

행정감사제도의 한계과 시민감사참여제도 도입의 방향

조경호
행정학과

<요약>

참여적 민주주의가 증가되면서 투입적 정치제도 및 행정제도의 활성화가 기대되고 있다. 전통적인 행정서비스 수혜자로서 소극적으로 머무르던 시민들은 이제 행정서비스를 공동생산하고자하는 적극적인 주체로 바뀌고 있다. 이 글은 시정 평가와 감사과정에의 시민참여의 현황을 살펴보고, 시민감사청구제도와 시민감사위원회 등 두가지 새로운 대안적 제도와 그 도입에 따른 한계 및 발전방향에 대해 논의하였다.

Problems of Government Audit System and Prospects of Citizen Participation in the Process of Government Audit

Kyung-Ho Cho
Assistant Professor of Public Administration

<Abstract>

The revitalization of input politics and administration is greatly expected as the increase of participative democracy movement today. Significant conceptual change has been made from the citizen as a service recipient to the citizen as a service coproducer in the contemporary public administration. This paper, first, reviews the current state of citizen participation in the process of local government audit and evaluation, second, provides two different alternatives to realize citizen participation in the operation of local government, which are 'Citizen Requested Audit System', and

'Citizen Audit Committee System.' Problems and prospects of the two systems are deliberately analyzed and discussed in the paper.

I. 문제의 제기

문민정부가 들어선 후 민주화에 대한 국민의 열망이 고조되고 있는 가운데 민주화에 대한 다양한 요구가 정부의 정책과제로 수용되면서 "민주주의의 제도화"를 둘러싼 논의가 활발하다. 참여적 민주주의가 증가되면서 투입적 정치제도 및 행정제도의 활성화가 이 때문에 기대되고 있기도 하다. 그 중에서 감사원이 1996년 7월 1일부터 시행하고 있는 「감사원감사청구제」는 지방정부의 행정행위나 투자사업에 대한 시민의 감사청구가 간접적으로나마 이루어질 수 있는 계기를 마련했다는 데서 매우 의미가 깊다.

직접적이던 간접적이던 간에 국민이 행정행위의 절차와 결과에 대해 감사를 청구할 수 있게 된 데는 민주화시대에 있어서 국민과 정부와의 관계가 재정립될 수 있도록 한 국민과 정부의 노력이 있었기 때문이다. 지금까지의 정부와 국민과의 관계는 지배자-피지배자, 규제자-피규제자, 서비스공급자-수요자로 특징 지워져 왔다. 지방자치와 민주화 시대의 국민들은 활발한 참여를 통해 운영시민권(operational citizenship)을 요구하는 수준에 이르고 있다(Warren, 1993). 운영시민권은 시민이 정부의 활동을 돋고 단순히 참여하는 수준을 넘어서 행정의 여러 과정에 적극적으로 참여하여 기능적인 주체가 되는 것을 말한다. 물론 이를 위해 시민들은 정부의 정책 결정과 집행된 정책의 효과를 모니터하기 위한 자원과 정보를 가져야 하며 지역사회 내의 시민조직 및 시민운동에 참여할 수 있는 권리가 보장되어야 할 것이지만, 정부에서도 행정절차와 투자사업에 대한 정보를 시민들에게 적극적으로 제공해 줄 의무가 있다.

이러한 국가 사회적 변화의 물결 하에서 이미 시행되고 있는 감사원의 시민감사청구제도의 내용과 특징을 살펴보고, 시민이 행정행위의 감사와 시정을 요구할 수 있는 제도의 도입 가능성에 대해 모색해 보는 것이 이 글의 주요 내용이 될 것이다. 시민감사청구제와 같은 제도들의 중요성은 전통적으로 우리나라에서 시행되고 있는 행정기관감사(자체감사)와 국회나 지방의회에서 수행하는 국정감사와 행정사무감사의 현황과 문제점을 먼저 파악함으로써 이해될 수 있을 것이다.

II. 행정기관 감사

1. 감사원감사

우리 나라의 감사체계는 국회에 의한 국정감사, 지방의회에 의한 행정사무감사와 감사원에 의한 감사 및 행정기관 내부에서 이루어지는 자체감사로 구성되어 있다. 국회에 의한 국정감사는 정부에 대한 감독 및 감시기능을 수행하기 위해 이루어지며, 감사원감사는 헌법의 규정(제73조)에 따라 국가회계의 적정을 기하고 행정업무의 능률성과 효과성을 높이기 위해 대통령 직속으로 설치된 감사원에서 실시하는 감사이다. 자체감사는 행정감사

규정과 지방자치법에 근거를 두고 행정기관 내부에서의 감사 및 사정업무를 처리하기 위해 설치되었다. 감사원감사와 자체감사를 합하여 행정기관 감사로 부른다. 물론 이들 외에도 중앙행정기관의 심사분석기능과, 정부투자기관에 대한 경영실적을 평가하는 재정경제원의 정책평가 기능도 감사의 일종으로 볼 수 있다(조경호, 1996: 40). 논의의 집중을 위해 심사분석기능과 재정경제원 정책평가기능은 여기서 제외시키기로 한다.

행정기관 감사는 행정부처에 대한 자체감독을 목적으로 이루어지며, 감사원 직무감찰은 행정부에 대해서만 수행되는 것이며, 회계감사는 입법, 행정, 사법 전반에 대해 수행된다. 감사원은 우리가 알고 있는 우리 나라의 대표적인 감사기관이다. 우리 나라의 감사원은 대통령직속으로 되어 있으나 직무에 관해서는 독립적 지위를 견지하고 있으며, 따라서 감사원의 조직은 헌법에 규정된 바에 따르고 있다(헌법 제73조). 전통적으로 감사원 감사는 합법성에 입각하여 수행되었다. 여기서 합법성은 특정 행정행위가 해당 법령이나 규칙 또는 규정에 맞게 이루어진 정도를 가리킨다. 복잡하고 전문화된 현대 행정국가 상황은 합법성에 입각한 감사의 한계를 예견하고 있다. 현대적 감사는 합법성은 물론 국가 시책의 능률성과 효과성을 더욱 중시한다(감사원법 제34조2항 참조). 행정기관의 거래관계를 검토함에 있어서 적정가격을 지불하였는지 혹은 같은 결과를 위하여 필요 이상으로 많은 비용을 지불하였는지에 대한 것은 능률성에 입각한 감사이며, 현재 집행 중인 정부의 시책이나 지방자치단체의 사업 수행의 결과가 원래 의도하였던 목표를 향하여 진행 중인지의 여부를 살펴보는 것은 효과성에 입각한 감사이다(김명수·박준, 1995).

감사원에 대하여 시민이 참여할 수 있는 경우는 심사청구제도가 있다. 감사대상기관의 직무와 관련하여 “이해관계”에 있는 자는 감사원에 심사청구를 할 수 있고, 감사원은 이를 심사하여 청구에 이유가 있고 시정이나 권고를 요한다고 인정될 때에는 그 심사 및 결정을 관계 기관의 장에게 통지하고, 관계기관의 장으로 하여금 그 결정에 따른 조치를 취하도록 요구하는 결정을 내릴 수 있다(감사원법 제43조, 제46조). 하지만 심사청구는 심사청구의 이유를 기재한 심사청구서로써만 가능하며 1차적으로 관계 기관의장을 거쳐 제출도록 하여 제도의 시민편익성을 제고시키지 못하고 있다. 특히 청구서를 접수한 기관의 장이 감사원에 이를 일정기간(1개월)내에 송부하지 않을 때에는 감사원에 직접 심사를 청구할 수는 있으나, 이때는 이미 청구된 사안의 긴박성이나 중요성이 반감된 경우가 많기 때문에 그 실효성이 낮아진다.

2. 자체감사

감사원의 감사대상 기구는 계속 증가하고 있다. 감사대상이 되는 행정기관은 1994년 현재 6만여 곳이 넘고 있으며, 대상 기관의 세입세출예산 규모를 보아도 300조원에 육박하고 있다. 이에 대해 감사원 감사인력은 800명이 안되고 있으며 그나마 그 중에서 70% 정도는 일반직으로 구성되어 있어 고품질의 감사를 기대하기란 매우 힘든 실정에 있다. 이렇게 본다면, 결국 우리나라 정부에서 수행하는 감사는 자체감사에 많이 의존할 수밖에 없다는 결론에 도달하게 된다. 이러한 상황을 고려할 때 우리나라의 자체감사 기관들에 부여된 임무는 더욱 중요하지 않을 수 없다. 중앙행정기관의 경우 자체감사기구는 각 기관의 직제가 정하는 바에 따라 예외가 있긴 하지만 주로 부기관장(차관 또는 차장)의 직속으로 되어 있으며, 지방자치단체의 자치감사기구는 행정단위별로 위상의 차이가 있다.

지방자치단체의 감사기구의 위치와 기관명은 다음과 같다.

- (1) 서울특별시의 경우는 부시장 소속 2급 감사관
- (2) 광역시의 경우는 광역시장 소속 4급 감사실장
- (3) 각도와 울산시, 제주시, 춘천시, 전주시, 포항시, 구미시, 포항시, 구미시, 경주시의 경우 부지사(부시장) 소속 기획실장하에 지방행정 5급으로 감사담당관
- (4) 기타: 부산시 동래구, 경산시 등 기획감사실장이 감사책임자인 경우 부시장 소속 지방행정 5급인 기획감사실장
- (5) 군: 내무과장이 감사책임자인 경우 부군수 소속으로 지방행정5급의 내무과장

자체감사는 행정기관 내부의 자율적 통제장치라는 점에서 감사의 적절성과 타당성을 제고시키는 중요한 역할을 한다. 특히 자체감사는 사후적인 기능보다는 사전적 교정장치로서 핵심적 기능을 수행하며 처벌보다는 시정이나 개선위주로 운영된다는 점에서 효율적이다. 주로 감사관들은 그가 속한 기관이나 산하기관의 업무운영실태를 파악하여 정부시책과의 부합여부, 적정운영여부와 실태를 파악하여 기관장에 보고하거나, 필요한 경우 기관장이나 담당자에게 필요한 조치를 권고하는 것을 임무로 한다. 하지만 현실적으로 감사업무의 독립성이나 감사요원의 신분상 독립성, 감사인력의 전문성 등이 결여된 경우가 많은 우리 나라에서 자체감사의 신뢰성은 기대보다 매우 낮다. 조직에서의 위상에서 보나 권한을 보아도 西歐의 경우와는 판이하게 다르다. 당해기관 및 산하기관의 공무원이 저지른 비리를 고발할 수 있는 HOTLINE을 가설하고 24시간 전화를 받고 있으며, 담당자 퇴근 후에는 녹음을 통하여 접수를 받고 있는 미국의 경우와는 다르게, 우리 나라는 민원상담실이나 감사실을 통해서만 개별적으로 비리신고접수와 면담을 할 수 있어 시민 참여의 기회가 어려운 것이 현실이다. 간략하게 우리나라 중앙부처의 감사관실과 미국 연방정부의 감사관실을 비교하면 <표1>과 같다.

<표1> 우리나라 중앙부처의 감사관실과 미국 연방정부의 감사관실

국가 비교기준	한국	미국
담당관 임면권	기관장 또는 대통령	대통령 (상원의 승인 필요)
조직내 위상	부기관장 소속	기관장 직속
독립성	×	○
직무	회계검사, 직무감찰	회계검사, 직무감찰, 수사, 조사
권한	자료요구권, 고발권	소환권, 조사권(수사권), 체포권, 고발권
인력활용	일반직 순환보직, 전문성 ×	해당분야 전문가
비리고발전화	×	○

이러한 여러 가지 문제점들로 인해 자체감사가 제기능을 하는 데는 많은 제약이 따른다. 우리나라에서는 자체감사의 약점을 보강하기 위해 자체감사에 대한 감사원감사, 즉 上位監査를 강화하고 있다. 상위감사는 주로 감사원에 의해 해당 기관의 자체감사팀에 대

하여 이루어지는 감사로 감사기획과정, 감사수행과정, 감사보고서작성과정, 감사효과 등에 관한 감사 등을 수행한다. 하지만 이것도 그리 효과적이지 못하다라는 것이 학자들의 지적이다(김명수·박준, 1995: 286-289).

III. 국정감사와 지방행정사무감사

1. 국정감사

국정감사는 행정부 견제와 국민의사표현을 위한 국회의 대표적인 기능 중하나이다. 1988년 헌법에서 다시 부활된 이래 동년 국정감사및조사에관한법률의 제정으로 현재까지 8년간 국정감사가 다시 이루어지고 있다. 그러나 의원들의 사전준비 부족, 미숙한 감사기법, 과다한 자료제출 요구, 과다한 감사기관의 선정과 중복감사¹⁾, 안기부, 국방부 등에 대한 감사의 한계 등으로 많은 문제를 야기시키고 있는 것도 국정감사이기도 하다(유인학, 1996: 125).

미국의 경우 국정감사를 의회소속의 정부회계처(GAO)를 통하여 감사자료를 수시로 확보하고 조사시키고 있으며, 청문회를 통하여 언제든지 필요한 경우에는 소위원회 중심의 조사²⁾와 청문(Investigation and Hearing)을 하고 있다. 일본도 의원내각제를 채택하고 있어 국회가 상설화 되어 있다. 주요 현안이 발생될 때마다 해당 상임위, 특별위, 예결위 등에서 조사와 감사를 행하므로 내실 있는 감사가 이루어질 수 있다. 우리나라의 경우 국정감사의 발동이 법률상 상당히 어렵게 되어 있으며(상임위 국정감사계획서 --> 국회운영위와 협의 --> 국가기관, 지방자치단체, 지방행정판서, 감사원감사대상기관은 본회의의 의결 --> 중인의 채택에 있어서도 상임위, 본회의의 결의를 필요로 한다), 국정감사에 대한 감시가 언론이나 시민단체를 통하여 활성화되지 못하고 있어 국정감사제도에 대한 시민의 의식은 그리 높지만은 않다. 외국의 경우와 같이(예: Congressional Watch or Common Cause), 각종 시민단체들이나 주부클럽 등이 국정감사결과를 철저히 평가하는 것이 절실한 실정이다.

2. 지방행정사무감사

국회와 유사하게 지방의회도 해당 지방자치단체의 행정행위의 절차와 결과에 대해 감사를 실시한다.³⁾ 지방의회의 지방행정사무감사의 근거는 지방자치법 제36조에 명시되어 있는데, 이 조항에 입각하여 지방행정기관에 대해 지방의회는 행정사무를 감사하거나 그 대

- 1) 국정감사 대상기관은 1992년 291개를 기록한 이후 1993년 355개, 1994년 342개, 1995년 345개가 피감기관으로 정해져 감사가 이루어졌다. 이러니 중복감사, 과상감사가 비일비재하게 나타나고 있다. 국정감사가 제대로 행해지지 않는 또 다른 이유가 중인과 참고인의 채택과 출석이다. 사안이 정치성이 농후하거나 대형비리사건일 경우 중인과 참고인의 채택이 어렵게 되고, 출석을 하지 않는다고 검찰에 고발하여도 김찰의 사건취급의 의지가 없을 때는 다른 방도가 없는 것이 대부분이기 때문이다
- 2) 감사와 조사는 문제나 사안의 범위와 구체성의 정도에 따라 의미하는 바가 다르다. 감사는 문제의 범위가 광범위하고 합법성, 경제성, 효율성 등 종합적인 기준에 대한 적합도, 적절성 등을 중시하며, 조사는 제한된 범위 내에서 구체적인 문제들을 짚어 다루는 것을 중시한다.
- 3) 자세한 사항은 조경호(1997b)의 논문을 참고하기 바람.

상 사무 중에서 특정한 사안에 대해 지방의회의 의결과 조사를 할 수 있게 되어 있다. 지방의회의 행정사무감사는 특정 상임위에서 하던지 감사를 위한 특위를 구성하여 수행된다. 이러한 행정사무감사는 지방의회가 수행하는 조례제정, 예산심의, 결산과 함께 독립적인 기능으로 분류되고 있다(김현태, 1987). 행정사무감사는 광역의회의 경우 10일, 기초의회의 경우 7일 동안 시행된다.

여러 가지 점에서 지방의회의 지방행정감사제도는 시민의 욕구를 만족시키지 못하고 있다. 그 첫째 이유로, 지방자치법 제9조에 명시된 감사대상 사무 중에서 자치사무와 단체위임사무(법령에 의해 지방자치단체에 속하게 된 사무) 등 지방사무를 제외하고는 지방행정기관에서 수행하는 중요한 사무들, 즉 위임사무나 국가사무에 대한 지방의회의 감사권이 미치지 못하고 있다는 점이다. 대부분의 사무가 중앙으로부터 어떤 형태로든 통제를 받고 있는 사무인 점을 고려한다면(중앙지방사무총람, 1994), 지방행정사무감사의 체계성과 종합성에 있어서 지방의회의 행정사무감사는 상당한 위협을 받고 있다고 할 수 있다.⁴⁾ 둘째는, 행정사무감사의 지적사항들이 집행기관에 의해 시정되지 않고 방치되거나 외면 당할 경우 지방의회는 대처할 만한 마땅한 대안이 없는 경우가 허다하다는 점이다(김명수·목진휴, 1994). 실제 경북포항시의회의 경우, 1991-1992년 회기동안 시유지재산관리, 예산집행, 도시계획사업등에서 15건 28개 부문에 대해 시정사항을 제시하여 포항시로 하여금 시정토록 요구하였으나 포항시는 이에 적극적인 자세를 보이지 않아 이 모든 사안이 흐지부지되는 경우도 있었다(최봉기 외, 1992: 897). 아울러 현행 지방의회의 감사 전문성은 집행기관에 비해 상대적으로 매우 낮은 상태이다. 감사기관이 감사대상기관에 포획되는 경우 또한 비일비재한 설정이다(조경호·김명수, 1995). 이렇듯, 지방행정사무감사 후 시정사항의 불이행에 대한 지방의회의 집행기관에 대한 제재권이 없기 때문에 지방의회의 사무감사권은 매우 취약하다고 볼 수 있다.

우리 나라 행정기관감사와 국정감사, 지방행정사무감사의 현황을 살펴보면 본질적으로 이들 제도들이 안고 있는 공통적인 한계를 발견할 수 있다. 그것은 시민의 발이 되어야 할 행정에 대해 시민이 감시하고 참여할 수 있는 길이 막혀 있다는 사실이다. 그렇다고 선진제국들과 같이 음부즈만제도가 운영되지도 못하고 있으며,⁵⁾ 시민이 행정행위의 부당성과 불법성을 시정케 하기 위해 효율적인 방법으로 감사를 청구하거나 그 처리과정을 모니터 할 수 있는 기본적인 대안이 없는 현실에서 1996년 7월부터 감사원에서 정부시책으로나마 「시민감사청구제」를 시행하기로 했다는 것은 시민의 입장에서는 매우 반가운 소식이다.⁶⁾ 현행 제도하에서 시민이 행정행위의 과정과 결과에 대해 감사를 청구할 수 있는

4) 1995년 12월 31일 현재 중앙사무의 지방이양이 확정되었거나 완료된 사무는 1,662개로, 그중 산업경제분야가 1,000여개로 가장 많고, 사회복지, 지방행정관리 기능의 순으로 분석되었다.

5) 종부처와 감사원 공무원들이 선진국 민원처리제도를 전학하고 쓴 조사보고서(1995. 12.)는 음부즈만제도의 한국에의 적용을 조심스럽게 전망하고 있기도 하다.

6) 지금까지 시민의 고충을 처리하여 주는 기관이 없었던 것은 아니다. 현재 청와대, 감사원, 고충처리위, 정부합동민원실, 지방자치단체 고충처리반 등 다양한 기관을 통하여 시민은 고충을 제기할 수 있으나 고충을 제기하는 방식이라던지 고충의 대상이 되는 행정사무 등에 있어서 불분명한 경우가 많으며, 행정의 입장에서도 민원인이 여러 기관에 산발적으로 민원을 제기할 경우 이를 다수의 기관에서 각각 검토하는 등 행정력이 낭비되는 결과를 초래하고 있기도 하다. 예전대, 프랑스는 행정법원과 국가중재판이, 독일은 행정법원과 의회청원심사위가, 이탈리아도 행정법원이 민원 처리의 중심기관으로 역할을 하고 있으며, 미국과 캐나다에서도 지방과 중앙의 민원 업무가 병합하게 구분되어 처리되고 있다(조경호, 1997a: 7). 또 한가지 문제로, 우리 나라에서는 행정절차법이 마련되어 있지 않은 관계로 행정과정에 주민의견이 반영되는 장치가 없어 행정행위가 이루어진 후 이에 불복하는 민원이 계속 제기되고 있는 형편이다.

방안은 두 가지이다. 하나는 감사원시민감사청구제이고, 다른 하나는 지방자치법 제107조에 근거해서 지방자치단체별로 감사위원회라는 합의체 행정기판을 둘 수 있다는 것이다.

IV. 감사원 시민감사청구제의 실체와 변화 전망

1. 시민감사청구제의 의의와 개요

현행 감사제도의 한계를 보완하고 감사에 대한 시민참여의 폭을 넓히기 위해 감사원 시민감사청구제가 시행되었다. 선진제국의 감사제도가 시민이 직접 참여하는 체제로 변화되고 있다는 사실은 시민이 행정운영의 기능적 주체가 되어야 한다는 세계적 추세를 반영하고 있기도 하다. 이러한 시점에서 감사원에서 발표한 시민감사청구제도는 그 운영방식과 절차에 있어서 차이가 있겠지만 각 지방자치단체별로 도입되어 조례화되어 시행되면 지방자치시대의 주민의 위상은 더욱 높아질 것으로 기대된다.

특히 국정감사나 지방행정사무감사의 경우 감사결과의 처리가 미온적이고 소극적인 경 우가 많은 반면 감사원 감사의 경우 즉각적이고 강제적인 수용과 교정을 필요로 하므로 감사원 시민감사청구제는 시민의 실질적 참여를 통한 실효성 있는 감사가 이루어 질 수 있다는 데서 매우 의의가 깊다고 할 수 있다. 감사원을 통한 감사는 서면감사의 경우에 있어서 상시 이루어질 수 있으며, 법정 기간의 구애를 받지 않으며, 처리에 있어서 법률적, 개별적, 구체적이며, 처리 방법에 있어서도 시정의 차원을 넘어서 변상판정, 징계, 문책 등 다양한 형태가 적용될 수 있는 적극적이고 강제적인 감사가 될 수 있다는 이점이 있다. 시민이 감사원감사를 적극 활용하여 행정감시기능을 실질적으로 행사할 수 있게 되었다는 점에서 감사원 시민감사청구제는 또 다른 의의가 있다고 할 수 있다.

서울시는 이미 1995년 9월부터 여론수렴과정을 거쳐 96년 1월부터 서울특별시 감사자문위원회조례와 서울특별시 행정감사규칙을 개정하여 지방자치 차원에서 감사청구제도를 운영하고 있으며, 감사원의 시민감사청구와 비교할 때 그 감사대상영역이 상대적으로 넓으며 진보적이다. 즉 서울시의 감사청구제는 민생과 국민생활 전반을 포함하여 공직자비리와 구체적인 시민불편사항에 대해서도 감사를 청구할 수 있게 하여 감사원의 그것보다 진전된 형태라는 것이다. 경상북도도 서울시에 이어 금년부터 일정한 자격을 갖춘 시민단체에 감사청구권을 부여키로 하는 등 시민감사청구제는 지방자치단체의 관심의 초점이 되고 있다.

감사원 시민감사청구제는 다음과 같은 절차를 거쳐 처리된다(감사원 자료).

- (1) 청구자격을 갖춘 자는 서면, Fax, 방문하여 감사를 청구한다(서면으로 할 경우 단체 용과 개인용으로 나누어 청구서 서식이 마련되어 있으며, 청구서에는 청구인에 대한 정보와 청구이유, 감사청구 사항을 구체적으로 기입케하고 있다).
- (2) 감사원민원실은 청구주체 및 대상요건을 검토하여 청구요건이 적합하다고 인정될 시에는 감사위원회로 송부한다(여기서 부적격판정을 받으면 일반민원으로 처리한다).
- (3) 감사위원회는 감사실시여부를 결정하는 심의를 하게되며, 감사실시여부와 계획을 감사

청구인에게 알려준다.

- (4) 감사위원회의 결정으로 담당국과 협력하여 감사를 실시하여 결과를 청구인에게 통보한다.

감사원 시민감사청구의 주체가 될 수 있는 자는 국회(본회의 또는 상임위 의결을 거쳐), 지방의회(본회의 의결로 의장명의), 감사원 감사대상기관의 장, 민법 또는 다른 법률에 의거하여 등록된 단체 중 설립목적과 운영의 건전성이 인정되는 단체, 선거권을 가진 주민 총수의 1/50이상으로 한정된다. 대상업무는 다음의 3가지 항에 적합하여야 하며 개인이나 집단의 이해관계가 대립되는 사안보다는 공익적 차원에서의 업무가 되어야 한다.

- (1) 부설 공사, 환경오염 등 민생안전을 위하여 시정, 개선이 필요한 사항
- (2) 상하수도, 교통, 통신 등 국민 삶의 질 개선을 위해 필요한 사항
- (3) 기타 민생분야에 관련된 행정 및 국가 시책의 개선과 향상을 위해 필요한 사항

2. 현행 시민감사청구제의 한계

감사원 시민감사청구제는 시민이 직접 감사를 청구할 수 있는 길을 열어 놓았다는 데서 큰 의의가 있으나, 그 실효성에 있어서 의문의 여지가 많다. 민원처리에 있어서 세계적 추세가 발생한 민원에 대해서는 발생장소에서 가장 가까운 지역, 기관에서 해결하는 방향으로 가는 마당에서 시민-->감사원-->해당기관-->시민에게 통보 등의 복잡한 절차는 그리 바람직하지 않다. 현재까지 서울에서 제기된 8개의 감사청구(YMCA등)가 모두 서울시에 직접 청구되었다는 사실은 이러한 문제들을 이미 반영하고 있다. 감사원도 지방의 민원을 위해 감사관이 출장을 가서 현지 실사를 하는 것이 그리 효율적이지 못하다는 것을 인정하고 있다(감사원 W모서기관과의 면담, 1996. 11.). 따라서 감사원 감사청구제는 그 자체로서 의의를 가지며, 그것이 활성화되려면 각 지방자치단체에서 조례형식으로 제정하여 법률적 근거 하에 추진되어야 한다.

시민청구의 대상업무가 제도의 개선과 민생분야 등 추상적인 분야에 침중되어 있다는 것도 문제로 지적되고 있다. 일본의 경우, 제도의 개선과 시민의 삶의 질 개선 등 분야에 대해서는 “직접청구감사제도”(일본 지방자치법 제75조)를 두고 있으며, 보다 구체적인 위법·부당사항에 대한 감사를 청구의 대상으로 하는 “주민감사청구제도”(일본 지방자치법 제242조)가 있다. 주민감사청구제도는 청구 대상이 공무원의 위법, 부당한 공금유용, 부당한 계약행위 등에 확대하여 적용되고 있어 그 실질성과 可視性에 있어서 직접청구감사제도보다 효과적이다. 우리의 경우도 지방에서 조례화될 경우 시민청구감사의 청구대상을 확대해 구체적인 행정행위에 대한 감사까지도 시민이 청구할 수 있도록 하여 시민감사청구의 실질적 효과를 얻도록 노력해야 할 것이다.

감사청구에 대한 처리와 결과 통보 등에 관한 기간규정이 없다는 것도 현행 시민감사청구제의 큰 한계가 될 수밖에 없다. 처리기간을 명확히 한다는 것은 행정의 시민책임성을 확보할 수 있다는 데서 매우 중요하다. 아울러 감사청구방법에 있어서 감사원의 감사청구서를 반드시 사용하거나 방문청구만을 허용하고 있다는 점에서 시민의 제도 접근성을 제한하고 있다.

3. 시민감사청구제의 발전 방향

감사원 시민감사청구제는 지방자치단체별로 조례로 제정되어 운용될 때 그 실효성이 높아진다. 시민감사청구제는 행정의 시민책임성을 확보케하는 좋은 계기가 되며, 시민의 행정참여 기회를 확대하는 좋은 제도이다. 다만 좋은 제도는 계속 보완되어야 하며 시행후 나타난 문제들은 계속 모니터링과 피드백되어 개선되어야 한다. 다음은 감사원 시민감사청구제가 조례화될 경우를 예상하여 보완되어야 할 부분을 간략히 설명하였다. 지방자치단체로 조례화될 경우 지방자치단체내에 감사위원회를 구성하여야 하며, 이에 대한 논의도 필요하다.

첫째는 사전의견수렴과정을 명시하여 민원을 최소화하여 시민감사청구의 본연의 목적을 효과적으로 달성케 해야 한다. 독일의 경우 도시계획이나 고속도로건설계획이 “계획”이 아닌 “법률”로 세정되어 있어 법제경과에서 거의 모든 의견들이 제기되어 해결 또는 정리될 수 있도록 하고 있다. 프랑스의 경우도 주민의견은 사전협의단계에서 행정법원에서 지명하여 구성되는 “민원조사위원회”를 통해 접수되며, 해당 지방단체장에 의해 조정되어 도지사가 결정하는 과정을 거치고 있다. 시민감사청구제가 활성화되기 위해서는 민원발생을 원칙적으로 방지하고 시행착오를 줄인다는 측면에서 사전의견수렴과정을 조례에 포함시키도록 하여야 할 것이다.

둘째는 감사대상업무의 확대 그리고 구체화를 검토해야 한다. 아무리 좋은 제도라도 사용하는 사람이 적으면 유야무야된다. 일본의 경우와 같이 청구절차를 약간 달리해서라도 구체적 사안과 제도개선 및 민생 등 광범위한 분야에 대한 감사청구를 구분 지어 조례화하는 것도 바람직하다.

셋째, 감사원 감사대상기관의 장, 지방의회 등에서 감사위원회에게 위임감사를 청구할 경우에 대비하여 대상업무와 처리절차, 기간 등이 명시되어야 한다.

넷째, 시민감사청구제도가 내실화되려면 감사청구 방법의 용이성이 보장되어야 한다. 간단한 일반편지이나 Hotline 등의 형식을 통하여 시민의 감사청구제도 활용도를 높여야 할 것이다.

다섯째, 시민감사청구의 대상업무가 주민의 고충이나 일반적인 불만민원까지 확대되지는 못할 것이다. 감사의 특성상 공공의 이익에 큰 해악을 미친 경우에 포괄적인 측면이 강하기 때문에 이해관계에 있는 개인이나 집단의 민원은 시민감사청구를 통해 해소될 수는 없을 것이다. 하지만 앞으로 본격화될 지방화시대에 대비하여 지방자치단체에도 주민의 고충·불만사항을 제3자의 중립적 입장에서 신속하게 해결해주고 나아가 시민의 지방정부 통제기능을 성실히 수행할 수 있는 옴부즈만제도의 도입이 필요하다. 중앙의 고충처리위에 접수된 전체사건의 43.5%(94.4 - 95.3)가 지방자치단체가 퍼신청기관임을 고려할 때 고충민원의 중앙집중현상을 해소하고 지방의 차원에서 행정감시와 주민의 고충을 같이, 신속한 절차에 의해 처리해 줄 옴부즈만제도의 도입이 각 지방자치단체별로 상황에 맞게 검토되어질 필요가 있다. 미국 샌프란시스코의 Mayor's Office of Business and Community Services처럼 주지사 또는 시장의 직속보좌형태로 행정옴부즈만제도의 도입도 검토될 수 있을 것이다.⁷⁾ 하지만 이 경우도 행정옴부즈만의 단체장으로부터의 독립성을

7) 서울시 감사청구제도의 경우 전통적인 감사의 기능에다 “옴부즈만제도”를 결합한 혼합적 형태를 갖추고 있다.

구가할 수 있도록 하는 제도적인 장치가 시 조례의 제정에 포함되어야 할 것이다. 일본의 가와사키시 조례를 통하여 행정옴부즈만 독립성 보장을 위한 내용을 살펴보면 다음과 같다(김재홍, 1995, mimeo에서 재인용).

- 1) 옴부즈만은 시의회의 동의를 얻어 시장이 임명하며;
- 2) 옴부즈만의 정당 및 이해단체에 간접되는 직책과 겹칠 수 없으며;
- 3) 시는 옴부즈만의 직무수행에 관하여 독립성을 존중하여야 하며 적극적으로 협력하여야 하며;
- 4) 옴부즈만의 시에 대한 권고나 의견표명은 존중되어야 한다.

4. 지방자치단체 감사위원회 구성

앞서 자체감사에서 주장된 것처럼 자체감사의 본질적 한계(즉 감사실 공무원의 감사기 피현상 등) 때문에 상위감사에 의한 감사강화방안이 계속 제기되고 있다. 그런데 이 방안은 감사원이 내부사정을 잘 모른다는 단점과 민선시장의 통제기능 약화라는 문제점을 해결해 주지 못한다. 이 때문에 자체감사체제를 그대로 유지하되 감사자체의 부실을 방지하는 노력의 일환이 감사위원회제도이다. 감사위원회제도는 시민감사청구제도의 전제가 된다. 또한 현재 대부분의 지방정부에서 설치하여 운용하고 있는 감사담당관실(또는 내무과장 등)은 내부비리자의 면죄부를 주는 기능만 하고 있다는 비판도 없는 것이 아니어서 감사위원회의 구성과 감사청구제도의 정착이 더욱 절실히 지고 있다.

감사위원회가 도입되면 감사담당직원의 사기 저하 및 전문성 약화 문제는 여전히 남게 된다. 즉 감사업무와 직원의 전문화를 위해서는 교육훈련은 물론 감사담당직원의 전보제 한이 이루어져야 하지만, 그럴 경우 한정된 승진분야 등으로 인해 승진상의 불이익을 받게 된다는 것이 문제이다. 따라서 감사위원회가 설치되더라도 자체감사기구는 그대로 존치시키되, 감사담당직원의 인사는 전국적인 단위로 이루어지게 하는 것을 고려해 볼 수 있다.

감사위원회의 구성은 합의제 행정기관을 둘 수 있다는 지방자치법 제107조에 의거하여 감사위원장, 부위원장을 포함하여 7명정도의 감사위원으로 이루어질 수 있다고 생각한다(서울시의 경우는 9명). 감사위원의 과반수 이상을 시민대표들이 구성하도록 하며, 필요하다면 감사위원은 시장이 추천하여 의회의 동의를 얻어 시장이 임명하게 되면 훨씬 상징성과 업무수행과정의 정당성을 확보할 수 있게 될 것이다.⁸⁾ 그리고 기존의 감사담당관실 직원들은 감사위의 사무를 수행하기 위한 감사전담직원으로 보해지는 것이 바람직할 것이다.⁹⁾

8) 교육위원과 같이 감사위원을 지방의회에서 선출하는 방안도 함께 고려된다 한다.

9) 이것은 일본의 지방자치법을 벤치마킹한 것인데, 일본의 경우 감사위원회의 정원을 부와 현 그리고 인구 25만 이상의 시에서는 4인을, 기타 시에서는 2-3인, 그리고 정과 촌의 경우 1-2인을 두고 있다 또 그들의 임기는 선임소지자의 경우는 4년으로, 지방의원의 경우는 의원의 임기로 하고 있으며, 행정공무원의 경우 해당 부서의 재임기간으로 하고 있다.

3. 시민감사청구제의 발전 방향

감사원 시민감사청구제는 지방자치단체별로 조례로 제정되어 운용될 때 그 실효성이 높아진다. 시민감사청구제는 행정의 시민책임성을 확보케하는 좋은 계기가 되며, 시민의 행정참여 기회를 확대하는 좋은 제도이다. 다만 좋은 제도는 계속 보완되어야 하며 시행후 나타난 문제들은 계속 모니터링과 피드백되어 개선되어야 한다. 다음은 감사원 시민감사청구제가 조례화될 경우를 예상하여 보완되어야 할 부분을 간략히 설명하였다. 지방자치단체로 조례화될 경우 지방자치단체내에 감사위원회를 구성하여야 하며, 이에 대한 논의도 필요하다.

첫째는 사전의견수렴과정을 명시하여 민원을 최소화하여 시민감사청구의 본연의 목적을 효과적으로 달성케 해야 한다. 독일의 경우 도시계획이나 고속도로건설계획이 “계획”이 아닌 “법률”로 재정되어 있어 법제정과정에서 거의 모든 의견들이 제기되어 해결 또는 정리될 수 있도록 하고 있다. 프랑스의 경우도 주민의견은 사전협의단계에서 행정법원에서 지명하여 구성되는 “민원조사위원회”를 통해 접수되며, 해당 지방단체장에 의해 조정되어 도지사가 결정하는 과정을 거치고 있다. 시민감사청구제가 활성화되기 위해서는 민원발생을 원칙적으로 방지하고 시행착오를 줄인다는 측면에서 사전의견수렴과정을 조례에 포함시키도록 하여야 할 것이다.

둘째는 감사대상업무의 확대 그리고 구체화를 검토해야 한다. 아무리 좋은 제도라도 사용하는 사람이 적으면 유야무야된다. 일본의 경우와 같이 청구절차를 약간 달리해서라도 구체적 사안과 제도개선 및 민생 등 광범위한 분야에 대한 감사청구를 구분 지어 조례화하는 것도 바람직하다.

셋째, 감사원 감사대상기관의 장, 지방의회 등에서 감사위원회에게 위임감사를 청구할 경우에 대비하여 대상업무와 처리절차, 기간 등이 명시되어야 한다.

넷째, 시민감사청구제도가 내실화되려면 감사청구 방법의 용이성이 보장되어야 한다. 간단한 일반편지이나 Hotline 등의 형식을 통하여 시민의 감사청구제도 활용도를 높여야 할 것이다.

다섯째, 시민감사청구의 대상업무가 주민의 고충이나 일반적인 불만민원까지 확대되지는 못할 것이다. 감사의 특성상 공공의 이익에 큰 해악을 미친 경우에 포괄적인 측면이 강하기 때문에 이해관계에 있는 개인이나 집단의 민원은 시민감사청구를 통해 해소될 수는 없을 것이다. 하지만 앞으로 본격화될 지방화시대에 대비하여 지방자치단체에도 주민의 고충·불만사항을 제3자의 중립적 입장에서 신속하게 해결해주고 나아가 시민의 지방정부 통제기능을 성실히 수행할 수 있는 옴부즈만제도의 도입이 필요하다. 중앙의 고충처리위에 접수된 진체사건의 43.5%(94.4 - 95.3)가 지방자치단체가 피신청기관임을 고려할 때 고충민원의 중앙집중현상을 해소하고 지방의 차원에서 행정감시와 주민의 고충을 같이, 신속한 절차에 의해 처리해 줄 옴부즈만제도의 도입이 각 지방자치단체별로 상황에 맞게 검토되어질 필요가 있다. 미국 샌프란시스코의 Mayor's Office of Business and Community Services처럼 주지사 또는 시장의 직속보좌형태로 행정옴부즈만제도의 도입도 검토될 수 있을 것이다.⁷⁾ 하지만 이 경우도 행정옴부즈만의 단체장으로부터의 독립성을

7) 서울시 감사청구제도의 경우 전통적인 감사의 기능에다 “옴부즈만제도”를 결합한 혼합적 형태를 갖추고 있다.

구가할 수 있도록 하는 제도적인 장치가 시 조례의 제정에 포함되어야 할 것이다. 일본의 가와사키시 조례를 통하여 행정옴부즈만 독립성 보장을 위한 내용을 살펴보면 다음과 같다(김재홍, 1995, mimeo에서 재인용).

- 1) 옴부즈만은 시의회의 동의를 얻어 시장이 임명하며;
- 2) 옴부즈만의 정당 및 이해단체에 간계되는 직책과 겹칠 수 없으며;
- 3) 시는 옴부즈만의 직무수행에 관하여 독립성을 존중하여야 하며 적극적으로 협력하여야 하며;
- 4) 옴부즈만의 시에 대한 권고나 의견표명은 존중되어야 한다.

4. 지방자치단체 감사위원회 구성

앞서 자체감사에서 주장된 것처럼 자체감사의 본질적 한계(즉 감사실 공무원의 감사기 피현상 등) 때문에 상위감사에 의한 감사강화방안이 계속 제기되고 있다. 그런데 이 방안은 감사원이 내부사정을 잘 모른다는 단점과 민선시장의 통제기능 약화라는 문제점을 해결해 주지 못한다. 이 때문에 자체감사체제를 그대로 유지하되 감사자체의 부실을 방지하는 노력의 일환이 감사위원회제도이다. 감사위원회제도는 시민감사청구제도의 전제가 된다. 또한 현재 대부분의 지방정부에서 설치하여 운용하고 있는 감사담당관실(또는 내무과장 등)은 내부비리자의 면죄부를 주는 기능만 하고 있다는 비판도 없는 것이 아니어서 감사위원회의 구성과 감사청구제도의 정착이 더욱 절실히 지고 있다.

감사위원회가 도입되면 감사담당직원의 사기 저하 및 전문성 약화 문제는 여전히 남게 된다. 즉 감사업무와 직원의 전문화를 위해서는 교육훈련은 물론 감사담당직원의 전보제 한이 이루어져야 하지만, 그럴 경우 한정된 승진분야 등으로 인해 승진상의 불이익을 받게 된다는 것이 문제이다. 따라서 감사위원회가 설치되더라도 자체감사기구는 그대로 존치시키되, 감사담당직원의 인사는 전국적인 단위로 이루어지게 하는 것을 고려해 볼 수 있다.

감사위원회의 구성은 합의제 행정기관을 둘 수 있다는 지방자치법 제107조에 의거하여 감사위원장, 부위원장과 함께 7명정도의 감사위원으로 이루어질 수 있다고 생각한다(서울시의 경우는 9명). 감사위원의 과반수 이상을 시민대표들이 구성하도록 하며, 필요하다면 감사위원은 시장이 추천하여 의회의 동의를 얻어 시장이 임명하게 되면 훨씬 상징성과 업무수행과정의 정당성을 확보할 수 있게 될 것이다.⁸⁾ 그리고 기존의 감사담당관실 직원들은 감사위의 사무를 수행하기 위한 감사전담직원으로 보해지는 것이 바람직할 것이다.⁹⁾

8) 교육위원과 같이 감사위원을 지방의회에서 선출하는 방안도 함께 고려됨직 한다.

9) 이것은 일본의 지방자치법을 벤치마킹한 것인데, 일본의 경우 감사위원회의 정원을 부와 현 그리고 인구 25만 이상의 시에서는 4인을, 기타 시에서는 2-3인, 그리고 정과 촌의 경우 1-2인을 두고 있다. 또 그들의 임기는 식견소지자의 경우는 4년으로, 지방의원의 경우는 의원의 임기로 하고 있으며, 행정공무원의 경우 해당 부서의 재임기간으로 하고 있다.

V. 결 론

시민감사청구제는 지방화시대의 시민들에게 하나의 기회가 된다. 감사원에서 시행하고 있는 감사청구제도는 완벽한 제도라기보다는 시행지침적 성격을 지니고 있다. 시민감사청구제도를 우리의 실정에 맞게 재설계하고 완성하는 것은 이제부터 우리들이 할 일이다. 우리 나라의 감사체계는 복잡하고 중복되게 편성되어 있다. 감사원감사, 자체감사, 국회감사, 지방의회감사 등 감사통로(audit path)가 너무 많아 시민의 혼동을 줄 우려가 많다. 차제에 감사청구제를 철저히 준비하여 도입하여 지방자치단체와 그 산하기관에 대한 시민감시체제를 제도화, 일원화하는 것이 바람직하다. 지방의회가 채택한 청원의 대부분이 행정에 관련된 것이라는 보고도 있다. 감사위원회가 도입되고 자방자치단체 시민감사청구제가 정착되면, 시민은 물론 지방의회에서 각 지방자치단체의 감사위원회에 대하여 “의회요구감사”를 요청하여 감사를 청구할 수 있도록 하는 방안이 함께 정착되어야 한다. 이렇게 보았을 때 민원발생시 발생근원지에서 해결한다는 원칙하에 일원화된 시민감사청구제도의 결실을 보게 될 것이다.

아울러 감사 활동에의 시민참여는 시민교육의 중요한場이 될 수 있으며, 시민 참여의 형태가 기존의 저항적, 타율적 참여로부터 책임적, 촉진적 참여로 바뀌게 되는 중요한 계기를 제공해 줄 수 있다. 본 글에서 제시한 행정감사 시민참여 제도들은 행정의 정당성이 시민으로부터 확보된다는 근원적인 문제에 대한 보다 적절한 해답을 제공해 줌과 동시에 행정의 정치적 책임성 확보와 사회적 정당성 획득에 중요한 단서를 제공해 준다는 점에서 매우 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 감사원. (1994). 「일본의 성과감사 사례」.
- 김명수·목진휴. (1994). 기초의회의원의 자치단체 감사기능에 대한 인식. 「정책분석평가 학회보」. 4(1): 177-196.
- 김명수·박준. (1995). 「공공감사론」. 서울: 대영문화사.
- 김재홍. (1995). 지방자치시대의 지방옴부즈만제도 도입에 관하여. mimeo.
- 김현태. (1987). 지방자치단체의 감사제도에 대한 고찰. 「지방행정연구」. 4(1): 17-37.
- 유인학. (1996). 국정감사제도의 문제점과 개선책. 「1996년 한국정책학회 추계 연구발표논문집」, 123-139.
- 조경호. (1996). 정부정책 평가제도의 현황과 과제. 「한국정책」. 96(2): 36-43.
- 조경호. (1997a). 행성세계화의 개념에 대한 논의와 공무원의 인식. 「정책분석평가학회보」. 6(1): 1-19.
- 조경호. (1997b). 광역시 승격에 따른 지방의회의 위상 재정립 방안. 「울산포럼 제11차 시민대토론회 발제논문집」, 1-23.
- 조경호·김명수. (1995). 한국기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가. 「한국행정학보」. 29(1): 231-260.

- 총무처. (1994). 「중앙·지방사무 총람」 1권과 2권.
- 총무처. (1995. 12.). 「선진국 민원처리 보고서」. 총무처.
- 최봉기·박성복·이종렬. (1992). 지방의회와 집행기관간의 관계에 대한 평가: 포항시 의회
의 사례연구. 「한국행정학보」. 26(3): 889-912.
- 현대사회연구소. (1994). 「한국지방자치연감 1993」.
- 한겨레신문. (1996년 8월 20일자).
- 감사원법, 지방자치법, 헌법, 일본지방자치법.
- Warren, Robert. (1993). Urban Governance, Local Autonomy, and National Development. International Symposium on Local Autonomy and National Development, Korea Research Institute for Local Administration, Oct., 1993.