

## 적극행정면책 제도의 효과와 영향요인에 관한 연구: 자체감사기구를 중심으로\*

류민정\*\*

조형석\*\*\*

### 국문요약

본 연구는 자체감사기구를 중심으로 적극행정면책 제도의 효과를 분석하고, 면책 효과에 영향을 미치는 요인을 분석하는 데 목적이 있다. 적극행정면책 제도의 효과는 1차 효과로서 적극행정을 수행한 공무원의 보호, 2차 효과로서 공직사회의 적극행정 유도, 3차 효과로서 공공의 이익 실현을 검토하였고, 영향요인 분석은 1차 효과와 2차 효과를 중심으로 분석하였다. 분석자료는 중앙행정기관, 지방자치단체 등 자체감사기구 공직자 8,623명을 대상으로 한 설문 조사를 활용하였으며 감사경험, 면책 신청 경험, 면책 수혜 경험에 따라 세 그룹으로 나누어 효과 분석을 하였다.

효과 분석 결과 면책 제도는 공무원 보호 등 전반적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 다만, 면책 신청자, 면책 수혜자 등 면책 제도를 경험한 그룹의 경우 1차·2차 효과가 더 높게 나타났다. 3차 효과로는 불합리한 제도개선 기회 확대, 행정운영의 효율성 제고, 국민불편 해소 및 편익 증진 등이 가장 높게 나타났다. 영향요인 분석 결과는 면책 기준의 타당성과 면책기준 적용의 합리성이 면책 제도의 1차·2차 효과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 자체감사기구의 면책 제도 효과를 높이기 위해서는 무엇보다도 면책 기준 중 공익성, 적극성에 대한 구체적인 판단 기준과 사례 등을 마련할 필요가 있다.

주제어: 적극행정, 면책, 면책 효과, 영향요인, 자체감사

## I. 서론

최근 급격한 사회·행정환경 변화를 기존의 법·제도가 따라가지 못함으로써 현장의 문제를 적기에 해결하지 못하는 경우가 발생함에 따라 현장의 문제점을 분명히 인식하고 적극적으로 해결하려는 공직자들의 역할이 중요해지고 있다(손화정, 2020; 조형석·류민정 등, 2021). 그러나 감사에 대한 불안감 등으로 공무원들이 적극적·능동적으로 정책을 추진하기보다 책임을 회피하기 위

\* 본 연구의 설문조사 등 조사결과는 조형석·류민정 등(2021)의 「자체감사기구 적극행정면책 운영실태 분석」 연구과정에서 실시한 결과를 활용하였다.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

해 관행적이고 소극적으로 업무를 처리하여, 국민들이 불합리한 행정처분을 받거나 공공행정서비스를 적기에 제공받지 못하는 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다(감사원, 2021·2022).<sup>1)</sup>

따라서 공직사회에서 적극행정을 활성화시키기 위해서는 제도적·환경적·심리적 요인 등에 대한 다각적인 분석과 개선이 필요하다(김수중, 2017: 166). 특히 제도적 측면에서 볼 때, 적극행정이 활성화되지 못하는 이유는 적극행정 과정에서 발생하는 잘못이나 오류에 대해 책임을 면해주는 제도가 활성화되지 못한 데에서 찾을 수 있다(김수중, 2017: 164). 공무원에게 법규위반은 감사와 징계로 연결되기 때문에 공익을 위한다고 하지만 위법가능성을 내포하고 있는 적극행정의 실시는 난해하면서도 어려운 특성이 있다. 그래서 법적인 책임에 민감한 공무원이 법규를 위반하면서까지 적극적으로 업무를 수행할 가능성은 낮으며, 특히 적극행정 이후 감사를 직·간접적으로 경험하게 되면 더욱 그렇다 할 것이다(최성욱, 2021: 183). 따라서 공무원의 적극행정을 유도하기 위해서는 적극적인 업무를 하게 되면 감사와 징계로부터 벗어날 수 있음을 보여주고 이를 제도적으로 보장하는 것이 필요하며, 이것이 바로 적극행정면책 제도의 역할이라고 하겠다.<sup>2)</sup>

한편, 행정행위(처리)에 대한 정당성 여부가 감사를 통한 처분요구에 의해 사실상 평가됨 되는 실정에서 적극행정면책 제도는 해당 공무원을 구제하는 것뿐만 아니라, 행정의 정상화를 통한 국민의 권익 보호와 공익을 실현하는 기반으로서 진정한 의미를 갖는다(김태완, 2014: 119). 그러나 지난 10여 년 이상 적극행정면책 제도가 운영되어 왔음에도 불구하고 일선 공무원들이 적극행정면책을 체감하기 어렵다는 의견이 적지 않으며(감사원, 2018), 면책 제도의 실효성 확보 문제도 제기된다(박영원, 2020). 특히 감사원의 면책 제도와 달리 자체감사기구에서의 면책 제도의 효과에 대한 의구심이 더욱 제기되는데, 각 자체감사기구 간 운영 성과의 차이가 크고 공무원들에게는 면책을 신청해도 잘 인정되지 않는다는 인식도 존재한다(조형석·류민정 등, 2021: 5). 한국행정연구원의 조사에 따르면, 지방자치단체의 자체감사기구에서 실시하는 적극행정면책 제도의 문제점에 대해 지방공무원들은 '적극행정에 따른 면책 적용 보장의 어려움'에 대해 61.6%가 응답하여 면책 제도에 대한 신뢰가 여전히 낮은 것으로 나타났다(이민호 등, 2022: 38).<sup>3)</sup>

따라서 자체감사기구에서 적극행정면책 제도의 효과가 어떻게 나타나고 있는지, 그리고 제도에 대한 신뢰를 확보하기 위해서는 어떤 부분을 개선해야 할지를 파악하는 것이 필요하다. 이에 본 연구는 그간의 선행연구들과 달리 자체감사기구에서 실시되는 면책 제도를 중심으로 적극행정면책 제도의 효과와 그에 영향을 미치는 요인을 분석하는 데 목적을 두고 있으며, 그 개선방안을 제시하고자 한다.

1) 감사원(2022)이 행정안전부 등 6개 중앙행정기관과 155개 지방자치단체를 대상으로 실시한 「지방자치단체 소극행정 실태 점검」 감사결과, 총 260건의 지적사항이 있었고, 이중 행정편의적·관행적 업무처리 96건, 규정 검토 소홀 및 업무·책임 전가 27건, 부작위·직무 태만 137건 등으로 나타났다.

2) 일은 일대로 고생하며 하였으나, 그 일로 인해 감사나 징계를 받게 된다면 대부분의 공무원은 열심히 일하려 하지 않을 것이기에 의욕적으로 일할수록 오히려 피해를 볼 수 있다는 두려움을 없애주는 것이 필요하며, 따라서 적극행정면책 제도의 운영이 중요하다 할 것이다(정규석, 2014).

3) 이와 함께, '공식적인 면책 규정에도 불구하고 비공식적인 문책이나 불이익 조치의 가능성 우려(60.0%)'도 높게 나타났으며, 인식조사에서는 지방자치단체 공무원 305명(광역 33명, 기초 272명)이 응답하였다(이민호 등, 2022: 38).

## II. 적극행정면책 제도와 선행연구 검토

### 1. 적극행정의 의의

적극행정(proactive administration)이라는 용어가 의미하는 바에 대해서는 어느 정도 공감대가 형성되고 있으며, 법적·실무적 용어로도 규정화되어 있으나, 여전히 학술적 측면에서는 유사하면서도 다양한 의미로 해석되고 있다. 현행 적극행정은 통상 변화되어야 할 공무원들의 행위(또는 행태)에 초점을 맞추고 있는데(강나을·박성민, 2019: 882), 적극행정의 논의가 본격적으로 이루어지기 이전부터 공무원들의 적극적인 행위를 설명하는 여러 이론이 존재한다. 먼저, 적극적인 개인행태가 발현되는 동기에 초점을 두는 공공봉사동기(public service motivation)로서(강나을·박성민, 2019), 규범적(norm-based) 동기와 정서적(affective) 동기가 관련성이 높다. 조직론적 관점에서 재량적인 모범행동을 의미(Organ, 1988)하는 조직시민행동(organizational citizenship behavior), 현재 상황에 대한 수동적 대응보다 현상에 도전하는 성향과 행동을 의미(Thompson, 2005; Bateman & Crant, 1993; Crant, 2000)하는 주도적 성향(proactive personality) 또는 선제적 행동(proactive behavior), 긍정적인 정신자세 및 행동지향성을 의미(하미승, 2015)하는 긍정조직행동(positive organizational behavior), 혁신을 주도하는 자발적인 태도 및 행동을 의미(김민영 외, 2015)하는 공공기업가정신(public entrepreneurship) 등이 있다. 또한 행위의 책임성 관점에서 Harmon(1969)과 King et al.(1998)이 제시하는 진취적 행정가(proactive administrator)와 적극적 행정가(active administrator)를 들 수 있다(조형석·최낙혁, 2020: 173). 적극행정 리더십 관점에서는 중국의 만다린(mandarin)과 한국의 유자관료(儒者官僚)가 제시되는데, 동양에서의 적극행정 리더십은 민본사상(民本思想)을 중시하는 유교사상을 기반으로 하며, 유교가치를 우선하는 관료들에게는 적극행정, 현장행정, 공감행정 등이 강조된다는 것이다(김정인, 2021).

이렇듯 적극행정은 앞선 이론들과 그 맥을 같이 하고 있으나, 보다 실무적이고 정책적인 필요에 의해 생성된 것임에 따라(최낙혁·조형석, 2022: 24), 법률적으로 규정된 개념을 추적해 볼 필요가 있다. 먼저, 「헌법」 제7조 제1항에서 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.”라고 규정하고 있고, 「국가공무원법」 제56조 및 「지방공무원법」 제48조에서는 “모든 공무원은 법령(규)을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.”라고 성실의 의무를 규정하여 과거부터 공무원의 적극적인 업무수행이 강조되어 왔다. 그러나 적극행정의 본격적인 논의는 2009년 1월 감사원이 「적극행정면책 제도 운영규정」을 제정하면서라 할 수 있다. 당시 감사원은 국가적 경제 위기 극복을 위해 공직자의 적극적인 업무수행이 필요함을 인식하여 적극행정면책 제도를 도입하였으며, 2015년 2월에는 「감사원법」 제34조의3에 그 근거를 규정하였다(조형석·류민정 등, 2021: 3).<sup>4)</sup> 이후 공직사회의 적극행정과 공직문화 조성이 강조되면서 「적극행정 운영규정」 및 「지

4) 감사원에서 정의하고 있는 적극행정 주체 또는 적극행정면책의 대상은 “감사원 감사를 받는 사람”으로 규정하여 다소 한정적으로 볼 수 있으나, 모든 공무원은 감사원 감사의 대상이 됨에 따라 모든 공무원이 적극행정 주체 또는 적극행정면책의 대상이 된다고 할 수 있다.

방공무원 적극행정 운영규정」이 2019년 8월 제정되었다. 그러나 여전히 적극행정의 직접적인 근거 법률이 없이 유지되다가 2021년 3월 「행정기본법」이 제정되면서 법적 근거가 마련되었다고 할 수 있다. 「행정기본법」 제4조에서는 “행정은 공공의 이익을 위하여 적극적으로 추진되어야 한다.”라고 규정하고 있다.<sup>5)</sup> 「행정기본법」에 적극행정을 규정하게 된 이유로는 그 간 공무원들은 불확실한 상태에서 위험 부담이 있는 결정을 주저하였고, 특히 재량행정에 대한 소극성 등으로 인해 국민의 행정에 대한 신뢰 제고에 도움이 되지 못했기 때문에 이러한 문제를 해결하기 위함으로 제시되고 있다(박정훈, 2009; 법제처, 2021: 3). 그리고 적극행정의 명문화는 법집행의 일반적 원칙과 기준의 부재로 인한 소극적인 집행가능성을 줄이고 재량권의 남용·일탈 또는 불행사(부작위, 직무태만 등) 사례를 줄여나가는 동력으로 작용하며, 특히 일선 공무원들이 법규정을 소극적으로 해석하고 적용하지 않도록 하는 계기가 된다(법제처, 2021: 5). 나아가 2021년 6월에는 「국가공무원법」 제50조의2 및 「지방공무원법」 제75조의2에도 적극행정의 장려를 규정하면서 법률적 근거가 보다 강화되었다.

한편, 법규상 규정되어 있는 적극행정 개념은 공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 ① 공공의 이익을 위해 ② 창의성과 전문성을 바탕으로 ③ 적극적으로 업무를 처리하는 행위를 말한다(「적극행정 운영규정」 제2조). 여기서 공공의 이익을 위한 행위는 업무 목적과 처리방법이 국민편의 증진, 국민불편 해소, 경제 활성화, 행정효율 향상 등 공공의 이익을 증진하기 위해서 하는 행위를 말하며, 창의성과 전문성을 바탕으로 한 행위는 어떤 문제에 대해 기존과 다른 시각으로 새로운 아이디어를 생각해 내거나(창의성) 자신이 맡은 일을 잘 수행하기 위해 필요한 지식과 경험, 역량(전문성)을 바탕으로 하는 행위를 말하고, 적극적인 행위는 평균적인 공무원에게 통상적으로 요구되는 정도의 노력이나 주의의무 이상을 기울여 업무를 처리하는 행위를 말한다. 특히, 행위의 결과가 아닌 행위 자체가 판단의 기준이 됨에 따라 업무처리로 인해 긍정적인 효과가 발생해야만 적극행정에 해당되는 것은 아니다(인사혁신처, 2019: 4-5).

## 2. 적극행정면책 제도와 효과

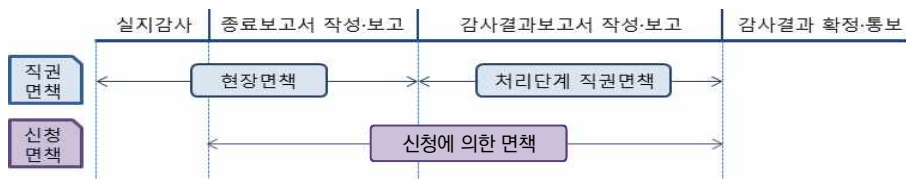
감사에 있어 적극행정면책 제도란 공무원 등이 공공의 이익을 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 징계요구 또는 문책요구 등 책임을 묻지 않는 것을 말한다(「감사원법」 제34조의3). 앞서 언급한 것처럼 2009년 1월 감사원이 「적극행정면책제도 운영규정」을 제정함으로써 최초 도입되었고, 2015년 2월 「감사원법」 제34조의3에 근거 규정을 마련하였으며, 이와 함께 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」(감사원 규칙)과 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규정」(감사원 훈령)을 제정하여 운영해 오고 있다. 한편, 자체감사기구에서의 적극행정면책 제도는 「공공감사에 관한 법률」

5) 적극행정 추진의 주체를 국가와 지방자치단체로 규정하고 있으나, 국가나 지방자치단체의 행정은 결국 공무원을 통해 수행되고 집행되는 것이므로, 공무원이 적극행정의 추진 주체와 관계가 없다고 하기는 어렵다(법제처, 2021: 64).

(이하 ‘공공감사법’)과 그 시행령에 따라 실시되고 있다. 2015년 2월 「공공감사에 관한 법률」 제23조의2에 적극행정에 대한 면책 규정을 마련하였고, 같은해 5월에는 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제13조의3과 제13조의4에 자체감사에서의 적극행정면책 기준과 운영 절차 등을 규정하였다.

감사원 감사든 자체감사든 적극행정면책의 대상이 되기 위해서는 감사를 받는 사람의 지적대상 행위가 공익성(업무처리가 공공의 이익을 위한 것)과 적극성(업무를 적극적으로 처리)을 갖추어야 하며, 그 행위에 있어서 고의나 중대한 과실이 없어야 한다. 공익성의 판단은 감사를 받는 사람이 담당하는 업무 자체가 공익성에 부합하는지 여부와 함께 해당 업무를 처리한 방법과 방식의 의도 및 동기가 공공의 이익에 부합하는지를 고려해야 하며, 적극성의 판단은 공익을 위해 새로운 업무처리 방식을 시도하거나 문제점 해소를 위해 신속히 필요한 조치를 하는 등 능동적·적극적으로 업무를 처리하였는지를 보아야 한다(감사원, 2021: 131-132). 그리고 고의나 중대한 과실이 없는 것의 추정은 감사를 받는 자와 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 없어야 하며, 대상 업무를 처리하면서 중대한 절차상의 하자가 없어야 한다. 한편, 적극행정면책 제도의 운영은 감사원 감사와 자체감사, 그리고 자체감사 내에서도 개별 기관별로 세부 운영에 있어 약간의 차이는 있을 수 있으나, <그림 1>에서와 같이 크게 직권면책과 신청에 의한 면책으로 구분된다. 직권면책은 감사단이 직권으로 면책 여부를 결정하는 것으로, 감사현장에서 직권으로 면책 여부를 결정하는 현장면책과 실지감사 종료 후 감사결과보고서 작성·보고 과정에서 면책을 결정하는 처리단계 직권면책으로 구분된다(감사원, 2021: 134). 특히, 자체감사에서는 감사기구의 장이 감사결과 지적사항에 대해 직권으로 검토하여 면책요건을 갖춘 경우 면책결정을 하게 되며, 현장면책의 경우 자체감사를 받는 사람의 요청 또는 감사단 자체적으로 면책에 해당된다고 판단한 사항에 대해 감사현장에서 면책을 결정할 수 있다.<sup>6)</sup> 신청에 의한 면책은 실지감사 종료 후 감사를 받는 사람(공무원 또는 감사대상기관 및 부서의 장 등)이 면책을 신청하는 것으로, 자체감사에서는 통상 감사결과 확정·통보가 이루어지기 전까지 면책 신청이 가능하며, 감사자에게 신청서를 제출하거나 또는 별도의 면책업무 담당자에게 제출하는 기관도 있다.

<그림 1> 감사 처리단계별 적극행정면책 종류



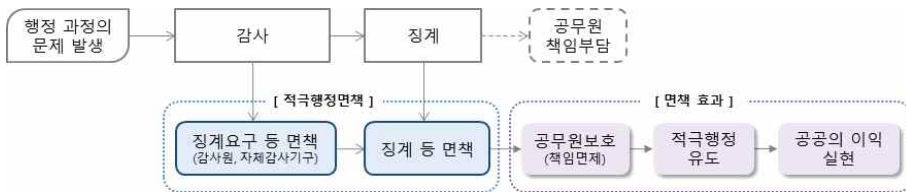
자료: 감사원(2021: 134) 수정

한편, 적극행정면책 제도의 목적은 공무원이 열심히 일하는 과정에서 생긴 실수 등에 대한 책임을 면제함으로써 적극적으로 일하는 공직문화를 조성하기 위한 것이다(감사원, 2021: 123). 그리

6) 자체감사에서의 현장면책은 주로 자체감사를 실시하는 감사단 내에서 검토하는데, 예를 들어 경기도의 경우 위원장은 감사단장이, 위원은 감사단 소속 5급 이상 공무원 중 감사단장이 지명한 사람으로 구성된다(조형석·류민정 등, 2021: 27).

고 이를 통해 적극행정이 유지되게 함으로써 공공의 이익을 실현(증진)하게 된다.<sup>7)</sup> 먼저, 적극행정 면책 제도는 적극행정 공무원의 책임을 면제해 줌으로써 이들을 보호하는 효과를 지닌다. 통상 공무원이 업무추진 과정에서 문제가 발생하면 그에 따른 감사와 징계 절차가 진행되는데, <그림 2>에서와 같이 적극적으로 업무를 추진한 공무원에 대해서는 감사결과에 따른 징계요구를 하지 않거나 징계 자체를 하지 않을 수 있다.

<그림 2> 적극행정면책 제도의 역할과 효과



자료: 인사혁신처(2019: 7); 조형석·류민정 등(2021: 12) 재구성

이는 적극행정을 한 면책대상 공무원을 직접적으로 보호하는 효과를 가지며, 이를 통해 공무원이 본인의 직무를 보다 적극적으로 수행하는 기반을 제공하고(조형석·류민정 등, 2021: 13), 소신 행정을 뒷받침하는 포석이 된다(김윤권 외, 2011: 832). 감사원(2019: 109)의 조사에 따르면, 적극행정 활성화의 구체적인 장애요인으로 공무원들은 공직자 보호 미흡, 적극행정으로 인한 불이익(징계, 처벌 등)이 많다는 인식, 면책에 대한 불확실성 등을, 전문가들은 처벌에 대한 두려움, 통제·적발 위주의 감사·평가 운영, 감사에 대한 반감과 회피 문화 등 감사에 대한 부담과 이러한 감사 등으로부터 보호받지 못하는 현실적 요인들을 많이 제시하였다. 이러한 측면에서 적극행정면책 제도는 감사에 대한 부담감을 줄여주고 징계나 처벌 등으로부터 적극행정 공무원을 보호해 주게 되는 것이다.

다음으로 적극행정면책 제도는 면책을 받은 개별 공무원뿐만 아니라 다른 공무원들의 적극적인 업무수행을 유도하고 공직사회의 적극행정 문화 정착에도 기여하게 된다. 모든 행정은 법치행정을 원칙으로 하여 그 입법취지를 실현하되, 행정규정이나 절차를 공권력 행사의 규제로만 보지 않고 국민의 요구에 따라 유연하게 해석하고 국민의 기본권을 적극적으로 보장하기 위한 노력이 필요하다(김수중, 2017; 김봉철, 2020). 그리고 이러한 노력들이 자연스럽게 구현될 수 있도록 하는 문화가 조성되고 제도적으로 뒷받침될 때 적극행정이 보다 원활이 이루어질 수 있다. 적극행정면책 제도는 적극행정을 유도하고 뒷받침하는 가장 기본적인 제도적 장치로서, 면책의 사례가 축적되고 각 행정분야별로 면책의 가능성이 예측될수록 공무원들에게 적극행정으로 인해 발생할 수 있는 책임부담과 부정적 인식을 줄여주는 효과를 가져오게 되는 것이다. 따라서 적극행정면책 제도가 활성화될수록 적극적인 공직문화 조성에 기여하고 감사 수용성 제고와 공공부분의 책임성 및 효율성도 강화될 수 있다(최기정, 2014; 이재필, 2015).

7) 적극행정의 개념 정의에서 적극행정은 공공의 이익을 위한 것이어야 하며, 적극행정면책 제도 역시 그 개념 정의에서 면책대상 행위는 공공의 이익을 위한 것이어야 하는 것으로 규정된다.

마지막으로 적극행정면책 제도는 면책대상 적극행정이 그대로 유지되도록 함으로써 공공의 이익을 실현하는 효과를 가져온다. 면책되지 않았다면 문제 있는 행정으로서 원상태로 되돌려지거나 유지되지 못할 수도 있겠으나 면책으로 인해 행정행위의 정당성이 확보되게 되며, 행정의 정상화를 통한 국민권의 보호와 공공의 이익 실현에 기반이 된다(김태완, 2014: 119). 특히, 공공의 이익 실현은 적극행정 및 적극행정면책 제도의 지향점으로 국민편익 증진, 국민불편 해소, 경제 활성화, 행정운영의 효율성 향상에 기여하거나(인사혁신처, 2019: 4), 정책품질 제고, 대민업무 개선, 내부 업무효율 향상 등을 가져오게 된다(인사혁신처, 2022: 19). 감사원(2020: 164)은 적극행정면책을 인정받은 사례를 검토하여 경제 활성화, 예산누수 방지, 공공기관의 수익창출, 국민불편 해소 등에 기여하는 것으로 구분하였다.

### 3. 선행연구 검토

2009년 적극행정면책 제도가 도입된 이후 초기에는 적극행정에 관한 연구가 많이 이루어지지 않았으나, 2019년 「적극행정 운영규정」 등이 제정되면서 관련 연구가 크게 증가하였다. 2019년 이전에는 주로 적극행정을 직접 논하기 보다 소극행정이거나 복지부동, 무사안일 등의 연구를 통해 행정의 적극성을 강조하는 연구(박정훈, 2009; 이윤경, 2014; 이진열·권기환, 2016; 이종수, 2016; 정병걸, 2018)들이 수행되었으나, 2019년 이후에는 적극행정의 개념이나 이론적 토대, 영향요인 및 장애요인, 활성화 방안 등 적극행정을 직접적으로 다루는 연구(박윤, 2019; 감사원, 2019; 강나울·박성민, 2019; 김태훈, 2019; 조태준 외, 2020; 손지은, 2019; 최태현·정용덕, 2020; 최낙혁·조형석, 2022)들이 수행되었다(김학만·권정만, 2021; 최낙혁·조형석, 2022).

그러나 적극행정면책 제도에 중점을 둔 연구는 많지 않으며, 이러한 연구들도 대부분 면책 제도가 활성화되지 못한 원인이나 개선방안에 초점을 두어 분석이 이루어졌다. 다만, 이들 연구들도 제시하는 강조점에서는 일부 차이가 있는데, 먼저, 적극행정면책 제도에 대한 인식이나 면책기준 등 제도의 기획(구축) 측면에서 개선사항 등을 제시한 연구이다(문태곤, 2009; 차경엽, 2011; 이재필, 2015). 문태곤(2009)은 면책 제도의 도입에 있어 제도에 대한 인식이나 홍보 부족, 표준화된 양식과 제도화 등의 개선이 필요함을 제시하였고, 차경엽(2011)은 제도 활성화를 위한 환경적 요인으로 제도에 대한 공감대 형성과 홍보를, 제도적 요인으로 면책요건(기준)의 명확성과 면책절차의 간편성 등을 제시하였다. 이재필(2015)도 면책 제도에 대한 인지 여부와 홍보 강화, 면책 신청의 동기 부여 필요성 등을 제시하였다.

다음으로 면책기준의 적용 등 면책 제도의 운영 측면에서 개선사항 등을 제시하는 연구이다(김윤권 외, 2011; 김수중, 2017; 김봉철, 2020, 이재필, 2015). 김윤권 외(2011)는 적극행정을 판단하는 명확한 기준과 함께 일관성 있는 기준 적용을, 김수중(2017)은 적극행정을 판단하는 면책요건 적용의 경직성과 적극행정으로 인정될 수 있는 범위(기준)의 모호성을 강조하였다. 김봉철(2020)은 구체적·통일적인 면책기준 정립과 함께 면책기준 충족 여부에 대한 입증책임이 면책 신청 공무원에게 있기 때문에 면책 제도를 활성화하기 위해서는 면책기준 적용의 완화가 필요함을 강조

하였다. 한편, 이재필(2015)은 면책 심의의 투명성·공정성 제고와 면책 신청자의 소명기회 부여 확대 필요성도 제시하였다.

마지막으로 면책 제도의 결과 및 효과 등의 개선을 강조하는 연구이다(김윤권 외, 2011; 이재필, 2015). 김윤권 외(2011)는 면책 제도의 규정화뿐만 아니라 제도를 통한 면책 신청자의 구제가 실질적으로 보장되어야 하며, 결과적으로 성실한 공직자가 적극적으로 보호되어야 한다고 제시하였다. 또한 이재필(2015)은 면책 제도 활성화를 위한 제도의 기획 및 운영 측면과 함께 면책 결과의 실효성 확보를 위한 개선을 강조하고 면책 인정 및 불인정 결과의 사례를 제공하여 면책 처리의 타당성을 높여야 한다고 하였다.

한편, 앞선 연구들과 달리 윤인숙 등(2017) 등은 적극행정을 장려하고 적극행정 공무원을 보호하기 위해 국가공무원 징계제도를 중심으로 살펴보고, 「국가공무원법」 및 「공무원 징계령」 등에서 적극행정을 반영하지 못하고 있는 법적 개정 사항들을 제시하였다. 특히, 징계 등의 결정에 있어서 고의나 중대한 과실이 없는 비위 등 적극행정 과정에서 발생한 비위에 대한 징계 등을 하지 않을 수 있음을 포함하도록 제시하였다.

이상의 적극행정면책 제도 관련 선행연구들은 면책 제도를 활성화하기 위한 방안들을 제시하는데 목적을 두고 있으며, 이재필(2015)의 연구를 제외하고 모두 감사원의 면책 제도에 초점을 두고 있다. 또한 정부 자료나 법규 등 문헌검토를 통한 이론적 분석을 실시하거나 일부 설문조사를 통한 인식분석에 한정되어 분석되었다. 반면, 본 연구는 자체감사기구를 대상으로 적극행정면책 제도에 대한 실증연구의 부족함을 보완하고, 특히 면책 제도의 법·제도적 기반이나 운영실태 분석을 넘어 제도의 효과와 영향요인에 대해 설문조사 및 면접조사와 사례분석을 통해 종합적으로 접근하고자 하였다. 이러한 측면에서 본 연구는 선행연구와 차별성을 지닌다.

### Ⅲ. 연구설계

본 연구의 목적은 자체감사기구에서 실시하고 있는 적극행정면책 제도의 효과와 영향요인을 살펴보는 데 있다. 적극행정면책 제도의 효과는 3단계로 구분할 수 있는데 1차 효과는 적극행정 과정에서 발생한 실수 등에 대한 책임을 면제하여 적극행정 공무원을 보호하는 개인적 효과이며, 2차 효과는 공무원들의 적극적인 업무수행을 유도하고 적극행정 문화 조성 등 조직에 미치는 효과, 3차 효과는 면책대상이었던 적극행정이 유지되게 하여 사회 전체에 공공의 이익이 실현되는 효과이다. 이때의 공공의 이익 실현은 적극행정 및 면책 제도의 개념 정의에서도 제시되었듯이 적극행정 및 면책 제도의 지향점을 의미하는 것이다. 인사혁신처(2019)나 감사원(2020) 등에서 공공의 이익 실현에 대해 분류한 것을 참조하여 본 연구에서는 ① 불합리한 제도개선 기회 확대, ② 행정운영의 효율성 제고, ③ 예산절감, ④ 행정서비스 수준 제고, ⑤ 국민불편 해소 및 편익 증진으로 구분하였다.

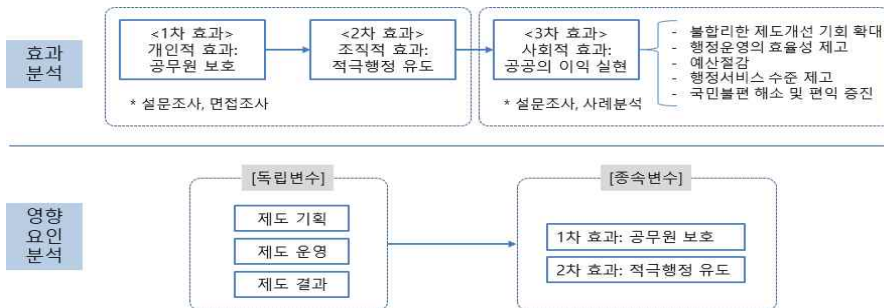
이러한 효과 분석을 위한 연구방법은 공무원에 대한 설문조사 및 면접조사와 사례분석을 기반으로 하였다. 설문조사는 자체감사기구의 적극행정면책 제도에 대한 감사원의 2021년 조사과정에



서 실시된 설문조사 자료를 활용하였는데, 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관의 자체감사기구를 대상으로 2021. 9. 9. ~ 9. 30.까지 온라인 설문조사를 실시하였다. 면접조사는 적극행정면책 경험자(공무원A), 부서장(공무원B), 그리고 적극행정면책 담당자(공무원C) 등 3명에 대해 소속기관을 방문하여 개별적인 인터뷰를 실시하였다. 사례분석은 설문조사와 같이 감사원의 조사과정에서 각 자체감사기구에서 제출한 면책사례를 활용하였는데, 인·허가, 공사·계약 등 업무 유형에 따라 제출된 사례 중에서 행정운영의 효율성 제고, 예산절감, 행정서비스 수준 제고 등 면책제도의 3차 효과 구분에 따른 대표사례를 선정하였다.

적극행정면책 제도의 1차, 2차, 3차 효과는 설문응답 결과를 바탕으로 그룹별 비교를 실시하였다. 그룹은 감사경험(수감) 여부에 따라 Group 1, 감사를 받은 사람 중 면책 신청 유무에 따라 Group 2, 면책 신청자 중 실제 면책을 받았는지 여부에 따라 Group 3으로 분류하였다. 그룹간 평균 차이를 살펴보기 위한 분석방법은 T-test와 ANOVA를 사용하였다. 다만, 3차 효과의 경우 리커트 척도로 설문이 진행되지 않았으며, 복수응답으로 조사가 이루어졌기 때문에 그룹간 평균비교를 실시하지 못하였다. 또한 그룹별 분석결과를 보다 구체적으로 설명하기 위해 1차, 2차 효과 분석 시에는 면접조사, 3차 효과 분석 시에는 사례분석을 병행하였다.

〈그림 3〉 분석 모형



적극행정면책 제도에 대한 영향요인 분석은 면책제도를 개선하기 위한 제도적 요인을 탐색하는데 목적이 있다. 따라서 면책 제도의 효과에 미치는 영향요인의 독립변수로 선행 연구에서 면책 제도의 문제점 및 개선사항으로 제시된 요인들을 참조하여 면책 제도의 기획, 운영, 결과 측면과 관련된 변수를 설정하였다. 기획 측면에서는 면책 제도의 인지, 면책기준의 타당성을, 운영 측면에서는 면책기준 적용의 합리성과 소명기회의 충분성을, 결과 측면에서는 심사결과의 타당성을 대표 변수로 설정하였다.

종속변수로는 면책 제도의 효과로서 1차 효과인 공무원 보호와 2차 효과인 적극행정 유도를 설정하였다. 다만, 1차 및 2차 효과는 비교적 적극행정면책으로 인해 직접적으로 나타나는 효과로 볼 수 있으나, 3차 효과인 공공의 이익 실현은 면책 제도의 궁극적인 효과로서 상대적으로 간접적으로 나타나는 효과이기 때문에 영향요인을 좀 더 명확히 확인하는 차원에서 1차 및 2차 효과로 한정하였다.<sup>8)</sup> 각 변수의 설문문항 등은 <표 1>에서와 같으며, 설문문항에 대한 신뢰도 분석을 한

결과 Cronbach's  $\alpha$ 값이 0.881로 나타나 신뢰도를 확보하였다. 영향요인의 분석대상은 면책제도를 경험하여 그 효과와 제도개선사항을 제시할 수 있는 면책 신청 경험자(Group 2) 242명을 대상으로 하였다. 이는 면책 제도를 실제로 경험하지 않은 경우 면책기준의 적용이나 소명기회의 보장 등 세부 내용을 잘 알지 못하기 때문에 보다 정확한 제도 개선사항 등을 도출하기 위해서 분석대상을 한정하였다.

적극행정면책 제도의 효과 및 영향요인(3차 효과 제외)은 리커트 5점 척도(전혀 그렇지 않다 ~ 매우 그렇다)로 측정하였으며, 영향요인의 분석방법은 STATA 15.0을 활용하여 다중선형회귀분석(Multiple Linear Regression Analysis)을 실시하였다.

〈표 1〉 변수별 설문문항

구분	변수	설문문항	측정방식
효과 분석 (종속 변수)	1차 효과	공무원 보호 효과	적극행정면책 제도가 적극행정을 한 공직자를 보호하는 데 기여한다고 생각하십니까?
	2차 효과	적극행정 유도	적극행정면책 제도가 면책 받은 공직자뿐만 아니라 다른 공직자의 적극적 업무수행을 유도·확산하는 데 기여한다고 생각하십니까?
	3차 효과	공공의 이익 실현	적극행정면책 제도를 통해 기대할 수 있는 궁극적인 효과(공공의 이익 실현)는 무엇이라고 생각하십니까?
영향 요인 분석 (독립 변수)	제도 기획	면책 제도의 인지	자체감사기구에서 실시하고 있는 적극행정면책 제도에 대해 어느 정도 알고 계십니까?
		면책기준의 타당성	공공감사법 시행령 및 기관의 자체규정 등에 명시된 면책 기준이 타당하다고 생각하십니까?
	제도 운영	면책기준 적용의 합립성	적극행정면책 검토 시 면책 기준은 합리적으로 적용되었다고 생각하십니까?
		소명기회의 충분성	적극행정면책 심사(심의)위원회 등에서 소명기회는 충분하였다고 생각하십니까?
	제도 결과	심사결과의 타당성	면책 검토결과가 면책 제도의 취지에 부합하게 결론이 도출되었다고 생각하십니까?

## IV. 적극행정면책 제도의 효과 및 영향요인 분석

### 1. 표본의 특성

적극행정면책 제도에 대한 설문응답자는 공공기관 3,034명(35.2%), 기초자치단체 1,940명(22.5%), 교육자치단체 1,554명(18.0%), 중앙행정기관 1,484명(17.2%), 광역자치단체 611명(7.1%) 등 총 8,623명이 응답하였다. 직급은 공무원의 경우 7급 이하가 88.0%로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 공공

8) 특히, 3차 효과로서 공공의 이익 실현에 대한 설문문항은 “적극행정면책 제도를 통해 기대할 수 있는 궁극적인 효과(공공의 이익 실현)는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 ① 불합리한 제도 개선 기회 확대, ② 행정운영의 효율성 제고, ③ 예산절감, ④ 행정서비스 수준 제고, ⑤ 국민불편 해소 및 편익 증진의 선택형 질문에 복수로 응답하게 하였다. 이에 독립변수와의 측정방식 차이로 인해 영향분석 방법인 다중선형회귀분석을 실시하기에는 어려움이 있다.

기관은 과장급 이하가 56.0%를 차지하고 있다. 응답자들의 근무경력은 20년 이상인 사람이 31.9%, 10년 미만이 43.2%를 차지하고 있었다.

전체 응답자 중 감사를 경험한 사람은 3,438명이었으며, 그 중 적극행정면책을 신청한 경험이 있는 사람은 242명, 실제 면책을 받은 사람은 214명으로 조사되었다. 적극행정면책 신청자와 실제 면책을 받은 사람의 수는 공공기관이 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 기초자치단체와 교육자치단체가 높게 나타났다. 면책을 받은 사람은 공무원의 경우 7급 이하가 70.0%의 비중을 차지하는 반면 공공기관은 차장급 이상이 78.1%로 높게 나타나고 있다. 그리고 면책 신청자와 면책 수혜자는 근무경력이 20년 이상인 경우가 각각 59.5%, 60.7% 나타났다.

〈표 2〉 설문응답자의 특성

(단위: 명, %)

구분		전체 응답자수	비율	감사 경험자수	비율	면책 신청 경험자수	비율	면책 수혜자수	비율	
전체		8,623	100.0	3,438	100.0	242	100.0	214	100.0	
기관유형	중앙행정기관	1,484	17.2	525	15.3	26	10.7	26	12.1	
	광역자치단체	611	7.1	221	6.4	15	6.2	11	5.1	
	기초자치단체	1,940	22.5	897	26.1	39	16.1	30	14.0	
	교육자치단체	1,554	18.0	618	18.0	36	14.9	33	15.4	
	공공기관	3,034	35.2	1,177	34.2	126	52.1	114	53.3	
직급	공무원	8급 이하	1,769	31.7	507	22.4	17	14.7	15	15.0
		6~7급	3,145	56.3	1,462	64.7	62	53.4	55	55.0
		5급	508	9.1	212	9.4	22	19.0	16	16.0
		4급	136	2.4	65	2.9	10	8.6	9	9.0
		3급 이상	31	0.6	15	0.7	5	4.3	5	5.0
	소계		5,589	100.0	2,261	100.0	116	100.0	100.0	100.0
	공공기관	대리 이하	1,201	39.6	325	27.6	16	12.7	13	11.4
		과장급	498	16.4	211	17.9	16	12.7	12	10.5
		차장급	756	24.9	363	30.8	55	43.7	50	43.9
		부장급 이상	579	19.1	278	23.6	39	31.0	39	34.2
소계		3,034	100.0	1,177	100.0	126	100.0	114	100.0	
경력	1~5년	2,552	29.6	641	18.6	21	8.7	15	7.0	
	6~10년	1,175	13.6	493	14.3	23	9.5	22	10.3	
	11~15년	1,155	13.4	490	14.3	26	10.7	23	10.7	
	16~20년	988	11.5	435	12.7	28	11.6	24	11.2	
	20년 이상	2,753	31.9	1,379	40.1	144	59.5	130	60.7	

## 2. 적극행정면책 제도의 효과

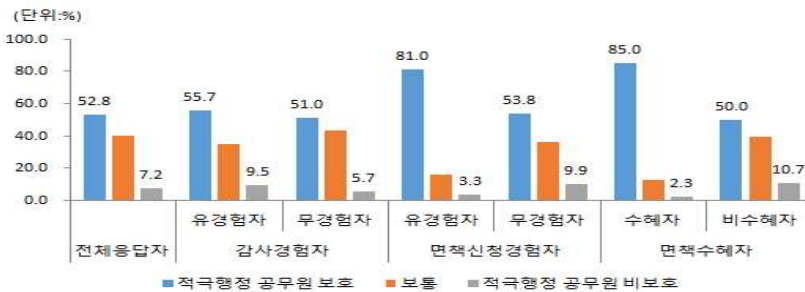
### 1) 1차 효과: 개인적 효과

적극행정면책 제도의 1차 효과는 공무원 개인의 보호에 대한 효과이다. 이에 면책 제도를 통해 적극행정을 수행한 공무원의 책임을 면제함으로써 과도한 행정벌로부터 공무원을 보호하는 것에 대한 인식을 분석하였다. 특히, 전체 응답자와 함께 그룹별 인식도를 분석하였는데, 그룹은 감사 경험(수감) 여부에 따라 Group 1, 감사를 받은 사람 중 면책 신청 유무에 따라 Group 2, 면책 신청

자 중 실제 면책을 받았는지 여부에 따라 Group 3으로 분류하였다.

분석결과, 면책 제도가 적극행정을 이행한 공무원을 보호하는 제도로서 기능하고 있는지에 대해 전체 응답자 중 52.8%(4,561명)가 그렇다고 응답하여 과반수가 적극행정 공무원의 보호 효과가 있는 것으로 보고 있었다. 그러나 이를 그룹별로 살펴보면 그 효과를 보다 크게 확인할 수 있다 (<그림 4> 참조). 먼저, Group 1(감사경험)에서 감사 유경험자는 무경험자에 비해 공무원 보호 효과를 4.7%p 정도 높게 인식하고 있었다. 그리고 Group 2(면책 신청)와 Group 3(면책 수혜)에서는 유경험자(수혜자)가 무경험자(비수혜자)에 비해 면책 제도를 통한 적극행정 공무원 보호에 대해 각각 27.2%p, 35.0%p 정도 높게 인식하고 있었다. 각 그룹의 유경험자와 무경험자 간 인식효과의 차이는 T-test를 통한 집단간 평균 차이를 검정한 결과에서도 유의미한 것으로 나타났다.<sup>9)</sup> 그룹별 차이를 종합하면 Group 1에서 Group 2, Group 3으로 갈수록 즉, 감사를 경험하였거나 적극행정면책의 신청 및 수혜 경험이 있을수록 면책 제도의 적극행정 공무원 보호 효과에 대해 높게 평가하는 것으로 나타났다.<sup>10)</sup> 이는 감사를 수감하고 그에 따른 처분요구를 받은 경우 면책 신청을 통해 이를 면제받음으로써 그 효과를 더욱 크게 느끼게 되는 것이라 판단된다.

<그림 4> 적극행정 공무원 보호(1차 효과)에 대한 인식 분포



실제 적극행정 면책을 받은 □□사업본부 공무원 A는 업무 절차상의 문제 등으로 인한 징계에 대해 소청 심사를 통해 감면받는 데에는 한계가 있기 때문에 면책 제도의 필요성과 공무원 보호 효과에 대해 크게 공감한다고 언급하였다. 특히, 면책 제도를 통해 신분상의 조치를 감경 혹은 면제받을 수 있다는 점에서 긍정적인 반응을 보였다.

한편, 감사나 면책 제도를 경험하지 못한 공무원들도 면책 제도를 통해 적극행정 공무원이 보호

9) T-test 분석에 따른 Group 1의 유경험자 평균은 3.599, 무경험자 평균은 3.557(T값 2.164, p값 0.035)이며, Group 2의 유경험자 평균은 4.231, 무경험자 평균은 3.551(T값 10.857, p값 0.000), Group 3의 유경험자 평균은 4.322, 무경험자 평균은 3.536(T값 4.655, p값 0.000)로 나타났다.

10) 공무원 보호 효과(1차효과)에 대한 세 개 그룹간 차이가 있는지 확인하기 위해 ANOVA를 진행한 결과 Group 1의 인식도는 3.557(표준편차 0.834), Group 2는 3.551(표준편차 0.945), Group 3은 4.231(표준편차 0.876)로 나타났다. 이에 대한 F값은 69.95(p값 0.000)로 나타나 세 개 그룹 간 1차 효과가 유의미한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 사후분석(Scheffe) 결과는 면책 수혜자(Group 3)는 감사경험자(Group 1), 면책신청자(Group 2) 보다 공무원 보호 효과를 더 크게 인식하는 것이 통계적으로 유의한 것(p값 0.000)으로 나타났다.

될 것이라는 응답이 약 50% 수준으로 나타났다. 이는 공직자들이 적극행정면책 제도를 통해 업무 추진 과정에서의 실수 등에 대한 책임을 면제받음으로써 적극행정을 한 공무원을 보호하게 될 것이라는 제도효과에 대한 기대감을 보여주는 것으로 해석된다.

## 2) 2차 효과: 조직적 효과

적극행정면책 제도의 2차 효과는 공직사회에 적극행정을 유도하는 효과이다. 이에 면책 제도가 지속적으로 활용되면서 공직사회의 적극행정을 유도하는지에 대한 그룹별 인식도를 살펴보았다.

분석결과, 면책 제도가 공직사회의 적극행정을 유도하는지에 대해 전체 응답자 중에서는 54.8%(4,719명)가 그렇다고 응답하여 1차 효과와 동일하게 면책 제도의 2차 효과가 있는 것으로 보고 있었다. 이를 그룹별로 구분하여 보더라도 1차 효과에서와 동일한 형태의 응답 경향이 나타나는데(〈그림 5〉 참조), 먼저 면책 제도가 공직사회의 적극행정을 유도하는지에 대해 Group 1(감사경험)에서 감사 유경험자가 무경험자에 비해 4.6%p 높게 나타났다. 그리고 Group 2(면책 신청)와 Group 3(면책 수혜)에서는 유경험자(수혜자)가 무경험자(비수혜자)에 비해 23~25%p 정도 높게 나타났다. 각 그룹의 유경험자와 무경험자 간 인식효과의 차이는 T-test를 통한 집단간 평균 차이를 검정한 결과에서도 유의미한 것으로 나타났다.<sup>11)</sup> 그룹별 차이를 종합하면 1차 효과에서와 같이 Group 1에서 Group 2, Group 3으로 갈수록 즉, 면책 신청 및 면책 수혜 경험이 있을수록 면책 제도의 적극행정 유도 효과에 대해 높게 평가하는 것으로 분석된다.<sup>12)</sup> 감사와 면책 제도를 실제 경험할수록 면책 제도의 2차 효과도 상대적으로 크게 인식하는 것으로 판단된다.

〈그림 5〉 공직사회 적극행정 유도(2차 효과)에 대한 인식 분포



11) T-test 분석에 따른 Group 1의 유경험자 평균은 3.646, 무경험자 평균은 3.593(T값 2.799, p값 0.005)이며, Group 2의 유경험자 평균은 4.178, 무경험자 평균은 3.606(T값 9.400, p값 0.000), Group 3의 유경험자 평균은 4.243, 무경험자 평균은 3.679(T값 3.230, p값 0.001)로 나타났다.

12) 공직사회에 적극행정을 유도하는 효과(2차 효과)가 세 개 그룹간 차이가 있는지 확인하기 위해 ANOVA를 진행한 결과 Group 1의 인식도는 3.593(표준편차 0.823), Group 2는 3.606(표준편차 0.914), Group 3은 4.178(표준편차 0.886)로 차이가 있는 것으로 나타났다. 이에 대한 F값은 53.67(p값 0.000)로 나타나 세 개 그룹 간 2차 효과가 유의미한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 사후분석(Scheffe) 결과는 면책 수혜자(Group 3)는 감사경험자(Group 1), 면책신청자(Group 2) 보다 적극행정 유도 효과를 더 크게 인식하는 것이 통계적으로 유의한 것(p값 0.000)으로 나타났다.

다만, 면책을 신청했던 공무원 A나 면책업무를 담당하는 공무원 C의 경우 면책 제도의 2차 효과에 대해 회의적인 반응을 보였는데, 본인은 면책을 받았지만 주위 공무원들은 감사를 받고 면책을 신청한 후 책임을 면제받기까지의 일련의 과정 자체에 대해 부정적으로 바라보고 있다고 언급하였다. 특히, 공무원 A는 적극적으로 일한 것뿐인데 감사를 받게 되는 상황과 면책 신청 이후에도 심의과정에서 공격성 등을 입증하기 위해 3~4차례 이상의 자료 보완·제출 등 번거로운 과정들이 있고, 이 과정을 거친 이후에도 면책을 받지 못하는 불확실한 결과 등이 이러한 인식을 가져온다고 제시하였다.

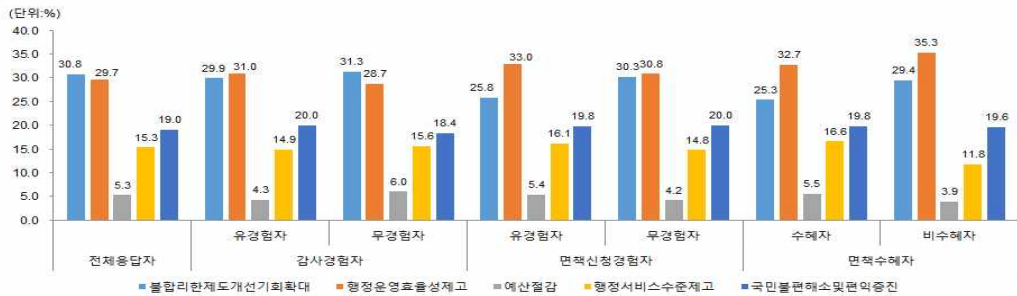
부서장인 공무원 B의 경우 면책절차의 번거로움과 면책 기준의 포괄성 등으로 면책을 신청하려고 하는 공무원이 이를 신청하지 못하고 중도에 포기하는 경우도 있다고 언급하였다. 이에 면책 신청 시 면책절차 및 요건, 서류작성 등을 구체적으로 상담할 수 있는 창구나 조력자 지원, 면책 기준과 적용의 명확화, 소명기회의 충분한 제공, 제도(효과)와 절차 등에 대한 홍보·교육 등이 필요함을 제시하였다. 따라서 면책 제도를 통해 2차 효과를 확대하기 위해서는 면책 제도 및 절차 등에 대한 개선과 면책 가능성 측면에서의 제도적 접근성을 높이는 것이 우선적으로 필요할 것이다.

### 3) 3차 효과: 사회적 효과

적극행정면책 제도의 3차 효과는 사회에 미치는 효과이다. 이는 면책 제도를 통해 적극행정이 유지되도록 함으로써 궁극적으로 사회 전체에 공공의 이익을 실현하는 것이다. 공공의 이익은 구체적으로 불합리한 제도개선 기회 확대, 행정운영의 효율성 제고, 예산절감, 행정서비스 수준 제고, 국민불편 해소 및 편익 증진 등으로 구분할 수 있다.

이러한 구분에 따라 면책 제도를 통한 공공의 이익 실현 여부에 대해 조사한 결과(복수응답), 전체 응답자의 경우 '불합리한 제도개선 기회 확대(30.8%)', '행정운영의 효율성 제고(29.7%)', '국민 불편 해소 및 편익증진(19.0%)', '행정서비스 수준 제고(15.3%)', '예산절감(5.3%)'의 순으로 응답하였다. '불합리한 제도개선 기회 확대'와 '행정운영의 효율성 제고'는 행정 내부의 개선을 통해 간접적으로 사회에 미치는 효과라고 할 수 있고, '국민불편 해소 및 편익증진'과 '행정서비스 수준 제고'는 대국민 서비스로서 직접적으로 사회에 미치는 효과라고 할 때, 현재 면책의 3차 효과에 대해서는 직접적인 사회적 효과보다는 행정 내부의 개선을 통한 간접적으로 사회에 미치는 효과를 상대적으로 높게 보는 것으로 분석된다.

〈그림 6〉 공공의 이익 실현(3차 효과)에 대한 인식 분포



어떤 방식으로 공공의 이익 실현이라는 면책 효과가 나타나고 있는지 유형별 사례를 살펴보면 다음과 같다.<sup>13)</sup> 첫째, ‘행정운영의 효율성 제고’ 사례로서, 공무원 D는 시설 노후화로 인한 안전문제를 시급히 해결하기 위해 직접 업무담당자가 아님에도 불구하고 공사계약을 진행하였는데, 그 과정에서 전문공사 무면허 업체와 계약하여 감사로 지적되었다. 그러나 안전사고 방지 및 시설물 사용의 불편을 해소하는 등 행정운영의 효율성 제고에 기여한 점을 고려하여 면책되었다. 또한 이후 해당 시설과 유사한 타 시설에 대해서도 노후화를 일제 점검하고 정비공사가 시행되어 시설관리 담당부서가 적극적으로 업무를 처리하도록 유도하였으며, 공사·계약의 모호한 해석 가능성을 명확하게 하는 등 행정운영의 개선이 이루어지게 되었다. 둘째, ‘예산절감’ 사례로서, 공무원 E는 국유 건물의 사용료 산출을 위한 재산가액을 산정하면서 시가표준액을 적용하지 아니하고 감정평가가를 의뢰·시행한 점이 지적되었다. 그러나 시가표준액에 비해 감정평가액을 기준으로 할 경우 국유 건물의 연간 사용료 수익 증가 등 예산절감 효과를 가져오게 되는 점이 인정되어 면책되었다. 셋째, ‘행정서비스 수준 제고’ 사례로서, ○○기관에서는 의사, 청소원 등 별도직군의 채용에 있어 정원이 충원되지 않아 인사규정 상 만 60세로 규정된 것을 신규 채용 시 그 자격요건을 만 65세 미만으로 공고하고 13명을 채용한 점이 지적되었다. 그러나 기존 직원의 계약이 종료될 경우 업무 차질이 우려되는 상황에서 채용 자격 확대를 통해 의료서비스 제공 등의 공백을 최소화하여 원활한 행정서비스를 제공하는 등 공공의 이익에 기여한 점이 인정되어 면책되었다. 마지막으로 ‘국민불편 해소 및 편익 증진’ 사례로서, 공무원 F는 마스크 지급 사업을 추진하면서 추경 예산이 성립되기 전 사용승인 없이 사업비를 먼저 집행하고 사후에 승인을 요구하는 등 절차 부적정 문제로 감사에 지적되었다. 그러나 코로나19 확산 시기에 마스크 공급 부족을 대비하고 마스크를 조기에 확보하여 국민불편을 최소화하는 등 전염병 확산 예방에 기여한 점이 인정되어 면책되었다.

그러나 위의 3차 효과에 대한 그룹별 인식차이는 약 1~5% 정도로 나타나고 있어 감사 및 면책 경험에 따른 공공의 이익 실현 효과의 차이는 크지 않은 것으로 보인다.<sup>14)</sup> 다만, 작은 인식 차이에

13) 공직자들은 면책 제도를 통해 ‘불합리한 제도개선 기회 확대’를 가장 많이 기대하는 것으로 나타나고 있으나, 제출된 자료에서 이와 관련된 사례는 확인할 수 없었다.

14) 공공의 이익 실현에 대한 효과(3차 효과)는 사회에 미치는 효과의 종류를 파악하기 위해 설문문항을 리커트 척도로 측정하지 않고 선택형 복수응답하도록 하였다. 따라서 3차 효과에서는 1차·2차 효과에서와 같이 세 개 그룹 내에서 유경험자와 무경험자 간 평균차이를 검증하기 위한 T-test, 세 개 집단 간 평균

도 불구하고 감사·면책 무경험자에 비해 오히려 유경험자가 공공의 이익 실현이라는 3차 효과를 낮게 인식하는 부분이 확인되고 있어 이에 대해 살펴볼 필요가 있다. ‘불합리한 제도개선 기회 확대’는 감사 등의 유경험자(수혜자)보다 무경험자(비수혜자)들의 긍정적 인식이 약간 높게 나타났다. 즉, Group 1(감사경험)의 유경험자와 무경험자의 인식 차이는 -1.4%p, Group 2(면책 신청)와 Group 3(면책 수혜)의 인식 차이는 -4.5%p, -4.1%p로 나타났다. 또한 ‘행정운영의 효율성 제고’도 Group 1(감사경험) 및 Group 2(면책 신청)와 달리, Group 3(면책 수혜)에서는 인식차가 -2.6%p로 면책 수혜자들이 행정운영 효율성 제고에 상대적으로 회의적인 모습을 보이고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 유경험자의 인식이 낮게 나타나는 것은 면책 제도를 통해 불합리한 제도개선이 이루어 질 것으로 기대하였으나, 실제 면책 제도가 개인의 신분상 조치에 대한 감경 및 면제에 그치면서 제도개선이나 행정운영 효율성 개선까지 이루어지지는 못했다고 보는 것으로 판단된다. 이는 현행 면책 제도의 운영상 한계점을 보여주는 것이라 할 수 있다.

### 3. 적극행정면책 제도의 영향요인 분석

#### 1) 기술통계

그렇다면 적극행정을 수행한 공무원을 보호(1차 효과)하거나 공직사회의 적극행정을 유도(2차 효과)하는 등 면책 제도의 효과에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 향후 적극행정면책 제도의 제도적 보완을 위해 면책 제도의 효과에 영향을 미치는 제도적 요인을 추가로 분석하였다. 다만, 면책 제도의 효과를 살펴본 세 개 그룹 중 면책 신청을 경험하였던 Group 2(242명)를 대상으로 하였다.

면책 효과의 특성에 대해서는 앞서 구체적으로 살펴보았으므로 영향요인에 대한 기술적 통계의 특성을 살펴보았다(〈표 3〉 참조). 면책 제도의 기획 단계에서 면책 제도를 어느 정도 인지하고 있는지, 면책 기준은 타당한지에 대해 응답자들은 대부분 긍정적으로 인식하고 있었다. 운영 단계에서는 면책 기준이 합리적으로 적용되고 있는지에 대해서는 대부분 긍정적으로 인식하고 있는 반면, 소명기회는 상대적으로 충분하지 않은 것으로 나타났다. 결과 단계에서는 면책을 신청한 대부분의 응답자가 검토 결과가 타당한 것으로 응답하였다.

〈표 3〉 면책 제도 효과와 면책 영향요인 기초통계

변수명		인원수	평균	표준편차	최솟값	최댓값	
종속변수	적극행정 공무원 보호	242	4.231	0.874	1	5	
	공직사회 적극행정 유도	242	4.178	0.885	1	5	
독립변수	기획	면책 제도 인지	242	4.074	0.985	1	5
		면책기준 타당성	242	4.017	0.909	1	5
	운영	면책기준 적용의 합리성	242	4.074	0.878	1	5
		소명기회 충분성	242	3.833	1.136	1	5
	결과	심사 결과의 타당성	242	4.136	0.937	1	5

차이를 검증하기 위한 ANOVA 분석을 실시하지 않았다.



## 2) 분석결과

자체감사기구의 적극행정면책 제도에 영향을 미치는 요인 분석결과는 <표 4>와 같이 나타나고 있다. 구체적으로 모형 1의 종속변수는 적극행정 공무원의 보호, 모형 2의 종속변수는 공직사회의 적극행정 유도로 구분하여 독립변수의 영향을 분석하였다.

먼저, 모형 1에 대한 분석결과를 살펴보면 면책기준 적용의 합리성, 소명기회의 충분성은 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 면책 제도의 인지, 면책기준의 타당성, 면책 심사결과에의 타당성은 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 면책 제도의 공무원 보호 효과를 거두기 위해서는 적극행정면책 제도와 세부 내용에 대해 공무원들이 잘 알 수 있도록 해야하며, 면책기준이 타당하게 마련되고 심사결과도 타당하게 도출되어야 한다는 것이다.

적극행정면책 제도 도입 초기부터 제도 홍보 부족 문제가 제기되었고, 현재는 감사를 시작하면서 면책 제도를 안내하는 노력을 기울이고 있다. 그러나 감사원의 설문조사에 따르면 전체 설문 응답자의 65.0%는 면책 제도를 인지하고 있으나 34.9%는 제도를 잘 모르고 있다고 응답한 바 있다(조형석·류민정 등, 2021). 분석결과 면책 제도의 인지 정도가 적극행정 공무원의 보호에 영향을 미치고 있음을 감안하면 보다 적극적인 제도 홍보가 이루어져야 할 필요가 있다.

면책기준은 공직자의 면책 인정여부를 결정함에 있어서 매우 중요한 요소로 작용함에 따라 가장 관심을 가져야 할 부분이다. 감사원의 설문조사에서는 전체 응답자의 45.2%는 면책 기준이 타당하다고 하였으나 보통 수준으로 응답한 경우도 45.1%로 적지 않았다(조형석·류민정 등, 2021). 일부 기준이 타당하지 않은 사유에 대해서는 면책 기준이 추상적이고 자의적으로 적용될 가능성이 있음을 제시하고 있다. 특히, 면책기준의 타당성은 심사결과에의 타당성과도 밀접히 연결되는데, 면책 제도의 기준을 적정하게 마련함으로써 심사결과도 타당하게 도출될 가능성이 높게(상관계수 0.691,  $P<0.01$ )<sup>15)</sup> 나타난다.

<표 4> 면책 제도 효과에 대한 영향요인 분석결과

변수	모형1 (적극행정 공무원 보호)		모형2 (공직사회 적극행정 유도)		
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	
기획	면책 제도의 인지	0.118***	0.393	0.066	0.042
	면책기준의 타당성	0.466**	0.056	0.575***	0.060
운영	면책기준 적용의 합리성	0.017	0.076	0.171**	0.081
	소명기회의 충분성	-0.012	0.022	0.029	0.023
결과	심사결과에의 타당성	0.272***	0.070	0.017	0.074
상수항		0.695***		0.808***	
Adj R <sup>2</sup>		0.621		0.585	
F(sig.)		79.85		68.95	
N		242		242	

주: \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

15) 심사결과 타당성의 분산팽창계수(VIF)는 3.55로 VIF값이 5보다 낮게 나타나고 있어 다중공선성 문제는 없는 것으로 판단하였다.

다음으로 모형 2에 대한 분석결과를 살펴보면, 면책 제도의 인지, 소명기회의 충분성, 심사결과 의 타당성은 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 면책기준의 타당성, 면책기준 적용의 합리성은 유 의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 공직사회의 적극행정을 유도하기 위해서는 무엇보다도 적극행정면책 기준이 타당하게 마련되고 실제 적용도 합리적으로 이루어져야 한다는 것이다.

면책기준의 타당성은 적극행정 공무원 보호 효과(모형 1)뿐만 아니라 공직사회의 적극행정 유 도 효과(모형 2)에도 영향을 미치는 요인으로 나타나고 있어 면책 제도에서 가장 관심을 가져야 할 부분으로 여겨진다. 한편, 모형 2에서는 모형1에서 유의미한 결과를 보이지 않았던 면책기준의 합 리적 적용이 유의미한 결과를 보이고 있다. 면책기준의 타당성과 같이 면책기준의 합리적인 적용 도 심사결과의 타당성과 높은 상관관계(상관계수 0.8312,  $P<0.01$ )<sup>16)</sup>를 보인다. 면책기준의 합리적 적용이 공직사회의 적극행정 유도에 중요 영향요인으로 제기되는 이유는 면책의 예측 가능성을 높이기 때문으로 판단된다. 즉, 면책 기준이 일관성있게 적용되면 공무원들은 기존 면책 사례들을 통해 본인들의 업무에서의 면책 가능성을 어느 정도 예측할 수 있게 되고, 이에 따라 보다 적극적으로 업무를 추진할 수 있기 때문이다. 감사원의 설문조사에서도 면책 제도가 적극행정을 유도하 기 어려운 이유 중 하나로 면책에 대한 확신이 없고 불인정될 가능성을 우려하고 있음이 제시되는 데, 이 또한 같은 맥락이라 할 것이다(조형석·류민정 등, 2021). 결국 면책기준이 타당하게 마련되 어 합리적으로 적용될 경우 공직사회에서 적극행정이 유도·확산될 수 있음을 의미한다.

한편, 위 분석결과에서 '면책기준의 타당성'은 모형1과 모형2의 효과에 공통적으로 영향을 미치 는 요인으로 나타났다. 면책이 인정되기 위해서는 공익성, 적극성, 고의·중과실 위반 여부 등 세 가지 면책기준이 모두 인정되어야 한다. 그러나 실무자들은 고의·중과실에 의한 중대한 절차적 하자 문제는 법령 등에 근거하여 절차 준수를 검토할 수 있으므로 기준 적용에 많이 활용하고 있 으나, 공익성과 적극성을 판단하는 기준은 모호하다는 문제를 지적하고 있다. 실제 면책이 불인정 된 기준 현황을 살펴보면 불인정 사유의 45.3%는 고의·중과실을 미충족하였기 때문으로 나타났는 데 업무 담당자들은 절차적 하자 기준의 적용이 상대적으로 수월하기 때문인 것으로 언급하고 있 다(조형석·류민정 등, 2021).

〈표 5〉 적극행정면책 불인정 사례에서의 불인정 판단에 적용된 기준 현황

구분	공익성	적극성	고의·중과실		합계
			사적 이해관계 여부	중대한 절차상 하자 여부	
건수	42	52	5	73	172
비율(%)	24.4	30.2	2.9	42.4	100

자료: 조형석·류민정 등(2021).

적극성 기준을 충족하지 못하여 면책이 불인정된 사례를 살펴보면, 공무원 G는 신속한 코로나 19 방역업무를 위해 물품 납품 전 대금을 지급하는 등 적극적으로 업무를 수행하였으며 감사 이후 면책을 신청하였다. 이 건은 학생들 감염병 예방이라는 공익적 목적은 인정되나, 학교 개학 전까

16) 면책기준 적용의 합리성에 대한 VIF값은 3.72로 다중공선성 문제는 없는 것으로 판단하였다.

지 장기간 물품 납품이 지체되어 결과 도출 상의 적극성이 부족하고, 회계연도 내에 지출하지 못한 경비를 사고이월 처리하여 대금 지급을 하지 않고 납품 전 대금을 지급한 부분이 증대한 절차상 하자에 해당되어 면책이 불인정되었다. 이러한 사례는 면책 기준 중 하나인 적극성을 해석하고 심사함에 있어 업무계획 측면에서의 적극성뿐만 아니라 최종 업무수행 결과를 도출하기까지의 적극성까지도 고려하고 있음을 보여주고 있다. 그러나 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 제1항 제2호에서는 면책기준에 대해 “감사원 감사를 받는 자가 업무를 적극적으로 처리한 결과일 것”으로 명시하는 데 그치고 있어 이에 대한 개선이 필요하다.

## V. 결론 및 시사점

적극행정면책 제도는 공무원이 법령 내에서 업무를 추진하되 국민들에게 보다 적극적으로 공공행정 서비스를 제공할 수 있는 환경을 조성하기 위해 도입되었다. 그러나 감사나 징계 등을 회피하기 위한 공무원의 소극행정, 더 나아가 복지부동 행태는 여전한 실정이다. 이에 적극행정 활성화 측면에서 적극행정면책 제도를 개선하기 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 그간 적극행정면책 제도에 대한 연구가 수행되어 왔으나, 면책 제도의 효과에 대한 연구는 여전히 미진한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 자체감사기구의 적극행정면책 제도의 효과를 살펴보고 제도에 영향을 미치는 요인을 분석하였다.

효과 분석 결과는 면책신청 및 면책 수혜를 경험한 사람의 경우 1차 효과와 2차 효과가 더 높게 나타났다. 즉, 면책 제도를 경험한 사람일수록 이 제도를 통해 공무원의 적극행정 행위가 인정되고 있음을 느끼고 있으며, 향후 조직 내부적으로도 적극적인 행정행위를 할 수 있는 환경이 조성되는 것으로 인식하고 있다는 것이다. 이는 이전 선행연구에서 문제 제기되었던 면책 제도의 실효성 문제가 해결될 수 있는 단초를 보여주는 것이다. 한편, 면책 제도가 활성화됨으로써 공익실현 효과도 기대할 수 있는데, 응답자들은 주로 불합리한 제도가 개선될 수 있는 기회가 많이 주어지고, 행정운영의 효율성 제고, 국민불편 해소 및 편익증진 측면에서 공익이 실현되고 있음을 높게 인식하였다. 이처럼 적극행정면책 제도는 공무원 개인을 보호하고 조직 내부에 적극행정을 할 수 있는 환경을 조성하여 사회 전체적으로 공익적 효과가 확산되는데 기여하고 있다. 그러나 면책 제도의 실효성 부족 등의 문제가 제기됨에 따라 면책 제도의 효과에 영향을 미치는 제도적 영향요인은 무엇인지 살펴보았다. 그 결과 면책 제도를 통해 공무원 개인을 보호하고 공직사회에 적극행정을 유도하기 위해서는 무엇보다 면책기준이 타당하게 마련되어야 하는 것으로 나타났다. 즉, 현재의 면책기준은 공익성, 적극성, 고의·중과실 위반 여부에 따라 판단하는데, 공익성과 적극성의 기준이 모호하여 심의위원의 주관적인 판단에 영향을 받을 수 있다는 우려가 제기된다. 즉, 면책기준이 추상적일 경우 이를 적용하는 심의위원회에 따라 다르게 판단할 수 있기 때문이다. 그리고 이는 객관적이고 타당한 심사결과를 도출하는 데에도 영향을 미치게 된다.

이상의 분석결과를 통해 볼 때, 공무원들은 적극행정면책을 통해 신분상의 조치를 감경·면제받

을 수 있다는 점에서 제도를 긍정적으로 인식하고 있으며, 조직 내에서도 적극행정이 유도·확산될 수 있는 것으로 보고 있음이 나타났다. 다만, 면책 제도가 보다 활성화되기 위해서는 다음과 같은 제도적 보완이 필요하다. 첫째, 공무원 다수는 면책 제도 자체에 대해서 인지하고 있으나, 제도를 알지 못하는 공무원도 여전히 있으며, 특히 제도의 실제 운영이 어떻게 되고 어떤 기준으로 면책이 적용되는지에 대해서는 구체적으로 알지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 적극행정면책 제도의 신청 절차와 면책기준의 적용 방법 등 세부 사항에 대해 더욱 홍보하고 알릴 필요가 있다. 둘째, 실제 면책을 경험한 공무원들은 상대적으로 소명기회가 충분하지 않은 것으로 응답하였다. 따라서 면책 신청자들이 처리한 업무의 공익성과 적극성 등을 충분히 소명할 수 있도록 면책 심의(심사) 과정에서의 공식적인 절차가 확립되어야 할 것이다. 셋째, 면책 제도는 공익성, 적극성, 고의·중과실 위반의 조건을 모두 충족하여야 면책이 가능하다. 영향요인 분석결과에서 면책기준의 타당성이 제도 효과를 높이는 주요 요인으로 나타났는데, 면접 조사에서는 공익성과 적극성을 판단하는 기준이 추상적이라는 문제를 제기하였다. 따라서 공익성, 적극성 등을 판단하기 위한 세부 기준을 마련하고 구체적인 사례를 포함한 매뉴얼 등의 제공이 필요하다. 넷째, 면접 조사 당시 면책 담당자는 면책 가능성을 예측하기 어려운 상황에 있는 공무원들이 감사로 인한 신분상의 조치가 우려될 경우 “일단 신청하고 보자”는 식으로 면책을 과도하게 신청하는 경우도 있다고 언급하였다. 그러나 이는 자칫 잘못에 대한 책임회피와 면책업무 과중으로 인한 행정력 낭비로 이어지는 등 면책 제도의 오·남용 가능성이 우려된다. 따라서 이를 방지하기 위해서는 공무원 스스로 면책 가능성을 타진할 수 있는 체크리스트 개발 등이 필요하고 면책 신청 대상인 공무원과 면책을 심의하는 면책심의위원에 대한 교육이 필요하다.

한편, 본 연구는 적극행정면책 제도에 대한 선행연구가 많지 않음으로 인해 영향요인 분석을 위한 독립변수 도출에 일정한 한계를 가지고 있다. 또한 분석에 활용된 설문조사 자료가 2021년 실시되어 현재 시점에서 변화된 내용을 포함하지 못하였으며, 일부 설문문항은 측정방식의 차이로 인해 그룹 간 평균 비교를 하지 못하는 등 제약요인이 있었다. 그럼에도 불구하고 기존의 적극행정면책 효과가 감사원 중심으로 이루어진 데 반해 자체감사기구의 면책 효과 분석을 시도하고, 양적 접근을 통해 적극행정면책 제도의 효과와 개선을 위한 제도적 탐색 요인을 도출하고 있다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 감사원. (2018). 「적극행정면책 사례집」
- 감사원. (2019). 「적극행정 활성화 장애요인 분석」
- 감사원. (2020). 「사전컨설팅 및 적극행정면책 사례집: 적극행정 한걸음 국민행복 두걸음」
- 감사원. (2021). 「사전컨설팅 및 적극행정면책 사례집: 국민행복! 적극행정이 더하다」
- 감사원. (2022). 「감사보고서: 지방자치단체 소극행정 실태 점검」

- 강나을·박성민. (2019). 공직 내 적극행정의 영향요인에 관한 연구: 조직 행태주의적 관점에서. 「한국행정논집」, 31(4): 879-909
- 김민영·김화연·오현규·박성민(2015). “공직봉사동기와 기업가 정신에 관한 실증 연구”, 「한국행정논집」, 27(4): 1135-1164
- 김봉철. (2020). 적극행정면책 제도에 관한 법제적 연구: 적극행정면책 제도의 활성화를 위한 입법조치와 법제 개선방안을 중심으로. 「법제연구」, 제59호: 347-373
- 김수중. (2017). 적극행정면책 제도에 관한 논리적 고찰. 「감사논집」, 제29호: 151-168
- 김윤권·이재호·윤수재·심호. (2011). 적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안. 「한국행정논집」, 23(3): 829-853
- 김정인. (2021). 동아시아의 이념형: 만다린과 유자관료. 안성호·마광열·정용덕 (편), 「적극행정의 이론과 실제」(pp. 75-102). 서울: 박영사
- 김태완. (2014). 적극행정 면책제도. 「국방과 기술」, 제428호: 116-119
- 김학만·권정만. (2021). 적극행정의 특성과 발전에 관한 탐색적 논의: 역사적·행정학적 접근을 중심으로. 「한국과 국제사회」, 5(6): 37-58
- 김호균. (2019). 적극행정과 공공가치(public values)의 실현: 조직문화와 리더십이론을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 18(4): 257-271
- 문태곤. (2009). 적극행정면책제도 도입배경 및 운영현황. 「감사」, 2009·가을호: 16-20
- 박영원. (2020). 적극해정의 주요 내용과 향후 과제. 「이슈와 논점」, 제1652호
- 박 윤. (2019). 적극행정의 개념에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 18(4): 273-282
- 박정훈(2009), 적극행정 실현의 법적 과제: ‘적극행정법’으로의 패러다임 전환을 위한 시론, 「공법연구」, 38(1): 329-353
- 법제처. (2021). 「행정기본법 해설서」
- 손지은. (2019). 적극행정 활성화를 위한 새로운 접근: 적극행정 전담기구의 역할을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 18(4): 295-310
- 손화정. (2020). 「지방자치단체 적극행정 활성화 방안 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서
- 윤인숙 등. (2017). 「적극행정 활성화 방안 연구: 국가공무원 징계제도를 중심으로」. 인사혁신처 연구용역보고서
- 이민호 등. (2022). 「지방자치단체 적극행정 활성화 방안」. 한국행정연구원 연구보고서
- 이재필. (2015). 「경상북도 적극행정면책 제도 운영 활성화 방안」. 대구경북연구원 연구보고서
- 이윤경. (2014). 공무원 무사안일의 영향요인 추세 분석: 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로. 「정부학연구」, 20(2): 291-330
- 이진열·권기환. (2016). 감사원 민원을 통해 본 소극적 업무 형태. 「감사」, 제132호: 15-21
- 이종수. (2016). 적극행정의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰. 「지방행정연구」, 30(4): 3-24
- 인사혁신처. (2019). 「적극행정 운영지침」
- 인사혁신처. (2022). 적극행정 표준강의안
- 정규석. (2014). 적극행정면책 제도 제대로 시행해야. 「월간 공공정책」, 제108호: 56-58
- 정병걸. (2018). 공직행동으로서 복지부동: 담론의 재생, 확장과 역설. 「한국행정학보」, 52(4): 441-465

- 조태준·김상우·박윤. (2020). 적극행정에 대한 평가와 발전방안 연구: 공무원의 인식을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 19(2): 223-244
- 조형석·류민정 등. (2021). 「자체감사기구 적극행정면책 운영실태 분석」. 감사원 감사연구원·적극행정지원단 연구보고서
- 조형석·최낙혁. (2020). 공직사회의 소극행정 유발요인 및 개선방안에 대한 탐색적 연구: 전문가 의견조사를 중심으로. 「감사논집」, 제34호: 169-196
- 차경엽. (2011). 「적극행정 면책제도 운영 개선방안 연구」. 감사연구원 연구보고서
- 최기정. (2014). 적극행정면책 제도 활성화를 위한 주요 제도 개선. 「감사」, 제124호: 14-19
- 최낙혁·조형석. (2022). 적극행정 활성화를 위한 제언: 공직자의 관점에서. 「국정관리연구」, 17(1): 23-48
- 최성욱. (2021). 적극행정과 관료적 면피문화. 「융합사회와 공공정책」, 15(2): 182-212
- 최태현·정용덕. (2020). 적극행정의 철학적·윤리적 토대의 검토: 가능성, 한계, 그리고 맥락. 「한국행정연구」, 29(1): 1-30
- 하미승(2015), 「조직학: 철학과 새 이론 탐색」, 서울: 탐복스
- Harmon, M. (1969). Administrative Policy Formulation and the Public Interest. *Public Administration Review*, 29(5), 483-491.
- King, C. S., Stivers, C., & Box, R. C. (1998). *Government is us: public administration in an anti-government era*: Sage Publications.
- Organ, D. W.(1988), *Organizational Citizenship behavior: The good soldier syndrome*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Thompson, J. A. (2005). Proactive Personality and Job Performance: A Social Capital Perspective. *Journal of Applied Psychology*, 90(5): 1011-1017.
- Bateman, T. S. & Crant, J. M. (1993). The Proactive Component of Organizational Behavior: A Measure and Correlates. *Journal of Organizational Behavior*, 14(2): 103-118.
- Crant, J. M. (2000). Proactive Behavior in Organizations. *Journal of Management*, 26(3): 435-462.

류민정(柳旻廷): 인하대학교에서 행정학 박사학위를 취득(교육관련 목적세입의 적정성 평가와 합리적 조정방안에 관한 연구, 2010)하고, 현재 감사원 감사연구원에서 연구관으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정책평가, 지방재정 및 지방세, 지방분권 및 지역발전, 공직부패 등이며, 최근 주요 논문으로는 지방자치단체 선출직 고위직 부패의 발생원인 분석(2022), 지방보조금 관리운영 실태 및 개선방안(2022), 고급주택 증과세 기 준의 개선방안(2019) 등이 있다.(ryumj@korea.kr)

조형석(趙炯奭): 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 박사학위를 취득(감사원 성과감사의 메타평가에 관한 연구, 2009)하고 현재 감사원 감사연구원에서 연구관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 감사제도, 정책 및 사업평가, 지방행정 및 지역개발 등이며, 최근 주요 논문으로는 지방계약의 책임성 제고를 위한 부패 유형과 개선방안 연구(2022), 적극행정 활성화를 위한 제언: 공직자의 관점에서(2022), 지역발전수준과 국가 균형발전특별회계 간 관계(2021) 등이 있다.(chochs@korea.kr)

## Abstract

### A Study on the Effects and Influencing Factors of the Privilege Institution Proactive Administration: Focusing on the Internal Audit

Ryu, Min Jung  
Cho, Hyoung Suk

The purpose of this study is to examine the effect of the privilege institution of proactive administration and to analyze the factors affecting the immunity effect. The analysis data used the results of a survey, interview, and case analysis targeting 8,623 public officials in central and local governments. The target of effect analysis was divided into three groups according to the experience of audit, application for exemption, and exemption benefits.

As a result of the effect analysis, in the case of the group that experienced the privilege institution, such as exemption applicants and exemption beneficiaries, the effect of protecting public officials in proactive administration(primary effect) and the effect of inducing proactive administration in the public service society(secondary effect) was higher. As for the effect of realizing public interest(tertiary effect), the expansion of opportunities for unreasonable institutional improvement, the improvement of efficiency in administrative operation, and the resolution of public inconvenience were the highest. As a result of analyzing the influencing factors, the validity of the privilege standard and the rationality of the application of the privilege standard were found to be important factors. Therefore, in order to increase the effectiveness of the privilege institution, it is necessary to prepare detailed judgment standards and examples of abstractly expressed immunity standards such as public interest and proactiveness.

Key Words: Proactive Administration, Privilege, Effect of Privilege, Influencing Factors, Internal Audit