

# 지방자치단체 건전성 제고를 위한 지방감사 실효성 확보 방안

- ❖ 훈련기관 : 고려대학교 정책대학원
- ❖ 전 공 : 도시및지방행정학과(행정학 석사)
- ❖ 훈련기간 : 2018. 3월 ~ 2020. 8월(5학기)

행정안전부 서춘길

# 목 차

I. 서론 .....	1
II. 지방자치단체 감사제도의 의의와 현황 .....	2
1. 감사의 정의와 종류 .....	2
2. 지방감사의 목적과 감사제도 .....	6
III. 해외 지방자치단체 감사 사례 .....	9
1. 프랑스 .....	9
2. 영국 .....	12
3. 일본 .....	15
4. 국가별 비교 분석 .....	18
IV. 지방감사(정부합동감사) 운영실태 .....	24
1. 정부합동감사 실시 현황 .....	24
2. 정부합동감사 실시결과 처분요구 .....	26
3. 정부합동감사 실시결과 처분요구 이행 실태 .....	41
V. 정부합동감사의 문제점 및 개선방안 .....	44
1. 정부합동감사의 문제점 .....	44
2. 정부합동감사의 실효성 확보 방안 .....	48
VI. 결론 .....	51
참 고 문 헌 .....	52

# 지방자치단체 건전성 제고를 위한 지방감사 실효성 확보방안

## - 정부합동감사를 중심으로 -

### I. 서론

지방자치가 시작 된지 올해로 25년이 되었다. 1995년 7월 1일부터 본격적으로 시작된 지방자치는 초기에는 지방토호들과의 유착한 각종 비리, 자치단체장의 무리한 재정 낭비 사업전개, 공무원 인사비리 등 많은 문제점들이 나타났었다. 그러나 25년이 지난 현재의 지방자치의 모습은 부정적 측면보다는 주민의 권익신장, 복지 향상 등 긍정적 측면이 더 부각되고 있다. 이렇게 지방자치가 긍정적인 측면으로 정착되기까지는 지방자치단체의 업무와 활동을 확인 또는 점검·조사하고, 이를 분석·평가하는 감사의 역할도 한몫 했다고 할 수 있다.

지방자치단체에 대한 감사는 크게 내부감사와 외부감사로 나눌 수 있다. 먼저, 내부감사는 지방자치단체 조직 내에서 스스로 감사하는 자체감사와 지방의회에 의한 행정사무감사가 있다. 외부감사는 국회의 국정감사, 감사원 감사, 행정안전부를 중심으로 한 중앙정부 차원의 정부합동감사, 기초자치단체에 대한 시·도 감사 등이 있다. 이중 지방자치단체의 업무에 대하여 가장 많은 영향을 미치는 감사는 중앙정부에 의한 정부합동감사라 할 수 있다. 국회에 의한 국정감사는 지방보다는 중앙정부를 중심으로 이루어지며, 감사원 감사는 중앙정부와 지방자치단체는 물론 공공기관까지를 감사대상으로 하고 있어 지방자치단체의 활동 전반에 대하여 집중적인 감사를 펼치기에는 인력부족 등 한계가 있다. 정부합동감사는 지방자치단체에 대한 감사 노하우 등을 바탕으로 지방자치단체 행정전반에 걸쳐 많은 성과를 가져왔다. 그럼에도 불구하고 정부합동감사가 지방자치단체로부터 환영받지 못하고 있다. 심지어 일부 지방자치단체에서는 감사권한을 놓고 권한쟁의소송까지 제기하는 등 거부 움직임까지 있었다. 지방행정은 지난 25년 동안 많은 변화를 가져왔다. 이에 걸맞게 정부합동감사도 새롭게 변모하여야 한다.

따라서 본 연구는 그동안 실시해온 정부합동감사 실시현황, 감사결과 및 처분요구 내용, 처분요구에 대한 지방자치단체의 조치사항 등을 분석하여 정부합동감사의 문제점을 도출하고, 우리보다 먼저 지방자치를 도입하고 발전을 위해 노력한 국가들을 중심으로 감사제도 운영 및 제도개선 노력 등을 분석하여 정부합동감사의 개선방안을 도출하고자 한다. 즉, 본 연구의 궁극적인 목적은 지방자치단체에 대한 대표적인 감사인 정부합동감사가 25년 동안 이어져온 지방자치단체의 자치권을 존중하면서도 정부합동감사로서의 감사권도 인정받는 지방자치단체로부터 환영받는 감사 나아가, 지방자치단체에서 정부합동감사를 요청하는 감사가 되길 바라는 마음으로 정부합동감사의 바람직한 방향을 도출하고자 하는 것이다.

## Ⅱ. 지방자치단체 감사제도의 의의와 현황

### 1. 감사의 정의와 종류

#### (1) 감사의 정의

일반적으로 감사라 함은 기왕에 이루어진 타인의 업무나 행위를 비판적으로 관찰하여 그 적부·정부·당부를 비판하는 것으로 그 적용 범위가 매우 넓다.

감사는 기업회계에서 회계감사를 가리킨다. 회계감사란 “조직의 재정활동 및 그 수입·지출의 결말에 관한 사실을 확인·검증하고, 나아가서는 그 결과를 보고하기 위하여 장부·기타의 기록을 체계적으로 검사하는 행위”라 알려졌다. 이후 미국회계학회(AAA, American Accounting Association)는 1972년 다음과 같이 정의하고 있다.

“회계감사란 경제적 행위와 사건에 대한 주장이 미리 설정된 기준과 일치하는 지를 확인하기 위하여 주장에 관련되는 증거를 객관적인 방법으로 수집하고 평가하여 그 결과를 이해관계자들에게 전달하는 체계적인 과정이다.” 1980년 영국 4대 회계기구인 회계감사기준과 범위의 서언에서 “회계감사는 임명된 감사인이 관련된 계약·의무 또는 약속에 따라 어떤 조직체의 재무기록에 대하여 독립적으로 조사하고 그 의견을 표시하는 것이”라고 정의하고 있다.

그러나 위와 같은 회계감사의 정의는 민간부분의 외부 감사인에 의한 기업회계의 재무제표감사(Financial Statement Audit), 즉 상업식 감사(Commercial Audit)를 대상으로 하고 있어 정부와 지방자치단체의 회계감사 또는 감사와 기업의 내부감사에 그대로 이 개념을 적용하는 데는 일부는 유사하지만 감사범위(Audit Scop)나 감사판단기준(Audit Judgement Standard) 등에서 많은 차이가 있다.

공공부문과 민간부문을 포함한 감사의 개념을 정의하면 다음과 같다. “감사(監査)”란 법령이나 계약 등에 의거 임명된 감사인이 어떤 조직체의 운영·활동이나 회계 등 부여된 감사범위에서 설정된 판단 기준하에 독립적으로 제반 정보·자료·기록 등을 수집·평가·확인·분석하고, 증거에 의거 입증된 조사 결과를 보고·처리하는 체계적인 처리과정을 말한다.

실제로 감사에 대한 개념은 지속적으로 확대해 왔다. 전통적으로 감사는 회계감사와 직무감찰로 인식돼 왔다. 그러나 1990년대부터 감사는 전통적인 범위를 넘어 정부 프로그램이나 활동에 대한 효율성과 효과성에 대한 사정을 포함하는 것으로 인식되고 있다. 이에 따라 감사관은 효율성을 다룰 때에는 경영자문관과 같은 기능을 하고, 정책의 효과성을 다룰 때에는 정책분석가나 정책평가자가 된다고 주장하고 있다.(Gray, Jenkins & Segsworth, 1993:7-8)

시스템의 입장에서 감사는 “시스템이 설정한 목표를 시스템이 어느 정도 달성했는가를 평가하고, 차이가 있는 경우에는 그 원인을 규명하여 같은 실수를 다시는 범하지 않도록 하는 관리기능의 하나”로 정의될 수 있다.

따라서 감사라는 말이 성립되려면 첫째, 시스템이 추구하는 목적 또는 목표가 있어야 한다. 여기서 목적은 시스템이 나아가는 미래의 일정한 방향을 말하고, 목표는 시스템의 미래 일정시점에서의 구체적 상태를 말한다. 둘째, 시스템의 성과를 측정할 수 있는 지표가 있어야 한다. 이 지표는 객관성을 가져야 하고 누구에게나 인정되어야 한다. 셋째, 목표와 실제의 성과 사이의 차이를 측정할 수 있는 과학적인 분석수단이 있어야 한다.

이러한 감사의 정의들을 고찰할 때 감사에 대한 정의는 시대에 따라 변화되어 왔다. 또한 사회가 복잡해지고 정부의 기능이 확대되며, 정부의 역할에 대한 인식의 변화 등에 따라 정의돼 왔음을 알 수 있다. 즉 감사는 회계감사에서 회계감사와 직무감찰을 포함하는 개념으로 변화했고, 최근에는 회계감사와 직무감찰뿐만 아니라 궁극적인 성과의 달성 여부를 살펴보는 성과감사에 이르기까지 확대되었다. 더 나아가 아직은 걸음마 수준이긴 하지만 “컨설팅 감사”로 까지 확대되어 가고 있다.

“컨설팅 감사”는 2007년에 행정자치부(현, 행정안전부)에서 정부합동감사 운영계획을 수립하면서 “지방에 도움이 되고 필요로 하는 감사”를 실현하기 위한 방안으로 처음 도입하였다. 컨설팅 감사는 감사의 영역에서 활용되는 컨설팅을 의미한다. 감사는 국가의 회계 및 직무를 대상으로 하여 위법성, 부당성을 평가하여 잘못된 부분을 바로 잡기 위한 행위로 이해될 수 있다. 이때 감사의 주체는 감사의 책무를 맡고 있는 국가기관이며, 감사의 객체는 중앙정부와 지방자치단체를 포괄한다. 위법성에 대한 감사가 회계 및 직무집행의 적법성 평가를 의미한다면, 부당성에 대한 감사는 경제성, 효율성, 유효성 평가를 의미한다. 따라서, 컨설팅감사는 “감사의 대상인 지방자치단체의 위법한 회계처리나 비경제적이거나 비효율적인 행정작용·정책집행을 최소화하기 위해 감사기관이 제공하는 자문서비스”로 정의할 수 있다. 즉, 컨설팅 감사는 국가의 행정작용이나 정책집행이 이루어지고 난후 문제점을 지적하는 처벌하는 “사후적 통제”가 아닌 “사전 예방”의 감사 서비스라 할 수 있다.

## (2) 감사의 분류

감사는 그 분류기준에 따라 여러 가지로 구분할 수 있다. 즉, 감사 주체, 감사 수행시기, 감사 실시장소, 감사의 범위 및 피감사기관의 수, 감사의 내용 및 판단기준, 감사 실시시기의 주기성 등에 따라 표1과 같이 분류할 수 있다.

<표 1> 감사의 분류

구분	감사의 종류
감사 주체	외부감사, 내부감사
감사 방법	서면감사, 실지감사
감사 시기	사전감사, 사후감사
감사 기준	합법성감사, 성과가사
감사 범위	종합감사, 부분감사, 발취감사, 전면감사, 특정사항감사, 계통감사, 특별감사
감사 주기	정기감사, 수시감사
감사 방향	예방감사, 열린감사, 생산적 감사
기 타	포괄감사, 선별감사, 대행감사, 위임감사, 교체감사, 공개감사, 역점감사, 총괄감사, 기동감사, 예방지도감사, 감사청구제에 의한 감사 등

자료 : 안문석(2008). 「정부합동감사제도 발전방안」 재정리

감사주체에 따라 내부감사는 감사대상 업무와는 독립적인 관계에 있는 내부감사인에 의해 수행되는 감사로, 정부기관들의 자체감사나 기업들의 감사에 의한 감사가 이에 해당한다. 외부감사는 피감사기관에 속하지 않는 외부감사인에 의해 수행되며, 국회의 국정감사, 감사원 감사, 외부 공인회계사에 의한 감사 등이 포함된다.

감사방법에 따라 서면감사는 피감사기관으로부터 관계 증거자료를 서면으로 제출받아 실시하는 감사이며, 실지감사는 피감사기관의 현장에서 실시하는 감사이나, 실제 감사운영상 서면감사와 실지감사는 함께 이루어진다.

감사시기에 따라, 사전감사는 피감사기관이나 그 구성원의 사업이나 행위가 완성되기 전에 실시하는 감사이며, 장기간에 걸쳐 대규모 예산이 투입되는 사업은 사전감사가 반드시 필요하다. 사후감사의 경우는 감사대상이 되는 사실이나 행위가 이루어진 후에 실시하는 감사로 감사란 그 속성상 사후에 특정한 사실이나 행위가 이루어지고 그 결과에 따라 비판적인 시각에서 감사가 이루어지는 것이 일반적이다.

감사기준에 따른 구분으로 합법성(재무) 감사는 감사의 적정성을 검토할 때 관계 법률이나 예산, 정관 등을 판단 기준으로 사용하여 이에 합치되는지를 감사하는 경우를 말한

다. 가장 전통적인 감사로서 피감사기관의 제반활동이 관계 법률이나 정관에 맞는지 그리고 주어진 예산에 맞게 집행되었는지를 검토하는 감사이다. 성과감사는 감사의 적정성을 검토할 때, 경제성(Economy), 능률성(Efficiency), 효과성(Effectiveness)과 같은 소위 3E를 판단 기준으로 하는 감사를 말하며, 오늘날 성과감사의 비중이 확대되고 있다.

감사범위에 따른 구분으로 포괄성(종합) 감사는 감사대상을 피감사기관의 전 사업과 활동으로 하는 경우를 말하고, 특정(부분)감사의 경우는 감사대상을 피감사기관의 일부 사업과 활동에 한정하는 경우를 말한다.

마지막으로 감사주기에 따른 구분으로 정기(일반)감사는 일정한 주기를 갖고 정기적·규칙적으로 실시하는 경우이며, 수시(특별)감사는 일정한 주기 없이 비정기적으로 실시하거나 특별한 감사 필요성이 판단될 때 실시하는 경우이다. 다만, 특별감사는 특정업무나 사업에 한정하여 심도 있는 조사가 수반되어 해당부분의 문제점과 개선방안을 제시하는 경우가 많다

<표 2> 합법성 감사와 성과감사의 구분

구분	합법성 감사	성과감사
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수감기관의 재정활동의 정확성과 정책집행의 효과성과 완전성을 평가</li> <li>· 재정적 활동의 결과가 합법적이고 정당하게 집행되었는가가 중요한 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부활동, 정책, 정부기관 등이 경제적, 능률적, 효과적으로 관리되었는가를 평가</li> </ul>
범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정과 합법성에 한정</li> <li>· 감사기간은 1년간의 정부활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감사의 범위가 광범위</li> <li>· 정부활동에 대한 판단과 해석은 개방적이고 객관성과 독립성을 확보하기 위해 많은 부수적 활동이 요구됨</li> <li>· 시간적 범위는 1년 또는 다년간에 걸쳐 행해짐</li> </ul>
감사주체 또는 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주로 법률에 근거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선택의 폭이 광범위, 감사대상을 선정하기 전에 기초적 조사와 연구가 행해짐</li> </ul>
감사활동의 평가 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수감기관의 설립근거가 되거나 업무활동의 근거가 되는 법령에 의해서 정부활동의 정확성과 부정확성, 합법성과 불법성 등을 감사기관이 판단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감사기준의 선택이 일반적으로 개방되어 있고 감사기관이 스스로 결정</li> <li>· 감사기관의 성격에 따라서 경제성, 능률성, 효과성 기준 등이 달리 적용됨</li> </ul>

구분	합법성 감사	성과감사
감사의 증거	· 예/아니오, 맞다/틀리다와 같이 결정적이고 확실한 증거를 원함	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 결정판단을 하는데 도움이 되는 설득력 있는 증거를 확보하기 위해 다양한 방법을 사용해서 다양한 형태의 정보를 수집하고 수집된 증거가 동일한 결론에 도달할 때 결론을 내림</li> <li>· 감사기관과 수감기관의 인식의 차이를 줄이는 기능을 함</li> </ul>

자료 : 안문석(2008). 「정부합동감사제도 발전방안」. p39

## 2. 지방감사의 목적과 감사제도

### (1) 지방감사의 목적

지방자치는 일정한 지역의 주민이 지방자치단체를 구성하고 지역의 문제를 자기부담에 의해 처리하는 것으로, 국가별 역사적 전통과 사회·문화적 환경에 따라 상이하게 나타난다(김병준, 2014; 최진혁, 2017; 최창기·강형기, 2011). 우리의 경우 지방자치 역사가 서구 민주주의 국가와 비교할 때 짧은 편으로, 1988년 「지방자치법」 개정 이후 1991년 지방의회가 구성되었고, 본격적인 지방자치는 1995년 지방자치단체장을 직접선거로 선출하면서부터 실시되었다. 지방자치는 지역민주주의 발전, 지역의 정체성 제고, 지역주민의 요구에 대한 대응성 제고 등의 측면에서 필요성이 인정되지만, 낮은 주민참여, 지역정치인의 부패, 토착비리, 지역 이기주의 팽배 등의 문제 또한 지적되고 있다(김순은, 2014: 9). 지방이 스스로 지역문제를 처리하기 위해서는 자율과 권한이 확대되어야 하나, 자치역량이 부족한 경우 지역이기주의, 부패·비리 등의 문제에 자유로울 수 없는 것이다. 결국 지방자치가 발전하기 위해서는 지방의 자율 및 권한의 보장뿐만 아니라 자율적 업무수행에 따른 책임성 확보가 반드시 요구된다.

이러한 배경에서 그간 다양한 책임성 확보 수단이 고려되어 왔다. 즉, 국가수준에서 국회에 의한 법률제정, 중앙부처에 의한 관리·통제제도 마련, 자치단체에 대한 평가와 모니터링 등이 이루어졌으며, 지방수준에서 지방자치단체 내부통제시스템의 구축, 지방의회에 의한 지방자치단체 감시·감독 및 주민에 의한 감시활동 등이 나타났다. 특히 지방자치단체의 업무수행을 정해진 기준에 따라 체계적으로 점검하는 감사기능은 지방자치단체의 책임성을 확보하는 중요한 수단으로 고려된다(Brusca et al., 2015; 박종관, 2015; 양지숙, 2017; 임승빈, 2005). 물론 지방분권이 강화되면서 지방자치단체에 대한 국가수준

에서의 외부감사를 문제로 지적하는 견해도 존재하나, 국가수준의 감사를 지방재정 및 행정운영의 효율성을 확보하기 위한 독립적이고 객관적인 외부 감시활동이라 이해하는 경우 지방자치의 원리와 감사기능은 상호 모순된 것이 아니라 균형과 협력관계로 인식할 수 있다. 감사기능을 지방자치 발전과 함께 보완적으로 이해할 필요가 있는 것이다(음선필, 2008; 이상경, 2012).다.

## (2) 지방자치단체 감사제도의 종류

현재 우리의 지방자치단체에 대한 감사는 크게 국가수준 감사와 지방수준 감사로 구분하여 살펴볼 수 있다. 국가수준에서는 국회의 국정감사, 감사원 감사, 중앙부처(개별부처, 행정안전부) 감사 및 상위 지방자치단체인 광역자치단체가 기초자치단체에 대해 수행하는 감사가 있으며, 지방수준의 감사는 지방자치단체 내부 자체감사기구에 의한 자체감사, 지방의회의 행정사무감사·조사 및 결산검사가 있다(양지숙, 2017: 9).

우선 국가수준 감사 측면에서 국회의 국정감사는 「헌법」 제61조, 「국회법」 제127조, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조(감사의 대상) 제2호와 제4호 및 제7조의2, 「지방자치법」 제41조 제3항 등에 근거를 두고 실시된다. 지방자치단체 중 특별시·광역시·도의 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업에 대해 감사하며, 본회의 의결을 통해 시·군·자치구에 대해서도 감사를 실시한다. 국정감사는 국민의 대표인 국회가 국정 전반에 걸쳐 점검을 실시한다는 점에서 의의가 있으나, 제한된 기간에 다수 기관을 감사 대상으로 하다 보니 깊이있는 감사가 이루어지지 못하고 과도한 자료제출 요구로 감사 대상기관의 부담을 야기하며, 전문적인 감사보다는 정치적 의도에 의한 보여주기식 감사라는 비판이 존재한다(한국행정학회, 2017: 22-23). 최고감사기구로서 감사원의 감사는 「헌법」 제97조, 「감사원법」 제22조(필요적검사사항), 제23조(선택적 검사사항), 제24조(감찰사항) 제1항 등에 근거하며, 광역 및 기초자치단체의 기관위임사무뿐만 아니라 자치사무까지 감사가 가능하다. 감사원 감사의 경우 국정운영에 대해 전문적이고 객관적인 점검이 가능하며 그간 정부운영의 책임성 확보에 상당한 기여를 했다는 평가가 있다. 그러나 제한된 인력과 권한으로 감사의 한계가 존재하고 특정과제 또는 현안중심의 감사로 감사 사각지대가 발생할 가능성이 있으며 감사사항 선정의 정치성 문제가 지적되기도 한다(오영균·김용훈, 2006: 197). 중앙부처 및 상위 자치단체에 의한 행정감사는 「지방자치법」 제166조 및 제167조 제1항, 제171조, 제175조, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제2조, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제9조 등에 근거한다. 지방자치단체의 위임사무 및 자치사무를 대상으로 하며, 이때 자치사무는 법령 위반사항에 한하여 제한적으로 이루어진다. 행정안전부를 중심으로 하는 중앙부처의 감사는 지방자치단체 관리·감독의 주체로서 감사를 통해 업무를 개선하고 제도개선을 이끌 수 있다는 측면이 있다. 그러나 과도한 자료요구 등으로 감사부담이 가중되고 일부 연구에서는 감사 전문성이 미흡하다는 지적도 제기된다.

지방수준 감사의 측면에서 지방자치단체의 자체감사는 공공감사법과 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」에 근거하여 이루어진다. 구체적으로 감사의 적용 범위, 감사 대상기관, 감사종류, 운영 절차, 감사공무원의 자격 등은 자치단체별로 조례 및 감사규칙에 규정되며, 지방자치단체 및 소속 구성원의 활동을 대상으로 감사가 이루어진다. 자체감사의 경우 지방자치단체 스스로 문제점을 점검한다는 점에서 자율성이 높고 지방분권 기조에도 부합한다는 장점이 있으나, 자체감사기구의 독립성과 전문성이 부족하여 실질적인 감사가 이루어지지 못한다는 문제가 지속적으로 제기된다(오영균·김용훈, 2006: 192; 임승빈, 2005: 25). 지방의회에 의한 감사로 「지방자치법」 제41조 제1항과 제3항에서는 행정사무감사 및 조사를 규정하는데, 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대해 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 해당 시·도의회와 시·군·자치구 의회가 감사를 실시한다. 또한 「지방자치법」 제134조에 따라 지방의회는 지방자치단체에 대한 결산검사를 수행한다. 지방의회에 의한 감사는 자율과 상호견제의 측면에서 효과적인 감사라 인식되나, 감사를 수행하는 지방의회 의원들이 감사경험이 부족하고 감사기법이 미숙하다 보니 형식적인 감사에 그친다는 문제가 지적된다(이영균·이재영, 2009; 최봉기; 2007).

이처럼 국가 및 지방수준에서 다양한 감사기구가 법적근거에 따라 감사를 수행하고 있으며, 감사기구 각각 지방의 책임성 확보 측면에서 성과와 한계가 존재한다. 이에 기존 감사기구 운영의 문제점을 바탕으로 제도개선의 방향을 제시하며, 해외 지방자치단체 감사제도에 대한 검토를 바탕으로 우리 상황에 적합한 감사제도 구축에 대한 논의가 이루어져왔다. 특히 최근에는 지방분권이 적극적으로 추진되면서 지방수준에서 자율적이고 독립적인 감사기구의 필요성이 강조되고 있다.

<표 3> 지방자치단체에 대한 감사제도 현황

구분	주체	유형	근거	감사범위와 방법
국가	국회	국정감사, 국정조사	헌법, 국회법, 국정감사 및 조사에 관한 법률, 지방자치법	· 광역지방자치단체를 대상으로 국가 위임사무와 국가가 보조금 등에 예산을 지원하는 사업 감사 · 본회의 의결이 있는 경우 기초지방자치단체까지 감사
	감사원	기관운영감사, 특정감사, 성과감사 등	헌법, 감사원법	· 지자체 위임사무 및 자치사무에 대한 회계감사 및 직무감찰 실시 · 지자체 사무의 합법성 및 합목적성 까지 감사
	중앙부처 (행정안전부)	정부합동감사, 특정감사,	지방자치법, 지방자치단체에	· 지자체 위임사무 및 자치사무 감사 실시. 단, 자치사무의 경우 법령 위

구분	주체	유형	근거	감사범위와 방법
		복무감사 등	대한 행정감사규정, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	반사항에 한하여 실시 · 중앙부처 간 감사중복 등의 비효율성을 시정하고자 행정안전부와 주무부가 2년의 범위에서 정부합동 감사 실시
지방	지방의회	행정사무감사, 결산감사	지방자치법	· 시도에서는 14일, 시군구에서는 9일의 범위에서 감사 · 국가위임사무 및 자치사무감사 · 결산감사
	시도	시도 종합감사	지방자치법, 지방자치단체에 대한 행정감사규정, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	· 시도지사가 시군 및 자치구의 감사 대상사무 전반에 대하여 감사 실시
	지방자치단체	자체감사	공공감사에 관한 법률, 지방자치단체에 대한 행정감사 규정, 지자체별 조례 및 규칙	· 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사 실시 · 지자체 사무 전반에 대해 감사(위임사무의 경우 집행 등 감사)

자료 : 양지숙(2019). 「주요국 지방자치단체 감사기구의 유형 및 특징 분석」 재구성

### Ⅲ. 해외 지방자치단체 감사 사례

#### 1. 프랑스

##### (1) 지방행정 환경

프랑스의 경우 1982년 「꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 등 지방자치단체의 자유와 권리에 관한 법률」(Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, 지방자치법)이 제정되면서 적극적인 지방분권 정책이 추진되었다. 동법을 통해 중앙권한의 적극적인 지방이양, 국가의 지도·감독 권한 축소, 레지옹 광역자치단체의 신설 등이 이루어졌으며, 이후 2003년 헌법개정을 통해 지방분권을 헌법 제1조에 규정하는 등 지방자치·분권을 강조하는 국정운영의 기반이 마련되었다(김수연 외, 2018; 임성근,

2017; 한국행정연구원, 2007).

프랑스의 지방행정은 크게 국가를 대표하는 지방과건 관선지사(Préfet)에 의한 국가행정과 법률의 범위 내에서 자치단체가 자율적으로 행정을 수행하는 자치행정 측면으로 구분할 수 있다. 자치단체의 자율적 행정수행은 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹의 3계층에서 이루어지며, 현재 18개 레지옹(région), 101개 데파르트망(département), 35,443개의 꼬뮌(commune)과 5개 해외공동체(Collectivités d'outre-mer), 1개 특별공동체(Collectivité sui generis)가 존재한다

(DGCL, 2018: 18). 그리고 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 각각의 특성을 고려하여 권한과 사무가 이양되는 등 지방분권이 지속적으로 추진되었다. 지방재정의 경우 2016년 전체 조세 중 지방세 비중이 29%로 나타나 OECD 국가 평균 20.2%에 비해 높은 편이며, 단일형 국가 중에서도 높은 것으로 나타났다(OECD, 2017; 국회예산정책처, 2018). 그러나 지방세를 국가가 직접 징수하여 다시 지방정부에 돌려주는 방식이며(강주영, 2012: 16), 지방수입 중 보조금의 비율 또한 높은 편이다. 지방분권 추진으로 지방재정의 자율성을 강화하고자 하였으나 지자체 간 재정불균형이 발생하면서 이를 완화하기 위한 정부의 재정지원이 확대되었다(강주영, 2012; 송원근 외, 2018; 임성근, 2017). 결국 1982년 지방자치법 제정 이후 관련 법률이 제·개정되고 헌법이 개정되는 등 지방분권 추진을 통해 중앙의 통제를 완화하고 재정 자율성을 확보하고자 하였으나, 재정측면에서 여전히 중앙에 의존하는 경향이 존재함을 알 수 있다.

## (2) 감사기구 현황 및 구성

지방감사체계 전반을 살펴보면, 내부감사는 지방자치단체 내부 회계관(comptable)에 의한 감사와 지방의회에 의한 자체감사에 의해 이루어지며, 외부감사는 독립적인 지방감사원에 의해 이루어지고 있다(한국행정연구원, 2007; 한국행정학회, 2011). 외부감사의 경우 1982년 지방자치법이 제정되기 전까지는 최고감사기구인 중앙감사원(Cour des Comptes)이 지방정부 공공회계관이 작성한 모든 회계를 감사하였다. 그러나 법률 제정 이후 국가에 의한 사전(priori)감독이 폐지되면서 행정적 감독은 관선지사가 간단한 합규성 감사를 실시하고, 재정감독은 프랑스 본토 및 해외영토에 설립된 지방감사원(CRTC: Chambres regionales et territoriales des comptes)이 수행하는 체계가 구축되었다(France, 2017). 즉, 지방자치단체 재정운영에 대한 감독·통제는 지방차원의 독립적 기구인 지방감사원이 담당하게 되었으며, 현재 총 17개의 지방감사원이 운영되고 있다.

지방감사원의 구성을 살펴보면 판사(magistrate)인 원장, 공공검찰관(public prosecutor), 감사관(counsellor), 외부 보고 직원, 감사지원 인력 및 행정인력으로 구성된다. 특히 지방감사원장은 중앙감사원장의 추천으로 대통령에 의해 임명되며 감사 프로그램의 계획 및 업무배분 등 조직관리 전반을 담당한다. 이와 관련하여 일부 연구에서는 지방감사원을 중앙감사원의 분원으로 고려하기도 하나, 지방감사원은 재정관련 법령 등을 통해 독자적

감사권한을 갖는 독립된 감사기구이다. 다만, 감사기구 운영에 있어 중앙감사원과의 관계가 밀접하다는 특징이 존재한다. 지방감사원 운영에 필요한 재정자원은 국가 예산(State budget)에 포함되는데, 2006년 이후 중앙감사원장 관리하의 독립된(self-contained) 예산 프로그램으로 구성되는 등 재정적 독립성을 확보하고자 하였다(Chouvel, 2017; France, 2017).

### (3) 감사활동

지방감사원의 기능은 크게 사법적 통제(controle juridictionnel), 예산통제(controle budgetaire) 및 관리통제(controle gestion)로 구분할 수 있다(전학선, 2017: 51). 우선 사법적통제 측면에서 지방감사원은 지방자치단체 및 지방공공기관의 회계에 대한 1심 법원의 역할을 수행한다. 이때 지방감사원의 결정에 불복하는 경우 중앙감사원에 항소할 수 있고, 행정최고재판소에 상고할 수도 있다. 예산통제 측면에서는 지방자치단체 및 지방공공기관의 회계 및 재정운영에 대한 합법성 검토가 이루어진다. 관리통제 측면에서는 이들 기관을 대상으로 공공지출이 법률에 따라 적정하게 이루어졌는지, 공공자금이 경제적 및 효과적으로 사용되었는지를 점검한다. 특히 관선지사와 지방자치단체가 특정사항에 대해 요청하는 경우 지방감사원은 감사를 실시할 수 있다.

감사범위·대상과 관련하여 지방감사원은 일정 규모의 지방자치단체를 감사하는데, 2012년까지는 주민 수가 3,500명이고 수입이 75만 유로를 기준으로 감사대상을 결정하였다. 이후 5,000명의 주민과 수입이 3백만 유로인 경우를 기준으로 지방감사를 실시하는 등 선택적 감사방식을 활용하였다. 이는 소규모 지방에 대한 감사를 제한하는 것으로,7) 이러한 방식으로 인해 2010년에는 오직 34개 지방자치단체 및 공공기관의 재무관리만이 지방감사원의 검토대상이 되었다(Chouvel, 2017: 63). 무엇보다 효과적인 감사수행을 위해 감사과정에서 법률에 따라 모든 문서에 대한 접근권한을 갖는 등 광범위한 조사권한을 갖게 되며, 감사를 통해 얻은 정보는 비밀을 보장하도록 하고 있다. 감사결과는 지방의회, 지방정부, 관선지사 등에 보고되며, 지방감사원의 감사결과보고서는 홈페이지 등에 공개하고 있다.

### (4) 감사기구 간 관계

지방감사원은 지방자치단체, 지방의회 및 관선지사와 협력적 관계를 형성한다. 즉, 지방자치단체 혹은 관선지사가 감사를 요청하는 경우 감사를 실시하며, 감사결과보고서는 지방자치단체장, 지방의회 및 관선지사에 전달하여 해당기관의 업무수행을 지원하게 된다. 그리고 지방감사원과 중앙감사원 간에는 합리적 역할분담이 이루어진다. 중앙감사원은 국가기관을, 지방감사원은 지방자치단체 등을 담당한다는 기본원칙이 적용되는 것이다(France, 2017; 전학선, 2017; 한국행정연구원, 2007). 그럼에도 중앙감사원의 원장은 지방

감사원에 감사업무를 위임할 수 있고, 지방감사원의 일부 업무는 중앙감사원 연차보고서에 게재되며, 중앙감사원과 지방감사원이 공동조사를 실시하여 공공 테마 보고서(public thematic report)를 발표하는 등 협력활동이 나타나고 있다(Chouvel, 2017; France, 2017). 특히 중앙감사원 원장은 중앙감사원과 지방감사원의 판사로 구성된 판사단의 의장을 맡고, 지방감사원 원장에 대한 임명제청권을 보유하며, 지방감사원의 요청이 있는 경우 중앙감사원이 견해를 제시하는 등 상급법원의 역할을 수행한다(한국행정학회, 2017: 72). 즉, 양자간에는 독립성이 보장되지만, 동시에 밀접하게 연계됨으로써 국가 전체적으로 통일적 감사결과가 나타나도록 지속적인 상호작용이 이루어지고 있다.

## 2. 영국

### (1) 지방행정 환경

영국은 단일국가이나 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 등 서로 다른 역사적 배경을 가지는 4개의 지역으로 구분된다. 이에 준연방제적 국가(quasi-federal state)의 성격을 갖는 것으로 보는 견해도 있다(최진혁, 2015: 4).8) 지방자치 운영은 지역별로 큰 차이를 보이는데, 잉글랜드를 중심으로 볼 때 광역단위인 카운티(county)와 기초단위인 디스트릭트(district)의 2계층 체계로 운영되며, 지역에 따라 단일계층인 경우도 있다. 또한 주민에 의해 선출된 의회(council)가 지방정부의 역할을 수행하게 된다(Sanford, 2018; 최진혁, 2015: 13). 지방재정 측면에서 지방수입은 국세 위주로 운영된다. 국세-지방세 규모를 비교할 때 1990년까지는 대체로 지방세가 전체의 10% 정도를 차지하고 있었으나, 그 후 5% 내외로 감소하는 등 지방정부의 재정자율성이 높지 않음을 알 수 있다(국회예산정책처, 2018; 송원근 외, 2018). 지방정부는 재정의 5%만 자체적으로 징수하고 95%는 중앙정부로부터 이전받는 구조이며, 재정지출 또한 지방정부는 재정의 75%를 중앙정부 보조금에 의존하는 등 중앙정부에 대한 재정의존도가 높은 편이다(송원근 외, 2018: 46). 기본적으로 영국은 의회민주주의 기반 하에서 지방분권 추진을 위한 노력이 지속적으로 이루어졌다. 그러나 동시에 입법적, 행정적, 재정적 측면에서 중앙이 지방에 관여하는 특징을 보인다. 입법적 측면에서 중앙정부는 법률을 통해 지방정부의 권한을 신설, 폐지, 수정할 수 있으며, 행정적 측면에서 개별 법령을 통해 지방의 활동에 관여할 수 있다. 재정적 측면에서도 중앙정부가 예산상한선을 설정하는 등 재정통제를 가할 수 있는 구조이다(박중훈, 2017: 91).

### (2) 감사기구 현황 및 구성

지방감사체계를 살펴보면 지방정부 내에서 수석행정관, 재정담당국장, 재무관리관 등이 재정·회계를 책임지고, 내부감사는 수석행정관이 지명한 감독관이 수행한다. 외부감사는 1983년 지방재정법(Local Government Finance Act)에 근거하여 설치된 지방감사위원회

(Audit Commission)가 담당하였으나, 2014년 「지방감사 및 책임성에 관한 법률(Local Audit and Accountability Act)」이 제정되면서 동 위원회가 폐지되고 다양한 기관이 참여하는 새로운 지방감사체계(new local audit system)로 전환하였다(Sanford, 2016; 한국 행정연구원, 2007). 새로운 지방감사체계에서는 공공감사임명기구(Public Sector Audit Appointment Ltd., PSAA)가 기존 지방감사위원회의 감사계약 관리 업무를 담당한다. 국가감사원(National Audit Office)은 공공감사 기준(Code of Audit Practice)을 제정하고 성과감사(Value-for-Money Studies)를 수행하며 지방정부의 공익제보(Whistle-blowing) 업무를 담당한다. 또한 기업, 에너지 및 산업전략 부처(Department for Business, Energy & Industrial Strategy) 하의 재무보고위원회(Financial Reporting Council)가 지방감사에 대한 관리·감독업무를 담당하는데, 전문 회계기관을 감독기관(Recognised Supervisory Bodies)으로 지정하여 지방감사의 품질을 모니터링하게 된다. 마지막으로 국무조정실(Cabinet Office)은 기존 국가부정방지프로그램(NFI: National Fraud Initiative) 업무를 담당하며, 비리를 예방하기 위해 자료 대사(data matching)를 실시하는 등 다양한 기관이 참여하는 감사체계가 구축되었다. 이에 크게 지방감사위원회와 새로운 감사체계로 구분하여 감사기구 현황에 대해 살펴볼 수 있다.

### ① 지방감사위원회(Audit Commission)

지방감사위원회는 중앙 및 지방에 독립적인 국가기관으로, 이는 지방차원에서 단일 감사원이 설치된 형태라 볼 수 있다. 1983년 지방재정법(Local Government Finance Act 1982)에 의해 설립되었고, 1998년 지방감사위원회법(Audit Commission Act 1998)을 제정하여 감사위원회의 감사대상, 감사인 임명, 감사인의 의무와 감사기준, 감사수수료, 자료수집 권한, 감사보고서 작성 절차 등을 규정하였다. 지방감사위원회 조직은 지방정부 부처(Department for Community and Local Government) 장관이 임명한 위원장과 부위원장 등을 포함한 15~19명의 감사위원과 약 2,000명이 넘는 사무국 직원으로 구성되며, 세부 조직운영은 업무영역별로 관리담당자가 관리하였다.<sup>11)</sup> 이때 지방정부부처는 지방감사위원회의 업무를 감독하고, 국가감사원(NAO)은 위원회에 대해 외부감사기구로 기능하였다.

### ② 새로운 지방감사체계에서의 외부감사기구

지방감사위원회 폐지 이후 새로운 감사체계에서는 지방정부가 독자적으로 외부감사인(local auditor)을 임명한다. 이는 크게 세 가지 방식으로 나타나는데, 먼저 지방정부가 독립적 감사인회의(independent auditor panel)를 구성하고, 이 기구의 자문을 참고하여 외부감사인을 결정한다.<sup>12)</sup> 다음으로 단일의 감사임명기구에 참여하여 외부감사인을 결정하는 방식이 있다. 이를 위해 국가(지방정부부처)는 2016년 7월부터 PSAA가 감사인

임명을 집합적으로 수행하도록 하였다. PSAA는 지방정부협회(Local Government Association)에 의해 설립된 비영리회사로, 원래는 지방감사위원회가 수행하던 기존 감사 계약을 관리하는 과도기적 기구였으나, 2016년 7월 정부에 의해 그 역할이 확대되었다.13) 마지막으로 SAAA(Smaller Authorities' Audit Appointments Ltd)가 소규모 지방정부의 외부감사인 임명하는 방식이 있다. 이때 소규모 지방부문(parish, town)에 대한 감사 및 보고부담을 경감하기 위해 수입 및 지출이 25,000파운드 이하인 경우에는 정기적인 외부감사 의무가 면제된다. 대신 국가가 설정한 투명성 기준(Transparency code for smaller authorities)을 준수하도록 하고 있다. 즉, 새로운 지방감사체계에서는 지방정부의 자율적 선택을 강조하며, 감사기구 구성의 독립성 확보를 위해 새로운 기구(독립적 감사인회의)를 설치하거나 지방감사의 품질을 관리하고 있다. 그럼에도 과거와 유사하게 집합적으로 감사인 임명·관리를 담당하는 기구(PSAA)가 나타났다.

### (3) 감사활동

#### ① 지방감사위원회(Audit Commission)

1983년부터 지방정부에 대한 감사를 실시하였으며 1990년부터는 국민보건의료서비스기관(NHS, National Health Service), 주택, 경찰 및 소방 등 지역사회의 안전과 긴급구조 업무 등으로 감사영역이 확장되었다. 지방감사위원회의 업무는 크게 네 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데(UK, 2011), 감사(audit) 측면에서는 지방 공공서비스 제공을 감사하며, 평가(assessment) 측면에서는 지방의회, 소방 서비스, 주택 조직 등에 대한 성과평가를 담당하였다. 이에 지방정부에 대한 종합적인 성과평가제도(CAA, CPA)를 운영하였다. 연구(research) 측면에서는 다양한 사회문제에 대해 정책결정가들에게 조언을 제공하기도 하고, 마지막으로 자료 대사(datamatching)를 통해 비리(fraud)를 점검하기도 하였다. 지방감사위원회는 감사에서부터 평가 및 비리 점검 업무에 이르기까지 광범위하게 감사를 실시하였다.

#### ② 새로운 지방감사체계에서의 외부감사기구

새로운 감사체계에서 지방정부의 외부감사는 민간의 지방감사인에 의해 수행되며, 이들 지방감사인은 국가감사원(NAO)이 마련한 감사기준(Code of Audit Practice)에 따라 감사를 실시한다. 감사는 지방정부의 회계가 기본 필수규정을 이행하고 있는지, 재무제표 등이 정확하게 작성되었는지를 점검한다. 또한 공공자원이 경제성, 효율성 및 효과성을 고려하여 사용되었는지 비용 대비 효율성(Value for Money) 관점에서 감사를 실시한다(「지방정부 감사 및 책임성 법률」 제20조). 그리고 효율적 감사를 위해 감사인은 대상기관의 자료에 자유롭게 접근할 수 있고, 관련자에게 자료를 제출하도록 하거나 설명을 요구할 수도 있다(「지방정부 감사 및 책임성 법률」 제22조). 특히 감사 도중 혹은 종료 후

에 공공이익보고서(PIR: Public Interest Report)를 작성하는데, PIR이 작성되면 지방정부의 독립적 감사인회의, 감사대상 지방정부 혹은 담당 장관에게 즉시 전달하고, PIR을 받은 지방정부는 이를 바로 공표해야 한다. 그 밖에도 감사인은 지방정부 활동에 대해 조언기능을 수행한다.

#### (4) 감사기구 간 관계

새로운 지방감사체계에서는 지방정부 스스로 감사인을 임명하며, 이는 지방자치단체와 지방감사기구 간 계약관계 측면에서 살펴볼 수 있다. 기존에는 지방감사위원회가 일괄적으로 지방감사인을 임명하였으나 새로운 감사체계에서는 개별 계약을 통해 감사가 이루어지고, 감사의 독립성·공정성 문제가 제기되기도 한다. 이에 독립적 감사인회의를 구성하여 외부감사인 임명을 지원하도록 하며, 임명된 감사인은 감사과정에서 국가감사원이 제공하는 감사기준(Code of Audit Practice)에 따라 공정하게 감사를 수행하도록 하고 있다. 또한 전문회계기관에 의해 지방감사품질을 모니터링하는 등 지방감사에 있어 여러 기관이 참여하는 협력체계가 구축되었다. 특히 최고 감사기구인 국가감사원은 지방감사원에 대해 성과감사를 실시하고 지방 감사인이 감사활동을 수행하는 데 필요한 감사기준을 제공하는 등 지방감사 수행을 지원하고 있다(NAO, 2016; NAO, 2015). 영국의 경우 국가감사원은 지방감사 활동에 직접적으로 개입하기 보다는 감사수행에 필요한 감사기준과 지침서(guidance) 제공 등 공공감사체계의 큰 틀을 마련하는 역할을 통해 협력적 관계를 형성하고 있음을 알 수 있다.

### 3. 일본

#### (1) 지방행정 환경

일본은 헌법 제8장에서 ‘지방자치’를 규정하고, 1947년 「지방자치법」을 제정하여 지방자치단체의 종류, 권한, 주민, 의회, 집행기관 및 재무 등 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항을 제시하고 있다. 동법에 따르면 지방자치단체는 의결기관인 지방의회와 집행기관으로 구분되는데, 지방자치단체의 의회 의원과 단체장(도도부현 지사, 시정촌장)은 주민의 직접선거로 선출된다. 특히 집행기관으로서 지방자치단체장 외에 단체장으로부터 독립된 지위와 권한을 가지는 합의제 행정위원회가 있으며, 이는 교육위원회,公安위원회, 선거관리위원회 등으로 각 영역에서 책임을 갖게 된다. 그리고 지방자치단체는 2계층제 구조로 광역단위에서 47개의 도도부현(都道府縣)이 있고, 기초단위에서 1,741개의 시정촌(市町村) 및 특별구가 존재한다(OECD, 2018: 3). 일본의 경우 일찍부터 지방분권을 위한 정책추진이 이루어졌으며, 1999년 「지방분권 추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률」(지방분권일괄법)등 지방자치 관련법령의 개정을 통해 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 명확하게 구분되었다(송원근외, 2018; 임성근, 2017; 지방자치체협의

회, 2017). 중앙정부의 역할을 한정적으로 보고, 주민과 밀접한 행정은 되도록 지방자치단체가 담당하도록 하였으며, 중앙정부는 법령에 근거한 경우에만 지방정부 활동에 관여하도록 하였다.

지방재정 측면에서도 상대적으로 높은 재정분권 수준을 나타내는데, 과거 지방세는 국가 조세의 약 20%를 차지하였다. 2000년 이후에는 전체의 40%를 넘어서는 등 조세 전체에서 지방세가 차지하는 비중이 높은 편임을 알 수 있다(송원근 외, 2018; 행정안전부, 2018a). 그러나 국가에 의한 보조금 비중 또한 높은 편으로, 보조금에 의해 재정자율성이 제약될 가능성이 존재한다. 이에 2002년에는 이른바 삼위일체 개혁으로 알려진 재정개혁이 이루어져 국고보조금의 폐지·삭감, 세원 이양 및 지방교부세 축소·개혁을 동시에 추진하였다(이정만, 2008: 384). 이처럼 일본의 경우 지방분권 추진이 비교적 일찍부터 이루어졌으며, 우리의 지방분권 추진과 개혁에 있어 많은 참고가 되어 왔다. 특히 재정분권과 관련하여 현재 지방세 확보가 강조되는 우리의 상황에서 일본의 지방세 비중이 전체의 40% 수준을 나타내고 있다는 점은 참고가 되고 있다.

## (2) 감사기구 현황 및 구성

지방감사체계는 지방자치단체 회계관리자에 의한 내부통제, 내부감사로서 감사위원 감사, 그리고 외부감사로서 외부감사인제도로 구분할 수 있다. 일본의 경우 외부감사로서 독립적인 감사기구 혹은 상위 감사기구가 존재하지 않으며, 다만 우리와 유사하게 국회 국정조사, 각 중앙부처의 통제, 총무성의 행정평가, 상위 자치단체에 의한 감사 등이 외부통제로 나타나고 있다(심호, 2013; 양지숙, 2015; 한국행정연구원, 2007).<sup>14)</sup>

### ① 감사위원

「지방자치법」(제195조 제1항)은 보통지방자치단체의 경우 특별집행기관으로 감사위원을 두도록 하는데, 독립제 집행기관<sup>15)</sup>으로서 감사위원은 도도부현 및 시정촌 등 지방자치단체에 반드시 존재해야 한다. 이때 감사위원은 행정조직의 일부로 내부감사기구에 해당하나, 감사위원 구성에 의회 의원이 참여하며 감사활동과 관련해서도 단체장이나 의회로부터 직접적인 지휘 혹은 명령을 받지 않는다는 점에서 외부감사의 성격도 존재한다. 감사위원은 인격이 고결하고 재무관리 등 자치단체 업무에 뛰어난 식견을 가진 자(이른바 ‘식견위원’)와 지방의회 의원중(이른바 ‘의선위원’) 지방의회의 동의를 얻어 지방자치단체장이 선임하게 된다. 특히 감사위원을 보좌하기 위해 감사사무국을 둘 수 있는데 도도부현에서는 반드시, 시정촌에서는 조례가 정하는 바에 따라 가능하며, 사무국이 없는 경우 보좌 직원을 두도록 하고 있다(심호, 2013; 안영훈·하동현, 2013). 무엇보다 감사위원의 경우 단체장 소속에 따른 독립성 문제가 제기될 수 있다. 「지방자치법」등에서 감사위원의 독립적 감사활동을 규정하고 있으나, 단체장이 감사위원을 임명하는 구조에서는 직·

간접적인 영향이 존재하기 때문이다. 이에 최근에는 지방감사제도 개선을 추진하면서 감사위원을 의회에서 선출하는 방안을 제안하는 등 감사위원의 독립성 확보방안을 강조하고 있다.

## ② 외부감사인

외부감사인 제도의 경우 감사위원제도의 구조적 한계를 보완하고 자치단체의 부정지출 행위를 효과적으로 점검하여 주민의 신뢰성을 회복하기 위한 목적으로 1997년 「지방자치법」 일부 개정과 함께 도입되었다. 감사위원제도와 별도로 지방자치단체장이 감사위원의 의견을 바탕으로 변호사, 공인회계사 등 일정한 자격을 지닌 외부전문가와 계약을 체결하며, 이때 의회의 동의를 필요하다. 외부감사인은 보통지방공공단체의 재무관리, 사업 경영 관리, 기타 행정운영에 관하여 전문성을 보유한 자를 대상으로 변호사, 공인회계사, 감사 관련 경력이 10년 이상인 자 등으로 규정(「지방자치법」 제252조의28)하며, 해당 단체의 OB는 선임이 불가하다(總務省, 2017). ‘계약’에 근거하여 외부에서 전문성을 보유한 민간감사인을 임명하는 방식을 통해 감사의 독립성·공정성을 강화하고자 하였다.

## (3) 감사활동

### ① 감사위원

감사위원이 수행하는 감사업무는 재무감사, 행정감사, 재정원조단체 등 감사, 지정금융기관 등 감사, 결산심사, 월례출납검사, 기금운용심사, 건전화판단비율심사, 직접청구감사, 주민감사청구, 단체장요구감사, 의회청구감사, 직원배상책임감사가 있으며, 새롭게 단체장이 작성한 내부통제평가보고서 심사와 의회의결에 따른 배상책임면제의견에 관한 업무를 수행하는 등 지방자치단체 전반에 걸쳐 점검을 실시한다(總務省, 2017; 한국행정학회, 2017). 감사위원은 필요한 경우 지방자치단체와 관계되는 외부인에게 참석을 요구할 수 있으며, 관련 서류의 제출 또한 요구할 수 있다. 감사위원은 감사결과 보고여부를 결정하고 의회, 단체장, 관계 집행기관에 감사결과를 제출한다. 이때 감사위원으로부터 보고 받은 의회, 단체장, 그 외의 집행기관은 감사결과에 근거하여 적절한 조치활동을 취해야 하며, 그 내용을 감사위원에게 통지해야 한다. 통지를 받은 감사위원은 그 내용을 공표해야 한다(심호, 2013: 194).

### ② 외부감사인

외부감사인이 수행하는 감사는 계약에 의한 포괄외부감사와 개별외부감사로 구분된다(總務省, 2017; 심호, 2013; 안영훈·하동현, 2013; 장은주, 2004). 먼저 포괄외부감사는 지방자치법 및 이에 근거한 정령, 조례로 정한 지방공공단체가 외부전문가로부터 재무 관

런 사무의 집행과 사업관리에 대해 감사를 받는 것으로, 상급 자치단체인 도도부현과 정령지정도시, 중핵도시 및 조례로 이를 도입하고 있는 지방자치단체 등은 의무적으로 실시하고 있다. 이때 외부감사인은 자체감사기구의 감사위원과 상의하여 관계자 출석 및 증빙서류 제출 등을 요구할 수 있으며, 계약기간 내에 감사결과 보고서를 단체장, 지방의회, 감사위원 및 관련 위원회 등에 제출해야 한다(심호, 2013: 195). 그리고 개별외부감사는 주민, 의회, 단체장으로부터 청구 또는 요구를 받으면 감사위원의 업무 중 일부를 외부감사인에게 맡겨 수행하도록 하는 것으로, 조례에 근거가 있는 경우 실시된다.

최근 지방감사제도 개선 논의에서는 외부감사인의 감사와 감사위원 감사 간 효과적인 역할분담이 강조되고 있다. 외부감사인은 감사위원과 별도로 전문성을 확보할 수 있어야 하며, 이에 포괄외부감사의 경우 의무적으로 실시하기보다는 지방자치단체 실정에 따라 실시하고, 활용실적이 많지 않은 개별외부감사의 경우에도 필요성을 검토해야 한다는 논의가 있다.

#### (4) 감사기구 간 관계

감사위원과 외부감사인의 경우 단체장의 임명 또는 계약을 통해 지방자치단체와 밀접한 관계를 형성하게 된다. 감사수행에 있어 독립적 관계를 유지하는 것을 원칙으로 하며, 그럼에도 단체장이 감사위원을 임명하는 구조에서는 감사의 독립성이 제한적이라는 비판이 존재한다(안영훈·하동현, 2013). 마찬가지로 외부감사인도 감사계약의 형태이다 보니 계약상대자인 단체장을 고려한 감사가 이루어질 가능성이 있다. 최고감사기구인 회계감사원은 중앙부처의 보조금 지원에 대한 감사를 제외하고는 지방에 대한 감사를 수행하지 않는다(한국행정연구원, 2007; 한국행정학회, 2017). 기본적으로 회계감사원은 중앙부처를 대상으로 회계감사를 실시하므로 지방에 대한 적극적인 관여가 나타나지 않는다. 특히 지방분권이 지속적으로 추진되는 상황에서 회계감사원과 지방감사기구 간에는 명확하게 역할이 구분된다고 볼 수 있다. 다만 우리의 행정안전부와 유사한 총무성이 지방감사제도 개선을 위한 연구회를 구성하는 등 중앙차원의 제도적 지원이 이루어지고 있다.

## 4. 국가별 비교·분석

### (1) 감사기구 유형

분석대상 국가의 지방감사기구를 살펴보면, 프랑스의 경우 지역(레지옹)별로 독립적인 감사기구인 지방감사원이 존재한다. 영국의 경우 민간 감사인이 외부감사를 담당하며, 지방정부가 자율적으로 감사인을 선택하는 구조이다. 그러나 대부분의 지방정부가 단일기구(PSAA)에 의한 감사시스템에 참여하는 방식을 활용하며, 성과감사에 한해 국가감사원이 역할을 수행하고 있다. 일본은 민간부문과의 계약을 통해 외부감사인이 감사를 수

행하며, 의회의원이 포함된 감사위원이 지방에 대해 감사하고 있다. 반면, 우리의 경우 지방자치단체에 대한 외부감사는 최고감사기구인 감사원을 중심으로 이루어지고 있다. 감사기구 유형과 관련하여 몇 가지 특징들을 살펴보면, 우선 지방감사기구 유형이 지방 행정환경에 따라 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다. 대표적으로 재정분권 수준이 높을 수록 분권화된 감사시스템이 나타나고, 재정분권 수준이 낮은 경우 국가수준에서의 관여가 높은 경향이 있다. 재정분권 수준이 높은 프랑스, 일본은 독립적 지역 감사기구 또는 민간기구에 의한 외부감사 형태를 보이는 반면, 지방행정 및 재정에 있어 중앙의 권한이 상대적으로 강한 영국의 경우 민간기구에 의한 감사와 함께 최고감사기구가 성과감사를 실시하는 형태를 나타내는 것이다. 우리의 경우 지방분권 수준이 높지 않고 중앙에 의한 재정지원 규모가 큰 상황으로 최고감사기구가 지방에 대한 외부감사를 수행하고 있다. 물론 감사기구 유형을 결정하는 데에는 다양한 요인이 존재하며, 재정분권이 유일한 요인은 아닐 것이다. 그럼에도 지방의 책임성 확보를 위해서는 지방이 처한 행정환경을 고려해야 하며, 특히 재정환경을 고려하여 재정분권이 높은 경우에는 지방수준의 분권화된 시스템이, 재정분권이 낮은 경우에는 국가의 관여가 상대적으로 높은 방식으로 제도설계가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 다만, 국가별 지방자치 환경에서 과거 중앙집권적 경향이 강한 국가의 경우 감사에 있어서도 중앙의 권한 및 관여가 높게 나타날 수 있다. 예를 들어 프랑스의 경우 1982년 이후 지방분권을 적극적으로 추진하여 상대적으로 높은 재정분권의 특징을 보이거나 국가운영에 있어 중앙집권적 경향이 여전히 존재하는바, 독립적 지방감사원이 설치되었으나 중앙감사원이 지방감사원의 감사활동에 직·간접적으로 관여하는 형태를 보이고 있다.

둘째, 지방감사기구의 법적근거가 명확하고 감사기구의 독립성 확보를 위한 노력이 공통적으로 나타나고 있다. 즉, 지방자치법 혹은 지방재정 관련 법령을 통해 감사기구 설치의 근거를 명시하고 있으며, 조직구성에 있어서도 감사기구의 장 및 구성원 임명을 법적으로 규정함으로써 공정한 감사활동이 수행되도록 하고 있다. 특히 지방감사제도를 개선함에 있어 감사기구의 독립성 확보는 중요한 사안으로, 영국의 경우 새로운 지방감사체제로 전환하면서 지방정부가 자체적으로 독립적인 감사인회의를 구성하여 감사인 임명을 지원하도록 하였다. 일본의 경우에도 기존 감사위원 임명과 관련하여 의회의 동의를 얻는 것에서 나아가 의회에서 감사위원을 선출하는 방안 또한 고려하는 등 감사기구 구성의 독립성 확보를 위한 노력이 나타나고 있다.

무엇보다 전 세계적으로 지방분권이 강조되는 상황에서는 지방수준의 분권화된 감사시스템을 활용하는 국가가 증가할 것이다. 그러나 이러한 상황에서도 국가의 통일적 감사시스템에 대한 수요가 존재한다. 영국의 경우 2014년 법 제정으로 지방감사위원회에 의한 집권적 시스템에서 지방정부의 자율성을 존중하는 형태로 전환하였다. 그러나 2016년부터 단일기구인 PSAA가 국가전체 차원에서 감사인을 임명하고 관리하는 집권화된(centralised) 시스템을 도입하였고, 다수의 지방정부가 이 방식을 선택하고 있는 상황이

다(Sanford, 2016: 10).19) 일본의 경우 지방자치단체별로 감사위원제도와 외부감사위원제도를 활용하고 있으며, 이에 다른 국가들에 비해 상대적으로 분권화된 감사시스템이 구축되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 2008년 회계검사원은 지방자치단체의 국고보조사업 집행의 부적정 문제를 지적하면서 지방의 자율적통제가 효과적이지 못하다는 비판을 제기하였다. 이후 지방감사제도 개혁의 필요성이 강조되고, 총무성에서는 지방감사에 관한 통일된 기준을 마련하는 등 감사제도 개선을 위한 연구회를 구성하였다. 결국 분권화된 감사시스템이 마련되었으나, 이러한 시스템이 효과적으로 작동하기 위해 중앙 차원에서 제도적 환경을 구축하는 노력이 이루어진 것이다(總務省, 2017).

<표 4> 주요국 지방감사기구 유형

국가	재정분권 수준 (지방세 비중, 2016)	감사기구 특징	
		지역 감사기구형	총 17개 지방감사원 존재
프랑스	높음(29%)	지역 감사기구형	총 17개 지방감사원 존재
영국	낮음(6%)	민간기구형, 최고감사기구형	지방정부별 민간감사인 임명 최고감사기구는 성과감사 수행
일본	높음(39.5%)	민간기구형, 의회형	외부감사인 감사위원(의회의원 포함)

자료 : 양지숙(2019). 「주요국 지방자치단체 감사기구의 유형 및 특징 분석」. p247

이러한 결과를 바탕으로 감사기구 구성에 있어 국가가 처한 지방행정 현실, 특히 지방재정환경에 대한 고려가 중요함을 알 수 있다. 재정분권 수준에 따라 감사기구 유형이 상이할 수 있는 것이다. 그리고 감사기구의 독립성 확보가 무엇보다 중요하며, 이러한 측면에서 프랑스와 같이 지역별로 독립적인 지방감사원 설치를 고려해 볼 수도 있다. 또한 영국과 같이 독립적감사기구로서 지방감사위원회(Audit Commission)를 설치하거나 단일의 감사기구(PSAA)를 활용한 감사시스템 구축도 가능하다. 일본의 사례를 참고하는 경우 지방감사기구 구성원 임명에 지방의회가 동의하는 방안을 통해 감사기구의 독립성을 확보할 수도 있을 것이다.

## (2) 감사활동

대부분의 지방감사기구는 지방의 재정운영에 대해 효율성, 효과성 및 경제성 관점에서 점검을 실시한다. 구체적으로 프랑스의 경우 지방감사원은 사법적 통제, 예산통제, 관리통제를 수행하고 있다. 이는 지방자치단체의 결산, 회계서류의 합법성 점검뿐만 아니라

3E 관점의 성과감사를 수행하는 것이다. 영국의 경우 민간감사인인 지방정부의 재정운영을 점검하되 국가 감사원이 지방에 대한 성과감사를 실시하는 방식으로 역할을 분담하고 있다.20) 그리고 일본의 경우 감사위원회와 외부감사인인 역할분담을 통해 감사를 수행하는데, 지방자치단체 결산에 대한 심사는 감사위원회가 수행하고, 재무감사의 경우 감사위원회와 외부감사인 모두 수행한다. 물론 외부감사인도 사무나 경영관리에 대한 감사를 실시하나, 감사위원회가 실시하는 행정감사는 실시하지 않으며 재무감사 중심으로 합규성 관점에서 감사를 실시한다(심호, 2013; 장은주, 2004). 우리의 경우 감사원의 지방감사는 광역 및 기초자치단체의 재정운영뿐만 아니라 구성원의 업무수행에 대해서도 감사가 이루어진다. 이때 세부적인 감사범위나 방식은 국가별로 상이할 수 있으나, 대부분의 경우 지방에 대한 감사는 회계처리의 적정성을 점검하는 것에 그치는 것이 아니라 주요 사업 및 행정운영의 경제성, 효율성, 효과성을 점검하는 방식을 활용하고있음을 알 수 있다. 특히 지방자치가 발전하면서 감사방식은 지시·통제에서 모니터링을 통해조언을 제시하는 방향으로 변화하고 있다.

감사범위와 관련하여 지방의 규모를 고려한 감사가 이루어지는 특징 또한 존재한다. 프랑스의 지방감사원은 인구규모와 지방정부의 수입을 고려하여 일정 기준 이상의 자치단체에 대해 감사를 실시한다. 이와 같은 감사대상의 구분은 지방자치단체를 제한적 그리고 선택적으로감사하는 것으로, 소규모 지방정부의 경우 감사비용 대비 효과가 미미하고 감사부담 또한 크다는 점을 고려한 것이라 볼 수 있다(Chouvel, 2017; France, 2017). 그리고 지방감사기구는 감사와 관련된 모든 자료에 접근할 수 있으며 관계자로부터 설명을 듣는 등 광범위한 조사권한을 보유하게 된다. 이는 감사의 실효성을 위해 감사기구가 갖추어야 할 핵심가치라는 측면에서 국가별로 공통적으로 나타나고 있다.

감사결과의 경우 분석대상국가 모두 감사대상기관과 주요 이해관계자에게 감사결과를 보고하고 있었다. 감사의 목적이 궁극적으로 지방정부 운영을 개선하는 것이기에, 지방정부가 감사결과를 기관운영에 적극적으로 반영하도록 하는 것이다. 또한 지방의회가 지방정부의 책임성을 확보하는 데에 감사결과를 활용할 수 있게 하고 있다.

<표 5> 주요국 지방감사기구 감사활동

국가	감사기능(유형)	감사대상 및 범위	감사결과 보고
프랑스	· 사법적 통제, 예산 통제, 관리 통제(결산, 재무감사, 성과감사)	· 레지옹, 데파르트망, 꼬뮌 · 5천명 이상 주민과 수입이 3백만 유로 이상인 지자체	· 지방감사원은 지방의회, 지방정부, 관선지사 등에 결과 보고 · 보고서 공개
영국	· 민간감사인 : 결산, 재무감사, Value for	· 지방정부 및 공공단체 등 * 소규모 단체(수입, 지출이	· 지방감사인은 PIR(Public Interest Report)를 작성하고, 이를

	money관점 점검 등 · 국가감사원 : 성과 감사	25만 파운드 이하)는 정 기적인 외부감사 면제	감사대상 및 담당장관에게 전달
일본	· 감사위원 : 재무감 사, 행정감사, 재정 원조단체 등 감사, 결산심사 등 · 외부감사인 : 건전 화판단비율심사, 단 체장 및 의회요구감 사 등	· 감사위원 : 도도부현, 시 정촌 · 외부감사인 : 포괄외부감 사는 도도부현, 정령지정 도시, 중핵도시 의무화, 시정촌은 임의도입 / 개 별외부감사는 조례로 임 의 도입	· 지방자치단체장 및 각 관계 위원회, 지방의회 등에 결 과 보고

자료 : 양지숙(2019). 「주요국 지방자치단체 감사기구의 유형 및 특징 분석」. p249

결국 감사활동과 관련하여 감사기구 간 역할분담이 중요하다. 영국의 경우 지방감사기구는 결산, 재무감사 등을 담당하고, 최고 감사기구는 성과감사를 수행하며 지방감사기구 감사에 필요한 감사기준을 마련하고 있다. 기본적으로 지방 수준에서 자율적으로 감사를 수행하되 국가 전체적으로 파급효과가 있는 사안에 대해서는 최고 감사기구가 역할을 수행하는 구조인 것이다. 마찬가지로 프랑스의 중앙감사원과 지방감사원 간에도 합리적인 역할분담이 이루어지고 있으며, 일본의 경우에도 감사위원과 외부감사인 간 상호협력을 바탕으로 역할을 분담하고 있다. 우리의 경우 감사원과 지방자치단체 자체감사기구 간 역할분담을 고려할 수 있으며, 이와 관련하여 대행감사 등의 방식이 활용될 수 있을 것이다.

### (3) 감사기구 간 관계

대부분의 지방감사기구는 감사결과를 바탕으로 지방정부와 지방의회를 적극적으로 지원하고 있었다. 또한 지방감사기구는 지방정부, 지방의회 등으로부터 요청이 있는 경우 감사를 실시하고 감사결과를 보고하는 등 상호간 밀접한 관계를 형성하고 있다.

무엇보다 최고 감사기구와 지방감사기구 간 협력관계는 효과적인 감사수행을 위해 중요하다. 양자 간 협력을 바탕으로 감사중복을 제거하고 감사경험과 지식을 공유하여 감사의 실효성을 향상시킬 수 있기 때문이다. 물론 감사기구 간 협력 방식은 국가별로 다소 상이하지만 양자 간 지속적인 상호작용이 대부분의 국가에서 나타나고 있다. 구체적으로 프랑스의 경우 지방감사원의 구성 자체가 중앙감사원의 영향 하에 있으며 양자 간에는 긴밀한 관계가 형성된다. 이는 연방제하에서의 연방감사원과 지방감사원 간 관계와는 구분되는 것으로, 프랑스의 국가발전 과정에서의 특징이 영향을 미친 것으로 보인다. 또한

지방분권이 추진되는 상황에서 다수의 지역을 중앙감사원이 모두 감사할 수 없어 지방 감사원을 설립하였다는 현실적 한계와 기능적 필요가 크게 작용하였다(Chouvel, 2017). 영국의 경우에는 지방의 민간 감사인이 외부감사를 수행하고 성과감사에 한해 국가감사원이 기능을 수행하는 방식으로 역할을 분담하고 있다. 또한 국가감사원은 민간감사인이 감사를 수행하는데 참고가 되는 감사기준을 제정하고 있다. 이 외에도 지방감사의 품질 등을 중앙의 전문 감독기관이 모니터링 하는 등 지방감사에 다양한 기관이 참여하는 방식으로 역할분담과 협력이 이루어지고 있다. 일본의 경우 회계검사원과 지방감사기구 간 밀접한 관계가 형성되지는 않지만, 지방행정 담당부처인 총무성이 지방감사제도 개선 논의에 있어 중심적 역할을 수행하는 등 중앙과 지방 간 협력·지원이 나타나고 있다. 우리의 경우 최고 감사기구인 감사원은 지방의 자체감사기구를 대상으로 감사매뉴얼을 제공하고 자체감사활동을 심사하는 등 다수의 협력 및 지원활동을 수행하고 있다.

<표 6> 주요국 지방감사기구 간 관계

국가	지방정부-지방 외부감사기구	최고 감사기구-지방 외부감사기구
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방감사원은 지방정부 혹은 관선지사가 감사요청 시 감사 수행</li> <li>지방감사원의 감사결과는 지방의회, 지방정부, 관선지사 등에 전달</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방감사원장은 중앙감사원장의 추천으로 대통령이 임명</li> <li>중앙감사원은 지방감사원에 감사를 위임하거나 공동으로 감사 실시</li> <li>법원체계로서 중앙감사원은 지방감사원의 상급 법원의 역할 수행</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방정부는 민간감사관을 자율적으로 선택(주로 PSAA에 의해 집권화된 시스템 활용)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방감사인이 감사수행 시 필요한 감사기준(code of audit practice)은 국가감사원이 제공</li> <li>국가감사원은 성과감사 실시</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>감사위원 및 외부감사인은 지방정부, 지방의회, 주민 등의 요청으로 감사를 실시하고 감사결과 보고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최고감사기구와 지방감사기구 간 공식적 관계가 형성되는 것은 아니며, 다만 지방감사와 관련하여 총무성이 중심이 되어 제도개선 등의 논의가 이루어짐</li> </ul>

자료 : 양지숙(2019). 「주요국 지방자치단체 감사기구의 유형 및 특징 분석」. p250

이처럼 지방감사기구는 충실한 감사활동을 바탕으로 지방정부 및 지방의회를 적극적으로 지원해야 하며, 최고 감사기구와 지속적으로 협력해야 한다. 무엇보다 최고 감사기구는 공공감사체계의 큰 틀에서 감사기구 간 감사계획을 조정하고 지방감사에 필요한 감사기준을 제공하는 등 거시적 감사환경을 조성하는 역할을 수행할 필요가 있다. 이러한

측면에서 우리의 경우 최고 감사기구인 감사원은 현재 감사관계관 회의 등을 통해 공공 부문 자체감사기구와 지속적으로 소통하고 협력하고 있다. 이에 감사계획 조정뿐만 아니라 감사경험의 공유 및 협력감사 등의 형태가 확대될 수 있도록 상호간 협력의 방식을 보다 구체화할 필요가 있다.

#### IV. 지방감사(정부합동감사) 운영실태

##### 1. 정부합동감사 실시 현황

행정안전부는 「지방자치법」 제171조<sup>1)</sup> 및 제171조의2<sup>2)</sup> 「지방자치단체에 대한 행정감사 규정(대통령령)」 제3조<sup>3)</sup> 및 제4조<sup>4)</sup>의 규정에 의거 매년 정부합동감사 계획을 수립하여 감사를 실시하고 있다. 최근 10년간 연도별 실시현황을 살펴보면 아래 표7과 같다.

2010년부터 2012년도까지는 매년 5개 지방자치단체를 대상으로 감사를 실시하였고, 2013년도부터 2018년까지는 매년 4개 지방자치단체를 대상으로 실시하고 있다.

<표 7> 최근 10년간 정부합동감사 실시 현황

구분	감사실시 대상 지자체 (실시 기간)	비고
2010	강원도(2.24~3.12), 전라남도(4.8~4.23), 울산광역시(6.14~6.29), 대전광역시(9.27~10.12), 광주광역시(11.11~11.26)	5개 기관
2011	인천광역시(3.21~4.5), 충청남도(5.12~5.27), 경상북도(6.27~7.12), 부산광역시(9.21~10.7), 경상남도(11.24~12.9)	
2012	충청북도(2.22~3.9), 전라북도(5.10~5.25), 경기도(6.25~7.13), 강원도(9.11~9.26), 대구광역시(11.1~11.16)	

- 1) 제171조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사) ①행정안전부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 대하여만 실시한다.
- 2) 제171조의2(지방자치단체에 대한 감사 절차 등) ② 주무부장관과 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 감사를 실시하고자 하는 때에는 지방자치단체의 수감부담을 줄이고 감사의 효율성을 높이기 위하여 같은 기간 동안 함께 감사를 실시할 수 있다.
  1. 제167조에 따른 주무부장관의 위임사무 감사, 2. 제171조에 따른 행정안전부장관의 자치사무 감사
- 3) 제3조(감사의 종류) 주무부장관, 행정안전부장관 또는 시·도지사가 실시하는 감사는 다음 각 호와 같이 구분한다.
  1. 정부합동감사: 주무부장관과 행정안전부장관이 법 제171조의2제2항에 따라 지방자치단체에 대하여 같은 기간 동안 함께 실시하는 감사
- 4) 제4조(감사계획의 수립 등) ① 주무부장관, 행정안전부장관 또는 시·도지사는 감사를 하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 포함하는 연간 감사계획을 미리 수립하여야 한다.
  1. 감사사항, 2. 감사의 목적 및 필요성, 3. 감사의 종류와 감사대상 지방자치단체, 4. 감사의 범위, 5. 감사기간(감사활동 수행기간과 제18조제2항에 따라 감사결과에 포함될 징계 등의 처분요구나 조치사항을 결정하는 기간을 말한다. 이하 같다)과 감사인원, 6. 그 밖에 감사에 필요한 사항

구분	감사실시 대상 지자체 (실시 기간)	비고
2013	전라남도(4.11~4.26), 울산광역시(6.13~6.28), 광주광역시(10.17~11.1), 세종특별자치시(11.25~12.6)	4개 기관
2014	부산광역시(4.9~4.25), 대전광역시(6.11~6.27), 충청남도(9.16~10.2), 경상북도(11.19~12.5)	
2015	전라북도(3.11~3.27), 충청북도(5.18~6.4), 대구광역시(9.2~9.18), 전라남도(10.26~11.11)	
2016	인천광역시(3.9~3.25), 경기도(5.31~6.24), 강원도(9.20~10.7), 경상남도(11.14~11.30)	
2017	부산광역시(3.8~3.24), 세종특별자치시(6.7~6.23), 광주광역시(9.13~9.29), 충청남도(11.15~12.1)	
2018	울산광역시(2.26~3.16), 대전광역시(5.1~5.18), 경상북도(10.10~10.26), 전라북도(11.21~12.7)	
2019	전라남도(3.20~4.5), 인천광역시(6.12~6.28), 경기도(9.16~10.2), 강원도(11.13~11.29)	

자료 : 행정안전부 내부자료 및 홈페이지 자료 재정리

감사실시 현황을 자치단체별로 분류해 보면 표8과 같다. 서울특별시와 제주특별자치도의 경우는 최근 10년간 전혀 감사를 실시하지 않았고, 감사를 실시한 15개 지방자치단체의 경우 감사횟수는 대전광역시가 1회로 가장 적었으며, 강원도와 전라남도가 4회로 가장 많았다. 부산광역시, 인천광역시, 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 경상북도 등 6개 지방자치단체는 2회, 광주광역시, 울산광역시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 경상북도 등 6개 지방자치단체는 3회 실시하였다. 감사실시 일수는 감사를 실시한 15개 지방자치단체 모두 근무일 기준으로 약 2주간 실시하였다. 감사대상기관별 감사주기는 감사를 실시한 15개 지방자치단체 대부분 3년을 초과하며, 3년 미만의 경우도 2년 6개월 이상으로 거의 3년에 근접한 것으로 나타났다. 부산광역시가 2년 7개월로 가장 짧았으며, 경상남도가 5년으로 감사실시 이후 다시 감사를 실시하기까지 가장 오랜 시간이 걸렸다.

<표 8> 정부합동감사 감사대상 기관별 감사실시 주기

구분	감사 시기 및 기간	감사 횟수(주기)
서울특별시	미실시	-
부산광역시	2011년(9.21~10.7), 2014년(4.9~4.25), 2017년(3.8~3.24)	3회(2년7월, 3년0월)
대구광역시	2012년(11.1~11.16), 2015년(9.2~9.18)	2회(2년11월)

구분	감사 시기 및 기간	감사 횟수(주기)
인천광역시	2016년(3.9~3.25), 2019년(6.12~6.28)	2회(3년3월)
광주광역시	2010년(11.11~11.26), 2013년(10.17~11.1), 2017년(9.13~9.29)	3회(3년0월, 3년10월)
대전광역시	2014년(6.11~6.27), 2018년(5.1~5.18)	2회(3년10월)
울산광역시	2010년(6.14~6.29), 2013년(6.13~6.28), 2018년(2.26~3.16)	3회(3년0월, 4년7월)
세종특별자치시	2013년(11.25~12.6), 2017년(6.7~6.23)	2회(3년7월)
경기도	2012년(6.25~7.13), 2016년(5.31~6.24), 2019년(9.16~10.2)	3회(4년0월, 3년3월)
강원도	2010년(2.24~3.12), 2012년(9.11~9.26), 2016년(9.20~10.7), 2019년(11.13~11.29)	4회(2년7월, 4년0월, 3년2월)
충청북도	2012년(2.22~3.9), 2015년(5.18~6.4)	2회(3년3월)
충청남도	2011년(5.12~5.27), 2014년(9.16~10.2), 2017년(11.15~12.1)	3회(3년4월, 3년2월)
전라북도	2012년(5.10~5.25), 2015년(3.11~3.27), 2018년(11.21~12.7)	3회(2년10월, 3년8월)
전라남도	2010년(4.8~4.23), 2013년(4.11~4.26), 2015년(10.26~11.11), 2019년(3.20~4.5)	4회(3년0월, 2년6월, 3년4월)
경상북도	2011년(6.27~7.12), 2014년(11.19~12.5), 2018년(10.10~10.26)	3회(3년4월, 3년10월)
경상남도	2011년(11.24~12.9), 2016년(11.14~11.30)	2회(5년0월)
제주특별자치도	미 실시	-

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 및 홈페이지 자료 재정리

## 2. 정부합동감사 실시결과 처분요구

2009년부터 2018년까지 정부합동감사 결과 처분현황을 살펴보면, 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선을 요구하였고, 우수 사례에 대한 표창도 실시하였다. 먼저, 행정상 조치를 살펴보면 총 7,396건이 처분요구 되었으며, 감사 현장에서 현지 처분 702건을 제외한 본 처분은 6,694건이 요구되었다. 이중 시정은 3,164건, 주의는 2,393건,

개선권고는 516건, 기관경고는 621건이다. 재정상 조치는 총 994,808억원이다. 이중 회수 추징은 560,766억원으로 절반이 넘는 56.3%를 차지하며, 그 외 감액 재시공 등은 434,032억원이다. 신분상 조치는 총 6,979명에 대하여 처분이 이루어졌다. 이중 중징계 50명을 포함한 징계 처분요구는 697명이며, 훈계 및 경고는 6,169명, 기관단체장 경고는 113명이다. 감사결과 모범 및 우수사례 486건에 대하여 표창이 이루어 졌으며, 제도개선 요구는 134건이다

<표 9> 최근 10년간 정부합동감사 결과 처분요구 현황

연도 (기관)	행정상조치(건)							재정상조치(억원)			신분상조치(명)				표창	제도 개선
	총계	본처분						총계	회수 추징	감액 재시공 기타	총계	징계 (중징계)	훈계 경고	기관 단체장 경고		
		소계	시정	주의	개선 권고	징계 기관 경고	현지 처분									
<b>총계</b>	<b>7,396</b>	<b>6,694</b>	<b>3,164</b>	<b>2,393</b>	<b>516</b>	<b>621</b>	<b>702</b>	<b>994,808</b>	<b>560,766</b>	<b>434,032</b>	<b>6,979</b>	<b>697 (50)</b>	<b>6,169</b>	<b>113</b>	<b>486</b>	<b>134</b>
'18년 (4)	548	510	195	89	55	171	38	29,753	11,675	18,078	595	39 (2)	545	11	44	-
'17년 (4)	569	505	231	88	39	147	64	34,296	22,693	11,603	320	35 (7)	273	12	44	-
'16년 (4)	730	697	302	129	63	203	33	140,233	30,366	109,857	466	38 (4)	426	2	44	-
'15년 (4)	521	488	243	36	109	100	33	41,558	20,129	21,429	309	18 (1)	281	10	30	-
'14년 (4)	694	690	353	281	56	-	4	174,893	131,302	43,591	781	55 (2)	715	11	33	14
'13년 (4)	704	681	342	296	43	-	23	71,863	22,274	49,589	585	58 (2)	519	8	54	18
'12년 (5)	966	935	396	501	38	-	31	167,727	75,608	92,119	993	144 (12)	843	6	60	26
'11년 (5)	905	796	420	349	27	-	109	188,520	152,085	36,435	965	84 (5)	862	19	59	24
'10년 (5)	788	701	343	322	36	-	87	66,440	36,132	30,308	926	97 (5)	818	11	60	19
'09년 (5)	971	691	339	302	50	-	280	79,525	58,502	21,023	1,039	129 (10)	887	23	58	33

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

(1) 2009년도 감사실시 결과 처분 요구

2009년도 정부합동감사는 인천광역시, 충청북도, 전라북도, 경상북도, 부산광역시 등 5개 지방자치단체를 대상으로 실시하였으며, 실시 결과 처분요구는 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선으로 구분하여 조치 요구하였으며, 우수 사례에 대한 표창도 실시하는 등 상벌을 병행 실시하였다.

먼저, 행정상 조치 내역을 살펴보면, 총 971건을 요구 하였다. 이중 280건은 감사 현장에서 현지 처분으로 요구하였으며, 나머지 691건은 본 처분으로 요구 하였다. 본 처분 요구 691건은 시정 339건, 주의 302건, 개선 14건, 권고 36건 이다. 재정상 조치는 총 79,525백만원의 처분이 이루어 졌다. 이중 회수 추징은 58,502백만원이며, 감액 및 재시공 등 기타가 21,023백만원이다. 신분상 조치는 총 1,039명에 대하여 처분 요구가 이루어 졌다. 이중 중징계 10명을 포함한 징계가 129명이며, 훈계 및 경고는 887명, 기관 및 단체장 경고는 23명이다. 제도개선은 33건이 처분 요구되었으며, 우수 사례에 대한 표창도 58건이 실시 되었다.

<표 10> 2009년도 정부합동감사 결과 처분요구 현황

구분	행정상조치(건)							재정상조치(백만원)			신분상조치(명)			표창	제도 개선	
	합계	본처분					현지 처분	총계	회수 추징	감액 재시공 기타	총계	징계 (중징계)	훈계 경고			기관 단체장 경고
		소계	시정	주의	개선	권고										
합계	971	691	339	302	14	36	280	79,525	58,502	21,023	1,039	129 (10)	887	23	58	33
인천광역시 (4.2~4.17)	218	123	62	49	5	7	95	10,036	8,914	1,122	267	24 (2)	234	9	11	9
충청북도 (5.14~5.29)	281	138	79	50	4	5	143	8,758	5,062	3,696	283	26 (-)	253	4	11	8
전라북도 (8.27~9.11)	169	138	64	66	2	6	31	23,782	16,358	7,424	189	32 (4)	152	5	12	5
경상북도 (10.22~11.6)	178	173	82	79	2	10	5	24,466	18,489	5,977	141	20 (2)	117	4	12	4
부산광역시 (11.19~12.4)	125	119	52	58	1	8	6	12,483	9,679	2,804	159	27 (2)	131	1	12	7

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

(2) 2010년도 감사실시 결과 처분 요구

2010년도 정부합동감사는 강원도, 전라남도, 울산광역시, 대전광역시, 광주광역시 등 5개 지방자치단체를 대상으로 실시하였으며, 실시 결과 처분요구는 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선으로 구분하여 조치 요구하였으며, 우수 사례에 대한 표창도 실시하는 등 상벌을 병행 실시하였다.

먼저, 행정상 조치 내역을 살펴보면, 총 788건을 요구 하였다. 이중 87은 감사 현장에서 현지 처분으로 요구하였으며, 나머지 701건은 본 처분으로 요구 하였다. 본 처분 요구 701건은 시정 343건, 주의 322건, 개선 9건, 권고 27건 이다. 재정상 조치는 총 66,440백만원의 처분이 이루어 졌다. 이중 회수 추징은 36,132백만원이며, 감액 및 재시공 등 기타가 30,308백만원이다. 신분상 조치는 총 926명에 대하여 처분 요구가 이루어 졌다. 이중 중징계 5명을 포함한 징계가 97명이며, 훈계 및 경고는 818명, 기관 및 단체장 경고는 11명이다. 제도개선은 19건이 처분 요구되었으며, 우수 사례에 대한 표창도 60건이 실시 되었다.

<표 11> 2010년도 정부합동감사 결과 처분요구 현황

구분	행정상조치(건)							재정상조치(백만원)			신분상조치(명)				표창	제도 개선
	합계	본처분					현지 처분	총계	회수 추징	감액 재시공 기타	총계	징계 (중징계)	훈계 경고	기관 단체장 경고		
		소계	시정	주의	개선	권고										
합계	788	701	343	322	9	27	87	66,440	36,132	30,308	926	97 (5)	818	11	60	19
강원도 (2.24~3.12)	171	159	75	76	1	7	12	11,568	5,137	6,431	229	26 (3)	200	3	12	6
전라남도 (4.8~4.23)	208	185	87	91	2	5	23	11,519	3,952	7,567	289	28 (1)	256	5	12	3
울산광역시 (6.14~6.29)	128	114	65	38	3	8	14	28,102	21,202	6,900	133	14 (-)	118	1	12	4
대전광역시 (9.27~10.12)	135	116	56	55	1	4	19	2,979	1,078	1,901	146	17 (1)	127	2	12	3
광주광역시 (11.11~11.26)	146	127	60	62	2	3	19	12,272	4,763	7,509	129	12 (-)	117	-	12	3

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

### (3) 2011년도 감사실시 결과 처분 요구

2011년도 정부합동감사는 인천광역시, 충청남도, 경상북도, 부산광역시, 경상남도 등 5개 지방자치단체를 대상으로 실시하였으며, 실시 결과 처분요구는 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선으로 구분하여 조치 요구하였으며, 우수 사례에 대한 표창도 실시하는 등 상벌을 병행 실시하였다.

먼저, 행정상 조치 내역을 살펴보면, 총 905건을 요구 하였다. 이중 109건은 감사 현장에서 현지 처분으로 요구하였으며, 나머지 691건은 본 처분으로 요구 하였다. 본 처분 요구 796건은 시정 420건, 주의 349건, 개선 14건, 권고 13건 이다. 재정상 조치는 총 188,520백만원의 처분이 이루어 졌다. 이중 회수 추징은 152,085백만원이며, 감액 및 재시공 등 기타가 36,435백만원이다. 신분상 조치는 총 965명에 대하여 처분 요구가 이루어 졌다. 이중 중징계 5명을 포함한 징계가 84명이며, 훈계 및 경고는 862명, 기관 및 단체장 경고는 19명이다. 제도개선은 24건이 처분 요구되었으며, 우수 사례에 대한 표창도 59건이 실시 되었다.

<표 12> 2011년도 정부합동감사 결과 처분요구 현황

구분	행정상조치(건)							재정상조치(백만원)			신분상조치(명)			표창	제도 개선		
	총계	본처분						현지 처분	총계	회수 추징	감액 재시공 기타	총계	징계 (중징계)			훈계 경고	기관 단체 장 경고
		소계	시정	주의	개선	권고											
<b>합계</b>	<b>905</b>	<b>796</b>	<b>420</b>	<b>349</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>109</b>	<b>188,520</b>	<b>152,085</b>	<b>36,435</b>	<b>965</b>	<b>84 (5)</b>	<b>862</b>	<b>19</b>	<b>59</b>	<b>24</b>	
인천광역시 (3.21~4.5)	158	132	62	65	4	1	26	103,229	100,730	2,499	149	10 (2)	135	4	12	3	
충청남도 (5.12~5.27)	198	173	90	81	1	1	25	28,568	12,746	15,822	232	14 (-)	215	3	12	4	
경상북도 (6.27~7.12)	196	179	90	84	3	2	17	28,870	22,072	6,798	209	16 (-)	188	5	12	7	
부산광역시 (9.21~10.7)	176	148	74	64	4	6	28	12,926	7,994	4,932	182	15 (-)	164	3	12	4	
경상남도 (11.24~12.9)	177	164	104	55	2	3	13	14,927	8,543	6,384	193	29 (3)	160	4	11	6	

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

(4) 2012년도 감사실시 결과 처분 요구

2012년도 정부합동감사는 충청북도, 전라북도, 경기도, 강원도, 대구광역시 등 5개 지방 자치단체를 대상으로 실시하였으며, 실시 결과 처분요구는 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선으로 구분하여 조치 요구하였으며, 우수 사례에 대한 표창도 실시하는 등 상벌을 병행 실시하였다.

먼저, 행정상 조치 내역을 살펴보면, 총 966건을 요구 하였다. 이중 31건은 감사 현장에서 현지 처분으로 요구하였으며, 나머지 935건은 본 처분으로 요구 하였다. 본 처분 요구 935건은 시정 396건, 주의 501건, 개선 18건, 권고 20건 이다. 재정상 조치는 총 167,727백만원의 처분이 이루어 졌다. 이중 회수 추징은 75,608백만원이며, 감액 및 재시공 등 기타가 92,119백만원이다. 신분상 조치는 총 993명에 대하여 처분 요구가 이루어 졌다. 이중 중징계 12명을 포함한 징계가 144명이며, 훈계 및 경고는 843명, 기관 및 단체장 경고는 6명이다. 제도개선은 26건이 처분 요구되었으며, 우수 사례에 대한 표창도 60건이 실시 되었다.

<표 13> 2012년도 정부합동감사 결과 처분요구 현황

구분	행정상조치(건)							재정상조치(백만원)			신분상조치(명)			표창	제도 개선	
	총계	본처분						총계	회수 추징	감액 재시공 기타	총계	징계 (중징계)	훈계 경고			기관 단체장 경고
		소계	시정	주의	개선	권고	현지 처분									
합계	966	935	396	501	18	20	31	167,727	75,608	92,119	993	144 (12)	843	6	60	26
충청북도 (2.22~3.9)	169	162	78	75	5	4	7	10,991	4,559	6,432	194	26 (2)	167	1	12	5
전라북도 (5.10~5.25)	204	200	76	118	2	4	4	43,086	9,734	33,352	229	37 (4)	190	2	12	6
경기도 (6.25~7.13)	233	229	97	126	3	3	4	42,524	17,737	24,787	253	47 (2)	205	1	12	5
강원도 (9.11~9.26)	201	196	83	103	5	5	5	34,474	18,633	15,841	207	21 (2)	184	2	12	6
대구광역시 (11.1~11.16)	159	148	62	79	3	4	11	36,652	24,945	11,707	110	13 (2)	97	-	12	4

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

(5) 2013년도 감사실시 결과 처분 요구

2013년도 정부합동감사는 전라남도, 울산광역시, 광주광역시, 세종특별자치시 등 4개 지방자치단체를 대상으로 실시하였으며, 실시 결과 처분요구는 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선으로 구분하여 조치 요구하였으며, 우수 사례에 대한 표창도 실시하는 등 상벌을 병행 실시하였다.

먼저, 행정상 조치 내역을 살펴보면, 총 704건을 요구 하였다. 이중 23건은 감사 현장에서 현지 처분으로 요구하였으며, 나머지 681건은 본 처분으로 요구 하였다. 본 처분 요구 681건은 시정 342건, 주의 296건, 개선 16건, 권고 27건 이다. 재정상 조치는 총 71,863백만원의 처분이 이루어 졌다. 이중 회수 추징은 22,274백만원이며, 감액 및 재시공 등 기타가 49,589백만원이다. 신분상 조치는 총 585명에 대하여 처분 요구가 이루어 졌다. 이중 중징계 2명을 포함한 징계가 58명이며, 훈계 및 경고는 519명, 기관 및 단체장 경고는 8명이다. 제도개선은 18건이 처분 요구되었으며, 우수 사례에 대한 표창도 54건이 실시 되었다.

<표 14> 2013년도 정부합동감사 결과 처분요구 현황

구분	행정상조치(건)							재정상조치(백만원)			신분상조치(명)			표창	제도 개선	
	총계	본처분						총계	회수 추징	감액 재시공 기타	총계	징계 (중징계)	훈계 경고			기관 단체장 경고
		소계	시정	주의	개선	권고	현지 처분									
합계	704	681	342	296	16	27	23	71,863	22,274	49,589	585	58 (2)	519	8	54	18
전라남도 (4.11~4.26)	261	249	137	101	3	8	12	28,579	12,018	16,561	203	19 (-)	180	4	12	5
울산광역시 (6.13~6.28)	171	163	65	87	3	8	8	27,983	2,258	25,725	167	19 (-)	146	2	14	6
광주광역시 (10.17~11.1)	147	147	76	61	3	7	-	8,795	5,367	3,428	126	11 (2)	114	1	14	5
세종특별 자치시 (11.25~12.6)	125	122	64	47	7	4	3	6,506	2,631	3,875	89	9 (-)	79	1	14	2

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

(6) 2014년도 감사실시 결과 처분 요구

2014년도 정부합동감사는 부산광역시, 대전광역시, 충청남도, 경상북도 등 5개 지방자치단체를 대상으로 실시하였으며, 실시 결과 처분요구는 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선으로 구분하여 조치 요구하였으며, 우수 사례에 대한 표창도 실시하는 등 상벌을 병행 실시하였다.

먼저, 행정상 조치 내역을 살펴보면, 총 694건을 요구 하였다. 이중 4건은 감사 현장에서 현지 처분으로 요구하였으며, 나머지 690건은 본 처분으로 요구 하였다. 본 처분 요구 690건은 시정 353건, 주의 281건, 개선 28건, 권고 28건 이다. 재정상 조치는 총 174,893백만원의 처분이 이루어 졌다. 이중 회수 추징은 131,302백만원이며, 감액 및 재시공 등 기타가 43,591백만원이다. 신분상 조치는 총 780명에 대하여 처분 요구가 이루어 졌다. 이중 중징계 2명을 포함한 징계가 55명이며, 훈계 및 경고는 715명, 기관 및 단체장 경고는 11명이다. 제도개선은 14건이 처분 요구되었으며, 우수 사례에 대한 표창도 33건이 실시 되었다.

<표 15> 2014년도 정부합동감사 결과 처분요구 현황

구분	행정상조치(건)							재정상조치(백만원)			신분상조치(명)			표창	제도개선	
	총계	본처분					현지처분	총계	환수추징	감액재시공 기타	총계	징계 (중징계)	훈계 경고			기관 단체장 경고
		소계	시정	주의	개선	권고										
합계	694	690	353	281	28	28	4	174,893	131,302	43,591	780	55 (2)	715	11	33	14
부산광역시 (4.9~4.25)	177	177	89	65	17	6	-	23,259	11,405	11,854	241	18 (-)	219	4	11	7
대전광역시 (6.11~6.27)	127	125	63	54	2	6	2	16,382	15,021	1,361	162	14 (2)	144	4	14	4
충청남도 (9.16~10.2)	199	197	101	83	4	9	2	43,557	31,491	12,066	185	14 (-)	169	2	5	3
경상북도 (11.19~12.5)	191	191	100	79	5	7		91,695	73,385	18,310	192	9	183	1	3	

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

(7) 2015년도 감사실시 결과 처분 요구

2015년도 정부합동감사는 전라북도, 충청북도, 대구광역시, 전라남도 등 5개 지방자치단체를 대상으로 실시하였으며, 실시 결과 처분요구는 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선으로 구분하여 조치 요구하였으며, 우수 사례에 대한 표창도 실시하는 등 상벌을 병행 실시하였다.

먼저, 행정상 조치 내역을 살펴보면, 총 521건을 요구 하였다. 이중 33건은 감사 현장에서 현지 처분으로 요구하였으며, 나머지 488건은 본 처분으로 요구 하였다. 본 처분 요구 488건은 시정 243건, 주의 362건, 개선 및 권고 109건, 징계·훈계·기관경고가 100건이다. '14년도까지 분리되어 있던 개선과 권고를 통합하였고, '15년도부터 징계·훈계·기관경고 건수를 행정상 조치에 신규 포함하였다. 재정상 조치는 총 41,558백만원의 처분이 이루어 졌다. 이중 회수 추징은 20,129백만원이며, 감액 및 재시공 등 기타가 21,429백만원이다. 신분상 조치는 총 309명에 대하여 처분 요구가 이루어 졌다. 이중 중징계 1명을 포함한 징계가 18명이며, 훈계 및 경고는 281명, 기관 및 단체장 경고는 10명이다. 제도개선은 처분 요구되지 않았으며, 우수 사례에 대한 표창은 30건이 실시 되었다.

<표 16> 2015년도 정부합동감사 결과 처분요구 현황

구분	행정상조치(건)							재정상조치(백만원)			신분상조치(명)			표창	제도 개선	
	총계	본처분						총계	환수 추징	감액 재시공 기타	총계	징계 (중징계)	훈계 경고			기관 단체장 경고
		소계	시정	주의	개선 권고*	징계 훈계 기관 경고**	현지 처분									
합계	521	488	243	36	109	100	33	41,558	20,129	21,429	309	18 (1)	281	10	30	0
전라북도 (3.11~3.27)	181	169	69	14	46	40	12	7,673	3,266	4,407	142	8 (-)	133	1	4	-
충청북도 (5.18 ~ 6.4)	141	132	63	8	31	30	9	10,400	6,314	4,086	67	4 (-)	63	-	4	-
대구광역시 (9.2~9.18)	87	81	47	4	16	14	6	10,285	8,269	2,016	47	-	38	9	11	-
전라남도 (10.26~11.11)	112	106	64	10	16	16	6	13,200	2,280	10,920	53	6 (1)	47	-	11	-

\* '14년까지 개선, 권고로 통계분리된 것을 통합하고, '통보'도 포함  
 \*\* '15년 행정처분명에는 "징계", "훈계", "기관경고"가 포함  
 ※ 이중 처분의 경우, 훈계·시정은 훈계, 시정·주의는 시정에, 주의·통보는 주의로 산정

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

(8) 2016년도 감사실시 결과 처분 요구

2016년도 정부합동감사는 인천광역시, 경기도, 강원도, 경상남도 등 5개 지방자치단체를 대상으로 실시하였으며, 실시 결과 처분요구는 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선으로 구분하여 조치 요구하였으며, 우수 사례에 대한 표창도 실시하는 등 상벌을 병행 실시하였다.

먼저, 행정상 조치 내역을 살펴보면, 총 730건을 요구 하였다. 이중 33건은 감사 현장에서 현지 처분으로 요구하였으며, 나머지 697건은 본 처분으로 요구 하였다. 본 처분 요구 697건은 시정 302건, 주의 129건, 개선 및 권고 63건, 징계·훈계·기관경고 203건 이다. 재정상 조치는 총 140,233백만원의 처분이 이루어 졌다. 이중 회수 추징은 30,366백만원이며, 감액 및 재시공 등 기타가 109,867백만원이다. 신분상 조치는 총 466명에 대하여 처분 요구가 이루어 졌다. 이중 중징계 4명을 포함한 징계가 38명이며, 훈계 및 경고는 426명, 기관 및 단체장 경고는 2명이다. 제도개선은 처분 요구되지 않았으며, 우수 사례에 대한 표창은 44건이 실시 되었다.

<표 17> 2016년도 정부합동감사 결과 처분요구 현황

구분	행정상조치(건)							재정상조치(백만원)			신분상조치(명)			표창	제도 개선	
	총계	본처분					현지 처분	총계	환수 추징	감액 재시공 기타	총계	징계 (중징계)	훈계 경고			기관 단체 장 경고
		소계	시정	주의	개선 권고*	징계 훈계 기관 경고**										
<b>합계</b>	<b>730</b>	<b>697</b>	<b>302</b>	<b>129</b>	<b>63</b>	<b>203</b>	<b>33</b>	<b>140,233</b>	<b>30,366</b>	<b>109,867</b>	<b>466</b>	<b>38 (4)</b>	<b>426</b>	<b>2</b>	<b>44</b>	<b>0</b>
인천광역시 (3.9~3.25)	143	139	64	19	18	38	4	23,677	16,928	6,749	110	10 (1)	99	1	11	-
경기도 (5.31~6.24)	223	210	83	45	15	67	13	55,471	9,581	45,890	161	11 (1)	150	-	11	-
강원도 (9.20~10.7)	177	166	69	34	15	48	11	14,781	524	14,257	90	8	82	-	11	-
경상남도 (11.14~11.30)	187	182	86	31	15	50	5	46,304	3,333	42,971	105	9 (2)	95	1	11	-

\* '14년까지 개선, 권고로 통계분리된 것을 통합하고, '통보'도 포함  
 \*\* '15년 행정처분명에는 "징계", "훈계", "기관경고"가 포함  
 ※ 이중 처분의 경우, 훈계·시정은 훈계, 시정·주의는 시정에, 주의·통보는 주의로 산정

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

(9) 2017년도 감사실시 결과 처분 요구

2017년도 정부합동감사는 부산광역시, 세종특별자치시, 광주광역시, 충청남도 등 5개 지방자치단체를 대상으로 실시하였으며, 실시 결과 처분요구는 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선으로 구분하여 조치 요구하였으며, 우수 사례에 대한 표창도 실시하는 등 상벌을 병행 실시하였다.

먼저, 행정상 조치 내역을 살펴보면, 총 569건을 요구 하였다. 이중 64건은 감사 현장에서 현지 처분으로 요구하였으며, 나머지 505건은 본 처분으로 요구 하였다. 본 처분 요구 505건은 시정 231건, 주의 88건, 개선 및 권고 39건, 징계·훈계·기관경고 147건이다. 재정상 조치는 총 34,296백만원의 처분이 이루어 졌다. 이중 회수 추징은 22,693백만원이며, 감액 및 재시공 등 기타가 11,603백만원이다. 신분상 조치는 총 320명에 대하여 처분 요구가 이루어 졌다. 이중 중징계 7명을 포함한 징계가 35명이며, 훈계 및 경고는 273명, 기관 및 단체장 경고는 12명이다. 제도개선은 처분 요구되지 않았으며, 우수 사례에 대한 표창은 44건이 실시 되었다.

<표 18> 2017년도 정부합동감사 결과 처분요구 현황

구분	행정상조치(건)							재정상조치(백만원)			신분상조치(명)			표창	제도 개선	
	총계	본처분					현지 처분	총계	환수 추징	감액 재시공 기타	총계	징계 (중징계)	훈계 경고			기관 단체 장 경고
		소계	시정	주의	개선 권고*	징계 훈계 기관 경고**										
<b>합계</b>	<b>569</b>	<b>505</b>	<b>231</b>	<b>88</b>	<b>39</b>	<b>147</b>	<b>64</b>	<b>34,296</b>	<b>22,693</b>	<b>11,603</b>	<b>320</b>	<b>35 (7)</b>	<b>273</b>	<b>12</b>	<b>44</b>	<b>0</b>
부산광역시 (3.8~3.24)	153	137	62	26	9	40	16	9,035	6,015	3,020	73	4 (-)	65	4	10	-
세종자치시 (6.7~6.23)	141	122	53	20	8	41	19	3,514	3,081	433	41	9 (2)	31	1	12	-
광주광역시 (9.13~9.29)	131	113	54	20	9	30	18	4,828	3,316	1,512	85	10 (2)	71	4	11	-
충청남도 (11.15~12.1)	144	133	62	22	13	36	11	16,919	10,281	6,638	121	12 (3)	106	3	11	-

\* '14년까지 개선, 권고로 통계분리된 것을 통합하고, '통보'도 포함  
 \*\* '15년 행정처분명에는 "징계", "훈계", "기관경고"가 포함  
 ※ 이중 처분의 경우, 훈계·시정은 훈계, 시정·주의는 시정에, 주의·통보는 주의로 산정

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

(10) 2018년도 감사실시 결과 처분 요구

2018년도 정부합동감사는 울산광역시, 대전광역시, 경상북도, 전라북도 등 5개 지방자치단체를 대상으로 실시하였으며, 실시 결과 처분요구는 행정상 조치, 재정상 조치, 신분상 조치, 제도 개선으로 구분하여 조치 요구하였으며, 우수 사례에 대한 표창도 실시하는 등 상벌을 병행 실시하였다.

먼저, 행정상 조치 내역을 살펴보면, 총 548건을 요구 하였다. 이중 38건은 감사 현장에서 현지 처분으로 요구하였으며, 나머지 510건은 본 처분으로 요구 하였다. 본 처분 요구 510건은 시정 195건, 주의 89건, 개선 및 권고 55건, 징계·훈계·기관경고 171건 이다. 재정상 조치는 총 29,753백만원의 처분이 이루어 졌다. 이중 회수 추징은 11,675백만원이며, 감액 및 재시공 등 기타가 18,078백만원이다. 신분상 조치는 총 595명에 대하여 처분 요구가 이루어 졌다. 이중 중징계 2명을 포함한 징계가 39명이며, 훈계 및 경고는 545명, 기관 및 단체장 경고는 11명이다. 제도개선은 처분 요구되지 않았으며, 우수 사례에 대한 표창은 44건이 실시 되었다.

<표 19> 2018년도 정부합동감사 결과 처분요구 현황

구분	행정상조치(건)							재정상조치(백만원)			신분상조치(명)			표창	제도 개선		
	총계	본처분						현지 처분	총계	환수 추징	감액 재시공 기타	총계	징계 (중징계)			훈계 경고	기관 단체 장 경고
		소계	시정	주의	개선 권고*	징계 훈계 기관 경고**											
합계	548	510	195	89	55	171	38	29,753	11,675	18,078	595	39 (2)	545	11	44	0	
울산광역시 (2.26~3.16)	140	132	52	20	13	47	8	7,583	2,636	4,947	120	22 (2)	97	1	11	-	
대전광역시 (5.1~5.18)	109	104	45	18	9	32	5	5,223	2,157	3,066	102	6 (0)	94	2	11	-	
경상북도 (10.10~10.26)	155	142	53	22	20	47	13	8,155	3,776	4,379	196	5 (0)	187	4	11	-	
전라북도 (11.21~12.7)	144	132	45	29	13	45	12	8,792	3,106	5,686	177	6 (0)	167	4	11	-	

\* '14년까지 개선, 권고로 통계분리된 것을 통합하고, '통보'도 포함

\*\* '15년 행정처분명에는 "징계", "훈계", "기관경고"가 포함

※ 이중 처분의 경우, 훈계·시정은 훈계, 시정·주의는 시정에, 주의·통보는 주의로 산정

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

(11) 정부합동감사 처분요구 변화 추이 분석

① 행정상 처분요구사항 변화 추이

2009년부터 2018년까지 정부합동감사 결과 행정상 처분요구 건수에 대하여 연도별 총 요구건수를 감사실시 기관수로 나누어 기관별 평균 요구 건수를 산출해 보면 아래 표 19와 같다.

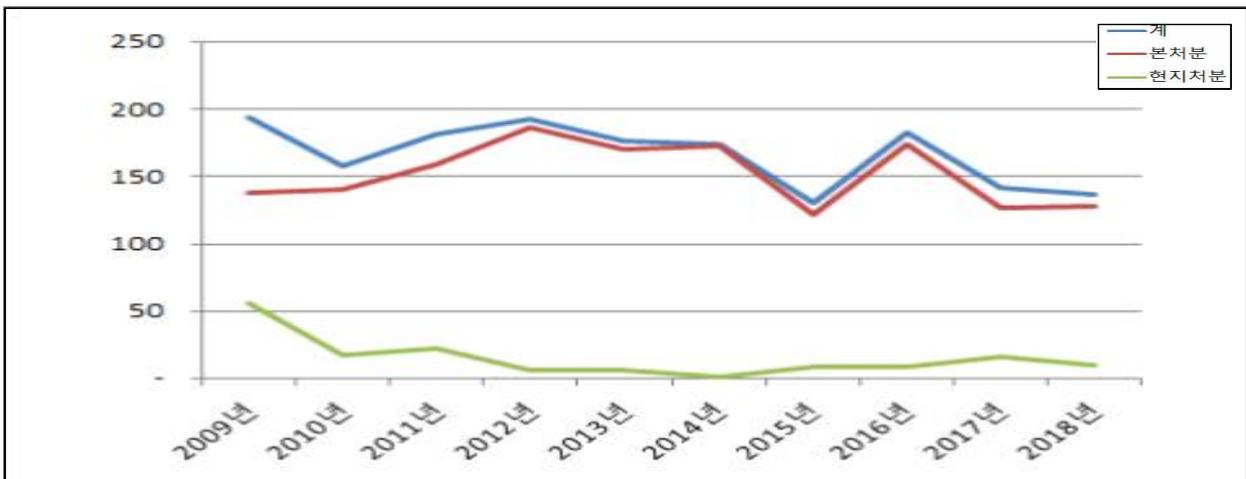
<표 20> 최근 10년간 정부합동감사 결과 행정상 처분 요구현황

실시연도	실시기관수 (A)	행정상 조치(건, B)			기관 평균(B/A)		
		계	본 처분	현지 처분	계	본 처분	현지 처분
총계	44	7,396	6,694	702	1,667.5	1,517.4	150.2
2018	4	548	510	38	137.0	127.5	9.5
2017	4	569	505	64	142.3	126.3	16.0
2016	4	730	697	33	182.5	174.3	8.3
2015	4	521	488	33	130.3	122.0	8.3
2014	4	694	690	4	173.5	172.5	1.0
2013	4	704	681	23	176.0	170.3	5.8
2012	5	966	935	31	193.2	187.0	6.2
2011	5	905	796	109	181.0	159.2	21.8
2010	5	788	701	87	157.6	140.2	17.4
2009	5	971	691	280	194.2	138.2	56.0

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

연도별 기관별 평균 처분요구사항을 아래 그림1과 같이 그래프로 작성해 보면, 2009년 이후 총 처분 건수, 본 처분, 현지 처분 모두 매년 감소추세를 보이고 있으나, 큰 변화는 없는 것으로 분석된다.

<그림 1> 최근 10년간 정부합동감사 결과 행정상 처분 요구사항 변화 추이



② 재정상 처분요구사항 변화 추이

2009년부터 2018년까지 정부합동감사 결과 재정상 처분요구 건수에 대하여 연도별 총 요구건수를 감사실시 기관수로 나누어 기관별 평균 요구 건수를 산출해 보면 아래 표 20과 같다.

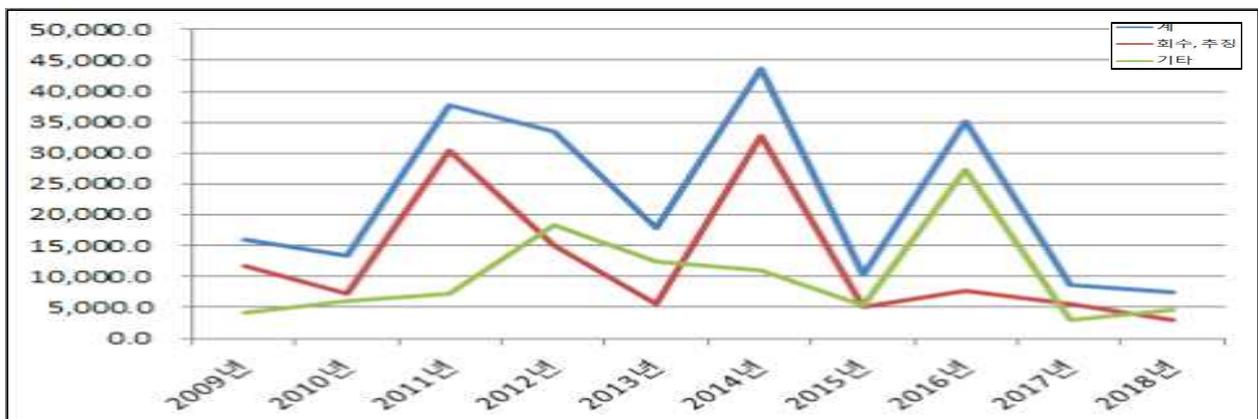
<표 21> 최근 10년간 정부합동감사 결과 재정상 처분 요구현황

실시연도	실시기관수 (A)	재정상 처분(억원, B)			기관 평균(B/A)		
		계	회수, 추정	기타	계	회수, 추정	기타
총계	44	994,808	560,766	434,032	223,588.9	124,075.2	99,513.8
2018	4	29,753	11,675	18,078	7,438.3	2,918.8	4,519.5
2017	4	34,296	22,693	11,603	8,574.0	5,673.3	2,900.8
2016	4	140,233	30,366	109,857	35,055.8	7,591.5	27,464.3
2015	4	41,558	20,129	21,429	10,389.5	5,032.3	5,357.3
2014	4	174,893	131,302	43,591	43,723.3	32,825.5	10,897.8
2013	4	71,863	22,274	49,589	17,965.8	5,568.5	12,397.3
2012	5	167,727	75,608	92,119	33,545.4	15,121.6	18,423.8
2011	5	188,520	152,085	36,435	37,704.0	30,417.0	7,287.0
2010	5	66,440	36,132	30,308	13,288.0	7,226.4	6,061.6
2009	5	79,525	58,502	21,023	15,905.0	11,700.4	4,204.6

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

연도별 기관별 평균 처분요구사항을 아래 그림2와 같이 그래프로 작성해 보면, 2009년 이후 처분요구 건수는 증가와 감소를 반복을 하고 있으나 큰 변화가 있지는 않다.

<그림 2> 최근 10년간 정부합동감사 결과 재정상 처분 요구사항 변화 추이



### ③ 신분상 처분요구사항 변화 추이

2009년부터 2018년까지 정부합동감사 결과 신분상 처분요구 건수에 대하여 연도별 총 요구건수를 감사실시 기관수로 나누어 기관별 평균 요구 건수를 산출해 보면 아래 표 21과 같다.

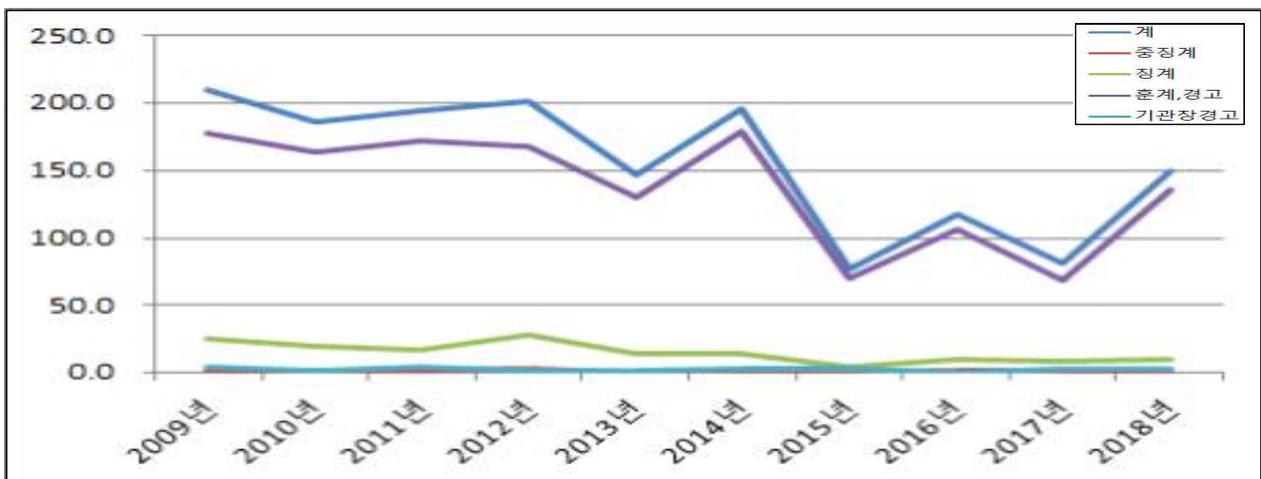
<표 22> 최근 10년간 정부합동감사 결과 신분상 처분 요구현황

실시연도	실시 기관수 (A)	신정상 처분(B)					기관 평균(B/A)				
		계	중징계	징계	훈계 경고	기관장 경고	계	중징계	징계	훈계 경고	기관장 경고
총계	44	6,979	50	697	6,169	113	1,559.5	10.9	151.6	1,371.8	25.3
2018	4	595	2	39	545	11	149.3	0.5	9.8	136.3	2.8
2017	4	320	7	35	273	12	81.8	1.8	8.8	68.3	3.0
2016	4	466	4	38	426	2	117.5	1.0	9.5	106.5	0.5
2015	4	309	1	18	281	10	77.5	0.3	4.5	70.3	2.5
2014	4	781	2	55	715	11	195.8	0.5	13.8	178.8	2.8
2013	4	585	2	58	519	8	146.8	0.5	14.5	129.8	2.0
2012	5	993	12	144	843	6	201.0	2.4	28.8	168.6	1.2
2011	5	965	5	84	862	19	194.0	1.0	16.8	172.4	3.8
2010	5	926	5	97	818	11	186.2	1.0	19.4	163.6	2.2
2009	5	1,039	10	129	887	23	209.8	2.0	25.8	177.4	4.6

자료 : 행정안전부 감사관실 내부자료 재정리

연도별 기관별 평균 처분요구사항을 아래 그림3과 같이 그래프로 작성해 보면, 2009년 이후 처분요구 건수는 증가와 감소를 반복하면서 전체적으로 감소추세를 보이고 있다.

<그림 3> 최근 10년간 정부합동감사 결과 신분상 처분 요구사항 변화 추이



### 3. 정부합동감사 실시 결과 처분요구사항 이행실태<sup>5)</sup>

#### (1) 행정상 처분요구사항 이행실태

행정상 처분요구는 시정, 주의, 개선 및 권고 등으로 총 1,936건이 요구되었으며, 이중 92%에 해당하는 1,777건을 완료하였고, 8%에 해당하는 159건을 처리중에 있어, 비교적 이행율이 높은 것으로 나타났다.

시도별로 살펴보면, 이행을 완료한 시도는 1개, 90%~99% 이행한 시도는 9개 시도, 90% 미만은 4개이다. 이중 2개 시도는 89%로 90% 수준이며, 나머지 2개 시도는 77%와 79%로 80% 수준이다.

<표 23> 정부합동감사 결과 행정상 처분요구사항 이행실태

시·도	계	완결		미결 또는 처리중	
		건수	비율(%)	건수	비율(%)
계	1,936	1,777	92	159	8
A	125	111	89	4	11
B	84	80	95	4	5
C	123	113	92	10	8
D	101	95	94	6	6
E	115	115	100	-	-
F	156	151	97	5	3
G	137	130	95	7	5
H	159	125	79	34	21
I	138	136	99	2	1
J	162	159	98	3	2
K	138	133	96	5	4
L	185	143	77	42	23
M	168	149	89	19	11
N	145	137	94	8	6

5) 이행실태 통계자료는 비공개하고 있어, 해당 시도를 비공개 처리하였으며, 정렬순서는 시도별 순서와는 무관함. 또한, 통계자료는 감사처분 요구사항을 이행할 시간이 필요하므로 감사처분 요구 이후 최소한 1년 이상 경과한 특정시기 3년간 이행실태 자료임

## (2) 재정상 처분요구사항 이행실태

재정상 처분요구는 회수 및 추정, 감액 및 재시공 등으로 총 158,332백만원이 요구되었으며, 이중 72%에 해당하는 114,011백만원을 완료하였고, 28%에 해당하는 44,321백만원은 처리중에 있어, 행정상 처분요구에 비해 이행을 낮은 것으로 나타났다.

시도별로 살펴보면, 이행을 완료한 시도는 4개, 90%~99% 이행한 시도는 4개 시도이다. 나머지 6개 시도는 모두 80% 이하로 매우 이행율이 낮다. 특히, 50%이하인 시도도 2개나 된다.

<표 24> 정부합동감사 결과 재정상 처분요구사항 이행실태

시·도	계	완결		미결 또는 처리중	
		금액(백만원)	비율(%)	금액(백만원)	비율(%)
계	158,332	114,011	72	44,321	28
A	19,755	9,878	50	1,015	50
B	1,275	1,275	100	-	-
C	9,670	9,571	99	99	1
D	2,830	2,767	98	63	2
E	5,128	5,128	100	-	-
F	6,418	6,418	100	-	-
G	21,299	16,624	78	447	22
H	11,397	7,908	69	3,490	31
I	8,561	8,561	100	-	-
J	8,877	8,837	99	40	0.5
K	23,782	17,635	74	6,147	26
L	11,501	7,234	63	4,266	37
M	24,458	8,797	36	15,661	64
N	3,381	3,378	99	3	0.1

### (3) 신분상 처분요구사항 이행실태

신분상 처분요구는 중징계를 포함한 징계와 훈계 및 경고 등이 처분된다. 훈계 및 경고는 그야말로 경고에 불과하므로 이행을 거부하거나 감경하는 사례는 나타나지 않고 있다. 따라서 여기서는 징계에 대해서만 살펴보고자 한다. 신분상 처분 중 징계 처분은 행정안전부령인 「지방공무원 징계규칙」에 의거 적극행정 또는 성실하고 능동적인 업무 처리과정에서 과실로 인한 징계인 경우, 징계 대상자가 청장급 이상(5급 이상은 국무총리표창 이상)의 표창을 받은 경우는 징계위원회에서 징계를 감경할 수가 있다. 따라서 행정상 처분요구와 재정상 처분요구처럼 이행을 했느냐 보다는 처분 요구사항을 그대로 이행했느냐 즉, 원처분대로 이행했느냐를 살펴 보는게 의미가 있다.

신분상 처분은 중징계 17명, 경징계 281명 총 298명이 처분되었다. 이에 대한 이행실태를 보면 징계 처분은 67명으로 처분요구에 22%에 불과하다. 처분요구에 72%에 달하는 214명이 감경 처분되었다. 이중 청장급 이상으로부터 표창을 받은 경력에 따른 표창 감경이 140명으로 65%에 달하며, 성실한 업무 수행으로 인하여 발생한 징계임을 고려한 감경이 74명으로 35%를 차지하고 있다. 나머지 6%에 해당하는 17명은 징계시효가 도과하여 징계처분을 할 수 없는 경우가 13건, 이의신청 4명으로 나타났다.

<표 25> 정부합동감사 결과 신분상 처분요구사항 이행실태

시·도	계(명)			원 처분대로 완결			감경 처분			기타*
	계	중징계	경징계	계	중징계	경징계	계	표창	성실	
계	298	17	281	67 (22%)	7 (2%)	60 (20%)	214 (72%)	140 (47%)	74 (25%)	17 (6%)
A	27	2	25	1	-	1	24	3	21	2
B	12	2	10	4	1	3	8	2	6	-
C	22	2	20	6	1	5	16	12	4	-
D	15	-	15	3	-	3	12	11	1	-
E	14	1	13	5	1	4	9	6	3	-
F	11	-	11	2	-	2	4	4	-	5
G	24	-	24	4	-	4	17	13	4	3
H	26	3	23	6	1	5	17	15	2	3
I	26	-	26	4	-	4	20	9	11	2
J	27	-	27	3	-	3	24	11	13	-
K	32	4	28	17	1	16	15	11	4	-
L	28	1	27	5	-	5	22	20	2	1
M	20	2	18	4	2	2	15	12	3	1
N	14	-	14	3	-	3	11	11	-	-

\* 시효도과 13건(76%), 이의신청 4건(24%)

## V. 정부합동감사의 문제점 및 개선방안

### 1. 정부합동감사의 문제점

#### (1) 사후적 감사로서의 한계

최근 10년간 정부합동감사 결과 처분요구 사항을 살펴보면 큰 변화가 없다. 신분상 처분요구 건수는 다소 감소추세를 보이고 있으나, 행정상 및 재정상 처분요구 건수는 거의 동일한 수준으로 변화가 없다. 이러한 결과에 대해서 혹자는 정부합동감사의 실효성을 제기하기도 한다. 정부합동감사가 사후적 감사로 진행됨에 따른 한계라 할 수 있다. 사후적 감사는 성과감사를 통해서 집행과정 평가, 총괄평가 등 평가기능의 도입, 평가와 감사의 협력을 강조하는 감사환경 변화와도 조화되지 못한다. 지방자치단체에 대한 정부합동감사는 자치사무, 위임사무라는 사무중심의 관점에서 접근함으로써 인해 정부합동감사를 사후적·합법성 감사에 부분적 감사에 한정하고 있어 공공감사가 갖는 예방과 시정조치라는 본질적 기능을 달성하지 못하고 있다.

#### (2) 정부합동감사 감사주기 징계시효(3년) 초과

행정안전부는 중복감사로 인한 수감 지방자치단체의 부담을 최소화하고 감사의 효율성을 높이기 위해 매년 연말 감사원과 협의하여 다음연도 정부합동감사 실시 대상 지방자치단체를 선정하고, 실시 계획을 수립한다. 정부합동감사 실시 계획 수립시 감사 대상 지방자치단체 선정은 직전 감사 실시 시기와 감사 주기 등으로 고려하여 선정한다. 여기서 감사주기는 「지방공무원법」 제73조의2에서 규정하고 있는 징계 및 징계부가금 부과 사유의 시효(징계의결 등의 요구는 징계 등의 사유가 발생한 날부터 3년, 금품 및 향응 수수, 공금횡령은 5년이 지나면 못한다)<sup>6)</sup> 3년을 고려하여 3년 이내를 원칙으로 하여야 한다. 그러나 앞에서 살펴본바와 같이 최근 10년간 정부합동감사 실시 현황 중 감사를 실시하지 않은 서울특별시와 제주특별자치도를 제외한 15개 지방자치단체의 26회의 감사주기를 보면, 3년 이하는 5회(2년 6월, 2년 7월 2회, 2년 10월, 2년 11월)에 불과하고, 81%에 해당하는 21회가 모두 3년을 초과하고 있다. 이중 4년이 넘는 경우도 3회(4년 0월, 4년 7월, 5년 0월)에 달했다. 그 결과 신분상 처분인 징계 처분 298명 중 징계시효 도과로 처분을 하지 못한 사례가 전체 처분요구에 4.4%에 해당하는 13명이 발생하였다. 이는 묵묵히 열심히 일하는 공직자들로 하여금 상대적 박탈감을 갖게할 수 있고, 형평성 논란의 소지가 될 수 있으므로 감사주기를 최소한 징계시효 이내로 조정하여야 할 것이다.

6) 징계 및 징계부가금 부과 사유의 시효 : 2010.3.22.이전(2년), 2010.3.22 이후(3년) / 금품 및 향응수수, 공금의 횡령 유용(5년)

### (3) 정부합동감사 처분요구 이후 사후관리 미흡

정부합동감사는 매년 연말 또는 연초에 4~5개 지방자치단체를 대상으로 감사 실시 계획을 수립하여 공개하고 있다. 그러나 정부합동감사 결과 처분요구사항에 대하여 제대로 이행되고 있는지 등에 대한 사후 이행실태 감사 실시계획은 공개된 것이 없어 실시 여부를 정확히 알 수는 없다. 다만, 이행실태 통계자료를 관리하고 있는 것으로 보아 감사차원이 아닌 점검 정도로 관리하고 있는 것으로 추측이 된다. 정부합동감사를 통하여 불법적인 행정 처리에 대한 지적을 하는 것도 매우 중요하다. 하지만, 지적한 결과가 어떻게 조치되고 있는지 관리하는 문제도 그에 못지않게 중요하다고 할 수 있다. 정부합동감사 결과 불법적인 행정처리 등 많은 문제점을 적발하여 처분 요구한 것으로 정부합동감사의 기능을 다했다고 생각해서는 안 된다. 아무리 많은 문제점에 대하여 처분요구 한다 하더라도 수감기관에서 이를 이행하지 않는다면 무슨 소용이 있겠는가. 앞에서 살펴본 바와 같이 행정상 처분요구 이행율은 92%로 높은 편이나, 재정상 처분요구 이행율은 72%이며, 신분상 처분요구의 원처분대로 이행율은 67%에 불과하다. 이는 곧 감사주체와 피감사주체 모두에게 악영향을 미친다.

첫째, 감사주체는 많은 인력과 시간, 자원을 투자하여 감사활동을 수행하는데, 이러한 감사활동 결과를 피감사 주체가 이행해야할 구속력이 낮다면, 감사주체 역시 감사의 의지가 낮아 질 수 밖에 없다.

둘째, 피감사주체 역시, 정부합동감사를 수행하는데 많은 시간, 인력, 자원을 투입하는데, 자신들이 굳이 정부합동감사 결과를 이해해야 할 필요도 없고, 또한 이행하더라도 매우 선별적으로 이루어진다면 두가지 차원에서 악영향을 미친다. 즉, 왜 많은 자원을 투입해서 감사를 받아야 하는가에 대한 근본적 회의가 들 것이고, 정부합동감사에 대해서 적극적인 자세로 임하지 않을 것이다. 또 하나는 누구는 정부합동감사 결과에 따라 처벌을 받고, 특정행위자는 처벌을 면한다면 더욱이 도덕적 해이를 발생시킬 것이다.

결과적으로, 정부합동감사의 결과에 대한 지방자치단체의 구속력이 낮다는 것은 곧 국가 전체의 효용을 낮추는 결과를 초래한다. 따라서 정부합동감사 결과를 지방자치단체가 이행하도록 구속할 수 있어야 한다.

### (4) 법 조문해석의 모호성

정부합동감사는 법률의 구체성과 명료성이 확보되지 못함에 따라 효과성을 담보해 내지 못하고 있다. 현행, 「지방자치법」은 국가의 지방자치단체 지도·감독에 관해 포괄적으로 규정하고 있다.

## 지방자치법 제9장 국가의 지도·감독

제166조(지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원) ① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있다.

② 국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있다.

제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독) ① 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.

② 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정) ① 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대하여는 법령을 위반하는 것에 한한다.

제170조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령) ① 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무나 시·도위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있다.

② 주무부장관이나 시·도지사는 해당 지방자치단체의 장이 제1항의 기간에 이행명령을 이행하지 아니하면 그 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정상·재정상 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 행정대집행에 관하여는 「행정대집행법」을 준용한다.

제171조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사) ④ 행정안전부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 대하여만 실시한다.

② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따라 감사를 실시하기 전에 해당 사무의 처리가 법령에 위반되는지 여부 등을 확인하여야 한다.

이중, 제166조는 “중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자

료의 제출을 요구할 수 있다”라고 규정하고 있는데, 이는 중앙행정기관은 지방자치단체에 대해 위임 및 자치사무에 관련한 자료의 제출요구권이 부여되어 있음을 보여 준다. 특히, 감사와 직접적으로 관련하여서는 제171조에서 규정하고 있다. “행정안전부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 대하여만 실시한다.”로 규정하고 있다. 지방자치단체의 자치사무에 대한 중앙행정기관의 감사는 제171조에 의거하여 법령을 위반한 것으로 확정된 사항에 한정한다는 논리가 일부서 제기되기도 하였으나, 이러한 논리는 법령의 종합적 검토와 감사의 특성을 고려하지 못한 이해라 할 수 있다.

자치사무의 감사범위에 대한 이해는 제166조와 제171조를 통해 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다. 즉 제166조는 중앙행정기관에 지방자치단체의 사무에 관련한 자료제출을 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있기 때문에 제171조 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사는 “법령위반사항에 대하여만 실시한다”의 의미는 자료수집, 감사실시, 감사결과의 처분과 같은 과정을 지니는 감사의 과정 중 실제 감사 결과의 처분에 한정되는 것으로 이해하는 것이 타당하다 할 것이다.

정리하면, 제171조의 “이 경우 감사는 법령 위반사항에 대하여만 실시한다.”에서 감사는 감사과정 중 감사결과의 처분(법적이행의무가 발생하는 처분)에 한정되는 것이며, 감사과정 중 자치사무의 위법 여부를 조사·확인에 필요한 자료제출 요구 및 자료분석 등과 같은 권한까지 배제시키는 것은 아니라 할 것이다. 제166조와 제171조는 지방자치권을 존중하나 위법과 부당한 행정행위에서도 자치권을 존중하는 것이 아님을 분명히 하고 있다. 실제로, 지방자치단체들이 위법사항을 스스로 공개하거나 처벌을 요구하지 않으며, 지방자치단체들의 위법사항은 상급기관의 감사나 외부기관의 견제와 통제에 의해서 밝혀지고 있다. 이러한 의미에서 감사과정 중 자치사무에 대한 자료제출 요구는 필요하다 할 것이다. 그러나 제171조는 해석의 모호성을 유발함으로써 정부합동감사 시행에 어려움을 가져오는 제약요인으로 작용하고 있으며, 실제로 특정 지방자치단체는 정부합동감사의 핵심과정인 감사자료 제출을 사실상 거부하는 초유의 사태가 발생하기도 하였다.

문제의 원인은 첫째, 일부 지방자치단체는 지방자치법 제166조와 제171조를 종합적으로 고려하여 중앙행정기관의 감사권한의 범위를 설정하지 아니하고, 제171조의 조문에 한정된 해석을 통해 중앙행정기관의 감사권한을 설정함으로써 위법한 자치사무에 대한 감사권한만을 중앙행정기관이 지니고 있다고 주장하고 있다. 이러한 해석은 감사기관과 피감사기관 간의 갈등을 유발하며, 동시에 불필요한 행정·재정적 낭비와 더불어 정부 전체의 비효율을 유발하고 있어 시급한 개선의 필요성이 제기된다.

둘째, 지방자치단체의 위임사무와 자치사무의 명확한 구분이 현실적으로 어렵다는 것이다. 특히, 지방재정자립도가 낮은 현실을 고려할 때 위임사무와 자치사무의 명확한 구분은 이상적 수준에서나 가능한 일이라 할 것이다. 이는 곧 중앙행정기관의 감사 활동에 상당한 제약요인으로 작용하고 있다.

## 2. 정부합동감사의 실효성 확보 방안

### (1) 비대면 전산감사 활성화

요즘 전 세계적으로 유행하고 있는 바이러스 전염병인 코로나19로 인하여 사람과 사람간의 접촉을 피하기 위해 학교에 등교하여 받던 수업은 각자 자기 집에서 정보통신 기술을 이용한 화상 수업으로 대체하고 있고, 직장에서는 재택근무와 화상 회의 등을 통하여 대면 접촉을 최소화 하고 있다. 이와 같이 비대면 사회활동이 가능한 것은 컴퓨터 및 스마트폰의 전 국민 보급, 정보통신 기술이 이를 뒷받침 해주고 있기 때문에 가능한 것이다. 특히, 우리나라의 전자정부 구현 수준은 세계 최고 수준에 이르고 있다. 중앙정부 뿐만 아니라 시군구 기초지방자치단체에서 수행되는 다양한 행정분야에서도 전자정부가 구현되어 있다. 거의 모든 행정 업무가 전자적으로 이루어짐에 따라 문서와 장부 등은 사라지고, 중요한 감사 증거인 데이터가 전자시스템에 저장되어 관리되고 있다. 이러한 상황에서 전산감사의 필요성은 더욱 증대된다. 전산감사는 크게 감사의 투명성과 효율성 제고, 예방감사 수행, 전문성과 성과 향상 등의 측면에서 그 필요성을 지니고 있다.

첫째, 감사의 투명성과 효율성을 증진시킨다. 이미 구축되어 있는 전자 자료를 감사기관의 필요에 따라 활용하기 때문에 수감기관의 자료제출 부담이 줄어들어 감사의 효율성을 증진시킨다. 감사기관이 필요로 하는 자료는 실시간으로 접근이 가능하기 때문에 과도한 서면자료를 작성·제출해야 했던 수감기관의 부담을 경감시켜준다. 또한, 각종 감사 보고서와 감사결과 보고 자성 등 감사업무 전 과정을 전산처리함에 따라 감사의 투명성이 증진된다.

둘째, 예방감사의 수행을 가능케 한다. 온나라시스템, 전자인사관리시스템, 디지털예산회계시스템 등의 구현을 통해 중앙과 지방의 업무가 유기적으로 연계되어 실시간으로 시스템을 통한 상시모니터링이 가능하다. 감사기관이 원하는 정보에 대하여 실시간으로 접근이 가능하기 때문에 업무처리에 대한 위법성과 부당성에 대한 모니터링이 상시 가능해진다. 따라서 발생할 수 있는 문제를 사전에 예방할 수 있다. 특히, 일부 기관에 대하여 한정적인 샘플조사에 그치던 감사의 대상과 범위가 이러한 전자시스템을 통하여 모든 기관에 대한 전수조사가 가능해 짐으로써 업무담당자에게는 시스템을

통하여 항상 모니터링 되고 있다는 사실을 인식시켜 줌으로써 문제 발생을 예방할 수 있다.

셋째, 감사의 전문성과 생산성이 향상된다. 감사계획 수립부터 감사과정, 사후관리의 전 과정을 전자적으로 관리함으로써 감사에 대한 지식의 축적이 이루어진다. 축적된 지식의 공유를 통하여 비슷하거나 반복적인 감사업무 수행과정에서 과거의 우수사례를 쉽게 참고하여 감사업무의 효율성과 문제해결능력의 향상을 이룩할 수 있다. 이를 통하여 감사의 질이 향상되고, 궁극적으로는 수감기관의 감사결과에 대한 신뢰도와 수용도를 높여주는 역할을 할 수 있다.

## (2) 이행실태 감사 실시 및 미 이행시 처벌 규정 강화

정부합동감사는 감사결과 처분요구 이행 실태 점검은 감사를 실시하는 것 만큼이나 중요하다 할 수 있다. 따라서 처분요구 사항이 제대로 이행되고 있는지에 대하여는 처분요구일로부터 6개월 또는 1년이 되는 시점에 정기적으로 이행실태 감사를 실시함으로써 지방자치단체로 하여금 부담감을 느끼고 적극적으로 이행하도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 「지방자치단체에 대한 행정감사 규정(대통령령)」에 이행실태 감사를 감사의 종류로 명시할 필요가 있다. 즉 동 규정 제3조 감사의 종류에 현행 ‘정부합동감사, 시도종합감사, 특정감사, 복무감사’에 ‘이행실태 감사’를 추가하는 것이다.

또한, 구체적이고 명확한 감사결과에 대한 이행규정 또는 처벌규정을 구체적으로 제시되어야 할 것이다. 동 규정에서는 법적처벌을 포함하여 행·재정적 제재를 시행할 수 있는 권한의 명시가 필요하며, 특히 행·재정적 제재의 명시가 중요하다. 이는 지방자치단체의 문제가 제도적 차원에서 발생될 경우, 단순히 해당 공무원의 문책으로 해결되지 않으며, 이는 제도개혁이 없는 한 지속적으로 반복될 가능성이 크다. 따라서 제도 개선을 유도하기 위해 해당 공무원의 징계에 초점이 맞추어질 사법적 처벌보다는 중앙정부의 행·재정적 제재를 강화시킬 필요가 있다. 예를 들어, 정부합동감사의 감사결과 처분요구 사항을 이행하지 않는 지방자치단체에 대하여는 지방교부세 감액 또는 지방자치단체 국고보조사업 공모·평가지 감점 등 패널티 적용 등을 할 수 있는 권한을 중앙정부에 부여하는 것이다. 이는 특히, 정부합동감사의 감사효과 개선 뿐만 아니라 해당 지방자치단체로 하여금 자체적인 감사능력 배양을 유도하고, 더욱이 시민 단체와 시민들에 의한 감사와 견제 욕구를 증가시켜 궁극적으로 지방자치의 공고화에 기여할 것이다.

## (3) 감사주기를 3년 이내로 단축

정부합동감사에 많은 인력과 시간을 투자하여 징계처분 대상자를 적발하여 징계처분 요구를 하였으나, 앞에서 살펴본 바와 같이 징계시효 3년이 도과되어 징계처분을 못한 사례가 4.4% 발생하였다. 이는 징계처분 요구를 받은 공무원들간의 형평성 문제는 물론, 감사자의 감사 의욕을 떨어뜨리는 아주 좋지 않은 사례라 할 수 있다. 「지방자치단체에 대한 행정감사규정(대통령령)」 제9조에는 감사주기에 대하여 “주무부장관, 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제4조의 연간 감사계획에 따라 감사를 실시하되, 정부합동감사와 시도종합감사는 2년의 범위에서 주무부장관, 행정안전부장관 또는 시·도지사가 정하는 기간마다 정기적으로 실시한다. 다만, 주무부장관, 행정안전부장관 및 시·도지사는 감사 인력, 감사대상 사무의 특성 및 감사대상 지방자치단체의 여건 등을 고려하여 정부합동감사와 시도종합감사의 실시 주기를 달리 정할 수 있다”라고 규정되어 있다. 즉 2년 범위를 원칙으로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 정부합동감사 실시 주기를 보면 거의 대부분이 3년을 도과하고 있다. 심지어 4년, 5년만에 감사를 실시한 사례도 있다. 감사주기를 3년 이내로 하기 위해서는 현행 연간 4개 시도를 감사하고 있는 것을 연간 6개 시도로 감사대상을 2개 시도 정도 늘리면 가능하다. 감사주기를 3년 이내로 단축하는 문제는 감사인력 등 감사 여건의 문제라기보다는 감사 주관기관의 의지 문제라고 할 수 있다.

#### (4) 정부합동감사 권한의 명확화

앞서 ‘정부합동감사의 문제점’에서 살펴본 바와 같이 「지방자치법」 제171조의 해석의 모호성으로 인한 감사기관과 피감사기관 간의 갈등을 유발하며, 동시에 불필요한 행정·재정적 낭비와 더불어 정부 전체의 비효율을 유발하는 문제점을 개선하기 위해서는 중앙행정기관의 지방자치단체 자치사무에 대한 감사 규정은 다음과 같은 방향으로 개선될 필요가 있다.

첫째, 중앙행정기관의 자치사무에 대한 감사에 있어, 불필요하고 자의적인 해석을 방지하기 위해 자치사무에 대해 위법 여부를 밝히는 권한이 중앙행정기관에 있음을 지방자치법 제171조문에서 분명하게 제시하는 방향으로 개정하거나 동법 제166조와 제171조를 통합 제시하는 방향으로 개정할 필요가 있다.

둘째, 자치사무에 대한 소극적 정의가 필요하다. 즉, 감사 제외 사무로서 구체적으로 자치사무를 명시할 필요가 있다. 지방자치단체의 특성에 따라 또는 중앙행정기관의 각종 지원에 따라 그 성격을 일치시키는 한계가 있을 수 있으나, 가능한 범위 내에서 감사결과의 처분 제외 사무를 법률로 명기하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 예를 들어 A, B, C자치사무 또는 대통령이 정하는 자치사무는 법령위반사항인 경우에 한하여 감사결과의 처분을 행할 수 있다는 식으로 개정할 필요가 있다.

## VI. 결론

정부합동감사는 궁극적인 목적은 일반 민간기업의 감사와 달리 전체 시스템에서의 환류기능을 수행하는데 있으며, 이는 보다 거시적으로 국민의 효용을 증가시켜주는데 있다. 이러한 궁극적 목적의 달성과 지방자치 및 지방분권을 넘어 지방정부로서의 지위와 구성원인 주민들의 의식 수준 향상 등 감사 환경의 변화에 대한 적극적 대응을 하기 위해서는 기존의 지적위주의 감사를 넘어 새로운 방향의 설정이 필요하다. 그리고 정부합동감사를 운영하는 주체인 중앙정부와 피감사기관인 지방자치단체 공무원들의 인식이 미래지향적인 관점으로 변화하여야 한다.

먼저, 정부합동감사는 부족한 부분을 도와주고 고충을 덜어주는 컨설팅(consulting) 역할을 수행해야 한다. 정부활동이 복잡해지고 전문화되면서 지방자치단체는 실제 고도의 전문지식을 필요로 하는 분야에 대한 감사능력을 확보하기가 매우 어렵다. 따라서 필요하고 요청됨에도 불구하고 지방자치단체의 역량부족에 의해 감사가 이루어지지 못하고 있으며, 이루어진다 하더라도 바람직한 결과를 도출하는데 제약을 받고 있다. 또한, 지방자치단체의 자체 능력으로 해결하기 어려운 문제가 있는 사업 및 업무분야가 지속적으로 증가되고 있다. 따라서 정부합동감사는 이러한 지방자치단체의 고충을 덜어줄 수 있는 감사가 되어야 한다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체는 감사기관과 피감사기관의 위치에 있으나, 근본적으로 공동의 목적을 달성하기 위한 집행기관이라는 특성을 지니고 있기 때문에 정부합동감사는 감사원 감사 또는 국회의 국정감사와는 근본적으로 다른 접근이 필요하다.

또한, 정부합동감사는 상생·협력하기 위한 조정(coordinating) 역할을 수행해야 한다. 즉, 정부합동감사는 중앙과 지방이 서로 상생하고 협력하기 위한 하나의 도구·수단으로서 역할을 수행해야 함을 의미한다. 예를 들어, 정부합동감사는 지방자치단체의 어려움과 난제를 발견하는 역할과 동시에 지방자치단체 역시 그들의 어려움과 난제를 중앙정부에 알려줄 수 있는 공식적인 채널의 역할을 수행해야 한다. 이는 곧 반복되는 오류를 제거하고 궁극적으로 전체시스템의 효용을 증가시킬 것이다.

끝으로 정부합동감사의 시행주체인 중앙정부는 피감사기관인 지방자치단체를 상호 협력적인 주체로서 인식하고, 공동의 목적을 달성하기 위한 동반자로서 인식해야 한다. 피감사기관인 지방자치단체 역시 정부합동감사를 단순히 중앙정부가 지방자치단체를 통제하려 한다는 인식에서 벗어나 감사에 대한 새로운 프레임을 형성할 필요가 있다. 지방자치단체는 정부합동감사를 보다 적극적으로 활용해야 할 것이다. 즉, 정부합동감사는 지방자치단체의 통제수단이라는 프레임에서 지방자치단체의 문제해결 수단이라는 프레임의 전환이 필요하다 할 것이다.

## < 참고 문헌 >

- 김광영 외 1. (2019). 지방자치단체 감사기구의 독립성과 전문성이 감사성과에 미치는 영향. 한국부패학회보 제24권 제3호.
- 박희정 (2016). 적극행정을 위한 지방자치단체 감사의 개선과제. 지방행정연구 제30권 제4호(통권 107호).
- 허 전 (2015). 일본의 지방자치단체 감사제도의 우리에의 수용성. 공법학연구 제16권 제2호. 155-185.
- 박종관 (2015). 지방자치단체 감사제도의 개선방안. 한국콘텐츠학회논문지 제15권 제9호. 106-117.
- 류춘호 (2010). 지방자치와 중앙정부의 지방감사에 관한 연구. 2010 한국정책학회 하계 대회 및 국제학술회의. 477-506.
- 안문석. (2007). 정부합동감사제도 발전방안 연구. 행정자치부 연구용역(2007.8.24.~12.24)에 따른 연구 결과물
- 문상덕. (2015). 지방자치와 감사제도(현황과 과제). 행정법연구 제42호. 159-187.
- 김필두. (2004). 지방감사제도 개선방안. 한국지방자치학회세미나. 325-343.
- 감사원 홈페이지(<http://www.bai.go.kr/bai/index.do>)
- 감사연구원 홈페이지(<http://www.bai.go.kr/eri/index.do>)
- 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>)