

Contents

- 01 권두언
지방자치단체의 자체감사제도 정착
- 03 이달의 논단
- 지방자치단체 자체감사 문제와 개선방향
- 지방자치단체 자체감사제도 정착방안
- 자체감사중심으로 지방정부에 대한
 감사체계 개선해야
- 09 도시통계
기초자치단체의 혁신역량 관련
인구사회적 특성
- 12 연구원동정
2월 연구원 소식

KRILA_2011

2011년 2월호

제 호 한국지방행정연구원
Newsletter 통권 제19호

발행인 한표환

편집인 뉴스레터 위원회

발행처 한국지방행정연구원

연락처 TEL. 02-3488-7300
FAX. 02-3488-7309

디자인 인터미디어 성림디앤피

※ 본 뉴스레터는 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 아래 메일주소로 신청하여 주십시오. (무료)
e-mail : newsletter@krila.re.kr
※ 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)에서 Newsletter원문을 보실 수 있습니다.



지방자치단체의 자체감사제도 정착

지방자치단체의 내부통제 방식으로 자체감사제도가 운영되고 있다. 그러나 지방자치단체의 자체감사제도가 효율성과 책임성을 확보하는 데는 미흡하다는 평가를 받고 있다. 2010년 3월 22일에 공공감사에 관한 법이 제정되면서 지방자치단체의 자체감사기구가 법적 기구로서 정당성과 타당성을 보장받을 수 있는 계기가 마련되었다. 서울시도 지난 2월 15일 개방형 직위로 신임감사관을 임명하였다. 신임 감사관은 감사부서 설치 이후 최초의 외부인사 출신이라며 "강도 높은 건 설분야 하도급 개선대책을 수립해 실효성 있게 추진하는 과제를 맡게 됐다"고 자신에 차있다.

지방자치단체의 자율적 관리가 경제적 효율성과 투명성을 확보하는데는 충분하지 못해 내부에서 비합리적이고 비경제적인 제도운영과 정책의 타당성밀실에 대한 비판이 계속되어지고 있다. 특히 지방자치단체의 낭비와 부패구조는 자체감사를 통한 통제기능의 강화를 요구하고 있다.

지방자치단체의 자체감사제도가 효과적으로 정착되기 위해서는 우선적으로, 독립적 감사기구의 설치가 필요하다. 지



한표환
한국지방행정연구원장

방자치단체 장으로부터 임용의 독립성과 임기 및 감사관련 의사결정권을 보장받아 독립성을 확보할 필요가 있다. 또한 지방자치단체의 자체 감사관에 대한 전문성을 확보할 수 있는 제도적 장치와 운영모델이 제시될 필요가 있다. 현재까지 지방자치단체의 감사관은 순환보직의 경로로서 운영되어 왔다. 지방자치단체의 비리는 물론 부적절한 예산운영에서부터 정책집행상의 비경제적 구조를 혁신할 수 있어야 자체감사 제도의 합리적 정착이 가능할 것이다.

내부통제방식으로 진행되어지는 감사관제도의 특성을 고려할 때, 사후감사보다는 사전감사, 그리고 자문기능을 강화하여 경제성, 능률성, 효과성을 제고할 수 있는 자체 감사제도의 정착이 필요하다고 볼 수 있다. 개방형 감사제도의 도입으로 감사결과를 주민에게 공개하고 주민과 소통할 수 있는 계기로 삼아야 할 것이다. 지방자치단체의 정책형성과 집행과정에서 주민이 참여하고 의견을 개진할 수 있는 촉매로서 감사관제도의 운영이 요구된다.

자체감사제도

2011

지방자치단체



이달의 논단 _ ①

지방자치단체 자체감사 문제와 개선방향



고계현
경실련 사무총장

지방자치단체의 자체감사는 해당 자치단체가 건전한 행정작용을 하도록 유도함으로써 주민들의 이익을 보호하려는데 그 목적이 있다. 자체감사 기능이 정상적으로 작동되면 감사를 통하여 정책능력을 향상시키고, 보유하고 있는 자원의 합리

적 이용을 확보하게 되며, 지역주민에 대한 책임성을 제고할 수 있다. 뿐만 아니라 지방공무원의 비리와 부정을 미연에 방지하고 발생한 비리와 부정은 공정하게 척결하여 공직윤리를 확보할 수 있다. 따라서 이들 제도가 잘 작동하면 시너지 효과를 발휘하여 지방자치단체의 전반적인 행정작용에 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 현재 우리나라 지방자치단체의 자체감사제도는 대통령령인 『행정감사규정』에 근거하여 실시하는 지방자치단체의 집행기관에 의한 감사와 지방자치단체의 한 기관구성요소인 지방의회가 시행하는 행정사무감사가 있다. 아울러 주민이 주도하는 강력한 견제장치인 주민감사청구와 주민소송제도 또한 자체 감사에 포함시키는 것이 옳지만 성격상 해당 지방자치단체 주민들의 의한 외부통제장치라 할 수 있어 2차적이라 할 수 있다. 특히 집행기관에 의한 감사와 지방의회 감사가 정상적으로 작동되면 주민감사청구와 소송제도는 존재의 의미가 약하기 때문에 지방자치단체 집행기관에 의한 감사와 지방의회 행정사무감사가 자체감사로서 1차적이며 중요하다.

그러나 현재의 지방자치단체 자체감사제도는 취약한 수준으로 본래 기능을 정상적으로 수행하지 못하고 있는 것이 사실이다. 먼저 그 적용범위, 감사대상기관, 감사종류, 운영절

차, 감사공무원의 자격 등에 의거 각 자치단체별로 수행하고 있는 지방자치단체 집행기관에 의한 자체감사는 전문성의 결여, 감사여건미흡, 책임감사 의식의 결여, 감사인원의 부족 등 여러 가지 문제로 인해 실제로 효율적인 감사가 되고 있지 않다. 지방자치단체 집행기관 자체감사는 본래 자치단체 사업에 대한 확인 평가, 검토업무가 주목적이며 이를 통해 자치단체 스스로가 자신을 통제하여 수행하는 사업이나 정책을 개선하기 위한 제도이다. 이처럼 자율적인 시정기능을 가지고 있으나 이와 같은 내부 통제 장치가 여러 가지 여건으로 인해 크게 효율적이지 못하다는 비판이 있다. 무엇보다 지방자치단체 집행기관에 의한 감사는 감사인력이 자치단체장의 인사발령에 의하여 배치되는 시스템으로 되어 있어 인사권자의 눈치를 볼 수밖에 없는 형편으로 신분보장이 되지 않고 자치단체장으로부터 감사기구의 독립성이 보장되어 있지 않기 때문에 본청에 대한 감사는 거의 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

지방의회의 행정사무감사 또한 마찬가지이다. 지방자치 집행부의 자치 권력의 남용이나 공익을 저해하는 전횡을 막기 위해 지방의회라는 주민들의 대의기관을 두어 ‘견제와 균형’을 실현하고자 한다. 그러나 다원화된 사회 구조 속에서 행정은 점차 복잡해지고 세분화되어 전문화되어 가고 있는데 비해 상대적으로 지방의회 의원들의 행정에 대한 감시능력은 이를 따라가지 못하고 있는 등 여러 가지 이유로 인하여 지방자치에 있어서의 ‘견제와 균형’은 제자리를 잡지 못하고 있는 것이 현실이다. 특히 지방선거 결과 일부 지역에서 특정정당이 집행부와 지방의회를 독식하여 제 역할을 하지 못하는 경우가 발생하게 되어 이 문제는 더욱 심각한 상황이다. 이에 따른 대안으로 행정의 공개성과 책임성을 높이고, 주민참여를 확대하여 시민에 의한 행정통제를 강화하며, 위법·부당한 행정처분으로부터 실질적으로 주민의 권익을 보호하기 위해서 ‘주민감사청구제도’ ‘주민소환제’가 도입되었으나 아직까지는 지방자치단체와 단체장을 감시하고 견제하기 위

한 효율적인 제도로 뿌리내리지 못하고 있는 실정이다.

지방자치단체는 헌법상 보장된 제도이고 현행법상 독립된 공법인이라는 점에서 지방자치단체에 대한 감사의 실효성을 확보를 위한 제도개선 대안 마련은 우선 자체감사제도가 그 기능을 발휘할 수 있도록 여건을 마련해야 한다.

이런 점에서 감사의 특성상 감사의 독립성이 최대한 유지되도록 자체 감사 제도를 잘 운용하고 있는 선진외국의 지방자치단체의 자체 감사제도를 참조하여 개선방향을 모색할 필요가 있다. 미국의 지방자치단체의 자체감사활동은 집행기관과는 독립된 감사위원회를 설치하거나 자치단체가 민간회계법인과 계약을 체결하여 감사를 하는 등 법령에 의하여 독립성이 확보되어 있고 또한 대부분의 자치단체가 감사결과를 주민에게 공개함으로써 감사결과를 목살하려는 자치단체의 장의 시도를 원천적으로 제지할 수 있도록 제도화되어 있다. 영국은 1982년 지방재정법의 개정으로 지방자치단체감사위원회에서 지방자치단체의 대한 감사를 맡도록 하여 독립성을 확보하고 있으며, 일본의 경우는 행정감찰과 회계감사를 구분하여 우리나라의 일반감사에 해당하는 회계감사를 지방자치단체감사위원회가 독자적으로 수행하고 있으며, 동위원회의 위원은 감사업무 관련 전문가와 지방의회 의원 중에서 선임하고 상근위원은 전문가를 4년 임기로 선임한다.

이와 같이 선진 각국의 자체감사제도는 감사의 독립성을 우선하여 보장하고 있기 때문에 자치단체장의 소속 공무원으로 구성되어 있어 감사계획 수립부터 감사결과 처리까지 전 과정을 자치단체의 장에게 보고하여 결재를 받아야 할 뿐만 아니라 언제든지 타부서로 전보될 수 있는 처지에 있는 공무원들로 구성되어 있는 우리나라의 자체감사제도 발전을 위하여 많은 시사점을 준다. 특히 영국의 지방자치단체감사위원회는 지방자치단체에 대한 감사결과를 매년 수치화하여 지방의회에 보고함으로써 지방의회와 주민들은 해당 지방자치단체의 장의 업무처리실적에 대한 객관적인 평가자료를 얻을 수 있어 시민에 의한 통제가 효과적으로 이루어질 수 있는 점에서 지방자치단체장의 위법한 업무처리에 대하여 효과적인 통제수단이 없는 우리나라 현실에 비추어 좋은 함의를 주고 있다.

우리의 경우도 자체감사를 정상화하기 위해 선진외국의 사례를 참조하여 새로운 제도 설계가 요구된다. 지방의회의 집행기관에 대한 통제력을 강화시키기 위하여 독립감사제도의 도입이 필요하다. 이런 점을 포함하는 영국과 일본의 ‘감사위원회’ 제도의 도입이 대안이 될 수 있을 것이다. 특히, 우리나라와 같이 지역에 가면 집행부나 지방의회 모두 동일정당이 지배하고 있는 것을 보면 감사의 독립성을 위해서도 집행부와 의회와는 독립된 제3의 ‘독립감사위원회’설치가 타당하다고 본다. 이 경우 지방자치단체 집행부의 자체감사 조직을 분리시켜 의회 산하기구로 독립된 감사위원회를 설치할 필요가 있다. 감사위원회의 실무 담당 사무는 현행 감사조직을 이관시키며 이들의 인사권과 업무범위의 설정 등은 민관 합동으로 구성하는 전문가 중심의 ‘자치단체 감사위원회’를 설립하여 자치단체의 일상적 업무에 대한 감사를 공고히 할 필요가 있다. 즉 감사위원의 선임은 자치단체장이 하되, 지방의회의 동의를 얻도록 하며, 그 구성원의 자격은 감사 관련 전문가로 하면 될 것이다.

‘감사위원회’ 제도를 도입했을 때 기대되는 점은 지방행정의 정책결정은 지방의회가, 그 집행은 집행기관이 담당하게 되고, 그 결과에 대한 감사는 ‘감사위원회’가 맡음으로써 효율적인 견제와 균형을 도모할 수 있을 것이다.



이달의 논단 _ ②

지방자치단체 자체감사제도 정착방안



이영균
경원대 사회과학대학장

우리 국민들은 중앙정부이건 혹은 지방정부이건 국민이 낸 세금이 얼마나 효율적으로 활용되고 있는지? 또한 정부정책에 지출된 금액은 어떠한 효과를 내고 있는지? 공적자금을 다루는 사람들은 어떠한 윤리의식을 갖고 있는지? 등등에 관련된 정확한 정보를 원하고 있다.

이점에 있어, 국민들은 대리인(agent)에게 집행기관의 활동에 대해 체계적으로 관리·감독하도록 권한을 위임하고 있다. 이에 국회의원과 지방의원은 국민들의 대리권으로 집행기관에 대해 정기적으로 감사를 실시하고 있다. 하지만, 대리인이 수행하고 있는 국정감사와 행정사무감사에 대해 국민들은 대리인의 활동을 전적으로 신뢰(trust)하는 것은 아니다. 2008년 감사관련 공무원의 설문조사결과에 따르면, 가장 부담이 되는 감사로 감사원 감사(46%)를 들고 있고 반면에 가장 부담이 없는 감사로 자체감사(35%), 지방의회의 행정사무감사(30%), 국회의 국정감사(23%)로 들고 있다. 결국 자율적으로 수행하는 자체감사와 국정감사와 행정사무감사가 부담이 없는 감사로 이해하고 있었다. 또한 2009년 자체감사기구 실태조사결과, 자체감사기구의 독립성과 전문성 수준은 감사결과의 객관성과 신뢰성을 담보하기에 전반적으로 매우 미흡한 것으로 나타났다.

이러한 현실에도 불구하고, 국가최고감사기구(supreme audit institution)인 감사원이 가지고 있는 감사능력의 한계, 자체감사가 가지는 내부통제장치로서의 유효성, 상급기관에 의한 감사부작용 등의 측면에서 지방자치단체의 자체감사제도에 대한 바람직한 정립이 중요한 과제라 할 수 있을 것이다. 이에 자체감사의 문제점을 개선하고 감사기능의 내실화를 위해 2010년 3월 22일 「공공감사에 관한 법률」이 제정·공포되었고, 7월 1일부터 시행되었다.

이와 같은 우리나라 자체감사제도의 현실에서, 자체감사제도의 정착방향이란 곧 자체감사기구의 핵심적 구성변수인 자체감사기구 및 감사책임자의 독립성을 보장하는 것과 감사책임자의 감사전문성 및 직업윤리성을 확보하는 장치일 것이다. 이런 맥락에서 지방자치단체 자체감사제도의 바람직한 정착방향을 모색하고자 한다.

첫째, 자체감사제도가 제대로 정착하기 위해서는 무엇보다 자체감사기구 및 자체감사관이 감사대상기관 뿐만 아니라 기관의 최고책임자로부터 독립성을 확보하는 장치일 것이다. 이에 공공감사에 관한 법률(공감법) 제8조에서 제10조는 자체감사기구의 장의 독립성을 확보하기 위한 장치를 규정하고 있다. 이 법률에 의해, 중앙행정기관 및 지방자치단체 감사기구의 장은 개방형 직위로 임용한다. 이 법률이 추구하는 목적이 실현되기 위해서는 지방자치단체 감사기구의 장의 임기가 최소한 기관장의 임기보다는 많은 5년이 되어야 할 것이다. 또한 감사기구의 장에 대한 임용을 다룰 합의제 기구를 설치·운영할 때 위원구성에 있어 단체장의 추천 위원보다는 지방의회의 추천위원을 동수이상으로 한다면 권력분립의 원칙을 충실하게 반영하는 감사제도가 정착될 수 있을 것이다. 이와 더불어 기초자치단체인 시·군·구의 자체감사기구 장에 대한 임명권은 상급기관인 시·도지사가 가진다면 집행부를 감시하는데 상당히 독립성을 갖추는 감사체제가 될 수 있을 것이다.

둘째, 자체감사제도가 제대로 정착하기 위해서는 감사기구의 장 뿐만 아니라 감사담당자가 수행하는 감사업무와 관련하여 전문성을 갖추기 위한 노력일 것이다. 이에 공감법 제11조와 제16조는 자체감사기구의 장과 감사담당자의 전문성을 확보하기 위한 장치를 규정하고 있다. 제27조에는 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야에 대해서 외부전문가를 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 법률과 더불어 감사기구의 장과 감사담당자의 전문성을 확보하기 위해 전문자격증(공인회계사, 세무사, 변호사, 법무사 등)을 취득한

자와 감사 유경험자를 채용요건으로 규정할 필요가 있을 것이다. 나아가 이들 감사관련 공무원들이 전문성을 지속적으로 향상하기 하도록 감사원 감사교육원은 보다 선진화된 감사실무 교육프로그램을 체계적으로 제공해야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체 자체감사기구와 감사원은 상호 협력 체계를 유지하기 위한 노력이 요구된다. 공감법 제34조에 규정한 것처럼, 중복감사를 방지하고 감사의 효율성을 높이기 위해서 감사원과 지방자치단체가 국가 전체적인 감사체계의 운영과 관련하여 통일성을 유지하고 정보교환을 하는 등의 감사관계기구간의 협력관계를 강화하는 것이 필요할 것이다. 특히, 지방자치단체에 있어 감사계획의 수립, 새로운 감사기법의 적용, 감사시스템의 운영 등 자체감사의 감사활동과 관련한 부분의 경우 법률의 제정만으로는 원활한 운영을 확보할 수 없을 것이다. 이에 감사원이나 상급단체가 실무적이고 단계적인 차원에서의 운영적 개선과 이에 대한 지원이 이루어져야 할 것이다. 즉 감사원은 자체감사기구의 조직 및 운영상의 문제점을 발견·해결하고, 새로운 감사환경에 대응할 수 있도록 조언 및 자문하는 등의 운영컨설팅(audit consulting) 활동을 적극적으로 담당할 필요성도 있을 것이다.

넷째, 지방자치단체 자체감사기구가 수행하고 있는 감사업무에 대한 지속적인 점검장치(monitoring)가 필요하다. 즉 공감법 제39조에 규정한 것처럼, 감사원은 자체감사기구의

운영실태, 자체감사활동, 감사결과 및 그 처리 등을 점검할 적실성(relevance)이 높은 표준평가지표(standard evaluation indicator)를 개발할 필요가 있을 것이다. 이들 표준평가지표로 각 자체감사기구의 활동에 대한 성과평가를 통해 감사담당자에 대해 인사상 우대제도(승진, 전보, 포상 등)를 적극 운영함으로써 감사의 책임성을 제고하는 자극이 될 수 있을 것이다.

끝으로, 지방자치단체 자체감사제도가 바르게 정착되기 위해서는 궁극적으로 자치단체의 장이 자체감사기구를 어떻게 인식하느냐 하는 문제로 귀착될 수 있다. 자체감사란 곧 국민의 삶의 질(quality of life)을 향상하는데 국민이 낸 세금이 얼마나 정직하게 활용되고 있는가를 점검하는 가장 필수적인 장치이며, 경쟁력 제고를 위한 기반일 것이다. 이에 자치단체장은 자체감사기구의 독립성, 전문성 및 윤리성을 제고하는 노력에 적극 동참해야 할 것이다. 감사담당자도 스스로 윤리강령(공정성, 객관성, 능력, 비밀유지성)을 지키기 위한 노력이 있어야 할 것이다. 또한 감사원과 상급단체는 공공감사의 내실화 및 자율적 감사체계의 확립에 적극 협력해야 할 것이다. 나아가 국민 모두가 자체감사기구의 바람직한 정착이 곧 주인(principal)을 위한 책임성 확보장치라는 점을 인식하고 적극적으로 활동하는 시민(active citizen)이 되어야 할 것이다.



이달의 논단 _ ③

자체감사중심으로 지방정부에 대한 감사체계 개선해야



권오혁
서울특별시 감사담당관

일상생활에서 건강 검진이 조기에 질병을 발견하여 완치율을 높이고 사전에 대비하게 함으로써 건강한 사람을 더욱 건강하게 하듯이 감사는 조직내부의 문제점을 미리 진단하고 개선방안을 찾아냄으로써 각종 비리가 자

리잡지 못하도록 하며, 건전한 긴장을 통해 조직의 활력을 유지시켜주는 기능을 수행한다.

최근 제기된 지방자치단체를 둘러싸고 있는 각종비리의혹이나 재정건전성에 대한 위기 논란은 이러한 내·외부 감시장치가 제대로 작동하지 않고 있기 때문일 것이다.

그렇다면 현재 지방자치단체에 대한 감사가 부족하기 때문일까? 결코 그렇지 않다고 생각한다.

현행법령에 의해 지방자치단체에 대해 이루어지는 감사는 국회의 국정감사, 감사원 감사, 정부합동감사, 지방의회에 의한 행정사무감사 및 조사, 자체감사 등으로 그 종류가 매우 다양하다. 그야말로 감사의 홍수이다.

매년마다 하반기가 되면 국정감사, 행정사무감사, 감사원 감사 등으로 거의 모든 공무원들이 감사자료제출에 내몰리고 있다. 이정현 국회의원이 감사원으로부터 제출받은 자료에 비하면 2008년에 광역자치단체 1곳당 평균 134회의 감사를 수감하였고 동일사안에 대해 3회이상의 중복감사를 받은 비율이 40.4%에 이른다고 한다.

그렇다면 이렇게 외부기관으로부터 과잉감사를 받고 있으면서 또한 감사원의 감사인력의 3배가 넘는 2,683명이라는 방대한 자체감사인력을 갖추고도 지방자치단체의 책임성

확보에 실패하고 있는 이유는 무엇일까?

근본적으로 외부기관중심의 중복된 감사가 역할분담과 방향성 정립없이 무분별하게 이뤄지면서 감사대상기관에 수감부담은 안겨주면서도 실제 적절한 합법성과 합목적성 통제에는 실패하고 있기 때문이라는 지적이 있다. 과도한 외부감사로 인해 자체감사가 자리할 위상이 없는 것도 문제로 지적되고 있다.

이런 측면에서 최근 제정된 공공감사에 관한 법률은 지방정부의 자체감사의 기능을 복원하여 내부통제를 활성화시키고자 하는 입법취지 측면에서는 충분히 괄목할 만한 진전을 보이고 있다.

또한 개방형감사관의 임명 및 임기보장, 감사거부행위 등에 대한 과태료 부과 등으로 자체감사의 독립성과 실효성을 강화시킨 부분도 긍정적으로 평가받을 수 있다.

그러나 감사권한이 지방자치단체장의 자치단체에 대한 통할대표권에서 나오는 고유권한임에도 불구하고 감사원에 감사계획 조정권, 감사책임자 교체권고권, 자체감사 개선권고권 등 과도한 권한을 부여하여 자치권을 제약할 소지가 있어 아쉬움이 남는다.

또한 지방자치단체별로 자체감사의 역량 및 기능에 대해 상당한 차이가 있음에도 불구하고 감사자문위원회의 설치, 일상감사의 운영 등 내부적 통제장치 등을 일괄도입하기로 한 것도 검토가 필요한 대목이다. 일률적으로 도입이 강제된 각종 제도가 자치단체차원에서 자율적으로 운용중인 기존제도와 충돌할 소지가 있기 때문이다.

참고로 서울시의 경우 1946년에 자체감사기구로 감사과를 설치한 이후 다양한 새로운 시도를 통해 내부통제장치를 자율적으로 강화시켜왔다. 예를 들어 내부감사의 객관성과 신뢰성 부족문제를 극복하기 위해 주민감사청구제도가 도입되기 이전인 2000년부터 시민감사청구제도와 시민감사옴부

즈만제도를 운영하고 있으며 계약심사제도를 통해 공공사업 발주과정에서 발생할 수 있는 비용 과다계상이나 발주 방법 등을 심의하여 전국에 확산 보급시킨 바 있다. 최근에는 민원 처리경험이 있는 시민, 내부직원 등을 대상으로 내외부청렴도 상시모니터링을 실시하는 등 강도 높은 청렴정책 추진결과 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 평가에서 2008년도에 이어 2010년도에도 광역자치단체 청렴도1위를 달성하였다.

내부감사도 강도높게 진행하고 있는데 2010년의 경우 129명의 감사인력을 동원하여 22개 분야 121개기관에 대해 종합 및 특별감사를 실시하여 총 661건의 위법 부당사항을 지적하여 업무를 잘못 처리한 관련자 520명을 징계 등 신분상 조치하였고 399억원에 대하여는 추징 및 환수 등 시정요구를 하였다.

한편 자체감사를 강화시키기 위해 선행되어야 하는 중복 감사의 문제에 대해서도 근본적인 해결책을 찾아내지 못하고 있다. 현행 공감법의 중복감사 금지조항을 적용할 경우 서울시와 같이 매년 감사원 감사가 이뤄지는 지방자치단체의 경우 자체감사가 가능한 부분이 대폭 축소될 수 있다.

그렇다면 향후 어떤 방향성을 가지고 자치단체 행정의 투명성과 책임성을 획기적으로 제고시킬 것인가? 근본적인 관점에서 지방자치제도의 핵심이라고 할 수 있는 자기책임성의 원칙을 보장하는 방향으로 변화되어야 한다. 지방자치단체장에 대한 견제기관으로 구성·운영중인 지방의회의 행정감시권한을 활성화시키고 주민과 자체감사기구에 의한 원활한 통제가 이뤄지도록 제도적 기반을 조성하는 데에서 출발하여야 할 것이다.

이를 위해 첫째, 감사원과 중앙부처에 의한 지방사무에 대한 감사 범위 조정에 대한 검토가 필요하다. 행정안전부 등에 의한 정부합동감사의 경우 서울특별시와 정부간의 권한쟁의(2006헌라6)에 대한 헌법재판소 결정을 존중하여 자치사무에 대하여는 특정한 법령위반행위가 확인되었거나 위법행위가 있었으리라는 합리적 의심이 가능한 경우에 행하여져야 한다. 그럼에도 작년 개정된 「지방자치단체에 대한 행정감사 규정」은 자치사무에 대해 위법성여부 확인 등을 위한 사전조사 절차를 신설하여 헌법재판소의 결정취지를 우회적으로 피해가고 있다는 느낌을 지울 수 없다.

또한 최근 일부학계에서는 감사원의 자치사무에 대한 감사범위도 조정이 필요하다고 주장하고 있는데 눈여겨볼 대목이 있다. 감사원은 감사원장과 감사위원에 대한 임명권 등을 대통령이 행사하고 있으며 직제상 대통령에 소속되어 있는 중앙정부기관이다. 그럼에도 불구하고 현행 감사원법은 중앙행정기관과 지방자치단체를 구분하지 않고 회계검사와 직무감찰의 대상으로 규율하여 지방자치단체에 대한 포괄적인 감사권한을 부여하고 있다. 이를 통해 감사원이 지방자치단체의 자치사무에 대하여 합법성 감사를 넘어서 합목적성 감사까지 하게 된다면 자율적인 정책결정권한을 제약하고 지방자치제도의 본질적 내용을 침해하게 될 소지가 있다는 것이다.

둘째, 공공감사에 관한 법률의 개정을 통하여 자체감사기구의 권한과 역량을 강화할 수 있는 제도적 기반을 조성하여야 한다. 감사의 전문성을 높이기 위해 우수한 감사인력확보를 위한 임용 및 채용과 양성을 위한 실질적 방안이 공감법에 포함되어야 한다. 광역자치단체 감사담당자의 평균 재직기간이 28개월에 불과한 현시점에서 지방자치단체의 복잡한 행정에 대한 전문적인 감시는 쉽지 않기 때문이다. 또한 감사기구의 독립성과 책임성을 높이기 위해 위상을 제고할 수 있는 수단을 마련하는 것도 필요하다.

마지막으로 지방자치이념에 충실하기 위해서는 주민에 의한 직접통제수단을 통해 문제를 해결하는 노력이 필요하다. 문제가 발생할 때마다 외부에서 개입하여 해결하려 한다면 지방자치제도의 정착은 요원할 것이다. 다소 시일이 소요되더라도 지방자치단체의 주민들이 스스로의 노력을 통해 해결책을 고민하도록 기다려 주는 지혜가 필요하다. 최근 자치구의회의 의정비의 과다한 인상 문제가 논란이 되었을 때 서울시민들은 22건의 주민감사청구를 통해 이를 바로잡으려는 노력을 보여주었다.

궁극적으로 지방자치단체의 감사체계는 자체감사기구와 지방의회, 주민 등 자율적인 통제수단에 의해 원활하게 이뤄져야 하며, 감사원등 외부기관의 통제는 최소한의 범위내에서 보충적으로 수행되도록 조정해야 할 것이다. 이러한 토양 위에서만이 지방자치제도가 정착되고 발전하면서 동시에 적절한 책임성 확보도 가능하게 될 것이다.

도시통계

기초자치단체의 혁신역량 관련 인구사회적 특성

조기현(한국지방행정연구원 연구위원)

- 지역발전위원회는 163개 시·군의 기초생활권, 7대 광역경제권, 4+3 초광역개발권 등 3차원적 지역발전을 추진하여 왔으며 올해는 2단계 지역발전으로 전환하여 가시적인 성과를 창출할 예정임
- 이와 관련하여 지역발전위원회는 정기적인 모니터링 시스템을 구축하여 권역별, 지역별로 정책성과를 점검하며 애로요인에 대해서는 범정부적 지원체계를 가동하여 지역의 창조적 발전을 도모하고 있음
- 지역의 창조적 발전은 창조계급을 중심으로 문화, 교육, 관광 등의 영역에서 창조기반의 구축이 중요함
- 창조기반과 관련하여 창조역량의 잠재력이 높은 20세~30세 인구는 전국평균 25%로 나타났으며 상위 50개 시·군은 32%의 평균치를 보였음(2008년 기준)

〈표 1〉 20~30대 인구비중 상위 50대 시·군

(단위: %)

자치단체	20~30대 인구비율	자치단체	20~30대 인구비율
경기 오산시	0.38	경기 평택시	0.32
경북 구미시	0.37	경기 의왕시	0.32
경기 화성시	0.36	경남 김해시	0.32
경북 칠곡군	0.36	경기 안성시	0.32
충남 아산시	0.36	경기 파주시	0.32
경남 거제시	0.35	전남 목포시	0.32
경기 수원시	0.35	경기 남양주시	0.31
충남 천안시	0.34	경남 양산시	0.31
경기 성남시	0.34	강원 화천군	0.31
경기 시흥시	0.34	경기 양주시	0.31
경기 광명시	0.34	충북 청원군	0.31
경기 군포시	0.34	경기 동두천시	0.31
경기 안산시	0.34	대구 달성군	0.31
경기 부천시	0.34	경남 마산시	0.31
경남 진해시	0.34	울산 울주군	0.31
경기 용인시	0.33	전북 전주시	0.31
충북 청주시	0.33	경남 통영시	0.31
경기 하남시	0.33	경기 고양시	0.30
경기 이천시	0.33	충북 증평군	0.30
경기 구리시	0.33	제주 제주시	0.30
경기 안양시	0.33	강원 원주시	0.30
경기 광주시	0.33	전북 군산시	0.30
경북 경산시	0.32	충남 계룡시	0.30
경기 의정부시	0.32	경남 진주시	0.30
경남 창원시	0.32	경기 김포시	0.29

- 근 외국인 근로자의 국내 진출과 다문화가정의 급증으로 지방자치단체의 행정수요가 변모하고 있으며 지역발전에도 직접적인 영향을 미치고 있음
- 외국인의 지역내 유입은 범죄유발, 교육·복지 행정수요 증가 등의 부정적인 측면도 있으나 지역의 개방성을 확대하고 외국의 전통문화를 지역축제로 승화시켜 창조적 지역발전을 촉진하는 긍정적인 측면이 더 강한 것으로 평가받고 있음
- 2008년 기준 시·군의 외국인 비율은 전국평균 1.48%이며 상위 50개 시·군은 평균 2.72%에 달하였음
- 영암군이 6.81%로 가장 높으며 수도권 인근의 중소기업 밀집지역과 일반 농사어촌 지역의 외국인 비율이 높게 나타났음

〈표 2〉 외국인 비율 상위 50대 시·군

(단위: %)

자치단체	외국인 비율	자치단체	외국인 비율
전남 영암군	6.81	경기 수원시	2.18
경기 포천시	5.31	경북 성주군	2.09
경기 김포시	5.15	충북 청원군	2.06
충북 음성군	5.14	경기 여주군	1.93
경기 화성시	4.98	경남 고성군	1.93
충북 진천군	4.72	경기 이천시	1.91
경기 안산시	4.63	충남 연기군	1.87
경기 양주시	3.95	강원 고성군	1.86
경기 광주시	3.94	충남 천안시	1.85
경기 시흥시	3.92	경남 통영시	1.85
경남 거제시	3.52	전남 무안군	1.84
경남 함안군	3.51	경북 경주시	1.84
경기 안성시	3.37	경북 영천시	1.83
경북 고령군	3.32	충남 논산시	1.81
충남 아산시	3.07	충남 공주시	1.80
경북 경산시	2.71	경기 용인시	1.78
경기 평택시	2.65	경기 군포시	1.75
경기 파주시	2.65	전남 장성군	1.71
경북 칠곡군	2.63	경기 성남시	1.69
경기 동두천시	2.61	충남 금산군	1.66
경남 김해시	2.61	경기 부천시	1.65
울산 울주군	2.46	경남 진해시	1.62
전북 완주군	2.41	경북 군위군	1.59
경기 오산시	2.30	경남 양산시	1.58
충남 당진군	2.19	경기 가평군	1.53

- 마을 단위 공동체에서 이장의 역할은 매우 중시되어 왔음. 이장은 주민밀착 행정의 주체이면서 마을 공동체의 유지와 발전과 관련된 교육과 소통의 교량역할을 수행하는데, 이장의 전국평균 연령은 55.3세로 상당히 높은 수치를 보이고 있음 (2008년 기준)
- 상위 50개 시·군도 이장의 평균 연령이 52세에 달하여 인구유출 억제에 위한 다각적인 정책노력이 강화되어야 함을 말해줌

〈표 3〉 마을 이장의 평균연령 상위 50개 시·군

(단위: %)

자치단체	이장 평균연령	자치단체	이장 평균연령
경기도 안산시	47	경기도 성남시	52.5
경기도 용인시	47	경기도 안성시	52.5
전라북도 전주시	48.2	전라북도 고창군	52.8
전라북도 완주군	48.9	경기도 동두천시	53
경기도 의왕시	49.4	경기도 고양시	53
경기도 수원시	50	경기도 화성시	53
경기도 부천시	50	경기도 여주군	53
전라남도 목포시	50	강원도 동해시	53
경상북도 구미시	50	강원도 양구군	53
경기도 군포시	50.3	충청북도 청주시	53
경기도 오산시	51	전라남도 해남군	53
경기도 시흥시	51	전라남도 무안군	53
충청남도 계룡시	51	경상북도 영주시	53
경상남도 창원시	51.9	경상북도 봉화군	53
경기도 광명시	52	경상남도 진해시	53
경기도 과천시	52	전라북도 군산시	53.4
경기도 하남시	52	경상남도 진주시	53.5
경기도 이천시	52	경기도 평택시	53.8
경기도 광주시	52	경기도 가평군	54
강원도 평창군	52	경기도 양평군	54
강원도 정선군	52	강원도 원주시	54
강원도 인제군	2	강원도 태백시	54
강원도 고성군(강원)	52	강원도 속초시	54
경상북도 영천시	52	충청북도 충주시	54
경기도 구리시	52.4	충청남도 천안시	54



연구원동정

2월 연구원 소식

▣ KRILA 자치연감 발간

- 목적 : 지방자치 관련 핵심적인 정보의 전달을 통해 한국의 지방자치와 지역현황을 한눈에 파악하고 지역특성 발전정책 유도 및 자치 제도 활성화
- 대상 자치단체
 - 광역자치단체 : 16개 시도
 - 기초자치단체 : 230개 시군구

▣ 2010년도 기본과제 발간 : 총 7종

연번	과제명	연구진
2010-1	2020년 지방자치제도 발전모형	김병국, 안영훈, 박해육, 고경훈, 하동현
2010-2	기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안	금창호, 조석주, 김필두, 이병기, 유은정
2010-3	성과창출형 지방정부 시스템 구축	한부영, 주재복, 김건위, 라휘문
2010-4	2020 지방재정 그랜드 디자인	이상용, 이창균, 이효, 서정섭
2010-5	환경변화에 대응한 지방세제 개편	김대영, 이영희, 하능식, 신두섭
2010-6	미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구	김현호, 오은주, 이소영
2010-7	녹색성장과 지역특화발전전략	김선기, 박승규, 박진경, 전대욱

▣ KRILA 교육연수

- 제1기 지방자치단체 감사직공무원 교육
 - 장소 : 연구원 1층 강의실
 - 일 시 : 2.18(금)
 - 참석 : 지자체 감사직 공무원 18인
- 제2기 지방자치단체 감사직공무원 교육
 - 장소 : 연구원 1층 강의실
 - 일 시 : 2.25(금)
 - 참석 : 지자체 감사직 공무원 26인