

지방의원의 윤리성 제고 방안*

– 지방자치법을 중심으로

A Study on the Improvement of the Ethics of Local Councilors:
Focused on Local Autonomy Law

이 승 철(Lee, Seung Chal)**

ABSTRACT

In order to improve the ethics of local council members, concrete measures are presented in terms of legal system.

First, it is to clarify the concurrent and concurrent regulations. The head of a local council or a member who is responsible for the decision-making or business execution of the representative, executive officer, full-time employee, and the relevant organization of the facilities related to the following institutions or organizations shall not hold concurrent positions as a member of the local council by changing the contents of Article 35 (5) of the current Local Autonomy Act: 1. Institutions and organizations invested and emerging by local governments, and 2. institutions and organizations that perform their affairs through contracts or entrustment with local governments, and 3. It shall be prescribed by institutions and organizations that receive support for operating expenses, business expenses, etc. from local governments. Second, the matters of ethics and disciplinary action should be strengthened. In order to strengthen matters concerning the ethics examination and disciplinary action of local council members, the special ethics committee should be established as a standing committee by amending the provisions stipulated that the special ethics committee may be established under Article 57 of the current Local Autonomy Act. It also needs to ensure fairness in disciplinary action by involving civilians in the ethics committee. Third, it is the reinforcement of disciplinary matters. In addition to the four types of disciplinary matters prescribed in Article 88 of the Local Autonomy Act (types and resolutions of disciplinary action), a disciplinary category for reprimand, imposition of fines (according to disciplinary matters), suspension of qualification, suspension of duties, recommendation of resignation, etc. for a certain period shall also be newly established and disciplinary measures appropriate for the sanctions of the violator shall be taken.

Key words: Ethics, local councillors, disciplinary action, concurrent and concurrent office, local autonomy law.

* 이 논문은 2020학년도 대구대학교 교내학술연구비지원을 받아 수행된 연구임.

** 대구대학교 행정학과 교수, 행정학박사

I. 서론

지방의회가 부활된 후 약 30년이 지나면서 지방자치단체의 선출직 공직자에 대한 기대와 열망은 더욱 높아지고 있으며 2006년부터 시작된 지방의원 유급제로 인하여 이에 대한 책임감과 윤리성에 대한 기대도 높아지고 있다.

지방의원은 지역주민의 대표자이며, 예산의 심의·의결, 주요정책의 의결, 집행기구에 대한 감사, 주민의 청원수리 등에 대한 권한을 가지고 있으며 이를 통하여 지역주민의 삶에 직접적인 영향을 미치고 있다. 이와 같이 주민에 높은 영향력을 미치는 선출직 공직자로서 지방의원들은 업무수행에 있어서 다른 공무원 보다 더욱 높은 윤리성과 책임성이 요구된다고 할 수 있다.

그러나, 현재의 지방의원의 윤리수준은 주민들의 기대수준에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 국민권익위원회(2009)의 조사에 따르면, 지방의원의 ‘청렴성 확보를 위한 제도의 충분성’에 대하여 일반국민은 17%만이 충분하다고 응답하였으며, ‘지방의원의 청렴성 수준’에 대해서는 일반국민의 46.7%가 낮다고 응답했다. 또한, 한국지방행정연구원이(2011.4) 실시한 설문조사에서 ‘지방의회의 가장 큰 문제점’에 대한 의견에서 의원의 전문성 부족(41.5%), 의원비리(32.6%)순으로 나타나 지방의원의 자질과 관련된 사항이 주된 문제점으로 지적되었다.¹⁾

이러한 시민들의 의견은 지방의원들의 윤리적 수준을 낮게 평가하고 있다는 것으로 이는 건전한 지방자치를 실현하는데 장애가 될 수 있다. 이러한 비윤리적 행동은 조직의 평판과 신뢰를 상실하게 하고 경제적 손해를 초래할 수 있다. 신뢰의 상실은 지방의회에 대한 불신을 초래하게 되고 지방의회에서 추진하는 정책에 대해서도 부정적으로 인식하게 됨으로서 정책시행에 어려움을 겪게 된다. 또한 지방의원의 부패로 인하여 새롭게 지방의원을 뽑는 경우 그에 대한 경제적 비용은 지역주민의 세금으로 지불해야 한다. 이러한 점을 고려한다면 지방의원에 대한 윤리성 향상은 반드시 필요하다.

윤리성 향상에는 여러 가지 방안이 있으나²⁾ 가장 직접적이고 효과적인 방법은 법과 제도를 활용하는 것이다. 이러한 법과 제도의 개선에 대한 전통적 접근에서는 처벌과 같은 직접

1) 16개 광역단체별인구비례에 의하여 조사자 1,000명을 대상으로 실시한 설문조사에서 지방의회의 우선적 개선사항에 대해서는 의원의 자질 향상(43.8%), 의원의 전문성 확보(30.2%) 등으로 나타났다. 이와 같은 결과는 지방의원의 윤리성을 높여야 한다는 의미가 포함되어 있다.

2019년 지방의회 청렴도 측정 결과 지방의회는 2013년 청렴도 측정 이래로 6점대 점수로 낮은 수준임(국민권익위원회, 2019a.12)

2) 박홍식외(2010: 58)의 연구에서 공직자의 비윤리적 행동을 줄이고자 한다면 제재와 윤리교육이 중요한 수단이 될 것이다. 제재 강화를 통하여 직접적으로 억제하고 윤리교육을 통하여 제재에 대한 인식 촉진, 비윤리적 행동의 억제라는 간접효과를 거둘 수 있을 것이다. Heidenheimer(2002)도 반부패 접근에 있어 효과적인 방안으로 적절한 처벌, 제도개선, 교육 등 3가지 방안이라고 주장하였다(라영재·정인환, 2010: 23).

적인 방법에 의존하였지만 최근에는 신공공관리론 및 거버넌스의 개념에 근거한 단순한 처벌의 개념인 윤리적인 개념을 확장한 청렴성(Integrity), 책임성(responsibility) 등과 같은 공적책무성의 행정가치 적용을 강조하고 있다.

이러한 관점에서 지방의원의 윤리성 강화를 위한 방안으로 윤리관련 법률 및 제도를 중심으로 살펴보는 것이 필요하다. 현행의 지방자치법에서는 지방의회의 징계에 대해서 필요한 사항을 회의규칙으로 정하여 운영하도록 하고 있다. 그러나 이와 같은 징계의 대부분은 의회의 내부적인 자율규제에 기초한 제재로서 경징계가 대부분이며 실제로 중징계인 제명은 극히 소수이다. 이와 같은 현황은 지방의회에서 수행하는 자율규율에 의한 징계의 한계를 나타내는 것이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 지방의원의 윤리문제가 주로 이해관계 및 직위의 남용 등에 의한 위법 또는 비윤리적 행위로 인하여 많이 발생한다는 점을 근거로 이와 관련된 겸업·겸직, 징계, 의무, 책임을 중심으로 살펴보고자 한다³⁾. 직접적 통제방안인⁴⁾ 법과 제도를 살펴보기 위하여 지방자치법에 나타난 현황과 문제점을 고찰하고 이를 바탕으로 지방의원의 윤리성 제고 방안을 마련하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 공직윤리의 개념

지방의원은 선출직 지방공무원으로서 공직자이기 때문에 공직윤리에 대해 고찰하고자 한다. 공직자는 개념상 정부에 고용되어 공적인 직무를 담당하는 직원이라는 일반적 의미를 가지고 있지만 어원에 충실하게 공직자(Public Servant)를 정의한다면 ‘국민을 배려하는 것을 업으로 하는 사람’이라고 할 수 있다(윤태범, 2005: 120; 윤태범, 2004: 2).

윤리는 다의적으로 해석하고 있어 정확한 정의를 어렵지만 철학에서는 윤리를 옳은 것과 그른 것에 대한 판단, 도덕적 기준에 대한 행동을 포함하는 광범위한 의미로 사용되며, 인간의 사고와 행동을 규율하는 기본개념으로 간주된다(박홍식외, 2010: 42). 정현영(1990)은 윤리를 사회적 존재로서의 인간이 특정한 환경이나 상황에서 취하게 될 행동에 대한 도덕적 기초를 마련해 주는 것으로서, 즉 특정상황에 있어서의 인간의 행동을 규정하거나 금지

3) 2019년 지방의회 청렴도 측정에서 직무관련 공직자 평가결과 부패경험 중 계약업체 선정 관여(11.86%), 특혜를 위한 부당한 개입·압력(10.37%)로 나타난 것은 지방의원의 겸업·겸직 및 징계와 관련이 있다.

4) 김척수·김형빈(2019: 21)의 연구에서는 부정행위에 대하여 지위고하를 막론하고 무관용으로 엄격하게 처벌하는 통제전략을 강화할 필요가 있다는 결과가 있다.

하는 규범적 행동기준이라고 정의하였다. 윤리(ethics)의 어원중의 하나인 'Ethos'는 '인간의 본성', 혹은 '칭찬할 만한 보편적 특성', '특정한 지역의 지배적인 풍토, 관습, 문화, 정서'등을 의미 하는 바, 특정시기에 특정사람들의 바람직한 의식과 행태를 결정하는 매우 구체적, 실질적 개념이다(윤태범, 2005: 120).

이러한 공직자와 윤리적 개념을 연결하여 공직윤리를 살펴보면, Taylor(1975)는 공직윤리를 공직사회에서 통용되는 윤리적(도덕적)판단과 윤리적 규범을 총칭하는 이름으로 정의하였다. 윤태범(2010: 3)은 공직윤리를 공직자가 마땅히 갖추고 있어야 할 바람직한 행위의 준칙이라고 파악하였으며, 이병철(2004)과 라영재(2006)는 공직윤리를 국민의 이익에 봉사하는 행위로서 절차적인 문제와 실질적인 문제까지 포함하며, 행정활동과 관련하여 하지 말아야 할 것을 규정하는 것뿐만 아니라 행정의 가치를 향상시키기 위해 해야 할 행동규범까지 포함한다고 하였다. 박천오 외(2001: 434)는 공직윤리를 공직자 개인차원의 윤리와 조직차원에서의 윤리로 유형화 한다면 개인윤리는 공직자 개인들과 관련된 윤리문제로서 바람직한 행동으로 권장되는 내용이 될 것이고 조직윤리는 외부의 이해관계자, 국민 등과 관련된 윤리로서 사회적으로 권장하는 행위를 포함한다고 하였다.

이러한 개념들을 종합하면 윤리는 특정한 시기, 상황에서 인간행동 수행의 규범적 기준 정도로 파악한다면 본 연구에서는 이러한 공직윤리를 공직자가 행정활동과 관련하여 갖추어야 할 바람직한 행동수행의 규범준칙으로 이해하고자 한다.

그렇다면 이러한 공직윤리는 왜 필요하며 어떤 가치들이 포함되어야 하는지에 대한 고찰이 수반되어야 한다. 공직윤리는 공직자의 윤리관, 가치관, 사고방식으로 행정전반의 윤리규현 수준에 절대적인 영향을 미치게 된다. 또한 공직자는 정책을 결정하고 집행하는 국민의 대리인으로서 공직자가 갖는 재량권, 정책선택 등의 행동 시 특정인이나 집단의 이해관계에 큰 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이러한 이유로 공직윤리는 공직자가 일정한 수준에 따라 행동해야 할 의무에 대한 책임을 지는 것으로 책임성이 필요하다.

책임성 이외에도 준법성, 청렴성, 공정성, 민주성, 합리성, 형평성, 등과 같은 가치들이 필요하다. 그러나 이러한 가치들은 시대적 환경에 따라서 가치들의 우선순위가 변화하기도 한다. 그렇다면 선출직 공무원이 지켜야 할 중요한 가치나 의무에 대해서 Cooper(2006)는 첫 번째, 국민의 사회적 기대 수준에 의해 결정된다고 하였다. 두 번째, 선출직 공무원의 윤리적 행위는 통제에 의해서 확보되어야 하는데 선출직 공무원은 삼권분립에 의한 견제와 균형의 원리가 작동한다는 것이다. 세 번째, 선출직 공무원의 부패와 비리 같은 비윤리적 행위에 대한 엄격한 적발과 처벌이다. 네 번째, 선출직 공무원이 스스로 윤리적 갈등을 해결하는데 도움이 되는 가이드라인인 행위준칙이 필요한데 이를 행동강령, 윤리강령이라고 하며, 반드시 윤리교육과 훈련을 통하여 강령의 실효성을 높일 수 있을 것이다(라영재, 2010: 25).

2. 공적 책무성

윤리성 향상을 위한 부패행위를 방지하기 위하여 기존의 연구에서는 적발과 처벌하는 것이 부패행위를 줄이고 공직자의 부패를 줄일 수 있다고 인식하였다. 그러나 이러한 적발과 처벌만으로 부패행위를 줄이고 공직자의 책무를 개선하여 지방정부의 신뢰성을 제고한다는 것은 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 그래서 공직윤리를 연구하는 학자들은 최근에 행위 결과로서의 부패현상을 의미하는 부패개념보다는 도덕, 윤리, 책임성이라는 광의의 부패개념을 연구하는 학자가 많아지고 있다(Cooper, 2006). 아울러 공직자가 준수해야 한다는 정치적, 행정적 가치를 소극적으로 부패하지 않는다는 것에서 청렴, 윤리의 개념으로 발전되기도 하며, 투명성, 공평, 책무성으로 공직의 가치를 해석하기도 한다(라영재, 2009). 그러므로 부패하지 않는 것, 즉 반부패는 공직자가 지켜야 할 가장 소극적이고 기본적인 행위준칙이다. 그러나 공직자에게 위임된 사명은 결과적으로 정치나 행정의 책무성, 책임을 가져야 한다는 것이고 이러한 정치적·행정적 책무는 공직자의 투명성, 윤리성, 공평과 같은 가치가 포함된 것이라고 할 수 있다.

따라서 전통적인 부패방지 전략으로서의 징벌적 제재⁵⁾와 같은 행정기관의 내·외부의 직접적인 통제전략을 강조하고 있으나 최근 공직윤리를 논의하거나 공공관리론에서는 중앙정치와 행정에서 공직자나 고위공직자가 술선수범하기도 하며, 그 연장선상에서 청렴 및 윤리적 리더십을 강조하고 있고, 최근에는 공적인 책무성을 강화해야 한다고 한다(라영재·정인환, 2010: 25-27).

3. 선행연구

최근의 지방의원의 윤리성에 관한 연구는 주로 비리 및 부패, 비윤리 등의 문제와 관련되어 연구되어지고 있는데 첫째, 지방의원의 윤리성 제고를 위한 연구로서 한국의 지방의회 의원 윤리현황을 분석하고 외국의 사례를 소개하면서 개선방안을 제시하였다. 라영재(2010)는 “지방의회의원 행동강령의 실태와 개선방안에 관한 연구”에서 한국에서 지방의원의 윤리적 통제 방안으로 윤리강령의 제도와 운영실태를 비교·분석하고 외국의 사례를 소개하면서 지방의원의 행동강령 개선방안을 제시하였다. 이상범·이정주(2010)는 “지방의원 윤리성 제고방안에 관한 연구”에서는 지방의원의 윤리성을 제고하는 방안으로 지방의원 행동강령 제정에 관한 의견과 한계를 고찰하고 지방의원 행동강령의 제정방향에 대해서 고찰하였다. 정인환(2010)은 “지방의회의원의 윤리규정 개혁에 관한 연구”에서는 미국, 일본, 영국

5) Kaptein(1998: 68-117)은 Ethical Qualities Model에서 윤리행동의 중요성 인식을 위한 교육과 위반자에 대한 제재(sanctionability)의 역할을 강조한다. Cook(1991: 251)도 윤리적 기준을 기업문화로 만드는 과정에서 위반자의 처벌의 중요성을 설명한다.

등의 외국 사례를 검토하고 이를 토대로 우리나라의 윤리체계 및 규정의 개선을 제시하고자 하였다.

둘째, 지방의원 지방자치단체장을 포함한 거시적인 측면인 지방정부의 부정부패 방지에 대한 연구로서 라영재·정인환(2010)은 “지방정부의 부패통제와 책무성 확보방안에 대한 연구”에서는 거버넌스의 개념을 적용하여 규범적 차원에서 새로운 지방정부의 반부패 전략으로 도덕적 리더쉽, 옴부즈만, 독립적인 조사기관에 의한 통제, 행정의 공개성·투명성 확보 등과 같은 방안을 제시하였다. 이와 같은 연구들은 주로 직접적 통제방안보다 간접적인 통제 방안을 제시하고 있어 효과적인 지방의원의 윤리성 향상을 위한 방안으로 미흡하다고 판단된다.

그 외에도 최승범(2011)은 “지방의회의원의 의정활동 책임성 향상을 위한 겸직금지 및 의무규정 개선방안”의 연구에서 현행의 지방자치법에서 겸직금지 및 의무규정에 대한 현황과 문제점을 제시하고 개선방안을 제시하였다. 이러한 선행연구들은 지방정부 또는 지방의원을 대상으로 윤리성을 향상시키고자 하는 방안을 제시한다는 점에서는 공통점을 가지고 있으나 법과 제도적 관점에서의 분석은 다소 부족하였다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 선행연구에서 제시하고 있는 윤리성 향상을 위하여 직접적인 통제 방법 중 법과 제도를 중심으로 지방의원 윤리성 제고방안을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 지방의원의 윤리 현황

1. 지방의원 윤리관련 법적현황

1) 지방자치법 겸직 및 의무사항 관련

현행 지방자치법상 지방의원의 윤리성과 관련이 있는 조항을 살펴보면, 하나는 금지사항에 대한 내용과 의무로서 제35조(겸직 등 금지), 제36조(의원의 의무)등이며 다른 하나는 이에 따른 위반과 징계에 관련된 사항으로 제57조(윤리특별위원회), 제78조(의원의 퇴직), 제80조(자격상실의결), 제82조(회의의 질서유지), 제83조(모욕 등 발언의 금지), 제84조(발언방해 등의 금지), 제86조(징계의 사유), 제87조(징계의 요구), 제88조(징계의 종류와 의결), 제89조(징계에 관한 회의규칙) 등이 있으나 의원징계 중 많은 위반이 발생하고 있는 제35조, 제36조의 사항과, 기타 위반과 관련이 있는 제57조 및 제88조에 대해서 논의하고자 한다.

현행 지방자치법상 지방의원 겸직 및 의원의 의무에 관한 사항은 다음과 같다. 지방자치법 제35조(겸직 등 금지) 제1항 “지방의회의원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 직을

겸직할 수 없다. 국회의원, 다른 지방의회 의원, 헌법재판소 재판관, 각급 선거관리위원회 위원, 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원(「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 있는 교원은 제외한다.), 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 다른 공공기관(한국방송공사, 한국교육방송공사 및 한국은행을 포함한다)의 임직원, 「지방공기업법」 제2조에 규정된 지방공사와 지방공단의 임직원, 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 연연초생산협동조합, 신용협동조합, 새마을 금고(이들 조합·금고의 중앙회와 연합회를 포함한다)의 임직원과 이들 조합·금고의 중앙회장이나 연합회장, 「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 없는 교원, 다른 법령에 따라 공무원의 신분을 가지는 직, 그 밖에 다른 법률에서 겸임할 수 없도록 정하는 직.”

제2항 “「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 있는 교원이 지방의회 의원으로 당선되면 임기 중 그 교원의 직은 휴직된다.” 제3항 “지방의원이 당선 전부터 제1항 각호의 직을 제외한 다른 직을 가진 경우에는 임기 개시 후 1개월 이내에, 임기 중 그 다른 직에 취임한 경우에는 취임 후 15일 이내에 지방의회의 의장에게 서면으로 신고하여야 하며, 그 방법과 정치는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.”⁶⁾ 제4항 “지방의회 의장은 지방의회 의원이 다른 직을 겸하는 것이 제36조 제2항에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고할 수 있다.” 제5항 “지방의회 의원은 해당 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설이나 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다.” 제6항 “지방의회 의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위를 하지 못하며, 그 범위는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.”

제36조(의원의 의무) 제1항 “지방의회 의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다.” 제2항 “지방의회 의원은 청렴의 의무를 지며, 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다.” 제3항 “지방의회 의원은 지위를 남용하여 지방자치단체·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 처분에 대하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니 된다.”⁷⁾

여기에서 문제가 되는 것은 제35조 제5항의 공공단체에 대한 해석이다. 법제처의 경우는 공공단체를 법령이나 조례에 따라 설치된 단체, 또는 지방자치단체가 출연·보조를 통하여 재정적으로 그 시설의 설치 운영에 대하여 관리·감독을 할 수 있는 단체나, 그 밖에 그 단체의 조직이나 활동 등에 대하여 법률상 또는 사실상의 영향력을 행사할 수 있는 단체(법제처 09-0362,09,12,14)로 해석하고 있으나 행정안전부는 지방자치단체가 출연·보조를 통하여 재정적으로 그 시설의 설치 운영에 대하여 관리·감독을 할 수 있는 단체만을 공공단체

6) 부산진구의회는 이후 2018년 11월에는 어린이집 대표와 구의원을 겸직하여 겸직 금지 규정을 위반한 의원이 제명되었다. (<https://www.opengirok.or.kr/4662?category=136260>)

7) 경남 함안군 안상식 전 의원은 2016년 6월 가족이 대표로 있는 건설회사를 통해 함안군에서 발주한 도로공사 등 8건을 수의계약 하여 지방계약법을 위반한 사유로 제명되었다. (<https://www.opengirok.or.kr/4662?category=136260>)

로 해석하고 있어 법제처보다 훨씬 좁은 의미로 해석하고 있다(최승범, 2011: 3).

또한 관리인에 대한 해석에서도 법제처는 지방의원은 상근·비상근 유급·무급여부를 불문하고 공공단체의 의사결정이나 사업집행 등 경영에 관련함으로써 관련된 재산이나 시설의 관리에 관하여 책임이 있는 임·직원의 직위 모두를 포함하는 것으로 해석하고 있으나(10-0037,10,4.16), 행정안전부는 관리인을 일반적으로 단체의 대표, 회장, 이사, 감사 등은 해당단체의 의사결정이나 사업집행에 있어 책임이 있는 임원에 포함된다고 할 것이므로 관리인에 해당한다고 볼 것이나, 공공단체의 관리인에 대한 판단은 지방자치단체가 하도록 안내하고 있다(최승범, 2011: 4).

2) 위반 시 징계와 관련

지방의원 징계와 관련된 조항을 살펴보면, 제78조(의원의 퇴직) “지방의회 의원이 다음 각호의 어느 하나에 해당될 때에는 의원의 직에서 퇴직한다. 1. 의원이 겸할 수 없는 직에 취임할 때, 2. 피선거권이 없게 될 때, 3. 징계에 따라 제명될 때이다.” 제79조(의원의 자격심사) 제1항 “지방의회 의원은 다른 의원의 자격에 대하여 이의가 있으면 재적의원 4분의 1 이상의 연서로 의장에게 자격심사를 청구할 수 있다.” 제2항 “피심의원은 자기의 자격심사에 관한 회의에 출석하여 변명은 할 수 있으나, 의결에는 참가할 수 없다.” 제80조(자격상실의결) 제1항 “제79조 제1항의 피심의원에 대한 자격상실의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.” 제2항 “피심의원은 제1항에 따라 자격상실이 확정될 때 까지는 그 직을 상실하지 아니한다.” 제86조(징계의 사유) “지방의회 의원이 이법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 의결로써 징계할 수 있다.” 제88조(징계의 종류와 의결) 제1항 “징계의 종류는 다음과 같다. 1. 공개회의에서의 경고, 2. 공개회의에서의 사과, 3. 30일 이내의 출석정지, 4. 제명,” 제2항 “제명에는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.” 위반 시 징계에 대한 문제에서는 지방자치법 제35조 제2항부터 6항을 위반한 경우에는 처벌 규정이 없기 때문에 의회에서도 사직권고 및 징계 등의 법적조치를 이행하지 않고 있다. 또한 제88조의 징계종류에는 4가지로만 규정하고 있어 지방의원이 청렴이나 품위유지 및 지위남용금지⁸⁾ 등의 의무를 위반한 경우에도 중징계는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다(정인환, 2010: 76). 지방의회의 징계는 회의질서·품위유지 위반, 모욕 등 지방자치법이나 자치법규를 위반 시 윤리특별위원회를 거쳐 시행하고 있으나 징계종류가 한정되어 있고 의원끼리 징계를 회피하여 경고·사과 등의 징계가 절반 수준을 차지하고 있어 형식적으로 운영되고 있다(최승범, 2011: 8).⁹⁾

8) 강원지역의 기초자치단체 의원은 자신의 명함에 친동생이 운영하는 주유소 상호를 명기해 건설업자에게 돌렸습니다. 현직 시의원의 부탁을 거절하기 어려워 건성업체는 수 천 만원이 넘는 기름을 해당 주유소에서 사용했습니다(YTN, 2009.10.6. 지방의원 비리계속, 자정노력 없어).

또한, 제35조 제4항의 경우 검직 신고를 받은 의장은 지방의원의 부적절한 검직에 대하여 사직을 권고할 수 있으나 그 검직신고 내역 및 운영과정이 외부에 공개되지 않아 자의적으로 운영되거나 비공식적 경로를 통하여 압력이 행사되는 경우도 있어 이에 대한 규정을 명확히 할 필요가 있다. 제57조(윤리특별위원회)에 있어서도 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있지만 실제로 모든 지방자치단체가 윤리특별위원회를 설치하고 있지는 않다¹⁰⁾. 이러한 현황은 지방의원들이 윤리성 향상에 대한 인식이 정립되지 못하고 있음을 나타내고 있다.

2. 지방의원 검직 현황 및 징계현황

1) 검직현황

국민권익위원회는 2015년 10월 ‘지방의회의원 검직 및 영리거래 금지’의 제도 개선을 권고 했음에도 불구하고 243개 지방의회 중 204개(84.0%)가 이행하지 않았다. 17개 광역의회 중에서는 울산광역시와, 강원도 2개 기관이 과제이행을 완료하였고 226개 기초의회 중에서는 37개 기관이 이행을 완료하였다. 특히 서울(24개), 전남·경북(각 21개) 지역의 경우 미이행 건수가 많았다. 243개 지방의회 중 62개(25.5%)기관이 권고에 따라 비영리업무를 포함한 모든 직을 대상으로 보수 등을 구체적으로 기재한 검직신고서를 제출하도록 하고 있었다. 그러나 대다수의 기관 181개(74.5%)는 여전히 이행하지 않고 있었고, 검직 신고를 하지 않거나 신고내용을 누락하고 있음에도 의회에서 기본적인 검증도 하지 않는 등 관리가 미흡한 것으로 나타났다. 검직현황을 공개한 기관은 243개 지방의회 중 16개(6.6%)에 불과했다. 나머지 227개(93.4%)기관은 검직현황을 홈페이지에 공개하지 않고 의원 프로필 경력사항으로 안내하거나 정보공개청구가 들어오면 공개하고 있어 지역주민들이 검직사실을 정확히 확인하기 어려웠다. 특히 연 1회 이상 검직현황을 점검하여 공개하도록 의무화한 기관조차 검직현황을 공개하지 않는 등 운영실태가 미흡했다.

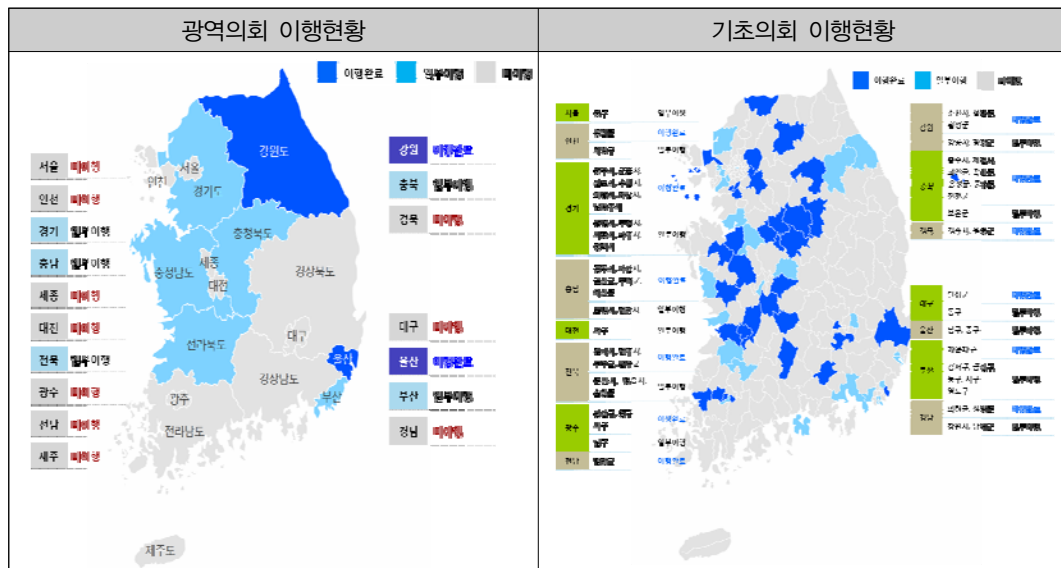
해당 지자체와 수익계약이 금지되는 의원 본인, 배우자, 의원·배우자의 직계존·비속을 신고하는 절차를 구체적으로 마련하고 지자체가 이를 관리하도록 한 기관은 46개(18.9%)에 불과했다. 대부분의 기관이 이행하지 않았고, 실제 의원 자녀가 운영하는 업체와 지방자치단체가 수익계약을 체결하는 등 영리거래도 발생하고 있었다. 검직금지, 수익계약제한 등

9) 경북지역 시의회 의원은 어린이집 대표 검직으로 사임권고를 받았으나 이에 불응, 윤리특별위원회에서도 제명이 부결되면서 의원직을 유지하고 보조금 계속수령('18.12. 언론보도)(국민권익위원회, 2019b.3). 대전서구의회는 성추행 의혹으로 제판을 받고 있는 김철권의원에 대한 제명안이 부결되었다.(오마이뉴스, 2018.3.16.)

10) 2020년 12월 7일 기준 광역자치단체 17개 중 대구, 인천, 전북, 경남, 세종, 강원 등에는 윤리특별위원회가 설치되어 있지 않으며 11곳에는 윤리특별위원회가 설치되어 있다.

위반에 대한 징계기준을 신설한 기관도 42개(17.3%)에 불과했다. 대부분의 기관 198개(81.5%)는 징계기준이 없어 이해충돌상황이 발생해도 통제가 어려웠다(국민권익위원회, 2019. 3. 19.).

〈그림 1〉 지방의회 검직 관련 이행 점검 현황



자료 : 국민권익위원회(2019c: 2).

2) 징계현황

최근 2014년 7월 1일부터 2019년 1월 31일까지 4년 7개월 동안 전국 226개 기초의회 기초위원의 징계현황을 조사한 결과 징계내역이 있는 의회는 47개였으며, 79명의 의원이 징계를 받았다. 한사람이 중복징계를 받은 경우까지 포함하면 전체징계 건수는 89건이었다.¹¹⁾ 정당별로는 새정치민주연합-더불어민주당 41건, 새누리당-자유한국당 31건, 국민의당-바른미래당-민주평화당 7건, 정의당 1건, 무소속 5건이었다.¹²⁾

연도별로는 2017년 25건(28.1%), 2018년 22건(24.7%), 2016년 19건(21.3%), 2015년 18건(20.2%), 2019년 (3.4%), 2014년 2건(2.3%) 순으로 나타났다. 이 기간 내 징계 중 가장 높은

11) 허신영 전 의원은 2014년, 타 시군으로 비교시찰을 간 자리에서 공무원의 정강이를 발로 차서 물의를 빚고 출석정지 25일의 징계, 2015년 10월에 부인이 다니는 학교로 자녀를 전학시키기 위해 위장전입을 했다는 이유로 윤리특별위원회에서 제명 결정을 받기도 했다. 광주 광산구의회 조상현 의원은 2017년 1월 출석정지 30일의 징계를 받은 것에 이어, 그 해 9월에는 의회 직원에게 언어폭력을 했다는 이유로 경고와 함께 30일 출석금지 징계를 다시 받았다. <https://www.opengirok.or.kr/4662> (검색일: 2020.12.05.)

12) <https://www.opengirok.or.kr/4662?category=136260> (검색일: 2020.12.06.)

비중은 30일 이내의 출석정지, 38건(42.7%)이며 제명은 9건(10.1%)로 가장 낮은 비중을 보이고 있다. 위반사항으로는 지방자치법 제35조(겸직금지), 제36조(의원의 의무) 위반이 많은 것으로 나타났다. 특히, 겸직금지의 경우 지방자치단체에 따라 경고, 사과, 제명 등 다양한 징계를 하고 있어 이에 대한 징계기준이 필요하다고 판단된다. 그 외에도 제82조(회의의 질서유지), 제83조(모욕 등 발언 금지), 제86조(징계의 사유) 등의 위반이 있다.

〈표 1〉 기초의회 기초의원 징계현황(2014.7.1.-2019.1.31.)

(단위: 건,%)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	전체
경고		3	4	6	9		22 (24.7)
사과	1	5	8	4	2		20 (22.5)
출석정지 (30일이내)	1	8	6	13	9	1	38 (42.7)
제명		2	1	2	2	2	9 (10.1)
전체	2 (2.3)	18 (20.2)	19 (21.3)	25 (28.1)	22 (24.7)	3 (3.4)	89 (100.0)

자료: 전국기초의회 의원 징계 현황(투명사회를 위한 정보공개센터 정보청구공개자료).

〈표 2〉 제7기 지방의회의원 사법처리 현황을 살펴보면, 사법처리 된 지방의회 의원은 149건이며, 광역자치단체 36건, 기초자치단체 113건으로 기초자치단체 지방의원이 더 많은 범위반을 하였다. 범위반 유형으로는 공직선거법 위반 64건(43.0%)으로 가장 높은 비중을 차지했다. 이러한 결과는 지방의원이 되려고 하는 출마자부터 윤리성에 문제를 가지고 있는 것이다. 즉 지방의회 출마자는 당선이 되기 위해서는 비윤리적(비합법적) 방법을 통해서도 당선되겠다는 인식이 반영된 것이라고 할 수 있다. 다음으로는 기타가 34건(22.8%) 뇌물¹³⁾이 21명(14.1%)으로 의원직을 남용한 금품수수행위가 높게 나타났다¹⁴⁾. 뇌물수수는 공직부

13) 뇌물죄는 공무원 또는 중재인이 직무행위의 대가로 법이 인정하지 않는 이익을 취득한 죄로 수뢰죄(收賂罪)와 증뢰죄(贈賂罪)로 구성되어 있다. 수뢰죄는 공무원 또는 중재인이 직무에 관해 뇌물을 수수·요구·약속함으로써 성립하는 범죄이고, 증뢰죄는 공무원 또는 중재인에게 이를 공여하는 것을 내용으로 하는 범죄이다. 직무란 공무원 또는 중재인이 그 직위에 따라 담당하는 일체의 직무를 말하며, 종속적 지위에서 소관 이외의 사무를 일시 대리할 경우의 직무도 포함한다. 뇌물이란 직무에 대한 대가관계에서 받는 부당이득 또는 불법적인 보수로서 재산적 이익뿐만 아니라 일체의 유형·무형의 이익도 포함된다. 형법이 규정하고 있는 뇌물죄는 ① 단순수뢰죄(제129조 1항), ② 사전수뢰죄(제129조 2항), ③ 제3자 뇌물공여죄(제130조), ④ 수뢰후부정처사죄(제131조 1항), ⑤ 사후수뢰죄(제131조 2·3항), ⑥ 알선수뢰죄(제132조), ⑦ 뇌물공여죄(제133조 1·2항)로 구성되어 있다.

14) 2011년 3월 24일 광주시 B의원은 아파트 시행업자로부터 억대의 금품을 받고 알선수재혐의로 검찰에 구속됐다(뉴시스, 2011.4.6). 광양시의회 의장이 면세유를 불법 유통하기로 공모하고 농기계보유

패 행위의 가장 대표적인 종류이다. 뇌물은 부패의 주요 형태 중 가장 오랜 역사를 가지고 있으며 그 성격과 종류 또한 매우 다양하다(한국형사정책연구원, 2010: 69). 도로교통법¹⁵⁾ 위반이 17건(11.4%)이며 특정범죄가중처벌등에관한법률¹⁶⁾ 위반 7건(4.7%)이다. 사기¹⁷⁾ 6건(4.0%) 순으로 나타났다.

〈표 2〉 제7기 지방의회의원 사법처리 현황

(단위: 건,%)

구 분	사법처리 지방의회 의원	기소유형				
		선거법 위반	기타	뇌물수수	도로교통법 위반	사기
광역시	36 (24.2)	15 (23.4)	10 (29.4)	5 (23.8)	2 (11.8)	2 (33.3)
기초	113 (75.8)	49 (76.6)	24 (70.6)	16 (76.2)	15 (88.2)	4 (66.7)
합 계	149	64	34	21	17	6

자료: 행정안전부(2020: 251)재구성

3. 외국의 지방의원 윤리제도 현황

1) 미국

캘리포니아 주 LA County정부는 감사관위원회(Supervisor Committee)에서는 선출직 공

및 경작에 관한 증명서를 허위로 작성한 뒤 면세유를 공급 받아 7억원 상당의 판매이익금을 남긴 뒤 1억 3천여 만원 부당이익을 챙김. 여수에서는 원예조합들 공판장의 통합이전 추진과정에서 원예조합 측의 형질변경을 통한 자산획득을 위하여 여수시 의회 의원들에게 금품과 향응을 제공함. 고흥군의 회 의장은 소록도 인근 무인도에 위치한 국유지 14만평을 매입하고 석재채취권 허가를 받아달라는 청탁과 함께 매입대금 5억과 로비 및 추진비용 15억 등 모두 20억을 받기로 한 뒤 일부를 받음(목포 경제정의실천시민연합, 2008.7.17).

15) 민주당 소속 서울 강남구의회 이관수 의장은 지난 11일 새벽 시간대 강남구 대치동의 한 아파트 단지에서 사고를 낸 뒤 출동한 경찰관의 음주측정을 거부하다 도로교통법 위반 혐의로 입건됐다. 그는 주차된 차량 4대를 들이받아 파손했다. 만취 상태로 운전한 혐의(도로교통법 위반)로 재판에 넘겨진 무소속 유명철 대구 북구의회 의원은 이달 6일 벌금 800만원을 선고받았다(한겨레, 2020.7.13.)

16) 이 법은 「형법」, 「관세법」, 「조세법 처벌법」, 「지방세기본법」, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 및 「마약류관리에 관한 법률」에 규정된 특정범죄에 대한 가중처벌 등을 규정하고 있으며 뇌물죄, 체포·감금, 공무상비밀누설, 약취·유인죄, 도주차량운전, 상습강도·절도죄 등, 보복범죄, 재범자, 운행중인 자동차 운전자에 대한 폭행, 어린이 보호구역에서 어린이 치사상, 마약사범, 조세포탈 등의 가중처벌 행위이다.

17) 형법 제347조(사기) ① 사람을 기망하여 재물의 교부를 받거나 재산상의 이익을 취득한 자는 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. ② 전항의 방법으로 제삼자로 하여금 재물의 교부를 받게 하거나 재산상의 이익을 취득하게 한 때에도 전항의 형과 같다.

무원의 공무상 부정이나 업무상 비리, 뇌물, 착복 등 형사상 범죄사실로 기소할 경우, 최종 재판결과가 나오기 전이라도 시의회에서는 정직을 결정할 수 있으며, 이 정직 기간 중 대리자를 임명할 수 있다. LA County의 공직감시기관인 감사관위원회는 공직자의 윤리문제, 선거자금 수수 비리, 불법로비 활동, 정부자금 유용 등 모든 부정부패 관련 시민제보를 받고 조사한다. 특히, 시민고발센터인 24시간 응급 긴급신고전화를 통해 공무원들을 포함한 모든 공직자들의 부정부패 행위에 대하여 전방위적인 신고체제를 운영하고 있다. 접수된 시민고발 신고내용에 대해 윤리위원회는 사안의 경중에 따라 직접감사 및 징계권을 행사하거나 시검찰관 및 법률집행관에 위임할 수 있다. 또한 윤리규정 위반 혐의자에 대하여 민사소송을 제기할 수 있다.

또한 시의 윤리규정에는 시를 대상으로 사업을 하는 일반인이나 단체로부터 공직자들이 수령할 수 있는 선물 또는 보수금 수입에 제한을 두고 있는데 로비스트나 그의 소속회사로부터 25불 이내이고, 시정부공사 관련은 100불 이내야 한다. 수수액이나 선물의 가격이 50불을 넘는 경우에는 반드시 보고하여야 한다(박용래, 2008; 정인환, 2010: 78-79).

2) 영국

영국은 지방의회의 경우 지방공무원과 함께 적용되는 윤리규범 체제 속에서 징계문제가 다루어진다. 지방정부는 지방정부법(The Local Government Act 2000)에 근거하여 지방공무원 윤리규범을 도입하였다. 이 법은 선출직 공무원을 비롯한 지방공무원의 모든 공무원에 적용되는데, 잉글랜드 지방의 경우 잉글랜드윤리위원회(Standards Board for England)가 표준윤리규범(Model Code Conduct)을 각 지방정부에 제안하고 그에 따른 위반여부를 조사하는 역할을 하고 있다. 하지만 이 규범은 체계는 과도하게 관료적이고 중앙집권적이라는 비판에 직면하게 되고 이후, 지방정부 및 보건공공참여법에 의해 수정된다. 결론적으로 영국의 지방의회를 포함한 지방공무원을 규율하는 체계는 ‘지방정부법’과 ‘지방정부 및 보건공공참여법’이다. 이에 따르면 잉글랜드윤리위원회(Standards Board for England)의 표준윤리규범을(Local Government Act 2000, Section 50(1))을 참조하여 고유의 행동강령을 제정할 수 있다(동법 Section 51). 표준윤리규범은 의무조항과 선택조항으로 구분되는데, 만약 지방정부가 표준규범을 받아들이지 않거나, 이를 대체하는 규정을 가지고 있지 못할 경우에는 표준행동강령의 강제조항을 적용하는 것으로 간주한다(Section 51(5))(한국법제연구원, 2010: 41-42).

지방의회 윤리위원회(Standards Committee)는 지방의회 의원, 지방공무원 등의 업무상 행위에 관한 윤리기준의 설정 및 유지, 지방의회 의원의 윤리규정 준수 지원, 윤리 규정을 위반한 의원에 대한 제재를 결정한다(단, Standards Board for England에서 위원회에 회부한 사안에 한함). 위원회의 구성은 3-8명으로 구성하며 지방의회 의원과 독립적 민간인

(Independent member)으로 구성(독립위원은 반드시 전체위원의 25% 이상이어야 함, 회의에는 반드시 1명 이상의 독립위원이 참여해야 함), 위원회 선임은 의회 전체회의에서 선임한다.

지방의회 의원윤리규정(Code of Conduct for Councillors)을 살펴보면 크게 3가지로 구분되는데 일반적인 의무사항, 특별한 이해관계가 있는 사안에 대한 의사결정권 제한, 선물·향응의 신고 등으로 구성되어 있는데, 일반적인 의무사항으로는 누구에게든지 불법적인 차별 금지, 지방정부 근무자 등의 중립성 훼손 금지, 획득한 정보의 유출 금지, 의원의 지위를 이용하여 본인 또는 타인에게 이익이나 불이익을 주는 행위 금지, 정치적 목적을 위한 지방정부 자원의 이용 금지, 의사결정 시 재무담당공무원 등의 조언을 받아야 할 의무, 타 의원의 윤리규정 위반 사실 주지시 서면으로 SFE¹⁸⁾에 보고의무이다. 특별한 이해관계가 있는 사안에 대한 의사결정권 제한 사항으로는 개인적 이해관계가 있는 사안이 논의 될 경우 그 이해관계 통보의무 및 관련회의 참석 금지, 자신이 운영하는 사업체, 당해 지방자치단체 관내에서 소유 또는 점유하고 있는 토지 등 재정적 이해관계나 기타 이해관계 사실의 등록이다. 선물·향응의 신고에 관한 사항으로는 25불 이상의 선물 또는 향응을 제공 받았을 경우 서면신고 의무이다.

윤리규정 위반자에 대한 제재는 윤리규정 위반 위원에 대해서는 최고 1년간 의원자격정지 혹은 5년 간 공직 취임자격 박탈의 제재까지도 가능하다. 제재절차는 SFE에 서면으로 접수되면 SFE 소속의 Ethnical Standards Officer가 신고사안을 조사한다. 조사결과 중요사안인 경우 재결청인 The Ajudication Panel for England 회부, 최종 재결한다. 경미한 사안은 각 지방의회의 윤리위원회(Standards Committee)의 조사관(Monitoring Officer)에 회부한다.

지방의회 의원의 겸직제한 직위는 당해 자치단체의 유급직원, 타 자치단체의 정치적으로 제한된 직위, 유료서비스 기관의 장, 수석행정관, 국장 및 부국장, 조사관, 일정수준이상의 연봉을 받는 직위 등이다.

〈표 3〉 잉글랜드 윤리위원회 제재현황(2008-2009)

(단위: 명)

시기 제재 \	2008 1분기	2008 2분기	2008 3분기	2008 4분기	2009 1분기	2009 2분기	2009 3분기	2009 4분기	합계
견책	23	26	14	23	9	10	4	0	109
사과	11	27	24	13	9	10	0	0	94
교육	13	26	17	20	2	8	0	0	93

18) 잉글랜드 윤리위원회(Standards for England: SFE) : 지방정부법 2000에 따라 2001년 3월 설치된 지역사회지방정부 산하의 비부처공공기관으로 지방자치단체, 경찰, 소방청 등의 선출직 의원들에 대한 윤리규정 준수 여부를 감독하며 비위사실을 신고 접수된 것에 대한 조사 등을 담당.

직무정지	2	16	9	16	1	2	1	0	48
자격정지	3	9	6	4	0	4	0	0	27
부분자격정지	0	2	1	0	1	0	0	0	5
화해	1	1	1	0	0	0	0	0	3
부분직무정지	0	2	0	0	0	0	0	0	2

자료: <http://standforengland.gov.uk/caseinformationReporting>(검색일: 2010.8.8.)

IV. 지방의원 윤리성 제고방안

1. 겸업·겸직 규정의 명확화

공공단체 및 관리인에 대한 개념의 불명확성으로 인하여 기관간의 해석을 달리하고 있어 지방자치단체 마다 상이한 판단을 할 수 있어 문제가 발생 시 통일성을 기하기가 어려워 징계의 형평성 문제가 나타날 수 있다. 또한 용어의 불명확함은 지방의원들이 신고를 의도적으로 기피할 수 있다.

부처마다 공통적인 사항으로는 지방자치단체가 출연을 통하여 재정적으로 그 시설의 운영에 대하여 관리·감독을 할 수 있는 단체라는 점에서는 같은 의견을 제시하고 있다. 이와 더불어 고려해야 할 점은 지방자치단체와 계약이나 위탁(복지회관, 체육시설 등) 등을 통하여 사무를 수행하는 경우에도 지방의원의 영향력이 미치지 않을 수 없다. 또한 지방자치단체로부터 운영비, 사업비를 지원받는 기관 및 단체에 대해서도 공공단체로 규정을 해야 할 것이다. 일본에서는 지방공공단체 의원의 겸업이 금지되어 있는 직으로 해당 지방공공단체에 대해 도급을 하는 자로 규정하고 있어 지방자치단체와의 계약 등으로 인한 단체 및 기관에 대해서는 겸업을 금지하고 있다.

관리인에 대한 정의에서도 보다 구체적으로 정의하기 위해 일본에서 규정하는 법인의 무한책임사원, 이사, 집행역·감사역 혹은 이에 준하는 자, 지배인 및 청산인이 될 수 없도록 되어 있는 것을 참고하여 실제적인 영향력을 행사하는 시설의 대표, 임원, 상근직 직원 및 해당단체의 의사결정이나 사업집행에 있어 책임을 질수 있는 위원의 장 및 위원의 직을 가진 자를 관리인으로 정의하여야 한다.

따라서 현행의 지방자치법 제35조 제5항의 내용을 변경하면, 지방의회 의원은 다음 각 호에 해당하는 기관 또는 단체에 관련된 시설의 대표, 임원, 상근직 직원 및 해당단체의 의사결정이나 사업집행에 있어 책임을 질수 있는 위원의 장 및 위원의 직은 겸직할 수 없다. 1. 중앙정부 및 지방정부가 출자·출현·보조를 받는 기관과 단체, 2. 중앙정부 및 지방정부가 계약 또는 업무위탁을 통하여 그 사무를 수행하고 있는 기관 및 단체 3. 중앙정부 및 지방

정부가 임원을 선임하는 기관과 단체로 규정하는 것이 필요하다¹⁹⁾.

그 외에도 공직자 직임이외의 모든 ‘영리행위의 신고’를 의무화 하는 방안으로 지방자치법에서 금지하는 행위 이외의 영리행위에 대하여 사전에 의장 또는 상급기관에 서면신고를 하고 신고내용을 공개하도록 하는 것이다. 신고하지 않았거나 신고한 내용이 위법한 경우로 밝혀지는 경우 반드시 징계를 할 수 있도록 해야 한다(라영재, 2010).

또한 지방자치법 제35조 4항 지방의회 의장은 지방의회 의원이 다른 직을 겸하는 것이 제36조 제2항에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고할 수 있다는 사항과 지방의회 의원은 겸직신고를 의장에게 반드시 해야 하며 지방의회 의장은 겸직신고 내역을 외부에 공개하여야 하고 겸직의 내용이 이법 및 자치법규에 규정하는 내용을 위반한다고 인정되는 경우 그 직을 사임할 것을 권고하여야 한다는 의무를 지방의회 의장에게 부여하여야 한다.

2. 윤리특별위원회의 상설화

지방의회 의원의 윤리심사 및 징계에 대한 사항을 강화하기 위해서는 현행 지방자치법 제57조 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있다고 규정한 사항을 의무규정으로 전환하여 윤리특별위원회를 상임위원회로 설치하여야 한다. 현재 13인 이하의 경우 상임위원회 설치를 제한하도록 규정하고 있으나 이 규정을 개정하여 13인 이하의 경우에도 상임위원회를 설치할 수 있도록 해야 한다.

윤리특별위원회의 임무는 미국과 같이 감사관위원회의 역할인 지방의원의 윤리문제, 선거자금 수수 비리, 불법로비 활동, 정부자금 유용 등 지방의원 및 지방자치단체장과 관련한 모든 부정부패 시민제보를 받고 조사하게 하며 선출직 공직자들(지방자치단체장 포함)의 부정부패 행위에 대하여 전방위적인 신고체제를 운영하여야 한다. 또한 윤리기준의 설정 및 유지, 지방의회 의원의 윤리규정 준수 지원, 윤리 규정을 위반한 의원에 대한 제재를 결정하며 징계에 있어 윤리특별위원회는 사안의 경중에 따라 직접감사를 통하여 징계권을 행사하거나 경찰 및 검찰에 위임할 수 있도록 해야 한다.

윤리특별위원회의 구성은 영국 지방의회 윤리위원회와 같이 지방의원과 민간인이 함께 구성한다. 자치단체의 크기에 따라 인원을 조정하며 본위원회의 위원의 일정부분 이상을 지방의회 의원과 민간인으로 구성하여야 하고 민간인을 전체의 3분의 1로 구성하여 징계에 대한 투명성, 공정성을 확보하여야 할 것이다.²⁰⁾ 징계회의 시에는 반드시 일정 이상의 민간

19) 이는 국민권익위원회가 고시한 공직유관단체 지정현황을 근거인 준시장형, 공기업, 지방공사 및공단, 출자·출연·보조를 받는 기관 및 단체, 업무위탁, 임원선임을 근거로 구성하였다.

20) 경기도의회 윤리특별위원회 구성 및 운영에 관한 규칙 제3조 구성에서는 ① 위원회는 위원을 13명 이내로 구성하며, 위원장은 위원회에서 호선하고 그 결과를 본회의에 보고한다. ② 위원장이 선임될

위원이 참여하여야 하고, 위원회 선임은 의회 전체회의에서 선임할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 징계사항의 세분화 및 강화²¹⁾

지방자치법 제88조(징계의 종류와 의결)에서 규정하는 공개회의에서 경고, 공개회의에서의 사과, 30일 이내의 출석정지, 제명, 등 현재 징계의 종류가 세분화 되어 있지 않아 온정주의와 더불어 윤리위반에 대한 처벌을 적절하게 수행하지 못한 현실을 반영하여 징계의 종류를 세분화 하여 윤리위반에 상응하는 징계를 내려야 한다. 미국의 경우 제명, 징계, 견책, 벌금의 부과, 의원의 특권의 정지 및 제한, 위원회가 정하는 징계 등으로 구분되어 있으며(정인환, 2010: 88), 캐나다의 경우 징계의 유형으로 징계, 2만달러 이내의 벌금, (안전 심의과정상 책무소홀로 인한) 피해자에의 손실보상, 사직권고 등이 있다(박재창, 2005: 169). 영국의 경우도 견책, 사과, 화해, 직무중지, 자격정지 등 다양한 징계종류를 둬으로써 잘못된 행위에 대한 제재를 적절히 수행함으로써 지방의회 의원들의 윤리성을 향상시키고 있는 점을 고려하여 현재의 징계의 종류에 견책, 벌금부과(징계사항에 따라), 일정기간 동안의 자격정지, 직무정지, 사직권고 등에 대한 종류도 첨부되어야 한다.

또한 제80조 자격상실의결에 있어서도 피심위원은 자격상실이 확정될 때까지는 그 직을 상실하지 않는다는 규정(재적의원 3분의 2이상 찬성)을 개정하여 공무부정, 업무상비리, 뇌물착복 등 형사상 범죄행위 시 지방의회에서는 최종재판결과가 나오기 전이라도 정직 결정을 할 수 있도록 해야 한다. 선출직 공무원은 지방자치법 제35조 제2항부터 6항을 위반한 경우에도 처벌 규정이 없어 징계 등의 법적조치를 이행하지 않고 있는 것을 개정하여 2항부터 6항의 사안을 위반한 경우 위반의 경중에 적합하게 징계를 시행하도록 해야 한다.

특별한 사정이 아닌 이유로 지방의회에 계속하여 일정기간 이상 참석하지 않는 경우, 지방정부의 재정이나 재산을 개인의 용도로 사용하는 경우에도 징계를 할 수 있도록 하여야 한다. 지방의회 의원은 지역을 대표하는 대표자로서 지방의회에 참석하여 활동하는 것은 당

때까지는 출석위원 중 최다선의원인, 최다선의원인 2명 이상인 경우에는 그 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

21) 대부분의 지방의회 회의규칙에서 정하고 있는 징계 회부 시한 역시 징계를 제대로 논의하기 부족한 실정이다. 경상북도의회 회의규칙 제92조(징계의 요구 또는 회부의 시한) <개정 '13.12.17> ① 제91조제1항과 제2항 및 제4항의 규정에 의한 징계회부는 의장이 징계사유가 발행한 날, 징계대상자가 있는 것을 알게된 날, 위원장의 보고를 받은 날 또는 동조 제3항의 징계요구가 있는 날로부터 폐회 또는 휴회기간을 제외한 3일 이내에 하여야 한다. 동조 제5항의 본회의 부의시한 또한 같다. <개정 2014. 10. 13.> ② 제91조 제2항의 규정에 의한 위원장의 징계대상자 보고와 동조 제3항의 규정에 의한 징계요구는 징계사유가 발생한 날, 징계대상자가 있는 것을 알게 된 날로부터 5일 이내에 하여야 한다. 다만, 폐회 기간 중에 징계대상자가 있을 경우에는 차기의 회의 집회일 부터 3일 이내에 하여야 한다.

연한 의무이다. 이런 의무를 소홀히 하는 것은 주민을 대표할 자격에 문제가 있는 것이다. 또한 지방의회 의원은 지방정부 소유의 공공주택에 거주하는 경우, 그리고 지방정부의 재산을 임대 등의 방법에 의하여 사용할 경우에 서면으로 신고하여야 하며, 지방의회는 신고된 내용에 관하여 부정 혹은 불법성의 개입여부를 조사해야 하고 관련기록을 주민들에게 열람할 수 있도록 해야 할 것이다(양형일, 1998: 142). 또한 지방의원의 품위 유지, 윤리 의무를 위반하는 경우 반드시 지방 의회 윤리특별위원회에 상정할 수 있도록 지방자치법 개정이 필요하다.

V. 결론

지방의원의 윤리성 저하는 집행부를 견제와 균형을 유지한다는 본연의 임무에도 부합하지 않으며 지방자치제도의 정신에도 위배된다. 또한 이러한 형태가 지속되는 경우 지방정부 전체의 비효율성(사회적 비용의 증가)을 가져오게 할 수 있으며 그 폐해는 지역의 주민들에게 돌아가게 되어 지역의 공공서비스의 질적 저하, 민주성 상실, 신뢰성 상실, 공공성의 저하 등의 결과를 초래하게 된다. 이것은 결국 지방자치에 대한 존립의 문제로 연결될 수 있다. 따라서 건전한 지방행정, 지방정치, 지방자치를 이루기 위해서도 지방의원들의 윤리적 인식은 확립되어야 한다.

이러한 지방의원들의 윤리를 향상시키기 위한 구체적인 지방자치법 개정방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 겸업·겸직규정을 명확히 하는 것이다. 현행의 지방자치법 제35조 제5항의 내용을 변경하여 지방의회 의원은 다음 각호에 해당하는 기관 또는 단체에 관련된 시설의 대표, 임원, 상근직 직원 및 해당단체의 의사결정이나 사업집행에 있어 책임을 질수 있는 위원의 장 및 위원의 직은 겸직할 수 없다. 1. 지방자치단체가 출자·출현한 단체, 2. 지방자치단체와 계약 또는 위탁을 통하여 그 사무를 수행하고 있는 기관 및 단체, 3. 지방자치단체로부터 운영비, 사업비 등을 지원받는 기관 및 단체로 규정한다.

그와 더불어 지방자치법에서 금지하는 행위 이외의 영리행위에 대하여 사전에 의장 또는 상급기관에 서면신고를 하고 신고내용을 공개하도록 하는 것이다. 신고하지 않았거나 신고한 내용이 위법한 경우로 밝혀지는 경우 반드시 징계를 할 수 있도록 해야 한다. 또한, 지방자치법 제35조 4항 지방의회 의장은 지방의회 의원이 다른 직을 겸하는 것이 제36조 제2항에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고할 수 있다는 것과 지방의원은 겸직신고를 의장에게 반드시 해야 하며 지방의회 의장은 겸직신고 내역을 외부에 공개하여야 한다. 또한 겸직의 내용이 이법 및 자치법규에 규정하는 내용을 위반한다고 인정되

는 경우 그 직을 사임할 것을 권고하여야 한다는 의무를 지방의회 의장에게 부여하여야 한다.

둘째, 윤리 및 징계에 대한 사항을 강화해야 한다. 지방의회 의원의 윤리심사 및 징계에 대한 사항을 강화하기 위해서는 현행 지방자치법 제57조 윤리특별위원회를 둘 수 있다고 규정한 사항을 의무규정으로 개정하여 윤리특별 위원회를 상임위원회로 설치해야 하며 본 위원회의 위원의 일정부분 이상을 지방의회 의원과 민간인(전문가 포함)으로 구성하여야 한다.

셋째, 징계사항의 세분화 및 강화이다. 지방자치법 제88조(징계의 종류와 의결)에서 규정하는 4종류의 징계종류에 견책, 벌금부과(징계사항에 따라), 일정기간 동안의 자격정지, 직무정지, 사직권고 등에 대한 종류도 첨부하여 위반자의 제재에 적합한 징계를 하여야 한다. 또한 제80조 자격상실의결에 있어서도 피심 의원은 자격상실이 확정될 때까지는 그 직을 상실하지 않는다는 규정(재적의원 3분의 2이상 찬성)을 개정하여 공무부정, 업무상비리, 뇌물 착복 등 형사상 범죄행위 시 지방의회에서는 최종재판결과가 나오기 전이라도 정직 결정을 할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 기타 윤리 향상방안으로 특별한 사정이 아닌 이유로 지방의회에 계속하여 일정기간 이상 참석하지 않는 경우, 지방정부의 재정이나 재산을 개인의 용도로 사용하는 경우에도 징계를 할 수 있도록 하여야 한다. 또한 지방의회 의원은 지방정부 소유의 공공주택에 거주하는 경우, 그리고 지방정부의 재산을 임대 등의 방법에 의하여 사용할 경우에 서면으로 신고하여야 하며, 지방의회는 신고 된 내용에 관하여 부정 혹은 불법성의 개입여부를 조사해야 하고 관련기록을 주민들에게 열람할 수 있도록 해야 할 것이다.

이러한 지방의원의 윤리 향상방안은 지방의회 의원들의 노력뿐만 아니라 지방자치를 구성하고 있는 지방공무원, 지역주민들의 참여와 감시가 이루어질 때 더욱 효과를 가질 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국민권익위원회 (2009). 지방의회 의원 행동강령 제정을 위한 설문조사.
 _____ (2019a). 2019년도 지방의회 청렴도 측정 결과.
 김척수·김형빈 (2019). 공무원의 비윤리적 행동에 영향을 미치는 요인에 관한 연구, 『한국부패학회보』, 24(1): 5-28.
 라영재 (2006). 공직자윤리 강화를 위한 새로운 인사관리 방향, 『한국부패학회보』, 11(4): 19-38.
 _____ (2009). 공공부문 책무성의 변천과 통제방안, 『한국정책연구』, 9(1): 235-264.
 _____ (2010). 지방의회 의원 행동강령의 실태와 개선방안, 『한국부패학회보』, 15(1): 19-35.
 라영재·정인환 (2010). 지방정부의 부패통제와 책무성 확보에 관한 연구, 『한국부패학회보』, 15(4): 21-41.
 목포경제정의실천시민연합 (2008). 전남지역 부패사례와 지방자치단체 부패방지 개선방안론회자료집.
 박재창 (2005). 『한국의회윤리론』, 서울: 오름.
 박홍식·김호섭·최순영 (2010). 공직자 비윤리 행동과 윤리적 위험 간의 관계: 제재와 교육의 조절변수로서의 역할, 『한국행정학보』, 44(2): 41-61.
 박천호·강제상·권경득·조경호·조성한 (2001). 『인사행정의 이해』(제2판), 서울: 법문사.
 정인환 (2010). 지방의회 의원의 윤리규정 개혁에 관한 연구: 외국의 사례와 한국에의 함의를 중심으로, 『한국부패학회보』, 15(2): 73-90.
 이병철 (2004). 『행정윤리』, 울산: 울산대학교출판부.
 이상범·이정주 (2010). 지방의원 윤리성 제고방안에 관한 연구, 『한국부패학회보』, 15(4): 43-65.
 양형일 (1998). 『지방정부론-영국-』, 광주: 조선대학교 출판국.
 윤태범 (2004). 공직윤리 확보를 위한 이해충돌 회피의 제도화 방안, 한국행정학회 춘계학술대회발표논문.
 _____ (2005). 공무원 윤리 확보를 위한 직무상 이해충돌 회피에 관한 연구: 미국, 일본, 한국의 비교를 중심으로, 『한국인사행정학회보』, 4(2): 111-142.
 _____ (2010). 한국과 미국의 공직윤리 시스템 비교연구, 『한국부패학회보』, 15(3): 1-30.
 최승범 (2011). 지방의회 의원의 겸직금지 규정과 지위남용 금지 및 의무 규정 개선 방안, 한국행정학회 2011년 춘계학술대회 자료집.
 한국법제연구원 (2010). 영국의 지방의원 및 국회의원 윤리기준 위반에 대한 제재규정, 『외국법제정보』, 2010-04호; 33-44.
 한국형사정책연구원 (2010). 『공무원 부정부패의 실태 및 대책(II)』, 연구총서 10-1.
 한국지방행정연구원 (2011.4). 지방의회 공과에 대한 의견조사 결과보고서.
 행정안전부 (2020). 제7기 지방의회 백서.
 지방자치법 (시행 2019. 12.25. 법률 제16057호, 2018.12.24. 타법개정)
 경기도의회 윤리특별위원회 구성 및 운영에 관한 규칙.(시행 2018. 8. 3. [경기도규칙 제93호, 2018. 8. 3., 일부개정]
 경상북도의회 회의규칙.(시행 2019. 12. 30.) [경상북도규칙 제79호, 2019. 12. 30., 일부개정]
 「뉴시스」 (2011). 난동, 너물에 절도까지... 경기도 기초의원 자질도마에. 4. 16.

- 「오마이뉴스」 (2018). 성추행의혹의원, 제명 부결시킨 대전서구의원들 3. 16.
- 「세계일보」 (2010). 도넛은 ‘지방공무원 비리’...내부에서 상시 모니터링. 8. 9.
- 「한겨레」 (2020). 철도·음주운전·폭행...막나가는 지방의원들 왜 이러나. 7. 19.
- 「YTN」 (2009). 지방의원 비리계속, 자정노력 없어. 10. 6.
- 국민권익위원회 (2019b). 지방의회 10곳 중 8곳 겸직·영리거래 금지 제도개선 이행에 ‘모르쇠’. 3.19
- 국민권익위원회 (2019c). 지방의회의원 겸직 등 금지규정 실효성 제고방안 이행현황. 2019.3.
- Cook, R. A (1991). Danger signs of unethical behavior: How to determine if your firm is at ethical risk, *Journal of Business Ethics*, 10(4): 249-253.
- Cooper, T (2006). *The Responsible Administration: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. The Jossey-Bass.
- Heidenheimer. Arnold. J & M. Johnston. (eds) (2002). 『Political Corruption: concepts and contexts』. 3rd ed. New Brunswick, New Jersey.
- Kaptein, M (1998). *Ethics Management*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Menzel, Donald C (2007). *Ethics Management for Public Administration: Building Organization of Integrity*. M. E. Sharpe, N. Y.
- Taylor, P. W. (1975). *Principles of Ethics*. Belmont, Calif: Wadsworth.
- <http://standforengland.gov.uk/caseinformationReporting>(검색일: 2012.8.8.)
- <https://www.opengirok.or.kr/4662?category=136260>(검색일: 2020.12.06.)
- <https://www.opengirok.or.kr/4662>(검색일: 2020.12.05.)

투고일자 : 2020. 12. 08

수정일자 : 2020. 12. 16

게재일자 : 2020. 12. 31

<국문초록>

지방의원의 윤리성 제고 방안

- 지방자치법을 중심으로

이 승 철

본 연구에서는 지방의회 의원들의 윤리를 향상시키기 위하여 지방자치법을 중심으로 법·제도적인 측면에서 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 겸업·겸직규정을 명확히 하는 것이다. 현행의 지방자치법 제35조 제5항의 내용을 변경하여 지방의회 의원은 다음 각호에 해당하는 기관 또는 단체에 관련된 시설의 대표, 임원, 상근직 직원 및 해당단체의 의사결정이나 사업집행에 있어 책임을 질수 있는 위원의 장 및 위원의 직은 겸직할 수 없다. 1. 지방자치단체가 출자·출현한 기관과 단체, 2. 지방자치단체와 계약 또는 위탁을 통하여 그 사무를 수행하고 있는 기관 및 단체, 3. 지방자치단체로부터 운영비, 사업비 등을 지원받는 기관 및 단체로 규정한다.

둘째, 윤리 및 징계에 대한 사항을 강화해야 한다. 지방의회 의원의 윤리심사 및 징계에 대한 사항을 강화하기 위해서는 현행 지방자치법 제57조 윤리특별위원회를 둘 수 있다고 규정한 사항을 의무규정으로 개정하여 윤리특별위원회를 상임위원회로 설치해야 한다. 또한 윤리위원회에 민간인을 참여시켜 징계의 공정성을 확보해야 한다.

셋째, 징계사항의 강화이다. 지방자치법 제88조(징계의 종류와 의결)에서 규정하는 4종류의 징계 내용 이외에도 견책, 벌금부과(징계사항에 따라), 일정기간 동안의 자격정지, 직무정지, 사직권고 등에 대한 징계종류도 신설하여 위반자의 제재에 적합한 징계를 하여야 한다.

주제어: 윤리, 지방의원, 징계, 겸업·겸직, 지방자치법