

COVID -19 Newsletter

April 28, 2020

COVID-19: 경제위기에 따른 감사원의 정책방향 및 그 활용방안

감사원장은 2020. 3. 25. 최근 COVID-19 확산에 따라 우려되는 경제위기에 대응하기 위해 중앙부처, 광역지방자치단체 및 공공기관 등의 자체감사기구 책임자에게 특별서한을 보내 “최근의 국가적 위기 극복과 관련한 업무수행과 관련하여 개인적 비리가 없는 한 업무를 수행한 공직자에 대한 개인적 문책은 하지 않겠다”면서, “오히려 금번 위기 상황을 극복하는 데 있어 선례가 없다는 등의 이유로 소극적으로 업무를 수행하는 일이 없어야 할 것”을 당부하고 아울러 “자체감사기구에서도 적극행정 면책 및 사전컨설팅 제도를 과감하게 적용할 것”을 요청하였습니다.

1. 공무원 등의 적극행정에 대한 면책제도

감사원법은 이미 2015. 2. 3. 일부개정을 통해 “감사원 감사를 받는 사람이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 이 법에 따른 징계요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니한다”(이하 ‘적극행정 면책제도’라 합니다. 감사원법 제34조의 3 제1항)는 규정을 신설함으로써 적극행정 면책제도를 법률로 명문화하였습니다(내부적으로 2009년경부터 시행).

감사원은 감사원법 제34조의3 제2항에 따라 위 적극행정 면책제도의 운영을 위한 “적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙”(감사원규칙 제318호. 2019. 7. 15. 일부개정, 이하 ‘적극행정면책규칙’이라 합니다)을 제정하였고, 적극행정 면책제도 운영을 위하여 필요한 세부 기준들(적극행정의 정의, 면책의 범위, 면책대상자, 면책의 기준, 고의 또는 중과실 배제 추정 등)에 대해 규정하고 있습니다. 이에 따르면 ① 피감사자의 업무가 불합리한 규제의 개선, 공익사업의 추진 등 공공의 이익을 위한 것일 것, ② 피감사자가 업무를 적극적으로 처리한 결과일 것, ③ 피감사자에게 고의 또는 중대한 과실이 없을 것의

요건을 충족하면 면책의 기준을 충족하도록 규정하고 있고(적극행정면책규칙 제5조 제1항 제1 내지 3호), 피감사자의 고의 또는 중대한 과실 판단과 관련하여서도 보다 면책적용을 완화하기 위해 ① 피감사자와 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 없고, ② 대상 업무를 처리하면서 중대한 절차상 하자가 없다면 피감사자에게 고의 또는 중과실이 없는 것으로 추정하는 규정을 두고 있습니다(적극행정면책규칙 제6조 제1, 2호).

이를 종합하면 행정업무를 처리하는 공무원 등이 자신과 직접적인 이해관계가 없고 중대한 절차상 하자 없이 업무를 적극 처리하여 그 결과 불합리한 규제를 개선하거나 공익을 증진하기 위한 행정행위를 한 경우라면, 위 감사원법 및 적극행정면책규칙의 규정에 따라 해당 공무원 등의 행위에 대해서는 사후적으로 감사원에서 감사를 실시하더라도 징계나 문책요구를 하지 못하게 되는 효과가 발생합니다.

이러한 적극행정 면책제도의 효과는 감사원법 제34조의 3에 따른 법령의 직접적인 효과로 사료되는바, 단순한 행정청 내부의 규칙에 따른 제도라거나 대외적인 구속력이 없다고 부정하기 곤란하며, 감사원으로서만 만약 해당 공무원이 위 면책제도의 요건을 충족한 경우라면 반드시 위 감사원법 등의 규정에 따라 불이익한 처분요구를 하지 않을 법적인 의무를 부담하여야 할 것으로 사료됩니다.

현재 국회에서는, 위와 같은 적극행정에 대한 면책제도의 적용범위나 구속력이 불분명하여 문제가 되는 개별 상황에 대한 구체적이고 직접적인 법률조항을 입법을 통해 명시하여야 한다는 의견이 개진되고 있습니다. 현행 감사원법 및 감사원규칙의 규정 해석을 통해서라도 충분히 적극행정에 대한 공무원의 보호가 가능하다고 해석되지만, 경우에 따라서는 감사원 감사를 거치지 아니하거나 감사 전의 상태에서 공무원의 책임을 물어 징계 등이 진행되거나, 고의 및 중과실을 이유로 변상책임을 묻는 경우가 있을 수도 있습니다. 따라서 이러한 위험으로부터 적극행정을 실시한 공무원을 보호하기 위해서라면 개별 법령(예를 들어 재난 및 안전관리 기본법 등)에 공무원 등의 규제개선이나 공공증진의 적극행정에 대해서 감사원법의 규정과 같은 형식의 면책조항을 삽입할 입법의 필요성은 있다 하겠습니다.

2. 감사원의 사전컨설팅 제도 개관 및 활용방안

가. 사전컨설팅 제도의 의의 및 개관

“감사원 사전컨설팅”이란 일선 행정현장에서 적극행정을 추진하는 과정에서 규정이나 지침의 해석상 어려움 등으로 인해 의사결정에 장애를 겪고 있는 사인에 대해 해당기관이 사전에 관련 규정의 해석 등에 대한 의견을 구하는 경우 감사원이 그에 대하여 의견을 제시하는 제도입니다. 감사원은 감사원의 컨설팅 의견대로 업무를 처리한 경우 해당 공무원에 대해서는 앞서 언급한 적극행정 면책제도의 면책기준을 충족한 것으로 추정하여 징계 등의 책임을 묻지 않고 있습니다.

중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시·도의 교육감(다만, 시·군·구, 소속기관 등은 감사원에 직접 컨설팅 신청을 할 수 없고, 먼저 소관 광역자치단체의 감사부서에 컨설팅을 신청하고 소관 광역자치단체의 감사부서장이 검토 한 후 감사원에 신청할 수 있습니다)이 자체감사기구에 사전컨설팅 대상으로 신청된 사건을 검토하여 사안이 중대하거나

다수 기관이 관련되어 있는 등 자체적 판단이 어려운 경우에는 감사원(적극행정지원담당관실)에 사전컨설팅 신청서를 작성하여 사전컨설팅을 신청할 수 있습니다.

사전컨설팅 신청서가 접수되면 감사원은 30일 내(중요사안의 경우 자문위원회 논의를 거쳐 60일 내) 검토결과를 회신하며, 이를 통보받은 중앙행정기관장 등은 사전컨설팅 이행결과를 작성하여 감사원(적극행정지원담당관)에 조치결과를 통보하여야 합니다. 사전컨설팅을 신청한 기관은 감사원의 사전컨설팅 결과에 기속되지는 않으나, 특별한 사정이 없는 한 그 의견을 반영하도록 노력할 것이 요구됩니다.

감사원은 2019. 1.경부터 사전컨설팅 제도를 도입하여 해당 제도를 적극 이용하도록 공직사회에 홍보한 바 있고, 제도의 이해와 효용성을 높이기 위해 2019. 4.경 1차로 『사전컨설팅 및 적극행정면책 사례집』을 발간한 바 있으며, 2020. 3.경 2차로 위 사례집 증보판을 발간하면서 더욱 적극적으로 사전컨설팅 및 적극행정 면책제도의 활용을 촉구하고 있는 상황입니다.

나. 사건컨설팅 제도의 활용방안

감사원은 최근 발표에서 COVID-19와 관련된 행정청의 업무에 대하여 사건컨설팅을 요청받으면 일반 사안과 달리 패스트트랙을 적용하여 5일 내 결과를 회신하겠다는 입장을 밝힌 바 있습니다.

즉 개인이나 기업이 특정 행정청과의 관계에서 COVID-19와 관련하여 적극적인 지원처분 내지 규제완화를 요구하는 경우에 있어, 해당 사안에 기본적으로 법률위반의 사정이 없지만 행정청이 기존의 선례나 규정에 대한 해석례가 없어 임의로 적극적인 지원조치 내지 규제완화를 하지 못하는 경우가 발생한다면, 이러한 사건에 대해 대상 처분청으로 하여금 감사원에 해당 사안에 대한 사전컨설팅을 의뢰하여 의견을 받아볼 수 있도록 권유 내지 요청해 볼 수 있습니다.

사전컨설팅 제도의 취지와 현재 감사원의 COVID-19 비상사태에 따른 적극행정 요구조치 등에 따르면, 현재 시점에서의 위와 같은 사전컨설팅 의뢰에 대해서는 감사원 역시 적극적인 관점에서 최대한 신속하게 유연한 컨설팅의견을 회신할 가능성이 높습니다.

일례로, 감사원의 기존 사전컨설팅 사례로는 국비지원 차량개발 사업의 주관기관인 A 기술원이 차량개발을 위한 설계용역계약을 체결하는 과정에서 개발차량의 수요처인 B 사로부터 유사과제 개발경험이 있는 C 설계업체와 수의계약으로 용역계약을 체결할 수 있는지를 문의한 사안에서, 수요처인 B 사가 설계도면 제공, 기술자료 제공 등 개발사업 전과정을 지원하는 상황에서 유사과제 개발 경험, 기술보안 유지 등을 사유로 특정 C 설계업체만 추천하는 경우 그러한 사정을 인정하여, 지방계약법상 수의계약 요건인 “경쟁을 할 수 없는 경우”로서 “특정인의 기술 품질이나 경험이 필요한 설계용역계약”에 해당하므로 수의계약 체결이 가능함을 회신한 사례가 있습니다.

반드시 COVID-19와 관련된 행정청과의 의견충돌 내지 분쟁상황이 아니라 하더라도, 일반적인 인허가, 개발계획, 제재처분 등에 관하여 행정청과의 의견 불일치나 대립상황, 법령의 모호함 등으로 행정청의 유연한 판단이 어렵거나 주저하는 경우에 대해서, 당사자로서는 당해 행정청과 협의하여

감사원에 대한 사전컨설팅 제도의 이용을 고려할 수 있고, 그 결과 행정청과 당사자 모두에게 도움이 되는 컨설팅 회신결과를 기대해 볼 수 있습니다.

3. 결론

현재 COVID-19의 전세계적인 확산에 따른 경제활동 둔화, 투자 감소, 성장률 둔화 등으로 인하여 개인과 기업 등 모든 경제주체가 실질적인 경제위기 상황을 직면하게 될 것임이 명확한 상황입니다. 이러한 위기 상황에서 정부와 그 행정을 감사하는 기관인 감사원은 모든 공무원들에게 COVID-19 대응에 관한 행정을 실시함에 있어서는 책임을 무서워하지 말고 적극행정을 펼치라는 지침을 내린 상태입니다.

그렇다 하더라도 모든 실무 공무원들이 현장에서 행정을 집행하는 과정에서 임의로 개인이나 기업에게 혜택을 부여하는 특정 행정처분을 하거나 제재 등을 감면 내지 유예하는 처분을 함에 있어서는 그에 따른 개인적인 책임부담을 염려하지 않을 수 없는 것이 사실인바, 이러한 상황에서 보다 유연하고 신속한 처분을 기대하기 위해서는 감사원의 사전컨설팅 및 적극행정 면책제도를 활용할 필요가 높습니다.

법무법인 세종은 이러한 공무원의 적극행정이 필요한 상황에 대하여, 어려움을 겪고 있는 당사자에게 위 감사원 사전컨설팅 관련 법률자문을 제공할 충분한 경험과 인력을 보유하고 있으며, 사전컨설팅 과정 전반에 걸쳐 실질적인 도움을 드릴 수 있는 방안을 계속하여 모색하고 있다는 점을 알려드립니다.

상기 사항에 대하여 궁금하신 사항이 있으시거나 도움이 필요하신 경우에는 언제든지 아래 연락처로 연락을 주시면 더욱 자세한 내용을 상담하여 드리도록 하겠습니다.

Contacts



임병일
파트너변호사

☎ 02-316-4050

✉ bilim@shinkim.com



배호근
파트너변호사

☎ 02-316-4006

✉ hkbae@shinkim.com



김형수
파트너변호사

☎ 02-316-4087

✉ hsookim@shinkim.com



송인철
파트너변호사

☎ 02-316-1680

✉ icsong@shinkim.com



김성범
파트너변호사

☎ 02-316-4432

✉ sbkim@shinkim.com

SHIN & KIM

법무법인(유) 세종

법무법인(유) 세종 뉴스레터의 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보 제공 목적으로 발행된 것이며, 어떤 구체적 사안에 대한 법률적 의견을 드리는 것이 아님을 밝힙니다.

The content and opinions expressed within Shin & Kim LLC's newsletter are provided for general informational purposes only and should not be considered as rendering of legal advice for any specific matter.