

# 自治團體 自體監査의 效率性 提高 方案

강 동 식\*

目	次
I. 序論	IV. 外國 地方自治團體 監査制度
II. 自體監査에 대한 理論的 接近	V. 地方自治團體 自體監査의 效率性 提高方案
III. 우리나라 自治團體 自體監査 體系와 問題點	VI. 結論

## I. 序 論

현대사회에 있어서 통치 mechanism의 변화 등 사회구조가 복잡하고 다양하게 변화하면서 중앙정부나 지방정부의 위상과 역할은 효율성 및 공적인 행정책임의 제고라는 커다란 과제를 안고 있다. 즉 정부는 행정서비스 수요에 대한 신속한 대응능력과 탄력적인 조직운영, 혁신적 행정체계 그리고 국민에 대한 최대한 봉사라는 시대적 요청에 부응하기 위해 관료적 권위주의와 형식주의, 중앙집권적, 수직적 조직구조, 현실안주, 繁文縟禮(red tape) 등 구습을 극복하기 위해 노력하고 있다. 또한 지방자치제의 실시로 중앙 행정권한의 일부가 지방자치단체로 넘어감에 따라 자치단체 수준에서의 부정과 부패의 소지가 더욱 많아지고 그 유형도 다양해지는 등 여러 가지 부작용이 나타나고 있다. 이러한 점에서 행정을 보다 효율적으로 수행하고 주민에게 보다 더 봉사할 수 있는 민주행정체제의 틀을 위한 내부적 견제장치와 외부적 통제장치 마련이 더욱 적실히 요청되기도 한다. 이러한 점에서 행정의 역기능을 자율적으로 통제할 수 있는 메커니즘으로 자치단체 감사제도의 효율성 제고가 적실히 요청되고 있다.

현재 지방자치단체에 대한 감사는 국회, 감사원, 행정자치부 등 중앙부처, 상급기관, 지방의회, 자체감사기관 등의 감사기관에 의하여 1년에 2-3회씩 중복 실시되고 있다. 그러

\* 제주대학교 행정대학원 교수

나 지방자치단체 공무원들의 비리를 적발해내는 경우는 드물고, 사법당국의 수사에 의하여 그 구체적인 실정이 드러나는 등 그 실효성에 의문이 증폭되고 있다. 특히 자치단체에는 자체감사기구가 엄연히 존재하고 있음에도 감사요원들의 전문성 부족과 감사기관의 독립성 결여 등으로 그 기능을 제대로 수행하지 못하고 있어 지방자치의 발전을 위해서도 자체감사의 효율성 증진방안이 시급한 실정이다.

이에 본 연구는 자치단체의 현행 자체감사의 실효성을 제고하기 위해 자체감사에 대한 이론적 접근, 우리나라 자치단체 자체감사체계와 그 문제점, 각 국가의 자치단체 자체감사체도를 살펴보고, 우리나라자치단체 자체감사의 효율성제고 방안 등을 문헌연구를 중심으로 고찰하였다.

## II. 自體監査에 대한 理論的 接近

### 1. 監査의 意義

#### 1) 自體監査의 概念

행정에 관한 통제수단의 하나인 감사는 독립적 지위를 갖는 단일의 최고 감사기관에 의하여 수행되는 것이 일반적인 현상이나, 현대사회에 있어서 행정기능의 양적 확대와 질적 변화로 인하여 단일기관에 의하여 국가 전체적 감사기능을 수행하는 것이 불가능하게 됨에 따라 대두된 것이 내부감사 혹은 자체감사제도이다<sup>1)</sup>. 우리나라 행정감사규정에는 행정감사를 “각급 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급기관의 업무 운영실태를 파악하여 정부시책의 모든 단계에서 적정 운영여부와 공무원의 기강위배 사항을 검토분석하고 그에 대한 시정 또는 개선방안을 마련하는 작용”이라고 규정하고 있다<sup>2)</sup>. 또한 감사원 법(제 22조 1항)에서는 자체감사를 “감사원의 감사를 받는 기관의 장이 실시하는 회계검사와 직무감찰을 말한다”라고 정의하고 있으며, 부정방지대책위원회에서는 “각급 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급기관이 수행하는 업무의 운영상태를 파악하여 그것을 적정한 수준으로 개선시켜 나가려는 자율적 작용”이라고 정의하고 있다<sup>3)</sup>.

한편 Walker와 Davies에<sup>4)</sup> 의하면 자체감사란 건설적인 조직관리의 필수적인 분야로 계선 기능이 아닌 참모 기능에 속하는 것으로, 각 기관의 재무와 운영을 검토하고, 특히

1) 김명수 외(1995), 공공감사론, 대영문화사, p. 61.

2) 행정감사규정 제2조.

3) 감사원 부정방지대책위원회, 자체감사 활성화 방안 보고서(감사원, 1993), p. 19.

4) Walker, W. A. and W. R. Davies(1951), Industrial Internal Auditing, New York : McGraw-Hill Book Company, Inc.

회계에 대해 수학적인 견제와 조사를 행하는 기관내의 독립적인 평가활동을 행하는 것이라고 정의한다. 또한 Carmichael과 Willingham도 자체감사를 “조직 내에서 이루어지는 관리적 통제도구(managerial control device)로서 조직운영의 효율성과 효과성을 향상하기 위해 조직의 회계, 재무 및 운영에 대한 검토와 평가활동으로 이해하고 있다. Taylor와 Glezen은<sup>6)</sup> 자체감사를 일종의 기관자체의 서비스이며, 기관의 활동을 조사하고 평가하기 위해 기관 내에 설정된 독립된 평가기능(appraisal function)으로 보고 있다<sup>7)</sup>.

이를 종합해보면 자체감사란 “각급 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급기관이 수행하는 업무의 운영상태를 파악하여 그것을 적정한 수준으로 개선시켜 나가려는 자율적 행정작용”이라 할 수 있다.

자체감사를 앞과 같이 정의한다하여도 이를 자치단체에 대한 감사체계에 적용할 때 그 범위가 애매해진다. 즉, 지방자치단체의 자체감사란 ㉠ 집행기관의 감사기구에 의해서 실시하는 것만을 의미하는 것인지, 아니면 ㉡ 의결기관인 지방의회의 지방행정사무 감사까지도 포함해야 하는 것인지의 문제이다. 앞에서 정의한 자체감사개념에 의하면 각급 행정기관에는 지방자치단체도 포함되므로, 지방의회도 지방자치단체 기관의 하나이기 때문에 의회의 집행기관에 대한 감사도 자체감사로 보아야 할 것이다. 그러나 대부분의 학자들은 지방의회에 의한 집행부 감사는 자체감사에 포함시키지 않고 외부감사로 보는 경향이 강하다<sup>8)</sup>. 특히 국회의 국정감사가 외부감사이듯이 지방의회에 의한 감사는 외부감사로 보아야 한다는 것이다. 여기서는 일반적으로 인식되고 있는 집행기관의 자체감사기구에 의한 감사에만 국한하려 한다.

## 2) 自體監査의 必要性

이러한 지방자치단체의 감사의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 스스로 행정수행에 대한 점검과 평가를 통한 시정과 바람직한 방향을 모색함으로써 지방자치의 건전성과 합법성을 확립하고 나아가 국가와 지방의회 및 지방주민으로부터의 신뢰성을 제고시킬 수 있다.

둘째, 지방자치단체에 대한 감사는 감사원 감사, 행정자치부, 상급 자치단체에 의한 종합감사 등을 격년제로 수감해야 하는 등 1년에 2-3회씩 중복감사를 받고 있는 등 시간과

5) Carmichael, D. R. and John J. Willingham(1989), Auditing Concepts and Methods : A Guide to Current Auditing Theory and Practice, New York : McGraw-Hill Book Company.

6) Taylor, Donald H. and G. William Glezen (1991), Auditing : Integrated Concepts and Procedures, 5th ed., New York : John Wiley & Sons, Inc.

7) Dwight Davis는 4가지에 초점을 두어 평가와 감사를 구별하고 있다. ① 감사는 조직의 관리통제이며, 평가는 사회과학적인 영향평가에 초점을 두고 있으며, ② 감사는 평가보다 독립성이 강하며, ③ 감사는 보다 신뢰성을 확보하기 위하여 세부적이고 표준적인 기술적 과정에 대한 통제장치가 필요하며, ④ 감사는 전문성이 요구되며, 평가는 보다 폭넓은 개혁성을 포함한다는 것이다.

8) 이주희, 전계서, p. 12.

인력의 낭비를 가져오고 있다. 이를 방지하기 위해 자체감사기구를 통한 지속적인 견제와 균형을 통한 업무수행이 이루어진다면 외부감사로 인한 피동성과 중복감사로 인한 감사부작용을 막을 수 있을 것이다<sup>9)</sup>.

셋째, 자체감사기구를 통한 현실성이 있는 자율감사체계를 정립함으로써 자체감사요원의 감사능력도 제고될 수 있고, 각 기관의 업무에 부합되는 적절한 감사기법도 개발할 수 있는 학습의 기회가 될 것이다. 또한 자치행정의 책임성과 공정성을 확보할 수 있는 감사체도로 정착될 수 있을 것이다.

자체감사의 기능으로서의 다음을 들 수 있다.

자체감사의 기능은 일반적으로 ① 내부통제기능, ② 사전 예방적 기능, ③ 자율적 기능, ④ 시정 및 개선기능 등으로 요약할 수 있다.

### 3) 自體監査의 效率性

감사의 효율성 확보는 감사업무가 독립성을 가질 때 제기능을 발휘할 수 있을 것이다. 독립성은 감사업무를 수행함에 있어서 정치적, 경제적, 사회적 환경으로부터 영향을 받지 않고 독자적으로 처리하는 것을 말한다. 이러한 감사의 독립성은 그 내용과 형식에 따라 감사 업무, 감사기관 종사자의 신분, 감사기관의 재정 등의 독립과 10)동시에 기관의 독립성까지도 말한다 할 것이다.

첫째, 업무상의 독립이란 감사요원이 감사업무를 수행함에 있어서 문제점의 인식, 감사의 접근방법, 감사기법의 사용, 증거확보, 보고 및 처리 등 감사의 전 과정과 감사기구의 운영에 있어서 자율성을 가지는 것을 말한다. 자체감사의 업무상 독립성은 해당 자치단체의 장뿐만 아니라 중앙정부, 국회, 지방의회 등 정치권력으로부터의 독립까지도 포함한다.

둘째, 감사요원의 신분상의 독립성이란 감사업무상 수행과정의 독립성을 확보하기 위하여 감사요원의 신분보장을 내용으로 한다. 각종 감사기구의 지위, 소속, 임명 방법이 다르다 할지라도 한가지 공통적인 것은 감사기구의 장 등은 법령에 의하여 엄격히 그 신분을 보호하고, 탄핵 또는 건강상 문제 같은 특별한 사유 이외에는 정치권력 등으로부터 해임당하지 아니하도록 하여야 한다. 자치단체 자체감사요원의 신분상 독립도 같은 맥락에서 확보되어야 한다.

셋째, 감사기구의 재정상 독립이란 외국의 경우를 보면 사법부, 선거기구 등과 같이 행정부나 의회로부터 예산상 제한에 의한 간섭을 배제하기 위한 장치를 마련하고 있다.

넷째, 기관의 독립성이란 앞에서 언급한 업무상, 신분상, 재정상의 독립성을 최대한 확

9) 이 영균 등(1998), "자체감사의 효율성 제고에 관한 연구", (한국지방자치학회, 통권 22호), pp. 141-142.

10) 윤두수 외(1998), "감사기법 일반", 감사교육원, p. 6-10.

보. 보장하는 최선의 방안은 자체감사기관의 독립성이 확보될 때라 할 수 있다.

### Ⅲ. 우리나라 自治團體 自體監査體系와 問題點

#### 1. 自治團體의 自體監査體系

##### 1) 自治團體의 監査機關

우리나라의 자치단체 감사제도는 매우 다양하고 복잡하다. 즉 다양한 주체가 다양한 감사방법으로 해당 자치단체를 감사하고 있다<sup>11)</sup>. <표 3-1>은 우리나라의 지방자치단체에 대한 감사체계를 전반적으로 나타낸 것이다.

<표 3-1> 우리나라의 자치단체 감사제도

감사기관	당해 자치단체		상급자치단체		국가기관		
	의회감사	자체감사	의회감사	자체감사	감사원	국정감사	중앙부서
광역단체	0	0			0	0	0
기초단체	0	0	0	0	0	0	0

<표 3-1>에서 보는 바와 같이 특정 지방자치단체는 중앙부처, 감사원, 국회, 상급지방자치단체, 지방의회에 의한 감사에서부터 자치단체 자체의 내부감사에 이르기까지 다양한 주체로부터 감사를 받고 있는 실정이다. 여기서 감사원 감사나 지방자치단체 내부감사는 본래적인 감사이면서 구체적인 감사기법이나 내용이 보다 중요하게 논의될 수 있지만, 나머지 감사체계는 지방자치가 실시되면서 특히 권력적 측면에서 실시되고 있다.

그러나 자치단체의 사무를 감사하는 기관들은 중앙정부 차원과 지방정부 차원의 감사기관들로 나누어 볼 수 있다. 중앙정부 차원의 감사로는 국정감사 및 조사에 관한 법률에 의한 국회의 국정감사(동법 제7조), 감사원법에 의한 감사원감사(동법 제22조 및 제24조), 지방자치법에 의한 상급기관에 의한 행정감사(동법 제156조 및 158조, 행정감사규정 제1조 내지 제2조) 등을 들 수 있고, 지방정부 차원의 감사로는 지방자치법에 의한 지방의회감사(동법 제36조), 그리고 행정감사규정에 의한 자체감사(동규정 제5조 및 감사원법 제28조 및 30조) 등이 있다. 여기서 이를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

11) 이와 관련해서는 국회법, 감사원법, 행정감사규정, 행정자치부 감사규칙, 지방자치법, 지방재정법 등을 참고할 수 있다.

① 국회의 국정감사

국회의 국정감사는 중앙정부에 대한 정책감사와 일선 집행기관에 대한 부정, 비리 감사를 그 본질로 하기 때문에 자치단체에 대한 국정감사도 부정 및 비리를 밝혀내는 강제적 통제적 감사의 성격이 강하다. 국정감사는 광역자치단체를 대상으로 국가위임사무에 대하여 수행하고, 본 회의에서 필요하다고 의결한 경우에는 기초자치단체에 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.

② 감사원 감사

감사원감사는 자치단체(광역 및 기초)의 회계를 검사하며, 자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무를 감찰한다(감사원법 제22조와 제24조).

③ 중앙부처 감사

자치단체에 대한 해당 중앙부처의 감사는 현재 “정부 합동감사”를 통해 이루어지고 있다. 중앙 각 부처별로 자치단체에 대한 소관 위임사무에 대하여 수시로 감사를 실시할 경우 자치단체의 빈번한 수감과 분산된 감사로 인한 번잡함과 행정수행상의 지장을 없애기 위해 자치단체 대한 포괄적 감독권을 가지고 있는 행정자치부가 행정감사규정에 따라 관련 중앙부처, 청의 전문직으로 구성된 합동 감사반을 편성하여 광역자치단체의 행정전반에 대하여 2년 주기로 1-2주간에 걸쳐 종합감사를 하고 있다(단위사업별 감사와 연관되는 경우에는 시, 군, 구와 연계하여 실시한다)<sup>12)</sup>.

정부합동감사에는 행정자치부와 자치단체에 사무를 위임한 10여 개의 중앙부처, 청이 참여한다. 행정자치부는 자치사무 및 소관 국가위임사무 추진실태, 즉 인사, 예산, 회계, 토목, 건축, 지방세 등 자치사무와 민방위, 소방, 재난관리, 교부세 사업 등 국가위임사무에 대해서 감사를 실시하고, 다른 중앙부처는 부처별 소관 국가위임사무의 추진실태에 대해 감사를 실시하고 있다.

④ 지방의회의 감사

지방의회는 자치단체의 집행기관을 감시, 감독하고 견제하여야 할 의무를 가지고 있으므로 어떤 형태이든 간에 집행기관에 대해 조사 또는 감사의 기능을 수행하는 것은 당연하다. 지방의회의 행정사무감사 및 조사권이란 “일반적인 지방자치단체의 사무 혹은 이 중 특정사안에 대하여 정기적으로 혹은 사안이 발생하였을 때, 지방의회가 지방자치단체 등에 대하여 정기적으로 혹은 사안이 발생하였을 때, 지방의회가 자치단체 등에 대하여 확인, 추궁, 개선 조치하는 권한”을 말한다<sup>13)</sup>. 이러한 지방의회의 집행기관에 대한 감사권과 조사권은 같은 것이라 할 수 있으나, 현실적으로 구별하고 있는 실정이다. 지방의회의 행정사무감

12) 최유성(1999), “지방자치단체에 대한 감사제도의 개선방안”, 한국행정연구원, pp. 47-49.

13) 최유성, 전게서, p. 59. 재인용.

사는 자치단체 사무 전반에 대해, 조사는 특정한 사안에 한해 실시하도록 하고 있다.

## 2) 自體監査 體系

자치단체의 자체감사는 행정감사규정과 지방자치법에 의하여 행정기관 내부의 자체적 감사 및 사정업무를 위해 마련된 제도이다. 이는 자치단체의 업무를 추진함에 있어서 적법성을 확보하면서 사업시행의 객관적, 능률적, 효과적으로 이루어져 질 좋은 행정서비스를 주민에게 제공하는지 여부를 객관적이고 공정한 기준 하에 판단하여 문제점이 있는 경우 대안을 제시하는 활동이다.

자체감사의 적용범위, 대상기관, 종류, 운영절차, 감사공무원의 자격 등에 대한 구체적인 내용은 각 자치단체의 감사규칙에서 정하고 있으며, 이에 의거 각 자치단체별로 자체감사가 실시되고 있다. 자체감사에는 종합감사, 부분감사, 그리고 기강감사의 3 종류가 있다. 종합감사는 소속기관의 행정전반에 실시되는 감사이고, 부분감사는 행정의 일부에 대해 당해 자치단체장이 특히 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 시행되는 감사이다. 기강감사는 소속 공무원의 복무상태, 민원사무처리상황 및 특정사안에 대하여 행하는 감사이다. 종합감사는 3년에 1회 이상 실시하는 것을 원칙으로 하며, 부분감사와 기강감사는 자치단체의 장의 지시 또는 감사관이 필요하다고 인정하는 경우 실시된다.

### (1) 廣域自治團體의 監査體系

광역자치단체의 광역시(서울특별시 제외)의 감사체계를 보면 일반직 국장급인 감사실장을 두고 있으며, 감사실장 밑에 3-4개의 계를 두고 있다. 광역시의 감사실이 맡고있는 업무는 ㉠ 시정감사, ㉡ 산하단체, 협회, 조합에 대한 감사, ㉢ 중앙행정기관의 감사수감 및 지시사항 처리, ㉣ 공무원의 비위 조사처리, ㉤ 시비, 국비의 회계감사 등이다(자치단체마다 다를 수가 있음).

광역자치단체인 도의 감사체계를 보면 기획관리실장 밑에 일반직 5급 공무원인 과장급의 감사담당관을 두고 있으며 그 밑에 3개 계를 두고 있다. 제주도만은 감사계와 조사계 등 2개 계로 되어 있다. 감사담당관의 업무는 (다른 도급의 광역자치단체와 조금 다를 수 있음) ㉠ 도정감사(경찰국 소관 제외), ㉡ 산하단체, 협회, 조합 등의 감사(법령상 감독권이 있는 경우), ㉢ 중앙정부의 감사수감, ㉣ 공무원의 비위조사처리, ㉤ 회계검사 등이다.

### (2) 基礎自治團體의 監査體系

기초자치단체로는 시, 군, 자치구 등이 있는데 이들은 각각 인구규모에 상당한 차이를 보이고 있어 기초자치단체의 감사기구도 제도와 규모 면에 있어서 다양성을 보이고 있다. 기초자치단체 중 1계<sup>14)</sup> 제도의 경우 감사담당관의 임무를 보면 다음과 같다.

14) 기초자치단체의 감사체계는 이외에도 2계제 감사제도, 2계제 감사담당관제, 1계제 감사실, 기획감사실 등 감사제도가 다양하다.

㉠ 시정감사계획의 종합조정, ㉡ 공무원의 비위조사처리, ㉢ 상급기관의 감사수감 및 감사결과 지적사항의 처리, ㉣ 진정, 민원의 조사처리, ㉤ 기타 감사업무에 관한 사항 등이다.

## 2. 自治團體 監査의 問題點

### 1) 國會議政監査의 問題點

지방자치제 실시 이후 자치단체에 대한 국회의 국정감사를 둘러싼 쟁점 중의 하나는 국회가 자치단체의 어느 사무범위까지를 감사대상으로 삼을 수 있는가 하는 점이다. 1994년 지방자치법을 개정하여(제36조 3항) “지방자치단체와 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 대하여 국회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사를 각각 당해 시, 도의회가 행할 수 있고, 이 경우 국회는 그 감사결과에 대하여 당해 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다”고 명시함으로써 법적 보완장치를 마련하였다. 이러한 법적 정리는 자치단체의 기관위임사무나 단체위임사무에 대하여 국회의 국정감사 일부를 인정하면서 원칙적으로는 시, 도의 지방의회에 구가사무의 감사권을 위임한 것으로 해석될 수 있다<sup>15)</sup>. 그러나 법령개정에도 불구하고 국회와 지방의회간 갈등 관계가 상존하는 이유는 국회의원과 지방의원간의 역할분담이 합리적으로 이루어지지 못하고 있는 점이고, 보다 근본적인 문제는 중앙-지방간 기능배분이 합리적으로 이루어지지 못한데 있다할 것이다.

자치단체에 대한 국회의 국정감사가 안고 있는 문제는 국정감사의 실효성이 없다는 점이다. 이에 대한 선행연구에는 최유선 등이 있다<sup>16)</sup>. 이 연구에 의하면 지방자치단체에 대한 국회 국정감사의 문제점으로 과도한 감사자료제출 요구 48.9%, 정치성 감사 31.2% 등이 지적되고 있다.

### 2) 감사원감사의 문제점

감사원 감사가 안고 있는 문제점은 감사 정향과 관련된 문제점과 지나치게 잦은 감사로 두 가지로 요약할 수 있다. 감사원 감사는 국가의 주요 시책사업을 대상으로 사업의 추진상태를 종합적으로 분석하여 이들의 문제점에 대한 개선방안을 마련하고 제시함으로써 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 지원하는 효율성 감사에 중점을 두고 시행되어야 하나, 실제적으로는 단편적이고 지엽적인 위법 및 부당 사항 적발 및 징벌 그리고 행정오류의 사후시정을 통해 책임위주의 감사에서 벗어나지 못하고 있다. 중복 감사의 문제로는 각 기관이 개별적으로 정할 수 있는 감사시기로 중복성을 떨 수 있어, 자치단체의 입장에서는 자율행정의 저해, 사기저하, 감사를 의식한 보신주의 업무처리 등으로 행정업무의

15) 최유성, 전제서, pp. 33-34.

16) 최유선(1999), 전제서, p. 40.

위축 등 문제점이 있다.

### 3) 중앙감사의 문제점

중앙부처의 지방자치단체에 대한 감사는 자치단체의 독립성과 자율성을 침해하고, 중복 및 빈번한 감사로 자치행정업무 수행에 과도한 부담요인으로 작용하는 등 여러 가지 문제점을 야기 시키고 있다.

과거 중앙집권적 체제에서는 자치사무와 국가사무의 구분의 실익이 크지 않았지만, 지방자치가 실시되고 있는 현재에는 자치, 국가사무를 명확히 구분하고 이에 대한 감사의 방향이 차별화 되어야 함은 당연하다. 그러나 이러한 문제의 해결을 위한 근본적인 조치가 이루어지지 않음으로써 앞에서도 지적했지만 1년에 2-3회의 각종 감사를 받아야하는 등 자치사무에 대한 지나친 감사와 중복 감사가 이루어지고 있는 실정이다.

### 4) 지방의회 감사 및 조사의 문제점

행정사무에 대한 감사와 조사는 고도의 전문성을 요한다. 그런데 지방의회 의원들의 전문성 및 감사기법 부족은 실질적이고 효율적인 감사를 수행하는데 많은 어려움을 겪고 있다. 또한 지방의회의 감사 및 조사기관이 지나치게 많다는 점과 감사기간이 너무 짧은(광역 10일, 기초 7일) 것도 문제가 되고 있다. 또한 실제 감사와 관련된 제도 및 운영상의 문제점도 안고 있다. 예를 들어 위원회 배정의 합리화, 감사시기의 조정, 자료제출 요구의 합리적 조정 및 감사, 조사방법의 개선, 감사, 조사 조치결과의 확인, 시정조치 미흡 시 행정의 장애 대한 통제장치 미흡 등이다<sup>17)</sup>.

### 5) 자체감사의 문제점

자체감사의 문제점으로 지적되고 있는 것은 독립성과 전문성 결여 등이다. 독립성의 문제는 여러 가지가 있지만, 감사 부서가 광역자치단체는 부단체장 산하에, 기초자치단체는 기획실장 산하에 놓여 있기 때문에 감사업무수행에 많은 제약을 받고 있다. 또한 감사요원들은 당해 기관의 집행부로부터 충원되며 이들은 일정 기간의 근무 후 다시 당해 기관 내의 다른 부서로 전보되는 등 감사업무의 독립성 확보를 위한 제도적 뒷받침의 결여되어 있다. 다음은 자체감사요원의 전문성 부족을 들 수 있다. 전문성의 문제는 감사요원들이 가져야할 기본적인 능력인데 특히 세무 행정과 같이 세분화, 전문화된 분야에서는 전문적인 지식이 결여되면 그 기능을 제대로 수행하지 못한다.

감사의 문제점을 앞에서 살펴보았다. 이를 요약하면 회계감사와 직무감찰의 불균형, 중앙정부와 자치단체간의 감사영역의 중복, 자체감사의 독립성과 전문성결여 등을 지적할 수 있다.

17) 최유성, 전게서, pp. 61-63.

## IV. 外國 地方自治團體의 監査制度

### 1. 日本

일본의 지방자치단체에 대한 감사제도는 자치단체장으로부터 독립된 감사위원제도를 두고 있다. 이는 집행부의 보조기관으로 되어 있는 우리나라의 감사제도와 다른 점이다. 감사위원은 자치단체의 장이 의회의 동의를 얻어 전문가(이를 識見委員이라고도 부름) 및 지방의원(이를 議選委員이라고도 부름) 중에서 선임(위원정수 4인의 경우 1-2, 3인 이내는 1인)하고 상근 위원은 전문가 중에서 선출하며, 그 임기는 상근 위원은 4년, 비상근 위원은 지방의원과 임기를 같이하고 있다. 감사위원의 수는 도도부현과 지정시의 경우는 4인, 기타 시는 2-3인, 정촌은 1-2인 정도이며 정수는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 감사위원회는 일반 감사인 연 1회 이상 정기감사 및 수시 감사와 기타의 청구가 있을 경우 특별 감사를 할 수 있다(일본 지방자치법 제195조-제200조). 지방자치단체의 의회는 당해 자치단체의 사무에 관한 서류 및 계산서를 검열하고, 자치단체의 장, 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회 또는 공평위원회 등에 보고를 청구하여 사무의 관리, 의결의 집행 및 출납을 검사할 수 있다. 지방의회는 감사위원에 대하여 당해 자치단체의 사무에 관한 감사를 청구할 수 있다<sup>18)</sup>.

일본은 회계감사와 직무감찰을 분리하고 있어 우리나라의 감사체제와 다르다고 할 수 있다.

### 2. 美國

미국의 지방자치단체에 대한 감사제도는 매우 복잡하나 어느 수준의 지방정부이든 간에 집행부(상급 자치단체도 포함)로부터 완전히 독립된 감사기구를 가지고 있다. 미국의 감사제도는 연방정부에 대한 감사와 주 정부 및 지방정부에 대한 감사에 큰 차이가 있다. 원칙적으로 연방정부의 감사는 회계감사원에서 주관하고 있지만, 주 정부 및 지방정부의 경우는 연방정부에서 보조금 등을 지급하는 경우에 한해 보조금 수령의 정도에 따라 감사의 범위가 달라진다. 또한 각 주 정부 및 지방정부는 자치적으로 외부의 공인회계사의 감사를 받아 그 감사 보고서를 재무제표에 첨부하여 지방의회, 지역주민, 기타 이해관계자들에게 배포한다. 또한 미국 자치단체의 감사는 시장과 마찬가지로 시 감사관 또는 회계감사관을 주민들이 직접선거하여 그 감사관 또는 회계감사관으로 하여금 완전히 독립적인 지위에서 시 행정, 재정에 대한 감사를 실시하게 하는 자치단체도 있

18) 東京都地方財務實務研究會(1992), “決算及び監査”, ぎょうせい, p. 61.

고<sup>19)</sup>, 시 감사관을 시 의회 의장이 임명하여<sup>20)</sup> 의회의 강력한 신임을 배경으로 시장에 대한 감사를 하게 하는 자치단체도 있다<sup>21)</sup>.

### 3. 英國

영국의 지방자치단체의 감사제도는 1982년 지방재정법 개정에 의하여 지방자치단체 감사위원회(Audit Commission for Local Authorities in England and Wales)가 중앙 및 지방자치단체의 집행부로부터 완전히 독립된 기구로 설치, 운영되고 있다<sup>22)</sup>. 주로 수석재무관(Chief Finance Officer)의 책임아래 이루어지고 있으며, 수석재무관은 공인회계사협회에 속하는 사람으로 규정하여 자격을 엄격하게 하고 있다. 내부 감사인의 수는 자치단체마다 차이가 있으나, 재정은 감사 수수료에 의하여 운영된다. 회계감사위원회의 업무는 회계감사뿐만 아니라 행정운영의 경제성, 능률성, 효율성을 높이기 위한 행정서비스, 행정시책 방향의 제시와 그에 대한 결과보고 등이다.

## V. 地方自治團體 自體監査의 效率性 提高方案

자체감사의 효율성 제고를 위해서는 우선 국가의 감사체계가 정립되어야 하는 등 그 방안은 다음과 같다.

첫째, 감사원과 자체감사기구간의 역할분담의 문제이다. 국가최고 감사기구인 감사원과 자체감사기구간에 유기적인 협조관계 아래 자체기관의 감사계획을 상호 조정하여 중복감사 등 감사부작용을 최소화하여야 할 것이다. 나아가 감사원 감사는 국가시책에 밀접하게 관련된 사안, 국민생활과 직결되는 사안 및 기관간의 업무조정과 관련된 사안을 중심으로 하는 성과감사 위주의 감사행정을 확립하고, 자체감사기구로 시정, 개선이 가능한 업무분야에 대해 감사 위임 범위를 대폭 확대하여야 할 것이다. 또한 자체감사를 통한 각 기관의 행정책임성과 공정성이 향상될 수 있도록 자체감사활동을 최대한 보장하고 활성화하는 방향으로 국가감사체계가 정립되어야 할 것이다.

19) 뉴욕시의 조정관(City Controller)은 시장과 마찬가지로 시장 선거 시에 같은 임기(4년)로 주민들에 의하여 직선 되고 있으며, L. A 시의 감사관 및 수석 회계관으로서 권한을 가진 통제관도 시민들이 직접 선출한다.

20) 워싱턴 D. C 회계감사관은 D. C 의회의장이 의회의 동의를 얻어 임명되며, 임기는 6년, 보수는 의회가 정한다.

21) Stephen Jakubowski(1985), Reporting on the Control Structure of Local Government Under the Single Audit Act of 1984, Public Budgeting and Finance(Spring), pp. 67-68.

22) Mary Henkel(1991), Government, Evaluation and Change(London : Lessica Kingsiy Publishers), pp. 26-28.

둘째, 자체감사 요원의 독립성 확보, 신분보장 및 사기진작을 위한 프로그램 개발문제이다. 자체감사요원을 각 기관에 대한 전문적인 업무지식, 업무추진력 및 도덕성을 겸비한 인력을 확보하고 감사책임자는 산하기관의 수감자 직급보다 상위 직급으로 보임 되도록 하는 등 감사수행에 대한 독립성을 확보하여야 할 것이다<sup>23)</sup>. 또한 자체감사요원에 대한 신분상 보호책으로 규정되어 있는 감사요원에 대한 근무성적 평정우대제도(행정감사규정 제33조의 3)와 전보할 때 희망 부서 우선배치제도(동규정 제32조 제2항)가 유명무실하게 운영되고 있어 이의 실천이 요청되기도 하다. 이에 따라 행정감사규정상의 근무성적 평정우대 조항에 상위평정에 일정비율을 정하여 감사요원에 대한 실질적인 우대방안을 제도화하는 방안과 감사요원의 인사 상 순환보직기간도 최소한 기관장의 임기보다 긴 기간으로 근무하도록 행정감사규정에 명문화하는 방안, 감사공무원간의 인사교류를 통한 전문성을 확보하는 방안 및 감사요원의 능력개발을 지속하기 위해 감사직렬을 제도화하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다<sup>24)</sup>.

셋째, 자체감사기구 요원의 전문지식을 향상할 수 있는 프로그램을 활성화하여야 한다. 감사요원의 전문성 제고를 위해 다양한 자체교육프로그램과 외부교육기관(외국과건 등)을 이용한 훈련 등과, 외부전문기관의 전문가들에게 기관의 중요한 정책프로그램에 대해 감사를 위탁하는 방안 등 감사관련 경험과 지식을 공유하는 프로그램을 개발하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

넷째, 정보처리의 발달로 행정업무에 대한 전산화가 가속화되고 있어 이에 따른 내부검증 시스템구축이 필요하다.

다섯째, 자체감사의 책임자를 자치단체장이 지명한 후 지방의회의 동의를 얻도록 하는 방안과, 자치단체의 감사기구를 감사원의 지휘, 통제 아래 두는 방안도 검토할 필요가 있다.

## VI. 結 論

지방자치 실시 이후 우리의 행정권한은 지방분권화가 꾸준히 추진되고 있지만 지방자치단체의 자체감사기능은 이에 미치지 못하고 있다. 자체감사는 감사대상기관장 자신의 행정통제의 일부로서 이루어지는 것이며 이것이 자체감사의 독립성 문제로 연결되어 복잡성을 유발하게 되는 이유가 된다. 이러한 점에서 감사대상기관장이 자체감사를 어떻게 인

23) 현행 지방공무원 임용령 제27조에 감사공무원으로 임명된 자는 2년 동안 다른 보직을 받을 수 없는 반면에 우대 조항은 없는 실정이다. 감사독립성(공정성)을 확보하기 위해 지방공무원 임용령과 행정감사규정 등 최소한의 신분상 보호장치 및 우대 조항을 규정화함으로써 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

24) 이 영균 등(1998), “자체감사의 효율성 제고에 관한 연구”, 한국지방자치학회(한국지방자치학회보(통권 제22호), pp. 161-163.

식하느냐 하는 문제는 자체감사를 활성화시킬 수 있느냐하는 문제와 직결된다고 할 수 있다.

우리의 경우 자체감사제도를 운영함에 있어서 만족스러운 결과를 가져왔다고 할 수 없다. 민선자치단체들의 예산을 낭비하고, 자치단체장들과 공무원들의 부정부패가 적지 않게 적발되어 사회의 물의를 일으키고 있다. 이는 공무원들의 자질에 관한 문제이고 잘못된 행정관행과 공무원들의 행정윤리가 확립되지 못한데서 일어난 일이기도 하다.

어떻든 자치단체에 대한 감사체계의 일차적 주체는 자체감사기구라 할 수 있다. 자체감사기구의 실효성을 확보하기 위해서는 제V장에서 제시한 대안들과 더불어 다음의 방안들을 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

첫째, 자체감사기구의 독립성 보장을 위한 여러 가지 방안과 행정감사규정 제32조의 2의 자격요건이 실질적으로 지켜지도록 노력해야 한다.

둘째, 정보수집제도의 개선이 요구된다. 감사대상의 선정은 대상기관의 소관업무 중 적출의 기대 가능성이 가장 큰 업무를 감사기획담당자에 의해서 선정하되, 이외에 투서, 진정서에 의한 정보수집과 감사대상기관으로부터 정보가 정기적으로 입수되도록 통로가 개발되어야 한다.