

서울특별시 공무원 적극행정 지원에 관한 조례안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1321번
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제 출 일 : 2020년 2월 5일
- 회 부 일 : 2020년 2월 12일

2. 제안이유

- 서울특별시 공무원의 적극행정 장려로 시민에게 봉사하는 공직문화 조성을 통해 시민의 삶의 질을 높이기 위하여, 「지방공무원 적극행정 운영규정」에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 「지방공무원 적극행정 운영규정」에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정(안 제1조).
- 나. 적극행정을 총괄·조정하는 전담부서 지정을 명시화(안 제4조).
- 다. 적극행정 실행계획을 매년 수립하도록 의무화(안 제5조).
- 라. 지원위원회의 구성·운영 등의 내용을 규정(안 제6조부터 제15조까지).

4. 참고사항

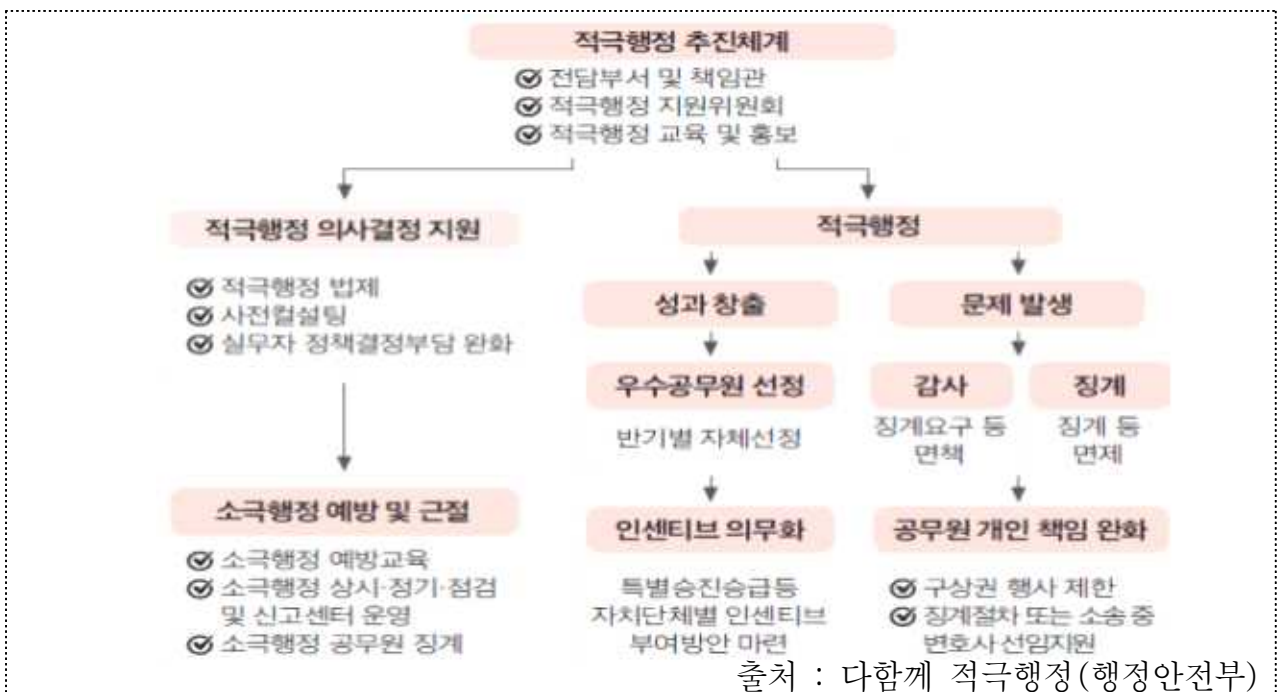
- 가. 관계법령 : 「지방공무원 적극행정 운영규정」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2019. 11. 14. ~ 12. 4.) 결과 : 의견 없음

5. 검토 의견

가. 제정 필요성 검토

- 본 제정조례안은 「지방공무원 적극행정 운영규정(대통령령 제30018호)」(2019.8.6. 제정·시행, 이하 “대통령령”)에 따라 적극행정 실행계획(이하 “실행계획”)의 수립 및 추진과 ‘적극행정 지원심의위원회(이하 ‘지원위원회’)’를 운영하기 위한 것임.
- 사회는 급속히 변화(기술진보, 정치·경제·사회구조 변화, 자원·재화·에너지 문제에 따른 노동·생활방식 변화 등)하고 있으나 법령 등에 사회변화를 적기에 반영하지 못하는 한계가 있고, 공무원은 법령의 절차·요건 등에 따라 업무를 처리할 수밖에 없어, 공공의 문제를 합리적으로 신속히 해소하지 못하는 한계가 반복됨에 따라, 정부는 적극행정을 장려하고 있는 추세임.

※ 적극행정 제도의 취지 : 공무원 개개인은 적극행정 및 성실행정을 수행할 의사가 있으나, 감사·징계에 대한 두려움, 기관장의 관심부족, 경직된 조직문화, 합당한 보상체계 미흡 등으로 적극적인 행정을 추진하지 못하고 있어, 적극행정 제도를 통해 공공의 이익을 위해 최선을 다한 공무원을 보호 및 우대하고, 적극행정의 저해요소를 개선하기 위해 추진하는 제도임.



○ 서울시는 2017년부터 적극행정 면책제도를 시행하고 있고, 2019년부터는 ‘적극행정 실행계획’을 수립하여 적극행정 전담부서 지정(감사위원회 감사담당관), 면책제도 활성화 기반 마련(감사위원회, 사전컨설팅 제도), 적극행정 규제·제도 개선(법무담당관), 교육·홍보 등을 추진하고 있으나, 적극행정 면책 신청은 7건에 불과했으며, 적극행정으로 인용된 사례도 없어, 실효성 있는 제도 추진을 위해 본 조례 제정이 필요하다는 입장임.

※ 2019년 하반기 적극행정 실행계획 (서울시장 방침 제221호, 2019.11.23., 감사담당관-21312)

〈 최근 3년간 감사위원회 적극행정 면책 실적 〉

연번	신청건명	접수일	처리일	인용 여부	면책내용		비고
					원처분	변경처분	
1	향동 공공주택지구 8단지 지구계획 변경에 따른 단지설계 부적정	17.3.2.	17.3.14.	기각	훈계		
2	한남빛물펌프장 시설용량 증대사업 설계 및 시공 부적정	18.6.11.	18.9.12.	기각	주의		
3	외부 위탁교육업체 선정 절차 부적정	19.3.15.	19.5.8.	기각	주의	-	
4	용답동 골프연습장 임대료 분할납부에 따른 이자 징수 누락	19.3.15.	19.5.8.	기각	경고	-	
5	베란다형 태양광 미니 발전소 보급업체 모집 및 설치가격 조정 부적정	19.10.31.					감사 진행 중
6		19.10.31.					
7	○○재단 직원비리(특정관계 유착) 관련 조사결과	19.11.05	19.12.13.	기각	문책	-	

출처 : 감사위원회

○ 본 제정안은 대통령령에서 조례로 위임(대통령령 제7조제1항 제10조제1항 및 제5항)한 사항과 적극행정 운영에 필요한 내용을 총 16개 조항과 2개 부칙으로 규정하고 있으며, 본칙은 시장의 책무(안 제3조), 전담부서 지정(안 제4조), 실행계획 수립(안 제5조), 적극행정 지원위원회(안 제6조~제15조, 이하 ‘지원위원회’)에 대해 규정하고, 부칙은 공포일과 본 제정안 제출 전 구성된 위원회의 위촉 위원의 임기에 관한 적용례를 규정하고 있음.

※ 「지방공무원 적극행정 운영규정」(대통령령 제30018호)」(2019.8.6. 제정·시행)

제7조(적극행정 실행계획의 수립 등) ① 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 포함하는 적극행정 실행계획을 수립·시행해야 한다.

제10조(적극행정 지원위원회 등) ① 지방자치단체의 장의 적극행정 추진에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위해 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체에 적극행정 지원위원회(이하 "지원위원회"라 한다)를 둔다.

제11조(지원위원회의 구성 및 운영) ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 지원위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.

- 다만, 본 조례안은 적극행정 전담부서 지정, 실행계획 수립, 적극행정 지원위원회의 설치로 적극행정 문화를 조성하려는 것이나, 적극행정의 핵심인 적극행정 보호, 지원, 우대, 소극행정 근절 관련 부분이 누락되고, 대통령령(규정)에서 위임한 위원회 설치·운영 등의 사항만을 규정하고 있어 적극행정의 구체적 지원사항 등도 함께 규정할 필요성은 없는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

적극행정의 보호, 지원, 우대 및 소극행정 근절 방안

○ 적극행정 보호

- 사전컨설팅 : 감사대상 기관의 장이 감사기구 장에게 해당 업무에 대해 의견의 제시를 요청(「지방공무원 적극행정 운영규정」제5조)
 - 사전컨설팅의 효과 : ① 공무원이 사전컨설팅대로 업무처리 시 면책요건을 충족한 것으로 추정(「지방공무원 적극행정 운영규정」제15조제4항)
 - ② 감사위원회의 징계요구 면책(「감사원법」제34조의3), 「공공감사에 관한 법률」제23조의2, 「지방공무원 적극행정 운영규정」제15조제4항)

· 의견제시 : 공무원이 적극행정 지원위원회에 해당 업무의 처리방향 등에 관한 의견제시를 요청할 수 있다(「지방공무원 적극행정 운영규정」제12조)

- 의견제시의 효과 : 적극행정 지원위원회의 의견대로 업무를 처리한 경우 인사위원회의 징계의결 면제(「지방공무원 적극행정 운영규정」제16조)

○ 적극행정 지원

· 적극행정으로 인한 소송 발생시 지원

- 기소 전 수사단계 : 법률전문가 지원(「지방공무원 적극행정 운영규정」제17조제2항)
- 소송 수행 시 : 소송에 필요한 사항 지원(소송대리인 선임 등, 「지방공무원 적극행정 운영규정」제17조제3항)

○ 적극행정 우대(「지방공무원 적극행정 운영규정」제14조)

- 반기별 우수공무원 선발, **적극행정 우수공무원에게** ①특별승진임용, ②특별승급, ③성과연봉 또는 성과상여금 최고등급 부여, ④특별휴가, ⑤대우공무원 선발을 위한 근무기간 단축, ⑥승진가점, ⑦희망부서 전보, ⑧교육훈련 우선선발 중 하나 이상을 부여

○ 소극행정 : ‘(가칭)소극행정 신문고’ 신설 - 신고사항 기관별 감사부서 즉시 조사·처리

나. 세부 내용 검토

① 제명 및 정의 규정의 필요성 여부

○ 본 제정안은 적극행정의 주요 내용(보호, 지원, 우대 등) 뿐 만 아니라 적극행정으로 드러난 불합리한 규제 등(입법미비, 조례와 현실과 괴리, 해석이 애매한 조문 등)을 해소하기 위한 조례 제·개정 및 시책조정 등의 사항이 누락되어 있어, 시장이 제출한 조문만으로 적극행정의 목적을 달성할 수 있을지 여부에 대해서는 검토가 요망된다고 하겠음.

- 감사위원회는 적극행정에 대해 이미 대통령령으로 규정하고 있어, 본 제정안에서 중복내용을 제외한 것으로 설명하고 있으나, 본 제정안은 자치권을 가진 지방자치단체의 여건에 맞게 추진하는 정책의 근거가 되는 기본조례라는 점에서 충분성 및 완결성을 가지고 있는지 검토가 요망된다고 하겠음.
- 적극행정의 정의는 대통령령에서 규정하고 있으나, 조문상으로는 그 의미를 명확히 이해하기 힘들어, 행정안전부에서는 적극행정 실무편람을 발행했고, 국무조정실 등 정부부처(행정안전부 등)에서는 지속적으로 적극행정에 대한 이해를 돕기위한 홍보물 등(카드뉴스, 웹툰 등)을 발행하고 있음에도 불구하고, 본 제정안에는 적극행정의 정의가 누락되어 있어, 정의 규정의 신설 등 보완 필요성에 대한 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 적극행정의 정의

"적극행정"이란 지방자치단체의 공무원(이하 "공무원"이라 한다)이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위를 말한다. (「지방공무원 적극행정 운영규정」 제2조제2호)

※ 적극행정의 정의 (출처 : 적극행정 실무편람 6p, 행정안전부, 2019.10.)

공무원이 불합리한 규제의 개선 등 ① 공공의 이익을 위하여 ② 창의성과 전문성을 바탕으로 ③ 적극적으로 업무를 처리하는 행위

① 공공의 이익 증진을 위한 행위

- 업무 목적과 처리 방법이 국민편익 증진, 국민불편 해소, 경제 활성화, 행정효율 향상 등 공공의 이익을 증진하기 위해서 하는 행위

② 창의성과 전문성을 바탕으로 한 행위

- 창의성은 어떤 문제에 대해 기존과 다른 시각으로 새로운 아이디어를 생각해 내는 특성을 의미

- 전문성은 자신이 맡은 일을 잘 수행하기 위해 필요한 지식과 경험, 역량을 의미
- ※ 창의성이 참신한 해결책을 마련하도록 돕는다면, 전문성은 그러한 해결책의 현실 적합성을 높여주게 됨.

③ 적극적인 행위

- 평균적인 공무원에게 통상적으로 요구되는 정도의 노력이나 주의의무 이상을 기울여 업무를 처리하는 행위를 의미
- 업무에 대한 열의를 바탕으로 주도적으로 문제를 해결하는 자세의 의미도 함께 담고 있음.
- ※ 소관 업무에 대한 끊임없는 고민이나 학습을 통해 창의적인 정책을 기획·추진하거나 새로운 절차·방식을 도입하는 경우 등
- 행위의 결과가 발생한 시점이 아니라 업무를 추진할 당시를 기준으로 가용할 수 있었던 자원과 정보, 업무량 등 제반사정을 종합하여 노력이나 주의의무 정도를 판단

④ 행위의 결과가 아닌 행위 자체가 판단의 기준

- 공공의 이익을 증진하기 위하여 적극적으로 최선의 노력을 다하면 적극행정에 해당
- 적극행정은 행위 자체에 초점을 두며, 업무처리로 인해 긍정적인 효과가 발생해야만 적극행정에 해당되는 것은 아님.

② 적용범위

- 안 제2조는 적용대상을 서울특별시 소속 공무원(시 본청 및 사업소, 직속기관, 합의를 제행정기관, 의회사무처에 소속된 공무원)으로 한정하고 있으나, 서울시 자치사무는 공무원뿐만 아니라 공사·공단·출자·출연기관의 임·직원 및 민간위탁을 통해 수행하고 있고, 감사위원회의 감사대상도 이와 다르지 않는바, 대통령령에 따라 적극행정의 대상을 공무원으로 한정하는 것이 적정한지, 향후 확대 필요성은 없는지 논의의 여지는 있다고 하겠음.

※ 감사위원회의 감사대상

「서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」제16조(감사대상기관) 감사위원회의 감사대상기관은 다음 각 호와 같다.

1. 서울특별시(이하 "시"라 한다) 본청 및 소속기관
2. 시금고 및 시비 보조단체·기관
3. 「지방공기업법」에 따라 시가 설립한 공사·공단과 시에서 출자 또는 출연한 법인·단체
4. 자치구, 자치구금고 및 자치구비 보조단체·기관(「지방자치법」 제167조부터 제171조까지의 규정에 따른 사항으로 한정한다.)

※ 적용대상의 형평성

행정안전부는 지방자치단체에 적극행정을 규율하는 조례를 제정토록하고 요구하고 있고, 최근 서울시 공기업(서울시는 5개소, 서울교통공사, 서울시설공단, 서울시농수산물공사, 서울주택공사, 서울에너지공사)도 내부규정으로 적극행정을 규정하도록 권고하고 있으나,

대통령령 및 서울시 조례는 적극행정 면책의 대상을 공무원으로 한정하고 있어, 투자출연기관의 임·직원은 감사원 및 서울시감사위원회에 실시한 감사에서 징계요구 면책의 대상이 될 수 없으며, 이는 출자·출연기관 및 민간위탁기관의 종사자도 제외될 수밖에 없는 상황임.

③ 시장의 책무(안 제3조), 전담부서 지정(안 제4조)

- 안 제4조는 적극행정 전담부서를 두고, 전담부서의 장을 책임관(안 제4조 제1항)으로 지정하고, 책임관의 원활한 활동을 지원하기 위한 지원담당자(안 제4조제2항)를 두도록 하는 것으로, 책임감을 가지고 적극행정을 추진할 수 있다는 점에서는 의미가 있다고 하겠음.
- 적극행정이 공무원들의 적극적인 업무를 지원한다는 점에서는 의미가 있다고 하겠으나, 서울시는 적극행정의 주요내용과 운영의 기준·방법 등을 조례에 규정하지 않고, 여건과 상황에 따라 변경 가능한 실행계획으로 추진하고 있어, 모호한 적극행정의 정의, 적극행정 요건완화 등을 통해 법령에 위배되는 시정에 면죄부를 부여하는 행정 면피성 제도로 악용될 소지는 없는지 검토가 요망된다고 하겠음.

〈 적극행정 징계면책 기준 완화 〉

□ 적극행정 징계면책 기준 완화 (감사담당관)

○ 적극행정 징계면책 인정 요건 간소화

〈기존〉	〈변경〉
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공공의 이익을 위한 것일 것 ▶ 업무를 적극적으로 처리하였을 것 ▶ 결과가 발생하였을 것 ▶ 고의 또는 중대한 과실이 없을 것 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공공의 이익을 위한 것일 것 ▶ 업무를 적극적으로 처리한 결과일 것 ▶ 고의 또는 중대한 과실이 없을 것

○ 고의·중과실 배제 추정요건 완화

〈기존〉	〈변경〉
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사적 이해관계가 없을 것 ▶ 필요한 정보를 충분히 검토하였을 것 ▶ 필수적인 행정절차를 거쳤을 것 ▶ 필요한 결재절차를 거쳤을 것 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사적 이해관계가 없을 것 ▶ 중대한 절차상의 하자가 없었을 것

※ 출처 : 적극행정 징계면책 기준 완화(2019 하반기 적극행정 실행계획 18p)

- 대통령령은 각 지방자치단체별 적극행정 책임관과 전담부서를 지정하도록 하고 있으나, 본 제정안(안 제4조)에서는 이를 지정하지 않고 대통령령 규정 사항을 단순 반복규정하고, 실행계획으로 지정하고 있는바, 본 제정안에 책임관 및 전담부서를 명시하고, 기능과 역할을 규정하여 책임을 명확히 부여할 필요가 있다고 하겠음.

※ 서울시 적극행정 전담부서 및 책임관 지정 : 감사위원회 감사담당관

(출처 : 2019 하반기 적극행정 실행계획(서울특별시(감사담당관), 2019.11.23.)

※ 「지방공무원 적극행정 운영규정」제6조(전담부서의 지정) 지방자치단체의 장은 해당 기관의 적극행정 추진에 관한 사항을 총괄·조정하는 적극행정 책임관과 전담부서를 지정해야 한다.

※ 「서울특별시 공무원 적극행정 지원에 관한 조례안(본 제정안)」

제4조(전담부서의 지정 등) ① 시장은 적극행정 추진에 관한 사항을 총괄·조정하는 전담부서를 두고 전담부서의 장을 적극행정 책임관으로 지정한다.

- 적극행정의 전담부서 및 책임관은 조례 제·개정, 시책 변경 및 보완 등 전반적인 시정 조율사항 등에 있어 서울시 사무를 총괄할 수 있어야 함에도 불구하고, 감사위원회는 감사분야만을 맡고 있는 감사담당관을 전담부서로 할 계획인바, 다른 시·도와 같이 시책을 총괄 조정·지원할 수 있는 기획조정실을 전담부서로 지정·운영하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

〈 타 시도 적극행정 전담부서 지정 현황 〉

구 분	전 담 부 서	책 임 관
부 산	<u>기획조정실</u> 기획관 조직담당관	조직담당관
대 구	<u>기획조정실</u> 지역혁신담당관	지역혁신담당관
인 천	혁신담당관	혁신담당관
광 주	<u>기획조정실</u> 정책기획관	정책기획관
대 전	<u>기획조정실</u> 정책기획관	정책기획관
울 산	<u>기획조정실</u> 정책기획관	정책기획관
세 종	규제개혁법무담당관	규제개혁법무담당관
경 기	<u>기획조정실</u> 정책기획관 규제개혁담당관	규제개혁담당관
강 원	감사위원회	적극행정지원관
충 북	<u>기획관리실</u> 법무혁신담당관	법무혁신담당관
충 남	<u>기획조정실</u> 정책기획관	정책기획관
전 북	<u>기획조정실</u> 대도약기획단	대도약기획단장
전 남	자치행정국 총무과	총무과장
경 북	<u>기획조정실</u> 정책기획관	정책기획관
경 남	도정혁신추진단	도정혁신추진단장
제 주	소통혁신정책관 청렴혁신담당관	청렴혁신담당관

출처 : 감사위원회

- 안 제5조는 매년 적극행정 실행계획을 수립하도록 하는 것으로, 적극행정 추진과제 발굴(안 제5조제2항제1호), 우수공무원 선발(안 제5조제2항제2호), 교육(안 제5조제2항제3호), 사전컨설팅 및 적극행정 면책(안 제5조제2항제4호), 소극행정 예방·근절(안 제5조제2항제5호) 등의 내용으로 규정하고 있으며, 계획수립은 체계적으로 적극행정을 추진할 수 있도록 한다는 점에서 의미가 있다고 하겠음.

- 다만, 안 제5조제2항제4호는 적극행정 면책제도(감사위원회 징계요구 면책, 인사위원회의 징계면제)를 실행계획으로 운영하도록 규정하고 있으나, 면책제도의 운영근거와 면책기관에 대해서는 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

- 면책은 책임을 면(免)하게 하는 것으로, 책임을 묻는 근거는 법령이나, 면책의 근거는 기관(감사위원회, 자문위원회)의 의견으로, 기관의 판단이 법령을 뛰어넘어 적용될 수 있는지에 대해서는 검토가 요망된다고 하겠으며, 면책 근거가 대통령령에 있다고 하더라도 면책의 근거가 되는 의견의 형성절차, 결정방법 등은 시장방침(실행계획)이 아닌 명문화된 규정을 근거로 신중히 운영해야 할 것으로 사료됨.

※ 서울시 훈령 「서울특별시 적극행정 면책제도 운영규정」

서울시의 훈령 중 「서울특별시 적극행정 면책제도 운영규정」에서 적극행정 면책의 기준, 절차, 심의결과의 처리 등에 대해서 규정하고 있으나, 본 제정안에는 시행규칙에 대해 규정하지 않고 있으며, 안 제16조는 지원위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회 의결을 거쳐 위원장이 정한다고 규정하고 있음.

훈령은 상급관청이 하급관청에 발하는 명령으로, 하급관청에 대해 구속력이 있으나, 훈령은 법규의 성질을 가지고 있지 않은 (행정)명령으로, 적극행정 면책의 근거로 적정한지 검토가 요구된다고 하겠음.

- 또한, 안 제5조제2항제4호는 적극행정 면책제도 운영에 관한 사항을 시장 방침인 실행계획에 포함하도록 하고 있으며, 실행계획에서는 인사위원회에서 징계 의결 시 적극행정에 대한 징계의결을 제한(적극행정 여부에 대한 심의절차를 확대, 중소기업 읍부즈만 면책 건의 제도를 의무적으로 안내)하도록 하고 있으나, 시민감사읍부즈만위원회의 징계요구 면책의 권한이 조례(「서울특별시 시민감사읍부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」제3조)상 명시되어 있음에도 불구하고 실행계획에는 누락되어 있는바, 감사위원회는 시민감사읍부즈만위원회와 협의 후 조례 개정을 통해 시민감사읍부즈만위원회의 징계요구 면책 권한을 삭제할 예정에 있음.

※ 시민감사읍부즈만 위원회의 기능

「서울특별시 시민감사읍부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」제3조 (시민감사읍부즈만위원회의 설치 및 기능)

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 감사·조사 및 공공사업 감시·평가의 계획과 결과처리에 관한 사항
2. 징계·징계부가금 및 문책, 변상명령 처분요구에 관한 사항
3. 시정, 제도개선 등의 요구, 권고 및 의견표명 등에 관한 사항
4. 적극행정 면책 및 재심의에 관한 사항
5. 위원회 사무기구의 조직 및 정원 요구에 관한 사항
6. 위원회의 예산 요구 및 결산에 관한 사항
7. 위원회 운영규정의 제정 및 개정·폐지에 관한 사항
8. 위원의 제척·기피에 관한 사항
9. 시민감사청구사항 감사실시 여부에 관한 사항
10. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

③ 제2항에도 불구하고 제2항제1호부터 제4호까지 중 위원회 운영규정에서 정하는 경미한 사항은 위원장 또는 위원이 직권으로 처리할 수 있다

- 적극행정에 대해 다양한 해석이 가능한바, 기관별 상이한 심의결과로 혼란을 초래할 수 있다는 점에서 징계요구 면책 기관의 일원화는 필요하나, 같은 적극행정 행위라고 하더라도 시민감사옴부즈만위원회의 감사(직권감사 및 주민 청구 감사)를 받는 공무원은 적극행정 면책이 불가능하다는 점을 고려하여, 실행계획으로 적극행정 면책을 운영하는 것이 적절한지 여부 및 적극행정 면책 기관의 일원화에 대해서도 심도있는 검토가 필요할 것으로 사료됨.
- 대통령령 제정 전에는 ‘적극행정에 대한 징계요구 면책’을 주요내용으로 하는 감사분야 법령을 중심으로 적극행정을 추진하였으나, 행정안전부 소관인 대통령령 제정 이후 징계요구 면책 뿐만 아니라 지원(사전컨설팅, 의견제시, 소송 지원 등), 인사상 우대, 소극행정 해소 등을 포괄하여 적극행정을 추진하고 있는바, 공무원의 비위·부조리 등을 적극적으로 예방하고, 감시해야 할 감사위원회가 업무범위를 초과하는 적극행정 전체를 전담하는 것이 적절한지 여부에 대해서는 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 감사 분야 법령의 적극행정 관련 조문제목

- 「감사원법」 제34조의3(적극행정에 대한 면책)
- 「공공감사에 관한 법률」 제23조의2(적극행정에 대한 면책)
- 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조(적극행정면책의 기준)

- 행정안전부도 이러한 점을 감안하여 시장 직속으로 지원위원회를 두거나, 제1인사위원회를 지원운영위원회로 운영하는 방안 등 지방자치단체 여건에 맞게 운영할 수 있도록 “표준안”을 제시하였음에도 불구하고, 집행부는 시장직속이 아닌 감사위원회 소속으로 지원위원회를 두고 있는바, 감사위원회의 기능과 역할, 대통령령이 각 지방자치단체 별 전담부서를 지정하도록 한 취지, 대통령령을 고려한 행정안전부의 표준안 등을 고려한 적극행정 전담부서 및 지원위원회 운영부서의 적정성에 대해서는 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 행정안전부에서 배포한 “적극행정 운영조례(표준안)” 중 지원위원회 관련 부분발췌

(1)안 제3조(적극행정 지원위원회) 영 제10조제1항에 따라 적극행정 추진에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위해 시장(*도지사·군수·구청장·교육감) 소속으로 적극행정 지원위원회(이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다.

(2)안 제3조(적극행정 추진에 관한 사항 심의) 영 제10조제1항에 따라 적극행정 추진에 관한 다음 각 호의 사항은 「지방공무원법」제7조제1항에 따라 설치하는 인사위원회가 심의한다. 이 경우 영 제10조제1항제2호 또는 제4호의 사항을 심의·의결할 때에는 관련 전문가의 의견을 들을 수 있다.

- 적극행정은 시민의 불편해소, 입법미비 등의 사안에 적용되어야 하나, 면책에 대한 권한집중으로 시장의 역점사업에만 적용되는 등 제도의 악용 소지도 있는바, 적극행정 제도를 합리적으로 추진하기 위하여 감사위원회는 징계요구 면책, 기획조정실은 지원위원회 운영, 행정국은 인사위원회 운영으로 권한을 배분하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

※ 서울시의 감사부서인 감사위원회가 권한 내에 있는 징계요구 면책을 갖는 것은 적절하다고 보여지나, 인사위원회의 권한인 징계면제를 권한을 감사위원회 소속의 지원위원회에 두는 것이 합리적인지 검토가 필요하다고 하겠으며, 행정안전부는 지원위원회 설치 또는 제1인사위원회에서 역할 수행을 할 수 있도록 두 가지 적극행정 조례 표준안을 제시하고 있는바, 각 부서의 기능에 맞도록 제정안을 수정할 필요는 없는지 검토가 필요하다고 하겠음.

〈 2019 하반기 적극행정 실행계획(서울특별시) 〉

- 징계의결시 「적극행정 면책 검토제」 도입 (인사과)
 - **적극행정에 대한 징계의결 등을 제한하고, 징계의결 전 적극행정 여부에 대한 심의절차를 확대**하여 적극행정 공무원 보호 강화

□ **중소기업 옴부즈만 징계면책 건의제도 안내 의무화 (감사위원회 등)**

- 징계요구 전 적극행정 소명 절차 및 관련 제도를 안내하여 적극행정에 대한 징계면책 활성화
- 업무관련 비위로 징계요구된 경우 징계의결 요구서 사본을 대상자에게 송부시 **'중소기업 옴부즈만 징계면책 건의제도'를 의무적으로 안내**

〈 중소기업 옴부즈만 면책건의제도(중소기업법 제24조제4항) 〉

- ◇ 적극적인 규제개선을 위한 직무집행으로 인하여 발생한 위법행위 등을 이유로 담당공무원 등을 징계하는 경우 중소기업 옴부즈만은 해당 징계권자에게 그 징계의 감경 또는 면제를 건의할 수 있는 제도

출처 : 2019년 하반기 실행계획 19p 발췌(서울특별시 감사위원회, 2019.11.23.)

- 안 제6조부터 제15조까지는 적극행정 지원위원회(이하 '지원위원회')의 운영 근거(안 제6조), 구성(안 제7조), 임기(안 제9조), 해촉(안 제11조), 수당(안 제15조) 등 (안 제8조 위원장의 직무, 안 제10조 제척·기피·회피, 안 제12조 회의, 안 제13조 간사, 안 제14조 의견청취)을 규정하고 있음.

※ 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제10조(적극행정 지원위원회 등) ① 지방자치단체의 장의 적극행정 추진에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위해 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체에 적극행정 지원위원회(이하 "지원위원회"라 한다)를 둔다.

- 대통령령은 조례로 정하는 바에 따라 지원위원회를 구성하도록 하고 있으나, 감사위원회는 조례에 근거없이 지난 11월에 지원위원회를 구성하고, 민간위원 6명을 이미 위촉하였는바, 의회의 조례 제정권 훼손에 대한 걱정만 소명이 있어야 할 것이며, 이와 같은 법령위반 사례가 적극행정의 선례가 되는 경우가 발생해서는 안 될 것으로 사료됨.

□ 행사 개요(안)

- 행사명 : 적극행정 지원위원회 위촉식 및 제1차 회의
- 일 시 : 2019. 11. 20.(수) 10:00
- 장 소 : 감사위원회 회의실
- 참석자 : 적극행정 지원위원회 위원 전체(9명)

※ 적극행정 지원위원회 구성·운영계획(2019.11. 감사담당관-20901) 발췌

※ 근거없는 실행계획 및 위원회 구성의 적정성

감사위원회는 조례 제정 전 지원위원회 구성 이유를 실행계획을 시급히 마련하기 위해 전문가의 의견을 자문하고자 구성한 것으로 밝히고 있으나, 실행계획도 조례에 따라 수립하도록 하고 있어, 조례 제정 전 감사위원회의 실행계획 및 위원회 구성이 유효한 것인지 검토의 여지가 있다고 하겠음.

지원위원회 및 제1차 회의(2019.11.20.)는 실행계획(2019.11.22.) 수립 이틀 전에 개최하였는바, 실질적인 자문이 있었는지 여부와 함께 감사위원회가 자문없이 수립된 실행계획에 대해 책임회피를 위해 지원위원회를 구성한 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

- 안 제6조제2항제2호는 지원위원회의 심의를 통해 징계를 면제할 수 있는 의견제시 사항을 규정하고, 안 제7조는 지원위원회의 구성(위원장 포함 9명이상 15명 이하) 시 2분의 1이상을 민간위원으로 구성하도록 규정하고 있으며, 감사위원회(기관)는 감사위원회(의결기구)의 민간위원 전원(6명)을 지원위원회 위원으로 위촉하였는바, 징계요구를 의결하는 감사위원과 징계 면책을 요구하는 지원위원회 위원을 동일 위원으로 구성하는 것이 적정한지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

〈 감사위원회와 적극행정지원심의위원회의 위원 현황 비교 〉

	감사위원회 위원			→	적극행정 심의위원회 위원		
	성명	현직	성별		성명	현직	성별
민간 위원	경*	교수	남	→	경*	교수	남
	곽장*	세무사	여	→	곽장*	세무사	여
	김수*	변호사	여	→	김수*	변호사	여
	변영*	회계사	여	→	변영*	회계사	여
	이동*	변호사	남	→	이동*	변호사	남
	이승*	변호사	남	→	이승*	변호사	남
공무원	이운*	공무원	남	→	이운*	공무원	남
					김태*	공무원	남
					유보*	공무원	남

출처 : 감사위원회, 자료 재구성(감사위원회, 적극행정 심의지원위원회 민간위원 명단을 가나다 순으로 재정렬)

2 적극행정 지원위원회 구성·운영계획

□ 위원회 구성·운영

- 구성 : 위원장을 포함한 9명의 위원(민간위원 1/2 이상)
 - 위 원 : 현 감사위원회 민간위원(6명)과 공무원 위원 3인(감사위원장, 정책기획관, 행정국장) 총 9인
 - 위원장 : 민간위원 중 호선으로 결정
 - ※ 간사는 적극행정 책임관인 감사담당관으로 함
- 임기 : 감사위원회 위원 임기와 동일하게 운영
 - 위촉직은 3년, 임명직은 재임기간

※ 적극행정 지원위원회 구성·운영계획(2019.11. 감사담당관-20901) 발췌

- 안 제6조제2항제4호는 사전컨설팅 중 신중한 검토가 요청되는 사항에 대해 감사위원장이 지원위원회에 자문을 요청할 수 있도록 규정하고 있으며, 본 제정안에 따라 감사위원회가 지원위원회의 자문을 구하는 경우, 동일 위원이 자문을 구하고 자문하는 상황이 벌어질 것으로 보여지는바, 감사위원회의 비합리적인 위원 위촉으로 안 제6조제2항제4호는 사문화될 것으로 보여짐.

※ 감사위원회가 사전컨설팅 사항을 심의 후 지원위원회로 자문을 구하고, 감사위원회는 다시 자문사항을 의결로 확정하는바, 동일위원으로 구성된 두 위원회 사이의 자문은 실효성이 없을 것으로 사료됨.

※ 「본 제정안」 제6조제2항제4호

② 지원위원회는 적극행정 추진에 관한 다음 각 호의 사항을 심의한다.

4. 사전컨설팅 요청 내용이 시민생활에 미치는 영향이 크거나 여러 이해관계자와 관련되는 등 신중한 검토가 필요하여 시 감사위원장이 자문한 사항

- 감사위원회와 지원위원회의 민간위원 중복으로 감사위원회는 징계요구 면책과 함께 인사위원회의 심사에 영향을 미칠 수 있는 의견제시 기능도 (인사위원회에서 징계면제 기능) 갖게 되는 바, 감사위원회 겸 지원위원회의 심의로 인사위원회의 기능과 역할을 제약하거나, 심의결과를 구속할 여지는 없는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.
- 본 제정안은 지원위원회 위원을 9명이상 15명 이하로 구성하도록 하고 있으나, 현재 지원위원회는 9명으로 운영되고 있는바, 의사결정의 구조적 신뢰성을 확보할 수 있도록 민간위원을 확대하는 방안, 또는 민간위원을 재위촉하는 방안 등을 검토할 필요가 있다고 하겠으며, 합리적인 위원 구성을 위하여 민간위원을 대폭 확대하고, 서울시에 대해 견제·감독기능을 가진 시의회에서 추천하는 자를 위촉하는 등 합리성 확보와 함께 면책남용을 견제할 방안모색도 필요할 것으로 사료됨.
- 안 제9조에서는 지원위원회 임기를 3년으로 하고 연임은 한차례만 가능하도록 정하고 있으며, 안 제11조에서는 위원의 해촉사유를 규정하고 있으나, 해촉된 위원의 후임으로 위촉된 민간위원의 임기는 전 위원의 임기 중 잔여임기로 할 것인지, 신규임용에 따라 3년으로 할 것인지 규정하지 않고 있는바, 규정의 명확화를 위해 보완이 필요할 것으로 사료됨.

○ 안 제15조는 지원위원회에 출석한 위원에게 예산의 범위 내에서 수당과 여비를 지급하도록 규정하고 있으나, 감사위원회는 제정안이 공포되기 전부터 감사위원회의 운영비에서 지원위원회의 참석 수당 등을 지급하고 있으며, 향후 지원위원회를 위한 예산편성을 계획하고 있지 않고, 감사위원회의 운영비에서 지원위원회의 수당 등을 지급할 계획에 있는바, 이는 “예산의 목적 외 사용금지 원칙”에 위배될 뿐만 아니라, 예산편성 기준에도 맞지 않게 예산을 집행하고 있는바, 적정한 예산의 편성과 조례와 규칙에 근거한 위원회 운영이 필요할 것으로 사료됨.

※ 2020년도 서울시 예산편성 운영기준

- 아. 예산 사전절차 이행의 원칙 : 예산은 법령, 조례와 밀접한 관련을 갖고 있으므로 예산과 관련된 법령과 조례는 반드시 사전에 제정된 후에 예산을 의결하여야 하며, 중앙정부 또는 상급자치단체의 승인을 받아야 하는 사항은 승인절차를 이행하고 예산을 편성, 의회에 제출하여야 함
- 각종 위원회나 관련부서의 협의를 거쳐야 하는 사안에 대해서도 반드시 사전절차를 이행한 후에 예산을 편성하여야 함.

〈 적극행정 지원위원회 수당 지급 현황 〉

향후 일정

- 서울시 공무원 적극행정 지원에 관한 조례 제정: '20. 3월중

소요 예산 : 649,500원

- 위원회 참석 수당: 100천원×6명 = 600천원

- 예산과목: 감사위원회 감사담당관, 맑고 깨끗한 공직풍토 조성, 자율적인 공직기강 확립, 감사활동 지원 및 감사의 투명성 제고, 사무관리비(100-201-01)

- 위촉장 제작 : 5,500원×9장 = 49,500원

- 예산과목: 감사위원회 감사담당관, 행정운영경비, 기본경비, 기본경비, 일반운영비, 사무관리비(100-201-01)

※ 출처 : 서울특별시 적극행정 지원위원회 구성·운영 계획(2019.11.18.)

- 안 부칙 제2조는 적용례를 두어 조례 시행 전 위촉된 위원의 임기를 정하고 있으나, 조례 제정 전 위촉, 위원의 중복 위촉 등 위원구성이 적법하거나 합리적이지 않음에도 불구하고, 위원의 임기를 연장하기 위해 적용례를 두는 것은 적정하지 않은 것으로 보이며, 합당한 조례상 근거에 따라 적법한 절차를 거쳐 위원회의 재구성이 필요할 것으로 사료됨.

※ 부칙 제2조(위촉위원의 임기에 관한 적용례) 이 조례 시행 전에 「지방공무원 적극행정 운영규정」(대통령령 제30018호, 2019. 8. 6.)에 따라 위촉된 위원의 임기의 기산일은 그 위촉된 날을 기준으로 한다.

다. 종합결론

- 본 제정조례안은 적극행정 장려를 위해 제출되었다는 점에서는 의미가 있다고 하겠으나, 적극행정의 핵심 사항은 누락되었고, 근거없는 위원회 구성, 실국별 기능을 고려하지 않는 전담부서의 지정, 위원회별 기능과 역할을 고려하지 않는 위원 중복위촉으로 본 제정안의 제정 의의와 실효성이 저감되고 있는바, 본 제정안의 보완이 필요할 것으로 보이며, 본 제정안의 제명도 ‘적극행정 지원위원회 운영에 관한 조례’로 수정하는 방안도 고려해 볼 수 있다고 하겠음.
- 또한, 감사위원회는 적극행정 제도를 조기에 정착시키기 위하여 조례에 근거없이 사업을 추진해왔으나, 현행 법령체계하에서는 결과의 정당성과 함께 절차의 합법성도 중요하다고 할 것인바, 감사위원회의 법령과 조례에 근거한 사업추진이 요망된다고 하겠음.

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일