

최하 상 군\*

〈 목 차 〉

- I. 서 론
- II. 지방자치단체 자체감사에 관한 이론적 고찰
- III. 지방자치단체 자체감사의 실태분석
- IV. 지방자치단체 자체감사기능의 개선방안
- V. 결 론

참여정부의 지방분권 작업이 가시화되면서 지방자치단체의 기능과 권한은 점차 확대될 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 권한 강화에 상응하는 책임 특히, 지방행정의 능률성과 공정성을 확보하기 위한 제도적 장치에 대한 관심이 증대된다. 그러나 기존의 감사제도는 외부감사의 비중과다, 자체감사의 비효율성 등 다양한 이 지적되어 왔다. 따라서 본 논문은 지방분권의 추진으로 변화되는 환경 하에서 지의 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치로서 자체감사 기능의 강화방안을 모색해보 자체감사기능을 강화하기 위한 요건으로는 전체 감사에서 자체감사가 점유하는 비 권한을 자율적으로 행사할 수 있는 자체감사기구의 법적 지위 및 감사업무를 효과적 할 수 있는 감사요원의 인적 역량 등 세 가지로 파악하였다. 그리고 세 가지 요건에 방안을 각각 모색하고 있다.

□주제어 : 자체감사, 외부감사, 감사기능, 감사요원, 감사기구

\* 밀양대학교 행정학과 강사

## I. 서론

참여정부의 “지방분권특별법”이 제정 및 공포되고, 지방분권에 관한 작업들이 가시화되면서 지방자치단체의 제반기능들에 대한 관심이 집중되고 있다. 이러한 관심은 크게 두 가지 측면에서 비롯되고 있는데, 하나는 지방자치단체의 기능으로 전환될 분야에 관한 것이고, 다른 하나는 해당분야별로 지방자치단체의 수권능력이 있는가에 관한 것이다. 이러한 현상은 지방자치단체에 대한 감사분야도 예외가 아니다.

흔히 지방자치단체에 대한 감사는 지방자치단체의 제반 행정작용의 객관적인 능률성과 공정성을 실현·확보하기 위하여 실시되는 기능으로 간주되고 있다. 따라서 지방행정의 능률성과 공정성을 담보하기 위해서는 지방자치단체에 대한 효과적 감사는 필수적인 기능의 하나이다. 더욱이 지방분권의 강력한 추진으로 지방자치단체의 권한이 강화되고, 중앙정부의 영향력에서 보다 자유로울수록 지방행정의 능률성과 공정성을 확보하는 견제기능에 대한 요청은 오히려 커질 수도 있다. 문제는 이러한 요청에 대한 합리적 대안이 무엇이나에 관한 것이다.

기실 지금까지 지방자치단체에 대한 감사는 그 효과나 성과의 적정성과 무관하게 감사의 내용 및 추진기구와 추진절차 등과 관련하여 여러 가지 문제점이 제기되어 왔다. 감사내용에서 정책감사보다는 위법성에 중점을 둔 직무감찰이 주를 이루었고(한국지방행정연구원, 1995: 57), 감사주체도 자체감사기구 보다는 외부감사기구 특히, 감사원, 국회 및 중앙부처에 의한 감사의 비중이 높았으며, 감사절차 역시 각각의 감사기구들이 개별적으로 지방자치단체에 대한 감사를 실시함으로써 피감사기관 입장에서는 빈번하게 수감을 할 수밖에 없다는 점(경기개발연구원, 1995: 69)들이 그것이다. 그렇다면 문제는 지방분권이 시대적 조류로 정착되고 있는 시점에서 이와 같은 기존의 감사체계를 그대로 유지할 것인가, 아니면 지방분권 시대에 부합하는 새로운 감사체계를 고민할 필요가 있는가이다.

“지방분권특별법”의 제정 및 공포와 더불어 논의되어 온 지방자치단체에 대한 감사방향은 주로 중앙정부를 비롯한 외부감사의 비중을 대폭적으로 감소시키고, 지방자치단체의 자체감사를 강화하자는 것이다. 이와 같은 개선방향은 지방자치단체가 보다 많은 권한을 보유하되 그에 따른 적절한 책임성도 확보되어야 한다는 것이 기본전제이나, 책임성을 확보하는 일차적 방법 역시 자율적인 시스템을 통한 구축이 바람직하다는 시각에 기초하고 있다. 따라서 여기에서는 이러한 기본방향에 입각한다면, 과연 지방자치단체의 자체감사기능을 강화하기 위한 적절하고도 타당한 방법이 무엇인가에 그 출발점을 두고 있다. 또한 이러한 목적을 달성하기 위하여 경상북도를 사례기관으로 선정하여 담당자들에 대한 직접 면담을 활용하여 자

체감사기능의 실태와 문제점의 분석 및 개선방안을 모색하고 있다. 다만, 본 연구는 사례연구에 의한 개선방안의 도출을 도모하였기에 일반화에는 다소의 한계를 갖는다.

## Ⅱ. 지방자치단체 자체감사에 관한 이론적 고찰

### 1. 지방자치단체 자체감사의 개념

감사의 개념은 다소의 논란에도 불구하고, 소극적·통제적 기능과 적극적·지원적 기능의 상호보완적인 작용을 통하여 피감사기관의 건전한 행정을 유도하고, 국민의 이익을 보호해 줌으로써 정부에 대한 국민의 신뢰감을 증대시키는 기능으로 간주되고 있다(김명수·박준, 1995: 25). 다시 말해서, 공공감사는 피감사기관과 그 소속직원들이 수행하고 있는 제반활동의 합법성 및 경제능률성·효과성을 감사(조사)하는 것으로, 행정시책의 철저한 실현을 목표로 행정의 능률화를 추구하고, 회계질서의 적정 및 개선을 기하며, 공무원의 기강유지를 도모함과 동시에 국가(지방)기능의 효율적인 수행지원을 목표로 국가(지방)행정의 적정성을 확보하고 국민(주민)복지 향상의 디딤돌을 마련하는 데에 그 목적을 둔 행정작용이라는 것이다(김병국·김창호, 2000: 64).

이와 같은 감사의 일반적 개념에 따르면, 지방자치단체의 자체감사는 두 가지 측면의 한정적 의미가 내포되는 것으로 규정할 수 있다. 즉, 하나는 피감사대상기관이 지방자치단체라는 것이고, 다른 하나는 감사주체가 지방자치단체의 자체감사기구라는 점이다. 따라서 지방자치단체의 자체감사는 자체감사기구에 의하여 지방자치단체의 건전한 행정을 유도하고, 국민의 이익을 보호하기 위한 직무감찰 및 회계감사 등의 행정작용이 수행되는 것을 말한다.

### 2. 지방자치단체 자체감사의 목적

지방자치단체의 자체감사를 실시하는 주된 목적은 전술한 바와 같이 지방자치단체의 건전한 행정작용을 견인함으로써 궁극적으로 주민의 이익을 확보하는 것이다. 그러나 이를 보다 구체적으로 세분하면, 다음과 같은 이익을 확보하기 위한 의도가 함축되어 있다(김명수·박준, 1995: 30-32).

우선 지방자치단체의 자체감사는 지방자치단체의 정책능력을 향상하기 위함에 그 목적이

있다. 일반적으로 훌륭한 정책은 지속적인 평가와 점검이 수반될 때 가능하다. 다시 말하여 정책의 효과에 대한 달성여부를 평가하고, 이를 통한 지속적인 정책부진의 원인을 규명하고, 환류할 때만이 정책적 적합성을 한층 확보할 수 있다는 것이다(이경섭, 1997: 305-306). 최근에 정부의 정책 및 사업에 대한 효과성과 능률성을 측정하려는 감사정향이 비중 있게 논의되는 의의도 바로 여기에 있는 것이다. 즉, 감사는 차후의 정책결정이나 기존 정책의 수정 및 개선에 필요한 중요한 정보를 제공해 줌으로써 전체적으로 지방자치단체의 합리적 정책결정 능력을 향상시키는데 그 목적이 있는 것이다.

둘째, 지방자치단체의 자체감사는 지방자치단체가 보유한 자원의 합리적 이용을 확보하고자 하는 목적을 함축하고 있다. 행정가치의 하나로 경제적 능률성이 지속적인 조명을 받아 왔다는 측면에서<sup>1)</sup> 지방자치단체가 보유한 제한적 자원의 합리적 이용은 아무리 강조되어도 지나치지 않다. 이러한 측면에서 지방자치단체가 보유자원을 경제적, 능률적, 효과적으로 이용하는가의 여부는 반드시 검토되어야 한다. 이와 같은 검토과정을 통하여 자원의 비합리적 이용사례를 적출하고, 나아가 시정을 촉구함으로써 궁극적으로 자원의 합리적 이용을 도모하고자 하는 것이 감사의 또다른 목적이다(이경섭, 1997: 304-305).

셋째, 지방자치단체의 자체감사는 지역주민에 대한 지방자치단체의 책임성을 제고하기 위한 목적으로도 활용된다. 지방자치단체는 주민으로부터 조달한 조세를 토대로 필요한 행정업무를 수행하고, 주민들은 자신들이 납부한 세금의 적절한 이용에 대한 관심을 갖기 마련이다. 따라서 지방자치단체는 주민이 요청하는 바에 의하여 자신이 수행한 업무에 대하여 적절한 책임<sup>2)</sup>을 지게 된다. 지방자치단체에 대한 감사는 지방자치단체가 부여된 직무를 적절한 방법으로 충실히 달성하고 있는가를 규명 및 파악할 수 있도록 함으로써 지역주민들에 대한 행정책임을 완수할 수 있도록 하는 목적을 담고 있다(이경섭, 1997: 303).

넷째, 지방자치단체의 자체감사는 지방공무원의 공직윤리를 확보하기 위한 목적으로도 활용된다. 행정수요가 증가되면서 지방자치단체의 인력 및 재정규모도 급격하게 증가되어 왔

- 1) 행정이 지향하는 가치로는 민주성, 합법성, 능률성, 효과성 등 다수가 존재하고, 이와 같은 행정가치들은 시대와 지역에 따라 그 비중을 달리 한 것이 일반적이다. 그럼에도 불구하고 행정가치로서의 능률성은 시공을 초월하여 지속적인 관심을 받아 왔으며, 그 비중 역시 일관된 측면이 있다.
- 2) 여기에서 논의되는 행정책임이라는 것은 다음과 같은 두 가지 측면의 내용을 포괄하고 있다. 우선 책임행정의 첫째 요소로는 부여된 직무의 적절한 수행이다. 부여된 직무를 적절히 수행하지 않을 경우 이는 직무유기로 간주되고, 따라서 그에 대한 책임의 문제가 제기된다. 그리고 둘째 요소로는 직무수행에서 합리적, 경제적, 능률적, 효과적 등의 가치들이 충족되었는가이다. 이와 같은 가치들이 직무수행에서 결여될 시에 또다시 책임의 문제가 제기될 수 있다.

다.<sup>3)</sup> 특히, 지방공무원의 규모증가는 이에 상응하는 공직자의 비리와 부정의 빈발을 초래하게 되었다. 따라서 지방자치단체에 대한 감사는 지방공무원의 비리와 부정을 미연에 방지하고, 발생된 비리와 부정을 공정하게 척결하는 목적을 갖게 된다. 현실적으로도 감사의 주된 내용인 직무감찰이나 회계감사 등이 지방공무원의 비리와 부정을 척결하기 위함에 많은 비중을 두고 있는 실정이다.

### 3. 지방자치단체 자체감사의 기능

통상적인 공공감사가 그러하듯이 지방자치단체의 자체감사 역시 두 가지 측면에서 주요한 기능을 수행한다. 즉, 감사가 함축하고 있는 통제적 또는 지원적 기능을 통하여 지방자치단체의 행정작용을 건전한 방향으로 유도하는 것이 그것이다(김명수, 1993: 254-256). 다만, 이러한 두 가지의 기능들은 각각 별개의 독자적 기능수행보다는 상호 연계를 통한 시너지 효과에 보다 큰 의의가 있다.

#### 가. 소극적·통제적 기능

지방자치단체의 자체감사가 갖는 소극적·통제적 기능은 주로 합법성 감사와 경제성 감사를 수단으로 하여 이루어지고 있다. 합법성 감사는 제반 행정활동의 합법성 또는 합규성 여부를 검토하고, 경제성 감사는 자원의 낭비적 또는 부적정 사용여부를 검토하게 된다. 그리고 그 결과에 따라서 감사기관은 변상책임의 판정, 징계 및 문책처분의 요구, 시정요구, 개선요구 및 고발 등의 조치를 취하게 된다. 이와 같은 조치들은 사전에 존재하는 관련법규에 위배되는 행동들을 하지 못하도록 감시하고, 규정된 규범이나 표준에 배치될 경우 취해지는 교정조치라는 측면에서 소극적·통제적 성격을 갖고 있다. 그리고 이러한 조치들을 통하여 감사는 지방자치단체의 행정운영상 과오를 시정하고, 기존 제도상의 결함을 개선하며, 지역주민의 이익을 보호하는 역할을 하게 된다.

3) 여기에서 말하는 인력의 증가현상은 특정시기의 인력증가에 대한 것이 아니다. 예를 들면, 1998년부터 시작된 정부의 구조조정에서 지방자치단체의 인력은 전체 대비 4% 정도가 감축되었다. 따라서 특정시기에 초점을 맞출 경우에는 최근의 인력증가라는 논리는 성립되지 않는다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 인력증가는 소위 현대행정국가라는 일반적 경향이 행정수요의 증가를 초래하고, 이에 대한 적절한 대응측면에서 공무원의 증가현상을 말하는 것이다.

## 나. 적극적·지원적 기능

지방자치단체의 자체감사가 갖는 적극적·지원적 기능은 주로 효과성 감사와 능률성 감사를 수단으로 하여 이루어지고 있다. 이와 같은 효과성 또는 능률성 감사는 지방자치단체의 수행활동 중에서 효과적인 활동과 자원의 능률적 활용여부 및 당초 의도한 효과를 달성하지 못한 경우의 문제점 등을 검토하게 된다. 이를 통하여 감사기관은 지방자치단체가 수행하고 있는 특정의 정책 또는 사업에 대하여 적절한 권고를 하게 된다. 예를 들면, 감사결과를 토대로 특정의 정책 또는 사업에 대하여 종결, 계속실시, 확대실시, 축소실시, 수정실시 등과 같은 형태의 권고를 하게 되는 것이다. 효과성 또는 능률성 감사의 결과에 입각한 이와 같은 조치들은 지방자치단체가 제반활동을 수행함에 있어서 중요하게 판단해야 할 점들을 제시해 주는 역할을 하기 때문에 바람직한 행정방향의 설정에 기여할 뿐만 아니라 나아가 발전 지향적 행정활동의 추진체제를 암시적으로 제시해 준다는 점에서 적극적·지원적 성격을 갖고 있다. 뿐만 아니라 적극적·지원적 감사의 기능은 지방자치단체의 합리적 정책결정 능력을 제고시키고, 자원의 효율적 활용을 견인하며, 책임행정을 구현하는데도 상당한 기여를 하게 된다.

## 다. 기능연계

지방자치단체의 자체감사가 갖는 통제적 및 지원적 기능은 전술한 바와 같다. 그러나 전술한 두 가지 기능은 어느 하나의 기능이 일방적으로 활용된다기보다는 두 가지 기능이 동시에 상보적으로 활용되는 것으로 간주하여야 한다. 다시 말하여 소극적·통제적 기능과 적극적·지원적 기능이 균형 있게 활용될 때 지방자치단체의 전반적인 행정작용에서 감사가 적절한 역할을 수행하게 된다는 것이다. 그러나 현재 우리나라의 지방자치단체에 대한 감사는 주로 소극적·지원적 기능의 비중이 현저히 높은 것으로 인식되고 있다. 따라서 지방자치단체에 대한 감사에서 적극적·지원적 기능의 비중을 한층 제고함으로써 감사의 균형성을 도모하는 것이 요청된다 하겠다. 더욱이 최근의 세계적인 감사정향이 정책감사 및 성과감사 등에 대한 관심의 증가와 함께 적극적·지원적 기능의 비중을 높이는 경향을 보이고 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

#### 4. 지방자치단체 자체감사기능 개선의 결정요인과 분석들

##### 가. 자체감사기능 개선의 결정요인

일반적으로 정부의 통상적 기능과 마찬가지로 지방자치단체의 자체감사기능도 관련법규에 의하여 그 범위가 결정된다. 감사원법에 의하여 감사원의 감사범위가 확정되듯이 지방자치단체의 자체감사는 해당 지방자치단체의 행정감사규칙에 의하여 그 범위가 확정되는 것이다.

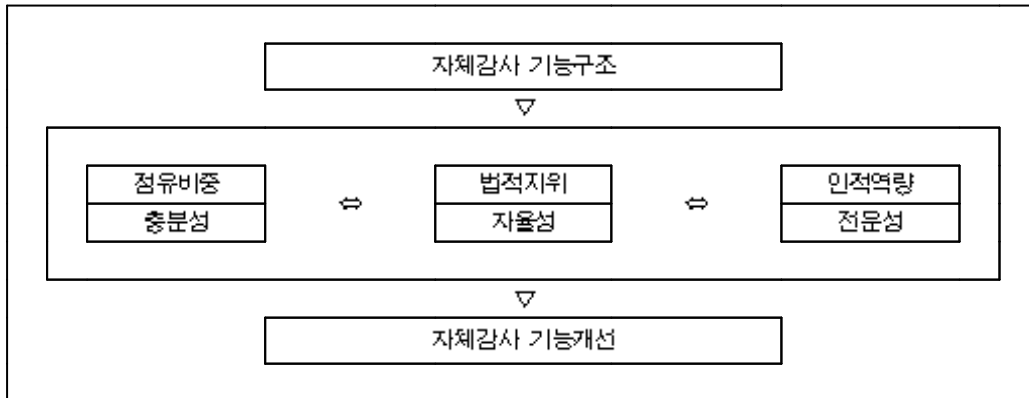
그러나 여기에서 말하는 자체감사기능은 정태적인 기능을 의미하는 것이 아니라 발전적 개념을 함축하고 있어서 자체감사기능을 결정하는 요인들이 새롭게 규정될 필요가 있다. 다시 말하여 지방자치단체 자체감사기구에 부여된 정태적 기능을 전제하되, 실제 이의 효율적 행사를 담보하는 조건들을 함축하고 있는가의 개념이라는 것이다.

이와 같은 측면에서 지방자치단체 자체감사기능의 결정요인들을 살펴보면, 크게 세 가지로 지적할 수 있다.<sup>4)</sup> 그 하나는 지방자치단체에 대한 전체 감사에서의 자체감사가 점유하는 비중이다. 이는 반드시 현재 행사되고 있는 다중한 외부감사와의 관계적 측면에서 결정되는 것이다. 다음으로는 부여된 기능을 자율적으로 행사할 수 있는 기구의 법적 지위에 관한 것이다. 자체감사기구가 부여된 기능을 자율적이고 독자적으로 행사할 기반을 갖지 못하면, 실제의 기능은 상응하는 정도로 축소되기 마련이다. 마지막으로 부여된 기능을 충분히 활용하기 위한 인적 역량이다. 전체감사에서 자체감사가 점유하는 비중이 높고, 또한 부여된 기능의 자율적 행사공간이 구축되었다 하더라도 실제 기능행사를 전담하는 인력의 역량이 뒷받침되지 않으면, 기능의 효과적 수행은 어렵게 된다.

- 4) 자체감사의 개선은 기능적 측면과 운영적 측면으로 구분하여 접근할 수 있다. 따라서 기능적 측면과 운영적 측면의 개선을 도모하기 위해서는 각각 다른 결정요인들이 도출되어야 한다. 예를 들어, 운영적 측면의 개선을 도모하기 위해서는 여기에서 제시한 요건들보다는 감사정향의 문제가 비중 있게 다루어질 필요가 있다. 그러나 여기에서는 기능적 측면에 국한하여 접근하기 때문에 점유비중, 법적 지위 및 인적 역량만을 결정요인으로 도출하고 있다.
- 5) 여기서의 점유비중은 다수의 감사들이 유사한 목적과 내용을 갖고 있다는 것을 전제하고 있다. 만일 각각의 감사들이 모두다 차별적인 고유한 목적과 내용을 갖고 있을 경우에는 해당목적 실현하기 위하여 각각의 감사들이 반드시 실시되어야 하고, 나아가 감사간 비중의 문제는 그 의미를 상실하게 된다.

## 나. 자체감사기능 개선의 분석틀

전술한 바와 같이 지방자치단체 자체감사기능 개선의 결정요인을 전체감사에서의 점유비중, 자체감사기구의 법적 지위 및 감사인력의 역량 등 세 가지로 설정하였다. 따라서 지방자치단체 자체감사기능의 개선을 위한 분석틀은 세 가지 결정요인을 중심으로 다음과 같이 구성할 수 있다. 즉, 지방자치단체 자체감사기능의 개선을 결정하는 점유비중과 법적지위 및 인적역량을 대상으로 각각 충분성과 자율성 및 전문성을 기준으로 실태를 분석한 후, 그 결과에 따라서 이를 보완할 수 있는 방안들을 강구 및 실행하면, 결과적으로 자체감사기능의 개선이 확보된다는 것이 그 기본구조이다.



〈그림 1〉 지방자치단체 자체감사기능 개선의 분석틀

## Ⅲ. 지방자치단체 자체감사의 실태분석

### 1. 지방자치단체 감사의 법제적 구조

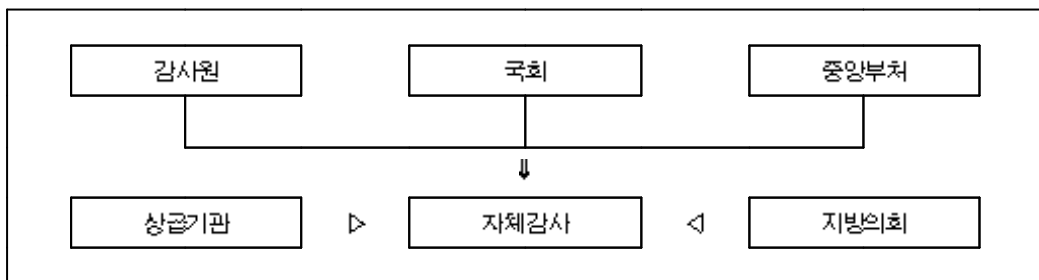
지방자치단체에 대한 감사는 감사주체를 기준으로 내부감사 및 외부감사를 망라하여 다음의 <그림 3-1>과 같은 체계로 구성되어 있다. 즉, 크게는 외부감사와 내부감사로 구분되는 이원적 체계로 구성되어 있다.<sup>6)</sup> 외부감사는 다시 2가지 유형으로 구분되는 바, 중앙차원의

6) 지방자치단체에 대한 감사를 감사주체의 소속기관에 입각하여 분류하기도 하는데, 예를 들면



감사로 감사원 감사, 국회의 국정감사 및 행정자치부를 비롯한 여타 중앙부처의 감사가 있다. 그리고 당해 지방자치단체 차원에서 지방의회의 행정사무감사 및 조사가 실시되고 있다. 다만, 기초자치단체를 기준으로 할 경우에는 외부감사에 상급 지방자치단체의 감사가 추가된다. 한편, 내부감사로는 각 지방자치단체의 내부기구로 편성되어 있는 자체감사기구에 의한 감사가 실시된다.

이와 같은 지방자치단체에 대한 감사체계에 의하면, 현행의 감사체계는 다수의 감사주체에 의한 다양한 감사가 실시되며, 더욱이 내부감사에 비하여 외부감사의 비중이 현저히 높은 것으로 판단된다.



〈그림 2〉 지방자치단체에 대한 감사구조

한편, 지방자치단체에 대한 각 감사주체별 감사의 법적 근거, 감사유형 및 대상사무들을 비교·분석하면, 아래의 <표 3-1>과 같다. 감사주체별 지방자치단체에 대한 감사의 법적 근거는 지방의회는 지방자치법과 동법시행령, 국회는 헌법과 국정감사 및 조사에 관한 법률, 감사원은 감사원법, 중앙부처는 지방자치법 그리고 자체감사기구는 행정감사규칙에 토대를 두고 있다. 감사유형으로는 지방의회는 행정사무감사 및 조사, 국회는 국정감사, 감사원은 회계점사와 직무감찰, 중앙부처는 지도감독과 사무감사 그리고 자체감사기구는 종합감사와 부분감사 및 기강감사를 실시하고 있다. 감사대상기관으로는 지방의회의 경우 집행기관, 소속기관, 하부기관, 지방공기업, 지방공사, 지방공단 및 장의 권한을 위탁한 기관까지 그 대상으로 하고 있으며, 국회와 감사원 및 중앙부처는 지방자치단체를 그 대상으로 하며, 자체감사기구는 본청, 소속기관 및 산하기관을 대상으로 감사를 실시한다. 한편, 감사대상사무로는

국가기관들에 의한 감사와 지방기관들에 의한 감사로 구분하여 국가적 차원의 감사와 지방적 차원의 감사로 분류하는 것이 그러한 사례이다(정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2004: 394).

지방의회의 경우 자치사무와 단체위임사무를, 국회의 경우 기관위임사무를, 감사원의 경우 지방자치단체의 회계와 지방공무원의 직무를, 중앙부처의 경우 국가사무와 시·도사무를 그리고 자체감사기구의 경우 기관위임사무와 단체위임사무 및 자치사무 전반을 대상으로 하고 있다.

〈표 1〉 지방자치단체에 대한 감사제도별 비교

| 구분    | 지방의회   | 국회   | 감사원          | 중앙부처              | 자체감사기구                         |
|-------|--|--|--------------|-------------------|--------------------------------|
| 법적 근거 | 지방자치법<br>동법시행령   | 헌법<br>국정감사 및 조사에<br>관한 법률                  | 감사원법         | 지방자치법             | 행정감사규칙                         |
| 감사 유형 | 행정사무감사<br>행정사무조사   | 국정감사                                       | 회계점사<br>직무감찰 | 지도감독<br>사무감사      | 종합감사<br>부분감사<br>기강감사           |
| 대상 기관 | · 집행기관<br>· 소속기관<br>· 하루기관<br>· 지방공기업<br>· 지방공사<br>· 지방공단<br>· 장의 권한위탁기관(의회결시) | · 필수기관 : 광역<br>자치단체<br>· 선택기관 : 기초<br>자치단체 | · 지방자치단체     | · 지방자치단체          | · 본청<br>· 소속기관<br>· 산하기관       |
| 대상 사무 | · 자치사무<br>· 단체위임사무(명<br>문규정 없는 경우)   | · 기관위임사무                                   | · 회계<br>· 직무 | · 국가사무<br>· 시·도사무 | · 기관위임사무<br>· 단체위임사무<br>· 자치사무 |

## 2. 지방자치단체 자체감사의 실태분석

### 가. 자체감사의 점유비중

#### 1) 분석지표

지방자치단체의 자체감사의 점유비중은 지방자치단체에 대한 전체감사 중에서 자체감사가 차지하는 비율을 말한다. 따라서 자체감사의 점유비중은 특정기간 동안 해당 지방자치단체의

수감일수 대비 자체감사일수로서 도출이 가능하다. 물론 이외에도 보다 엄밀한 측정을 위해서는 수감시간을 분석지표로 활용할 수도 있고, 또는 개략적인 분석을 위해서는 감사기관을 분석지표로 활용할 수도 있다. 그러나 여기에서는 적정수준의 실태분석을 위하여 수감일수를 지표로 활용하며, 실태분석의 기간은 2년을 단위로 한다. 특히, 실태분석의 기간을 2년으로 설정한 것은 중앙부처의 합동감사가 2년 단위로 이루어지는 까닭에 이를 포함하기 위해서 불가피한 것이다.

## 2) 점유비중의 실태

전술한 실태분석의 지표에 따라 경상북도의 자체감사 점유비중을 분석하면, 아래의 <표 2>에 제시된 바와 같다. 2002년과 2003년 사이에 경상북도에 대한 감사를 실시한 감사기관은 감사원, 중앙부처, 지방의회 및 자체감사기구이다. 국회의 경우에는 태풍과 문화엑스포 개최 등의 사유를 감안하여 2001년과 2003년 사이에 경상북도에 대한 국정감사를 시행하지 않았다.<sup>7)</sup> 동 기간에 실시된 각 감사기관의 감사회수는 감사원이 38회, 중앙부처가 1회, 지방의회가 2회, 그리고 자체감사기구가 13회를 기록하고 있다. 또한 감사일수는 감사원이 254일, 중앙부처가 14일, 지방의회가 20일, 자체감사기구가 124일을 나타내고 있다. 따라서 지방의회의 감사도 외부감사로 간주할 경우 외부감사의 비중은 감사회수에서 75.9%를 그리고 감사일수에서는 69.9%를 차지하고 있다. 달리 말하면, 자체감사의 점유비중은 감사회수에서 24.1%, 그리고 감사일수에서 30.1%를 점유하는 것에 불과하다는 것이다. 이와 같은 결과는 특히, 국회의 국정감사가 특정의 사유로 유보되지 않고 정기적으로 실시되었을 경우를 가정한다면 더욱 낮아질 개연성이 높다.

<표 2> 경상북도의 감사기관별 감사일수('02~'03년도)

| 구 분 | 합 계 | 국 회 | 감사원 | 중앙부처 | 지방의회 | 자체감사기구 |
|-----|-----|-----|-----|------|------|--------|
| 회수  | 54  | -   | 38  | 1    | 2    | 13     |
| 일수  | 412 | -   | 254 | 14   | 20   | 124    |

자료 : 경상북도, 「내부자료」, 2004.

7) 경상북도 감사관실 담당자와의 면담결과에 2001년부터 2003년까지 3년간 경주문화엑스포의 개최와 태풍피해의 조기복구를 위해 경상북도에 대한 국정감사를 당분간 유보한 것으로 밝혀졌다.

## 나. 법적 지위

### 1) 분석지표

지방자치단체 자체감사의 법적 지위는 외부의 영향력 특히, 단체장의 간섭으로부터 자유롭게 부여된 기능을 충분히 수행할 수 있는 독립된 지위를 갖고 있는가에 관한 것이다. 이에 관한 실태를 분석하기 위해서는 자체감사기구의 설치, 인력충원 및 감사수행 등에 관한 단체장의 지시 및 감사인력의 보고의무 여부를 판단할 필요가 있다. 따라서 여기에서는 지방자치단체 자체감사의 운영근거가 되는 “자체감사규칙”을 근거로 전술한 단체장의 관여규정을 분석하여 법적 지위의 실태를 분석하고자 한다. 보다 구체적인 실태분석의 지표로는 자체감사기구의 설치, 감사인력의 임명, 단체장의 지시 및 감사요원의 단체장 보고의무 등을 중심으로 살펴본다.

### 2) 법적 지위의 실태

전술한 분석지표에 따르면, 자체감사기구의 법적 지위는 현행의 경상북도 “자체감사규칙” 중에서 단체장인 도지사의 관여사항이 존재하는가를 중심으로 분석할 수 있다. 현행 경상북도의 “자체감사규칙”은 총 13조로 구성되어 있으며, 여기에는 자체감사기구의 설치 및 운영에 관한 전반적인 내용들이 포함되어 있다. 이 가운데 도지사의 관여를 가능하게 하는 내용들은 크게 기구설치 및 직원 임명, 감사실시의 필요성 및 범위, 감사결과에의 보고 등 총 5개조에 걸쳐 적시되고 있다(〈표 3〉 참조).

우선, 자체감사기구는 도지사의 직속관할인 본청의 기구로 설치되도록 규정하고 있으며, 자체감사기구에 근무하는 인력 역시 감사관과 감사요원으로 구분하여 모두가 도지사의 임명에 의하도록 하고 있다. 다음으로 감사실시의 필요성에서는 종합감사와 부분감사는 정례적으로 실시되는 것이 원칙<sup>8)</sup>으로 규정되고 있으나, 기강감사는 도지사가 특히 필요성이 인정할 때라고 규정함으로써 전적으로 도지사의 판단에 맡겨져 있다. 또한 감사실시의 범위는 종합감사와 기강감사의 경우 그 범위가 사전에 확정되어 있으나,<sup>9)</sup> 부분감사의 경우에는 전적

8) 경상북도의 자체감사규칙에 의하면, 종합감사와 부분감사는 1-3년에 1회 이상 실시하는 것을 기본원칙으로 규정하고 있다.

9) 종합감사의 범위는 행정시책의 주민생활에 대한 적용성 및 침투상황, 행정시책과 그 집행의 효율도, 운영계획과 그 집행과의 부합도, 공무원의 기강에 관한 사항, 법령·조례·규칙·훈령·

로 도지사가 결정할 수 있도록 하고 있다. 또한 도지사에게 대한 보고사항도 범죄사실이 발견된 때와 감사결과가 취합된 때에는 반드시 이루어지도록 함으로써 그 보고에 따라 도지사가 충분히 관여할 수 있는 제도적 장치가 마련되고 있는 실정이다.

〈표 3〉 경상북도 자체감사규칙의 단체장 관여사항

| 구 분                | 관련내용  |
|--------------------|---|
| 제3조<br>(감사관과 감사요원) | ① 자체감사를 실시하기 위하여 도에 감사관과 감사요원을 둔다.<br>② 감사관은 감사실장이 되며, 감사요원은 도지사가 소속직원 중에서 임명한다. 다만, 도지사가 특히 필요하다고 인정할 때에는 감사실장 이외에 감사관을 둘 수 있다.                          |
| 제4조<br>(감사의 종류 등)  | ③ 기강감사는 도지사의 명령 또는 감사실장이 필요하다고 인정할 때에 행한다.  |
| 제5조<br>(감사의 범위)    | ① 종합감사는 다음 각호의 사항 전부에, 부분감사는 그 중에서 도지사가 특히 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 행한다.<br>③ 단체에 대한 종합감사는 도지사의 감독을 받는 범위 안의 업무전반에 부분감사는 그 중에서 도지사가 특히 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 실시한다. |

고시 및 예규에 관한 사항, 지방의회의 의결 및 건의사항에 의한 조치사항, 예산편성과 그 운용에 관한 사항, 세입의 징수결정 및 수입금 출납에 관한 사항, 세출예산의 집행에 관한 사항, 세입세출외 현금 및 유가증권의 보관·집행사항, 재산 및 물품수급 처분에 관한 사항, 각종 공사집행 및 물품구매관리에 관한 사항, 도세 및 세외수입과정에 관한 사항, 사무관리개선 및 문서부족에 관한 사항, 분청과 시·군·사업소 또는 국·실·과 상호간 및 관계기관의 연락협조 기타 산하기관의 지도 감독 사항, 사무분담 및 집행방법에 관한 사항, 민원서류 처리상황, 전회 감사 지시사항의 개선조치 사항, 기타 도지사가 특히 필요하다고 인정하는 사항 등이며, 기강감사는 공무원의 복무상태, 민원사무처리상황 및 특정사항의 조사 등이다.

| 구 분                              | 관련내용   |
|----------------------------------|--|
| <p>제9조<br/>(법령 및 망실훼손 등의 보고)</p> | <p>① 도지사의 소속기관의 장과 도의 담당관 및 실과장은 다음 각호의 사항이 있을 때에는 지체없이 이를 감사실장을 거쳐 도지사에게 보고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 소속직원의 직무에 관한 법령사실이 발견된 때</li> <li>2. 현금, 물품, 유가증권, 기타의 재산망실 또는 훼손한 사실이 발견된 때</li> </ol>  |
| <p>제12조<br/>(감사결과 보고)</p>        | <p>감사관은 종합감사 및 부분감사를 마쳤을 때에는 감사를 마친 날로부터 20일 이내에, 기강감사는 10일 이내에 다음 각호의 사항을 도지사에게 보고하여야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 피감사 기관명</li> <li>- 감사실시기간</li> <li>- 감사관의 직, 성명</li> <li>- 시정, 주의되는 개선을 요하는 사항</li> <li>- 특히 중요하다고 인정되는 위험, 부당한 사항</li> <li>- 법령이라고 인정되는 사항</li> <li>- 징계, 기타 문책을 요하는 공무원 조서</li> <li>- 표창을 요하는 공무원 조서</li> <li>- 감사상 취한 조치</li> <li>- 모험이 되는 사항</li> <li>- 건의사항</li> <li>- 기타 특기사항</li> </ul> |

## 다. 인적역량

### 1) 분석지표

인적역량은 자체감사기구에 부여된 기능을 충분히 수행할 수 있는 전문성을 감사인력이 갖추고 있느냐에 관한 것이다. 따라서 인적역량의 실태를 분석하기 위해서는 결과적으로 감사인력의 전문성에 대한 분석이 수반되어야 한다. 일반적으로 전문성을 판단하는 지표로는 다수가 제시될 수 있으나, 감사인력의 학력, 경력 및 교육 등을 고려할 수 있다. 다만, 학력의 경우에는 지방자치단체의 제한된 보유인력의 활용을 고려할 때 해당분야의 전공자를 배치한다는 것이 현실적으로 불가능에 가깝다. 따라서 여기에서는 감사인력의 경력 및 관련교육 등을 지표로 활용하여 실태분석을 실시한다.

## 2) 인적역량의 실태

전술한 인적역량의 분석지표에 따르면, 경상북도 감사인력의 전문성은 크게 경력과 관련 교육을 통해서 파악할 수 있다.

우선 감사인력의 경력에 관한 실태이다. 2004년 6월말 현재 경상북도 감사관실<sup>10)</sup>의 보유인력은 총 25명이다. 이들의 감사관실 근무연수를 살펴보면, 아래의 <표 4>에 제시된 바와 같다. 1년 이하 재직이 6명, 1-2년 재직이 9명, 2-3년 재직이 5명 및 3-4년 재직이 5명으로 나타나고 있다. 이에 따르면, 2년 이하의 근무연수를 보이고 있는 직원이 15명으로 전체의 60%를 점유하고 있다. 그리고 5년 이상을 근무하고 있는 직원은 한 명도 없는 실정이다. 물론 개인별 능력의 차이를 감안한다면, 반드시 몇 년 이상을 재직하여야만 감사분야에 관한 전문성을 확보할 수 있다고 단언할 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 현재의 경상북도 감사인력의 근무연수를 기준으로 할 때에 2년 이하의 직원이 다수를 차지하고 있으며, 이는 결과적으로 경력을 통해 충분한 전문성을 확보하기에는 미흡한 근무연수라고 간주할 수 있다.

<표 4> 경상북도 감사인력의 경력현황(2004년 6월말 기준)

| 구 분 | 1년 이하 재직 | 1-2년 재직 | 2-3년 재직 | 3-4년 재직 | 5년 이상 재직 |
|-----|----------|---------|---------|---------|----------|
| 25명 | 6        | 9       | 5       | 5       | -        |

자료 : 경상북도, 「내부자료」, 2004.

한편, 감사인력의 인적역량을 판단할 수 있는 또다른 지표인 감사관련 교육실태는 아래의 <표 5>와 같다. 2004년 6월 현재까지 감사인력 총 25명 중에서 감사관련 교육을 이수한 실적은 1회에 걸쳐 3명에 불과한 실정이다. 따라서 전체 감사인력 중에서 88.0%는 한번도 감사관련 교육을 받은 적이 없는 것이다.

10) 경상북도 감사관실은 도청 및 관할 시·군에 대한 감사업무를 추진하기 위하여 감사담당, 회계감사담당, 공직윤리담당, 기술감사담당 및 조사담당 등 5개의 담당을 설치하고 있다.

〈표 5〉 경상북도 감사인력의 감사관련 교육현황(2004년 6월말 기준)

| 구 분 | 1회 교육 | 2회 교육 | 3회 교육 | 4회 교육 | 5회 이상 교육 |
|-----|-------|-------|-------|-------|----------|
| 25명 | 3명    | -     | -     | -     | -        |

자료 : 경상북도, 「내부자료」, 2004.

### 3. 지방자치단체 자체감사기능의 적정성 판단

#### 가. 적정성의 판단기준

지방자치단체 자체감사기능의 적정성을 판단하기 위한 판단기준은 전술한 분석틀에서 제시한 결정요인별 규범적 확보수준을 나타내는 정향기준을 그대로 활용한다. 분석틀에서 제시한 자체감사기능의 개선을 위한 결정요인으로는 점유비중, 법적 지위 및 인적역량 등 3개의 요건이다. 그리고 이들 요건이 확보해야 할 정향기준으로는 각각 충분성, 자율성 및 전문성을 제시하고 있다. 따라서 지방자치단체 자체감사기능의 적정성을 판단하기 위한 기준으로는 점유비중에 대해서는 충분성을, 법적 지위에 대해서는 자율성을 그리고 인적역량에 대해서는 전문성을 적용하는 것이다. 다만, 각각의 기준이 갖는 계량적 범위에 대해서는 기존연구에 근거하여 연구자가 임의적으로 설정한다.<sup>11)</sup>

#### 나. 적정성의 판단분석

전술한 판단기준을 중심으로 실제 경상북도의 자체감사기능의 적정성을 판단하면, 아래의

- 11) 판단기준의 계량적 범위의 임의적 설정은 다음과 같은 논거에 근거한다. 예를 들면, 점유비중에 대한 충분성을 자체감사의 비중이 50% 또는 100%라고 구체적으로 규정하는 것은 다수의 동의를 얻기 어렵다는 것이다. 다시 말하여 외부감사의 필요성에 강조를 둘 경우에는 자체감사의 비중이 50%만 차지해도 충분성이 달성되었다고 간주할 수 있으며, 지방분권 시대에 외부감사가 전혀 필요 없다고 판단할 경우에는 자체감사의 비중이 100%일 때 비로소 충분성이 확보된 것으로 규정할 수 있는 것이다. 다만 기존의 논의에 따르면, 현재의 자체감사가 갖는 비중이 전반적으로 낮다고 간주하는 시각이 다수이기 때문에 충분성을 확보하기 위해서는 자체감사의 비중이 높아질 필요성이 있다는 것을 규범적으로 수용한다는 것이다.



〈표 6〉과 같다. 자체감사의 점유비중에 대해서는 전체 감사일수 대비 자체감사일수의 비율로 실태를 분석하였는 바, 실태수준이 30.1%로 나타나서 판단기준인 충분성에 근거할 경우 보통수준에 불과한 것으로 간주할 수 있다. 다음으로 법적 지위에 대해서는 단체장의 관여내용으로 실태를 분석하였는 바, 실태수준은 기구설치, 인력임명, 감사 필요성 판단, 감사범위 설정 및 감사결과보고 등에 대해 단체장이 관여할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있어 판단기준인 자율성에 근거할 경우 매우 미흡한 것으로 보인다. 마지막으로 인적역량에 대해서는 감사요원의 경력과 교육으로 실태를 분석하였는 바, 실태수준은 2년 이하 재직율 60%와 교육 미이수율 88.0%로 나타나 판단기준인 전문성에 근거할 경우 매우 미흡한 것으로 나타났다.

〈표 6〉 자체감사기능의 적정성 판단

| 구 분  | 분석지표               | 실태수준  | 판단기준 적용 |
|------|--------------------|---|---------|
| 점유비중 | 자체감사일수/ 전체감사일수     | 30.1%   | △       |
| 법적지위 | 단체장 관여내용           | 기구설치<br>인력임명<br>감사 필요성 판단<br>감사범위 설정<br>감사결과 보고 | ×       |
| 인적역량 | 감사인력 경력<br>감사인력 교육 | 2년 이하 재직율 60%<br>교육 미이수율 88.0%                  | ×       |

주 : ○는 양호, △는 보통, ×는 미흡을 나타냄.

#### 다. 적정성의 판단결과

상기한 바와 같은 자체감사기능의 적정성 판단내용에 따르면, 현재의 지방자치단체 자체감사기능은 전반적으로 매우 취약한 수준을 보이는 것으로 판단할 수 있다. 따라서 지방자치단체 자체감사기능을 개선하기 위해서는 다음과 같은 조치들이 수반될 필요가 있다.

첫째, 지방분권 시대에 지방자치단체의 권한과 책무가 균형을 도모하기 위해서는 지방자치단체 자체감사기능의 비중을 높이는 노력이 요청되고, 이를 위해서는 결과적으로 외부감사의 비중을 축소하는 방향이 수용되어야 할 것이다. 둘째, 자체감사의 공정성과 객관성을 확보하기 위해서는 자체감사기구의 자율성을 제고하는 노력이 필요하고, 이를 위해서는 단체장

으로부터 독립성을 유지할 수 있는 기구편제 방법에 대한 고려가 수반되어야 한다. 셋째, 부여된 권한의 효과적 수행을 위해서는 감사분야에 대한 전문적 지식과 역량을 갖춘 인력의 확보가 필요하고, 이를 위해서는 감사요원의 전문성을 제고할 수 있는 방안의 마련이 강구되어야 한다.

## IV. 지방자치단체 자체감사기능의 개선방안

### 1. 자체감사 점유비중의 제고

자체감사의 비중을 제고하기 위한 방안의 핵심은 결과적으로 지방자치단체에 대한 외부감사의 비중을 축소하는 것에 초점이 있다. 외부감사의 비중을 축소하는 방안은 외부감사기관의 역할에 따라 다소 차별적 방안의 고려가 가능하다. 예를 들면, 국회나 행정자치부를 제외한 여타의 중앙부처들은 대안적 기구인 지방의회와 행정자치부의 존재가 해당기관들의 역할 규정에서 중요한 요인이 되며, 감사원은 업무의 특성 그리고 행정자치부는 지방자치단체와의 관계가 중요한 역할규정의 고려요인이 되어야 한다는 것이다. 이에 따르면, 외부감사의 비중을 축소하기 위한 대안들은 크게 국회와 여타의 중앙부처, 그리고 감사원과 행정자치부로 구분하여 논의할 필요가 있다(한국지방행정연구원, 1995: 126-131).

우선, 국회와 여타의 중앙부처가 행사하는 지방자치단체에 대한 감사비중을 축소하는 방안은 감사권 자체를 폐지하거나 또는 여타 감사기구에 감사권을 위임 또는 위탁하는 방안이 고려될 수 있다. 첫째, 국회와 여타 중앙부처의 감사권을 폐지하는 근거는 다음과 같다. 국회의 경우 헌법, 국회법, 국정감사 및 국정조사에 관한 법률에 의거하여 국정 전반에 관해 감사를 할 수 있으며, 특히 지방자치단체에 대하여는 국가사무를 처리하는 범위 내에서 감사를 할 수 있도록 규정되어 있다. 또한 여타 중앙부처의 경우 행정감사규정에 의거 하급기관의 업무운영실태 및 공무원 기강위배 여부에 관하여 감사를 실시할 수 있다. 그러나 이러한 감사규정은 대체로 지방자치가 실시되지 않은 상황에서 중앙집권체제를 상정하고 형성된 규정들이다. 따라서 지방자치가 본격적으로 시행되고 있는 현재의 상황 하에서는 국회의 경우 국회의 감사를 효과적으로 대체할 지방의회가 구성되어 있고, 여타 중앙부처에 의한 감사는 효과적인 실익을 확보하고 있지도 못한 상황이다. 결국, 국회와 여타 중앙부처에 의한 지방자치단체에 대한 감사권은 감사의 실효성 측면에 국한하여 본다면, 효과적이기보다는 문제의 발생이 오히려 많아 감사권의 배체가 바람직하다는 것이다. 둘째, 국회와 여타 중앙부처의

감사권을 타기관에 위임 또는 위탁하는 근거는 다음과 같다. 현실적으로 국회와 여타 중앙부처의 감사를 대항할 수 있는 대안적 감사기구가 존재한다는 점과 절차적 체제성만 확보하면, 해당기관의 감사목적은 충분히 확보할 수 있다는 점이다. 국회의 국정감사는 지방의회에 위임 또는 위탁함으로써 중복감사를 피하고, 불가피한 경우(예: 전국 통일적 업무 등)에만 국회의 직접감사 시행하는 것이다.<sup>12)</sup> 그리고 감사의 실효성 확보를 위해서는 특별한 사안의 경우 얼마든지 국정조사권을 활용하여 자치단체에 대한 감사를 실시할 수 있기 때문이다. 한편, 여타 중앙부처도 소관업무 중 일정규모 이상의 재정지원을 한 사업을 제외하고는 자체감사기구에 위임·처리케 하고, 감사결과를 보고받아 평가·지도로 대체하며, 행정자치부의 감사로 그 결과를 확인함으로써 감사의 실익을 확보할 수 있다.

한편, 감사원과 행정자치부의 감사는 양자간에 감사권 또는 감사업무를 조정하는 방안으로는 감사원과 행정자치부가 각각 감사를 전담하는 방안과 양자간에 적정수준의 기능분담을 도모하는 방안이 고려될 수 있다. 첫째, 감사원이 전담하는 체제이다. 이 방안은 지방자치단체에 대한 모든 감사기능을 감사원으로 이관하는 방안이다. 이 방안을 채택할 경우 장점은 감사원은 헌법에 보장된 최고의 감사전문기관으로서 독립성과 전문성을 가지고 있어 보다 공정하고 효율적인 감사가 가능하며, 감사원에는 이미 지방자치단체장의 감사거부행위 등을 고발할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있어(감사원법 32조 및 51조), 지방자치단체의 감사거부를 효과적으로 차단할 수 있다는 점이다. 반면에 단점도 여러 가지가 존재한다. 현재도 감사원은 지방자치단체에 대해 포괄적인 감사를 할 수 있으므로 이 안은 감사원의 입장에서 볼 때 아무런 변화가 없는 것과 같아 새로운 효과를 기대하기 어렵고, 오히려 감사원의 감사업무가 폭주함에 따라 충실한 감사가 어려워지고 무실감사가 우려되며, 행정자치부의 감사기능이 소멸됨에 따라 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지도·감독권이 약화될 우려가 있으며, 지방자치단체에 대한 감사에 있어 그에 대한 지도·감독권을 가지고 있는 행정자치부를 배제하는 대신 많은 중앙감사업무에 전념해야 할 감사원에 지방자치단체에 대한 감사를 전담시키는 것은 당위성과 명분이 결여될 뿐만 아니라 실효성이 미약하다는 점이다. 둘째, 행정자치부가 전담하는 체제이다. 이 방안은 중앙행정기관에 대한 감사는 감사원이 전담하고, 지방자치단체에 대한 감사는 행정자치부가 전담하는 방안이다. 이 방안을 채택할 경우의 장점은 지방자치단체에 대한 감사무담이 없어짐으로써 감사원은 중앙부처의 대규모 국책사업 및 첨단 전문분야 등에 감사인력을 집중적으로 투입할 수 있어 국가전체로 볼 때 중요한 감사를 보다

12) 이에 대한 논리는 지방자치의 실시 이후 지속적으로 제기되어 왔으며, 그동안 이러한 방안을 현실화하는 일부조치가 달성된 성과도 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 국회가 지방의회를 통한 감사의 확대추진을 유보하고 있는 데서 문제가 발생되고 있다.

충실히 수행할 수 있고, 행정자치부는 지방자치단체에 대한 지도·감독권을 감사와 연계하여 보다 효과적으로 활용할으로써 특정 지방자치단체의 일탈행위에 효과적으로 대처할 수 있으며, 행정자치부는 지방행정에 대한 경험과 지식을 가지고 있어 지방행정의 특성에 적합한 감사기능을 수행할 수 있다. 반면에 행정자치부는 감사의 독립성과 전문성이 감사원에 비해 부족하고, 행정자치부와 지방자치단체간에 그동안 형성된 유대관계 또는 적대관계가 상당 기간 지속될 것으로 예상되는 바, 이는 지방자치단체에 대한 엄격하고도 공정한 감사를 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있으며, 행정자치부는 민선단체장의 감사거부 또는 감사처분의 미온적 처리시 이에 대해 제재할 수 있는 법적 권한이 현재 미약한 상태에 있다<sup>13)</sup>는 단점도 갖고 있다. 마지막으로 감사원과 행정자치부가 각각 감사기능을 분담하는 체제이다. 이 방안은 감사원이 회계감사를 전담하고, 행정자치부가 직무감찰을 포함한 행정감사를 전담하는 방안이다. 이 방안은 감사업무의 상호분담으로 각 영역에 대한 보다 충실한 감사가 가능하고, 감사부서의 특화는 장기적으로 해당 감사인력 및 조직의 전문화를 촉진할 수 있으며, 행정자치부는 지방자치단체에 대한 지도·감독권을 감사와 연계하여 보다 효과적(조장 내지 장려적)으로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 더구나 회계감사와 직무감찰을 분리하는 것은 세계적인 추세이며, 우리나라의 감사원과 같이 회계감사와 직무감찰을 모두 담당하는 감사기관은 선진 외국에서 찾아볼 수 없다는 점에서 이 방안 채택의 타당성을 찾을 수 있다. 그러나 행정자치부의 감사에 대한 전문성 부족의 문제, 지방자치단체와 행정자치부간의 적대적 관계에서 파생되는 문제, 지방자치단체의 감사거부에 효과적으로 대처할 수 있는 법적 근거를 행정자치부가 갖고 있지 않다는 점 등이 문제점으로 제기될 수 있다.

## 2. 자체감사기구의 독립성 확보

자체감사기구의 독립성은 감사결과에 대한 신뢰성을 확보하기 위한 전제조건(한국지방행정연구원, 2002: 162)으로 주로 부여된 권한의 자율적인 행사여부에 초점이 있다. 자체감사기구의 독립성을 확보하기 위한 방안에 대해서는 그동안 지속적인 논의가 이루어져 왔고, 대안에 관한 공감대도 어느 정도 확보된 실정이다. 대안에 관한 개략적 윤곽은 감사기구의 독립성과 감사요원에 대한 신분보장이라는 두 가지 측면<sup>14)</sup>에 초점이 두어져 있다(한국지방행정연구

13) 행정자치부는 지방자치단체장의 위법·부당한 명령·처분에 대하여 시정을 명할 수 있고, 또한 위임사무의 해태에 대하여 직무이행명령을 할 수 있으나, 이 역시 지방자치단체의 명확한 이행을 담보하기에는 한계가 있다.

원, 2002: 162; 한국지방행정연구원, 1995: 132)

자체감사기구의 독립성을 확보하는 우선적 고려방안은 감사위원회제도의 도입이 그 핵심적 대안이 된다. 감사위원회제도는 일본<sup>15)</sup>을 비롯한 일부 국가에서 활용하고 있는 제도로 지방의회 및 집행기관으로부터 독립된 제3의 기관을 설치 및 운영하는 것이다. 이와 같은 감사위원회제도를 도입함으로써 지방행정의 정책결정은 지방의회가, 그 집행은 집행기관이 그리고 그 결과에 대한 감사는 감사위원회가 분담하여 담당함으로써 보다 효율적인 견제와 균형을 도모할 수 있다.

자체감사기구의 독립성을 확보하는 또다른 대안으로는 감사부서의 장 또는 감사요원의 신분적 독립성을 확보함으로써 일정수준 감사기구의 자율성을 확보하는 방안이다. 다시 말하여 이 방안은 기본적으로 현재와 같이 집행기관 소속의 감사부서로 존치를 하되, 감사인력의 자율성을 제고함으로써 적정수준의 독립성을 확보하는 것이다. 감사인력의 신분적 독립성은 감사부서의 장과 감사요원으로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 감사부서의 장은 충원방법을 달리 함으로써 신분적 독립성을 확보할 수 있다. 즉, 지방자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명하되, 임기를 보장하는 방법이다. 그리고 감사요원들의 신분적 독립성은 후술할 감사인력의 전문성과 연계되는 방안으로 감사직렬을 신설하는 방안이다.

자체감사기구의 독립성을 확보하기 위한 상기의 두 가지 대안들은 각각 그 장단점을 가지고 있지만, 정책의 현실화라는 측면에서 보면 단기적으로는 감사부서의 장 또는 감사요원의 신분적 독립성이 보다 용이성을 지니고 있는 반면에 감사위원회제도의 도입은 장기적인 관점에서 접근하는 것이 타당하다. 특히, 감사위원회제도의 도입은 그동안 감사원의 감사체계 개편과 더불어 논의되어 왔으며, 또한 현행의 지방자치단체에 대한 전반적인 체계개편을 초래한다는 차원에서 보다 신중하게 접근될 필요가 있다.

14) 자체감사의 독립성을 기구 및 요원의 독립성 뿐만 아니라 업무 및 재원의 독립성까지 확보될 필요가 있다고 주장하는 견해도 있다(이주희, 1998: 33). 그러나 업무 및 재정의 독립성은 기구의 독립성이 보장되면, 당연히 확보되는 것으로 간주할 수 있다.

15) 일본의 감사위원회는 행정조직상 지방자치단체의 지휘 및 감독에서 벗어나 있는 독립적인 기관이다. 감사위원의 선임은 자치단체장이 하되, 지방의회의 동의를 얻어 전문가 및 지방의원 중에서 선임하며, 임기는 상근위원의 경우 4년이다.

### 3. 감사인력의 전문성 제고

감사인력의 전문성 제고는 감사업무를 효과적으로 수행할 수 있는 자질과 역량을 갖춘 감사요원을 확보하는데 초점이 있다. 이와 같은 논의는 현행의 순환보직에 의한 감사요원의 충원구조가 전문성 제고에 크게 기여하지 못한다는 문제의식에서 출발하고 있다. 감사인력의 전문성을 제고하기 위한 대안으로는 몇 가지를 고려할 수 있다.

우선, 가장 핵심적인 대안으로는 자체감사기구의 독립성 제고에서 언급한 바와 같이 감사직렬을 신설하는 것이다. 즉, 현행의 지방공무원 임용령을 개선하여 감사직렬을 새로운 직렬로 신설함으로써 순환보직에서 탈피하는 것이다. 이를 통해서 동일보직에 장기간 근무할 수 있게 되고, 결과적으로 감사에 대한 전문성을 축적할 수 있는 계기가 된다. 다음으로는 감사 관련 전문교육의 정기적 실시이다. 즉, 현재의 순환보직제도를 그대로 유지할 경우에는 감사부서로 발령이 나는 즉시, 일정기간 반드시 감사관련 전문교육을 이수토록 하는 방안이다. 전술한 경상북도의 실태분석에서도 나타나듯이 현재는 감사부서로 발령이 나고, 또한 장기간 근무함에도 불구하고 실제 감사관련 전문교육의 이수는 시행되지 않는 실정이다. 따라서 감사부서의 발령 시와 근무기간 중에도 정기적으로 감사관련 전문교육을 반드시 이수토록 하는 것이 감사요원의 전문성을 제고하는 또다른 방안이 될 수 있다. 마지막으로 감사직을 개방형 임용직으로 지정하는 방안을 고려할 수 있다. 다시 말하여 감사직을 개방형 대상직위로 지정하여 외부의 감사전문가를 중원함으로써 인력의 전문성을 제고하는 방안이다. 이 경우에는 현행의 개방형 임용제를 개선하여 하위직도 그 대상이 될 수 있도록 하는 조치가 선행되어야 하고, 나아가 순환보직에서 감사직이 제외되도록 하는 조치도 필요하다. 그럼에도 불구하고, 이 방안을 활용할 경우에는 단기적으로 감사인력의 전문성을 제고할 수 있는 효과를 거둘 수 있다.

이상의 세 가지 대안들 역시 나름대로의 장단점을 내포하고 있다. 특히, 현행의 공직구조 하에서 각각의 대안들이 실시될 경우 여러 가지 부작용들이 파생될 개연성이 많다. 따라서 정책화 단계에서는 장단기적으로 그 용이성을 반드시 고려할 필요가 있다. 이와 같은 측면에서 보면, 가장 부작용이 없으면서 단기적으로 시행할 수 있는 방안으로는 감사관련 전문교육을 시행하는 방안이다. 그 다음으로는 감사직렬을 신설하는 방안이 현실적인 조건들을 고려할 경우 시행 용이성이 비교적 높다. 마지막으로 감사직의 개방형 지정방안은 단기적으로 인력의 전문성을 제고할 수 있는 방안인 것은 사실이나, 현행의 순환보직제도와 개방형 임용제도에 관한 큰 폭의 개선이 선행되어야 한다는 어려움이 있다. 따라서 이 방안에 대해서는 보다 신중한 고려가 반드시 수반되어야 한다.

## V. 결 론

상기에서 지방자치단체 자체감사기능의 개선에 관한 방안들을 모색하여 보았다. 특히, 참여정부의 지방분권 추진의지에 비추어 볼 때 지방자치단체의 권한과 책무의 균형도모라는 측면에서 자체감사의 기능개선은 간과되어서는 아니 될 사항이다. 이러한 점에서 지방자치단체의 자체감사기능을 개선하기 위한 논의의 전개는 중요할 뿐더러 필요한 것이기도 하다.

이를 위해서는 자체감사의 기능개선을 위한 방안들이 모두가 합의할 수 있는 규범적 측면과 동시에 현실적 실현을 담보할 수 있는 처방적 측면을 구비할 수 있는가 하는 것이 매우 중요하다. 이러한 점에서 보면, 위에서 제시한 대안들이 나름대로 규범적 측면에서 수용할 만한 수준이 되, 현실적으로 정책화가 가능한가에 대해서는 나름대로 의문의 여지가 있다. 더 불어서 자체감사기능의 개선을 위한 결정요인으로 제시한 내용들이 객관성과 합리성을 갖추고 있느냐에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다. 이에 대한 후속적 연구가 필요할 것으로 판단된다.

## 【참고문헌】

- 감사원. (1994). 「감사원 감사의 발전방향」.
- 경기개발연구원. (1995). 「지방화 시대의 지방감사체제 개선방안 연구」.
- 금창호. (1996). 지방자치단체에 대한 감사제도 개선방안. 「지방자치」, 89: 40-43.
- 김명수·박 준. (1995). 「공공감사론」. 서울: 대영문화사.
- 김병국·금창호. (2000). 지방자치단체에 대한 중앙감사기능의 재조정 방안. 「한국지방자치학회 2000년도 기획세미나 발표논문집 별책본」.
- 김호섭·김성철·김병기·권혁성. (2002). 자치단체에 대한 국정감사의 법적 한계와 역기능적 실태: 경기도 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2): 187-204.
- 무정방지대책위원회. (1993). 「자체감사 활성화 방안」, 보고서 제6집.
- 무정방지대책위원회. (1994). 「지방자치제 전면실시에 따른 감사원의 감사방향」.
- 송건섭. (2002). 지방자치단체 자체감사의 감사준거와 방향. 「한국사회와 행정연구」, 13(3): 185-206.
- 이경섭. (1997). 「정부회계와 감사」. 서울: 조세통람사.
- 정기섭. (1997). 지방자치단체 자체감사의 실태와 개선방안: 회계감사기능을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21: 65-88.
- 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2004). 「이제는 지방분권시대: 참여정부 지방분권과제」. 2003년 연구자료집.
- 한국지방행정연구원. (1995). 「지방자치단체의 자체감사기능 효율화 방안」.
- 한국지방행정연구원. (2002). 「지방자치단체 감사실효성 확보방안」.
- 한국행정연구원. (1998). 「지방자치단체에 대한 감사제도의 개선방안」.
- Dunn, J. (1996). *Auditing: Theory and Practice*. London: Prentice-Hall.
- 鈴木正明·中川浩明·橋本昌. (1997). 「地方自治法」. 東京: 良書普及會.
- 日本監査研究學會·地方自治體監査研究部會. (1991). 「地方自治體監査」. 東京: 第一法規.