

懸案分析 2000-01

# 反腐敗基本法(案)과 市民監查制度

2000. 3

金 昌 奎(研究委員)

韓國法制研究院

## 目 次

第1章 序論 .....	5
第2章 反腐敗基本法(案)의 主要內容 .....	9
第3章 反腐敗基本法(案)과 市民監查制度 .....	13
I. 市民監查制度의 意義 .....	13
II. 市民監查制度의 規律內容 .....	14
第4章 反腐敗基本法施行令 制定을 위한 市民監查制度의 規律事項에 대한 法的 檢討 .....	17
I. 序 說 .....	17
II. 市民監查制度의 立法例 .....	17
1. 市民監查請求制度 .....	17
2. 市民監查官制度 .....	21
III. 反腐敗基本法施行令의 規律事項과 立法方向 .....	26
1. 反腐敗基本法(案)의 市民監查制度의 要件 및 節次 .....	26
2. 反腐敗基本法施行令의 主要爭點 分析 .....	27
(1) 反腐敗基本法(案)의 不整合성과 不明確성에 대한 檢討 .....	27
(2) 市民監查制度의 具體的인 施行方案에 대한 檢討 .....	31
1) 市民監查請求의 要件 .....	31
2) 市民監查請求의 受理 및 實施與否의 決定 .....	37
3) 市民監查의 實施 및 結果通報 .....	40
4) 其 他 .....	45
第5章 結 論 .....	47

## 第1章 序論

- 세계적으로 만연되어 있는 부정부패는 건전한 사회를 지탱하고 있는 도덕성을 훼손시킬 뿐만 아니라 경제자원의 합리적 배분을 왜곡시키어 각 국가의 발전을 저해하고 있으며, 더 나아가 사회의 정의와 질서에 대한 냉소주의를 불러 일으켜 정치적 불신을 유발시킴으로써 자유민주주의체제와 시장경제체제의 근간을 훼손시키는 근원적 해악으로 존재하고 있다.
- 이러한 상황에 대처하여 최근 페루 리마선언(1997.9.11)을 포함한 국제기구 참가국들간의 부패방지를 위한 국제협력증진 노력이 다양하게 전개되고 있으며, 또한 각 국가들은 부패방지법제의 강화를 모색하고 있는 추세이다. 특히, 부패방지와 관련하여 새로운 법적 사항으로서 공익정보제공자(비리고발자)보호문제, 자금세탁규제문제 등이 주목받고 있다.
- 우리나라는 종래 부정부패를 척결하기 위하여 정치부패방지에 관한 법제, 일반공직자부패방지에 관한 법제 및 그 위반자의 처벌에 관한 법제, 그리고 부패척결을 위한 사정관련법제 등을 제정·운영하였다(공직선거및선거부정방지법, 정치자금에관한법률, 공직자윤리법, 행정규제기본법, 행정절차법, 공공기관의정보공개에관한법률, 금융 및 부동산실명제관련법, 특정범죄가중처벌등에관한법률, 공무원범죄에관한몰수특례법 등).
- 그러나 이러한 부정부패의 척결을 위한 지속적인 노력에도 불구하고, 우리사회 전반에 깊숙이 뿌리내린 부정부패의 관행과 의식은 아직도 근본적으로 변화되지 않고 있는데, 그 주된 이유는 그 동안 부패척결을 위한 우리의 노력이 부패의 근원을 차단하기 위한 제도 및 환경의 개선 보다는 적발·처벌 등과 같은 사후통제를 위주로 운영되었다는 사실에서 발견할 수 있다.
- 이에 새로운 21세기를 맞이하여 부정부패를 근원적으로 예방·제거하는 제도적 장치를 마련함으로써 국내적으로는 국가사회의 도덕성과 공정성을 고양하고, 국제적으로는 국제사회의 일원으로서 우리 국가의 신인도를 제고하는 일은 매우 절실한 국가적 과제로 등장하고 있다.

- 또한 세계 각 국가들의 부패척결이 강조되고 있는 추세에 비추어 국내적으로도 강력한 부패척결의 메시지와 기존의 법체계에서 담고 있지 못한 새로운 사안들에 대한 법적 제도화를 포함한 반부패기본법 제정의 필요성이 강하게 제기되고 있다. 다만, 그 규율범위를 정함에 있어서는 그 나라의 법률체계 및 사회적 여건을 고려한 접근이 필요할 것이다.
- 반부패기본법의 제정과 관련하여 우리나라에 있어서는 그 동안 기존 개별 법률의 규정을 흡수·폐지함과 동시에 새로운 사안의 법적 제도화를 도모하는 방안, 기존 개별 법률의 규정을 존치·보완함과 동시에 이들 규정의 일부 및 새로운 사안의 법적 제도화를 도모하는 방안 등이 제기되었다.
- 특히, 반부패기본법의 주요 규율내용으로서 공직자윤리사항(뇌물증뢰 및 수수금지, 재산공개, 불법재산의 압수 및 몰수 등) 및 행동강령, 공직자의 생활보호, 자금세탁방지 및 금융거래추적권보장, 공익정보제공자보호, 정보공개 및 정보접근권의 보장, 행정규제개혁, 공직자 등의 부패방지 교육 및 홍보, 시민의 감시기능의 강화 및 고충처리를 위한 옴부즈만 제도의 운영 등이 제시되었다.
- 이와 관련하여 당초 국민회의안은 기존 개별 법률의 규정과 새로운 사안을 포괄하는 통합법 형식을 채택하여 공직자윤리, 공익정보제공자의 보호, 자금세정의 금지, 예산부정방지 등을 규정하고 있었는데, 반부패특별위원회와의 협의과정에서 반부패특별위원회를 중심으로 수정되었는바, 그 내용은 기존 개별 법률의 존치 및 일부 새로운 사안의 법제도화로서 별도의 신법 제정, 그리고 기존 개별 법률의 일부 규정을 흡수하고, 새로운 사안의 일부 중요사항을 법제화함과 동시에 이를 추진하는 전담기구로서의 '반부패특별위원회'의 법적 근거를 법률화하는 내용으로 구성되게 되었다.
- 다시 말해서, 최근 국민회의에 의하여 국회에 상정된 반부패기본법안은 시민의 안목에서 객관적으로 부패문제를 해결할 수 있는 민간주도의 반부패방지기구의 설치, 부패행위 신고자의 보호, 시민의 감시 및 참여기능 강화 등을 주요내용으로 하고 있다.

- 특히, 반부패기본법안에 있어서 주목되는 것은 시민의 감시 및 참여기능을 강화하기 위하여 시민감사청구제도 및 시민감사관제도를 동시에 도입하고 있다는 것이다. 즉, 모든 국민은 대통령령이 정하는 일정수 이상의 국민의 연서로 공공기관에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 부패행위 등 공익을 현저히 해한다고 인정되는 사항에 대하여는 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 감사를 청구할 수 있도록 함과 동시에 이 경우에 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 새로이 신설될 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 시민감사관을 감사에 참여시킬 수 있도록 규정하고 있다.
- 이러한 시민감사청구제도와 시민감사관제도는 국민의 참여를 통한 국민의 권익보호 및 국정감시기능을 강화하는 제도로서 현재 일부 지방자치단체(특히, 서울시)가 운영하고 있는 바, 호평을 받고 있으며, 최근에 개정된 지방자치법에서도 주민감사청구제도를 도입하고 있다. 그러나 시민감사제도의 운영상 감사청구의 남발로 인한 행정낭비 등의 부작용이 단점으로 지적되기도 하였다.
- 이러한 관점에서 반부패기본법안상의 시민감사청구제도와 시민감사관제도가 소기의 목적을 달성하고, 그 시행상의 부작용을 최소화할 수 있도록 구체적인 시행방안을 사전에 마련할 필요성이 있다고 할 것이다.
- 다만, 여기에서 주의할 점은 동법안의 경우 시민감사청구제도와 시민감사관제도의 운영과정에서 반부패특별위원회를 배제하고 있다는 사실이다.
- 이와 관련하여 본인은 원칙적으로 시민감사청구제도와 시민감사관제도의 운영주체를 반부패특별위원회로 일원화하되, 감사실시과정에 한정하여 일반적인 경우 감사원 또는 당해 감사기관이, 특별한 경우 시민감사관이 수행하도록 하는 모델이 바람직하다고 생각한다.
- 그러나 본 보고서에서는 현 상황을 존중하는 입장에서 동법안이 상정하고 있는 모델에 입각하여 시민감사청구제도 및 시민감사관제도의 구체적인 시행방안을 제시하기로 한다.

## 第2章 反腐敗基本法(案)의 主要內容

- 반부패기본법안은 제1장 총칙, 제2장 반부패특별위원회, 제3장 부패행위의 신고 및 보호, 제4장 시민감사청구, 제5장 비위면직자의 취업제한 등, 제6장 벌칙, 제7장 보칙 등의 총 7장 46개조, 부칙 2개조로 구성되어 있다. 동법의 장별 규율내용을 예시하면, 다음과 같다.
- 제1장 ‘총칙’에서는 동 법안의 목적, 정의, 공공기관의 책무, 정당의 책무, 기업의 의무, 국민의 의무, 공직자의 청렴의무, 공무원 행동강령, 공무원의 생활보장, 국민참여의 확대, 국제협력 등을 규정하고 있다.
- 제2장 ‘반부패특별위원회’에서는 동 위원회의 설치, 기능, 구성, 의결정족수, 분과위원회, 전문위원 등, 제도개선의 권고, 기획단, 의견청취 등, 벌칙적용에 있어서 공무원 의제, 조직 및 운영에 관한 대통령령에의 위임 등을 규정하고 있다.
- 제3장 ‘부패행위의 신고 및 보호’에서는 신고권자, 신고자의 성실의무, 공직자의 부패행위 신고의무, 신고의 방법, 신고의 처리, 출석답변·서면제출 등, 조사결과에 대한 처리, 신분보장, 신변의 보호, 신고에 대한 보복행위 추정, 책임의 감면, 포상, 보상 등을 규정하고 있다.
- 제4장 ‘시민감사청구’에서는 감사청구권, 감사청구의 방법, 감사실시의 결정, 감사청구사항에 대한 감사, 시민감사관, 시민감사청구 및 시민감사관의 운영에 관한 대통령령 등에의 위임 등을 규정하고 있다.
- 제5장 ‘비위면직자의 취업제한등’에서는 공무담임의 제한, 비위면직자의 취업제한 등을 규정하고 있다.
- 제6장 ‘벌칙’ 및 제7장 ‘보칙’에서는 직무상 알게된 비밀의 사적 이용죄, 비위면직자의 취업제한위반의 죄, 그리고 동법이 규정한 사항 이외의 동법 시행에 관한 필요한 사항의 위임규정 등을 규정하고 있다. 아울러 부칙에서는 동법의 시행일과 다른 법률의 개정으로서 공직자윤리법 제23조(직무상 비밀을 이용한 재물취득의 죄)의 삭제를 규정하고 있다.

- 이상의 법안내용 중 본 보고서의 제3장 이하에서 다루고자 하는 시민감사제도와 관련하여 설명의 편의를 위하여 몇 가지 중요한 사항을 살펴보면, 다음과 같다.
  - 목 적 : 동법은 “부패를 근본적으로 예방하고 제거하여 부패에 효과적으로 대처함으로써 깨끗하고 투명한 정부와 사회를 만드는데 기여함”을 목적으로 한다(법안 제1조).
  - 정 의 : 동법에서 사용하는 용어는 다음과 같다(법안 제2조).
    - 첫째, ‘공공기관’이란 “국가기관 및 지방자치단체의 기관, 공직자윤리법 제3조제1항제10호의 규정에 의한 공직자유관단체”에 해당하는 기관·단체를 말한다. 여기에서 공직자윤리법 제3조제1항제10호의 규정에 의한 공직자유관단체란 “㉠정부투자기관 및 정부의 출연·보조를 받는 기관·단체 기타 정부업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체, ㉡지방공기업법에 의한 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출연·보조를 받는 기관·단체 기타 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체, ㉢임원의 선임에 있어서 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인등을 요하거나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임하는 기관·단체 가운데 공직자윤리법시행령이 정하는 기관·단체”를 말한다.
    - 둘째, ‘공직자’란 “국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원, 기타 공공기관의 장 및 소속 직원”에 해당하는 자를 말한다.
    - 셋째, ‘부패행위’란 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 개인의 이익을 도모하는 행위, 공공기관의 예산운용과정과 공공기관재산의 취득·관리·처분과정 또는 공공기관과의 계약체결 및 이행과정에서 법령 기타관계규정 및 예산에 정하여진 바에 위반하여 공공기관의 재산에 대하여 손해를 끼치는 행위”에 해당하는 행위를 말한다.

- 부패행위의 신고절차 등 : 부패행위의 신고권자, 신고의 방법, 신고의 처리절차 등은 다음과 같다.
- 첫째, 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 감사원 또는 반부패특별위원회(이하 위원회)에 신고할 수 있다(법안 제23조).
- 둘째, 신고자는 자신의 인적사항, 신고취지, 이유를 기재한 기명의 문서로 하여야 하며, 신고대상과 부패행위의 증거 등을 함께 제시하여야 한다(법안 제26조).
- 셋째, 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 조사의 필요가 있는 경우에는 이를 감사원 또는 수사기관, 그리고 해당 공공기관의 감독기관 등(이하 조사기관)에 이첩하고, 감사원은 감사원법이 정하는 절차에 따라 신고사항을 처리하되, 신고사항이 감사원법상 감사원의 권한범위를 벗어난 경우에는 소관기관에 이첩하여야 한다(법안 제27조).
- 넷째, 조사기관은 조사상 필요하다고 인정되는 경우에 피조사자 또는 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 자에 대하여 출석답변·서면제출 등을 요구할 수 있다(법안 제28조). 또한 조사기관의 조사는 신고사항을 이첩받은 날로부터 60일 이내에 종료하여야 하지만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있되, 그 연장사유를 감사원 및 위원회에 통보하여야 한다. 그리고 신고사항을 이첩받은 감사원과 조사기관 또는 수사기관은 조사 또는 수사결과를 조사 또는 수사종료후 7일 이내에 당해 신고내용을 이첩한 감사원 또는 위원회에 통보하여야 한다. 특히, 위원회는 조사기관의 조사가 불충분하다고 인정되는 경우에는 조사기관에 대하여 재조사 또는 조사결과에 대한 설명을 요구할 수 있는데, 재조사의 요구를 받은 기관은 재조사 종료후 7일 이내에 재조사 결과를 위원회에 통보하여야 하고, 조사결과에 대하여 설명을 요구받은 기관은 즉시 이에 응하여야 한다. 이상의 통보 또는 설명을 받은 감사원 또는 위원회는 즉시 처리결과를 신고자에게 통지하여야 한다(법안 제29조).



## 第3章 反腐敗基本法(案)과 市民監査制度

### I. 市民監査制度의 意義

- 반부패기본법안상의 ‘시민감사청구’제도는 공공기관에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 부패행위 등 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 대통령령이 정하는 일정한 수 이상의 국민의 연서로 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 감사를 청구하는 제도를 말한다(법안 제36조제1항). 이러한 시민감사청구제도는 국민의 직접참정을 목적으로 하는 직접청구제도의 하나로서, 그 청구대상은 공공기관에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 부패행위 등 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 한한다. 다만, 이 경우에 해당할지라도 그 내용이 국가의 기밀 및 안전보장에 관한 사항, 수사 또는 재판에 관한 사항, 사적인 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항, 다른 기관에서 감사한 사항으로서 새로운 사항이 발견되거나 중요사항이 감사에서 누락된 경우를 제외한 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항, 기타 감사실시가 부적절한 정당한 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 사항에 해당하는 경우에는 시민감사청구의 대상에서 제외된다. 그리고 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회에 속하는 사무에 관해서는 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따르고, 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리에 관한 감사청구는 지방자치법 제13조의4의 규정에 따른다(법안 제36조제1항 단서, 제2항 및 제3항).
- 또한 동법안상의 ‘시민감사관’제도는 특별 음부즈만제도의 일종으로서, 국민이 감사청구한 사항(시민감사청구)에 대하여 감사원 또는 당해 시민감사청구대상사무의 감사기관이 감사를 실시하는 경우에 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 당해 감사에 참여하도록 하는 제도를 말한다(법안 제40조제1항). 이러한 시민감사관제도는 반부패기본법안상의 시민감사청구대상 뿐만 아니라 지방자치법상의 주민감사청구대상에도 적용된다(법안 제40조제2항).

## II. 市民監査制度의 規律內容

- 반부패기본법안은 시민감사제도와 관련하여 감사청구권(법안 제36조), 감사청구의 방법(법안 제37조), 감사실시의 결정(법안 제38조), 감사청구 사항에 대한 감사(법안 제38조), 시민감사관(법안 제40조), 운영(법안 제41조) 등의 총 6개 조항을 두고 있다. 그 내용은 다음과 같다.
  - 제36조(감사청구권) ①모든 국민은 공공기관에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 부패행위 등 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 대통령령이 정하는 일정한 수 이상의 국민의 연서로 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 감사를 청구할 수 있다. 다만, 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회에 속하는 사무에 관해서는 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따른다.
  - ②제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다.
    1. 국가의 기밀 및 안전보장에 관한 사항
    2. 수사 또는 재판에 관한 사항
    3. 사적인 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항
    4. 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항. 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요사항이 감사에서 누락된 경우에는 그러하지 아니하다.
    5. 기타 감사실시가 부적절한 정당한 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 사항
  - ③이 법의 규정에 불구하고 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리에 대한 감사청구는 지방자치법 제13조의4의 규정에 따른다.
- 제37조(감사청구의 방법) 감사청구를 하고자 하는 자는 청구자의 인적사항 및 감사청구의 취지와 이유를 기재한 기명의 문서로 하여야 한다.

- 제38조(감사실시의 결정) 제36조의 규정에 의해 감사청구된 사항에 대하여는 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·감사원규칙 또는 대통령령이 정하는 시민감사청구심사위원회에서 감사실시 여부를 결정하여야 한다.
- 제39조(감사청구사항에 대한 감사) ①감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 감사청구가 있는 날로부터 60일 이내에 감사를 종결하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있다.  
②감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 감사가 종결된 후 7일 이내에 그 결과를 청구인에게 통보하여야 한다.
- 제40조(시민감사관) ①감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제36조의 규정에 의해 국민이 감사청구한 사항에 대한 감사를 실시하는 경우 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 시민감사관을 감사에 참여시킬 수 있다.  
②제36조제3항의 규정에 의하여 주민이 감사청구한 사항에 대한 감사를 실시하는 경우 제1항의 규정을 준용한다.
- 제41조(운영) 이 법에 정한 사항 외에 시민감사청구 및 시민감사관의 운영에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·감사원규칙 또는 대통령령으로 정한다.

## 第4章 反腐敗基本法施行令 制定을 위한 市民監査制度의 規律事項에 대한 法的 檢討

### I. 序 說

- 시민감사제도의 원활한 운영을 위한 반부패기본법시행령을 제정함에 있어서는 다음의 기본방향에 입각하여야 한다.
- 첫째, 반부패기본법안이 시민감사제도의 운영 등과 관련하여 시행령에 위임한 사항을 정확하게 규명하고, 이를 바탕으로 전체 법안의 취지와 조화를 도모할 수 있도록 하여야 한다.
- 둘째, 최근 개정된 지방자치법 및 동법시행령 등을 포함한 감사관계법령들과의 조화를 도모하면서 시민감사제도의 활성화에 이바지할 수 있도록 하여야 한다.
- 셋째, 시민감사제도와 관련하여 이미 운영경험이 있는 서울시 등을 포함한 다른 지방자치단체와 외국의 사례를 분석, 그 운영상의 문제점 및 시사점을 발견하고, 이를 바탕으로 반부패기본법안상의 시민감사제도가 적정하게 운영될 수 있도록 하여야 한다.

### II. 市民監査制度의 立法例

#### 1. 市民監査請求制度

- 시민감사청구제도는 국민의 직접참정을 목적으로 하는 직접청구제도의 하나로서, 국내적으로는 반부패기본법안상의 시민감사청구제도와 유사한 법제도로서는 최근에 개정된 지방자치법 제13조의4(주민의 감사청구) 및 동법시행령 제10조의11(주민의 감사청구절차) 등에 근거한 주민감사청구제도, 서울특별시행정감사규칙 제35조(시민감사청구사항처리) 등에 근거한 시민감사청구제도 등이 대표적이고, 국외적으로는 일본의 지방자치법 제75조에 근거한 사무감사청구제도와 동법 제242조에 근거한 주민감사청구제도 등이 대표적이다.

☆ 참조 : 일본 지방자치법상의 사무감사 및 주민감사청구제도

- 일본의 사무감사청구제도는 직접청구제도의 하나로서, 지방자치법 제12조제2항 “일본국민으로써 보통지방공공단체의 주민은 이 법률이 정하는 바에 따라 그가 속하는 보통지방공공단체의 사무의 감사를 청구하는 권리를 가진다”의 규정 및 동법 제75조제1항(감사의 청구와 조치) “선거권을 가진 자(생략)는 정령이 정하는 바에 따라 그 총수의 50분의 1이상의 자의 연서로써 그 대표자로부터 보통지방공공단체의 감사위원회에 대하여 당해 보통지방공공단체의 사무, 당해 보통지방공공단체의 장 및 교육위원회, 선거관리위원회, 인사관리위원회 혹은 공평위원회, 공안위원회, 지방노동위원회, 농업위원회 기타 법령 또는 조례에 근거한 위원회 또는 위원의 권한에 속하는 사무의 집행에 관하여 감사의 청구를 할 수 있다”의 규정에 근거하고 있다.
- 이러한 사무감사청구제도는 동법 제199조상의 각종 감사 및 동법 제242조 주민감사청구의 범위 보다 넓은 당해 지방공공단체의 사무 전반을 대상으로 하고 있다.
- 또한 사무감사청구제도와 유사한 주민에 의한 감사청구제도로서는 지방자치법 제242조에 규정된 ‘주민감사청구제도’가 존재한다. 이것은 보통지방공공단체의 집행기관(장, 위원회, 위원) 또는 직원의 위법 또는 부당한 재무회계상의 행위 혹은 해태한 사실에 대하여 주민이 감사위원회에 대하여 당해 행위의 방지·시정 혹은 당해 해태사실을 고치거나 또는 당해 행위 혹은 해태사실에 의하여 당해 보통지방공공단체가 피해입은 손해를 보전하기 위하여 필요한 조치를 구하고, 이것에 의하여 지방공공단체의 재정의 적정한 운영을 확보하며, 이로써 주민전체의 이익을 옹호함을 목적으로 한다.
- 이러한 주민감사청구제도는 법정의 청구서양식, 청구취지의 자수제한 및 사실증명서의 첨부 등 엄격한 요건을 요구하고 있다.
- 이상에서 살펴본 일본의 사무감사청구제도와 주민감사청구제도는 다음의 도표와 같은 차이점이 존재하는 바, 사무감사청구제도가 우리나라의 시민감사청구제도에 유사한 제도임을 발견할 수 있다.

第 4 章 反腐敗基本法施行令 制定을 위한 市民監査制度의 規律事項에 대한 法的 檢討

	사무감사청구제도	주민감사청구제도
근 거	지방자치법 제75조	지방자치법 제242조
의 의	- 지방공공단체의 사무 및 장등의 권한에 속하는 사무의 집행을 명확히 하여 그 책임을 묻는 제도	- 지방공공단체의 위법, 부당한 재무회계상의 행위의 시정, 예방을 구하는 제도
청구대상	- 사무의 집행 전체에 미침. - 감사위원의 직무권한으로 되어 있는 <보통지방공공단체의 재무에 관한 사무의 집행 및 보통지방공공단체의 경영에 관련된 사업의 관리>(법 제199조제1항) 보다는 그 범위가 넓음.	- 재무회계상의 행위에 한정
절차요건	- 주 체 : 선거권을 가진 자의 50분의1의 연서로써 그 대표자가 행함. - 청구기한 : 제한이 없음. - 기 타 : 서명부의 첨부을 요하지만, 청구의 내용이 객관적으로 명확함을 증명할 필요 등은 없음.	- 주 체 : 당해지방공공단체의 주민이면, 1인도 가능함. - 청구기한 : 원칙적으로 당해행위가 있는 날부터 1년이내. - 기 타 : 사실증명서의 첨부이 요건임.
효 과	- 감사기한 : 수리후의 감사기간에 대하여는 규정이 없음. - 기 타 : 집행의 사실에 대한 타당·부당을 판정함. 감사의 결과를 소송 등에서 다룰 수는 없음.	- 감사기한 : 60일간의 법정기간 - 기 타 : 청구에 이유가 있으면, 권고의 조치를 행함. 청구의 결과에 불복이 있는 경우에는 주민소송의 제기를 행할 수 있음.

☆ 참조 : 시민감사청구제도의 종합

구분	제도명	법적근거	청구자격	청구내용	청구수리기관	청구후의 조치
한	주민감사청구	지방자치법	20세 이상의 주민 총수의 50분의 1 범위 안에서 조례가 정하는 주민수 이상	당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 사항	시·도 -주무부장관 시·군·자치구 -시·도지사	청구수리일로부터 60일 이내에 감사를 종료하고 그 결과를 청구인의 대표자, 당해 지방자치단체의장에게 서면으로 통지(조치요구)하고 공표
	시민감사청구	서울시행정감사규칙	공익을 목적으로 설립된 사회단체, 시민생활과 밀접한 각종 직능단체, 만 20세 이상의 시민 300인 이상	시, 자치구, 지방공기업 등 감사대상기관 또는 그 소속직원이 행한 직무	시장 (시민감사관)	감사결정일로부터 60일 이내에 감사 완료하여 청구인에게 통지하고 관계 행정기관에게 조치 권고 및 감사결과 공표가능
일	사무감사청구	지방자치법	지방공공단체의 선거권을 가진자의 50분의 1이상	지방공공단체의 사무, 각종 행정 위원회의 사무의 집행에 관한 감사청구	감사위원	감사위원은 청구사항에 대하여 감사하고 감사결과를 청구대표자에게 통지하고 공표하며, 의회, 장 및 관계 행정위원회에 보고
	주민감사청구	”	보통지방공공단체의 주민	지방공공단체의 집행기관 또는 직원의 구체적인 재무회계상의 행위로써 「태만한 사실」	감사위원	청구가 있는 날로부터 60일 이내에 감사하여 당해 보통지방공공단체의 의회, 장 및 기타 집행기관이나 직원에게 조치권고, 청구인에게 통지 및 공표

## 2. 市民監査官制度

- ‘市民감사관’제도는 특별 옴부즈만제도의 일종으로서, 시민감사청구에 대하여 당해 시민감사청구대상사무의 감사기관이 감사를 실시할 때에 제3의 시민을 일정한 위원회의 심의를 거쳐 당해 감사에 참여시키는 제도를 말한다.
- 반부패기본법안은 국민이 감사청구한 사항(시민감사청구)에 대하여 감사원 또는 당해 시민감사청구대상사무의 감사기관이 감사를 실시하는 경우에 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 시민감사관을 당해 감사에 참여시킬 수 있으며, 이러한 시민감사관규정은 지방자치법상의 주민감사청구대상에도 적용된다고 규정하고 있다(법안 제40조).
- 이러한 시민감사관제도의 원형은 옴부즈만제도 및 고충민원처리제도 등에서 발견할 수 있다.
- 고전적인 옴부즈만제도의 원형은 1809년의 스웨덴헌법 제97조에 의하여 설치된 기관을 말한다. 이러한 제도가 스칸디나비아제국에서 일반화된 이후, 세계의 여러 나라에 보급된 것은 1980년대이후의 일이다.
- 고전적인 옴부즈만제도는 의회와 밀접한 관련을 가진다. 즉, 옴부즈만은 의회에 의하여 임명되고, 옴부즈만은 그의 직무에 관하여 의회에 보고하고, 정기적으로 간행하는 연보를 의회에 제출하는 것이 원칙이다. 그러나 일단 의회에 의하여 임명된 후에는 공평·중립적인 입장에서 의회에 대하여도 정치적 중립성이 보장된다. 또한 옴부즈만은 자신의 조사활동 등에 의회의 간섭을 받지 아니하고, 국가의 3권을 보완하는 기능을 수행하기 때문에 국가의 3권을 대신할만한 강력한 권한이 부여되지 아니하며, 행정처분의 취소권, 행정부에 대한 직접적인 통제권 등도 갖지 않는 것이 원칙이다. 따라서 위법한 행위를 한 공무원 등에 대한 고발의 권한 정도가 부여된다. 또한 다른 국가구제수단과 달리 상대방의 신청이 없어도 직권으로 사건을 조사할 수 있음이 보통이며, 그 처리절차 또한 직접적이며 약식이고, 신속하고 경제적인 것이 일반적이다.



- 그러나 이러한 고전적인 옴부즈만제도는 각 국가에 보급되면서 그 나라의 특성에 따라 행정형의 옴부즈만제도로 발전하기도 하였다. 즉, 행정형 옴부즈만제도는 행정기관이 옴부즈만의 역할을 수행하기 위하여 시민의 민원을 직접청취하며, 행정활동의 당부를 조사·판단하며, 그 판단에 입각하여 부당기관의 설득 또는 시민에의 실정의 보고 등을 하는 것으로서 옴부즈만이 반드시 행정의 외부에 위치하여 독립한 지위를 누리지 않는 경우도 존재하게 되었다.
- 더 나아가 유럽에서는 고전적인 옴부즈만으로서의 일반옴부즈만 이외에 특별옴부즈만제도도 발전하였다. 예컨대, 소비자옴부즈만제도, 공정거래 옴부즈만제도 등이 그것이다. 이것은 정부에 의하여 임명되고, 특별영역의 법령준수여부 등을 감시하며, 기타 시민보호를 위한 적극적인 활동을 전개하기도 한다. 이러한 옴부즈만제도가 각 국가에서 어떻게 운영되고 있는지를 간략하게 도표화하면, 다음과 같다.

<각국의 옴부즈만제도>

국명	스웨덴 (1809)	핀란드 (1919)	덴마크 (1955)	뉴질랜드 (1962)	영 국 (1967)	프랑스 (1973)	미국아리 조나주
명칭	의 회 옴부즈만	옴부즈만	옴부즈만	옴부즈만	의회감찰관	중재관	옴부즈만
임명	의 회	의 회	의 회	총 독	국 왕	대통령	지 사 (선정위원회)
자격	법률소양이 있는 인격자	법률지식중시	법률지식	-	-	-	선거직사퇴후 1년 경과, 감 사업무경험
구성	4인	1인	1인	2인	1인	1인	1인
임기	4년	4년	4년	3~4년	제한없음 (정년 65세)	6년	5년(3회까지 연임가능)
지위	최고법원판 사와 동일	대법원장급의 대우	대법원 판사 와 동일	대법원 판사 보다 낮음	의원의 보조 기관	형 사 상 면책특권	-
해임	의회에 의한 해임가능	해 임 불 가	-	총독이 면직, 정직	상, 하양원의 공동 결 의 에 의해 면직	원칙적으로 해임불가	해임가능
임무	법 관, 행 정 관, 기타 공 직자의 법 령준수사항 감독	법관, 행정관, 기타 공직자 의 법령준수 사항 감독	공무원의 법 령준수사항을 감시 감독	행정관청 및 공무원의 결 정등 조사	고층처리, 과 오행정으로부 터 시민구제	행정고층의 수리, 조사	행정고층처리 정보제공
관할	국가, 지방 자치 단 체, 군, 경찰, 법원	국가, 지방자 치 단체, 군, 경찰, 법원	법원, 사법 기관 제외	국가, 지방자 치단체	지방행정기관 군대, 사법 기관등 제외	국가, 지방 자치단체	주 소속행정 부처, 위원회
권한	감독권, 감 사권, 조사 권, 의견진 술권, 소추 권	감독권, 감사 권, 조사권, 의견진술권, 소추권	감독권, 감시 권, 조사권, 의견표명권	조사권, 의견 표명권, 권고 권	조사권, 권고 권	조 사 권, 권 고 권, 제안권	조사권, 권고 권, 중재권
특기 사항	최초의 옴부 즈만제도 채 택	스웨덴형 옴 부즈만제도의 최초도입사례	2차대전이후 세계각국의 옴부즈만제 도 확산에 영향	영, 미제국에 옴부즈만제 도 전파	독립성과 권 한 제약	행정부형 옴부즈만 제도	행정부형 옴 부즈만제도

<일본 지방자치단체의 옴부즈만제도>

지방자치 단체명	川崎市 (가와사키시)	諫早市 (이사하야시)	新潟市 (니이가타시)	鴻巣市 (코우노시)	東京都中野區 (나카노구)
인구	1,202,000人	92,000人	482,000人	79,000人	310,000人
명칭	川崎市 시민옴부즈만	諫早市 시장참여위원	新潟市 행정평가위원회	鴻巣市 옴부즈만	中野區福祉 옴부즈만
발족 연월일	1990. 11. 1	1994. 1. 31	1993. 2. 1	1993. 10. 1	1990. 10. 1
근거	川崎市 시민옴부즈만 조례	諫早市 부속기관의 위치에 관한 조례	新潟市 행정평가위원회요강	鴻巣市 옴부즈만 조례	中野區 복지 서비스의 운용에 관계되는 고충처리에 관한 조례
위치부여	시장의 부속기관	시장의 부속기관	시장의 자문기관	시장의 부속기관	구장의 부속기관
임명방법	시장이 의회의 동의를 얻어 위촉	시장이 위촉	시장이 위촉	시장이 의회의 동의를 얻어 위촉	구장이 위촉
정수	3인	3인	3인	2인	4인 이내
임기	3년	4년	2년	3년	2년
출신경력	변호사(2), 전대학교수(1)	전시의회의원, 前縣警職員, 전가정상담위원	변호사, 현교육 위원, 短大비상 근강사	변호사, 前縣部長	대학교수, 변호 사, 심의회회장, 대학참여
보수	월액 75만円	월액13만6천円	월액 12만円	월액35만7천円	월액 20만円
근무형태	주3회 근무	금요일은 전원 근무, 기타 일은 윤번제로 1일 근무	주1회 교대로 오 후근무(윤번제)	주3회 교대로 근 무(윤번제)	주1회 교대로 오 후근무(윤번제)
사무국	국장 1, 직원 4, 전문 조사원 6	시민 상담소 소장1, 촉탁원1	시민 상담실 직원 2(補佐1, 主査 1)	국장 1, 직원 2, 시장상담원 1	복지부 복지과 (복지옴부즈만실) 직원 1, 비상근 직원 1

- 현재, 우리나라의 경우에는 고전적 옴부즈만제도는 존재하지 않지만, 행정형 내지는 특별형과 유사한 제도로서는 감사원, 정부합동민원실, 시민상담실, 인권상담실, 국민고충처리위원회 등이 운영되고 있다. 그 내용을 도표화하면, 다음과 같다.

<우리나라 고충민원처리제도>

	설 치 현 황	소 속	처리체계	설치근거	운 영
정 부 차 원 의 제 도	국민고충처리위원회(한국형 민원 옴부즈만제도)	국무총리 (독립합의제 위원회)	<ul style="list-style-type: none"> <li>직접조사</li> <li>근원적인 해결유도로 민원 종결기능</li> </ul>	민원사무 처리에관 한법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>고충민원접수, 상담하고 이를 신속하게 조사, 처리하며,</li> <li>행정기관의 민원사무처리상황을 감시</li> </ul>
	청원제도	국회			<ul style="list-style-type: none"> <li>청원인의 주소, 성명, 직업을 기재하여 동·이장의 주소 증명서류 첨부 제출</li> </ul>
	감사원 민원국 (행정 옴부즈만)	대통령	직접조사/당해기관이첩	감사원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>문서, 전화, FAX, 상담실 운영</li> <li>공무원 비리관련사항 위주 직접조사</li> <li>기타사항 해당기관 이첩</li> </ul>
	188민원신고센터 민원상담실	감사원	민원접수, 상담		
	국무총리 심사평가조정관실	국무총리	직접조사	정부조직법	<ul style="list-style-type: none"> <li>공무원 비리관련 민원사항 조사 및 정보사항 확인 등</li> </ul>
	대통령 민정비서실	대통령			<ul style="list-style-type: none"> <li>문서, 전화, FAX 등으로 접수하여 종합적인 정책과제나 제도개선사항, 다수인 이해관계 직결민원은 직접 조사</li> <li>기타는 정부합동민원실 이첩</li> </ul>
지 방 자 치 단 체	민원조사담당관	행정1부시장	직접조사	조례시행규칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>문서·전화·FAX·방문 등 접수</li> <li>직접조사하여 시정, 징계 등 조치</li> </ul>
	부조리신고센터				
	조사담당관 (조사계, 민원처리계)	25개 자치구	직접조사	자치규칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>언론보도, 정보사항 조사</li> <li>공무원 비리관련 민원조사</li> <li>시정, 징계 등 조치</li> </ul>
	행정심판제도	처분청의 직근상급기관, 소관감독 행정기관	쟁송절차	행정심판법	<ul style="list-style-type: none"> <li>청구된 내용에 의거 행정심판위원회의 의결에 따라 기각, 각하, 인용 등 처분</li> </ul>

- 그러나 반부패기본법안상의 시민감사관제도와 가장 유사한 대표적인 제도로서는 서울특별시의 시민감사관제도를 예시할 수 있다.

### Ⅲ. 反腐敗基本法施行令의 規律事項과 立法方向

#### 1. 反腐敗基本法(案)의 市民監査制度의 要件 및 節次

- 반부패기본법안은 시민감사청구의 요건 및 절차와 관련하여 다음과 같은 규정을 두고 있다.
- 첫째, 시민감사청구의 요건과 관련하여 대통령령이 정하는 '일정한 수 이상'의 '국민의 연서'로 '감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장'에게 감사를 청구할 수 있으며(법안 제36조제1항), '기타 감사실시가 부적절한 정당한 사유가 있는 경우'로서 대통령령이 정하는 사항은 감사청구대상에서 제외된다고 규정하고 있다(법안 제36조제2항제5호).
- 둘째, 시민감사청구의 방법과 관련하여 청구자의 인적 사항 및 감사청구의 취지와 이유를 기재한 '기명의 문서'로 하여야 한다고 규정하고 있다(법안 제37조).
- 셋째, 시민감사실시의 결정과 관련하여 제36조의 규정에 의한 시민감사청구에 대하여는 헌법기관들의 규칙 또는 대통령령이 정하는 '시민감사청구심사위원회'에서 감사실시여부를 결정하여야 한다고 규정하고 있다(법안 제38조).
- 넷째, 시민감사청구사항에 대한 감사처리와 관련하여 '감사원 또는 당해 사무의 감사기관'은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 '감사청구가 있는 날'로부터 60일 이내에 감사를 종결하여야 하고, 감사가 종료된 후 7일 이내에 그 결과를 청구인에게 통보하여야 한다고 규정하고 있다(법안 제39조제1항 및 제2항). 또한 '감사원 또는 당해 사무의 감사기관'은 '시민감사청구사항에 대한 감사를 실시'하는 경우에 '시민감사청구심사위원회'의 심의를 거쳐 '시민감사관'을 감사에 참여시킬 수 있으며, 이 규

정은 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무에 대한 주민감사청구 사항의 감사에도 적용된다고 규정하고 있다(법안 제40조제1항 및 제2항).

- 이상의 규정에 비추어 시민감사청구의 요건과 절차로서 ①일정한 수 이상의 국민이 연서와 기명의 문서로, ②일정한 시민감사청구사유가 발생하면, ③감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 시민감사청구를 하고, ④시민감사청구심사위원회가 감시실시여부를 결정하면, ⑤감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 정당한 사유가 없는 한, 시민감사청구가 있는 날로부터 60일 이내에 감사를 종결하고, 또한 이 경우에 시민감사관을 참여시킬 필요가 있는 경우에는 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 당해 감사에 참여시키며, ⑦감사가 종결된 때에는 7일 이내에 그 결과를 청구인에게 통보하는 것으로 반부패기본법안은 상정하고 있다고 생각된다.

## 2. 反腐敗基本法施行令의 主要爭點 分析

### (1) 反腐敗基本法(案)의 不整合性和 不明確性에 대한 檢討

- 시민감사청구제도와 관련한 반부패기본법안의 규율내용은 다음과 같은 부정합성과 불명확성을 내포하고 있다.
- 첫째, 용어의 부정합성이다. 예컨대, 반부패기본법안은 시민감사청구를 하고자 하는 자와 시민감사청구를 이미 한 자를 구별하여 전자에 대하여는 ‘청구자’(법안 제37조)로, 후자에 대하여는 ‘청구인’(법안 제39조제2항)으로 표현하고 있다. 물론, 입법초기에 이것을 의도적으로 구분하여 표현하기로 하였는지는 모르겠으나, 구태여 구분할 실익은 전혀 없다고 할 것이다. 따라서 다른 법령과의 정합성을 고려할 때에 법안 제37조의 ‘청구자’는 ‘청구인’으로 수정하여 통일하는 것이 입법형식상 바람직하다고 할 것이다.
- 둘째, 내용상의 부정합성이 존재한다. 예컨대, 반부패기본법안은 시민감사기관의 참여여부와 관련하여 시민감사청구심사위원회의 심의를 거치도

록 규정하고 있다(법안 제40조제1항). 이와 동시에 지방자치법에 따른 주민감사청구제도에도 이 규정을 준용하고 있는데(법안 제40조제2항), 법안 제36조는 헌법기관의 사무와 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리에 관한 시민감사청구제도는 각각 그 기관의 규칙과 지방자치법 제13조의4의 규정에 따르도록 규정함과 동시에 감사실시여부를 결정하는 ‘시민감사청구심사위원회’의 구성 등은 헌법기관의 규칙과 대통령령으로 정하도록 하고 있다(법안 제38조). 이 경우 헌법기관이 자신의 사무에 대한 시민감사청구를 처리함에 있어서 그 실시여부를 결정하는 ‘시민감사청구심사위원회’의 구성 등에 대한 사항을 자신의 규칙으로 정하는 것은 당연한 규정이지만, 지방자치법상의 주민감사청구에 대하여 시민감사관을 참여시킬 경우에 지방자치법상의 ‘감사청구심의회’(동법시행령 제10조의17)의 심의를 거칠 것인지, 반부패기본법시행령상의 ‘감사청구심사위원회’의 심의를 거칠 것인지가 불명확하고, 또한 법령상의 부정합성이 발생한다. 그러나 지방자치법 및 동법시행령의 규정을 자세히 살펴보면, 지방자치법 관련규정에는 시민감사관제도가 존재하지 않는 바, 이 경우에는 반부패기본법안상의 ‘시민감사청구심사위원회’의 심사를 거쳐 주민감사청구사항에 대하여 시민감사관을 참여할 수 있도록 법안을 구성하는 것이 바람직하다고 생각된다. 이를 위해서는 감사절차에 국민의 참여를 확대하여 감사의 공정성 및 국민의 권익보호를 도모한다는 측면에서 ‘시민감사청구심사위원회’와 ‘시민감사관’을 구성함에 있어서 관(官)중심으로 구성되어 있는 지방자치법과는 달리 민(民)중심이 되도록 하여야 할 것이다. 다만, ‘시민감사청구심사위원회’는 ‘감사원 또는 당해 사무의 감사기관’과 밀접한 관련성이 있음을 고려하여 그 위상을 높임과 동시에 민관혼합형태(民官混合形態)를 취하되, 민간위원이 다수를 차지하도록 구성하는 것이 바람직하다.

- 셋째, 시민감사청구의 접수기관(사실상의 수리기관)인 ‘감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장’과 감사실시기관인 ‘감사원 또는 당해 사무의 감사기관’의 관계가 불명확하다. 예컨대, 법안 제36조에 의하여 시민감사청구는 전자에게 행해지는데, 법안 제39조 등에 의

하여 감사실시는 후자가 담당하고 있다. 이 경우 감사기간과 관련하여 시민감사청구의 수리여부는 누가 결정하느냐 하는 것이 불명확하다. 그러나 동 법안의 전취지를 고려할 때에 감사실시기관은 접수기관의 동일체 내지 하부기관을 의미하는 것으로 이해되는 바, 시민감사청구의 수리여부는 접수기관을 기준으로 판단하는 것이 바람직하다고 생각된다. 또한 법문의 연결성을 고려할 때에 양자의 관계에 대하여는 크게 3가지의 방법을 상정할 수 있다. 즉, ①법안 제36조의 ‘감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장’을 ‘감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장(이하 “감사원 또는 당해 사무의 감사기관”이라 한다)’로 수정하는 방법, ②법안 제39조 및 제40조의 ‘감사원 또는 당해 사무의 감사기관’을 ‘감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장’으로 수정하는 방법, ③법안 제36조와 제39조·제40조를 그대로 존치하되, 법해석상 전자를 수리기관(접수기관), 후자를 감사실시기관으로 이해하면서 양자를 동일체 내지 하부기관으로 간주하는 방법이 그것이다. 현행 지방자치법은 두 번째의 방법을 채택하고 있는데, 법문의 규정방식으로는 타당하다고 생각된다. 왜냐하면, 법안 제36조는 주체를 중심으로, 법안 제39조 및 법안 제40조는 기관을 중심으로 규정하는 방식은 법체계상 통일성이 없기 때문이다. 그러나 반부패기본법상의 법안내용을 존중한다는 견지에서 구성한다면, 첫 번째의 방법과 세 번째의 방법이 바람직한데, 본 보고서는 시행령을 작성함에 그 목적을 두고 있기 때문에, 법안의 내용은 가능한 그 대로 존치한다는 입장에서 세 번째의 방법에 입각하기로 한다.

- 넷째, 시민감사청구의 접수기관과 감시실시여부를 결정하는 ‘시민감사청구심사위원회’의 관계도 불분명하다. 예컨대, 감사실시기관은 ‘감사청구가 있는 날’로부터 60일 이내에 감사를 종결하여야 하는데, 시민감사청구의 수리시기와 시민감사청구심사위원회의 감사실시 결정시기중 어떤 시기를 ‘감사청구가 있는 날’로 기산할 것인가 하는 것이 문제로 된다. 이 양자의 기간 중에는 당연히 시간의 차가 발생하기 때문이다.
- 법논리상으로는 ‘청구가 수리된 날’이 ‘청구가 있는 날’로 간주되어야 할



것이다. 이러한 관점에서 접수기관이 청구를 수리하거나 각하할 때에 미리 ‘시민감사청구심사위원회’의 심의를 거치도록 하여 시민감사청구의 수리 이전에 ‘시민감사청구심사위원회’가 시민감사청구사항에 대한 내용을 파악하게 함과 동시에 접수기관이 수리결정을 하는 즉시 ‘시민감사청구심사위원회’에게 통보하게 하고, ‘시민감사청구심사위원회’는 이를 통보받는 즉시 이에 대한 감사실시결정을 내릴 수 있도록 시행령을 제정하는 방안이 그 기간의 단축과 국민의 권익보호를 위해서도 가장 바람직한 대안이라고 생각한다.

※ 법안의 수정이 만약 가능하다면, 법안의 구성체계상으로는 법안 제39조제1항의 ‘감사청구가 있는 날’을 ‘제38조의 규정에 의한 시민감사청구심사위원회의 감사실시여부에 대한 결정을 통보받은 날’로 수정하는 것이 명확하지만, 법논리상으로는 ‘감사청구가 있는 날’을 ‘감사청구가 수리된 날’로 수정함이 가장 바람직하다.

- 다섯째, 시민감사결과에 대하여 불복하는 청구인 또는 대상기관(당해 공공기관)의 불복구제제도에 대한 규정이 불명확하다. 예컨대, 이와 유사한 제도를 살펴보면, 현행 지방자치법상의 주민감사청구제도와 일본의 사무감사제도는 엄격한 법정요건의 제한없이 주민 일정수의 연서로 지방자치단체와 그 장의 사무 전반에 대하여 시민감사청구를 제기할 수 있지만, 소송 등의 불복제도는 존재하지 않는다. 그러나 일본의 주민감사청구제도는 지방자치단체와 그 장의 사무 중 재무회계상의 행위에 한정하여 엄격한 법정요건 하에서 주민이면 1인이든 다수든 불문하고 시민감사청구를 제기할 수 있을 뿐만 아니라 소송 등의 불복제도가 존재한다.

- 반부패기본법안은 현행 지방자치법상의 주민감사청구제도와 일본의 사무감사제도의 유사 입법례를 채택하고 있지만, 국민의 권익보호와 감사의 공정성을 제고하기 위해서는 불복제도의 구비가 요망된다고 할 것이다. 그러나 반부패기본법안의 전 취지와 그 하위법령인 시행령의 법적 지위 등을 고려할 때에 본 보고서는 시행령을 구성함에 있어서 불복제도를 설치하지 않기로 한다. 다만, 시민감사청구제도와 관련한 국내 여건이

형성되면, 향후 반부패기본법을 개정함에 있어서 부패행위 등에 대한 시민감사청구의 활성화 및 실효성의 확보를 위해서도 객관소송의 일태 양으로써 불복제도의 구비를 요망한다.

## (2) 市民監査制度의 具體的인 施行方案에 대한 檢討

- 이상의 전제에 입각하여 시민감사제도의 시행과 관련하여 제기될 수 있는 주요쟁점들을 검토하고, 원활한 시행을 도모할 수 있는 적절한 방안들을 조문화하여 법안을 구성하면, 다음과 같다.

### 1) 市民監査請求의 要件

- 시민감사청구는 일정한 자격을 갖춘 청구인이 일정한 법정요건을 갖추어 일정한 절차를 통하여 제기되어야만 적법하게 수리되고, 이에 따라 일정한 절차에 따라 감사가 진행되며, 그 결과에 따른 조치가 취하여지게 된다.
- 따라서 시민감사청구를 적법하게 제기하기 위해서는 먼저 일정한 자격을 갖춘 청구인, 일정한 법정요건, 일정한 제기절차 등의 시민감사청구요건을 충족하여야만 한다.
- 이 경우, 시행령을 제정함에 있어서 우선적으로 고려하여야 하는 것은 감사청구권에 대하여 규정하고 있는 반부패기본법안 제36조의 취지를 고려할 때에 청구인 수의 확정, 이들 서명으로 작성되는 청구인명부의 작성 및 제출방법 등에 관한 사항이다. 다음으로 동 법안 제36조제2항 제5호가 감사청구의 제외대상으로서 위임하고 있는 ‘기타 감사실시가 부적절한 정당한 사유가 있는 경우’에 관한 사항이다.
- 먼저, 청구인 수의 확정 및 청구인명부의 작성·제출방법 등에 관하여 검토하기로 한다. 이 경우에 가장 우선적으로 검토되어야 할 사항은 청구인의 수이다. 즉, 시민감사청구는 1인이라도 제기할 수 있는지, 아니면 일정수의 국민으로 제한할 것인지 하는 것이다. 이러한 결정이 이루어진 이후에, 이를 바탕으로 다음의 사항이 검토되어야 한다. 예컨대, 전자의 방법을 채택하였다면, 본인·대리인·복수청구인 등의 허용여부

를, 후자의 방법을 채택하였다면, 청구대표자의 선정여부, 서명 및 청구인명부의 작성, 청구인명부의 제출, 청구인명부의 열람 및 이의신청의 방법 등이 구체적으로 검토되어야 한다. 이러한 내용들을 하나 하나 구분하여 검토하면, 다음과 같다.

- 첫째, 반부패기본법안 제36조제1항은 ‘대통령령이 정하는 일정한 수의 국민의 연서’로 시민감사를 청구할 수 있다고 규정하고 있기 때문에, 시행령을 제정함에 있어서 청구인 1인에 의한 시민감사청구는 불가능하다고 할 것이다. 다만, 시민감사청구의 접수, 수리, 보정, 결과통지 등과 관련하여 청구인과의 연락 및 사무처리의 편의를 도모하기 위하여 대표자선정 등은 가능하다고 할 것이다.
- 이 경우, 먼저 ‘일정한 국민수’를 확정하기로 한다. 여기에는 두가지의 방법이 상정될 수 있다. 즉, ①일정한 연령에 도달한 특정수를 지정하는 방법, ②전체 유권자국민수의 일정 비율로 확정하는 방법 등이 그것이다.
- 전자의 방법은 시민감사청구의 신청접수시 요건의 확인방법 등이 간편·명확하다는 장점이 있지만 고정성·경직성으로 말미암아 사회여건 등의 변화에 따른 빈번한 시행령의 제·개정이 요구된다는 단점이 있고, 후자의 방법은 사회여건의 변화에 유연하게 대처할 수 있는 장점이 있지만 신청접수시 확정방법 등이 복잡하다는 단점이 존재한다. 또한 후자의 방법은 그 기준을 특정하기 위하여 “20세 이상의 국민 총수는 연도별로 산정하되, 주민등록법의 규정에 의한 주민등록표에 의하여 조사한 전년도 12월 31일 현재 인구통계에 의한다”는 규정과 아울러 청구인명부의 작성에 있어서 서명자수의 확정 및 확인방법 등과 관련한 부수적 규정이 요구되어 규정형식상 복잡성을 야기한다는 단점이 존재한다.
- 현행 지방자치법을 포함한 선거관련법 등에서는 후자의 방법이 선호되고 있다. 그러나 반부패기본법안상 시민감사청구제도의 원활한 운영과 운영상의 효율성 및 규정형식상의 명확성 등을 고려한다면, 전자의 방법이 바람직하다고 생각한다. 다만, 시민감사청구의 요건으로서 국민 ‘일

정한 수'의 연서를 요구하고 있는 취지가 시민감사청구남용의 폐단방지에 있음을 고려할 때에 적절한 자격을 갖춘 적절한 인원수의 설정이 중요하다고 할 것이다.

- 이러한 관점에서 청구인의 자격을 '20세 이상 500인 이상의 국민의 연서'로 제한할 것을 제안한다.

제001조(청구인의 자격) ①법 제36조제1항의 규정에 의하여 감사를 청구하고자 하는 자(이하 "청구인"이라 한다)는 20세 이상 500인 이상의 국민의 연서로 한다.

- 둘째, 시민감사를 청구하고자 하거나 청구한 때에 발생하게 되는 부대 사무처리방법, 예컨대 접수방법, 보정방법, 통지 및 공표방법 등을 고려할 때에 서명한 각각의 국민에게 그것들이 행해지면 그 효력이 발생하는 것으로 할 것인지, 아니면 대표자 1인에게 그것들을 행하면 그 효력이 서명한 국민 모두에게 미치는 것으로 할 것인지의 여부이다. 이것은 결국 청구대표자의 선정을 인정할 것인지의 여부에 관한 문제이다.
- 시민감사청구제도의 원활한 운영, 그 운영상의 효율성 등을 고려할 때에는 후자의 방법이 타당하다고 생각한다. 특히, 이 경우에는 청구자대표의 선정 및 증명방법 등이 반드시 고려되어야 할 것이다. 이러한 내용을 구체화하여 제안하면, 다음과 같다.

제001조(청구인의 자격) ②제1항의 규정에 의하여 감사를 청구하고자 하는 때에는 청구인의 대표자(이하 "청구대표자"라 한다)를 선정하여 이를 청구인명부에 기재하여야 한다.

제002조(청구대표자의 증명) ①제001조의 규정에 의한 청구대표자는 청구의 취지와 이유 등을 기재한 감사청구서(이하 "청구서"라 한다)를 첨부하여 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 문서로 대표자증명서의 교부를 신청하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 신청이 있는 때에는 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 즉시 대표자증명서를 교부하고 그 취지를 공표하여야 한다.

- 셋째, 반부패기본법안은 일정한 수의 국민의 연서로 시민감사청구를 하도록 규정하고 있기 때문에, 이를 위해서는 국민일정수의 서명을 거친 청구인명부의 작성이 요구된다.
- 또한 이러한 청구인명부를 작성함에 있어서는 청구인대표자 등의 서명요청권 및 서명희망자의 서명절차 등이 고려되어야 한다. 특히, 이 경우에 청구대표자의 서명요청권은 제3자에게 위임하여 행사할 수 있는가, 서명요청기간은 제한이 필요한가, 문맹 또는 신체장애자인 서명희망자의 서명은 허용할 것인가의 여부가 중요한 문제로 되는데, 이들 모두를 허용하는 것이 반부패기본법안에서 규정한 시민감사청구제도의 취지에 부합한다고 생각한다. 따라서 서명요청권 관련사항으로서는 청구대표자의 서명요청권, 서명요청권의 위임에 따른 수임자의 서명요청권, 서명요청기간의 제한 등의 사항이, 서명관련사항으로서는 서명희망자의 서명, 문맹 또는 신체장애자의 서명대필자에 의한 서명, 서명의 취소 등의 사항을 시행령에서 규정함이 타당하다고 생각한다. 이러한 내용을 구체화하여 제안하면, 다음과 같다.

제003조(청구대표자의 서명요청) ①청구대표자는 20세 이상의 국민에게 청구인명부예의 서명을 요청할 수 있다. 이 경우 청구대표자는 청구서 또는 그 사본과 대표자증명서 또는 그 사본을 첨부하여야 한다.

②청구대표자는 20세 이상의 국민에게 제1항의 규정에 의한 서명요청권을 위임할 수 있으며, 이를 위임한 때에는 수임자의 성명 및 위임연월일을 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 신고하여야 한다. 이 경우 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 즉시 위임신고증을 교부하여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 수임자는 20세 이상의 국민에게 청구인명부예의 서명을 요청할 수 있다. 이 경우 수임자는 청구서 또는 그 사본, 대표자증명서 또는 그 사본 및 위임신고증을 첨부하여야 한다.

④제1항 및 제3항의 규정에 의한 서명은 제002조제2항의 규정에 의한 공표가 있는 날부터 60일 이내에 이를 요청하여야 한다.

⑤누구든지 공직선거및선거부정방지법 제33조의 규정에 의한 선거기간중에는 제1항 및 제3항의 규정에 의한 서명을 요청할 수 없다.

제004조(서명 및 청구인명부의 작성) ①청구인명부에 서명하고자 하는 20세 이상의 국민(이하 "서명희망자"라 한다)은 청구인명부에 성명·주민등록번호·주

소 및 서명일자를 기재하고 서명하여야 한다.

②서명희망자가 문맹 또는 신체의 장애 등에 의하여 제1항의 규정에 의한 서명을 할 수 없는 때에는 20세 이상의 국민(이하 “서명등대필자”라 한다)에게 위임하여 청구인명부에 서명할 수 있다. 이 경우 성명등대필자는 당해 청구인명부에 성명등대필자로서 서명하여야 한다.

③제1항 및 제2항에 규정에 의하여 서명을 한 자가 당해 서명을 취소하고자 하는 때에는 제005조제1항의 규정에 의하여 청구대표자가 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 청구인명부를 제출하기 전에 이를 취소하여야 한다. 이 경우 청구대표자는 즉시 청구인명부에서 당해 서명을 삭제하여야 한다.

- 넷째, 청구인명부가 법정의 국민수를 충족하면, 접수기관에게 제출되게 되고, 접수기관은 그것이 적법하게 작성되었는지의 여부 등에 대하여 확인절차를 거쳐야 한다.
- 이와 관련하여 시행령을 제정함에 있어서는 접수기관이 청구인명부 및 감사청구서에 대한 열람 및 이의신청방법 등을 공표하도록 하고, 또한 이 경우 청구인명부에의 서명 등에 있어서 하자가 있거나 이의신청이 있는 경우에는 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 수정함과 동시에 그 국민수가 미달인 경우에는 보정조치를 취할 수 있도록 하는 등의 내용이 고려되어야 한다. 이러한 내용을 구체화하여 제안하면, 다음과 같다.

제005조(청구인명부의 제출) ①청구대표자는 청구인명부에 서명한 20세 이상의 국민의 수가 제001조제1항의 규정에 의한 국민수 이상이 된 때에는 제003조제4항의 규정에 의한 서명요청기간이 경과한 날부터 10일 이내에 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 청구인명부를 제출하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 청구인명부가 제출된 때에는 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 청구대표자의 성명·주소, 청구취지 및 이유, 연서국민수, 청구인명부 열람기간·장소 및 이의신청방법 등을 공표하여야 한다.

제006조(청구인명부의 열람 및 이의신청등) ①제005조제1항의 규정에 의한 청구인명부가 제출된 때에는 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 청구인명부를 접수한 날부터 7일간 청구인명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 비치하여 열람할 수 있도록 하여야 한다.

②청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 제1항의 기간이내에 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 그 사유를 기재한 서면으로 하여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 이의신청이 있는 때에는 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 제009조의 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 제1항의 기간이 종료된 날부터 14일 이내에 이를 심사·결정하되, 그 신청이 이유있다고 결정한 때에는 청구인명부를 수정하고, 이를 이의신청을 한 자와 청구대표자에게 통지하여야 하며, 그 이의신청이 이유없다고 결정한 때에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 자에게 통지하여야 한다.

④감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 청구인명부에 기재된 서명이 정당한 서명자가 아니거나 누구의 서명인가를 확인하기 어려운 때에는 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 이를 무효로 결정하고 청구인명부를 수정한 후 이를 즉시 청구대표자에게 통지하여야 한다.

⑤감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 제3항 및 제4항의 규정에 의한 결정에 의하여 청구인명부에 서명한 20세 이상의 국민의 수가 제001조제1항의 규정에 의한 국민수에 미달하는 경우에는 청구대표자로 하여금 7일 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.

- 다음으로, 동 법안 제36조제2항제5호가 감사청구의 제외대상으로서 대통령령에 위임하고 있는 ‘기타 감사실시가 부적절한 정당한 사유가 있는 경우’에 관한 사항을 검토하기로 한다.

- 이에 해당하는 사항을 상정하기 위해서는 이와 유사한 입법례를 참조할 필요가 있다. 그러나 이러한 입법례를 발견하기는 대단히 어렵다. 다만, 반부패기본법의 전취지와 동 법안이 규정하고 있는 시민감사청구제도의 근본 취지를 고려하여 고도의 정치적 판단을 요하는 사항, 다른 법령에 의한 불복구제절차가 진행중인 사항, 당해 감사청구의 내용이 명확하게 허위이거나 정당한 이유가 없다고 판단되는 사항, 기타 시민감사청구심사위원회가 감사를 실시함이 부적절하다고 결정한 사항 등을 예시하면 무난할 것으로 생각한다. 이러한 내용을 구체화하여 제안하면, 다음과 같다.

제007조(청구대상의 제외) 법 제36조제2항제5호의 규정에 의하여 감사청구의 대상에서 제외되는 “기타 감사실시가 부적절한 정당한 사유”는 다음 각호와 같다.

1. 고도의 정치적 판단을 요하는 사항
2. 다른 법령에 의한 불복구제절차가 진행중인 사항
3. 당해 감사청구의 내용이 명확하게 허위이거나 정당한 이유가 없다고 판단되는 사항
4. 기타 시민감사청구심사위원회가 감사를 실시함이 부적절하다고 결정한 사항

## 2) 市民監査請求의 受理 및 實施與否의 決定

- 반부패기본법안은 제36조에서 시민감사청구요건을, 법안 제37조에서 청구방법으로서 기명문서를, 법안 제38조에서 시민감사실시여부의 결정기관으로서 대통령령에 위임된 시민감사청구심사위원회를, 법안 제39조에서 감사실시기관으로서 감사원 또는 당해 사무의 감사기관을 규정하고 있다.
- 이러한 규정상의 청구접수기관, 시민감사청구심사위원회, 감사실시기관의 관계를 고려할 때에 시민감사청구의 수리여부를 누가 판단할 것이며, 시민감사청구심사위원회의 감시실시여부에 대한 결정은 어느 시점에서 이루어질 것이며, 어떤 절차를 거쳐 감사실시기관이 감사를 실시할 것인지 등이 불명확함은 전술한 바와 같다.
- 본 보고서는 앞에서 살펴본 바의 이유에 입각하여 위 3자간의 역할관계와 시민감사청구의 절차흐름도를 다음과 같이 상정하기로 한다. 즉, 청구대표자로부터 시민감사청구를 접수한 접수기관은 그 내용의 형식적 및 실질적 요건심리과정에서부터 수리과정까지 미리 시민감사청구심사위원회를 참여시킬 수 있도록 심사위원회의 심의를 거쳐 이를 결정하도록 함과 동시에 접수기관이 시민감사청구를 수리한 때에는 이를 즉시 시민감사청구심사위원회에 통보하여 감사실시여부의 결정을 요청하고, 시민감사청구심사위원회는 이에 대한 결정사항을 즉시 다시 접수기관에게 통보하면, 접수기관은 자신의 동일체 내지 하부기관인 감사실시기관을 통하여 감사에 착수하는 절차가 진행되는 것이다. 물론, 이 경우에 수리시기, 감사실시결정시기, 그리고 실제로 감사착수시기 상호간에는 어느 정도의 시차가 존재하는 것은 사실이다. 그러나 반부패기본법안의



근본 규정을 수정하지 않은 상태에서 그 규정취지를 고려할 때에 시민감사청구심사위원회의 사전 참여를 허용함과 동시에 접수기관과 감사실시기관의 동일체 내지 하부기관으로 간주하는 법해석을 통한 방법 이외에는 다른 대안이 없다고 생각한다.

- 이와 다른 대안을 만약 상정한다면, 접수기관의 소속하에 시민감사청구심사위원회와 감사실시기관을 동시에 설치하는 방법을 고려할 수 있다. 이 경우에는 양 기관의 위원장 등을 접수기관의 장으로 하는 방법을 채택하여야 한다. 지방자치법상의 주민감사청구와 관련한 감사청구심의회 의 경우가 그러하다.
- 그러나 이러한 방식은 몇 가지 문제점이 존재한다.

첫째, 반부패기본법안 제36조 및 제38조는 헌법기관의 사무에 관한 시민감사청구 및 시민감사청구심사위원회의 구성 등에 관한 사항은 각 기관의 규칙에 의하도록 위임하고 있다. 그러나 지방자치단체와 그 장의 사무에 관한 시민감사청구는 지방자치법의 규정에 위임하는 반면에, 시민감사청구심사위원회의 구성 등에 관한 규정은 위임없이 동 법안 제40조에서 시민감사관의 참여여부에 대한 시민감사청구심사위원회 심의절차를 준용하도록 하고 있다. 이 경우, 지방자치법상 시민감사관제도가 없기 때문에, 주민감사청구의 일반적인 내용은 감사청구심의회, 시민감사관을 참여시키고자 할 때에는 시민감사청구심사위원회의 심의를 거치는 이원화된 절차와 중복기구의 설치가 요구되어 행정의 비효율성이 초래되게 된다.

둘째, 반부패기본법안상의 시민감사청구제도는 다른 법령의 제도와 달리 반부패행위의 방지라는 목적 하에 국민의 참여확대를 통한 감사의 투명성 및 공정성 확보에 큰 목적을 두고 있다. 즉, 반부패기본법안상의 시민감사제도는 일반 행정기관으로서의 감사기관이 행하는 감사와 달리 국민의 참여확대를 도모하여 감사의 투명성과 공정성을 확보할 것이 요구된다. 이를 위해서는 일반 행정기관이 행하는 감사에 대한 통제의 측면이 고려되어야 함과 동시에 접수기관 내지 감사실시기관과 중립적인

입장에서 이를 관장하는 기관의 구성이 필요하기 때문에, 당해 접수기관의 소속하에 시민감사청구심사위원회와 감사실시기관을 동시에 설치하는 방법은 부적합하다고 생각한다.

- 이러한 관점에서 시민감사청구심사위원회는 국무총리행정심판위원회와 같이 행정전반을 총괄하는 국무총리 소속하에 두되,<sup>1)</sup> 민간인이 다수를 구성하는 민관혼합형태를 취함과 동시에 시민감사청구사항에 대한 접수기관의 형식적·실질적 심의과정에 사전에 참여할 수 있도록 권한을 부여하는 것이 타당하다고 생각한다. 이러한 내용을 구체화하여 제안하면, 다음과 같다.

제008조(시민감사청구의 수리등) ①감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 제006조제2항의 규정에 의한 이의신청이 없는 경우 또는 동항의 규정에 의하여 행하여진 모든 이의신청에 대하여 동조제3항의 규정에 의한 결정이 완료된 경우 법 제36조제1항의 규정에 의한 요건을 갖춘 때에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니한 때에는 청구를 각하하여 이를 청구대표자에게 통지하여야 한다.

②감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 청구를 수리 또는 각하하는 때에는 미리 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐야 한다.

③감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 청구를 수리한 때에는 즉시 시민감사청구심사위원회에 감사실시의 여부에 대한 결정을 요청하여야 한다.

④시민감사청구심사위원회는 제3항의 규정에 의한 요청을 받은 때에는 즉시 이를 결정하고, 그 결정사항을 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 통보하여야 한다.

제009조(시민감사청구심사위원회) ①법 제36조의 규정에 의한 감사청구에 있어서 유효서명의 확인, 이의신청의 심사·결정, 청구요건 및 감사실시 여부 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속하에 시민감사청구심사위원회(이하 “심사위원회”라 한다)를 둔다.

②심사위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

---

1) 이와 관련하여 시민감사청구심사위원회를 ‘반부패특별위원회’ 소속하에 두는 방법을 고려할 수 있다. 그러나 이 방법을 채택하기 위해서는 반부패특별위원회의 기능을 규정하고 있는 동법안 제13조의 수정이 필요하다.

1. 청구인명부 유효서명의 확인에 관한 사항
  2. 서명이의신청의 심사·결정에 관한 사항
  3. 청구요건의 심사에 관한 사항
  4. 감사실시의 결정에 관한 사항
  5. 시민감사관 참여여부의 결정에 관한 사항
  6. 기타 감사청구의 심사와 관련하여 심사위원회가 필요하다고 인정하는 사항
- ③심사위원회는 위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성한다.
- ④심사위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 필요한 경우에는 소속공무원으로 하여금 그 직무를 대행할 수 있다.
- ⑤심사위원회의 위원은 감사에 관한 학식과 경험이 풍부하고 사회적으로 신망이 있는 자로서 다음 각호의 1에 해당하는 자 또는 소속공무원중에서 위원장이 위촉하거나 지명하는 자로 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 자가 5인 이상 포함되어야 한다.
1. 변호사 또는 공인회계사의 자격이 있는 자
  2. 고등교육법 제2조제1호 또는 제3호의 규정에 의한 학교에서 법률학등을 가르치는 부교수이상의 직에 있거나 있었던 자
  3. 감사원에서 3급 이상의 공무원으로 있었던 자
  4. 행정기관에서 3급 이상의 공무원으로 감사업무에 3년 이상 근무하였던 자
- ⑥제5항의 규정에 의하여 소속공무원중에서 위원장이 지명하는 위원을 제외한 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- ⑦심사위원회의 위원은 금고 이상의 형의 선고를 받거나 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때를 제외하고는 그의 의사에 반하여 면직 또는 해촉되지 아니한다. 다만, 소속공무원중에서 위원장이 지명한 위원의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑧심사위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑨심사위원회의 위원중 공무원이 아닌 위원은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.
- ⑩이 영에 규정된 것 외에 심사위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 국무총리령으로 정한다.

### 3) 市民監査의 實施 및 結果通報

- 반부패기본법안은 시민감사청구심사위원회에서 감사실시여부를 결정하여야 하고(법안 제38조), 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 정당한 사유가 없는 한 감사청구가 있는 날로부터 60일 이내에 감사를 종결하여

야 하며, 감사가 종료된 후 7일 이내에 그 결과를 청구인에게 통보하여야 한다(법안 제39조)고 규정하고 있다. 또한 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 법안 제36조의 시민감사청구사항에 대한 감사를 실시할 경우 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 시민감사관을 감사에 참여시킬 수 있다고 규정함과 동시에 이 규정을 지방자치법상의 주민감사청구에도 준용하도록 규정하고 있다(법안 제40조)

- 이러한 규정 취지와 관련하여 청구접수기관, 시민감사청구심사위원회, 감사실시기관 3자간의 역할관계 및 시민감사청구절차흐름도상의 문제점 및 그 해결방안, 지방자치법상의 주민감사청구에 있어서 시민감사관의 참여절차에 대한 문제점 및 그 해결방안 등에 대하여는 전술한 바와 같다.
- 이 밖에 고려되어야 할 사항은 시민감사실시절차, 이 과정에 참여할 수 있는 시민감사관의 구성, 그리고 감사기한 및 감사결과의 통보 등에 관한 사항이다.
- 먼저, 시민감사실시절차와 관련해서는 감사실시기관의 감사착수시기, 감사과정에서의 증거제출요구 및 진술기회부여, 시민감사관참여절차, 기타 관계 공공기관의 장에 대한 자료요구 및 관계 공무원의 협조요청 등의 사항이 고려되어야 한다. 이러한 내용을 구체화하여 제안하면, 다음과 같다.

제010조(시민감사의 실시) ①제008조제4항의 규정에 의한 심사위원회의 결정 통고를 받은 때에는 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 감사를 실시하여야 한다.

②감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제1항의 규정에 의한 감사를 실시함에 있어서 청구대표자와 당해 공공기관의 장이나 직원에게 증거의 제출 및 진술의 기회를 부여하여야 한다.

③감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제1항의 규정에 의한 감사를 실시함에 있어서 심사위원회의 심의를 거쳐 제011조의 규정에 의한 시민감사관을 감사에 참여시킬 수 있다.

④감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제1항의 규정에 의한 감사를 실시함에 있어서 필요한 경우에는 관계 공공기관의 장에 대하여 자료요구나 관계 공무원

의 지원 등 협조요청을 할 수 있다.

⑤제4항의 규정에 의한 협조요청을 받은 관계 공공기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

- 다음으로, 시민감사관과 관련해서는 그 위상 등이 문제로 된다. 즉, 반부패기본법안상의 시민감사관은 과연 행정전반의 감사자인가, 아니면 동법상의 시민감사청구사항에 한정된 감사자인가, 또한 시민감사관은 시민감사청구심사위원회와 같이 민관혼합형태로 구성할 것인가, 아니면 전원 민간인으로 구성할 것인가. 그리고 시민감사관은 어느 부처에 소속시킬 것인가 하는 것 등이 주요쟁점으로 제기된다.
- 첫째, 시민감사관의 직무와 관련하여 살펴보면, 반부패기본법안 제40조는 감사원 또는 당해 사무의 감사기관이 법안 제36조의 시민감사청구사항에 대하여 감사를 실시할 때에 시민감사관을 참여시킬 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 관점에서 시민감사관의 직무는 법안 제36조의 시민감사청구사항에 대한 감사 및 이에 부수하는 감사로 한정함이 법논리상 타당하다고 생각한다. 다만, 반부패기본법안의 전취지를 고려할 때에 감사참여를 시킨 감사원 또는 당해 사무의 감사기관으로부터 독립하여 직무를 수행하도록 하여야 할 것이고, 시민감사관 상호간에도 독자적으로 직무를 수행하도록 하여야 할 것이다. 또한 감사결과 등과 관련한 권고 또는 의견표시 등의 권한은 부여함이 타당하다고 생각한다.
- 둘째, 시민감사관의 구성과 관련하여 살펴보면, 반부패기본법안은 특별한 규정을 두고 있지는 않지만, 시민감사청구사항에 대한 감사에 있어서 행정기관인 감사원 또는 당해 사무의 감사기관 이외에 시민감사관을 인정하고 있는 취지를 고려할 때에 전원 민간인으로 구성하되, 별칙적용에 있어서는 공무원의제를 함이 바람직하다고 생각한다.
- 셋째, 시민감사관의 설치와 관련하여 살펴보면, 반부패기본법안이 감사원 또는 당해 사무의 감사기관이 시민감사관을 참여시킬 때에는 시민감사청구심사위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있음에 비추어 시민감사청구심사위원회와 동일하게 국무총리 소속하에 설치하는 것이 법체계 및 법운영상의 효율성을 고려할 때도 타당하다고 생각한다.

- 넷째, 이외에도 시민감사관의 임기 및 신분보장, 시민감사관의 제척·기피·회피, 그리고 감사실시절차와 결과통보 및 공표방법 등에 대한 규정이 고려되어야 한다. 이러한 내용을 구체화하여 제안하면, 다음과 같다.

제011조(시민감사관의 설치) 법 제40조제1항 및 영 제10조제3항의 규정에 의하여 시민감사청구에 관한 사항을 감사함에 있어서 국민의 참여를 보장함으로써 국민의 권익을 보호하고 감사의 공정성을 도모하기 위하여 국무총리 소속하에 시민감사관을 둔다.

제011조의2(시민감사관의 구성) ① 시민감사관은 대표시민감사관 1인을 포함한 5인으로 구성한다.

② 시민감사관은 제009조제5항의 규정에 의한 각호의 1에 해당하는 자 중에서 주요 사회단체의 추천을 받아 국무총리가 위촉하는 자가 되고, 대표시민감사관은 시민감사관 중에서 국무총리가 지명한다.

③ 대표시민감사관은 시민감사관을 대표하며, 시민감사관의 운영 및 업무를 총괄한다.

제011조의3(시민감사관의 직무) ① 시민감사관은 제10조제3항의 규정에 의하여 감사에 참여함에 있어서 감사원 또는 당해 사무의 감사기관으로부터 독립하여 공정하고 객관적으로 직무를 수행하여야 한다.

② 시민감사관은 독자적으로 직무를 수행한다. 다만, 대표시민감사관이 지정하는 사안에 관하여는 시민감사관 전원이 참석한 회의에서 심의·결정한다.

③ 시민감사관은 다음 각호의 1에 해당하는 업무를 행한다.

1. 법 제36조의 규정에 의한 감사청구사항에 대한 감사
2. 제1호의 규정에 의한 감사와 특히 관련성이 있는 특정사항에 대한 감사
3. 제1호 및 제2호의 감사수행과정과 관련한 증거제출요구, 진술요구, 자료요청 및 협조요청 등의 필요한 조치
4. 제1호 및 제2호의 감사결과처리와 관련한 결과통지, 권고 또는 의견표시, 조치결과의 보고요구 및 공표 등의 필요한 조치

제011조의4(시민감사관의 임기 및 신분보장) ① 시민감사관의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

② 시민감사관은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 그의 의사에 반하여 해촉되지 아니한다.

1. 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우
2. 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우

제011조의5(시민감사관의 제척·기피·회피) ①시민감사관은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 사안의 감사에서 제척된다.

1. 시민감사관 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 당해 사안의 당사자가 되거나 당해 사안에 관하여 공동권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우
2. 시민감사관이 당해 사안의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우
3. 시민감사관이 당해 사안에 관하여 증언이나 감정을 한 경우
4. 시민감사관이 당해 사안에 관하여 당사자의 대리인으로 관여하거나 하였던 경우
5. 시민감사관이 당해 사안의 대상이 되는 행위 자체에 관여하거나 하였던 경우

②청구대표자 또는 공공기관의 장이나 직원은 시민감사관에게 당해 감사의 공정을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 감사원 또는 당해 사무의 감사기관에게 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 심사위원회의 심의를 거쳐 참여여부를 결정한다.

③시민감사관은 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 때에는 스스로 그 사안의 감사에서 회피할 수 있다.

제011조의6(준용) 제010조·제012조·제013조의 규정은 시민감사관의 감사 실시, 결과통보 및 공표방법 등에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “감사원 또는 당해 사무의 감사기관”은 “시민감사관”으로 본다.

제011조의7(벌칙적용에 있어서의 공무원의제) 시민감사관은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

제011조의8(위임) 이 영에 규정된 것 외에 시민감사관의 운영에 관하여 필요한 사항은 국무총리령으로 정한다.

- 마지막으로, 시민감사의 결과통보 등과 관련해서는 감사실시기한의 제한 및 이에 부수하는 사항들의 통지 및 공표에 관한 사항이 문제로 된다. 특히, 여기에서 고려되어야 할 사항은 반부패기본법안 제39조제1항이 규정하고 있는 “감사청구가 있는 날로부터 60일 이내에 감사를 종결하여야 한다”는 내용중 ‘감사청구가 있는 날’을 시행령에서 어떻게 규정할 것인가 하는 것이다. 이에 대하여는 앞에서 살펴본 바와 같이 법체계상 시차를 가장 축소하기 위해서는 시민감사청구심사위원회로부터 감사실시여부에 대한 ‘통보를 받은 날’로 규정함이 명확하지만, 법논리상으로는 접수기관이 ‘감사청구를 수리한 날’로 함이 타당하다고 생각한다. 물론, 이

를 보완하기 위하여 시민감사청구사항에 대하여 미리 시민감사청구심사위원회가 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 두고 있음은 전술한 바와 같다. 이외에도 감사결과통보 등과 관련한 부수적 통지 및 공표에 관한 사항을 동시에 규정하여야 한다.

- 또한 이와 관련하여 기타로 고려될 수 있는 사항은 시행령 전체에 대한 사항이기도 하지만, 공표방법 및 청구서등의 서식에 관한 규정이다. 이러한 내용을 구체화하여 제안하면, 다음과 같다.

제012조(시민감사의 결과통보등) ①감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제008조의 규정에 의하여 감사청구를 수리한 날로부터 60일 이내에 감사를 종료하여야 한다. 다만, 그 기간내에 감사를 종료하기가 어려운 정당한 사유가 있는 때에는 그 기간을 연장할 수 있다. 이 경우 이를 미리 청구대표자와 당해 공공기관의 장에게 통지하고 공표하여야 한다.

②감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제1항의 규정에 의한 감사가 종료된 때에는 감사가 종료된 후 7일 이내에 감사실시개요 및 청구대상 사무처리의 적법여부에 대한 감사결과를 청구대표자와 당해 공공기관의 장에게 서면으로 통지하고 이를 공표하여야 한다.

④감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 당해 공공기관의 장에게 제3항의 규정에 의한 감사결과에 따라 필요한 조치를 하도록 권고할 수 있다. 이 경우 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 그 권고내용을 청구대표자에게 통지하고 공표하여야 한다.

⑤제4항의 규정에 의하여 권고를 받은 당해 공공기관의 장은 이를 성실히 이행하여야 하고, 그 조치결과를 감사원 또는 당해 사무의 감사기관에 보고하여야 한다. 이 경우 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 그 조치결과를 청구대표자에게 통지하고 공표하여야 한다.

제013조(공표방법) 이 영의 규정에 의한 관련 사항의 공표는 관보, 지방자치단체의 공보, 게시판·전산망 또는 일간신문에의 게시 또는 게재로서 한다.

제014조(청구서등의 서식) 이 영의 규정에 의한 서식은 국무총리령으로 정한다.

#### 4) 其他

- 시민감사청구의 접수방법(PC/FAX/우편), 진술에 대한 방청사항, 서명 방해자의 처벌 등이 고려될 수 있다.



第 4 章 反腐敗基本法施行令 制定을 위한 市民監査制度의 規律事項에 대한 法的 檢討

## 第5章 結論

- 이상의 논의를 종합하여 시민감사제도와 관련한 반부패기본법시행령(안)을 제시하면, 다음과 같다.
- 반부패기본법시행령안의 전체 체계를 고려하여 조문의 형식은 제000조로 함과 동시에 관련 장·절·관의 명칭은 생략하되, 시민감사청구제도의 절차에 입각하여 필요한 부제만을 붙이기로 한다. 또한 제013조(공표방법) 및 제014조(청구서등의 서식)의 규정양식은 “제000조·제000조 ---에 관련한 사항은”의 형식으로 각 조항을 나열하여야 하지만, 편의상 “이 영의 규정에 의한 관련사항(서식)”의 형태로 표현한다.

### 1) 市民監査請求의 要件

#### 제001조(청구인의 자격)

- ①법 제36조제1항의 규정에 의하여 감사를 청구하고자 하는 자(이하 “청구인”이라 한다)는 20세 이상 500인 이상의 국민의 연서로 한다.
- ②제1항의 규정에 의하여 감사를 청구하고자 하는 때에는 청구인의 대표자(이하 “청구대표자”라 한다)를 선정하여 이를 청구인명부에 기재하여야 한다.

※ 주의 : 반부패기본법안 제37조 법문중 “청구자”를 “청구인”으로 수정 요망

#### 제002조(청구대표자의 증명)

- ①제001조의 규정에 의한 청구대표자는 청구의 취지와 이유 등을 기재한 감사청구서(이하 “청구서”라 한다)를 첨부하여 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 문서로 대표자증명서의 교부를 신청하여야 한다.
- ②제1항의 규정에 의한 신청이 있는 때에는 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 즉시 대표자증명서를 교부하고 그 취지를 공표하여야 한다.

제003조(청구대표자의 서명요청)

- ① 청구대표자는 20세 이상의 국민에게 청구인명부에의 서명을 요청할 수 있다. 이 경우 청구대표자는 청구서 또는 그 사본과 대표자증명서 또는 그 사본을 첨부하여야 한다.
- ② 청구대표자는 20세 이상의 국민에게 제1항의 규정에 의한 서명요청권을 위임할 수 있으며, 이를 위임한 때에는 수임자의 성명 및 위임연월일을 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 신고하여야 한다. 이 경우 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 즉시 위임신고증을 교부하여야 한다.
- ③제2항의 규정에 의한 수임자는 20세 이상의 국민에게 청구인명부에의 서명을 요청할 수 있다. 이 경우 수임자는 청구서 또는 그 사본, 대표자증명서 또는 그 사본 및 위임신고증을 첨부하여야 한다.
- ④제1항 및 제3항의 규정에 의한 서명은 제002조제2항의 규정에 의한 공표가 있는 날부터 60일 이내에 이를 요청하여야 한다.
- ⑤누구든지 공직선거및선거부정방지법 제33조의 규정에 의한 선거기간중에는 제1항 및 제3항의 규정에 의한 서명을 요청할 수 없다.

제004조(서명 및 청구인명부의 작성)

- ① 청구인명부에 서명하고자 하는 20세 이상의 국민(이하 “서명희망자”라 한다)은 청구인명부에 성명·주민등록번호·주소 및 서명일자를 기재하고 서명하여야 한다.
- ②서명희망자가 문맹 또는 신체의 장애 등에 의하여 제1항의 규정에 의한 서명을 할 수 없는 때에는 20세 이상의 국민(이하 “서명등대필자”라 한다)에게 위임하여 청구인명부에 서명할 수 있다. 이 경우 서명등대필자는 당해 청구인명부에 서명등대필자로서 서명하여야 한다.
- ③제1항 및 제2항에 규정에 의하여 서명을 한 자가 당해 서명을 취소하고자 하는 때에는 제005조제1항의 규정에 의하여 청구대표자가 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 청구인명부를 제출하기 전에 이를 취소하여야 한다. 이 경우 청구대표자는 즉시 청구인명부에서 당해 서명을 삭제하여야 한다.

제005조(청구인명부의 제출)

- ①청구대표자는 청구인명부에 서명한 20세 이상의 국민의 수가 제 001조제1항의 규정에 의한 국민수 이상이 된 때에는 제003조제4항의 규정에 의한 서명요청기간이 경과한 날부터 10일 이내에 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 청구인명부를 제출하여야 한다.
- ②제1항의 규정에 의한 청구인명부가 제출된 때에는 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 청구대표자의 성명·주소, 청구취지 및 이유, 연서국민수, 청구인명부 열람기간·장소 및 이의신청방법 등을 공표하여야 한다.

제006조(청구인명부의 열람 및 이의신청등)

- ①제005조제1항의 규정에 의한 청구인명부가 제출된 때에는 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 청구인명부를 접수한 날부터 7일간 청구인명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 비치하여 열람할 수 있도록 하여야 한다.
- ②청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 제1항의 기간이내에 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 그 사유를 기재한 서면으로 하여야 한다.
- ③제2항의 규정에 의한 이의신청이 있는 때에는 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 제009조의 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 제1항의 기간이 종료된 날부터 14일 이내에 이를 심사·결정하되, 그 신청이 이유있다고 결정한 때에는 청구인명부를 수정하고, 이를 이의신청을 한 자와 청구대표자에게 통지하여야 하며, 그 이의신청이 이유없다고 결정한 때에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 자에게 통지하여야 한다.
- ④감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 청구인명부에 기재된 서명이 정당한 서명자가 아니거나 누구의 서명인가를 확인하기 어려운 때에는 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐

이를 무효로 결정하고 청구인명부를 수정한 후 이를 즉시 청구대표자에게 통지하여야 한다.

⑤ 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 제3항 및 제4항의 규정에 의한 결정에 의하여 청구인명부에 서명한 20세 이상의 국민의 수가 제001조제1항의 규정에 의한 국민수에 미달하는 경우에는 청구대표자로 하여금 7일 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.

#### 제007조(청구대상의 제외)

- 법 제36조제2항제5호의 규정에 의하여 감사청구의 대상에서 제외되는 “기타 감사실시가 부적절한 정당한 사유”는 다음 각호와 같다.

1. 고도의 정치적 판단을 요하는 사항
2. 다른 법령에 의한 불복구제절차가 진행중인 사항
3. 당해 감사청구의 내용이 명확하게 허위이거나 정당한 이유가 없다고 판단되는 사항
4. 기타 시민감사청구심사위원회가 감사를 실시함이 부적절하다고 결정한 사항

#### 2) 市民監査請求의 受理 및 實施與否의 決定

#### 제008조(시민감사청구의 수리등)

- ① 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 제006조제2항의 규정에 의한 이의신청이 없는 경우 또는 동항의 규정에 의하여 행하여진 모든 이의신청에 대하여 동조제3항의 규정에 의한 결정이 완료된 경우 법 제36조제1항의 규정에 의한 요건을 갖춘 때에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니한 때에는 청구를 각하하여 이를 청구대표자에게 통지하여야 한다.

② 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 청구를 수리 또는 각하하는 때에는 미리 시민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐야 한다.

③ 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 청구를 수리한 때에는 즉시 시민감사청구심사위원회에 감사실시의 여부에 대한 결정을 요청하여야 한다.

④시민감사청구심사위원회는 제3항의 규정에 의한 요청을 받은 때에는 즉시 이를 결정하고, 그 결정사항을 감사원장이나 주무부장관 또는 당해 사무의 감독기관의 장에게 통보하여야 한다.

제009조(시민감사청구심사위원회)

- ①법 제36조의 규정에 의한 감사청구에 있어서 유효서명의 확인, 이의신청의 심사·결정, 청구요건 및 감사실시 여부 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속하에 시민감사청구심사위원회(이하 “심사위원회”라 한다)를 둔다.

②심사위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 청구인명부 유효서명의 확인에 관한 사항
2. 서명이의신청의 심사·결정에 관한 사항
3. 청구요건의 심사에 관한 사항
4. 감사실시의 결정에 관한 사항
5. 시민감사관 참여여부의 결정에 관한 사항
6. 기타 감사청구의 심사와 관련하여 심사위원회가 필요하다고 인정하는 사항

③심사위원회는 위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성한다.

④심사위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 필요한 경우에는 소속공무원으로 하여금 그 직무를 대행할 수 있다.

⑤심사위원회의 위원은 감사에 관한 학식과 경험이 풍부하고 사회적으로 신망이 있는 자로서 다음 각호의 1에 해당하는 자 또는 소속공무원중에서 위원장이 위촉하거나 지명하는 자로 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 자가 5인 이상 포함되어야 한다.

1. 변호사 또는 공인회계사의 자격이 있는 자
2. 고등교육법 제2조제1호 또는 제3호의 규정에 의한 학교에서 법률학등을 가르치는 부교수이상의 직에 있거나 있었던 자
3. 감사원에서 3급 이상의 공무원으로 있었던 자
4. 행정기관에서 3급 이상의 공무원으로 감사업무에 3년 이상 근무하였던 자

- ⑥ 제5항의 규정에 의하여 소속공무원중에서 위원장이 지명하는 위원을 제외한 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- ⑦ 심사위원회의 위원은 금고 이상의 형의 선고를 받거나 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때를 제외하고는 그의 의사에 반하여 면직 또는 해촉되지 아니한다. 다만, 소속공무원중에서 위원장이 지명한 위원의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑧ 심사위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑨ 심사위원회의 위원중 공무원이 아닌 위원은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.
- ⑩ 이 영에 규정된 것 외에 심사위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 국무총리령으로 정한다.

### 3) 市民監査의 實施 및 結果通報

#### 제010조(시민감사의 실시)

- ① 제008조제4항의 규정에 의한 심사위원회의 결정통고를 받은 때에는 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 감사를 실시하여야 한다.
- ② 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제1항의 규정에 의한 감사를 실시함에 있어서 청구대표자와 당해 공공기관의 장이나 직원에게 증거의 제출 및 진술의 기회를 부여하여야 한다.
- ③ 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제1항의 규정에 의한 감사를 실시함에 있어서 심사위원회의 심의를 거쳐 제011조의 규정에 의한 시민감사관을 감사에 참여시킬 수 있다.
- ④ 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제1항의 규정에 의한 감사를 실시함에 있어서 필요한 경우에는 관계 공공기관의 장에 대하여 자료요구나 관계 공무원의 지원 등 협조요청을 할 수 있다.
- ⑤ 제4항의 규정에 의한 협조요청을 받은 관계 공공기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제011조(시민감사관의 설치)

- 법 제40조제1항 및 영 제10조제3항의 규정에 의하여 시민감사청구에 관한 사항을 감사함에 있어서 국민의 참여를 보장함으로써 국민의 권익을 보호하고 감사의 공정성을 도모하기 위하여 국무총리 소속하에 시민감사관을 둔다.

제011조의2(시민감사관의 구성)

- ① 시민감사관은 대표시민감사관 1인을 포함한 5인으로 구성한다.
- ② 시민감사관은 제009조제5항의 규정에 의한 각호의 1에 해당하는 자 중에서 주요 사회단체의 추천을 받아 국무총리가 위촉하는 자가 되고, 대표시민감사관은 시민감사관 중에서 국무총리가 지명한다.
- ③ 대표시민감사관은 시민감사관을 대표하며, 시민감사관의 운영 및 업무를 총괄한다.

제011조의3(시민감사관의 직무)

- ① 시민감사관은 제10조제3항의 규정에 의하여 감사에 참여함에 있어서 감사원 또는 당해 사무의 감사기관으로부터 독립하여 공정하고 객관적으로 직무를 수행하여야 한다.
- ② 시민감사관은 독자적으로 직무를 수행한다. 다만, 대표시민감사관이 지정하는 사안에 관하여는 시민감사관 전원이 참석한 회의에서 심의·결정한다.
- ③ 시민감사관은 다음 각호의 1에 해당하는 업무를 행한다.
  1. 법 제36조의 규정에 의한 감사청구사항에 대한 감사
  2. 제1호의 규정에 의한 감사와 특히 관련성이 있는 특정사항에 대한 감사
  3. 제1호 및 제2호의 감사수행과정과 관련한 증거제출요구, 진술요구, 자료요청 및 협조요청 등의 필요한 조치
  4. 제1호 및 제2호의 감사결과처리와 관련한 결과통지, 권고 또는 의견표시, 조치결과의 보고요구 및 공표 등의 필요한 조치

제011조의4(시민감사관의 임기 및 신분보장)

- ① 시민감사관의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.



②시민감사관은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 그의 의사에 반하여 해촉되지 아니한다.

1. 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우
2. 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우

제011조의5(시민감사관의 제척·기피·회피)

- ①시민감사관은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 사안의 감사에서 제척된다.

1. 시민감사관 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 당해 사안의 당사자가 되거나 당해 사안에 관하여 공동권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우
2. 시민감사관이 당해 사안의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우
3. 시민감사관이 당해 사안에 관하여 증언이나 감정을 한 경우
4. 시민감사관이 당해 사안에 관하여 당사자의 대리인으로 관여하거나 하였던 경우
5. 시민감사관이 당해 사안의 대상이 되는 행위 자체에 관여하거나 하였던 경우

②청구대표자 또는 공공기관의 장이나 직원은 시민감사관에게 당해 감사의 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 감사원 또는 당해 사무의 감사기관에게 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 심사위원회의 심의를 거쳐 참여여부를 결정한다.

③시민감사관은 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 때에는 스스로 그 사안의 감사에서 회피할 수 있다.

제011조의6(준용)

- 제010조·제012조·제013조의 규정은 시민감사관의 감사실시, 결과통보 및 공표방법 등에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “감사원 또는 당해 사무의 감사기관”은 “시민감사관”으로 본다.

제011조의7(벌칙적용에 있어서의 공무원의제)

- 시민감사관은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

제011조의8(위임)

- 이 영에 규정된 것 외에 시민감사관의 운영에 관하여 필요한 사항은 국무총리령으로 정한다.

제012조(시민감사의 결과통보등)

- ①감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제008조의 규정에 의하여 감사청구를 수리한 날로부터 60일 이내에 감사를 종료하여야 한다. 다만, 그 기간내에 감사를 종료하기가 어려운 정당한 사유가 있는 때에는 그 기간을 연장할 수 있다. 이 경우 이를 미리 청구대표자와 당해 공공기관의 장에게 통지하고 공표하여야 한다.
- ②감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 제1항의 규정에 의한 감사가 종료된 때에는 감사가 종료된 후 7일 이내에 감사실시개요 및 청구대상 사무처리의 적법여부에 대한 감사결과를 청구대표자와 당해 공공기관의 장에게 서면으로 통지하고 이를 공표하여야 한다.
- ④감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 당해 공공기관의 장에게 제3항의 규정에 의한 감사결과에 따라 필요한 조치를 하도록 권고할 수 있다. 이 경우 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 그 권고내용을 청구대표자에게 통지하고 공표하여야 한다.
- ⑤제4항의 규정에 의하여 권고를 받은 당해 공공기관의 장은 이를 성실히 이행하여야 하고, 그 조치결과를 감사원 또는 당해 사무의 감사기관에 보고하여야 한다. 이 경우 감사원 또는 당해 사무의 감사기관은 그 조치결과를 청구대표자에게 통지하고 공표하여야 한다.

제013조(공표방법)

- 이 영의 규정(제000조·제000조· --- · 제000조)에 의한 관련 사항의 공표는 관보, 지방자치단체의 공보, 게시판·전산망 또는 일간신문에의 게시 또는 게재로써 한다.

제014조(청구서등의 서식)

- 이 영의 규정에 의한 서식(제00조의 규정에 의한 청구서 및 대표자 증명서, 제00조의 규정에 의한 위임신고서 및 신고증, 제00조의 규정에 의한 청구인명부, 제00조의 규정에 의한 이의신청서 및 제00조의 규정에 의한 대표자증명서의 서식)은 국무총리령으로 정한다.