# 제 출 문

대한민국시도지사협의회장 귀하

본 보고서를 『지방자치단체 감사체계 개선방안』
연구용역의 최종보고서 요약본으로 재납품합니다.

2017. 08

한국행정학회장 최 흥 석

# 연 구 진


| | | | |
|---|---|---|---|
| 연구수행조직 | | | (사)한국행정학회 |
| 연구진 | : | 책임 | 김찬동 |
| | | 공동 | 최진혁 |
| | | | 신희권 |
| | | | 김종성 |
| | | 보조 | 유지연 |
| | | | 배사라 |
| 해외사례집필 | : | | 김재훈 |
| | | | 임성근 |
| | | | 심성은 |
| | | | 정재각 |
| | | | 이광훈 |



이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서 대한민국시도지사협의회의 공식입장과는 다를 수 있습니다.

# 목 차

제1장 서론 ····· 1

제2장 자치분권시대의 정부간 관계와 국정감사에 관한 이론 ····· 3
1. 자치분권시대의 정부간 관계 ····· 8
2. 자치분권시대의 감사의 역할분담 ····· 5

제3장 국정감사시스템의 실태와 문제점 ····· 7
1. 한국의 헌법구조와 감사시스템 ····· 7
2. 외재적 감사 실태와 문제점 ····· 12
3. 내재적 감사 실태와 문제점 ····· 23

제4장 해외의 국정감사와 지방자치단체 감사체계 ····· 26
1. 프랑스 ····· 26
2. 일본 ····· 27
3. 스위스 ····· 28
4. 미국 ····· 29
5. 독일 ····· 30

제5장 성숙한 자치분권시대를 위한 감사제도 개선 ····· 31
1. 기본방향 ····· 31
2. 단기제도개선방안 ····· 36
3. 중기제도개선방안 ····· 38
4. 장기제도개선방안 ····· 39

# 지방자치단체감사체계 개선방안 요약본

## 제1장 서 론

최근 국정감사에 대해서 제대로 된 역할이나 기능을 하고 있는가에 대한 논란이 많다. 과도한 자료를 요구한다든지 보여주기식의 감사에 그친다든지 국정감사와 그다지 무관한 사람을 증인으로 채택한다든지 등의 문제점을 지적하고 있다.

원래 국정감사는 국회의 본회의를 통하여 차년도의 예산에 대한 심의의결을 하기 위하여 필요한 정보를 수집하고 국정에 대한 국민의 알권리를 충족시키기 위하여 제6공화국 헌법에서 특별히 한국에만 유일하게 있는 제도로서 도입된 것이다. 즉 한국의 헌정사에서 민주주의의 실현과 국회기능과 역할의 강화를 위하여 도입된 제도이다.

이 점에서 한국과 같이 대통령제의 영향력이 강한 역사와 제도를 가진 나라에서 국정감사의 필요성은 반드시 있어야 할 제도의 하나라고 할 수 있다. 그러나 현재와 같이 국정감사에 대한 운영방식을 그대로 유지해서는 국정감사제도 재도입의 원래의 취지를 달성하기 어려운 상황이라고 할 수 있다. 원래 국정감사는 국정조사제도에서 유래한 것이다.

국정조사는 영국형과 미국형의 두가지 타입이 있다고 할 수 있다. 영국형은 의원내각제여서 국회가 원래 상시적으로 행정부를 조사할 수 있는 권능을 가지고 있고, 실질적이고 효과적인 국정조사가 가능하다. 특히 수상과 내각이 의회의 의원출신이기에 더욱더 효과적으로 국정조사가 가능한 문화이다.

반면, 미국의 경우에는 삼권분립을 통하여 절대권력의 출현을 방지하기 위한 제도를 가지고 입법과 행정, 사법권의 분권에 토대를 두고 건국되었다. 행정권에 대한 국정조사기능은 헌법상의 조문은 갖고 있지 않지만, 입법부의 역할을 수행하기 위해서는 국정조사기능이 필요하다. 관례적으로 국정조사권을 의회가 가지고 있다. 이와 함께 미국의회는 감사원을 의회의 기관으로 두고 있다. 감사결과는 의회에 보고하도록 되어 있다. 감사의 제도적 기능은 국회의 예산심의의결기능을 효과적으로 수행하기 위한 것이다.

한국의 경우에는 감사라는 개념이 매우 복합적이다. 감사의 개념속에 회계검사, 직무감찰, 입법통제의 개념이 복합화되어 있다. 그리고 감사와 조사의 개념의 구분도 애매하게 되어 있고, 조사에 대해서 특히 제대로 작동하기 어

려운 문화를 가지고 있다.

이런 상황에서 감사원은 행정부의 소속기관처럼 되어 있어, 행정부내재적 감사를 수행하는데는 문제가 없지만, 행정부의 외재적 감사나 조사라고 할 입법부의 통제란 관점에서는 그다지 효과적이지도 않고 신뢰를 얻기 힘든 구조이다. 일본의 회계검사원이 제4의 독립된 헌법상의 위상을 가지고 입법부와 행정부의 어느 쪽에도 속하지 않은 상태에서 중립적이고 객관적인 회계검사가 가능한 시스템이 되어서 국민의 신뢰를 얻을 수 있도록 되어 있다는 점은 주목해 볼 필요가 있다.

만일 감사원이 행정부내부 혹은 내재적 감사에 충실하고자 한다고 하면, 행정부외부 혹은 외재적 감사가 가능한 새로운 조직의 신설이 필요하다고 할 것이다. 그래야 국회의 국정감사는 행정부의 회계검사에 대한 부분의 국정감사는 중복적으로 하지 않아도 될 것이고, 국회의 본연의 국정감사라고 할 행정부에 대한 민주성의 통제, 정책감사에 초점을 둘 수 있을 것이다. 즉 감사개념의 역할구분과 분담구조에 대한 국정시스템의 재설계(redesign)이 필요한 타이밍이라고 할 수 있다. 이러한 타이밍을 넘겨버리면, 국정시스템의 위기가 해소되지 않은 채 축적되어 때가 되면 더 이상 수습할 수 없는 상태가 되어 버릴 수 있다.

국정감사제도의 불합리와 병폐, 혹은 적폐를 해결하기 위하여 감사에 관한 국정시스템을 재설계해야 할 것이다. 감사시스템에 대한 불합리성을 해소하기 위하여 '공공감사에 관한 법률'을 제정하여 지방자치단체의 경우 감사관이라고 하는 독임제를 감사위원회라고 하는 위원회제로 바꾸고, 단체장의 독주를 견제하는 시스템을 도입하였다고 한다. 그러나 여전히 한국의 지방자치단체의 기관구성이 분리형(대립형)이라고 하는 획일적인 기관구성제도를 가지고 있어 단체장우위의 기관구성의 벽을 넘지 못하고 있다고 할 수 있다. 즉 여전히 집행부인 단체장의 영향력하에서 감사위원회가 조직화되어서는 집행부의 외재적 조사라고 하는 감사의 본질적 기능을 달성하기 어려운 측면이 있다.

# 제2장 자치분권시대의 정부간 관계와 국정감사에 관한 이론

## 1. 자치분권시대의 정부간 관계

민주주의는 삼권분립이란 제도적 장치를 통하여 구현된다. 즉 국민이 주인이 되는 민주주의는 국정의 권력을 입법, 행정, 사법으로 나누고, 각자가 상호 견제를 할 수 있도록 균형을 이루게 해야 국민의 기본권이 보장되고, 재산권이 보장되며, 사회권이 보장될 수 있는 것이다.

또 국민의 기본권은 국가로부터만(from state) 보장되어선 안 되고, 중앙정부와 지방정부를 향하여(into state) 국민으로서의 권리가 보장되도록 요구될 수 있어야 한다. 특히 국민으로서의 사회권은 중앙정부보다는 지방정부로부터 보장되어야 적실성과 적합성을 높일 수 있다. 즉 국민으로부터 가까운 정부가 국민의 사회권을 보다 더 효과적으로 보장할 수 있기 때문이다.

여기서 지방정부의 권한은 중앙정부와 균형을 이룰 수 있어야 한다. 즉 지방정부와 중앙정부가 동등한 권위를 가지고 상호 견제할 수 있어야 지방정부를 향하여 사회권의 보장을 요구할 수 있다. 중앙정부를 향하여는 기본권과 재산권의 보장을 요구하는 것에 한정하고, 사회서비스의 보장은 역시 시민과 가까운 정부인 지방정부의 권한으로 하는 것이 시민들의 권리를 보장하는데 효과적이다. 지방정부의 권위는 중앙정부의 권위와 동등한 관계를 가질 때, 보충성의 원칙(the principle of subsidiarity)가 지켜질 수 있을 것이다.

자치분권시대의 정부간 관계는 동등권위형으로 설계(design)되는 것이 바람직하다. 정부간 관계에 대한 저명한 연구자는 라이트(Wright)는 정부간 관계를 내포권위형, 동등권위형, 중첩권위형으로 구분하고 있다. 주로 연방정부와 주정부, 지방정부와의 관계를 딜론의 원칙에 따라서 내포권위형으로 보는 것과, 홈룰에 의하여 주정부와 지방정부를 각각 동등하게 보고, 연방정부는 주정부의 창조물이므로 양자간의 관계도 동등한 권위로 보는 것이다. 그리고 양자간에는 역할분담이 명확하게 되어 있으며, 주정부는 자기책임성의 원칙에 따라서 권한과 책임을 스스로 해소하는 순환형

시스템을 가지고 있는 것이다.

중첩권위형은 미국의 연방정부와 주정부의 관계를 현실적으로 보면, 역사적 맥락에 따라서 연방정부의 권한이 주정부를 압도하는 방향으로 커져가고 있고, 연방정부는 지방정부나 커뮤니티에 직접 보조금을 주면서 사업을 벌이고 있기에 상호 중첩되는 영역이 발생하기에 주정부, 연방정부, 지방정부가 각각 고유한 영역도 가지고 있지만, 중첩된 영역을 가지고 있는 것이 현실이란 것이다.

자치분권시대에 부합하는 정부간 관계는 어떤 것일까? 한국의 경우는 법제도적으로는 여전히 내포권위형에 속하는 것으로 평가되고, 현실적으로는 중첩권위형의 모형이 적합한 것으로 보인다.

법제도는 내포권위형인데, 현실은 중첩권위형이라고 하면 어떤 현상이 생길까? 중첩된 영역은 사실은 상위정부에 의한 통제와 규제가 강하게 작용하여 하위정부는 상위정부의 손발역할을 하는데 그치게 된다. 즉 하위정부가 선거에 의하여 시장과 시의원을 선출할지라도 집행부의 행정공무원은 여전히 상위정부의 법령이나 규제에 복종할 수밖에 없고, 감사도 직접적으로 받지 않을 수 없다. 왜냐하면, 하위정부의 담당조직들은 법치행정에 따라서 사무를 집행할 수 밖에 없고, 지방정부의 조직체계상은 시장의 지휘감독을 받도록 되어 있고, 시의회의 사무감사를 받도록 되어 있지만, 실질적으로는 중앙정부의 사무관할 부처의 통제와 규제에 복종할 수밖에 없다. 더구나 사무처리에 대한 감사권을 중앙정부의 감사기관(한국의 경우 감사원)이 가지고 있다고 하면, 더욱더 지방정부의 담당공무원들은 국정의 통제에 복종할 수 밖에 없는 것이다.

결과적으로 지방정부의 감사기관의 위상은 떨어지게 되고, 지방의회의 사무감사도 고유사무에 한정하여 작동하게 된다.

자치분권시대에 부합한 자치감사의 시스템을 재설계(redesign)하기 위해서는 정부간 관계를 동등권위형의 법제도로 개혁하여야 한다. 한국은 아직도 내포권위형의 정부간 관계를 가지고 있기에 국회에 의한 국정감사가 잔존하고 있는 것이 아닌가 한다. 지방자치의 발전을 위해서는 재고되어야 할 부분이다.

## 2. 자치분권시대의 감사의 역할분담

자치분권시대로 패러다임이 전환되어, 국가와 지방정부의 관계가 동등권위형으로 변화된다고 하면, 감사의 역할도 국가와 지방에서 각각 독립적으로 이루어져야 할 것이다. 즉 감사권은 정부의 자치권의 고유한 구성요소이기 때문이다. 즉 독립된 국가에 대해서 해외의 다른 주권국가로부터 감사를 받지 않듯이, 자치권을 가진 지방정부에 대해서 중앙정부의 감사기관이 자치권으로부터 유래하는 지방정책이나 지방행정사무에 대해서 감사하는 것은 자치분권시대의 감사시스템의 본연의 모습은 아닐 수 있다. 자치권이 부여된 이상, 지방자치정부는 자치사무에 대해서 자체의 감사조직에 의하여 감사를 하는 것이 원칙이고, 만일 자체적인 감사가 어렵다고 하면, 상위의 지방정부나 국가에 대해서 감사를 요청하거나 지방자치단체의 연합체의 차원에서 지방감사조직을 설치하는 등의 방법을 취할 수 있을 것이다.

어떤 경우이든지 국가의 권력과 지방의 자치권의 배분을 헌법이 어떻게 규정하고 있는가가 중요한데 한국의 현재 헌법에서 지방자치는 지방자치단체만을 규정하고 있고 지방정부를 인정하고 있지 않는 듯이 보인다. 즉 지방자치를 헌법의 주요한 장의 하나로 둘 정도로 그 중요성을 인정하고 있지만, 지방자치를 규정한 조문은 128개의 조문중에서 2조문에 불과하다. 반면, 국회에 대한 조문은 제3장에 25개의 조문을 배치할 정도로 중요하게 여긴 반면, 지방자치의 핵심 기관이라고 할 수 있는 지방의회에 대해서는 118조의 한 조문에 불과하다. 왜 이렇게 동일한 대의기관인 국회와 지방의회에 대해서 헌법은 다루는 비중의 차이를 크게 두고 있는 것일까?

또 대통령에 대한 조항은 제4장의 제1절에 20개의 조문을 배치하면서 지방자치의 수장이라고 할 수 있는 지방자치단체장에 대해서는 하나의 조문도 아닌 하나의 항목에 불과하다. 즉 제 118조의 2항에 지방자치단체의 장의 선임방법 등은 법률로 정한다고 하고 있다. 즉 사실상 지방자치에 대해서는 국회의 법률에 전속되어 있는 것으로서 국가와 지방은 수직적인 상하관계에 둔다 라는 의미가 함유되어 있는 것이라고 보여진다.

감사원에 대한 규정은 4개의 조문이 제4장 제2절 행정부의 4번째 관으로서 위상을 가지고 있다. 조문수 만으로 볼 때, 민주공화정 헌법의 가장

중요한 권력분립의 요소 중에 하나인 지방자치에 대해서 이렇게 적은 수의 조문을 배치하였다는 것은 민주주의의 실질화 보다는 국가로서의 민주주의의 형식상의 요건을 구비하는 것에 주된 주안점을 헌법의 당시 설계자가 가지고 있었던 것이 아닌가 한다.

그러나 한국은 이미 건국한지 70년이 다가오고 있고, 지방자치를 재도입한지도 25년이 경과하고 있다. 이러한 점에서 자치분권시대의 국가-지방정부간 관계로의 패러다임 전환과 함께 감사에서도 그 역할분담을 명확히 설계해 둘 필요성이 있다.

국가의 감사기관은 국정에 대한 감사에 그 역할을 한정하고, 지방의 감사기관은 지방자치와 지방정책에 대한 감사로 그 역할을 명확히 분담하는 것이 필요하다. 물론 국가와 지방의 공통된 정책이나 사업이나 사무에 대해서는 어떻게 할 것인가가 관건이 된다. 이러한 영역은 국가와 지방이 상호 대등한 입장에서 계약에 의하여 정책운영이나 사업추진을 정하고, 그에 따른 재원분담을 하고, 감사에 대해서도 국가의 감사기관과 지방의 감사기관이 감사할 영역을 합의하는 것이 필요하다. 즉 국가와 지방의 관계가 대등협력형의 관계로 패러다임이 전환된 것이기에 감사의 역할도 명확히 그 국권과 자치권의 범위 내에서 한정하는 것이 필요하다.

# 제3장 국정감사시스템의 실태와 문제점

## 1. 한국의 헌법구조와 감사시스템

### 1) 헌법구조

한국의 헌법구조는 국가의 기관들간의 관계를 표현한 것으로 볼 수 있다. 전문과 총 10개의 장으로 되어 있고 한국은 민주공화국으로서 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

민주공화국으로서 민주주의의 제도인 권력분립을 통하여 상호견제와 균형(check and balance)의 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다. 그런데 자세히 살펴보면, 헌법상의 국가기관들의 구조는 국회(제3장), 정부(제4장), 법원(제5장)이라고 하는 삼권분립의 구조에 더하여 몇 개의 구조적 분립장치가 더 있는 것을 알 수 있다. 즉, 헌법재판소(제6장), 선거관리위원회(제7장), 지방자치(제8장)으로 되어 있다.

즉 권력을 삼권분립에 더해서 3개의 헌법적 기관에 추가적으로 분립시켜 둔 것을 알 수 있다.

헌법재판소는 그 직무의 독립성과 기관의 자율성을 위하여 9명의 재판관의 임기는 6년으로 대통령이나 국회의원보다 길게 해 두고 있다. 정당가입이나 정치에 간여하지 못하게 함으로써 중립성을 확보하도록 요구하고 있다.

9명의 헌법재판소의 재판관의 임명도 대통령이 추천한 3명, 국회에서 선출한 3명, 대법원장이 지명한 3명으로 구성되어서 삼권의 균형된 구조를 가지도록 하여 한쪽으로 편향되지 않도록 하고 있다. 그러나 헌법재판소장은 국회의 동의를 얻어 재판관중에서 대통령이 임명하도록 하고 있다. 삼권이 분립되어 있지만 대통령의 영향력을 상대적으로 높게 가지도록 설계된 것으로 이해할 수 있다.

다음으로 선거관리위원회를 보면, 임기를 6년으로 함으로써 일단 임명되고 나면, 대통령이나 국회의원보다 긴 임기를 가지게 함으로써 독립성과 자율성을 가질 수 있도록 하고 있다. 대통령이 임명한 3명, 국회에서 선출한 3명, 대법원장이 지명한 3명으로 구성하고, 위원장은 호선하도록 하고 있다.

여기서 선거관리위원회는 헌법재판소보다 더욱 더 중립적이고 독립적인 제도적 배려가 되어 있음을 알 수 있다. 즉 선거관리위원장의 선출은 선거관리

위원들이 결정하는 것이기에 대통령의 영향력에서 벗어나 있도록 한 것이다. 이는 대통령선거에 대해서도 선거관리를 해야 하는 선거관리위원회의 역할을 감안할 때, 타당한 것이라고 할 수 있다

여기서 본 고와 관련하여 감사원의 헌법적 위상을 살펴볼 필요가 있다. 감사원은 제4장 정부의 제2절 행정부의 4관으로서 위치지어져 있다. 이는 감사원의 감사라는 직무가 행정부내에 한정하도록 하고 있는 것이다. 즉 감사원은 법원이나 헌법재판소, 선거관리위원회 등에 대해서 감사를 할 수 있는 헌법구조적 위상을 가지고 있지 않다는 것을 의미한다.

그리고 감사원은 대통령에 대해서도 감사하기 어려운 위상을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

감사위원은 5-11명으로서 임기가 4년이고 감사원장도 임기는 4년이다. 1차에 한해서 중임을 할 수 있으므로, 임기가 8년이 될 수도 있다. 재임용을 위해서는 임명권자의 의사에 반할 수 없는 구조가 되어 있다. 임명권자는 대통령으로서 국회의 동의를 얻도록 되어 있다. 감사위원은 감사원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 되어 있다.

감사원의 역할은 국가의 세입과 세출을 결산하고, 국가와 법률이 정한 행정기관과 공무원의 직무를 감찰하는 것이다. 그리고 세입세출의 검사결과를 대통령과 차년도 국회에 보고하도록 하고 있다.

여기서 본 고의 논점과 관련하여 주목할 것은 국가의 세입세출의 결산에 대해서는 대통령과 국회에 보고하도록 하고 있지만, 직무감찰에 대해서는 침묵하고 있다.

또 감사원이 행정부를 구성하는 하나의 기관으로서 국무총리, 국무회의, 행정각부와 대등한 위상을 가지고 있어서 감사원의 조직적 위상으로서는 행정부내의 직무감찰이나 회계검사에 대한 내부적 감사로 그칠 가능성이 높고, 행정부에 대한 외재적 감사로서 기능하기는 어려울 수 있다.

감사의 가장 기본적인 개념이 외재성을 가지고 검사하고 감찰하는 것이라고 할 때, 감사원의 헌법구조상의 위상은 독립성이나 자율성을 확보하기가 매우 어려운 구조이다.

특히 감사위원이나 감사원장의 임명권자가 대통령이기 때문에, 행정권의 수반으로서의 행정부에 대한 외재적 감사는 쉽지 않은 것이다. 즉 내부적 감사기관으로서 조직적 위상을 선택한 것으로 보아야 하고, 이 경우 행정부를 견제하고, 감사하는 국회의 입장에서 보면, 감사원의 유용성에 대해서 그 신

뢰를 온전히 두기는 어렵다는 문제제기를 할 수 있다.

그래서 해외의 사례를 보면, 프랑스의 경우에는 감사원에 해당하는 회계감사원은 사법기관으로서의 최고법원을 조직의 모델로 삼았던 것인데, 이는 법원은 본질적으로 독립성을 최고의 가치로 삼기 때문이다. 그래서 프랑스 회계감사원은 판사들이 감사를 행하도록 하고 있다. 프랑스의 헌법재판소는 회계감사원에 대해서 '행정권과 동등한 독립성을 가진다'라고 하고 있다.

그런데 한국의 경우에는 감사원이 행정권과 독립성을 가진다고 하기 보다는 행정부의 조직구조안에 설치되어 있는 것이다. 즉 감사원은 헌법 제4장 제2절 행정부의 4번째 관으로서 감사원 조직이 위치해 있는 것이다.

그렇다고 하면, 행정부의 외부에서 외재성을 가지고 회계검사를 할 수 있는 헌법적 기관의 필요성이 있다고 볼 수 있다. 바로 이러한 시사점은 일본의 회계검사원의 헌법구조적 위상에서 알 수 있다. 회계검사원은 내각에서 독립된 기관으로서의 위상을 가지고 있다. 국회와의 관계가 긴밀해 졌고, 검사대상이 확대되었으며, 검사결과를 즉시 행정에 반영할 수 있는 방법이 규정되어 있는 것이다.

앞으로 헌법개정이 된다고 하면, 행정부에서 독립성을 가진 지위를 가진 회계검사원이라고 하는 기관의 필요성을 생각할 수 있다. 이것은 장기적인 제도개혁과제가 될 것이다. 본 고에서는 현재의 헌법구조하에서 감사시스템에 대해서 고찰해 보고자 한다.

### 2) 감사시스템

헌법 구조에서 중앙정부와 지방자치단체와의 관계는 제8장 지방자치란 장을 통해서 알 수 있다. 제4장 정부라는 장을 두고 있고, 제8장에서 지방자치란 장을 두고 있으면서, 지방자치단체에 의회를 두도록 하고 있다. 제4장을 사실은 행정부라고 해야 할 것이나, 제1절이 대통령, 제2절을 행정부라고 함으로써 행정부보다 상위의 개념으로서의 정부를 의미하는 것인지는 애매한 부분이 있다.

대통령을 국가의 원수로서 외국에 대하여 국가를 대표한다고 하고 있으므로, 정부의 구성요소로서 대통령과 행정부가 있다는 뉘앙스를 주기 때문이다. 그래서 정부를 행정부보다 상위의 개념으로 두면서 삼권분립에 해당하는 국회와 법원을 포함하는 상위의 개념으로 보아야 하는가라는 점이다.

어찌되었든, 제8장에 지방자치를 두고 지방자치단체에 의회를 두게 함으로

써 의회는 삼권분립에 상응하는 권력의 분립체로서의 의미를 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉 헌법재판소와 선거관리위원회가 삼권분립에 더하여 5권분립으로서의 의미를 가진다고 해석한다면, 지방자치도 6권분립으로서의 헌법적 구조를 가지고 있는 것으로 보아야 하지 않을까 한다.

제4장 정부 혹은 제4장 제2절 행정부와의 관계만을 본다고 하면, 중앙정부와 지방정부의 권력적 분립을 상정하고 있는 것으로 해석할 수도 있다. 그래서 본 고에서 논의한 중앙-지방정부간관계(CLR, Central-Local Government Relation)의 관점에서 보면, 지방자치단체는 중앙정부와 권력분립의 관계에 있다고 할 것이다. 이를 이해하기 쉽게 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 1〉 중앙정부와 지방정부의 권력분립과 삼권분립의 구조

<table>
<tr><th></th><th>입법</th><th>행정</th><th>사법</th></tr>
<tr><td>중앙정부</td><td>국회<br>(선거로 선출)</td><td>행정부<br>-행정 각 부처<br>-행정권수장 선거선출<br>- <u>감사원의 조직위상</u></td><td rowspan="3">법원<br>-대법원판사는 대법관의 제청으로 국회동의를 얻어 대통령이 임명<br>-대법관은 국회동의를 얻어 대통령이 임명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">지방정부</td><td>광역지방의회<br>(선거로 선출)</td><td>광역시도집행부<br>-각 실국<br>-광역시도지사 선거선출<br><u>- 감사위원회 조직위상</u></td></tr>
<tr><td>기초지방의회<br>(선거로 선출)</td><td>기초시군구집행부<br>- 각 실국<br>-시군구청장 선거선출</td></tr>
</table>

위 표에서 보는 것처럼 사법부는 중앙-지방정부간 관계에서는 분립되어 있지 않다. 반면, 행정부는 중앙정부와 지방정부가 분립되어 있고, 지방정부도 광역시도지방자치단체와 기초시군구자치단체간에 분립되어 있다. 국민은 각각의 선거권을 가지고 국회의원과 의회의원들을 선거로 선출하고, 행정부의 수장으로서의 대통령과 광역시도지사, 시군구청장을 선거로 선출한다. 그리고 임기를 일정한 기간으로 한정해 둠으로서 선거를 통하여 그 책임을 묻는 구조로 되어 있다.

그런데, 감사원은 중앙정부 행정부의 조직구조에 그 위상을 두고 있다는 점이다. 이것은 국가 전체의 감사시스템으로 보면, 중앙정부의 행정부에 대해서는 외재성을 가지기 어렵고, 지방정부에 대해서 외재성을 가지고 감사를 할 수 있다. 그러나 중앙정부와 지방정부의 역할구분을 명확히 하는 분권적 구조로 정부간관계가 개혁된다고 하면, 감사원은 중앙정부의 행정부에 한해서 감사하는 역할로 한정해야 할 것이고, 지방정부의 감사는 지방자치단체의 감사위원회가 역할을 담당하는 것이 합리적이다.

일반적으로 국정감사시스템은 크게 국가감사시스템과 지방자치단체감사시스템으로 구분할 수 있다. 국가감사시스템은 감사원을 통하여 중앙정부의 행정기관에 대한 감사를 하도록 하고 있다.

그런데, 한국의 감사원법에서는 지방자치단체에 대한 감사도 감사원의 감사대상으로 하고 있기 때문에 국가감사시스템과 지방자치단체감사시스템을 집권적으로 통합하여 감사원이 통일적인 감사를 할 수 있는 시스템이라고 할 수 있다.

국가의 권력분립구조에 대한 헌법적 구조는 중앙정부와 지방정부간에 분권적 구조를 상정하고 있다고 해석될 여지가 있는데, 현실에서는 감사원이 지방자치단체에 대해서도 감사의 대상으로 하고 있다. 즉 현실적으로는 감사원이 지방자치단체에 대해서 외재성을 가진 감사를 하고 있으며, 지방자치단체 내에서의 감사는 감사위원회에 그 역할이 배정되어 있다고 할 것이다. 본 고에서는 이러한 관점에서 지방자치단체에 대한 외재성과 내재성이란 관점에서 제2절과 3절에서 감사의 실태와 문제점을 정리해 보려고 한다.

여기서 국회에는 국정감사를 할 수 있는 헌법적 근거규정을 가지고 있다. 제61조에 국회는 국정을 감사하거나 특정한 사안에 대해서 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다고 하고 있다. 즉 국회에 감사권을 헌법이 인정하고 있는 것이다. 그리고 이에 대한 절차는 법률로 정하도록 하고 있다.

행정부의 입장에서 보면, 국회의 감사는 외재성을 가진 감사가 되고, 감사원은 내부적 감사에 해당하는 셈이다. 그러나 국회의 국정감사 및 조사에 관한 법률을 보면, 중앙정부의 행정부만이 아니라, 지방자치단체(광역시도)에 대해서도 국정감사를 할 수 있도록 되어 있고, 기초지방자치단체에 대해서도 본회의의 의결을 거치면 할 수 있도록 하고 있다.

다시 말해, 헌법구조가 상정하고 있는 중앙 정부와 지방자치 정부간의 권력분립에 대한 구조를 그다지 염두에 두고 있지 않는 법률 규정을 두고 있는

것으로 보인다. 제8장에서 지방자치단체에 의회를 두도록 되어 있고, 의회는 지방자치단체의 집행부에 대한 감사와 조사권을 가지고 있는 것을 염두에 둔다고 한다면, 국회의 지방자치단체에 대한 감사나 조사는 하지 않는 것으로 배려할 필요가 있는 것이라고 판단된다. 특히 국회의 지방자치단체에 대한 국정감사의 실효성에 대한 실태를 보면, 그다지 제도의 목적에 비해 효과적이지 않은 것을 알 수 있다.

다음에서 외재적이라 함은 지방자치단체의 입장에서 외재성을 의미하는 것이고, 내재적이라 함은 지방자치단체 내부 기관들간의 관계를 의미하는 것으로 보아야 한다.

## 2. 외재적 감사 실태와 문제점

### 1) 국회 국정감사

#### (1) 국정감사의 현황과 문제점

국정감사제도는 해외의 전례가 없는 제도라고 한다. 그럼에도 불구하고 한국의 헌법에서 국정감사제도를 채택한 것은 과거의 행정부우월형의 통치구조와 대통령 독재에 대한 헌정사적인 반성에 기인한다고 한다(정만희, 138). 행정부에 대한 통제를 통하여 삼권분립을 확보하기 위하여 탄핵소추권, 국정감사 및 조사권, 국무총리 및 국무위원 해임건의권, 국무총리 임명동의권 등의 규정이 있는 것이다.

국정감사는 국정운영의 전반에 대해 그 실태를 정확히 파악함으로써 입법활동과 예산심사를 위한 필요한 자료와 정보를 획득하기 위함이다. 국정의 잘못을 적발하고 시정함으로써 국회의 기능인 입법기능, 예산심사기능을 효과적으로 수행하기 위하여 채택된 것이다.

국정감사는 매년 정기국회 전에 30일간 실시하게 되는데[1], 각 상임위원회별로 열리게 된다. 광범위하게 행정부의 행정활동에 대한 합법성, 민주성, 합목적성을 감시하고 비판하게 된다. 국정감사를 통하여 국정활동에 대한 광범위한 정보와 자료를 공개하는 효과가 있고, 국민의 알권리를 충족시켜 주는

1) 국정감사 및 조사에 관한 법률 제2조

것이다.

국정감사는 그 대상기관을 매우 광범위하게 규정하고 있다. 정부조직법상의 국가기관만아니라 지방자치단체로서 특광역시도를 포함하고 있다[2]. 국정감사이므로 국가 정책을 수행하는 기관만을 대상으로 하는 것으로 생각할 수 있는데, 지방자치단체로서 특·광역시와 도를 포함한 것은 지방자치단체도 국가정책을 수행하는 경우가 있을 수 있는 것을 상정한 것으로 보인다[3].

그래서 지방자치단체에 대한 국정감사를 실시할 때는 그 감사범위를 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업에 한정하고 있다. 이 경우도 좀 더 구체적으로 규정하면서 지방자치를 헌법이 보장하고 있는 헌법정신을 감안할 필요가 있다고 보여진다. 즉 사업비의 50%이상을 지방세를 가지고 추진하는 사업에 대해서는 감사하지 않는다든지, 국가보조금이 500억 이상 투입되는 사업에 한해서 국정감사를 한다든지 하는 등의 '역할분담'을 명확히 해 두어야 할 것으로 보인다. 그렇지 않을 경우 국정감사의 대상이 지나치게 광범위해지고, 말단지엽적인 것까지 감사대상으로 포함하게 되어, 감사의 실효성이 떨어질 위험이 있다.

한편 국정조사는 상시적으로 할 수 있지만, 발동요건이 국회의원 1/4이상의 요구가 있어야 하고, 조사위원회는 조사계획서를 본회의에 제출하여 승인을 얻어야 한다. 한국의 현실에서는 국정조사권의 발동이 용이하지 않아서 15대 국회의 경우에는 5개의 국정조사특별위원회가 구성되어 7건이 발동하였지만, 1건만 제대로 조사활동을 마치고 나머지는 종료하지 못하였다. 16대국회의 경우에도 5건의 국정조사권이 발동되었으나 1건도 조사결과보고서가 채택되지 못하였다.

한국의 경우 국정감사의 강력한 예산통제기능이 있기에 그 실효성을 발휘하고 있지만, 국정조사의 경우에는 예산의결권과 무관하게 조사하는 기능을 수행하도록 제도화되어 있어, 그다지 실효성을 발휘하지 못하는 한계를 가지고 있다. 서구민주국가에서는 국정조사가 매우 활성화되어 있어 굳이 예산안 심의를 위한 특별한 국정감사가 필요없는 데, 한국의 경우 국정조사에 대한 편견이 있어서 국정감사를 지나치게 강화한 측면이 있다고 할 수 있다.

국정감사의 실태를 보면, 감사대상기관이 점점 확대되는 것을 알 수 있다.

---

2) 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조

3) 이 외에도 국정감사 대상으로서 공공기관의 운영에 관한 법률제4조에 따른 공공기관, 한국은행, 농협중앙회, 수협중앙회가 포함되고, 지방자치단체나 지방행정기관, 감사원법에 의한 감사대상기관도 포함되지만, 본회의가 필요하다고 인정한 경우에 한정하고 있다.

2000년 초반에는 400개 기관이었지만, 2006년 510개로 늘어났고, 2013년에는 630개 기관으로 증가하였다. 그리고 2015년에는 779곳으로 700개를 넘고 있다. 이처럼 수감기관이 늘어난다는 것은 그만큼 국정감사가 수박겉핥기가 될 개연성이 높아진다는 의미이다.

300명의 국회의원이 일인당 2-3개의 기관을 감사해야 하고, 하루에 평균 20개 기관 이상을 감사해야 한다는 말이다. 또 국정감사는 상임위원회별로 진행되고, 한 위원회에 약 20-30명의 의원들이 배치되어 감사를 진행하므로, 제대로 된 감사를 하기가 용이하지 않고, 질문하는 시간이 답변하는 시간보다 더 길어서, 보여주기식의 국정감사가 되는 것이 아니냐는 지적도 있다.

다시 말해, 국정감사의 문제점으로 지적되고 있는 것이 첫째, 과다한 국정감사대상기관의 문제를 들 수 있다. 둘째는 과다한 자료제출요구의 문제이다. 국민의 알권리를 충족시켜준다는 측면에서 긍정적인 측면도 있으나, 피감기관의 입장에서는 자료준비에 지나친 행정인력이 소요되어 예산낭비의 문제가 지적되기도 한다.

셋째, 증인채택을 둘러싸고, 여야간의 이견으로 국정감사가 파행을 하는 경우도 있다. 2015년의 국정감사에서도 기업인을 증인으로 채택하는 것을 두고 파행을 하기도 했다. 또 증인의 불출석, 위증 등의 문제도 있을 수 있는데, 실형이 확정된 경우는 거의 없어서 실효성에 문제가 있다고 한다.

넷째, 국정감사의 사후처리가 제대로 되고 있지 않다는 점이다. 즉 감사결과보고서가 지연처리되어 정기국회의 예산심의의결에 반영되지 못하는 경우가 발생한다는 것이다. 또 국회의 시정요구사항에 대해서 처리시한이나 사후감사에 대한 규정이 미비하다는 것도 하나의 원인이다.

그러나 무엇보다도 국정감사의 문제점은 예산심의의결을 위한 자료와 정보를 수집한다고 하는 본연의 목적에 충실하게 제도가 운용되고 있지 못하다는 점이다. 이것이 가능하기 위해서는 국회가 국가 정책에 대한 전문성이 있어야 한다. 그리고 정책의 합목적성, 민주성, 효율성 등에 대한 전문적인 감사가 되기 위해서는 정책과정, 제도, 분야별 정책에 대한 전문역량이 있어야 한다. 또 국정전반에 대한 제대로 된 감사에 집중하기 위해서는 회계검사에 대한 감사나 직무감찰에 대한 감사는 별도로 중립적인 기관에서 신뢰성과 투명성을 가지고 처리할 수 있는 시스템이 존재해야 할 것이다. 이러한 감사시스템의 구조적 역할분담이 제대로 되어 있지 않아서 국회에 의한 국정감사는 과부하로 인한 보여주기식의 수박 겉핥기가 되어버리는 것은 아닌지 의문이 든다.

### (2) 국정감사의 개선방향논의

국정감사에 대해서 이미 법학계에서는 폐지에 대한 주장이 정리되어 있다. 즉 국정감사는 헌정사적으로 볼 때, 국정조사에 대한 오해에서 비롯된 것이기에 국정감사제도는 해외의 전례가 없는 것이라고 한다. 또 국정감사는 삼권분립에 위배되는 것이고 국정감사기간이 너무 짧고, 그 준비기간은 2개월 정도되어 행정기관의 시간과 인력적 손실이 너무 크다는 것이다

또 국정감사는 실효성있는 감사를 할 수 있는 여건이 만들어져 있지 않기에 여야간의 정쟁으로 변질된다는 것이다. 국정감사를 통하여 국회의원들이 각종 이권에도 개입하는 등의 문제점을 제시하면서 폐지하여야 한다는 것이다.

한편, 국정감사폐지론에 대한 반론도 존재한다. 한국의 헌정사에서 제6공화국에서 국정감사제도의 재도입은 아주 독창적인 헌법조항으로서 한국의 민주주의의 확립을 위해서는 필요한 제도이며, 국정감사제도의 존재로 인한 법적 실익이 이를 폐지함으로서 얻을 실익보다 크다고 한다.

또 현재의 대통령제의 정부형태가 유지되는 상황에서는 국정감사제도는 가장 강력한 국회의 통제방식이기 때문에 자유민주주의의 기본질서를 확보하기 위해서 폐지할 수 없다고 한다. 또 국정감사를 통하여 행정부에 대한 사전적 통제수단으로서 기능하고, 포괄적인 조사활동이 이루어져, 국정전반에 대한 세밀하고 광범위한 정보와 지식을 얻을 수 있어서 국민의 알권리를 충족시킨다는 것이다. 또 국정감사는 국회의 예산심의의결권과 관련한 사전선행기능으로서 아주 유효한 제도라는 것이다.

법학계에서도 이렇게 국정감사에 대한 폐지찬성과 반대의 양론이 대립하는 과정에서 현재의 국정감사는 개혁 혹은 개선되어야 한다는 조정안을 내놓고 있다.

먼저, 국정감사기관의 대상을 축소해야 한다고 하는 것이다. 즉 국회의 국정감사는 원칙적으로 중앙행정기관에 한정하는 것이 바람직하다고 한다(정만희, 150). 해외의 사례를 보더라도 국회가 지방자치단체에 대한 감사를 하는 전례는 거의 없다는 것이다. 지방자치단체에 대해서는 지방의회나 중앙정부의 부처에 의한 감사로서 충분하다는 것이다.

참고로 국회의 국정감사를 조정안과 같이 정상화한다고 할 때, 감사원이 가지고 있는 회계검사기능은 국회로 이관하는 것이 바람직하다는 안이 있다.

즉 국회의 상임위원회에서 입법활동과 예산심의의결을 위하여 상시적으로 정책이나 사업의 정책과정에 대한 조사가 가능하도록 해야 하고, 사업과 정책에 대한 회계검사를 준독립적인 전문 회계검사기관에게 위탁하는 것이다. 즉 국회내에 회계검사처를 신설하되 이 기관의 소속은 국회로부터 일정한 거리를 두면서도 행정부(대통령)의 통제에서도 독립적인 위상을 확보하는 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 회계검사처의 수장은 국회의원의 선거시기에 전국적인 선거구에서 선출되어져야 할 필요성이 있다. 이 때의 수장으로서의 조건이나 기준은 회계검사에 대한 최고의 전문성과 정치적 중립성이 확보되어야 할 것이다.

## 2) 감사원 감사

### (1) 한국 감사원 감사의 특성

헌법 및 감사원법에 따르면 감사원은 결산검사, 회계검사 그리고 직무감찰 등 감사기능을 수행한다. 현행 헌법 제97조는 “국가의 세입 세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위해...감사원을 둔다”라고 밝히고 있으며 감사원법 제20조에서는 감사원의 임무를 “국가의 세입세출에 대한 결산검사를 하고, 이 법과 다른 법률이 정하는 회계를 상시 검사 감독하여 적정을 기하며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선과 향상”을 추구하게 된다. 이러한 기능 중에서 직무감찰은 일반적 감사기능과 달리 매우 차별화된 성격을 지닌다. 즉, 직무감찰은 의회나 사법기관에 의한 외부통제를 보완하는 내부적 행정통제 활동으로 행정의 적절하고 효율적인 운영을 지원하는데 목적을 둔다.

감사원 직무감찰규칙 제2조에서는 직무감찰을 크게 ‘행정사무감찰’과 ‘대인감찰’로 구분한다. 행정사무감찰은 행정기관 등의 사무와 공무원 등의 직무 및 이와 관련된 행위에 대하여 조사·평가 등의 방법으로 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정, 개선하는데 목적을 둔다. 반면 대인감찰은 공무원 등의 위법, 부당행위를 적발하여 이를 바로잡기 위한 목적을 지닌다. 이러한 직무감찰대상 직무는 관계법령 등 의무위반사항, 형법 등 직무관련 범죄행위, 공무원 등 신분이용 이익추구행위, 업무방치 등 무사안일 행위, 공공재산 등 사적이용 및 부당제공행위 등으로

규정되어 있다

이러한 직무감찰이 하나의 공공감사의 구성요소가 된 것은 감사원 설립 배경을 통해 확인 가능하다. 1962년 12월 26일 제3공화국 헌법 제92조를 통해 감사원은 심계원과 감찰위원회가 통합된 헌법기관으로 출범하게 되었다. 즉, 국가 결산검사와 회계감사를 담당하던 심계원과 공무원의 직무감찰을 담당하던 감찰위원회가 1962년 헌법 개정 과정에서 통합된 것이다(이술영, 1993:20; 감사원, 2008; 185). 이러한 회계검사기능과 직무감찰기능의 통합은 논리적 필연성을 지니고 전개되기 보다는 당시 건국 후 계속 된 정치적 혼란과 공직사회 기강 강화 및 통제를 위한 감찰기능 강화라는 당시 한국사회의 특수성이 고려된 것이라는 견해도 존재한다(윤수정, 2014:4).

이렇듯 한국 감사원이 지니고 있는 공공감사의 개념은 연혁적으로 회계와 사무, 감독과 검사가 결합되어 있는 특수성을 지니고 있다. 이로 인해 실제 감사원 감사의 경우 회계검사와 직무감찰이 따로 행해지거나 서로 명확히 구분되기 어려운  구조 및 특성을 지니게 된다.

### (2) 감사원의 지방자치단체 감사에 대한 법적 근거

감사원의 지방자치단체에 대한 감사의 법적 근거는 감사원법에 기반하고 있다. 회계검사의 경우에 지방자치단체의 회계와 지방자치단체가 자본금의 1/2 이상을 출자한 법인의 회계(제22조 필요적 검사사항)를 비롯하여 지방자치단체가 자본금을 출자한 자의 회계 등(제23조 선택적 검사사항)에 대해서는 감사원이 감사하는 것으로 명시되어 있다. 또한 직무감찰의 경우에도 감사원법 제24조 제1항 제2호에 따르면, 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무는 감사원 감찰사항에 포함되고 있다. 즉, 지방자치단체 자치사무에 대한 합목적성 감사의 근거가 되는 감사원법 규정(제24조 제1항 제2호, 제32조, 제33조, 제34조의 2)에 따르면 감사원 직무감찰권의 범위에 인사권자에 대한 징계 요구권한이 포함되고, 위법성 뿐 아니라 부당성도 감사의 기준이 되며, 지방자치단체 사무 성격이나 종류에 대한 제한이나 감사기준의 구별이 없어 사실상 법률적으로는 감사원이 지방자치단체 사무에 대한 합법적이고 합목적적 감찰권한을 보유한 것으로 해석되어 진다는 의견이 있다(이상경, 2011).

이러한 지방자치단체에 대한 감사원의 포괄적 감사권한의 근거는 직무감찰의 성격에 뿌리를 두고 있으며 이후 지방자치제도, 자치분권 확대 과정에서

도 특별한 변화를 보이지 않고 있다. 예를 들어 자치사무 합목적성 감사에 대한 헌재 결정(강남구청 등과 감사원 간의 권한 쟁의, 헌재 2005헌라3)에 따르면 다수의견인 합헌 견해의 경우 국가재정지원에 상당 부분 의존하고 있는 우리 지방재정의 현실, 독립성이나 전문성이 보장되지 않은 지방자치단체 자체감사의 한계 등에 따라 외부감사의 필요성이 제기된다는 점에서 감사원의 합목적성 감사가 지방자치권한을 훼손하다고 보기 어렵다고 판결하고 있다(이상경, 2011). 이에 따라 감사원은 지방자치단체에 대해서 감사주기에 따른 재무(회계)검사 외에도 행정, 토지 및 도시계획, 건설(안전관리), 교통, 의료, 환경 등 다양한 분야를 대상으로 감사를 수행하고 있다(김성호, 2002)

### (3) 감사원의 지방자치단체 감사에 대한 문제점

가. 중복감사에 따른 지방자치단체 부담 가중

우리나라 공공부문 감사체계가 지닌 위계적 특성은 필연적으로 중복감사를 가져오게 된다. 즉, 중앙행정기관을 비롯하여 지방자치단체, 공공기관 등에 대한 포괄적 감사권한을 지닌 감사원의 외부감사와 이들 자체감사기구가 수행하는 내부감사는 제도적으로 중복되게 된다. 물론 이러한 감사 중복이 가외성(redundancy) 측면이나 감사사각의 해소 및 통제 관점에서 필요하다는 시각이 있는 것이 사실이다. 그러나 이러한 감사중복은 결국 감사대상기관들의 행정적 부담을 가중하게 될 뿐 아니라 현재 감사방식이 지니고 있는 규정, 절차 등에 대한 과도한 집착을 유도하는 등 감사에 대한 부정적인 인식을 확산시킬 가능성 또한 높다.

이와 관련하여 감사연구원에서는 2008년도에 자체감사기구들의 운영실태조사를 실시한 바 있다(조형석·이혜승, 2009). 그 결과를 살펴보면 국가기관은 연간 평균 4.0회, 광역자치단체는 평균 13.4회, 기초자치단체는 평균 7.1.회의 외부감사를 받고 있는 것으로 나타났다. 특히 수감기간을 고려해 보면 광역자치단체의 경우 수감횟수와 수감일수가 모두 다른 기관들에 비해서 상대적으로 길게 나타나는 특성을 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 외부감사를 수행하는 기관으로 감사원(46.5%), 시도감사(35.2%), 국회 및 지방의회(5.9%), 중앙부처감사(4.1%) 등으로 나타났는데 이 중에서 감사원 감사가 거의  절반을 차지하고 있어 특히 지방자치단체들에게 있어 여러 가지 부담을 주고 있는 것으로 나타났다. 또한 정량적으로 나타나는 감사일정 및 감사횟수와는

별개로 감사를 받는 입장에서 감사대상기관의 직원들이 겪게되는 심적인 부담감의 문제를 들 수 있다. 예를 들어 지방자치단체의 경우 본청이 감사원의 감사를 받게 되는 경우에도 궁극적으로 업무의 관련성으로 인해 직속기관이나 하급기관 역시 일종의 추가적인 감사를 받게 됨으로 인해 분석에서 나타난 것 보다 더 많은 부담을 보이게 된다. 또한 실지감사를 수행하기 이전에 사전자료조사 및 예비감사 과정을 고려해 볼 때 실질적 부담의 강도가 강한 것으로 나타났다. 특히나 위의 연구에서는 이러한 감사원의 감사가 특정기간(예: 하반기)에 집중될 경우나 인원이 적은 부서나 기관의 경우에는 잦은 외부감사의 수감이 본연의 행정업무 수행에도 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

### 나. 감사접근 및 지적사항에서의 차별성의 부재

이와 함께 또 다른 문제점으로는 현재 감사원이 수행하는 감사의 접근방식이 실질적으로 감사접근방법이나 지적사항과 관련하여 자체감사기구들이 수행하는 감사와 특별한 차별성을 보이지 않는다는 점을 들 수 있다. 여러 개선 및 보완에도 불구하고 여전히 감사원의 감사접근이 앞서 밝힌 바와 같은 본질적 특성에 기반하여  주로 비리나 규정의 오류적발에 치우치고 있기 때문에 기관운영감사와 같이 포괄적인 기관운영과 관련된 감사를 시행하는 경우에는 감사초점이나 내용에 있어서 다른 감사들과 유사한 것이 사실이다. 허명순(2012)은 이와 관련하여 성과감사와 특정 감사의 경우도 기본적으로 이러한 비리 적발형 접근방법으로 인해 감사보고서의 구성이나 내용상의 차이는 존재하나 감사목적, 중점 및 접근방법은 유사하다고 지적하고 있다.

앞서 감사연구원의 조사에서도 이와 관련하여 문제점을 지적하고 있다. 즉, 감사의 유사성으로 인해 이미 감사하였던 사안을 특정감사 또는 기획감사에서 다시 감사하거나 감사원에서 이미 감사한 사항에 대해서 정부합동감사나 상급단체 감사에서 다시 감사하는 경우가 많다는 것이다. 이로 인해서 동일 자료를 감사기관이나 감사관에 따라 일부 서식을 달리하여 디시 요구하는 등 중복으로 인한 비효율성 문제가 비일비재하다고 특히 사회적 이슈나 민감한 사안들의 경우에는 이전 감사에서 이미 확인한 사항들에 대해서도 여러 가지 다른 양식을 통해 다시 자료를 요구하는 등 차별성이나 기관을 고려한 접근이 이루어지고 있지 않았다(조형석·이혜승, 2009).

물론 모든 감사가 그런 것은 아니다. 예를 들어 최근 성과감사 등과 같이

전반적인 제도 개선이나 실질적 운영개선과 관련한 감사원의 감사접근이 확대되는 등 과거와는 다소 결과도 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 기관운영감사 등 특정감사의 경우나 반복 지적되는 사항에 대한 일반적인 지적 오류 중심의 감사의 경우 감사가 지니는 본질적 특성 상 감사원과 자체감사기관 간의 감사접근의 차이가 명확하지 않은 것 또한 사실이다. 이로 인해 실제 감사원의 감사접근방식이 과연 법제도적으로 부여받은 광범위하고 포괄적인 권한에 맞게 다른 감사와는 차별화된 감사적 접근을 하고 있는지에 대한 문제를 지적하고 있는 목소리가 힘을 얻고 있다.

### 다. 감사원과 자체감사기구 간 수평적 협력관계 수립 미흡

최근 감사원은 자체감사 운영 심사를 비롯하여 다양한 교육·훈련 그리고 컨설팅에 이르기까지 자체감사 전문성 및 역량을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 감사원과 내부감사기구 간에 수평적인 협력관계가 정착되고 있는지에 대해서는 의구심이 남아 있는 것이 사실이다. 이와 관련하여 감사원과 자체감사기구간의 위계적 상하관계가 전제되어 있을 뿐 아니라 여전히 감사원의 감사수행과정에서 자체감사기구들이 감사대상기관 내에서 감사원을 지원하고 있는 역할에 머무르는 경우가 많다는 지적이 나오기도 한다(허명순, 2013a). 또한 지방자치단체 자체감사기구의 경우 감사업무가 직렬제 등 전문적 직업군으로서 인정받기 어려울 뿐 아니라 순환보직의 특성 및 내부직원으로서의 한계 등으로 인해 엄격한 감사활동에 어려움이 있어 감사원 활동의 지원과 해당 기관 내의 업무수행자 간의 균형을 잡기에 어려움이 있는 것이 사실이다.

이러한 한계는 결국 감사원이 자체감사기구를 감사활동에 있어서 수평적이고 동등한 파트너로 인정하기 보다는 감사활동 수행에 있어 지원을 받거나 자신들의 도움이 필요한 일종의 수견부서로서 제한적으로 인식하게 되어 상호 간에 실질적 협력이나 수평적 네트워크를 구축하는데 한계로 자리잡고 있다.

### 3) 인터뷰를 통해 본 국정감사의 문제점[4)]

광역지방자치단체의 경우에는 대부분 격년으로 국정감사를 받는다고 한다. 단 서울의 경우에는 매년 국정감사를 받는다고 한다. 지방자치단체에 대한 국감은 국민의 대표기관인 국회가 국가예산과 사무가 올바르게 집행되고 있는지에 대해 감사함으로써, 국민의 세금이 낭비되지 않도록 하기 위함이다. 그러나 어떤 경우에는 꼭 필요한 국비예산은 국회의 예산심의의결시에 반영하려는 의도도 있다고 한다.

그런데, 현실적으로는 국정감사를 위하여 국회의원들이 요구하는 자료는 직원출장비 집행내역, 공무원징계현황, 단체장업무추진비, 문서수발내역 등과 같이 지방자치단체의 자치사무에 해당하는 것이 90%이상에 이르는 경우가 있다고 한다. 국정감사의 원래의 목적이 정기국회의 예산심의의결을 위한 정보를 확보하려는 것과는 무관하지 않은가 하는 의견이 있었다.

또 실제로 현장에서 국정감사의 질문을 보면, 이미 지방의회의 행정사무감사에서 지적된 내용을 중복적으로 하는 경우도 많고, 국회의원 개인의 지역에서의 인지도나 인기를 높이기 위하여 호통, 질책, 폭로 등을 행함으로써 국민들의 알권리 신장에 어느 정도 기여하는가에 대하여는 의문이 있다고 한다.

매년 국감이 시작되면, 이미 2-3개월전부터 국회의원 개인별로 자료요구가 무더기로 오고, 이 자료의 제출을 위하여 자료준비와 정리를 전담하는 직원들을 배치하여 처리하게 된다. 한 광역자치단체에게 요구되는 자료현황을 보면, 어떤 해에는 1000건이 넘는 경우도 있다. 통산적으로 평균 600여건에 해당한다고 한다.

요구하는 자료의 구체적인 내용을 보면, 최근 3년간 홍보비내역이라든지 공무원징계현황, 근태와 연가사용현황, 지방세체납현황 등을 요구하였는데, 이러한 자료는 자치사무에 해당하거나 지방의회가 이미 요구하였던 자료라는 것이다. 이 점에서 감사전용포털을 만들어서 감사자료로 제출한 자료들에 대해서는 각각의 감사기관들이 자료를 공유할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다. 어떤 경우는 특정 연도에 생산한 문서전체를 요구하기도 하여, 비현실

4) 이 자료는 지방자치단체의 현장에 있는 공무원들에 대한 인터뷰를 종합한 것입니다. 주로 지방자치단체의 국정감사 수감의 경험이 있는 공무원을 대상으로 하였습니다. 인터뷰내용은 익명으로 처리하고, 그 내용에 대한 정리의 책임은 저자에게 있음을 밝힙니다.

적인 자료요구가 간혹 있다는 것이다.

국감당일에는 약 2시간정도의 감사를 받는데, 이를 위하여 1주일전부터 감사장준비, 국회의원이나 보좌관이나 언론인에 대한 의전준비 등에 과도한 시간과 인력을 투입하는 것이 아닌가 하는 지적이 있다. 물론 이러한 의전을 받는 사람의 기분이 좋아지고 권위를 내세울수 있기는 하지만, 본질이 아닌 곳에 투입하는 시간이나 인적자원의 낭비는 재고해 볼 필요가 있다는 점이다.

자료제출측면에서 보면, 천페이지이상의 자료를 의원별로 준비하지만, 실제로는 특정한 이슈 1-2가지만을 중심으로 국감이 진행되기 때문에 제출자료의 활용도가 매우 낮다.

이미 지방자치단체에서는 지방의회로부터 모든 사무에 대해서 시의회 사무감사나 단체장에 대한 업무보고를 통하여 상시적으로 검증을 받고 있는 셈이다. 이 점에서 국회도 지방자치단체의 감사역량에 대한 신뢰(trust)를 회복할 필요가 있다는 점이다. 즉 국회와 지방의회가 역할분담과 협력시스템을 구축하여 감사에 관한 거버넌스를 형성하여 중복감사를 없애도록 노력하여야 할 것이다.

이외에도 지방자치단체는 이미 감사원감사, 행정자치부 정부합동감사, 소관 중앙정부부처의 점검을 받고 있고, 자체적인 감사도 실시하고 있다. 또 최근에는 행정에 대한 주민참여가 강화되고 있어, 경실련이나 참여시민연대 등과 같은 시민단체들이 지방자치단체에 대한 정책 모니터를 운영하고 있다. 지방자치단체에 따라서는 시민옴부즈만이나 시민감사관 등의 제도도 운영하면서 시민의 관점에서 민원구제나 성과감사를 하기도 한다. 지방자치단체장들도 지방자치단체의 책임성확보나 투명성제고를 위하여 결재서류나 공식적 회의 등에 대한 정보공개를 획기적으로 실시하는 곳이 늘어나고 있다.

이러한 상황을 감안한다면, 국정감사는 폐지하더라도 무방하고, 단기간안에 폐지하는 것이 어렵다고 한다면, 지방의회나 시민참여에 의한 자체감사기구의 감사를 기본으로 하고, 국가감사기관(감사원 혹은 회계검사원)이나 사업에 대한 지휘감독권을 가진 중앙정부기관들의 점검의 결과를 모니터링하는 수준에서 그쳐야 할 것이다. 즉 이를 메타감사라고 할 수 있고, 국회의 감사는 이러한 기본적 감사자료에 근건한 상위의 감사(즉 메타감사)만에 한정할 필요가 있다. 그리하여 기본적인 감사자료에 대한 자료공유가 가능하도록 ‘감사자료 및 정보포털(가칭)’을 두고, 이것에 대한 접근권을 국회가 가지면 될 것이다.

## 3. 내재적 감사 실태와 문제점

### 1) 비효율적인 자체감사기구

#### (1) 감사기구의 독립성 미비

업무의 특성상 감사기구는 피감사기관과의 관계설정에 있어서 독립성을 유지하여야 만이 본연의 역할기능을 다할 수 있다. 그러나 현재 시도의 감사관실은 부단체장 아래 설치되어 있고 조직 내에서 감사부서의 독립성을 보장받지 못하고 있어 감사정향에 중대한 영향을 미치고 있다. 참고로 기초자치단체는 시군구별로 다르나, 시는 부단체장 아래의 기획실 산하에, 군은 모두 부단체장 아래에 감사기구가 있어 감사부서가 독립적으로 피감사기관을 감사하는데 한계가 있다.

#### (2) 감사인력의 인사와 전문성

적정한 감사인력이 배치되지 않고 있어 물리적으로 감사의 질과 범위에 영향을 미치고 있다. 이러한 상태에서 자체감사는 형식주의화 할 우려가 크다.

현재 감사인력은 순환보직에 의하여 시도지사가 인사권을 행사하고 있다. 자체 감사 감찰활동을 위해서는 감사 일반에 관한 지식과 행정과정(기획, 집행, 평가, 시정조치 과정절차) 및 감사대상업무에 관한 전문지식이 요구되고, 감사의 공정성과 객관성 확보를 위하여 피감기관 직원과 구별하여 감사직원 인사의 독립성을 필요로 하고 있다. 그러나 구조적으로 이 두 가지 모두가 미비되어 있는 실정에서는 감사의 실효성을 확보하기가 어렵다.

#### (3) 감사기구의 감사대상 범위

행정감사규정(제7조)에서 각 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급기관 소속 공무원의 복무의무위반 또는 비위 사실이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 당해 사실에 대하여 감사를 실시하게 되어 있다. 그런데 하급기관소속 공무원의 범위에 관할구역 내 기초자치단체가 포함되는지의 여부가 모호하여

시도가 실시하는 기강감사에 대하여 시군구와 법령해석상의 갈등이 빚어지고 있어 사실상 기강감사가 어려운 실정이다. 또한 시도의 정책결정자로서 행정상 책임이 큰 민선공직자는 감사대상에서 제외되어 있어 감사의 사각지대에 있다.

#### (4) 감사결과 조치

자치단체 일부기관에서는 감사결과, 위법·부당 사항을 적발하고도 불문 처리하거나 가볍게 처리하는가 하면, 일상감사 대상에 해당하는 업무에 대하여 일상감사를 하지 않는 경우도 있으며, 그밖에도 추징·회수 등 시정요구를 하여야 할 사항을 아무런 처분 없이 간과하는 경우도 있다. 또한 시정이 불가능한 사항에 대하여 시정요구를 하거나 사망자 또는 퇴직자에 대하여 징계요구를 한 사례 등 감사 결과를 반영한 시정조치가 미온적인 것으로 나타나고 있다.

### 2) 주민, 지역언론, 시민단체에 의한 견제장치 미흡

당해 시도와 시도지사의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 주민감사를 청구할 수 있도록 하였으나 (시도에 있어서는 주무부장관, 시군구에 있어서는 시도지사) 주민감사청구조건인 주민수가 지나치게 높게 책정되어 있어 주민에 의한 감사청구가 실효성을 갖기에는 한계가 있다.

또한 주민감사청구제의 제도상 문제점으로는 감사전문인력의 부족과 업무과다, 주민인지도 부족과 청구요건의 강화와 절차의 복잡으로 이용실적이 저조하며, 종전의 진정민원 처리과정과 유사하여 직접참정제도의 본래 취지를 실현하는 데에는 문제가 있다는 지적이 있다. 현재까지는 이 제도가 부패근절의 수단으로서 결정적으로 활용되지 못하고 있다.

이외에도 소속 제1차 기관으로 감사를 한정하는 『계층제 감사원칙』이 불이행되고, 기 감사한 사항에 대한 『감사생략제』이행이 미흡하며, 각종 감사, 감찰, 지도방문 등에 대한 조정·통제가 미비되어 있다. 또한 건축·환경·위생 등 특정부서에 대한 감사·감찰이 집중되어 있어서 업무처리지연 등 반복적인 야근, 휴일근무에 따라 시도감사관실이 기피 부서화되고 있다. 이러한 이유로 시도의 감사부서가 제기능을 발휘하지 못하여 잦은 외부감사를 초래하

고 있으며, 기관장 눈치보기, 잦은 인사교체 등으로 무소신 감사가 해결하여야 할 과제이다.

이러한 원인은 자체감사의 독립성을 강조한 나머지 자치단체의 조직구조상 독립성을 갖도록 하기 위해서 감사인의 신분과 기구의 독립성에 중점을 둔 주장이라고 하겠다. 아마도 일본의 감사제도를 외부형식 그대로 받아들였거나, 아니면 운영원리를 잘못 이해하고 있는 경우이다. 내부조직의 감사관제도로써 통상 Inspection과 (회계를 포함한) Audit의 감사제도를 구분하지 않고 제도개선안을 찾는 경향 때문이라고 하겠다. 일본의 지방자치단체에 대한 감사제도의 경우, 내부감사는 감사위원회제도로는 실효성이 적어서 '외부감사제도'를 다시 도입하고 있다. 이것은 감사기구의 기능을 기본적인 조직원리에 맞추지 않고 있거나 또는 그러나 내부적 운영체제가 효과가 없기 때문이다.

# 제4장 해외의 국정감사와 지방자치단체 감사체계

## 1. 프랑스

프랑스의 감사제는 우리나라 감사제와 여러 가지 면에서 차이를 보인다. 우선 사법부 형태를 취하고 있어 감사관에게 법관과 유사한 지위를 부여한다는 점, 감사관이 종신제로 운영되어 감사관의 신분과 감사의 독립성을 보장한다는 점, 그리고 행정부와 입법부에 대해 회계감사원 및 지방회계감사원은 독립성을 지닌다는 점 등을 들 수 있다. 또 1982년 3월 2일 지방분권법 실행 이후 중앙부처에 대한 회계감사는 회계감사원이, 지방자치단체에 대한 회계감사는 지방회계감사원이 수행하는 등 이원적인 구조로 이루어져 있으며 지방 및 프랑스령 회계감사원은 중앙 회계감사원에 대해 독립성과 자율성을 지닌다.

그러나 회계감사원이 지방회계감사원 원장을 중앙 회계감사원 원장의 제청으로 대통령이 임명한다는 점, 지방회계감사원의 중요 회의가 중앙 회계감사원 원장의 주도로 이루어진다는 점, 또 회계감사원이 지방회계감사원의 상급법원으로서의 역할도 겸하고 있다는 점에서 두 회계감사원은 밀접한 관계를 유지한다. 2011년 12월 13일 법률로 지방회계감사원이 축소되고 중앙 회계감사원의 권한이 다소 강화된 바 있으나 기본적인 독립성은 계속 유지되고 있다.

이러한 프랑스의 감사제는 의회감사인 국정감사와 대통령 소속의 중앙행정기관인 감사원 등 입법부와 행정부 소속으로 이원화되어 있는 우리나라의 감사제와 다른 점이 많다고 할 수 있다. 프랑스 감사원은 다른 기관의 예산집행 및 업무에 대한 조사, 평가, 통제, 감사의 임무 수행을 위해 입법부, 행정부에 대해 독립성을 유지하고 있는 만큼, 우리나라 감사원에 대해서도 확대된 독립성이 부여되는 것이 바람직하며, 지방자치단체 및 관련 공공기관 감사의 경우 중앙 감사원과 별도로 지방자치단체의 감사를 전담하는 기구를 통해 지방자치단체 예산집행에 효율성과 독립성이 부여할 수 있을 것으로 보인다.

## 2. 일본

중앙정부에 대한 감사는 회계검사원, 총무성 행정평가국, 각 중앙행정기관 관방에 의해서 회계감사, 성가감사, 직무감찰 등의 감사가 있다. 회계검사원은 헌법과 회계검사원법에 의거해 국가, 국가가 출자하는 정부기관의 결산, 독립행정법인 등의 회계, 국가가 보조금 등의 재정지원을 제공하는 지방공공단체의 회계 등의 검사를 실시한다. 회계검사원의 검사대상에는 필요적 검사대상과 선택적 검사대상이 있다. 정기적으로 회계검사를 추진하고, 회계경리를 감독한 뒤, 부적절하거나 부합리한 회계경리가 발견된 경우에는 그 원인을 규명하고 시정과 개선을 촉구해야 한다.

지방정부는 국회 조사, 중앙정부 감독, 상위 지자체 감사, 내부감사(감사위원제도), 외부감사 등 다양한 감사 및 감독을 받는다. 이중에서 가장 일반적인 것은 감사위원제도와 외부감사제도이다. 감사위원은 지자체를 감사하는 독임제기관이며, 지자체의 재정에 관한 사무집행과 경영에 관한 사업관리를 감사한다. 외부감사제도는 외부감사계약에 의거해 추진된다. 변호사, 공인회계사, 정부 회계검사 담당자, 세무사 등의 외부감사인과 계약을 체결해 감사를 받는다.

지방정부의 감사제도는 2000년에 지방분권일괄법 시행 이후 중앙정부의 관여나 상위 지자체의 감독을 축소하는 대신, 지자체의 자율적 감사기능을 강화해 지자체의 독립성을 보장하는 형태로 변해왔다. 특히 감사위원제도는 지방자치단체 내부조직의 문제점을 사전에 예방하거나 조기에 발견할 수 있는 장점이 있다.

우리나라와 비교하여 일본의 지방자치단체에 대한 감사를 볼 때 특징적인 점이라고 하면, 회계검사원, 국회, 중앙행정기관과 같은 중앙감사기관이나 광역자치단체의 역할이 그리 크지 않다는 점이다. 대신에 감사위원에 의한 감사가 중요한 역할을 하고 있었다.

우리나라의 지방자치단체에 대한 감사제도의 개선방향을 모색할 때, 지방자치를 활성화 하는 방안으로 제도개혁이 이루어져야 할 것이며, 국회에 의한 지방자치단체에 대한 국정감사제도는 그 실효성뿐만 아니라 지방자치를 규정하고 있는 헌법과 지방자치법의 법 정신을 충분히 살릴 수 있는 방안으로 개선되어야 할 것이다.

## 3. 스위스

스위스의 국정감사를 이해하기 위해서는 스위스의 독특한 국가운영시스템 하에서 입법부와 행정부의 관계 및 중앙지방간 관계의 특성에 대한 파악이 전제되어야 한다. 스위스연방의 탄생 이후 현재까지 이어져 내려오는 국가운영원리는 권력분점 혹은 권력공유(power sharing)의 제도화이다. 이러한 원리에 기초한 스위스의 국가운영시스템은 크게 세 가지의 기둥, 즉 연방주의, 협의민주주의, 직접민주주의로 구성된다. 다수제민주주의(majoritarian democracy)를 채택한 국가에서 승자독식(勝者獨食: winner-take-all)의 폐해가 나타나거나, 미국이나 우리나라와 같이 대통령 중심제 국가에서 집권여당과 야당간 견제와 균형을 통하여 입법 및 정책의 결정이 이루어지는 것과는 대조적으로, 스위스에서는 다양한 정치세력간 화합과 타협을 통해 국가적 의사결정이 이루어진다. 즉, 스위스에서 정치적 갈등의 해결은 권력에 대한 경쟁보다 권력의 공유에 더 의존한다. 한편, 중앙지방관계에 있어서도 우리나라와 같은 중앙집권적 단방제 국가에서는 중앙정부와 지방정부가 상하위의 수직적 관계 속에서 중앙이 결정하면 지방이 따르는 상의하달(Top-down)식의 국가운영이 이루어짐에 비하여, 강한 분권적 연방제와 지방자치를 규정하는 스위스 연방헌법은 연방정부와 칸톤정부간 수평적 관계를 넘어 칸톤이 주도적으로 자치정을 운영해가는 Bottom-up 형태의 국가운영시스템을 구현하고 있다.

이와 같은 스위스 모델이 중앙지방관계와 국정감사의 바람직한 관계설정에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 연방주의 모델이 주는 함의로는 중앙-지방정부간 국정감사에 있어서 역할구분의 명확화가 필요하다는 점이다. 즉, 원칙적으로 지방정부에 자치권한을 명확히 부여하고 자율적으로 책임지도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 직접민주주의 모델이 주는 시사점은 시민의 직접적인 의사결정에 의한 국정통제가 활성화될 필요가 있다는 것이다. 다시 말해, 국가적 수준의 공공정책 결정의 각 단계에 국민의 직접적 참여가 필요함은 물론 지방 차원의 국정통제에 있어서도 지역주민의 의사가 직접적으로 반영될 수 있는 제도적 기제가 요청된다. 스위스의 정치엘리트들은 국민투표에 회부될 위험성을 염두에 두고 일방의 이익에만 치우친 극단적인 대안을 밀어붙이는 것을 자제하며, 주요 이해관계자들을 두루 만족시키는 정치적 타협을 이루려고 노력한다. 따라서 직접민주주의적 절차의 도입 및 활성화를 통하여 국민의 정부 정책에 대한 견제 기능을 강화할 수 있다. 나아가 국정감사와 같은 사후적 통제 절

차 외에도 스위스의 의회전 사전청취제 등과 같이 입법의 사전 단계에서 다양한 이해관계자들의 의견반영을 제도화하는 경우, 일종의 사전적 평가(ex-ante evaluation) 기능은 물론 정치적 실현가능성 제고에도 긍정적인 역할을 할 수 있다.

셋째, 협의민주주의 모델이 주는 교훈은 권력분점(decentralized division of powers)을 통한 상호통제 및 협력적 문제해결이 필수적이라는 점이다. 국정감사가 여야간 정쟁 수단이 아니라 국정수행 역량 제고에 기여하기 위해서는 승자독식의 정치게임을 지양하고 협상과 타협을 통해 소수집단의 이익을 보장해줌으로써 극단적인 갈등을 방지할 수 있어야 하며 궁극적으로는 합의형성(consensus-seeking) 문화가 전제되어야 할 것이다.

## 4. 미국

미국 연방정부의 감사기관인 회계검사원(Government Accountability Office)과 감사관실(Office of Inspector General)은 각각 외부감사기관과 내부감사기관으로서의 역할을 수행한다. 이들 기관에 의한 주정부와 지방정부들에 대한 감사는 연방정부가 주정부와 지방정부들에게 교부하는 보조금의 집행에 약간의 관련성이 있을 뿐이다. 즉, 회계검사원이나 보조금을 교부하는 연방기관의 감사관실은 해당 보조금에 대해서 직접 감사할 수 없으며, $750,000 이상의 보조금을 받는 기관은 단일감사법(Single Audit Act of 1984)을 입각해서 독립적인 공인회계사(Certified Public Accountant)를 통해서 감사를 받게 된다.

미국 연방정부의 감사기관은 주정부와 지방정부의 사무 가운데 아주 제한적인 부분인 연방보조금에 대해서만 관여할 수 있고, 연방정부는 직접 감사하는 대신, 독립적인 공인회계사로 하여금 감사업무를 수행하게 한다. 다만, 독립적인 공인회계사가 감사업무를 수행할 때, 적용하게 될 감사기준과 절차 등을 규정하는 것에 그치고 있다.

## 5. 독일

독일 연방의회는 국정조사권은 가지나, 국정감사권은 갖지 않는다. 이는 주의회도 마찬가지이다. 연방의회가 국정감사를 통해 주정부, 자치단체의 사안에 관여할 어떤 법적 근거를 갖고 있지 않다.

연방감사원은 연방의 예산과 운영을 감사한다. 각주의 감사원은 주의 예산과 집행을 감사한다. 연방의 재정이 투입된 주의 사안에 대해서는 연방과 주감사원은 공동으로 감사를 하거나, 주감사원에 감사를 위탁한다. 연방감사원은 주감사원의 감사결과를 이용하게 된다. 자치단체는 연방감사원의 감사대상이 되지 않는다.

한편, 독일 지방자치단체는 자체감사로 1) 지방의회의 감사위원을 상임위원으로 구성하며, 2) 이와 별도로 규모가 큰 게마인데, 도시에서는 지방감사청 설치를 의무로 하고 있다. 이러한 지방감사청의 설치와 운영은 감사의 전문화와 감사의 독립성과 자율성을 도모하는데 있다.

또, 지방감사청의 구성, 업무, 운영은 각 주마다 조금씩 차이가 난다. 지방감사청장의 임명이 지방의회 단독으로 임면되기도하며  또는 자치단체장의 동의를 규정하는 곳도 있다. 감사대상을 구별하여 지역적감사는 의회에, 회계감사는 시장에, 책임을 지게 하기도 한다(Eisennach).

그리고 지방감사청의 업무를 필요적(법적) 업무와 임의적(위임) 업무로 규정하고 있다. 각 자치단체는 지방자치법에 근거하여 자신의 감사규칙(Rechnungsprüfungsordnung)을 정하고 있다. 지방감사청의 독립적인 지위와 업무 수행의 자율성은 모두 지방자치법을 통해 똑같이 보장하고 있다.

또, 자체감사기관으로서 지방감사청은 지방의회 산하에 둠으로써, 피감사기관의 집행부로부터 독립성을 보장한다. 단체장도 지방감사청에 감사를 요청할 수 있도록 함으로써 내부감사를 위하여 지방감사청을 이용할 수 있다.

그리고, 지방감사청은 감사결과를 지방의회의 감사위원회에 보고하며, 이런 과정을 통해 지방의회의 감사기능을 강화시키며, 조화시키고 있다.

또 감사기관은 상호 정보를 보고하며 공유하도록 하고 있으며, 중복된 감사가 되지 않도록 하고 있다.

마지막으로, 외부감사 기관은 주로 상위기관이므로, 외부감사를 합법적인 감사에 한정하여 지방자치단체의 자치권이 침해되지 않도록 하고 있다. 내부감사와 달리 외부감사는 매년 감사를 실시하지 않고, 몇 년씩 간격을 두고 감사한다.

# 제5장 성숙한 자치분권시대를 위한 감사제도 개선

## 1. 기본방향

### 1) 중앙-지방정부간 관계와 역할구분의 명확화

역할분담은 중앙-지방정부간관계에서도 명확하게 되어야 하는 것이 우선이다. 즉 중앙정부의 역할과 기능, 지방정부의 역할과 기능을 명확하게 구분하여 권한과 책임을 명확히 하여야 한다는 것이다. 그러나 현실적으로 이러한 구분이 용이하지 않은 것은 사실이지만, '사무' 레벨에서의 중앙정부와 지방정부의 역할을 구분할 것이 아니라, '정책' 레벨에서 국가의 역할과 지방의 역할을 명확히 구분하고 권한과 책임을 배분하는 '국정시스템설계' 차원의 혁신이 필요하다.

현재의 국정시스템은 국가가 거의 모든 권한과 책임을 독점하는 시스템이라고 해야 할 것이다. 따라서 현재의 지방자치발전위원회의 사무배분의 논의는 '사무' 차원으로 할 것이 아니라, '법률' 차원에서 중앙정부를 규율하는 법률과 지방정부를 규율하는 법률을 구분하여 상호 독립적이면서 자율적인 순환시스템이 구축되도록 해주어야 할 것이다. 현재와 같이 국가를 규율하는 법률구조속에 지방정부를 규율하는 것을 '내포권위형' 으로 포괄하고 있어선 안 될 것이다.

즉 동등권위형에 부합하는 법률시스템의 혁신이 필요하다는 점이다

이와 동시에 국가권력시스템의 재설계도 필요하다. 현재의 국가권력시스템은 여전히 행정부(대통령포함)의 권력이 입법부와 사법부를 능가하는 우월적 구조로 되어 있다. 물론 분단상황을 극복해야 한다는 의미에서 대통령의 권한을 삼권분립보다 우위에 두어야 할 필요성이 있다는 점은 인정하더라도, 최소한 행정부의 중앙정부부처들이 국민들의 대표로부터 통제받을 수 있는 국정시스템이 제대로 설계되어야 할 것이고, 특히, 감사원의 위상과 소속은 매우 중요한 사안이라고 할 수 있다. 즉 감사원이 행정부에 소속되어서 제대로 행정부를 감사하는 것이 어려운 상황이 되어선 안되고, 삼권분립의 우위에 있는 대통령에 속한다고 한다고 치더라도, 감사원은 제4의 권력기관과 같이 최소한 행정부의 외부에서 외재적 통제를 할 수 있어야 하고, 국민의 대

표인 의회의 통제하에 있는 기관이어야 할 것이다[5].

또 감사기능을 수행하는 기관들간에도 역할분담이 명확해야 할 것이다. 감사기능을 수행하는 기관은 감사원외에도 국무총리실, 행정자치부 등도 들 수 있다. 국회와 지방자치단체의 지방의회, 또 감사위원회 등도 감사기능을 수행한다. 그 외에 각 정부부처에도 감사기능을 각각 가지고 있다[6].

국회의 국정감사와 다른 기관들이 수행하는 감사기능과의 역할분담이 필요하다는 점이다. 이것이 국가의 감사시스템이라고 할 수 있을 텐데, 각 기관들은 경쟁적으로 감사기능을 확대하려고 경쟁하기도 하였다[7]. 결과적으로 감사원에 평가연구원이 설치되었고, 감사원은 국가재정의 수호자라는 기관정체성을 가지고 있었기에 평가연구원은 회계검사, 성과검사를 주로 연구하고 개발할 것이 기대되었다.

그러나 2008년도에 감사연구원으로 그 명칭을 바꾸면서 직무감찰을 포함한 정책이나 사업, 기관운영의 합규성을 연구하는 것으로 그 중점이 이동한 것으로 보인다. 해외의 사례를 보면, 주로 감사원은 회계검사를 주된 기능으로 하는 것으로 보인다. 일본의 경우에도 회계검사원이 제4의 권력기관으로서 독립된 위상을 확보하면서, 국가재정에 대한 회계검사의 전문성을 확보하고 있다.

프랑스의 경우에도 중앙회계원과 지역회계심사원이 있어서 주로 재정사용에 대한 회계검사의 전문성에 특화하고 있는 것으로 보인다.

한국의 감사원의 경우에는 본연의 기능으로 예상되는 회계검사의 전문성을 확보하고 국가기관과 지방자치단체 등에 대한 예산사용에 대한 객관적이면서도 중립적인 합법성, 합목적성에 대한 감사가 이루어져야 할 것이다. 성과감사란 관점에서 3E에 대한 감사도 전문적인 평가연구기관의 도움을 받아서 운영할 수 있을 것이다.

다시 말해, 감사시스템의 역할분담이 명확하지 않은 데서, 국회에 의한 국

---

5) 미국의 경우 서열 4번째의 권력기관이 감사원이라고 한다. 미국에서 가장 권력이 강한 곳이 의회라고 하고, 다음이 대통령(행정부)이며, 그 다음은 사법부라고 한다. 그리고 수사권을 가지고 있는 CIA, FBI, 국세청 등도 강력한 권력기관인 것은 분명하나, 의회 소속의 감사원을 능가하지 못한다고 한다. 즉 감사원은 전반적인 국가의 영역에 대한 감사이지만, 다른 기관들은 특정 영역에 대한 감사로 한정되기 때문이다.

6) 예를 들면, 국토교통부도 감사관을 조직내에 가지고 있다.

7) 현재의 감사원의 감사연구원(당시 평가연구원)을 2004년에 설립하려고 할 때, 이 조직을 국무총리실산하로 둘 것이냐, 국회산하로 둘 것이냐 등을 둘러싸고 논쟁이 있었다. 당시에는 감사에서 성과평가를 중시하는 흐름이 있었고, 공공부문의 책임성을 확보하는 방안으로서 평가가 중요한 역할을 하던 시기였다.

정감사의 과도한 운영이나 무리한 감사 등이 지적되는 것이다. 감사원이 본연의 기능과 역할에 충실하다고 하면, 국회가 국정감사를 할 때는 주로 정책의 '민주성'의 관점에서 국정감사를 운영할 수 있을 것이다.

### 2) 국정감사는 국정에 한정

국정과 지방자치에 대한 법률차원 내지는 정책차원에서 역할분담을 명확히 한다고 하면, 이에 따른 책임시스템도 순환적으로 구비되어야 한다 즉 국정은 국정감사를 통하여 책임성의 종결을 짓는 구조가 설계되어야 하고, 지방자치는 지방의회 혹은 지방정부의 감사위원회를 통하여 집행부의 책임성이 종결되어야 할 것이다.

다시 말해 국회의 국정감사의 대상으로서 지방자치단체를 굳이 넣을 필요는 없을 것이라고 본다. 국회의 국정감사를 통하여 확보하려고 하는 가치는 민주성의 가치이다. 즉 합법성의 가치나 효율성의 가치는 감사원의 역할을 통하여 미리 확보해두고 있을 것이기 때문이다. 다시말해, 최소한 합법성의 문제를 가지고 국정감사를 다시 할 필요는 없다는 것이다. 감사원의 합법성 관련의 회계검사에 대해서는 4년에 한번씩 하는 감사결과를 국회에 보고하고, 이에 관련된 자료는 중복적으로 요구하지 않아도 될 것이다.

또 효율성의 가치에 대한 감사는 중복적으로 하는 것은 가능할 것이다. 즉 감사원의 감사에서 3E의 가치를 위한 평가와 분석에 기반한 감사를 하는 것이지만, 국회차원에서도 3E의 관점에서 정책과 사업, 기관운영의 경제성, 효율성, 효과성에 대한 분석과 평가에 기반한 감사를 할 수 있을 것이다.

<표 6> 국회와 감사원의 감사기준

| 국회 | (공통영역) | 감사원 |
|---|---|---|
| 민주성 | 3E<br>효율성, 효과성,<br>경제성 | 합법성<br>(회계검사기반) |

감사원은 국가전반의 예산운영에 대한 회계검사기반의 합법성을 검사하는 것이기에 중앙정부기관만이 아니라 지방자치단체의 기관에 대해서도 감사를 할 수 있을 것이다. 그러나 국회는 민주성의 가치에 대한 감사를 하는 것이

기에 주로 중앙정부의 행정부에 대한 감사에 한정하는 것이다.

그렇다고 하면, 지방자치단체에 대한 민주성 가치에 대한 감사는 어디에서 하는가? 지방의회가 수행하면 되는 것이다. 그래서 지방자치단체내에서 민주성의 가치에 대한 책임성의 종결기관으로서의 역할을 수행하는 곳이 지방의회이기 때문이다. 이것이 자치분권시대에 지방의회를 '의회답게' 만들어주는 것이다. 지방의회는 국회의 분신과 같은 존재이기 의회로서의 제대로된 기능을 수행하도록 입법영역의 '자치권'을 부여하여 주어야 할 것이다.

이 경우, 감사원이 기존에 보유하고 있던 기능이던 직무감찰은 어떻게 하는가라는 점이다. 직무에 대한 감찰은 원래 기관장의 고유한 역할이다. 즉 기관의 장이 자신의 조직을 리더하는 경우, 직무에 대한 감찰기능을 가지고 있어야 리더십을 발휘할 수 있다. 이런 관점에서 직무수행에 대한 합법성의 감찰은 단체장의 고유한 역할이라고 할 것이다.

그렇다고 하면, 기관장에 대한 감찰은 누가하는가? 기관장을 임명한 사람이 하거나 기관장을 선출한 시민이 감찰하는 것이다. 이를 위하여 기관장을 임명한 기관에 감사조직이 있고, 이 조직을 통하여 '합법성'의 통제가 가능한 것이다. 후자의 경우에는 시민참여를 통하여 기관장에 대한 시민적 통제를 할 수 있도록 해야 한다. 바로 이를 위하여 기관장은 자신의 직무와 관련한 정보공개와 투명성을 확보하도록 하는 것이다. 그리고 행정과정상의 절차에 대한 법률이 별도로 있어서 합리적인 절차를 통하여 행정을 추진하도록 하고 있는 것이다.

시민들은 기관장의 통제를 위하여 시민단체를 만들어서 행정과정에 참여하거나 비판을 한다. 즉 기관장에 대한 통제기능도 임명권자 내지는 선출권자들이 수행함으로써 확보되는 것이다. 이 영역까지 국회나 감사원이 통제하고 관리하고 하는 것은 지나친 조직이기주의이고, 자치분권시대에 부합하지 않는 발상이라고 할 수 있다.

### 3) 자치감사는 지방의회에 분권위탁

결과적으로 지방자치단체에 대한 감사는 지방자치단체내부의 내재적 감사시스템이 정상적으로 작동하도록 해야 한다. 즉 지방자치단체의 집행부에 대한 감사는 지방의회에 그 권한이 있다고 할 것이다. 왜냐하면 지방의회는 시민들의 대표로서 집행부를 통제하는 권한을 가지고 있다고 할 것이다.

그런데, 지방의회가 탈정당화되어 있다고 하면 지방의회에 집행부를 감사

할 권한을 부여해 두어도 되지만, 한국과 같이 기관분리형의 지방자치단체를 구성하고 있을 경우, 정당화된 지방의회는 당파에 따라서 편향된 감사를 할 가능성이 있다.

그래서 집행부에 대한 감사에도 독립적이고 중립적이면서 전문성을 가진 감사기관이 필요하다. 따라서 독립적이고 전문성을 가진 감사기관은 지방의회로부터 독립되어 있어야 하지만, 기본적으로 의회의 권위 속에 있는 기관이어야 한다. 그래서 해외사례를 보면, 감사위원회라고 하는 합의제조직을 통하여 감사의 독립성을 확보한다. 독임제일 경우 임명권자에 예속될 가능성이 높기 때문이다. 또 감사의 전문성이 매우 깊고 넓어서 한 사람이 감사의 영역을 감당하기가 어려운 경우도 있고, 합의와 조정의 과정에서 집단지성의 우수함을 바탕으로 감사할 수 있기 때문이다.

이 점에서 최근 '공공감사에 관한 법률'에서 제시하고 있는 것처럼, 감사위원회를 통한 집행부의 감사는 매우 고무적인 것이라고 할 것이지만, 실제로 지방자치단체에서 감사위원회로의 개혁을 한 결과들을 보면, 여전히 감사위원회의 소속을 단체장의 권위하에 두는 제도설계를 하고 있어서 과연 감사위원회가 제대로된 회계검사의 전문성이나 중립성을 확보할 수 있을지에 대해서는 의문이 든다.

물론 감사위원회의 위원에 대한 추천권의 일부나 감사위원장에 대한 의회의 동의를 전제로 하여, 단체장의 감사위원회에 대한 영향력을 줄일려고 시도하고 있다. 그렇지만 여전히 지방자치단체의 감사위원회는 단체장의 산하에 속하고 있다는 점에서 감사역할의 기본을 벗어나 있는 것으로 보인다. 감사기관은 피감기관으로부터 독립해서 존재해야 하는 것이 감사제도이 본질에 해당한다고 할 것이다.

### 4) 시민참여감사의 활성화

자치분권시대에 지방자치단체의 감사시스템은 시민들의 참여를 통한 감사가 하나의 제도로 기능하고 있어야 한다. 시민참여감사는 감사위원회에 시민들이 감사청구를 할 수 있는 장치를 두는 것을 의미한다. 일정한 수의 시민들이 감사청구를 하게 되면, 감사위원회는 감사시행을 할 것인지 여부를 감사위원회를 통하여 심의의결할 수 있다.

서울시에는 시민감사 옴부즈만제도가 있어서 시민들이 청렴계약이 이루어지도록 행정의 집행과정에 모니터링의 기능에 참여하기도 한다.

시민들은 50인 이상이 권익을 침해받았다고 여길 경우 시민감사청구를 할 수 있고, 주민감사는 자치구의 부당한 행정에 대해 권익을 침해받았다고 여길 경우 청구가 가능하다.

### 5) 감사위원회의 독립성 및 전문성 강화

현재 한국의 지방자치단체의 감사위원회는 집행부의 권위로부터 자유롭지 못하다. 이는 감사조직의 본질적인 요소에서 침해되고 있는 것이라고 할 것이다. 만일 감사의 기능을 직무감찰에 한정한다고 하면, 집행부의 단체장의 권위하에 있는 것은 무방하다.

그렇지만, 감사의 기능에 공정하고 독립적인 회계검사의 필요성이 강하다고 한다면, 시민들의 신뢰를 받기 위해서는 집행부의 관점에서 보면, 외재적인 공간에 감사위원회가 위치하여야 한다. 그것이 지방의회의 권위속에 들어가는가의 여부는 별도로 하더라도 일단은 집행부의 권위밖에 존재해야 집행부의 정책이나 사업, 사무의 문제점을 조사하고 감사할 수 있을 것이다. 그리고 감사기능을 수행하는 인력의 인사관리에서의 자율성이 확보되어야 하고, 조직으로서의 자치권도 확보되어야 한다. 조직의 자치권에는 자유롭게 조직할 권한, 인력을 채용하고 승진시키는 인사관리의 권한, 그리고 조직운영에 필요한 예산을 독자적으로 편성하고 세원을 법률로서 보장받을 권한을 가지고 있어야 할 것이다.

이 점에서 한국의 지방자치단체에 설치된 감사위원회는 혁신이 필요하다. 집행부내에 감찰기능을 수행하는 감사관을 둔다고 하면, 집행부의 외부에 회계검사를 독립적이면서 전문성을 가지고 수행할 자치적인 감사조직이 있어야 한다. 즉 현재의 감사위원회는 2가지의 기능을 독자적으로 가질 수 있는 조직으로 분리할 필요가 있다

## 2. 단기제도개선방안

### 1) 자치분권시대에 타당한 국정감사의 역할재설계

국정감사의 실태와 문제점을 생각하면, 국정감사의 대상은 한정할 필요가 있다고 볼 수 있다. 국정감사는 문자 그대로 국정에 대한 감사이므로, 국가행

정에 대한 감사에 한정하고, 지방자치행정에 대한 감사는 지방의회에 그 권한이 법률적으로 보장하고 있는 것으로 해석하는 것이 자치분권시대의 중앙-지방정부간 관계에 타당성이 높다고 할 수 있다.

만일 국회가 지방자치단체에 대해서 굳이 감사를 할 필요성을 느낀다고 하면, 국정조사로서 해야 할 것이다. 그리고 이것은 본회의에 승인을 얻어서 시행하도록 한다. 국회의 역할에 합당한 영역에 국회의 조직적 역량을 집중하는 것이 민주주의 헌법 정신에 부합한다고 할 것이다. 즉 민주주의는 권력을 분립시켜서 상호 견제하고 균형을 잡는 원칙(check and balance)에 의하여 개인의 자유권을 확보하는 시스템인 것이다. 따라서 국회의 권력도 지방의회와 역할을 나누고 분담하여 전문성을 살리고, 조직적 역량을 집중하는 것이 국가경쟁력을 높이는 길이다.

### 2) 국정조사의 기능활성화

국정조사의 기능을 활성화하기위한 법률개정은 국회본회의 중심으로 되어 있는 현행의 발동요건을 국회상임위원회가 중심이 되어 의사결정하는 구조로 개정이 필요하다. 그리하여 발동요건을 완화하는 것이 필요하다. 또 상임위원회의 소위원회나 조사반(TF)를 중심으로 구체적인 조사사안에 대해서 계획서를 제충하고 상임위원회에서 의사결정하는 방식을 취할 수 있다.

국정조사에서 국정이라 함은 국가기관의 정책이나 지방자치단체의 정책이라고 한다면, 이러한 정책을 전문적으로 심의의결하는 조직으로서 상임위원회가 각각 존재하는 것이고, 현재 우리 국회의 경우에는 그러한 상임위원회가 상설로서 18개가 존재한다. 물론 예산결산특별위원회나 국회운영위원회, 윤리특별위원회 등과 같이 국회의원이나 국정 전체가 관련되는 상설위원회도 있지만, 기본적으로 조사사안에 대해서 상임위원회 차원에서 충분히 대응할 수 있는 것이다.

조사위원회의 발동요건도 상임위원회의 재적의원 과반수의결로서 승인할 수 있는 것이다. 또 조사위원회나 소위원회 혹은 반이 조사대상기관에 자료의 제출을 요구하거나 증인등의 출석을 요구할 때, 상임위원장을 경유하지 않고 추진할 수 있도록 완화한 것이다.

이렇게 국회에 의한 '조사권'의 발동을 완화함으로써 국정감사의 한정된 기간에 수박겉핥기로 진행되는 폐단을 상당히 줄일 수 있는 것이다. 정기국

회를 위한 정보와 자료가 필요하거나 국민의 알권리를 충족시키기 위하여 각 상임위원회는 평소에 조사권을 발동할 수 있는 것이고, 미리 필요한 자료나 정보를 확보해 둠으로써 정기국회에 보다 충실하게 임할 수 있는 것이다.

## 3. 중기제도개선방안

### 1) 지방자치단체의 감사직렬 신설 및 전문성 강화

현재 한국의 지방자치단체의 감사위원회는 집행부의 권위로부터 자유롭지 못하다. 감사위원회의 사무국의 역할을 하는 감사국이나 감사과의 경우 감사직무를 수행하는 공무원들이 집행부로부터 순환근무를 하는 공무원이기 때문이다. 다시말해, 현재는 감사국이나 감사과에 근무하고 있지만, 인사발령이 나면 바로 피감사조직으로 이동해야 하는 운명에 있다. 즉 감사직무를 수행하고 있지만, 제대로 된 감사를 하기 어려운 구조적 지위에 있다는 것이다.

그래서 감사직무를 수행하는 공무원의 최소한의 전제조건이 신분보장이다. 감사조직자체가 감사직무의 전문성을 확보할 수 있는 조직역량을 가지고 있어야 하고, 직렬로서의 독자적인 정체성을 가지고 승진이나 승급, 인센티브, 채용 등에 있어서 독자성을 가지고 있어야 한다.

### 2) 지방자치단체의 감사위원회의 독립성 확보

지방자치단체의 감사위원회가 독립성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 민주적 통제를 받아야 한다. 즉 감사위원장을 의회에서 선출하거나, 직접 주민들의 투표에 의하여 선출되어지도록 하는 것이다. 현재의 한국의 법제도에서는 용이하지 않기 때문에 법률의 개정이 필요하다. 현재 한국에는 공공감사에 관한 법률이 있어서, 제7조에 감사기구의 장의 독립성을 보장하여야 한다고 규정하고 있다. 그런데 지방자치단체에는 행정자치부가 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 대한 규정을 통해, 지방자치단체의 부단체장직속으로 자체감사기구를 두도록 강제하고 있다. 이 규정의 의미는 선거를 통해서 선출되는 지방자치단체장이 아니라, 관료제출신의 공무원에 의하여 감사

기구를 통제하도록 하고 있는데, 이것은 감사(audit)가 아니라, 감찰(inspection)에 불과하다.

감사위원회의 독립성의 확보는 감사위원의 임명방식과 관련된다. 즉 단체장이 지방의회의 동의를 받아서 감사위원장을 임명하도록 하거나, 감사위원회에서 감사위원들간에 호선으로 감사위원장을 선출하도록 하는 것이다.

## 4. 장기제도개선방안

### 1) 정부간관계재설계와 감사원의 소속변경

분권형 패러다임에 부합한 감사시스템은 감사원을 국회소속기관으로 두는 것이다. 분권형 중앙-지방정부간 관계에서는 국가위임사무는 폐지하게 될 것이다. 중앙정부와 지방자치단체간에 수직적 관계를 형성하게 하는 요인이 국가기관위임사무의 존재였다. 장기적으로는 국가기관위임사무를 폐지하여야 한다.

일본이 2000년을 계기로 분권일괄법을 통하여 기관위임사무를 폐지하고, 중앙정부와 지방자치단체가 수평적인 계약관계로 전환한 것이다. 물론 이 경우에도 국가의 보조금에 의한 사업이 있을 것이고, 이러한 국고 보조사업에 대해서는 누가 어떻게 감사하는가가 문제될 수 있다. 원칙적으로는 국고 보조사업에 대해서도 지방의회가 감사하거나 지방자치단체의 감사위원회가 감사하는 것이 바람직하다.

### 2) 회계검사원의 신설과 감사원 기능의 원형복귀

헌법개정을 한다고 할 때, 감사원의 역할과 기능을 지방자치분권시대에 부합하게 어떻게 할 것인가에 대한 다른 대안이다. 즉 감사원의 기능을 회계검사기능과 직무감찰기능을 분리하는 것이다. 이것은 1962년 감사원의 신설시에 심계원과 감찰위원회를 통합하였던 것이 행정의 효율성을 위한 것이었다고 할 때, 자치분권시대에는 행정의 민주성을 확보하기 위한 방안이다. 즉 당시 감사원의 발족은 공직사회 기강의 강화와 통제를 위하여 감찰기능의 강화

라는 시대적 요구를 반영하기 위한 것이었다고 한다면(윤수정, 2014:4), 21세기 지방자치분권시대에 민주성을 확보하는 방향으로 제도혁신을 하자는 것이다. 장기적인 제도혁신의 하나로서 감사원제도의 개혁이 필요하다. 감사원의 기능이 회계검사와 직무감찰이라고 할 때, 회계검사는 외재성을 가지도록 조직을 분리하여 행정부로부터 독립된 조직으로 두는 것이 합리적이다.

### 3) 지방감사원 신설

중앙정부와 지방정부간에 분권형 관계를 전제한다고 하면, 중앙정부의 감사원이 있다고 하면, 지방자치에도 독자적인 감사원을 두는 것이다. 물론 이 지방감사원의 위원들의 임명은 17개 광역지방의회의 협의체에서 합의하여 의결한다. 전국시도의회의장협의회에서 출연하여 지방감사원을 설치하고, 시도지방자치단체에 대한 감사는 물론 시군구지방자치단체에 대해서도 감사를 할 수 있도록 '지방감사원 설치와 운영에 관한 법률'을 둔다.

지방감사원의 감사위원은 원장을 포함해서 5인에서 11인으로 하고, 그 임기는 7년으로 하고 중임할 수 없도록 하여 지방감사원의 독립성과 자율성을 확보하도록 한다. 그리고 감사위원의 과반수를 4년차에 교체하도록 한다.