

## 지방의회 행정사무감사의 실태분석

### The Practical Analysis of Administrative Affair's Audit by Local Council

이 영 균\* · 이 재 영\*\*

Lee, Young-Gyun · Lee, Jea-Young

#### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 분석의 틀 및 조사방법
- IV. 분석결과
- V. 결론: 정책적 함의

본 연구는 지방정부가 계획한 다양한 공공프로그램과 집행결과에 대한 지방의회의 행정사무감사에 대한 현실을 인식하고, 바람직한 정책적 과제를 모색하는 것이 목적이다. 이를 위해 행정사무감사에 관련된 선행연구를 토대로 행정사무감사에 관련된 설문지를 구성하여, 성남시 시의원과 공무원에게 이들 설문지를 배포한 결과 다음과 같은 정책적 시사점을 정리할 수 있었다. 첫째, 지방의회의 행정사무감사 실효성을 제고하기 위해서는 의회가 행정현상에서 나타난 행정서비스 결과물에 대한 반응성에 정보수집 뿐만 아니라 행정사무감사의 감시권을 강화하기 위해 의원들간의 사전준비동아리 같은 학습체가 요구된다. 둘째, 지방의원들은 수감기관의 주요정책에 대한 학습의 장을 마련하는 것이 중요하다. 또한 시정부의 주요정책에 관련된 이해관련인(stakeholder)의 평가와 더불어 정책결과에 대한 현장조사 등 적극적인 감사준비자세가 요구된다. 셋째, 본 연구에서 설정한 행정사무감사의

본 연구는 2009년도 경원대학교 학술지원금에 의해 이루어졌음.

\* 경원대학교 사회정책대학원 원장

\*\* 성남시 행정사무관(동장)

논문 접수일: 2009. 5. 1 심사기간(1, 2차): 2009. 5. 26~2009. 6. 17, 게재확정일: 2009. 6. 25

총체적인 영향요인인 행정사무감사의 준비사항, 진행사항, 감사결과의 활용에 관련된 설문 결과에 있어, 시의회의 행정사무감사를 향상하기 위해서는 행정사무감사에 관련하여 철저한 감사정보수집 노력, 시민의 대리인으로서 시집행의 행정활동에 대한 적극적인 노력과 더불어 객관적이고 중립적인 자세와 더불어 감사진행에 있어 절차와 법의 준비 노력, 시정부의 정책대안개발과 방향 제시를 위한 행정사무감사의 방향 설정, 시의회의 시정요구나 건의사항에 대한 집행기관이 지속적으로 수용하고 있는지에 대한 점검장치 등이 중요한 사항으로 인지할 수 있었다.

□ 주제어: 행정사무감사, 지방의회, 공공감사

Local council plays an especially important role in the political environment of local government. It may be regarded as the ultimate legal authority in Korean political systems. It is politically subservient to the chief executive. In this respect, the purpose of this study is to check and review the administrative audit and inspection(A&I) by local council. This study has surveyed local council's A&I to the civil servants and local council congressmen in Seongnam City. The findings are:

First of all, congressmen have to effort the collection of information related the outcomes of public services and programs by the local government and make a learning groups related to preview A&I.

Secondly, congressmen have actively responded to the stakeholder related major public policies by local government. Thus, congressmen have regularly met them before A&I.

Finally, It is very important actor to improve A&I. These actors are composed of preparatory items, process items and application of A&I's outcomes.

□ Keywords: Administrative Audit and Inspection, Local Council, Government Audit.

## I. 서론

우리나라는 민주화의 열망과 지방자치단체의 경쟁력 향상을 위한 과제에 부응하기 위해 1991년에 지방의회가 구성되었고, 1996년 6월 광역 및 기초자치단체의 장 및 의원을 선출

함으로써 지방자치단체의 모습을 갖추게 되었다.

이처럼 지방정부의 경쟁력 향상과 자치능력의 제고를 위한 과제는 궁극적으로 집행기관, 의결기관 및 지역주민 간의 건전한 거버넌스적 체계 정립에 놓여 있을 것이다. 이런 맥락에서 지역주민의 자치역량과 복리증진을 향상하기 위해 자치단체는 집행기관으로서의 자치단체장과 의결기관으로서의 지방의회를 두고 있다. 특히 집행기관은 정치적 가치(political value)를 실현하는 도구적 역할에 충실해야 한다(Rosensbloom & Kravchuk, 2005: 4). 이에 대해 지방의회의 역할은 정치적 책무성을 확보하는 기능을 수행해야 한다(최홍석, 2003: 138). 즉 지방행정이 지역주민의 요구와 필요를 반영하여 정책결정의 우선순위를 결정하는지, 결정된 정책에 대한 예산을 합리적으로 집행하고 있는지 등의 집행기관 활동에 대해 지방의회는 지역주민 감시에 대한 대리권을 행사하는 정치적 기능을 수행해야 할 것이다. 이처럼 지방의회는 집행기관이 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 최상의 행정서비스를 산출하는지에 대한 감독·비판·통제할 권한과 의무를 보유하고 있다.

이러한 지방의회의 역할에 대해 많은 의문들이 제기되기도 한다. 나아가 자치단체의 감사 제도에 있어 중복감사, 전문성 부족, 감사의 형식화, 감사시기의 부적절성, 절차중심화 등의 문제점들이 노정되고 있는 실정이다(목진휴·김명수, 1995; 김병국, 1996; 김성호, 1996; 김병준, 1998; 백종섭, 1999; 김인룡·김용민, 2006).

지방의회가 보유하고 있는 행정사무감사의 실태를 분석해 봄으로써 지방의회에 놓여있는 과제를 이해하고자 하며, 또한 행정사무감사가 안고 있는 문제점을 파악함으로써 해결방안 모색하기 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 이론적 배경

### 1. 행정사무감사의 의의와 특징

행정사무감사는 집행기관 등이 처리한 행정업무 전반에 대해 포괄적으로 확인·감사하는 제도이므로 특정의 문제 사안에 대한 구체적 조사규명제도인 행정사무조사제도와 구분된다. 즉 행정사무감사는 주민의 대표기관인 지방의회의 실효성을 제고하고, 집행기관의 행정집행에 대한 공정성과 효과성을 제고하기 위한 점검장치이며, 주민의 알권리를 실현하는 소통의

장치이고(목진휴·김명수, 1995: 178), 민주적 정당성을 확보하는 기제이다. 이처럼 행정사무감사란 지역주민의 대표기관인 지방의회가 집행기관인 자치단체가 제시한 정책을 당초의 목적대로 집행하였는지, 정책이 의도한 결과를 창출하였는지, 자치단체의 예산집행은 적절하게 진행되었는지, 지역주민의 의견을 적극적으로 수렴하였는지 등을 조사하는 행위이다.

이런 의미에서, 행정사무감사는 자치권의 행사를 원숙하게 하는 필수적인 도구이며, 사회 전체를 민주화로 이끄는 장치이기도 하다. 또한 자치단체의 행정집행을 주인(principle)인 지역주민의 알권리를 실현하는 소통의 장치이기도 하다. 반면에 행정사무감사는 행정을 구체적으로 직접 집행하거나 정치적 압력을 가하는 것을 목적으로 실시할 수 없다(김기성, 2008: 65).

이러한 지방의회의 행정사무감사는 다음과 같은 측면에서 필요성뿐만 아니라 의의가 있다 할 것이다(임무룡, 2002; 김인룡·김용민, 2006). 첫째는 지방자치의 정착을 위한 기본적인 견제장치이다. 대의기관인 지방의회가 행정사무감사를 통하여 지방정부의 정책결정과 예산심의에 관여함으로써 정책과 예산의 부실을 방지하며, 동시에 집행기관의 행정활동을 견제하는 제도적 장치이기 때문이다. 이는 지역주민에게 알권리를 충족시켜 주고, 또한 민의를 정책에 반영할 수 있는 장치이다. 둘째, 지역주민의 대리인으로서 집행기관의 행정활동에 대해 행정행위의 법규순응성과 회계책임성을 보장함으로써 책임행정 확보 및 공직의 부패를 방지할 수 있는 기능을 담당할 수 있기 때문이다. 셋째, 행정사무감사를 통해 효과적인 행정관리를 조장함으로써 행정의 투명성과 적정수준의 행정서비스 질을 담보할 수 있는 장치이기 하다. 또한 행정운영의 실태를 파악함으로써 의안 심사 및 예산심사를 위한 필요한 자료 및 정보를 공유할 수 있는 장치이기도 하다.

우리나라의 지방자치법에서는 의회의 감사권으로 ①자치단체의 사무에 대한 감사권(지방자치법 제36조), ②자치단체의 사무 중 특정사안에 대한 조사권(지방자치법 제36조), ③자치단체의 장에 대한 서류제출요구권(지방자치법 제35조의 2), ④자치단체의 장 또는 관계공무원에 대한 출석, 행정사무 처리상황보고 및 질문응답요구권(지방자치법 제37조) 등을 포함하고 있다. 즉 지방의회의 감사권은 행정사무감사 및 조사권, 행정사무처리상황의 보고요구와 질문·응답권, 안전심의회와 직접 관련된 서류제출 요구권, 승인권, 동의권, 단체장에 대한 불신임의결권 등이 포함되어 있다(이상미, 2007: 9). 대체로 감사위원회가 감사를 수행함에 있어 갖는 권한으로는 서류제출요구권, 증인·감정인의 출석요구권, 선서요구 및 위증시 고발 고지, 증인의 보호 및 실비보상 등을 가진다(김기성, 2008: 57-58).

지방자치법 제36조에 의하면, 지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여

시·도에 있어서는 10일, 시·군 및 자치구에 있어서는 7일의 각 범위 내에서 감사를 실시하도록 되어 있다. 이러한 행정사무감사는 감사준비 단계, 감사실시 단계, 감사결과처리 단계로 이루어지며, 감사결과는 본회의 의결로써 이를 처리한다.<sup>1)</sup>

또한 우리나라의 지방자치단체에 대한 감사체계를 감사주체별로 살펴보면, <표 1>과 같이 지방자치단체에 대한 감사의 법적 근거로 지방의회는 지방자치법과 동법시행령, 국회는 헌법과 국정감사 및 조사에 관한 법률, 감사원은 감사원법, 중앙부처는 지방자치법, 그리고 자체 감사기구는 행정감사규칙에 따라 이루어지고 있다. 특히 지방의회 행정사무감사의 대상사무는 당해 자치단체가 처리하는 자치사무와 국가 또는 시·도가 위임한 사무(단체위임사무와 기관위임사무) 모두 그 대상이 된다. 이와 같이 지방자치단체에 대한 다양한 감사주체에도 불구하고, 감사의 부작용(과잉감사, 수감부담, 적발위주의 감사정향, 소극적 근무자세, 감사오류 등), 중복감사, 감사범위의 불명확성, 감사기능의 불만족이 제기되곤 한다(목진휴·김명수, 1995; 이상윤, 1998; 백종섭, 1999).<sup>2)</sup>

1) 감사준비단계는 감사시기 결정, 감사계획서 작성협의, 본회의 의결을 요하는 감사대상기관의 승인, 사무보조자 선임 및 감사출장 준비, 감사실시 통지, 서류제출 요구, 증인 등의 출석요구서 송달 등의 단계로 구성된다. 감사계획서에는 ①감사위원회 편성, ②감사일정, ③감사요령, ④기타 조례로 정하는 사항이 포함되어야 한다(지방자치법 시행령 제17조 제21항). 감사실시 단계는 상임위원회의 회의실에서 주로 일문, 일답 형식의 감사가 행해지며, 감사 자료에 의한 질의답변과 현장방문을 병행하고 도출된 지적사항은 다시 현장 확인 감사를 하고 있다. 감사결과처리 단계는 보통 정기회 폐회 전 본회의에서 행정사무감사결과보고서를 채택 확정한다. 감사보고서는 감사를 보좌한 사무보조원이 초안을 작성하여 위원장과 간사가 검토한 후 위원회(본회의)에 상정하여 의결하게 된다. 또는 감사결과보고서작성 소위원회를 구성하여 소위원회에서 작성한 보고서를 가지고 전체 위원회에서 의결하기도 한다(김인룡·김용민, 2006: 101; 김기성, 2008).

2) 특히 빈번한 중복감사는 우리나라 공공감사 전체의 효율성을 심각한 손상을 주고 있을 뿐만 아니라 자치단체의 입장에서는 자율행정의 발전저해, 창의력 위축, 사기 저하, 감사를 의식한 보신주의적 업무처리, 수감준비의 과도한 부담으로 인한 일반행정업무의 위축 등의 문제점들을 노정시키고 있다는 것이다(이상윤, 1998: 224-225).

<표 1> 지방자치단체의 감사체계

근거	지방의회의 행정사무 감사·조사	국회의 지방자치단체 감사·조사	감사원의 지방자치단체 감사	중앙부처(시·도)의 지방자치단체 감사(지도·감독)	자체기관의 감사
근거 법령	지방자치법 제41조 및 동법 시행령 제39조 내지 제52조	헌법 제61조, 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조	감사원법 제21조 내지 제24조	지방자치법 제166조 내지 제171조	시·도 (시·군·구) 행정감사규칙 제3조
감사 유형	- 행정사무감사 - 행정사무조사	- 국정감사 - 국정조사	- 회계검사 - 직무감찰	- 지도·감독 - 사무감사	- 종합감사 - 부분감사 - 기강감사
감사 대상 기관	- 당해 지방자치 단체의 집행기관 - 소속행정기관 - 지방공기업 - 장의 위임위탁을 받은 기관·단체 (본회의 의결시)	- 광역자치단체: 필수기관 - 기초자치단체: 선택적 기관 - 지방자치법 제41조 제3항에 의해 국가 회가 직접 감사하기 로 한 사무를 제외 하고는 해당 지방 의회가 할 수 있도 록 함	- 필요적 감사사항: 자치단체 회계 - 선택적 감사사항 - 자치단체에서 재정원조한 자치 의 회계 - 자치단체에서 출자한 자의 회계 - 자치단체가 임명 ·승인한 단체 등의 회계	- 국가사무 또는 시· 도 사무에 대한 지도 감독 (국가사무) - 시·도: 주무부장관 - 시·군·구: 시·도 지사 및 주무부장관 (시·도사무) - 시·군·자치구에서 위임받은 시·도 사무: 시·도지사	- 집행기관 (본청, 직속기관, 사업소) - 지방의회 - 기초자치단체 - 지방공사· 공기업 - 지방비 출자· 출연기관 - 보조단체
대상 사무	- 자치사무 - 단체위임사무 - 기관위임사무도 가능	- 국정감사: 국가 위임사무 및 국고 보조금예산지원 사업 - 국정조사: 국정의 특정사안(본회의 승인)	- 회계감사 - 직무감찰: 지방 자치단체의 사무 와 그에 속하는 지방공무원의 직무	- 자치사무에 대한 감사(단, 법령위반 사항에 한하여) - 행정안전부장관 (시·도) 또는 시·도 지사(시·군·자치구) - 보고·서류·장부 또는 회계감사	- 기관위임사무 - 단체위임사무 - 자치사무

자료: 감사연구원(2008: 50).

## 2. 행정사무감사의 선행연구

1940년대 집행기관에 대한 바람직한 행정통제방안과 관련된 논쟁이후, 외부통제기관으로서 의회에 의한 행정통제는 민주주의 가치라는 행정의 정당성을 제고하는 토대일 것이다. 이에 지방정부 집행기관에 대한 지방의회에 견제장치는 민주주의의 뿌리를 강화하는 기초이다.

이런 맥락에서 지방정부 집행기관에 대한 핵심적인 견제장치인 행정사무감사 합리화 방안에 관한 연구는 지속적으로 수행되고 있다. <표 2>와 같이 행정사무감사와 관련된 선행연구는 다음과 같이 몇 가지 측면에서 정리할 수 있을 것이다.

첫째는 현행 행정사무감사의 실태분석을 통한 문제점 도출에 초점을 두고 있다. 이러한 연구에는 먼저 기존에 제기되고 있는 행정사무감사의 문제점에 대한 지방의원 혹은 지방공무원의 인식분석을 통해 접근하고 있다(목진휴·김명수, 1995; 백중섭, 1999; 김인룡·김용민, 2006). 또한 지방의회의 의정활동 자료를 활용하여 지방의회의 감시권의 실효성을 분석하는 연구들이다(이상미, 2007). 다른 하나는 지방의회의 감시권에 관한 분석에 있어 의회의 회의록과 지방의원 및 공무원의 인식분석을 통해 포괄적으로 접근하고 있다(경기개발연구원, 20004).

둘째는 지방자치시대에 부합되는 감사제도의 정립이라는 측면에서 지방의회 행정사무감사를 분석하고 있다. 즉 지방자치 이념에 부합되는 감사영역 정립 및 자체감사 내실화를 위한 감사체계 정립이 필요하다는 것이다(이상윤, 1998; 김기성, 2008; 감사원 감사연구원, 2008).

이와 같은 선행연구를 기초하여, 본 연구는 지방자치시대에 부합되는 감사제도의 정립이 필요하다는 점에 기초하며, 나아가 기관대립 형태를 취하고 있는 우리나라 지방의회의 행정사무감사는 집행기관을 견제·감시해야 하는 기능이 매우 중요하다는 점에서 현행 지방의회의 행정사무감사 실태를 체계적으로 분석하고자 한다. 즉 지방정부 집행기관의 공무원과 견제·감시하는 지방의원이 행정사무감사 운영 실태에 대해 어떻게 인식하고 있는지, 또한 지방의회의 행정사무감사활동의 총체적인 평가에 어떠한 인식이 영향을 미치고 있는지 등에 대해 종합적으로 분석하고자 한다.

〈표 2〉 선행연구의 종합

연구자	연구의 초점	자료활용 및 설문대상	분석기법
목진휴 김명수 (1995)	지방의회 의원의 행정사무감사에 대한 인식조사 및 지방의회 의원의 인식구조(정부관, 국민관, 자선관, 인생관) 분석	전국 500 여명의 기초 의회의원(경기도, 강원, 충북, 제주 제외)	- 빈도분석 - 다중회귀분석
이상윤 (1998)	자치단체의 중복감사 문제점 제시 자치단체 중복감사의 극복방안으로 감사주체별에 따른 감사영역을 명확하게 구분하는 방안, 계층 감사제도의 도입, 지방자치단체의 감사기관이 기관위임사무, 단체위임사무, 자치사무를 막론하고 모든 사무에 대해 감사권을 가지는 방안, 자치단체 감사기구를 기관장 직속 또는 지방의회 소속으로 설치하고 자체감사요원의 감사직렬화하는 방안, 감사정보시스템 구축방안, 감사원과 감사영역을 조율하는 장치 구축, 지역주민의 감사청구권 활성화, 감사결과의 공개 등을 제시함	광역 및 기초자치단체 피감사 연보 활용	
백종섭 (1999)	행정사무감사의 의식과 능력, 공무원의 행정사무감사 인식, 행정감사제도의 적절성과 배경(의회 공무원 및 의회전문위원의 임용권 등)에 대한 인식분석을 통한 문제점 도출	대전광역시와 5개 기초자치단체 공무원	- 빈도분석 - 비모수검정(X2)
경기 개발 연구원 (2004)	지방의회의 감사권 행사에 관한 진단과 분석(감사권 행사의 여건, 자료·증인의 요구와 활용, 증인의 신문, 감사결과의 처리효과), 감사에 대한 의견조사	2003년도 경기도의회 행정사무감사 자료활용 및 도의원(경기도, 충북) 과 공무원(경기도)의 의견조사	- 빈도분석
김인룡 김용민 (2006)	행정사무감사의 기능과 목적에 관련된 제도적 차원, 운영적 차원, 행태적 차원에서 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 제시함	백종섭(1999) 설문결과 인용, 광주광역시 및 목표시의 행정사무감사 결과보고서	
이상미 (2007)	지방의회 행정사무감사의 실효성 점검(감시권 필요성, 감시권 행사의 평가, 감시권 방법과 과정, 실효성 제고방안)	- 경기도 및 충청도의원 - 경기도 공무원	- 빈도분석 - 비모수검정(X2)
김기성 (2008)	지방자치단체 자체감사시스템(자체감사실, 행정사무감사, 시민감사관)에 대한 실효성 탐색 자체감사시스템의 자율성 확보방안으로 시장 직속, 의회동의를 얻은 감시기구의 장 임명하는 안과 감사요원의 전문성 제고를 위해 정기적 감사 전문교육실시와 감사직렬 신설과 더불어 개방형 임용제의 안을 제시함	- 서울시 시의원 및 공무원 - 2002~2005년간 서울시 행정사무감사 현황 활용	- 빈도분석 - 비모수검정(X2)

### Ⅲ. 분석의 틀 및 조사방법

#### 1. 분석의 틀

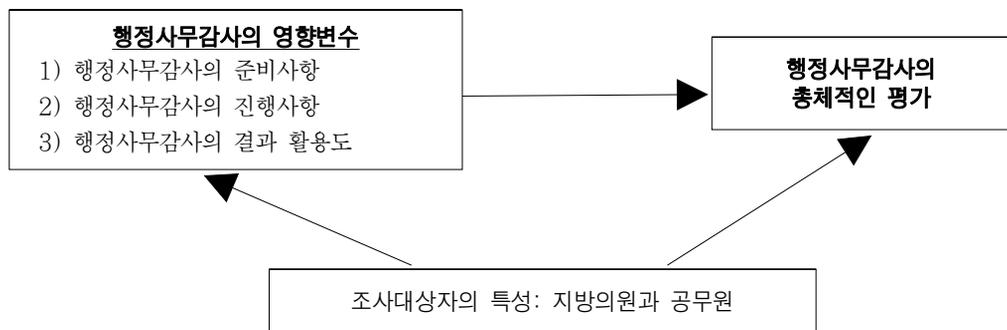
본 연구는 지방자치제의 바람직한 정착을 위해 무엇보다 행정사무감사의 실태를 체계적으로 분석하고자 <그림 1>과 같이 분석의 틀을 설계하고자 한다. 지방자치제 정착의 핵심적인 기제가 곧 지방의회와 집행기관의 건강성을 지속하는 것일 것이다.

이런 맥락에서 첫째, 집행기관을 견제·감시하는 행정사무감사에 대해 지방의원과 집행기관의 공무원은 어떻게 인식하고 있는지에 분석하고자 한다. 즉 행정사무감사의 목적과 활용하는 감사정보매체, 감사운영실태(감사내용의 이해정도, 가장 많이 지적되는 감사사항)에 대한 인식을 분석하고자 한다.

둘째는 행정사무감사의 준비사항, 진행사항, 그리고 감사결과 활용도에 대한 인식분석과 더불어 이들 사항에 대한 지방의원과 공무원들의 인식 차이에 관한 유무를 분석하고자 한다.

셋째는 지방의회의 행정사무감사활동에 대한 총체적 평가와 이들 평가에 영향을 미치는 변수인 행정사무감사의 준비사항, 진행사항 및 감사결과 활용도 사이의 인과관계 유무를 살펴보고자 한다. 즉 행정사무감사의 영향변수인 준비사항, 진행사항 및 감사결과 활용도가 총체적인 행정사무감사 평가에 영향을 미치는 것으로 이해하고자 한다.

<그림 1> 분석의 틀



## 2. 조사방법

본 설문지는 행정사무감사의 기존연구를 기초하여 작성되었으며, 설문구성은 폐쇄형 질문으로 이루어졌다. 본 연구의 설문지는 각 문항의 타당성을 향상하고자 1차로 성남시에 근무하는 공무원 10명에게 설문한 후, 약간 보완하여 완성하였다.

수정·보완된 설문지로 성남시 시의원과 성남시 본청에 근무하는 공무원을 대상으로 2008년 10월 6일에서 17일까지 12일간에 걸쳐 설문조사를 실시하였다. 설문지의 배포와 본 연구에서 활용된 설문지는 <표 3>과 같이 성남시 시의원 29명과 공무원 100명의 답변이다.

<표 3> 설문지 배포

구분	모집단	설문지 배포	설문지 수거	분석된 설문지
지방의원	36	30	29	29
공무원(본청)	1,315	110	105	100
합계	1,351	140	134	129

## 3. 조사대상자의 인구사회학적 특성

본 연구의 조사대상자의 인구사회학적 특성은 <표 4>과 같이 첫째, 성별의 경우 남성이 77.5%(100명), 여성이 22.5%(29명)로 구성되었다. 둘째, 조사대상자의 직업군으로 지방의원이 20.9%(27명), 공무원이 79.1%(102명)로 구성되었으며, 본 연구의 결과는 공무원의 의견이 과다한 대표성을 띠고 있다. 셋째, 조사대상자의 연령의 경우 30세 미만이 19.4%(25명), 40~49세는 52.7%(68명), 50세 이상이 27.9%(36명)로 구성되었다. 넷째, 조사대상자의 학력수준은 고졸 이하가 14.1%(18명), 전문대졸이 24.2%(31명), 대졸이 45.3%(58명), 대학원 재학 이상이 16.4%(21명)로 구성되었다.

다섯째, 지방의원의 경력의 경우 초선의원이 76.9%(20명), 재선의원이 19.2%(5명), 3선 이상의 의원이 3.8%(1명)로 구성되었다. 여섯째, 조사대상 공무원 직급의 경우 8급 이하가 14.6%(15명), 7급이 49.5%(51명), 6급이 30.1%(31명), 5급이 5.8%(6명)로 구성되었다. 일곱째, 조사대상 공무원 근무연수의 경우 10년 이하가 12.6%(13명), 11~15년이 9.7%(10명), 16~20년이 42.7%(44명), 21년 이상이 35%(36명)로 구성되었다.

〈표 4〉 조사대상자의 특성

조사대상자의 특성	분류					
	성별	남성		여성		
	100(77.5)		29(22.5)			
소속	지방의원		공무원			
	27(20.9)		102(79.1)			
연령	40세 미만	40~49세		50세 이상		
	25(19.4)	68(52.7)		36(27.9)		
학력수준	고졸 이하	전문대졸	대졸	대원재학 이상		
	18(14.1)	31(24.2)	58(45.3)	21(16.4)		
경력	초선		재선 이상			
	20(76.9)		6(23.0)			
직급	8급		7급		6급 이상	
	15(14.6)		51(49.5)		31(30.1)	
근무연수	10년 이하	11~15년	16~20년	21년 이상		
	13(12.6)	10(9.7)	44(42.7)	36(35.0)		

## IV. 분석결과

### 1. 행정사무감사 및 운영실태에 대한 인식

#### 1) 행정사무감사의 목적과 감사정보매체

첫째, 지방의원과 공무원들이 생각하는 행정사무감사의 목적을 이해하기 위해 “귀하는 행정사무감사의 주된 목적은 무엇이라고 생각하십니까?”라고 질문했다. 이에 <표 5>과 같이 조사대상자의 64.3%(83명)가 자치단체 집행부에 대한 감시와 통제를, 18.6%(24명)는 자치단체의 사업과 활동의 효율성 제고를, 8.5%(11명)는 의원의 정치적 입지 강화를, 4.7%(6명)는 주민의 이익반영을, 3.9%(5명)는 안건 및 예산 등의 심의에 필요한 자료와 정보의 획득

득이라고 응답하고 있다. 이에, 조사대상자들은 행정사무감사가 지방정부의 집행기관을 견제하는 제도로 인식하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 5〉 행정사무감사의 주된 목적

행정사무감사의 주된 목적	명	%
자치단체 집행부에 대한 감시와 통제	83	64.3
주민의 이익반영	6	4.7
의원의 정치적 입지 강화	11	8.5
안건 및 예산 등의 심의에 필요한 자료와 정보의 획득	5	3.9
자치단체의 사업과 활동의 효율성 제고	24	18.6
합 계	129	100.0

둘째, “지방의원들이 행정사무감사를 위해 주로 활용하는 감사정보매체는 무엇입니까?” 라는 물음에 대해 〈표 6〉와 같이 조사대상자의 57.4%(74명)가 집행기관이 발간하는 자료(보고서, 지침서, 예산서 등)를, 19.4%(25명)는 주민청원, 집단민원 등 민원관련 자료를, 14%(18명)는 선거구민들의 여론, 인터넷 등 제보를, 6.2%(8명)는 언론사 보도자료를, 3.1%(4명)는 비공식적으로 친분있는 공무원의 정보제공을 활용하는 것으로 나타났으며, 다른 지방의회 의원간의 정보교환은 전혀 없는 것으로 나타났다. 이에 지방의원들이 행정사무감사를 적극적으로 준비하기 위해서는 동료의원들과도 활발한 정보교류가 이루어져야 할 것으로 본다.

〈표 6〉 행정사무감사에 활용되는 정보매체

행정사무감사에 주로 활용되는 정보매체	명	%
집행기관의 발간자료(보고서, 지침서, 예산서 등)	74	57.4
언론사 보도자료	8	6.2
주민 청원, 집단민원 등 민원관련 자료	25	19.4
선거구민들의 여론, 인터넷 등 제보	18	14.0
다른 지방의회 의원간의 정보교환	0	0.0
비공식적으로 친분있는 공무원의 정보제공	4	3.1
합 계	129	100.0

## 2) 행정사무감사 운영실태

지방의회의 행정사무감사의 운영실태 및 개선사항을 이해하기 위해 본 연구는 지방의원의 행정사무감사내용의 이해정도와 행정사무감사시 가장 많이 지적되는 감사사항을 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, “지방의원들이 행정사무감사를 수행하면서 감사내용을 어느 정도 파악하고 있다고 생각하느냐?” 라는 물음에 대해 <표 7>와 같이 조사대상자의 33.4%(43명)는 미흡하게 파악하고 있다, 31.8%(41명)는 대체로 파악하고 있다, 34.9%(45명)는 보통으로 응답하고 있다. 집행기관이 제출한 자료 등을 충분히 분석하고 그리고 이해할 때만이 합리적인 비판과 대안을 제시할 수 있다는 점에서 지방의원들은 수감기관에 관련된 감사내용을 먼저 분석하려는 자세가 요구된다 할 것이다.

<표 7> 행정사무감사시 감사내용의 이해정도

행정사무감사시 감사내용을 어느 정도 파악하고 있는지?	명	%
매우 미흡하다	2	1.6
대체로 미흡하다	41	31.8
보통이다	45	34.9
대체로 파악하고 있다	38	29.5
아주 잘 파악하고 있다	3	2.3
합 계	129	100.0

둘째, 지방의회의 행정사무감사 감사결과로 가장 많이 지적되는 사항은 무엇인가? 라는 물음에 대해 <표 8>과 같이 조사대상자의 74.4%(96명)는 관리 소홀 및 예산낭비, 15.5%(20명)는 잘못된 정책방향, 5.4%(7명)는 규정 위반사항, 0.8%(1명)는 근태 관리 등 조직 및 인사관리 등으로 지적하고 있다. 즉 지방의원들은 행정사무감사에 있어 집행기관의 활동에 대한 운영관리 및 시정부의 정책방향에 대해 관심이 많은 것으로 보인다.

〈표 8〉 행정사무감사시 가장 많이 지적되는 사항

행정사무감사에 가장 많이 지적되는 감사결과	명	%
규정 위반사항	7	5.4
관리 소홀 및 예산낭비	96	74.4
잘못된 정책 방향	20	15.5
근태 관리 등 조직 및 인사관리	1	0.8
기타	5	3.9
합 계	129	100.0

## 2. 행정사무감사 영향요인의 인식비교

### 1) 행정사무감사의 준비사항

지방의원들의 행정사무감사 활동을 수행함에 있어서 감사준비활동에 대한 의견을 조사하기 위해 본 연구는 ①사전준비활동, ②감사대상에 대한 종합적인 이해정도, ③감사대상의 이해관계인에 대한 의견수렴 정도, ④취득한 감사관련 정보에 대한 보안준수 등으로 구성하였으며, 이들 요인들은 행정사무감사의 준비로 명명될 수 있었다(부록1 참조).

첫째, 행정사무감사를 임하는 의원들은 사전에 치밀하게 준비하고 있는가? 라는 물음에 대해 조사대상자의 〈표 9〉과 같이 31.8%(41명)가 그렇다, 29.4%(38명)는 그렇지 않다, 38.8%(50명)는 보통으로 응답하고 있으며, 특히 의원들은 대체로 행정사무감사에 대해 치밀하게 준비하고 있다고 응답하고 있다(평균=3.4444).

둘째, 감사대상에 관련된 제반사항에 대해 의원들은 종합적으로 이해하고 있는가? 라는 물음에 대해 조사대상자의 31.8%(41명)가 그렇지 않다, 22.5%(29명)는 그렇다, 45.7%(59명)는 보통으로 응답하고 있다. 특히 공무원들은 지방의원들이 감사대상에 관련된 제반사항을 종합적으로 이해하지 못한 것으로 인지하고 있다(평균=2.7353).

셋째, 감사대상에 관련된 이해관계인의 의견을 충분히 수렴하고 있는가? 라는 물음에 대해 조사대상자의 41.1%(53명)가 그렇지 않다, 22.5%(29명)는 그렇다, 36.4%(47명)는 보통으로 응답하고 있다. 특히 공무원들은 지방의원들이 감사대상에 관련된 이해관계인의 의견을 충분히 수렴하지 않는 것으로 이해하고 있다(평균=2.549).

넷째, 감사와 관련하여 알게 된 정보를 지방의원들은 외부에 누설하지 않는가? 라는 물음

에 대해 조사대상자의 45%(58명)가 그렇지 않다, 19.4%(25명)는 그렇다, 35.7%(46명)는 보통으로 응답하고 있다. 특히 공무원들은 지방의원들이 행정사무감사에 관련하여 알게 된 정보를 외부에 누설하는 것으로 인지하고 있다(평균=2.4608).

〈표 9〉 행정사무감사의 준비사항

설문문항	①전혀 그렇지 않다↔⑤매우 그렇다					평균	t값
	①	②	③	④	⑤		
(1) 감사에 임하는 의원들은 사전에 치밀한 준비를 하고 있다	7 (5.4)	31 (24.0)	50 (38.8)	34 (26.4)	7 (5.4)	c=3.4444 p=2.9118 t=3.0233	2.588*
(2) 감사대상에 관련된 제반사항에 대해 종합적으로 이해하고 있다	6 (4.7)	35 (27.1)	59 (45.7)	24 (18.6)	5 (3.9)	c=3.5185 p=2.7353 t=2.8992	4.333***
(3) 감사대상에 관련된 이해관계인의 의견을 충분히 수렴하고 있다	12 (9.3)	41 (31.8)	47 (36.4)	27 (20.9)	2 (1.6)	c=3.4444 p=2.5490 t=2.7364	4.712***
(4) 의원들은 감사와 관련하여 알게 된 정보를 외부에 누설하지 않는다	20 (15.5)	38 (29.5)	46 (35.7)	19 (14.7)	6 (4.7)	c=3.2963 p=2.4608 t=2.6357	3.831***

c=지방의원 평균, p=공무원 평균, t=전체평균 \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

## 2) 행정사무감사의 진행사항

본 연구는 지방의원이 행정사무감사에 임하는 자세와 집행기관의 수감자세에 대해 요인분석을 한 결과 〈부록 2〉와 같이 적극적이고 긍정적인 바람직한 감사자세, 소극적이고 부정적인 감사자세, 집행기관의 수감자세로 구성할 수 있었다.

### (1) 지방의원의 바람직한 감사자세

지방의원이 행정사무감사에 임하는 적극적이고 긍정적인 감사자세에 관련된 설문으로 ① 감사시 객관적이고 중립적인 자세와 ②감사중 증인출석 등 상황변화시 절차와 법을 준수하는 자세 등이다.

이에 조사대상자의 설문결과를 살펴보면, 첫째로 지방의원은 감사시 언제나 객관적이고 중립적인 자세로 임한다고 생각하십니까? 라는 물음에 대해 〈표 10〉과 같이 55.1%(71명)

가 그렇지 않다, 19.4%(25명)는 그렇다, 25.6%(33명)는 보통이라고 응답하고 있다. 특히 공무원들(평균=2.2843)은 지방의원들이 감사시 언제나 객관적이고 중립적인 자세로 임하지 않는다고 인지하고 있고, 반면에 의원들(평균=3.6669)은 행정사무감사에 객관적이고 중립적인 자세로 임하고 있다고 응답하고 있다( $t=6.966, p<.001$ ).

둘째, 지방의원들은 행정사무감사 진행함에 있어 증인출석 등 상황변화시 절차와 법을 준수한다고 생각하십니까? 라는 물음에 대해 조사대상자의 32.6%(42명)가 그렇지 않다, 30.2%(39명)는 그렇다, 37.2%(48명)는 보통이라고 응답하고 있다. 특히 공무원들(평균=2.7647)은 지방의원들이 행정사무감사 진행함에 있어 증인출석 등 상황변화시 절차와 법을 준수한다는 것에 대해 약간 부정적인 것으로 인지하는 반면에, 의원들(평균=3.7407)은 행정사무감사에 있어 절차와 법을 준수한다고 응답하고 있다( $t=4.812, p<.001$ ).

<표 10> 긍정적 감사자세

설 문 문 항	①전혀 그렇지 않다↔⑤매우 그렇다					평균	t값
	①	②	③	④	⑤		
(1) 감사시 언제나 객관적이고 중립적인 자세로 임한다	17 (13.2)	54 (41.9)	33 (25.6)	17 (13.2)	8 (6.2)	c=3.6669 p=2.2843 t=2.5736	6.966***
(2) 감사중 증인출석 등 상황변화시 절차와 법을 준수한다	9 (7.0)	33 (25.6)	48 (37.2)	31 (24.0)	8 (6.2)	c=3.7407 p=2.7647 t=3.5116	4.812***

c=지방의원 평균, p=공무원 평균, t=전체평균 \* $p<.05$ , \*\* $p<.01$ , \*\*\* $p<.001$

## (2) 지방의원의 소극적 부정적인 감사자세

지방의원이 행정사무감사에 임할 때 가지는 소극적이고 부정적인 자세에 관련된 설문으로 ①감사시 시민의 전체이익보다는 지역구 또는 정략적 이익이 우선시 하는 경우, ②감사시 합리적, 민주적으로 진행하는 것보다 권위적, 자기과시성 태도를 보이는 경우, ③감사와 무관한 질문이나 감사범위를 초월하여 질문하는 경우, ④준비없이 감사에 임하는 경우, ⑤사무감사시 중복감사, 중복질의, 과다자료요구 등으로 행정비용을 유발하게 하는 경우, ⑥사무감사시 불명확한 자료, 감사와 관련없는 자료를 요구하는 경우 등으로 구성하였다.

첫째, 지방의원들이 행정사무감사시에 시민의 전체이익보다는 지역구 또는 정략적 이익에 우선한다고 생각하십니까? 라는 물음에 대해 <표 11>과 같이 조사대상자의 54.2%(70명)

가 그렇다, 22.5%(29명)는 그렇지 않다, 23.3%(30명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문문에 있어, 공무원들은 지방의원들이 행정사무감사시 시민의 전체이익보다는 지역구 또는 정략적 이익에 우선한다고 인지하고 있다(평균=3.7941).

둘째, 지방의원들은 행정사무감사시 합리적, 민주적으로 진행하는 것보다 권위적, 자기 과시적 태도를 보인다고 생각하십니까? 라는 물음에 대해 조사대상자의 55.8%(72명)가 그렇다, 21%(27명)가 그렇지 않다, 23.3%(30명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문문에 있어, 공무원들(평균=3.9118)은 지방의원들이 행정사무감사시 합리적, 민주적으로 진행하는 것보다 권위적, 자기 과시적 태도를 보이는 것으로 인지하며, 반면에 지방의원들(평균=2.1852)은 행정사무감사를 합리적, 민주적으로 진행한다고 응답하고 있다( $t=-7.758$ ,  $p<.001$ ).

셋째, 지방의원이 행정사무감사시 감사와 무관한 질문이나 권한 범위를 넘어서 감사와 무관한 사항을 자주 질의하신다고 생각하십니까? 라는 물음에 대해 조사대상자의 51.9%(67명)가 그렇다, 18.6%(24명)는 그렇지 않다, 29.5%(38명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문문에 있어, 공무원들(평균=3.7255)은 지방의원들이 행정사무감사시 감사와 무관한 질문이나 권한범위를 넘어서 감사와 무관한 사항을 자주 질의하는 것으로 인지하는 반면에, 지방의원들(평균=2.5926)은 그렇지 않다고 응답하고 있다( $t=-5.458$ ,  $p<.001$ ).

넷째, 지방의원이 행정사무감사시 자료제출을 요구하지 않고 준비없이 사무감사에 임하는 경우가 있는가? 라는 물음에 대해 조사대상자의 36.4%(47명)가 그렇다, 24.1%(31명)는 그렇지 않다, 39.5%(51명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문문에 있어, 공무원들(평균=3.2843)은 지방의원이 행정사무감사시 자료제출을 요구하지 않고 준비없이 사무감사에 임하는 것으로 인지하고 있다.

다섯째, 지방의원이 행정사무감사시 중복감사, 중복질의, 과다자료요구 등에 따른 행정비용을 유발하고 있다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 조사대상자의 56.6%(73명)가 그렇다, 14%(18명)는 그렇지 않다, 29.5%(38명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문문에 있어, 특히 공무원들(평균=3.7843)은 지방의원들이 행정사무감사를 수행함에 있어 중복감사, 중복질의, 과다자료요구 등에 따른 행정비용을 유발하고 있다고 인지하며, 또한 지방의원들도 대체로 인정하고 있는 것으로 나타났다(평균=3.1111).

여섯째, 지방의원이 행정감사시 불명확한 자료, 감사와 관련없는 자료를 요구하는 경우가 있느냐? 라는 물음에 대해 조사대상자의 62%(67명)가 그렇다, 20.2%(26명)는 그렇지 않다, 27.9%(36명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문문에 있어, 공무원들(평균=3.6176) 지

방의원들이 행정사무감사를 수행함에 있어 불명확한 자료, 감사와 관련없는 자료를 요구하는 것으로 인지하고 있다. 반면에 지방의원들(평균=2.6296)은 그렇지 않다고 응답하고 있다 ( $t=-4.342$ ,  $p<.001$ ).

<표 11> 부정적 감사자세

설문문항	①전혀 그렇지 않다↔⑤매우 그렇다					평균	t값
	①	②	③	④	⑤		
(1) 감사시에 시민의 전체이익보다는 지역구 또는 정략적 이익에 우선한다	6 (4.7)	23 (17.8)	30 (23.3)	39 (30.2)	31 (24.0)	c=2.4444 p=3.7941 t=3.5504	-5.997***
(2) 감사시 합리적, 민주적으로 진행하는 것보다 권위적, 자기 과시성 태도를 보인다	10 (7.8)	17 (13.2)	30 (23.3)	36 (27.9)	36 (27.9)	c=2.1852 p=3.9118 t=2.9690	-7.758***
(3) 감사시 감사와 무관한 질문이나 권한 범위를 넘어서 감사와 무관한 것을 자주 질의한다	4 (3.1)	20 (15.5)	38 (29.5)	43 (33.3)	24 (18.6)	c=2.5926 p=3.7255 t=3.4884	-5.458***
(4) 자료제출을 요구하지 않고 준비없이 사무감사에 임하는 경우가 있다	6 (4.7)	25 (19.4)	51 (39.5)	36 (27.9)	11 (8.5)	c=2.7037 p=3.2843 t=3.1628	-2.779**
(5) 사무감사시 중복감사, 중복질의, 과다자료요구 등에 따른 행정비용이 유발되고 있다	1 (0.8)	17 (13.2)	38 (29.5)	44 (34.1)	29 (22.5)	c=3.1111 p=3.7843 t=3.6434	-3.228**
(6) 사무감사시 불명확한 자료, 감사와 관련없는 자료를 요구하는 경우가 있다	9 (7.0)	17 (13.2)	36 (27.9)	46 (35.7)	21 (16.3)	c=2.6296 p=3.6176 t=3.4109	-4.342***

c=지방의원 평균, p=공무원 평균, t=전체평균 \* $p<.05$ , \*\* $p<.01$ , \*\*\* $p<.001$

### (3) 집행부의 수감자세

지방의원이 행정사무감사를 수행하는 동안에 집행부가 피감사기관으로서 적절한 자세를 갖추고 있는지에 대한 설문으로 ①성실한 자세로 임하는 여부, ②감사관련 서류 및 자료를 제공하는 여부, ③관계공무원의 증언 및 의견진술에 관한 순응성 여부 등으로 구성하였다.

첫째, 지방의회가 행정사무감사를 진행하는 동안 집행부가 성실한 자세로 임한다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 <표 12>와 같이 조사대상자의 51.2%(66명)가 그렇다, 14.7%(19명)는 그렇지 않다, 34.1%(44명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문에 있어, 공무원들(평균=3.8039)은 행정사무감사를 진행하는 동안 집행부가 성실한 자세로 임하고

있다고 인지하는 반면에, 지방의원들(평균=2.5926)은 그렇지 않은 것으로 인지하고 있다( $t=-5.998, p<.001$ ).

둘째, 지방의회가 행정사무감사를 진행하는 동안 집행기관은 감사에 관련된 서류 및 자료를 의회에 적절하게 제공한다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 조사대상자의 58.2%(75명)가 그렇다, 13.2%(17명)는 그렇지 않다, 28.7%(37명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문문에 있어, 공무원들(평균=3.8627)은 행정사무감사를 진행하는 동안 집행기관이 감사에 관련된 서류 및 자료를 의회에 적절하게 제공하는 것으로 인지하는 반면에, 지방의원들(평균=2.3704)은 그렇지 않은 것으로 인지하고 있다( $t=-8.085, p<.001$ ).

셋째, 지방의회가 행정사무감사를 진행하는 동안 관계공무원의 증언 및 의견진술이 잘 이루어지고 있다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 조사대상자의 44.2%(57명)가 그렇다, 16.3%(21명)는 그렇지 않다, 39.5%(51명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문문에 있어, 공무원들(평균=3.5098)은 행정사무감사를 진행하는 동안 관계공무원의 증언 및 의견진술이 잘 이루어지고 있는 것으로 인지하는 반면에, 지방의원들(평균=2.5556)은 그렇지 않은 것으로 인지하고 있다( $t=-5.292, p<.001$ ).

<표 12> 집행부의 감사수감자세

설문문항	①전혀 그렇지 않다↔⑤매우 그렇다					평균	t값
	①	②	③	④	⑤		
(1) 감사진행시 집행부가 성실한 자세로 임한다	4 (3.1)	15 (11.6)	44 (34.1)	38 (29.5)	28 (21.7)	c=2.5926 p=3.8039 t=3.5504	-5.998***
(2) 집행기관은 감사에 관련된 서류 및 자료를 의회에 적절하게 제공하는 편이다	8 (6.2)	9 (7.0)	37 (28.7)	54 (41.9)	21 (16.3)	c=2.3704 p=3.8627 t=3.5503	-8.085***
(3) 사무감사시 관계공무원의 증언 및 의견진술이 잘 이루어지고 있다	5 (3.9)	16 (12.4)	51 (39.5)	48 (37.2)	9 (7.0)	c=2.5556 p=3.5098 t=3.3101	-5.292***

c=지방의원 평균, p=공무원 평균, t=전체평균 \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

### 3) 행정사무감사의 감사결과 활용

본 연구는 지방의회가 수행한 행정사무감사의 감사결과가 어떻게 활용되고 있는가에 관해 요인분석을 한 결과, <부록 3>과 같이 행정사무감사 감사결과에 대해 적정하게 활용되는 측면과 활용되지 않는 측면에서 설문을 구성할 수 있었다.

#### (1) 감사결과의 적정한 활용

본 연구는 지방의회가 수행한 행정사무감사 감사결과의 적정한 활용에 관련하여 <표 13>와 같이 ①감사지적사항이 정책대안개발 및 방향제시에 도움을 주는 경우, ②감사결과가 행정업무의 합리적 수행에 도움을 주는 경우, ③감사지적사항 및 건의사항이 집행기관에 반영되는 경우 등으로 구성하였다.

첫째, 지방의회는 행정사무감사 지적사항이 정책대안의 개발 및 방향제시에 도움을 준다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 조사대상자의 27.1%(35명)가 그렇다, 25.6%(33명)는 그렇지 않다, 47.3%(61명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문에 있어, 지방의원들(평균=5926)은 지방의회는 행정사무감사 지적사항이 정책대안의 개발 및 방향제시에 도움을 주는 것으로 이해하는 것으로 응답한 반면에, 공무원들(평균=2.8137)은 그렇지 않은 것으로 인지하고 있다( $t=4.324, p<.001$ ).

둘째, 지방의회는 행정사무감사가 행정업무의 합리적 수행에 도움을 준다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 조사대상자의 31.8%(41명)가 그렇지 않다, 20.9%(27명)는 그렇다, 47.3%(61명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문에 있어, 공무원들(평균=2.6667)은 지방의회는 행정사무감사가 행정업무의 합리적 수행에 도움을 준다는 것에 부정적인 것으로 인지한 반면에, 지방의원들(평균=3.5185)은 행정사무감사가 행정업무의 합리적 수행에 도움을 준다고 인지하고 있다( $t=4.800, p<.001$ ).

셋째, 지방의회는 행정사무감사 때 시정요구나 건의사항에 대해 집행기관이 제대로 처리하고 있다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 조사대상자의 45.2%(58명)가 그렇다, 18%(23명)는 그렇지 않다, 36.7%(47명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문에 있어, 공무원들(평균=3.5644)은 지방의회는 행정사무감사 때 시정요구나 건의사항에 대해 집행기관이 제대로 처리하고 있는 것으로 인지한 반면에, 지방의원들(평균=2.4815)은 그렇지 않은 것으로 인지하고 있다( $t=-5.739, p<.001$ ).

〈표 13〉 감사결과의 적정한 활용

설문문항	①전혀 그렇지 않다↔⑤매우 그렇다					평균	t값
	①	②	③	④	⑤		
(1) 사무감사 지적사항이 정책대안의 개발 및 방향제시에 도움을 준다	8 (6.2)	25 (19.4)	61 (47.3)	32 (24.8)	3 (2.3)	c=3.5926 p=2.8137 t=2.9767	4.324***
(2) 사무감사가 행정업무의 합리적 수행에 도움을 준다	9 (7.0)	32 (24.8)	61 (47.3)	24 (18.6)	3 (2.3)	c=3.5185 p=2.6667 t=2.8450	4.800***
(3) 의회의 시정요구나 건의사항을 집행기관이 제대로 처리하고 있다	5 (3.9)	18 (14.1)	47 (36.7)	45 (35.2)	13 (10.2)	c=2.4815 p=3.5644 t=3.3359	-5.739***

c=지방의원 평균, p=공무원 평균, t=전체평균 \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

## (2) 감사결과의 부적절한 활용 및 관리

본 연구는 지방의회가 수행한 행정사무감사 감사결과가 부적절하게 활용되고 있거나 부실하게 관리되고 있는가에 관련하여 〈표 14〉와 같이 ①사후적인 감사지적으로 인해 반영의 어려움, ②감사지적사항에 대한 지속적인 관리 미비 등으로 구성하였다.

첫째, 지방의회의 행정사무감사 지적사항이 예산의 지출이나 집행이 이루어진 이후에 사후평가로서 시정조치가 어렵다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 조사대상자의 38%(49명)가 그렇다, 16.3%(21명)는 그렇지 않다, 45.7%(59명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문문에 있어, 공무원들(평균=3.1667)과 지방의원(평균=3.4815) 모두가 지방의회의 행정사무감사 지적사항이 예산의 지출이나 집행이 이루어진 이후에 사후평가로서 시정조치가 어렵다는 점에 어느 정도 동의하는 것으로 나타났다.

둘째, 지방의회의 행정사무감사 지적사항에 대해 의회가 지속적으로 사후관리를 하지 않는다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 조사대상자의 32.1%(41명)가 그렇지 않다, 26.5%(34명)는 그렇다, 41.4%(53명)는 보통으로 응답하고 있다. 이 설문문에 있어, 공무원들(평균=2.7426)은 지방의회의 행정사무감사 지적사항에 대해 의회가 어느 정도 지속적으로 사후관리를 하는 것으로 이해하고 있는 것으로 인지한 반면에, 지방의원들(평균=3.5556)은 행정사무감사 지적사항에 대해 의회가 지속적으로 사후관리를 하지 않는다고 동의하는 것으로 나타났다(t=4.300, p<.001).

<표 14> 감사결과의 부적절한 활용 및 관리

설문문항	①전혀 그렇지 않다↔⑤매우 그렇다					평균	t값
	①	②	③	④	⑤		
(1) 사무감사 지적사항은 예산의 지출이나 집행이 이루어진 이후에 사후평가로서 시정조치가 어렵다	5 (3.9)	16 (12.4)	59 (45.7)	42 (32.6)	7 (5.4)	c=3.4815 p=3.1667 t=3.2326	1.665
(2) 사무감사시 감사지적사항에 대해 의회는 지속적으로 사후관리를 하지 않는다	8 (6.3)	33 (25.6)	53 (41.1)	30 (23.3)	4 (3.1)	c=3.5556 p=2.7426 t=2.9141	4.300***

c=지방의원 평균, p=공무원 평균, t=전체평균 \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

### 3. 행정사무감사의 총체적인 평가와 영향요인 관계분석

#### 1) 행정사무감사의 총체적인 평가

지방의회의 행정사무감사활동의 총체적인 평가는 어떻다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 <표 15>와 같이 조사대상자들의 52.7%(68명)는 61점 이상이라고 응답하고 있으며, 지방의원(평균=6.8519)이 공무원(평균=6.0882)보다 행정사무감사활동에 대한 총체적인 평가가 높은 것으로 나타났다(t=2.210, p<.05).

<표 15> 행정사무감사활동에 대한 총체적인 평가

지방의회의 행정사무감사활동에 대한 총체적인 평가(100점 만점)									
10점 이하	11~20점	21~30점	31~40점	41~50점	51~60점	61~70점	71~80점	81~90점	91~100점
1 (0.8)	2 (1.6)	7 (5.4)	9 (7.0)	16 (12.4)	26 (20.2)	40 (31.0)	24 (18.6)	4 (3.1)	0 (0.0)
c=6.8519, p=6.0882, t=, t값=2.210, p<.05									

#### 2) 행정사무감사의 영향요인과 총체적인 평가의 관계

지방의원이 수행한 행정사무감사활동에 대한 총체적인 평가에 있어 ①의원들의 행정사무감사의 준비자세, ②행정사무감사의 진행에 관련된 사항, ③행정사무감사의 결과에 관한 사항이 어떻게 관련되고 있지를 살펴보고자 <표 16>과 같이 회귀분석을 하였다.

행정사무감사의 총체적인 평가에 미치는 영향을 살펴보면, 첫째, 지방의원의 행정사무감사의 준비 자세는 총체적 평가에 긍정적인 영향( $\beta=.449$ )을 미치는 것으로 나타났으며( $t=5.670, p=.000$ ), 이의 설명력은 19.6%로 나타났다.

둘째, 지방의원의 행정사무감사 진행에 관련된 사항과 총체적인 평가에 미치는 영향을 살펴본 결과, 지방의원이 행정사무감사를 진행하면서 가지는 중립적이고 법규적인 감사자세는 총체적인 평가에 긍정적인 영향( $\beta=.537$ )을 미치는 것으로 나타났으며( $t=7.170, p=.000$ ), 이의 설명력은 28.3%로 나타났다. 반면에 지방의원이 행정사무감사를 진행하면서 가지는 정략적이고 권위적이며, 감사준비 없고 그리고 감사와 무관한 질문 및 행정비용을 초래하는 등의 부정적인 감사자세는 총체적인 평가에 부정적인 영향( $\beta=-.390$ )을 미치는 것으로 나타났으며( $t=-4.772, p=.000$ ), 이의 설명력은 14.5%로 나타났다. 끝으로 행정사무감사에 있어 집행기관의 바람직한 수감자세인 성실한 수감자세, 적절한 정보제공 및 적정한 관계공무원의 증언 및 의견 진술은 오히려 행정사무감사의 총체적인 평가에 오히려 부정적인 영향( $\beta=-.188$ )을 미치는 것으로 나타났으며( $t=-2.157, p=.033$ ), 이의 설명력은 2.8%로 매우 미미한 것으로 나타났다.

셋째, 지방의원의 행정사무감사 결과의 활용도와 총체적인 평가에 미치는 영향을 살펴본 결과, 지방의원의 행정사무감사 결과가 정책대안의 개발 및 방향제시에 도움을 주고, 그리고 행정업무 수행의 합리성을 제고하는 등의 바람직한 감사활용이 총체적인 평가에 긍정적인 영향( $\beta=.510$ )을 미치는 것으로 나타났으며( $t=6.686, p=.000$ ), 이의 설명력은 25.5%로 나타났다. 반면에 행정사무감사 결과에 대한 지방의원의 지속적인 사후관리 부재 등의 사후평가의 한계와 총체적인 평가에 관한 회귀분석은 유의한 결과가 없는 것으로 나타났다( $t=.088, p=.980$ ).

<표 15> 행정사무감사의 총체적인 평가에 관한 회귀분석

변수	$\beta$	t	p	F	p	Durbin-Watson	수정된 R2
감사준비사항	.449	5.670	.000	32.153	.000	1.579	.196
바람직한 감사진행 자세	.537	7.170	.000	51.410	.000	1.873	.283
부적절한 감사진행 자세	-.390	-4.772	.000	22.776	.000	1.713	.145
집행기관의 수감자세	-.188	-2.157	.033	4.651	.033	1.665	.028
감사결과의 바람직한 활용	.510	6.886	.000	44.679	.000	1.605	.255
감사결과의 사후적 한계	.008	.088	.980	.008	.930	1.659	-.008

## V. 결론: 정책적 함의

본 연구는 지방의회의 행정사무감사에 대해 의원과 공무원의 인식조사를 통해 행정사무감사의 현실을 이해하고, 바람직한 정책적 과제를 모색하는 것이 목적입니다. 이를 위해 행정사무감사에 관련된 선행연구를 토대로 성남시를 대상으로 시의원과 공무원에게 구조화된 설문지를 배포하여 의견조사하여 분석한 결과, 다음과 같은 정책적 함의를 발굴할 수 있었습니다.<sup>3)</sup>

첫째, 행정사무감사의 목적이 자치단체 집행부에 대한 감시와 통제라는 점을 분명히 인식하고 있었다. 행정사무감사를 위해 활용하는 정보매체가 주로 집행기관의 발간자료(보고서, 지침서, 예산서 등)에 의존하고 있었으며, 반면에 다른 지방의원간에 정보교환이 전혀 이루어지지 않고 있었으며, 선거구민들에 대한 의견청취와 같은 행정현장에서 발굴하는 감사사항이 미흡한 것으로 나타났다. 이에 행정사무감사의 실효성을 제고하기 위해서는 지방의회가 행정현장에서 나타난 행정서비스 결과물에 대한 반응성에 정보수집 뿐만 아니라 행정사무감사의 감시권을 강화하기 위해 의원들간의 사전준비동아리 같은 학습체(예를 들면, 상임위원회별로 중점감사사항에 대한 연구회)가 구성될 필요가 있을 것이다. 행정사무감사를 위해 이와 같이 적극적으로 준비하는 자세가 병행한다면, 시의원들이 행정사무감사시 감사내용을 파악에 부정적인 시각을 불식시킬 수 있을 것이다.

둘째, 지방의원들이 수감기관에 관련된 감사내용을 잘 파악하지 못하고 있으며, 또한 행정사무감사시에 대체로 관리 소홀과 예산낭비에 관련하여 지적하고 있는 것으로 나타났다. 이에 지방의원들은 수감기관의 주요정책에 대한 학습의 장을 마련하는 것이 중요할 것이다. 나아가 의회전문위원의 적극적인 활용<sup>4)</sup>과 더불어 주요정책에 관련된 이해관련인(stakeholder)의 평가 및 정책결과에 대한 현장조사 등 능동적인 감사준비자세가 요구된다. 이러한 감사자세는 곧 시정부의 정책방향을 신중하게 설정하는데 좋은 환류역할을 할 것이다.

셋째, 본 연구에서 설정한 행정사무감사의 총체적인 영향요인인 행정사무감사의 준비사항,

3) 본 연구는 성남시 시의원과 공무원을 대상으로 한 설문자료를 토대로 분석하였기에 표본의 대표성에 있어 한계를 가진다.

4) 이점에 있어 김재홍·김도희(2007)는 기관대립형 의결기관과 집행기관의 관계에서 의결기관인 지방의회가 집행기관을 적절히 견제하고 정책능력을 제고하기 위해서는 지방의원의 의정활동을 지원하는 사무기구의 단체장으로부터의 독립과 사무직원의 전문성 정책능력 배양이 시급하다고 지적하고 있다. 이의 대안으로 일반행정사무직원과 전문위원의 임명권 분리(전문위원의 인사권을 의장에게 부여)하는 대안을 제시하고 있다.

진행사항, 감사결과의 활용에 관련된 설문에 있어 시의원과 공무원의 인식이 상반되어 나타났다. 즉 시의원은 행정사무감사의 준비사항에 있어 치밀하게 준비하고 있고, 이해관련인에 대해 의견을 수렴하고, 감사관련 정보를 누출하지 않고 있다고 응답한 반면에, 공무원은 의원들이 행정사무감사에 대체로 소홀하고 있으며, 이해관련인에 대한 의견 수렴이 부족하고, 나아가 감사관련 정보를 누출하고 있는 것으로 이해하고 있다.

진행사항에 있었어도, 시의원들은 행정사무감사시 중립적 자세와 절차와 법률을 준수하고 있고 응답하는 반면에, 공무원은 시의원들이 행정사무감사시 중립적 자세가 미흡하고, 절차와 법을 준수하지 않는 것으로 이해하고 있다. 또한 공무원은 시의원의 소극적이고 부정적인 감사자세에 대해 강하게 동의하는 반면에, 시의원들은 행정사무감사를 공평하고, 권한범위 내에서 준비하여 감사를 수행하고 있다고 응답하고 있다. 단지 행정사무감사시 중복감사, 중복질의, 과다자료요구 등에 따른 행정비용의 유발에 대해서는 시의원도 인정하고 있는 것으로 나타났다.

감사결과의 활용에 있어서, 공무원은 감사지적사항이 정책대안개발과 방향 제시에 미흡하다고 인식하고, 또한 시의회의 시정요구나 건의사항을 잘 처리하고 있다고 응답한 반면에, 시의원들은 감사지적사항이 시의 정책대안개발과 방향의 제시에 도움을 주고 있으나 시의회의 시정요구나 건의사항을 집행기관이 잘 처리하지 못한다고 응답하고 있다. 나아가 시의원은 행정사무감사 지적사항에 대해 지속적으로 의회가 관리하지 않는다는 점에 동의하고 있고, 또한 행정사무감사 지적사항이 사후평가로 시정조치가 어렵다는 점에 공무원과 함께 동의하고 있다.

이와 같이 행정사무감사의 총체적인 영향요인에 대해 시의원과 공무원의 인식이 상반되어 나타났으며, 행정사무감사에 대한 총체적인 평가에 있어 시의원(평균=6.8519)이 공무원(평균=6.0882)보다 약간 긍정적으로 평가하고 있다( $t=2.210$ ,  $p<.05$ ). 이에 행정사무감사가 집행기관에 있어 필수불가결한 제도적 장치이며, 나아가 집행기관의 행정활동에 도움을 주는 제도이며, 최종적인 평가장치라는 점에 대해 시의원과 공무원들이 인식을 같이 할 수 있어야 한다.

넷째, 본 연구는 행정사무감사의 총체적인 평가에 영향을 미치는 변수인 감사준비사항( $\beta = .449$ ), 바람직한 감사진행자세( $\beta = .537$ ), 감사결과의 바람직한 활용( $\beta = .510$ )은 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 부적절한 감사진행 자세( $\beta = -.390$ ), 집행기관의 수감자세( $\beta = -.188$ )는 부정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 감사결과의 사후적 한계( $\beta = .008$ )는 행정사무감사의 총체적인 평가에 거의 영향이 없는 것으로 나타났다. 이

결과에 기초하여, 시의회의 행정사무감사를 향상하기 위해서는 행정사무감사에 관련하여 철저한 감사정보수집 노력, 시민의 대리인으로서 시집행의 행정활동에 대한 적극적인 노력과 더불어 객관적이고 중립적인 자세와 더불어 감사진행에 있어 절차와 법의 준비 노력, 시정부의 정책대안개발과 방향 제시를 위한 행정사무감사의 방향 설정, 시의회의 시정요구나 건의 사항에 대한 집행기관이 지속적으로 수용하고 있는지에 대한 점검장치 등이 중요한 사항으로 인지할 수 있을 것이다.

결국, 행정사무감사의 실효성을 제고하는 장치란 시의회가 집행기관의 고무도장(rubber stamp)라는 오명을 벗어나는 자발적인 노력이 전제되어야 할 것이다. 이를 위해 시의회는 행정사무감사와 관련하여 전문성과 객관성을 제고하여 중복감사, 전문성 부족, 감사의 형식화라는 감사의 악순환 혹은 피로증을 과감하게 줄이는 노력을 해야 할 것이다. 나아가 공공기관과 공무원으로부터 책임성을 확보하기 위한 감시활동을 충실히 수행해야 할 것이다. 또한 공무원들도 행정사무감사가 정치적 가치의 실현을 점검하는데 있어 시민들의 대리권을 행사하는 시의회에 부여된 중요한 역할에 대해 긍정적으로 수용하는 자세가 요구된다. 끝으로, 시민들도 공공기관과 공무원이 책임져야 하는 궁극적인 권위(ultimate authority)를 대표한다(Ingraham & Romzek, 1994: 7)는 시각으로 행정사무감사 활동에 대한 평가적 자세를 가지려는 노력이 있어야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 감사원 감사연구원(2008). 『지방자치단체 등 자체감사기구의 바람직한 기능정립에 관한 연구』. 서울: 감사원 감사연구원.
- 경기개발연구원(2004). 『지방의회의 감시권에 관한 연구』. 수원: 경기개발연구원.
- 김기성(2008). 『지방자치단체 자체감사시스템의 실효성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로』. 박사학위논문. 서울시립대학교 대학원.
- 김병국(1996). “민선단체장 이후 자체단체장과 지방의회간 관계변화.” 『지방행정연구』. 11(1): 1-28.
- 김병준(1998). “지방의회의 구성과 운영.” 『한국지방행정연구』. 7(1): 71-88.
- 김성호(1996). 『지방의회의 의정효율성 제고방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김인룡·김용민(2006). “지방의회의 행정사무감사 개선방안에 관한 연구.” 『한국거버넌스학회보』. 13(1): 83-113.
- 김재홍·김도희(2007). “지방의회 사무직원 인사제도 개편에 관한 연구.” 『현대사회와 행정』. 17(3): 97-126.
- 목진휴·김명수(1995). “기초의회의원의 자치단체 감사기능에 대한 인식.” 『정책분석평가학회보』. 4(1): 177-195.
- 백종섭(1999). “지방의회 행정사무감사제도에 관한 연구.” 『한국행정논집』. 11(3): 657-763.
- 이상미(2007). “지방의회 감시권한 행사의 실효성 확보방안에 관한 연구.” 『감사논집』. 12: 3-30.
- 이상윤(1998). “지방행정사무 중복감사 극복방안.” 『한국지방자치학회보』. 10(1): 217-238.
- 임무룡(2002). “지방의회의 행정사무감사의 발전방향에 관한 연구.” 『지역개발연구』. 10: 293-316.
- 최홍석(2003). “지방정부의 책무성과 지방의회.” 『지방행정연구』. 17(3): 131-172.
- Barton, Rayburn, and William L. Chappell, Jr.(1985). *Public Administration: The Work of Government*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Company.
- Ingraham, Patricia W., and Romzek, Barbara S.(1994). Issues Raised by Current Reform Efforts. In Patricia W. Ingraham, Barbara S. Romzek and Associates, eds. *New Paradigms for Government*, 1-14, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Rosenbloom, David H., and Robert S. Kravchuk(2005). *Public Administration*. 6th ed. Boston: McGraw-Hill.

## 부록1. 행정사무감사 준비의 요인분석

행정사무감사 준비	요인적제
사전준비활동	.839
감사대상에 대한 종합적인 이해정도	.871
감사대상의 이해관계인에 대한 의견수렴 정도	.847
취득한 감사관련 정보에 대한 보안준수	.694
eigan value	2.662
%분산	66.548

## 부록2. 감사진행 사항의 요인분석

감사진행 사항	부정적인 감사태도	집행기관의 수감자세	긍정적인 감사태도
객관적이고 중립적인 감사자세	-.432	-.123	<b>-.731</b>
증인출석 등 상황변화시 절차와 법의 준수	-.160	-.187	<b>-.845</b>
감사시 시민의 전체이익보다는 지역구 또는 정략적 이익에 우선	<b>.564</b>	.188	.506
합리적, 민주적 진행보다는 권위적, 자기과시성적 감사태도	<b>.791</b>	.203	.174
감사와 무관한 질문이나 권한범위를 넘어서는 감사질문	<b>.797</b>	.212	.186
자료제출을 요구하지 않고 준비없이 감사에 임하는 자세	<b>.658</b>	-.075	.257
중복감사, 중복질의, 과다자료요구 등의 행정비용 유발하는 자세	<b>.786</b>	.200	.123
불명확한 자료, 감사와 관련없는 자료를 요구하는 자세	<b>.793</b>	.162	.206
성실한 집행부의 자세	.224	<b>.848</b>	.206
감사 관련 서류 및 자료를 적절하게 제공하려는 자세	.178	<b>.860</b>	.289
관계공무원의 증언 및 의견진술에 충실한 감사자세	.082	<b>.877</b>	-.019
eigan value	3.560	2.472	1.808
%분산	32.367	22.470	16.434

## 부록3. 감사결과의 요인분석

감사결과의 구체적인 항목	바람직한 감사결과	감사결과의 한계
감사지적 사항이 정책대안의 개발 및 방향제시에 도움을 줌	<b>.901</b>	.083
감사가 행정업무의 합리적 수행에 도움을 줌	<b>.918</b>	.048
의회의 시정요구나 건의사항이 집행기관에 잘 수용됨	-.192	<b>-.750</b>
감사지적 사항이 사후평가로 시정조치에 반영되지 않음	-.221	<b>.687</b>
감사지적 사항이 지속적으로 사후관리가 되지 않음	.162	<b>.655</b>
eigan value	1.766	1.472
%분산	35.319	29.443

