

# 서울특별시 퇴직공무원 및 출자·출연기관 퇴직자 취업 제한 조례안

## 검 토 보 고

### 1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1107번
- 제 안 자 : 김용연 의원 외 12명
- 제 안 일 : 2019년 10월 16일
- 회 부 일 : 2019년 10월 22일

### 2. 제안이유

- 중앙정부에서는 「공직자윤리법」 제17조(퇴직공직자의 취업제한)을 통해 퇴직공직자의 취업 제한을 규정하고 있으며, 이를 서울시 차원의 조례로 제정하여 서울시 출자·출연기관 운영의 투명성을 확보하고자 함.
- 현재 서울시 일부 출자·출연기관의 경우 관련 직무 종사 공직자가 퇴직 후 산하기관 관리자급으로 임용되어 서울시 차원의 관리·감독이 엄격히 이루어지기 힘든 상황임. 또한 업무연관성 및 운영의 투명성에 대해 시민들이 신뢰하지 못하는 상황이 발생하고 있음.
- 이에 공공기관 퇴직자의 하위 기관으로서의 이직은 상위자가 고위기관 재직자였다는 점을 고려할 때, 상위기관의 관리·감독이 엄격히 이루어지지 못하고 기관 본래의 기능을 수행하지 못할 우려가 있다고 판단되는 바, 관련 조례를 제정하여 이를 방지하고자 함.

### 3. 주요내용

- 본 조례의 목적 및 정의를 규정함(안 제1조부터 안 제2조)
- 공무원의 취업제한과 출자·출연기관 임·직원의 취업제한에 관한 내용을 규정함(안 제3조부터 안 제4조)
- 취업제한을 위반하여 취업한 사람이 있을 경우 취업자의 해임 요구에 관한 내용을 규정함(안 제5조)
- 시장은 취업제한에 관한 실태와 감독 결과를 서울시의회에 보고할 수 있도록 관련 근거를 규정함(안 제6조)

### 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「공직자윤리법」, 「지방공기업법」, 「지방자치법」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2019.10.25. ~ 11.1.) 결과 : 의견 없음.

## 5. 검토 의견

- 본 제정안은 퇴직공무원이 출자·출연기관으로, 출자출연기관의 임·직원이 자회사 및 협력업체로의 재취업을 제한하여 공무집행의 공정성을 확보하고 이해충돌을 방지하여 공직자 윤리를 확립하고자 발의되었음.
- 본 제정안은 총 7개 조항과 부칙으로 구성되며, 총칙에 해당하는 부분은 안 제1조와 안 제2조로 목적과 정의를 규정하고, 본칙에 해당하는 부분은 안 제3조와 안 제4조로 퇴직공무원 및 출자·출연기관의 임·직원의 재취업 제한을 규정하고, 안 제5조는 벌칙, 안 제6조와 안 제7조는 보칙으로 규정하고, 부칙을 따로 두고 있음.

총칙에 해당하는 부분 : 제1조(목적), 제2조(정의)
본칙에 해당하는 부분 : 제3조(공무원의 취업제한), 제4조(출자·출연기관 임·직원의 취업제한)
벌칙에 해당하는 부분 : 제5조(취업자의 해임 요구 등)
보칙에 해당하는 부분 : 제6조(보고), 제7조(시행규칙)
부칙

- 본 제정안의 주요내용은 공무원(안 제2조제1호)의 출자·출연기관 재취업(안 제3조제1항) 및 출자·출연기관의 임원과 직원은(안 제2조제2호) 자회사와 협력업체에 재취업(안 제4조제1항)을 퇴직일로부터 2년간 제한(안 제3조제1항, 안 제4조제1항)하며, 취업승인을 받지 않고 취업한 때에는 공직자윤리위원회는 시장에게 취업해제 요청을 하고(안 제5조제1항전단), 시장은 해당자가 취업한 기관 또는 장에게 해임요구를 하도록 강행 규정하고 있음(안 제5조제1항후단).

※ 취업여부 판단기준(안 제3조제2항, 안 제4조제2항)을 따로 정하고, 취업승인은 서울시 공직자윤리위원회의 승인(안 제3조제1항 후단)을 받은 때에 취업할 수 있도록 규정하고 있음.

○ 퇴직공직자 취업제한제도의 목적은 공직자가 퇴직 후 영리사기업체 등에 취업해 재직시 취득한 특정 정보 혹은 대인관계 등을 특정기업을 위하여 활용함으로써 발생하게 될 공익침해 소지를 없애고자 하는데 있으나, 「공직자윤리법」의 제한을 받지 않는 퇴직자들은 교통, 시설관리, 건설·건축, 기술, 소방, 의료, 문화, 복지 등의 분야에서 퇴직 후 광범위하게 재취업하여 공익을 침해하는 등 서울시 행정의 공정성과 투명성을 저해하고 있어 본 조례제정을 통해 공익을 보호하려는 것으로 보여짐.

○ 제289회 임시회의 시정질문(권수정 의원)에서 공사 퇴직자가 자회사의 관리직을 장악하여 폐단을 방치하고, 열악한 근로환경을 개선하지 않는다는 지적이 있었으며, 2019년 행정사무감사에서도 같은 사례가 지적되었는바, 본 개정안은 서울시 및 공사·공단 등의 공정한 업무처리 및 청렴성 확보 등에 의미가 있을 것으로 사료됨.

○ 공무원 및 출자·출연기관의 퇴직자가 관련기관 또는 기업에 재취업하는 것은 퇴직 전 인간관계 및 공직에서 취득한 정보를 무분별하게 활용하여, 다양한 형태의 이해충돌 또는 부패나 비리로 연결되는 경우가 있어 공무 집행의 공정성 및 공직윤리를 확보하기 위해 원천적 차단이 필요하며, 이러한 측면에서 본 제정안의 입법 취지는 「공직자윤리법」의 입법취지에도 부합하다고 하겠음.

※ 「공직자윤리법」제1조(목적) 이 법은 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개 및 재산형성과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식·백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 한다.

○ 다만, 「헌법」은 직업선택의 자유를 보장하고, 자유와 권리는 법률로써 제한할 수 있고, 법률로도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없도록 규정하고 있으며, 「공직자윤리법」은 취업제한의 범위를 명확히 정하고 있어, 본 제정안에서 규정하고 있는 기본권 제한에 대해 법체계상 적정성을 가지고 있는지에 대해서는 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 「헌법」제15조 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.

※ 「헌법」제37조 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

○ 「공직자윤리법」과 본 제정안은 취업제한에 대해 적용대상, 취업제한 기간 및 기관 등에서 상이함을 보이고, 본 제정안은 법령보다 넓은 범위로 취업제한 범위를 정하고 있으나, 공직자 윤리법에서는 조례로 정할 수 있도록 하는 위임조항이 없음.

〈 공직자 윤리법과 본 제정안의 취업제한 요건 비교〉

구분	공직자윤리법(제17조,제18조)	본 제정안
적용대상	재산등록의무자(법 제3조)로 퇴직한 공무원과 공직유관단체 임원(법 제17조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공무원 : 5급 이상 서울특별시 지방공무원 및 교육공무원, 이에 상응하는 보수를 받는 별정직 공무원(안 제2조 제1호)</li> <li>▶ 출자·출연기관 임·직원 : 출자·출연기관의 이사, 감사 등 명칭에 관계없이 이와 같은 직무를 담당하는 상근 임원 및 직원 (안 제4조제1항)</li> </ul>
취업제한 기간	퇴직일로부터 3년간(법 제17조)	퇴직일로부터 2년간(안 제3조제1항, 안 제4조제1항)
취업제한 기관	퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서 또는 기관의 업무와 밀접한 관련성이 있는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 기관 (법 제17조, 인사혁신처 고시 17,833개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공무원 : 출자·출연 기관</li> <li>▶ 출자·출연기관 임·직원 : 자회사, 협력업체(물품·용역 공급, 공사도급)</li> </ul>

구분	공직자윤리법(제17조,제18조)	본 제정안
취업심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 취업제한여부 확인 : 퇴직 전 5년간 소속하였던 부서와 취업 예정업체 간의 밀접한 업무 관련성을 조사·판단하여 취업가능 또는 취업제한 여부를 확인</li> <li>▶ 취업승인 : 퇴직 전 5년간 소속하였던 부서와 취업예정 업체 간에 업무 관련성이 있어 취업이 제한되는 경우이나 특별한 사유가 인정되어 취업을 승인(법 제18조)</li> </ul>	<p>서울시공직자 윤리위원회 승인을 받은 경우 취업 가능 (※ 승인 가능 사유 등 미규정)</p>
처벌규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 취업자 해임요구(법 제19조)</li> <li>▶ 2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금 (임의취업자는 1천만원 이하 과태료)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 취업자 해임요구(안 제5조)</li> </ul>

※ 「공직자 윤리법」은 재산등록의무자인 퇴직공무원(4급 이상 일반직 공무원, 감사·세무·소방직 7급 이상, 출자출연기관의 임원)과 공직유관체단체 임원을 퇴직일로부터 3년간 법률로 정하는 기관으로 한정하여 재취업을 제한하고 있으나, 본 제정안은 5급 이상의 공무원 및 출자·출연기관의 임원 뿐만 아니라 직원까지 관련 단체·기업의 취업을 법률과 다르게 제한하고 있음.

○ 조례 제정권 범위를 살펴보면, 헌법은 법령의 범위 안에서 제정할 수 있고, 「지방자치법」은 ‘권리제한, 의무부과, 벌칙을 조례로 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다’고 규정하고 있고, 대법원은 ‘조례가 법령에 위반되는 경우는 효력이 없다’고 판시하고 있음.

※ 「헌법」제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

※ 「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.

※ 대법원 2007.2.9.선고, 2006추45판결

“지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”고 규정하는바, 여기서 말하는 ‘법령의 범위 안에서’란 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’를 가리키므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다(대법원 2002. 4. 26. 선고 2002추23 판결, 2004. 7. 22. 선고 2003추51 판결 등 참조).

〈 「서울특별시 퇴직공무원 및 출자·출연기관 퇴직자 취업 제한 조례안」 법률자문 요약 〉

자문내용 : 본 제정안이 헌법에 합치하는지 여부		
합치함. 과잉금지 원칙을 위반하지 않으나, 법률유보의 원칙은 별도로 살펴야 함	위헌의 소지 있음. 국민의 자유와 권리를 침해하며, 법률유보의 원칙에 따라 위헌의 소지가 있음.	공직자윤리법을 적용해야 함. 취업제한은 법률로써 제한가능하며, 조례로 위임조항이 없어, 공직자 윤리법으로 적용해야 함.

〈 「서울특별시 퇴직공무원 및 출자·출연기관 퇴직자 취업 제한 조례안」 법률자문 요약 〉

자문내용 : 본 제정안이 법률에 근거하여 기본권을 제한하는 부분 외 조례를 근거로 취업대상 제한 범위를 확대하는 것이 적정한지 여부		
위반 소지 있음. 취업제한범위에 대한 위임규정이 없으므로 공직자윤리법 위반 소지가 큼.	법률위배 취업제한 대상을 확대하는 것은 법률우위의 원칙에 위배	법령의 범위안에서 제정 가능 취업 제한은 공직자윤리법에 따라 전국적·일률적으로 규율되고 있는바, 법령의 범위안에서 제정해야함. 법령의 범위안으로 대상을 조정해야 함

- 결론적으로 본 제정안의 목적과 취지는 상위법령에 부합한다고 하겠으나, 법령에는 취업제한에 대한 사항을 조례에 위임한 규정이 없고, 제정안의 취업제한의 범위가 법령에서 정한 범위를 초과하고 있어 조례 제정은 한계가 있을 것으로 사료되는바, 감사위원회는 본 개정안의 입법취지가 실현될 수 있도록 감사계획에 반영하여 감사·조사를 시행하는 등 현재 불합리한 실태 개선을 위한 적극적인 노력이 요구된다고 하겠음.

※ 서울특별시 공직자윤리위원회의 심의 범위 확장 관련

「공직자윤리법」은 공직자윤리위원회 기능을 규정하면서(제9조제1항제3호) 인적 관할 범위를 한정적으로 열거(제9조제2항제5호 및 제7호)하고 있어 명시적인 위임이 없는 한 조례로 공직자윤리위원회 인적범위를 확장하는 것은 취업제한 범위를 법률의 위임없이 조례로 정하는 것과 같은 이유로 법률 부합 여부에 대해서도 심의할 필요가 있다고 사료됨.

※ 「공직자윤리법」 제9조(공직자윤리위원회) ① 다음 각 호의 사항을 심사·결정하기 위하여 국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회·정부·지방자치단체 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도교육청에 각각 공직자윤리위원회를 둔다.

- 3. 제18조에 따른 취업제한 여부의 확인 및 취업승인과 제18조의2제3항에 따른 업무취급의 승인
- 5. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 공직자윤리위원회: 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 소속 4급 이하 공무원, 관할 공직유관단체의 임직원, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의회 소속 4급 이하 공무원, 시·군·구의회의원, 시·군·구의 4급 공무원과 그 퇴직자에 관한 사항
- 7. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도교육청공직자윤리위원회: 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도교육청 소속 4급 이하 공무원과 그 퇴직공직자에 관한 사항

자문내용 : 공직자윤리위원회 기능을 규정한 조례 개정의 적정성 및 공직자윤리위원회가 법령에서 정한 범위를 확대하여 심의할 수 있는지 여부		
<p>심의할 수 없음. 제정안은 공직자윤리위원회의 인적 관할 범위를 확대하는 것으로 공직자윤리법에 반함</p>	<p>가능하나, 검토할 실익 없음. 제정안은 무효이므로 검토할 실익이 없음.</p>	<p>위헌·위법 소지있음. 본 위원회의 범위를 확대하여 조례를 제정하는 경우, 위헌·위법의 소지가 있음.</p>

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일