

서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안 심사보고서

의안 번호	303
----------	-----

2019년 4월 30일
행정자치위원회

1. 심사경과

- 가. 제안자 : 문영민 의원 (찬성자 12명)
- 나. 제안일 : 2018년 12월 31일
- 다. 회부일 : 2019년 1월 7일
- 라. 상정일 : 제286회 서울시의회 임시회 제3차 행정자치위원회
2019년 4월 26일 상정·의결(원안가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 문영민 의원)

가. 제안이유

- 감사위원회의 감사결과 통보 및 공개가 지연되어, 감사에서 적발된 행정오류가 시정되지 않고 지속되고, 위법한 사항이 방치되는 등 행정의 효율성이 저해되고 있음. 감사의 효과성을 제고하고, 행정의 효율성을 확보하기 위해 감사결과 확정시기를 상위 법령(「공공감사에 관한 법률」제23조)에서 정하고 있는 기준에 따라 마련하고자 함.

나. 주요내용

- 감사위원회는 감사활동 수행기간이 종료된 날부터 60일 이내에 처분요구나 조치사항을 결정하고, 결정한 날부터 10일 이내에 감사결과를 감사대상 기관에 통보하도록 함(안 제18조제1항).
- 감사결과에는 처분요구나 조치사항이 포함되도록 함(안 제18조제2항).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「공공감사에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음.
- 다. 입법예고(2019. 1.11. ~1.18.) 결과 : 의견 없음.

4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 한태식)

- 본 개정조례안은 상위법(「공공감사에 관한 법률」, 이하 “「공공감사법」”)에 따라 감사활동이 종료된 날부터 60일 이내에 처분요구나 조치사항을 결정하고, 결정한 날부터 10일 이내에 감사결과를 감사대상 기관에 통보하도록 개정하려는 것임.
- 「공공감사법」이 감사결과의 확정시기와 통보시기를 규정한 배경을 살펴보면, 최근 감사의 중심이 적법성감사에서 성과감사로 변화하고 있어, 이에 따라 정부는 내실있는 성과감사를 수행하기 위해 감사의 종류, 절차, 기준 등을 규정한 「공공감사법」을 제정(2010.7.1. 시행)¹⁾하였고, 서울시는 공직사회 혁신(부정청탁 방지 및 청렴도 제고 등), 시책사업(민간위탁, 보조금사업 등)의 성과감사 실시 및 예방적 안전감사(하도급 및 도시안전 시스템 등) 등 시정 지원기능을 개선하기 위해 감사관(독임제, 1948.8~ 2015.6)을 감사위원회(합의제, 2015.7.)로 변경하였음.²⁾

※ 「공공감사법」은 내실 있는 자체감사활동을 위해 감사의 종류, 계획수립(대통령령 제19조), 실시 및 일상감사 의무화(제21조, 제22조), 감사결과의 처리절차는 「감사원법」과 유사한 내용으로 규정(제23조)하고 있음.

1) 「공공감사에 관한 법률」의 제안이유(의안번호 1806204, 제안일 2009.9.30.)

중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구의 조직과 활동, 감사기구의 장의 임용 등에 있어 자체감사기구의 독립성과 전문성을 확보하고 효율적인 운영에 필요한 제도를 도입하여 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고, (중략) 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 제반사항을 규정함으로써 행정 업무 및 공공기관 운영의 적정성과 효율성, 국민에 대한 책임성 등을 확보하기 위한 제도적 기반을 마련하려는 것임.

2) 서울시 감사기구 혁신안 공청회(2015.1.27.) 서울시 감사기구혁신안 3p 요약 발췌

※ **적법성감사** : 법규 등의 준수 여부에 대한 검토와 평가를 위주로 수행하는 감사를 말한다.(공공감사기준 제2조제7호)

※ **성과감사** : 경제성·능률성·효과성에 대한 검토와 평가를 위주로 특정사업이나 정책에 대하여 수행하는 감사를 말한다.(공공감사기준 제2조제8호)

※ **공공감사 및 자체감사의 초점의 변화** : 공공부문의 조직 환경이 복잡·다양해짐에 따라 기존의 외부통제와 감시가 아닌 기관 내부의 자율적 점검과 관리를 기반으로 한 조직 운영에 관심이 확대되고 있다. (중략) 오늘날의 자체감사는 법규, 규정 등을 점검하고 통제하는 감사자의 역할에서 조직 내의 업무흐름(프로세스) 전반에 대한 조직 운영진단을 통해 실제 조직 목표달성에 기여하는 안내자 역할에 초점이 맞춰 진화하고 있다.(심민철, 김성수, 「서울시 공공부문 자체감사 기구의 역할 강화방안」, 서울연구원, 2017.8.31.)

○ 본 개정안의 목적이 성과감사를 통해 공공성·공정성 저해, 비능률 등을 개선하여 행정의 효율성을 확보하는 것에 있는바, 상위법에 따라 감사결과를 일정기한 내에 확정하고 통보하도록 하는 것은 감사의 적시성을 확보한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

※ 「공공감사기준」은 보고기준을 감사결과의 보고·처리하는 과정에 적용하도록 규정하고 있으며, 제27조에 적시성과 함께 6개의 원칙을 정하고 있음.

1. **적시성**: 감사결과는 지연 보고하여 감사성과를 저해하거나 수감기관의 업무처리에 지장을 주지 아니하도록 적기에 작성되어야 한다.

2. **완전성**: 감사결과의 보고는 감사목적의 달성에 필요한 모든 정보를 포함하여야 한다.

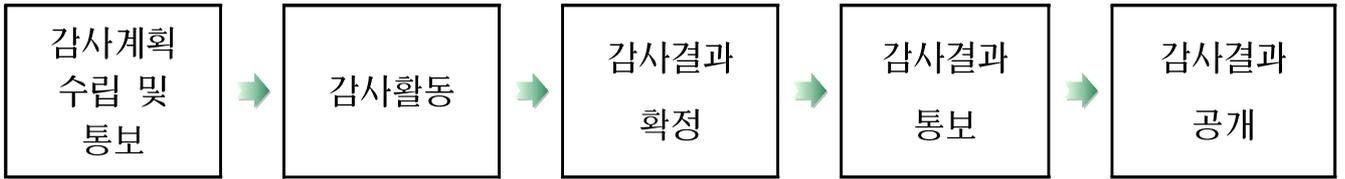
3. **간결성**: 감사결과의 보고는 전달하고자 하는 내용만을 간략하게 나타내고 필요 이상으로 길거나 불필요한 반복을 피해야 한다.

4. **논리성**: 감사결과의 보고는 논리적이고 이해하기 쉬워야 하며 애매모호한 표현이나 일관되지 아니한 약어나 전문용어 등은 가급적 피해야 한다.

5. **정확성**: 감사결과의 보고는 수집된 감사증거에 기초하여 정당성을 입증할 수 있도록 올바르게 기술하고 감사범위, 방법 또는 감사증거에 한계가 있는 경우에는 이를 명백히 밝혀야 한다.

6. **공정성**: 감사결과의 보고는 수감기관의 변명 또는 반론과 전문가의 자문을 충분히 감안하여야 하고 문제점을 과장하거나 편향된 시각으로 작성해서는 아니된다.

〈 감사 절차의 흐름도 〉



- 감사위원회는 2016년부터 114건의 감사(감사결과 이행실태 점검 8건 및 조사 담당관의 조사 사항 제외)를 실시했으며, 감사활동 종료 후 감사결과 확정까지 평균 106.7일, 감사결과 확정부터 통보까지는 6.9일, 통보부터 공개까지는 74.1일이 소요되어, 감사 시작 후 공개까지 평균 7개월 가량이 소요되고 있음.

〈 감사절차별 소요기간 〉

	감사 시행 수	감사활동 (감사활동 일수)	감사결과 확정 (감사활동 종료 후 결과확정까지 소요일수)	감사결과 통보 (감사결과 확정 후 통보까지 소요일수)	감사결과 공개 (감사결과 통보 후 공개까지 소요일수)
소계	122	24.1	106.7	6.9	74.1
2018	47	24.8	112.0	8.2	88.6
2017	37	21.6	94.6	5.7	91.8
2016	38	25.8	113.4	6.8	42.1

- 본 개정안에 대해 감사위원회는 복잡한 사안일 경우 사실관계 확인 및 법률검토에 상당한 시일이 소요되며, 중앙부처의 감사요청으로 당초 감사계획이 지연되고 있음을 이유로 본 개정안의 시행일자를 감사계획 수립시기인 내년까지 연기(보류)하거나, 예외적 사항의 인정 등(수정)이 필요하다는 의견을 제출하고 있음.

< 감사위원회 검토의견 >

- 현재 감사활동 수행기간이 종료된 날부터 감사위원회 부의·의결 후 감사결과 대상 기관 통보까지 평균 100여일 소요
- 현장에서의 실지감사 종료 후에 다음과 같은 절차를 거쳐 감사결과가 통보 됨
 - 추가 사실관계 확인→질의서 발송 및 답변서 확인→필요시 법률자문→처분요구서 작성→문·답서 작성→징계처분 대상자→소통공감회의(대상기관 관계자) → 법률심의팀 검토 → 감사결과보고서 작성 → 위원장 보고 및 수정 → 감사위원회 부의·의결 → 감사결과 통보
- ※ 이 과정에서 복잡한 사안은 사실관계 확인, 법률검토 등에 상당한 기일이 소요되고 있음
- 또한 감사원, 국민권익위원회, 행정안전부 등 중앙부처 감사 및 협조 요청건으로 당초 연간감사계획에 의한 감사결과 처리 기한이 지연 되는 사례 발생
 - ※ '17년, '18년 공공기관 채용비리 전수 조사 (각각 3개월 이상 소요)
- 장기검토 : 감사결과 통보기한을 정하고 있는 상위법령(공공감사에 관한 법률) 개정 건의 등 검토

개정(안) 내용	감사위원회 검토의견
<p>제22조(감사결과 통보 및 처리) ① 감사위원회는 감사활동 수행기간이 종료된 날부터 60일 이내에 제2항에 따라 감사결과에 포함될 징계 등의 처분요구나 조치사항을 결정하여야 하며, 그 결정을 한 날부터 10일 이내에 감사결과를 감사대상기관에 통보하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 감사결과에는 변상명령, 징계, 문책, 경고, 훈계, 시정, 주의, 개선, 권고 고발 등의 처분요구나 조치사항이 포함되어야 한다.</p> <p>③ 감사위원회는 이행결과 또는 조치결과의 적정성 등을 확인할 수 있다.</p>	<p>제22조(감사결과 통보 및 처리) ① 감사위원회는 특별한 사정이 없으면 감사활동 수행기간이 종료된 날부터 60일 이내에 제2항에 따라 감사결과에 포함될 징계 등의 처분요구나 조치사항을 결정하여야 하며, 그 결정을 한 날부터 10일 이내에 감사결과를 감사대상 기관에 통보하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 감사결과에는 변상명령, 징계, 문책, 경고, 훈계, 시정, 주의, 개선, 권고 고발 등의 처분요구나 조치사항이 포함되어야 한다.</p> <p>< 삭제 ></p>

- 감사위원회는 감사지연 이유를 정부의 감사요청과 다양한 감사절차로 들고 있으나, 정부의 요청은 매년 반복되며, 감사계획도 수시로 변경(1년 평균 5.3회 감사계획 변경)하고 있어, 감사계획의 효율성을 확보하기 위해 정부와 충분히 협의했는지 여부를 점검할 필요가 있다고 하겠으며, 감사위원회가 자체 수립한 감사계획을 소화할 수 있는 역량 또는 전문성 확보 여부에 대해서도 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

〈 최근 3년간 감사위원회의 감사계획 변경 횟수 〉

계	2016	2017	2018
16회	5회	6회	5회

- 감사위원회는 안 제22조제1항에 대해 “특별한 사정이 없으면”이라는 자구를 신설하여 감사결과 확정 기간에 대해 예외적 사항을 둘 수 있도록 수정을 요청하고 있음.

법령과 조례에는 ‘특별한 사정’에 대해서 구체적으로 규정한바가 없어, 특별한 사정의 범위를 재심의 등 법령에서 정한 절차로 한정할 것인지 또는 다양한 이유로 인한 검토지연까지 확대할 것인지 논의가 필요하다고 보여지며, 감사위원회가 모호한 자구로 입법취지를 훼손하여 현행과 같이 감사지연을 유지하려는 것은 아닌지에 대해서도 검토의 여지가 있다고 하겠음.

〈 상위법령에서 정한 감사결과 확정 시기 〉

「공공감사에 관한 법률」	「지방자치단체에 대한 행정감사규정」
제23조(감사결과통보 및 처리) ① (중략) 특별한 사정이 없으면 자체감사가 종료된 후 60일 이내에 그 감사결과를 자체감사 대상 기관의 장 및 감사원에 통보하여야 한다.	제18조(감사결과통보 및 처리) ① 주무부장관, 행정안전부장관 또는 시·도지사는 감사활동 수행기간이 종료된 날부터 60일 이내 에 제2항에 따라 감사결과에 포함될 징계 등의 처분요구나 조치사항을 결정하여야 하며, (후략)

- 감사위원회는 안 제22조제3항에 대해서는 규칙을 근거로 시행하고 있으므로, 조례안에서 ‘삭제’ 해달라는 의견을 제출하고 있음. 감사는 환류(還流, feed-back)로 인한 행정개선이 목적임에도 불구하고 피감기관의 감사이행 결과를 감사위원회에 상정하지 않을 뿐만 아니라 그 결과를 공개하지도 않고 있어, 감사결과가 제대로 반영 및 개선되었는지 시민들이 확인할 방법이 없는바, 성과감사의 효율성·효과성 제고를 위해 안 제22조제3항을 강화할 필요는 없는지 종합적인 검토가 필요하다고 하겠음.

〈 최근 3년간 감사위원회의 감사계획 변경 횟수 〉

현행	수정안	감사위원회 의견	수정의견
〈 신설 〉	제22조(감사결과)의 통보 및 처리 ①~② (생략) ③ <u>감사위원회는 이행결과 또는 조치결과의 적정성 등을 확인할 수 있다.</u>	제22조(감사결과)의 통보 및 처리 ①~② (생략) 〈 삭제 〉	제22조(감사결과)의 통보 및 처리 ①~② (생략) ③ <u>감사위원회는 이행결과 또는 조치결과의 적정성 등을 확인하여 공개하여야 한다.</u>

- 본 개정안은 감사결과 처리가 지연되어 이를 개선하기 위해서 감사결과 확정시기와 통보시기를 규정한 것으로, 감사위원회 내부적으로는 만성적 감사지연으로 성과감사의 효과를 저해하고 있는 감사위원회의 조직 효율성과 전문성 제고를 위해 조직규모, 인력 등의 확보 필요성 등에 대해서는 심도있는 검토가 요망된다고 하겠음.

5. 질의 및 답변요지 : 생략.

6. 토론요지 : 없음.

7. 심사결과 : 원안 가결 (재석위원 9명, 전원찬성).

8. 소수의견의 요지 : 없음.

9. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

(문영민 의원 (대표)발의)

의안 번호	303
----------	-----

발의년월일 : 2018년 12월 31일

발 의 자 : 문영민 의원(1명)

찬 성 자 : 김달호, 김재형, 김제리,
김화숙, 성흠제, 송재혁,
이광성, 이상훈, 이준형,
이현찬, 정진술, 한기영
의원(12명)

1. 제안이유

감사위원회의 감사결과 통보 및 공개가 지연되어, 감사에서 적발된 행정오류가 시정되지 않고 지속되고, 위법한 사항이 방치되는 등 행정의 효율성이 저해되고 있음. 감사의 효과성을 제고하고, 행정의 효율성을 확보하기 위해 감사결과 확정 시기를 상위 법령(「공공감사에 관한 법률」 제23조)에서 정하고 있는 기준에 따라 마련하고자 함.

2. 주요골자

- 가. 감사위원회는 감사활동 수행기간이 종료된 날부터 60일 이내에 처분요구나 조치사항을 결정하고, 결정한 날부터 10일 이내에 감사결과를 감사대상 기관에 통보하도록 함(안 제18조제1항).
- 나. 감사결과에는 처분요구나 조치사항이 포함되도록 함(안 제18조제2항).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「공공감사에 관한 법률」

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 기 타

(1) 신·구조문대비표 참조

서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제22조와 제23조를 각각 제23조와 제24조로 하고, 제22조를 다음과 같이 신설한다.

제22조(감사결과의 통보 및 처리) ① 감사위원회는 감사활동 수행기간이 종료된 날부터 60일 이내에 제2항에 따라 감사결과에 포함될 징계 등의 처분요구나 조치사항을 결정하여야 하며, 그 결정을 한 날부터 10일 이내에 감사결과를 감사대상기관에 통보하여야 한다.

② 제1항에 따른 감사결과에는 변상명령, 징계, 문책, 경고, 훈계, 시정, 주의, 개선, 권고 고발 등의 처분요구나 조치사항이 포함되어야 한다.

③ 감사위원회는 이행결과 또는 조치결과의 적정성 등을 확인할 수 있다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 2019년 7월1일부터 시행한다.

제2조(적용례) 제22조의 개정규정은 2019년 7월 1일 이후 시행되는 감사부터 적용한다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
<p><u>제22조(감사위원회 규정)</u> 감사위원회는 이 조례 시행에 필요한 사항 등을 감사위원회의 의결을 거쳐 감사위원회 규정으로 정할 수 있다.</p> <p><u>제23조(준용)</u> 이 조례에 정하지 아니한 사항은 「공공감사에 관한 법률」, 「지방자치법」, 「지방공무원법」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」을 준용한다.</p>	<p><u>< 신 설 > 제22조(감사결과의 통보 및 처리) ①</u> 감사위원회는 감사활동 수행기간이 종료된 날부터 60일 이내에 제2항에 따라 감사결과에 포함될 징계 등의 처분요구나 조치사항을 결정하여야 하며, 그 결정을 한 날부터 10일 이내에 감사결과를 감사대상기관에 통보하여야 한다.</p> <p><u>②</u> 제1항에 따른 감사결과에는 변상명령, 징계, 문책, 경고, 훈계, 시정, 주의, 개선, 권고 고발 등의 처분요구나 조치사항이 포함되어야 한다.</p> <p><u>③</u> 감사위원회는 이행결과 또는 조치결과의 적정성 등을 확인할 수 있다.</p> <p><u>제23조(감사위원회 규정)</u> 감사위원회는 이 조례 시행에 필요한 사항 등을 감사위원회의 의결을 거쳐 감사위원회 규정으로 정할 수 있다.</p> <p><u>제24조(준용)</u> 이 조례에 정하지 아니한 사항은 「공공감사에 관한 법률」, 「지방자치법」, 「지방공무원법」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」을 준용한다.</p>