

코로나-19 등 국가적 위기 상황에 대응하는 최고감사기구의 역할*

이진수**

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 미국의 뉴딜정책과 감사원(GAO)
- III. 한국판 뉴딜정책과 감사원
- IV. 최고감사기구의 미래 대응: 미국의 경우
- V. 우리나라에의 시사점

I. 서론

코로나-19 팬데믹 상황의 장기화가 가져온 경제적 위기 상황은 정부의 신속·정확하고도 효율적인 대응을 요구한다. 코로나-19 상황에서 ‘민첩한 정부’(Agile Government)가 가장 이상적인 정부형태로 논의된다.¹⁾ 위기 상황에 대응하는 정부는 위기 상황과 그 이후의 상황에 대한 예측능력을 갖추어야 한다. ‘예측하는 정부’(Anticipatory Government²⁾)는 미래예측과 예견을 통하여 발생가능한 위험을 줄이고 효과적인 방법을 발전시킬 수 있는 과정과 제도를

* 본 연구는 이진수/선지원/이재훈, 그린뉴딜, 디지털뉴딜 관련 규제의 공법적 검토, 2021, 감사원 감사연구원 중 필자가 집필한 부분을 기초로 한 것으로, 필자가 2021.10.22. 개최된 한국공법학회·감사원 감사연구원 공동학술행사인 공공감사포럼에서 발표한 내용을 연구 논문의 형식으로 수정·보완한 것입니다.

** 서울대학교 행정대학원 조교수, 법학박사(행정법), 변호사.

1) M. Jae Moon, Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges, PAR 80-4(2020), pp.651-656.

2) Osborne/Gaebler, Reinventing Government, 1993, p.219. 예측하는 정부는 사후적 치료보다 사전적 예방을 중시하는 정부를 의미한다.

가지고 있고 이를 계속하여 만들어가는 정부를 말한다.

‘예측하는 민첩한 정부’가 되기 위해서 우리나라의 감사원과 감사제도에 보완할 사항이 있는지를 검토하는 것이 본 연구의 목적이다. 코로나-19와 같은 국가적 위기 상황과 그에 대한 대응을 통하여 ‘예측하는 민첩한 정부’의 가능성을 모색해보고자 한다. 이를 위해 국가적 위기 상황에 대한 대표적인 대응정책이라고 할 수 있는 미국의 뉴딜정책을 1차적 소재로 하여 살펴보고, 우리나라가 2020년부터 코로나-19에 대한 대응으로 추진하고 있는 이른바 한국판 뉴딜정책과 연결하여 시사점을 도출해보고자 한다. 이를 위하여 먼저 미국의 뉴딜정책과 미국 감사원에 관하여 살펴보고(Ⅱ.), 한국판 뉴딜정책과 우리나라의 감사원의 역할을 논의한 후(Ⅲ.), 최고감사기구의 미래대응에 관하여 살펴보기로 한다(Ⅳ.).

미국에서 루즈벨트 대통령의 뉴딜정책은 사실 정부지출 확대를 통한 일자리 공급 확대라는 재정정책적 측면 외에 시장규제·금융규제 등 각종 규제를 강화하는 규제정책적 측면의 양면을 모두 가지고 있는 정책이었다. 본 연구에서는 한국판 뉴딜정책의 내용과 관련하여 재정정책적 측면에 한정하여 살펴본다. 뉴딜 시대의 행정법에 관한 논의는 사실 후자 즉 규제정책적 측면과 더 관련성이 많다고 할 수 있다. 다만, 본고에서는 연구의 목적상 규제정책 관련 부분은 별도로 검토하지 않기로 한다.³⁾

Ⅱ. 미국의 뉴딜정책과 감사원(GAO)

1. 뉴딜정책

뉴딜(New Deal) 정책이란 미국에서 1933년부터 1939년 사이에 즉각적인 경제 회복과 산업·농업·금융·수력·노동 및 주택 등의 분야의 개혁을 가져오기 위하여 시행한 일련의 조치를 의미한다. 뉴딜정책은 미국의 Franklin D. Roosevelt 대통령에 의하여 추진되었다. 통상적으로 뉴딜정책은 시기적으로 1933년부터 1935-1936년 사이에 추진된 제1차 뉴딜⁴⁾(The First New Deal)과

3) 뉴딜 시대의 행정법에 관한 미국의 논의는 Phillip J. Cooper, Public Law and Public Administration, 2007, p.93면 이하 참조.

4) 제1차 뉴딜이 마무리된 것은 1935-1936년 사이의 대법원의 뉴딜 반대 위헌 판결들로 인한

루즈벨트 대통령 재선 이후인 1937년부터 추진된 제2차 뉴딜(The Second New Deal)로 구분된다.⁵⁾

1929년에 전 세계적인 ‘경제 대공황’(Great Depression)이 발생하였고, 미국 역시도 경제가 심각한 위축기를 맞게 되었다. 1929년부터 1933년 사이에 미국 국민의 실질 GDP는 27% 감소하였고, 실업률은 3%에서 25%로 상승하였다. 1933년 당시 미국 내의 실업자는 1,400만 명에 달하였다. 물가는 22% 하락하였고, 주식 가격은 90% 하락하였다. 곡식 가격도 폭락하여 미국의 600만 농가가 100억 달러의 부채를 지는 상황에 놓이게 되었다. 그 결과 농민들은 채권자에게 집을 빼앗기고, 수천 개의 지방은행은 부동산을 담보로 대출해 준 채무의 상황이 불가능해 모두 파산에 이르게 되었다. 대형은행도 은행의 예금자들이 불안감에 예금을 모두 출금해 버리는 이른바 뱅크-런(Bank Run) 현상이 발생하여 금융시스템이 제대로 작동하지 못하였다. 루즈벨트 대통령 취임 당시 미국의 23개 주가 지불정지 상태에 놓여 있었다.

이러한 상황에서 1933년에 루즈벨트 대통령이 취임하면서 제1차 뉴딜정책이 추진되기 시작하였다. 초기에는 뉴딜 정책은 형태와 내용이 뚜렷하지 않은 정책이었다고 한다.⁶⁾ 루즈벨트 대통령은 취임사에서 뉴딜 정책의 핵심적 방향은 국민에게 일자리를 주는 것이라고 강조하였다. 뉴딜 정책의 핵심은 정부지출을 늘려 민간 부문의 총소득을 높이고 이를 통하여 소비를 자극함으로써 총수요를 증가시키는 것이었다. 뉴딜정책은 실직한 근로자들에게 일자리를 제공하는 등의 국내 정책프로그램에 41.7천만 달러를 지원하는 것을 내용으로 하였다.

루즈벨트 대통령은 일자리 창출을 위해 정부가 거대한 댐 건설부터 기념 조형물 장식에 이르는 방대한 공공사업에 착수하도록 하였다. 오늘날 뉴딜의 대명사처럼 인식되고 있는 사업, 즉, 수력발전을 통한 전력 개발을 위하여 테네시강 유역 개발공사를 설립하여 대규모 토목공사를 진행하는 등 대규모 건설사업을 추진하였다. 또한, 농민 보호를 위해 농가 대출금의 일부를 정부가 부담하고 농민에 대한 대출금리를 인하하였다.⁷⁾ 이러한 제1차 뉴딜 정책은 “실용적

것이였다. Frederick C. Mosher, American Public Administration - Past, Present, Future, 1975, p.67.

5) Frederick C. Mosher, American Public Administration - Past, Present, Future, 1975, pp.57-83.

6) Frederick C. Mosher, American Public Administration - Past, Present, Future, 1975, p.57.

(pragmatic)이고, 실험적(experimental)이면서 기회주의적(opportunistic)”인 정책이었다고 평가되고 있다.⁸⁾

미국 연방 대법원에서는 뉴딜 법안에 대하여 계속하여 위헌 결정을 한 바 있다.⁹⁾ 그러나 뉴딜정책은 계속 시행되어 (물론 제2차 세계대전이 중요한 원인이 되는 것으로 분석되기는 하지만) 1939년부터 1944년 사이에 미국 정부의 재화·서비스 구입이 5배 증가하고 실업률은 1939년 17%, 1944년 1%로 변화하는 등 성공적인 정책으로 평가받고 있다.¹⁰⁾ 뉴딜을 전후한 시대의 미국의 경제지표는 아래와 같다.

[표] 미국의 역사적 통계¹¹⁾

지표	1929	1933	1929-33	1937	1941
국민총생산	181.8	126.6	-30.4%	183.5	238.1
개인소비	128.1	103.5	-19.2%	132.1	154.3
민간국내투자	35.0	4.0	-82.8%	27.0	36.7
연방정부지출	2.9	5.3	+89.3%	9.6	30.7
주·지방정부지출	15.6	14.6	-6.4%	16.4	16.9
고용					
실업자 수	1.6	12.8	+825.0%	7.7	5.6
실업율	3.2	24.9	+678.1%	14.3	9.9
연방고용	0.6	0.6		0.9	1.4
경제지표					
제조업 생산	58	36	-37.9%	60	88

7) 뉴딜 시대의 미국에 대한 설명은 미국 연방감사원 홈페이지 참조. <https://www.gao.gov/blog/gao-100-our-role-during-times-national-crisis-great-depression%2C-great-recession%2C-and-coronavirus-pandemic>.

8) Frederick C. Mosher, American Public Administration - Past, Present, Future, 1975, p.57.

9) 이에 관한 상서는 이우영, “미국의 위헌심사기준으로서의 이중기준”, 『서울대학교 법학』 제50권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2009, 419-454면 참조.

10) 미국에서는 헌법제정자들이 생각한 제한된 정부(limited government)가 루즈벨트 대통령 시대의 행정국가(administrative state) 경향으로 인하여 침해되었다는 인식도 존재하고 있다. 헌법제정자들이 생각한 미국에 가장 가까운 미국은 레이건 대통령이 주장한 작은 정부와 개인의 자유를 기반으로 하는 미국이었다고 보는 시각이다. 이에 관하여는 John Marini, Unmasking the Administrative State, 2019, p.185 이하를 참조.

11) Frederick C. Mosher, American Public Administration - Past, Present, Future, 1975, p.51.

농업 물가	148	70	-25.7%	122	124
도매 물가	62	43	-30.6%	56	57
가계 소득 분포					
상위 5%	30.0				24.0
상위 20%	54.4				48.8
차상위 20%	19.3				22.3
차차상위 20%	13.8				15.3
하위 40%	12.5				13.6

2. 국가 위기 상황에서의 미국 연방 감사원(GAO)의 역할

미국 연방 감사원(GAO)에 따르면, GAO는 미국의 대표적인 국가적 위기 상황으로 경제 대공황, 금융위기, 코로나-19의 3가지를 예시하면서 스스로 미국의 국가 위기(national crisis) 상황에서 큰 역할을 한 것으로 평가하고 있다.¹²⁾ 미국 감사원은 미국에서 국가적 위기의 시대에 의회는 고통받는 미국인들을 위한 구조와 지원을 하기 위해 연방자금과 정책프로그램을 지시하는 역할을 수행해 왔다. 위기에 신속하게 대응하는 것이 대단히 중요하기 때문에, 연방 정책프로그램을 확보하고 재원이 의도한 대로 사용되도록 하는 것이 대단히 중요한 일이다. 여기에 국가 위기 상황에서의 미국 감사원의 역할이 필요하다. 대공황, 금융위기, 코로나-19 팬데믹 상황에서 연방정부의 대응을 감독하는 역할이 정말 중요하다는 점을 GAO는 강조하고 있다.

(1) 대공황의 시기

미국 감사원은 1921년 「예산회계법」(Budget and Accounting Act)에 기초하여 설립되었다. 「예산회계법」(Budget and Accounting Act of 1921)은 감사 책임, 회계검사와 배상청구 기능을 기존의 연방 재무성(Treasury Department)에서 새로 설립되는 미국 감사원으로 이관하였다. 당시 제1차 세계대전 이후 연방정부의 재무관리의 혼란 및 전쟁 시기의 지출로 인한 국가채무 급증 상황에서,

12) <https://www.gao.gov/blog/gao-100-our-role-during-times-national-crisis-great-depression-%2C-great-recession%2C-and-coronavirus-pandemic>.

연방의회가 연방 정부의 지출에 관하여 많은 정보를 가지고 통제(control)하기 위한 목적에서 연방 감사원을 설립한 것이었다.¹³⁾

경제 대공황이 발생한 1929년에는 미국 연방 감사원은 아직 작은 조직에 불과한 시기였다. 경제 대공황에 대응하기 위하여 미국 연방의회는 루즈벨트 대통령의 뉴딜 정책을 승인하였다. 앞서 본 바와 같이 뉴딜정책은 실직한 근로자들에게 일자리를 제공하는 등의 국내 정책프로그램에 41.7천만 달러를 지원하는 것을 핵심적 내용으로 하는 것이었다. 연방 정부의 자금이 경기회복과 피해자 지원에 대량 투입되면서, 미국 감사원의 업무량은 급격하게 증가하였다. 연방 정부의 프로그램이 늘어난다는 것은 곧 감사원이 조사하여야 할 서류가 늘어난다는 것을 의미하였다. 1930년대 초반에 1,700명이던 직원 수는 1930년대 말에는 5,000명으로 증가하였다. 이 시기의 감사원의 핵심적 역할은 재무감사에 있었다.¹⁴⁾ 이 시기에는 특히 정부가 빈민구제를 위하여 발행한 바우처(Voucher)를 관리하는 것이 GAO의 중요한 임무였다.

1930년대 말부터 미국 감사원은 연방정부의 정책프로그램을 감독하는 것으로 업무 범위를 확대하였다. 연방정부가 켄터키주를 비롯한 남부의 여러 주에서 실시한 농업정책프로그램을 감사한 것이 대표적 사례였다. 경제 대공황과 뉴딜 시기를 계기로 GAO는 정부의 재무·회계 감독을 주된 임무로 하던 종래의 모습에서 진일보하여 점진적으로 연방 정부의 정책프로그램을 분석하는 역할을 담당하는 것으로 그 임무가 변화하기 시작하였다.¹⁵⁾

정리하면, 뉴딜 시대에 미국 감사원은 재무감사라는 본연의 역할을 하면서 권한과 조직을 확대했고, 정책프로그램에 대한 감독이라는 새로운 직무를 수행하기 시작하였다고 할 수 있다.

(2) 2007년 세계 금융위기

미국 감사원은 2007년의 금융위기를 경제 대공황 이후 미국이 겪은 최악의

13) 설립 당시의 명칭은 Government Accountability Office였다. 미국 감사원의 명칭 변경에 관하여는 이진수, “미국 감사원의 제도적 특징과 우리나라에의 시사점 - 감사원과 연방 의회의 관계를 중심으로”, 『행정법연구』 제54호, 행정법이론실무학회, 2018, 71면 참조.

14) GAO, The History of GAO, p.1.

15) <https://www.gao.gov/blog/gao-100-our-role-during-times-national-crisis-great-depression-great-recession-and-coronavirus-pandemic>.

경제위기로 평가한다. 금융위기에 대응하기 위해 연방의회는 「미국의 회복과 재투자 법」(American Recovery and Reinvestment Act of 2009, 약칭 Recovery Act)을 입법하였다. 동 법률은 8,000억 달러를 경제회복을 촉진하는 데에 사용하도록 하는 것을 주된 내용으로 하였다. 동 법률은 오바마 대통령이 서명하여 2009. 2. 17. 발효하였는데, 경제를 활성화하기 위하여 전례 없는 조치에 해당하는 것이었다.

동 법률에 따른 재정투자와 관련하여 일례로 에너지 관련 영역을 살펴보기로 한다. 동 법률은 미국의 에너지 산업과 통신 인프라를 현대화하고 에너지 자립도를 높일 수 있는 조치를 포함하고 있다.¹⁶⁾ 미국 연방 에너지부(Department of Energy)에 따르면 동 법률을 통하여 에너지 분야에 투입되는 재원은 45억 달러이다. 동 재원은 스마트 그리드 투자를 포함하는 전기, 에너지 관련 사업 프로그램에 모두 투자된다. 그 내역은 아래의 표와 같다.

[표] 미국 회복 및 재투자 법 중 에너지 관련 프로그램¹⁷⁾

프로그램	총액	수혜자
Smart Grid Investment Grant	\$3,482,831,000	99
Smart Grid Regional and Energy Storage Demonstration Projects	\$684,829,000	32
Workforce Development Program	\$100,000,000	52
Interconnection Transmission Planning	\$80,000,000	6
State Assistance for Recovery Act Related Electricity Policies	\$48,619,000	49
Enhancing State Energy Assurance	\$43,500,000	50
Enhancing Local Government Energy Assurance	\$8,024,000	43
Interoperability Standards and Framework	\$12,000,000	1
Program Direction	\$27,812,000	-

동 법률에 따라 막대한 연방정부 재원이 지출되기 때문에, 동 법률은 연방정부 재원의 지출에 있어서 책임성과 투명성을 증진할 수 있도록 지원할 책임을 미국 감사원에 부과하였다. 이에 따라 미국 감사원은 격월로 주 정부와 지방정

16) <https://www.energy.gov/oe/information-center/recovery-act>.

17) <https://www.energy.gov/oe/information-center/recovery-act>.

부를 선정하여 자금의 사용을 감사하도록 하였다.¹⁸⁾ 그리고 이에 관하여 보고한 내용은 인터넷에 모두 게시되고, 동 법률에 따라 설립된 회복책임과 투명성 위원회의 웹사이트에도 함께 링크되도록 하였다.

또한, 동 법률의 제정 후 60일 이내에 감사원장은 동 법률을 시행함에 있어 행정부가 취한 조치를 의회에 보고하여야 한다. 그리고 이 보고에는 행정부의 활동의 요약 및 행정부가 중소기업에 대한 대출을 위한 유동성을 증가시키는 목적을 제대로 달성하고 있는지에 대한 분석이 포함되어야 한다.¹⁹⁾

한편, 2009년에 세계 금융위기가 종결된 이후에는 GAO는 재정 시스템의 건전성에 미친 영향을 조사하는 업무를 시작하였다.²⁰⁾ 예를 들어, 2008년 부동산 위기에 대응하여, 재무부는 3종류의 부동산정책을 통하여 부동산 소유주들이 압류를 피하고 소유권을 보존할 수 있도록 ‘연방자금지원 프로그램’(Troubled Asset Relief Program, TARP)을 실시하였는데, 금융위기 기간과 그 이후 몇 년 동안 GAO는 60일마다 TARP 프로그램을 검토하고 재무부의 프로그램 관리 및 자금 사용을 강화하기 위한 조치를 권고하는 역할을 수행하였다. GAO는 TARP 재무제표를 감사하고 매년 시행 중인 TARP 프로그램에 대한 업데이트를 제공하는 이 작업을 현재까지도 계속하고 있다. 이에 대한 가장 최근의 보고서는 2020년 12월에 발행되었다고 한다.

또한, GAO는 부동산 모기지(Mortgage loan) 금융을 포함하여 국가 부동산 금융시스템의 안정성을 지속적으로 모니터링하고 있다. 이를 통하여 2019년에는 부동산 금융체계의 개혁의 필요성에 관한 보고서를 제출하였다.²¹⁾

요약하면, 금융위기에 대한 대응 과정에서 미국 의회는 미국 감사원에 프로그램의 진행 단계에서 적극적으로 개입하여 역할을 수행하도록 요구하였고, 미국 감사원은 그에 따라 프로그램의 진행상황을 검토하고 의회에 보고하는 역할을 수행하였다.

18) 123 STAT. 191, SEC.901.

19) 123 STAT. 158, SEC.507.(a)(b).

20) <https://www.gao.gov/blog/gao-100-our-role-during-times-national-crisis-great-depression%2C-great-recession%2C-and-coronavirus-pandemic>.

21) <https://www.gao.gov/blog/gao-100-our-role-during-times-national-crisis-great-depression%2C-great-recession%2C-and-coronavirus-pandemic>.

(3) 코로나-19 팬데믹

코로나-19 팬데믹 상황을 맞아 연방의회는 4.7조 달러를 할당하여 사람, 기업, 의료시스템, 주 정부와 지방정부를 위해 긴급 지원하도록 하였다. GAO는 연방정부의 팬데믹 대응을 추적하면서 정기적으로 팬데믹의 영향과 연방정부의 정책과 운영에 관한 대응 노력의 영향에 관하여 보고서를 발행하고 있다. GAO의 보고서는 백신 개발 및 배포, 중소기업 대출, 실업 수당, 경제적 구제 수표, 세금 환급 지연, 고등 교육 기관의 COVID-19 대응, 주택보호 등을 포함하여 연방 정부 전반의 프로그램 및 지출을 살펴보고 있다. 이와 관련하여서는 2021년 10월에 가장 최근의 보고서가 발간되었다.²²⁾ 동 보고서에서 미국 감사원은 16가지의 새로운 제안을 제시하였는데, 여기에는 의료·보건 종사자를 위한 재정지원펀드, 주 정부와 지방정부를 위한 회복 펀드, 근로자의 안전과 건강, 실업보험 프로그램에 발생 가능한 사기(fraud) 위험성 평가 등의 내용이 포함되어 있다.

3. 검토

GAO는 국가적 위기에 대응하기 위한 연방 정부의 대규모 정책에 깊이 관여하면서 발전해왔음을 알 수 있다. 특히 2008년 경제위기와 최근의 코로나-19 팬데믹 상황에서 국가적 위기 극복을 위한 정책의 과정에서 GAO는 정책 과정 중에 적극적으로 참여하였음을 확인할 수 있다.

감사를 정책 과정에서의 시간의 관점에서 사전적 감사와 사후적 감사로 구분할 때, 사전적 감사는 정책 과정이 종결되기 전에 감사를 실시하는 경우로 정의해볼 수 있을 것이다. 정책 과정이 종결된 이후에는, 특히 정책집행이 종결된 경우에는 정책의 약점을 찾아내어 보완할 수 있는 기회가 상실되기 때문에 국가적 위기에 대응하기 위한 대규모 정책, 수시로 피드백과 보정이 필요한 정책의 경우에는 GAO의 대응과 같이 정책 과정 중에 감사가 병행되는 방식이 실효적일 수 있을 것으로 생각된다.²³⁾

22) GAO, COVID-19 Additional Actions Needed to Improve Accountability and Program Effectiveness of Federal Response, 2021(GAO-22-105051).

23) 우리나라의 경우 「공공감사에 관한 법률」에 일상감사가 규정되어 있는데(제22조), 일상감

Ⅲ. 한국판 뉴딜정책과 감사원

1. 한국판 뉴딜정책

(1) 개요²⁴⁾

우리 정부는 코로나-19가 불러온 경제위기를 극복하고 우리나라의 새로운 미래를 설계하기 위하여 2020년 7월 ‘한국판 뉴딜 종합계획’을 발표하였다. 한국판 뉴딜정책이란 코로나19로 인해 최악의 경기침체와 일자리 충격 등에 직면한 상황에서 위기를 극복하고 코로나 이후 글로벌 경제를 선도하기 위해 마련된 국가발전전략을 말한다.²⁵⁾ 우리 정부에 따르면, 미국에서 1930년대 대공황 극복을 위해 추진된 ‘뉴딜(New Deal) 정책’을 모델로 하여 ‘한국판 뉴딜’ 정책 추진을 통해 포스트 코로나 시대에 효과적으로 대응하고 세계적 흐름에서 앞서 나가겠다는 정책목표를 가지고 있다고 한다. 한국판 뉴딜정책은 2025년까지 국비 114.1조 원을 포함한 총사업비 160조 원을 투자하여 일자리 190만 개를 창출하는 것을 핵심 목표로 하고 있다. 한국판 뉴딜정책은 코로나-19 팬데믹을 맞아 세계 경제가 큰 충격에 빠져있고, 그로 인한 사회적·경제적 구조 변화가 나타나고 있는 상황에서 우리 정부의 적극적인 대응을 위한 전략으로 평가할 수 있다. 한국판 뉴딜정책은 추격형 경제에서 선도형 경제로, 탄소 의존 경제에서 저탄소 경제로, 불평등 사회에서 포용 사회로 전환하여 선도국가로 도약하겠다는 선언이다. 한국판 뉴딜은 ‘디지털 뉴딜’과 ‘그린 뉴딜’을 두 축으로 하면서 안전망 강화를 통한 취약계층 보호 전략을 바탕으로 하는 전략이다.

한국판 뉴딜정책의 출발점은 2019년에 제안된 ‘전환적 뉴딜’에서 찾을 수 있다. 전환적 뉴딜이란 단기적 경기부양에 한정하지 않고 잠재성장률을 높이는 구조 전환적 재정 확대를 추진하는 정책을 말한다. 여기에는 재정 확대를 위한 경기부양과 함께 발전 패러다임의 전환을 통한 희망 사회 창조라는 정책목표가 제시된다. 발전 패러다임 전환은 그린뉴딜, 디지털뉴딜, 그리고 사람 우선과 포

사의 대상인 “주요정책의 집행업무”보다 관여의 시기를 앞당기는 것도 정책의 종류와 특성에 따라서는 필요할 수 있다고 본다.

24) 이하의 내용은 한국판뉴딜 인터넷홈페이지(<https://www.knewdeal.go.kr>)를 참조하였다.

25) 대한민국 정책브리핑 정책위키 참조. 2021.9.30.

용을 내용으로 하는 휴먼뉴딜로 구성된다.²⁶⁾ 그리고 휴먼뉴딜, 그린뉴딜, 디지털뉴딜의 3대 분야는 서로 보완적인 관계를 이루는 것으로 구성된다. 전환적 뉴딜의 추진을 위해서는 대규모의 재정적 투자조치가 수반되어야 한다.

[표] 전환적 뉴딜의 3대 분야²⁷⁾

<p>□ 전환적 뉴딜의 3대 분야</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 휴먼뉴딜: 사람우선 사회로의 전환을 위한 근본적인 제도 개혁과 전략적 재정투자 정책 프로그램 <ul style="list-style-type: none"> - 개인의 자아실현과 복지를 우선하며 사람중심 경제를 기반으로 함 - 사람 중심의 포용국가 실현을 위한 ‘창의적 학습사회’ 추구: 역량-고용-복지의 통합 (학습일-여가) - 교육, 복지, 문화여가 서비스 등 사람에 대한 지원 대폭 확대로 사람중심 재정 실현 ○ 디지털뉴딜: 최근의 디지털 전환에 적극 대응하고 이를 산업경쟁력 강화와 사회문제 해결의 동력으로 삼기 위해 R&D, 인재양성, 인프라 구축 등 정부 투자가 필요한 영역에 확장적 재정정책을 사용 <ul style="list-style-type: none"> - 두 가지 디지털 전환의 동시 추진: 제조업 주도 및 ICT/스타트업 주도 - 빅브라더 사회와 노동배제 사회의 도래를 방지하고 노동포용적 디지털 전환 추진 ○ 그린뉴딜: 우리 사회의 녹색전환을 위한 근본적인 제도 개혁과 전략적 재정투자의 정책 조합 <ul style="list-style-type: none"> - 포용적 녹색전환을 위한 국가 및 지역 사회 기반 강화 - 미래 한국사회의 지속가능성과 경쟁력 강화 - 녹색전환 촉진을 지원하는 정책 및 규제 - 경제성장-녹색전환 선순환을 위한 지속가능금융 ○ 휴먼뉴딜, 디지털뉴딜, 그린뉴딜은 상보적 관계
--

2020년 7월 제7차 비상경제회의에서 한국판 뉴딜 추진계획이 발표되었고, 2021년 7월에는 새로운 요구와 상황 변화에 맞춘 ‘한국판 뉴딜 2.0’이 발표되었다. ‘한국판 뉴딜 2.0’은 국제 환경의 변화에 능동적으로 대응하며 디지털 전환과 그린 전환에 더욱 속도를 높이고, 격차 해소와 안전망 확충, 사람 투자에 더 많은 관심을 기울이는 전략으로 설명된다. 디지털 뉴딜과 그린뉴딜을 뒷받침하던 ‘안전망 강화’를 ‘휴먼 뉴딜’로 확대해 디지털·그린 뉴딜과 더불어 또 하나의 새로운 축으로 세워 추진하는 것을 내용으로 한다.

한국판 뉴딜 추진 이후 1년간 우리나라를 둘러싼 환경이 급격하게 변화하였다. 이에 새로운 대응이 필요하게 되었다. 게다가 코로나19에 따른 경제적 충격으로 우리 경제의 양극화 현상이 심화되었다. 대외적으로는 글로벌 디지털 경쟁에서의 선도적 지위를 공고화하고, 탄소중립을 전략적으로 활용할 필요성도 대두

26) 경제인문사회연구회 전환적 뉴딜 T/F, <‘전환적 뉴딜’ 정책 제안>(2019.7.3.) 참조.

27) 김태중 외, 「전환적 뉴딜을 위한 재정정책」, 경제·인문사회연구회, 2020, 9면.

되었다. 이러한 배경에서 정부는 ‘한국판 뉴딜 2.0’ 추진계획을 발표한 것이다.

한국판 뉴딜 2.0에서는 기존의 ‘안전망 강화’를 ‘휴먼뉴딜’로 대폭 확대·개편하고, 기존 뉴딜 과제 보장 및 신규 과제를 추가하였다. 추진구조도 디지털 그린 뉴딜을 뒷받침하던 ‘안전망 강화’의 역할을 대폭 확대해 기존의 2+1+1 체제(디지털/그린뉴딜 + 안전망강화 + 지역균형 뉴딜)에서 3+1 체제(디지털/그린/휴먼 뉴딜 + 지역균형 뉴딜)로 개편하였다. 이를 통하여 2025년까지 한국판 뉴딜 총투자 규모를 기존의 160조원에서 220조원으로 확대하고 일자리도 기존 190만 개에 더해 250만개 수준으로 추가 창출한다는 목표를 가지고 있다.²⁸⁾

(2) 내용 및 추진체계

한국판 뉴딜의 핵심 내용은 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 휴먼 뉴딜, 지역균형 뉴딜이다. 이를 달성하기 위한 대표과제로 데이터 댐, 지능형(AI) 정부, 스마트 의료 인프라, 그린 스마트 스쿨, 디지털 트윈(Digital Twin), 국민안전 사회간접자본 디지털화, 스마트 그린 산업단지, 그린 에너지, 친환경 미래 모빌리티, 디지털 초혁신, 탄소중립 인프라, 청년정책, 4대 교육향상 패키지, 5대 돌봄격차 해소 등이 제시되어 있다. 이를 통하여 미래산업과 행정혁신을 선도하는 안전하고 편리한 ‘똑똑한 나라’, 사람·환경·성장 조화와 국제사회의 기후논의를 선도하는 ‘그린 선도국가’, 실업 불안 벗어나고 격차로 좌절 없는 ‘더 보호받고 더 따뜻한 나라’를 만드는 것을 목표로 한다.²⁹⁾

한국판 뉴딜정책의 추진체계를 살펴보면, 대통령이 주재하는 한국판 뉴딜 전략회의를 정점으로 한국판 뉴딜 당정 추진본부가 실제의 업무를 담당한다. 추진본부는 부총리 겸 기획재정부장관과 여당의 정책위의장을 본부장으로 하고, 과학기술부장관, 환경부장관, 산업부장관, 고용부장관, 행안부장관, 여당의 K-뉴딜위원회 디지털·그린·안전망 분과위원장을 구성원으로 한다. 실무지원단은 기획재정부 제1차관을 단장으로 한다.

28) <https://www.knewdeal.go.kr> 참조.

29) <https://www.knewdeal.go.kr> 참조.

2. 한국판 뉴딜정책의 특징

한국판 뉴딜정책과 같은 대규모 지원정책은 다음의 몇 가지 특징을 갖는다.

첫째, 한국판 뉴딜이라는 큰 정책 안에 여러 가지 작은 정책들이 집합되어 있다. 둘째, 이러한 정책에는 범정부적으로 막대한 재원이 사용된다. 뉴딜정책을 구성하는 여러 하위정책 단위로 재정지출이 예정되어 있다. 셋째, 각 업무 소관에 따라 여러 부처로 관할이 나누어져 있는 다부처 관련 사업이라는 특징을 갖는다. 이러한 정책의 경우 개별 정책별로 성과 중심으로 관리하거나, 기관별 감사로 대응하는 것에는 한계가 있다. 넷째, 대규모 정책은 장기간에 걸쳐 계속되도록 예정되어 있고, 정책의 효과도 즉각적으로 나타나는 것도 있지만 대부분 상당한 기간이 경과한 후에 비로소 구체적으로 나타날 수 있다는 특징을 갖는다. 한국판 뉴딜정책도 5년의 기간 동안 계속하여 집행되는 연속적 정책에 해당되는데, 그 기간동안 인사이동 등이 발생하여 담당자가 변경되고 정책의 효과가 단기에는 가시적이지 않기 때문에 결과적으로 책임성이 제대로 확보되지 않을 수 있다는 문제점도 있다.

다섯째, 한국판 뉴딜 정책은 또한, 상당 부분 첨단 과학기술 분야를 그 대상으로 한다. 과학기술 분야를 대상으로 하는 정책의 경우 그 기술이 계속하여 새로이 나타나고(emerging), 또 계속하여 발전한다(evolving)는 특징을 갖는다. 디지털 분야, 환경 분야 등 기술 관련 분야에서는 기술이 emerging, evolving하고 있어서, 정책이 종결되는 시점인 미래에 대한 최대한의 정확한 예측이 필요하게 된다.³⁰⁾

3. 감사원의 역할

이러한 유형의 정책 집행은 매 정부마다 대표적 사업의 형태로 나타나고 있다.³¹⁾ 이러한 대규모 정책프로그램에 대하여 해당 정책의 집행이 종결된 이후에 비로소 감사를 하는 경우에는 정책집행 과정에서 발견되는 문제점들의 시정에 적절한 타이밍을 놓치게 되고, 이미 많은 시간이 경과한 후라서 적절한 대

30) 이러한 상황을 ‘불확실성’에 초점을 맞추어 설명하는 견해로는 김난영, “감사기구 컨설팅의 효과에 대한 시론적 연구: 코로나19위기 대응·회복 관련 사전컨설팅 사례를 중심으로”, 『정책분석평가학회보』 제31권 제2호, 한국정책분석평가학회, 2021, 90면 이하 참조.

31) 4대강, 창조경제 등의 정책이 대표적인 사례라고 할 수 있을 것이다.

응을 하기 어려운 상황에 놓일 수 있다. 결국, 전체의 정책과정에, 특히 정책결정단계, 정책집행단계에서 지속적으로 감사원이 참여하는 사전적 감사가 진행되는 것이 중요하다고 생각된다.

이 경우의 사전적 감사는 사후적 감사와는 성격이 다를 것이다. 사후적 감사가 정책의 잘못된 부분을 찾아내는 것에 초점이 있다면, 사전적 감사는 정책의 결정 및 집행 과정에서 전문성을 바탕으로 전정부적 관점에서 전체의 흐름을 살피고 정책의 원활한 결정과 집행이 가능하도록 지원하는 역할에 초점이 있다고 할 수 있다. 이러한 사전적 감사의 수행을 위해서는 정책결정단계에서부터 정책이 계속되는 기간 이후의 상황에 대한 예측, 즉 미래예측이 필수적이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 이하에서 최고감사기구의 미래예측 역할과 능력에 관하여 살펴본다.

IV. 최고감사기구의 미래 대응: 미국의 경우

최고감사기구의 미래 대응과 관련하여 미국 감사원의 사례를 살펴본다. 미국 감사원은 과학기술 분야의 전문성을 강화하고, 미래예측 능력을 제고하기 위한 노력들을 기울이고 있다.

1. 과학기술 분야 전문성 강화

과학기술의 발전은 국민의 일상생활에 필수 불가결한 요소가 되었다. 과학기술의 발전은 복잡성을 증가시키고, 경제와 국가안보에 영향을 미치기 때문에 정책결정자들은 과학기술과 관련한 쟁점들에 관하여 신뢰할 수 있고 시의적절한 정보를 항상 필요로 하게 된다.³²⁾ 미국 감사원은 이러한 상황 인식 하에 과학기술 분야의 수요에 대응해왔다. 특히, 새로운 기술을 활용하는 방법으로 과학기술과 관련된 이슈들을 조사·분석하고 연방의회에 이러한 최근 경향에 대한 예측과 분석을 제공할 수 있는 역량을 확대함으로써 재무감사와 성과감사의 증진을 위해서 역할을 하고 있다고 한다.³³⁾

32) <https://www.gao.gov/science-technology> 참조.

33) <https://www.gao.gov/science-technology> 참조.

(1) 과학·기술평가분석팀(Science, Technology Assessment, and Analytics team)

GAO는 역량 강화방안의 하나로 2019년 1월 과학·기술평가분석팀(Science, Technology Assessment, and Analytics team)을 발족하였다.³⁴⁾ 과학·기술평가분석팀은 국가에 큰 영향을 줄 수 있는 여러 기술 관련 트렌드 - 즉, 인공지능, 자동화, 사물인터넷 분야, 블록체인 기술, 지능 컴퓨터, 기후 관련 기술, 건강 관련 기술, 무기 관련 기술 등의 분야에서의 중요한 트렌드를 의회가 이해하고 접근할 수 있도록 돕는 역할을 담당한다. 과학기술과 관련하여 연구개발의 관리, 혁신경제의 지원, 그리고 정부 감독의 모범 사례 제시 등의 내용을 의회에 보고한다.

(2) 전문가 네트워크의 결성 및 운영

GAO 과학·기술평가분석팀은 전문가 네트워크를 꾸준히 관리하고 있다고 한다. 2020년 10월 과학, 기술, 정책 분야 리더 및 다양한 분야 전문가 그룹의 자문회의(Polaris Council) 창립 회의를 주최하였다. 또한, GAO가 과학기술의 발전에 따른 여러 도전에 맞설 수 있도록 Innovation Lab을 설립하였다. Innovation Lab의 데이터 과학자 및 기술자는 최신 기술 발전을 매일 검토하면서 감독의 최일선에서 GAO 과학기술평가분석팀 및 광범위한 감독 커뮤니티와 협력하고 있다.

(3) 기술평가(Technology assessment)

미국 감사원이 최근 첨단기술 분야에서 역량을 발휘하고 있는 성과 중 하나로 ‘기술평가’(Technology assessment)를 들 수 있다.³⁵⁾ 과학과 기술이 사회, 경제 등 국민 생활 전반에 미치는 영향이 갈수록 확대되어가고 있는 상황에서 기술변화가 가지는 긍정적 효과 외에 파괴적 효과에도 유의하여야 한다는 측면

34) <https://www.gao.gov/science-technology> 참조.

35) 기술평가와 관련된 사항은 GAO에서 발간한 Technology Assessment Design Handbook, 2021에 상세하게 설명되어 있다.

에서 기술평가의 중요성을 인정하고 있다. 특히 의회와 정책결정자들이 기술이 가지는 양 측면을 정확하게 이해하는 것이 필요하다는 관점에서 미국 감사원은 기술평가를 중시하고 있다고 한다.³⁶⁾ 미국 감사원은 주로 의회의 의원 또는 상임위원회의 요청으로 기술평가를 시행한다. 기술평가의 역할은 다음과 같다. 즉, 기술의 잠재적 효과를 단기, 중기, 장기로 나누어 분석하는 것; 기술의 잠재적 효과에 관한 선제적인 통찰을 포함하여 기술과 관련된 문제와 이점에 관하여 자세히 설명하고 전달하는 것; 기술의 상태, 실행가능성, 상대적 성숙도, 그리고 공적·사적 활용을 강조하는 것; 기술의 규제환경을 설명하는 것; 기술의 적용을 통하여 발생할 수 있는 윤리적, 법적, 사회적 문제점들을 검토하는 것 등이 그것이다.³⁷⁾

그런데 기술이 가지는 기회와 도전은 정책의 맥락(policy context)에 따라 다양할 수가 있으므로 기술평가의 중요한 한쪽 부분은 주어진 기술을 둘러싼 정책의 맥락을 분석하는 내용이 차지하게 된다. 이러한 특성 때문에 미국 감사원의 역할이 중요하다. 미국 감사원은 기술평가의 일부로 여러 정책 옵션들을 분석하면서, 정책과 관련된 이슈들과 문제점들을 분석하여 정책결정자의 정책 결정을 지원하는 역할을 하는 것이다. 미국 감사원의 기술평가의 과정은 다음의 표와 같다.

[표] GAO의 기술평가의 프로세스³⁸⁾

단계	과정
개시 (Initiation)	의회의 요청이 있는 경우에 평가의 범위와 중점 대상에 관하여 논의 기술의 상태, 관련되는 참여자들의 전문성, 잠재적 정책 효과 등을 고려 정책 옵션이 포함되기에 적합한지 검토
설계 (Design)	초기연구의 성과 관련되는 영역의 GAO 품질기준과 방법론적·기술적 기준과 지침을 고려 GAO의 해당 분야 전문가 및 내부 이해관계자들과 협의 행정청의 관료들과 전문가들과 논의 과학, 정책, 산업 분야의 외부전문가를 선별하고 협의. 외부전문가들은 향후 외부 검토자로 참여할 수 있음 가능한 정책 옵션의 선별
메시지 개발 (Message development)	증거의 수집과 분석 증거와 조사결과의 평가 사실관계의 정리

36) GAO-21-347g, p.8.

37) Ibid.

38) GAO-21-347g, p.4, Table 1. 참조.

	외부 전문가와의 지속적인 협의 정책옵션 평가의 수행과 토론
외부심사 (External review)	관련 제3자에게 의견을 요청하고 관련되는 연방 행정기관에 의견을 요청 외부 전문가들에게 의견을 요청

2. 미래예측(foresight)의 중시

미국 감사원은 2021년에 창립 100주년을 맞았다. 이를 계기로 미국에서는 GAO의 앞으로의 100년을 “GAO’s Next 100 Years: Oversight, Insight, and Foresight”로 논의하고 있다. 미국 감사원은 2006년부터 미래예측의 중요성을 강조해왔다. 감독, 통찰, 미래예측은 다음과 같은 차이가 있다.

[표] 감독(Oversight), 통찰(Insight), 미래예측(Foresight)³⁹⁾

관점 (Perspective)	전략적 능력 (Strategic capabilities)	활동 (Drawing upon activities)	활용하는 정보 (Accessing information)	최고감사기구의 활동 예시 (Examples of SAI activities)
미래예측 (Foresight)	정부와 국가의 역할에 영향을 미치는 예측가능하면서 파괴적인 추세에 대한 예상과 대비	지속적인 스캐닝과 협의; 패턴 인식; 약한 신호 분석; 미래 연구; 합의된 견해	미래 보고; 수평적 스캔; 장기재정예측; 시나리오 기획	인구 고령화 및 인력관리 문제 해결을 위한 정부의 대비상태 평가
통찰 (Insight)	정부 정책, 제도, 관리 관행의 예측 가능한 변화의 예상과 대비	역사적 데이터 및 추세 데이터 분석; 정부간 비교가능한 정보 분석; 국가와 국제 동향 비교	정부 프로그램; 중기 예산 틀; 공간 및 자본 투자계획; 국제간 정부비교 데이터	범정부적 정책에서 중복, 격차, 교차 등이 있는 범분야 이슈에 대한 통합적 분석 제공
감독 (Oversight)	거버넌스와 책임성에 영향을 미치는 현존하는 리스크의 식별 그리고 행정부 내에서의 모범 사례 식별	정부 프로그램에 대한 이해 내부 통제의 작동	행정조치; 연간 예산; 과거 감사자료와 후속조치의 조사	보다 강력한 내부 통제시스템을 지원하기 위하여 내부감사의 순응성, 효과성, 효율성을 평가

39) OECD, Supreme Audit Institutions and Good Governance, 2016, p.31, Table 1.4. 참조.

미래예측에 관한 미국 감사원의 최근의 가시적 노력으로는 2018년 전략적 미래예측센터(Center for Strategic Foresight) 신설을 들 수 있다.⁴⁰⁾ 전략적 미래예측(Strategic Foresight)이란 단기의 정책 결정에 장기에 걸친 불확실성이 미치는 영향을 고려하기 위한 사고, 기획, 관리 역량을 발전시키기 위한 기획의 수단으로 정의된다.⁴¹⁾ 전략적 미래예측센터는 정책결정자들이 직면하게 되는 새로운 이슈들을 식별하고 모니터링하고 분석하는 핵심 허브로서 기능하는 것을 목적으로 설립된 것이다. 미국 감사원은 의회에 사실에 기반한 신뢰할 수 있는 정책을 제공하여 연방 행정기관과 그 정책프로그램을 감독할 수 있도록 하는 역할을 수행하고 있는데, 그러한 역할 수행에 기여하기 위한 수단 중 하나로 동 센터를 설립하게 된 것이다.

전략적 미래예측센터는 8명의 비상임 위원으로 구성되는데, 그들은 미래예측, 기획, 미래학 등의 분야의 최고의 전문가들이다. 그들의 전문분야와 경력은 정부 행정기관, 민간 부문, 비정부조직, 학술연구기관 등을 모두 포괄하고 있다. 이 센터는 GAO의 전략 기획 및 외부 연락실(GAO's Office of Strategic Planning and External Liaison) 내에서 운영되며 현재와 미래에 연방 기관 및 프로그램에 영향을 미칠 추세를 분석하는 중요한 역할을 수행한다.

전략적 미래예측센터는 2019년에는 Deep space와 Deep Fakes를 집중적으로 연구하였고, 2020년에는 인공지능을 활용한 보건정책, brain-machine interface의 영향분석에 관하여 분석하였다고 한다.

V. 우리나라에의 시사점

사전적 감사는 정확한 미래예측(foresight)을 필요로 한다. 예측을 “정부와 국가의 역할에 영향을 미치는 예측 가능하면서 파괴적인 추세에 대한 예상과 대비”를 위한 활동으로 볼 때, 코로나-19와 같은 국가적 위기 상황에 대응하기 위한 대규모 정책의 입안과 확정, 그리고 집행 과정에서는 이러한 ‘예측’과 그

40) 전략적 미래예측 센터에 관하여는 미국 연방감사원 홈페이지의 내용을 참고하여 요약서술하였다. <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/audit-role/csf> 참조.

41) Greenblott/O'Farrell/Olson/Burchard, Strategic Foresight in the Federal Government: A Survey of Methods, Resources, and Institutional Arrangements, World Futures Review, Vol.11(3), 2019, pp.245-266.

에 기반한 ‘사전적 감사’가 필요하다고 생각된다. 정책학에서도 다양한 미래 예측 기법이 연구되고 있다.⁴²⁾ 정책 과정 전반에 걸쳐 미래예측을 기반으로 하는 미래지향적 정책분석 및 감사가 필요하다고 생각된다. OECD 역시도 정책 사이클을 보다 효율적이고 효과적으로 지원하기 위하여, 최고감독기구가 어떻게 감독, 통찰, 미래예측기능을 수행할 것인지를 전략적으로 생각하는 것이 최고감사기구와 행정부에 중요하다는 점을 강조한다.⁴³⁾

한국판 뉴딜정책, 그중에서도 디지털 분야와 환경 분야를 대상으로 하는 정책은 신기술과 깊이 관련되어 있고, 앞에서 살펴본 정책의 여러 특성상 정책결정 이전 단계에서부터 정책 과정의 진행 상황을 모니터링하는 것이 대단히 중요하다고 생각된다. 이러한 모니터링은 전체적 시각이 필요하고 특히 변화하는 미래 상황에 대한 예측을 기반으로 한다. 따라서, 감사원을 중심으로 하면서 관계부처 공무원, 학계, 시민사회, 언론 등 광범위한 인적 자원의 참여가 가능할 수 있는 모니터링 시스템이 필요할 것으로 생각된다.

최근 국회에는 이른바 ‘사전컨설팅감사법’으로 불리는 「공공감사에 관한 법률」 일부개정법률안(의안번호 12497호)이 2021. 9. 10. 제출된 바 있다. 동 법안에는 신청에 의한 사전컨설팅 조항⁴⁴⁾이 규정되어 있다. 사전컨설팅의 대상은 일상감사⁴⁵⁾ 대상 업무가 아닌 업무로서 인가·허가 등에 관한 업무, 불명확한 법령 등으로 발생한 민원 업무, 그리고 그 밖에 중앙행정기관등의 장 또는 감사기구의 장이 필요하다고 인정하는 업무 등이다.

42) 정책분석은 무엇이 발생했고 그것이 어떠한 변화를 가져왔는지에 관하여 관심을 갖는 과거지향적 정책분석과 무엇이 발생할 것이며 무엇을 해야 할 것인가에 관하여 관심을 갖는 미래지향적 정책분석으로 구분할 수 있다. 남궁근, 「정책분석론」, 법문사, 2018, 14면 참조. 미래예측 기법에 관하여는 노화준, 「정책분석론」, 박영사, 2006, 163면 이하 참조.

43) OECD, Supreme Audit Institutions and Good Governance, 2016, p.31 참조.

44) 제22조의2(신청에 의한 사전컨설팅) ① 중앙행정기관등의 자체감사 대상기관의 장은 제22조제1항에 따른 일상감사 대상업무가 아닌 업무로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무에 대하여 해당 감사기구의 장에게 사전컨설팅을 신청할 수 있다.

1. 인가·허가 등에 관한 업무
 2. 불명확한 법령 등으로 발생한 민원 업무
 3. 그 밖에 중앙행정기관등의 장 또는 감사기구의 장이 필요하다고 인정하는 업무
- ② 제1항에 따른 사전컨설팅을 신청받은 감사기구의 장은 업무에 대한 컨설팅 결과를 자체감사 대상기관의 장에게 통보하여야 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 사전컨설팅의 운영절차, 방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

45) 제22조(일상감사) ① 감사기구의 장은 자체감사기구가 소속된 기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 일상감사를 하여야 한다.

사전컨설팅은 행정의 적법성과 효율성 제고를 위해 대단히 필요하고 중요한 절차임은 분명하다. 그러나 국가적 위기 상황과 그에 대응하는 대규모 정책이 국가와 국민 생활에 미치는 영향을 고려하면 감사원의 사전적 감사 역할은 사전컨설팅에 머물러서는 안 될 것으로 생각된다. 현행 일상감사 제도를 보완하는 정책 과정에 대한 모니터링 절차의 마련이 필요할 것으로 생각된다. 그리고 그 기초가 되는 미래예측 능력을 제고하기 위해 GAO와 같이 미래 대응 능력을 갖출 수 있는 기구가 최고감사기구 내에 마련되어야 한다는 점도 함께 제안한다.

아울러, 미래의 불확실성과 싸우면서 정책을 결정하고 집행하여야 하는 상황에 처한 행정부의 공무원들에게 불확실성을 제거할 수 있는 지식과 정보를 제공하고 지원하는 것도 최고감사기구가 앞으로 지향하여야 하는 새로운 역할모델이 될 수 있을 것으로 생각된다. 특히, 코로나-19와 같은 상황에서 이에 대응하는 정책을 결정하는 공무원의 입장에서는 불확실성으로 인한 정책결정 또는 미흡을 사후에 불확실성이 해소된 이후에 그 시기의 잣대로 재단하고 감사하고 책임을 지도록 한다면 누구도 스스로 앞장서서 정책결정과정에 참여하려 하지 않을 것임은 쉽게 예측할 수 있을 것이다. 최고감사기구가 정책 사이클 전반에 참여하는 것은, 특히 국가적 위기 상황에서 장기간에 걸쳐 대응하여야 하는 불확실성이 큰 정책 영역에서는 적극행정 면책조항 이상으로 공무원들에게 적극적인 정책참여를 유인할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이라는 점에서도 그 필요성이 인정될 수 있다고 생각된다. 모든 사안에 대하여 최고감사기구가 정책결정에 관여하는 것은 감사기구의 본연의 역할을 넘는 것으로 볼 여지가 있지만, 위기 상황에서 정부의 의사결정을 지원하고 지지하는 역할을 하는 것은 불확실성의 완화라는 점에서 충분히 수긍될 수 있을 것으로 생각된다. 이를 위해 최고감사기구의 역할을 재정비하고 구체화하는 입법도 함께 고민되어야 할 것으로 본다.

[참고문헌]

남궁근, 「정책분석론」, 법문사, 2018.

노화준, 「정책분석론」, 박영사, 2006.

김난영, “감사기구 컨설팅의 효과에 대한 시론적 연구: 코로나19위기 대응·회복 관련 사전컨설팅 사례를 중심으로”, 「정책분석평가학회보」 제31권 제2호, 한국정책분석평가학회, 2021.

이우영, “미국의 위헌심사기준으로서의 이중기준”, 「서울대학교 법학」 제50권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2009.

이진수, “미국 감사원의 제도적 특징과 우리나라에의 시사점 - 감사원과 연방의회의 관계를 중심으로”, 「행정법연구」 제54호, 행정법이론실무학회, 2018.

Phillip J. Cooper, Public Law and Public Administration, 2007.

John Marini, Unmasking the Administrative State, 2019.

Frederick C. Mosher, American Public Administration - Past, Present, Future, 1975.

Osborne/Gaebler, Reinventing Government, 1993.

Greenblott/O’Farrell/Olson/Burchard, Strategic Foresight in the Federal Government: A Survey of Methods, Resources, and Institutional Arrangements, World Futures Review, Vol.11(3), 2019.

M. Jae Moon, Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges, PAR 80-4(2020).

GAO, Technology Assessment Design Handbook, 2021.

OECD, Supreme Audit Institutions and Good Governance, 2016.

[국문초록]

코로나-19 등 국가적 위기 상황에 대응하는 최고감사기구의 역할

이진수*

코로나-19 팬데믹 상황의 장기화가 가져온 경제적 위기 상황은 정부의 신속·정확하고도 효율적인 대응을 요구한다. 코로나-19 상황에서 ‘민첩한 정부’(Agile Government)가 가장 이상적인 정부형태로 논의된다. 위기 상황에 대응하는 정부는 위기 상황과 그 이후의 상황에 대한 예측능력을 또한 갖추어야 한다. ‘예측하는 정부’(Anticipatory Government)는 미래예측과 예견을 통하여 위험을 줄이고 효과적인 방법을 발전시킬 수 있는 과정과 제도를 가지고 있으면서 이를 계속하여 만들어가는 정부를 말한다.

‘예측하는 민첩한 정부’가 되기 위해서 우리 감사원과 감사제도에 보완할 사항이 있는지를 검토하는 것이 본 연구의 목적이다. 코로나-19와 같은 국가적 위기 상황과 그에 대한 대응을 통하여 ‘예측하는 민첩한 정부’의 가능성을 모색해보고자 한다. 이를 위해 국가적 위기 상황에 대한 대표적인 대응정책이라고 할 수 있는 미국의 뉴딜정책을 1차적 소재로 하여 살펴보고, 우리의 한국판 뉴딜정책과 연결하여 시사점을 도출해보고자 하였다.

한국판 뉴딜정책, 그중에서도 디지털 분야와 환경 분야를 대상으로 하는 정책은 신기술과 깊이 관련되어 있고, 장기간에 걸쳐 여러 부처가 많은 예산을 사용한다는 정책프로그램의 특성상 정책종결 이전 단계에서부터 정책 과정의 진행 상황을 모니터링하는 것이 대단히 중요하다고 생각된다. 이러한 모니터링은 전체적 시각이 필요하고 특히 변화하는 미래 상황에 대한 예측을 기반으로 한다. 따라서, 감사원을 중심으로 하면서 관계부처 공무원, 학계, 시민사회, 언론 등 광범위한 인적 자원의 참여가 가능할 수 있는 모니터링 시스템이 필요할 것으로 생각된다. 아울러, 미래의 불확실성과 싸우면서 정책을 결정하고 집행하여야 하는 상황에 처한 행정부의 공무원들에게 불확실성을 제거할 수 있는 지

* 서울대학교 행정대학원 조교수, 법학박사(행정법), 변호사.

식과 정보를 제공하고 지원하는 것도 최고감사기구가 앞으로 지향하여야 하는 새로운 역할모델이 될 수 있을 것으로 생각된다. 특히, 코로나-19와 같은 상황에서 이에 대응하는 정책을 결정하는 공무원의 입장에서는 불확실성으로 인한 정책결정 또는 미흡을 사후에 불확실성이 해소된 이후에 그 시기의 잣대로 재단하고 감사하고 책임을 지도록 한다면 누구도 스스로 앞장서서 정책결정과정 에 참여하려 하지 않을 것임은 쉽게 예측할 수 있을 것이다. 최고감사기구가 정책 사이클 전반에 참여하는 것은, 특히 국가적 위기 상황에서 장기간에 걸쳐 대응하여야 하는 불확실성이 큰 정책 영역에서는 적극행정 면책조항 이상으로 공무원들에게 적극적인 정책참여를 유인할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이라는 점에서도 그 필요성이 인정될 수 있다고 생각된다.

주제어 : 코로나-19, 뉴딜, 미국 감사원, 국가적 위기, 미래예측

[Abstract]

The Role of the Supreme Audit Institution
in Response to National Crisis such as COVID-19

Rhee Jeansoo*

The economic crisis brought on by the prolonged COVID-19 pandemic requires the government to respond quickly, accurately and efficiently. In the context of COVID-19, 'agile government' is discussed as the most ideal form of government. Governments responding to crises must also have the ability to anticipate crises and their aftermath. Anticipatory government refers to a government that values proactive prevention rather than ex post treatment. Anticipatory government refers to the government that has and continues to create processes and systems that can reduce risks and develop effective methods through forecasting and foresighting.

The purpose of this study is to examine whether there is something to be supplemented with our audit and audit system in order to become a 'predictable and agile government'. We would like to explore the possibility of a 'predictable and agile government' through national crisis situations such as COVID-19 and responses to them. To this end, we tried to examine the US New Deal policy, which can be said to be the most well-known policy for responding to a national crisis, as the primary material, and to draw implications in connection with the Korean version of the New Deal policy.

The Korean New Deal policy, especially in the digital and environmental sectors, is deeply related to new technologies and is considered very important to monitor the policy cycle from the pre-closing stage. This monitoring requires an overall perspective and is based on foresight. Therefore, it is thought that there is a need for a monitoring system that enables the participation of a wide range of human resources such as public officials, academia, civil

* Assistant Professor in Seoul National University Graduate School of Public Administration.

society, and the media from related ministries, focusing on the Board of Audit and Inspection. In addition, providing and supporting knowledge and information to eliminate uncertainty to public officials in the administration in a situation where they have to decide and implement policies while fighting future uncertainties can be a new role model for the Supreme Audit Organization. In particular, it is easy to predict that no one will take the lead in the policy-making process if public officials decide on policies to respond to COVID-19 are judged, audited, and held accountable after uncertainties are resolved. I think the need for the Supreme Audit Organization to participate in the policy cycle can be recognized in that it can be a way to induce active policy participation among public officials beyond active administrative immunity.

Key words : Covid-19, New deal, GAO, national crisis, foresight

