서울특별시 공익제보 보호 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

○ 의안번호 : 1056

○ 발 의 자 : 송재혁 의원외 27명

○ 제 출 일 : 2023년 08월 14일

○ 회 부 일 : 2023년 08월 21일

2. 제안이유

○ 상위법령을 고려하여 용어의 정의를 명확하게 정비함으로써 공익제보 보호와 지원의 실효성을 높이고자 함.

○ “공익제보”에 대한 용어의 정의를 각 목으로 구분 및 정비하여 그 의미를 명확하게 하고 가독성을 높이고자 함.

○ “불이익조치”에 대한 용어의 정의를 상위법령을 고려하여 정비함으로써, 빈번한 개정 부담을 제거하고자 함.

3. 주요내용

가. “공익제보”에 대한 정의를 각 목으로 구분하여 정리함으로써 명확성 및 가독성을 높임(안 제2조제1호)

나. “불이익조치”에 대한 정의를 상위법령의 조와 호만 표시하여 빈번한 개정 부담을 제거함(안 제2조제5호)

다. 기타 알기 쉬운 법령 자구 수정 등 일괄 정비함(안 제2조제2호부터 제4호, 제9호 및 안 제4조제1항)

4. 참고사항

가. 관계법령

- 「공익신고자 보호법」
- 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」

나. 입법예고(2023.08.24 ~ 08.28.) 결과: 의견 없음.

5. 검토의견

가. 조례 개정 취지 검토

○ 본 개정조례안은 “공익제보”와 “불이익조치”에 대한 용어 정의를 명확하게 정비함으로써 조례의 가독성을 높이고, 상위법령(「공익신고자 보호법」) 개정 시마다 조례를 개정하게 되는 빈번한 개정 부담을 제거하고자 하는 것으로 입법경제적으로 의미 있다고 하겠음.

〈 조례 일부개정안 주요내용 〉

조 문	주 요 내 용
제2조제1호	“공익제보” 정의를 각 목으로 구분하여 조례의 가독성을 높임.
제2조제5호	“불이익조치” 정의를 「공익신고자 보호법」 제2조제6호를 따르도록 함.

나. 세부내용 검토

1) “공익제보”의 정의(안 제2조제1호)

○ 안 제2조제1호는 “공익제보”에 대한 용어의 정의를 각 목으로 구분하여 정비함으로써 그 의미를 명확히 하고, 조례의 가독성을 높이는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

현 행	개 정 안
제2조(정의) ---------- ----------.	제2조(정의) ---------- ----------.
1. “공익제보” 란 서울특별시(이하 “시” 라 한다) 소관의 사무와 관련하여 「공익신고자 보호법」 상의 공익 신고와 「부패방지 및 국	1. “공익제보” 란 서울특별시(이하 “시” 라 한다) 소관의 사무와 관련하여 다음 각 목과 어느 하나에 해당하는 신고를 말한다.

민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 「부패방지권익위법」이라 한다)상의 부패 신고, 「서울특별시 공무원 행동강령」 위반 신고를 통칭한다.	
< 신 설 >	가. 「공익신고자 보호법」에 따른 공익신고
< 신 설 >	나. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 "「부패방지권익위법」"이라 한다)에 따른 부패행위의 신고
< 신 설 >	다. 「서울특별시 공무원 행동강령」에 따른 위반행위의 신고
< 신 설 >	라. 그 밖에 공직자의 부조리한 행위에 대한 신고

〈 공익제보 신고 사항 〉

○ 공익신고

「**공익신고자 보호법」 제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. **"공익신고"란 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다.** 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 공익신고로 보지 아니한다.

가. 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우

나. 공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우

제6조(공익신고) 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익신고를 할 수 있다.

1. 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자
2. 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관(이하 "조사기관"이라 한다)
3. 수사기관
4. 위원회
5. 그 밖에 공익신고를 하는 것이 공익침해행위의 발생이나 그로 인한 피해의 확대방지에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 자

○ **부패행위의 신고**

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. **"부패행위"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.**

가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위

나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위

다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

○ **「서울특별시 공무원 행동강령」에 따른 위반행위의 신고**

- 「서울특별시 공무원 행동강령」 제2장 공정한 직무수행 등에서는 사적이해관계 신고, 이해관계직무의 회피, 특혜의 배제, 정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리, 청탁 등의 금지 절차 등을 규정하고 있고, 제3장 부당이득의 수수 금지 등에서는 이권 개입 등의 금지, 직위의 사적 이용 금지, 알선·청탁 등의 금지, 직무 관련 정보를 이용한 거래 등의 제한, 공용물의 사적 사용·수익의 금지, 금품 등을 받는 행위의 제한 등을 규정하고 있고, 제4장 건전한 공직풍토의 조성에서는 감독기관의 부당한 요구 금지, 외부강의·회의 등의 신고, 금전의 차용 금지, 경조사의 통지와 경조 금품의 수수 제한 등을 규정하고 있음.

〈 최근 3년간 공익제보 접수 현황 〉

(단위: 건, '23. 7. 31. 현재)

구 분	계	공익신고	공직자 비리신고	부정청탁	기타 (국민신문고 등)
계	**1,173**	413	701	7	52
2021년	**665**	229	412	6	18
2022년	**378**	131	224	1	22
2023년 7월까지	**130**	53	65	-	12

※ 기타에서 국민신문고는 국민신문고 민원에서 제보성으로 접수되는 공익제보라고 함.

※ 감사위원회 조사담당관 2023년 8월 21일 제출자료 재인용.

○ 다만, 안 제2조제1호라목의 “그 밖에 공직자의 부조리한 행위에 대한 신고”에 대하여 추가 신설하고 있으나, 감사위원회는 “공직자의 부조리한 행위”가 통상적으로 안 제2조제1호 나목 부패행위와 다목 공무원 행동강령 위반 행위를 의미하고, “그 밖의 공직자의 부조리한 행위”라고 하면, 공무원의 단순 실수, 불친절, 행정처리결과에 대한 불만족 등 일반 민원 성격의 민원도 “그 밖의 공직자의 부조리한 행위”로 신고하게 되면, 민원 업무 처리 절차 등에서 혼란을 초래할 수 있다고 하고 있는바, 이에 대한 심도 있는 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 지난 4월 제318회 임시회에서 폐지된 「서울특별시 부조리 신고 및 보상금 지급에 관한 조례」(이하 “부조리 조례”라고 함)에서 “부조리 신고대상”을 제3조에서 1. 공무원 등이 업무와 관련하여 금품을 수수하거나 향응을 제공받는 행위, 2. 공무원등이 직위를 이용하여 부당한 이득을 얻거나 의무 불이행에 따라 시 재정에 손실을 끼친 행위, 3. 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 다른 공무원의 공정한 직무수행을 저해하는 알선·청탁 행위, 4. 그 밖에 시의 청렴도를 훼손한 부조리 행위로 규정하고 있었으나, “부조리 조례”는 「서울특별시 공익제보 보호 및 지원에 관한 조례」에서 공익신고, 부패신고(공직유관단체 포함), 공무원 행동강령 위반 신고까지 포함하여 공익제보에 부조리 신고대상을 포함하고 있는바, 서울시 조례의 신뢰와 법적 안정성을 위하여 “부조리 조례”를 폐지하였음.

〈 감사위원회 의견 : 수정가결 〉

□ 일부개정조례안의 개정 취지 및 개정안에 대해 동의함.

○ 다만, 조례안 제2조제1호 각 목의 정의 규정에 대하여,

- 제2조제1호에서 문맥에 따른 조사의 수정이 필요한 것으로 판단되면,
  (각 목과 → 각 목의)
- 제2조제1호 라목의 “그 밖에 공직자의 부조리한 행위에 대한 신고”는 공직자의 부조리 행위가 통상적으로 나목(부패행위)와 다목(행동강령 위반행위)의 행위를 의미하고, 그 밖의 부조리한 행위에 대한 의미가 명확하지 않아 공무원의 단순 실수, 불친절, 행정처리결과에 대한 불만족 등 일반 민원 성격의 민원 업무 처리 절차와 혼란을 초래할 수 있어 삭제 의견임.

- 또한, “부조리(不條理)”의 사전적 의미도 “이치에 맞지 아니하거나 도리에 어긋남 또는 그런 일”과 “부정행위를 완곡하게 이르는 말”로 정의하고 있고,[1] 본 개정조례안의 제2조제1호나목에서 부패행위의 신고를 규정하고 있는바, 그 밖에 공직자의 부조리한 행위를 별도로 규정할 필요가 있는지에 대해서는 면밀한 검토가 요망된다고 하겠음.

개 정 안	수 정 의 견
제2조(정의) ---------- ----------.	제2조(정의) ---------- ----------.
1. “공익제보”란 서울특별시(이하 “시”라 한다) 소관의 사무와 관련하여 다음 **각 목과** 어느 하나에 해당하는 신고를 말한다.	1. “공익제보”란 서울특별시(이하 “시”라 한다) 소관의 사무와 관련하여 다음 **각 목의** 어느 하나에 해당하는 신고를 말한다.
가. 「공익신고자 보호법」에 따른 공익신고	가. 「공익신고자 보호법」에 따른 공익신고
나. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “「부패방지권익위법」”이라 한다)에 따른 부패행위의 신고	나. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “「부패방지권익위법」”이라 한다)에 따른 부패행위의 신고
다. 「서울특별시 공무원 행동강령」에 따른 위반행위의 신고	다. 「서울특별시 공무원 행동강령」에 따른 위반행위의 신고
라. 그 밖에 공직자의 부조리한 행위에 대한 신고	**< 삭 제 >**

1) 국립국어원 표준국어대사전(https://stdict.korean.go.kr/) 참고.

2) “불이익 조치”의 정의(안 제2조제5호)

○ 안 제2조제5호는 「공익신고자 보호법」 제2조제6호에서 정의된 “불이익 조치”에 대하여 법률에 규정된 내용을 반복하여 규정함에 따라 법령에 개정될 때마다 불필요하게 개정되는 조례의 개정 부담을 제거하고자 하는 것으로 조례의 안정성 확보 측면에서 의미있다고 하겠음.

※ 법령에 규정된 내용은 자치법규에 규정하지 않아도 당연히 적용됨. 그런데 자치법규에 법령 내용을 반복하여 규정하게 되면, 법령이 개정될 때마다 불필요하게 자치법규도 개정해야 하고, 자치법규의 내용이 함께 정비되지 아니하는 경우에는 자치법규의 효력에 대한 다툼이 있을 수 있음. 따라서 자치법규에 상위법령 내용을 중복해서 규정하는 것은 입법경제적으로 바람직하지 않고 자치법규의 해석·집행에 혼란을 초래할 수 있음(법제처, 『2018 자치법규 입안 길라잡이』, 2018.6, 8-9면 참조).

현 행	개 정 안
5. “불이익 조치”란 다음 각 목과 같은 사항을 말한다.	5. “불이익조치”란 「공익신고자 보호법」 제2조제6호 각 목의 어느 하나에 해당하는 조치를 말한다.
가. 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익 조치	< 삭 제 >
나. 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치	< 삭 제 >
다. 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 의사조치	< 삭 제 >
라. 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별지급	
마. 교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보의 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그	< 삭 제 >

밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치	
바. 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 경우	< 삭 제 >
사. 직무에 대한 부당한 감사(監査) 또는 조사나 그 결과의 공개	< 삭 제 >
아. 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위	< 삭 제 >
자. 물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치	< 삭 제 >

「공익신고자 보호법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

6. “불이익조치”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조치를 말한다.

가. 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치

나. 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치

다. 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치

라. 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급

마. 교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치

바. 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위

사. 직무에 대한 부당한 감사(監査) 또는 조사나 그 결과의 공개

아. 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위

자. 물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치

전 문 위 원	김 정 덕	입법조사관	최 문 숙