

공익적 관점에서의 국민참여감사 청구제도 변화 방향 연구

- 국민감사와 공익감사를 중심으로 -

조경호* · 이정주**

본 글은 감사원의 감사청구제도 중 거버넌스 관점에서 외부통제방안으로 논의되는 국민감사와 공익감사를 중심으로 실태분석을 실시하여 국민참여감사의 발전적 방향을 제시하는데 목적을 두었다. 그간 감사원을 중심으로 한 국민참여감사 시스템의 한계로 상당히 많은 점들이 지적되어 왔다. 이러한 문제점으로 '국민감사청구의 낮은 인용률', '감사청구제도의 기능상의 중복', '감사청구 접근성의 어려움', '감사청구결과에 대한 투명한 정보공개 부족', '조사과정에서의 감사청구인에 대한 배려 부족', '정권별 감사처리 현황의 편차', '홍보 부족 및 국민참여형 감사 관련 기초 자료 부족' 등이 있는데 이 논문에서는 이들을 종합적으로 분석하고 실행 가능한 개선방안에 대해 논하였다. 특히 최근 세계 각국의 국가 감사시스템의 변화 방향이 감사인과 국민과의 소통을 강조하는 참여 감사 형태의 강조임을 감안한다면 이 논문은 우리나라 국가 감사 패러다임의 변화 방향을 제시하였다는 점에서 의의가 크다고 할 것이다.

주제어: 공익감사, 감사청구제도, 국민참여감사, 국민감사청구

I. 서론

최근 공기업의 도덕적 해이로 인한 부채규모의 증가, 지방정부의 선심성 행정으로 인한 예산낭비, 복지재정 확대에 따른 비리확산 가능성이 날로 높아지고 있다. 또한 여러 이해관계자가 국책 사업에 대한 정책결정이나 집행 과정 속에서 상호간의 입장에 따라 대립하고 갈등하는 상황이 많이 발생하고 있다.

이러한 공공문제를 해결하기 위해 정부는 공공부문의 정책이나 사업 전반에 여러 주체 특히 시민들의 참여 등을 통한 민관협력체계구축에 관심을 두면서 이에 대한 정책적 대안을 마련하고 있다.

* 국민대학교 행정정책학부(주저자)

** 서울시립대학교 반부패시스템연구소

논문접수일: 2014.12.09 심사개시일(재심일자): 2015.03.18(2015.03.26) 게재확정일: 2015.04.01

감사원도 1996년에 공익감사제도와 2002년 국민감사청구제도를 도입하여 공익적 사업에 있어 불합리하거나 부조리한 행태에 대해 시민의 감사 참여가 가능함으로써 참여형 감사거버넌스 체계를 구축하여 민주주의의 제도화를 마련하여 시행하고 있다. 특히 지방정부의 자체감사의 부실과 지방의회의 행정 감시 역할소홀로 인하여 국민참여감사의 청구가 증가하고 있다¹⁾.

국민참여감사제도는 지금까지의 정부와 국민과의 관계가 지배자-피지배자, 서비스 공급자-수요자로 각인되어 왔다면 이제는 국민이 국정운영의 주체가 되는 방향으로 나아갔다는 점에서 매우 큰 의의가 있을 것이다(조경호·소순창, 1999; 조경호 외, 2000). 국정운영의 주체가 된다는 것은 시민의 정부의 활동에 단순히 참여하는 수준을 벗어나 행정과정에 적극적으로 참여하여 주체가 됨을 의미한다. 이러한 과정 속에서 정부는 시민들에게 정부의 정책결정 및 집행 과정을 모니터링 하기 위해 정보접근을 용이하게 해야 함과 동시에 필요한 정보나 자원을 충분히 제공해야 할 것이다. 또한 다른 한편으로 시민들은 정보제공에 대해 요구할 수 있는 권리를 보장받아야 한다.

하지만 최근 언론 보도의 내용을 보면 감사원의 국민참여감사가 유명무실하다는 비판적 견해(로이슈, 2010. 10. 14자), 기각이나 각하 사유에 대한 비공개(참여연대 보도자료, 2012. 3. 15) 및 기각 사유에 대한 반발(뉴시스, 2013. 10. 22자; 해럴드경제, 2014. 03. 06자) 등에 대한 비판적 논의 등이 존재함에 따라 10여년 이상 운영해 왔던 국민참여감사제도에 대한 평가가 있어야 할 것으로 판단된다.

따라서 본 연구에서는 국가 감사 시스템의 중심에 있는 국민참여감사제도의 운영 실태를 분석하고 이러한 제도를 위축시킬 수 있는 문제점을 제시하면서 이에 따른 개선방안을 모색하고자 한다. 연구범위로서는 감사원의 감사청구제도 중 공익적 관점에서 외부통제방안으로 논의되는 국민감사와 공익감사를 중심으로 살펴보도록 한다. 아울러 본 연구는 감사원의 감사 패러다임 변화 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 감사청구제도의 이론적 배경

1. 감사청구제도의 의의와 필요성

1) 공공감사의 본질과 역할

감사의 본질적인 성격은 대리인 이론과 시스템 이론의 두 가지 측면으로 구분해 볼 수 있

1) 감사원 감사청구법상 다른 감사기관에서 처리된 사안이 다시 처리되면 각하 처리됨에 따라 지역주민이나 시민 단체 등이 감사원에 곧바로 감사청구를 하는 경우가 늘고 있다는 분석이다(서울신문, 2011. 11. 14자).

다. 크게 대리인 이론과 시스템 이론의 두 가지로 요약해 볼 수 있다(선정원 외, 2010: 28). 대리인 이론은 감사의 의미를 주인과 대리인 간의 정보 비대칭을 최소화하기 위한 독립적 제3자의 비판적 검증·보고활동으로 이해하는바, 감사의 일차적 의미를 책임성 제고수단으로 본다. 이에 반해 시스템 이론은 감사를 관리 개선을 위해 정책을 평가하여 환류 시키는 것으로 이해하는바, 성과관리의 한 수단으로 보고 있는 입장이다.

물론 두 이론 간 감사의 대상, 실시, 결과처리 등에 대한 차이는 존재하지만, 오늘날 현대 공공감사의 다양한 측면을 설명하기 위해 두 이론 간에 엄밀히 구분하기보다 상호 중첩하여 사용한다. 따라서 공공감사는 주인과 대리인의 관계에서 나타나는 정보의 비대칭과 갈등을 줄여 정부기관의 책임성 확보, 행정운영의 개선, 공공자원의 효율적 관리, 이해관계자 및 국민의 신뢰성을 높이는데 있다고 할 수 있다.

2) 감사행정의 패러다임의 변화

공공감사는 세계감사원장회의의 리마선언에 의해 공공재원의 적절한 사용, 건전한 재무관리시스템 개발, 행정활동의 적정한 집행, 감사보고서 발간을 통해 공공기관이나 국민에 대한 정보제공 및 소통을 촉진하기 위해 수행된다(허명순, 2012: 19).

전통적 의미의 공공감사는 주로 회계상 지출행위에 대한 합법성 감사를 중심으로 이루어지는 반면 현대적 의미의 감사는 전통적인 감사가 정책이나 성과보다 회계에 초점을 두었기 때문에 책임성 확보에 한계가 있다고 보아 조직의 목표달성도나 그 과정의 효율성·효과성에 초점을 두는 성과감사가 대두되었다(허명순, 2012: 20)

한편 감사원의 발전단계(GAO, 2006)를 보면 감사기능과 관련된 것으로 부패척결, 투명성 강화, 책임성 확보, 경제·효율·윤리·형평·효과성 제고, 통찰력 제고, 예측력 제고를 거친다고 되어 있다. 이러한 감사기능 중 오늘날 사회가 상호신뢰와 협력에 근거한 거버넌스 사회라는 점에서 시민참여가 강조되고, 여러 가지 이해관계에 의한 사회적 갈등을 해결하기 위해서 소통을 통한 참여가 강조되는 시대적 분위기 하에서 감사행정에 대한 투명성이나 책임성 확보가 더욱 더 강조된다고 할 수 있다.

3) 외부통제형 감사로서의 국민참여감사

국민참여감사라 함은 감사원 조직을 기준으로 국회, 시민단체, 국민 등 감사원 밖의 주체의 요청에 의한 외부통제형 감사로 현 감사청구제도를 의미한다. 이는 감사원 스스로 기획해서 행하는 내부 감사와 차별된다고 볼 수 있다.

특히 오늘날 사회가 국가주도의 거버먼트(government) 사회에서 시민들이 적극 참여하는 거버넌스(governance) 사회로의 전환에 따라 참여를 통한 책임성, 투명성 확보가 주요한 이슈인 만큼 감사에 있어서도 국민참여감사가 날로 중요해 지고 있다고 볼 수 있다.

하지만 국민참여감사는 과거와 다른 새로운 감사의 형태는 아니다. 우리의 역사 속에서 지방행정 의 문란이나 비위사실에 대한 양반의 상소제도, 백성들의 억울함을 하소연 할 수 있었던 신문고제도 등이 존재했다(선정원 외, 2010). 과거 역사상 이러한 제도를 적극적으로 수용하여 관료부패를 통제했던 시대에서는 국민의 삶이 안정적이고 정권에 대한 신뢰로 이어졌으나, 상소나 신문고 제도가 형식으로 운영되어 부패를 통제하지 못했을 경우 정권의 몰락을 가져오는 주요 원인 중의 하나였다는 점에서 국민참여감사에 대한 효율적 운영이 오늘날 우리에게 주는 시사점이라 할 수 있다.

결국 현대사회에서 외부통제형 국민참여감사는 감사기구 내부의 공직자 주도의 감사에 국한하지 말고 국민이 참여하는 감사로서 감사의 외부 접근성을 높여 감사원의 신뢰성 확보와 더불어 민주적 통제 및 책임성을 확보할 수 있는 정책적 방안으로 정착시킬 수 있는 노력이 필요할 것이다.

2. 거버넌스로서의 국민참여감사

과거 정부는 공공서비스의 독점적인 공급자의 역할을 수행해 왔다. 하지만 신공공관리에 의해 정부개혁이 진행되는 과정에서 공공서비스의 전달에 있어 정부의 역할에 대한 한계가 나타났으며 이를 극복하기 위해 민간부문과 비영리 부문의 참여가 확대되기 시작했다. 그러한 결과로 공공서비스 전달의 효율성 제고를 위해 정부부문과 민간부문 및 비영리부문 간 협력적인 네트워크가 강조 될 수밖에 없으며 그러한 것이 거버넌스라 할 수 있다(오세덕·이명재·강제상·임영제, 2013: 45).

그러나 거버넌스에 대한 개념, 성격, 유형에 대해 아직까지 합의된 보편적 논의가 정립되지 못하고 있다(이종수·윤영진 외, 2010: 158).

UNDP(1997)는 거버넌스란 한 국가내의 모든 수준에서 국정을 관리하기 위해 경제적·정치적·행정적 권한을 행사하는 것이라 규정 했으며, Frederickson(1997)은 공공부문에서의 상호협력관계에 있는 전통적인 공공부문과 민간부문의 전 범위를 거버넌스로 보았다(오세덕·이명재·강제상·임영제, 2013: 45).

Rhodes(1996)는 거버넌스 의미를 최소국가, 기업적 거버넌스, 신공공관리, 좋은 거버넌스, 사회적 인공지능 체계, 자기조직화 네트워크 등으로 구분하여 사용하고 있으며, 정정길(2000)은 거버넌스를 가장 넓은 의미의 거버넌스인 국가통치행위, 넓은 의미의 거버넌스인 신공공관리, 좁은 의미의 거버넌스인 서비스 연계망으로 구분한 다음 좋은 의미의 거버넌스가 가장 적절한 것으로 평가하고 있다(이종수·윤영진 외, 2010: 158-159).

이처럼 거버넌스에 대해 다양한 의견이 있지만 일반적으로 합의될 수 있는 사실은 정부가 모든 일을 행할 수 없기 때문에 새로운 주체인 민간부문, 비영리부문 간 상호 신뢰와 협력

에 근거한 수평적 네트워크가 중요하게 되었다는 점이다.

이러한 시대적 흐름에 있어 감사원도 예외가 아니다. 감사원이 시간이나 자원의 한계로 모든 감사를 할 수 없기 때문에 최근 2013년도에 공공감사에 관한 법률을 제정하여 지자체나 공공기관의 자체감사의 역량을 강화함으로써 중앙과 지방, 공공기관과의 감사와 관련된 협력 시스템을 구축하고 있다. 또한 국가, 지방자치단체, 공공기관의 주요 역점사업에 대해 비리나 예산낭비와 관련하여 의혹규명이 부족할 경우 시민이나 시민단체 등이 감사청구를 할 수 있게 하여 국민의 참여를 적극적으로 유도하는 것도 거버넌스의 방식이라 할 수 있다.

Ⅲ. 감사청구제도의 실태분석 및 문제점

1. 감사청구제도의 실태분석²⁾

1) 감사청구제도의 의의 및 유형

감사청구제도는 일정한 요건을 갖춘 청구인이 공익을 목적으로 특정 사항에 대해 감사를 청구하는 경우 감사기관이 감사를 실시하여 그 결과를 청구인에게 통보하는 제도이다(감사원, 2013). 이러한 제도는 행정처리 과정에서 불합리하고 불공정한 사항에 대해 국민 등이 직접 제기하여 감사기관이 신속히 해결하게 함으로써 감사에 대한 만족도 제고를 통해 행정의 투명성과 공정성, 더 나아가 정부신뢰를 높이기 위해 도입되었다. 그리고 이 제도는 권익구제형의 성격보다 공익적 구제의 필요성이 강조된다고 할 수 있다.

현재 우리나라에서 운영되고 있는 감사청구에는 국회감사요구³⁾, 국민감사청구, 공익감사청구, 주민감사청구 등 총 4가지가 존재하고 있으며, 이 중 지방자치단체와 관련된 주민감사청구제도를 제외하고 감사원에서 시행하고 있는 감사청구는 국회감사청구, 국민감사청구, 공익감사청구가 있다(〈표 1〉 참조). 그리고 그 중 국민 등이 실질적으로 제기할 수 있는 것으로 국민감사청구와 공익감사청구가 이에 해당 된다. 주민감사청구도 행정에 대한 주민의 참여와 감시를 확대함으로써 행정의 투명성과 공정성을 제고하는데 기여하지만 감사청구사항이 지방자치단체와 관련된 사무에 국한⁴⁾된데 비해 국민감사와 공익감사는 지방자치단체 뿐만 아니라 국가, 공공기관의 사무에 대해 포괄적으로 다룰 수 있다는 점에서 외부통제의

2) 국민참여감사에 대한 선행연구를 검토한 결과 이에 대해서는 학문적인 논의가 거의 없는 것으로 파악되어 기존의 감사원 백서 자료(감사원, 2013)와 용역보고서(선정원 외, 2010)를 중심으로 검토해 보도록 한다.

3) 국회감사요구는 2010. 3. 12. 국회감사청구에서 명칭이 변경되었다.

4) 주민감사청구의 조건은 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무로서 그 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 청구가 가능하며, 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활을 침해 할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 감사를 하였거나 감사중인 사항인 경우 청구 대상에서 제외된다.

범위가 넓다고 할 수 있다. 또한 최근 공공기관의 방만 경영으로 인한 예산낭비 등이 주요한 사회적 이슈로서 등장하는데 주민감사 청구방식보다 감사원의 국민감사나 공익감사청구를 통해 예산낭비와 같은 부패행위를 통제하는 것이 보다 효율적인 방안이라 판단하여 본 연구에서는 국민감사나 공익감사에 초점을 맞추어 논의하도록 한다.

〈표 1〉 감사청구제도

구분	근거규정	청구인	감사실시결정	감사기관
국회감사요구	• 국회법 제127조의2	• 국회		• 감사원
국민감사청구	• 부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률	• 19세 이상 국민 300명 이상	• 국민감사청구 심사위원회	• 감사원(다만 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 또는 감사원의 사무에 대해서는 국회의장·대법원장·헌법재판소장·중앙선거관리위원회 위원장, 감사원장에 청구)
공익감사청구	• 공익사항에 관한 감사원 감사청구 처리에 관한 규정(감사원 훈령)	• 19세 이상 국민 300명 이상 • 감사대상 기관의 장 • 지방의회 • 시민단체	• 사무총장 또는 공직감찰본부장(감사청구심사자문위원회의 심사 자문 필요시)	• 감사원
주민감사청구	• 지방자치법 제16조	• 500명을 넘지 않은 범위에서 조례로 정하는 수의 주민		• 광역시 시·도지사 • 주무부 장관

자료: 국민과 소통하는 감사원: 감사원 감사청구·민원백서(2013), p.15.

2) 업무처리절차과정

(1) 국민감사청구

국민감사청구는 「부패방지및국민권익위원회설치와운영에관한법률」 제72조에 근거해 2002년에 도입되어 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인해 공익을 현저히 해하는 경우 19세 이상의 국민 300명 이상이 연서로 감사원에 감사를 청구하는 것이다. 국민감사는 청구기간에 대한 제한이 없으며, 감사청구인이 감사청구서를 우편이나 직접 방문하여 접수할 수 있으며 접수가 이루어진 후 담당부서(감사청구조사1과)에 보내어지며, 담당부서는 감사청구서를 검토하여 담당자를 지정한다. 담당자는 2~4일 동안 기초사실을 확인 후 현장조사를 실시할 수 있고 현장 조사는 대략 1주일~2주일 정도 소요된다.

그 이후 행정실(조사1과)이 파악한 사실관계와 법령을 검토하여 국민감사청구심사위원회⁵⁾에서 감사실시 여부, 각하 여부를 결정한다. 만약 감사가 실시될 경우 통상 10일에서 15

5) 국민감사청구심사위원회는 7인으로 구성되며 7인 중 4인은 일정한 자격요건을 갖춘 외부전문가 중에서 감사원장이 위촉하며, 임기는 2년이고 1차에 한해 연임할 수 있다. 나머지 3인은 당연직 위원으로 제1사무차장, 제2사

일(2주에서 3주) 정도 소요된다.

감사결과에 따라 감사원의 처리안이 작성되어 감사위원회에 부의되고 감사위원회 부의 결과에 따라 감사원의 처리방향이 결정된다. 감사청구 처리기간을 보면 감사실시 여부는 국민감사 청구 접수일로부터 30일 이내에 결정하고, 실지감사는 감사실시 결정일로부터 60일 이내에 종결하도록 되어 있다. 다만 정당한 사유가 있는 경우에는 감사기간을 연장할 수 있다. 그리고 감사가 종결된 날로부터 10일 이내에 결과를 청구인에게 통보하도록 되어 있다.

따라서 감사를 실시한 국민감사청구사항은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고 통상적으로 총 100일 이내에 처리완료 되어야 한다.

(2) 공익감사청구

공익감사청구는 1996년 7월 「감사원 청구제 시행방안」에 따라 최초로 도입된 제도로써 19세 이상 300명 이상의 국민, 시민단체, 감사대상기관의 장, 지방의회 등 일정 자격을 갖춘 자가 공익을 목적으로 특정사항에 대해 감사를 청구하면 이를 심사하여 감사의 필요성이 인정되는 경우 감사를 실시하여 그 결과를 청구인에게 통보하는 제도이다. 다만 감사대상기관의 장은 당해 감사대상기관의 사무 처리에 관한 사항 중 자체감사기구에서 직접 처리하기 어려운 불가피한 사유가 있거나 자체감사기구가 없는 경우여야 하고, 지방의회는 당해 지방자치단체의 사무 처리에 한해 감사를 청구할 수 있도록 하고 있다. 공익감사청구는 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날로부터 5년 이내에 청구할 수 있으며, 국민감사청구와 마찬가지로 청구인이 우편이나 직접 방문하여 접수할 수 있으며 담당부서(감사청구조사1과·2과)에 보내어 지며, 담당부서는 감사청구서를 검토하여 담당자를 지정한다. 담당자는 2~4일 동안 기초사실을 확인 후 현장조사를 실시할 수 있고 현장 조사는 대략 1주일~2주일 정도 소요된다.

그 후 조사1·2과에서 조사된 사실관계와 관련 법령을 검토하여 감사청구심사자문회의⁶⁾의 자문이 필요한 경우 자문을 거쳐 감사실시 여부, 각하 여부 등을 결정한다. 감사가 실시될 경우 통상 10일에서 15일 정도 소요된다.

감사결과에 따라 감사원의 처리안이 작성되어 감사위원회에 부의되고 감사위원회 부의 결과에 따라 감사원의 처리방향이 결정된다.

무차장 및 공직감찰본부장으로 구성되며, 임기는 당해 직위 재직기간 동안이다. 모든 청구사항에 대해 의무적으로 감사실시여부를 심의·의결하는 기능을 지닌다. 최근 5년(2003년-2012)간 37회의 국민감사청구위원회를 개최하여 128건을 심의하였으며, 이 가운데 16건에 대해 감사실시를 결정하였다.

6) 공익감사청구사항에 대한 감사실시 여부의 결정과 감사청구처리부서 지정 등에 있어 사무총장의 자문에 응하기 위해 감사청구심사자문위원회가 설치·운영되고 있다. 위원회는 내부직원으로서 공직감찰본부장, 감사청구조사국장, 심의실장, 감찰관 및 청구사항 대상기관 소관 국장 등으로 구성되고 위원장은 공직감찰본부장이 맡는다. 그리고 자문위원회는 자문위원회 특성상 위원회의 개최시기, 개최횟수 및 감사실시 여부에 대한 결정 등에 필요한 의사·의결정족수 등에 대해 구체적으로 규정하고 있지 않다.

감사청구 처리기간을 살펴보면 공익감사청구의 경우 감사실시 여부는 접수일로부터 1개월 이내에 결정하고, 실지감사는 감사실시 결정일로부터 특별한 사유가 없는 한 6개월 이내 종결하도록 되어 있다. 그리고 감사가 종결된 날로부터 10일 이내에 결과를 청구인에게 통보하도록 되어 있다.

따라서 감사를 실시한 공익감사청구사항은 특별한 사유가 없는 한 총220일 이내에 처리·완료하여야 한다. <표 2>는 국민감사와 공익감사의 업무처리과정 비교를 정리한 것이다.

<표 2> 국민감사와 공익감사의 업무처리과정 간 비교

행정처리절차	국민감사	공익감사
청구기간	• 제한 없음	• 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 5년 이내
접수	• 우편이나 직접 방문	• 우편이나 직접 방문
요건검토 및 선람전 검토서 작성	• 감사청구조사1과	• 감사청구 조사1과·2과
위원회회의 또는 자문위원회 개최계획보고	• 감사청구조사1과, 심사위원회 안전내용송부(3일전)	• 감사청구 조사1과, 자문위원회 심의자료송부
감사실시 여부 결정	• 국민감사청구심사위원회(총 7인 중 외부인사 4인 참여) - 접수일로부터 30일 이내 감사여부 결정 - 결정일로부터 10일 이내에 청구인 에 결정결과 통지	• 감사청구심사자문위원회(내부 조직구성원) - 접수일로부터 1개월 이내 - 결정일로부터 10일 이내에 청구인 에 결정결과 통지
감사실시	• 위원회 결정일로부터 60일 이내에 감사종결	• 위원회 결정일로부터 6개월 이내에 감사종결
감사결과통지	• 감사결과 처리완료일로부터 10일 이내에 청구인에게 통지	• 감사위원회 의결일 또는 결재일로부터 10일 이내에 청구인에게 통지

3) 운영실태

(1) 감사청구의 접수 현황

<표 3>의 감사청구의 현황을 보면 연도별(2002년~2011년) 및 정권별(노무현 정부, 이명박 정부)로 감사청구가 전반적으로 증가하는 추세를 보이는 것으로 나타나고 있다. 다만 국민감사의 경우는 줄어드는 반면 공익감사는 계속 증가하는 추이를 보이는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 감사청구 접수건수

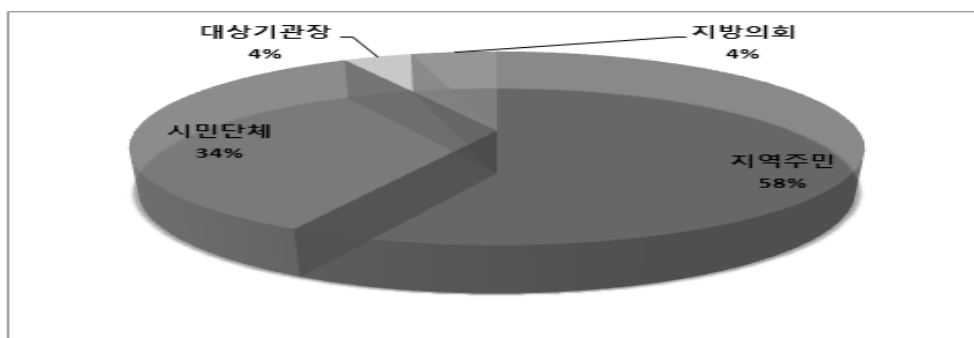
(단위 : 건)

연도별	구분	국민감사청구	공익감사청구	합 계	정부별 합계			비고
					국민감사	공익감사	전체	
2002		32	40	72				
2003		45	79	124				
2004		38	104	142				
2005		37	126	163	179	537	716	노무현 정부
2006		33	110	143				
2007		26	118	144				
2008		43	138	181				
2009		35	148	183	130	743	873	이명박 정부
2010		29	108	137				
2011		13	169	182				
2012		10	180	190				
합계		341	1,320	1,661				

자료: 국민과 소통하는 감사원: 감사원 감사청구·민원백서(2013), p.19를 토대로 재구성

이러한 이유로 감사 청구 접근 경로의 다양성을 들 수 있다. 청구권자가 국민감사의 경우 일반국민에 한정되지만 공익감사는 일반국민이외에 감사기관의 장, 지방의회, 시민단체까지 감사 청구권을 행사할 수 있는 다양한 통로가 존재하기 때문에 판단된다. 특히 1996년 이후 2012년까지 시민단체가 지역주민에 이어 가장 많이 청구를 하여 공익감사청구에 대한 시민단체의 적극적 역할이 이루어지고 있는 것으로 나타났다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 공익감사 청구주체별 접수비율(1996년~2012년)



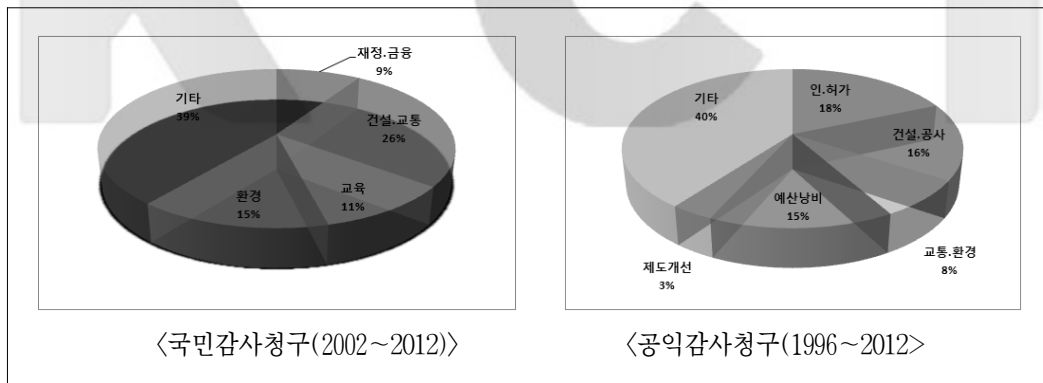
자료: 국민과 소통하는 감사원: 감사원 감사청구·민원백서(2013), p. 45인용

〈그림 2〉의 감사청구분야별로는 국민감사와 공익감사의 경우 주로 이권과 관련된 인·허가사업으로 거의 유사한 형태로 건설, 공사, 교통, 환경 분야 등에서 감사청구가 많이 이루어지는 것으로 나타났다. 국민의 입장에서 보면 이러한 업무분야에서 공익에 반하는 불합리한 상황이 많이 발생하고 있다고 인식하는 것으로 볼 수 있다.

한편 국민감사는 감사의 요건으로 부패행위가 규정되어 있으며 부패의 범위 안에는 예산낭비적 요소도 포함되어 있음에도 불구하고 현 감사원 통계자료상에 예산낭비에 대한 분류가 따로 구분되어 있지 않다. 이에 비해 공익감사는 예산낭비를 따로 분야별 범주에 포함시켜 분석하고 있으며 예산낭비가 공익감사에서 차지하는 비율이 비교적 높은 것으로 나타나 있다. 따라서 향후 국민감사청구 통계자료 작성 시 예산낭비를 하나의 범주로 보아 국민감사와 공익감사의 분야별 현황을 비교분석할 수 있도록 통계자료의 통일화를 기할 필요가 있을 것이다.

또한 더 나아가 앞으로 감사청구분야가 감사청구 유형별로 별 다른 특이점을 보이지 않고 유사한 행태를 보일 경우와 국민감사의 청구건수가 줄어들고 공익감사가 증가하고 있다는 점 등을 종합적으로 고려해 감사청구의 운영의 효율성을 제고하기 위해 감사청구제도의 통합 가능성도 고려해 볼 필요가 있다고 판단된다.

〈그림 2〉 감사청구 청구분야별 접수비율



자료: 국민과 소통하는 감사원: 감사원 감사청구·민원백서(2013), p. 34; 국민과 소통하는 감사원: 감사원 감사청구·민원백서(2013), p. 44의 표를 그림으로 재구성

(2) 감사청구 처리현황

〈표 4〉의 감사청구에 대한 인용률은 감사청구의 증가추세와 대조적으로 감소하는 것으로 나타났다. 특히 노무현 정부(2003년~2007년)에 비해 이명박 정부(2008년~2012년)의 경우 감사청구의 인용률이 24.81%로 감소하였으며, 감사청구 유형별로 인용률의 하락폭이 국민감사 19.22%, 공익감사 30.40%로 공익감사의 인용률이 가장 많이 하락한 것으로 나타났다.

한편 2002년부터 2012년까지 국민감사(27.1%)는 공익감사(39.7%)에 비해 인용률이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 감사청구 인용률

(단위 : %)

구분 연도별	국민감사청구	공익감사청구	합 계	정부별 합계			비 고
				국민감사	공익감사	전체	
2002	41.7	53.3	48.1				
2003	71.4	63.0	66.7				
2004	25.0	71.2	61.3				
2005	29.4	61.6	56.9	36.18	58.40	47.29	노무현 정부
2006	23.5	64.0	57.3				
2007	31.6	32.6	32.5				
2008	15.6	26.1	23.8				
2009	14.3	21.4	20.0				
2010	18.2	40.0	35.5	16.96	28.00	22.48	이명박 정부
2011	16.7	29.4	28.4				
2012	20.0	23.1	22.8				
합계	27.1	39.7	37.4	-	-	-	-

참고: 감사청구의 인용률은 '감사실시', '감사 중', '기각'을 합산한 값 중 '감사실시'와 '감사중'이 차지하는 값의 비율을 의미한다.

자료: 국민과 소통하는 감사원: 감사원 감사청구·민원백서(2013), p. 20을 토대로 재구성

지난 11년간(2002년~2012년) 국민감사의 처리현황을 보면(〈표 5〉 참조) 한해 평균 접수 건수가 31건이며 이 중 감사결정(감사실시⁷⁾+감사중) 사항이 5.18건으로 나타났다. 그리고 감사 미실시의 요건으로 기각⁸⁾ 13.91건, 각하⁹⁾ 5.18건, 취하 등 6.73건으로 기각의 건수가 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

7) 감사는 법령위반 또는 부패행위(지방자치단체 사무 등 제외)를 대상으로 한다.

8) 기각의 요건은 (1) 법령위반 또는 부패행위가 아닌 경우, (2) 구체적인 사실을 기재하지 않은 경우, (3) 감사의 필요성이 인정되지 않거나 감사대상으로 부적절한 경우에 해당된다.

9) 각하의 요건은 (1) 요건불비 (2) 청구대상이 특정되지 않은 경우, (3) 감사원 감사대상 범위가 아닌 경우, (4) 감사청구 제외대상(국가기밀, 안보관련, 수사·재판 관련, 감사실시가 부적절한 경우(소송 등), 타 기관에서 감사중인 사항 등), (5) 기 감사청구가 제기된 사항이다.

〈표 5〉 국민감사청구 처리현황

(단위 : 건)

연도별	접수	처리 완료						처리 중		인용률(%) [A+C/(A+B+C)]
		소계	감사실시(A)		기각(B)	각하	취하 등	감사 중(C)	검토 중	
			입건	불문						
2002	32	32	5	-	7	6	14	-	-	41.7
2003	45	45	9	6	6	6	18	-	-	71.4
2004	38	38	4	1	15	7	11	-	-	25.0
2005	37	37	3	2	12	9	11	-	-	29.4
2006	33	33	4	-	13	10	6	-	-	23.5
2007	26	26	5	1	13	4	3	-	-	31.6
2008	43	43	5	-	27	8	3	-	-	15.6
2009	35	35	4	-	24	3	4	-	-	14.3
2010	29	29	2	2	18	4	3	-	-	18.2
2011	13	13	1	1	10	-	1	-	-	16.7
2012	10	9	1	-	8	-	-	1	-	20.0
계	341	340	43	13	153	57	74	1	-	27.1
평균	31.00	30.91	3.91	1.18	13.91	5.18	6.73	0.09	0	

자료: 국민과 소통하는 감사원: 감사원 감사청구·민원백서(2013), p. 35를 토대로 재구성

또한 〈표 6〉에서 공익감사의 처리현황(2002년~2012년)을 보면 한해 평균 접수건수가 120건 정도이며, 이 중 감사결정(감사실시¹⁰+감사중)사항이 37.86건으로 나타났다. 그리고 감사 미실시의 요건으로 기각¹¹) 52.0건, 각하¹²) 25.18건, 취하 등 5.30건으로 국민감사와 유사하게 기각 및 각하되는 경우가 많은 것으로 나타났다.

한편 단순히 접수 건수(감사실시+기각+각하+취하 등)를 기준으로 감사결정(감사실시+감사중)에 대한 인용률은 국민감사 17%, 공익감사 32%인데 비해, 기각 및 각하의 비율이 국민감사와 공익감사가 거의 60% 이상을 차지하는 것으로 나타났다.

인용률에 대해 감사원의 통계자료와 같이 감사청구에 대한 실질적인 심리가 진행되는 것을 기준으로 계산하거나 각하, 취하 등 요건심사에서 결정될 수 있는 사항 등을 포함한 접수건수를 기준으로 하든지 간에, 감사청구 인용률에 비해 기각 및 각하의 비율이 높다고 할 수 있다.

10) 감사는 (1) 예산낭비 사항, 정책사업 지연사항, (2) 기타 위법 또는 부당행위를 대상으로 이루어진다.
 11) 기각은 (1) 청구이유가 없는 경우, (2)구체적 사실을 기재하지 않은 경우, (3) 감사의 필요성이 인정되지 않거나 감사대상으로 부적절한 경우에 이루어진다.
 12) 각하는 (1) 요건불비, (2) 공공기관의 사무처리가 아니거나 구체적 사무처리가 없는 경우, (3) 청구대상이 특정되지 않는 경우, (4) 감사청구 제외대상(국가기밀, 안보관련, 수사·재판 행정심판 등 진행 중이거나 판결, 수사결과 결정된 사항, 국가·지자체의 중요정책 결정사항, 사적인 권리, 특정 집단 간 이해, 감사원 감사범위 비 해당, 기 감사사항), (5) 청구기간 경과(5년) (6) 국민감사청구사항의 경우에 이루어진다.

여기서 인용률이 낮다는 것은 공익적 차원에서 반드시 감사가 필요하다고 생각한 국민이나 시민단체 등의 입장에서 감사원에 대한 불만감 그리고 그로 인한 불신으로 이어질 수 있다는 점에서 감사청구에 대한 인용이 되지 못한 이유에 대해 정보를 투명하게 공개함으로써 감사청구제도의 실효성을 제고해야 할 것이다.

또한 국민감사의 인용률이 공익감사에 비해 낮으며, 앞서 보았듯이 청구건수도 줄어들고 있는 추세, 그리고 최근 국민감사를 공익감사청구로의 전환 접수 규정 마련(감사원 훈령 제 395호), 국민감사나 공익감사의 법적 요건이 공익을 목적으로 한다는 점에서 국민감사제도의 실효성에 대한 재검토가 필요한 시점이라 판단된다.

〈표 6〉 공익감사청구 연도별 처리현황

(단위 : 건)

연도별	접수	처리 완료						처리 중		인용률(%) [A+C/(A+B+C)]
		소계	감사실시(A)		기각(B)	각하	취하 등	감사 중(C)	검토 중	
			입건	불문						
1996	16	16	12	1	1	2	-	-	-	92.9
1997	25	25	7	1	6	11	-	-	-	57.1
1998	13	13	-	-	9	4	-	-	-	-
1999	22	22	2	-	2	18	-	-	-	50.0
2000	21	21	6	3	-	12	-	-	-	100
2001	10	10	7	1	-	2	-	-	-	100
2002	40	40	4	4	7	25	-	-	-	53.3
2003	79	79	14	3	10	49	3	-	-	63.0
2004	104	104	39	13	21	23	8	-	-	71.2
2005	126	126	34	27	38	21	6	-	-	61.6
2006	110	110	26	29	31	21	3	-	-	64.0
2007	118	118	15	16	64	18	5	-	-	32.6
2008	138	138	19	10	82	25	2	-	-	26.1
2009	148	148	17	8	92	23	8	-	-	21.4
2010	108	108	31	3	51	20	3	-	-	40.0
2011	169	168	33	6	96	25	8	1	-	29.4
2012	180	130	15	1	80	27	7	8	42	23.1
계	1,427	1,376	281	126	590	326	53	9	42	41.4
평균 (2002-2012)	120.00	115.36	22.45	10.91	52.00	25.18	5.30	4.50	3.82	-
전체 평균	83.94	80.94	16.53	7.41	34.71	19.18	3.12	0.53	2.47	-

자료: 국민과 소통하는 감사원: 감사원 감사청구·민원백서(2013), p. 47을 토대로 재구성

2. 감사청구 제도 및 운영상의 문제점

외부통제수단으로서의 국민감사청구와 공익감사의 활성화를 위해 논의될 수 있는 사항에 대해 고찰해 보도록 한다. 이를 위해 감사청구의 접근성, 감사청구제도의 기능 및 운영 과정, 감사청구결과로 구분하여 제시해 보도록 한다.

1) 감사청구의 접근성

(1) 접근 수단의 문제

국민감사와 공익감사의 전반적인 행정처리과정의 흐름은 거의 동일하게 나타나는 것으로 파악된다. 이러한 과정의 흐름 하에서 국민감사나 공익감사가 활발히 이루어지기 위해서는 국민들의 감사청구 접근의 용이성 차원에서 보면 현재 접수의 경우 우편이나 직접 방문을 통한 방식만이 허용되고 있는데 이는 과거 전통적인 방식으로 할 수 있다. 오늘날 사회가 정보화 시대임을 감안한다면 인터넷과 같은 IT기술을 통한 접수가 가능할 수 있게 할 필요가 있을 것이다. 이를 테면 공인인증서 방식 등을 통해 직접 방문하지 않더라도 행정처리가 이루어질 수 있는 조치가 필요할 것이라 보인다.

(2) 청구인 적격 수의 문제

한편 현행 국민감사와 공익감사의 청구인은 19세 이상 300명 이상의 연서로 청구할 수 있는데 국민의 입장에서 이러한 요건을 충족할 수 있도록 준비하는데 어려움을 느낄 수 있을 것이다. 특히 국민감사의 경우 시민·지역단체가 아닌 일반 개인이 300인 이상에게 서명과 모든 증빙서류를 첨부하는 것은 개인이 준비하기엔 너무 복잡하고 어려운 일로 여겨질 수 있기 때문이다. 실제로 국민감사의 경우 2009년에 국민감사 청구 연령을 공직선거법, 지방자치법에 규정된 연령과 동일하게 20세에서 19세로 하향 조정하였음에도 불구하고 2008년 이후 감사청구건수가 계속해서 줄어들고 있는 경향을 보이고 있는 것도 그러한 일부 효과로서 작용한 것으로 볼 수 있다.

따라서 현 감사청구 인원이 과연 적정한지에 대한 논의를 통해 청구인원에 대한 하향 조정을 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 선정원 외(2010: 155)의 연구에서는 국민의 참여를 본질적으로 하며 사회적으로 소외되어 있는 소수자의 불만의 원인을 감사를 통해 해소할 기회를 줌으로써 사회의 극한 대립을 완화시킬 수 있다는 점에서 청구인원의 수를 낮추어야 하는 의견과 감사원의 인력과 자원 운영의 여건을 고려한 효율성 측면에서 현행과 같이 유지될 필요가 있다는 의견, 현행 감사청구의 대다수가 공익적 관점보다 개인 또는 특정집단의 이해관계와 결부되는 점 등을 고려하면 오히려 공익성 감사를 지향하는 방향에서 청구인 수를 상향조정해야 한다는 의견 등이 제시되고 있다.

하지만 오늘날 소통, 참여가 강조되는 거버넌스 시대 하에서 감사원의 업무에서도 그대로

적용될 수 있으며, 이러한 거버넌스가 제대로 정착되기 위해서는 적극적으로 국민들이 국가나 지방자치단체, 공공기관의 문제에 대해 무엇인가를 제기할 수 있는 통로를 넓게 확보될 필요가 있다는 점에서 감사인원 청구의 인원수를 완화할 필요가 있을 것이다.

참고적으로 본 글에서 지방자치단체의 주민감사에 대해 주요 내용으로는 다루지는 않지만 일본의 주민감사청구제도는 주민참여형 감사제도로 우리나라의 주민감사청구제도의 모델이 지만 감사청구를 할 수 있는 자를 주민 1인이라도 가능하게 함으로써 청구권자의 요건을 완화하여 운영하고 있다(선정원 외, 2010: 153).¹³⁾

2) 감사청구제도의 기능 및 운영 과정

(1) 감사청구제도의 기능상의 중복문제

국민감사와 공익감사는 감사원에 대한 국민의 직접참여의 청구를 내용으로 하기 때문에 기능상 중복되는 측면이 존재한다. 업무처리의 과정을 보더라도 거의 유사한 흐름도를 지니 기능통합의 논의가 이어질 수 있다. 결국 이러한 관점에서는 국민감사와 공익감사를 구분하여 운영할 필요성에 대한 실익이 존재하는가의 논쟁과도 관련된다.

최근 국민감사의 경우 접수건수가 줄어들고 공익감사가 증가하고 있는 추세와 국민감사 청구사항의 사무 처리에 관한 규정(감사원훈령 제395호)을 개정하면서 국민감사청구를 공익감사청구로의 전환 접수가 가능하게 된 점을 고려한다면 현실적으로 공익감사 위주의 통합을 논의해 볼 수 있을 것이다. 하지만 법체계상 국민감사의 경우 법률 규정(부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률)에 의하고 있으며 공익감사는 감사원 훈령(공익사항에 관한 감사원 감사청구 처리에 관한 규정)에 의해 각기 운영되고 있기 때문에 통합적 운영을 위해서는 법체계의 정비문제가 먼저 선행되어야 할 것이다¹⁴⁾. 또한 관련법을 개정

13) 지방자치단체에 대한 감사는 국회에서의 국정감사와 중앙정부 차원에서 실시되는 감사원 감사와 안전행정부의 행정감사가 있다. 그리고 지방자치단체 차원에서 실시되는 지방의회의 행정사무 감사와 자체감사가 있다. 이와 같이, 지방자치단체의 감사제도는 최소 5중장치가 작동됨에도 불구하고 감사의 효과가 지방자치단체의 경쟁력제고에 긍정적 영향을 주었는지는 학계에서 비중 있게 다루어지지 않았다. 국정감사는 법정 감사기간이 20일(2012년부터는 30일)로 법률적으로 제한되어 있을 뿐 아니라 감사대상기관이 방대하고 지방자치단체의 고유사무가 국정감사의 대상인지 여부에 대한 법률적 논란도 있어 그 효과가 제한적일 수밖에 없다. 행정자치부의 행정감사는 단견 중심의 일회성 적발감사가 대부분을 차지하고 있어 지방자치단체 소속 공무원 및 지방공공기관 종사자에 대한 기강확립을 위한 감사효과는 있을 수 있으나 지방자치단체의 지속가능한 성장을 위한 재정력의 강화를 위한 감사효과는 사실상 기대할 수 없다고 판단하고 있다. 또한 지방의회의 행정사무감사는 지역주민 및 지방자치단체장과의 정치적인 이해관계에 따라 그리고 자체감사는 온정주의에 따라 감사사무가 행해지고 있어 기대되는 감사효과가 제한적이라는 평가를 받고 있다.

14) 일각에서는 감사원법에 근거를 두고 일원화할 것을 제안하면서, 국민감사청구제도를 중심으로 통합할 것인지, 공익감사청구제도를 중심으로 통합할 것인지에 논의와 만약 기능을 통합하는 방향으로의 법제화 추진 시 부패방지및국민권익위원회설치와운영에관한 법률 개정의 어려움으로 인해 현행 공익감사청구만을 감사원법에 규정할 것인지에 대해서는 정책적인 판단으로 보는 견해도 있다(신정원·조정규·박재윤, 2010)

및 제정하여 공익감사를 중심으로 통합하더라도 감사청구에 대한 결정을 하는데 있어 기존 감사원 내부직원이 중심이 되는 감사청구심사자문위원회의 방식이 아닌 외부전문가가 다수 참여하여 감사의 공정성과 객관성, 투명성을 확보할 수 있는 방안으로서 국민감사청구심사 위원회와 같은 성격의 위원회로 개편하여 운영되어야 할 것이다.

(2) 조사과정에서의 감사청구인에 대한 배려 부족

국민감사와 공익감사를 포함한 감사청구의 접수 건수가 증가한다는 것은 타 기관에 비해 그만큼 감사원에 대한 신뢰가 증가되고 있음을 방증한다고 할 수 있다. 또한 한편으로는 국민의 권리의식이 증가됨에 따라 국가에 대한 요구사항이 많아지고 있다고 볼 수 있다. 특히 감사청구인은 자신의 의견이 적극적으로 개진할 수 있는 기회가 많았으면 하는데 실제 감사청구에 대한 조사를 진행하는 동안 청구자에게 의견을 피력할 수 있는 기회가 부족하고 오히려 문제 행위 당사자만 만나서 결정이 내려오는 경우가 종종 있어(감사원, 2013: 60) 감사청구인에 대한 정책적인 배려가 부족함이 지적되고 있다. 감사청구인이 주장한 것이 청구요건에 실질적으로 해당되지 않는다 하더라도 청구인의 입장에서 생각하고 이해 해 주는 자세는 고객만족과 더불어 그 기관의 신뢰와도 밀접한 관련성이 있듯이 국민 감사청구인에 대한 작은 배려가 주어져야 할 것이다.

(3) 정권별 감사처리 현황의 편차

감사청구의 건수는 해마다 증가하는 추세를 보여 국민들의 국정에 대한 참여의지와 관심이 과거와 달리 높아지고 있음을 알 수 있다. 하지만 감사청구에 대한 인용률의 경우 노무현 정부는 47.29%(국민감사, 36.18%, 공익감사 58.40%)인데 비해 이명박 정부는 22.48%(국민감사, 16.98%, 공익감사 28.00%)로 정권별로 지나치게 많은 편차를 보여 다소 정권의 의지에 따라 감사청구가 운영되고 있다는 의구심을 갖게 하는 측면도 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 결과에 대한 투명성 즉 인용되지 못한 이유나 기준에 대해 구체적으로 국민이나 시민단체에게 정보를 공개해야 할 것이다. 또한 감사원 스스로 정권별, 연도별 국민감사 인용률 차이가 발생한 이유에 대해 구체적인 분석을 통해 감사청구제도의 투명성 및 공정성 확보에 적극적인 의지를 보여야 할 것이다.

(4) 홍보 부족 및 국민참여형 감사 관련 기초 자료 부족

감사원은 국가최고감사기구로서 국민과 기업의 불편사항을 해소하고 공직의 기강을 바로 세우기 위해 많은 노력을 했음에도 불구하고 감사청구제도 등에 대해 국민들이 이러한 제도가 존재하고 있는지에 대해 정확히 잘 알지 못하거나, 제도의 존재를 알더라도 국민들의 이해를 제도에 대한 이해 부족으로 청구요건을 갖추지 못한 감사청구사항이 일부 제출되고 있기 때문에 감사청구의 활성화를 위해서는 적극적인 홍보가 필요할 것이다. 그리고 정책홍보

를 위해서는 인식도 조사가 필요한데 각종 논문자료, 감사원 통계자료, 감사원 백서, 인터넷 자료를 중심으로 조사한 바에 의하면 국민 참여 감사제도에 대한 국민 인식도 조사¹⁵⁾를 찾아볼 수 없어 홍보를 위한 기초자료 파악이 적극적으로 이루어지지 않는 것으로 나타났다.

또한 국민참여감사제도가 적극적으로 활성화 되지 못하는 이유가 감사원의 업무 부담으로 작용되어서 그러한지, 아니면 접수되는 내용이 공익적 차원에서 다루어지는 사항보다 개인의 민원사항에 많아서 감사대상 요건에 해당되지 않아서 그러한지에 대해 감사원 내부직원의 인식을 반영한 분석도 뒤따라야 할 것이다. 국민참여형 감사는 국민들의 중요한 관심 사항이 반영되어 이루어질 수 있다는 점에서 민심의 척도가 될 수 있기 때문에 국민참여 감사제도 활성화를 위한 적극적인 노력이 필요하다고 보인다.

3) 감사청구결과

(1) 국민감사청구의 낮은 인용률

국민감사의 청구대상과 공익감사의 청구대상은 문구 그 자체로 보면 법령위반 사항이 공히 동일하며 부패행위의 경우가 다르다고 할 수 있다¹⁶⁾. 하지만 공익감사의 경우 감사를 행한다고 보면 부패행위가 개입된 상황이 발생할 수 있으며, 실제 공익감사의 청구대상으로 「부패방지및국민권익설치운영에관한법률」에 따른 예산낭비도 부패행위로 규정되어 있기 때문에 이를 정확히 구분하기는 어렵다고 할 수 있다. 특히 일반국민은 더욱 더 법률적 논쟁을 떠나 공익적 차원에서 국민감사나 공익감사가 거의 비슷하다고 인식할 가능성이 높으며 공익감사가 인용률이 좀 더 높기 때문에 국민감사보다 공익감사를 청구할 개연성이 높다는 점이다. 또한 2011년도 03. 10일 국민감사청구사항의 사무 처리에 관한 규정(감사원훈령 제395호)을 개정하면서 국민감사청구를 공익감사청구로의 전환 접수가 가능하게 되어 있는 것도 감사청구를 제기하는 국민의 입장이 반영된 것으로 판단된다.

(2) 감사청구결과에 대한 투명한 정보공개 부족

국민감사 또는 공익감사를 통해 감사청구 된 사안에 대한 감사실시 여부는 수많은 사건을 다루는 감사원의 입장에서 보면 모든 사안을 다 처리할 수 없기 때문에 감사원의 재량을 통하여 결정될 수밖에 없는 여건이다. 하지만 국민의 입장에서 보면 감사청구가 어떻게 진행

15) 국민감사청구나 공익감사청구제도에 대한 설문내용으로 국민참여형 제도에 대한 국민인식의 정도, 해당 제도에 대한 적극적인 참여 의향 여부, 참여의 저해 요인 및 발전적인 방안 등에 대한 설문을 통해 정책수립에 필요한 자료 축적이 가능할 것이다.

16) 국민감사의 청구요건은 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 저해하는 행위로 규정하고 있으며 공익감사의 경우도 예산낭비, 기관이기주의로 인한 정책지연사업, 국가정책 또는 제도에 대해 개선이 필요한 사항, 기타 공공기관의 사무처리가 위법 또는 부당행위로 인하여 공익을 현저히 해한다고 판단되는 사항이라 규정하고 있다.

되고 이루어지는지에 대해 궁금할 수밖에 없기 때문에 이러한 재량행위에 대한 구체적인 기준이나 원칙이 구체적으로 공개될 필요가 있을 것이다. 하지만 시민단체들은 국민감사 및 공익감사청구 제도의 운영모니터링을 하는데 있어 감사 진행, 기각 및 각하 사건 포함된 국민감사·공익감사 청구목록과 같은 정보공개가 적극적이지 않음을 지적하고 있다. 또한 각하 또는 기각되는 사유를 정확히 파악할 수 없어 감사원이 편의대로 업무를 처리하거나 정치적 중립성이 흔들리더라도 이를 감시할 수 있는 방법이 부족하다고 보고 있다.

결국 국민의 입장에서 국민의 억울한 측면을 최종적으로 해결해 줄 수 있는 마지막 제도적 장치로서 신문고의 위상을 높이기 위해서는 처리 진행과정 및 결과에 대한 투명한 공개가 전제되어야 할 것이다.

특히 감사청구 이후 결정까지 상당한 시일이 걸리는 만큼 중간 사항에 대한 점검을 확인할 수 있는 제도적인 장치마련을 통해 투명하고 공정한 기관의 위상을 지속적으로 재유지할 필요가 있을 것이다.

IV. 결론

현대사회의 복잡화, 전문화, 다양화로 사회적 갈등이 증폭되고 있는 시점에서 오늘날 정부는 정부 주도의 문제해결방식이 한계에 봉착했음을 인식하고 이를 탈피하기 방안으로 정부와 국민 등 여러 사회주체들이 함께 하는 참여행정을 적극 추진하고 있다. 이러한 추세에 발맞추어 감사원도 감사과정에 국민이 참여할 수 있는 국민참여감사제도를 도입하여 운영하고 있다.

국민의 직접 참여를 통한 감사원의 감사권 발동은 외관상으로 감사원의 직무상 감사 독립성을 저해하는 행태로 보일 수 있겠지만, 직무상의 독립은 주로 정치권의 외압을 막는 수단으로 이해되는 바 감사청구가 주권자로서의 국민의 의사에 기초한다는 점에서 감사원의 독립성과 별개로 이루어질 수 있다고 본다. 오히려 국민감사제의 활성화는 국민의 뜻에 이루어지기 때문에 감사의 독립성의 제고에 도움을 줄 수 있다.(선정원 외, 2010). 더 나아가 공익적 관점에서 부당하거나 불합리한 사항에 대해 국민적 의구심을 해소시킴으로써 감사행정에 대한 신뢰를 확보할 수 있다.

하지만 국민참여감사에 대한 학문적인 무관심과 기초자료의 부족으로 이를 운영하는데 있어서의 제도현황이나 운영실태분석이 거의 이루어지 못함에 따라 국민참여감사의 발전적 방향을 제시하는데 어려울 수밖에 없는 여건이었다.

따라서 본 연구에서는 감사원에서 시행하고 있는 국민감사와 공익감사를 중심으로 업무 프로세스를 중심으로 현 감사청구제도의 문제점으로 첫째, 국민감사청구의 낮은 인용률, 둘

째, 감사청구제도의 기능상의 중복문제, 감사청구 접근성의 문제, 감사청구결과에 대한 투명한 정보공개 부족, 조사과정에서의 감사청구인에 대한 배려 부족, 정권별 감사처리 현황의 편차, 홍보 부족 및 국민참여형 감사 관련 기초 자료 부족 등을 제시하고 이에 대한 개선방안에 대해 논하였다. 특히, 정부3.0의 기본적인 국정 운영 프레임 속에서 감사원의 감사 패러다임의 변화 방향을 국민참여형 감사로 설정하여야 한다는 점을 강조하였는데서 본 글은 의의가 크다고 할 수 있다. 현 정부가 추구하고 있는 국민행복시대를 구현하기 위해서는 국민의 입장에서 생각하고 국민의 아픔을 들어주면서 국민과 함께 하는 최고감사기구로서의 위상을 더 높여 나가야 할 것이고, 국민의 의견이 적극적으로 반영될 수 있는 국민참여 감사제도가 적극적으로 활성화되어야 할 것이다.

다만 본 연구를 수행함에 있어 상당히 어려웠던 부분은 관련 선행연구나 통계자료가 상당히 부족해서 감사원의 자료에 의존할 수밖에 없었다. 또한 감사원의 자료도 구체적인 분석을 수행하기에는 통계자료가 구체적이지 못해 심층적인 분석을 하지 못했던 점이다. 향후 국민참여감사제도에 대한 통계자료의 축적과 감사원과 학자간의 적극적인 정보교류를 통해 심도 있는 연구가 진행되어야 할 것으로 보인다. 아울러, 본 연구에서 제시한 문제점과 대안제시와 관련하여 외국의 제도와 비교하여 논리를 전개하여야 함에도 그러하지 못했던 점은 향후 연구과제로 추진할 필요가 높다고 판단된다.

참 고 문 헌

- 감사원. (2013). [국민과 소통하는 감사원]. 감사원 감사청구·민원백서.
- 뉴시스. (2013). 거제시민단체, 현대산업개발 공익감사청구 기각에 반발. 2013. 10. 22자
- 로이슈. (2010). 국민감사청구 유명무실...올해 단 한건도 인용 없어. 2010. 10. 14자
- 서울신문. (2011). 테마로 본 공직사회: 감사원 감사청구제도. 2011. 11. 14자
- 선정원·조성규·박재운(2010). [외부요청감사제도(감사청구·민원조사제도)의 체계화 및 공익성 제고방안]. 감사원 용역보고서.
- 오세덕·이명재·강제상·임영제(2013). [행정관리론]. 대영문화사.
- 이종수·윤영진 외(2010). [새행정학]. 대영문화사.
- 정정길(2000). 새로운 시대의 행정관리. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 조경호·소순창(1999). 시민의 행정감사 참여제도 발전방향: 한국과 일본의 시민감사청구 제도를 중심으로. [감사논집], 4: 285~317.
- 조경호·이선우·주재복·정재동(2000). 시민감사청구제 평가: 시스템 다이내믹스 관점의 비교. [한국정책과학학회보], 4(2): 185~210.
- 참여연대(2012). 국민·공익감사청구 기각 및 각하 사유 비공개 부당. 2012. 3. 15자 보도자료
- 해럴드경제(2014). '정보유출' 국민감사 청구 기각 논란. 2014. 03. 06자
- 허명순(2012). [감사원 감사체계 재정립 방안: 감사유형 분류와 접근방법을 중심으로]. 감사연구원 연구보고서.
- Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- GAO. (2006). *Modernizing Accountability Organization in Times of Fiscal Constraint*. Government Accountability Office: Washington D.C., US.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- UNDP. (1997). *Developing Capacity for Effective Governance. A Workshop for UNDP Offices*.



조경호 : 미국 University of Georgia에서 행정학 박사학위(Ph.D.)를 받고, 현재 국민대학교 행정정책 학부 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 인사/조직행정이며, 최근 논문으로는 “정부부 문 중복형 시간선택제 일자리 창출에 관한 탐색적 연구”(2014), “A revised conceptual model of the competitive local market for public goods in an era of E-government”(2014), “지방자치단체 경제개발 네트워크 역량의 결정요인”(2014) 등이 있고, 최근 [공공조직행태론](대영문화사, 2014)을 출간한 바 있다(khcho@kookmin.ac.kr).

이정주 : 서울시립대학교 행정학 박사학위(제목: 지방공기업에서 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구: 지하철공사의 사례, 2006)를 취득하고 현 서울시립대학교 반부패시스템연구소 연구위원이자 경희대학교 겸임교수로 재직 중에 있다. 주요 관심분야는 반부패·청렴정책, 행정윤리, 조직문화 등이다. 최근 연구논문으로는 “청렴시스템의 구성요소가 조직청렴도와 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구”(2014), “지방의회의원 행동강령 운영실태에 관한 분석: 지방의회의원 행동강령 시행 전·후 비교를 중심으로”(2014), “Perversiveness of Price Fixing in Korea: An Analysis of Causal Factors in Comparison with the United States(2013)” 등이 있다(chungjooly@hanmail.net).

ABSTRACT

A Study on the Public-Participant Audit Request System's Direction of Change from the Public Interest Perspective

..... Kyung-Ho Cho · Chung-Joo Lee

This study examines institutions and operations of public audit and public-interest audit from the governance perspective, and tries to provides future direction of change from the public interest perspective. Due to the limitations of the public-participant audit system centered around the Board of Audit and Inspection, many problems have been noticed. This paper analyzes these problems comprehensively and discusses measures to improvement. Communication between auditor and people being the focus, this paper provides valuable implications for suggesting a new national audit paradigm.

[Key Words : Public Audit, Public-Interest Audit, the Board of Audit and Inspection, National Audit Paradigm)

K C I