

서울특별시 공익제보 보호 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 2046
- 발 의 자 : 서운기의원 외 11명
- 발 의 일 : 2017년 8월 14일
- 회 부 일 : 2017년 8월 17일

2. 제안이유

- 서울시가 조례로서 지급하는 공익제보 보상금의 지급 시에는 최대 지급한도액은 없으며 보상대상 가액 대비 정률로서 지급한다는 조항을 신설하여 공익제보 활성화를 위한 서울시 고유의 공익제보자 보호지원 제도를 발전시키고자 함.

3. 주요내용

- 가. 「공익신고자 보호법」, 「부패방지권익위법」을 준용하여 보상금을 지급한다는 규정 삭제 (안 제11조 제2항).
- 나. 보상금의 상한을 두지 않는다는 규정 및 보상대상 가액의 100분의 30 이내로 지급한다는 조항 삽입(안 제11조 제3항 전단).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「공익신고자 보호법」, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률
- 나. 입법예고 결과(2017.8.22.~ 8.29) : 의견 없음.

5. 검토의견

- 본 개정조례안은 서울시가 공익제보 보상금을 지급할 때에 현행 관련 법규 (공익신고는 「공익신고자 보호법」, 부패신고 및 서울특별시 공무원 행동강령 위반 신고는 「부패방지권익위법」을 준용)를 준용하도록 한 규정을 삭제하고, 보상대상 가액 대비 정률(100분의 30)로서 상한을 두지 않고 지급한다는 조항을 신설하고자 하는 것임(안 제11조제2항, 제3항).

현행	개정안
제11조(보상금) ① (생략) ② 시장은 제1항에 따른 보상금의 지급 신청을 받은 때에는 공익신고는 「공익신고자 보호법」, 부패신고 및 서울특별시 공무원 행동강령 위반 신고는 「부패방지권익위법」을 준용하여 위원회의 심의를 거쳐 보상금을 지급할 수 있다. ③ ----- ----- ----- (신 설) ----- ----- . 보상금이 20만 원 이하인 경우에는 지급하지 아니한다. 산정된 보상금의 천원 단위 미만은 지급하지 아니한다.	제11조(보상금) ① (현행과 같음) ② 시장은 제1항에 따른 보상금의 지급 신청을 받은 때에는 ----- ----- ----- (삭 제) ----- ----- 위원회의 심의를 거쳐 보상금을 지급할 수 있다. ③ 보상금은 공익제보로 인해 시 재정에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 금액의 100분의30을 지급하며, 상한은 두지 아니한다. ----- ----- (이하 같음) ----- ----- .

<현행 보상금체계와 개정안 보상금체계 비교>

	현행	개정안
산정 방법	공익제보와 부패신고는 구분하여 보상금 산정	공익제보 및 부패신고 구분없이
산정 기준	보상대상가액에 따른 비율제	100분의 30(정율제)
지급한도액	공익제보(20억원), 부패신고(30억원)	상한을 두지 않는다

- 기존 보상금 산정방식이 보상대상가액*이 클수록 보상 비율이 작아지고, 공익침해의 음성적 성향 강화로 적발이 어려워지는 상황 등을 고려해볼 때, 본 개정조례안은 공익제보의 활성화를 촉진하고, 서울시 고유의 공익제보자 보호지원 제도를 발전시키고자 하는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

※ 보상대상가액 : 시 재정에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률 관계가 확정된 금액

※ 보상금의 지급요건

과태료 등(과태료, 이행강제금, 과징금, 지방세)의 부과, 부담금 등(부담금, 가산금, 손해배상 및 부당이득 반환)의 처분 또는 판결로 ① 시 재정에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나, ② 시 재정에 직접적인 수입의 회복 또는 증대에 관한 법률관계가 확정된 때 제보자의 신청으로 보상금심의위원회의 심의와 의결로 지급함.

< 현행 서울시의 공익제보 보상금의 산정기준 >

보상대상가액	지 급 기 준	
	공익신고자보호법 시행령 제22조	부패방지권익위법 시행령 제77조
1억원 이하	보상대상가액의 20%	보상대상가액의 30%
1억원 초과 5억원 이하	2천만원+1억원 초과금액의 14%	3천만원 + 1억원 초과금액의 20%
5억원 초과 20억원 이하	7천6백만원+5억원 초과금액의 10%	1억1천만원 + 5억원 초과금액의 14%
20억원 초과 40억원 이하	2억2천6백만원+20억원 초과금액의 6%	3억2천만원 + 20억원 초과금액의 8%
40억원 초과	3억4천6백만원+40억원 초과금액의 4%	4억8천만원 + 40억원 초과금액의 4%
지급한도액	20억원	30억원

< 현행 보상금 산정비율과 개정안 산정비율비교 > (단위:천원)

보상대상가액	현행 보상금액		개정안 보상금액	
	공익신고	부패신고	공익신고	부패신고
1억원	20,000	30,000	30,000	
10억원	126,000	180,000	300,000	
100억원	586,000	720,000	3,000,000	
700억원	2,000,000	3,000,000	21,000,000	
1,000억원	2,000,000	3,000,000	30,000,000	

- 다만, 상위법령과 달리 「공익신고」, 「부패신고」 등에 대한 보상 준용 규정을 삭제하고, 일괄적으로 법령과 다른 보상금 산정방식을 규정하는 것이 적정한지에 대해서는 법률적 검토의 여지는 있다고 하겠음.

가. 보상금 준용 규정 삭제 및 보상금 산정방법 일원화 적정성 여부

- 관련 법규에 따른 보상금 준용규정 삭제와 관련하여 상위법에 조례의 규정이 합치하는지 여부에 대해서는 검토의 필요성이 있다고 하겠으나, 법률자문 결과에서는, 근거법령(「공익신고자 보호법」¹⁾, 「부패방지권익위법」²⁾)상 다른 법령에 따라 보상금 청구를 할 수 있도록 명문화하고 있고, 근거법령이 보상금 산정기준을 전국적으로 규율하기 보다는 실정에 맞는 산정기준을 정하도록 하는 입법 취지가 있다고 보여지며,

「지방자치법」 제22조는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무를 조례로 정할 수 있다고 정하고 있어, 보상금 산정의 근거가 되는 「공익신고자 보호법 시행령」 제22조 및 「부패방지권익위법 시행령」 제77조³⁾의 범위 내에서는 조례로 규정하는 것이 가능하다는 의견을 제시하고 있음.

< 법률자문 > 보상금을 상위법령과 상이하게 조례에서 규정할 수 있는지 여부

자문1	자문2	자문3
적정 법령의 범위안에서 지자체 실정에 맞게 운용가능	적정 상위법은 보상금 산정에 있어 재량권을 주고 있음	적정 법률이 정한 범위 내에서 다르게 적용가능 (비용부담자의 판단)

- 1) 「공익신고자 보호법」 제28조(보상금 및 구조금의 중복 지급 금지 등) ① 제26조 및 제27조에 따라 보상금 또는 구조금을 지급받을 자는 다른 법령에 따라 보상금 또는 구조금 등을 청구하는 것이 금지되지 아니한다.
- 2) 「부패방지권익위법」 제71조(다른 법령과의 관계) ① 제68조에 따른 보상금을 지급받을 자는 다른 법령에 따라 보상금을 청구하는 것이 금지되지 아니한다.
- 3) 「공익신고자 보호법 시행령」 제22조 및 「부패방지권익위법 시행령」 제77조는 별첨

- 공익제보와 부패신고를 구분하지 않고 일원화하여, 보상대상가액의 100분의 30으로 정률화 하려는 규정의 적정성에 대한 법률자문결과는 적정하다는 의견과 부적정하다는 의견이 동시에 제시되고 있으나,

<법률자문 결과> 공익제보·부패신고의 보상금 산정방법 일원화 및 정률제의 적정성 여부

자문1	자문2	자문3
부적정 상위법령의 취지에 따라 제보유형(공익제보,부패신고) 판단 필요.	부분 적정 각 신고 유형에 따른 시행령의 범위 안에서 정률제 가능.	적정 양법 모두 절대적용이 아닌 타법에 따라 보상받을 수 있도록 정하고 있음.

※ 상위법은 공익제보와 부패신고에 대해 다른 보상금 산정기준을 가지고 있으나, 서울시는 공익제보와 부패신고를 통칭하여 ‘공익신고’로 운영하고 있음.

- 조례를 법령과 다르게 규정하더라도 상위법령의 목적과 취지를 저해하지 않으면, 조례가 법령위반이 아니라는 판례⁴⁾ 및 독자적인 기준을 정하고 있는 타 지방자치단체 사례(강릉시, 원주시)와 함께 복잡한 산정방식을 간소화하고, 공익제보자의 지원을 강화한다는 측면 등을 감안한 정책적인 판단이 필요할 것으로 사료됨.

나. 보상금의 상한금액 폐지 적정성 여부

- 상위 법령에는 지급한도액을 명시하고 있으나, 본 개정안과 같이 공익제보 보상금의 상한선을 폐지하는 것이 가능한지에 대한 법률자문 결과, 법의 목적을 실현하기 위한 수단으로 상위법과 목적이 같으면 가능하다는 긍정적 의견(2명)과 상위법에 저촉되므로 부적정하다는 의견(1명)을 제시하고 있음.

※ 「지방자치법」⁵⁾는 조례의 효력범위를 ‘법령의 범위 안’으로 규정하고 있고, 근거법령에는 공익신고는 20억원, 부패신고는 30억원으로 한정되어 있어 법령의 범위를 상회함.

4) 대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결, “각주 6)” 참조

5) 「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

「공익신고자 보호법 시행령」

제22조(보상금의 산정기준)② 보상금의 지급한도액은 20억원으로 하고, 산정된 보상금의 천원 단위 미만은 지급하지 아니한다.

「부패방지권익위법 시행령」

제77조(보상금의 결정) ③ 보상금의 지급한도액은 30억원으로 하고, 산정된 보상금의 천원 단위 미만은 이를 지급하지 아니한다.

<법률자문 결과> 법령의 지급기준을 초과하는 조례 개정가능 여부(상한제 삭제)

자문1	자문2	자문3
적정 공익제보자 지원기능 강화 차원에서 가능 다만, 지방재정의 건정성 고려필요	부적정 상위법에 저촉되므로 위법한 조례	적정 보상금은 <u>법의 목적을 실현하기 위한 수단으로 상위법과 목적이 같다면 상위법에 저촉되지 않음.</u>

- 대법원 판례⁶⁾는 조례로 정하고자 하는 사항에 대해 이미 법령이 존재하는 경우 ① 법령의 의도와 목적 및 효과를 저해하지 않고, ② 법령이 전국적으로 규율하려는 취지가 아니며, ③ 지방자치단체의 실정반영을 용인하는 취지일 때, 조례가 법령에 위반되는 않는다고 판시하고 있다는 점을 감안하여, 본 개정안의 목적과 시행방법이 근거법령의 목적에 부합하는지, 입법취지를 실현할 수 있는지 여부와 함께 시 재정 부담 가능성 등을 종합적으로 고려해야 할 것으로 사료됨.

6) 대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결

지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다.

본 개정안의 제안이유 : 서울시가 조례로서 지급하는 공익제보 보상금의 지급 시에는 최대 지급한도액은 없으며 보상대상 가액 대비 정률로서 지급한다는 조항을 신설하여 공익제보 활성화를 위한 서울시 고유의 공익제보자 보호지원 제도를 발전시키고자 함.

「공익신고자 보호법」

제1조(목적) 이 법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.

「부패방지권익위법」

제1조(목적) 이 법은 국민권익위원회를 설치하여 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 한다.

○ 한편, 안 부칙은 공포일부터 시행한다는 시행일 규정만 있으나, 본 개정안의 변경된 산정기준이 언제부터 적용되는 지에 대한 부칙 보완규정에 대해서도 검토해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

※ 보상금의 지급은 신고·접수 → 심의 → 보상금 확정 → 지급 순으로 여러 단계를 거쳐 이루어지므로 분쟁의 가능성을 줄이고 확실적인 적용을 위해 ‘이 법 시행 후 최초로 이루어진 공익제보’부터 변경된 기준을 적용하자는 ‘경과조치’를 두는 것이 적절할 것으로 사료됨.

<법률자문 결과> 적용례 필요 여부

자문1	자문2	자문3
경과조치필요 시행이후 신고접수건된 공익 제보부터 적용 적절	무응답 법령의 범위 밖의 조례 개정은 위법하므로 적용례 부분은 답변어려움.	필요 공포이후 접수신고된 사항부터 적용이 타당

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일

별표1. 각 법령 상 지급기준

① 공익신고 보상금 지급기준(공익신고자보호법 시행령 별표2)

보상대상가액	지급기준(공익신고자 보호법 시행령)
1억원 이하	20%
1억원 초과 5억원 이하	2천만원 + 1억원 초과금액의 14%
5억원 초과 20억원 이하	7천6백만원 + 5억원 초과금액의 10%
20억원 초과 40억원 이하	2억2천6백만원 + 20억원 초과금액의 6%
40억원 초과	3억4천6백만원 + 40억원 초과금액의 4%

② 부패신고 보상금 지급기준 (부패방지권익위법 시행령)

보상대상가액	지 급 기 준
1억원 이하	보상대상가액의 30%
1억원 초과 5억원 이하	3천만원 + 1억원 초과금액의 20%
5억원 초과 20억원 이하	1억1천만원 + 5억원 초과금액의 14%
20억원 초과 40억원 이하	3억2천만원 + 20억원 초과금액의 8%
40억원 초과	4억8천만원 + 40억원 초과금액의 4%

비고: "보상대상가액"이란 제72조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과 및 환수 등으로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 금액을 말함