

국민참여감사제도의 헌법적 의의와 개선방안

Constitutional study on the public participation audit system

이 승 택(Lee, Seung Taek)*

ABSTRACT

Power vested in the Constitution always comes with accountability. Accountability means an obligation to explain and justify the legitimacy of an act entrusted to the owner. The audit system is a key system that secures accountability to state power. The public participation audit is a system in which the owner himself demands verification of the accountability of the state power, and through this, the owner obtains sufficient information to determine the direction of the state's operation and the exercise of the right to decide, and the blade of judgment to select corrupt officials.

This study attempts to find the cause and improvement of the public participation audit system, which has not been sufficiently activated in Korea so far, from a constitutional perspective. For this purpose, the constitutional significance and grounds of the public participation audit system were reviewed under the Korean Constitution. As a result, it was confirmed that the public participation audit system had constitutional significance, such as democratic control procedures, legitimacy monitoring procedures, citizens' information access procedures, and political expression procedures. And the constitutional basis of this system is the principle of national sovereignty, freedom of expression and the right to know, the right to petition and Article 37 paragraph 1 of the Constitution. In addition, the details and operation status of the current public participation audit system were reviewed, and as a result, certain problems and deficiencies were found. As a way to improve this, the standard age of audit claims was lowered, the integration of national audits and public interest audits, the readjustment of legal grounds, and the improvement of claim requirements were proposed.

Unmonitored power corrupts. As soon as the monitoring of power is neglected, the power and resources that should be used for the people at any time will be multiplied by the corrupt. The right to audit claims should be recognized by the people themselves as a tool to protect their basic rights and should provide legal grounds for actively utilizing and asserting them.

Key words: audit system, public participation audit, national audit request, public interest audit request, The Board of Audit and Inspection of KOREA, resident audit request, anti-corruption act, public audit system

* 상명대학교 조교수, 법학박사

I. 서

우리나라 시민참여형 감사제도의 시초는 1996년 1월 민선 1기 서울시장이었던 조순 시장이 서울특별시 행정감사 규칙 개정¹⁾을 통해 도입한 시민단체에 의한 감사청구제도이다. 이러한 서울시의 움직임과 시대적 변화에 영향을 받은 감사원도 1996년 7월부터 감사원 훈령을 통해 시민단체에 의한 감사청구제도를 도입하였다.²⁾ 이렇게 시작된 시민참여형 감사제도는 1998년 출범한 국민의 정부의 주도하에 본격적으로 제도화되기 시작하였다. 1998년 김대중 정부의 100대 개혁과제³⁾에 선정된 주민감사청구제도는 1999년 8월 지방자치법 개정⁴⁾을 통해 법률상 근거를 마련하였고, 이후 각 지자체의 조례 제정을 통해 전국적으로 도입되었다. 또한 2001년 제정된 부패방지법⁵⁾에 국민감사청구절차를 도입, 국민참여감사제도의 제도적 골격을 완성하였다. 1987년 헌법 체제에서도 오랜 기간 시민이 직접 참여할 수 없었던 영역인 감사 영역의 민주적 변화는 한국 민주주의 제도의 성장을 보여주는 하나의 중요한 지점이라고 할 수 있다.

지방자치와 참여 민주주의 실현을 위한 기획으로 시도된 국민참여감사제도는 어느덧 25

-
- 1) (구) 서울특별시행정감사규칙 [시행 1996. 1. 15.] [서울특별시규칙 제2734호, 1996. 1. 15., 일부개정 제18조의2(시민감사청구사항 감사와 조치) ① 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 의하여 허가된 단체 또는 관계법령의 규정에 의거 주무관청에 등록된 단체로서, 다음 각호의 1에 해당하는 단체는 제3조의 감사대상기관의 권한에 속하는 사무와 그 소속공무원이 행한 직무에 관하여 감사를 청구할 수 있다.
1. 공익추구를 목적으로 설립된 시민운동 단체
 2. 시민의 안전과 관련된 연구·학술 등 전문가단체
 3. 시민생활과 밀접히 관련된 각종 직능 단체
- 2) 경향신문, “감사청구제 하반기 실시”, 1996년 6월 29일자.
- 3) 동아일보, “인수위 선정 차기정부 100대 국정과제”, 1998년 2월 13일자.
- 4) (구) 지방자치법 [시행 1999. 8. 31.] [법률 제6002호, 1999. 8. 31., 일부개정]
- 제13조의4 (주민의 감사청구) ①지방자치단체의 20세이상의 주민은 20세이상의 주민 총수의 50분의 1의 범위안에서 당해지방자치단체의 조례가 정하는 20세이상의 주민수이상의 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 당해지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다.
1. 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항
 2. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항
 3. 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항. 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요사항이 감사에서 누락된 경우에는 그러하지 아니하다.
- 5) (구) 부패방지법 [시행 2002. 1. 25.] [법률 제6494호, 2001. 7. 24., 제정]
- 제40조 (감사청구권) ①20세 이상의 국민은 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우 대통령령이 정하는 일정한 수 이상의 국민의 연서로 감사원에 감사를 청구할 수 있다. 다만, 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 또는 감사원의 사무에 대하여는 국회의장·대법원장·헌법재판소장·중앙선거관리위원회 위원장 또는 감사원장(이하 “당해 기관의 장”이라 한다)에게 감사를 청구하여야 한다.

년의 세월이 지나가고 있다. 하지만 여전히 국민참여감사제도가 충분히 정착되었다고 평가하기에는 어려운 부분이 있다. 2002년부터 2019년까지 18년간 국민감사청구를 통해 청구된 감사건수는 461건이며, 그 중 감사가 실시된 건수는 70건에 불과하여, 각하 및 취하를 제외한 감사실시 결정률은 24%에 그치고 있다. 이러한 지표는 감사원의 소극적 감사 실시 태도의 문제라고 볼 수도 있지만, 다른 한편으로는 국민감사청구제도가 충분히 활성화되지 않았다는 점을 보여주는 지표일 수 있다. 또한 지방자치법의 근거를 토대로 자치단체별 조례를 제정하여 운영하고 있는 주민감사청구제도와 비교할 때 감사원 훈령과 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률의 근거를 가지고 운영 중인 공익감사청구제도 및 국민감사청구제도는 상대적으로 제도적 미비점이 크다는 비판을 받고 있다.⁶⁾

이하에서 먼저 이러한 국민참여감사제도의 헌법적 의의와 근거 및 현재 운영 중인 국민참여감사제도의 내용과 현황을 분석하여 그 제도적 보완 필요성과 방향 및 구체적 문제점 인식을 시도하고, 이를 토대로 국민참여감사제도의 개선방안을 모색하고자 한다. 특히 본 연구는 현재까지 지방자치제도와 관련하여 상당히 많은 연구가 이뤄진 주민감사청구제도를 제외하고 국민감사청구제도와 공익감사청구제도에 초점을 맞추어 연구를 진행하고자 한다.

Ⅱ. 국민참여감사제도의 헌법적 의의와 근거

1. 헌법상 감사제도의 기능과 의의

우리 헌법은 감사제도에 대해 국가 최고감사기관인 감사원에 관한 규정⁷⁾과 국회의 국정감사권에 관한 규정⁸⁾만을 두고 있으며, 별도로 감사제도 자체에 관한 의미와 내용을 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 따라서 감사제도의 구체화하는 입법자에게 맡겨져 있는 것이라고 할 수 있으며, 현재 감사제도와 관련된 법률로는 감사원의 조직과 기능에 관한 일반법인 감사원법, 국회의 국정감사제도의 내용과 절차를 정하고 있는 국정감사 및 조사에 관한 법률, 중앙행정기관을 비롯한 여러 공공기관의 자체 감사기구 구성과 운영 및 감사체계에 관한 사항을 정하고 있는 공공감사에 관한 법률, 사적 영역에서 외부감사를 받을 의무가 있

6) 강승식(2017), “국민참여감사제도의 현황과 과제” 공법연구, 46, 77-86면.; 조경호, 이정주(2015), “공익적 관점에서의 국민참여감사 청구제도 변화 방향 연구-국민감사와 공익감사를 중심으로”, 한국거버넌스학회보, 22(1), 46-50면.

7) 대한민국헌법 제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.

8) 대한민국헌법 제61조 ①국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다.

②국정감사 및 조사에 관한 절차 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

는 회사의 회계감사에 필요한 사항을 정하고 있는 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 등이 있다.

이러한 규정 등을 통해서 볼 때 우리 헌법이 예정하고 있는 감사는 크게 국가의 세입과 세출에 대한 결산 및 공공기관의 회계검사와 같은 공공재정 영역에 관한 회계검사 기능과 공무원 등의 활동에 대한 직무감찰 기능으로 나누어 볼 수 있다. 회계검사 기능은 재정 집행의 적법성을 검증하고, 부당한 재정 집행을 통제하며, 차년도 예산운영에 유용한 자료를 제공하기 위한 기능이라고 할 수 있으며, 직무감찰기능은 감찰 대상인 행정기관 등의 사무 및 이와 관련된 행위에 대해 법령상 또는 행정상 모순이나 문제점을 발견하여 시정·개선 하거나 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 바로잡기 위한 기능이라고 할 수 있다. 이렇게 헌법이 예정하고 있는 감사의 두 기능은 기본적으로 민주적 헌법국가에서 국가 권력 작용의 책임성⁹⁾ 실현을 위해 존재하는 기능이라고 할 수 있다.¹⁰⁾

또한 공공감사에 관한 법률에 따르면 공공감사란 중앙행정기관을 비롯한 공공기관 등의 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성 확보를 목적으로 해당 기관에 속한 모든 사람의 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것을 의미한다.¹¹⁾ 그리고 최고 감사기구에 관한 국제기준(International Standards for Supreme Audit Institutions)은 공공감사(public-sector auditing)를 정보나 실제 활동이 정해진 기준에 따라 실행되었는지를 확인하기 위해 객관적 증거를 얻고 평가하는 체계적 과정이라고 정의하고 있다.¹²⁾

결국 공적 영역에서 감사는 국민의 명령을 받아 국민을 위하여 만들어지고 실행되는 다양한 제도, 정책, 사업, 활동, 거래 등의 적정성을 검토하고 평가하는 작용이라고 할 수 있다. 영역에 따라서 이러한 적정성의 평가가 회계검사를 근간으로 이뤄질 수도 있고, 때로는 직무감찰을 통해 이뤄져야 하는 경우도 존재한다. 하지만 감사의 본질을 인식하기 위해서 더 중요한 것은 여기서 적정성을 어떤 기준으로 평가할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 전

9) 감사영역에서 책임성이란 구체적으로 “공적 자원을 사용하도록 위임받은 개인 또는 기관이 공적 자원을 위임한 자에게 집행내역과 결과에 대해 설명하고 보고해야 하는 책임”이라고 정의하는 견해로 강일신(2014), “감사원 감사의 본질과 기능”, 한국부패학회보, 19, 5면.

10) 이러한 책임성 실현, 즉 책임 추궁 혹은 면책이 감사의 본질이라고 보는 입장으로 홍종현(2018), “감사원의 헌법상 기능 및 권한에 대한 소고”, 공법학연구, 19(2), 5-6면 참고.

11) 공공감사에 관한 법률 제1조 이 법은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제체도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “자체감사”란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속 기관 및 소관 단체를 포함한다) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것을 말한다.

12) INTOSAI, Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, ISSAI 100, 5-9면.

통적으로 감사에 있어서 적정성은 합법성, 즉 합규성 및 정확성에 위반되는 여부의 검토를 중심 내용으로 하였으나 점차 적정성을 평가하는 기준을 확대하여 현재는 합법성 뿐만 아니라 경제성, 능률성, 효과성, 형평성 및 기타 합리적 준거 등을 통해 종합적으로 적정성을 평가하고 있다.¹³⁾¹⁴⁾ 이를 크게 합법성 감사와 성과감사로 구별할 수 있으며, 성과감사의 발달을 통해 공수처 및 검경에 의해 주도되는 공직 부패와 비리에 대한 사정작용과 감사작용의 차이가 형성된다고 할 수 있다.¹⁵⁾

정리해보면 감사 행위는 특정한 행위 양식을 한정하여 의미하는 것이 아니다. 장부상 회계적 측면에서의 검증에서부터 법령상 위법성 검토와 부당한 행위의 적발이나 정책 성과 평가에 이르기까지 매우 광범위한 영역에서 증거를 찾고, 분석 및 평가하는 행위가 모두 포함된다고 할 수 있다. 결국 감사제도는 누군가를 위해 행위하는 기관과 그 구성원의 행위를 종합적으로 분석하고 평가하는 체계라고 할 수 있으며, 국가적 차원에서는 국가의 정책 실현과정을 사법적 판단보다 광범위한 기준을 가지고 세밀하게 검증하는 작용이라고 할 수 있다. 따라서 감사제도의 체계성과 효율성은 국가 정책 실현의 책임성 확보와 성과에 대한 명확한 평가를 위해 필수적인 것이며, 국민을 위해 국가 사무를 대신하고 있는 공적 기관의 통제를 위해서 반드시 체계적으로 정비되어야 하는 영역이라고 할 수 있다. 헌법적 차원에 이러한 감사제도는 국민주권 실현을 위한 공적 권력의 통제 장치로서의 의미, 법치국가 실현을 위한 행정의 합법률성 담보를 위한 감시와 검증 도구로서의 의미, 행정국가에서의 제도와 정책의 효율성과 경제성에 대한 분석과 평가를 위한 정책 평가 도구로서의 의미 등을 갖다고 할 수 있다. 이하에서는 특히 국민이 참여하는 방식의 감사제도가 헌법상 어떤 의미와 근거를 가지고 있는지에 관하여 정리하고, 이를 토대로 국민참여감사제도의 개선방향을 도출하도록 한다.

2. 국민참여감사의 헌법적 의의

헌법적 차원에서 감사제도는 헌법에 의해 구현되는 광범위한 조직, 정책, 사무 등의 적정

13) 전통적 감사제도와 감사의 현대적 경향에 관해서는 홍종현(2018), 위의 논문, 6-10면. 참고.

14) 공공감사에서 적정성 평가 기준의 규범적 근거는 세계최고감사기구의 권고와 감사원법에 따른 공공감사에 수행에 따른 기본적 사항을 정하기 위해 제정된 공공감사기준에 세부적으로 규정되어 있다. 공공감사기준 [시행 1999. 8. 28.] [감사원규칙 제137호, 1999. 8. 28., 제정]

제15조 (감사의 준거) ①감사인은 수감기관등의 제도·사업·활동 및 거래등의 적정성을 검토·평가하는 준거로서 다음 각 호의 사항을 선택적으로 적용할 수 있다.

1. 합법성
2. 경제성, 능률성 및 효과성
3. 형평성
4. 기타 합리적인 준거

15) 강주영(2020), “부패방지를 위한 감사작용의 공법적 검토”, 한국부패학회보, 25(2), 178-179면.

성을 검사하고 평가하는 법규범의 총체라고 할 수 있으며, 이는 국가 최고감사기구인 감사원을 중심으로 한 전문적 감사뿐만 아니라 국민의 대표로서 국회에 의한 국정 전반에 관한 정기 감사로써 국정감사제도 및 개별 헌법기관 내부의 자체감사 등 다양한 모습으로 구현되고 있다. 이러한 감사제도에 있어서 국민이 직접 참여하는 요소를 포함시키는 국민참여감사제도는 기본적으로 주권자로서 국민이 국가 사무에 직접 참여하는 폭을 확장시키는 직접 민주제의 한 요소라고 볼 수 있으며, 동시에 감사제도의 효과와 정당성을 강화하여 감사제도를 발전시키는 요소의 측면도 가지고 있다. 국민참여감사제도는 국민을 감사청구주체로 하여 감사절차 개시의 한 부분을 국민에게 직접 담당하게 하는 형태에서부터 국민이 감사 결과를 심의하고 평가하게 하는 형태에 이르기까지 그 구성 방식에 따라 다양한 유형의 참여감사제도가 가능하다.¹⁶⁾

국민이 감사절차에 직접 참여하게 하는 국민참여감사의 헌법적 의의는 크게 민주적 통제 절차로서의 의미, 합법성 감시절차로서의 의미, 시민의 정보접근절차로서의 의미, 정치적 의사표현절차로서의 의미 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 민주적 통제절차로서의 의미를 살펴보면, 국민참여감사제도는 대의제 민주주의의 보완적 요소로 국민이 다양한 국가 사무에 직접 참여할 수 있도록 하는 절차이며, 동시에 광범위한 국가 권력의 행사 내용에 대한 조사, 분석, 검증, 평가 등을 내용으로 하는 감사 절차에 국민이 참여함으로써 국가 권력에 대한 통제 장치로서의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 일반적으로 대의제 민주주의에서 국가 권력에 대한 민주적 통제는 선출직의 경우 주기적 선거절차에 의해 이뤄지는 것이며, 비선출직의 경우에는 선출직의 지휘에 따라 통제받거나 탄핵, 해임건의, 국정감사 및 조사, 감사원 감사 등의 방법으로 간접적으로 이뤄졌다. 이와 같이 국정 담당자와 관료들에 의해 감사권이 독점되는 상황은 국정 전반에 대한 충분한 민주적 통제에 있어서 일정한 한계를 예정한다고 할 수 있다. 국민참여감사는 이와 같은 감사권 독점을 예방하고¹⁷⁾ 국민의 국정 전반에 대한 국민의 참여¹⁸⁾와 민주적 통제를 강화하는 의미를 갖는다고 할 수 있다. 나아가 감사제도가 합법성 감사뿐만 아니라 성과감사의 의미를 갖게 된 오늘날 언론에서 논란이 있는 국가 정책의 실효성을 직접 검증할 수 있는 하나의 전문적 절차¹⁹⁾로써 감사원 감사에 국민이 직접 참여할 수 있도록 하는 국민참여감사제도는 선거기관으로서 유권자가 자신의

16) 국민참여감사제도의 유형에 관해서 자세한 내용은 강승식(2017), 앞의 논문, 61-71면. 참고.

17) 참여감사제도의 도입은 관료집단의 감사 의지에 맡겨진 감사권 발동이 주민의 통제에 놓이게 됨을 의미한다고 보는 입장으로 강주영(2020), 앞의 논문, 183면.

18) 참여민주주의 구현을 위한 수단으로써 국민참여감사제도를 바라보는 입장으로 조재현(2006), “國民監査請求制度에 관한 考察”, 공법학연구, 7(1), 293 - 318면.

19) 예를 들어 4대강 사업의 경우 사업의 실패 여부 및 효과에 대해서 여러 언론, 시민단체가 완전히 상반되는 입장을 내놓고 있다. 이러한 경우 국민은 결국 사업 성패를 객관적으로 검증하는 자료에 접근할 수 없고, 자신의 정치적 입장에 따라 정책 성패를 가늠하는 수밖에 없다. 하지만 전문적 감사기관을 통해 해당 사업을 전반적으로 조사, 검증, 평가한다면 좀 더 종합적으로 평가할 수 있는 근거를 획득할 수 있다는 점에서 분명한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

민주적 권한을 좀 더 신중하고 정확하게 행사할 수 있는 토대가 될 수 있을 것이며 이를 통해 국정에 관한 민주적 통제의 깊이는 더 심화될 수 있을 것이다.

둘째, 국민참여감사는 국가 정책 및 공공 행정 전반에 관한 합법성 감시절차로서의 의미를 갖는다. 행정의 합법률성 요청은 법치주의의 가장 본질적 부분에 속하는 것이며, 민주적 헌법국가에서 행정이 헌법과 법률에 기속될 것을 요청하는 것은 법치주의 실현의 핵심적 요소 중 하나이다.²⁰⁾ 특히 현대국가에서 행정과제의 증대로 인해 발현되는 행정의 전문성, 복잡성, 불가역성 등은 행정에 대한 통제를 점차 곤란하게 만들고 있으며²¹⁾, 법치행정 실현을 위해 다양한 제도적 장치가 요구되고 있다. 국민참여감사제도는 국민이 직접 느끼고 겪은 행정 작용 등에 대해 조사, 분석, 검토 등을 요구하고, 그 결과를 공유하고 판단할 수 있도록 하는 절차로써 기능하기 때문에 행정 전반의 합법성을 감시하는 실효적 제도의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 이를 통해 헌법의 기본원리로서 법치주의의 한 내용이라고 할 수 있는 법치행정의 원리 혹은 행정의 합법률성 요청이 관철될 수 있다고 할 수 있다.

셋째, 국민참여감사는 시민의 정보접근절차로써 의미를 갖는다. 정보화시대는 필연적으로 정보의 집적과 통합이 가속화되는 시대이다. 하지만 이러한 정보로부터 국민이 소외되는 경우 민주주의의 퇴행을 가져올 우려가 있으며 동시에 국가 권력에 대한 적절한 비판과 평가를 곤란하게 한다.²²⁾ 국민참여감사는 정보공개청구의 한계를 보완하면서 전문성을 갖춘 독립기관에 의해 국민이 주목하고 있는 정책 및 행정 사무를 조사, 분석, 검증하고, 그 정보를 국민에게 제공함으로써 이러한 정보 독점을 완화하는 역할을 수행할 수 있다. 현재 정보공개제도의 한계점으로 공공기관의 정보공개에 대한 소극적 태도가 지적되는 경우가 많으며, 특히 정보를 취합, 가공해야 하는 경우 공공기관이 ‘정보부존재’로 처리하는 사례가 많은데 복잡한 행정 작용을 세부적으로 알기 어려운 시민 입장에서 관련 부처를 정확히 찾아 세밀하게 정보공개청구를 하는 것은 사실상 불가능하다고 할 수 있다.²³⁾ 국민참여감사는 이러한 역할을 감사 전문기관인 감사원이 수행하기 때문에 국민이 좀 더 손쉽게 관련 정보를 종합적으로 취득할 수 있는 절차로 활용될 수 있다. 이러한 측면에서 국민참여감사제도는 국가와 국민 사이의 정보의 비대칭성을 축소하고 국민이 원하는 실효적 정보를 취득할 수 있는 정보접근절차로써의 의미를 갖는다고 할 수 있다.

넷째, 국민참여감사제도는 정치적 의사표현 절차로써의 의미를 갖는다. 헌법상 국민의 참정권은 선거권과 피선거권을 비롯하여 정당 활동의 자유 및 광범위한 정치적 의사표현의

20) 장영수(1994), “헌법의 기본원리로서의 법치주의”, 안암법학, 2, 174면.

21) 장영수(1994), 위의 논문, 174-175면.

22) 정보화시대 정보권력의 독점 문제와 감사기능의 역할에 관한 자세한 연구로는 백국흠, 김일환(2017), “지능정보사회에서 국가감사기능의 재정립에 관한 시론적 고찰”, 원광법학, 33(3), 3-25면. 특히 16-17면 참고.

23) 공공기관의 소극적 정보공개 행태 및 사례에 관한 자세한 연구로는 윤광석(2019), “정보공개제도의 발전방안 연구: 공공기관의 소극적 행태와 청구인의 오남용을 중심으로”, 한국행정연구원. 특히 60-63면 참고.

자유 등을 통해 보장된다. 자유로운 공론장에서 다양한 정치적 의견을 표현하는 것도 정치적 의사표현 영역에서 중요한 요소이지만 동시에 국가 권력을 향해 직접 목소리를 낼 수 있는 기회와 절차의 보장도 중요한 정치참여 제도의 요소라고 할 수 있다. 우리 헌법 제26조는 청원권 보장과 국가기관의 심사의무 부여를 통해 국민의 직접적 의사표현 절차를 보장하고 있다. 국민참여감사제도는 이러한 감사원을 향한 청원절차를 구체화하는 형태로써²⁴⁾ 광범위한 공적 영역의 활동에 대한 국민의 의견을 표출하고 이에 대한 전문적이고 책임있는 검증과 평가를 수행하도록 요청하는 절차라고 할 수 있다. 따라서 국민참여감사제도는 감사작용을 청구하는 역할을 수행함과 동시에 국민의 정치적 의사를 제도화된 영역에서 논의될 수 있도록하는 의미를 갖는다고 할 수 있다.

이상에서와 같이 국민참여감사제도의 헌법적 차원에서의 의미를 정리해보면 민주주의와 법치주의 구현 및 기본권 실현에 있어서 중요한 역할을 수행하는 제도라고 할 수 있다. 현대국가에서 감사 작용의 중요성이 증대될수록 감사 영역에 대한 국민의 참여는 더 중요하다고 할 수 있다. 현재 헌법상 최고 감사기구라고 할 수 있는 감사원은 구성에 있어서 대통령의 감사원장 임명 및 국회 동의, 감사위원에 대한 대통령 임명권과 같이 간접적 차원에서만 민주적 정당성을 획득하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 감사 작용의 민주적 정당성 확대와 다층적인 헌법적 의의 실현을 위해서 감사 영역에 대한 국민의 참여를 확대하고 활성화하는 방안을 지속적으로 모색할 필요성이 있다.

3. 국민참여감사제도의 헌법적 근거

(1) 헌법 제1조 제2항 국민주권원리

국민참여감사제도는 헌법에 명시적 근거를 갖고 있지는 않지만 민주주의, 법치주의, 기본권 보장의 측면에서 다양하게 그 헌법적 근거를 제시할 수 있다. 특히 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”는 국민주권원리는 국가 영역에 국민이 직접 참여하는 다양한 제도의 근거로 제시될 수 있다.

물론 국민주권원리에 대해서 역사적으로는 군주주권에 저항하는 투쟁적 이데올로기 기능을 수행했지만, 민주주의 정착 이후에는 국가 권력의 정당화 원리이며 민주적 정당화의 명분을 제공하는 것에 지나지 않을 뿐 실질적으로 주권이 행사될 수 있는 개념이 아니라는 이유에서 국민주권원리로부터 개별적 제도와 실체적 권리를 끌어내는 것에 부정적인 입장²⁵⁾도 존재한다. 군주주권의 시대에 주권은 국가의 의사를 결정하는 최종적 결정권이며,

24) 국민참여감사의 현행 제도인 국민감사청구 및 공익감사청구를 감사원에 대한 청원으로 보는 입장으로는 강승식(2017). 앞의 논문, 72면

25) 박경철(2002), “통치권의 정당화원리로서 국민주권”, 공법연구, 31(1), 390-391면.

그러한 최종적 결정권을 보유한 군주만이 진정한 의미의 주권자라고 불릴 수 있는 것이었다. 국민주권국가에서 국민은 추상적·관념적 통일체이기 때문에 군주의 주권과 동일한 실체적 권력을 행사할 수 없다는 점은 분명하다. 하지만 그렇다고 국민주권이 국가 권력에 대한 형식적 정당화 원리의 의미만을 갖는다고 보는 것은 헌법상 국민주권원리를 지나치게 형해화하는 것이며²⁶⁾, 가능한 그 실질적 의미를 형성할 수 있도록 해석하는 것이 민주공화국 헌법의 의미를 실현하는 헌법 해석이라고 할 수 있다.

이런 관점에서 국민주권원리는 국민이 주권자로 정치적 의사를 자유롭게 형성하고 표현할 수 있는 조직과 절차를 갖추도록 하는 헌법적 명령이며, 국가의사형성 과정에 실질적으로 참여할 수 있는 기회와 절차, 물질적 토대를 보장하라는 규범적 요청으로 이해할 수 있다.²⁷⁾ 헌법상 국민주권원리는 결국 국민이 실질적으로 국가의사형성 과정에 참여할 수 있도록 하는 다양한 제도와 절차의 헌법적 근거가 된다고 할 수 있으며, 국민이 감사 영역에 직접 참여할 수 있도록 일정한 권리와 절차를 보장하는 국민참여감사제도도 기본적으로 국민주권원리에서 출발하는 제도적 기획이라고 할 수 있다.²⁸⁾

(2) 헌법 제21조 제1항의 표현의 자유와 알권리

표현의 자유란 우선 개인이 인식하거나 형성한 의견 또는 사상을 외부로 표명하고 전달할 수 있는 자유를 의미한다. 표현의 자유 보장은 다양한 차원에서 그 정당성을 설명할 수 있지만²⁹⁾ 가장 기본적인 근거로 제시되는 것은 자신의 의견이나 사상을 자유롭게 표현할 수 있을 때 개인의 인격이 발현될 수 있으며, 동시에 민주주의 사회에서 정치과정에 참여하

26) 정당화원리로서 국민주권을 인식하는 이론적 입장에 대한 상세한 비판으로는 김명재(2006), “헌법상의 국민주권의 개념”, 공법학연구, 7(1), 96-100면 참고.

27) 본 연구는 국민주권원리의 실질적 의미를 복원하기 위한 헌법이론적 입장으로 한상희의 동태적 주권론의 입장을 토대로 국민주권을 이해한다. 한상희는 국민은 관념적 통일체가 아닌 정치과정에서 의미와 가치의 교환 및 의견과 이해의 조정을 통해 도출된 합의와 결정을 조건으로 자신의 삶을 계속 형성해가는 정치공동체로 인식하며, 주권은 무엇을 결정짓는 힘이 아닌 결정을 향한 성찰의 공간이며 과정으로 이해되어야 한다고 주장한다. 한상희(1998), “민주공화국의 헌법적 함의 -공화주의논쟁과 동태적 주권론-”, 일감법학, 3, 132-137면.

28) 같은 취지로 강승식(2017), 앞의 논문, 73면.; 조재현(2006), 앞의 논문, 306면.

29) 미국의 수정헌법 제1조가 보장하는 표현의 자유의 정당성에 관한 논증으로는 T. Emerson의 표현의 자유의 기능의 중요성을 통한 정당화가 대표적이다. Emerson은 표현의 자유의 기능으로 i)개인적인 자기실현(individual self-fulfilment)의 기능, ii) 지식의 진보와 진리 발견(advancement of knowledge and discovery of truth), iii) 사회구성원의 (정치적) 결정 참여의 기능(participation in decision making by all members of the society), iv) 사회의 변화에 대한 적응과 지속성을 유지하는 기능(achievement of a more adaptable and hence stable community) 등을 제시하고 있다. 이에 관해서는 T. Emerson(1971), The system of freedom of expression, Random House Trade, 6-7면.; 이러한 미국의 표현의 자유에 대한 정당화 논증에 대해 자세히 소개하고 있는 국내 문헌으로는 윤명선, 『표현의 자유』, 경희대학교 출판국, 2005, 13-23면. 참고.

여 자기 지배를 실현할 수 있다는 점이다³⁰⁾. 따라서 표현의 자유 보장은 민주적 헌법국가 실현을 위한 가장 중심적 요청 중 하나라고 할 수 있으며, 이를 위해서 국가의 부작위와 함께 표현의 실질적 보장을 위한 조직과 절차의 구축을 위한 작위, 즉 일정한 절차와 제도의 형성도 필요하다.

국민참여감사제도는 국가와 공공 영역에 관한 자신의 의견을 표출할 수 있는 기회를 보장함과 동시에 표현의 자유와 표리관계에 있는 알권리의 보장을 위해 필요한 제도라고 할 수 있다. 특히 국민참여감사가 국가와 국민 사이의 정보의 비대칭성을 축소하고 국민이 원하는 실효적 정보를 취득할 수 있는 정보접근 수단으로써 활용되는 측면을 고려할 때 국민참여감사제도는 알권리를 근거로 알권리 보장을 위한 제도의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 현행 헌법상 알권리는 헌법 제21조 제1항 또는 제37조 제1항을 근거로 주장되고 있는데, 향후 헌법개정을 통해 독자적인 정보기본권이 형성되는 경우³¹⁾³²⁾에 국민참여감사제도는 정보기본권을 근거로 형성되는 대표적 제도 중 하나라고 할 수 있을 것이다.

(3) 헌법 제26조 청원권

국민참여감사제도가 특히 현행 제도와 같이 감사원에 대한 국민감사청구권으로 구체화되는 경우 일종의 감사원을 향한 국민 청원권 행사의 형태가 될 수 있다고 할 수 있으며³³⁾, 이러한 측면에서 국민참여감사제도는 청원권을 근거로 형성되는 제도라고 할 수 있을 것이다. 현행 청원법 제4조³⁴⁾는 청원의 대상에 국가기관의 등의 권한에 속하는 사항을 포함하고 있으며, 이는 특정 국가기관의 권한 발동을 요구하는 절차도 청원의 한 유형이라고 할 수 있는 것이다. 결국 국민감사청구의 경우 감사원 감사권 발동을 요구하는 청원권의 행사로 이해할 수 있기 때문에 헌법상 청원권을 구체적으로 형성하는 입법권의 범위와 한계가

30) 헌법재판소도 이와 유사한 입장으로 표현의 자유를 “개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하며 국민주권을 실현하는데 필수불가결한 것”(헌재 2002.04.25, 2001헌가27, 판례집 제14권 1집, 251, 265)이며, “자기의 인격을 형성하는 개인적 가치인 자기실현의 수단임과 동시에 정치적 의사결정에 참여하는 사회적 가치인 자기통치를 실현하는 수단”(헌재 1999. 6. 24. 97헌마265, 판례집 11-1, 768, 775)이라고 판시하고 있다.

31) 이에 관한 상세한 연구로는 김정완(2018), “한국헌법의 개정에 관한 연구-‘정보기본권’, 저항권, 정부형태, 대통령의 임기를 중심으로”, 비교법연구, 18(3), 43-89면.

32) 행정기관에 대한 정보접근권을 하나의 독자적인 기본권으로 보는 입장으로 박진완(2019), “기본권으로서 행정기관 정보에 대한 접근권-독일에서의 논의를 중심으로”, IT와 법 연구, 18, 149-179면.

33) 강승식(2017). 앞의 논문, 72면.

34) 청원법 제4조(청원사항) 청원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 할 수 있다.

1. 피해의 구제
2. 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구
3. 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지
4. 공공의 제도 또는 시설의 운영
5. 그 밖에 국가기관 등의 권한에 속하는 사항

동일하게 적용된다고 할 것이다.

(4) 헌법상 열거되지 않은 기본권으로서 감사청구권 인정 문제

국민참여감사제도의 형성에 있어서 중요한 법적 쟁점으로 제기될 수 있는 문제 중 하나는 감사청구권을 하나의 독립적인 기본권으로 인정할 수 있는가의 문제이다. 특히 국민참여감사제도에 관한 명시적 헌법 규정이 없고, 법률상의 근거가 미약한 상황³⁵⁾에서 감사청구권을 법률상 주관적 공권으로 볼지 아니면 헌법상 기본권으로 인정할지의 문제는 상당한 논쟁이 필요하다고 할 수 있다.

우리 헌법은 제37조 제1항에서 열거되지 않은 기본권도 경시되지 않는다고 규정하여 헌법에 명시되지 않은 권리의 경우에도 기본권으로 인정할 수 있는 헌법적 근거를 마련해두고 있으며, 헌법재판소도 평화적 생존권³⁶⁾, 부모의 자녀교육권³⁷⁾ 등을 헌법 제37조 제1항에 근거한 기본권으로 인정하고 있다. 이와 같이 헌법에 열거되지 아니한 기본권으로 인정받기 위해서는 그 필요성이 특별히 인정되어야 하고, 그 권리 내용이 명확하여 그 권리를 규범 상대방에게 요구할 힘이 있고 그 실현에 방해가 있는 경우 재판으로 그 실현을 보장받을 수 있는 구체적 권리로서의 실질에 부합해야 한다고 헌법재판소는 판시한 바 있다.³⁸⁾ 반면에 주민투표권의 기본권적 성격으로 부인하는 판결에서는 자치사무의 처리는 지방자치단체의 자치권의 본질적 사항에 관한 것으로 자치사무 처리에 주민이 직접 참여하는 주민투표권을 헌법상 보장되는 기본권이라고 하거나 헌법 제37조 제1항의 헌법에 열거되지 아니한 권리로 보기는 어렵다고 판시한 바 있다.³⁹⁾

이러한 헌법재판소 판례의 논리에 따라 감사청구권을 헌법상 보장되는 권리로 보기 위해서는 감사청구권을 헌법상 기본권으로 특별히 인정해야 할 필요성이 있고, 청구권의 실현을 법적 절차를 통해 관철할 수 있어야 하며, 동시에 헌법기관의 권한의 본질을 침해하지 않아야 한다고 할 수 있다. 현재 우리 입법자에 의해 구체화된 국민참여감사의 경우에는 독자적 기본권의 성격으로 인정하기 위한 충분한 근거를 형성하고 있다고 하기는 어렵다. 특히 공익감사청구의 경우에는 감사원 훈령의 근거만 두고 있을 뿐이며 감사원법상에는 아무런 법적 근거가 없다는 점, 부패방지법상 감사청구의 경우 감사원이 감사 실행을 거부할 경우 이를 다시 법적으로 다룰 수 있는 절차를 두고 있지 않다는 점 등에서 분명한 한계점이 있

35) 이하에서 상세하게 서술하겠지만 현재 국민참여감사제도에 관한 법률적 근거는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제72조 내지 76조까지의 국민감사청구제도에 관한 규정이 있으며, 감사원법상에는 명시적인 근거가 없는 상황에서 훈령으로 공익감사청구제도를 운영하고 있다.

36) 헌재 2006. 2. 23. 2005헌마268, 판례집 18-1상, 298.

37) 헌재 2000. 4. 27. 98헌가16 등, 판례집 12-1, 427.

38) 헌재 2009. 5. 28. 2007헌마369, 판례집 21-1하, 769, 775.

39) 헌재 2005. 12. 22. 2004헌마530, 공보 제111호, 154.

다고 할 수 있다.

국민참여감사에 관한 헌법소원 등을 살펴보면, 부패방지법상 국민감사청구제도는 다음과 같은 근거에서 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사에 해당한다고 판시한 바도 있다.

국민감사청구제도는 부패방지법 제40조(감사청구권)의 표제에서 보는 바와 같이 일정한 요건을 갖춘 국민들이 감사청구를 한 경우에 감사원장으로 하여금 감사청구된 사항에 대하여 감사실시 여부를 결정하고 그 결과를 감사청구인에게 통보하도록 의무를 지운 것이므로 (동법 제42조, 제43조), 지방자치법(제13조의4)상의 주민감사청구권과 같은 유형의 권리를 창설한 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 이러한 국민감사청구에 대한 기각결정은 공권력의 주체인 감사원의 고권적 처분이라는 점에서 헌법소원의 대상이 될 수 있는 공권력행사라고 보아야 할 것이다.⁴⁰⁾

하지만 이 결정에서 감사청구권이 기본권적 성격을 갖는가에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 또한 감사원 훈령에 따른 공익감사청구에 대한 각하 및 기각 결정에 대한 헌법소원 청구에서는 다음과 같은 논리로 헌법소원의 대상이 아니라고 판시하였다.

국민의 신청에 대한 행정청의 거부행위가 헌법소원심판의 대상인 공권력의 행사가 되기 위해서는 국민이 행정청에 대하여 신청에 따른 행위를 해 줄 것을 요구할 수 있는 권리가 있어야 하는데(헌재 1999. 6. 24. 97헌마315), 헌법이나 법률 어디에도 감사원장에 대하여 공익사항에 대한 감사청구를 할 수 있는 권리를 규정하고 있지 않고, 달리 조리상 이러한 권리를 인정할 만한 사정도 보이지 않는다. 따라서 이 사건 감사청구 각하결정은 헌법재판소법 제68조 제1항의 공권력 행사에 해당한다고 볼 수 없다(헌재 2014. 4. 8. 2014헌마256 참조).

이상의 결정 등을 볼 때 현재 우리 헌법재판소는 감사청구권을 독립적인 기본권으로 인정하지 않고 있다고 추론할 수 있다. 현재 학계에서도 감사청구권을 독자적 기본권으로 인정하는 것에 대한 충분한 논의가 이뤄졌다고 할 수 없다.⁴¹⁾ 그러나 감사청구권은 현행 헌법상 청구권적 성격의 기본권으로 명시된 청원권, 재판청구권, 국가배상청구권, 손실보상청구권, 형사보상청구권, 범죄피해자구조청구권 등과 비교할 때 유사한 구조를 갖는 기본권으로 국가에 일정한 행위를 청구할 수 있는 “적극적”이고 “구체적”인 “주관적” 공권으로서의 성

40) 헌재 2006. 2. 23. 2004헌마414, 판례집 18-1상, 248.

41) 대체로 국민참여감사제도에 관한 연구는 지방자치법상 주민감사청구권에 집중되는 경향이 있으며, 부패방지법상 국민감사청구제도에 관한 헌법적 연구는 충분하지 않은 상황이다. 그리고 국민감사청구제도에 관한 헌법적 연구에서도 국민감사청구권을 국민감사청구제도에 의하여 구체화되는 기본권으로 볼 여지는 충분히 존재하지만 그 헌법적 근거를 어디서 구할 수 있는지는 아직 해결되지 않은 문제라고 보면서 기본권 인정에 소극적 태도를 보이고 있는 입장만이 선행 연구에서 찾을 수 있는 기본권 인정에 관한 판단이었다. 이에 관해서 자세한 내용은 조재현(2006), 앞의 논문, 305-306면. 참고.

격을 갖는다고 할 수 있다.⁴²⁾ 그리고 앞서 살펴본 바와 같이 국민참여감사제도는 헌법적 차원에서 민주적 통제절차, 합법성 감시절차, 시민의 정보접근절차, 정치적 의사표현절차 등의 의미를 갖는다고 할 수 있으며, 감사청구권을 하나의 독립된 기본권으로 인정하는 것은 국민참여감사제도의 발전에 있어서 매우 중요한 진전이 될 수 있을 것이다.

정리해보면 현재의 입법 내용과 헌법재판소의 입장 등을 고려할 때 감사청구권이 헌법상 열거되지 않은 기본권으로 인정된다고 볼 수 없을 것이다. 그러나 감사청구권의 헌법적 의미와 근거, 행정국가화와 정보국가화가 계속 심화되는 상황에서 주권자의 역할을 적절히 수행하기 위하여 감사의 중요성이 계속 증대되고 있다는 점, 시민의 권력에 대한 통제권이 상시적이고 실효적으로 작동하기 위해서 폭넓은 감사청구를 인정할 필요성이 있다는 점, 자의적으로 감사청구를 기각하는 감사원의 태도를 제어하기 위해서는 헌법적 권리로 인정할 필요가 있다는 점, 권리의 구조와 성격 측면에서 헌법상 다른 청구권적 기본권과 마찬가지로 기본권의 지위를 인정하는 것에 어려움이 없다는 점 등은 감사청구권을 하나의 독립된 기본권으로 인정해야 하는 근거가 될 수 있을 것이다. 이하에서는 국민참여가감사가 제도화된 구체적 내용과 실질적으로 운영되고 있는 현황을 살펴보고 국민참여감사제도의 개선이 필요한 지점을 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 현행 국민참여감사제도의 내용과 운영 현황

1. 국민참여감사제도의 내용

(1) 현행 국민참여감사제도의 종류

헌행법상 국민이 직접 감사를 청구하여 감사과정에 참여할 수 있도록 하고 있는 제도는 크게 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제72조에서 규정하고 있는 국민감사청구제도, 감사원 훈령인 공익감사청구 처리규정에 근거하여 운영되고 있는 공익감사청구제도, 지방자치법 제16조에서 규정하고 있는 주민감사청구제도 등이 있다. 이 제도들의 기본적 구조를 정리해보면 다음과 같다.

감사제도 종류	국민감사청구	공익감사청구	주민감사청구
도입 시기	2001년	1996년	1999년
법적 근거	부패방지권익위법 제72조	공익감사청구 처리규정 (감사원 훈령)	지방자치법 제16조 및 지자체별 조례

42) 청구권적 기본권의 법적 성격에 관해서는 계획열(2004), 『헌법학(중)』, 박영사, 600-601면.

청구 주체	국민 (300인 이상)	국민 (300인 이상), 시민단체, 감사대상 기관장, 지방의회	주민 (지자체 규모에 따라 각 500, 300, 200인 이내 에서 조례로 결정)
청구 대상	공공기관의 사무가 법령위반 또는 부패행위로 공익을 현저히 해하는 경우	위법 부당한 행위로 공익을 현저히 해하는 경우 등	그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되는 경우
청구 기관	감사원 (국회, 법원, 선관위, 현재는 해당 기관)	감사원	시·도: 주무부장관 시·군·자치구: 시,도지사
실시여부 결정	국민감사청구심사위원회	감사원 사무총장 (감사청구심사자문위원회 자문 가능)	감사청구심의회의 형식 요건 심사
감사실시 기간	60일 이내	6개월 이내	60일 이내

세 가지 제도 모두 감사청구 절차에 시민이 참여하는 방식의 국민참여감사제도를 구성하고 있다. 이것은 이른바 1998년 국민의 정부 출범 이후 강화된 참여민주주의가 제도화된 형태 중 하나라고 할 수 있다. 이러한 공통점도 있지만 법적 근거, 청구 대상, 실시여부 판단 등의 세부적 내용에서는 일정한 차이들이 존재한다. 이하에서는 항을 바꾸어 각 제도의 내용과 절차에 관해서 좀 더 상세하게 살펴보고자 한다. 다만, 주민감사청구제도는 지방자치단체의 사무에 관해서 해당 지역 주민이 감사를 청구하는 제도이기 때문에 국민 일반에 적용되는 제도라고 볼 수 없으며, 지방자치 관련 연구에서 이미 상당한 연구가 축적되었기 때문에 이하에서는 국민감사청구제도와 공익감사청구제도의 내용과 절차 등을 집중적으로 다루도록 한다.

(2) 국민감사청구제도의 내용과 절차

국민감사청구제도는 일종의 국민 신문고로서의 역할을 수행하도록 고안된 제도라고 할 수 있다.⁴³⁾ 2001년 제정된 부패방지법은 이름 그대로 국가 전반에 걸친 부패요소를 척결하기 위해 제정된 법률이었다. 그리고 부패행위의 적발을 국가기관에만 의존할 것이 아니라 시민들이 직접 감시할 수 있는 체계를 갖추고자 국민감사청구제도가 함께 도입되었다고 할 수 있다. 이런 측면에서 국민감사청구제도 도입에 있어서 전면에 부각된 목적은 부패 척결이었다고 할 수 있다. 하지만 동시에 앞서 김대중, 노무현 정부의 참여민주주의 강화 방향과 결합하여 국민감사청구제도는 기틀을 잡았다고 할 수 있다.

43) 조재현(2006), 앞의 논문, 294면.

국민감사청구제도의 주요 골자는 공공기관의 법령위반 또는 부패행위가 공익을 현저히 해하는 경우 300인 이상의 국민⁴⁴⁾이 연서하여 감사원 감사를 청구하는 제도이다. 감사원은 국민들의 감사청구가 있는 경우에 국민감사청구심사위원회에서 감사 실시 여부를 결정하고, 실시 결정된 감사 청구는 60일 이내에 종결하여 그 감사 결과를 감사청구인에게 통보하여야 한다. 감사 실시 및 결과에 따른 처분은 국민감사청구·부패행위신고 등 처리에 관한 규칙 및 감사원 사무처리규칙에 따라 이뤄진다.

국민감사청구는 별도의 청구기간의 제한이 없다는 점 및 국민감사청구심사위원회에서 감사 실시 여부를 결정한다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 특히 감사 실시 여부를 결정하는 국민감사청구심사위원회는 과도한 감사청구로부터 감사원의 역량이 낭비되는 것을 방지하고 필요한 영역에 효율적인 감사가 이뤄지기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 국민감사청구심사위원회의 구성 방식은 국민감사청구·부패행위신고등처리에 관한 규칙 제3조⁴⁵⁾에서 규정하고 있다. 동 규정에 따르면 국민감사청구심사위원회는 7인의 위원회로 구성되며 3인은 감사원 소속 당연직 위원으로 하고, 4인은 감사원 외부에서 일정한 자격을 갖춘 사람 중 감사원장이 위촉한다. 국민감사청구권의 행사를 실질적으로 제약하는 기능을 수행하는 국민감사청구심사위원회는 부패방지국민권익위법 제72조, 감사원법 제10조 및 제22조 내지 제24조 등을 근거로 감사청구 대상의 특정성, 감사대상 및 감사 제외 대상 해당 여부 등 판단하고, 이를 토대로 감사실시 여부를 결정한다. 즉 국민감사청구심사위원회는 감사 대상이 특정되고, 법률상 감사대상에 해당하며 동시에 제외해야 할 사유에 해당하지 않는 경우에는 감사 실시 결정을 내려야 한다고 할 수 있다.⁴⁶⁾

44) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 제84조(감사청구인) 법 제72조제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 일정한 수”란 300명을 말한다.

45) 국민감사청구·부패행위신고등처리에 관한 규칙 제3조(국민감사청구심사위원회) ①법 제74조제1항의 규정에 의한 국민감사청구(이하 “감사청구”라 한다)에 대한 감사실시 여부를 결정하기 위하여 감사원에 국민감사청구심사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회는 위원장을 포함한 7인의 위원으로 구성한다.

③위원회의 위원은 감사원 제1사무차장, 제2사무차장, 공직감찰본부장을 당연직 위원으로 하고, 감사원에 소속되지 아니하고 법 제15조의 규정에 해당하지 아니하며 다음 각 호의 1에 해당하는 자 중에서 감사원장이 위촉하는 4인을 위원으로 한다. <개정 2009. 1. 16., 2010. 9. 7.>

1. 변호사의 자격이 있는 자

2. 공인된 대학 등에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 자

3. 언론사의 취재·보도 업무에 10년이상 종사한 자

4. 『비영리민간단체지원법』 제4조의 규정에 따라 등록된 공익을 목적으로 하는 시민단체의 대표자

5. 기타 감사청구에 관하여 판단할 수 있는 지식과 경험이 있는 자

④위원회의 위원장은 위원중에서 호선하고, 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 당연직 위원의 임기는 당해 직위 재직기간으로 한다. <개정 2003. 12. 4.>

⑤ 감사원장은 위원회 위원의 임기가 만료되기 전에 후임자를 위촉하여야 하며, 임기 중 결원된 경우에는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 위촉하여야 한다. <신설 2009. 1. 16.>

46) 그러나 실제로 국민감사청구심사위원회가 감사 필요성 등에 대한 실체적 고려가 아닌 감사 대상 해당성과 특정성 등의 형식적 판단만을 하고 있다고 단정지을 수는 없다. 이 문제는 국민감사청구의

(3) 공익감사청구제도의 내용과 절차

공익감사청구제도는 국민감사청구제도보다 먼저 형성된 제도로 1996년 서울시가 주민감사청구제도를 도입한 직후 감사원 스스로 국민과 시민사회에 감사에 관여할 수 있는 절차를 마련하면서 도입되었다. 감사원 스스로 도입한 제도이기 때문에 별도의 법률상 근거를 가지고 있지 않다는 점이 공익감사청구제도의 취약점이라고 할 수 있지만 국민감사청구보다 다양한 청구 주체를 규정하고 있다는 점에서 더 폭넓은 활용성을 가진 제도라고 평가할 수 있다.

공익감사청구제도는 300인 이상의 국민을 비롯하여 일정 규모의 시민단체, 감사대상기관의 장, 지방의회 등⁴⁷⁾이 공공기관의 사무처리가 위법하거나 부당하여 공익을 현저히 해하는 경우 감사원에 감사를 청구할 수 있도록 하는 제도를 주요 내용으로 한다.⁴⁸⁾ 공익감사청구제도는 국민감사청구와 달리 5년의 청구 기간 제한을 두고 있으며, 감사실시 여부도 감사원 사무총장이 결정하도록 하고 있다. 감사원 사무총장은 감사실시 결정에 있어서 필요하다

운영 현황을 살펴보고 국민참여감사청구제도의 문제점과 개선방안에서 다시 논의하고자 한다.

47) 공익감사청구 처리규정 제3조(청구인) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 감사원에 공익감사청구(이하 “감사청구”라 한다)를 할 수 있다.

1. 19세 이상으로서 300명 이상의 국민
2. 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 상시 구성원수가 300명 이상으로 등록된 비영리민간단체로서 공익을 목적으로 하는 시민단체. 다만, 정치적 성향을 띠거나 특정 계층 또는 집단의 이익을 추구하는 단체는 제외한다.
3. 감사대상기관의 장. 다만, 해당 감사대상기관의 사무 처리에 관한 사항 중 자체감사기구에서 직접 처리하기 어려운 부득이한 사유가 있거나 자체감사기구가 없는 경우로 한정한다.
4. 지방의회. 다만, 해당 지방자치단체의 사무 처리에 관한 사항으로 한정한다.

48) 공익감사청구 처리규정 제4조(청구대상) ① 감사청구는 공공기관의 사무처리(그에 소속한 공무원 등의 직무를 포함한다. 이하 같다)가 위법 또는 부당하여 공익을 해친다고 판단되는 경우를 대상으로 한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다.

1. 수사 중이거나 재판(헌법재판소 심판을 포함한다. 이하 같다), 행정심판, 감사원 심사청구 또는 화해·조정·중재 등 법령에 따른 불복절차가 진행 중인 사항. 다만, 수사 또는 재판, 행정심판 등과 직접적인 영향을 주지 않으면서 예산 낭비 등을 방지하기 위해 긴급한 필요가 있는 경우에는 제외하지 아니한다.
2. 수사, 판결, 재결, 결정 또는 화해·조정·중재 등에 의하여 확정된 사항이나 형 집행에 관한 사항
3. 국가의 기밀 및 안전보장에 관한 사항
4. 국가 또는 지방자치단체에서 합리적 의사결정과정을 거쳐 결정한 중요정책결정사항이거나 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 등에 오류가 있는 경우에는 제외하지 아니한다.
5. 감사청구의 주된 내용이 공익 사항이 아닌 사적인 권리관계 또는 개인의 사생활, 특정한 또는 특정 집단 사이의 이해와 관련된 사항
6. 감사원 또는 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항. 다만, 감사한 사항이라도 중요한 사항이 새롭게 발견된 경우에는 제외하지 아니한다.
7. 「감사원법」 제22조부터 제24조까지에서 규정한 감사의 범위에 속하지 않는 사항

고 인정하는 경우 감사청구자문위원회의 자문을 요청할 수 있다. 감사청구자문위원회는 국민감사청구심사위원회와 유사한 기준으로 구성하고 있으나 결정기구가 아닌 자문기구라는 점에서 차이가 존재한다. 또한 공익감사청구제도는 지방자치단체 사무에 대한 감사청구도 가능하다는 점에서도 차이를 갖고 있다.

(4) 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 국민감사청구와 공익감사청구는 상당 부분에서는 중복적인 제도라고 할 수 있다. 하지만 동시에 두 제도는 일정한 법령상 근거, 청구 대상의 범위 및 청구 실시 절차에 있어서 상당한 차이를 가지고 있다. 이렇게 일정 부분에서 중첩적으로 형성된 두 제도가 실제로 국민의 감사 참여 및 감사청구권 실현에 긍정적 영향을 미치고 있는 것인가는 제도의 실질적 운영 현황을 검토하여야 알 수 있을 것이다. 이하에서는 국민감사청구와 공익감사청구의 운영 현황 통계적으로 살펴보고 국민참여감사제도의 실질적 운영 상황에 대해서 평가해보도록 한다.

2. 현행 국민참여감사제도의 운영 현황

(1) 국민감사청구제도 운영 현황

〈표-1〉 2002년~2019년 국민감사청구 운영 현황⁴⁹⁾

연도	처리완료						감사실시 결정율 ⁵⁰⁾
	소계	감사실시		기각	각하	취하 등	
		입건	불문				
2002	32	5	－	7	6	14	41.7%
2003	45	9	6	6	18	18	71.4%
2004	38	4	1	15	11	11	25.0%
2005	37	3	2	12	11	11	29.4%
2006	33	4	－	13	6	6	23.5%
2007	26	5	1	13	3	3	31.6%
2008	43	5	－	27	3	3	15.6%
2009	35	4	－	24	4	4	14.3%
2010	29	2	2	18	3	3	18.2%
2011	13	1	1	10	1	1	16.7%
2012	10	2	－	8	－	－	20.0%

49) 이 표-1과 표-2는 2013년 발행된 감사청구·민원백서와 매년 감사원에서 출간되는 감사연보를 기준으로 작성한 자료이며, 2019년 감사연보 기준 자료가 최신 자료이기 때문에 2019년 기준 접수된 38건 중 33건은 처리되었고 5건은 처리 중이기 때문에 처리 완료된 33건만 소계로 잡혀있다.; 감사원, 『2013 감사원 감사청구·민원백서 국민과 소통하는 감사원』, 감사원, 2013. 35면, 47면 참고.

2013	5	1	-	3	1	-	25.0%
2014	11	2	-	5	2	2	28.6%
2015	13	-	1	9		3	10.0%
2016	10	-	-	5	1	4	0.0%
2017	18	3	-	6	4	5	33.3%
2018	30	2	-	13	2	13	13.3%
2019	33	4	-	25	1	3	13.8%
평균	25.61	3.11	0.78	12.17	4.53	5.78	23.97%

2001년 부패방지법이 제정되고 감사원은 부패방지법상 국민감사청구 운영을 위하여 2002년 1월 국민감사청구·부패행위신고 등 처리에 관한 규칙(감사원 규칙 제149호) 및 국민감사청구사항의 사무처리에 관한 규정(감사원훈령 제237호)을 제정하여 국민감사청구제도를 본격적으로 운영하기 시작하였다. 2002년부터 2019년까지 매년 평균 25.6건의 국민감사청구가 있었고, 평균 10.3건 정도는 각하 또는 취하되었으며, 12.2건은 기각되었다. 결국 평균 25.6건 중 감사가 실시된 것은 3.9건 정도로 나타나고 있으며, 각하 및 취하 건을 제외한 감사실시 결정율은 조사대상 기간 평균 24% 정도였다.

2003년 국민감사청구에 대한 감사실시 결정율이 71.4%로 매우 높게 나타나고 있는데 이는 참여정부 출범 직후 의욕적인 감사실시의 결과라고 해석할 수 있으며, 이는 감사실시 결정이 일부 정권 주체에 영향을 받고 있다는 점을 보여준다고 할 수 있다. 역대 정부별 국민감사청구 감사실시 결정율은 노무현정부 36.2%, 이명박정부 17%, 박근혜정부⁵¹⁾ 15.9% 등으로 나타나고 있다.

(2) 공익감사청구제도 운영 현황

〈표-2〉 2002년-2019년 공익감사청구 운영 현황

연도	처리완료						감사실시 결정율
	소계	감사실시		기각	각하	취하 등	
		입건	불문				
2002	40	4	4	7	25	-	53.3%
2003	79	14	3	10	49	3	63.0%
2004	104	39	13	21	23	8	71.2%
2005	126	34	27	38	21	6	61.6%
2006	110	26	29	31	21	3	64.0%
2007	118	15	16	64	18	5	32.6%
2008	138	19	10	82	25	2	26.1%
2009	148	17	8	92	23	8	21.4%

50) 감사실시 결정율은 접수된 건 중 각하 및 취하된 건을 제외한 건 중 감사 실시(입건 및 불문)된 건의 비율을 의미한다.

51) 박근혜정부는 탄핵소추로 권한 정지된 기간 등을 고려하여 2013년부터 2016까지로 산정하였다.

2010	108	31	3	51	20	3	40.0%
2011	169	33	6	96	25	8	28.9%
2012	130	15	1	80	27	7	16.7%
2013	158	34	6	88	28	2	31.3%
2014	206	31	16	96	55	8	32.9%
2015	164	28	18	73	41	4	38.7%
2016	142	15	14	68	30	15	29.9%
2017	126	20	2	69	27	8	24.2%
2018	119	16	4	76	9	14	20.8%
2019	202	29	-	137	23	13	17.5%
평균	132.61	23.33	10.00	65.50	27.22	6.50	37.45%

1996년 7월 감사원이 발표한 「감사청구제 시행방안」에 따라 도입된 공익감사청구제도는 공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정(감사원 훈령)에 따라 시행되었으며, 현재는 공익감사청구 처리규정(감사원 훈령 제704호)에 의하여 운영되고 있다. 공익감사청구 건수는 1996년부터 2001년까지는 상당히 저조하였으나⁵²⁾ 2002년부터 감사청구가 큰 폭으로 증가하기 시작하여 2004년 이후에는 매년 100건 이상의 공익감사가 청구되고 있다.

2002년부터 2019년까지 연평균 132.6건의 공익감사청구가, 평균 92.7건 정도는 각하 또는 취하되었으며, 65.5건은 기각되었다. 이 기간 동안 매년 평균 132.6건 중 33.3건의 감사가 실시된 것으로 나타나고 있으며, 각하 및 취하 건을 제외한 감사실시 결정율은 조사대상 기간 평균 37.5% 정도였다. 역대 정부별 공익감사청구 감사실시 결정율은 노무현정부 58.4%, 이명박정부 28%, 박근혜정부 33.2% 등으로 나타나고 있다.

(3) 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 국민감사청구제도는 공익감사청구제도와 비교할 때 상대적으로 충분히 활성화되지 않고 있다고 할 수 있다. 물론 공익감사청구의 경우 지방의회, 감사대상 기관의 장 등도 청구할 수 있으므로 국민감사청구제도와 청구건수 등의 단순 통계를 비교하는 것은 왜곡된 결과를 나타낼 수 있다. 그러나 전반적으로 공익감사청구에 지방의회 및 감사대상 기관의 장이 참여하는 비중은 크지 않으며 90% 이상이 시민단체 및 시민에 의해 청구된 감사였다는 점에서 공익감사청구건수의 대다수를 국민참여감사의 한 형태로 이해하고 살펴보아도 크게 문제는 없다고 할 수 있다. 2002년부터 2019년까지 국민감사청구와 공익감사청구의 통계를 비교해보면 다음과 같다.

52) 1996년부터 2001년까지 공익감사청구 건수는 연평균 약 17.8건에 불과하였다. 이 기간의 공익감사청구에 관한 자세한 통계는 감사원, 「2013 감사원 감사청구·민원백서 국민과 소통하는 감사원」, 감사원, 2013. 47면 참고.

〈표-3〉 2002년-2019년 국민감사청구와 공익감사청구 평균값 비교

유형	처리완료						감사실시 결정율 ⁵³⁾
	소계	감사실시		기각	각하	취하 등	
		입건	불문				
국민감사	25.61	3.11	0.78	12.17	4.53	5.78	23.97%
공익감사	132.61	23.33	10.00	65.50	27.22	6.50	37.45%

위 표에서 보는 바와 같이 공익감사청구가 국민감사청구와 비교할 때 연평균 5배 이상 많이 이뤄졌으며, 감사실시 결정율 면에서도 13% 이상의 높은 비율로 감사실시가 이뤄졌음을 알 수 있다. 두 제도 모두 국민이 직접 감사를 청구하기 위해서는 300인 이상의 연서를 요구한다는 점에서 공통점을 가지고 있지만 공익감사청구의 경우에는 이미 조직된 시민단체가 직접 감사를 청구할 수 있다는 점 및 국민감사청구와는 달리 지방자치단체의 사무에 대한 주민의 감사청구가 가능하다는 점 등에서 공익감사청구의 활용도가 더 높았다고 할 수 있다. 법률상 근거를 두고 국민참여감사제도의 핵심제도라고 할 수 있는 국민감사청구제도가 감사원 훈령에 기초한 공익감사청구제도보다 활성화되지 않고 있는 것은 분명 국민감사청구제도의 제도적 불완전성을 지적할 수 있는 근거라고 할 수 있다. 이하에서는 항을 바꾸어 국민참여감사제도의 전반적 문제점과 개선방안에 관하여 논하도록 한다.

Ⅲ. 국민참여감사제도의 문제점과 개선방안

1. 선거권연령과 감사청구권 기준 연령의 불일치

2001년 제정된 부패방지법은 국민감사청구권을 만 20세 이상의 국민에게 부여했으나 2009년 개정을 통해 만 19세 이상의 국민으로 감사청구권자의 기준 연령을 확대하였다.⁵⁴⁾ 당시 개정은 공직선거법상 선거권연령 및 지방자치법상 주민감사청구권자의 기준 연령과 국민감사청구제도의 감사청구권자의 기준 연령을 일치시키기 위한 목적으로 이뤄졌다. 이러한 개정은 2005년 공직선거법 개정으로 선거권자 연령이 19세로 하향된 것을 4년이 지나 반영한 것으로 지방자치법상 주민감사청구권 기준 연령이 2006년 지방자치법 개정⁵⁵⁾을 통해 19세로 하향된 것과 비교할 때 상당히 더딘 변화였다고 할 수 있다. 이것은 국회가 참여

53) 감사실시 결정율은 접수된 건 중 각하 및 취하된 건을 제외한 건 중 감사 실시(입건 및 불문)된 건의 비율을 의미한다.

54) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 [시행 2009. 1. 7.] [법률 제9342호, 2009. 1. 7., 일부개정]

55) 지방자치법 [시행 2006. 1. 11.] [법률 제7846호, 2006. 1. 11., 일부개정]

민주주의의 한 요소이며 정치적 의사표현의 수단으로써 국민감사청구제도의 중요성을 충분히 인식하지 않고 있는 결과라고 할 수 있다. 공익감사제도의 경우에는 국민감사청구제도의 기준 연령이 하향된 이후 이듬해인 2010년 6월 23일 훈령 개정을 통해 19세로 기준 연령을 하향 조정하였다.

연령은 통상 사람들을 구별하고 차등 대우를 할 수 있는 정당한 근거라고 여겨졌다. 보통 연령에 따라 사람의 경험, 지식, 판단 능력을 추정하고 평가하는 것이 다른 기준보다 합리적이고 일반적으로 널리 통용될 수 있는 기준이라는 믿음 때문이었다. 그러나 연령에 따른 차별도 합리적 근거 없이 적용한다면 명백한 차별행위가 된다.⁵⁶⁾ 따라서 감사청구권 기준 연령도 일정한 합리적 근거를 가지고 결정되어야 하는 것이다.

2009년 국민감사청구권 연령 기준 개정 이유에서도 언급된 바 있듯이 지금까지 감사청구권의 기준 연령을 설정하는 근거는 선거권 연령이었다고 할 수 있다. 2020년 선거법 개정을 통해 선거권연령이 18세로 하향된 이상 감사청구권의 기준 연령을 19세로 정하는 근거가 상실되었다고 할 수 있으며, 선거권은 있으나 감사청구권으로부터 배제당하는 것은 합리적 이유없는 차별에 해당한다고 할 수 있다.

또한 감사청구권의 행사 가능 연령은 감사청구권의 헌법적 의미가 무엇인가에 따라 결정되어야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 국민참여감사제도는 민주적 통제절차, 합법성 감시절차, 시민의 정보접근절차, 정치적 의사표현절차 등의 의미를 갖는다. 따라서 이러한 제도를 활용할 수 있는 권리인 감사청구권은 국가권력의 통제와 감시 및 시민으로서 필요한 정보 습득과 정치적 표현을 위해 가능한 폭넓게 보장될 필요가 있는 권리라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 비단 선거권연령에 따른 하향을 고려하여 기준 연령을 정할 것이 아니라 청소년의 권리 실현의 측면에서 선거권연령보다 한발 더 빠른 확대를 전향적으로 고려해볼 필요성도 존재한다.

정리해보면 현행 국민참여감사제도의 기준 연령인 19세는 우선 선거권 연령 기준과 마찬가지로 18세로 시급히 조정될 필요가 있으며, 감사청구권 기준 연령과 선거권 연령의 불일치는 18세 이상 19세 미만 국민을 합리적 근거 없이 차별하는 것이라는 점을 분명히 인식하여야 한다. 또한 환경, 복지, 국가재정 건전성, 교육 등 영역에서 가장 중요한 이해 관계인으로서 미래세대의 목소리가 공론장에 참여할 수 있는 권리를 보장하는 것은 대한민국의 미래와 직결되는 문제라는 점을 고려하여 감사청구권 연령의 추가적인 기준 하향도 진지하게 모색하여야 할 것이다.

56) 연령차별의 법적 문제에 관한 자세한 내용은 이준일(2008). “연령차별금지의 법제와 법적문제-미국·네덜란드·호주의 연령차별금지법을 중심으로”, 미국헌법연구, 19(1), 435-473. 참고.

2. 훈령에 근거한 공익감사청구제도의 불안정성

국민참여감사제도의 한 축을 차지하고 있으며 실제로 더 많은 광범위하게 활용되고 있는 제도가 공익감사청구제도이다. 그런데 공익감사청구제도는 법률상 근거가 없이 감사원 훈령을 형성된 제도라는 점에서 매우 중대한 한계를 가지고 있다. 물론 감사원 훈령으로 형성되었기 때문에 필요한 경우에 매우 유연하게 제도를 변경할 수 있다는 점이 강점이라고 볼 여지도 있으나 지금까지 공익감사청구의 변화과정을 보면 강점이라기보다는 불안정성이 더 크다는 것을 알 수 있다. 예를 들어 공익감사 청구의 기준 연령 변경의 경우 감사원 훈령은 손쉽게 개정할 수 있기 때문에 선거법권자 연령 변경 직후 언제든지 변경할 수 있지만 실제로 감사원 훈령이 변경된 것이 부패방지권익위법상 국민감사청구 기준 연령이 변경되고도 1년이 지난 이후에 이뤄졌다. 따라서 필요한 변경을 유연하게 해왔다고 보기는 어렵다. 오히려 공익감사청구를 어렵게 하는 개정을 충분한 논의 없이 했다는 비판을 받았고⁵⁷⁾, 선행연구에서 공익감사청구의 장점으로 분류했던 청구 대상의 구체적 열거 방식⁵⁸⁾은 특별한 공론화 없이⁵⁹⁾ 훈령 개정을 통해 삭제된 바 있다.

2008년 5월 훈령 개정 이전	2008년 5월 훈령 개정 이후
공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정 [시행 2014.5.19.][훈령 제465호]	공익감사청구 처리규정 [시행 2018.5.8.][훈령 제618호(전부개정)]
제5조(청구대상) ① 감사청구의 대상은 공공기관에서 처리한 사무처리가 다음 각 호의 1에 해당하는 사항으로 한다. 1. 주요 정책·사업의 추진과정에서의 예산낭비에 관한 사항 2. 기관이기주의 등으로 인하여 정책·사업 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	제4조(청구대상) ① 감사청구는 공공기관의 사무처리(그에 소속한 공무원 등의 직무를 포함한다. 이하 같다)가 위법 또는 부당하여 공익을 해친다고 판단되는 경우를 대상으로 한다.

57) 2014년 감사원은 시민단체의 공익감사청구에 있어서 이사회 의결서 제출을 요건으로 추가하는 훈령 개정을 하여 시민단체들로부터 청구주체와 소통없이 행정편의적인 요건 변경을 했다는 비판을 받은 바 있다. 관련한 기사로 한겨레, “감사원의 역주행...‘공익감사 청구’ 까다롭게 바꿨다”, 2015년. 9월 21일자.

58) 국민감사청구의 청구대상이 다소 추상적이 불명확하게 규정되어 청구대상인지 여부를 예측하기 어렵다고 비판하면서 공익감사청구와 같이 구체적으로 열거할 필요가 있다고 주장한 연구로 강승식(2017), 앞의 논문, 81면.

59) 감사원 훈령이 개정된 기간 전후로 감사원 관련 기사를 검색해봤으나 검색결과 이러한 훈령 개정에 관한 내용은 찾을 수 없었다.

특히 2018년 이뤄진 공익감사청구 대상 변경에 관한 연구는 아직 없으며, 감사원 감사연보는 2018년 5월 8일 공익감사청구 처리규정을 개정하였고, 그 내용은 “제명 변경, 청구대상의 개념 명확화 및 검토절차의 간소화 등 훈령 전반에 걸쳐 미비한 사항을 전면 정비”라고 적고 있다.⁶⁰⁾ 이러한 청구대상 관련 규정 변경 내용의 합리성은 별론으로 국민의 감사청구권 행사 대상에 관한 규정 변경이 시민사회와 소통 없이 감사원 내부 논의만으로 진행되고 변경될 수 있는 절차적 구조와 법적 근거의 취약성은 공익감사청구제도 전반의 불안정성을 만들고 있다는 점은 분명하게 알 수 있다.

또한 헌법재판소가 국민감사청구 기각결정에 대해서는 본안 심사를 하였으나⁶¹⁾ 공익감사청구 기각결정에 대해서는 각하 결정을 한 핵심 근거도 “헌법이나 법률 어디에도 감사원장에 대하여 공익사항에 대한 감사청구를 할 수 있는 권리를 규정하고 있지 않”⁶²⁾다는 점이 었다. 결국 법률상 근거 유무로 사실상 국민참여감사제도에서 유사한 기능을 수행하고 있는 두 제도가 헌법소송법적으로 달리 취급되고 있다는 점은 분명한 문제라고 할 수 있다. 이러한 불안정성 등의 문제를 해결하는 방법은 공익감사청구에 관한 법률상 근거를 마련하는 것이다. 공익감사청구제도를 법제화하는 방식은 1) 국민감사청구와 별개로 감사원법에 공익감사청구 관련 규정을 신설하는 방법, 2) 국민감사청구제도와 통합하여 부패방지권익위법상의 근거를 공유하는 방법, 3) 국민참여감사에 관한 독립된 법을 제정하는 방법 등 다양한 방법이 있을 수 있다. 결국 그 구체적인 방법을 논하기 위해서는 국민감사청구와 공익감사청구의 관계 및 통합 필요성을 고려할 필요성이 있다.

3. 국민감사청구와 공익감사청구의 통합 필요성

위에서 살펴본 바와 같이 국민참여감사제도를 구체화한 절차는 크게 국민감사, 공익감사, 주민감사로 나뉜다. 여기서 주민감사는 지방자치 사무만을 대상으로 한다는 점, 지방자치단체의 주민 단위로 감사청구권을 행사할 수 있다는 점, 감사원이 직접 감사를 담당하지 않는다는 점 등에서 차별성이 분명한 제도라고 할 수 있다. 반면 국민감사와 공익감사는 상당부분 중복되는 성격을 갖고 있는데 “공공기관의 사무가 법령위반 또는 부패행위로 공익을 현저히 해하는 경우”를 대상으로 하는 국민감사와 “위법 부당한 행위로 공익을 현저히 해

60) 감사원, 『2018년 감사연보』, 감사원, 2019. 45면.

61) 헌법재판소는 국민감사청구 기각결정에 불복한 헌법소원에서 “부패방지법 제40조(감사청구권)의 표제에서 보는 바와 같이 일정한 요건을 갖춘 국민들이 감사청구를 한 경우에 감사원장으로 하여금 감사청구된 사항에 대하여 감사실시 여부를 결정하고 그 결과를 감사청구인에게 통보하도록 의무를 지운 것이므로(동법 제42조, 제43조), 지방자치법(제13조의4)상의 주민감사청구권과 같은 유형의 권리를 창설한 것으로 보아야 할 것”이라고 판시하여 공익감사청구와는 달리 감사청구권을 인정하고 있다. 헌재 2006.02.23. 2004헌마414

62) 헌재 2014. 4. 8. 2014헌마256.; 헌재 2019. 2. 26. 2019헌마104.

하는 경우 등”을 대상으로 하는 공익감사는 청구대상 면에서 실질적인 차별성을 갖고 있다고 하기 어렵다. 다만 국민감사의 경우에는 지방자치사무를 제외하고 있지만 공익감사는 제외하지 않고 있다는 점에서 그 차이가 존재한다. 또한 국민감사와 공익감사 모두 원칙적으로 감사원에 감사를 청구한다는 점, 300인 이상의 국민의 연서를 통한 감사 청구를 가능하게 하고 있다는 점, 감사청구부터 감사실시에 이르는 과정의 흐름이 상당히 유사하다는 점⁶³⁾ 등에서 중복되는 면이 크다고 할 수 있다.

앞서 통계에서 살펴본 바와 같이 실질적 활용도는 공익감사청구가 훨씬 더 높은 편이었다. 그 이유는 공익감사의 경우 시민단체가 감사를 청구할 수 있다는 점과 시민의 직접적 이익과 관련성이 높은 지방자치 사무도 감사대상에서 배제하지 않고 있다는 점이 만들어진 차이라고 볼 수 있다. 그러나 위에서 지적한 바와 같이 혼령에 근거를 둔 공익감사청구는 불안정성이 높은 제도로 감사원 자체적으로 제도의 골격을 변경할 수 있고, 현재결정례에서 보는 바와 같이 하나의 법적 권리를 형성하고 있는 제도가 아니라는 점에서 분명한 한계점을 갖는다.

따라서 국민감사와 공익감사의 중복성과 공익감사의 불안정성을 해소하는 방안은 두 개로 나뉘어 있는 제도를 명확한 법률적 근거를 가진 하나의 제도로 통합하는 것이다. 이러한 통합을 위한 방법은 크게 1) 부패방지권익위법 제72조에 공익감사제도가 가지고 있는 요소를 포함시켜서 통합하는 방법, 2) 감사원법을 개정하여 통합된 국민감사청구권을 명시하고, 부패방지권익위법상 국민감사청구제도를 삭제하는 방법, 3) 공공감사의 내실화 및 국가 전반의 효율적 감사체계 확립을 위해 2010년 제정된 공공감사에 관한 법률에 통합된 국민감사청구제도를 신설하는 방법 등으로 나뉘볼 수 있다. 우선 먼저 1)의 방법에 관해서는 국민감사청구가 부패방지 제도의 일환으로 만들어지면서 부패방지법에 포함된 것이었으며 현재의 국민권익위원회의 주된 사무를 규율하는 부패방지권익위법과 감사원에 대한 국민감사청구제도가 체계적으로 잘 조화되고 있다고 보기 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 2)의 방법은 국민감사 및 공익감사 모두 감사원에 감사 실시를 청구하는 제도라는 점에서 감사원의 조직, 직무 범위 등을 내용으로 하는 감사원법에 규율한다는 점에서 정합한 부분이 있다고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 하지만 조직법으로서의 성격이 강한 감사원법보다는 공공감사 전반에 관한 법률인 공공감사에 관한 법률이 국민참여감사의 법적 근거를 설정하기에는 더 적합한 법률이

63) 국민감사의 경우에는 국민감사청구심사위원회에서 감사 실시 결정을 판단하고, 공익감사는 감사원 사무총장이 감사 실시 결정을 한다는 점에서 차이점이 있지만 감사원 사무총장은 감사청구심사자문위원회의 자문을 받을 수 있어서 일정한 위원회 절차가 감사 실시 판단에 개입하고 있다는 점도 결국 유사하다고 할 수 있다. 또한 국민감사청구심사위원회와 감사청구심사자문위원회는 위원의 자격과 구성 면에서도 상당 부분 흡사한 측면을 가지고 있다.

64) 국민감사와 공익감사를 공익감사청구제도로 통합하여 감사원법에 규정하는 것이 타당하다는 주장으로 강승식(2017), 앞의 논문, 85-86면. 다만 이 주장은 공익감사청구의 청구 대상이 감사원 혼령 개정에 의하여 축소되기 이전에 있었던 주장이기 때문에 현재의 공익감사청구와 동일하게 보기는 어려운 면이 있다.

라고 할 수도 있다. 어떤 법률에 근거를 설정하는가는 국회에서 논의해야 할 중요한 사항이라고 할 수 있지만 그보다 우선 먼저 국민감사와 공익감사의 통합 필요성 및 법적 근거 개선 필요성에 대한 공감대를 잘 형성해서 입법을 추진하는 것이 중요하다고 할 것이다.

4. 청구요건 관련 개선방안

국민감사와 공익감사를 통합한 국민참여감사제도를 구축할 때 고려해야 하는 사항은 크게 청구 주체 관련 사항과 청구 대상 관련 사항으로 나뉘볼 수 있다. 청구 주체 문제의 경우 국민감사는 300인 이상의 국민으로 단일한 대상을 이루고 있는 반면, 공익감사는 지방의회, 감사대상 기관의 장, 시민단체 등 다양한 청구주체를 인정하고 있다. 국민참여감사의 성격을 강화하면서 제도를 효과적으로 운영하기 위해서는 공익감사제도에 있는 지방의회 및 감사대상 기관의 장은 분리된 감사청구 절차를 운영하는 것이 타당하다.

그리고 시민단체의 경우 “정치적 성향을 띄거나 특정 계층 또는 집단의 이익을 추구하는 단체는 제외”한다는 단서에 의해 분류하고 있는데 이러한 단서가 상당 부분 자의적으로 해석될 여지가 있다는 점에서 법률로 입법될 경우 여러 문제를 야기할 수 있다. 물론 공익감사청구에서 시민단체에 의한 감사청구가 차지하는 비중이 상당히 높다는 점에서 시민단체의 감사청구권을 배제하는 것은 감사청구제도 자체를 형해화하는 것이라고 할 수 있지만 동시에 일부 시민단체만 특별 대우하는 것은 헌법상 평등원칙 위반의 소지가 있다. 따라서 기성의 조직에 의한 감사청구에 의지하는 것보다는 시민 다수가 동의할 때 감사청구가 성립되도록 하는 방식이 더 타당한 방식이라고 할 수 있다.

다수의 동의로 감사가 청구되는 경우 그 수의 기준이 문제가 된다. 국민감사 및 공익감사의 300인 연서 요건은 현재 운영 중인 청와대 국민청원 20만 명, 국회 국민동의 청원 10만 명 등과 비교할 때 매우 작은 숫자라고 할 수 있다. 그럼에도 충분히 활성화되지 않고 있는 이유는 바로 접근성의 문제이다. 즉 300명의 연서가 어려운 것이 아니라 과거의 방법으로 서명을 수집하여 제출하도록 하는 20세기적 절차에 한계점이 있다고 할 수 있다. 결국 현재의 국민감사청구제도는 조직화된 시민집단이 아니라면 실제로 활용하기 매우 어려운 구조를 가지고 있는 것이다.

이러한 점을 개선하기 위해 무엇보다 중요한 것은 국민 다수가 상당한 의혹을 가진 사안이나 조사가 필요하다고 생각하는 사안을 함께 주장할 수 있는 열린 공간을 구축하는 것이다. 물론 감사원은 국민참여감사의 활성화가 감사원 업무의 폭발적인 증가로 연결될 수 있고, 이는 감사원의 감사 역량이 효과적으로 작동하기 어려운 상황을 야기할 수 있다는 점에서 참여를 활성화하는 제도 개선에 소극적일 수도 있다. 그러므로 감사원에게 이러한 제도의 개선을 맡기기보다는 국회가 주도하여 국민참여감사제도의 틀을 마련할 필요가 있다. 그리고 국민들의 접근성, 공개성 등이 확보된 감사청구의 공론장이 온라인상에 적절히 구축된

다면 청구 주체의 인원 기준은 300명에서 큰 폭으로 상향 조정된다고 해도 충분히 수궁할 수 있는 기준이 될 것이다.

이러한 국민참여감사의 공간이 적절히 마련되고, 공론과정에서 감사가 시급한 사안과 그렇지 않는 사안에 대한 공감대가 효과적으로 구별된다면 감사대상을 지금보다 구체화하여 열거하는 것은 불필요하다고 할 수 있다. 더 중요한 것은 국민참여감사 대상에서 제외되어야만 하는 사항을 명확하게 규정하는 것이다. 즉 국가안전보장과 관련된 기밀의 보호, 권력 분립, 재판의 공정성, 헌법기관 및 법원의 독립성, 개인의 사생활 보호, 감사의 효율성 등을 고려하여 명확한 감사대상 예외 규정을 수립하는 것이 중요하다.

그리고 감사 대상의 문제에서는 현재 공익감사로는 가능하지만 국민감사에서는 제외되는 지방자치사무를 통합 국민감사청구의 대상에 포함시켜야 할 것인가에 대해서도 검토해봐야 한다. 지방자치 사무에 대한 감사는 지방자치법상 주민감사청구제도와 중복되는 부분이 있다고 볼 수도 있지만 주민감사는 감사원이 실시하는 감사가 아니라는 점에서 구별되며, 지방사무에 대한 감사를 배제할 경우 지금까지 공익감사청구가 해왔던 기능이 지나치게 축소된다는 점에서 지방자치사무에 대한 감사는 제외하지 않는 것이 타당하다.

IV. 결론

헌법에 의해 형성된 모든 권력은 그에 부합하는 책임을 부담한다.⁶⁵⁾ 권력이 책임을 진다는 것은 무엇을 의미하는가? 그것은 권력 행사를 담당하는 주체가 그 권력의 근원에게 끊임없이 자신의 행위를 설명하고 정당화해야 한다는 것을 의미한다.⁶⁶⁾ 그리고 권력을 부여한 주체는 권력 행사자의 설명과 정당화를 평가하고 판단하여 권력 행사의 방향과 지속 여부에 대해 응답한다. 결국 민주적 헌법국가는 민주주의를 제도화한 헌법기관의 책임성에 의해 실현된다.

감사제도는 선거제도와 함께 국가 권력의 책임성을 담보하는 핵심적 기제이다. 또한 감사 제도는 행정의 합법률성 담보를 위한 감시와 검증 도구이며 제도와 정책의 효율성과 경제성에 대한 분석과 평가 도구라고 할 수 있다. 하지만 모든 대상에 대한 상세한 감사를 어렵기 때문에 감사 대상을 선정하는 것은 감사절차에서 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다. 국민참여감사제도는 감사대상을 선정하여 감사를 실시하도록 하는 힘을 정부와 공공기관에

65) 헌법상 권력과 책임의 관계에 대한 예리한 직관으로는 Konrad Hesse의 “헌법은 책임성 없는 권력을 알지 못한다.”를 빼놓을 수 없다. Konrad. Hesse, 계희열 역(2001). 「헌법의 기초이론」, 박영사, 116면. 참고.

66) Mark Bovens(2007), “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, European Law Journal, 13(4), 450면.; 정경수(2020). “조약의 정당성과 조약체결절차법 -민주적 통제와 책임을 중심으로-”. 국제법학회논총, 65(1), 250면.

계만 맡겨두는 것이 아니라 국민이 직접 참여해서 행사할 수 있도록 하는 제도라는 점에서 감사 권력 자체의 민주적 정당성을 강화하는 의미도 갖고 있다.

지금까지 연구를 통해 살펴본 바에 따르면 현재 우리나라 국민참여감사는 시민과 시민단체 등 다양한 주체에 의한 감사청구제도라는 방식으로 구체화되어 20년 이상 운영돼왔다. 그러나 감사원 스스로 운영하는 국민참여감사인 공익감사청구제도의 경우 여전히 법률상 근거 없이 감사원 훈령에 따라 운영되고 있다. 이러한 제도화 방식은 관점에 따라서는 국민참여감사 혹은 국민의 감사청구권 행사가 아닌 감사원의 대민서비스 중 하나로 볼 수도 있다. 또한 열심히 감사청구를 준비하여 신청한다고 하더라도 매우 낮은 감사실시 결정율로 인해 실제 감사까지 이어지는 경우는 많지 않다. 결국 노력한 성과없이 기각 또는 각하 결정을 받게 된 시민들과 시민단체는 감사청구에 더 이상 적극적으로 나서지 않게 된다. 이러한 이유로 억울한 일, 부당한 일이 있으면 20만 명을 모아 대통령에게 청원할지언정 300인을 모아 감사청구에 나설 생각은 하지 않는 것이다.

물론 모든 참여가 항상 정당하고 필요한 것은 아니다. 때로는 참여가 혼란과 갈등을 야기하는 원인이 되기도 하며, 행정의 효율성 저하를 가져오는 경우도 존재한다. 그러나 민주적 의사결정 제도가 가진 비효율성은 민주주의 자체의 비용이다. 그리고 그 비용이 두려워 민주적 의사결정을 축소하기 시작한다면 민주주의는 결코 작동할 수 없다.

현대국가에서 점차 감사기능의 중요성과 역할이 확대되고 있다. 그 의미는 한편으로는 감사조직을 더 전문화하고 그 권한 범위를 확대하는 방향을 의미한다. 하지만 다른 한편으로는 강한 권력에 강한 책임이 따르는 것이고, 감사 기능의 강화는 민주적 통제의 강화 필요성으로 연결된다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 국민참여감사는 최고 감사기관에 대한 민주적 통제 요소로도 인식될 필요가 있다.

감시받지 않는 권력은 부패한다. 민주적 선거제도를 통해 국민에 의해 선출된 권력이라고 하더라도 그 권력이 항상 국민의 기본권 보장을 위한 최적의 지점을 스스로 찾아주는 것은 아니다. 권력에 대한 감시가 소홀해지는 순간 언제든지 국민을 위해 사용되어야 할 힘과 재원은 부패한 자들의 배를 불리게 된다. 주기적 선거를 기다리는 것 이외에 국민이 권력을 항시적으로 감시하는 방법은 많지 않다. 잘 조직된 적극적 시민들 혹은 비판적 태도로 권력을 감시하는 언론 등에 의지하거나 정의의 파수꾼 혹은 공익의 대변자라고 하는 사법부나 검찰 등에 기대는 방법이 지금까지의 전형적인 방법이었다. 그러나 우리는 이러한 방식들의 한계가 있음을 충분히 경험을 통해 알고 있다. 국민참여감사도 물론 한계를 가진 절차이다. 하지만 우리는 이러한 절차들 하나하나가 모여서 권력을 감시하는 국가 체계를 구축한다는 것을 기억하며, 더 많은 논의를 통해 체계적으로 정비된 국민참여감사제도를 만들어가야 할 것이다.

참고문헌

- 감사원, 『2013 감사원 감사청구·민원백서 국민과 소통하는 감사원』, 감사원, 2013.
- 강승식, “국민참여감사제도의 현황과 과제”, 『공법연구』, 46, 59-90면, 2017.
- 강일신, “감사원 감사의 본질과 기능” 『한국부패학회보』, 19, 1-13면, 2014.
- 강주영, “부패방지를 위한 감사작용의 공법적 검토”, 『한국부패학회보』, 25(2), 169-190면, 2020.
- 김명재, “헌법상의 국민주권의 개념”, 『공법학연구』, 7(1), 85-106면, 2006.
- 김정완, “한국헌법의 개정에 관한 연구-‘정보기본권’, 저항권, 정부형태, 대통령의 임기를 중심으로”, 『비교법연구』, 18(3), 43-89면, 2018.
- 이준일, “연령차별금지의 법제와 법적문제-미국·네덜란드·호주의 연령차별금지법을 중심으로”, 『미국헌법연구』, 19(1), 435-473면, 2008.
- 장영수, “헌법의 기본원리로서의 법치주의”, 『안암법학』, 2, 133-180면, 1994.
- 조경호, 이정주, “공익적 관점에서의 국민참여감사 청구제도 변화 방향 연구-국민감사와 공익감사를 중심으로”, 『한국거버넌스학회보』, 22(1), 46-50면, 2015.
- 조재현, “國民監査請求制度에 관한 考察”, 『공법학연구』, 7(1), 293-318면, 2006.
- 박정철, “통치권의 정당화원리로서 국민주권”, 『공법연구』, 31(1), 383-408면, 2002.
- 박진완, “기본권으로서 행정기관 정보에 대한 접근권-독일에서의 논의를 중심으로”, 『IT와 법 연구』, 18, 149-179면, 2019.
- 백국흠, 김일환, “지능정보사회에서 국가감사기능의 재정립에 관한 시론적 고찰”, 『원광법학』, 33(3), 3-25면, 2017.
- 윤광석, 『정보공개제도의 발전방안 연구: 공공기관의 소극적 행태와 청구인의 오남용을 중심으로』, 한국행정연구원, 2019.
- 정경수, “조약의 정당성과 조약체결절차법 -민주적 통제와 책임을 중심으로-”, 『국제법학회논총』, 65(1), 247-281면, 2020.
- 한상희, “민주공화국의 헌법적 합의 -공화주의논쟁과 동태적 주권론-”, 『일감법학』, 3, 132-137면, 1998.
- 홍중현, “감사원의 헌법상 기능 및 권한에 대한 소고”, 『공법학연구』, 19(2), 3-38, 2018.
- Konrad. Hesse, 계희열 역, 『헌법의 기초이론』, 박영사, 2001.
- INTOSAI, Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, ISSAI 100.
- Mark Bovens, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, 『European Law Journal』, 13(4), 447-468, 2007.

투고일자 : 2020. 08. 31

수정일자 : 2020. 09. 19

게재일자 : 2020. 09. 30

<국문초록>

국민참여감사제도의 헌법적 의의와 개선방안

이 승 택

헌법이 부여한 권력에는 항상 책임이 따른다. 여기서 책임은 주인에게 위임받은 행위의 정당성을 주인에게 설명하고 정당화할 의무를 의미한다. 감사제도는 국가 권력에 책임성을 확보하는 핵심 제도이다. 국민참여감사는 주인이 직접 나서서 국가 권력의 책임성 검증을 요구하는 제도이며, 이를 통해 주인이 국가 운영의 방향과 결정권의 행사 내용을 정할 충분한 정보를 획득하는 절차이자, 타락한 공복을 골라내기 위한 심판의 칼날이다.

본 연구는 지금까지 국내에서 충분히 활성화되지 못한 국민참여감사제도에 대해 그 원인과 개선방안을 헌법적 시각에서 찾고자 시도하는 연구이다. 이를 위해서 먼저 한국 헌법상 국민참여감사제도의 헌법적 의의와 근거를 검토하였다. 그 결과 국민참여감사제도는 민주적 통제절차, 합법성 감시절차, 시민의 정보접근절차, 정치적 의사표현절차 등의 헌법적 의의를 가지고 있다는 점을 확인했으며, 헌법적 근거로는 국민주권원리, 표현의 자유와 알권리, 청원권 및 헌법 제37조 제1항 등이 있음을 논증하였다.

이후 현행 국민참여감사제도의 구체적 내용과 운영 현황을 검토하였으며, 그 결과 일정한 문제점과 미비점이 존재함을 알 수 있었다. 이를 개선하기 위한 방안으로 감사청구권의 기준 연령 하향 조정, 국민감사와 공익감사의 통합과 법적 근거의 정비, 청구 요건의 개선 등을 제시하였다.

감시받지 않는 권력은 부패한다. 권력에 대한 감시가 소홀해지는 순간 언제든지 국민을 위해 사용되어야 할 힘과 재원은 부패한 자들의 배를 불리게 된다. 감사청구권은 국민 스스로 자신의 기본권을 지키기 위한 하나의 도구적 권리로 인식하고 적극적으로 이를 활용하고 주장할 수 있는 법적 근거를 마련해나가야 할 것이다.

주제어: 감사제도, 국민참여감사, 국민감사청구, 공익감사청구, 감사원, 주민감사청구, 부패방지권익위법, 공공감사제도

