

서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안 번호	3445
----------	------

2026년 3월 10일
교육위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2026년 2월 9일, 황철규 의원
2. 회부일자 : 2026년 2월 12일
3. 상정일자 : 제334회 서울특별시의회 임시회 제4차 교육위원회
(2026년 3월 10일 상정, 수정가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 황철규 의원)

1. 제안이유

- 당초 취지와 달리 독립성이 약화되고, 과도한 비용 대비 실효성이 낮은 구조로 변질된 상근직 청렴시민감사관을 폐지함.
- 비상근 청렴시민감사관의 구성 규모를 합리화하고 자격 요건을 보다 명확히 하여 전문성을 제고하는 한편, 임기 규정을 정비하여 제도의 안정적 운영을 도모하고자 함.

- 또한 감사에 참여한 비상근 시민감사관이 활동결과보고서를 작성하여 교육감에게 제출하도록 하는 규정을 신설함으로써, 감사 과정의 책임성과 투명성을 강화하고자 함.

2. 주요내용

- 청렴시민감사관은 비상근으로 하되 30명 이내로 구성하고, 자격요건은 전문성과 실무경력을 중심으로 정비함(안 제3조).
- 비상근직 청렴시민감사관의 연임을 1회로 제한하고 결원 시 후임자의 잔여임기 규정을 명확히 함(안 제4조).
- 상근직 청렴시민감사관의 공익제보 관련 직무 규정을 삭제함(안 제5조).
- 감사에 참여한 시민감사관이 활동결과보고서를 작성하여 교육감에게 제출하도록 의무화 함(안 제10조).

III. 검토보고 요지(수석전문위원 : 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 일부개정조례안은 2026년 2월 9일 황철규 의원에 의해 의안번호 제3445호로 발의되어 2026년 2월 12일 우리 위원회로 회부되었음.
- 동 일부개정조례안은 서울특별시교육청 청렴시민감사관의 구성 및 운영에 관한 사항을 정비함으로써 감사 과정의 책임성과 투명성을 강화하고자 발의되었음.

2. 주요 검토의견

가. 개정 취지에 대한 검토

- 현행 「공공감사에 관한 법률」 제27조¹⁾는 감사기구의 장이 회계·보건·환경·건설 등 전문성이 요구되는 분야의 감사에 외부 전문기관 또는 외부전문가를 참여시킬 수 있도록 규정하고 있으며, 이에 따른 재정적 지원 및 권한 범위를 법률에서 규정하고 있음.
- 한편, 같은 법 제16조²⁾는 감사업무를 상시·전담으로 수행하는 내부 감사담당자에 대하여 전문성·자질·적성을 갖춘 사람을 임용하도록 하고, 감사담당자의 장기근속 방안을 마련하도록 규정하고 있음.
- 이와 같은 법령의 규정을 근거로 서울시교육청은 지난 2011년 「서울특별시교육청 청렴시민감사관 운영에 관한 규칙」을 제정해 30명 내외의 비상근직 위촉직 시민감사관 제도를 도입·운영하였고, 이후 2016년 해당 규칙을 전부개정하여 상근직 시민감사관의 운영 근거를 마련하였음.
- 이후 교육청은 청렴도 우수기관으로 도약하기 위해 2018년 규칙으로 규정되어 있던 청렴시민감사관의 구성과 자격, 임기, 신분보장, 직무 등을 상위규정인 조례로 제정³⁾하는 노력을 통해 현재까지 동 조례에

1) 제27조(외부전문가 등의 참여) ① 감사기구의 장은 회계·보건·환경·건설 등 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야를 감사하는 경우 외부 전문기관 또는 외부전문가를 감사에 참여시킬 수 있다.
② 제1항에 따라 감사에 참여하는 외부 전문기관 또는 외부전문가에게는 예산의 범위에서 수당, 여비 및 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.
③ 제1항에 따라 감사에 참여하는 외부전문가는 제20조부터 제22조까지 및 제29조를 적용할 때에는 감사담당자로 본다.

2) 제16조(감사담당자의 임용) ① 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 감사업무에 대한 전문성과 그 직무수행에 필요한 자질과 적성을 갖춘 사람을 감사담당자로 임용하여야 한다. 이 경우 감사담당자가 갖추어야 하는 최소한의 자격 요건은 대통령령으로 정한다.
② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 감사담당자를 임용할 때에는 해당 감사기구의 장 또는 제5조 제2항에 따른 합의를 감사기구의 의견을 들어야 하고, 감사담당자의 장기근속 방안을 마련하여야 한다.

3) 서울특별시의회, 「서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례안」, 2018. 9. 14. 의결.
「지방자치법」 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.
② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접

근거하여 청렴시민감사관을 운영해 줘.

- 이처럼 운영되어 온 청렴시민감사관은 일부 채용 및 운영 과정에서 공정성 논란이 제기되는 등 제도 운영과 관련한 문제점이 언론 보도를 통해 지적된 바 있으며, 지난 행정사무감사에서도 시민감사관 제도의 운영 방식 및 실효성에 대한 개선 필요성이 제기되는 등 제도 운영상의 한계가 지속적으로 제기되어 왔음⁴⁾.
- 따라서 동 일부개정조례안은 그간 청렴시민감사관 운영 과정에서 나타난 운영상의 한계와 문제점을 개선하고, 구성 규모의 합리화와 전문성을 제고하기 위해 구성 및 운영 방식 등을 재정비하고자 하는 것으로 개정 취지가 있다 할 것임.
- 다만, 이와 같은 청렴시민감사관의 구성 및 운영 등과 관련하여 의원 발의에 따른 동 일부개정조례안이 교육감의 권한을 침해하는지 여부가 우선 검토되어야 할 것임.
 - 현행 「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에 따라 준용되는 지방자치법에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 집행하는데 필요한 때에는 조례가 정하는 바에 따라 기구를 직접 설치할 권한⁵⁾과 이를 위한 조례안의 제안권을 가지며, 설치된 기구 전반에 대하여 조직편성권을 갖음.
 - 반면, 지방의회는 교육감의 지방교육행정기구 설치권한과 조직편성권

규정할 수 없다.

4) 조선일보, [단독] 서울교육청 청렴감사관에 '코드 인사'… 자격 없는 진보 학부모단체 회장 임용, 2025.11.22., 연합뉴스, 서울교육청 '아빠찬스' 시민감사관 위촉 의혹 사실로, 2020.8.11., 뉴시스, 딸 채용 관여 서울교육청 시민감사관에 감사원 징계요구, 2020.8.11.

5) 「지방교육자치에 관한 법률」

제32조(교육기관의 설치)교육감은 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 조례로 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다.

을 견제하기 위하여 조례로서 직접 교육행정기관을 설치·폐지할 수 있는바, 이러한 조례 개정이 곧바로 집행기관의 고유권한 침해에 해당한다고 볼 수는 없다고 판시한 바 있음⁶⁾.

- 더욱이 동 조례는 상위법령에 따른 직접적 위임 없이 교육감의 권한에 속한 감사 사무에 대해 외부전문가의 참여를 보장하기 위해 제정된 것인바, 그 구성과 운영 등에 관한 사무를 법령의 범위 안에서 제정 및 개정할 수 있다고 할 것임⁷⁾.

○ 따라서 동 일부개정조례안은 조례에 근거한 청렴시민감사관의 구성 및 운영 등을 조정하는 것인바, 의회의 포괄적인 조례 제정 권한의 한계를 벗어난 것이라고 보기는 어려울 것으로 사료됨.

나. 주요 조문별 검토

1) 구성 및 자격에 대한 검토(안 제3조제1항)

○ 안 제3조제1항은 상근직과 비상근직으로 구분한 현 조례 제3조제1항을 삭제하고, 청렴시민감사관의 구성 인원을 현행 50명 이내에서 30명 이내로 조정하고, 청렴시민감사관의 자격요건을 각호에 새롭게 규정하고 있음.

■ 청렴시민감사관 상근·비상근 구분 삭제에 대한 검토(안 제3조제1항제1호)

○ 먼저, 서울시교육청은 상근 시민감사관의 폐지는 감사업무에 대한 신뢰 저하, 청렴도 하락 우려 및 공익제보 처리 지연 가능성이 있다는

6) 대법원은 시·도교육청의 행정기구 설치·폐지는 법령의 범위 내에서 조례로 정할 사항이고, 교육감은 조례 또는 법령에 따라 기구를 설치할 권한과 조직편성권을 가지는 반면, 지방의회도 조례를 통하여 교육행정기관의 설치·폐지 및 축소·통폐합, 정원 감축 등을 규율할 수 있으며, 이러한 조례 개정이 곧바로 집행기관의 고유 권한 침해에 해당한다고 볼 수 없다고 판시하였음(대법원 2021. 9. 16. 선고 2020추5138 판결).

7) [대법원 2021. 9. 16. 선고 2020추5138 판결]

의견을 제시하였음(행정관리담당관-2277, 2026. 2.20.).

- 그러나 청렴도 평가는 특정 제도의 존재 여부와 같은 형식적 요소만으로 결정되는 것이 아니라 실제 부패 발생 수준, 내부·외부 체감도 및 제도 운영의 실효성 등 다양한 요소를 종합적으로 반영하여 산정되는 구조라는 점에서 단순히 상근직 청렴시민감사관의 존치 여부만으로 평가 결과의 변동에 영향을 미친다고 단정할 수 없을 것임.
- 더욱이 현재 상근직 청렴시민감사관은 공익제보센터에서 근무하고 있으나 공익제보센터는 「서울특별시교육청 공익제보 지원 및 보호에 관한 조례」 제9조⁸⁾에 따라 공익제보의 접수·처리와 제보자 보호 및 지원을 목적으로 설치된 기구로써 공익제보의 통합 처리, 이첩된 제보 사항의 분석, 자체 조사 및 처리, 공익제보 활성화 및 제보자 보호·지원 관련 업무 등을 수행하도록 규정되어 있음.
- 이와 같이 공익제보센터는 제보 접수 및 처리와 신고자 보호를 위한 행정적 기능을 수행하는 기구라는 점을 고려했을 때 해당업무를 수행하는 인력이 동시에 감사 기능을 담당하는 청렴시민감사관의 지위를 겸하는 구조는 행정 집행 기능과 감사 기능 간의 경계를 모호하게 할 소지가 있음.
- 특히, 공익 제보의 접수·처리 과정에 참여한 인력이 이후 감사 과정에 참여하게 될 경우 감사의 독립성과 객관성에 대한 외부 신뢰가 오히려 저하될 가능성도 배제하기 어려움.
- 따라서 상근직 청렴시민감사관의 존치 여부는 단순히 청렴도 평가에

8) 제9조(공익제보센터의 설치·운영) ① 교육감은 효율적으로 공익제보를 접수·처리하기 위하여 서울특별시교육청공익제보센터(이하 "센터"라 한다)를 설치하고, 센터의 업무가 원활하게 수행될 수 있도록 센터의 장과 필요 인력을 배치하여야 한다.

② 센터는 다음 각 호의 업무를 관장한다.

1. 온라인, 우편, 전화 등 그 밖의 방법으로 교육청에 접수된 공익제보의 통합 처리
2. 각 기관, 단체로부터 이첩된 공익제보 사항의 분석 처리
3. 공익제보 사안에 대한 자체 조사 및 처리
4. 공익제보 활성화와 공익제보자 보호 및 지원을 위한 사무 처리

미치는 영향만을 기준으로 판단하기 보다는 공익제보 처리 기능과 감사 기능 간의 역할 분리 및 제도의 운영 취지 등을 종합적으로 고려하여야 할 것으로 사료됨.

■ 청렴시민감사관 인원 규모 조정에 대한 검토(안 제3조제1항제1호)

- 다음으로 서울시교육청은 현재 50명으로 규정되어 있는 위촉 인원을 30명으로 축소할 경우 감사 참여 및 각종 모니터링 업무 수행에 지장이 발생할 수 있다며, 상근직을 포함하여 40명 이내로 구성하는 수정의견을 제출하였음(행정관리담당관-2277, 2026.2.20.).
- 그러나 최근 3년간(2023~2025) 청렴시민감사관 운영 현황을 살펴보면, 실제 위촉 인원은 조례의 상한인 50명의 76.5% 수준인 평균 38.3명에 그쳐 왔으며, 이 중 상근직 3명을 제외하면 비상근직은 평균 35.3명 수준으로 유지되어 왔음. 이는 조례상 정원이 실제 운영 수요에 비해 과다하게 설정되어 있음을 보여주는 것임.

[표-1] 연도별 상근·비상근 감사관 인원 및 실제 활동 인원

연도	청렴시민감사관(명)		총원(명)
	상근	비상근	
2023	3	36	39
2024	3	36	39
2025	3	34	37
2026	3	35	38
평균	3	35.3	38.3

*출처: 서울시교육청 제출자료(서울시의회 요구자료(요구번호 318번))

- 또한, 타 시·도교육청 사례를 보면 30명 이하로 운영하는 교육청이 과반을 차지하고 있고, 상근·비상근 구분 없이 운영하는 사례도 다수 존재함.

[표-2] 타 시·도교육청 시민감사관 운영 현황

(기준일: 2026.2.11.)

구분 (교육청)	형식	시행일	상근·비상근직 운영 여부	인원 규모
서울	조례	2019. 9.26.	○	50명 이내
부산	규칙	2022. 4.27.	×	30명 이내
대전	조례	2016. 2.19.	×	10명 이상 15명 이하
인천	조례	2025. 7.14.	×	50명 이내
광주	규칙	2023. 5.30.	×	20명 이내
울산	규칙	2023.12.28.	×	30명 이내
세종	조례	2025. 9.22.	×	25명 이내
경기	조례	2025.10.10.	○	30명 이내
전북	조례	2025. 2.28.	○	20명 이내
전남	규칙	2019. 1. 1.	×	50명 이내

*출처: 국가법령정보센터

○ 또한, 비상근 청렴시민감사관은 사립학교 종합감사시 1명 이상 반드시 배정하고, 학교자율종합감사 외부감사 중 해당 분야 감사 및 특정 감사 추진시 참여하도록 규정되어 있음에도 불구하고, 최근 3년간 비상근 청렴시민감사관의 감사 참여 건수는 2023년 406건, 2024년 418건, 2025년 385건으로 전반적으로 감소 추세를 보이고 있음.

[표-3] 연도별 청렴시민감사관 감사·조사 건수

연도	청렴시민감사관(건)					합계(건)
	상근	비상근				
		학사	회계	시설	계	
2023	30	242	125	39	406	436
2024	24	235	141	42	418	442
2025	16	226	99	60	385	401

* 2024년 상근직 1명 6개월 공석, 2025년 상근직 2명 1~3개월 공석 및 주무관 1명 감원하였음.

*출처: 서울시교육청 제출자료(서울시의회 요구자료(요구번호 318번))

- 더욱이 최근 3년간 서울시교육청의 청렴 대책을 살펴보면 청렴시민감사관 제도의 운영 개선에 관한 사항은 포함되어 있으나, 조례상 상한 인원에 맞추어 규모를 확대하거나 현행 정원을 유지·강화해야 한다는 정책적 필요성이 별도로 제시된 바는 확인되지 않음. 이는 청렴도 제고가 반드시 인원 규모의 확대에 의해 담보되는 것은 아니라는 점을 방증하는 것으로 해석될 수 있음.
- 이와 같은 사항을 종합했을 때, 당초 청렴성 제고와 감사 행정의 투명성 강화를 목적으로 정원을 30명에서 50명으로 확대한 취지는 존중될 필요가 있으나⁹⁾, 현재의 실제 운영 규모, 감사 참여 실적 및 정책적 운용 방향 등을 고려할 때 정원을 현실에 맞게 조정할 필요성 또한 인정될 것으로 사료됨.
- 따라서 청렴시민감사관의 인원 규모를 30명 이내로 조정하는 것은 감사 기능의 현저한 약화나 청렴도 저하로 직결된다고 단정하기 어려우며, 오히려 조직의 적정 규모와 책임성 강화를 통해 제도의 실효성을 제고한다는 측면에서 의의를 갖을 것으로 사료됨.

■ 자격요건 조정에 대한 검토(안 제3조제1항 각호)

- 안 제3조제1항각호는 관련 분야 자격증 소지자에 대하여 ‘해당 분야 실무경력이 있는 사람’이라는 요건을 추가하고, 대학·연구기관 조교수 이상 또는 국가·지방자치단체 5급 상당 이상 공무원 경력자 등을 자격요건에 포함하도록 하여 자격기준을 보다 구체화하려는 것임.
- 이에 따라 현행 조례에서 상근직 청렴시민감사관 임용 시 준용하도록 규정하고 있던 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제9조 및 「서울특별시교육청 지방공무원 인사규칙」 제18조제8항의 자격요건을 준용하

9) 의안번호 95, 「서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례안」, 서울특별시의회 제283회 임시회, 2018.8.16.발의, 2018.9.14.가결

도록 한 규정은 삭제하도록 하고 있음.

○ 이와 관련하여 현행 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제9조는 감사담당자의 자격을 일정 기간 근속 또는 감사 관련 업무 수행 경력이 있는 자 중 공인회계사·세무사 등 자격증 소지자, 감사 분야 학위 소지자 등으로 규정하고 있음¹⁰⁾.

- 다만, 동 시행령은 감사담당 공무원의 기본적 자격 기준을 제시하고 있을뿐, 외부 전문가의 구성 방식이나 근무 형태 등 구체적인 운영 기준에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 아니한바, 외부 전문가로 위촉되는 청렴시민감사관의 자격요건을 보다 구체화하여 규정하는 것은 자치입법권의 범위 내에서 조례로 정할 수 있는 것으로 사료됨.

○ 한편, 서울시교육청은 석사학위 소지자에 대한 자격인정을 삭제하고 조교수 이상 경력자로 한정할 경우, 업무 특성을 고려할 때 지원자가 급감할 우려가 있다는 의견을 제시하였음(행정관리담당관-2277, 2026.2.20.).

○ 그러나 타 시·도교육청의 청렴시민감사관 위촉 기준을 비교해 보면 전문자격 소지자에게 일정 기간 이상의 실무경력을 요구하거나, 대학·연구기관의 조교수 이상 또는 5급 이상 공무원 경력자를 자격요건으로 규정하고 있는 사례가 다수 확인되는바,

이는 자격요건을 일정 수준의 전문성과 실무경력을 중심으로 설정하는 것은 감사 업무의 전문성과 책임성을 확보하기 위한 기준으로 볼 수 있음.

10) 「공공감사에 관한 법률 시행령」

제9조(감사담당자의 자격)법 제16조 제1항에 따라 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 감사담당자로 임용하려는 해당 기관에서 2년 이상 근속하였거나 다른 국가기관, 지방자치단체 또는 공공기관에서 2년 이상 감사 관련 업무를 담당한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격요건을 갖춘 사람을 감사담당자로 임용하여야 한다.

1. 공인회계사·세무사 등 감사업무 수행에 필요한 자격증 또는 감사 분야의 전문학사 이상의 학위를 소지한 사람
2. 「상훈법」, 「모범공무원 규정」, 「정부 표창 규정」, 자치법규에서 정하는 바에 따라 서훈을 수여받거나 표창을 받은 사람
3. 그 밖에 감사기구의 장이 감사업무 수행에 필요한 전문성, 자질, 적성을 갖추었다고 인정하는 사람

[표-4] 타 시·도교육청 청렴시민감사관 위촉 기준

(기준일: 2026.2.11.)

구분(교육청)	형식	자격조건
서울	조례	- 관련분야의 자격증을 소지한 사람 - 관련분야의 석사학위 이상 소지한 사람 등
부산	규칙	- 변호사, 공인회계사, 건축사 등 관련분야의 자격증을 소지하고 실무경험이 3년 이상인 사람 등
대전	조례	- 변호사, 공인회계사, 건축사, 감정평가사, 기술사 자격을 소지한 사람 - 관련분야 박사학위를 소지한 사람 등
인천	조례	- 변호사, 공인회계사, 건축사, 세무사 등 전문자격 소지자 및 <u>관련 전공 대학교수</u> - 국가기관 또는 지방자치단체에서 5급 이상 공무원으로 재직한 이후 퇴직한 사람 등
광주	규칙	- <u>토목, 건축 등 건설공사 관련분야의 조교수 이상으로</u> 4년제 대학 이상의 학교에서 3년 이상의 재직경력이 있거나 재직 중인 자 등
울산	규칙	- 변호사, 노무사, 공인회계사, 건축사, 기술사 등 관련 분야의 자격증을 소지하고 3년 이상의 실무 경험이 있는 사람 등
세종	조례	- 변호사, 회계사, 건축사, 기술사 등 전문 자격 소지자 및 <u>관련 전공 대학교수</u> - 국가 또는 지방자치단체에서 5급 이상 공무원으로 재직하는 사람 등
경기	조례	- 법률, 회계, 기술, 환경, 건설, 보건 등 전문자격이 있는 사람으로서 해당분야 실무 경력이 있는 사람 - <u>대학이나 공인된 연구기관에서 조교수 이상</u> 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람 등
전북	조례	- 관련분야의 자격증 또는 석사학위 이상을 소지한 사람 - 관련분야에 3년 이상의 실무경험이 있는 사람 - <u>관련분야 대학의 교원</u> 등
전남	규칙	- 판사·검사·변호사·건축사·세무사·공인회계사 또는 기술사 등의 경력이 있는 사람 - <u>대학의 조교수 이상인 사람</u> 등

*출처: 국가법령정보센터

○ 이를 종합하면, 안 제3조제1항각호는 청렴시민감사관의 자격요건을 실무 경력 중심으로 보다 구체화하는 것으로 상위법령에서 정한 기준이나 취지에 배치된다고 보기는 어렵고 조례 제정권의 범위 내에서 제도의 운영 기준을 타 시·도 수준으로 정비하는 것인바, 별도 문제는 없는 것으로 사료됨.

○ 다만, 교육청의 우려와 같이 자격요건 강화가 실제 지원 규모 및 인

력 구성에 미치는 영향은 제도 시행 이후 구체적인 운영 실적을 통해 추후 조정은 가능할 것으로 사료됨.

2) 임기 및 신분보장에 대한 검토(안 제4조)

- 안 제4조는 비상근 시민감사관의 연임 가능 횟수를 현행 2회에서 1회로 조정하고, 결원 발생 시 후임자의 임기를 전임자의 잔여 임기로 한정하는 단서를 신설하려는 것임.
- 참고로 서울시교육청은 2019년 조례 개정을 통하여 비상근 시민감사관의 연임 규정을 종전 ‘1회에 한하여’ 에서 ‘감사 역량과 실적 평가를 통하여 두 차례만’ 으로 완화한 바 있음. 당시 개정은 역량 있는 시민감사관의 지속적 활동을 보장하려는 취지였음¹¹⁾.
- 그러나 안 제4조는 이를 다시 1회 연임 체계로 조정하려는 것으로, 장기 재직에 따른 유착 가능성을 방지하고 인적 순환을 확대하려는 측면이 있는 것으로 이해됨¹²⁾.
- 이와 관련하여 현행 「공공감사에 관한 법률」은 외부 전문가의 임기 및 연임 횟수에 관하여 별도의 기준을 두고 있지 아니한바, 연임 횟수의 조정은 조례로 정할 수 있는 운영 사항의 범위에 해당하는 것으로 사료됨.
- 한편, 전국 17개 시·도교육청 중 관련 조례 또는 규칙을 운영 중인 10개 교육청을 비교한 결과, 9개 교육청이 1회 연임 체계를 두고 있으며 2회 연임을 허용하는 사례는 서울시교육청이 유일한 것으로 확

11) 서울특별시의회, 「서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례 일부개정조례안」, 2019.8.6. 의결
- 비상근직 청렴시민감사관의 임기에 관한 규정 가운데 ‘1회에한하여’를 ‘감사 역량과 실적 평가를 통하여 두 차례만’으로 수정(안제4조)

12) 동아일보, “징계하라” 서울시교육청 시민감사관 ‘아빠 찬스’ 의혹, 사실로..., 2020.8.11., 조선비즈, 딸을 자신의 직장에 채용시킨 서울시교육청 ‘청렴시민감사관’, 2020.8.11.

인됨.

[표-5] 최근 4년간('23~'26년) 청렴시민감사관 연임 현황(비상근)

연도	초임(1~2년차)	1회연임(3~4년차)	2회연임(5~6년차)	총원
2023	21	5	10	36
2024	19	4	13	36
2025	19	11	4	34
2026	21	11	3	35

[표-6] 최근 4년간('23~'26년) 청렴시민감사관 근무 및 재계약 현황(상근)

명단	근무 기간	근무 상황	재계약 여부
A	2019. 1. 14. ~ 2024. 1. 13.	계약만료 퇴직	2회 재계약
B	2021. 10. 1. ~ 2025. 4. 6.	의원사직	2회 재계약
C	2023. 4. 13. ~ 현재	재직 중	1회 재계약
D	2024. 6. 17. ~ 2025. 6. 30.	계약만료 퇴직	-
E	2025. 7. 14. ~ 현재	재직 중	-
F	2025. 7. 14. ~ 현재	재직 중	-

*출처: 서울시교육청 제출자료(서울시의회 요구자료(요구번호 318번))

- 이를 종합하면, 연임 횟수를 1회로 조정하는 것은 타 시·도 운영 사례에 비추어 통상적인 범위 내의 조정으로 볼 수 있으며, 법률상 특별한 문제는 없는 것으로 판단됨.
- 다만, 감사업무의 특성상 일정 기간의 경험 축적과 업무 연속성이 요구되는 측면이 있는 점을 고려할 때, 연임 제한 강화에 따른 전문성 유지 및 업무 인수인계 체계에 대한 관리 방안은 병행될 필요가 있음.

[표-7] 타 시·도교육청 청렴시민감사관 운영 현황

(기준일: 2026.2.11.)

구분(교육청)	형식	임기	연임 가능 횟수	최대 재직기간
서울	조례	2년	2회	최대 6년
부산	규칙	2년	1회	최대 4년
대전	조례	2년	1회	최대 4년
인천	조례	2년	1회	최대 4년
광주	규칙	2년	1회	최대 4년
울산	규칙	2년	1회	최대 4년
세종	조례	2년	1회	최대 4년
경기	조례	-	-상근직: 「지방공무원 임용령」 제21조의4 ¹³⁾ 의 규정에 따름. -비상근직: 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임	-상근직: 최대 10년 -비상근직: 최대 4년
전남	규칙	2년	1회	최대 4년
전북	조례	-	-상근직: 「지방공무원 임용령」 제21조의4의 규정에 따름. -비상근직: 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 중임	-상근직: 최대 10년 -비상근직: 최대 4년

*출처: 국가법령정보센터

- 이외에도 서울시교육청은 중도 해촉으로 인한 결원의 잔여임기가 매우 짧은 경우 위촉의 실효성이 낮아질 수 있으므로 신규 임기를 부여하는 방식이 보다 적절하다는 의견을 제시하였음(행정관리담당관 -2277, 2026.2.20.).
- 검토결과, 잔여임기 승계 방식은 임기제 운영의 연속성과 기수 정합성을 유지하는 측면에서 일정한 합리성이 있으나, 실제 잔여기간이

13) 「지방공무원 임용령」

제21조의4(임기제공무원의 근무기간) ① ~ ④ (생략)

⑤ 지방자치단체의 장과 지방의회의 의장은 제1항 및 제2항에도 불구하고 총 근무기간이 5년에 이르는 임기제공무원(한시임기제공무원, 정책결정 보좌를 위한 전문임기제공무원과제21조의3 제4항 제6호에 따라 임용하는 임기제공무원은 제외한다)의 성과가 탁월한 경우에는 해당 인사위원회의 의결을 거쳐 제1항 및 제2항에 따른 총 근무기간 5년을 초과하여 추가로 5년의 범위에서 일정한 기간 단위로 근무기간을 연장할 수 있다.

과도하게 짧을 경우에는 제도 운영의 실효성이 저하될 가능성도 배제하기 어려운 것으로 보임.

- 따라서 잔여임기 승계 원칙을 유지하되, 일정 기간 미만의 경우 예외를 둘 것인지 여부 등에 대하여는 운영 과정에서 보완 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 판단됨.

3) 직무 및 지위에 대한 검토(안 제5조)

- 안 제5조는 앞서 안 제3조에서 상근직과 비상근직의 구분을 삭제한 데 따른 후속 정비 사항으로, 현행 제2항에서 규정하고 있던 상근직 청렴시민감사관의 공익제보 통합처리(접수·조사 포함), 반복·고질 민원 및 고충민원 조사·중재, 계약심사 업무 등 상시·전담적 직무를 삭제하려는 것임¹⁴⁾.

- 이는 상근직 전담체계를 전제로 규정되어 있던 직무 조항을 정비하

14) 「서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례」

제5조(직무 및 지위)① 청렴시민감사관은 감사관에 소속되어 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 각종 감사·조사활동
2. 불합리한 제도·관행의 시정 건의
3. 부패방지·청렴대책에 관한 자문, 의견 제시
4. 건의와 시정 사항의 이행 실태 확인 및 점검

② 청렴시민감사관 중 상근직은 제1항의 직무 외에 「서울특별시교육청 공익제보 지원 및 보호에 관한 조례」 제9조에 규정된 공익제보센터 설치·운영에 따른 직무 및 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 공익제보의 통합처리(접수·조사 포함)
2. 다른 기관으로부터 이송된 공익제보 사항의 분석처리
3. 반복적이고 고질적인 민원 및 고충민원의 조사·중재 및 조정 업무
4. 공익제보자 보호 및 지원 업무
5. 청렴시민감사관 운영에 관한 업무

6. 「서울특별시교육청 일상 감사 규정」에 따른 업무 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」제3장에 따른 계약심사 업무

③ 제1항과 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청렴시민감사관의 직무로 하지 아니할 수 있다.

1. 행정심판이나 재판 등 다른 법률에 의한 구제 절차가 진행 중인 사항
2. 감사원이나 그 밖의 행정기관에서 감사 또는 조사가 진행 중인 사항
3. 검찰·경찰 또는 그 밖의 수사기관에서 수사 또는 조사가 진행 중인 사항

④ 청렴시민감사관은 제1항과 제2항에 따라 감사 또는 조사활동을 할 때에는 「공공감사에 관한 법률」 제16조 또는 제27조에 따른 감사담당자로서의 역할을 수행하며, 감사관의 지휘를 받는다.

고, 시민감사관의 기능을 감사 참여 및 자문 중심으로 재편하려는 취지로 이해됨.

- 현행 「공공감사에 관한 법률」 등 상위법령은 외부 전문가의 구체적인 직무 범위를 별도로 규율하고 있지 아니한바, 조례를 통하여 직무 범위를 조정하는 것 자체는 법률상 허용되는 범위에 해당하는 것으로 보임.
- 다만, 현행 상근직 시민감사관이 수행하던 공익제보센터 운영 및 반복·고질 민원 조사 등 상시·전담 업무가 삭제될 경우, 해당 업무의 수행 주체 및 이관 체계가 명확히 정비되지 아니하면 일정 기간 운영상 공백이 발생할 가능성도 배제하기 어려울 것으로 보임¹⁵⁾.
- 따라서 제도 개편이 이루어질 경우, 상근직이 수행하던 상시적 감사 기능을 어떠한 인력 구조로 대체할 것인지에 대한 구체적인 인력·정원 운용 계획과 업무 이관 절차가 병행하여 제시될 필요가 있을 것으로 판단됨.
- 한편, 서울시교육청은 상근 시민감사관제의 필요성을 이유로 안 제5조에 대하여 현행 유지 의견을 제출하였음(행정관리담당관-2277, 2026.2.20.).
- 이는 안 제5조가 안 제3조의 상근직 폐지 여부와 구조적으로 연동되는 사항인 점을 고려할 때, 직무 조정에 따른 실질적 운영 영향에 대하여는 인력 구조 및 감사체계 전반과 연계한 종합적인 검토가 병행될 필요가 있는 것으로 보임.

15) 서울시의회 요구자료(요구번호 318), '개정안 시행 시 업무 이관 계획(이관 시기, 수행 주체, 인력 규모 포함)'(제출일 2026.2.13.), 조선일보, [단독] 서울교육청 청렴감사관에 '코드 인사'... 자격 없는 진보 학부모단체 회장 임용, 2025.11.22.

4) 보고에 대한 검토(안 제10조)

- 안 제10조는 시민감사관이 매년 활동결과를 다음 연도 1월 말까지 교육감에게 제출하도록 하는 보고 의무를 신설하려는 것임.
- 이는 시민감사관 활동에 대한 관리·점검 체계를 제도적으로 명확히 하고, 운영의 책임성과 환류 기능을 강화하려는 취지로 이해됨.
- 다만, 보고서의 제출 형식, 공개 범위, 평가 및 결과 활용 방식 등에 대하여는 조례에서 구체적으로 정하고 있지 아니한바, 하위 규정 또는 내부 운영지침을 통해 세부 기준을 마련할 필요가 있을 것으로 보임.
- 한편, 서울시교육청은 타 시·도교육청의 조례 사례를 참고하여, 보고 기한을 특정하기보다는 “매년 활동실적을 교육감에게 보고하여야 한다”는 형태로 규정하는 것이 적절하다는 수정 의견을 제출하였음(행정관리담당관-2277, 2026.2.20.).
- 그러나 보고 기한을 명확히 규정하는 것은 운영의 예측 가능성과 절차적 통제에의 실효성을 확보하는 측면이 있는바, 이를 반드시 완화하여야 할 필요성이 크다고 보기는 어려움.
- 따라서 보고 의무를 조례에 명문화하는 것 자체는 타당한 것으로 보이며, 보고 시기 및 방식의 세부 사항은 하위 규정 또는 내부 운영지침을 통해 구체화할 수 있을 것으로 사료됨.

다. 입법예고 의견에 대한 검토

- 동 일부개정조례안의 입법예고는 ‘26.2.20.(금)~ ‘26.2.24.(화)까지 5일간 실시되었으며, 총 3건의 의견이 접수되었고(중복 1건 제

외), 제출된 의견은 모두 동 일부조례개정안에 반대하는 내용이었음.

- 먼저, 상근 시민감사관 폐지에 반대하는 의견의 주요 내용은, 청렴시민감사관 제도가 시민의 행정 감시 기능을 수행하는 제도인 만큼 이를 축소하거나 상근직을 폐지하는 것은 시민 통제 기능을 약화시키는 조치라는 점을 지적하는 것이었음.
- 또한, 교육청 및 지역청 감사 인력만으로는 학교 현장의 회계·시설·학사 분야를 충분히 점검하기에 한계가 있다는 점을 들며, 특히 공익제보센터 운영과 관련하여 상근 전담 체계의 유지가 필요하다는 의견이 제시되었음.
- 다음으로 비상근 시민감사관의 연임을 1회로 제한하는 개정내용에 대하여는, 감사업무의 특성상 일정 기간의 전문성 및 경험 축적이 요구되므로, 현행 2회 연임 규정을 유지하는 것이 감사역량 유지에 부합한다는 의견이 제시되었음.
- 특히, 감사 참여 실적과 직무연수 이수 등을 통하여 전문성과 경험을 축적한 인력을 연임 제한으로 조기에 배제하는 것은 감사 업무의 연속성과 전문성 유지 측면에서 비효율적이라는 점이 강조되었음.
- 아울러 자격요건 강화에 따라 기존 시민감사관 중 일부가 재위촉 대상에서 제외될 가능성에 대한 우려도 제기되었음.
- 이와 같이 상근직 폐지 및 연임 제한과 관련하여 제도의 기능 약화 및 전문성 저하에 대한 우려가 제기된 바, 해당 쟁점에 대하여는 앞서 검토한 법적·운영상 사항을 종합적으로 고려하여 입법적 판단이 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

IV. 질의 및 답변요지 : 없음.

V. 토론요지 : 없음.

VI. 수정안의 요지

- 조례 시행 당시 종전 규정에 따라 위촉된 청렴시민감사관의 임기는 종전의 임기 만료일까지로 하도록 경과조치를 규정함(부칙 제2조 신설).

VII. 심사결과 : 수정가결(재석의원 전원 찬성).

VIII. 소수의견 요지 : 없음.

IX. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례 일부개정조례안 수정안

의안 번호	관련 3445
----------	------------

제안연월일 : 2026년 3월 10일
제안자 : 교육위원장

1. 수정이유

- 안 제3조제1항과 안 제4조는 청렴시민감사관 구성 인원의 범위와 임기를 각각 규정하고 있는바, 조례 시행 당시 이미 위촉되어 활동 중인 청렴시민감사관의 임기를 보장하기 위한 경과조치를 부칙에 신설하고자 함.

2. 주요내용

- 조례 시행 당시 종전 규정에 따라 위촉된 청렴시민감사관의 임기는 종전의 임기 만료일까지로 하도록 경과조치를 규정함(부칙 제2조 신설).

3. 참고사항 : 없음.

서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례 일부개정조례안 수정안

서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례 일부개정조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

부칙 제2조를 다음과 같이 신설한다.

제2조(경과조치) 이 조례 시행 당시 종전의 규정에 따라 위촉된 청렴시민감사관은 이 조례에 따라 위촉된 것으로 본다. 단, 그 임기는 종전의 임기 만료일까지로 한다.

서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례 일부개정조례안 대한 수정안 대비표

현 행	개 정 안	수 정 안
<p style="text-align: center;">부칙</p> <p>제1조(시행일) 이 조례 는 공포한 날부터 시행한다.</p>	<p style="text-align: center;">부칙</p> <p>제1조(시행일) (현행과 같음) <u><신 설></u></p>	<p style="text-align: center;">부칙</p> <p>제1조(시행일) (개정안 과 같음) <u>제2조(경과조치) 이 조</u> <u>례 시행 당시 종전</u> <u>의 규정에 따라 위</u> <u>촉된 청렴시민감사</u> <u>관은 이 조례에 따</u> <u>라 위촉된 것으로</u> <u>본다. 단, 그 임기는</u> <u>종전의 임기 만료일</u> <u>까지로 한다.</u></p>

서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례 일부개정조례안

서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제1항을 삭제하고, 같은 조 제2항을 제1항으로 하며, 같은 항(종전의 제2항) 각 호 외의 부분 중 “회계”를 “30명 이내로 구성하며, 회계”로 하고, 같은 항 제1호 중 “소지한”을 “소지한 사람으로서 해당분야 실무경력이 있는”으로 하며, 같은 항 제2호 및 제3호를 각각 다음과 같이 하고, 같은 조 제3항을 삭제하며, 같은 조 제4항을 제2항으로 한다.

2. 대학이나 공인된 연구기관에서 조교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람

3. 국가 또는 지방자치단체에서 5급 상당 이상 공무원으로 있었던 사람

제4조제1항 중 “두 차례만”을 “1회에 한하여”로, “있고, 상근직 청렴시민감사관의 임기는 「지방공무원 임용령」 제21조의4(임기제공무원의 근무기간)의 규정에 따른다”를 “있다”로 하고, 같은 항에 단서를 다음과 같이 신설한다.

다만, 결원에 따른 후임 시민감사관의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.

제5조제2항을 삭제하고, 같은 조 제3항 및 제4항을 각각 제2항 및 제3항으

로 하며, 같은 조 제2항(중전의 제3항) 각 호 외의 부분 중 “제1항과 제2항” 을 “제1항” 으로 한다.

제10조 및 제11조를 각각 제11조 및 제12조로 하고, 제10조를 다음과 같이 신설한다.

제10조(보고) 감사에 참여한 시민감사관은 매년 12월 말까지의 활동결과를 다음연도 1월 말까지 교육감에게 제출하여야 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 이 조례 시행 당시 중전의 규정에 따라 위촉된 청렴시민감사관은 이 조례에 따라 위촉된 것으로 본다. 단, 그 임기는 중전의 임기 만료일까지로 한다.

신·구조문대비표

현행	개정안
<p>제3조(구성 및 자격) ① <u>청렴시민감사관은 50명 이내로 구성하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 구분한다.</u></p> <p>1. <u>상근직 : 직무수행을 위해 상시 근무가 필요하여 시간선택제임기제공무원 등으로 공개모집을 통해 교육감이 임용한 사람</u></p> <p>2. <u>비상근직 : 직무수행을 위해 상시 근무가 필요하지 않으며, 공개모집 또는 시의회·시민단체·전문기관(단체) 등의 추천을 받아 교육감이 위촉한 사람</u></p> <p>② <u>청렴시민감사관은 회계, 법률, 시설, 학사, 정보화 등의 분야에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 갖춘 사람으로 한다.</u></p> <p>1. <u>관련분야의 자격증을 소지한 사람</u></p> <p>2. <u>관련분야의 석사학위 이상 소지한 사람</u></p>	<p>제3조(구성 및 자격) <삭 제></p> <p>① ----- 30명 이내로 구성하며, 회계----- ----- -----.</p> <p>1. ----- 소지한 사람으로서 해당분야 실무 경력이 있는 -----</p> <p>2. <u>대학이나 공인된 연구기관에서 조교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람</u></p>

3. 관련분야에 3년 이상의 실무경험이 있는 사람

4. (생략)

③ 제2항에도 불구하고, 제1항제1호에 따라 청렴시민감사관을 임용하고자 하는 경우에는 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제9조 및 「서울특별시교육청 지방공무원 인사규칙」 제18조제8항에서 요구하는 자격요건을 갖추어야 한다.

④ (생략)

제4조(임기 및 신분보장) ① 비상근직 청렴시민감사관의 임기는 2년으로 하되, 감사 역량과 실적 평가를 통하여 두 차례만 연임할 수 있고, 상근직 청렴시민감사관의 임기는 「지방공무원 임용령」 제21조의4(임기제공무원의 근무기간)의 규정에 따른다. <단서 신설>

② (생략)

제5조(직무 및 지위) ① (생략)

② 청렴시민감사관 중 상근직은 제1항의 직무 외에 「서울특별시교육청 공익제보 지원 및 보호에

3. 국가 또는 지방자치단체에서 5급 상당 이상 공무원으로 있었던 사람

4. (현행과 같음)

<삭제>

② (현행 제4항과 같음)

제4조(임기 및 신분보장) ① -----

----- 1
회에 한하여 ----- 있다. 다만, 결론에 따른 후임 시민감사관의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.

② (현행과 같음)

제5조(직무 및 지위) ① (현행과 같음)

<삭제>

관한 조례」 제9조에 규정된 공익
제보센터 설치·운영에 따른 직무
및 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 공익제보의 통합처리(접수·조
사 포함)

2. 다른 기관으로부터 이송된 공익
제보 사항의 분석처리

3. 반복적이고 고질적인 민원 및
고충민원의 조사·중재 및 조정
업무

4. 공익제보자 보호 및 지원 업무

5. 청렴시민감사관 운영에 관한 업무

6. 「서울특별시교육청 일상 감사
규정」에 따른 업무 및 「지방자
치단체 입찰 및 계약 집행기준」
제3장에 따른 계약심사 업무

③ 제1항과 제2항에도 불구하고
다음 각 호의 어느 하나에 해당하
는 경우에는 청렴시민감사관의 직
무로 하지 아니할 수 있다.

1. ~ 3. (생략)

④ (생략)

<신설>

② 제1항-----

-----.

1. ~ 3. (현행과 같음)

③ (현행 제4항과 같음)

제10조(보고) 감사에 참여한 시민감
사관은 매년 12월 말까지의 활동
결과를 다음연도 1월 말까지 교육
감에게 제출하여야 한다.

제10조 · 제11조 (생략)

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

<신설>

제11조 · 제12조 (현행 제10조 및 제11조와 같음)

부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 이 조례 시행 당시 종전의 규정에 따라 위촉된 청렴시민감사관은 이 조례에 따라 위촉된 것으로 본다. 단, 그 임기는 종전의 임기 만료일까지로 한다.