



제388회국회(임시회)
제3차 법제사법위원회

공공감사에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈시민감사관 제도 도입〉

■ 강득구의원 대표발의(의안번호 제8663호)

2021. 6.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 박 철 호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발의자 : 강득구의원 등 13인
2. 발의일 : 2021. 3. 9.
3. 회부일 : 2021. 3. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 감사기구의 장은 회계·보건·환경·건설 등 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야를 감사하는 경우 외부 전문기관 또는 외부전문가를 감사에 참여시킬 수 있도록하고, 감사에 참여하는 외부전문가는 자료제출요구, 실지감사, 일상감사 등 감사활동에 있어서 감사담당자로 간주됨.

이러한 외부전문가의 감사 참여를 “시민감사관제도”라고 하여 일부 지방자치단체에서 운영하고 있는바, 지방자치단체 감사의 순환보직에 따른 전문성의 한계와 감사인력 부족의 단점을 보완하고, 다양한 전문인력을 활용하여 중요 정책과 사업에 대한 내실있는 정책 중심의 감사를 할 수 있다는 긍정적인 효과를 내고 있어 보임.

따라서, 긍정적인 효과를 보고 있는 “시민감사관제도”를 중앙행정기관 및 공공기관과 전국 지방자치단체에 확대할 수 있도록 회계·보건

· 환경·건설 등 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야를 감사하는 경우 외부 전문기관 또는 외부전문가를 감사에 참여시키도록 의무화하고, 외부전문가의 임용·위촉, 감사 참여 방법을 조례로 정하도록 하려는 것임(안 제27조제2항 및 제4항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 시민감사관 제도 도입 필요성에 대한 검토

- 개정안은 지방자치단체의 감사에 있어 회계·보건·환경·건설 등 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야를 감사하는 경우 외부 전문기관 또는 외부전문가를 감사에 참여시키도록 의무화하고, 외부전문가의 임용·위촉, 감사 참여 방법은 조례로 정하도록 하려는 것으로서 시민감사관 제도를 활성화하려는 것임.

현행	개정안
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. <u><신 설></u>	제27조(외부전문가 등의 참여) ① <u>중앙행정기관 및 공공기관의</u> <u>감사기구</u> ----- ----- ----- ----- -----. ② 지방자치단체의 감사기구의 장은 회계·보건·환경·건설 등 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야를 감사하는 경우 외부 전문기관 또는 외부 전문가를 감사에 참여시켜야

② (생략) <u><신설></u> ③ 제1항에 따라 감사에 참여하는 외부전문가는 제20조부터 제22조까지 및 제29조를 적용할 때에는 감사담당자로 본다.	한다. ③ (현행 제2항과 같음) ④ 제2항에 따른 외부전문기관·외부전문가의 자격·임기, 직무범위, 운영방식 및 수당·여비, 그 밖에 외부전문가의 임용·위촉과 감사 참여의 방법에 필요한 사항은 조례로 정한다. ⑤ 제1항 및 제2항----- ----- ----- -----.
--	---

- 시민감사관 제도는 행정의 투명성과 청렴성을 제고하기 위하여 외부전문가로 하여금 감사업무에 참여할 수 있도록 위촉하는 제도임.¹⁾
- 현재 일부 지방자치단체 및 교육청 등에서 조례에 근거하여 외부전문가, 시민 등을 위촉하여 감사에 참여하게 하는 방식으로 실시하고 있음. 각 지방자치단체별로 시민감사관의 자격, 역할 등은 상이함.

1) 시민감사관 제도와 유사한 것으로 국민권익위원회에서 운영하는 ‘청렴시민감사관’ 제도가 있음. 청렴시민감사관은 공공기관 행정의 투명성과 청렴성을 제고하기 위하여 시민 또는 외부 전문가를 위촉하는 것으로서, 청렴시민감사관은 주요 사업, 부패 취약분야에 대한 점검 및 조사, 평가, 제도 개선 권고, 정책 자문 등을 담당하고 있음. 국민권익위원회에 따르면 2018년 기준 243개 기관에서 청렴시민감사관 제도를 도입하여 운영하고 있음

[시민감사관 제도 도입 현황]

구 분	현 황
지방자치단체	26
교육청	10
합 계	36

* 주. ‘시민감사관’ 관련 자치법규를 규정하고 있는 지방자치단체 및 교육청 현황임.

□ 개정안과 같이 지방자치단체의 감사에 있어 시민감사관 제도를 도입하게 되면 감사행정의 공정성, 투명성 및 전문성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

○ (감사의 공정성) 현재 공공감사는 기관 내부 감사의 성격을 가지고 있는바²⁾, 이와 같은 기관 내부 감사에 대해서는 감사의 독립성, 기관 온정주의로 인한 감사의 실익 등이 문제되고 있음. 특히 기관 내부의 관행 등을 이유로 반복되는 잘못에 대해 기관 내부 감사는 한계를 가진다는 지적이 있음.

시민감사관은 기관 외부의 전문가 등이 감사에 참여하는 것으로서 기관 내부의 이해관계와 상관없이 객관적인 감사활동을 할 수 있을 것으로 보임.

2) 「공공감사에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체 감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지함을 목적으로 한다.

○ (감사의 투명성) 또한 기관 내부 감사는 그 과정과 정보 등이 외부에 공개되지 않는 문제가 있는데, 시민감사관의 직무 수행 과정에서 투명한 정보 공개가 이루어질 수 있을 것으로 보임.

○ (감사의 전문성) 기관 내부감사의 경우 보직순환 등의 이유로 감사담당자가 감사업무에 익숙하지 않는 문제가 있고, 감사대상 업무에 대해 감사담당자가 잘 모르는 경우도 있음.

시민감사관은 회계·보건·환경·건설 등 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야에 있어 외부 전문가 등을 감사에 참여시키는 제도로써, 시민감사관의 전문성을 감사에 활용할 수 있으므로 감사의 전문성이 제고될 것으로 기대됨.

□ 다만, 감사원은 독립적인 자체감사활동 침해 우려가 있고, 감사담당자의 자격이 문제될 수 있으며, 감사기구 상호 간 형평성을 고려할 필요가 있다는 입장임.

○ 「공공감사에 관한 법률」은 자체감사활동에서 독립성이 최대한 보장되어야 함을 규정하고 있는데³⁾, 외부전문가가 감사활동에 참여하게 하는 개정안은 이러한 규정에 반하여 독립적인 감사활동 관련 권한을 침해할 우려가 있음.

3) 「공공감사에 관한 법률」 제7조(감사기구의 장의 독립성 보장) ① 중앙행정기관등의 감사기구의 장은 자체감사활동에서 독립성이 최대한 보장되어야 한다.

- 개정안은 외부전문가의 자격, 감사방법 등 사실상 모든 사항을 조례에 위임하고 있는데, 이로 인하여 감사담당자로서 자격을 갖추지 못한 외부전문가가 선정될 우려가 있음.
- 또한 지방자치단체 조례로 외부전문가의 자격 등을 정할 수 있게 하는 개정안에 따르면 지방자치단체별로 자격, 직무범위 등을 달리 정할 수 있게 되므로 지방자치단체간 형평성의 문제가 제기될 수 있음.
- 따라서, 개정안과 관련해서는 개정안의 취지 및 감사원의 의견을 종합하여 결정할 필요가 있는 것으로 보임.

2. 지방자치단체간 형평성 문제 검토

- 시민감사관 제도의 구체적인 내용에 대해 조례로 정하도록 하는 개정안에 따를 경우 지방자치단체간 형평성이 문제될 수 있으므로 외부전문가의 자격, 직무범위 등에 관하여 일정한 기준을 법령에서 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 현재 시민감사관 제도를 도입하고 있는 지방자치단체, 교육청의 자치법규를 살펴보면 그 차이가 큰 것으로 보임. 예를 들어 성남시는 시민감사관이 감사 심의에 참여할 수 있도록 규정하였지만, 경주시는 제보, 자문 등으로 역할이 제한되어 있음.

[시민감사관 제도 예시]

구 분	근거법규	직무범위
경기도 교육청	경기도교육청 시민감사관제 운영 조례	상근직: 감사관과 같은 직무 비상근직: 개선 건의, 점검, 평가 등
경주시	경주시 시민감사관 운영 조례	제보, 자문 등
성남시	성남시 시민감사관 운영 규칙	감사 심의 참여, 자문 등
전북 교육청	전라북도교육청 시민감사관 구성 운영에 관한 조례	감사

- 지방자치단체 제도의 취지를 고려할 때 법률에서 획일적으로 시민 감사관이 될 수 있는 전문가의 자격, 임기, 직무범위 등을 규정하는 것은 바람직하지 않은 측면이 있으나, 개별 지방자치단체 또는 교육청 간 조례내용의 차이가 크게 되면 형평성이 문제될 수 있으므로 대통령령에서 전문가의 자격, 임기, 직무범위 등에 대하여 기준을 정하고, 개별 지방자치단체 등에서는 이러한 기준에 따라 구체적으로 조례를 정하도록 하는 방안을 고려해볼 수 있을 것으로 판단됨.

현행	개정안	검토의견
제27조(외부전문가 등의 참여) <u><신설></u>	제27조(외부전문가 등의 참여) ④ 제2항에 따른 외부 전문기관·외부전문가의 자격·임기, 직무범위, 운영방식 및 수당·여비, 그 밖에 외부전문가의 임용·위촉과 감사 참여의 방법에 필요한 사항은 조례로 정한다.	제27조(외부전문가 등의 참여) ④ 제2항에 따른 외부 전문기관·외부전문가의 자격·임기, 직무범위, 운영방식 및 수당·여비, 그 밖에 외부전문가의 임용·위촉과 감사 참여의 방법에 필요한 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다.

문의처

02) 6788-5055