

지방의원의 윤리성 제고방안에 관한 연구

- 지방의회 의원 행동강령 제정을 둘러싼 찬반 논의를 중심으로 -

A Study on Improving a Local Assemblyman' Ethics: Focused on Pro and Cons Opinions which Surrounding the Code of a Local Assemblyman Conduct

이 상 범(Lee, Sang Bum)·이 정 주(Lee, Chung Joo)**

ABSTRACT

A local assemblyman is required to especially ethics by exercising influence to citizen's interest and welfare. But the code of a civil servant conduct which has come into effect on 2003, is difficult to play a role from institutional defect which don't reflect status's nature of a local assemblyman. As a result, a local assemblyman don't nearly apply to the code of a civil servant conduct.

To improve this situation, the code of a local assemblyman conduct which is reflected in status's nature of a local assemblyman is enacted and such legislation has been announced.

But the one hand, there are partial opinions that establishing and enforcing the code of a local assemblyman conduct as a presidential decree can violate the autonomy of a local self-government.

Therefore, this study seek alternative to improve ethics of a local assemblyman by comparing mutual opinions which surround the code of a local assemblyman conduct.

As a result of the study, the task to establish and manage the code of a local assemblyman conduct does not apply to the autonomy work of citizen. In the code(draft) of a local assemblyman conduct, the national unity is required by terms of the efficient operation and comprehensive standards. Accordingly, to enact code(draft) of a local assemblyman conduct established by the central government(presidential decree based on anti-corruption law) can't violate the autonomy of a local self-government.

Also, There are some opinions that the code of a local assemblyman conduct which is based on anti-corruption law act 8, come into conflict with code of ethics & ethics practice norm which is based the local governmental act 38. But because the purpose and content of both laws are different from, it is difficult to consider as undermining the autonomy.

Of course, it is expect to confuse in regard that the code of a local assemblyman based on ordinance, overlaps code of ethics & ethics practice norm in effect as ordinance. However, this confusion will be resolved by coordinating anti-corruption law act 8 with the local governmental act 38, and after unifying ordinance of local assemblymen action ethics norm(code of a local assemblyman, code of ethics & ethics practice norm).

Key word: 지방의원행동강령(Code of a Local Assemblyman Conduct), 반부패(Anti-Corruption), 지방의원윤리 (Local Assemblyman' Ethics)

* 서울시립대 일반대학원 행정학과 박사수료·국민권익위원회 행동강령과장

** 경민대학 소방행정학과 교수·경희대학교 사회교육원 겸임교수

I. 서론

지방의회 의원은 지역주민의 대표자이고 이들 대표자로 구성된 지방의회는 지방자치법 등에 의하여 조례 제·개정, 예산의 심의의결, 주요정책의 심의의결, 의장·부의장 등의 의회구성, 집행기구에 대한 감사·조사, 주민의 청원수리 등 지역주민과 관련된 다양한 권한을 가지고 있어 주민들의 이해관계와 복리에 직접적이고 중대한 영향력을 가지고 있다.

이를테면 2010년 기준으로 지방의회 의원이 다루는 자치단체 예산은 139.9조원(광역 89.2조원, 기초50.6조원)에 달하며(행정안전부 보도자료, 2010. 7. 21), 소속 지방공기업 예산을 합하면 예산규모가 200조원을 상회한다. 또한 이들 제4기(2002. 7.~2006. 6.) 지방의회 의원이 발의한 안건도 시·도의회가 9,784건으로 의회당 611건, 시·군·자치구 의회가 67,222건으로 의회당 평균 287건을 처리하고, 청원의 처리도 시·도 의회가 244건을 접수하여 191건 처리, 시·군·자치구 의회가 692건을 접수하여 632건을 처리한 것으로 나타나고 있다(행정안전부, 2007, 제4기 지방의회백서).

이와 같이 지역과 주민에 큰 영향을 미치는 지방의원들의 활동은 민주성, 공공성, 투명성, 공정성, 청렴성 등의 가치 확보가 무엇보다 강조된다. 최근 이명박 정부의 하반기 국정지표라 할 수 있는 공정한 사회를 위해서라도 사회지도층의 노블리스 오블리제가 무엇보다 중요하다는 점에서 지방의회 의원은 법률상 부과되어 있는 직무의 성실한 수행과 더불어 지역주민의 윤리적 기대를 충족하여야 한다.

그러나 아쉽게도 우리나라 지방의회 의원의 윤리적 수준은 낮은 것으로 인식된다.¹⁾ 지방의회 의원의 윤리적 취약성을 초래하는 요인에는 지방의원들의 윤리의식 부재, 감시체계 및 법제도적 장치의 미약, 의원들의 책임감 부족, 과거 관행의 답습, 자질부족 등이 있을 수 있다. 그동안 정부에서는 지방의원의 윤리적 취약요인을 제거하기 위하여 월정급여 성격의 정기적 보수 지급, 지방의원의 명예직 삭제를 통한 공무원성 인정, 공직선거법 개정 등 많은 제도적 개선방안을 추진해 왔으나 지방의원 윤리성 제고에 한계가 있었다.²⁾

특히 공직사회의 청렴성 제고를 위해 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등 헌법기관을 포함한 모든 행정기관의 공무원을 대상으로 2003년도에 제정되어 시행되고 있는 공무원행동강령은 지방의회 의원이 당연 적용대상임에도 제정 당시부터 지방의원의 신분적 특성을 반영하지 못한 제도적 흠결로 지방의원에 대한 적용 사례가 거의 없을 정도로 지방의원 윤리성 제고에는 전혀 제 역할을 하지 못하고 있다. 이러한

1) 국민권익위원회가 설문조사한 결과(2009. 11)에 의하면 일반국민의 11.5%, 공무원의 24%, 지방의원 스스로는 55.6%가 지방의원의 청렴성이 높다고 답변하고 있다.(지방의회 의원 행동강령 제정을 위한 공개토론회 자료집, p. 21, 2009. 12. 15)

2) 지방의회의원의 청렴성을 높이는데 있어 현행 제도들이 충분하가에 대한 조사(국민권익위원회, 2009년 공개토론회 자료집, p. 13)에서 일반국민들 중 17%만이 '그렇다'고 응답함에 따라 지방의원들의 윤리성 제고를 위한 근본적인 제도적 장치가 미흡함을 알 수 있다.

현실여건을 고려하여 지방의원의 신분적 특성을 반영한 독자적인 ‘지방의회 의원 행동강령(대통령령)’을 제정하여 지방의원의 윤리성을 제고하자는 의견이 대두되었다. 지방의회 의원 행동강령은 현재 공개토론회(2009. 12. 15), 관계기관 협의(2010. 3.~4.), 부패영향평가(2010. 6.), 입법예고(2010. 6. 10~6. 30)를 거쳐 법제심사를 진행 중에 있다. 하지만 한편으로는 지방의회 의원 행동강령을 별도의 대통령령으로 제정하여 시행하는데 대해 지방자치의 자율성이 침해될 소지가 있다는 의견이 일부 존재하고 있다.

따라서 본 연구에서는 지방의회 의원 행동강령 제정이 필요하며, 이러한 것이 합법적이라는 주장에 대한 논거와 지방의원 행동강령 제정이 지방자치의 자율성을 침해함으로써 위법적일 수 있다는 비판적 논거를 비교분석하여 지방의원 윤리성 제고를 위한 대안을 모색해 보고자 한다.

II. 이론적 배경

행정윤리라 함은 공무원이 행정업무를 수행할 때 국민의 전체에 대한 봉사자로서 행정이 추구하는 공공목적을 달성하기 위해 준수해야 할 행동규범이다(이중수·윤영진 외 2010). 그리고 이러한 개념은 행정이 추구하고자 하는 바람직한 가치를 포함하고 있기 때문에 반부패와 같은 소극적 의미도 포함하고 있다고 할 수 있다. 결국 부패척결이 전제가 되어야만 행정윤리가 확보될 수 있다고 할 수 있다.

이러한 부패척결을 위해 부패를 접근하는 방법으로 크게 개인주의적, 환경적, 그리고 제도적 접근으로 분류할 있다(이정주 2010a, 조은경·이정주 2006, 김해동·윤태범 1994).

첫째, 개인적 접근은 부패는 결국 사람이 하는 행위이며, 부패에 개입된 사람의 특정한 품성과 성격, 탐욕 등이 부패를 유도한다는 입장이다. 최근 사회 복지직 공무원들의 비리 등으로 인해 S시 공무원노동조합이 실시한 설문조사 결과 비리의 근본원인에 대해 직원 72.4%가 ‘개인 도덕성 문제’를 꼽을 정도로 제도보다 그 제도를 활용하는 사람의 인식문제라는 시각이다.

둘째, 환경적 접근으로 부패가 연고주의와 같은 사회문화적 환경에 기인한다는 입장이다. 특히 연고주의와 같은 사회문화는 우리 몸속에 깊숙이 체화된 오랜 관행이라는 점에서 단편적이고 외형적인 제도상의 방안으로는 해결하기 힘들기 때문에 장기적인 시각을 가지고 반부패정책을 추진해야 한다는 입장이다. 특히 최근 지나친 성과주의 문화가 오히려 개인부패를 유발시킬 수 있으며, 조직의 효율성을 제고하는데 직접적인 관련성이 없을 수 있다는 입장(이정주, 2010b)도 여기에 해당한다.

셋째, 제도적 접근은 부패현상이 행정규제에서 비롯되는 인허가 및 단속과정, 그리고 행정절차상의 불투명성과 정보제공에 있어 제한성, 법규정의 비현실성 등 제도적 장치의 미비로 인한 제도적 요인에서 기인한다는 입장이다. 이러한 주장을 뒷받침 할 수 있는 대표적인 이론으로서는 Susan Rose Ackerman의 기대비용이론이다. 이 이론은 부

패의 적발확률이 낮고, 적발되더라도 처벌될 확률이 낮고, 처벌의 강도가 낮게 작용할 경우 부패가 만연하다는 것이다. 결국 이러한 논리에 따르면 부패의 적발확률을 높이고, 적발될 경우 반드시 처벌하며, 이에 대한 처벌의 강도를 높게 한다면 부패를 제거할 수 있다는 것이다.

특히 기대비용이론을 본 연구대상인 지방의원에 적용시켜 보면, 현행 공무원 행동강령상 일반 공무원과 동일하게 적용하기 어려운 비현실적 규정으로 처음부터 적발될 가능성이 희박하며, 또한 적발되더라도 처벌의 강도가 낮다고 할 수 있다.

따라서 지방의원의 경우 일반적인 공무원 행동강령과 달리 지방의원의 특성을 다룰 수 있는 독자적인 행동강령을 통해 지방의원들의 윤리성을 실효성 있게 확보할 필요성이 증가된다고 할 수 있다. 하지만 이에 대해 일각에서는 행정윤리 제고라는 슬로건 하에 지방자치의 자율성이 훼손될 수 있다는 의견이 제기되고 있는 실정이다.³⁾

따라서 본 글에서는 지방의원 행동강령을 둘러싸고 있는 찬반논의의 기본 입장과 지방의원에 대한 공무원 행동강령 적용상의 한계, 그리고 지방의원 행동강령을 제정할 경우 우려될 수 있는 주요 쟁점사항과 이에 대한 해결책을 중심으로 지방의원의 윤리성 확보방안을 살펴보고자 한다.

III. 지방의원 행동강령 제정을 둘러싼 찬반 논의의 기본 입장

1. 지방의원 행동강령 제정의 찬성 입장

지방의회 의원을 포함한 공직사회의 청렴성과 공정성을 제고하기 위하여 2003년 제정되어 시행되고 있는 공무원행동강령(대통령령 제21238호)은 선출직이라는 지방의회 의원의 신분적 특수성을 반영하지 못하여 지방의원에 대해서 실효성 있는 운영과 이행에 한계가 있다. 또한, 이를 지켜야 할 지방의원 역시 이에 대한 인식이 없고 행동강령을 운영하여야 할 지방의회 역시 운영체계를 갖추지 못해 이를 적용한 사례가 거의 나타나지 않고 있다.

이에 따라 국민권익위원회는 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 ‘부패방지법’)』 제8조(공직자 행동강령)에 근거하여 지방의회 의원이 주민의 대표자로서 청렴하고 공정하게 직무를 수행하여 깨끗한 공직풍토 확립에 이바지할 수 있도록 선출직 공무원인 지방의회 의원의 특수성을 반영하여 지방의회 의원에게 적합하게 적용될 수 있는 별도의 「지방의회 의원 행동강령」 [이하 ‘지방의원 행동강령’]을 대통령령으로 제정하는 방안을 추진하는데 찬성하는 입장이다⁴⁾. 2009년 11월, 국민권익

3) 반대 의견으로는 지방의원 행동강령 제정을 위한 의견수렴과정에서 일부 지방의회가 제시한 의견을 중심으로 살펴보았다.

4) 현재 공개토론회(2009. 12. 15) 개최, 관계기관 협의(2010. 3.~4.), 입법예고(2010. 6. 10~6.

위원회가 일반국민 500명, 지방공무원 250명, 지방의회 의원 250명을 대상으로 지방의회 의원 행동강령 제정 관련 국민인식도 조사를 실시한 결과에 따르면 일반국민 64.3%, 지방의원 52.0%, 지방공무원 64%가 지방의회 의원 행동강령 제정에 찬성하는 것으로 나타났다. 특히 지방의회 의원 스스로는 지방의원 행동강령 제정에 대해 소극적인 응답이 나올 것이라는 예상과 달리 지방의원 50% 이상이 찬성한 것으로 나타난 것은 지방의원의 윤리의식이 매우 취약하다는 것을 반증한다고 할 수 있다.

2. 지방의원 행동강령 제정의 반대 입장

지방의회 의원 행동강령을 제정하는 과정에서 지방의회 의원만을 대상으로 하는 행동강령을 대통령령으로 제정하는 것은 헌법 제117조와 지방자치법이 규정하고 있는 지방의회의 독립성 및 자치권을 침해하여 위헌이다. 또한, 지방의원 행동강령을 대통령령으로 제정하도록 규정하고 있는 부패방지법 제8조와 「지방의회 의원윤리강령 및 윤리실천규범」(이하 ‘지방의회 윤리강령’)을 지방의회 조례로 정하도록 규정하고 있는 지방자치법 제38조는 서로 중복되며, 지방의원 행동강령에 근거한 「지방의회별 행동강령」과 지방자치법에 의한 「지방의회 윤리강령」은 적용과정에서 서로 충돌된다는 의견 등 많은 법리적 문제⁵⁾가 제기되었다.

IV. 지방의원에 대한 공무원 행동강령 적용상의 한계

1. 적용범위의 문제

가. 관련규정

부패방지법 제8조는 제7조에 따라 ‘공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령, 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소 규칙, 중앙선거관리위원회 규칙 또는 공직유관단체 내부규정으로 정한다.’고 규정하고 있다. 공무원행동강령 제3조(적용범위)는 ‘이영은 국가공무원(국회, 법원, 헌법재판소 및 선거관리위원회 소속의 국가공무원을 제외한다)과 지방공무원에게 적용한다.’고 정하고 있다. 부패방지법 제8조가 독립성 등을 위하여 헌법

30)를 거쳐 법제심사 중에 있는 지방의원 행동강령은 총 25개 조문으로 구성되었으며 지방의회 의원이 준수하여야 할 구체적 행위기준은 이해관계직무의 회피(제9조)~성희롱 금지(제22조) 등 15개 행위기준을 열거하고 있으며 행동강령운영위원회(제2장), 위반행위 신고 및 확인(제23조) 등 운영체계를 갖추고 있다.

5) 뉴시스, 2010. 1. 21. ‘권익위 지방의원 행동강령 제정 방침에 지방의회 반발’ 광주드림, 2010. 1. 20. ‘지방의원 행동강령 반대’

기관의 자치 규칙으로 행동강령을 정하도록 하고 공직유관단체 역시 내부규정으로 정하도록 위임하였으나 지방자치의 법형식인 조례는 열거되지 않은 상태이다.

나. 적용대상이 아니라는 주장

지방의회는 주민의 직접선거에 의하여 구성된 대의기관으로 지방의회에 부여된 자치 입법권(조례제정권)과 지방의원의 신분적 자율권은 지방자치의 핵심적 가치이자 헌법이 요구하는 제도적 보장의 기본적 내용으로 어느 경우에도 존중되어야 한다(허영, 2009).

따라서 대통령령이라는 입법형식으로 제정된 공무원행동강령이 지방의회 의원을 수 규자로 하는 것은 이러한 원칙에 위배된다. 한편, 부패방지법 제8조는 행정부의 경우 ‘대통령령’, 국회 다른 헌법기관의 경우 기관의 ‘규칙’, 공직유관단체의 경우 ‘내부규정’을 각각 행동강령을 규율하는 입법형식으로 명시하고 있으면서 헌법 제117조와 지방자치법 제22조가 명시하고 있는 중요한 자치 입법형식인 조례를 누락한 입법적 하자가 있다는 입장에서 공무원행동강령은 지방의회 의원에게는 적용되지 않는 것이 합법적이라고 주장한다.

이와는 별도로 지방의회 의원은 공무원이 아니므로 부패방지법 제8조에 의해 제정된 공무원행동강령은 적용되지 않는다는 주장도 있었으나 이러한 주장은 과거 지방자치법 제32조(의원의 의정활동비 등)가 지방의회 의원은 명예직으로 하되 고정급 보수를 지급하지 않았던 상황⁶⁾에서 일면 타당성이 존재할 수도 있겠지만 지금과 같이 유급제의 경우는 설득력이 낮다고 할 수 있다.

다. 적용대상이라는 주장

지방공무원법 제2조 제3항은 선거에 의하여 취임한 자를 정무직 공무원(특수경력직 공무원)으로 정하고 있어 선거에 의하여 선출된 지방의회 의원은 지방공무원에 해당한다. 부패방지법 제2조 제1호는 지방자치법에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회를 공공기관에 포함하고 있으며, 동법 제3호는 지방공무원법에 따른 공무원을 공직자로 정하고 있어 공무원행동강령은 지방의회 의원에게 적용된다고 할 수 있다.

이러한 법률의 취지에 입각하여 대통령령인 「지방공무원 복무규정」 제8조(공무원의 범위)도 지방의회 의원(1호)과 선거에 의하여 취임한 지방자치단체의 장(2호)을 공무원의 범위에 명시적으로 포함하고 있으며, 공무원행동강령 제2조 제1호 아목은 행동강령을 개별적으로 운영하는 기관의 장(중앙행정기관의 장등)으로 ‘지방자치단체의 장, 지방의회의 장, 교육감 및 교육위원회의 장’을 명시하고, 제24조 역시 ‘지방의회와 교육위원

6) 현행 지방자치법 제33조는 일반직 공무원이 받는 기본급 개념의 보수는 제외한 채 의정활동에 사용되는 비용을 보전하기 위한 의정활동비, 여비, 직무활동 대가로 지급하는 월정수당의 지급을 명시하고 있다.

회의 장은 제15조, 제17조 및 제23조의 경우에는 해당기관의 특성을 고려하여 행동강령을 달리 정할 수 있다'고 규정하여 지방의회 의원을 공무원행동강령의 적용 대상으로 규정하고 있다.

또한 2003. 7. 지방자치법 개정을 통하여 지방의원의 명예직을 삭제⁷⁾하고 고정급 성격의 월정수당 지급을 신설하여 공무원성을 인정하였고, 대법원 역시 지방의회 의원에게 지급하는 월정수당을 지방의회 의원의 직무활동에 대한 대가로 지급되는 보수로 인정한 판결⁸⁾과 지방의회 의원이 일정한 비용을 지급받을 뿐 정기적 급여를 지급받지 아니한다고 하더라도 공무를 담당하고 있는 이상 지방의회 의원은 형법상 공무원에 해당한다는 판결⁹⁾을 통하여 지방의회 의원의 공무원성을 인정하고 있다.

공무원행동강령운영지침(국민권익위원회 예규 제17호, 2008. 12. 31)도 지방의회의 의원이 행동강령의 적용대상임을 전제로 제5조에서 기관별 행동강령의 명칭을 지방의회의 경우 「(기관명) 의원 행동강령」으로, 교육위원회의 경우 「(기관명) 위원 행동강령」으로 정하도록 명시하고, 이어 제6조(내용) 제1항에서 '지방의회의 장 및 교육위원회의 장은 공무원행동강령과 이 예규에서 규정한 사항을 기관별 행동강령에 반영하여야 한다.'고 규정하고 있다. 이러한 점을 고려하면 부패방지법 제8조에 따른 「공무원행동강령」은 당연히 지방의회 의원에게도 적용된다고 함이 타당하다는 의견이 설득력이 있다고 할 수 있다.¹⁰⁾

2. 행위기준 상대방(적용대상)의 문제점

공무원행동강령이 정하고 있는 16개 행위기준(제4조~제17조)은 공무원이 윤리적 갈등상황에서 준수하여야 할 행위기준으로 이들 행위는 민원인 등 다른 행위자와 관련 없이 공무원 자신이 스스로 준수하여야 할 기준도 있으나 행위의 특성상 상대방이 있는 행위기준이 대부분이다.

이러한 행위기준의 상대방으로는 제4조(공정한 직무수행을 해치는 지시에 대한 처리)의 상급자, 제8조(정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리)의 정치인 등 특정 집단도 있으나 제5조(이해관계 직무의 회피), 제11조(알선청탁의 금지), 제14조(금품등을 받는 행위의 제한), 제14조의2(금품등을 주는 행위의 금지), 제16조(금전의 차용금지 등), 제17조(경조사의 통지와 경조금품의 수수금지)에서와 같이 '직무관련자'라는 공무원행동강령 제2조에서 정의된 특정 상대방이 있다.

7) 과거 지방자치법 제32조(의원의 의정활동비 등)는 '지방의원 의원은 명예직으로 하되 다음 각 호의 비용을 지급한다.'고 규정하여 지방의원 의원의 공무원성을 부정하였다.

8) 대판 2009. 1. 30. 선고 2007두13487 '본회의 개의 및 본회의 제명의결 처분 취소'

9) 대판 1997. 3. 11. 선고 96도1258호 '뇌물수수'

10) 이러한 입장에서 국민권익위원회는 지방의회 의원의 행동강령 위반신고 사건을 조사하여 해당 의회에 통보하고, 이를 통보받은 의회에서는 경고 등 징계조치를 취한 사례(2009. 11. 지방공기업 킨00 사건)가 있다.

만약 공무원행동강령이 정하고 있는 행위기준의 상대방인 ‘직무관련자’라는 개념이 없거나 불확실한 경우 행동강령의 수급자인 공무원은 너무 광범위한 행동의 제약을 받아 자율적 행동이 불가능하거나 윤리적 갈등상황에서 구체적인 행동방향을 판단하면서 많은 혼란을 겪을 수밖에 없고, 행위기준 역시 무제한의 행동제약이나 불확실성으로 인해 실천이 불가능하여 사문화될 수밖에 없다. 예를 들어 직무관련자라는 제한된 개념이 없다면 공무원은 모든 사람으로부터 금전, 선물, 접대 등을 받을 수 없거나 모든 사람에게 경조사를 통지할 수 없는 상황에 도달하게 되고 이는 공무원행동강령이 공무원의 사생활의 자유를 심각하게 침해하는 결론에 이르게 되고 종국적으로는 지키는 않는 규범으로 전락하게 된다.¹¹⁾

공무원행동강령은 행위기준의 상대방을 엄격하게 제한하여 공무원의 행위제한을 최소화함으로써 공무원의 자유로운 행위영역을 확대하고 윤리적 갈등상황에서 혼란 없이 판단 할 수 있도록 제2조에서 ‘직무관련자’의 범위를 구체적으로 정의하고 있다. 이러한 제2조의 ‘직무관련자’ 정의규정은 OECD가 1998년 4월 각 회원국들에게 권고한 「공직자 윤리관리 원칙」¹²⁾ 제1호 ‘공직자의 윤리기준이 명확하여야 한다.’는 원칙에도 부합한다고 할 수 있다.

하지만 지방의회 의원에게 대통령령인 공무원행동강령을 적용하는 경우에는 행위기준의 상대방인 ‘직무관련자’라는 개념 대부분이 부합되지 않는 문제점이 있다.

지방의회 의원은 집행업무를 하지 않으므로 제2조 제1호 각목¹³⁾이 정하고 있는 집행업무 관련 ‘직무관련자’ 개념이 어울리지 않고, 제2호 각목¹⁴⁾이 정하고 있는 상하관계나 감사·인사 등의 상대방이라는 관계 역시 지방의원들이 각자 주민을 대표하고 동등한 의결·심의권을 갖는다는 점에서 지방의회 의원 상호간에는 적합하지 않다. 또한 지방의회 의원 선거권이 있는 모든 주민이나 자치단체 관할 지역주민 전부를 행위기준의 상대방 또는 직무관련자로 정하는 경우 지방의원의 직무수행은 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 지방의회 의원에 맞게 행위기준의 상대방인 직무관련자의 정의 개념을 따로 정할 필요가 있다. 지금까지 지방의원에 대한 공무원행동강령의 적용사례가 적었

11) 1999년 4월 시행된 공직자 10대 준수사항(국무총리 훈령)은 상대방을 제한하지 않은 채 5만원 초과액의 선물수수를 금지하고 있어 상대방을 어디까지 허용할 것인가를 두고 논쟁이 있었다.

12) OECD는 1998. 4. 회원국에게 공직자의 윤리적 행동을 제고시킬 수 있도록 12개항으로 구성된 ‘공직자 윤리관리 원칙’(Principle for Managing Ethics in the Public Service)을 권고하였다. 국민권익위원회 ‘공무원행동강령 업무편람(2009)’ 17면 이하 참조

13) 공무원행동강령 제2조 제1호에서 ‘직무관련자란 공무원의 소관업무와 관련되는 자로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 개인 또는 단체를 말한다.’로 정의하고 있고, 제1호 가목~아목에서 민원신청, 인·허가, 과태료 부과, 수사, 감사, 감독, 행정지도, 재결, 결정, 검정, 감정, 징집, 소집, 계약체결의 상대방과 정책이나 사업 등의 결정으로 이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 상대방을 직무관련자로 열거하고 있다.

14) 제2호에서는 ‘직무관련공무원이란 공무원의 직무수행과 관련하여 이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 다른 공무원 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공무원을 말한다.’라고 정의하고 있고, 제2호 가목~라목에서 상급자에 대한 하급자, 인사나 감사 등 담당자에 대한 다른 공무원, 업무위탁 담당자에 대한 수탁 공무원 등을 직무관련 공무원으로 열거하고 있다.

던 것도 직무관련자 개념의 불명확 및 부적정이 커다란 원인이 되었다고 할 수 있다.

3. 운영체계의 문제점

공무원행동강령을 실효성 있게 적용하기 위해서는 무엇보다 운영체계의 구축이 필요하다. 1998년 OECD가 권고한 「공직자 윤리관리 원칙」 제9호의 ‘관리체계 구축’, UN 반부패협약 제8조 제4호의 ‘부패행위 신고수단 및 체계 도입’, 제6호의 ‘위반 공무원에 대한 징계 기타 조치’ 역시 공무원행동강령의 운영체계 구축을 강조하고 있다.

공무원행동강령은 제23조(행동강령 책임관의 지정)에서 ‘기관장이 4급 이상이거나 이에 상당하는 공무원인 기관에 대하여 행동강령책임관을 지정’하도록 하고, 행동강령책임관이 행동강령의 교육(제22조), 위반행위의 신고 접수 및 조사처리(제19조), 신고자의 보호(제19조 제3항), 징계(제20조), 금지된 금품 등의 신고 처리(제21조), 행동강령 상담(제18조) 등을 수행하도록 규정하여 행동강령 운영이 원활히 이루어지도록 운영체계를 구축하고 있다. 공무원 행동강령은 이러한 운영체계가 구축되었다는 점에서 공무원행동강령 시행과 함께 폐지된 ‘공직자 10대 준수사항’에 비해 매우 발전된 부패방지제도라 할 수 있다.

그러나 행동강령책임관은 독립제적 성격으로 인해 의결·심의제인 지방의회제도에 전혀 어울리지 않는 제도이다. 의원 모두가 각각 동등한 권한을 갖는 독립기관인 점을 고려하면 특정 의원을 행동강령책임관으로 선정하는 것도 현실에 부합하지 않는다. 이러한 상황에서 대부분의 지방의회에서는 윤리특별위원회 위원장이 지방의회 사무처 직원(사무처장, 총무과장 또는 운영과장 등)의 도움을 받아 행동강령책임관 직을 수행하고 있으나 지방의원의 정파적 다툼이나 제 식구 감싸기 행태로 행동강령책임관의 주요 업무인 행동강령 교육, 준수여부 점검, 위반행위 신고접수 및 조사처리, 징계요구 및 처리가 제대로 이루어지지 않고 있다.

이와 같이 지방의회의 행동강령책임관이 전혀 역할을 하지 못한 상황에서 일부 지방의원의 위반사례가 지방자치법에 의해 윤리특별위원회에 상정되는 경우에도 전혀 징계가 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다. 물론 사회적 관심이 있는 중대한 부패행위나 비윤리적 행위에 대해서는 지방자치법 제86조~제89조에 의해 윤리특별위원회와 전원회의 의결을 거쳐 징계가 이루어진 사례도 있으나 다반사로 발생하는 작은 부패행위나 사회적 관심을 받지 못하는 행동강령 위반행위에 대해서는 윤리특위 상정 자체가 이루어지지 않거나, 상정되어도 정파적 이해나 의회 의원의 제 식구 감싸기 양태로 어떠한 결정도 이루어지지 않은 채 임기를 마감하는 경우가 대부분이다.¹⁵⁾

결국 공무원행동강령이 지방의회 의원들에게 실효성 있게 적용되기 위해서는 위반행

15) 2009. 12. 15. 국민권익위원회가 주최한 공개토론회 석상에서 토론자로 참석한 모 지방의회 윤리특위위원장도 징계절차 미비와 정파적 다툼이 행동강령 적용에 가장 문제점이라는 내용으로 토론한 바 있다.

위에 대한 신고·조사·처리 등 행동강령 운영이 공정하고 독립적이며 공개적으로 투명하게 이루어지도록 운영체계를 갖추는 것이 필요하다. 특히, 현행 공무원행동강령의 독립제적 운영체계와는 다른 운영체계를 갖추는 것이 필요하다. 이를 위해서는 우선 심의·의결체인 지방의회의 특성을 반영하여 독립적이고 공정한 위원회가 운영에 관한 역할을 하도록 하고, 정파적 이해와 자기 식구 감싸기에서 벗어나도록 위원회에 민간위원의 참여를 제도화하는 것이 요구된다고 할 수 있으며, 적어도 위원회 위원 반수 이상이 지역주민이나 민간전문가로 구성되어야 한다.¹⁶⁾

4. 기타 행동강령 행위기준의 문제점

앞서 제시한 것 이외에 기타 행동강령의 행위기준에서 제기될 수 있는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

공무원행동강령 제4조(공정한 직무수행을 해치는 지시에 대한 처리절차)에서는 ‘공무원은 상급자가 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 지시를 하였을 때에는 그 사유를 상급자에게 소명하고 지시에 따르지 아니하거나 행동강령책임관과 상담할 수 있다.’ 정하고 있으나 의원 각자가 주민을 대표하는 의원 상호간에는 상하관계가 없으므로 동 조항의 적용이 불가능하다고 할 수 있다.

공무원행동강령 제8조(정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리절차)는 ‘공무원은 정치인이나 정당 등으로부터 부당한 직무수행을 강요받거나 청탁을 받은 경우에는 소속기관의 장에 보고하거나 행동강령책임관과 상담한 후 처리하여야 한다.’고 정하고 있으나 정당의 공천을 받은 지방의회 의원이 어느 정도 정당과 정치인의 요구를 받고 따르는 것 역시 수용될 수 밖에 없다는 점에서 적절치 않다.

공무원행동강령 제9조(인사청탁 등의 금지)에서 자기의 인사를 타인을 통해 청탁하는 것을 금지하는 행위기준 역시 의장이나 상임위원장이 의원의 선출로 이루어지고 의원 각각이 동등한 권한을 갖는 독립기관으로서의 특성을 갖는다는 점에서 적용에 한계가 있다. 또한, 공직선거법 제113조(후보자 등의 기부행위 제한) 이하에서 각종 기부행위를 금지하여 지방의원의 주민들에 대한 경조금 지급을 금지하고 있음에도 주민들로부터 경조금을 수수하는 것을 제한하지 않는 것은 불공정할 뿐만 아니라 공무원행동강령 제17조(경조사 통지 및 경조금품의 수수제한)와도 서로 부합하지 않으므로 시정되어야 하는 의견도 있다.

이외에도 공무원행동강령 제6조(특혜의 배제) 지연·혈연·학연·종교 등을 이유로 특정인에게 특혜를 주거나 특정인의 차별을 금지하는 행위기준이나 공무원행동강령 제

16) 윤리특별위원회에 대한 일반국민의 인지도가 7.0%로 매우 낮은 상태에서 지방의원의 윤리수준 제고와 행동강령 준수 등을 위해 윤리특별위원회를 강화해야 된다는 의견은 일반국민(76.2%), 공무원(59.2%) 지방의원(57.2%)로 나타나고, 윤리특별위원회 강화방안으로 지역주민과 전문가의 참여가 필요하다는 의견이 공무원(81.2%), 지방의원(74.0%), 일반국민(63.2%)로 나타나 윤리특별위원회의 위상강화와 민간인 참여를 위한 제도화를 요구하고 있다.

11조(알선 청탁 등의 금지) 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 다른 공무원의 공정한 직무수행을 해치는 알선·청탁하는 행위와 직무관련자나 다른 공직자에게 소개하는 행위를 금지하는 기준도 지방의회 의원 직무수행과 수시로 충돌될 우려가 있다.

따라서 공무원행동강령 16개 행위기준 중 상당수가 지방의회 의원에 직접 적용하는 경우 의원의 직무수행 과정에서 현실적인 어려움에 직면하거나 다른 법령과 서로 충돌할 소지가 있다는 점에서 지방의회 의원에 맞게 행위기준을 보완할 필요가 있다.

다른 한편으로는 의결 등 직무수행과정에서의 지방의원 상호간 선물 등 금품 수수제한, 지방의회 의원이 자치단체 각종 위원회에 참여하여 의사결정 단계부터 영향력을 행사하는 각종 위원회 위원 겸직이나 참여의 제한, 일정범위의 영리행위 신고 및 공개, 대가를 받아 행하는 국내외 활동 제한, 의원 상호간의 성희롱 금지 등에 대한 행위기준은 공무원행동강령에는 규정되지 않고 있으나 지방의회 의원의 청렴성을 제고하기 위해서는 반드시 보완되어야 할 행위기준이다.

V. 지방의원 행동강령 제정에 관한 법리상의 쟁점

지방의원들을 대상으로 현행 공무원행동강령을 적용하는데 어려움이 존재함에 따라 지방의원을 대상으로 하는 행동강령제정에 대한 필요성이 더욱 더 증대된다고 할 수 있다. 하지만 이에 대해서도 지방자치권이 침해되거나 지방자치법과 충돌된다는 의견, 행동강령운영위원회의 자치조직권 침해 문제, 공무원행동강령의 중복적용 문제, 지방의회 윤리강령과 지방의회별 행동강령과의 충돌여부가 주요 쟁점사안으로 부상되고 있다. 이에 대해 각각의 주요쟁점과 이를 해소할 수 있는 대안에 대해 살펴보겠다.

1. 지방자치권의 침해여부

가. 침해설의 입장

지방자치단체는 ‘자치정부’로서 지역사회 및 지역주민과 관련된 일을 스스로 결정하고 처리할 수 있는 권한 즉 지방자치권을 가진다. 자치권은 국가에 따라 또는 역사발전 단계에 따라 많은 차이가 있으나 일반적으로 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권, 자치사법권이 포함되는 개념이다(김병준 2009). 우리 헌법도 제117조에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.’고 규정하여 지방자치단체의 자치권을 보장하고 있다. 그럼에도 중앙정부 소속인 국민권익위원회¹⁷⁾가 대통령령으로 지방의회 의원 행동

17) 부패방지 및 국민권익위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제11조(국민권익위원회의 설치)는

강령을 제정하여 이를 운영하는 것은 지방정부의 자치입법권(조례제정권), 자치행정권, 자치조직권 등과 함께 지방의회의 독립성을 침해하고, 지방의회 의원의 신분적 자율권을 침해하므로 위헌 소지가 있다는 주장이 있다.

이러한 입장에서는 헌법 제117조에 근거한 지방자치법 제22조가 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.’라고 규정하여 지방의회가 제정할 수 있는 입법형식으로 ‘조례’를 명시하고 있는 데 반해 부패방지법 제8조는 대통령령, 국회 규칙, 대법원 규칙, 공직유관단체 내부규정 등 법 형식을 열거하면서 헌법과 지방자치법이 명시하고 있는 중요한 법 형식인 조례를 누락하였다고 주장한다. 따라서 부패방지법 제8조가 중요한 지방자치 법형식의 하나인 조례를 명시하지 않은 것은 명백한 입법하자이므로 조속히 보완되어야 한다고 주장하고, 이러한 입법적 하자를 근거로 지방의회 의원은 공무원행동강령의 적용대상이 아니라고 본다. 뿐만 아니라 지방의회 의원이 행동강령의 행위기준을 위반한 경우에는 부패방지법이나 지방자치법에 의해 신분적 불이익 처분인 징계가 가능함을 감안하면 지방의원의 신분적 독립 역시 보장되지 못하고 있다고 주장한다.

이러한 의미에서 지방의원 행동강령은 중앙정부의 통제와 감독을 벗어나 지방자치의 독립성과 신분적 자율성이 보장될 수 있도록 지방자치 법형식인 조례로 제정하는 것이 당연하다고 주장한다.

더 나아가 국회, 법원, 선거관리위원회, 헌법재판소 등 헌법상 독립기관은 물론 공직유관단체까지도 행동강령 제정·시행과 관련하여 자율 제정 및 시행의 원칙을 선언한 부패방지법 제8조의 입법취지를 고려할 때 지방의회를 자율규제의 대상으로 명문화하지 아니한 것은 지방자치를 제도적으로 보장하고 있는 헌법정신과 지방자치의 본질에 위반이라는 주장이다.

그리고 이러한 논거는 지방자치법 제38조 제1항이 ‘지방의회는 지방의원이 준수하여야 할 지방의회 윤리강령을 조례로 정하여야 한다.’는 규정과 연계 해석하여 부패방지법 제8조가 지방자치의 법형식인 조례를 열거하지 않는 것은 지방의원 행동강령과 같이 지방자치의 자치입법권이나 지방의원의 신분적 자율성에 해당하는 사항에 대해서는 대통령령의 직접규율을 배제(조례로 제정)하는 의미로 해석하는 것이 당연하다는 입장이다.

나. 침해하지 않는다는 입장

지방의원 행동강령 제정·시행은 지방의원의 윤리성 및 청렴성을 제고하여 헌법 제117조가 규정하고 있는 주민의 복리를 증진시키는 역할을 한다고 할 수 있으나, 오히려 모든 지방자치단체의 부패를 방지하여 청렴한 사회 및 국가를 만드는 것을 목표로 하

국민권익위원회를 국무총리 소속으로 정하고 있다.

고 있으므로 지방자치단체의 고유사무(자치사무) 즉 자치권의 대상이 되는 사무라 할 수 없다.

지방의회 의원들의 부패를 방지하는 사무는 지방자치법 제9조(자치단체의 사무범위)나 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준)의 사무범위에 포함되지 않고 오히려 제11조(국가사무의 처리제한)의 국가의 존립이나 전국적 통일성을 요하는 사무로 보는 것이 타당하다고 본다. 또한, 지방자치법 제22조(조례)가 ‘법령의 범위 안에서 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다.’고 정하고 있는 바와 같이 부패방지법 제8조 제2항에서 대통령령인 행동강령에 반영하여야 할 사항을 제1호에서 제4호까지 구체적으로 명시하고 있으므로 명시된 사항에 대해서는 조례제정권이 제한받는다고 할 수 있다.

현실적으로도 지방자치단체의 심각한 부패 특히 지방의원의 부패방지는 전국적인 사안으로 국가안전보장, 질서유지, 공공복리 차원의 문제라고 보는 것이 타당하다. 또한, 효율성의 원칙이나 포괄적 원칙 등 지방자치 사무배분의 원칙(김병준 2009: 371)에 입각하여 판단하여도 부패방지 업무는 지방자치단체의 자치사무 범위에 포함된다고 할 수 없다.

이러한 점에서 지방자치단체에서의 부패방지업무가 제대로 기능하지 못하여 주민의 공공복리나 지방자치단체의 질서유지에 문제가 있는 경우에는 국가가 감독·규제할 수 있고, 국가가 법령을 통하여 법에서 구체적으로 위임한 사항은 필요한 최소한의 범위에서 규제를 가하는 것은 합헌적이라고 할 수 있다.

즉 부패방지업무는 헌법 제37조 제2항의 국가안전보장, 질서유지, 공공복리와 관련이 있는 국가적 사항으로서, 국가는 부패발생 예방, 부패행위의 효율적 규제를 통하여 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토 확립을 위해 국가적 차원에서 부패방지법을 제정·시행하고 있으므로 부패방지법을 근거로 대통령령으로 제정·시행하는 지방의원 행동강령은 지방자치권을 침해한다고 할 수 없다.

이와 같이 지방의원 행동강령은 중요한 국가사무로 전국적인 통일성(포괄성의 원칙)을 갖고 중앙정부가 일차적인 책임을 가지고 처리하는 것이 보다 효율성이 있다는 점에서도 대통령령으로 정하는 것이 정당성을 갖는다고 할 수 있다. 특히, 개별 지방의회가 자치규범인 조례로 시행하고 있는 지방의회 윤리강령이 많은 의회에서 제정되지도 않았을 뿐만 아니라 실효성 및 실천성 차원에서 현저한 결함이 있는 현실을 감안하면 국가의 통일적 감독권의 행사는 필요할 뿐만 아니라 정당하다고 할 수 있다.

또한, 헌법 제117조가 ‘법령의 범위 안에서’ 조례제정권의 위임을 허용하고 있음에도 행동강령 제정 근거 법률인 부패방지법 제8조가 행동강령 제정 법 형식의 하나로 조례를 특별히 명시하지 않아 행동강령을 조례로 제정하는 것에 대한 위임이 이루어지지 않고 있다. 그리고 지방의회 의원은 부패방지법 제2조의 정의에 따라 부패방지법의 적용을 받는 공직자이며, 동법 제7조(공직자의 청렴의무) 및 제8조(공직자 행동강령)에 따라 제정된 공무원행동강령(대통령령)의 적용대상임을 고려하면 지방의원 행동강령은 대

통령령 형식으로 정하는 것이 부패방지법 제8조에 나타난 입법자의 의사라고 할 수 있다.

지방자치법 제86조가 지방의원은 지방의회 의결로서 징계할 수 있도록 지방의원의 신분자율권을 부여하고 있음에도 대통령령인 지방의원 행동강령에 위반한 의원을 대상으로 지방의회가 아닌 별도의 행동강령 운영주체가 징계할 수 있도록 허용하는 것은 지방의원의 신분자율권을 명백하게 침해한다는 주장 역시 옳지 않다. 부패방지법 제8조 제3항이 공직자 행동강령을 위반한 경우 징계할 수 있다고 명시하고 제4항이 징계 등은 공직자가 소속된 기관의 징계 관련 규정(지방의원의 경우 지방자치법 등)에 따르도록 정하고 있고 이를 근거로 지방의원 행동강령 제19조(위반행위 신고 및 확인) 제5항이 실질적인 징계권을 소속기관인 지방의회(의장)에 맡겼다는 점을 고려하면 지방의원 행동강령에 의한 징계권 행사가 지방의회 의원의 신분자율권 침해한다는 주장도 타당하지 않다.

그리고 지방의원의 신분자율권의 내용에는 지방의원에게 적용되는 징계사유를 스스로 결정할 수 있는 권한도 포함된다고 할 수 있다. 그러나 현행 지방의회 행동강령의 행위기준이 전혀 실천성을 담보하지 못하고 있는 현실과 부패방지법 제8조 제2항이 지방의원 행동강령에 포함하여야 할 행위기준을 구체적으로 열거하고 있음을 감안하면 지방의원 행동강령으로 지방의회 의원의 징계사유인 행위기준을 보다 더 구체적으로 정하는 것이 오히려 합리적일 뿐만 아니라 부패방지법 제8조 제2항 각호를 규정한 입법자의 의사라 할 수 있다.

2. 지방자치법과의 충돌여부

가. 충돌한다는 견해

지방자치법 제38조(지방의회의 의무 등)는 제1항에서 ‘지방의회는 지방의원이 준수하여야 할 「지방의회 의원의 윤리강령과 윤리실천규범」을 조례로 정하여야 한다.(2006. 4. 28. 개정)’고 규정하여 윤리강령 제정에 관한 조례제정권을 인정하고 있다. 이 조항에 근거하여 광역자치단체는 16개 모두, 기초자치단체는 230개 기초의회 중 214개 지방의회에서 지방의회 행동강령을 제정하여 시행하고 있다(국민권익위원회, 2009. 12). 이들 지방의회가 시행하고 있는 지방의회 행동강령을 개별적으로 살펴보면 대부분 그 기술형식이 선언적이고 추상적이어서 보다 구체적이고 실천적인 지방의원 행동강령과 차이가 있으나 지방의회 행동강령이 추구하는 목적이나 개별 행위기준의 취지는 상당 부분 지방의원 행동강령과 중복된다고 할 수 있다.(국민권익위원회, 2009. 12)

한편, 지방자치법 제86조는 ‘소속 의원이 지방자치법이나 자치법규에 위반되는 경우에 의결로서 징계할 수 있다.’고 규정하고 있다는 점에서 부패방지법에 근거한 지방의원 행동강령은 자치법규에 해당하지 아니하므로 지방의원 행동강령 위반행위는 지방지

치법 제86조의 징계대상이 되지 않는다는 점에서 서로 부합하지 않는다는 주장도 있다.

결국 부패방지법 제8조에 근거한 지방의원 행동강령은 지방자치법 제38조가 조례로 정하도록 한 지방의회 행동강령과 취지와 내용이 중복한다는 점에서 서로 충돌하고, 지방자치법 제86조가 의원의 행동강령 위반행위에 대한 징계의 근거가 되지 않는다는 점에서 부패방지법 제8조와 지방자치법 제38조 제1항은 체계정당성의 원리에 위반한다¹⁸⁾고 주장한다.

나. 충돌하지 않는다는 견해

지방의회 행동강령의 근거가 되고 있는 지방자치법과 지방의원 행동강령의 근거법인 부패방지법은 입법목적과 취지가 전혀 다르고 규제하는 내용이 서로 다르다는 점에서 상호 충돌한다고 할 수 없다.

부패방지법은 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 청렴한 공직 및 사회풍토 확립을 기본 목적으로 하고 있음에 반해, 지방자치법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정하는 것을 목적으로 한다. 규제의 내용에서 부패방지법 제8조 제2항은 구체적인 행위기준을 열거하고, 이를 바탕으로 지방의원 행동강령 역시 구체적이고 실천성이 있는 내용으로 행위기준을 정하고 있음에 반해, 지방자치법 제38조(지방의회의 의무 등)는 ‘지방의회는 지방의회 의원이 준수하여야 할 지방의회 의원의 윤리강령과 윤리실천규범(지방의회 행동강령)을 조례로 정하여야 한다.’ 규정하여 지방의원이 준수하여야 할 사항이 아닌 지방의회의 의무사항만을 명시하고 있어 상호 충돌한다고 할 수 없다.

행정안전부가 지방자치법 제38조를 근거로 2006. 6. 23. 지방자치단체에 제시한 「지방의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범(지방의회 윤리강령) 조례 표준안」과 이를 근거로 개별 지방의회가 마련한 「윤리강령 및 윤리실천규범」을 살펴봐도 지방의원이 준수하여야 할 행위규범의 명칭이 ‘윤리강령 또는 윤리실천규범’¹⁹⁾이라는 점에서 윤리성을 강조하고 있을 뿐만 아니라 세부내용에서도 추상적이고 선언적이며 구체적 실천을 통한 부패방지법 취지를 달성하기에는 너무 미흡하다. 이와 같이 행위기준의 구체성과 실천성 측면에서 살펴봐도 양법이 서로 충돌한다는 주장은 옳다고 할 수 없다.

부패방지법 제8조 제3항과 제4항은 ‘지방의원을 포함하여 공직자가 공직자행동강령을 위반한 때에는 징계처분을 할 수 있고 이 경우 징계는 공직자 소속 기관의 징계

18) 헌법재판소(2005. 6. 30. 2004헌바40, 2005헌바24 병합)는 체계정당성 원리 위반 그 자체만으로 위헌이라는 입장은 아니나, 동일한 규범 또는 상이한 규범 사이에서 그 규범의 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 아니된다는 헌법적 요청으로 규범 상호간의 구조와 내용 등이 모순됨이 없이 체계와 균형 등을 유지하도록 입법자를 기속하는 헌법적 원리로 체계정당성의 원리를 확인하고 있다.

19) 공직윤리규범(행위기준)은 윤리강령(Code of Ethics) → 행동강령(Code of Conducts) → 실천강령(Code of Practices) 순으로 구체화되고 발전한다고 기술하고 있다.(윤태범, 2003)

관련 규정의 정하는 바에 따른다.’고 규정하고 있다. 이를 근거로 지방의원 행동강령 제 23조 제6항에서 지방의회 의장에게 징계 등 필요한 조치를 위임하고 있다. 즉, 부패방지법과 대통령령인 지방의원 행동강령이 명백하게 행동강령 위반자에 대한 징계권을 지방의회(의장)에 부여하고 있으므로 지방의원 행동강령이 지방자치법 제86조가 명시하는 ‘이 법 또는 자치법규’가 아니라고 하여 부패방지법 제8조 및 이에 근거한 지방의원 행동강령과 지방자치법 제86조가 체계정당성 면에서 부합하지 않는다는 주장 역시 옳지 않다.

연혁을 살펴보아도 행동강령의 모법인 부패방지법은 2001. 7. 24. 제정되었고 지방의원을 포함한 모든 공무원에게 적용되는 공무원행동강령은 2003. 5. 19. 시행되었고, 지방자치법 제38조는 2006. 4. 28. 신설되었다는 점에서 부패방지법 및 이에 따른 행동강령이 제정된 후 이에 영향을 받은 결과라고 보여 질 수 있다. 이러한 점에서 부패방지법과 지방자치법 사이에 일부 충돌 또는 중복 가능성이 있다고 하더라도 부패방지법 제8조에 의한 행동강령이 우선 적용된다고 할 수 있다.

지방의회 의원 행동강령 제정은 자치 입법형식이 아닌 다른 법령 형식(대통령령 이상)으로 제정해야 한다는 국민권익위원회 설문조사 결과(2009. 11.)도 지방의원 행동강령이 우선 적용되어야 한다는 국민의 인식을 명확하게 보여주고 있다.²⁰⁾

3. 행동강령위원회의 자치조직권 침해

대통령령인 지방의원 행동강령에 행동강령 운영기구인 행동강령운영위원회를 설치하는 근거규정을 두는 것은 지방의회의 자치조직권을 침해한다는 견해가 있다. 즉, 헌법 제118조는 지방자치단체에 지방의회를 두도록 하고, 지방자치단체의 조직·권한·의원선거와 기타 지방자치 단체에 관한 사항을 법률로 정하도록 규정하고 있다. 이 헌법의 규정을 근거로 지방자치법 제56조(위원회의 설치)는 ‘지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.’라고 정하고 있으므로 조례가 아닌 대통령령으로 지방의회에 위원회를 설치하는 것은 지방의회의 자치조직권을 침해한 것으로 보는 입장이다.

반면 지방의원 행동강령의 근거가 되는 부패방지법 제8조는 행동강령의 시행과 관련한 조직이나 기관의 설치 등에 관하여 전혀 근거규정을 두고 있지 않음에도 지방의원 행동강령은 제2장(행동강령운영위원회)을 두어 지방의회에 행동강령 운영기구로 행동강령운영위원회를 설치하도록 하고 있다. 자세히 살펴보면, 제4조에서 지방의회는 소속

20) 지방의회 의원의 청렴도가 매우 낮다(일반국민 11.5%, 공무원 24%가 낮다고 응답)는 인식을 보여주면서 지방의원의 특성을 반영한 별도의 행동강령 제정 필요성에 대해 일반국민(64.3%) 공무원(64.0%) 지방의원(52%) 모두 긍정적으로 답변하였고, 지방의원 행동강령 제정을 조례가 아닌 대통령령 이상의 법령으로 제정하여야 한다는 의견 역시 공무원(71.6%), 지방의원(54%), 일반국민(45.2%)로 나타나고 있다. 이는 지방자치법과 부패방지법의 충돌여부를 떠나 지방의회 의원 행동강령 제정은 지방의회의 자치 입법형식인 조례가 아닌 다른 법령형식으로 제정해야 한다는 국민들의 인식을 보여주고 있다.

의원에 대한 행동강령의 교육 상담 및 행동강령 위반행위에 대한 신고의 접수 및 처리를 위하여 윤리특별위원회 소속으로 행동강령위원회를 두되 위원회는 의원과 민간위원을 포함한 7~9인으로 구성하고 민간위원의 비율이 1/2 이상이 되도록 하고 있으며, 제5조에서 행동강령운영위원회의 기능으로 행동강령 운영 및 이행에 관한 사항, 행동강령 위반행위 신고의 접수 및 처리에 관한 사항, 교육·상담·자문 등에 관한 업무를 수행하도록 정하고, 제6조에서는 운영위원회의 운영사항을, 제7조에서는 위원의 제척과 기피를 규정하고 있다.

이와 같이 지방의회 의원이 자율적으로 수행하여야 할 기능을 위해 민간위원이 1/2 이상 포함된 특별위원회(행동강령운영위원회)를 지방의원 행동강령의 모법인 부패방지법에 전혀 근거가 없이 하위법인 지방의원 행동강령(대통령령)에서 구성하는 것은 법률유보의 원칙에 위반된다고 할 수 있다. 또한 지방의회의 위원회를 상임위원회, 특별위원회, 윤리특별위원회로 한정하면서 기타 위원회는 조례로 정하는 바에 따라 둘 수 있도록 하고 있는 지방자치법 제56조에도 위배되어 자치조직권을 침해한다고 할 수 있다.

이러한 문제점에 대해서는 지방자치법 제57조에 의하여 구성된 윤리특별위원회가 행동강령운영위원회의 기능을 수행하도록 지방의원 행동강령에 법적 근거를 마련하거나 지방자치법을 개정하는 것이 입법론적으로는 바람직하다고 할 수 있다.

하지만 윤리특별위원회가 의원들로만 구성되어 제 역할을 못한다는 전문가의 의견, 윤리특별위원회 기능강화와 강화방안으로 지역주민과 전문가의 참여가 필요하다는 국민권익위원회의 설문조사 결과²¹⁾, 그리고 대부분의 지방의회에 윤리특별위원회가 설치되지 않아 제 역할을 하지 못하는 현실²²⁾을 고려하면 차선택으로 행동강령운영위원회를 민간인이 참여하는 자문기구로 변경하여 지방의원 행동강령에 설치근거를 마련하고, 행동강령 운영에 관한 모든 사항의 자문을 의무화하는 대안을 검토할 수 있다. 이 경우 위원회 운영에 관한 구체적 사항은 조례(또는 의회규칙)로 정할 수 있도록 위임이 가능하다.

4. 공무원행동강령과 중복 적용 여부

공무원행동강령 제3조(적용범위)는 국회, 법원, 헌법재판소 및 선거관리위원회 소속의 공무원을 제외한 국가공무원과 지방공무원에게 적용한다. 위에서 살펴본 바와 같이 지방의회 의원은 지방공무원에 포함되므로 지방의회 의원은 공무원행동강령의 적용대상이다. 반면 지방의회 의원 지방의원 행동강령 제3조에 의하면 이 영은 지방의회 의원

21) 지방의원 행동강령 제정 관련 인식도 조사결과, 전체 조사대상자 중 일반 국민 76.2%, 공무원 59.2%, 지방의원 57.2%가 윤리특별위원회의 기능강화에 긍정적인 견해를 보였으며, 윤리특별위원회 강화방안으로 공무원 81.2%, 지방의원 74%, 일반국민 63.2%가 지역주민과 전문가의 참여 필요성에 긍정적인 의견을 보였다.

22) 국민권익위원회 토론자료집(09. 12. 15) 25면. 전체 지방의회 246개 중 광역 10개, 기초 142개 합계 152개(61.8%)에서 윤리특별위원회가 구성되지 않고 있다

에게 적용한다고 규정하여 두 행동강령의 중복 적용의 문제가 발생한다.

지방의회 의원에게는 지방의원 행동강령 제정 취지에서 보듯 모든 공무원에게 적용되는 공무원행동강령 보다는 특별법령인 지방의원 행동강령 즉 지방의회 의원 행동강령이 우선 적용됨이 당연하다.

따라서 지방의원 행동강령이 시행되면 공무원행동강령 제3조를 개정하여 지방의회의원을 적용범위에서 제외하거나 지방의원 행동강령 부칙에 이러한 내용을 명시하여 지방의회 의원에게는 지방의원 행동강령만 적용되도록 입법적 해결방안이 요청된다.

5. 지방의회 윤리강령과 지방의회별 행동강령과의 충돌 여부

지방의원 행동강령 제25조(지방의회별 행동강령) 제1항은 ‘의장은 이 강령을 위반하지 아니하는 범위에서 해당의회의 특성에 적합한 세부적인 지방의회별 의원 행동강령을 제정할 수 있다.’고 규정하여 지방의회별 행동강령의 제정을 예정하고 있다.

물론 지방의회별 행동강령 제정이 강행규정이 아닌 임의적 규정이라는 점에서 모든 지방의회가 당연히 제정하리라 예상되지는 않지만 대통령령으로 시행되는 지방의원 행동강령의 조기 정착과 실효성을 확보하기 위해서는 도시규모나 산업특성 또는 도·농·산·어촌별의 특성을 반영한 지방의회별 행동강령의 제정·운영이 요청된다. 이러한 지방의회별 행동강령 운영체계는 현행 공무원행동강령 운영체계가 대통령령인 공무원행동강령과는 별도로 각 지방자치단체가 각각의 특성을 반영한 기관별 행동강령을 운영하고 있는 체계와도 부합한다.²³⁾ 따라서 대부분의 의회가 조례로 지방의회별 행동강령을 제정·운영하도록 행정지도를 강화하고, 궁극적으로는 법령에 지방의회별 행동강령의 제정·운영을 의무화하는 것이 바람직하다.

이러한 상황에서 지방자치법 제38조는 지방의회별로 ‘지방의회 윤리강령’을 조례로 제정하는 것을 의무화하고 있어 조례로 제정될 ‘지방의회별 행동강령’과 역시 조례로 제정된 ‘지방의회 윤리강령’이 서로 중복되는 점은 부인할 수 없고 이로 인하여 수급자인 지방의회 의원의 혼란이 예상된다. 기초의회의 일부가 아직까지 이를 제정하지 않고 있고²⁴⁾ 의회별로 이미 제정·시행되고 있는 개별 지방의회 윤리강령의 내용이 추상적이고 선언적으로 이루어짐을 감안하면 지방의회 현장에서 심각한 혼란은 예상되지 않는다고 할 수도 있으나 지방의원 행동강령의 조기 정착을 위해서 혼란을 회피할 수 있는 제도적 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

우선 고려할 수 있는 제도적 방안으로는 지방의회별로 시행되고 있는 지방의회 윤리강령으로 지방의회별 행동강령을 대신하는 방법도 있으나 지방의회 윤리강령 대부분이

23) 2010. 7. 1. 마산, 창원, 진해시의 통합으로 광역자치단체(16개), 기초자치단체(228개), 교육자치단체(16개) 모두가 대통령령인 공무원행동강령과는 별도로 기관별 행동강령을 각각 운영하고 있다.

24) 2009년 말 현재 16개 기초자치단체가 지방의회 윤리강령을 제정하지 않고 있다. 토론회 자료집 25면

구체성이 없는 선언적 내용으로 구성되고, 이행 및 운영체계가 갖추어지지 않았을 뿐만 아니라 현실 운영사례를 살펴보아도 형식적으로 운영되고 있다는 점에서 이러한 방안으로는 부패방지법 제8조가 추구하고 있는 입법목적을 달성할 가능성이 희박하다. 이와는 달리 지방의회별 행동강령이 지방의회 윤리강령을 대신하는 방법도 있으나 지방의회 윤리강령을 의무화하고 있는 지방자치법 제38조에 위배된다는 문제가 있다.

다른 대안으로는 대통령령인 지방의원 행동강령이 규정하고 있는 행위기준과 운영체계를 최저기준으로 하여 보다 강화된 기준으로 지방의회가 조례로 각각의 행위기준과 운영체계를 제정·시행하도록 행정지도를 강화하되, 이러한 기준에 적합하도록 지방의회별 행동강령(또는 지방의회별 윤리강령)이 제정되는 경우에는 명칭이 무엇이든지 지방자치법과 부패방지법에 의한 행위규범으로 인정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해서 우선 국민권익위원회와 행정안전부가 상호 협의하여 ‘지방의원 행동강령 운영지침’과 ‘지방의회 윤리강령 운영지침’에서 이러한 취지를 반영하는 것이 필요하다.

구체적으로는 우선 <표-1>과 같이 행정안전부가 2006. 6. 제시한 「지방의원 윤리강령 및 윤리실천규범」조례 표준안 중 윤리실천규범안과 국민권익위원회가 2010. 6. 10. 입법예고한 지방의원 행동강령의 일부 중복된 내용을 상호 통합하고, <표-2>에서와 같이 각각 독자적인 행위기준이나 운영체제도 지방의원의 청렴성을 제고할 수 있도록 적정한 수준에서 포괄하여 통합하면 취지의 당위성이나 실행면에서 크게 문제가 없을 것으로 예상된다.

그러나 궁극적으로는 법 개정을 통해 부패방지법에 의한 지방의원 행동강령과 지방자치법상의 지방의회 윤리강령을 상호 통합하는 것이 가장 바람직한 충돌해소방안이라고 할 수 있으며 이에 대한 검토가 요청된다.

<표-1> 지방의원 윤리강령 표준안과 지방의원 행동강령 제정안의 비교

| 구 분 | 지방의원 윤리강령 표준안 | 지방의원 행동강령 제정안 (2010. 6. 10. 입법예고) |
|--------------|--|--|
| 이권개입 금지 | 제3조(윤리실천규범) 3.의원은 지위를 남용하여 부당한 영향력을 행사하거나 그로 인한 대가를 받아서는 아니 된다. 4.지방자치단체 및 공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리 이익 직위를 취득하거나 취득을 알선하여서는 아니 된다. | 제11조(이권개입 등의 금지) ①의원은 그 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다. ②의원은 사적이익을 위하여 소속기관의 명칭이나 직위를 공표·게시하는 방법으로 이용하거나 이용하게 해서는 아니 된다. |
| 외부강의 등 | 제3조(윤리실천규범) 5.강연 출판물에 대한 기고 등의 활동과 관련하여 통상적이고 관례적인 기준을 넘는 사례금을 받아서는 아니 된다. | 제18조 (외부강의 회의 등의 신고) 의원은 대가를 받고 세미나 회의 등에서 강의 토론 등을 할 때에는 미리 요청자, 요청 사유, 일시, 대가를 신고하여야 한다. |
| 이해관계 직무회피 | 제3조(윤리실천규범) 6.심의대상 안건이나 행정사무감사 또는 조사 사안과 직접적인 이해관계를 가지는 경우에는 이를 사전에 소명하고 관련 활동에 참여하여서는 아니된다. | 제8조(이해관계직무의 회피) 의원은 의안심사, 예산심의, 행정사무감사·조사 등이 친족(4촌 이내)과 직접적 이해관계가 있거나 관련활동에 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우 사전에 소명하고 스스로 안건심의 등 관련활동을 회피할 수 있다. |
| 직무상 국외활동 | 제3조(윤리실천규범) 8.직무상 국외활동을 하는 경우 성실히 보고 또는 신고하여야 하며 정당한 이유없이 장기간 해외활동이나 체류를 하여서는 아니된다. | 제17조(국내외 활동의 제한 등) ①의원은 다른 기관 단체로부터 여비등을 지원받아 국내외 활동을 하여서는 아니된다. 사전에 승인을 받은 경우에는 제외한다. ②의원이 사전승인을 받은 경우 이를 공개하고 국내외 활동을 종료한 경우에는 활동보고서와 함께 공개하여야 한다. |
| 공정한 직무수행 | 제3조(윤리실천규범) 1.직무를 수행함에 있어 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다. 2.직무와 관련하여 청렴하여야 하며 공정을 의심받는 행위를 하여서는 아니 된다. | 제10조(인사 청탁 등의 금지), 제13조(직무관련 정보를 이용한 거래 등의 제한), 제14조(금품등을 받는 행위의 제한 등) 제15조(의원간의 금품수수행위 금지), 제20조(금전거래 등의 제한) 제22조(성희롱 금지), |

<표-2> 지방의원 윤리강령과 지방의원 행동강령의 독자 기준

| 구분 | 지방의원 윤리강령 표준안 | 지방의원 행동강령 제정안 (2010. 6. 10. 입법예고) |
|----------|---|---|
| 행위 기준 | 제3조(윤리실천규범) 7.공직자 윤리규정에 의한 재산등록 및 신고의무 성실 이행 | 제9조(예산의 목적외 사용금지) 제12조(위원회 위원 겸직금지) 제14조(공용물의 사적사용·수익 금지) 제19조(영리행위의 신고) 제21조(경조사 통지 및 경조금품 수수제한) |
| 운영 체계 | 제4조(윤리심사 등) 윤리강령 위반행위는 윤리심사의 대상이 된다. | 제2장(행동강령 운영위원회) 제23조(위반행위의 신고 및 확인) 제24조(금지된 금품등의 처리) 제25조(지방의회별 행동강령의 운영 등) |

VI. 결론

지방의회 의원의 청렴성을 높이고 심의·의결이나 감사 등의 업무수행에 있어서 공정성과 투명성 확보는 매우 필요할 뿐만 아니라 모든 주민들의 희망이다. 그러나 지방의원들에 의하여 발생하는 각종 부정부패²⁵⁾는 지역주민이 지방의회와 지방의원들을 불신하는 가장 큰 이유이고 공정성 및 청렴성을 훼손하는 중요한 요인이다. 그동안 공무원 행동강령이 공직사회의 청렴성 제고에 크게 기여해 온 점을 고려하면 지방의원들에 대해서 보다 실효성 있게 공무원행동강령을 적용하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 현행 공무원행동강령의 내용 중 직무관련자의 범위, 행동강령책임관 등 운영체계, 상급자의 부당한 지시에 대한 처리절차 등과 같은 일부 행위기준은 관련규정의 비현실성으로 인해 지방의회 의원에게 그대로 적용하기에 어려움이 많다.

따라서 지방의원에게 특별히 적용되는 지방의회 의원 행동강령 제정은 필요하다고 할 수 있다. 이러한 면에서 국민권익위원회가 지방의회 의원에게만 적용되는 지방의원 행동강령 제정을 추진하는 것은 지방의원의 청렴성 및 공정성 제고를 위하여 매우 의미가 크고 바람직하다고 할 수 있다.

특히 지방의회 의원 행동강령을 제정하고 이를 운영하는 업무는 주민의 자치사무의 범위를 벗어나고, 지방의원 행동강령이 정하는 행위기준은 최소한의 일반적 기준이라는 점에서 뿐만 아니라 운영의 효율성을 위해서 전국적인 통일성이 요구된다. 이러한 점에

25) 제4기(2002. 7.~2006. 6.) 지방의회 의원 중 비리 등으로 기소된 의원이 293명에 달한다(국민권익위원회, 2009. 12.).

서 국민권익위원회가 지방의회 의원 행동강령을 부패방지법에 근거하여 대통령령으로 제정하는 것은 지방자치단체의 자치권을 훼손한다고 할 수 없다. 또한, 지방의원 행동강령의 근거규정인 부패방지법 제8조와 윤리강령 및 윤리실천규범의 근거규정인 지방자치법 제38조가 서로 충돌한다는 주장 역시 양법이 추구하는 취지가 근본적으로 서로 다르고, 부패방지법은 구체적으로 행위기준을 제시한 데 반해 지방자치법은 윤리강령을 제정을 지방의회의 의무로 부과하고 이를 근거로 추상적 행위기준을 제시하고 있다는 점에서 타당하지 않다.

그러나 지방의회 조례로 제정하는 지방의회별 행동강령과 역시 조례로 제정되어 운영되고 있는 윤리강령 및 윤리실천규범이 일부 행위기준에서 서로 중복된다는 점에서 수급자인 지방의회 의원의 혼란이 예상될 수 있다. 이러한 혼란을 예방하기 위해서는 보다 구체적이고 실천적인 지방의원 행동강령을 최저기준으로 하여 보다 강화된 내용으로 행위규범인 조례가 제정되는 경우 명칭이 무엇이든 이를 부패방지법과 지방자치법이 정하는 행위규범(지방의회별 행동강령 또는 지방의회 윤리강령)으로 인정해 주는 방향으로 운영을 하면 어느 정도 혼란을 예방할 수 있을 것이다. 하지만 근본적인 해결 방안은 양법에 의한 지방의회의 행위규범 조례(안)를 통일하는 것이 바람직하며 이를 위해서는 부패방지법 제8조와 지방자치법 제38조의 통합이 필요하고, 통합의 전제조건으로 행위규범 조례(안)의 실천성과 구체성이 확보될 수 있는 내용으로 조정이 이루어져야 할 것이다.

지방의원의 청렴성 제고는 우리나라가 선진국으로 진입하기 위해서 반드시 이루어야 할 목표로 더욱 더 중요성이 부각되고 있으며 지방자치의 발전과 주민의 복리 증진을 위해서도 반드시 이루어야 할 과제이다.

지방의회 의원 행동강령이 이러한 역할을 제대로 수행하도록 명확한 방향성이 확립되고, 각종 개념들이 명료하게 정리되어야 하며, 실천성 확보를 위해 구체적 행위기준이 제시되어야 하며, 지방의원 행동강령 이행체계의 실효성 역시 확보되어야 한다.

이를 위해서 우선 지방의원의 부패사태에 대한 실태조사를 통하여 행위기준의 보완이 이루어져야 하고 행동강령의 실천성과 효과성을 담보하기 위한 행동강령 운영시스템의 보완, 위반행위에 대한 징계처분의 실효성을 확보하기 위한 이행체계에 대한 연구도 필요하다.

이번 연구를 통하여 공직사회의 청렴성을 높이기 위한 수단으로 그 중요성이 부각되고 있는 행동강령에 대한 학계의 관심이 높아지기를 기대한다.

<참고문헌>

- 광주드림. (2010. 1. 20). 지방의원 행동강령 반대
 국민권익위원회.(2009). 「공무원행동강령편람」. p.17.
 국민권익위원회.(2009. 11). 지방의원 행동강령제정 관련 인식도 조사결과.
 국민권익위원회.(2009. 12). 「지방의회의원 행동강령제정을 위한 공개토론회 자료집」.
 김병준.(2009). 「지방자치론」. 법문사. p.334.
 김해동·윤태범.(1994). 「관료부패와 통제」. 집문당. p.41-53.
 뉴시스.(2010. 1. 21). 권익위 지방의원 행동강령 제정 방침에 지방의회 반발
 윤태범.(2003). 「공직자 행동강령의 이해」. 부패방지위원회 용역자료.
 이정주.(2010a). 깨끗하고 공정한 공직사회를 꿈꾸며, 「월간지방자치」 2월호. p.44-47.
 _____.(2010b). 행정윤리풍토유형에 따른 행태론적 조직효과성에 관한 탐색적 연구: 경기도 G시 공무원의 인식을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 서울행정학회. 21(2). p.29-53
 조은경·이정주(2006). 부패친화적 연고주의 문화의 국가별 비교분석. 「한국행정학보」. 40(2). 한국행정학회. p.491-509.
 행정안전부 재정정책과 보도자료.(2010.7.21), 지방재정건전성 강화방안(Q&A)
 행정안전부.(2007). 「제4기 지방의회백서」. p.147.
 허영.(2009). 지방자치의 제도적 보장내용. 「한국헌법론」. p. 795 박영사.

투고일자 : 2010.10.26

게재확정 : 2010.11.23