

지방자치단체 감찰시스템의 문제점과 개선방안

A Study on the Improvement measurements for Problems of Inspection System in Local autonomous entity

신 재 현(Shin, Jae-Hun)*

ABSTRACT

This study was find about definition and characteristics of the Inspector General in Local autonomous entity. and It's researched about response measures.

Inspector General in Local autonomous entity controled in the public sector fraud and corruption. Inspection is makes transparent and trustworthy government'.

Characteristics of Inspector General in Local autonomous entity has professionalism in administration, invisibility, distinctiveness. Nevertheless, The inspection activities of Inspector General in Local autonomous entity has lack of inspection personnel, lack of expertise in inspection work, ability to work in accordance with the limits of identity, job rotation.

Plans for its solution of Inspector General in Local autonomous entity is efficient utilization of inspection personnel, professional training in expertise training center, introduce authentication system of Inspector General in Local autonomous entity, limit of authority, improvement of rotation system.

Key words: supervision, investigation, internal control, corruption, public ethics.

I. 서론

선진국의 판단기준은 국가의 강력한 국력 및 국가의 부(富)도 포함되지만 청렴한 정도를 이룩한 수준이 중요한 평가지표로 활용되기도 한다. 사회의 청렴함은 국가가 성장하는데 중요한 역할을 하고 있으며, 사회의 수준을 평가하는데 중요한 역할을 함에도 불구하고 앞서 언급된 우리나라의 청렴지수는 여러 국가경쟁력지수에 비하여 높다고 볼 수는 없다.

청렴도지수에 큰 영향을 미치는 부패는 사회에 큰 영향을 미치는데, 경제학적 관점에서 볼 때 사회구성원 사이에 불필요한 추가비용을 발생시키고 사회가 예정한 시스템의 정상적

* 경기도청 감사담당관실, 범죄학 박사

인 작동을 방해하며 경제 활력과 효율성을 떨어뜨린다(김현수, 2014: 214). 사회학적 관점에서 볼 때 구성원들의 도덕성, 양심을 시험하고 무감각하게 하거나 고리나 사슬로부터 자유로울 수 없다는 인식을 심어주어 자존감을 상실케 하고 돈과 물질이 최고라는 가치전도 현상을 초래하는 등 사회자체의 존재의의를 상실케 한다(김현수, 2014: 215). 그리고 피해학적 관점에서 공직자의 부패는 국가기능과 법치주의에 대한 냉소주의를 키움으로 말미암아 사회전체를 비효율화하고 국가경쟁력을 떨어뜨리는 한편 상호 불신을 조장하여 사회공동체의 연합을 무너뜨릴 수 있는 것으로서 특정 피해자는 물론 전 국민을 피해자화시킬 수 있는 행위라고 볼 수 있다(김재민, 2012; 김현수, 2014: 215).

특히, 공직 지위를 남용하여 사적 이익을 취하는 부패는 세상의 어느 정부에서나 볼 수 있는 보편적 부패의 유형으로서, 정부신뢰 및 사회 전체의 신뢰 기반 파괴, 경제활동의 비효율성 증가 등 심각한 사회 문제를 일으키므로 반부패 정책이 꾸준히 실시되어지고 있으나,(김인중·김영우, 2010; 조정래·이현정·김장희, 2014: 90). 오늘날 우리 국가의 부패수준에 대한 평가는 국제적으로 뿐만 아니라 국내적으로도 그다지 개선되지 않고 있다(김상식, 2004: 22).

정부기관 중 지방자치단체의 부패는 지난 10년 간 급속히 증가하고 있어 그 심각성에 대한 사회적 관심이 요구되고 있다. 2001년 지방 공무원 10만 명 당 범죄건수는 177.8건이었으나 2010년에는 346.1건으로 2배 가까이 증가했다. 이러한 현상은 지난 10년 간 부패가 감소추세를 보이고 있는 국가 공무원과 현저히 대비되어진다(감사원, 2012; 조정래·이현정·김장희, 2014: 90).

일반적으로 지방자치단체 부패는 채용, 승진, 보직 등 인사문제와 관련된 내부부패부터 인·허가, 계약, 각종 단속과 관련된 외부부패에 이르기까지 형태가 매우 다양하게 영향을 미치는데, 일반적으로 지방자치단체장의 개인적 특성, 공무원의 개인적 특성, 지방자치단체의 사회·경제적 특성, 행정의 투명성 등을 부패 영향요인으로 지적하고 있다(안광현, 2009; 조정래·이현정·김장희, 2014: 90). 게다가, 반부패기구 및 감사기관의 비효율적 시스템 운영도 한 몫하고 자기 식구 감싸기니 솜방망이 처벌이니 구관이 명관이니 하는 잘못된 관행이 뿌리박힌 것도 문제로 지적할 수 있다(김현수, 2014: 213).

반부패기구 및 감사기관의 비효율적 시스템에 대하여 최근 10여 년 동안 선진국의 감찰체계는 내부통제제도의 도입을 핵심으로 하는 개혁을 경험하고 있는데 대체로 감찰활동이 직접적 대인 규찰 중심에서 조직업무 및 성과 분야로 확장되고, 감찰 권한 또한 분야별 감찰기구로 분산되는 경향을 보이고 있다. 이와 함께 직무감찰의 외연 확대 및 분화와 더불어 감찰기구 간 효율적 역할분담의 필요성이 제기되고 있다. 우리나라 또한 예외가 아닌데 특히 새로운 정부출범 이후 청렴하고 깨끗한 정부구현을 목표로 부패행위에 대한 예방과 적발, 그리고 처벌을 위한 내·외부 감찰기구 간 조정 및 협력이 새로운 국정과제의 하나로 채택되었다(신민철·박희정, 2013: 154).

따라서, 이 연구에서는 공정한 사회를 만들기 위한 내부통제의 일환인 감찰부서에 대하여 살펴보고자 한다. 많은 정부기관에서 내부통제활동으로 감찰활동을 실시하고 있는데, 이 연구에서는 공무원의 업무와 관련된 범죄가 가장 많은 지방자치단체의 감찰부서의 문제점을 살펴보고 해결방안을 제시하였다. 이 연구의 목적을 달성하기 위하여 각종 통계자료 및 감찰시스템에 대한 소개 및 선행연구 등은 관련 문헌 및 기관의 웹사이트 등을 활용하여 연구를 진행하였다.

II. 이론적 배경

1. 부정·부패의 의미

1) 부정·부패의 정의

부정·부패의 정의에 대하여 살펴보면, 부정(不正, fraud)은 ‘의도적으로 잘못 해석하여 어떠한 가치를 취득하는 불법적인 행위’(미국 감사원, 2003b) 또는 ‘정직하지 않은 행동으로 자신이나 다른 사람을 위해 이득(gain)을 얻거나 손해(loss)를 끼치는 것’(영국 부정방지법, 2006)이라고 정의하고 있다. 그리고 부패(腐敗, corruption)는 ‘사적인 이익을 위해 공적 지위를 남용하는 행위(the abuse of public office for private gain)’를 의미한다(World Bank, 1997). 부정과 부패는 공통적으로 이득을 취하는 행위이지만 부패의 경우 남용(濫用, abuse)이라는 의미 사용에서 볼 수 있듯이 반드시 불법적이지 않은 경우도 포함한다는 점에서 더 넓은 개념으로 이해된다(박희정·이오·신민철, 2012: 19). 반면, 부패라는 것은 일반적으로 정치, 경제, 사회의 여러 요인들이 복잡하게 결합되어 나타나는 현상으로서, ‘사적 이익을 위해 공적 지위를 남용하는 행위(the abuse of public office for private gain)’로 정의할 수 있다(World Bank, 1997; 신민철·박희정, 213: 154-155).

부패의 개념에 대하여 오래 전부터 논의가 되었는데 가장 전통적인 관점에서 바라본 하이덴하이머(Heidenheimer)는 공직중심의 부패와 시장중심의 부패, 공익중심의 부패로 분류하면서 부패라는 것은 공직중심의 부패와 관련이 있다고 하였다(M. Deflem, 1995; 김재민, 2012: 97-98). 이 내용은 공직에 있는 자 혹은 권한 있는 자가 자신의 이익을 위하여 공직 혹은 권한을 부여한 조직에 손해를 끼치거나 자신에게 부과된 규범으로부터 이탈하는 행위라고 보았다.

이러한 부패의 개념은 사회가 변화되어 감에 따라 변화하는데, 최근 부각되고 있는 부패의 개념은 민간부문의 합법적 부패(legal corruption)를 포함하는 경향을 보이기도 한다. 즉,

분야별 또는 국가별로 차이는 있으나 공무와 관련된 금전적 이익의 상호 거래행위만을 부패현상으로 국한하기보다 부패를 위법행위를 수반하지 않더라도 부당행위나 사회적으로 불합리하다고 인정되는 개인의 비윤리적·비도덕적 일탈행위 등도 광의의 개념으로 확대하고, 합법적인 로비 등 잘 드러나지 않는 형태로 발생하여 공익의 광범위한 희생을 초래하는 공공·민간의 결탁에 의한 부패도 포함해야 한다는 주장이 제기되고 있다(Kafmann & Vincente, 2005; 신민철·박희정, 213: 155). 예를 들어, 과거에 민간영역에서 발생하는 부패행위를 부패행위에 포함시키지 않았지만, 사회가 확장되어 감에 따라 민간영역에서 발생하는 부패까지 포함하고자 하며, 공직자의 개인적인 문제¹⁾에 대하여도 부패 혹은 공무원으로서 부적정 행위라고 인정하여 부패의 범위를 확장하는 추세에 있다.

2) 부패발생의 원인

부패발생의 원인은 다양하게 존재하고 있다, 일반적으로 부패의 발생원인 역시 각 학자별로 부패의 정의를 달리하듯 부패의 발생원인도 달리보고 있으나, 대체적으로 부패의 발생원인을 크게 개인적 요인, 법·제도적 요인, 사회 환경적 요인을 기본으로 보고 있다.

개인적 요인은 낮은 수준의 도덕성 및 청렴성의 부족, 공직에 대한 자질부족 등이 원인이 되고 있으며, 법·제도적 요인은 반부패기관의 기능적 활동 부족 및 시스템 상의 문제, 낮은 보수수준, 신분부족, 행정규제의 비현실성 등이 원인이라고 지적하고 있다. 사회 환경적 요인은 전통적 행정문화, 정치·경제의 불안정, 공동체의식의 부족 등이 원인으로 꼽히고 있다. 그러나, 부패라는 것은 대표적인 화이트컬러(White Color)형 범죄로서, 범죄자의 의도·판단·계산을 바탕으로 범행 후 얻을 수 있는 이익 대비 적발되었을 때 잃게 되는 가치에 대한 판단에 의하여 이루어지는 범죄유형이기 때문에 어느 한 요인만이 영향을 주기 보다는 범죄자의 의도·판단·계산에 영향을 줄 수 있는 모든 요인이 복합적으로 작용하여 부패발생에 영향을 준다.

〈표 1〉 부패의 발생 원인에 관한 선행연구

연구자	부패발생요인
Kaufmann(1997)	법치주의와 재산권 보호 등에 대한 제도적 취약성, 시민사회의 제한된 자유, 낮은 행정수준, 경제정책 및 국가의 적은 규모
Tomas, et al(2000)	정치적 권리와 시민자유 의 결핍, 빈약한 법률규정, 정부의 과도한 규제와 세금 독점, 공무원의 전문가적 자질 부족

1) 공무원의 개인적인 문제라는 것은 업무에 직접적인 영향을 주는 요인이 아닌, 개인사생활에서 발생하는 문제들로서 예를 들어 이혼, 민사적인 충돌, 가정사 등을 들 수 있다. 이는 공무원으로서 타의 모범이 되어야 하나 그러하지 못하기 때문이라고 보고 개인의 문제까지 부패 혹은 비정상적 행위라고 인정한 것이다.

Lambsdorf(2006)	공공부문의 크기, 정부규제의 질, 경제적 경쟁의 부족, 정부의 구조, 분권화, 문화요인, 전통주의 등 사회적 가치, 남성 중심의 네트워크, 지리적 특성과 역할
Brownsberger(1983)	고객으로서의 시민의 태도와 습관, 관료들에 대한 압력정도, 정치적 환경, 종족성
김영중(1988)	맥락적 측면, 구조적 측면, 미분화된 권력문화, 행정통제 미비, 정치문화 미성숙, 건전한 시민문화 미비, 정경유착의 문제
김해동(1990)	개인적 요인 : 개인의 자질과 본성 사회적 소산 : 특정한 지배적 관습이나 경험적 습성 제도 및 관리적 측면 : 사회의 법과 제도의 결함이나 이들에 대한 관리기구와 운영상의 문제 체제론적 측면 : 정부와 일반국민과의 상호작용의 소산
유해동(1992)	환경적 요인 : 정치경제의 불안정, 공동체의식의 박약, 공무원의 상대적 박탈감, 전통적 행정문화 조직적 요인 : 낮은 보수수준, 신분 불안정, 행정규제의 비현실성 개인적 요인 : 공무원의 재량권 남용
김경덕(1996)	정치·행정적 체제요인 제도적·구조적 요인 : 정치구조의 취약성, 정부기능의 취약성, 관리기준의 비현실성, 직업공무원제의 미흡, 이권의 증가와 다양화, 규제의 증가와 다양화 사회적·문화적 요인 : 사회적 불안정, 의리의식, 관직사유의식
김성호(2003)	정치·행정적 요인, 사회문화적 요인, 경제적 요인, 개인적 요인
김용철(2005)	개인적 차원, 조직 구조적 차원, 환경적 차원
곽현근(2010)	개인적 요인, 법제도적 요인, 조직적 요인, 환경적 요인

출처 : 이선중, 2013: 172

2. 부패방지를 위한 통제요인

공직사회에 부패를 통제하는 요인은 부패발생요인을 차단하는데서 시작한다. 일상활동이론(routine theory)에 의하면 범죄는 적절한 목표물(suitable target), 의도를 가진 공격자(motivated offender), 감시자의 부재(absence of guardians) 중 한 가지라도 부족하게 되면 범죄를 저지르기 어렵다고 하였다. 다시 말해, 앞서 언급한 부패요인인 개인적 요인, 법·제도적 요인, 사회 환경적 요인 중 하나라도 차단하게 되면 부패가 발생하지 않는다고 볼 수 있다.

부패방지를 위한 통제요인에 대하여 많은 선행연구들은 다음과 같은 통제요인을 제시하였다. 김영중의 연구(1988)에서는 입법 정책적 개혁장치 도입, 구조적 부패문화 개혁, 행정 윤리교육, 최고정책결정자의 의지, 조직문화개혁, 공직자의 보수구조 개선 등을 제시하였으며, 김태룡·안희정의 연구(2000)에서는 개인적 측면에서 업무의 투명성 제고, 규정의 준법성 제고, 사회문화적 수단으로 뇌물에 대한 의식개혁, 신고문화 배양을 제도적 수단으로 부

패교육, 부패관련 법제의 효과성 제고, 통제적 수단으로 통제기관의 효과성 제고, 시민단체의 통제효과성 제고 등을 제시하였다(이선중, 2013: 173). 그리고 이승중의 연구(2005)에서는 정보공개 활성화, 공직윤리 강화, 감사제도 개선, 내부고발자 보호, 행정과정의 절차화 및 투명화 등을 제시하였으며, 라영재(2009)는 기관장의 리더십, 내부통제전략으로 감사의 실효성, 행동강령의 실효성, 처벌수준의 적정성, 내부공익신고, 교육훈련, 업무절차 및 업무내용의 공개 정도를 외부통제전략으로 감사원 감사의 실효성, 시민단체의 감사활동 등을 부패방지요인으로 제시하였다(이선중, 2013: 173).

부패 통제요인 중 내·외부통제전략, 감사의 실효성 강화, 행동강령의 실효성 강화, 내부공익신고 확대, 통제적 수단으로 통제기관의 효과성 제고 등은 “감시자의 부재”로 발생하는 부패를 사전에 통제할 수 있는 요인으로서 행정기관의 내부통제방법인 감사 및 감찰을 통하여 부패통제를 기대할 수 있다.

3. 부패통제방안으로서의 감찰

1) 감찰의 정의

감찰(inspection)은 공공부문의 부정·비리에 대하여 규찰활동을 통해 공직자 개인 및 행정사무의 전반에 대한 부패활동 개선을 촉진함으로써 ‘투명하고 신뢰할 수 있는 정부’ 구현을 담보하는 가장 직접적이고 강력한 통제활동으로 정의할 수 있다(신민철·박희정, 2013: 153). 이러한 감찰에 대하여 「직무감찰규칙」에 의하면 “법령·제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적발하여 이를 시정 개선하기 위한 ‘행정사무감찰’과 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 이를 바로잡기 위한 ‘대인감찰’로 구분한다”고 정의한다. 이러한 직무감찰은 행정기관의 사무와 그에 속하는 공무원의 직무까지 감찰하는 것으로 행정의 합법성과 능률성 여부를 검토하는 것으로 그 대상 범위가 행정기관에 한정되는 것으로 행정활동의 적법성·효율성 유지, 성실한 공직자 보호, 회계검사만으로는 공직사회의 부정방지 미흡, 부정부패·부조리의 피해예방과 사후적 교정, 국가 경쟁력 제고 및 국가의 안정적 발전기반 구축을 목적을 가지고 있는 내·외부 통제방법이다. 감찰활동을 실시하는 주요 감찰대상으로는 기관사무 및 공무원의 직무에 대하여 감찰을 실시하며, 여기서 공무원의 직무는 성실의 의무를 포함한 광의적인 의미의 감찰이라 볼 수 있다. 감찰로 인하여 위법한 행위 적발 시 권력적 조치로 명령을, 비권력적 조치로 권고를 통한 조치를 실시한다.

2) 감찰의 특성

지방자치단체 감찰활동은 일반적인 행정기관의 조사, 사법기관의 수사활동과 달리 내부의

문제를 예방하기 위한 감시활동으로서 업무적인 특수한 성격을 가지고 있다. 감찰활동이 가지는 특성으로는 은밀성, 정보지향성, 폐쇄성, 윤리성, 권력성 등을 가지고 있다.

첫 번째, 감찰의 은밀성은 감찰업무의 특성 상 피감찰대상의 비위행위를 은밀하게 파악하여 대응하기 때문에 감찰은 은밀성을 가지고 있다. 행정환경의 전문화·복잡화 및 비리행위의 은밀화·전문화, 새로운 비리기법의 발달, 새로운 형태의 비리행위의 등장 등으로 인하여 효과적인 감찰을 수행하기 위해서는 은밀하게 업무를 처리해야하는 특성을 가지고 있다.

두 번째 특성으로는 감찰업무의 정보지향적 활동이다. 감찰업무는 공직자의 업무적인 비리행위 뿐만 아니라 개인적인 비위행위까지 조사하기 때문에 감찰업무를 수행하기 위해서는 정보활동이 매우 중요하다. 양질의 감찰정보가 있어야 훌륭한 감찰활동을 기대할 수 있으며 다양한 방법으로 수집된 정보는 체계적으로 축적, 관리해야 적시성이 있고 효과적인 감찰이 가능하다.

세 번째 특성으로는 폐쇄성을 들 수 있다. 감찰기관은 일반적인 행정기관과 달리 폐쇄적인 특성을 가지고 있다. 독립적인 업무수행 및 외부에서 보내는 압력으로부터 보호받기 위하여 폐쇄적인 성향을 가지고 있다. 특히, 타 부서의 직원들의 비위행위를 감찰하기 위한 활동이 이뤄지기 때문에 자의적·타의적 폐쇄성을 가지게 된다.

네 번째 특성은 감찰자의 높은 윤리성이 요구된다. 감찰부서는 공직자의 업무적 비리 및 부정부당 행위, 개인적 비위행위를 감찰 및 조사하기 때문에 높은 도덕성이 요구된다. 타인의 비위행위를 적발하기 위해서는 적발하는 자가 청렴해야 함은 물론이고 많은 외부적 유혹이 많기 때문에 이를 이겨내고 바른 업무처리를 위해서는 높은 도덕성이 요구된다.

다섯 번째 특성은 권력적 통제의 성격을 가지고 있다. 경찰 및 검찰과 같은 형사기관이 아니더라도 감찰업무를 수행하는 경우 「직무감찰규칙」에 의하여 해당 공무원을 대상으로 강제적으로 자료를 제출받을 수 있도록 하고 있으며, 관련 직무내용에 대하여 최소한의 범위 내에서 권력적인 작용이 가능하기 때문에 권력적 통제의 성격을 가지고 있다. 감찰활동은 상급기관으로서 감찰기관이 하급기관의 사무나 소속 직원의 직무를 점검하는 형식이므로 피감시관이 감찰관의 의무수행을 방해해서는 안 되고 법에 따라 요구한 명령을 거절할 수도 없다고 하여 실질적인 권력통제의 성격을 가지고 있다.(박희정·이오·신민철, 2012: 30)

여섯 번째, 감찰활동은 합법성을 가지고 있다. 감찰기관은 감찰을 통해 해당 기관이나 개인이 규정을 제대로 준수하였는지를 확인하는 것으로 합법적인 방법을 통하여 증거를 채증하고 위법행위를 판단한다. 그러나 최근에는 합목적성이나 효율성에 초점을 맞추는 방향으로 변화하고 있다.

일곱 번째, 감찰활동에 있어 시간적 무제한성을 가지고 있다. 유사한 개념으로 소개하는 감사와 조사의 경우 업무시간이라는 제한적인 특성을 가지고 있으나, 감찰활동은 통상적으로 법령을 준수하고 있는지 점검하기 위한 일상적 방문 (routine visit)을 동반하고있어 시

간접 무제한성을 가지고 있다(박희정 · 이오 · 신민철, 2012: 30). 특히, 적시에 증거물을 채증하거나 현장을 파악해야 하기 때문에 감찰활동에 시간적 제한을 두는 것은 사실상 어려운 일이다.

여덟 번째, 감찰업무의 전문성이 없으며, 행정에 대한 전문성은 가지고 있다. 감찰업무의 경우 일상적인 행정업무와 달리 경찰의 수사활동과 유사하지만 경찰과 같은 공권력을 가지고 있지 않으며, 업무와의 개연성을 확인하기 위한 전문적인 지식이 필요하기 때문에 경찰과 달리 업무적인 전문성을 가지고 있고, 경찰과 달리 일반인을 대상으로 업무를 진행할 수 없기 때문에 감찰업무에 대한 전문성은 떨어지지만 특정한 행정적 전문분야에 대한 수준은 높은 특성을 가지고 있다.

3) 감찰의 원칙

감찰활동은 앞에서 언급한 특성들로 인하여 반드시 지켜야 할 원칙이 있다. 감찰활동의 원칙으로는 법규준수, 절차의 이행, 경제성의 원칙, 합리성의 원칙이 있는데 이는 효과적인 감찰활동을 수행하기 위하여 지켜야 한다.

〈표 2〉 감찰활동의 원칙

원칙	내용
법규준수의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 직무감찰활동 역시 행정의 한 유형일 뿐이므로 각종 법령과 규정, 지침 등을 준수하고 이 범위 내에서 이루어진 직무감찰 결과만이 유의미한 조사내용으로 인정될 수 있다. - 법이나 절차를 위반한 감찰활동은 이해 당사자로부터 공격을 받게 되고, 감찰결과에 신뢰성과 설득력을 상실하는 결과를 초래한다.
절차이행의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 직무감찰은 특정사무 또는 특정인의 부조리에 대한 조사활동을 병행하므로 당해 활동의 정당성을 확보하기 위한 절차이행이 필수 - 공직감찰 활동도 민원이나 정보로 확정된 사항만 감찰하도록 함
경제성의 원칙	<p>최소 노력으로 최대의 효과를 거두는 경제성의 원칙이 적용된다.</p> <p>관련 없는 것까지 조사하여 마찰을 야기하거나 불신을 키우기 보다 사전계획을 수립하여 목적 및 범위에 부합되게 실시</p>
합리성의 원칙	<p>충분한 근거자료와 경험분석을 통해 체계적, 합리적인 결과 모색</p> <p>비위유형이 다양해짐에 따라 정부수집 강화 및 체계적인 접근이 필요</p> <p>본인역량을 과신하여 속단하는 사례가 없도록 하고, 형법상 무죄추정의 원칙에 의거 개인인권을 존중하고 공정 · 성실하게 수행</p>

III. 지방자치단체 감찰기관 실태

지방자치단체의 감찰기관은 감찰기관이라는 표현보다는 민원조사 및 각종 하명업무 등 공무원의 위법·부당한 행위를 조사하기 위하여 조사업무를 보는 기관이라는 표현을 쓰고 있는데, 일반적으로 우리나라의 지방자치단체는 시장아래에 감사관을 두고 감사관 안에 감사과와 조사과 등으로 분류하고 있는 형태를 가지고 있다.

지방자치단체의 특성 상 모든 조사기관이 동일한 업무를 하는 것은 아니며, 각 지방자치단체의 업무환경, 가용할 수 있는 인력자원의 정도, 기관장의 특명사건 처리 및 중점처리업무 등에 따라 조사기관의 업무 및 조직배치가 달리하고 있다. 이 연구에서는 연구범위의 특성 상 상급자치단체(특별시·광역시·도)의 실태를 살펴보고자 한다.

1. 지방자치단체의 감찰기관

1) 특별시 및 광역시 감찰기관

특별시 및 광역시 감찰기관은 시의 규모에 따라 감찰기관의 규모도 달라진다. 서울·부산과 같이 인구 350만 이상의 대도시인 경우 감사관 아래에 감사담당관과 조사담당관으로 나누고 있으며, 감찰업무는 조사담당관에서 담당하여 전문성을 확보하고 있는 반면, 대구·광주·대전·인천·울산의 경우에는 감사관실과 통합하여 소규모로 설치되어 있다.

서울·부산의 소속의 감찰기관은 조사담당관실에 속해 있어 공무원의 비위행위 예방 및 조사와 같은 내부통제활동 뿐 만 아니라 시민들이 불편함을 겪는 다양한 민원조사 업무까지 수행하고 있다. 전문성을 확보하고자 기존의 감찰영역에 한정되지 않고 시대 별·지역 별 핫이슈에 대한 전문적인 직무에 관한 영역까지 확장하여 행정감사업무를 담당하는 부서로 나누어 조직을 구성하고 있다. 반면, 대구·광주·대전·인천·울산과 같이 비교적 규모가 작은 지역의 감찰기관은 감사관실 아래에 조사 및 감찰업무를 수행하는 팀단위로 조직을 구성하여 조사와 감찰이라는 업무영역에 한정하도록 업무를 제한한 형태의 조직구성을 이루고 있으며, 10여명 내외의 인원을 구성하고 있다.

〈표 4〉 특별시 및 광역시 감찰부서

지역	소속	업무수행팀	업무	인원
서울	조사담당관	조사총괄팀	특명사항조사, 공무원행동강령업무, 공직자비리, 핫라인 3650, 클린신고센터운영, 소청 및 소송총괄, 국민권익위 관련업무, 조사관련 총괄업무	7명
		기강감찰팀	기강감찰업무총괄	4명
		윤리사무팀	윤리사무업무총괄, 재산등록심사, 재산등록 관련업무, 선물신고업무, 퇴직자관리 업무	7명
		공익제보지원팀	공익제보 활성화업무, 시민단체 공익제보 상담창구, 공익제보 센터운영	2명

부산	조사담당관	직무조사	공직기강 확립사항, 청렴 및 공직기강 취약분야 기획감찰, 공무원범죄 동향파악, 시본청·직속기관·사업소의 비위동향관리, 중앙부처 감찰수감 및 처분요구 사항 처리	8명
		청렴정책	청렴정책, 공직재산 등록업무, 내·외부 청렴도 측정 및 정책고재 평가사항, 청렴도향상 시책발굴, 공직자 윤리위원회 구성 및 운영, 반부패시책 및 관련업무수행, 공직자재산관리	8명
대구	감사관	조사담당	고충민원조사, 비위관련자 내사 및 동향, 검·경등 비위사건, 특명사항조사, 민원조사 레드취소조사, 복무기강 및 감찰, 기정환경순찰 토목분야, 건축분야 특명사항조사	9명
		공직윤리담당	청렴관련정책 및 업무담당, 공직자 재산등록, 병역 신고 등	4명
		옴부즈만 지원담당	복지관련 고충 민원 조사 및 처리, 주요시책처리, 제도홍보 자문위원회운영	3명
광주	감사담당관	조사팀	공직윤리 관련업무, 공직기강감찰, 공직자 재산등록, 공무원 비위관련처리, 진정민원 조사처리	4명
		민원조사팀	민원사무처리, 민원조정위원회 운영, 민원사무 편람정비 등	4명
대전	감사관	조사담당	공직비리, 기강감찰, 검·경 통보사항처리, 민원 및 특정감사, 일상감사	8명
인천	감사관	직무조사담당	공직감찰업무, 공무원 비위행위정보·비위 관련 업무처리, 감찰업무 종합계획 수립, 공직기강확립을 위한 계획수립, 기획감찰 조사업무, 공무원관련 하명·철보·비리정보 관련업무, 안전행정부 및 사법기관 조사업무지원	8명
		민원조사담당	감사옴부즈만 운영민원처리, 중앙 및 자체 민원처리	4명
울산	감사관	조사팀	비위공직자처리, 공직기강감찰, 조사업무처리, 민원사무처리, 민생안전을 위한 예방감찰, 진정민원조사 및 국민권익위원회 등 이첩민원관리	5명
		공직윤리	공직자윤리법 관련 업무처리, 반부패 및 청렴업무, 재산등록심사	3명

2) 도(道) 감찰부서

도의 경우도 특별시 및 광역시의 사례와 큰 차이가 없다. 인구 1,000만 이상의 경기도를 제외한 나머지 지역 역시 감사관실 아래에 조사팀과 공직윤리팀, 감찰팀 등으로 구성하여 감찰 및 조사업무에 충실하도록 구성하고 있다.

〈표 5〉 도 감찰기관

지역	소속	업무수행팀	업무	인원
경기도	조사담당관	조사총괄팀	공직기강감찰, 헬프라인 운영, 상급기관 감찰관련 업무지원, 감찰동향관리, 공직감찰 계획수립, 형사사건문책, 감찰동향관리	9명
		민원조사팀	특별지시사항 조사처리, 고충민원처리, 민원조사처리	6명
		일반조사팀	경기도 북부지역 조사업무처리, 형사입건업무 및 진정민원처리, 공직기강감찰, 주요 공직기강관련 동향파악	6명
		청렴경기팀	부패방지 시책평가, 부패방지시책 평가 및 종합대책수립, 공직윤리관리 시스템관리, 청렴해피콜운영	7명
		공직윤리팀	공직윤리 관련업무, 옴부즈맨운영, 부패신고처리, 공직자 재산등록 및 조회, 특별감찰업무	5명
강원도	감사관	공직윤리담당	공직윤리, 공직감찰, 재산등록업무, 반부패·청렴시책업무	5명
충청북도	감사관	조사팀	직무감찰, 민원조사, 민원업무 처리 및 조사, 행정심판인용 사건조사	7명
충청남도	감사위원회	조사팀	공직기강 확립 대책추진 및 공직기강 확립업무, 검·경 통보자 조치관리, 인사위원회 관련업무, 진정 및 비위조사, 민원처리업무, 직무감찰업무, 특명사항 조사처리업무	7명
		공직윤리팀	반부패청렴 대책추진, 공직자 재산등록업무, 청렴도측정 및 반부패경쟁력 평가업무, 주민감사업무	4명
전라북도	감사관	조사감찰담당	공직감찰, 민원조사업무, 조사감찰업무	5명

전라남도	감사관	공직감찰담당	비위관련 공무원 조사보고, 공무원징계요구, 기관소청에 관한사항·특명사항의 조사 및 처리, 자율사정활동 및 비위 관련동향관리, 수시 감사 계획수립, 공직자 재산등록, 부패방지 시책추진, 공무원행동 강령업무	9명
경상북도	감사관	조사담당	공직기강감찰, 특명사항처리 및 기획감찰, 동향 및 감찰정보관리, 민원 조사처리, 안전행정부 감찰활동 지원 및 감찰통계관리, 중앙부처이첩 민원조사처리, 조사감찰업무	7명
		공직윤리담당	청렴도측정, 반부패 경쟁력 평가 및 반부패 청렴업무, 공직자 윤리위원회운영, 공직자 재산등록심사, 부패방지시책 관련홍보·교육, 부조리신고 보상제도 운영	5명
경상남도	감사관	조사담당	공무원 비위조사, 비위관련 첩보 및 민원조사, 상급기관 이첩 및 민원조사, 공무원기강감찰, 비위관련 동향 및 언론보도, 기동감찰 계획 수립·시행	10명
		청렴윤리담당	부패방지신고 조사 및 이행실태점검, 반부패·청렴대책수립 및 추진, 청렴도 평가관리, 주민감사 청구제 운영, 부패영향평가, 공직자 재산등록 업무, 청렴 옴부즈만 제도운영, 공직자 윤리위원회 운영	5명
제주도	감사위원회	감사총괄팀	공직기강 감찰활동 계획수립, 분석평가, 공무원 비위등 특별조사 및 처리, 부조리 신고센터 운영관리	5명
		특별감찰팀	특별감찰업무 수행	3명
		민원조사팀	다수인 민원처리 및 관리, 국민권익 위원회 소관 사항처리, 시민 감사관 제도 운영	5명

2. 지자체 감찰부서의 업무 내용

감찰업무는 「헌법」 제97조, 「감사원법」 제24조에 의하면 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰은 감사원에서 총괄적으로 행하며, 「감사원법」 제32~35조에 의하면 각 행정기관의 장은 각각 그 소관사무나 소속공무원에 대하여 감찰권한을 가지며, 직접 감찰을 행하는 외에 각 중앙관서에는 감사보좌기관으로 감사관 또는 감사담당관을 두어 감찰업무를 보좌시키고 있다. 감사원이 감찰결과 징계사유가 있을 때는 소속장관 또는 임용권자에게 징계요구를 하고, 위법 도는 부당한 사실이 있을 때는 소속장관 또는 임용권자에게 징계요구를 하고, 위법 또는 부당한 사실이 있을 때는 소속장관 또는 임용권자에게 징계요구를 하고, 위법 또는 부당한 사실이 있을 때는 소속장관·감독기관의 장 또는 당해 기관의 장에게 시정·개선 등을 요구하고 권고 또는 통보할 수 있으며, 범죄혐의가 있다고 인정할 때에는 수사기관에 고발한다고 규정하고 있다(양문승·이동원, 2006: 300).

지방자치단체의 감찰에 관한 내용은 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제3조에 의해서 “시·군의 감사대상사무 전반에 대하여 종합가사를 실시할 수 있다”고 규정하여 행정사무에 대한 감사를 할 수 있다고 규정하고 있다. 광의의 감사는 감찰과 조사가 포함되어 있기 때문에 행정사무에 대한 감사의 근거가 된다. 그리고 동조에 의하면 “시·군에 소속된 감사대상 사무와 관련하여 법령과 직무상 명령을 준수하는지 여부 등에 대한 복무감사를 실시할 수 있다”고 하여 공무원 개인의 비위행위도 감찰할 수 있도록 규정하였다.

이 내용을 바탕으로 지방자치단체의 감찰관련 부서의 주요업무는 공직기강확립을 위한 감찰업무와 민원조사업무를 병행하고 있다. 공직기강확립의 경우 공직자 기강확립업무, 공

직자 감찰업무, 청렴업무, 공익제보관련 업무, 재산등록과 같은 공직윤리업무, 특명사항 및 기획감찰 처리, 반부패 청렴대책 추진, 청렴도측정관련 업무 등의 업무를 수행하고 있다. 공직기강확립을 위한 감찰업무는 민원조사업무는 조사관련 업무총괄, 민원조사, 민원업무 처리 및 조사, 행정심판인용, 사건조사, 국민권익위원회 소관 사항처리, 국민고충 관련업무 등의 업무를 수행한다.

3. 지자체 감찰시스템의 문제점

1) 감찰인원의 부족

감찰업무를 수행하는 감찰직원이 감찰대상에 비하여 턱없이 부족하다. 앞서 각 지방자치단체 감찰기관의 인원은 서울·부산·경기를 제외한 나머지 지역의 경우 20명 이하의 인원 에 불과하여 실제 감찰 및 조사인원이 부족한 실정이다. 특히, 도(道)와 같이 관할 담당공무원 수가 많은 경우 시·군에서 발생하는 부정·부패 및 조사 건에 효과적으로 대응하지 못하여 내부통제의 역할 못하고 있다. 오히려 가시적인 결과가 밝혀지는 업무량이 적거나 늦은 감찰 및 조사보다는 즉각적인 가시결과를 나타낼 수 있는 감사에 인원이 집중되어 있어 지자체 감찰기관에 근무하는 직원의 수가 적다. 특히, 시·군과 같이 지역사회의 성향이 강한 경우 학연·지연·혈연을 통한 부정·부패의 가능성이 높기 때문에 지역공무원을 통제할 내부통제 기관의 활용도가 높아야 함에도 불구하고 감찰 및 조사를 수행하는 공무원의 수가 부족하기에 지역토착 세력 내에서 발생하는 부정·부패에 효과적으로 대응하지 못하고 있으며 조사업무 역시 효과적으로 이뤄지지 못하고 있다.

2) 전문성의 결여

지방자치단체 감찰기관의 경우 감찰업무를 수행하는데 있어 전문적인 교육을 받거나, 전문가로서의 능력을 가진 인원이 부족하다. 감찰업무의 특성 상 미행·잠복 등을 통한 채증작업이 이뤄지는 경우가 많기 때문에 전문적인 교육 및 훈련이 반드시 필요함에도 불구하고 전문적인 교육을 받거나 전문가로서의 능력을 갖춘 인력이 부족하다. 따라서 부정·부패와 관련된 대인감찰능력이 떨어진다. 반면, 방대한 행정의 영역에 따른 감찰 및 조사업무의 전문성은 확보하고 있어 행정감사영역에 대한 전문성은 가지고 있지만, 대인감찰이 필요한 감찰 영역의 전문성은 결여되어 있다. 이러한 문제에 대하여 1년에 3번씩 감사교육원에서 전국 감찰관련 공무원들을 대상으로 5일간의 직무감찰반 전문심화과정을 실시하고 있지만 교육내용은 감찰에 대한 이론교육, 직무감찰 기법연구, 사례분석과 같은 이론적인 교육을 실시하고 있어 실무적인 내용을 요구하는 감찰의 특성을 반영하지 못하고 있다.

감찰현장에서 요구하는 감찰교육의 내용은 감찰정보 취득방법 및 부패행위에 대한 증거 채증방법, 감찰대상의 미행·잠복과 같은 대인적 감찰기법 등과 같이 현장에서 활용할 수 있는 교육을 요구하고 있다. 그러나, 감찰활동을 교육하기 위한 전문적인 교육기관이 없을 뿐만 아니라, 아직 감찰에 대한 학문적인 수준도 갖춰지지 않아 전문가가 부족하며, 이에 따라 전문적인 교육을 실시하기가 어려운 실정이다. 이러한 문제로 인하여, 감찰관련 교육은 대부분이 교육시설에서 이론적인 내용에 대한 강의식 교육이 이뤄지고 있어 큰 효과성을 보기는 어려워 전문성확보에 큰 어려움을 겪고 있다.

3) 신분에 따른 업무능력의 한계

지방자치단체 감찰업무의 특성 상 경찰 및 검찰과 같은 기관과 달리 수사권을 보유하고 있지 않다. 따라서, 부정·부패와 같은 범죄에 대하여 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 특히 금전이 오가는 비위행위에 대한 증거채증을 위해서는 공권력을 바탕으로 증거확보가 필요한데도 불구하고 인권문제·감찰공무원의 신분상의 한계 등으로 인하여 지자체 감찰공무원의 업무능력에 한계를 가지고 있다. 예를 들어 현장에서 뇌물수수 현장을 적발하더라도 사인(私人)이라는 신분적인 한계로 인하여 현장적발 시 증명해야 하는 내용이 어려우며, 금전거래에 대한 의심이 있어 금융정보 요청을 하더라도 금융정보 미제출에 대한 처벌규정이 없어 효과적인 비위행위 조사가 어렵다. 따라서, 많은 감찰공무원들이 업무에 대한 효율성을 높이기 위한 방안으로 감찰공무원을 대상으로 주요정보 확인이 가능한 신분적 보장이 필요하다고 한다.

4) 순환보직제로 인한 소극적 업무처리

우리나라의 공무원은 특정전문직 공무원을 제외하고 순환보직제도를 실시하고 있다. 순환보직(job rotation)은 공무원 개인의 능력발전을 목적으로 제도화된 배치전환을 말한다. 순환보직은 적재적소배치의 원칙과 함께 우리나라 공무원 인사의 근간을 이루는 기본원칙이라고 할 수 있다. 재직공무원의 전보에 대해 규정한 「공무원임용령」 제44조는 “임용권자 또는 임용제청권자는 소속 공무원의 동일직위에서의 장기근무로 인한 침체를 방지하여 창의적인 직무수행을 기하고, 과다하게 빈번한 전보로 인한 전문성 및 능률의 저하를 방지하여 안정적인 직무수행을 기할 수 있도록 하기 위하여 정기적으로 전보를 실시하여야 한다”고 명시하여 공무원의 창의적인 업무내용이 이뤄지도록 하고 있다(김광호, 2008: 66). 그러나, 잦은 순환보직은 업무의 인수·인계 시 수반되는 정책 단절 및 비효율이외에도 전문성의 축적에 큰 걸림돌이 되고 있다(김광호, 2008: 72). 특히, 전문적인 성격이 강한 지방자치단체 감찰공무원의 경우 대부분이 순환보직에 따라 감찰업무를 수행하고 있기 때문에, 전문

성을 해치고 있으며, 항상 다른 부서로 이동할 수 있기 때문에 본인의 안위를 위하여 감찰 업무에 소극적인 문제를 가지고 있다.

IV. 개선방안

1. 감찰팀의 모듈화를 통한 효율적 활용

앞에서 지적한바와 같이 감찰을 담당하는 공무원의 수는 부족하다. 그러나, 모자란 공무원을 증원하기란 쉽지 않기 때문에 기존의 공무원을 효율적으로 활용하는 방안을 고민해야 하는데, 그 방안으로 감찰팀에 대한 모듈화(module)를 통하여 감찰공무원을 효율적으로 보완하는 방안을 제안해 본다. 감찰팀에 대한 모듈화는 팀의 구성원을 나눌 수 있는 범위로 나누어 상황에 따라 팀의 구성을 달리하여 인원을 배치하는 활동으로, 감찰활동과 같이 행정업무의 전문성을 가진 있는 인적구성이 이뤄진 경우에 효과적으로 활용될 수 있다.

일반적으로 지방자치단체의 감찰부서는 감사관실 내에 감찰관련 과와 감사과가 같이 있는 형태로 되어 있는데, 평시에는 감찰팀을 나누어 활용하되 특정한 사안이 발생하였을 경우 감사담당관의 인원 중 감사에 집중되어 있는 감사인원을 재구성하여 감찰인원을 증원하는 인적활용의 모듈화를 고려해 볼 필요가 있다. 감사담당관실의 특성 상 감사업무를 담당하는 직원이 편중되어 있어 감찰의 효과성을 해치고 있기 때문에 감사업무를 담당하는 직원의 수를 줄이고 감찰활동 인원으로 이동을 통하여 감찰인원을 증원하여 부족한 감찰인원을 보완하고, 업무의 효율성을 높이는 방법이다.

위 방안조차 쉽지 않은 상황이라면 합리적 인원배분 방안으로 비 감사기간 동안 감사업무를 보는 인원을 감찰지원업무에 투입시키는 것이다. 비 감사 기간 중 감찰업무에 적절하다고 판단되는 인원에 대하여 감찰로 증원시켜 효율성을 증대시키고 감사기간 중 다시 감사를 할 수 있도록 시스템화 시키는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 감찰인원은 가급적이면 많을수록 좋기는 하지만 투입할 수 있는 인원의 한계로 인하여 쉽지 않은 것은 분명한 사실이다. 따라서, 무작정 공무원 수를 늘이겠다는 주장보다는 한정된 공무원 수를 효율적으로 활용할 수 있는 방법을 고민해 보아야 할 것이다.

2. 전문성 강화

감찰활동은 일반적인 행정활동이 아니기 때문에 전문적인 능력이 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 감찰활동은 주요 첩보 및 정보 획득, 미행·잠복 등을 통한 채증활동 등 전문적

인 교육과 훈련이 필요한 경우가 대부분이다. 그럼에도 불구하고 지자체 감찰기관의 경우 교육 및 훈련이 이뤄지지 않는 경우가 대부분이며, 감찰업무 조차도 선임자들에게 현장에서 간략히 배우는 수준에 그쳐 감찰활동에 대한 전문성이 떨어진다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 감찰활동에 대한 전문적인 교육이 필요하다. 전문성강화 방안으로 첫 번째, 감찰에 대한 전문성을 강화하기 위하여 감사원에서 실시하는 직무감찰 분야에 대한 감사전문심화과정을 보다 세분화하여 전문성을 강화할 필요가 있다. 현재 감사 교육원의 직무감찰 감사전문심화과정은 전문성 및 숙련도에 대한 기준 없이 1개 기수에 50명을 입교시켜 강의식 교육을 실시함으로써 수준별 교육이 이뤄지지 않아 교육에 대한 효과성이 떨어지고 있다. 따라서, 이러한 문제에 대하여 감찰교육을 난이도 별로 구분하여, 전문성을 확보한 교육생의 전문성을 강화하는 형태의 전문교육을 실시할 필요가 있다. 수준별 교육의 실시는 전문성을 강화하는데 영향을 주고, 교육의 집중도를 높일 수 있다.

두 번째, 감찰활동의 특수성을 고려하여 실무적인 전문성 확보를 위하여 경찰교육원에 위탁교육을 실시하는 방안을 제안한다. 현재 경찰교육원에서는 각종 첩보 및 정보 획득을 위한 채증전문화과정, 정부실무과정, 상황관리 전문화 과정 등을 통하여 전문적인 이론 및 실무에서 활용되는 기법 등에 대한 교육을 실시하고 있는데, 앞의 교육과정을 통한 실무중심의 교육은 감찰공무원이 실무적인 전문성을 확보를 기대할 수 있다.

3. 감찰공무원 인증제의 도입

감찰공무원은 사인(私人)신분으로서 비위행위를 했다고 의심할 만한 공직자를 감찰하는데 법적인 문제를 가질 수 있다. 따라서, 현재 경찰에서 실시하는 ‘전문수사관인증제’를 벤치마킹하여 감찰공무원을 대상으로 감찰활동의 범위 안에서 신분보장을 할 수 있는 감찰공무원 인증제를 도입하여 감찰활동 상의 강제력을 보장해야 한다. 감찰활동은 앞서 언급한 바와 같이 잠복·미행 등 특수한 상황에서 증거채증·주요증거 확보 등과 같이 업무적 강도가 강하며, 공권력이 필요한 경우가 많다. 따라서, 감찰활동의 효율성을 높이기 위하여 감찰공무원을 대상으로 필요 최소한의 범위 내에서 실질적인 공권력을 행사할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다.

감찰공무원이 원할 경우 비위 의심 공무원에 대한 공무원에 대한 자료 제출권, 금융자료 및 부동산자료 조회 권한, 차량번호 조회 권한 등을 가지고 있으나 공무원 인권문제 및 제출할 수 있도록 하는 강제규정이 없기 때문에 사실 상 비위 의심 공무원을 조사하는 권한이 유명무실하다. 따라서 필요 최소한의 범위 내에서 공권력을 부여하되 향후 발생할 수 있는 문제에 대한 안전장치로 경찰의 “전문수사관 인증제”와 같이 감찰공무원을 대상으로 인증제를 도입을 고려해 볼 필요가 있다. 경찰 및 사법기관을 제외하고 일반공무원에게 공권력을 부여한다는 것은 개인정보수집·민간인사찰 등과 같이 민감한 문제로 발전할 소지가

있으며, 정치적인 공격을 받게 될 수 있는 위험한 제안일 수 있으나, 최근 증가하고 있는 공무원의 개인적 비위행위 및 행정사무 상 비위행위 등을 효과적으로 적발하고, 예방하기 위하여 감찰공무원 인증제를 통한 감찰의 전문성확보 및 감찰활동의 효율성 강화 방안으로 충분히 고려할 수 있다.

감찰공무원 인증제는 지자체 공무원이 감찰부서에 지원할 때 의무적으로 거쳐야 할 시험과정으로 포함시켜 그 능력을 측정할 수 있도록 해야 한다. 감찰공무원 인증제는 특정 기간의 공무원 근무기간 이후 시험을 칠 수 있는 자격을 부여하여, 응시하는 공무원을 대상으로 기초적인 소양에 대한 시험과 윤리성 측정, 감찰 전문성에 대한 시험, 면접 등을 통한 채용과정을 거쳐 감찰의 전문성 확보를 기대할 수 있으며, 전문성을 인정받은 감찰공무원에게 제한된 공권력을 부여하여 감찰활동의 효과성 증대를 기대할 수 있다.

〈표 6〉 감찰공무원 인증제 제안

과정	내용
자격	7년 이상의 공무원경력을 가진 자 중 비위경력 및 징계경력이 없으며 근무 평점 상위 10%이상 인 자
대상	중앙 공무원 및 지자체 공무원
시험	1차 시험- 기초 소양시험 2차 시험- 감사·감찰 전문과정 3차 시험- 실무관련 시험
인성검사	MMPI 인성검사 및 기타 공무원 인성검증 프로그램 실시
면접	면접시험 실시
시험주관기관	감사원
교육기관	감사교육원, 경찰교육원
감찰권한	비위의심 공무원에 대한 자료 제출권 비위의심 공무원에 대한 금융자료 및 부동산자료 조회 권한 비위의심 공무원의 차량번호 조회 권한 등 위 자료 미제출 시 처벌제안 권한

4. 순환보직제의 수정 및 감찰공무원의 재량권 축소

순환보직제는 공무원 개인의 능력발전을 목적으로 적재적소배치의 원칙과 함께 우리나라 공무원 인사의 근간을 이루는 기본원칙이다. 그러나 순환보직제는 인수·인계 시 수반되는 정책 단절 및 비효율이외에도 전문성의 축적이 필요한 감찰공무원에 효과적이지 않다. 특히, 감찰업무의 특성 상 많은 정보와 권한을 가지고 있기 때문에 정보의 유출의 우려와 함께 타 부서 이직을 예상한 소극적 감찰활동으로 인하여 비효율적 감찰활동이 이뤄진다. 따

라서 정보유출 및 정책단절·전문성 축적에 대한 문제에 대하여 감찰공무원을 대상으로 제한적 순환보직제를 유연하게 적용할 필요가 있다. 감찰공무원으로 임용 시 통상 3년의 순환보직기간을 4~5년으로 늘이고 그에 대한 혜택을 근무평점에 가산점을 우선부여하고 성과급을 늘여 사기진작과 함께 순환보직으로 인한 문제를 해결할 수 있도록 해야 할 것이다. 감찰공무원의 경우 향후 타 보직으로 이동을 예상하고 소극적으로 이뤄지는 감찰활동에 대하여 재량권을 축소시키는 방안을 강구해 보아야 한다. 재량권 축소는 비위행위 감찰사례를 명문화시켜 재량권 남용을 차단시켜 소극적 감찰활동을 원천적으로 차단시켜 타 부서 이직을 예상한 소극적인 감찰활동을 줄일 수 있도록 기대한다.

V. 결론

우리나라는 부정·부패의 척결과 청렴한 국가사회의 건설을 위하여 많은 노력을 하였으나, 부패수준에 대한 평가는 좋지 않다. 특히, 정부기관 중 지방자치단체의 부패는 지난 10년 간 급속히 증가하고 있어 그 심각성에 대한 사회적 관심이 요구된다. 2001년 지방 공무원 10만 명 당 범죄건수는 177.8건이었으나 2010년에는 346.1건으로 2배 가까이 증가했다. 이러한 현상은 지난 10년 간 부패가 감소추세를 보이고 있는 국가 공무원과 현저히 대비되어진다(감사원, 2012; 조정래·이현정·김장희, 2014: 90). 지방자치단체 부패는 채용, 승진, 보직 등 인사문제와 관련된 내부부패부터 인·허가, 계약, 각종 단속과 관련된 외부부패에 이르기까지 형태가 매우 다양하다. 증가하는 지방자치단체의 부패문제를 해결하기 위해서는 먼저 부패를 발생시키는 원인, 즉 부패 영향요인에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. (안광현, 2009; 조정래·이현정·김장희, 2014: 90). 따라서, 이 연구에서는 부패방지를 위한 통제요인 중 “감시자의 부재”를 해결하는 방안으로서 행정기관의 내부통제방법인 감찰활동에 대하여 알아보았다. 일반적으로 감찰(inspection)은 자신이 속해 있는 조직의 비위를 사전에 차단하기 위한 감시활동으로서, 은밀성, 정보지향성, 폐쇄성, 윤리성, 권력성, 합법성, 시간적 무제한성, 전문성을 가지고 있다.

우리나라 지자체 감찰기관은 일반적으로 시장아래에 감사관을 두고 감사관 안에 감사과와 조사과 등으로 분류하고 있는 형태를 가지고 있는데, 이들은 감찰부서의 주요업무는 공직기강확립을 위한 감찰업무와 민원조사업무를 병행하고 있다. 공직기강확립의 경우 공직자기강확립업무, 공직자 감찰업무, 청렴업무, 공익제보관련 업무, 재산등록과 같은 공직윤리업무, 특명사항 및 기획감찰 처리, 반부패 청렴대책 추진, 청렴도측정관련 업무 등의 업무를 수행하고 있다. 공직기강확립을 위한 감찰업무는 민원조사업무는 조사관련 업무총괄, 민원조사, 민원업무 처리 및 조사, 행정심판인용, 사건조사, 국민권익위원회 소관 사항처리, 국민

고층 관련업무 등의 업무를 수행한다. 그러나, 우리나라 지자체 감찰시스템은 지방자치단체 감찰기관의 인원은 서울·부산·경기를 제외한 나머지 지역의 경우 20명 이하의 인원에 불과하여 실제 감찰인원이 부족하여 감찰공무원의 피로도를 증가시키고 감찰의 효과성을 저해하고 있다. 그리고, 감찰업무의 특성 상 미행·잠복 등을 통한 채증작업이 이뤄지는 경우가 많기 때문에 전문적인 교육 및 훈련이 반드시 필요함에도 불구하고 전문적인 교육을 받거나 전문가로서의 능력을 갖춘 인력이 부족하고, 부정·부패와 같은 범죄에 대하여 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 게다가, 금전이 오가는 비위행위에 대한 증거채증을 위해서는 공권력을 바탕으로 증거확보가 필요한데도 불구하고 감찰대상의 인권문제·감찰공무원의 법적 신분상의 한계 등으로 인하여 지자체 감찰공무원의 업무능력에 한계를 가지고 있다. 마지막으로 순환보직제로 인하여 전문적인 성격이 강한 지방자치단체 감찰공무원의 경우 대부분이 순환보직에 따라 감찰업무를 수행하고 있기 때문에, 전문성을 해치고 있으며, 항상 다른 부서로 이동할 수 있기 때문에 본인의 안위를 위하여 감찰업무에 소극적인 문제를 가지고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 이 연구에서는 감찰인원의 효율적 활용방안으로 기본적으로 감찰공무원의 증원과 함께 지자체 감사관실의 특성 상 감찰과와 감사과가 동시에 있는 경우가 대부분이기 때문에 이들을 유동적으로 활용할 수 있도록 팀 단위의 모듈(module)화를 통하여 감찰인원을 효율적으로 활용하는 방안을 제시하였으며, 감사교육원에서 실시하는 감찰교육 세분화를 통한 전문화 확대와 함께 실무상의 전문성 확보를 위하여 경찰교육원에 대한 위탁교육 등을 통하여 감찰업무에 대한 전문성을 강화하도록 하는 방안을 제시하였다. 이와 함께, 감찰공무원의 신분적 한계로 발생하는 문제에 대하여 경찰의 '전문수사관인증제'를 벤치마킹 한 '감찰공무원 인증제'를 도입하여 감찰공무원의 신분을 보장해주어 감찰활동의 효율성을 강화할 수 있는 방안을 제시하였다. 마지막으로 순환보직제에 대한 문제에 대하여 감찰공무원을 대상으로 제한된 순환보직제와 재량권 행사의 제한의 방안을 제시하였다.

우리나라는 과거 공직자의 부정·부패로 인하여 많은 시민들이 피해를 겪었었다. 그럼에도 불구하고 부정·부패에 대한 평가는 좋아지지 않고 있으며, 특히 시민에게 직접적인 영향을 주는 사업을 많은 지자체의 부정·부패는 가시적인 개선점이 보이지 않고 있다. 이러한 문제에 대하여 이 연구에서는 지자체의 감찰시스템을 살펴보고 문제점으로 지적되고 있는 사안에 대하여 개선방안을 제시하였다.

참고문헌

- 감사원. (2012). 「2012년 지방행정 감사백서」, 서울: 감사원.
- 김광호. (2008). 공무원 순환보직에 관한 연구. 「한국개발연구」, 30(2): 61-97.
- 김상식. (2004). 부패방지기구의 조사제도와 부패 간 상호관계에 관한 국제 비교 연구. 「한국부패학회보」, 9(4): 21-53.
- 김인중 · 김영우. (2010). 부패방지 정책집행의 영향요인에 관한 연구. 「한국조직학회보」, 7(2): 183-206.
- 김재민. (2012). 공직사회의 부패행위 존속 차단을 위한 내부통제 방안. 「경찰학논총」, 7(1): 91-124.
- 김현수. (2014). 부패방지에 관한 형사법적 대응방안. 「법과정책」, 20(1): 209-233.
- 박희정 · 이오 · 신민철. (2012). 「환경변화에 따른 직무감찰체계 개선방안」, 감사원 감사연구원 연구총서.
- 신민철 · 박희정. (2013). 반부패정책 추진을 위한 기관 간 역할분담에 관한 연구. 「한국부패학회보」, 18(2): 153-177.
- 안광현. (2009). 기초자치단체장의 부패영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치연구」, 10(4): 47-63.
- 양문승 · 이동원. (2006). 경찰 반부패전략으로서의 감찰시스템 개선 모형에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」, 22: 290-320.
- 이선중. (2013). 고위공직 후보자의 도덕성 의혹에 대한 변명을 통해 본 사회지도층의 윤리적 토양. 「한국지방정부학회 학술대회 논문집」, 2013(1): 119-133.
- 조정래 · 이현정 · 김장희. (2014). 부패와 젠더. 「정부학연구」, 20(2): 89-121.
- Deflem, Mathieu., Corruption, Law, and Justice : A Conceptual Clarification, Journal of Criminal Justice, Vol.23, No. 3, 1995.
- Kaufmann, D. & Vicente, P. C. (2005). Legal Corruption, [Available at: <http://www.worldbank.org/>].
- Treisman, Daniel. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." Journal of Public Economics 76(3): 399-457.
- World Bank. (1997). Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, World Bank.
- 경찰교육원, <http://www.pti.go.kr/>
- 조선일보, 「박원순법」 굴러가는데 「김영란법」은 어디서 켜고 있나, 2014년 11월 26일자,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=023&aid=0002870493>
- 감사원 홈페이지, <http://www.bai.go.kr/>
- 네이버 백과사전, <http://terms.naver.com/>

투고일자 : 2015. 02. 09

게재일자 : 2015. 03. 17

<국문초록>

지방자치단체 감찰시스템의 문제점과 개선방안

신 재 현(경기도청 감사담당관실)

이 연구는 지방자치단체의 감찰의 정의와 특성에 대하여 살펴보고 현재의 문제점을 지적하여 효과적인 내부통제를 위한 방안을 제시하는 연구로서, 기존 내부통제관련 연구가 감사에 집중되어 소홀히 다뤄졌던 감찰에 대하여 살펴봄으로써 효과적인 내부통제를 이룩하여 청렴한 지방행정을 구현하기 위한 궁극적인 목적을 가진다.

이 연구에서는 살펴볼 지방자치단체의 감찰(inspection)은 공공부문의 부정·비리를 통제하기 위하여 공직자 개인 및 행정사무의 전반에 대한 부패활동 개선을 촉진함으로써 ‘투명하고 신뢰할 수 있는 정부’ 구현을 담보하는 가장 직접적이고 강력한 통제방안이다. 지방자치단체 감찰활동의 주요 특성은 공무원 행동강령 위반, 부패행위의 적발 등 다양한 영역을 감찰하기 때문에 행정업무에 대한 전문성을 가지고 있어야 하며, 감찰활동의 특성인 은밀성과 특수성 등을 가지고 있다. 이러한 특성을 가지고 있음에도 불구하고 지방자치단체의 감찰활동은 감찰인원의 부족, 감찰업무에 대한 전문성의 부족, 신분에 따른 업무능력의 한계, 순환보직으로 인한 문제점을 가지고 있다.

지방자치단체 감찰의 문제점에 대하여 다음과 같은 해결방안을 제시하였다. 첫 번째 감찰인원 부족에 대한 문제에 대한 해결방안으로, 감사과 전체 인원을 유동적으로 활용할 수 있도록 팀(team) 단위의 모듈(module)화를 통한 감찰인원의 효율적 활용방안을 제시하였으며, 두 번째 감찰업무에 대한 전문성을 확보하기 위하여 감사교육원·경찰교육원 등 전문기관의 교육을 통하여 전문성을 강화를 제안하였다. 세 번째, 신분에 따른 업무능력의 한계에 대하여 감찰공무원의 신분적 한계에 대한 감찰공무원 인증제 도입을 제안하였으며, 네 번째 순환보직에 의한 문제점에 대하여 감찰공무원을 대상으로 제한된 순환보직제와 재량권 행사의 제한의 방안을 제시하였다.

주제어: 감찰, 조사, 내부통제, 부패, 공직윤리