

서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례안 심사보고서

의안 번호	95
----------	----

2018년 9월 10일
교육위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2018년 8월 16일, 장인홍 의원 외 12명
2. 회부일자 : 2018년 8월 21일
3. 상정일자
 - 제283회 서울특별시의회 임시회 제5차 교육위원회
(2018년 9월 10일 상정, 원안가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 장인홍 의원)

1. 제안이유

- 외부전문가의 교육행정 참여 기회 확대를 통한 청렴성 제고와 위법·부당한 사항의 개선, 그리고 공정하고 투명한 감사 행정 실현을 위하여 시민감사관 구성과 운영에 필요한 사항을 규정하고자 함.

2. 주요내용

- 청렴시민감사관을 정의함(안 제2조).
- 청렴시민감사관의 구성과 자격을 규정함(안 제3조).

- 청렴시민감사관의 임기와 신분보장에 관하여 규정함(안 제4조).
- 청렴시민감사관의 직무 범위를 규정함(안 제5조).

III. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2018년 8월 16일 장인홍 의원 외 12명의 의원에 의해 의안 번호 제95호로 발의되어 2018년 8월 21일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시교육청 소관 사무에 대한 부패방지 및 청렴성 제고를 목적으로 ‘청렴시민감사관’에 관한 구성과 직무범위 등 전반적인 사항을 규정함으로써 외부적 부패 통제 시스템을 강화하려는 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 청렴시민감사관 운영 현황과 개요

- 서울특별시교육청(이하 ‘교육청’이라 함)은 「공공감사에 관한 법률」 과 「서울특별시교육청 청렴시민감사관 운영에 관한 규칙」 에 따라 2010년부터 청렴시민감사관 제도를 도입하였고 현재 28명의 청렴시민감사관을(상근: 3명, 비상근:25명) 임용·위촉하여 운영하고 있습니다.¹⁾
- 현재 교육청의 청렴시민감사관은 공공행정에 대한 시민의 고충(민원,

1) 「공공감사에 관한 법률」

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.

현행 법령에서는 ‘시민감사관’ 또는 ‘청렴시민감사관’이라는 용어를 직접 명문으로 규정하지 않고 ‘외부전문가 등’이라는 표현을 사용하고 있음. 이에 따라 서울특별시교육청은 2011년 4월 22일 「서울특별시교육청 시민감사관 운영에 관한 규칙」 을 제정하였음. 당초에는 30명 내외의 비상근의 위촉직 시민감사관만을 운영하다가 2016년 1월 12일 동 규칙을 전부개정하여 상근직 시민감사관의 운영 근거를 마련함.

부패, 위법·부당 행정행위 및 공무원의 권력 오·남용 등)을 접수하여 전문적이고 중립적인 입장에서 주요 위법사항을 조사하고, 필요한 경우 시정 요구 또는 권고를 함으로써 시민과 행정기관간 갈등을 해소하는 역할을 담당하여 왔습니다(‘2017~2018년 청렴시민감사관 업무 실적’은 [별첨] 참고).

- 그동안 교육청은 국민권익위원회가 실시하는 「국민권익위원회 공공기관 청렴도 평가」에서 매년 하위권에 머물러(2015~2016년: 17위, 2017년: 12위) 교육행정에 있어 대외적인 신뢰도 제고가 절실한 상황이었습니다.

이에 교육청은 청렴도 우수기관으로 도약하기 위해 지난 3월 7일 ‘2018 서울교육 청렴도 향상 대책’을 마련하였는바, 동 방침에는 청렴시민감사관이 주도하는 공익제보센터 운영 활성화, 그리고 주요 감사시 1명 이상 청렴시민감사관의 필수 참여 원칙을 수립한 바 있습니다. 또한 운동부와 현장학습에 있어서도 청렴시민감사관을 통한 ‘청렴 모니터링’을 강화하도록 하였습니다.

- 이런 상황에서 동 조례안이 현재 규칙으로 규정된 청렴시민감사관의 구성과 자격, 임기, 신분보장, 직무 등을 상위규정인 조례로 규정하여 청렴시민감사관 제도를 안정적으로 운영하고, 공공행정의 시민에 대한 신뢰성을 높이려는 것은 감사의 내실화와 교육청의 청렴도 제고 측면에서 바람직한 것으로 생각합니다.

나. 청렴시민감사관 입법형식에 대한 검토

- 현행 「대한민국헌법」 제117조 및 「지방자치법」 제22조, 제23조에서는 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장이 법령의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 대하여 조례 또는 규칙, 즉 자치법규를 제정할 수 있도록 규정하고 있습니다.²⁾

2) 「대한민국헌법」

- 여기서 “법령의 범위”라 함은 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무인 경우 자치사무인지 기관위임사무인지 여부를 구분하지 않고 상위법령이나 해당 지방자치단체의 조례 등을 위반하지 않는 범위 내에서, 사무의 집행을 위한 구체적인 사항을 규칙으로 제정할 수 있다고 보는 것이 일반적입니다(법제처 18-0025, 2018.3.13.).
- 현행 「서울특별시교육청 청렴시민감사관 운영에 관한 규칙」은 상위법령에 따른 직접적인 위임 없이 교육감의 권한에 속한 감사 사무에 대해 외부전문가의 참여를 보장하기 위해 제정된 것으로 감사기구의 장(감사관)과 감사담당자(감사관 소속의 공무원)의 임용에 관한 사항을 교육감에게 위임한 「공공감사에 관한 법률」 제8조와 제16조³⁾와 별도의 사항입니다.

<법령에서 명시적으로 규칙으로 제정할 수 있도록 규정한 사항(예시)>

구분	근거조문	내용
지방자치법	제104조 제105조	<ul style="list-style-type: none"> • 사무의 위임·위탁 • 소속공무원의 복무, 징계, 교육훈련

제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

「지방자치법」

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

제23조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

3) 「공공감사에 관한 법률」

제8조(감사기구의 장의 임용) ① 제5조제1항에 따라 자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 감사기구의 장을 개방형 직위로 임용한다. 이 경우 감사기구의 장의 임용에 관하여는 「국가공무원법」 제28조의4제2항·제4항 또는 「지방공무원법」 제29조의4제2항·제4항·제5항을 준용한다.

② 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 감사기구의 장을 임용하거나 임용제청할 때에는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 그 적격 여부를 공정하게 심사하기 위한 합의제 기구를 설치·운영하고, 그 심사를 거쳐야 한다.

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 자격요건은 대통령령으로 정한다.

② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 감사담당자를 임용할 때에는 해당 감사기구의 장 또는 제5조제2항에 따른 합의제감사기구의 의견을 들어야 하고, 감사담당자의 장기근속 방안을 마련하여야 한다.

지방자치법 시행령	제70조 제74조제1항 제81조제2항	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 장의 사무인계 • 지방자치단체장 권한대행 사무의 처리 • 이장의 임명 등 인사운영에 관한 사항
지방재정법	제31조	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 공공시설에 관한 사용료 징수
지방공무원법	제30조의2 제37조제5항 제78조제3항	<ul style="list-style-type: none"> • 인사교류협의회 구성 등 기타 인사교류에 관한 사항 • 임용후보자 자격이 상실되는 훈련성적 기준 • 제안제도의 운영
지방공무원 임용령	제4조제1항 제9조제1항 제11조제1항 제12조제2항 제17조제1항 제38조제5항 제52조	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적인 규칙제정권 • 인사위원회의 회의록 작성 • 공개경쟁 신규임용시험 합격자의 등록에 관한 사항 • 신규임용후보자의 명부작성에 관한 사항 • 특별임용요건의 세부사항 규정 • 승진후보자 명부의 작성에 관한 사항 • 임용시험 응시자격

○ 이런 점에서 공공행정의 단순한 내부통제를 넘어 공공행정의 개선을 통한 시민의 신뢰성 회복과 청렴도 제고를 위한 청렴시민감사관 제도는

교육감의 단순 사무집행을 위한 입법형식의 규칙으로 제정하는 것 보다는 동 조례안과 같이 법규성을 강화한 조례로 제정하여 운용하는 것이 더 바람직할 것으로 사료됩니다.

더욱이 교육행정을 포함한 모든 지방행정은 지방의회와 지방자치단체의 집행기관(교육청) 사이에서 행정의 법률적합성 원칙을⁴⁾ 준수해야 하는바,

법령이 기본적으로 지방자치단체의 임무로 정하였고(감사의 외부전문가 참여 등), 감사 결과에서 밝혀지는 행정권한의 남용이나 회계부정 등이 침익적 행위로서 시민의 기본권 침해할 수반할 가능성도 적지 않다면

청렴시민감사관의 감사 참여에 대한 기본적인 사항은 조례로 규정하는 것이 적합할 것으로 생각됩니다(전국 시·도교육청 현황은 [별첨2] 참고).

나. 조문별 검토

○ 동 조례안은 목적(안 제1조)과 청렴시민감사관 정의(안 제2조)에 대

4) 법치주의의 한 개념으로 행정은 법률의 범위 내에서 이루어져야 한다는 것을 의미함.

한 총칙 규정을 비롯하여 구성과 자격(안 제3조), 임기와 신분보장(안 제4조), 직무 및 직위(안 제5조), 비밀유지 의무와 제척·회피(안 제6조 및 제7조) 그리고 청렴시민감사관 운영협의회 구성과 연수, 인력 및 예산 지원 등(안 제8조부터 제10조) 총 11개 조문으로 구성되어 있습니다.

- 전반적으로 동 조례안은 「서울특별시교육청 청렴시민감사관 운영에 관한 규칙」을 기본으로 하고 있다는 점에서 조례 제정 및 운영에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

다만, 안 제3조의 경우 청렴시민감사관 규모를 현행 30명 내외에서 50명 내외로 확대하도록 규정하고 있는바 인력지원과 예산 확보 등의 측면에서 별도의 문제는 없는지 세심한 검토가 필요할 것으로 생각됩니다.

- 끝으로 안 제5조제2항은 상근직 청렴시민감사관의 직무를 규정하면서 현행 규칙과 달리 제6호에서 「서울특별시교육청 일상 감사 규정」에 따른 업무 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제3장에 따른 계약심사 업무를 추가하고 있습니다.

이와 관련해서 현재 교육청은 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제3장제6절제3관의 '계약심사제도 시행의 예외'에 따라 계약심사제도를 운영하고 있지 않으나 향후 계약심사제도를 시행할 경우 동 업무에 청렴시민감사관의 참여를 보장하기 위한 것으로 볼 수 있습니다.

다만 계약심사 업무를 감사관 소관으로 할 것인지와 관련해서 이견이 있을 수 있습니다.

그러나 계약심사제도의 취지는 지방자치단체 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 지방자치단체가 발주하는 사업(공사·용역·물품 등)의 입찰·계약의 적정성을 심사·검토하는 것으로⁵⁾ 일상감사와

5) 「지방재정법」

제3조(지방재정 운용의 기본원칙) ① 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하

그 목적이 동일하다는 점6),

또한 「서울특별시교육청 일상감사 규정」 제4조제2호에서 일정금액 이상의 계약업무를 일상감사 대상으로 규정하고 있다는 점 등에 비추어 볼 때 안 제5조제2항제6호의 계약심사 업무 소관을 감사관으로 하면서 이에 청렴시민감사관이 참여할 수 있도록 하는 것은 업무의 일관성 유지와 체계적 추진을 위해 타당할 것으로 사료됩니다. 참고로 이와 관련하여 교육청도 동일한 의견을 밝힌바 있습니다(감사관-9250, 2018.8.28.).

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음.

고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.

② 지방자치단체는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 지방자치단체의 예산에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

6) 「서울특별시교육청 일상감사 규정」

제2조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "일상감사"란 제4조 각 호의 업무를 처리하는 과정에서 최종 결재권자가 결재하기 전에 감사 부서의 객관적인 의견을 판단자료로 활용함으로써 예산이나 행정의 낭비요인을 사전에 제거하고 시행착오를 예방하는 감사를 말함.

제4조(대상사업) 감사관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 일상감사를 실시하여야 한다. 다만, 학교는 공사를 협상에 의한 계약으로 행하는 경우에만 일상감사를 실시한다.

1. 주요정책의 집행업무 : 해당 연도 주요 정책과제 중 신규로 포함되는 단위사업비 5억원 이상의 사업

2. 계약업무

가. 건당 추정금액 10억원 이상의 시설공사(장기 계속공사 포함)

나. 건당 추정금액 2억원 이상의 공사설계 및 감리용역

다. 건당 추정금액 2억원 이상의 물품구매(제조)·용역

라. 별표에 해당하는 공사, 용역, 물품의 제조·구매를 지명입찰계약 또는 수의계약으로 행하는 계약

마. 공사를 협상에 의한 계약으로 행하는 계약

바. 10억원 이상의 공유재산 매각·매입 계약

3. 예산관리 업무 : 건당 200만원 이상의 업무추진비 집행에 관한 사항

4. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정한 사업

VI. 수정안의 요지 : 없음.

VII. 심사결과 : 원안 가결(재석의원 전원 찬성)

VIII. 소수의견 요지 : 없음.

IX. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례안

제1조(목적) 이 조례는 시민과 함께하는 열린 감사를 실현함으로써 감사활동에 공정성과 투명성을 확보하고 서울교육의 청렴성을 높이기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) “청렴시민감사관“이란 「공공감사에 관한 법률」 제16조 또는 제27조에 따라 서울특별시교육청(이하 “교육청“이라 한다)의 각종 감사·조사 업무를 수행하거나, 불합리한 제도에 대한 시정 건의 등의 활동을 하도록 서울특별시교육감(이하 “교육감“이라 한다)이 임용·위촉한 사람을 말한다.

제3조(구성 및 자격) ① 청렴시민감사관은 50명 이내로 구성하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 구분한다.

1. 상근직 : 직무수행을 위해 상시 근무가 필요하여 시간선택제임기제공무원 등으로 공개모집을 통해 교육감이 임용한 사람
2. 비상근직 : 직무수행을 위해 상시 근무가 필요하지 않으며, 공개모집 또는 시의회·시민단체·전문기관(단체) 등의 추천을 받아 교육감이 위촉한 사람

② 청렴시민감사관은 회계, 법률, 시설, 학사, 정보화 등의 분야에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 갖춘 사람으로 한다.

1. 관련분야의 자격증을 소지한 사람
2. 관련분야의 석사학위 이상 소지한 사람
3. 관련분야에 3년 이상의 실무경험이 있는 사람
4. 그 밖에 교육감이 감사업무 수행에 필요한 전문성, 자질, 적성을 갖추었다고 인정하는 사람

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

④ 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람은 청렴시민감사관으로 임용하거나 위촉할 수 없다.

제4조(임기 및 신분보장) ① 비상근직 청렴시민감사관의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있고, 상근직 청렴시민감사관의 임기는 「지방공무원 임용령」 제21조의4(임기제공무원의 근무기간)의 규정에 따른다.

② 청렴시민감사관은 그 의사에 반하여 면직 또는 위촉 해지되지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 면직 또는 위촉 해지할 수 있다.

1. 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
2. 직무를 태만히 하거나 직무수행 능력이 부족하다고 인정되는 경우
3. 이 조례 제6조의 의무를 위반한 경우
4. 직무수행과 관련하여 비위 사실이 있는 경우
5. 그 밖에 심신장애 등의 사유로 직무수행이 곤란하다고 인정되는 경우

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.

제6조(품위·비밀유지 의무 등) ① 청렴시민감사관은 직무를 수행할 때에는 품위를 유지하여야 한다.

② 청렴시민감사관은 직무와 관련하여 알게 된 정보 또는 자료를 정당한 사유 없이 다른 사람에게 제공하거나 목적 외의 용도로 이용하여서는 아니 된다.

③ 청렴시민감사관은 직무수행 중에 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

④ 감사에 참여하는 청렴시민감사관은 감사담당자로서 관련 법규를 준수하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다.

제7조(제척·회피 등) ① 청렴시민감사관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 감사·조사에서 제척된다.

1. 청렴시민감사관 또는 그 배우자나 배우자였던 사람, 청렴시민감사관 또

는 그 배우자의 직계 존속·비속 및 4촌 이내의 친족 관계에 있거나 있었던 사람이 해당 감사·조사에 대하여 당사자이거나 공동권리자 또는 공동의무자인 경우

2. 청렴시민감사관이 해당 감사·조사에 대하여 증언, 감정, 법률자문 또는 손해사정을 하고 있거나 하였던 경우

3. 청렴시민감사관이 해당 감사·조사와 관련한 이해관계인의 대리인으로 관여하거나 관여하였던 경우

② 청렴시민감사관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 또는 직접적인 이해관계가 있거나 공정하게 수행할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우에는 감사·조사에 참여하는 것을 스스로 회피하여야 한다.

제8조(청렴시민감사관 운영협의회) ① 청렴시민감사관의 운영에 관한 사항을 협의하기 위하여 청렴시민감사관 운영협의회(이하 “협의회“라 한다)를 둘 수 있다.

② 협의회는 청렴시민감사관 전원으로 구성하며 필요시 대표 시민감사관을 선출할 수 있다.

제9조(연수) 교육감은 청렴시민감사관의 감사 실무능력 향상을 위하여 교육을 실시할 수 있다.

제10조(인력 및 예산 지원) ① 교육감은 청렴시민감사관의 효율적인 직무수행을 위하여 필요한 인력과 예산 등을 지원할 수 있다.

② 청렴시민감사관이 감사에 참여하거나 관련 회의에 참석한 경우 예산의 범위에서 수당 및 여비를 지급할 수 있다.

제11조(시행규칙)이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.