상의 문제가 원인이 되는 것으로 관리·감독자의 지도감독 소홀을 포함하여 업무관리시스템 및 내부통제시스템의 미작동, 상시모니터링시스템 운영 미흡, 통제수단의 비효과성(일회성의 소극적 대처) 등)을 언급할 수 있다(조형석·김나영, 2011: 27). 이와 유사하게 '사람의 문제(정직하지 못한 청구인과 내부직원의 실수, 규칙과 제도에 대한 이해 부족, 과도한 업무 부담 및 교육훈련 미비 등), 관리시스템의 문제(시스템 악용, 시스템의 오류, 모니터링 및 내부통제 미흡 등), '정부의 과도한 역할과 기능, 비합리적이고 비현실적인 제도 및 구조적 요인, 행태적 요인과 비합리적인 문화적 요인' 등이 제시되고 있다(이영균, 2004; 감사연구원, 2009·2011).

아울러 김운권 외(2010)는 개인 차원, 조직 차원, 환경 차원으로 구분하여 제시하고 있는데, 개인 차원의 요인으로는 혁신의지 결여, 분석위주의 업무, 자신에게 유리하게 설명하려는 경향, 독단적인 상관을 제시하였다. 조직 차원의 요인으로는 책임소재 모호, 전문성 결여, 평가제도의 부적절성, 집중된 의사결정권한, 관리자의 영향력(상관에 대한 눈치보기 등), 과다한 업무, 모호한 목표, 부적절한 인력배치, 적발위주의 감사제도, 부처 간의 협조 결여, 형식의 지나친 강조, 권한의 불확실성 등 제시하고 있다. 환경 차원의 요인으로는 정치적 또는 제3의 영향, 법령의 제약, 변하지 않으려는 이데올로기, 단기성과 선호도, 권위주의 문화 등을 제시하고 있다. 또한 정병걸(2019)은 관료제적 경직성과 정치적 중립 및 안정성, 감시와 처벌, 과잉 일반화(집단화), 방어적 보호행동(위협에 대한 반응으로서 부동) 등을 제시하고 있다.

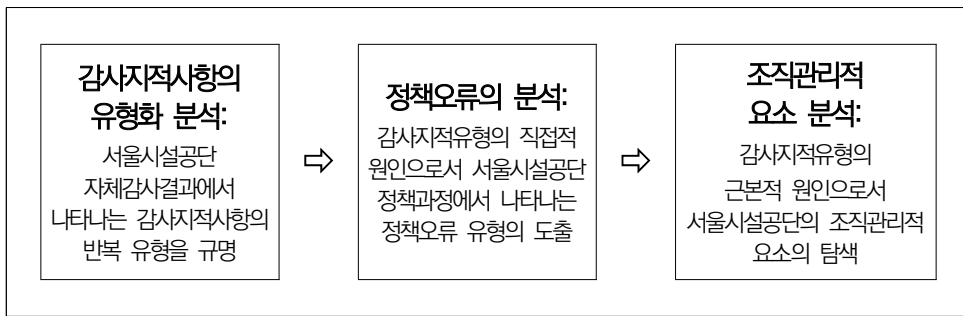
또한, 개인적 요인(공직자의 책임의식이나 사명감 부족, 모험기피 및 혁신의지 부족, 보상에 대한 불만 등), 제도적 요인(행정 현실에 적용하기 불합리한 제도나 절차(법률·규정 등 포함)의 존재, 새로운 행정수요에 대응하지 못하는 제도나 절차의 존재), 조직적 요인(권위적이고 강압적인 리더십, 하향식 의사결정, 부서 간 갈등 등, 업무의 복잡성, 책임소재 모호, 순환보직에 따른 전문성 결여, 관리자의 영향력 등, 적발위주의 감사, 지나친 형식주의 등, 부처 업무에 대한 정책 및 계획 수립 등을 산하기관에 미루는 경향 등), 환경적 요인(변화를 거부하는 냉소적인 조직문화, 신분보장으로 인한 소극적 문화, 관료주의의 만능화(폐쇄성), 조직적 책임의식, 중앙행정기관 등 기관장의 짧은 임기와 임기 내 성과달성 추구 문화, 행정불신 만연 등) 등이 파악되기도 한다(감사원, 2019).

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 본 연구의 분석틀

본 연구의 분석틀을 도식화하면 <그림 1>과 같다. 서울시 지방공기업인 서울시설공단의 자체감사보고서 분석을 통해 감사지적사항의 반복 유형을 규명하고, 그러한 반복되는 감사지적유형의 1차적 원인으로서 서울시설공단의 정책과정에서 나타나는 ‘정책오류’의 유형을 도출하고, 나아가 반복되는 감사지적유형의 2차적 원인으로서 조직관리적 요소의 분석을 시도한다.

<그림 1> 본 연구의 진행과정에서 분석틀



#### 2. 연구대상

서울시 지방공기업인 서울시설공단은 1983년에 출범한 이래, 초창기에는 지하도상가, 공영주차장 등을 모태사업으로 관리하였고, 이후 어린이대공원, 추모시설, 도시고속도로, 월드컵경기장 등의 사업관리를 서울시로부터 인수하였으며, 2012년 이후에는 주차장지상상가, 수도계량기검침 및 교체, 장애인콜택시, 공공자전거 등의 관리 사업도 인수하였다(<표 1> 참조).

<표 1> 서울시설공단의 관리 사업 현황

분야	사업명	인수연월
복지경제	지하도상가	1983.10
	시립승화원 및 묘지	1987.1
	장애인콜택시	2002.12
	서울추모공원	2012.1
	서울글로벌센터빌딩	2013.1
도로관리	자동차전용도로	1994.10, 1997.7
	교통정보시스템	2002.6
시설안전	공동구	1995.1
	도심지공사감독	2000.9



	상수도공사감독	2003.3
	수도계량기 검침·교체	2016.7
문화체육	어린이대공원	1986.1
	월드컵경기장	2001.10
	청계천	2005.10
	문화디지털	2008.3
	서울상상나라	2012.11
	장충체육관	2015.1
	고척스카이돔	2015.9
		공영주차장
교통사업	혼잡통행료 징수	1996.11
	공영차고지	2000.5
	자동차세 체납징수 지원	2002.8
	공공자전거	2016.3
	동대문주차장지상상가	2016.6

자료: 서울시설공단 기획조정실(2019)

이러한 사업확장에 따라 서울시설공단의 조직규모는 특히 2012년 1월 기준 5본부 20처에서 2019년 5월말 현재, 6본부 27처(실·원) 81팀(대) 27관리소(센터)로 확대되었고, 사업관리 인력의 규모도 2012년 1월 기준 1,961명에서 2019년 5월 기준 3,464명으로 약 1.8배 증가하였다. 그런데 이러한 서울시설공단 인력의 변화에 주목할 필요가 있다. 당초 서울시설공단의 인력구조는 일반직, 공무원, 특정직 및 일용직, 서비스직으로 구성되었는데, 2019년에 모두 일반직으로 전환됨으로써 서울시설공단의 인력은 모두 일반직으로 2009년 1,305명에서 2019년에는 3,464명으로 약 3배 증가되었다(〈표 2〉 참조).<sup>3)</sup>

이러한 계약직 등에서 일반직으로 전환의 의미는 비정규직 근로자의 정규직 전환의 정부정책에 따라 시민의 고용불안을 해소하고 직업의 권리 상승에 기여한 바 있는데, 또한 이들 모두 공공서비스의 관리에 있어서 ‘공공성(publicness)’의 확보가 요구되며 이에 모두 자체감사의 대상으로 감사수요가 증가되고 있는 특성을 보인다.

〈표 2〉 서울시설공단 인력의 변화 (2009-2019)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
일반직(A)	1,048	1,042	1,042	1,073	1,095	1,186	1,708	1,720	2,213	2,223	3,464
공무원(B)	-	-	-	-	-	-	-	584	706	706	-
특정직 및 일용직(C)	257	363	363	475	475	490	-	-	-	-	-

3) 특정 업무에 종사하게 할 목적으로 선발한 특정직은 2015년에 일반직으로 전환되었으며, 외주근로자 혹은 일용직으로 근무하던 직원들을 2014년에 공무원(경비, 주차, 청소, 공공자전거배출 등 단순노무 종사 직원)으로 전환된 후 2019년(4월 1일)에는 다시 모두 일반직으로 전환되었으며, 2019년(1월 1일)에 또한 장애인콜택시 운전원 및 상담원 등 서비스직이 모두 일반직으로 전환되었다.

서비스직[D]	0	331	331	413	443	457	462	495	495	495	-
인력의 합 (A+B+C+D)	1,305	1,736	1,736	1,961	2,013	2,133	2,170	2,799	3,414	3,424	3,464

자료: 서울시설공단 기획조정실(2019)

이에 본 연구에서는 서울시설공단 감사실이 공기업이 관리하는 사업들과 인력들을 대상으로 수행한 자체감사 중 자료의 접근성이 허용된 2016년부터 2018년까지의 감사보고서 62개를 분석하여, 감사지적사항이 어떤 유형으로 반복되어 나타나고 있는지를 규명하고, 이러한 반복되는 감사 지적 유형이 일어나게 된 서울시설공단의 정책오류를 도출하고자 하였다.

### 3. 연구방법: 내용분석(content analysis)

본 연구의 분석방법으로 사용한 ‘내용분석(content analysis)’ 방법은 방대한 정부기록 등의 자료 및 문서의 내용적 특성을 체계적으로 기술하고, 나아가 문제가 된 특성들의 원인은 물론 결과(즉, 영향 및 효과)를 체계적으로 추론하려는 사회과학의 분석기법이다. 관찰, 현지조사 및 설문조사 등에 의한 자료 수집 및 분석이 여의치 않을 경우 필수적인 연구방법으로 많은 학자들로부터 인정받고 있다(Berelson, 1952; Holsti, 1969; Riffe et al., 2001; 김성태, 2005; 이상호, 2005). 본 연구의 대상이 공공기관의 폐쇄적인 감사행위에서 도출된 자료 및 문서로 접근성이 쉽지 않았고 설문조사 등의 일반적인 방법이 허용되지 않음으로 인해 이러한 내용분석의 방법이 적합한 것으로 판단되었다.

일반적으로 내용분석 방법은 ‘개념화-설계-분석’ 단계로 수행되는데, 먼저 ‘개념화’ 단계는 연구대상의 현상, 특성 및 문제를 파악하고, 그에 대한 이론 및 선행 연구를 검토한 후 연구의 틀을 설정한다. 다음 ‘설계’ 단계는 프로토콜(protocol)을 형성하는 단계로 코딩(coding) 규칙, 다시 말해 ‘분류기준’을 정의하는 것이 핵심이 되며, 분류(coding)의 신뢰도(reliability) 확보도 필요하다. 마지막으로 ‘분석’ 단계에서는 분류기준에 따라 자료를 처리하고 해석한다. 본 연구에서 내용분석은 먼저, 개념화 단계로서 연구대상인 서울시설공단 자체감사의 전반적인 현상에 적합한 이론 및 선행연구와 연구의 틀을 앞에서 이미 정리하였다. 그리고 서울시설공단의 자체감사의 내용적 특성을 체계적으로 기술하고 분석하여 뒤 연구결과 처음에 정리하였다.

다음으로 내용분석의 설계 및 분석 단계인데, 이 단계들은 두 가지 영역에서 진행되었다. 첫째, 서울시설공단의 자체감사결과에서 반복되어 지적되고 있는 사항을 분류하여 유형화하기 위해 진행되었다. 이를 위해 2016년부터 2018년 사이에 실시한 감사결과의 횟수, 처분요구 등의 현황 및 특성을 확인하고 서울시설공단이 자체감사에서 3년간 실시한 감사내용을 검토·비교하여, 3년 동안 수행한 62개의 자체감사(종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사)보고서를 대상으로 선정하였다. 그리고 반복지적사항들을 추론하기 위한 ‘분류기준’으로 5개 자체감사 분야에서 16개의 반복지적 유형을 우선 규정하였다(〈표 5〉 참조). 그리고 이렇게 선정한 동일한 분류기준을 적용한 반복지적사항들의 측정행위(즉, 분류)가 동일하거나 가능한 유사하여야 하고, 분류요원의 자의적인 판단개입을 최소화하기 위하여 연구동료 3인을 분류요원(coder)으로 선정하였고, 분류

요원 각자가 62개의 감사보고서를 읽은 뒤 16개 분류기준 각각에 적합한 반복지적사항들을 추출하게 하였고, 3자간 차이가 있을 경우 토론을 거쳐 반복지적사항들을 최종적으로 결정하여 유형화를 확정함으로써 신뢰도를 확보하였다(〈표 5〉 다시 참조).<sup>4)</sup>

둘째, 위 반복지적유형들을 발생시키는 원인으로 추정되는 서울시설공단의 정책과정별 정책오류(policy error)의 분석과 유형 확정을 위해 진행되었다. 이를 위해 ‘분류기준’으로서 선행연구들에서 확인된 정책오류들을 정책설계-집행-결과의 정책과정 3개 분야에서 19개로 규정하였다(〈표 11〉 참조). 그리고 다시 3인의 분류요원 각자가 62개의 감사보고서를 읽은 뒤 19개 분류기준들에 적합한 정책오류의 내용들을 추출하게 하였고, 3자간 차이가 있을 경우 토론을 거쳐 정책오류의 내용들을 최종 결정하여 유형별로 확정하였다(〈표 12〉 참조).<sup>5)</sup>

## IV. 분석 결과

### 1. 서울시 지방공기업인 서울시설공단의 자체감사결과 내용적 특성

서울시설공단의 자체감사기구가 2016년에서 2018년 동안 수행한 자체감사 유형별(즉, 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사)<sup>6)</sup>보고서 총 62개를 검토 및 분석한 결과, 감사결과의 횟수, 처분요구 등의 현황 및 특성이 확인되었다(〈표 3〉 참조).

4) 분류요원간의 신뢰도를 측정하는 방법은 일반적인 신뢰도 계수(coefficient of reliability: CR)를 사용하였는데 그 수식은 다음과 같다(Riffe et al. 2001):

$$\text{신뢰도 계수(CR)} = \frac{3M}{N1 + N2 + N3}$$

\* M: 3명의 분류요원들이 합의한 분류유형의 수

\* N1, N2, N3: 각 분류요원이 각자 결정한 분류유형의 수

이 경우 62개 감사보고서의 내용을 분석하여 16개의 반복지적 분류기준에 따라 3명의 분류요원이 유형에 따라 적합하게 확정된 반복지적 건수들의 총 개수는 1,909개이고(〈표 5〉 참조), 3자 토론을 통해 합의된 반복지적 건수는 607개로, 이에 신뢰도 계수는 0.954(=3×607/1,909)로 산출되어, 일반적인 신뢰도 수준인 최소 80%(Riffe et al., 2001)를 상회하고 있어 신뢰도는 검증된 것으로 판정되었다.

5) 이 경우 역시 62개 감사보고서의 내용을 분석하여 19개의 정책오류 분류기준에 따라 3명의 분류요원이 유형에 따라 확정된 정책오류 건수들의 총 개수는 3,865개이고(〈표 12〉 참조), 3자 토론을 통해 합의된 정책오류 건수는 1,120개로, 이에 신뢰도 계수는 0.869(=3×1,120/3,865)로 산출되어, 역시 일반적인 신뢰도 수준인 최소 80%를 상회하고 있어 신뢰도는 검증된 것으로 판정되었다.

6) 서울시설공단 감사규정 제4조에 의하면, 자체감사는 종합감사(감사대상 부서의 주기능·주입무 및 조직·인사·예산 등 업무전반의 적법성·타당성 등을 점검하기 위해 정기적으로 실시하는 감사), 특정감사(특정한 업무·사업·자금 등에 대하여 문제점을 파악하여 원인과 책임소재를 규명하고 개선대책을 마련하기 위해 실시하는 감사), 재무감사(예산의 운용실태 및 회계처리의 적격성 여부 등에 대한 검토와 확인을 위주로 실시하는 감사), 성과감사(특정한 정책·사업·조직·기능 등에 대한 경제성·능률성·효과성의 분석과 평가를 위주로 실시하는 감사), 복무감사(공단 임직원의 복무의무위반, 비위사실, 근무실태 점검 등을 목적으로 실시하는 감사)로 구분할 수 있다.

〈표 3〉 서울시설공단 자체감사의 현황(2016-2018년)

감사유형	연도	실시횟수 <sup>7)</sup>	처분건수 <sup>8)</sup>			
			행정	재정	신분	합계
종합감사	2016	-	-	-	-	-
	2017	3	145	27	50	222
	2018	2	153	21	56	230
	소계	5	298	48	106	452
특정감사	2016	11	147	1	22	170
	2017	10	169	1	12	182
	2018	11	235	-	2	237
	소계	32	551	2	36	589
재무감사	2016	-	-	-	-	-
	2017	1	11	-	1	12
	2018	1	12	-	-	12
	소계	2	23	-	1	24
성과감사	2016	-	-	-	-	-
	2017	1	10	-	-	10
	2018	-	-	-	-	-
	소계	1	10	-	-	10
복무감사	2016	7	228	-	10	238
	2017	9	218	-	15	233
	2018	6	36	-	9	45
	소계	22	482	-	34	516
총계		62	1,364	50	177	1,591

자료: 서울시설공단 자체감사실의 감사보고서 자료(2016-2018년)

먼저, 3년간 자체감사 유형(즉, 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사)을 모두 종합한 감사실시 횟수는 총 62회로, 연평균 20.6건이다. 감사유형별로 살펴보면, 3년간 종합감사 5회, 특정감사 32회, 재무감사 2회, 성과감사 1회, 복무감사 22회가 실시되었다. 3년간 처분건수는 총 1,591건으로, 특정감사 589건, 복무 516건, 종합감사 452건, 재무 24건, 성과 10건으로 감사실시 횟수에 비례하여 특정 > 복무 > 종합 > 재무 > 성과감사 순으로 처분건수가 많이 나타났다. 서울시설공단 감사실의 실제 특정감사는 복무감사의 내용으로 실시되고 있었으며, 결과적으로 복무감사가 많이 실시(87%)되고 있었는데, 이는 서울시설공단의 사업관리 직원들의 책임의식 및 공공성이 상대적으로 많이 부족한 것으로 해석된다.

또한, 3년간 처분건수는 총 1,591건으로, 행정상 조치는 1,364건(85.7%), 신분상 조치는 177건

7) 자체감사 실시횟수 및 처분건수의 경우 서울시설공단에서 2016, 2017, 2018년 3년간 실시한 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사 등을 모두 합한 것임.

8) 처분건수에 대한 산출 범위는 행정적 처분은 시정, 주의, 개선, 권고, 통보, 부서경고(현지 시정은 제외)의 건수를 합한 수이며, 신분상 처분은 파면, 해임, 강등, 정직, 감봉, 견책, 경고, 불문경고, 주의의 건수를 합한 수임.

(11.1%), 재정상 조치는 50건(3.1%)으로 나타나, 처분유형이 행정상 > 신분상 > 재정상 조치 순으로 많이 발생하고 있었고, 이러한 패턴은 각 감사유형(특정-복무-종합-재무-성과감사) 내에서도 같은 성향을 보이고 있는 것으로 확인되었다.

그리고 3가지 처분유형에 따른 특성을 분석해 보면, 먼저 행정상 처분은 시정, 주의, 개선, 권고, 통보, 부서경고, 현지시정의 유형으로 이루어지고 있었는데, 3년 동안 제도개선의 시정 조치가 가장 많은 빈도를 보이고 있어 이는 서울시설공단의 다양한 제도개선이 매우 필요한 것으로 파악된다. 그리고 재정상 조치와 관련 특이할 만한 사항은 3년간 처분된 재정상 조치 50건의 경우는 종합감사(48건)와 특정감사(2건)에서 모두 발생한 반면, 막상 재무감사에서는 재정상 조치 건수가 1건도 없는 것으로 나타나고 있어, 이는 서울시설공단의 재무 및 회계검사에 있어서 전문성 및 체계성이 없는 것으로 해석된다. 특히, 신분상 처분으로는 파면, 해임, 강등, 정직, 감봉, 견책, 경고, 주의 조치가 이루어지고 있었는데, 신분상 처분 중 중징계는 19건으로 해임 7건, 정직 12건이 요구된 반면, 경징계 조치는 60건으로 감봉 20건, 견책 40건, 경고 127건, 주의 160건 등 287건이 요구되었다(〈표 4〉 참조). 상당한 수의 경고 및 주의 조치가 3년 연속 꾸준히 발생하고 있는 것은 주목할 만한데, 이는 시설관리 및 공사현장 등에서 상하 직원들 간 및 하위 직원들 간의 융합과 협조 및 공직자로서의 업무태도가 부족한 것으로 해석된다.

〈표 4〉 서울시설공단 자체감사의 신분상 처분 현황(2016-2018년)

구분	파면	해임	강등	정직	감봉	견책	경고	주의
2016	0	3	0	8	10	21	53	39
2017	0	0	0	3	5	13	39	67
2018	0	4	0	1	5	6	35	54
계	0	7	0	12	20	40	127	160

자료: 서울시설공단 자체감사실의 감사보고서 자료(2016-2018년)

## 2. 서울시설공단 자체감사결과의 반복지적사항의 유형화와 그 의미

서울시 지방공기업인 서울시설공단 감사실의 자체감사에서 2016년에서 2018년 사이 3년간 실시된 62개의 자체감사(종합감사 5개, 특정감사 32개, 재무감사 2개, 성과감사 1개, 복무감사 22개)를 분석하여 크게 16개의 지적 유형이 반복되고 있음이 규명되었다(〈표 5〉 참조).<sup>9)</sup> 이러한 반복지적 유형 중 ‘사업소 및 공사현장 등 관리·운영 미흡’, ‘근무규정 미준수’, ‘회계예산처리 부적절’이 가장 많이 반복되어 지적되고 있었는데, 이를 자세히 분석하면 다음과 같다.

첫째, 감사유형 전반에서 감사결과 지적유형 중 가장 많은 빈도를 나타낸 유형은 ‘사업소 및 공사현장 등 관리·운영 미흡’으로 총 1,140건(=종합감사 96건+특정감사 307건+성과감사 12건+복무

9) 2016-2018년 3년간 서울시설공단의 62개 자체감사보고서를 반복된 감사지적 유형별로 다시 분류한 결과, 감사지적 건수는 총 1,909건으로 재분류되었다. 참고로 같은 3년 동안의 공식적 감사처분 건수의 합계는 총 1,591건이었다(〈표 3〉 다시 참조). 지적유형에 따라 재분류한 건수가 증가한 것은 1개의 감사처분에는 여러 개의 지적유형이 동시에 있었기 때문이다.

감사 725건)인 59.72%에 달했다. 이는 시설운영 및 관리, 하자보수 및 설치, 환경미개선, 시민이용 불편 안전위험 방지 등에 대한 문제가 해소되지 않고 반복적으로 발생되고 있다는 것을 의미한다. 둘째, 감사결과 다음으로 많이 발생한 반복 지적 유형은 '근무규정 미준수'로 총 235건(=종합감사 22건+복무감사 213건)인 12.31%를 나타내고 있었다. 이는 영리업무 및 겸직 금지 의무위반, 복무 관리 소홀, 출퇴근 위반, 공가 사용 부적절 등에 대한 문제가 직원의 행태에서 반복적으로 발생하고 있음을 의미한다. 셋째, 그 다음으로 많은 빈도를 보이는 반복 감사지적유형은 '회계예산처리 부적절'로 총 197건(=종합감사 151건+특정감사 23건+재무감사 23건)인 10.32%를 차지하였다. 이는 법인카드 집행 부적절, 예산집행 절차 부적절, 예산과목 부적절, 제 수당 지급 부적절 등에 대한 문제가 해소되지 않은 채 반복적으로 발생하고 있음을 의미한다.

이를 정리하면, 시설관리의 잘못된 서울시민의 사회활동에 근본적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 시급한 대책이 요구되며, 근무 및 회계처리의 문제는 공적 자세가 없이 국민의 세금을 자기 돈 처럼 생각하는 일종의 부패행위로서 서울시설공단 전 차원에서 직원의 도덕성 및 공공성의 상실과 내부 관리체계의 재정비가 요구되는 심각한 상황이라 판단된다.

〈표 5〉 서울시설공단 자체감사의 반복지적 유형의 내용분석 결과(종합)(2016-2018년)  
(단위: 건수, 비율)

구분		반복지적유형	2016	2017	2018	합계
종합 감사	종합1	근무규정 미준수 (=복무1유형과 중복)	0	17	5	22 (1.15%)
	종합2	회계예산처리 부적절 (=특정9, 재무1유형과 중복)	0	62	89	151 (7.91%)
	종합3	사업소 및 공사현장 등 관리·운영 미흡 (=특정2, 성과1, 복무2유형과 중복)	0	36	60	96 (5.03%)
특정 감사	특정1	감사 등 이행실태 미흡	34	39	47	120 (6.29%)
	특정2	안전관리실태 미흡 (=종합3, 성과1, 복무2 유형과 중복)	130	56	121	307 (16.08%)
	특정3	민원처리 미흡	7	7	6	20 (1.05%)
	특정4	직원의 공공성 상실	5	11	3	19 (1.00%)
	특정5	관리자의 공공성 상실	3	12	7	22 (1.15%)
	특정6	인사관리 부적절	13	2	2	17 (0.89%)
	특정7	회계예산처리 부적절	15	8	0	23 (1.20%)
	특정8	소극행정 및 관행행정	120	0	0	120 (6.29%)
	특정9	장애인콜택시 관리체계 부실	8	5	6	19 (0.99%)
재무	재무1	회계예산처리 부적절	0	11	12	23

감사		(=종합2, 특정9유형과 중복)				(1.20%)
성과 감사	성과1	사업소 및 공사현장 등 관리·운영 미흡 (=종합3, 특정2, 복무2유형과 중복)	0	12	0	12 (0.63%)
복무 감사	복무1	근무규정 미준수 (=종합1유형과 중복)	67	98	48	213 (11.16%)
	복무2	사업소 및 공사현장 등 관리·운영 미흡 (=종합3, 특정2, 성과1유형과 중복)	214	402	109	725 (37.98%)
합계			608	773	509	1,909 (100%)

한편, 위 16개 반복지적 유형은 다시 63개 세부 지적 유형으로 반복되고 있음이 확인되었는데, 이를 복무감사-특정감사-재무감사-종합감사-성과감사 순으로 알아보고자 한다.

### 1) 복무감사 반복지적사항의 유형화

복무감사에서 반복적으로 지적되는 유형은 크게 3가지로 '근무규정 미준수', '사업소 및 공사현장 등 관리·운영 미흡', '청렴 위반'으로 확인되었고, 3가지 대분류 유형아래 모두 10가지 세부지적 유형이 규명되었다(〈표 6〉 참조). 이렇게 복무감사에서 반복하여 지적되고 있는 유형들은 모두 서울시설공단의 직원들이 책임의식, 의무, 청렴성 및 공공성의 상실이 심각함을 보여주고 있다.

〈표 6〉 서울시설공단 복무감사의 반복지적 유형

구분	반복지적 유형 (대분류 3)	세부반복지적 유형(소분류 10)
복무 감사	1. 근무규정 미준수	- 출퇴근 위반 - 업무(순찰·경비·미화 등) 수행 및 관리 미흡(방화보안점검부누락, 미화원업 무일지사전작성, 경비순찰일지1인작성·사전작성 등) - 복장 불량 - 행사(종무식 등) 편의시행 - 근무 중 도박·음주
	2. 사업소* 및 공사현장** 등 관리·운영 미흡	- 안전위험방치(펜스, 공사안내판, CCTV, 소화기 등 미설치·미수리·미교체, 제설자재 미확보·결빙미제거, 경비보안 불철저) - 시설하자(파손방치·미수리·미보강) - 환경미개선(쓰레기 방치 등) - 시민이용불편(화장실손소독제 등 미확인·미교체)
	3. 청렴위반	- 선물 및 향응 수수

\* 사업소: 본사, 월드컵경기장 등, 어린이대공원, 추모시설운영처, 상가종합방재센터, 지하도상가, 주차장, 터널, 도로시설처 및 도로관리처(전용도로, 터널, 지하차도, 고가 등), 도로환경처, 공동구관리처, 장애인콜택시운영처

\*\* 공사현장: 상수도공사, 가로등정비공사, 돌레길조성공사, 빗물펌프장신설공사, 도로구조개선공사 등

### 2) 특정감사 반복지적사항의 유형화

특정감사에서 반복적으로 지적되는 유형은 먼저 9가지 유형으로 분류되었는데, '감사 등 이행 실태 미흡', '안전관리실태 미흡', '민원처리 미흡', '직원의 공공성 상실', '관리자의 공공성 상실',

‘인사관리 부적절’, ‘회계예산처리 부적절’, ‘소극행정 및 관행행정’, ‘장애인콜택시 관리체계 부실’ 이었고, 8개 대분류 유형아래 모두 35개의 세부지적 유형을 분류할 수 있었다(〈표 7〉 참조). 이러한 특정감사의 반복지적 유형들은 서울시설공단의 직원들이 여전히 공공성이 부재함과 아울러, 예산 및 관리 체계의 제도적 미비 및 부실 문제가 상존하는 것으로 파악된다.

〈표 7〉 서울시설공단 특정감사의 반복지적 유형

구분	반복지적 유형(대분류 9)	세부반복지적 유형(소분류 35)
특정감사	1. 감사 등 이행실태 미흡	- 감사이행실태 미흡 - 일상감사이행실태 미흡 - 공무원행동강령이행실태 미흡
	2. 안전관리실태 미흡	- 안전위험방치 - 시설하자 - 환경미개선 - 시민이용불편
	3. 민원처리 미흡	- 행사소음관리미흡 - 주차권추첨관리미흡 - 자동차전용도로관리미흡(차선도색, 불법광고물, 포트홀, 시선유도봉 관련 미흡) - 장애인차량이용 및 운전원 관리 미흡
	4. 직원의 공공성 상실	- 직원간 불화다툼 - 음주 - 성희롱 및 성매매 - 교통사고 처리 미흡 - 기타(근무 중 텃밭경작 등)
	5. 관리자의 공공성 상실	- 소통부재 - 언어폭력 - 성추행 - 파벌조성 - 기타(강의미신고 등)
	6. 인사관리 부적절	- 인사규정 등 관리 및 체계 미흡 - 정보보완지침미준수 - 인사DB관리 부적절
	7. 회계예산처리 부적절	- 예산전용 부적절 - 예산처리 부적절(환수, 미지급, 과다지급, 중복지급 부적절 등) - 예산계약업무처리 부적절
	8. 소극행정 및 관행행정	- 보신적 무사안일(적당처리, 업무태만, 책임전가 및 비협조) - 형식적 무사안일(선례답습, 법규빙자, 탁상행정) - 권위적 무사안일(무책임성, 고압적 업무처리, 수동적 업무처리)
	9. 장애인콜택시 관리체계 부실	- 시스템 미흡(관리-운영의 이원화로 관리총괄 미흡, 업무연계 미흡) - 관리자의 전문적 관리부실(관리자의 전문성 미흡과 관리부담, 운전자 관리, 배차조정 등) - 운전자의 공적태도 부실(불친절, 교통사고대처안일, 출퇴근부당사용 등) - 장애인콜택시의 품질미흡 - 자동차보험계약 불철저



### 3) 재무감사 반복지적사항의 유형화

재무감사에서 반복적으로 지적되고 있는 유형은 크게 1가지로 ‘회계예산처리 부적절’ 행위이며, 이 아래 5가지의 세부반복지적 유형들이 분류되었다. 즉, 법인카드 집행 부적정, 예산집행 절차 부적정, 예산과목 부적정, 산출기초조사 부적정, 제 수당 지급 부적정이 반복되어 지적되고 있음이 분석되었다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 서울시설공단 재무감사의 반복지적 유형

구분	반복지적 유형(대분류 1)	세부반복지적 유형(소분류 5)
재무감사	1. 회계예산처리 부적절	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인카드 집행 부적정(카드 사용 후 전표 기재사항 누락, 기간 초과 지급 결의서 작성, 사적용도 개인포인트 적립 등)</li> <li>- 예산집행 절차 부적정(업무상 경비를 관행적으로 개인 현금 지출 후 소명 내용 없이 비용정산, 자재구매 지출 승인 부적정, 결재권한 미준수 등)</li> <li>- 예산과목 부적정(비품 구입, 차량 정비 후 적정 예산과목이 아닌 수선 유지비 사용 등)</li> <li>- 산출기초조사 부적정(가격산출조사서 작성일보다 3일 앞서 작성 및 결재, 일부 품목에 대한 최저가격 미적용 등)</li> <li>- 제 수당 지급 부적정(관련 수당 지급 내역 불일치, 일비초과 지급 부적정 등)</li> </ul>

이러한 회계 및 예산 사용과 관련된 문제들은 일반적인 공공감사에서도 빈번히 지적되고 있는 사항들로 우리나라의 정부 및 공공기관의 예산 관리 및 사용에서 여전히 심각한 문제로 범정부적인 해결책이 마련되어야 할 것으로 보이며, 서울시설공단 역시 재정시스템 자체는 물론 예산관리 체계의 개선이 필요하고, 또한 동시에 직원들의 예산처리 및 사용에 있어서 사적이익을 우선시 하는 심각한 부패의 모습을 근절하는데 지속적으로 노력해야 할 것으로 보인다.

### 4) 종합감사 반복지적사항의 유형화

종합감사에서 반복적으로 지적되고 있는 유형은 우선 크게 3가지로 ‘근무규정 미준수’, ‘회계예산처리 부적절’, ‘사업소 및 공사현장 등 관리·운영 미흡’으로 확인되었고, 이러한 대분류아래 총 10가지 세부지적 유형이 분류되었다(〈표 9〉 참고).

감사유형은 종합감사이나 복무감사, 재무감사 및 복무감사에서 도출된 같은 문제점들이 지속되고 있었는데, 서울시설공단 직원들은 업무 및 복무 행위에 있어서 여전히 공직자로서의 자세가 충분하지 않는 것으로 판단되며, 앞에서 분석했듯이 예산 및 재무관리 체계의 보완은 물론 직원들 전체의 예산 사용에 있어서 공적 책임을 재교육 등을 통해 체득화하게 할 필요가 있으며, 서울시민의 일상생활은 물론 생명과도 담보되는 각종 관리시설과 공사에 있어서 하자 제거와 안전 관리가 우선적으로 선행되어야 할 필요가 있는 것으로 자체감사에서 드러나고 있다.

〈표 9〉 서울시설공단 종합감사의 반복지적 유형

구분	반복지적 유형(대분류 3)	세부반복지적 유형(소분류 8)
종합 감사	1. 근무규정 미준수	- 영리업무 및 겸직금지 의무위반 - 복무관리 소홀(사회복무요원 및 공공근로자의 근무변경, 공가 사용 부적정 등)
	2. 회계예산처리 부적절	- 가족수당 부당수령 - 예산지급 부적정(위험수당, 소액경비 집행, 법인카드 집행, 회의비, 특급 식대 집행 부적정 등) - 예산 회계질서 문란 - 예산관련 업무처리 부적정(지연배상금 미부과, 용역검수 소홀, 선급금 보증보험증권 업무처리 소홀, 가격산출조사 부적정, 물품대금 지급처리 지연, 세입처리 및 정산업무 부적정 등)
	3. 사업소 및 공사현장 등 관리·운영 미흡	- 시설운영 및 관리 부적정(주차장 운영, 공영주차장 보험가입, 파복지급 관리 부적정 등) - 시설하자 보수 및 설치 부적정(하자기간 만료 전 최종 하자점검 미시행, 안내표지 부적정, 추락방지시설 미흡, 주차구획 관리 미흡, 무인정산기 설치 부적정 등) - 업무분장 부적정 - 정보 미제공(공단 홈페이지 내 공공자전거 정보 미제공 등)

5) 성과감사 반복지적사항의 유형화

성과감사에서 반복적으로 지적된 유형은 크게 1가지로 '시설관리 및 운영체계 미흡' 현상이며, 2가지 세부반복지적 유형으로 '시설관리 및 운영 미흡'과 '시설 홍보 및 운영 대책 방안 미흡'이 분류되었다(〈표 10〉 참조). 사실상 서울시설공단 감사실이 수행한 성과감사는 합법성감사에 해당하며 그것도 복무감사나 종합감사에서 대상으로 했던 사업소 및 공사현장 등의 관리 및 운영에 대한 문제점을 관련 법규에의 불합치 여부를 따져 처분요구를 하고 있었다. 여전히 시민생활과 관련된 시설관리의 문제가 반복되고 있음을 알 수 있으며, 성과감사 본연의 사업성과에 대한 분석을 시도하는 감사제도의 변화도 필요해 보인다.

〈표 10〉 서울시설공단 성과감사의 반복지적 유형

구분	반복지적 유형(대분류 1)	세부반복지적 유형(소분류 2)
성과감사	1. 사업소 및 공사현장 등 관리·운영 미흡	- 시설 관리 및 운영 미흡(대관업무처리 미흡, 다목적실 관리 및 운영 미흡, 부설주차장 운영 부적정 등) - 시설 홍보 및 운영 대책 방안 미흡(수익시설 유찰방지방안 미흡, 실정 대비 시 세입 목표 과다, 적극적인 홍보노력 미흡 등)

3. 서울시설공단 자체감사의 반복지적 유형의 직접적 원인으로서는 정책오류의 유형 분석

앞에서 분석한 서울시설공단의 자체감사에서 반복되는 지적 유형들을 발생시키는 1차적 원인

들을 규명하기 위하여 19개의 정책오류 분류기준(〈표 11〉 참조)에 따라 서울시설공단의 감사보고서 62개의 내용을 분석한 결과, 서울시설공단이 수행하는 사업들의 정책과정(policy cycle)인 ‘정책설계-정책집행-정책결과’의 3개 범주에서 발생하는 19개의 ‘정책오류(policy error)’ 유형을 확인할 수 있었는데(〈표 12〉 참조), 이에 정책과정별 구체적인 정책오류의 분석 내용을 전개함과 아울러, 그러한 오류 유형별 문제 해소를 위한 개선 방향도 부분적으로 전개하면 다음과 같다.

〈표 11〉 서울시설공단 자체감사보고서의 내용분석을 통한 정책과정별 정책오류의 유형

범주	정책오류의 유형	정책오류의 내용과 사례
정책 설계 오류	정책문제 및 정책목표의 공유 오류	정책문제 및 정책목표에 대한 분석 및 이해가 부정확, 비체계적 및 미흡하며 공유가 원활하지 않는 경우
	비인과적 정책설계	원인과 결과, 목표와 수단 상호관계(현재 및 미래), 우선순위가 제대로 연계되거나 파악되지 않은 채 정책내용 및 집행체계가 설계 되고 마련된 경우
	불충분하거나 잘못된 자원 확보	정책을 추진하는데 필요한 자원(예산, 인력, 장비 및 기술 등)이 확보되어 있지 않거나, 확보될 계획도 마련되어 있지 않거나, 특정 분야 및 조직 등에만 치우쳐 배정되는 등 자원배분에 문제가 있는 경우
	왜곡된 의사전달체계	전달자(정책결정자 및 정책집행자)가 필요한 정책 정보 및 데이터를 전혀 제공 및 전달하지 않거나, 전달하더라도 정보의 질과 양을 누락 또는 변경시켜 전달하거나, 불명확하고 비일관적으로 전달하거나, 한 번에 너무 많은 메시지를 전달하는 경우 수용자의 의도적 및 비의도적인 잘못된 해석
	극단적으로 획일적 또는 복잡한 집행체계	집행추진체계가 너무 획일적이고 단순하거나, 반대로 너무 복잡하여 제3자의 객관적 진단 및 점검 등이 결여되어 예상되는 문제를 사전에 제거하지 못하는 경우
정책 집행 오류	법규의 미준수 및 불일치	법규(지침 및 기준, 집행절차 등 포함)를 준수 및 이행하지 않거나 마련하지 않아 사업의 목적에 해를 끼치거나 예산 낭비 등의 비효율을 가져오는 경우
	집행절차의 미이행 및 형식적 적용	집행절차를 미이행 하거나 제대로 준수하지 않는 경우
	비전문성	집행주체가 수행하는 업무의 전문적 내용 및 기술 등을 충분히 확보하지 못한 경우
	비도덕성	집행주체가 정책집행에 대해서 비도덕적 및 부정적 처리나 사적인의 추구로 인해 부당한 결과를 추구하는 경우
	회계운용 부적정 및 불필요한 예산지출	회계 업무를 부당하게 처리하거나, 불필요한 예산 지출 및 예산외 사업으로 인해 부채를 증가시키는 경우
	불충분하고 비신뢰적인 정보공유	정보공유 자체를 방해 및 꺼리거나, 신뢰성이 낮은 정보를 제공하거나, 데이터의 중복활용으로 유리한 평가 도출 등의 경우
	비협조 및 합의조정 어려움	자기조직 중심의 관료규범이나 할거주의로 관련 조직 및 이해관계자들과 비협조 및 합의조정이 잘 안 되는 경우
	의도적 집행의 지연 및 연기	집행에 필요한 행동 및 조치를 의도적으로 천천히 진척시키거나 연기하는 경우
	정책목표 및 수단의 임의변경	정책목표 및 정책내용 자체를 임의로 변경 또는 수정하거나, 정책수단 및 절차를 임의로 변경 또는 수정해서 집행하는 경우
	부집행(non-implementation)	정책지시 및 명령을 받았으나 집행자가 이를 무시하고 집행을 전혀 하지 않거나 핵심적 내용을 집행하지 않는 경우
	불응(non-compliance)	정책집행과정에서 요구되는 행동규정 및 지시 등에 대해서 정책집행자나 정책대상자가 일치되지 않게 행동하는 경우

정책 결과 오류	목표의 미달성, 왜곡된 목표도출	당초 목표의 부당한 미달성, 목표가 왜곡 및 변질되어 달성된 경우
	개선, 시정조치 및 환류의 미흡	필요한 개선 내용이나 요구된 시정조치를 제대로 이행하지 않거나, 관련된 다른 정책들이나 같은 정책의 다음 기간에 필요한 연속성을 확보하기 위한 내용이 제대로 환류되지 않는 경우
	감사지적사항의 반복성 및 해결 미흡	계약업무와 관련된 각종오류들(의 반복)에 대한 조직차원 및 관할 구역 차원의 대비책 및 교육훈련 미흡

### 1) 정책설계 부문의 오류 분석

서울시설공단이 관리 사업들을 기획하는 첫 단계인 정책설계(policy design)부문에 있어서 발생하고 있는 정책오류들은 정책문제 및 정책목표의 공유오류, 비인과적 정책설계, 불충분하거나 잘못된 자원 확보, 왜곡된 의사전달체계, 획일적이고 단순화된 집행체계 등 5개의 유형이 규명되었고, 3년간 서울시설공단 감사실의 자체감사에서는 그러한 정책오류들이 서울시설공단의 정책설계 단계에서 14건이 발생하고 있었는데(〈표 12〉 참조), 이러한 정책설계 단계의 오류들은 자체감사에서 반복되어 지적되고 감사사항들 즉 반복지적 유형들의 원인으로 추정된다.

이러한 정책설계의 오류유형 중에는 ‘불충분하거나 잘못된 자원 확보’와 관련된 실제 반복 감사지적은 가장 많은 7건이 발생하였는데, 이러한 오류유형이 야기시킨 구체적인 감사 지적의 실례로는 “청계천 판잣집 지붕 보수계획을 수립하면서 표준품셈을 따르지 않고 견적서만으로 공사예산을 판단하여 충분한 재정 및 자원 확보의 미비(2018년 종합감사)” 등이 있다. 이는 서울시설공단이 관련 사업을 추진하는데 필요한 자원(예산, 인력, 장비 및 기술 등)이 확보되어 있지 않거나, 확보될 계획도 마련되어 있지 않거나, 또는 특정 분야 및 조직 등에만 치우쳐 자원이 배정되는 등 자원배분에 문제가 있음으로 인해 감사실의 자체감사를 통해 그러한 지적사항들이 반복적으로 나타나고 있음을 보여준다. 이는 서울시설공단 같은 공공기관이 새로운 정치적, 사회적 문제로 인하여 갑자기 생기는 요구에 대응해야 하는 경우 자원 확보 및 배정이 더욱 어려운 상황이 되겠지만, 그렇지 않은 일상적인 상황 하에서도 예산과 인력이 충분히 확보되지 않은 상황에서 사업 및 업무가 추진되는 사례가 있다는 것을 의미한다.

또 다른 정책설계의 오류 유형으로는 ‘비인과적 정책설계’와 관련된 감사지적은 6건이 발생하고 있었다. 이러한 오류가 발생시키는 감사 실례로는 “운동부운영규정에 자체심기능에 대한 별도의 조항이나 명시가 전혀 없어 운동부 선발에서 부정 선출 등의 부패행위 발생(2017년 종합감사)” 등이 있다. 이는 원인과 결과, 목표와 수단의 상호관계(현재 및 미래), 우선순위가 제대로 연계되거나 파악되지 않은 채 정책내용 및 집행체계가 설계되고 마련되고 있음으로 해서 서울시설공단의 감사실이 지적하고 있는 처분요구들이 반복되고 있음을 의미한다.

### 2) 정책집행 부문의 오류 분석

서울시설공단의 정책집행(policy implementation) 부문에 있어 발생하고 있는 오류 유형들은 법규의 미준수 및 불일치, 집행절차의 미이행 및 형식적 적용, 비전문성, 비도덕성, 회계운용 부적정

및 불필요한 예산지출, 불충분하고 비신뢰적인 정보공유, 비협조 및 합의 조정의 어려움, 의도적 집행의 지연·연기, 정책목표 및 수단의 임의변경, 부집행, 불응 등 11개가 확인되었고, 3년간 서울 시설공단 감사실의 자체감사에서는 그러한 정책집행 오류들이 2,671건 나타났다. 역시 이러한 정책집행 단계의 오류들 또한 자체감사에서 반복되어 지적되고 있는 유형들의 원인으로 추정된다.

이 중 가장 많이 발생한 정책집행 오류 유형은 ‘법규의 미준수 및 불일치’로 이와 관련된 반복 감사지적 건수는 1,858건이나 되어 전체 집행오류의 70%에 육박하였다. 이러한 집행오류가 야기시킨 감사 실례로는 “청사 자동제어 유지보수 용역 원가 산출시에는 ‘엔지니어링 사업대가 지침’의 관련 기준을 적용하여 이윤 항목을 계상하지 않아야 함에도 원가계산에 이윤을 반영함으로써 용역비의 산출 미흡(2017년 종합감사)” 등이 있다. 이는 관련 법규(지침 및 기준, 집행절차 등)를 제대로 준수 및 이행하지 않거나 마련하지 않아 감사가 지적하고 있는 관련 사업들의 목적에 해를 끼치거나 예산 낭비 등의 비효율이 발생하고 있음을 의미한다. 그런데 이는 합법성(compliance on law)을 중심으로 파악하는 현행 감사제도의 장점이자 동시에 한계를 드러낸 것으로 보인다. 합법성 위주의 감사내용과 전개는 법규의 기준, 집행절차 등을 강조하여 절차적 합리성을 달성함으로써 업무성과를 늘리는 것도 사실이지만, 불확실한 환경에서 펼쳐지는 많은 사회문제 해결을 위해서는 유연한 법규 적용이 필요할 상황이 많아짐에도 불구하고 엄격한 법규 적용을 함으로써 환경과 법규 간의 긴장관계로 인하여 법규를 미준수하거나 불일치되는 경우가 발생하고 있다고 판단된다.

주목할 만한 또 다른 정책집행 오류의 유형은 ‘집행절차의 미이행 및 형식적 적용’으로 369건의 지적건수가 발생하고 있었다. 이러한 집행오류가 야기시키는 감사 실례로는 “담당부서는 건물 유지보수업체로 하여금 장애발생 및 원인분석 보고서를 작성하도록 지도하지 않고, 장애처리 지체 상급 이행을 위한 장애조치시간 관리를 절차대로 이행하지 않음(2017년 종합감사)” 등이 있다. 이는 마련된 집행절차를 관련 부서가 미이행 하거나 제대로 준수하지 않아 감사가 지적하게 된 문제점들이 발생하고 있을 의미한다. 이는 서울시설공단이 마련된 제도와 조직인의 행태가 서로 부합하지 않는다고 볼 수 있다. 구성원이 원하는 것은 따로 있거나 구성원이 해당 법적용을 적용하기 어려울 경우, 마음속으로는 새로운 제도를 수용하지 않으면서, 실제로는 제도를 형식적으로 운영하는 분리행위(decoupling)현상(김윤호, 2016)이 지속적으로 발생할 수가 있다.

〈표 12〉 서울시설공단의 정책오류의 내용분석 결과(종합) (2016~2018년)

(단위: 건수)

구분	정책오류 유형	자체감사 유형					합계
		종합	특정	재무	성과	복무	
정책 설계	정책문제 및 정책목표의 공유오류	1	0	0	0	0	1
	비인과적 정책설계(계획미수립 등)	5	1	0	0	0	6
	불충분하거나 잘못된 자원 확보	5	1	0	1	0	7
	왜곡된 의사전달체계	1	0	0	0	0	1
	극단적으로 획일적이거나 복잡한 집행체계	1	0	0	0	0	1
	(소계)	(13)	(2)	(0)	(1)	(0)	(16)

정책 집행	법규의 미준수 및 불일치	300	592	23	12	931	1,858
	집행절차의 미이행 및 형식적 적용	168	122	19	6	54	369
	비전문성	12	1	2	0	6	21
	비도덕성	9	50	1	0	169	229
	회계운용 부적정, 불필요한 예산지출	133	13	11	1	0	158
	불충분하고 비신뢰적인 정보공유	1	0	1	1	0	3
	비협조 및 합의조정외의 어려움	0	2	0	0	0	2
	의도적인 집행의 지연 및 연기	9	3	1	0	1	14
	정책목표 및 수단의 임의변경	8	1	0	0	0	9
	부집행 (non-implementation)	2	0	0	0	0	2
	불응 (non-compliance)	0	0	0	0	6	6
(소계)	(642)	(784)	(58)	(20)	(1,167)	(2,671)	
정책 결과	목표의 미달성, 왜곡된 목표도출	3	0	0	1	0	4
	개선, 시정조치 및 환류의 미흡	11	378	0	1	704	1,094
	감사지적사항의 반복성 및 해결 미흡	16	58	0	1	5	80
	(소계)	(30)	(436)	(0)	(3)	(709)	(1,178)
합계		685	1,222	58	24	1,876	3,865

### 3) 정책결과 부문의 오류 분석

서울시설공단의 정책결과(policy result) 부문에서 나타나고 있는 오류의 유형은 목표의 미달성·왜곡된 목표도출, 개선·시정조치 및 환류의 미흡, 감사지적사항의 반복성·해결 미흡 등 3개의 유형이었고, 3년간 서울시설공단의 자체감사에서 그러한 오류들이 1,178건이 실제 발생한 것으로 분석되었다. 이러한 정책결과 단계의 오류들 또한 서울시설공단 자체감사에서 반복되어 지적되는 유형들의 원인으로 추정된다.

이 중 가장 많은 빈도를 나타낸 정책결과의 오류유형은 '개선·시정조치 및 환류의 미흡'으로 이와 관련된 감사지적은 1,094건이나 되었다. 이러한 오류가 야기시킨 감사 실례로는 "이전 감사에서 어린이대공원 동물원 사육사 인력운영 제도개선을 요구하였고, 어린이대공원 동물약품 관리와 서울월드컵경기장 기념품 관리의 철저를 요구하였으나 미이행을 하고 있거나 사후관리가 미흡한 것으로 확인(2016년 종합감사)" 등이 있다. 이는 감사기구가 지적한 필요한 개선 내용이나 요구한 시정조치를 서울시설공단 관련 부서 및 직원들이 제대로 이행하지 않거나, 관련된 사업의 다음 기간에 필요한 연속성을 확보하기 위한 내용을 제대로 환류하지 않음으로써 자체감사가 지적하고 있는 문제점 및 처분요구들이 반복하여 발생하고 있음을 의미한다.

이는 조직 스스로 본인들의 허물을 밖으로 드러내는 것에 여전히 꺼리며, 적극적으로 잘못된 부문을 고치려거나 바꾸려는 시도를 원하지 않는다는 것을 알 수 있는 대목이다. 더욱이 승진 시 무결점에 대한 선호, 실패를 인정하지 않는 문화, 학습이 제대로 이루어지지 않는 현실 등으로 인하여 조직 차원에서 개선 및 시정조치, 환류를 중요시할 동기부여가 되지 않는 것으로 보인다.

#### 4. 서울시설공단 자체감사의 반복지적 유형에 대한 근본적 원인으로 조직관리적 요소 분석

서울시설공단의 자체감사에서 반복되어 지적되고 있는 유형들을 발생시키는 근본적 원인들을 조직관리적 국면에서 규명할 수 있었다.

먼저, 개인적 측면이다. 감사행위에서 발견되는 감사지적사항의 근본적 원인은 개인적 요인이라고 할 수 있을 것이다. 해당 구성원의 의도적 혹은 비의도적 행위에 따라 달라질 수 있겠지만 관련법을 준수하겠다는 의지와 업무처리 능력의 차이 등에 따라 감사지적사항은 발생할 수도, 혹은 발생하지 않을 수도 있을 것이기 때문이다(유종해, 1992: 17). 특히, 서울시설공단의 자체감사에서 반복적으로 지적되고 있는 법규의 미준수 및 불일치, 근무규정 미준수, 회계예산처리 부적절 등의 문제들은 서울시설공단의 공직자로서 가져야 할 사명감, 애국심, 책임의식이 명확하게 내재화되거나 훈련되어 있지 않기 때문에 발생하고 있었다.

둘째, 제도적 측면이다. 서울시장 같은 지방자치단체장의 경우 정치적 비난에 매우 민감할 수밖에 없기 때문에 지방자치단체가 직접 처리하기 힘든 업무 또는 자원 확보가 용이하지 않은 업무, 긴급하게 대응해야 하는 업무 등을 서울시설공단인 지방공기업에게 위탁해서 수행하게 하는 상황에서 서울시로부터의 자원 배분과 사업 운영에 필요한 준비 시간이 마련되지 않았다. 따라서 위탁을 받은 지방공기업인 서울시설공단 입장에서 사업을 기획하고 추진하는 과정에서 불충분하거나 잘못된 자원 확보는 물론 사업관리운영체계가 미흡하게 구성되고 있었다.

셋째, 관리적 측면이다. 실무담당자에 대한 1차적인 통제장치로서 중요한 것은 관리자의 지도와 감독이라고 할 수 있는데, 관리자의 내부통제 약화가 있을 때 상당수의 감사지적사항이 발생한다(유승현, 2010). 서울시설공단에서 발생하고 있는 정책오류 유형들 중에 특히 집행절차의 미이행 및 형식적 적용, 개선·시정조치 및 환류의 미흡 등은 직접적인 관리자 수준에서 통제와 감독이 구조적이고 체계적으로 이루어지지 못하고 있기에 발생한 문제들이다.

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 서울지역사회와 서울시민들에게 다양한 공공서비스를 직접적으로 제공하고 있는 서울시 지방공기업인 서울시설공단의 경우에 주목하여 그 기관의 기능 확대에 의해 많은 사업과 정책을 추진하는 과정에서 기관 및 사업이 원하는 공적 방향에서 어그러짐이나 불협화음이 있을 수밖에 없다는 전제 하에, 해당 공공기관의 자체감사보고서를 통하여 그러한 문제점들이 서울시설공단의 실제에서 어떠한 특색과 유형으로 발생하고 있는지를 규명하였고, 관련 정책오류와 원인 해소의 탐색을 시도하였다. 먼저, 서울시설공단 자체감사에서 반복되고 있는 감사지적의 유형을 규명하여 그것들을 중심으로 감사보고서를 내용분석을 통해 검토한 결과, 서울시 지방공기업에서는 ‘시설관리 운영체계 미흡’(시설운영 및 관리, 하자보수 및 설치, 환경미개선, 시민이용불편 안전

위험 방지 등), '근무규정 미준수'(영리업무 및 겸직 금지 의무위반, 복무관리 소홀, 출퇴근 위반, 공가 사용 부적정 등), '회계예산처리 부적절'(법인카드 집행 부적정, 예산집행 절차 부적정, 예산 과목 부적정, 제 수당 지급 부적정)의 문제가 지속적으로 발생하고 있었음이 확인되었다.

다음으로 서울시설공단의 자체감사에서 반복 지적되고 있는 유형들의 직접적 원인으로 추정되는 정책오류들을 정책과정적 시각에서 추론하여 재분류한 결과, 서울시설공단의 정책설계 부문에서는 '불충분하거나 잘못된 자원 확보'와 '비인과적 정책설계'의 문제가 주로 발생하고 있었는데, 이는 서울시설공단이 관련 사업을 추진하는데 필요한 자원이 확보되어 있지 않거나, 확보될 계획도 마련되어 있지 않거나, 특정 분야 및 조직에만 치우쳐 배정되는 등 자원배분에 문제가 있을 수 있음을 알 수 있었다. 해당 공기업의 정책집행 부문에서는 '법규의 미준수 및 불일치'와 '집행절차의 미이행 및 형식적 적용' 등이 심각한 문제로 발생되고 있었는데, 이는 서울시설공단 관련 부서 및 직원들이 해당 법규를 제대로 준수 및 이행하지 않거나 마련하지 않아 감사가 지적하고 있는 관련 사업들의 목적에 해를 끼치거나 예산 낭비 등의 비효율이 발생하고 있는 동시에, 관련 부서가 마련된 집행절차를 미이행 하거나 제대로 준수하지 않는 것을 알려주는 심각한 대목이라고 할 수 있다. 또한, 서울시설공단의 정책결과 부문에서는 '개선·시정조치 및 환류의 미흡'이 문제점으로 나타나고 있었는데, 이는 서울시설공단의 부서 및 직원들이 필요한 개선 내용이나 요구된 시정조치를 제대로 이행하지 않거나, 관련된 정책의 다음 기간에 필요한 연속성을 확보하기 위한 내용을 환류하지 않는 문제점을 드러내고 있다고 판단된다.

또한, 서울시설공단의 자체감사에서 반복되어 지적되고 있는 유형들을 발생시키는 근본적 원인들을 조직관리적 국면에서 탐색하였는데, 반복적으로 지적되고 있는 법규의 미준수 및 불일치, 근무규정 미준수, 회계예산처리 부적절 등의 문제들은 서울시설공단의 직원들 개인이 가져야 할 공공성과 책임의식이 명확하게 내재화되거나 훈련되어 있지 않기 때문에 발생하고 있는 것으로 분석되었고, 서울시설공단의 불충분한 계획과 집행의 문제는 서울시와 서울시설공단 간의 자원 배분과 사업관리운영체계가 제도적으로 확충되어 있지 못하고 있는 것에 기인하고 있었으며, 서울시설공단의 관리체계에 있어서 통제와 감독이 구조적으로 체계화되어 있지 못하여 집행절차의 미이행 및 형식적 적용, 개선·시정조치 및 환류의 미흡 등의 문제가 지속적으로 발생하고 있었음을 판단할 수 있었다.

따라서 유형화된 감사지적사항과 관련된 정책오류의 해소 대안을 위해서 다음과 같은 제도적 개선안을 제언한다. 첫째, 법규의 미준수 및 불일치, 근무규정 미준수, 회계예산처리 부적절 등의 감사지적사항의 문제점들을 해소하기 위해서는 우선 서울시설공단의 모든 직원들에서 공공성 및 책임의식을 명확히 하는 내부 문화의 조성이 필요한데, 이를 위해 구체적인 청렴 및 반부패와 관련된 교육 및 훈련제도를 체계적으로 정비할 필요가 있다. 그리고 서울시설공단은 지방공기업으로서 서울지역의 주민들의 요구를 지속적으로 분석하여 대처할 필요가 있으며, 다양한 양질의 공공서비스를 서울지역에 생산 및 제공할 수 있도록 서울시설공단의 구성원들에게 구체적인 업무처리 능력의 향상을 위한 실질적 직무교육, 법령 교육 등을 체계적으로 마련해주는 것이 필요하다. 둘째, 상급기관이 서울시와 직접적 수행기관인 서울시설공단 간의 자원배분과 관련된 협력체계의



가동이 중요하다. 감사결과 지적된 내용들은 일상적인 업무들과 관련된 것 이외에도 지역사회에서 시시각각 발생하는 요구 및 문제에 대응하는 과정에서 발생하는 것이 있을 수 있음을 고려하여 자원 동원과 자원관리 계획 및 체계구성 등에 대해서 서울시설공단 자체의 역할로만 방치해서는 안 된다. 따라서 자치단체장인 서울시장이 주도하여 공기업인 서울시설공단의 기관장 간의 적극적인 자원배분의 조정과 협력을 구현하는 제도적 장치의 개선이 필요하다. 셋째, 서울시설공단의 정책과정상의 문제로 정책형성의 과정을 생략하여 집행이 먼저 되고, 그 집행을 정당화하는 결정과정 등이 나중에 일어나는 등 앞뒤 선후가 충분히 정리되지 않은 채 진행되고 있는 심각성을 해소하기 위해서는 일종의 답안지인 정책설계가 제대로 이루어 질 수 있도록 정책설계의 체계 및 역량을 마련해야 할 것으로 본다. 넷째, 집행절차의 미이행 및 형식적 적용 등의 문제가 발생하지 않도록, 이미 마련된 절차적 제도와 실제 행태가 맞지 않아서 집행과정에서 직원들이 제대로 수용하지 않거나 적용하지 않는 유형들을 조사하여 제도와 현실을 일치시키는 노력이 필요하다. 다섯째, 개선 및 시정조치, 환류를 중요시하는 동기부여를 내재화하기 위해서는 불합리한 지도와 감독체제를 보완하여 확인·점검 등의 통제활동이 적극적으로 이루어질 수 있는 관리적 기반도 제도적으로 조성할 필요가 있으며, 이와 아울러 관련 상벌제도(예. 비리 무관용 등)를 재정비하면서, 적극적인 행정 문화의 조성을 위한 관련 제도(즉, 적극행정면책제도)의 과감한 적용과 관련 교육 및 훈련 제도를 마련하고, 개선 및 환류의 효과를 이끄는 부서 및 직원에 대한 긍정적인 인센티브 방안 등을 고려할 필요가 있어 보인다. 마지막으로, 서울시설공단의 감사당국은 현행 보편적인 합법성 감사(compliance audit)의 기능을 유지하면서도 법규의 적용을 무시하지 않는 선에서 서울시민사회를 위한 사업 등의 성과를 분석하고 평가하여, 서울지역사회에 내재되고 만연되어 있는 공공문제와 그 원인들을 해소하는 근본적인 성과감사(performance audit)의 구상과 적용을 시도해 볼 것을 기대해 본다.

이상에서 본 연구가 양적 연구를 위한 교두보와 질적 연구의 심화를 위한 탐색적 연구로서 앞에서 제시한 다양한 분석 결과와 시사점을 가지는 장점을 가지지만, 향후 감사자료에 대한 접근을 확대하여 감사지적사항의 유형화를 좀 더 체계화하고 관련 원인에 대한 분석을 좀 더 현실화하는 노력이 요구된다고 하겠다.

## 참고문헌

- 감사원. (2019). 「적극행정 활성화 장애요인 분석」. 감사연구원 연구보고서.
- 감사원. (2018). 「적극행정면책사례집」. 서울: 감사원.
- 감사원. (2014). 「지방공기업 전반적인 경영과 연계」.
- 감사원. (2011). 「감사결과보고서: 지방공기업 개발사업 추진실태」.
- 감사연구원. (2011). 미국·영국의 부적정 지출 관리체계 비교. 「Executive Report」. 2011-02.
- 감사연구원. (2009). 사회복지 관련 비리에 대한 주요 선진국의 접근방법 비교. 「Executive Report」.

2009-05.

- 김동환. (1991). 「환류에 의한 조직의 문제해결」. 고려대학교 일반대학원 행정학과 박사학위논문.
- 김성태. (2005). 국내 내용분석 연구의 방법론에 대한 고찰 및 제언. 「커뮤니케이션 이론」, 1(2): 39-67.
- 김영평. (2008). 정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리. 「행정논총」, 46(3): 1-33.
- 김영평. (1982). 정책오차 수정에 대한 정당성. 「한국행정학보」, 16: 209-224.
- 김윤호. (2016). 분리행위 (decoupling)의 비판적 고찰: 원전비리 사건을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(1): 235-263.
- 김현성. (2002). 행정정보 공동활용의 한계와 활성화 방안: 대리인 이론분석. 「한국거버넌스학회보」, 12(1): 49-73.
- 김형관·이은구·손희권. (2001). 「교육행정감사제도 효율화 방안 연구」. 교육인적자원부 교육정책 연구 2001-일-09.
- 나기산. (1990a). 행정오진의 진단 및 시정에 있어서 행정기관의 역할. 「한국행정학보」, 24(1): 277-315.
- 나기산. (1990b). Cybernetics와 정책오류. 「국방연구」, 33(2): 137-155.
- 류춘호. (2005). 공공감사와 감사위협에 관한 연구. 「감사논집」, 10: 36-69.
- 류춘호. (2013). 지방정부의 출자·출연기관 운영 실태와 공공감사 접근전략. 한국행정학회 학술발표논문집. 877-905.
- 박미옥. (2010). 저출산 시대에 한국 보육정책의 실태분석. 「한국정책분석평가학회보」, 20(1): 55-89.
- 박서정·문성암. (2010). 예산집행과정의 행태에 관한 연구. 「한국행정논집」, 22(4): 1091-1108.
- 박승주·이석민. (2013). 시장형 노인일자리아사업의 성과에 영향을 미치는 생성적 인과관계 탐색. 「한국행정학보」, 47(4): 369-394.
- 변기용. (2015). 의학전문대학원 정책 과정에서 정책오차와 정책오차 수정 제약요인 분석: '정책오차 수정실패의 제도화' 현상을 중심으로. 「교육행정학연구」, 33(2): 289-318.
- 배점모. (1995). 「해운조직에 있어서 정책불응의 원인에 관한 연구」. 고려대학교 일반대학원 행정학과 박사학위논문.
- 서상희. (2006). 연구책임자의 역할과 연구수행 상의 도덕성. 「과학기술정책」, 157: 22-27.
- 성용락. (2013). 공공감사 제도의 새로운 이해: 공공감사의 이론과 실무. 서울: 석탑출판.
- 송건섭. (2002). 지방자치단체 자체감사의 감사준거와 방향. 「한국사회와 행정연구」, 13(3): 185-206.
- 송하진·김영평. (2006). 「정책성공과 실패의 대위법」. 서울: 나남출판사.
- 서울연구원. (2017). 「서울시 공공기관 경영평가제도 개선방안」.
- 서울시설공단. 「자체감사결과보고서(2016-2018)」.
- 서울시설공단. (2018a). 「2018년 주요업무계획」.
- 서울시설공단. (2018b). 「서울시설공단 정관」.
- 심광호. (2008). 한국의 공공감사론(公共監査論)정립을 위한 小考. 「정부학연구」, 14(1): 103-137.
- 심광호·이철주. (2016). 「교육·학예 분야 감사발전방안 연구」. 전국 시도교육감협의회 연구보고서.
- 심준섭. (2004). 불확실성과 정책오차의 이중성: 신용카드사 규제정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(6): 131-153.
- 안형기·전영상. (2011). 환경규제정책 순응에 관한 주민 인식 구조 분석. 「정책분석평가학회보」,

21(2): 321-349.

- 양승일·신범순. (2006). 정책과정과 현실사이의 정책오차 분석: 보조연기자(extra)에 대한 사회보  
 험제도를 중심으로. 「정부학연구」, 12(1): 263-290.
- 유승현. (2010). 「지방자치단체 내부통제시스템 구축 및 운영방안」. 감사연구원 연구보고서.
- 유종해. (1992). 행정윤리와 부패. 「사회과학논집」23: 65-81.
- 유훈. (2007). 「정책집행론」. 서울: 대영문화사.
- 윤기웅·공동성. (2012). 지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 「한국행정학보」,  
 46(2): 265-291.
- 윤기웅·김진영·공동성. (2013). 민간에 대한 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. 「한국행정  
 학보」, 47(2): 189-218.
- 여은정·이영한. (2007). 지방공기업 회계 및 감사제도의 현황과 개선방향에 관한 연구. 「한국지방  
 재정논집」, 12(3): 145-174.
- 이상철·성도경. (2002). 지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건분석: 뉴거버넌스의 관점에서. 「한  
 국행정학보」, 36(4): 303-320.
- 이상호. (2005). 행정학 연구에서 사용된 내용분석법의 방법론 분석: 한국행정학보 게재논문  
 (1991-2005)의 사례. 「행정논총」, 45(2): 1-23.
- 이시원·정준금·민병익. (2011). 정책이해관계집단의 참여특성과 정책결정 소요시간. 「정책분석평  
 가학회보」, 21(3): 179-206.
- 이영균. (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 「한국정책과학학회보」, 8(3): 192-222.
- 이우권·이재은. (2014). 지방정부 자체감사기구 운영 실태와 대안. 「한국자치행정학보」, 28(3): 271-291.
- 조형석·김나영. (2011). 「감사결과 반복지적사항 해소대책 연구」. 감사연구원.
- 전형철. (2016). 감사결과 이행관리과 신설배경과 운영. 계간 「감사」봄호: 16-19.
- 정기섭·장인봉. (2008). 지방공기업 자체감사제도의 합리화 방안. 「한국지방공기업학회보」. 4: 1-20.
- 정병걸. (2019). 공직자의 복지부동과 적극행정. 감사연구원 전문가 세미나 자료 (2019.7.4.).
- 정성호·정창훈. (2011). 지방공사의 부채와 거버넌스 위기. 한국행정학회 학계학술대회 발표논문.
- 정정길 외 공저. (2010). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 정주용·조광래. (2009). 정책오차 수정의 조건. 「한국정책학회보」, 18(3): 91-120.
- 하상근. (2006). 「정책불응연구」. 금정출판사.
- 행정안전부. (2020). 「지방공기업 설립현황」. (2020.12.31.기준).
- Anderson, James E. (1984). Public Policy Making. 3<sup>rd</sup>(ed). New York: Holt Rinehart and Winston.
- Argyris, Chris. & Donald. A. Schon. (1974). Theory in practice: Increasing professional effectiveness.  
 Jossey-bass.
- Berelson, B. R. (1952). Content Analysis in Communication Research. The Free Press.
- Breton, Albert & Ronald, Wintrobe. (1982). The Logic of Bureaucratic conduct: an economic  
 analysis of competition, exchange, and efficiency in private and public organizations.  
 Cambridge University Press.
- Halperin, Morton H. (1974). Bureaucratic Politics and Foreign Policy. Washington: The Brookings

- Institution.
- Holsti, O. R. (1969). *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*. MA: Addison-Wesley.
- Kiesler, Sara & Lee, Sproull. (1982). Managerial Response to Changing Environments: Perspectives on Problem Sensing from Social Cognition. *Administrative Science Quarterly*, 27(4): 548-570.
- Lindblom, Charles. E. & Edward. J. Woodhouse. (1993). *The Policy Making Process*. 3<sup>rd</sup>(ed). Prentice-Hall, NJ: Prentice Hall.
- March, James. A. & Johan, P. Olsen. (1976). *Ambiguity and Choice in Organization*. Oslo, Norway : Clniversitets, Forgets.
- Lonsdale, Jeremy, Robert. Mul. & Christopher, Pollitt. (2002). *The Audit's Craft*. Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H., & Waerness, M.(ed.). *Performance or compliance?: performance audit and public management in five countries*. 105-124. Reprinted ed. pp. NY: Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey. L., & Aaron, Wildavsky. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3<sup>rd</sup>(ed). University of California Press.
- Riffe, D., S. Lacy, & F. Fico. (2001). *Analyzing Media Messages: Using Quantitative Content Analysis in Research*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Wildavsky, Aaron. (1972). The Self-Evaluating Organization. *Public Administration Review*, 32(5): 509-520.

---

심광호(沈光昊): Michigan State University에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정전문대학원 교수로 재직 중이며, 동 대학원장, 공공감사연구센터 소장, ㈜의린연구소(\*과기정통부 등록 공공감사 및 성과평가 '연구소기업') 대표를 맡고 있다. 주요 관심분야는 공공감사, 정책평가, 성과관리, 방법론 및 정책 설계이며, 주요 논문으로는 “공공감사론 정립을 위한 소고(2008)”, “Why Is South Korea's Renewable Energy Policy Failing(2015, Energy Policy 86) 등과 저서로는 “정부성과관리와 평가제도(2006)”, “공공감사론(2021 출간예정)”이 있다(simbai@korea.ac.kr).

이철주(李徹周): 고려대학교 일반대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 공공감사연구센터와 국정설계연구소 연구위원으로 있으며, 사회과학 컨텐츠랩 周珠記共 설립을 준비 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 디지털 정부, 조직이론과 관료제 등이며, 최근 논문으로 “정부 관료제의 예견에 대한 책무성 고찰(2020)”, “정부관료제에서 승진에 대한 의사결정: ‘개인의 힘’인가? vs. ‘연결의 힘’인가?”(2020), “행정수반의 관료제 활용과 통제 전략”(2019) 등이 있다(leecjay@gmail.com).

### Abstract

## Developing the classification of repetitive audit comments and exploring their resolutions based on a content analysis of the Seoul Facilities Corporation's self-audit results

Sim, Kwang-Ho

Lee, Cheoul-Joo

This study conducted a 'content analysis' to analyze the self-audit results of the Seoul Facilities Corporation, a local public enterprise affiliated with Seoul Metropolitan City, which directly provides public services to Seoul residents. Through the analysis, this study attempted to develop the classification of repetitive audit comments related to the detailed projects subject to audit, and then identify 'policy errors' that are presumed to be the causal factors of repetitive audit comments. Using the data of 62 self-audits conducted between 2016 and 2018, the analysis identified three types of repetitive audits comments: 'insufficient facility management operating system', 'non-compliance of work regulation', 'inadequate accounting budget processing'. Also, key policy errors were detected at the all stages of the policy cycle in the Corporation. All of these types of repetitive audit comment and policy errors are serious problems that can lead to both budget waste and quality deterioration of public services to the Seoul citizens due to the unprofessional management system and the low publicity of employees in the Corporation. Therefore, several institutional improvement proposals were proposed to resolve the policy errors related to these classified repetitive audit comments.

Key Words: Self-audit, Repetitive audit comments, Policy errors, Local public enterprise, Seoul Metropolitan Facilities Corporation