

지방자치단체의 감사제도와 자치권 보장

Local government audit system and guaranteed autonomy

장호정(Jang, Ho Jeong)*

ABSTRACT

Currently, local governments operate various types of auditing systems. Audits by the National Assembly, the Board of Audit and Inspection, external audits by the central government, internal audits by local assemblies and internal audit bodies, and so on. In the case of foreign countries, since the autonomy of Korea is guaranteed, the internal audit system is well developed rather than the local or federal government.

However, in Korea, rather than assuring the autonomy of the local autonomous entities, auditing at the central level is taking place, and self-audits by local assemblies and internal audit bodies are often carried out at the formal level. Local governments operate these types of auditing systems, but there are still many problems with the auditing system of local governments. Especially, there are many kinds of auditing system and there is insufficient division of the scope of auditing, and audits are conducted to make duplicate audits or unnecessary affairs. Self-audit There is also a lack of independence and expertise, so insufficient effectiveness of auditing and lack of support from self-audit bodies limits the ability to influence

However, in order to guarantee the autonomy of the local autonomous entities of the local autonomous entities, Korea will examine the ways of improving the external audits and strengthening the self-audit, and discuss the audit system to guarantee the autonomy of the local autonomous entities.

Key words: Local government, audit system, guarantee of autonomy, external audit, self audit, Independence

* 부산대학교 법학연구소 특별연구원, 법학박사

I. 서론

지방자치단체의 자치권을 보장하기 위한 제도적, 정치적 노력은 계속되고 있지만, 여전히 중앙정부의 지방자치단체에 대한 간섭, 지방자치단체의 자립성 부족 등의 문제로 자치권 보장이라는 목적을 달성하기에는 한계가 존재한다. 특히 자치권을 보장하기 위해서는 외부적인 영향력을 최소화할 수 있도록 자체적 운영시스템의 확보, 자립성을 가진 안정적 예산운영, 독립적인 관리·감독시스템 등이 확보되어야 하는데 그 중 중요한 사항은 자기책임의 원칙 하에 자치사무를 운영할 수 있는 명확한 기준과 그에 따른 감사체계를 확보하는 것이다.

이런 의미에서 지방자치단체의 감사제도는 중요한 의미를 가진다. 현재 지방자치단체의 감사는 국회, 감사원, 정부부처에 의한 외부감사와 지방의회, 주민, 자체감사기구에 의한 내부감사로 이루어져 있다.¹⁾ 지방자치단체 사무에 대한 공공성과 투명성을 확보하기 위하여 많은 감사체제로 직무, 회계, 업무 등에 대한 감사가 이루어지고 있지만 많은 문제점을 내포하고 있는 것도 사실이다. 특히 중복감사 등에 따라서 불필요한 행정 및 업무과다, 보여주기식 감사 등이 발생하고 있으며, 자체감사 또한 독립성, 전문성 등이 부족하여 조직 내부적인 영향력이 지방의회나 자체감사기구에 미치게 되면서 주민들이 느끼는 감사에 대한 신뢰성이 낮아지고 있다. 이러한 문제 때문에 지방자치단체의 자치권을 보장하기 위하여 감사제도를 개선할 필요성이 점점 커지고 있다.

따라서 먼저 지방자치단체의 감사제도에 대하여 검토하고, 외국의 지방자치단체 감사제도를 살펴보면서 현재 지방자치단체 감사제도의 문제점 등을 파악하고, 자치권 보장을 위한 감사제도의 발전방안에 대하여 논하여 보고자 한다.

II. 지방자치단체의 감사제도

1. 감사의 의의

감사는 피감기관과 그 소속원이 수행하는 사무처리 등 제반활동의 합법성, 합목적성, 타당성, 능률성, 효과성에 대한 감사하는 것으로, 예산 및 회계에 대한 적정성을 확보하고 정책에 대한 효과 확대를 통하여 행정목표의 실현하고 능률화를 추구하는 것이다. 그리고 공

1) 해당 논문에서 지방자치단체를 대상으로 하는 감사 중 국회, 감사원, 정부부처(광역지방의회 및 광역자치단체의 지방자치단체 감사를 포함한다.)에 의한 외부감사와 해당 지방의회, 주민, 지방자치단체 자체감사를 내부감사로 구분하였다.

무원의 올바른 직무를 도모함으로써 지방자치의 사무처리에 대한 적법한 수행지원을 목표로 행정의 적정성 및 공정성을 확보하고 국가 및 국민의 이익을 가져오고자 하는 데 목적을 둔 행정작용이다. 이는 공공의 책임성 확보가 핵심적 요소로서 감사를 통해 행정에 대한 합법적, 효율적, 효과적, 성과지향적으로 수행되고 있는지를 판단하고 결과에 대해 스스로에게 책임을 묻는 것이라 하겠다.²⁾

우리나라의 감사제도는 감사원이 설립되기 이전에는 회계검사를 위한 심계원과 공무원 감찰을 위한 감찰위원회가 감사의 기능을 하였다. 심계원은 「헌법」에 의하여 설치된 헌법기관으로 국가의 수입·지출에 대한 결산 검사를 하여 차년도 국회에 제출하였다. 감찰위원회는 당시 「정부조직법」에 의하여 설치된 행정기관으로 공무원의 비위행위에 대하여 감찰사무를 수행하였다. 이후 제3공화국 「헌법」 제92조에 의하여 양 기능이 합쳐진 감사원이 탄생하게 되었다.

2. 감사의 기능

감사의 기능은 크게 통제적 기능과 지원적 기능을 가지고 있다. 통제적 기능은 지방자치단체 사무에 대한 절차적, 규범적 적합성에 대한 검토를 목적으로 하며, 감사에 따른 사후 조치를 목적으로 한다. 지원적 기능은 사무처리에 대한 효율성, 합리성에 대한 검토를 목적으로 하며, 감사에 따른 행정처리의 향상 및 발전을 그 목적으로 하고 있다.

1) 통제적 기능

감사가 수행하는 통제적 기능은 주로 합법성 감사와 타당성 감사를 수단으로 하고 있다.³⁾ 합법성 감사에서는 사무처리에 대한 규범적 절차 준수 여부가 검토되고, 타당성 감사는 사무처리의 수행에 있어서 예산 등 자원을 낭비하거나 과도하게 사용되었는지 여부 등 경제적 타당성 및 그 효과에 대한 검토가 이루어진다. 그리고 감사결과에 따라 감사기관은 징계, 시정, 개선, 사법기관의 고발 등의 조치를 할 수 있으며, 이러한 조치들은 사전에 존재하는 법령에 어긋나는 사무처리를 하지 못하도록 감시하고, 정해진 규범이나 기준에서 어긋날 경우 취해지는 사후 교정조치라는 점에서 사무처리에 대한 통제적 성격을 띠고 있다. 그리고 해당 조치 결과로서 감사는 지방자치단체의 사무처리에 대한 적법절차를 준수할 수 있는 기준을 제시하고, 기존 제도상의 결함을 개선하게 되며, 궁극적으로는 주민의 복지 향상 및

2) 염차배, 지방자치 감사제도 선진화를 위한 비교연구, 한국행정학회 학술발표논문집, 한국행정학회, 2010, 1044쪽 참조.

3) 하상균, 지방자치단체의 자체감사기능 개선방안, 지방행정연구 제18권 제2호, 지방행정연구, 2004, 93쪽 참조.

이익을 보호하는 역할을 수행하게 된다.⁴⁾

2) 지원적 기능

지방자치단체에 대한 감사의 지원적 기능은 행정의 결과에 대한 효과성 감사와 사무처리에 대한 능률성 감사로서 수행되고 있다.⁵⁾ 효과성 감사에서는 지방자치단체가 수행하고 있는 여러 활동 중에서 어떠한 것이 효과적이고 자원을 능률적으로 사용하고 있는지, 어떤 활동이 원래 의도했던 효과를 나타내지 못하고 있는지 등의 문제점을 검토하게 된다. 이러한 효율성 감사에 대하여 감사기관은 이미 수행하였거나 현재도 수행하고 있는 특정 사무의 운영에 적절한 권고를 할 수 있는 권한을 가지고 있다. 예를 들면, 감사결과에 따라 특정 정책 또는 사업에 대하여 평가하고, 그 결과에 따라 지속적으로 실시할 것인지 종결할 것인지에 대한 권고를 하게 되는 것이고, 이와 같은 감사결과와 조치들은 지방자치단체가 사무를 처리함에 있어서 중요하게 판단해야 할 방향성을 제시해 주고 합리적인 정책을 수립할 수 있도록 유도하여 자원의 효율적 이용 및 자기책임을 실현할 수 있는 척도가 되는 것이다.

3) 두 기능의 관계

감사의 취지를 통제적 기능과 지원적 기능에서의 관점으로 이해할 때 감사는 다음과 같은 몇 가지 중요한 기능을 수행한다. 첫째는 사무처리 과정의 정당성을 부여하며, 결과에 대한 타당성을 나타내는 지표가 된다. 둘째는 사무처리 방법에 대한 합법성의 척도 및 규범적 기준을 제시하는 것이다. 셋째는 사무처리를 수행함에 있어서 주민이 받을 수도 있는 불법적, 부당한 침해로부터 보호하고, 주민이 행정청에 제기한 민원의 해결을 궁극적으로 보장하여, 행정의 운영실태와 결과에 관한 진실하고 공정한 정보를 제공하는 역할을 수행한다.

감사의 기능은 통제적 기능과 지원적 기능 중 어느 하나의 기능이 일방적으로 우선시되는 것보다는 두 기능이 상호 보완적으로 적용되어야 할 것이다.⁶⁾ 즉 두 기능이 상호 보완적으로 균형있게 수행할 때 감사는 전반적인 행정의 운영과정에서 그 역할을 적절하게 수행할 수 있다. 그러나 법제도적 체계에서는 지방자치단체에 대한 감사는 지원적 기능보다는 통제적 기능의 감사가 우선시되고 있다. 특히 국가 등에 의한 외부감사는 사무처리에 대한 지원 및 보완이 강화되어야 할 것이지만 여전히 사무처리에 대한 통제가 우선되고 있으며, 이로 인하여 지방자치단체의 사무는 정부기관에 의한 통제 및 감사의 대상으로만 되고 있다. 현재의 감사는 통제적 기능을 우선적으로 진행하고 있다. 자치사무에 대하여 행정안전

4) 하상균, 위의 논문, 93쪽 참조.

5) 하상균, 앞의 논문, 95쪽 참조.

6) 하상균, 앞의 논문, 96쪽 참조.

부장관이나 시·도지사는 법령 위반사항에 대해서만 감사를 진행하고 있기에,⁷⁾ 제도적으로 지원적 기능에 대한 법률적 보완으로 감사의 균형성을 도모하는 것이 필요할 것이다. 더욱이 외국의 경우 지방자치에 대한 강화를 위하여 지방자치단체의 감사와 국가기관의 감사를 구분하고, 지방자치단체는 자체감사를 통하여 통제적 기능을 수행하고 국가기관은 지원적 기능을 수행하여 상호 보완적인 관계에서의 감사체계를 구축하고 있다. 이러한 기능을 적극적으로 발휘하기 위해서는 감사기관 최고관리자의 관심과 감사정책에 근본적인 변화가 있어야 한다고 본다.

3. 지방자치단체의 감사제도

우리나라는 1948년 제헌헌법을 제정하면서 지방자치를 규정하고 지방자치를 운영할 수 있는 헌법적 근거를 가지고 있지만, 근현대사에서 제도적·정치적 혼란기를 겪으면서 정부 중심의 국정운영을 수행하면서 지방자치단체의 자치권이 보장되기에는 한계가 발생하고, 사실상 지방분권이 어렵게 되었다. 이후 과도기적인 역사를 거치면서 1991년 지방의원의 선거를 실시하면서 지방의회가 구성되고, 1995년 지방자치단체 의원 및 단체장을 주민 직선으로 선출됨으로써 본격적인 지방자치가 구축되었다고 평가된다. 그리고 현재 지방자치단체가 운영되면서 강력한 지방자치의 구성 및 독립성 강화에 대한 많은 방안들이 논의되고 있다. 하지만 무분별한 정부의 권한이양 및 지방자치단체 스스로의 책임성·전문성 부재 등 고려할 사항들이 발생하게 되었고, 지방자치를 위한 기반이 마련되지 않은 상태에서 자립성을 보장하기에는 한계가 발생한다. 그러한 지방자치의 독립성 및 자립성을 강화하기 위한 방안으로 스스로 권한에 따른 책임을 부여하고 자정작용을 할 수 있는 제도적 기반으로 감사체계의 구축이 필요하다. 그러한 독립성 강화의 방안으로 지방자치단체의 감사체계에 대한 발전 방안에도 대하여도 많은 논의가 있다.

우리나라 지방자치는 「헌법」 제117조와 제118조에 따라서 개별 법률로서 규정되어 있다. 이에 대한 헌법상 지방자치단체의 의무는 주민의 복리에 관한 사무처리 및 재산관리이며, 세부적인 사항은 법률로써 정하도록 하여 일반적으로 제도보장으로 이해할 수 있다. 즉, 헌법상 지방자치에 관한 규정은 입법자로부터 지방자치의 본질을 보호하고자 하는 것이다.⁸⁾ 여기서 지방자치의 본질은 자치기능의 보장, 자치단체의 보장, 자치사무의 보장이라고 할 수 있다. 헌법재판소에서도 지방자치를 “지방자치제도는 민주정치의 요체이며 현대의 다원

7) 「지방자치법」 제190조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사) ① 행정안전부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령 위반사항에 대해서만 한다.

8) 백종인, 지방자치단체 감사제도에 대한 고찰, 동북아법연구 제5권 제1호, 전북대학교 동북아법연구소, 2011, 318쪽 참조.

적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의 공동 관심사를 자율적으로 처결함과 동시에 주민의 자치역량을 배양하여 국민주권주의와 자유민주주의의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도”⁹⁾로 말하고 있다. 즉 지방자치단체는 자치사무에 대해서는 자기책임의 원칙에서 자치단체 스스로 사무를 처리할 수 있다는 것으로, 자기책임성의 원칙상 국가기관에서 자치사무에 대한 감독은 합목적성의 범위에서 이루어져야 할 것이다.

4. 지방자치단체 감사의 유형

지방자치단체에 대한 감사의 유형은 자치단체 외부에서 감사를 진행하는 외부감사와 자치단체 내부에서 이루어지는 내부감사로 나눌 수 있다.

먼저 외부감사는 「헌법」, 「국회법」, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 의한 국회의 국정감사, 「감사원법」의 의한 감사원의 회계감사와 직무감찰, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에 의한 정부부처 및 광역자치단체의 사무에 대한 감사가 있으며, 내부감사로서 「지방자치법」에 따른 지방의회에 의한 행정사무감사 및 주민에 의한 감사청구제도, 「공공감사에 관한 법률」 및 조례 등에 따른 지방자치단체의 자체감사가 있다.

〈표1〉 지방자치단체 대상 감사 현황¹⁰⁾

주 체	근거	감사범위
국회	「헌법」 제61조 「국회법」 제127조 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 「지방자치법」 제49조	광역자치단체의 국가위임사무 및 국가 보조금 등 예산을 지원하는 사업, 본회의가 특히 필요하다고 의결한 지방자치단체
감사원	「헌법」 제97조 「감사원법」 제22조, 제23조, 제24조	위임사무, 자치사무에 대해 회계감사, 사무 및 직무감찰
정부부처	「지방자치법」 제185조, 제190조, 제191조 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」	국가의 위임사무, 자치사무 및 회계감사. 단, 자치사무의 경우 법령 위반사항에 한함
광역자치단체	「지방자치법」 제185조, 제190조, 제191조 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제9조	광역자치단체의 위임사무, 자치사무 및 회계감사. 단, 자치사무의 경우 법령 위반사항에 한함
지방의회	「지방자치법」 제49조	위임사무 및 자치사무 감사
지방자치단체	「공공감사에 관한 법률」 지자체별 조례 및 규칙	모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증
주 민	「지방자치법」 제21조	자치사무의 법령 위반사항 및 공익저해사항

9) 헌재 1998. 4. 30. 96헌바62.

10) 양지숙·조형석, 지방자치단체 감사요인의 부패에 미치는 영향 분석, 지방정부연구 제25권 제1호, 한국지방정부학회, 2021, 112쪽 참조.

1) 외부감사

① 국회에 의한 국정감사

국회의 국정감사는 「헌법」 제61조, 「국회법」 제127조에 따른 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따라서 수행하게 된다. 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조에 따르면 지방자치단체에 대한 국정감사는 광역자치단체에 한정되며, 그 감사범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한정한다. 이 경우 국정감사의 범위는 합법성뿐만 아니라 합목적성도 가능하게 된다. 하지만 제4호에 따르면 기초자치단체의 경우에는 본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우로 한정하고 있다. 즉 기초자치단체는 예외적으로 감사의 대상으로 정하고 있다.

한편 「지방자치법」 제49조 제3항에 따라 단체위임사무 또는 기관위임사무에 대한 감사는 국회가 직접 감사하기로 한 사무 외에는 해당 광역지방의회가 감사할 수 있도록 하고 있다. 즉 광역자치단체를 대상으로 한 해당 지방의회의 감사는 국회에 의한 감사(기초자치단체의 경우는 광역지방의회 감사)의 보완적인 관계라고 볼 수 있다.¹¹⁾

② 감사원에 의한 감사

감사원은 헌법상의 기관으로 독립적이고 중립적인 지위를 가지고 있으며, 국가의 세입·세출의 결산감사, 법률이 정한 회계의 상시검사·감독, 행정기관 및 공무원의 직무감찰을 수행하기에 국가기관 및 행정기관 전반에 대해 감사권을 행사할 수 있다고 볼 수 있다. 감사원에 따른 감사의 근거는 「헌법」 제97조 및 제100조에 따라 운영하고 있다. 이에 따라 감사원의 감사는 지방자치단체에 대해서도 적용된다. 세부적인 감사의 범위는 「감사원법」 제22조 제1항 제2호에 따른 지방자치단체의 회계 및 제23조에 따른 회계, 그리고 제24조에 따른 사무 및 직무감찰이다.

감사원에 의한 지방자치단체의 감사에 대하여 헌법재판소에서는 “지방자치단체의 (단체) 위임사무는 그 본질이 국가사무이므로 감사원은 당연히 합법성 감사는 물론, 합목적성 감사도 할 수 있다고 보아야 할 것이지만, 지방자치단체의 자치사무에 대한 자치권 보장은 지방자치권의 최소한의 본질적 요구이므로 그에 대하여 감사원은 합법성의 감사, 즉 법령의 위반 여부에 대하여만 감사권을 행사할 수 있고 그 합목적성에 대하여는 감사권을 행사할 수는 없다고 해석하는 것이 상당하다고 할 것”¹²⁾이라 판단하고 있다.

11) 백종인, 앞의 논문, 320쪽 참조.

12) 헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3.

③ 정부부처에 의한 감사

『지방자치법』 제185조에 따른 위임사무에 대한 감독 및 제190조에 따른 자치사무에 대한 감사를 수행할 수 있다. 행정안전부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 대해 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다고 규정하고 있으며, 이 경우 감사는 법령 위반사항에 대해서만 하고 있다. 이에 따르면 행정안전부장관이나 광역자치단체의 장은 지방자치단체의 자치사무에 대한 합법성 여부에 관한 감사권한을 갖게 된다고 할 수 있다. 하지만 자치사무가 아닌 위임사무에 대한 직접적인 감사를 할 수 있는 규정은 존재하지 않는다. 다만 제185조에서 위임사무에 대해서는 상위 지방자치단체 또는 주무부장관의 지도·감독을 받고 있으며, 이러한 위임사무에 대한 감사는 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에 따라 수행하고 있다. 지방자치법상 자치사무와 위임사무에 대한 사항을 구분하고는 있지만 이러한 감사는 감독청에서 지방자치단체에 행하는 행정사무라고 할 수 있다. 지방자치법상으로 위임사무와 자치사무를 구분하여 자치사무에 대한 감사권의 범위를 한정하고 있기에, 위임사무에 대한 감사의 법적 성격 및 감사권의 범위 등에 대해서는 지방자치단체에 대한 감사의 일반적인 법리가 그대로 적용된다.¹³⁾

2) 내부감사

① 지방의회에 의한 감사

지방의회는 주민에 의해 선출된 의원으로 구성되기 때문에 주민대표기관이라 할 수 있다. 주민대표기관이란 지방의회가 주민의 정치적 대표기관이기도 하면서 지방의회의 행위는 법적으로 모든 주민의 행위와 동일시 할 수 의미에서 법적인 대표기관이라고 할 수 있다.¹⁴⁾

따라서 지방의회는 주민의 대표성을 가진 기관으로서 지방자치단체에 대한 행정사무 감사 및 조사의 권한을 가지고 있다. 이러한 지방의회의 성격에 따라 집행기관에 대한 통제로서의 역할을 수행하고 있다. 하지만 지방의회가 직접적으로 지방자치단체의 장에 대한 통제 권한은 인정되지 않는다.¹⁵⁾ 지방의회 감사는 지방자치단체의 일반적인 행정사무를 감시하는 활동으로서, 감사를 통하여 지방자치단체의 행정의 적법·타당성을 확보하고, 행정운영의 능률화 및 예산의 효율적으로 사용함을 목적으로 하는 동시에 공무원의 직무에 대한 비리를 적발하고 시정함을 그 목적으로 하고 있다.¹⁶⁾

13) 최봉석, 감사의 법리와 자치감사체계, 지방자치법연구 제7권 제3호, 한국지방자치법학회, 2007, 15쪽 참조.

14) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2021, 135쪽 참조.

15) 허전, 일본의 지방자치단체 감사제도의 우리에의 수용가능성, 공법학연구 제16권 제2호, 한국비교공법학회, 2016, 159쪽 참조.

16) 백종인, 앞의 논문, 323쪽 참조.

지방의회에 의한 감사의 근거는 「지방자치법」 제49조에 행정사무감사 및 조사권을 규정하고 있다. 이러한 지방의회의 행정사무 감사권은 통제권한의 하나로서 예산의 심의·확정과 결산의 심사라는 제정을 통한 간접적 통제와는 달리 집행기관을 직접 통제하는 직접적인 견제장치로서의 역할을 수행하게 된다.¹⁷⁾

지방의회의 감사권은 자치사무뿐만 아니라 지방자치단체 및 그 장이 처리하는 위임사무까지 행할 수 있다. 그 이유는 위임사무는 본질적으로 자치단체의 사무가 아니나 그 사무의 수행에 있어서는 지방자치단체가 직접적으로 수행하고 있으며 그 사무의 수행이 주민의 이해와 관련되기 때문이다. 이러한 제도는 지방자치단체의 위임사무에 대하여 국회의 국정감사를 이론적으로 인정하면서 실무적으로는 지방의회에 국가사무의 감사권을 위임한 것으로 해석할 수 있으며,¹⁸⁾ 이는 국회의 지방자치단체에 대한 국정감사를 제한한다는 의미보다는 지방의회의 감사범위를 확대하는데 일차적인 의미가 있다.¹⁹⁾

② 주민감사청구

「지방자치법」 제21조에서 주민의 감사청구에 대한 사항을 규정하고 있다. 주민의 감사청구는 지방자치단체의 18세 이상의 주민이 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 시·도의 경우에는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구의 경우에는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있다. 주민이 직접 감사를 수행하지 않고, 법령위반 또는 공익 저해의 사항에 대하여 상급 기관에게 감사를 청구하는 것으로 엄밀히 말하면 내부감사로 보기에는 어렵다. 다만 주민이 지방자치단체의 사무에 대한 감독자로서 감시를 한다는 것에서 지방자치의 한 부분이라고 할 수 있다.

주민의 감사청구제도는 주민소송의 전심으로 사전에 경유하는 것을 요구하고 있지만, 해당 제도는 지방자치에 있어 주민이 직접 참여에 의한 감사청구로 지방자치의 공정한 사무처리 및 재정 건전성을 위하여 유익한 제도이지만, 감사청구자가 주민이라는 것 이외는 사실상 자체감사 제도와 유사한 방식으로 추진하는 면에서 그 차이점이 크게 나타나지 않는다.²⁰⁾ 그리고 주민은 자신과 관련된 지방행정의 사무가 아닌 전반적인 사항에 대하여는 직접적으로 알기가 어렵고, 주민 스스로 감사청구제도를 활용하기 보다는 민원의 청구나 정보공개청구 등을 통하여 이루어지기 때문에 실질적으로 주민의 감사청구제도가 활용되기에는 한계가 여전히 존재한다.

17) 송동수, 현행 지방감사제도의 공법적 검토와 개선방안, 토지공법연구 제40권, 한국토지공법학회, 2008, 374쪽 참조.

18) 홍정선, 앞의 책, 134쪽 참조.

19) 백종인, 앞의 논문, 333쪽 참조.

20) 송석록, 지방자치단체 자체감사제도 개선 및 독립성 확보방안, 법학연구 제21권 제2호, 충북대학교 법학연구소, 2010, 100쪽 참조.

③ 자체감사

자체감사는 주민의 이익을 보호하기 위한 직무감찰 및 회계검사 등의 통하여 지방자치단체의 사무처리에 대한 적법성, 공공성 및 공정성을 확보하는 기능을 한다.²¹⁾ 『공공감사에 관한 법률』에서 자체감사란 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것으로 정의하고 있다. 자체감사의 종류로는 시행령 제10조에서 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사로 구분하고 있다. 그리고 자체감사의 방법으로는 법 제21조의 실지감사와 제22조의 일상감사로 구분할 수 있다. 자체감사는 자치단체가 행하는 자율적인 내부통제기능으로서 사전 예방적 성격의 감사와 사후 보완적 감사의 성격을 모두 가지고 있으며, 특히 일상감사의 경우에는 사전 예방적 성격의 기능을 수행하며, 처벌 보다는 사무를 수행하기 전 개선 및 보완에 중점을 두고 있는 제도이다. 지방자치단체의 자체감사에 대한 적용범위, 감사대상기관, 감사의 종류, 운영절차, 감사공무원의 자격 및 특전 등의 구체적인 내용은 지방자치단체의 감사규칙에 근거하여 개별적으로 시행되고 있다.²²⁾ 즉 위임사무에 대해서는 행정감사규정이 내부감사의 근거규정이 되고, 지방자치단체의 자치사무에 관련한 내부감사는 지방자치단체의 규칙으로 정해진 내부감사규칙이 근거규정이라고 할 수 있다.²³⁾

Ⅲ. 외국의 지방자치단체 감사체계

외국의 경우에는 지방자치에 대한 체계가 안정적으로 운영되고 있는 국가는 정부와 지방자치단체가 유기적인 역할분담을 하고 있으며, 감사에 있어서도 국가와 지방자치단체의 역할분담이 명확하게 구분되어 있어서 국가의 감사기관이 지방에까지 개입하는 우리나라의 중앙집중형 체계와는 차이가 있다.²⁴⁾

특히 외국의 감사체계와 관련하여 주목할 것은 지방자치단체의 감사체계가 각각 다르지만, 지방자치의 이념의 범위 안에서 집행기관의 책임성을 보장하고 있기에 국가가 지방자치단체에 대하여 직접적으로 감사를 하는 경우가 드물다. 마지막으로 광역자치단체가 기초자치단체를 감시하는 경우도 드물다.²⁵⁾ 이러한 사항은 우리나라 지방자치단체의 감사체계가 주목해야 할 점이다.

21) 하상균, 앞의 논문, 94쪽 참조.

22) 송동수, 앞의 논문, 376쪽 참조.

23) 백종인, 앞의 논문, 334쪽 참조.

24) 김찬동, 지방자치단체 감사체계 개선방안, 지방분권연구 연구보고서, 한국행정학회, 2017, 23쪽 참조.

25) 김찬동, 앞의 보고서, 24쪽 참조.

1. 일본

일본의 경우는 우리나라와는 달리 회계검사와 행정검사가 각각 다른 기구에 의하여 수행되고 있다. 회계검사원에 대해서는 헌법상의 지위를 부여하면서 독립성을 부여하고 있기에²⁶⁾ 회계검사원은 3권분립으로부터 독립적인 지위를 가지고 있다. 따라서 정부기관에 대한 회계검사의 권한을 가지고 있다. 회계검사원의 검사는 지방의 일반업무는 검사대상에서 제외되고, 중앙에서 재정을 원조하는 회계사무에 대해서만 감사를 실시한다고 한다. 즉, 회계검사원이 국가기관의 회계전반과 정부의 관계기관 또는 재정지원기관 등을 검사대상으로 하고 있으며,²⁷⁾ 지방자치단체의 재무분야 및 사무에 대한 검사는 해당 지방자치단체의 행정위원회의 일종인 감사위원회에 의하여 수행된다. 그리고 행정감사에 관하여는 국가기관 및 특수법인에 대한 감사 및 국가사무에 대한 감사업무 담당기관으로서 중앙에는 총무청 행정감찰국과 각 성청의 내부감찰부서가 있으며, 지방에는 총무청 직할의 각 행정감찰국과 행정감찰사무소 등이 있다. 특히 일본은 2000년 이후 「지방분권 추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률」에 의하여 중앙정부에 의한 관여를 유형화하여 일반원칙을 정립하였고, 관여의 절차를 엄격하게 하여 필요 최소한으로 억제하고 있다.²⁸⁾ 따라서 국회에 의한 지방자치단체에 대한 감사는 없고, 국정조사권을 국회가 가지고 있으나 발동한 적이 없다.²⁹⁾

지방자치단체의 감사기구도 내부의 집행기관이지만, 지방자치단체장과는 별도의 독립된 집행기관인 감사위원회에 의한 감사와 지방자치단체 외부의 전문가인 외부감사인에 의한 감사로 구성하여, 지방자치단체의 공정하고 적절한 행정 및 재정의 운영을 도모하고 있다.³⁰⁾

일본의 지방자치단체 현행 감사체제는 다음과 같다.

첫째, 회계검사와 행정감찰의 수행기구를 구분하고, 양자는 조직 및 체제를 다르게 하여 운영하고 있다. 감사위원회는 재무감사, 행정감사, 결산심사, 특별감사, 재정지원단체에 대한 감사 등을 수행하고³¹⁾

둘째, 지방자치단체의 재원에 관한 사무의 집행 및 보통지방자치단체의 경영에 관한 사업의 관리 등 주로 회계업무에 대한 감사는 해당 지방자치단체의 집행기관의 일종인 감사위

26) 「일본국헌법」 제90조 ① 국가의 수입·지출의 결산은 모두 매년 회계검사원이 검사하고, 내각은 다음 연도에 그 검사 보고와 함께 국회에 제출하여야 한다.

② 회계검사원의 조직 및 권한은 법률로 정한다.

27) 양지숙, 주요국 지방자치단체 감사기구의 유형 및 특징 분석 - 프랑스, 영국, 일본을 중심으로 -, 한국사회와 행정연구 제29권 제4호, 서울행정학회, 2019, 245쪽 참조.

28) 조성호, 지방의 자율성 확보를 위한 지방감사체계 개선방안, CEO REPORT 제5호, 경기연구원, 2006, 5쪽 참조.

29) 김찬동, 앞의 보고서, 24쪽 참조.

30) 허진, 앞의 논문, 161쪽 참조.

31) 문상덕, 「지방자치와 감사제도 -현황과 과제-」, 행정법연구 제48호, 행정법이론실무학회, 2015, 174쪽 참조.

원과 그 소속직원에 의하여 수행되고 있다.

셋째, 행정감사에 있어서는 지방자치단체의 행정조직내에 감찰실, 총무과 또는 행정조사과 등으로 소속 직원에 대한 일반적인 지휘감독권에 의한 복무감찰 내지 특별조사 등의 담당부서가 있으며, 그 밖의 자치단체의 고유사무를 제외하고 위임사무 등 중앙정부에서 위임받은 국가 사무 등에 대하여는 중앙정부기관인 총무청의 행정감찰국 및 그 산하 지방 지분국에 의하여 행정감찰업무가 수행되고 있다.

지방자치단체에서는 단체장이 의회의 동의를 얻어서 선임하는 감사위원이 감사하고, 별도의 외부감사를 운영하고 있으며, 감사위원의 감사는 주로 회계사가가 담당하고 있다. 한편, 복무감찰은 지방자치단체의 단체장의 소속하에 있는 행정감찰실에서 이루어진다.³²⁾

한편 일본의 지방의회는 그 가장 중요한 권한인 의결권과 더불어 지방자치단체의 집행사무에 관한 감시적 권한을 가지고 있다. 일본의 지방자치법상 직접적인 감시권으로 규정되어 있는 것은 검사권, 감사청구권, 설명요구권 및 의견진술권 등이며 광의로 볼 때 출석요구 및 설명서 제출 등도 포함될 수 있는 것이다. 또 감시권은 아니지만 감시적 역할을 하는 것으로서 의회의 조사권, 동의권 및 불신임 의결권 등을 들 수 있다. 또한 중앙성청에 의한 합동감사도 존재하지 않는다. 중앙성청이 감사를 하더라도 특정사안에 대하여 특히 관련된 사항만을 평가하고 감사하는 것이어서 감사라기보다는 업무지원의 성격이라고 볼 수 있다.³³⁾

2. 미국

미국 감사제도는 연방정부와 주정부, 지방정부에서 커다란 차이가 있다. 원칙적으로 연방정부 감사는 연방회계검사원(GAO, Government Accountability Office)에서 주관하고 있다. 연방회계검사원은 연방정부가 국민의 세금 지출에 대하여 조사하고 독립적인 지위에서 의회의 감시자로서의 역할을 수행한다.³⁴⁾ 미국은 의회에 조사권이 실질적으로 작동하도록 부여되고 있고, 감사권이 의회에 부여되어 있지 않다. 미국은 삼권분립에 충실하려고 연방의회가 대통령의 집행부에 대한 감사권을 부여하여 우위에 서도록 설계하지 않았다고 할 수 있다. 그래서 삼권분립에 충실하게 설계되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 의회의 조사권은 의회의 권한을 수행하기 위한 본질적인 것이기에 관행적으로 인정되는 권한이라고 한다. 의회는 대통령이나 집행부에 대하여 조사권을 상시적으로 발동할 수 있다.³⁵⁾ 구체적으로는 연방정부나 주정부로부터 30만 달러 이상의 보조금이나 지원금을 받았을 경우에는 연방이나 주정부로부터 감사를 받는다. 또 연방이나 주정부로부터 예산을 받았을 경우,

32) 김찬동, 앞의 보고서, 24쪽 참조.

33) 조성호, 앞의 논문, 5쪽 참조.

34) 이상경, 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사원의 감사에 관한 소고 - 우리나라와 미국의 비교법적 고찰-, 세계헌법연구 제18권 제1호, 국제헌법학회, 2012, 331쪽 참조.

35) 김찬동, 앞의 보고서, 119쪽 참조.

단일회계감사체제를 도입하여 중복감사나 과도한 감사를 차단하도록 한다.³⁶⁾

주정부 및 지방정부의 경우에는 연방정부에서 보조금 등을 지급하는 경우에 한하여 보조금 수의 정도에 따라 감사의 범위가 달라진다. 각 주정부 및 지방정부는 자체적으로 외부의 공인회계사의 감사를 받아 그 감사보고서를 재무제표에 첨부하여 지방의회, 지역주민, 기타 이해관계인들에게 배포하고 있다. 미국 대부분의 주정부에서는 내부감사관을 두고 있으나, 그 기구의 소속이 주에 따라 집행부, 주의회 등으로 다양하게 나뉘어져 있어 일반화시켜 설명하기는 어렵다. 예를 들어, 캘리포니아 주의 경우를 보면, 주회계검사관실, 주감사국, 주재무부 등이 다음과 같이 다양한 감사기능을 수행하고 있다.³⁷⁾ 주회계검사관실은 선거민, 연방 및 주정부의 기금배분과 관련된 회계검사를 담당한다. 주감사국은 주의회의 추천으로 주지사가 감사국장을 임명하고, 독립된 지위에서 감사를 시행한다. 주재무부는 주정부에 소속된 각부의 감사활동을 조정하고 주지사의 요구에 의한 특명감사를 실시하는 기능을 갖고 있다. 기초지방자치단체는 대부분 별도의 내부감사관을 두지 않고 있다. 대규모 사업이 있을 때마다 공인회계사 등과 감사용역계약을 맺는 “외부감사”방식을 주로 이용하고 있다.

3. 독일

독일의 경우는 연방정부와 주정부의 권한이 명확하게 분담되어 있기 때문에 연방의회가 주정부에 감사를 하는 것은 없다고 할 수 있다. 주정부의 감사는 어디까지나 주의회가 하는 것이고, 지방정부의 감사는 지방감사원을 두고 독립적으로 지방정부에 대한 감사를 수행하도록 한다.³⁸⁾ 다만, 위임사무의 경우에는 지방자치단체가 국가의 사무를 수행하는 것으로 자치권을 보장해 주기 보다는 합법성, 합목적의 감독 및 통제를 허용하고 있다.³⁹⁾ 감사제도는 각 주별로 상이한 바 지방자치단체는 주의 감독하에 있으며 감사는 회계검사 위주로서 원칙적으로 회계검사국(Rechnungsprüfungsamt)에 의한 내부감사와 상급기관에 의한 외부감사로 분류한다.

대부분의 주의 시·정·촌의 법은 회계검사국이 시·정·촌의 결산심사를 행하도록 규정하고 있다. 회계검사국장의 임면은 의회의 권한으로 하고 있는 지방자치단체도 있으며 의회의 동의를 요구하며, 지방자치단체장의 권한으로 하고 있는 경우도 있으나 회계검사국은 검사실시에 있어서 독립성이 보장된다.

또한 상급기관에 의한 감사는 시·정·촌의 예산 운영 및 경제운영에 있어서의 제 법령, 지시의 준수 및 국고보조금 사용상의 지정목적의 준수 등에 관해서만 행하여지는 행정의

36) 조성호, 앞의 논문, 4쪽 참조.

37) 이상경, 앞의 논문 338쪽 참조.

38) 허진, 앞의 논문, 157쪽 참조.

39) 김희곤, 지방자치행정에 대한 국가감독의 원칙과 과제 - 지방자치 시행 30년 평가를 기초로 -, 지방자치법연구 제21권 제1호, 한국지방자치법학회, 2021, 116쪽 참조.

합목적성 및 경제성의 문제에는 미치지 못하게 되어있다.⁴⁰⁾

IV. 지방자치단체 감사제도의 문제점

1. 외부감사의 문제점

1) 중복감사

현재 지방자치단체는 국회, 감사원 정부부처 등 여러 기관에 의하여 감사를 받게 된다. 특히 우리나라 감사체계는 지방자치에 대한 자율성을 보장하기에는 부족한 점이 보이며, 다수의 감사주체에 의하여 감사를 실시하도록 규정하고 있어 중복감사 또는 감사에 대한 피로도, 무분별한 자치사무에 대한 간섭 등의 문제가 발생하게 된다.

먼저 국정감사는 감사범위의 판단기준이 되는 국가위임사무와 자치사무에 대한 구분이 모호하게 규정되어 있다.⁴¹⁾ 지방자치단체의 자치사무 중 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업은 감사대상에 포함되어 있어 지방자치단체의 자율성을 침해할 수 있다. 현재 지방자치단체의 예산은 대규모사업을 하거나 자체적인 사업을 하기에는 한계가 존재한다. 특히 지방자치단체간의 예산의 불균형으로 인하여 예산자립도가 부족한 지방자치단체의 경우에는 국가예산에 대한 의존도가 높아지게 되고, 국가에 대한 간섭 또한 많아지게 된다. 지방자치단체에서도 자체 사업을 진행하기에는 독립성이 부족하기 때문에 국가정책에 따른 예산 편성 및 의존도가 높아지고 있다.

2) 감사범위에 대한 구분 미흡

다음으로 외부감사에 대한 문제점으로 감사범위에 대한 구분이 명확하지 않다는 것이다. 앞에서 언급하였듯이 지방자치단체의 경우 국정감사 등 많은 감사를 시행하고 있다. 이런 감사들은 특정감사가 아닌 일반적인 사항에 대한 종합감사가 주를 이루게 되고 각각의 감사조직들이 비슷한 주제로 감사를 하게 되는 경우가 많다. 특히 국회의 국정감사는 정치적 이슈나 사회적 문제에 대한 편향적인 감사가 이루어지는 경우가 발생하게 되며, 이미 다른 감사조직들에 의하여 이루어진 감사를 다시 진행하는 경우가 빈번하다. 특히 회계검사와 직

40) 장선희, 독일의 지방자치단체 재정감사제도와 정책적 시사점 -우리나라 지방감사제도의 문제점에 대한 시사점을 중심으로-, 유럽헌법연구 제19호, 유럽헌법학회, 2015, 84쪽 참조.

41) 박종관, 지방자치단체 감사제도의 개선방안, 한국콘텐츠학회논문지 제15권 제9호, 한국콘텐츠학회, 2015, 110쪽 참조.

무감찰에 대한 범위가 명확하지 않다는 것도 문제가 발생한다. 회계감사는 감사권의 인정여부 및 그 범위가 재원에 따라 차이가 생기지만 직무감찰은 사무의 성격에 따라 결정되기 때문이다.⁴²⁾ 외부감사의 경우에는 사무에 대한 회계감사가 중점적으로 이루어져야 할 것이고, 직무감찰에 대해서는 내부감사를 통하여 진해되어야 할 것이다.

또한 내부감사와 외부감사의 감사에 대한 구분이 명확하지 않다는 문제가 있다. 즉, 감사원이나 정부부처의 감사를 통해 지방자치단체의 비리나 부정과 같이 자체감사에서 다룰 사항들에 대해 감사를 행하기 때문에 이를 자체감사를 통해 이중 삼중으로 감사할 필요성이 희석되고 따라서 자체감사가 형식화되는 원인이 되고 있다. 지방자치단체는 「공공감사에 관한 법률」에 따라 자체감사의 실시에 대하여 규정하고 있으며, 제22조⁴³⁾에서 일상감사를 실시하고 있다. 하지만 「행정안전부 일상감사 실시 지침」 제15조⁴⁴⁾에서 일상감사 실시에 따른 자체감사의 생략이 가능하다고 규정이 있지만 이러한 사항에 대한 판단과 실질적으로 운영 가능한지가 의문이 발생한다.

또한 제16조⁴⁵⁾의 일상감사에 따른 위법·부당사항에 대한 면책 제외 규정은 이미 지방자치법 190조에서 자치사무 중 위법사항에 대한 감사가 가능하다는 부분이 있기에 일상감사 또한 지방자치단체 스스로 자정작용을 통한 책임사무를 수행한다는 전제에서 자체 감사기구의 장의 감사사무에 대한 책임 회피를 위한 규정이 될 수 있다.

2. 자체감사의 문제점

1) 자체 감사기구의 독립성 및 전문성 미흡

지방자치단체의 자체감사에서 먼저 문제가 되는 부분은 자체감시기구가 독립성을 확보하지 못한다는 것이다. 자체감시기구의 독립성은 자체감시기구가 활동하면서 내·외부적 환

42) 윤준병, 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사, 지방자치법연구 제10권 제2호, 한국지방자치법학회, 2010, 154쪽 참조.

43) 「공공감사에 관한 법률」 제22조(일상감사) ① 감사기구의 장은 자체감시기구가 소속된 기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 일상감사를 하여야 한다.

② 감사기구의 장은 제1항에 따른 일상감사에 따라 확인된 사항에 대하여는 자체감사를 하지 아니할 수 있다.

③ 제1항에 따른 일상감사의 대상·기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

44) 「행정안전부 일상감사 실시 지침」 제15조(사후감사의 생략) 이 규정의 의거 일상감사를 실시한 사항에 대해서는 자체감사를 생략할 수 있다.

45) 「행정안전부 일상감사 실시 지침」 제16조(위법·부당사항에 대한 책임) ① 집행부서의 장은 이 지침에서 정한 일상감사를 받았다는 이유로 위법·부당행위에 대하여 면책되지 아니한다.

② 감사기구의 장은 위법·부당 사항이 있을 경우, 관계부서에 필요한 자료의 제출 또는 관계공무원을 출석·진술을 요청할 수 있다.

③ 일상감사 결과 지적사항에 대하여는 시정·주의·개선 등 처분을 요구할 수 있다.

경으로부터 어떠한 영향을 받지 않고 법령 및 조례를 기준으로 독자적으로 감사업무를 수행하는 것을 의미하며, 이러한 감사의 독립성은 자체감사 운영의 독립은 물론 신분상·제도상 보장을 포함한다.⁴⁶⁾

자체감사기구의 독립성이 확보되지 못하는 근본적인 원인은 첫째, 자체감사기구의 독립성을 보장할 수 있는 법적·제도적 근거가 미흡하기 때문이다.⁴⁷⁾ 자체감사의 법적 근거인 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」이나 「지방자치법」, 자체감사규칙에 있어서 독립성을 보장하는 실질적인 규정이 없다는 것이다. 다음으로 자체감사부서의 조직상 위상이 취약한 부분이 문제가 된다. 그리고 감사담당관에 대한 인사상의 독립성이 보장되어 있지 않는 점이다. 대부분의 지방자치단체 감사인원들은 순환보직에 따라서 해당 기관의 집행부서로부터 충원되고 있다. 마지막으로 자체 감사기구의 장에 대한 직무상 독립성이 보장되어 있지 않은 부분도 문제가 된다. 즉 감사관의 경우 임기제로 신분보장이 되어있지 않기 때문에 직무상 독립성 또한 보장되기에는 어려움이 있다.

다음으로 지방자치단체의 자체감사에 대한 문제점으로는 감사인력의 전문성이 부족하다는 것이다. 자체감사기구의 인원은 감사수행을 위하여 부문별 전문성을 갖춘 자가 하여야 한다. 그러나 현재 지방자치단체에 대한 자체감사인력 중 감사기관의 장은 지방자치단체 소속 공무원 또는 외부인력을 활용하거나, 인사부서에서 순환보직제로 운영되고 있다. 이러한 조직운영은 자체 감사기구의 독립성을 저해하는 요소로 작용되며, 자체감사가 결국 소극적, 미온적으로 행해지면서 자체감사에 대한 신뢰성까지 훼손되고, 궁극적으로는 국회, 감사원, 정부부처 등의 외부감사의 필요성에 힘을 실어줄 뿐이다.⁴⁸⁾ 따라서 전문성보다는 인력운영과 보직의 순환 등이 강조되면서 감사대상 업무에 관한 전문지식이나 경험을 갖춘 인재를 확보하는 데 많은 어려움이 발생하고 있다.

2) 자체감사기구의 지원 미흡

지방자치단체의 감사에서 문제가 되는 부분은 자체감사기구에 대한 지원이 미흡하다는 것이다. 자체감사기구는 독립성이 확보되어야 하지만 조직의 특성상 인사 및 예산에 관하여 해당 지방자치단체에서 지원을 받기 때문에 지방자치단체장의 영향력이 미칠 수밖에 없다. 자체감사기구에 대한 지원이 미흡하다 보니 당연히 자체감사인력을 양성할 수 있는 기회가 적어지고 자체감사기구는 형식적으로 감사를 진행하는 기구로 전락할 수 밖에 없는 실정이다. 또한 감사인력에 대한 중요성을 크게 생각하지 않다 보니 겸직이나 인원의 감축 등으로 인하여 원활하게 감사가 이루어지지 않는 경우가 발생한다.

46) 박종관, 앞의 논문, 111쪽 참조.

47) 송동수, 앞의 논문, 379쪽 참조.

48) 윤준병, 앞의 논문, 155쪽 참조.

V. 자치권 보장을 위한 감사체계 발전방안

1. 외부감사의 개선방안

1) 감사에 대한 원칙의 설정

지방자치단체의 자치권을 보장하기 위한 수단으로 먼저 감사에 대한 원칙을 수립하는 것이 필요할 것이다. 즉 감사는 감사받는 기관의 합법적이고 합목적성의 사무수행을 보조하고 지원하는데 우선적인 목적이 있고, 상대방의 권한을 존중하는 의미에서 필요 최소한도 내에서 이루어져야 한다는 원칙을 수립하는 것이 필요할 것이다.⁴⁹⁾ 이를 통하여 감사의 기본원칙을 설정하고 목적에 맞도록 외부감사를 수행하는 환경을 조성하여야 할 것이다. 지방자치단체의 주요한 원칙은 전권한성의 원칙, 자기책임의 원칙, 보충성의 원칙이라고 할 수 있다.⁵⁰⁾ 이에 따라 지방자치단체의 감사는 내부감사를 원칙으로 하고 국가기관 등에 의한 외부감사는 보충적인 지위에서 보완적인 역할을 수행하여야 할 것이다. 이를 위해서는 내부감사에 대한 사전·사후 감사제도 절차 정립, 감사결과에 대한 조치사항에 대한 강제성 부여, 감사 전반에 대한 기준과 처벌에 대한 명확성 등이 성립되어야 할 것이다. 또한 지방자치단체는 내부통제에 대하여 보다 철저하게 수행하여 지방자치의 원칙에 대한 근거가 되어야 할 것이며, 주민에 대한 신뢰성 확보를 통한 자기통제에 대한 자체 감시와 견제의 원칙을 수립하는 것이 필요하다.⁵¹⁾

2) 중복 및 과도한 감사의 개선

지방자치단체의 감사체계에서 자치권을 보장하기 위해서는 중복 및 과도한 감사의 개선이 필요하다. 그 방법 중 하나는 국가의 지방자치단체에 대한 감사 단일화이다. 지방의회의 감시·견제를 받고 있는 상황에서 정부부처가 지방자치단체를 감사하는 것은 자치권을 과도하게 간섭할 수 있는 수단으로 작용될 수 있다.⁵²⁾ 따라서 지방분권과 자율의 원칙에 따라 감사제도를 정비하기 위하여 기본적으로 감사와 관련된 중앙권한을 지방으로 이양하는 법률적 정비가 선행되어야 할 것이며, 국가의 지방자치단체에 대한 감사를 축소하는 방향으로

49) 김남철, '공공감사에 대한 법률'의 발전적 시행을 위한 공법적 과제, 감사논집 통권 제15호, 감사원, 2010, 61쪽 참조

50) 김용훈, 지방자치단체의 자치권과 감사원 감사 -지방자치단체와 감사원 간 바람직한 관계 정립을 중심으로-, 지방자치법연구 제12권 제1호, 한국지방자치법학회, 2012, 166쪽 참조.

51) 최철호, 앞의 논문, 116쪽 참조.

52) 박종관, 앞의 논문, 113쪽 참조.

나아가야 할 것이다. 특히 지방자치단체의 사무는 자기책임성이 보장되는 사무이기에 외부 감사는 원칙적으로 배제되는 방향으로 감사체계를 구축하는 것이 좋을 것이다.⁵³⁾ 지방공무원의 직무에 대한 감찰권이나 징계권은 지방자치단체가 자율적으로 처리하고, 인사권자인 지방자치단체의 장에 의하여 행사할 수 있도록 시스템의 개선일 필요할 것이다. 감사원의 직무감찰권을 폐지하거나 이른바 지방감시원 같은 별도의 기관을 창설하는 방향으로 개선하는 것도 하나의 방법이다.⁵⁴⁾

다음으로 자체감사에 대한 명확한 대상, 기준 및 근거를 수립하여야 할 것이다. 지방자치단체에 대한 외부감사의 범위를 대폭 축소하고 독립성과 전문성을 보장할 수 있는 자체 감사기구의 설치와 자체감사의 범위를 보다 명확하게 설정하여 내부감사의 본질적 기능인 자기책임 하에 감사를 실시할 수 있는 법률적 기준을 갖추어야 할 것이다. 자체감사는 지방자치단체의 자기책임의 원칙으로 자신이 수행하는 각종 행정작용의 운영실태와 적정성을 내부적으로 검토·분석하는 자율적 통제장치이며, 조직목표의 달성과 업무관리의 경제성, 능률성, 효율성을 향상시킬 수 있는 시스템으로 활용할 수 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 주요정책이나 대규모사업 등의 의사결정과 집행은 대부분 지방자치단체의 내부에서 판단하고 결정되어야 할 것이다.⁵⁵⁾ 그리고 자체감사결과를 외부감사기관에 통보함으로써 외부감사는 자체감사에 대한 보완적 지위로서의 전환이 필요하다.

2. 자체감사의 강화방안

1) 자체감사기구의 독립성 및 전문성 강화

자체감사기구를 두고 있는 지방자치단체는 공공감사에 관한 법률 제7조에 따라 감사기구의 장에게 독립성을 최대한 보장하여야 하며, 감사활동의 독립성이 보장될 수 있도록 관계 법령에 따라 그 소속이 적절하게 정하여야 한다. 감사기구의 장에 대한 임용에 관하여는 제8조에 따라 그 감사기구의 장을 개방형 직위로 임용하고, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 그 적격 여부를 공정하게 심사하기 위한 합의제 기구를 설치·운영하고, 그 심사를 거쳐야 한다.⁵⁶⁾ 감사기구의 장의 임기는 5년의 범위에서 임용권자가 정하되, 최소한 2년 이상으로

53) 방동희, 자치권 보장과 감사제도의 정립에 관한 연구 -지방자치권 실현을 위한 감사제도의 개선방안을 중심으로-, 공법연구 제45집 제2호, 한국공법학회, 2016, 334쪽 참조.

54) 김남철, 앞의 논문, 62쪽 참조.

55) 하지만 대규모사업의 경우에 지방자치단체가 스스로 판단하고 결정하기에는 예산의 문제는 언제나 나타나고, 정부예산의 지원 없이는 수행하기가 어려워지게 되면서 정부기관의 간섭이 당연시되는 순환적인 관계가 지속적으로 이루어지고 있다. 이에 따라 정부기관은 대규모사업 중 특정 조건 등에 부합할 경우 국가의 위임사무가 아닌 자치사무로서의 성격을 가질 수 있도록 예산을 지원하는 형태로 개선되어야 할 것이다.

56) 오영균, 지방자치단체 자체감사 개념 및 개선과제에 관한 연구 -공공감사에 관한 법률을 중심으로-,

하여 신분상의 독립 및 전문성에 대한 보장을 하고 있다. 이처럼 공공감사법에서는 감사기구의 장에 대한 독립성을 보장하도록 하고, 임용에 대하여도 외부에 대한 간섭을 최대한 배제하기 위하여 개방형 직위의 임기직으로 임용하고 있다는 점에서 독립성을 보장하고 있으나, 그 효과에 대하여는 불확실하다. 예컨대 감사관제의 경우 독립제기관이다 보니 감사에 관한 의사결정은 원칙적으로 자체감사기구의 판단에 맡겨져 있는데 정확한 기준 및 원칙이 없다면 자의적인 판단이 개입될 수 있고, 감사결과에 대한 객관성 및 공정성의 확보가 어려워질 수 있다.⁵⁷⁾ 또한 지방자치단체의 직제상 감사기구가 지방자치단체 소속이고 그 임기연장 여부가 임용권자인 단체장의 재량으로 하고 있다는 것은 독립제 감사기구의 장의 독립적인 직무 활동에 장애요소가 될 수 있다.⁵⁸⁾

다음으로 감사인력에 대한 교육훈련의 지원이 전적으로 필요하다. 이를 위하여 감사원의 적극적인 지원이 필요하다. 즉, 감사원은 국가 최고 감사기관으로서 자체감사의 한계성을 극복하고 자체감사요원의 능력배양을 위해 기본적인 감사 지침을 제공하고 감사요원들의 전문성을 확보하기 위해 교육, 정보의 상호교환 및 중앙과 지방간의 감사인력 교류를 통하여 지방자치단체 감사기능의 향상을 지원해 주는 역할을 하여야 한다. 감사원 및 정부부처(행정안전부)에서는 지방자치단체 또는 기관 등을 대상으로 교육을 실시하고 있지만, 법률에서 감사기구의 장 또는 소속 직원에 대한 의무교육에 대한 사항을 신설할 필요가 있다. 일정수준의 교육을 통하여 자체감사 체계를 이해하고 감사의 본질을 기초로 수행할 수 있는 역량을 키워져야 할 것이다.

2) 자체감사활동의 실효성 확보

자체감사활동의 실효성을 확보하기 위해서는 외부감사 등이 지방자치단체의 자치사무를 침해하지 않는 범위 내에서 감사의 역할을 수행하면서 자체감사를 우선적으로 적용하고 외부감사를 예외적으로 활용하는 방안이 마련되는 것이다. 「공공감사에 관한 법률」 제33조에서 중복감사의 금지에 대한 사항을 규율하고 있지만, 이 조항에서 감사가 우선적으로 적용되는 것은 “감사원 감사등”이라고 하여 자체감사활동에 대한 실효성을 확보하기에는 부족한 조항이라고 판단된다. 자체감사를 행정기관 내부에서 행하는 자율적 감사라고 본다면 이 자율적 감사를 위해서 그 범위와 내용이 무엇이나 하는 것이 분명히 파악되어야 할 것이다. 감사원에 의한 감사는 후견적인 입장에서 자체감사를 우선시킬 수 있는 법률적 보완이 필요할 것이다.⁵⁹⁾ 그리고 감사대상 업무실태를 분석, 검토하여 평가하고 행정개선을 유도하는

한국사회와 행정연구 제23권 제2호, 서울행정학회, 2012, 324쪽 참조.

57) 최철호, 한국지방자치법제에 있어서 지방자치단체의 자기통제에 관한 연구, 지방자치법연구 제17권 제3호, 한국지방자치법학회, 2017, 105쪽 참조.

58) 문상덕, 앞의 논문, 165쪽 참조.

59) 방동희, 앞의 논문, 345쪽 참조.

일정한 기준이 서야 할 것이다.

자체감사는 회계감사, 직무감찰, 적법성 등 주로 결과에 따른 사후 보완적 감사가 주로 이루어지고 있기에 자체감사의 실효성 확보를 위하여 사전 예방감사의 기능을 강화할 필요가 있다. 자체감사는 전통적인 관점인 합법성·합목적성을 토대로 한 점검활동을 통해 조직의 내부통제를 확립하는 사후적발 성격인 실지감사⁶⁰⁾와 현대적인 관점인 조직운영의 효율·효과성 및 주요 사업수행에 앞서 사업의 통제제도 마련 여부 및 운영실태를 점검·평가하고 개선하는 일상감사⁶¹⁾로 구분할 수 있으며, 현대 행정에서 자치분권의 책임 및 역할가중되면서 자체감사기구인 사후 적발감사의 기능보다는 사전 예방감사 기능이 더욱 중요하게 되었다.⁶²⁾ 이를 통하여 자체감사의 실효성을 확보하고, 감사의 기능을 강화하여 지방자치단체의 자치권한에 대한 객관성을 부여할 필요가 있다.

Ⅵ. 결론

이상으로 지방자치단체의 자치권 보장을 위하여 감사제도가 발전할 수 있는 방향에 대하여 논의해 보았다. 현재 지방자치단체는 외부·내부적으로 다양한 방식에 따른 감사체계를 구성하고 있다. 지방자치단체에 대한 외부감사는 국회, 감사원, 정부부처에 의한 감사가 있으며, 내부감사로는 지방의회, 주민, 자체감사가 존재한다. 이와 같이 다양한 형식의 감사방식이 존재하지만, 지방자치단체의 감사체계에 대해서는 아직도 개선해야 하는 사항들이 많다.

국회, 감사원, 정부부처에 따른 외부감사는 중복감사에 따른 감사 피로도 증가 및 자치사무에 대한 무분별한 간섭의 문제가 발생할 수 있으며, 감사범위에 대한 구분이 미흡함에 따라 불필요한 감사의 증가 등에 따라 행정을 낭비하는 결과를 초래하게 된다. 특히 특정 분야에 비리 등이 발생하게 되면 대대적인 감사가 이루어지게 되고 거기에 따른 행정낭비는 곧 지방자치단체 사무에 대한 비효율성을 가져오게 된다. 중복감사의 경우에도 자체감사에 대한 불신 등에 따른 자치사무의 간섭이 될 수 있기에 결과적으로 자치권을 침해하는 것이다.

60) 「공공감사에 관한 법률」 제21조(실지감사) 감사기구의 장은 자체감사 대상기관에 감사담당자를 보내 실지감사를 할 수 있다.

61) 「공공감사에 관한 법률」 제22조(일상감사) ① 감사기구의 장은 자체감사기구가 소속된 기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 일상감사를 하여야 한다.

② 감사기구의 장은 제1항에 따른 일상감사에 따라 확인된 사항에 대하여는 자체감사를 하지 아니할 수 있다.

③ 제1항에 따른 일상감사의 대상·기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

62) 김세중·이경근, 자체감사기구의 일상감사가 내부통제 강화에 미치는 영향에 관한 연구, 감사논집 제28호, 감사연구원, 2016, 40쪽 참조.

그리고 내부감사에서 단체장의 영향력을 배제할 수 있는 장치를 마련해 놓지 않는다면 지방의회의 감사나 자체감사기구의 감사는 유명무실해 질 수 밖에 없다. 지방의회는 업무적으로 접촉이 빈번하고 정당 간의 정치적 구도가 발생할 수 있기에 만약 자치단체의 장과 지방의회의 다수를 차지하는 의원의 정당이 동일할 경우 결국 정치적인 수단으로 보여주기식 행정사무감사가 일어나는 경우가 발생하고 이로 인하여 사무의 처리 등에 대한 주민의 불신만 커지게 되는 것이다. 자체감사기구의 경우에도 지방자치단체에 귀속되어 있으며, 인사나 예산 등에 대한 지원이 부족하게 된다면 형식적인 감사기구로 존재하게 되는 것이다.

현재 국민들은 지방자치에 대한 관심이 더욱 더 증대되고 있다. 지방자치단체의 정책에 귀를 기울이고, 실생활과 밀접한 지방자치단체의 운영에 대하여 직접적으로 느끼는 영향력이 커지고 있다. 하지만 여전히 부족한 예산 및 지방자치 정책에 대한 신뢰성이 부족하여 주민들의 참여가 적극적으로 이루어지지 않고 있다. 이에 지방자치단체는 신뢰성을 확보하고, 예산에 대한 효율적인 운영 및 집행 등을 위하여 내부감사제도를 개선하고 강화할 필요가 있다. 지방자치단체의 감사제도를 개선하여 효율적이고 효과적인 감사가 이루어진다면 지방자치단체의 자치권을 보장하고 지방분권을 이루는 밑거름이 될 것이다.

참고문헌

- 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2021
- 김남철, '공공감사에 대한 법률'의 발전적 시행을 위한 공법적 과제, 감사논집 통권 제15호, 감사원, 2010.
- 김세중·이경근, 자체감사기관의 일감감사가 내부통제 강화에 미치는 영향에 관한 연구, 감사논집 제28호, 감사연구원, 2016
- 김용훈, 지방자치단체의 자치권과 감사원 감사 -지방자치단체와 감사원 간 바람직한 관계 정립을 중심으로-, 지방자치법연구 제12권 제1호, 한국지방자치법학회, 2012.
- 김희곤, 지방자치행정에 대한 국가감독의 원칙과 과제 -지방자치 시행 30년 평가를 기초로-, 지방자치법연구 제21권 제1호, 한국지방자치법학회, 2021.
- 김찬동, 지방자치단체 감사체계 개선방안, 지방분권연구 연구보고서, 한국행정학회, 2017.
- 문상덕, 「지방자치와 감사제도 -현황과 과제-」, 행정법연구 제48호, 행정법이론실무학회, 2015.
- 박종관, 지방자치단체 감사제도의 개선방안, 한국콘텐츠학회논문지 제15권 제9호, 한국콘텐츠학회, 2015.
- 방동희, 자치권 보장과 감사제도의 정립에 관한 연구 -지방자치권 실현을 위한 감사제도의 개선방안을 중심으로-, 공법연구 제45집 제2호, 한국공법학회, 2016.
- 백종인, 지방자치단체 감사제도에 대한 고찰, 동북아법연구 제5권 제1호, 전북대학교 동북아법연구소, 2011.
- 송동수, 현행 지방감사제도의 공법적 검토와 개선방안, 토지공법연구 제40권, 한국토지공법학회, 2008.
- 송석록, 지방자치단체 자체감사제도 개선 및 독립성 확보방안, 법학연구 제21권 제2호, 충북대학교 법학연구소, 2010.
- 양지숙·조형석, 지방자치단체 감사요인의 부패에 미치는 영향 분석, 지방정부연구 제25권 제1호, 한국지방정부학회, 2021.
- 양지숙, 주요국 지방자치단체 감사기관의 유형 및 특징 분석 -프랑스, 영국, 일본을 중심으로-, 한국사회와 행정연구 제29권 제4호, 서울행정학회, 2019.
- 염차배, 지방자치 감사제도 선진화를 위한 비교연구, 한국행정학회 학술발표논문집, 한국행정학회, 2010.
- 오영균, 지방자치단체 자체감사 개념 및 개선과제에 관한 연구 -공공감사에 관한 법률을 중심으로-, 한국사회와 행정연구 제23권 제2호, 서울행정학회, 2012.
- 윤준병, 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사, 지방자치법연구 제10권 제2호, 한국지방자치법학회, 2010
- 이상경, 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사원의 감사에 관한 소고 -우리나라와 미국의 비교법적 고찰-, 세계헌법연구 제18권 제1호, 국제헌법학회, 2012.
- 장선희, 독일의 지방자치단체 재정감사제도와 정책적 시사점 -우리나라 지방감사제도의 문제점에 대한 시사점을 중심으로-, 유럽헌법연구 제19호, 유럽헌법학회, 2015.
- 조성호, 지방의 자율성 확보를 위한 지방감사체계 개선방안, CEO REPORT 제5호, 경기연구원, 2006.
- 최봉석, 감사의 법리와 자치감사체계, 지방자치법연구 제7권 제3호, 한국지방자치법학회, 2007.

최철호, 한국지방자치법제에 있어서 지방자치단체의 자기통제에 관한 연구, 지방자치법연구 제17권 제3호, 한국지방자치법학회, 2017.

하상균, 지방자치단체의 자체감사기능 개선방안, 지방행정연구 제18권 제2호, 지방행정연구, 2008.

허 전, 일본의 지방자치단체 감사제도의 우리에의 수용가능성, 공법학연구 제16권 제2호, 한국비교공법학회, 2016.

투고일자 : 2024. 09. 22

수정일자 : 2024. 09. 30

게재일자 : 2024. 09. 30

<국문초록>

지방자치단체의 감사제도와 자치권 보장

장호정

현재 지방자치단체에는 여러 유형의 감사제도를 운영하고 있다. 국회, 감사원, 정부부처에 의한 외부감사, 지방의회 및 내부감사기구에 의한 내부감사 등으로 지방자치단체의 사무, 회계, 직무 등에 대한 감사를 진행하고 있다. 외국의 경우에는 우리나라보다 자치권을 보장하고 있기에 국가나 연방 차원에서의 지방자치단체에 대한 감사보다는 내부적인 감사체계가 잘 발달되어 있다.

하지만 우리나라는 지방자치단체의 자치권을 보장하기보다는 중앙 차원에서의 감사가 주도적으로 이루어지고 있으며, 지방의회나 내부감사기구에 의한 자체감사는 형식적인 차원에서 이루어지는 경우가 빈번하다. 지방자치단체는 이러한 여러 유형의 감사제도를 운영하고 있지만 여전히 지방자치단체의 감사제도에 대한 많은 문제점이 발생하고 있다. 특히 여러 유형의 감사제도를 운영하고 있으며 감사범위에 대한 구분이 미흡하여 중복감사나 불필요한 사무가 될 수 있는 감사가 이루어지고 있다. 자체감사 또한 독립성 및 전문성이 미흡하여 감사에 대한 실효성이 부족하고 자체감사기구의 지원이 미흡하여 지방자치단체에 대한 영향력을 배제하고 투명한 감사를 진행하기에는 한계가 있다.

따라서 지방자치단체의 자치권을 보장하기 위하여 외부감사의 개선방안, 자체감사의 강화 방안 등을 살펴보고 지방자치단체의 자치권을 보장하기 위한 감사제도에 대하여 논의해 보고자 한다.

주제어: 지방자치단체, 감사제도, 자치권 보장, 외부감사, 자체감사, 독립성