

거버넌스에 의한 행정감시제도의 운영

- 일본의 지방자치단체를 중심으로 -

Governance Practices in the Administrative Supervision of Local Governments

- The Case of Japanese Municipalities -

심재승(Shim, Jae Seung)*

ABSTRACT

The surveillance function for local governments has recently come into the spotlight. This is because the Local Government Reform Act in 2018 and the devolution of power to municipalities can both play a big role in the practices of local governance concerning administrative supervision. The local government audit system provides independent scrutiny of the financial stewardship of local authorities. Not only does this mean that local authorities are statutorily obliged to practice proper bookkeeping, but the system provides an audit's results on the annual financial statements of local authorities. Furthermore, it is standard practice to issue statutory audit reports to certain elected members from the major audits. Auditors assist local authorities in improving their accounting and internal control systems by issuing management letters. The public have rights as part of the public accountability framework for local government. This article emphasises the importance of governance concerned with developing the appropriate structures and processes for improving accounting methods and improving transparency with organizations. Due to this, it focuses on the administrative supervision of local governments in Japan that both strengthens their surveillance function, and simultaneously enhances administrative ability on the various relationship between the Council, the audits, the chief executives and the citizens.

Key words: Governance, Administrative Supervision, Audit System, Citizen Autonomy, Local authorities of Japan

* 청주대학교 행정학과 교수

I. 서론

최근 지자체정영을 감시하는 거버넌스적 운영의 중요성이 부각되면서 지자체행정에 대한 감시기능이 주목을 받고 있다. 이러한 배경에는 2018년 10월 29일의 지방자치법 전면 개정과 그에 따른 지방분권개혁의 추진에 의해 지자체가 보다 큰 역할을 담당할 수 있게 되었기 때문이다. 이번의 지방자치법의 개정으로 국가와 지자체의 관계는 기존의 “상하-주종”에서 지방분권의 강화에 의해 원칙적으로 “대등-협력”의 관계로 전환하고, 국가와 지자체의 역할 분담이 보다 명확해질 수 있게 되었다. 이러한 가운데 지자체는 “자기결정과 자기책임”에 입각한 자치운영이 요구되고 있다. 이는 지자체가 보다 복잡다양해지는 행정환경 속에서 주민의 이해를 조정하고, 개별 지역의 실정에 부합하는 맞춤형 지역정치를 담당해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 환경 변화 속에서 지자체는 주민의 신뢰확보를 통한 투명성이 높은 행정운영을 필요로 하고 이는 지자체 스스로의 자체 감시기능의 강화는 물론 지방분권의 확실한 정립을 위해서도 불가결하다고 할 수 있다.

특히, 지방자치의 강화와 분권개혁으로 행정기능의 확충이 예상되는 가운데 행정감시기능의 강화는 부적절한 재무회계 및 비리에 대한 차단효과의 제고와 더불어 분권시대의 지자체의 역량에 부합하는 감시기능의 확보에도 연결된다.

감시시스템의 강화의 관점에서 감사관(과)의 독립성과 전문성의 확보가 중심의제로 되어 왔지만, 감사기능을 보다 충실하게 하기 위해서는 독립성과 전문성의 관점뿐만 아니라 주민에 의한 감시기능의 관점도 중요하게 된다. 이는 주민이 지역정치의 주권자이며 감사기능이 주민에 의한 감시기능을 대체하기 때문이다. 일반적으로 지방자치에는 단체자치와 주민자치라는 두 가지의 측면이 있고, 주민자치는 민주성을 기초로 하는 것이고 지방자치의 근간을 이루는 것이라고 볼 수 있다. 이 때문에 감사제도를 비롯한 행정감시제도는 주민자치를 중점으로 하는, 즉 주민자치의 관점을 강조한 형태로서의 행정감시제도의 구축과 그 실행이 중요하다.

대부분의 국가들의 지방자체단체에서 회계상의 부정을 포함한 다양한 형태의 비리발생을 경험해 왔다. 다양한 시스템의 도입과 운영으로 재발방지 혹은 저감을 위한 각고의 노력을 기울이고 있지만 지자체의 감시시스템이 충분히 기능하고 있다고는 보기 힘들다. 이러한 상황에서 크게 벗어나 있지 않은 일본은 지자체감시기능의 실효성을 증진시키기 위한 일환으로 거버넌스체제의 구축에 의한 지자체행정감시제도를 운영해 왔다. 특히 2017년 6월에 “지방자치법의 일부를 개정하는 법률”이 공포되어 지자체행정감시시스템의 충실강화를 통해 주민으로부터의 신뢰성 회복을 도모하고자 했다.

이러한 측면에서 본고에서는 주민자치와의 관련성을 명확히 하여 거버넌스적 운영으로 행정감시를 강화하고자 한 일본의 행정감시시스템을 고찰하고자 한다. 특히 지방자치와 지방분권의 강화가 예상되는 가운데 주민을 행정운영의 감시 주체로 하는 거버넌스에 의한

행정감시시스템의 충실강화와 그 실행의 노력에서 우리에게 도움이 될 수 있는 시사점을 발견할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 위한 본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저, 거버넌스의 이해와 감사의 관계를 설명한다. 특히 거버넌스의 범위 및 매니지먼트감사와 감사문제를 지적한 한 다음, 주민, 의회, 감사위원, 읍부즈만의 거버넌스에 의한 행정감시제도를 고찰한다. 마지막으로 운영상에서의 문제점을 확인 한 후, 지방자치의 확충과 분권 강화 시대를 맞이하는 현실에서 행정감시제도의 질적 향상을 위한 시사점을 도출하고 자 한다.

Ⅱ. 거버넌스에 의한 감사와 사회적 합의 형성

1. 거버넌스의 범위와 감사

1) 거버넌스의 범위

지방공공단체의 거버넌스의 형태는 지방자치와 지방분권의 강화가 요구되고 있는 오늘날, 주민을 중심으로 한 다양한 행위자들의 참여에 의해 그 중요성을 확인할 수 있다. 일본은 제31차지방제도조사회(2016)¹⁾에서 “인구감소와 연계에서 단체장, 감사위원, 의회, 주민 등이 역할분담의 방향성을 공유하여, 각자가 가지는 강점을 살려 사무의 적정성을 확보하는 것이 중요하다”고 하면서 적절한 역할분담에 의한 거버넌스체제로 주민으로부터의 신뢰를 향상시킬 것을 강조했다. 上田(2016)는 이러한 관점에서 거버넌스의 범위를 한정하기 위하여 거버넌스와 매니지먼트의 감독기관인 감사위원의 역할과 지방공공단체에서의 거버넌스에 관한 주민의 성격부여 등을 협의와 광의로 구분하여 설명했다. 각각의 거버넌스에 대한 관점은 다음과 같다(표1 참조).

〈표1〉 거버넌스의 범위와 관점

거버넌스의 범위	주민의 성격	거버넌스의 파악방법	거버넌스의 요점
협의	·공공서비스의 수익자	·공공서비스의 집행기관	·효율문제(적정확보)
광의	·단체의 구성원	·단체의사의 집행기관	·사회문제(사회적 합의)

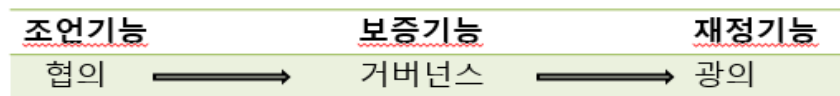
출처: 上田(2016), pp.49.

1) 지방제도조사회는 1952년 12월 ‘지방제도조사회설치법’에 입각하여 총리부(현 내각부)에 설치되고, 내각부총리대신의 자문에 응해서 지방제도에 관한 중요사항을 조사 및 심의한다. 제31차지방제도조사회에서는 2014년 5월 15일 제1회 총회에서 아베내각총리대신으로부터 “개성을 살린 자립한 지방을 만드는 관점에서 인구감소사회에 정확하게 대응하는 3대도시권 및 지방권의 지방행정체제의 모습, 의회제도와 감사제도 등의 지방공공단체의 거버넌스의 모습 등에서 조사심의를 요구한다”는 자문을 받았다. 제31차 지방제도조사회위원회의 임기는 2014년 5월15일부터 2016년 5월14까지의 2년이다.

上田(2016)는 지방자치단체의 감사위원이 실시하는 감사 중, 협의의 거버넌스는 “효율문제”와 관련되는 매니지먼트의 문제로서, 광의의 거버넌스는 “사회문제”와 관련되는 거버넌스의 문제로서 보고 있다. 전자는 행정감사, 재무감사, 출납감사가 해당되며, 후자는 주민감사, 요구감사, 기타 영역이며, 결산심사는 협의와 광의의 양 영역에서 공통으로 다룰 수 있다. 그의 관점은 감사위원의 감사는 거버넌스와 매니지먼트에 포함되는 관련성은 없지만 감사직무 가운데 매니지먼트 측면을 부각하면서 감사위원의 각종 감사를 매니지먼트감사의 “효율적 측면”과 거버넌스의 “사회적 측면”을 구분하여 영역간의 특성에 의한 문제해결을 강조하고 있다고 볼 수 있다.

감사에서의 매니지먼트와 거버넌스의 구분은 지방자치단체의 의사결정구조에서 각종 감사의 활용성과 관련된 것으로 거버넌스문제로 되는 주민감사와 요구감사는 주민자치의 관점에서 단체장의 시정방침과 의회의 동향에 영향을 받지 않도록 하여 감사위원의 독립성을 확보할 수 있도록 한다.

上田(2016:49)는 감사위원의 감사 기능과 거버넌스 확대의 관계를 다음과 같이 설명하고 있다(그림1)



〈그림 1〉 감사의 기능과 거버넌스관계

감사위원감사의 기능과 거버넌스관계는 조언기능, 보증기능, 재정기능의 관점에서 설명되며 거버넌스의 범위가 확대되면 감사위원 감사의 기능도 그것에 상응해서 확대된다고 볼 수 있다. 上田(2016)는 거버넌스를 좁게 공공서비스의 기관으로의 단체장의 매니지먼트에 관한 “효율문제”로 파악하면 최소의 경비로 최대의 효과에 연결되도록 하는 개선제안 등의 “조언기능”이 중시되고, 기능의 영역이 확대되면 “보증기능”이, “사회문제”로 파악하면 “재정기능”이라는 감사의 역할에 초점이 맞추어진다고 설명한다.

2) 거버넌스에 의한 감사

상기에서 설명한 것처럼 거버넌스의 범위와 주안점은 효율적 측면의 매니지먼트문제와 사회적 측면의 거버넌스문제로 정리할 수 있다. 上田(2016)는 “매니지먼트문제, 특히 사무처리와 결산 작성의 프로세스에 관해서는 내부통제가 효과적인 도구로 된다”고 지적하면서 “부정에 대한 대응으로서도 효과성”도 강조하고 있다. 그렇지만 내부통제는 단체장이 설정한 기본방침에 입각하여 내부통제체제를 운용하는 것이기 때문에 단체장의 판단이 중시되

는 것에서 거버넌스에 의한 문제해결에서 반드시 중요하다고는 볼 수 없다.

감사는 집행자의 입장에서 집행자가 실시한 성과와 그 실시방법을 비판적인 입장에서 평가하는 것이 요구된다. 이러한 입장은 감사위원에게 업무개선을 제안할 수 있는 전문성과 단체장의 사무에 대해 주민을 대표하여 감사하는 비판적 시점은 물론 의회의 동의하에서 실시된 정책에 대해서도 비판적 시점이 동시에 요구되기 때문이다. 특히, 주민의 감사청구를 중심으로 재무감사, 행정감사, 결산감사 등에서 이러한 비판적 시점이 요구되고 있다. 上田(2016)는 이것이야말로 내부통제에 담겨진 감시활동으로서의 감사의 역할과는 별도의 차원에서 다루어지는 중요한 대응자세라고 지적한다.

또한 上田(2016)는 감시활동으로서의 주민의 역할과 감사위원감사의 사회문제에 대한 대응 자세에서 “부적정과 비효율의 사무집행을 배제하는 관점에서 매니지먼트문제에는 내부통제의 정비와 운용을 감시하는 역할이 기대되는 외에, 주민을 구성원으로 하는 의사결정구조에서의 설명책임과 합의형성으로의 역할수립이 넓게 거버넌스의 시점에서의 감사의 역할”이라고 강조한다.

2. 거버넌스에 의한 사회적 합의 도출

일본의 지방공공단체의 감사위원제도가 포괄하고 있는 범위는 상당히 광범위한 것에서 거버넌스에 의한 사회적 합의도출의 필요성이 정당화된다. 지방공공단체에서는 주민의 대표기관으로서 의회가 존재하고, 의회에서의 논의의 설득력을 제고하는 과정에서의 설명책임과 합의형성의 확보가 감사에 요구되고 있다. 上田(2016: 50)는 “주민감사청구에서 조례에 입각하는 위원회의 성격이 논점으로 되어 관련지출의 위법성판단을 하는 경우에는 지방공공단체의 감사위원에 대한 기대는 공공서비스기관으로서의 효율성만이 아니라 의회와 주민에 대한 안심과 납득의 제공이고 감사위원감사는 의회와 주민의 사회적 합의에 대해서 거버넌스에 의한 행정감시의 중심 역할을 하고 있는 것”이라고 설명한다. 사회적 합의 도출에서의 감사위원의 역할은 의회로부터 신뢰받는 감사위원이 의회의 권능의 일부에 관련하고 있다고 하는 성격에서 나오며 감사위원감사에는 특히 사회적 합의도출을 위한 역할이 강조되는 것이다.

감사에는 그 조직의 의사결정구조에서의 합의도출을 위한 역할정립의 근거는 권력의 근거인 설명책임의 해제가 이 사회적인 합의도출에 의해 달성되기 때문이다. 총무성이 발표한 “지방공공단체의 감사제도에 관한 연구회보고서”(2013:2)는 과거의 비효율적이며 부당한 예산 집행에 대한 검토에서 지방공공단체의 감사제도의 미흡함을 지적하면서 충실강화를 요구하고 있다. 감사위원은 지방공공단체의 사무에 대한 투명성의 확보 등을 위하여 불상사의 발생 등의 효율문제에 대한 감사대응을 높여야 한다는 것을 강조하고 있다. 그러나 최종적인 감사위원의 역할은 이러한 감사에 대한 대응자세도 물론이거니와 감사위원이 의사결정

구조를 감독하는 것에 의해서 실현하는 사회적 합의도출을 위한 역할의 확대에 있다고 볼 수 있다. 上田(2016)는 이러한 의미에서 감사위원제도는 장기적으로는 의회의 감독기능과의 관계이고, 의회의 감독기능을 높이기 위한 구조의 일환, 혹은 지방공공단체의 조직구조와 주민참여의 구조에 대한 논의로서 다루어져야 한다고 지적한다.

Ⅲ. 거버넌스에 의한 행정감시제도: 일본의 사례

1. 지방공공자치단체의 거버넌스에 의한 행정감시체제

여기서는 일본의 행정감시제도의 내용을 개관하면서 주민자치와의 관계에서 검토하기로 한다. 제도적으로는 의회가 단체장을 비롯한 집행기관에 대한 감시기능²⁾을 가지고 있다. 또 의회와는 별도로 감시제도로서 감사제도³⁾가 존재한다. 또한 의회와 감사제도라는 감시제도 만으로는 불충분한 것에서 이들을 보완하는 제도로서 조례에 입각하는 옴부즈만제도가 있다. 더불어 지방자치제도는 직접 민주제를 근간으로 제도화되어 있는 것이고, 따라서 주민의 관점을 중시한 감시제도의 구축이 요구되었다. 이를 반영하여 2017년 6월9일에 “지방자치법의 일부를 개정하는 법률(이하 개정법)”이 공포되었다. 개정법은 (1) 지자체의 단체장에 대해서 내부통제의 정비와 운용의 의무를 과한 것, (2) 지자체 감사제도의 충실강화의 두 가지를 주된 내용으로 하고 있다(總務省, 2016).

<표2>는 지방공공단체감사제도의 개정 전과 후의 주요 내용을 설명하고 있다.

<표2> 지방공공자치단체에서의 감사제도의 개정 전과 후의 주요 내용

	개정 전 제도	문제점	개정 후 제도
감사위원의 선임	• 단체장에 의한 선임(의회의 동의)	• 단체장으로부터의 독립성이 불충분	• 의회에 의한 선임
감사위원의 권한	• 합의제 • 단체장의 감사결과에 입각하는 조치의 통지의무	• 의견의 불일치가 기능부전을 초래할 우려가 있음 • 감사의 권위와 감사위원의モチベーション 저하	• 다수결 • 단체장이 감사결과에 입각해서 조치를 강구하지 않는 경우에도 통지 의무화
감사위원 사무국	• 도도부현은 필수설치, 시정촌은 임의	• 감사위원의 지원체제가 불충분	• 모든 지자체에서 필수 설치, 공동설치 의무화

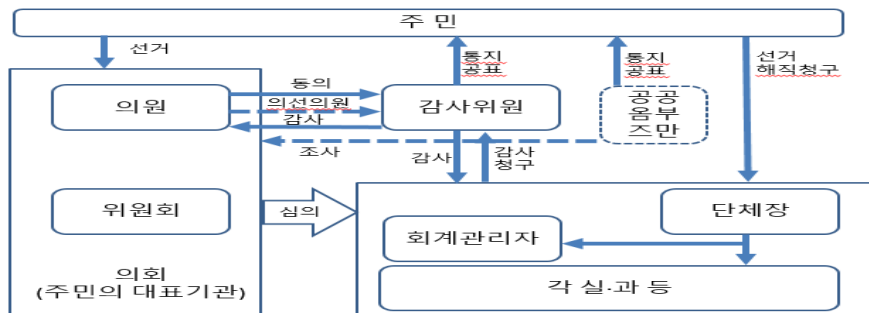
2) 본 논문에서는 “감시기능”과 “감사기능”을 혼용하고 있지만 전자는 의회와 감사제도(감사위원제도와 외부감사제도), 공적옴부즈만 등에 의해 실시되는 기능을 지칭하며, 후자는 감사위원제도와 외부감사제도에서 실시되는 기능을 지칭한다. 따라서 감시기능은 감사기능을 포함하고 있고 거버넌스의 이미지를 보다 포괄적으로 수용하는 의미로서 사용하고 있다.

3) 여기에는 감사위원제도와 외부감사제도가 있다.

외부감사제도	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄외부감사는 도도부현, 지정도시, 중핵시에서 의무화 • 매회계연도의 외부감사 	<ul style="list-style-type: none"> • 의무단체이외에서의 외부감사제도의 도입율이 낮음 • 매회계연도의 외부감사는 재정적 부담 큼 	<ul style="list-style-type: none"> • 현행보다도 의무단체를 확대 • 복수회계연도의 외부감사제도화
--------	--	--	---

주: 제31차 지방제도조사회의에서의 논의를 중심으로 작성하여 정리.

물론 주민의 행정감시참여의 관점에서는 개편 전에도 단체장 및 의원의 해직과 의회의 해산을 청구할 수 있는 제도⁴⁾가 있었고, 또한 주민의 대표기관인 의회는 단체장에 대한 감시기능을 가지고 있는 것에서 주민은 의원을 통해서 간접적으로 행정감시를 하고 있었다. 동일한 관점에서 감시기능을 가지는 기관을 활용해서 주민이 감시기능을 발휘할 수 있는 자가 감사위원제도이므로 이는 감사위원을 통한 행정감시라고 볼 수 있다. 이처럼 주민을 대표해서 행정감시를 하는 의회와 감사위원에 대해서 선거와 감사청구 등의 형태로 주민의 직접적 관여가 가능하도록 하는 제도로 되어 있고, 이들 기관들이 감시기능을 충분히 완수하고 있지 않은 경우에는 의회의 해산청구와 의원의 해직청구, 감사위원의 해직청구권을 활용해서 감시기능의 적정화를 도모하는 것이 가능한 구도로 되어 있다(天池, 2017). 따라서 지방공공단체의 거버넌스에 의한 행정감시체제의 구성원은 지역주민, 의결기관, 감사위원·감사사무국, 공공옴부즈만, 외부감사⁵⁾로 되며 이들 행위자들이 지방자치단체의 거버넌스를 구성하고 있다(그림3).



〈그림 2〉 행정감시제도의 거버넌스시스템: 지방자치단체

4) 주민에 의한 해산 및 해직청구(리콜)제도를 들 수 있다.

5) 1997년에 지방공공단체에 공인회계사, 세리사, 변호사 등을 포함하는 외부감사제도가 도입되어 운영되고 있다. 외부감사에는 포괄외부감사와 개별외부감사가 있다(지방자치법 제252조의 27). 전자는 도도부현, 지정도시, 중핵시 및 그 밖의 시정촌에서 조례로 정한 것이 주민복지의 증진, 최소의 경비로 최대의 효과를 올릴 것, 조직 및 운영의 합리화, 규모의 적정화(지방자치법 제2조 제14항 및 15항)를 달성하기 위하여 지방자치법에 정해진 전문가의 감사를 받는 한편 감사결과에 관한 보고서의 제출을 받는 것을 내용으로 하는 계약이고 매회계연도마다 체결되어야 한다(지방자치법 제252조의 27). 본 논문에서는 거버넌스에 의한 행정감시의 관점에서는 운영의 구성원으로 포함해서 논의되어야 하지만 지면상 핵심 부문의 강조를 위해 논의에서 제외하기로 했다.

2. 거버넌스에 의한 행정감시체제의 운영

1) 감사위원감사에 의한 행정감시

지방공공단체는 지방자치법 제195조에 근거하여 감사위원의 설치를 의무로 하고 있다. 감사위원은 단체장이 의회의 동의를 얻어 인격이 고결하고 지방공공단체의 재무관리와 경영관리에 관해 식견을 가지는 자 및 의원 중에서 선임한다. 위원정수는 47개 도도부현 및 인구25만 이상의 도시는 4명, 시정촌은 2명을 둘 수 있고 조례를 통해 정수를 증원하는 것도 가능하다.⁶⁾ 지방의회의 의원 중에서 선임하는 감사위원을 의선감사위원이라고 하며 그 정원 수는 도도부현 및 인구25만 이상의 시는 2인 또는 1인, 그 밖의 시 및 정촌은 1인으로 되어 있다(지방자치법 제196조).

〈표3〉 감사위원의 개요

관련법	권한	선임방법	선임요건	위원정수
• 지방자치법	<ul style="list-style-type: none"> 재무에 관한 사무의 집행 및 경영에 관련하는 사업관리의 감사 지방공공단체의 사무(일부 제외)집행을 감사 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회의 동의를 얻어 단체장이 선임(동법 제196조①) 	<ul style="list-style-type: none"> 인격이 고결하고, 보통지방공공단체의 재무관리, 사업의 경영관리, 기타 행정운영에 관해서 탁월한 식견을 가진 자 의원 중에서 선임 	<ul style="list-style-type: none"> 도도부현 및 인구25만 이상의 도시: 4인 그 밖의 시정촌: 2인 조례에서 그 정수를 늘리는 것이 가능(동법 제195조②)

출처: 총무성 홈페이지, www.soumu.go.jp, “委員會及び委員の概要”에서 발췌하여 정리.

감사위원은 지방자치단체의 감사에 책임을 가지는 단체장으로부터 독립된 집행기관이고, 단체장의 종합조정권 하에 있는 다원적 집행기관의 하나이다(上田, 2016). 감사위원은 지방공공단체의 행정사무의 적법성, 타당성의 확보를 위해 폭 넓은 감사를 실시한다. 감사위원 감사는 보증기능, 조언기능 및 재정기능을 가지고 있고, 감사위원은 타의 행정위원회의 위원과 마찬가지로 의회의 동의를 얻어서 단체장이 임명한다.

감사위원제도는 주민의 행정감시기능과 밀접한 관계를 가지고 있다는 점에서 주민은 감사위원을 통해서 행정감시기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다(石川, 2018). 감사위원제도는 지자체 주민 또는 의회에 행정사무의 집행을 감시하는 권한을 부여하고 있지만 복잡한 행정사무의 특성으로 인해 그 적부를 판단하는 것이 곤란한 것에서 감사위원은 권위와 전문지식을 위탁받은 형태로 행정감시의 권한이 주어졌다고 볼 수 있으므로 행정에 대한 감시

6) 인구25만 미만의 소규모의 시정촌의 상당수가 비상근 감사위원을 두고 있다. 이는 저출산 고령화에 동반하여 감사위원이 상대적으로 부족해지고 동시에 소규모 도시로의 기피가 하나의 요인으로 되어 있다.

의 권한은 의회뿐만 아니라 주민에게도 부여되어 있다고 해석할 수 있다. 그러므로 실제로 주민들이 감사기능을 완수하는 것이 용이하지 않은 관계로, 그것을 보완하기 위한 기관으로서 감사위원이 존재하는 것이라고 볼 수 있다. 즉 지방행재정에 대해서 전문성을 가지는 감사위원회에 의한 감사가 주민과 의회에 의한 감사보다도 효과적이라는 판단이 제도 속에 담겨있다고 볼 수 있다.

2) 의회에 의한 행정 감시

의회는 지방공공단체의 통치시스템상 단체장과는 독립적이며 대등한 기관으로서의 성격을 가진다. 주민의 대표기관의 관점에서 의원은 주민에 의해 직접 선출되고, 의회가 주민을 대표한다. 단체의사결정의 관점에서는 의회의 의사결정은 주민전체로서의 지방자치단체의 의사로 간주된다. 집행기관감독의 관점에서는 의회는 조례, 예산, 결산 등, 법정의 의결사건 등을 심의한다. 의회는 행정운영의 기준을 정하고, 중요정책과 사무집행의 결정을 하며, 단체장의 사무집행이 주민의 의사 하에서 실행되는 것을 확보하는 역할을 하며 주민을 대신하여 감독을 한다.

의회는 감사위원의 선임에 대한 동의권을 가지며, 감사에 대한 일정한 책임을 가진다. 그러나 복잡하고 다양화하는 행정사무를 의원의 지식으로 파악하기 곤란한 경우가 많다. 그래서 필요하게 된 것이 전문가인 감사위원회에 대한 지원체제이다(總務省, 2014b). 다만 집행기관에 대한 감시기능을 가지는 의회도 뭔가 형태로 관여할 필요가 있고, 이것을 감안하여 의원 중에서 선임하는 의선위원이 감사위원회에 포함되어 있다. 의회는 의선위원을 통해서 감사에 간접적으로 관여하게 되고, 감사위원 중에서도 특히 의선위원은 의회와의 “연결 역할”로서의 의미부여가 강하다(田口, 2009).

3) 옴부즈만제도에 의한 행정 감시

옴부즈만이란 일반적으로 통용되고 있는 용어이지만 그 의미는 대단히 다의적이며, 스웨덴에 기원을 두고 있고 “권한을 부여받은 대리인” 혹은 “대변인”이라는 의미를 가지지만 오늘날은 정부, 지자체 혹은 의회가 시민의 고충처리를 목적으로 설치한 “행정감찰관”의 의미로 사용되고 있다(심재승외, 2015). 일본에서는 국가 수준에서는 공공옴부즈만은 제도화되어 있지 않지만 지자체에서는 이미 공공옴부즈만을 제도화하고 있는 곳도 있다. 1990년에 川崎市가 조례에 근거하여 가장 먼저 설치되었고 그로 인해 川崎市에서의 “시민옴부즈만”의 운영이 사례연구로서 곧잘 활용되고 있다.⁷⁾

7) 옴부즈만제도는 조례에 입각하여 창설된 공공옴부즈만과 시민단체 등이 독자적으로 조직하여 운영하고 있는 시민옴부즈만이 있다. 본고에서 거론하고 있는 것은 공공옴부즈만이다. 카와사키시의 옴부즈

공공옴부즈만의 주된 역할은 시민과 행정과의 분쟁해결기능이다. 일반적으로 분쟁해결이라고 하면 재판을 떠올리기 쉽지만, 시민의 고충신청의 상당수는 실제로 소송을 제기해도 원고부적격 혹은 행정 재량권을 벗어날 가능성이 높은 것이 많다. 또 재판소에서 “위법”의 평가를 받을 가능성과는 별도로 소송에 의한 해결이 부적절한 경우도 있다. 이러한 현실을 감안해서 “편리하고 신속하게” 고충을 처리하고, 단순히 “위법”이라는 평가가 아닌 “부당”이라는 판단을 얻을 수 있는 시민옴부즈만은 “시민의 권리옹호” “보다 나은 시정”을 위한 역할을 해 왔다.

공공옴부즈만의 역할은 단순히 분쟁해결기능에 머무르지 않고, “시민과 지자체의 연결역할” 혹은 “시민옴부즈만의 행정통제”라는 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 전자에 관해서는 시민과 지자체직원과의 관계가 원만하지 않아 대화가 순조롭게 진행되지 않게 되는 상황에 빠진 경우에 양자의 중개역할을 담당한다. 구체적으로는 시민이 신청한 고충민원에 대해 공공옴부즈만이 “고충조사결과통지서”를 통해서 시민에게 지자체측의 사정을 설명해주며, 후자에 경우는 지자체의 운영 시설에 불비가 있고 그에 대한 고충의 신청이 있는 경우에 지자체측이 공공옴부즈만에 의한 조사가 실시되기 전에 해당 시설의 보수를 하도록 한다. 이것은 공공옴부즈만제도가 권한을 부여받은 주민의 “대리인”으로서 행정을 감시하는 역할을 하는 것으로 주민과 행정이 대치한 경우, 비교적 “을”의 입장인 주민을 대변하여 주민의 입장에 서서 분쟁의 중재자 역할을 함으로써 상호 오해에 의해 발생할 수 있는 갈등과 그에 따른 고충을 해소 또는 완화한다는 관점에서의 의의는 결코 무시할 수 없다(村上·村松, 2010). 또 주민이 항상 행정을 감시하는 것은 현실적으로 어려운 경우가 많고, 주민을 대신해서 이러한 역할을 수행하는 경우도 간과할 수 없다. 요컨대 공공옴부즈만제도는 주민에 의한 행정감시기능을 대체화하는 것이고, 이것에 의해 행정감시를 주민의 입장에서 효율적 및 효과적으로 하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 공공옴부즈만제도는 감사제도와 기능이 중복되는 측면이 있다. 감사위원회 제도는 지방자치법에 의해 제도가 의무로 되어 있지만 공공옴부즈만은 지자체의 조례에서 정하고 있다. 즉 공공옴부즈만의 설치에 의해 법률에서 정하고 있는 감사위원회제도의 목적과 효과를 저해하는 경우 양자 간의 갈등이 나타날 수 있다는 점이다. 이와 같은 점을 감안하면 공공옴부즈만을 제도화해서 양자를 압입시키는 것은 결코 용이하지는 않다고 볼 수 있다. 그렇지만 지방공공단체의 공공옴부즈만의 성공사례는 감사위원회에 의한 감사기능의 불충분성이 있다는 것을 의미한다. 따라서 감사위원회와 공공옴부즈만은 경합하는 측면을 가지지만 감사위원회는 전문적 견지에서, 공공옴부즈만은 주민의 견지에서 상호 보완하는 부분을 감안하여 각각 개별 제도로서 행정을 감시하는 것으로 볼 수 있다.

만제도는 조례에 입각하여 만들어진 공공옴부즈만이지만 시민에게 우호적이라는 점을 강조하기 위하여 “시민옴부즈만”이라는 명칭을 사용하고 있다.

4) 거버넌스에 의한 행정 감시의 시너지효과

지방자치와 지방분권개혁의 추진으로 지자체의 역할은 확대일로에 있고 동시에 지자체에서의 감시기능도 중요해지고 있다. 지방분권의 추진체로서의 지자체는 과거와 같은 국가의 존의 관성에 탈피하여 “자기결정” “자기책임”에 의한 자치경영의 중요성이 강조되고 있다. 이러한 지자체를 실현하기 위해서는 지자체의 감시기능을 강화하는 것이 요구되고, 행정감시제도의 정비는 필수적이라고 볼 수 있다.

지방분권에서 지역정치의 역할은 중요하다. 그 중요성과 비례하여 비대해지는 지자체의 행정사무가 적절하게 집행되고 있는지를 감시하는 기능도 더불어 중요해진다. 또한 지방분권이 강화되는 가운데 지역주민의 니즈가 다양해지고 주민의 의사를 반영시키기 위해서는 주민이 스스로 직접 정치에 참가할 수 있는 구조의 구축이 요구된다. 즉 선거와는 별도로 지역정치에 대한 주민의 직접적 참여가 요구되고 이는 주민이 행정을 감시하는 것이 자연스러운 현상으로 받아들여진다. 이는 주민에 의한 직접적인 감시만이 아니라 간접적인 감시의 구조, 즉 위에서 언급한 행정감시의 여러 제도가 상호 작용하는 것에 의한 시너지효과가 나타날 수 있다는 것이다.

행정감시제도는 기본적으로 주민에 의한 감시기능으로 볼 수 있지만 전문성의 결여에서 이를 보완하기 위한 측면에서 전문성을 가진 감사위원회제도가 만들어졌다고 볼 수 있다(堀内, 2017). 실제로 감사제도는 주민이 직접청구제도를 사용해서 감사위원회에 대해 관여를 할 수 있는 주민자치를 근저에 깔고 있는 제도이고, 따라서 주민에 의한 감시기능과 감사위원회 제도는 분리되는 영역이 아닌 일체성의 영역을 가진다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 주민정치의 성숙을 위한 일환으로서 주민에 의한 감시기능을 강화하는 것이라면 감사위원회제도의 충실이 불가결한 요소로 되는 것이다. 요컨대 행정사무가 복잡화하는 가운데에서 주민에 의한 감시기능을 강화시키기 위해서는 상호 불가분의 관계를 가지는 감사위원회제도의 충실성이 핵심이 되는 것이다.

IV. 결론

지역정치에서는 정부인 지자체가 주민에 가까이에 존재하고 있고 주민참가의 접근성이 편리한 환경에 있다. 따라서 주민자치는 지방자치에 있어서 대단히 중요한 요소이다. 지방자치는 간접민주제를 토대로 한 직접민주제의 채택이라기보다는 직접민주제를 기반으로 한 간접민주제의 형식을 취하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 주민자치는 지방자치의 본래의 취지라고 볼 수 있지만 중앙집권이 강화되는 시대에서는 주민자치에 의한 주민참가의 기회는

많지 않았다. 그러나 지방분권의 강화가 추진되고 있는 오늘날은 다양한 행위자가 자치를 담당해야 한다는 요구가 높아지고 있고, 이러한 행정환경의 변화 속에서는 주민의 존재와 그 참여가 더한층 중요시되고 있다.

이러한 인식 하에서 본 논문에서는 거버넌스에 의한 행정감시기능을 강조한 일본지방공공단체의 행정감시제도를 고찰했다. 이를 통해 주민에 의한 감시기능의 제도화와 주민자치의 확대를 확인했다. 또한 지방자치와 지방분권개혁의 추진으로 지자체의 역할은 확대일로에 있고 동시에 지자체에서의 감시기능도 중요해지고 있으며, 지방분권의 추진체로서의 지자체는 과거와 같은 국가의존의 관성에 탈피하여 “자기결정” “자기책임”에 의한 자치경영의 중요성이 강조되고 있다는 점도 확인했다. 또한 이러한 지자체를 실현하기 위해서는 지자체의 감시기능을 강화하는 것이 요구되고, 행정감시제도의 정비는 필수적이라는 점이 확인되었다. 특히 주민자치의 시점을 통해 감사기능이 주민에 의한 감시기능의 대체적 수단으로서의 역할을 강조했다.

주민자치를 근저에 둔 행정감시제도를 확립하는 것은 주민 중심의 지역정치를 실현하는 점에서 중요성을 가진다고 볼 수 있다. 또 이러한 제도를 정비하는 것은 주민의 행정에 대한 신뢰관계의 확립에도 연결되고, 다양한 행위자가 자치를 담당하는 새로운 지역경영의 모습을 실현하기 위해서는 거를 수 없는 과제일 것이다.

이러한 관점에서 일본지방공공단체의 거버넌스에 의한 행정감시제도의 충실은 우리나라의 지방자치와 지방분권의 강화를 위한 시사점의 발견에서 대단히 중요하고, 거버넌스에 의한 행정감시제도의 확대를 통해 지역정치의 본래의 주역인 주민 중심의 제도 설계와 운영이 확대되고 동시에 지역주민에 대한 신뢰의 지속성을 담보하는 논의가 진전되기를 기대한다.

참고문헌

- 감사원. (2012). “자체감사 통합감사메뉴얼”. 감사원 공공감사운영단.
- 박희정. (2010). “감사원과 내부감사기구 간의 관계에 관한 연구”, 국정관리연구, 제5권 제1호(통권8호), 2010.6.
- 심재승, 김현진. (2015). “지방자치단체 고충대응제도의 운영비교-대구광역시와 동경도 오오타쿠의 자체복지옴부즈만을 중심으로, 한국부패학회, 제20권 제4호, pp.100-121.
- 한국행정학회. (2015). “지방자치단체 감사체계 개선방안”, 전국시도지사협회 연구용역보고서. 2015.12.
- 허명순, 차경엽. (2010). “자체감사기구의 독립성, 전문성 확보방안”, 감사연구원.
- 허명순. (2013). “감사원과 자체감사기구 간 역할분담에 관한 연구”, 감사연구원.
- Auditing Practices Committee, (1990). Guidance for Internal Auditors, 1990.
- Capaldi, Anna (2008). Councilor's Guide to Local Government Finance: 2008 Fully Revised Edition, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 2008.
- Capaldi, A. (2010). “A Comprehensive Guide to Local Government Finance 2010 Edition”, CIPFA, 2010.
- 上田耕治.(2015). “監査委員監査の實務問題－實働機關としての觀點を交えて－”, ビジネス&アカウンティングレビュー, No. 15.
- 上田耕治, (2016). 地方公共団体のガバナンスと監査委員の役割-コーポレート・ガバナンスとの比較から-, unpublished.
- 村上祐介·村松岐夫, (2010). テキストブック地方自治第2版, 東洋経済新報社
- 石川恵子, (2018), “地方自治体の内部統制の構築と監査の充実強化に向けて-既存の統制機能に基づく考察-”, 内部監査學術研究發表大會報告論文集, 2018.9.
- 總務省. (2013). “地方公共団体の監査制度に関する研究會報告書”, 2013.3.
- 總務省, (2014a). “地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書”, 地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討會, 2014.3.
- 總務省. (2014b). “地方議會のあり方に關する研究會報告書”, 2014.4.
- 總務省, (2016). “人口減少社會に的確に對應する地方行政体制及びガバナンスのあり方に關する答申”, 第31次地方制度調査會, 2016.03.16.
- 總務省. www.soumu.go.jp(2019년 3월26일 검색)
- 天池恭子, (2017). “子地方公共団体におけるガバナンス強化等に向けて-地方自治法等の一部を改正する法律案”, 立法と調査 2017.5 No.388, pp.17-33.
- 石原俊彦. (2010a). “地方自治体の監査と内部統制: ガバナンスとマネジメントに關連する諸問題の整理”, ビジネス&アカウンティングレビュー, No.6. pp.1-19.
- 石原俊彦. (2010b). “地方自治法の改正や監査制度の抜本改革”, 地方財務, No. 673, p. 2-9.
- 丸山恭司, (2013). わが國地方公共団体における監査委員監査の制度的考察: リスクアプローチ監査への展開に向けた提言, 關西學院大學.
- 丸山恭司, (2018). “自治体監査委員監査のIT化、外部委託および共同化に關する現状と課題”, 内部監査學術研究發表大會報告論文集, 2018.9.

- 地方公共団体における内部統制のあり方に關する研究會, (2009). “内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革-信賴される地方公共団体を指して”, 2009年3月.
- 堀内 匠, (2017). “内部統制および監査制度に係る改正までの道筋(地方自治法等の一部を改正する法律)”, 自治總研通卷, 466号 2017年8月号, pp.32-67.
- 田口一博, (2009). “事業仕分けから予算案監査へ-チェック機能の充實のための監査の制度設計-”, 自治總研, 第374号.
- 小林英明, (2015). “全國都市監査委員會の監査基準”. 地方財務, No.738.

투고일자 : 2019. 03. 16

수정일자 : 2019. 03. 29

게재일자 : 2019. 03. 31

<국문초록>

거버넌스에 의한 행정감시제도의 운영

- 일본의 지방자치단체의 사례 -

심재승

최근 지자체경영을 감시하는 거버넌스적 운영의 중요성이 부각되면서 지자체행정에 대한 감시기능이 주목을 받고 있다. 이러한 배경에는 2018년 10월 29일의 지방자치법 전면 개정과 그에 따른 지방분권개혁의 추진에 의해 지자체가 보다 큰 역할을 담당할 수 있게 되었기 때문이다. 특히, 지방자치의 강화와 분권개혁으로 행정기능의 확충이 예상되는 가운데 행정감시기능의 강화는 부적절한 재무회계 및 비리에 대한 차단효과의 제고는 물론 분권시대의 지자체의 역량에 부합하는 감시기능의 확보에도 연결된다. 감시시스템의 강화의 관점에서 감사관(과)의 독립성과 전문성이 중심에 놓여 왔지만, 감사기능을 보다 충실하게 하기 위해서는 독립성과 전문성의 관점뿐만 아니라 주민에 의한 감시기능의 시점이 중요하게 된다. 이는 주민이 지역정치의 주권자이며 감사기능이 주민에 의한 감시기능을 대체하기 때문이다. 이러한 측면에서 본고에서는 주민자치와의 관련성을 명확히 하여 거버넌스적 운영으로 행정감시를 강화하고자 한 일본의 행정감시시스템을 고찰하고자 한다. 특히 지방자치와 지방분권의 강화가 예상되는 가운데 주민을 행정운영의 감시 주체로 하는 거버넌스에 의한 행정감시시스템의 충실강화가 검토에서 우리나라의 지자체에게 도움이 될 수 있는 시사점을 발견하고자 한다.

주제어: 거버넌스, 행정감시제도, 감사제도, 주민자치, 일본지방자치단체

