

행정법상 주민감사청구제도에 관한 비교 연구

A comparative study on resident's claim for inspection system administrative law

고 헌 환*

Ko, Heon-Hwan

목 차

- I. 머리말
- II. 우리나라의 주민감사청구제도
- III. 외국 주요국가의 주민감사청구제도와 유사제도
- IV. 주민감사청구제도에 대한 외국과 우리나라와의 비교
- V. 주민감사청구제도의 문제점과 개선방안
- VI. 맺음말

국문초록

지방자치의 본질은 지역문제를 주민의 의사와 책임 하에 처리하는 것이다. 지방자치의 성공적 정착을 위해서는 주민참여 및 주민에 의한 통제의 확보가 전제되어야 한다. 이러한 맥락에서 지방자치제도가 실시되면서 주민참여제도를 지속적으로 확정하여 왔다. 그러나 주민감사청구제도를 실시한지 10년이 넘었음에도 불구하고 효율성을 담보하기 위해서는 감사청구의 전제요건과 복잡한 처리절차 등 다양한 문제점들이 도출되고 있다.

따라서 본 연구는 주민감사제도가 효율적인 제도로 정착하기 위하여 우리나라

논문접수일 : 2014.03.25

심사완료일 : 2014.04.30

게재확정일 : 2014.05.01

* 법학박사·제주국제대학교 경찰행정학과 교수

라의 주민감사청구제도와 주요 외국의 주민감사청구제도 및 유사제도를 비교·검토하여 이에 대한 시사점을 얻고 이를 토대로 제도운영의 문제점을 파악하여 주민감사청구제도의 성공적인 정착을 위한 법·제도적 개선방안을 제시 하고자 한다.

주제어 : 지방자치, 주민참여제도, 지방자치제도, 주민감사청구제도, 법·제도적 개선방안,

Ⅰ. 머리말

주민감사청구제도란 19세이상의 주민들이 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우 청구하는 제도로 지방자치법은 제16조에서 주민감사청구제도를 규정하고 있다.

지방자치의 본질이 지역문제를 주민들의 의사와 책임 하에 처리하는 것이라고 할 때 지방자치의 성공적인 정착을 위해서는 무엇보다도 자치행정에의 주민참여가 전제되어야 한다.¹⁾ 이와 같은 맥락에서 주민감사청구제도는 자치행정에의 주민참여수단의 하나로서 자치행정상의 각종 부정과 비리를 예방, 시정하도록 하여 전체 지역주민의 이익을 도모하고 자치행정상의 공정성과 책임성을 제고하기위한 주민에 의한 통제수단이다.²⁾

주민감사청구제도는 우리나라의 자치행정이 지역주민들의 편의를 우선하기 보다는 행정편의주의로 행해져 왔으며, 주민의 참여가 배제된 비공개 행정행태로 말미암아 지역주민이 주인이라는 자치행정의 본질에서 벗어나 실시되어 왔다. 따라서 자치단체의 직권남용을 방지하고 주민에 대한 책임행정을 실현

1) 자치행정에의 주민참여제도는 2000년에 조례제정·개폐청구제도와 주민감사청구제도를 시작으로 2004년에 주민투표제도, 2005년에 주민소송제도, 2006년에 주민소환제도 등이 시행되고 있다.

2) 김영상, “개정주민감사청구제도의 문제점검토”, 「토지공법연구」 제29집 제1호, 한국토지공법학회, 2008, 258면.

하기 위한 시민참여가 활성화된 신뢰행정의 구현이 중요한 과제로 대두됨에 따라 집행부가 자치 권력의 남용이나 공익을 저해하는 행정비리를 저지르더라도 이를 통제 또는 제재할 수 있는 유효적절한 수단이 결여되어 있다는 사실에서 그 필요성이 인정되어 대두되었다.

그럼에도 불구하고 현행주민감사청구제도는 시행한지 10년이 넘었지만 감사청구전제요건의 애매모호함, 복잡한 청구처리절차, 다른 감사제도와 중복성 등으로 인하여 지방자치단체와 단체장을 감시·견제하기 위한 효율적인 제도로 자리 매김하지 못하는 문제점을 드러내고 있어 이에 본 연구에서는 우리나라의 주민감사청구제도와 주요 외국의 주민감사청구제도 및 유사제도를 비교·검토하여 이에 대한 시사점을 얻고 이를 토대로 제도운영의 문제점을 파악하여 주민감사청구제도의 성공적인 정착을 위한 법·제도적 개선방안을 모색해 보고자 한다.

II. 우리나라의 주민감사청구제도

1. 주민감사청구제도의 도입배경과 의의

(1) 주민감사청구제도의 도입배경

우리나라에서 감사는 피감사기관과 그 소속직원들이 수행하고 있는 제반 활동의 합법성 및 경제적 능률성·효과성을 감사(조사)하는 것이다. 행정시책의 철저한 실현을 목표로 행정의 능률화를 추구하고, 회계 질서의 적정 및 개선을 기하며, 공무원의 기강유지를 도모한다. 또한 국가 및 지방 기능의 효율적인 수행의 지원을 목표로 중앙행정 및 지방행정의 적정성을 확보하고, 국민 복지 향상의 디딤들을 마련하는 데에 그 목적을 둔 행정작용인 것이다.³⁾

주민감사청구제도는 선출직 지방공직자들의 일탈 행동이 중요한 배경을 이

3) 하상균, “지방자치단체의 자체감사기능 개선방안”(『지방행정연구』 제18권 제2호, 한국지방행정연구원, 2004.), 93면.

룬다. 특히 지방자치단체장은 예산편성과 집행권을 행사하면서 주민들에 대한 선심행정에 사용하는 등 문제를 드러내자 이러한 의혹이 제기되는 예산편성과 집행에 대하여 주민이 감사를 청구함으로써 납세자인 주민에 의한 통제권을 확대하고 자치행정의 투명성을 높이기 위하여 1998년 도입 발표 후 1999년 8월 주민의 조례제정·개폐청구권과 함께 도입되어 2000년 3월 1일부터 시행되었다.⁴⁾ 그 후 현재까지 운영하면서 제기된 제도운영상의 성과 및 문제점을 반영하여 몇 차례의 일부개정을 거치면서 현행 지방자치법 제16조(법률 제11690호, 2013.3.23., 시행) 및 동법시행령, 그리고 각 지방자치단체의 주민감사청구에 관한 조례 등에 따라 제도운영이 이루어지고 있다.⁵⁾

(2) 주민감사청구제도의 의의

주민감사청구제도란 지방자치단체와 단체장의 권한에 속하는 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우 해당 지역에 거주하는 만 19세 이상 주민 중 일정 수 이상의 연서를 받아 주민이 직접 감사를 청구할 수 있는 제도를 말한다.⁶⁾ 이처럼 주민감사청구제도는 주민의 권리를 스스로 행사하도록 하여 주민복지증진 및 주민을 위한 지방정치의 활성화라는 목표를 달성하게 하는 제도인 것이다. 또 정책과정과 주민 간에 단절되어 가는 관계를 복원하게 하고 주민집단의 형성 및 활성화를 주도하게 함으로써 주민의 행정접근성을 용이하게 한다.

지방자치법 제16조 주민의 감사청구에서는 주민감사청구제도를 주민이 지방정부에 대해 감사가 필요하다고 인정되는 사안에 대해서 감사를 시행할 것을 요청하는 제도라고 정의하고 있다. 또한 동법 제16조 제1항에 따라 주민감

4) 김인, “지방정부의 주민감사청구제도 운영실태와 개선방안”(『지방정부연구』 제5권 제4호, 한국지방정부학회, 2001.), 2면.

5) 주민감사청구제는 김대중정부의 100대 과제중의 하나로 구상된 후 당정협의를 통해 1998년 7월 27일에 지방자치단체 주민감사제도를 신설키로 합의하였다. 동년 8월에 지방자치법 개정안이 마련됨에 따라 9월 정기국회에 상정되어 통과되었다. 그리고 1999년 2월 전국에서 최초로 전남 해남군에서 지방의원의 발의로 「해남군 주민감사청구절차 및 운영 등에 관한 조례」가 제정된 후 현재 전국 지방자치단체에서 관련 조례가 제정되어 운영중이다.

6) 지방자치법 제16조 참조.

사의 청구를 시·도의 경우에는 주무부장관에게, 시·군·자치구의 경우에는 시·도지사에게 제기하여야 하며, 시행령 제19조에 따라 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명한 경우에는 행정안전부장관에게 감사를 청구할 수 있고, 이 경우 안전행정부장관은 관계부처와 협의하여 주무부처를 정하고 그 부처로 하여금 부처 간 협의를 통하여 주민감사청구를 일괄하여 처리하도록 요청할 수 있다.

이러한 주민감사청구제도는 지방자치단체 행정에 대한 주민감시를 강화하고, 위법한 행정처분으로부터 지역주민의 권익을 보호하고 행정의 공개성과 책임성을 강화하기 위해 시행된 것이다.⁷⁾

지방자치법 제16조는 지방자치단체의 19세 이상의 주민의 경우 시·도는 500명, 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로, 시·도에서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 감사를 청구할 수 있다고 규정하고 있으며 아울러 지방자치단체의 조례 등에 근거하고 있다.

2. 주민감사청구제도의 성격과 기능

(1) 주민감사청구제도의 성격

먼저 주민감사청구제도의 성격을 살펴보면 주민 일정 수 이상의 연서로 청구할 수 있게 한 점에서는 직접참정권의 일환으로 보이나, 지방자치단체와 그 장의 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 청구할 수 있게 한 점과 그 청구를 해당 지방자치단체의 감독기관에게 청구할 수 있게 한 점에서는 소구권으로 인식될 수도 있다. 소구권은 어음이나 수표의

7) 안재길, “직접참여제도의 활성화에 관한 연구”, 경남대학교 석사학위논문, 2003. 32면.

지급이 거절됐을 경우 배서인 또는 발행인 등에게 변상을 청구할 수 있는 권리를 말한다. 어음이나 수표가 부도났을 경우 소유하고 있는 사람은 즉시 발행인이나 배서인에게 소구권을 청구하여 변상의 책임을 물을 수 있는 것이다.

이처럼 위법·부당한 사무처리를 요건으로 함은 이미 행하여진 사무처리를 시정·보전하려는 소구로서의 의미를 가지는 것이고, 그 청구를 해당 자치단체 안에 있는 지방의회 등에게 하지 아니하고 그 자치단체 밖의 감독기관에게 하여 외부의 간섭을 불러들이는 것은 결코 치자와 피치자의 동질성을 확보하는 자치적인 권한행사라고는 볼 수 없는 것이다.

따라서 우리나라의 주민감사청구제도는 일본의 주민감사청구제도와 사무감사청구제도⁸⁾를 혼합한 것으로 보이며, 그 본질은 소구권에 가깝다고 하여야 할 것이다.⁹⁾ 이를 토대로 주민감사청구제도의 기능을 정리하면 다음과 같다.

(2) 주민감사제도의 기능

1) 주민의 권익보호와 의사 반영

주민감사청구제도는 지방정부의 정책과정에 있어 주민참여의 한 방식으로서의 의미를 가진다. 또 주민이 지방정부의 정책과정에 참여하여 잘못된 행정행위로 인해서 발생할 수 있는 공익의 침해를 방지하는 중요한 의미를 가진다. 즉, 주민감사 청구제도는 지방정부에 대한 책임성 확보와 행정의 시행착오를 줄일 수 있는 역할을 하는 것이다. 또한 당해 자치단체가 자기 주민들에 의해서 통제된다는 점에서 실질적인 책임행정을 담보하는 기능을 한다.

2) 지방자치단체의 책임성, 투명성 확보

주민감사청구제도는 지방행정에 주민이 직접 참여하여 주민의 감시와 통제를 통하여 행정의 투명성을 높이고 주민들의 불편이나 불만 사항들을 제도적으로 수렴하여 처리하는 제도이다.¹⁰⁾ 주민자치의 원칙에 따라 주민에 의하여

8) 일본의 주민감사청구제도와 사무감사청구제도에 대해서는 본 발표자료 제3장 “주민감사청구 유사제도 및 외국의 감사청구제도와의 비교”에서 자세히 정리해 보았다.

9) 김기욱, 『지방자치행정론』, 법영사, 2000. 111-112면.

지방자치단체장 또는 그 지방자치단체의 위법·부당한 행정을 예방·시정하여 공정하고 투명한 지방행정을 구현하는데 그 의의가 있다.

3) 자치행정에 대한 주민의 감시와 통제

주민감사청구제도는 외부감사와 내부감사의 한계점을 극복하고 주민의 관점에서 감사를 청구하는 점에서, 지방자치단체의 주권자인 주민의 의견이 배제된 감사활동에서 주민의 의견이 직접 반영될 수 있는 감사로 변화시키는 기능을 한다. 즉 기존 지방감사체계의 개선을 유도함으로써 지방행정의 투명성을 확보해 주는 보조적인 역할을 하는 것이다. 그리고 지방정부에 대한 주민통제 수단으로서의 기능을 하여 위법한 사무처리에 대하여 주민의 간섭가능성을 제도화하여 위법한 사무처리의 사전예방적 기능도 수행한다.

3. 주민감사청구제도의 절차와 방법

(1) 청구의 대상, 기간, 요건

지방자치법 제16조 제1항은 주민감사청구의 대상으로 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우라고 규정하고 있으며 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항(다만, 새로운 사항이 발견되거나 중요한 사항이 감사에서 누락된 경우와 주민소송의 대상이 되는 위법한 재무회계행위에 대하여는 감사청구 가능), 소송이 계속 중이거나 그 판결이 확정된 사항 등은 감사청구대상에서 제외된다고 규정하고 있다. 여기서 '법령에 위반된다' 함은 실정법상의 법령위반을 의미한다고 해석되나 과연 위법사항이 아닌 부당한 사무의 처리가 감사의 대상이 되는가의 의문을 야기한다.

또한 청구의 대상과 관련하여 '지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무'

10) 소순창, "주민감사청구제도의 문제점과 발전방향"('지방행정', 2004. 3.), 16면.

의 범위도 문제가 된다. 여기의 '지방자치단체의 사무'에는 지방자치법 제9조에 의한 당해 지방자치단체의 자치사무와 법령에 의하여 당해 지방자치단체에 속하는 사무(단체위임 사무)가 속하며, '지방자치단체의 장의 사무'에는 지방자치법 제94조에 의한 기관위임사무에 포함된다는 견해도 있다.¹¹⁾ 지방자치단체의 장이 기관위임사무를 처리함에 있어서도 사무처리에 있어서의 과다비용 지출 등의 문제를 야기시킬 수 있다. 따라서 비록 기관위임사무라 하더라도 그 사무의 성격과 무관하게 사무처리의 적법성은 판단의 대상이 된다고 보는 것이 옳으므로 기관위임사무도 그 대상이 된다고 보는 것이 타당할 것이다.

또한 동법 제16조 제2항에 따라 당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날 부터 2년을 경과하면 주민감사 청구를 할 수 없다. 주민감사청구의 수리여부에 대한 최종 결정은 시·도 또는 주무부에 설치되는 감사청구심의회에서 결정하게 된다.

주민감사청구의 요건 중 주민연서수에 대해 살펴보면 종전 청구권자 총수의 1/50의 범위에서 지방자치단체 조례로 규정하던 것을 2009년 개정하여 시·도의 경우 선거권자 주민 500명, 50만이상의 시는 300명, 그 외 시·군·구는 200명 이내의 범위 안에서 조례로 정하는 수의 주민연서로 시·도 사무의 경우 주무부장관에게, 시·군·구 사무는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있도록 요건을 완화하였다. 그에 따른 제주특별자치도 주민감사청구인수에 관한 조례¹²⁾의 경우 제2조에 주무부장관에게 감사를 청구하는 경우 연서하여야 하는 주민의 수는 19세이상의 주민 150명 이상으로 한다고 규정하고 있다.

(2) 청구의 절차 및 방법

주민감사청구제도의 청구 절차 및 방법과 관련된 내용 역시 지방자치법 제

11) 윤양수, "주민감사청구 및 주민소송제도에 관한 고찰"(『법과 정책』 제7호, 제주대학교 법과 정책연구소, 2001.), 20면.

12) 「제주특별자치도 주민감사 청구인 수에 관한 조례」(제주특별자치도조례 제538호, 2009. 11. 4. 일부개정), 제주특별자치도의 경우 기초자치단체가 없으므로 제주자치도(행정시 포함)에서 처리한 일에 대해서 19세 이상의 주민 150명 이상 연서로 주무부장관(해당 중앙부처)에게 주민 감사를 청구할 수 있음.

16조에서 명시하고 있다. 청구의 공표 및 열람, 서명에 관한 이의신청, 청구의 수리·각하 등의 감사절차는 조례의 제정·개폐청구절차를 준용하며, 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 이를 절차 위주로 간단히 살펴보면,

선거권을 가진 주민 중 감사를 청구하고자 하는 청구인의 대표자는 주무부장관 또는 시·도지사에게 문서로 대표자 증명서 교부를 신청하고, 대표자는 증명서를 교부받은 날부터 시·도의 경우는 6개월 이내, 시·군·구의 경우 3개월 이내에 주민을 대상으로 감사청구인 명부에 서명을 받아 주무부장관 또는 시·도지사에게 감사청구인 명부를 제출한다.

주무부장관 또는 시·도지사는 감사청구를 수리한 날로부터 60일 이내에 감사를 종료하고 감사결과를 대표자와 자치단체장에게 서면으로 통지하고 공표한다. 이때 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체에게 감사결과에 따라 기간을 정하여 필요한 조치를 요구하고 요구내용을 통지하고 공표하여야 하며 당해 자치단체장은 조치요구를 성실히 이행하고 그 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다. 최종적으로 주무부장관 또는 시·도지사는 조치요구내용과 조치결과를 청구인의 대표자에게 서면으로 알리고 이를 공표하고, 그 내용을 안전행정부장관에게 통지하거나 보고하여야 한다.

4. 주민감사청구제도와 유사한 제도

지방자치법 제16조에 규정하고 있는 주민감사청구제도와 그 성격이 유사한 제도로는 국회의 국정감사, 감사원의 감사, 중앙부처 및 광역지방자치단체의 감사, 지방자치단체의 자체감사, 국민감사 청구제도 등이 있다.

(1) 국회의 국정감사

국회는 헌법 제61조, 국회법 제127조 및 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 의하여 각 위원회 소관사항에 대하여 국정감사를 할 수 있으며, 국회의 국정

감사대상기관에는 사실상 제한이 없다고 할 수 있다. 다만, 국회의 지방자치단체에 대한 국정감사는 지방화의 논리에 부합하지 않는다는 비판이 있으나, 지방자치단체는 상당부분 국가예산을 집행하거나 국가업무를 수행하고 있으므로 지방자치단체에 대한 국정감사의 적실성 여부를 단정하기는 어렵다 할 수 있다.¹³⁾

국회의 국정감사는 소관 상임위원회별로 광역지방자치단체의 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업은 필요한 감사의 대상으로 하고 있으나 그 외 기초지방자치단체의 경우 본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우에 한하여 감사의 대상이 된다고 규정함으로써, 지방자치보장 차원에서 지방자치단체에 대한 국정감사에 일정한 제약을 두고 있다.

(2) 감사원의 감사

감사원은 감사원법에 근거하여 지방자치단체에 대한 회계감사와 직무감찰을 시행할 수 있다. 회계감사는 지방자치단체의 회계와 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계에 대해서는 필요적 감사사항으로 규정하고 있으며, 그 밖의 사항에 대해서는 선택적 감사사항으로 광범위하게 규정하고 있다.¹⁴⁾

(3) 중앙부처 및 광역지방자치단체의 감사

안전행정부장관 또는 시·도지사는 지방자치법 제171조에 의하여 지방자치단체의 자치사무 중 법령위반사항에 한하여, 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 나아가 지방자치법 제167조 제1항에 의하여 기초지방자치단체가 처리하는 위임사무에 대해서 광역지방자치단체의 장은 1차적인 지도·감독권을 가진다.

13) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2009, 961면.

14) 김성호, “지방자치단체에 대한 감사의 실태와 문제점”(『지방행정』 제51권 제590호, 대한지방행정공제회, 2002. 12.), 21면.

(4) 지방자치단체의 자체감사

지방자치단체의 자체감사는 지방자치법과 행정감사규정에 근거하여 행정기관 내부의 자체적 감사 및 사정업무를 위하여 마련된 제도로써 지방자치단체의 행정조직에 의한 자체감사를 의미하며, 여기에 지방의회에 의한 감사를 포함하는 것을 의미하기도 한다. 먼저 지방자치단체의 행정조직에 의한 자체감사는 행정감사규정을 근거로 운영되고 있으며, 구체적인 내용은 일반적으로 각 지방자치단체의 감사규칙에 정하고 있다. 지방의회에 의한 감사는 지방자치법 제41조 제1항에 따라 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 실시되고, 지방자치단체의 사무 중 특정사안에 관하여 본회의 의결로 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다.

(5) 국민감사청구제도

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제6장에 국민감사청구에 관한 규정을 두고 있는데, 동법 제72조 제1항은 19세 이상의 국민은 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우 대통령령으로 정하는 일정한 수¹⁵⁾ 이상의 국민의 연서로 감사원에 감사를 청구할 수 있다고 규정하고 있다. 다만 동법 제72조 제3항은 제1항에도 불구하고 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리 대한 감사청구는 지방자치법 제16조(주민감사청구제도)에 따른다고 하여 국민감사청구제도가 지방자치단체에 대한 중복적인 감사가 되지 않도록 배려하고 있다.¹⁶⁾

15) 동법 시행령(대통령령 제24418호, 2013.3.23.개정) 제84조에 300명으로 규정되어 있다.

16) 이러한 주민감사청구제도는 2000년 3월 제도시행 이후 2011년 6월말 현재까지 안전행정부 12건 등 시도업무와 관련해 26건, 그리고 서울특별시 100건, 경기도 19건 등 시군구 업무와 관련해 200건이 청구되어 제도 시행 후 총 226건이 제출된 것으로 나타나 연평균 19.7건인 것으로 파악됐다. 이러한 주민감사청구는 광역시도별로 연간 1.2건 남짓한 것으로 서울특별시의 100건을 제외하면 나머지 15개 시도의 연평균 주민감사청구는 0.7건에 불과한 수치다(유정현, 주민감사청구 43% '각하', 실효성 제고 위한 제도개선 절실" <2011. 9. 15. Everynews>)

Ⅲ. 외국 주요국가의 주민감사청구제도와 유사제도

1. 일본의 감사청구제도

일본의 지방자치단체에 대한 감사제도는 크게 중앙정부에 의한 감사, 상급 지방자치단체에 의한 하급지방자치단체 감사, 지방자치단체 차원의 감사로 감사위원회에 의한 감사와 외부감사, 마지막으로 주민에 의한 감사청구에 의한 감사가 있다.¹⁷⁾

일본의 지방감사제도의 특징은 중앙정부에 의한 감사를 필요최소한으로 억제하고 지방자치단체에 의한 자체감사에 중점을 두고 있다는 점이 특징이다.¹⁸⁾ 자체감사의 경우에도 지방의회의 관여를 배제하고, 단체장으로부터 독립된 감사위원회에 감사를 맡기고 있으며, 감사위원회는 감사를 하기 위해 지방자치법에 근거하여 설치된 독립제 기관으로서, 행정과 재정의 공정하고 효율적인 운영을 확보하기 위하여 재무에 관한 사무의 집행과 경영에 관한 사업의 관리, 사무의 집행 등을 감사한다. 또한 외부의 전문가와 계약을 체결하여 수행하는 외부감사제도를 통해 감사의 독립성과 전문성을 높이고 있다.¹⁹⁾ 또한 일본의 지방자치법은 주민이 지방자치단체의 사무에 대하여 감사를 청구할 수 있는 유형을 2가지로 구별하여 규정하고 있는데 제75조의 사무감사청구와 제242조의 주민감사청구제가 바로 그것이다.²⁰⁾

이하에서는 우리나라의 주민감사청구제도와 유사한 일본의 사무감사청구제도와 주민감사청구제도를 중심으로 살펴보겠다.

(1) 사무감사청구제도

17) 최우용, “주민참여감사제의 제도설계진단”, 대전광역시 대덕구를 중심으로(『지방자치법연구』 제8권 제2호, 한국지방자치법학회, 2008. 6.), 179면.

18) 橋本 勇, 住民監査請求, 園部逸夫, 編, 住民訴訟, 最新 地方自治法講座, きょうせじ, 2002, 203面.

19) 松本英昭, 「要説地方自治法」, 新地方自治制度の全容, きょうせじ, 2007, 134面.

20) 주영화, “주민감사청구제도 개선방안에 관한 연구”, 동국대학교 석사학위논문, 2010. 45면.

사무감사청구제도는 일본 지방자치법상의 직접청구제도²¹⁾의 하나로 보통지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권을 가진자의 일정수 이상의 자의 연서를 받아 그 대표자가 일정사항을 청구하는 것으로서 주민의 의사를 표시하는 제도라 할 수 있다.

일본의 지방자치법 제12조 제2항에는 일본 국민인 보통지방공공단체의 주민의 권리로써 주민이 속한 보통지방공공단체에 대한 사무감사청구권을 규정하고 있는데 선거권을 가지는 자는 정령이 정하는 바에 의하여 그 총수의 50분의 1이상의 자의 연서를 받아 그 대표자가 보통지방공공단체의 감사위원회에 당해 보통지방공공단체의 사무 전반에 관하여 감사청구를 할 수 있도록 하고 있다. 청구기간의 제한은 없으며 감사의 결과에 불복이 있어도 소송제기는 불가능하다.

1982년 4월부터 1992년 3월까지 10년간 사무감사청구는 98건에 불과하며, 사무감사청구가 직접청구에서 차지하는 비중은 21%정도로 나타났다. 이처럼 사무감사청구제도의 활용이 저조한 것은 50분의 1 이상의 연서를 받도록 되어 있어 청구요건이 지나치게 엄격할 뿐만 아니라 감사결과에 대하여 소송제기가 불가능하여 감사청구의 실효를 기대할 수 없기 때문이다. 하지만 활용이 저조함에도 불구하고 사무감사청구를 유지하고 있는 것은 상당수 이상의 주민의 연서를 받아 주민 다수의 의사를 표시하는 것으로 직접민주제적 요소가 강하기 때문이다.²²⁾

(2) 주민감사청구제도

일본 지방자치법 제242조에는 보통지방공공단체의 주민은 해당 보통지방공공단체의 장 또는 위원회 또는 위원 또는 해당 보통지방공공단체의 직원에 관하여 위법 또는 부당한 공금지출, 재산취득·관리·처분, 계약의 체결·이행 등과

21) 사무감사청구의 조례의 제정 및 폐지의 청구, 지방자치단체 의회해산의 청구, 지방공공단체의 의회의원 및 장을 비롯한 특정직원의 해직의 청구가 일본 동법 제12조에서 제13조에 규정되어 있다.

22) 김영조, "개정 주민감사청구제도의 문제점 검토-일본 지방자치법과의 비료를 중심으로-" (『토지공법연구』 제39집, 한국토지공법학회, 2008. 2.), 262-263면.

위법 또는 부당하게 공급의 부과·징수, 재산관리 태만사실 등과 같은 재무회계사항에 대하여 감사위원회에 감사를 청구하고 필요한 조치를 청구할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 주민이라면 1인이라도 청구가 가능하여 주민의 연서를 요하지 않는다. 그리고 청구기간은 재무회계행위가 있는 날 또는 종료된 날로부터 1년 내에 청구하여야 한다. 또한 감사결과의 불복이 있는 경우 일정한 요건하에서 주민소송의 제기가 가능하다. 제242조의 주민감사청구제도의 규정은 지방재무에 관한 분야에서 규정되고 있다는 점이 특색이라 할 수 있다.²³⁾

주민감사청구는 2006년 4월부터 2007년 3월 1년간 모두 999건이 청구되었으며, 이 가운데 각하는 22건, 기각은 395건, 권고조치를 취한 것이 528건, 합의가 되지 않아 감사결과를 내지 않은 것이 64건, 기타 10건으로서 권고조치가 내려진 것이 52.9%로 가장 많은 것으로 나타났다.²⁴⁾ 이처럼 주민감사청구의 활용이 상대적으로 많은 이유는 상당수 이상의 주민의 연서를 요구하는 사무감사청구에 비해 주민 1인도 감사청구가 가능하기 때문인 것으로 판단된다.

2. 독일의 주민감사청구 유사제도

독일은 우리나라나 일본에서와 같은 주민감사청구제도는 존재하지 않는다. 주민감사제도는 본질적으로 지방자치단체에 대한 주민의 통제수단이라 볼 때, 독일의 경우 지방자치단체의 활동에 대한 여러 가지의 주민 통제수단이 갖추어져 있기에 우리나라와 같은 독자적인 주민감사청구제도가 도입되어 있지 않다고 이해될 수 있다.²⁵⁾

지방자치행정에서 있어 주민참여의 유형에는 주민발의(Bürgerinitiative), 주민의회(Bürgerversammlung), 주민발안(Bürgerantrag), 주민결정 또는 주민투표(Bürgerentscheid), 주민청구(Bürgerbegehren)²⁶⁾ 등이 있다. 이중에서 한국

23) 이경옥, "일본 「주민감사청구제도」에 관한 고찰"(자치행정21, 한국지방자치연구소, 1997. 12.), 100면.

24) www.soumu.go.jp/singi/pdf/N29_senmon_4_sil.pdf 참조

25) 김해룡, 앞의 책, 121면.

26) 주민청구(Bürgerbegehren)란 지방의회가 결정한 사항에 이의가 있거나 미래에 결정해야 할 중요 사무와 관련하여 지방의회를 대신하여 주민들이 스스로 결정하게 해 달라고 지방자치단체에게 신청하는 권리이다. 따라서 전제조건이 충족되면 해당 지방자치단체는 주민투표

의 주민감사청구제도와 유사한 것은 주민발안(Bürgerantrag)이라고 할 수 있는데, 주민발안의 경우 주민이 일정수의 연서로서, 지방의회에 속한 사무와 관련하여 지방의회가 일정한 사무를 처리하도록 요청하는 권한이다.²⁷⁾

이처럼 독일의 경우 기본법 제28조 제1항에 주민참여제도를 통해 지방에서 직접적인 민주주의의 실현형태를 보장하고 있다.

(1) 주민발안제도

독일 지방자치법에는 각 주마다 다소 차이가 있지만 주민발안(Bürgerantrag)의 대상과 신청기간 및 주민발의를 위한 청원권자, 주민의 연서와 관련해 규정되어 있는데, 주민은 주민발안을 통해 지방의회에게 일정한 사무를 처리하도록 요구할 수 있다. 이때 대상사무는 지방의회에 관할권에 속하는 사무가 일반적이다. 그러나 국가사무라 하더라도 이 사무가 지방의 자치행정권에서 도출되는 법적지위를 침해하거나 이들 권한과 관련을 갖는 한 국가사무일지라도 그 대상이 된다. 주민발안을 제기하는데는 시기의 제한이 있는바, 1년 이내에 동일한 사무에 대해서는 발안을 청구할 수 없다.²⁸⁾

(2) 회계사무원에 의한 감사제도

독일은 지방자치단체의 회계사무에 대해 감사기관에 의한 강력한 통제가 이루어진다. 독일의 지방자치단체는 연방과 주 회계감사원(Bundes-und Landesrechnungshof)의 회계감사대상기관이 된다. 이들 회계감사기관은 순수한 회계감사 뿐만 아니라 지방자치단체의 사무가 합목적적으로 그리고 경제적으로 수행되었는지에 관해서도 감사하는 권능을 가진다.²⁹⁾

를 실시해야 하므로 주민청구(Bürgerbegehren)는 주민투표를 실시할 것을 일정한 주민연서로 청구하는 일종의 주민투표청구권의 성격을 갖는다(강기홍, “현행 주민감사청구제도의 기능과 한계”(『지방자치법연구』 제8권 제2호, 한국지방자치법학회, 2008. 6.), 122면)

27) 강기홍, 앞의 논문, 121-122면.

28) 강기홍, 앞의 논문, 122면.

29) 김해룡, 앞의 책, 122면.

3. 기타 외국의 지방감사제도

미국은 지방정부에 대한 자율감사체제로 운영하고 있다.³⁰⁾ 지방자치단체에 따라서는 시감사관(auditor) 또는 회계감사관(comptroller)을 시민들이 직접 선출하여 이들로 하여금 완전히 독립적인 지위에서 시의 행정·재정에 대한 감사를 실시하게 하는 경우도 있고, 시감사관 또는 회계감사관을 시의회에서 선출함으로써 감사관으로 하여금 의회의 강력한 신임을 배경으로 감사를 철저히 하는 경우도 있다.³¹⁾ 이처럼 미국의 경우 감사책임자를 의회의 동의를 얻어 의회에서 임명하거나, 주민이 직접선출 함으로써 감사책임자는 중앙정부나 지방자치단체로부터 독립하여 감사를 할 수 있다.³²⁾

영국은 지방정부에 대한 감사기관으로서 지방감사원이 있다. 지방감사의 주체는 지방감사원이 담당하고 있어 중앙정부나 지방정부의 집행으로부터 완전히 독립된 기관으로 구성되어 있다. 지방감사원의 독립성과 함께 인적구성인 회계사 및 전문가로 구성되어 전문화 되어 있으며, 철저한 감사기법과 성과 감사제도가 확립되어 있는 등 지방자치단체에 대한 매우 선진화 된 감사 제도를 운영하고 있다.³³⁾

프랑스는 지방정부에 대한 감사에 있어 중앙정부가 개입하고 있지 않다. 지방자치 단체에 대한 감사를 위하여 1982년 지방분권에 의하여 지방회계감사원을 설치하였다. 지방회계감사원은 중앙정부와 완전히 독립하여 지역별로 완전

30) 미국에서는 남북전쟁 당시인 1863년 군수품 구매과정에서의 예산 부정을 막기 위해 「The Federal False Claims Act」를 제정함으로써 납세자 소송제도(부정청구법)를 도입하였다. 이 법은 2차대전 당시인 1943년 군수업계의 로비 때문에 상당부분 약화되었으나 레이건 행정부 시절인 1986년 심각한 군납비리가 드러남에 따라 개정되어 활성화되었으며 현재는 NGO들에 의해 상당한 효력을 갖고 있다. 우리나라에서는 시행되지 않지만 미국, 일본을 포함한 몇몇 나라에서 시행되고 있다. 우리나라의 경우 구 지방자치법에 주민이 위헌 또는 위법한 조례, 지방자치단체장의 명령이나 행정처분에 이의가 있을 때 소청을 제기할 수 있었다. 그러나 제도가 활용된 예가 없다고 하여 1988년 지방자치법 개정에서 폐지되었다. (김문중, “주민감사와 주민소송제도” 『자치행정』, 지방자치연구소, 2000., 31-33면.)

31) Kooiman, J, *Governing as Governance*, London sage, publication, 2003, p.47.

32) 주영화, 전계논문, 34면

33) 김남철, “지방자치감사제도와 주민의 역할”, 『지방자치법연구』 제8권 제2호, 한국지방자치법학회, 2008, 35면.

히 분리되어 독자적 기능을 수행하고 있다. 지방회계감사원은 지방자치단체의 회계감사를 독자적으로 실시하고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 예산과 재정운영에 대한 통제를 수행하고 있다.

프랑스에 있어서 지방자치단체의 예산과 재정운영에 대한 통제는 프랑스의 지방회계감사원의 갖는 특징 중의 하나이다. 지방회계감사원은 예산에 대한 감사를 수행함에 있어 지방정부의 예산편성에 개입하는 실제적인 판단이 아니라 재정의 균형을 확인·권고하는 역할에 중점을 두고 있다.³⁴⁾

IV. 주민감사청구제도에 대한 주요 외국과 우리나라와의 비교

1. 우리나라와 일본과의 비교

1999년에 도입된 우리나라의 주민감사청구제도는 일본의 사무감사 청구제도를 기초로 하였으며, 2005년 주민소송이 도입되면서 그 내용이 일부 개정되었는데, 개정된 주민감사청구제도는 일본의 사무감사 청구제도와 주민감사청구제도를 절충한 형태³⁵⁾를 띠고 있어 일본의 감사청구제도는 우리의 주민감사청구제도를 이해하고 운영하는데 있어 많은 도움을 받을 수 있을 것으로 판단된다.

일본의 감사청구제도의 가장 큰 특징은 우리나라의 주민감사청구제도와 유사한 사무감사 청구제도 이외에 주민이 개별적으로 제기할 수 있는 주민감사청구제도가 도입되고 있다는 점이다. 그리고 각 지방자치단체 내부에 필수적 기관으로 설치되어 있는 감사위원회에 대하여 주민감사를 청구하도록 되어 있다는 점은 감사대상기관인 지방자치단체의 상급감독기관이 행하도록 되어있는 점이 우리의 경우와 차이가 있다. 그리고 일본의 경우 사무전반을 대상으로 하는 사무감사 청구와 재무회계사항을 대상으로 하는 주민감사청구를 별도의 조문으로 구성하고 그 요건과 절차를 별도로 규정하고 있는데 비해 우

34) 김남철, "지방자치감사제도와 주민의 역할", 『지방자치법연구』 제8권 제2호, 한국지방자치법학회, 2008, 35면.

35) 김영조, 앞의 논문, 285면.

리의 경우 지방자치단체의 사무전반을 대상으로 하는 감사청구와 재무회계사항을 대상으로 하는 감사청구를 동일 조문에서 규정하고 있다.

또한 일본의 경우 우리나라와 달리 감사청구에 불복이 있는 경우 다양한 유형의 주민소송제도가 마련되어 있다는 점이다.³⁶⁾ 우리나라도 2006년부터 주민소송제도가 시행되고 있으나 지방자치단체의 사무 중 재무회계 행위에 대해서만 법원에 청구할 수 있도록 되어 있다.

2. 우리나라와 독일과의 비교

독일의 주민발안제도의 경우 주민발안 제기 시 주민 연서수³⁷⁾가 우리의 주민감사청구 시 주민연서의 수에 비해 높으며 독일의 경우 지방의회의 사무에 속하는 사항이 주민발안의 대상인데 반해 우리의 주민감사청구제도는 지방자치단체 및 그 장이 처리하는 사무가 주민감사청구의 대상이 된다. 또한 주민발안을 받아들일지에 대해서 독일의 대부분의 주에서는 지방의회가 결정한다. 이처럼 독일의 주민발안은 우리처럼 상급청에 소속된 심의회가 별도로 있어 주민발안을 심의하는 것이 아니라 지방의회가 직접 결정한다는 점에서, 우리의 주민감사청구제도에 비해 좀 더 주민이 주축이 된 감시 기능을 수행한다고 평가할 수 있다.³⁸⁾

3. 기타 외국과의 비교

우리나라는 자치정부에 대한 감사제도가 중앙정부의 직접적인 감사를 비롯하여 국회감사, 상급청에 의한 감사 등 중복되어 있고, 편향적으로 이루어지고 있는 반면에 미국의 지방정부에 대한 감사제도는 자치정부의 자율성에 의해 운영되고 있고, 주민의 직접 선출한 감사원에 의한 선출제도 등은 우리나라의

36) 김해룡, 『지방자치법주해』, 한국지방자치법학회, 2004, 120-121면.

37) 주별 차이가 있으나 보통 주민수의 2%~30% 주민의 연서가 필요하다. 실제 독일 지방자치의 기본단위인 게마인데(Gemeinde)의 규모가 한국보다 작다는 점을 고려하면 매우 높은 주민연서수를 요구한다고 볼 수 있다.

38) 강기홍, 앞의 논문, 123면.

주민감사청구제도에 시사 하는 바 크다.

영국의 지방정부에 대한 감사는 회계사로 구성된 전문적인 감사원에 의해 감사가 실시되고 있다. 반면 우리나라는 지방정부에 대한 감사는 중앙정부의 일률적인 감사제도에 의해 이루어지고 있을 뿐만 아니라 주민감사에 의한 경우도 매우 드물고 감사에 대한 전문적 지식을 결여하여 효율적이지 못하고 있다.³⁹⁾

프랑스는 지방회계감사원을 설치하여 운영하고 있다. 지방회계감사원은 중앙정부와 완전히 독립하여 지역별로 완전히 분리되어 독자적 기능을 수행하고 있다. 지방회계감사원은 지방자치단체의 회계감사를 독자적으로 실시하고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 예산과 재정운영에 대한 통제를 수행하고 있다. 이러한 회계감사원제도는 우리나라에서는 거의 실시되고 있지 않아 조속한 도입에의 시사점을 말해주고 있다.

4. 우리나라의 주민감사청구제도에 주는 시사점

이상에서 우리나라와 외국의 주요국가의 자치정부에 대한 주민감사체도를 비교해보았다. 외국의 주민감사제도가 우리나라의 주민감사청구제도에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

일본의 감사청구제도는 사무감사 청구제도 이외에 주민이 개별적으로 제기할 수 있는 주민감사청구제도가 도입되고 있다는 점이다. 그리고 각 지방자치단체 내부에 필수적 기관으로 설치되어 있는 감사위원회에 대하여 주민감사를 청구하도록 되어 있다는 점은 감사대상기관인 지방자치단체의 상급감독기관이 행하도록 되어있는 점이 우리의 경우와 차이가 있다. 그리고 일본의 경우

39) 주민감사청구 226건 중 43.4%에 해당하는 98건은 '서명부 미제출'등의 사유로 '각하'된 것으로 나타났다. 각각 사유를 살펴보면 '서명부 미제출'이 42건으로 가장 많았고 '감사 부적합' 38건, '서명인수 부족' 10건, '대표자 취하' 8건 등의 순으로 나타났다. 광역단체 가운데 가장 많은 감사청구가 접수된 서울특별시의 경우 총 100건중 25건이 각하되고 75건에 대한 감사가 행해졌다. 그리고 경기도의 경우에는 19건의 감사청구 사안 중 9건이 각하되고 실제로 감사가 이루어진 사례는 10건이었다. 중앙행정기관에 접수된 주민감사청구 26건 중 행정안전부에 접수된 12건은 모두 각하되는 등 총 20건이 각하된 것으로 나타났다. 기초단체 업무와 관련해 광역단체에 감사청구된 200건의 감사결과를 살펴보면 '행정상·재정상·신분상' 처분내역이 있는 청구 건은 100건이었다. 이 가운데 78건이 각하되고 8건이 진행중이며 감사는 했지만 처분내용이 없는 것이 14건으로 나타났다.

사무전반을 대상으로 하는 사무감사 청구와 재무회계사항을 대상으로 하는 주민감사청구를 별도의 조문으로 구성하고 그 요건과 절차를 별도로 규정하고 있는 점 그리고 일본의 경우 우리나라와 달리 감사청구에 불복이 있는 경우 다양한 유형의 주민소송제도가 마련되어 있다는 점 등은 우리나라의 주민감사청구제도에 시사 하는 바가 크다.

독일의 경우 지방의회 사무에 속하는 사항이 주민발안의 대상인점이 특징이다. 이러한 점은 우리의 주민감사청구제도에 비해 좀 더 주민이 주축이 된 감시 기능을 수행한다고 평가할 수 있다.

미국이나 영국, 프랑스의 경우 공통적으로 시사하는 바는 자치정부에 대한 주민감사제도가 중앙정부로부터 완전히 독립된 주민에 의한 감사기구를 설치·운영하고 있다는 점이다.

V. 주민감사청구제도의 문제점과 개선방안

1. 주민감사청구제도의 문제점

(1) 독립된 주민감사기구의 부존재

우리나라는 지방정부에 대한 감사제도가 중앙정부의 감사기관을 비롯한 자치정부의 자체감사에 의한 일률적이고 편향적인 감사체계가 주를 이루고 있다. 이러한 체계는 주민의 자치정부에 대한 접근성을 배제하고 주민의 의사가 반영되지 않는 소극적인 감사로 전락하는 문제점을 내포하고 있다.

(2) 주민 참여의식의 부족

우리나라의 감사청구주체는 일정한 시민단체와 특정단체에 국한되어 있다. 따라서 다양한 지역적 현안에 대해서 다양한 감사청구주체의 참여가 요구된다. 주민들의 적극적인 참여의식 없이는 주민감사청구제도의 실효성을 담보할

수 없게 된다. 특히 주민감사청구의 대상이 되는 지 여부, 청구 주민수의 과다 문제, 청구인의 정당성을 심의하는 과정에서 주민들이 적극적으로 참여하지 않으면 실효성을 확보하기 어렵다.⁴⁰⁾

(3) 주민연서 요건

현행 지방자치법은 시·도는 500명, 제175조에 따른 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방 자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서요건을 규정하여 종전 주민 총수의 50분의 1의 범위안에서 20세 이상의 주민수 이상의 연서요건을 대폭 하향조정하였다.

연서주민수의 상한선만 규정한 현행법상 경우에 따라서는 1인의 감사청구도 허용될 수 있을 것으로 보이나 현실적으로 지방자치단체가 감사청구 및 주민소송의 제소 남발을 우려해 주민 1인의 감사청구를 허용하는 조례를 제정하는 것을 기대하기는 어려울 것이다. 또한 감사청구기간을 제한하고 있으며, 특히 주민소송의 경우 감사청구전치주의를 채택하면서 제소대상 업무도 재무회계사항에만 국한시키며 제소기간까지 제한하고 있고 주민감사청구의 남발과 주민소송의 남소를 방지하는 장치는 제도적으로 잘 마련하고 있으나 주민감사청구제도의 활성화에는 결코 도움이 되지 않을 것이다. 특히 주민소송이 가능한 재무회계사항에 있어 일정수의 주민연서를 요건으로 하는 것은 주민소송제의 도입취지를 크게 훼손하는 것으로 볼 수 있다.

(4) 청구권자로서의 외국인과 법인의 인정여부

지방자치법은 주민소송의 원고로 재무회계에 관한 사항을 감사청구한 주민으로 규정하고 있어 주민감사 청구인적격문제는 주민소송의 원고적격문제와 관련된다. 이러한 주민감사청구권자는 당해 지방자치단체의 19세 이상의 주민

40) 김인·류춘호, “지방정부의 주민감사청구제도 운영실태와 개선방안”(『지방정부연구』 제5권 제4호, 한국지방정부학회, 2005. 2.), 47면.

이며, 주민이란 지방자치법 제12조에 따라 당해 지방자치단체의 구역 안에 주민등록법상 주소로 가진 자를 의미한다. 따라서 지방자치단체의 주민의 자격은 당해 구역 안에 주소로 가진 자면 되므로, 외국인, 법인도 주민의 자격을 갖는다고 볼 수 있다. 하지만 지방자치법상 주민감사 청구권자를 선거권이 있는 19세 이상의 주민으로 규정하고 있기 때문에 법인은 주민감사 청구권을 갖는가에 대해서는 부정적으로 해석되어야 하며, 외국인의 경우 주민감사 청구권을 가지는 것에 대해서는 지방자치법에 명문규정이 없다는 점에서 주민감사청구권자의 자격이 부인될 수도 있다.⁴¹⁾ 이에 비해 일본의 지방자치법은 주민감사 청구권자를 별다른 단서없이 '보통지방공공단체의 주민'으로 규정하고 있어 외국인과 법인이 주민감사청구권을 갖는다는 점에서 우리나라와는 다르다.

하지만 외국인의 주민감사 청구권에 대한 문제와 관련해 공직선거법 제18조의 선거권 없는 자에 외국인이 포함되지 않으며, 제15조에 일정한 요건을 갖춘 외국인에게 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권을 인정하고 있다는 점에서 일정한 요건을 갖춘 외국인에게 주민감사청구권을 인정 할 수 있다는 견해⁴²⁾가 지배적이다. 특히 오늘날 이주노동자와 같이 지방자치단체의 주민으로서 외국인이 증가하고 있는 점에서 외국인 주민에게 감사청구권을 부여하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

(5) 불명확한 청구대상

주민감사청구제도의 청구대상은 지방자치법에 '지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무'로 규정되어 있다. 따라서 지방자치단체의 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무도 감사청구의 대상이 된다. 다만 지방자치법 제16조 제1항의 단서에는 수사나, 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 감사했거나 감사중인 사항, 동일한 사항에 대하여 주민소송이 진행중이거나 그 판결이 확정된 사항은 청구대상에서 제외하고 있다. 하지만 이러한 단서조항의 수사나, 재판에 관여하게 된다는 의미가

41) 김영조, 앞의 논문, 265면.

42) 홍정선, 『신지방자치법』, 박영사, 2009, 154면.

다소 불명확하고, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항을 절대적 제외사항으로 한 것은 타당하지 않으며, 감사할 중대한 공익이 있는 경우에 한해 감사하도록 하되, 개인의 사생활이 가능한 보호되도록 하면 될 것이다.⁴³⁾

(6) 청구기간의 제한

현행 주민감사청구제도는 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년이 지나면 제기할 수 없도록 청구기간을 제한하는 규정을 두고 있다. 이와 같은 청구기간을 제한하는 규정을 둔 이유는 주민감사청구가 주민소송의 필수적 전치절차로 됨에 따라 청구기간을 제한하지 않을 경우 주민소송의 제소기간이 제한되지 않게 되고 이에 따라 행정상 법률관계가 불확정한 상태로 방치될 염려가 있게 되므로, 법률관계의 조속한 안정을 위하여 이와 같은 규정을 둔 것이다.⁴⁴⁾ 따라서 현행 지방자치법은 주민소송의 요건으로 감사청구전치주의를 취하고 있어 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날이라고 하는 청구기간의 기산점이 매우 중요한 문제가 된다.

그러나 지방자치단체의 사무가 광범위하여 2년의 제소기간은 주민소송의 제기에 상당한 제약으로 작용할 수 있으며 특히 주민소송의 대상이 되는 재무회계사무의 경우 2년의 청구기간 내 위법 또는 현저하게 공익에 반하는 행위가 밝혀지지 않을 경우에는 주민감사청구가 불가능하며, 감사청구전치주의를 취하고 있는 주민소송의 제기도 자동적으로 불가능하게 되어 자칫 위법행위에 면죄부를 주는 결과를 초래할 수도 있다.

또한 법률상 감사가 청구된 날부터 60일 이내에 감사를 종료하여야 하나 동일시기 감사청구가 많이 제기될 경우 관계 인력이 충분치 않은 지방자치단체의 경우 이 기간이 매우 짧은 기간으로 여겨질 수 있다.

(7) 감사결과 불복시 구제제도의 미비

43) 박균성, 『행정법론(하)』, 박영사, 2007, 88면.

44) 홍정선, 앞의 책, 153면.

현행 지방자치법은 감사청구의 대상이 재무회계사항인 경우에는 주민소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있지만, 감사청구의 대상이 재무회계사항이 아닌 경우에 대하여는 감사결과에 대한 불복절차에 관한 규정을 두고 있지 않다. 또한 주무부장관이나 시·도지사를 상대로 이의신청이나 감사결과의 통지에 대한 항고소송 제기도 불인정된다 할 것이다. 나아가 주민감사청구가 각하된 경우에도 주무부장관 또는 시·도지사를 상대로 그 취소 또는 무효확인소송을 제기할 수 있는지가 논의될 수 있는데, 이 역시 부정적으로 보아야 할 것이다. 또한 동일한 이유에서 청구가 이유가 없다는 감사결과의 통지에 관하여도 주무부장관 또는 시·도지사를 상대로 그 취소 또는 무효확인소송을 제기할 수 없다고 할 것이다.⁴⁵⁾

2. 주민감사청구제도의 법, 제도적 개선방안

(1) 독립된 주민 감사기구의 구성

주민감사제도에 대한 주요 외국과의 비교에서 시사하는 바와 같이 자치정부에 대한 통제와 주민감사의 효율성을 높이기 위해서는 중앙정부로부터 완전히 독립된 주민의사에 의한 감사기구를 설치하는 것이 시급하다. 이를 위해서는 지방자치법의 개정 또는 각 자치단체별로 주민감사기구설치에 관한 조례를 제정하는 입법 방안을 마련해야 한다.

(2) 주민참여 의식 고취

지방자치단체는 지역주민의 감사청구제도에 대한 홍보를 적극적으로 하여 주민들이 보다 쉽게 이용할 수 있도록 해야 하며, 특히 지방자치단체의 자체 감사기관에 전문가인 주민을 참여시켜 주민감사 참여를 유도하고 활성화시킴으로써 주민감사참여제를 주민감사청구제도와 연계시킬 필요가 있다.

45) 김영조, 앞의 논문, 281-282면.

그리고 감사의 전문적 영역을 확장하여 행정 및 재정 등의 분야를 세분화하여 해당문제를 감사할 수 있는 전문화된 인적 풀을 구축하는 것도 주민감사 청구에 있어 주민의 참여를 보다 활성화하는 방안으로 제시된다.⁴⁶⁾

(3) 주민연서수의 삭제 또는 최소화

주민감사청구인수를 높게 정해둘 경우에는 사실상 일반 개인으로서는 주민감사청구인 대표자로 지정되었다고 하더라도 많은 숫자의 주민연서를 받아내기 어려운 사정이 많아 감사청구가 불가능하게 되거나, 또는 특정한 시민단체의 힘을 빌려서 이루어질 수밖에 없게 되어 주민감사청구의 목적을 달성하는데 걸림돌로 작용할 것이다. 주민감사청구제도가 도입된 2000년 3월부터 2011년 6월말까지 226건의 주민감사청구만이 제기될 정도로 크게 활성화되지 못한 것은 감사청구인수가 비현실적으로 많이 책정되었다는 점도 크게 영향을 미친 것으로 판단된다. 특히 재무회계사항을 대상으로 하는 주민감사청구의 경우 주민연서요건을 삭제하거나 또는 연서수를 최소화하면 감사청구절차가 간소화되면서 주민감사청구가 크게 증가할 것으로 예상되며 더불어 주민소송도 보다 활성화 될 것으로 보인다. 일본의 경우와 같이 주민소송이 가능한 주민감사청구의 경우는 주민연서요건을 대폭적으로 낮추어 주민소송의 취지를 살리는 것이 필요하며, 이러한 주민연서요건의 완화는 주민감사청구제도의 활성화에 도움을 줄 것으로 판단된다.

(4) 주민감사 청구인자격 확대

주민의 참여를 확대하고 보장한다는 점에서 주민감사 청구인자격의 범위를 확대할 필요성이 있다. 지방자치의 활성화를 위해서는 주민의 참여가 필수적이며, 특히 해당 지방자치단체에서 일정기간 이상 거주하고 있는 외국인에 대해 지방자치법상 '주민'으로서의 지위를 인정하고 주민감사청구권을 부여하는 법개정을 통해 청구인자격을 확대할 필요가 있다.

46) 김남철, 앞의 논문, 158면.

(5) 청구대상의 합리화 및 세분화

주민감사청구대상을 당해 지방자치단체의 일반적인 사무처리로 폭넓게 규정하고 있는 것을 사안별로 조금 세분하여 규정할 필요가 있다. 그리고 지방자치법 제16조 단서의 청구대상의 제외규정인 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항을 “감사의 실시가 공정한 수사 또는 재판진행을 방해한다고 인정되는 사항”으로 보다 명확한 해석이 가능하도록 규정하여야 하며, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항과 관련하여서는 “사생활의 침해우려가 있다 하더라도 중대한 공익상 필요가 있는 경우에는 예외적으로 청구대상으로 할 수 있다”라고 규정하는 것이 보다 합리적인 청구대상이 될 것이다.⁴⁷⁾

(6) 감사청구기간 및 감사기간의 연장

주민이 감사청구를 제기할 수 있는 기간은 당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 2년으로 제한되어 있다. 이러한 법률의 규정은 법적안정성을 위한 것이라 여겨지지만, 앞의 문제점에서 살펴보았듯이 위법 또는 현저하게 공익에 반하는 행위가 2년이내에 특정되어 밝혀지지 않을 경우 주민감사청구가 불가능하게 될과 동시에 나아가 주민소송의 제기도 자동적으로 불가능하게 되어 제도의 실효성을 약화시킬 우려가 있는 규정이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 주민감사청구에 있어서 2년의 청구기간 제한규정을 지방자치단체의 손해배상청구권, 부당이득반환청구권의 소멸시효 기간과 같이 5년으로 하자는 견해⁴⁸⁾도 있다. 지방자치단체의 책임성을 강화하는 차원에서 합리적인 청구기간이 마련되어야 하겠다.

또한 감사가 청구된 날로부터 60일 이내에 감사를 종료해야하는 규정은 주민의 소송제기권과의 관계를 고려한 제한이라 여겨지지만, 60일이 지난 뒤에도 피청구기관 뿐만 아니라 심의회도 직권을 바탕으로 감사를 계속하는 것이 인정된다고 해야 할 것이며 지방자치법도 정당한 사유가 있는 경우 감사기간

47) 주영화, 앞의 논문, 74면.

48) 강기홍, 앞의 논문, 109면.

의 연장을 인정하고 있다. 이것은 사법적 해결의 선행절차로서 규정한 감사청구전치주의의 이념에도 부합할 것이다.⁴⁹⁾

(7) 감사결과의 실효성과 공정성 확보

주민감사청구제도가 실효성을 거두기 위해서는 그것과 연결된 소송상 구제 제도가 필요한데 주민소송제도가 바로 그것이다. 현행 지방자치법은 주민소송의 요건으로 주민감사청구전치주의를 채택하고 있어 주민소송을 제기하기 위해서는 적법한 감사청구를 거치지 않으면 안 된다. 이와 관련하여 주민감사청구의 활용이 저조한 경우 전치주의를 유지하는 것은 주민소송의 활성화도 기대할 수 없고 불필요한 시간과 비용의 낭비를 초래할 수 있기 때문에 이에 대한 폐지주장이 제기되기도 한다. 하지만 반대로 지방자치단체의 분쟁을 국가기관인 법원의 재판에 의하여 해결하는 것보다는 자주적으로 해결하는 것이 지방자치의 취지에 맞으며, 법원의 부담을 경감할 수 있다는 점은 주민감사청구전치주의 유지의 논리가 되고 있어 존폐 논의에 보다 신중한 접근을 요한다. 특히 주민감사청구제도를 지방자치단체 자율적 감사제도로 전환하면 주민감사청구전치주의유지는 분쟁의 자주적 해결이라는 취지에 부합될 수 있으며, 법원의 부담도 상대적으로 경감된다고 볼 수 있다. 따라서 주민감사청구전치주의의 유지 및 폐지의 문제는 실효적인 주민감사청구제도를 마련하는 방향으로 판단되어야 할 것으로 보인다.

VI. 맺음말

주민감사청구제도는 지방행정의 주민참여수단으로서 지방행정상의 공정성과 책임성을 제고하기 위한 주민의 직접통제수단이다. 주민의 청구에 의하여 지방자치단체의 위법·부당한 행정을 시정하여 지방행정의 공정성·투명성

49) 임현, “지방재정의 투명성 제고를 위한 법적 개선방안”(『토지공법학회』 제43집 제3호, 한국토지공법학회, 2009. 2.), 앞의 논문, 786면.

을 확보하는데 의의가 있으며, 지방자치단체가 주민의 청구에 대하여 자신의 과오를 스스로 인정하고 시정함으로써 지방자치단체와 주민간의 신뢰를 회복할 수 있다는 점에서 지방자치의 이념과 활성화를 촉진시킬 수 있는 제도로서 평가할 수 있다.

하지만 지방자치법의 주민감사청구제도는 감독기관에 의해 지방자치단체의 행정이 타율적으로 시정되는 경우 주민의 지방자치단체에 대한 신뢰는 향상될 수 없을 것이다. 결국 주민이 지방자치단체의 감사결과를 충분히 신뢰할 수 있도록 내부감사제도의 충실성·공정성·객관성 확보를 선결과제로 하는 자율적 감사청구제도의 확립이 필요하다.

이를 위해 전문성을 갖춘 외부 전문가가 참여할 수 있는 독립된 상설기구를 설치하는 방법, 또는 현재 각 지방자치단체에 설치되어 있는 감사자문위원회 또는 주민감사청구심의회를 확대 발전시켜 일본의 감사위원회 같이 지방자치단체의 자체감사 및 주민감사청구에 대한 재결권을 갖는 독립적이고 전문적인 감사위원회 제도를 도입하는 것도 한 방편일 것이다. 아울러 주민의 대표기관으로 지방행정에 대한 포괄적인 감사·조사권한이 있는 지방의회에 주민감사청구를 할 수 있도록 하는 것도 현실적인 방안으로 논의될 수 있다고 본다.

그리고 주민감사청구의 절차와 과정을 단순화시켜 주민들이 보다 쉽게 참여할 수 있도록 보장하여야 한다. 이를 위해 주민감사청구에 있어 주민연서수를 최대한 완화하여야 할 것이며, 특히 해당 지방자치단체 내 주민들로 구성되어 적절한 공익업무와 활동을 수행하고 있는 주민단체, 비영리민간단체 등에게도 감사청구를 허용할 필요가 있다고 본다. 또한 주민감사청구제도의 실효성을 확보하기 위해 주민들에게 행정정보가 공개되어야 하며, 그 접근도 보장되어야 하겠다. 또한, 제도 운영과정 전체에서 주민들의 적극적인 참여와 관심, 공정하고 객관적인 감사의 실시 및 이에 대한 주민의 신뢰가 반드시 뒤따라야 한다는 것이다. 무엇보다 주민감사청구제도를 활성화시키고자 한다면 지방정치를 수백 년 익혀 온 외국의 제도를 무분별하게 적용하기보다는 지방분권을 국정지표로 하면서 우리의 자치 수준을 고려하여 우리에게 맞는 제도로 수정·보완 후 운영해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 강기홍, "현행 주민감사청구제도의 기능과 한계", 『지방자치법연구』 제8권 제2호, 한국지방자치법학회, 2008.
- 김기욱, 『지방자치행정론』, 법영사, 2000.
- 김남철, "지방자치감사제도와 주민의 역할", 『지방자치법연구』 제8권 제2호, 한국지방자치법학회, 2008.
- 김영조, "개정 주민감사청구제도의 문제점 검토", 『토지공법연구』 제39집, 한국토지공법학회, 2008.
- 김 인, "지방정부의 주민감사청구제도 운영 실태와 개선방안", 『지방정부연구』 제5권 제4호, 한국지방정부학회, 2001.
- 김성호, "지방자치단체에 대한 감사의 실태와 문제점", 『지방행정』 제51권 제590호, 대한지방행정공제회, 2002.
- 김해룡, 『지방자치법주해』, 한국지방자치법학회, 2004.
- 김문중, "주민감사와 주민소송제도", 『자치행정』, 지방자치연구소, 2000.
- 박균성, 『행정법론(하)』, 박영사, 2009.
- 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2009.
- 소순창, "주민감사청구제도의 문제점과 발전방향", 『지방행정』, 2004. 3.
- 윤양수, "주민감사청구 및 주민소송제도에 관한 고찰", 『법과 정책』 제7호, 제주대학교 법과정책연구소, 2001.
- 이경옥, "일본 주민감사청구제도에 관한 고찰", 『자치행정21』, 한국지방자치연구소, 1997.
- 이환범·최준호, 『공공관리적 관점의 신행정서비스론』, 영남사, 2000.
- 임 현, "지방재정의 투명성 제고를 위한 법적 개선방안", 『토지공법학회』 제43집 제3호, 한국토지공법학회, 2009.
- 주영화, 「주민감사청구제도 개선방안에 관한 연구」, 동국대학교 석사학위논문, 2010.
- 최우용, "주민참여감사제의 제도설계진단", 『지방자치법연구』 제8권 제2호, 한

- 국지방자치법학회, 2008.
- 하상근, “지방자치단체의 자체감사기능 개선방안”, 『지방행정연구』 제18권 제2호, 한국지방행정연구원, 2004.
- 홍정선, 『신지방자치법』, 박영사, 2009.
- 감사연구원, 『자체감사 내실운영을 위한 감사원의 지원방향』, 감사연구원, 2009.
- 국가법령정보센터, www.law.go.kr
- 제주특별자치도 감사위원회, www.audit.jeju.go.kr
- 안전행정부, www.mospa.go.kr
- 일본 총무성, www.soumu.go.jp/singi/pdf/N29_senmon_4_sil.pdf
- 松本英昭, 「要説地方自治法」, 新地方自治制度の全容, きょうせじ, 2007
- 橋本 勇, 住民監査請求, 園部逸夫, 編, 住民訴訟, 最新 地方自治法講座, きょうせじ, 2002,
- kooiman, J, Governing as Governance, London sage, publication, 2003

[Abstract]

A comparative study on resident's claim for inspection system administrative law

Ko, Heon-Hwan

Ph. D, Professor, Dept of Police Administration, Jeju international Univ

The local self-government's essentials are by resident's consideration and responsibility to local problem. They are should be required resident's participation and procure to control for local self-government's successful settlement.

In this respect, Having the local self-government system coming into

effect, it have been extending to resident's participation system consistently.

But, The resident's claim for inspection system is despite of ten years ago, its have taking draw for security to effectiveness claim requirement, process of disposal and so on various problems.

Therefore, in this studies, in order to the resident's claim for inspection system has settled to effective system. its have preview point that compare our nation's he resident's claim for inspection system to foreign's resident's claim for inspection system, on this contents its make to understand problems of system operation, it would be present to legal · system improvement plan for successful settlement.

Key words : local self-government, resident's participation system, the local self-government system, he resident's claim for inspection system, improvement plan