

# 서울특별시 결산검사위원 선임 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고

### 1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 1841
- 발 의 자 : 김호평 의원(찬성자 12명)
- 발 의 일 : 2020년 8월 12일
- 회 부 일 : 2020년 8월 21일

### 2. 제안이유

- 지방자치단체의 결산검사에 있어서 검사위원의 자료요구에 대한 지방자치단체장 등의 자료제출 지연·누락에 따른 검사의 비효율성과 단순 사실확인 자료제출에 따른 행정력 낭비를 방지하고자, 결산검사위원에게 지방재정관리시스템(이호조)의 열람 등 접근권한을 부여하려는 것임.

### 3. 주요내용

- 가. 시장은 결산검사에 필요한 범위에 한하여 「지방회계법 시행령」 제63조제1항에 따른 지방재정관리시스템 접근권한을 검사위원에게 부여할 수 있도록 함(안 제8조제2항 신설).

## 4. 참고사항

가. 관계규정 : 「지방자치법 시행령」, 「지방자치단체 결산검사 기준」, 「지방재정법」, 「지방회계법 시행령」, 「행정기관 정보시스템 접근권한 관리 규정」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)

다. 입법예고(2020. 8. 26. ~ 9. 2.) 결과: 의견 없음.

## 5. 검토의견

- 본 개정조례안은 결산검사 수행 시 감사위원회에 ‘지방재정관리시스템 (이호조)’ 접근 권한을 부여할 수 있도록 시장의 검사협조 의무를 확대하려는 것임(안 제8조제2항 신설).

### 〈 신 · 구조문 대비표 〉

| 현 행   | 개 정 안   |
|---|---|
| <p>제8조(검사협조) 시장 등 및 금고의 책임자는 감사위원으로부터 결산검사에 필요한 자료의 제출 또는 설명을 요청받은 경우에는 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다</p> <p style="text-align: right;">&lt;신 설&gt;</p> | <p>제8조(검사협조) ① 시장 등 및 금고의 책임자는 감사위원으로부터 결산검사에 필요한 자료의 제출 또는 설명을 요청받은 경우에는 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.</p> <p>② 시장은 결산검사에 필요한 범위에 한하여 「지방회계법 시행령」 제63조제1항에 따른 지방재정관리시스템 접근 권한을 감사위원회에 부여할 수 있다.</p> |

- 현행 조례에서는 결산 검사의 내용과 범위를 서울특별시 및 금고의 결산과 관련된 사항으로 규정하고, 감사위원의 자료제출 또는 설명 요구에 대하여 시장 등의 검사협조 의무를 규정하고 있음(제7조 및 제8조).
- 다만, 2019회계연도 결산검사의견서를 살펴보면, 서울시 예산 규모에 비해 결산검사 기간이 짧고, 자료요구에 대한 제출 기간이 평균 1주일이 넘는 등 효과적인 검사가 어려운바,
  - 결산위원이 결산서의 정확성과 집행의 위법성을 판단하고, 효율적인 자료 요구를 위해서 원천자료를 확인할 수 있도록, 결산검사 기간에 한해 지방재정관리시스템(이호조)에 접근할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다는 의견을 제시하고 있음(2019회계연도 결산검사 의견서 73쪽).

- 이와 같이 결산검사의 수행 과정에서 시장 등의 부실자료 제출 및 지연 또는 일부 자료 누락의 발생에 따른 검사의 비효율성이 반복적으로 나타나고 있는바,
- 본 개정조례안은 결산검사위원회에 지방재정관리시스템 접근 권한을 부여함으로써 제출 자료에 대한 신속한 사실 확인과 불필요한 자료 제출에 따른 행정력 낭비를 방지하려는 것으로 보임.

〈 2019회계연도 결산검사 결과 〉

○ 시정 권고사항 : 총 66건(공통사항 8, 사업별 58건)

- 예산운용 15, 세출관리 21, 세입관리 8, 업무개선 16, 성과지표 및 기타 6건 등

| 구분           | 권고사항                         | 건수 | 구분             | 권고사항                                 | 건수         |
|--------------|------------------------------|----|----------------|--------------------------------------|------------|
| 합 계          |                              |    | 66건            |                                      |            |
| 예산운용<br>(15) | 예산편성 미흡                      | 13 | 업무개선<br>(16)   | 사업관리 및 절차개선                          | 5          |
|              | 업무중복으로 예산낭비                  | 1  |                | 예산낭비개선                               | 2          |
|              | 예비비 집행 부적절                   | 1  |                | 업무매뉴얼 및 종합대책 마련                      | 2          |
| 세출관리<br>(21) | 예산 집행관리 철저<br>- 이월, 전용, 불용 등 | 17 |                | 조직관리 및 인력충원                          | 2          |
|              | 효율적 예산집행 미흡                  | 4  |                | 계약절차준수, 세입세출외현금, 특별회계 결산 등 기타        | 5          |
| 세입관리<br>(8)  | 세입징수 미흡                      | 4  |                | 성과지표<br>(2)                          | 평가대상설정 명확화 |
|              | 세입추계 정확도 제고                  | 3  | 성과지표 설정 실효성 증대 | 1                                    |            |
|              | 세입과목 오류                      | 1  | 기타<br>(4)      | 채무관리, 기금운영철저, 비용의 적정성 제고, 기부금 수입관리 등 | 4          |

- 결산검사 관련 규정을 살펴보면, 결산검사 사항으로 결산개요, 세입·세출의 결산, 재무제표, 성과보고서, 결산서의 첨부서류, 금고의 결산 등을 규정하고 있음(「지방자치법 시행령」 제84조 제1항).

- 또한 결산검사위원회는 검사에 필요한 자료를 요구할 수 있으며(영 제84조 제2항), 자료요구의 범위는 결산검사에 필요한 범위 내의 회계업무와 관련된 자료(세입·세출 관련 회계자료, 결산내용의 기초가 되는 서류 및 그 설명서 등)로 규정(「지방자치단체 결산검사 기준」)하고 있음.
- 지방재정관리시스템 운영 관련 규정을 보면, 지방재정에 관한 업무 전반을 행정안전부 장관이 정하는 정보시스템을 통하여 처리하여야 하고(「지방재정법」 제96조의2), 회계관계공무원은 정보시스템(지방재정관리시스템)을 이용하여 업무를 처리하도록 규정하고 있음(「지방회계법 시행령」 제63조 제1항).
- 또한 정보시스템 접근 등은 업무규정 등에 따라 허용된 자에 한하여 업무 수행에 필요한 최소한의 범위로 부여하여야 한다고 규정하고 있음(「전자정부법」 및 같은법 시행령에 따른 「행정기관 정보시스템 접근권한 규정」 제12조).
- 한편, 재무국은 본 개정조례안에 대하여 결산검사위원회에게 지방재정관리시스템 접근권한을 부여하는 것은 법적 근거가 없으며, 이를 조례로 규정하는 것은 관련 법규에 위배될 우려가 있는바,
- 결산검사위원회의 재정관리시스템 접근권한 부여를 위해서는 감사위원회의 지방재정관리시스템 이용에 관한 법령 및 규정 등 개정이 선행되어야 하며, 비공개자료를 제외한 자료의 열람이 가능하도록 시스템 개선이 필요하다는 의견과 함께 보류 의견을 제시하였음(2020.8.20.).

〈 지방재정관리시스템 운영 관련 법령〉

① 지방재정법

- 제96조의2(지방재정정보화)①지방자치단체의 장은 대통령으로 정하는 사유가 없으면 지방재정에 관한 업무 전반을 행정안전부 장관이 정하는 정보시스템을 통하여 처리하여야 한다.

## ② 행정기관 정보시스템 접근권한 관리 규정

- 제7조(접근권한 책임 및 권한 위탁)①행정정보에 대한 접근권한은 행정정보를 보유하고 있는 정보보유기관의 장이 부여한다
- 제12조(접근권한 부여 원칙)①정보시스템 접근, 행정정보 열람 등 모든 접근권한은 법령 또는 업무규정 등에 따라 허용된 자에 한하여 업무수행에 필요한 최소한의 범위로 부여하여야 한다.
- 제13조(접근권한 부여 기준)①권한관리책임자는 법령 또는 업무규정 등을 근거로 다음 각 호의 사항을 참조하여 업무담당자의 접근권한 부여 기준을 마련하여야 한다.
  2. 국민의 개인 신상, 재산, 인가 등과 관련된 정보의 접근권한은 업무와 관련 있는 담당자 및 결재권자로 제한

## ③ 개인정보 보호법

- 제6조(다른 법률과의 관계)①개인정보 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.
- 제17조(개인정보의 제공)①개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 정보주체의 개인정보를 제3자에게 제공(공유를 포함한다. 이하 같다)할 수 있다.
  1. 정보주체의 동의를 받은 경우
  2. 제15조 제1항 제2호·제3호 및 제5호에 따라 개인정보를 수집한 목적 범위에서 개인정보를 제공하는 경우②개인정보처리자는 제1항제1호에 따른 동의를 받을 때에는 다음 각 호의 사항을 정보주체에게 알려야 한다. 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 변경하는 경우에도 이를 알리고 동의를 받아야 한다.
  1. 개인정보를 제공받는 자
  2. 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적
  3. 제공하는 개인정보의 항목
  4. 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간
  5. 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용

③개인정보처리자가 개인정보를 국외의 제3자에게 제공할 때에는 제2항 각 호에 따른 사항을 정보주체에게 알리고 동의를 받아야 하며, 이 법을 위반하는 내용으로 개인정보의 국외 이전에 관한 계약을 체결하여서는 아니 된다.

- 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한)①개인정보처리자는 개인정보를 제15조제1항에 따른 범위를 초과하여 이용하거나 제17조제1항 및 제3항에 따른 범위를 초과하여 제3자에게 제공하여서는 아니 된다.

#### 4 개인정보의 안전성 확보조치 기준

- 제5조(접근 권한의 관리)①개인정보처리자는 개인정보처리시스템에 대한 접근 권한을 업무 수행에 필요한 최소한의 범위로 업무 담당자에 따라 차등 부여하여야 한다.

#### 5 지방자치법

- 제134조(결산)①지방자치단체의 장은 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음연도 지방의회의 승인을 받아야 한다.

#### 6 지방회계법 및 동법 시행령

- 지방회계법 제8조(지방자치단체의 회계에 관한 사무의 관장 등) ①지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체의 회계에 관한 사무를 총괄·관리한다
- 지방회계법 제46조(회계관계공무원의 임명 또는 위임)징수관·재무관·재산관리관·물품관리관·채권관리관·부채관리관·지출원 또는 출납원과 그 대리인·분임자 등(이하 “회계관계공무원”이라 한다)의 임명 또는 위임은 지방자치단체의 장이 소속 기관에 설치된 직위를 지정하는 것으로 갈음할 수 있다
- 지방회계법 시행령 제63조(지방재정관리시스템에 의한 회계처리) ①회계관계공무원은 통신 또는 프로그램 장애 등의 특별한 사유가 없으면 「지방재정법」 제96조의2제1항에 따른 정보시스템(이하“지방재정관리시스템”이라 한다)을 이용하여 업무를 처리하여야 한다.

- 본 개정조례안에 대한 법률자문 결과는 개정 내용이 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항에 해당하지 않으므로 법령의 명시적 근거가 없더라도 지방자치단체의 결산 관련 사무 범위에 해당하는 것으로서 개정할 수 있다는 의견(2건)과,

- 감사위원회에게 자료 제출요구권은 인정되나, 정보시스템에 대한 접근 권한 부여는 업무규정 등에 따라 허용된 자에 한하여 업무수행에 필요한 최소한의 범위로 한정하고 있는 관련 법규의 취지에 따라 조례개정이 타당하지 않다는 의견(1건)이 제출된바 있음.

〈 입법 · 법률고문 자문 결과〉

| 구분     | 법률 자문  | 의뢰일자 | 2020년 5월 18일 |
|--------|--|------|--------------|
| 질의 내용  | ○ 지방자치단체의 결산검사에 있어서 감사위원의 자료요구에 대한 지방자치단체장 등의 자료제출 지연·누락에 따른 감사의 비효율성과 단순 사실확인 자료 제출에 따른 행정력 낭비를 방지하고자, 결산감사위원회에 지방재정관리시스템의 열람 등 접근권한을 부여(또는 결산감사장에 지방재정관리시스템 운영 관계 공무원 및 장비 지원하고자 하는 의원발의 조례 개정이 가능한지에 대한 법률 자문을 구함.  |      |              |
| 자문의견 1 | ○ <b>접근권한 부여 조례 개정 불가</b> , 관계 공무원 및 장비 지원은 가능<br>- 「지방자치법 시행령」 제84조 제2항에 따라 감사위원회에게 자료 제출요구권은 인정되나, 시스템 접근 권한은 부여하고 있지 않고, 「행정기관 정보시스템 관리규정」에서는 엄격하게 최소한의 범위에 한정하고 있는바, 접근권한 부여 의원발의 개정은 어려움.<br>- 예비적으로 감사위원의 필요한 자료 요구는 해당 서류 문서만 한정한다고 볼 수 없고, 지방자치단체장의 협조 의무는 권한 있는 공무원 및 장비 지원도 포함 된다고 보이므로 분쟁에 대한 조화로운 해결 방안이 될 수 있을 것으로 사료됨. |      |              |
| 자문의견 2 | ○ <b>접근권한 부여 조례 개정 가능</b> (관계 공무원의 결산위원 보조도 가능)<br>- 본 조례 개정안은 지방재정의 건전한 관리를 위한 것으로 입법목적과 수단이 적절함.<br>- 조례입법을 통해 시장에게 접근권한부여 권한이 있음을 확인하여 주고 권한을 달라고 하는 것은 가능할 것으로 보이며<br>- 예비적 방안에 따라 접근권한이 있는 관계공무원이 결산위원을 보조하도록 하는 것도 가능할 것임.   |      |              |
| 자문의견 3 | ○ <b>접근권한 부여 조례 개정 가능</b><br>- 결산감사위원의 검사 업무 수행방법으로써 지방재정관리시스템 접근권한을 부여할 수 있도록 하는 것은 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항에 해당하지 않으므로 법령상 명시적 조례 제정의 근거가 없다 하더라도 기존 지방자치단체의 결산 관련 사무의 범위에 해당하는 것으로서 제정이 가능할 것으로 사료되며,  |      |              |



|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계 규정에 따라 결산검사위원은 회계업무와 관련된 자료에 대하여 지방재정관리시스템 내에 작성된 회계 자료에 대하여 접근권한을 가질 수 있다 할 것으로, 결산검사를 위하여 필요한 최소한의 범위에서 접근권한을 가질 수 있도록 허용하는 것은 위법하다고 볼 수 없음.</li> <li>- '시장은 결산검사에 필요한 범위에 한하여 접근권한을 부여할 수 있다'고 규정하여 시장의 재량을 인정하고 있는바, 이는 상위 법령 등에 위반하는 조례안으로 볼 수 없음.</li> </ul> |
|--|--|

○ 따라서 결산은 결산심사의 과정이나 결과를 통하여 지방자치단체의 재정운영 실태와 1년간의 운영성과를 알림으로써 행정수혜자인 주민의 신뢰성을 제고하고 지방의회의 재정통제 수단으로서의 기능면에서 볼 때(「결산작성 통합기준 5페이지),

- 본 개정조례안은 결산서의 정확성과 집행의 위법성을 분석하는 결산검사 과정에서 예산 집행 등에 대한 투명성과 결산검사의 효율성을 제고하는 입법 취지에 대한 고려와 함께,

- 결산검사에 필요한 범위 내에서 감사위원에게 적정한 지방재정관리시스템 열람 권한이 부여될 수 있도록 시스템 개선 등 재무국의 후속 조치 가능 여부에 대해 종합적으로 살펴보아야 할 것으로 사료됨.

※ 정부의 디지털예산회계시스템(dBrain)은 회계업무처리시스템과 예산에서 결산까지 다양한 재정통계정보를 제공하는 재정분석시스템으로 분리 구성되며, 국회의 요청에 따라 '08년 9월부터 의원실 보좌진과 의원도 사용자계정(ID)를 발급받아 재정분석 시스템을 사용하고 있음.

※ 시스템 개선 요구(재무과-39813, 2020.7.30.) 완료, 관련 규정 보완 개선 요구 예정

| 현행                          | 기능요구                                  | 요청 사유  |
|-----------------------------|---------------------------------------|--|
| ◦ 결산검사위원의 이호조 시스템 자료접근이 불가능 | ◦ 결산검사위원의 결산검사시 감사의 효율성 제고 및 불필요한 행정력 | ◦ 지방자치단체의 결산검사 및 의회의 심사에 있어 감사위원의 자료요구에 대한 지방자치단체장 등의 자료제출 지연·누락에 따른 감사의 |

| 현행 | 기능요구  | 요청 사유   |
|----|---|---|
|    | <p>낭비 방지를 위해 이호조 시스템 자료를 활용한 검사가 가능하도록 결산검사 권한 신설</p> <p>- 개인정보의 노출을 최소화 하고 지출 및 결산 자료 등을 열람할 수 있도록 이호조 시스템 개선 필요</p> | <p>비효율성과 단순 사실확인 자료 제출에 따른 행정력 낭비를 방지하고 효율적인 결산산사를 수행하고자, 결산검사위원회에 지방재정관리시스템의 열람 등 접근권한의 부여를 요청하는 등 시스템을 활용한 결산검사의 요구가 커지고 있는 실정임.</p> <p>※ 시의원(결산검사위원) 발의로 서울시 결산검사 조례 개정 추진(예정)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 현재 지방재정관리시스템에는 비공개대상 정보인 개인정보 및 거래업체 정보 등이 포함되어 있어, 시스템 개선 없이 현 상태에서 접근 권한을 부여하게 되면 불가피하게 개인 신상과 관련된 민감한 정보까지 접근이 가능하여 ‘개인정보보호법’ 및 ‘행정기관정보시스템접근권한 관리규정’ 등에 위배될 우려가 있음.</li> <li>◦ 결산검사위원의 이호조 접근권한 부여를 위해 비공개자료를 제외한 공개 가능한 자료는 열람할 수 있도록 이호조 시스템 개선 필요</li> </ul> |

|      |       |       |       |
|------|-------|-------|-------|
| 전문위원 | 김 태 한 | 입법조사관 | 최 석 훈 |
|------|-------|-------|-------|