

# 「지방의회의원 행동강령」의 평가와 대안

전기성

한양대 지방자치연구소 부설 조례클리닉 센터장

## I 들어가며

2011년 2월 3일은 「지방의회의원 행동강령」(이하 ‘의원강령’이라 함)이 시행되는 날이다. 지방의회의원들이 직무수행에 관련되거나 개인적인 행위로 인해 일어날 수 있는 부정행위 또는 비윤리적 행위의 표본을 백화점에 진열해 놓은 것과 같은 ‘의원강령’ 규정이다. 이 규정은 국민권익위원회가 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제8조를 근거로 2010년11월 2일 지방의회의원이 준수해야 할 행동기준으로 ‘대통령령’으로 제정한 것이다. 종전에는 「공무원행동강령」을 적용했으나 선출직 의원인 지방의원에게 같은 규정을 적용하는데 한계가 있고 신분적 특수성을 감안한 별도강령을 마련한 것이라고 한다. 설명대로라면 지방의원은 선출직 신분으로 임명직 공무원에 비해 특별히 배려한 입법이라는 설명이다.

지방의회는 지방자치법 제38조(지방의회의 의무 등)를 근거로 ‘윤리강령 및 윤리실천규범 조례’를 제정해 시행중에 있다. 강도의 차이는 있으나 ‘의원강령’의 취지를 살리고 있어 큰 틀에서는 차이가 없다. 경기도의회

경우 2006년6월 30일 제정된 「경기도의회 윤리강령 및 윤리실천규범에 관한 조례」는 21개조 중 16개 조항에 의원들이 지켜야 할 내용을 규정하고 있다. 다른 지방의회도 대부분 비슷하다. 이와 같은 규정이 있음에도 국민권익위원회가 또 다시 ‘의원강령’을 새로 제정한 것은 지방의회가 조례를 제정해 놓고 실천은 하지 않음으로써 ‘장롱 속 조례’로 방치한 것이 직접적인 원인으로 본다.

그 밖에 국민권익위원회가 조사한 자료에 의하면 국민의 상당수인 64% 정도가 ‘의원강령’의 제정을 찬성한다는 통계가 있고, 10월 26일 국제투명성기구(TI)가 발표한 2010년도 국가별 부패인식지수에서 우리나라는 5.4점으로 178개국 중 39위로 나타났다는 결과도 ‘의원강령’ 제정에 영향을 주지 않았나 생각된다. 이 외에도 6.2 지방선거후 지방의회개혁을 공약으로 제시하고 당선된 의원들이 의회가 출범하자 의장단과 위원장 선거를 둘러싸고 힘겨루기를 하는 불미한 모습을 보여준 데 이어 일부 의회에서 조례 제·개정과 새해 예산심의과정에서 극심한 마찰을 보이는가 하면 재의요구와 대법원 소송으로 이어지고 있는 것도 그 배경의 하나가 되었다고 본다.

‘의원 강령’의 내용은 전문 24개조 부칙 중 제4조부터 제18조까지 무려 15개조에 부정행위 유형을 상세히 열거하고 있다. 의원이 의정활동 또는 사적인 활동을 하는 중에 금지내용에 해당하는 경우 의장에게 미리 신고하고 안전심의를 회피하는 사항 2개, 금지행위의 유형 14개, 사전신고의 경우 3개 등 모두 19개 항목을 열거하고 있다. 19개 항목을 다시 구체화한 내용을 보면 마치 ‘지방의회의원은 이러한 부정행위를 할 수 있으니 주민은 항상 감시하고 발견되면 즉시 의장과 국권익위원회에 신고하라’는 공지의 느낌이 든다. 요즘은 친척이라도 4촌은 어디서 어떻게 사는지 잘 모르는 데 4촌과 관계되는 사항을 안전으로 심의할 경우 관련된 의원은 의장에게 신고하고 심의를 기피해야 한다. ‘의원 상호간 또는 소속 사무처 여직원에게 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 행위를 금지한다.’는 규정은 지방의회의원의 위상은 더 없이 처량하게 한다. 이해를 돕기 위해 부정행위를 열거한 규정을 보면 다음과 같다.

### 제2장 공정한 직무수행

제4조(이해관계 직무의 회피) 의원은 의안 심사, 예산 심의, 행정사무 감사 및 조사 등(이하 “안전심의 등”이라 한다)이 본인, 배우자, 본인과 배우자의 직계 존속·비속 및 4촌 이내의 친족과 직접적인 이해관계가 있는 경우 또는 안전심의 등 관련 활동

을 공정하게 할 수 없는 현저한 사유가 있다고 판단되는 경우에는 의장과 해당 상임위원회 위원장에게 사전에 그 사실을 소명(疏明)하고 스스로 안전심의 등 관련 활동을 회피할 수 있다.

제5조(예산의 목적 외 사용 금지) 의원은 여비, 업무추진비 등 공무 활동을 위한 예산을 목적 외의 용도로 사용하여 소속 지방의회에 재산상 손해를 입혀서는 아니 된다.

제6조(인사 청탁 등의 금지) 의원은 직위를 이용하여 직무관련자의 임용·승진·전보 등 인사에 부당하게 개입해서는 아니 된다.

제7조(직무와 관련된 위원회 활동의 제한) 의원은 법률 또는 조례에서 검직이 금지되지 아니한 지방자치단체 및 「공직자윤리법」 제3조의 2에 따른 공직유관단체의 각종 위원회·심의회·협의회 등(이하 “위원회 등”이라 한다)의 위원으로 활동하는 경우에도 해당 위원회 등에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사항을 심의·의결할 때에는 그 심의·의결을 회피하여야 한다.

1. 의원이 소속된 소관 상임위원회 또는 특별위원회의 직무와 직접 관련된 사항
2. 본인, 배우자, 본인과 배우자의 직계 존속·비속 및 4촌 이내의 친족과 직접적인 이해관계가 있는 사항

### 제3장 부당이익의 수수 금지 등

제8조(이권 개입 등의 금지) ① 의원은 그 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서

는 아니 된다.

② 의원은 사적 이익을 위하여 소속 지방의회의 명칭이나 직위를 공표·게시하는 등의 방법으로 이용하거나 타인에게 이용하게 해서는 아니 된다.

제9조(직무 관련 정보를 이용한 거래 등의 제한) ① 의원은 직무수행 중 알게 된 정보를 이용하여 유가증권·부동산 등과 관련된 재산상 거래 또는 투자를 하거나 타인에게 그러한 정보를 제공하여 재산상 거래 또는 투자를 돕는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 의장은 제1항과 관련한 소관 상임위원회별 세부 기준을 따로 정할 수 있다.

제10조(공용물의 사적 사용·수익의 금지 등) 제10조(공용물의 사적 사용·수익의 금지 등) 의원은 각종 공용물과 예산의 사용에 따라 부수적으로 발생한 항공마일리지, 적립포인트 등 부가서비스를 정당한 사유 없이 사적인 용도로 사용·수익해서는 아니 된다.

제11조(금품 등을 받는 행위의 제한) ① 의원은 직무관련자로부터 금전, 부동산, 선물 또는 향응(이하 “금품 등”이라 한다)을 받아서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 채무의 이행 등 정당한 권원(權原)에 의하여 제공되는 금품 등

2. 직무수행상 부득이한 경우에 통상적인 관례의 범위에서 제공되는 음식물 또는 편의. 다만, 온천장, 관광지 또는 유흥시설을 갖춘 장소 등에서 제공하는 음식물 또

는 편의는 제외한다.

3. 직무와 관련된 공식적인 행사에서 주최자가 참석자에게 일률적으로 제공하는 교통·숙박 또는 음식물

4. 불특정 다수인에게 배포하기 위한 통상적인 관례의 범위에서 제공되는 기념품 또는 홍보용 물품

5. 이벤트 등에서 추첨 등 무작위 선정 방법으로 참가자에게 주는 금품 등

6. 그 밖에 원활한 직무수행 등을 위하여 의장이 허용하는 범위에서 제공되는 금품 등

② 의원은 배우자나 직계 존속·비속이 제1항에 따라 수령이 금지되는 금품 등을 받지 아니하도록 하여야 한다.

제12조(의원 간 금품 등 수수 행위 금지) 의원은 지방의회 내의 선거 등 직무와 관련하여 의원 간에 금품 등을 제공하거나 제공받아서 아니 된다.

#### 제4장 건전한 지방의회풍토의 조성

제13조(국내의 활동 제한 등) ① 의원은 다른 기관·단체로부터 여비·활동비 등을 지원받아 직무와 관련된 국내외 활동을 하여서는 아니 된다. 다만, 사전에 그 활동의 사유·경과, 여비·활동비 등을 지원하는 기관·단체 및 지원 내용을 분명하게 밝혀 의장의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

② 의원은 제1항 단서에 따라 승인을 받아 국내외 활동을 마친 경우에는 그 활동보고서를 의장에게 제출하여야 한다.

③ 의장은 제1항 단서에 따른 승인 내용 및 제2항에 따른 활동보고서를 공개하여야

한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개대상에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제14조(외부강의·회의 등의 신고) 의원은 대가를 받고 세미나, 공청회, 토론회, 발표회, 심포지엄, 교육과정, 회의 등에서 강의, 강연, 발표, 토론, 심사, 평가, 자문, 의결 등(이하 “외부강의·회의 등”이라 한다)을 할 때에는 미리 외부강의·회의 등의 요청자, 요청 사유, 장소, 일시 및 대가를 의장에게 서면으로 신고하여야 한다.

제15조(영리행위의 신고) 의원은 법령 또는 조례에서 제한하는 영리행위 외에도 직무와 관련된 영리행위를 하려는 경우에는 의장에게 서면으로 신고하여야 한다.

제16조(금전 거래 등 제한) ① 의원은 상호간에 또는 직무관련자와 금전 거래를 하거나 부동산을 무상으로 대여받아서 아니 된다. 다만, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 금융기관으로부터 통상적인 조건으로 금전을 빌리는 경우는 제외한다.

② 제1항 본문에도 불구하고 부득이한 사정으로 의원 상호간에 또는 직무관련자와 금전 거래를 하거나 부동산을 무상으로 대여 받으려는 의원은 이를 사전에 의장에게 서면으로 신고하여야 한다.

제17조(경조사의 통지와 경조금품의 수수 제한 등) ① 의원은 직무관련자에게 경조사를 알려서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 경조사를 알릴 수 있다.

1. 친족에게 알리는 경우
2. 해당 지방의회의 의원 및 소속 직원에게 알리는 경우
3. 신문, 방송 또는 제2호에 따른 직원에게만 열람이 허용되는 내부통신망 등을 통하여 알리는 경우
4. 의원 자신이 소속된 종교단체·친목단체 등의 회원에게 알리는 경우

② 의원은 경조사와 관련하여 의장이 의원들의 의견을 수렴하여 통상적인 관례의 범위에서 정하는 기준을 초과하는 금품 등을 받아서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 그러하지 아니하다.

1. 친족으로부터 받는 경조사 관련 금품 등인 경우
2. 의원 자신이 소속된 종교단체·친목단체 등에서 그 단체 등의 정관·회칙 등에서 정하는 바에 따라 제공되는 경조사 관련 금품 등인 경우
3. 그 밖에 의장이 정하는 경조사 관련 금품 등인 경우

제18조(성희롱 금지) 의원은 직무를 수행하는 과정에서 의원 상호간 또는 소속 사무처 직원에게 성적(性的)인 말이나 행동 등으로 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 행위를 하여서는 아니 된다.

여기서 관심을 갖게 하는 부분은 ‘의원강령’을 만든 주무부서인 국가권익위원회는 신고를 받기만 하고 어떤 조치를 취한다는 규정이 없다. ‘지방의회가 제정한 행동강령이 부당하거나 형평성에 어긋나는 경우 시정을

요구할 수 있다’(제23조 ③)로 정한 것이 전부다. 결국 위원장은 신고된 내용에 대한 후속조치는 의원이 소속한 지방의회 의장에게 넘기고는 어떻게 진행되는가 지켜보는 소극적인 내용으로 돼 있다. 이 정도의 내용이라면 지방의원의 행동강령을 특별히 규정할 이유로 설명되는지 의문이 간다. ‘의원강령’ 제1조(목적)에 ‘행동기준을 특별히 규정하는 것을 목적으로 한다’는 목적에 충실하기 위한 규정으로 보이나 ‘의원강령’을 새롭게 제정한 입법목적과는 거리가 있다는 판단이다.

‘의원강령’은 시행에서 우려되는 바는 지방의원은 임명직인 공무원과 달리 일상 생활권에서 항상 마주치는 주민에 의해 선출된 공직자라는 점이다. 주민들은 의원들의 일상 생활을 유리알처럼 지켜보고 있는 잠재적인 정치적 경쟁자도 된다. 시민단체 역시 주민과 다르지 않은 위치에 있다. 따라서 ‘의원강령’ 시행에 따라 주민과 시민단체는 경쟁적으로 신고할 우려가 있고 그 신고는 주민 중 선거권자의 20%의 서명만 받으면 주민소환을 발의할 수 있는 또 다른 효과로 이어질 수 있다. 주민소환까지는 가지 않더라도 신고내용을 근거로 자진사퇴를 요구할 수 있음은 지금까지 보아 온 사례로도 충분히 짐작할 수 있다. 지방의원을 대상으로 한 ‘의원강령’이 제정되는데 비해 같은 위치에서 ‘행동강령’을 제정할 국회는 「국회의원윤리실천규범」 제1조(윤리강령준수)에 ‘국회의원은 국회의원윤리강령을 성실히 준수하여야 한다.’로 규정하는데 그치고 있는 것과 비교된다. 지방의원의 경우 때로는 치명적일 수 있는 ‘의원강령’이 제정되는 데 빌미를 준 일부 지방

의원들과 지방의회가 본연의 역할을 다하지 못한 점을 인정한다 하더라도 ‘의원강령’의 경우 재고의 여지가 있다고 보는 이유다.

### III

#### 부패방지법, 지방의원 생활보장과 형평성문제 있다.

여기서 비교되는 사항은 ‘의원강령’ 제정의 근거법인 부패방지법 제9조(공직자의 생활보장) 규정이다. 즉 이 법 제8조에 ‘의원강령’을 규정하면서 바로 다음 규정인 제9조에는 “국가 및 지방자치단체는 공직자가 공직에 헌신할 수 있도록 공직자의 생활보장을 위하여 노력하여야 하고 그 보수와 처우·향상에 필요한 조치를 취해야 한다.”는 의무규정을 정한 시점은 2008년 2월 29일이다. 그리고 지방의원이 무보수 명예직에서 실수당제로 전환된 것은 그 다음해인 2009년 4월 1일이다. 그렇다면 국가인권위원회가 대통령령으로 ‘의원강령’을 제정하면서 부정행위 방지에 직접적인 영향을 주는 “생활보장을 위한 보수와 처우향상”에 대한 정책도 병행하여 추진하거나 제9조 규정을 폐지하거나 개정하는 것이 형평을 유지하는 것이라고 보나 그대로 유지되는 것은 보수를 받는 다른 공직자와의 형평성이 상실된다고 본다.

지방자치제도가 우리와 유사한 일본은 2008년 지방자치법을 개정해 지방의원을 다른 공직자와 분리해 독자적인 규정을 두고 생활보장을 위한 보수를 지급하는 것과 비교되고 있다.

일본 지방자치법(2008.9.18 시행)

제203조 보통지방자치단체는 의회의원에게 의원보수를 지급하여야 한다.

‘의원보수’비용변상 및 기말수당의 액수 및 지급방법은 조례로 정한다.

#### IV ‘의원강령’ 시행 전에 ‘지방의회 개혁선언’ 발표하자

‘의원강령’ 제정에 대해 ‘전국 시·도 의회 의장 협의회’는 내년 2월 경기도의회에 모여 ‘권한쟁의 소송’과 ‘헌법재판소에 소송을 제기’할 방안 등을 논의할 예정이라고 한다. 시·도의회운영위원장 협의회도 지방자치법에 정한 윤리강령과 실천규범 제정, 징계제도가 있음을 들어 이중 규제라며 행동강령의 철폐를 주장하고 있다. 또한 전국 시·군·자치구 의회의장협의회도 비슷한 내용의 반박 성명을 발표한 바 있다.

이러한 지방의회 측 주장과 반발이 있음에도 ‘의원강령’은 예정대로 시행될 것이 분명하다. 그렇다면 지방의회측은 그대로 있어야 할지 고민이다. 기다리고만 있을 것은 아니라는 생각이다. 우선 ‘의원강령’ 제정의 원인 제공자임을 겸허히 인정하면서 다음의 내용이 포함된 가칭 ‘지방의회 개혁선언’을 1월 초에 발표할 것을 제안한다. 그리고 ‘의원강령’의 폐지 또는 시행의 보류를 유도하는 것이다.

가. 현재 시행중인 ‘윤리강령 및 윤리실천규범 조례’를 철저히 실천한다.

나. 민의의 정당인 의사당 내 폭력행사,

시위, 폭언은 금지한다.

다. 예산심의 등 법정기간이 정해진 사항을 철저히 준수한다.

라. 의원발의 조례의 공청회, 공람 등을 통해 여론수렴을 실시한다.

마. ‘강령’ 위반의원의 제적 또는 면직제도를 시행한다(지방자치법 제88조)

바. ‘강령’ 위반의원에게 일정시간 이상 주민봉사를 명령한다.

사. 의정활동 역량 강화를 위해 임기 중 10시간 이상의 직무교육을 이수한다.

아. 의정발전을 위한 실무 연구활동을 정례화 한다.

자. 기타 강력한 의정개혁방안을 포함한다.

#### V 결 론

##### - ‘의원강령’ 시행을 극복하여 자치발전 계기로

지금 지방의회는 위기에 봉착해 있다. 1998년 지방이양촉진법(약칭) 제정에 이어 지방분권 촉진법(약칭)을 제정하고 지방분권정책을 추진하고 있으나 실제로 법의 내용은 시행가능성보다 선언적인 의미로 포장돼 있어 실효성이 거의 없다. 그 결과 지방분권은 지지부진하고 오히려 중앙집권적 조짐이 나타나고 있으며 그로 인한 피해는 지방의회가 가장 크게 입고 있다. 지난 4월27일 국회정치개혁특별위원회는 특별시와 광역시 산하 기초의회 폐지를 결정했다가 6.2 지방선거 후 2012년으로 슬며시 연기한다고 결정했다. 그런가 하면 지난 7월 어느 학회 학술토론회에서는 광역의회의원 선거를 폐지하고 대신 기초의회 의원을

파견해 광역의회를 구성하자고 제안하는 의견을 발표하는 상황이다.

이상 언급한 바에서 새해 2월 3일 ‘의원강령’ 시행을 두고 보는 것보다 지방의회가 한발 앞서 강력한 개혁의지를 발표하고 실천하는 모습을 보여주는 것이 더 효과적이다. 그리고 국민권익위원회가 ‘의원강령’을 폐기하거나 시행을 유보 또는 연기하도록 분위기를 형성

해야 한다. 이제 공은 지방의회로 넘어가 있다. 지방의회 스스로 개혁의지를 천명하고 실천할 것인가, 아니면 지방자치 주역의 위치에서 밀려날 것인가는 지방의회의 선택과 의지에 달려 있다. 지방의회는 지금의 위기를 슬기롭게 극복하고 시민의 지방의회로 돌아오는 희망찬 새해 선물을 기대해 본다.