

감사원 감사결과의 반복지적사항
실태 및 지방자치단체의 대응 방향

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

Summary

감사원 감사 등 다양한 내·외부 통제장치에도 불구하고
공무원의 유사한 비리가 반복적으로 발생하고 있으며
그에 따른 감사결과도 유사한 사항이 반복지적되고 있다.
따라서 반복지적 되는 사항의 원인을 찾고 유사한 비리행위가 재발하지 않도록
제도적 개선 등을 강구하는 것이 필요하며,
특히 지방자치단체는 유사한 업무와 기능을 담당하고 있어
지방자치단체에 공통적으로 적용 가능한 대안을 찾아 이를 개선한다면
다른 어떤 유형의 기관보다도
반복지적사항의 개선 실익과 그 효과는 크다고 할 수 있다.

-
- I. 서론 _ p2
 - II. 반복지적사항 및 비리의 개념과 특성 _ p3
 - III. 지방자치단체 기관운영감사 실시현황 _ p5
 - IV. 감사결과 반복지적사항 실태 _ p6
 - V. 반복지적사항 유형별 심층분석 _ p11
 - VI. 지방자치단체의 대응 방향 _ p25
 - VII. 결론 _ p29

KRILA Focus 제44호 (2012. 02)

내용문의 감사원 감사연구원 조형석 연구관
02-2011-3034 / chochs@korea.kr

배포문의 발간 담당자(3488-7372)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

www.krila.re.kr

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

감사원 감사결과의 반복지적사항 실태 및 지방자치단체의 대응 방향

조형석 (감사원 감사연구원)

감사원 감사결과와 반복지적사항 실태 및 지방자치단체의 대응 방향

I. 서론

- 「헌법」 제97조와 「감사원법」 제20조에 따라 감사원은 매년 다수의 재무감사, 기관운영 감사, 성과감사, 특정감사 등을 실시함으로써 공공부문의 부정·부패는 물론 비능률적이고 낭비적인 요인 등을 제거하고자 노력하고 있음
- 그러나 이러한 노력에도 불구하고 공공부문의 지출, 계약, 인사 등에서의 유사한 문제가 반복적으로 발생하고 있으며, 이에 따라 감사결과도 유사한 사항이 반복적으로 지적되고 있음
 - 특히, 감사순기 등에 따라 매년 지방자치단체를 선정하여 감사를 실시하고 지적된 문제점에 대하여 시정·개선 등 조치를 하도록 처분요구 하고 있으나 그 효과는 대부분 처분요구를 받은 해당기관에 한정되고 전국 단위로 파급되지 못하고 있음
 - 또한 이로 인해 동일·유사한 시행착오 사례가 지방자치단체에서 되풀이되고 있는 실정임
- 따라서 그간의 감사원 지적사항에 대한 분석을 통해 유사한 업무를 추진함에 있어 발생할 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선 대안을 제시하는 것이 필요함
- 본 글에서는 이러한 문제인식 하에서 감사원 감사결과(지방자치단체 기관운영감사)를 토대로 반복지적된 비위유형별 주요 사례 및 지적형태, 발생 원인 등을 살펴본 후 제도적 개선 방향 등 지방자치단체의 대응 방향을 제시하고자 함
 - 단, 지적사항이 반복되는 근본적인 원인은 유사한 비위(비리)가 반복적으로 발생되기 때문이며, 또한 지적사항이 많은 유형에서 반복지적될 가능성이 높다는 전제 하에 논의를 전개하였음

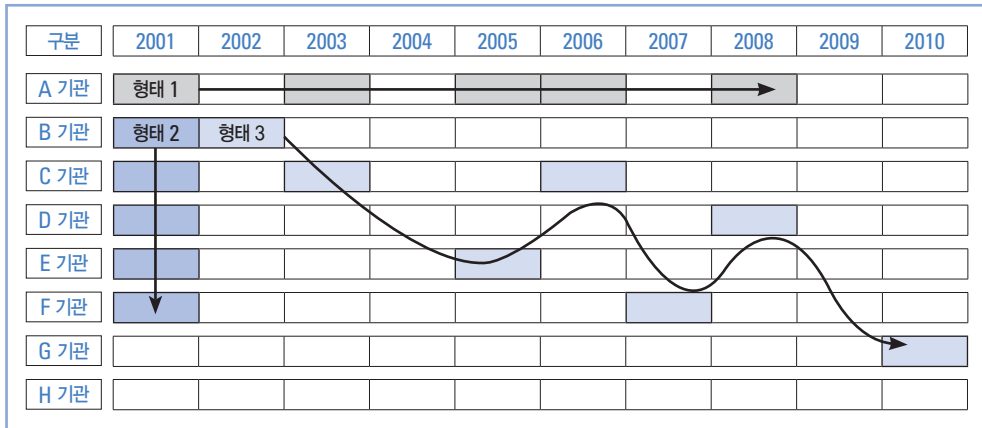
본 글은 조형석·김나영(2011)의 “감사결과 반복지적사항 해소대책 연구: 지방자치단체 기관운영감사를 중심으로(감사연구원 연구보고서)를 요약·정리한 것임

II. 반복지적사항 및 비리의 개념과 특성

1. 반복지적사항의 개념 및 형태

- 통상적으로 감사결과에 대한 반복지적이라 함은 감사를 통해 나타난 동일 또는 유사한 문제점에 대해 되풀이하여 지적함을 의미함
 - 그리고 동일 또는 유사한 문제점이란 기관의 동일 사업 또는 업무를 추진하면서 발생하는 문제뿐만 아니라 복지급여 횡령 등과 같은 사람(공무원)의 행위까지도 모두 포함되는 개념임
- 그간에 감사원 감사결과를 토대로 반복지적된 형태를 살펴보면, <그림1>과 같이 크게 3가지로 구분할 수 있음
 - 첫 번째(형태 1)는 동일 또는 유사한 문제점이 동일 기관에서 연도를 달리하여 지적되는 형태로 우리나라 감사 현실을 고려할 때 잘 나타나지 않는 경우임
 - 두 번째(형태 2)는 동일 또는 유사한 문제점이 동일 연도에 기관을 달리하여 지적되는 형태로서 많지는 않지만 일부 나타나는 경우로, 특정 문제에 대한 국민적 관심이 증대되거나 사회적으로 이슈화 될 때 나타날 가능성이 높음
 - 세 번째(형태 3)는 복합적인 형태로서 대부분의 반복지적사항이 이에 해당되는데, 동일 또는 유사한 문제가 연도와 기관을 달리하여 나타나는 형태임

[그림 1] 감사결과의 반복지적 형태



* 주: 같은 색깔의 음영 표시는 동일 또는 유사한 지적을 의미함

2. 비리의 개념 및 발생 원인

■ 비리의 개념

- 비리(非理, misconduct)의 사전적 의미는 “올바른 이치나 도리에 어그러짐”으로 정의됨
 - 그러나 이러한 사전적 의미 외에 비리라는 용어가 갖는 학문적 의미는 물론, 국가별, 분야별(공공/민간) 등에서 매우 다양하게 제시되고 있으며, 부패(corruption), 부정(fraud), 과실(error), 위법(illegal), 남용(abuse), 부조리(irregularities) 등이 혼재되어 사용되고 있음
- 이러한 다양한 개념을 공공부문으로 한정하여 정리하면 비리란 “공무를 수행함에 있어 비정상적이고 규범 외적인 방법으로 사적 이익을 추구하거나 사적인 영향력을 발휘하는 부정직한 행위”로 정의할 수 있음
 - 특히, 공무원의 위법한 행위를 나타내는 경우에는 비위(非違)로 표현되며, 비리가 도덕적인 정당성을 포함하는 반면 비위는 법률적 정당성에 한정되는 개념으로 볼 수 있음¹⁾

■ 비리의 발생 원인

- 지금까지 비리의 발생 원인으로 주로 제시되어 온 유형들을 고려하여 이를 재분류해 보면 크게 ① 개인적 요인, ② 제도적 요인, ③ 관리적 요인, ④ 환경적 요인으로 구분할 수 있음
 - 개인적 요인은 공직자인 업무 담당자의 의식과 행태가 원인이 되는 것으로 불성실한 태도, 직무태만, 업무처리 소홀, 책임전가, 업무기피, 법규빙자, 처리지연, 적당주의 등이 해당됨
 - 제도적 요인은 행정업무와 관련된 제도상의 한계에서 비롯되는 것으로 법령·제도·절차 등의 모순이나 모호성, 복잡성, 비현실성, 많은 업무 처리량, 기관 간 협조 부족 등이 해당됨
 - 관리적 요인은 조직의 운영 및 관리상의 문제가 원인이 되는 것으로 관리·감독자의

1) 본 글에서는 비리, 부패, 부정 등 다양한 개념을 포괄하는 대표적 용어로 비리를 사용하였음. 다만, 본 글의 분석 대상이 되는 감사결과에 대해 감사원에서는 비위(非違) 유형으로 분류하는 관계로 비위(非違)는 혼용하여 사용하였음

지도감독 소홀을 포함하여 업무관리 시스템 및 내부통제 시스템의 미작동 등이 해당됨
 - 환경적 요인은 행정업무를 수행함에 있어 둘러싼 여건으로 조직 내의 업무처리 방식(단체장의 강압, 전시행정 등), 공직풍토, 관행이나 문화(접대 등) 등이 해당됨

III. 지방자치단체 기관운영감사 실시현황

■ 지난 10년간 감사원 전체 감사 실시현황

- 지방자치단체에 대한 감사 실시현황에 앞서 지난 10년(2001~2010)간 감사원의 전체 감사 실시현황을 살펴보면, 총 1,602개(연평균 160개)의 감사사항을 통해 총 33,741건의 감사결과를 처리하였고 6,367명에 대한 인사상 조치를 하였음
- 특히, 기관유형별 감사결과 처리 비중을 살펴보면, 인원은 지방자치단체(47.1%)—국가기관(29.2%)—기타단체(15.7%)—공공기관(8.0%)의 순으로, 지적건수는 국가기관(44.0%)—지방자치단체(34.1%)—기타단체(15.9%)—공공기관(6.1%)의 순으로 나타남

■ 지방자치단체에 대한 감사 실시현황

- 지방자치단체에 대해서는 지난 10년간 86개(본 글의 분석대상)의 기관운영감사를 통해 총 1,890건의 감사결과 처리가 이루어졌음
 - 특히, 처리 종류별 비중은 주의(35.8%), 시정(31.7%), 통보(19.7%)가 87.2%를 차지하고 있음

[표 1] 2001년~2010년 지방자치단체 감사결과(86개 감사사항) 처리 현황

(단위: 건, %)

구분	합계	변상판정	징계·문책	시정	주의	개선	권고	통보	고발·수사요청
2001	668(100)	3(0.4)	58(8.7)	210(31.4)	268(40.1)	2(0.3)	3(0.4)	119(17.8)	5(0.7)
2002	240(100)	2(0.8)	34(14.2)	71(29.6)	79(32.9)	0(0.0)	0(0.0)	52(21.7)	2(0.8)
2003	313(100)	2(0.6)	12(3.8)	62(19.8)	134(42.8)	3(1.0)	0(0.0)	99(31.6)	1(0.3)
2004	32(100)	2(6.3)	4(12.5)	4(12.5)	7(21.9)	0(0.0)	4(12.5)	11(34.4)	0(0.0)
2005	79(100)	1(1.3)	12(15.2)	11(13.9)	18(22.8)	0(0.0)	3(3.8)	33(41.8)	1(1.3)
2007	218(100)	0(0.0)	33(15.1)	72(33.0)	78(35.8)	0(0.0)	5(2.3)	27(12.4)	3(1.4)
2008	130(100)	1(0.8)	11(8.5)	66(50.8)	38(29.2)	0(0.0)	1(0.8)	13(10.0)	0(0.0)
2009	161(100)	1(0.6)	21(13.0)	83(51.6)	34(21.1)	1(0.6)	0(0.0)	14(8.7)	7(4.3)
2010	49(100)	0(0.0)	1(2.0)	20(40.8)	21(42.9)	0(0.0)	0(0.0)	4(8.2)	3(6.1)
전체	1,890(100)	12(0.6)	186(9.8)	599(31.7)	677(35.8)	6(0.3)	16(0.8)	372(19.7)	22(1.2)

* 주: '통보'에는 인사자료통보 포함 * 자료: 감사원 e-감사시스템 통계자료 활용 재분석

IV. 감사결과 반복지적사항 실태

분석개요

- ▶ 분석대상 : 2001년부터 2010년까지 실시한 광역 및 기초자치단체에 대한 기관운영감사(2001년~2003년 일반감사 및 2004년 재무감사 포함)
 - 감사사항 수 : 2001년 18개, 2002년 7개, 2003년 11개, 2004년 7개, 2005년 5개, 2007년 18개, 2008년 9개, 2009년 8개, 2010년 3개 등 총 86개
- ▶ 비리의 유형구분
 - 「감사원통계규정」의 '비위유형 분류기준표'에 따라 회계사항과 감찰사항으로 구분
 - 회계사항 : 조세수입, 조세외수입, 예산관리 및 집행, 보조금, 공사, 기금, 국·공유재산 등
 - 감찰사항 : 기획관리, 인사관리, 조직관리, 협조·보고, 규제·감독, 민원 및 인·허가 등
 - ※ 구체적인 사항은 조형석·김나영(2011) 참조

1. 사무별 감사결과 처리 현황

[표 2] 2001년~2010년 지방자치단체 감사결과(86개 감사사항) 사무별 처리 현황

(단위: 건, %)

구분		합계	변성판정	징계·문책	시정	주의	개선	권고	통보	과발·수요청
회계 감사 사항	세입									
	조세수입	179	0	2	154	11	0	0	12	0
	조세외수입	111	1	2	76	27	0	0	5	0
	세출									
	예산관리·집행	149	5	14	37	59	0	2	24	8
	공사	269	1	13	89	100	0	5	61	0
	물품 등 매입	20	0	0	3	12	0	0	5	0
	용역	36	0	3	6	16	0	0	10	1
	보조금	95	0	2	25	42	0	2	24	0
	기금	45	0	2	22	13	0	1	7	0
재산 관리	국고금	7	0	0	3	3	0	0	1	0
	유기증권	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	국·공유재산	52	1	3	20	22	0	0	6	0
	물품	8	1	0	1	5	0	0	1	0
	채권·채무	7	3	0	0	1	0	0	3	0
기타	계산 증명 등	26	0	4	11	5	0	0	4	2
소계(53.3)		1,005(100)	12(1.2)	45(4.5)	447(44.5)	317(31.5)	0(0.0)	10(1.0)	163(16.2)	11(1.1)
직무 감찰 사항	기획관리	122	0	2	8	51	0	1	59	1
	인사관리	70	0	13	4	43	0	0	9	1
	문서관리	8	0	2	1	3	0	0	1	1
	조직관리	37	0	0	2	9	1	1	24	0
	협조·보고	36	0	5	1	19	0	2	9	0
	규제·감독	291	0	27	88	103	1	2	65	5
	검사·검증 등	11	0	3	1	6	0	0	1	0
	민원 및 인·허가	304	0	89	47	126	0	0	41	1
	기타	2	0	0	0	0	0	0	0	2
	소계(46.7)		881(100)	0(0.0)	141(16.0)	152(17.3)	360(40.9)	2(0.2)	6(0.7)	209(23.7)
전체		1,886 (100)	12 (0.6)	186 (9.9)	599 (31.8)	677 (35.9)	2 (0.1)	16 (0.8)	372 (19.7)	22 (1.2)

* 주: 전체 1,800건의 처리건수 중 비위유형 분류가 되지 않은 '업무개선' 4건 제외 * 자료: 감사원 e-감사시스템 통계자료 활용 재분석

- 지난 10년간 지방자치단체 기관운영감사를 통해 처리된 1,890건 중에서 비위유형 분류가 되지 않은 ‘업무개선’ 4건을 제외한 1,886건의 처리 현황을 사무별로 구분하면, 회계검사사항은 1,005건(53.3%)이며, 직무감찰 사항은 881건(46.7%)으로 회계검사 사항이 다소 높은 비중을 차지하고 있음

2. 회계검사사항의 반복지적사항 실태

- 회계검사사항 중 지적 건이 많은 사무분야는 세입의 조세수입분야(179건) 및 조세외수입분야(111건)와 세출의 예산관리 및 집행분야(149건), 공사분야(269건), 보조금분야(95건), 재산관리의 국·공유재산분야(52건)로 나타났음
- 이를 구체적으로 살펴보면,
 - 조세수입분야는 총 179건 중 조세의 부과부문에서 ‘과세자료 수집 및 확인 불철저’(60건, 33.5%) 유형이 반복지적된 것으로 나타남
 - 조세외수입분야는 총 111건 중 수입결정부문에서의 ‘경상이전수입 징수결정 부적정’(39건, 35.1%)과 ‘재산수입 징수결정 부적정’(15건, 13.5%) 유형이 반복지적된 것으로 나타남
 - 예산관리 및 집행분야는 총 149건 중 예산관리부문에서 ‘예산편성 불합리’(16건, 10.7%), 예산집행부문에서의 ‘세출금(지출금) 횡령·유용·망실’(27건, 18.1%), ‘과다지출’(22건, 14.8%), ‘지출원인행위 부적정’(17건, 11.4%), ‘지급대상자 아닌 자에게 지출’(16건, 10.7%) 유형이 주로 반복지적된 것으로 나타남
 - 공사분야는 총 269건으로 전반적으로 지적사항이 많은 것으로 나타나는데 그 중에서도 계획부문의 ‘기본계획 또는 시행계획 부적정’(79건, 29.4%) 유형이 가장 많이 지적되었음
 - 이와 함께 ‘우선순위 부당책정 등 사업선정 부적정’(17건, 6.3%)과 설계 및 설계심사부문의 ‘비경제적인 공법적용 등 설계 부적정’(29건, 10.8%), ‘공사비 과다 계상’(22건, 8.2%), 계약부문의 ‘계약방법 부적정’(31건, 11.5%), ‘계약절차 부적정’(17건, 6.3%), 시공감리 및 준공검사부문의 ‘준공 또는 기성고 검사소홀’(23건, 8.6%), ‘설계변경 불철저’(16건, 5.9%) 유형이 반복지적된 것으로 나타남

- 보조금분야는 총 95건의 지적사항 중 사후관리 및 정산부문의 '정산 부적정'(22건, 23.3%)과 '교부조건 이행확인 등 사후관리 불철저'(17건, 17.9%), 교부 및 집행부문의 '교부대상, 시기, 또는 절차 부적정'(15건, 15.8%) 유형이 반복지적된 것으로 나타남
- 국·공유재산분야는 총 52건 중 취득부문의 '취득 또는 권리보전조치 부적정'(24건, 46.2%)과 관리부문의 '관리·감독 불철저'(22건, 42.3%) 유형이 반복지적된 것으로 나타남

3. 직무감찰사항의 반복지적 실태

- 직무감찰사항 중 지적 건이 많은 사무분야는 기획관리(122건), 인사관리(70건), 규제·감독(291건), 민원 및 인·허가(304건)로 나타났고 협조·보고(36건) 분야에서도 일부 고려할 사항이 있는 것으로 나타났음
- 이를 구체적으로 살펴보면,
 - 기획관리분야는 총 122건 중 집행부문의 '주요시책 또는 사업추진 소홀'(55건, 45.1%)과 계획부문의 '계획내용 부적정'(21건, 17.2%) 유형이 반복지적된 것으로 나타남
 - 인사관리분야는 총 70건의 지적사항 중 임용부문의 '채용 부적정'(25건, 35.7%)과 '승진·승급 부적정'(20건, 28.6%) 유형에서 반복지적된 것으로 나타남
 - 규제·감독분야는 총 291건 중 '단속결과 처리 부적정'(73건, 25.1%), '의무불이행 단속 불철저'(52건, 17.9%), '무허가행위 단속 불철저'(50건, 17.2%) 등 단속규제부문에 서 가장 빈번한 지적이 이루어졌음
 - 또한 지도·감독부문의 '사업 등 집행에 대한 지도·감독 불철저'(48건, 16.5%), '수입단체 또는 개인 등에 대한 지도·감독 불철저'(28건, 9.6%), '산하기관에 대한 지도·감독 불철저'(14건, 4.8%) 유형과 법령·기준부문의 '법령·기준 등 미비 또는 불합리'(15건, 5.2%) 유형도 반복지적된 것으로 나타남
 - 민원 및 인·허가분야는 처리절차 및 대상, 내용, 사후관리 등 전반적으로 지적사항이 많았음
 - 총 304건의 지적사항 중 '처리내용 부적정'(140건, 46.1%) 유형에서 특히 반복적인 지적이 이루어졌고, '인·허가 등 부적정'(70건, 23.0%), '사후관리의 부적정'(47건,

감사원 감사결과의 반복지적사항 실태 및 지방자치단체의 대응 방향

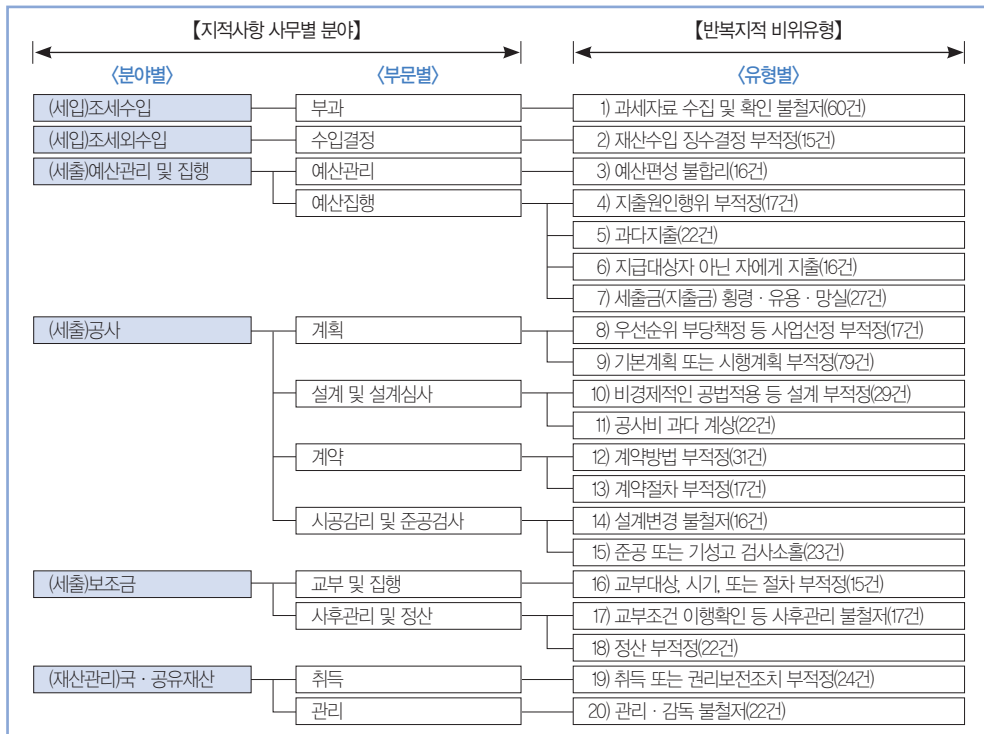
15.5%), '처리대상의 부적정'(24건, 7.9%), '처리절차의 부적정'(23건, 7.6%) 순으로 빈번하게 지적된 것으로 나타남

- 협조 및 보고분야에서 '업무협의를 및 협조 소홀'(17건) 유형도 반복지적된 것으로 나타남

4. 반복지적사항 실태 종합

- 이상의 반복지적사항 실태를 종합하여 살펴보면,
- 먼저, 회계감사사항의 경우에는 <그림2>에서와 같이 공사분야의 '기본계획 또는 시행계획 부적정'(79건) 유형을 비롯하여
 - 조세수입분야 1개, 조세외수입분야 1개²⁾, 예산관리 및 집행분야 5개, 공사분야 8개, 보조금분야 3개, 국·공유재산분야 2개 등 총 20개의 반복지적 비위유형이 도출되었음

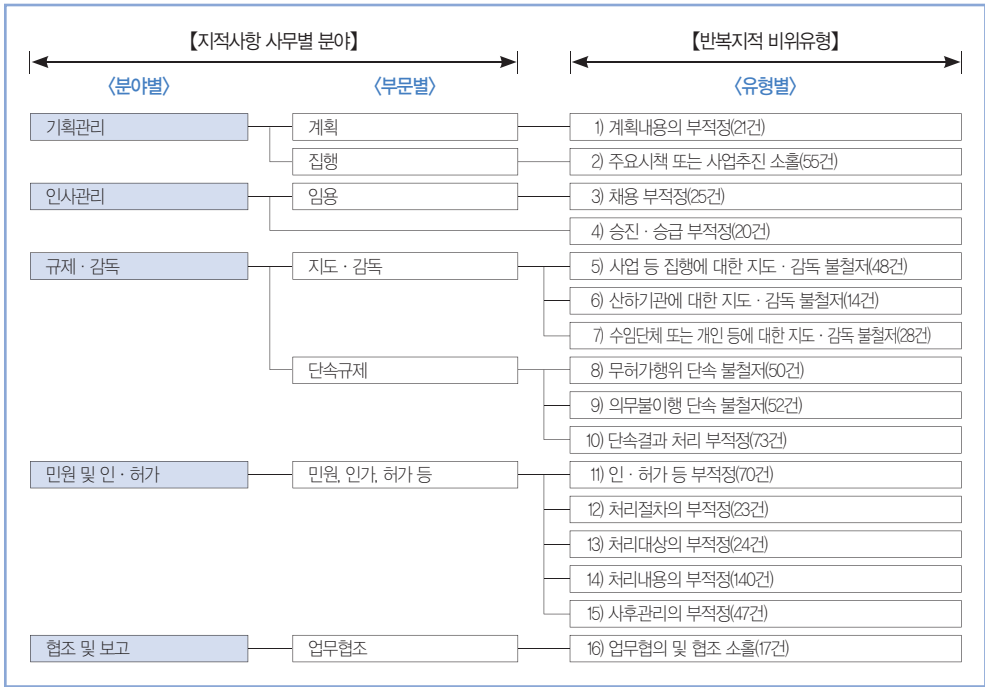
[그림 2] 회계감사사항의 반복지적사항 비위유형



2) 수입결정부문에서 '경상이전수입 징수결정 부적정' 유형도 39건이나 지적된 것으로 분석되었으나 2003년 이후 지적된 건이 없는 관계로 반복지적유형에서 제외하였음

- 다음으로 직무감찰사항의 경우에는 <그림3>에서와 같이 민원 및 인·허가분야의 ‘처리내용의 부적정’(140건)을 비롯하여
 - 기획관리분야 2개, 인사관리분야 2개, 규제·감독분야 6개³⁾, 민원 및 인·허가분야 5개, 협조 및 보고분야 1개 등 총 16개의 반복지적 비위유형이 도출되었음
- 그리고 이러한 반복지적사항의 처리 비중은 전체 1,886건 중 1,214건으로 64.4%를 차지하고 있으며, 이중 회계검사사항은 26.9%(507건), 직무감찰사항은 37.5%(707건)에 해당됨

[그림 3] 직무감찰사항의 반복지적사항 비위유형



3) 규제·감독분야 법령·기준부문의 ‘법령·기준 등 미비 또는 불합리’ 유형도 15건이 지적된 것으로 분석되었으나 대부분 2003년 이전 지적되었고 이후 2005년 ‘일반재정보전금 배분제도 불합리’의 단 1건만 추가로 지적되었을 뿐 지적된 건이 없는 관계로 반복지적유형에서 제외하였음

V. 반복지적사항 유형별 심층분석

- 본 장에서는 앞선 실태분석에서 도출된 반복지적 비위유형 중에서 <표3>에서와 같이 ‘과세자료 수집 및 확인 불철저’ 유형 등 8가지 주요 사례에 대해 반복지적 형태 및 비위 발생 원인 등에 대해 보다 심층적으로 살펴보고자 함

[표 3] 심층분석 대상 반복지적사항 비위유형

지적사항 사무별 분야				심층분석 대상 반복지적 비위유형
분야별		부문별		
회계 검사 사항	세입	조세수입	부과	과세자료 수집 및 확인 불철저
		세출	예산관리 · 집행	
			예산집행	세출금(지출금) 횡령 · 유용 · 망실
	공사		계약	계약방법 부적정
		보조금	사후관리 및 정산	정산 부적정
직무 감찰 사항	인사관리		임용	채용 및 승진 · 승급 부적정
	규제 · 감독		단속규제	무허가행위 단속 불철저
	민원 및 인 · 허가		민원, 인가, 허가 등	인 · 허가 등 부적정

1. (회계-세입-조세수입분야) ‘과세자료 수집 및 확인 불철저’ 유형 분석

■ 지적사항 특징

- ‘과세자료 수집 및 확인 불철저’ 유형의 지적사항은 지방세에 대한 미부과, 부과누락, 미징수, 부족징수 등과 관련됨

[표 4] ‘과세자료 수집 및 확인 불철저’ 유형의 지적사항 특징

세부 유형	지적대상
변경된 과세자료에 대한 세금 부과 · 징수 부적정	지목변경 토지의 취득세 · 농어촌특별세 등, 과점주주에 대한 취득세 등, 상속재산 대상 취득세 등, 부동산등기해태 과태료 등
신고현황 과다는 사실상의 현황에 대한 세금 부과 · 징수 부적정	유흥주점영업소의 재산세 등, 비영리사업자의 부동산 취득 후 영리사업 사용에 대한 취득세 등
법령 등의 의무규정에 따른 세금 부과 · 징수 부적정	종합토지세 등, 자동차등록에 따른 취득세 등, 사업소세, 공동시설세, 건축물에 대한 취득세 등, 영유아보육시설에 대한 취득세 등

- 구체적인 세부 유형은 ① 변경된 과세자료에 대한 세금 부과·징수 부적정, ② 신고현황과 다른 사실상의 현황에 대한 세금 부과·징수 부적정, ③ 법령 등의 의무규정에 따른 세금 부과·징수 부적정으로 구분할 수 있음
- 지적대상에 대한 반복이 강하게 나타나는 유형으로 총 60건의 지적사항 중 약 12~13개의 대상으로 집약되며, 지목변경 토지(8건), 과점주주(14건), 유흥주점영업소(10건)에 대한 지적이 32건(53.3%)으로 절반 이상을 차지하고 있음
 - 특히 이 3가지 대상에 대한 반복지적 형태를 살펴보면, ‘지목변경 토지에 대한 취득세 등의 부과·징수 부적정’은 2001년, 2002년, 그리고 2010년 다시 지적되었으며(형태 3), ‘과점주주에 대한 취득세 등 부과·징수 부적정’은 2001년도에도 지적된 건이 있으나 주로 2008년도(13건)에 대상기관을 달리하여 집중 지적되었고(형태 2), ‘유흥주점영업소에 대한 취득세 등 부과·징수 부적정’은 2001년, 2003년, 2009년 지적되었음(형태 3)

■ 비위 발생 원인

- ‘과세자료 수집 및 확인 불철저’ 유형은 업무 담당자의 직무태만이나 업무처리 소홀, 적당주의나 과실 등으로 인해 세금에 대한 부과·징수가 제대로 이루어지지 못한 것에 대한 지적사항임
- 따라서 1차적 원인은 부과·징수 업무를 철저히 하지 않은 업무 담당자의 개인적 요인(100%, 60건)에 기인한 것으로 나타남
- 그러나 지방세 부과·징수 업무는 대부분 업무처리 과정이 전산으로 이루어지고 있으면서도 업무처리 과정이나 절차상의 허점이 있어 부과·징수 누락 등의 문제가 발생하고 있음(제도적 요인)
 - 즉, 국세청 등 관련 기관에서 보유하고 있는 과세자료를 지방세 과세에 활용하는 과세자료 공유체제와 지방자치단체 내부 부서간 지방세 과세자료 공유체제가 제대로 구축되어 있지 않고 있을 뿐 아니라 지방세 제도가 불합리하거나 부과기준이 명확하지 않는 등으로 지방세 부과에 혼선이 발생하고 있음(감사원, 2007: 6)

2. (회계-세출-예산관리 및 집행분야) '예산편성 불합리' 유형 분석

■ 지적사항 특징

- '예산편성 불합리' 유형의 지적사항은 주로 사업추진이나 특정 시설을 설치함에 있어 편성된 예산의 타당성 및 적정성 여부와 관련됨
- 구체적인 세부 유형은 ① 규정(예산과목 등)과 다른 예산편성·집행, ② 타당성이 없거나 불요불급한 사업예산 편성, ③ 유사사업에 대한 중복 예산편성 등으로 구분되며 이러한 불합리한 예산편성으로 인해 과다한 예산이 불용처리되거나 집행되지 못하는 문제점을 낳고 있음
- '예산편성 불합리' 유형의 경우 지방자치단체에서 추진하는 모든 사업을 포괄하는 관 계로 지적대상에 대한 반복보다는 지적내용(세부 유형)의 반복 형태로 나타남
 - 즉, 거의 매년 규정과 다른 예산편성·집행이나 타당성 없는 사업예산 편성 등이 이루어지고 있는 것으로 나타났음(형태 3)

[표 5] '예산편성 불합리' 유형의 지적사항 특징

세부 유형	지적대상
법률 등 규정과 다른 예산편성·집행	하수처리장 건설, 상수원보호구역 내 체육시설 설치, 시·군 재정지원 건의사업, 지방세 세입 추계 방식 불합리, 주차장특별회계설치조례 규정 불합리, ○○시축구센터 설치·운영사업
타당성이 없거나 불요불급한 사업예산 편성	영상문화단지 조성, 역사문화촌 조성사업 및 노인전문병원 건립사업 등, 지방재정투·융자사업, 기관별 중기지방재정계획 수립
유사사업에 대한 예산 중복편성	복지시설(사회복지관 등) 설치사업, 태권도박물관 건립사업
기타	도로개설·확장사업분야 중기지방재정계획 수립 및 예산편성

■ 비위 발생 원인

- '예산편성 불합리' 유형의 비위가 발생하는 주된 원인은 대부분 개인적 요인(93.8%, 15건)으로, 업무 담당자의 직무태만이나 업무처리 소홀, 적당주의 등으로 인해 불합리한 예산편성이 이루어진 것으로 나타났음
- 그러나 특정 사례의 경우 문제의 발생 원인이 매우 복잡하게 얽혀 있는 것으로 나타나는데, 겉으로 드러난 원인은 업무 담당자의 업무처리 소홀 등에 있는 것으로 보이나 실제로는 기관차원에서의 의도적인 예산편성 가능성도 내포되어 있는 것으로 분석되었음(환경적 요인)

- 특히, 기관의 역점 추진사업이나 단체장의 선심성 또는 전시행정 등에 따른 사업추진의 경우 이러한 경향이 보다 높게 나타남

3. (회계-세출-예산관리 및 집행분야) '세출금 횡령·유용·망실' 유형 분석

■ 지적사항 특징

- '세출금(지출금) 횡령·유용·망실'은 대부분 세출금을 개인적 용도로 사용하기 위해 저지른 비위로서 지적사항은 주로 일상경비, 복지급여, 보조금 등에 대한 횡령 및 이에 대한 관리·감독 사항과 관련됨

[표 6] '세출금(지출금) 횡령·유용·망실' 유형의 지적사항 특징

세부 유형	지적대상
일상경비 횡령	허위 매출전표를 통한 횡령, 허위 지급(출)결의서(안)을 통한 횡령, 허위 공금지급통지서 및 출금전표를 통한 횡령, 카드결제용 통장 임의 사용을 통한 횡령 등
복지급여 횡령	사망자, 친·인척 등 허위(가상) 수급자를 통한 횡령, 정당 지급금액보다 부풀려 횡령, 횡령자 본인의 계좌로 복지급여 이체 후 횡령 등
보조금 횡령	허위 집행 사유를 통한 횡령, 정당 집행금액보다 부풀려 차액 횡령, 집행 후 잔액에 대한 횡령 등

- 지적대상의 반복이 나타나는 유형으로, 총 27건의 지적사항 중 약 3~5개의 대상으로 집약되며 일상경비 횡령(10건), 복지급여 횡령(12건), 보조금 횡령(4건)에 대한 지적이 26건(96.2%)를 차지하고 있음
- 특히 이 3가지 대상의 반복지적 형태를 살펴보면, '일상경비 횡령'은 2001년과 2005년, 2009년 등 지속적으로 지적되었고(형태 3), '복지급여 횡령'은 주로 2009년도에 대상 기관을 달리하여 집중 지적되었으며(형태 2) '보조금 횡령'은 2001년, 2004년, 2010년에 지적되었음(형태 3)
 - 각 대상별 구체적인 유형은 일상경비 횡령의 경우 ① 허위 매출전표를 통한 횡령, ② 허위 지급(출)결의서(안)을 통한 횡령, ③ 허위 공금지급통지서 및 출금전표를 통한 횡령, ④ 카드결제용 통장 임의 사용을 통한 횡령 등으로 구분됨
 - 복지급여 횡령의 경우 ① 사망자, 친·인척 등 허위(가상) 수급자를 통한 횡령, ② 정당 지급금액보다 부풀려 횡령, ③ 횡령자 본인의 계좌로 복지급여 이체 후 횡령

등으로 구분됨

- 또한 보조금 횡령의 경우 보조금의 교부결정 내용 및 조건과 다른 목적 외 사용으로서 ① 허위 집행 사유를 통한 횡령, ② 정당 집행금액보다 부풀려 차액 횡령, ③ 집행 후 잔액에 대한 횡령 등으로 구분됨

■ 비위 발생 원인

- 횡령 등의 비위행위 자체는 업무의 특성이나 절차상의 허점 등을 잘 알고 있는 업무 담당자나 보조자 등 사람(공무원)에 의해 의도(고의)적으로 발생하는 사고임
- 그러나 이러한 비위행위가 발생된 주요 원인은 제도적 요인과 관리적 요인이 복합적으로 얽히게 됨
 - 즉, 제도의 복잡성, 많은 업무 처리량 등의 제도적 요인과 관리·감독자의 지도감독 소홀, 업무시스템의 허점, 내부통제 시스템의 미작동 등 관리적 요인이 얽혀 발생된 것임

4. (회계-세출-공사분야) '계약방법 부적정' 유형 분석

■ 지적사항 특징

- '계약방법 부적정' 유형의 비위는 주로 자재구매, 건설 및 설치공사, 정비사업, 감리용역 등의 추진에 있어 부적정한 수의계약을 체결하는 등 계약방법 상의 문제와 관련됨

[표 7] '계약방법 부적정' 유형의 지적사항 특징

세부 유형		지적대상
경쟁입찰	입찰참가자격 부당제한	과도한 입찰자격제한(지역과 공사실적을 중복제한, 일반공사를 전문공사로 취급하여 제한 등)
	적격심사 평가업무 부적정	평가기준(사업수행능력평가 등) 적용 부적정, 허위실적자료 확인 없이 인정 등
수의계약	수의계약 사유 부당 적용	하자책임 구분이 명확하고 작업상 혼잡이 없는데도 수의계약, 수의계약 사유 평가점수를 정당 점수보다 높게 산정, 동일구조물 공사나 단일공사를 분할 수의계약, 세부 특례 규정 등을 부당 적용하여 수의계약, 특수관계인과 불법 수의계약, 정당한 근거없이 수의계약 등
	수의계약 평가준 적용 부적정	형식적 견적입찰(지정된 낙찰률에 맞추어 견적서 제출, 수의계약할 업체의 견적금액보다 높게 쓴 견적서 함께 제출), 수의계약 대상업체간 담합 등
계약체결 부적정 등 기타	하도급 심사업무 처리 부적정	미자격업체에 하도급, 분리발주 공사를 일괄 하도급, 하도급 계약내용 또는 하수급인의 변경 조치 미흡 등
	정당한 사유없이 계약방법 변경	일상감사 이후 경쟁입찰을 정당한 사유없이 수의계약으로 변경 등

- 지적대상에 대한 반복보다는 지적내용(세부 유형)의 반복 형태가 나타나는 유형으로, 경쟁입찰 및 수의계약과 그 밖에 기타 사항으로 세부 유형을 구분할 수 있음
 - 즉, 경쟁입찰에 있어서는 ① 입찰참가자격 부당제한, ② 적격심사 평가업무 부적정으로 구분되고, 수의계약에 있어서는 ③ 수의계약 사유 부당 적용, ④ 수의계약 평가기준 적용 부적정으로 구분되며, 그 외에 ⑤ 하도급 심사업무 처리 부적정이나 ⑥ 정당한 사유없이 계약방법 변경 등도 추가하여 구분할 수 있음
 - 이중 ‘입찰참가자격 부당제한(4건)’, ‘적격심사 평가업무 부적정(5건)’, ‘수의계약 사유 부당 적용(15건)’에 대한 지적이 ‘계약방법 부적정’ 유형의 총 31건 중 77.4%(24건)를 차지하고 있음
- 지적형태를 보면, ‘수의계약 사유 부당 적용’은 2001년, 2002년, 2003년, 2007년 등 여러 기관에서 지속적으로 지적되어 왔으며(형태 3), 경쟁입찰 과정에서의 비위로서 ‘입찰참가자격 부당제한’과 ‘적격심사 평가업무 부적정’도 2001년, 2003년, 2007년, 2011년 등 지속되어 왔음(형태 3)

■ 비위 발생 원인

- ‘계약방법 부적정’의 비위유형은 주로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관계 법령을 위반하여 계약을 체결한 경우로서, 허위실적자료 등을 제출한 입찰참가업체나 계약업무를 처리하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하는 업무 담당자(계약담당 공무원 등)에 의해 발생됨⁴⁾
- 따라서 주된 원인은 직무태만이나 업무처리 소홀 등 허위실적자료 등에 대해 철저히 검토하지 않고 계약을 체결한 업무 담당자(개인적 요인)와 이러한 업무 담당자에 대한 지도·감독 소홀 등 관리적 요인이 원인이 됨
 - 구체적으로 개인적 요인에 기인한 지적은 90.3%(28건)에 해당되며, 이러한 지적 중에서도 77.4%(24건)는 관리·감독자의 지도감독 소홀이나 내부통제 시스템 작동 부실 등 관리적 요인이 함께 기인하였음

4) 또한 특정업체와 업무 담당자간 유착관계가 형성되어 불법적인 수의계약을 체결하거나 특정업체가 낙찰자로 선정되게 특혜를 주는 경우도 있으나 이러한 경우는 서류상으로 드러나지는 않으며, 이를 발견하기는 매우 어려움

- 특히, 3건(9.7%)은 관행이나 시의회와의 관계 등 환경적 요인도 원인이 된 것으로 나타났음

5. (회계-세출-보조금분야) '정산 부적정' 유형 분석

■ 지적사항 특징

- 보조금은 보조금을 지원 받는 대상(보조사업자)에 따라 크게 지방자치단체(광역 또는 기초)와 민간 보조사업자로 구분할 수 있는데, '정산 부적정' 유형의 세부 유형은 사업을 수행하는 기초자치단체나 민간 보조사업자와 이들을 관리·감독하는 지방자치단체(광역 및 기초)의 부적절한 정산 업무에 초점을 두고 있음
 - 다만, 민간 보조사업자의 보조금에 대한 집행 잔액 미반환, 집행실적에 대한 허위 보고, 목적외 용도로 집행 등 비리에 대해서는 보조금에 대한 관리·감독 불철저로 지방자치단체에 대해 지적하고 있음
- 구체적으로 지방자치단체에 대한 '정산 부적정' 유형의 지적사항(처분요구)은 각종 국비 및 도비 등 보조금에 대한 정산상의 문제점과 관련됨⁵⁾

[표 8] '정산 부적정' 유형의 지적사항 특징

보조금 교부대상(보조사업 수행자)	세부 유형
지방자치단체(광역 또는 기초)	보조금 집행 잔액 미반환(반납) 보조금 이자정산 부적정 집행실적 허위 보고 목적외 용도로 보조금 집행
민간 보조사업자(개인 및 단체 등)	보조금 정산검사 소홀

- 지적내용(세부 유형)에 대한 반복 형태가 나타나는 유형으로 ① 보조금 집행 잔액 미반환(반납), ② 보조금 이자정산 부적정, ③ 집행실적 허위 보고, ④ 목적외 용도로 보조금 집행, ⑤ 보조금 정산검사 소홀 등으로 구분됨

5) 보조금에 대한 횡령이나 부당수령에 대해서는 앞서 제시한 '세출금(지출금) 횡령·유용·망실' 유형으로 분류하여 제시하였음

- 특히, '보조금 집행 잔액 미반환(8건)'과 '보조금 정산검사 소홀(8건)'에 대한 지적이 '정산 부적정' 유형의 총 22건 중 72.7%(16건)를 차지하고 있음
- 이 2가지 유형의 지적형태를 보면, '보조금 집행 잔액 미반환'은 2001년, 2003년, 2007년, 2010년 등 반복적으로 지적되었고(형태 3), '보조금 정산검사 소홀'도 2001년, 2004년, 2010년 등 기관을 달리하여 반복적으로 지적되어 왔음(형태 3)

■ 비위 발생 원인

- 보조금 정산 관련 비위는 대부분 보조금을 교부하는 기관의 업무 담당자와 지원받는 기관의 업무 담당자의 직무태만이나 업무처리 소홀 등 개인적 요인에 기인함
 - 즉, 보조금을 교부하는 기관의 경우 예산을 지원하면 임무를 다하였다는 인식으로 보조사업자가 제대로 집행하고 있는지에 대한 관리·감독을 소홀히 하는 경향이 있고 지원받는 자(보조사업자)는 보조금을 받은 후 반납하면 손해라는 인식이 있어 집행 잔액 등을 반납하지 않고 전부 사용한 것으로 정산 하는 등의 경향이 있음(감사원, 2011: 170)
 - '정산 부적정' 유형의 지적사항에서도 보조금 관련 담당자의 개인적 요인에 기인한 지적은 총 22건 중 20건으로 90.7%가 이에 해당되었음
- 그러나 다른 지적사항에서와 마찬가지로 개인적 요인과 함께 다른 원인들도 복합적으로 관련되는데, 관리·감독자의 지도·감독 소홀 등 관리적 요인이 함께 기인한 사항이 3건, 부당지시 등 환경적 요인이 함께 기인한 사항이 4건, 관련 법이나 기준 등이 불명확한 제도적 요인이 함께 기인한 사항이 1건 있었음

6. (직무-인사관리분야) '채용 및 승진·승급 부적정' 유형 분석

■ 지적사항 특징

- 인사관리는 크게 임용, 복무, 교육훈련, 상벌로 구분되며, 인사관리에 대한 감사는 주로 채용, 배치전환(전직, 전보 등), 승진·승급, 복무 등에 대해 실시됨
- 특히, 채용과 승진·승급 부적정은 지난 10년간 각각 25건, 20건으로 반복지적 되면서 인사관리의 타 비위유형에 비해 비교적 그 발생 비율이 높은 편임
- 지적내용(세부 유형)의 반복이 나타나는 유형으로 총 45건의 채용 및 승진·승급 부적

정 사례에서 반복지적 되는 사항을 구체적으로 살펴보면,

- 우선 ‘채용 부적정’ 지적사항의 경우 ① 신규직원 공개채용시험 서류심사업무 부적정, ② 경력직원 공개채용시험 서류심사업무 부적정, ③ 별정직·계약직·기능직공무원 등 특별채용 부적정으로 구분됨
 - 이 3가지 세부 유형의 반복지적 형태를 살펴보면, ‘신규직원 공개채용시험 서류심사업무 부적정’ 유형은 2007년, 2008년, 2009년, 2010년에 주로 발생한 것(형태 3)으로 보아 비교적 최근에 신규직원 채용에 관한 비위가 발생하기 시작한 것으로 추정되며, ‘경력직원 공개채용시험 서류심사업무 부적정’ 유형은 2008년에 집중적으로 발생하였음(형태 2)
 - ‘별정직·계약직·기능직공무원 등 특별채용 부적정’ 유형은 2005년, 2007년, 2009년, 2010년 산발적으로 발생하였음(형태 3)

[표 9] ‘채용 및 승진·승급 부적정’ 유형의 지적사항 특징

세부 유형		지적대상
채용	신규직원 공개채용시험 서류심사업무 부적정	인사위원회에서 결정한 기존 신규직원 채용 합격자수 및 합격기준을 무단으로 변경
	경력직원 공개채용시험 서류심사업무 부적정	자격조건 미달인 지원자를 합격시키기 위해 채용공고 시 자격요건과 전혀 무관한 조건을 만들어 고득점을 부여하고 합격시킴
	별정직·계약직·기능직 등 특별채용 부적정	별정직·계약직·기능직 지방공무원 채용 시 자격미달자 합격을 위한 자격조건 조정 및 허위 서류전형 체점표 작성, 계약직공무원 근무기간 초과 채용
승진·승급	근무성적평정 및 인사가점 제도 운영 부적정	상사가 근무성적평정 또는 인사가점제도의 점수를 임의로 조정하도록 부당하게 지시하여 승진임용결과에 영향을 미침
	직무(지정)대리 임용업무 처리 부적정	국장 직무대리로 서기관 승진 및 직무(지정)대리 임용업무 처리 부적정
	승진예정·대상자 과다결정 및 결원·승진대상 허위보고	해당관서에서 장기간 승진자가 없는 소수복수직렬직의 사기를 진작한다는 사유로 승진예정자를 과다 결정, 국가직의 결원을 지방직 결원으로 보고하여 지방직 승진임용

- 다음으로 ‘승진·승급 부적정’ 지적사항의 세부 유형은 ① 근무성적평정 및 인사가점 제도 운영 부적정, ② 직무(지정)대리 임용업무 처리 부적정, ③ 승진예정·대상자 과다결정 및 결원·승진대상 허위보고로 구분됨
 - 즉 주로 승진·승급에 관한 직무대리 임용업무 및 관련 근무성적평정, 인사가점제도, 심사업무 등에서의 부적정한 처리와 관련되며, ‘채용 부적정’ 유형과 유사하게 2005년 이후 많이 지적되고 있는 것으로 나타났음

- 세부 유형의 반복지적 형태를 살펴보면, ‘근무성적평정 및 인사가점제도 운영 부적정’ 유형은 2001년, 2007년, 2008년, 2009년에 발생하였고(형태 3), ‘직무(지정)대리 임용업무 처리 부적정’ 유형은 2002년, 2003년, 2007년, 2009년에도 지적되었으나 주로 2005년, 2008년에 지적되었으며(형태 2 + 형태 3), 또한 ‘승진예정·대상자 과다결정 및 결원·승진대상 허위보고’ 유형은 2007년, 2008년에 각각 2건씩 지적되었음

■ 비위 발생 원인

- 먼저 ‘채용 부적정’ 유형의 비위가 발생하는 주된 원인은 인사 담당자가 채용기준이나 법령을 잘못 적용하거나 채용서류에 대한 검토를 소홀히 하는 등의 개인적 요인이 21건(84%)이었으며, 나머지는 단체장의 부당지시 등 환경적 요인에 기인한 것으로 나타났다
 - 그러나 개인적 요인의 경우에도 이는 단순히 표면적으로 드러난 원인일 뿐 실제로는 개인행동의 변화를 일으키는 관리적 요인이나 환경적 요인이 함께 작용하는 것으로 나타났다
- 한편, ‘승진·승급 부적정’ 유형의 비위가 발생하는 주된 원인은 승진심사 서류검토 소홀이나 관련 규정 적용 불철저 등 개인적 요인이 13건(65%)이었으며, 인사위원회의 운영 부적정 등 제도적 요인이 3건, 근무성적평정 조정이나 승진서류를 부당하게 작성토록 지시하는 등의 환경적 요인은 4건이었음
 - 그러나 ‘채용 부적정’에서와 같이 개인적 요인 중에서도 상당부분은 부당한 지시 등의 환경적 요인이나 내부통제 부실 등의 관리적 요인이 함께 작용한 것으로 나타났다

7. (직무·규제·감독분야) ‘무허가행위 단속 불철저’ 유형 분석

■ 지적사항 특징

- 규제나 단속업무는 행정의무의 이행을 확보하기 위해 행정기관이 행하는 행정처분이나 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 등 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위가 포함됨(감사원, 2006: 314)

- 그리고 규제 및 단속 대상 중 하나인 무허가행위에는 건축물이나 토지(농지 등), 상수원보호구역이나 개발제한구역 등에 대한 불법적인 건축물 건축, 용도변경, 공작물 설치, 토지형질변경, 물건적치 등이 해당됨
- 따라서 반복지적된 비위유형으로서 ‘무허가행위 단속 불철저’ 유형도 이러한 불법행위에 대한 단속업무와 관련됨
- 지적유형의 반복이 나타나는 유형으로 크게 ① 건축물 무단용도변경 등 단속 불철저, ② 농지 및 특정구역(하천구역, 개발제한구역 등) 내 불법행위 단속 불철저, ③ 불법폐기물 처리 단속 불철저 등으로 구분됨
 - 이 중 ‘건축물 무단용도변경 등 단속 불철저(16건)’, ‘농지 불법전용 등 단속 불철저(12건)’, ‘개발제한구역 내 불법행위 단속 불철저(7건)’에 대한 지적이 35건으로 총 50건의 지적 중 70%를 차지하고 있음
- 이 3가지 세부 유형의 반복지적 형태를 살펴보면, ‘건축물 무단용도변경 등 단속 불철저’ 유형은 2001년, 2002년, 2003년, 2007년, 2009년 등 매우 지속적으로 지적되어 왔으며(형태 3), ‘농지 불법전용 등 단속 불철저’ 유형은 2001년, 2002년, 2007년, 2009년 반복지적되던 서도 또한 2001년 4건, 2002년 3건, 2009년 4건으로 특정 해에 집중되는 형태를 함께 나타내고 있음(형태 2 + 형태 3).
 - ‘개발제한구역 내 불법행위 단속 불철저’ 유형은 2001년, 2003년, 2008년, 2009년 등 기관을 달리하여 반복지적 되었음(형태 3)

[표 10] ‘무허가행위 단속 불철저’ 유형의 지적사항 특징

세부 유형	지적대상
건축물 무단용도변경 등 단속 불철저	무단 신축 및 증축, 용도변경
농지 불법전용 등 단속 불철저 하천구역 내 불법행위 단속 불철저 상수원보호구역 내 불법행위 단속 불철저 도시공원 내 불법행위 단속 불철저 도시지역 내 불법행위 단속 불철저 개발제한구역 내 불법행위 단속 불철저 자연녹지지역 내 불법행위 단속 불철저	토지형질변경을 통한 -불법 개발행위(주차장, 조경시설, 방갈로, 운동시설, 골프연습장 등) -불법 건축행위(주택, 음식점, 창고, 사무실, 축사, 퇴비사 등) -불법 물건적치(토사, 건축자재, 골재 등)
불법 폐기물 처리 단속 불철저	폐기물 불법 매립

■ 비위 발생 원인

- ‘무허가행위 단속 불철저’ 유형의 비위가 발생하는 1차적인 원인은 주로 업무 담당자의

단속업무에 대한 직무태만, 업무처리 소홀 등 개인적 요인(49건, 98%)에 기인하며, 이와 함께 관리·감독자의 감독 소홀과 같은 관리적 요인이 함께 기인함

- 그러나 법질서 위반행위에 대한 단속은 그 과정에서 지역주민 등과의 마찰을 가져오고 특히 민선 단체장의 입장에서는 자칫 표의 상실로 이어질 것이라는 생각 등(환경적 요인)으로 인해 규제·단속업무가 위축되는 원인이 되기도 함(감사원, 2006: 315)

8. (직무-민원 및 인·허가분야) ‘인·허가 등 부적정’ 유형 분석

■ 지적사항 특징

- ‘인·허가 등 부적정’ 유형의 지적사항은 주로 건축, 토지거래계약, 농·산지전용, 토지형질변경 등에 대한 인·허가를 함에 있어 위법·부당한 문제와 관련됨
- 지적내용(세부 유형)과 지적대상의 반복이 함께 나타나는 유형으로 크게 ① 적법한 허가신청 불허가처리, ② 허가조건을 충족하지 않거나 위반한 허가신청 허가처리, ③ 허가 시 부과한 별도조건을 이행하지 않았는데도 이에 대한 조치 미이행, ④ 관계 부서·기관의 협조 필요사항을 협조 없이 허가처리, 그리고 ⑤ 기타의 유형으로 구분할 수 있음
- 이중에서 특히 ‘허가조건을 충족하지 않거나 위반한 허가신청 허가처리’ 유형은 46건으로 ‘인·허가 등 부적정’ 유형의 지적사항 총 70건 중 65.7%를 차지하고 있으며, 지적형태는 2001년(17건), 2002년(13건), 2003년(4건), 2007년(6건), 2008년(3건), 2009년(3건) 등 거의 매년 집중되어 지적되는 형태를 띠고 있음(형태 2 + 형태 3)

[표 11] ‘인·허가 등 부적정’ 유형의 지적사항 특징

세부 유형	지적대상
적법한 허가신청 불허가처리 허가조건을 충족하지 않거나 위반한 허가신청 허가처리 허가 시 부과한 조건을 이행하지 않았는데도 이에 대한 조치 미이행 관계 부서·기관의 협조 필요사항을 협조 없이 허가	건축허가 부적정, 토지거래계약허가 부적정, 농·산지전용허가 부적정, 토지형질변경허가 부적정, 점유·사용허가 부적정 등
기타	영업신고 등 수리업무·자동차 등 등록업무·의료법인 등 설립 허가 부적정

- 그리고 반복되는 지적대상은 건축허가, 토지거래계약허가, 농·산지전용허가, 토지형질변경허가, 점유·사용허가 등에 있어 부적정한 인·허가이며, 이중 건축허가 부적정(20건), 농·산지전용허가 부적정(12건), 토지형질변경허가 부적정(8건)이 67.8%를 차지하고 있음⁶⁾

- 특히, ‘인·허가 등 부적정’ 유형은 앞서 살펴본 ‘무허가행위 단속 불철저’ 유형에서와 같이 개발제한구역, 자연녹지지역, 준농림지역, 농업보호구역, 문화재보호구역, 학교환경위생정화구역, 주거환경개선지구, 국립공원, 미관지구 등 지정목적에 따라 개발행위가 제한되는 특정 지역에서의 인·허가 시 많이 발생하는 것으로 나타났음

■ 비위 발생 원인

- ‘인·허가 등 부적정’ 유형의 비위 발생 원인도 다른 대부분의 비위유형에서와 같이 1차적인 원인은 주로 개인적 요인(64건, 91.4%)에 기인한 것으로 나타났음
 - 즉, 업무 담당자가 인·허가 신청 사항에 대해 인·허가 대상인지 여부를 소홀히 조사하거나 현장확인 등을 통해 위반사실을 알고도 사실과 다르게 보고 또는 허가를 위한 세부기준을 잘못 적용하는 등으로 법령 등의 인·허가 조건보다 과다 또는 위배되게 허가하였으며, 또한 적법한 허가 신청을 불허 또는 처리지연 하는 등 업무 담당자의 업무처리 소홀, 직무태만, 적당주의 등에 기인하고 있었음
- 그러나 일부 인·허가 기준상의 문제 등 제도적 요인(2건)이나 단체장의 부당지시 등 환경적 요인(2건)에 의해 발생하기도 하였고 상당 부분 개인적 요인 외에 제도적 요인이나 관리적 요인이 복합적으로 관련되어 발생된 것으로 나타났음

9. 심층분석 결과 요약

- 이상에서의 반복지적 비위유형별 심층분석 결과를 요약하면 <표12>와 같음
 - 비위유형별 반복지적은 특정 대상(예: 지목변경 토지 등)에 대한 지적 또는 내용 및

6) ‘인·허가 등 부적정’ 유형의 지적사항 총 70건 중 지적대상을 별도로 구분하고 있는 ‘기타’ 유형 11건을 제외한 59건 중 67.8%임

세부유형(예: 입찰참가자격 부당제한)에 대한 지적으로 구분되었음

- 특히, 핵심적 반복지적사항은 각 비위유형별 2~3개 사항으로 집약되었으며, 지적 형태는 동일 연도에 기관을 달리하여 집중 지적되는 형태(형태 2)와 연도와 기관을 달리하여 지적되는 형태(형태 3), 그리고 이 두 형태의 복합 형태(형태 2 + 형태 3)로 나타났음
- 또한 비위 발생 원인은 1차적으로 업무 담당자의 업무처리 소홀 등 개인적 요인(평균 89%)에 기인하는 것으로 나타났으나, 대부분 개인적 요인과 함께 제도적 요인, 관리적 요인, 환경적 요인에서도 기인하는 것으로 분석되었음

[표 12] 반복지적 비위유형별 심층분석 결과 요약

구분	반복지적 비위유형	반복지적 대상	핵심적 반복지적사항	반복지적 형태	비위 발생 원인		비고 (행위자)
					1차	2차	
회계 감사 사항	과세자료 수집 및 확인 불철저	대상	지목변경 토지의 취득세 등 부과·징수 부적정	형태 3	개인	제도	납세 의무자 및 업무 담당자
			과점주주에 대한 취득세 등 부과·징수 부적정	형태 2			
			유형주점영업소의 재산세 등 부과·징수 부적정	형태 3			
	예산편성 불합리	내용 (유형)	법률 등 규정과 다른 예산편성·집행	형태 3	개인	환경	업무 담당자
			타당성이 없거나 불요불급한 사업예산편성	형태 3			
			유사사업에 대한 예산 중복편성	형태 3			
	세출금 횡령·유용·망실	대상	일상경비 횡령	형태 3	제도	관리	업무 담당자
			복지급여 횡령	형태 2			
	계약방법 부적정	내용 (유형)	입찰참가자격 부당제한	형태 3	개인	관리 환경	업체 및 업무 담당자
			적격심사 평가업무 부적정	형태 3			
수익계약 사유 부당 적용			형태 3				
(보조금) 정산 부적정	내용 (유형)	보조금 집행 잔액 미반환	형태 3	개인	제도 관리 환경	보조사업자 및 업무 담당자	
		보조금 정산검사 소홀	형태 3				
직무 감찰 사항	채용 및 승진·승급 부적정	내용 (유형)	신규직원 공개채용시험 서류심사업무 부적정	형태 3	개인	관리 환경	업무 담당자 및 관리자
			별정직·계약직·기능직 등 특별채용 부적정	형태 3			
			근무성적평정 및 인사기점제도 운영 부적정	형태 3			
			직무(지정)대리 임용업무처리 부적정	형태 2, 3			
	무허가행위 단속 불철저	내용 (유형)	건축물 무단용도변경 등 단속 불철저	형태 3	개인	관리 환경	무허가행위자 및 업무 담당자
농지 불법전용 등 단속 불철저			형태 2, 3				
개발제한구역 내 불법행위 단속 불철저			형태 3				
인·허가 등 부적정	대상내용 (유형)	허가조건을 충족하지 않거나 위반한 허가신청 허가처리 (건축허가, 농·산지전용허가, 토지형질변경허가)	형태 2 형태 3	개인	제도 관리 환경	민원인 및 업무 담당자	

VI. 지방자치단체의 대응 방향

- 지금까지 지방자치단체를 중심으로 반복적으로 발생·지적되는 비리유형에 대해서 살펴보았음
 - 특히, 지방자치단체의 경우 기관간 업무와 기능의 유사성으로 인해 직원 채용 비리, 복지급여 횡령, 특혜성 인·허가 남발 등 유사 지적사례가 기관만 달리할 뿐 반복되고 있는 것을 알 수 있었음
- 그러나 이러한 유사한 비리가 반복하여 발생하지 않도록 사전에 차단하고 이를 통해 효율적인 예산집행과 합리적인 행정업무 수행이 이루어지도록 하기 위해서는 비리의 근본적인 발생 원인을 살펴보고 이에 따른 개선과 대응이 필요함
- 더욱이 지방자치단체에 대한 감사원의 2012년도 감사운영 방향을 고려할 때 지방자치단체에서도 적극적인 대응이 필요할 것임
 - 감사원에서는 2012년 4대 감사중점 중 하나로 지방자치단체 등 '재정의 건전성 강화'를 설정하고 점검할 예정임
 - 또한, 6대 전략감사과제로서 '지방자치단체의 책임성 제고 및 발전기반 강화'를 설정하여 지방재정 운용실태 및 주요 지역개발 사업을 체계적으로 점검할 예정임
- 따라서 본 장에서는 앞서 살펴보았던 비리의 발생 원인 등을 고려하여 지방자치단체에서 향후 개선해 나아가야 할 방향을 제시하고자 함

[표 13] 2012년 감사원의 감사운영 방향

구분	내용
4대 감사중점	1) 전환기를 맞이하여 「공직사회 기강확립 및 비리척결」에 주력 2) 국가 현안에 대처하기 위한 「주요 국가정책 지원」에 역점 3) 「재정의 건전성 및 성과 제고」를 뒷받침하기 위한 「감사활동 강화」 4) 국민 삶의 질 향상을 위한 「재난·재해 대비 및 민생안정 지원」에 매진
6대 전략감사과제	1) 취약분야 구조적 비리척결 2) 국가 미래 위험요인 대비 3) 국가경쟁력 강화 및 성장기반 조성 4) 민생안정 및 사회통합 5) 공공부문의 효율성 제고 6) 지방자치단체의 책임성 제고 및 발전기반 강화

* 자료: 감사원 홈페이지(www.bai.go.kr)

- 특히, 비리의 발생 원인으로서는 개인적 요인, 제도적 요인, 관리적 요인의 차원에서 접근해 보고자 함

■ 개인적 요인에 대한 대응 방향

- 공무원의 비위행위가 발생하는 1차적인 원인이 주로 개인적 요인에 있음을 고려할 때 공무원의 지속적인 준법(윤리)의식 고취와 업무처리 능력의 향상이 필요함
- 먼저, 공무원의 준법(윤리)의식 고취는 비위 자체가 그러한 행위를 할 수 있는 입장에 있거나 기회를 가지고 있는 공무원이 비위행위의 은폐가 가능하고 준법정신이 약하거나 죄의식이 둔화되고, 부정으로 얻는 대가가 양심의 가책이나 체면 또는 명예의 손상보다 더욱 크다고 판단할 때 발생하는 현상이기 때문임(유종해, 1992: 17).
- 다음으로 지방행정이 종합행정이면서도 민원행정임을 고려할 때 담당 공무원의 역할과 책임이 매우 중요하며, 따라서 수준 높은 행정 서비스를 제공하기 위한 지방공무원의 능력 향상이 필요함
 - 특히, 민원 및 인·허가 등 행정업무에서의 잘못된 법령의 해석이나 기준 적용은 특정인에게 특혜를 주거나 반대로 피해를 주게 됨
 - 따라서 각 업무분야별 처리절차 등에 대한 직무교육과 관련 법령 등에 대한 교육의 체계화가 이루어져야 하며, 행정안전부 등 각 부처에서는 업무분야별 표준매뉴얼(standard manual)이나 사례집 등을 수시로 발간·배포하여 활용될 수 있도록 하고⁷⁾ 자치단체에서도 토론이나 워크숍 등을 통해 이를 학습할 수 있도록 해야 할 것임

■ 제도적 요인에 대한 대응 방향

- 개인적 요인에 대한 개선과 함께 각 비위유형별 제도적 요인에 대한 개선도 필요함
 - 이는 관련 법령이나 제도, 업무 절차 등의 모순이나 허점, 기준의 불명확성, 복잡성 등이 업무 담당자의 업무처리 소홀에서부터 복지급여 횡령 등에 이르기까지 비위행위를 유발하는 빌미를 제공하기 때문임

7) 현재에도 행정안전부 등 각 부처에서는 다양한 분야의 업무사례집 등을 제공하고 있으나, 필요성이 높은 분야임에도 미흡한 분야가 여전히 존재하고 있음

- 첫째, 지방세 부과·징수 누락 등을 방지하기 위한 과세자로 공유체계 개선 및 과세 누락을 유발하거나 과세 형평을 저해하는 지방세 부과기준 등에 대한 정비가 필요함
 - 이를 위해 각 부처 등에서 보유하고 있는 자료와 과세활용 가능 자료에 대한 비교·조사가 이루어져야 하며, 또한 지방자치단체마다 다르게 산정하는 부과기준은 없는지, 기존 자체가 현실에 맞지 않는지 등에 대한 지속적인 검토가 필요함
- 둘째, 세출금 횡령·유용 등을 방지하기 위한 업무시스템의 허점 개선이 필요함
 - 예를 들어, 일상경비 지출에 있어 집행시스템과 재무회계 시스템간의 연계, 복지급여 지급에 있어 자동화된 수급대상자 명단의 변경과 확정, 불필요하고 확인·검토가 어려운 복잡한 절차에 대한 검토와 개선이 이루어져야 함
- 셋째, 계약업무의 투명성 확보를 위한 제도적 장치가 지속적으로 마련되어야 함
 - 예를 들어 수의계약제도의 자의적 운용 소지를 차단(예: 현재 자치단체별로 실시하고 있는 수의계약에 대한 공개내용 강화)하고 경쟁적 요소를 도입해야 하며, 낙찰자 결정제도에 있어 적격심사의 변별력 강화 등 지속적인 노력이 요구됨
- 넷째, 보조금 집행의 책임성 확보를 위한 법적 장치의 개선이 필요함
 - 특히, 지방자치단체가 관리하는 보조금의 보조사업자 의무이행 확보방안과 보조사업 수행 상황에 대한 점검 강화 등이 요구됨
- 다섯째, 인사관리에 있어 지방자치단체별 인사위원회에 대한 재점검이 필요함
 - 즉, 인사권 남용 및 전횡 사례를 방지할 수 있도록 인사위원회의 운영을 활성화하고 실질 심사기능을 강화하여야 할 것임
- 여섯째, 인·허가 관련 법령 기준 등에 대한 현실적 정비가 이루어져야 함
 - 이는 인·허가 여부의 기준이 불명확하거나 절차가 지나치게 까다롭게 되어 있는 경우 민원인의 불편을 초래하거나 부당한 인·허가 요청을 조장할 수 있기 때문임

- 일곱째, 법령 등에 대한 해석과 판단을 지원하는 ‘관계 법령 및 행정 업무 지원시스템 (가칭)’의 도입·운영을 고려할 필요가 있음
 - 특히, 지방세나 계약업무, 인·허가, 무허가 및 불법행위에 대한 판단 등의 경우 담당 공무원의 주관적 해석과 결정으로 인한 민원과 행정력 낭비가 발생하고 있고 따라서 법령 해석이나 확신이 없는 경우 이를 효율적으로 질의할 수 있는 체계가 구축되어야 할 것임⁸⁾

■ 관리적 요인에 대한 대응 방향

- 관리적 요인과 관련하여서는 관리·감독자의 지도·감독 철저와 자체감사 활동을 포함한 내부통제 시스템의 강화, 통제수단의 효과성 증대 등이 이루어져야 함
- 첫째, 담당자의 업무처리 소홀 등에 대한 1차적인 통제 장치로서 상급자 등 관리·감독자의 철저한 지도·감독이 요구됨
 - 특히, 각 업무별 추진단계상 거쳐야 하는 관리·감독자의 검토·확인이 방대한 업무 처리량 등의 사유로 소홀히 이루어지지 않도록 해야 함
- 둘째, 사실상 대부분의 비리 발생 원인은 직·간접적으로 기관의 내부통제 약화 및 결여와 연관되며, 따라서 자체감사를 포함한 지방자치단체 내부통제 활동을 강화해야 함
 - 특히, 자치단체의 내부통제는 가장 기초적인 회계업무의 통제에서부터 기관 운영 전반(사업·정책의 관리 및 집행 등)에 대한 통제, 업무분야별 위험에 대한 식별(사전적·예방적 통제)에서부터 감사 등 사후적 통제, 일시적 행위(감사, 조사 등)에서부터 상시적 관리활동(결재단계에서의 문서에 대한 검토·확인, 모니터링 등)까지

8) 법령 해석 등에 있어 현재에도 기관의 관련 부서나 법제처 및 소관 부처 등에 문의하여 처리하고 있으나, 업무 담당자가 잘못 판단하여 핵심 사항과 관련된 부서 및 부처외의 다른 부서와 부처에 협의 요청하거나, 협의 요청을 받은 부서나 부처에서도 협의 업무 소홀 및 법령 등에 대한 숙지가 부족하여 올바른 판단을 하지 못하는 경우도 있는 등 문제가 발생하고 있음. 따라서 법령의 해석 등이 필요한 경우 관련사항을 질의하면 그 이후 해당 건과 관련된 부서 및 부처, 이전 해석 사례, 문의 건에 대한 해석 결과 및 적용 방향 등 전반적인 사항을 제공하는 시스템의 구축이 필요함

모든 확인·점검 활동이 포함되며, 이러한 통제활동이 구조화되고 체계적으로 작동되어야 할 것임

- 셋째, 자체감사 및 내부통제 등 다양한 통제수단의 효과성을 증대시켜야 함
 - 즉, 비위행위에 대한 제재(처벌)가 강화되어야 하며 횡령 등 중대한 범죄에 대해서는 보다 적극적인 대처가 필요함

VII. 결론

- 본 글은 지방자치단체 기관운영감사결과를 토대로 반복지적사항에 대한 실태를 분석하고 이를 감소시키기 위한 대응(개선)방향을 살펴보는 데 그 목적을 두었음
 - 특히, 감사결과 반복지적사항의 개선은 결국 공무원의 유사한 비위행위가 발생하지 않도록 한다는 것과 그 맥락을 같이 한다는 전제 하에 어떠한 비위행위가 반복적으로 발생하고 있는지, 그 원인은 어디에 있는지 등을 분석하고 향후 지방자치단체의 대응 방향을 제시하고자 하였음
- 비리 특히, 공무원의 비위행위는 특정분야, 특정영역에서만 나타나는 것이 아니라 매우 보편적인 현상이며, 특정요인에 의한 것이 아니라 총체적인 제 요인들이 상호 관련되어 발생하고 있음
- 더구나 이러한 비위행위를 '0'으로 줄이는 것은 너무 값비싼 대가를 지불해야 할 것이며(이영균, 2004: 20), 실제로 '0'으로 줄이는 것 자체가 불가능함
 - 따라서 감사결과의 반복지적도 이를 완전히 해소한다는 것은 불가능하며 오히려 공직사회의 부정·부패를 조장하는 부정적 결과를 가져올 수도 있음
- 다만, 반복지적 되는 사항의 원인을 찾고 공직자의 유사한 비위행위가 재발하지 않도록 제도적 개선 등을 강구한다면 행정력 낭비 및 예산 낭비를 방지하는 동시에 감사인력 등 감사자원의 불필요한 낭비도 방지할 수 있게 될 것임

- 특히, 본 연구의 분석대상인 지방자치단체는 유사한 업무와 기능을 담당하고 있어 유사한 문제나 비리 또한 반복될 가능성이 높고, 따라서 모든 지방자치단체에 공통적으로 적용 가능한 대안을 찾아 이를 개선한다면 다른 어떤 유형의 기관보다도 반복지적 사항의 개선 실익과 그 효과는 크다고 할 수 있음

참고문헌

감사원

- (2006). 「감사원이 본 민선자치 10년: 성과와 과제」
 (2007). 감사결과 처분요구서: 지방세 부과 및 징수 실태
 (2011). 「통합감사실무매뉴얼(제3편 및 부록)」

유종해

- (1992). 행정윤리와 부패. 「사회과학논집」 23: 65-81.

이영균

- (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석.
 「한국정책과학학회보」 8(3): 1-29.

조형석 · 김나영

- (2011). 감사결과 반복지적사항 해소대책 연구: 지방자치단체 기관운영감사를 중심으로(감사원 감사연구원 연구보고서).

감사원 홈페이지(www.bai.go.kr)



지방자치단체의 창조적 발전과 녹색성장을 선도하는

한국지방행정연구원

KRILA Focus는

국가적·사회적으로 이슈화된 지방자치 논제들 중
최신정보 및 정책자료로서 활용가능한
주제를 중심으로 발간하고 있습니다.

www.krila.re.kr

2011

- 통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
- 통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
- 통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
- 통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
- 통권 455 창조적 지역발전 전략
- 통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
- 연구총서 지방세계의 선진화 - 자율성과 책임성 제고

2010

- 통권 444 2020년 지방자치제도 발전모형
- 통권 445 기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안
- 통권 446 성과창출형 지방정부 시스템 구축
- 통권 447 2020 지방재정 그랜드 디자인
- 통권 448 환경변화에 대응한 지방세계 개편
- 통권 449 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구
- 연구총서 녹색성장과 지역특화발전

2009

- 통권 428 지방자치법의 기능적 한계 극복방안: 지방자치법 60주년의 회고와 과제
- 통권 429 통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구
- 통권 430 지역거버넌스 제도화 방안 연구
- 통권 431 지방공무원교육원의 교육훈련 발전방안
- 통권 432 지방자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성 분석
- 통권 433 유비쿼터스 기반의 재난관리 민관협력체계 구축방안:
태안 허베이스피리트호 유류 유출사고를 중심으로
- 통권 434 지방자치단체의 기초생활질서 확립방안: 주차질서를 중심으로
- 통권 435 지방자치단체의 국가정책 집행 실효성 확보를 위한 사례연구
- 통권 436 지방자치단체장의 리더십과 조직성과 및 행정발전의 관계에 관한 연구
- 통권 437 지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략
- 통권 438 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안
- 통권 439 지방자치단체의 일자리창출 역할 강화 방안
- 통권 440 지방자치단체 녹색성장 추진전략
- 통권 441 지방자치단체 브랜드 자산 측정 및 관리 방안
- 통권 442 저탄소녹색성장의 지역경제발전효과 추정 및 극대화 방안
- 연구총서 재정분권과 지방소비·소득세



서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7372 FAX. 02-3488-7309