

서울특별시 공직자윤리위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2328번
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제 출 일 : 2021년 4월 2일
- 회 부 일 : 2021년 4월 6일

2. 제안이유

- 「공직자윤리법」 개정('20.12.22. 공포, '21.6.23. 시행)에 따라 공직자윤리위원회의 민간위원 수를 확대하고, 조례에서 인용하는 「공직자윤리법」상 민간위원 자격요건을 정비함.

3. 주요내용

가. 공직자윤리위원회 민간위원 수를 확대함(안 제2조).

1) 민간위원 수: (현행) 7명 → (개정) 9명

2) 총 위원 수 : (현행) 11명 → (개정) 13명

나. 공직자윤리위원회 민간위원의 자격요건 중 '법관'을 '판사·검사·변호사'로 정비함(안 제2조제1항제1호).

다. 조례 개정사항을 「공직자윤리법」 개정(2021. 6. 23. 시행)에 맞추어 시행함(안 부칙).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「공직자윤리법」 제9조

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조

다. 기 타

1) 신·구조문 대비표: 별도 첨부

2) 입법예고(2021.1.28.~2.17.)결과: 의견없음

5. 검토 의견

1) 개정안의 개요

- 본 개정안은 공직자윤리위원회 민간위원 수 확대에 대한 「공직자윤리법」 개정사항을 반영하여 서울특별시 공직자윤리위원회의 민간위원의 수를 확대하고, 민간위원의 자격요건 등을 정비하기 위하여 제출하였음.

〈 개정안 신구조문 대비표 〉

현 행	개 정 안
<p>제2조(구성) ①서울특별시공직자윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하되, 성별을 고려하여 11명의 위원으로 구성한다. 위원은 다음 각 호에 따라 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)이 위촉 또는 임명한다.</p> <p>1. <u>7명의 위원은 법관·교육자</u> 및 학식과 덕망이 있는 사람 또는 「비영리민간단체 지원법」 <u>제2조</u>에 따른 비영리민간단체에서 <u>추천한자</u> 중에서 서울특별시의회(이하 “시의회”라 한다)와 협의하여 위촉한다.</p> <p>2. (생략)</p> <p>②·③ (생략)</p>	<p>제2조(구성) ① ----- ----- ----- ----- --- 13명 ----- -. ----- ----- -----.</p> <p>1. <u>9명의 위원은 판사·검사·변호사, 교육자</u> ----- ----- <u>제2조에</u> ----- ----- <u>추천한자</u> ----- ----- -----.</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p>②·③ (현행과 같음)</p>

〈 본 개정안 관련된 「공직자윤리법」의 개정 사항 〉

법률 제13695호 2015. 12. 29. 일부개정	법률 10982호 2011.7.29.일부개정	법률 제17754호 2020.12.22.일부개정
<p>제9조(공직자윤리위원회) ③ 공직자윤리위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성하되, 위원장을 포함한 7명의 위원은 <u>법관, 교육자, 학식과 덕망이 있는 사람</u> 또는 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다. 이하 같다)에서 추천한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, (이하생략, 시·군·구 관련사항)</p>	<p>제9조(공직자윤리위원회) ③ 공직자윤리위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 <u>11명의 위원</u>으로 구성하되, 위원장을 포함한 <u>7명의 위원</u>은 <u>판사·검사·변호사, 교육자, 학식과 덕망이 있는 사람</u> 또는 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다. 이하 같다)에서 추천한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, (이하생략, 시·군·구 관련사항)</p>	<p>제9조(공직자윤리위원회) ③ 공직자윤리위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 <u>13명의 위원</u>으로 구성하되, 위원장을 포함한 <u>9명의 위원</u>은 <u>판사·검사·변호사, 교육자, 학식과 덕망이 있는 사람</u> 또는 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다. 이하 같다)에서 추천한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, (이하생략, 시·군·구 관련사항) [시행일:2021.6.23.]</p>

※ 개정안의 주요 내용

가. 민간위원 수 확대(안 제2조).

- 민간위원 수 : (현행) 7명 → (개정) 9명
- 총 위원 수 : (현행) 11명 → (개정) 13명

나. 민간위원의 자격요건 정비

- 법관 → 판사·검사·변호사

다. 맞춤법 정비

- “제2조 에” 를 “제2조에” 로, “추천한자” 를 “추천한 자” 로 한다.

- 공직자윤리위원회는 공직자의 부정재산 증식, 공정한 직무수행 저해, 퇴직자의 부당한 영향력 행사를 방지하기 위하여 공직자 재산등록, 퇴직공무원 취업 제한 등을 심사하는 위원회로, 헌법기관, 정부, 지방자치단체마다 각각 구성하여 운영하고 있으며,
- 서울시 공직자윤리위원회(이하 '위원회')는 「공직자윤리법」에 따라 위원 수, 위원 자격, 기능 등을 조례로 규정하고 있고, 최근 5년간 위원회를 41회 개최하여 1만 9천 여명을 심사하고 있으며, 이 중 3천 8백여명에 대해 처분을 요구하였음.

〈 공직자윤리위원회 개요 〉

- **근 거**
 - 「공직자윤리법」 제9조(공직자윤리위원회)
 - 「서울특별시공직자윤리위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제2조(구성)
- **기 능 : 심사 의결**
 - 공직자 재산등록사항 심사 및 결과처리
 - 퇴직공직자의 취업 제한여부 확인 및 승인 등
- **위원구성 및 임기**
 - 구 성 : 11명(외부위원 7명, 시의원 2명, 市소속 공무원 2명) / 최초구성 : 1993.9.13.
 - 위 원 장 : 외부위원 중 호선 · 부위원장 : 시의원·공무원인 위원 중 호선
 - 위원현황 : 11명 (외부위원 7명, 시의원 2명, 공무원 2명)
 - 임 기 : 2년(1회에 한하여 연임 가능, 시의원 : 소관 상임위 임기내, 공무원 : 직위 재직기간)

출처 : 감사위원회 제출자료

〈 최근 5년간 서울시 공직자윤리위원회 운영실적 〉

구 분	계	2020	2019	2018	2017	2016
개최 (건)	41 (158)	7 (46)	8 (35)	9 (28)	9 (27)	8 (22)

출처 : 감사위원회 제출자료

〈 최근 5년간 서울시 공직자윤리위원회 재산심사 및 처분현황 〉

구 분	회의개최 (회)	안전처리 (건)	심사실적 (명)	처분결과(명)				실무종결 (이하)
				계(명)	법적조치	시정경고	보완명령	
합 계	41	158	18,614	3,444	81	1,364	1,999	15,170
2016년	8	22	4,229	952	0	377	575	3,277
2017년	9	27	3,974	732	6	359	367	3,242
2018년	9	28	3,036	444	24	154	266	2,592
2019년	8	35	4,636	899	41	364	494	3,737
2020년	7	46	2,739	417	10	110	297	2,322

〈 최근 5년간 서울시공직자윤리위원회의 취업심사 현황 〉

(단위:명)

구 분	소계	서울시공직자윤리위원회 심사			정부공직자윤리위원회 심사		
		소 계	취업가능	취업불가	소 계	취업가능	취업불가
총 계	290	256	246	10	34	28	6
2020	69	65	64	1	4	3	1
2019	82	70	64	6	12	10	2
2018	73	62	61	1	11	9	2
2017	39	35	34	1	4	4	0
2016	27	24	23	1	3	2	1

〈 서울시 공직자윤리위원회 임의취업 퇴직공직자 과태료 부과 통보 현황 〉

(단위:명)

	계	서울시	소방	자치구	공직유관단체
계	132	13	103	11	5
2020	53	3	44	4	2
2019	35	5	24	4	2
2018	17	3	12	1	1
2017	10	-	10	-	-
2016	17	2	13	2	-

2) 조문별 검토

가. 민간위원 수 확대

- 안 제2조제1항과 같은 항 제1호는 민간위원의 수를 7명에서 9명으로 증원하여, 위원의 총 수를 13명으로 확대하려는 것임.

〈 민간위원 구성과 관련한 「공직자윤리법」의 연혁 〉

1981.12.31. 제정 법률 제3520호	1993.6.11. 일부개정 법률 제4566호	2011.7.29. 일부개정 법률 10982호	2020.12.22. 일부개정 법률 제17754호
총 7인 · 민간위원 2인 · 정부위원 5인 ※ 위원구성 규정 없음. ※ 시행령으로 위원구성 규정	총 9인 · 민간위원 5인 · 정부위원 4인 · 위원장은 민간위원 ※ 법으로 최초 위원구성 규정	총 11명 · 민간위원 7인 · 정부위원 4인 · 위원장은 민간위원	총 13명 · 민간위원 9인 · 정부위원 4인 · 위원장은 민간위원 ※ <u>2021.6.23. 시행예정</u>

※ 1993년과 2011년의 「공직자윤리법」 개정은 전관예우 근절, 공정하고 투명한 심사기능을 확보하기 위하여 민간위원 확대하였음.

- 민간위원 확대는 「공직자윤리법」의 개정사항(2021.6.23. 시행)을 서울시 조례에 반영하기 위한 것으로, 민간위원 수를 확대하여 심의·의결에 객관성과 공정성을 강화하려는 것이며,
 - 민간위원을 2명 증원하는 것은 출석인원의 과반수 찬성을 요하는 사항 뿐만 아니라 ‘3분의 2’의 찬성을 요구하는 안건의 경우에도 민간위원만으로 의결정족수를 충족할 수 있게 되어, 공직자의 관여를 차단하고, 심의의 객관성을 확보하는데 기여할 수 있을 것으로 보여짐.

※ 사안에 따른 의결 정족수 (이원화)

- 일반사안 : 재적위원 과반수 출석 + 출석위원의 과반수 찬성
- 특정사안 : 재적위원 과반수 출석 + 출석위원의 **3분의 2이상 찬성**

▶ 특정사안(2/3찬성)은 본 조례 제6조제2항에 규정하고 있음.

① 법무부장관에게 조사를 의뢰할 사항

→ 특정행위를 통해 재물 또는 재산상 이익이 의심되는 등록의무자에 대한 조사

② 재산등록 심사 및 재심사에 관한 사항

→ 거짓 재산등록, 중대사항 누락, 허위자료 제출 등

③ 해임 또는 징계의결 요구

→ 재산등록을 하지 않는 자, 소명자료 미제출자, 거짓소명 제출자 등

④ 고발에 대한 사항

→ 재산등록 거부, 주식백지신탁 거부, 거짓자료 제출, 무허가 열람·복사, 비밀 누설, 취업제한업무취급·행위제한 위반 등

〈 개정안에 따른 공직자윤리위원회 의결정족수 변경 〉

		현행	개정안
총원		11명	13명
민간위원 수		7명	9명
과반수 찬성	의결 정족수	6명	7명
	산술상 정족수	5.5명	6.5명
2/3이상 찬성	의결 정족수	8명	9명
	산술상 정족수	7.2명	8.6명

- 다만, 위원회는 매년 7회 이상 개최하고 있고, 현재 7명의 민간위원의 임기종료(2022.2.24.) 시까지 여러 번의 회의 개최가 있을 것으로 보임에도 불구하고, 본 개정안의 시행일은 법령시행일(2021.6.23.)에 맞춰 제출하고 있어, 부칙에 경과조치를 두어 민간위원의 임기가 일시 종료된 후 신규 위촉할 때부터 적용하도록 개정사항의 적용시기를 규정할 필요는 없는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 본 개정안(의안번호 2328) 의 부칙

이 조례는 2021년 6월 23일부터 시행한다.

※ 감사위원회는 법령과 조례의 시행일에 맞춰 민간위원을 추가 위촉할 예정에 있으나, 감사위원회의 구체적인 계획수립 여부와 추진일정 등을 점검하여 개정사항이 원활히 적용될 수 있도록 검토가 필요할 것으로 보여짐.

나. 민간위원의 자격요건 변경

○ 안 제2조제1호는 민간위원의 자격요건 중 ‘법관’을 ‘판사·검사·변호사’로 개정하는 것으로, 현재 위원회의 민간위원 중 법조인은 법관(판사) 1명, 변호사 2명 등 총 3명이 위촉되어 있음.

※ 개정안 중 위원자격 변경관련 내용 : 법관교육자 → 판사·검사·변호사, 교육자

※ 법관

- 「헌법」제104조 ③ 대법원장과 대법관이 아닌 법관은 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 임명한다.
- 「법원조직법」제5조(판사) ① 대법원장과 대법관이 아닌 법관은 판사로 한다.

< 공직자윤리위원회 위원현황 >

	구분	성명	현직	임기
1	위원장	○○○	법무법인 고문	'20.2.24. ~ '22.2.23.
2	외부위촉	○○○	변호사	'20.2.24. ~ '22.2.23.
3		○○○	연구소장	'20.2.24. ~ '22.2.23.
4		○○○	대학교수	'20.2.24. ~ '22.2.23.
5		○○○	판사	'20.2.24. ~ '22.2.23.
6		○○○	변호사	'20.2.24. ~ '22.2.23.
7		○○○	언론인	'20.2.24. ~ '22.2.23.
8	시의원	○○○	시의원	소관 상임위 재임기간
9		○○○	시의원	소관 상임위 재임기간
10	소속 공무원	○○○	부분부장	임명시 직위 재임기간
11		이윤재	서울시 감사위원장	당연직

※ 본 위원회 위원은 「공직자윤리법 시행령」, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 비공개 대상임.

○ 위원의 자격요건이 법관(판사)으로 특정된 이유는 법령 시행 초기 재산공개 제도로 인해 발생할 수 있는 문제점(사생활 침해, 위헌소송, 기관 자율권 침해 등)을 방지하고, 법원의 공신력을 빌어 제도의 정당성과 객관성을 확보하려는 노력이 반영된 것으로 보여짐.

※ 공직자윤리위원회 민간위원 중 일부의 자격이 ‘법관’ 으로 특정된 사유

「공직자윤리법」 시행 초기에 제기되었던 재산공개제도가 사생활 침해문제와, 이로 인한 위헌심판 청구를 사전에 대응하고, 공직자윤리위원회 설치로 인한 국회 및 지방자치단체의 자율권 침해를 방지하기 위한 것으로 보여짐.

※ 1993년, 국회에서 「공직자윤리법 일부개정법률안」 심의 시 제안설명 발췌

〈 제161회 국회 법제사법위원회 회의록 제7호(1993.5.2.) 〉

○○○ 의원 (중략) 이렇게 한 이유는 두 가지입니다. 하나는 사생활의 보호이고, 또 하나는 헌법재판소에 위헌심판을 구하는 사태에 미리 입법부로서 대응한 것입니다.

(중략)

이렇게 하면, 10년전 1980년에 구성된 공직자윤리위원회가 총무처에 알아본 결과 단 한 번의 활발한 활동도 없이 잠을 자고 있었는데, 이번에 재산공개만 요란하게 해서 신문과 국민들에게 고십거리만 제공할 뿐 사생활만 침해할 뿐 실질적으로 공직사회의 정화는 기대할 수 없는 그런... 하는 척만하는 재산공개가 되기 때문에 공직자윤리위원회에 외부인사가 들어온다는 것은 불가피하다고 하는 것을 설명하고, 이것이 자율권하고는 아무런 상관이 없는 것이 그 외부인사를 누가 뽑느냐 해당기관에서 뽑도록 위임을 해 놓았습니다.

(중략)

그리고 외부인사 과반수는 나는 이것은 국회의 자율권을 해친다고 보지 않습니다. 지금 이 외부인사를 대통령이 임명하거나 대법원에서 위임해서 우리한테 부과한다면 자율권을... 명백히 침해인데 우리가 위임했습니다.

(이하 생략)

- 「공직자윤리법」에 따른 본 조례의 민간위원의 자격요건은 법관·교육자 또는 비영리민간단체에서 추천한 자 등으로 임명하도록 규정하고 있어, 자격요건이 제한적(법관 등)이거나, 모호한 측면(교육자, 비영리민간단체에서 추천한 자 등)이 있다고 하겠음.
- 민간위원 중 일부가 법관으로 특정된 규정을 판사·검사·변호사로 확대하는 것은 법관 외에 법률적 전문성과 경험을 갖춘 법조인이 증가하고 있고, 다양한 법률적 식견을 반영할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 하겠으나,
 - 당초 민간위원의 일부를 법관으로 한정된 사유가 법률적 식견뿐만 아니라 법원의 공신력을 활용하려고 했던 취지를 고려할 필요가 있다고 하겠음.
- 한편, 개정안은 민간위원의 자격을 쉼표(,)가 아닌 가운뎃점(·)으로 열거하고 있어, 판사, 검사, 변호사를 각각 1명씩 위촉하는 것이 아닌 이중 1인을 위촉하도록 하는 것으로 보이나,
 - 서울은 대한민국의 법관 중 35.6%(3,214명 중 1,146명)가 근무하고 있고, 서울시는 법원이 미설치된 지역에서 겪는 위원구성의 어려움이 적으며, 다양한 식견과 경험을 가진 다수의 법조인이 활동하고 있다는 점을 고려할 때,
 - 위원자격의 정비가 위원 구성의 용이성 확보에 치중하기보다 심의의 공정성, 정당성, 객관성 확보와 함께 시민의 눈높이를 반영할 수 있는 위원회 구성을 위한 감사위원회의 노력이 필요할 것으로 사료됨.

※ 서울지역 외 기초지방자치단체의 공직자윤리위원회 구성 - 법관 부족

법관이라는 제한적 자격요건으로 인해 법원이 설치되지 않는 지방자치단체는 법령에 부합한 위원회 구성에 어려움이 있고, 법원이 설치된 지방자치단체는 법관의 발령에 따라 임기 중 위원 교체가 빈번히 발생하고 있어, 정부는 이를 해소하고자 위원의 자격요건을 확대한 것으로 보여짐.

〈 서울지역 법원에 배치할 판사의 수(대법원장, 대법관 제외) 〉

법원별 직위	고등법원 및 특허법원장	지방법원 가정법원 및 회생법원장	고등법원 특허법원장 및 재판연구관	지원장	지방법원 가정법원 및 회생법원 부장판사	재판 연구관	고등법원 및 특허법원 판사	지방법원 가정법원 및 회생법원 판사	계
전국 합계	7	28	102	41	1111	97	290	1538	3,214 (100%)
서울지역 합계	1	8	62	0	362	97	135	481	1,146 (35.6%)
대법원			2			97			
서울고등법원	1		60				135		
서울중앙지방법원		1			172			202	
서울가정법원		1			15			30	
서울행정법원		1			15			37	
서울회생법원		1			9			32	
서울동부지방법원		1			35			42	
서울남부지방법원		1			48			58	
서울북부지방법원		1			36			44	
서울서부지방법원		1			32			36	

출처 : 「각급 법원에 배치할 판사의 수에 관한 규칙」(대법원규칙) [별표1], 발췌 및 재구성(서울지역합계 및 비율)

- 결론적으로 본 개정안은 위원회의 공정성과 객관성을 확보하기 위하여 민간위원의 수를 확대하고, 자격요건을 정비한다는 점에서 의미가 있다고 하겠으나,
 - 조례의 규범적 완결성 확보라는 측면에서 다른 법령과 조례에서 공정성과 객관성을 확보하기 위한 규정을 본 조례에 적용하는 방안도 고려해 볼 여지가 있다고 하겠음.

※ 위원회 공정성·객관성 확보 방안

- 위원간 이해충돌 관련 : 기피·회피·제척 규정의 구체화

「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제7조(위원회의 설치절차 등) ① 시장 등은 위원회를 설치할 경우 다음 각 호의 사항을 조례나 규칙 등에

명시하여야 한다.

4. 위원의 결격사유, 제척·기피·회피(시민의 권리·의무와 관련되는 인가·허가, 분쟁 조정 등 특히 공정하고 객관적인 심의·의결이 필요한 경우에 한정한다)

· 서면심의의 원칙 규정 및 통제장치 필요

- ① 원칙-대면심의, 예외-서면심의(근거규정 필요)
- ② 연속 서면심의 제한
- ③ 서면심의의 구체적 사유 규정

· 위원의 자격의 구체화

▸ 본 조례에서 규정된 모호한 위원의 자격

- ① 학식과 덕망이 있는 자, ② 교육자, ③ 비영리민간단체에서 추천하는 자 등

○ 또한, 위원회 운영을 위한 예산이 현행 민간위원 수로 편성되어 있는바, 개정안과 같이 개정될 경우 민간위원 확대에 따른 위원회 운영을 위한 예산 조정도 검토가 요망된다고 하겠음.

〈 2021년 공직자윤리위원회 관련 예산편성 현황 〉

부서·정책·단위·세부	2020	2021	증 감	예산 과 목 및 내역	(단위 : 천원)
공직자 재산등록 사무처리	53,609	47,400	△6,209		
				(100-201-01) 사무관리비	42,400
				○ 공직자윤리위원회 참석수당	150,000원*7명*9회 = 9,450
				○ 재산등록 신고서식, 회의자료 등	1,500,000원*11월 = 16,500
				○ 금융거래 정보제공 우송료	2,000원*1,000명 = 2,000
				○ 위원 심사활동비	= 9,450
				· 위원	150,000원*7명*9회 = 9,450
				○ 퇴직공직자 안내서 등 제작	= 5,000
				· 퇴직공무원 행동가이드라인 안내서 인쇄비	2,000부*2,000원 = 4,000
				· 취업심사 업무취급시스템 매뉴얼 인쇄비	500부*2,000원 = 1,000
				(100-203-03) 시책추진업무추진비	5,000
				○ 공직자재산조사활동	1,250,000원*4분기 = 5,000

출처 : 2021년도 서울시 예산서

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일