청렴시민감사관제도의 이해

서울시교육청 공익정보센터장 박용덕

Understanding
the Integrity
Citizen Auditor System

Contents.

1 서울시교육청 청렴시민감사관 제도 운영현황

Operation status

2 교육행정 기관의 '시민감사관제도' 도입 배경

The background of the introduction

3 시민감사관제도 정착을 위한 변화과제

Changing task

Part 1

서울시교육청 청렴시민관 제도 운영현황

Operation status

운영개요

Part 1 서울특별시 청렴시민관제도 운영현황

서울시교육청 청렴시민감사관(이하 시민감사관)제도 운영개요

- 근거: 공공감사에 관한 법률 제27조(외부전문가등의 참여), 「부패방지권익위법」 제3장 시민고충처리위원회 등, 「서울시교육청 청렴시민감사관 조례」

- 감사공무원과 함께 일선 학교와 지역청 등 직속 기관의 자체 감사에 참여

- 감사결과 투명성, 공정성, 신뢰도 등 절차적 정당성 확보와 전문성 보완(효과적 외부 통제 수단)

시민감사관 현황

Part 1 서울특별시 청렴시민관제도 운영현황

분야별	2020.12 인원	2021.10. 인원	2022.1.1. 인원	2022.12 인원	2023.9. 현인원	2020.12. 기준사임자	재위촉 탈락자	연임제한 임기종료
학사	16	14	14	9	16	2	1	4
회계	17	7	14	10	15	7	1	5
시설	6	2	5	4	5	3		2
법률	5	3	3	0		3	2	
상근	3	3	3	3	3			
계	47	29	39	26	39	15	4	11

- 2010년에 처음 위촉, 「서울특별시교육청 청렴시민감사관 조례(2018.10.4.)」제정, 50명까지 위촉 가능(현원은 학사16, 시설5, 회계15, 상근3)
- 위촉 임기 2년에 추가 2회 연임 가능 : 재 위촉평가로 최장 6년 활동 가능

시민감사관이 하는 일

Part 1 서울특별시 청렴시민관제도 운영현황

① 서울특별시교육청의 각종 감사·조사활동에 참여

② 불합리한 제도와 관행의 시정을 건의

③ 부패방지와 청렴대책에 관한 자문과 의견제시

④ 건의와 시정사항의 이행실태 확인 및 점검

시민감사관의 감사 참여 절차

공익제보센터에 청렴시민감사관의 감사 참여를 1개월 이전에 요청

공익제보센터의 감사배정 담당자가 감사분야별 순번제로 시민감사관 배정

시민감사관은 감사팀장의 지휘에 따라 감사반원으로 감사 참여

감사 중 확인서, 문답서 작성. 감사 후 활동보고서 제출

감사팀장은 청렴시민감사관에 관한 활동평가표 제출(시민감사관의 연임평가, 활동개선에 참조)

❍ 민원감사, 특정감사는 순번제 미적용, 감사사안에 따른 적임자 지정

시민감사관 교육과 수당 등

❍ 감사 실무능력 향상을 위해 시민감사관 실무교육과 연수실시

- 교육청 감사담당자 직무교육 시 시민감사관도 참여

- 2016년도부터 공익제보센터주관 연수, 자체 연수로 실무교육과 감사경험교환

❍ 예산 편성 집행 지침의 회의수당에 준해 1일 15만원 감사참여수당 지급

Part 2

교육행정기관의 ‘시민감사관 제도’ 도입 배경

The background of the introduction

시민참여의 제도화로서 '시민감사관제'

Part 2 교육행정기관의 '시민감사관제도' 도입 배경

시민참여의 제도화로서 '시민감사관제'

❍ 국가기관, 지자체 행정기관에 대한 통제와 감시수단으로 시민 직접참여 확대

- 민주주의 확장의 주요 지표

❍ 권력에 대한 민주적 통제, 시민참여보장의 사회적 합의↑

❍ 주로 행정권력에 대한 시민견제와 감시를 제도적으로 보장하고 행정효율을 보완하는 수단으로 도입됨

❍ 각종 위원회와 조사·감사기구의 개방형/별정직 공무원, 자치단체의 시민옴브즈만,
사법기관의 국민 참여 재판, 시민배심원제도 등 다양한 시민 직접 참여 형태

❍ 시민감사관(제도)=시민참여의 가치 + 행정 감시 = (교육청) 자체 감사에 참여

❍ 개별 시민감사관은 시민의 대리자(호민관), 시민이 위임한 권한을 수행

- 제도를 구현하는 인격, 제도운용 평가의 대상자이기도 함

행정기관의 시민감사관 제도 운용실태

Part 2 교육행정기관의 '시민감사관제도' 도입 배경

❍ 주로 **행정에 대한 견제와 감시를 제도적으로 보장**하고 **행정을 보완**하는 기재로 점차 확대 예상

❍ 행정기관과 관료조직 내부에서 초기에는 정서적 거부감, 협업파트너 불인정, 의사결정의 배제 등 다양한 **내부견제와 비협조를 거치며 내부시민권 확보**

❍ **관료조직의 이해관계와 부분적 부합**

(외부비판 방어기재, 전문인력 활용도, 승진/정원/예산배분에서 이해충돌 없음)

❍ 권익위원회 21년 부패방지시책 평가를 받는 274기관 중 231개 기관 운영

(1회성 자문, 연중 1-2회 회의 ➡ 컨설팅, 계약 입회 ➡ 감사 참여, 단계적 확대)

발전단계와 운영모델

Part 2 교육행정기관의 '시민감사관제도' 도입 배경

발전단계	주요역할	행정의 기여도 / 권한정도
1. 참관, 입회	감사행정의 투명성, 공정성 요구를 절차적 정당성 확보로 해소	시민참여요구에 대한 행정기관의 수동적 활용
2. 민원사안 이첩, 배정, 감사 참여 일부보장	민원사안의 접수, 이첩, 배정	공무원이 아닌 시민이 행정조직에 편입, 감사 보조자로서의 전문인력 활용의 필요 충족
3. 상근시민감사관으로 구성된 감사팀 도입 (공익제보센터)	행정인력이 포함된 감사부서의 하나의 독자적 팀(제도개선 과제도출 : 관료조직 내부견제, 외부의 요구 집중) ※ 문답서, 확인서 작성	- 시민의 직접 참여에 의한 행정 감시의 안착 - 시민의 눈높이로 행정관행을 변모(내부감시) - 적극행정에 대한 자극(선례시도, 제도개선) - 처분심의, 정책결정 등 의사결정에 참여
4. 시민감사옴부즈만위원회 (합의체 행정기관 :서울시)	행정에 대한 시민요구, 권한남용 또는 소극행정 등 민원전반을 전담하는 기구, 행정처벌, 제도개선, 입법과제 도출	- 고충민원감사에 대한 자기 완결적인 의사결정 - 합의제 행정기관으로 위원장이 개방형 공무원 - 감사의사결정 기관장으로부터 독립, 완결적 처분 기속력 (독자적 감사 권한⇒ 독립적 처분과 처분 기속력 작동)

Part 3

시민감사관제도 정착을 위한 변화과제

Changing task

청렴시민감사관제도 운영에 대한 평가

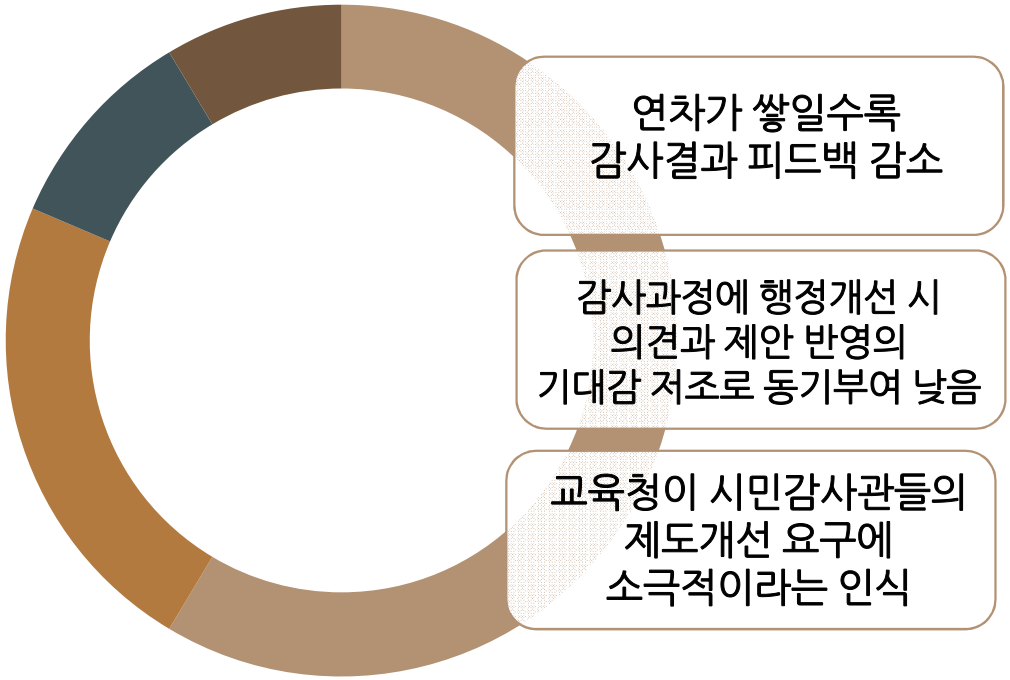
Part 3 시민감사관제도 정착을 위한 변화과제

시민감사관들은… 1

“마치 2일~3일짜리 용역을
수행하는 것 같은 느낌이다.”

“지역청의 감사관행에 따라 원하는 만큼만
결과를 내주는 시민감사관을 좋아하고 그래야 인
정받는 분위기다.”

“현재는 엄밀하게 말해 시민감사관 역할이
행정감사 보조에 머무르고 있다.”



청렴시민감사관제도 운영에 대한 평가

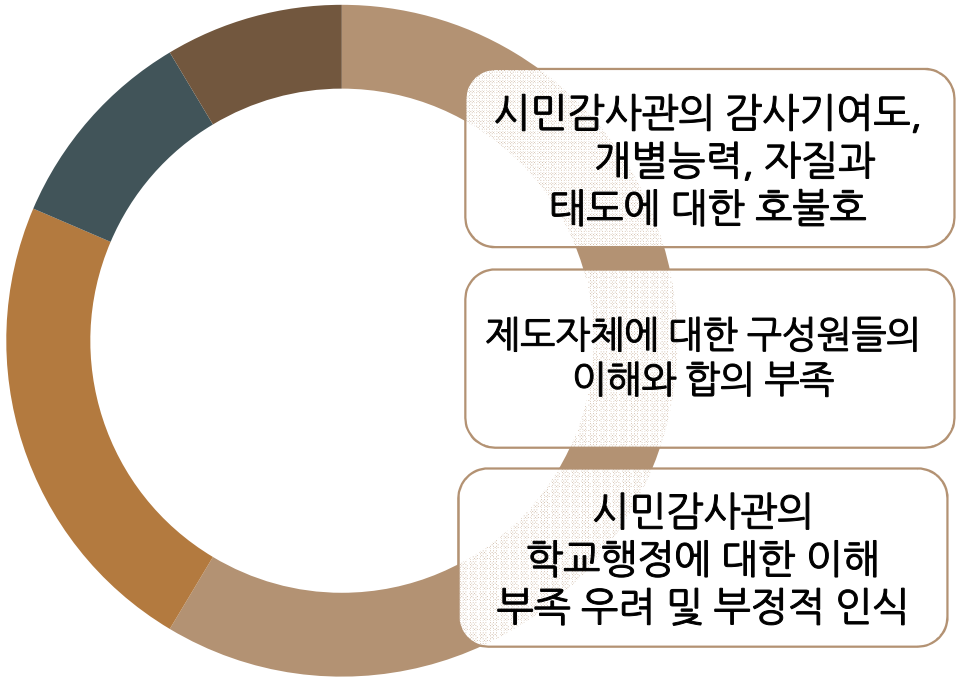
Part 3 시민감사관제도 정착을 위한 변화과제

시민감사관에 대해서… 2

“지역청에서 시민감사관들 별로 안 좋아해요.”

“감사에 도움은 별로 안 되고
또 다른 윗 사람 모시는 것 같아요.”

“학교행정에 대한 이해가 부족해서
지나치게 경직된 주장이 많아요.”



청렴시민감사관제도 운영에 대한 평가

Part 3 시민감사관제도 정착을 위한 변화과제

설문조사 개요 및 결과

- 2022.5.16.-5.27.기간에 2019년 이후 본청, 교육지원청 감사팀 전현직 근무자 대상 '청렴시민감사관제도' 운용에 대한 17개 문항 설문, (125/213, 58.7% 응답률)

❍ 시민감사관제도 도입의 필요성에 대한 결과 : 필요하다.(64.8%), 필요하지 않다.(35.2%)
❍ '필요한 이유 ' 에 대해 '감사의 객관성 및 공정성 담보'(46.9%), 감사업무에 도움을 준다.(21%), 감사업무경감(11.1%), 감사의 사전예방효과가 있다.(16%), 감사방향설정도움(4.9%)
❍ '필요하지 않은 이유'에 대해 '전문성 부족'(51%), 감사자의 자질부족(17.8%), 업무방해(13.3%), 감사공무원과의 갈등(4.4%), 소수의견으로 학교현장과의 갈등우려, 감사업무에 대한 민감도 차이
❍ 감사과정에서 시민감사관의 역할은 주도적인 감사자(독립적 감사자)(4.8%), 감사업무의 동료(협력적 파트너) (60.6%), 감사의 조력자(보조자)(32.8%), 감사공무원의 감시자(2.4%)
❍ 청렴시민감사관의 감사실무능력에 대해 '전문성이 높다.'(1.6%), 감사공무원과 비슷하다.(24.8%), 감사공무원에 비해 전문성이 낮다.(48.8%), 전문성이 현저히 떨어진다.(19.2%)
❍ 청렴시민감사관의 감사 사전준비 정도에 대해 '철저히 준비를 하였다.'(40%), 보통(48%), 그렇지 않다.(12%)
❍ 실지 감사 시 교육청 직원들과 청렴시민감사관 사이에 역할분담이나 의사소통 정도에 대해 '(의사소통이) 매우 잘 되고 있다.(4.8%), 잘 되고 있다.(30.4%), 별 어려움이 없다.(36.8%), 의사소통이 어렵다.(23.2%), 많은 어려움과 한계를 느낀다.(4.8%)
❍ 청렴시민감사관이 집중해야 할 필요가 있는 감사는(중복가능), '내부고발에 따른 민원감사(35%), 고위직이 관련된 민원감사(29.5%), 내부기관에 대한 민원감사(16.4%), 특정감사(12.3%), 사립종합감사(6.8%)
❍ 시민감사관 제도운영이 기관 청렴도 향상과 부패 통제에 기여하고 있는지에 대해 '그렇다 이상'(46.4%), '보통이다.'(36.8%), '그렇지 않다 이하'(16.8%)

협력적 파트너 십을 위한 제안

Part 3 시민감사관제도 정착을 위한 변화과제

성공적 사례로 평가

서울시교육청의 시민감사관제도, 공익제보센터를 통한 자체감사 보완기능은 외부에서는 성공적 사례로 평가

시민감사관 제도의 사전이해 전제

❍ 시민감사관제도 도입의 배경과 목적에 대한 사전이해를 전제로
- 주권자(시민, 교육수요자)위주의 행정변화 추동
- 더 나은 교육행정을 구현해 가는 협력적 파트너로서 상호존중

내부구성원의 합의도출 필요

❍ 관행과 문화는 고정되어 있는 것이 아니므로 내부구성원의 합의도출 중요
- 공무원과 시민감사관 사이에 상호냉소와 불신, 뒷담화로는 시민감사관제도가 시민권을 갖기 어렵고, 시민감사관제도의 성과를 기대하기 어려움
- 시민감사관 구성에서 시민을 대리하는 수임자로서, 민주적 시민참여의 행위자로서 실력과 소명감을 가진 주류 형성 중요

참고할 변화시도와 결과

Part 3 시민감사관제도 정착을 위한 변화과제

〈 최근 제도운용에서 개선된 점 〉

1. 청렴시민감사관 독자적인 특정감사 확대
2. 시민감사관의 감사 사전준비를 위한 자료 접근 행정지원
3. 감사보고서에 시민감사관 의견란 부여 등
4. 교육감, 감사관 간담회를 통한 제도 운용 개선 의견 직접 전달
5. 청렴시민감사관 감사 참여 평가방식 변경

감사합니다