1. 대구광역시 공익제보자 보호 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안

# 심 사 보 고 서

## 1. 심사경과

○ 제출일자 : 2020년 7월 10일

○ 제 출 자 : 대구광역시장(감사관)

○ 회부일자 : 2020년 7월 13일

○ 상정일자 : 제276회 대구광역시의회 정례회

제1차 기획행정위원회(2020년 7월 23일), 수정안 가결

## 2. 제안설명 요지(제안설명자 : 감사관 신태균)

❑ 조례개정이유

○ 저희 감사관실은 공익제보의 처리와 공익제보자 보호를 위해 2017년 11월 공익제보센터를 설치하여

○ 공익제보의 사전상담, 신고 접수 및 조사, 위원회 보고 등의 업무를 수행하며 매년 증가하는 공익제보 처리에 힘쓰고 있음.

○ 공익제보에 대한 시민들의 관심이 점차 증가하고 있어 신고대상범위를 확대하기 위해

○ 국민권익위원회의 권고사항을 반영하여 공익제보 신고 대상자를 공직유관단체 임직원까지 포함하여 확대하고자함.

○ 또한, 공익제보자에 대한 인센티브를 명확히 하여 공익제보를 더욱 활성화하기 위해

○ 공익제보자 관련 보상금 및 포상금 지급 규정을 구체화하였음.

## ❑ 개정 조례안의 주요 내용

○ 조례안 제2조에 '공익신고'에 대한 용어를 '「공익신고자 보호법」 제2조제2호에 따른 공익신고'로 정의하였으며

○ '공직자 등'에 대상을 대구시 소속 공무원뿐만 아니라 시 산하 공사·공단, 시의 출자·출연·보조를 받는 기관 단체까지 확대하여 규정하였으며

○ '부패신고'에 대한 용어를 '「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」제2조제4호에 따른 부패신고'로 정의하였음.

○ 또한, 조례안 제21조와 제23조에 공익제보 보상금과 포상금 지급 기준, 지급대상, 절차 등에 관한 사항은 상위법을 따른다고 규정하고

○ 조례안 제24조의2에 보상금 등의 환수 규정을 추가하여 보상금 등이 잘못 지급된 경우 환수할 수 있도록 하였음.

○ 부칙 제2조에 중복조례인 대구광역시 부조리 신고포상금 지급 조례는 폐지하였음.

# 3. 검토보고 요지(보고자 : 전문위원 신록휴)

## ○ 이 개정조례안은

► 국민권익위원회의 제도개선 권고사항을 반영하고, 공익제보와 관련한 보상금 및 포상금 등에 관한 규정을 정비하고자 하는 것임.

〈 국민권익위원회 제도개선 권고사항 주요내용 〉

○ 의안번호 : 제2019-318호(2019.7.15.)
○ 의 안 명 : 지방자치단체 반부패 신고보상·포상금 운영의 실효성 제고
○ 대상기관 : 광역지자체 17개, 시·도교육청 17개, 기초지차체 167개
○ 주요내용
- 지방자치단체 공무원 등 부조리 신고대상에 소관 공직유관단체 임직원을 포함
- 신고기한을 공무원 징계시효에 부합하게 발생일로부터 3년(일반 부조리), 5년(부패 관련 부조리)으로 확대하고, 뇌물 수수액 3천만원 이상 등 중대범죄의 경우 중장기(7~15년 등)로 하는 방안 검토 등

## ○ 개정조례안의 주요내용으로는,

► **안 제2조에서는** 조례안에서 사용하고 있는 용어를 정의하였음.

- 제1호의 "공익신고"와 제8호의 "불이익 조치"는 상위법의 용어 정의 조항을 그대로 준용하도록 규정한 것으로서 개정의 필요성이 없다고 보여짐.[1)]

1) **법제처 자치법규 의견제시(2015. 6. 16. 의견제시 15-0136)에** 따르면
일반적으로 상위법령의 위임에 따 라 자치법규를 제정하는 경우, 상위법령의 용어 정의는 자치법규에도 당연히 그대로 적용되므로 법률에서 용어정의가 된 동일한 용어에 대하여 자치법규에서 다시 용어정의를 하지 않도록 하고 있으며, 이는 자치법규에 실익이 없는 규정을 두게 되어 입법 경제상 타당하지 않고, 향후 법령이 개정되었음에도 자치법규가 그에 맞추어 개정되지 못한 경우 상위법령에 위반되거나 자치법규 해석상 혼란을 야기할 소지가 있기 때문이라고 규정하고 있음.

- 제2호의 "공직자 등"은 부패신고의 신고 대상이 되는 자로서 시 소속 공무원, 시가 설립한 공사·공단의 임직원 및 시의 출자·출연 보조를 받는 기관·단체 중 「공직자윤리법」에 따른 공직유관단체의 임직원으로 규정하고 있음.

  그러나 「공직자윤리법」 제3조2[2]에 따르면 임원 선임시 지자체장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 지자체장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체도 공직유관단체로 규정하고 있고, 국민권익위원회에서도 신고대상을 자치단체 소관 공직유관단체 임직원이 모두 포함되도록 권고하고 있는 점을 고려할 때 이를 포함하여 개정하여야 할 것으로 보임.

► **안 제21조 및 제23조에서는** 보상금과 포상금의 지급기준, 지급대상, 절차 등에 관한 사항을 공익신고의 경우 「공익신고자 보호법」을, 부패신고의 경우 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 각각 준용하도록 정비하였음.

현행 조례는 이를 규칙으로 정하도록 하고 있음에도 현재 규칙이 제정되어 있지 않아 제도의 실효성이 미비한 상황으로 정비가 필요하다고 보여짐.

---

**2) 공직자윤리법 제3조의2(공직유관단체)** ① 제9조제2항제8호에 따른 정부 공직자윤리위원회는 정부 또는 지방자치단체의 재정지원 규모, 임원선임 방법 등을 고려하여 다음 각 호에 해당하는 기관·단체를 공직유관단체로 지정할 수 있다.

1. 한국은행 2. 공기업 3. 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체
4. 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체
5. **임원 선임 시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체**

► **안 제24조의2에서는** 보상금 등을 거짓, 그 밖의 부정한 방법 또는 중복지급 받은 경우나 착오 지급된 경우 보상금 등의 환수에 관한 사항을 규정하였음. 환수절차 등에 필요한 사항을 지방세 부과·징수 및 체납처분의 예를 따르도록 하였음.

► **안 부칙에서는** 현행 「대구광역시 부조리 신고포상금 지급 조례」[3]를 폐지하도록 규정하였음.

- 위 조례는 대구시 공무원 등의 부조리 행위 신고에 대한 처리, 신분보호 및 포상금 지급 등에 필요한 사항을 규정한 조례로서 그 내용에 있어 본 조례안과 중복되어 이를 폐지하려는 것임.

## ○ 이상에서 보고 드린 바와 같이

► **이번 개정안 제출은** 공익제보의 대상을 구체화 및 확대하고 보상금과 포상금 지급에 관한 사항을 명확히 규정하여 제도의 실효성을 높이고 공익제보를 활성화하고자 하는 것으로, 국민권익위원회의 제도개선 권고안을 참고하여 마련된 본 조례 개정의 필요성이 인정됨.

3) **「대구광역시 부조리 신고포상금 지급 조례」**: (제정) 2009. 3.10. / (전부개정) 2010. 6.30.

# 참 고 공익제보(공익신고·부패신고) 운영 현황

## □ 운영개요

○ 「대구광역시 공익제보자 보호 및 지원에 관한 조례」 제정('16.4.11.)

○ 국민권익위원회의 공익신고센터 설치·운영 권고( '17.4.7.)

- (표준 조례안) 지방자치단체장은 효율적인 공익신고의 접수와 처리를 위하여 공익신고센터를 설치·운영하여야 한다.

○ 공익제보센터 설치 및 공익제보 책임관 지정('17.11.15)

○ 공익제보 보호·지원 위원회 설치('17.5.1.)

## □ 공익제보 접수·처리

○ 부패신고 : 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 공공기관의 예산사용 등에서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위 등

○ 공익신고 : 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 벌칙이나 인·허가의 취소처분, 정지처분 등 행정처분의 대상이 되는 행위(「식품위생법」등 467개 법률)

○ 접수·처리 흐름도

제보접수 (공익제보센터) ⇒ 조사여부결정 (접수 10일 이내) ⇒ 제보조사 (접수 60일 이내) ⇒ 조사결과 통지 (제보자)

**<공익·부패신고 현황>**

(단위 : 건)

| 년도 | 계 | | | 공익신고 | | | 부패신고 | | | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 소계 | 자체처리 (처리중) | 이첩 | 소계 | 자체처리 (처리중) | 이첩 | 소계 | 자체처리 (처리중) | 이첩 | |
| 2020 (6월말 기준) | 13(8) | 4(2) | 9(6) | 8(4) | 2(1) | 6(3) | 5(4) | 2(1) | 3(3) | |
| 2019 | 47 | 5 | 42 | 17 | 1 | 16 | 30 | 4 | 26 | |
| 2018 | 22 | 5 | 17 | 5 | 2 | 3 | 17 | 3 | 14 | |
| 2017 | 8 | 1 | 7 | 2 | - | 2 | 6 | 1 | 5 | |

※ ( )는 현재 처리중인 사항임

# 4. 질의 및 답변요지

| 질 의 | 답 변 |
|---|---|
| ○ 상위법에 공익제보자에 대한 용어 정의가 있는지? 있다면 조례에서 용어의 법령 근거를 명확히 해야 하는게 아닌지? | ○ 말씀하신대로 조례에 명확히 해주는 게 맞다고 생각함. |
| ○ 개정 사유의 취지를 비춰볼 때 안 제2조제2호로 개정하는 공직자 등의 범위를 너무 소극적으로 해석하고 있는게 아닌지? | ○ 공고 기간 중 해당 내용을 숙지하여 개정하는 것으로 의회와 실무적으로 의논을 하였으며 내용을 확대해서 포괄하도록 개정하는 것이 맞다고 보임. |
| ○ 현행 조례 제3조제1호와 제2호는 안 제2조제2호에서 이미 규정하고 있는 공직자 등에 해당되는데 이를 포괄하여 “공직자 등”으로 하는 것이 맞다고 보이는데? | ○ 중복을 피하기 위해 “공직자 등”으로 표현하는 것이 맞다고 보임. |

# 5. 토론요지

❍ 대구광역시 공익제보자 보호 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안에 대하여 질의답변 등을 통해 충분히 심의하였고,

❍ 위원들간의 심도 있는 논의결과에 따라 조례의 법령근거를 명확히 하고, 공직유관단체에 대한 부패신고 대상 범위를 확대하기 위해 제1조, 제3조의 일부 자구를 조정하고, 안 제2조에 라목을 신설하는 등 배부된 유인물과 같이 수정하여 의결할 것을 동의함.

# 6. 수정안 요지

○ 붙임 '위원회 수정안' 참조

# 7. 심사결과

○ 수정안 가결(재석의원 전원찬성)

# 8. 소수의견 요지

○ 없 음

# 9. 기타 필요한 사항

○ 없 음

# 10. 첨부서류

○ 위원회 수정안 : [붙임1]

[붙임1] 위원회 수정안

# 대구광역시 공익제보자 보호 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

대구광역시 공익제보자 보호 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안의 일부를 다음과 같이 수정한다.

제1조 중 “공익제보자”를 “「공익신고자 보호법」 및 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 공익제보자”로 한다.

안 제2조제2호에 라목을 다음과 같이 신설한다.

라. 시장이 임원을 선임·임명·위촉하거나 그 선임 등을 승인·동의·추천·제청하는 기관·단체 중 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체의 임직원

제3조제1호를 다음과 같이 하고, 같은 조 제2호를 삭제하며, 같은 조 제3호를 제2호로 한다.

1. 공직자 등

# 수정안 조문대비표

| 현 행 | 제 출 안 | 수 정 안 |
|---|---|---|
| 제1조(목적) 이 조례는 공익제보자를 보호하고 공익제보를 활성화함으로써 시민의 권익을 보호하고 투명하고 공정한 사회를 만드는 데에 이바지함을 목적으로 한다. | 제1조 (현행과 같음) | 제1조(목적) --------「공익신고자 보호법」 및 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 공익제보자----------. |
| 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. | 제2조(정의) ----------. | 제2조(정의) ----------. |
| 〈신 설〉 | 1. “공익신고”란 「공익신고자 보호법」 제2조제2호에 따른 공익신고를 말한다. | 1. (제출안과 같음) |
| 〈신 설〉 | 2. “공직자 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. | 2. (제출안과 같음) |
| | 가. 대구시 소속 공무원 | 가. (제출안과 같음) |
| | 나. 「지방공기업 | 나. (제출안과 같음) |

| 현 행 | 제 출 안 | 수 정 안 |
| --- | --- | --- |
| | 법」에 따라 시가 설립한 공사·공단의 임직원 | |
| | 다. 시의 출자·출연 보조를 받는 기관·단체 중 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체의 임직원 | 다. (제출안과 같음) |
| | 〈신 설〉 | 라. 시장이 임원을 선임·임명·위촉하거나 그 선임 등을 승인·동의·추천·제청하는 기관·단체 중 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체의 임직원 |
| 〈신 설〉 | 3. “부패신고”란 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법 | 3. (제출안과 같음) |

| 현 행 | 제 출 안 | 수 정 안 |
| --- | --- | --- |
| | 률」 제2조제4호에 따른 공직자 등의 부패행위에 대한 신고를 말한다. | |
| 1. “공익제보”란 대구광역시(이하 “시”라 한다) 소관사무와 관련하여 「공익신고자 보호법」(이하 “법”이라 한다)에 따른 공익 신고와 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」상의 부패 신고를 말한다. | 4. ----------<br>---------- 관련한 ----------<br>---------- 부패 ----------<br>----------<br>----------<br>--. | 4. (제출안과 같음) |
| 2. ~ 4. (생 략) | 5. ~ 7. (현행 제2호부터 제4호까지와 같음) | 5. ~ 7. (제출안과 같음) |
| 5. “불이익 조치”란 법 제2조제6호에 따른 불이익조치를 말한다. | 8. ---------- 「공익신고자 보호법」 제2조제6호----------. | 8. (제출안과 같음) |
| 6. ~ 8. (생 략) | 9. ~ 11. (현행 제6호부터 제8호까지와 | 9. ~ 11. (제출안과 같음) |

| 현 행 | 제 출 안 | 수 정 안 |
|---|---|---|
| | 같음) | |
| 제3조(적용범위) 이 조례는 다음 각 호에 해당하는 사람에게 적용한다. | 제3조(적용범위) ----------.| 제3조(적용범위) ----------. |
| 1. 시와 산하기관 소속 공무원 및 대구광역시장(이하 “시장”이라 한다)이 인사권을 행사하는 공무원 | 1. (현행과 같음) | 1. 공직자 등 |
| 2. 시가 출자·출연한 산하기관의 임직원 | 2. (현행과 같음) | <삭 제> |
| 3. 시민 | 3. (현행과 같음) | 2. (현행 제3호와 같음) |

대구광역시조례 제 호

# 대구광역시 공익제보자 보호 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안

대구광역시 공익제보자 보호 및 지원에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제1조 중 “공익제보자”를 “「공익신고자 보호법」 및 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 공익제보자”로 한다.

제2조제1호부터 제8호까지를 각각 제4호부터 제11호까지로 하고, 같은 조에 제1호부터 제3호까지를 각각 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제4호(종전의 제1호) 중 “관련하여 「공익신고자 보호법」(이하 “법”이라 한다) 에 따른”을 “관련한”으로, “「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」상의 부패”를 “부패”로 하고, 같은 조 제8호(종전의 제5호) 중 “법 제2조제6호”를 “「공익신고자 보호법」 제2조제6호”로 한다.

1. “공익신고”란 「공익신고자 보호법」 제2조제2호에 따른 공익신고를 말한다.
2. “공직자 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
   가. 대구시 소속 공무원
   나. 「지방공기업법」에 따라 시가 설립한 공사·공단의 임직원
   다. 시의 출자·출연 보조를 받는 기관·단체 중 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체의 임직원
   라. 시장이 임원을 선임·임명·위촉하거나 그 선임 등을 승인·동의·추천·제청하는 기관·단체 중 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체의 임직원
3. “부패신고”란 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」

제2조제4호에 따른 공직자 등의 부패행위에 대한 신고를 말한다.

제3조제1호를 다음과 같이 하고, 같은 조 제2호를 삭제하며, 같은 조 제3호를 제2호로 한다.

1. 공직자 등

제21조제1항 각 호 외의 부분 중 "법 제26조에 따른"을 "공익제보자(공익신고의 경우에는 내부 공익신고자에 한한다)는"으로 하고, 같은 조에 제7항을 다음과 같이 신설한다.

⑦ 제1항에 따른 보상금 지급기준, 지급대상, 절차 등에 관한 사항은 공익신고인 경우 「공익신고자 보호법」을, 부패신고인 경우 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 각각 준용한다.

제23조제2항 중 "규칙으로 정한다"를 "공익신고인 경우 「공익신고자 보호법」을, 부패신고인 경우 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 각각 준용한다."로 한다.

제24조의2를 다음과 같이 신설한다.

제24조의2(보상금 등의 환수 등) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사실이 발견된 경우에는 해당 보상금 등 신청인에게 반환할 금액을 통지하여야 하고, 그 보상금 등 신청인은 이를 납부하여야 한다. 이 경우 환수 절차 등에 필요한 사항은 지방세 부과·징수 및 체납처분의 예를 따른다.

1. 보상금 등 신청인이 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 보상금 등을 지급받은 경우
2. 제24조를 위반하여 보상금 등을 지급받은 경우
3. 그 밖에 착오 등의 사유로 보상금 등이 잘못 지급된 경우

## 부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 폐지) 대구광역시 부조리 신고포상금 지급 조례는 폐지한다.