

비교적 관점에서 현행 주민감사청구제도의 문제점과 개선방안

김상호

국문요약

본 연구는 현행 지방자치법과 동법 시행령에 근거를 두고 있는 주민감사청구제도가 제도를 시행한지 10년이 넘었음에도 불구하고 그 효과성을 담보하기 위해서는 감사청구의 전제조건과 그 복잡한 처리절차상의 개선이 여전히 절실하다는 점을 강조하고 있다. 뿐만 아니라 주민감사청구제도는 감사원이 주관하여 운영하고 있는 국민감사청구제도와 특히 '공익사항에 관한 감사원 감사청구제도'에 비하여 상대적으로 취약하고 또한 제도를 간에 서로 중복되는 면을 가지고 있다는 문제점을 제기하였다. 이에 제도 전반에 대한 비교분석과 그간의 경험적 차원에서의 제도운영 검토를 통해 실현가능한 개선방안을 모색하였다. 주민감사청구제도의 개선을 위해서는 우선 감사청구의 전제조건으로서 과학적 재조정에 의한 청구인 수 기준의 완화, 전문적이고 중립적인 감사기관의 확대 설치, 그리고 감사원 제도와의 사무조정 및 구체적인 사무 열거주의 채택을 통한 청구대상 사무범위의 확대가 무엇보다 중요하다. 그리고 감사청구의 세부적인 처리절차상에 있어서도 각 단계별로 모든 과정에서 대폭적인 제도적 보완이 있어야 한다.

주제어: 지방자치, 주민감사청구, 공익사항에 관한 감사원 감사청구, 주민참여, 거버넌스

1. 서론

지방자치가 본격적으로 실시된 이후 자치단체는 주민에게 매우 큰 영향을 미치고 있으며, 주민들도 과거에 비해 자기 지역의 자치행정에 더 많은 관심을 보이고 있다. 따라서 바람직한 지방자치를 위해서는 자치권능의 확대와 행정능력의 제고, 그리고 주민참여 및 통제의 확보 등 제 요소가 잘 갖춰질 필요가 있겠는데, 이 중 주민참여와 통제가 없이는 자치권과 행정능력도 그 의미를 상실할 수 있고 자칫하면 소수를 위한 지방자치가 초래될 위험성이 있기 때문에 이의 확보는 건전한 지방자치의 성장과 관련하여 가장 중요한 요소라 할 수 있다(김병준, 1998: 438). 이에 정부는 주민참여와 통제의 확보 차원에서 지난 1999년 지방자치법을 개정하고(법률 제6002호, 1999.8.31) 2000년 3월부터 주민감사청구제도를 도입 시행하고 있다. 이 제도는 지방자치단체의 주민들이 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있게 한 것으로서, 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되는 경우에 이를 시정할 수 있는 제도이다(지방자치법 제16조①, 동법 시행

령 제19조①,② 참조). 그러므로 이 제도는 대의제 민주주의의 단점을 보완하면서 동시에 주민의 권리를 보호할 수 있는 수단이 될 수 있다.

그럼에도 불구하고 현행 주민감사청구제도는 시행 10년이 넘었지만 감사청구 전제요건의 애매모호함, 그리고 복잡한 청구처리절차 등으로 인하여 사실상 형해화(形骸化)되고 있는 상태에 있어서 제도개선의 필요성이 매우 절실한 상황이다. 더욱이 감사원이 주관하여 운영하고 있는 다른 두 개의 유사한 제도인 ‘국민감사청구제도’ 및 ‘공익사항에 관한 감사원 감사청구제도’(이하 ‘공익감사청구제도’)와 중복성을 노정하고 있으며 또한 이들 제도에 비하여 상대적으로 더 약점을 가지고 있다는 문제점을 가지고 있다.

정부의 자료에 따르면(안전행정부, 2012: 411-417; 연합뉴스, 2011; 데일리중앙, 2011), 주민감사청구는 제도시행 이후 2011년 6월말까지 총 226건이 청구되었다. 연평균 청구실적이 19.6건에 불과한 셈이다. 감사청구 226건 중 주무부장관에게 청구된 것이 26건, 시·도지사에게 청구된 것이 200건이었다. 주무부장관의 연간 청구 건수는 평균 2.3건이고, 시·도의 연간 청구 건수는 평균 17.4건이다. 한 개 시·도의 연간 청구 건수는 평균 1.1건에 불과하며 그나마 서울시의 100건을 제외하면 나머지 시·도의 연간 청구건수는 0.6건에 불과한 것이다. 이에 비해 국민감사청구와 공익감사청구의 경우를 보면(감사원, 2013: 668-671), 2012년 한 해만 하더라도 각각 10건과 250건이나 접수되었다. 특히 공익감사청구 250건 중에서 지역주민이 청구한 것이 193건이나 됨으로써, 사실상 주민감사청구제도의 영역을 침범하고 있으면서 이 제도를 유명무실하게 만드는 요인이 되고 있음을 알 수 있다.

이에 본 논문은 지방자치법과 동법시행령, 그리고 각급 지방자치단체의 조례들을 검토하여 주민감사청구제도 전반을 파악하는 동시에 국민감사청구제도 및 공익감사청구제도와 비교 검토를 병행하여 제도의 문제점을 분석한다. 아울러 관련 문헌 및 그간의 경험적·실증적 사례와 최근의 통계자료에 근거하여 제도운영의 공과(功過)를 분석한다. 이를 바탕으로 적정한 수준에서 실현가능한 제도의 개선방안을 탐색하고자 하는데 본 논문의 목적이 있다. 특정 의제의 제도화를 위한 최선의 정책수단을 선택하여 그것에 법적 표현을 부여하고, 이를 현실적으로 시행해 나가면서 지속적인 평가 및 환류를 통하여 기존의 법령 혹은 정책수단을 보완·재설계해 나가는 일련의 입법과정에 대한 분석은 앞으로도 더욱 적극적으로 진행될 필요가 있다고 본다.

II. 제도설립의 이론적 배경

1. 주민참여 방식의 변화

이하에서는 주민감사청구제도의 당위성에 관하여 살펴보기 위해 그에 대한 제도형성(institution building)의 논리적 근거를 검토한다.

지방정부는 어려운 여건 하에서도 어떻게 하면 좋은 서비스를 제공할 수 있을 것인가에 관심을

기울인다. 이를 위해 한편으로는 자치단체의 행정의 전문화가 요구되며, 다른 한편으로는 지방정부와 주민간의 의사전달의 확대가 요구된다. 지방행정 분야에 있어서의 주민참여정책은 후자의 필요성으로부터 대두된다.

주민참여의 발전과정을 간략히 살펴보면(Stenberg, 1972: 191-193), 첫째, 초창기의 주민참여는 “외부인에 의한 참여”를 그 특징으로 한다. 이 시기에 있어서 참여의 주체인 주민이란 이웃(neighborhood) 차원을 의미하는 것이 아니라 주민지도자, 각종 단체의 대표자 등과 같은 우월한 외부인을 의미했다. 따라서 참여자의 권한은 단순한 조언 내지 건의에 국한되었으며 정부시책의 홍보, 설득 또는 지지기반의 확보가 그 주된 기능이였다. 정책결정과정에의 투입이나 영향력이 매우 미미했던 점에 비추어 볼 때 Arnstein(1969: 217)이 말하는 사실상의 “비참여의 단계”에 해당한다.

둘째, 1960년대 이후 주민참여는 사회적 소외계층이나 소수민족 등의 “가능한 최대의 참여”를 주창하기 시작한다(Strange, 1972: 457-470). 참여자의 권한도 단순한 조언의 차원을 넘어서 정책결정과정에의 관여 내지 투입이 포함되기 시작하고, 이를 통하여 통합·일체화의 기능이 행해진다. 따라서 참여의 수준도 이웃 차원으로 변화하는 경향을 보인다.

셋째, 이전의 주민참여가 지방정부의 후원 아래 집권적으로 장려되어 온 것이라면, 1970년대 이후에는 주민참여의 실행에 관한 주도권이 분권화되는 경향을 보인다. 사회적 형평성과 행정의 반응성을 달성하기 위해서는 정책결정과정에의 주민참여가 필수적이며, 이는 의사결정권이 하부수준으로 대폭 위임된 이른바 일선관료제(street-level bureaucracy)를 통해 가장 활발하게 전개될 수 있다는 점을 강조한다(Frederickson, 1980: 12).

넷째, 1980년대 이후 정치행정학자들은 종래의 주민참여 패턴이 “주민들의 매우 중요한 역할”을 무시해 왔다는 점을 인식하기 시작했다. 여기서 주민의 역할이란 지방정부의 유·무형의 서비스 생산과 제공에 있어서 주민의 생산적 관여(productive involvement)를 말하는 바, 이는 행정서비스의 공동생산(coproduction) 개념을 발전시켰다. 이러한 방식의 주민참여는 정책집행과정에의 참여에 초점을 맞춘다는 점에서 종래의 참여 패턴과 차이가 있다. 즉, 이전의 주민참여가 정책결정과정에의 참여에 비중을 둔 권력재분배 방식의 정치적 참여라 한다면, 공동생산적 방식의 주민참여는 행정적 참여(administrative participation)라 부를 수 있는 것이다(Percy, 1983: 203-210; 1984: 431-432; Whitaker, 1980: 240-246).

2. 정치적 참여와 행정적 참여

최근의 주민참여정책은 주민의 생산자적 역할에 대한 새로운 자각으로부터 출발하여 그 참여의 폭을 확대하고 질을 향상시키고 있다. 민영화 혹은 민간회사와의 협약(contracting out)을 통한 용역의 공동생산은 말할 것도 없고, 더 나아가 지역주민의 불만과 요구를 수용하기 위한 여러 기제의 형성이나 일선기관의 확대 설치 등 분권화 형태로 제도화된 광의의 공동생산방식이 이루어지고 있다. 즉 권력적·정치적 참여로부터 지방정부의 서비스 집행과정에 대한 참여, 즉 행정적 성격을 띠는 참여로 그 초점이 옮겨가고 있다. 물론 정치적 참여의 중요성이 퇴색한 것은 아니다. 오히려 과

거의 많은 주민참여운동으로 인하여 주민의 정치적 참여는 제도적으로 어느 정도 확보되었다는 믿음과, 이제는 주민과 행정기관과의 새로운 협력관계를 모색해야 할 필요가 있다는 믿음, 그리고 정치적 참여와 행정적 참여는 서로 연속적·보완적 관계에 있다는 믿음을 그 전제로 하고 있다.

Parks와 그의 동료들에 따르면(1981: 1001-1002), 생산자에는 정규적 생산자와 소비적 생산자가 있는데, 여기서 지방정부는 대표적인 정규적 생산자이고 주민은 소비적 생산자에 해당한다. 전통적인 서비스 전달이론에서는 정규적 생산자가 생산한 서비스가 일방적으로 소비자에게 전달되며, 소비자로부터의 환류도 외부적으로 행해진다는 전달체계를 가정하고 있다. 하지만 이들에 따르면, ① 주민은 단순한 소비자가 아닌 소비적 생산자이며, ② 환류는 서비스 전달과정 중에 제도적으로 내재화되어 있고, ③ 정규적 생산자와 소비적 생산자의 영역이 서로 중복되는 부분이 있는데 그 중복되는 정도가 바로 공동생산이다.

Whitaker(1980: 240-246)는 “주민과 행정기관간의 상호작용”이 공동생산이라고 주장하면서 주민의 행정서비스에 대한 요구나 협력 등도 당연히 공동생산에 포함된다고 보았다. 또한 Rich(1981: 59-76)는 “지방정부의 질과 양에 영향을 미치는 주민과 행정기관간의 공동노력”이라고 정의하면서, 행정서비스의 수준을 증가시키는 활동은 물론 저하시키는 활동도 포함된다고 보아 매우 광범위한 견해를 취하고 있다.

결국 공동생산이 성공하려면 주민(소비적 생산자)과 지방정부(정규적 생산자)의 공동노력과 그로부터 형성되어 가는 행정적 도구의 발전적 제도화가 모색되어야 한다. 우리나라에서 행해지고 있는 주민참여의 접근형태는 주로 정책결정과정에의 관여를 강조하는 정치적 성격이 강한 편이었다. 그러나 이제 정치적 참여의 핵심적 제도화라 할 수 있는 지방자치제가 궤도에 진입하게 됨에 따라, 정치적 참여의 보완적 차원에서 행정적 참여의 성격을 갖는 공동생산방식도 부분적으로 등장하기 시작했고 - 예컨대, 시정모니터 제도, 시민행정관 제도, 다양한 시민단체 활동 등 - 최근에는 정보공개제도나 감사청구제도 등과 같은 세련된 제도적 장치가 상당 수준 확보되어가는 모습을 보이고 있다.

3. 거버넌스

최근에는 더 나아가서, 공동체를 구성하고 있는 민간 및 공공부문의 모든 주요행위자들 간의 파트너십을 강조하는 이른바 거버넌스(governance)차원으로 업그레이드시켜서 주민참여를 설명할 수 있겠는데, 넓은 시각으로 보면 거버넌스는 정치적 참여와 행정적 참여가 매우 세련된 모습으로 다듬어진 협치(協治) 방식이라 볼 수 있다. 거버넌스 관점에 따르면, 공공부문(정부)이 전통적으로 누리고 있던 독점적 서비스 공급자 내지는 통치자로서의 위상을 벗어나서, 이제는 시민사회를 포함하는 민간부문의 모든 주요행위자들과의 파트너십을 매우 중요한 요소로 고려하게 되었다는 것이다. 다시 말하면, 파트너십을 통해 협력적이고 협상적인 조정 수단을 구축하는 등 다양한 형태의 전략적 방식을 선택하면서 공동체의 목표를 함께 달성해 나가려고 한다는 것이다(김정렬, 2000: 22-24; 유재원·소순창, 2005: 41-42). 부연하면, 정책과 관련한 주요행위자들 간에는 상호의존성에 대한 인식의 공유를 바탕으로 일련의 게임규칙에 의해 유지되면서 시간의 흐름에 따라 안정적 형

태를 띠어 가게 되는 일종의 교환관계가 성립하는데(김석준 외, 2000: 132; Rhodes, 1997), 이러한 제도화 과정을 통해서 정책과정에 참여하는 행위자들이 상대적으로 힘의 균형을 형성하게 되고 이를 바탕으로 거버넌스가 추구하는 파트너십 혹은 협력이라는 지향가치들을 더욱 효과적으로 실현할 수 있게 된다는 것이다. 이제는 거버넌스가 기존의 정부 개념을 대체하는 새로운 패러다임으로 등장하고 있으며, “거버넌스: 정부 없는 통치”(governance: governing without government)라는 표현은 이러한 최근의 사상적 추세를 반영하는 상징적인 문구이다(Rhodes, 1996: 652-667; Kooiman, 2003; Pierre, 2000; Pierre and Peters, 2000).

이러한 의미에서, 행정적 참여 혹은 거버넌스 관점에서 보는 주민감사청구제도는 자치단체와 주민을 포괄하는 주요행위자들의 생각을 서로 공유해 나갈 수 있도록 도와주는 제도화된 주민참여의 한 형태이며,¹⁾ 결과적으로 주민이 서비스의 소비자 겸 생산자(prosumer) 역할을 동시 수행하게 만드는 매우 의미 있는 기제라 할 수 있다. 자치단체의 주체인 주민에게 정책과정에 대한 능동적, 제도적 참여를 보장해 주게 되면 복잡한 이해관계를 조정하고 사회적 가치를 배분하는 과정에서 주민의 참여를 통해 정당성과 사회적 통합을 확보할 수 있게 됨으로써 갈등해결과 정책의 성공적인 적용가능성을 높이게 된다(최준호, 2013: 207; 안용식, 2001: 51; 한국지방자치학회 편, 2010: 276). 또한 대의제 민주주의의 하에서 지방의회라는 제도를 마련하고 있음에도 불구하고 선거과정의 불완전성으로 인하여 자신들의 생각이나 이해관계를 정책과정에 반영하는데 실패한 주민들에게 이를 직접적으로 반영시킬 수 있는 통로를 열어주게 되면, 자치단체와 주민 간에 대등한 균형이 달성되고 원활한 정보교환을 통해 협력관계가 증진되면서 자치단체의 정책의도가 정확하게 전달되고 주민의 행정수요에 대해서도 대응성과 책임성을 제고할 수 있게 된다(김병준, 1998: 447-448, 463-464; 최준호, 2013: 208).

III. 연구 방법

1. 선행 연구경향의 검토

기존의 주민감사청구제도와 관련한 선행연구들을 살펴보면, 우선 김인·류춘호(2001: 31-54)는 주민감사청구사례를 분석하기 위하여 주민감사청구권자와 전화면담을 실시하고 이 제도의 개선방안을 논하고 있다. 제도의 문제점을 개선하기 위해서는 감사청구인 수의 감축과 청구절차의 단순화, 감사청구주체의 다원화와 적극적인 참여, 정보공개제도의 활성화, 독립성과 전문성을 갖춘 전문가의 감사과정 참여, 재감사청구제도의 도입, 외부감사위원회의 도입, 그리고 분야별 정책결정공동체의 구축 등이 필요함을 논의하고 있다.

1) 일본의 경우에도, 제26차 지방제도 조사회(2000.10)의 보고서를 통해 자기 책임의 원칙을 전제로 주민투표제도, 주민직접청구제도, Public Comment 제도 등 지방분권에 있어서의 주민참여의 제도화를 매우 강조하고 있다(한국지방자치학회 편, 2010: 271-272).

이성진(2001: 93-115)은 주민감사청구제도의 발전방안을 위해 제도의 영향요인을 고찰하였으며, 영향요인으로는 법적·제도적 요인, 청구권자 요인, 감사기관 요인, 수감기관 요인 등을 선별하였다. 분석결과 청구권자들은 주민감사청구제도의 효과를 낮게 인식하고 있으며, 청구권자 요인은 제도 효과의 촉진요인으로 작용하고 있고 법적·제도적 요인, 감사기관 요인, 수감기관 요인 등은 저해요인으로 작용하고 있으므로, 앞으로 주민참여의 확대, 감사의 공정성 확보, 적절한 징계수준의 마련 등의 제도적 보완이 필요함을 논하고 있다.

허훈(2003: 5-24)은 지방자치단체장의 권한 남용에 대한 견제장치로서 주민감사청구제도가 시행되고 있음에도 불구하고 활성화되어 있지 못한 현 상황을 지적하면서, 그 이유로서 청구인 수 및 청구권자에 대한 제한, 제도에 대한 홍보의 부족, 그리고 감사결과에 따른 시정조치의 미흡 등을 논하고 있다.

주영화(2010)는 주민참여를 보장하기 위해 감사청구의 절차를 단순화시킬 필요가 있으며, 이를 위해서는 서명에 참여하는 주민 수의 완화, 비영리시민단체의 감사청구 허용, 행정정보공개의 확대 등과 같은 법적·체제적 개선을 통해 주민감사청구제도의 효과성을 증대시켜야 하며 아울러 공정하고 객관적인 감사의 실시와 청구권자의 의견진술의 기회도 제공되어야 함을 논하고 있다.

김영조(2008: 257-287)는 서명에 참여하는 감사청구인 수의 제한규정을 폐지하고 시민단체들도 감사청구를 할 수 있도록 해야 하며, 청구기간의 제한규정에 예외를 두어야 하고, 각 지방정부에 감사위원회와 같은 감사기구를 설치함으로써 자율적인 감사가 이루어지도록 해야 한다는 점을 강조하고 있다.

이상엽(2001: 25-40)은 주민감사청구제도의 활성화 방안으로서 감사청구 필요인원의 조정과 감사청구심의위원회의 독립성 제고, 그리고 감사 시에 주민옴부즈만 참여의 필요성을 제기하고 있으며, 부가적으로 주민소송제도의 연관성에 관해서 심도 있는 논의를 하였다.

상기한 연구들 이외에도 심남식(2003: 93-118)은 주민감사청구제도의 효율성 제고를 위한 개선방안으로서 청구인 수의 조정, 감사처리 절차의 개선, 주민감사청구심의회 구성 및 기능 개선, 그리고 청구인의 서명 자격 및 서명 방법의 개선 등을 논하고 있으며, 오익철(2002: 158-211)은 일본의 감사청구제도와의 비교를 통하여 우리나라 주민감사청구제도 사례의 실태와 문제점을 지적하면서 주민감사청구제도의 개선방안에 관하여 제도적 측면과 자치단체 및 공무원의식의 변화 측면, 그리고 주민의 의식변화 측면으로 나누어 고찰하고 있다. 그리고 김병철(2002: 238-252)은 충청북도를 중심으로 주민감사청구제도 조례상의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하였다.

2. 선행연구의 한계와 본 연구의 방향

전반적으로 기존의 연구문헌들을 통해서 주민감사청구제도의 활성화 혹은 효과성 제고를 위한 많은 다양한 논의가 진행되어 왔음을 알 수 있으며, 이러한 논의들이 그간 제도의 개선에 많은 기여를 해 왔다는 것은 틀림이 없는 주지의 사실이다. 그런데 눈여겨보아야 할 것은 기존의 연구에서는 주로 주민감사청구제도 그 자체에만 천착하여 논의가 진행되었다는 점이다. 때문에 실질적으

로 주민감사청구제도와 경쟁 및 갈등관계에 놓여 있고 이 제도의 영역을 침범하고 있는 감사원의 국민감사청구제도와 공익감사청구제도에 대하여는 주목하지 않은 부분이 있다고 생각한다. 즉 감사원이 주관하여 운영하고 있는 두 개의 제도가 주민감사청구제도의 존재이유를 희석시키고 있고 실효성을 저해하고 있는 문제의 근원이 될 수 있다는 점을 염두에 두지 못한 측면이 있다. 따라서 주민감사청구제도 그 자체에만 치중하여 논의를 진행하는 것은 문제의 인과관계에 대한 정확한 진단과 식별을 하지 못함으로써 초래될 수 있는 이른바 제3종 오류를 범할 가능성이 있다고 판단되기에 본 논문에서는 이러한 현상을 감안하여 연구를 진행하고자 하였다.

그리고 무엇보다 중요한 것은 주민감사청구제도가 시행된 이후 그동안 여러 차체에 걸친 법령의 개정작업이 이어졌고 가장 최근에도 2013년 3월 23일자로 지방자치법과 동법 시행령, 그리고 감사원이 운영하고 있는 제도와 관련한 이른바 부패방지법과 동법 시행령이 일부 개정됨에 따라 제도를 둘러싼 환경의 변화가 많이 발생하였다는 점이다. 뿐만 아니라 제도시행 이후 그간의 경험적인 측면에서 운영상의 많은 시행착오가 나타남에 따라 이제는 제도에 대한 전반적인 재검점이 필요한 시점이 도래하였다고 생각한다. 더불어 제도와 관련한 외부적 환경의 변화와 시행상의 환류과정으로 인해 새롭게 추가적인 분석의 필요성이 제기됨에 따라서 불가피하게 기존의 문헌과 특히 필자의 과거연구(2010: 107-126)에서 나타나고 있는 상황적·논리적 오류들을 시정하고 수정·보완작업을 거쳐 가능한 범위 내에서 최대한의 업데이트를 수행하는 데에 중점을 두었다.

3. 분석 대상과 방법

전술한 바와 같이 주민감사청구제도는 그 제도화를 위한 논리적 근거가 분명함에도 불구하고 현행 제도 자체가 매우 취약하고 감사원의 주관 하에 있는 제도들과 상충되기 때문에 제도 자체의 재검토는 물론 반드시 비교 분석을 할 필요가 있다. 이에 따라 본 연구의 분석 대상, 즉 제도의 근거가 되는 법령들은 다음과 같다.

첫째, 주민감사청구제도의 경우, ① 「지방자치법」(법률 제11690호, 2013.3.23., 제15조~제17조), ② 「지방자치법 시행령」(대통령령 제24425호, 2013.3.23, 제12조~제27조), ③ 각급 광역 및 기초지방자치단체의 「주민감사청구에 관한 조례」를 분석 대상으로 하며 논문의 핵심골격을 구성한다.

둘째, 국민감사청구제도의 경우, ① 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(법률 제11690호, 2013.3.23, 제72조~제76조), ② 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」(대통령령 제24418호, 2013.3.23, 제84조~제87조), ③ 「국민감사청구 및 부패행위신고 등 처리에 관한 규칙」(감사원규칙 제220호, 2010.9.7)이 분석 대상이다.

셋째, 공익감사청구제도의 경우에는 「공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정」(감사원훈령 제432호, 2012.12.11)을 분석 대상으로 한다.

다음으로, 세부적인 분석 영역으로서는 위의 근거법령들에 근거하여 첫째, 「감사청구의 전제요건」이 되는 사항들로서 ① 감사청구인 수 기준, ② 감사청구기관의 지정, 그리고 ③ 감사청구대상 사무의 범위 등에 대하여 살펴보고, 둘째, 규정상의 「감사청구의 처리절차」에 대하여 단계별로 분석

을 진행한다. 감사청구의 전제조건과 처리절차에 관한 논리적 전개는 법령조항들의 절차적 해석논리에 따라 순차적으로 이루어진다.²⁾ 법적 측면에서 근거법령들의 내용과 취지에 입각하여 제도 전반에 대한 비교분석을 진행함과 더불어, 그간의 경험적·실증적 사례에 근거한 제도운영의 공과를 재검토하기 위하여 관련 문헌조사 및 최근의 통계자료를 반영하였다.

Ⅳ. 제도운영의 문제점과 개선방안

1. 감사청구의 전제조건

1) 감사청구인 수 기준 - 청구에 필요한 최소한의 주민 수

주민감사청구제도의 실효성을 제고하기 위해서는 우선 감사청구의 전제조건을 개선해야 하며 그 중에서도 감사청구인 수 기준이 매우 중요하다. 과거에는 감사청구인 수의 기준을 정할 때 선거권자의 1/50 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 이른바 ‘비율제’를 채택하였다. 그러나 그렇게 되면 청구인 수가 너무 많게 되고 매년 인구증가에 따른 청구인 수의 변동으로 인해 혼란이 초래될 가능성이 있다고 하여,³⁾ 개정된 지방자치법에서는 이른바 ‘인원 수’로 청구인 수의 기준을 정하도록 하여 200명 내지는 500명을 채택하고 있다. 즉, 현행 지방자치법에서는 감사청구인 수의 기준을 시·도는 500명, 인구50만 이상의 대도시는 300명, 시·군 및 자치구는 200명의 범위 내에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상을 그 요건으로 규정하고 있다(법 제16조①).

그러나 법의 개정에도 불구하고 여전히 청구인 수 기준이 너무 커서 주민들이 쉽게 이용하기 어렵고 또한 자치단체별로 기준이 너무 상이하여 지역 간에 형평성 문제가 대두된다는 점이 문제이다. 전체 국민을 대상으로 하는 감사원의 국민감사청구제도와 공익감사청구제도의 기준이 각각 300명인 것을 감안하면, 자치단체 주민을 대상으로 하는 주민감사청구제도가 그 기준을 200명 내지는 500명으로 많이 규정한다는 것은 분명 무리가 있다.⁴⁾

실제로 지방자치단체의 현행 조례들을 검토한 바에 따르면, 자치단체 간에 인구차이가 엄청나게 큰 상황에서 그 청구인 수를 정하는데 있어서 분명한 잣대가 없고 전반적으로 너무 많이 책정되어

2) 관련 법령조항들의 단계별 순차적 분석과 관련하여서는 김영조(2008: 257-287), 주영화(2010), 김상호(2010: 112-122), 김희곤(2005: 377-416)의 문헌들을 참조.

3) 과거의 지방자치법과 그에 따른 조례에 의하여 한때 16개 광역자치단체의 평균 청구인 수 기준이 약 1,300명 수준, 기초자치단체의 경우는 약 580명 수준인 적이 있었다. 그 당시 서울의 청구인 수 기준은 2,000명, 경기도는 3,000명, 제주도는 380명으로서 최고와 최저의 차이가 무려 8배 차이였다.

4) 국민감사청구의 경우 청구인 수 기준을 19세 이상의 국민 300인 이상, 공익감사청구의 경우 20세 이상의 국민 300인 이상으로 규정하고 있다.

있다. 광역자치단체인 시·도의 감사청구인 수 기준은 17개 자치단체 중에서 세종특별자치시와 대전광역시, 충청남북도가 각각 100명, 제주특별자치도가 150명, 경상남도가 200명, 그리고 나머지 11개 광역자치단체는 모두 300명을 기준으로 정하고 있다. 인구50만 이상의 대도시의 경우, 안산시가 100명, 청주시가 150명, 그리고 성남시, 안양시, 부천시, 고양시, 수원시, 용인시, 천안시, 전주시, 창원시 등이 200명이고, 예외적으로 300명으로 규정한 포항시 같은 경우도 있다. 기초자치단체인 시·군 및 자치구로 들어가 보면 문제가 더 크다. 충남의 예를 들면, 인구분포가 각각 20만~50만 사이에 있는 대전광역시의 5개 기초자치단체가 모두 100명으로 하고 있는데 비해,⁵⁾ 인근의 인구 4만이 조금 넘는 계룡시(41,550명, 2012.12 현재 - 이하 동일)도 100명이다. 인구 50만이 넘는 대도시인 천안시(581,988명)가 200명인데 반해 인구 10만을 조금 상회하는 보령시(105,559명)도 200명이다. 전국적으로 다른 기초자치단체들도 대동소이한 형국으로서 청구인 수 기준이 들쭉날쭉하여 인구수에 비례하지 않고 또 너무 크다.

필자의 생각으로는, 광역 및 기초자치단체 모두 주민감사청구가 활성화되면 의회주의의 기능이 위축될 것을 염려한 국회의원과 지방의원들의 저항적 심리가 법령 및 조례제정 시에 크게 작용하여 청구인 수 기준을 많게 잡은 것으로 보인다. 진정한 주민자치의 본질을 고려한다면 반드시 극복해야 할 사항이다. 따라서 광역자치단체와 인구50만 이상의 대도시의 경우 감사청구인 수 기준을 정하는데 있어 비율제를 채택하되, 그 비율을 상당히 낮추어서 19세 이상의 선거권자 100명~200명 내외의 선에서 정해질 수 있도록 인구비례에 따라 과학적으로 조정하는 것이 최선이라고 본다. ‘조례의 제정과 개폐청구제도’의 경우 광역자치단체와 인구50만 이상의 대도시에서는 19세 이상 주민총수의 1/100~1/70의 범위 내에서 조례로 정하도록 하는 비율제 방식을 채택하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다(법 제15조①). 기초자치단체의 경우에도 역시 비율제를 채택하고 그 비율을 대폭 낮추어서 청구인 수를 50명~100명 내외의 선에서 재조정하는 것이 순리라고 본다. 조례의 제정과 개폐청구제도의 경우, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민총수의 1/50~1/20의 범위에서 조례로 정하도록 규정하고 있다(법 제15조①).

최근에 감사청구가 이루어진 몇 가지 사례들을 분석해 보면,⁶⁾ 대전광역시 유성구의 공영주차장 운영 관련 주민감사청구사항의 경우(2011.3) 청구인 수 기준이 100명인데 비해 112명이 서명하였다. 충남 홍성군의 홍성읍 지역 생활폐기물 민간위탁업무 관련 주민감사청구사항의 경우(2012.10) 청구인 수 기준이 150명인데 비해서 235명이, 보령시의 폐광지역 개발기금사업 관련 주민감사청구사항의 경우(2012.8) 청구인 수 기준이 200명인데 비해 339명이 각각 서명하였다. 겉보기에는 예상 외로 많은 인원이 서명하여 청구인 수 기준을 충족한 것으로 나타나고 있다. 하지만 실제로는 대부분의 경우 조직력을 갖추고 있는 시민단체의 주도로 청구가 진행되기 때문이거나(김병철, 2002: 246-247; 허훈·이승현, 2002: 35), 청구내용에 대한 자세한 설명이나 이해도 없이 인맥을 통한 주민 동원이 남발되는 경향 때문이라는 것이 입증되고 있다(심남식, 2003: 114-115). 혈연, 지연, 학연 등

5) 2012년 12월 현재 대덕구 205,688명, 동구 251,945명, 중구 264,125명, 유성구 306,312명, 서구 496,513명이다.

6) 자료: 대전광역시청 www.daejeon.go.kr; 유성구청 www.yuseong.go.kr; 충청남도청 www.chungnam.net; 충남 감사위원회 www.chungnam.net/auditMain.do

을 통해서 많은 사람들을 마구잡이로 동원한다고 해서 제도의 효과성이 증대되는 것은 아니며, 그 보다는 오히려 적절한 수의 감사청구 주민들이 내 고장에서 발생한 감사청구의 원인과 내용을 정확하게 이해하도록 돕는 것이 진정한 생활자치 차원에서 훨씬 더 중요한 것이다.

2) 감사청구기관의 지정

지방자치법령에 따르면 시·도의 사무는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구의 사무는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있고(법 제16조①), 청구내용이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명한 경우에는 안전행정부장관에게 감사를 청구할 수 있으며(시행령 제19조①), 이 경우 안전행정부장관은 관계부처와 협의를 거쳐 처리주무부처를 지정한다(시행령 제19조②).

이러한 규정에 따라 제도시행 이후 2011년 6월말까지 감사청구된 226건 중 주무부장관에게 청구된 것이 안전행정부 12건, 국토해양부 12건, 보건복지부 1건, 문화체육관광부 1건을 포함하여 총 26건이었고, 시·도지사에게 청구된 것이 서울시 100건, 경기도 19건, 부산 11건 등을 포함하여 총 200건이었다(안전행정부, 2012; 연합뉴스, 2011; 데일리중앙, 2011).

그런데 최근의 행정사무는 매우 전문적이고 복합적인 뿐만 아니라 정치적인 성격을 띠는 경우가 대부분이기 때문에 전문적이고 독립적인 감사기관의 설치를 검토해야 한다. 즉 주민감사청구를 총괄적으로 조정할 수 있는 중앙차원의 독립적인 전담부처, 아니면 차선책으로서 안전행정부 내의 확대된 전담부서가 꼭 필요하다. 현재 우리의 상황에서는 안전행정부 내에 주민감사청구 전담부서를 ‘국’이나 ‘담당관’ 혹은 ‘정책관’ 단위로 확대 개편하여 주민감사청구를 총괄적으로 조정 처리하게 하는 것이 최선이라고 본다. 지금처럼 감사담당관실 내에서 수많은 사무분장 중의 하나로 주민감사청구를 처리하는 것은 감사원의 위상과 견주어 볼 때 역부족이며 주민들에게 신뢰감을 주기 어렵다.

왜냐하면 감사원의 공익감사청구의 경우에 “지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무”도 청구대상 사무에 포함시키고 있기 때문에(감사원, 2013: 670), 사실상 감사원이 주민감사청구에 대한 중앙차원의 독립적인 전담부처 역할을 하게 되는 모순이 초래되고 있기 때문이다. 더욱이 감사원은 감사청구와 관련하여 감사원장 아래에 상위기구로 감사위원회를 두고 있고 또 실무부서로서 국 단위의 감사청구조사국 내에 1과(총괄)와 2과(감사청구사항 조사 및 처리)를 두고 있으며, 더 나아가 지역민원의 조사 및 처리를 위해 별도로 서울센터, 대전센터, 광주센터, 부산센터를 전담부서로 설치하는 등 매우 선진화된 모습을 갖추고 일선에서 고객(주민) 위주의 업무를 처리하고 있다. 그러므로 현재는 감사원이 경쟁력의 우위에 있고 신뢰도가 높다고 볼 수 있다. 따라서 주민들의 발걸음이 감사원으로 향하는 것을 줄이기 위해서는 안전행정부 내의 전담부서를 혁신적인 시스템으로 확대 개편하여 경쟁력을 확보해야 하며 더불어 후술하듯이 청구대상 사무의 조정도 뒤따라야 한다.

한편 시·군 및 자치구의 사무에 대한 주민감사청구를 처리하기 위해서는 시·도의 감사부서 확대와는 별도로 장기적으로 일종의 ‘시·군 및 자치구 연합회’ 또는 ‘지방자치단체조합’ 형태로서 독립성과 중립성을 갖는 광역기구를 설치하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이러한 광역기구의 설치

자치단체장들의 소속정당 여하에 따라 감사청구가 정치적으로 처리될 가능성을 미연에 방지할 수 있고, 또 일반적으로 시·군 및 자치구의 부자치단체장은 자치단체장과 마인드를 공유하는 시·도의 간부가 순환보직 차원에서 발령 나는 경우가 대부분이므로 감사청구 처리의 객관성을 담보하기 위해서도 꼭 필요하다고 본다.

그리고 감사청구 시에는 반드시 신문고 혹은 음부즈만 제도와 연계시켜야 할 필요가 있다. 그래야 가외성(加外性, redundancy)(김규정, 1998: 80-81) 혹은 투명성(이종수·윤영진 외, 2010: 187-188))의 측면에서 자치단체 서비스의 질을 더욱 개선시킬 수 있게 되고, 더불어 감사청구에 대한 주민의 신뢰감을 증진시킬 수 있을 것이다.

3) 감사청구대상 사무의 범위

법에서 정한 감사청구가 가능한 사무의 범위는 ① 자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정될 때와, ② 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요 사항이 감사에서 누락된 경우 등인데(이상 법 제16조①), 감사청구 대상 사무가 추상적이고 협소하며 구체적으로 명시되어 있지 않기 때문에 청구대상 사무인지 아닌지 여부를 확실히 판단하기 어렵게 된다. 그러다 보니 청구심의과정에서도 각하되는 사례가 많고 또 청구수리가 되어 실제로 감사가 실시되어도 감사결과 처분내용이 나오지 않는 사례도 많다.

실제로 전술한 정부의 자료에 따르면, 제도시행이후 2011년 6월말까지 청구된 총 226건 중에서 38건이 ‘감사 부적합’으로 각하된 바 있다. 또 시·도지사에게 감사를 청구한 총 200건 중에서 감사 실시는 이루어졌지만 ‘처분내용 없음’으로 공표된 것도 14건이었다. 그러므로 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 청구할 수 있다는 포괄적이고도 모호한 규정을 고쳐야 한다. 즉, 청구대상 사무범위를 정할 때 가능하면 구체적인 ‘사무 열거주의’ 방식을 채택하여 감사대상을 넓히고 그 대상 사무를 주민에게 확실하게 인지시켜 줌으로써 감사청구를 주저하게 만드는 요인을 제거해야 한다.

감사원이 주관하는 제도는 그 사무의 범위가 비교적 구체적으로 명시되어 있다.⁸⁾ 각주(脚註) 8)

7) 지방자치단체조합은 법인이며, 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 설립할 수 있다. 지방자치단체조합에 관하여는 지방자치법 제159조~제164조 참조.

8) 감사원의 공익감사청구의 경우 감사청구대상 사무로서, ① 주요 정책사업의 추진과정에서의 예산낭비에 관한 사항, ② 기관이기주의 등으로 인하여 정책사업 등이 장기간 지연되는 사항, ③ 국가 행정 및 시책, 제도 등이 현저히 불합리하여 개선이 필요한 사항, ④ 기타 공공기관의 사무처리가 위법 또는 부당행위로 인하여 공익을 현저히 해한다고 판단되는 사항 등을 규정하고 있다.

공익감사청구 제외대상 사무로서는, ① 수사 중이거나 재판(헌법재판소 심판 포함), 행정심판, 감사원 심사청구 또는 화해, 조정, 중재 등 법령에 의한 불복절차가 진행 중인 사항(다만, 수사 또는 재판, 행정심판 등과는 직접적인 관계없이 예산낭비 등을 방지하기 위한 긴급한 필요가 있다고 인정될 때에는 감사실시 가능), ② 수사 결과, 판결, 재결, 결정 또는 화해, 조정, 중재 등에 의하여 확정되었거나 형 집행에 관한 사항, ③ 국가의 기밀 및 안전보장에 관한 사항, ④ 국가 또는 지방자치단체에서 합리적 의사결정과정을 거쳐 결정된 중요 정책결정사항, 주민투표 및 지방의회의 의결 등 정치적인 행위에 의하여 결정된 사항(다만, 뇌물수수, 문서위조 등의 위법한 사실이 있거나 결정에 있어 중요한 판단기준이 되는 사실이나 자료, 정보 등의 오류가 있는 경

에서 보는 바와 같이, “사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 5년이 경과하지 않은 사항”에 대해서도 감사청구가 가능하다는 점에서 2년의 기간제한규정(법 제16조②)⁹⁾을 두고 있는 주민감사청구제도보다 감사대상 범위가 넓으며, 또한 “법령에 의한 불복절차가 진행 중인 사항이더라도 예산낭비 등을 방지하기 위한 긴급한 필요가 있다고 인정될 때”와 “국가 또는 지방자치단체에서 결정한 중요 정책결정사항이거나, 주민투표 및 지방의회의 의결 등의 행위에 의하여 결정된 사항이라 하더라도 위법한 사실이 있거나 정보 등의 오류가 있는 경우”에는 감사청구가 가능하도록 하고 있어서 역시 감사범위가 매우 넓다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 앞에서 언급했던 것처럼 “지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무”도 청구대상 사무에 포함시키고 있기 때문에 결과적으로 주민감사청구와 경쟁 상태에 놓이게 된다는 점이다. 바로 이것이 주민감사청구제도를 사실상 고사시키고 있는 가장 결정적 요인이라 본다. 전술한 바와 같이, 2012년의 공익감사청구 250건 중 지역주민이 청구한 것이 193건이나 되고 있다. 청구주체가 시민단체인 것이 42건, 그리고 지방의회가 청구한 것도 10건이나 된다. 청구대상 사무를 분야별로 보면, 지방자치단체와 관련이 많은 건설 및 공사분야가 62건이었고 교통 및 환경분야가 42건으로 주를 이루었다(감사원, 2013: 668-671). 따라서 감사원의 공익감사청구의 대상 사무에서 주민감사청구와 관련된 사무, 특히 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무에 대해서는 반드시 제한규정을 두거나 혹은 “주무부장관이나 시·도지사에게 이첩해야 한다”는 규정을 꼭 마련해야 할 것이다.

한 가지 더 주목할 것은 주민소송을 규정하고 있는 지방자치법 제17조 ①항에서 소송의 대상이 될 수 있는 “재무·세무·회계 사무”를 열거하면서, 이러한 사무를 감사청구한 주민은 그 청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 자치단체장을 상대로 소송을 제기할 수 있도록 하였다(법 제16조①의 4호 참조). 적절한 예로 전라북도 전주시에 전주 종합경기장 이전사업 용역과 관련한 주민감사청구의 경우(2012.4), 그 청구이유가 “지방재정법 위반”과 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 위반”으로서, 주민소송의 대상에 포함되는 재무관련 사무가 감사청구된 사례이다.¹⁰⁾ 따라서 자치단체의 파산까지도 초래할 수 있는 중대하고도 시급성을 요하는 재무관련 사무에 대하여는 주민소송을 진행하기 전에 전치(前置)주의 정신을 존중하는 차원에서 감사청구를 용이하게 할 수 있도록 청구의 전제요건을 대폭 완화해 주어야

우에는 감사실시 가능), ⑤ 사적인 권리관계 또는 개인의 사생활, 특정 집단 사이의 이해관계가 상충되는 사항, ⑥ 감사원 또는 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항, ⑦ 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 5년이 경과한 사항 등을 규정하고 있다.

9) 참고로, 최근의 특수한 사례로 2년이 경과한 사무를 청구수리한 경우도 있다. 경기도의 용인시 경전철사업 관련 주민감사청구의 경우(2013.5), 청구인들이 위법 확인을 요구한 22건 중 2년을 경과한 개별사건이 20건에 이르나 주민감사청구심의회(후술)가 22건 모두 경전철 추진과 관련된 단일사건으로 정리하고 사무기간을 조정하여 청구를 수리한 바 있다. 그런데 이 사례는 일련의 감사원 등의 감사, 그리고 검찰의 수사와 관련한 재판의 진행 등에서 알 수 있듯이 주민들의 분노가 크고 또 주민소송을 준비하고 있다는 점을 감안하여, 용인시가 주민들의 입장에서 최대한 합목적성을 고려한 정치적 결정을 내린 것으로 이해된다. 하지만 지나친 정치성의 개입은 또 다른 갈등과 혼란을 증폭시킬 수 있다는 점도 늘 염두에 두어야 할 것이다.

자료: 경기도청 www.gg.go.kr; 용인시청 www.yongin.go.kr

10) 자료: 전라북도청 www.jeonbuk.go.kr; 전주시청 www.jeonju.go.kr

한다. 아울러 전술한 공익감사청구의 경우처럼 설사 법령에 의한 불복절차가 진행 중이더라도 예산낭비 등을 방지하기 위한 긴급한 필요가 있을 때에는 감사청구가 가능하다는 점도 참고할 필요가 있다.

다음 <표 1>은 감사청구의 전제요건과 관련하여 위에서 논의한 내용들을 바탕으로 세 개의 제도를 서로 비교분석하면서 그 개선방안을 간략하게 정리하여 나타내고 있다.

<표 1> 감사청구의 전제요건에 관한 비교분석 및 개선방안

구분	국민감사 청구제도	공익감사 청구제도	주민감사청구제도	주민감사청구제도 개선방안
감사 청구인수	- 19세 이상의 국민 300인 이상	- 20세 이상의 국민 300인 이상	- 시·도 500명, 인구50만 이상 대도시 300명, 시·군 및 자치구 200명의 범위 내에서 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상	- 조례의 제정과 개폐청구제도의 경우처럼 비율제를 채택하되, 청구인 수의 축소 필요 - 시·도와 인구50만 이상 대도시는 19세 이상의 선거권자 100명~200명, 시·군 및 자치구는 50명~100명 내외의 선에서 결정되도록 인구비례에 따라 과학적으로 비율 조정
감사 청구기관	[감사원] - 감사위원회 - 감사청구조사국 - 1과(총괄), 2과(감사청구사항 조사 및 처리) - 서울센터, 대전센터, 광주센터, 부산센터		- 시·도의 사무는 안전행정부장관과 주무부장관 - 시·군 및 자치구의 사무는 시·도지사	- 현재의 감사담당관실 내에서 사무분장 중의 하나로 주민감사청구를 처리하는 것은 역부족, 신뢰도 저하 - 안전행정부 내에 감사청구 전담부서를 '국'이나 '담당관' 또는 '정책관' 단위로 확대 개편하여 총괄조정 - 시·도의 전담부서 확대, 장기적으로 '시·군 및 자치구 연합회' 혹은 '지방자치단체조합' 형태의 광역기구 설치 - 신문고 혹은 옴부즈만 제도와 연계
감사 청구 대상 사무	- 비교적 구체적으로 규정되어 있으며, 청구대상 사무범위가 넓음	- 죄동 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무 - 사무종료 후 5년이 경과하지 않은 사무	- 추상적이고 협소하며 구체적으로 규정되어 있지 않음 - 사무종료 후 2년이 경과하지 않은 사무	- '사무 열거주의' 방식을 채택 - 공익감사청구 대상인 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무에 대해서는 제한규정을 두거나 혹은 주무부장관이나 시·도지사에게 이첩해야 한다는 규정의 신설 필요 - 사무종료 후 5년 기간제한규정으로 완화 - 재무·세무·회계 관련 사무에 대해서는 청구의 전제요건 완화

2. 감사청구의 처리절차

1) 제1단계: 감사청구서의 작성과 감사청구 대표자 증명서의 교부

주민감사청구는 전제요건상의 문제점뿐만 아니라 그 처리절차에 있어서도 매우 복잡하게 구성되어 있어서 번문옥레(red tape)라는 느낌마저 갖게 한다. 절차에 따라 주민감사청구의 대표자는 청구의 취지와 이유 및 대표자를 기재한 감사청구서를 첨부하여 문서로 대표자 증명서의 발급을 신청하고(법 제15조③, 시행령 제12조①), 주무부장관이나 시·도지사로부터 발급받아야 하는데(시행령 제20조②), 이러한 감사청구 대표자 증명서의 신청 및 발급은 별로 의미가 없는 요건이다. 감사원

의 국민감사청구와 공익감사청구의 예처럼 감사청구서에 대표자를 기재하고 제2단계에서 살펴보는 청구인명부를 첨부하게 되면 그것으로 필요조건을 충족한 것이며, 별도로 대표자 한 사람의 증명서라는 서류를 발급하는 것은 그 존재이유가 분명치 않은 고질적인 행정 편의주의적 발상이라고 본다.

감사원이 주관하는 제도의 경우에는 5명 이내의 대표자를 기재하고 서명 또는 기명날인한 감사청구서를 청구인명부를 첨부하여 제출하도록 규정되어 있을 뿐 별도로 대표자 증명서와 같은 서류를 발급하는 규정은 따로 없다.

그리고 한 명의 대표자를 인정하는 현행 주민감사청구제도에서는 이의 보완장치로서 다음의 제2단계에서 보는 것처럼 대표자가 수임자를 선임할 수 있고 그에게 주민에게 서명을 요청할 수 있는 권한을 위임할 수 있는 규정을 따로 마련하고 있는데, 이 규정은 제도를 더욱 복잡하게 만드는 옥상옥의 절차라고 본다. 감사원이 운영하는 제도처럼 아예 처음부터 여러 명의 대표자를 인정하여 이른바 ‘공동대표자’ 형태로 감사청구서에 기재하게 하는 방식을 취하는 것이 옳다고 본다.

2) 제2단계: 감사청구인 명부의 작성과 서명요청절차

지방자치법 시행령에 따르면, 감사청구 대표자는 감사청구서(또는 사본)와 대표자증명서(또는 사본)를 첨부하여 19세 이상의 주민에게 청구인명부에 서명할 것을 요청할 수 있고(시행령 제13조 ①), 이 경우 대표자는 수임자에게 서명요청권을 위임하는 것이 가능한데, 이 때 수임자의 성명 및 위임 연월일을 주무부장관이나 시·도지사에게 신고하고 위임신고증을 발급받는다(시행령 제13조 ②). 수임자는 주민에게 서명요청 시에 감사청구서(또는 사본), 대표자 증명서(또는 사본), 위임신고증을 첨부하여야 한다(시행령 제13조③). 전반적으로 감사청구인 명부의 서명절차가 너무 혼잡스럽다는 느낌이 든다. 감사원의 국민감사청구제도나 공익감사청구제도의 경우에는 아예 이러한 복잡한 절차규정이 없다.

현실적으로 대표자가 혼자서 많은 주민들의 서명을 받으러 다니기가 어렵다는 이유로 서명요청권 위임제도를 만든 것으로 보이는데, 그렇다면 수임자에 대한 위임제도를 과감히 폐지하고 처음부터 아예 적정한 인원수의 대표자(공동대표자)를 인정하여 감사청구서에 기재하고 그들 모두에게 서명요청권을 부여하는게 오히려 더 효과적이라 본다. 공동대표자들은 수임자들과는 달리 처음부터 책임감을 가지고 일하게 됨에 따라 곁핍기식 서명도 지양할 수 있다. 현재는 수임자의 인원수 제한도 없어서 너무 많은 수임자가 부실하게 청구인명부의 서명을 받을 위험성이 크다. 또 위임신고증의 첨부 등 위임절차도 복잡하기 때문에 시간도 많이 지체될 수밖에 없다. 서명요청기간이 대표자 증명서를 발급한 날부터 시·도는 6개월, 시·군 및 자치구는 3개월로 한 것은 너무 긴 편이다(시행령 제20조③). 사정이 이렇다 보니, 전술한 정부의 자료에 따르면 제도시행 이후 2011년 6월 말까지 청구된 총 226건 중에서 청구각하된 98건 중 각하 사유가 ‘청구인 명부(서명) 미제출’이 42건, ‘서명인수 부족’이 10건 등 서명과 관련된 많은 미흡한 점을 노출하고 있는게 사실이다.

한편 시행령에 의하면, 청구인명부에는 성명, 주민등록번호, 주소, 서명 연월일을 적고 서명 또는

도장을 찍게 되어 있는데(시행령 제14조①), 여기서 연락처 규정을 추가적으로 명시하는 것이 좋고 본다. 연락처는 관례상 임의로 기재하게 하는 것보다는 법령상에 관련규정이 있는 것이 좋다. 법령의 내용은 사소한 것이라도 정교하게 구성되어야 한다. 참고로 감사원 제도의 경우에는 성명, 주민등록번호, 주소, 연락처를 기재하도록 규정되어 있다. 따라서 주민감사청구의 경우에도 관련규정을 보완하거나 안전행정부령으로 정하는 각종 서식(감사청구서·청구인명부·이의신청서 등 - 시행령 제27조 참조)을 정비할 때 좀 더 세심한 주의를 기울여야 할 필요가 있다.

3) 제3단계: 감사청구인 명부의 제출과 사전확인절차

주민감사청구는 감사청구인 명부의 제출과 공표, 열람 및 이의신청 등의 사전확인절차가 다소 번거롭고 또 단계별로 그 기간을 제한하고 있다. 지방자치법령에 따르면, ① 대표자는 서명요청기간이 지난날부터 시·도의 경우에는 10일 이내에 주무부장관에게, 시·군 및 자치구의 경우에는 5일 이내에 시·도지사에게 청구인명부를 제출하여야 하며(시행령 제20조④), ② 청구인명부가 제출되면 주무부장관이나 시·도지사는 5일 이내에 대표자의 성명, 주소, 청구취지 및 이유, 연서주민 수, 청구인명부 열람기간과 장소 및 이의신청방법 등을 공표하여(법 제15조④, 시행령 제15조②), ③ 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부(또는 사본)를 공개된 장소에서 열람케 하며(법 제15조④, 시행령 제20조⑤),¹¹⁾ ④ 청구인명부의 서명에 이의가 있는 자는 열람기간에 그 사유를 적은 서면으로 이의신청을 하여야 한다(법 제15조⑤, 시행령 제16조③).

이와 관련하여 감사원이 주관하는 국민감사청구제도와 공익감사청구제도에는 청구인명부의 사전확인절차나 기간제한과 관련한 별도의 규정이 없다. 생각건대, 행정이 추구해야 할 본질적 가치 중에서 합법성에 근거한 처리절차규정도 중요하지만 합목적성을 고려하지 않은 채 합법성에만 매달리는 것은 의미가 없다고 본다. 주민 중심의 행정을 경시하고 행정 편의주의 또는 기관 이기주의에 매몰되어 수단(법령)이 목표화되는 우를 범하지 않아야 한다. 따라서 지나치게 절차 및 기간제한 규정에 속박되어 이의 엄격한 준수를 강요하는 것은 선진화 추세에 부합하지 않는다고 본다. 현대행정의 급변하는 외부환경을 외면한 채 신속한 행정처리를 저해하는 불필요한 장치들이다.

그러므로 주민이 청구인명부에 서명할 때 공동대표자의 자세한 설명을 통해 청구의 취지 및 이유를 정확히 알 수 있도록 절차를 개선하고, 또 청구인명부에 연락처를 명기하게 하여 행정기관에서 직접 연락하여 서명자 식별을 확인하게 한다면 사전확인절차를 대폭 간소화할 수 있고 행정의 낭비를 줄일 수 있을 것이다. 서명자 식별과 관련하여서는 청구인명부를 읍면동별로 구분하여 작성하도록 규정되어 있으므로(시행령 제14조③) 읍면동장에게 확인업무를 위임하는 방식을 취하면 될 것이다.

11) 주무부장관은 해당부처와 시·도 및 시·군및자치구별로, 시·도지사는 해당 시·도와 시·군및자치구 및 읍면동별로 공개된 장소에서 열람케 하며(시행령 제20조⑤), 이 때 개인의 주민등록번호가 나타나지 않도록 필요조치를 취하여야 한다(시행령 제16조②).

4) 제4단계: 감사청구요건의 심사 및 감사청구심의회

법령에 따르면, 당해 기관이 이의신청을 받으면 열람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 감사청구 심의회를 거쳐 심사하되, 그 신청이 이유 있다고 결정하면 청구인명부를 수정하고 이의신청자와 청구대표자에게 알려야 하며, 이유 없다고 결정하면 그 뜻을 이의신청자에게 알려야 한다(법 제15조⑥, 시행령 제16조⑤). 이의신청이 아니더라도 정당한 서명자가 아니거나 누구의 서명인가를 확인하기 어려우면 심의회를 거쳐 서명을 무효화하고 청구인명부를 수정한 후 대표자에게 알릴 수 있도록 하고 있다(시행령 제16조④).

일반적으로 심의회 개최는 위원장이 필요하다고 판단되거나 3분의 1이상의 위원의 요구가 있을 경우 위원장이 소집하게 되며, 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결된다. 여기서 중요한 것은 심의회의 전문성 확보이다. 규정에 따르면, 시·도지사 소속 심의회 구성은 위원장과 부위원장 각1명을 포함하여 9명이상 13명이하의 위원(임기2년)으로 구성하게 되어 있고, 위원은 소속공무원과 위촉위원으로 구성하되 위촉위원이 2분의 1이상이 되도록 하고 있다(시행령 제26조).¹²⁾ 여기서 위촉위원은 시민단체나 대학, 변호사나 세무사, 공인회계사, 건축사 협회 등 관련 전문가 단체에서 추천받은 인사를 그대로 임명하는 것이 바람직하다. 최근에는 주민감사 청구내용이 자치단체의 예산, 회계, 건설, 건축, 환경 등 다양하고 어려운 사무에 대하여 접근함에 따라 사무의 성격에 맞추어 이들 전문가들을 심의회 활동에 참여시킴으로써 감사의 전문성 및 질을 제고시켜 감사결과에 대한 주민의 신뢰성을 높여야 한다. 아울러 심의회의 기능이 단순히 청구요건의 심사, 유효 서명의 확인, 서명에 관한 이의신청의 심사 정도에만 국한되어서는 바람직하지 못하며(시행령 제26조⑤) 더 나아가 감사내용의 의결 및 의결내용의 구속력을 보장받을 수 있도록 법령에 규정할 필요가 있다.

또한 심의회의 중립성 확보를 위해 감사원의 경우처럼 위원의 제척규정을 법령에 반드시 규정하여 제척위원은 재적위원 수에 산입하지 않아야 한다. 가령, ① 위원과 직접적인 이해관계가 있는 사항이거나, ② 위원과 친족의 관계가 있거나 있었던 자와 이해관계가 있는 사항, 또는 ③ 위원이 소속한 부서에 근무하고 있거나 근무했던 자와 이해관계가 있는 사항 등에 대해서는 심의회에 관여하지 못하도록 하는 제척규정이 조례뿐만 아니라 상위 법령에도 반드시 명문화되어 있어야 한다. 특히 지방정부차원에서는 지방의원이나 또는 지방의 권력구조 양태에 따른 심의회의 정치적 결정 가능성과 관련하여 신중을 기할 필요가 있다. 그래야 행정기관과 주민 간에 신뢰 프로세스 형성에 도움이 된다.

한편 주민감사청구심의회의 심의결과 청구요건의 충족 또는 미달에 따라 청구수리 또는 청구각하를 결정하고 그 사실을 청구인의 대표자에게 알리도록 되어 있다(법 제15조⑦, 시행령 제17조①). 나아가, 개정된 법에서는 청구각하 등 감사청구를 처리할 때에 대표자에게 반드시 증거제출 및 의견진술의 기회를 부여하는 규정을 삽입하고 있는데(법 제16조⑤) 이것은 매우 진전된 규정으로 평

12) 조례를 검토한 바에 따르면, 실제 현장에서는 소속공무원과 지방의원을 포함하여 4~5명, 그리고 시·도지사가 위촉하는 전문가 5~6명을 합하여 9~11명으로 구성되어 있는 경우가 일반적이다.

가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 전술한 정부의 자료에 따르면, 제도시행 이후 2011년 6월말까지 청구된 총 226건(주무부장관 26건, 시·도지사 200건) 중에서 무려 약 43.4%에 달하는 98건(주무부장관 20건, 시·도지사 78건)이 각하되어 사실상 제도운영의 미숙함을 여실히 보여주고 있다. 주무부장관에게 청구된 26건 중에서는 안전행정부에 청구된 12건이 모두 각하되는 등 모두 20건이 각하되었다. 서울시의 경우에는 청구된 100건 중 25건이 각하되었고, 경기도의 경우에는 청구된 19건 중 9건이 각하되었다. 청구각하가 너무 많은 편이다. 이는 심의회의 엄격한 심사 때문이기도 하겠지만 그보다는 감사청구의 전제요건이나 처리절차상의 문제들, 즉 청구인 수 기준의 과다, 청구대상 사무의 모호함, 대표자 증명서의 불필요한 발급, 그리고 청구인명부의 서명요청절차와 관련한 제반 문제 등 전반적인 차원에서 기인하고 있다는 것을 상기할 필요가 있다.

5) 제5단계: 감사의 실시, 감사결과 그리고 후속 필요조치

법령에 의하면, 주무부장관이나 시·도지사는 감사청구를 수리한 날부터 60일 이내에 감사를 종료하고, 그 감사실시 개요와 사무 처리의 적법여부에 대한 감사결과를 청구대표자와 해당 자치단체장에게 서면으로 알리고 공표하여야 한다(법 제16조③, 시행령 제22조).

우선 효율적인 감사기간에 대한 재검토가 있어야 한다. 현행 감사기간은 법령상 60일로 규정하고 있지만 실제로는 대체로 2주일 내외의 기간이 소요되고 있다. 전술한 바 있는 사례들을 보면, 충남 홍성군의 경우 사전조사기간 5일과 감사기간 5일이 소요되었으며, 보령시의 경우 사전조사기간 12일과 감사기간 5일이 소요된 것으로 나타났다. 다른 자치단체들도 대체로 비슷한 기간 내에 감사가 이루어지고 있다. 결국 감사를 다소 형식적으로 처리하는 경향이 있다고 생각한다. 필자의 생각으로는, 국민감사청구와 공익감사청구가 감사기간을 각각 60일과 6개월로 규정하고 있음을 감안하여 자치단체 주민감사청구의 경우에는 60일까지는 아니더라도 사안에 따라 사전조사기간을 포함하여 1개월 내외의 감사기간이 적절하다고 생각한다. 그리고 최근에는 감사청구내용이 전문적인 사무에 대하여 이루어지는 사례가 증가함에 따라 그 1개월 정도의 기간 동안 사무의 종류에 따라 민간 전문가들을 참여시켜서 정밀한 감사를 하여야 한다.

그리고 감사결과를 청구인에게 통지할 때에는 청구인을 배려하여 감사원의 제도처럼 감사종료 후 적어도 10일 이내에 통지하도록 하는 규정이 보완되어야 한다. 또한 감사결과를 공표할 때 감사의 실효성을 더욱 확보하기 위해서는 관보나 게시판, 홈페이지, 신문 등에 감사과정 및 결과를 구체적으로 공개하는 것뿐만 아니라 더 나아가 주민과 시민단체, 지역방송 등이 참여하는 공개적 설명회를 개최하는 것도 고려할만 하다.

절차상 감사결과가 나오면 주무부장관이나 시·도지사는 기간을 정하여 해당 자치단체장에게 필요조치를 요구하여야 하고, 자치단체장은 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다(법 제16조⑥). 주무부장관이나 시·도지사는 조치요구내용과 자치단체장의 조치결과를 청구인의 대표자에게 서면으로 알리고 공표하고(법 제16조⑦), 안전행정부장관에게 그러한 사실을 통보하도록 하고 있다(시행령 제25조). 그리고 개정된 시행령에서는 감사결과에 따른 필요조

치에 관해서 “지방자치단체에 대한 행정감사규정”에서 정하는 바에 따르도록 한다는 내용을 추가하였는데(시행령 제21조) 진전된 조치로 여겨진다. 그런데 무엇보다 중요한 것은 감사결과에 대한 후속조치가 공정하고 엄격해야 한다는 것이다. 전술한 충남 홍성군의 사례를 보면, 신분상 조치로는 훈계1명이고 행정상 조치로는 권고1건·시정3건, 재정상 조치로는 계약보증금 징수 정도이며, 보령시의 경우에도 신분상 조치로는 문책2명이고 행정상 조치로는 권고1건·시정1건·주의3건, 재정상 조치로는 1,618(천원) 회수 정도로 종결된 것으로 나타나고 있다. 다른 자치단체들의 사례에서도 별반 다르지 않은 경미한 수준의 조치가 이루어진 것으로 나타난다. 후속조치가 너무 가벼운 편이어서 그저 형식에 치우치고 있다는 비판을 받을 수밖에 없다.

나아가 후속조치 이후에도 주민감사청구제도의 운영실태 및 실적을 지속적으로 관리하여야 한다. 안전행정부 감사 내지는 시·도 감사 시에 이 제도의 운영 상황을 정밀하게 지도하고, 안전행정부는 매년 말 자치단체의 제도 운영실적을 구체적으로 비교분석한 보고서를 발간함으로써 이 제도의 효용성을 계속 전파해 나가야 한다.

다음 <표 2>는 감사청구의 세부적인 처리절차와 관련하여 위의 논의를 바탕으로 세 개의 제도를 서로 비교분석하면서 그 개선방안을 요약하여 정리한 것이다.

<표 2> 감사청구의 처리절차에 관한 비교분석 및 개선방안

구분	국민감사 청구제도	공익감사 청구제도	주민감사청구제도	주민감사청구제도 개선방안
제1단계	- 감사청구서 작성 - 5명 이내의 대표자를 감사청구서에 기재 - 별도의 대표자 증명서 규정 없음		- 감사청구서 작성 - 1인의 대표자 증명서 교부	- 1인의 대표자 증명서 교부 폐지 - '공동대표자' 형태로 감사청구서에 기재
제2단계	- 청구인명부 작성 - 서명요청권 위임규정 없음 - 청구인명부에 성명, 주민등록번호, 주소, 연락처를 기재, 서명 또는 날인		- 청구인명부 작성 - 서명요청권 위임규정(위임신고증 교부) - 수임자의 인원제한 없음 - 수임자는 감사청구서, 대표자 증명서, 위임신고증을 첨부하여 주민에게 서명요청 - 서명요청기간: 시·도는 6개월, 시·군 및 자치구는 3개월 - 청구인명부에 성명, 주민등록번호, 주소, 서명 연월일을 기재, 서명 또는 날인	- 서명요청권 위임규정 폐지 - 공동대표자를 인정하여 감사청구서에 기재하고 그들에게 책임감 있는 서명요청권 부여 - 수임자에 대한 위임절차를 생략하여 부실한 결할기식 서명을 지양하고 서명요청기간을 단축 - 청구인명부에 연락처 기재 규정 필요 - 안전행정부령으로 정하는 각종 서식의 정비
제3단계	- 청구인명부의 사전확인절차나 기간제한과 관련한 별도의 규정 없음		- 청구인명부의 제출과 공표, 열람 및 이의신청 등 사전확인절차가 번거롭고 단계별로 기간제한 규정	- 합목적성을 고려, 사전확인절차의 대폭 간소화 - 읍면동장에게 서명자 식별 확인업무 위임(연락처 이용)
제4단계	- 최고 상위기구인 감사위원회 - 감사청구심사위원회, 감사청구심사자문위원회 - 위원회의 제척규정 있음		- 주무부장관 및 시·도지사 소속 감사청구심의회 - 위원회의 제척규정이 법령에 없음(조례에는 규정된 경우가 있음) - 심의회의 기능이 청구요건의 심사, 유효 서명의 확인, 이의신청의 심사 등에 한정	- 위촉위원의 전문성 확보 - 위원회의 제척규정을 법령에 명문화 필요 - 심의회의 중립성 고려 - 심의회의 기능에 감사내용의 의결 및 의결사항의 구속력이 포함될 수 있도록 개선 필요

제5단계	<ul style="list-style-type: none"> - 60일의 감사기간 - 감사결과를 10일 이내 통지 	<ul style="list-style-type: none"> - 6개월의 감사기간 - 감사결과를 10일 이내 통지 	<ul style="list-style-type: none"> - 60일의 감사기간 - 감사결과 통지기한 규정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 사전조사기간을 포함하여 1개월의 감사기간이 적정 - 감사에 민간 전문가 참여 - 감사결과 10일 이내 통지 - 감사결과에 대한 공개 설명회 개최 - 감사결과에 따른 후속조치는 공정하고 엄격해야 함 - 제도의 운영실태 및 실적을 지속적으로 관리하고 홍보 필요
------	--	--	--	--

V. 결론

주민감사청구제도는 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되는 경우에 지방자치단체의 주민이 감사를 청구할 수 있는 제도이다. 이러한 주민의 직접참여 제도는 지방자치제 실시 이후 자치단체장의 확대된 권한에 비해 상대적으로 미흡한 책임확보장치를 강화해 지방행정의 책임성을 구현할 수 있게 한다. 또한 효과적인 주민통제를 통해 대의제 민주주의의 단점을 보완할 수 있으며 주민의 권리보호에 기여한다. 주민감사청구제도에 대한 논리적 근거는 확고한 편이다.

하지만 본 연구는 현행 주민감사청구제도가 시행한지 10년이 넘게 경과하였지만 감사청구 전제요건의 애매모호함, 그리고 복잡한 청구 처리절차 등으로 인해 사실상 그 효용성이 떨어지고 있어서 제도개선의 필요성이 매우 시급한 상황임을 강조하였다. 뿐만 아니라 감사원이 주관하여 운영하고 있는 국민감사청구제도 및 특히 공익감사청구제도와 중복되는 면을 노정하고 있으며 이들 제도에 비해 상대적으로 더 약점을 가지고 있다는 문제를 제기하였다. 따라서 본 논문에서는 제도 전반에 대한 비교분석과 경험적 차원에서의 제도운영 검토를 통해 주민감사청구제도의 활성화를 기할 수 있는 개선방안을 탐색하였다.

주민감사청구제의 활성화를 위해서는, 본 논문에서 논의한 바와 같이 우선 감사청구의 전제요건 측면에서 과학적 재조정에 의한 청구인 수 기준의 완화와 전문적이고 독립적인 감사기관의 확대 설치가 필요하며, 또한 감사원이 운영하고 있는 제도와의 사무 조정과 구체적인 사무 열거주의 채택을 통하여 감사청구대상 사무범위를 확대시켜 주어야 한다. 그리고 감사청구의 단계별 처리절차 상에 있어서도 감사청구서의 작성과 대표자 증명서의 신청 및 교부, 청구인명부의 서명, 청구인명부의 사전확인절차, 청구요건의 심사, 그리고 감사결과에 따른 후속 필요조치 등의 전반적인 과정에서 많은 부분의 보완 및 재설계가 시급하다고 본다.

마지막으로 지방자치단체는 이 제도의 정착을 위해서 주민감사청구에 대한 주민들의 인식이 일차적으로 자리 잡도록 해 주어야 하며 대민 관계에 있어서 적극적인 파트너십의 자세를 가짐으로써 하루빨리 선진화된 지방자치의 모습을 정착시켜 나가야 한다.

참고문헌

- 감사원. (2013). 「2012년 감사연보」. 서울: 감사원.
- 강기홍. (2008). 현행 주민감사청구제도의 기능과 한계. 「지방자치법 연구」, 8(2): 101-140.
- 김규정. (1998). 「행정학개론」. 서울: 법문사.
- 김병준. (1998). 「한국지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김병철. (2002). 주민감사청구제도 개선방안 연구. 「감사논집」, 7: 238-252.
- 김영조. (2008). 개정 주민감사청구제도의 문제점 검토: 일본 지방자치법과의 비교를 중심으로. 「토지공법 연구」, 39: 257-287.
- 김상호. (2010). 주민감사청구제도의 실효성 제고를 위한 법리적 재검토. 「한국자치행정학보」, 24(1): 107-126.
- 김석준 외. (2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김유향. (2008). 주민감사청구제도의 운용실태와 개선방안에 관한 연구. 고려대학교 석사학위논문.
- 김인·류춘호. (2001). 지방정부의 주민감사청구제도 운용실태와 개선방안. 「지방정부연구」, 5(4): 31-54.
- 김정렬. (2000). 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. 「한국행정학보」, 34(1): 21-39.
- 김희곤. (2005). 우리 지방자치법상 주민감사청구제도의 의의 및 과제. 「토지공법연구」, 25: 377-416.
- 심남식. (2003). 주민감사청구제도의 효율적 운영에 관한 연구. 「감사논집」, 8: 93-118.
- 안용식. (2001). 「지방정부론」. 서울: 대영문화사.
- 오익철. (2002). 주민감사청구제도의 개선방안에 관한 연구. 「감사논집」, 7: 158-211.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?. 「한국행정학보」, 39(1): 41-63.
- 이상엽. (2001). 주민감사청구제도의 활성화 방안. 「토지행정학회보」, 8: 25-40.
- 이성진. (2001). 주민감사청구제 효과의 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체의 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 5(4): 93-115.
- 이종수·윤영진 외. (2010). 「새 행정학」. 서울: 대영문화사.
- 안전행정부. (2012). 「2011 행정안전백서」. 서울: 안전행정부.
- 주영화. (2010). 주민감사청구제도 개선방안에 관한 연구. 동국대학교 석사학위논문.
- 최준호. (2013). 행정대응성과 주민참여의 관계 재정립. 「한국지방자치연구」, 15(1): 201-221.
- 한국지방자치학회 편. (2010). 「한일 지방자치 비교」. 서울: 대영문화사.
- 허훈. (2003). 주민감사청구제도의 운용실태와 개선방안. 「한국지방자치학회보」, 15(1): 5-24.
- 허훈·이승현. (2002). 주민감사청구제도의 운용실태 및 사례분석. 한국지방자치학회 동계학술세미나 발표 논문.
- 「데일리중앙」. 2011년 9월 15일자.
- 「연합뉴스」. 2011년 9월 15일자.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute for Planners*, 35(4): 217.
- Frederickson, H. G. (1980). *New Public Administration*. Alabama: Univ. of Alabama Press.

- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Parks, R. B., et al. (1981). Consumers as Coproducers of Public Services : Some Economic and Institutional Consideration. *Policy Studies Journal*, 19(7): 1001-1002.
- Percy, Stephen L. (1983). Citizen Coproduction: Prospects for Improving Service Delivery. *Journal of Urban Affairs*, 5(Summer): 203-210.
- Percy, S. L. (1984). Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services. *Urban Affairs*, 19(4): 431-432.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34: 372-396.
- Pierre, J.(ed.). (2000). *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Pierre, J. and B. G. Peters. (2000). *Governance, Politics and the State*. N.Y.: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rich, R. C. (1981). Interaction of Voluntary and Governmental Sectors Toward an Understanding of the Coproduction of Municipal Services. *Administration & Society*, 13(1): 59-76.
- Rouban, Luc(ed.). (1999). *Citizens and the New Governance*. Amsterdam: IOS Press.
- Stenberg, C. W. (1972). Citizens and the Administrative State : From Participation to Power. *Public Administration Review*, 32(2):191-193.
- Strange, J. H. (1972). The Impact of Citizen Participation on Public Administration. *Public Administration Review*, 32(Sep./Oct.): 457-470.
- Whitaker, Gordon P. (1980). Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*, 40(May/June): 240-246.

김상호(金尙浩): 한양대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였으며(제목: 지역성장의 결정요인 분석과 요인별 지역격차에 미친 영향에 관한 연구: 통합시계열 설계를 이용한 연립방정식 모형), 서울특별시공무원교육원 전임강사를 역임하고 현재 서남대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 도시 및 지역정책, 정책분석평가, 지방자치, 계량분석 등이며, 최근의 논문으로는 “지방자치단체 조직진단과정의 경험과 함의,” “현행 책임운영기관의 제도적 특성과 발전방안,” 그리고 “비교적 관점에서 지역산업의 경쟁력 분석: 전라남도과 경상남도를 중심으로(2003~2011)” 등이 있다(konjoo@chol.com).

Abstract

Redesign of the Current Institution of Local Citizen's Demand of Audit: A Comparative Study

Kim, Sang Ho

This study is related to the reexamination and redesign of the current institution of Local Citizen's Demand of Audit(LCDA) at the dimension of local autonomy. The LCDA is institutionalized on the theoretical bases such as citizen participation, coproduction and further governance. But the current LCDA still shows the necessity of improvement in both respects of the prerequisites and the general procedure of the institution itself. Furthermore the LCDA is much or less overlapped with two other similar institutions now being operated under the charge of the Board of Audit and Inspection - the institutions of the Citizen's Demand of Audit(CDA) and the Citizen's Demand of Audit for Public Interest(CDAPI). So there exist unnecessary relationships of competition and conflicts among those three institutions.

This article finds the weaknesses and the methods for improvement of LCDA through empirical study during the period of over 10 years since its initial introduction, and also through concrete comparative study of those conflicting LCDA, CDA and CDAPI. The results of analyses to redesign the LCDA suggest the following contents. First, the criteria of number of residents needed to demand the audit is to be set down; Second, the specialized and value-neutral organization should be established to generally treat and coordinate the local audit; Third, the coverage of audit works to be able to demand should be expanded, and it would be better to enumerate the audit works in detail; Forth, the general procedure of treatment for the audit is needed to be more simplified and functionally strengthened; Lastly, the follow-up correction measurement according to the audit results should be strict and impartial without private and political intervention.

Key Words: Local Autonomy, Local Citizen's Demand of Audit, Citizen Participation, Governance