

주민감사청구제 효과의 영향요인에 관한 연구

- 기초자치단체의 사례를 중심으로 -

Determinants of Effectiveness in Residents' Audit Demand

이 성 진(경상대학교 행정학과)

본 연구는 사례분석을 통해 주민감사청구제의 효과와 영향요인을 고찰하고자 하며, 이를 바탕으로 주민감사청구제의 발전방안을 탐구하고자 하였다. 영향요인은 법적·제도적 요인, 청구권자 요인, 감사기관요인, 수감기관요인 등을 가정하였다. 연구사례는 충남 당진군·경북 성주군·강원도 원주시·전북 익산군·서울 송파구 등에서의 주민감사청구사례이며, 자료수집은 인터뷰에 의해 이루어졌다.

분석결과 청구권자들은 주민감사청구제의 효과를 낮게 인식하고 있다. 주민감사청구제 효과의 촉진요인은 주민 또는 청구권자요인이며, 법적 제도적요인·감사기관요인·수감기관 요인들은 저해요인으로 나타났다. 이러한 결과로 볼 때, 주민감사청구제의 시행에는 주민참여의 확대, 감사의 공정성 확보, 적절한 징계수준의 마련 등의 제도적인 보완이 필요하다.

주제어: 주민감사청구제, 기초자치단체, 사례연구, 효과성, 영향요인

I. 서론

자치단체장의 권력남용과 비효율적인 행정에 대한 견제장치로서 미국·독일·일본 등의 나라에서는 주민소환제를 시행하고 있다. 특히 일본의 경우 주민소환제외에도 우리나라의 주민감사청구제도과 유사한 사무감사청구제(일본 지방자치법 제75조), 재무회계상의 위법 부당한 행위를 시정하기 위해 주민감사청구제도(동법 242조)를 두며(홍정선, 2000: 113), 주민감사청구제를 보완하기 위해 납세자소송제도를 두고 있다. 이러한 제도하에서 주민들은 지방정부를 적절히 통제하고 있다. 그에 반해 우리 주민들은 지방자치단체의 장·지방의회 의원·공무원들에 대한 통제를 잘하지 못하고 있다.

우리의 경우 주민권리의 행사를 위한 제도가 미비하며, 선거권·피선거권·청원권·소청권·주민투표권 등의 기존 제도 역시 제약조건이 많아 실효성이 적다. 이런 문제를 해결함과 동시에 주민참여의 활성화를 통해 주민들의 권리를 신장시키며, 지방정부의 주민에 대한 책임성을 높이는 방안의 하나로 1999년 8월의 지방자치법 개정에 의해 주민감사청구제가 신설되었다. 주민감사청구제와 관련된 조례가 제정되기 시작한 2000년초 이후 일부 지방자치단체에서 주민들의 감사청구가 나타나고 있다. 주민감사청구는 기초자치단체와 광역자치단체 모두를

대상으로 하지만, 2001년 12월 10일 현재 감사가 이루어진 사례는 기초자치단체에서만 나타나고, 광역자치단체의 경우 대구시와 울산시에서 건설교통부에 감사를 청구하여 현재 감사가 실시중이다.

그런데 주민감사청구권에 대한 행사가 거의 이루어지지 않아 주민들이 느끼는 자치권의 행사와는 일정한 차이가 있다(정재욱, 2001: 24). 주민감사청구제의 효과에 대한 비판이 나타나며, 제도의 실효성에 의문이 제기되고 있다. 법적·제도적인 제약조건이 너무 까다로우며, 주민감사청구제에 의한 감사결과가 기대에 미치지 못하며, 감사청구제도가 수감기관에 변죄부를 부여하는 하나의 절차라는 것이다. 그러나 주민감사제도는 주민들의 권리를 신장시키며 주민들에 의한 지방정부 통제에 주요수단이므로, 주민감사청구제에 대한 관심과 지속적인 연구가 필요하다. 그러나 이에 대한 연구가 드문 실정이다.

본 연구는 사례분석을 통해 주민감사청구제의 효과와 영향요인을 고찰하고자 한다. 즉, 주민감사청구의 사례를 분석하여 주민감사청구제의 효과를 살펴보고, 주민감사청구제의 효과에 영향을 준 요인을 고찰하며, 이를 바탕으로 주민감사청구제의 발전방안을 탐구하고자 한다. 연구 사례는 기초자치단체에서 나타난 사례로 한정한다. 사례들은 주민감사청구에 의해 실제 감사가 이루어진 사례와 감사청구가 있었으나 각하된 사례로 나눌 수 있다. 효과의 영향요인은 촉진요인과 방해요인을 구분하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 주민감사청구제의 의의

1) 주민감사청구제의 개념

주민통제란 지방행정기관 및 공무원들이 주민에 대한 행정책임을 성실히 이행하도록 보장하는 과정으로서, 주로 자치행정의 합법성에 대한 요구와 지방행정에 대한 주민의 기대에 부응해야 할 책임을 보장하려는 데 그 목적이 있다(이규환, 1999: 155).

주민감사청구제 역시 주민통제 방법의 하나이다(김병국, 2000: 37-41). 주민감사청구제는 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 당해 주민들이 감사를 청구할 수 있는 제도이다(지방자치법 제13조 4항). 따라서 주민감사제는 주민이 시정에 대한 감사를 강화하고 위법 부당한 행정처분으로부터 시민의 권익을 보호하기 위하여 보다 실질적으로 감사제도를 운영하려는 것이다(이경욱, 1997: 99). 또한 집행부에 대한 견제를 통해 자치단체장과 공무원들의 태도를 변화시키며, 이는 주민들의 권리 신장과 직결된다.

주민감사청구제는 감사의 주체·방법·시기·기준에 따른 감사의 유형(이효익, 1995: 271-272; 강신택, 2001: 340-344)중 이중 내부감사¹⁾·실지감사·사후감사·합법성감사·부분감사에 해당된다.

1) 여기에 대해서는 상반된 주장이 나타난다. 기초자치단체와 광역자치단체를 독립된 법인으로 보는 경우 외부감사라고 할 수 있다. 그러나 광역자치단체를 기초자치단체의 상급기관으로 보는 경우 내부감사라고 할 수 있다.

2) 주민감사청구제의 주요요건

우리나라의 주민감사청구제는 지방자치법상에 단순하게 규정되어 있으므로 감사청구대상, 감사청구상의 주민, 감사청구의 범위, 감사대상 사무 등에 대한 논의가 있어야 한다.

첫째, 지방자치법상에는 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항에 대해서는 감사청구를 하지 못하도록 하고 있다. 따라서 우리의 경우 청구인이 다를지라도 동일 사실에 대해서는 감사청구를 할 수 없다.

둘째, 지방자치법상 주민감사청구의 주체는 해당 지역에 주민등록이 되어있는 주민이다. 그러나 주민감사청구제하에서 주민의 범위는 축소된다. 즉, 지방자치단체의 구역내에 주소를 가진 자라하더라도 연령·행위능력·국적·법인에 따라 제약된다.

셋째, 주민감사청구제의 범위는 지방자치단체장과 지방공무원의 행정활동에 한정된다. 따라서 공공성을 가지지만, 비공무원의 신분을 가지는 사무조합 등에 대해서는 감사를 청구할 수 없다.

넷째, 기관위임사무의 감사청구대상여부에 대해서는 명확하지 않다(홍정선, 2000: 113). 그런데 지방자치단체의 사무인 고유사무, 단체위임사무 뿐만아니라 기관위임사무도 주민감사청구의 대상이 된다. 지방자치법 13조 4항에 따르면, 주민감사청구 대상은 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무이다. 그래서 기관위임사무라 할지라도 그것이 당해 지방자치단체의 자치단체장의 책임하에 집행 관리되는 경우 감사청구의 대상이 된다.

2. 시민감사청구제와 주민감사청구제

1999년 8월의 지방자치법 개정에서 주민감사청구제를 제정하였으나, 그 보다 앞서서 일부 지방자치단체에서 제도적으로 주민들이 감사를 청구할 수 있는 권리를 보장하는 시민감사청구제가 있다. 이 제도는 지방자치에의 주민참여를 촉진시키며 주민들의 권리를 보장하는 제도로서 매우 획기적인 제도로 받아들여져, 주민감사청구제의 성립에 기여하였다(홍준형, 1998: 15-16). 시민감사청구제는 자치단체의 잘못된 행정에 대해 시민단체 또는 시민들이 시에 직접 감사를 요청하는 제도이다. 이는 일본의 사무감사청구제와 유사하지만, 청구인의 조건에 대해서는 일본보다 덜 제약적이다. 이 제도는 서울시가 1996년 1월 15일에 전국 최초로 도입하여 1998년 7월에 시행하였으며, 이후 부산시·울산시 등의 광역자치단체와 종로구·용산구·강북구·군포시·구리시·안산시·안성시·파주시·광명시 등을 포함하는 15개 기초자치단체 등에서 사용하고 있다(김종익, 1999: 15-16).

주민감사청구제와 시민감사청구제를 비교해 볼 때, 첫째, 시민감사청구제는 주민감사청구제에 비해 제약조건이 덜 까다롭다. 주민감사청구제는 20세 이상 주민 50분의 1 이하의 청구인들이 서명해야 하며, 시민단체들이 청구할 수 없는 반면에, 서울시 시민감사청구제는 주요 시민단체 또는 20세 이상 시민 200명의 동의로 신청이 가능하다. 둘째, 주민감사청구제에 의한 감사는 상급자치단체나 중앙정부의 주무부처등의 상급기관의 감사기관에서 감사를 하지만, 시민감사청구제는 자체의 감사관실에서 감사를 한다. 서울시의 경우 2000년도의 시민감사관 활동을 보면, 2000년의 경우 시민감사청구가 4건이었으며, 2001년 6월까지 2건이었다(2000년·2001년, 시민감사관활동보고서).

3. 주민감사청구제의 현황

1) 주민감사청구 조례제정 및 감사청구인수

주민감사청구제는 김대중정부의 100대 과제중의 하나로 구상되었다. 이후 당정협의를 통해 1998년 7월 27일에 지방자치단체 주민감사제도를 신설키로 합의하였으며(국민일보, 1998.7.27), 동년 8월에 행정자치부는 지방자치법 개정안을 마련하여 9월 정기국회에 상정되어 통과되었다. 이에 따라 전국 처음으로 전남 해남군에서 지방의원의 발의로 1999년 2월 9일에 「해남군 주민감사청구절차 및 운영 등에 관한 조례」가 제정되었다. 이후 여러 자치단체에서 주민감사청구제의 조례가 제정되었다. 2002년 1월 현재 우리나라의 248개 전 지방자치단체에서 조례를 제정하고 있으며, 조례상에 감사청구인 수 또는 20세이상 인구의 일정비율을 규정하고 있다.

광역자치단체의 경우 주민감사청구인은 서울(2000명)·부산(1000명)·인천(500명)·경남(1500명)·전남(1200명) 등이 일정수를 규정하고 있고, 경기도는 20세이상 인구의 1/2000%이며 기타 다른 광역자치단체들은 20세이상인구의 1/1000%를 규정하고 있다. 광역자치단체중 감사청구인 수적으로 볼 때 가장 많은 곳은 경기도로 약 2,901명이며, 가장 적은 곳은 제주도이다. 기초자치단체의 경우 주민감사청구인 수가 가장 많은 곳은 경상북도로 프항시가 5,000명·영천시가 1,524명·구미시가 1,418명이다. 특히 경북 포항시의 경우 유사한 인구를 가진 다른 지역에 비해 지나치게 많은 감사인 수를 규정하고 있다. 즉, 서울 노원구의 경우 인구가 약 39만인 반면에 주민감사청구인수는 200명인 점을 감안하면 지나치게 많이 규정하고 있다. 그리고 가장 적은 곳은 전라북도로 정읍시·남원시·무주군이 각각 100명이다.

〈표 1〉 지방자치단체 감사청구인수와 비율

지방자치단체		감사청구인수	비율	20세이상주민수	
광역자치단체	최대	경기도	약 2,901	1/2000	580만
		서울시	2,000	-	737만
	최소	제주도	약 366	1/1000	36만
		인천시	500	-	165만
기초자치단체	최대	경북포항시	5,000	-	34만
		경북영천시	약 1,524	1/60	9만
		경북구미시	약 1,418	1/150	21만
	최소	정읍	100	-	10만
		남원			7만
		무주			2만

2) 주민감사청구 사례

1999년 8월에 지방자치법이 개정되어 주민감사청구제가 제정된 이후, 각 지방자치단체별들은 2000년 들어 감사청구인수와 관련된 조례를 제정하기 시작하였다. 따라서 주민감사와 관련된 첫 청구는 2000년에 기초자치단체에서 먼저 이루어졌으며, 광역자치단체에 대한 감사청구에 따른 감사는 2001년도 11월경에 실시되어 진행중이다.

〈표 2〉 감사청구 및 감사실시 현황

구 분	감사청구된 자치단체	청구일시	청 구 내 용	감사실시여부
기초자치단체	충남 당진군	2000.9	일품가든 허가	감사실시
	경남 김해시	2000.10	홀플러스 소음	감사실시
	강원 원주시	2000.12	시청사이전의 권력남용	각하
	경북 성주시	2001.3	쓰레기종합처리장 입지의 자의적 변경	감사실시
	경남통영	2001.4	미륵산케이블카건	감사실시
	경남김해	2001.6	김해대학설립	감사실시
	전북익산	2001.6	도시계획세의 부과 위법성	각하
	서울송파구	2001.7	관광섬외유에 대한 감사청구	감사실시
	서울광진구	2001.11	광진정보도서관 관장 및 사서직원임명건	감사실시
	강원도 양양군	2001.11	양양군종합폐기물처리장	감사중
광역자치단체	울산광역시	2001.11	태화강제방축조공사건	감사중
	대구광역시	2001.11	우방드림시트사업건	감사중

기초자치단체의 감사청구는 2000년 9월 29일에 충남 당진군에서 처음으로 감사청구가 이루어졌으며, 경남 김해시와 강원도 원주시에서 감사청구가 이루어졌다. 2001년도에는 경북 성주시·전북익산시·경남김해시·경남통영시·서울송파구·서울광진구·강원도 양양군 등에 대한 감사청구가 이루어졌다. 광역자치단체의 경우 대구시와 울산시의 행정행위에 대해 건설교통부에 감사실시가 나타나고 있다. 울산시의 경우 태화강 제방축조에 대해 11월 15일, 대구광역시의 우방드림시트사업건에 대해서도 11월에 감사가 실시되었으나 감사결과는 2000년 12월 현재 아직 공고되지 않았다.

4. 외국의 주민감사청구제와 납세자소송제도

1) 일본의 주민감사청구제와 납세자소송제도

일본은 주민들의 직접참정권에 대한 보장이 잘되어 있다. 우리나라의 주민감사청구제도와 유사한 사무감사청구제를 지방자치법 제75조에 규정하고 있으며, 동법 242조에서는 재무회계상의 위법 부당한 행위를 시정하기 위한 주민감사청구제도를 두며, 또한 주민감사청구제에 대한 실효성을 확보하기 위해 납세자소송제도를 운용하고 있다.

첫째, 사무감사청구제는 지방자치단체의 사무와 단체장 등의 권한에 속한 사무의 집행을 명확히 하기 위해 그 책임을 묻는 제도이다(東京都住民監査請求研究會, 1996: 68 ; 김인·류춘호, 2001: 222에서 재인용). 사무감사청구를 해당지방자치단체의 감사부서에 청구하면 자체 감사를 하는 형식이므로 우리나라의 일부 지방자치단체에서 시행한 시민감사청구제와 유사하다. 청구대상은 사무집행의 전반이며, 유권자총수의 1/50이상의 연서로 그 대표자가 하며, 청구기한은 제한이 없다.

둘째, 주민감사청구제는 재무회계 관련사항에 한정하여 감사청구를 할 수 있다. 감사청구인수는 1인이상으로 규정하고 있으며, 감사청구 주체는 해당지역에 주민등록이 되어있는 주민으로 해당 자치단체의 구역내에 거주하는 주민이어야 하지만, 우리와는 달리 법인이나 단체도 주민감사청구자가 될 수 있다. 일본의 판례에 따르면 회칙 및 대표자를 명확하게 규정하고 있는 경우 단체에 대해 감사청구 자격을 부여한다. 그러나 청구인이 사망하거나 청구인이 주민등록

을 옮긴 경우 이는 주민의 요건이 없는 것으로 본다. 주민감사청구의 대상기관은 지방자치단체장, 지방공무원, 일부사무조합의 직원에 의한 위법 부당한 재무회계상의 행위와 부작위 등에 대해 감사청구가 가능하다. 또한 동일인이 동일사실에 대하여 중복하여 감사를 청구할 수 없지만, 동일 사실이라도 감사청구인이 다른 경우에는 일사부재리의 원칙이 적용받지 않으며, 새로운 사실이나 근거가 있는 경우 동일사유에 대하여 재 감사청구를 하는 것이 적법하다.

셋째, 납세자소송제는 주민감사청구제의 보완을 위해 그리고 재정의 최종적인 부담자인 납세자들의 권리보장을 위해 소송제기권을 인정해 주는 것으로(久世公堯, 1976: 349-350), 1948년 지방자치법 개정시 미국의 납세자소송을 모델로 하여 도입되었다. 납세자소송제도는 납세자가 자신을 위하여 또는 납세자집단의 대표로서 납세자의 공동이익을 침해하는 공공단체 또는 그 소속 공무원의 위법행위 내지 월권행위에 대하여 구제를 구하는 목적으로 제기하는 소송으로 납세자의 집단을 대표하는 1인 또는 복수의 자가 공금 및 공공재산의 오용·남용·횡령으로 납세자의 이익을 침해하는 위법한 행위에 대하여 납세자로서의 구제를 구하는 소송이다(김명윤, 1998: 10).

일본의 경우 납세자 소송제도는 주민감사청구를 거쳐도 지방자치단체의 위법한 재무행위가 시정되지 않을 경우 주민이 사법적인 관여를 요청할 수 있는 소송제도로, 주민감사청구제의 후속조치로 행해지며 주민감사청구제의 효과를 극대화시킬 수 있는 제도이다(上吉原日天, 1988: 192). 1948년에 이 제도를 도입한 일본의 경우를 보면, 소송의 원고는 1인 이상이며, 지방자치단체의 주민으로 감사청구를 한 사람이어야 한다. 소송의 대상은 공금의 지출, 재산의 취득·관리·처분, 계약의 체결·이행, 채무·기타 의무의 부담, 공금의 부과·징수 태만, 재산관리 태만 등의 6가지 행위이다. 소송 유형은 집행기관 또는 직원에 대해 해당 행위의 전부 또는 일부의 금지, 해당 행위의 취소 또는 무효 확인, 해당 집행기관 또는 직원에 대해 태만사실의 위법 확인, 해당 직원의 위법행위나 태만한 사실에 관계된 상대방에 대한 각종 청구 등이 다. 92년 4월부터 95년 3월까지의 3년간의 소송현황을 보면, 광역자치단체인 도·도·부·현에서 174건의 감사청구가 있었으며 이중 71건에 대해 소송이 제기되었으며, 기초자치단체인 시·정·촌 의 경우 911건의 감사청구중 263건이 주민소송으로 제기되었다(이경욱, 2000: 119-123).

2) 미국의 부정청구법

우리나라의 경우 구 지방자치법에 납세자 소송제도 또는 주민소송제도와 유사한 소청제도를 규정한 적이 있으나 1988년 지방자치법 전문개정에서 폐지된 후 현재 시행되지 않고 있다. 구 지방자치법에 주민이 위헌 또는 위법한 조례, 지방자치단체장의 명령이나 행정처분에 이의가 있을 때 소청을 제기할 수 있으며 이의가 있을 때 대법원에 출소할 수 있었다. 그러나 주민소송제도가 활용된 예가 없다는 이유로 1988년 지방자치법 개정에서 폐지되었다(김문중, 2000: 31-32).

미국의 주법은 일종의 주민소송제도인 부정청구법제도를 운용하고 있는데, 1863년에 처음으로 도입되었다. 미국은 1863년에 「The Federal False Claims Act」를 제정하여 개인이 정부를 상대로 사기를 행한 자를 상대로 소송을 하여 피고로부터 환수한 금액의 최고 50%까지를 보상받을 수 있도록 하였다(김문중, 2000: 33). 이 법에서는 납세자의 공동이익을 침해하는 공공단체 또는 그 소속 공무원의 위법행위 내지 권한유월의 행위에 대하여 구제를 구

하는 목적으로 납세자의 집단을 대표하는 1인 또는 복수의 주민이 소송을 제기할 수 있다. 이 법은 이후 약화되어가다 1986년부터 다시 활성화 되었다. 미국에서는 이 제도를 활용하여 1999년에 4억5천8백만달러를 절감하였다. 원래 도입 목적은 남북전쟁 당시 군수품 구매과정에서의 예산부정을 막기 위해 도입되었다. 일본의 경우 소송을 위해서는 주민감사청구를 하여야 하지만, 미국의 경우는 일본과는 달리 주민감사 전치주의를 채택하고 있지 않다. 소송대상은 일본에 비해 넓은데 재무사항뿐만 아니라 비재무적 사항으로 지방자치단체의 조직변경, 시청사 등의 입지선정 및 이전, 공기록의 검사, 공무원 조합비의 사전공제 등이 포함된다. 또한 납세자는 지방자치단체가 손해배상 원상회복 등 실제법상 청구권이 있음에도 불구하고 이를 행사하지 않는 경우에 지방자치단체의 대리인으로서 지방자치단체의 실제법상 청구권을 지방자치단체를 대위하여 행사할 수 있다.

5. 주민감사청구제 효과

주민감사청구제의 효과를 평가하는데 있어서 지방정부나 행정부 주도로 이루어지는 정책이나 사업 또는 제도와는 효과측정이 달라야 한다. 주민감사청구제는 주민들에 의한 직접참정권의 일종으로 자치권의 주체로서의 주민들의 권리를 높이기 위한 제도이므로 권리를 행사하는 주체인 주민들의 관점이 중요하다. 즉, 주민들이 제도의 필요성을 인식하고, 제도의 운용과정 및 결과에 대해 만족할 때라야 효과를 기대할 수 있다.

주민감사청구제는 주민들의 청구에 의해 감사라는 절차를 거친다. 따라서 감사가 제대로 이루어져야 주민감사청구의 효과를 기대할 수 있다. 또한 감사평가는 감사활동에 따라 직접적으로 나타나는 산출(output)과 감사를 통해 이루고자 하는 목적인 성과(outcome)를 통해 평가한다(이효익, 1995: 747).

이러한 관점에서 볼 때, 주민감사청구제가 효과를 가지기 위해서는 감사에 따른 결과에서 일정한 산출이 있어야 하며, 또한 주민감사청구제를 통해 달성하고자 하는 본래 취지나 목적에 부합하여야 한다. 그래서 주민감사청구제의 효과평가는 크게 두가지 관점으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 감사의 결과에 대한 평가이다. 주민감사청구제는 감사라는 공식절차에 따른다. 즉, 주민감사청구제는 상급자치단체나 중앙정부의 주무부서에서 감사라는 절차를 거쳐 지방자치단체장이나 공무원의 행정행위에 대한 적부를 가린다. 일차적으로 주민감사제의 효과는 감사결과에 따라 평가가 이루어진다.

감사는 공정하고 객관적으로 이루어져야 하며, 이를 위해서는 감사목표의 설정·감사의 평가기준·필요한 증거의 수집과 평가·명확한 감사대상·감사기관의 자질과 독립성 등이 필요하다(이효익, 1995: 4-6). 따라서 감사목적의 달성을 위해서는 주민들은 감사요건에 부합되며 타당성이 있는 사유에 대한 감사를 요구해야 하며, 감사에 임하는 지방자치단체의 장이나 소속 공무원은 자료제출·출석·답변에서 성의있어야 하며, 감사를 담당하는 기관은 공정하고 정확한 절차나 과정에 따른 감사를 하여야 하며, 주민감사와 관련된 법의 정비가 제대로 되어 있어야 한다.

둘째, 주민감사청구제는 주민권리의 신장을 위한 직접적이면서도 중요한 제도이며, 지방정부의 활동에 대한 주민통제를 높일 수 있는 제도적인 수단이다. 지방자치의 주권자로서 주민들은 통제권을 가져야 하며, 그럴 경우 지방자치단체장이나 공무원들의 행정행동이 주민들의 요구나 기대를 충족시킬 수 있으며, 재정운용상의 비능률이나 권력남용을 방지할 수 있다. 즉, 주민감

사청구제의 목적은 자치단체장이나 공무원에 대한 견제수단으로서의 역할이며, 또한 주민들의 권리신장을 위한 것이다.

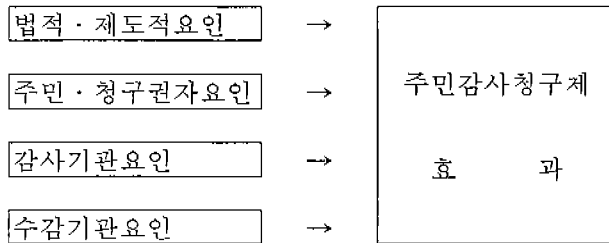
그런데 주민감사청구제의 효과를 측정하는데 있어서 위의 감사결과에 대한 평가와 주민들의 감사결과의 조치에 대한 평가의 구분이 용이하지 않다. 감사결과 자체가 주민들의 기대나 만족과도 밀접한 연관이 있으며 또한 감사에 따른 시정조치 역시 감사과정과 밀접한 연관성을 가진다. 따라서 주민감사청구제의 효과는 감사에 따른 산출 뿐만아니라 감사성과까지 포함하는 것으로 보고자 한다. 주민감사청구제만을 시행하는 우리 나라의 경우 일본이나 미국과 같은 납세자소송제도가 없으므로, 주민감사청구제가 주민들의 기대나 만족을 충족시킬 수 있어야 한다.

Ⅲ. 연구의 분석틀 및 연구방법

1. 연구의 분석틀

주민감사청구제의 효과에 영향을 미치는 요인으로는 법적·제도적 요인, 청구권자 요인, 감사기관요인, 수감기관요인 등을 들 수 있다. 주민감사청구제의 효과는 2장에서 밝힌바와 같이 주민감사청구에 의한 감사결과와 감사청구에 의해 지방자치단체장이나 공무원에 대한 견제가 이루어졌는지와 주민들의 권리가 신장되었는가에 따라 평가된다.

〈그림-1〉 연구의 분석틀



1) 법적·제도적 요인

2000년 5월경 전국의 지방자치단체들이 주민감사청구제 조례를 만든 이후 주민들이 감사를 청구하여 감사가 이루어진 사례는 전국적으로 10여건 내외 정도이다. 가장 큰 이유는 감사청구인 수를 지나치게 많이 책정했고 청구절차가 복잡하기 때문이다.

첫째, 감사청구인 수이다. 일본은 지방자치단체의 규모, 청구인수, 청구요건 등은 주민감사청구제의 효과에 영향을 미치지 않는다. 일본의 경우 대도시권에서 보다 활발한 주민감사청구가 이루어지는 경향이 있으나 그 차이는 크지 않으며, 지방자치단체 규모별로도 차이를 보이지 않는다. 즉, 특정 지방자치단체에서 집중적으로 행해지거나, 인구규모가 유사한 지방자치단체 일지라도 주민감사청구건수에서 상당한 차이를 보인다. 또한 청구권자 수는 1인 이상이므로 청구권자의 수는 주민감사청구의 효과와는 관련성이 없다(茂木吉晴, 1986: 72-79). 그러나

우리나라 지방자치단체들의 주민감사청구인 수는 지방자치단체별로 큰 차이를 보이므로 청구인수가 중요하다. 감사청구인수가 많은 경우 주민감사청구를 위한 서명작업이 용이하지 않을 것이며, 주민감사청구제의 효과에 영향을 미칠 것이다. 둘째, 감사청구심의회의 독립성이다. 감사청구심의위원회는 주무부장관 또는 지방자치단체의 장 소속하에 둔다. (지방자치법시행령 제10조의 17) 따라서 감사청구심의회의 독립성일 수 있으며, 주민감사청구제의 효과에 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 주민감사청구과정이다. 현재 주민감사청구의 절차는 대표자신청, 대표자증명서 및 서명요청권의 위임(대표자증명서 교부신청, 서명요청권 위임, 위임신고증 교부), 서명 및 청구인 명부 작성, 청구인 명부제출, 공표, 명부열람 및 이의신청, 심의위원회의 청구요건 심사 및 결정, 감사 실시, 결과통지 등이다. 이러한 복잡한 절차는 주민감사청구제의 효과를 떨어뜨릴 수 있다. 또한 청구과정중 가장 문제가 될 수 있는 것은 명부열람 및 이의신청이다. 명부열람은 서명한 개인의 신분을 노출하므로써 서명을 회피하도록 할 수 있다.

2) 주민 또는 청구권자 요인

주민감사제도는 주민들의 권리행사이므로 주민들의 서명참여의식과 태도가 주민감사제의 효과에 영향을 미칠 것이다.

첫째, 주민감사청구제의 요건에 대한 이해이다. 일본의 감사청구에서도 기각 또는 각하되는 사례가 나타난다. 동경시의 경우 아래의 표와 같이 감사청구가 법적 또는 서류상의 요건을 갖추지 못하여 기각되거나, 청구내용에 대한 심사에서 청구대상이 되지 않으므로 청구이유가 없다고 각하되는 사례가 있다. 둘째, 적극적인 서명참여와 주인의식이다. 감사청구를 위해서는 주민의식을 가진 주민들의 적극적인 참여가 요구된다. 즉, 서명에 적극적으로 참여하며, 정확하게 서명하며, 외압에 동요되지 않아야 한다. 셋째, 서명과정의 합리성이다. 주민감사청구를 위한 서명은 단순히 이름·주소·주민등록번호를 적는 행위가 아니라 권리행사를 위한 소중한 절차이다. 따라서 서명이 주민들의 진실한 의사표현이라는 타당성을 가지기 위해서는 서명과정의 합리성이 요구된다. 제한된 지역내의 집중서명, 왕래가 많은 터미널이나 길거리서명, 반강제적 서명, 타인에 의한 서명 등이 있을 경우 주민들의 진정한 의사에 의한 주민감사청구라고 할 수 없다.

〈표 3〉 동경시의 주민감사의 처리결과

구 분		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
청 구 건 수		6	9	21	15	6	15	37
기 각		2	2	11	2	3	2	12
각 하		3	4	7	11	3	13	24
각 하 사유	재무회계상의 행위에 해당없음	2		6	8	2	4	9
	사실증명서가 적당하지 않음			1	1			
	청구기간을 넘김		1				1	5
	위법성·부당성의 적시가 없음		2		1		2	
	특수성·구체성을 흠결함		1				1	1
	손해발생의 가능성이 없음				1	1		1
	기타	1						4
취 하		1	3	3	1	0	0	1

〈출처〉 東京都住民監査請求研究会. (1996). 住民監査請求の實務. 31.

3) 감사기관 요인

감사기관의 기본방향중의 하나는 주민의 여망에 부응한 열린감사 운영이다(최수남, 2000: 115). 그러나 주민감사청구제는 주민감사의 접수를 주무부장관 또는 시도지사가 하며, 감사도 이들 광역자치단체장의 감독하에 있는 감사기관에서 하므로 당해 지방자치단체장으로부터 독립적이지 못한 자체감사부서에서 하므로 감사의 실효성이 저하된다(김병국, 2000: 41). 따라서 감사기관요인이 중요하다.

첫째, 감사기관의 독립성이다. 감사기관은 독립성이 요구된다. 그렇지 않을 경우 행정관리의 개선이나 비리의 적발보다 비리은폐 또는 비리공무원 보호 등에 치중할 수 있다. 둘째, 감사과정이다. 감사가 공정하고 정확하게 이루어지기 위해서는 적절한 감사자료 확보, 감사시간 및 감사인원의 충분 등이 요구된다. 셋째, 감사조치상의 요구이다. 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장에게 감사결과에 따라 필요한 조치를 요구할 수 있도록 하고 있다(지방자치법 13조의 4항의 3). 따라서 감사결과에 따라 상응하는 감사조치가 이루어져야 통제장치로서 제 역할을 다할 수 있다.

4) 수감기관의 요인

감사를 하기 위해서는 수감기관의 감사를 수용하는 태도가 중요하다.

첫째, 감사자료 제출이다. 수감기관은 감사기관에게 감사와 관련된 충분한 자료제출이 필요하다. 수감기관이 정확한 자료를 제출하지 못할 경우 감사의 효과를 기하기 힘들다. 둘째, 감사수용태도이다. 주민감사청구제는 주민들의 권리행사이므로 지방자치단체의 장이나 공무원등은 감사를 철회시키려는 행동을 하거나, 감사를 부정하는 행위를 하여서는 안된다. 셋째, 감사결과에 따른 징계수준이다. 감사결과에 따라 신상필벌의 원칙이 지켜져야 한다. 그렇지 못할 경우 공무원의 업무수행태도나 자세의 변화를 유도하기 힘들다.

2. 연구방법

본 연구에서는 주민감사청구제도의 효과에 영향을 미치는 요인을 고찰하기 위해 다음과 같은 연구방법을 사용하고자 한다.

첫째, 본 연구는 종단면적 설계(Longitudinal designs)의 사례연구 접근법을 사용하며, 주민감사청구제 효과의 영향요인에 대한 설명의 타당성을 높이기 위해 주민감사제의 전과정을 고찰된다. 사례연구(case study)는 불완전하게 이해한 상태에서 조사하거나 아주 복잡한 현상을 조사하는데 유용하다. 둘째, 연구대상 사례는 충남 당진군, 경북 성주군, 강원도 원주시, 전북 익산군, 서울송파구 등의 5군데 사례이다. 이들 사례는 각 시·도의 범위에서 처음으로 주민감사청구제가 이루어진 사례이다. 이들 사례중 충남 당진군·강원도 원주시·서울송파구 등은 주민들의 감사청구가 받아들여져 감사결과가 공표된 사례들이며, 경북성주군·강원도 원주시의 사례는 주민감사청구위원회의 심의중 각하된 사례이다. 셋째, 주민감사청구제 효과의 영향요인을 고찰하기 위한 자료수집은 인터뷰·질문서·서류분석 등의 방법에 의해 이루어졌다. 인터뷰와 질문서의 대상은 주민감사를 청구한 청구권자들이다. 이는 주민감사제도의 특성에 기인한다. 주민감사청구제는 주민들에 의해 제기되며, 주민들이 감사결과나 제도자체에 대해 만족할 때 효과가 있다고 할 수 있다. 따라서 주민감사를 청구한 대표들에 대한 인터뷰를

하였다. 그러나 분석의 객관성을 높이기 위해 인터뷰과정에서 나타나는 내용이라 하더라도 연구자의 관점에서 타당하다고 볼 수 없는 내용은 분석에서 제외하였다.

2001년 11월 3일부터 5일간 자료수집을 위해 전화인터뷰에 의한 1차조사를 실시하였으며, 11월 30일부터 12월 5일까지 민감한 사안과 미진한 부분에 대한 2차 자료조사를 실시하였다. 넷째, 연구의 시간적 범위는 2001년 12월말부터 현재까지이다. 시기적으로 충남 당진의 사례가 2000년 9월에 시작되어 처음으로 이루어졌으며, 서울송파구의 사례에 대한 주민감사청구가 가장 늦다.

IV. 주민감사청구제 효과의 영향요인에 대한 사례분석

1. 감사가 실시된 사례

1) 충남 당진군 사례

(1) 주민감사청구 배경 및 과정

충남 당진의 주민감사청구는 도로부지에 건축허가를 내줘 국고가 보상금으로 집행된 일품가든 문제이다. 대전지방국토관리청은 1994년부터 2001년까지 당진부터 신평까지의 국도 32호선을 확·포장하는 공사를 시행하고 있었는데, 당진군은 당진읍 원당리 856-1 일원의 토지가 공사구역에 편입되어 있었음에도 불구하고 그 토지에 일품가든이라는 식당의 건축허가 및 음식점 영업허가를 내주어 보상비로 8억 1500여만원이 지급되었다.

이에 대해 주민들은 국도 32호선 확장공사가 1994년 12월에 고시되었음에도 불구하고 1995년 2월에 당진군이 일품가든의 허가를 승인해준 것은 당진군이 특정인에 대한 특혜를 베풀기 위해 건축허가를 한 것이며 국가예산의 낭비를 조장한 행위라고 주장하였다. 이러한 주민들의 주장에 대해 당진군청은 도로 공사를 대전지방국토관리청이 시행해 음식점 부지가 공사구간에 포함되는지 사전에 알 수 없었으며, 건축허가와 관련된 모든 절차는 적법하게 처리되었다고 주장하였으나, 당시 당진참여자치시민연대의 회장으로 있던 이재만을 청구권자 대표로 하여 충청남도에서 주민감사청구를 하였다.

당진군은 2000년 5월에 주민감사청구 조례를 제정하여 감사청구에 필요한 수를 500명 이상으로 규정하였다. 이러한 규정에 따라 주민들은 주민감사청구를 위해 2000년 9월 19일부터 24일까지 5일동안 당진버스터미널에서 서명운동을 벌였다. 그 과정에서 주민의 혈세로 과다 지급된 일품가든 보상금 전액을 환수하라"는 성명서를 제작하여 4,500부를 한겨레·조선·동아일보 등에 간지를 배포하였다. 배포서명운동은 2일째 되는 날에 300여명의 서명을 받았으며, 일품가든 문제에 대해 인지하고 있는 주민들의 경우 자발적으로 서명에 참여하는 등 대체로 순조롭게 진행되었다. 주민 686명의 서명받은 후 연명부와 함께 9월 29일에 충청남도에 발송하였다. 이러한 주민들의 감사청구에 대해 약하지만 독립성을 가지고 있는 충청남도의 주민감사청구심의회(대학교수 2명·도의원 2명·공무원 5명)는 감사청구 요청의 건에 대해 10월 2일에 감사청구서를 심사한 결과 청구인 명부에 기재된 686명중 660명이 유효 서명자로 확인되고, 서류도 갖추어 감사청구 요건을 충족하고 있어 청구내용에 결격사유가 없음을 따라 감사를 실시하기로 2000년 10월에 의결하였다. 이에 당진군에 대해 2000년 11월 14일부터

16일의 3일간 2인의 감사관이 파견되어 현지감사를 실시하였다.

(2) 감사결과

충청남도의 감사결과에 따르면, 당진군이 일품가든 부지가 도로부지에 편입되는 사실을 사전에 인지할 수 있었음에도 불구하고 건축허가와 사용검사를 내주어 관계 공무원의 과실과 직무유기가 있었던 것으로 나타나 감사결과를 두고 볼 때 다소 효과를 보인 것으로 나타났다.

1994년 10월 29일에 당진군에서는 국도 32호선(당진~신평간) 확·포장 공사 실시설계와 관련하여 당진군의 의견을 대전지방국토관리청에 제출하였으며, 대전지방국토관리청에서는 1994년 12월경에 대전일보에의 공고, 주민공람 및 주민설명회까지 마쳤다. 따라서 1995년 2월 21에 당진군에 접수시킨 일품가든 건물 건축허가 신청서의 대지가 국도 32호 확·포장 계획 구역에 편입됨을 충분히 알 수 있었다는 것이다. 그래서 충청남도 감사실에서는 “환경관리과에서 협의 또는 통보하지 않은 행위나 또한 신문을 보지 못하여 몰라서 건축허가 하였다”고 것은 건축허가시 가장 중요한 건축부지의 위치 및 용도를 충분히 검토·확인하지 않고 국도 확·포장 사업 추진 및 도로부지 편입 예정지임을 몰라서 건축허가 하였다”고 주장하는 것은 관계공무원의 중대한 과실에 의한 부당한 행정처분이다. 또한 건축허가·사용검사와 관련하여서도 공무원의 과실과 직무유기가 나타났다. 1995년 3월 6일자로 건축허가된 일품가든은 동년 5월 26일에 착공신고후 건축중이었다. 그런데 동년 6월 5일에 대전지방국토관리청에서는 각종 인·허가시 도로 편입여부를 확인하도록 요청하였으며, 동년 7월 29일에는 설계도 및 도로 편입용지도를 당진군에 송부하기까지 하여, 당진군에서는 건축 허가한 일품가든 부지가 국도 확·포장 계획구역에 편입되는 사실을 확실하게 인지할 수 있었다. 따라서 충청남도 감사실은 “그럼에도 당해 건축허가에 대한 취소 또는 철회 등의 조치를 취하지 아니하고 동년 11월 20일에 사용검사 처리를 한 것은 관계 공무원이 그 직무를 성실하게 수행하지 않고 소홀히 한 것이다”고 감사결과를 내 놓았다. 또한 충청남도는 당진군에 관련 공무원 6명의 문책을 요구하였으며, 당진군은 관련 공무원 6명중 4명에게 훈계를 2명에게는 주의를 징계하였다. 그러나 당진군의 감사에 따른 조치행위에 대해 청구권자들은 이를 수용할 수 없다는 의견을 보이며, 당진참여연대에서 2001년 1월에 감사원에게 재감사를 청구하였다. 감사원에 재감사를 청구한 이유는 관련 공무원들에 대한 낮은 징계수준, 건축주와 관련 공무원과의 사전공모 의혹에 대한 사실을 제대로 밝히 못하였음, 감사과정에서 허가 및 보상관련 문서를 분실했다는 당진군청의 주장을 받아들였으며, 국고손실의 책임에 대해 제대로 밝히지 않은 형식적인 감사라는 것이다. 이중 인터뷰결과 낮은 징계수준을 가장 큰 문제로 들고 있다. 당진참여연대의 감사요구에 대해 감사원은 2001년 1월 6일에 일품가든 감사를 충청남도로 이첩하였으며, 이첩받은 충청남도 감사기관에서는 2001년 2월 1일에 감사결과에 대한 처분은 적법한 것이라며 더 이상의 감사 이유가 없다고 청구권자 대표에게 공문을 보내 동일한 결정을 하여 당진군의 주민감사가 종결되었다.

(3) 효과와 영향요인 분석

충청남도의 감사결과 관계공무원이 직무를 성실히 하지 못한 것으로 드러나, 주민들이 청구한 사실이 진실로 드러남에 따라 감사를 시행한데 따른 효과를 달성하였다고 볼 수 있다. 또한 주민감사청구에서 주요 역할을 한 시민연대의 J씨에 따르면, 주민감사청구제가 지방정부의 장

이나 공무원에 대한 견제장치로서 어느 정도 역할을 하였으며, 또한 주민들의 권리를 신장시키는데 기여하였다고 하였다.

그러나 감사청구자의 견해에 따르면 감사결과 전부를 수용할 수 없다는 견해를 보였다. 이는 감사원에게 재감사를 청구한 사실에서 알 수 있으며, 또한 법적제도적인 요인중 주민감사청구제를 위한 감사인수가 많으며, 감사절차가 복잡하다고 인식하고 있다. 따라서 주민감사제도가 공무원들에게 면죄부를 주기 위한 제도라는 주장까지 제기되기도 한다.

결과적으로 당진군의 주민감사청구제는 다소 효과를 보였다고 인식하고 있지만, 감사결과와 감사기관요인과 수감기관요인에서 문제가 있었다. 인터뷰와 분석결과, 당진군 주민감사제의 촉진요인으로는 주민과 청구권자요인중 청구권자들의 문제의 심각성에 대한 인식과 자발적인 서명운동에의 참여를 들 수 있다. 인터뷰 결과 주민들이 적극적으로 서명하였으며, 서명을 받기가 어렵지 않았다고 하였다. 그러나 청구인명부의 공개와 주민들의 보신적인 태도는 주민감사청구제의 효과를 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 즉, 감사청구인 명부를 동별로 열람하는 과정에서 자신의 신분노출에 대해 우려하여 서명을 삭제하는 경향이 나타났다.

주민감사청구제의 효과를 저해하는 요인으로는 감사기관요인과 수감기관요인을 들고 있다. 수감기관인 당진군청은 감사기관의 자료제출요구에 대해 관련 자료를 분실하였다는 이유로 감사자료제출 의무를 제대로 하지 못하였으며, 감사기관은 부실한 자료에 근거하여 감사를 하였다고 볼 수 있다. 그러나 감사기간 및 감사인원은 관련이 없었다. 감사결과와 공정성과 객관성이 중요하지 기간과 인원은 문제될 것이 없다고 인식하고 있다. 또한 주민감사제를 저해한 수감기관요인으로는 낮은 징계수준을 들 수 있다. 공무원들의 명확한 잘못에 대해 낮은 징계를 함으로써 향후 행정업무의 효율과 정확성을 도모하는데 의문이 제기되기도 한다. 그런데 당진군의 감사에서는 다른 자치단체의 감사와는 달리 청구서명자에 대한 서명철회 요구나 압력이 없었던 것으로 나타났다.

2) 경북 성주군의 사례

(1) 주민감사청구 배경 및 과정

경북 성주군의 주민들은 쓰레기종합처리장 입지의 자의적 변경에 따른 재정손실, 군수 업무추진비 부당사용, 성주종합문화예술회관 건립의 타당성 여부와 사업비 대폭증액의혹 규명을 위한 주민감사를 2001년 3월 27일에 신청하였다.

첫째, 경북 성주군에서는 쓰레기매립장 설치를 위해 33명으로 구성된 성주군환경기초시설 입지선정위원회를 구성하여 1997년 12월에 쓰레기매립장의 장소를 수륜면 송계리 산 71번지 일대로 선정하도록 하였다. 그러나 김 군수가 위원회의 사전 의결없이 1998년 10월경 일방적으로 대가면 도남리로 변경한 후 결국 사업을 하지 못하여 부지 구입비와 용역비와 기타 사업비용 예산만 허비하였다(한국일보, 2001.05.06). 이에 주민들은 쓰레기종합처리장 입지의 자의적 변경에 따른 재정손실금 11억3천400만원의 변상을 요구하였다. 둘째, 주민들은 성주군수가 업무추진비를 부당하게 사용하였다고 주민감사를 청구하였다. 대부분의 지방자치단체에서 장의 업무추진비는 공개되지 않은 상황에서 업무추진비 사용의 의혹을 규명해달라고 청구하였다. 셋째, 성주군이 성주종합문화예술회관 건립을 하고자 하였는데, 이 사업에 대한 타당성 여부와 사업비 대폭증액의혹 규명 등을 요구하였다.

성주군의 주민들은 전수복씨를 청구권자 대표로 하여 주민감사청구를 2001년 3월 3일에 신

청하고, 주민서명을 받는 작업에 들어가 1,502명의 연서를 받아 3월 27일에 경상북도에 감사를 청구하였다. 이에 주민감사청구심의위원회 9명의 위원중 7명이 참석하여, 유효서명수가 1,153명으로 주민들의 감사청구가 타당성이 있다고 판단하여 감사실시를 결정하고서 2001년 4월 3일부터 7일까지 4일간 4명의 감사관이 감사를 실시하였다.

(2) 감사결과

성주군에 대한 경상북도의 감사결과 성주군수의 업무추진비 지출에서 문제가 있었던 것으로 나타났다. 현금지출 한도를 초과했으며, 개인용도로 52만 6,000원을 사용하여 예산의 목적외 사용 사실이 드러났으며, 접대성 경비를 사용하면서 신용카드를 사용하지 않았고, 격려물품을 구입하면서 고가로 매입하여 73만4,000원을 필요 이상으로 사용하여 이에 대한 환수조치를 내렸다. 문화예술회관 건립과 관련하여 기본설계용역 발주를 위한 검토를 소홀히 해 예산이 당초보다 71억원이나 더 들었다. 그런데 경상북도의 감사에 따르면 쓰레기 매립장 건설에 관련된 공무원들의 독단이 가장 큰 문제가 있는 것으로 나타났다. 당초에 선정된 부지를 부지값이 높다고 군청 공무원들이 자의적으로 변경하였으며, 바뀐 부지에 대한 입지선정위원회의 의결을 거치지도 않았으며, 비록 법적인 하자는 없지만 변경된 부지의 地價가 2배 이상 상승하여 재정상의 어려움이 나타났다. 그러나 쓰레기매립장 부지 과다보상에 따른 배상이나 변상책임은 묻기 어려우며, 또한 관련 공무원·토지소유자·감정평가사들이 달리 결탁하였다는 증거나 혐의사실은 발견할 수 없었다.

그래서 경북도의 감사결과 업무처리과정에서 성주군청 공무원들의 업무소홀이 있었던 것으로 나타났다. 이에 감사기관인 경상북도에서는 업무처리를 소홀히 한 성주군청 직원 8명의 문책(쓰레기종합처리장 업무처리 소홀 4명, 군수업무추진비 집행의 비적절성 2명, 문화예술회관 기본설계 소홀 2명)을 요구하였다. 그러나 주민사무감사를 청구했던 청구자들은 경상북도의 감사에 대해 인정하지 못하였다. 주민들은 성주군의 광역쓰레기처리장 입지선정에 따른 재정손실 등 3건의 주민감사청구에 대해 경북도의 감사가 부실하다며 15일 감사원에 재감사를 요청하였다. 재감사청구 이유로 성주군청이 쓰레기종합처리장의 입지를 변경함으로써 나타난 재정손실금 11억3천400만원에 대해 쓰레기매립장 부지 과다보상에 따른 배상이나 변상책임은 묻기 어렵다고 하여 책임소재가 명확히 밝혀지지 않았다는 점을 들고 있다. 감사체기를 받은 감사원은 이를 다시 경북도로 이첩하였으며, 경북도 역시 앞의 충남 당진군의 사례와 마찬가지로 같은 결과를 통보하였다.

(3) 효과와 영향요인 분석

주민감사청구제에 의한 감사결과 성주군에서 시행한 사업의 문제점을 밝혀내고 행정·재정상의 조치로 잘못을 범한 공무원의 문책하도록 하였으며, 부당하게 지출된 군수의 판공비를 탄압하게 한 것은 다소 효과가 다소 있다고 볼 수 있다. 이에 대해 지역신문은 "성주군민들의 정의심과 바른 행정을 위한 의지가 마침내 빛나는 성과를 획득했다. 경북도는 성주군에 대한 감사를 실시했으며, 주민들이 주장하는 바가 사실에 부합함을 밝혀냈고 관련 공무원들에 대한 징계를 요청했다"(경북일보, 2001.5.9)고 하여 감사가 대체로 효과가 있었다는 견해이다. 따라서 주민감사를 청구하지 않았다면 밝힐 수 없었던 행정활동의 잘못을 주민감사청구제를 통해 밝혔기 때문이다.

그런데 주민감사제의 효과에 대한 언론과 청구권자간에 견해 차이가 존재한다. 청구권자는 주민감사제도의 효과를 아주 낮게 평가하고 있다. 즉, 제도의 본래취지를 감안할 때 효과가 낮았다. 인터뷰 결과 주민감사결과 나타난 결과를 전적으로 수용할 수 없다는 견해를 보이면서, 청구권자 대표와 주민들은 경북도의 감사는 성주군민들의 기대에 부응하지 못하는 감사라고 하였다. 가장 큰 이유로 감사과정의 주민배제를 들고 있다. 그리고 사업의 타당성에 대한 정책감사의 측면이 가미되어야(매일일보, 2001.5.4) 하나 합법성에 치중한 감사에만 그쳤으며, 주민 의사를 무시한 행정·예산낭비·사업실패에 대한 문책을 너무 경미하게 하였다는 것이다.

성주군 주민감사제가 효과를 보이도록 한 촉진요인으로는 감사청구인 대표의 적극적인 역할과 다른 자치단체에 비해 상대적 많은 1,502명이 초기에 서명을 한 주민들의 참여의식을 들 수 있다. 감사청구인대표 J씨는 시민단체나 기관의 큰 도움없이 15,000통의 서명호소문을 돌리고 적극적으로 서명을 받았다. 또한 주민들은 서명에 적극적으로 참여하여 서명을 받는데 어려움이 없었는데, 성주군수가 비리혐의로 조사를 받는 상황으로 주민들이 감사의 필요성을 느끼고 있었다.

주민감사청구제 효과를 저해하는 요인은 인터뷰결과와 분석결과에 따르면 법적제도적요인·감사기관요인·수감기관요인이다. 법적제도적요인중 감사청구인수가 많고, 감사절차상 문제가 있다. 특히 서명을 위한 위임장발부와 명부를 공개하여 열람하도록 하는 절차상에 문제가 나타났다. 감사기관요인으로는 도의 감사관실에서 감사를 함으로써 감사기관의 독립성 문제가 제기될 수 있는데, 청구권자 대표는 이를 가장 큰 문제로 들고 있다. 그리고 지방사무의 관리집행권과 공무원을 감독하는 역할을 하는 자치단체장에 대한 책임을 배제한 감사기관의 문책조치 역시 다소 문제가 있었다고 할 수 있다.

수감기관요인중 저해요인은 서명권자에 대한 압력행사와 낮은 징계수준이다. 상주군의 감사청구 사례에서 총서명자 1,502명중 349명의 서명무효자가 나타났는데, 주민감사청구심의회의 서명자격 심사중 무효 대상자가 111명(관내 미겨주 57명, 신원미상 54명)이며, 명부열람 및 이의신청기간 동안 이의신청자가 238명(서명사실 부인 1명, 서명철회 237명)으로 나타났다. 이의신청자가 238명이라는 사실은 서명과정의 객관성 문제와 상주군의 서명철회 압력 두가지를 생각할 수 있으나, 서명철회행위가 나타났다고 볼 수 있다. 서명권자 대표 J씨는 군수와 같은 종친회의 집단 서명철회·농협직원의 집단서명철회 등을 이유로 들고 있다. 또한 수감기관의 낮은 징계수준은 주민감사제의 효과를 떨어뜨리는 요인으로 작용하였다.

3) 서울 송파구의 사례

(1) 주민감사청구 배경 및 과정

송파구의 주민감사청구는 구청장의 자매도시 방문이 관광성 해외여행인지의 규명하기 위한 것이다. 송파구의 주민감사청구에서는 청구권자와 송파구청간의 견해차와 대립이 가장 크게 나타난 사례이며, 아직까지 문제해결이 이루어지지 못하고 있다. 청구권자를 대표한 시민단체의 H씨는 서울시의 감사가 총체적인 밀실감사·졸속감사이며, 현행 주민감사청구제도는 주민들의 행정참여를 봉쇄하는 한계를 지닌 제도라고 주장하였다. 이러한 시민단체의 주장에 대해 송파구청은 정치적인 목적에 의한 주민감사청구이며, 청구과정상에서도 타지역에 있는 단체들이 다른 지역 사람들까지 동원하여 억지를 부린 것이라고 주장하였다.

주민감사청구의 배경은 서울 송파구의 구청장 내외·공무원 4명·송파구의원 4명·지역경제

인 10명 등이 2001년 2월 13일부터 22일까지 국제자매도시인 뉴질랜드 크라이스터처치시와 오클랜드 등을 방문하였는데, 이에 대해 관광성 행사라는 내용제기이다. 직접적인 발단은 동년 2월 25일의 "송파구청장과 일행의 해외방문은 관광성 행사이다"라는 보도이다. 즉, 공식일정은 단지 2박 3일이며, 나머지 일정은 관광성 행사일정이라는 것이다. 이러한 방송이 나간 직후 시민대책위를 중심으로 송파구청장의 관광의혹에 대한 구청장과 구의원의 공개사과·세부내역 및 일정의 공개·관광성 예산사용의 사비반납을 요구하는 주민운동이 나타났다. 이에 송파구청은 3월 2일에 대주민사과문을 발표하면서 사생활침해를 이유로 일부 정보만 공개하였다. 그러나 시민단체들은 자료가 부실하여 관광성 의혹을 풀 수 없다고 하면서, 2001년 4월 9일에 김 모씨를 청구대표로 하여 국외여행 사용예산의 세부내역 공개 및 공익에의 부합여부·공원 개장식 행사를 제외한 세부 일정 공개·관광목적에 사용한 예산의 반납조치 등을 청구요지로 하는 감사를 서울시에 청구하였다.

송파구의 주민감사청구조례에서는 주민감사청구인 수를 700인 이상으로 규정하고 있다. 따라서 서명을 받는 과정을 거치게 되었는데, 대도시의 경우 서명을 받는다는 큰 어려움이 없었지만 서명자의 정확한 개인정보를 요구하는게 문제였다. 그래서 1차로 우편서명을 통해(주민감사 취지설명서·대표자 증명서·서명용지·반송봉투 등을 첨부) 300명 가량의 서명을 받고, 2차로 나머지 서명인수는 유동인구가 많은 잠실역 주변과 유권자 밀집지역인 마천시장에서 서명을 하여 300명 가량을 받았고, 3차로 단체별로 서명을 받아 취합하여 최종적으로 769명의 청구인명부를 작성하여 주민감사청구서를 6월 말에 서울시 시민감사관실에 제출하였다.

그 후 일주일간 열람 및 이의신청기간을 거치게 되었는데, 이 과정에서 시민단체들은 송파구청이 열람 및 이의신청 사실을 통보한다는 명목으로 서명용지에 표기되어 있지 않은 서명자의 전화번호를 행정전산망으로 취득하여 서명자에게 서명취하를 종용하는 행위 등이 나타났다고 주장하면서 8월 31일에 주민감사청구를 제기한 시민들의 개인정보를 불법입수하여 서명취소를 회유한 혐의(공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률위반 등)로 서울지검에 고발하기도 하였다(한겨레, 2001.8.31). 이에 대해 송파구청은 열람 및 이의신청이 있음을 알리기 위한 행위였다고 주장하였다.

열람 이후에 주민감사청구심의회회의 심의를 받으며, 2001년 7월 4일에 서울시청 시민감사관실에서 발표한 심의결과는 아래 표와 같이 서명무효수가 150명이므로, 송파구주민감사청구에 관한조례 제2조의 규정에 의한 감사청구 가능주민수 700명에 미달하므로 청구인명부를 보정하라는 것이다. 지방자치법시행령 제10조의 7 제5항에 따르면 3일 이내에 보정하도록 되어있으며 기간내 보정하여 제출하지 못할 경우 연서주민수가 미달하여 청구가 각하된다. 즉, 서울시 감사청구심의회에서는 「송파구 뉴질랜드 카지노온천관광 시민대책위」에서 제출한 주민감사청구에 대해 감사를 하기로 결정하였으나 서명자 총 769명 중 이의신청, 서명취소의 이유 등으로 서명무효가 된 150명을 제외한 619명의 서명만을 받아들이고 지방자치법에 의해 7월 6일부터 9일까지(공휴일 제외) 3일간 부족분 81명의 추가서명을 제출할 것을 요청하였다.

〈표 4〉 송파구 주민감사청구 서명의 무효사유

사유	주소 상이	타지역 거주	주민등록 상이	주민등록 확인불가	성명 상이	미성년자	도장 상이	서명날인 없음	이의신청 이유있음	계
인원수	36	37	19	8	7	1	2	8	32	150

이에 시민단체에서는 7월 9일 오후 2시 송파구 자매도시방문 관련 주민감사청구 추가분 201명을 서울시 시민감사관실에 접수시켰다. 이에 감사청구심의회에서는 7월 20에 유효서명 806명을 확정하여 청구요건이 완비되었음을 확인하고, 7월 21일에 주민감사청구서를 수리하였으며, 송파구를 대상으로 7월 23일부터 7월 31일까지 9일 동안 5명의 시민감사관들이 감사를 실시하였다. 송파구의 사례는 다른 사례들에 비해 감사기간이 길며, 감사인의 수가 많다.

(2) 감사결과

서울시 시민감사관실의 감사결과 송파구의 국제자매도시 방문은 단순한 관광성 여행이 아닌 것으로 결론지어졌다(한국일보, 2001.9.20). 그러나 구 의원 해외여비는 예산과목상에서 부적절하게 운용되어 일부 공무원들의 직무소홀이 있었다. 시민감사관실의 감사결과에 따르면, 첫째, 여행예산의 세부내역 및 적정성에 대한 감사결과 시민감사관은 여행관련 예산의 집행은 구의원의 해외여비 지출과목이 부적절한 것 이외에는 금액·집행방법·절차 등에 있어서 적절하게 산출·집행되었다. 즉, 구청장의 부인과 지역경제인 11명의 여비는 자비 부담이며, 구의원을 제외하곤 구청장과 공무원의 경비집행은 적절하게 집행된 것으로 나타났다. 기타 항공료·체재비·선물구입비·현지한인회와의 연회비 등도 적절하게 지출되었다. 둘째, 여행일정 및 관광성 여부를 보면, 종합적으로 검토한 결과 관광성 여행이라고 보기는 어렵다고 보았다. 여행의 주요목적인 공원 개장식 참석이라는 관점에서 보면 전체일정 10일중 7일이 필요하여 3일은 단축할 수도 있었다. 그러나 3일의 일정은 사전에 계획되었으며, 자치구정에 반영할 목적으로 카지노를 출입한 것이다. 다만 구청장 등 공무원행자의 여행시 직접목적과 관련이 적은 관광성 시찰 등의 사례는 앞으로 축소 또는 지양되어야 할 것으로 요망된다고 밝혔다. 이러한 감사결과에 따라 송파구청장에게 감사결과를 통지하여 구의원 해외여비 부적정 집행과 관련하여 공무원 3명을 문책하도록 하여 훈계(1명)와 주의촉구(2명) 조치가 있었다.

(3) 효과와 영향요인 분석

송파구 주민감사청구의 감사결과에 따르면 관광성 외유라고 단정지를 만한 사실은 없지만 그렇게 생각할 만한 소지는 있었다는 것, 구의원의 여비지급이 부당하게 지출되었으며, 향후 동일한 사례가 나타나지 않도록 사전에 예방하는 등의 소기의 효과를 달성하였다고 할 수 있다. 즉, 주민감사청구제를 통해 지방정부 행정활동의 잘못을 밝힐 수 있었다.

그러나 인터뷰 결과 청구권자들은 감사결과를 수용할 수 없으며, 주민감사청구제가 자치단체장이나 공무원에 대한 견제장치로서 그리고 주민들의 권리신장을 위한 제도로서 의미가 없다고 보면서, 주민감사제도의 효과를 부정적으로 평가하고 있다. 이러한 평가의 가장 큰 이유로 관에 의한 감사주도와 감사과정에서의 주민들의 미참여, 감사관련정보에 대한 사전 미공개 등을 들고 있다. 즉, 모든 과정이 관에 의해 주도되어 감사의 객관성을 확보하기 힘들며, 감사과정 중 주민감사청구심의회의 위원명단의 미공개·감사시기와 감사기간 그리고 감사대상자의 사전 미공개 등을 들고 있다.

송파구의 사례에서의 촉진요인으로서는 감사기관요인을 들 수 있다. 감사기관의 감사행태에 대해 주민감사를 이끈 시민단체들의 비판이 있지만, 외형적인 면에서 볼 때 촉진요인이 될 수 있다. 다른 사례와는 달리 긴 감사기간과 많은 감사인수가 투입되어 다른 감사결과와 공표내용과 비교할 때 감사결과가 세밀하다.

주민감사효과의 저해요인으로는 법적제도적요인, 주민과 감사청구인 요인, 감사기관 요인, 수감기관의 요인들을 들 수 있다. 법적제도적요인중 청구권자 수와 청구절차 등은 문제이다. 송파구의 주민들의 서명예의 참여는 대체로 소극적이어서 서명을 받는 과정이 어려웠다. 그 이유로는 주민감사청구제에 대한 이해부족과 주민감사청구제의 효과에 대한 불신이 작용하였다. 또한 서명과정의 합리성에서도 다소 문제가 있다. 주민감사청구심의회에서 심의중 150명의 무효서명중 타지역 거주자 서명·주소상이·주민등록상이 등이 문제이다. 이는 우편서명과 길거리 서명에서 나타나는 문제이다.

감사기관요인이다. 비록 외형적으로 볼 때 시민감사관실의 독립성을 유지한다고 할 수 있지만, 충남도와 경북도의 감사관실에서는 감사관을 공개하는 반면에 서울시 시민감사관실에서는 감사관을 공개하지 않아 감사과정과 관련하여 의문이 존재한다. 감사결과와 가변성이다. 즉, 관광성 외유라고 단정지를 만한 사실은 없지만 그렇게 생각할 만한 소지는 있었다는 결과는 주민들의 오해의 소지를 낳을 수 있는 해석이므로 감사결과를 명확히 해줄 필요성이 있다.

수감기관의 태도이다. 송파구청은 청구감사인명부의 열람 및 이의신청 기간에 명부에 나와 있지도 않은 청구인들의 전화번호를 확인하여 안내를 한다는 이유로 전화를 걸었다는 의혹이 제기된 것이다. 이러한 행위는 수감기관으로서 적절치 않은 행위로 서명을 한 청구인들에게 직·간접의 압력으로 작용할 수 있다. 또한 감사결과가 나타난 직후 발표된 성명서에서 감사청구 자체를 부정하는 듯한 내용은 주민감사청구심의회에서 받아들인 감사 수용의사와 주민들의 소중한 권리인 감사청구제의 정착을 저해하는 행위라고도 볼 수도 있다. 그런데 다른 사례와는 달리 송파구에서는 공무원의 징계수준에 대해서는 문제가 아니다라고 보고 있다. 이에 대해 13씨와 청구권자들은 주민감사제를 청구한 목적은 공무원을 징계하는데 있는 것이 아니냐고 하였다.

2. 감사청구가 각하된 사례

1) 강원도 원주 사례

(1) 주민감사청구 배경 및 과정

강원도 원주의 주민감사청구는 원주시의 시청사 이전문제와 관련하여 단계동 시청사 추진위원회(위원장 이승희)와 동 개발위원회 등 민간단체들의 대표들이 감사를 청구한 사례이다.

원주시에서는 전임시장때 원주시 단계동 백간지구로 시청사를 옮기기로 의회에서 최종 결정하였으나, 현 시장의 인기중에 시청사 건립위치를 변경하려 하였다. 2000년 8월 17일에 원주시의회에서의 시장발언중 개인적인 소견이라고 전제한 후 여건상 현청사 부지 인근 토지를 매입해 시청사를 새로 건립하는 것이 바람직하다고 밝히고, 이를 구체화하려 하였다. 그래서 원주시에서는 시청사 건립후보지에 대한 안건을 의회에 재상정하고 의회에서 재의결 해줄 것을 요구하였다. 이에 대해 청구권자들은 이런 행위가 법령을 위반한 직권남용으로 부당하고 편파적인 행정처리라고 보았으며, 또한 시청사이전추진과 관련하여 투입된 용역비·건축설계비 7억 3천만원 그리고 그 동안의 소요경비 지출에 대해 원주시 관계자의 책임 규명이 필요하다고 하였다(강원일보 2000.12.12) 이러한 주민들의 주장에 대해 원주시에서는 백간지구의 경우 대우 주식회사가 봉화산 택지를 개발하면서 개발된 택지중 18,000여평을 시청사 부지로 제공하기로 하였으나, 회사 사정으로 사업추진을 하지 못해 시청사 건립후보지를 바꾸기로 하였다.

고 주장하였다.

원주시 주민들은 888명의 청구인 서명을 받아 주민감사청구서를 2000년 12월 12일에 강원도에 제출하였다. 이에 열람과정과 심의회의 심의를 거쳐 주민감사를 청구하였다. 그러나 원주시 주민들의 감사청구요구는 각하되었다. 지방자치법은 이미 감사를 받았거나 감사중인 사항은 주민감사 청구 대상에서 제외된다. 그런데 원주시 청사이전과 관련하여서는 98년에 감사원에서 시청사 이전에 따른 예산낭비 부분에 대해 감사한 사항이다. 따라서 감사 실체가 없다는 이유로 각하되었다.

(2) 효과와 영향요인 분석

원주시의 주민감사제도청구는 주민감사가 감사청구심의회 심의과정에서 각하되어 효과를 기대하지 못하는 사례이다. 주민감사제도가 효과를 가지지 못한 데는 먼저 청구권자 요인이 영향을 미쳤다. 즉, 지방자치법에 명시된 주민감사청구의 제한요건에 해당하므로 청구대상 사무의 요건에 대한 이해도가 부족하다고 할 수 있다. 그리고 요건을 알고서도 주민감사를 한번 청구해보자고 하였다면, 감사청구서에 서명한 청구권자들의 권리행사를 무의미해지며, 또 다른 감사청구의 사유가 발생하였을 때 주민들의 참여를 저해하는 방향으로 작용할 수 있다.

법적·제도적인 요인 역시 주민감사제의 효과를 저해하는 요인으로 작용하였다. 즉, 주민감사제도의 대상사무와 관련된 요인이다. 강원일보에서는 「최근 원주시 청사 이전 문제와 관련 도내에서 처음으로 지역주민의 감사청구가 이루어졌지만 감사 실체가 없다는 이유로 각하된 것도 이 제도의 허점을 보여주는 사례다. 결국 주민감사청구는 제도만 있고 그 문턱이 너무 높아 지역주민들이 외면하는 이름뿐인 감시 장치가 되어버린 것이다.」라고 하였다(강원도민일보, 2001.8.8). 이는 주민들의 감사청구 요건에 대한 제한은 감사청구를 할 수 없도록 한 제약이며, 이는 주민감사청구제의 효과를 제약하는 것이라 할 수 있다.

2) 전북 익산의 사례

(1) 주민감사청구 배경 및 과정

전북 익산의 사례는 도시계획세의 부과와 관련하여 익산지역 시민단체인 익산시민센터가 주체가 되어 제기한 주민감사청구이다.

익산시는 1995년에 도시계획구역의 변경하여 새롭게 도시계획구역으로 편입된 지역에서 96년부터 99년까지 130억여원의 도시계획세를 징수하였다. 그 당시 익산시는 당시 시의회가 없었으므로 도지사의 승인을 받아 도시계획세를 부과해오다가, 2001년 5월에 뒤늦게 시의회에 추가변경지역으로 의결을 올린 후 시의회 의결을 거쳐 부과지역을 고시했다고 하였다. 그러나 도시계획구역의 변경과 관련하여 법적인 하자가 있다고 하면서 주민감사를 청구하였다. 즉, 지방재정법에서 도시계획세 부과지역을 변경 또는 추가하려면 시의회 의결을 거쳐 고시하도록 개정되었는데, 익산시는 시의회 의결을 거치지 않고 도시계획세의 부과지역에 대한 사전 고시없이 도시계획세를 걷어 왔다고 것이다.

주민감사청구인명부를 작성하기 위해 주민 310명의 서명을 받아 상급기관인 전북도에 감사를 실시해줄 것을 요청하였다. 이에 전라북도는 서명주민들의 열람 후 공무원·교수·도의원 등으로 구성된 심의위원회의 요건 심의를 의뢰하였다. 그러나 전북 익산시의 주민들이 낸 감사

청구는 기각되었다. 그 이유는 도시계획세와 관련된 주민감사청구내용은 주민들이 법령을 해석하는 과정에서 오류가 발생하여 이유가 없다는 것이었다.

(2) 효과와 영향요인 분석

익산시의 주민감사는 기각되어 주민감사제의 효과가 없었다. 기각의 이유는 도시계획세의 경우 사전 고시없이 부과할 수 있는 것이므로 전북 익산시의 도시계획세 부과는 법적으로 허자가 없는 것이었다. 익산시의 주민감사제가 낮은 효과를 보인 요인은 청구권자들의 법적인 이해도 부족이다. 도시계획세 부과는 주민감사제의 요건이나 절차과정상의 문제가 아니라, 감사사안인 도시계획세의 부과와 관련된 충분한 사전검토가 없었던 것으로 이러한 잘못된 감사청구는 주민의 권리를 스스로 제약하는 결과를 초래할 수 있다.

3. 주민감사청구제의 효과 및 영향요인

앞에서 충남 당진군, 경북 성주군, 서울송파구, 강원도 원주시, 전북 익산군 등의 사례를 고찰하였다. 충남 당진군·경북 성주군·서울송파구 등의 사례에서는 주민들이 감사청구를 함으로써, 감사를 통해 일부 행정활동의 잘못된 점을 밝히고 이에 따라 담당공무원들을 문책하여 차후 동일사례의 발생에 대한 통제를 할 수 있는 소기의 효과를 달성하기도 하였다. 그러나 감사결과에 대한 청구권자들의 반응은 감사결과를 전적으로 수용할 수 없다는 입장에서 감사결과에 재감사를 요청하였다. 또한 충남당진군의 경우를 제외하면, 주민감사청구제가 주민들에 의한 지방정부의 견제장치 또는 주민들의 권리신장을 위한 제도로서 효과가 없는 것으로 인식하고 있어서 청구권자 입장에서 느끼는 효과는 대체로 적은 것으로 나타났다. 그리고 강원도 원주시·전북 익산군의 사례는 주민감사청구심의회에서 각하되므로써 감사의 효과를 기대할 수 없었다. 이러한 사실을 종합해 볼 때, 감사청구제의 효과는 다소 낮다고 할 수 있다.

주민감사청구제 효과의 촉진요인과 저해요인을 살펴보자. 송파구를 제외한 다른 사례에서는 주민 및 청구권자 요인만이 촉진요인으로 나타났으며, 법적제도적요인·감사기관요인·수감기관요인들은 대체로 주민감사청구제의 효과를 저해하는 것으로 나타났다. 즉, 충남 당진군의 사례에서 촉진요인으로는 주민과 청구권자요인중 주민의 자발적인 참여이며, 저해요인으로는 법적제도적 요인중 청구권자수·청구절차, 청구권자요인중 보신적인 태도, 감사기관의 감사자료부족, 수감기관의 부실한 감사자료제출과 낮은 징계수준 등이다. 경북 성주군의 사례에서는 촉진요인으로 주민 및 청구권자요인으로 청구권자대표의 적극성과 주민들의 자발적 참여, 저해요인은 법적제도적 요인중 청구권자 수와 청구절차, 감사기관의 독립성과 감사조치, 수감기관요인으로는 서명권자에 대한 압력행사와 낮은 징계수준 등이다. 서울송파구의 사례에서는 촉진요인으로는 감사기관요인중 감사기간·감사인수이며 저해요인은 법적제도적 요인중 청구권자수와 청구절차, 주민 및 청구권자요인중 소극적인 참여의식·서명과정의 비합리성, 감사기관요인중 감사과정의 사전비공개·감사결과의 조치, 수감기관의 요인중 서명권자에 대한 압력, 감사수용태도 등이다. 강원도 원주의 사례에서 저해요인은 청구권자요인중 요건에 대한 이해 부족과 법적제도적요인중 감사청구인수·법적 제한요건등이며, 전북익산의 사례에서는 청구권자요인중 청구권자 대표의 법적 이해력 부족이다.

첫째, 현재의 법적·제도적 요인은 주민감사제의 효과를 떨어뜨리는 것으로 나타났다. 즉,

주민감사 청구인수와 감사청구절차상에 문제가 있었다. 모든 사례에서 청구인수가 많은 것으로 나타났으며, 절차상 청구서명인명부의 열람이 청구를 어렵게 하는 것으로 나타났다.

둘째, 주민 또는 청구권자 요인은 주민감사청구제 효과의 촉진요인으로 또는 저해요인으로 작용한다. 주민들의 적극적인 참여의식과 청구권자 대표의 적극성은 주민감사제의 효과를 촉진하지만, 신분노출을 우려한 서명취하 등의 보신적인 태도, 주민들의 소극적인 서명참여, 청구인대표의 서명과정의 비합리성 등은 주민감사제의 효과를 떨어뜨린다. 또한 각하 사례에서 나타난 청구권자 대표의 법적 요건에 대한 이해력 부족과 법적인 이해도 부족도 효과를 저해한다.

셋째, 감사기관요인은 주민감사청구제 효과의 촉진요인 또는 저해요인으로 작용한다. 감사기관이 감사를 하는데 있어서 감사기간을 길게하고 많은 감사인 수를 투입하며 주민감사청구제의 효과를 다소 높일 수 있다. 그러나 감사기간이 짧고 감사인수가 적으며, 감사기관의 독립성에 문제가 있으며, 감사자료를 제대로 확보하지 못하고, 감사조치를 부적절하게 하는 경우 주민감사청구제의 효과가 낮다.

넷째, 수감기관의 요인으로 감사를 받는 기관이 자료제출을 제대로 하지 않거나, 낮은 징계수준을 정하거나, 서명권자들에 대한 압력을 행사할 때, 감사자체에 대해 부정적인 반응을 보일 경우 주민감사청구제의 효과는 낮아질 수 밖에 없다.

4. 주민감사청구제 개선방안

앞의 사례분석에서 나타난 바와 같이 주민감사청구제가 효과를 거두기 위해서는 다소 개선되어야 할 점들이 있다. 우선적으로 개선해야 할 것으로 당진군의 주민들은 주민감사청구심의회와 감사과정에의 주민참여·주민감사청구제의 보완제도 마련·적절한 징계수준 등이, 경북 성주군에서는 청구인명부상의 주민신분 노출에 대한 대책을, 서울송파구에서는 감사청구인원수의 감축, 주민감사청구제의 보완 제도 마련, 강원도 원주시는 감사요건의 완화 등을 들고 있다.

첫째, 주민감사청구심의회의에 주민 또는 감사청구자의 참여이다. 이에 대해서는 주민감사청구심의회의는 청구인명부상의 서명을 확인하고, 감사청구의 사안에 대한 감사여부를 결정하는 역할을 한다. 주민감사청구심의회의가 자치단체장이나 주무부처장관의 소속하에 있음에 따라 운영의 공정성에 대해 의문이 제기되고 있다. 따라서 주민감사청구심의회의에 청구권자나 주민들을 참여시켜 운영의 공정성을 기할 필요가 있다.

둘째, 감사과정의 공정성 확보이다. 감사청구자들이 감사결과를 수용하지 못하는 가장 큰 이유는 감사과정을 불신하기 때문이다. 이에 감사과정에 주민들이나 감사청구권자를 참여시키는 것이 필요하다. 즉, 공개감사를 실시하거나 감사과정에 참관시키는 방안을 생각할 수 있다. 또한 감사과정의 공정성을 기하기 위해 외국과 같이 지방자치단체에 대한 감사를 전문적이고 공정하게 할 수 있는 감사기관을 만드는 방안을 고려할 수 있다.

셋째, 적절한 징계수준의 마련이다. 감사의 결과 처리가 온정적으로 이루어지고 특히 비리사항에 대한 사법적인 처리의 형량이 낮은 등 신상필벌의 원칙이 지켜지지 못하고 있다. 감사결과에 따른 담당자 징계는 감사기관이 수감기관의 장에게 위임하고 있다. 이에 따라 자체징계가 이루어 짐에 따라 징계수준이 낮은 것이 사실이다. 따라서 감사기관이 일정수준의 징계를 요구하거나, 감사결과에 따른 징계수준의 기준을 정하여 둘 필요가 있다.

넷째, 주민신분노출에 대한 제도보완이다. 청구인명부열람은 불법적인 서명날인을 막고 주민의 의사를 재확인하는 절차이다. 그러나 청구인명부가 읍면동단위에서 공개됨에 따라 자신의

신분노출에 따른 불이익을 우려하여 주민들이 감사청구를 기피하는 경향이 다소 있다. 따라서 이를 공개열람시키기 보다는 우편을 통해 통지하고 이의있는 경우 철회토록 하는 방안의 마련이 요구된다.

다섯째, 주민감사청구의 감사결과에 따른 문제점을 보완할 수 있는 제도적인 장치의 마련이 요구된다. 외국의 경우 납세자소송제도를 두고 있지만, 우리나라의 경우 그렇지 않다. 앞의 모든 사례에서 나타난 바와 같이 주민감사를 청구한 주민들은 감사결과에 대해 수용할 수 없다고 하면서 감사원에 재감사를 청구하고, 감사원에서는 이를 다시 각 상급자치단체로 이첩하는 과정을 되풀이한다. 따라서 주민감사청구제의 효과를 확보할 수 있는 제도적인 보완책이 마련되어야 한다. 따라서 외국의 납세자소송제도와 같은 제도를 도입하거나, 주민소환제와 같은 제도를 도입하여 이를 뒷받침하도록 하여야 한다.

여섯째, 주민감사청구제의 요건을 완화하여야 한다. 주민감사청구는 주민들의 권리를 신장시키기 위한 제도이므로, 지방자치법상에 주민감사청구요건을 규정하는 것은 주민들의 권리를 제약하는 행위이다. 따라서 주민감사청구제의 요건을 완화시킬 필요성이 있다.

V. 결 론

이 연구는 기초자치단체에 대한 주민들의 감사청구 사례를 분석한 것이다. 따라서 사례분석 과정상에 주관적인 요소가 개입될 수 있다. 그러나 주민에 대한 인터뷰를 하면서 이에 전적으로 의존하지 않고, 객관성을 유지하도록 신문이나 방송의 내용을 반영하고자 하였다. 이것은 본 연구의 한계에 해당된다.

주민감사청구제의 감사는 과거의 전통적인 감사인 합법성 감사에 초점을 두므로 감사의 기능중 소극적·통제적 기능에 해당된다. 소극적인 감사는 합법성 중심의 감사로서 과거의 행정운영의 과오를 적발하고 시정함을 목적으로 하는 징벌적인 목적을 위하여 사용된다. 그러나 지방정부 입장에서 성과주의적 행정의 확립과 구축은 매우중요한 과제이다. 지방자치시대에는 지방행정에 대한 일차적인 책임이 당해 지방정부에 있고, 지방정부의 역량은 결국 행정의 성과와 이에 대한 주민의 만족도로 평가받는다. 그래서 주민감사청구제에 의한 감사가 적극적·지원적 기능으로 전환될 필요성이 있다. 적극적인 감사는 미래지향적인 감사로서 주로 행정활동의 개선을 목적으로 이루어져야 할 필요성이 제기된다. 즉, 성과감사와 더불어 정책감사가 이루어져야 한다. 이는 감사결과와 환류를 강조하는 기능으로서 정책과 행정활동의 효과성, 능률성, 생산성 등을 감사하게 된다. 이럴 경우 주민감사제도의 본래의 취지와 효과성을 달성할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강신택. (2001). 「재무행정론」 서울: 박영사.
- 김명운. (1988). 주민소송의 입법화방향에 관한 연구. 「한국법제연구원」.
- 김문중. (2000). 주민감사와 주민소송제도. 「자치행정」. 지방자치연구소.
- 김병국. (2000). 주민감사청구제도의 채택과 운용. 「자치행정」. 지방행정연구소.
- 김인·류춘호. (2001). 지방정부의 주민감사청구제도 운영실태와 발전방안. 「한국지방정부학회」 2001년 하계학술대회논문집
- 김종익. (1999). 시민감사청구제도의 올바른 방향. 「경주경실련 3회 시민정책포럼」.
- 이규환. (1999). 「한국지방행정론」. 서울: 법문사.
- 이경옥. (1997). 일본 주민감사청구제도에 관한 고찰. 「자치연구」. 한국 지방자치연구소.
- 이효익. (1995). 「현대회계감사론」. 서울: 무역경영사.
- 정재욱. (2001). 「한국 자치행정 실무관리론-이론과 실제-」. 대구: 대명출판사.
- 최수남. (2000). 경상남도 자체감사활동. 「계간감사」. 166호. 감사원.
- 홍정선. (2000). 「지방자치법학」. 서울: 법영사.
- 홍준형. (1998). 주민직접청구제도의 도입. 「자치의정」.
- 국민일보. 서울동부신문. 대전일보. 한국일보. 경북일보. 매일일보. 한계레신문. 경남신문. 강원일보. 강원도민일보.
- 서울시·충청남도·강원도·경상남도·전라북도의 감사결과 공표자료.
- 東京都住民監査請求研究会. (1996). 住民監査請求の實務.
- 上吉原日夫. (1988). 地方公共團體の財務管理. 「現代地方自治全集」. ぎょうせい.
- 茂木吉晴. (1986). 住民監査請求及び住民訴訟の實態. 「地方自治」. 431. 東京 地方自治制度研究会.
- 久世公堯. (1976). 地方自治制度. 「東京 第一法規」.

李成振: 2000년 경상대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였음. 논문제목은 지방정부의 혁신채택에 관한 연구임. 주요관심분야는 지방정부 혁신, 주민감사청구제, 지방의회 기능임. 논문으로는 “지방정부 혁신의 영향요인”이 있으며, “진주시 사회지표”, “진주시의회사” 등의 연구보고서가 있음. 현재 경남지역사회연구원에 있으면서, 경상대학교에 출강함. E-mail : lsjdream@hanmail.net