

서울특별시 사전 컨설팅 운영 조례안

검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 3569
- 발 의 자 : 황철규 의원(찬성자 26명)
- 발 의 일 : 2026년 03월 30일
- 회 부 일 : 2026년 03월 31일

2. 제안이유

- 대규모·복합 행정사무가 증가하고 계약·재정 집행 과정이 고도화됨에 따라, 사후적 지적·처벌 중심의 감사만으로는 행정의 신속성과 법적 안정성을 동시에 확보하기 어려움.
- 사전컨설팅은 인가·허가·등록·신고 등과 관련한 규제나 불명확한 법령 등으로 인해 업무를 적극적으로 추진하기 곤란한 경우 감사부서의 장에게 해당 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시를 요청하는 제도로서 적극행정을 지원하는 제도임.
- 사전컨설팅 제도의 효율적인 운영을 위하여 사전컨설팅에 관한 절차 및 방법 등에 필요한 사항을 조례로 제정하여 공무원의 능동적이고 적극적인 업무 환경을 조성할 필요가 있음.

3. 주요내용

- 가. 조례의 목적 및 용어의 정의 규정(안 제1조 및 제2조)
- 나. 사전컨설팅 대상기관 및 대상업무 규정(안 제3조 및 제4조)
- 다. 사전컨설팅 신청과 이송 절차 규정(안 제5조)
- 라. 민원인의 사전컨설팅 신청 의뢰 규정(안 제6조)
- 마. 사전컨설팅 실시 및 결과 통보에 대해 규정(안 제7조 및 제8조)
- 바. 사전컨설팅 이행결과 제출 및 효력에 대해 규정(안 제9조 및 제10조)
- 사. 사전컨설팅 자문에 대해 규정(안 제11조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「지방공무원 적극행정 운영규정」 (대통령령), 「공공감사에 관한 법률 시행령」 (대통령령)
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 미첨부사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2026. 02. 20. ~ 02. 24.) 결과: 의견없음.

5. 검토 의견

가. 제정 필요성 검토

- 본 제정조례안(이하 '본 제정안')은 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제5조 및 「서울특별시 공무원 적극행정 운영에 관한 조례」 제6조, 「서울특별시 행정감사 규칙」 제17조2에 근거하여 운영 중인 사전컨설팅을 보다 체계적이고 실효성있게 운영하기 위하여 별도의 조례로 근거를 마련하려는 것임.
- 사전컨설팅 운영에 필요한 총 11개 조항과 1개 부칙으로 규정하고 있으며, 총칙은 목적 및 정의(안 제1조~제2조), 본칙은 대상기관 및 대상업무(안 제3조~제4조), 신청과 이송 절차(안 제5조), 민원인의 사전컨설팅 신청 의뢰(안 제6조), 실시 및 결과 통보(안 제7조~제8조), 결과 제출 및 효력(안 제9조~제10조), 지문(안 11조) 등에 대해 규정하고, 부칙은 공포일을 규정하고 있음.

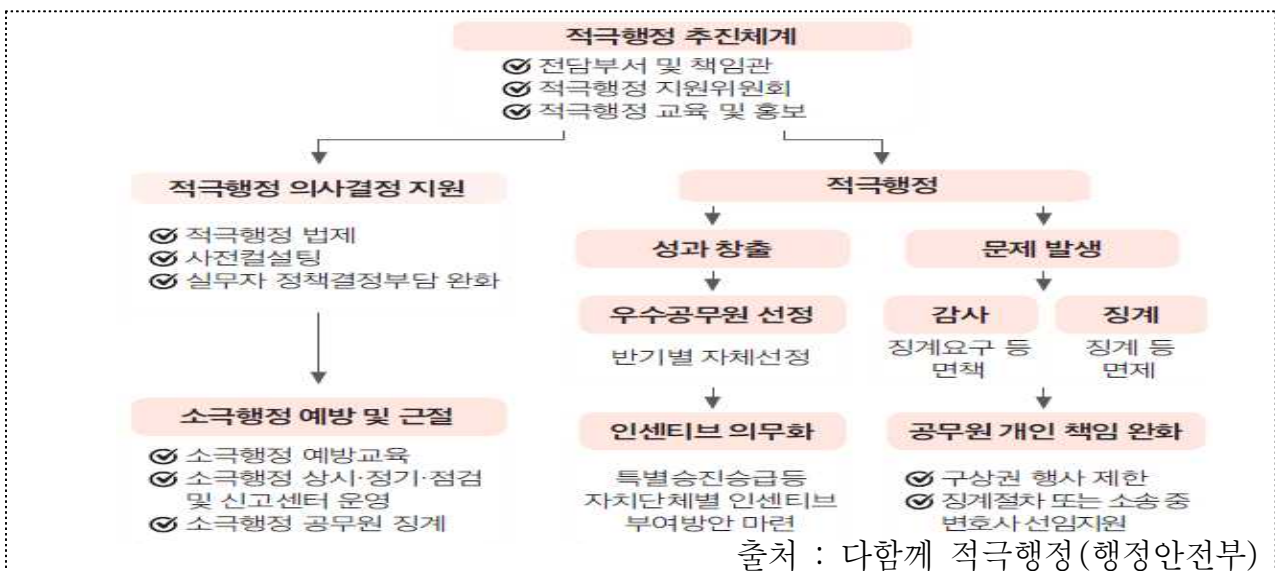
< 본 제정안 구성 및 주요 내용 >

조문 체계	주요 내용
제1조(목적)	- 적극행정을 위하여 서울특별시 감사위원장에게 사전컨설팅을 신청
제2조(정의)	- '적극행정' 불합리한 규제 개선과 공공의 이익 증진 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적 업무처리. - '사전 컨설팅' 「서울특별시 행정감사 규칙」에 따른 감사대상기관의 장이 소속된 공무원 또는 임직원이 인가·허가·등록·신고 등과 관련된 규제나 불명확한 법령 등으로 적극적 추진이 곤란할 경우 감사위원장에게 의견의 제시를 요청하는 것
제3조(사전컨설팅 대상기관)	- 행정감사 규칙 제2조에 따른 기관
제4조(대상 업무)	- 사전컨설팅 대상 업무 명시. - 사전컨설팅 대상 제외 업무 명시.
제5조(신청과 이송)	- 사전컨설팅 처리기관 신청과 이송 사항 규정
제6조(민원인 신청 의뢰)	- 민원인의 사전컨설팅 신청 의뢰 방법 명시.
제7조(사전컨설팅 실시)	- 사전컨설팅 서면, 현지 확인, 자료제출요구 등 명시.

제8조(결과 통보)	- 사전컨설팅 처리기간, 통보규정 등 명시.
제9조(이행결과의 제출)	- 사전컨설팅 조치 결과 통보서 제출 규정.
제10조(효력)	- 사전컨설팅에 따른 업무 처리 효력
제11조(자문)	- 적극행정위원회, 외부 전문가 자문 및 수당 지급 규정
부칙	- 공포한 날부터 시행

- 발의 취지는 서울특별시 사전컨설팅 제도의 실효성과 효율성을 확보하기 위한 필요한 사항을 정하여 공무원이 능동적이고 적극적으로 업무를 처리할 수 있는 환경을 조성하기 위한 것으로 보임.
- 법령 및 규정 등이 사회변화를 적기에 반영하지 못하는 한계가 있고, 공무원은 법령의 절차·요건 등 전례답습적으로 업무를 처리할 수밖에 없어, 공공의 문제를 신속하게 해소하지 못하는 상황이 반복되고 있는바, 적극행정을 추진하기 위한 사전컨설팅 제도에 관한 근거를 규정하는 것은 의미가 있다고 하겠음.

※ 사전컨설팅 제도의 취지 : 공무원이 불명확한 법령, 규제 해석의 모호함, 또는 법령과 현실 간 괴리로 인해 적극적인 업무 추진을 주저하는 문제를 해결하기 위해 사전에 감사기관의 적법성·타당성 의견을 구하고 이를 따를 경우 면책을 보장함으로써 공직사회에 소신 있는 적극행정 문화를 조성하기 위한 제도임.



- 2019년 대통령령(「지방공무원 적극행정 운영규정」)이 제정된 이후 서울시는 「서울특별시 공무원 적극행정 운영에 관한 조례」와 「서울특별시 행정감사 규칙」을 제정하고, 실질적인 운영을 위해 세부 운영 계획인 ‘적극행정 실행계획’을 매년 수립하여 적극행정 전담부서 지정, 적극행정위원회 운영, 사전컨설팅 운영, 면책제도 운영 등을 추진하고 있음.

<현재 사전컨설팅 관련 법령 및 규칙>

「지방자치법」

제184조(지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원) ① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료 제출을 요구할 수 있다.

「지방공무원 적극행정 운영규정」

제5조(의견 제시 요청) ① 지방자치단체의 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제12조제1항에 따른 자체감사 대상기관의 장은 소속 공무원이 인가·허가·등록·신고 등과 관련한 규제나 불명확한 법령 등으로 인해 업무를 적극적으로 추진하기 곤란한 경우에는 해당 지방자치단체의 「공공감사에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 감사기구의 장에게 해당 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시를 요청할 수 있다.

「서울특별시 공무원 적극행정 운영에 관한 조례」

제6조(적극행정 실행계획의 수립 등) ① 시장은 「지방공무원법」(이하 "법"이라 한다) 제75조의2에 따라 적극행정 실행계획을 매년 수립·시행할 수 있다.
 ② 적극행정 실행계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.
 4. 「지방공무원 적극행정 운영규정」(이하 "영"이라 한다) 제5조에 따른 의견의 제시(이하 "사전컨설팅"이라 한다)와 영 제15조 및 제16조에 따른 적극행정 면책제도의 운영에 관한 사항

「서울특별시 행정감사 규칙」

제17조의2(사전컨설팅) ① 감사대상기관의 장은 소속된 공무원 또는 임직원(이하 "공무원 등"이라 한다)이 인가·허가·등록·신고 등과 관련한 규제나 불명확한 법령 등으로 인해 업무를 적극적으로 추진하기 곤란한 경우 감사위원장에게 해당 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시(이하 "사전컨설팅"이라 한다)를 요청할 수 있으며, 이 경우 감사위원장은 관계 법령이나 관련 기관의 의견 등을 종합적으로 검토하여 의견을 제시하여야 한다.

※ 2025년 적극행정 실행계획 (2025.07.30., 청렴담당관-9897) : 사전컨설팅 및 적극행정 면책 실적 저조

〈 최근 3년간 감사위원회 사전컨설팅 현황 〉

연도	접수 건수 (A+B+C)	신청에 의한 사전컨설팅													찾아가는 사전컨설팅		
		서울시 처리									감사원 의뢰				소계	참고 의견 제시 (C)	정식 안건 발굴*
		소계 (A)	처리 중	자체 처리			감사위원회 의결			소계 (B)	처리 중	인용	기각	반려			
참고 의견 제시	반려			취하	인용	기각	각하										
합계	243	176	0	108	8	56	3	0	1	7	1	2	1	3	60	60	3
'25	68	54	-	47	-	7	-	-	-	2	1	1	-	-	12	12	-
'24	99	70	-	21	8	38	2	-	1	3	-	1	-	2	26	26	2
'23	76	52	-	40	-	11	1	-	-	2	-	-	1	1	22	22	1

*'찾아가는 사전컨설팅' 정식 안건 발굴 건수는 '신청에 의한 사전컨설팅' 건수에 포함

〈 최근 3년간 감사위원회 적극행정 면책 처리 현황 〉

연도	신청 건수	적극행정면책 처리 결과						처리중
		합계	자체처리		심의결과(감사위원회)			
			각하	취하	인용	일부인용	기각	
'25	-	-	-	-	-	-	-	-
'24	-	-	-	-	-	-	-	-
'23	2	2	-	-	-	-	2	-

※출처 : 감사위원회

- 다만, 본 제정안이 공포·시행될 경우 현재 감사위원회가 운영 중인 사전 컨설팅 제도의 근거인 「서울특별시 공무원 적극행정 운영에 관한 조례」, 「서울특별시 행정감사 규칙」과의 충돌 가능성, 상호 연계·보완성, 운영의 안정성 및 효율성 훼손 가능성 등에 대한 종합적인 검토가 필요할 것으로 보임.

사전컨설팅 연계를 통한 적극행정의 보호, 지원, 우대 방안

○ 적극행정 보호

- 사전컨설팅 : 감사대상 기관의 장이 감사기구 장에게 해당 업무에 대해 의견제시를 요청(「지방공무원 적극행정 운영규정」 제5조)
 - 사전컨설팅의 효과 : ① 공무원이 사전컨설팅대로 업무처리 시 면책요건을 충족한 것으로 추정(「지방공무원 적극행정 운영규정」 제15조제4항)
 - ② 감사위원회의 징계요구 면책(「감사원법」 제34조의3), 「공공감사에 관한 법률」 제23조의2, 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제15조제4항)
- 의견제시 : 공무원이 적극행정 지원위원회에 해당 업무의 처리방향 등에 관한 의견제시를 요청할 수 있다(「지방공무원 적극행정 운영규정」 제12조)
 - 의견제시의 효과 : 적극행정 지원위원회의 의견대로 업무를 처리한 경우 인사위원회의 징계의결 면제(「지방공무원 적극행정 운영규정」 제16조)

○ 적극행정 지원

- 적극행정으로 인한 소송 발생시 지원
 - 기소 전 수사단계 : 법률전문가 지원(「지방공무원 적극행정 운영규정」 제17조제2항)
 - 소송 수행 시 : 소송에 필요한 사항 지원(소송대리인 선임 등, 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제17조제3항)

○ 적극행정 우대(「지방공무원 적극행정 운영규정」 제14조)

- 반기별 우수공무원 선발, **적극행정 우수공무원에게** ①특별승진임용, ②특별승급, ③성과연봉 또는 성과상여금 최고등급 부여, ④특별휴가, ⑤대우공무원 선발을 위한 근무기간 단축, ⑥승진가점, ⑦희망부서 전보, ⑧교육훈련 우선선발 중 하나 이상을 부여

나. 세부 내용 검토

① 조례의 목적 및 정의(안 제1조 및 제2조)

- 안 제1조는 사전컨설팅의 신청 및 처리 절차 등을 본 제정안의 제정 목적으로 규정하고 있음.

<서울특별시 사전컨설팅 운영 조례안>

안 제1조(목적) 이 조례는 적극행정을 위하여 서울특별시 감사위원장(이하 “감사위원장”이라 한다)에게 사전컨설팅을 신청하는 경우 그 처리에 관한 절차 및 방법 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

- 상위법령인 대통령령(「지방공무원 적극행정 운영규정」)은 해당 지방자치단체의 감사기구의 장에게 신청하고, 사안이 중대하거나 둘 이상의 기관이 관련되어 있는 등 의견을 제시하기 곤란한 경우 중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있도록 규정하고 있어, 신청과 처리 주체를 법령에 부합하게 명시한 것으로 사료됨.

※ 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제5조(의견 제시 요청) ① 지방자치단체의 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제12조제1항에 따른 자체감사 대상기관의 장은 소속 공무원이 인가·허가·등록·신고 등과 관련한 규제나 불명확한 법령 등으로 인해 업무를 적극적으로 추진하기 곤란한 경우에는 해당 지방자치단체의 「공공감사에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 감사기구의 장에게 해당 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시를 요청할 수 있다.

② 제1항에 따라 의견의 제시를 요청받은 지방자치단체의 감사기구의 장이 사안이 중대하거나 둘 이상의 기관이 관련되어 있는 등의 사유로 의견을 제시하기 곤란한 경우에는 해당 감사기구의 장이 소속된 지방자치단체의 장이 다음 각 호의 구분에 따른 기관의 장에게 해당 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시를 요청할 수 있다.

2. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시·도 교육감의 경우: 소관 업무를 관장하는 중앙행정기관의 감사기구 또는 감사원

- 안 제2조는 본 제정안에서 쓰이는 용어의 의미를 명확히 규정하여 적용·해석상 의문점 및 분쟁을 예방 하기 위한 것으로, “적극행정”, “사전컨설팅”를 정의하고 있음.

<서울특별시 사전컨설팅 운영 조례안>

안 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “적극행정”이란 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위를 말한다.
2. “사전컨설팅”이란 「서울특별시 행정감사 규칙」(이하 “행정감사 규칙”이라 한다) 제2조에 따른 감사대상기관(이하 “감사대상기관”이라 한다)의 장이 소속된 공무원 또는 임직원(이하 “공무원 등”이라 한다)이 인가·허가·등록·신고 등(이하 “인·허가 등”이라 한다)과 관련한 규제나 불명확한 법령 등으로 인해 업무를 적극적으로 추진하기 곤란한 경우 감사위원장에게 해당 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시를 요청하는 것을 말한다.

○ 안 제2조제1호 “적극행정”은 대통령령(「지방공무원 적극행정 운영규정」)의 정의를 인용하고 있으며, 안 제2조제2호 “사전컨설팅” 정의는 상위법령인 대통령령(「지방공무원 적극행정 운영규정」)과 정합성을 유지하면서, 「서울특별시 행정감사 규칙」과 통일성을 유지하고 있는 것으로 사료됨.

※ 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제5조(의견 제시 요청) ① 지방자치단체의 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제12조제1항에 따른 자체감사 대상기관의 장은 소속 공무원이 인가·허가·등록·신고 등과 관련한 규제나 불명확한 법령 등으로 인해 업무를 적극적으로 추진하기 곤란한 경우에는 해당 지방자치단체의 「공공감사에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 감사기구의 장에게 해당 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시를 요청할 수 있다.

※ 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정」 제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “사전 컨설팅감사”란 공무원이 적극행정을 할 수 있도록 중앙행정기관의 장이 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 신청을 받아 행하는 다음 각 호의 행위를 말한다.

가. 인·허가 등 규제와 관련하여 공무원이 능동적으로 업무 처리를 하지 못하고 있는 경우 사전에 그 업무의 적법성 및 타당성을 검토하여 조언·자문·권고 등을 하는 것(이하 “적극행정 지원사무”라 한다)

나. 규제 관련 법령등이 불명확하여 해석·적용에 어려움이 있을 때 그 해석을 하여 주는 것(이하 “법령등 해석사무”라 한다)

다. 위 각 호에 준하는 경우로서 규제개혁 또는 적극행정을 지원하는 것

- 다만, 대통령령(「지방공무원 적극행정 운영규정」)과 「서울특별시 공무원 적극행정 운영에 관한 조례」에서 “의견의 제시”와 “사전컨설팅”을 동일한 의미로 정의하고 있어, 제도 운영시 혼용에 따른 착오가 발생하지 않도록, 운영 세부 지침을 통해 명확한 단어를 통일되게 사용할 필요가 있을 것으로 사료됨.

② 사전컨설팅 대상기관 및 대상 업무(안 제3조 및 제4조)

<서울특별시 사전컨설팅 운영 조례안>

안 제3조(사전컨설팅 대상기관) 사전컨설팅 대상기관은 행정감사 규칙 제2조에 따른 기관으로 한다.

안 제4조(사전컨설팅 대상업무) ① 사전컨설팅의 대상업무는 다음 각 호와 같다.

1. 인·허가 등 규제 관련 업무와 관련하여 자체판단이 어려워 처리를 하지 못하고 있는 경우
2. 관계 법령 등의 불명확한 해석으로 적용에 어려움이 있는 업무
3. 그 밖에 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)이 규제 개선 등을 위하여 필요하다고 인정하는 업무

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 사전컨설팅 대상업무에서 제외한다.

1. 행정심판 또는 재판에 계류 중이거나 재결 또는 판결을 받은 건과 직접적 관련이 있는 사안
2. 수사, 감사, 조사가 진행 중이거나 조치를 요구받은 사안
3. 신청기관이 자체 검토를 충분히 거치지 않거나 단순 법령해석 또는 유권해석 등으로 해결이 가능한 사안 및 신청기관의 내부문제나 제도 개선과 관련된 사안 등 기관이 자체적으로 판단하여야 하는 사안
4. 이미 처분이나 정책적 결정이 이루어져 시정이 불가능하거나 컨설팅이 무의미한 사안
5. 그 밖에 단순 민원해소 또는 소극행정·책임회피의 수단으로 사전컨설팅을 이용하는 등 사전컨설팅 취지에 부합하지 않는다고 판단되는 사안

- 안 제3조는 사전컨설팅의 대상이 되는 기관을 규정하고 있으며, 이는 본 제정안의 근거인 대통령령(「지방공무원 적극행정 운영규정」)에서 “지방자치단체의 자체감사 대상기관의 장”이 “지방자치단체의 감사기구의 장”에게 사전컨설팅을 요청하도록 규정한 사항과 정합성을 유지하고, 현재 운영중인 사전컨설팅의 대상기관과 동일성을 유지하기 위한 것으로 보임.

- 다만, 간결성을 유지하기 위해 별도로 “ 「서울특별시 행정감사 규칙」 제2조에 따른 기관”을 명시하지 않아 규칙을 재차 확인해야 하는 불편이 발생할 수 있고, 어느 행정감사 규칙인지 명확하지 않아 혼동이 발생할 여지는 없는지 살펴볼 필요가 있을 것으로 보임.
- 한편 「서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제16조도 같은 대상을 규정하고 있는바, 규칙이 아닌 조례를 인용하여 자의적인 대상변경을 방지할 필요는 없는지 검토가 필요하다고 하겠음.

※ 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제5조(의견 제시 요청) ① 지방자치단체의 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제12조제1항에 따른 자체감사 대상기관의 장은 소속 공무원이 인가·허가·등록·신고 등과 관련한 규제나 불명확한 법령 등으로 인해 업무를 적극적으로 추진하기 곤란한 경우에는 해당 지방자치단체의 「공공감사에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 감사기구의 장에게 해당 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시를 요청할 수 있다.

※ 「서울특별시 행정감사 규칙」 제2조(적용범위) 서울특별시 감사위원회 또는 시민감사옴부즈만위원회(이하 "위원회" 라 한다)가 다음 각 호의 기관(이하 "감사대상기관" 이라 한다)에 대하여 실시하는 감사에 관하여 다른 법령과 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규칙이 정하는 바에 따른다.

1. 서울특별시(이하 "시"라 한다) 본청 및 그 소속기관
2. 시금고 및 시비 보조단체·기관
3. 시에서 설립한 지방공사·공단과 시에서 출자 또는 출연한 법인
4. 자치구, 자치구금고 및 자치구비 보조단체·기관

○ 안 제4조는 사전컨설팅 대상 업무와 제외 업무를 규정하고 있으며, 사전 컨설팅을 통해 실질적인 적극행정을 달성할 수 있는 영역을 명확히 제시하려는 취지로 보임.

- 다만, 사전컨설팅 대상업무가 단순한 인·허가 등 규제 관련 업무와 관계 법령의 불명확한 해석 등으로 한정되어 있어, 실질적인 적극행정 실현을 위해 대상 업무의 선별·구체화를 위한 심도 있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.

○ 안 제4조제2항은 ‘사전컨설팅 제외를 규정하고 있으며, 이는 총리령(「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정」), 「서울특별시 행정감사 규칙」에 따른 제외 대상과 법적 안정성을 유지하고 체계정합성을 고려한 기준으로 사료됨.

※ 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정」 제5조(사전 컨설팅감사 신청의 접수 및 소관)④다만, 사전 컨설팅감사 신청을 의뢰받은 시안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사전 컨설팅감사를 신청하지 않을 수 있으며, 해당 민원인에게 그 사유를 명시하여 통지해야 한다.

1. 해당 인·허가등의 신청에 대한 처분이 이미 완료된 경우
2. 관련 법령 등에 해당 인·허가등의 요건 및 처리 절차가 구체적으로 명확하게 규정되어 있는 경우
3. 해당 인·허가등 또는 관련 법령등에 대해 판례나 중앙행정기관 또는 「법제업무 운영규정」 제26조제항에 따른 법령해석기관(이하 "법령해석기관"이라 한다)의 법령해석이 있는 경우
4. 해당 인·허가등과 관련한 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 경우

※ 「서울특별시 행정감사 규칙」 제17조의2(사전컨설팅)③ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사전컨설팅 대상에서 제외하고, 감사위원장은 제외사유를 기재하여 감사대상기관에 별지 제21호서식에 따라 통보하여야 한다.

1. 행정심판 또는 재판에 계류 중이거나 재결 또는 판결을 받은 건과 직접적 관련이 있는 시안
2. 수사, 감사, 조사가 진행 중이거나 조치를 요구받은 시안
3. 신청기관이 자체 검토를 충분히 거치지 않거나 단순 법령해석 또는 유권해석 등으로 해결이 가능한 시안 및 신청기관의 내부문제나 제도 개선과 관련된 시안 등 기관이 자체적으로 판단하여야 하는 시안
4. 이미 처분이나 정책적 결정이 이루어져 시정이 불가능하거나 컨설팅이 무의미한 시안
5. 그 밖에 사전컨설팅 취지에 부합하지 않는다고 판단되는 시안

③ 사전컨설팅 신청과 이송(안 제5조)

- 안 제5조는 사전컨설팅의 처리 담당기관, 신청 부서 및 신청 절차, 사전 컨설팅의 이송절차 등을 규정하고 있음.

<서울특별시 사전컨설팅 운영 조례안>

안 제5조(사전컨설팅 신청과 이송) ① 감사대상기관의 장이 사전컨설팅을 신청하는 경우 행정감사 규칙 별지 제20호서식에 관련 자료를 첨부하여 감사위원장에게 제출하여야 한다. 다만, 감사대상기관에 자체감사기구 또는 감사부서가 있는 경우에는 해당 감사기구 또는 감사부서의 장의 검토의견서를 첨부하여 신청하여야 한다.

② 감사위원장은 신청받은 사전컨설팅에 대한 자체적인 판단이 어려운 경우 감사원장이나 행정안전부장관 또는 해당 사무를 관장하는 중앙행정기관의 장에게 이송하고, 그 결과를 사전컨설팅을 신청한 감사대상기관의 장에게 통보하여야 한다.

- 본 제정안(안 제5조제1항)은 사전컨설팅을 서울특별시 감사위원장이 처리하도록 규정하고 있으며, 이는 대통령령(「지방공무원 적극행정 운영규정」)제5조와 총리령(「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정」)제6조와 같은 체계로 보여 상위법령에 부합한 것으로 사료됨.

※ 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제5조(의견 제시 요청) ① 지방자치단체의 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제12조제1항에 따른 자체감사 대상기관의 장은 소속 공무원이 인가·허가·등록·신고 등과 관련한 규제나 불명확한 법령 등으로 인해 업무를 적극적으로 추진하기 곤란한 경우에는 해당 지방자치단체의 「공공감사에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 감사기구의 장에게 해당 업무의 처리 방향 등에 관한 의견의 제시를 요청할 수 있다.

※ 「지방자치단체에 대한 사전 컨설팅감사 운영에 관한 규정」 제6조(사전 컨설팅감사 실시) ③ 중앙행정기관의 장은 사전 컨설팅감사를 소속 감사기구의 장에게 실시하도록 하되, 소관 법령등의 해석만을 요청한 경우에는 중앙행정기관의 소속 보조기관 또는 보좌기관 등에서 처리하도록 한다.

※ 「서울특별시 행정감사 규칙」 제2조(적용범위) 서울특별시 감사위원회 또는 시민감사옴부즈만위원회(이하 "위원회" 라 한다)가 다음 각 호의 기관(이하 "감사대상기관" 이라 한다)에 대하여 실시하는 감사에 관하여 다른 법령과 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규칙이 정하는 바에 따른다.

1. 서울특별시(이하 "시"라 한다) 본청 및 그 소속기관
2. 시급고 및 시비 보조단체·기관
3. 시에서 설립한 지방공사·공단과 시에서 출자 또는 출연한 법인
4. 자치구, 자치구급고 및 자치구비 보조단체·기관

○ 안 제5조제2항은 감사위원장의 이송 권한을 규정하고 있으나, 이는 지방자치단체의 대외적 대표성, 행정의 책임성, 통합성을 확보하기 위한 취지로, 사전컨설팅 의견에 따라 적극행정으로 인정 받을 경우 감사원 등의 외부감사 면책이라는 중대한 효과가 개인이 아닌 기관 단위로 적용되는 점을 고려할 때 해당 제정안 조문을 감사위원장에서 서울특별시장으로 변경할 필요성은 없는지 논의가 필요할 것으로 사료됨.

④ 민원인의 사전 컨설팅감사 신청(안 제6조)

- 안 제6조는 민원인이 사전컨설팅 신청을 의뢰할 수 있도록 규정함으로써, 현행 사전컨설팅 제도와 차별화되는 조항을 도입하려는 것으로, 이는 적극 행정과 공정한 인·허가 처리를 동시에 확보하기 위한 것으로 민원인의 권익 보호 및 행정의 예측가능성 제고의 측면에서 의의가 있다고 하겠음.

<서울특별시 사전컨설팅 운영 조례안>

안 제6조(민원인의 사전 컨설팅감사 신청 의뢰) ① 인·허가 등을 신청한 자(이하 “민원인”이라 한다)는 공무원이 해당 업무를 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 처리하지 못하고 있는 것으로 판단되는 경우 인·허가 등을 신청한 부서의 장(이하 “인·허가 등 신청부서의 장”이라 한다)에게 사전 컨설팅을 감사위원장에게 신청할 것을 의뢰할 수 있다. 이 경우 민원인은 별지 서식의 사전컨설팅 신청 의뢰서를 작성하여 제출하여야 하며, 인·허가 등 신청부서의 장은 제3항 각 호에 해당하지 않는 경우 제5조제1항에 따라 신청하여야 한다.

② 「민원처리에 관한 법률 시행령」 제20조에 따라 사전컨설팅 결과를 통보받을 때까지의 기간은 해당 민원의 처리기간에 산입하지 아니한다.

③ 사전컨설팅 신청 의뢰를 받은 사안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 인·허가 등 신청부서의 장은 사전컨설팅 신청 의뢰를 반려할 수 있으며, 해당 민원인에게 그 사유를 명시하여 통지하여야 한다.

1. 해당 인·허가 등의 신청에 따른 처분이 이미 완료된 경우
2. 관련 법령 등(조례, 규칙, 훈령, 예규를 포함한다)에 해당 인·허가 등의 요건 및 처리 절차가 구체적으로 명확하게 규정되어 있는 경우
3. 해당 인·허가 등 또는 관련 법령 등(조례, 규칙, 훈령, 예규를 포함한다)에 대해 관례나 중앙행정기관 또는 「법제업무 운영규정」 제26조제1항에 따른 법령해석기관의 법령해석이 있는 경우
4. 해당 인·허가 등과 관련한 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 경우

- 다만, 민원인에게 사전컨설팅 신청 의뢰권한 부여시 본래 취지와 달리 단순 민원 해결 창구 또는 상급기관의 민원 재심 역할을 초래할 우려가 있고, 신청 처리에 소요되는 기간으로 인한 행정 지연 발생 가능성 및 행정처분의 예비적·사전적 다툼으로 악용될 우려가 있어 이를 최소화 할 구체적 방안을 마련하여 실효성과 공정성을 제고할 필요가 있다고 사료됨.

⑤ 사전컨설팅 실시 및 결과 통보(안 제7조 및 제8조)

- 안 제7조는 사전컨설팅 실시(조사) 방식을 정한 것으로 「서울특별시 행정감사 규칙」과 통일성, 적합성을 유지하기 위한 것으로 보임.

<서울특별시 사전컨설팅 운영 조례안>

안 제7조(사전 컨설팅 실시) ① 사전컨설팅은 서면자료를 활용하되, 필요에 따라 현지 확인 등을 병행할 수 있다.

② 감사위원장은 사전컨설팅을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 신청기관 및 관련 기관에 필요한 자료 제출을 요청할 수 있고, 요청을 받은 기관은 특별한 사유가 없는 한 자료를 제공하여야 한다.

안 제8조(사전 컨설팅 결과 통보) 감사위원장은 특별한 사유가 없는 한 사전컨설팅 신청을 받은 날부터 30일 이내(신청서 및 자료 보완, 전문가 자문, 법령해석 등에 소요되는 기간은 제외한다)에 감사위원회의 회의에 부쳐 심의하여 의결된 사전컨설팅 검토의견을 행정감사 규칙 별지 제21호서식에 작성하여 감사대상기관의 장에게 통보한다. 다만, 사안이 복잡하거나 신중한 처리 등을 위하여 필요한 경우에는 통보기간을 한 차례만 연장할 수 있다.

- 안 제8조는 사전컨설팅의 처리기한을 규정함으로써 신속한 의사결정을 독려하고 절차의 예측가능성과 책임성을 확보하면서, 통보기한 연장도 규정하여 복잡한 사안에 대한 유연성을 부여하기 위한 것으로 보임.

- 다만, 조문 중 “한 차례만 연장할 수 있다”는 의미가 처리기간의 예측가능성을 낮추며, 적극행정을 저해할 가능성이 없는지 심도있는 논의가 필요할 것으로 보임.

※ 「서울특별시 행정감사 규칙」 제17조의2(사전컨설팅)⑤ 감사위원장은 사전컨설팅 검토의견을 감사위원회의 회의에 부쳐 심의하여야 하고, 의결된 사전컨설팅 검토의견을 별지 제21호서식에 따른 의견서에 작성하여 제2항의 신청을 접수한 날부터 30일 이내에 감사대상기관의 장에게 통보하여야 한다. 다만, 사안이 복잡하거나 신중한 처리 등을 위하여 필요한 경우에는 통보기간을 연장할 수 있다.

⑥ 사전컨설팅 이행결과의 제출 및 효력(안 제9조 및 제10조)

- 안 제9조 및 제10조는 대상기관의 장에게 사전컨설팅 이행결과를 감사 위원장에게 제출하도록 의무를 부과하고, 의견대로 처리한 경우 행정감사를 면제 할 수 있도록 규정한 것으로, 사전컨설팅 결과를 체계적으로 관리하고, 적극행정을 장려하면서 의견 이행 여부를 신청기관의 재량에 맡기는 유연성을 부여하기 위한 것으로 보임.

<서울특별시 사전컨설팅 운영 조례안>

안 제9조(사전컨설팅 이행결과의 제출) 제8조에 따라 사전컨설팅 의견서를 통보받은 감사대상 기관의 장은 특별한 사정이 없으면 적극행정을 위하여 사전컨설팅 의견을 반영하도록 노력하여야 하며, 그 의견에 따른 업무처리 여부를 조치한 날 또는 조치하지 않기로 결정한 날 부터 14일 이내에 행정감사 규칙 별지 제22호서식에 따라 감사위원장에게 제출하여야 한다. 이 때 조치하지 않기로 결정한 때에는 그 사유 및 실제 조치한 내용을 기재하여야 한다.

안 제10조(사전컨설팅 효력) 공무원 등이 사전컨설팅 의견대로 업무를 처리한 경우에는 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제15조제4항 및 제16조제2항을 적용한다.

- 안 제9조는 “의견에 따른 업무처리 여부를 조치한 날 또는 조치하지 않기로 결정한 날부터 14일 이내”로 규정하여 제출 기한을 명시하고 있는 점은 타당하다고 사료되나, “조치하지 않기로 결정한 날부터”의 기준이 모호하여 행정의 예측가능성을 저해할 가능성이 있어 이를 보완할 필요성이 있다고 사료됨.
- 안 제10조는 사전컨설팅 의견대로 업무를 처리할 경우 징계 등 면책을 규정한 것으로, 이는 공무원의 심리적 위축을 해소하여 창의적 행정을 유도하면서, 국민 편익을 증진하기 위한 것으로 적극행정을 장려하고 행정의 효율성을 높이기 위한 취지로 사료됨.

※ 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제15조(징계 요구 등 면책) ① 공무원이 적극행정을 추진한 결과에 대해 그의 행위에 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는 「감사원법」 제34조의3 및 「공공감사에 관한 법률」 제23조의2에 따라 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 않는다.

② 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제3조에 따른 감사를 받는 공무원이 적극 행정을 추진한 결과에 대해 그의 행위에 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는 같은 영 제18조제1항에 따른 징계 등의 처분요구를 하지 않는다.

④ 공무원이 사전컨설팅 의견대로 업무를 처리한 경우에는 제1항 및 제2항에 따른 면책 요건을 충족한 것으로 추정한다. 다만, 해당 공무원과 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 있거나 감사원, 중앙행정기관의 감사기구의 장 또는 지방자치단체의 감사기구의 장이 사전컨설팅을 하는 데 필요한 정보를 충분히 제공하지 않은 경우에는 그렇지 않다.

제16조(징계등 면제) ① 공무원이 적극행정을 추진한 결과에 대해 그의 행위에 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는 징계 관계 법령에 따라 징계의결 또는 징계부가금 부과결(이하 “징계의결등”이라 한다)을 하지 않는다.

② 공무원이 사전컨설팅 의견대로 업무를 처리한 경우에는 징계 관계 법령에 따라 징계의결등을 하지 않는다. 다만, 공무원과 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 있거나, 감사원, 중앙행정기관의 감사기구의 장 또는 지방자치단체의 감사기구의 장이 사전컨설팅을 하는 데 필요한 정보를 충분히 제공하지 않은 경우에는 그렇지 않다.

※ 「서울특별시 행정감사 규칙」 제20조(적극행정 면책 등) ① 감사위원회는 감사 결과 감사대상 기관의 공무원 등이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 징계 요구 또는 문책 요구 등의 책임을 묻지 아니한다(이하 “적극행정 면책”이라 한다). 이를 위한 구체적인 적용대상 및 요건, 운영절차 등은 훈령으로 정한다.

② 공무원 등이 제17조의2제5항에 따라 통보받은 사전컨설팅 의견대로 업무를 처리한 경우에는 그 공무원 등과 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 있는 등 특별한 사유가 없으면 제1항의 적극행정 면책의 요건을 갖춘 것으로 추정한다.

⑦ 사전컨설팅 자문(안 제11조)

- 안 제11조는 감사위원장이 적극행정위원회 등 관련 기관 및 외부전문가에게 자문을 구할 수 있도록 하려는 것으로, 사전컨설팅의 복잡성에 대응하고, 의견제시(사전컨설팅)의 객관성·전문성 타당성을 확보하기 위한 것으로, 사전컨설팅의 신뢰도 확보를 위해 필요한 사항으로 보임.

<서울특별시 사전컨설팅 운영 조례안>

안 제11조(사전컨설팅 자문) ① 감사위원장은 사전컨설팅을 실시할 때 적극행정위원회, 관련 기관 및 외부 전문가에게 자문할 수 있다.

② 감사위원장은 제1항에 따라 전문가 등이 사전컨설팅의 자문에 응한 경우 수당을 지급할 수 있다.

- 「서울특별시 공무원 적극행정 운영에 관한 조례」 제8조제2항제4호는 사전 컨설팅의 중요성(시민생활에 미치는 영향의 정도, 다수이해관계자, 신중한 검토 요구 등)에 따라 적극행정자문위원회의 자문을 받도록 규정하고 있어, 기존 조례와 본 제정안의 상충을 피하기 위한 것으로 보임.

다. 종합의견

- 본 제정안은 행정의 효율성과 투명성을 높이고, 적극행정 문화 확산 및 사전 컨설팅감사 제도의 효율적인 운영을 위해 조례로 제정하려는 것으로 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 일부 조문이 불명확하게 해석될 가능성이 있어 법적 안정성과 체계 정합성을 확보 할 수 있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.
- 특히, 제도의 실효성을 확보하기 위해 사후 모니터링 및 개선 절차 등을 명시할 필요가 있으며, 추후 명확한 세부 운영기준마련도 필요하다고 하겠음.

전문위원	정 찬 일	입법조사관	김 원 진
------	-------	-------	-------