

# 地方自治團體의 監査制度에 관한 考察

## A Study on the System of Audit and Inspection in Local Government

金 衡 泰

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

### (目 次)

- I. 序 言
- II. 監査의 概念 및 制度的 意義
- III. 地方自治團體에 對한 現行 監査制度
- IV. 外國의 監査制度
- V. 地方自治團體 監査制度의 發展方向
- VI. 結 言

### I. 序 言

民主主義의 定義를 말할때 링컨(Abraham Lincoln 1808~65)의 人民의, 人民에 依한, 人民을 爲한 政治(Government of the people, by the people and for the people)』라는 말이 많이 引用된다. 地方自治는 이러한 民主主義의 原理를 地方行政에 適用한 것으로서 링컨의 表現을 빌린다면 「住民의, 住民에 依한, 住民을 爲한 行政」이라고 말할 수 있다.

歷史적으로 본다면 民主主義는 地方自治에서 生成되는 것으로서 地方自治야 말로 民主主義의 어머니이며 또한 民主主義의 터전을 가꾸는 役割을 하고 있다<sup>1)</sup> 그러기에 일찌기 제임스 부라

이스(James Bryce 1838~1922)가 「地方自治는 民主主義의 最上의 學校이며, 그 成功을 保障하는 最上의 保證人이다」라고 한 말이 널리 引用되어지고 있다.

그리고 地方自治團體가 自主性和 自律性を 強化하고 그 行政이 住民參與에 依하여 施行되는 民主的인 地方自治制度가 構築되었다 하더라도 거기에서 이루어지는 行政이 非能率이거나 公正을 缺하여서는 안된다. 이러한 能率과 公正의 原則은 그 政治形態如何에 相關없이 모든 行政에 不可缺한 것으로서 現代의인 地方自治의 形成에 있어서도 制度의 民主化와 더불어 強調되어 왔으며 이러한 公正의 原則과 能率의 原則을 實現하려는 制度의 裝置로서 監査制度등이 마련되어 있다.

또한 地方自治에는 「地方自治團體의 自律性」이 不可缺한 要素인바 이 自律性에는 地方自治團體의 立法, 組織, 行政 그리고 財政上의 自立性和 自律性이 包含되는 것이므로 地方自治下에서는 적어도 自治事務에 關한 限, 行政의 遂行은 勿論 그 公正性의 保障手段의 하나인 監査制度에 있어서도 自律的인 自治監査制度가 理想的인

1) 佐久間彊 「地方自治講義」日本 第一法規, 1976.

라고 말 할 수 있을 것이다.

그런데 우리의 歷史를 돌아볼때 近代의 意味의 地方自治의 傳統은 極히 微微하였을 뿐만 아니라 維新憲法下에서는 地方議會構成이 祖國統一 時까지 미루어지기도 하였으나<sup>2)</sup> 1980年の 第5共和國憲法에서 “이憲法에 依한 地方議會는 地方自治團體의 財政自立度를 勘案하여 順次的으로 構成하되 그 構成時期는 法律로 定한다”고 規定<sup>3)</sup> 되므로서 未久에 地方議會가 構成될 수 있으리라는 期待를 가지게 되었으며 後 1984年 11月 23日 國會에서 與野間의 政治的合意에 따라 1987年부터는 段階的으로 地方自治를 實施하자는 原則이 成立<sup>4)</sup> 되었으며 1986년에는 民主的인 地方自治制의 實施를 爲한 準備過程으로서 各地方에서 公聽會가 開催되어 廣範하게 國民各界各層人士와 斯界 專門家들의 意見을 收斂한 地方自治法案등 關聯法案들이 마련되어 政府案으로 國會에 提出되어 오늘에 이르고 있다.

現在 政府案으로 提出되어 있는 地方自治法案에 依하면 地方自治團體의 自治事務에 對하여도 內務部長官 또는 市·道知事는 當該 地方自治團體로부터 報告를 받거나 書類, 帳簿, 會計를 監査할 수 있도록 規定<sup>5)</sup> 되어 있는 것으로 보아 現行과 같이 國家의 嚴格한 后見的 監督體制가 거의 그대로 承繼되고 있으며 地方自治團體의 自主·自律的인 監査制度등에 關하여는 別로 明文文化되 바 없다. 다만 地方自治團體의 事務中 特定事案에 關하여 地方議會의 調查權이 認定 되

고 있으며<sup>6)</sup> 決算에 있어 地方議會가 選任한 檢委員의 參與가 制度化되어 있는 程度이다.<sup>7)</sup>

勿論 우리의 實情으로 보아 地方自治團體事務의 相當部分이 國家의 委任事務이며 中央政府의 財政的支援에 依存하고 있을 뿐만 아니라 地方行政에 있어서의 新集權化傾向 등으로 國家에 依한 監督對象範圍가 廣範한 領域에 이르고 있는 現實이며 또한 國家機關에 依한 監査가 반드시 地方自治의 自主性을 危脅하거나 害치는 것 이라고 말 할 수는 없을 것이다.

더욱이 우리의 地方行政은 歷史的으로 오랜 官治行政의 傳統이 이어져 왔으며 大韓民國政府樹立後 地方自治法이 制度 施行된지는 近 40年에 이르지만 그동안 代議制에 依한 地方自治는 겨우 9年間 그중에서도 모든 自治團體의 長을 選舉制에 依했던것은 오직 한번의 選舉였고 그나마 約半年間 施行된데 不過하였으며 그 外의 期間은 거의 不完全한 名目上의 自治制로 施行되어 모든 地方自治團體의 長은 任命制에 依한 國家公務員으로 配置되어왔으며 代議制代身에 市·郡議會權限은 道知事가, 그리고 直轄市·道議會權限은 內務部長官이, 서울特別市議會權限은 國務總理가 代行케하여 地方自治團體의 豫算·決算은 勿論 條例制定등을 비롯한 모든 議會議決事項이 그 代行機關에 依하여 承認·處理 되어왔기 때문에 市·道나 市·郡은 地方自治團體가 아니라 國家機關의 下級機關 또는 一線機關이라는 認識이 굳어져버린 것 같다.

그러나 이제 代議制에 依한 地方自治의 實施를 앞두고 地方自治의 本質은 尊重되어져야하며 그러한 意味에서 自治行政의 公正性確保手段의 하나인 監査制度에 關하여 自治監査體制의 論議를 提起해본다.

2) 1972年 12月 27日字 改正憲法 附則 第10條

3) 1980年 10月 27日字 改正憲法 附則 第10條

4) 金甫炫, 「韓國地方行政의 史的考察」 「地方行政研究」 創刊號 韓國地方行政研究院. 1986. 7. p. 9

5) 地方自治法改正法律案 第158條, (地方自治團體의 自治事務에 對한 監査)

6) 地方自治法改正法律案 第36條 (行政事務調查權)

7) 地方自治法改正法律案 第125條 (決算)

本稿에서는 地方自治와 關聯하여 우리의 現行 監査制度和 外國의制度 特히 日本의 自治監査制度를 살펴보면서 地方自治下의 監査制度 發展方向에 關한 하나의 試案을 提示해 보고자 한다.

## II. 監査의 概念 및 制度的意義

### 1. 監査의 概念

地方行政 또는 地方自治의 概念이 매우 多義的인 것임은 周知의 事實인바 監査라는 概念도 여러가지로 理解되고 있으며 또는 類似한 用語들이 많이 使用되고 있다.

이를 大別하면 첫째로 監査를 主로 行政監査로 보고 行政監査란 行政活動이 適法妥當 하게 遂行되고 있는가를 鑑定하는 過程이라고 定義하고 있다.<sup>8)</sup> 이 立場에서는 行政機關의 收支結果 檢證이나 確認을 爲하여 帳簿나 記錄들을 檢査하는 會計檢査와 區別하는 同時에 行政監査과도 區別하여 行政監査이란 行政의 合法性을 確保하기 爲하여 公務에 關한 非違 犯罪, 紀綱紊亂을 調査하여 違法·不正行爲에 對하여 糾察하는 過程으로 보고 있다.<sup>9)</sup>

둘째로 監査라는 概念에 關하여 政府監査中에는 그 主管機關에 따라 ① 監査院에 依하여 遂行되는 會計檢査와 決算檢査 및 職務監査 ② 國務總理行政調整室에서 遂行되는 行政監督, ③ 總務處 및 各部處長官에 依하여 遂行되는 行政監査 등이 모두 包含되는 것으로 보는 立場이 있다.<sup>10)</sup>

그런데 元來 美國, 英國 등의 大多數國家에서는 監査機能이란 原則적으로 會計檢査에 局限되

어 發展되어온 概念으로서 우리나라의 境遇 過去의 審計院이 그러한 會計檢査任務를 遂行하여왔으며 職務監査機能은 主로는 東洋的인 御史制度에 그 起源을 두고 있는 것으로서 過去의 監査委員會가 主로 職務監査任務를 遂行하여 왔다.

우리나라에서 監査라는 用語가 現實制度에 登場한 것은 1962年12月26日 第3 共和國憲法에서 從來의 審計院과 監査委員會가 統合된 監査院을 憲法機關으로 設立하게 된 때 부터이다. 여기에서 우리가 쉽사리 理解할 수 있는 것은 “監”字는 從來의 監査委員會가 擔當하여왔던 “職務監査”에서 取한 것이고 “査”字는 從來의 審計院이 擔當하였던 “會計檢査”에서 取한 것으로 볼 수 있다는 事實이다. 이와같이 우리나라의 現行制度로 볼때 監査의 概念은 서로 다른 背景을 가진 두개의 制度가 綜合的인 行政統制와 監視를 爲하여 하나의 機能으로 統合된 監査院에 依하여 遂行되고 있다는 事實을 前提로 理解되어야 할 것이다.<sup>11)</sup> 여기에서 特히 留意할 事實은 大統領에 所屬되어 있기는 하지만은 職務上 獨立性이 認定되고 있는 憲法機關으로서의 監査院에 依하여 遂行되는 이른바 監査院監査와 一般行政權의 内部에서 實施되는 行政監査를 同一한 次元의 것으로 定義할 수는 없다는 點이다. 다만 그 機能面에서는 類似한 것이므로 概念上으로는 兩者를 包括하여 廣義의 概念으로 受容하고 狹義의 概念으로서의 監査院監査와 一般行政監査를 區別하여야 할 것이다.<sup>12)</sup>

또한 “職務監査”이란 被監査機關과 그 所屬職員들이 그들이 擔當한 諸般活動을 遂行함에 있어 適法하였는지의 與否를 監視하여 確認하는 行爲라고 할 수 있으며 “會計檢査”란 特히 被檢

8) 崔昌浩, 鄭世煜, 行政學(改訂版) 서울, 法文社, 1985. p. 206.

9) 上揭書. p. 208.

10) 趙錫俊, 韓國行政學, 博英社, 1984. pp. 350~352

11) 監査院, 「職務教育教本(IV)」-監査素養-, 1984. p. 83

12) 上揭書. p. 86

查機關 및 그 所屬職員의 財務活動上의 合法性與否를 檢査·確認하는 行爲라고 定義할 수 있다. 이렇게 볼때 職務監察과 會計檢査를 合한 “監査”란 被監査機關과 그 所屬員들이 遂行하는 活動全般의 合法性을 監査 또는 調查·確認하는 行爲라고 定義할 수 있을것이다.<sup>13)</sup>

그런데 會計檢査制度에 關하여 從來의 會計檢査가 主로 合法性과 適法性에만 置重하여 能率性이나 效果性, 民主性등에 對한 考慮가 未洽했다는 批判<sup>14)</sup>이 提起되고 있으며 Thomas D. Lynch는 現代의 意味의 會計檢査란 支出의 適法性, 管理의 效率性, 그리고 program의 效果性까지 確認하는 過程이라고 說明하고 있는바<sup>15)</sup> 監査의 概念에 關하여도 合法性 또는 適法性的 監査에 焦點이 두어졌던 從前의 傳統的인 監査概念으로서는 現代의 行政國家의 狀況下에서 제 기능을 다 할 수 없다는 點에서 보다 積極的인 現代의 意味의 監査의 概念 및 定義에 關한 論議가 提起되었다. 即 從來의 監査概念이 너무도 消極的이고 統制爲主의 性格이었던것에 對하여 現代의 意味의 監査란 合法性監査뿐만 아니라 보다 積極的으로 經濟성과 能率性 및 效果性까지 檢査 確認하는 內容의 監査를 意味하게 된 것이다.<sup>16)</sup> 그리고 이와같은 監査概念의 變化에 따라

監査機能의 遂行面에서도 變化가 뒤따라야 할 것인바<sup>17)</sup>

첫째로 監査範圍의 擴大로서 被監査對象機關의 數의 擴大만이 아니라 그들의 活動에 對한 合法性側面은 勿論 經濟性, 能率性 그리고 效果성에 이르기까지 그들의 活動全般에 미치게 되어야 한다.

둘째로 監査方向의 變化로서 從前의 合法性 및 經濟性 못지않게 能率성과 效果性側面에 對한 監査가 重要視되어야 한다.

셋째로 監査의 性格轉換으로서 從事의 消極的인 統制의 性格에서 脫皮하여 보다 積極的으로 行政執行에 對한 支援의 機能까지도 考慮하도록 되어야 한다.

## 2. 監査機能의 制度的 意義

行政組織이건 私企業組織이건 모든 組織에 있어서 機能의 흐름을 大別하면 政策形成機能 과 執行機能 그리고 評價機能이 循環的으로 遂行되고 있으며 그中에서 監査機能은 評價機能에 屬하고 있다. 即 一般的으로 監査機能은 어떤 政策이 形成되어 實行에 옮겨진후에 事後的인 評價를 爲하여 活用되는 것이다. 다만 政策形成機關이나 執行機關의 内部에서 政策形成 및 執行의 適正을 期하기 爲하여 執行에 앞서서 事前的으로 檢討하게되는 境遇도 넓은 意味의 監査에 包含되는 것이며 特히 前項에서 살펴본바와 같이 現代의 監査概念에서 볼때에는 豫防的인 事前監査機能까지도 包括되는 것으로 보아야 한다.

따라서 國家的인 次元에서 볼때 評價機能을 遂行하는 機關들은 ① 政策執行機關 自身일 수도 있고, ② 政策執行機關의 上級機關일 수도 있고 ③ 外部機關으로서 例를 들면 國會라든가 監

13) 監査院, 前揭書, p. 8

14) 朴東緒, 『韓國行政論』, 서울, 法文社, 1985. p. 539. Allen Schick “Congress and Details of Administration.”

(Public Administration Review Vol 36. No. 5 (Sept Oct 1976) p. 521 및 加藤芳太郎 “豫算改革論と政治行政問題” 『行政研究』, 1970. p. 44

15) 白完基 「行政學」 서울, 博英社, 1984. p. 493

16) 監査院, 前揭書 p. 9

The comptroller of the United States, Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities and Functions 1974. pp. 2 ~3에서 引用

17) 監査院, 前揭書, p. 10

査院 또는 外部專門家들이 일 수도 있다. 이러한 監査機能의 制度的意義 및 重要性에 關하여 다음과 같은 몇 가지로 이를 要約할 수 있다.<sup>18)</sup>

첫째로 國家의 政策決定能力의 向上에 寄與한다는 것이다. 即 監査機能이 政策 및 事業의 效果性과 能率性을 測定하는 現代의 概念으로 機能하게 되므로서 監査對象이 된 特定政策의 改善方向을 提示할 수도 있고 또는 그 政策을 廢棄하도록 勸告할 수도 있다. 이와같이 監査는 既存政策의 修正·改善은 勿論 將來의 政策決定에 必要한 重要한 情報을 提供해주게 되므로서 全體적으로 國家의 次元에서 合理的인 政策決定能力을 向上시키는데 寄與하게 되는 것이다.

둘째로 資源의 合理的利用에 寄與한다는 것이다. 監査機能은 資源의 經濟的, 效率的인 利用을 確保하는데 있어서도 必須不可缺한 機能이다. 即 限定되어 있는 資源을 合理的으로 利用하여야 함은 우리人間들의 至上命題中的 하나라 할 것인바, 執行部署가 資源을 經濟的, 能率的 그리고 效果적으로 利用하고 있는지의 與否는 반드시 檢査, 確認되어야 하며 그러한 過程을 通하여 資源의 非合理的利用 또는 消費事例를 摘出하여 是正을 促求하거나 改善方向을 提示하므로서 資源의 合理的利用에 寄與하게 된다.

셋째로 責任行政의 確保에 寄與한다는 것이다. 現代國家에 있어서 行政機能을 遂行하는 全體로서의 政府는 勿論 그 構成員인 公職者가 國民에 對하여 責任을 지는 것은 너무도 當然한 일로서 이러한 責任行政의 要素는 먼저 말은바 任務의 誠實한 遂行이며 다음으로 職務遂行에 있어 合法的이어야 할 뿐만 아니라 能率的이고도 效果的이어야 한다. 더우기 國民들의 意識水準向上에 따라 國民들은 自身들이 納付한 税金이 正當하

게 使用되고 있는지의 與否에 關心이 높아졌으며 그에 對한 確證을 要求하기에 이르렀다. 이러한 意味에서 現代의 概念의 監査가 政府의 政策 및 事業의 合法性은 勿論 經濟性과 能率性 및 效果性을 檢査·確認하는 것은 政府活動의 正當性과 效果性을 確認하고자 하는 國民들의 要求에 副應하는 한편 執行部署에 對하여는 그들의 諸般 活動成果에 보다 더 높은 關心을 갖게하므로서 政策目標達成의 成就度를 높여주게 되어 責任行政의 具顯에 寄與하게 된다.

넷째로 吏道의 確立에 寄與한다는 것이다. 政府機能의 擴大強化는 現代行政의 特徵의 하나가 되어 있으며 이러한 行政國家의 性格에 依하여 現代의 政府機能은 國民生活의 거의 모든 領域에까지 直接·間接으로 影響을 미치고 있다. 따라서 吏道의 確立問題는 責任行政의 具顯과 함께 民主行政의 要諦의 하나라 할 것인바 特히 吏道確立은 公職者의 非理를 未然에 防止하고 發生된 非理를 公正하게 剔抉하는 것과 關聯된 것으로 여기에는 무엇보다도 監査機能의 寄與가 큰 것이다. 다만 監査란 그 名目이야 어떻든간에 받는 사람의 立場에서는 一旦은 處罰과 連結되는 것으로 받아들여지며 實際로 많은 境遇에 監査가 否定的 制裁의 手段으로 使用되기 때문에 公職者의 士氣를 萎縮시키는 逆機能의 側面도 있음을 留意하여야 한다는 指摘이 있다.<sup>19)</sup>

### Ⅲ. 地方自治團體에 對한 現行監査制度

行政의 合法性과 責任性 그리고 公正性을 確保하고 財政消費의 防止를 爲한 統制乃至 監視機能과 關聯된 制度的裝置들은 監査制度以外에도 여러 가지 側面에서 發展되어 왔으나 여기에서는

18) 上揭書. pp. 14~17.

19) 趙錫俊, 前揭書. p. 351.

주로 前述한 廣義의 監査概念을 前提로 하고 또한 地方自治團體의 執行機關에 對한 監査를 中心으로 살펴보고자 한다.

### 1. 現行監査體制概要

地方自治團體의 執行機關 및 그 構成員에 對한 우리나라의 現行監査體制로서는 크게 나누어 ① 監査院法에 依한 監査 ② 地方自治法에 依한 監査 ③ 行政監査規程에 依한 監査 그리고 ④ 自體監査規則에 依하여 遂行되는 監査 등으로 나눌 수 있다.

#### 가. 監査院法에 依한 監査

前述한 바와 같이 우리나라의 監査院은 從前의 審計院과 監察委員會를 統合한 憲法機關으로서 法律上 大統領에 所屬되어 있으면서 職務上은 獨立된 地位를 가지며 그 任務內容은 政府機關 및 地方自治團體其他 法律上의 被監査機關 및 그 所屬員에 對하여 會計檢査뿐만 아니라 職務監察까지를 包含하는 全般的인 監査業務를 遂行하는 國家의 最高監査機關이다. 따라서 地方自治團體 및 그 所屬員에 對하여 會計監査權은 勿論 職務監察權까지의 包括的인 監査權이 賦與되어 있다. 現行監査院法上的 地方自治團體 및 그 職員에 對한 監査에 關한 規定內容은 다음과 같다.

#### 1) 會計檢査의 範圍에 關하여

가) 必要的檢査事項<sup>20)</sup>으로서

○ “地方自治團體의 會計”와

○ “地方自治團體가 資本金의 2分之1 이상을 出資한 法人의 會計”가 包含되어 있다.

나) 選擇的檢査事項<sup>21)</sup>으로서

○ “國家機關以外의 者가 地方自治團體를 爲하여 取扱하는 地方自治團體의 現金, 物品 또는

有價證券의 受拂”

○ “地方自治團體가 直接 또는 間接으로 補助金, 獎勵金, 助成金 등을 交付하거나 貸付金 등 財政援助를 供與한 者의 會計 및 그가 補助金, 獎勵金, 助成金 등을 다시 交付한 者의 會計”

○ “地方自治團體가 資本金의 一部를 出資한 者의 會計”

○ “地方自治團體가 債務를 保證한 者의 會計”

○ “任員의 全部 또는 一部가 地方自治團體에 依하여 任命되거나 任命承認된 團體의 會計”

○ “地方自治團體 또는 地方自治團體의 財政支援 등을 받는 者와 契約을 締結한 者의 契約關聯事項에 關한 會計” 등이 包含되어 있다.

#### 2) 職務監察의 範圍<sup>22)</sup>에 關하여

○ “地方自治團體의 事務와 그에 所屬한 地方公務員의 職務

○ “地方自治團體가 資本金의 2分之1 이상을 出資한 法人의 事務와 그에 所屬한 任員 및 監査院의 檢査對象이 되는 會計事務와 直接 또는 間接으로 關聯이 있는 職員의 職務” 등이 그 對象으로 包含되어 있다.

#### 3) 代行監査로서

監査院法 第28條(監査의 省略) 및 同法 第30條(關係機關의 協調)의 規定을 根據로 하여 監督機關의 長에게 會計檢査의 代行業을 依頼하거나 自體監査結果 適正함이 認定될 때에는 監査院監査의 全部 또는 一部를 省略할 수 있도록 되어 있다. 監査院은 이와 같은 代行監査制度를 1977년부터 採擇한 以來 1980년부터는 그 制度를 더욱 發展시켜서 被監査對象機關의 自體監査機構와의 連繫를 強化하고 監査領域을 分擔하여 自律的인 正의 氣風을 造成하므로서 自體監査의 內實을 期하

20) 監査院法 第22條(必要的檢査事項)

21) 監査院法 第23條(選擇的檢査事項)

22) 監査院法 第24條(監察事項)

23) 監査院「國政과 監査」1983. p587

는 同時에 豫防指導監査의 效率을 높이고 있다.<sup>23)</sup>

나. 地方自治法에 依한 監査

現行地方自治法上 地方行政에 對한 監査에 關한 規定內容은 다음과 같다.

1) 內務部長官과 道知事의 監査權

現行地方自治法에 依하면 “內務部長官 또는 道知事は 監督上 必要한 때에는 所轄地方自治團體의 事務에 關하여 報告를 받거나 書類, 帳簿 또는 出納을 檢査할 수 있다”고 規定되어 있다.<sup>24)</sup> 따라서 內務部長官과 道知事에게 地方自治團體의 모든 事務에 對한 包括的인 監査權이 賦與된 것으로서 內務部長官에게는 直轄市와 道 및 市·郡에 對하여, 그리고 道知事에게는 市·郡에 對한 包括的인 監査權이 인정되어 있다.

이는 우리의 現實이 모든 地方自治團體는 中央政府機關인 內務部長官의 嚴格한 監督下에 있는 一種의 下部機關으로 認識하게 되었고 道와 市·郡間의 關係에 關하여도 兩者가 多같이 法人格을 가진 地方自治團體로서 다만 前者는 廣域自治團體이고 后者는 基礎的自治團體라는 觀念으로 생각하는 것이 아니라 오직 上下間의 關係로서만 認識하게 되어버린 큰 原因中의 하나가 아닌가 생각된다. 더구나 法上 地方自治團體는 있었으나 地方議會는 없이 지나온 約4半世紀 동안 市·道議會에 對하여는 內務部長官이, 市·郡議會에 對하여는 道知事가 各各 그 權限을 代行해 온 現行制度가 그러한 觀念을 더욱 當然視하게 된 要因의 하나가 되었다고 할 수 있다.

2) 地方自治團體의 出納檢査

現行地方自治法은 地方自治團體의 出納內容에 關하여 會計年度마다 2回 檢査를 하여야 하며 이 檢査는 地方議會에서 2人以上의 監査委員

을 選定하여 行하게 하도록 規定하고 있다.<sup>25)</sup>

그런데 前述한 바와 같이 內務部長官과 道知事에게 賦與되어 있는 包括的監査權의 內容中에는 出納檢査도 包含되어 있을뿐만 아니라 實際로 地方議會가 없고 內務部長官 또는 道知事に 依하여 議會權限이 代行되고 있는 現行制度下에서는 死文化되어 있는 條項에 不過한 것이다.

다. 行政監査規程에 依한 監査

行政에 對한 統制手段의 하나로서 構想된 監査機能은 初期에는 獨立的地位를 가지는 單一的 最高監査機構에 依하여 進行되는 것이 一般的인 現象이었다. 그러나 行政機能의 領域擴大와 더불어 監査需要가 增大됨에 따라 어느나라에서나 單一機關이 監査機能을 專擔하기는 거의 不可能하게 되어 그에 對한 對策으로 登場한 것이 內部監査 또는 自體監査制度라 할 수 있다.<sup>26)</sup> 우리나라의 境遇 이러한 自體監査制度는 行政監査規程<sup>27)</sup>에 依하여 運營되고 있다.

그런데 行政監査規程은 本來 各行政機關(地方自治團體의 執行機關包含)이 當該機關 또는 그 下級機關에 對한 監査의 基準과 施行方法을 規定하여 體系있는 行政監査制度를 確立함으로써 行政運營의 適正, 能率化 및 豫算의 效率의 使用과 그 改善을 期함과 아울러 公務員의 紀綱維持를 圖謀하고자 하는 自體監査의 根據規程<sup>28)</sup>이라 할 것이나 同規程은 當該機關自體는 勿論 그 下級機關까지 監査對象으로 規定하고 있으며 그 下級機關속에는 當該 中央部處廳의 所管事項을 受任處理하는 地方自治團體(嚴格하게는 地方自治團體의 執行機關)까지를 包含하는 것으로 明

24) 地方自治法 第105條(區域內的 公共團體의 監督)  
25) 地方自治法 第142條(出納檢査)

26) 監査院「職務教育教本(IV)」—監査素養, 1984. p56  
27) 1974. 3. 9 大統領令 第7,082號 全文改正.  
1982. 12. 31一部改正 大統領令 第11,013號  
28) 行政監査規程 第1條(目的)  
29) 行政監査規程 第5條(綜合監査)

文規定<sup>29)</sup> 하고 있으므로 地方自治團體의 執行機關은 中央各部處廳의 監查對象에 包含되는 것이다. 다만 各中央行政機關은 반드시 直接監查를 實施하여야 하는것은 아니고 監查代行命令을 하여 監查結果를 報告하게 할수도 있도록 規定되어 있다.<sup>30)</sup>

勿論 行政監查規程에 依하면 中央各部處의 監查重複을 避하기爲하여 總務處長官이 이를 調整, 統制하도록 하는등 細心한 配慮를 하고있기는 하나 地方自治團體의 立場에서 보면 中央各部處의 行政監查도 一種의 外部監查에 屬한다 할것이다. 그리고 이러한 行政監查規程外에도 個別法令의 規定에 依하여 部門別로 中央行政機關의 監查 또는 指導訪問등이 行하여진다.<sup>31)</sup>

#### 라. 自體監查規則에 依한 監查

中央政府各部處廳의 境遇와같이 地方自治團體의 執行機關에도 監查擔當部署를 두고있으며 當該自治團體의 規則인 自體監查規則에 依하여 監查業務가 遂行되고 있다. 그런데 現行監查機構를 보면 서울特別市와 直轄市 및 市の 境遇에는 各各 副市長 밑에 監查官 또는 監查室長을 두고 있는데 對하여 道の 境遇에는 企劃管理室長 밑에 監查擔當官을 두고있으며 郡의 境遇는 內務課長 밑에 係單位의 監查係가 設置되어 있어 實際로 自體監查의 監查官은 內務課長이 擔當하도록 되어있다.

이러한 自體監查規則에 依한 監查는 一種의 內部監查手段으로서 地方自治團體의 執行機關內部 또는 그 下部機關에 對하여 業務運營實態를 把握하고 그 適正性與否와 公務員의 紀綱違背與否등을 檢討分析하여 그 內容을 管理層에 報告하고 必要한 境遇에는 그에 對한 必要措置를 勸告

하는것을 任務로 하는것이다.

다만 여기에서 注意할點이 몇가지 있다. 첫째로 地方自治法에 依據하여 道知事는 그 所轄區域內의 地方自治團體인 市·郡에 對한 包括的인 監查權을 行使할 수 있게 되어있으며 道の 監查機構가 그 實際機能을 擔當 遂行하고 있는바 이는 自體監查規則에 依한 監查로 볼것이 아니라 前項에서 言及한 行政監查規則에 依한 監查로 보아야 할 것이다. 둘째로 監查院法 第28條 및 第30條에 依據한 代行監查의 境遇도 비록 自體監查機關에 依하여 監查가 遂行된다 하더라도 이는 어디까지나 外部監查의 代行이라는點을 留意하여야 한다. 셋째로 行政監查規程에 依據한 監查代行命令을 받은 境遇에 實施하는 監查도 自體監查가 아니라 一種의 外部監查의 代行이라는點이다.

## 2. 몇가지의 問題點

위에서 우리나라 地方自治團體의 執行機關 및 그 構成員에 對한 現行監查體制에 關하여 概略的으로 살펴보았거니와 現行制度가 안고있는 問題點 乃至 當面課題로서 提起되어 있는 것을 大體로 다음과 같이 要約할 수 있을것 같다.

첫째로 自主監查體制의 不在이다.

前述한바와 같이 現行憲法은 그 附則第10條에 地方自治團體의 財政自力度를 勘案하여 順次的으로 地方議會를 構成할것을 明示하였고 그에 따른 國會에서의 政治的 合意에 依하여 1987年 부터 段階的으로 地方議會를 構成하기로 決定된 바 있으며 다만 한때 合意改憲이라는 政治的 課題 때문에 뒤로 미루어지는듯했으나 近間에 다시 地方自治制 實施氣運이 活潑하게 造成되고 있다. 그런데 現行制度上 地方自治團體의 自主監查體制에 關한 內容은 거의 찾아볼수 없을뿐아

30) 行政監查規程 第23條(監查代行命令)

31) 總務處의 人事監查, 安全企劃部의 保安監查등



나라 現在 國會에 上程되어 있는 地方自治法改正案에도 “內務部長官 또는 道知事は 地方自治團體의 自治事務에 關하여 報告를 받거나 書類, 帳簿 또는 會計를 監査할 수 있다”고 規定<sup>32)</sup> 되어 있는 것으로 보아 現行地方自治法の 規定內容과 같이 地方自治團體의 自治事務에 關해서도 內務部長官 및 市·道知事에게 包括的인 監査權을 認定하는 것을 前提로하고 있다. 다만 地方自治法改正法律案內容中 오직 決算에 關하여 “地方議會가 選任한 檢査委員의 檢査意見書를 添附” 하도록 하고 있을뿐이다<sup>33)</sup>

勿論 先進諸國의 境遇에도 地方自治團體의 事務中에서 中央政府에서 委任받아 處理하는 國家事務라든가 國家의 財政支援에 依한事務等에 對하여는 國家의 監督乃至 監査對象으로 되어있는 것은 當然한 것이며 또한 반드시 自治監査制度가 地方自治에 있어서 不可缺한 制度라고 斷定할 수는 없을 것이다. 그러나 地方自治를 前提로 하는 限 自律的인 體制가 理想이라 할 것이며 그러한 意味에서 우리의 現實과 같이 地方自治團體의

모든 事務에 對하여 監査院과 內務部長官 그리고 市·道知事에게 包括的인 監査權이 賦與되고 있을뿐 自主監査體制는 거의 찾아볼 수 없다는 것은 制度論的으로 檢討되어야 할 事項이라 하지 않을 수 없다.

둘째로 監査院法에 依한 監査에 있어서 特히 地方自治團體의 境遇 監査의 死角地帶가 發生하고 있다는 事實이다.<sup>34)</sup>

即 監査院은 모든 中央政府機關 및 地方自治團體의 執行機關 그리고 中央政府 및 地方自治團體의 投資機關과 그 所屬員 그밖에도 各種 關聯團體에 이르기까지 그 監査對象機關의 範圍가 廣範하며 別表Ⅲ-1 에서 보는 바와같이 被監査對象의 엄청난 增加에도 不拘하고 監査人力의 增員은 그에 미치지 못하며 그 結果 實際의 監査實施에 있어서 1986年度의 경우 別表Ⅲ-2 에서 보는 바와 같이 會計檢査에 關한 必要的檢査對象에 對하여도 監査를 못하는 實情이며 特히 地方自治團體의 境遇에는 總對象의 겨우 4.8%에 對해서만 監査가 實施되었다.

表Ⅲ-1 監査對象 및 監査人力의 變化

區 分	1963年	1983年	增加比(倍數)	
監査對象機關의 增加	必要的監査對象機關	2,617 개	29,414 개	13.57
	選擇的監査對象機關	1,797 개	9,564 개	5.3
監査對象人員의 增加	國家公務員	127,234 명	444,919 명	3.49
	地方公務員	121,977 명	189,162 명	1.55
	合 計	249,211 명	162,030 명	2.54
監査對象機關豫算의 增加	國家機關	1,660 억	46,560 억	97.60
	地方自治團體	230 억	696 명	202.43
監査人力의 增加	總 員	486 명	490 명	1.43
	一 般 職	369 명		1.32

資料：監査院, 內部資料, 1985년에 의거 再作成

※ 許範外 5 人：「公認監査士制度設置에 關한研究」(成均館大學校公共問題研究所, 1985) p20에 서引用.

32) 地方自治法改正法律案 第158條 (地方自治團體의 自治事務에 對한 監査)

33) 上揭改正法律案 第125條 (決算)

34) 許範外 5 人「公認監査士制度設置에 關한研究」成均館大學校公共問題研究所, 1985, p20.

表Ⅲ - 2 監査實施 現況 (1986年度)

[監査對象 / 監査實施]

區 分		合 計	國家機關	地方自治團體	投資機關	其他團體
對數 象(個) 機 關	合 計	59,037 / 2,679	10,039 / 952	22,204 / 1,072	2,473 / 381	17,321 / 274
	必要的檢査對象	34,748 / 2,406	10,039 / 952	22,204 / 1,072	2,473 / 381	32 / 1
	選擇的檢査對象	17,289 / 273				17,289 / 273

資料：監査院，內部資料，1986.

\* 許範外 5 人：上掲研究報告書p21 參考

또한 監査院의 監査方向에 있어서도 問題點이 指摘되고 있다. 即 從來에는 會計檢査爲主의 合法性監査에 置重하여 오다가 1970년에 들어서 效率性監査의 重要性이 認識되기 始作하였으며 1980年代初에 들어서 本格的으로 效率性監査로의 方向轉換이 試圖되었으나 一部 經濟部處의 消極的인 反應과 監査人力의 絶對數不足 및 專門性未洽 등으로 因하여 아직도 效率性監査가 定着되지 못하고 오히려 監査로 因하여 行政을 硬直化시키는 實態에서 脫皮하지 못하고 있는 것으로 指摘되고 있다.<sup>35)</sup>

셋째로 市·道 및 市·郡의 監査機構의 位置의 問題이다.

本來 監査機構는 그 機能의 特性때문에 外觀上은 勿論 實質의으로도 職務上의 自律性과 獨立性의 確保가 매우 重要한 意味를 지니는것으로서 그것은 機關內部的 自體監査機構인 境遇에도 어느程度의 獨立性이 要請되는 것이다. 그런데 우리나라의 現行體制를 볼때 前述한바와같이 直轄市 및 一般市의 境遇에는 監査機構가 副市長 밑에 位置하고 있으며 道の 境遇는 企劃管理室長 밑에 擔當官으로 되어 있을뿐아니라 監査擔當官의 職級도 課長級인 事務官으로 補하고 있어 監査業務遂行에 制的要因이 되고 있다 하겠으며 더구나 郡의 境遇에는 係單位로 되어 있고 自體監査責任者는 內務課長이 擔當하도록 되어 있어

35) 許範外 5 人, 前掲書 pp. 22~23.

查機能遂行에 커다란 制約을 받고 있는 것으로 생각된다. (1969年 2 月부터 1973年 1 日까지 郡에도 監査室이 設置되었던 일이 있었음)

또한 前項에서 言及한 監査院監査가 지니고 있는 現實的인 問題點은 市·道 및 市·郡 등 地方自治團體의 監査部署에 있어서도 亦是 監査擔當人力의 專門性缺如가 커다란 制約要因이 되고 있으며 더구나 技術分野는 事實上 監査의 死角地帶라해도 過言이 아닌것으로 指摘되고 있다.<sup>36)</sup>

그리고 行政監査規程에 依하면 監査擔當公務員의 資格基準(公務員經歷, 勤務成績, 其他品性 등)과 優待條項 등 特別規定<sup>37)</sup> 을두어 他部署의 公務員들보다는 優秀하고 有能한者를 選拔配置하며 一定期間 監査部署에 勤務한 후에는 評定이나 轉補에 있어 特히 優待하도록 配慮가 되어 있는 하지만은 어떻든 어느때인가 他部署와 交流되어야한다는 事實도 業務遂行上의 制約要因이 될 수 있다.<sup>38)</sup>

#### IV. 外國의 監査制度

모든制度들이 그러하듯이 監査制度도 나라에

36) 上掲書, p. 28

37) 行政監査規程 第 9 章의 2

38) 監査人力의 專門化에 關하여는「公認監査士制度에 關한 研究報告書」(許範外 5 人, 前掲書)와「大學院監査 學科 設置妥當性研究報告書」(韓煥煥外 3 人, 1985) 등 參照

따라 여러가지로 그 樣相이 相異한 바 여기에서는 주로 地方自治團體에 對한 監査體制를 中心으로 各國의 監査制度를 살펴보고 特히 이웃 日本에서 그들의 獨自的인 制度로 創發, 發展시켜 왔다고 하는 地方自治團體의 自治監査機關인 監査委員制度에 關하여 言及하고자 한다.

### 1. 地方自治團體에 對한 外國의 監査體制 概要

地方自治團體에 對한 外國의 監査體制를 考察함에 있어서는 여러가지의 分類乃至 比較方法을 생각할 수 있겠다. 例를들면 ① 中央政府機關 또는 州政府가 地方自治團體에 對하여 監査權을 가지는지의 與否 即 監査담당기관의 문제, ② 監査權의 內容이 會計檢査爲主인지 아니면 行政監査爲主인지의 與否 또는 兩者를 모두 包括하는 것인지, ③ 地方議會와의 關係등을 들 수 있을 것이다. 그러나 本稿에서는 어떤 基準에 따른 比較보다는 나라별로 몇나라의 概況만을 살펴보기로 한다.

#### 가. 美國의 境遇

會計檢査와 行政監査의 擔當機關이 다르다. 會計檢査에 關하여는 聯邦政府로부터 獨立되고 立法府에 屬해 있는 會計檢査院(The General Accounting Office : G. A. O)이 中央行政기관에 對한 最高會計檢査機關으로서의 機能을 遂行하고 있으며<sup>39)</sup> 地方自治團體에 있어서는 當該自治團體의 會計檢査官이 이를 擔當하는바 例를들여 워싱턴 D. C(District of Columbia)의 境遇 議會의 承認을 얻어 議長이 任命한 任期6年の D·C 會計檢査官이 있으며<sup>40)</sup> 뉴욕市에는 市長과

同一한 公選職인 任期4年の 會計檢査官(Cormptroller)이 市의 首席財務官으로서 市財政의 支出에 對한 監査와 歲入歲出의 決算監査등 自體 監査機能을 遂行한다.<sup>41)</sup> 그리고 行政監査에 關하여는 州政府에서 實施하는데 是正을 要하는 事項에 對하여 改善要求를 勸告 또는 通牒하는데 그친다.<sup>42)</sup>

#### 나. 英國의 境遇

英國의 會計檢査制度는 中央政府에 對하여는 會計檢査院(Exchequer and Audit Department)이 擔當하며<sup>43)</sup> 地方自治團體의 會計檢査는 内部監査(Internal Audit)와 外部監査(External Audit)의 兩局面이 있는데 内部監査는 地方自治團體의 財務官責任下에 行하여지며 外部監査는 1972年法(Local Government Act 1972)까지는 地區監査官(District Auditor) 또는 公認監査人(Approved Auditor)에 依하여 行하여졌으나<sup>44)</sup> 1982年の 地方財政法(Local Gov't Finance Act)은 이 裝置를 더욱 補強하여 地方自治團體會計監査院(An Audit Commission for Local Authorities in England and Wales)을 設立하여 從來 地方自治團體가 自身の 會計監査官을 選拔할 수 있었던 것이 終末을 告하게 되었다.<sup>45)</sup> 이 會計監査院은 잉글랜드 및 웨일즈全域

41) 上掲書. pp. 43~44.

42) 內務部資料「國家와 地方自治團體相互間的 關係 1985. p. 17

43) 朴文玉, 前掲書. p. 310.

44) Noel Pears Hepworth 「The Finance of Local Gov't」

©1980 London George Allen & Unwin, 池上惇 監譯 「現代イギリスの 地方財政」 東京同文館. 1983. pp. 261~262.

45) 韓國地方行政研究院 前掲書. pp. 164~165.

英國의 地方自治團體會計監査院은 獨立된 機關으로서 議長(Controllor of Audit)과 委員은 環境省長官 및 웨일즈擔當 國務長官이 地方自治團體協會 등과 協議하여 任命한다.

39) 朴文玉, 「現代財務行政」 新泉社, 1986. pp. 301~302

40) 韓國地方行政研究院 「外國의 地方自治制度 比較研究 1986. pp. 28~29

의 地方自治團體에 對한 會計檢査官任命의 責任이 있으며 會計監査院의 經費는 地方自治團體가 내는 會計檢査料로 充當한다.<sup>46)</sup> 그리고 行政監査에 關하여보건데 英國은 他國에 比하여 中央統制가 弱한 나라이지마는 亦是 中央集權의 側面이 強化되었다. 卽 地方自治團體에 影響을 미치는 主務部長官은 英格蘭의 境遇 環境省, 웨일즈에 對하여는 웨일즈省이며 特히 警察, 消防, 教育, 保健등의 分野 事務에 對하여 地方自治團體는 中央政府의 定期的인 檢査(監査)을 받게되어 있다.<sup>47)</sup>

#### 다. 프랑스의 境遇

프랑스는 傳統的으로 中央集權의 色彩가 強한 나라로서 地方自治團體에 對한 中央統制는 「行政의 后見」의 立場이었다. 그러다가 1981年 5月 미테랑政府가 들어선后부터 繼續된 一連의 地方制度改革에 依하여 中央統制가 相當히 弱화된 實情이다.

地方自治團體에 對한 監査는 會計檢査爲主로서 國家機關에 對한 會計檢査를 擔當하는 會計檢査院(Cour des Comptes)外에 地方公共團體의 財政에 對한 統制를 主任務로 하는 레종會計院(Conseil régional des Comptes)이 設置되어 있다. 레종會計院은 一種의 特別法院으로서 中央政府의 任命에 依한 組織이며 法院의 機能과 行政의 機能을 同時에 지니고 地方公共團體의 公的會計에 對하여 監査를 함뿐만아니라 公문(Commune)이 赤字決算하거나 赤字豫算을 編成할 境遇 地方長官의 意見에 따라 適切한 措置를 取한다.<sup>48)</sup>

46) 上掲書. p. 165.

47) 秋本敏文, 田中宗孝 「地方自治制度」 現代地方自治全集②(株)ぎょうせい, 1978. p. 143.

48) 韓國地方行政研究院, 前掲書. p. 182

#### 라. 필립핀의 境遇

필립핀에서도 監査機能은 會計檢査爲主로 되어있으나 最高會計檢査機關으로서 會計檢査院(The Commission on audit)이 있으며 各行政機關에 内部檢査機構가 있고 地方政府에는 會計官(The Treasurers)이 財政責任者로서 内部統制를 擔當한다. 中央政府의 財務省은 地方政府의 會計官을 통하여 地方政府의 豫算配定을 統制하며 中央行政機關水準뿐만아니라 地方政府 및 國管企業의 水準에 이르기까지 内部統制機構로서의 權限과 機能을 行使하고 있다. 會計檢査院은 會計檢査院法에 依據하여 때때로 各部長官, 主計官 및 地方自治團體의 會計官들에게 各種 行政命令이나 指示·回報등을 發하고 遵守하여야 할 會計 및 會計檢査節次를 示達하며 그러한 規定이나 命令의 遵守여부를 會計檢査院의 常住檢査官(Resident auditors)을 通하여 點檢한다. 會計檢査院의 檢査要員과 内部檢査要員들은 可能한 限 會計檢査活動의 重複을 避하기 爲하여 相互協力하고 있다. 또한 會計檢査院과 内部統制機關들은 相互 圓滿한 關係를 維持하면서 그들의 機能을 遂行하고 있다. 필립핀의 「内部檢査法」은 政府의 中央行政機關과 傘下機關 및 傘下企業體까지도 内部檢査機構를 設置하게 되어있으며 各 中央行政機關의 内部檢査業務責任은 管理層에 賦與되어있으나 職務訓練을 包含한 技術的 監督業務는 最高會計檢査機關에 맡겨져 있다.<sup>49)</sup>

#### 마. 日本의 境遇

日本도 우리나라와는 달리 會計檢査와 行政監査(監察業務)가 各各 다른 機構에 依하여 遂行되고 있다.

日本의 最高會計檢査機關인 會計檢査院은 國

49) 監査院 「外國監査制度研究」 1981. pp. 45~49.

家機關의會計全般과 政府關係機關, 其他國家가 出資한團體 또는 財政支援受患者를 檢査對象으로 하고 있으며 地方自治團體에對하여는 當該自治團體의 行政委員會의 하나인 監査委員이 擔當하도록 되어있다.<sup>50)</sup> (監査委員制度에 關하여는次項參照)

그리고 行政監査에關하여는 國家機關및 特殊法人에 對한 監査(監察) 擔當部署로서 中央에는 總理府의 總務廳行政監察局과 各省廳内部監査部署가 있으며 地方에는 總務廳 行政監察局의 傘下機關인 管區및 地方行政監察局 또는 監察事務所가 設置되어 國家및 特殊法人의 一線機關과 地方自治團體가 處理하는 國家事務에關한 行政監察業務를 擔當하고 있으며 自治事務에關한 行政監査는 特別한 專擔部署가 없고 一般的監督權에 依한 内部統制 機能으로 首長の 決定에 따라 總務 또는 行政考查課가 擔當한다. 特記할 만한 事實은 日本의 行政監察局은 全國에 管區, 地方監察局의 調査網을 가지고 現地調査確認, 行政相談委員 및 住民苦衷 建議 등을 通하여 各行政分野의 實態와 問題點을 全國的 次元에서 把握하고 各省廳의 行政全般에 걸쳐 行政施策 內容 및 推進方法에 關한 改善方向을 提示하고 行·財政의 改善를 圖謀하는 것을 任務로 하고 있다는 事實이다.<sup>51)</sup>

以上과 같이 各國의 制度를 概略적으로 살펴보면 나라에따라 程度의 差異는 있으나 地方自治團體에對한 監査體制는 大體的으로 會計檢査爲主로 되어 있고 그것도 當該地方自治團體의 機關에依하여 遂行되고 있는 例가 많음을 알 수

있으며 日本의 境遇는 監査委員이라는 行政委員會制에依하여 遂行되고 있음이 特異하다.

## 2. 日本의 監査委員制度

日本의 地方自治制度發展史에 있어서 가장 劃期的인 契機의 하나는 第2次世界大戰 以後인 1946년부터 1948년에 걸친 地方制度改革이라 할 수 있으며 이 過程에서 民主化原則의 實現과 並行하여 公正의 原則을 實現하기 爲하여 斷行된 가장 重要한 制度改革의 하나가 곧 監査委員制度이다. 그리고 그 當時 地方制度改革 內容의 大部分이 主로는 맥아더司令部의 要求와 示唆에 의한것이 있는데 監査委員制度만은 日本側의 發案<sup>52)</sup>에 依한 것이 있으며 議會의 權威에 依據한 素人監査의 妙味와 考查役의 專門의 監査의 長點을 併有한 것으로서 日本의 地方自治의 經驗에서 生成된 制度라는 點이 特色의 하나라고 말하고 있다.<sup>53)</sup>

### 가. 監査委員制度의 沿革

1943年の 市制改正에 依하여 執行機關의 自治體監査機關으로서 內務大臣이 指定하는 市(5 大市)에 考查役이 設置되었으나 地方自治團體의 自主的인 監査手段으로서는 매우 不備하였고 國家의 強力한 後見的 監督下에 있었다고 말할 수 있다. 그러다가 第2次大戰終戰后 地方自治의 擴充에 따라 地方自治團體의 擔當事務가 飛躍的으로 增大하게 되어 公正하고 能率的인 事務處理를 圖謀하기 爲하여는 監査機能을 強化할 必要가 있었으며 地方自治의 構造上 國家

50) 日本總務廳行政管理局 「日本の行政機構とその仕事」. 1985. 9. p. 764~765.

51) 増島俊之 「行政管理の視點」 日本 良書普及會. 1981. p. 202.

52) 佐久間 彊 「地方自治講義」 東京第一法規. 1984. p. 53.

53) 秋田 周, 「執行機關・共同處理」 新地方自治講座 ③ 東京第一法規. 1983. p. 249.

(俵 靜夫 「地方自治法」 第一法規. 1983. p. 247에서 引用)

의 強力한 后見的監督은 排除되어야 했기때문에 監査機能의 強化는 地方自治團體의 自主的인 監査機能의 確立에 依하여 實現되어야 했으며 그러한 觀點에서 設置된 것이 監査委員制度이다.<sup>54)</sup>

監査委員制度는 1946년에 採擇된 後 1947年の 地方自治法改正時에 承繼되어 數次的 改正을 거쳐 漸次 機構整備와 權限擴大가 이루어졌으며 1963年の 法改正에 依하여 從前에는 都道府縣에만 必置制였던 것을 市町村까지도 監査委員 必置制로 하는 同時에 委員構成의 改正, 職務權限의 明確化, 代表監査委員制의 新設, 事務機構의 整備등이 이루어져 現在에 이르고 있다.

#### 나. 監査委員制度의 特色

監査委員이 地方自治團體의 長으로부터 獨立된 執行機關의 하나라는 點은 다른 委員會와 같은 性格이나 다음과 같은 點을 特色으로 하고 있다.

1) 다른委員會는 美國制度를 輸入한 것이나 監査委員制度는 日本國의 經驗的 產物로서 다른 나라에 없는 制度이다.

2) 다른 委員會가 原則적으로 外部에 對하여 意思를 決定·表示하는 것을 任務로 하고 있는데 對하여 監査委員은 當該 地方自治團體內部에서 執行機關이 處理하는 行政을 監査하는 것을 任務로 한다.

3) 他委員會는 合議制執行機關인데 對하여 監査委員은 獨任制機關으로서 原則적으로 監査委員은 獨立하여 監査를 行하는 權限을 가진다. 다만 住民監査請求에 關한 監査決定, 및 職員의 賠償責任決定 또는 意見의 決定에 對하여는 合議를 必要로 한다. 即 原則적으로 獨任制이

나 一定한 境遇 合議를 要하는 複合型組織이라고 말할 수 있다.<sup>55)</sup>

#### 다. 監査委員의 設置 및 組織

普通地方自治團體 即 都道府縣 및 市町村에 監査委員을 두며 그 定數는 都道府縣 및 人口25萬 以上の 市에는 4人, 其他의 市에는 3人 또는 2人, 町村에는 2人 또는 1人이다.<sup>56)</sup>

監査委員은 普通地方自治團體의 長이 議會의 同意를 얻어 財務管理 또는 事業의 經營管理에 關한 專門知識 또는 經驗을 가진 者 및 議員中에서 選任하되 議員中에서 選任하는 委員의 數는 委員定數가 4人인 境遇에는 2人 또는 1人, 委員定數가 3人以內의 境遇에는 1人으로 限定되어 있다. 任期는 知識·經驗을 가진 者中에서 選任되는 者는 4年이며 議員中에서 選任되는 者는 議員任期에 따른다. 또한 監査委員은 地方自治團體의 常勤職員, 國會議員, 檢察官, 警察官, 稅務公務員, 地方自治團體의 公安委員을 兼職할 수 없다. 다만 弁護士가 非常勤의 監査委員이 되는 것은 可能한 것으로 본다.

地方自治團體의 長 또는 副知事나 助役과 親子, 夫婦, 또는 兄弟姊妹등 近親關係가 있는 者는 監査委員이 될 수 없으며 그밖에 監査委員에게도 一定한 境遇의 欠格事由, 兼職禁止등 身分喪失事由와 利害關係事件에 對한 除斥事由등이 適用된다.

監査委員은 原則적으로, 非常勤이나 知識, 經驗을 가진 者中에서 選任된 委員은 常勤으로 할 수 있으며 監査委員의 身分은 特別職으로서 原則적으로 地方公務員法은 適用되지 않는 것으로 본다.<sup>57)</sup>

55) 田中二郎, 「行政法」中卷 p. 265.

56) 日本地方自治法 第195條(監査委員의 設置及び定數), 同法施行令 第140條의 2

54) 古居備治, 「地方公共團體의 行政組織」現代地方自治全集 ④ (株)ぎょうせい, 1977. p. 200

라. 監査委員의 職務權限

監査委員은 普通地方自治團體의 財務에 關한 事務의 執行, 및 經營에 關聯되는 事業의 管理를 監査한다.<sup>57)</sup> 그리고 이러한 基本的인 職務權限外에 地方自治法 其他의 法令이 定하는 바에 따라 特別監査權등 權限이 賦與되어 있는 바 監査委員의 職務權限을 大別하면 ① 監査 ② 出納檢査 ③ 決算 등의 審査 ④ 中央政府의 監査代行 또는 協力등을 들 수 있다.

1) 監査

監査委員이 行하는 監査에는 一般監査와 特別監査가 있다. 一般監査는 監査委員의 職權에 依하여 行하는 監査로서 여기에는 每會計年度에 적어도 1回以上の 定例監査와 監査委員이 必要하다고 認定할때 언제든지 할수 있는 隨時監査가 있다. 特別監査는 他의 請求가 있을때 行하는 監査로서 다음 境遇들이 이에 該當된다.

가) 中央政府의 主務大臣 또는 都道府縣 또는 當該 普通地方自治團體의 長으로부터 當該 地方自治團體의 事務 또는 執行機關의 權限에 屬하는 事務의 執行에 關한 監査要求가 있을때.

나) 有權者50萬分の 1以上の 者가 連署로써 當該 地方自治團體의 事務 및 執行機關의 權限에 屬하는 事務에 對한 監査請求가 있을때

다) 地方議會로부터 當該 地方自治團體의 事務에 關한 監査要求가 있을때

라) 住民으로부터 當該 地方自治團體의 長 其他 執行機關 또는 그 職員의 違法 또는 不當한 公金の支出, 財産의 取得, 管理, 處分, 契約의 締結등에 關하여 監査請求가 있는境遇

마) 地方自治團體의 長으로부터 職員의 行爲에 依하여 當該 地方自治團體에게 損害를 끼친 事

實의 有無에 關하여 監査請求가 있는 境遇등이다.

여기에서 留意할 點은 一般監査의 對象은 主로 當該 地方自治團體의 財務에 關한 事務의 執行과 當該 地方自治團體의 豫算에 關聯되는 事業의 管理이므로 機關委任事務에 對한 監査라든가 行政效果測定등의 行政監査는 包含되지 않는 것으로 본다.<sup>59)</sup> 그러나 特別監査의 監査對象은 財務에 關한 事務의 執行 및 事業의 經營에 限定되지않고 監査要求內容과 關聯되는 事務執行全般에 걸쳐서 監査對象이 되는것으로 본다.<sup>60)</sup>

2) 出納檢査

出納事務의 適正·確實한 執行을 確保하기爲하여 每月一定日에 定例의으로 監査委員이 檢査를 하도록 되어 있다.

3) 決算의 審査등

監査委員은 決算의 審査를 비롯하여 請願의 審査, 및 職員의 賠償責任의 免除에 關한 審査 등 他機關의 權限行使에 協力하며 審査權을 行使하는 權限이 있다.

4) 監査代行 및 協助

監査委員은 當該 地方自治團體의 監査를 行하는 權限 外에 中央政府의 主務大臣 또는 都道府縣知事の 監査를 代行하거나 中央政府의 監査에 協力하여야 한다. 前者의 境遇에는 監査委員은 國家機關의 地位에 서게되어 主務大臣 또는 都道府縣知事の 指揮監督을 받으며 后者의 境遇에는 主務大臣 또는 都道府縣知事が 施行하는 監査에 必要한 資料를 提供하고 또는 立會하는등 檢査 또는 監査에 協助하여야 한다.

마. 監査委員의 運營

監査委員에 關한 庶務處理를 爲하여 代表監査委員을 두게 되어있으며 그外에 事務組織을

57) 古居儔治, 前掲書. pp. 201~206.

58) 日本地方自治法 第199條.

59) 古居儔治, 前掲書. p. 208.

60) 秋田敏夫, 田中宗孝, 前掲書. p. 450.

두고 있다.

代表監査委員은 委員定員이 2人以上인 때에 두게 되는데 知識·經驗을 가진者 중에서 選任되는 監査委員이 代表監査委員이 되어야하며 代表監査委員은 모든事務에 對하여 代表權을 가지는 것이 아니라 職員의 任免과 庶務處理등 内部管理事務에 關하여 監査委員을 代表하여 處理하는 權限을 가질 뿐이다.<sup>61)</sup>

監査委員의 事務組織으로서는 都道府縣에는 事務局을 두도록 되어 있으나 市에 있어서는 任意設置制이며 事務局을 두지 않는市와 町村에는 書記 및 其他職員을 두도록 되어있다. 事務局長과 書記·其他職員의 定員은 條例로 定하며 그들의 任免은 代表監査委員(監査委員定數가 1人인 때는 監査委員)이 行하며 그 밖에 身分取扱은 地方公務員法이 定하는 바에 따른다.

地方自治法과 同法施行令에 規定된 것 以外에 監査委員에 關하여 必要한 事項은 條例로 定하도록 되어있는바 條例規定事項들로서는 監査委員定數, 地方議員中에서 選任하는 監査委員數, 常勤監査委員, 그리고 定例監査, 月例出納檢査의 期日등을 들 수 있다.

#### 바. 監査委員制度整備에 關한 論議

前述한 바와같이 日本의 監査委員制度가 創設된 것은 1946年이며 그後 40余年동안 몇차례의 補完·改善을 거듭하면서 오늘에 이르렀으나 아직도 制度의 整備에 關한 論議가 끊임없이 提起되고 있는바 大体로 다음과 같은 事項들이다.<sup>62)</sup>

1) 監査委員의 監査對象 및 職務權限의 擴大로서

監査委員은 財務會計에 關한 事務뿐만 아니라 機關委任事務를 包含하여 地方自治團體가 處理하는 一般行政事務 全般에 關하여 公正과 能率이 確保되도록 하여야하며 公共施設管理를 맡은 受託者도 監査對象이 되어야한다는 것이다.

2) 監査委員의 職務의 專門性 및 獨立性의 確保로서

監査委員의 選任資格을 보다 具體적으로 明文化하는 同時에 知識·經驗을 가진 者中에서 選任하는 監査委員이 2人以上일 때에는 그中 1人은 就任前의 一定期間 當該 地方自治團體의 職員이 아니었던者로 하여야하며 服務 및 懲戒 등 身分處遇規定을 整備하여야 한다는 것이다.

3) 監査實施体制의 整備로서

都道府縣 및 指定市에 있어서는 知識·經驗을 가진 者中의 1人은 常勤으로 되어야하고 特히 市, 町, 村의 경우 監査委員事務局도 整備·補強되어 實質적으로 監査機能을 遂行할 수 있는 体制을 갖추어야 하며 監査結果의 報告 및 意見提出등은 監査委員의 合意로 決定하여야 한다는 内容등이다.

그런데 監査對象 및 職務權限의 擴大에 關하여는 特別監査機能의 擴大등 實質적인 制度運用의 妙로서 解消될 수 있을 것이며 專門性和 獨立性의 確保問題에 있어서는 監査委員을 公選制에 依한다면 어느 程度 獨立性은 強化된다 하겠으나 獨立性만으로 반드시 專門性까지 確保할 수 있다는 保障은 어려울 것이며 窮極적으로 是 專門性이나 能力 그리고 獨立性 등에 關하여 住民이나 地方自治團體關係者들로부터 充分한 信賴를 받을 수 있는 者가 監査委員으로 選任될 수 있게 하는 것이 要諦가 되는 것으로서 이

61) 綿貫芳源「註解地方自治法Ⅱ」日本公務職員研修協會, 1980. p. 255.

62) 公式的인 論議로 들 수 있는 것은 1980. 12. 18. 地方制度調査會, 「地方行政に關する 當面の 措置等 についての答申」中

『地方公共團體における 監査制度の整備』



는 곧 制度의 內容 못지않게 運營面이 重要한 問題가 된다는 것이다. 그리고 事務處理體制은 보다 더 運營論의 問題라 할 것인바 事務局의 人力補強이나 職制補完뿐만 아니라 事務局에 어떤 人材를 配置할 것인가를 包含하여 當該 地方自治 團體執行機關의 最高管理層을 비롯한 議會關係者들의 行政評價에 對한 姿勢의 問題에 歸着된다는 것이다.<sup>63)</sup>

## V. 地方自治團體監査制度의 發展方向

### 1. 自治監査體制의 當爲性

여기에서 自治監査體制란

첫째로 地方自治團體의 自治事務에 對한 監査가 國家나 其他 當該自治團體의 外部機關이 아닌 當該 地方自治團體內的 機關에 依하여 自治的으로 實施되는 것을 말하며

둘째로는 當該 地方自治團體內部에서도 執行機關의 長인 首長의 監督下에 있는 下部機關에 依하여 首長의 監督權行使手段으로 行하여지는 內部統制的 自体監査와는 달리 同一地方自治團體의 機關이기는 하지마는 首長 및 다른 執行機關에 對하여 어느 程度의 獨立성을 지니는 機構에 依하여 監査機能이 遂行되는 一種의 外部監査體制를 말한다.

即 地方自治의 本旨에 따라 當該地方自治團體內的 機關에 依한 自主·自律的인 監査인 同時에 當該地方自治團體內에서는 首長 및 他執行機關에 對하여 外部監査體制를 確保케 함으로써 監査機能의 特性에 充實할 수 있는 體制를 意味한다.

그리고 監査機能에 關하여도 從來에는 많은

境遇에 監査가 強化됨으로써 行政의 硬直化와 公務員의 士氣萎縮을 招來하는 등 逆機能面의 認識이 普遍化되어 監査部署에 對한 印象이 好意的이기보다는 拒否反應의인 便이었던 것이 事實이나 前述한 바와같이 적어도 現代的인 意味의 監査의 概念 그리고 制度的 意義를 前提로 할 때 監査機能은 곧 行政發展 特別民主行政原理의 具現에 있어 實際의 行政執行 못지않게 重要하다는 것은 再言을 要치 않는다. 即會計檢査뿐만 아니라 行政監査에 있어서도 主要 合法性과 經濟性이 強調되고 심지어는 枝葉的인 文理解釋에 執着하는 糾察爲主의 傳統的 監査에 對하여 合理性和 效率性 그리고 對應性和 平衡性이 要求되는 政策監査에서는 事後監査뿐만 아니라 事前監査를 통한 予防的, 調整的 機能이 重視되며 行政全般에 關한 制度 및 運營의 改善을 圖謀하는 役割을 遂行하게 된다. 따라서 地方自治團體의 自治監査體制의 當爲性은 地方自治의 本旨와 監査機能의 制度的 意義를 充足시키는 意味에서 當然한 指向이라 하겠다. 日本에서 1946年의 地方制度改革時에 創設되어 40餘年間 成熟되어온 監査委員制度和 함께 行政全般의 制度 및 運營改善등을 主任務로 하고 있는 行政監察機能은 우리에게 많은 參考가 될 것으로 생각된다.

### 2. 自治監査體制와 關聯하여 檢討되어야 할 事項

첫째로 監査機構의 性格 및 構成方法의 問題이다.

監査機構는 그 機能의 特性때문에 被監査對象에 對하여 職務上은 勿論 組織面에서도 獨立성을 確保하는 것이 理想的이다. 따라서 當該 地方自治團體의 首長 및 他執行機關으로부터

63) 田中宗孝 「新行政評價論」 東京第一法規. 1983. pp. 167~173.

어느 정도 獨立의인 位置에 있어야하며 그 性格은 自治團體內 執行機關의 一種이면서도 行政委員會體制가 되어야 할 것으로 생각한다.

그리고 委員會의 構成方法에 있어서는 民主主義와 能率의 調和를 考慮하여 合議制를 原則으로 하되 委員定數는 되도록 少數로 하고 또한 學識, 經歷, 資格등에 依한 專門性과 議會와의 連繫에 依한 權威性등이 配慮되어야 할 것이다.

둘째로 實際 監查業務를 遂行할 事務遂行體制確保의 問題이다.

監查機構의 構成에 있어 意思決定機關 못지 않게 重要한 것이 實務遂行體制的 問題이다 卽 實際로 監查業務에 臨하는 監查要員의 專門性 등 監查遂行能力의 確保와 그들에 對한 身分保障, 士氣問題등 與件造成은 所期の 監查機能遂行을 爲하여 不可缺의 要素이다. 이는 非但 地方自治團體의 監查機能만의 問題가 아니라 國家的인 次元에서도 監查職列의 擴大 및 專門教育 등 積極的인 專門化對策과 아울러 監查院과 各 中央行政機關 그리고 地方自治團體의 監查機構間의 人事交流方案등도 檢討되어야 할 問題라 생각된다.<sup>64)</sup>

셋째로 自治監查機構의 職務範圍의 問題이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 外國의 監查制度는 主로 會計檢査爲主인 境遇가 많으며 行政監査까지 施行되는 境遇에도 會計檢査와 行政監査는 그 擔當部署乃至 機構가 相異하나 우리의 境遇는 監査院을 비롯하여 內務部 그리고 市道등 地方自治團體에 對한 監査內容에 兩者가 모두 包括되어 있다. 그리고 現行制度上 地方自治團體의 執行機關內에 있는 首長의 下部部署로서의 自體 監査機構도 行政監査 會計監査 등이 包括되

어 있는바 앞으로 自治監査機關이 設置될 境遇 그 機能範圍는 地方自治團體가 處理하는 事務全般에 關한 行政監査, 會計檢査는 勿論 施策의 確認, 評價와 住民을 爲한 行政救濟機能까지도 網羅되어야 할 것으로 생각한다. 卽 地方自治團體는 住民을 爲하여 存在하며 住民을 爲한 行政이 되어야 할 것이므로 보다 積極的으로 住民의 소리에 귀를 기울여야 하며 그러한 意味에서 地方自治團體의 監査機構는 通常의 監査機能 그 自體 뿐만 아니라 議會가 解決해주지 못하는 住民들의 苦衷處理, 情報公開, 그리고 非能率的 事務의 廢止改善등 行政全般에 對하여 住民을 代身한 監視者로서 市民統制의 一環을 擔當하여야 할 것이다. 18世紀에 스웨덴을 發祥地로 各國에 傳播되어 發展되고 있는 ombudsman( Омбудсман) 機能을 導入하는 問題에 關하여도 더욱 많은 檢討가 있어야 할 것으로 생각된다.<sup>65)</sup>

네째로 自治監査體制現實化를 爲한 段階的 推進의 問題이다.

우리의 地方自治制度는 이제 새 出發을 하려는 段階에 있으며 그나마도 當分間 地方自治團體의 長은 任命制로 留保되고 于先 地方議會부터 構成하게 될 것으로 予想되는 狀況<sup>66)</sup>에서 果然 自治監査制度를 舉論할 수 있겠는가 하는 時宜的인 問題가 있을 뿐만아니라 實際로 自治監査體制가 制度化되기에는 여러모로 與件上의 成熟이 前提되어야 할 것이다. 따라서 地方自治制의 實施와 더불어 自治監査機構가 設置되는 것이 理想的이기는 하지만 그것을 同時에 全

64) 韓暎煥 外 3 人, 前掲書 pp. 82~87  
許範外 5 人, 前掲書 pp. 71~76

65) 白完基, 「韓國行政에 있어서 ombudsman 制度의 定着化 可能性」 韓國行政學會報第13卷, 1979, pp. 203~216'

66) 地方自治法改正法律案附則 第 5 條

部가 아니라 漸進的으로 段階的인 現實化를 圖謀하여야 할 것으로 생각된다.

### 3. 自治監査制度 試案

地方自治團體의 自治監査體制 制度化를 爲하여 이를 2個 段階로 나누어 試案을 提示하고자 한다. 即 모든 地方自治團體에 地方議會가 構成되고 또한 地方自治團體長의 選舉制가 實施되는 時點을 基準으로 하여 그 前을 第1段階, 後를 第2段階로 한다.

#### 가. 第1段階 試案

○現行 地方自治團體의 内部 監査機構를 當該 地方自治團體長의 直屬으로 한다.

〈監査機構의 職務上 獨立性을 보다 強化하여 實質的으로 一種의 外部 監査體制를 갖추는 同時에 將次 設置될 自治監査機構의 事務局으로 獨立할 수 있는 受容態勢를 갖추게 한다.〉

○監査部署 責任者의 職級을 局制가 있는 地方自治團體에서는 局長級으로, 局制가 없는 地方自治團體에서는 課長級으로 한다.

〈部署責任者의 職級은 業務遂行面의 權威性 確保를 爲하여 不可缺의 要素이므로 最小限 參謀部署長과 對等하게 한다〉

○監査部署의 機能은 現行의 監査, 會計檢査, 調査業務 외에 住民苦衷과 關聯되는 爲民室 機能<sup>67)</sup> 및 確認, 評價業務까지 管掌토록 한다.

〈自治監査機構의 機能廣大를 通하여 보다 廣

範하게 住民을 代辯하는 自律統制 機能까지 遂行하도록 한다〉

○住民代表인 民情相談委員(假稱)을 制度化하여 當該 地方自治團體 管轄地域內 住民의 苦衷 其他 民情을 受容하는 通路로 삼는다.

〈自治監査機構는 보다 더 住民의 便에 있는 機構라는 認識을 갖게 하기 爲하여 住民代表와 의 連繫를 圖謀하도록 한다. 地方議會가 構成되면 現在 各市道 및 市郡區에 設置되어 있는 「共通 民願處理對策委員會」의 機能은 議會에 吸收될 것으로 豫見되는 바 民情相談委員(假稱)의 資格은 적어도 現行 共通民願處理對策委員會의 住民代表資格<sup>68)</sup>에 準하도록 한다.〉  
〈要措置事項: 機構改編 및 機能擴大, 人力補強〉

- 特別市: 監査官을 監査室長으로 하고, 監査室을 市長直屬으로 改編
- 直轄市 및 市: 監査室을 市長直屬으로 改編.
- 道: 監査擔當官을 監査室長으로 하며 職級을 4級으로 引上하고 監査室을 道知事 直屬으로 改編.
- 郡: 監査係를 監査室로 하고 室長職級을 5級으로 하며 郡守直屬으로 改編

#### 나. 第2段階 試案

○各地方自治團體의 自治監査機關으로서 行

- 68) 共通民願處理對策委員會의 住民代表資格은
- 當該地域에 5年 以上居住한 者로서 45歲 以上인 者
  - 學識·德望이 있고 住民의 信望이 있는 者
  - 清廉潔白하고經濟的으로 生活이 安定된 者
  - 生業과 關聯하여 利權介入 또는 請託의 素地 없는 者
  - 矜持와 使命感으로 地域發展에 寄與할 수 있는 者
  - 地域實情과 共通民願을 代弁할만한 識見을 가진 者 등으로 規定되어 있음(同委員會運營 指針)

67) 爲民室運營指針에 依한 爲民室機能(例示)

- (1) 住民의 억울한 일  
(例) 民願處理關係異議, 公務員의 不公正, 不法, 不當處理에 對한 陳情 등
- (2) 住民의 어려운 일  
(例) 生活民願, 苦學, 困窮, 迷兒家出人 찾기, 事業施行에 따른 補償請求 등

政委員會의 一種인 司正委員會(假稱) - 以下委員會라 함)를 둔다.

〈司正委員會의 名稱은 우리나라 監査制度의 沿革上 統一新羅 時代의 첫 監察部署였던 司正府에서 引用한 것이다〉

① 委員會는 3人의 司正委員(假稱-以下 委員으로 略稱)으로 構成하되 國家 또는 地方自治團體의 機關에서 10年 以上の 行政經歷을 가진 者中에서 當該地方自治團體長의 推薦으로 議會의 同意를 얻은 者 1人, 辯護士 資格을 가진 者中에서 當該地域辯護士會의 推薦으로 議會의 同意를 얻은 者 1人 및 地方議會議員中에서 選任된 者 1人으로 한다.

〈委員構成에 있어 行政經歷者는 行政面의 專門性을, 辯護士 資格者는 權利救濟와 關聯되는 法律 分野의 專門性을 各各 代表하도록 하는 同時에 議會의 同意를 얻게 함으로써 身分上의 獨立性과 權威性을 높이고 議員을 包含시킴으로써 住民의 代議機關인 議會와의 連繫性을 確保하고자 하는 것이다〉

② 委員의 任期는 議員中에서 選任된 者는 그 任期에 따르고 그 外의 委員은 4年(議員任期가 4年인 境遇)으로 한다.

③ 委員中 行政經歷者中에서 選任된 委員은 常勤委員으로서 委員長이 되며 委員會를 代表하고 委員會의 庶務事務를 處理한다.

〈行政經歷者인 委員을 常勤의 委員長으로 하는 것은 執行府首長과의 紐帶關係 및 善意의 信賴와 協調關係를 確保하는 同時에 自治監査機能의 重點의 하나인 行政改善을 비롯한 自律統制에 關하여 行政經歷에 依한 識見과 專門性을 活用하고자 하는 것이다〉

④ 委員會는 當該地方自治團體가 處理하는 事務全般에 關한 行政監査 및 會計監査등 包括的

인 監査權을 가지며 每年 1回以上の 定期監査 및 必要할 때 實施하는 隨時監査등 一般監査와 住民 또는 首長이나 地方議會의 請求에 依한 監査를 비롯하여 監査院 또는 內務部長官 其他 各 中央官署의 長의 要請에 依한 特別監査 및 代行監査 등을 實施할 수 있도록 한다.

〈監査權의 行使에 있어 監査院法에 依한 監査, 行政監査規程에 依한 監査등과 重複되는 것으로 생각될 것이나 이는 實際運用面에서 監査實施를 委員會로 하여금 代行 또는 受託케 하는 方法을 活用하므로서 地方自治 團體의 自治監査體制를 定着시켜 나갈수 있을 것이다〉

⑤ 委員에게는 一定한 境遇의 欠格事由 및 兼職禁止등 身分喪失事由와 除斥事由를 規定한다.

〈이는 委員의 身分上의 客觀性과 監査遂行의 嚴正 乃至 公正性을 確保하기 爲한 것이다〉

⑥ 委員會에는 事務局을 두며 事務局은 委員會의 事務執行機構로서 委員을 補助하여 實際 監査業務를 分擔한다.

〈第1段階 試案에 依하여 各地方自治團體의 首長直屬으로 改編된 監査室을 委員會의 事務局으로 吸收하며 그外에 地方自治團體의 首長 밑에는 別途의 監査專擔部署를 두지 아니하고 内部統制는 一般의인 服務 監督機能에 依하여 遂行하도록 한다〉

⑦ 委員의 身分은 別定職으로서 所管別 業務를 分掌할 수 있으나 委員會의 意思決定에 있어서 特히 重要事項은 全員合意를 原則으로 하도록 한다.

⑧ 委員會의 事務局 職員의 任免은 委員會의 審議를 거쳐 委員長이 行하되 그 身分, 報酬등은 地方公務員法을 適用한다.

〈事務局 要員에 對하여는 그 專門性과 職務

의 特殊性을 勘案하여 人選부터 慎重을 期하여야 할 것이며 身分保障과 處遇面에서 特別 配慮되어야 할 것이다)

⑧ 委員會에 關한 大綱은 地方自治法에 規定하도록 하고 事務局의 定員 其他 必要한 事項은 自治法規로 定하도록 한다.

## VI. 結 言

半萬年의 悠久한 歷史와 單一民族의 傳統을 자랑하는 우리나라이지만 이른바 近代的인 諸制度와의 만남은 그다지 깊지 아니하며 自主的인 民主獨立國家로서의 歷史는 아직 半世紀에도 이르지 못하고 있다.

더구나 우리의 境遇 近代的 意味의 地方自治는 이제 다시 段階的인 새 出發을 서두르고 있는 時點이라 하겠는 바 뒤늦게나마 이제부터라도 보다 우리 實情에 適合하게 實質的으로 地方自治의 本質이 具顯될 수 있는 制度的 裝置들에 關하여 論議되어야 할 것으로 생각하며 監査制度야 말로 行政의 合法性 乃至 責任性의 確保와 財政浪費의 防止 그리고 나아가서 民主行政의 發展에 必要不可缺한 重要裝置의 하나라는 點에서 未洽하나마 그 發展方向에 關한 試案을

提示해 본 것이다.

勿論 어떤 制度가 定着되어 제구실을 하기까지에는 그런대로 相當한 時間과 試行錯誤를 거치면서 繼續 補完發展되어야 할 것이며 또한 社會與件과 環境變化에 따라 變遷될수 밖에 없는 것이지만 制度의 內容 못지않게 重要한 것이 運用面이라는 事實, 그리고 制度를 마련하고 運用하는 것이 人間이므로 制度發展의 열쇠는 結局 人間의 問題에 歸着된다는 事實은 모든 制度에 共通된 것이라 할 것이다.

머지않아 段階的으로나마 地方議會가 構成되어 한걸음 더 前進된 地方自治가 展開될 것으로 期待되거니와 地方自治야 말로 民主主義의 터전이며 眞正으로 「住民의, 住民에 依한, 住民을 爲한」 自治行政이 具顯되어야 한다는 透徹한 自治意識을 生活化하여 모름지기 國家機關 및 地方自治團體 各機關의 構成員이 된 者는 誠實한 公僕精神으로 主人인 國民 그리고 住民을 爲하여 奉仕하고, 住民·國民은 참다운 主人意識을 가지고 愛國하는 國民, 公民으로서의 義務를 다하며 權利를 行使함으로써 政治 行政面에서도 先進國으로서 遜色없는 民主發展의 基盤이 確固하게 成熟되어 지기를 切實하게 念願하는 것은 筆者만의 所望이 아닐것이다.

