

● 제333회 ●  
서울특별시의회(정례회)  
제3차 운영위원회

서울특별시의회 청렴문화 조성 및 지원에 관한 조례  
일부개정조례안  
검 토 보 고 서

2025. 12. 22.

운 영 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

# 【서울특별시의회 청렴문화 조성 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안】

## I. 조례안 개요

### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김기덕 의원(10명 찬성)
- 나. 제안일 : 2025. 10. 20.
- 다. 회부일 : 2025. 10. 23.
- 라. 의안번호 : 3299

### 2. 제안이유 및 주요내용

#### 가. 제안이유

- 서울특별시의회의 청렴문화 조성뿐만 아니라 부패방지를 위한 공직자의 범위를 확대하여, 청렴 및 부패방지를 위한 기반을 강화하고자 함.
- 또한, 형식적, 선언적 의미의 정책 대신, 직원들의 자발적, 실질적 참여를 유도할 수 있는 ‘청렴마일리지 제도’ 등을 규정하여 청렴한 업무처리 및 조직문화 조성을 통한 시민의 신뢰 확보 뿐만 아니라, 권익 보호 구축 등에도 기여하고자 함.

#### 나. 주요내용

- 목적에서 공직자의 부패방지 강조 및 시민의 권익 보호 규정(안 제1조)

- 정의에서 공직자 확대 및 부패행위 조항 신설(안 제2조)
- 청렴마일리지 제도에 관한 사항을 규정함(안 제8조의2)
- 기타 용어 상 자구수정(안 제3조 및 제5조)

#### 다. 참고사항

- (1) 관계법령 : 「지방자치법」, 「지방공무원법」, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 등
- (2) 예산조치 : 비용추계 비대상사유서로 같음
- (3) 기타사항
  - 1) 입법예고
    - 가) 예고기간 : 2025. 10. 28.(화) ~ 2025. 11. 1.(토) (5일간)
    - 나) 예고결과 : 없음
  - 2) 소관부서 의견조회 : 원안동의

## II. 검토의견 (수석전문위원 최현재)

### 1 조례안의 개요

- 본 개정안은 서울특별시의회의 청렴문화 조성 및 지원을 위한 기본 계획 수립, 교육 및 각종 사업 추진에 더하여 청렴마일리지 제도 운영의 근거를 마련함으로써, 보다 실질적이고 자발적인 청렴문화 조성을 도모하고자 제안되었음.

### 2 조례 적용 대상자 확장 등 정의 규정의 정비(안 제2조)

- (조례 적용 대상의 확대) 본 개정안은 조례의 적용 범위를 기존 서울특별시의회 소속 공무원과 서울특별시의회 의원으로 규정하던 것에서, 서울특별시의회에 소속된 공무직 노동자와 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 “청탁금지법”이라 한다)에 따른 공무수행사인까지 확대하고자 함.
- 조례 적용 대상자를 확장하기 위해서는, 본 조례의 취지에 따른 각종 청렴문화 조성·활성화 사업을 실제로 적용하고, 그 시행에 따른 관리·평가가 가능한 지위에 있는 자인지를 우선적으로 판단할 필요가 있음.
  - 본 조례는 의회사무처 차원의 청렴문화 확산 기반 조성을 위한 기본 계획을 수립·적용하고, 의회사무처 주체로 공직자 청렴도 평가 및 조사, 청렴문화 체험 및 부패 사례 연구 등 제도를 운영해 청렴문화 기반을 구축하는 데 주안점이 있음.

- 따라서 조례가 전제하는 정책 설계·집행의 실질적 주체와 관리 범위는 의회사무처의 조직 내에서 상시적으로 관리 및 지원 가능한 자를 중심으로 설정하는 것이 타당함.
- 그러나, 개정안이 상정하고 있는 공무원 노동자는 서울특별시 소속 공직자로서 본 조례의 적용 대상에 포함하기에는 규율 체계의 중첩 문제가 있으며, 공무원수행사인은 민간인에 대한 과도한 확장 소지가 있어 신중한 검토가 필요함.
- 먼저, 공무원 노동자는 「서울특별시 공무원 채용 및 복무 등에 관한 조례」에 따른 서울특별시의 공무원 관리 체계와 사용자 관계에 기반한 노동자로서, 서울특별시의 공무원 관리 체계가 본청·의회사무처 등 시 전체 범위를 포괄하는 구조로 운영<sup>1)</sup>되는 점을 감안해야함.
  - 특히, 해당 공무원 근로자들은 서울특별시 공직자로서 「서울특별시 청렴문화 조성 및 지원에 관한 조례」의 적용 대상으로 해당 조례를 통해 공직자의 청렴 의무를 비롯한 청렴문화 조성 종합대책의 추진 및 활성화 사업 지원 대상이 되고 있음.
- 다음으로 청탁금지법상 공무원수행사인은 의회사무처의 ‘소속’ 개념에 기초한 당사자가 아니라, 청탁금지법상 각종 법령에 따른 위원, 권한의 위임·위탁을 받은 자 등 특정 유형의 민간인이 공무를 수행하는 때 청탁금지법의 적용을 받도록 설정된 규율 대상자임.

---

1) 서울특별시 공무원 정원관리 규정([서울특별시훈령 제1061호, 2025. 1. 20., 일부개정])에 따라 의회사무처에서 근무하는 공무원들은 서울특별시 공무원 정원의 일부로 관리되고 있음.

- 공무수행사인은 청탁금지법이 정한 범위 내에서 ‘그 공무 수행에 관하여’ 부정청탁 금지 등 행위 규제를 받는 자로서, 이를 넘어 서울특별시의회 차원의 청렴문화 조성 및 지원 조례에서 교육·홍보의 일반적 수범자, 나아가 청렴도 조사·평가의 포괄적 대상으로 포함시키는 것은 신중한 검토가 필요함.
- 본 조례가 의회사무처 중심의 청렴 문화 확산을 위한 기본계획 수립, 조직 내부의 청렴한 직무 수행 여건 조성 등 상시적·내부 관리형 정책 수단을 예정하고 있으므로, 소속·인사·복무 체계가 동일하지 않은 민간인을 조례의 당연 적용 대상으로 두는 것은 적합하지 않다고 할 것임.
- **(부패행위에 대한 정의규정 마련)** 그밖에 개정안은 안 제2조제2호를 신설하여 조례 제4조에서 언급하는 공직자의 청렴의무 내용 중 ‘부패행위’를 정의하였음.
  - 현행 조례는 제4조에서 공직자의 청렴의무 내용 중 일부로 공직자는 청렴하게 직무를 수행하고 일체의 부패행위와 품위 손상 행위를 하여서는 안된다는 의무조항을 규정하고 있으며, 여기서 언급되는 부패행위에 대한 정의를 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제4호에 해당하는 행위로 정의하려는 것임.
  - 다만, 이는 관계법령인 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 이미 정의된 일반적인 금지행위를 그대로 정의하는 것으로, 사회 통념상 일정한 의미가 있는 용어로 정의규정이 없어도 충분히 의미를 알 수 있는 용어는 따로 정의할 필요가 없고,<sup>2)</sup> 정의규정은 그 용어가 조례상 차지하는 비중과 법적 효력상의 중요성 등에 따라 판단하여야 함.<sup>3)</sup>

2) 법제처, 「자치법규 입안 길라잡이」, 2022, 92면.

3) 법제처, 「법령입안심사기준」, 2022, 58면.

### 3 청렴마일리지 제도의 도입(안 제8조의2 신설)

- 개정안은 제8조의2에서 ‘청렴마일리지 제도’를 공직자의 청렴도 향상을 위해 청렴활동 참여도, 청렴의무 위반 여부 등을 조사·평가하여 공직자 또는 그 공직자가 속한 부서에 가점이나 감점의 점수를 부여하고 성과 평가 등에 반영·관리하는 제도라고 정의하고 있음.
- 관련하여, 2025년 의회사무처는 청렴활동 참여도를 기초로 우수 참여자에게 의장표창 및 그에 따른 부상을 지급하는 형태의 ‘청렴포인트제도’를 운영하였음.
  - 청렴포인트제도는 각종 청렴행사 및 이벤트 참여 직원에게 청렴포인트를 제공하고 연말 누적 포인트에 따라 고득점 직원에게 특별휴가 및 의장표창과 그에 상응하는 부상을 지급하였음.

#### 〈2025년 청렴포인트제도 운영 결과(출처:의회사무처)〉

##### □ 운영개요

- 적립기간: 2025.4.15. ~ 2025.12.10.
- 적립대상: 의회사무처 전 직원
- 참여방법: 청렴 퀴즈 및 이벤트 댓글 참여, 청렴 교육 이수 등
- 보 상: 연말에 누적 포인트에 따라 점수대별 보상
  - 25점 이상: 특별휴가 2일, 의장표창(30만원 상당 부상)
  - 20점 이상 25점 미만: 특별휴가 1일, 의장표창(10만원 상당 부상)
  - 20점 이하: 서울사랑상품권 1만원

##### □ 운영결과: 15개 이벤트 운영, 167명 참여

- 고득점 직원 및 보상
  - 25점 이상(6명): 특별휴가 2일, 의장표창(30만원 상당 부상)
  - 20점 이상(8명): 특별휴가 1일, 의장표창(10만원 상당 부상)
  - 5점 이상(30명): 서울사랑 상품권 1만원
- ※ 표창 대상자 중 결격자(3년내 표창수여자)는 부상만 지급

- 참고로 서울특별시 또한 매년 ‘적극행정·청렴 마일리지’<sup>4)</sup>를 운영하며 다양한 청렴 활동에 대한 직원들의 자발적 참여와 이를 통한 실효성 제고 측면에서 사업을 추진하고 있음.
- 개정안에서 도입하고자하는 ‘청렴마일리지제도’는 이러한 의회사무처 추진 ‘청렴포인트제도’를 서울시에서 추진하는 ‘적극행정·청렴 마일리지’ 제도와 유사한 형태로 그 근거를 마련하려는 것으로 보임.
- 그러나, ‘청렴활동 참여도, 청렴의무 위반 여부 등을 조사·평가하여 공직자 또는 그 공직자가 속한 부서에 가점이나 감점의 점수를 부여하고 성과평가 등에 반영·관리하는 제도’라는 정의는 현재 시행중인 청렴포인트제도 등과 차이가 있음.
- 2025년 의회사무처가 실시한 ‘청렴포인트제도’나 서울시의 ‘적극행정·청렴 마일리지’제도는 청렴 이벤트 참여에 따른 포인트(마일리지) 부여와, 고득점 직원에게 보상하는 형태로 시행되고 있으며, 이를 별도로 성과평가 감점 원인으로 반영하지는 않고 있어 제도 도입에 신중한 검토가 필요함.

4) 서울시의 경우 서울시 소속 5급 이하 공무원을 대상으로 청렴 관련 마일리지 항목을 마련하고 배점에 따라 특별휴가 및 서울사랑상품권 등을 보상으로 지급하고 있음. 2025년 서울시 적극행정·청렴 마일리지 적립 기준 중 청렴 관련 항목에서는 다음과 같은 기준에 대해 각 1~2점의 마일리지를 승인함(2025년 적극행정·청렴 마일리지 개선운영 계획, 출처 : 서울특별시)

구분	연번	평가항목	대 상	기본 배점	추가 배점
청렴	1	청렴 확산 강화	▷청렴 활동 참여하여 문화 확산에 기여한 자 <ul style="list-style-type: none"> <li>•(1점) 온라인 이벤트, 아이디어 공모 등 참여자</li> <li>•(2점) 오프라인(캠페인, 아이디어 토론회 등) 참여자</li> </ul>	1~2	채택시 +2
	2	청렴 지원 신규	▷청렴 관련 업무 적극 수행한 자 <ul style="list-style-type: none"> <li>•연간 2회 이상 청렴문자 발송자(최대 1점)</li> <li>•국민권익위원회 권고과제 담당자(최대 3점)</li> </ul>	1	완료시 +2
	3	청렴직원칭찬 신규	▷칭찬 게시자 및 대상자 ※ 행정포털 <정보공유>→<반부패&청렴>→<청렴직원칭찬 게시판>	1	-

- 특히, 청렴의무 위반의 경우 「공무원 행동강령」 및 「서울특별시의회 공무원 행동강령 조례」 등 기존의 징계·조사 체계를 통해 판단되는 영역임.
- 청렴문화 조성이라는 측면이라 하더라도 마일리지에 이를 반영해 성과 평가 상의 감점 근거로 직접 연결하고 반영하는 것은 동일 사안에 대한 사실상 이중제재가 될 우려가 있음.
  - ※ 공무원 근무실적평가는 「지방공무원법」, 「지방공무원 임용령」, 「지방공무원 평정규칙」 등에 따라 근무성적평척 기준을 수립해 추진하고 있으며 특히 감점의 경우 징계처분이나 경고, 복무상태 무단결근 등 배점 기준을 마련해 추진하고 있음.
- 더불어 개인의 위반 여부 등에 따라 소속 부서에 감점을 부여할 수 있도록 한 구조는, 개별 행위에 대한 조직 단위 연대책임을 제도화하는 것으로 해석될 여지가 있음.
- 이는 내부 자정·신고 기능을 약화시키거나 위반 은폐 유인을 확대하는 등 청렴문화 확산의 취지와 상충될 소지가 있으므로, 부서 단위 운영이 필요하다면 집단적 청렴활동 실적에 대한 가점 부여 중심으로 설계하는 방식이 보다 합리적일 것으로 판단됨.
- 따라서 청렴마일리지 제도는 개인의 청렴활동 참여 및 확산에 대한 가점·포상 중심으로 한정하여 사업을 추진할 수 있도록 일부 수정이 필요함.
- 아울러, 개정안은 시민 대상으로 설문조사 등을 실시할 수 있다는 조사 근거 규정과의 연관성이 없음에도 청렴마일리지 제도를 조례 제8조(청렴도 조사)의 가지번호로 신설하고자 하였으므로 조문 위치의 수정이 필요함.

#### 4 종합의견

- 본 개정안이 공무직 노동자 및 공무수행사인을 조례 적용 대상으로 포함하려는 취지는 이해되나, 앞서 언급한 바와 같이 청렴문화 조성에 필요한 상시적이며 실질적인 관리·지원·평가가 가능한 범위 내에서 적용 대상을 운영할 필요가 있음.
- 청렴마일리지 제도와 관련하여서도, 청렴활동 참여 확대라는 제도 도입 취지는 타당하나, 청렴의무 위반 여부를 조사·평가하여 감점하고 이를 성과 평가에 반영하는 구조 및 부서 감점의 연대책임 구조는 기존 행동 강령·징계 체계와의 중복, 조례 목적 대비 과도한 제재화, 조직문화 역기능 등의 우려가 큼.
- 따라서 정의규정을 조례목적과 범위에 맞게 수정하고, 청렴마일리지 제도의 실효성 확보 및 조례안의 전체적 체계적 정합성을 위해 다음과 같은 수정의견을 제시함.

#### <조례안 대한 수정의견>

현 행	개 정 안	수 정 의 견
제1조(목적) 이 조례는 서울특별시의회 공직자의 청렴문화를 조성하고 확산하는데 필요한 사항을 규정하여 공정하고 투명한 서울시의회를 실현하고 서울시	제1조(목적) ----- ----- ----- <u>조성 및 확산</u> 하 고 부패행위 방지에 -- ----- <u>서울특별시의회</u> ----- ----- <u>신뢰 확보 및</u>	제1조(목적) (개정안과 같음)

민의 신뢰를 확보하는  
것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서

“공직자 “란 서울특별  
시의회(이하 “의회  
“라 한다)에 소속된  
다음 각 호의 어느 하나  
에 해당하는 사람을 말  
한다.

1. 「지방자치법」에  
따른 지방의회의원
2. 「지방공무원법」에  
따른 공무원과 그 밖에  
다른 법률에 따라 그 자  
격·임용·교육훈련·  
복무·보수·신분 보장  
등에 있어서 공무원으  
로 인정된 사람

권익을 보호하는 ----.

제2조(정의) 이 조례에서

사용하는 용어의 뜻은  
다음과 같다.

1. “공직자”란 서울  
특별시의회(이하 “의  
회”라 한다)에 소속된  
다음 각 목의 어느 하나  
에 해당하는 사람을 말  
한다.

가. 「지방자치법」  
에 따른 지방의회의원  
나. 「지방공무원법」에  
따른 공무원과 그 밖  
에 다른 법률에 따라  
그 자격·임용·교육  
훈련·복무·보수·  
신분 보장 등에 있어  
서 공무원으로 인정  
된 사람

다. 「서울특별시 공  
무직 채용 및 복무 등  
에 관한 조례」에 따  
른 공무직 노동자  
라. 「부정청탁 및  
금품등 수수의 금지  
에 관한 법률」에 따  
른 공무수행사인

2. “부패행위”란 「부  
패방지 및 국민권익위

제2조(정의) 이 조례에서

“공직자 “란 서울특별  
시의회(이하 “의회  
“라 한다)에 소속된  
다음 각 호의 어느 하나  
에 해당하는 사람을 말  
한다.

1. 「지방자치법」에  
따른 지방의회의원
2. 「지방공무원법」에  
따른 공무원과 그 밖에  
다른 법률에 따라 그 자  
격·임용·교육훈련·  
복무·보수·신분 보장  
등에 있어서 공무원으  
로 인정된 사람

<p>제3조(의장의 책무) <u>서울 특별시의회 의장(이하 ‘의장’ 이라 한다)</u>은 공직자가 공정하고 청렴하게 직무를 수행할 수 있는 근무여건을 조성하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>제5조(청렴문화 조성 기본계획 수립 및 시행) ① 의장은 청렴문화 조성 및 확산을 위하여 <u>서울시의회</u> 청렴도 향상 및 부패방지 기본계획(이하 “기본계획” 이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.</p> <p>②·③ (생략)</p> <p><u>&lt;신설&gt;</u></p>	<p><u>원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제4호에 해당하는 행위를 말한다.</u></p> <p>제3조(의장의 책무) <u>서울 특별시의회의장(이하 “의장”</u> ----- ----- ----- -----.</p> <p>제5조(청렴문화 조성 기본계획 수립 및 시행) ① ----- <u>서울특별시의회</u> ----- ----- -----.</p> <p>②·③ (현행과 같음)</p> <p><u>제8조의2(청렴마일리지 제도) ① 의장은 공직자의 청렴도 향상을 위해 청렴활동 참여도, 청렴의무 위반 여부를 조사·평가하여 공직자 또는 그 공직자가</u></p>	<p>제3조(의장의 책무) (개정안과 같음)</p> <p>제5조(청렴문화 조성 기본계획 수립 및 시행) (개정안과 같음)</p> <p>②·③ (개정안과 같음)</p> <p><u>제10조의2(청렴마일리지 제도) 의장은 공직자의 청렴에 대한 관심을 유도하고, 조직내 청렴문화 확산에 기여하기 위하여 청렴 활동에 적극 참여하거나 청렴 관련</u></p>
--	--	--

	<p><u>속한 부서에 가점이나 감점의 점수를 부여하고 성과평가 등에 반영·관리하는 제도(이하 “청렴마일리지 제도”라 한다)를 운영할 수 있다.</u></p> <p><u>② 제1항의 청렴마일리지 가점 및 감점지표 등 청렴마일리지 제도의 운영에 필요한 세부 사항은 의장이 별도로 정한다.</u></p>	<p><u>업무를 적극 수행하는 등 청렴 활동우수 직원을 대상으로 표창을 수여하거나 포상금을 지급하는 청렴마일리지 제도를 운영할 수 있다.</u></p>
--	---	---

담당 조사관	연락처
김혜진	02-2180-7688