

碩士學位 論文

住民監査請求制度의 改善方案에
관한 研究

- 우리나라 住民監査請求制度 運營實態를 中心으로 -



濟州大學校 行政大學院
行政學科 一般行政 專攻
吳 翊 哲

碩士學位 論文

住民監査請求制度의 改善方案에
관한 研究

- 우리나라 住民監査請求制度 運營實態를 中心으로 -



指導教授 金性俊

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

吳 翊 哲

2003年 7月 日

住民監査請求制度의 改善方案에 관한 研究

- 우리나라 住民監査請求制度 運營實態를 中心으로 -

指導教授 金性俊

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2003年 7月 日

 제주대학교 중앙도서관
濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

吳 翊 哲

吳翊哲의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2003年 7月 日

審査 委員長_____ (인)

審査 委員_____ (인)

審査 委員_____ (인)

目 次

第1章 序 論	1
第1節 研究의 目的	1
第2節 研究의 範圍 및 方法	4
第2章 住民監査請求制度의 理論的 背景	6
第1節 住民監査請求制度의 意義	6
1. 직접참정제도	6
2. 주민에 의한 직접통제제도	9
3. 공익적 권리구제제도	15
第2節 日本의 住民監査請求制度와의 比較	18
1. 도입배경	18
2. 감사청구의 주체와 대상	22
3. 감사청구의 절차	27
4. 감사청구의 심의기관	37
第3節 研究分析의 틀	46

第3章 住民監査請求制度의 實態 및 問題點	....	48
第1節 住民監査請求制度 運營實態	.....	48
1. 조례제정운용 현황	.....	48
2. 주민감사청구사례 분석	.....	60
第2節 制度的 側面의 問題點	.....	71
1. 청구적격인수의 과대책정	.....	71
2. 청구인의 자격제한	.....	75
3. 청구대상의 불분명	.....	76
4. 감사청구 및 심사절차의 복잡성	.....	81
5. 감사기관의 중립 및 독립성 미흡	.....	82
6. 감사처리의 실효성 한계	.....	89
第3節 意識的 側面의 問題點	.....	92
1. 자치단체 및 공무원의 수동적 태도	.....	92
2. 주민의 관심 부족	.....	92

第4章 住民監査請求制度의 改善方案	93
第1節 制度的 側面	93
1. 감사청구제도의 이원화	93
2. 청구인수의 자격 완화	94
3. 청구대상의 명확화	98
4. 감사청구 및 심사절차의 완화	100
5. 감사기관의 중립 및 독립성 강화	101
6. 감사처리의 실효성 확보	107
제2절 意識的 側面	109
1. 자치단체 및 공무원의 의식변화	109
2. 주민의 의식변화	109
第5章 要約 및 結論	111
參考文獻	114
英文抄錄	116

表 目 次

<표1> 우리 나라와 일본의 감사청구제도 비교	23
<표2> 우리 나라와 일본의 감사청구절차 비교	29
<표3> 우리 나라와 일본의 주민감사청구 감사기관 비교	38
<표4> 광역자치단체별 조례제정 현황 및 감사청구인 수	49
<표5> 기초자치단체별 조례제정 현황 및 감사청구인 수.....	50
<표6> 우리 나라와 주민감사청구 사례	60
<표7> 주민감사청구 주요 세부내용	61
<표8> 지방자치법 입법화 전후의 청구인수, 각종단체의 청구권인정여부 비교	74
<표9> 감사청구심의회 구성 현황	83

圖 目 次

<그림1> 연구의 흐름도	47
---------------------	----

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

1995년 6·4 지방선거를 통해 명실상부한 지방자치시대가 개막된 이래 시민단체를 비롯한 각계의 노력에 힘입어 주민감사청구제도가 지방자치법에 반영되는 입법화 과정을 거쳐 주민의 직접참정제도의 하나로 제도화된 지 3년이 된다.

그런데 이 제도는 시행 초기단계에서부터 언론 등을 통해 여러 가지 문제점들이 제기되어 왔다. 이 주장들은 크게 두 측면으로 대별할 수 있는데, 그 중 하나는 이 제도가 사실상 유명무실하다는 주장으로서 제도에 대한 일반 주민의 접근을 더 쉽게 해야 한다는 주장이다. 즉, 청구요건을 만족시키기 위한 연대 서명주민수가 지나치게 과대하다는 의견을 비롯하여, 청구에 이르기까지의 절차의 복잡성, 심사기관의 독립성 문제 등도 제기되었다. 이와 같은 논의들은 주로 시민단체 등의 입장에서 제도를 쉽게 활용할 수 없다는 취지에서 제기된 논의들이다.

또 다른 한편으로는 민선단체장들의 방만한 행정 수행에 대한 책임성을 확보하기 위한 수단으로서 이 제도를 정착, 강화해야 한다는 논의가 제기되었는데, 일각에서 지방자치단체장을 임명제로 전환해야 한다는 주장과 함께 행정 수행에 대한 통제장치가 미흡하다는 이유에서 이 제도를 통해 단체장을 견제해야 한다는 취지로 최근 주민소환제의 도입과 더불어 중앙정치권에서 논의되는 측면이다.

위에서 제기되는 여러 주장들은 주민감사청구제도를 보는 시각은 다르지만 이 제도의 기능을 제대로 살려 활성화해야 한다는 점에서는 다르지 않다고 볼 수 있다. 문제는 이 제도가 본래의 취지를 살려 제대로 기능하기 위해서 무엇이 문제가 되고 있고 그 해결 방안은 무엇인가라는 방법론상의 문제로 귀착된다고 볼 수 있다.

이러한 문제점을 연구논문과 언론보도 등을 통해 간추려 보면, 대개 청구요건을 만족시키는 최소주민수가 지나치게 과다하다는 주장이 가장 많고, 청구절차가 복잡하다는 점, 청구대상이 불분명하다는 점, 행정기관의 홍보미흡, 일반주민들의 관심부족 등¹⁾을 들고 있다. 그래서 전국의 204개 시민단체가 연대하여 국회에 관련조항 규정을 개정해 주도로 청원을 하고 있는 상황이다.²⁾

더욱이 지방자치법에 의한 주민감사청구제가 실시되기 이전에 조례로 이미 주민감사청구제를 시행하던 때와 비교해 볼 때 청구요건이 오히려 더 강화되어 제도의 실용성이 떨어진다는 지적도 제기되고 있다.³⁾

1) 지방자치정보지 제112호 지방자치연구소 단신

“주민들이 감사를 청구할 수 있는 주민감사청구제가 유명무실하다. 왜냐하면 주민 수가 지나치게 높게 책정돼 청구절차가 까다로워서다.”

<2000.1.3 강원일보>

“주민의 자치참여 기회를 확대하기 위해 올해부터 도입돼 시행되고 있는 주민감사청구제가 지나친 대상한정과 복잡한 절차, 홍보부족 등으로 인해 제구실을 하지 못하고 있다.”

<2001.5.30 부산일보>

“행정의 투명성과 신뢰도를 높이기 위해 지난해 6월 도입된 주민감사청구제가 복잡한 처리절차와 주민들의 관심 부족, 행정기관의 홍보 미흡 등으로 유명무실해지고 있다.”

<2001.8.7 강원일보>

“속초시 주민감사청구제의 청구인수가 지나치게 많이 정해져 있어 조례공포 이후 1여년이 지나도록 단한건의 청구도 없는 등 활용이 제대로 되지 않고 있다는 지적이 일고 있다. 속초경실련 등 8개 시민단체로 구성된 ‘청초호유원지 문제 해결을 위한 시민대책위원회’ (이하 청대위)는 ...(중략)... 주민감사청구제도는 상급기관에서 청구심의회를 통해 심의를 거친뒤 결정하기 때문에 청구 주민수가 적다고 무조건 청구가 남발되는 것은 아니라며 행정력 낭비를 우려해 청구 인수를 강화한 것은 행정편의주의의 발상으로 주민감사 기능과 지방자치 활성화를 위해서는 청구인수를 100선으로 대폭 완화해야 한다는 주장이다.”

2) <2000.11.10 동아일보>

“전국 204개 시민단체로 구성된 ‘지방분권과 자치를 위한 전국시민행동’은 9일 지방자치법에 지역주민의 참여를 제한하는 조항이 있다며 국회에 지방자치법 개정을 청원했다. 전국 시민행동은 현행 지방자치법은 주민의 참여요건이 까다롭고 제한적인 면이 있어 주권행사가 쉽지 않다고 지방자치법 제13조의3조제1항(조례의 제정 및 개·폐청구)과 13조의4조1항(주민의 감사청구), 제15조(조례), 제10조(감사청구심의회) 등 4개항의 개정을 청원했다고 밝혔다.”

이에 따라 소관부처에서도 감사청구의 신청요건을 완화하겠다는 방침을 밝히고 있는데⁴⁾, 사회 일반에서 제기되고 있는 문제점을 포함하여 주민감사청구제가 활성화되지 못하고 있는 원인이라는 관점에서 그 문제점들을 하나 하나 짚어 보는 것이 필요하다.

본 연구는 바로 이런 점에 착안하여 제도적인 측면과 의식적인 측면으로 나누어 이 제도가 본래 갖는 의의에 대한 검토와 함께 특히 일본의 제도를 중심으로 비교분석 하고, 그리고 현재까지의 사례분석을 통해 제도 시행과정에서 제기된 문제점들을 되짚어보고 발전성 있는 대안들을 마련해 보자는 데에 그 목적을 두고 있다.

그리고 지금까지 주민감사청구제도에 관한 선행연구를 살펴보면 시기적으로 제도도입이 되지 얼마 되지 않아 개선방안에 대한 연구사례는 그리 많지는 않고, 내용도 연구주제는 다르지만 제도개선 등 대부분 유사하다고 할 수 있다. 따라서 기존 제도를 개선보완하는 제도적인 측면과 이를 운용하는 공무원이나 주민들의 의식이 중요하기 때문에 이들의 의식변화유도와 함께 전자정부시대 행정환경변화에 따른 인터넷을 활용한 청구절차 간소화 등 효율적인 제도 개선방안을 모색해나가는 것이 필요하다고 하겠다.

3) 대한매일 2001.1.15일자

“주민감사청구제는 일부 지자체가 실시했던 시민감사청구제보다도 조건이 까다롭다는 지적이 있다. 서울시는 96년 6월부터 일본의 제도를 벤치마킹, 시민감사청구제도를 시행하고 있다. 20세 이상 성인 200인 이상의 연서 또는 사회·직능 단체가 감사를 청구할 수 있다.”

4) <2001.3.17 국민일보>

“지방자치단체의 불합리한 사무에 대해 지역주민들이 감사를 청구하는 ‘주민감사청구제’의 신청 요건이 완화될 방침이다. 행정자치부와 기획예산처는 17일 “자치단체장의 독단적 행정운영에 따른 폐해가 발생할 경우 이를 통제할 수단이 부족해 관련법 개정을 통해 주민감사청구제를 활성화할 방침” 이라고 밝혔다.... (중략)...예산처는 이에 따라 현재 지역주민의 50분의 1로 돼있는 신청 요건을 다소 완화, 지자체에 대한 주민들의 감시 활동이 보다 쉬워지도록 할 전망이다. 예산처는 또 “그동안 시민단체들이 청구인 신청에서부터 감사 실시까지 거쳐야 하는 10여개의 절차도 너무 복잡하다는 지적이 많았다” 며 “이 과정도 가급적 단순화하는 방안을 검토중” 이라고 덧붙였다. 주민감사청구제는 지난해 3월 이후 시행 1년째를 맞고 있지만 지금까지 전국적으로 7건만 접수됐으며 서울시의 경우에는 한건도 접수되지 않았다. “

第2節 研究의 範圍 및 方法

1. 연구의 범위

본 연구는 주민감사청구제도의 운영에 따른 문제점과 개선방안을 제시하는 것을 내용으로 하고 있는데 현재 우리 나라에서 제도화되어 시행하고 있는 주민감사청구제에 관하여 행정을 직접 담당하고 있는 실무적 입장에서 제도의 기능을 활성화하기 위한 방법상의 문제를 제기하고 그 대안을 모색하는 것에 한정하고 있다. 따라서 실무적, 실용적인 측면에 중점을 두어 문제를 다루고 있으며 필요할 경우 학문적, 법률적 입장에서 연구된 자료들을 토대로 그 대안 모색에 충실을 기하고자 노력하였다.

공간적 범위는 우리나라의 주민감사청구제도의 모델이 되고 있는 일본의 사무감사청구제도와 주민감사청구제도를 비교하고 있기 때문에 어느 일정지역으로 범위를 국한하지 않고 우리나라의 제도운영실태를 중심으로 하였다. 시간적 범위는 주민감사청구제도가 지방자치법에 반영되는 입법화과정을 거쳐 본격적으로 실시된 1999년 이후부터 최근까지를 주요분석의 대상으로 하였다.

그 내용을 장별로 살펴보면 제1장은 서론으로서 연구의 목적과 범위, 그리고 연구방법에 관하여 기술하였다.

제2장에서는 주민감사청구제도가 갖고 있는 의의를 모색하기 위하여 주민직접참정제도로서의 의의, 주민에 의한 직접 통제제도로서의 의의, 그리고 공익적 권리구제수단으로서 갖는 의의에 대하여 관련 제도들과의 비교를 통하여 간략하게 살펴보고 있다. 또한 우리나라의 주민감사청구제도의 기본 모델이 되고 있는 일본의 사무감사청구제도와 주민감사청구

제도를 여러 측면에서 비교하고, 또 두 나라의 감사청구제도에 대한 감사기관의 비교를 통하여 감사의 객관성과 실효성을 확보하기 위한 앞으로의 제도 개선방향에 대하여 기술하고 있다.

제3장에서는 주민감사청구제도가 1999년도에 입법화된 이래 각 지방자치단체별 조례제정현황과 실제 감사청구사례를 수집하고 이에 대한 분석결과를 기술하고 있다. 그리고 현재까지 언론과 시민단체 및 관련 연구자들에 의해 제기된 문제점을 종합하여 현행 제도의 시행에 따른 문제점을 제기된 각 목별로 집중 분석하고 있다.

제4장에서는 제3장에서 사례분석과 제기된 문제점을 바탕으로 앞으로 이 제도가 당초의 입법취지를 살리면서 제도의 활성화를 도모하기 위하여 현행 제도가 어떻게 개선되어야 할 것인지를 기술하고 있다.

제5장은 결론으로서 4장까지의 논의를 바탕으로 본 연구의 결론에 대하여 서술하고 있다.



2. 연구의 방법

본 연구는 이 제도가 입법화된 이래 언론을 통하여 제기된 여러가지 문제점을 종합하는 가운데 우리나라 각 지방자치단체에서 시행된 주민감사청구사례에 대한 실증적 사례연구를 토대로 연구를 진행하고 있다. 청구사례들은 중앙일간지나 지방일간지를 통해 일반에 공개된 사안들을 중심으로 수집한 자료들을 대상으로 하였다.

아울러 일반에 제기된 문제점들을 해결하기 위한 대안들을 찾아보기 위해 일본의 제도를 비교하는 방법을 사용하였으며, 관련 연구자들의 서적과 논문들의 연구성과를 토대로 하였다. 그리고 제도의 문제점 도출과 개선방안을 제시하기 위하여 연구분석의 틀을 설정하고 진행하였다.

第2章 住民監査請求制度의 理論的 背景

第1節 住民監査請求制度의 意義

1. 직접참정제도

주민감사청구제도는 자치단체장 및 의회의원등 자치단체의 행정수행에 참여하는 공직자를 선출하는 행위를 통하여 자치행정에 간접적으로 참여하는 선거권과 달리 주민의 다수 의견을 바탕으로 직접 행정에 간여할 수 있는 제도이다. 이러한 직접참정제도에는 주민총회, 주민투표, 주민소환, 주민발안제도 등이 있는데, 이러한 여러 가지 제도와 비교하여 주민감사청구제도가 갖는 의의에 대하여 살펴본다.

가. 주민총회제도

스위스 기초단체의 90%가 최고의결기관으로서 제도화하고 있는 주민총회제도는 사실상 직접민주제 그 자체로서 유권자 전원으로 구성된 총회가 모든 결정권을 갖고 있으며, 사실상 직접민주제 그 자체라고 할 수 있다.

반면 주민투표제를 제외한 다른 여타의 직접참정제도는 주민감사청구제도를 포함하여 대의제를 기본으로 하면서 직접민주제적 요소를 가미 또는 보완하는 장치로서 일정한 주민 연서를 바탕으로 단지 어떠한 사항에 대한 청구를 할 수 있을 뿐 주민 자신이 결정권을 갖고 있지 않다는 점에서 직접 민주제도 그 자체인 주민총회와 구별된다.

나. 주민투표제도

주민투표⁵⁾란 특정한 사안에 대하여 주민이 직접투표로서 정치적 의사결정을 행하는 제도이다. 이는 지방자치에 있어서 주민이 자치운영의

5) 우리 나라의 경우 현행 지방자치법 규정상 주민투표의 발의자가 지방자치단체의 장으로 한정되어 있는 점, 그리고 주민투표의 대상이 특정한 대상으로 한정되어 있는 점에서 한계를 갖고 있다.

중심에 있고, 최종적인 결정자라는 것을 입증하는 제도로서⁶⁾ 직접민주주의의 명확한 표현이라고 할 수 있다.⁷⁾

우리 나라의 경우 지방자치법에서 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다고 하여 주민투표제도를 입법화하고 있으면서도 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다고 하여 그 시행절차를 별도의 법률에 유보(지방자치법 제13조의2)함으로써 주민투표법이 제정되어 있지 않은 현재 사실상 사문화되어 있는 실정이다.⁸⁾

이와 같은 주민투표제도는 어떤 특정사안 즉, ①공공시설의 확충 및 폐지에 관한 사항, ②지방자치단체의 폐치·분합 또는 경계변경에 관한 사항 등⁹⁾일정한 정책의 채택여부에 대한 의사결정을 목표로 하고 있다는 점에서 기존의 행정사무 처리에 대한 시정 또는 교정이나 불합리성을 제거하고자 하는 감사청구제도와 제도의 취지상 구별된다.

다. 주민소환제도

주민소환제도는 일본의 경우 해직청구라는 명칭으로 입법화되어 있고(일본 지방자치법 제13조) 미국의 대다수 도시, 대만, 필리핀 등에서 채택되고 있으나, 현재 우리 나라에서는 입법화되어 있지 않은 제도이다. 이 제도의 입법화가 시민단체 등을 중심으로 논의되고 있는 상황이며, 이 제도가 시행되게 되면 지방자치단체장과 지방의회 의원 등 선출

6) 한중임, “지방자치단체의 행정에 대한 주민통제제도에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위논문, 2000, 10면

7) 김명연, 주민직접참여의 활성화를 위한 법제정비방향, 한국법제연구원, 1999, 50면

8) 그리고 현행 지방자치법이 규정하고 있는 조문 내용상으로 볼 때 주민투표의 시행여부가 자치단체장의 장의 임의적인 재량으로 맡겨져 있고, 투표결과에 따른 정책결정 여부에 대하여 법적으로 구속을 받지 않는다는 점에서 자문적 주민의견조사 이상의 의미를 부여하기 곤란하다는 지적이 있다.(김명연, 상계서, 51면)

9) 주민투표의 대상과 관련하여 독일의 경우 적극적 주민투표의 대상이 될 수 있는 사항(김명연, 상계서, 54면)

직 공직자들에 대해 법적 제도적 통제 수단이 미약한 형편에서 법적 책임을 넘어 정치적 책임을 묻는 중요한 장치가 될 수 있을 것이다.

그러나 주민소환은 사후적 참정제도라는 점에서는 주민감사청구제도와 동일하나 선출된 공직자를 해임하는 제도이기 때문에 제도화된다고 하더라도 그 제도의 운용이 극히 신중히 이루어질 것이며¹⁰⁾, 주민감사청구에 의하여 단순히 시정되어야 할 사안의 취급과는 다르게 입법화될 수 밖에 없다. 따라서 주민소환제가 입법화되더라도 소환에 의하여 선출직 공직자를 해임하기에는 상대적으로 경미한 사안에 대해서 자기 반성의 차원에서 시정을 요구하는 감사청구제의 기능은 그대로 유지된다고 봐야 할 것이다.

또한 감사청구제는 행정권의 위법부당한 사무처리에 대한 시정 측면에서의 기능만이 아니라 행정처리에 대한 지역주민의 불신을 해소하는 기능측면에서 더욱 더 주민감사청구제도의 유용성은 존재한다.

라. 주민발안제도



주민발안은 주민에 의한 직접 입법의 한 형태이며¹¹⁾ 일정수 이상의 주민연서를 통하여 자치단체 헌장이나 조례의 제정 및 개폐등에 대하여 직접 의안을 발의하는 제도로서 지방의회 또는 의원의 부작위에 대하여 간접적으로 책임을 추궁하는 성격을 갖는 제도이다¹²⁾

따라서 사후적으로 자치단체의 행정처리에 대한 위법 부당사항을 들어 이의 시정을 요구하는 감사청구제도와는 구별된다.

마. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 주민감사청구제도는 간접민주제를 원칙

10) 일본의 경우 예를 들면, 해직청구를 위해 유권자 3분의 1의 연서를 필요로 하는 반면, 사무감사를 위한 청구요건은 유권자 50분의 1의 연서로서 해직청구 요건이 훨씬 강화되어 있다.(일본 지방자치법 제81조 내지 제83조)

11) 김명연, 전계서, 32면

12) 한중임, 전계논문, 9~10면

으로 하는 지방자치제도에서 직접민주제의 요소를 가미 또는 보완하는 취지인 점에서는 여러 가지 직접참정제도와 동일하나, 행정처리의 위법 또는 부당한 사무처리에 대한 사후적 교정수단이라는 점에서 사전적 정책의 결정이나 직접입법을 목표로 하는 주민투표, 주민발안제와 구별되며, 사후적 통제장치라는 점에서는 주민소환제와 궤를 같이하나 주민소환제가 제도적 활용측면에서 청구요건이 극히 엄격하여 실제로 활용하는 데에는 한계가 있고 또 자치단체의 인사와 관련된 교정수단인 반면 주민감사청구제는 청구요건 면에서 주민소환제와 달리 비교적 쉽게 활용가능하며, 또한 지방자치단체의 행정처리에 대한 교정수단이라는 점에서 차이가 있다.

2. 주민에 의한 직접통제제도

가. 감독기관에 의한 통제

우리 나라의 현행 법 체계에서 일반적인 지방자치단체에 대한 통제기능은 감독기관의 감사기능에 의한 통제이다.

감독기관에 의한 감사에는 감사원법에 의한 감사원의 감사, 지방자치법에 의한 행정자치부장관과 시도지사의 감사, 행정감사규정에 의한 감사로 크게 대별할 수 있다.

감사원법 규정에 의하면 필요적 검사대상으로 지방자치단체를 규정하고 있고(감사원법 제22조), 또한 선택적 검사사항으로 국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 교부하거나 대부금 등 재정원조를 공여한 자와 이 자가 그 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 다시 교부한 자의 회계, 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 일부를 출자한 자의 회계(감사원법 제23조)를 비롯하여 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무감찰(감사원법 제24조)까지를 망라하여 사실상 우리 나라 지방자치단체의 모든 분야가 감사원의 감사대상이라고 할 수 있다.

한편 지방자치법 규정에 의하면 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 국가위임사무 또는 시·도위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 그 이행할 사항을 명령할 수 있고, 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장이 제1항의 기간 내에 이를 이행하지 아니할 때에는 당해 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정·재정상 필요한 조치를 할 수 있다(지방자치법 제157조의2)고 하여 기관위임사무에 대한 직무이행 명령 및 대집행을 규정하고 있을 뿐만 아니라 자치사무에 대해서도 행정자치부장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다(지방자치법 제158조)고 규정되어 있어 감독기관에 의한 포괄적 감사권을 인정하고 있다.¹³⁾

한편 행정감사규정에 의하면 이 영은 각 행정기관(지방자치단체의 집행기관을 포함한다. 이하 같다)이 당해 기관 또는 그 하급기관에 대하여 실시하는 감사의 기준과 시행방법을 규정하여, 스스로 찾아내고 스스로 바로잡는 실효성 있고 체계있는 행정감사제도를 확립함으로써 행정운영의 적정 능률화 및 예산의 효율적 사용과 그 개선을 기함과 아울러 공무원의 기강유지를 도모함을 목적으로 한다(행정감사규정 제1조)고 규정하고 있고, 또한 종합감사는 각 행정기관이 당해 기관에 대하여 실시하는 감사와 그 하급기관(지방자치단체를 포함한다. 이하 같다)에 대하여 실시하는 감사로 구분한다(행정감사규정 제5조)고 규정하여 당해 중앙부처청의 소관사항을 수입처리하는 지방자치단체까지를 감사의 대상으로 포괄하고 있다.

그런데 이처럼 감사원, 행정자치부, 시·도지사, 행정감사규정에 의한 중앙행정기관에 의한 감사에 이르기까지 다양한 감사기관에 의하여 수없이 많은 감사를 받고 있음에도 불구하고 주민의 직접청구에 의한 감

13) 김형태, “지방자치단체의 감사제도에 관한 고찰”, 지방행정연구 제2권 제2호, 1987, 24면

사제도가 새로이 입법화되는 의의는 어디에 있는가?

물론 감사청구제도의 입법화는 전절에서 다룬 바와 같이 우선적으로 주민참여권의 신장이라는 측면의 제도화인 것은 당연하지만 보다 구체적으로 위법 부당한 행정사무 처리에 대한 통제라는 측면에서 보자면 기존의 감사제도의 문제점에 대한 반성에서 나온 것이라고 할 수 있는데, 현재 언론을 비롯한 각계에서 공론화되고 있는 상황을 간추려 보면, 첫째, 기존의 감사제도가 지방자치단체장의 행정권 남용에 대한 감시, 견제장치의 측면에서 부족하다는 점, 둘째, 행정의 공정성, 투명성 여부에 대한 기존 감독기관에 의한 감사가 주민불신을 해소하는 측면에서 부족하다는 것이다.

첫 번째의 지적은 지방자치가 본격 실시된 이후 선출된 공직자들에 대한 통제 장치가 없다는 것과 관련이 있다. 기존의 감독기관에 의한 감사에 의한 통제 장치는 주로 자치단체의 일반 직원에 대한 견제수단은 될 수 있으나 선출직 공직자들인 경우는 통제장치가 막연하여 무소불위의 권한 남용이 발생하고 있다는 지적이다.¹⁴⁾

두 번째의 지적은 감독기관에 의한 감사가 계층제적 위계에 의한 공무원 조직 내부에서의 하향식 감사이기 때문에 감사요원의 맹목적인 동료의식으로 인하여 비위의 은폐 등 부정적 행태를 보이고 있는 등¹⁵⁾ 행정조직 내부의 감사처리의 수행과정에 대한 주민들의 불신이 상당하기 때문에 이러한 우리 나라적 현실 하에서는 그 행정 수행 과정 자체가

14) 김거성, “기초자치단체장 임명제와 부패의 문제”, 한양대학교지방자치연구소, 지방자치정보지 통권 제188호, 2000년 12월 30(<http://fnf-cla.hanyang.ac.kr/rsh/mag/118/08.html>) “감사원이나 중앙 부처, 상급 행정기관 등의 감사에 따른 적발시에도 자의적으로 징계를 거부하거나 회피하는 경우도 발생하고 있으며, 일부 기초자치단체의 경우 상급 단체에서 진행되는 시민만족도나 반부패지수 조사 등에 대해서 반발하고 자료 제공을 거부하는 사례도 있다. 결국 이러한 일부 단체장들의 일탈 행태에 대해서 마땅한 통제 수단이 없다”

<2000.11.13 국민일보>

“민주당 ○○○ 의원은 “방만한 재정운영, 무소불위 인사전횡, 선심성 행정, 기초질서 단속 방치, 국가사업 비협조 등 일부 자치단체장의 독선에 의한 폐해는 심각한 지경에 이르렀다” 며 “자치독재라는 말까지 나오고 있다” 고 지적했다. ”

15) 한중임, 전계논문, 7면

투명하고 공정했다는 객관적 확인을 필요로 하며, 이를 수행할 제도의 필요성이 존재한다고 할 수 있다.

나. 의회에 의한 통제

현행 법규상 의회에 의한 지방자치단체의 사무집행에 대한 통제는 지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에 있어서는 10일, 시·군 및 자치구에 있어서는 7일의 각 범위내에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무중 특정사안에 관하여 본회의 의결로 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다(지방자치법 제36조)라고 하여 행정사무감사권과 조사권이 인정되어 있고, 또한 지방자치단체의 장은 출납폐쇄후 80일이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 얻어야 한다(지방자치법 제80조)고 규정하여 결산감사권이 인정되어 있다.

그러나 의회에 의한 행정통제는 우리나라에서 지방자치의 시행현실을 볼 때 지방의회가 구성되고 단체장 직선제가 실시된 후로 지방자치단체의 재정운영이 긴축적이지 못하고 있으며, 지방재정자립도가 열악한 상황에서 선심성 예산집행이 이루어지고, 기관의 관공비나 업무추진비가 방만하게 책정, 지출되고 때로는 그 사용내역도 제대로 공개되지 않는 경우가 많으며, 지방의원 등의 해외여행과 같은 불요불급한 사안에 많은 공금이 지출되는 등 지방재정 운영이 제대로 통제되지 않고 그 건전성이 충분히 확보되고 있지 못하고 있으며, 이와 같은 방만한 예산운영에 대하여 현재의 우리나라의 행정조직내부의 감사체제는 별 통제기능을 발휘하지 못하고 있다¹⁶⁾는 지적이 있듯이 의회와 집행부와의 결탁 등에 의하여 적절한 행정통제가 이루어지지 못하고 있다.

그리고 지방의회의 감사는 지방공무원들에게 지방자치단체에 대한

16) 윤양수, 주민감사청구 및 주민소송제도에 관한 고찰, 제주대학교 법과정책연구소 법과정책 제7호, 2001, 42면

여러 감사 중 가장 불필요한 감사로 인식되고 있는데 그 중의 하나로 지방의원들의 감사에 대한 비전문성이 지적¹⁷⁾되고 있다. 이는 감사에 관한 전문적인 식견이 부족한 상황에서 불필요한 자료제출을 번잡하게 요구함으로써 행정낭비를 발생시키거나 고압적인 자세를 통하여 집행부의 일반 직원들로 하여금 영향력을 행사하는 그릇된 사례들도 발생하고 있는 실정에서 제기된 지적이라고 할 수 있다.

의회에 의한 행정통제는 아직 지방자치 경험이 일천한 우리 나라적 현실에서 일본과 같은 독립된 감사위원제도가 제도화되지 않은 단계에서의 과도적 입법이라고 볼 수 있으며, 앞으로 감사제도의 재조정과 아울러 개선되어야 할 것이지만, 어쨌거나 지금 현 상황에서 자치단체에 대한 행정통제의 기능이 매우 미흡하다는 면에서 주민에 의한 직접 통제제도의 필요성이 있다.

다. 법원에 의한 통제

법원에 의한 통제는 소송절차를 통해 위법 부당한 행정행위를 시정하는 제도인데 현행 행정소송법 체계상 항고소송 외에 당사자소송·민중소송 및 기관소송을 인정하고 있으나 민중소송 및 기관소송은 법률이 정한 경우에 법률이 정한 자에 한하여 제기할 수 있다(행정소송법 제12조 및 제35조)고 하여 자치행정상의 재무회계적 위법 부당사항 등에 대하여 지역주민이 공익 목적으로 소를 제기하는 주민소송 절차가 마련되어 있지 않은 상황이다.

그리하여 법원에 의한 행정통제는 원칙적으로 위법한 구체적 행정처분의 존재를 요건으로 하고 법률상 직접 보호이익이 있는 자에 대한 사익침해의 구제수단에 그치고 있다는 점에서 행정통제의 범위가 매우 협소하다.

따라서 행정사무 처리의 모든 범위에 걸쳐서 위법 부당사항을 포함

17) 박주원, “지방자치단체의 감사제도에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위논문, 2000, 161면

하여 공익을 해하는 경우 등 행정사무처리의 적정성을 확보하기 위해서 주민의 직접청구에 의한 행정통제제도로서의 감사청구제도의 필요성이 있다.

라. 여론, 매스컴에 의한 통제

여론의 형성은 주로 매스컴에 의해 이루어지는데, 일반적으로 매스컴은 자치단체의 정책결정과 행정에 결정적인 영향을 미치며, 그 통제와 비판기능에 의하여 그릇된 정책방향을 수정하게 하거나 불합리한 행정을 바로잡게 하는 기능¹⁸⁾을 갖고 있으나, 이는 지방자치단체의 정책결정자나 집행자로 하여금 자기 반성의 계기를 통하여 스스로의 결정에 의하여 시정하게 하는 것이므로 비판을 수용하느냐의 여부가 정책수행자의 임의적 의지에 맡겨 있는 문제가 있다.

따라서 행정 사무처리의 위법 부당사항에 대한 여론이 폭넓게 형성되더라도 정책결정자가 스스로 자기 교정을 하지 않거나 이를 부인할 경우 다수 주민의 연서를 통해 객관적인 감사기관으로 하여금 감사청구를 함으로써 그 위법 부당함을 확인하여야 할 필요성이 있고 여기에 주민감사청구제도의 존재 의의가 있다고 할 수 있다.

마. 소결

위에서 본 바와 같이 주민감사청구제도는 기존 감독기관에 의한 감사에 대한 불신, 의회에 의한 행정감사의 미흡, 법원 통제의 협소함이라는 문제점에 기하여 매스컴에 의한 여론 형성 기능과 함께 지방자치단체의 행정 사무처리를 아래로부터 직접 감시 견제하기 위한 민주적 통제장치라는 점에서 그 존립 필요성이 있다고 할 수 있다.

특히, 오늘날 현대 행정국가에 있어서 행정권의 확대 우위로 권력 남용의 가능성이 더욱 커지게 되고, 행정기능이 고도의 복잡성·전문성을

18) 한종임, 전계논문, 13면

띄게 됨에 따라 전통적인 입법적·사법적 통제가 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 형편¹⁹⁾에서 주민 직접 청구에 의한 행정 통제의 필요성은 더욱 더 커지고 있다고 할 수 있을 것이다.

3. 공익적 권리구제수단 제도

가. 행정심판 및 소송제도

행정 심판 및 소송제도는 행정권의 위법부당한 처분에 대한 권리구제의 절차인데, 이는 현행 행정법 체계상 원칙적으로 개인의 권리 침해를 구제하기 위한 제도라는 점에서 청구인 다수의 서명을 기본 요건으로 하고 공익 사안에 대한 청구를 원칙으로 하고 있는 주민감사청구제와 구별된다.

또한 행정심판 및 소송은 그 심리의 대상이 행정권의 구체적 처분의 존재성을 전제로 한다는 점에서 소송요건으로서의 처분의 존재성 유무에 관계없이 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우(지방자치법 제 13조의4조 제1항)로 포괄적이므로 행정 수행의 전 과정에 있어 법령 위반사항을 포함하여 공익을 현저히 해하는 모든 경우에 적용할 수 있는 제도라는 점에서 차이가 있다.

한편, 지방자치단체(장)의 권한과 재량권의 오·남용으로 말미암아 주민 등 다수에게 피해를 입히는 경우 이를 해결하기 위한 집단행동 등으로 사회적 갈등과 불안을 야기시키는 문제들이 빈발하고 있는 형편에서 대표자를 통한 소송 제기 또는 구상권 행사를 통해 효력을 공유할 수 있도록 하기 위하여 집단소송제도의 도입이 시민단체 등을 중심으로 논의되고 있다.

그러나 집단 소송제는 현행 행정소송제도하에서의 개인의 권리구제를 위한 청구요건보다 훨씬 까다로울 수 밖에 없다. 단순히 행정청의

19) 박응격, 지방행정론, 신조사, 1998, 180면

구체적 처분이 주민 다수의 권리를 침해하였다는 사실을 입증하여야 할 것이기 때문이다.

이에 비하여 주민감사청구제는 앞에서 언급하였듯이 소송요건으로서의 처분의 존재를 요건으로 하지 않고 사무처리가 현저히 공익을 해한 경우라면 무엇이든지 청구의 대상이 된다는 점에서 제도의 활용 측면에서 훨씬 유용하다고 볼 수 있을 것이다.

나. 청원제도

지방자치법 제65조는 지방의회에 청원을 하고자 하는 자는 지방의회의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 하고, 이 때 재판에 간섭하거나 법령에 위반되는 내용의 청원은 수리하지 않는다고 규정하여 청원의 대상을 광범위하게 열어 놓았다. 따라서 법 규정상으로 보자면 주민감사청구제에 의하여 감사청구를 할 수 있는 모든 대상에 대하여 청원할 수 있다고 볼 수 있고, 또한 청원을 위해 일정수 이상의 주민의 연서를 필요로 하지 않는다는 점에서 오히려 간편한 제도라고 할 수 있다.

그러나 청원은 지방의회가 이를 수리한 후 집행부로 이송하면 그 청원에 따른 청원내용의 구체적 반영이나 대응은 전적으로 집행부에 맡겨져 있고 권한있는 기관의 결정 내지는 집행을 구속하지 못한다²⁰⁾는 점에서 청원의 처리에 대한 객관성과 실효성을 보장할 수 없다고 할 수 있다. 청원내용을 수용하지 않았을 경우 청원자의 불신을 해소할 방안이 막연하다는 것이다.

이에 비하여 주민감사청구제도는 감사청구심의회에 의하여 청구된 사안을 독립적으로 심사하고 감사결과에 대한 처분을 요구할 수 있다는

20) 김명연, 전게서, 37면

점에서 청원에 비해 객관성과 실효성을 담보하고 있다고 할 수 있다.

다. 기타의 행정제도

위에서 언급한 제도들 외에 법규상 시행이 강제되어 있지 않으나 지방자치제 실시와 함께 자체적으로 시행하고 있는 제도들이 있는데, 예를 들어 진정제도, 직소민원제도, 민원모니터제, 신문고제도 등이다. 그런데 이들 제도들은 모두 다 민원의 접수 및 처리가 행정권에 일임되어 있다는 점에서 객관성과 실효성을 보장할 수 없다는 약점이 있다. 더군다나 이의 접수 및 처리가 법규상 강제되어 있지 않으므로 처리 결과의 공표를 객관적으로 보장할 수도 없다는 문제가 있다.

라. 소결



위에서 본 바와 같이 주민감사청구제도는 행정 심판이나 소송제도에서의 구제대상의 협소함, 청원제도나 기타의 행정제도에 있어서의 관계 행정기관에 대한 구속력의 미비 등에 비추어 광범위한 행정 사무처리에 대하여 위법 부당사항에 대한 이의 시정 내지는 교정을 객관적인 감사기관의 감사를 통하여 가리고 그 결과를 공표하도록 법적으로 구속하고 있다는 점에서 타 제도와 구별되는 제도의 존재 의의가 있다고 할 수 있다.

第2節 外國의 住民監査請求制度와의 比較

1. 일본의 사무감사청구 및 주민감사청구제도

1) 도입배경

가. 일본

일본에서는 우리 나라의 주민감사청구제도와 관련하여 2가지 유사한 제도가 운영되고 있다. 그 중 하나는 일정수 이상의 연서를 필요로 하는 사무감사청구제도로서 이 제도는 조례의 제정·개폐청구제도, 의회의 해산청구제도 등과 함께 1946년 전후의 제1차 지방제도개혁에 있어서 도제, 부현제, 시제, 정촌제의 일부개정에 의해 미국의 제도를 모범으로 하여 직접청구가 市町村民의 권리로 인정되기에 이르렀으나, 그 당시는 아직 청구절차에 관한 규정도 극히 간략하고, 제도의 운용은 주민의 자주성에 맡겨져 있는 편이 많았다. 뒤 이어 1947년 지방자치법의 제정에 의해 제5장 직접청구가 마련되어 청구의 절차, 서명의 수집·운동 등에 대한 규정이 정비되었고, 그 후 수차의 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.²¹⁾

이 제도는 대표 민주제를 보완하고 직접민주제적 요소를 가미하자는 취지에서 도입된 제도로서 이는 일본에 특유한 제도이며²²⁾ 주민에게 지방자치단체의 구성 또는 중요한 정치적·행정적 의사결정에 직접 참여할 수 있는 기회를 주는 것을 목적으로 하는 직접청구제도의 하나로 제도화된 것이다.

한편 주민 연서가 필요없고 당해 공공단체의 주민이면 누구나 제기할 수 있는 주민감사청구제도는 주민소송제도와 함께 지방자치운영에 있어서 부패를 방지하고 그 공정을 확보하기 위하여 주민의 자치참정의 범위를 확대하는 등의 조치의 일환으로 출납장 혹은 수입역 기타 지방

21) 김희곤, “지방자치행정에 있어서의 주민의 법적지위에 관한 연구”, 전북대학교 박사학위 논문, 1983, 191면

22) 김명연, 전게서, 72면

공공단체의 직원의 직무상의 지위의 남용에 의한 공금 또는 재산 영조물의 위법 또는 부당한 처리에 대하여 주민에 의한 교정권제도를 법정하여 이것에 의해 주민의 신탁에 의거하는 지방공공단체의 공공의 이익의 옹호에 이바지할 것을 목적으로 하여 1948년 지방자치법 제2차 개정시에 지방자치법 제243조의2로 포함되었으나 이 규정은 미군 점령하에 있어서 총사령부의 시사에 의거 단기간에 입법화된 경위도 있어 상당히 많은 불비, 결함을 갖고 있어서 주민에 의한 감사 및 소송에 있어 혹은 재판소의 소송의 심리에 있어서 의문이 되는 점이 적지 않았다.²³⁾

그래서 이 제도가 주민자치의 확립상에 있어서 가지는 의의를 충분히 평가하기 위하여 종래의 규정의 기본 골격을 답습하면서 감사 및 재판의 운용에 지장을 초래하지 않도록 규정을 명확히 함과 동시에 소의 절차를 정비하는 개정(제8차 지방자치법 개정)이 1963년에 행해져 현행 지방자치법 제242조에 규정되게 되었다.²⁴⁾

이와 같이 제도적 연혁을 달리하고 있는 양 제도에 있어서 제정 당초 일본지방자치법 제243조의2의 규정과 제75조의 감사의 직접청구규정과 관계 내지 차이에 대해, 제243조의2가 납세의무자로서의 기본권의 보장과 재정운영에서의 부패의 방지임에 반하여, 제75조는 자치단체 전체의 운영에 관련된 문제이며, 또 75조가 일반적 포괄적임에 반하여 제243조의2는 개별의 행위에 한정되어 있고, 특정의 직원에 의한 구체적인 당해 행위임을 명확히 나타낼 수 있어야 한다는 요건을 가지고 있고, 제75조가 지방자치단체사업의 경영 및 출납관리 전반에 대한 명확한 상태를 주지시키는 것을 근본적인 목적으로 하고 있음에 반하여, 제243조의2는 당해 행위가 위법 또는 부당한 경우의 비위의 시정을 그 목적으로 하고 있다²⁵⁾는 설명에서 보듯이 양 제도는 청구대상의 범위와 그 기본목적 등에 있어서 다르다고 할 수 있다.

한편, 현행 일본 지방자치법 제12조제2항에서는 일본 국민인 보통공공단체의 주민은 법률이 정하는 바에 의하여 그가 속하는 보통공공단체

23) 김희곤, 전계논문, 258면

24) 김희곤, 상계논문, 258면

25) 이재삼, “주민소송에 관한 연구”, 단국대학교 박사학위 논문, 1992, 79~80면

의 사무의 감사를 청구할 수 있다고 규정하여 직접청구권의 일종으로서 주민의 직접 사무 감사청구권을 설정해 두고 구체적 제기 요건 및 절차에 대해서는 제75조에서 규정하고 있다.

그리고 일본의 주민감사청구제도는 사무감사 청구와 달리 구체적인 재정사항에 관한 위법 부당 사례에 대하여 주민이 감사를 청구할 수 있는 제도로서 제242조에 규정되어 있는데, 이는 당해 자치단체의 재정사무와 관련한 처리상의 적부와 그 책임의 소재를 가림으로써 사무처리의 적법성과 적정성을 달성하기 위한 측면의 입법화라고 할 수 있다.

나. 우리 나라

우리 나라에서는 시민감사청구제 또는 주민감사청구제라는 명칭으로 이 제도가 지방자치법에 반영되기 이전에도 자치단체의 조례 또는 규칙, 자체지침 등에 의해 시행되고 있었다. 1999년 이전의 운용상황을 보면 광역자치단체에서는 서울, 부산, 인천, 울산 등 4개도시에서 조례로 입법화되어 시행되었고, 기초단체에서는 군포시와 남원시가 조례로 시행한 것을 비롯하여 종로구 등 6개 자치단체에서 규칙으로, 그리고 서울의 성동구 등 19개 자치단체가 자체지침으로 시행하였다.²⁶⁾

그러나 활용실적은 서울특별시에서 처음 도입한 1999년 1월부터 1999년까지 모두 128건으로 매우 미흡하였으나²⁷⁾ 1996년 21건, 1997년 45건, 1998년 68건으로 점차 그 활용실적은 전반적으로 활성화되는 경향이였다.

그 후 이 제도는 김대중 정부의 당선 10대 공약의 하나로 채택되어 지난 1999년 8월 31일 조례의 제정 및 개·폐청구제도와 함께 지방자치법에 반영되어 제도화되었으나 일본의 경우처럼 사무감사청구제도와 주민감사청구제도가 별도로 분리되지 않은 채 하나의 제도로 규정되었고, 이 후 각 지방자치단체별로 시행세칙이 조례로 입법화되어 왔다. 당선

26) 김병국, “주민감사청구제도의 채택과 운용”, 월간 자치행정 2000년 7월호, 37면

27) 김병국, 상계논문, 37면

100대 공약에서 국민의 정부는 주민감사청구제를 조례개폐청구권의 시행과 함께 직접참정제도의 확대시행이라는 취지로 채택하였다.

다. 소결

위에서 살펴 보았듯이 우리 나라의 주민감사청구제도의 모델이 되고 있는 일본의 사무감사청구제도와 주민감사청구제도는 제도의 연혁, 목적 및 청구대상 등의 측면에서 서로 구별되며, 우리 나라의 경우 제도의 도입취지에 있어서는 일본의 사무감사청구제도에 근접되어 있는 바, 자치단체의 일반 사무에 대하여 주민의 직접 간여를 촉진시킴으로써 자치단체 행정의 적정을 기하고자 하는 정치적 대응에 기본 취지가 있다²⁸⁾고 봐야 할 것이다.

반면 일본의 주민감사청구제도는 기본 목적에 있어서 재무행정상의 위법 부당한 사안과 그 책임을 가림으로써 부패 및 비위의 예방에 있으며, 청구된 사안에 대하여 불복할 경우 후속절차로서 주민소송제도가 마련되어 있다는 점에서 사법적 대응에 주안점을 두고 있다²⁹⁾고 봐야 할 것으로서, 우리 나라 주민감사청구제의 직접 도입취지와는 거리가 있으나, 후술하는 바와 같이 감사처리 기간을 두고 있는 점과 행정사무의 구체적 위법 부당 사항에 대한 시정 내지는 교정을 지역주민의 감사청구를 통해 실현시킨다는 제도의 실제적 활용 측면에서는 일본의 주민감사청구제의 요소를 포함하여 양 제도를 혼합 절충의 방식으로 입법화하였다고 봐야 할 것이다.

그런데 이와 같은 감사청구제가 일본과 우리 나라에 특유의 제도로 자리잡게 된 배경에 대해 관련 연구 성과를 통해 확인할 수는 없으나 추측컨대 선진 제국에서는 행정사무처리나 지방재정의 운용과 관련하여 기본적으로 외부감사인에 의한 감사제도가 제도화되어 있고³⁰⁾, 또 민주주의의 역사과정 속에서 행정에 대한 주민들의 참여가 여러 가지 다른

28) 이경옥, “일본주민소송에 관한 연구”, 전북대학교 박사학위 논문, 1998, 50면

29) 이경옥, 상계논문, 50면

30) 박주원, 전계논문, 126면

제도에 의하여 활성화되어 있을 뿐만 아니라 행정책임자의 선출과 함께 그를 해임할 수 있는 장치인 소환제, 주민투표제 등이 병존하여 제도화 되어 옴으로써 행정 행위 내지는 행정권의 위법 부당한 또는 공익을 현저히 해치는 사안에 대해 굳이 주민들에 의한 감사청구를 통해 견제해야 하는 제도적 입법화의 필요성이 적었을 것이나, 우리 나라나 일본의 경우 중앙에 의한 지방통치의 전통아래 지방자치의 경험이 부족하고 민주주의의 역사가 일천한 이유로 소위 밑살행정이라는 표현이 말해 주듯 정책의 결정 내지는 행정처분과 관련한 행정권의 오·남용의 여지가 많은 데다가 이에 대한 주민의 불신이 워낙에 크기 때문에 이를 주민의 직접감사청구를 통하여 해소하는 것이 중요한 문제로 대두된 데에도 이 제도의 도입취지가 있다고 볼 수 있을 것이다.


2) 감사청구의 주체와 대상

일본은 우리 나라의 주민감사청구제도와 관련하여 2개의 유사한 체제로 운영되고 있다. 하나는 우리 나라의 주민감사청구제도의 모델이라고 할 수 있는 사무감사청구제도이고 다른 하나는 주민감사청구제도이다. 그 내용은 다음의 <표1>과 같다.

<표1>에서 보듯이 일본의 사무감사청구제도는 우리 나라 주민감사청구제도의 기본 모델이 되어 있음을 알 수 있고, 또 특이한 점은 우리나라의 주민감사청구제도와 이름은 같은 또 하나의 제도가 운영되고 있다는 점이다.

일본의 사무감사청구권은 직접청구권의 일종으로서 선거권(제11조), 조례의 제정 개·폐청구권(제12조), 의회의 해산청구권 및 직원의 해직청구권(제13조)과 함께 지방자치법 제1편 제2장 주민편에 규정되어 있다. 이는 대표민주주의의 보완적 장치로서의 주민참정권의 신장이라는 정치적 측면의 제도화라고 할 수 있다.

<표1> 우리 나라와 일본의 감사청구제도 비교

구분	우리 나라		일본	
	청구주체	청구대상	청구주체	청구대상
주민감사 청구 (事務の 監査請求)	20세이상의 주민이 20세이상의 주민총 수의 50분의 1의 범 위안에서 조례가 정 하는 20세이상의 주 민수 이상의 연서로 청구	당해 지방자치단 체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공 익을 현저히 해한다고 인정되는 경우	선거권있는 자 50분의 1 이상의 연서로써 청구	당해 보통공공단체의 사무
비고	지방자치법 제13조 의4제1항	지방자치법 제13조의 4제1항	일본 지방자치법 제75 조	일본 지방자치법 제12 조제2항
住民監査 請求			당해 보통자치단체의 주민	<ul style="list-style-type: none"> · 위법 또는 부당한 -공금의 지출 -재산의 취득, 관리, 처분 -계약의 체결, 이행 -채무 그외 의무의 부담 · 위법 또는 부당하게 -공금의 부과징수를 태만히 한 사실 -재산의 관리를 태만 히 한 사실
비고			일본지방자치법제242조	좌동

자료 : 본 논문 제2절 일본의 감사청구제도 참조 필자가 재구성

반면 일본의 주민감사청구제도는 제2편 제9장 제10절에 “주민에 의 한 감사청구 및 소송”이라는 제목 하에 규정되어 있는데, 일본 지방자 치법 제9장은 재무에 관한 규정으로서 공공단체의 예산, 세입세출, 결 산, 계약, 재산의 관리 등 예산 및 회계관리의 방법과 절차에 관하여 규 정하고 있는 데에서 알 수 있듯이 재무행정의 투명성, 신뢰성을 확보하 기 위한 구체적, 행정적 수단 확보의 성격이 강하다.

이런 점에서 사무감사청구권이 객관적, 일반적 주민 참정권을 규정하 고 있다고 한다면 주민감사청구권은 주관적, 구체적 행정 감시, 견제권 이라고 할 수 있을 것이다.

그런데, 우리 나라의 주민감사청구제도는 일본의 경우와 달리 주민참정권의 일종으로서 포괄적으로 하나의 감사청구권을 제도화하고 있으면서도, 그 청구주체와 청구대상을 규정하고 있는 조문내용을 살펴보면, 일본의 사무감사 제도와 주민감사청구 제도를 혼합 절충하였다고 볼 수 있다. 이 점에 대하여 제도의 내용 소개와 함께 아래에서 나누어 살펴본다.

가. 청구주체

먼저 청구주체에 관하여 살펴보면 청구인의 자격 및 청구인의 연서 규정과 관련하여, 일본의 사무감사청구 제도는 일본 지방자치법 제12조 및 제75조에서 규정하고 있는 바와 같이 일본국민인 주민으로서 선거권을 가진 자가 50분의 1 이상의 연서로써 청구할 수 있다고 하고 있는 반면, 일본의 주민감사청구 제도인 경우에는 일본 지방자치법 제242조에서 규정하는 바와 같이 당해 보통공공단체에 주소를 둔 사람이면 누구나 제기할 수 있고, 법인, 자연인, 행위능력의 유무, 외국인을 가리지 않고 누구나 청구할 수 있다.³¹⁾

그런데 우리 나라의 주민감사청구제도는 지방자치법 제13조의3 및 제13조의4에서 주민등록법상 주민등록인구 기준 20세 이상의 주민 50분의 1의 범위 내에서 지방자치단체의 조례로 연서할 청구인 수를 정하고 있는 데에서 알 수 있듯이 청구인의 자격이라는 측면에서는 자연인으로서 우리 나라의 국민인 주민이 아니면 청구인 자격을 갖지 못한다는 점에서 일본의 사무감사청구 제도의 예를 도입한 입법사항이라고 할 수 있으나, 연서 조건의 측면에서는 일본의 사무감사청구제도가 유권자 50분의 1이상으로 하여 청구인의 하한을 규정하고 있는 반면 우리 나라 주민감사청구제도는 20세이상 주민 50분의 1 이하라는 상한 규정을 둠으로써 이론적으로 연서가 필요없는 주민 1인으로부터 당해 20세이상 주민 총수의 50분의 1까지 연서하여야 할 주민의 수를 가정할 수 있는데,

31) 신영호, “주민감사청구제도에 관한 연구”, 전북대학교 석사학위 논문, 1998, 43면

이는 일본의 주민감사청구제도의 1인 청구 요건과 사무감사청구 제도의 50분의 1의 연서 규정사이를 절충 혼합한 것이라고 할 수 있다.

나. 청구대상

둘째로 청구대상에 관하여 살펴보면 “당해 지방자치단체와 그 장의 사무”라는 규정은 일본의 사무감사청구대상인 “보통공공단체의 사무”³²⁾에 해당하는데, 일본의 경우는 지방분권일괄법³³⁾의 제정으로 기관위임사무가 폐지됨³⁴⁾으로써 우리 나라의 법조문상의 “그 장의 사무”는 원칙적으로 해당이 없게 되므로 사실상 동일한 대상을 지칭하는 것이 된다.

그런데 우리 나라의 경우는 당해 지방자치단체와 그 장의 사무가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해치는 경우로 그 청구대상을 제한하고 있는데 반해서 일본의 사무감사청구 제도인 경우는 별도의 제한을 두고 있지 않은 반면, 일본 지방자치법 제242조에서 규정하고 있는 주민감사청구의 대상에 대해서는 구체적으로 위법 부당한 공금의 지출 등 재무행정과 관련한 구체적 청구의 대상을 적시하고 있다.

이처럼 청구대상이라는 측면에서 볼 때, 우리 나라의 주민감사청구제도는 청구 대상의 외연적 범위에 있어서는 일본의 사무감사청구제도와 같이 당해 지방자치단체가 처리하는 모든 사무를 일반적 청구대상으로 하면서 일본의 주민감사청구와 유사하게 위법 부당한 경우를 그 청구대상의 내재적 한계로 규정하고 있는 것이다.

32) 기관위임사무가 폐지되기 이전 일본 지방자치법 제75조제1항은 “선거권을 가진 자는 政令이 정하는 바에 의하여 총수의 50분의 1이상인 자의 연서를 받아 그 대표자는 보통지방공공단체의 감사위원에 대하여 당해 보통공공단체의 사무 또는 당해 보통공공단체의 장 및 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회 또는 공평위원회, 공안위원회, 지방노동위원회, 농업위원회 그외 법령 또는 조례에 의거한 위원회 또는 위원의 권한에 속하는 사무의 집행에 관하여 감사의 청구를 할 수 있다”고 규정되어 있었다.

33) 1999년 7월 8일 『지방분권의추진을위한관계법률의정비등에관한법률(일명 지방분권일괄법)』이 제정(平成11年 法律제87號)되고 2000년 4월 1일부터 시행되었다. 이 법률은 지방분권과 관련된 수많은 법률을 일괄적으로 정비하였는데 개정 법률의 핵심은 당연히 지방자치법이다.

34) 지방분권일괄법에 의해 지방자치법 제2조가 개정되어 기관위임사무의 개념이 삭제되고 자치사무와 법정수탁사무라는 2개의 개념으로 이원화하여 규정하고 있다.

한편, 우리 나라의 경우에는 청구대상과 관련하여 ①수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항, ②개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, ③다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항(다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요사항이 감사에서 누락된 경우에는 그러하지 아니함)에 대해서는 감사청구의 대상에서 제외한다고 하여(제13조의4제1항) 그 대상을 한정하고 있으나 일본의 사무감사청구제도에서는 특별한 단서 규정이 없다는 점이 다르다.³⁵⁾ 이처럼 우리 나라 주민감사청구제도가 청구대상을 단서 규정을 통해 제한한 점에 대해서도 문제점을 내포하고 있다고 볼 수 있으나 이 문제는 별도의 장에서 논의하기로 한다.

일본의 주민감사청구 경우는 위의 <표1>에서 보는 바와 같이 위법 또는 부당한 공금의 지출, 재산의 취득, 관리, 처분, 계약의 체결, 이행, 채무 그외 의무의 부담사항과 위법 또는 부당하게 공금의 부과징수를 태만히 한 사실, 재산의 관리를 태만히 한 사실 등 그 청구대상을 구체적으로 적시하고 있는데, 이는 주민감사청구 결과에 대하여 불복할 경우의 주민소송제도를 통한 구제절차와 연계시켜야 할 입법상의 요청 때문인 것으로 판단된다.

다. 소결

우리 나라에서 일본의 경우와 달리 사무감사청구제도와 주민감사청구 제도를 분리하여 도입하지 않는 취지에 대하여 앞으로 이제도가 비

35) 직접청구에 의한 사무감사인 경우 대개 당해 보통공공단체 또는 기관이 처리하고 있는 일체의 사무가 사무감사의 대상이 되지만, 사무감사의 청구의 내용이 지방공공단체가 사인에게 위탁한 사무에 관하여 그 집행상황의 감사를 요구하는 것과 같이 사무감사의 대상이 지방자치단체의 사무의 범위 밖의 것인 경우에는 그 사무에 관한 감사청구는 할 수 없는 것이다.(윤양수, 전제논문, 27면) 또한 세액의 공개요구와 같이 단순한 사실의 공개 나열에 그치는 것도 감사의 대상이 아니다. 그러나 전년도 사무·사업결산에 대하여 의회의 인정을 거친 것이라도 사무감사의 청구가 있으면 다시 감사해야 한다.(行實, 昭和26.5.24 地自發行 제127호) 사무감사의 청구에 관계되는 사건이 재판소에 계속중이라도 사무감사의 청구가 있었던 때는 감사위원은 독자의 입장에서 감사해야 한다.(行實, 昭和26.5.24 地自發行 제127호)

단 지방자치단체의 회계나 재무행정 뿐만 아니라 사무일반에 대한 감사와 견제수단으로 활용할 수 있도록 하려는 취지³⁶⁾와 함께, 또 주민감사 청구제도가 지방자치법에 입법화되기 이전에도 서울특별시를 비롯한 많은 지방자치단체에서 독자적인 조례나 규칙으로 이미 시행하고 있는 점을 고려한 것³⁷⁾으로 이해할 수 있을 것이다.

어느 것이 적절한 입법화인가를 단순 비교한다는 것은 있을 수 없고, 각기 나라마다의 특수한 상황과 입법취지, 그리고 구체적으로 효율성 있게 운용되고 있는가가 중요한 문제이지만 우리 나라 주민감사청구제도가 일본의 양 제도를 혼합 절충함에 의하여 청구요건의 경직성(청구인수의 과다, 청구자격, 청구대상의 불분명 등) 문제로부터 감사처리의 실효성 확보미흡(소송수단의 부재)에 이르기까지의 여러 가지 문제점³⁸⁾이 나타나고 있음은 문제가 아닐 수 없다. 이러한 문제점에 대하여서는 별도의 장에서 다루기로 한다.

3) 감사청구의 절차



주민감사청구의 절차에 대해서 우리 나라의 경우에는 그 요목이 시행령에 규정되어 있는데, 요약하면 다음과 같다.

① 대표자증명신청 → ② 대표자증명서교부 → ③ 서명(성명·주민등록번호·주소 및 서명일자를 기재하고 서명·날인하여야 함) → ④ 청구인명부제출 → ⑤ 공표(즉시 그 내용을 공표) → ⑥ 청구인명부 열람 → ⑦ 청구요건심사(감사청구심의회에의 심사를 통해 수리 또는 각하 결정) → ⑧ 감사실시 → ⑨ 감사결과 통지(해당 자치단체장 및 대표자에게 통지) → ⑩ 공표(관보, 지방자치단체의 공보, 게시판·전산망 또는 일간신문에 게시 또는 게재)로서 10단계이며, 조례의 제정 및 개·폐 청

36) 한중임, 전계논문, 34면

37) 김명연, 전계서, 80면

38) 우리 나라 주민감사청구제도는 일본의 주민감사청구와 사무감사청구를 혼합한 것이라고 하겠는데, 이는 주민감사청구의 본질(주민쟁송적 청구)을 흐리게 하고 있다고 지적하고 있다(최창호, 지방자치학, 삼영사, 2000, 649면)

구의 절차를 준용토록 하고 있다.

우리 나라 주민감사청구제도의 절차를 일본의 사무감사청제도 및 주민감사청구제도와 비교해 본다면 먼저 청구요건을 갖추어 청구를 수리하기까지는 일본의 사무감사 청구절차를 도입하였다고 볼 수 있고, 청구 수리 후 감사결과의 처리에 대해서는 주민감사청구의 절차를 도입한 것으로 보인다. 이와같은 차이점을 전제해 두고 각 절차마다 양국의 제도를 비교해 보기로 한다.

가. 대표자 증명서의 신청 및 교부

일본의 사무감사청구 제도의 절차는 일본 지방자치법시행령(제91조 내지 제99조)에 자세히 규정되어 있는데, 우리 나라의 주민감사청구 절차와 비교하여 대강과 그 흐름은 다음의 <표2>에서 보는 바와 같이 대동소이하다.

먼저, 대표자 증명서의 교부와 신청에 대하여는 우리 나라(지방자치법시행령 제10조의3)와 일본(일본 지방자치법시행령 제91조) 모두 필요적 청구요건으로 규정하고 있다. 다만 우리 나라는 교부와 신청의 소관청이 당해 지방자치단체가 아니라 상급 기관인 주무부장관 또는 시도지사인 반면에 일본의 사무감사청구제도는 당해 보통공공단체의 감사위원이라는 점이다.

우리 나라의 주민감사청구제도는 감독기관에 의한 타율적 감사라는 기본 구도 속에 입법화가 되어 있어 이처럼 청구절차의 첫 단계에서부터 감독기관의 장에게 감사청구서와 함께 대표자 증명서의 교부 신청을 해야 하는 반면, 일본의 경우는 당해 보통공공단체의 장과 독립된 감사위원 제도가 정착되어 있기 때문에 감사위원에게 신청을 하는 것이 다른 점이다.

<표2> 우리 나라와 일본의 감사청구절차 비교

구분	우리 나라	일본
대표자 증명서의 신청 및 교부	· 주무부장관(시도의 경우) · 시도지사(시군구의 경우)	· 당해 보통공공단체의 감사위원
서명기간	· 시도에 있어서는 6월 이내 · 시군구에 있어서는 3월이내	· 都道府縣(政令市 포함, 이하 이표에서 같음)에 있어서는 2개월 · 市町村에 있어서는 1개월 이내
청구인 명부의 제출기관 및 기한	서명기간이 경과한 날부터 · 주무부장관에게 10일이내) · 시도지사에게 5일이내	서명기간이 경과한 날부터 당해 보통공공단체의 선거관리위원회에 · 都道府縣에 있어서는 10일 이내 · 市町村에 있어서는 5일 이내
청구인 명부의 공표 및 열람	주무부장관 또는 시도지사가 공표하고 기간은 7일	市町村의 선거관리위원회가 공표하고 기간은 7일
청구인 명부의 유무효 확인	감사청구심의회	市町村의 선거관리위원회
명부열람에 따른 이의신청 심사결정 및 기간	감사청구심의회(공표 및 열람기간이 종료한 날부터 14일 이내)	市町村의 선거관리위원회(공표 및 열람기간중 이의신청할 수 있고, 심사결정은 14일이내) 단, 都道府縣에 관계된 청구인 경우 都道府縣 선거관리위원회에 불복청구
청구요건의 심사	감사청구심의회	당해 보통공공단체의 감사위원
감사의 실시,처리	감사청구심의회	당해 보통공공단체의 감사위원
감사기간	감사청구를 수리한 날부터 60일 이내 종료	별도의 규정 없음
감사결과의 통지	청구인의 대표자와 당해 지방자치단체의 장에게 서면으로 통지	청구인의 대표자에게 통지하고, 당해 보통공공단체의 의회 및 장, 관계 위원회에 제출
공표	관보, 지방자치단체의 공보, 게시판 전산망 또는 일간신문에의 게시 또는 게재	· 공중이 보기 쉬운 방법으로 공표

자료 : 본 논문 제2절 일본의 감사청구제도 참조 필자가 재구성

한편, 대표자 증명서를 발부받은 자는 주민에게 청구인명부에의 서명을 요청할 수 있고, 이 경우 대표자는 청구서 또는 그 사본과 대표자증명서 또는 그 사본을 덧붙여야 하며, 대표자는 20세 이상의 주민(일본

의 경우에는 선거권이 있는 자)에게 서명요청권을 위임할 수 있으며, 이를 위임한 때에는 수임자의 성명 및 위임연월일을 주무부장관 또는 시도지사(일본의 경우는 감사위원)에게 신고하여야 하고, 이 경우 주무부장관 또는 시도지사(일본의 경우에는 감사위원)는 즉시 위임신고증을 교부하여야 하며, 수임자는 20세 이상의 주민(일본의 경우에는 선거권이 있는 자)에게 청구인명부에의 서명을 요청할 수 있으며 이 경우 수임자는 청구서 또는 그 사본, 대표자증명서 또는 그 사본 및 위임신고증을 덧붙여야 한다는 규정은 우리 나라(지방자치법시행령 제10조의4제1항 내지 제3항)와 일본의 경우(일본 지방자치법시행령 제92조제1항 내지 제3항) 모두 동일하다.

다만, 일본의 경우, 대표자증명서 발부를 요청하였을 경우 청구대표자가 선거권이 있는지의 여부를 市町村의 선거관리위원회에 확인을 하여야 한다는 점이 다르며, 서명자가 맹인인 경우를 예상하여 점자 방식으로 자신의 이름을 기재하는 것을 허용하고 있는 점(일본 지방자치법시행령 제92조제1항)과 신체의 장애 또는 문맹에 의해 서명할 수 없는 경우 대필자를 통한 서명도 인정하고 있는 점(일본 지방자치법 제74조제6항)은 장애인 및 일반 주민에 대한 권리신장이라는 측면에서 정책적 측면에서 검토할 수 있는 바람직한 것으로서 특이하다.

나. 서명기간

일본의 사무감사청구제도는 대표자 증명서를 발부받은 후 청구요건을 만족시키기 위한 연대서명을 완료하여야 하는 기간이 都道府縣(政令指定市 포함)에 있어서는 2개월, 市町村에 있어서는 1개월로 하고 있는 반면, 우리 나라는 시도의 경우에는 6개월, 시군구에 있어서는 3개월로 하고 있는데 그 기간이 우리 나라의 경우 일본의 3배인 점이 다르다.

이 점에 대해서는 관련 연구자의 검토를 확인할 수 없는 상황이나

추측컨대 연대 서명에 따른 시간적 여건을 감안하여 청구요건을 완비할 수 있는 기회를 보다 확대하자는 취지로 해석할 수 있다.

여기에는 우리 나라의 경우 비록 주민감사청구제도가 지방자치법에 입법화되기 이전에도 자치단체 독자의 조례, 규칙 등으로 시민감사청구 제도를 도입하고 있었으나 제도 시행의 일천함으로 인한 경험 부족 등 새로운 제도 도입에 따른 적응기간을 염두에 둔 것으로 보인다.

한편, 우리 나라와 일본 모두 선거와 관련하여 서명기간에 산입하지 않는 기간을 규정하고 있는데 우리 나라의 경우에는 공직선거및선거부정방지법 제33조에 계기된 각항의 선거기간³⁹⁾은 서명기간에 산입하지 않는다고 규정하고 있고, 일본의 경우에는 일본 지방자치법시행령 제92조제4항제1호 내지 제5호까지 직접 그 세목을 열거하고 있다.⁴⁰⁾

우리 나라와 일본 모두 선거가 행해지는 지역에서는 당해 선거 기간 동안에는 서명요청을 할 수 없다.

39) 이 조항에서 규정하는 기간은 다음 각호와 같다.

1. 대통령선거는 23일
 2. 국회의원선거와 지방자치단체의 장 선거는 17일
 3. 지방의회의원선거는 14일
- 단, 같은 법 제197조(선거의 일부무효로 인한 재선거)제1항의 규정에 의한 재선거의 선거기간 및 제198조(천재·지변등으로 인한 재투표)제1항의 규정에 의한 재투표의 기간은 다음 각호와 같다.
1. 대통령선거는 21일
 2. 국회의원선거와 지방자치단체의 장선거는 15일
 3. 지방의회의원선거는 12일
- 40) 1. 임기만료에 의한 선거: 임기만료일 전 60일에 해당하는 날
2. 중의원 해산에 의한 선거: 해산한 날의 다음 날
 - 2의2 . 중의원의원또는참의원의원의공직선거법 제33조의2제2항에서 규정하는 통일대상 재선거 또는 보결선거: 당해 선거에 관계된 선거를 할 수 밖에 없었던 사유가 발생하였다는 뜻의 고시가 있었던 날의 다음 날 또는 당해 선거를 하여야만 하는 기일 전 60일에 해당하는 날 중 늦은 날
 3. 市町村의 설치에 의한 市町村 의회의 의원의 일반선거 또는 장의 선거: 지방자치법 제7조의 규정에 의해 市町村이 설치된 날.
 4. 市町村 의회 의원의 증원선거: 지방자치법 제91조제4항의 규정에 의한 조례의 시행일
 5. 전 각호에 계기된 선거 이외의 선거: 당해 선거에 관계된 선거를 행하여야만 하는 사유가 발생한 뜻의 고시가 있었던 날의 다음 날.

다. 청구인 명부의 제출기관 및 제출기한

청구인명부에 서명한 20세 이상의 주민(일본의 경우는 유권자)의 수가 청구요건을 만족시키는 주민수 이상이 된 때에는 서명요청기간이 경과한 날부터 시·도(일본의 경우는 都道府縣)에 있어서는 10일 이내에, 시·군·자치구(일본의 경우에는 市町村)에 있어서는 5일 이내에 서명부를 제출하여야 한다는 점에서는 동일하나 제출기관이 우리 나라에 있어서는 주무부장관 또는 시도지사인 반면 일본의 경우는 市町村의 선거관리위원회에 제출하여야 한다.

우리 나라의 경우는 주민등록법에 의하여 주민등록이 되어 있으면 이는 우리 나라 국민임을 인정할 수 있을 뿐만 아니라 주민등록상의 주소를 통하여 당해 자치단체의 주민인지의 여부를 쉽게 가릴 수 있는 반면⁴¹⁾, 일본의 경우에는 유권자인지의 여부를 선거인명부를 통하여 판단할 수 밖에 없기 때문에 선거관리위원회에 제출하는 것이며, 이 때에는 都道府縣 감사청구이든 市町村 감사청구이든 불문하고 市町村의 선거관리위원회에 제출해야 한다.(일본 지방자치법시행령 제94조제1항)

라. 청구인 명부의 공표, 유효성 확인 및 이의신청

일본의 경우에 있어서 市町村의 선거관리위원회에 청구인 명부가 제출되면 市町村의 선거관리위원회는 서명부를 제출한 날부터 20일 이내에 印으로써 증명하여 서명의 유효성⁴²⁾을 결정하여야 하며, 서명의 증명이 완료된 때에는 증명이 완료된 날부터 7일간 서명부에 서명한 자의

41) 우리 나라의 경우 청구인 명부의 유효여부를 가리는 권한은 주무부장관 또는 시도지사에게 소속된 주민감사청구심의회에 있다.

42) 일본 지방자치법은 ①법령의 정하는 절차에 의하지 않은 서명, ②누구인지 확인하기 어려운 서명을 당연 무효로 규정하고 있고(일본 지방자치법제74조의3제1항), 사기 또는 강박에 기한 취지로 이의신청을 한 경우 市町村의 선거관리위원회가 이의신청을 정당하다고 인정할 경우를 무효로 규정하고 있다.(같은 법 같은 조 제2항)

총수와 유효서명의 총수를 고시하고 공중이 보기 쉬운 방법으로 이를 공표하지 않으면 안된다.(일본 지방자치법시행령 제95조의2)

서명부를 선거관리위원회에 제출하기 전에는 서명자는 이 서명을 취소할 수 있고(일본 지방자치법시행령 제95조), 서명부가 제출된 경우 이의가 있을 경우에는 공표기간 중 市町村의 선거관리위원회에 이의신청을 해야만 하며(일본 지방자치법 제74조의2 제4항), 市町村의 선거관리위원회는 신청한 날부터 14일 이내에 결정하여야 하고, 이의신청이 정당한 경우에는 서명부의 유효증명을 수정하여 신청자 및 관계인에게 통지하여야 한다.

이의신청이 없거나 이의신청에 관한 절차⁴³⁾를 모두 완료한 경우에는 서명부의 말미에 서명한 자의 총수와 유효서명의 총수 및 무효서명의 총수를 기재하여 청구인의 대표자에게 반환하여야 하며, 청구인의 대표자는 반환받은 날부터 都道府縣에 있어서는 10일이내에, 市町村에 있어서는 5일 이내에 사무감사청구서에 주민 총수의 50분의 1 이상임을 증명하는 서면과 청구인 명부를 첨부하여 감사위원회에 감사청구를 하게 된다.

한편 우리 나라의 경우에는 청구인 명부가 제출되면 일본의 경우와 달리 20일이라는 유무효 심사기간을 별도로 두지 않고 곧바로 서명부를 7일간 공표함과 아울러 청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 이 기간이내에 당해 주무부장관 또는 시도지사에게 이의를 신청할 수 있고, 이의신청이 있는 때에는 당해 주무부장관 또는 시도지사는 공표기간이 종료된 날부터 14일이내에 이를 심사·결정하도록 하고 있다.

43) 선거관리위원회에 이의신청을 한 후 선거관리위원회의 결정에 불복하는 경우에는 결정이 있는 날부터 14일 이내에 市町村의 청구인 경우에는 지방재판소에, 都道府縣의 청구인 경우에는 고등재판소에 소를 제기할 수 있고 이의신청에 대한 재결이나 소송에 대한 판결이 확정된 때에는 당해 재결서 또는 판결서의 사본을 관계 市町村의 선거관리위원회에 송부하지 않으면 안되며 송부를 받은 市町村의 선거관리위원회는 즉시 청구인의 대표자에게 통지하여야 한다. 이의신청의 재결은 이의신청을 수리한 날부터 20일내에, 소송의 판결은 소 제기를 접수한 날부터 100일내에 완료하도록 노력해야만 한다.(일본 지방자치법 제74조의2 제6항 내지 제11항)

일본의 경우와 달리 이의 신청에 따른 감사청구심의회의 결정에 대해 별도의 법원의 불복절차는 규정되어 있지는 않다.

이 때 그 신청이 이유 있다고 결정한 때에는 청구인명부를 수정하고, 이를 이의신청을 한 자와 청구인의 대표자에게 통지하여야 하며, 그 이의신청이 이유 없다고 결정한 때에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 자에게 통지하여야 한다.

마. 청구요건의 심사 및 수리

일본에 있어서 이의신청 절차를 모두 완료하고 감사위원회에 감사청구를 하게 되는데, 만일 서명부의 청구인수가 선거권자 50분의 1이라는 청구요건을 만족시키지 못하는 경우 또는 위의 청구기간을 경과한 때에는 이 청구 건은 각하하도록 규정되어 있고, 이 청구가 적법한 방식을 흠결하고 있는 경우에는 都道府縣에 관한 청구에 있어서는 5일 이내, 市町村에 관한 청구인 경우에는 3일 이내의 기한을 붙여 보정시키게 된다.

우리 나라의 경우에도 이의신청이 없는 경우 또는 모든 이의신청에 대하여 감사청구심의회의 결정이 완료된 경우 청구요건을 갖춘 때에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니한 때에는 청구를 각하하여 이를 청구인의 대표자에게 통지하여야 한다.(지방자치법 제13조의3)

그러나 일본의 경우와 달리 우리 나라는 청구인 수가 청구요건에 미달하는 경우에 곧바로 각하시키지 않고 시도의 감사청구인 경우에는 5일, 시군구의 감사청구인 경우에는 3일의 보정기간⁴⁴⁾을 두고 있다는 점이 다르다. 청구인 수가 미달한 경우 보정기간을 두고 있는 것은 약간 명의 청구인 수 미달로 인하여 주민 다수의 연서를 통해 어렵게 청구한 사항을 무위로 돌리는 것은 불합리하다는 취지라는 것으로 이해할 수 있고, 이 점은 합리적인 입법으로 보여진다.

44) 일본의 사무감사청구에 있어서의 보정은 청구인수의 미달을 보충시키기 위한 보정이 아니라는 점에서 우리 나라의 경우와 구별된다.

한편 청구요건의 심사는 청구인 수, 적법한 청구기간의 만족 뿐만 아니라 청구대상이 적합한 것인가와 관련되어 있는 복합적 문제이다.

일본의 경우에는 수십년에 걸친 제도 활용사례를 통해 사인에 위탁한 사무 등 당해 지방공공단체의 사무 밖의 사항, 단순히 사실적인 정보의 공개를 청구하는 사항등에 대해서는 감사 청구의 대상이 될 수 없다는 대체적인 윤곽이 마련되어 있으나, 우리 나라의 경우에는 새로이 제도를 도입하는 과정이므로 입장이 다르다고 할 수 있다.

이 점과 관련한 청구대상의 불분명 문제에 대해서는 별도의 장에서 다루기로 한다.

바. 감사의 실시 및 처리

일본의 경우에 있어 감사의 실시와 처리는 감사위원의 소관사항이다. 감사청구의 수리로부터 감사의 실시, 감사결과와 통보 및 조치요구에 이르기까지 당해 보통공공단체의 집행부와는 별개의 독립된 지위에서 사무를 처리한다.

그런데 감사 실시의 방법에 대해서는 법 및 시행령에 특단의 규정이 없으며, 단지 그 직무를 수행함에 있어 항상 公正不偏한 태도를 保持하여 감사를 시행하지 않으면 안된다는 훈시성 규정(일본 지방자치법 제 198조의3)과 필요하다고 인정될 경우에 관계인의 출두를 요구할 수 있고 또는 관계인에 대해서 조사할 수 있으며, 또는 관계인에 대해 장부, 서류, 기타의 기록제출을 요구할 수 있다고 규정(일본 지방자치법 제 199조제8항)하고 있을 뿐이다.

한편 우리 나라의 주민감사청구에 관한 감사실시 기관은 주무부장관 또는 시도지사 소속하의 감사청구심의회로서 감사의 실시 및 처리에 관한 사항은 행정감사규정이 정하는 바에 의하여야 한다고 규정하고 있다.(지방자치법시행령 제10조의12)

사. 감사기간

우리 나라의 주민감사청구제도는 감사처리기간을 60일로 정하고 있으며 이 기간내에 감사를 종료하기가 어려운 정당한 사유가 있는 때에는 그 기간을 연장할 수 있다고 규정하고 있으나 일본의 사무감사청구의 경우에는 특별히 제한 규정이 없다.

한편, 일본의 주민감사청구제도인 경우에는 처리기간을 60일로 명시하고 있으며 특별히 감사기간의 연장에 대한 규정은 두고 있지 않다. (일본 지방자치법 제242조제4항) 다만 이 기간 내에 감사를 종료하지 않을 경우에는 법원에 소를 제기할 수 있다.(일본 지방자치법 제242조제7항)

우리 나라의 경우 감사기간을 60일로 제한하고 있는 것은 일본의 사무감사청구제도와 같이 막연히 그 처리의 결과를 기다릴 수도 없고 또 일본의 주민감사청구 제도와 같이 소송절차를 통한 처리 결과의 확정을 입법화하기도 어려운 상황에서 양 제도를 혼합 절충한 결과라고 판단된다.

아. 감사결과의 통지 및 공표

감사위원이 감사를 종료하였을 때에는 감사에 관한 보고를 결정하여 이것을 청구인 대표자에게 송부하고 공표함과 아울러 당해 보통공공단체의 의회 및 관계 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회 또는 공평위원회, 공안위원회, 지방노동위원회, 농업위원회, 기타 법률에 기초한 위원회 또는 위원에게 제출하지 않으면 안된다고 규정하고 있다.(일본 지방자치법 제75조제3항) 그 외에 감사 결과에 대한 조치의 확행을 위한 어떤 절차나 소송을 통한 불복 절차는 규정되어 있지 않다.

우리 나라의 경우는 감사를 실시하는 기관은 감사청구심의회이지만 감사결과의 공표 및 당해 지방자치단체의 장에 대한 조치요구권자는 주무부장관 또는 시도지사이며 조치요구를 받은 당해 지방자치단체의 장

은 이를 성실히 이행하여야 하고 그 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다고 규정하여 실효성 확보 측면에서는 일본의 사무감사청구제도에 비하여 강화되어 있다. 소송절차를 통한 불복 절차를 두고 있지 않은 점은 동일하다.

4) 감사청구의 심의기관

우리 나라의 경우 감사청구에 대한 심의기관은 감사청구심의회로서 주무부장관 및 시도에 설치된다. 일본의 경우는 감사위원이 감사 기관이며, 양자는 차이는 다음의 <표3>에서 보는 바와 같다.

가. 설치근거

우리 나라의 감사청구심의회는 지방자치단체의 20세 이상의 주민의 감사청구에 있어서 유효서명의 확인, 이의신청의 심사·결정 및 청구요건의 심사 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 주무부장관 또는 지방자치단체의 장 소속하에 감사청구심의회를 둔다(지방자치법시행령 제10조의17)고 하여 그 설치근거가 시행령에 규정되어 있고 또 주무부장관 및 시도지사의 소속하에 설치되어 있는 반면, 일본의 감사위원의 경우는 직접 법률에서 보통공공단체에 그 집행기관으로서 보통공공단체의 장 외에 법률이 정하는 바에 의하여 위원회 및 위원을 둔다(일본 지방자치법 제138조의4제1항)고 하고, 집행기관으로서 법률이 정하는 바에 의하여 보통공공단체에 설치하지 않으면 안되는 위원회 및 위원으로서 감사위원을 규정(일본 지방자치법 제180조의5제1항)하여 독립적 집행기관으로서의 법적 지위를 보장받고 있다.

<표3> 우리 나라와 일본의 주민감사청구 감사기관 비교

구분	우리 나라	일본
	감사청구심의회	감사위원
설치 근거	지방자치법시행령 제10조의17	지방자치법 제180조의5 지방자치법 제195조제1항
정수	· 주무부장관의 경우 주무부장관이 정함 · 시도에 있어서는 조례로 정함	· 都道府縣 및 政令市에서 정한 시는 4인 · 그 외의 시는 조례에 의해 3 또는 2인 · 市町村에 있어서는 2인
선임	· 주무부장관 또는 시도지사가 위촉 또는 추천에 의거 임명(위원 수에 제한이 없음)	당해 보통공공단체의 장이 다음의 자 중에서 의회의 동의를 얻어 선임 · 인격이 고결하고, 재산관리, 사업의 경영관리, 행정에 우수한 식견을 가진자 · 의회 의원(단, 감사위원 정수가 4인인 때는 2인 또는 1인, 3인이내인 경우는 1인에 한함)
임기	· 주무부장관의 경우 주무부장관이 정함 · 시도에 있어서는 조례로 정함 (현행 조례상 대개 2년)	· 식견을 가진 자중에서 선임된 자는 4년 · 의회 의원 중에서 선임된 자는 의원의 임기 동안
근무 형태	비상근이며, 위원장의 소집에 의하여 회의 개최	· 식견을 가진 자 중에서 선임된 자는 상근으로 할 수 있고 · 都道府縣(政令市 포함)은 최소 1인 이상 상근
기능	주민감사청구와 관련한 사안의 심의 의결	· 직접청구에 기한 사무감사 · 정기감사, 행정감사, 수시감사, 결산심사 · 주민감사청구 등
급여 또는 보수	시행령상 특별 규정이 없고 조례에서 회의수당, 여비 등 경비를 지급	· 상근 감사위원에 대해서는 급여와 여비를 지급하고, 조례로 각종 수당 지급 가능 · 비상근 감사위원에게는 보수를 지급(근무일수에 대응하여 지급)하고, 직무수행에 다른 실비를 변상

자료 : 본 논문 제2절 일본의 감사청구제도 참조 필자가 재구성

이와 같이 우리 나라 감사청구심의회는 그 설치근거에 있어 일본에 비하여 미약하며 그 만큼 독립적 지위를 보장받고 있지 못한 반면, 일본의 감사위원회는 법에 의하여 설치되는 다른 위원회⁴⁵⁾와 같이 집행기관 이면서도 감사위원 개개인이 독립적 기관으로서 독립적 지위에서 감사하도록 되어 있어 그 독립성 보장이 보다 확고하다고 볼 수 있다.

나. 정수

우리 나라 감사청구심의회 설치의 근거는 시행령에 규정되어 있지만 주무부장관 소속하에 두는 감사청구심의회 구성 및 운영에 관한 사항은 주무부장관이 정하고, 지방자치단체의 장 소속하에 두는 감사청구심의회 구성 및 운영에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(지방자치법시행령 제10조의17)고 규정하여 각 지방자치단체마다 위원 수 및 위원의 자격요건은 지방자치단체마다 다르다.

그런데 일본의 감사위원회는 <표3>에서 보는 바와 같이 都道府縣 및 政令指定市⁴⁶⁾에 있어서는 4명, 기타의 시에 있어서는 조례에 의해 3인 또는 2인, 정촌에 있어서는 2인으로 하며(일본 지방자치법 제195조제2항), 식견이 있는 자 및 의원 중에서 선임하고 이 중 의원의 수는 감사

45) 일본의 경우 집행기관으로서 법률이 정하는 바에 의하여 보통공공단체에 설치하지 않으면 안되는 위원회 및 위원은 다음과 같다.(일본 지방자치법 제180조의5제1항)

1. 교육위원회
2. 선거관리위원회
3. 인사위원회 또는 인사위원회를 설치하지 않은 보통공공단체에 있어서는 공평위원회
4. 감사위원

한편 집행기관으로서 都道府縣에 설치하지 않으면 안되는 위원회는 다음과 같다.

- 1.公安위원회
2. 지방노동위원회
3. 수용위원회
4. 해구어업조정위원회
5. 내수면어장관리위원회

또한 집행기관으로서 市町村에 설치하지 않으면 안되는 위원회는 다음과 같다.

1. 농업위원회
2. 고정자산평가심사위원회

46) 인구 25만 이상의 시를 말한다.(일본지방자치법시행령 제140조의2)

위원의 정수가 4인인 때는 2인 또는 1인, 3인 이내인 때에는 1인으로 한다(일본 지방자치법 제196조제1항)고 하여 직접 법률에서 그 정수를 규정하고 있다.

우리 나라의 각 자치단체별 감사청구심의회는 <표8>에서 보는 바와 같이 7인 내지 12인까지 구성되어 있는데, 일본에 비해 그 수가 많은 것이 특징이다. 이는 일본의 감사위원이 법정 집행기관의 하나로써 자치단체의 모든 감사사항을 연중 계획에 따라 처리해야 하는 상황에서 감사의 밀도와 깊이에 치중하고 있는 반면 우리 나라의 감사청구심의회는 오로지 주민의 감사청구시에 한하여 일시적으로 소집되고 또 청구사안에 대한 다수 위원 합의에 그 중점을 두고 있기 때문인 것으로 풀이된다.

다. 선임

우리 나라의 시도지사 소속하에 두는 감사청구심의회는 각 지방자치단체마다 조례로 정한 자격을 가진 자 중에서 자치단체의 장이 임명 또는 위촉하며, 그 중 의회의원인 경우는 의회의 추천을 받고 있다. 일본의 감사위원도 보통공공단체의 장이 선임하는 것은 같으나 의회의 동의를 얻어야 하고 그 자격요건을 법에서 엄격하게 정하고 있다.(일본지방자치법 제196조제1항)

자격요건을 비교해 보면 우리 나라의 경우는 현직공무원은 물론이고 심지어 위원장을 행정부지사로 정하고 있는 곳이 있는 등⁴⁷⁾ 인적 구성에 있어 중립성을 확보하고 있지 못하고 있는데 비하여, 일본의 경우 감사위원은 지방공공단체의 상근공무원과 재임용된 단시간근무직공무원⁴⁸⁾을 겸직할 수 없을 뿐만 아니라(일본 지방자치법 제196조제2항) 비

47) <표7> 참조

48) 일본 지방공무원법 제28조의5에서 다음과 같이 규정된 공무원을 말한다

“임명권자는 당해 지방공공단체의 정년퇴직자들을 종전의 근무실적 등에 기초하여 1년을 초과하지 않는 범위 내에서 임기를 정하여 단시간 근무직(당해직을 수행하는 직원의 1주간에 해당하는 통상의 근무시간이, 상시근무를 요하는 직으로 그 직무가 당해 단시간근무의 직과 동일한 것을 수행하는 직원의 1주간에 해당하는 통상의 근무시간에

록 퇴직공무원이라 할 지라도 과거에 당해 지방공공단체의 상근직이나 단시간근무직에 있었던 자의 경우의 선임가능성을 배제⁴⁹⁾하고 있으며, 중의원 의원 및 참의원 의원, 검찰관, 경찰관, 수세관리, 공안위원회 위원을 겸할 수 없다.⁵⁰⁾ 또한 보통공공단체의 장 또는 부지사, 조역과 친자, 부부, 형제자매의 관계에 있는 자는 감사위원이 될 수 없으며, 이와 같은 관계가 성립되면 그 직을 잃는다. 그리고 직무에 관하여 청부를 하는 자 및 그 지배인, 또는 주로 동일한 행위를 하는 법인의 무한책임사원, 취체역, 감사역, 또는 이들에 준하는 자, 지배인, 청산인이 될 수 없고 이 규정에 해당되는 경우에는 그 직을 잃는다.⁵¹⁾(일본 지방자치법 제180조의5제6항 및 제7항)

우리 나라 감사청구심의회 위원장은 대개 호선으로 하거나 부단체장이 맡도록 하고 있는데, 회의 소집 또는 기타 안건의 부의 등 외에 특별한 기능이 없다.

일본의 경우는 위원장이라 하지 않고⁵²⁾ 대표감사위원이라고 하는데, 식견이 있는 자로 선임된 자 중에서 1인을 선임하도록 되어 있고, 대표감사위원의 기능은 감사위원에 관한 사무를 처리하고(일본 지방자치법 제199조의3 제1항 및 제2항), 그 소속 하에 설치된 사무국 직원의 임면권을 갖는 등 인사권을 행사한다.(일본 지방자치법 제200조제1항)

라. 임기

우리 나라의 시도지사 소속하에 두는 감사청구심의회 위원들의 임기는 지방자치단체마다 조례로 정하고 있으며 임기는 대개 2년이다. 연임할

비하여 짧은 시간이라는 것을 말한다)에 채용할 수 있다.

49) 식견이 있는 자 중에서 선임된 감사위원이 3인인 보통지방공공단체에 있어서는 최소한 2인 이상, 2인인 보통지방공공단체에 있어서는 최소한 1인 이상은 당해 보통공공단체의 직원으로 政令에서 정한 직원이 아니었던 자가 아니면 안된다.(일본 지방자치법 제196조제2항). 政令에서 정한 직원이라 함은 당해 보통지방공공단체의 상근직공무원 및 지방공무원법 제28조의5제1항에 규정된 단시간 근무의 직에 재직했던 직원으로 한다.(일본 지방자치법시행령 제140조의3)

50) 일본지방자치법 제201조에 의하여 준용되는 제141조제1항, 제166조제1항

51) 금지 규정에 해당되는 지의 여부는 선임권자가 결정한다.(일본 지방자치법 제180조의5 제7항)

52) 감사위원은 행정위원회가 아니라, 독립기관이기 때문에 대표라고 부른다.

수 있거나 1차에 한하여 연임 가능하도록 하는 경우가 많고, 현직공무원이
나 의회의원인 경우는 그 직책에 재직 또는 재임하는 기간으로 하고 있다.

위원의 퇴직과 관련해서는 서울특별시의 예를 들면 본인이 원하거나
질병·장기출타 및 품위손상 등으로 위원직 직무를 성실히 수행할 수
없을 때는 시장이 해촉할 수 있으며 위원의 결원으로 인하여 새로 위촉
된 위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다고 규정하고⁵³⁾ 있으며 타
자치단체의 경우에도 일반적으로 다르지 않다.

일본의 감사위원은 직견이 있는 자 중에서 선임된 자는 4년, 의원 중
에서 선임된 자는 그 임기로 하며, 단 후임자가 선임될 때까지는 그 직
무수행을 방해받지 않는다.(일본 지방자치법 제197조)

퇴직하고자 할 때에는 보통지방공공단체의 장의 승인을 얻지 않으면
안된다.(일본 지방자치법 제198조) 한편 감사위원이 심신의 고장으로 인
해 직무수행을 감당할 수 없다고 인정되는 때, 또는 감사위원의 직무상
의 의무위반 기타 감사위원의 자격에 적합하지 않은 비행이 있다고 인
정되는 때는 의회의 동의를 얻어 감사위원을 파면할 수 있으나, 이 경
우에 있어서 의회의 상임위원회 또는 특별위원회에서 공청회를 개최하
지 않으면 안된다고 규정하여 감사위원의 신분상 독립성을 보장하고 있다.

한편, 주민에 의해 직접청구로서 선거권 있는 자 3분의 1의 연서로써
감사위원의 해직을 청구할 수도 있다. 이 경우 보통지방공공단체의 장
은 이를 공표하지 않으면 안되고, 의회에 부의하여 재적의원 3분의 2가
출석한 가운데 4분의 3의 동의를 있으면 그 직을 잃는다.(일본 지방자
치법 제86조 및 제87조)

마. 근무형태

우리 나라의 감사청구심의회 위원은 비상근이며, 단순히 위촉된 자로
서 공무원이 아니므로 위원회 수당을 지급하는 외에 경비를 보상하는

53) 서울특별시감사자문위원회조례 제4조제2항(서울특별시의 경우 감사청구회의 기능은 서
울특별시감사자문위원회조례에 의하여 설치·운영하는 감사자문위원회가 수행한다고
규정하고 있다(서울특별시시민감사관운영및주민감사청구에관한조례 제10조제2항))

것에 한한다. 복무와 관련하여 조례상 비밀준수의 의무를 지우고 있는 외에 특별한 의무사항을 규정하고 있지는 않다.

그런데 일본의 감사위원회는 원칙적으로 비상근이기는 하나 식견을 가진 자 중에서 선임된 감사위원회는 상근으로 할 수 있고, 또 都道府縣 및 政令市에 있어서는 최소 1인이상은 상근으로 하지 않으면 안된다. 일본 지방공무원법상 신분은 특별적으로서 원칙적으로 지방공무원법의 적용은 받지 않는다.

감사위원의 복무 및 급여와 관련해서는 직접 법률에서 정하고 있는데, 예컨대 비밀준수의 의무(일본 지방자치법 제198조의3), 공정 불편한 직무수행의 의무(일본 지방자치법 제196조제5항)를 규정하고 있고, 비상근의 감사위원회에 대해서는 근무일수에 상응한 보수를 지급하고 직무를 수행하는데 요하는 비용의 변상과 기말수당에 대해서는 조례로 정하도록 하고 있다.(일본 지방자치법 제203조 제1항 내지 제5항) 그리고 상근의 감사위원회에 대해서는 급료와 여비를 지급하도록 하고 있으며, 부양수당, 조정수당, 주거수당 등 제수당을 지급할 수 있는데 그 액수 및 지급방법은 조례로 정하도록 하고 있다.(일본 지방자치법 제204조)

바. 기능

우리 나라의 감사청구심의회는 감사대상 자치단체의 감독관청이라 할 주무부장관 또는 시도지사에 소속되어 피감독관청의 사무처리에 대하여 감독적 지위에서 감사청구된 사안을 심의 결정하는 기관이고 일종의 행정위원회의 성격을 갖는 반면, 일본의 감사위원회는 당해 보통공공단체의 독립적 집행기관으로서 당해 지방공공단체의 감사처리 사항에 대해 자기 책임하에 감사하는 독립제 기관이라는 차이가 있다.

또한 우리 나라 감사청구심의회는 오로지 주민이 감사청구한 사안과 관련한 하나의 직무만 수행한다. 그 기능은 유효서명의 확인, 이의신청의 심사·결정 및 청구요건의 심사, 그리고 심의회에 회부된 청구 사안의 심의 결정이다.

그러나 일본의 감사위원의 직무범위는 당해 지방공공단체의 감사사무 전체가 감사위원의 직무범위라고 할 수 있다. 주된 사무범위를 열거해 보면, 주민의 직접 청구에 의한 사무의 감사를 비롯하여(일본 지방자치법 제75조), 매 회계연도마다 보통지방공공단체의 재무에 관한 사무의 집행 및 보통지방공공단체의 경영에 관계된 사업의 관리에 대하여 최소한 1회이상 기일을 정하여 시행하는 정기감사(일본 지방자치법 제199조제1항 및 제4항), 위 사항이외에 필요하다고 인정할 때에 政令에서 정한 사항⁵⁴⁾을 제외하고 보통지방공공단체의 일반적인 사무의 집행에 관하여 실시하는 행정감사(일본 지방자치법 제140조제2항), 필요하다고 인정될 경우에 언제라도 시행할 수 있는 수시감사(일본 지방자치법 제199조제5항), 매월 당해 지방공공단체의 현금의 출납에 관하여 시행하는 월례현금출납검사, 매 회계연도마다 세입세출예산의 집행에 대하여 시행하는 결산검사(일본 지방자치법 제233조), 매 회계연도마다 기금의 운용상황을 심사하는 기금운용심사(일본 지방자치법 제241조), 당해 지방공공단체의 출납장, 수입역 또는 그 사무를 보조하는 자와 기타 전도자금을 받은 직원, 동산 보관 직원, 물품을 사용하고 있는 직원이 고의 또는 중대한 과실⁵⁵⁾로 그가 보관하는 현금, 유가증권, 물품, 동산을 망실하거나 손상을 했을 경우에 이러한 직원에 대한 배상책임의 유무와 배상액을 결정하기 위한 감사를(직원 배상책임에 관한 감사)⁵⁶⁾ 할 수 있고(일본 지방자치법 제243조), 그리고 의회의 청구에 의하여 政令에서 정한 사항을 제외하고⁵⁷⁾ 당해 보통지방공공단체의 사무 또는 당해 보통

54) 政令에서 정한 사항은 다음과 같다.(일본 지방자치법시행령 제140조의5)

1. 당해 감사를 함에 의하여 국가의 안전을 해칠 수 있는 사항에 관계된 사무
2. 당해 감사를 함에 의하여 개인을 비밀을 해칠 수 있는 사항에 관계된 사무
3. 노동조합법의 규정에 의한 노동쟁의의 알선, 조정 및 중재 기타 지방노동위원회의 권한에 속하는 사무와 토지수용법의 규정에 의한 수용에 관한 재결 기타 수용위원회의 권한에 속하는 사무

55) 현금인 경우는 고의 또는 과실인 경우의 경우에도 배상책임이 있다.(일본 지방자치법 제243조의2제1항)

56) 이와 같은 배상책임의 규정은 지방공영기업의 업무에 종사하는 직원의 배상책임에 관해서 준용된다.(일본 지방공영기업법 제34조)

57) 政令에서 정한 사항은 다음과 같다.(일본 지방자치법시행령 제121조의3)

지방공공단체의 장, 교육위원회, 선거관리위원회 등 법령 및 조례에 기초하여 설치된 위원회 및 위원의 권한에 속하는 사무에 대하여 감사를 실시할 수 있고, 또 당해 지방공공단체의 장의 요구에 의하여 당해 보통공공단체의 보조금, 교부금, 부담금, 대부금, 손실보상 등의 사항에 대하여 감사를 실시할 수 있으며(일본 지방자치법 제199조제7항), 당해 보통공공단체의 장 또는 위원회, 위원, 당해 보통지방공공단체의 직원에 대하여 위법 또는 부당한 공금의 지출, 재산의 취득, 관리, 처분, 계약의 체결, 이행, 또는 채무의 부담 기타 의무의 부담이 있다고 인정되는 때, 위법 부당한 공금의 부과, 징수, 또는 재산의 관리를 해태한 사실이 있다고 인정되는 때에 주민의 청구에 의하여 시행하는 주민감사청구 등 사실상 당해 지방공공단체의 감사사무 전반이 감사위원의 직무범위에 들어 있다고 할 수 있다.

이와 같은 일본의 감사제도는 현재 감사원, 행정자치부 등 감독기관에 의한 감사 이외에 의회의 행정감사, 결산검사, 그리고 자체 감사조작에 의한 감사 등으로 감사기관이 중복되어 있는 우리나라의 경우에 있어서 자치권의 신장 및 자기 책임성의 제고, 중복감사의 폐해의 시정 등 여러 가지 측면에서 통일성있게 체계화되어야 할 필요성을 제기하고 있다고 할 수 있다.

-
1. 당해 감사를 함에 의하여 국가의 안전을 해칠 수 있는 사항에 관계된 사무
 2. 당해 감사를 함에 의하여 개인을 비밀을 해칠 수 있는 사항에 관계된 사무
 3. 노동조합법의 규정에 의한 노동쟁의의 알선, 조정 및 중재 기타 지방노동위원회의 권한에 속하는 사무와 토지수용법의 규정에 의한 수용에 관한 재결 기타 수용위원회의 권한에 속하는 사무

第3節 研究分析의 틀

주민감사청구제도의 운영과 관련하여 여러 가지 측면에서 이를 다양하게 논의할 수 있겠으나, 본 연구에서는 제도적 측면과 자치단체 및 공무원과 주민의 의식적 측면으로 분석의 틀을 설정하고 주민감사청구제의 문제점을 도출하여 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 제도적인 측면으로 본 연구의 주된 논점은 현행 제도를 존치한 상황에서 청구인수를 비롯한 청구요건, 감사절차 등을 완화함은 물론 청구 사안에 따라 분리하여 청구요건을 비롯한 감사절차 등을 간소화하고, 감사처리의 공정성, 객관성을 보장하기 위하여 감사청구심의회 인적 구성 측면에 있어 중립성을 강화하는 등 논의의 주안점은 제도상의 개선점에 있다고 할 수 있으므로 이를 개선해나가는 것이 필요하다 하겠다.

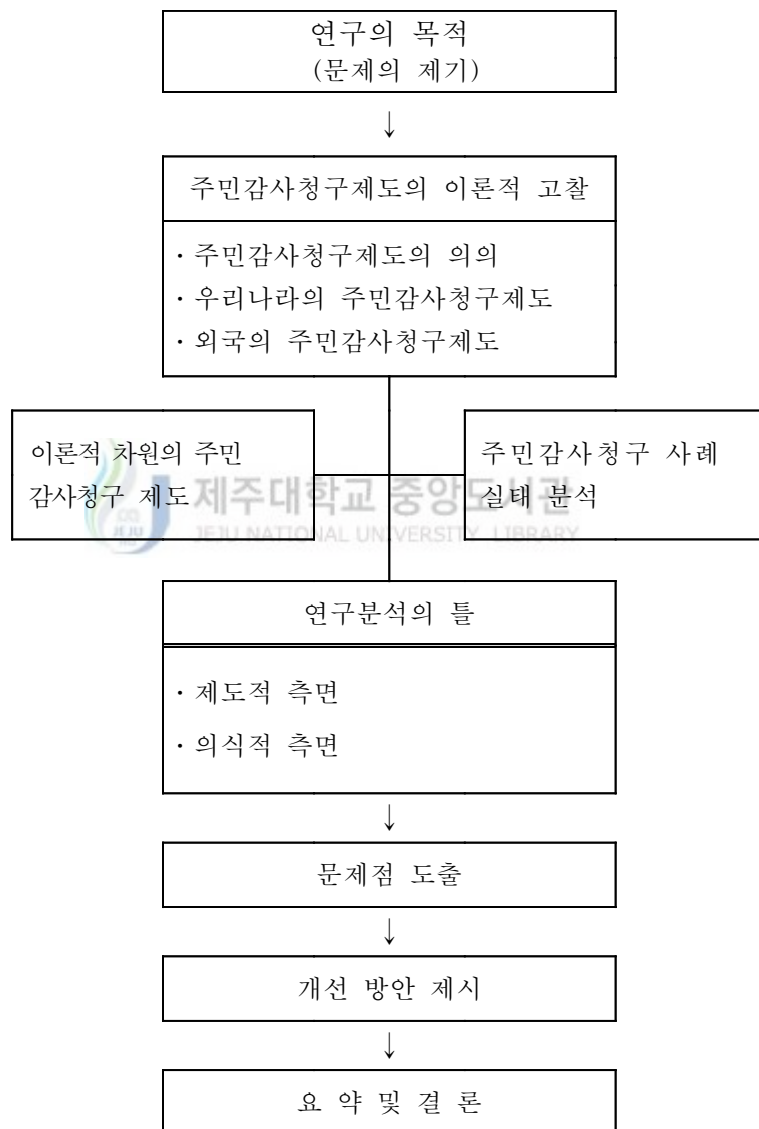
둘째, 의식변화측면에서는 자치단체 및 공무원과 주민의식의 변화가 필요하다. 공무원의 입장에서는 제도에 대하여 수동적인 태도로 일관해서는 옳지 않고, 보다 적극적인 입장에서 제도 자체의 변경이전이라도 의욕적으로 청구인수의 하향 조정 등에 적극적으로 나서야 할 뿐만 아니라 예상되는 여러 가지 문제점들에 대한 개선 방안을 찾아 나서야 할 것이다.

그리고 주민들이 입장에서는 해당 자치단체의 사무처리에 문제가 있다면 폭력이나 집단행동을 통하여 문제를 해결하기 이전에 정당한 절차를 밟아 문제를 해결해 나가는 성숙한 시민의식이 절실하며, 반복되는 부당한 행정처리가 있다면 수동적으로 뒤에서 불평하고 냉소하는 태도도 지양해 나가야 할 것이다.

이는 깊은 행정 불신을 해소하고 바람직한 지역발전을 이루어 나가려는 것이 주민감사청구제도의 취지라고 할 때 그 만큼 지역주민의 책임도 크다고 할 수 밖에 없기 때문이다.

이와같은 연구진행의 흐름도를 살펴보면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 흐름도



第3章 住民監査請求制度의 實態 및 問題點

第1節 住民監査請求制度 運營實態

1. 조례제정운용 현황

광역자치단체 및 기초자치단체별 조례제정 현황은 다음 <표4> 및 <표5>와 같다.

2001.12.31 현재 광역자치단체인 경우는 16개시도 모두 주민감사청구와 관련한 조례가 제정되어 있고, 기초자치단체인 경우는 전국 232개 시군구 중 1개 자치단체를 제외한 231개 시군구가 조례를 제정 시행하고 있다.

제정일자를 기준으로 했을 때 대부분 2000년 3월에서 6월까지 제정 공포하고 있으나 일부 자치단체는 10월경에 제정한 경우도 있다.

감사청구 요건을 만족시키기 위한 청구인수를 정함에 있어서는 전년도말 주민등록인구 대비 일정 비율을 규정하는 경우와 최소인수를 명시하는 경우로 나누어지는데, 인구 기준으로는 광역자치단체인 경우 최소 100명(충청북도)에서 최대 3,856명(경기도)까지 분포하고 있으며, 기초자치단체인 경우는 최소 100명(서울 도봉구, 광주 동구, 경기 안산·과천시, 전북 정읍·남원시, 무주군)에서 최대 1,108명(경북 김천시)까지 다양하게 분포되어 있는데, 기초자치단체의 경우 청구인수를 1000명 이상으로 규정한 것은 제도의 효율적 활용을 사실상 무력화시키고 요인으로 작용하고 있다는 비난을 면하기는 어렵다고 판단된다.

<표4> 광역자치단체별 조례제정 현황 및 감사청구인 수58)

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
서울시	2000. 5.20	200	최소인수로 규정
부산시	2000. 5. 4	300	"
대구시	2001. 5.10	300	"
인천시	2000. 6.26	300	"
광주시	2000. 5.15	300	"
대전시	2000. 3.31	300	"
울산시	2000. 4. 3	727	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/1000이상)
경기도	2000. 6.12	3,856	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/2000이상)
강원도	2000. 4.12	300	최소인수로 규정
충 북	2000. 5.17	100	"
충 남	2000. 5.10	300	"
전 북	2000. 3.24	1,432	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/1000이상)
전 남	2000. 6.13	300	최소인수로 규정
경 북	2000. 5.18	300	"
경 남	2000. 6.10	300	"
제주도	2000. 3.27	300	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

58) 작성기준은 다음과 같다.

1. 조례제정일자는 각 자치단체별 조례제정 공포일자를 기록함
2. 감사청구 최소인수는 감사청구인수 요건을 ①최소인수로 규정한 경우는 그 인수를 기록하고, ②인구비율로 규정한 경우는 전년도말 20세이상 주민수를 그 비율로 나눈 인수를 기록하되 소숫점 이하는 사사오입처리함
3. 비율은 감사청구인수 요건을 ①최소인수로 규정한 경우는 전년도말 20세이상 주민수를 최소청구인수로 나눈 비율을 기록하되 소숫점 이하는 사사오입 처리하고, ②인구비율로 규정한 경우는 그 비율을 기록함
4. 20세이상 주민수는 2002년말 기준 주민등록인구통계(통계청 발행 2002 전국주민등록인구통계)에 의하되, 천단위에서 사사오입처리함

<표5> 기초자치단체별 조례제정 현황 및 감사청구인 수59)

【서울】 -25개구

자치단체	조례제정 공포일	감사청구인수 (최소)	비고
종로구	2000.6.16	500	최소인수로 규정
중구	2000.7.26	500	"
용산구	2000.5. 8	200	"
성동구	2000.7.20	700	"
광진구	2000.5.24	200	"
동대문	2000.5.27	700	"
중랑구	2000.5.24	200	"
성북구	2000.5.12	200	"
강북구	2000.5.19	200	"
도봉구	2000.6. 8	100	"
노원구	2000.7.31	200	"
은평구	2000.7. 4	700	"
서대문	2000.6.19	700	"
마포구	2000.5.15	200	"
양천구	2000.5.27	200	"
강서구	2000.6.26	200	"
구로구	2000.6.22	200	"
금천구	2000.5.18	200	"
영등포	2000.6.15	500	"
동작구	2000.5. 4	200	"
관악구	2000.5.10	200	"
서초구	2000.7.18	700	"
강남구	미제정	-	
송파구	2000.5.22	700	"
강동구	2000.5.24	300	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

59) 작성기준은 다음과 같다.

1. 조례제정일자는 각 자치단체별 조례제정 공포일자를 기록하되, 위 정보은행에 수록이 되어 있지 않거나 자체 홈페이지에 수록되어 있지 않은 경우는 직접 해당 자치단체로 전화질의를 통하여 기록하고 순서는 기관건재순으로함
2. 감사청구 최소인수는 감사청구인수 요건을 ①최소인수로 규정한 경우는 그 인수를 기록하고, ②인구비율로 규정한 경우는 전년도말 20세이상 주민수를 그 비율로 나눈 인수를 기록하되 소숫점 이하는 사사오입처리함
3. 비율은 감사청구인수 요건을 ①최소인수로 규정한 경우는 전년도말 20세이상 주민수를 최소청구인수로 나눈 비율을 기록하되 소숫점 이하는 사사오입 처리하고, ②인구비율로 규정한 경우는 그 비율을 기록함
4. 20세이상 주민수는 2002년말 기준 주민등록인구통계(통계청 발행 2002 전국주민등록인구통계)에 의하되, 천단위에서 사사오입처리함

【부산】 15개구 1개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수(최소)	비고
중구	2000. 5.10	200	최소인수로 규정
서구	2000. 5.31	200	"
동구	2000. 4.14	200	"
영도구	2000. 4.15	200	"
부산진구	2000. 4.10	300	"
동래구	2000. 4.15	200	"
남구	2000. 4.10	200	"
북구	2000. 4.25	200	"
해운대구	2000. 5.29	200	"
사하구	2000. 5.10	200	"
금정구	2000. 3.30	200	"
강서구	2000. 4.20	200	"
연제구	2000. 5. 6	200	"
수영구	2000. 5. 1	180	"
사상구	2000. 5. 1	200	"
기장군	2000. 7.28	200	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【대구】 7개구 1개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수(최소)	비고
중구	2000. 5.30	235	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/300이상)
동구	2000. 6.10	200	최소인수로 규정
서구	2000. 5.30	200	"
남구	2000. 6.20	150	"
북구	2000. 5.10	200	"
수성구	2000. 5.10.	642	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/500이상)
달서구	2000. 4.15	200	최소인수로 규정
달성군	2000. 6.17	279	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/400이상)

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【인천】 8개구 2개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수(최소)	비고
중구	2000. 6. 1	200	최소인수로 규정
동구	2000. 5.31	200	"
남구	2000. 5.12	200	"
연수구	2000. 5.24	200	"
남동구	2000. 5.15	500	"
부평구	2000. 5.31	200	"
계양구	2000. 5.19	200	"
서구	2000. 6.10	200	"
강화군	2000. 4.14	200	"
옹진군	2000. 7.22	200	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【광주】 5개구

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
동구	2000. 4. 8	100	최소인수로 규정
서구	2000. 5.30	200	"
남구	2000. 5.20	200	"
북구	2000. 6.19	200	"
광산구	2000. 4.10	200	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【대전】 5개구

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
동구	2000. 5.22	200	최소인수로 규정
중구	2000. 5.16	200	"
서구	2000. 5.17	200	"
유성구	2000. 3.20	200	"
대덕구	2000. 4.21	200	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【울산】 4개구 1개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
중구	2000. 4.10	200	최소인수로 규정
남구	2000. 4.14	665	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/300이상)
동구	2000. 5. 4	200	최소인수로 규정
북구	2000. 4 .1	200	"
울주군	2000. 5.18	604	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/200이상)

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【경기도】 24개시 7개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
수원시	2000. 5.10	300	최소인수로 규정
성남시	2000. 6.16	1000	"
의정부시	2000. 8. 8	200	"
안양시	2000. 6. 7	300	"
부천시	2000. 5.24	200	"
광명시	2000. 5.17	200	"
평택시	2000. 6.16	200	"
동두천시	2000. 6. 7	200	"
안산시	2000. 7.26	100	"
고양시	2000. 6.24	800	"
과천시	2000. 7.18	100	"
구리시	2000. 5.16	200	"
남양주시	2000. 5. 8	800	"
오산시	2000. 5.12	500	"
시흥시	2000. 6.20	700	"
군포시	2000. 6.14	500	"
의왕시	2000. 8. 7	200	"
하남시	2000. 7.28	500	"
용인시	2000. 6.19	1000	"
파주시	2000. 6.12	500	"
이천시	2000. 6.14	500	"
안성시	2000. 5.13	200	"
김포시	2000. 6. 5	1000	"
양주군	2000. 7.24	200	"
여주군	2000. 7. 7	500	"
화성시	2000. 6.27	500	"
광주시	2001. 3.21	200	"
연천군	2000. 7.22	500	"
포천군	2000. 6.15	200	"
가평군	2000. 6. 5	500	"
양평군	2000. 5.16	200	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【강원】 7개시 11개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
춘천시	2000. 5.27	200	최소인수로 규정
원주시	2000. 6. 9	200	"
강릉시	2000. 6.19	150	"
동해시	2000.10. 7	400	"
태백시	2000. 4. 8	200	"
속초시	2000. 5.29	200	"
삼척시	2000. 4.15	300	"
홍천군	2000. 5.20	200	"
횡성군	2000. 5.16	450	"
영월군	2000. 4.11	200	"
평창군	2000. 6.24	350	"
정선군	2000. 4.20	200	"
철원군	2000. 4.17	200	"
화천군	2000. 6.19	200	"
양구군	2000. 5.12	150	"
인제군	2000. 6. 3	200	"
고성군	2000. 4.20	200	"
양양군	2000. 4. 7.	400	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【충북】 3개시 8개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
청주시	2000. 6. 9	150	최소인수로 규정
충주시	2000. 5.19	200	"
제천시	2000. 3.20	300	"
청원군	2000. 5. 8	150	"
보은군	2000. 5.10	200	"
옥천군	2000. 6.10	200	"
영동군	2000. 5.12	200	"
진천군	2000. 6. 8	200	"
괴산군	2000. 6. 7	200	"
음성군	2000. 3.28	200	"
단양군	2000. 7.27	480	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【충남】 6개시 9개군

자치단체	조례 제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
천안시	2000. 4.21	200	최소인수로 규정
공주시	2000. 6.12	200	"
보령시	2000. 5.26	200	"
아산시	2000. 5.27.	200	"
서산시	2000. 6.24	200	"
논산시	2000. 4. 6	200	"
금산군	2000. 5.20	200	"
연기군	2000. 5.20	200	"
부여군	2000. 5.30	200	"
서천군	2000. 4.20	200	"
청양군	2000. 4.18	200	"
홍성군	2000. 5.15	200	"
예산군	2000. 4.29	200	"
태안군	2000. 5. 3	200	"
당진군	2000. 5.27	200	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【전북】 6개시 8개군

자치단체	조례 제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
전주시	2000. 7.15	200	최소인수로 규정
군산시	2000. 5.17	200	"
익산시	2000. 5.23	200	"
정읍시	2000. 5.25	100	"
남원시	2000. 6. 1	100	"
김제시	2000. 7.25	200	"
완주군	2000. 4.15	200	"
진안군	2000. 5.31	200	"
무주군	2000. 6.20	100	"
장수군	2000. 6. 1	150	"
임실군	2000. 5.17	300	"
순창군	2000. 7.11	150	"
고창군	2000.10.16	200	"
부안군	2000. 7.13	250	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【전남】 5개시 17개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
목포시	2000. 6. 5	700	최소인수로 규정
여수시	2000. 4.11	500	"
순천시	2000. 5.10	300	"
나주시	2000. 7.28	200	"
광양시	2000. 6. 1	200	"
담양군	2000. 5. 4	200	"
곡성군	2000. 4.28	200	"
구례군	2000. 5.29	200	"
고흥군	2000. 5.26	200	"
보성군	2000. 5.17	200	"
화순군	2000. 5.26	200	"
장흥군	2000. 5.31	200	"
강진군	2000. 5.12	200	"
해남군	2000. 8.12	300	"
영암군	2000. 4. 4	200	"
무안군	2000. 5.29	200	"
함평군	2000. 4.19	200	"
영광군	2000. 5.31	200	"
장성군	2000. 7.31	500	"
완도군	2000. 6.02	200	"
진도군	2000. 6.19	200	"
신안군	2000. 6.20	500	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【경북】 10개시 13개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
포항시	2000. 5.24	500	최소인수로 규정
경주시	2000. 6. 2	300	"
김천시	2000. 6.29	1,108	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/100이상)

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
안동시	2000. 6.10	200	최소인수로 규정
구미시	2000. 5.24	300	"
영주시	2000. 5.22	200	"
영천시	2000. 8. 9	200	"
상주시	2000. 5. 1	928	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/100이상)
문경시	2000. 6. 5	200	최소인수로 규정
경산시	2000. 4.12	1,060	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/150이상)
군위군	2000. 7. 1	200	최소인수로 규정
의성군	2000. 7. 7	200	"
청송군	2000. 5.29	200	"
영양군	2000. 6. 2	200	"
영덕군	2000. 5.19	200	"
청도군	2000. 4.28	200	"
고령군	2000. 6.14	476	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/60이상)
성주군	2000. 7.19	200	최소인수로 규정
칠곡군	2000. 5.31	300	"
예천군	2000. 6. 7	200	"
봉화군	2000. 6. 9	200	"
울진군	2000. 5.26	200	"
울릉군	2000. 6. 9	150	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【경남】 10개시 10개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
창원시	2000. 6. 5	200	최소인수로 규정
마산시	2000. 4.10	200	"
진주시	2000. 6. 8	817	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/300이상)
진해시	2000. 4. 4	200	최소인수로 규정
통영시	2000. 4. 1	200	"
사천시	2000. 4.10	200	"
김해시	2000. 4.15	200	"
밀양시	2000. 5. 6	200	"
거제시	2000. 4. 6	200	"
양산시	2000. 5.15	200	"
의령군	2000. 9.23	150	"
함안군	2000. 4.27	200	"
창녕군	2000. 4.12	200	"
고성군	2000. 4.20	200	"
남해군	2000. 7.12	220	"
하동군	2000. 5.29	200	"
산청군	2000. 4.14	160	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 5/1000이상)
함양군	2000. 6.30	200	최소인수로 규정
거창군	2000. 5.17	200	"
합천군	2000. 6.16	200	"

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

【제주도】 2개시 2개군

자치단체	조례제정공포일	감사청구인수 (최소)	비고
제주시	2000. 6. 5	200	최소인수로 규정
서귀포시	2000. 5.30	200	"
북제주군	2000. 4.20	150	"
남제주군	2000. 5.24	190	인구비율로 규정(20세이상 주민총수의 1/300이상)

자료 : 지방행정정보은행(<http://laib.mogaha.go.kr/html/unify.htm>) 수록내용 참조 필자가 재구성

앞에서 살펴 본대로 16개시도와 231개 기초자치단체에서 주민감사청구조례를 제정 시행하고 있음을 알 수 있다.

제정일자를 기준으로 했을 때 대부분 2000년 3월에서 6월까지 제정 공포하고 있으나 일부 자치단체는 10월경에 제정한 경우도 있다.

감사청구 요건을 만족시키기 위한 청구인수를 정함에 있어서는 전년 도말 주민등록인구 대비 일정 비율을 규정하는 경우와 최소인수를 명시하는 경우로 나누어지는데, 인구 기준으로는 광역자치단체인 경우 최소 100명(충청북도)에서 최대 3,856명(경기도)까지 분포하고 있으며, 기초자치단체인 경우는 최소 100명(서울 도봉구, 광주 동구, 경기 안산·과천시, 전북 정읍·남원시, 무주군)에서 최대 1,108명(경북 김천시)까지 다양하게 분포되어 있는데, 기초자치단체의 경우 청구인수를 1000명 이상으로 규정한 것은 제도의 효율적 활용을 사실상 무력화시키고 요인으로 작용하고 있다는 비난을 면하기는 어렵다고 판단된다.

인구비율로 볼 때는 광역자치단체의 경우는 최소 1/2000에서 최대 1/1000까지 분포하고 있고, 기초자치단체인 경우는 최소 1/1000에서 최대 1/60까지 분포하고 있는데, 시지역보다 오히려 군지역의 경우 인구비율을 높게 규정하는 경향을 보이고 있는 점은 비록 20세 이상 주민수가 소규모인 점을 감안한다 하더라도 주민의 자치역량이 부족한 실정을 고려할 때 문제점으로 지적될 만하다.

따라서 주민참정권의 확대라는 기본취지를 살려 주민감사청구제도를 활성화시켜나기 위해서는 청구인수 하향조정 등 제도를 개선해나가는 것이 필요하다 하겠다.

2. 주민감사청구사례 분석

1999년 입법화 과정을 거쳐 지금까지 여러 지방자치단체에서 청구된 감사청구사례를 보면 다음의 <표6>과 같다

<표6> 우리나라의 주민감사청구 사례 (2002. 12. 31.현재)

청구일자	청구기관	피수감기관	청 구 내 용	비고
'00. 6.17	전라북도	익산시	절차위반에 따른 도시계획세 부과 부당	완 료
'00. 6.22	경상남도	김해시	운동장용지 용도변경 부당 등	완 료
'00. 5.26	건설교통부	대구시	지하철2호선 8공구 공사비과다 책정 의혹	각 하
'00. 9. 6	충청남도	당진군	국도32호선 공사구역내 식당허가 부당	완 료
'00.12. 4	강원도	원주시	원주시청사 건립위치 변경 부당	각 하
'00.12.26	경상북도	성주군	광역쓰레기 매립장 부지선정 부당 등	완 료
'01. 2.21	행정자치부	제주도	한라산 케이블카 설치관련 용역 부당 등	각 하
'01. 3.20	경상남도	김해시	학교법인 영해재단에 대한 특혜 의혹	완 료
'01. 4. 9	서울시	송파구	관광성 해외여행으로 예산낭비 의혹	완 료
'01. 4.12	경상남도	통영시	한려수도조망 케이블카 설치사업 부적정	완 료
'01. 4.30	건설교통부	대구시	주택건설사업 승인업체 지도감독 태만	완 료
'01. 6.15	건설교통부	울산시	태화강 주변 개발사업 관련 각종 의혹	완 료
'01. 7. 5	행정자치부	대구시	중앙지하상가 재개발관련 특혜 의혹	각 하
'01. 7. 7	서울시	광진구	정보도서관 관장 및 사서과장 임용 부당	완 료
'01. 8.20	강원도	양양군	쓰레기매립장사업 예산낭비 의혹	완 료
'01. 9.28	강원도	속초시	청초유원지 조성사업 관련 예산낭비 의혹	각 하
'01.10. 8	서울시	중랑구	행정집행(업무추진비등)에 따른 예산낭비	완 료
'02. 2. 2	전라북도	군산시	나운종합사회복지관 위탁 관련 위법·부당	각 하
'02. 2. 7	부산광역시	부산진구	불필요한 육교설치로 예산낭비	완 료
'02. 3.12	부산광역시	동래구	동래구 관내 분뇨처리비 과다 징수 의혹	각 하
"	"	남 구	남구 관내 분뇨처리비 과다 징수 의혹	완 료
"	"	해운대구	해운대구 관내 분뇨처리비 과다 징수 의혹	각 하
"	"	사하구	사하구 관내 분뇨처리비 과다 징수 의혹	완 료
"	"	금정구	금정구 관내 분뇨처리비 과다 징수 의혹	각 하
02. 5. 1	건설교통부	인천시	연수지구 도시계획시설 변경 부당	완 료
02. 5.30	경상북도	포항시	포항시도시계획재정비 과정에 특혜성 용도변경 의혹	각 하
02. 6.21	전라북도	김제시	김제쇼펜스타 신축 분양 및 관리 부당	각 하
02. 4.17	부산광역시	북 구	북구 관내 정화조업체의 분뇨수거 비리 의혹	각 하
02. 7.23	전라남도	순천시	동천하도정비 사업추진 관련업체 특혜의혹	각 하
02. 8. 5	경 기 도	하남시	하남시도시개발공사 설립운영 부실·부당	완 료
02. 9. 25	부산광역시	해운대구	종량제 쓰레기봉투 가격 책정 및 쓰레기수거 불법	완 료
02.11.11	서울특별시	도봉구	우이천변 도로개설 및 하수정비공사 특혜의혹	진행중
02.12. 3	전라북도	남원시	생활폐기물처리사업 위탁계약 부당	서 명
02.12.13	건설교통부	충청북도	충북 지방교통 영향평가 부실심의 및 유착의혹	서 명

자료: 부산광역시, 주민감사청구 내부자료, 2003

감사청구사례 중 주요세부내용을 발췌하면 <표7>과 같다.

<표7> 주민감사청구 주요 세부내용

구분	감사청구내용	감사주체	처리여부	조치결과
대구	· 대구지하철 2호선 8공구 건설공사 관련	건교부	기각	재판 계류중
전북	· 익산시 절차위반에 따른 도시계획세 부과부당 ⇒ 1989년도에 고시한 도시계획구역에 대하여 1995년도 구성된 의회 의결을 거치지 않은채 도시계획세를 과징하여 오다가 2000.5.12 의회 의결을 받은 것에 대해 부당하다고 감사청구	전북도	청구인용 (감사완료)	· 문서보존기간 경과로 관련문서가 폐기되어 그 진위를 알 수 없으나 조세저항이 없었던 점과 당시 관련공무원의 증언 등 제반정황으로 보아 도지사의 승인을 받은 것으로 추정되며, · 청구인의 범리오해 및 담당자의 무지로 불필요한 고시에서 비롯한 것으로 보이며 그 동안 익산시장이 행한 도시계획세 부과 처분은 적법하다고 통보.
경남	· 김해시 내동 1131-2 운동장용지 용도 변경 부당 등 ⇒ 건축법상 아파트의 동과 동 사이의 거리가 80m이상인데도 삼성홈플러스와 현대1차아파트 101동과의 거리가 35m밖에 안되는 사유 및 교통영향평가시 주민을 완전히 배제하고 삼성테스코 위주로 평가된 사유에 대해 감사청구	경남도	청구인용 (감사완료)	· 건축법상 현대1차아파트와 삼성홈플러스 건축물과는 일정거리를 띄워야 하는 건축법 적용조항규정이 없으며, · 교통영향평가는 도시교통정비촉진법제 13조, 같은법 시행령 제14조 및 교통영향평가 지침에 따라 적법한 절차를 거쳐 결정되었음을 통보.

구분	감사청구내용	감사주체	처리여부	조치결과
충남	<ul style="list-style-type: none"> 당진군 국도32호 확·포장 공사구역내 식당허가 부당 ⇒ '95.3.6 당진군수가 건축허가한 일품가든 건물이 '94~2001년되까지 시행하는 국도32호 확·포장 공사구역에 편입되어 '98년 철거됨에 따라 대전지방국토관리청에서 건축주에게 보상금을 지급하여 국민의 세금을 낭비케한 것은 당진군의 건축허가가 부당한 것이므로 이에 대한 주민감사청구 	충남도	청구 인용 (감사 완료)	<ul style="list-style-type: none"> 건축부지의 용도를 충분히 확인하지 않고 국도확·포장 예정지인 토지에 건축허가한 것은 담당공무원의 중대한 과실에 의한 부당한 행정처분으로 판단되며, 건축허가후 그 허가사항이 부당하게 처리하였음을 인지하고 그로 인하여 공익을 해하는 결과가 초래될 것이 예상될 경우에는 당연히 행정처분을 취소하여야 하는데도 이를 소홀히 한 당진군의 관련 공무원 문책요구
강원	<ul style="list-style-type: none"> 원주시청사 건립위치 변경과 관련 ⇒ 원주시청사가 다른곳으로 건립위치가 변경된다는 소문만 듣고 이전하는 것이 부당하다고 감사청구 	강원도	각하	<ul style="list-style-type: none"> 감사청구 당시 원주시청사 건립위치 미결정으로 감사청구 대상이 되지 않아 각하 처리.
경북	<ul style="list-style-type: none"> 성주군 쓰레기매립장 부지선정 부당 등 ⇒ 1. 쓰레기종합처리장 입지자의적 변경에 따른 재정손실금 1,134백만원 변상요구 2. 군수 업무추진비 부당사용 의혹 규명 3. 성주종합문화예술회관 건립의 타당성 여부와 사업비 대폭 증액의혹 규명 	경북도	청구 인용 (감사 완료)	<ol style="list-style-type: none"> 폐기물처리시설 부지확보 촉진과 주변지역 주민 지원을 위한 "폐촉법"적용을 적극 검토(관련 조례 제정 등)하고, 환경기초시설입지선정위원회 운영 활성화를 통한 쓰레기종합처리장 부지의 조속한 확보 및 대가면 도남리 공유지 활용방안 강구. 업무추진비를 사적용도로 사용한 526천원과 격려 물품을 고가로 구매한 차액 734천원에 대하여는 관련자로부터 회수 조치 사업규모축소는 어려우므로 앞으로 필요한 사업비 3,791백만원을 차질 없이 확보하고, 기한내 공사를 완료할 수 있도록 지도감독 철저 촉구하고 위건에 대한 관련자 문책요구

구분	감사청구내용	감사주체	처리여부	조치결과
제주	· 한라산 케이블카 설치관련 용역 부당 등	제주도	각하	기간내 명부 미제출
경남	· 김해대학 학교법인 영해재단에 대한 특혜의혹 ⇒ 김해시장이 영해학원 재단이사로 등재된 사유 영해학원 재단에서 운영하는 신장유 자동차학원 인·허가 특혜 여부 삼계동 산207-1 번지에서 삼방동 산77-1번지로 김해대학 부지를 변경 결정한 배경 및 특혜여부에 대하여 감사청구	경남도	청구인용 (감사완료)	· 김해시는 전문대학을 유치하여 도시발전을 꾀할 수 있고, 매년 김해시내 고교 졸업생 1,200여명이 인근 부산, 창원, 대구 등 외지 전문대로 진학하는 불편을 해소할 수 있으며, · 김해시의 중소기업체들이 전문대학 졸업생을 구하지 못해 어려움을 겪고 있는 현실에 비추어 볼 때 김해대학 설립 문제는 시정의당면한 현안 사항이고 전시민이 공감하는 사항임. · 앞으로는 유사한 사항에 대해 시민들로부터 오해가 없도록 사전 충분한 설명회나 공청회 등의 적극적인 홍보대책을 수립 추진하기를 권고 함.
서울	· 송파구 관광성 해외여행으로 예산낭비 의혹 ⇒ 2001년 2월 중순 송파구에서 시행한 국제자매도시 방문은 주요목적인 자매도시 공원 개장식 참석 이외에 카지노와 온천 등 관광이라는 의혹을 사기에 충분하였고, 이에 사용한 예산이 공익을 위한 집행인지 여부를판단하기 위해 주민감사를 청구	서울시	청구인용 (감사완료)	· 여행관련예산의 집행은 구의원 해외여행비 지출과목 부적정의 예산 금액, 집행방법, 절차 등에 있어 공무원여행비 규정 및 세출예산 집행지침 등 관련 규정에 의거 예산의 범위 내에서 적절하게 산출·집행된 것으로 판단되며, · 다수의 인원이 특별한 목적으로 공무국외여행을 하면서 직접적인 목적과 관련이 적은 견학에 상당기간을 할애한 것은 비난의 소지가 없지 않으나, 사전에 계획을 수립·시행하였고, 그결과를 일부나마 구정에 반영할 예정이며, 카지노장 출입에 대하여는 나름대로 이유가 있었던 점 등을 종합적으로 검토할 때, 단순히 경치나 명소를보고 즐기는 관광성 여행이라고는 볼 수 없는 것으로 판단됨. · 다만 구청장 등 공무수행자의 여행시 직접목적과 관련이 적은 관광지 시찰 등의 사례는 앞으로 축소 또는 지양되어야 할 것으로 요망됨을 통보.

구분	감사청구내용	감사주체	처리여부	처리결과
경남	<ul style="list-style-type: none"> · 통영시 한려수도 조망 케이블카 설치사업 부적정 ⇒ 삭도·케도법에 따른 한려수도 조망 케이블카 설치사업 환경영향평가 미 실시, 동 사업과 관련한 예산지출 내역의 의혹에 대한 감사청구 	경남도	청구인용 (감사완료)	<ul style="list-style-type: none"> · 구 환경영향평가법(현, 환경·교통·재해등에 관한영향평가법) 제4조, 제7조 및 환경영향평가 제도 운영지침에 의하여 본사업의 영향권내에있는 각종시설물에 대하여는 환경영향평가 및 보존대책을 미수립 · 또한 환경영향조사등에관한규칙 제3조, 제4조에 의한 맹꽁이 등의 개체 및 서식지 보호대책 강구등을 포함한 환경영향조사계획을 미수립. · 이에 대해 환경영향 조사계획 및 보존대책수립후 사업시행통보하고관계공무원 문책조치
대구	<ul style="list-style-type: none"> · 대구시의 주택건설사업 승인업체 지도감독 태만 ⇒ 입주자대표 총회시 아파트공정이 20%정도임 에도 4회분 중도금을 내어공사에 차질없이 하자고결의한 사항에 대해 계약상 50%이상 공정이 진행될시 4회중도금을 내도록 되어있음에도 중도금 납부결정이 부당하며 입주자대표 선정이 잘못되었다고 감사청구 	건교부	청구인용 (감사완료)	<ul style="list-style-type: none"> · 건교부에서 감사중에 법원 계류중인 사실을 알고 각하 시킴. ⇒법원 재판결과 “이유없다” 하여 각하시킴

구분	감사청구내용	감사주체	처리여부	처리결과
울산	<ul style="list-style-type: none"> 울산 태화강변 주변지역에 대한 용도변경 관련 ⇒ 태화강지역의 도시계획결정 절차상 하자 및 골프연습장 허가 등 특혜의혹이 있어 감사청구 	건교부	청구인용 (감사완료)	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획법령상 주민공람, 의회 의견청취 등 필요한 절차를 이행하여 결정한 사항으로 위법 또는 공익을 현저히 해하는 사항은 없으며, 하천정비기본계획은 현재 용역을 실시중에 있고, 골프연습장 허가는 태화강 홍수위 등 장애 도시계획상 지장이 없다고 판단하여 건축법령에 의거 허가 한 사항으로, 태화강 하천정비기본계획은 대숲보존, 생태공원 조성 등 최근의 변화된 여건을 감안하여 조기 수립토록 부산지방국토관리청에 통보하고, 하천정비기본계획이 완료될 때까지는 동 지역을 도시계획법 제49조제2항에 근거하여 개발행위 허가를 제한토록 울산광역시에 통보.
대구	<ul style="list-style-type: none"> 대구시 중앙지하상가 재개발 관련 특혜의혹 	행자부	각하	심의회에서 “이유없다”하여 각하결정
서울	<ul style="list-style-type: none"> 광진구 정보도서관장 및 서무과장 임명 부당 ⇒ 광진구에서 건립하여 (사)광진문화원에 위탁 운영하고 있는 정보도서관 운영과 관련하여 사서직이 아닌자를 도서관장으로 임명함으로써 현행법을 어기고 있으며, 전직 공무원출신을 관리과장으로, 약사출신을 사서과장으로 임명한 것은 부당한바 철회 요망 	서울시	청구인용 (감사완료)	<ul style="list-style-type: none"> 도서관장 : 도서관 및 독서진흥법 제24조의 입법 취지 및 민간위탁 사무의 근본취지에 부합하는 전문가 임용에 대한 대책강구 사서과장 : 업무기능을 효율적으로 수행할 수 있는 사서직 경력자 또는 자격증소유자 교체임명토록 권고.

구분	감사청구내용	감사주체	처리여부	처리결과
강원	<ul style="list-style-type: none"> 양양군 쓰레기매립장 설치관련 재정손실 등 ⇒ 양양군이 폐기물처리장 입지를 선정하면서 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원에관한법률(이하 “폐촉법”이라 한다)을 적용하지 않고, 입지선정위원회를 구성하여 환경전문가가 1명도 참여하지 않은 상태에서 예정입지를 선정함으로써 공정성을 결여하였고, 마땅히 보장받아야 할 지역주민의 환경권이 침해당했으며, 주민과 합의되지 않은 상태에서 미리 예산을 집행하여 예정부지를 매입(17억원) 함으로서 재정적 손실을 초래하였고, 주민의 반발로 입지선정이 백지화되면 실시설계 용역비(5억원)도 낭비하는 결과를 초래함. 	강원도	청구인용(감사완료)	<ul style="list-style-type: none"> 간교리 주민대책위원회와 체결한 「간교리 위생 매립장 설치관련 이행협약서」 등 3건의 협약서에 대하여 지방자치법 규정에 따라 양양군의회의 의결을 득하고, 주민지원금 지원에 대하여는 폐촉법 시행령 제6조에 근거한 조례를 제정하여 적합한 지원기준에 따라 지원금을 집행하도록 하되, 폐촉법시행령 제27조 규정에 따른 주변지역에 대한 가구별 지원금 규모는 군의 재정형편, 타자치단체의 지원사례, 주변지역에 미치는 영향 등을 종합한 합리적인 기준에 따라 재협의 지원. 과다지급된 간교리 27번지에 대한 실농보상비 7,134천원 상당은 회수조치 하고, 부족지급된 간교리 23번지의 부대시설 보상금 135천원은 추가 지급하며, 현북면 간교리 26번지에 대한 토지내 지장물에 대하여는 공유재산 관리계획에 반영, 침출수오·폐수농도와 침출수 유량조정조 및 하절기 공사 대책 등은 지적된 내용을 보완하도록 개선권고 하고 기관경고 및 관련공무원 문책조치토록 통보.
강원	<ul style="list-style-type: none"> 속초시 청초호 유원지 조성사업 관련 예산낭비 	강원도	각하	감사원에서 기 감사한 사항
서울	<ul style="list-style-type: none"> 중랑구 행정집행(업무추진비 등)에 따른 예산낭비 ⇒ 중랑구청장을 비롯한 공무원 일부가 구민의 세금으로 편성된 각종 업무추진비를 불법, 편법으로 사용하고 있다는 제보가 있어 구 의회에서 관련 자료의 제출을 하였으나 거절하고 있는바 구민의 힘을 빌어 불법·부당하게 집행된 예산을 밝히 고자 감사청구 	서울시	청구인용(감사완료)	보고서 작성중

구분	감사청구내용	감사주체	처리여부	처리결과
전북	· 나운종합사회복지관 위탁관련 위법부당 사항	전북도	각하	기간내 명부 미제출
부산	· 불필요한 육교설치로 예산낭비 ⇒ 부산진구 가야로 확장공사 후 동의대 입구(가야로변 유림아파트 부근)에 기존 횡단보도를 없애고 국민의 혈세 10억원을 들여 부산진구청장이 육교를 설치하려 하자 ⇒ 본 육교설치가 오히려 주민불편을 가중시키고 예산낭비를 초래한다며 주민감사를 청구	부산진구	감사완료	보고서 작성중
부산	· 정화조 용량의 60~70%만 분뇨를 수거하고서도 전량 수거한 것처럼 주민들을 속여 구청에서 발급한 고지서 용량대로 분뇨 수거비를 과다 징수하였으며 특히, 대형정화조에는 소방용수 등을 불법으로 주입하여 모자란 물량을 채워온 사실이 들어났고 이에 분개한 주민들이 그 동안 부당하게 징수해온 분뇨수거료의 반환 및 정화업체 사장의 처벌을 요구하는 탄원서를 제출 하였으나 관할 구청장은 분뇨수거업체에 대한 행정조치를 취하지 않았음.	부산동래구	서명중	" " " " " "
부산		부산남구	"	
부산		부산해운대구	"	
부산		부산사하구	"	
부산		부산금정구	"	
부산		부산북구	"	

구분	감사청구내용	감사주체	처리여부	처리결과
인천	<ul style="list-style-type: none"> 인천연수지구 도시계획시설 및 지구단위계획 변경부당 ⇒ 사업주체가 실시한 교통영향평가 조사의 적정성 및 유통단지내 공공시설용지의 유통업무시설과 인접토지에 대한 세부시설 조성계획변경의 위법여부, 도시계획변경고시 절차 부적정, 환경영향평가대상사업을 조례로 제정하지 않는 등 직무유기, 유통업무시설의 용도변경 특혜 의혹에 대한 감사청구 	건교부	청구인용 (감사완료)	<ul style="list-style-type: none"> 감사결과 인천광역시 및 연수구의 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는바 없으므로 동 주민감사청구건은 감사종결함.
경북	<ul style="list-style-type: none"> 포항시도시계획재정비 과정에 특혜성 용도변경 의혹 	경북도	각하	수사중인 사항
전북	<ul style="list-style-type: none"> 김제쇼핑센터 신축 분양 및 관리부당 	전북도	진행중	<ul style="list-style-type: none"> 현재까지 서명중에 있음

자료 : 부산광역시, 주민감사청구자료 내부자료, 2003

가. 청구 건수

먼저 위의 청구된 사례들의 수를 살펴 보면 제도시행 초기인 시점에서 기초단체인 경우 28건, 광역단체인 경우 6건 등 총 34건의 제도 활용 사례가 있었는데, 이는 일본의 사무감사청구인 경우 1984년부터 1987년까지 3년간에 걸쳐 都道府縣에서는 한 건도 없었고 市町村에서만 29건이 있었다⁶⁰⁾는 점과 비교할 때 제도 활용이 아주 빈약하지는 않다는 것을 알 수 있다.

다만, 일본의 주민감사청구제도인 경우 1990년부터 1992년까지 3년간 都道府縣에서 138건, 市町村에서 662건 등 총 800건의 청구사례⁶¹⁾와 비교할 때는 현저히 낮은 수치라고 할 수 있다.

여기서 일정 인수의 연대서명을 필요로 하는 경우에 비해 누구라도 청구할 수 있도록 개방하는 경우 일반 주민의 제도 접근도는 훨씬 높아진다는 것을 알 수 있다.



나. 청구 지역

청구된 지역은 서울, 대구, 울산 등 광역시를 비롯하여 경북, 충남, 전북 등 전국 16개 광역시도 중 일부지역에서 제기되었으나 앞으로 제도의 접근도를 제고하기 위한 청구요건의 완화 및 제도의 홍보, 주민의식의 강화와 함께 전국 각 지역에서 고루 제기될 것으로 보인다.

다. 청구자

위에서 제기된 청구건들은 34건 중 6건이 관련시민단체들에 의하여 제기되고 있는데 제도의 조기 정착 및 효율성 측면에서 시민단체들의 참여를 용이하게 보장하기 위한 제도적 입법화가 필요하다고 할 수 있다.

60) 윤양수, 전개논문, 29면

61) 소순창, “일본의 주민감사청구제도에 관한 고찰”, 자치의정 1999년 제2권제6호, 76면

라. 청구내용

청구 내용의 세세한 내역과 경위를 일단 접어 둔다 하더라도 청구 사안들에 대하여 청구의 타당성 여부나 본안심사 결과에 관계없이 청구된 취지 및 이유에 대해서 살펴보면 크게 위법부당한 공금의 지출과 관련한 사항과 위법부당한 행정행위에 관련된 사항으로 대별할 수 있는데, 이를 일본의 제도와 비교해 보면 후자와 같은 내용들의 경우 사무감사의 청구대상으로 분류할 수 있는 사안인 반면, 전자와 같은 경우들은 주민감사청구의 대상으로서도 청구 가능한 사안이라고 할 수 있다.

따라서 일본의 경우라면 굳이 일정 수 이상의 주민 연서를 동원하지 않더라도 손쉽게 감사실시에 이를 수 있는 사안들임에도 불구하고 양 제도가 혼합되어 시행됨으로 말미암아 불필요한 시간과 노력이 있다고 하지 않을 수 없는 것이다.

마. 감사 결과의 처리

위 34건의 사례들 중 2002.12월 현재 18건의 감사가 완료되었고, 13건은 각하 되었으며, 나머지 3건 중 1건은 서울특별시 우이천변 도로개설 및 하수정비공사 특혜의혹으로 진행중이며, 2건은 서명 중에 있는 것으로 나타났다.

第2節 制度的 側面의 問題點

1. 청구적격인수의 과대 책정

어느 정도의 청구인수가 적정인가 하는 문제는 해당자치단체의 지역적 여건, 시민의식의 성숙도 등 여러 가지 여건에 따라 구체적으로 결정할 문제이다. 다만 전국적 통일성 차원에서 청구인수의 하한을 정하는 것은 입법화 과정에서 정책적으로 토론하고 결정하여야 하며, 이 과정에서 주민들의 요구사항이 반영되어야 한다는 것은 분명하다.

관련 연구자와 시민단체 등의 주장은 현행 지방자치법에서 규정하고 있는 자치단체인구의 50분의 1이라는 숫자가 지나치게 과다하여 제도의 활용을 원천적으로 봉쇄하고 있다는 것이다. 현행의 규정에 의하면 주민 20세 이상의 일정수의 연서로서 그 주체를 삼고 있는데, 현실적으로는 주민들의 비판의식과 권리청구가 직접적인 행동으로 연결되거나 가시화되지 못하는 실정에서 현재의 감사청구주체에 대한 규정은 전혀 실효성이 없는 것이나 마찬가지로 주장도 제기되고 있다.⁶²⁾

반면 청구인수의 하한을 지나치게 적은 수로 정하는 것이 바람직하지 못하다는 측에서는 청구의 남발을 우려하고 있다.⁶³⁾ 이는 지방자치법에서 일정 수 이상의 연대서명을 받도록 한 취지는 무엇보다도 주민 감사청구제도가 어떤 소수의 사익침해에 대한 구제 수단이 아니라 주민 공동의 이익에 결부되는 공익적 사안에 대한 시정 내지는 교정제도라는 점에서 그 제도의 활용이 신중하게 이루어져야 한다는 주장으로 이해된다.

62) 김병국, 전계논문, 40면

63) <2000.7.4 동아일보>

“최소 청구인원을 높게 잡은 것은 감사청구 남발을 막기 위한 것이라는 게 지자체와 지방의원들의 주장. 서울시내 한 구 의회 의원은 주민들에게 너무 많은 권한을 주면 행정에 큰 혼란을 가져올 우려가 있다며 감사남발을 막기 위해서라도 인원 제한은 꼭 필요하다고 말했다.”

그런데 민주주의의 역사가 일천한 우리 나라의 경우 시민의식이 미흡한 실정이어서 능동적인 주민참여가 이루어지고 있지 않을 뿐만 아니라, 우리 나라의 제도와 유사한 일본의 사무감사청구 제도의 연서 주민수 50분의 1과 비교해 볼 때에도 비율상으로는 같지만 지방자치단체별 평균 주민수가 일본은 우리 나라의 절반 정도에 지나지 않으므로 실제로는 2배정도 규모가 크고, 더욱이 감사청구대상을 만족시키는 사안에 대하여 의사를 같이하는 주민들을 해당자치단체 20세 이상 주민총수의 50분의 1까지 모으는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 일단은 청구인 연서요건을 하향 조정해야 할 필요성이 있다고 볼 수 있다.⁶⁴⁾

또한 아직 제도의 활용이 미진한 상태에서 미리부터 예단하여 청구남발에 대한 우려를 한다는 것은 사리에 맞다고 볼 수 없으며, 차후 남발의 문제가 실제로 대두되었을 때 가서 문제를 해결해도 될 것이다. 더군다나 남발이 된다고 하더라도 청구대상의 적합성 여부에 대한 판단을 하게 되어 있으므로 미리부터 우려를 표명할 이유가 없다고 볼 수 있다.

더군다나 주민감사청구제가 지방자치법에 입법화되기 이전 조례나 규칙 등으로 자체적으로 주민감사청구제를 운영하던 상황과 관련하여 다음의 <표8>에서 보듯이 청구인수 측면에서 오히려 경직되게 과대해졌을 뿐만 아니라, 청구사례 측면에서도 청구인수가 300~500명이던 부산의 청구건수가 2건, 500명이던 인천시가 2건, 300명이던 서울시가 22건, 50명이던 은평구 2건에 불과하고 관악구와 울산시는 1건도 없었던 것으로 볼 때 청구남발에 대한 우려는 근거없다는 주장⁶⁵⁾도 설득력 있게 제기되고 있다.

64) 김병국, 전계논문, 40면

65) 시민단체(함께하는 시민행동), 전국지방자치단체의 주민감사청구조례제정 현황보고서 (<http://www.0098.or.kr/watch/601.htm>)

이와 같은 상황에서 소관부처에서는 앞에서 언급했듯이 신청요건을 완화할 방침이지만 구체적 입법화 과정에서는 기존의 제도 틀을 유지하는 가운데 연서 주민수를 완화하는 방향으로 개정이 될 것인지 아니면 일본의 예에서처럼 정치적, 주민참여권 측면의 사무감사의 청구와 행정적, 구체적 감시장치로서의 주민감사청구를 별도 분리 제도화하여 입법화가 이루어질 지는 알기 어려우나, 현행의 제도는 전장에서 이미 문제점을 제기했듯이 일본의 양제도를 혼용하는 방식으로 제도화되어 있다는 데에서 여러 가지 문제점을 낳고 있다고 볼 수 있다.



<표8> 지방자치법 입법화 전후의 청구인수, 각종단체의 청구권인정여부 비교

	자치단체명	설치근거	기존조례		변화조례		
			최소청구권자(20세이상)	각종단체 청구권인정여부	최소청구권자(20세이상)	각종단체 청구권인정여부	
광역	서울특별시	규칙	300인 이상	인정	2000인 이상	없음	
	부산광역시	조례	동,읍,면-1/100이상 구,군-1/200,1/300이상 시-1/1000이상	인정	1000인 이상	없음	
	인천광역시	조례	500인 이상	인정	500인 이상	없음	
	울산광역시	조례	50인 이상(18세이상)	인정	671인 이상	없음	
기초	서울	종로	규칙	10인 이상	인정	500인 이상	없음
		용산	규칙	30인 이상	인정	500인 이상	없음
		강북	규칙	50인 이상	인정	500인 이상	없음
		은평	조례	50인 이상	별도규정없음	700인 이상	없음
		영등포	구방침	30인 이상	별도규정없음	1000인 이상	없음
		동작	규칙	30인 이상	인정	1000인 이상	없음
		관악	규칙	30인 이상	인정	1000인 이상?	없음
		강동	조례	200명 이상	별도규정없음	300인 이상	없음
	경기	양천	구방침	20인 이상	인정	700인 이상	없음
		군포	조례	5,000인 이상	별도규정없음	500인 이상	없음
		구리	시지침	각 동별 명예감사관을 통한 간접청구	별도규정없음	500인 이상	없음
		안산시		시민누구나	별도규정없음	600	없음
		안성시	규칙	시민누구나	인정	500인 이상	없음
		과천시	시지침	시민누구나	인정	500인 이상	없음
광명시	시지침	시민누구나	별도규정없음	800인 이상	없음		

자료 : 시민단체(함께하는 시민행동), 전국지방자치단체의주민감사청구조례제정 현황보고서(2000, 6.1 발표)⁶⁶⁾

2. 청구인의 자격 제한

가. 시민단체의 청구자격 배제

지방자치법 제14조의3은 감사청구 자격에 대하여 단순히 당해 자치단체의 20세 이상의 주민이라고 규정하여 지방자치단체에 대한 주민 참여의 원동력이 되고 있는 저명한 시민단체들의 단독 참여 가능성을 열어 두고 있지 않는 것은 문제점이라 지적하지 않을 수 없다.

현재 시민단체는 부당한 권력 행사에 대한 견제기구로서 그 역할을 보편적으로 인정받고 있다. 더군다나 앞의 <표7>에서 보듯이 지금의 주민감사청구제가 지방자치법에 입법화되기 전에 조례나 규칙 등으로 자체적으로 시민감사청구제를 운영하고 있던 상황에서는 시민단체의 참여가 제도화되어 있었음에도 지금의 후발 제도가 오히려 후퇴했다는 점은 상당한 반발을 불러 일으킬 소지를 갖고 있다고 볼 수 있다.

나. 외국인인 주민의 청구인 자격

조례제정·개폐청구제도가 주민이 직접 지방자치단체의 정치·행정의 의사형성 및 결정에 참여하는 것인데 대하여 주민감사청구제도는 위법·부당한 자치행정에 대한 주민통제를 통하여 지방행정의 공정성·투명성을 확보하는데 의의가 있다는 점에서 외국인의 감사청구의 인정은 조례제정·개폐청구제도의 경우보다 용이할 것이라는 주장⁶⁷⁾이 제기되고 있으나, 이는 제도의 입법화와 관련한 취지와 관련하여 구분되어 이해되어야 할 것으로 보인다.

일본의 제도와 비교하자면 사무감사청구제도는 지방자치단체의 정치

66) 자료 게시 홈페이지 주소(<http://www.0098.or.kr/watch/601.htm>)

이 자료 중 2000. 6.1 발표 당시에는 조례가 제정되어 있지 않았으나 2001.12.31 현재 조례가 제정이 완료된 자치단체인 경우(인천광역시, 서울 종로구, 은평구, 영등포구, 경기도 군포시, 안산시)는 제정된 조례의 내용에 따라 자료를 수정하였음

67) 김명연, 전계서, 81면

적 의사결정에 국민의 자격을 가지고 주민이 참여할 수 있는 직접참정 제도의 일환으로 조례제정·개폐청구권 및 해직청구권 등과 함께 입법화된 것으로서 일본 지방자치법 제12조에 “일본국민인 보통공공단체의 주민은 이 법률이 정하는 바에 의하여 그가 속하는 보통공공단체의 사무의 감사를 청구할 수 있는 권리를 가진다”고 명시되어 있다.

반면, 일본의 주민감사청구제도는 지방공공단체의 재무행정상의 위법부당사항을 교정함으로써 행정처리의 적정을 기하기 위한 제도로서 청구인 자격으로서 주소라고 불리는 사실 외에 다른 것을 요구하지 않는다. 자연인, 법인을 묻지 않고 성별·연령·행위능력의 유무·국적이 무엇인가를 묻지 않는다. 시민단체 등 권리능력이 없는 사단인 경우에도 주민이 구성원인 이상 부정할 이유가 없으며 판례는 회칙 및 대표자를 명확하게 규정하고 있는 경우에 인정하고 있다.⁶⁸⁾

그러므로 일본의 양 제도를 혼합 절충한 우리 나라의 주민감사청구 제도에 있어서 일본의 주민감사청구제적 요소를 받아들일 수는 있으며, 주민참정권적 요소와 혼합하여 받아들이기에는 여러 가지 난점이 존재한다고 보지 않을 수 없다.

따라서 우리 나라에 현행 제도의 틀을 유지한 상황에서는 외국인에게 청구인 자격을 부여하기는 곤란하며, 이와 같은 난점을 해결하고 제도를 효율적으로 정착 발전시키기 위한 목적에서도 현행의 제도를 일본의 입법례를 참고하여 분리 이원화하여 시행할 필요성이 제기된다고 말할 수 있다.

3. 청구대상의 불분명

지방자치법에서는 청구대상에 대하여 일반원칙으로 “당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우”로 규정하고 다만 ①수사 또는 재판

68) 한중임, 전계논문, 21면

에 관여하게 되는 사항, ②개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, ③다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항의 경우에는 대상에서 배제토록 하고 있는데, 법 조항의 내용을 자세히 알아볼 필요가 있다.

가. 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무

우선 “당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무”란 지방자치법 제8조의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무 즉 소위 단체위임사무를 비롯하여, 그 장의 권한에 속하는 사무 즉 소위 기관위임사무를 모두 포괄하는 광범위한 규정이라고 할 수 있다. 따라서 이 규정에 의하면 당해 자치단체의 주민은 당해 자치단체가 처리하는 모든 사무에 대하여 감사청구를 할 수 있다.

나. 법령위반



다음으로 “법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우”라는 규정이 사실은 청구대상의 불분명이라는 문제와 관련된다고 볼 수 있는데, 법령 위반의 문제는 그 적부 판단이 비록 추상적일지라도 구체적 법령 규정에 위반되는지의 여부는 일의적 개념으로서 결국은 판단 가능한 것이므로 문제가 되지 않지만 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우는 다의적 개념이며 객관적 판단을 어렵게 하는 문제를 안고 있다.

다. 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우

먼저 공익의 개념이 추상적이며, ‘현저히’라는 개념도 애매하다. 공익의 개념에 대해서는 여러 가지 설들이 존재하고 있고 그 동안 법학적, 행정학적 관점에서 많이 다루어 온 문제이므로 여기에서 거론할 사항은 아니다.

그런데 ‘현저히’라는 수사로서 청구대상을 한정하는 것은 상당한 문제가 있다. 입장에 따라 같은 사안을 두고 현저하다고 볼 수도 있고, 현저하지 않다고 볼 수도 있다. 또한 현저하다는 의미가 어떤 단일 사안 자체의 중대성을 의미하는 것인지 아니면 주민 다수에게 보편적으로 공익을 해한다고 인정되는 것을 의미하는 지도 불분명하다. 여기에 청구의 수리를 위한 청구요건의 만족여부와 관련하여 어떻게 해석되어야 하는 규정인가가 문제가 대두된다. 즉 이 규정이 청구 대상사안에 대하여 감사를 진행하기 이전에 청구를 수리하기 위해서 전제조건으로서 만족시켜야 할 필수요건에 해당하는가이다.

이와같은 문제점은 조문의 내용이 일견 청구수리를 위한 객관적 청구요건인 것으로 보이는 데에 있다. 그러나 같은조 제5항에서 조례의 개폐청구권에 대한 제13조의3 제6항을 준용하도록 하고 있고, 제6항에서는 “지방자치단체의 장은 제4항의 규정에 의한 이의신청이 없는 경우 또는 동항의 규정에 의하여 행하여진 모든 이의신청에 대하여 제5항의 규정에 의한 결정이 완료된 경우 제1항의 규정에 의한 요건을 갖춘 때에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니한 때에는 청구를 각하하여 이를 청구인의 대표자에게 통지하여야 한다”라고 규정하고 있는 것을 본다면, 청구인 명부를 제출하고 이를 일반에 공표한 후 서명자의 이의신청기간이 종료하거나 이의신청에 대한 심사결정이 완료될 경우 청구요건을 만족하는 것으로 해석해야 할 것이다. 따라서 이 규정을 감사청구의 객관적, 필요적 청구요건으로 보아 각하 또는 감사불가의 요건으로 보는 견해는 옳지 않은 것으로 봐야 한다.⁶⁹⁾

69) 전희재, 行政經營化 現況과 問題點(全羅北道를 中心으로)

“주민감사청구제는 지방자치단체에 대한 주민의 감시를 강화하고 자치단체장의 독선을 견제한다는 취지로 설정된 제도이나 현재 각종 주민의 감시제도가 강화되어 있고 행정공개가 활성화되어 있는 상황에서 문제점이 있을 수 있다. 각 자치단체에서는 별도로 상위법에 위반되지 아니하는 민원부조리신고센터, 신문고, 직소민원제도 등을 운영하고 있고 특히 지방의회의 견제나 감시가 활성화되어 있으므로 주민감사청구제도 운영의 활성화가 미진할 것으로 보인다. 그리고 감사청구 대상과 제외 대상이 비교적 추상적으로 규정되어 있어 감사청구권자가 감사대상 여부를 확실히 판단하기 어려운 상태에서 방대한 인원의 동의를 얻어 감사청구를 하고도 감사불가 결정이 날 경우 불필요한 노력

주민감사청구제도가 다수인 연서를 청구요건으로 하고 있는 점, 개별적인 사익침해의 경우 행정심판이나 소송절차를 통해 구제절차가 이미 보편화되어 있는 점, 그리고 그외 사안의 경중 또는 다수인 결부 여부를 떠나 여러 가지 민원사항을 청원이나 직소민원 등으로 처리할 수 있다는 점에서 비추어 볼 때 법에 규정된 ‘현저히’라는 수식어는 주민 다수의 공익에 결부된 문제라는 의미를 갖고 있다고 볼 수 있을 것이고 또 단일 사안 자체가 중대성을 띄는 경우 이치상 다수의 주민 모두에게 보편적으로 현저한 비공익적 사무처리로 인정될 것이라고 이해할 수도 있는 것이다.

그리고 공익과는 전혀 관계가 없는, 객관적으로 누가 보아도 전혀 사리에 맞지 않는 이유를 원인으로 하여 감사청구를 한다면 비록 청구인수를 만족하더라도 청구 수리를 하기는 어려울 것이나 일반적으로 다수의 서명을 받아 감사 청구를 하는 데에는 본안 감사의 타당한 이유가 있다고 봐야 하고, 또한 만일 위의 법 규정이 청구요건으로서 반드시 만족시켜야 할 필요조건이라면, 이는 본안 심사의 결과 청구 사안이 공익을 현저히 해한 경우라는 결론이 내려져서 감사 결과 적정 처분을 해야 할 사항이 거꾸로 감사에 들어가기도 전에 현안 문제로 대두되는 폐단을 안고 있는 것이다.

따라서 청구요건에 관한 이 규정은 청구를 하고자 하는 주민측에서 주관적으로 공익을 해한다고 판단하여 일정수의 연서조건을 만족시킴으로써 일단 요건을 갖춘 것으로 봐야 하고, 그 사안이 객관적으로 공익을 현저히 해친 것인지의 여부는 본안 심사에 의해 가려질 사항이라고 한다면 굳이 객관적 청구요건으로 해석할 수는 없는 것이다.

그렇다면 이 규정은 제도 활용의 측면에서 볼 때나 일본의 사무감사의 경우 청구대상에 대하여 여타의 제한을 두고 있지 않은 입법례를 보더라도 그다지 실익이 있다고 볼 수 없다.

낭비 결과를 초래하고 이에 따른 반발이 예상된다.”
(<http://user.chollian.net/~kyongki/chopa/jhj.htm>(전북 행정학회 홈페이지))

라. 청구제한 단서 규정

먼저 단서 규정 각목의 경우들 중에서 ③다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항인 경우를 청구대상에서 배제하고 있는데 이는 주민감사청구제도의 취지와 다소 어긋나 보인다. 왜냐하면 주민감사청구제도의 기능이 단순히 지방자치단체의 행정권의 위법 부당성을 발견하여 시정하는 데에만 있지 않고 지역주민들의 행정 불신을 해소하는 데에도 있다는 점을 상기할 때, 감독기관에 의해 기 감사를 시행했다 하더라도 같은 행정 조직 내부의 감사절차를 종료하였다고 하여 주민의 불신이 일시에 해소된다고 보장하기 어렵기 때문이다. 즉, 감사기관의 독립성, 중립성 문제와 결부되어 그 투명성 자체를 보장할 수 없다는 문제이다.

한편, ②개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항과 관련하여 해석이 애매모호하므로 규정을 명확히 하기 위하여 이를테면 감사대상기관의 사무와 그 소속 공무원에 의해 이루어진 위법·부당한 행정처분의 시정요구, 공금의 지출, 재산의 취득·관리·처분, 계약의 체결·이행, 채무 등 기타 의무의 부담행위 등 재정관리에 대한 태만 및 위법·부당행위의 시정요구, 주민안전과 관련된 도시시설물의 부실시공, 환경오염 등 공익을 위해 시정·개선해야 할 사항, 기타 주민생활과 관련된 사항 중 감사가 필요한 사항 등으로 명확히 하여야 할 필요가 있다는 주장⁷⁰⁾이 제기되고 있으나, 이는 개인의 사생활과 관련한 문제를 넘어 주민감사청구 대상 자체를 협소하게 해석되게 할 우려가 있다. 즉, 열거된 사항들이 감사청구의 기준으로 작용함으로써 열거되지 않은 사항들을 청구대상에서 배제시키는 역효과도 낼 수 있는 것이다.

따라서 개인의 사생활 침해 우려와 관련하여 제기된 해석상의 애매모호성은 청구요건을 만족시키기 위해 다수 주민이 연서를 하는 과정에서 공익과 결부하여 주민 다수가 보편적으로 공익을 해하는 사안으로

70) 한종임, 전제논문, 68면

인정함으로써 자연스럽게 해소될 것으로 기대해야 하고, 또 설령 청구요건을 만족하였으나 불가피하게 개인의 사생활 침해와 충돌된다면 이는 요건 심사과정에서 심의회가 처리할 사항으로 남겨 두는 것이 제도의 활용폭을 넓히는 측면에서 더 나을 것으로 판단된다.

4. 감사청구 및 심사절차의 복잡성

현행 법규상 주민감사청구제도의 심사절차는 앞에서 살펴 보았듯이 총 10단계로 규정되어 있어 절차상 복잡할 뿐만 아니라 감사종료에 이르는 기간도 지나치게 길어 감사 결과를 신속히 알고 싶어하는 주민들의 열망에 부응하지 못하고 있다는 지적이 있다.⁷¹⁾

그런데 일본의 사무감사청구제도인 경우에도 그 청구의 절차가 유사하고 처리기한에 별도의 규정이 없는 점, 그리고 위법 또는 부당한 재무행정의 경우에 1 사람이라도 청구할 수 있는 주민감사청구제도인 경우에도 그 처리기한이 60일이라는 점, 그 외 우리나라의 지방세 또는 국세에 대한 이의신청이나 행정심판의 경우에도 60일의 심사기간을 두고 있는 점 등에 비추어 볼 때 그 처리절차의 복잡성과 기간이 길다는 지적은 다소 문제가 있다고 볼 수 있으며, 이는 제도 시행 초기에서 제도의 적극적인 활용이 이루어지지 못하는 것에 대한 불만을 제기하는

71) <2001.5.30 부산일보>

“행정의 투명성과 신뢰도를 높이기 위해 지난해 6월 도입된 주민감사청구제가 복잡한 처리절차와 주민들의 관심 부족, 행정기관의 홍보 미흡 등으로 유명무실해지고 있다. 30일 경남도에 따르면 지방자치법에 따라 지난해 6월 주민감사청구에 관한 조례를 제정, 시·군의 행정에 대해 주민들이 직접 상급기관에 감사를 청구할 수 있도록 했다. 그러나 주민감사청구제는 실제 주민들의 활용이 거의 없어 지금까지 경남도내 20개 시·군에 접수된 주민감사청구는 지난해와 올해 각 1건씩 모두 2건에 불과한 실정이다. 이처럼 감사청구제가 사실상 사장되고 있는 것은 시장과 군수들의 정치적인 부문을 제외한 위법사항은 일반 민원으로 접수시켜도 처리될 뿐만 아니라 감사청구제의 처리절차와 규정이 까다롭기 때문으로 풀이된다. 주민감사청구는 대표자증명신청, 대표자증명서교부, 주민서명, 청구인명부 제출, 감사청구내용 공표, 청구인명부 열람, 감사실시, 감사결과 공표, 통지 등으로 복잡한 절차를 거치면서 접수후 60일이나 소요된다.

과정에서 더불어 제기된 것이라고 볼 수 있을 듯하다.

다만, 우리 나라의 주민감사청구제도는 전장의 사례분석에서 살펴본
아듯이 청구하는 사안에 따라 일본의 경우 주민감사의 청구에 해당할
수도 있는 사안을 대표자 증명서를 발부받는 것으로부터 시작하여 지리
한 서명작업을 수반하면서 복잡한 요건을 거쳐야 할 경우도 발생하고
있기 때문에 제기되고 있는 문제점이라고 봐야 할 것이다.

따라서 앞에서 논의된 청구적격인수의 과대, 청구대상의 불분명 문제
를 포함하여 절차의 복잡성 및 처리기간의 장기간이라는 지적은 본질적
으로 청구 대상 사안의 내용과는 관계없이 일정수 이상의 주민 연서를
요건으로 하는 하나의 감사청구절차만을 제도화된 데에서 기인하는 문
제라고 볼 수 있다.

하나의 제도만을 두고 현실적 적응성이 떨어진다는 이유로 대상 사
안의 내용에는 관계없이 요건을 완화하자는 것은 또 하나의 제도운용상
의 경제적 비효율을 낳을 우려가 있다.

청구대상사안에 따라 청구절차를 달리함으로써 제도의 효율성을 모
두 살리는 편을 택하여야 옳은 대안이라고 할 수 있다.

5. 감사기관의 중립성, 독립성 확보 미흡

심사기관의 중립성 문제는 감사기준의 객관성, 처리과정의 투명성,
감사결과 시정지시의 공정성과 관련하여 대단히 중요한 문제이다. 현행
법규상 지방자치단체에 설치하는 감사청구심사위원회는 해당 자치단체
의 조례로 규정하도록 하고 있다.(지방자치법시행령 제10조의17 제3항)

가. 감사청구심의회 의 인적구성 문제

조례로 규정되어 있는 사항을 살펴 보면, 심사위원의 구성, 위원장
및 위원의 임기, 심의회의 기능, 회의 운영 등에 대하여 규정하고 있는
데, 심사기관의 중립성 문제와 관련하여 핵심적인 사항은 심의위원의
구성에 관한 사항이다. 현재 조례로 입법화된 자치단체별 감사청구심의
회의 위원구성은 다음 <표9>과 같다.

<표9> 감사청구심의회 구성 현황

자치단체명	위원정수	위원장	위원위촉 및 임명규정	임기	비고
서울시	12	호선	<ol style="list-style-type: none"> 1. 위원 중 9인은 법조인·공인회계사·기술사·감사전문가·언론인·교수 및 서울특별시의회 의원 등 사회 각계의 전문가 중에서 위촉하되 그 중 3인은 서울시의회의 의장의 추천을 받아 위촉 2. 나머지 3인은 서울특별시 및 자치구 소속 공무원으로 임명하되 공무원 중 서울특별시 감사관은 당연직으로 함 	<ul style="list-style-type: none"> · 2년(1차 연임) · 당연직 위원은 재직 기간 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사심의회 기능을 감사자문위원회가 수행 실제 감사는 시민감사관이 수행
부산시	11인	호선	<ol style="list-style-type: none"> 1. 부산광역시소속 3급이상 공무원 2. 변호사, 대학교수, 공인회계사, 세무사, 건축사, 감정평가사, 언론인, 시민단체대표 또는 이에 상당하다고 인정되는 전문가 3. 감사업무에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자 	<ul style="list-style-type: none"> · 2년(연임가능) · 공무원은 재직기간 	
대구시	9인	호선	<ol style="list-style-type: none"> 1. 7인의 위원은 변호사 교수·전문가 및 지방행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자중에서 위촉한다. 2. 2인의 위원은 시 소속공무원으로 임명한다. 	<ul style="list-style-type: none"> · 2년(1차 연임) · 공무원은 재직기간 	

자치단체명	위원정수	위원장	위원위촉 및 임명규정	임기	비고
인천시	11인	호선	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대학이나 공인된 연구기관에서 조교수이상 또는 이에 상당한 직에 있었거나 있었던 자 2. 변호사, 공인회계사, 건축사, 세무사, 기술사 등의 자격을 가지고 있는 자 3. 사회·경제관련 단체의 임원 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자 4. 시민단체의 대표 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자 5. 3급이상 또는 이에 상당하는 공무원의 직에 있었던 자 6. 기타 감사에 관한 학식과 경험이 풍부한자 	<ul style="list-style-type: none"> · 2년(연임가능) · 당연직 위원은 재임기간 	자치행정국장과 감사관은 당연직
울산시	9인	호선	<ol style="list-style-type: none"> 1. 변호사·대학교수·공인회계사 및 기술사와 이에 상당하다고 인정되는 전문가 2. 국장급이상 공무원 3. 감사관(당연직) 4. 기타 사회적으로 덕망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자 	<ul style="list-style-type: none"> · 2년(연임가능) · 공무원은 재임기간 	감사관은 당연직
광주시	11인	호선	<ol style="list-style-type: none"> 1. 광주광역시의회에서 추천한 시의원 2명 2. 대학이나 공인된 연구기관에서 조교수이상의 직에 있거나 있었던 자 3. 변호사, 공인회계사, 건축사, 세무사, 기술사 등의 자격을 가지고 있는 자 4. 위 각호의 자격을 갖춘 시민단체 대표로서 시민단체가 추천한 2인 	<ul style="list-style-type: none"> · 2년(1차 연임) · 당연직 위원은 재임기간 	당연직 위원은 기획관리실장과 감사관이
대전시	7인	행정부시장 (부위원장은 호선)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대전광역시 소속 공무원 : 2인 2. 대전광역시의회 의원 : 1인 3. 변호사, 대학교수, 공인회계사, 기술사 기타 이에 상당하다고 인정되는 전문가 : 3인 	<ul style="list-style-type: none"> · 2년(1회 연임) · 의원 및 공무원은 재직(임)기간 	
경기도	13인	행정(1)부지사 (부위원장은 위원장이 지명)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 감사관 (당연직으로 한다) 2. 도의 국장급이상 공무원 3. 도의회의원·변호사·대학교수·공인회계사·기술사, 기타 이에 상당하는 지식과 경험이 있다고 도지사가 인정하는 자 4. 사회적으로 덕망이 높고, 지방행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자 <p>※ 3호 및 4호의 위원의 수는 7인이상</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 2년(연임가능) · 공무원은 재직기간 	감사관은 당연직

자치단체명	위원정수	위원장	위원위촉 및 임명규정	임기	비고
강원도	7~11인	행정부지사(부위원장은 위원장이 지정)	1. 도의회 의원 2. 변호사, 대학교수, 공인회계사, 기술사, 기타 이에 상당하다고 인정 되는 전문가 3. 사회적으로 덕망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자 4. 도 국장급이상 공무원 5. 도 감사관(당연직으로 한다)	· 2년(연임가능) · 의원 및 공무원 · 은 재직(임)기간	감사관은 당연직
충북	9인	호선	1. 국장급이상공무원, 감사관 2. 법관, 변호사, 대학교수, 공인회계사, 기타 이에 상당하다고 인정되는 전문가 3. 사회적으로 덕망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자	· 2년(연임가능) · 의원 및 공무원 · 은 재직(임)기간	
충남	7~11인	호선	1. 감사관(당연직) 2. 도의회 의장이 추천하는 도의원 3. 국장급이상 공무원 4. 변호사, 대학교수, 공인회계사, 기술사, 기타 필요하다고 인정되는 전문가 5. 사회적으로 덕망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자	· 2년(연임가능) · 공무원은 재직 기간	감사관은 당연직
전북	7인	행정부지사(부위원장은 위원장이 지정)	1. 도 국장급이상(감사관 포함) 공무원 2. 변호사, 대학교수, 공인회계사, 기술사 등 전문가 3. 사회적으로 덕망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자 4. 도의회 의원	· 2년(연임가능) · 공무원은 재직 기간	
전남	11인	행정부지사(부위원장 호선)	1. 당연직 위원 : 행정부지사, 기획관리실장, 감사관 2. 전라남도회의의원 : 3인 3. 변호사, 대학교수, 공인회계사, 기술사, 기타 이에 상당하다고 인정되는 전문가와 시민단체 대표 등 사회적으로 덕망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자중 : 5인	· 2년(연임가능) · 의원 및 공무원 · 은 재직기간	당연직공무원 3인

자치단체명	위원정수	위원장	위원위촉 및 임명규정	임기	비고
경북	9인	행정부지사(부위원장은 위원장이 지명)	1. 감사관(당연직으로 한다) 2. 도의원 3. 국장급이상공무원 4. 변호사, 대학교수, 공인회계사, 기술사, 기타 이에 상당하다고 인정되는 전문가 5. 사회적으로 덕망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자	· 2년(1차 연임) · 공무원은 재직기간	감사관은 당연직
경남	9인	호선	1. 변호사·대학교수·언론인·종교인 또는 사회적으로 덕망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자중 5인 2. 경상남도의회 의원중 2인 3. 경상남도 소속 공무원중 2인	· 2년(연임가능) · 의원 및 공무원은 재직(임)기간	
제주도	11인	민간인중 호선	1. 제주도의회 의원, 변호사, 대학교수, 공인회계사, 기술사, 시민단체 대표 2. 사회적으로 덕망이 높고, 지방행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자 3. 도의 국장급이상 공무원 4. 감사관(당연직으로 한다)	· 2년(연임가능) · 의원 및 공무원은 재직기간	

자료 : 각 시·도 조례에서 발췌 필자가 재구성

위의 자료를 토대로 살펴 볼 때 가장 문제가 되는 점은 대다수의 단체가 현직공무원을 당연직 또는 임명직으로 구성하고 있다는 점이다. 특히 위원장을 행정부지사로 규정한 것은 감사심의회회가 주민의 직접 참여에 의한 행정통제라는 취지를 무색케 하고 있다.

이는 공무원 전체에 대한 불신이 큰 상황에서 그만큼 중립성을 훼손하는 결과를 가져올 수 있다. 또 어차피 공무원은 공무원에게 유리한 또는 공무원의 입장에서 사안을 바라볼 수 밖에 없다는 한계를 피하기도 어려운 것이다.

따라서 위원의 구성에 대하여 지방자치법과 시행령에서 특별한 제한 규정을 두고 있지 않으므로 감사실무를 담당할 간사를 제외하고는 지방자치단체 스스로의 의지에 의하여 가급적 외부인사를 중심으로 구성하여 중립성을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

다음으로 광주광역시와 전라남도를 제외하고는 시민단체의 참여가 배제되고 있다. 시민단체의 참여는 주민의 입장에서 적극적으로 감사를 수행함으로써 감사의 신뢰성을 높일 수 있을 것이다. 다만, 감사청구인 자격에 시민단체를 포함한다는 것을 전제로 할 경우, 감사청구인이 스스로 감사를 하게 됨으로써 또 하나의 감사 중립성 시비를 낳을 수도 있으므로 이와 같은 점에 대해서는 당해 청구사건과 관련하여 이 단체와 직접 관련있는 시민단체의 일원인 자가 위원인 경우는 감사에서 제척하는 규정 등을 규정하는 방안등을 고려할 수 있을 것이다.

 제주대학교 중앙도서관
NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

나. 심의회의 독립성 문제

일본의 감사위원 제도와 비교해 볼 때, 심의회의 독립적 집행기관의 지위를 갖고 있지 않다는 점도 문제이다. 일본의 경우 감사위원은 지방공공단체의 장에 의해 임명되지만 장으로부터 독립된 기관으로서 독립제 기관이며, 복수의 감사위원이 있는 경우에도 각 위원은 각자 독립된 지위에서 직무를 행하고, 다만, 감사청구의 결과보고나 배상책임의 결정 등 법정외의 경우에만 합의에 의하여 결정하고 있다.⁷²⁾

우리 나라의 경우는 감사의 실시권자가 자치단체장일 뿐만 아니라 (기초단체의 사무에 대한 감사청구일 경우) 감사청구심의회의 위원들도 지방자치단체장이 임명 또는 위촉하도록 되어 있어 그 기능과 역할이 전혀 독립적이지 못하여 객관적이고 공정한 감사를 기대하기 어렵다.

72) 윤양수, 전계논문, 24면

다. 감독기관에 의한 감사체계의 문제점

지방자치법 제14조의3항은 주민감사청구의 상대방을 시도에 있어서는 주무부장관, 시군구에 있어서는 시도지사로 하여 감독기관에 의한 타율적·후견적 감사청구를 제도화하고 있는데, 이에 대하여 지방자치법이 타율적 후견적 감사청구제도를 제도화한 것은 국가 또는 상급 지방자치단체의 지방행정에 관한 개입가능성을 더욱 확대하는 것에 불과하며 근본적으로 지방자치제도의 이념에 반하는 중앙집권적인 제도의 양산이라고 평가하지 않을 수 없다는 문제제기와 함께⁷³⁾, 원래 지방자치단체는 자치사무에 대하여 전권한성과 자기책임성을 내용으로 하는 포괄적인 자치권을 가지므로 자치사무에 대한 상급기관이란 존재할 수 없으며, 또한 기관위임사무의 경우에도 자치사무와 기관위임사무의 구분이 불분명한 경우가 많을 뿐만 아니라 사무의 처리자체는 지역 주민의 이해와 밀접한 관련이 있고 그 관리·집행은 지방자치단체의 조직과 공무원에 의해 이루어지는 것이기 때문에 당해 지방자치단체가 주민의 의사를 반영하면서 그 적정한 집행을 확보할 필요가 있다는 주장은 매우 타당⁷⁴⁾하다고 할 수 있다.

그런데 원래 정부 발의에 의한 관련 지방자치법 개정안의 경우는 “지방자치단체의 주민은 당해 지방자치단체의 관할구역안에 주민등록이 되어 있는 20세이상 주민 총수의 50분의 1의 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 비율이상의 연서로 당해 지방자치단체의 장에게 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다”⁷⁵⁾라고 하여 자치단체의 자기책임성과 독립성의 원칙에서 입법화

73) 김명연, 전게서, pp84

74) 김명연, 상게서, pp84

75) 국회 의안검색(<http://na6500.assembly.go.kr/cgi-bin/detail?BILLNO=151359>)

가 진행되었으나 이를 폐기하고 국회 행정자치위원회의 감독기관에 의한 감사를 규정한 대안입법을 마련하면서 이와같은 원칙이 무시되었던 것이다.

이에 대하여 비록 주민감사청구의 상대방을 감독기관으로 한 것은 주민감사청구의 실효성을 확보하기 위한 취지로 이해되지만 현행법상 주민감사청구제도는 주민참여의 보장이라는 원래의 취지와는 거리가 먼 것으로 평가하지 않을 수 없다는 주장은 타당하다.⁷⁶⁾

6. 감사처리의 실효성 한계

주민감사청구가 수리된 이후 감사 결과의 처리는 지방자치법에서 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장에게 감사결과에 따라 필요한 조치를 요구할 수 있고, 이 경우 당해 지방자치단체의 장은 이를 성실히 이행하여야 하고 그 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다고 규정(지방자치법 제13조의4제3항) 하고 있고 시행령에서는 세부적인 감사의 진행에 대해 행정감사규정에서 정하는 바에 의하도록(지방자치법시행령 제10조의12) 규정되어 있다.

이에 대하여 이는 사실상의 정치적 효과로서 법적인 실효성을 확보하는 데는 한계가 있으므로 당해 지방자치단체의 장이 필요한 조치를 취하지 않을 때에는 일정한 요건 하에 당해 사무의 취소·정지 또는 직무이행명령과 대집행의 방법으로 강제할 수 있을 것이나 이러한 수단은 어디까지나 일반적 감독권의 행사에 관한 것으로서 주민참여의 보장이라는 본래의 취지와는 거리가 멀다⁷⁷⁾고 할 수 있고, 또한 주민감사청구의 대상 사안이 구체적 행정처분이 아닌 당해 자치단체의 포괄적, 정치적 의사결정의 당부나 정책결정에 관한 사항일 경우는 이를 위와 같은 방법에 의하여 교정한다는 것은 사리에 맞지 않다고 할 수 있을 것이다.

76) 한종임, 전계논문, 62면

77) 김명연, 전계서, 86면; 한종임, 전계논문, 64~65면

한편, 소송에 의한 실효성 확보수단으로 주민의 지위에서 지방자치단체의 위법한 행정작용 일반에 대해 소권을 행사하는 객관소송·민중소송을 도입하는 것은 현행 행정법의 체계상 곤란하다고 할 수 있으므로 주민감사청구의 최소한의 실효성을 확보하는 방안으로 사법통제의 형식을 취하여 자치행정의 독립성을 보장하면서도 지방재정의 최종부담자인 주민이 공무원의 재무회계상 위법·부당한 행위를 예방하고 시정하는 강력하고 효과적인 수단으로 평가되는 주민소송제도⁷⁸⁾를 도입하고 이에 주민감사청구제도를 연계할 필요성이 있다고 지적⁷⁹⁾하고 있다.

하지만 이 지적은 현행 감사청구제도의 틀을 존치한 상황에서 볼 때 감사청구 대상은 광범위한 반면에 청구대상 중 재무행정상의 위법·부당한 사안은 일부에 불과하므로 일부 사안에 대해서만 소송수단을 강구하는 방식으로 입법화하기 어려운 난점이 있으며, 한편, 청구대상 사안 전체에 대하여 일반적 소권을 행사하는 것은 민중소송, 객관소송의 인정여부와 관련된 사안으로서 앞에서 본 대로 현행 행정소송법 체계상 곤란한 것이다.

78) 이와 유사한 제도로 미국에서는 정부와 군수업체와의 사이에 체결된 군물자 납품계약에서 정부를 상대로 사기를 행한 자를 상대로 소송(The Federal False Claims Act(약칭 FCA)을 할 수 있도록 하였다. 이 FCA에 의한 소송을 “qui tam”(키타)이라고 하는데, 라틴어로 “자기자신을 위해서 뿐만아니라 왕(정부)을 위해서 소송을 제기하는 사람”이라는 뜻이다. “qui tam”(키타)은 연방정부에 대해 사기적 행위를 한것에 대한 증거를 가진 사람으로 하여금, 연방정부를 위해 부정행위자를 상대로 소송을 할 수 있게 하는 FCA의 독특한 매카니즘을 나타내는 법률용어이다. 소송에서 납세자가 승소하면, 납세자는 승소금액의 최소 15%, 최대 30%의 보상금을 받는다고 한다.

이 제도는 남북전쟁 당시인 1863년 군수품 구매과정에서의 예산부정을 막기 위해 제정한 것으로 2차대전 당시인 1943년 군수업체의 로비 때문에 상당부분 약화되었으나 레이건 행정부 시절인 1986년 심각한 군납비리가 드러남에 따라 재 개정되어 활성화 되었으며 현재에는 NGO들에 의해 상당한 효력을 갖고 있다. 주민감사청구제와 직접인 관련은 없으나 유사한 제도라고 할 수 는 있으며, 아직 우리나라에서는 시행되지 않고 있고 미국, 일본을 포함한 몇몇 나라에서 시행되고 있다. 김문중, 전게서, pp. 32-33.; 김병철, 주민감사청구제도 개선방안 연구, 지방자치, 2002.4, p.109.

79) 김명연, 상게서, 87면

즉, 감사청구로부터 감사처리 및 이에 대한 소송수단의 강구에 이르기까지의 전과정이 수미일관하게 정비되지 않을 경우 발생하는 문제인 것이다.

따라서 실효성 확보와 관련한 소송수단의 강구문제도 현재의 제도들 안에서는 난점이 존재하고 있으며, 따라서 이에 대한 대안마련에 있어서도 일본의 입법례에 따라 주민의 정치적 의사결정에 관련된 포괄적 감사청구와 구체적 재무행정상의 위법 부당을 다루는 감사청구제도로 이원화하는 방안으로 대안을 모색해야 할 것이다.

한편 감사결과에의 공표와 관련하여 현행의 법규상 관보, 지방자치단체의 공보, 게시관 · 전산망 또는 일간신문에의 게시 또는 게재로 하여 여러 가지 공표 방법 중 하나만을 선택하도록 되어 있는 것은 당해 지방자치단체 주민의 연령, 관심의 여하, 신문구독상의 선택 등 여러 가지 문제점에 의해 일반 주민들에게 널리 알려지지 못할 우려가 있으므로 공표 방법을 강화하는 방안을 고려해야 할 것으로 보인다.

第3節 意識的 側面의 問題點

1. 자치단체 및 공무원의 수동적 태도

지방자치제 실시로 지역주민의 목소리가 커지고 행정기관의 정책결정 및 집행과정에 주민들의 적극적으로 참여하는 등 행정수요의 폭발적 증대가 예상되고 있다. 이제는 주민을 위한 질 높은 행정서비스를 제공하는 봉사자세를 확립하고 대다수 주민의 이익의 편에 서서 공익을 실현하는 주민의 대변자로서 행정의 합법성과 정당성을 세워 나가는 업무자세를 갖추는 것이 바람직하므로 변화하는 행정환경에 적극적이고 능동적으로 대응하는 자세가 필요하다.

주민감사청구제도도 초기의 단계이기는 하나 지방자치단체나 공무원들의 수동적 태도 등으로 제도의 활성화를 기하여 나가지 못하고 있다고 할 수 있으며 제도시행의 본래 취지는 반감되지 않도록 자신을 둘러싼 환경과 제도를 개선하려는 의식변화가 필요하다 하겠다.

2. 주민의 관심 부족

주민감사청구제도가 기존 감사에 대한 불신 등으로 지방자치단체의 행정사무처리를 주민으로부터 직접 감시견제하기 위한 민주적 통제장치라는 점에서 그 존립 필요성이 있다고 할 때, 주민의 적극적인 참여의지가 필요하다고 할 수 있다. 이는 현실적으로 청구인수과다 등으로 인하여 제도의 효율적 활용을 어렵게 하고 있다고 할 수 있으나, 주민의식이 강화를 통한 제도의 조기정착 및 효율성을 기대할 수 있기 때문이다.

우리나라의 경우 주민감사청구제도에 대한 주민들의 관심 부족 등으로 적극적인 주민참여가 이루어지고 있지 않다고 할 수 있으며, 제도의 활성화를 기하여 나가기 위해서 주민들의 의식변화가 필요하다 하겠다.

第4章 住民監査請求制度의 改善方案

제도를 활성화하기 위한 측면에서 앞에서 제기된 여러 가지 제도상 문제점들을 종합하면 결국 청구 대상 사안의 경중 또는 내용의 차별없이 경직된 하나의 절차로써 제도가 운용된 데에서 나온 문제점들이라 할 것이다.

즉, 앞에서 지금까지 청구된 사례들에서 나타났듯이 사안의 내용에 구별없이 하나의 감사청구제도로 운용됨으로 말미암아 단체장의 여행경비에 대한 감사를 위해 당해 자치단체 20세 이상 성인의 50분의 1이라는 청구인수의 요건을 만족시켜야 하는 비능률이 발생하고 있는 것이다. 이는 당해 자치단체의 주민이나 일반 주민들에 대한 주의 환기라는 홍보효과는 있을지 몰라도 위법 부당한 행정사례를 감시 견제하는 구체적 입법취지와는 거리가 먼 것이다. 따라서 이와 같은 비능률을 제거하고 경제적으로 제도를 운용하기 위한 제도개선 방안이 마련되어야 할 것이다.

한편, 주민자치의 경험이 부족하고 능동적인 사회참여 의식이 부족한 우리 나라의 실정에서 제도에 대한 주민들의 의식변화를 촉하기 위한 지방자치단체의 광범위한 제도홍보가 필요하고 아울러 주민 측에서도 이 제도에 대한 관심과 참여를 통해 건전한 지방자치를 정착시켜야 할 책무가 있다고 할 수 있다.

제1절 制度的 側面

1. 감사청구제도의 이원화

장기적으로 볼 때 일본의 입법례에서 보듯 주민에 의한 감사청구 제도를 이원화하여 운영할 필요가 있다. 이론적으로는 청구 대상의 내용을 다원화하여 그 내용여하에 따라 가장 적합한 청구절차를 세분화하여 규정하는 것이 좋다고 할 수 있겠지만 청구대상 자체가 개념적으로 명확하게 구분할 수도 없는 것이기 때문에 이 또한 실제 활용측면에서는 새로운 문제 발생소지를 안고 있다.

따라서 일본의 입법례를 참고하여 정치적, 주민자치적 요소를 포함하는 사안등 주민 총의가 필요한 사안에 대하여는 일정수의 주민의 연서를 요건으로 하는 감사청구절차를 마련하고, 지방자치단체의 통상의 재무행정적, 예산 회계적 집행의 위법 부당한 사안 등 주민총의의 집결이 필요없이 언제든지 그 사실을 감사하여 시정해야 하는 사항에 대해서는 청구요건을 대폭 완화하는 제도를 별개로 운영할 필요가 있다.

이와 같이 제도를 이원적으로 운영할 경우에는 위에서 제기된 청구인수의 하향 문제, 시민단체 또는 외국인의 청구인 자격인정 문제, 소송수단의 강구 등 감사처리결과와 실효성 확보문제 등 여러 가지 문제점들이 일관성있게 해결될 것으로 전망된다. 아래에서는 이와 같은 원칙하에 그 구체적 대안을 강구하고자 한다.

2. 청구인의 자격 완화

앞에서 지적했듯이 청구인의 연서와 그 수의 하향 문제는 제도의 취지와 사안의 내용을 구별하여 거론할 사항이며, 일의적으로 논의해서는 안될 것이다.

그런데 청구인수를 대폭적으로 하향하자는 취지에서 “우리 나라의 주민감사청구제도가 유명무실하게 되지 않도록 주민의 이용도를 제고하는 측면에서 감사청구주체를 단기적으로는 현재처럼 일정 주민 연서에 의하는 것으로 출발하지만 장기적으로는 청구대상범위를 조정하여 조직적인 집단 또는 개개인도 누구나 신청하는 방향으로 전환할 필요가 있다는 주장”⁸⁰⁾이나 “주민이 지방자치단체의 감사기관에 대하여 감사를 청구할 수 있는 사항은 재정적 사무, 비재정적 사무를 막론하고 당해 지방자치단체의 사무와 지방자치단체의 모든 기관의 권한에 속하는 사무가 위법·부당하게 처리·집행되었거나 처리·집행될 것이 확실시되는 것으로 하는 것이 바람직하다”⁸¹⁾는 주장은 모두 제도의 활용만을 염두에 두고 청구 사안에 따른 제도적 차이나 취지를 감안하지 않은 데에서 나타난 지적이라고 하지 않을 수 없다.

전자의 주장은 우리 나라의 주민감사청구제도에 있어서 일본의 사무감사청구제도적 요소를 없애고 모두 주민감사청구제화하자는 취지라고 할 수 있다면, 후자는 일본의 주민감사청구제도의 절차를 모두 사무감사청구제도에 활용하자는 주장이라고 할 수 있으며, 양자 모두 제도적 구별을 염두에 두고 있지 않다.

한편 지방자치법이 주민감사청구를 위한 필요서명수의 상한을 20세 이상 주민 총수의 50분의 1로 제시한 것은 주민감사청구제도의 제도적 의의를 잘못 이해한 결과를 반영한 것이라면서 주민감사청구제도는 주민의 청구에 의하여 지방자치단체의 위법 부당한 행정을 시정하여 지방행정의 공정성·투명성을 확보하는 데 의의가 있으므로 다른 직접참여제도와 같이 주민총수의 몇 분의 1또는 몇 % 이상으로 정하는 것은 제도의 취지에 맞지 않다는 주장⁸²⁾도 제기되고 있으나, 이 주장도 제도의 활용만을 염두에 두고 입법의 원칙을 소홀히 한데서 제기된 주장이라고

80) 김병국, 전계논문, 41면

81) 유양수, 전계논문, 44면

82) 김명연, 전게서, 83면

할 것이다.

왜냐하면 주민감사청구제는 주민참정권의 확대라는 측면에서 대표민주제를 보완하고 직접민주제의 요소를 가미하자는 취지에서 마련된 제도라고 한다면 주민의 의사결정 즉 총의를 대표하기 위해서는 저명한 시민단체라고 하여 주민총의를 대표할 수는 없고 당해 자치단체의 일정 주민 수 이상의 연서라는 요건은 필요불가결한 것이라고 해야 할 것이며, 반면에 당해 지방자치단체의 통상의 사무집행, 예컨대 재무행정 집행상의 위법 부당한 사안은 주민 총의가 아니더라도 상급 감독기관의 감사의 대상이 될 수도 있고, 또 당해 자치단체에 설치된 감사기구를 통해서라도 언제든지 적발하여 시정해야 할 당연한 사항이기 때문에 주민의 연서라든가 주민의 감사청구가 필수 요건은 아닌 것이기 때문이다.

가. 정치적, 주민자치적 내용을 요소로 하는 감사청구

만약 제도적 차이를 두고서 청구인수의 하향 문제를 거론한다면 정치적, 주민자치적 내용을 요소로 하는 감사청구(일본의 경우 사무감사의 청구)인 경우에는 일정수 이상의 연서 조건 자체를 폐지할 수는 없고 현행의 50분의 1이라는 비율문제를 어느정도 낮추는 것이 필요한데 어느 정도가 타당한가 하는 것은 정책적 결정의 문제이지 산술적인 결론을 얻을 수 있는 것은 아니다.

다만 일본의 경우에도 유권자 총수의 50분의 1이라는 비율을 유지하고 있는 현행 제도하에서 제도 활용사례가 미진하다는 지적이 있고, 앞에서 지적했듯이 우리 나라와 일본의 자치단체의 인구 비율을 비교했을 때 우리 나라의 경우 2배 정도로 요건이 까다롭다는 지적을 두고 본다면 현행의 연서 비율은 대폭 낮추는 것이 경험적으로 타당할 것으로 보이나, 이는 입법과정에서 국민의 대표인 국회가 자치단체의 주민의 의사를 감안하여 결정해야 할 사항이다.

그러나 인구 비율을 정함에 있어서는 현행과 같이 일률적으로 전국 지방자치단체에 대해 50분의 1이라는 식으로 일의적으로 제한하기 보다는 인구 밀집도와 시민의식의 성숙도, 시민단체의 활성화 등 여러 측면을 고려하는 측면에서 시·군·구를 차별화하여 정하는 방안을 고려해 볼만하다.

다만, 이 경우에 있어서 정치적, 주민자치적 내용을 요소로 하는 감사의 청구는 통상의 행정적, 재무회계적 사항을 요소로 하는 감사청구와 달리 주민 총의의 집결을 필요로 하는 사항이기 때문에 이론적으로 인구 상한을 규정하기보다는 하한을 규정할 수 밖에 없을 것이다.

나. 재무회계적 내용을 요소로 하는 감사청구

한편, 재무회계적 감시장치로서의 기능을 수행하는 감사청구인 경우 (일본의 경우 주민감사청구)에는 우리 나라의 현실적 여건을 감안하여 청구의 남발이라는 측면과 제도적 필요성의 양자간을 비교형량하여 청구인 연서 요건을 완화해야 할 것이지만 장기적으로는 당해 자치단체의 주민 개인은 물론 납세를 통하여 당해 자치단체의 운영에 관여하고 있는 법인의 경우에도 청구할 수 있도록 하는 것이 타당하며, 외국인인 주민이 청구가능성도 고려할 수 있을 것이다.

그런데 언제 어느 시점에서 어느 만큼 완화해야 하느냐는 것은 시점에 따라 여건을 감안해야 할 사안이지만 현실적 상황에서 시급한 사안은 시민의식을 대변하고 공익적 활동을 목적으로 하고 있는 저명한 시민단체인 경우에는 단독으로도 청구할 수 있는 길을 터 놓아야만이 이 제도가 충분히 활용될 것으로 생각된다. 물론 여기에는 시민단체의 자격이 문제가 되겠지만 이는 입법화의 기술적 문제이지 본질적인 문제는 아니다.

그리고 제도 정착의 과도적 단계에서 당장 일본의 주민감사청구제도

와 같이 당장 1인이더라도 청구할 수 있도록 하는 것이 시기상조이고 일정 수 이상의 청구인 연서를 필요로 할 경우에도 현재와 같이 대표자 증명서를 발부받는 등의 규정을 존치하기 보다는 그 절차를 생략하여 서명인 명부를 제출 할 때에 대표자 선임계를 함께 제출하는 방식 등으로 청구 절차를 간소화하는 등 합리적으로 개선하여야 할 필요성이 있다.

3. 청구대상의 명확화

청구대상의 명확화에 대한 문제 제기도 본질적으로 제도의 이원화가 이루어지지 않은 상황에서 발생하는 혼란이라고 할 수 있다.

앞의 감사청구 사례에서 보았듯이 지방자치단체장의 여행경비 낭비 부분만을 생각할 때 이는 위법 또는 부당한 공금의 지출로서 일본의 주민감사청구의 대상이 된다는 것은 명확하지만, 과연 이것이 공익을 현저히 해친 것으로 볼 수 있는가 하는 것은 누구에게나 반드시 명확하지는 않은 것이다.

그런데 청구 대상이 불명확하다고 하여 현행의 제도를 그대로 존치한 상황에서 청구대상을 명확히 하려는 시도는 청구대상을 협소하게 하여 오히려 주민의 참정권 확대라는 이 제도의 취지를 손상시킬 수 있는 것이다.

따라서 주민참정권의 확대라는 취지를 살리면서 위법 부당한 행정처리에 대한 감시 통제 및 견제 기능을 살리려고 한다면 청구 대상 내용의 사안별로 정치적, 주민자치적 요소를 포함하는 청구인 경우와 행정적, 재무회계적 감시 기능에 관한 감사청구를 구분하여 제도적 입법화가 이루어져야 하고 그럼으로 인해 청구대상의 불분명 문제도 해소할 수 있을 것으로 생각된다.

가. 정치적, 주민자치적 내용을 요소로 하는 감사청구

주민참정권의 확대라는 측면에서 보자면 현행의 법규에서 규정한 대로 지방자치단체 또는 그 장의 사무의 처리에 관한 사항이면 원칙적으로 모두 다 감사청구의 대상이 된다는 규정은 합당한 것이다.

다만, 공익을 현저히 해하는 경우가 도대체 무엇이나가 논란이 된다. 그런데 이는 앞에서 논의했듯이 감사 청구의 객관적 전제조건이라기 보다는 청구하는 주민 다수가 연서과정을 통해 총의를 집결하는 과정에서 공익을 해치는 사안이라고 판단하여 연서를 하기에 족한 주관적 요건으로 보아 차후 심의회의 심의 결정을 기다려 그 감사 결과를 통해 객관적으로 확인할 사항이라고 볼 수 있으므로 미리부터 청구의 요건화할 필요는 없을 것으로 보인다.

그리고 청구의 남발이 우려된다고 하더라도 이는 일정 수 이상 주민 다수의 연서 요건을 통해서 충분히 그 목적을 달성할 수 있는 사항이기 때문에 내용적인 한계를 미리부터 두어 논란을 불러 일으킬 필요가 없다.

그러므로 이와 같은 논란의 여지를 없애고자 한다면 공익을 현저히 해치는 사항이라는 규정 자체를 명시하지 않는다 하더라도 제도의 활용에 그다지 큰 문제가 발생할 것으로 예상되지는 않으므로 일본의 사무감사제도의 예에서처럼 삭제하는 것이 타당할 것으로 보인다.

그리고 만일 일본의 주민감사청구제도와 같이 구체적으로 지방자치단체의 위법 부당한 재무행정 등의 통제를 위한 별개의 제도를 입법화한다면 여기에서 공익과 관련한 위법 부당사항과 그 내용을 구체화함으로써 대상의 불분명 문제를 해소할 수도 있을 것이다.

나. 재무회계적 내용을 요소로 하는 감사청구

재무회계적 감시장치로서의 감사청구인 경우에는 그 청구대상이 매우 구체화되어야 할 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 청구남발을 방지하기 위하여 필요하다. 만일 청구요건을 1인이 라도 당해 지방자치단체의 주민이라면 청구할 수 있도록 완화하는 것을 전제로 할 경우 공익적 사안이 아닌 개인적 민원을 해결하기 위한 수단으로 악용할 소지가 있기 때문이다.

둘째, 감사 결과 책임 소재를 명확히 밝히고 차후에 유사한 사안을 미리 예방하기 위해서 그 대상과 위법 부당 내용이 구체화되지 않으면 안되고, 또 만일 감사청구회의 심의결과에 따른 조치권자의 조치결과에 청구인이 불복할 경우의 후속절차로서 주민소송제도를 도입한다고 할 경우 대상과 위법부당 내용이 구체적으로 한계가 명확하지 않을 경우 소송요건 자체의 불비 문제로 이어져 제도의 실효성 문제가 또 다시 대두될 수가 있기 때문이다.

따라서 이와 같은 사항을 염두에 둔다면 일본의 주민감사청구제도의 예를 참고하여 일단은 재무회계적 위법 부당 사항에 대한 감사청구로 그 대상을 한정하되 차후 지방자치의 성숙도에 따라 행정 사무적 내용이라 하더라도 구체적으로 대상을 특정할 수 있는 사안에 대해서는 감사청구의 대상으로 넓혀가는 방안을 강구할 수 있을 것으로 생각된다.

4. 감사청구 및 심사절차의 완화

감사청구 및 심사절차의 복잡성 완화문제에 대해서도 원칙적으로 제도의 이원화를 전제로 그 개선방안이 강구되어야 하며, 그렇지 않을 경우 단순히 재무회계적 집행상의 부당에 관한 사안에 대해서도 다수 주민의 연서를 동원해야 하는 제도적 불합리가 개선될 것으로 본다.

가. 정치의, 주민자치적 내용을 요소로 하는 감사청구

일단 정치적, 주민자치적 내용을 요소로 하는 감사청구인 경우에는 직접참정제도라는 제도의 취지상 주민 총의를 집결하기 위하여 일정 수 이상의 주민연서가 불가피하고, 또 연서를 하는 과정 자체가 주민참여적 관점에서 정치적으로 지방자치에 참여하는 주민들의 의사표시의 형성과정이라고 볼 수 있으므로 대표자 증명서의 발부로부터 서명권유 및 서명명부의 제출에 이르기까지의 일련의 과정을 생략할 수는 없을 것이다.

나. 재무회계적 내용을 요소로 하는 감사청구

그러나 재무회계적 내용을 요소로 하는 감사청구인 경우에는 감사청구라는 것은 감사의 단서에 불과하고 비록 감사청구가 없더라도 당연히 감사기관이 감사를 실시하여야 할 사항이므로 청구내용이 과연 청구사안에 해당하느냐는 것은 문제가 될 수 있을지라도 청구요건을 만족시키기 위한 과정 자체가 의미 있는 것은 아니므로 청구서 제출에 이르기까지의 절차가 대폭 개선되어야 할 것이다.

만일 제도적 이원화를 전제로 하여 개선방안을 제시해 본다면, 1인이라도 청구할 수 있도록 제도가 입법화된다면 당연히 대표자 증명서의 발부로부터 청구인 명부 제출에 이르기까지의 일련의 현행의 제도에 의한 절차가 필요 없게 된다.

청구의 남발을 우려하여 일정기간 일정수의 연서요건을 필요로 할 경우에도 현행의 제도와 같이 대표자 증명서 발부로부터 대리인의 선임과 신고, 연대서명 과정 등의 절차를 고수할 것은 아니고, 감사청구와 함께 연대서명부와 대표자 선임계를 동시에 제출할 수 있도록 요건을 합리적으로 완화하여야 할 것이다.

5. 감사기관의 중립 및 독립성 강화

감사기관의 중립성과 독립성의 확보는 이 제도의 가장 중요한 부분이다. 청구요건이나 절차상의 문제는 관련 규정을 완화하거나 간소화함으로써 쉽게 해결될 문제이지만 감사의 목적이 위법 부당한 사항이나 공익을 해한 사항을 적발하여 적정한 시정조치를 통해 보편적 공익에 반하는 행위를 차후에 예방하는 데에 있다고 한다면 감사처리가 투명하고 객관적으로 그리고 공정하게 이루어져야 한다는 전제 조건을 만족시켜야 할 것이다. 이와 같은 전제 조건을 만족시키기 위해서는 심사기관의 중립성과 독립성 확보가 관건이다.

이를 위해 현행의 감사청구심의회 기능의 존치하는 상황에서의 개선점을 우선적으로 제시해 보고 단·장기적으로 감사제도를 개선하는 방안을 제시하는 순으로 개선방안을 강구해 보기로 한다.

가. 현행 감사제도하에서의 개선사항

1) 감사청구심의회에 관한 명확화

감사의 실시 및 결과처리와 관련하여 행정감사규정을 준용하기에 곤란하거나 구체적으로 규정되지 아니한 사항이 문제가 되므로 감사청구심의회가 감사 결과를 구체적으로 처리하는 절차를 별도로 시행령 등에서 신설하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

우선 현행 법규를 보면, 주무부장관 또는 시·도지사가 법 제13조의4 제2항 및 제3항⁸³⁾의 규정에 의한 감사와 감사결과에 따른 필요조치를

83) 제13조의4 (주민의 감사청구)

① (생략)

② 주무부장관 또는 시·도지사는 감사청구를 수리한 날부터 60일 이내에 감사청구된 사항에 대하여 감사를 종료하여야 하며, 그 감사결과를 청구인의 대표자와 당해 지방자치단체의 장에게 서면으로 통지하고 이를 공표하여야 한다. 다만, 그 기간내에

요구하는 경우에는 행정감사규정이 정하는 바에 의하여야 한다고 하고 있으나, 행정감사규정은 일반적인 감독권에 기한 행정감사에 적용하기에 적합한 내용으로 구성되어 있어서 감사청구심의회와 조치권자와의 권한이 명백하지 않다.

즉, 감사의 실시에 따른 피 감사기관에 대한 관계서류·장부 및 물품 등의 제출, 진술서·경위서 또는 확인서의 제출, 관계공무원의 출석·진술, 금고·창고·장부 및 물품 등의 봉인 또는 보관, 기타 피 감사기관 외의 관계기관에 대하여 필요한 자료의 제출 또는 관계공무원의 출석·진술을 감사청구심의회와 이름으로 행사할 수 있는 것인가가 명백하지 않다.

또한 감사청구회의의 감사결과에 대한 조치요구와 관련하여 지방자치법에서는 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장에게 감사결과에 따라 필요한 조치를 요구할 수 있다(지방자치법 제13조의4 제3항)고 규정하고, 행정감사 규정에서는 각 행정기관의 장은 감사결과 행정상·재정상의 시정 또는 개선을 요하는 사항이나 공무원의 복무의 무위반 또는 비위사실을 발견한 때에는 지체없이 이를 시정 또는 개선 하거나 관계공무원에 대하여 징계 기타 필요한 조치를 하여야 한다(행정감사규정 제27조)라고 하고 있고, 또한 감사청구심의회가 독립적 집행기관은 아니므로 독자적으로 감사결과에 따른 조치를 요구할 수는 없고 주무부장관 또는 시도지사를 통해 조치요구를 할 수 밖에 없다 하더라도, 감사청구심의회와 감사결과에 따른 주무부장관 및 시도지사의 기속여부가 명백히 규정되어 있지 않아 심의회와 심의결과가 왜곡될 우려

감사를 종료하기가 어려운 정당한 사유가 있는 때에는 그 기간을 연장할 수 있다. 이 경우 이를 미리 청구인의 대표자와 당해 지방자치단체의 장에게 통지하고 공표하여야 한다.

- ③ 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장에게 제2항의 규정에 의한 감사결과에 따라 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 당해 지방자치단체의 장은 이를 성실히 이행하여야 하고 그 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다.

를 갖고 있다.

따라서 이러한 문제점을 해결하기 위하여 감사결과 처리절차에 대한 구체적 규정이 별도로 마련되어야 하고 또 감사청구심의회와 주무부장관 및 시도지사와의 권한관계의 명백화와 함께 감사결과에 반드시 기속되도록 하여 감사청구심의회 독자성과 권한을 명백히 하여야 할 것이다.

2) 감사청구심의회 인적 구성의 중립성 확보

감사청구심의회 인적 구성에 있어 개선이 필요하다.

우선적으로 감사주체를 해당 광역지자체나 주무부처에서 감사원 또는 시민단체 등이 포함된 시민감사관이 담당하도록 보완하는 것이 필요하다는 의견이 제기된 바 있으나⁸⁴⁾, 장기적으로 볼 때 주민감사청구 제도는 자치행정에 능동적으로 참여함으로써 해당 자치단체의 행정사무의 적정을 기하자는 취지에서 마련된 제도이므로 자치단체의 자율성 및 지역주민의 자치역량의 강화라는 측면과 반드시 접목되어야 한다고 본다. 면 감독기관의 하나인 감사원의 개입은 그 취지에 부합된다고 볼 수는 없다.

시민단체의 참여와 관련해서는 일정한 자격을 갖춘 단체 중에서 청구인의 대표자가 청구인의 동의를 얻어 지명하는 단체가 추천하는 사람을 포함시키는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 변호사, 공인회계사 등 일정 자격을 갖춘 자를 임명권자가 직접 지명하여 임명하기 보다는 관련 협회에서 추천하도록 하여 가급적 지방자치단체의 관여를 줄일 필요가 있다.

그리고 앞에서 지적했듯이 공무원에 대한 불신이 큰 우리 나라적 상황에서는 당연직 간사를 제외하고는 공무원을 가급적 배제시키는 것이

84) 김거성, 전제논문(<http://fnf-cla.hanyang.ac.kr/rsh/mag/118/08.html>)

필요하다고 본다.

이처럼 인적 구성에 있어 중립성이 확보된다면 감사의 진행과정에서 독립적 업무 수행이 가능해 질 것이고 그 만큼 감사결과에 대하여도 일반 주민들이 납득할 수 있는 토대가 형성될 것이다.

나. 단·장기적 감사제도개선방안

1) 단기적 제도개선 : 감사청구심의회의 소속 변경

우선 감독기관에 의한 타율적 감사제도라는 점과 관련하여 지역의 일은 지역에 의해 스스로 해결한다는 지방자치의 본질에 상응하지 못하고 있고, 또 중앙차원의 감독권 유지를 위한 정치적 타협의 산물이라는 비판을 면치 못하므로⁸⁵⁾, 단기적으로는 현행의 감사청구심의회를 당초 지방자치법 입안당시 행정부(안)의 내용대로 당해 지방자치단체 소속으로 개정하여야 할 것이다.

2) 장기적 제도개선 : 독립적 감사기관의 설치

장기적 제도 개선방안으로는 우선적으로 감사청구심의회를 해당 지방자치단체의 소속으로 변경함과 아울러 독립적 집행기관화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

그 이유는 첫째 현재 논의되는 주민감사청구의 문제점 측면에서 감사청구심의회가 자치단체장에 소속된 하부조직으로 남아 있는 한 비록 심의회의 인적 구성상의 중립성을 확보하고 또 권한을 명확히 한다 하더라도 당해 감사청구심의회의 감사기능을 실질적으로 이행하는 감사부서가 자치단체장으로부터 독립적이지 못하기 때문에 정치적 감사수준을

85) 김병국, 전계논문, 40~41면

벗어나지 못할 우려⁸⁶⁾가 언제나 존재하고 있기 때문에 다수 주민의 연서로 어렵게 청구요건을 만족시킨 감사청구가 기존의 일반적인 행정 감사와 다를 것이 무엇이며, 이럴 경우 청구인을 포함한 주민의 신뢰를 얻을 수 있느냐는 문제가 끊임없이 제기되지 않을 수가 없을 것이므로 독립기관화하여야 할 필요성 있다. 더군다나 독립적 감사위원제도를 운영하고 있는 일본에서도 감사위원회에 의한 감사의 중립성 문제로 외부감사제도가 도입되는 상황인 점을 감안하면 독립기관화의 문제는 조속히 검토되어야 할 것이다.

둘째로는 감사원, 행정자치부, 시도 등 감독기관에 의한 감사가 중복감사에 의한 폐해를 발생시키고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 자율성을 위축시키고 있기 때문에 필요하다.

세째로는 의회에 의한 행정감사 및 결산검사와 관련하여 지방차지가 일천한 탓도 있지만 우리 나라적 현실 여건하에서 볼 때, 감사 비전문가인 의회 의원이 행정사무 전반에 대해 짧은 기간 동안 밀도있는 감사를 행하기는 어렵기 때문에 전문적 감사기관의 설치 필요성이 있고, 또 주민의 대의기관이라고 하는 의회가 집행부에 대하여 고압적 자세에서 권력기관화하면서 감시를 빌미로 불필요한 자료 제출을 요구하는 폐단이 있을 뿐만 아니라 상호 타협에 의한 부실한 집행부 견제의 가능성도 상존하고 있기 때문이다.

비록 결산검사시에는 외부 전문가의 위촉에 의한 검사가 실시되고 있지만 이는 사후적 승인을 위한 절차로서 시행되고 있을 뿐 지방자치단체의 재정집행에 대한 재정통제의 기능을 하지 못하고 있는 실정이기 때문에 일본의 감사위원의 제도처럼 감사 전문기관에 의한 상시 감사체제를 갖출 필요가 있는 것이다.

따라서 명실상부하게 독립적인 지위에서 자기 책임하에 객관적으로 감사를 실시하고 중복감사에 의한 폐해 시정 및 감사의 전문성 확보를

86) 김병국, 상계논문, pp41

위해서는 당해 지방자치단체의 집행부와 나란히 별도의 집행기관으로서 감사기관제도를 마련하는 것이 필요하다.

6. 감사처리의 실효성 확보

가. 현행 감사제도 안에서의 개선방안

1) 감사청구심의회의 권한 명확화 및 공표의 강화

감사청구심의회의 감사결과에 주무부장관 또는 시도지사의 조치가 기속⁸⁷⁾ 되도록 하는 등 권한을 명확히 함으로써 감사청구심의회의 중립성 및 독립성을 확보하는 것과 함께 감사처리결과가 왜곡되지 않음으로써 실효성을 확보할 수 있을 것이다.

현행의 관보, 지방자치단체의 공보나 일간신문에의 게재, 전산망 등을 선택하도록 한 사항을 관보게재 및 전산망 게시는 의무요건으로 하고 공보, 일간신문, 게시판에의 게재에 대해서는 선택할 수 있도록 하여 공표방법을 강화할 필요가 있다.

나. 장기적 제도개선방안 : 주민소송제의 도입

현행의 주민감사청구제도를 정치적, 주민자치적 내용을 요소로 하는 감사청구제도와 행정적, 재무회계적 내용을 요소로 하는 감사청구로 분리하여 입법화하는 것을 전제로 후자의 감사청구에 대하여 불복하는 경우 주민소송을 제기할 수 있도록 하는 제도 도입이 필요하다.

87) 만일 감사청구심의회의 소속을 당해 지방자치단체장으로 변경한다면 당해 지방자치단체장이 감사청구심의회의 감사결과에 기속되도록 하여야 할 것이다.

특히 최근의 추세는 국가 행정권과 국민간에 형성되는 이해관계가 점점 복잡해지면서 법적 분쟁에 있어서도 행정권에 대한 개개인의 권리·이익의 보호가 문제되기보다는 오히려 다수의 국민에게 공통적인, 이른바 지역주민의 이익보호 문제가 대두되고 있는 상황⁸⁸⁾이며, 이로 인한 국가나 자치단체의 위법 부당한 행위나 불법한 행정행위로 인하여 이루어질 수 밖에 없고⁸⁹⁾, 지역주민의 재산권 침해나 기타 공익상의 피해를 입게 되는 경우 부득이 국가와 국민간의 다툼이나 분쟁은 소송을 통하여 그렇기 때문에 주민소송제의 도입이 요구된다고 할 수 있다.

그런데 앞서서도 거론된 바 있지만 일반적인 행정 사무 전체의 위법 부당한 사항에 대하여 제기할 수 있는 소송제도를 도입하는 것은 현행 행정소송법 체계상 곤란하며, 주민감사청구제도의 최소한의 실효성을 확보하는 방안으로 지방자치단체의 위법 부당한 재무회계적 사무처리에 대하여 1인 또는 數人の 주민이 訴求할 수 있는 주민소송제도를 도입하되, 그 전심절차로서 재무회계적 내용을 요소로 하는 감사청구 제도를 도입 연계시킨다면 현행 제도의 실효성을 충분히 확보할 수 있고 또한 법원의 부담도 경감시킬 수 있을 것으로 생각된다.

88) 이재삼, 전제논문, 1면

89) 이재삼, 상제논문, 2면

제2절 意識變化 側面

1. 자치단체 및 공무원의 의식 변화

제도적 측면의 개선방안과 함께 자치단체와 공무원들의 의식변화가 요구된다. 일반적으로 감사는 예방감사가 주된 목적이 되어야 하지만 이를 위해서는 기존 행정 처리의 잘잘못을 규명하는 절차가 선행될 수 밖에 없다. 그렇기 때문에 감사를 받는 입장에 있는 자치단체나 소속 공무원들이 수동적일 수 밖에 없다는 것은 충분히 이해할 수 있다. 그러나 이 제도에 대하여 수동적인 태도로 일관한다는 옳지 않다. 더욱이 보다 적극적인 입장에서 주민감사청구제도를 통하여 행정처리가 정당했음을 인정받을 수 있다면 주민들로부터 무엇으로도 얻을 수 없는 신뢰를 얻을 수도 있다는 점을 되새겨야 할 것이다.

따라서 자치단체와 공무원의 입장에서는 제도 자체의 변경이전이라도 의욕적으로 청구인수의 하향 조정에 적극적으로 나서야 할 뿐만 아니라 위에서 제기된 여러 가지 문제점들에 대한 개선 방안을 찾아 나서야 하고, 또한 이 제도의 적극적인 활용을 위해 여러 가지 대민홍보 수단을 통하여 지역 주민에게 설명하고 제대로 알려줘야 할 것이다. 그러나 현재까지의 상황만을 본다면 수동적인 입장에서 홈페이지 등을 통해 이 제도의 개요나 청구 절차 등에 대해 게시하고 있을 뿐 적극적으로 이 제도가 활용되도록 노력하고 있다는 인상을 받을 수 없다.

2. 주민의 의식변화

지방자치제가 본격적으로 시행된 지난 10년간 우리 나라는 그간의 중앙집권적 정치·사회구조가 점차 변화하면서 지역간의 선의의 경쟁과

지역실정에 맞는 다양한 정책의 실험이 이루어 졌으며 시민들의 지역사회에 대한 관심과 참여가 높아지는 등 사회전반적으로 적지 않은 변화가 나타났다.

그러나 풀뿌리 민주주의 실현의 선결과제인 지방자치에 대한 주민의 직·간접적 참여는 아직은 미미한 상태로 적극적으로 행사되지 못하고 있으며 반면 정치·경제·사회적으로 여전히 중앙집권적 행태가 반복되어 지방분권화가 제대로 정착되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 후진적 상황을 극복해 나가는 견인차는 역시 시민들 스스로의 관심과 참여의식일 수 밖에 없다. 지방자치의 활성화와 민주주의의 발전은 지역주민의 스스로의 힘으로 일구어 나갈 수 밖에 없으며 다른 어느 누구로부터 거저 얻는 선물이 아니다.

해당 자치단체의 사무처리에 문제가 있다면 폭력이나 집단행동을 통하여 문제를 해결하기 이전에 **정당한 절차를 밟아** 문제를 해결해 나가는 성숙한 시민의식이 절실하다. 또한 반복되는 부당한 행정처리가 있다면 수동적으로 뒤에서 불평하고 냉소하는 태도도 지양해 나가야 한다.

아울러 감사결과에 대하여는 객관적으로 인정하고 수용할 수 있는 자세도 갖추어야 할 것이다. 행정 처리에 대한 오랜 불신으로 인하여 어떤 사안이든지 믿지 못하겠다는 식의 태도가 그 동안 누적되어 왔기 때문에 자치단체의 입장에서든 문제를 공론화하기 보다는 숨기려는 수동적 양극화 현상이 있어 온 것도 사실이다.

이와 같은 깊은 행정 불신을 해소하고 바람직한 지역발전을 이루어 나가려는 것이 주민감사청구제도의 취지라고 할 때 그 만큼 지역주민의 책임도 크다고 할 수 밖에 없다.

第5章 要約 및 結論

주민감사청구 제도는 지방자치단체의 조례제정시기를 기준으로 할 때 도입된지 이제 3년이 지난 제도이므로 실험단계라고 할 수 있을 것이다. 따라서 현재 시점에서 제도의 개선을 요구한다는 것은 시기적으로 이르다고 할 수도 있으나, 유사한 제도를 수십년간 운영해 온 일본의 시행사례를 참고할 때 그 시행착오를 줄이고 또 조속히 지방자치의 발전을 이루기 위해서는 미비점이나 지적된 문제점을 능동적으로 개선하고자 하는 노력이 필요하다는 점을 부인할 수도 없을 것이다.

이러한 취지에서 그간 이루어진 연구사례들과 언론 등에서 제기한 문제점들은 제도의 개선과 관련하여 정책담당자들이 충분히 관심을 기울여야 할 사항이라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 외국(일본) 제도와 비교, 그리고 그 동안의 감사청구사례들에 대한 분석 결과를 토대로 선행 연구자들의 연구성과를 참조하여 이 제도의 취지를 살리면서 동시에 효율적 활용을 도모할 수 있는 방안으로 현행 제도상의 여러 개선사항에 대하여 논의하였다.

제도상의 개선점과 관련하여 본 연구의 주된 논점은 이 제도의 도입에 있어 일본의 사무감사청구제도와 주민감사청구제도를 혼합 절충하여 하나의 제도로 입법화함으로써 말미암아 실제 청구사례에 있어서도 단순히 재무회계적 위법 부당사항을 적발하여 교정하는 내용에 불과함에도 청구요건을 만족시키기 위해 지나치게 과다한 연대서명 절차를 완료하여야 하는 등 제도활용상의 비경제적 요소가 발생하고 있다는 것이다. 따라서 이와같은 비능률성을 제거하고 제도의 효율적 활용을 도모하기 위해서는 청구인수의 완화를 비롯한 청구요건 완화가 불가피하나, 현행 제도를 존치한 상황에서 청구인수를 비롯한 청구요건, 감사절차 등을 극단적으로 완화하여 일본의 주민감사청구화하는 것은 주민직접 참정제도로서의 제도의 취지를 소홀히 할 수 있으므로, 청구 사안에 따라 분

리하여 정치적, 주민자치적 요소를 내용으로 하는 감사청구인 경우에는 다수 주민의 의사를 형성하는 과정으로서 연대서명 절차 등을 생략할 수 없고, 재무회계적 내용을 요소로 하는 감사청구인 경우는 감사청구란 감사의 단서에 불과한 것이므로 경직된 감사청구 절차가 필요적 사항이 아니므로 청구요건을 비롯한 감사절차 등을 간소화할 필요가 있다는 점을 주장한 것이다.

아울러 감사처리의 공정성, 객관성을 보장하기 위하여 감사청구심의회의 인적 구성 측면에 있어 중립성을 강화하여야 할 뿐만 아니라, 주민감사청구제도는 주민의 해당 지방자치단체에 대한 참여를 촉진하고 지방의 자율성과 지역주민의 자치역량을 강화하기 위한 제도라고 한다면 감사기관을 해당자치단체의 소속으로 변경하는 것을 비롯하여 독립기관화하여야 한다는 점을 논구하였는데, 이는 현행 감사제도 자체를 근본적으로 변화하는 문제와 결부되는 것으로서 장기적인 제도 검토사항이다.

한편 지방자치단체 및 공무원의 의식변화, 지역주민의 의식변화가 있어야 이 제도의 효율적 활용을 도모할 수 있음을 주장하였는데, 의식상의 변화라는 것은 개인의 자발적인 실천과 사회적 분위기의 상승작용에 의해 자연스럽게 이루어지기를 기대할 수 밖에 없는 것이므로 논의의 주안점은 제도상의 개선점에 맞출 수 밖에 없었다.

끝으로 본 연구에서 미비된 여러 가지 점과 앞으로 보완하여야 할 점들을 지적한다면, 첫째 사례분석과 관련하여 지방자치법에 이 제도가 입법화되기 이전 자체적으로 여러 지방자치단체에서 주민감사청구제도를 운영할 당시의 많은 사례들에 대한 분석이 추가로 이루어져야 충실한 현상 분석이 가능하다는 점이다.

둘째, 지역주민의 행정불신과 관련하여 주민감사청구제도가 갖는 의의에 대해 행정정보공개제도와 관련하여 더 깊이 있는 연구가 진행되어야 한다는 점이다. 특히, 본격적인 전자정부시대 개막과 더불어 인터넷

을 활용한 주민감사청구제도 운영을 연계해 나가는 것이 필요하다. 감사청구의 신청이나 감사처리결과의 공표 등 전자정부시대 온라인을 통한 민원서비스를 제공함으로써 시일단축 등 절차를 간소화 할 수 있다. 이는 주민감사청구제도 도입 취지가 주민의 권익을 보호하기 위한 것이므로 수요자입장에서 주민의 편의를 도모하고 행정의 생산성과 투명성을 획기적으로 높일 수 있다. 문제점으로 나타날 수 있는 주민의 연대서명문제는 전자서명인증제도를 이용하면 해결될 수 있을 것이다.

셋째, 주민참여의 측면에서 이 제도가 갖는 의의에 대해 연구가 진행되어야 할 것이다.

넷째, 일본의 제도와 비교에 있어 일본의 사무감사청구 및 주민감사청구 운영사례에 대한 연구를 병행하여 깊이 있는 연구가 진행되어야 일본의 현행 제도상의 문제점들을 포함하여 우리 나라의 제도 개선방향에 대한 논점을 더욱 더 명확히 할 수 있을 것이다.

다섯째, 주민감사청구 제도의 실효성 확보문제와 관련하여 청구사안이 정치적, 주민자치적 요소를 내용으로 하는 사안으로서 해당 자치단체의 자율적 자치역량에 의해 스스로 해소되기를 기대할 사안이 아닌 재무회계적 위법 부당사항인 경우에는 지역주민이 감사결과에 불복할 경우에 이는 최종적으로 소송을 통하여 사법부의 판단으로 그 적부를 확정하지 않으면 안되므로 주민소송과의 연계제도화가 불가피하다고 볼 수 있으며, 이와 같은 관점에서 법률적 관점에서 주민소송과의 연계 검토가 깊이 있게 진행되어야 할 것이다. 여기에는 일본의 주민소송제도를 포함하여 미국의 납세자 소송제도와 기타 여러나라의 사례들이 비교 검토되어야 할 것이다.

여섯째, 감사청구심의회의 소속 변경 및 독립기관화와 관련한 감사제도의 변경에 대해서는 일본의 감사위원 제도와 외부감사제도를 포함하여, 기타 여러나라의 감사제도에 대한 충분한 연구 검토 결과 속에서 논의가 더 진행되어야 할 것이다.

參考文獻

1. 國內文獻

1) 단행본

김도창, 「일반행정법론(상)」, (서울 : 관음서적, 1992)

박응격, 「지방행정론」, (서울 : 신조사, 1998).

정세욱, 「지방행정학」, (서울 : 법문사, 1995).

이기우, 「지방자치이론」, (서울 : 학현사, 1996).

최창호, 「지방자치학」, (서울 : 삼영사, 2000)

2) 논 문

김남수, “지방화시대에서 시민단체의 활성화”, 중앙행정논집 제12권, 1999.

김문중, “주민감사와 주민소송제도”, 월간 자치행정 4월호, 2001.

김병국, “주민감사청구제도의 채택과 운용”, 월간 자치행정 7월호, 2000.

김병철, “주민감사청구제도 개선방안 연구”, 월간 자치행정 4월호, 2002.

김영수, “주민감사청구제도의 운영방향”, 부산광역시시민정책자료, 2000.

김재영, “지방자치법상 집아자치단체의 장애 관한 연구”, 고려대학교 석사학위 논문, 1998.

김형태, “지방자치단체의 감사제도에 관한 고찰”, 지방행정연구 제2권 제2호, 1987.

김희곤, “지방자치행정에 있어서의 주민의 법적 지위에 관한 연구”, 전북대학교 박사학위 논문, 1993.

박주원, “지방자치단체의 감사제도에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위 논문, 2000.

송귀근, “주민직접참정제도의 확대”, 자치의정 제2권 제6호, 1999.

신영호, “주민감사청구제도에 관한 고찰”, 전북대학교 석사학위 논문, 1998.

윤양수, “주민감사청구 및 주민소송제도에 관한 고찰”, 제주대학교 법과정책연구소 법과정책 제7호, 2001.

- 이경옥, “일본 주민감사청구제도에 관한 소고”, 자치연구, 한국지방자치연구소, 1997.
- , “일본 주민소송에 관한 연구”, 전북대학교 박사학위 논문, 1998.
- 이소진, “지방자치법상 주민참여의 법리에 관한 연구”, 인하대학교 석사학위논문, 1999.
- 이재진, “주민소송에 관한 연구”, 단국대학교 박사학위 논문, 1992.
- 정기섭, “자체감사제도의 문제점과 개선방안”, 동국대학교 행정논총 제24집, 1998.
- 최창호, “지방자치법 개정내용 해설”, 자치의정, 1999.
- 한종임, “지방자치단체의 행정에 대한 주민통제제도에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위 논문, 2000.
- 홍준형, “주민감사청구제도의 도입”, 자치의정, 1998.

3) 기타 간행물

- 김명연, 주민직접참여의 활성화를 위한 법제정비방향, 한국법제연구원, 1999
- 이경섭, 정부회계와 감사, (주)조세통람사, 1997
- 조창현, 한국 지방자치의 쟁점과 과제, 도서출판 문원, 1995

4) 인터넷 資料

- <http://na6500.assembly.go.kr/cgi-bin/detail?BILLNO=151359>(국회의안검색), 2002. 10.12
- <http://www.0098.or.kr/watch/601.htm>(조례제정현황에 대한 시민단체 자료), 2002.10.12
- <http://user.chollian.net/~kyongki/chopa/jhj.htm>(전북 행정학회 홈페이지), 2002. 10.12

2. 外國文獻

- 日本地方自治制度研究會, 分權化後地方自治團體の國家と道府縣の關與形態, 1999
- 海老澤俊郎, 住民監査請求, 住民訴訟・自治團體爭訟, 原府一部編(ぎょうせい), 1997
- 西尾勝, 日本における地方分權の推進, 1995

ABSTRACT

A Study on Improving the Community Involvement in the Auditing Process

Ik-Cheol Oh

Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration



(Thesis Adviser : Sung-Jun Kim)

The Community Involvement in the Auditing Process was first introduced three years ago when the law on local self-government organizations was implemented. As it is still in its early stages, it remains too early to yet see any actual improvement in the process. However the need remains for a more active effort to be made in improving the process and to achieve greater development of local self-government, in addition to reducing existing errors in the system.

The aim of this study is to find ways to achieve a greater reduction in the number of residents seeking access to the new local government auditing process, and to relax the regulations inhibiting community access to the process.

The auditing inspection can be classified according to the community's needs.

If the matter of concern is of a political nature or involves public officials, community expressions of interest must be taken into account.

Where the matter of concern is one of financial accountability, then regulations and public accessibility have to be eased. Overbearing regulations only retard the commencement of the accountability process and prevent the system's success.

To ensure the impartiality of the accountability process, the neutrality of the members constituting the council overseeing the management of the process must be strengthened.

A change of mind-set in local self-government organizations, government employees and the greater community, will assist in ensuring that the system operates effectively. But this change can be expected to occur naturally among individuals and the community as a whole, so the aim of this study is directed at seeking improvements in the system itself.

Let me briefly outline the main goals of this study.

Firstly, many cases of community demands for local government accountability prior to the implementation of the system require in-depth review.

Secondly, greater study is needed into the opening up of administrative processes to the public to remove community misconceptions about the intentions of the accountability and auditing process.

Thirdly, research must be made into the level of actual community participation in this system.

Fourth, we need to conduct a comparative study into the Japanese process, so as to elucidate possible improvements to the system, and provide greater understanding of the current operation of the system in Japan.

Fifthly, in regards to the actual effectiveness of the process, if the results arising from the public accountability process conflict with pre-existing financial auditing results, then it must be determined where the discrepancy lies. Cases of a political nature or involving government employees must be weighed up against the autonomy of the organization concerned.

So we need to ensure that the system is correctly tuned to ensure it meets the requirements of the community.

Finally, greater study is needed into possibly altering the position of the council overseeing the accountability process and ensuring its ongoing impartiality and independence, including comparative studies of Japan's and other similar systems overseas.