

지방자치단체장의 행정책임 확보방안

A Study on the Accountability of Mayors in Korea

2003. 12.

연구 책임
김 성 호 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

민선지방자치가 풀뿌리 민주주의의 발전이라는 관점에서는 긍정적인 성과를 올렸지만, 자치행정의 책임성과 효율성이라는 관점에서는 부정적으로 평가되고 있다. 다시 말해, 민선자치는 지역주민과 행정사이의 거리를 좁히고, 일선행정에 대한 주민참여를 높여 줌으로써 민주적 지방행정의 기본 틀을 마련하는데 중요한 기여를 했지만, 다른 한편으로 자치단체장의 책임성 결여, 선심성·낭비성 예산집행, 방만한 재정운영 그리고 자치단체간의 갈등과 중앙-지방자치단체간의 갈등 심화와 같은 심각한 문제를 야기하고 있다.

지방분권의 촉진으로 건전한 지방자치의 정착을 위해서는 따른 단체장들의 새로운 역할의 확대도 기대하지마는 확대된 단체장의 권한에 상응하는 견제와 균형의 메커니즘을 통하여 단체장의 행정집행에 대한 민주적 통제수단을 정비하는 것이 중요하다.

이에 따라 본 연구에서는 지방자치단체장에 대한 행정통제를 각 통제주체가 시스템으로 작동할 수 있는 행정책임 확보체제를 구축함으로써 단체장의 행정책임 확보를 제고할 수 있는 방안을 제안하고 있다. 특히 본 연구가 법학과 행정학의 학제간 연구를 시도하고 있다는 점에서 단체장 행정책임 확보에 관심 있는 실무자뿐만 아니라 학자들에게도 도움이 되기를 바라며, 아울러 그 동안 연구에 심혈을 기울인 김성호 박사의 노고에도 감사를 드린다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

단체장 민선 이후, 단체장의 재량권이 확대되고 자원관리량의 증대에 따라 책임있고 적법한 정책의 집행이 중요한 핵심과제로 떠오르고 있다.

본 연구는 단체장에 의한 파행적인 지방행정을 미연에 방지하고, 합법적이며 합목적적인 타당한 행정을 구현할 수 있는 책임행정 수행체계를 구축함으로써 주민의 신뢰를 회복하고 지방행정에 관한 단체장의 행정책임을 확보하기 위한 정책적 대안을 제시하는데 그 목적이 있다.

이를 위하여 본 연구의 초점은 단체장의 위법 부당한 행정권한행사를 효율적으로 견제할 수 있는 최소한의 합리적인 견제시스템을 구축하는데 있다.

제2장에서는 단체장의 법적 권한과 행정책임의 의의와 필요성에 대한 선행연구와 이론을 검토하고 통제주체별 구분에 따라 단체장에 대한 내부적 통제, 외부적 통제, 주민통제 수단을 고찰한다. 단체장의 법적 지위와 권한이 자치사무 뿐만 아니라 기관위임사무에도 광범위하게 미치고 있기 때문에 이에 대한 현행통제수단을 고찰할 필요가 있다.

제3장에서는 단체장에 대한 행정통제 운영실태를 통제주체별로 내부적통제, 외부적통제, 주민통제로 나누어 고찰하였다. 외부통제로서의 국회의 국정감사와 감사원 감사, 내부통제로서의 내부감사, 단체장인사권, 재정운영권에 대한 통제, 지방의회에 의한 통제의 문제점을 도출하였다.

제4장에서는 주요국에서의 단체장 행정책임 확보제도 운영사례를 독일과 일본에서의 단체장 통제에 관한 입법사례와 통제절차 등을 통하여 우리나라에 적용가능한 단체장의 통제수단을 구상하고 이에 대하여 내부, 외부, 주민 차원에서 제도적 시사점을 제시할 것이다. 특히 독일의 단체장에 대한 책임 확보제도 중에서 강제적인 시장임기 조기종료제도, 수입관의 임명제도, 시장

의 해임제도, 재정(財政) 동결, 시장의 개선(改選) 명령 등을 통하여 행정책임을 확보하려는 방향 및 그 경향 등에 대하여 중점적으로 고찰하였다.

제5장에서는 단체장의 책임행정 수행체계의 구축대안을 제안하였다. 외부적 통제방안으로서는 국가 또는 시도의 감사방식을 개선하고, 자체감사기구 감사결과에 대한 평가체계 구축, 단체장견제제도의 법제화 및 지방자치단체의 회계전산시스템 접근권 부여 등의 대안을 제안하였다. 내부통제방안으로서는 단체장의 위법부당한 행정처분에 대한 견제수단의 법정화, 상급관청에 의한 해직청구제 도입, 인사권견제, 지방의회의 단체장견제 강화방안을 제안하였다. 주민통제방안으로서는 주민소송제도의 도입, 주민소환제도의 도입, 주민감사청구제도의 합리화를 제안하였다.

결론적으로 단체장의 행정책임성을 확보하기 위해서는 지방자치단체의 외부적, 내부적, 주민통제가 시스템으로 작동할 수 있도록 조속한 제도보완을 요구하였다.

마지막으로 위에서 제시된 대안들을 실제 정책화하여 적용하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 기본 방향으로 접근하는 것이 바람직하다. 첫째, 단체장의 자율권은 최대한 보장한다. 둘째, 단체장이 관여하는 모든 인사, 의사결정, 행·재정 영역 등에서 투명성확보를 통하여 행정책임을 강화한다. 셋째, 내·외부 통제수단과 주민통제수단이 서로 중복되지 않고 효과적이며 유기적이어서 단체장의 자율적 통제를 강화할 수 있도록 네트워크를 형성하는데 대한 충분한 고려가 있어야 한다는 점을 강조하였다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적과 범위	1
1. 연구목적	1
2. 연구범위	2
제2절 연구분석틀	3
제2장 단체장의 행정책임 확보제도	5
제1절 단체장의 법적 지위와 권한	5
1. 지방자치단체의 대표기관	5
2. 지방자치단체의 행정청	9
3. 국가의 지방일선행정기관	11
제2절 행정책임과 행정통제	12
1. 행정책임 확보의 필요성	12
2. 행정책임과 행정통제와의 관계	15
3. 행정통제 제도 도입상의 한계	18
제3절 현행법상 단체장 통제제도	24
1. 외부통제	24
2. 내부통제	34
3. 주민통제	41
제4절 소결	46

제3장 단체장 행정통제제도 운영 실태분석 47

제1절 단체장의 위법·부당한 행정실태 48

 1. 단체장의 권한남용 실태 48

 2. 민선 단체장의 사법처리 실태분석 57

제2절 외부통제 운영실태 59

 1. 국회의 국정감사 59

 2. 감사원 감사 66

 3. 행정자치부의 감사 74

제3절 내부통제 운영실태 82

 1. 지방의회의 행정사무감사·조사 82

 2. 단체장 인사권 행사 92

 3. 단체장의 재정운영 97

제4절 주민통제 운영실태 107

 1. 주민감사청구제 운영 107

 2. 주민투표제 운영 112

제5절 행정통제 법제와 운영실태간의 괴리 113

 1. 외부통제의 문제점과 개선과제 113

 2. 내부통제의 문제점과 개선과제 116

 3. 주민통제의 문제점과 개선과제 116

제4장 주요국의 단체장 행정통제 제도 118

제1절 독일의 단체장 행정통제 제도 118

 1. 단체장에 대한 외부통제 119

- 2. 단체장에 대한 내부통제 130
- 3. 단체장에 대한 주민통제 132
- 제2절 일본의 단체장 행정통제 제도 136
 - 1. 단체장에 대한 외부통제 136
 - 2. 단체장에 대한 내부통제 139
 - 3. 단체장에 대한 주민통제 140
- 제3절 시사점 145

제5장 단체장의 행정책임 확보방안 147

- 제1절 기본전제 147
 - 1. 단체장 자율권의 보장 147
 - 2. 행·재정의 투명성제고 148
 - 3. 합리적인 통제체제 구축 149
- 제2절 외부통제방안 150
 - 1. 국가감사기관의 핵심역량 강화 150
 - 2. 자체감사기구의 감사결과에 대한 평가체계 구축 155
 - 3. 회계시스템 전산접근권(Checking System) 부여 158
 - 4. 단체장 징계제도 도입 160
- 제3절 내부통제방안 163
 - 1. 지방의회의 단체장에 대한 견제권 강화 163
 - 2. 단체장의 인사권견제 175

제4절 주민통제방안	179
1. 주민소송제도의 도입	179
2. 주민소환제도의 도입	183
제6장 결론	188
【참고문헌】	191
【Abstract】	199

표 목 차

<표 2-1> 단체장에 대한 행정통제의 내용별 분류	28
<표 2-2> 지방자치법상 재의요구 비교분석	32
<표 2-3> 단체장에 대한 행정통제 구분	33
<표 3-1> 단체장의 행정부문 권한남용 실태	49
<표 3-2> 지방자치단체의 예산낭비 유형과 사례	57
<표 3-3> 민선단체장의 사법처리 현황	58
<표 3-4> 지방자치단체에 대한 국정감사 현황	60
<표 3-5> 기관별 일반감사 실시현황(Ⅰ)	66
<표 3-6> 기관별 일반감사 실시현황(Ⅱ)	67
<표 3-7> 성과·특정감사 실시현황	67
<표 3-8> 감사원의 실지감사 실시현황	68
<표 3-9> 주요사항별 감사원 감사결과총괄	69
<표 3-10> 행정자치부 합동감사결과총괄	75
<표 3-11> 처분요구총괄표	78
<표 3-12> 지방의회의 자치단체에 대한 행정사무감사현황	86

<표 3-13> 주민감사청구 현황 109

<표 3-14> 주민감사청구조례상의 청구인수 현황 111

<표 4-1> 독일 주자치법상 국가감독의 법적 근거와 종류 122

<표 4-2> 독일 단체장에 대한 국가 감독의 종류와 특징 123

<표 4-3> 동경도 주민감사청구의 처리상황 142

그림 목차

<그림 1-1> 연구의 흐름	4
<그림 5-1> 단체장 책임성 확보를 위한 대안	150
<그림 5-2> 현행 국가감사 흐름도	152
<그림 5-3> 새로운 국가감사 흐름도	154
<그림 5-4> 지방의회소속 독립제 감사관 모형	174

제1장 서론

제1절 연구목적과 범위

1. 연구목적

민선지방자치단체장 체제로의 전환 이후 관선 지방자치단체장 시절보다는 지역의 발전과 주민에 대한 봉사의 범위를 창의적으로 확대하고 지방행정의 선진화 및 국제화에 앞장서는 단체장이 더 많아 졌다. 반면에 파행적인 행정과 재정운영사례가 증가되고 있는 지방자치단체에서는 지방자치제도에 대한 주민의 불신과 무관심으로 표출되고 있는 실정이다.

지방자치단체장은 지방자치단체의 대표이자 국가의 지방일선행정기관장으로서 지방행정을 합법적으로 타당하게 집행함으로써 지방행정에 대한 주민의 만족도를 제고하고, 지방행정조직의 선량한 관리자로서 인사의 공정성을 기하여 지방공무원의 사기를 진작시키며, 지방재정의 건전성을 도모하여야 할 책임이 있다. 그런데 지방자치단체장(이하 단체장이라 한다)을 민선한 이후 일부 단체장들이 선심성·낭비성 예산집행으로 인한 고비용-저효율 방만한 지방행·재정 운영 등 지방행정에 대한 책임성 결여와 더불어 승진·전보와 관련된 인사·복무비리, 아울러 선거운동, 인·허가, 구매·입찰, 이권개입 및 각종 행사지원 등에 대한 권한남용 및 각종 비리에 연루되는 건수가 급증하였고, 사법처리 되는 사례가 줄지 않고 있다. 이처럼 단체장의 위법부당한 행정행위로 인하여 권한남용 또는 비리에 관련되는 사례가 지속적으로 발생하고 있는 이유는 여러 가지가 있으나 가장 중요한 원인은

지방행정에 대한 단체장의 책임성 확보장치가 미흡하다는데 있다.

따라서 본 연구는 단체장이 과행적으로 지방행정을 시행하지 못하도록 미연에 방지하고, 주민의 복리를 위하여 합법적이며 합목적적인 타당한 행정을 구현할 수 있는 책임행정 수행체계를 구축함으로써 주민의 신뢰를 회복하고 지방행정에 관한 단체장의 법적 행정책임을 확보하기 위한 정책적 대안을 제시하는데 그 목적이 있다.

2. 연구범위

본 연구는 단체장의 행정책임을 확보하기 위한 체계로서 통제주체별로 서로 다른 핵심역량에 집중하게 하기 위하여 국가에 의한 외부통제, 지방의회 등에 의한 내부통제, 주민의 직접청구에 의한 주민통제로 분류하고, 적실성있는 연구분석틀을 구성하고자 하였으며, 이에 따라 연구를 진행하기로 한다(제1장).

연구범위는 단체장의 지방행정에 대한 책임성 결여와 이로 인한 권한남용에 대하여 문제의식을 가지고 이를 해결하려는 과정으로 우선, 단체장의 법적 지위와 이에 따른 행정책임의 필요성과 그 특성, 행정책임과 행정통제와의 관계를 고찰하고, 행정책임 확보수단으로서의 행정통제 수준과 대안에 대하여 선행연구를 분석하고자 한다(제2장). 다음으로 우리나라 단체장의 위법부당한 행정실태와 이에 대한 외부, 내부, 주민통제제도의 운영실태 및 문제점을 분석하고 법제와 운영실태간의 괴리를 고찰하여 개선과제를 도출한다(제3장). 또한 주요국에서의 단체장 행정책임확보 운영사례를, 독일과 일본의 입법사례와 통제절차 등을 통하여 시사점을 도출하고자 한다(제4

장). 마지막으로 단체장이 합법적·합목적적인 지방행정에 전념하여 행정책임을 다하게 하기 위해서는 외부, 내부, 주민통제가 각각의 서로 다른 핵심역량을 보완적으로 기능할 수 있는 체제로 운영될 수 있도록 각각의 세부적인 제도개선 대안을 제안하고자 한다(제5장).

연구방법으로서는, 첫째, 현행 단체장의 행정책임 확보수단 법제 및 입법사례, 부패사례 등에 관하여 법·제도적 접근방식과 기존연구를 분석하였고, 보완적으로 언론자료를 활용하였다. 즉 단체장의 법상의 권한과 의무에 대한 실정법상의 근거와 입법내용 그리고 단체장의 행정상의 무책임 사례와 부패사례는 기존 연구 및 언론자료를 통하여 검토 분석한다. 둘째, 외국의 단체장 행정책임 확보수단 및 제도, 운영실태를 비교·조사하여 시사점을 도출할 것이다. 특히 우리나라와 유사한 대륙법계국가에서 단체장의 행정 책임을 확보하기 위하여 운영하고 있는 제도를 중점적으로 고찰하고 그 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 셋째, 단체장의 행정상의 무책임과 부패문제를 해결할 수 있는 우리 실정에 적합한 단체장 행정책임 확보의 기존 시스템의 문제점을 해결할 수 있는 시스템을 통제주체별로 재설계한다.

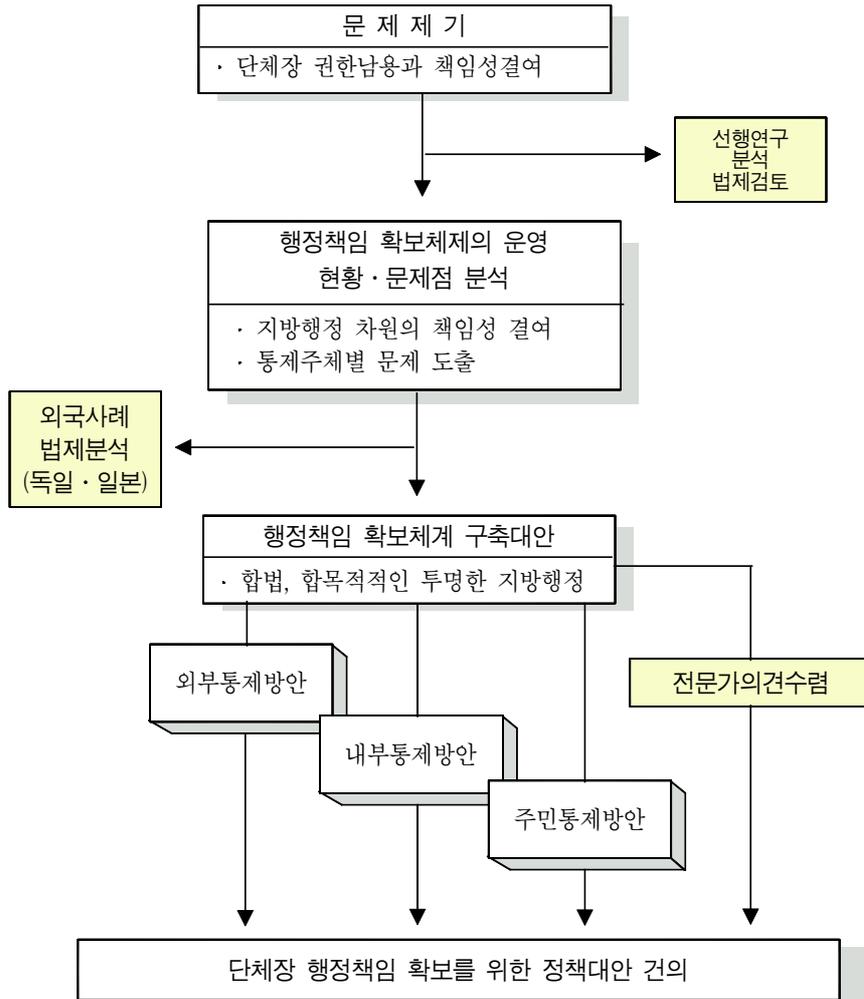
제2절 연구분석틀

단체장의 행정책임 확보를 위한 행정통제제도는 통제주체별, 의식·행태 및 제도별, 외부통제, 내부통제 등의 차원으로 접근할 수 있다.

본 연구에서는 단체장의 위법부당한 행정행위에 대한 책임을 확보하기 위한 제도적 장치에 근거하여 통제주체별 접근방법을 채택하고 외부통제, 내부통제 그리고 주민통제로 나누어 단체장의 행정책임을 확보하기 위한 통

제방안을 제시하고자 한다. 본 연구의 목적과 연구범위에 입각한 연구체계와 절차의 흐름도는 <그림 1-1>에서 말해주고 있다.

<그림 1-1> 연구의 흐름



제2장 단체장의 행정책임 확보제도

단체장의 법적 권한과 이에 따른 견제장치로서의 행정책임 확보제도는 지방분권의 촉진에 따른 자치권확대로 인하여 단체장들의 새로운 정책역할의 증대가 예상되고 있어 견제와 균형의 메커니즘을 통하여 단체장의 행정책임을 구현하기 위한 기반이 되고 있다는 점에서 중요한 의미가 있다.

지방자치단체의 장은 지방자치단체의 목적을 구체적·적극적으로 실현하는 최고의 집행기관으로서 당해 지방자치단체를 대표하며 지방자치단체의 일반적 집행 업무를 통합 관할한다. 이를 위하여 특별시에 특별시장, 광역시에 광역시장, 도에 도지사를 두고, 시에 시장, 군에 군수, 자치구에 구청장을 둔다(지자법 제85조).

본 장에서는 단체장의 법적 지위와 이에 따른 권한과 행정책임의 필요성과 행정통제와의 상관관계를 분석한 후, 단체장의 행정책임을 확보하기 위한 통제주체별 행정통제수단을 고찰하고자 한다.

제1절 단체장의 법적 지위와 권한

1. 지방자치단체의 대표기관

가. 법적 지위

단체장은 자치단체의 대표이자 주민의 대표로서의 법적 지위를 가진다. 우선 단체장은 대내외적으로 지방의회와 집행기관을 포함한 자치단체 전체를 대표하는 대표로서의 지위를 가진다(지자법 제92조). 지방자치단체는

공법인으로서 외부적으로 자신을 대표하는 기관을 통하여 법생활에 참여하는데 그 기관이 단체장이다. 단체장의 이러한 지위는 법률행위에 의해 부여된 것이 아니라 바로 법률에 의해 직접 주어진 것이고 포괄적으로 주어진 것이다. 따라서 대표기관으로서 단체장은 다른 행정주체(국가 또는 지방자치단체)와 법적 관계를 형성한다(지자법 제139조 지방자치단체 상호간의 협력 이하 참조). 이러한 대표권은 지방자치단체의 권리능력으로 법률로써만 제한될 수 있을 뿐이다. 단체장은 법률상의 제한(예, 지방의회의 사전동의 등)을 준수하여야 하며, 단체장이 무권한(無權限)으로 발령하는 행정행위는 무효이다.

다음으로 단체장은 주민의 대표자로서 자치권을 행사한다. 자치권의 행사주체로서 지방자치단체의 장은 위법 또는 월권의 지방의회의결 또는 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있는 의결에 대하여, 지방의회에 재의를 요구할 수 있다(지자법 제98조, 제99조). 이러한 지방자치단체장의 이익권은 공동체 내부의 적법성 행정통제와 권력간의 균형에 기여한다. 그리고 지방의회가 성립되지 아니한 때 또는 지방의회의 의결사항이라도 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급한 경우에는 선결처분을 할 수 있다(지자법 제100조 제1항).

나. 지방자치단체의 대표기관으로서의 권한

단체장은 정치적으로나 법적으로 당해 지방자치단체를 대표하는 권한을 갖는다(지자법 제92조). 단체장은 이러한 권한에 기초하여 대외적으로 지방자치단체의 각종 법률관계를 형성한다. 법률에서 별도로 정하지 아니하는 한, 대표권의 범위에는 원칙적으로 제한이 없으며, 이를 구체적으로 고찰하면 다음과 같다.

1) 지방의회출석·진술권

지방자치단체의 장은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리 상황을 보고하거나 진술하고 질문에 응답할 수 있다(지자법 제37조 제1항).

2) 지방의회의 의결에 대한 재의요구권

지방자치단체의 장은 이송받은 조례안에 대하여 이의가 있는 때에는 이송받은 때로부터 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회로 환부하고 그 재의를 요구할 수 있다(지자법 제19조 제3항). 이 경우 지방자치단체의 장은 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수는 없다(지자법 제19조 제3항).

단체장은 지방의회의결이 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때에는 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의요구할 수 있다(지자법 제99조 제1항).

3) 선결처분권

단체장의 이의권은 공동체 내부적인 적법성 행정통제와 권력간의 균형에 기여한다. 그리고 지방의회가 성립되지 아니한 때 또는 지방의회의 의결사항이라도 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급한 경우에는 선결처분을 할 수 있다(지자법 제100조 제1항). 지방의회의 승인을 얻지 못한 때에는 그 선결처분은 그 때부터 효력을 상실한다(제100조 제3항). 이러한 선결처분권은 부단체장, 부지사, 부단체장, 부군수, 부구청장 등이 장의 직무를 수행하는 지위에 놓일 때에도 선결처분권을 행사할 수 있다. 즉 대리가 가능하다. 또한 예산상의 선결처분권은 선결처분의 특수한 예이다. 즉, 예산불성립시의 예산집행제도인 준예산제도(지자법 제100조 제4항)의 경우가 그것이다.

4) 조례안제출권

조례안 제출권은 지방의원과 지방자치단체의 장(교육위원회에 제출하는 교육·학예에 관한 조례안의 경우에는 교육위원 또는 교육감)에게 있다(지자법 제58조). 지방자치단체의 장이 제출하는 조례안은 지방자치단체의 장의 명의로 제출하여야 한다.¹⁾

단체장은 조례안을 제출할 수 있는²⁾ 자로서의 권한을 가진다. 지금도 조례안의 작성은 집행기관에 의하여 행해지는 경우가 대부분이고, 단체장의 재의요구권이나 선결처분권 등과 결들여진 원안(原案)이 의회에 의해 수정·가결이 사실상 쉽지 않을 뿐만 아니라 중앙정부가 작성·권고한 모델 조례안에 따른 것이 적지 않은 것이 현실이다.³⁾ 이러한 점에서 아직도 각 지방자치단체의 조례의 제정·개폐는 국가주도형이며 국가의 법령이 개폐되면 그에 따른 준칙(準則)에 의거하여 조례가 개폐되는 경우가 많다. 그 결과 지방자치단체가 집행기관에 의한 법률시행규칙적인 모델조례의 제출과 의회에 의한 승인이라는 형식으로 조례화가 행해지고 있는 실정이다.⁴⁾

5) 규칙제정권

자치단체의 장은 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다(지자법 제16조). 바꾸어 말하면, 규칙이란 지방자치단체의 장이 지방자치법 등이 정하는 바에 의하여 정립하는

1) 박영도(1998.8), 입법이론연구(6) - 자치입법의 이론과 실제, 한국법제연구원 연구보고서, p. 140.

2) 조례안을 제출할 수 있는 주체는 지방자치단체장(교육감)과 재적의원 5분의1이상 또는 의원 10인이상, 지방의회 상임위원회이다.

3) 徐元宇(1991.5), 『地方議會議의 機能과 役割』, 考試行政, p.32. ; 자세한 것은 이성수(1993.6), 『條例는 法令의 侍女인가』, 自治行政, p.92.

4) 박영도(1998.8), 전거서, p. 16.

법형식을 말한다. 시·군·구의 규칙의 경우 시·도의 조례나 규칙에 위반할 수 없다(지자법 제17조).

6) 조례안 공포권

지방자치단체의 장이 조례안을 이송받은 때에는 20일 이내에 이를 공포하여야 할 권한을 가진다(지자법 제 19조 제2항). 지방자치단체의 장은 확정된 조례를 지체없이 공포하여야 할 의무가 있다(지자법 제19조 제6항).

2. 지방자치단체의 행정청

가. 법적 지위

첫째, 지방자치단체의 장은 행정청이다. 단체장은 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다(지자법 제94조 사무의 관리 및 집행권). 둘째, 최고행정청이다. 지방자치단체의 장은 집행기관의 정상에 위치하며 지방자치단체의 사무를 통할한다(지자법 제92조 지방자치단체의 통할대표권). 이러한 최고행정청의 지위에서 소속직원을 지휘·감독하고 법령과 조례, 규칙이 정하는 바에 따라 인사에 관한 사항을 처리한다(지자법 제96조 직원에 대한 임면권 등). 셋째, 지방자치단체의 장은 독립제 행정청이다. 독립제는 행정사무의 통일적이고 신속한 처리, 책임소재의 명백성 등을 장점으로 가지지만, 사무처리의 신중·공정성이 침해될 가능성이 있다는데 단점이 있다. 오늘날과 같이 지방행정의 질과 양이 증대되어 가는 상황하에서는 독립제가 원칙적인 형태

가 된다. 마지막으로 지방자치단체의 장은 특수경력직 공무원으로서 정무직 지방공무원이다.

나. 지방자치단체의 집행기관으로서의 권한

1) 사무의 통할·관리·집행권

지방자치단체의 장은 지방자치단체의 사무를 통할한다(지자법 제92조). 사무의 통할이란 당해 지방자치단체의 사무(교육, 학예, 체육사무 제외)의 기본방향을 정하고 전체사무의 통일성과 일체성을 유지하는 것을 말한다. 구체적으로 말하면, 단체장은 당해 지방자치단체의 사무를 관리하고 집행하는 권한을 가진다(지자법제94조)

2) 하부행정기관에 대한 지휘·감독

단체장은 하부행정기관을 지휘 감독하는 권한을 가진다. 자치구가 아닌 구의 구청장은 단체장의, 읍장, 면장은 단체장 또는 군수의, 동장은 단체장 또는 구청장의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무 및 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속직원을 지휘·감독한다(지자법 제110조).

3) 소속직원에 대한 인사권

단체장은 소속직원을 지휘·감독하는 권한을 가진다(지자법 제96조). 지방자치단체의 장은 법령과 조례·규칙이 정하는 바에 의하여 그 임면, 교육 훈련, 복무, 징계 등에 관한 사항을 처리한다(지자법 제159조 제1항). 지방자치단체의 장은 지방의회에 두는 사무직원을 지방의회의 의장의 추천에 의하여 임명한다(지자법 제83조 제2항). 그리고 시·도지사는 정무직 또는

일반직 국가공무원으로 보하는 부단체장·부지사의 임명제청권을 갖는다(지자법 제 101조 제3항).

4) 재정에 관한 권한

지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산을 편성하여 지방의회에 제출하는 권한을 가진다(지자법 제118조 제1항). 또한 단체장은 행정자치부장관의 승인을 받아 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있는 권한이 있다(지자법 제 115조 제1항).

3. 국가의 지방일선행정기관

가. 법적 지위

단체장은 지방자치단체의 기관이지 국가기관은 아니다. 그러나 예외적으로 법령에 의거하여 국가사무를 수행하는 경우도 있다(지자법 제93조, 94조, 제95조제4항). 동법에 의하여 단체장은 국가위임사무를 수행함에 있어 국가행정기관의 지위에 놓인다.⁵⁾

나. 국가의 지방일선행정기관으로서의 권한

시·도지사, 시군구청장은 시도와 시군 및 자치구에서 시행되는 국가사무의 경우, 법령에 다른 규정이 없는 한, 시도지사 또는 시군구청장이 위임받아 행하는 권한을 가지고 있다(지자법제93조). 단체장은 당해 지방자치

5) 홍정선(2002), 『지방자치법』, 법영사. pp. 249-252.

단체의 위임된 사무를 관리하고 집행한다(지자법 제94조). 당해 지방자치단체의 장에게 위임된 사무란 기관위임사무를 말한다. 한편 시·도지사·시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한, 시·도지사·단체장·군수 및 자치구에 위임하여 행한다(지자법 제93조).

또한 지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여, 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체에 위임 또는 위탁하여 처리할 수 있다(지자법제95조). 이 경우, 단체장은 위임 또는 위탁한 기관의 장의 승인을 얻어야 한다.

제2절 행정책임과 행정통제

1. 행정책임 확보의 필요성

가. 지방행정 기능과 역할 확대

현대 지방행정의 기능은 질서유지·행정통제 등 안정유지자로서의 기능뿐만 아니라 지역에서의 변혁을 스스로 유도하는 변화담당자로서의 기능까지 맡게 되는 등 양적으로 확대되고 질적으로 전문화·다양화됨에 따라 지역복지 등 적극적인 지방행정기능을 수행하고 있어, 중앙정부차원에서 뿐만 아니라 지방자치단체에서도 그 기능과 역할의 변화가 중요시되고 있다.

더욱이 현대 행정국가화 경향과 함께 행정부의 권한이 강화되면서 입법부가 입법에 의한 행정통제에 한계를 보임에 따라 행정책임을 확보하는 일이 중시되기 시작하였다. 따라서 이러한 현대 행정국가에서 단체장의 행정

책임이 특히 중시되는 것은 사법적 행정통제의 한계⁶⁾ 외에도 현대국가의 특성상⁷⁾ 나타나는 이유와 환경적인 이유⁸⁾ 등이 존재한다고 할 수 있다.

나. 지방분권의 확대 경향

지방분권은 참여정부의 역점 국정과제 중 하나이다. 지방분권은 국가의 권한을 지방에 분산시키는 정치조직원리이며, 국가와 지방자치단체간의 역할 분담에 있어서 지방자치단체에게 역할의 중점이 주어지도록 하는 역할배분의 원리를 의미한다.⁹⁾ 요컨대, 지방분권이란 중앙집권과 대칭되는 개념으로서 국가의 권한과 재원 및 책임을 최대한 지방자치단체에 배분하는 것이라고 할 수 있다. 이렇게 되면, 지방분권 과정에서 단체장의 행정권한은 더욱 확대될 것이고 이에 따라 단체장의 행정책임의 확보는 무엇보다 중요한 과제가 될 것이다.

-
- 6) 사법행정통제의 한계는 (1) 소극적이고, 사후행정통제라는 점, (2) 시간, 노력, 비용이 고다하게 소요되며, (3) 합법성에 관한 행정통제는 가능하나 합목적성 혹은 효과성에 관한 행정통제는 곤란하고, (4) 부작위에 대한 행정통제가 곤란하며, (5) 사법부의 독립성이 약한 경우 법관의 양심에 따른 공정한 행정통제가 어렵다는데 있다.
- 7) 현대행정국가에서 행정통제가 필요성은 (1) 행정부의 재량권 증대, (2) 행정권의 남용가능성 증대, (3) 행정의 전문성 증대로 인한 외부행정통제의 약화, (4) 국민의 행정부 시녀화 현상, (5) 행정의 자원배분권 증대, (6) 행정인의 적극적 역할 증대, (7) 권위주의적 행정문화 등에 있다.
- 8) 행정책임이 중시되는 환경 또는 현상적 요인으로는, 국가권력의 우위, 정부부문의 영향력의 증대, 공무원의 전문·기술성의 향상, 재량권의 확대, 자원관리량의 증대 등이다.
- 9) 이기우, 「지방분권의 추진방향」, 제1차 지방분권 워크샵, 한국지방행정연구원, 2003. 5, p.10.

다. 단체장에 대한 통제체제 미흡

이와 같은 경향과 더불어 우리나라 단체장은 지방자치단체의 인사권, 재정권, 정책수립 및 집행권의 지속적인 지방이양으로 단체장의 권한이 더욱 확대되었으나 단체장의 위법부당한 권한행사에 대한 견제장치는 체계적으로 구축되지 못하였다. 결과적으로 단체장이 권한 남용 및 오용으로 인한 각종 부패, 부당한 예산의 집행, 선심행정, 주민의 권리침해 등과 관련된 사례가 더욱 증대되었다.¹⁰⁾

단체장의 행정책임 확보장치가 지방분권추세를 따라 가지 못하게 되면 결국 불가피하게 행정에 대한 민원(民願)이 증가하게 되고, 이러한 민원의 증가와 누적은 지방행정에 대한 국민의 불신을 초래하여 지방자치 및 풀뿌리 행정 본래의 기능을 마비시키게 될 우려 또한 커질 수 있다.¹¹⁾ 따라서 지방분권정책과 더불어 단체장이 부패하거나 무능에 빠지지 않도록 행정책임 확보 장치를 마련하여야 할 당위성은 어느 때보다 높아 졌다고 할 수 있다.

일부 단체장의 경우, 단체장에 대한 행정책임 확보장치가 지방자치 본래의 취지를 퇴행시킨다는 견해를 가지고 있다.¹²⁾ 그러나 이는 단체장에게 부여된 권한과 사무를 합법적·합목적적으로 수행하여 주민복지에 기여하도록 책임을 다하도록 하기 위한 최소한의 견제장치임을 간과한 것이다.

10) 김성호 2000, 『지방정치의 부패구조 개혁방안』, 한국지방행정연구원, pp. 29-49.

11) 전원배, “의회형 읍부즈만의 도입필요성”, 『입법조사연구』, 1999, pp. 12-15.

12) 전국시·군·구청장협의회 대표회장은 “지금껏 정치권과 중앙정부는 자치단체장을 행정통제하고 장악하는데 무게를 두는 듯한 인상을 주어진 것이 지방자치 실현의 걸림돌이” 된다고 주장한다. 문화일보, 2003년 1월 15일자.

2. 행정책임과 행정통제와의 관계

가. 행정책임의 의의와 특성

행정책임의 개념에 관하여는 논자들의 견해 차이에 따라 다양하게 주장되고 있으나 공통적인 것은 행정기관이나 행정인이 행정행위를 함에 있어서 지켜야 할 의무라는 이해를 바탕으로 하고 있다. 예컨대, 행정책임은 행정인이나 행정조직이 윤리적·기술적·법률적 기준에 따라 행동해야 하는 의무라는 견해,¹³⁾ 공공기관이나 공직자가 조직의 내외에서 제기된 다양한 기대를 관리하기 위한 수단이라는 견해, 행정관 또는 행정조직이 직무를 수행할 때에 일정한 행동기준에 따라서 행동하여야 할 의무라는 견해,¹⁴⁾ 행정관 또는 행정조직이 직무를 수행할 때에 일정한 행동기준에 따라서 행동하여야 할 의무라는 견해,¹⁵⁾ 등이 있다.

이러한 행정책임의 문자적 개념에는 다음과 같이 3가지 요소가 포함되어 있는데 이를 단체장의 책임성에 적용하면 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째, 도덕적 책임(moral responsibility)은 주민이 단체장에게 요구하는 윤리적 기준을 준수하는 것을 의미한다. 둘째, 법적 책임(legal accountability)은 법령 등이 단체장에게 요구하는 행위를 성실하게 준수하여야 하는 것을 말한다. 셋째, 대응성(responsiveness)은 단체장이 주민의 기대와 요구에 적절하게 따라야 하는 것을 의미한다. 단체장의 행정책임성을 확보하는 방

13) Robert Presthus, *Public Administration*, 6th ed. (New York: Ronald Press, 1975) p.441.

14) B. Romzek and M. Dubnick, "Accountability in the Public Sector : Lessons from the Challenger Tragedy", *Public Administration Review*(1987. MAY/JUNE), p.228.

15) 박동서, 안해균, 「행정통제론」, 한국방송통신대학교 출판부, 1993, p. 27.

법으로는 내부통제, 외부통제로 나눌 수 있다.¹⁶⁾ 그렇다면, 행정책임의 개념은 단체장이 주민의 복리를 위하여 부여된 행정권한을 행사함에 있어서 도의적, 법률적 규범을 준수함으로써 주민에 대한 의무 및 결과책임(행정행위의 내용)과 과정책임(행정행위의 절차)을 성실하게 수행하는 것을 의미한다고 정리할 수 있다.

그렇다면, 단체장의 행정책임을 논함에 있어서 중요한 두 가지 논점으로서는 첫째, 단체장이 누구에게, 어떻게 책임지는가에 있다고 할 수 있다. 이는 책임소재의 규명과 행위결과의 귀속을 명확하게 하기 위한 것으로서 단체장은 주민, 지방의회에 대하여, 국회, 중앙정부 등 상급 행정통제기관(국회, 감사원 등)에 대하여 합법성, 합목적성, 경제성에 대한 책임이 있다할 것이다. 둘째, 단체장의 행정책임은 일탈행위에 대한 감시와 처벌의 측면에서 고려되어야 할 것이라는 점이다. 즉, 통제주체와 객체에 대한 책임이 동시에 강화되어야 함과 동시에 이에 대한 구체적인 문책수단이 제도화되어야 한다는 점이다.

나. 행정책임의 내용과 특성

역사적으로 행정책임에 관한 논의는 1940년 초 H. Finer와 C. Friedrich의 논쟁에서부터 표면화되기 시작하였고, 그 주된 요지는 H. Finer가 정치에 대한 행정의 종속을 강조하는 전통적 행정책임의 관점에서 행정관료들이 국민에 의하여 선출된 대표들에게 책임을 져야할 것임을 주장하고 외부행정통제가 약화되면 권력남용이 발생하므로 책임의 외재적 타율성(객관적 책임)과 민주제적 기본원리가 준수되어야 함을 강조하였다. 반

16) 이상협, 『자치행정의 책임성 강화를 위한 지방인사행정 개혁방안』, 한국지방자치의 발전과 지방행정개혁 정책토론회, 2000, p.38 참조

면, C. Friedrich는 전통적 행정책임론에 대한 부정적 입장에서 책임의 내재적 자유성(주관적 책임)을 강조하고 책임 있는 행정을 위해서는 제도적 장치 또는 외부강요보다는 자율적 심리요소가 더욱 중요하다고 주장하였다.¹⁷⁾

이러한 취지에서 행정책임의 내용은 객관적 책임(Objective responsibility)과 주관적 책임(Subjective responsibility)으로 구분할 수 있다.¹⁸⁾ 객관적 책임은 행동자의 외부로부터 부과되는 기대에 관련된 것으로서, 일정한 직무수행기준에 관하여 단체장에게 부과하는 의무라고 규정하고 그 대표인 것이 법률에 대한 책임이라고 지적하면서 민주국가에서의 법률에 대한 책임은 궁극적으로 국민에 대한 책임을 반영하는 것이라고 설명한다. 반면, 주관적 책임은 단체장 스스로가 책임이 있다고 느끼는 것이라고 개념을 규정하고 이것은 도덕적 의무에 대한 내적·개인적 인식이라고 설명한다. 아울러 객관적 책임은 사람들이 맡은 역할에 대한 법률·조직·사회의 요구에서 생기는 것이지만 주관적 책임은 양심·충성심·일체감 등이 조성하는 내적 충동에서 비롯되는 것으로 보았다.

지방행정에 대한 단체장의 행정책임을 주관적 책임과 객관적 책임으로 구분한다면, 주관적 책임의 대상이 되는 의식과 행태, 객관적 책임의 대상이 되는 법과 제도를 내부적 통제와 외부적 통제로 구분할 수 있다. 단체장에 대한 행정통제기관의 위치를 기준으로 하여 내부행정통제와 외부행정통제로, 행정통제의 대상측면을 기준으로 하여 행태적 행정통제와 제도적 행

17) 구자용, “행정의 책임과 행정통제 관한 주요논의 검토”, 『한국행정학보』, 제24권 제2호, 1990, pp.879~880.

18) Piaget(1932)의 주장에 근거한 오석홍 교수견해. 객관적 책임과 주관적 책임에 관하여 Piaget, J.(1932). *The moral judgment of the child*. London: Routledge & Kegan Paul. 고재홍, “인과적 책임과 사후적 책임”, 『사회과학연구』, 경남대학교, 1994, p. 2.

정통제로 나눌 수 있다.¹⁹⁾

이상과 같은 단체장 행정책임의 내용분류에 따른 특성으로는 (1) 행정책임은 일정한 의무와 재량권을 전제로 한다. (2) 행정집행의 결과를 대상으로 한다. 즉, 부작위에 의한 책임은 따지기 곤란하므로 행정책임의 대상이 되기 어렵다. (3) 행정책임은 개인적 요구보다 상위의 요구(공익)를 충족시키는 것이다. (4) 행정책임의 기준은 외연성(제 3자에 의해 정해진 기준에 따르는 것)을 지닌다. (5) 행정책임은 남용된 재량권에 대해 발생한다. (6) 행정책임은 행정통제와 시민참여에 의해 확보된다.²⁰⁾

결국 단체장의 행정책임은 개인적인 차원에서는 단체장의 의무와 책임에 해당하지만, 지방자치단체의 차원에서는 지역주민 전체에 대한 지방자치단체의 법적 정당성을 확인하는 것이다. 국가나 정부의 권위가 약화되고 공직사회의 윤리가 올바르게 확립되지 못하였을 때, 지방행정에 대한 단체장의 행정책임은 더욱 중요시된다.

3. 행정통제 제도 도입상의 한계

가. 행정통제의 목표와 중점과제

단체장에 대한 행정통제의 궁극적인 목표는 단체장의 행정책임구현에 있다고 할 수 있다. 즉, 단체장에 대한 행정통제의 중심과제는 “증대되고 있는 지방자치행정부문의 영역확대에 따른 정책결정, 예산집행상의 투명성 확보

19) 이승중, “행정통제, 관료제의 반성과 대안”, 추계학술대회세미나, 2000, pp. 5-7.

20) http://biho.taegu.ac.kr/%7Epa_dep/data/admin/basic24.htm, 제6편 行政統制와 行政改革, p. 2.

와 주민에 대한 신뢰를 회복하는데 있다”고 할 수 있다. 이처럼 단체장에 대한 행정통제는 주민의 지지와 요구에 의해 직접 선출된 단체장이 갖는 재량권의 일탈을 방지하고 지방행정의 책임성 제고를 위한 중요한 기능을 수행한다. 따라서 단체장에 대한 행정통제는 단체장의 권한과 자율성의 최대한 보장에 따른 반대급부라고 말할 수 있다.²¹⁾

단체장에 대한 행정통제는 단체장으로 하여금 공익을 추구하게 하는 외부의 견제장치라는 점에서 필수적인 제도이다. 예컨대, 단체장에 대한 행정통제가 없을 경우 단체장은 자칫 주민의 이익보다 사익(私益; self-centered)의 추구에 전념할²²⁾ 우려가 있다. 또한 단체장은 그가 속한 자치단체의 예산을 극대화(budget maximization)하려는 데 그 목표를 둘 수도 있는데 이 경우 가장 심각한 문제는 단체장에 의한 과다서비스생산(overproduction)이 문제가 될 수 있다.²³⁾

반면, 적정한 책임과 재량권이 부여되지 않은 상황에서 단체장에 대한 행정통제를 지나치게 강화할 경우, 자칫 단체장의 책임회피적 행태로 인하여 소극적인 행정을 시행함으로써 주민복리를 저하시키고 행정에 대한 책임성을 약화시킬 우려가 있다는 점이 인식되어야 한다.²⁴⁾ 따라서 이상적으로

21) 이승중(2000), 전제논문, pp.7-8.

22) Dipendra Sinha, “Government Expenditure and Economic Growth in Malaysia”, *Journal of Economic Development*, Volume 23, Number 2, December, p. 3.

23) Niskanen, W.A.(1971), *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine/Atherton., p. 176. 니스카넨의 논문에서 관료는 권력의 극대화를 위해 소속 부서의 예산규모를 극대화한다는 전제하에 관료들의 예산극대화를 위한 행태를 예산산출함수 및 정치적 수요곡선과 총비용함수 그리고 목적함수를 도입한 수리적 모형을 사용하여 설명한다.

24) 김석태 “행정행태의 행태모형적 접근.” 『한국행정학보』, 제25권제3호, 1991, pp. 753-767.

는 재량권의 부여와 적절한 수준의 행정통제가 균형있게 이루어짐으로써 행정의 책임성, 자율성이 확보되면서도 사적이익에 입각한 일탈행위가 축소되도록 자율과 행정통제의 조화가 필요하다는 점이다.

이러한 논의 하에서 단체장의 행정책임 확보하기 위한 행정통제의 중점과제는, 먼저 (1) 체제론적 입장에서 행정통제는 체제에 대한 요구와 체제의 산출간의 괴리에서 생겨나는 교정적 피드백의 문제에, (2) 정치적 입장에서는 권한의 위임에 따른 책임의 확보문제에, (3) 과정론적 입장에서는 기준과 성과간의 편차의 시정에, (4) 행태론적인 입장은 바람직하지 못한 행동의 사전 예방적 차원에 초점을 두며, 피행정통제자의 기회주의적 행태를 줄이기 위한 유인구조 고안하는데 역점을 둔다고 볼 수 있다.²⁵⁾

구체적으로 말하면, 행정통제 제도를 도입하는데 있어서 기본적인 과제로서는 단체장의 행정책임의 기준을 설정하는 것인데, 일반적인 기준으로서 목적·계획·정책 또는 방침·실행계획·절차·예산·직무명세서 등을 위시하여 비정상적인 집단규범에 이르기까지 다양한 사항을 들 수 있다. 그러나 그 기준은 조직의 목표나 계획에 입각한 정확하고 이해하기 쉬우며 수용하기 용이한 것이어야 하며, 성격상 동태적이며 상황에 따라 적절히 수정되고 보강되어야 할 것이다. 이처럼 행정통제는 조직목표와 계획의 성취를 확보하는 가장 중요한 관리기능의 하나라고 볼 수 있으며, 특히 최근에는 행정통제의 사전적 측면이 강조되고 있다. 즉, 종래의 행정통제는 주로 정책이나 계획을 집행한 후의 시정조치에 초점을 두는 사후적 행정통제였으나, 최근에는 사전에 과오를 시정하게 하는 사전적 행정통제에 초점을 두고 있다.

25) <http://www.centerworld.com/acad/prof/gyhcyberlec/21.htm>. 광영한, 『새 행정학』, p. 5.

나. 행정통제의 범위와 한계

1) 행정통제 제도 도입시 기본전제

단체장에 대한 행정통제 제도 도입시 고려하여야 할 기본전제는 다음과 같다.²⁶⁾ 첫째, 단체장에 대한 행정통제는 그 권한에 상응하는 행정책임을 요구하는 정도의 수단으로 보완적 장치에 한정되어 제도화되어야 한다. 이는 권한과 책임의 일치, 권한남용을 방지하기 위한 최소한의 견제수단이어야 함을 의미하는 것이다.

둘째, 자치행정에 대한 행정통제의 수준은 단체장의 자율성과 책임성을 저해하지 않는 범위 안에서 최소화하여야 한다. 단체장에 대한 행정통제가 지나치게 강하면, 적극적으로 업무를 추진하는 단체장들을 위축시켜 결과적으로 단체장의 창의적 자율적 행정을 저하시킬 우려가 있기 때문이다. 그러므로 단체장의 일탈행위에 대하여 책임을 부과하기 위해서는 권한에 따른 책임과 재량권이 부여된 사항에 대하여 통제하는 것이 정당하다. 단체장에게 재량권을 주지 않는 상황에서 행정통제만 가중하게 되면 단체장으로 하여금 책임회피 또는 자율권을 획득하려는 또 다른 일탈행위를 유도하는 것이나 다름없기 때문이다.

셋째, 행정통제의 목표는 어디까지나 주민의 이익을 그 기준으로 하여야 한다. 계서제를 근간으로 하고 있는 행정의 특성상 행정통제는 주민의 이익보다 통제기관의 의사를 일차적인 기준으로 이루어질 가능성이 크다. 그러나 행정통제의 기본목적은 어디까지나 단체장으로 하여금 주민의 이익을 위하여 봉사하도록 유도하는데 있으므로 행정통제 역시 주민의 이익의 확보를 일차적인 목표로 하여 수행되어야 한다.

넷째, 행정통제의 내용은 행정통제의 Cost의²⁷⁾ 절감을 위하여 중첩된

26) 이승중(2000), 전계논문, pp.7-8, 세미나자료.

행정통제를 지양하여야 한다. 물론 업무에 따라서는 신중한 행정집행을 위하여 중첩적 행정통제가 필요한 경우도 있을 것이다. 그러나 일반적으로 중첩적인 행정통제는 행정통제자나 피행정통제자에게 책임소재를 불분명하게 하고 공히 과중한 행정비용 부담요인으로 작용하게 될 것이다. 그러므로 행정통제업무의 분담과 계열화를 통해 중복된 행정통제를 축소하려는 노력이 요구된다 하겠다.

2) 행정통제의 한계

단체장의 행정책임을 확보하기 위한 행정통제 제도의 도입방안을 제안함에 있어서 지금까지 단체장에 대하여 제기되어온 과도한 부정적 시각이 긍정적 시각과 함께 균형있는 시각으로 접근하여야만 행정통제의 합리적인 방향이 설정될 수 있다. 이를 전제로 하여야만 단체장의 고유한 행정권한을 침해하지 않으면서도 기속적(羈束的)인 행정통제기제를 강화할 수 있을 것이다. 물론 단체장에 대한 감독청이 갖게되는 통제의 범위는 무제한적인 것이 아니며 법치국가의 제원칙과 재량권을 부여한 법의 목적에 부합하여야 하므로 행정통제도 행정재량의 일반원리에 제약된다.²⁷⁾

결국 단체장에 대한 행정통제의 한계²⁹⁾는 비례의 원칙(적합성의 원칙, 필요성의 원칙, 좁은 의미의 비례원칙인 상대성의 원칙)의 준수가 중요하다고 본다. 요컨대 단체장에 대한 국가 또는 시도지사의 행정통제는 헌법에

27) 행정통제의 비용은, 목표달성 방법에 대한 불확실성 등 때문에 증가하게 된다. 이러한 행정통제의 비용중 효과성비용(effectiveness cost)은 행정통제 때문에 공공목적을 달성하지 못할 경우에 발생된다. 집행비용(enforcement cost)은 자원을 낭비하거나, 기술적 제약 또는 자원의 제약 때문에 생기는 행정실패의 경우에 발생하게 된다.

28) 이기우, 『지방자치단체에 대한 국가의 감독방안』, 한국지방행정연구원, 1990.

29) 홍정선(2002), 전계서, p. 490.

적합한 것이어야 하고, 절제되어야 한다는 점이다. 왜냐하면 단체장에 대한 행정통제와 관련하여 국가와 지방자치단체는 상호 긴장관계에 놓여 있는 바, 국가의 행정통제가 헌법상 보장되어 있는 지방자치제도를 공허하게 할 수 없으며, 국법질서 안에서 단체장이 자기책임으로 사무를 수행하도록 정하고 있는 헌법의 요구를 무시할 수 없기 때문이다. 이러한 점에서 단체장에 대한 행정통제는 단체장의 재량권과 자기책임성이 손상되지 않는 수준으로 제도화되고 행사되어야 한다.

다. 행정책임과 행정통제의 상관관계

단체장의 행정책임을 확보하기 위해서는 행정통제가 그 법적 수단으로서의 기능을 하게 된다. 따라서 단체장에 대한 행정통제는 단체장의 행정책임 확보를 위한 불가분의 수단이다.³⁰⁾ 우선, 행정통제의 과정³¹⁾은 행정책임을 확보를 위한 환류(feedback)과정으로서 행정평가의 결과 일탈행위가 발견되면, 시정조치³²⁾ 등 이에 대한 제재조치를 통하여 책임을 묻는데 행정통제가 활용된다.

결국 단체장의 행정책임은 단체장 스스로의 주관적인 책임 외에 단체장에게 객관적으로 요구되는 법적 책임을 최소한의 행정통제를 통하여 확보하여야 한다는 점에서 그 상관관계를 정립할 수 있다.

30) 이승중(2000), 전계논문, pp. 7-8.

31) 행정통제의 과정은 일반적으로 ① 전략적 지점에 대한 기준의 설정인데, 이때는 적시성 · 경제성 · 포괄성 · 균형성 등이 고려되어야 하며, ② 업무진행의 측정과 그 결과의 해석평가와, ③ 시정조치의 3과정으로 나눌 수 있다.

32) 넓게 보면 오류의 시정조치만이 아니라 사전적인 조치로서의 동기부여(동작화, 능력발전)행위도 행정통제에 포함될 수 있다. 즉 견제의 속성은 사전적이고 적극적인 행정통제를 포함하여 사후 감독적인 면을 포함한다고 말할 수 있다.

제3절 현행법상 단체장 통제제도

1. 외부통제

가. 외부통제의 의의

1) 외부통제의 개념

본고에서 지방자치단체에 대한 외부통제는 국가 또는 시·도에 의한 단체장의 행정책임 확보를 위한 행정통제 시스템을 의미한다. 단체장에 대한 국가 또는 시도의 통제는 법상 지도감독으로 표현되고 있으며, 이는 지방자치단체의 적법한 행정과 건전한 자치행정을 실현하기 위한 상급기관으로서의 국가 또는 시도의 행정활동을 말한다. 통설로는 행정적 감독만이 국가감독의 개념에 포함되는 것이고 입법적 행정통제, 사법적 행정통제는 감독의 개념에서 제외된다고 할 것이다.

지방자치법 제9장의 표제인 지도·감독 중에서 지도는 감독의 개념에 포함된다고 할 것이다. 감독 관계는 법률관계로서 당사자를 필요로 한다. 감독의 주체는 국가 또는 시도이며 구체적인 감독권의 행사는 법률에 규정된 감독관청에 의해서 이루어진다. 또한 감독 관계의 상대방은 지방자치단체이다. 주의할 것은 지방자치단체의 개별기관이 당사자가 되는 것이 아니라 그가 소속된 지방자치단체 자체가 감독의 상대방이 된다는 점이다. 따라서 자치사무에 대한 감독처분이 지방자치단체의 기관에게 행해질 경우, 그 법률효과는 지방자치단체에게 귀속된다.

국가 또는 시도의 감독은 지방자치단체의 존재와 활동에 대한 사단감독이므로 공무원 개개인에 대한 인사, 조직법상의 행정통제수단인 직무감독과

는 구별된다. 전자는 지방자치단체와 외부관계를 이루는데 비하여 후자는 외부적인 법률효과를 갖지 아니하는 내부관계이기 때문에 단체장이 직무감독권자이다. 따라서 이에 대하여는 원칙적으로 국가 또는 시도가 지방자치법제9장에 의하여 직무감독권을 행사할 수 없다.

2) 외부통제의 원칙

지방자치단체에 대한 국가 또는 시도의 감독 수단은 비례의 원칙에 따라 감독관청의 재량을 제한하여 지방자치단체의 자치권에 대한 침해를 최소화하고 감독권 행사의 적정성을 보장하여야 한다. 단체장에 대한 국가감독에는 비례의 원칙, 수단의 목적적합성원칙, 최소침해의 원칙, 적정비례의 원칙 등이 함께 적용되어야 한다. 따라서 침해적인 감독권의 행사를 위해서는 반드시 법률상의 근거가 있어야 한다.

다만, 국가 또는 시도의 감독대상이 되는 위임사무는 원래 국가 또는 시도사무로서 그에 대한 국가 또는 시도의 감독관계는 별개의 법인격체에 대한 외부관계가 아니라 국가 또는 시도내의 내부관계이다. 따라서 위임사무에 대한 국가 또는 상급기관으로서의 시·도의 감독권 행사는 지방자치단체의 자치권을 침해하는 것이 아니며 감독권의 행사에 대해서 법률유보의 원칙이 적용되지 아니므로 감독수단을 개별적으로 모두 법령으로 규정해야만 하는 것은 아니다.

그러나 단체장이 처리한 위임사무의 법적 효력을 직접 변경시키는 취소·정지권의 행사, 대집행권의 행사 등에는 법적 근거를 요한다. 왜냐하면 그러한 감독수단의 행사는 법령에 근거하여 단체장에게 위임한 사무의 권한을 변경하는 것과 동일한 효력을 갖기 때문이다. 또한 이외의 감독수단도 감독권의 합리적인 행사와 통일을 위해서는 법령으로 규정하는 것이 바람직하다.

나. 외부통제의 법적 근거

1) 국회 국정감사의 법적 근거

국회의 국정감사는 헌법 제61조, 국회법 제127조와 『국정감사및조사에 관한법률』에 의하여 각 위원회소관사항에 대한 국정감사를 실시함으로써 국정 운영실태를 파악하여 입법활동에 반영하고 아울러 예산안 등 의안심사에 필요한 자료와 정보의 수집을 목적으로 한다. 국회의 국정감사는 입법부에 의한 집행부의 기관간 통제라는 점에서 감사원감사가 감사원에 의한 행정부의 내부적 통제와는 성격을 달리한다. 또 국정감사는 입법·사법·국정의 행정 등 모든 분야에 대한 감사를 하지만 감사원감사가 주로 회계사항 및 공무원의 직무상비위감찰을 하는 것과 비교하여 대상에 있어서도 범위의 차이가 있다. 국회는 국정전반에 관하여 소관상임위원회별로 매년 9월 10일부터 20일간 감사를 행한다(국정감사 및 조사에 관한 법률 제2조 제1항).

현재 국회의 지방자치단체에 대한 감사는 소관상임위별로 관련 정책에 대한 국정감사와 특위 또는 상임위별 특정 사안에 대한 국정조사로 구분하여 감사를 실시하고 있으며, 국회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 지방의회에 위임하고 있다. 국회의 직접 감사사안 외 국가가 지방의회로 위임한 감사사안에 대하여는 감사결과에 대하여 당해 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다(지방자치법 제36조).

2) 감사원 감사의 법적 근거

지방자치단체에 대한 감사원 감사는 감사원법에 근거하여 회계감사 및 직무감찰로 구분되어 있다. 지방자치단체에 관한 지방자치법 상의 회계감사 사항은 필요적 감사사항과 선택적 감사사항으로 구분한다(감사원법 제22조~23조). 필요적 감사사항으로는 지방자치단체의 회계와 지방자치단체가 자본

금의 1/4이상을 출자한 법인의 회계이며, 선택적 감사사항으로는 지방자치단체가 채무를 보증한 자의 회계 등으로 다양하다. 지방자치단체에 관한 지방자치법 상의 직무감찰 사항으로는 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원들의 직무 등 대단히 광범위한 실정이다(감사원법 제24조 2).

3) 행정자치부 감사의 법적 근거

행정자치부의 지방자치단체에 대한 감사는 행정감사규정(대통령령)에 근거하고 있다. 행정자치부의 지방자치단체에 대한 합동감사는 행정감사와 합동감사가 있다. 첫째, 지방자치단체에 대한 행정감사에는 종합감사·부분감사 그리고 기강감사 등이 있다. 기강감사는 지방자치단체 소속 공무원의 복무의무위반 또는 비위사실이 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에 실시되는 감사이다(행정감사 규정 제2장). 둘째, 다른 중앙부처와 함께 실시하는 행정감사로, 주로 광역자치단체를 대상으로 실시되며 경우에 따라서는 기초자치단체에 대해서도 실시한다. 합동감사의 범위는 중앙부처에서 지방자치단체로 위임된 행정사무 및 각종 사업에 대하여 감사가 행해지고 있다.

다. 외부통제수단의 분류

단체장이 처리하는 사무에 대한 외부통제는 비권력적 수단과 권력적 수단으로 나눌 수 있다. 비권력적인 외부통제 수단으로서는 1) 조언 및 지원, 2) 조사 및 보고요구가 있다. 이러한 비권력적 통제는 계도(guidance), 지원(assistance), 정보(information), 조정(coordination)으로 나누어 설명할 수도 있다.³³⁾ 또한 권력적 수단으로서는 1) 시정명령 및 취소·정지,

33) 崔昌浩, 『地方自治制度論』, 三英社, 1988, pp. 437-438.

2) 재의요구 및 제소(취소), 3) 지시·명령권 4) 승인의 유보 5)이행명령, 대집행 등이 있다. 단체장의 법적 행정책임을 확보하기 위한 행정통제 수단은 다음과 같이 분류 할 수 있다.

<표 2-1> 단체장에 대한 행정통제의 내용별 분류

분 류	단체장에 대한 행정통제의 내용
행정통제수단의 성질	권력적 행정통제 (승인, 명령, 감사, 임면 등)
	비권력적 행정통제 (지도, 지원, 정보제공, 조정 등)
행정통제대상의 영역	자치입법, 일반행정, 재정, 조직과 인사에 대한 행정통제
피행정통제지를 기준	지방의회에 의한 행정통제
	국가 또는 시도 그리고 주민에 의한 행정통제
행정통제의 시기	사전적(예방적) 통제, 사후적(억제적) 통제
행위위법성 여부	적법성 행정통제, 합목적성 행정통제
행정통제의 근거	법령상 행정통제, 사실상의 행정통제
재정책임	자치단체에서의 손해배상과 손실보상의 문제 포함

자료 : 홍정선(2002), 전거서, pp. 491-492. 재구성

지방자치단체에 대한 권력적 통제는 각종 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제수단 중에서 일방적·명령적·강제적인 방식을 말한다. 권력적 통제 수단 중에서는 조사권과 지시권이 가장 중심적인 지위를 차지한다고 할 것이다. 또한 현행 지방자치법은 지방자치단체의 자치사무의 경우에는 국가와 지방자치단체간의 기본관계를 비권력적 조정·보완·협동관계로 설정한 반면, 위임사무의 경우에는 중앙정부 또는 시도의 권력적 통제를 인정하고 있다고 할 것이다.

라. 현행법상 외부행정통제수단

1) 직무이행명령

단체장이 법령상의 의무를 불이행할 시는 국가 또는 시도가 단체장에게 이행을 명령하고 단체장에 대하여 직접 시정할 수 있도록 하는 제도가 직무이행명령이다.³⁴⁾

직무이행명령은 행정절차법상 행정처분의 일종이므로 그 서면에는 이유를 기재하여야 한다(행정절차법 제23조 제1항 본문).³⁵⁾ 그 이유는 직무이행명령의 내용과 범위를 이해하고 확인하는데 필요한 정도로 명확하게 기재되어야 한다는 것이다.

2) 대집행

단체장이 직무태만으로 직무를 수행하지 아니하는 경우, 우리나라의 현행제도는 위임사무에 한하여 감독기관이 직무이행명령을 할 수 있고, 그 직무이행명령에도 불응할 때에는 그 자치단체의 비용부담으로 대집행할 수 있도록 하고 있으며, 그 직무이행명령에 이의가 있을 때에는 단체장에게 제소권과 이행명령집행정지결정신청권을 인정한다.³⁶⁾

이처럼 우리나라에서는 단체장에 대한 감독기관의 대집행이³⁷⁾ 가능하다.

3) 시정명령

단체장이 수행하는 기관위임사무는 지방자치법이 아니라 위임에 관한 일

34) 홍정선(2002), 전계서, p.538.

35) 상계서, p.536.

36) 상계서, p. 537.

37) 지자체법 제101조의2 【지방자치단체의 장의 권한대행 등】, 동법시행령 제39조의2 【권한대행 및 직무대리】(1999. 12. 31 제목개정)을 참고.

반규정에 의하여 감독청의 시정명령의 대상이 된다(행정권한의위임및위탁에관한규정 제3조 제3항, 제6조). 국가 또는 상급관청은 단체장의 위법·부당한 행정집행에 대하여 시정(是正)을 요구할 수 있다.

예컨대, 민원사무처리에 관한 법률 제9조 (민원사무처리기준표의 통합고시)에 따르면, 민원사무처리 절차의 개정 요청 등에 관하여 행정자치부장관은 명령을 통하여 단체장에게 시정을 요구할 수 있다.

4) 취소·정지

단체장이 행한 처분이 위법 또는 현저히 부당한 경우에 그것을 여하히 저지하고 회복시킬 것인가 하는 것이 문제가 된다. 이를 위하여 지방자치법 제157조에서는 단체장의 위법 또는 공익위반 처분에 대해 시정 또는 취소, 정지 조치를 인정하고 있다.

구체적으로 말하면, 자치사무에 있어서는 위법한 경우에만, 위임사무에 있어서는 위법·부당한 경우 모두, 감독기관이 1차적으로 시행명령을 하고 이에 불응할 때는 2차적으로 취소·정지할 수 있으며, 이 경우 단체장은 그 감독기관의 처분에 이의가 있을 때에는 대법원에 제소할 수 있도록 하고 있다(지자법 제157조).

대법원에 제기하는 소송은 행정소송법상의 기관소송에 해당하며, 소송절차에 대하여는 소송물에 따라 취소소송·무효등확인소송 등에 관한 규정을 준용한다(행정소송법 제3조제4호, 제46조).

5) 집행정지

지방의회에서 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는 때에는 시·도지사는 행정자치부장관의, 단체장·군수·구청장은 시·도지사의 승인을

언어 재의결된 날로부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있으며,³⁸⁾ 필요하다고 인정되는 때에는 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다(지방자치법 제159조제3항, 지방교육자치에관한법률 제38조).

6) 재의

재의제도는 상급기관의 단체장에 대한 지도·감독의 측면에서 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 부여된 재의요구지시권으로서의 성격을 가진다. 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판된됨에도 단체장이 소를 제기하지 아니하는 때에는 행정자치부장관 또는 시·도지사가 당해 단체장에게 제소를 지시하거나, 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있도록 하고 있다(동법 제159조제4항). 제소의 지시는 제159조제3항의 기간이 경과한 날부터 7일 이내에 하고, 당해 단체장은 제소지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소하여야 한다(동법 제159조제5항). 행정자치부장관 또는 시·도지사는 제159조제5항의 기간이 경과한 날부터 7일 이내에 직접 제소할 수 있다(동법 제159조제6항).

38) 이와 관련한 자세한 내용은 권수철, 「지방자치법제의 개선방안연구」, 법제 제390호, 1992.10, pp. 20-21.

<표 2-2> 지방자치법상 재의요구 비교분석

구 분	제19조의 재의	제98조·제99조의 재의	제159조의 재의
대 상	조례안	지방의회의 의결	지방의회의 의결
요 건	의의가 있을 때	월권 또는 법령위반	법령위반 현저한 공익저해
재의요구권자	단체장	단체장	행정자치부장관 또는 시·도지사의 요구에 따라 단체장
재의요구기간	이송일로부터 20일 이내	의결사항을 송부받은 날부터 20일 이내	명문규정 없음
일부·수정재의	불가능	명문규정 없음	명문규정 없음
대법원 제소	명문규정 없음	가능	가능
재의결정족수	재적의원 과반수 출석 출석의원 3분의 2 이상	좌 동	좌 동

자료 : 박영도, 「자치입법의 이론과 실제」, 연구보고서, 한국법제연구원, 1998, p. 165.

7) 감사·조사권

국가의 감사는 단체장에 대한 중요한 통제수단이다. 우리나라의 국가에 의한 감사는 국회의 국정감사, 감사원감사, 행정자치부 합동감사 및 조사가 있다.

8) 조언·보고징수·지도

조언, 보고징수, 지도는 그 개념과 법적 성격이 모두 비권력적 협동적인 관여에 따른 단체장 통제수단이다.

중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 단체장에 대하여 조언 또는 권고

하거나 지도할 수 있다. 또한 보고징수와 관련하여, 직접적으로 지방자치법에는 기관위임사무와 관한 해당 규정을 두고 있지 않다(지자법 제159조 참조). 그러나 기관위임사무의 경우 감독청은 관련 지방자치단체로부터 개개의 사무에 관하여 보고를 받을 수 있다.³⁹⁾

이상과 같은 국가 또는 시도의 단체장에 대한 행정통제의 내용은 <표 2-3>와 같이 비권력적 또는 권력적 관여로 구분할 수 있다.

<표 2-3> 단체장에 대한 행정통제 구분

비권력·협동적 관여	권력·지배적 관여
자료제출 요구, 정보제공, 협조, 협의	재정감시, 감독·지시권
신청의 수리 및 보고의 수령	감사(검사)권 또는 조사권의 실시
특정사항의 조사	인가·허가
기술적 조언 또는 권고	주무장관의 시정명령, 취소정지
재정적 비용원조, 보고징수 행정지원, 행정응원, 사무촉탁	직무이행명령 → 불복시(행정)대집행, 집행정지명령, 직무대행자의 지정
사전보고	재의요구 및 제소
자치분쟁의 조정, 지도, 협조	(행정)처분

자료 : 천병태, 『지방자치법』, 1996, p.384. 재구성.

단체장에 대한 국가 또는 시도의 통제방식은 지방자치 본래의 취지에 비추어 권력적 통제방식 보다는 비권력적인 통제방식을 확대하는 것이 바람직하다. 그 이유는 취소·정지 등 권력적 통제를 집행할 경우 지방자치의 본질을 훼손할 우려가 예상되기 때문이다. 이는 단체장의 자율성을 제고하고 통제범위를 최소화함과 동시에 사전·사후통제의 조정 및 합법성과 합목적성 통제의 체계화를 기하기 위해 필수적인 것이다.

39) 홍정선(2002), 전계서, p.534.

2. 내부통제

가. 내부통제의 의의

단체장에 대한 내부통제란 집행기관인 단체장에 대한 감시권을 가진 지방의회에 의한 통제를 의미한다.

지방의회는 주민의 대표로 구성되는 지방자치단체의 의결기관으로서 단체장에 대한 견제 즉 통제를 중요한 기능으로 수행하고 있다. 지방의회의 단체장에 대한 통제권은 고유한 감시·통제기능이기 때문에 박탈될 수 없다는⁴⁰⁾ 것이 판례의 입장으로서 이러한 판례의 태도는 정당하다.⁴¹⁾

지방의회가 단체장을 견제하고 그 행정책임을 확보하기 위한 수단으로서 는 의결권, 행정감시권, 선거권, 보고 및 서류 제출요구권, 출석요구권 및 질문권, 행정사무감사와 조사, 행정사무처리의 보고와 질의응답, 결산의 심사 혹은 승인 등이 있다.⁴²⁾

40) 집행기관의 사무집행에 관한 감시·통제기능은 지방의회의 고유 권한이므로 이러한 지방의회의 권한을 제한·박탈하거나 제3의 기관 또는 집행기관 소속의 어느 특정 행정기관에 일임하는 내용의 조례를 제정한다면 이는 지방의회의 권한을 본질적으로 침해하거나 그 권한을 스스로 저버리는 내용의 것으로서 지방자치법령에 위반될 것이다. 대법원판례, 대법원 1997. 4. 11, 96추138, ombudsman조례안제의 결무효확인, [원고] 내무부장관 (소송대리인 변호사 장원찬 외 1인), [피고] 충청북도의회 (소송대리인 변호사 정영수), [변론종결] 1996. 12. 20.

41) 홍정선, 전계서, p. 190.

42) 김성호, “지방의회 활성화를 위한 법제개선 방안”, 『법제연구』, 한국법제연구원, 2002, p. 9.

나. 내부통제의 법적 근거

1) 지방의회 행정사무 감·조사

지방의회는 집행기관에 대하여 사무감사, 사무조사 그리고 결산감사를 통하여 단체장을 통제한다. 지방의회의 행정감사로써는 행정사무감사와 행정사무조사가 있다. 그 법적 근거는 아래와 같다.

행정사무감사는 매년 정기회의 회기내에 정례적으로 실시하되 시·군의 경우에는 7일 이내로 실시한다. 행정사무조사는 필요하다고 인정될 때에 재적의원의 1/3이상의 연서로서 언제든지 발의할 수 있다(지방자치법 제36조 제1항, 동법 시행령 제16조, 제19조 제2항).⁴³⁾ 지방의회는 결산승인권을 통해 결산검사를 시행한다. 이를 위해 지방자치단체 장은 출납폐쇄 후 3개월 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 지방의회의 승인을 받도록 하고 있다(지자법 제125조).

2) 지방의회 행정사무 감·조사 범위

지방의회의 행정감사 범위는 지방자치단체 및 단체장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무 외에는 감사를 각각 당해 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 행할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사결과에 대하여 당해 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다(지방자치법 제36조 제3항).

감사를 위하여 필요한 때에는 현지확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계공무원이나 그 사무에 관계된 자를 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견의

43) 김성호, 「지방자치단체 감사실효성 확보방안」, 한국지방행정연구원, 2002, pp. 122-125.

진술을 요구할 수 있다.

행정자치부장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 한하여 실시한다(지방자치법 제158조).

지방자치단체의 사무에 관한 지방의회의 감사는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 매년 1차 또는 2차 정례회의 회기 내에 실시하며(지방자치법 시행령 제16조 제1항) 이를 통하여 단체장을 통제한다. 지방의회는 본회의의 의결로 감사 또는 조사결과를 처리한다. 감사 또는 조사결과 당해 지방자치단체 또는 해당기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 당해 지방자치단체 또는 해당기관에 이송한다. 지방자치단체 또는 해당기관은 규정에 의거하여 시정요구나 이송받은 사항에 대하여 지체없이 처리하며 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.

다. 단체장에 대한 지방의회의 내부통제수단

1) 의결권

지방의회의 가장 중요한 권한은 의결권이다. 지방의회는 의결로써 단체장을 견제한다. 의결이란 지방자치단체 의사의 결정을 말한다. 이러한 단체 의사의 결정은 적법한 절차에 따라 지방의회에서 소집된 회의에서 의결될 때에만 비로소 인정될 수 있다. 지방의회는 지방자치법 제9조에 예시된 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무에 및 지방자치법 제35조에 규정된 사항에 대하여 의결할 권한을 가진다. 이러한 의결권은 지방자치단체의 모든 사항에 미치는 것이 아니고 중요한 사항에 한정된다는 것이 특징이다.

그러나 지방자치법 제9조에 열거된 사항 이외의 것에 대하여는 법률로써 단체장 기타 집행기관의 권한으로 되어 있는 사항을 제외하고는 조례로써 의결사항으로 정할 수 있다. 물론 본조 및 지방자치법 이외의 법률규정으로써 따로 의결사항으로 규정할 수 있다. 법령에 따른 의회의 의사결정을 의결이라 하고, 법령에 근거하지 않은 의회의 의사형성행위가 결의이며, 특별로써 선거에 따른 결정이라고도 한다.⁴⁴⁾ 의결은 단체장 및 집행기관의 집행에 따라 실효성을 가지지만, 선거권이나 징벌권과 같이 그 행사결과로부터 직접 효력을 발생하는 것도 있다.

이러한 지방의회의 의결권은 단체장의 개별적·구체적 권한의 공정한 집행을 담보하기 위한 의회의 관여권으로 볼 수 있다. 또한 의회가 주체적으로 의결함으로써 지방자치단체의 단체의사를 형성하고, 집행기관의 독단을 배제하려는데 그 의의가 있다. 법정의결사항에 대하여 집행기관이 의회의 의결없이 집행하는 것은 허용되지 않으며, 집행기관이 의회의 의결을 거치지 않고 행정행위를 한 경우에는 무권한의 행위가 되어 법률상 무효이다.⁴⁵⁾

2) 행정감시권

단체장을 통제하기 위하여 지방의회에 주어져 있는 감시적 권한으로서는 감사권·조사권·답변요구권·서류제출권 등이 있다. 이러한 감시권은 의

44) 井下田孟, 『現代地方議會論』, 內田老鶴圃, 1986, 68頁.

45) 原田尚彦, 『地方自治』, 學陽書房, 1986, 89頁. 일본 기초자치단체의 장이 의회의 의결을 거치지 않고 행한 의무부담행위에 관하여는 最判 1962.7.1, 民集 제14권 제7호, 1615頁, 의결을 거치지 않고 체결한 계약에 관해서는 東京高判 1978.11.16, 제918호, 83頁, 공공시설의 폐지에 관하여는 東京高判 1977.3.4, 東高民時報 제28권 제3호, 49頁 등에서 어느 경우도 당해 행위를 무효로 취급하고 있다.

결권을 보완하고 집행기관에 대한 감독권을 지방의회에 보장한 것이다. 지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 행정사무에 대하여 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정사안에 관하여 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다(지방자치법 제36조제1항).

지방의회는 감사 또는 조사를 위하여 현지확인·서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석시켜 증언하게 하거나 진술을 요구할 수 있다(동법 동조 제4항). 또한, 지방의회가 선임한 감사위원에게 결산검사권을 보장하고 지방자치단체의 사무에 관한 서류 및 계산서 등의 검열과 지방의회의 승인이라는 두 가지 방법에 따라 집행기관에 대한 의회의 감시권이 행사되고 있다(동법 제125조제1항).

이러한 지방의회의 감시권은 직접적으로 법적 효력을 가지는 것은 아니지만 조례·예산·결산 등의 심사에 의회의 정치적 의사가 반영되고 효과적인 행정목적 달성을 위하여 감시권 행사 결과를 반영하여 의결되고 있는 것이 통례이다. 예컨대, 감사권은 의회가 직접 선임한 감사위원이 행사하기 때문에 의회가 그 범위나 방법을 결정한다.

3) 동의권

동의권은 의결과 같은 의미로 사용되고 있다. 이것은 단체장이 그 권한행사의 전제요건으로서 사전에 의회가 원칙적으로 가부 의사결정을 표명한 것이며 의결의 한 형태이다. 주된 동의대상 사항은 주로 인사와 관련된 것과 직원의 배상책임의 면제 등이 있다.⁴⁶⁾ 동의안의 제안권은 단체장의 專管事項이며 의회는 동의안에 대하여 가부만을 결정할 수 있고 수정동의는 허용

46) 井下田孟, 前掲書, 75頁.

되지 않는다. 동의(안)이 의회에서 부결되는 경우 단체장의 동의하에 수정하는 것이 원칙이다. 지방의회의 동의를 받은 단체장의 행위는 의회가 이것을 취소할 수 없다.

지방의회는 그 지역의 주민들을 위한 대표기관으로서 자치단체의 행정에 관하여, 그리고 그 지역의 이익이나 주민의 희망사항을 종합하여 대외적으로 의견을 표시하고 건의할 수 있다. 이를 지방의회의 의견표명권이라 한다.

지방의회는 주민의 대표기관으로서 그 자치단체의 공공이익을 위해서 당해 자치단체의 집행기관, 중앙정부, 다른 자치단체, 기타 공공·민간단체 등에 대하여 의견을 제시할 수 있는 권한을 가진다. 이러한 의견표명권은 지방의회의 의결권과 감시권에 대한 보완적이고 부가적인 권한이라 할 수 있다.

4) 지방의회 결산심사권

첫째, 지방의회는 예결산심의확정권을 통하여 단체장을 통제한다. 예산안심의확정권은 지방의회의 본래적 권한이다. 지방자치단체의 예산 및 결산은 주민에 의한 민주적 통제를 위하여 일체의 수입과 지출을 모두 예산에 편입시켜 의회의 의결을 거치도록 법으로 정하고 있다. 예산은 지방자치단체의 활동상황을 구체적으로 나타내고 있으므로 행정기관의 정치적인 성격을 단적으로 표현하고 있는 것으로서, 1회계연도의 수입을 나타내는 세입예산과 지출을 나타내는 세출예산을 중심으로 하고 있다. 예산에서 정해진 각종·관·항간의 금액을 전용하거나 지출부담행위를 하는 것은 원칙적으로 금지되어 있다.⁴⁷⁾

47) 지방자치단체의 예산은 집행기관의 활동을 구속하지만, 그 효력은 행정조직 내부에 그치고, 일반주민에 대하여 직접 법규로서 구속력을 발휘하는 것은 아니다. 따

예산안 중 세출예산은 지방자치단체 연간사업의 기본방침을 금액으로 표시한 것이며 집행기관의 활동을 재정면에서 제약하는 효과를 가진 것이다. 따라서 예산편성은 지방행정에 있어서 가장 중요한 정책형성이며, 예산안의 심의와 의결은 지방의회의 가장 핵심적인 임무이다.

둘째, 지방의회는 결산심사권을 통하여 단체장을 통제한다. 지방의회는 결산심사권을 가진다. 지방의회는 회계연도가 종료되면 예산의 집행책임자인 단체장이 예산에 따라 지방자치단체의 재정수지가 적정하게 집행되었는지를 확인하기 위하여 결산절차를 두고 있다(지방자치법 제125조).

지방의회의 결산심사는 재정지출이 예산에 적합하였는지를 주로 보지만, 재정지출의 위법성·타당성에도 미친다. 수지내용이 잘못되었을 때에는 단체장이 결산내용을 수정하여 의회의 인정을 받아야 한다. 지출이나 채무부담행위가 의회에서 위법·부당한 것으로 인정된 경우에, 단체장은 정치적 책임을 지고 비판을 받게 된다. 그러나 지방자치단체의 재정행위자체의 법적 효력이 소급하여 부인되는 것은 아니라고 해석된다. 다만 위법한 지출이 불법행위에 의거한 경우에는 당해 행위를 한 단체장, 기타 직원의 배상책임이 면제되는 것은 아니다.

라서 지방자치단체의 집행기관이 예산외의 지출부담행위를 한 때, 예컨대, 단체장이 예산에 정해진 목적외의 지출명령을 하고 收入役이 이를 지출한 때에는 위법한 공금지출이 되어 단체장이나 收入役의 책임문제가 발생되지만(大阪高判 1962. 9.20, 行集 13권 9호, 1520頁), 당해 지출부담행위가 상대방 주민과의 관계에서 바로 위법·무효가 되는 것은 아니다(판례는 예산외 위법한 직무명령에 따라 시간외 근무를 한 직원에게도 시간외근무수당청구권을 인정하고 있다. 最高判 1962.4.6, 民集 26권 3호, 397頁, 原田尙彦, 前掲書, 213頁).

3. 주민통제

가. 주민통제의 의의

지방자치행정은 지방자치단체의 사무에 대한 주민의 효과적인 참여를 가능하게 하여야 한다. 단체장의 위법부당 행정행위에 대하여 주민이 직접 행정책임을 요구하기 위해서는 지방자치행정의 민주화와 책임성 확보를 위한 직접민주주의 제도가 도입되어 있느냐 하는 것과 관련된다. 그렇다고 지방행정의 모든 문제를 주민이 직접적으로 결정하는 데에는 문제가 있다. 그 이유는 지방행정에 대한 직접민주주의적 방식의 접근은 대의민주주의제를 채택하고 있는 우리나라의 지방자치제도와 상충될 가능성이 있기 때문이다. 그러므로 단체장에 대한 주민통제 역시 한정된 제도의 틀 안에서 가능할 수 있다.

우리나라에서 단체장에 대한 주민통제 수단으로 도입되어 있는 제도로서는 주민감사청구제도와 주민투표제도를 들 수 있다.

나. 주민통제 제도의 법적 근거

1) 주민감사청구제의 법적 근거

주민감사청구의 제도적 의의는 주민자치의 원칙에 따라 주민에 의하여 단체장 또는 그 단체에 의한 위법·부당한 행정을 예방·시정하여 공정하고 투명한 지방행정을 구현하는데 있다.⁴⁸⁾

지방자치단체의 주민은 20세이상의 주민 총수의 50분의 1의 범위 안에

48) 김명연, “주민직접참여의 활성화를 위한 법제정비방향”, 한국법제연구원, 1999, pp. 47-49.

서 해당 지방자치단체의 조례가 정하는 20세이상의 주민수이상의 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 해당 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다.

1. 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항
2. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항
3. 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항. 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요사항이 감사에서 누락된 경우에는 그러하지 아니하다.

지방자치법은 주민감사청구의 실효성을 확보하기 위하여 계층감사의 원칙을 적용하여 주무부장관 또는 시·도지사는 감사청구를 수리한 날부터 60일 이내에 감사청구된 사항에 대하여 감사를 종료하여야 하며, 그 감사결과를 청구인의 대표자와 해당 단체장에게 서면으로 통지하고 이를 공표하도록 하였다. 주무부장관 또는 시·도지사는 해당 단체장에게 감사결과에 따른 필요한 조치를 요구할 수 있도록 하며 해당 단체장은 조치요구를 성실히 이행하고 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하도록 하고 있다(지자법 제13조의4 제2항·제3항).

나) 주민투표제의 법적 근거

현행 지방자치법 제13조의2에서는 주민투표에 관하여 규정하고 있다.⁴⁹⁾ 우선, 제1항은 단체장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도

한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다. 현행 지방자치법 제13조의2에 의하면 단체장만이 주민투표에 붙일 수 있다고 규정하고 있는데, 이는 단체장이 추진하는 주요정책에 대한 주민투표 기회를 제한하고 있다는 점에서 입법상의 보완이 필요한 부분이다. 즉, 주민투표제도에 단체장만이 주체적으로 운영하게 되어서는 안되고, 의회 또는 주민도 단체장에 대한 통제장치로서 활용할 수 있는 제도로의 개선이 요구되고 있다.

그러나 지방자치법 개정을 통하여 1994년 3월에 신설된 동조제2항에서는 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차에 관하여는 따로 법률로 정하게 되어 있다.

주민투표법은 국회에서 여러 차례 법제정이 시도되었다가⁵⁰⁾ 2003년 12월 주민투표법이 국회를 통과하였다. 새로이 제정된 주민투표법에 의하면, 주민투표의 대상은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 중에서 조례로 정하도록 되어 있다. 따라서 제정된 주민투표법이 단체장에 대한 직접적인 통제수단으로 작용할 수 있는 여지는 거의 없으나, 지방분권특별법에 지방분권과제로 규정된 주민소환제가 도입될 경우, 주민투표는 주민통제 수단으로 작용할 수 있을 것이다.

49) 김영기, “한국적 주민소환제 모형의 탐색”, 한국행정학회, 2002, pp. 1-20. 개선 방안에서 재정리.

50) 이해찬의원 등 10인 외 70인 1996-09-20, 제안회기 : 제15대(1996~2000) 181회 제안한 주민투표법안(현재 계류 중인 법안),은 2000. 5. 29. 임기만료로 폐기되었으며, 그 후 같은 법률안이 국회안으로 권태망의원 외 25인에 의하여 2003. 8. 29. 의안번호 제162572호로 16대(2000-2004)국회 242회와, 정부안으로 2003. 10. 23. 의안번호 제162765호로 16대(2000-2004)국회 243회에 각 국회

다. 단체장에 대한 주민통제 수단

1) 주민감사청구

현재 지방자치법으로 단체장에 대한 주민통제 수단으로 인정되고 있는 제도는 주민감사청구제이다.

주민감사청구제는 그 동안 대부분의 지방자치단체가 조례로써 그 절차와 방법을 정하고 있으며, 비판이 많았던 청구요건도 많이 완화되어 현실화되어 있으며, 매우 실효성있는 제도이다.

주민감사청구의 상대방을 상급감독기관으로 한 것이 지방자치권을 침해하는 것으로 이해할 수도 있으나 단체장이나 지방자치단체의 위법 또는 현저하게 공익을 해하는 사무처리에 대해서는 스스로 책임을 묻기가 어렵다는 것을 전제로 주민감사청구의 실효성을 확보하기 위한 취지로 이해된다.

2) 주민투표제

가) 단체장 통제에 활용

단체장의 위법·부당한 행정행위, 주민에게 과도한 부담을 주는 재정·세제의 정책, 환경을 해치는 지역개발 등으로 인하여 해당지역 주민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항을 주민의 의사에 따라 이를 처리하도록 하는 제도가 주민투표의 본래의 의도이다. 이러한 주민투표 시스템은 단체장의 적극적 행정책임을 구현할 수 있는 주민통제장치로서 활용될 수 있다.⁵¹⁾

주민투표는 전체 주민에 의한 의사결정으로서 지방자치단체에 있어서 최고의 의사결정 방법이다. 따라서 그 결과는 지방자치단체의 장이나 지방의

51) 주민투표법안, 검토보고서, 제안이유, 1996년 12월, p. 1.

회가 이에 기속(羈束) 되도록 할 수 있는 강력한 규정이 될 수 있다.⁵²⁾ 또한 견제장치로서 주민투표는 주민의 활발한 주민참여 및 실효성 있는 법적 제도 마련을 위해서 유용하게 활용될 수 있다.

그러나 현실적으로 우리나라에서는 주민이 지방자치행정에 직접 참여하는 주민투표제를 제도화하는 입법이 이루어지지 않음으로 인하여, 주민의 의사를 지방행정에 반영하지 못하고, 행정편의주의적으로 지방행정이 처리되는 등 주민을 위한 행정이 충분하게 실현되지 못하였다.⁵³⁾ 게다가 주민투표제도의 입법미비로 인하여 광역 및 기초지방자치 단체장들의 지방선거 비리, 인사권남발, 타당성 없는 지역개발, 판공비 등의 예산낭비와 관련된 권한남용 행태에 대하여 효과적으로 대처할 수 없는 실정이었으나 2003년 12월 동법이 제정됨으로써 활성화 될 수 있는 길을 열었다.

나) 주민투표제도의 한계

주민투표제도는 자체적인 기술적 제약으로 인하여 합리적인 결정이 이루어지지 않을 가능성이 높다. 예를 들면, 특정 사업과 관련하여 여러 이익이 충돌할 경우, 주민투표를 하더라도 지역내의 대립을 심화시킬 우려도 크다.

주민간 대립, 주민과 행정의 대립을 주민투표로 해결한다고 하여도 결국은 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 책임회피의 수단으로 이용되는 경우가 있을 수 있다는 점이다.⁵⁴⁾ 그러므로 주민투표제도가 반드시 대의제의 문제점을 보완하는 제도는 아니다.

52) 상계보고서, p. 9.

53) 주민투표법안, 상계보고서, 제안이유, p. 1.

54) 류호상, “지방행정에 있어 주민참여활성화를 위한 주민투표제도의 도입방안 연구”, 한국행정학회 발표자료, 2001, p. 4.

제4절 소결

이상에서 단체장은 지방자치행정을 수행함에 있어서 법적·도의적 책임과 주민에 대한 책임이 있으며, 그 책임은 단체장에 대한 행정통제 제도로써 법적 책임을 지게 되어 있음을 고찰하였다. 단체장의 행정책임은 법적·정치적 책임에 대한 최소한의 행정통제를 통하여 확보할 수 있는 시스템이 필요하다는 점에서 행정통제와의 상관관계를 정립하였다. 단체장의 행정책임 확보를 위한 외부통제, 내부통제, 주민통제 각각의 통제수단에 대한 법적근거, 수단을 고찰하였다. 우리나라에서는 국가 또는 시도에 의한 외부통제, 지방의회에 의한 내부통제, 주민에 의한 직접 통제 방식을 도입하여 운영하고 있다. 이처럼 다양한 단체장 행정책임 확보 장치가 운영되고 있음에도 불구하고 단체장의 위법부당행위가 줄지 않고 있다.

제3장에서는 단체장 통제제도가 기능하고 있음에도 불구하고 그 동안 공론화된 단체장의 위법부당한 권한남용실태가 어떠한지에 대하여 살펴보고, 이러한 단체장의 위법부당한 권한남용에 대하여 외부통제, 내부통제, 주민통제가 각각 어떻게 운영되어 왔으며, 그 문제점은 무엇인지에 대하여 논하고자 한다.

제3장 단체장 행정통제제도 운영 실태분석

민선지방자치가 풀뿌리 민주주의의 발전이라는 관점에서는 긍정적인 성과를 올렸지만, 자치행정의 책임성과 효율성이라는 관점에서는 부정적으로 평가되고 있다. 반면에 단체장의 책임성 결여, 선심성·낭비성 예산집행, 방만한 재정운영에 따른 지방자치단체의 부채의 증가, 그리고 자치단체간의 갈등과 중앙-지방자치단체간의 갈등 등 효율성 위기와 함께 단체장의 행정 책임에 대하여는 심각한 문제를 야기하고 있다는 지적이다.⁵⁵⁾

지방자치의 효율성강화 차원에서 볼 때, 지방분권의 촉진에⁵⁶⁾ 따른 단체장들의 새로운 정책역할의 확대, 그리고 이러한 확대된 단체장의 권한에 대하여 견제와 균형의 메커니즘을 통하여 단체장의 행정집행에 대한 민주적 통제수단을 재정비하여야 할 필요성이 증대되고 있다.

본 장에서는 민선 단체장의 위법·부당한 행정행위의 실태를 고찰하고, 단체장의 행정책임 확보를 위한 행정통제 주체별 외부통제제도인 국가감사, 내부통제제도인 지방의회와 인사권, 재정권에 의한 통제, 주민통제 법제와 운영상의 문제점간의 괴리를 분석하고 개선과제를 도출하기 위한 근거를 제시하고자 한다.

55) 유함근, “民選自治의 危機, 어떻게 해결할 것인가?”, 한양대 지방자치정책세미나, 2001, pp. 1-2.

56) 새 정부는 지방분권 문제를 국정아젠다의 주요 항목으로 설정하고, 앞으로 지방자치의 기본방향은 지방자치발전과 지방분권에 대한 실천을 목표로 지방분권을 새 정부의 10대 국정과제의 하나로 선택하였다(문화일보 2003.01.15자).

제1절 단체장의 위법·부당한 행정실태

1. 단체장의 권한남용 실태

가. 단체장의 권한남용에 대한 조사결과 분석

단체장은 지방자치단체의 대표기관이자 국가 또는 시도의 지방일선행정기관의 장으로서 법상 부여된 권한을 행사함에 있어 지휘·감독의 책임이 있다. 따라서 단체장은 지방자치단체에서 위법·부당한 행정행위가 발생하지 않도록 지휘감독책임을 가진다. 그런데 현재 우리나라에서는 단체장이 직접 관련된 위법부당한 권한남용행위는 말할 것도 없고 내부위임에 의하여 처리된 직원들의 위법부당행위에 대한 지휘·감독책임을 직접적으로 부과할 수 있는 개별법상의 제도가 미비되어 있다. 이 때문에 본고에서는 현재까지 자치단체 내에서 구현되고 있는 단체장이 직접 관련된 위법부당한 권한남용행위 사례를 정리하고자 한다.

한국지방행정연구원의 조사에⁵⁷⁾ 의하면, 단체장의 위법·부당한 행정행위는 인사, 인·허가, 예산편성, 입찰 및 물품구매 등 인사와 인허가, 재정지출에 집중되어 있음을 알 수 있다. 특히, 이 보고서는 단체장은 지방행정의 모든 행정영역에서 위법·부당한 권한남용이 발생할 수 있다는 것을 시

57) 단체장의 위법·부당한 영향력 행사부문에 대하여 현·전직 단체장, 고급공무원(5급이상), 광역 및 기초의원을 대상으로 전국적 단위로 설문조사를 실시하였다. 5급 이상의 현·전직 공무원, 단체장, 지방의원 등을 대상으로 실시된 설문자료의 회수율은 25.5%로 총 6,448명 가운데 총 1,646명이 설문에 응답하였다. 또한 분석에 이용된 설문응답은 총 1,551명으로 이를 구체적으로 살펴보면, 5급이상 퇴임공무원은 총 1,000명 조사대상 가운데 172명이 응답, 현역 5급이상 국·과장 공무원은 총 3,960명의 조사대상 가운데 1,074명 응답, 단체장은 총 248명 가운데 광역단체장 1명을 포함하여 총 59명 응답했다. 김성호, 황아란, 지방정치의 부패구조 개혁방안, 연구보고서 제329권, 2000, pp. 104-105.

사하고 있다. 따라서 단체장의 권한이 증가됨에 따라 권한의 남용가능성이 커지고 있다는 점에서 이에 대한 통제 네트워크를 구축하는 것이 중요한 것임을 보여주고 있다.

다음 표는 단체장의 위법·부당한 행정이 집행되고 있는 사례로 기술한 내용을 부문별로 재분류한 것이다.

<표 3-1> 단체장의 행정부문 권한남용 실태

인사·복무행정 (N=668) / 28.4%	구매·입찰 (N=384) / 16.3%	
1. 승진<n=202> 2. 전보<n=160> 3. 선거지원관련 인사특혜<n=37> 4. 신규채용<n=17> 5. 기타(1-3제외)<n=71> 6. 징계 양정<n=39> 7. 표창, 포상<n=66> 8. 연수, 교육대상자 선정<n=20> 9. 복무지도<n=13> 10. 기타<n=13>	1. 각종물품 구매관련<n=54> 2. 인쇄물 수의계약<n=32> 3. 수의계약을 위하여 특정업체에 유리한 시방서 작성 등<n=17> 4. 여행사선정<n=16> 5. 전산장비 구매<n=8> 6. 구내식당 물품구입<n=6> 7. 종합운동장 관리사무소 부대 시설(식당, 점포, 매점 등) 입차 <n=4> 8. 의료장비/의약품<n=4>	9. 기타<n=28> 10. 업체선정 <n=121> 11. 뇌물수수 등<n=14> 12. 단체장가격보다 비싼 계약<n=8> 13. 입찰예정가의 유출<n=7> 14. 납품물량의 허위 작성 /예산 유용<n=7> 15. 사역인원 허위작성<n=2> 16. 기타<n=34> 17. 각종 업체로부터 / 입찰시 등<n=17>
집단이기적 부당한 예산편성 및 사업계획(N=375) / 15.9%	인·허가 (N=286) / 12.1%	
1. 지역편중(집단이기적) 개발 및 예산 편성(n=143) 2. 나뉘먹기식 개발사업 및 예산편성 <n=21> 3. 해외경비 등 의원개인 위한 예산 <n=11> 4. 기타(1-3제외)<n=20> 5. 편성관련한 예산계상/경상비 증액 <n=39> 6. 예산책정이기주의<n=21> 7. 사업계획의 수립 및 변경(근린공원 조성계획안)<n=16> 8. 중소기업지원 사업 추진시 특정 업체지원<n=16> 9. 지방투용자 사업<n=11> 10. 도시계획<n=10> 11. 중기지방재정미반영사업<n=4> 12. 시내버스 노선 조정<n=4> 13. 기타<n=60>	1. 건축·토목공사 허가 및 설계변경 <n=62> 2. 각종 사업인허가(주유소 설치, 도시 가스상사 개발 등) <n=61> 3. 토지형질<n=36> 4. 토지용도변경<n=14> 5. 사업승인(관광호텔 사업 계획 승인 등)<n=13> 6. 지방자치단체 금고지정<n=13> 7. 농지지목 변경<n=12> 8. 농지전용허가<n=10> 9. 건물용도변경<n=10> 10. 준공허가<n=9> 11. 검사/감독<n=6> 12. 오염물질/폐기물배출/방지사설 설치허가<n=5> 13. 특정건축설계 사무소 민원처리<n=3> 14. 광고물 신고수리<n=4> 15. 자동차 운송사업 인허가/화물차량 이전등록 등<n=3> 16. 옥외광고물 표시 허가기간연장<n=2> 17. 농수산물 도매단체장지정<n=2> 18. 인·허가 등 민원관련<n=3> 19. 기타<n=26>	

(계속)

행정지도·단속 (N=169) / 7.2%	기타 (N=66) / 2.8%	선심행정 (n=229) / 9.7%		
		선거지원 단체 특혜제공 (N=64) / 2.72%	행사지원 (N=56) / 2.4%	재산-선심행정 (N=109) / 4.6%
1. 행정처분 고발 제외(식품 접객업소, 단란주점) <n=47> 2. 지도점검시 지적사항 목 인<n=34> 3. 청소년유해업소 단속시 과징금 부과, 지적사항목 인<n=15> 4. 시설기준 목인<n=10> 5. 단속배제 및 완화<n=10> 6. 무허가 광고적발<n=7> 7. 단속정보누설<n=7> 8. 체육시설업(당구장 등) 신고 민원청탁<n=6> 9. 지체상금 납부<n=2> 10. 기타<n=33>	1. 권위주의 및 자질 2. 의회행정업무에 대 한 지나친 간섭 <n=11> 3. 단체장의 독단적 업무수행<n=4> 4. 개선 의식한 업무소홀<n=2> 5. 파벌형성<n=1> 6. 규정에 없는 업 무관련<n=1> 7. 기타<n=24>	1. 사업특혜 (수의계약 등) <n=24> 2. 보조금 등 단체지원<n=17> 3. 기타<n=23>	1. 지구당 행사 등 정치적 행사의 인 력<n=19> 2. 공공장비 지원 <n=18> 3. 개인적인 행사 <n=10> 4. 기타<n=9>	1. 공사 및 사업 관련<n=33> 2. 각종행사개최 및 행사보조 <n=26> 3. 단체지원 및 보조금 지급 <n=21> 4. 기타<n=29>
공유재산 매각 매입 임대 (N=65) / 2.76%	조례 제·개정 (N=47) / 2.0%	지방의회 행정감사 (N=33) / 1.4%	지방세감면/탈세 (N=32) / 1.36%	
1. 공유재산 매각(토지특혜 불하)<n=24> 2. 공유재매입, 보상 등 <n=16> 3. 공유재산 임대 및 임대료 산정<n=14> 4. 공유재산 관리선정 <n=5> 5. 기타<n=6>	1. 조례제·개정 <n=43> (1) 지역구관리차원 <n=12> (2) 사적 이해 <n=12> (3) 기타<n=19> 2. 요금인상<n=4>	1. 금품이나 향응(식사) 제공 <n=15> 2. 감사관련 청탁<n=4> 3. 사전거래<n=3> 4. 기타<n=11>	1. 비과세 중과세<n=10> 2. 취득세<n=8> 3. 종합토지세<n=5> 4. 기타<n=9>	

사례 수(n = 2,354개, 100%) / 전체 응답사례 중 해당 사례의 비율(%)

자료 : 김성호외, 『지방정치의 부패구조 개혁방안』, 2000, pp. 292-395.

이상의 조사결과를 분석하면, 단체장이 위법·부당하게 영향력을 행사하는 부문은 인사·복무에 관련된 업무가 총 668건(28.4%)으로 가장 많았다. 다음은 구매와 입찰 등에 관한 단체장의 위법·부당한 행태가 총 384건(16.3%), 예산편성에 관한 단체장의 위법·부당한 행태가 총 375건

(15.9%), 각종 인·허가에 관련된 단체장의 부패는 총 286건(12.1%), 또한 선거지원 단체에 대한 특혜제공과, 지방자치단체의 각종 행사지원, 재선을 염두에 둔 선심행정이 총 229건(9.7%) 지적되었다. 그리고 행정지도에 관련된 단속 등을 느슨하게 함으로써 업자들을 비호하는 것으로 지적된 단체장의 비리는 총 169건(7.2%)으로 이 역시 상당한 비중을 차지하고 있음을 지적할 수 있다. 기타 단체장의 독단적 업무수행과 의회행정업무에 대한 지나친 간섭 등과 관련하여 총 66건(2.80%)이 지적되었다. 또한 공유재산 매각·매입 및 임대 사무와 관련된 단체장의 비리는 총 65건(2.76%), 조례 제·개정관련 단체장의 권한남용이 총 47건(2.0%), 지방의회 행정감사에 관련된 권한남용사례는 총 33건(1.4%), 또한 재무상 행정상 지방세 감면, 탈세가 총 32건(1.36%)으로 나타났다.

이 통계는 단체장의 행정남용 사례를 누구보다도 가깝게 인식할 수 있는 퇴임한 5급이상 지방공무원·지방의원을 대상으로 조사하였기 때문에 비교적 객관적이고 공정한 조사결과라고 해석할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

이 분석자료에 의하면, 인사행정에 있어서는 승진·전보, 구매입찰 관련에서는 업체선정, 물품구매, 수의계약 예산편성시에는 지역편중 개발 및 예산편성, 나눠 먹기식 개발사업, 인·허가와 관련해서는 건축·토목공사의 허가 및 설계변경, 각종 사업인·허가, 공유재산 매각, 지역구 관리와 관련한 조례 제·개정, 재선을 염두에 둔 공사, 각종행사보조, 정치적 행사에 인력동원 등이 공공연하게 이뤄지고 있다는 것이 우리의 현실임을 지적하고 있다.

다음은 이러한 조사결과에 대한 신뢰성을 확인하기 위하여 판례와 그 동안 보도되었던 언론자료를 보충적으로 분석하였다.

나. 판례와 언론에 의한 단체장 권한남용 실태분석

지난 1995년 민선단체장이 선출된 이후 권위적이고 까다로웠던 지방행정이 주민접근성을 높여가는 등 긍정적인 요소가 없는 것은 아니지만, 단체장에게 강력한 권한이 부여되면서 부패의 온상이 되고 있다는 지적이 많다는 게 대체적인 평가이다.⁵⁸⁾

1) 인·허가

단체장은 각종 인·허가와 관련하여 업자들의 로비대상이 되고 있다. 예컨대, 우수점용허가,⁵⁹⁾ 토석채취허가, 토석납품권, 공유수림매립면허,⁶⁰⁾ 주유소 건축허가,⁶¹⁾ 옥외건축물 허가,⁶²⁾ 건축미관심사⁶³⁾ 등 인·허가와 관련하여 사법처리 되었다.

2) 인사·복무

단체장은 지방자치단체 공무원의 임용권을 가지고 있어 공무원의 승진, 보직 등 인사와 관련하여 금품수수의 유혹을 받을 수 있는데 이와 관련하여 뇌물수수사태가 상당수 포착되었다. 뇌물죄는 직무집행의 공정과 이에 대한 사회의 신뢰에 기하여 직무행위의 불가매수성을 그 직접적 보호법익으로 하고 있으므로 뇌물성은 의무위반행위의 유무와 청탁의 유무 및 금품수수 시기와 직무집행행위의 전후를 가리지 아니한다.⁶⁴⁾

58) CEO지자체장, 기업경영마인드로 지역경제 불지핀다, 매일경제 2003년 2월 26일자.

59) 대법원 1998년 12월 23일 선고 98도 857.

60) 대법원 1997년 5월 7일 선고 97도 789.

61) 93서울고법 1996년 12월 18일 선고 96노 2036 판결 : 상고.

62) 대법원 1996년 10월 15일 선고 96노 1669.

63) 대법원 1995년 7월 28일 선고 94도 2578.

64) 대법원 1984년 9월 25일 선고, 84도 1568 판결 : 1992년 2월 28일 선고, 91도

인사·복무에 대한 단체장 부패관련 판례로써는 보직관련 뇌물수수,⁶⁵⁾ 승진청탁 관련 금품수수,⁶⁶⁾ 보직청탁 금품수수,⁶⁷⁾ 인사고과, 보직유지 청탁 금품수수⁶⁸⁾ 사례가 있다.

2002년 7월 취임한 민선 3기 단체장의 경우, 인사·복무와 업무와 관련하여 학연(學緣)과 지연(地緣) 등에 따른 정실인사와 승진·보직이동, 엽관적(獵官的) 인사운영 등의 행태가 그치지 않고 있다. 실제로 상당수의 단체장들은 다음 선거를 염두에 두고 “내 사람 심기”식의 편파적이며, 엽관적인,⁶⁹⁾ 인사행태로 인해 그 폐해가 심각한 실정이다.⁷⁰⁾ 이는 단체장에게 지방자치단체의 포괄적인 인사권이 부여되어 있기 때문인데 이러한 인사행태는 공무원들 사이에 소위 ‘줄서기’ 혹은 ‘패 가르기’를 야기하기도 하며, ‘임의적 인사발령’식의 폐단이 생겨난 자치단체도 있다. 이는 단체장의 인사권에 대한 통제수단이 없어 단체장들이 불합리한 인사운영을 일삼아도 이를 통제할 수 있는 수단이 여의치 않은 실정이다. 더욱이 지방자치 실시 이후,

3364 판결 등 참조.

65) 대법원 1994년 11월 4일 선고 94도 129 판결 등 참조.

66) 93서울고법 1996년 12월 18일 선고 96노 2036 판결 : 상고.

67) 1996년 6월 28일 선고 92도 1803 판결 등 참조.

68) 대법원 1995년 9월 5일 선고 95도 1269.

69) 미국 지방자치개혁운동을 낳은 엽관주의의 폐해는 인사통제의 필요성을 의거하고 있다. (Thomas M. Guterbock(1980), Machine Politics in Transition, p. 15). 엽관제와 결합된 Machine politics, 즉 정당보스가 지배하는 지방자치단체는 결국 부정부패, 타락, 극도의 비능률성을 낳게 되었고, 시민들의 불만을 사서 개혁대상이 되는 것은 당연한 귀결이었다. 김영기, 한국적 주민소환제 모형의 탐색, 2002, pp. 4-5.

70) 지방자치 실시 1기인 1996년 언론에는 단체장들의 정실인사에 관한 문제제기가 비교적 구체적으로 제시되고 있으며(한국일보, 1996.1.26, 조선일보, 1996.12.7 등), 최근에는 자치단체장이 승진과 관련하여 뇌물을 받은 혐의로 구속되었고(경향신문, 2002. 3.16), 단체장의 측근 중용, 선거를 앞두고 공무원들의 줄서기·눈치보기 등이 심화되는 문제점도 지적되고 있다(대한매일, 2002.3.15).

자치단체간 공무원 인사교류도 쉽지 않아⁷¹⁾ 단체장 눈치보기가 더욱 심해졌다는 분석도 가능하다.

이와같이 단체장이 인사권을 엮관계적으로 행사할 경우, 공직의 안정성, 예측가능성을 저해함으로써 공무원의 사기를 저하시키고 지역 주민에 대한 서비스 수준이 저하될 우려가 있다는 점에서 합리적인 인사운영 시스템이 요구되고 있다.

3) 관급공사 계약입찰

단체장의 부패와 관련하여 가장 건수가 많은 분야가 관급공사의 입찰이나 계약에 관한 것이다. 각종 구매와 입찰은 담당부서가 있어서 단체장이 직접권한을 행사할 수 있는 분야는 아니다. 그럼에도 불구하고 ‘구청계약계약이 구청장에게 뇌물상납’⁷²⁾, ‘입찰관련낙찰 구청장이 지시’⁷³⁾한 사례들은 실무공무원이 자진하여 뇌물을 상납하거나, 단체장이 직접 특정업체와 계약하도록 지시함으로써 관급공사 등의 계약입찰을 자의적으로 추진했음을 말해준다.

그리고 지역개발, 건설관련 사안에 대하여 단체장이 임의적으로 사업을 추진하였던 대표적 사례가 ‘고양시의 러브호텔 난립사태’이다. 이 사례는 지방자치단체 내에서의 단체장에 대한 견제가 적극적인 운동으로 확산되는 계기를 마련하였다.⁷⁴⁾

또한, 아파트 건설사업 승인대가로 건설업체로부터 5천만원을 받은 혐의

71) 민선이후 지방자치단체 인사교류 현황 ① 민선1기('95~'97) : 64,837명, 연평균 21,612명, ② 민선2기('98~'99) : 17,108명, 연평균 8,554명, 행정자치부, 지방자치법_개정추진(요약) 자료, p. 3.

72) 대법원 1998년 9월 22일 선고 98도 1234.

73) 상계 대법원판례 참조.

74) 조희완, 감사원 7국장, 대한매일 2000년 10월 12일자.

(특정범죄가중처벌법상 뇌물죄)로 구속기소 되었다가 보석으로 풀려난 구 청장에 대하여 2001. 6. 15. 서울고등법원에서는 원심대로 징역5년 및 추징금 5천만을 선고하고 보석을 취소, 법정 구속되기도 하였다.⁷⁵⁾

4) 선심행정

일부 단체장들은 뇌물 수수에 머무르지 않고, 선심성 행정도 그 도를 크게 벗어나고 있다는 지적이 있다. 우선 일부 단체장은 각종 지도단속의 부작위를 통하여 일부 업자를 위한 선심행정으로 인해 법질서가 훼손되고 있다. 실제로 대도시내 자치구의 청소년 유해업소 단속비율은 전체 업소의 0.4~1.2%에 불과하다. 그리고 무허가건물철거율은 지방자치제 이전의 63%에서 자치제 이후에는 26%로 떨어졌고, 불법주차 단속실적도 하루 1만 2,000~1만 5,000건에서 겨우 3,000여건으로 대폭 줄었다.⁷⁶⁾ 이는 다음 선거를 의식한 선심행정의 결과라 보지 않을 수 없다. 그리고 무리한 지역개발에 따른 그린벨트 훼손과 불법 주정차와 노상적치물 단속소홀도 문제인데, '95년도 민선 단체장 이전에 비해 노점상이 204%, 노상적치물이 118% 증가됐다는 통계도 있다.⁷⁷⁾

5) 예산낭비

단체장이 각종 선심행정, 고급청사나 관사 확보, 단체장의 판공비 증액 등을 이유로 예산을 부당하게 집행했다가 적발된 사례는 1997년 한해 동안 2,506건으로 전국 248개 자치단체 한 곳에서 10여건이 넘고 있다. 1997

75) 경향신문, 2001년 6월 16일자, 19면.

76) 조선일보 2001년 2월 12일자

77) 2002.05.10자 한국일보 사설.

년 한해 동안 70개의 지방공사나 공단 가운데 흑자법인은 27개에 불과하지만, 적자법인은 두 배에 가까운 43개이고, 총수익은 2조 4백억이었지만, 총비용은 2조 7천 2백억으로 모두 6천 8백억원의 적자를 기록하고 있다.⁷⁸⁾ 이 때문에 단체장의 예산집행의 적절성에 대한 적절한 통제수단과 대비책이 불가피한 실정이다.

특히 우리나라에서 지방자치단체의 부채 문제는 심각한 수준이다.⁷⁹⁾ 행정자치부 ‘2002년도 지방자치단체 채무현황 보고서’에 따르면 2002년 6월 말 현재 자치단체 채무액은 17조 6,453억원이며, 이 중 국내채무가 16조 9,235억원, 외채는 7,218억원이다. 자치단체별로는 광역자치단체가 1,080건 11조 863억원을, 기초자치단체는 시(市)채가 3,555건 4조 7,791억원, 군(郡)채가 2197건 1조 5,992억원, 구(區)채가 326건 1,807억원으로 모두 6,078건에 6조 5,990억원의 채무가 누적됐다.⁸⁰⁾ 원래 1999년말 기준으로는 지방자치단체의 채무는 17조 6,630억원이었다.⁸¹⁾

상황이 이러한데도, 지방자치단체의 예산낭비를 근절되지 않고 있다.

함께하는 시민행동, 서울마케팅리서치와 <한겨레>가 공동으로 ‘정부예산 관련 국민의식조사’에서 조사대상자의 89.8%가 예산이 낭비되고 있다고 답했다. 이는 1998년 11월 같은 조사 때의 85%보다 더 높아진 수치다.

언론에 보도된 지방자치단체의 예산낭비 유형과 사례는 아래 표와 같다.

78) 문화일보 2000년 1월 19일자

79) 재정경제부(2001)에 따르면 국가채무 가운데 중앙정부 채무는 △차입금 21조 2,960억원, 국채 65조 8,060억원 등 모두 90조 1,308억원이며 △지방정부 채무는 18조 190억원에 달해 중앙정부와 지방정부 채무를 합한 국가채무는 108조 1,498억원으로 집계됐다. [부채] 국가채무 108조원, 보증채무 81조원, 인터넷 한겨레/경제면, 2002년 03월 14일자.

80) 지자체 채무 17조6000억원, 행정자치부 내부자료, 내외경제, [지역] 2002년 08월 29일자.

81) 연합뉴스 2000. 10. 15일자.

<표 3-2> 지방자치단체의 예산낭비 유형과 사례

예산낭비 유형	구체적인 사례와 내용
민선지방자치 실시 이후 단체장역점사업 관련 사례	개인의 기증약속만 믿고 230억원을 들여 보석박물관을 건립했으나 전시할만한 가치가 없는 보석이어서 보석박물관이 무용지물이 된 사례 수익성 없는 환경박람회를 무리하게 개최했다가 대규모 적자가 나자 적자보전용 국고보조금을 지급한 사례
만성화된 예산낭비 사례	사회복지시설들이 주, 부식비 또는 입소인원을 부풀려 산정하는 등의 방법으로 정부보조금을 횡령하는 사례 단체장이 사업내용에 대한 제대로된 심의도 없이 관행적으로 지역내의 관변 내지 준관변단체들에게 사회단체보조금(정액보조금, 임의보조금)을 지급하는 사례 관급공사계약 또는 민간위탁계약시에 계약금액을 부풀림으로써 예산을 과다하게 지급하는 사례
단체장의 판공비 낭비사례	지방자치단체장들의 판공비 낭비

자료 : 동아일보 2003. 01. 28.자 -함께하는 시민행동, 서울마케팅리서치와 <한겨레>가 공동으로 '정부예산 관련 국민의식조사'- 보고서내용 재구성

위와 같이 단체장들의 세수확대를 명목으로 한 난개발, 당선을 위한 전시성 행사 남발과 선심성예산 편성, 부실한 도시관리, 과분한 고급청사의 신축, 부실재정 등으로 인한 예산낭비도 큰 문제가 아닐 수 없다.

2. 민선 단체장의 사법처리 실태분석

검찰 등 수사당국은 전국의 제2기 민선단체장 총 248명 중 18.5%에 해당하는 45명을 이권 개입-청탁인사 등 각종 비리로 구속하는 등 사법처리하였다. 이는 1기 민선단체장의 사법처리 인원 23명에 비하면 2배가 넘는 수

다. 특히 검찰은 추가로 2기 단체장 10여명에 대해 수뢰혐의를 확인, 사법처리하고 있어 단체장들의 비리가 해가 갈수록 만연하고 있음을 입증한다.

<표 3-3> 민선단체장의 사법처리 현황

구 분	뇌물수수		뇌물공여·배임·알선수재		선거법 위반		정치자금법등 기타 위반		합 계	
	구속	불구속	구속	불구속	구속	불구속	구속	불구속	구속	불구속
민선1기	11	5	0	0	2	3	1	1	14	9
민선2기	18	2	2	1	1	18	1	2	22	23

자료 : 감사원, 2000년도 지방자치단체 감사백서, p. 19.

같은 맥락에서 행정자치부 자료에 따르면 2기 시도지사 16명 가운데 5명(31%)이 구속 또는 입건됐고, 중소도시 단체장·군수·구청장 2백32명 가운데 45명(약 20%)이 사법처리 되는 등 ‘부패 단체장’이 많은 것으로 집계되고 있다.⁸²⁾

대검찰청 중앙수사부는 국민의 정부 들어 선거법 위반 혐의 외에 비리 혐의로 기소된 단체장은 1998년 19명을 비롯해 △1999년 15명 △2000년 9명 △2001년 7명 △2002년 9명 등 모두 59명으로⁸³⁾ 집계됐다고 밝혔

82) 부정방지대책위원회, “자체감사활성화 방안,” 감사원보고서, 2001, pp. 43-45, 한국일보, 2002.04.18자.

83) 2002년 국가별 부패척도에 의하면 우리나라가 표본 국가 110개중에서 40위를 차지하고 있다. 고위공직자들의 부패상은 지방자치단체장의 ‘부패병(腐敗病)’에서도 적나라하게 나타나고 있다. 1995년 지방자치단체장 선거가 실시된 이래 지금까지 선거법 위반을 제외한 각종 비리 혐의로 형사소추된 숫자가 무려 59명이나 된다고 한다. 국민의 정부 출범 이후 전국 지방자치단체장들이 4명 중 1명 꼴로 수뢰혐의로 기소된 것으로 나타났다. 연기영 칼럼, 총리감 기근 부른 ‘부패문화’, <http://www.pubpo.com/news/672/sub1/672a05.htm>, 디지털법보. <2002. 9. 18자, 672호>.

다.⁸⁴⁾ 이에 관한 종합적인 분석을 요약해볼 때 특히, 시도지사가 비리와 관련된 사건이 두드러 진다는 점이다.

제2절 외부통제 운영실태

1. 국회의 국정감사

가. 운영현황

국회의 국정감사는 중앙정부에 대한 정책감사와 일선 집행기관에 대한 부정·비리 감사를 그 본질로 한다. 따라서, 지방자치단체에 대한 국정감사는 기본적으로 지방자치단체의 부정 및 비리를 밝혀내는 강제적·통제적 감사의 성격이 강하다.

국회는 특별시, 광역시, 도를 대상으로 국가위임사무에 대해 국정감사를 할 수 있고, 본회의에서 특히 필요하다고 의결한 경우에는 시·군·자치구에 대해서도 국정감사를 할 수 있다. 다만, 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 대해서 국회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 당해 시·도의회와 시·군·구 의회가 각각 감사를 행할 수 있다. 그리고 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관해서는

84) 중동단상, <http://puchonnews.co.kr/think/think308.htm>. 이들의 혐의는 뇌물수수 53명, 알선수재 2명, 정치자금법 위반 2명 등 전체의 97%가 금품수수와 관련됐고, 나머지 2명은 각각 업무상 배임과 허위공문서 작성 혐의로 사법처리됐다. 현재 재판이 진행중인 전·현직 단체장은 1심 7명, 항소심 5명, 상고심 4명 등 모두 16명이다.

시·도는 주무부장관의, 시·군·구는 1차로 시도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받게 되어 있다.

다음의 <표 3-4>에 따르면, 지방자치제 실시이후에도 국정감사의 횟수가 거의 줄어들지 않고 오히려 약간 증가하고 있다는 점을 알 수 있다. 바로 이러한 실정이 국회의 지방자치단체에 대한 국정감사에 대한 논란과 비판의 근거를 제공하고 있다.

<표 3-4> 지방자치단체에 대한 국정감사 현황

구 분 \ 위원회	지방자치단체 (특별시, 직할시/광역시, 도)							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	2001	2002
내 무	2	5	6	10	9	6	7	8
교 육	-	8	9	6	8	7	15	8
농림·(해양)·수산	1	2	2	4	4	4	2	-
환경·노동	-	-	1	1	1	2	1	1
보건·복지 (보건·사회)	1	1	1	1	3	4	2	1
건설·교통	-	-	-	6	5	5	4	3
교육·체육·청소년	4	-	-	-	-	-	-	-
동력·자원	1	-	-	-	-	-	-	-
상공·자원	-	7	-	-	-	-	-	-
교통·체신	1	1	-	-	-	-	-	-
건 설	2	2	3	-	-	-	-	-
교 통	-	-	2	-	-	-	-	-
합 계	12	26	24	28	30	28	32	21

주1: 지방자치단체중 특별시, 광역시, 도. 다만 그 감사범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업(국감조법 제7조제2호)(개정 2003. 2. 4)

주2: 2001년 감사 미실시 기관(10개기관) : 주미대사관(통외), 대구광역시, 대구광역시 지방경찰청, 대전광역시, 충청북도, 충청북도지방경찰청, 제주도, 제주도지방경찰청(이상 행자부), 국민생활체육협의회(문화관광부), 전라남도(건교부)

주3 : 『국정감·조사관련통계자료집』 1995, 1996, 1997, 2001(p.7), 2002(p.7), 국회사무처의사국,

다음의 주요사항별 감사결과 처리개황에서는 특히 지방자치단체에 대한 행정자치위원회의 당해 소관사항에 관하여 감사한 국정감사결과를 중심으로 사례분석하였다.⁸⁵⁾ 행정자치위원회는 행정자치위원회·중앙선거관리위원회의 소관사항에 대한 감사를 함과 동시에 지방자치단체에 대한 감사를 한다. 행정자치위원회는 지방자치단체의 총체적인 직무감찰과 예산집행·회계검사를 하고 있다.

공무원직장협의회 운영에 따른 지원 및 제도적 보완대책(서울특별시, 대구광역시), 향후 구조조정계획과 구조조정시 하위직이 많이 감축된 사유(대구광역시, 경기도), 공무원의 직무관련 범죄문제(광주광역시), 「충남신용보증재단」 이사장과 이사사퇴 권고의향과 사무국장의 부적정한 연임 등이 주로 감사결과 지적되었다. 요컨대 직장협의회와 관련한 사항, 구조조정의 기준과 퇴출공무원에 대한 사후대책, 공무원의 직무관련범죄 및 그 처리, 부당한 인사권 남용에 대한 문제점들이 주로 지적된 사항이다.

행정개선분야에서는 전자정부 추진관련 사항, 행정정보공개율 확대방안 및 대민부서 공무원에 대한 교육과 제도적 보완대책, 형식적인 위원회 정비 및 위원회 예산신중편성 대책, 시민감사청구제 문제점 및 개선방안, 공무원 정보화교육 강화대책, 읍·면·동의 기능전환 관련 사항 등 자치구간 행정구역의 합리적 조정으로 지역간 불균형 해소 방안에 대한 감사가 이루어 졌다.

건설·개발행정분야에서는 주로 도시난개발, 건축·토목 등과 관련한 사업에 있어서의 인·허가와 관련된 사항이 지적되었다. 그 밖에는 산업단지 확보대책과 관련하여 단지의 지정·인수과정에서의 문제점, 지방자치단체가 추진하고 있는 사업의 효율적인 운영여부, 지역경제의 활성화를 위한 중소기업육성지원자금 운영, 도심공동화, 복합문화관광도시 추진계획, 산업단

85) 2000년도 행정자치위원회의 지방자치단체감사를 중심으로, 분석하였다.

지의 활성화 대책관련 사항 등이 주로 국정감사의 대상이 되었다. 또한 환경을 훼손시키지 않는 환경보존대책이 적절하게 마련되었는가와 실시과정에서의 비위사실에 대한 것도 함께 문제점으로 지적되었다.

건축·개발 외의 인허가 관련 사항으로서는 주로 풍속영업의 허가 및 단속, 식품·공중위생업 등의 인·허가시 부실한 관리와 검사, 환경보존에 손해를 발생시킬 수 있는 각종의 오·폐수 시설에 대한 인가 및 허가 실태를 집중적으로 감사하였다. 특히 경기도의 경우에는 국내유일의 천연림인 광릉숲의 생태계가 훼손되고 있어 이에 대한 체계적인 보존대책을 요구하였고, 팔당상수원 주변지역의 음식점 등 오·폐수 배출실태·전원주택 등 건축물 난립이 감사결과 지적되었다. 또 다른 지방자치단체의 경우에도 쓰레기매립장 문제, 환경보존의 필요성이 있는 지역의 개발과 보존에 관련된 사항이 많이 지적되고 있다. 단란주점의 접대부 고용 등 불법행위 단속강화와 조세체계확립, 노래방주류판매 근절대책, 청소년 유해업소 단속대책의 마련이 시급하다는 점도 지적된 사항이다.

재무행정분야에서는 다른 감사원감사와 행정자치부합동감사에서와 마찬가지로 지방자치단체가 추진·계획하고 있는 각종의 사업과 관련하여 발생하고 있는 예산의 낭비, 지방세운용의 부당·불법사용, 국가보조금 등 국가지원예산의 소홀한 관리가 주로 문제점으로 지적되었다.

나. 문제점

1) 국회 국정감사의 내재적 한계

국회의 국정감사가 지니는 내재적인 한계는 권력분립상의 한계와 기본권 보장상의 한계, 국익상의 한계라고 할 수 있다. 그 중 지방자치단체에 대한

국정감사에서는 권력분립의 원칙상 행정에 대해서는 국회 스스로 구체적인 행정처분을 하거나 행정처분의 취소를 명할 수 없기 때문에 기속력 있는 처분을 내리기가 어렵다. 특히 지방자치단체와 관련하여 감사를 하는 경우에는 지방자치단체의 고유사무는 감사·조사할 수 없고 그 이외의 사항에 대해 감사를 하더라도 형식적인 개선대책마련을 요구하는 정도에 그치고 있어 실효성 있는 감사가 행해지고 있다고 할 수 있을지는 의문이다.

2) 상임위원회별 중복감사로 자치단체의 부담 증가

국회의 행정자치위원회는 지방자치단체에 대한 총체적인 국정감사를 하기 때문에 다른 상임위원회의 소관사항과 중복되는 경우가 많다. 예컨대, 행정자치위원회가 교통·도시개발 및 인·허가에 관한 사항을 감사한다고 할 때, 이것은 건설교통부의 소관사항이기도 하므로 건설교통위원회는 이에 대한 감사를 한다. 또 농림해양수산위원회가 실시한 제주도에 대한 감사에서 육상양식장의 난립에 따른 해양오염 및 환경훼손을 지적하였는데, 이것은 환경노동위원회 소관사항이기도 하다. 물론 행정자치위원회의 국정감사 대상과 각 분야의 다른 상임위원회의 감사대상이 어느 정도 일치하는 경우 내부적인 업무분담관행에 의해 기능적인 분배가 잘 이루어지고 있다면 문제가 없지만 사실상 감사의 내용이 겹치고 있다는 점은 부인할 수 없다.

3) 감사의 사각지대 존재

국회의 국정감사는 각 위원회가 개별 소관사항에 대해 분담하여 감사를 하는 것이기 때문에 기능적이고 전문적인 감사가 가능하다는 장점도 있지만, 반면에 이 과정에서 소속이 불분명한 사안에 대해서는 감사시 누락될 가능성이 많다. 물론 어느 상임위원회에도 속하지 아니하는 사항에 대해서

는 국회운영위원회와 협의하여 의장이 소관상임위원회를 정하도록 규정(국회법 제37조)하고 있지만, 소속이 애매하거나 중복된 사항에 대해서는 위원회간의 지나친 신뢰로 인하여 또는 이에 대한 내부적 업무분담지침 마련이 제대로 되어있지 않는 상황이기 때문에 상대 위원회의 감사로 미루다 보면 누락될 가능성이 많다고 볼 수 있다. 실제로 지방자치단체에 대한 감사 실태를 살펴보면 감사원 감사와 행정자치부 합동감사보다는 상대적으로 감사가 세밀하게 실시되고 있지 않고, 누락된 부분이 상당하여 형식적인 감사가 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다.

특히 예산집행 및 회계분야에 대한 감사도 일률적으로 통합된 위원회에 의해 전문적으로 실시하고 있는 것이 아니므로, 국고보조금 및 예산의 낭비와 지방세재정의 운용에 대한 감사가 각 위원회 별로 산발적으로 행해지고 있다.

4) 국회와 지방의회간의 감사권 범위문제

1988년에 「국정감사및조사에관한법률」이 제정·공포되면서 부활된 국회의 국정감사는 그 동안 ‘국정감사 무용론’이 제기될 정도로 끊임없는 비판의 대상이 되어왔다. 지방자치제 실시 이후 지방자치단체에 대한 국회의 국정감사를 놓고 국회와 자치단체 집행기관(의회포함)간의 심각한 대립⁸⁶⁾으로 다음과 같은 문제가 제기되고있다.

86) 지방자치단체 공무원의 국정감사 거부 움직임이 있다. 지방자치단체에 대한 위임사무에 대한 국정감사가 행해져야 함에도 불구하고, 고유업무까지 국정감사를 하고, 방대한 자료를 요구한다며 지방자치단체 공무원들의 국정감사 거부 움직임이 지난해에 이어 올해에도 더욱 거세졌다. 특히, 서울시, 대구시, 인천시 등 지방자치단체 공무원들이 2001년 9월 10일 국정감사의 위법성 시정을 요구하며 실력저지할 뜻을 공식 천명하기도 했다. 270여 시민團體(국감모니터단)의 2001年度 國監總評, 국정감사 NGO모니터단 자료, p. 1.

지방자치제 실시 이후 지방자치단체에 대한 국회의 국정감사를 둘러싼 가장 중요한 쟁점은 국회가 지방자치단체의 어느 사무범위까지를 감사대상으로 삼을 수 있는가 하는 점이다. 지방자치제가 실시되기 이전에는 문제가 되지 않았으나, 지방자치제가 실시되면서 지방의회가 지방자치단체에 대한 감사를 행하게 됨에 따라, 국회의 국정감사와 중복되는 문제가 발생하게 된 것이다. 실제로, 이러한 국회와 지방의회간의 지방자치단체에 대한 감사권을 둘러싼 논란이 지방자치제 실시 이후 거의 매년 상례화되고 있는 것도 바로 이러한 문제가 근본적으로 해결되고 있지 않기 때문이다.

『국정감사및조사에관한법률』에서는 특별시·광역시·도의 자치사무는 지방의회가 구성될 때까지만 감사업무를 시행하게 되어 있다. 따라서, 1991년에 지방의회가 구성되었고 감사권이 지방자치법에 근거하여 지방의회에 부여되었기 때문에 자치사무에 대한 국정감사를 시행할 수 없으나 국회는 위임사무에 대한 국정감사를 이유로 일부 자치사무에 대해서도 지금까지 국정감사를 실시하고 있다.

국회와 지방의회간의 감사권한을 둘러싼 갈등에 관하여 지방자치단체에 대한 국정감사를 찬성하는 국회의 입장과 이에 반대하는 지방의회의 입장이 제기되고 있다.⁸⁷⁾

87) 지자체 국감 아직은 해야 한다, 동아일보 '정치' 2002.09.05자, [지자체 국감] 파란예상, 서울경제신문 '정치' 2002.08.30자. 시사쟁점 : 지자체에 대한 국정감사, 주간 한맥뉴스 2001년 9월 17일자, 서울시청자료.

2. 감사원 감사

가. 운영현황

감사원은 2000년도 중 지방자치단체와 지방자치단체에서 출자·출연한 기관 등 54개 기관에 대하여 연인원 6,974명을 투입하여 일반감사를 하였다. 기관별 일반감사 실시현황은 다음과 같다.⁸⁸⁾

2001년도 필요적 감사대상기관인 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관과 선택적 감사대상기관 중 출자 또는 보조금액이 크고 국민경제에 미치는 영향이 큰 기관 등 모두 194개 기관에 대하여 연 13,777명을 투입하여 일반감사를 실시하였다. 기관별 일반감사 실시 상황은 다음과 같다.

<표 3-5> 기관별 일반감사실시현황(1)

구 분	합 계		국가기관		지방자치단체		정부투자기관		기타단체	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
기관수(개)	194	189	82	93	83	47	8	10	21	39
연인원(명)	13,777	12,683	5,321	5,783	6,729	4,565	447	547	1,280	1,788

자료 : 감사연보(2001), p. 56., 감사연보(2002), p. 28.

88) 감사원 감사의 현황은 2000년도에 실시된 지방자치단체감사를 중심으로 지역·문화행정분야, 토지·도시계획분야, 건설(안전관리)·교통분야, 의료행정분야, 환경행정분야, 농림(해양·산림)행정분야, 주거환경·풍속영업허가 및 단속분야, 국·공유재산관리 및 공기업분야, 예산집행·회계분야, 지방재정운용분야로 나누어 살펴보기로 한다. 감사원, 감사연보, 현황자료, 2001, p. 10.

<표 3-6> 기관별 일반감사 실시현황(II)

구분	합계	광역자치단체	기초자치단체	출자·출연기관
기관수	54	9	43	2
연인원	6,947	2,385	4,310	252

2000년도 성과·특정감사는 지방재정운용의 건전화·효율화 도모, 공직사회의 기강확립과 성실 공직풍토 조성, 도시계획, 지역개발·관리를 통한 국토의 균형적인 발전, 지방공기업의 경쟁력 제고 유도, 지방공사의 부실 예방, 인·허가 등 민원처리 및 환경·재난관리 등을 위하여 필요하다고 인정되는 23개 사항을 선정, 연인원 11,718명을 투입하여 감사를 하였다. 성과·특정감사의 실시현황은 다음과 같다.

<표 3-7> 성과·특정감사 실시현황

구분	사항수		성과·특정감사					
			계		지방자치단체		출자·출연기관	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
성과감사	65	66	956	423	347	159	207	87
특정감사	16	20	469	548	200	235	109	137
합계	49	86	487	971	147	394	64	224

또한 「감사연보」에 따르면 2001년에 감사원에 의한 실지감사는 일반감사, 성과감사, 특정감사로 구분하여 1,150개 기관을 대상으로 연 135,782명을 투입하여 모두 259개 사항을 감사하였다. 그리고 작년 2002년의 감사대상 기관은 총 1,160개 기관으로 142,383명을 투입하여 모두 275개의 사항을 감사하였다. 구체적인 실지감사 실시 상황은 다음과 같다.

<표 3-8> 감사원의 실지감사 실시현황

구 분	감사사항수 (개)		기관수 (개)		연 인 원 (명)	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
합 계	259	275	1,150	1,160	135,782	142,385
일 반 감 사	194	189	194	185	13,777	12,683
성 과 감 사	16	20	469	423	58,040	35,152
특 정 감 사	49	66	487	548	63,965	94,550

지방자치단체에 대한 감사원 감사는 다른 국가감사와 비교하여 상대적으로 전문적이고 세부적인 감사가 이루어지고 있다. 감사원 감사는 원칙적으로 크게 지방자치단체의 회계(감사원법 제22조 제1항 제2호)와 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무(동법 제24조 제1항 제2호)의 두 분야에 걸쳐 행해지고 있다. 감사원이 수행한 주요 분야별 감사결과를 분석한 결과표는 다음 표와 같으며, 그 내용을 분야별로 분석하면 다음과 같다.

<표 3-9> 주요사항별 감사원 감사결과총괄⁸⁹⁾

		징계	시정	주의	통보	기타	합계
직무 감찰	지역·문화행정분야		10	39	20		67
	토지·도시계획분야	32	74	118	120	3 (권고)	347
	건설(안전관리)·교통분야	3	163	135	72	10 (권고)	383
	의료행정분야	1 (문책)	2	34	13		50
	환경행정분야	8	78	59	38	1 (권고)	184
	농림(해양·산림)행정분야		1	24	22		47
	주거환경·풍속영업허가 및 단속분야	17	40	26	14	3 (권고)	100
	국·공유재산관리 및 공기업분야	2 (문책)	27	91	63	1 (변상판정) 135 (권고)	319
회계 검사	예산집행·회계분야	4	10	41	5		60
	재정운용분야	10	112	269	58	1 (고발)	450
							1497
							510

1) 인·허가, 규제단속 및 도시계획 분야

인·허가와 관련한 지방자치단체의 위법·부당행위는 주로 토지·도시계획분야에서 문제되는 사례가 지적되었다. 예컨대, 위락시설용도의 건축물에만 영업허가 할 수 있는 대형 단란주점을 근린생활용도의 건축물 등에 허가하거나, 학교환경위생정화구역 안에 숙박업소·유흥업소 등을 부당하게 허가해 주는 사례가 있었다. 환경행정분야에서도 인허가 및 규제단속에 관하여 생활환경을 위협하고 자연을 오염시키는 행위에 대한 규제가 적절히 이루어지지 않고 있었다. 즉 지방자치단체의 미온적인 환경행정관련 인허가

89) 2000년도에 실시된 지방자치단체에 대한 감사원 감사 분석결과를 총괄정리한 것임.

및 규제단속은 폐수처리시설, 오염물질의 배출 및 처리시설의 설치 등과 관련하여 문제가 되고 있었다. 그리고 주거환경·풍속영업을 허가하는데 있어서도 당해 지역적 환경을 고려하지 않고 특정사업장에 부당한 특혜를 주어 허가를 하거나 태만한 관리 실태로 인하여 각종의 문제점이 발생하고 있음이 감사결과 지적되었다.

2) 건설(안전관리)·교통분야, 환경행정분야

건설(안전관리)·교통분야에서 문제되는 것은 화재·수해침수피해에 대한 예방조치의 미흡과 외견상의 피해복구에만 치중하여 항구적인 방지대책을 세우지 못하고 있는 지방자치단체의 불성실성과 본래의 건설용도를 무시하고 다른 용도로 변경하여 사용하는 편의성, 전문성의 부재로 주차난의 근본적 대책을 마련하지 못하고 있는 것 등이다. 환경행정분야에서는 생활폐기물처리, 재활용여건을 고려하지 않은 분리·배출지역의 확대지정, 자연공원관리의 허술함 등이 문제점으로 지적되고 있어 국민생활의 안정과 주민편익의 제공이라는 관점에서 보다 엄격한 지도·감독이 필요한 실정이다.

3) 지방재정운용분야

지방재정운용분야에서는 감사결과 첫째, 지방자치단체의 주요 투·융자사업 추진 둘째, 지방채 관리 셋째, 행사비 집행과정에서의 문제점들이 지적되었다.

첫째, 1995년 7월 민선 지방자치제 실시 이후 각급 지방자치단체에서 추진한 사업비 규모 10억원 이상의 주요 투·융자 사업은 총 9,948개(총 사업비 153조원)로서 그 중 8,380개 사업은 정상추진되었거나 추진되고 있었지만, 795개 사업(8%)은 사업추진발표 등만 하고 재원부족 등의 사유

로 사업을 추진하지 않았고 773개 사업(7,8%)은 사업을 추진하다가 중단하거나 사업추진이 극히 부진하여 투자효과를 제대로 거두지 못하고 있는 실정이다. 지방자치단체의 재정 투·융자사업은 대부분 심사를 받지 않거나 심사결과 유보 또는 재검토로 판정되었음에 불구하고 이를 무시하고 추진하고 있는 부실사업들이 태반이다. 주로 공약사업이행의 명분과 차기 선거를 대비하여 추진되는 부실사업으로 인해서 8,592억원의 예산의 낭비를 발생시켰다. 그리고 특정시설을 광역시·도 또는 특별시·광역시 관내 자치구와 시·군이 분리하여 설치함으로 인하여 지방재정운용의 효율성을 저하시키고 있는 경우도 있었다.

둘째, 대다수의 지방자치단체가 부족한 투자사업 재원을 지방채 발행으로 충당함으로써 지방자치단체의 지방채 총액이 1994년 말 10조 3,154억 원에서 1999년 말에는 18조 190억원으로 계속 증가하는 추세에 있다.

셋째, 지방자치제 실시이후 부천국제영화제, 부산국제영화제, 전주국제영화제 등과 같이 동일한 성격의 각종 국제영화제와 경쟁적으로 중복되는 지방자치단체의 각종 행사가 급격히 증가하여 지방자치단체의 재정운용을 더욱 어렵게 하고 있다.

4) 예산집행·회계검사 및 재산관리분야, 공기업분야

상당수의 자치단체에서는 예산 및 회계의 불투명한 집행을 하거나 지방의회 의원의 해외여행 경비를 과다하게 편성·집행하는 변태적인 재산관리를 하고 있었다. 세외수입금의 부과·징수에 있어서는 상·하수도 등의 사용료, 각종 수수료, 부담금, 과태료와 변상금 등이 부과·징수체제의 미비로 부족징수 되는 사례도 많았다. 또 국·공유 재산관리에 있어서는 조례상의 기준을 초과하여 대형청사를 경쟁적으로 짓거나 공유재산을 관리대장에

등재누락, 잡종재산을 매각하면서 일부 토지를 무상으로 제공하고 국·공유 재산을 무단으로 점유하는 자를 방치하는 등 국·공유재산관리 소홀이 커다란 문제점으로 지적되고 있다. 지방공기업분야에서는 감사결과 민영화추진, 출자, 투자사업관리의 소홀, 조직·인력관리 및 예산집행의 비효율성, 자율·책임경영제도 운영 방안의 미흡 등이 감사결과 지적된 사항이다.

감사원감사의 처리현황을 살펴보면, 예산집행·회계검사 및 재산관리, 공기업분야는 지방공무원의 직무감찰과 관련하여 복합적으로 행해지고 있음을 알 수 있다. 예컨대, 국토이용계획 변경결정으로 고시된 준도시지역 안에서 개발행위를 할 경우에는 대체조립비를 부과하고 산림복구비용을 예치하도록 되어 있는데, 대체조립비나 산림복구비용을 확보하기 위한 충분한 담보방안을 마련하지 않고 개발행위를 승인한 결과 이의 징수에 차질이 생겨 지방재정에 손해를 끼친 경우가 이에 해당한다. 또 민자사업자에게 시설이용권의 선분양방식으로 공사비를 조달하도록 하면서 분양대금(입회금)에 대한 반환책임을 지도하지 않고, 기부채납 받은 시설물의 대부료를 받지 않도록 업무처리한 경우, 민자유치사업을 제대로 추진하지 못한 직무수행의 위법·부당함과 동시에 지방재정의 재원확보관리에 소홀함이 동시에 지적된다.

나. 문제점

감사원 감사는 감사원법에 의하여 지방자치단체의 직무감찰과 회계감사를 실시할 수 있다. 그러나 지방자치단체에 대하여 감사할 뿐 단체장에 대해서는 직접 감사하지 못하고 있다. 지방자치단체에 대한 감사에서 부당행위 또는 불법행위가 발견된 경우에는 해당 공무원에 대한 징계를 단체장에게 요구하거나 고발할 수 있을 뿐이다.

또한 감사원의 직무감찰의 대상이 워낙 방대할 뿐만 아니라, 회계검사 업무가 폭주하고 있어 다음과 같은 문제가 야기되고 있다.

첫째, 감사원의 감사활동이 회계검사와 직무감찰을 동시에 담당하도록 되어 있는 기존 체계 하에서는 두 부문에서 만족할 만한 감사성과를 산출하는 데에는 한계가 있다.

둘째, 감사원내 감찰담당인력의 전문성과 윤리성을 통제하는 장치를 발견하기 어렵다는 점, 폐쇄형 인사체계 하에서 신규임용에 의존해 인력을 선발하기 때문에 관련 전문가들을 흡수하기 어렵다는 점 등이 감사와 감찰연계 및 이에 따른 징계 후속조치 등에 의한 감사의 실효성을 얻지 못하게 하는 요인의 하나가 되고 있다.

셋째, 중복감사체계의 비효율성을 지적할 수 있다. 지방자치단체 등 피감사기관들이 매년 지적 당하는 위법부당 사항에 유사성, 반복성이 있다는 것은 중복적인 감사체계의 비효율성을 단적으로 증명하고 있음을 의미한다. 현재 감사원의 감사는 지방자치단체의 모든 업무를 대상으로 정하고 있어 자치단체의 기관 및 단체위임사무뿐 아니라 자치사무까지도 감사대상에 포함되고 있다. 현재 감사원의 경우 서울시를 비롯한 9개 도와 7개의 광역시 등 광역지방자치단체와 모든 기초자치단체를 감사하도록 제도화되어 있으나, 현실적으로 지방자치단체를 전체를 모두 정밀 감사한다는 것은 불가능하다. 감사원은 지방자치단체뿐 아니라 우리나라 국가 및 공공기관을 대상으로 감사를 담당하도록 규정되어있기 때문이다.

3. 행정자치부의 감사

가. 운영현황

행정자치부의 지방자치단체에 대한 감사는 행정감사와 합동감사가 있다.

첫째, 지방자치단체에 대한 행정감사는 종합감사·부분감사 그리고 기강감사 등이 있다. 기강감사는 지방자치단체 소속 공무원의 복무의무위반 또는 비위사실이 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에 실시되는 감사이다(행정감사 규정 제2장).

둘째, 지방자치단체에 대한 합동감사는 다른 중앙부처와 함께 실시하는 행정감사로, 주로 광역자치단체를 대상으로 실시되며 경우에 따라서는 기초자치단체에 대해서도 실시한다. 합동감사의 범위는 중앙부처에서 지방자치단체로 위임된 행정사무 및 각종 사업에 대하여 감사가 행해지고 있다. 특히 지방자치단체에 대해서는 행정자치부 주관으로 중앙부처의 전문직으로 구성된 합동감사반을 편성하여 2년 주기로 광역시 및 도의 행정 전반에 대한 종합감사를 실시하고 있다.

합동감사결과처분요구서에 의하면, 행정자치부 합동감사는 다음과 같이 분야별로 실시되고 있다. 감사분야로서는 인사분야, 지역·문화행정분야, 토지·도시계획분야, 건설(안전관리)·교통분야, 의료행정분야, 보건·복지분야, 환경행정분야, 농림(해양·산림)행정분야, 국·공유재산관리 및 공기업분야, 예산집행·회계분야, 지방행정운용분야, 기타분야로 나누어 실시되었고, 그 결과는 다음과 같다.⁹⁰⁾

90) 행정자치부, 2001정부합동감사결과처분요구서(경기도), 참조.

<표 3-10> 행정자치부 합동감사결과총괄⁹¹⁾

		개선	시정	주의	현지 처분	합계	
직무 감찰	인사분야	2	4	2		8	187
	지역·문화행정분야			5	3	8	
	토지·도시계획분야		7	7	4	18	
	건설(안전관리)·교통분야	3	26	10	14	53	
	의료행정분야		2	15		17	
	보건·복지분야		1	6	7	14	
	환경행정분야		8	12	8	28	
	농림(해양·산림)행정분야	1	10	9	3	23	
	국·공유재산관리 및 공기업분야			5	1	6	
	기타(직무감찰, 전산정보 등)분야		4	6	2	12	
회계 검사	예산집행·회계분야	2	3	7		12	49
	재정운용분야	1	1	2	33	37	

1) 인·허가, 규제단속 및 도시계획 분야

감사원감사와 마찬가지로 행정자치부 합동감사 시에 가장 지적이 많이 되는 사항이 인·허가, 규제단속에 관한 사항이다. 주로 도시계획 분야와

91) 2001년 ○○도에 대한 행정자치부 합동감사결과 처분요구서를 기초로 각 지방자치단체에 대한 감사원 감사와의 공통분야를 추출하여 그에 대한 처분조치를 통계화하여 표로 만든 것이다. 인사분야는 감사원감사의 경우에 특별히 독립된 영역으로 다루어 감사한 것으로 보여지지는 않지만, 이에 대한 감사내용 및 결과가 각 분야별 내용 중에 흡수되어 있으며, 행정자치부 합동감사에서 중점적으로 다루고 있는 영역이다. 주거환경·풍속영업허가 및 단속분야에 대한 감사의 경우에도 감사원 감사시에만 중점적으로 다룬 것으로 보이지만, 분석결과 행정자치부 합동감사에 있어서도 토지·도시계획, 건설·교통관리 등의 분야에서 산발적이지만 주요하게 감사하고 있는 분야이다.

주거환경·풍속영업허가·단속분야, 환경행정분야에서 문제되고 있다. 행정자치부 감사에서는 이와 관련하여 여러 가지 행정처분을 조치하고 있는데 감사원감사와 달리 지방공무원 개인에 대한 개별적 징계요구 등의 처분은 자제하고 있는 것 같고, 법 위반사항에 대한 개괄적인 개선요구를 하는데 그치고 있다. 또 감사원감사와 중복되는 사항이 많고, 그럼에도 불구하고 직접적인 구속력을 갖는 행정처분을 하기가 어렵기 때문에 감사의 실효성 확보가 난제이다. 한편, 인·허가, 규제단속 및 도시계획에 대한 감사는 대부분 지방자치단체의 예산의 낭비와 국고보조금의 부실한 운용과도 관련지어 복합적 감사가 행해지고 있다는 것을 알 수 있다.

2) 지방공무원의 직무감사 또는 인사분야

행정자치부에는 공무원의 인사를 관리하는 부서로서 감사관실에서는 특히 지방공무원의 직무를 감찰하고 있으며, 합동감사 시에도 이에 대한 감사가 실시되고 있다. 주로 인사분야 즉 지방공무원의 고용·임용에 있어서의 위법·부당사항을 감사하고는 있으나 적극적으로 실시되고 있는 것 같지는 않다. 지방자치단체의 인사에 있어 각종의 부당한 특혜와 더불어 임용·승진 전반에 걸친 인사비리가 중앙정부 보다 작은 조직인 지방자치단체에서 더욱 많이 찾아볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 구조적인 감사대책이 마련되어 있지 않은 것으로 보인다.

3) 지방재정운용분야

지방재정운용분야에 대한 행정자치부 합동감사의 초점은 지방세·재정의 운용실태를 감사하는데 있다. 특히 지방세법을 준수하여 합법적으로 타당한 과세를 하고 있는지를 감사하고 이에 관한 조례의 제·개정에도 관여하고 있다.

4) 예산집행·회계검사 및 재산관리분야, 공기업분야

예산집행·회계검사 및 재산관리 분야에서는 지방자치단체의 공공사업에 투자·출자된 국고보조금의 운용현황과 세출예산집행에 있어 지방재정법 준수여부 및 지방자치단체가 주도하고 있는 시설공사에 투입된 예산집행 현황을 중점적으로 감사하고 있다. 또 지방자치단체의 중요재산에 대한 처분에 있어 이사회 의결을 거치지 않고 무단으로 대출 또는 기한연장을 해 준 사실 등 위법·부당한 예산집행여부와 회계검사를 실시하고 있다. 특히 이와 관련하여 지방자치단체가 선거공약사업에만 열중하고 선심행정을 하고 있으며, 이로 인해 부실한 사업추진을 하게 되고, 무리한 사업추진으로 인하여 발생하는 각종의 사정변경에 의해 계획을 중도변경을 해야 하는 등 지방재정운용 및 재산관리에 있어 크나큰 약점을 드러내고 있다. 결국 구명난 지방재정을 메우기 위하여 무분별하게 지방채를 발행하고 민자유치사업을 사전조사나 검토 없이 추진하게 되었고 이로 인해 지방재정이 더욱 나빠지고 있음이 지적되었다.

살펴본 바와 같이 행정자치부의 합동감사에서는 예산집행·회계검사 분야에서는 구체적으로 어떤 방식으로 회계부정이 발생하였는지, 어떤 증거로 지방재정법에 위반한 예산집행이 이루어 졌는지 면밀한 감사가 행해지지 않고 있다. 다만 의견상 시설공사수의계약이 부적정하다든지, 농산물직판장 관리의 부적정으로 인한 예산낭비, 세출예산 사고이월이 부적정하다는 식의 직무감찰과 관련하여 이루어진 예산의 낭비나 국고보조금의 부당한 운영에 대해서만 지적하고 있을 뿐이다. 즉 지방세 세입·세출의 구체적 운용에 대한 투명성이 확보되지 않았고, 지방자치단체 또는 지방공무원의 자의적인 항목유용에 대한 전문적인 회계감사가 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다.

<표 3-11> 처분요구총괄표⁹²⁾

구 분	행정상 조치						재정상 조치			
	총계	본처분				현지 처분	총계	추징· 회수	감액· 재시공	기타
소계		주의	시정	개선						
합 계	236	161	86	66	9	75	59/ 8,844,969	42/ 3,520,793	16/ 1,712,642	1/ 3,611,534
소 계	127	82	48	28	6	45				
인 사	8	8	2	4	2					
예산회계	12	12	7	3	2					
재산·공기업	6	5	5			1				
전산정보	3	1		1		2				
주택·건축	12	7	2	4	1	5	4/ 794,027	3/ 781,067	1/ 12,960	
도시·토목	18	14	7	7		4	9/ 303,413	4/ 86,074	5/ 217,339	
지방세	37	4	2	1	1	33	23/ 103,920	23/ 103,920		
감 찰	9	9	6	3						
의료원	17	17	15	2			1/ 5,987	1/ 5,987		
소 계	114	84	40	41	3	30				
문화관광	8	5	5			3				
농림행정	9	8	4	4		1				
산업자원	5	3	1	2		2				
보건복지	8	4	3	1		4				
환 경	28	20	12	8		8				
건설교통	36	29	7	20	2	7	19/ 3,428,480	10/ 2,531,337	9/ 897,143	
해양수산	9	7	4	2	1	2				
산림행정	5	5	1	4			2/ 3,624,032	1/ 12,498		1/ 3,611,534
식품의약	6	3	3			3				

92) 행정자치부, ○○도에 대한 2001정부합동감사결과처분요구서.

나. 문제점

1) 회계감사 전문성 부족

행정자치부 합동감사에서 예산집행·회계검사 및 재산관리, 공기업분야에 대한 감사의 실효성을 확보하는데 가장 중요한 능력은 회계검사의 전문성이다. 실시간으로 이루어지는 회계장부의 조작이나 국고보조금의 불필요한 낭비와 부정한 예산집행을 방지하기 위해서는 세부적이고 전문적인 감사가 필요하다. 그렇지 않으면 감사의 공정성 및 실효성을 확보할 수 없고, 거의 같은 분야에 대해 중복적으로 행해지는 국가감사 및 지방자치단체 자체 감사가 형식화되고 감사의 사각지대(死角地帶)가 발생할 가능성이 크다. 특히 지방공무원의 자의적인 회계 및 예산유용에 대한 전문적인 회계감사가 이루어지지 않고 있다는데 문제가 있다.⁹³⁾

2) 규제행정의 실효성 확보미비

행정자치부 합동감사에서 가장 많은 지적은 인·허가, 규제단속 부문에서 나타난다. 이는 풍속영업허가, 주거환경, 환경행정분야, 단속분야 등에서 문제가 되고 있고, 이에 대한 감사는 대부분 지방자치단체의 예산의 낭비와 국고보조금의 부실한 운용과도 관련지어 복합적 감사가 행해지고 있다는 것을 알 수 있다.

행정자치부는 감사결과 법 위반사항에 대하여 여러 가지 행정처분 등을 조치하고 있는데 감사원 감사와 달리 단체장에게 문책대상자의 징계를 요구하는데 그치고 있다. 문제는 행정자치부가 직접적인 구속력을 갖는 행정처분을 하기가 어렵다는 데 있다. 특히 징계대상 공무원이 위법행위를 개인적

93) 김성호(2002.11), 전계서, pp. 104-105.

으로 한 경우도 있으나 단체장의 업무상 지시에 의하여 위법행위를 하였을 경우, 단체장에 대하여 징계하여야 하나 이에 대한 제도적 장치가 미비되어 있는 실정이다.

3) 인사분야 감사 소극적 대응

행정자치부에는 공무원의 인사를 관리하는 부서로서 감사관실에서는 특히 지방공무원의 직무를 감찰하고 있으며, 합동감사 시에도 인사분야 즉, 고용·임용 등에 관한 사항을 감사하여 위법·부당 사항을 지적하고 있다. 그러나 행정자치부 합동감사는 중앙정부보다 지방자치단체에서 더욱 빈번한 임용 및 승진, 각종 부당한 특혜, 지역주민과의 부정적 밀착관계 등과 같은 인사분야 전반에 걸친 비리사항들이 더 많이 발생하고 있음을 지적하고도 소극적으로 감사가 이루어지고 있다.⁹⁴⁾

4) 지방자치단체의 자율성 침해

지방자치단체에 대한 행정자치부 감사의 가장 기본적인 문제점은 지방자치단체의 사무구분이 불분명하여 헌법상 보장된 지방자치단체의 자율성을 침해할 우려가 있다는 점이다.

중앙집권적 체제에서는 자치사무와 국가사무의 구분의 실익이 크지 않았지만, 지방자치제가 본격화된 현재에는 행정권한과 책임을 분명하게 구분하기 위하여 자치사무와 국가사무를 명확히 구분하고 이에 대한 감사의 방향이 차별화 되어야 함에도 불구하고, 이러한 문제의 해결을 위한 근본적인 조치가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이 결과로 중앙부처감사의 본래적 목적인 국가위임사무의 처리에 대한 지

94) 상계서, p. 106.

도·감독이 실효를 거두지 못하면서도 자치사무에 대해서는 지나친 간섭이 되어 지방자치시대에 역행하는 감사라는 지적을 받고 있다. 따라서 감사원 또는 중앙부처 감사의 방식과 정향을 개선할 필요가 있다.

5) 중복 및 빈번한 감사의 문제

지방공무원들은 중앙부처에 의한 감사에 대한 또 다른 문제점으로 국가 감사기관이 다수여서 각 감사기관에 의한 정기감사는 감사원에 의하여 조절되고는 있지만, 수시·현지감사까지 포함하면 감사횟수가 ‘지나치게 잦다’는 것을 문제점으로 지적하고 있다.

각급 중앙행정기관에 의해 개별적으로 행해지고 있는 ‘지도방문’은 피방문기관 입장에서 보면 유사한 감사의 또 다른 변형으로 받아들여지고 있다. 이와 같이 지방자치단체에 대한 감사원 또는 중앙부처의 과도한 지도방문은 관행적인 피방문기관 감사담당자에 대한 영접·수행으로 인한 행정력 낭비, 그리고 점검·확인을 의식한 전시(展示) 위주의 형식적 행정 등이 문제로 지적되고 있다.

이에 대하여는 다양한 개선대안이 제시될 수 있으며, 그 중에서도 지방자치단체에 대한 중앙정부의 감사활동에 대하여 감사정보를 의무적으로 공개함으로써 중앙정부와 지방자치단체의 감사기능을 조화시키는 방안도 대안으로 제시될 수 있다.⁹⁵⁾

95) 연합뉴스, 2003년 03월 28일자 감사결과공개 의무화

제3절 내부통제 운영실태

1. 지방의회의 행정사무감사·조사

가. 운영현황

1) 구성 및 감사범위

지방의회의 행정사무감사는 상임위원회 또는 본회의가 감사반을 구성하여 감사한다. 결산검사위원은 의원, 재무관리전문가로 구성되며, 시도의 경우 5~10인 이내, 시군구의 경우 3~5인으로 구성된다.

지방의회의 행정감사 범위는 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사를 각각 당해 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 행할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사결과에 대하여 당해 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다(지방자치법제36조제3항).

감사를 위하여 필요한 때에는 현지확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 단체장 또는 관계공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견의 진술을 요구할 수 있다.

행정자치부장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 한하여 실시한다(지방자치법제158조).

지방자치단체의 사무에 대한 지방의회의 감사는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 매년 제1차 또는 제2차 정례회의 회기 내에 실시

한다(지방자치법시행령제16조제1항). 지방의회는 본회의의 의결로 감사 또는 조사결과를 처리한다. 감사 또는 조사결과 당해 지방자치단체 또는 해당기관의 시정을 필요로 하는 사유가 있는 때에는 지방의회는 그 시정을 요구하고, 당해 지방자치단체 또는 해당기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 당해 지방자치단체 또는 해당기관에 이송한다. 지방자치단체 또는 해당기관은 규정에 의하여 시정요구를 받거나 이송받은 사항을 지체없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.

2) 행정사무감사방법과 절차

가) 감사계획의 수립과 준비

먼저 감사시기를 결정하고 이에 따라 행정사무감사계획서를 작성한 후에는 감사대상기관에 대해 본회의의 승인을 얻어야 한다. 그리고 본회의의 승인이 있는 때에는 행정사무감사, 사무보조자를 선임하여 이에 대한 서류제출과 보고 등 감사계획서를 송달한다.

나) 감사의 실시

본회의 또는 각 소관 상임위원별로 행정사무감사를 실시한다. 감사·조사는 현지를 확인하거나 관련 서류를 요구할 수 있으며, 단체장·교육감 또는 관계공무원을 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언을 듣게 되며 만일 감사·조사과정의 증언에서 허위증언을 한 자에 대하여는 고발할 수 있으며, 출석요구를 받은 증인이 정당한 이유 없이 출석하지 아니하거나 증언을 거부하는 때에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 되어 있다(지방자치법 36조5항, 시행령 제17조에 제4항). 이와 같은 방법에 의해 감사를 모두 실시한 후에는 감사결과, 강평 및 감사종료선언을 한다.

다) 감사결과의 처리

감사 종료선언으로 감사가 종료되면 행정사무감사결과보고서를 작성하고 이를 상임위별로 의장에게 제출한다. 이때 보고서에는 감사목적, 감사기관, 감사실시대상기관을 명확히 기재하고 감사경과, 감사실시내용을 기재한 후 감사결과 및 처리의견을 주요 근거서류와 함께 제출한다. 다음으로 행정사무감사결과는 본회의 처리를 통해 시정 및 처리요구사항에 채택되고 이러한 시정 및 처리요구사항은 시 및 해당기관에게 이송된다. 지방의회는 송달된 시정 및 처리요구사항을 시 및 해당기관으로부터 보고 받고 이를 위원회에 통보한다.

3) 행정사무조사 방법과 절차

특정사안에 대해서는 매년 제2차 정례회의 회기 중에 실시하는 행정사무감사와는 달리 수시로 행정사무조사를 실시할 수 있다. 이는 행정의 투명성과 집행의 감사기능을 강화하기 위함이다. 지방자치단체의 사무 중 특정사안에 대한 행정사무조사를 하기 위해서는 의원 3분의 1이상의 연서로 발의가 있어야 한다. 행정사무조사도 행정사무감사와 마찬가지로 현지를 확인하거나 관련 서류를 요구할 수 있으며, 단체장·교육감 또는 관계공무원을 출석하게 하여 증인으로 선서 한 후 증언을 듣게 되며 만일 이 과정에서 허위 증언을 한 자에 대해서는 고발할 수 있다. 또 출석요구를 받은 증인이 정당한 이유없이 출석하지 않거나 증언을 거부하는 때에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 되어있다.

4) 행정사무감사·조사결과 처리현황

지방의회의 행정사무 감사·조사결과를 처리한 현황을 살펴보면 지방자치단체 집행기관의 행정사무에 대해서 감사가 세부적으로 실시되고 있는데 특히 지방공무원의 직무감찰과 자치행정분야에 대한 감사가 적극적·중점적으로 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 의료행정, 환경행정 등 국가 정책적인 사업에 대해서보다 지역적인 문화행정, 지역개발계획 등의 사항에 대해 구체적으로 감사가 이루어지고 있으며, 예산집행·회계분야, 지방재정운용분야에 있어서는 지방세원의 확충과 부과징수 실태, 집행의 부적정성 등 지방행정 정책의 문제점을 지적하고 시정을 요구하고 있다는 점에서 행정사무감사가 나름대로의 기능을 수행하고 있다는 점을 긍정적으로 평가하여야 할 것이다. 다만, 지방의원의 행정에 대한 전문성과 행정사무감사 지원인력이 부족하다는 점을 고려하면 역부족인 측면도 있는 것으로 파악된다.

다음은 서울시 00구의회가 시행한 행정감사사례는 다음과 같다.⁹⁶⁾

96) 00구의회의 00구에 대한 행정사무감사결과를 토대로 분야별로 표로 정리한 것임; 2001년 00구의회 제1차 정례회 중 행정사무감사 결과 처리 보고서, 00구; 감사기간-2001.6.18~6.23(6일), 감사대상- 구청·동·보건소, 감사방법-소관 부서별 2001 주요업무 추진실적 보고, 증인, 참고인 등에 대한 질의 답변 및 개별 서류 심사, 현장확인 등.

<표 3-12> 지방의회의 자치단체에 대한 행정사무감사현황

분 야		감사내용	담당부서
직무 감찰	인사분야	-공무원 근무평정시 공정·객관성 요구 -통장 장기근속에 따른 특별배려계획검토	총무과
		-구민 자치위원 구성시 지역인사 5명 부당 고문위촉	구민자치과
		-전문전산직 확충필요성에 기한 대책강구	기획예산과
		-현장민원실 근무인원 확충	구민봉사과
	지역·문화행정분야	-구민회관 점자 보도블럭 설치후 자동차 주차시 범규정 준수요구 -구로구민상 심사위원의 모범자선정요구	총무과
		-현수막지정게시시 규격통일요구 -2002 월드컵 준비 입간판정비 -대로변 이면도로 프랑카드 단속제거 -광고물정비계획 중 유리창선틱 글자단속자제 -이동도서관 순회대여 범위확대	구민자치과
		-자매 우호도시간 지역 특산품, 상징 행사의 발굴, 개최를 위한 노력요망 -구민축제시 기부금, 찬조금거출방지관리 -미디어시티, 구정 홍보활동강화	문화체육과
		-마을공동주차장 공사완료 촉구	교통행정과

분 야		감사내용	담당부서
직무 감찰	토지·도시계획분야	-경승용차 전용주차장 관리실태	총무과
		-토지의 합병분할 지번정리 등 공부정리에 있어서 불일치사실에 대한 지도감독	지적과
		-그린벨트지역내 공장설립승인 규제완화	지역경제과
		-민영주택조합 건설사업 추진현황 -공동주택관리	주택과
		-도시계획(도로)결정 및 도로포장 요망 -주거환경개선사업지구내 마무리공사	도시개발과
		-도립천변 가건물 철거시급요망	건설관리과
	건설(안전관리)· 교통분야	-콩나물재배사에 대한 건축허가, 준공후 용도 변경 및 준공처리과정 감사조사요구	감사담당관
		-자동차등록업무 체납자 처리 시정개선	구민봉사과
		-무허가건물 단속, 처리 철저	주택과
		-건축법을 위반한 부동산에 대한 압류처분시 체납금관리실태 -미시정 위법건축물에 대한 이행강제금 -건축물신축시 민원발생사항에 대한 처리 -동청사 개·보수사업(동기능전환관련)	건축과
		-시사업 손실보상업무 추진시급 -주차장 부지관리 -하천불법 야단체장 단속철저	건설관리과
		-도로계획상 도로확정시 개설실태와 지연조사 -보안등 신설, 보수 등	토목과
		-○○구 전역 하수도 준설가능여부 -동 기능 전환에 따른 수방대책 재검토 -소하천(역곡천) 정비사업 보상 및 공사	치수과
		-버스전용차로 위반 부과액과 징수액 불일치 시정 -방치차량 강제처리 신속처리개선요망 -버스정류장 승차대 신설요구 -거주자 우선주차 및 주차문화 설명회 -관내 민자유치 주차장 조속처리 -공익근무요원 교육강화	교통행정과

분 야		감사내용	담당부서
직무 감찰	의료행정분야	-고가장비에 대한 물품관리내역정정관리	의약과
		-예방접종에 있어서 약품준비 미흡 -태아선천성기형아 방지를 위한 추경예산확보 -방문보건사업활성화를 위한 간호인력확충	지역보건과
	보건·복지분야	-자치구 직원식당 식사가격인하와 질적향상요구 -동의 사회복지사 업무과다 개선방향	총무과
		-정부권장비율에 미달한 여성위원 위촉 -관내 정규학원을 통한 주민컴퓨터 교육실시 확대건의	기획예산과
		-집단지주지역변상금 문제해결대책	재무과
		-보육시설의 상해보험 가입현황과 대책 -경로당 관련 민원사항에 대한 처리 -국민기초생활보장 수혜자 누락여부	사회복지과
		-○○천 둔치 시민휴게시설 설치 시행	치수과
		-장마철방역, 빗물유수지 등 소독 -에이즈환자 관리 미흡	보건행정과
		-식품위생업소 허가, 적발실태 -청소년보호특별대책반 활동비 지급 및 순찰	보건위생과
		환경행정분야	-환경관련 임의보조금지원 홍보 -쾌적한 환경조성을 위한 정기적지도 -도립천변의 쓰레기 중간집하장이전
	-음식물쓰레기분리수거 사용홍보와 관리 -쓰레기무단투기 적발건수 현황 -공중화장실관리 지도점검 -대형폐기물 방치실태와 지도, 단속		청소행정과
	-공원내 임시주차장 쓰레기무단투기단속 -공원의 관리, 유지 -거리공원에 조명설치요구, 가로수 관리 -보호수관리 예산확보		공원녹지과
	농림(해양·산림) 행정분야		-농수산물 직거래장 확대 실시 -농지매입후 농지경영에 이용하지 않는 농지에 대한 이행강제금 부과실태, 현황 -농업용수(관정) 관리개선 -농업용 시설 관리개선

분 야		감사내용	담당부서
직무 감찰	국·공유재산관리 및 공기업분야	-구청사내사무실 무단점유 법인철수요구	총무과
		-국유지대부료 체납액 발생에 대한 시정 -국공유재산관리중, 변상금, 대부금 등의 지방 세징수법 위배사항시정조치 -국유지, 시유지, 구유지 매각의 정확성과 무단 점유자에 대한 관리	재무과
	기타 자치행정 (직무감찰·전산정 보) 분야	-회의록 철저히 기록 -지역협의회정기회 분기별 개최요구 -동기능전환에 따른 동사무소 업무처리 문제점 시정 -시간외 근무자 철저히 확인하여 지급 -공무원에 대한 복무단속시 출퇴근, 이석점검 철저요구	총무과
		-동기능 전환목적에 벗어난 동직원 간판단속동 원 시정 -각 동의 자치센터 프로그램을 선정하여 경진 대회 개최로 활성화 -옥외광고물 과태료 체납자 확인시 공한문 발 송미비 -불법광고물단속에 따른 행정력낭비방지	구민자치과
		-문서전산화 종합계획 수립을 위한 예산, 인력확보 대책	기획예산과
		-행정업무보조자인 공익요원의 친절·공정 업무보조 지도, 감독 -자동복합 인증기 설치 건의	구민봉사과
		-유기한 민원 인터넷민원 처리상 문제점	건축과
		-마을마당관리를 주민자치위원회에서 자율관리 되도록 적극권장	공원녹지과

분 야		감사내용	담당부서
회계 검사	예산집행·회계분야	-기관운영업무추진비 집행시 상세기록 -재무회계규칙 '지출결의서' 작성미흡 -관내 교육기관에 대한 예산반영 검토	총무과
		-국과장 업무추진비 사용 단속	주택과
		-시책추진업무추진비 집행내역 중 착오 -선거를 의식한 선심성 예산집행 -소송수행현황과 소송배상금 증가에 대한 대안마련 요구 -예산 불용액의 과다발생-예산편성상 부적정성 지적 -위법한 업무수행의 소송비용 증가대책	기획예산과
		-과장 시책추진 및 업무추진비 지출집행 -아파트기초조사비 지출집행	도시개발과
		-공무원에 대한 부당한 중식비 지급	총무과
	재정운용분야	-수입인지 수수료 단가의 현실화	구민봉사과 지적과
		-회계년도 폐쇄로 인한 국세, 구세, 시세 부과 및 징수, 결손, 미수납액 현황시정 -과오납 환불원인조사와 홍보부족 -국세, 구세, 시세의 확실한 징수건의 -지방세 세원발굴실적, 현황에 대한 건의	세무관리과
		-세금부과시 건물과 토지소유자의 주소를 정확히 파악, 지도와 감독 -각종 공과금고지서 발송으로 인한 예산낭비 절감 체계 개선 -부동산 취득세 자진신고납부 개선	부과과

나. 문제점

지방자치단체에 대한 지방의회의 감사는 첫째, 감사범위에 있어서 자치사무에 한정되므로 단체장이 수행한 위임사무에 대한 행정감사 및 조사를

할 수 없어 주민에게 적용되는 중요사항에 대한 감사를 할 수 없다는 점에서 문제가 있다.

둘째, 감사대상기관 수에 비하여 감사기간이 지나치게 짧다. 시도의회는 행정사무감사기간이 연간 10일, 시군구의회는 연간 7일로 규정되어 있는데 감사대상기관은 해당 자치단체, 소속행정기관, 하부행정기관, 지방공기업, 위임 또는 위탁된 사무를 처리하는 단체 또는 기관, 지방공사·공단외의 출자·출연법인 중 지방자치단체가 4분의 1이상 출자 또는 출연하는 법인 등 매우 다양하기 때문에 감사가 형식적으로 이루어지고 있는 실정이다.

셋째, 예산안편성과 결산안의 심의기간이 지나치게 짧아 형식적인 검토가 이루어지고 있어 단체장에 대한 견제가 미흡한 실정이다. 예산안 편성의 경우, 단체장이 시도지사의 경우, 회계연도 개시 50일, 시군구청장의 경우 40일전까지 의회에 제출하면, 시도의회는 회계연도개시 15일전, 시군구의회는 10일전까지 의결하도록 자치법이 규정하고 있다. 그런데 국가예산이 보통 12월 5일까지 국회에서 의결하게 되어 있어 이 기간 내에 심도있는 예산안 검토는 사실상 어려운 실정이다.

또한 결산검사는 단체장이 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음연도 지방의회의 승인을 얻도록 되어 있다. 감사위원의 수는 시·도의 경우에는 5인이상 10인이하, 시·군 및 자치구의 경우에는 3인이상 5인이하로 되어 있어 방대한 결산에 대한 전문적인 결산검사가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이처럼 재정집행에 대하여 지방의회의 검증절차가 형식적으로 운영되고 있는 이상, 단체장에 대한 견제장치로서 기능하는데에는 한계가 있다.

2. 단체장 인사권 행사

가. 운영현황

단체장은 소속 직원을 지휘·감독하고 그 임면·교육훈련·복무·징계에 관한 사항을 처리하는 인사권을 가진다. 지방공무원의 인사에 관련한 근거법규로는 지방공무원법과 15개의 령, 규정, 규칙, 준칙이 있다.⁹⁷⁾ 특히 지방자치법 제96조, 제101조 그리고 지방공무원법 제6조는 교육직 공무원을 제외한 지방공무원의 임용과 관련된 임용권자는 그 공무원이 속해 있는 단체장에게 전적인 인사권을 부여하고 있다.

지방자치단체에 임용권자 별로 인사위원회를 두되, 시도에는 필요한 경우 제1인사위원회와 제2인사위원회를 둘 수 있다.

인사위원회는 위원 5인이상 7인이하로 구성하되, 제3항 각호의 규정에 의하여 위촉되는 위원은 4인(위원이 7인미만인 경우는 3인)으로 한다.

인사위원회는 다음 각호의 사무를 관장한다.

1. 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시
2. 임용권자의 요구에 의한 보직관리기준 및 승진·전보임용기준의 사전의결
3. 승진임용의 사전심의

97) 현재 지방공무원 인사에 관련하여 다음 제규정이 근간이 되고 있음 : 지방공무원임용령, 지방연구직 및 지도직 공무원의 임용등에 관한 규정, 지방공무원징계 및 소청규정, 지방공무원 보수규정, 지방공무원 수당규정, 지방공무원 명예퇴직수당지급규정, 지방공무원 평정규칙, 지방공무원 인사기록 및 인사사무처리규칙, 지방공무원 복무조례준칙, 지방공무원 인사규칙준칙, 지방공무원 인사교류규칙준칙, 지방공무원 제안규칙준칙, 지방공무원 징계양정에 관한 규칙준칙, 공무원 당직 및 비상근무규칙준칙 (15가지).

4. 임용권자의 요구에 의한 공무원의 징계의결
5. 단체장이 지방의회에 제출하는 공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의
6. 기타 법령의 규정에 의하여 그 관장에 속하는 사항 등이다.

인사위원회에는 위원장·부위원장 각 1인을 두며, 위원장은 시도의 국가 공무원으로 보하는 부단체장·부지사·부교육감, 시군구의 부단체장·부군수·부구청장이 되고, 부위원장은 당해 인사위원회에서 호선한다. 다만, 임용권을 위임받은 기관에 두는 인사위원회의 위원장과 부위원장은 당해 인사위원회에서 호선한다. 인사위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 이를 소집하고 위원장은 그 의장이 된다. 인사위원회의 회의는 재적위원 3분의 2이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

공무원의 징계 기타 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위에 대한 소청을 심사 결정하기 위하여 시도에 임용권자별로 지방소청심사위원회 및 교육소청심사위원회(이하 “심사위원회”라 한다)를 둔다. 심사위원회는 위원 7인으로 구성하되, 해당 자치단체의 공무원이 아닌 위원이 4인이상이 되도록 하여야 한다. 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자중에서 시도지사 또는 교육감이 임명 또는 위촉한다. 다만, 인사위원회 위원·정당법에 의한 당원 및 지방의회 의원은 심사위원회의 위원이 될 수 없다.

1. 법관·검사 또는 변호사의 직에 있는 자
2. 대학에서 법률학을 담당하는 부교수 이상의 직에 있는 자
3. 소속국장급 이상의 공무원

심사위원회의 결정은 재적위원 3분의 2이상의 출석과 재적위원의 과반수

의 합의에 의하되, 의견이 분립된 경우에는 재적위원 과반수에 달하기까지 소청인에게 가장 불리한 의견의 수에 순차 유리한 의견의 수를 가하여 그 중에서 가장 유리한 의견을 합의된 의견으로 본다. 심사위원회의 결정은 처분행정청을 기속한다.

그런데 선행조사에 의하면, 지방공무원 10명 가운데 6명 정도가 인사와 관련된 뇌물이나 상납 등 정실인사가 이뤄지고 있다고 여기고 있으며, 지방자치단체의 인사관련 부패 현상은 승진을 위해 명절과 휴가철 때 금품 제공, 인사권자 주변의 결혼축의금, 관혼상제 챙기기 등 다양한 형태로 나타나고 있다.⁹⁸⁾

다른 조사에 의해서도 단체장은 승진, 전보 시, 단체장 선거 시 도움을 준 자에 대한 보상으로 요직에 전보시키는 인사를 단행하는 사례가 있고, 이러한 인사특혜는 지방공무원으로 하여금 ‘사병화(私兵化)’ 되거나 반대인 경우에는 보복적인 인사가 단행되고 있는 사례가 있다는 것이 심각한 문제로 제기되고 있다. 심지어는 단체장이 자신의 선거운동원을 기능직, 고용직 등으로 신규 채용하는 것이 관례화 되고 있다는 지적도 있다.⁹⁹⁾

98) 김택, 지방관료부패와 대민행정 - 원인과 개선방안을 중심으로, 2000, p. 8.

99) 6.13 지방선거 운동 기간 중 제기됐던 지방공무원들의 극심한 출서기 후유증에 대한 우려가 현실화하고 있다. 임기를 며칠 남겨놓지 않은 현직 일부 단체장들은 선거가 끝나기 무섭게 선심성 벼락치기 인사를 대폭적인 자리 이동 인사를 해 말썽을 빚고 있다. 법적으로는 물론 하자가 없다. 인사권은 당연히 현직 단체장에 있다. 하지만 그것이 퇴임을 앞둔 경우라면 인사의 요체라 할 수 있는 공정성과 객관성을 확보하기는 어려울 것이다. 이에 대한 제도개선안 중의 하나는 지방공무원들이 공감할 수 있는 투명하고 객관적인 인사제도이다. 단체장 교체 시 일정기간 인사를 동결하는 방안을 우선적으로 도입해 볼 필요가 있다. 이러한 인사제도를 만드는 데에는 인사비리 등 공무원 조직 내부의 각종 문제를 잘 파악하고 있는 공무원노조가 역할을 해야 할 것으로 본다. 2002년 06월 25일자, 여의도 단상, 제113호, <http://column.daum.net/parkjhjs/>.

나. 문제점

단체장이 인사권을 부당하게 전횡하게 되면, 공무원의 사기저하, 출서기 등으로 공직사회의 정치화 등 많은 문제가 발생할 수 있다. 이상과 같이 단체장이 지방공무원에 대한 인사를 부당하게 행사하게 되는 것은 우선 단체장의 인사권에 대한 합리적 견제장치가 미흡하기 때문인데 제도상의 문제점 으로서는 다음과 같이 지적할 수 있다.¹⁰⁰⁾

1) 지방인사위원회의 독립성 결여

단체장의 인사권이 공정하고 객관적 타당성을 유지하도록 행사되게 하기 위하여 인사위원회를 제도화하여 운영하고 있으나 앞서 고찰한 기존 연구에 의하면, 단체장의 인사권이 승진, 전보, 특혜인사, 신규채용, 징계양정, 표창, 포상, 연수, 교육대상자 선정 등에서 광범위하게 부당하게 행사되는 사례가 발생하고 있다. 이외에도 제1절에서 단체장의 권한남용실태에서 볼 수 있듯이 승진, 보직 등 인사와 관련하여 금품수수가 이루어진 사례가 공공연하게 이루어지고 있다는 점에서 단체장의 인사권이 현행 인사위원회 제도로는 견제하기 어렵다는 판단을 내릴 수밖에 없다.

현재 지방인사위원회는 승진임용의 사전 심의, 공무원 징계의결 등 인사 관리에 있어서 중요한 권한과 기능을 가지고 있으며, 보통 5-7인으로 구성되고 부단체장이 위원장직을 맡고 있다.

그러나 단체장이 부단체장의 인사권에 절대적으로 영향력을 미치고 있는 현실에서 부단체장이 인사위원장을 맡고 있을 뿐만 아니라 위원회의 위원은 자치단체 공무원이 과반수 이상으로 구성되어 있기 때문에 실질적으로는 단

100) 반부패특별위원회, “부패방지를 위한 지방 인사·감사제도 개선방안”, 제7차 부패방지대토론회, 반부패특별위원회, 2000.9, pp. 3-10 참조.

체장으로부터 위원회 운영의 공정성, 독립성의 확보가 미흡하여 공정하고 객관적인 인사정책 수행에 한계가 있다.

2) 공정한 승진 및 보직, 근무성적 평정 관련 제도미비

승진은 지방공무원의 가장 중요한 관심사항이므로 공정하고 객관적으로 행사되어야 하며, 보직은 당해 공무원의 전공분야, 훈련, 근무성적, 전문성, 적성 등을 고려하여 경력과 실적 등에 따라 능력을 적절히 발휘할 수 있도록 부여하여야 한다. 그러나 공무원의 승진과 보직이 정실이나 뇌물수수에 의해 특정한 우대 등 무원칙적으로 관리되는 경우가 있다. 승진과 전보비리의 전형적인 형태는 특정 직위에 대한 임용청탁에 의하여 야기되는 비리로서 승진비리와 더불어 금품거래가 정기적이며 이로 인한 피해는 조직 내부뿐만 아니라 주민 등 외부에까지 미친다는 점에서 문제가 심각하다.

또한 단체장에 의한 정실인사(학연, 지연, 혈연 등)의 배제를 위해서는 객관적인 인사평가 시스템의 개발, 그리고 승진 및 인사발령시 중간 및 하위직 공무원들의 의견을 참조하여 예측 가능한 인사행정을 실시할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 특히 현행 자치법에 의해 인사권이 단체장에 집중되어 있는 것을 제한 및 완화하여 부단체장 및 국장 등 실무책임자에게 일부 하위직인사권을 위임하게 하거나 다면평가할 수 있도록 하는 방안과 무엇보다도 승진인사에 있어서 단체장의 월권적 행태를 제어할 수 있는 메커니즘이 시급하게 요구되고 있다.¹⁰¹⁾

101) 이병택, “민선기초자치단체장의 인사통제에 관한 연구: 지방자치 실시전·후의 인사통제 비교를 중심으로”, 한국행정학회, 동계학술대회, 새 천년의 행정학 패러다임, 2002, pp. 18-20.

3. 단체장의 재정운영

가. 재정운영현황

1) 세입에 관한 권한

단체장은 독립적 행정주체로서 권능을 행사하는데 뒷받침되는 재원을 획득하기 위해 자치권에 의거하여 주민에게 명령·강제하는 재무상의 권력적 기능을 수행한다. 주요내용으로서는 지방세 부과징수권, 사용료·수수료·분담금 등의 결정징수권, 재정상의 채납에 대하여 강제집행과 재정범에 대한 재정벌(지방자치법 제130조 제2항, 지방세법 제67조) 등에 관한 권한을 갖는다.

2) 세출에 관한 권한

단체장은 예산 편성·집행하고 재산 및 수입·지출을 회계하는 관리적 기능을 주관한다. 또한 각 지방자치단체는 그 관할구역의 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리 사무를 법령에 의거하여 처리한다. 특히, 단체장의 위법·부당행위는 주로 재정관리상의 하자과 깊이 관련되므로 재무상의 회계관리에 관한 책임을 확보할 수 있는 필요하다.¹⁰²⁾ 단체장은 예산의 독자적 편성권(지방자치법 제118조)을 가지며, 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때 추가경정예산안을 편성(지방자치법 제121조)할 수 있다.

단체장은 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 미리 지방의회의 의결을 받아 보증채무부담행위(지방자치법 제115조 제3항)를 할 수 있으

102) 특히, 이러한 재무상의 상대적 자율권은 관련제도 등의 개선을 통하여 확대조질을 보이고 있어 단체장의 재무회계상의 권한에 대한 책임성 확보가 중요한 이슈로 등장한다.

며, 재산 및 수지의 독자적 관리기능(지방자치법 제116조 ~125조), 기본 재산의 설치 또는 금고의 적립권(지방자치법 제113조, 제137조) 그리고 기채권(지방자치법 제115조)을 갖는다.

2) 감사원이 지적한 예산낭비사례

지난 95년 민선지자체 실시이후 단체장들이 재정형편을 고려하지 않은 채 선거공약사업 이행 등 전시·선심성 사업을 마구잡이식으로 벌이는 바람에 일부 지방자치단체의 재정이 파탄 위기에 빠졌으며 사업중단 등으로 8,592억원에 이르는 혈세가 낭비된 것으로 밝혀졌다.¹⁰³⁾ 구체적으로는 다음과 같이 무리한 사업을 강행하거나, 지방채 남발, 잦은 지역 축제행사, 불필요한 사업 등이 감사원에 의해 지적되었다.¹⁰⁴⁾

지방자치단체의 방만한 연도말 예산집행을 방지하고 공직자의 근무기강을 바로잡기 위한 현장위주의 감사실시 결과, 법령위반 등으로 예산을 편성·집행하거나 직무를 수행하는 등 모두 60건의 위법·부당사항을 지적하였다. 이 감사에서는 시급하지 않은 자산취득경비 등을 예비비에서 집행하거나 충분한 사전준비나 검토를 하지 않은 채 예산투입을 하고 사업을 추진한 결과 예산부족으로 사업대상부지를 매입하지 못하게 된 사례도 감사결과 지적되었다.¹⁰⁵⁾ 또한 공직기강분야에서는 입찰과정에서의 특혜시비나 공사업무를 부당하게 처리한 것이 주요한 지적사항이었고 이에 따라 관련자가 징계요구받은 적도 있다.

청사건립지 사업을 변경하고 조례규정을 무시하였다. 단체장은 보건환경 연구원의 청사를 남구 논현동에 짓기로 하고 토지 매입과 설계용역 계약 등

103) 한겨레신문, [지방자치], 지자체 선심사업 재정파탄 위기, 2000년 12월 29일자.

104) 김성호(2002.11), 전계서, pp. 89-92.

105) 서귀포시에서 “서불과지 유적정비사업”을 계획·추진 과정에서 지적된 사항이다.

을 마친 뒤 청사 신축지를 송도테크노파크로 변경하라고 지시해 25억원에 사들인 논현동 토지를 유희지로 보유하도록 하여 2억 5,000만원이라는 예산낭비를 초래했다. 또한 감사결과 인천시의 구청장이나 군수 등이 중앙부처 장·차관실보다 더 넓은 사무실을 사용하고 있는 것으로 나타났다. 감사원은 인천시 조례에 구·군의 단체장, 부단체장의 사무실 면적이 각각 99㎡, 33㎡로 규정되어 있으나 실제로 부평구청장실은 접견실과 비서실을 포함해 기준면적의 2배 이상인 206.18㎡라고 발표했다. 이는 ‘정부청사관리 규정’에 따라 정해진 장관실(집무실, 접견실, 비서실 포함) 면적 165제곱미터보다도 더 넓은 것이라고 감사원은 지적했다.¹⁰⁶⁾

3) 행정자치부 합동감사에서 지적된 낭비사례

행정자치부가 2000년도에 실시한 지방자치단체에 대한 회계검사결과에 의한 재정운영실태를 분석하면 다음과 같다.¹⁰⁷⁾

지방재정운용분야에서는 감사결과, 지방자치단체의 주요 투·융자사업추진, 지방채관리, 행사비 집행과정에서의 문제점들이 지적되었다.

첫째, 1995년 7월 민선 지방자치실시 이후 각급 지방자치단체에서 추진한 사업비 규모 10억원 이상의 주요 투·융자 사업은 총 9,948개(총사업비 152조원)로서 그 중 8,380개 사업은 정상적으로 추진되고 있었지만, 795개 사업(8%)은 사업발표 등 만 하고 채원부족 등을 이유로 사업중단, 사업추진의 부진함 등으로 투자효과를 제대로 거두지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 지방자치제 실시이후 부천국제영화제, 부산국제영화제, 전주국제

106) 감사원 : 인천단체장에 주의촉구/보건환경연 청사터 변경 2억여 낭비, 한겨레 1998년 11월 26일자.

107) 김성호(2002.11), 전계서, pp. 93-94.

영화제 등과 같은 동일한 성격의 각종 국제영화제와 경쟁적으로 중복되는 지방자치단체의 재정운용을 더욱 어렵게 하고 있다. 또한 상당수의 자치단체에서는 예산 및 회계의 불투명한 집행, 지방의회의원의 해외경비의 과다 편성·집행 등의 변태적인 재산관리를 하고 있었다.¹⁰⁸⁾

셋째, 지방공기업분야에서는 감사결과 민영화추진, 출자, 투자사업관리의 소홀, 조직·인력관리 및 예산집행·회계검사 및 재산관리, 공기업분야는 지방공무원의 직무감찰과 관련하여 복합적으로 행해지고 있음을 알 수 있다. 민자유치사업을 수행함에 있어서도 직무수행의 위법·부당함과 동시에 지방재정의 재원확보관리에 소홀함이 동시에 지적되었다.

넷째, 지역특화사업¹⁰⁹⁾에 대해서는 감사결과 사업타당성을 제대로 검토하지 않고 사업규모를 과다하게 늘리거나 사업준비부족으로 사업추진이 지체되며, 부적합한 설계용역 또는 사업계획으로 인하여 투자재원을 낭비하거나 장시간 사장하고 있는 사례 등 모두 36건의 위법·부당한 사항을 지적하여 주의, 요구하거나 통보하였다.¹¹⁰⁾

먼저, 민자유치사업에 있어서 민간사업자가 공사비를 부담하여 사업을 추진하는 경우에 공사비 조달능력, 재정상태 등을 면밀하게 검토하여야 함에도 불구하고 소요 공사비 조달능력도 없는 자를 사업자로 선정하는 사례가 있다. 민간

108) 세외수입금의 부과·징수에 있어서는 상·하수도 등의 사용료, 각종 수수료, 부담금, 과태료와 변상금 등이 부과·징수체제의 미비로 부족징수 되는 사례도 많았다. 또 국·공유 재산관리에 있어서는 조례상의 기준을 초과하여 대형청사를 경쟁적으로 짓거나 공유재산 관리대장에 등재누락, 잡종재산을 매각하면서 일부 토지를 무상으로 제공하고 국·공유재산을 무단으로 점유하는 자를 방치하는 등 국·공유 재산관리 소홀이 커다란 문제점으로 지적되고 있다.

109) 김성호(2002.11), 전제서, pp. 75-76.

110) 2000년 10월 4일부터 같은 해 11월 4일까지 청원군 등 16개 시·군·구에 대하여 지역특화사업 추진실태를 감사하여 2000년 12월 28일 주의요구하거나 통보하는 등의 조치를 취하였다.

유치사업을 하면서 공공부문 투자계획에 맞는 민간자본 유치계획수립조차 하지 않거나 공공투자사업비를 50%이상 증액하고서도 행정자치부장관의 재정투융자 재심사도 받지 않은 것으로 드러났다.¹¹¹⁾

다음으로 관광 및 문화시설 조성사업이나 체육시설설치사업 등 지역개발을 위한 각종 사업계획을 추진하는데 있어 투자재원이 확보되지 않거나 무리한 사업규모로 인하여 일부자치단체는 감사원으로부터 조정하여 추진하는 방안을 마련하도록 통보받았다.¹¹²⁾

다섯째, 불필요한 사업을 시행하여 예산을 낭비하였다. 서울시는 시내버스 공동배차제 도입을 앞두고 1990년 1,260억원 규모의 공영차고지 사업을 시작했다. 그러나 도시계획법 개정으로 그린벨트에 차고지를 조성할 수 있도록 돼 공동차고지가 꼭 필요하지 않게 됐는데도 2002년까지 6개를 조성하는 당초 계획을 계속 추진, 예산 낭비가 우려된다는 지적을 받았다. 광주시 광산구는 시내에 대극장·소극장이 있는 문화예술관과 남도소리 상설공연장·국악박물관이 운영 또는 건립 중인데도 별도로 120억원 규모의 판소리 전수관 건립을 추진해 취소 권고를 받았다.

여섯째, 그 동안 언론에서도 지속적으로 지적되었지만, 지역축제가 지방자치단체의 예산을 낭비하는 요인이 되고 있다. 1995년 이후 축제·영화제·벚꽃축제 등의 이름으로 각종 행사가 경쟁적으로 늘어난 것도 낭비 요인으로 지적되었다.¹¹³⁾ 행사금액으로는 ① 1998년 973건 541억원 ② 1999년 1,517건 854억원 ③ 2000년 1,632건 998억원이다. 이에 대해

111) [지방자치] 지자체 선심사업 재정파탄 위기, 한겨레신문, 2000년 12월 29일자, 방만한 지방재정운용 실태, 한겨레신문, 2000년 12월 29일자.

112) 군산시, 인제군, 안산시 관광 및 문화시설 조성사업 또는 체육시설설치사업이 이에 해당한다.

113) 대한민국은 축제공화국, 봄·가을이면 지자체들 큰 돈 들여 경쟁, 한겨레 1999년 5월 12일자.

여 지방자치단체 재정운용 실태감사를 지휘한 감사원 간부는 “필요성·타당성·공익성에 대한 검토 없이 단체장 멋대로 쓰는 예산 운용 체제를 개선해야 한다”고 지적하였다. 사실 지방자치제 실시 이후 전국의 자치단체에서 무려 1,000여건에 이르는 국내·외 행사를 치렀다. 그러나 영화 관련 축제는 부산과 부천·청주시 등에서 과도하게 경쟁적으로 열려서 그 타당성과 효과성문제가 지적되었다. 1998년 제주도의 세계섬문화축제의 경우 124억 원에 이르는 막대한 예산이 투입된 국제 행사인데도 부실운영으로 인한 문제점을 드러냈고 실제 관람수익은 24억원에 불과했다.¹¹⁴⁾

일곱째, 재원대책 없이 사업을 추진하여 중단사업이 과다한 실정이다. 타당성 조사나 재원확보 대책을 명확히 세우지 않은 채 사업을 실시한 결과 중도에 재원부족 등을 이유로 사업을 중단하는 사례가 속출했다. 부산이 116개 사업을 중단해 2,599억의 사업비가 사장된 것을 비롯해 중단된 사업에 투입된 예산이 서울 1,957억원, 경기 1,297억원, 대구 922억원, 인천 360억원 등에 달하는 것으로 집계됐다.¹¹⁵⁾

여덟째, 지방채가 남발되고 있다. 차입 재원 비율이 전국 최고(44%)인 대구시는 종합유통단지 동북로 입체화 건설 등 5개 사업을 위해 1,620억원의 지방채 발행 계획을 세웠고, 2002년 시작할 대구~포항고속도 진입로 건설 등을 위해 또 340억원의 지방채 발행 계획을 세웠다가 지적을 받았다. 차입 재원 비율 2위(35%)인 부산시도 2001년 명지대교 건설 등 4개 사업을 위해 145억원, 해양생물전시관 건설 등 3개 사업을 위해 379억원의 지방채 발행을 계획 중이다.¹¹⁶⁾

114) <http://www.jachi.co.kr/local/0301.html>. 자세한 내용은, [자치현장 문제사례], 대한매일, 2001년 8월 9일 11면.

115) 방만한 지방재정운용 실태, 한겨레신문, 2000년 12월 29일자.

116) 2000년 감사결과 시·도별 재정운용은 대부분의 지자체가 지방채 발행을 통해

4) 주민에 의한 재정통제의 사례

가) 낭비예산환수 소송 제기

OO시 시민단체들이 국가나 지방자치단체에 의해 무분별하게 사용된 예산에 대해 납세자들의 소송을 통해 해당 공무원이나 지방의원 등으로부터 환수할 수 있도록 하는, 또는 단체장을 상대로 낭비예산 환수 창구를 개설하는, 즉 ‘납세자 소송제도’ 도입 운동에 본격적으로 나섰다. OO민주연대와 참여연대, 함께하는시민행동은 186억원의 세금이 낭비된 OO환경박람회를 개최한 하남단체장을 상대로 ‘정부보조금지급결정 무효확인청구소송’을 수원지방법원에 제출한 것이다.¹¹⁷⁾ 이 소송에는 OO시민 266명이 원고로 참여했다.

이들은 소장에서 “OO박람회는 현실성이 없는 행사라는 중앙정부의 만류에도 불구하고 OO시가 최대 역점사업으로 추진했으나 부실한 기획과 관리로 결국 적자투성이 행사로 전락했다”며 “적자를 보전하기 위한 정부보조금지급결정은 무효”라고 주장했다.

이들은 또 “민자유치 실패와 저조한 입장료 수입으로 인한 적자보전 등을 위해 애초 계획의 6배가 넘는 186억 5,242만원의 정부보조금이 지급됐으나, 사업추진 주체인 재단법인 환경진흥회는 영수증조차 제대로 갖추지 않고 예산을 집행해 하남시가 지급한 보조금이 정확히 어디에 쓰였는지도 불명확한 상황”이라며 “정부보조금 전액을 환수해야 한다”고 밝혔다.

투자사업비를 마련하다 보니 총 투자사업비에서 지방채 등 차입재원이 차지하는 비율이 대구시의 경우 무려 43.9%에 달했다. 또 부산이 35.1%, 광주 25.4%, 울산이 20.3%에 달하는 등 광역시가 심각했다. 이 때문에 광역자치단체의 총 채무액이 급증, 지자체의 자체재원에서 채무액이 차지하는 비율이 99년 39.1%에서 2003년에는 49.8%까지 높아질 전망이다. 방만한 지방재정운용 실태, 한겨레신문, 2000년 12월 29일자.

117) [혈세를 되찾자] 하남시민 첫 납세자소송, 인터넷한겨레, 2000년 10월 25일자.

나) 지방재정운영상황 공개제도 운영

지방자치의 본격실시에 따라 지방재정운영에 대한 효율적인 통제 주체는 주민이어야 하며, 지방재정 운영현황 공개제도의 추세를 보면, 1996년도에 지방자치단체별로 관련조례를 제정하여 지방재정운영상황을 공개하도록 하고 있으며, 앞으로 지방재정에 관한 공개내용의 범위와 폭이 더욱 확대될 것으로 전망된다.

이러한 지방재정 운영상황 공개에 관한 법적 근거는 지방재정법 제118조의 3에 규정되어 있으며 주요내용은 다음과 같다. 즉, 『지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액 등 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다』는 것이다.

특히, 민선 3기를 맞아 일부 단체장들이 자신들이 사용한 관공비를 매일 매일 인터넷 홈페이지에 공개하고 있어 호평을 받고 있다. 전국의 광역 16개, 기초 232개 자치단체 가운데 단체장의 관공비 사용 내역을 자발적으로 공개하고 있는 곳은 40여 곳에 해당된다.¹¹⁸⁾ 이 중 울산시장과 경남도지사, 충남 홍성군수, 울산 북구청장 등 10여명의 단체장들은 자신들의 관공비 지출 내역을 날마다 해당 기관의 인터넷 홈페이지에 공개하고 있다.

또 인천 동구청, 경기 남양주시, 전남 장성군 등은 월별로, 제주시와 경기 부천시, 인천 강화군, 경남 거제시 등 30여곳의 단체장은 분기별로 공개하고 있다.¹¹⁹⁾

118) [대전/충남] “단체장님 점심메뉴도 알아요”, 동아일보 2002년 9월 23일자.

119) 경남도지사의 최근 공개 내용을 보면 '9월 18일 수해복구 지원중 부상직원 격려, 3명 40만원 현금' 등 날짜, 용도, 금액, 카드 및 현금 사용 여부, 인원 등이 포함돼 있다. 홍성군수도 9월들어 현재까지 사용한 582만 4,600원의 사용 내역을 상세히 공개했다. 일부 자치단체장들은 관공비 수혜자의 개인 신상과 접대 장소까지 공개하고 있다. 홍성군수는 “행정자치부의 ‘지방자치단체 예산편성 지침’에 근

나. 문제점

1) 국가의 회계감사 전문성 부족

지금까지 우리나라는 단체장의 재정집행권에 대하여 재정통제와 감시를 감사원, 행정자치부 등 주로 국가의 장치에 의존해왔다.

국가와 지방자치단체에서 한해 낭비되는 예산 및 국고보조금의 액수가 가늠하기 힘들 정도라는 점을 고려하면, 지방재정의 운용에 대한 감시라는 측면에서 정기적인 감사원 및 행정자치부 합동감사, 국정감사가 중요한 역할을 하고 있음은 부정할 수 없는 사실이다.

그러나 한편으로는 감사원과 행정자치부 합동감사, 그리고 국회의 국정감사가 행해지는 분야가 거의 동일하고 이에 대한 지적사항 및 감사결과가 별 차이가 없다는 점을 보더라도 동일한 사항에 대한 중복감사가 이루어지고 있다는 것은 사실이다. 물론 감사요구사항에 있어서 감사원의 감사내용이 타 감사기관의 그것보다는 정책적 과제와 문제점, 그리고 감사처분의 합리성과 공정성 측면에서 우위에 있다는 점은 인정된다. 이것은 감사원이 감사업무를 전문적으로 수행하는 기관으로서 헌법상 독립되어 있는 기관이라는 점에서 차별성을 가진다.

예산집행·회계분야에 관한 감사원감사 및 행정자치부 합동감사를 살펴보면, 사전준비나 전문지식의 부족으로 인한 사업추진의 실패와 각종 사업계획의 불가피한 변경이 지방예산과 국고보조금의 낭비를 초래하였음을 주로 지적하였다. 그러나 회계감사에 있어서는 역시 전문적인 검사가 이루어지지 못하고 있다. 예컨대 장부의 오기 및 허위작성여부, 세입·세출의 결산에 대한 면밀한 검토, 각종 사업추진계획상 작성되는 비용의 지출에 대한

거해 사용한 판공비를 매일 공개한 이후 한 푼이라도 절약해야겠다는 생각이 들었다”고 말했다. 동아일보 2002-09-23일자

계산상의 오류 및 허위지급여부에 대한 위법·부당사항을 제대로 지적하고 있지 못하고 있다.

2) 회계감사 전문인력 양성 시스템 취약

회계 및 예산집행 분야의 경우, 지방자치단체의 각종 공부상의 회계비리 및 지방세 세입·세출의 결산검사, 예산집행과정에서의 계산착오, 부정집행을 정확하게 지적해 내기 위해서는 전문인력과 교육 및 제도상의 보완이 필요함에도 불구하고 감사원 이외의 감사에서는 이를 뒷받침할 수 있는 인력과 조직이 부족하기 때문에 감사결과 지적될 수 있는 사항은 한정적이라고 볼 수밖에 없다.

이 때문에 시민단체들이 행정에 대한 감시·통제장치, 곧 ‘시민에 의한 감시·통제장치’ 마련을 서두르고 있다. ‘예산감시네트워크’는 납세자 소송 제도 등의 도입을 위한 구체적 방안과 일정을 논의했다. 감사원도 대통령 직속기구여서 행정부로부터 독립성을 확보하지 못하고 있는 상황이다. 이런 실정에서 외부의 감시·통제장치가 갖는 의미와 역할은 중요할 수밖에 없다는 것이 예산감시네트워크의 의견이다. 예산감시네트워크는 “예산 부정의 직접적 피해자는 납세자 즉 시민이기 때문에 모든 국민이 납세자 소송을 제기할 권리를 가져야 한다”고 밝혔다. 그러나 “소송의 대상은 일본처럼 위법한 재무상의 행위로 제한할 필요가 있다”고 주장했다.¹²⁰⁾ 모든 위법에 대해 소송을 제기할 경우 기존의 법체계가 무너질 수 있기 때문이다.

120) [혈세를되찾자] ④팔걸은 예산감시 네트워크, 인터넷한겨레, 2000년 11월 14일자.

제4절 주민통제 운영실태

오늘날 행정통제의 중요성이 날로 높아지고 있는 것은 현대행정기능이 복잡화 전문화됨에 따라 단체장의 권한 남용으로 인한 부패가능성이 많아지는데 있으며, 과거 행정책임을 통제하는데 있어 주도적 역할을 한 입법통제와 사법통제의 효율성이 낮아지는 것도 한 요인으로 볼 수 있다. 지방자치제 실시와 함께 지방행정의 역할이 강조되고 있는 시점에서 지역주민에 의한 지방행정의 합법성에 대한 요구와 주민에 대한 책임성을 보장받고자하는 것은 당연한 시민의 요구이자 의무라고 볼 수 있다.¹²¹⁾ 단체장에 대한 주민통제수단으로는 주민소환제, 주민감사청구와 주민소송제 등이 있는데 우리나라에서는 주민감사청구제가 운영되고 있다.

1. 주민감사청구제 운영

가. 운영현황

주민감사청구제는 지방자치단체가 자체적으로 조례, 규칙을 제정하여 채택, 운영하고 있다.

지방자치법에서는 지방자치단체의 20세이상의 주민은 20세이상의 주민 총수의 50분의 1의 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 20세 이상의 주민수이상의 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 당해 단체장의 권한에 속하는 사무의 처

121) 김택(2000), 전계논문, pp. 1-2.

리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다.

1. 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항
2. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항
3. 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항. 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요사항이 감사에서 누락된 경우에는 그러하지 아니하다.

주무부장관 또는 시·도지사는 감사청구를 수리한 날부터 60일이내에 감사청구된 사항에 대하여 감사를 종료하여야 하며, 그 감사결과를 청구인의 대표자와 당해 지방자치단체의 장에게 서면으로 통지하고 이를 공표하여야 한다. 다만, 그 기간 내에 감사를 종료하기가 어려운 정당한 사유가 있는 때에는 그 기간을 연장할 수 있다. 이 경우 이를 미리 청구인의 대표자와 당해 지방자치단체의 장에게 통지하고 공표하여야 한다.

주무부장관 또는 시·도지사는 당해 단체장에게 위 감사결과에 따라 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 당해 단체장은 이를 성실히 이행하여야 하고 그 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다.

우리나라에서는 2000년 6월부터 2003년 11월 현재까지 총40건의 주민 감사가 청구되었고, 완료22건, 각하17건, 진행중인 것이 1건으로 나타났다. 앞으로는 주민감사청구요건이 낮아져서 단체장에 대한 통제장치로서 주민감사청구제는 활성화될 수 있는 여건이 마련되어 있음을 알 수 있다.

<표 3-13> 주민감사청구 현황(2000-2003)

순번	청구일자	청구기관	피수감기관	청구인	청 구 내 용	비고
1	'00. 6.17	전라북도	익산시	김봉진	절차위반에 따른 도시계획세 부과 부당	완 료
2	'00. 6.22	경상남도	김해시	신용길	운동장용지 용도변경 부당 등	완 료
3	'00. 5.26	건설교통부	대구시	양승대	지하철2호선 8공구 공사비과다 책정 의혹	각 하
4	'00. 9. 6	충청남도	당진군	이재만	국도32호선 공사구역내 식당허가 부당	완 료
5	'00.12. 4	강원도	원주시	이승희	원주시청사 건립위치 변경 부당	각 하
6	'00.12.26	경상북도	성주군	전수복	광역쓰레기 매립장 부지선정 부당 등	완 료
7	'01. 2.21	행정자치부	제주도	안홍찬	한라산 케이블카 설치관련 용역 부당 등	각 하
8	'01. 3.20	경상남도	김해시	조의환	학교법인 영해재단에 대한 특혜 의혹	완 료
9	'01. 4. 9	서울시	송파구	김현종	관광성 해외여행으로 예산낭비 의혹	완 료
10	'01. 4.12	경상남도	통영시	염부기	한려수도조망 케이블카 설치사업 부적정	완 료
11	'01. 4.30	건설교통부	대구시	김태환	주택건설사업 승인업체 지도감독 태만	완 료
12	'01. 6.15	건설교통부	울산시	황인석	태화강 주변 개발사업 관련 각종 의혹	완 료
13	'01. 7. 5	행정자치부	대구시	신영섭	중앙지하상가 재개발관련 특혜 의혹	각 하
14	'01. 7. 7	서울시	광진구	심범섭	정보도서관 관장 및 사서과장 임용 부당	완 료
15	'01. 8.20	강원도	양양군	김봉규	쓰레기매립장사업 예산낭비 의혹	완 료
16	'01. 9.28	강원도	속초시	최진철	청초유원지 조성사업 관련 예산낭비 의혹	각 하
17	'01.10. 8	서울시	중랑구	유창균	행정집행(업무추진비등)에 따른 예산낭비	완 료
18	'02. 2. 2	전라북도	군산시	배형원	나은종합사회복지관 위탁 관련 위법·부당	각 하
19	'02. 2. 7	부산시광역시	진 구	윤환익	불필요한 육교설치로 예산낭비	완 료
20	'02. 3.12	"	동래구청	임선백	동래구 관내 분뇨처리비 과다 징수 의혹	각 하
21	'02. 3.12	부산시광역시	남구청	여승철	남구 관내 분뇨처리비 과다 징수 의혹	완 료
22	"	"	해운대구청	안순인	해운대구 관내 분뇨처리비 과다 징수 의혹	각 하
23	"	"	사하구청	이철규	사하구 관내 분뇨처리비 과다 징수 의혹	완 료
24	"	"	금정구청	정태길	금정구 관내 분뇨처리비 과다 징수 의혹	각 하
25	02. 5. 1	건설교통부	인천시	최인재	연수지구 도시계획시설 변경 부당	완 료

구분	청구일자	청구기관	피수감 기관	청구인	청 구 내 용	비고
26	02. 5.30	경상북도	포항시	서득수	포항시도시계획재정비 과정에 특혜성 용도변경 의혹	각 하
27	02. 6.21	전라북도	김제시	나경석	김제쇼펄센터 신축 분양 및 관리 부당	각 하
28	02. 4.17	부산광역시	북구청	강호열	북구 관내 정화조업체의 분뇨수거 비리 의혹	각 하
29	02. 7.23	전라남도	순천시	최정원	동천하도정비 사업추진 관련업체 특혜의혹	각 하
30	02. 8. 5	경 기 도	하남시	최배근	하남시도시개발공사 설립운영 부실·부당	완 료
31	02. 8.21	서 울 시	금천구	김만수	남성프라자 건축과정의 특혜의혹	완 료
32	02. 9.25	부산광역시	해운대구	이봉주	청소업체들의 다량쓰레기 수거와 봉투값 과다책정	완 료
33	02. 11.28	서 울 시	도봉구	전순란	도봉구 우이천변 도로개설 및 하천정비공사 특혜 의 혹	완 료
34	02. 12. 3	전라북도	남원시	임명택	생활폐기물 처리사업 위탁계약 부당	각 하
35	02. 12.16	건설교통부	충청북도	송계봉	충북 지방교통영향평가 부실심의 및 유착의혹	각 하.
36	03. 2. 7	건설교통부	대구광역시	박용우	택시운송사업자 운송금수입금 등 불법사용 등 탈법행 위	각 하.
37	03. 4. 3	경상북도	포항시	이호진	폐기물 매립장 불법조성 에 대한 행정처리 부적정	각 하
38	03. 6. 30	서 울 시	도봉구	장 일	도봉구의 민영주택건설 사업계획 승인처리 부적정	완 료
39	03. 7. 19	서 울 시	영등포구	고현순	구민체육센터 건축관련 산업쓰레기 및 설계과정 부적 정	완 료
40	'03. 10.16	서 울 시	강동구	황기룡	강동구 도시관리공단 설비타당성 용역 부적정	진행중

나. 문제점

주민감사청구제는 상기와 같은 일부 자치단체를 제외하고는 주민들과 시민단체들의 관심부족, 감사청구의 자격과 내용 제한 등으로 인하여 단체장의 위법 부당한 행위에 대한 감사청구에 있어서 실효성이 부족하였다는 평가를 하지 않을 수 없다.

그 동안 주민감사청구제도의 문제점과 관련하여 청구인수의 제한이 많이 지적되었는데 이에 대하여는 다음과 같이 제도개선이 있었다.

아래 표는 이전의 주민감사청구조례상의 청구인수 현황에 관한 내용이다.¹²²⁾

<표 3-14> 주민감사청구조례상의 청구인수 현황

제 목	자치단체		감사청구인수	비율	20세이상주민수
전체평균	광역자치단체		22,693	1/1,476	3,350만
	기초자치단체		68,870	1/298	2,055만
청구인수최대	광역	경기도	3,600	1/2,000	615만
	기초	포항시	5,000	1/70	65만
청구인수최소	광역	제주도	374	1/1,000	37만
	기초	강릉	150	1/1,111	16만
청구비율최대	광역	서울	2,000	1/3,700	750만
	기초	중랑구	200	1/1,463	32만
청구비율최소	광역	11개지역	374-2,030	1/1,000	-
	기초	태백시	500	1/50	4만2천

자료 : 행정자치부, 2000년 6월 1일자, 발표자료.

주민감사청구에 있어서 감사청구요건을 강화하면, 주민이 감사청구를 하기가 쉽지 않다는 문제가 있고, 이는 주민감사 청구취지를 훼손하게 만드는 결과를 초래할 수 있었다. 예컨대, 광역단체의 경우, 경기도는 3,600명, 경북 2,030명, 서울시 2,000명에 이르렀지만 제주도는 374명, 울산 671명, 광주 1,200명 등 다양하게 규정되어 있었다. 청구인수를 낮추면 감사청구가 남발된다고 보았지만 실제로는 남발은커녕 청구가 1-2건에 불과하였다.

주민감사청구는 <표 3-14>와 같이 초창기에 청구인수가 지나치게 많아 활성화되지 못하였다는데 착안하여 행정자치부는 다음과 같이 그 요건을 대폭 감축하여 주민감사청구요건을 완화하여 시행하도록 하였고 이에 따라 시도는 16개 시도에서, 시군구는 234개 중 230개(2003년 11월 현재)에서 조례를 개정하였다.

122) 상계논문, pp. 10-11.

※ 주민감사청구인 수 조례개정 기준

- ▷ 시·도 : 300인 내외
- ▷ 시·군·구 : 200인 내외

2. 주민투표제 운영

가. 운영현황

현행 지방자치법 제13조의2에서는 주민투표에 관하여 규정하고 있다.¹²³⁾ 우선, 단체장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다고 규정하고 있다. 1994년 신설된 동법동조 제2항에서는 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다고 규정하고 있다.

주민투표제도는 단체장 또는 선출직 공무원의 인사상의 책임을 묻는 주민소환 등의 수단으로 활용되는 제도이기 때문에 지방자치단체 주민의 대응성 향상과 단체장의 행정책임을 향상시킬 수 있는 수단이라는 점에서 유용한 제도이다.

반면, 주민투표제도는 주민통제의 역할을 수행하지도 못하면서 오히려 의회의 책임만 약화시킨다는 비판이 있다. 그렇지만, 실제로는 주민의 합리적 요구와 비판이 단체장에 의해 무시될 때 주민투표는 지방자치의 기본취지에 따라 주민을 보호하는 효과적인 수단으로 작용할 수 있다.

123) 김영기, “한국적 주민소환제 모형의 탐색”, 한국행정학회, 2002, pp. 1-20.

나. 문제점

현재 우리나라에서는 지방자치법에 의하여 주민투표법을 제정하여 시행하도록 규정하고 있으나 주민투표법 입법이 이루어지지 않음으로 인하여, 주민의 의사를 민주적으로 공정하고 정확하게 지방행정에 반영하지 못하고, 행정편의적으로 지방행정이 처리되는 등 주민을 위한 행정이 충분하게 실현되지 못하였다. 이로 인하여 단체장들의 지방선거비리, 인사권남발, 타당성 없는 지역개발, 판공비 등의 예산낭비와 관련된 권한남용 행태에 대하여 효과적으로 대처할 수 없는 실정이었다. 이 문제는 본보고서를 준비하는 과정인 2003년 12월 주민투표법이 국회를 통과함으로써 해소되었다.

특히 현행 지방자치법 제13조의 2에 의하면 단체장만이 주민투표에 붙일 수 있다고 규정하고 있는데, 이는 단체장이 추진하는 주요정책에 대한 주민투표 기회를 제한하고 있다는 점에서 입법상의 보완이 필요하다.

그 이유는 주민투표제도에 단체장만이 주체적으로 운영하게 되어서는 안 되고, 의회 또는 주민도 단체장에 대한 통제장치로서 활용할 수 있는 제도의 개선이 요구된다.

제5절 행정통제 법제와 운영실태간의 괴리

1. 외부통제의 문제점과 개선과제

지방자치단체에 대한 국가의 외부통제는 주로 감사와 직무감찰의 방식으로 실시되는데 그 투입요소에 비하여 성과에 있어서는 만족스럽지 못하다는 것이 일반적인 평가이다. 그 이유는 국회, 감사원, 행정자치부 등 중앙부처

가 지방자치단체에 대하여 감사를 정기적·부정기적으로 실시하고 있어 지방자치단체가 본연의 업무에 부담을 가질 정도이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 위법부당한 인사 및 행정관리, 부실한 정책집행, 부적정한 회계처리로 인한 예산낭비 등이 빈발하고 있으며, 유례없이 많은 단체장이 사법처리되고 있다는 점에서 국가에 의한 외부통제 제도가 실효성있게 추진되지 못하고 있다는 것이다.

첫째, 국가감사기관이 각각 핵심적인 감사역량을 갖추지 못하였다는데 문제가 있다. 국회의 국정감사는 정치적·형식적으로 이루어지고 있으며, 회의체 형식의 상임위원회별로 회계감사 또는 직무감사 본연의 기능을 수행하는 데에는 한계가 있고, 지방자치단체 공무원들이 감사자료준비에 지나친 인력과 노력을 투입하여야 한다는 점과 감사범위와 관련하여 이견차가 커서 갈등이 해소되지 않고 있는 실정이다. 감사원 감사의 경우, 다른 국가감사와는 달리 상대적으로 전문성을 가지고 있다. 그러나 감사원 감사결과와 행정자치부 합동감사 또는 시도감사 결과와 비교하여 볼 때, 일부 회계감사 이외에는 특이한 차별성을 보이지 않고 있다. 시군구는 감사원 감사보다는 시도감사를, 시도는 행정자치부 감사를 더 부담스러워 한다. 이는 감사원보다는 행정자치부, 행정자치부보다는 시도가 해당 지방자치단체의 행정행태와 문제점 그리고 무엇보다도 업무의 흐름도를 잘 파악하고 있어 세부적인 문제까지 지적해 낼 수 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체에 대한 회계 및 직무감사를 감사원이 감사원법 등 법에 따라 주도적으로 수행하겠다고 한다면, 감사원 감사의 권위가 훼손될 우려가 크다. 왜냐하면 감사원의 존재가치는 지방자치단체 보다 전 중앙부처와 그 소속기관, 투자기관 등을 감사대상기관으로 하고 있기 때문이다. 따라서 국회, 감사원, 행정자치부는 지방자치단체에 대한 감사를 핵심역량에 집중할 수 있도록 지방자치단체의

업무의 흐름도를 구체적으로 파악하고 있는 차상급기관에서 감사하도록 제도를 개선하는 것이 중요한 과제이다.

둘째, 단체장의 지휘감독 행정책임에 대한 신분상의 징계제도와 단체장의 인사권에 대한 통제장치가 취약하여 국가감사를 무력화시키고 있다는 문제가 있다. 국가는 단체장의 지휘감독에 대하여 행정책임을 지울 수 있는 법적 근거가 한정되어 있고 이러한 통제수단이 개별법에 정치하게 규정하고 있지 않다는데 문제가 있다. 이 때문에 감사결과에 따라 정치적·법적 책임을 부과할 때에도 지휘감독 책임자인 단체장은 열외가 되고 단체장의 명령 또는 지시에 따른 실무자만 징계의 대상이 되는 근본적인 문제를 가지고 있다. 이 때문에 국가감사기관이 임용권자인 단체장에게 지방자치단체의 실무자에 대한 징계의 종류를 특정하여 징계를 요구하여도 단체장은 경징계하는 등 국가감사를 무력화하는 사태가 발생하고 있다. 이로 인하여 현행 국가감사 제도는 단체장에 대해서는 신분상 행정책임을 묻는 법적 근거가 없어 책임을 지울 수 없기 때문에 감사의 사각지대가 발생하고 있으며, 국가감사의 실효성이 반감되는 방식으로 운영되고 있다.

물론 단체장은 선출직이므로 별도의 임용권자가 존재하지 않기 때문에 단체장 징계제도를 도입하는 것이 매우 예민한 문제이기는 하나, 이것이 지방자치단체에서 가장 영향력이 큰 공공부문의 대표적인 지휘감독권자인 단체장의 위법부당 행정행위에 대한 신분상의 징계제도를 도입해서는 안된다는 논리를 정당화할 수는 없다.

따라서 단체장에 대한 국가감사가 실효성을 발휘하기 위해서는 국가감사기관이 핵심역량에 집중할 수 있는 방안과 감사의 실효성을 담보할 수 있는 제도적 장치, 그리고 단체장에 대한 징계제도 도입에 대하여 실천가능한 대안을 구상하는 것이 중요한 개선과제가 될 것이다.

2. 내부통제의 문제점과 개선과제

지방자치단체의 내부통제기관인 지방의회는 집행기관의 행정사무에 대하여 감사 또는 조사할 수 있으며, 이를 통하여 단체장을 통제하는 방식으로 운영되고 있다.

지방의회는 자치사무에 대해서는 행정사무감사를 할 수 있으나 가장 공정성과 합리성이 요구되는 단체장의 인사권, 기관위임사무의 집행에 대해서는 의회의 의결사항에 포함되어 있지 않고 감사의 대상과 범위에서 제외되어 있다. 예산심의는 그 기간이 물리적으로 너무 촉박하고, 결산을 함에 있어서는 결산위원에 전문가의 참여와 인력이 적어 형식화될 수 있어 단체장의 행재정에 대한 실효성있는 견제장치로서 기능하는 데에는 한계가 있다.

현행 자체감사제도는 단체장이 담당 공무원을 임용 전보하고 있으며, 소속기관으로 되어 있어 내부통제장치로 활용할 수는 있으나 단체장 통제기제로 제도설계가 되어 있지 않기 때문에 단체장에 대한 행정책임 확보를 위한 장치로는 부적절하다.

따라서 지방의회의 단체장 통제를 위해서는 단체장의 인사권과 재정권을 견제하고, 단체장이 집행하는 기관위임사무에 대해서도 행정사무감사의 대상으로 할 수 있도록 의결권을 확대하며, 감사기구를 의회에 두는 방안을 개선과제로 검토할 필요가 있다.

3. 주민통제의 문제점과 개선과제

우리나라에서는 주민통제 장치로서 주민감사청구제도와 주민투표제도가 법상으로 도입되어 있다. 그런데 주민감사청구제도는 지속적으로 제도가 개

선되어 단체장에 대한 견제장치로서 현실성있게 운영될 수 있는 토대를 마련하였으나 주민투표제도는 관련 법이 본 연구가 진행중인 2003년 12월 제정되었음에도 불구하고 주민소환제 등 단체장의 행정책임을 확보하기 위한 제도적 장치가 미비되어 있어 당분간 주민통제 기제로 만족스럽게 활용되지는 못할 것으로 보인다.

단체장의 행정책임 확보를 위해서는 신분상 제재를 가할 수 있는 주민소환제의 도입이 필요하다. 이에 대하여는 동 제도도입에 지방의원이나 고위직 지방공무원은 적극찬성이고 당사자인 단체장도 47%정도가 찬성한 연구 결과가 있어 사회적 공감대가 형성되어 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

특히 2003년 12월 지방분권특별법이 제정되면서 주민소환제의 도입을 분권과제로 제시하고 있다는 점에서 주민투표제가 단체장에 대한 직접적인 주민통제 장치로 작용할 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 동시에 단체장에 대한 주민통제 장치로서 단체장의 위법부당한 행정행위로 지방자치단체에 손해 또는 손실을 입혔을 경우 주민소송을 제기할 수 있는 주민소송제 역시 지방분권특별법에 의하여 분권과제에 포함되어 있다.

이러한 점에서 단체장에 대한 주민통제 장치는 지속적으로 보완하여야 할 것이며, 이를 개선과제로 삼고자 한다.

제4장 주요국의 단체장 행정통제 제도

본 장에서는 주요국의 단체장에 대한 행정책임 확보체계에 관하여 고찰하기로 한다. 우선, 독일과 일본 등 대륙법계 국가의 제도에 대하여 고찰하려는 것은 우리나라도 대륙법계 국가로서 체제나 법제가 우리나라와 유사하기 때문이다. 또한 국가의 성립과정이 대륙법계국가는 영미법계국가와 차이가 있고, 실정법 중심의 법체계를 가지고 있다는 점에서 현실적이고 적용가능한 연결점을 대륙법계 제도·수단에서 발견할 수 있다는 점과, 법·제도적인 풍토 면에서 영미법계 보다 우리에게 더욱 가깝기 때문이다. 따라서 단체장에 대한 행정책임확보 수단과 그 운영방식이 우리에게 던져 주는 시사점이 클 것으로 예상된다.

제1절 독일의 단체장 행정통제 제도

독일에서는 행정법상 용어로서 행정통제의 개념을 국가나 지방자치단체에 의한 각종 작용의 적법성(헌법적합성·법률적합성)과 합목적성(타당성)을 확보하기 위한 일체의 작용으로 이해한다. 독일에서 주(란트)의 지방자치법은 공통적으로 행정책임 확보를 위해 단체장에 대한 감독에 관한 사항을 하나의 章에서 규정하며, 국가의 감독, 주민에 의한 통제로 구분하여 정하고 있다. 그 내용은 대체로 감독(권)의 종류·의미, 감독청, 정보권(보고징수권·보고제도), 이의권과 폐지권, 명령권과 대집행, 수임관의 임명, 권리보호·청구권의 행사, 강제집행, 단체장임기의 조기종료, 지방의회의 해

산, 전문감독, 제출·승인·예외적 승인으로 구성하고 있다.¹²⁴⁾ 구체적인 단체장 통제제도에 대하여는 후술하기로 한다.

1. 단체장에 대한 외부통제

가. 지방자치단체에 대한 국가감독

1) 법적 근거

현행 독일 헌법 제28조 제2항에서 단체장에게는 그 지역사회의 모든 사무를 법률의 범위 안에서 자기 고유의 책임 하에 규율할 권리가 보장되어야 함을 선언하고, 각 주 헌법에서는 주가 지방자치단체 행정의 “합법성”을 감독하도록¹²⁵⁾ 규정하고 있으며, 자치사무에 대하여는 원칙적으로 합법성 감독만 가능하도록 규정하고 있다. 각 주 헌법은 특별한 사무에 관하여 법률이 정하는 바에 따라 감독관청의 동의를 받도록 함으로써 자치사무에 대하여 주의 법적 감독을 넘어서는 통제를 할 경우, 법률의 근거가 필요하며 법률이 정한 범위 안에서 통제권을 발할 수 있도록 하고 있다. 주가 국가적 임무를 위임한 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 명령권 및 감독권을 유보할

124) 정보권·승인제도는 조언제도와 더불어 예방적 감독수단으로, 이의권과 명령제도 및 대집행제도는 억제적 감독수단으로 이해되고 있다. Hegele/Evert, Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, 1997, S.199. 홍정선, “地方自治團體에 대한 國家의 監督-韓國과 獨逸의 地方自治法의 比較를 中心으로-”, 『법제연구』, 통권 제21호, 2001, p. 10.

125) 여기에서 감독과 협력의 개념이 명백히 구분될 수 있는 것은 아닐 것이다. 그럼에도 감독은 억제적·강제적·타율적·소극적·부정적 방향성을 갖는 개념으로, 협력은 조장적·임의적·자율적·적극적·긍정적 방향성을 갖는 개념으로, 즉 방향 설정적 개념으로 이해할 수 있을 것이다. 홍정선, 위의 논문, p.11.

수 있다고 규정함으로써 위임사무에 대하여는 법적 감독과 전문성감독도 가능하며, 이 경우에도 법률의 근거가 필요하다.

2) 국가감독의 목적과 그 범위

주지방자치법에 의하면, 국가감독의 목적은 감독청이 게마인테의 사무처리와 관련하여 게마인테에 대하여 사려깊게 조언·지원하고 또한 보호하여야 하며, 아울러 게마인테의 결정능력과 자기책임성을 강화하는데 있다(바이에른 주 지방자치법 제108조). 이처럼 지방자치단체에 대한 국가감독은 지방행정이 헌법과 법률에 적합하게 관리되도록 보장하는데 있으며, 지방자치단체는 “행정의 법률적합성”이라는 헌법 원칙에 구속되나 법률만으로는 불충분하다고 본다. 따라서 단체장에 대한 국가의 감독은 법률의 실효성을 보장하기 위하여 실제적으로 적합한 적용으로 이끄는 행정과정이 되게 하려는 것이 그 목적이라 할 것이다. 이를 위하여 국가는 지방자치단체의 행정을 감독이라는 방식으로 국가적으로 지원하며 지방자치단체의 권리 행사를 지지하여 주는 기능을 담당하고 있다. 국가는 감독관청을 통하여 지방자치단체에 대하여 각종 자문 및 지원조치를 통하여 지방자치단체가 그 임무를 보다 잘 수행할 수 있는 실질적인 동반자 역할을 담당하게 된다.

지방자치단체에 대한 국가감독의 범위로서는 첫째, 고유사무에 있어서 국가의 감독은 법률로 정해진 공법상 사무의 이행과 게마인테의 의무, 그리고 게마인테의 행정활동의 법률적합성을 감시하는데 한정된다(법규감독). 둘째, 위임사무에 있어서 국가의 감독은 게마인테의 행정재량의 행사에도 미친다(전문성 감독). 행정재량에 대한 침해는 다음 각 호의 경우에 한하며(바이에른 주 지방자치법 제109조) 다음 두 가지 사항에 관련된다. ① 공공복지 또는 사인의 공법상 청구권이 지시나 결정을 필요로 하는 경우와 ②

연방정부가 헌법 제84조 제3항 또는 제85조 제5항에 따라 지시를 발하는 경우가 그것이다. 셋째, 국가 감독은 게마인데(기초지방자치단체)의 결정능력과 자주책임성이 침해되지 아니하도록 행사되어야 한다(바이에른 주 지방자치법 제118조).

3) 지방자치단체에 대한 국가감독의 종류

독일 주의 지방자치법은 공통적으로 단체장의 행정책임 확보수단을 단체장에 대한 감독과 아울러 아래와 같이 정하고 있다. 아래 표에서 각 주에 따라 예방적 감독수단인 정보제공요구, 억제적 감독 수단인 이의제기권, 명령권, 취소권, 대집행권, 수임관임명, 위법·부당한 행정행위를 수행한 단체장 임기의 조기종료와 같은 지도·감독수단이 각 주의 입법으로 규정되어 있다는 사실을 알 수 있다. 특히, 열거한 모든 주에서 이의제기권, 대집행, 수임관 임명권과 비권력적인 감독수단인 정보제공요구권을 운영하고 있음을 볼 수 있다.

<표 4-1> 독일 주자치법상 국가감독의 법적 근거와 종류

출처	수단	감독수단					임기종료 및 의회 해산권	
		정보제공 요구권	이의제기권	취소권	명령권	대집행	수입관임명	임기종료
바덴뷔르템베르크 (2000)	제120조	제120조	제121조 (취소요구권)	제120조	제123조	제124조	제128조 제2항	
헤센 (2002)	제137조	제138조		제139조	제140조	제141조		제141조 a
노스트라인-베스트팔렌(2002)	제118조	제119조		제120조		제121조		제122조
라인란트-팔츠(2001)	제120조	제121조				제124조		제125조
자르란트 (2001)	제129조	제130조	제131조	제132조	제133조	제134조		
바이에른 (2002)	제111조	제112조			제113조	제114조		
작센 (2002)	제113조	제114조		제115조	제116조	제117조	제118조 제2항	

먼저, 지방자치단체에 대한 감독은 국가관청이 수행하고, 지방행정 일반에 대한 사무 위임 및 감독은 주 내무장관이 담당한다. 전문성감독은 특별한 권한을 갖는 관청이 법률에 의하여 지정되고, 전문성 감독관청은 지시(명령)권과 정보요구권 등을 갖는다.

다음은 자치사무 및 위임사무 등에 관한 감독의 종류로서 다음과 같다.

<표 4-2> 독일 단체장에 대한 국가 감독의 종류와 특징

종 류	주요특징
자치사무에 대한 감독 (Rechtaufsicht)	법적 감독으로서, 원칙적으로 행정의 합법성에 대한 감독에 국한된다. 오직 자치사무, 지시권이나 명령권이 부과되지 않는 사무에 대한 감독이 이에 해당하며, 자치단체의 결정이나 조치에 대한 취소·변경 요청이 가능하다.
위임사무에 대한 감독 (Fachaufsicht)	전문성감독으로서, 지시사무 및 위임사무에 대한 전문성감독이 허용된다. 전문성감독도 원칙적으로는 합법성에 대한 감독이 허용된다. 실제적으로는 자치단체가 감독관청에 행정의 합목적성, 관련법규의 해석, 행정능률성보장 등을 위한 조언을 구하며, 감독관청은 업무협력 차원에서 지도·조언할 수 있다.
자치사무에 대한 합목적성감독	각 주 헌법은 지방자치단체 귀속재산의 처분, 부채의 부담결정과 같은 특수한 경우에 한하여, 예외적으로 “합목적성” 감독을 법률로 정하도록 규정하고 있다.
감독에 관한 근거법	기본원칙과 종류에 대하여 “Nordrhein-Westfalen 주 지방자치법 제116조(일반감독과 특별감독)”, Baden-Württemberg주 지방자치법 제 118조(감독의 본질과 내용)“, ”동독지역적용 표준지방자치법 제 63조(기본원칙)“ 등에 규정되어 있다.

자료 : 김윤곤, 「지방정부의 책임성 확보 방안에 관한 연구」, 연세대석사논문, 2001, pp.116-117 재정리.

단체장에 대한 감독의 수단으로는 먼저, 적법한 관리 등에 대한 확인차원에서 정보제공의 요구권(전문성 감독관청도 그 전문적인 영역에서 각 자치단체에 대하여 정보제공요구권을 가지며, 필요한 경우 전문성 감독관청은 법적 감독관청에 해당 자치단체에 관한 정보제공을 요구할 수 있음), 이의 제기 및 취소권, 명령권, 대리집행, 위임인 임명, 재정(財政) 동결, 단체장의 개선(改選) 명령, 단체장의 사전임기종료 등이 있다. 또한 감독조치에 대한 지방자치단체의 권리보호와 관련하여 지방자치단체는 각 주 행정재판소에 취소 또는 의무이행소송을 제기할 수 있다. 법적 감독관청의 요구·지시 등 작위에 대하여는 취소소송을 할 수 있으며, 허가의 거부, 부작위에 대

하여는 의무이행소송을 제기할 수 있다. 위에서 열거된 이들 통제수단들에 대한 보다 구체적인 논의는 아래와 같다.¹²⁶⁾

① 정보권

독일에서 감독청의 정보권(Informationsrecht)¹²⁷⁾ 내지 보고징수권(Unterrichtungsrecht)은 일반적으로 문서열람 및 청문을 통해 이루어진다. 또한 상기의 입법례 중 NW의 게마인데법 제118조에 근거하여 감독청에는 정보권이 인정되고, 게마인데에는 정보제공의무가 부과된다. 그렇다고 지방자치단체에 일반적인 제출의무(예, 모든 의회의결)가 인정되는 것은 아니다. 말하자면 무조건 보고하는 의무는 없다. 왜냐하면 동법제118조는 예방적인 것이 아니라 억제적인 것으로 이해되기 때문이다. 정보권은 개별구체적인 사실관계에 제한된다. 감독청의 정보제공의 요구는 행정행위로 이해되고, 따라서, 그 요구로 인해 지방자치단체의 권리가 위법하게 침해되면, 지방자치단체는 그 요구를 취소소송으로 다룰 수도 있다. 국가의 감독목적이 지방자치단체의 작용의 적법성보장을 목적으로 하지 아니하는 경우에는 국가감독이 지방자치단체의 권리를 침해하는 경우가 된다.

② 이익권과 폐지권

첫째, 국가감독청은 단체장에게 현행법을 침해한 의회와 위원회의 의결

126) 홍정선, 상계논문, 2001, pp. 11-29.

127) 법규감독청은 게마인데의 모든 사무에 관하여 보고를 받을 권능을 갖는다. 특히, 영조물과 공적 시설을 검사할 수 있고, 사무처리와 경리심사, 보고서문서 등을 요구할 수 있다(바이에른 주 지방자치법 제111조, 정보권-Informationsrecht). 자신의 사무의 수행에 필요한 경우, 제112조 제1항에서 게마인데의 개별사무에 대하여 적당한 방법으로 정보를 제공받을 수 있다(Schleswig-Holstein 주 지방자치법 제113조, 정보권-Informationsrecht).

에 대해 이의를 제기하도록 명할 수 있다(제54조 제2항 제3항). 감독청은 단체장에 의한 사전 이의제기와 의회나 위원회에서의 재권고 후 의결을 폐기할 수 있다. 둘째, 국가감독청은 현행법을 침해하는 단체장의 명령에 대하여 의회에 이의를 제기할 수 있다. 이의제기는 이유가 제시된 서면의 형식으로 의회에 통지되어야 한다. 이의제기는 집행정지효를 갖는다. 의회가 단체장의 명령을 승인한다면, 감독청은 명령을 폐지할 수 있다(NW 주지방자치법제119조 이의권과 폐지권 *Beanstandungs und Aufhebungsrecht*). 독일의 지방자치법은 이를 하나의 조문에서 양자(지방의회의 위법한 의결과 단체장의 위법한 명령)를 포괄적으로 규정하고 있으며, 자치사무를 대상으로 규정하고 있다.

그리고 단체장의 위법한 명령에 대하여 의회에 이의를 제기할 수 있도록 규정하는 입법례도 있다(NW 제119조 제2항). 지방의회의결에 대한 이의제기의 경우, 독일에서는 국가감독청이 직접 이의를 제기하는 경우 외에 단체장으로 하여금 이의를 제기토록 하는 경우도 있으며, 국가감독청이 일정한 절차를 거쳐 지방의회의결을 폐지할 수 있는 입법례도 있다. 국가감독청에 의한 이의제기와 폐지는 원칙적으로 의결이나 명령이 집행되기 전에만 가능한 것으로 새긴다. 그러나 소급하는 것이 법적으로나 사실상으로 가능한 경우 또는 폐지가 원칙적·선언적 의미를 갖는 경우에는 소급하여 폐지할 수 있다.

③ 명령권과 대집행

독일에서는 국가가 지방자치단체의 부작위에 대하여 명령권과 대집행권을 행사할 수 있다. 다음과 같은 입법례를 제시하고 있다. 첫째, 게마인데가 법률상 자신에게 부여된 의무와 사무를 수행하지 아니하면, 자치단체감독청

은 계마인테에 대하여 일정한 기간 내에 필요한 사항을 행할 것을 명할 수 있다. 둘째, 계마인테가 자치단체감독청의 명령을 그 기간 내에 따르지 아니하면, 자치단체감독청은 계마인테의 지위에서 그리고 계마인테의 비용으로 스스로 이행하거나 제3자로 하여금 이행하게 할 수 있다(NS 주지방자치법, 제131조 명령과 대집행-Anordnung und Ersatzvornahme, NW 주지방자치법, 제120조 명령권과 대집행-Anordnungsrecht und Ersatzvornahme).

이의제기권과 폐지권은 단체장이나 의회에 의한 위법한 의사결정(작위)에 대한 내부적 통제수단인데 반해, 여기서 말하는 ‘명령권’과 ‘대집행’은 단체장이나 의회의 위법한 부작위에 대한 국가의 통제수단이다. 독일의 입법례는 국가감독청의 감독행위의 실효성을 확보하기 위하여 대집행권을 폭넓게 부여하는 것도 특기할 만 하다.

④ 권리보호(행정소송)

독일의 입법례는 자치사무와 관련하여 국가감독청에 대한 지방자치단체의 권리보호수단으로서의 쟁송수단을 일반규정(일반법)의 형태로 규정하고 있다. 국가감독청의 감독처분에 대한 소송은 행정소송법상 취소소송과 의무화소송의 일종임을 명시적으로 나타내고 있다.

⑤ 전문성 감독(타당성감독)

독일의 입법례를 보면 전문성 감독은 위임사무에 대한 것으로서 법규감독(법률적합성의 감독)과 합목적성 감독(타당성의 감독)을 포함한다. 그 법적 근거는 물론 지방자치법이다. 전문성 감독은 모든 종류의 지시가 가능하고, 절차형성도 가능하며, 재량조정도 가능하다. 한편, 위임사무의 경우, 계마인테는 자치사무를 수행한 것이 아니므로, 위임사무에 대한 감독청의 지

시는 외부효를 갖지 아니한다. 따라서 감독권이 자치권 침해의 문제를 야기하지 아니하므로 감독처분에 대한 취소소송의 제기는 불가능하다. 다만, 감독권의 범위를 벗어난 지시로 자치사무에 침해를 가하면, 제소가 가능하다. 여기서 유의할 것은 위법한 지시로 그릇된 전문성 감독을 하였다고 하여도 그것만으로 자치행정권의 침해는 아니라고 하는 점이다. 물론 지시가 위법한 경우 공무원에게는 구속적이다.

나. 단체장에 대한 신분상의 조치

1) 수입관의 임명

지방자치단체의 행정이 적법한 행정의 요구에 상당한 정도로 부합되지 않고 감독관청의 감독조치가 자치행정의 적법성을 보장할 수 없을 때, 지방자치단체의 비용으로 그 전체 또는 개별적 임무를 수행할 수 있는 수입관을 임명할 수 있다. 수입관의 임명이라는 감독수단은 법적 감독관청이 취할 수 있는 가장 강력한 조치이다. 따라서 이 조치는 예외적으로 고려되어야 한다. 수입관의 임명은 첫째, 지방자치단체의 위법상태가 공공복리와 질서유지를 보장하기 어려운 상태이거나 지방의회가 의결불능의 상태에 빠지는 경우 등을 의미한다. 바덴뷔르템베르크주 지방자치법은 단체장의 계속적 직무수행이 공익에 반하는 경우 등에는 단체장의 임기종료가 선언함으로써 수입관의 임명과 단체장의 임기조기종료를 결부할 수 있도록 길을 열어놓고 있다.¹²⁸⁾ 이러한 수입관의 임명은 대부분의 주에서 채택하고 있다.

128) Vgl. Seeger/Wunsch, Kommunalrecht in Baden-Wurtemberg 4.Aufl., S.237ff.

2) 단체장의 주민소환제 및 징계제도

독일 지방자치법상 단체장의 소환(해임)제도는 2종류가 있다. 하나는 시민에 의한 단체장의 소환이고, 또 하나는 감독청의 징계절차에 의한 해임이다.¹²⁹⁾ 후자의 절차의 도입을 위해서는 단체장이 직무상 요구를 바로 수행하지 아니하고 이로 인해 게마인데의 행정에 중요한 폐해가 발생할 것이 요구된다. 이것은 지방자치단체의 장의 계속적인 직무수행이 공익상 받아들여질 수 없는 경우를 의미한다.

단체장임기의 강제적 조기종료는 바덴-뷔르템부르크주의 경우, 지방자치법 제128조와¹³⁰⁾ 주 공무원징계법 제5조와 제11조에 의거하여 중대한 업무상의 과실이 발생한 경우에 주 공무원징계법에 의거하여 퇴직시킬 수 있으며, 또한 주공무원법 제66조에 따라서 적어도 1년 이상의 형을 받을 경우에도 가능하다. 주공무원징계법¹³¹⁾ 상 규정된 주공무원에 대한 징계의 내용은 단체장에게도 준용된다는 점이 독특하다.

주공무원징계법제5조의 징계조치의 종류에는 (1) 징계조치에는 경고, 벌금, 감봉, 해임, 연금삭감, 연금박탈이 있다. (2) 시보이거나 임용취소가 가능한 공무원은 경고와 벌금을, 명예직 공무원은 경고, 벌금 및 해임을, 퇴직

129) Alfons Gern, Kommunalrechts(B/W), 8, neubearbeitete Auflage 2001, pp. 205-206.

130) -판례(判例)-

주지방자치법제128조 규정에 따라서 단체장의 임기를 조기에 종료시키기 위해서는 단체장이 직무(수행)의 요구를 충족시키지 못하거나, 그로 인하여 행정에 심각한 오류가 발생하거나, 직무의 지속적 수행이 공익을 대변할 수 없다는 것이 증명되어야 한다(VGH BM ESUGH 행정재판소 판결, 제36권, p.109).

131) Landesdisziplinarordnung(LDO) in der Fassung vom 25. April 1991, (GBI S.227), geändert durch Art. 10 G vom 19. November 1991, (GBI S.681) ; durch Art. 5 RBerG vom 7. Februar 1994 (GBI S.73); durch Art. 18 RBerG vom 18. Dezember 1995 (GBI. 1996 S.29), p. 6, p. 8.

공무원의 경우는 연금삭감과 연금박탈만이 허용된다. (3) 여러 개의 징계조치를 병행해서 부과할 수 없다고 규정되어 있다.

동법제11조에서는 주공무원이 해임되면, (1) 봉급청구권, 공무원법상의 부조청구권, 공식직함이나 직위와 관련하여 부여되는 직위를 사용하거나 근무복을 착용할 수 있는 권한을 상실한다. (2) 공무원에 대한 해임이 선고되면, 공무원은 주공무원법이 적용되는 기관에 통례적으로 빨라도 5년이 지나야 다시 공무원으로 임용될 수 있다. 신규 공무원으로 임용할 경우 최상급 기관의 동의를 필요로 한다. (3) 직위 중의 하나가 명예직이고 공무원이 명예직 또는 이와 관련하여 저지른 업무과실로 인하여 유죄판결을 받으면, 해임은 명예직으로 한정되며, 이와 관련하여 떠맡게 된 부수적인 활동은 제한된다. 공무원으로 머무르는 직위와 관련하여 하나의 다른 징계조치가 부과될 수 있다.

독일의 주 공무원법상¹³²⁾ 공무원관계의 상실규정은 단체장에게도 적용된다. (1) 공무원이 형사소송에서 연방영토내의 독일법원의 판결을 통하여 1. 어떤 고의적인 행동으로 적어도 1년 이상의 자유형, 2. 평화반역죄, 대역죄, 민주적 법치국가의 위협, 국가반역죄 및 외부안전의 위협에 관한 규정에 따라서 적어도 6개월 이상의 자유형을 판결 받게 되면 공무원관계는 판결의 확정과 더불어 종결된다. 마찬가지로 공무원의 공직재직에 대한 능력을 박탈하게 되거나 또는 공무원이 기본법 제18조에 따른 헌법재판소의 결정에 입각하여 기본권을 상실하게 되면 공무원관계는 종결된다. (2) 유럽연합의 다른 회원국 또는 유럽경제지역과 협약을 맺고 있는 다른 계약국가들의 사법권이 제1항에 상응하는 판결을 할 경우에 공무원을 해고해야 한

132) Landesbeamtenengesetz(LBG) in der Fassung vom 19. März 1996, (GBI S.286), geändert durch Art. 1 HaushaltsbergleitG v. 21. 10. 1996 (GBI S.649), p. 32..

다. 공무원은 그러한 판결을 받은 경우 지체없이 감독관청에 통지해야 한다고 되어 있다.

결국 독일에서의 단체장은 주민소환제, 지방공무원으로서의 신분상의 임기조기종료제와 더불어 일반행정공무원에게 적용되는 징계종류, 해임규정, 공무원직 상실절차가 준용되고 있으며, 이것이 단체장을 신분상 통제하는 기제로 작용하고 있음을 알 수 있다.

2. 단체장에 대한 내부통제

가. 지방의회에 의한 감사

독일 지방자치단체에 대한 감사제도는 지방의회에 의한 감사가 주류를 이루고 있다. 지방감사청이 설치되지 않은 대부분의 주의 지방자치단체에서는 지방의회에 단체장에 대한 감사기능이 부여되어 있거나 의회에 의해 임명된 감사위원회(예: 바이에른, 노르라인-베스트팔렌, 쾰른)에서 지방자치단체에 대한 감사를 수행하고 있다. 바이에른주에서는 결산서가 지방의회 또는 감사위원회에 의하여 검사된다. 라인란트-팔츠주에서는 결산검사가 본래적으로는 의회의 기능이지만 지방의회는 한 위원회가 우선 검사하도록 되어 있다는 점에서 차이가 있다.¹³³⁾

감사위원회는 지방의회는 위원회이며, 그 구성은 주지방자치법에 따라 정당 또는 유권자단체의 비율로 정하며, 일부 주(바이에른 또는 쾰른)에서는 주민이나 전문가를 참여시킬 수도 있다.

133) 김성호외, 「지방자치단체 자체감사제도 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2001, pp. 71-72.

나. 지방감사청에 의한 감사

각 주는 주지방자치법에 의하여 대도시 지방자치단체에서는 지방감사청을 설치하도록 의무화하고 있다. 지방자치법에 지방의회 또는 감사위원회가 일차적인 감사기관으로 지적되어 있으면 지방감사청의 조사결과는 이들 기관의 감사에 중요한 정보를 제공한다. 헷센이나 니더작센주에서는 지방감사청이 없는 경우 크라이스 감사청이 감사를 한다.

지방감사청은 지방의회에 직접 책임을 진다. 지방감사청장은 공무원에 한하며, 단체장은 지방감사청에 감사를 위탁할 수 있다.

지방감사청은 지방의회에 소속되며, 이로써 주된 피감사기관인 집행기관으로부터 독립성을 보장받고 있다. 지방감사청의 감사결과는 지방의회의 위원회인 감사위원회에 보고하도록 하고, 감사위원회에서는 이 감사보고에 대한 의견을 첨부하여 지방의회에 제출하도록 함으로써 지방감사청과 지방의회의 감사기능을 조화시키고 있다. 이러한 지방감사청의 업무는 필요적 업무와 임의적 업무로 규정하고 있으며, 단체장도 지방감사청에 감사를 요청할 수 있도록 함으로써 내부감사를 위하여 지방감사청을 이용할 수 있도록 하고 있다.¹³⁴⁾ 또한 외부감사는 매년 감사를 실시하지는 않고, 몇 년씩 간격을 두고 감사를 실시하며, 감사하는 경우에도 합법적인 감사에 한정하여 지방자치단체의 자치권이 침해되지 않도록 하고 있다.

지방감사청과 감사위원회의 감사결과에 근거하여 지방의회는 결산 및 단체장과 부단체장에 대한 면책을 의결하게 된다. 이는 단체장의 재정책임을 확보하는 매우 중요한 절차로서 기능하고 있으며, 이 때문에 의결 전에 불명확한 부분에 대해서는 단체장의 해명이 요구되고 있다. 결산에 대한 지방의회의 의결은 단체장이 제출한 결산서가 지방감사청과 감사위원회의 감사

134) 상계서, pp. 69-71.

결과 변경의 필요가 없다는 것을 의미한다.¹³⁵⁾

3. 단체장에 대한 주민통제

가. 주민투표제도 운영현황

1) 주민투표제 도입경과

독일에서의 주민투표제는 이미 1869년 4월 19일 바이에른(Bayern) 지방자치법에서 주민투표제를 채택한 바 있었다. 또한 바이마르시대에는 자유주의 전통을 가진 중부 및 북부독일의 각 주에서 직접민주주의가 도입되면서 바이마르 헌법에서는 법률 및 헌법의 제·개정, 개폐에 관한 국민발안에 의한 국민투표제도를 일반적으로 인정한 것(73조 제3항, 76조 제1항) 외에 대통령·라이히의회(소수파), 라이히 참의원의 제안에 의한 국민투표도 규정하였다. 또한 주 차원에서도 의회해산청구제도를 포함하는 주민투표제도를 널리 채택하여 시행하였다.¹³⁶⁾ 그러나 바이마르공화국에 이어 나치스정권에서는 이러한 제도를 국민통합에 악용하는 등 히틀러의 정권장악으로 약 5개월 후인 1933년 7월 14일 국민투표법이 성립하여, 이를 계기로 국민투표는 지배의 정당화 도구로 동원되었던 것이다.

이처럼 국민투표제가 독재의 도구로 이용당한 독일에서는 제2차대전 이후 직접민주주의제의 위험성 때문에 다수의 주 헌법에서는 직접민주주의제를

135) 상계서, p. 80.

136) Josef Isensee·Paul Kirchhof(1978), "HandBuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg"라는 저서를 통하여 자세하게 소개하고 있다.

채택하였음에도 불구하고 1949년의 기본법에서는 이를 제도화하지 않았다.

그 후 독일 통일후의 기본법개정논의에서도 연방차원의 직접민주주의 제도의 도입이 지속적으로 논의되었지만 결국 개정제안이 채택되지는 못하였다. 심지어 지금까지도 독일에서의 연방정부에 직접민주주의가 존재하지 않는 상황이 된 것은 전후 독일의 직접민주주의를 둘러싼 문제상황에 대한 주정부와 연방정부의 시각이 판이하게 나타난 것을 말해주는 것이다.

반면 주차원에서는 1970년대에 있어서 제도확충을 거쳐 주민발안·투표 제도가 구서독의 대다수의 주에서 채택되었으며, 1990년의 독일통일전후부터 직접민주주의가 강화되는 방향으로 주민투표법이 입법되고 있다.

따라서 현재 독일의 경우 대부분의 자치단체의 지방자치법에서 주민투표제를 채택하고 있다.

독일 주민참여제도의 새로운 동향으로서는 지방자치단체의 의사결정에 주민이 참여하는 방안들이 적극적으로 모색되는 과정에서 (1)단체장을 주민이 직접 산출하는 형태로 나타났는데 1994년 Rheinland-Pfalz 주에서 단체장을 직접선거하는 방식으로 바꾸기도 한 것이 그것이다. 그리고 (2)단체장을 소환하는 방법도 수정, 보완되고 있다는 점이다. 이러한 제도 외에도 (3) Baden-Württemberg 주는 예산안이 확정된 경우, 지방자치단체는 7일간 예산안을 공고하고 있다. 이 기간 동안 주민이나 조세 부담자는 이의 신청이 가능하다. 이의에 대해서는 지방의회가 공개회의를 통하여 그 수용여부를 결정하도록 규정하고 있다.

2) 주민투표제 운영현황¹³⁷⁾

독일에서 주민투표제도의 현실적인 제도운영상황은 각 주에 따라서 큰

137) 이성연, 『주민투표제도에 관한 연구』, 인천대박사학위논문, 2000, pp.56-59.

차이를 보이고 있다. 주민투표제도에 대하여 가장 오래된 역사를 가진 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주에서 내무성이 작성한 “주민발안 및 주민투표통계(1996까지)”를 보면 1965년부터 1996년까지 31년간 주민발안이 243건 제기되었고 주민투표는 247건이었다. 그 중 주민발안에 의거한 주민투표가 115건, 의회발안에 의한 주민투표가 132건이었다.

바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주지방자치법 제21조에서는 주민투표에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.¹³⁸⁾

주민투표의 주체는 지방의회와 주민이다. 지방의회는 재적의원 2/3이상의 투표에서 과반수의 찬성으로 지방자치단체의 중요한 안건을 주민투표에 부칠 수 있다. 중요한 안건이란 (1) 주민전체가 이용하는 공공시설의 설치, 현저한 확장 및 철거, (2) 지방자치단체의 구역변경, (3) 구제도의 도입 및 폐지, (4) 지역제도의 도입 및 폐지, 그밖에 중요한 지방자치단체의 업무에 관하여 주민들은 주민투표를 청구할 수 있다. 주민투표를 실시하는 경우 지방자치단체 기관내부의 견해를 주민들에게 알려야 한다.

주민투표의 결정방식으로는 유효표 과반수의 찬성으로 결정되며 최소한 투표권자의 30% 이상에 달하여야 한다. 가부동수인 경우에는 부결(否決)된 것으로 본다.

주민투표의 효력은 지방의회의 최종의결과 같은 효력을 가진다.

바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주의 투표율은 해당기간(1957~1987년) 평균 53%였고, 주민투표의 대상이 되는 사항을 보면 1956년부터 1976년 10월까지의 경우 전체 148건 중 조직형태에 관한 것이 17건, 경계변경에 관한 것이 78건, 공공시설에 관한 것이 34건, 계획에 관한 것이 1건, 환경에 관한 것이 1건 기타 11건으로 되어있다. 그리고 1977년

138) 강동식, 『주민투표에 관한 고찰』, 제주대학교 법과정책연구소, 1997.8, p. 274

부터 1987년까지의 경우에는 전체 113건 중 시설입지에 관한 것이 17건, 시설의 계획에 관한 것이 10건, 기타 12건으로 되어 있다.

노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주에서는 1994년 10월제도 창설이래 1996년 4월 16일까지의 1년 반 정도의 사이에 50건의 주민청구가 있어 16건이 주민투표에 붙여졌지만, 그 중 4건만이 성립했다.

한편 바이에른(Bayern) 주에서는 194건의 주민청구가 있었으며, 투표율은 52%였다. 바이에른(Bayern) 주에서 제기된 주민청구의 내용을 보면 건설프로젝트, 토지 이용 및 건설계획에 관한 것이 59건, 교통망 정비(도로, 터널, 근교교통 등)에 관한 것이 54건, 공공시설의 정비(유치원, 학교, 수도시설 등)에 관한 것이 50건, 쓰레기 및 배수처리에 관한 것이 12건, 공공요금에 관한 것이 11건, 기타 8건으로 되어 있다.

나. 단체장에 대한 주민 소환절차

독일의 경우 대부분의 주에서는 주민소환제도는 거의 채택하지 않고 있으나, 지방의회에 의한 단체장 해직제도는 인정되고 있다. 예컨대, 1994년 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주의 지방자치법 제49조의a는 아래와 같이 주민에 의한 지방자치단체의 장의 소환을 규정하고 있다.

직선된 단체장은 주민에 의하여 임기 전에 소환될 수 있다(동조 제1항). 소환절차의 개시를 위해서는 재적지방의회의원 과반수의 발의와 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결된다. 지방의회에서 발의와 의결 사이에는 최소한 2주 이상의 기간을 두어야 한다. 소환절차의 개시에 대한 의안은 토론 없이 기명으로 표결한다.

단체장은 유권자 25% 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 소환받을 경우 해임된다. 단체장은 선거관리위원회가 소환을 확인한 날이 경과함

으로써 그 직위를 상실한다. 지방의회가 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 소환을 요구하는 경우에는 감독관청은 소환절차가 진행되는 동안 단체장의 업무수행의 정지를 명할 수 있다.

다만, 지방의회에서 선출된 단체장은 지방의회에 의하여 소환될 수 있다. 소환은 재적의원 과반수의 찬성으로 발의되며 소환의 발의와 의회의 의결간에는 최소한 6주간의 기간이 있어야 한다. 소환의 의결에는 3분의 2 이상의 찬성을 요한다. 후임자는 6개월 이내에 선출되어야 하며, 다만 잔여임기가 9개월 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

제2절 일본의 단체장 행정통제 제도

1. 단체장에 대한 외부통제

가. 지방자치단체에 대한 국가감독

일본의 기존 지방자치법에서는 외부통제로서 중앙부처의 조언, 권고 또는 감사, 재무감독, 적정한 사무처리 확보조치, 국가감사협력의 의무, 시정촌에 대한 조사, 단체장의 직무대행 등의 제도가 있었다.

2002년부터 새로 적용되는 개정지방자치법에 의하여 지방자치단체에 대한 국가의 외부통제제도는 국가의 관여라는 방식으로 개선되었다. 외부통제로서 국가의 관여란 국가 또는 도도부현의 다음과 같은 행위를 의미한다.

1. 지방자치단체에 대하여 다음에 언급한 행위

가. 조언 또는 권고

- 나. 자료의 제출의 요구
 - 다. 시정의 요구
 - 라. 동의
 - 마. 허가, 인가 또는 승인
 - 바. 지시
 - 사. 대집행
2. 보통지방자치단체와의 협의
 3. 기타 일정한 행정 목적을 실현하기 위하여 지방자치단체에 대하여 구체적 개별적으로 관련되는 행위

지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 법령에 의하지 아니하고는 국가 또는 도도부현의 관여를 받지 않는다. 이는 국가의 관여는 법정되어야 함을 의미한다. 지방자치단체에 대한 국가관여의 기본원칙으로는 지방자치단체가 그 사무의 처리에 관하여 지방자치단체에 대한 국가 또는 도도부현의 관여가 필요한 경우에는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한도로 함과 동시에 지방자치단체의 자주성 및 자립성을 배려하여야 한다.

지방자치단체에 대한 국가의 관여 방식은 자치사무의 처리에 관하여 위 제1호 및 제3호에 규정한 행위, 법정수탁사무의 처리에 관해서는 동 각호에 규정한 행위 이외의 방식으로는 관여할 수 없도록 하였다.

아울러 중앙부처 장관 및 도도부현지사는 그 담당 사무에 관하여 지방자치단체에 대하여 기술적인 조언 또는 권고를 하고, 이를 위하여 필요한 자료의 제출을 요구하거나 시정촌에 조언, 권고 또는 자료제출에 관하여 필요한 지시를 할 수 있다.

또한 각 장관은 그 담당 사무에 관하여 도도부현의 자치사무의 처리가 법령규정에 위반하고 있다고 인정되는 때, 또는 현저하게 적정성을 결여하거

나, 명확하게 공익을 해치고 있다고 인정된 때에는, 해당 도도부현에 대하여, 해당 자치사무의 처리에 관한 위반의 시정요구 또는 시정권고, 또는 시정지시를 할 수 있다.

이외에도 각 장관은 그 소관 법령과 관련된 도도부현지사의 법정수탁사무의 관리 또는 집행이 법령 규정 또는 해당 각 장관의 처분에 위반한 경우 또는 해당 법정수탁사무의 관리 또는 집행을 소홀히 하는 경우 그 시정을 도모하기가 곤란하고, 또한 그것을 방치하면 현저하게 공익을 해치는 것이 분명한 때에는 해당 도도부현지사에 대하여 문서로써 그 취지를 밝히고, 기한을 정하여 해당 위반사항을 시정하고 소홀하게 처리한 법정수탁사무의 관리 또는 집행하여 줄 것을 권고 할 수 있다. 각 장관은 도도부현지사에게 이행을 지시하고, 이행하지 않을 때에는 고등법원에 이행명령청구소송을 제기하며, 청구에 이유가 있다고 인정되는 때에는 이행을 명하는 재판을 하여야 한다. 재판결과 정해진 기간 내에 해당 도도부현지사가 이를 이행하지 않을 때에는 각 장관이 도도부현지사를 대신하여 해당 사항을 집행할 수 있다.

나. 지방자치단체에 대한 국가의 행정감찰제

일본에서는 행정을 통제하는 제도 또는 기능이 일찍부터 정비되었다. 국회, 회계검사원, 법원에 의한 행정통제는 외부통제라고 불리며, 행정의 외부로부터 적법 또는 적정한 행정운동을 확보하는데 기여한다.

총무성의 행정감찰은 행정기관의 업무와 실시상황을 평가하여 법령위반 행위를 적발하고 시정하는 활동 이상으로 복잡하다. 총무성의 행정감찰제도는 특정 개인이나 개개의 부정이나 비위 등을 발견하여 처리하는 특정사항에 대한 것이기 때문에 행정기관의 업무나 운영상 공통적인 사항의 감찰로 그 위상이 바뀌어져 왔다.

행정감찰결과 권고의 대상은 각 행정기관이지만, 행정감찰 조정대상은 중앙-지방의 모든 행정기관을 포함한다.¹³⁹⁾

2. 단체장에 대한 내부통제

가. 지방의회의 행정사무 감조사

지방의회는 해당 지방자치단체의 사무(자치사무에 있어서는 지방노동위원회 및 수용위원회의 권한에 속한 사무로서 시행령으로 정한 것을 제외하고, 법정수탁사무에 있어서는 국가의 안전을 해할 우려가 있는 것 기타 사유에 의하여 의회의 검사대상으로 하는 것이 적절하지 않은 것으로서 시행령으로 정한 것을 제외한다)에 관한 서류 및 계산서를 검열하고, 해당 단체장, 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회 또는 공평위원회, 공안위원회, 지방노동위원회, 농업위원회 또는 감사위원 그밖에 법률에 근거한 위원회 또는 위원의 보고를 청구하고, 해당 사무의 관리, 의결의 집행 및 출납을 검사 할 수 있다.

의회는 감사위원회에 대하여 해당 지방자치단체의 사무에 관한 감사를 청구하고, 감사의 결과에 관한 보고를 청구할 수 있다. 이 경우, 감사의 실시 에 관해서는 감사의 실시에 관한 시행령에의 위임규정을 준용한다.

나. 감사위원회제도 및 외부감사제

일본의 경우 지방자치단체의 내부통제는 단체장과 지방의회로부터 독립

139) 白智立, 『日本の 行政監察・監査』, 法政大學出版局, 2001, p.12

된 지위의 <감사위원제도>가 근간을 이루고 있다. 이 제도는 2차 대전 이후 지방제도의 개혁과 함께 주민 직선에 의한 단체장에 대하여 감사 기능을 강화할 목적으로 도입되었다. 그 후 많은 개정을 거쳐 1997년 6월 국회를 통과한 개정 지방자치법에서 감사위원제도가 보완되었으며, <외부감사제도>가 신설되었고, 이 외부감사제도는 1997년 3월 일본지방자치법 개정안이 국회에 제출되어 지방자치법에서 한 장으로 구성된 후 1998년 12월부터 효력이 발생되었다.

외부감사인제도는 지방자치단체가 외부의 전문가(외부감사인)와 계약을 맺어 감사를 받는 제도이다. 외부감사인감사는 포괄외부감사제도와 개별외부감사로 구분되며, 계약은 별도로 행해진다.

외부감사인제도가 현단계에서는 1) 외부감사인의 위치정립이 되지 않은 점, 2) 외부감사인에 대하여 감사위원이 관여할 수 있는 규정이 많이 있기 때문에 외부감사인의 독립성이 보장되지 못하는 것, 3) 외부감사인의 실무경험이나 전문적인 역할이 요구되고 있으나 이들이 행정에 대한 전문적 지식이 충분하지 못하다는 것 등이 문제로 지적되고 있다.

3. 단체장에 대한 주민통제

현대 일본의 지방자치에 있어서는 주요 시책·정책들, 주민에 부담이 되는 사업, 의회와 단체장간의 대립이 있는 사안에 대하여 주민참여가 확대되고 있다. 일본에서의 주민운동은 1970년대 공해 및 도시문제를 중심으로 활발한 움직임을 보이다가 그후 일시적인 퇴조를 거쳤다. 그러나 90년대 들어서 새로운 도약을 보이고 있는데 가장 두드러진 움직임이 주민투표 등 직접민주주의적 방법을 사용한 주민자치의 새로운 시도들이다.

가. 주민감사청구제와 주민소송제 운영

1) 법적 근거

일본지방자치단체의 주민감사청구제도는 지방자치법 제242조에 규정되어 있다. 이 제도는 감사위원회에 대한 감사청구라는 점에서 ‘의회에 의한 감사청구’, 주무장관 또는 도도부현에 의한 감사청구, 주민의 직접청구의 하나인 ‘사무감사청구’와 유사한 제도이다. 일본의 주민감사청구제는 지방자치단체의 재무회계상의 위법·부당한 행위에 대한 시정, 방지를 요구하는 제도로 재무회계상의 행위에 한정한다. 반면 사무감사청구제는 자치단체의 사무와 단체장 등의 권한에 속한 사무의 집행을 명확하게 하기 위하여 책임을 묻는 제도로서 사무집행 전반에 대하여 감사를 청구할 수 있다. 따라서 사무감사청구제보다 주민감사청구제가 제한적이라고 볼 수 있다.

1960년대 초반부터 실시된 일본의 주민감사제는 지방자치법상 주민 1인이라도 청구할 수 있도록 규정하고(사무감사청구, 선거권자 50분의 1이상의 연서로 제기)있는데 우리나라와 같이 단순비위사실의 감사에 그치는 것이 아니라 주민소송으로 나가기 위한 절차라고 볼 수 있다.¹⁴⁰⁾

2) 주민감사청구제도의 운영현황

① 주민감사청구제의 실적 : 동경도의 주민감사청구 운영사례¹⁴¹⁾

동경도에서 처리된 주민감사청구 상황을 보면, 표에서 볼 수 있듯이 점점 증가하고 있다. 그러나 문제는 실질적으로 권고한 내용을 보면, 1992년 1건에 불과하고, 청구건수들은 해를 거듭하면서도 증가함에도 불구하고 기각이나 각하시킨 내용들이 증가하고 있다. 이는 주민감사청구제도가 제대로 이용되고 있는지에 대하여 의문을 갖게 하는 점이다.

140) 김택, 한형서, 신형기, 『지방행정론』, 한국학술정보, 2002, p. 84.

141) 김성호외(2001.11), 전개서, pp. 62-68.

<표 4-3> 동경도 주민감사청구의 처리상황

구 분	연 도									
	1989년	1990년	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1999년	2000년	
청구건수	6	9	21	15	6	15	37	8	15	
처리 내용	권고			1				3	3	
	기각	2	2	11	2	3	2	12	5	
	각하	3	4	7	11	3	13	24		
	취하	1	3	3	1	0	0	1		

주: 동경도주민감사청구연구회(1996) 및 www.kansa.metro.jp/EJBOH30.htm.

따라서 일본의 주민감사청구제도가 활성화되고 주민의 지방행정에 대한 직접참여를 이끌어 내기 위해서는 먼저, 운영면에서 볼 때 1) 다양한 감사제도의 일률적인 정립·보완, 2) 어떻게 중앙감사제도와 연계하는 지에 관한 연구, 3) 옥상옥의 감사제도나 중복감사제도로 인한 주민들의 혼란과 각 제도들의 본래 목적의 상실 가능성 등을 수정하여 개선해 나가야 할 것이다. 둘째, 제도적인 면에서는 1) 주민청구나 주민소송이 주민의 1명이라도 제기할 수 있어 남용의 위험성, 2) 청구대상이 재무회계상의 행위 등으로 제한되어 있기 때문에 청구대상의 범위를 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

3) 주민감사청구제와 주민소송

주민감사청구제도는 주민소송 전치적(前置的) 제도로 운영되고 있다.¹⁴²⁾ 따라서 일본에서는 주민감사청구결과, ①감사청구의 기각에 불복이

142) 이 제도를 주민소송을 위한 감사청구전치주의(監査請求前置主義)라고 한다. 즉, 주민은 감사청구를 하고, 그 결과를 기다려서 그 결과에 따라서 주민소송을 제기할 수 있다는 것이다.

있는 경우, ②의장, 단체장 등의 조치에 대한 불복이 있거나 ③필요한 조치를 이행하지 않았을 경우, ④감사청구일로부터 60일 이내에 감사·권고를 행하지 않았을 경우에만 주민소송을 법원에 제기할 수 있도록 운영하고 있다. 일본 지방자치법은 주민소송의 대상을 위법한 ①공금의 지출, ②재산의 취득·관리·처분, ③계약의 체결·이행, ④채무 기타 의무의 부담, ⑤공금의 부과·징수를 해대(海苔)한 사실, ⑥재산의 관리를 태만히 하는 사실 등 소위 재무회계사항의 행위(재무사항)에 한정하여 법정하고 있다(일본 지방자치법 제242조제1항). 그러나 일본의 최고재판소는 이와 같은 법정된 전형적 재무회계사항에 한하지 않고 선행행위의 위법성의 승계 등의 이론을 통하여 비재무회계 행위에까지 대상을 확대함으로써 주민소송의 역할이 지방자치단체의 행정운영의 위법일반을 통제하는 수단으로 변화하고 있다.

이처럼 일본에서 주민소송대상범위를 한정함에 있어서 주민소송의 대상을 위법한 재무회계행위에 한정할 것인가 또는 행정일반의 위법성에까지 확대하여 주민소송에 행정일반의 적법성통제기능을 부여할 것인가는 주민소송의 도입에 있어 가장 핵심적인 입법정책의 과제가 되고 있다.¹⁴³⁾

우리나라 주민감사청구제도는 명칭상 일본 지방자치법 제242조의 주민감사청구제도와 같으나 그 내용과 절차를 보면 일본 지방자치법 제75조의 사무감사청구제도와 유사하다. 일본에서 주민감사청구가 사무감사청구와 다른 점은 선거권의 유무와 관계없이 주민이면 1인이라도 청구할 수 있으나, 청구의 대상이 지방자치단체의 사무 일반을 대상으로 하는 것이 아니라 재무회계사항에 한정되어 있고 이에 대한 위법성판단과 예방, 시정의 구체적 조치를 중국적으로 법원의 판단에 의한 사법통제에 따르도록 하고 있는 점에 그 특징이 있다.

143) 김명연, 『주민직접참여의 생활화를 위한 법제정비방안』, 연구보고 99-12, 한국법제연구원, 1999, pp. 125-126, 108-109.

한편 오늘날 일본의 주민소송은 주민이 지방자치행정을 감시하는 가장 유력한 수단으로 활용되고 있으며 전후 농지소송에서 세무소송시대를 거쳐 1980년대부터는 주민소송의 황금시대를 맞고 있다고 본다.

나. 주민소환제 운영

일본 지방자치법이 보장하고 있는 주민소환제도에는 “의회해산청구”, “의원해직청구”, “단체장에 대한 해직청구”의 3가지이며, 모두다 최종적인 해산 및 해직청구의 결정은 선거인의 투표를 통해 결정하도록 하고 있다. 이들 해산과 해직청구는 유권자 1/3이상 서명이 필요하며, 이 요건을 충족시킨 청구에 대하여는 반드시 소환여부를 결정하기 위한 주민투표를 실시하게 된다.

구체적 소환절차로는 일본의 의결기관인 의회, 주민의 대표자로서의 지방의회의원과 단체장을 해산 또는 해직하는 주민소환은 유권자인 주민 총수의 3분의 1 이상의 연서를 받아 당해 지방자치단체의 선거관리위원회에 청구를 하고 청구가 성립하면 유권자의 주민투표에서 과반수의 동의가 있는 경우에는 해산되거나 해직된다. 이 경우 해산 및 해직청구의 제한기간이 있다. 의회해산청구의 경우에는 의원의 일반선거가 있었던 날(또는 해산투표가 있었던 날)로부터 1년간은 행사할 수 없다. 이와 같은 제한기간을 두는 것은 의회해산청구제도의 남용을 방지하고 책임있는 참정권의 행사를 확보함에 있다.¹⁴⁴⁾ 해직청구의 경우에는 그 취임일(또는 해직투표일)로부터 1년간은 행사할 수 없다. 이 역시 해직청구의 남용방지와 주민대표자선거의 중요성과 불신임을 통한 주민참정의 중요성의 조화를 위한 규정이라고 할 수 있다.¹⁴⁵⁾

144) 상계서, pp. 124-125.

145) 백종인, “일본의 지방자치법상 주민자치실현을 위한 제도의 실증적 고찰과 구조적

일본 지방자치법이 시행된 1947년 5월에서 1995년 3월까지 제기되었던 의회해산청구 403건 중에서 주민투표결과로 해산이 된 사례는 99건(25%, 총사직한 것이 74건(19%)에 달한다. 의원해직청구는 242건 중 투표결과에 의한 해직이 67건(28%), 투표전 사직한 것이 55건(23%)에 달한다. 또한 단체장의 해직청구 565건중 투표결과 해직이 85건(15%), 자진사직이 120건(21%)에 달한다.¹⁴⁶⁾

제3절 시사점

이상과 같이 독일과 일본에서 운영하고 있는 단체장에 대한 통제제도가 현재의 우리나라 단체장의 통제수단으로 도입할 수 있는지의 여부는 그 적용영역과 제도의 실효성수준에서 재검토해야 할 것으로 보인다.

위에서 소개된 외부통제제도로서 단체장의 신분상 통제제도로서 단체장 징계 또는 임기전 해직제도, 국가 즉 감사원에 의한 회계검사, 중앙부처에 의한 감찰제도 등과 내부통제제도로서 지방의회에 의한 행정사무감조의 실효성 제고를 위하여 독립적인 감사기구의 설치 또는 외부 전문감사기관의 활용, 주민통제제도로서 주민감사청구, 주민소환 및 주민소송제 등 다양한 제도운용으로 단체장에 대한 종합적인 행정통제시스템을 운영하고 있다. 그리고 지방자치의 본질을 훼손하지 않으면서 단체장을 효과적으로 통제하기 위하여 감사의 대상을 합법성 감독에만 한정하는 경우가 그 예이다.

특히 독일과 일본에서는 비권력적인 감독수단인 정보제공요구권을 비롯하

상관관계”, 『공법연구』, 제27권 2호, 1999, p. 433,
146) 최용만, 『일본의 자치체 개혁』, 서울 : 나남, 1998.

여 이의제기·취소권, 대집행, 수입관 임명권과 단체장의 개선(改選) 명령, 단체장의 사전임기종료와 같은 단체장 징계제도 등, 다양한 법·제도의 형식을 통하여 실효성있게 단체장을 통제하고 있다는 점은 확실적인 단체장 통제 수단의 가능성을 원천적으로 배제한다는 것을 암시한다고 할 것이다.

제5장 단체장의 행정책임 확보방안

제1절 기본전제

이상에서 우리나라에서는 단체장의 행정책임을 확보하기 위한 행정통제 제도가 국가에 의한 외부통제, 지방의회 등에 의한 내부통제, 주민에 의한 통제제도가 운영되고 있음에도 불구하고 법제도와 실제적인 운영간에 괴리가 있음을 알 수 있다. 외국사례에서는 우리나라에서는 도입에 신중한 제도 즉 단체장 징계제도 또는 주민소환제가 오래 전에 도입되어 단체장의 행정책임을 확보하기 위한 제도적 장치로 실천되고 있기도 하다.

단체장의 행정책임 확보를 위한 정책대안을 제안함에 있어 기본적으로 전제되어야 할 사항은 다음과 같다.

1. 단체장 자율권의 보장

지방행정에 대하여 단체장에게 책임을 묻기 위해서는 지방행정에 대한 단체장의 권한과 책임을 일치시키는 제도적인 노력이 선행되어야 한다. 그 이유는 단체장에 대한 행정통제는 자율성 또는 권한에 따른 책임을 기반으로 하며, 자율성과 일정한 권한이 보장되지 않는 상황에서 단체장에게 행정책임을 요구한다는 것은 비논리적이기 때문이다. 만일 단체장에게 제도적으로 권한과 책임을 일치시키지 않은 상태에서 행정통제만 가중하게 되면 단체장으로 하여금 책임회피 또는 자율권을 획득하려는 또 다른 일탈행위를

하도록 유도하는 것이나 다름없기 때문이다.

그러므로 단체장의 행·재정상의 권한에 대해서는 권한과 책임을 일치시키는 제도적 개선과 함께 불필요하거나 무의미한 상급관청의 통제는 대폭 정리하고 간소화하되, 권한에 대해서는 엄정하게 그 책임을 확보하기 위한 실효성 있는 제도를 도입한다. 단체장의 권한에 대한 견제의 범위는 헌법상 보장된 지방자치권을 침해하지 않는 범위 내로 한정하여야 할 것이다. 예컨대, 행정자치부의 지방자치단체에 대한 통제를 완화하되 방만한 운영, 선심성 행정으로 인한 재정파탄을 방지할 수 있는 통제장치를 마련해야 한다.¹⁴⁷⁾

2. 행·재정의 투명성제고

단체장에 대한 행정통제의 중심과제는 “증대되고 있는 지방자치행정부문의 영역확대에 따른 정책결정, 예산집행상의 투명성 확보와 주민에 대한 신뢰를 회복하는데 있다”고 할 수 있다.

지방자치단체의 행정의 투명성 확보는 단체장의 합리적 정책결정을 유도하는 예방적 기능을 하게 된다는 점에서 매우 중요한 수단이며, 행·재정평가, 행정, 예산 등에 관한 의사결정과 예산상의 정보 등의 공개를 통하여 달성할 수 있다.

147) 윤성식, “국가경쟁력 제고를 위한 예산·회계제도 혁신”, 한국행정학회, 추계학술대회, 2002, p. 18.

3. 합리적인 통제체제 구축

기존연구는 단체장의 행재정상의 권한이 매우 크기 때문에 지방행정의 모든 영역에서 위법·부당한 비리가 발생할 가능성이 있다는 점을 시사한다. 더욱이 중앙정부의 권한이양을 인하여 단체장의 권한이 증가됨에 따라 이러한 확대된 단체장의 권한의 남용가능성이 커지고 있다. 따라서 단체장의 증가된 권한에 대하여 통제네트워크를 합리적으로 구축하는 것은 단체장의 행정책임을 강화하는 중요한 방안이 될 것이다.

외부통제로서 국가감사는 감사기관간 업무의 영역을 재조정하고 비효율적이고 실효성이 낮은 제도와 감사방식을 개선한다.

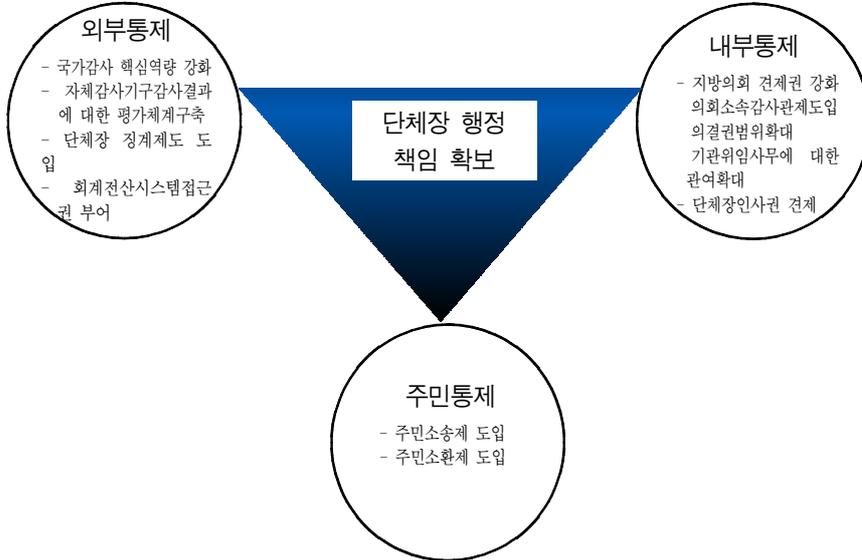
내부통제로서 지방의회의 행정감사는 단체장이 체감할 수 있을 정도의 실효성을 담보할 수 있는 정도로 보완한다.

주민통제는 주민이 단체장의 위법부당한 행정행위에 대하여 필요시 그 정치적·법적 책임을 물을 수 있는 제도와 이에 따라 주민소환까지 할 수 있도록 제도화한다. 이러한 유기적인 통제네트워크의 강화는 단체장에 대한 책임성 확보체제를 구성하는 주요 변수가 된다.

본 연구에서는 이상과 같은 단체장 행정책임 확보 대안의 기본 전제를 고려하고, 연구의 흐름도에 따라 단체장 행정통제 현황과 그 운영상의 문제점에 대한 분석, 행정통제에 관한 주요 외국에서의 법·제도의 분석에 의하여 앞에서 제시한 단체장에 대한 행정통제 주체의 세 가지 국면 즉, i) 외부적, ii) 내부적, iii) 주민통제분야별로 실효성 있는 통제방안을 체계적으로 제안하고자 한다.

다음 <그림 5-1>과 같이 실효성 있는 통제 방안이 제도화되어 운영될 경우, 상호 보완적인 장치로 기능할 수 있을 것으로 예상된다.

<그림 5-1> 단체장 행정책임 확보를 위한 대안



제2절 외부통제방안

1. 국가감사기관의 핵심역량 강화

가. 당위성

앞서 지적한 바와 같이 지방자치단체에 대한 국가감사제도는 다음과 같은 문제를 해결하여야 할 과제로 남기고 있다. 첫째, 국회, 감사원, 행정자치부 등 많은 국가의 상급기관들이 지방자치단체에 대하여 빈번한 감사를 함에 있어서 감사대상 내용 및 감사조치결과가 유사하다는 점에서 중복감사

의 폐해가 심각한 상황이다. 국가감사업무의 특성화 내지 기능적 장점 없이 동일한 사항에 대한 중복감사를 실시하고 있다는 것은 국가예산 및 인력의 낭비이다.

둘째, 전문적인 감사가 행해져야 할 예산집행·회계분야에서의 형식적 감사로 인하여 국가기관간 중복감사에도 불구하고 감사의 사각지대가 발생되고 있으며, 근본적으로는 전문성이 낮아 국가감사업무의 체계적인 역할분담과 효율적이고 전문적인 감사를 위한 개선대안의 마련이 시급하다.

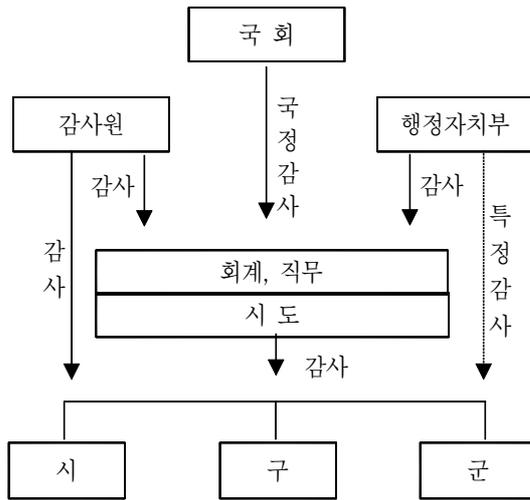
셋째, 지방자치단체에 대한 감사에 있어서 국회의 국정감사와 행정자치부의 합동감사는 시도에 대해서만 하고 있다. 그런데 현재 감사원은 법에 의하여 포괄적으로 시군구에 대한 일반감사와 직무감찰까지 하고 있다. 이 경우, 국가감사의 권위가 훼손될 우려가 있으며, 이로 인해 감사원 감사를 경시할 우려가 있다.

넷째, 하급기관의 행정 및 회계부문의 문제점은 차상급행정기관이 각종 정보와 인적 구성에 있어서 문제에 대한 접근이 유효하다는 점에서 계층감사제 원칙을 도입하는 것이 국가감사의 실효성을 높일 수 있다. 국가기관이 아무리 감사에 대한 전문성이 높아도 차하급기관에 대한 정보가 불충분한 상태에서는 감사의 실효력이 저하될 수 있다는 점에서 계층감사를 강화하는 것이 단체장에 대한 감사의 실효성을 높일 수 있는 방법이다.

이상과 같은 현행 국가감사체계를 체계화하면 다음 <그림 5-2>와 같이 중앙우위적 관점에서 수직적 감사체계를 형성하고 있으며, 수감기관의 입장은 거의 고려되지 않고 있는 체제이다. 무엇보다도 국가감사기관의 감사수준이 높으면 감사의 질이 제고되어 지방자치단체에 선순환 할 수 있으나, 반대일 경우에는 국가감사가 형식화되고 감사성과가 부실해 질 수 있는 심각한 문제를 야기할 수 있는 체제이다. 따라서 국가감사는 각 감사기관이

핵심역량을 극대화하고, 지방자치단체 내부적 감사역량을 충분히 활용할 수 있는 체제로의 근본적인 개편이 요구되고 있다.

<그림 5-2> 현행 국가감사 흐름도



나. 개선 방안

1) 계층감사 원칙 적용과 국가감사기관별 핵심감사역량에 적합한 업무분담

첫째, 감사의 주체에 대해서는 계층감사제를 원칙으로 하여 시도에 대한 회계감사는 감사원이, 직무감찰은 행정자치부가 분담한다. 시군구에 대한 감사는 시도 감사기관이 직무감찰과 회계감사를 포괄적으로 실시하고 국회의 국정감사는 폐지한다.

둘째, 국회는 감사원, 행정자치부, 시도로부터 차하급기관에 대한 감사결과보고서를 매년 1회 보고 받도록 하고 이를 근거로 하여 지방자치단체의 재무상태와 직무감찰을 실시한다. 다만, 특이사항이 있는 지역에 대해서는 일차적으로는 감사원, 행정자치부, 시도감사기구에 대하여 추가 감사자료를

요청하되, 충분치 못하다고 판단될 경우에는 독자적인 국회의 기구에서 별도의 감사반을 편성하여 회계 및 직무감찰할 수 있게 하고, 조사결과에 따른 조치는 강화한다.

셋째, 지방자치단체에 대한 감사원, 행정자치부의 감사업무는 다음과 같이 분담한다. 지방자치단체에 대한 국가감사의 범위는 기관위임사무와 국고보조사업에 한정되어야 한다는 견해도 있으나 관련사무와 예산이 엄격하게 분리하여 회계처리 또는 지출되지 않고 있어 구분이 어렵고, 국고사업에 한정할 경우, 감사를 기피하기 위하여 주민복리에 필요한 사업에 차질을 빚을 우려가 있으며, 국회와 감사원에 대한 회계보고는 회계전반에 대한 사항이어야 한다는 이유로 제한하지 않기로 하였다.

감사원감사의 대상과 범위는 시도에 대한 회계감사를 중점적으로 실시하고, 중앙부처 자체감사기관의 기관운영 및 감사결과를 평가하고 추가적인 감사가 필요하다고 판단될 경우에만 현지 감사한다.

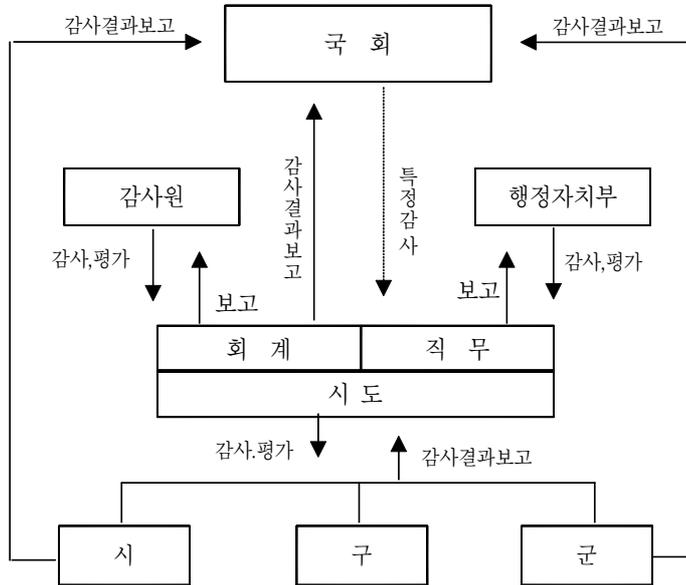
행정자치부는 시도 자체감사기관의 기관운영 및 감사결과를 평가하고 회계감사를 실시하며, 시도지사의 행정처분, 시책사업, 시도공무원의 복무인사부문을 중점적으로 감사한다.

시도감사기구는 시군구의 회계감사와 직무감사를 포괄적으로 실시하고 그 결과를 국회, 감사원, 행정자치부에 보고하며, 시군구 자체감사기관의 기관운영 및 감사결과를 평가하고 감사한다.

넷째, 지방자치단체에 대한 감사결과, 현저한 위법부당사례가 있다고 판단될 경우, 지방자치단체의 담당자, 지휘감독책임자인 단체장에 대한 조치를 위한 규정을 개별법에서 엄격하게 정하여 시행하도록 한다.

이상과 같은 현행 국가감사체계를 새롭게 재구축한 내용을 그림으로 표시하면 다음과 같이 체계화할 수 있다.

<그림 5-3> 새로운 국가감사 흐름도



동제도의 기대효과로서는 첫째, 국가기관이 하급기관이 수행한 감사결과를 우선 검토하고 문제를 명확하게 파악한 후에 감사하게 되므로 현재 감사원법에 정하고 있는 감사생략제도가 활성화될 수 있고, 빈번한 출장감사가 현격하게 감소되어 감사가 실효성있고 효율적으로 운영될 것이고, 지방자치단체의 수감부담은 크게 감소하게 될 것이다.

둘째, 감사원도 중앙부처 감사와 시도의 경우에는 자체감사기구의 감사결과와 회계감사에 집중하게 되므로 객관적이고 타당한 심도있는 감사성과를 산출하는 것이 가능하게 될 것이다.

셋째, 국가감사의 중복 및 국회와 지방의회간 자료제출과 국정감사관련 해묵은 갈등도 사라지게 될 것이다.

넷째, 무엇보다도 회계감사의 전문기관인 감사원과 지방행정의 주무부처

인 행정자치부가 각각 전문성에 입각한 감사를 수행할 수 있어 국가감사의 핵심역량에 집중할 수 있게 되므로 국가감사의 핵심역량이 강화되는 성과를 예상할 수 있다는 점에서 의의가 크다.

외국에서는 국가감사가 회계감사 위주로 운영되고 국가가 직접 지원한 국고보조사업에 대해서 감사한다는 점을 고려한 대안이다.

2) 입법개선방안

관련조문	현행	개정안
監査院法第12條 (議決事項)	신설	① 17. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 자체감사기구에 대한 평가에 관한 사항
第23條의2 (회계검사의 역할분담)	신설	第23條의2 (회계검사의 역할분담) 감사원은 시도에 대한 회계감사업무를 담당하고, 제22조와 제23조에 의한 시군구의 회계감사업무를 시도에 위임할 수 있다.
第24條의2 (직무감찰의 역할분담)	신설	第24條의2 (직무감찰의 역할분담) 감사원은 제24조제1항에 의한 시도에 대한 직무감찰업무를 행정자치부, 시군구에 대한 직무감찰업무를 시도에 분담할 수 있다.

2. 자체감사기구의 감사결과에 대한 평가체계 구축

가. 당위성

현행 감사원법제30조의2에 의하면, 감사원은 감사결과 시도의 감사책임자가 현저하게 태만하다고 인정될 때에는 임용권자 또는 임용제청권자에게

교체권고권한을 가지고 있다. 동법의 입법취지는 감사원이 시도 감사기구의 감사결과에 대하여 자체 감사책임자의 임용권자인 단체장에 대한 간접적인 견제장치가 되어 감사의 실효성을 제고할 수 있는 제도이다.

1) 제도도입의 전제조건

첫째, 이 제도가 활성화되려면, 감사기구가 집행기관으로부터 독립적으로 운영되는 경우 더욱 효과적이다. 현재와 같이 단체장이 감사관과 감사관실 직원을 순환보직으로 임용하고 있는 방식으로는 동법에 의한 제도가 본래의 기대효과를 충족시키기 어렵다. 따라서 감사기구는 단체장과 긴장관계에 있을 수 있도록 제도화 될 경우, 본 연구에서 제안하는 자체감사기구에 대한 평가는 더욱 의미있게 기능할 수 있을 것이다.

2) 평가방식

둘째, 행정자치부는 시도 감사관실을, 시도감사관실은 시군구 감사관실의 감사결과에 대하여 평가한다. 시도감사관실은 시군구 자체감사기구에 대한 감사결과를 평가하여 감사원과 행정자치부에 보고한다. 감사원과 행정자치부는 시도의 감사관실과 시도감사관실에 의한 시군구감사결과평가에 문제가 있거나 확인을 요하는 시군구에 한해서만 특별감사하는 방식으로 평가체계를 운영한다.

따라서 감사원과 행정자치부는 지방자치단체에 대한 일반감사를 정기적으로 현지출장하여 실시하기보다는 자체감사기관의 감사결과에 대한 평가를 실시하여 그 결과를 매년 주민에게 공개하도록 하고, 그 성과를 고려하여 미진한 지방자치단체에 대해서는 강도 높은 국가감사를 시행하고 그 결과에 대하여 단체장에게 지휘감독에 대한 행정책임을 지게 한다.

반면, 감사의 성과가 큰 시도 또는 시군구 감사관 및 소속 직원에 대해서는 인센티브를 부여한다. 이렇게 되면, 국가는 한정된 인력으로 전 지방자치단체에 대한 감사의 실효성을 제고하는데 기여할 수 있다. 이는 중앙부처와 산하기관에 대한 감사에도 같이 적용될 수 있다

3) 고려사항

지방자치단체는 평가기본법에 의하여 국가 또는 자체평가를 의무적으로 하게 되어 있다. 감사관실의 감사결과에 대한 평가는 그 지표가 모호하거나 자의적이지 않도록 선정하고 적용하여야 할 것이다. 평가지표개발시 피평정자를 참여시키고 외국사례도 함께 검토할 필요가 있다.

나. 입법개선방안

현 행	개 정
신설	감사원법제27조의2(자체감사기구 감사결과에의 평가) 감사원은 중앙부처 또는 시도가 자체감사기구의 감사결과를 보고받아 이를 평가하고 공개하여야 한다. 다만, 시도, 시군구 자체감사기구의 감사결과 평가는 행정자치부에 위임한다. 행정자치부는 시군구 자체감사기구의 감사결과 평가를 시도에 위임한다.

3. 회계시스템 전산접근권(Checking System) 부여

가. 당위성

지금까지 지방자치단체에 대한 감사원 등 국가감사는 현지에 출장하여 실지감사를 통하여 총체적으로 위법부당 사항을 감사하고 있다. 그러나 한정된 시간에 한정된 인력이 지방에 출장하여 감사하는 활동만으로는 충실한 감사를 하는데 한계가 있다.

따라서 감사원 등 국가감사 효율성을 제고하기 위해서는 현행 지방자치단체회계시스템에 권한을 가진 국가 또는 시도감사기관이 상시 접근할 수 있게 함으로써 지방자치단체 회계처리의 투명성을 높이고 불필요한 현지출장을 최소화하기 위한 방안이다. 이 제도의 도입은 감사원, 시도 감사실이 언제나 해당 자치단체의 현금흐름을 모니터링 할 수 있다는 점과 해당 자치단체의 회계담당 직원은 회계처리에 있어서 법과 원칙대로 운영할 수밖에 없는 투명한 처리 관행을 구축할 수 있다는 점에서 예방적 차원의 획기적인 감사정향의 변화이다.

이 방안은 국가와 시도의 정기감사를 일상감사화 하면서도 해당 지방자치단체에 부담을 주지 않는 감사방법으로서 외국에서는 이미 실시하고 있는 사례가 있어 정기감사에 대한 보완적인 감사방식으로 우리 실정에 적합한 모델로 발전시켜나갈 수 있는 여지가 있다.

나. 개선방안

시도, 시군구의 회계전산시스템에 접근권을 감사기관에 부여하게 되면, 한정된 시기의 현지감사보다 상시감사 방식의 한 형태로서 국가감사의 실효

성을 극대화 할 수 있는 정책대안이라 할 수 있다. 이는 국가감사기구의 현지감사 즉 출장감사의 인력과 비용의 부담을 상당부분 덜고도 회계의 투명성을 획기적으로 제고할 수 있는 효과를 기대할 수 있는 제도이다. 또한 지방자치단체의 회계에 대한 사전적·예방적·일상적·실질적 감사효과를 높일 수 있는 방안이다.

동 제도 장점으로는

- 일상감사가 가능하고 예방감사의 효과를 극대화 할 수 있다.
- 지방자치단체의 회계처리의 투명성이 높아짐으로 인하여 회계부정에 대한 범죄 또는 가능성을 사전에 포기하게 하는 효과가 있다.
- 상급감사기관이 현지에서 확인 점검하여야 할 횟수가 감소하여 현지감사에 따른 예산을 대폭 절감할 수 있다.

동 제도의 단점으로는

- 지방자치단체의 장 입장에서는 본 제도가 부담스러운 제도이기 때문에 이 제도의 도입에 부정적인 견해를 집단적으로 표명할 우려가 크다.
- 지방자치단체간 회계처리시스템이 호환이 되지 않기 때문에 상급기관이 하급기관의 회계전산시스템에 접근하기 위해서는 국가와 지방자치단체의 회계전산처리시스템을 새로이 구축하여야 하는데 초기에 막대한 경비가 소요될 수 있다. 그러나 최근 기술의 발달로 인하여 프로그램간 호환이 될 수 있는 여지가 있어 결정적인 문제는 아닌 것으로 판단된다.
- 서류를 구체적으로 보아야만 자금의 적절한 사용내역을 알 수 있는 사항 등 전산이면에 숨겨져 있는 각종 회계부정에 대해서는 접근하는데

한계가 있다.

- 현금주의 단식부기로 작성되는 현행 회계처리시스템에서는 국가감사기관이 접근을 한다고 하여도 현지감사를 보완해 주는 효과가 있을 뿐이다.

4. 단체장 징계제도 도입

가. 당위성

단체장의 지휘감독에 대한 귀책사유가 발생한 경우, 이에 대한 문책제도가 있어야 하나 단체장에 대해서는 지방공무원 신분임에도 불구하고 지방공무원법에서 징계절차 또는 신분상의 제재절차에 대한 제도가 미비되어 있어 실효성 있는 제재가 불가능하다. 감사원법 등에서는 지방자치단체에 대한 감사는 규정하고 있으나 지방행정의 지휘감독의 최고책임자인 단체장은 감사대상에서 제외되어 단체장의 행정책임을 면책하는 결과를 초래해 왔다. 이 때문에 단체장이 민선이라는 이유로 위법부당한 예산집행과 회계처리시 담당자만 징계의 대상이 되고 지휘감독권자는 면책되는 제도는 개선되어야 한다. 단체장에 대한 징계제도가 도입되어야 할 당위성에 대하여 구체적으로 논하면 다음과 같다.

1) 지방공무원신분으로서의 단체장

단체장은 선거에 의하여 취임하는 정무직 공무원으로서 특수경력직 지방공무원(지방공무원법제2조제3항제1호)이므로 지방공무원에 대한 징계제도는 준용되어야 한다. 특수경력직공무원의 징계에 대해서는 다른 법률에 특

별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 의하여 특수경력직공무원에 대하여도 지방공무원법상의 징계규정을 준용할 수 있도록 규정하고 있다(지방공무원법제73조의3). 특수경력직 공무원에 대해서는 징계사유, 징계처분의 종류, 징계의 효력, 징계절차 등을 경력직 공무원에게 적용하는 지방공무원법을 준용할 수 있다는 것이 지방공무원법의 취지이다. 그러나 단체장에 대한 징계는 예외로 취급하고 있어 독일의 사례에 주목할 필요가 있다.

독일의 바르텐뷔르크주에서는 주 공무원징계법 제5조와 제11조에 의거하여 중대한 업무상의 과실이 발생한 경우, 주공무원법에 의거하여 퇴직시킬 수 있으며, 또한 주공무원법 제66조에 따라서 1년 이상의 실형을 선고받을 경우에도 징계가 가능하다. 단체장에게 준용될 수 있는 징계의 종류로는 경고, 벌금, 감봉, 해임, 연금삭감, 연금박탈이 있다. 단체장의 임기를 조기에 강제종료시키기 위해서는 단체장이 직무(수행)의 요구를 충족시키지 못하거나, 그로 인하여 행정에 심각한 오류가 발생하거나, 직무의 지속적 수행이 공익을 대변할 수 없다는 것이 입증되어야 한다. 이처럼 독일에서 단체장 징계제도를 지방공무원법을 준용하여 운영하고 있는 것은 단체장이 지방공무원의 신분을 가진 전임직 공무원이기 때문이다.

2) 지방자치단체의 지휘감독 최고책임자로서의 단체장

단체장은 지방자치단체의 행정을 통할, 관리, 집행하고, 하부행정기관을 지휘감독하며, 소속 직원에 대한 인사권을 행사하고, 예산을 편성하고 집행하는 등 집행기관의 수장으로서의 포괄적인 지휘감독권을 가진다.

그러나 현행 감사원법 등은 단체장에 대한 감사가 아니라 지방자치단체에 대한 감사를 하고 있다는 것을 이유로 지방자치단체는 감사의 대상이 되

나 그 행정의 최고책임자는 문책대상에서 배제되어 있는 실정이다. 이로 인하여 단체장에 대하여 문책이 이루어져야 할 경우, 지방자치단체의 실무책임자를 문책하는 사례가 발생하고 있다. 여기에는 단체장이 해당 지방자치단체의 임용권자라는 것이 고려된 것으로 사료된다. 또한 단체장은 지방자치단체의 최종 지휘감독 책임자이므로 소속 지방공무원이 위법부당한 행정행위에 대하여 징계대상이 된다면, 단체장도 지휘감독 책임이 있다는 것이다. 따라서 지방행정의 최고책임자인 단체장의 정책판단으로 인하여 위법부당한 행정이 집행되었을 경우, 단체장이 이에 대하여 책임을 질 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 민선공직자라고 하여 선거만이 그에 대한 문책수단이라고 강변하는 것은 무책임한 논리이다.

3) 국가의 지방일선행정집행권자로서의 단체장

단체장은 국가의 지방일선행정기관의 장이다. 따라서 국가의 입법정책취지와 목적에 부적절하게 권한을 행사했거나 이로 인하여 문제가 발생한 경우, 국가 또는 시도는 해당 단체장의 위법부당 행정행위에 대하여 합법성뿐만 아니라 재량행위에 대해서도 상급기관으로서 하급기관에 대하여 징계처분으로 책임을 부과하는 것은 당연한 논리이다.

나. 도입방안

대통령, 국회의원이 직무수행상 헌법이나 법률을 위반한 경우, 국회가 탄핵소추를 의결할 수 있으며, 탄핵결정은 공직으로부터의 파면을 의미한다.

단체장에 대해서는 다양한 외부 및 내부, 그리고 주민통제장치가 있음에도 불구하고 행정책임을 실효력있게 부과하는 수단으로 작용하지 못하고 있어 불가피하게 신분상 제재수단을 도입하자는 것이다.

단체장에 대한 징계제도 도입의 당위성으로는 단체장은 주민이 선출하지만 보수를 받는 지방공무원인 이상, 현행 지방공무원법을 준용할 수 있도록 하되, 직업공무원과는 다른 기준, 절차와 방식, 징계수단을 정할 필요가 있으며, 지휘감독에 대한 책임을 어떻게 지울 것인지에 대해서는 사회적 합의가 필요하다.

첫째, 단체장에 대한 징계범위와 절차는 중앙인사위원회의 심의에 따라 국무총리가 결정하고, 징계절차는 지방공무원소청및징계규정을 따르되, 단체장이 이에 이의가 있을 때에는 행정소송을 제기할 수 있도록 한다.

둘째, 단체장에 대한 징계사유로서는 중대한 직무상의 의무위반, 위법부당한 행정처분으로 자치단체에 심대한 손해 또는 손실을 입혔을 때, 직무태만, 지휘감독에 대한 행정책임으로 감독관청으로부터 3번 이상 경고받은 때, 또는 실형이 선고된 때로 한정한다. 징계의 종류는 일반직 지방공무원과 달리 해임, 감봉, 경고로 하는 방안을 제안하고자 한다.

거듭 언급하거니와 동 제도는 단체장에 대하여 일상적으로 징계하고자 함이 아니라 독일의 제도를 우리실정에 맞게 도입함으로써 단체장으로 하여금 지방공무원으로서의 권한과 책임을 다하도록 하는 예방적 차원의 제도로서 도입하자는 것이다.

제3절 내부통제방안

1. 지방의회의 단체장에 대한 견제권 강화

가. 당위성

1) 단체장 수행 기관위임사무에 대한 의회관여 허용의 당위성

첫째, 기관위임사무는 그 비용을 원칙적으로 사무위임주체가 부담하게

되어 있으나 실제로는 해당 자치단체의 예산에서 대부분 부담하고 있다.

둘째, 기관위임사무는 단체장이 국가 또는 시도 일선기관의 장의 지위에서 지방자치단체의 사무로 처리하고 있으므로 사실상 지방자치단체에서는 자치사무와 구분되지 않고 집행되고 있는 사무이므로 이를 특별히 구별하여 지방의회의 견제를 받지 않고 있는 데에는 문제가 있다.

셋째, 독일의 경우 단체장이 집행하는 기관위임사무에 대해서는 의회가 관여할 수 없으나 예산에 대해서는 의회의 심의를 받도록 되어 있다. 일본에서는 기관위임사무를 자치사무로 하거나 법정수탁사무화 하였다는데 착안하였다.

2) 의결권범위 확대 당위성

지방의회가 단체장에 대한 견제권한을 확대하기 위해서는 지방자치법 제 35조의 의결사항을 추가 확대할 필요가 있다. 현재 지방의회의 의결사항은 지방자치법 제35조에 조례, 예산, 결산 등 중요사항을 제한적으로 열거하고 있으며, 동조 제2항에 의하여 조례가 정하는 바에 따라 의결사항을 추가할 수 있게 되어 있다.

그러나 현재 지방의회의 의결권은 자치사무에 한정되어 있고 위임사무는 단체장의 사무임에도 불구하고 이것이 법상 국가 또는 시도사무라는 이유로 지방의회의 의결사항에서 제외되고 있어 지방자치의 중요한 행정에 대한 의결권이 제한받고 있다. 따라서 지방의회의 의결권의 범위를 확대¹⁴⁸⁾하는 것은 단체장에 대한 견제권을 강화하는 대안의 하나라고 할 수 있다. 이를 위하여 지방자치법상 의결사항을 추가 조정함으로써 집행기관에 대한 의회의 견제권한을 확대시킬 필요성이 있다.

148) 전국시도의회의장협의회, 대정부건의사항처리현황. 전국시도의회의장협의회, 2002, p. 47.

논점은 단체장이 주민의 복리에 심대한 영향을 미치는 정책결정을 할 때에는 반드시 지방의회의 의결을 받도록 제도화함으로써 지방의회의 관여권을 확대하자는 것이다.

3) 지방의회 소속 감사관제 도입의 당위성

첫째, 지방의회는 단체장에 대한 견제기관이고 감시권을 행사하기 때문에 감사관이 의회에 소속되는 것이 가장 바람직한 제도 설계의 하나이다.

지방의회에 대한 주민과 공무원의 신뢰도가 낮기 때문에 지방의회에 감사기구를 설치할 경우, 지방자치단체의 자체 감사기능이 무력화되지 않을까 하는 우려의 시각도 있다.

둘째, 단체장의 행정책임을 확보하기 위해서는 감사기구를 합의제로 하기 보다는 독립제로 하는 것이 실효력도 높고 성과가 클 것으로 기대된다.

우리나라에서는 합의제의 조직으로 감사와 같은 실무적 업무를 처리한다는 것은 효율성 측면에서 우려되는 바가 크다는 점에서 독립제로 하는 것이 바람직하다.

나. 개선방안

1) 기관위임사무에 대한 행정감사를 지방의회에 위임

현재 지방의회는 의결권의 범위가 자치사무로 제한되어 있다. 이로 인하여 단체장이 수행하는 위임사무에 대해서는 의결권의 범위가 미치지 않고 있어 기관위임사무로 수행되는 지방자치단체의 주요사무에 대한 단체장의 결정을 견제할 수 없는 실정이다. 그러므로 단체장에 대한 지방의회의 행정사무의 범위는 자치사무 또는 법정 의결사항에 한정하지 말고 주민의 권리 의무에 영향을 미치는 단체장이 수행하는 사무로 확대하는 전향적인 제도의

개선이 요구되고 있다. 기관위임사무에 대한 지방의회의 행정사무감사의 결과 보고서는 앞서 제시한 개선안에 따라 국가감사기관에 제출되도록 한다.

이 제도 도입의 당위성으로서는, 첫째, 지방의회의 행정감사범위가 단체장이 수행하는 모든 사무로 확대되어 명실상부한 단체장 행정통제 제도로 발전할 수 있다. 우리나라에서는 기관위임사무가 자치사무와 구분되지 않고 단체장이 집행기관을 통하여 수행하고 있어 지방의회의 행정감사범위를 이에 따라 구분하는 실익이 없다.

둘째, 기관위임사무 집행에 소요되는 인력과 예산은 대부분 지방자치단체의 예산과 인력으로 수행되고 있으므로 지방자치단체의 예산으로 비용을 부담하고 있기 때문에 지방의회가 이에 대하여 행정감사하는 것은 법논리상 무리가 없다. 독일에서도 기관위임사무에 대해서는 지방의회가 관여할 수 없지만, 지방자치단체가 비용을 부담하는 경우에는 의회가 관여한다는 점을 고려할 필요가 있다.

셋째, 지방의회에게 기관위임사무에 대한 감사를 위임할 경우, 지방자치단체에 대한 국가감사의 수요를 대폭 줄일 수 있어 국가감사는 핵심역량에 인력과 재원을 집중할 수 있다. 국가가 기관위임사무에 대하여 지방자치단체에 대한 감사를 매년 실시하는 것은 가능하지도 않고 효율적이지도 않다.

국가 또는 시도가 직접 하여야 할 지방자치단체 또는 단체장에 대한 행정감사를 해당 위임사무의 추진실태를 가장 잘 알고 있는 시도 또는 시군구의 회가 실시하고 그 결과를 국가 또는 시도에 보고서로 제출하게 하고 이에 대하여 특정감사를 실시하는 것이 보다 더 효율적이고 실효성이 높다.

넷째, 단체장과 지방자치단체 공무원의 입장에서는 엄청난 자료가 요구되는 국가감사의 수감준비과정이 생략되므로 지방의회의 행정감사를 충실하게 준비할 수 있고, 주민에 대한 서비스에 전념할 수 있어 효율적이다.

다만, 이를 위해서는 지방의회 행정감사의 일정이 확대되어야 하며, 감사사의 전문성을 제고하기 위한 정책적 지원이 전제되어야 한다.

입법개선방안

현 행	개 정
<p>지방자치법제36조①지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에 있어서는 10일, 시·군 및 자치구에 있어서는 7일의 각 범위 내에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정사안에 관하여 본회의의결로 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다.</p> <p>③지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사를 각각 당해 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 행할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사결과에 대하여 당해 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다.</p>	<p>지방자치법제36조①지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에 있어서는 10일, 시·군 및 자치구에 있어서는 10일의 각 범위 내에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정사안에 관하여 본회의의결로 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다. <u>다만, 상임위원회가 설치되어 있지 않은 시·군 및 자치구에 있어서는 20일의 범위 내에서 감사를 실시할 수 있다.</u></p> <p>③지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무처리에 대하여는 <u>그 비용을 당해 지방자치단체가 부담하는 경우에는</u> 그 감사를 각각 당해 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 행할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사결과에 대하여 당해 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다.</p>

2) 의회의 의결권범위 확대

(1) 중요시책에 대한 의회보고 의무화

지방의회는 주민의 대표기관이며, 당해 자치단체의 주요사항은 의회의 의결로써 집행된다(지방자치법제35조). 그러나 현재 단체장은 해당 지방자치단체의 주요 시책운영 방향과 목표, 방침 등을 의회의 의결없이 일방적으로 발표하고 집행하는 경우가 많다. 이는 단체장이 기본적으로 장과 지방의회는 별개의 기관이라는 것을 이유로 지방의회에 사전에 보고할 의무가 없다고 생각하기 때문이다. 그러나 지방자치단체의 중요한 정책이나 정보는 원칙적으로 의회에서 발표하고 의회의 의견을 수렴하는 것이 당연한 절차이다.¹⁴⁹⁾ 지방의회에 대한 단체장 중요시책 보고제도는 단체장의 일방적인 중요시책의 결정과 집행에 대한 견제장치로서 다음과 같이 운영한다.

첫째, 의회는 주민대표기관이므로 단체장의 중요시책발표는 가능한 한 회기 중에 의회에서 하여야 할 것이다. 그 이유는 단체장의 시책에 대하여 의의가 있을 때에는 의원이 질의 할 수 있어야 하기 때문이다. 중요시책에 대한 단체장의 보고에 대한 질의는 바로 받도록 하는 것이 바람직하다. 이는 단체장의 중요시책에 대한 주민의 관심 즉 기대와 우려에 대하여 이를 해명함으로써 지방행정의 투명성과 정당성을 제고하고 합의를 도출함에 있어서 적응성을 높일 수 있는 대안이라는 점에서 의의가 큰 제도이다.

둘째, 단체장에게는 정기회 때뿐만 아니라 분기별로 임시회에서 업무추진상황보고를 정례화 할 것을 의무화한다. 현재 업무추진상황보고는 단체장이 필요시마다 시행하고 있지만, 이를 정기회 이외에도 정례화 함으로써 해

149) 최근 서울시장이 거대한 개발제한구역을 해제하고 새로운 주거지로 개발하겠다고 발표했는데 이처럼 중요한 문제는 의회에 보고하고 의결을 거쳐 시행하여야 할 것이다.

당 단체장이 추진하고 있는 업무와 업무추진상의 문제점이 무엇인지를 의회에서 밝힘으로써 의회가 지원하여야 할 사항과 의회가 견제하여야 할 사항을 명확히 할 수 있다. 이에 따라 주민들 역시 해당 자치단체의 중점 추진사업에 대한 관심을 제고할 수 있다.

셋째, 지방의회의 폐회 중 단체장이 중요시책을 발표할 때에는 가능한, 사전에 의장 등에게 연락한다.

(2) 개선방안 ; 지방의회의 의결사항 추가

① 지방자치법 제37조 제4항 신설

지방자치법 제37조 제4항을 신설하여 ‘지방자치단체의 장은 연 1회 이상 당해 지방자치단체의 주요시책운영방안과 재정현황, 개발계획, 일반행정성과에 관한 보고서를 제출하고 의회의 의견을 청취하여야 한다. 다만, 주요시책운영추진상황에 대해서는 분기별로 보고하여야 한다’를 신설한다.

입법개선방안

현 행	개 정
지방자치법제37조제4항 신설	지방자치단체의 장은 연 1회 당해 지방자치단체의 주요시책운영방향과 재정현황, 개발계획, 일반행정성과에 대하여 보고서를 제출하고 의회의 의견을 청취하여야 한다. 다만, 주요시책운영추진상황과 변경사항에 대해서는 분기별로 보고하여야 한다

② 시도의회 의결사항에 광역도시계획 및 도시기본계획, 도시관리계획 수립 추가
국토의계획및이용에관한법률제11조에 의하면, 광역도시계획은 건설교통부장관 또는 시도지사가 수립권자이다. 동법제15조에서는 시·도지사는 광

역도시계획을 수립 또는 이를 변경하고자 하는 때에는 미리 관계 시·도의 회와 관계 단체장 또는 군수의 의견을 듣도록 되어 있다.

이와 같이 시도주민의 삶의 질과 이해관계에 직결된 중요한 광역도시계획이 주민의 대표기관인 시도의회의 의결없이 시도의회 또는 단체장, 군수의 의견만 듣고 건설교통부장관 또는 시도지사가 이를 수립하도록 규정하고 있는 동법제15조는 지방의회의 의결권을 현저하게 침해한 규정이다. 이와 관련하여 광역도시계획수립은 시도의회의 의결사항으로 규정하여 주민의 관점에서 논의하고 의견을 수립하는 절차를 거치도록 관련법을 개정하는 것이 타당하다.

③ 시군의회의 의결사항에 도시기본계획수립 및 도시관리계획 수립 추가

국토의이용및계획에관한법률제21조에 의하면 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 도시기본계획을 수립 또는 변경하는 때에는 미리 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 의회의 의견을 듣도록 되어 있다. 또한 동법제28조에서 건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시관리계획을 입안하는 때에는 주민의 의견을 들어야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 도시관리계획안에 반영하여야 한다고 규정하고 있다.

시군단위 도시관리계획을 수립함에 있어서 주민의 의견이라 하더라도 반영할 수 있다고 규정하고 있으면서 지방의회의 의견만 듣도록 규정하고 있는 동 법규는 지방의회가 주민의 대표기관이며, 의결기관인 것을 간과하고 있다. 지방의회의 의견은 의결로써 말하므로 도시기본계획 및 관리계획의 수립은 법상 개념이 모호한 지방의회의 의견을 듣도록 하기보다는 시군의회의 의결을 거치도록 함으로써 이와 관련하여 공론화과정을 거쳐 의견을 수립하도록 하는 것이 타당하다.

④ 개발제한구역 해제 및 대단위 개발계획 수립추가

시도지사 또는 시군구청장이 해당 자치단체 내에 있는 개발제한구역을 해제하거나 대단위 개발계획을 수립한 경우에는 지방의회의 의결을 거치도록 할 필요가 있다. 그 이유는 개발제한구역의 해제와 대단위개발계획은 주민의 삶과 질과 환경문제에 직접적인 영향을 주게 되므로 단체장이 의회의 의결을 거쳐 확정하는 것이 신중한 사업추진과 그 책임의 분담을 위하여 필요하다.

입법개선방안

현 행	개 정
지방자치법제35조①지방의회는 다음 사항을 의결한다. 1. 조례의 제정 및 폐기 2. 예산의 심의·확정 3. 결산의 승인 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 5. 기금의 설치·운용 6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분 8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기 9. 청원의 수리와 처리 10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 11. 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항	지방자치법제35조①지방의회는 다음 사항을 의결한다. 1. 조례의 제정 및 폐기 2. 예산의 심의·확정 3. 결산의 승인 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 5. 기금의 설치·운용 6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분 8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기 9. 청원의 수리와 처리 10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 11. 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 각종 도시계획 등 계획의 수립 12. 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항

⑤ 공유재산 취득·처분의 범위를 조례로 규정¹⁵⁰⁾

현행 지방재정법제77조 제1항에서는 지방자치단체의 장은 예산을 편성하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 수립하여 당해 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 제2항에서 제1항의 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위 및 관리계획의 작성기준은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다.

지방자치단체의 공유재산취득처분의 범위는 국가가 대통령령으로 규정할 사항이 아니라 헌법제117조제1항에 의거하여 지방의회가 자치단체의 실정에 따라 그 기준을 정하면 되는 것이다. 이 때문에 지방자치법에서도 중요재산의 취득처분은 지방의회의 의결사항으로 정하고 있다. 이는 단체장의 공유재산 취득·처분에 대해서는 지방의회의 감시권을 법률로써 인정하고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 따라서 공유재산의 취득처분의 범위와 관련하여 대통령령으로써 법률상 보장된 의회의 의결권을 제한하는 것은 지방의회의 의결권과 자치입법권을 형해화하고, 이로써 단체장에 대한 의회의 감시 및 견제권을 침해하고 있다는 점에서 제도개선이 필요하다.

공유재산취득처분관리계획에 포함되어할 재산의 금액 또는 토지의 면적은 지방의회가 실정에 맞게 정하면 될 조례의 입법소관사항이지 국가의 입법소관사항은 아니다.

이상과 같은 이유에 의하여 공유재산취득·처분의 범위는 지방의회가 실정에 따라 조례로 정할 수 있도록 다음과 같이 관련법을 개정한다.

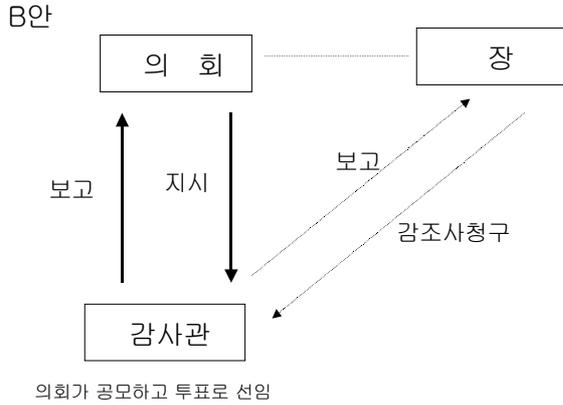
150) 전국시도의회의장협의회, 전게서, p. 47. 참조.

입법개선방안

현 행	개 정
<p>지방재정법제77조(공유재산의 관리계획)① 지방자치단체의 장은 예산을 편성하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 수립하여 당해 지방의회의 의결을 얻어야 한다.</p> <p>②제1항의 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위 및 관리계획의 작성기준은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>②제1항의 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위 및 관리계획의 작성기준은 <u>조례</u>로 정한다.</p>
<p>지방재정법시행령제84조 ②법 제77조제2항의 규정에 의하여 공유재산의 관리계획에 포함하여야 할 사항은 다음 각호의 1에 해당하는 중요재산의 취득·처분으로 한다.</p> <p>1. 1건당 예정가격이 취득의 경우에는 5억원 이상(시·군·자치구의 경우에는 1억원 이상), 처분의 경우에는 2억5천만원 이상(서울특별시의 경우에는 5억원 이상, 광역시와 경기도의 경우에는 3억원 이상, 시·군·자치구의 경우에는 2억원 이상). 이 경우 예정가격의 기준은 ----- 시가표준액으로 한다.</p> <p>2. 토지에 있어서 취득의 경우에는 1건당 6천제곱미터 이상(시·군·자치구의 경우에는 1천제곱미터 이상), 처분의 경우에는 1건당 5천제곱미터 이상(시·군·자치구의 경우에는 2천제곱미터 이상)</p>	<p>삭 제</p>

3) 지방의회 소속 독임제 감사관제도 도입

<그림 5-4> 지방의회소속 독임제 감사관 모형



본 제도는 현재 우리나라의 지방자치단체의 자체 감사기구가 독립성, 전문성이 취약하고, 순환보직에 의하여 감사담당자들이 단체장에 의하여 임명되고 있어 단체장에 대해서는 견제장치로서의 기능을 못하고 있다.

이에 대하여 지방의회가 단체장을 실효성있게 통제하기 위해서는 의회 내에 독임제 감사관을 두고 단체장을 견제하는 방안이 기관대립형 구조에 적절한 견제와 균형을 이룰 수 있는 제도적 방안이다. 합의제 보다 독임제를 선호하는 이유는 감사의 책임성과 능률성을 최대한 보장하기 위함이다.

감사관은 의장 또는 상임위원회 위원장의 지시를 받아 감사를 실시한다.

감사관은 일정한 자격을 가진 자 중에서 공모하고 의회에서 최다 득표한 자를 의장이 임명한다. 감사인력은 감사직렬로 충원되며, 시도, 시군구간 인사한다.

지방의회의장 또는 의회 상임위원회 위원장은 감사관에게 감조사를 지시

할 수 있으며, 감사관은 감사결과를 지방의회와 단체장에게 보고하여야 한다. 단체장도 감사관에게 감사를 요구할 수 있다.

이 모형은 감사관을 독립제로 임명함으로써 감사의 책임성과 효율성을 제고하여 단체장에 대한 실효성있는 통제를 하기 위한 제도로써 설계된 것이라 할 수 있다.

지방의회의 감조사지시권이 강해져서 단체장의 집행권을 위축시킬 우려를 예상할 수 있으나 지방의회 또는 상임위원회는 감조사 대상 사항선정시의 결절차를 거치게 되어 있으므로 무분별한 감사를 남발하는 데에는 한계가 있을 것이고 감사관이 1인에 전속되어 있지 않고 의회라는 기관 소속이므로 상당한 정도의 독립성이 유지 될 수 있다는 점에서 고려할 만한 제도이다.

이 제도를 도입하면, 지방의회는 단체장에 대한 실효성있는 통제장치를 가지게 될 것이고, 의회의 중요성, 의무는 더욱 증대될 것이다.

한편, 단체장도 감사관에게 내부감사요청할 수 있게 하고, 감사관은 이를 거부할 수 없으며, 보고의 의무를 지도록 함으로써 실효성있는 내부통제장치로 활용할 수 있게 할 필요가 있다.

2. 단체장의 인사권견제

가. 당위성

지방자치의 실시 이후 인사권이 큰 틀에서의 약간의 견제외에는 단체장에게 대부분 이양되었다. 대부분의 단체장은 합리적이고 타당한 인사권 행사를 위해 고심하고 있다. 그런데, 아직도 단체장들의 인사권 행사결과에 대하여 공무원들의 불만과 언론에서의 문제지적이 격증하고 있고, 이것이

공직사회의 갈등과 부패의 중요한 요인이 되고 있음이 드러나고 있다.

단체장에 대한 인사권을 어느 정도 견제하지 않을 수 없는 이유는 첫째, 일부 단체장은 승진, 전보, 포상, 특히 승진, 보직과 관련하여 금품수수 사례 등 부패의 유혹을 받을 수 있어 이와 관련한 투명성 제고 장치가 필요하다.

둘째, 단체장은 다음선거에서 당선을 위하여 선거에 유리한 자, 선거에 도움을 준 자에게 인사특혜를 주는 사례가 있어 이에 대한 견제가 필요하다.

셋째, 일반적으로 부단체장은 행정의 전문가인데 상당수 단체장은 그 행정능력을 충분하게 활용하지 못하고 있어 문제이다.

이처럼 만일 단체장이 소속 지방자치단체의 공무원에 대하여 독선적으로 인사권을 행사하여 승진, 전보, 보직, 포상 등이 비합리적으로 행사될 경우, 업무에 성실한 소속 공무원들의 사기를 저하시키고 이는 업무의 성과 저하로 연결된다는 점에서 단체장의 인사권을 최소한 합리적으로 견제할 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

이를 위하여 일부 단체장이 지방자치단체 공무원을 사병화 하려는 기도를 사전에 예방하고, 행정전문가인 부단체장이 단체장을 도와 행정성과를 제고하기 위해서는 부단체장 임용시 지방의회의 관여를 통하여 단체장을 통제하게 한다. 다음으로 단체장의 독단적 인사를 가능하게 하는 인사위원회 제도를 개선하여 단체장의 인사권이 원칙에 따라 이루어 질 수 있는 제도가 요구되고 있다.

본 연구에서는 단체장에 대한 부당한 인사권 행사를 예방하고 합리적으로 행사되게 하기 위한 대안을 제시하고자 한다. 행정관리전문가에 상응하는 업무상의 권한과 책임을 부여하고, 단체장 궐위 시 단체장을 대리하게 되어 있는 위상을 고려하여 부단체장은 의회의 동의를 받아 단체장이 임명하도록 한다. 다음으로 지방인사위원회는 독립성과 전문성, 투명성을 강화

하고 객관적인 원칙과 기준에 따라 합리적으로 인사를 할 수 있는 제도적 장치로 개선하기 위한 대안을 제안하였다.

나. 개선방안

1) 지방의회에 부단체장임명동의권을 부여

단체장의 인사권에 대한 지방의회의 통제를 위해서는 단체장의 인사권 중 부단체장에 대하여 지방의회에 임명동의권을 부여한다.

부단체장이 지방의회에 의하여 부단체장으로 임명동의를 받게 될 경우, 단체장결위시 단체장으로서의 권한을 행사할 수 있는 민주적 정당성을 확보하게 되고, 담당 업무를 단체장과 명확하게 분담하여 업무를 추진할 의무가 발생하며, 업무에 대해서는 단체장과 의회에 대한 의무와 책임이 추가된다. 따라서 단체장과 부단체장의 각 업무영역별 권한과 책임은 조례 또는 규칙으로 정하여 시행하고 그 성과에 대하여 각각 평가받는 체제로 가는 것이 이 제도가 예상하는 기대효과이다.

단체장과 부단체장의 업무분장은 집행기관 내부의 일이므로 규칙으로 정하는 것이 타당할 것이다. 단체장은 인사, 재정, 행정 등 지방행정전반에 대하여 자신의 권한과 책임으로 할 사항, 부단체장의 권한과 책임으로 처리하게 할 전결사항을 명확하게 정한다. 지방의회는 단체장과 부단체장의 업무분장과 전결처리 규정을 규칙으로 정하여 시행하도록 조례로써 의무화한다.

2) 지방인사위원회의 위원의 인적 구성비 개선

지방자치단체마다 구성되어 있는 인사위원회는 승진임용의 사전심의, 공무원 징계의결 등 매우 중요한 기능을 수행하고 있다. 그러나 지금까지 지

방인사위원회는 단체장의 영향력 하에 있는 부단체장이 위원장을 맡고 있고, 위원회 위원은 해당 지방자치단체의 공무원이 과반수 이상으로 구성되어 있어서 단체장의 의도대로 인사가 될 수밖에 없는 시스템이다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 본 연구에서는 인사위원회 구성을 개선하여 인사에 대한 단체장의 부당한 영향력을 최소화하고 합리적인 결정을 할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

첫째, 지방공무원 인사위원회 운영의 단체장의 영향력을 합리적으로 조정하고 결정의 객관성을 제고하기 위하여 위원은 전문가를 중심으로 위촉한다. 위원은 시군구의 경우, 단체장 추천 1/3, 지방의회 추천 1/3, 시도인사위원회 추천 1/3(광역자치단체의 경우 중앙인사위원회 추천) 등의 비율로 구성하되, 해당 지방자치단체의 공무원은 부단체장을 포함하여 1/3을 초과할 수 없도록 한다. 위원장은 인사위원회에서 민간인 위원 중 호선한다. 본 대안은 지방의회, 단체장, 상급인사위원회가 추천한 3자 견제체제 구축을 기본으로 하고 있다. 즉 중앙인사위원회위원장은 국가를 대표하여 추천한 시도인사위원회 위원을 통하여 시도인사위원회 인사의 공정성을 감시·견제하고, 시도지사 및 시도의회 추천 위원은 각 기관을 대표하여 시도인사위원회가 공정한 인사를 실시하도록 상호 견제하는 구도이다. 시군구인사위원회도 같은 원리로 3자 견제체제로 구성한다.

이처럼 시도인사위원회 또는 중앙인사위원회 추천자를 인사위원으로 위촉하게 한 것이 반자치적이라고 비판받을 수 있다. 그러나 이는 해당 지방자치단체의 인사를 함에 있어서 광역적, 국가적 시각을 해당 지방자치단체의 인사에서도 고려할 수 있도록 배려한 것이다. 물론 필요시에는 시도, 국가간 인사교류도 논의될 수 있다는 점에서 의미가 있을 것으로 예상된다. 이 안대로 실시한다고 하더라도 지방인사위원회에는 단체장 및 지방의회 추

천 위원이 2/3나 되기 때문에 해당 단체장과 의회의 의견이 충분히 반영될 수 있는 구도이므로 시도인사위원회 또는 중앙인사위원회가 추천한 위원이 들어간다고 하더라도 결정적인 영향력을 행사할 수 없을 것이다. 오히려 이 제도는 지금까지의 인사위원회와는 달리 폐쇄적이고 제한된 인사관리 제도를 획기적으로 외연을 생산적으로 확대함으로써 공무원의 입장에서는 위원회의 비합리적 결정을 최소화하고 단체장의 부당한 인사에 대한 견제기능도 수행할 수 있는 제도라는 점에서 의미를 가진 제도라 할 수 있다.

둘째, 인사위원회 의결에 대하여 단체장의 이의가 있을 때에는 재의요구권을 부여하되, 인사위원회의 재의결로 확정할 수 있도록 하여 단체장으로부터 운영의 독립성을 부여하도록 한다.

제4절 주민통제방안

1. 주민소송제도의 도입

가. 당위성

단체장의 위법·부당한 행정작용에 대한 행정책임의 확보는 지방자치단체의 내부에서 자주적으로 해결하는 것이 바람직하다. 특히 단체장의 위법부당한 행정에 대하여 국가에 의한 외부통제와 지방의회 등에 의한 내부통제제도가 본래의 기능을 발휘한다면 주민에 의한 통제는 의미가 없을 지도 모른다.

그러나 단체장에 대한 통제제도가 입법화되어 있어도 실효성을 발휘하지 못하는 실정이고, 주민통제제도로 도입된 주민감사청구제가 단체장에 대한

통제장치로서 의미있는 제도이기는 하나 아직도 활성화되어 있지 않고 있어 주민감사청구제의 실효성을 제고할 수 있는 제도적 장치로서 주민소송제의 도입을 제안한다.

주민소송제도를 도입하려는 취지는 이 제도가 주민자치의 원칙을 제도적으로 구체화한 것으로 단체장 또는 공무원이 법령에 위반하여 또는 사적 목적으로 직위를 남용하여 지방자치단체의公款 또는 재산을 사용, 관리, 처분하는 경우, 실질적 피해자인 주민에게 직접참여의 한 수단으로 교정권제도를 법정하고 그 방지 또는 시정을 법원에 청구할 수 있는 권능을 부여하여 지방자치단체의 부패를 방지하고 재무회계의 공공의 이익을 보호함에 있다.

따라서 주민의 입장에서는 주민감사청구제 외에 단체장의 위법부당행위를 교정할 수 있는 다른 실효성있는 통제수단이 요구되고 있다. 이러한 의미에서 주민소송은 특별소송절차(extraordinary procedural) 또는 다른 통제수단의 보충물(supplement)이라고 할 수 있다. 그 이유는 만일 다른 통제수단이 유효하게 기능하게 되면 그만큼 주민소송의 제기가능성은 감소하게 될 것이기 때문이다.¹⁵¹⁾

주민소송제도는 우리나라의 법제에서도 결코 낯선 제도가 아니다. 구지방자치법은 단체장의 위법한 명령이나 처분 등에 대한 소청과 소청에 대한 결정에 이의가 있는 때 대법원에의 제소를 인정하고 있었다(구지방자치법 제153조 이하 참고).

그러나 지방자치의 부활과 함께 소청과 주민소송제도가 폐지되어 주민의 입장에서 지방행정의 적법성을 자기의 이익과 관계없이 다룰 수 있는 기회가 봉쇄되었는데, 입법자는 주민감사청구제도를 도입하는 과정에서 구지방자치법상 주민소송제도를 재도입하여야 할 필요가 있다.¹⁵²⁾

151) 김명연, 전거서, 1999, p. 98~99.

1) 주민소송제 입법시 주요 고려사항

주민소송제는 지방재정의 최종부담자인 주민이 단체장 또는 공무원의 재무회계상 위법·부당한 행위를 예방하고 시정하기 위하여 제소하는 것으로서 강력하고 효과적인 수단으로 평가되고 있다. 이와 같은 주민소송은 구지방자치법 제153조 및 제154조의 규정과 외국의 입법례를 참고하여 제도화되어야 할 것이다. 외국의 입법례를 참고함에는 법제도나 법문화의 차이도 동시에 고려되어야 한다.

이하에서는 앞에서 제시한 입법화의 기본방침에 입각하여 주민소송에 관한 법률을 제정함에 있어 주민소송 독자의 법리가 적용되어야 할 중요사항에 대한 입법내용을 제시하였다. 중심적 내용은 당사자에 관한 사항, 주민소송의 대상, 소송절차에 관한 것으로 주민감사청구전치주의, 소송참가, 별소의 금지 등 주민소송의 소송형식, 소송비용 등에 관한 것이 있다.

2) 주민소송 대상범위 확대에 따른 사전 제도 정비 필요성 확대

주민소송은 주민의 지위에서 재무회계행위를 대상으로 하여 주민 자신의 권리와 관계없이 공익의 확보를 위하여 제기하는 객관소송이기 때문에 재무회계제도와 관련한 법령이 위법성의 판단기준이 된다. 그럼에도 재무회계제도에 관한 법령은 이와 같은 주민소송을 상정하여 규정되어 있지 않기 때문에 주민소송제도가 도입되는 경우 재무회계제도와 관련한 법령의 해석에 큰 혼란을 야기할 수 있다. 따라서 주민소송제를 도입할 경우, 재무회계관련 법령이 사법심사기준으로 작용할 수 있도록 동시에 정비되어야 할 필요가 있다.¹⁵³⁾

152) 상계서, p. 86.

153) 상계서, p.100

우리나라의 구(舊)지방자치법에서는 『지방자치단체의 조례나 지방자치단체의 명령이나 처분이 헌법이나 법률에 위반된다고 인정될 때』라고 규정하여 주민소송 대상에 관해 열거주의를 취하지 않고 개괄주의를 취하고 있었다.

그런데 외국의 입법례를 통해서 알 수 있는 것은 주민소송의 대상이 전형적인 재무회계행정에서 행정일반의 위법성에까지 확대되는 것이 일반적 경향이며, 이는 주민소송의 행정감시와 통제 및 주민참여의 측면에서 볼 때 긍정적으로 평가할 수 있을 것으로 생각된다.

나. 도입방안

1) 지방자치법에 규정하는 방안

주민소송제도를 도입하는 경우 입법형식으로는 우선 현행 지방자치법을 개정하여 주민소송제도를 규정하는 방안을 생각할 수 있다.¹⁵⁴⁾ 주민소송을 다른 직접참여제도와 함께 지방자치법에 규정하는 경우 주민의 권리로서의 성격을 명확히 하고 지방자치법의 지방자치에 관한 장전으로서 일반법의 기능을 제고하는 장점이 있을 것으로 생각한다.

2) 『지방자치단체주민소송법』을 제정하는 방안

주민소송은 그 특수성으로 인하여 일반행정소송·민사소송의 절차나 이론을 그대로 적용하는 것에는 무리가 있으며 주민소송 독자의 완결적인 소송이 되도록 입법화할 필요가 있다. 이러한 경우 『지방자치단체주민소송법』과 같은 주민소송에 관한 실제법적·절차법적으로 자기완결적인 주민소송

154) 이재삼, 『주민소송에 관한 연구: 일본 주민소송을 중심으로』, 단국대 박사학위논문, 1992, p.193.

에 관한 별도의 법을 제정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.¹⁵⁵⁾

주민소송의 기대효과로는 국가나 지방자치단체가 내부 공무원들을 동원해 감사나 수사를 벌여 실패할 경우 예산만 낭비하게 되지만, 주민소송의 경우 무료로 정보를 얻을 수 있다. 만일 승소할 경우, 경제적 이익의 일정 비율을 보상금으로 지급할 뿐이므로 정부는 적은 비용으로 최대의 효과를 거둘 수 있다.

주민소송제도를 통하여 단체장에 대한 실효성있는 재정통제제도를 마련할 수 있다.

2. 주민소환제도의 도입

가. 당위성

지금까지는 지방자치제도가 시행 초이기 때문에 단체장에 대한 불신임제도 등은 행정의 안정성을 해치고 정치적으로 이용될 가능성이 크다는 점에서 도입을 미루어 온 바 있다.

우리나라에서 단체장에 대한 불신임제도의 변천사를 살펴보면, 당초 지방자치법은 제21조에서 지방의회는 당해 자치단체의 장을 불신임할 수 있도록 되어 있었는데, 이러한 불신임의결은『재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성』이라는 정족수가 요구되었다. 그러나 2차 지방자치법 개정(1956.2.13)에 의하여 시·읍·면장의 직선제가 채택됨으로써 시·읍·면 의회는 불신임 결의권이 폐지되었다. 지방자치법 제4차 개정

155) 이경옥, 『일본 주민소송에 관한 연구』, 전북대학교 박사학위논문, 1998, p.210.

(1958.12.26)에 의하여 시·읍·면장이 임명제로 됨에 따라 다시 불신임 제도가 부활되었다. 그러나 이러한 주민소환제가 당리당락적으로 이용되거나 내부갈등 초래용으로 이용되는 등 혼란을 야기함에 따라 지방정치가 불신임제도를 폐지하였고, 1988년 전문개정 시 도입되지 않은 상태로 오늘에 이르고 있다. 이는 주민소환제도가 도입되면, 지방자치단체마다 주민소환이 추진될 것이고 이렇게 되면, 지방행정이 혼란스러워져서 지방자치제도에 대한 불신이 높아질 것을 우려한 때문이라 분석된다.

반면, 이를 긍정적으로 분석한다면, 현재와 같이 단체장이 형사사건으로 입건되는 비율이 높은 실정에서는 주민의 입장에서 주민소환제가 제도로 도입되어 있으면, 단체장이 이를 의식하여 본연의 업무에 충실하게 하는 예방적 역할도 할 수 있다고 볼 수도 있다.

이러한 점에서 단체장이 비리에 연루되거나 부당한 행정행위를 하였을 경우, 또는 자치단체 직원의 부패에 대한 간접적인 책임이나 감독권 소홀에 대한 책임을 면할 수 없는 경우, 이에 대하여 법적 책임뿐만 아니라 정치적인 책임을 지을 수 있는 제도가 미비되어 있어 지방정치가 불신임제도의 도입은 불가피한 실정이다. 한국지방행정연구원의 조사에 의하면, 퇴임공무원 83.1%, 지방의원 78%, 단체장 47.5%가 주민소환제 도입에 동의하였는데 단체장이 가장 낮게 응답하였지만, 단체장의 상당수가 이에 동의하고 있다는 점에서 이 제도 도입에 대한 사회적 합의에 도달하였음을 뒷받침해 준다고 있다.¹⁵⁶⁾ 이는 주민소환제가 단체장의 행정책임확보와 지방자치단체의 책임행정의 실현을 위하여 각 응답집단 간에 제도도입의 필요성을 인정한 것으로 해석된다.

단체장이 주민의 신뢰에 반한다고 생각되어질 때 임기 종료 전에 주민이

156) 김성호외, 전거서, 2000, pp.161-162.

직접 해직을 요구하는 주민소환제는, 단체장의 행정책임을 요구하는 가장 강력한 주민의 통제수단 중 하나이다. 또한 단체장에게 주는 심리적인 효과도 크기 때문에 위법부당한 행정행위 또는 부패 방지에방책으로서도 의미가 높다. 특히 주민소환제는 단체장의 부패와 무능이 해직청구의 주요 사유가 되므로 단체장의 공직윤리 준수와 공무수행의 개선을 기대할 수 있으며, 단체장에 대한 주민통제를 가장 실질적으로 보장하는 제도라는 점에서 공공문제에 대한 시민의식을 제고시키는 기능을 할 수도 있다. 이러한 점을 고려하여 독일 또는 일본의 지방자치단체에서는 주민소환제도를 도입한 지방자치단체가 많이 있으므로 우리나라에서도 단체장에 대한 주민통제 제도로써 주민소환제를 도입하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 있다,

나. 입법방안

주민소환제는 운영여하에 따라 긍정적으로 기능할 수도 있고 부정적으로 기능할 수도 있다. 이 제도의 도입으로 인하여 기관구성의 안정성이 저해되거나 당리당락에 의하여 이용되는 것을 방지하기 위하여 관련규정의 엄격성 등 적절한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 그 이유는 주민소환제는 단체장에 대한 해직의 가능성이 존재함으로써 단체장을 지나치게 위축시키는 결과를 가져와 창의적인 적극적인 행정을 약화시킬 수 있으며, 당리당락에 의해 남용될 경우 즉, 근소한 차이로 선거에 패한 정당이 이를 만회할 수 있는 수단으로써 주민소환제도를 이용하고자 하는 의도가 있을 수 있기 때문에 이를 규제할 수 있는 장치를 마련하여야 한다. 또한 주민투표로 결정되는 단체장의 해임은 통상 투표참여율의 저조로 주민소환의 결정이 주민대표성을 확보할 수 있는 적정한 수준에 대하여 문제가 제기될 수 있기 때문에 이에 대한 고려가 주민소환제 도입 시 신중하게 검토되어야 할 것이다.

주민소환제는 주민투표를 통하여 결정하되, 주민투표의 대상에 이를 포함시키며, 구체적인 사항은 조례로 정하게 한다. 다만 주민투표의 결정사항이 단체장의 해직인 만큼 그 주요내용과 절차는 다음과 같이 규정의 엄격성을 부여토록 한다.

① 주민투표의 대상에 지방의원 및 단체장의 해직청구 사항을 포함하되, 그 요건을 일반적인 정책적 주민투표결정요건 보다 강화하여 규정한다. 예컨대, 지방의회는 재적의원 과반수 이상의 발의와 2/3 이상의 찬성을 얻어 주민투표를 거쳐 지방의원 또는 단체장을 해임할 수 있도록 하는 방안을 검토한다.

해직청원을 위한 주민 수에 있어서는 주민 일정수의 서명(예: 20세 이상 주민 총수의 1/6이상 또는 직전 단체장선거 투표수의 25%)으로 주민소환요건을 충족시킨 경우에만 주민투표일자를 결정한다.¹⁵⁷⁾

② 주민소환절차로서 주민은 지방의원이나 단체장이 해직되어야 할 이유를 기입한 청원서를 지역 선거관리위원회에 제출한다.

③ 해직사유는 지방의원이나 단체장의 당선 후 정책 또는 행위가 주민의 복리에 반하는 중대한 결과를 초래 된 경우, 또는 단체장 등의 자질, 윤리의식의 결여 등을 포함한다. 구체적으로는 지방의원 또는 단체장이 위법 부당한 행정행위를 하였거나 경영수익사업의 실패로 인하여 지방자치단체와 주민에게 심대한 손실을 입혔을 때, 부당하게 인사권을 남용하였을 때, 예산을 방만하게 운영하여 낭비를 초래하였을 때 등으로 규정할 수 있다.

④ 지방의원 또는 단체장에 대한 지방의회의 불신임의결의 효력은 제1안으로서 불신임의결로써 면직처분의 효력을 부과하는 방안 또는 제2안으로

157) 미국의 경우, 공직자에 대한 해직청구의 주민서명 요건은 자치단체마다 상이하여 5%~50%까지 다양하나 보통 전체유권자의 25% 서명을 요구하는 자치단체가 많다. 일본의 경우는 전체 유권자의 1/3이상을 요구하고 있다.

서 지방의회가 지방의원 또는 단체장을 불신임한 경우, 주민투표로 이를 확정하는 방안을 검토한다.

최저투표율(예: 20세 이상 주민 총수의 50% 또는 직전 단체장선거 투표율의 4/5이상 등)을 규정하여 주민소환 결정의 주민대표성을 확보하도록 한다.

⑤ 대상 공무원의 해직청원 내용에 대한 공식적인 입장표명 절차를 두도록 한다.

⑥ 주민소환제도 도입에 따른 문제점을 최소화하기 위한 방안으로써 공직자의 일정 임기기간(예: 취임 후 1년 이내, 임기만료 전 1년 등) 동안은 주민소환을 할 수 없도록 하여 잦은 지방의원 또는 단체장 해임에 따른 혼란을 방지토록 하여야 한다.

제6장 결 론

단체장의 민선 이후, 단체장의 재량권이 확대되고 자원관리량의 증대에 따라서 책임있고 적법한 정책의 집행이 중요한 핵심과제로 떠오르고 있다. 그러므로 단체장의 권한에 따른 법적 책임을 지우기 위한 통제제도의 도입은 불가피하다. 단체장에 대하여 행정책임을 확보하기 위한 행정통제제도를 도입할 때에는 비례의 원칙에 따라 단체장의 자율권과 책임성을 최대한 보장하면서 지방자치권을 침해하지 않을 수 있는 최소한도의 통제수단을 제도화하여야 할 것이다.

본 연구는 단체장에 의한 과행적인 지방행정을 미연에 방지하고, 합법적이며 합목적적인 타당한 행정을 구현할 수 있는 책임행정 수행체계를 구축함으로써 주민의 신뢰를 회복하고 지방행정에 관한 단체장의 책임성을 확보하기 위한 정책적 대안을 제시하였다.

이를 위하여 본 연구의 초점은 단체장의 위법 부당한 행정권한행사를 효율적으로 견제하기 위해서는 외부통제, 내부통제, 주민통제가 각각의 특징이 있기 때문에 각각의 제도적 장점을 최대한 살려서 제도도입의 취지를 발휘할 수 있도록 상호 보완적인 체계를 갖추어 실효성있는 행정통제가 되게 하는 체계를 구축하는데 있다.

본 연구에서 제시한 바처럼 제2장에서는 법적인 단체장의 권한과 단체장의 행정책임의 의의와 필요성에 대한 선행연구와 이론을 검토하고, 단체장의 법적 권한에 대한 행정책임을 확보하기 위한 연구는 기존연구에 의하여 외부통제, 내부통제, 주민통제로 나누어 고찰할 수 있음을 확인하였다. 이어서 단체장의 법적 지위와 권한에 대한 현행 법제상의 통제수단을 고찰하였다.

제3장에서는 본 연구의 연구분석틀에 의하여 단체장에 대한 행정통제 운영실태를 내부적통제, 외부적통제, 주민통제로 나누어 고찰하였다. 외부통제로서의 국회의 국정감사와 감사원 감사, 행정자치부의 감사가 지금까지 어떻게 운영되었고 그 성과는 어떠하였는지에 대한 분석을 시도하였다. 국가기관에 의한 감사는 감사원의 회계감사와 행정자치부의 직무감찰을 제외하면 상당히 많은 감사가 중복되고 유사한 감사결과를 산출하고 있어서 낭비적 요인이 많았음이 분석되었다. 내부통제로서의 단체장인사권, 재정운영권에 대한 통제, 지방의회에 의한 통제의 경우, 제도적 한계로 인하여 본연의 기능을 충실하게 수행하지 못하고 있었다. 특히 현재 도입되어 운영중인 단체장에 대한 행정책임확보를 위한 외부, 내부, 주민통제의 법제와 운영상의 괴리를 분석하고 이에 대한 개선과제를 통하여 대안을 도출하고자 하였다.

제4장에서는 주요국에서의 단체장 행정책임확보 운영사례를 독일과 일본의 단체장 통제에 관한 입법사례와 통제절차 등을 통하여 우리나라에 적용 가능한 단체장의 통제수단을 구상하고 이에 대하여 외부, 내부, 주민통제차원에서 제도적 시사점이 제시되었다. 특히 독일의 단체장에 대한 행정책임 확보제도 중에서 강제적인 단체장임기 조기종료제도, 수입관의 임명제도, 단체장의 해임제도, 재정(財政) 동결, 단체장의 개선(改選) 명령 등을 통하여 행정책임을 확보하려는 방향 및 그 경향 등이 우리에게 던져 주는 시사점이 클 것으로 예상된다.

제5장에서는 단체장의 책임행정 수행체계의 구축대안을 제안하였다. 외부적 통제방안으로서는 국가감사기관이 핵심역량에 집중하도록 하고, 단체장에 대한 징계제도를 도입하며, 상시감사를 할 수 있도록 감사방식 개선안을 제안하였다. 내부통제방안으로서는 지방의회의 단체장 견제방안으로서 기관위임사무에 대한 의회의 관여를 확대하고, 의회에 감사관을 두며, 단체

장의 일부 인사권에 대한 동의권을 의회에 부여하였다. 주민통제방안으로서 는 주민소송제도의 도입, 주민소환제도의 도입을 제안하였다.

이상과 같이 단체장의 행정책임 확보를 위한 기존제도의 문제점을 보완 하고 새롭게 제안된 외부통제, 내부통제, 주민통제 제도와 관련된 대안들이 도입될 경우, 단체장에 대하여 시스템으로 통제를 하게 되기 때문에 위법부 당한 행정행위를 할 경우, 반드시 치명적인 결과를 초래할 수 있을 것이라는 인식을 갖게 될 것이다. 또한 행정의 외부, 내부, 주민통제는 상호 그 특 성에 따라 단체장에 대한 통제 기능을 수행하게 될 것이고 상호 보완적으로 기능할 수 있어 제도도입의 효과가 실질적으로 나타나게 될 것으로 예상된다. 이처럼 실효성 있는 단체장 행정책임 확보체계는 단체장으로 하여금 본 연의 업무에 전념하는 결과를 초래하는데 기여할 수 있어야 한다는 점에 착 안하여 구상한 것이다.

본 연구의 한계는 지방자치단체의 재정책임을 확보하기 위하여 인센티브 제도, 재정제도 등에 대한 정책적 대안들이 있는데 연구자의 능력이 미진하 여 이에 대하여는 충분한 검토가 부족하였으므로 관련 부문의 전공자에 의 하여 다음 기회에 심도있는 연구가 이루어질 것을 기대하고자 한다.

【참고문헌】

- 감사원, 『감사연보』, 2002, 감사원.
- 감사원, 『감사50년사』, 1998, 감사원.
- 감사원, 『감사연보』, 2001, 감사원.
- 강대령, 『주민소송의 부활』, 호남대학교, 박사학위논문, 2001.
- 강동식, “주민투표에 관한 고찰”, 『법과정책』, 제주대학교 법과 정책연구소.
- 강희경, 『지역사회 권력자의 연줄망 구조와 특성』, 1996.
- 구인모, “지방자치단체 자체감사에 대하여”, 『연구논단』, 제21호, 2001.9.
- 권수철, “지방자치법제의 개선방안연구”, 『법제』, 제390호, 1992.10.
- 권오돈, 『성과행정의 이해와 실제』, 법우사, 2001.
- 김거태, 『공공부문 감사제의 발전방안에 관한 연구 -지방기초자치단체 감사제를 중심으로-』, 단국대학교 정책경영대학원, 박사학위논문, 2000.
- 김명연, 『주민직접참여의 활성화를 위한 법제정비방향』, 한국법제연구원 연구보고서, 1999.
- 김병준, “기획특집 : 새정부 출범과 경찰의 과제, 경찰자치제도와 경찰위원회의 발전방향”, 『경찰저널』, 2003.
- 김석태, “행정행태의 행태모형적 접근”, 『한국행정학보』, 제25권 제3호, 1991.
- 김성호, 『지방자치단체 감사실효성 확보방안』, 한국지방행정연구원, 2002.
- 김성호외, 『지방정치의 부패구조 개혁방안』, 연구보고서 제329권, 한국지방행정연구원, 2000.
- 김영기, “한국적 주민소환제 모형의 탐색”, 한국행정학회, 2002.
- 김윤곤, 『지방정부의 책임성 확보 방안에 관한 연구』, 연세대 행정대학원 석사논문, 2001.

- 김준영, 「국회 결산기능의 강화방안」, 한국재정학회 연구보고서, 2001.
- 김택, 한형서, 신형기, 「지방행정론」, 한국학술정보, 2002.
- 노승대, “감사중복 방지 및 감사성과 확보방안-미국 단일감사법 중심-”, 「감사」, 7월호, 1995.
- 류호상, “지방행정에 있어 주민참여활성화를 위한 주민투표제도의 도입방안 연구”, 한국행정학회 발표자료, 2001.
- 문수현, 「지방정부에 대한 중앙정부의 행정통제에 관한 연구」, 건국대 대학원, 석사논문, 1997.
- 박경효, “민선단체장 등장 이후의 감사활동 및 실적의 변화(서울시 사례연구), 3. 종합적 논의-자체감사의 개선방안”, 서울시립대학교 법률행정연구소, 「법률행정논집」, 제7권 제1호, 1999.
- 박동서, 안해균 공저, 「행정통제론」, 한국방송통신대학교 출판부, 1993.
- 박영도, 「입법이론연구(6)-자치입법의 이론과 실제」, 한국법제연구원, 1998.
- 박재완, “공공부문 생산성의 공공감사의 합리화 방안”, 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구(III)」, 한국조세연구원, 1997.
- 박정용, 「한국 지방자치단체에 대한 중앙통제에 관한 연구 : 행정내부적 통제를 중심으로」, 원광대 대학원 석사논문, 1993.
- 반부패특별위원회, “부패방지를 위한 지방인사, 감사제도 개선방안”, 제7차 부패방지대토론회, 2000.
- 백종인, “일본의 지방자치법상 주민자치실현을 위한 제도의 실증적 고찰과 구조적 상관관계”, 「공법연구」, 제27권 제2호, 1999.
- 부정방지대책위원회, 「공직자비리의 처벌실태 및 방지대책」, 보고서 제28집, 1998.
- 부정방지대책위원회, “자체감사활성화 방안”, 감사원보고서, 1993.10, 2001.

- 서원우, “지방의회의 기능과 역할”, 『고시행정』, 1991.5.
- 성경룡, 『지방자치와 지역발전』, 민음사, 1997.
- 시민단체(국감모니터단)의 2001연도 국감총평, 국정감사NGO 모니터단 자료,
- 유재원, 『지방자치의 정착을 위한 주민참여의 제도화 방안- 자생조직적 주민참여방식의 모색 -』, 한국행정연구원, 1995.
- 유함근, “民選自治의 危機, 어떻게 해결할 것인가?”, 한양대 지방자치정책 세미나, 2001.
- 윤성식, “국가경쟁력 제고를 위한 예산·회계제도 혁신”, 한국행정학회, 추계학술대회, 2002.
- 이경옥, 『일본 주민소송에 관한 연구』, 전북대학교 박사학위논문, 1998.
- 이기우, “지방자치단체에 대한 국가의 감독방안”, 한국지방행정연구원, 1990
- 이병택, “민선기초자치단체장의 인사행정통제에 관한 연구: 지방자치 실시 전·후의 인사행정통제 비교를 중심으로”, 한국행정학회, 동계학술대회, 새천년의 행정학패러다임, 2002.
- 이상협, “자치행정의 책임성 강화를 위한 지방인사행정 개혁방안”, 한국지방자치의 발전과 지방행정개혁 정책토론회, 2000.
- 이승중, “행정통제-결론, 관료제의 반성과 대안”, 추계학술대회세미나, 2000.
- 이승중, “지방자치법 개정안에 대한 논평”, 『자치칼럼』, 2001.
- 이원우, “시민과 NGO에 의한 행정통제 강화와 행정소송-항고소송의 원고 적격 문제를 중심으로-”, 한국행정학회 동계학술대회, 2002.
- 이재원, “지방정부의 재정자주권에 대한 진단과 과제”, 시민행동 강의원고, 2000.5.
- 장병구, 『지방자치행정론』, 형설출판사, 2000.

- 전국시도의회의장협의회, 『대정부건의사항처리현황』, 2002.1.
- 전원배, “의회형 읍부즈만의 도입필요성”, 『입법조사연구』, 1999.
- 조익순, “한미일 정부회계 및 감사제도의 문화적 조명”, 박영사, 1996.
- 국회, 『주민투표법안 검토보고서』, 제안이유, 1996.12.
- 천병태, 『지방자치법』, 삼영사, 1996.
- 최용만, 『일본의 자치체 개혁』, 서울 : 나남, 1998.
- 최유성, 『지방자치단체에 대한 감사제도 개선방안』, 한국행정연구원, 1998.
- 최창수, 『평가기본법에 의한 지방자치단체평가모형-합동평가모형의 정립을 중심으로-』, 한국지방행정연구원, 2001.
- 최창호, “민선자치단체장에 대한 통제”, 『자치공론』 제2권 제6호, 1996.
- 하승수, “주민소송, 주민소환, 주민투표 제도의 도입방안과 운동전략”, 시
민자치정책센터, 2001.
- 한국지방행정연구원, 『지방자치제도개선워크샵토론 결과보고서』, 2000.12.
- 행정자치부, “시책자료-지방자치법 개정안 추진내용(요약)”, 지방자치법
개정안 추진내용 요약본, 2000.
- 홍정선, “지방자치단체에 대한 국가의 감독-한국과 독일의 지방자치법의
비교를 중심으로-”, 『법제연구』, 통권 제21호, 2001.
- 홍정선, 『지방자치법』, 법영사, 2002.
- http://biho.taegu.ac.kr/%7Eepa_dep/data/admin/basic24.htm, 제
6편 行政統制와 行政改革
- <http://www.centerworld.com/acad/prof/gyhcyberlec/21.htm>, 광영
한, 새행정학
- <http://www.cleankorea.net/>, 공무원윤리강령.
- <http://www.grassroot.or.kr/jaroy/chamyousohok-haha.htm>.
- www.kansa.metro.jp/EJBOH30.htm.

<http://www2.yonhapnews.co.kr/news/20030115/030000000020030115091704K7.html> 연합뉴스

<http://council.kangbuk.seoul.kr/Fmenu2html/bmenu2-6.htm#b2-6-top>.

http://www.gwangjucitycouncil.gyeonggi.kr/kj_html/data/data1_2_05.htm.

내외경제, 2002년 08월 29일자

대한매일 2000년 10월 12일자.

대한매일, 2002년 3월 15일자

대한민국 국회, 의안정보시스템, <http://search.assembly.go.kr/bill/>

디지털법보. 2002. 9. 18자, 672호.

매일경제 2003년 02월 26일자

매일경제, 2001년 2월 5일자

문화일보, 2003년 1월 15일자.

중동단상, <http://puchonnews.co.kr/think/think308.htm>.

서울경제신문, 2002년 08월 30일자.

<http://www.grassroot.or.kr/newsletter/junbi-33/kisa.htm>, 제33호

여의도 단상, 제113호, <http://column.daum.net/parkjhjs/>.

연기영칼럼, <http://www.pubpo.com/news/672/sub1/672a05.htm>.

연합뉴스 2003년 01월 03일자

연합뉴스, 2003년 03월 28일자

월간 경찰저널, <http://www.police.ne.kr/police-html/no30-2.htm>.

인터넷한겨레, 2000년 11월 14일자

일요시사, 제258호, 2000.12,

http://ns.ilyosisa.co.kr/SUNDAY/SUN_0258/0002/0203.shtml,

자치현장 문제사례, 2003년 1월 10일.

<http://www.jachi.co.kr/local/0301.html>.

조선일보, 1996년 12월 7일자

조선일보, 2002년 06월 11일자.

주간 한맥뉴스, 2001년 9월 17일자, 서울시청자료

주간조선 1705호, 2002년 5월 30일자.

중앙일보, 2001년 03월07일자

중앙일보, 2002년 5월 10일자 기사

지방자치정보은행, 정책자료, 지방행정연구원

<http://www.krila.re.kr/sub07/body6w.html>.

최근자치동향, 자치정보, 2002년.

<http://www.jachi.co.kr/local/02.html>,

한겨레신문, 1999년 7월 20일자

한겨레신문, 2002년 10월 10일자

한겨레신문, 2002년 7월 24일자

한국일보, 1996년 1월 26일자

한국일보, 2002년 04월 18자

함께하는 시민행동, <http://www.0098.or.kr/about/network.asp>.

兼子仁·磯野彌生(1989), 地方自治法學陽書房.

Alfons Gern, Kommunalrechts(B/W), 8, neubearbeitete Auflage, 2001.

B.Romzek and M. Dubnidk, "Accountability in the Public Sector : Lessons from the Challenger Tragedy", *Public*

- Administration Review*, 1987.
- Cronin, Thomas E., *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1989.
- Dipendra Sinha, "Government Expenditure and Economic Growth in Malaysia", *Journal of Economic Development*, Volume 23, Number 2, December, 1998.
- Hegele/Evert, *Kommunalrecht im Freistaat Sachsen*, S.199, 1997.
- Josef Isensee · Paul Kirchof, *HandBuch des Staatsrechts*, Bd. II, Heidelberg, 1978.
- Landesbeamtengesetz(LBG) in der Fassung vom 19. März 1996, (GBI S.286), geand, druch Art, 1 HaushaltsbergleitG v. 21, 10, 1996 (GBI S.649).
- Landesdisziplinarordnung(LDO) in der Fassung vom 25. April 1991, (GBI S.227), geand, druch Art, 10 G vom, 19, November 1991, (GBI S.681) ; druch Art, 5 RBerG vom 7. Februar 1994 (GBI S.73); druch Art 18 RBerG vom 18, Dezember 1995 (GBI. 1996 S.29).
- Niskanen, W.A., *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine/Atherton, 1971.
- Piaget, J., *The Moral Judgment of the Child*. London: Routledge & Kegan Paul, 1932.
- Robert Presthus, *Public Administration*, 6th ed, New York: Ronald Press, 1975.

Schwarting, Der Kommunale Haushalt, Berlin, S. 97, 1993.

The Institute of Internal Auditors, Inc, 1973.

Thomas M. Guterbock, Machine Politics in Transition, 1980.

【Abstract】

A Study on the Accountability of Mayors in Korea

Administrative control over the chief executive, mayors and governors, of local governments should be a minimum instrument that does not to infringe the local government's autonomy. It should ensure the autonomy and responsibility of the local government leaders according to the principle of proportion. After the first local election for chief executives of local governments in 1995, how to guarantee the elected mayors' management power became the main issue with the increase of their autonomy in the local government system.

The first purpose of this study is to suggest some alternative policies necessary to prevent the crippled operation of local administration caused by the discretionary power of elected mayors and to ensure the trust of local residents by making the elected leaders of the local government realize proper local policies.

Second, this study focuses on providing suggestions for establishing the minimum rational counter-balanced system against elected mayors who are, with illegal discretionary power, susceptible to exercise improper management of local

administration.

In Chapter 2, this study thoroughly examines precedent studies and theories on the legal authorities of local government chief executives, adding to the meaning and necessity of the administration responsibilities possessed by local government political leaders and considers the reasons for an internal and external control system against them. Because the legal position and authority of the elected mayors in Korea cover not only the autonomous affairs of local administration, but also the delegated affairs from the central government, it is necessary to review the procedure exercised through the discretionary power of elected mayors.

In Chapter 3, this study considers the actual conditions of the administrative control over elected representatives of the local government by dividing it into three control systems: the internal control, the external control and the control by local residents. The external control is the inspection procedure by the National Assembly and the Board of Audit and Inspection and the internal control implies the right of budget management and internal inspection.

Chapter 4 presents some examples of the control system over local government political leaders in foreign countries and embodies the control means of the local government's chief office that can be applied to Korea through examples of the legislation

on the control of the German local government's chief office and the Japanese local government's chief office, and presents an institutional suggestion in the internal, external and residential level. The direction and the inclination to secure administration responsibility through the compulsory early closing system of the mayor's term in office, the appointment system of an appointee, the dismissal system of the mayor, a freeze of finances and the improvement order of the market are expected to be important.

In Chapter 5, this study suggests an alternative to establish a system of responsible administration by the chief executive of the local government. For external control, improvements in ways to inspect the nation, city or province, the legalization of the local government chief executive check system, the estimation system of administration and finance, and budget control were suggested. For internal control, the legalization of the means to check improper administrative measures by the local government chief executive, the introduction of the dismissal request system by superior offices, keeping in check the right of personnel management and the reinforcement plan to check the local government chief executive were suggested. As for residential control, the introduction of the resident lawsuit system, the resident recall and the rationalization of the system of resident's request for inspection were suggested.

In conclusion, the system needs to be improved quickly,

because external, internal and residential control concerning the local governments operate to secure the administrative responsibility of the local government chief executive.

Finally, to actually apply the above suggestions it is recommended to access them from the following three directions. First, the autonomy of the local government chief executive should be ensured. Second, in the aspects of personnel management, decision-making, administration and finance where the chief executive plays an important role, administrative responsibility should be strengthened by securing transparency. Third, the means of internal and external control, and the means of residential control should not overlap and they should be efficient and systematic. Thus the establishment of networks to reinforce the autonomy of the local government chief executive should be considered thoroughly.

지방자치단체장의 행정책임 확보방안

발행일 : 2003년 12월 31일
발행인 : 김 홍 래
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울특별시 서초구 서초동 1552-13
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 한국 행정 DB 센터
Tel. 02)2269-7206
<http://www.admindb.co.kr>
인쇄처 : 현대에드.컴
Tel. 02)2275-8125
E-mail: hprint@empal.com

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-253-0 93350

