



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

제주특별자치도 감사위원회의

기능강화에 관한 연구

- 도민과 공무원 인식을 중심으로 -

濟州大學校 行政大學院

行政學科

李 侑 承

2016년 7월

제주특별자치도 감사위원회의
기능강화에 관한 연구
- 도민과 공무원 인식을 중심으로 -

지도교수 양 덕 순

이 유 승

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2016년 7월

이유승의 행정학과 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ ④

위 원 _____ ④

위 원 _____ ④

濟州大學校 行政大學院

2016년 7월

< 목 차 >

제 1 장. 서론 -----	1
제 1절. 연구의 목적 -----	2
제 2절. 연구 범위와 방법 -----	3
제 3절. 선행연구 고찰 -----	4
제 2 장. 지방자치단체의 감사에 대한 이론 고찰 -----	6
제 1절. 지방자치단체 감사제도 고찰 -----	6
1. 자체감사제도의 일반적 개요 -----	6
2. 운영 실태 및 한계 도출 -----	10
제 2절. 제주특별자치도 감사위원회 고찰 -----	16
1. 설립 배경 및 개요 -----	16
2. 운영실태 및 문제점 분석 -----	23
제 3절. 외국의 사례 -----	26
1. 미국의 감사제도 -----	26
2. 영국의 감사제도 -----	27
3. 프랑스의 감사제도 -----	28
4. 외국 감사제도의 시사점 -----	29
제 3 장. 분석의 틀 및 조사개요 -----	31
1. 분석의 틀 -----	31
2. 조사 개요 -----	32
제 4 장. 설문 분석 및 정책적 제언 -----	33
1. 일반적 특성 -----	33
2. 조사결과 및 정책적 제언 -----	56
제 5 장. 결론 -----	58
참고문헌 -----	60
ABSTRACT -----	62
부록 -----	64

국 문 초 록

본 연구는 제주특별자치도 감사위원회의 기능강화에 관한 연구로 도민과 공무원 인식을 중심으로 여러 논문 및 석, 박사들의 연구 결과에 대한 내용들을 수집하여 독립성 및 전문성에 대한 내용들을 분석하였다. 2006년 02월 21일 제정된 「제주특별자치도 설치 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 통해 감사위원회 설치 및 법적 근거 마련을 시작으로 2006년 04월 12일 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」가 제정되었다. 이에 근거하여 2006년 07월 01일 서귀포시 제 2청사 내 제주특별자치도 감사위원회 사무국이 설치되고 감사위원장 1명, 감사위원 6명이 위촉(도의회 추천 3명, 도지사 추천 3명)됨으로써 공식 출범하였다. 제주특별자치도는 제주 도민의 지방자치, 우리나라의 지방자치를 선도하기 위해 추진되었다. 이를 위해 중앙정부로부터 상당히 많은 권한이 이양되었다. 이를 통해 지역경제에 맞는 시책 개발, 지역주민을 위한 문화, 복지 등 고품격의 행정서비스 제공에 기여하였다. 하지만 이러한 긍정적인 변화에도 불구하고 지방자치단체에서 투명치 못하고 권위가 떨어진 감사위원회의 역할 강화 및 독립기구화에 대한 필요성이 제기되었다. 특별법을 통한 제주특별자치도의 지방행정분야의 권한이 높은 만큼 중앙정부로부터의 권한 이양이 되어, 지방자치단체 수준에서의 비리 및 부조리의 증가된 가능성을 배제할 수 없으며, 지방 행정 특성상 지역 주민들과의 접촉이 많을 뿐만 아니라 규제와 권한 행사에 대한 재량권 등 많은 부분에 있어 비리와 부조리가 발생가능성이 높다. 제주특별자치도의 감사위원회는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제66조의 규정에 의거 「자치 감사」수행을 위하여 도지사 소속하에 감사위원회를 두되, 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 갖는 합의제 행정기관으로 감사위원회 설치의 궁극적인 목적은 특별자치도의 감사권 독립 및 강화에 있으며 중앙감사의 과다 및 중복 등의 폐해를 해소하고 감사의 독립성 및 전문성, 책임성을 강화시켜 감사원 및 국정감사를 제외한 중앙 행정기관의 외부감사를 없애고 자치이념에 부합되는 민주적·자율적 내부통제 시스템을 구축하려는 데 있다. 목적은 이상적이나 현실은 다를 수가 있는 부분을 볼 수가 있으며 감사의 이념은

행정기관 및 공무원들에 대한 내부 통제가 본질이며 통제를 통해 민본지향성을 추구하도록 해야 한다.

이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서는 감사관련 문헌, 법령 및 자치법규 및 연구 발표한 자료를 바탕으로 검토하여, 제주특별자치도 감사위원회의 역할 및 기능강화의 당위성을 통해 현 문제점 및 실증 분석결과를 토대로 제주특별자치도에 더욱 바람직한 감사위원회가 되는 방안을 모색하고자 한다.

제 1 장. 서 론

1. 연구의 목적

제주도는 2002년부터 국제자유도시를 추진하여 왔지만 제도적 기반과 정부지원의 미흡으로 인해 성과에 대한 비판과 한계가 지적되어 왔다. 지방화 시대에 새로운 도약을 위해 각고의 노력에도 불구하고 성과가 별로 없었던 것은 제도적인 지원이 부족했기 때문이다. 2003년에 출범한 참여 정부는 지역의 여건과 특성에 부합된 지방자치 실시로 지역 스스로가 경쟁력을 갖춘 자립형 지역발전체제 구축을 추구하였다.

이러한 참여정부의 지방분권 전략은 제주도의 국제자유도시 추진의 제도적 한계를 보완하는 계기를 제공하였고 그것이 제주특별자치도이다. 제주특별자치도는 대한민국 지방자치의 선도적 모델로 ‘제주특별자치도’가 출범이 되었다. 1) 제주특별자치도는 행정의 종합적인 기능을 수행하는 지방자치로써 지역적·인문적 특성 등을 살리고 타 일반자치단체와는 다른 특별한 지위와 권한을 갖는 고도의 자치권이 보장되는 자치단체이며 실질적인 지방분권을 보장한다고 말할 수 있다.

‘제주특별자치도’의 제도적인 틀로써 타 지방자치보다 더 넓은 자치사무의 범위 및 지역경제에 맞는 시책, 지역주민들을 위한 문화, 복지 등 지역적·역사적·문화적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의적과 다양성을 갖추고자 2006년 7월 1일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」로 제정이 되었다. 제주특별자치도는 출범에 앞서 2005년 7월 주민투표를 실시해 기존 4개 시·군을 통합해 2개 행정시를 두는 단일광역자치안(혁신안)을 확정했다. 이에 따라 기초자치단체는 모두 폐지되고 ‘제주특별자치도’란 광역자치단체가 탄생했다. 제주특별자치도로 확정 후 도지사는 행정시장의 임명권을 비롯하여 제주시, 서귀포시의 예산 및 인사권 등 많은 권한을 가지게 되었다. 또한, 중앙 정부로부터 국방, 사법을 제외한 5회에 걸친 특별법 제도 개선을 통해 4,537건에 대한 중앙사무 및 권한이 제주도로 이양되었다. 이는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 1조(목적)에

1) 양덕순 외 1명, “제주특별자치도 출범의 이상과 현실”, 서울:한국정책학회, 2008

정의되어진 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시 조성을 실질적으로 이루기 위한 조치였다.

하지만, 지방자치단체의 권한이 증대함에 비례하여 이에 대한 견제 조치는 증가하지 못했다. 이로 인해 제주도의 공유지의 임대 매각 등의 공익 우선이 아닌 사익 추구에 활용 되는 문제점²⁾, 제주 도청 스포츠산업과의 예산편성과정에서의 공정치 못한 행태 등을 보였다.³⁾ 제주특별자치도는 감사에 있어서 국정감사와 감사원의 감사를 제외하고는 자체적 감사수행을 위해 감사위원회를 설치하였다.⁴⁾

제주특별자치도의 감사위원회는 부기관장 직속 하에 있는 타 지방자치단체와 달리 도지사 소속하에 두되 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가지도록 규정하고 있다.

또한, 전국 최초로 자치사무에 대한 감사를 감사위원회로 일원화하였고 감사의 독립성, 전문성, 책임성, 공정성, 투명성을 도모하기 위하여 합의제 행정기관으로 설치되었다.⁵⁾ 제주특별자치도 감사위원회가 출범 이후 이제 만 10년이 된 현 시점에서 지역주민의 관심, 학계의 지속적인 연구, 제주특별자치도의 제도개선 등 많은 발전이 되었다. 제도상·외형적으로 전국적으로 확대 실시되어야 하는 전제 하에 시범실시의 성격이 강하고, 제도상 내부적으로 독립성 및 전문성에 관하여 문제점들이 존재하고 있다.⁶⁾ 또한, 만 10년이 지나가고 있는 시점에 제주도민(공무원 포함)의 인식 속, 감사국 직원들의 감사위원회의 기능에 대한 인식을 통해 개선방안을 도출해보고자 한다. 만약, 감사위원회의 독립성이 결여가 된다면 행정 재량권이 넓은 제주특별자치도에서 각종 감사요구 제보 등을 도청에서 접수를 받고 행정청의 권력에 의해 그 경중이 선별되어 감사위원회로 요청될 수 있는 방식으로 내용이 전개가 될 개연성이 클 수가 있다. 감사위원회의 완전한 독립화는 현행 감사위원회 소속의 사무국 직원들이 제주도 지사가 임명하는 공무원들로 편제가 되어 있기 때문에, 눈치보지 않고 소신있는 감사를 위해 인사, 예산 등의 편제가 필요한 것이다.⁷⁾

2015년, 제주도청은 ‘도민 행복 중심’, ‘일 중심’의 경쟁력을 갖춘 혁신적 조직 재설

2) 언론보도 : 제주의 소리(2016. 04. 26) 참조

3) 언론보도 : 뉴스타운(2013. 12. 09) 참조

4) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제66조 제1항

5) 2014년 자치 감사 실무종합편람 p.13

6) 고현환, 제주특별자치도 감사위원회의 독립성을 위한 모형정립과 법적고찰, 법학논총, p36

7) 언론보도 : 헤드라인제주(2015. 08. 30) 참조

계를 위해 한국능률협회컨설팅에게 조직진단에 대한 용역을 의뢰하였다. 그들이 진행한 「제주특별자치도 조직진단 연구용역」이란 최종 보고서에서 감사위원회의 독립 가능성이 조금이나마 실현이 되도록 가능성이 있다고 결론을 내렸다. 다만, 용역진이 자문한 일부 전문가는 부분적인 독립이 아닌 완전한 독립을 위해선 헌법 개정이 이루어져야 되기 때문에 현실적으로 어렵다는 얘기도 하였다. 이는, 해당 연구용역에 대해 많은 논란을 야기한 부분이다. 이유는, 기존 보고서에는 현행법상 감사위원회의 독립기구화가 어렵다는 내용의 기존 보고서를 도에서 보완을 요구하자 독립기구로 만들기 위해선 법률 검토 등 선결 과제가 산적해 독립성 강화를 우선적으로 추진하는 것이 현실성 있다는 결론으로 변경이 된 것이다. 현실적으로 제주특별자치도의 감사제도 한계를 극복 할 수 있는 개선방안 및 이를 위한 감사위원회의 기능 강화를 위해 감사위원회 제도의 문제점을 도출하여 검토·분석 후 이를 토대로 바람직한 제주특별자치도 감사위원회제도의 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

2. 연구 범위와 방법

본 연구의 목적은 제주특별자치도 감사위원회의 기능강화에 대해 도민과 공무원의 인식을 중심으로 한 내용이다.

이를 달성하기 위해서 우선적으로 감사위원회의 현황과 문제점을 파악하였다. 그리고 공무원 및 일반인, 감사국을 대상으로 인식조사를 수행하였다. 이를 토대로 제주특별자치도 감사위원회의 기능 및 인식 강화를 위한 개선방안을 도출하였다.

따라서 본 연구를 수행 하에 위해 이론 고찰과 설문조사를 병행하여 실시하였다.

우선적으로 이론고찰을 통하여 감사위원회의 현황과 문제점을 도출하고, 설문조사를 통해 기능에 대한 인식 및 기능을 강화할 수 있는 방안을 도출하였다. 더불어, 지방자치단체의 감사체계를 진단하고 외국의 감사체계를 고찰하여 시사점을 도출하였다. 본 논문은 총 5장으로 구성되었다

제 1장에서는 연구의 목적 및 범위에 대해서 기술하였다.

제 2장에서는 각 지방자치단체 감사제도에 대해서 살펴보았다. 각 지방자치단체의 감사 제도를 통해 제주특별자치도의 감사제도의 현 실태와 문제점을 진단하는 틀을

마련하였다. 이에 대한 고찰을 통해 지방분권의 선도적 모델인 감사위원회를 중심으로 비판적인 부분을 분석을 통해 개선할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다. 또한, 외국의 감사위원회 제도를 비교 분석하여 세계 각 국의 감사제도가 주는 시사점이 무엇인지, 어떤 부분을 도입 한다면 더욱 발전적인 제주특별자치도 감사위원회 제도가 될지에 대해 정리하였다.

제 3장에서는 분석의 틀을 제시하고 조사 개요에 대해 기술하였다.

제 4장에서는 제주특별자치도 공무원, 일반인, 감사국 공무원들을 대상으로 실시한 설문분석 결과를 정리하였다. 더불어 본 연구의 목적인 감사위원회의 인식을 통한 기능 강화방안을 정리하였다.

제 5장에서는 결론을 제시하였다.

3. 선행연구 고찰

제주특별자치도 감사위원회 기능 강화에 관한 선행연구는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」의 법률적 구성과 다양한 학술 논문을 선행 연구하였다.

첫째, 감사위원회를 설치한 입법취지인 도지사의 집중된 권한을 견제하고, 중앙부처의 감사를 배제하여 자치이념에 부합하는 자치 감사시스템을 구축하며, 감사의 독립성·전문성·책임성을 제고하는 게 목적인 감사위원회에 대한 독립성과 승진 등의 인사상 불이익, 체계적인 교육프로그램 부재로 인한 전문성 부족을 제고하는 방안을 제시한 제주특별자치도 감사위원회 기능강화를 위한 제도개선 방안(고종석외 1명, 한국지방자치학회보, 제 26권 제 3호. 2014.09.31)의 논문이다.

둘째, 제주특별자치도만의 감사위원회 모형을 독립기관 형에 근접하도록 개선방안을 제시하며, 실질적으로 제주특별자치도 설치목적과 자율적 감사체계구축과 지방자치 이념을 실현하도록 독립성 고찰을 위한 “지방자치 감사위원회법” 제정을 제안한 제주특별자치도 감사위원회 독립성을 위한 모형정립과 법적고찰(고현환, 법학논총 제34집, 2015. 0734)이다.

셋째, 자체감사기구의 운영현황 및 독립성, 전문성과 자치사무에 대한 포괄적 감사에 대한 문제, 해외 선진국 사례를 통해 우리나라의 자체감사기구의 독립성·전문성

확보할 수 있는 방안을 제시한 자체감사기구의 독립성·전문성 확보 방안(허명순 외 1명, 감사연구원, 2010)이다.

더불어, 지방자치단체의 감사에 대한 연구가 기록된 자체감사론(김명수의 4인, 2007), 지방행정감사론(이주희, 2010)의 주요 문헌 연구를 진행하였다.

그리고 설문조사를 통해 제주특별자치도 감사위원회의 기능 강화를 위한 인식 및 운영 실태를 분석하여 문제점을 도출해 보고, 독립성과 전문성에 대한 실효성 있는 개선방안에 대해 정책적 제안을 제시해 보고자 한다.

<표 1> 선행연구의 주요내용

연구자	조사방법	주요 조사 내용
한국지방자치학회보 (제26권 제 3호, 2014. 09, 고종석, 김동욱)	문헌연구	감사위원회 및 감사요원의 독립성 강화를 위한 인사권, 조직·인력의 현실적 조정, 감사업무상의 독립성 강화, 전문성 강화를 위한 프로그램 개설, 감사위원 공모제 도입 등
법학논총 (제34집, 2015. 07, 고현환)	문헌연구	감사위원회의 독립성을 위한 모형정립, 제주특별자치도 특별법상 감사위원회 모형 분석·정립을 바탕으로 독립성 및 전문성을 포괄할 수 있는 법안 제안
감사원 (2010, 허명순, 차경엽)	설문조사 , 문헌연구	자체감사기구 운영실태 및 공공감사에 관한 법률 제정의 필요성, 선진국의 사례를 통한 독립성·전문성 확보방안 고찰
김명수의 4인	문헌연구	자체감사의 문제점 및 대안 제시, 자체감사 체계를 구현할 수 있는 방안 및 이론과 설문조사를 통한 인식 분석
이주희	문헌연구	지방자치단체에 대한 감사이론과 기법, 실무지식, 지방행정 감사에 대한 이론 정립

제 2 장. 지방자치단체 감사에 대한 이론 고찰

제 1절. 지방자치단체의 감사제도 고찰

1. 자체감사제도의 일반적 개요

가. 자체감사의 의의 및 목적

사전적인 의미에서 “감사”란 감독하고 검사한다는 의미를 가진다. 하지만, 우리나라의 헌법에서 정한 감사의 의미는 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 의미한다.⁸⁾

「공공감사에 관한 법률」에서 규정한 자체감사는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속 기관 및 소관 단체를 포함한다) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것으로 정의⁹⁾하고 있다. 대통령령으로 정한 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에서의 감사는 주무부장관, 행정자치부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사가 「지방자치법」 제167조, 제171조 및 제171조의2에 따라 사무에 관한 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것이다.¹⁰⁾ 감사원이 정한 「공공감사기준」에서의 자체감사란 법에 의하여 감사원의 감사를 받는 기관·단체의 장(정부투자기관의 경우 감사)이 당해 기관·단체, 그 하급 기관·단체 또는 산하기관·단체 등에 대하여 실시하는 것을 말한다.¹¹⁾

종합적으로 본다면 지방자치단체에서의 감사란 「공공감사에 관한 법률」을 통해 위임받은 대통령령인 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」을 통해 각 지방자치단체의 장이 지방자치법에 근거하여 시행하는 감사이다. 지방자치단체에 대한 감사의 종류로는 정부합동감사, 시도종합감사, 특정감사, 복무감사 등이 있다. 조직 및 조직구성원들의 업무나 처리절차가 법률상의 기준에 부합이 되는지 여부를 확인하기 위

8) 헌법 제 97조

9) 공공감사에 관한 법률 제 2조 1항

10) 지방자치단체에 대한 행정감사규정 제 2조

11) 공공감사기준 제 2조 4항

해 많은 정보, 자료, 기록 등을 수집, 평가, 확인, 분석하고, 증거에 의거 입증된 조사결과에 따라 처리하는 것이다.¹²⁾

자체감사활동의 목적은 감사대상기관의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하여 내부통제를 내실 있게 수행하고 기관 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 것이다. 특히, 감사대상기관의 문제점을 미리 예방하고 발견된 문제점을 효과적으로 해결하는 데에 중점을 둔다.¹³⁾ 즉, 자체감사는 내부의 업무운영 실태를 일정한 기준에 따라 분석·검토하여 부정·오류 등을 지적해 내고 이를 시정·개선하는 자율적 내부통제 및 자기반성의 기능을 통해 사전적 예방과 사후적 통제를 수행함으로써 국민이 정부를 신뢰하고 국가의 활동에 대한 책임감을 더 가질 수 있도록 하는 것이다.

국가의 최고 감사기구인 감사원의 감사와 국회의 국정감사로 국가의 모든 행정 업무에 대해 체계적이고 능률적으로 감사업무를 수행하기란 불가능하다. 이러한 물리적 한계를 보완하기 위해 자체감사기구의 설치가 필요하며 각 지방자치단체의 기관이 자체감사기구를 통한 지속적인 견제와 균형을 통한 업무수행이 이루어진다면 외부감사로 인한 피동성과 중복감사로 인한 감사부작용을 제어할 수 있을 것이다.

또한, 현재 행정은 복잡하고 다양한 많은 업무를 수행하고 있다. 많은 업무를 수행한다는 말은 많은 권한을 가지고 있다는 말과 같다. 많은 행정기관들과 그 구성원들이 다양한 업무를 수행하면서 과대한 권한을 행사하고 있고 이들을 가장 실효성 있게 통제하는 것은 바로 행정기관의 자율적·내부적 통제이다. 본인에 대하여는 가장 본인이 잘 알기 때문에, 자신의 잘못도 잘 알고, 이를 시정할 수 있는 방안 또한 제일 잘 안다고 할 수 있기 때문이다. 사후약방문의 성격이 아닌 자체적 감사활동을 통한 사전예방이 필요한 것이다.¹⁴⁾

또한, 주요 정책이나 사업을 추진하면서 문제점이나 위법·부당한 사항을 발견했을 때는 제도개선을 제시하거나 시정을 요구하여 향후 정책결정이나 기존 정책을 수정·개선에 필요한 중요한 정보나 자료를 제공하므로 자체감사는 최고관리자의 관리업무 능력 향상과 정책결정 능력 향상에 필요하다.¹⁵⁾

12) 2014 자치 감사 실무종합편람 p. 13

13) 중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준 제 4조 1,2항

14) 김명수 외 4명, “자체감사론” 2007, 대영문화사 P17

15) 김인수, 시·도 교육청 감사일원화 시행 실태 분석, 2016.02

나. 자체감사제도의 필요성

전 세계의 국가에서는 행정의 순기능 및 국가 재정의 안전성을 위해 감사기구를 설치·운영하고 있다. 우리나라 또한 최고 감사기구인 감사원을 설치·운영하고 있다. 감사원은 헌법상 필수 기관이며 합의제 기관이면서 대통령의 소속 기관이지만 직무상 독립적인 기관으로서 대통령이 직무에 간섭을 할 수 없다. 국가의 세입·세출 결산권·회계 검사권을 가지며 공무원들의 비위를 감찰하는 직무 감찰권도 가지고 있다. 최고 감사기구에 의한 감사로 모든 평가를 할 수는 있다. 하지만, 이의 한계 및 기관 자체에서의 자율적 내부통제의 필요성에 따라 자체감사가 필요하다. 따라서 자체감사기구가 필요성은 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째로, 앞서 말한 최고 감사기구인 감사원의 한계를 개선하기 위한 것이다. 정부의 모든 감사업무를 진행 할 수 있다면 자체 감사는 필요 없지만 현실적으로 문제인 감사원에서의 인원들이 감사대상의 기관이나 인원 및 예산 등을 감당할 수 없다. 감사 인원은 제한적이나 감사기관 및 인원은 점차 증가 하고 있는 실정이다. 그러므로, 각 기관의 내부적 자체감사 도입을 통해 감사원에서 수행할 수 없는 분야에 대해서 수행케하고 있는 것이다.

둘째로, 자체감사는 자율적인 내부 통제 및 예방 활동 기능을 위해서 필요하다.

자체감사는 감사대상인 기관이나 구성원이 그 스스로 자율적인 내부 통제수단이 될 수가 있으며 그 기관의 비위 및 잘못된 행정에 대해 가장 잘 알고 있기 때문에 가장 빠르게 시정할 수 있다. 또한, 자체감사를 통해 예방적인 활동도 전개할 수 있다.¹⁶⁾

다. 자체감사의 유형 및 종류

1) 자체감사의 유형(법률상)

자체감사에는 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제 10조(자체감사의 종류)와 제 13조(일상감사)에 따라 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사, 일상감사로 구분되어진다. 「지방자치 단체에 대한 행정감사규정」 제 3조(감사의 종류)에는 ① 주무부장관과 행정자치부장관이 지방자치단체에 대하여 같은 기간 동안 함께 실시하는 정부합동감사, ② 시·도지사가 시·군 및 자치구의 감사대상사무 전반에 대해

16) 김명수 外 4명, “자체감사론” 2007, 대영문화사 P17 ~ 18

여 실시하는 시도종합감사, ③ 주무부장관, 행정자치부장관 또는 시·도지사가 지방자치단체의 감사대상사무 중 특정한 분야에 대하여 실시하는 특정감사, ④ 행정자치부장관 또는 시·도지사가 감사대상 지방자치단체에 소속된 사람이 감사대상 사무와 관련하여 법령과 직무상 명령을 준수하는지 여부 등 그 복무에 대하여 실시하는 복무감사로 나뉘게 된다.

2) 자체감사의 종류¹⁷⁾

가) 종합감사 : 자체감사 대상기관의 주 기능·주 임무 및 조직·인사·예산 등 업무전반에 대한 적법성·타당성 등을 점검하기 위하여 시행되는 감사로서 기관 운영의 건전성과 효율성을 확보를 목적으로 감사한다. 종합감사는 기관 운영 전반에 관한 사항을 감사범위로 하는 일반적 감사로 2년마다 정기적으로 실시한다.

나) 특정감사 : 특정한 업무·사업·자금 등에 대하여 문제점을 파악하여 원인과 책임 소재를 규명하고 개선대책을 마련하기 위하여 실시하는 감사이다.

다) 재무감사 : 감사대상기관의 예산의 운용실태 및 회계처리의 적정성 여부에 대한 검토와 확인을 위주로 실시하는 감사이다.

라) 성과감사 : 감사대상기관의 특정한 정책·사업·조직·기능 등에 대한 경제성·능률성·효과성의 분석과 평가를 위주로 실시하는 감사이다.

마) 복무감사 : 자체감사 대상기관에 속한 사람의 복무의무 위반, 비위사실, 근무실태 점검 등을 목적으로 실시하는 감사이다.

바) 일상감사 : 자체감사기구가 소속된 기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 감사이다. 일상감사는 최종결재자의 결재에 앞서 심사하는 사전·예방적 감사로서 이는 일반적인 사후감사로는 시정이나 치유가 곤란한 사업 등에 대하여 행정적 낭비요인과 시행착오를 사전에 예방함으로써 감사의 실효성 확보 및 행정의 신뢰성을 제고하는 목적을 가지고 있다.

라. 법적 근거

지방자치단체 감사들의 법적근거는 그 근거가 되는 법률은 감사 주체에 따라 달리하고 있다. 즉, 국회, 감사원, 중앙부처에 의한 국가적 감사와 지방의회, 자치단체의 자체감사부서에 의한 자체 감사로 구분에 따라 법적 근거는 다르다. 지방자치

17) 공공감사에 관한 법률 시행령 제 10조, 제 13조, 2014 자치 감사 실무종합편람

단체에 대한 외부 감사인 국회의 국정감사는 헌법 제61조, 국회법 제 127조, 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조, 지방자치법 제 41조 등이다. 또한, 감사원의 지방자치단체에 대한 감사의 법적근거는 헌법 제 97조, 감사원법 제22조, 제 23조, 제 24조, 헌법 제 97조에 명시하고 있다. 중앙부처가 행하는 행정감사의 법적근거는 지방자치법 제 158조, 제 167조, 제 171조, 제 175조와 행정감사규정 제 2조, 제 15조 등이 있다. 지방자치단체의 내부감사의 법적근거는 지방자치법, 공공감사에 관한 법률, 공공감사에 관한 법률 시행령, 지방자치단체에 대한 행정감사규정, 공공감사기준, 각 지방자치단체의 감사 규칙 및 시행령 등이 있다.

2. 운영실태 및 한계 도출

가. 조직

지방자치단체간의 감사기구는 지역별(시·도) 행정기구 설치조례 및 동 시행규칙에 소속, 사무분장 등을 규정하고 있다. 각 지방자치단체 감사기구의 조직형태는 다음과 같다.

<표 2> 광역자치단체 감사위원회 조직 18)

지역별	소속	감사기구의 장	조직형태
서울	행정시장	감사위원장(개방형)	합의제 행정기관
인천	행정부시장	감사관(4급)	감사관실
대구	행정부시장	감사관(4급)	감사관실
대전	행정부시장	감사관(4급)	감사관실
광주	광역시장	감사위원장(개방형)	합의제 행정기관
부산	행정부시장	감사관(3급)	감사관실
울산	행정부시장	감사관(4급)	감사관실
경기	행정1부지사	감사관(3급)	감사관실

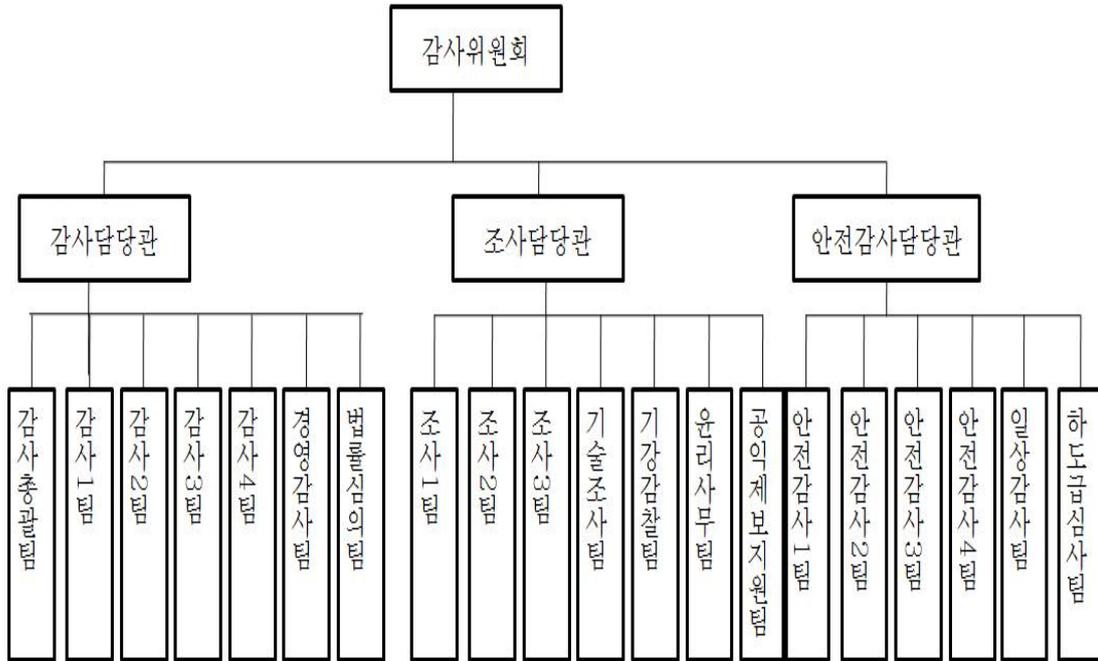
18) 2016년 각 지방자치단체 홈페이지 참조

강원	행정부지사	감사관(4급)	감사관실
충북	행정부지사	감사관(4급)	감사관실
충남	도지사	감사위원장(개방형)	합의제 행정기관
세종특별자치시	시장	감사위원장(정무직)	합의제 행정기관
전북	행정부지사	감사관(4급)	감사관실
전남	행정부지사	감사관(4급)	감사관실
경북	행정부지사	감사관(4급)	감사관실
경남	행정부지사	감사관(4급)	감사관실
제주	도지사	감사위원장(정무직)	합의제 행정기관

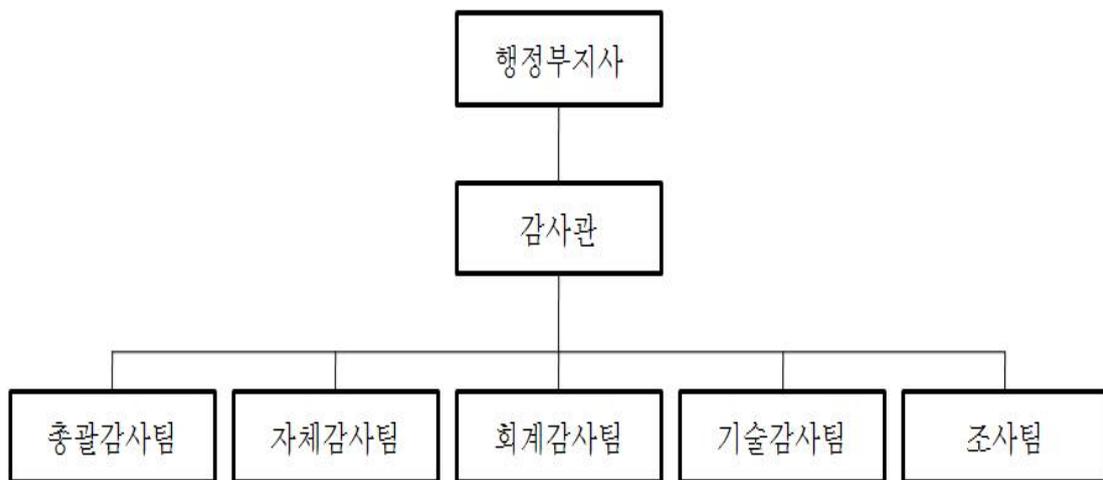
<표 2>에서 보는 것처럼 서울특별시와 광주, 충남, 세종특별자치시, 제주특별자치도 5개 기관만이 합의제 행정기관을 채택하였다. 나머지 12개 기관은 모두 부기관장 직속기구로 조직되어 있다. 따라서, 대부분의 감사기구들은 시·도 소속으로 자체감사기구의 독립성 확보에 어려움이 많다. 또한, 제주특별자치도와 세종특별자치시의 감사기구의 장은 의회의 임명동의를 받고 도지사 및 시장이 임명하는 정무직 공무원이며, 서울특별시와 광주, 충남의 감사기구의 장은 개방형 직위로 채용하였다. 자체감사기구의 소속은 그 기관의 최고 책임자인 기관장 직속으로 두어 자체감사 계획이나 결과를 진행해야 감사의 독립성 및 공정한 감사가 이루어 질 것이다. 각 지방자치단체별로 자치법규로 자체감사기관에 대해 규정 후 이행하고 있으며 광역자치단체의 경우와 기초자치단체의 경우는 또 다르다. 광역자치단체의 경우 시·군구의 자체감사기관 역시 해당 시군구의 조례에 근거하고 있다. 대부분의 광역자치단체의 경우에는 부단체장 밑에 감사기관이 있고 기초자치단체인 경우, 시는 부단체장 아래인 기획실 산하에, 군은 모두 부단체장 아래에 감사기구가 있어 조직 내 감사부서의 독립성을 보장받지 못하고 있다. 따라서, 독립성 수준이 낮아 감사의 공정성과 신뢰성을 확보하기 어렵고 감사요원의 전문성 부족으로 인한 과잉·부실감사 등의 우려가 있다. <표 2>에서 보듯이 감사책임자의 직급이 기관의 장보다 낮아 감사를 수행함에 있어 객관적인 자세를 유지하기 어렵다. 또한, 감사요원인 경우 순

환직으로 운영이 되어 경험이 부족하거나, 전문성이 부족하여 결과적으로 자체감사의 감사품질과 부실 감사가 진행될 가능성이 높다.

[그림 1] 서울특별시 감사기구¹⁹⁾



[그림 2] 충청북도 감사기구²⁰⁾



19) 서울시 감사기구 조직편제 (서울특별시 홈페이지 참조)

20) 충청북도 감사기구 조직편제 (충청남도 감사위원회 홈페이지 참조)

나. 인력

2015년 9월 기준으로 「공공감사에 관한 법률」을 적용하는 중앙행정기관 45개, 지방자치단체 258개, 공공기관 313개 등 총 616개 기관이 감사대상이다. 이에 대한 감사기구는 전담 162개, 비전담 141개 기구가 있다. 공공기관을 제외한 중앙행정기관과 지방자치단체의 감사기관의 총 인력은 5,117명이다. ²¹⁾

<표 3> 「공공감사에 관한 법률」 적용 대상기관 현황(2015년 9월 기준)

(단위 : 개, 명)

구분	감사기구		감사책임자		감사기구 현원	대상기관 현원
	전담	비전담	개방직	임명직		
중앙행정기관	35	10	35	10	910	281,969
지방 자치 단체	광역(16)	-	15	1	847	240,267
	교육(16)	-	16	-	504	421,528
	기초(226)	131	77	149	2,856	210,867
합계	162	141	143	160	5,117	1,154,631

중앙행정기관 및 지방자치단체를 포함한 전체 공무원 수 1,154,631명 대비 감사기관의 감사인력들은 0.4%수준으로 나타난다. 그 중 지방자치단체 중 16개의 광역 시·도를 보면 감사기구의 인력은 현원 대비 0.35% 수준이며 기초자치단체 인 경우 1.3% 이다. 감사인력 규모가 대상기관 현원 전체 인원에 비해 매우 적어 자체 감사가 형식적으로 실시될 우려가 있다. 또한, 그 기관의 전체 공무원 수에 비해 1%이내의 소수 감사 인력이 감사원 및 중앙부처 등의 외부감사에 대한 대응 및 자기 소속기관과 산하단체 및 시·군 등에 대한 자체감사업무를 수행 또한 진행이 되어 있으며 <표 3>를 보듯이 기초자치단체에서는 전담기구에 비해 비전담 기구가 많아 감사부서에서 감사업무 이외의 업무(홍보, 기획, 예산 등)를 병행 수행하고 있어 광역자치단체에 비해 현실적으로 정확한 감사가 어려운 실정이다. 이러한 자체 감사기구의 적은 인력을 효율적으로 배치하여 업무를 능률적으로 하기 위해서는 기

21) 2016년 3월 자체감사기구 운영실태 감사원 홈페이지

관의 장의 노력이 매우 필요해 보인다.

<표 4>를 살펴보면, 가장 많은 인력을 운영하는 곳이 서울특별시로 155명이며, 가장 적은 인력을 운영하는 곳은 세종특별자치시가 20명의 인력을 운영하고 있다.

또한, 대부분의 감사기관에 근무하고 있는 공무원들인 경우 적정 감사 인력수가 부족하다고 인식하고 있는 시·도가 많은 것으로 확인되고 있다.

<표 4> 지방자치단체 감사인원 내역²²⁾

(단위 : 명)

구분	조직	현원	감사대상 인원수	감사부서 인원		적정감사 인력수
				정원	현원	
서울	4담당관 27팀	155	16,788	150	151	134
인천	7팀	53	17,131	50	53	60
대구	7팀	49	15,816	48	49	52
대전	6팀	36	9,389	36	36	42
광주	6팀	41	9,112	37	41	45
부산	6팀	63	24,187	57	63	63
울산	6팀	31	6,546	31	31	40
경기	4담당관 20팀	109	52,392	110	109	125
강원	7팀	40	16,402	40	40	44
충북	5팀	27	13,120	27	27	35
충남	2과 7팀	41	18,666	41	41	41
세종특별시	1국 4팀	20	4,857	20	20	38
전북	5팀	29	3,623	29	29	37
전남	5팀	32	21,000	32	32	40
경북	7팀	39	26,792	39	39	42
경남	6팀	38	24,000	38	38	60
제주	1국 2과 8팀	46	16,755	46	46	78

*. 적정 감사인력은 해당 기관에서 판단한 인력의 수를 의미한다.

22) 조규범, “지방자치단체 자체감사의 현황과 과제”, 국회입법조사처, 2016.06.28

다. 예산

지방자치단체 감사기구의 활동에 대한 필요한 예산편성은 독립성과도 연관이 있다. 예산 부족으로 인하여 감사 대상 기관으로부터 소극적인 감사 및 부정적인 영향을 받지 않으려면 충분한 예산 확보가 필요하다. 하지만, <표 5>에서 보듯이 감사기구의 예산은 전체 예산에 비해 저조하다.

<표 5> 지방자치단체 감사기구 예산 편성 내역²³⁾

(단위 : 백만원)

지역별	전체예산	감사실예산	비율
서울	27,503,757	1,704	0.006
인천	8,531,700	224	0.003
대구	7,222,588	1107	0.015
대전	4,312,800	514	0.012
광주	4,164,000	654	0.016
부산	11,147,700	585	0.005
울산	3,397,300	453	0.013
경기	20,818,800	863	0.004
강원	5,633,500	443	0.008
충북	4,190,300	323	0.008
충남	6,010,300	680	0.011
전북	5,636,200	477	0.008
전남	6,884,900	447	0.006
경북	8,529,700	654	0.008
경남	7,542,900	585	0.008
제주	1,940,206	1,003	0.052

23) 2016, 각 지방자치단체 홈페이지, 재정공시 참조

서울시의 총 예산은 27조 5037억 정도이며 감사기구의 예산은 17억이다. 제주인 경우, 총 예산 1조 9402억 중 감사기구의 예산은 1억원으로 되어 있다. 감사기관은 사업부서가 아니므로 예산이 적을 수 있다. 하지만, 「공공감사에 관한 법률」 제 28조(감사활동에 필요한 예산편성) 1항 및 2항에서는 중앙행정기관 등의 장은 자체 감사기구의 감사활동에 관한 예산을 편성할 때에는 자체감사기구의 독립성을 최대한 존중될 수 있도록 편성해야하고, 감사기구의 장 및 감사담당자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당과 그 밖에 자체감사에 필요한 경비를 지급할 수 있다고 규정되어 있다. 또한, 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」 제 5조(독립성) 2항에서는 감사기구의 장이 감사기구의 독립성이 보장되도록 감사활동에 필요한 충분한 예산이 확보 되도록 노력해야 한다고 명시되어 있다. 이러한 관련 법 규정의 정신에 의해 자체감사기구의 소요 예산이나 감사 활동에 필요한 감사장비가 독립적인 감사 활동의 수행에 필요한 만큼 적정 수준으로 충분히 확보되어야 한다. ²⁴⁾ <표 5>와 같이 전체 예산의 1% 정도의 예산으로는 자체감사기구의 역할이 제대로 운영이 될 수 없고 해당 기관의 독립적인 감사활동을 수행할 수 없을 것이다.

제 2 절. 제주특별자치도 감사위원회 고찰

1. 설립 배경 및 개요

가. 도입 배경

제주도는 참여정부의 새로운 시각에서 국제자유도시를 과감히 추진하기 위해 ‘분권과 자율’의 국정 원리에 입각하여 종전 한계를 뛰어 넘는 특별자치도를 추진하게 되었다. 제주특별자치도를 통해 고도의 자치권이 인정되는 획기적 분권과 국제기준에 부합하는 규제 완화 및 핵심 산업 육성을 추진하였고 지역주체들의 참여를 확대시키고 기존 계획의 보완을 통해 국제자유도시 개발계획을 새롭게 마련하였다.

이에 대한 법적근거가 2006년 7월 1일 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이다. 제주특별자치도를 추진하면서 설정한 근본이념

24) 김명수 外 4명, “자체감사론” 2007, 대영문화사 P190

은 세 가지의 원칙에서 마련되었다.

첫째, 분권의 방식으로서 포괄이양 원칙이다. 중앙정부 행정기능이 제주특별자치도로 이양될 때에는 실제로 이양된 사무들이 지방정부에서 완결적으로 수행될 수 있도록 했다.

둘째, 자기책임성의 원칙이다. 제주특별자치도는 이양된 권한에 대한 책임을 질 수 있는 역량 강화를 위한 전략기획, 성과평가, 성과관리 등의 서비스 관리제도를 체계적으로 정비해야 한다. 또한, 자기책임의 원칙 아래 지방이양의 논리에 부합되는 기능들은 일괄적으로 모두 지방으로 이양되어야 한다.

셋째, 정당성을 확립하기 위하여 중앙정부와 제주특별자치도간 성과를 기초로 한 결과 지향적 원칙이다. 이 원칙을 제주특별자치도가 확립하기 위해서는 전략기획과 집행과정에서 재량확대, 구체적 성과와 구체적 책임, 그리고 정부 간 성과계약이 필요하다고 주장하였다.²⁵⁾ 고도의 자치권 확보를 위해 2016년 기준으로 총 5회에 걸친 특별법 제도 개선을 통해 4,537건에 대한 중앙사무 및 권한이 이양되었다. 예를 들면, 관광에 관한 중앙부처의 대부분의 권한과 중앙정부에서 통제하는 관광진흥법 등의 권한 이양을 통해 관광진흥자금 등을 도에서 상당한 재량권을 가지고 운영을 하고 있다. 권한이 높아진 만큼 책임성도 더 크게 된다. 따라서 제주특별자치도는 다른 타 지방자치단체 보다 더 투명하고 공정한 정부를 지향을 해야 한다. 그로인해, 제주특별자치도는 ‘자치 감사’ 기구가 설치된 첫 지방자치단체이다. 본래, 지방자치단체에서는 ‘자체감사’라는 용어를 사용했으나, 제주특별자치도 조례를 통해 ‘자치 감사’라는 용어를 처음으로 사용하기 시작했다. 제주특별자치도 감사위원회의 설치 운영 근거는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 66조제3항, 제66조제6항 및 제67조제1항에 의한 감사 위원의 자격, 감사위원회의 구성 및 운영, 사무국의 직무 및 운영, 자치 감사의 목적·대상·기관 및 범위에 관한 사항 등 감사위원회 운영에 관하여 필요한 사항을 규정 및 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」이다.²⁶⁾

제주특별자치도 감사위원회의 설치 목적은 중앙감사의 과다 및 중복 등의 폐해를 해소하고 감사의 독립성 및 전문성, 책임성을 강화시켜 자치이념에 부합되는 민

25) 양덕순 외 1명, “제주특별자치도 출범의 이상과 현실”, 서울:한국정책학회, 2008

26) 제주특별자치도 감사위원회 홈페이지

주적·자율적 내부통제시스템을 구축하는 것이다

타 지방자치단체의 감사제도의 문제점인 자체감사의 독립성, 전문성 부족과 외부감사의 과잉·중복 감사의 폐해를 보완하는데 있어 시범적·선도적 성격이 있다.

나. 구성

감사위원회의 구성은 우선 위원장을 정무직 지방공무원으로서 도의회 인사청문회 동의 후 지사가 임명한다. 위원장 1인을 포함하여 7인 이내의 위원으로 구성된다. 위원은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 131조 제3항에 규정한 “도조례로 정하는 자격을 갖춘 사람” 으로 위촉된다.

감사위원의 자격은 ① 4급 이상 또는 이에 준하는 공무원으로 5년 이상 근무한 경력이 있는 사람 ② 판사, 검사, 변호사, 공인회계사 또는 기술사로서 해당분야에 5년 이상 근무한 경력이 있는 사람 ③ 「고등교육법」 제2조제1호부터 제5호까지의 규정에 따른 학교에서 부교수 이상으로 4년 이상 근무한 경력이 있는 사람 ④ 교원(교육전문직을 포함한다)으로 25년 이상 근무한 경력이 있는 사람 ⑤ 그 밖에 감사업무 등 사회 각 분야에 전문적인 지식 또는 경험을 고루 갖추고 덕망이 있는 사람 등이다,²⁷⁾ 위원 중 3명은 도의회에서 추천되며, 또 1명은 도교육감이 추천하는 사람을 도지사가 임명 또는 위촉한다. 그리고, 감사위원장과 제주자치도 소속 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년이다.

감사위원회의 업무를 지원하기 위해 사무국이 있으며, 사무국에는 사무국장과 일반직·계약직·교육 행정직 등 지방공무원으로 보하고 있다, 감사위원회 사무국에 임용이 되기 위해서는 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제 14조인 ① 감사업무를 수행하는 사무국 직원(이하 “감사담당자”라 한다)은 감사업무에 대한 전문성과 그 직무수행에 필요한 자질과 적성을 갖추어야 한다, 이 경우 감사담당자가 갖추어야 하는 최소한의 자격요건은 감사위원회 규정으로 정한다. ② 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 감사담당자를 임용할 때에는 감사위원장의 추천을 받아야 하며, 감사위원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 사람 중에서 감사담당자를 추천하여야 한다. 1) 정직 이상의 징계(제3호에 따른 징계는 제외한다)를 받은 날부터 3년이 지나지 아니한 사람 2) 정직 미

27) 제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례

만의 징계(제3호에 따른 징계는 제외한다)를 받은 날부터 2년이 지나지 아니한 사람 3) 「형법」 제129조부터 제133조까지, 제355조 및 제356조에 해당하는 행위로 징계 또는 벌금 이상의 형벌을 받은 사람 ③ 호는 2015.12.31 개정처리로 삭제처리가 되었다. ④ 도지사는 관계 법령, 조례 등에서 정하는 바에 따라 감사담당자에 대하여 근무성적평정, 임용, 전보, 수당 등에서 우대하여야 하고, 장기근속 방안을 마련하여야 한다, 감사업무를 수행하는 사무국 직원은 감사업무에 대한 전문성과 그 직무수행에 필요한 자질과 적성을 갖추어야 한다, 이 경우 감사담당자가 갖추어야 하는 최소한의 자격요건은 감사위원회 규정으로 정한다,

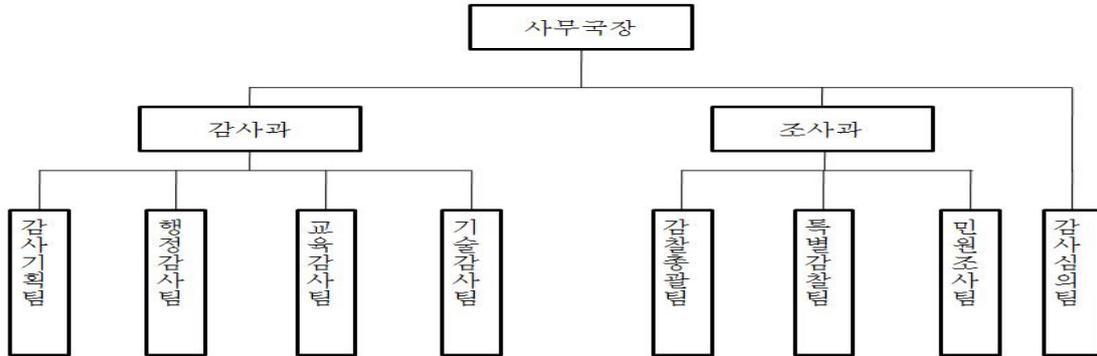
감사위원회의 사무국은 아래 <그림 3>과 <표 6>와 같이 사무국장 1인 및 감사과, 조사과, 2개의 과와 감사과 내의 4개의 팀(감사기획팀, 행정감사팀, 교육감사팀, 기술감사팀)이 있으며 조사과 내의 3개의 팀(감찰총괄팀, 특별감찰팀, 민원조사팀)와 별도의 감사심의팀 1부서로 총 8개의 팀으로 이루어져있다. 사무국의 인원은 정무직 1명, 일반직 43명, 특정직 2명으로 구성되어 있다. <그림 3>에서 보듯이 사무국장 밑에 감사과와 조사과, 감사심의 팀이 있다. 사무국장은 부이사관, 과의 과장은 서기관으로 보임한다.

감사과(27명)는 감사계획의 수립 및 조정/감사제도 운영, 감사위원회의 운영, 감사원 감사지원 및 중앙행정기관의 장이 의뢰하는 사항에 대한 감사대행, 도 본청 및 도의회사무처에 대한 감사, 직속기관·사업소에 대한 감사, 행정 시에 대한 감사, 도 교육청과 소속교육기관 및 교육행정기관 감사, 지방공사·출자·출연기관등에 대한 감사, 소방행정·자치경찰 등에 대한 감사, 일상감사 계획 수립 및 실시, 대형 건설공사 일상감사, 각종시설 안전감사 업무를 수행한다.

조사과(14명)의 업무는 공직기강 감찰활동계획 수립 및 분석평가, 공무원 비위 등 특별조사 및 처리, 부조리 신고 센터 운영관리, 다수인 민원처리 및 관리, 국민권익위원회 소관 사항, 도민감사관제도 운영의 사무를 관장하고 있다.

감사심의팀(4명)은 감사위원 회의 의사 운영, 감사결과 조정 및 품질관리에 관한 사항, 제심의 신청사항처리, 우수 감사관 평가 등 감사결과 평가제도운영의 업무를 관장하고 있다.

<그림 3> 제주특별자치도 감사위원회 사무국²⁸⁾



<표 6> 제주특별자치도 감사위원회 사무국 인원²⁹⁾

(단위 : 명)

구분	계	정무직	일반직								특정직
			소계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	
정원	46	1	43	1	2	8	25	4	1	2	2
현원	46	1	43	1	2	8	25	6	1	-	2

다. 자치 감사 대상 및 기관

「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 15조에 자치 감사 대상기관을 규정하고 있다. 이를 구체적으로 보면, ① 제주특별자치도의회 사무처와 ② 제주특별자치도 본청 및 그 소속기관·합의제행정기관·하부행정기관 ③ 제주특별자치도 교육청 및 그 직속기관·지역교육청(지역교육청의 소속기관을 포함한다), 교육기관 및 학교법인(대학교는 제외한다) ④ 도지사 또는 제주특별자치도교육감이 자본금 또는 재산의 2분의 1 이상을 출자 또는 출연한 법인·단체 ⑤ 법률이나 제주특별자치도조례에 따라 그 임원의 전부·일부나 대표자를 도지사 또는 교육감이 임명·승인하는 법인·단체 등 ⑥ 도지사가 설립을 인가하거나 지도·감독권을 가진 사립대학과 이를 설치·경영하는 학교법인 ⑦ 제주특별자치도가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상 2분의 1 미만을 출자 또는 출연한 법인·단체 ⑧ 제4호

28) 제주특별자치도 감사위원회 홈페이지 참조

29) 위와 상동

에 따른 법인 또는 단체가 다시 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 법인·단체 ⑨ 도지사 또는 교육감이 보조금·장려금·조성금 등을 교부하는 법인·단체 등이다. 예외로 ② 제1항에 따른 감사대상기관 중 제5호부터 제9호까지의 감사대상기관은 도지사 또는 교육감의 요청이 있거나 감사위원회가 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 감사를 실시한다. 다만, 제7호부터 제9호까지의 감사대상기관은 회계에 관한 사항에 한정하여 감사를 실시한다. 또한, 16조에 따르면 감사위원회는 감사대상기관 중에서 읍·면·동과 교육기관(교육지원청 소속기관을 포함)에 대해서는 지도·감독 권한이 있는 행정시장 또는 교육감에게 감사위원회 규정이 정하는 바에 따라 감사사무를 대행하게 하거나 의뢰하고 그 결과를 제출하게 할 수 있다. 감사위원회는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 직접감사를 실시하거나 재감사를 요청할 수 있다. 첫째, 제출받은 감사결과가 미흡하다고 감사위원회의에서 의결한 경우 둘째, 직접감사가 필요하다고 감사위원회의에서 의결한 경우 셋째, 사회문제를 야기한 특정사안의 경우이다.

다른 지방자치단체의 자체감사의 기관과는 달리 교육기관 및 교육행정기관까지 감사위원회의 자치 감사 대상기관으로 선정하여 업무를 진행하고 있다, 제주도내 감사대상 기관은 총 425개 기관으로 일반 행정기관 등 30여 기관, 교육행정기관 11개, 공사·법인 18개, 읍·면·동 43개, 도서관 및 유치원·초·중·고등학교(법인) 317개, 사립대학 및 법인 6개로 되어 있다. 또한, 감사위원회에서는 직접감사 65개, 교육청 의뢰감사 317개, 행정시 대행감사 43개 이다 <표 7>에서 구체적으로 정리하였다,

<표 7> 자치 감사 대상 기관³⁰⁾

구 분	소 속	감사대상 기관수	감사대상기관 현황
합	계	425	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 일반행정기관 등 : 30 ◇ 교육행정기관 : 11 ◇ 공사·법인 : 18 ◇ 읍·면·동 : 43 ◇ 도서관 및 유치원·초·중·고등학교(법인) : 317 ◇ 사립대학 및 법인 : 6

30) 2016년도 자치 감사 계획, 제주특별자치도 감사위원회

직접감사	소 계		65	◇ 일반·교육행정기관 : 41 ◇ 공사·법인 : 18 ◇ 사립대학 및 법인 : 6
	의회 및 합의제행정기관		2	• 도의회사무처, 노동위원회
	본 청	도	2	• 도청, 소방안전본부
		교육청	3	• 도교육청, 제주시교육지원청 서귀포시교육지원청
		행정시	2	• 제주시청, 서귀포시청
	직속기관 및 사업소	도	24	• 직속기관 (9), 사업소 (15)
		교육청	8	• 직속기관 (8)
	공사 및 법인	도	17	• 공사(3), 출연(8), 출자(2), 특별공공 (4)
		교육청	1	• 법인(1)
	사립대학 및 법인		6	• 사립대학(3), 학교법인(3)

라, 기능

제주특별자치도 감사위원회는 대상기관들의 감사 및 처분, 변상명령 및 재심의, 공무원 징계 및 문책처분 요구, 시정 등의 요구, 개선요구 및 권고, 공직기강 감찰활동, 감사원 및 대통령비서실, 국무총리실 조사관련 업무, 민권익위원회 관련 소관 업무 처리, 공무원 비위조사 처리, 다수인 민원처리 및 부조리 신고 창구 운영, 공무원 사이버 범죄조사, 시민감사관제 운영, 적극행정 면책제도 운영 등 많은 기능을 하고 있다,

마, 의결사항

감사위원회는 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제 9조를 근거로 감사위원회 감사정책 및 자치 감사 계획에 관한 사항, 신분상 처분요구에 관한 사항, 개선 요구 등에 관한 사항, 시정 등의 요구 및 권고 등에 관한 사항, 회계관계직원 등에 대한 변상명령 처분요구에 관한 사항, 적극행정 면책 심사에 관한 사항, 재심의에 관한 사항, 감사위원회 규정의 제정이나 개정 또는 폐지에 관한 사항, 감사위원회 사무국의 조직 및 정원요구에 관한 사항, 감사위원회 예산요구 및 결산에 관한 사항, 감사 생략에 관한 사항, 감사사무의 의뢰 및 대행에 관한 사항, 부조리 신고보상금 지급 등에 관한 사항, 그 밖에 감사위원장이 감사위원회에

부친 사항을 의결한다. 다만, 제1항·제2호·제4호·제6호·제7호의 사항 중 감사위원회 규정으로 정한 경미한 사항은 감사위원장이 위임하여 처리 할 수 있도록 하고 있다,

2. 운영실태 및 문제점 분석

가, 운영실태

제주특별자치도 감사위원회의 설치 목적은 중앙감사의 과다 및 중복 등의 폐해를 해소하고 감사의 독립성 및 전문성, 책임성을 강화시켜 자치이념에 부합되는 민주적·자율적 내부통제 시스템을 구축하려는 데 있다. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 71조 조례에 의하면 중앙행정기관의 장은 제주자치도에 대하여 행정 전반 또는 특정한 정책·사업·업무·예산 등에 관한 감사를 실시할 수가 없고, 국가사무 및 국가의 보조를 받은 사업에 대한 감사가 필요한 경우에는 그에 대한 감사를 감사위원회에 의뢰하도록 하고 있다. 타 지방자치단체 감사와 제주특별자치도의 감사와의 큰 차이가 여기에 있으며, 이를 통해 지방자치단체의 가장 큰 문제점이기도 한 중복감사, 과잉감사 문제를 조금이나마 해결이 될 수 있다. 다만, 국정감사는 여전히 지속되고 있어, 고도의 자치권을 요하는 제주특별자치도를 위해 국정감사 제한을 둘 것을 생각한다. 일반적인 타 지방자치단체인 경우 대부분 부 행정시장 소속으로 감사부서를 두고 있어 본인들이 있는 본청에 대한 감사는 이루어지지 않았던 것이 문제였으나 제주특별자치도의 감사위원회는 소속은 도지사 소속이긴 하나 직무상 독립적인 합의제 기구이기 때문에 본청에 대한 감사가 이루어 진다는 것도 타 지방자치단체 감사와의 차이가 있다.

합의제 의결기관인 감사위원회는 감사계획 및 결과 처리에 있어서 의결권에 의해 감사업무 처리가 되므로 공정성, 객관성을 제도적으로 확보하고 있다. 감사위원회의 회의는 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제 8조에 근거하여 진행이 되고 있으며 감사위원 전원으로 구성하며, 감사위원장이 의장이 된다. 또한, 감사위원회의는 매주 1회 정례회의를 개최하는 것을 원칙으로 하고, 재적위원 과반수의 요구나 감사위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 임시회의를 소집한다. 감사위원회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과

반수의 찬성으로 의결한다,

나. 문제점 분석

제주특별자치도 감사위원회는 2006년 7월 1일 감사위원회 사무국이 설치 이후 제주특별자치도 의회 및 대학교수, 언론 등에서 지속적으로 감사위원회의 진정한 독립성 요구, 감사위원들의 전문성 부족 등 많은 문제점 등을 지적해왔다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 제도적, 체제 개편, 개선방안 등을 지속적으로 진행되고 있다.

감사위원회가 설치되고 11년이 지난 현재, 국민권익위원회에서 발표한 「2015년도 부패방지 시책평가 결과」에서 제주특별자치도는 광역자치단체 중 5단계의 등급 중에서 강원도와 같은 최하등급인 5등급을 달성하였다. 이토록 자치권의 재량이 넓은 제주특별자치도에서 지탄 받을 내용이다.

감사위원회는 직무상으로 독립적인 기관이나 감사위원장의 임명권, 사무국 직원들의 인사권을 모두 도지사에게 있기 때문에 독립성이 확보가 되지 않는다. 예를 들어, 공유재산 매각 및 교환 업무에 대해 공유재산을 공공목적으로 매각하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매수자에게 그 재산의 용도와 그 용도대로 사용하여야 할 기간으로 정하여 매각하도록 되어 있고, 그 재산의 매각일로부터 10년 이상 정해진 용도로 활용되어야 하며 매수자가 용도 또는 기간을 지키지 아니할시 매매계약을 해지하거나 해제할 수 있다. 그러나, 계약 시 해당내용에 대해 특약조항을 설정하지도, 매각이후 공유재산이 목적대로 사용되는지 여부에 대해 점검하지도 않았다. 해당 기관(제주특별자치도 세정담당관)에 대해 감사결과가 주의요구라는 징계처분이 내려졌을 뿐이다. 또 다른 예로, 해군기지 건설 추진 관련 문제이다. 2007년, 당시 제주도에서 가장 큰 문제거리로 현재도 진행 중이기도 한 해군기지건설에 대해서 제주사회는 찬반으로 나뉘어 주민갈등을 겪었다. 당시의 김태환 전 제주도 지사는 여론조사를 통해 해군기지 추진여부를 결정하겠다는 입장을 발표하고 시행하는 과정에서 발생한 여론조사 관련 의혹의 발생을 하고 그 과정에 있어 여론조사 비용의 편법운영 사실, 검수절차가 생략된 여론조사 결과 발표, 지방자치학회와 여론 조사를 담당한 한국갤럽의 표본추출 대상이 다른 점으로 인해 조작 의혹까지 제기 되어 여론조사의 공정성과 신뢰성이 무너진 상태에서 조사과정에서 발생한 위증, 유치발표의 근거가 되었던 여론조사결과 또한 검증이 안 된 초안보고서라는 사

실이 밝혀졌다. 해군기지 관련으로 감사한 결과 여론조사가 절차상 위법·부당하게 이루어지고 감사규정에 따라 공무원에게는 징계처분을 내렸으나 행정상 조치는 정책결정에 영향을 줄 수 있는 ‘시정’ 대신 ‘주의’ 처분에 그침으로 제주도청에 대해 면죄부를 스스로 준 결과가 되었다.³¹⁾ 이처럼, 별도의 독립성 강화장치를 마련하지 않으면 안 되는 것이다. 또한, 상하관계의 엄격한 규율을 받으며 승진 등 인사에 있어서 상대적으로 민감한 영향을 받는다. 감사위원회 공무원들이 이런 상황 속에서 독립적으로 공정하게 업무를 수행하도록 그들의 인사권 독립에 대한 장치가 없어 승진적체 등의 불이익을 받을 수 있는게 현실이다. 또한, 감사위원회는 실질적으로 많은 감사대상기관과 대상인원에 비해 인력이 충분하지 않다. 따라서 사전에 준비를 하거나 감사 후 처리를 위한 시간을 확보하기 어렵다. 이는 감사의 질의 저하와 감사처리의 지연으로 감사의 수용성과 적시성이 떨어지는 등의 문제점이 발생할 우려가 크다고 볼 수 있다.³²⁾ 조례에는 사무국 직원과 감사위원의 임기, 비밀유지의무만을 규정하고 있을 뿐 감사활동에 있어서의 신분보장에 관한 규정이 없다. 따라서 감사업무 수행에 있어 집행주체, 이해관계인 등의 지시·간섭·영향 등이 전반적으로 배제되어야 한다. 이와 같이 구체적이지 않은 규정으로 인해 혼란을 야기하는 부분에 대해 법령의 정비가 필요하다. 예산 또한 만족할만한 수준으로 편성되어 있지 않다. 이는 감사위원회의 기능에 대한 소극성을 갖게 된다. 충분한 재정 확보는 독립성을 구체화할 수 있는 가장 기본적인 전제조건이 된다. 재정에 대해서는 조례 제 25조에 “자치 감사 활동에 필요한 예산 편성에 있어서는 감사위원회의 직무상 독립성이 최대한 존중되어야 한다.”고 규정되어있다. 하지만, 2015. 12. 31일 삭제되었다, 이 조항의 폐지로 예산편성의 적절성을 평가 할 수 있는 기준이 사라져 버렸다, 이는 감사위원회의 감사활동이 지방자치단체장의 뜻대로 이행이 되지 않을 경우, 예산을 통해 통제 할 가능성이 높다.³³⁾

감사 업무를 수행할 때 정치적·경제적·사회적 환경으로부터 영향을 받지 아니하고 독자적으로 업무를 처리할 때 독립성이 확보된다고 할 수 있다. 이러한 독

31) 김명범·소진광·황경수, 제주특별자치도 감사위원회 독립성 제고방안 연구, 경기개발연구원, 제13권 제3호, 2011

32) 고종석·김동욱, 제주특별자치도 감사위원회 기능강화를 위한 제도개선 방안, 한국지방자치학회보, 제26권 제3호, 2014.09

33) 고현환, 제주특별자치도 감사위원회 독립성을 위한 모형정립과 법적고찰, 법학논총 제34집 2015. 0 7

립성은 감사 결과에 대한 신뢰성을 확보하기 위한 도구이고, 감사 업무를 객관적으로 수행하기 위한 장치이며, 감사의 품질을 유지하기 위한 수단이기도 하다.

감사위원 및 사무국 직원들은 피감사기관과 외부 이익집단들의 압력으로부터 자유로워야 하며, 신분상의 독립이 필요하다. 앞서 설명 했듯이 감사위원 및 감사관 인력은 전체 감사 대상인원의 0.4%에 불과하다. 특히, 제주도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거하여 타 지방자치단체보다 훨씬 많은 권한과 사무를 가지고 있다.

이에 따라 제주특별자치도는 행정기관 및 공무원들의 비리 및 부조리 증가될 가능성이 높다. 따라서 행정권의 남용이나 오용을 사전에 예방하기 위해서 감사위원의 역할이 중요하고, 더불어 이의 독립성 확보가 되어야 한다.

상급기관의 감사는 지방의 실태를 잘 모를 수 있으며, 해당 감사공무원의 전문성이 낮고 인력도 부족하여 내실 있는 감사가 이루어지지 않고 있다.³⁴⁾ 이러한 문제들은 피감사자의 무사안일 풍조 등을 야기하여 행정의 경직성과 비능률성을 초래할 수 있다. 따라서 자체감사의 기능을 통해 이의 보완이 필요하다.³⁵⁾

전문성도 하나의 문제가 된다. 감사위원 및 직원의 전문성 확보는 행정의 비효율성과 부작용을 방지함으로써 기관·단체 자체의 행정 서비스 질을 향상시키려는데 있다. 외부 전문가 및 기관의 활용을 통해 실질적 감사 참여 보장이 전문성이 보완된다. 이를 통해 감사기법과 감사방법에 관한 전문적 지식을 채울 수 있어야 한다. 또한, 2014년 9월 「청림제주 공동체 실현을 위한 민·관 합동 TF팀」의 자체연구 및 토론회 등에서 제시한 개선사항에도 감사위원회의 독립성을 강조하였다.

제 3 절. 외국의 감사사례

1. 미국의 감사제도

최초의 미국 자체 감사기구는 1976년에 설립되었고, 대부분의 자체감사 기구는 1978년 자체감사법(Inspect General Act)과 1988년의 개정된 자체감사법(Inspect

34) 한국 지방자치의 이해 2004, 정재욱

35) 자체감사론 2007, 김명수의 4인

General Act Amendments)에 의해 설립되었다. 연방 소속의 자체감사관은 대통령이 상원의 동의를 받아 자체감사관을 임명하며 해임 시에는 그 사유를 양원에 통보해야 한다. 자체감사관은 독립된 단일기구로 감사와 조사의 책임을 맡으며, 각 기관의 장에게 보고하고 일반적인 감독을 받는다. 연방정부, 주정부, 시·군 등 모든 행정기관의 자체감사기구인 감사관실은 기관장 직속으로 설치된다. 자체 감사관은 감사계획의 수립, 감사의 실시, 감사 결과의 처리와 자료의 소환 등 직무 수행에 관하여 소속기관장의 지휘, 감독을 받지 아니하는 등 법적으로 독립성을 보장받고 있다.³⁶⁾ 지방자치단체의 자체감사기구의 감사관은 주민이 직접 선출하거나 의회에서 승인을 받는 절차를 거치도록 하고 있다. 자체 감사관의 임무는 ① 기관의 재무 거래, 프로그램 운영, 행정 활동을 검토하며 ② 가능성 있는 범죄와 민사위배의 진술 혹은 증거를 조사하고 ③ 기관의 경제적·효율적·효과적 운영을 증진시키며 ④ 기관의 규제와 입법을 검토하는 책임을 가지고 있다.(GAO,1986) 미국의 감사의 범위는 합법성은 물론 경제성, 효율성, 효과성에 대한 감사가 이루어지고 있으며, 그 결과가 주민에게 공개되고 있는 점 등이 전체 지방정부의 공통점이다. 미국의 자치단체에 대한 감사제도에는 지방정부감사법(Country Auditing Law), 지방정부법(Country Government Law), 단일감사법(Single Audit Act) 등에 따라 4가지 유형으로 나눌 수 있다. 그 첫째는 주 정부 회계검사관들에 의한 감사형태이며, 둘째는 지방정부가 주정부 감사관에게 요청하여 주정부 감사관이 감사를 하는 형태이다. 셋째는 자치단체가 민간회계법인과 계약을 체결하여 감사를 하는 형태이며, 넷째는 자체의 독립된 회계검사기관을 두면서 감사담당관을 주민들의 투표로 선임하거나 자치단체의 장이 4년의 임기를 두어 임명하는 형태를 취하고 있다.

2. 영국의 감사제도

영국 지방정부의 감사제도는 형식상으로 내부감사와 외부감사로 구분할 수 있다.

내부감사는 재무회계 업무 및 내부관리 체계를 감사하는 것에 초점을 맞추는 반면 외부감사는 재무회계 감사에 치중을 둔다.³⁷⁾ 영국 감사원은(National Audit Office :

36) 이기동, 지방자치단체 자체감사체계 개선방안에 대한 연구, 2010

37) 이기동, 지방자치단체 자체감사체계 개선방안에 대한 연구, 2010

NAO)은 의회를 대신하여 공공지출을 상세하게 조사하며 정부로부터 전적으로 독립되어 있다. 감사원은 모든 정부부처와 기관의 회계에 관한 감사의 책임이 있으며 의회에 대하여 결과를 보고하여야 한다. 감사원장은 종신직으로, 영국 수상외의 제정에 따라 왕이 임명하며, 양원의 합동 결의에 의해서만 해임이 되기 때문에 신분상의 독립성이 매우 강하다. 감사원장의 역할은 중앙정부의 자금 지출에 대하여 의회에게 보고하는 것이다. 감사원장은 의회에 매년 약 60개의 감사원 보고서를 제출하며 하원의 정부회계위원회가 감사원의 보고서를 검토한다. ³⁸⁾ 또한, 자체감사인의 수는 지방자치단체마다 차이가 있다. 외부감사는 지방감사위원회에서 담당을 하고 있으며, 중앙정부와 별도로 독립되어 지방자치단체를 감사하는 기관이다. 그러나 구성원의 실제 임용에는 중앙정부가 임명권을 행사한다. 지역사회의 각계 대표자들을 위원을 구성하며 합의형 감사위원회로 운영되고 있다. 주로 지방정부의 전반적인 재무사항에 초점을 두고 감사가 진행되며 지방정부가 실시하는 내부감사 또한, 내무회계 업무 및 내부관리체계에 관한 것도 수행한다. 형식상으로는 내부감사와 외부감사가 분리되어 있으나 효과적인 감사수행을 위하여 지방정부의 감사담당자는 정기적으로 외부감사자와 감사실시 계획 등의 내용 등을 수시로 의견을 교환한다. 이를 통해 업무의 중복이나 인력 낭비가 없도록 노력하고 있다.

영국의 감사위원회는 포괄적 성과평가라는 성과지수를 개발하여 지방정부로 하여금 지방정부가 수행하는 각종 서비스의 성과를 측정하고 감사위원회는 이를 감사하는 한편 필요한 경우에는 지방정부가 행정서비스의 성과를 제고할 수 있도록 전문적·기술적 지도를 병행하고 있다. 2009년 영국은 포괄적 지역평가 제도(Comprehensive Area Assessment)가 도입되었다. 포괄적 성과평가를 기초로 더욱 발전된 포괄적 지역평가는 평가의 틀이라는 관점에서 볼 때 양 제도에는 차이가 있다. 포괄적 성과평가는 지방정부에 초점을 두고 있다면, 포괄적 지역평가는 지역에 관심을 두고 있다. 그리고 포괄적 지역평가는 성과 결과보다는 성과의 영향에 더욱 초점을 두고 있다는 특징이 있다. ³⁹⁾

3. 프랑스의 감사제도

38) 김명수 외 4인, 자체감사론, 2007

39) 이기동, 지방자치단체 자체감사체계 개선방안에 대한 연구, 2010

프랑스의 감사원은 헌법 제 47조 및 감사원법에 근거를 둔 헌법상 독립기관이다. 동 기관은 국가기관, 정부관리기업 및 사회보장기관에 대한 회계감사를 통하여 국회와 행정부를 지원하는 역할을 하고 있다. 감사관은 국립행정대학원에서 성적상위에 해당하는 사람을 선발하거나 재정부 등 정부기관 근무경력이 있는 공무원을 채용함으로써 우수인력을 확보하고 있다. 지방자치단체의 경우 감사원의 지휘를 받는 지방감사원이 감사를 실시하는데, 감사업무에 대한 전문성을 갖추게 하기 위해 약 4~7년간 전보 없이 동일 업무를 담당하게 한 후, 2년 동안 다른 정부부처 또는 공공기관에 파견하여 다양한 분야의 전문성을 축적할 기회를 가지게 한다. 지방감사원은 1982년 ‘지방분권화법’ 시행 이후 임명직 지사의 권한을 대폭 축소하고 지방의회에 자율재정권을 주는 대신 감독을 강화하기 위하여 설치했다. 또한, 지방감사원은 감사원과 밀접한 법적 유대관계를 형성하고 있으며, 감사원은 지방감사원에 대한 실질적인 통제권한을 가지고 있다. 다만, 특이한 것은 중앙정부가 지방정부에 대한 감사권이 없으며, 지방정부의 결정 또는 처분이 위법하다고 판단 될 경우 행정법원과 외부 감사인 지역회계감사원에 각각 제소하는 권한만 갖고 있다.⁴⁰⁾ 외부감사인 지역회계감사원의 감사원은 지방자치단체의 자율성을 강조함으로써 종전의 ‘회계감사원’이 담당하고 있던 지방자치단체 감사업무를 이관·담당하고 있다. 중립적인 입장에서 특정 지역의 정치·문화적 배경을 고려하지 않은 채 원칙에 따라 심사하고 판단하는 것이 특징이다. 지방회계감사원은 별도의 독립적 운영체제와 법적 권한을 갖고, 정부와 의회의 요구에 부응하여 지방자치단체 및 특별지방행정기관 등을 포함한 모든 지방공공기관에 대한 회계검사를 실시한다. 다시말해, 지방회계감사원은 사법적 지위를 가진 재정법관이라 볼 수 있다. 감사관의 지위는 감사관직의 독립성과 전문성을 확보해 주고 있으며 국가감사관 및 지방감사관으로 구분하지 않기 때문에 전국적인 인사체계 아래 운영되며 분야별 경험을 통해 얻은 지식 등을 공유하면서 정책평가를 할 수 있는 행정전문가로 발전해 나간다.⁴¹⁾

4. 외국 감사제도의 시사점

40) 이기동, 지방자치단체 자체감사체계 개선방안에 대한 연구, 2010

41) 송성한, 제주특별자치도 감사위원회제도 개편방안 연구, 2014

외국의 감사제도는 대체적으로 지방자치단체의 자율적인 감사를 중심으로 하고, 중앙정부나 국회 등 외부에 의한 감사를 받지 않는다. 그리고 지방자치단체의 감사기구의 독립성과 전문성을 법적으로 보장해 주고 있다.

미국의 지방정부(주) 경우, 다양한 자체감사제도를 가지고 있으며 감사관은 주민이 직접 선출하거나 의회에서의 승인과정을 통해 임명된다. 특히 독립성을 보장하고 활동 결과에 대해서는 의회 및 주민들에게 공개하도록 함으로써 공정성을 확보한다.

영국의 경우, 포괄적 지역평가 제도(CAA)를 통해 지방자치단체에 대한 종합적 평가를 통해 감사의 효율성 및 실효성을 확보하고 있다. 특히, 성과 결과보다는 성과의 영향을 더욱 중요시하는 특징이 있다.

프랑스의 경우, 중앙정부로부터 분리된 지방감사원을 설치함으로써 감사권에 대한 분권을 실현하고 있다. 또한, 감사관에게 법적인 지위를 부여함으로써 독립성과 전문성 확보에 노력하고 있다.

<표 8> 외국의 감사제도의 특징 및 독립성, 전문성, 자치성⁴²⁾

구 분	특징	독립성	전문성	자치성
미국	자체감사관의 독립성 (활동 독립성 보장)	시민직접선거로 선출 등	전문자격증 취득자와 감사유경력자 채용	자체감사관운영
영국	포괄적지역평가제도 시행으로 인한 효율성 및 실효성 증대	지방의회로부터 독립성 확보	수석재무관 자격요건 강화 및 훈련후 등급인정	자체직원활용
프랑스	중앙정부와 독립된 지방감사원 설치로 인한 독립성 강조	지방의회로부터 독립성 확보	감사대상업무와 관련한 실무경력자 우선채용	단체장이 직접 통제

42) 송성한, 제주특별자치도 감사위원회제도 개편방안 연구, 2014

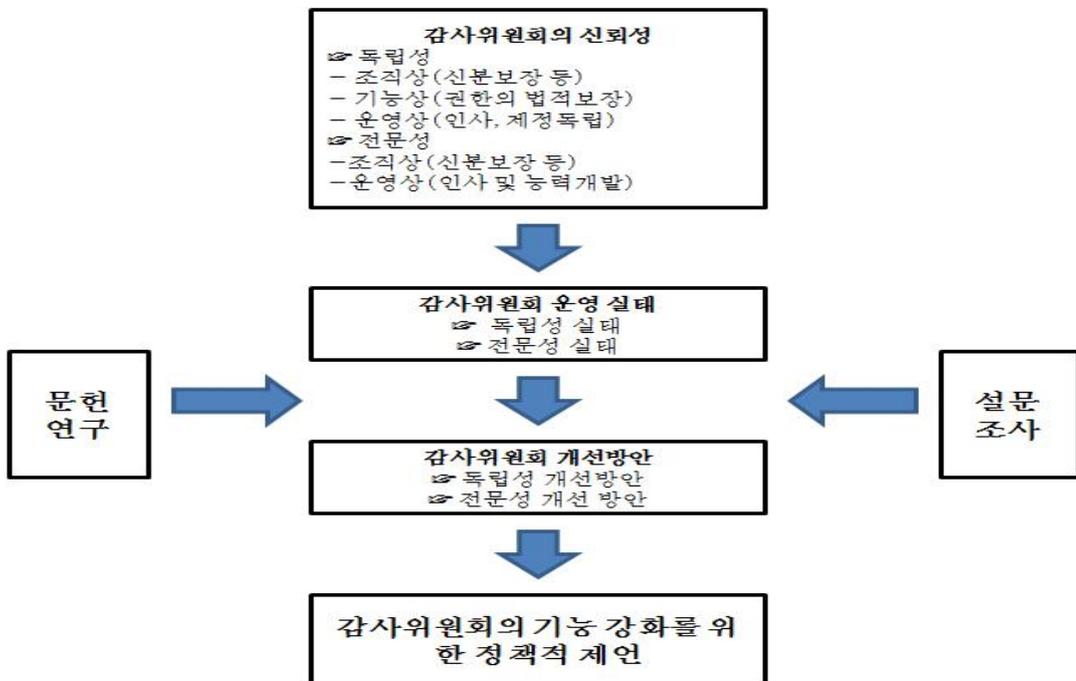
제 3 장. 분석의 틀 및 조사 개요

1. 분석의 틀

본 연구는 제주특별자치도 감사위원회의 기능을 강화하는 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해 이론 고찰과 설문조사를 병행하였다. 감사위원회에 대한 실증 분석은 이론 고찰을 통해 설문을 구성하였고 공무원과 일반 도민을 대상으로 설문조사 하였다.

감사기구가 제 기능을 수행하고 주민들의 신뢰를 확보하기 위해서는 투명하고 공정성이 있는 감사를 수행할 때 이다. 이의 기초가 되는 게 감사위원회의 독립성과 전문성 확보이다. 독립성과 전문성이 결여된 감사 결과는 수용성을 떨어뜨린다. 따라서, 본 연구에서는 감사위원회의 독립성과 전문성을 중심으로 운영 실태를 분석하였다. 이를 정리하여 도식화 한다면 [그림 4]와 같다.

[그림 4] 분석의 틀



2. 조사 개요

설문조사는 2016. 6월 10일 ~ 18일 기준 제주특별자치도 일반직 공무원 및 일반인, 감사국 공무원 대상으로 실시하였다. 공무원 100부, 일반인 100부 등 총 200부 배포하여 168부를 회수하여 84% 회수율을 보였다.

설문구성은 독립성에 관한내용 10개, 전문성에 관한내용 8개, 그리고 일반적 사항 10개의 문항 등 총 28개로 구성되었다. 또한, <표 9>과 같이 구성하였다.

분석은 회수된 설문지 총 168부를 통계프로그램인 SPSS for win. 22.0을 사용하여 분석하였다. 빈도분석 및 교차분석을 실시하였다. 또한, 근무기관에 따른 집단 간 차이를 살펴보기 위해 ANOVA 분석도 실시하였다.

<표 9> 감사위원회 기능강화에 관한 설문조사 주요 내용

조사 분야	설문문항 주요내용	문 항수
감사위원회의 일반사항	① 기능수행 ② 기능이 수행치 못한 원인 ③ 감사대상기관의 비위에 대한 사전예방기능 ④ 독립성과 전문성 제고인식 ⑤ 정치적 중립성 ⑥ 인사권 제고방안 ⑦ 자치적 성격 ⑧ 지역적 특성에 따른 기능수행 ⑨ 감사결과에 대한 신뢰도 ⑩ 공개결과에 대한 방식	10
독립성	① 도지사와의 관계성 ② 법률로의 보장 ③ 독립성보장 인식 ④ 감사요원의 독립성 ⑤ 감사위원장의 인사권 부여 ⑥ 언론으로부터의 독립성 ⑦ 감사요원의 신분상 독립 ⑧ 독립성 약화 원인 ⑨ 재정과의 상관관계 ⑩ 위원장 선출 방식	10
전문성	① 전문성 제고 인식 ② 감사요원의 전보제한기간 ③ 감사요원의 자격요건 ④ 감사직렬 도입 ⑤ 자격요건을 갖춘 요원 근무 우선 요건 ⑥ 전문성 향상 방안 ⑦ 감사원으로 파견 근무 ⑧ 연수프로그램 개발	8

제 4 장. 설문 분석 및 정책적 제언

1. 일반적 특성

가. 조사대상자의 일반적 특성

조사 대상자의 일반적 특성을 살펴보면 <표 10>과 같다.

<표 10> 일반적 특성

구분		빈도	비율(%)
성별	남	67	39.9
	여	101	60.1
연령	20대	56	33.3
	30대	51	30.4
	40대	40	23.8
	50대	21	12.5
학력	고졸	36	21.4
	대졸	119	70.8
	대학원졸(석사)	13	7.7
근무형태	도청본청	13	7.7
	도청본청 외 산하기관	9	5.4
	시청	29	17.3
	공공기관	6	3.6
	감사위원회의 감사국	15	8.9
	일반인	96	57.1

설문 대상자는 남성이 39.9%, 여성이 60.1%로 여성의 수가 많았으며, 연령 별로 20대는 33.3%, 30대 30.4%, 40대 23.8%, 50대 12.5%이며 학력은 고졸 21.4%, 대졸 70.8%, 대학원졸(석사) 7.7%로 나타났다. 근무형태로 공공기관 3.6%, 도청 본청 외 산하기관 5.4%, 도청 본청 7.7%, 감사위원회의 감사국 8.9%, 시청 17.3% 로 공무원 및 공공기관 재직자는 감사위원회의 감사국을 제외하고 33.9%이다. 그 외 일

반인은 57.1%로 가장 많은 설문지 응답을 기록하였다.

나. 감사위원회의 일반적 운영실태

‘현재 제주특별자치도 감사위원회가 진행하는 감사가 제 기능을 수행하고 있다고 생각하는지’에 대한 응답은 다음 <표 11-1>와 같이 보통 45.2%, 동의 28.6%, 동의안함 14.9%, 전혀 동의안함 7.1%, 매우 동의함 4.2% 이다. 대체적으로 감사의 기능이 제대로 수행하고 되고 있다고 응답했다. 다만, 조사대상자의 근무기관별로 보면 <표 11-2>처럼 감사위원회의 감사국 4.0, 공무원 및 공공기관 3.37, 일반인 2.76으로 나타나 공무원보다는 일반인들이 감사기능이 제대로 시행되고 있지 않다는 인식을 갖고 있다. 이 점에 대해서는 좀 더 일반인들이 신뢰성을 마련할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다.

<표 11-1> 감사위원회 제 기능 수행 정도

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	12	7.1
동의안함	25	14.9
보통	76	45.2
동의	48	28.6
매우동의	7	4.2

<표 11-2> 근무기관에 따른 감사위원회 제 기능 수행 정도

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.37	.747	.099	3.17	3.57
일반인	2.76	.937	.096	2.57	2.95
감사위원회의 감사국	4.00	.655	.169	3.64	4.36

‘감사위원회 제 기능을 수행치 못하는 이유’에 대한 다중응답 결과는 <표 11-3>과 같다. 감사위원회의 독립성 미비가 25.3%, 감사담당자의 전문성 부족 24.7%, 감사담당자의 공정성 부족 19.6%, 형식적인 감사 16.5%, 감사위원회의 정치적 외압이 13.9% 순이다. 감사위원회의 독립성과 전문성 부족에 대해 공감을 하고 있다는 인

식을 갖고 있다. 이 점에 대해서 개선할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다.

<표 11-3> 감사위원회 제 기능 수행치 못한 원인

구분	비율(%)
형식적 감사	16.5%
감사위원회의 독립성 미비	25.3%
감사담당자의 전문성 부족	24.7%
감사담당자의 공정성 부족	19.6%
감사위원회의 정치적 외압	13.9%

‘감사위원회의 감사결과가 제주특별자치도 감사대상 기관들의 비위에 대한 사전예방이 된다’에 대한 응답은 <표 11-4>과 같이, 보통 41.7%, 동의 33.3%, 동의안함 14.9%, 매우동의 5.4%, 전혀 동의안함 4.8% 순이다. 감사결과가 기관들의 비위에 대한 사전 예방적 효과가 있다고 인식하고 있다. 근무기관별로 살펴본다면 <표 11-5>를 보듯이, 감사위원회의 감사국 3.80, 공무원 및 공공기관 3.60, 일반인 2.86 인데 공무원들보다는 일반인들이 사전 예방효과가 크지 않다고 인식하고 있다.

<표11-4> 감사위원회 감사결과가 감사대상 기관들의 비위에 대한 사전예방 기능

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	8	4.8
동의안함	25	14.9
보통	70	41.7
동의	56	33.3
매우동의	9	5.4

<표 11-5> 근무기관에 따른 감사위원회 감사결과의 대상 기관들에 대한 사전예방 기능

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.60	.753	.100	3.40	3.80
일반인	2.86	.902	.092	2.68	3.05
감사국	3.80	.775	.200	3.37	4.23

‘감사위원회의 책임자에 대해서 독립성과 전문성이 제고가 되어야 한다’에 대한 응답은 <표 11-6>과 같이, 동의 47.6%, 매우동의 23.8%, 보통 25.0%로 나타났다.

근무기관별로 <표 11-7>에서 보듯이, 감사위원회의 감사국 4.47, 공무원 및 공공기관 4.04, 일반인 3.74로 나타나, 공무원 및 일반인들 모두가 책임자의 독립성과 전문성이 필요하다고 응답하였다.

<표 11-6> 감사위원회 책임자의 독립성과 전문성 제고

구분	빈도	비율(%)
전혀동의안함	2	1.2
동의안함	4	2.4
보통	42	25.0
동의	80	47.6
매우동의	40	23.8

<표 11-7> 근무기관에 따른 감사위원회 책임자의 독립성과 전문성 제고

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	4.04	.654	.087	3.86	4.21
일반인	3.74	.909	.093	3.56	3.92
감사위원회의 감사국	4.47	.516	.133	4.18	4.75

‘감사위원회의 정치적 중립성이 뚜렷해야 한다’에 대한 응답은 <표 11-8>과 같이, 동의 41.7%, 매우동의 38.7%, 보통 16.7%, 동의안함 1.8%, 전혀동의안함 1.2%로 나타나, 대체적으로 정치적 중립성이 필요하다는 의견이다. 근무기관별로 살펴 본다면 다음 <표 11-9>과 같이, 감사위원회의 감사국 4.60, 공무원 및 공공기관 4.32, 일반인 3.98로 나타나 정치적 중립성을 강조했다.

<표 11-8> 감사위원회 정치적 중립성 필요 정도

구분	빈도	비율(%)
전혀동의안함	2	1.2
동의안함	3	1.8
보통	28	16.7
동의	70	41.7
매우동의	65	38.7

<표 11-9> 근무기관에 따른 감사위원회 정치적 중립성 필요 정도

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	4.32	.540	.071	4.17	4.46
일반인	3.98	.984	.100	3.78	4.18
감사위원회의 감사국	4.60	.507	.131	4.32	4.88

‘감사담당자에 대하여 인사권에 대하여 우대방안이 강구되어야 한다.’에 대한 응답은 <표11-10>과 같이, 보통 36.9%, 동의 36.3%, 매우동의 17.3%, 동의안함 7.7%, 전혀 동의안함 1.8%로 나타나 전반적으로 인사권 우대방안이 강구해야한다고 생각하고 있다. 근무기관별로 이를 살펴보면 <표 11-11>과 같이, 감사위원회의 감사국 4.53, 공무원 및 공공기관 3.53, 일반인 3.49로 나타나 있다. 감사위원회의 감사국 공무원과 일반 공무원 및 일반인간의 인식차이가 존재한다.

<표11-10> 감사담당자에 대한 인사권 우대방안 정도

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	3	1.8
동의안함	13	7.7
보통	62	36.9
동의	61	36.3
매우동의	29	17.3

<표 11-11> 근무기관에 따른 감사담당자에 대한 인사권 우대방안 정도

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.53	.847	.112	3.30	3.75
일반인	3.49	.940	.096	3.30	3.68
감사위원회의 감사국의 감사국	4.53	.516	.133	4.25	4.82

‘감사위원회는 자치적인 성격을 갖고 있다.’에 대한 응답은 <표 11-12>과 같이, 보통 51.2%, 동의 24.4%, 동의안함 11.3%, 매우동의 10.1%, 전혀 동의안함 3.0%로 나타나 있으며, 근무기관별로 <표 11-13>으로 확인 시 감사위원회의 감사국 3.53,

공무원 및 공공기관 3.37, 일반인 3.18로 대체적으로 감사위원회에 대해 자치적 성격을 가지고 있다고 볼 수가 있다.

<표 11-12> 감사위원회의 자치적 성격 정도

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	5	3.0
동의안함	19	11.3
보통	86	51.2
동의	41	24.4
매우동의	17	10.1

<표 11-13> 근무기관에 따른 감사위원회의 자치적 성격 정도

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.37	.771	.102	3.16	3.57
일반인	3.18	.951	.097	2.98	3.37
감사위원회의 감사국	3.53	.990	.256	2.98	4.08

‘감사위원(사무국 직원 포함)이 지역적·문화적(권당문화) 특성에 따라 업무수행에 있어 영향을 미친다고 생각하는가?’에 대한 응답은 <표 11-14>과 같이, 동의 45.2%, 보통 33.3%, 매우동의 10.7%, 동의안함 8.3%, 전혀 동의안함 2.4%로 권당문화가 업무수행에 있어 영향을 끼친다고 생각하고 있다. 근무기관별로 <표 11-15>에서 보듯이, 공무원 및 공공기관 3.79, 일반인 3.47, 감사위원회의 감사국 3.00으로 나타나 있다. 공무원 및 공공기관과 감사위원회의 감사국 공무원들과의 인식차이가 나는 편이다.

<표 11-14> 감사위원의 지역적·문화적(권당문화) 특성에 따른 업무수행시 공정성

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	4	2.4
동의안함	14	8.3
보통	56	33.3
동의	76	45.2
매우동의	18	10.7

<표 11-15> 근무기관에 따른 감사위원의 지역적·문화적(권당문화) 특성에 따른 업무수행시 공정성

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.79	.674	.089	3.61	3.97
일반인	3.47	.917	.094	3.28	3.65
감사위원회의 감사국	3.00	1.069	.276	2.41	3.59

‘감사위원회의 감사결과에 대해 신뢰할 수 있는가?’에 대한 응답은 <표 11-16>과 같이, 보통 44.6%, 동의 29.2%, 동의안함 16.7%, 매우동의 5.4%, 전혀 동의안함 4.2%로 대다수 동의하는 결과로 나타나 있다. 근무기관별로 <표 11-17>에서 보듯이, 감사위원회의 감사국 3.93, 공무원 및 공공기관 3.47, 일반인 2.83으로 공무원들과 일반인들 간의 인식차이가 존재한다.

<표 11-16> 감사위원회의 감사결과에 대한 신뢰도

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	7	4.2
동의안함	28	16.7
보통	75	44.6
동의	49	29.2
매우동의	9	5.4

<표 11-17> 근무기관에 따른 감사위원회의 감사결과에 대한 신뢰도

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.47	.710	.094	3.29	3.66
일반인	2.83	.890	.091	2.65	3.01
감사위원회의 감사국	3.93	.799	.206	3.49	4.38

‘감사위원회의 신뢰도를 높일 수 있도록 하기 위해서는 결과 공개에 대한 수준이 좋다고 생각하는가’에 대한 응답은 <표 11-18>과 같이, 사안별 공개 44.0%, 전

문공개 26.2% 요약공개 24.4%, 기타 5.4% 수준으로 나타나 있다. 근무기관별로 <표 11-19>에서 보듯이, 사안별 공개는 일반인 63.5%, 공무원 및 공공기관 32.4%, 감사위원회의 감사국 4.1% 순이다. 전문 공개 일반인 56.8% 공무원 및 공공기관 25.0% 감사위원회의 감사국 18.2% 순이다. 요약 공개는 일반인 46.3%, 공무원 및 공공기관 43.9%, 감사위원회의 감사국 9.8% 순으로 나타나 있다. 각 기관별로 중시하다고 생각한 항목은 공무원 및 공공기관은 사안별 공개가 42.1%에 해당하며 일반인 경우도 마찬가지로 사안별 공개가 49.0%로 제일 높다. 감사위원회의 감사국 인 경우 전문공개가 53.3%로 근무기관 내에서의 비율이 가장 높았다. 감사위원회 감사국 공무원과 일반 공무원 및 일반인간의 인식차이가 존재한다.

<표 11-18> 감사위원회의 감사결과 공개 수준 정도

구분	빈도	비율(%)
전문공개	44	26.2
요약공개	41	24.4
사안별 공개	74	44.0
기타	9	5.4

<표 11-19> 근무기관에 따른 감사위원회의 감사결과 공개 수준 정도

비율 : %

구분	공무원 및 공공기관				일반인				감사위원회의 감사국			
	빈도	근무기관내	감사결과공개수준	전체비율	빈도	근무기관내	감사결과공개수준	전체비율	빈도	근무기관내	감사결과공개수준	전체비율
전문공개	11	19.3	25.0	6.5	25	26.0	56.8	14.9	8	53.3	18.2	4.8
요약공개	18	31.6	43.9	10.7	19	19.8	46.3	11.3	4	26.7	9.8	2.4
사안별 공개	24	42.1	32.4	14.3	47	49.0	63.5	28.0	3	20.0	4.1	1.8
기타	4	7.0	44.4	2.4	5	5.2	55.6	3.0	0	0	0	0

다. 감사위원회 독립성 보장

‘감사위원회의 감사 업무를 수행함에 있어 도지사로부터의 독립성이 감사위원회의 독립성에 영향을 미친다고 생각하는가?’에 대한 응답은 <표 12-1>과 같이, 동의 48.2%, 보통 32.7%, 매우동의 11.3%, 동의안함 5.4%, 전혀 동의안함 2.4% 순으로 나타났다. 근무기관별로 <표 12-2>에서 보듯이 감사위원회의 감사국 4.20, 공무원 및 공공기관 3.86, 일반인 3.36으로 나타나 있음을 알 수가 있다. 공무원들과 일반인들의 인식이 차이가 존재한다.

<표 12-1> 도지사로부터의 독립성 여부에 따른 감사위원회의 독립성 영향

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	4	2.4
동의안함	9	5.4
보통	55	32.7
동의	81	48.2
매우동의	19	11.3

<표 12-2> 근무기관에 따른 도지사로부터의 독립성 여부에 따른 감사위원회의 독립성 영향

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.86	.639	.085	3.69	4.03
일반인	3.36	.884	.090	3.19	3.54
감사위원회의 감사국	4.20	.775	.200	3.77	4.63

‘감사위원회의 책임자인 위원장의 독립성이 구체적인 법률로 보장되어야 한다.’에 대한 응답은 <표 12-3>과 같이, 동의 49.4%, 보통 25.0%, 매우동의 22.6%, 동의안함 1.8%, 전혀 동의안함 1.2% 순으로 나타났다. 근무기관별로 <표 12-4>에서 보듯이 감사위원회의 감사국 4.53, 공무원 및 공공기관 4.09, 일반인 3.70으로 공무원들이 위원장의 독립성에 대해 구체적 법률로 보장되어야 한다고 응답하였다.

<표 12-3> 감사위원장의 독립성 구체적 범률 보장

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	2	1.2
동의안함	3	1.8
보통	42	25.0
동의	83	49.4
매우동의	38	22.6

<표 12-4> 근무기관에 따른 도지사로부터의 독립성 여부에 따른 감사위원회의 독립성 영향

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	4.09	.606	.080	3.93	4.25
일반인	3.70	.872	.089	3.52	3.87
감사위원회의 감사국	4.53	.516	.133	4.25	4.82

‘감사위원회의 감사위원의 독립성이 보장되어야 한다.’에 대한 응답은 <표 12-5>과 같이, 동의 53.6%, 보통 25.6%, 매우동의 16.7%, 동의안함 3.0%, 전혀 동의안함 1.2% 순이다. 근무기관별로 <표 12-6>에서 보듯이 감사위원회의 감사국 4.47, 공무원 및 공공기관 3.93, 일반인 3.65로 이 또한 역시 공무원들이 일반인들에 비해 독립성이 보장되어야 한다고 응답하였다.

<표 12-5> 감사위원의 독립성 보장

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	2	1.2
동의안함	5	3.0
보통	43	25.6
동의	90	53.6
매우동의	28	16.7

<표 12-6> 근무기관에 따른 감사위원의 독립성 보장

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.93	.563	.075	3.78	4.08
일반인	3.65	.870	.089	3.47	3.82
감사위원회의 감사국	4.47	.516	.133	4.18	4.75

‘감사위원회 사무국 직원의 독립성이 보장되어야 한다.’에 대한 응답은 <표 12-7>와 같이, 동의 53.6%, 보통 25.6%, 매우동의 14.9%, 동의안함 4.8%, 전혀 동의안함 1.2%로 나타난다. 근무기관별로 <표 12-8>에서 보듯이 감사위원회의 감사국 4.33, 공무원 및 공공기관 3.89, 일반인 3.59로 나타났다. 실제 감사를 진행하는 감사위원회 감사국 공무원들이 그들의 독립성 보장이 되어야 한다고 응답했다.

<표 12-7> 감사위원회 사무국 직원들의 독립성 보장

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	2	1.2
동의안함	8	4.8
보통	43	25.6
동의	90	53.6
매우동의	25	14.9

<표 12-8> 근무기관에 따른 감사위원회 사무국 직원들의 독립성 보장

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.89	.673	.089	3.72	4.07
일반인	3.59	.865	.088	3.42	3.77
감사위원회의 감사국	4.33	.488	.126	4.06	4.60

‘감사위원회의 독립성 보장을 위해 감사위원회 장에게 유능한 감사담당자를 선발 할 수 있도록 인사임명권을 부여하는 방안에 대해 어떻게 생각하는가?’에 대한 응답은 <표 12-9>와 같이, 동의 44.0%, 보통 32.7%, 동의안함 10.7%, 매우동의 10.1%, 전혀 동의안함 2.4%로 나타났다. 근무기관별로 <표 12-10>에서 보듯이 감사위원회의 감사국 4.00, 공무원 및 공공기관 3.68, 일반인 3.29로 나타나 실무진과 공무원들이 감사위원장의 인사임명권찬성을 하고 있음을 알 수 있다.

<표 12-9> 감사위원장의 감사담당자 인사임명권 부여 방안

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	4	2.4
동의안함	18	10.7
보통	55	32.7

동의	74	44.0
매우동의	17	10.1

<표 12-10> 근 무기관에 따른 감사위원장의 감사담당자 인사임명권 부여 방안

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.68	.827	.110	3.46	3.90
일반인	3.29	.917	.094	3.11	3.48
감사위원회의 감사국	4.00	.756	.195	3.58	4.42

‘감사 업무를 수행함에 있어 외부기관(언론, 시민단체)으로부터의 독립성이 감사위원회의 독립성에 영향을 미치는가?’에 대한 응답은 <표 12-11>과 같이, 동의 42.9%, 보통 36.9% 매우동의 11.9%, 동의안함 6.0%, 전혀 동의안함 2.4% 나타났다.

근무기관별로 <표 12-12>에서 보듯이 감사위원회의 감사국 4.00, 공무원 및 공공기관 3.81, 일반인 3.34로 공무원들과 일반인간의 인식차이가 존재한다.

<표 12-11> 외 부기관(언론, 시민단체)으로부터의 독립성이 감사위원회 독립성에 대한 영향

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	4	2.4
동의안함	10	6.0
보통	62	36.9
동의	72	42.9
매우동의	20	11.9

<표 12-12> 근 무기관에 따른 외부기관(언론, 시민단체)으로부터의 독립성이 감사위원회 독립성에 대한 영향

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.81	.667	.088	3.63	3.98
일반인	3.34	.892	.091	3.16	3.52
감사위원회의 감사국	4.00	1.000	.258	3.45	4.55

‘감사위원(사무국 직원 포함)의 외부기관으로 부터의 해임·압박등의 아니하도록 신분상의 독립성이 확보해야 된다고 생각하는가?’에 대한 응답은 <표 12-13>과 같이 50.6%, 보통 29.8%, 매우동의 16.7%, 동의안함 1.8%, 전혀 동의안함 1.2%로 높은 수준으로 신분상의 독립성이 필요하다고 하고 있다. 근무기관별로 <표 12-14>에서 보듯이 감사위원회의 감사국 4.20, 공무원 및 공공기관 3.93, 일반인 3.66 순으로 인식하고 있으며 공무원과 일반인들 간의 인식차이가 존재한다.

<표 12-13> 감사요원들의 신분상 독립성 확보

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	2	1.2
동의안함	3	1.8
보통	50	29.8
동의	85	50.6
매우동의	28	16.7

<표 12-14> 근무기관에 따른 감사요원들의 신분상 독립성 확보

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.93	.678	.090	3.75	4.11
일반인	3.66	.831	.085	3.49	3.82
감사위원회의 감사국	4.20	.561	.145	3.89	4.51

‘감사위원회의 독립성 약화가 된 부분에 대하여 영향을 미친다고 생각하는것은?’에 대한 응답은 <표 12-15>과 같이 인사권 방식 28.6%, 감사대상기관과의 관계 27.4%, 예산의 부족 17.9%, 도지사 소속 16.7%, 기타 7.7% 순으로 되어 있다. 각 근무기관별 인식 방안에는 <표 12-16>에서 보듯이 인사권 방식을 선택한 일반인 47.9%, 공무원 및 공공기관 37.5%, 감사위원회의 감사국 14.6% 순이다. 감사대상기관과의 관계 일반인 52.2% 공무원 및 공공기관 39.1%, 감사위원회의 감사국 8.7% 순이다. 예산의 부족은 일반인 90.0%, 공무원 및 공공기관 10.0%, 감사위원회의 감사국 0% 순이며 가장 큰 인식차이가 나타났다. 도지사 소속인 경우 공무원 및 공공기관 46.4%, 일반인 42.9%, 감사위원회의 감사국 10.7% 순이다. 기타는 일반인

53.8%, 공무원 및 공공기관 38.5%, 감사위원회의 감사국 7.7% 순이다. 각 기관별로 중시하다고 생각한 항목은 공무원 및 공공기관은 인사권 방식 및 감사대상기관과의 관계가 각각 31.6%로 높으며, 일반인 경우 예산의 부족 29.0%로 높게 나타나 있다. 감사국인 경우 인사권 방식이 46.7%로 근무기관 내에서의 비율이 가장 높았다.

<표 12-15> 감사위원회 독립성 약화가 되는 영향

구분	빈도	비율(%)
도지사 소속	28	16.7
인사권 방식	48	28.6
예산의 부족	30	17.9
감사대상기관과의 관계	46	27.4
기타	13	7.7

<표 12-16> 근무기관에 따른 감사위원회 독립성 약화가 되는 영향

비율 : %

구분	공무원 및 공공기관				일반인				감사위원회의 감사국			
	빈도	근무기관 내	독립성 약화 원인중	전체 비율	빈도	근무기관 내	독립성 약화 원인중	전체 비율	빈도	근무기관 내	독립성 약화 원인중	전체 비율
도지사 소속	13	22.8	46.4	7.9	12	12.9	42.9	7.3	3	20	10.7	1.8
인사권 방식	18	31.6	37.5	10.9	23	24.7	47.9	13.9	7	46.7	14.6	4.2
예산의 부족	3	5.3	10.0	1.8	27	29.0	90.0	16.4	0	0	0	0
감사대상기관과의 관계	18	31.6	39.1	10.9	24	25.8	52.2	14.5	4	26.7	8.7	2.4
기타	5	8.8	38.5	3.0	7	7.5	53.8	4.2	1	6.7	7.7	0.6

‘감사위원회의 재정상의 독립성이 감사위원회의 독립성에 영향을 미치는가?’에 대한 응답은 <표 12-17>과 같이, 동의 43.5%, 보통 39.9%, 매우동의 9.5%, 동의안함 5.4%, 전혀 동의안함 1.8%순으로 재정상의 독립이 감사위원회 독립성에 영향을 미친다고 생각한다. 근무기관별로 <표 12-18>에서 보듯이 감사위원회의 감사국 3.73, 공무원 및 공공기관 3.60, 일반인 3.47로 나타나 재정상의 독립성이 영향을 미친다고 응

답했다.

<표 12-17> 감사위원회의 재정상 독립이 감사위원회의 독립성과의 영향

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	3	1.8
동의안함	9	5.4
보통	67	39.9
동의	73	43.5
매우동의	16	9.5

<표 12-18> 근 무기관에 따른 감사위원회의 재정상 독립이 감사위원회의 독립성과의 영향

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.60	.821	.109	3.38	3.81
일반인	3.47	.807	.082	3.31	3.63
감사위원회의 감사국	3.73	.799	.206	3.29	4.18

‘감사위원회의 장 선출 방식이 기존과 다르게 진행이 된다고 한다면, 현재 보다 독립성이 더욱 강화가 된다고 생각하는가?’에 대한 응답은 <표 12-19>과 같이, 동의 41.7%, 보통 38.7%, 매우동의 13.1%, 동의안함 4.8%, 전혀 동의안함 1.8%순이다.

기존과 다른 위원장 선출 방식으로 진행시 감사위원회 독립성이 강화된다고 인식하고 있다. ‘만약, 동의한다고 생각한다면 어떤 방식이 좋겠는가?’에 대한 응답은 <표 12-20>처럼, 주민들의 선거 39.9%, 도의회 추천 후 선출 19.0%, 기타 8.3%, 도지사 선출 5.4%로 나타났다. 근무기관 별로 위원장 선출 및 선출방법 변경시 방식에 대해서는 <표 12-21>과 <표 12-22>에서 보듯이 위원장 선출방법 변경에 따른 감사위원회 독립성에 대해서는 공무원 및 공공기관 3.77, 일반인 3.51, 감사위원회의 감사국 3.47로 통계적으로도 차이는 나지 않는다. 다만, 선출방법 방식 변경에 대해서는 주민선거 일반인 73.1%, 공무원 및 공공기관 22.4%. 감사위원회의 감사국 4.5%순으로 일반인들의 인식이 컸으며, 도의회 추천 후 선출은 일반인과 공무원 및 공공기관이 각각 46.9%, 감사위원회의 감사국 6.3%이며, 기타인 경우 공무원 및 공

공기관 64.3%, 일반인 21.4%, 감사위원회의 감사국 14.3%로 다양한 의견들이 있었다. 도지사 선출방식은 공무원 및 공공기관 77.8%, 일반인 11.1%, 감사위원회의 감사국 11.1%로 공무원 및 공공기관들의 인식차이가 크게 나타났다.

<표 12-19> 감사위원회 위원장 선출 방식 변경 시 감사위원회 독립성과의 영향

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	3	1.8
동의안함	8	4.8
보통	65	38.7
동의	70	41.7
매우동의	22	13.1

<표 12-20> 선출방법 변경 시 어떠한 방식

구분	빈도	비율(%)
도지사선출	9	5.4
도의회추천후선출	32	19.0
주민선거	67	39.9
기타	14	8.3

<표 12-21> 근 무기관에 따른 위원장 선출 방식 변경 시 감사위원회 독립성과의 영향

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.77	.732	.097	3.58	3.97
일반인	3.51	.871	.089	3.33	3.69
감사위원회의 감사국	3.47	.990	.256	2.92	4.02

<표 12-22> 근 무기관에 따른 선출방법 변경 시 어떠한 방식

구분	공무원 및 공공기관				일반인				감사위원회의 감사국			
	빈도	근무기관내	방식선택중	전체비율	빈도	근무기관내	방식선택중	전체비율	빈도	근무기관내	방식선택중	전체비율
도지사선출	7	15.2	77.8	5.7	1	1.5	11.1	0.8	1	12.5	11.1	0.8
도의회추천후선출	15	32.6	46.9	12.3	15	22.1	46.9	12.3	2	25.0	6.3	1.6
주민	15	32.6	22.4	12.3	49	72.1	73.1	40.2	3	37.5	4.5	2.5

선거												
기타	9	19.6	64.3	7.4	3	4.4	21.4	25	2	25.0	14.3	1.6

라. 감사위원회의 전문성 제고

‘감사위원회 및 요원들의 전문성이 제고가 되어야 한다.’에 대한 응답은 <표 13-1>과 같이, 동의 56.5%, 보통 22.6%, 매우동의 18.5%, 동의안함 1.2%, 전혀 동의 안함 1.2%순으로 전문성이 제고가 되어야 한다는 생각을 가지고 있다. 근무기관별로 <표 13-2>에서 보듯이 감사위원회의 감사국 4.33, 공무원 및 공공기관 4.00, 일반인 3.77로 공무원 및 일반인 모두가 전문성 제고가 필요하다고 응답했다.

<표 13-1> 감사위원회 및 요원들의 전문성 제고

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	2	1.2
동의안함	2	1.2
보통	38	22.6
동의	95	56.5
매우동의	31	18.5

<표 13-2> 근무기관에 따른 감사위원회 및 요원들의 전문성 제고

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	4.00	.567	.075	3.85	4.15
일반인	3.77	.840	.086	3.60	3.94
감사위원회의 감사국	4.33	.488	.126	4.06	4.60

‘감사 요원들의 전문성 제고를 위한 장기 근무방안으로서 사무국의 직원들에 대한 전보제한기간을 강화할 경우 근무기간에 대한 응답은 <표 13-3>과 같이, 3년 44.6%, 4년 26.2%, 2년 18.5%, 1년 5.4%, 기타 5.4%로 3년 이상의 전보제한 기간을 두었으면 한다는 의견을 가지고 있다. 근무기관별로 <표 13-4>에서 보듯이, 감사위원회의 감사국 3.27, 일반인 3.13, 공무원 및 공공기관 2.95로 나타나 최소 3년의 전보제한기간을 가져야 한다고 응답했다.

<표 13-3> 장기근무방안 시 전보제한기간

구분	빈도	비율(%)
1년	9	5.4
2년	31	18.5
3년	75	44.6
4년	44	26.2
기타	9	5.4

<표 13-4> 근무기관에 따른 장기근무방안 시 전보제한기간

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	2.95	.875	.116	2.72	3.18
일반인	3.13	.874	.089	2.95	3.30
감사위원회 의 감사국	3.27	1.438	.371	2.47	4.06

‘감사요원들의 전문성 제고에 필요한 경력 및 자격 요건으로 제시된 예시 중 가장 중요하다고 생각하는 항목’에 대한 응답은 <표 13-5>과 같이, 투철한 공직정신 34.5%, 특정분야에 대한 전문지식 26.8%, 행정 및 기술업무 경력 17.3%, 감사관련 업무경력 13.7%, 기타 5.4%로 순으로 투철한 공직정신이 가장 높은 순으로 나타났다. 근무기관별로 <표 13-6>에서 보듯이, 투철한 공직정신에 대해 일반인 60.3%, 공무원 및 공공기관 31.0%, 감사위원회의 감사국 8.6% 순이다. 특정분야 전문지식에 대해서는 일반인 51.1%, 공무원 및 공공기관 40.0%, 감사위원회의 감사국 8.9% 순이다. 행정 및 기술업무능력은 일반인 51.7%, 공무원 및 공공기관 37.9%, 감사위원회의 감사국 10.3% 순으로 나타나 있다. 또한 감사관련 업무경력에 대해서는 일반인 56.5%, 공무원 및 공공기관 34.8%, 감사위원회의 감사국 8.7%순으로 나타나 있다. 기타로는 일반인 66.7%, 공무원 및 공공기관 22.2%, 감사위원회의 감사국 11.1%로 나타나 있다. 각 기관별로 중시하다고 생각한 항목은 공무원 및 공공기관은 특정분야 전문지식 및 투철한 공직정신이 각각 31.6%에 해당하며, 일반인 경우 투철한 공직정신이 38.0% 이며 감사위원회의 감사국 또한 투철한 공직정신이 33.3%로 근무기관 내에서의 비율이 가장 높았다.

<표 13-5> 전문성 제고시 가장 중요한 항목

구분	빈도	비율(%)
감사관련업무경력	23	13.7
특정분야전문지식	45	26.8
행정및기술업무경력	29	17.3
투철한공직정신	58	34.5
기타	9	5.4

<표 13-6> 근무기관에 따른 전문성 제고시 가장 중요한 항목

비율 : %

구분	공무원 및 공공기관				일반인				감사위원회의 감사국			
	빈도	근무기관내	중요항목내	전체비율	빈도	근무기관내	중요항목내	전체비율	빈도	근무기관내	중요항목내	전체비율
감사관련업무경력	8	14.0	34.8	4.9	13	14.1	56.5	7.9	2	13.3	8.7	1.2
특정분야전문지식	18	31.6	40.0	11.0	23	25.0	51.1	14.0	4	26.7	8.9	2.4
행정및기술업무경력	11	19.3	37.9	6.7	15	16.3	51.7	9.1	3	20.0	10.3	1.8
투철한공직정신	18	31.6	31.0	11.0	35	38.0	60.3	21.3	5	33.3	8.6	3.0
기타	2	3.5	3.5	1.2	6	6.5	66.7	3.7	1	6.7	11.1	0.6

'감사요원의 전문성 제고를 위해 감사 직렬을 도입하는 방안에 대해 어떻게 생각합니까?'에 대한 응답은 <표 13-7>에서 보듯이, 동의 49.4%, 보통 32.7%, 매우동의 11.9%, 동의안함 4.8%, 전혀 동의안함 1.2%로 감사직렬 도입에 찬성하는 것으로 보인다. 근무기관 별로 <표 13-8>과 같이, 감사위원회의 감사국 4.33, 공무원 및 공공기관 3.79, 일반인 3.48로 확인되고 있다. 공무원 및 일반인 모두 감사 직렬에 대해 찬성을 강조했지만, 감사위원회의 감사국 공무원과 일반인간의 인식차이가 존재

한다.

<표 13-7> 전문성 제고를 위한 감사직렬 도입여부

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	2	1.2
동의안함	8	4.8
보통	55	32.7
동의	83	49.4
매우동의	20	11.9

<표 13-8> 근무기관에 따른 전문성 제고를 위한 감사직렬 도입여부

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.79	.674	.089	3.61	3.97
일반인	3.48	.821	.084	3.31	3.65
감사위원회 의 감사국	4.33	.617	.159	3.99	4.68

‘감사요원의 전문성 제고를 위하여 사전에 감사교육을 이수한 사람, 또는 감사 관련 자격증 보유자를 감사부서 근무에 우대하는 방안에 대하여 어떻게 생각합니까?’에 대한 응답은 <표 13-9>과 같이, 동의 51.8%, 보통 31.0%, 매우동의 8.3%, 동의안함 6.5%, 전혀 동의안함 2.4%로 감사 관련으로 교육·자격증 보유자에 대해 우대 근무하는 부분에 대해서도 찬성을 하고 있다. 근무기관별로 <표 13-10>에서 보듯이, 감사위원회의 감사국 4.0, 공무원 및 공공기관 3.72, 일반인 3.42 순으로 나타나 있다.

<표 13-9> 전문성 제고를 위한 감사직렬 도입여부

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	4	2.4
동의안함	11	6.5
보통	52	31.0
동의	87	51.8
매우동의	14	8.3

<표 13-10> 근무기관에 따른 전문성 제고를 위한 감사직렬 도입여부

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.72	.774	.102	3.51	3.92
일반인	3.42	.829	.085	3.25	3.58
감사위원회의 감사국	4.00	.845	.218	3.53	4.47

‘감사요원의 전문성 제고 방안 중 효과적인 방안’에 대한 응답은 <표 13-11>과 같이, 감사분야에 대한 연수 33.9%, 외부전문가 활용 20.8% 근무성적평정 등 인사상 우대 14.9%, 감사공무원 장기근속 방안 14.3%, 감사공무원 선발제 14.3% 순으로 나타나 있다. 근무기관별로 <표 13-12>에서 보듯이, 감사분야에 대한 연수 일반인 49.1%, 공무원 및 공공기관 45.6%, 감사위원회의 감사국 5.3%과 외부전문가 활용은 일반인 80.0%, 공무원 및 공공기관 17.1%, 감사위원회의 감사국 2.9% 순이며 근무성적평정 등 인사상 우대는 일반인 60.0%, 감사위원회의 감사국 24.0%, 공무원 및 공공기관 16.0% 순으로 나타나 있다. 또한 감사공무원 장기근속 방안에 대해서는 공무원 및 공공기관 50.0%, 일반인 37.5%, 감사위원회의 감사국 12.5% 순으로 나타나 있다. 감사공무원 선발제로는 일반인 58.3%, 공무원 및 공공기관 33.3%, 감사위원회의 감사국 8.3%로 나타나 있다. 각 기관별로 중시하다고 생각한 항목은 공무원 및 공공기관은 감사분야에 대한 연수가 46.4%에 해당하며 일반인 경우 감사분야에 대한 연수 및 외부전문가 활용이 29.8%로 각각 나타나 있다. 감사위원회의 감사국 공무원인 경우 근무성적평정 등 인사상 우대가 40.0%로 근무기관 내에서의 비율이 가장 높았다.

<표 13-11> 감사요원의 전문성 제고방안 중 효과적인 방안

구분	빈도	비율(%)
감사공무원선발제	24	14.3
감사공무원장기근속방안	24	14.3
외부전문가활용	35	20.8
감사분야에대한연수	57	33.9
근무성적평정 등 인사상우대	25	14.9

<표 13-12> 근무기관에 따른 감사요원의 전문성 제고방안 중 효과적인 방안

비율 : %

구분	공무원 및 공공기관				일반인				감사위원회의 감사국			
	빈도	근무기관내	효과적방안내	전체비율	빈도	근무기관내	효과적방안내	전체비율	빈도	근무기관내	효과적방안내	전체비율
감사공무원선발제	8	14.3	33.3	4.8	14	14.9	58.3	85	2	13.3	8.3	1.2
장기근속방안	12	21.4	50.0	73	9	9.6	37.5	55	3	20.0	12.5	1.8
외부전문가활용	6	10.7	17.1	36	28	29.8	80.0	170	1	6.7	2.9	0.6
연수	26	46.4	45.6	158	28	29.8	49.1	170	3	20.0	5.3	1.8
인사상우대	4	7.1	16.0	24	15	16.0	60.0	91	6	40.0	24.0	3.6

‘감사요원의 전문성 향상을 위해 감사원에 1년 이상의 파견근무 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?’에 대한 응답은 <표13-13>과 같이, 동의 47.6%, 보통 35.1%, 매우동의 9.5%, 동의안함 6.0%, 전혀 동의안함 1.8% 순으로 나타나 전반적으로 파견근무에 찬성을 하고 있다. 근무기관별로 <표 13-14>에서 보듯이, 공무원 및 공공기관 3.72, 감사위원회의 감사국 3.67, 일반인 3.47로 감사원의 1년이상 파견근무에 대해 대체적으로 동의하다고 응답하였다.

<표 13-13> 감사요원의 전문성 향상을 위한 감사원에 1년 이상 파견 근무

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	3	1.8
동의안함	10	6.0
보통	59	35.1
동의	80	47.6
매우동의	16	9.5

<표 13-14> 근무기관에 따른 감사요원의 전문성 향상을 위한 감사원에 1년 이상 파견 근무

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한

공무원 및 공공기관	3.72	.881	.117	3.49	3.95
일반인	3.47	.781	.080	3.31	3.63
감사위원회 의 감사국	3.67	.724	.187	3.27	4.07

‘신규 감사요원에 대한 감사교육원 또는 감사담당자의 연수 과정을 개설하고 이수한 후 업무에 참여할 수 있도록 하는 방안’에 대하여 어떻게 생각하십니까?’에 대한 응답은 <표 13-15>과 같이, 동의 60.7%, 보통 23.2%, 매우동의 10.7%, 동의안함 4.8%, 전혀 동의안함 0.6% 순으로 나타나 연수 이수 후 업무에 참여하는 방안’에 대해 찬성을 하고 있다. 근무기관별로 <표 13-16>에서 보듯이 감사위원회의 감사국 4.0, 공무원 및 공공기관 3.91, 일반인 3.64로 나타나 감사교육원 또는 연수과정 이수 후 업무에 참여하는데 동의하다고 응답했다.

<표 13-15> 신규 감사요원의 연수과정 개설 및 이수 후 업무참여방안

구분	빈도	비율(%)
전혀 동의안함	1	0.6
동의안함	8	4.8
보통	39	23.2
동의	102	60.7
매우동의	18	10.7

<표 13-16> 근무기관에 따른 신규 감사요원의 연수과정 개설 및 이수 후 업무참여방안

구분	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95%신뢰구간	
				하한	상한
공무원 및 공공기관	3.91	.635	.084	3.74	4.08
일반인	3.64	.796	.081	3.47	3.80
감사위원회 의 감사국	4.00	.378	.098	3.79	4.21

2. 조사결과 및 정책적 제언

가. 조사결과

설문조사를 통해 일반 공무원, 일반인, 감사위원회 감사국 공무원들의 감사위원회의 일반적 운영실태, 독립성, 전문성에 대해 어떻게 인식 하고 있는지를 살펴보았다. 이를 종합적으로 보면, 선행연구에서 제시되었던 전문성 부족과 감사위원장 선출방식, 감사활동 및 결과 공개 방안, 재정상의 독립, 요원들의 독립성에 대해 공감하고 있었다. 다만, 일반인, 공무원, 감사위원회의 감사국 공무원들 간의 인식에는 약간씩의 차이를 보이고 있다. 대체적으로 일반인들인 경우 감사위원회의 감사결과 및 기능 수행정도, 신뢰도가 다소 미흡하다고 생각하는 경우가 많았다. 또한, 독립성에 대해서는 실무를 맡고 있는 감사위원회의 감사국의 공무원들은 일반 공무원과 일반인에 비해 어느 정도 독립성이 있다고 응답하였다. 전문성은 대체적으로 공무원 및 공공기관, 일반인, 감사위원회의 감사국 공무원들 모두 전문성이 부족하다고 응답하였다.

따라서, 감사위원회 독립성, 전문성을 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 하고 이를 제도화 하여야한다. 결론적으로, 감사위원회의 기능 강화를 위해서는 도민 모두가 공감할 수 있는 독립성과 전문성이 보장되어야 한다는데 공감하고 있다.

나. 정책적 제언

2006년 7월 1일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정이 되면서 대한민국 지방자치의 선도적 모델로서 '제주특별자치도'가 탄생되었다. 중앙정부로부터 상당한 권한과 사무를 이양 받았다. 따라서 제주특별자치도는 자기책임아래 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도 다른 시·도 보다는 투명하고 신뢰성 높은 행정이 되어 한다. 이에 대한 보안장치로서 합의제 의결기관인 감사위원회가 2006년 7월 1일에 설치되었다. 하지만, 만 10년이 지난 현재 감사위원회도 독립성과 전문성에 대한 문제제기가 있다. 본 연구에서도 공무원, 일반인, 감사위원회의 감사국 공무원 모두 감사위원회 독립성과 전문성이 필요하다고 응답하고 있다.

독립성과 전문성을 제고하기 위해서는, 첫째, 감사위원회 독립성이 보장이 되도록

록 도지사의 임명권한 및 위원장의 소속 또한 지방에 속하지 않도록 주민 투표를 통한 선거식 방식과 중앙 부처 소속의 위원장 선출이 되어야 한다고 생각한다. 주민들의 스스로 위원장 선출한다면 감사위원장의 공정성과 신뢰를 얻을 수 있을 것이며 중앙 부처로의 소속이 된다면 광범위한 권한을 가지고 있는 '제주특별자치도 도지사'를 견제할 수 있을 것이다.

둘째, 감사위원 및 요원에 대한 독립성이 보장이 되도록 신분상의 독립을 위해 법률 또는 재정의 독립을 위해 「제주특별자치도 감사위원회 특별법 조례」가 필요하다고 생각한다. 특별법 조례를 통해 정확한 기준 및 감사국 직원들의 자유롭고 공정한 감사활동을 위해 신분, 인사상 불이익 등의 문제가 없어야 한다고 생각한다.

셋째, 감사요원들의 전문성 향상을 위한 감사원의 장기파견근무 및 연수과정 프로그램을 확충해야한다. 일반 공무원 및 공공기관과 일반인들이 인식 속에는 감사요원들의 전문성이 부족하다고 느끼고 있다. 어느 분야 및 누구나 감사 진행과정 속에서 인정할 수 있는 자격을 갖추어 수 있도록 보장해야 건강한 제주특별자치도의 행정이 될 것이라 생각한다. 감사위원회의 감사국 공무원들 또한, 제주특별자치도 소속의 공무원으로 순환 근무가 진행이 되는 부분으로 감사업무를 처음 맡게 된다면 업무 수행에 있어 대상기관들의 신뢰를 얻을 수가 없는 부분으로 감사교육 이수, 연수 프로그램의 확충이 있다면 이제까지 해왔던 방식이 아닌 전문적이고 효율적으로 감사 업무를 수행할 것이라 생각한다.

제 5 장. 결론

제주특별자치도가 출범한 지 올해로 11년이 지나가고 있다 지방분권의 선도적 모델과 국제자유도시의 성공적 추진을 담보하기 위해서 도입되었다. 이를 위해 중앙 정부로부터 상당한 권한과 사무가 이양되었다. 또한, 자기책임성을 강조하기 위해서 전체적 감사시스템의 일원으로 감사위원회가 설치·운영되고 있다. 다만, 독립성이 부족에 따라 설립취지에 부합하지 못함에 따라 그 기능이 제대로 역할 수행을 하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 전문성의 향상을 위한 체계적인 교육프로그램 및 감사과정에 있어 전문적인 감사 역량을 발휘할 수 있도록 하는 환경도 열악한 실정이다. 또한, 본 연구에서 진행했던 것처럼 공무원, 일반인, 감사위원회의 감사국 공무원들의 인식을 조사하여 현재 감사위원회가 가지고 있는 위상과 일반인 및 실무를 담당하고 평가를 받는 공무원들의 인식수준을 분석하였다. 감사를 진행하는 실무진들과 평가 대상인 공무원들인 경우 감사결과 및 진행과정에 있어 신뢰가 보통 수준의 결과를 얻었지만, 일반인들인 경우 감사결과에 대해 신뢰치 못하다는 인식을 하고 있다. 조금 더 투명하고, 지역적·문화적(권당 문화)를 벗어나 공정성 있게 감사를 진행하고 결과를 다양한 방법으로 게시를 해야 일반인들이 행정에 대해 신뢰를 더 할 수 있을 거라고 생각한다.

본 연구에서 보면 공무원, 일반인, 감사위원회의 감사국 공무원 모두 감사원의 독립성 강화가 되어야 한다는 인식이 강하다. 특히, 실무를 담당하는 감사국 직원들의 인식은 더 높은 독립성이 요구가 되고 있다. 이는 실무를 진행하는 과정에서 그들이 느끼는 한계가 분명히 존재한다고 생각한다. 감사위원회의 한계가 가지는 감사 대상기관의 상급행정기관, 도의 주요정책 사업에 대해 소신 있는 감사 업무를 수행하기가 어려운 실정이다. 감사위원회의 책임자, 위원, 요원들의 독립성을 보장할 수 있는 특별법 또는 조례 신설과, 신분상의 보장이 반드시 필요하다고 본다.

또한, 전문성 제고를 위해 다양한 연수 참여, 중앙 감사원으로 부터의 파견근무, 감사경력, 전보제한기간 등을 두어 감사를 보다 전문적이며, 결과에 대해 신뢰를 높일 수 있도록 해야 할 것이다. 무엇보다 감사를 제대로 할 수 있는 환경과 여건이 충

분해야한다고 본다. 실제로 감사위원회의 감사국 공무원들은 1년 내내 많은 감사를 진행한다. 감사를 진행 하는 경우 1~2주 파견을 나가며 많은 감사대상기관들이 존재 하므로 그들의 역량을 개발할 수 있는 여건이 존재 치 않다. 본 연구에서 또한, 이러한 실정으로 감사국 직원들의 설문 표본이 부족했던 한계가 발생하기도 했다. 인원 확충이 어렵다면, 그들의 전문성 및 효율성을 향상시켜야 하는 체계적인 프로그램이 더욱 필요할 것이라고 본다.

마지막으로, 대한민국의 첫 감사위원회로 타 지방 자치보다 한발 앞 선, 감사위원회의 설치 목적인 자치이념에 부합되는 민주적·자율적 내부통제 시스템을 구축하기 위해 각고의 노력과 실행이 필요하다고 생각하며, 도민과 행정이 상생하는 '제주특별자치도'가 되길 바란다.

참고 문헌

- 김명수·문태곤·문호승·이영균, 자체감사론, 2007, 대영문화사
- 이주희, 지방행정감사론, 2010, 기문당
- 김명수·문태곤·문호승·이영균, 세계의 감사원, 2009, 조명문화사
- 한국 지방자치의 이해 2004, 정재욱
- 감사원. 조형석, 신민철, 2015.04, 2013년도 자체감사기구 운영현황조사
- 국내 및 해외 현황 분석 -
- 감사원. 허명순, 2012.12, 감사원 감사체계 재정립 방안
- 감사원. 차경엽·호진원, 2009.02, 제주특별자치도 감사위원회의 운영성과 평가
- 감사연구원. 2015.12, 감사환경 분석(2016년)
- 감사원. 허명순·차경엽, 2010.2, 자체감사기구의 독립성·전문성 확보 방안
- 제주특별자치도 감사위원회. 2014.05, 제주특별자치도감사위원회 자치감사실무종합편람
- 양덕순·강창민, 2008, 제주특별자치도 출범의 이상과 현실, 한국정책학회
- 염차배·진상기, 2010.12, 우리나라 지방자치단체 감사체계 개편 대안 비교분석, 한국정책학회보
- 김명범·소진광·황경수, 2011, 제주특별자치도 감사위원회 독립성 제고방안 연구,
경기개발연구원
- 고현환, 2015.07, 제주특별자치도 감사위원회의 독립성을 위한 모형정립과 법적고찰,
법학논총
- 고종석·김동욱, 2014.09, 제주특별자치도 감사위원회 기능강화를 위한 제도개선 방안,
한국지방자치학회보,
- 이영균·이균범, 1998, 자체감사의 효율성 제고에 관한 연구, 한국지방자치 학회보
- 이기동, 2010, 지방자치단체 자체감사체계 개선방안에 대한 연구, 석사논문
- 송성한, 2014, 제주특별자치도 감사위원회제도 개편방안 연구, 석사논문
- 김인수, 2016, 시·도 교육청 감사위원회 시행 실태 분석, 석사논문
- 박환기, 2011, 지방자치단체 자체감사 활성화 방안 연구 - 전라남도를 중심으로-,
박사논문

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
헌법

공공감사에 관한 법률

지방자치단체에 대한 행정감사규정

공공감사기준

중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준

제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례

2016년 각 지방자치단체 홈페이지 참조

2016년 3월 자체감사기구 운영실태_감사원 홈페이지

제주특별자치도 감사위원회 홈페이지

2016년도 자치감사 계획, 제주특별자치도 감사위원회

언론보도 : 뉴스타운 (2013.12.09)

언론보도 : 헤드라인제주(2015. 08. 30)

언론보도 : 제주의소리 (2016.04.26)

ABSTRACT

A study on reinforce the function of Jeju Special

Self-governing Province's Audit Committee

- Awareness of local people and government officials -

Lee, Yu-seung

Department of administration

The Graduate School of

Jeju National University

This study examined how to reinforce the function of Jeju Special Self-governing Province's Audit Committee and collected various theses and studies of masters and Ph.D's on the awareness of local people and government officials to analyze its independence and specialization. The 「Special Act for International Free City in Jeju Special Self-governing Province」 enacted on February 21, 2006 installed the Audit Committee and laid the legal foundation for the enactment of the 「Ordinance on Organization and Operation of Jeju Special Self-governing Province Audit Council」 on April 12, 2006. Based on this, the Jeju Special Self-governing Province's Audit Committee was officially founded on July 1, 2006 with a bureau in Seogwipo Government Building, one chairman, and six members (3 referred by Providential Council and 3 by Governor). Jeju Special Self-governing Province was created to lead the self-governing of local people in Jeju and the local government of Korea. It acquired many authorities from the central government. This has contributed to high level of administrative services including policies right for the local economy, culture for

the local people, and welfare. Despite the positive changes, however, the local government of Jeju has found it necessary to reinforce the role of Audit Committee and operate it as an independent organization as it has failed to secure transparency and authority. As a special act ensures Jeju Special Self-governing Province's authority in local administration, there is greater possibility of corruption and absurdity within the local government due to the authorities transferred from the central government. Local administration is more open to the local people and likely to cause corruption and absurdity because of its discretion for restrictions and exercise of authority. Jeju Special Self-governing Province's Audit Committee has enacted Article 66 of the Special Act for International Free City in Jeju Special Self-governing Province to organize the Audit Committee affiliated to the Governor for 『self-audit』 as a council-system administrative office with independence. The ultimate purpose of the Audit Committee is to secure and reinforce the audit of the special self-governing province without excess or redundant central monitoring. It intended to remove external audit by the central administration, except for the Board of Audit and Inspection and the inspection of government offices, and build a democratic and autonomous internal control system for the true notion of self-governing by reinforcing the independence, specialization, and responsibility of audit. The purpose is ideal, but it may not be the reality. The notion of audit is built on internal control of administration and government officials and should be people-oriented based on control. This study reviewed literature on audit, laws and regulations, and resources on researches to justify the reinforcement of roles and functions of Jeju Special Self-governing Province's Audit Committee and make the Audit Committee more desirable for Jeju Special Self-governing Province based on a substantial analysis of current problems.

[부 록]

감사위원회의 기능강화에 관한 설문조사

본 설문지는 제주특별자치도의 감사위원회 기능 강화를 연구하기 위한 순수 학술적인 목적으로 작성된 것입니다.

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 귀중한 시간을 내주셔서 설문조사에 응해주신데 대하여 진심으로 감사드립니다.

본 설문조사는 제주특별자치도의 감사위원회가 1년이 지난 시점의 위상과 더욱 더 나은 감사기구의 기능 강화를 연구하기 위한 목적으로 작성된 것입니다.

선생님들의 응답해 주신 내용은 학술 연구목적 이외에는 다른 목적으로 사용되지 않는다는 점을 약속드리니, 바쁘시더라도 성의껏 협조하여 주시면 감사하겠습니다.

2016년 6월

- 지도교수 : 양덕순(제주대학교 행정학과 교수)
- 연구자 : 이유승(제주대학교 행정대학원 석사과정)
- 전화 : H.P 010-3338-2994
- E-MAIL : movesilver84@naver.com

1. 귀하의 성별은 ?

- ① 남 ② 여

2. 귀하의 연령대는 ?

- ① 20대 이상 ② 30대이상 ③ 40대 이상 ④ 50대 이상 ⑤ 60대 이상

3. 귀하의 공무원 근속연수는?

- ① 1년미만 ② 1년이상 ③ 2~3 년 이상 ④ 4~5 년 이상 ⑤ 6년 이상

4. 귀하의 학력은?

- ① 고졸 ② 대졸(전문대) ③ 대학원 졸(석사) ④ 박사

5. 귀하가 근무하는 기관은 ?

- ① 도청 본청 ② 도청 본청 외 산하기관 ③ 시청 ④ 대학교 ⑤ 공공기관
⑥ 기타 ⑦ 감사국

<다음은 감사위원회의 일반적 운영 실태에 대한 내용에 대한 질문입니다.>

6. 현재 제주특별자치도 감사위원회가 진행하는 감사가 제 기능을 수행하고 있다고 생각하는가?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

7. 만약, 제 기능을 수행하고 있다고 생각지 못한다면, 원인이 무엇인지 해당 항목에 대해 모두 체크해주시오.

형식적인 감사	감사담당자의 독립성 미비	감사담당자의 전문성 부족	감사담당자의 공정성 부족	감사위원회의 정치적 외압

8. 감사위원회의 감사결과가 제주특별자치도 감사대상 기관들의 비위에 대한 사전 예방이 된다고 생각하는가?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

9. 자체감사기구 책임자의 독립성과 전문성이 제고되어야 한다.

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

10. 감사위원회의 정치적 중립성이 뚜렷해야 한다.

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

11. 감사담당자에 대하여 인사권에 대하여 우대방안이 강구되어야 한다.

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

12. 감사위원회는 자치적인 성격을 갖고 있다.

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

13. 감사위원(사무국 직원 포함)이 지역적·문화적(권당문화) 특성에 따라 업무수행에 있어 영향을 미친다고 생각하는가?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

14. 감사위원회의 감사결과에 대해 신뢰할 수 있는가?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

15. 감사위원회의 신뢰도를 높일 수 있도록 하기 위해서는 결과 공개에 대한 수준이 좋다고 생각하는가?

감사결과 전문공개	감사결과 요약공개	감사결과 사안별 공개	기타

<다음은 감사위원회의 독립성 보장에 관련하여 묻는 질문입니다.>

16. 감사위원회의 감사 업무를 수행함에 있어 도지사로부터의 독립성이 감사위원회의 독립성에 영향을 미친다고 생각하는가?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

17. 감사위원회의 책임자인 위원장의 독립성이 구체적인 법률로 보장되어야 한다.

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

18. 감사위원회의 감사위원의 독립성이 보장되어야 한다.

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

19. 감사위원회 사무국 직원의 독립성이 보장되어야 한다.

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

20. 감사위원회의 독립성 보장을 위해 감사위원회 장에게 유능한 감사담당자를 선발 할 수 있도록 인사임명권을 부여하는 방안에 대해 어떻게 생각하는가?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

21. 감사 업무를 수행함에 있어 외부기관(언론, 시민단체)으로 부터의 독립성이 감사위원회의 독립성에 영향을 미치는가?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

22. 감사위원(사무국 직원 포함)의 외부기관으로 부터의 해임·압박등의 아니하도록 신분상의 독립성이 확보해야 된다고 생각하는가?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

23. 감사위원회의 독립성 약화가 된 부분에 대하여 영향을 미친다고 생각하는것은?

도지사소속	인사권방식	예산의 부족	감사대상기관과의 관계	기타

24. 감사위원회의 재정상의 독립성이 감사위원회의 독립성에 영향을 미치는가?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

25. 감사위원회의 장 선출 방식이 기존과 다르게 진행이 된다고 한다면, 현재 보다 독립성이 더욱 강화가 된다고 생각하는가?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

1) 동의한다고 생각한다면 어떤 방식이 좋겠는가?

- ① 도지사 선출 ② 도의회 추천 후 선출 ③ 주민들의 선거 ④ 기타

<다음은 감사위원회의 전문성 제고에 관련하여 묻는 질문입니다.>

26. 감사위원회 및 요원들의 전문성이 제고가 되어야 한다.

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

27. 감사 요원들의 전문성 제고를 위한 장기 근무방안으로서 사무국의 직원들에 대한 전보제한기간을 강화할 경우 근무기간을 선택해 주시오.

1년	2년	3년	4년	기타

28. 감사요원들의 전문성 제고에 필요한 경력 및 자격 요건으로 제시된 예시 중 가장 중요하다고 생각하는 항목을 선택해 주십시오.

감사관련 업무경력	특정분야 전문지식	행정 및 기술업무경력	투철한 공직정신	기타

29. 감사요원의 전문성 제고를 위해 감사직렬을 도입하는 방안에 대해 어떻게 생각합니까?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

30. 감사요원의 전문성 제고를 위하여 사전에 감사교육을 이수한 사람, 또는 감사관련 자격증 보유자를 감사부서 근무에 우대하는 방안에 대하여 어떻게 생각합니까?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

31. 감사요원의 전문성 제고 방안 중 효과적인 방안에 대해 선택해 주십시오

감사공무원 선발제	감사공무원 장기근속방안	외부전문가 활용	감사 분야에 대한 연수	근무성적평정 등 인사상 우대

32. 감사요원의 전문성 향상을 위해 감사원에 1년 이상의 파견근무 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함

33. 신규 감사요원에 대한 감사교육원 또는 감사담당자의 연수 과정을 개설하고 이수한 후 업무에 참여할 수 있도록 하는 방안에 대하여 어떻게 생각하십니까?

전혀 동의 안함	동의 안함	보통	동의	매우 동의함