

지방의회 의원의 윤리규정 개혁에 관한 연구: 외국의 사례와 한국에의 함의를 중심으로*

Study on Local Council Members' Ethics Regulation Reform:
International Comparisons and Their Implications

정인환(JUNG, INWHAN)**

ABSTRACT

This study is focused on the examination of various factors causing unethical behaviors of local council members and how they can be corrected in order to make more idealistic ethics system. On the research, they are compared with foreign cases of legislation and application. Findings from the comparative review allow progressive implications to the institutionalized Korea's status-quo local autonomy system and its unethical conditions.

This study proposes to enhance the level of Korea's local council members' and other elected public servants' ethics through the reform of various systems and regulations related to sanctions and governance as well. The study includes: first, it illustrates the local autonomy ethics system relations in other advanced local-autonomy nation-states. Even though the ethics system of local council members varies along the nations in its origin and development procedure, legal institutions, sanction, and regulations, those nations' ethics systems for public servants have been tend to be more regulatory than liberal, emphasizing higher standards of ethics than ever. Secondly, various reformative measures of ethics and sanctions are introduced, thanks to the published knowledge on other nations' autonomy systems. Of course, they are all prone to reexamination under the Korea' circumstances. Thirdly, several proposals of institutional reform for the Korea's local council members' ethics are suggested, consulting Korean experts' writings and literatures as well as borrowing from other countries' exotic cases. Some of them are still on public debate and still to be further developed toward the future. This study contributes to the efforts to make them in real.

Key Words: 지방자치제도(local autonomy system), 지방자치단체(locality), 지방의원 윤리 (local council members' ethics), 개혁(reform), 규제(regulations), 징계(sanction).

* 이 논문은 2010년도 협성대학교 학술연구지원으로 이루어졌음.

** 협성대학교 도시·지역학부 부교수. 정책학 박사.

1. 서론

1. 연구 목적

현대사회가 급격하고 다양하게 변화하면서 한 국가 내에서는 행정부의 권한이 강화 일로로 귀결되고 있고, 특히 우리나라의 지방행정은 질적, 양적으로 복잡다기화 되어 행정서비스가 전문화, 기술화로 집약되어가고 있다. 이는 지방행정이 국민의 세세한 생활영역에까지 광범위하게 직·간접적으로 영향을 미치고 있다는 의미이다. 지방행정은 현실이고 엄연히 현장으로 존재하는 것이다. 지방자치제도는 주민을 위해서뿐만 아니라 주민과 더불어 능률적으로 일 할 수 있도록 교육시키는바, 상식과 합리성 그리고 판단력과 사교성을 길러준다고 알려져 있다. 또한 의견을 합쳐야 할 사람들은 양보와 타협의 필요성을 배우고 스스로의 인품을 보여줄 기회를 갖고 동료들에게 스스로를 내세울 기회를 갖게 하기 때문에 지방자치가 말로 민주주의의 학교라고 하지 않는가? 그런데 지난 약 20년의 역사를 지방자치의 과정을 돌이켜 보면, 지방의 토호세력과 이해관계 사업자들과 지방관료의 유착에 의한 부패와 비리는 듯한 의혹과 불신으로 지역주민을 실망시켜왔으며 풀뿌리 민주주의 지향이라는 기본적인 의식을 퇴색시키면서 자치행정의 기본정신을 뿌리째 흔들어 온 것이 사실이다.

지방행정 관료사회뿐만 아니라 지방정치 속에도 ‘풍토병’처럼 만연되어가고 있는 ‘패거리정치’가 척결되지 않고서는 21세기 투명하고 민주적인 지식정보화사회에서 지방행정과 정치를 통한 민본기반의 제고와 지역의 경쟁력 향상은 낙망스러울 것이며 나아가 지방행정의 시스템의 원활한 작동과 지방민주주의는 고스란히 위협받게 될 것이다. 지방자치제도의 중요성과 지방행정의 순기능이 강조되고 있는 이 시점에서 지역주민을 위한 자치행정의 합법성에 대한 요구와 주민생활에 대한 공공서비스의 질적 책임성을 보장받고자하는 것은 당연한 시민의 요구인 것이다. 이와 같이 작금의 지방의회의 부패와 지역정치의 비리로 인해 바람직한 지방자치제도의 성숙을 저해하는 문제를 좀 더 깊이 있게 연구하고 분석하여 발전적인 자치행정의 개선과 투명한 정책의 효율적 집행이 가능하도록 해야 할 것이다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 지방의회와 공직자의 윤리문제 및 부패와 비리에 대한 징계제도 등을 비교적 오랜 지방자치의 역사를 갖고 있는 미국, 영국, 일본 등 외국의 사례를 들어 검토하고, 함의를 통한 우리나라의 윤리체계 및 규정의 정비를 제안하고자 한다. 현재 지방자치제도의 안정기를 구가하고 미국 등 선진 지방자치 실시 국가들의 그간의 지방의회 및 공직자의 윤리규정의 주요 변천과정을 살펴보고, 그 변화의 원인, 과정, 결과를

조명해 봄으로서 서구의 지방자치의 투명성 및 민주성 확산의 과정을 확인하게 된다. 이를 한국의 지방자치제도 중 선출직 및 지방행정 공직자의 윤리규정과 대비해 봄으로써 함의를 도출해내고 우리 실정에 친착한 윤리규정의 개혁적 제안을 하는 것이 본 연구의 성과가 될 것이다.

II. 문제 제기와 선행연구 검토

현행 우리나라 국가공무원법 및 지방자치법은 지방의원의 징계에 관하여 필요한 사항을 회의 규칙으로 정하여 운영토록 하고 있다. 그러나 이와 같은 징계는 다분히 의회의 내부적인 자율규제에 의한 제재수단이라는 점에서 실제로 중징계를 하는 사례는 극히 소수이고 거의 제재가 없는 경우가 대체인 것이다. 실제 이와 같은 내부규율의 유무보다는 변호사법 위반, 뇌물수수, 경제범죄, 파렴치 범행 등과 같은 사법적 처벌에 의하여 의원직 상실의 경우가 대부분이어서 자체징계가 무력화 되는 원인인면서 동시에 결과이기 때문에 더욱 문제가 되는 것이다. 지방자치법에서 규정하고 있는 지방의원의 청렴과 품위유지의무 및 지위남용금지 등의 의무를 위반한 경우에 지방의회 자체적으로 행하는 자율규제인 징계의 수단에 태생적 한계가 있음을 말해주는 것이다.

국민권익위원회(2009)의 조사에 따르면, 현행 ‘지방의원 청렴성 확보를 위한 제도의 충분성’에 대하여 지방의원은 52.4%가 충분하다고 응답한 반면 일반국민은 17.0%만이 충분하다고 응답하고 45.8%는 충분하지 않다고 응답했다. ‘지방의원의 청렴성 수준’에 대해서는 지방의원의 55.6%가 청렴성이 높다고 응답한 반면 일반국민은 46.7%가 낮다고 했으며, ‘지방의원 행동강령 제정 필요성’에 대하여 필요하다는 응답이 일반국민 64.3%, 지방행정 공무원 64.0%, 지방의원 52.0%로 나타났다. ‘대통령령 이상의 법령으로 제정’해야 한다는 의견이 지방행정 공무원 71.6%, 지방의원 54.0%, 일반국민 45.2%로 실효성 확보를 위한 법령제정 필요성이 제기됐다. ‘윤리특별위원회의 강화 필요성’에는 국민의 76.2%, 지방행정 공무원의 59.2%, 지방의원의 57.2%가 필요하다고 응답했다. 윤리특별위원회에 ‘주민·전문가의 참여 필요성’에 대하여 공무원 81.2%, 지방의원 74.0%, 일반국민 63.2%가 필요하다고 보았다. 이와 같이 지방의원의 청렴도 및 이를 담보하기 위한 제도정비의 필요성에 대한 인식의 차이가 지방의원, 지방행정 공무원, 일반국민 등 세 집단 간에 다소 큰 차이를 보이고 있는 것은 그 자체가 윤리규정에 대한 진단과 개혁이 필요하다는 반증인 것이다.

선행연구로, 홍준현(2002)의 정책결정가의 윤리규범에 관하여 의사결정자 자신과 관련된 윤리, 의뢰인에 관련된 윤리, 동료나 직업에 관련된 윤리, 일반국민과 관련된 윤리, 이렇게 4 가지로 나누어 고찰하였는데, 이들 간의 포괄적 또는 독자력 윤리 규범에 관한 논거를 제시하여 본 연구주제의 지방의원 및 기타 선출직에 관한 심도 있는 논의의 틀과는 상이함을 보였다. 윤은기(2002)는 캐나다의 행정개혁을 행정윤리를 통하여

가능한 것으로 보고, 행정윤리의 개념을 효율성, 비당파성, 평등성, 책임성, 공정성, 투명성, 신뢰성의 가치들을 포함한다고 보았다. 행정윤리는 그 사회의 구성원들 사이의 신뢰에 근거한 협력과 조화에 기반 한 개혁정책의 제안과 집행을 용이하게 하는데 기여한다고 보고, 결국 행정윤리의 개념은 개혁정책에서 민주행정의 유효성과 적합성을 함축하고 있다고 보았다. 유호룡(2004)은 공직자의 윤리의식 편향의 원인을 부작위와 비리에서 찾고, 부정부패와 무사안일주의의 원인을 찾아 공직자비리조사처와 같은 사정기관의 필요성을 역설하였다. 이상의 선행연구에 대한 검토를 통하여 본 연구가 지향하는 개혁적 윤리규정의 제도화에 대한 연구의 시의적절함을 확인하였다.

우리나라는 현행 지방자치법 제88조에 징계의 종류로서 4가지를 규정하고 있다. 이는 ①공개회의에서의 경고, ②공개회의에서의 사과, ③30일 이내의 출석정지, ④제명 등이 있는데, 제명의 경우에는 재직의원 3분의 2이상의 찬성으로 가결하도록 되어있다. 이와 같이 지방의원이 청렴과 품위유지의무 및 지위남용금지 등의 의무를 위반한 경우 징계하는 정도와 절차가 있음에도 제명과 같은 중징계는 자체적으로 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 또한 징계수위가 세분화되어 있지 않아, 비리의 경중에 상응하는 징계를 할 수 없기도 하다. 이는 전술한바, 지방권력이 정파를 초월하여 지역 내 이해관계에 의하여 소수 지방의원들과 이들과 함께 정치적, 경제적 이해관계를 같이 하는 주변 인맥들에 의하여 독점되어 있고, 이러한 공동의 이해관계 속에서 다시 한 번 정파를 초월하는 온정주의적 행태가 일상화 되어있는 현실에 더하여 제도적 기반이 허술한 상태로 존치되고 있기 때문이다. 이런 현상은 의원에 대한 징계 사안을 앞두고 뿐만 아니라, 일상적인 의정과 지방행정부의 견제하는 지방의회 본연의 직임에도 부합하지 않는 퇴행적 상황으로, 혐의의 정확한 사실을 은폐 또는 간과함으로써 감정적이고 편향된 의사결정을 하는 오류를 초래할 가능성이 높아지게 되는 것이다. 이는 지방자치제도의 정신에 역행하고 퇴행적 의정운영, 더 나아가서 지방정부 전체의 체계의 비효율성을 가져오게 되고 그 폐해는 고스란히 지역주민의 공공서비스 질의 저하, 지역 내 민주적 절차의 실종, 공공성의 퇴보로 이어지게 되는 것이다. 따라서 건전한 지방정치, 지방행정, 지역자치의 발전을 위하여 윤리적 자각과 규범적 행동을 유도하는 지방자치제도의 정비가 윤리규정 및 징계항목의 확립에서부터 이루어져야 하는 이유가 바로 여기에 있는 것이다.

III. 해외 지방의회·행정 윤리규정 분석

우리나라의 지방자치제도가 20년이 다 되어 가지만, 제도의 정비와 혁신이 지속적으로 이루어지고 있는 중에도, 특별히 지방의원의 윤리규정을 정비하는 과제가 절실하다. 선진 외국의 지방자치제도의 윤리규정 및 징계 관련 제도를 살펴봄으로서 우리나라에의 함의를 찾고자 한다.

1. 미국 지방의회·행정체제 현황

미국의 지방자치단체들은 지방이나 지역에 따라 상이한 기관구성 형태를 취하고 있으나, 일반적으로 ‘시장-의회형’과 ‘의회-시지배인형’으로 양분할 수 있는 데, 이들 자치단체의 공통된 주요 특징을 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 지방자치에 관한 기본개념으로 넓은 범위의 지방분권주의, 주민참여의 강조, 의회중심주의를 들 수 있다. 둘째, ‘시장-의회형’의 경우 의원과 단체장을 모두 주민이 직선하며, ‘시지배인-의회형’의 경우 지방의회에서 시지배인을 임명하기도하고 경우에 따라서는 의례적인 대표기능을 갖는 시장은 주민직선에 의해 선출되기도 한다. 셋째, 주민발의, 주민투표, 공직자 소환제도 등 직접민주주의 제도가 널리 채택되고 있다는 것이다.

한편 이들 ‘시장-의회형’과 ‘의회-시지배인형’의 각각의 특성을 살펴보면, 전자는 도시인구 구성이 문화적, 인종적으로 다양한 대도시에서 많이 발견되며 소선거구제와 정당참여를 통한 선거를 허용하고 있다. ‘시장-의회형’은 시민에 의해 선출된 시장과 의원들이 각각 집행기관과 의결기관을 나누어 맡아, 양 기관이 시민에게 각각 책임을 지는 기관구성 형태로서 미국 내 과반수(54%)의 시자치단체가 ‘시장-의회형’ 또는 약간 변형된 형태의 기관구성을 갖고 있다. 주로 인구 50만 이상의 대도시에서는 물론, 2만5천명 이하의 소도시에서도 많이 채택하고 있다. 이에 반하여 ‘의회-시지배인형’은 인구 2만5천~25만명 범위 내의 중소도시, 특히 문화·인종적 동질성이 높은 자치단체에서 많이 발견되며 대선거구제를 통해 소수의 의원을 선출하며 비정당선거를 채택하고 있다.

‘시장-의회체제’의 변형 중 하나인 ‘약시장-의회형’은 정부권력이 한 명의 시장에게 편중되는 것을 막기 위한 기관구성 형태로, 여러 명의 의원으로 구성된 의회가 고위직 공무원에 대한 인사권과 행정운영에 대한 감독권을 행사하도록 하고 있다. 시장은 시민에 의해 선출되지만 인사권, 거부권, 행정권의 행사에 많은 제약을 받게 되는데, 시장 외에 많은 다른 공직자들(재정관, 지방검사, 전문위원회 위원)도 역시 시민에 의해 직접 선출되기 때문에 시장의 권한범위가 상대적으로 축소되는 것이다. 이러한 형태의 기관구성은 인구 1만 명 이하의 소도시에서 발견된다.

한편, ‘강시장-의회형’은 일반적으로 시장과 의원들만이 주민에 의해 직접 선출됨으로써 지방자치단체의 구성을 단순화시키고 규모를 축소시킴으로써 ‘약시장-의회형’에 비하여 시장의 권한을 대폭 강화시킨 기관구성 형태이다. 이는 시장에게 지방행정에 대한 전적인 책임과 통제권을 부여함으로써 시장은 인사권, 예산안 제출권, 의회의결 거부권을 가지며 강력한 정치적 리더십을 행사할 수 있다. 이러한 기관구성 형태는 대부분의 대도시와 많은 소도시에서도 찾아볼 수 있으며, 대도시의 경우 시장이 행정적인 책무를 수행하는데 많은 시간이 소요될 수 있기에 시장이 전문적인 수석행정관(chief administrative officer)을 임명하여 부서장의 감독이나 예산안의 준비, 인사문제 등을 담당케 하고 있다.

미국 자치단체들이 많이 채택하고 있는 또 다른 기관구성 형태인 ‘의회-시지배인형’

은 총 의원 수가 5~9명의 소규모 의회에서 선임하는 전문행정가인 시지배인에게 모든 행정권한을 위임하는 기관구성 형태이다. 시지배인은 의회가 결정한 정책을 책임지고 집행하며, 지방의회의 동의를 거쳐 임명직 행정부서장을 임명하는 실질적인 행정의 총 책임자이다. 이 기관구성 형태에서 시장은 주민에 의해 직선되는 경우도 있으나, 일반적으로는 윤번제로 임명되거나 선거에서 최다득표를 한 의원이 선출되며, 이 두 경우 모두 시장은 의례적이고 명목적인 역할만을 수행한다. 따라서 시장은 임명직 공무원에 대한 임면권 및 인사권을 갖지 못하며, 의원을 겸직하지 않는 한 시지배인에 대한 영향력을 행사할 수도 없다.¹⁾

이러한 ‘의회-시지배인형’ 기관구성 형태는 효율적인 경영방식을 표방한 가운데 기관 운영과 정치·행정의 분리를 목적으로 도입되어, 인구 25만 명 이하의 중소도시에서 중산층이 지역구성원의 다수를 이루는 동질성 높은 교외지역에서 주로 채택되어 왔다. 이와 같은 미국의 지방자치의 특수성과 다양성으로 지방자치단체장과 지방의회의 견제와 균형은 의회규칙이나 주법률, 연방법에 의해 조정되고 있으며 준법절차를 잘 따르고 있는데 물론 시의회의원들의 비리나 일탈에 대한 견제는 의회자치규범에 의해 통제되고 있다. 특히 지방언론이나 시민들의 소환제도 등이 의회통제의 주요한 장치라고 볼 수 있다. (박재창, 2005; 김택·유종해, 2006 참조)

2. 로스앤젤레스 카운티 사례

1) 부서별 감시기능

시(市) 공무원들의 부정부패 방지대책의 일환으로서 미국 로스앤젤레스 시(市) 내부 행정감시 기능은 주로 회계부문에 집중하고 있으며 기타 직무에 관한 윤리 등 분야별 통제기능을 분담하여 담당한다(박용래, 2008: 124). 회계감사관은 시장, 시검사장과 같이 시헌장에 의한 선출직 공무원으로서 회계 관련 최고 담당자이며 세무감사에 대한 책임을 갖는다. 회계감사관은 시의회에 시의 회계년도 세금부과 산정비율을 보고할 의무가 있다.

2) 공직자의 윤리규정 및 운영

캘리포니아 주(州) 내 엘 에이 카운티(LA County) 정부는 감사관위원회(Supervisor Committee)에서 공직자 선물수수에 관련된 강화된 선물수수 규정하는 법안을 통과시켰다.²⁾ 또한 선출직 공무원의 공무상 부정이나 업무상 비리, 뇌물 착복 등 형사상 범죄사

1) ‘의원을 겸직하지 않는’ 경우는 시장을 직선하는 경우이다.

2) 엘 에이 카운티 정부의 아동·가정국으로부터 400만 달러 규모의 사업을 수주한 시공회사 임원이 아동·가정국에 근무하는 공무원 친구에게 벤츠자동차를 선물한 것이 문제가 됐을 때, 주

실로 기소된 경우, 최종 재판결과가 나오기 전이라도 시의회에서는 정직(停職)을 결정을 할 수 있으며, 이 정직기간 중 대리자를 임명할 수 있다. 한편 정무직 공무원의 범죄행위가 드러날 경우, 시장에 의한 직접적인 해고가 가능하다.

3) 신고내용 조사

엘 에이 카운티의 공직감시기관인 감사관위원회는 공직자의 윤리문제, 선거자금 수수 비리, 불법 로비 활동, 정부자금 유용 등 모든 부정부패 관련 시민들의 제보를 받고 조사를 한다. 특히, 시민고발센터인 24시간 긴급 신고전화(24-hours whistle-blower hotline)를 통해 공무원을 포함, 모든 공직자들의 부정부패행위에 대하여 전방위적인 신고체제를 운영하고 있다. 접수된 시민고발 신고내용에 대해 윤리위원회는 사안의 경중에 따라 직접감사 및 징계권을 행사하거나 시검찰관 및 법률집행기관에 위임할 수 있다. 또한 윤리규정 위반 혐의자에 대하여 민사소송을 제기할 수 있다.

4) 공직자 재산등록

엘 에이 시(市) 정부의 윤리규정에 따르면 선출직 공직자, 각종 위원회 위원, 시공무원 등은 의무적으로 재산등록을 하여야 한다. 시공무원의 경우, 정책결정자 및 정책결정에 참여하는 공무원만이 해당된다. 시민들은 공직자 재산등록 및 공개제도를 통하여 공직 의무를 벗어난 사적 이해관계의 여부를 직접 확인할 수 있게 되는 것이다.

5) 공직자への 선물, 여행경비, 보수금 등에 대한 제한

엘 에이 시 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 이내이어야 한다. 수수액이나 선물의 가격이 50불을 넘는 경우에는 반드시 보고하여야 한다. 캘리포니아 주(州) 규정은 공직자들이 연간 총 가격이 280불 이상의 선물을 받지 못하게 되어있다(박용래, 2008 참조).

(州) 검찰이 선물 공여행위가 “카운티정부의 특정직 공무원은 300달러 이상의 선물을 받을 수 없다”는 주법(州法)을 위반하지는 않았다고 발표한다. 이에 엘 에이 카운티 감사관위원회가 카운티정부 공무원에 대한 선물 수수에 관한 규정이 대단히 관대하다는 점을 지적하게 되었고, 이를 계기로 엘 에이 카운티에서는 관급계약에 관련해서는 비리나 뇌물수수가 발생할 소지를 차단하기 위하여 이전보다 강화된 가이드라인을 제정하기에 이른다.

3. 독일 지방의회·행정체제 현황

독일의 지방자치단체는 제2차 세계대전 이후 연방제의 채택으로 각 주가 지방자치단체를 독자적으로 채택함으로써 다양한 형태의 기관구성과 운영을 해오고 있다. 독일의 지방정부 구성은 제2차 세계대전 후 자치헌장의 규정에 따라 크게 4가지 유형으로 나뉘는데 그 주요 구성요소는 ‘의회’와 ‘단체장’ 및 ‘집행위원회’이고 이들의 상호관계에 의하여 다양하게 지방정부 구성의 특징을 보인다. 즉, 의회 우위의 ‘북독일 의회형’이 있는가 하면, 단일 기관형태인 ‘집행위원회형(Commission Form)’, 의장 겸직의 ‘시장형’, 기관분립형인 ‘남독일 의회형’ 등 다양하게 존재한다.

이 중 ‘집행위원회형’은 기관통합형의 구성을 갖는 행정과 입법의 권한이 하나의 자치단체기관에 위임되어 있는 형태이다. 따라서 위원은 지방의회 의원일 뿐만 아니라 행정부서의 장을 겸임하게 된다. 즉, 소수의 의원이 지방자치단체의 입법 및 행정 전반에 걸친 권한을 장악하고 있으며, 의회를 통하여 조례제정, 정책결정, 조세징수, 예산배정 등의 기능을 수행하는 한편, 개별적으로는 지방자치단체 각 행정부서장으로서 부문별 행정을 실제로 책임지고 있다. 이러한 기관구성형태의 자치단체에서 시장은 주민이 직접 선출하거나 위원들 가운데 간선으로 선출되기도 하지만, 어떤 경우든 시장은 실질적 권한은 없고 명목상의 시장직책을 수행할 뿐이다.

따라서 집행위원회형의 기관구성에서는 의회와 집행기관 간에 견제나 갈등은 있을 수 없는 데 비하여, 의원 자신이 관장하는 국(局)의 이해를 도모하는 과정에서 집행부서간에 이해갈등이 빈번히 발생할 수 있으며, 그럴 경우 이에 대한 조정역할의 부재로 의사결정이 지연되는 단점이 있다.

4. 영국 지방의회·행정부서의 공직윤리

영국의 지방자치단체들은 지방의회가 의결기관인 동시에 집행기관으로서 의결과 집행이 통합된 독일의 ‘집행위원회형’과 유사한 기관구성 형태를 갖고 있으며, 의장직을 겸직하는 시장은 독일의 ‘집행위원회형’의 경우에서와 같이 시를 의례적으로 대표하는 상징적 존재로써 미를 지닐 뿐 행정수반으로서의 실질적인 집행권한은 갖고 있지 않다. 즉, 지방의회가 자치행정의 중심이 되고 모든 권한이 지방의회에 속하며, 지방의회 내 각 위원회는 의회의 예비심사기관으로서 뿐만 아니라 지방의회 의결사항의 집행도 함께 담당한다. 따라서 집행기관이 따로 존재하지 않고 개별 의원이 겸직하는 국장은 각 소관위원회의 지휘에 따라 소관국의 공무원을 지휘하여 행정업무를 집행하며 책임도 각 소관위원회에 대해서 지는 것이다.

그러나 영국의 지방자치는 유럽 내 다른 국가에서 볼 수 있는 분권화의 경향과는 달리 중앙집권화의 추세로 나아가고 있으며 유럽의 어떤 다른 국가보다도 지방자치단체에 대한 중앙정부의 간섭이 크며, 이에 따라 중앙-지방 간의 갈등도 큰 것으로 관찰되

고 있다. 영국의 지방자치단체의 지위는 중앙-지방 간 관계뿐만 아니라 지방자치단체에 대한 주민의 성원과 지지도 면에서도 다른 유럽국가의 지방자치체제와 비교하여 독특한 특징을 보이고 있다.

영국의 지방자치단체와 지역 주민 간의 관계에 있어서의 개별성은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 일반적인 자치권의 행사에 있어 다른 유럽국가와는 달리 주민을 대신해서 자치단체가 권력을 행사한다기보다는 특정한 활동을 수행할 수 있는 일련의 권한을 부여받고 있다는 점에서 지방정부의 지위가 취약하다는 것이다. 둘째, 리더십 발휘에 있어 영국의 자치단체장은 프랑스의 시장이 누리는 명성과 인지도에 비해 크게 못 미친다는 것이다. 셋째, 주민과 자치단체와의 관계에 있어서 자치단체는 기술적인 능력이나 전문성에 있어서만 인정받고 있다는 것이다. 이는 영국의 자치단체의 규모가 다른 유럽 국가들의 그것보다 상대적으로 작음으로 인해서 주민들이 일체감을 갖지 못하는 이유이기도 하고 동시에 결과이기도 하다.

영국의 지방의회 윤리규정은 별도로 법률의 형태를 갖추고 있지 않고, 다만 1974년과 1975년 두 차례 연방하원에서 ‘이해관계 등록제도’를 의결한 바 있다. 지방의원은 회사의 유급직원, 수입이 발생하는 상업·매매업, 전문직 또는 전문업 등의 지위에 관련되는 개인적 서비스, 유급의 피고용 관계 또는 직위, 의원으로서 재정적 지원을 받는 경우, 해외여행 중의원 자신의 비용이나 공적자금 이외의 사유로 지출되는 금액 등은 반드시 신고하여야 한다. 또한 외국의 정부단체 또는 개인에게서 받은 금전 또는 물질적 편의의 공여, 상당한 가치가 있거나 상당한 액수의 수입을 얻게 되는 토지 및 자산, 그리고 발행주식의 1/100 이상을 보유하는 회사명 및 주식의 액면 총액 등도 모두 신고대상이다(Select Committee on Parliamentary Commissioner for Standards, 2003).

이러한 신고사항들을 하원에 있는 ‘이해관계 등록관’에게 등록을 해야 하고, 이렇게 작성된 이해관계 등록부는 일반국민이 열람할 수 있으며 하원 자료로서 인쇄·공표된다. 그러나 영국의 불문법 전통의 영향으로 별칙규정은 따로 제정하고 있지는 않다(박재창, 2005).

5. 일본 지방의회

일본의 지방자치제도는 ‘기관대립형’의 기관구성 형태를 갖추고 있어 우리나라와 여러 가지 면에서 유사하다. 일본 지방자치단체의 주요 특징을 살펴보면, 첫째, 내각제를 취하는 중앙정부의 기관구성과는 달리 지방자치단체는 기관대립형의 기관구성을 취함으로써 단체장과 지방의원을 주민이 각각 선출하고 있으며, 양 기관간의 권력 균형과 견제를 위하여 의회의 단체장 불신임권과 단체장의 의회해산권 등 기관대립의 전형적인 제도적 장치를 갖추고 있다. 둘째, 지방행정체계는 광역과 기초의 2 계층제를 채택하고 있으며, 자치단체 간 관계가 법적으로 상하관계에 놓여 있지는 않으나 실제로는 오랜 전통과 정치·문화적 영향으로 인하여 상하 계서(階序)적 관계에 놓여있다고 볼 수

있다. 셋째, 중앙과 지방자치단체 간 관계에서 중앙정부는 각급 지방자치단체의 행정수행에 대한 허가·지휘·명령·취소 등 지방자치단체에 대한 권력적 간여와 재정적 통제를 중심으로 포괄적이고 실제적인 지도·감독권을 갖고 있다.

지방의원에 대하여 겸직이 금지되어 있는 직은 중의원과 참의원, 다른 지방의원, 지방공공단체의 상근직원, 보통지방공공단체의 장, 부지사 또는 부시장, 정·촌장, 재판관, 선거관리위원 등과 법률에 의해 겸직이 금지되어 있는 위원회의 위원이다. 일본 공직선거법 제89조 등의 규정에 의해 겸직이 금지되어 있는 직에 재직 중에는 선출직의 후보자가 되는 것을 금하고 있기 때문에 문제가 발생할 소지가 적다(한국지방자치단체국제화재단, 2008).

지방공공단체 의원은 해당 지방공공단체를 위하여 도급(都給)을 하는 사업자 및 이의 임원직을 겸할 수 없도록 규정하고 있다. 겸업금지 대상이 되는 도급은 민법상 도급계약에 한정하지 않고 넓은 영업으로서 이루어지고 있는데 경제적, 영리적 거래에 있어서 일정기간에 걸친 지속적인 거래관계 모두를 포함한다. 관급 도급사업이 일반 사업사업무의 주요한 부분을 차지하는 경우까지도 모두 해당된다. 지방의원은 겸업금지의 규정에 저촉될 때에는 그 직을 잃게 되는 것이다. 그 결정은 의회 출석의원의 3분의 2이상의 다수의 의결로 한다.(일본 자치법 127조)

의원이 신분을 상실하는 경우는 임기만료, 의원의 사직(일본 자치법 126조), 선거의 무효 또는 당선무효의 확정³⁾, 겸직이 금지된 직에의 재직·취직 시 모든 직을 잃게 되는가에 대하여는 논의가 일고 있다. 일본 공직선거법 11조 2항 혹은 252조, 일본 정치자금규정법 28조에 해당하는 경우에는 재판소의 선고 또는 판결확정에 의해 그 직을 잃게 된다. 이 외의 의원직 유지여부 사안에 대해서는 의회가 출석 의원 3분의 2이상의 표결로 결정한다. 또한 의원의 사망, 제명, 주민에 의한 해직청구로 이루어진 투표 결과, 과반수의 찬성인 경우, 주민에 의한 의회의 해산청구로 투표 결과 과반수의 찬성인 경우, 지자체 장에 의한 의회의 해산, 의회의 자주(自主) 해산, 폐치분합(廢置分合)에 의한 지방공공단체의 병동요인 등에 의하여 의원직을 잃는 경우가 있다(일본 자치법 참조).

IV. 지방의회·행정부 부패의 요인

우리나라 지방정부의 부패는 크게 세 가지로 나눌 수 있는데, 선거제도의 왜곡으로 발생하는 단체장의 비리인데 선거 당시 당선되기 위하여 상당한 액수를 불법적으로 사용함으로써 비리 유혹에 쉽게 빠지고 있으며, 두 번째로는 지방의원의 비리인데 이는

3) 당선 직후 의원의 자격이 무효로 확인되었더라도 결정, 재결 또는 판결로 확정될 때까지는 그 직을 잃지 않는다. 다만, 공직선거법 251조의 당선인의 선거범죄에 의한 당선무효의 경우는 당선일로 소급하여 의원신분을 잃는다(일본 공직선거법 128참조).

지역 내 사업자와 토호 인맥과의 유착으로 한탕주의식 비리를 저지르는 경우가 이에 해당된다. 그리고 지방공무원의 승진을 위한 인사 비리나 지역 사업자와의 이해관계에 의한 비리가 빈번히 일어나는 것을 꼽을 수 있다.

1. 유착 구조적 비리요인

미국에서는 20세기 초 지역부패의 유형이라 볼 수 있는 ‘머신 폴리틱스(machine politics)’의 폐해가 극심하였다.⁴⁾ 한국도 1995년 지방자치단체장 선거이후 어느 특정 후보나 특정 정당을 지지하고 선거 후 그들을 보호해 주는 형태, 업주의 이익을 대변하고 이들로부터의 지지를 바탕으로 지방자치를 꾸려 가는 지방 토호들의 정·관·업 유착형 비리가 급증하고 있다.

오늘날 지방정치 부패는 주로 개발도상국가들에서만 아니라 선진국에서도 찾아볼 수 있다. 개도국의 경우, 정치발전이 이루어지지 않은 상황에서 지방권력을 잡은 세력은 차기에 이 권력을 빼앗기지 않으려하고, 권력을 잡지 못한 세력은 그것을 빼앗으려고 안간힘을 쓴다. 또한 대체로 정치 발전이 성숙한 선진국에서도 기존의 지방권력을 유지하기 위하여 지역 업자와의 유착을 통하여 금권정치를 하는 폐해가 심상치 않게 나타나고 있다. 이른바 ‘과두제 철칙’ 현상이 정치부패에서도 존재하는 것이다. 야당 측의 부패도 문제이지만 권력을 잡고 있는 여당의 권력유지를 위한 온갖 방법들도 끈이지 않고 시도된다. 야당 탄압을 통하여 자기 정당의 입지는 강화하는 것은 물론, 주민들을 조직·동원하고 선거부정을 자행하기도 한다.

2. 효과가 떨어지는 법률적 비리요인

법률·제도적 측면에서도 공직자들의 비리요인을 통제하지 못하고 있는 것이 우리나라 지방자치의 현실이다. 전술한바, 우리나라 지방자치법 86조와 88조 등에 명기한 지방의회의 의결과 종류에 의한 징계 조항으로는 지방의원의 비리, 부정부패를 효과적으로 예방할 수 없는 것으로 판단된다. 지방의원직 제명의 경우, 재적의원 2/3 이상의 찬성(지방자치법 88조 2항)으로 가결하도록 되어있어, 실제로 ‘제명’(동법 88종 1항의 ④)에 해당하는 위법 사실이 밝혀지더라도, 동법 88종 1항의 ①공개회의에서의 경고, ②공개회의에서의 사과, ③30일 이내의 출석정지 등의 가벼운 조항을 들어 지방의원에 대한 징계가 온정주의적으로 흐르는 경우가 대부분인 것이다.⁵⁾ 지방의회 의원들이 무급직에

4) 지난 20세기 초 미국의 대표적인 지방자치의 폐해를 일컫는 말로, 사회복지제도가 발달하기 이전 지역에서 강력한 정당지도자를 정점으로 하는 지방정당(지구당)이 도시 저소득층의 생계수단과 생활보호를 위한 금전적 혜택을 제공한 이후 이들로부터 나오는 지지를 기반으로 지방정치를 주도했고, 결국 이런 선거 국면에서 필요한 재원을 마련하기 위하여 특정 사업자와의 유착을 통해 자금을 수수하는 금권정치를 자행했다(김병준, 2003 참조).

5) 이는 국회의원의 경우에도 ‘출석정지기간’에 해당하는 징계(국회법 163조) 시 수당 및 활동비

서 유급직으로 전환된 2006년 초 당시, 지방의회의원으로부터 이전보다 높은 책임의식을 요구하는 현실을 간과한 것으로 보인다. 지난 2003년 초부터 대통령령으로 ‘공무원 행동강령’을 제정, 지방의회의원도 이의 적용을 받아오고 있기는 하나, 본 행동강령 제정 당시 선출직의 특수성이 반영되지 않음으로 실질적으로 지방의원에 대한 적용에는 한계가 있는 상황이다.

3. 감사제도의 비효율적 운영

공직자간의 부정, 비리에 대한 감사 및 수사체계가 견고하지 못하여, 공직사회의 고질적인 비리인 상납구조와 기업체와의 유착이 끈이지 않고 있는 원인으로 작용하고 있다. 각급 기관에 대한 감사원 감사의 경우 서류대조 등으로 공직자가 세금이나 공금을 횡령한 사실이 드러났을 때에만 당사자를 검찰 등 수사기관에 고발할 뿐 인지·확인하지 못한 사항에 대한 체계적인 통제와 모니터링이 이루어지지 않고 있으며, 고발에 해당하는 사안 외에는 대부분 행정처분에 그치고 있는 실정이다. 또한 고발을 받은 수사기관도 감사원이 통보한 비위사실을 재확인할 뿐 추가범죄나 상급자 관련여부 등을 더 이상 캐어내는 의욕을 보이지 않고 있는 것 또한 현실이다.

이와 같이 지방 공직자의 직무집행에 대한 감시·감독기구가 제 기능을 수행하지 못하고 있고, 자치단체에 대한 감사가 국회의 국정감사, 감사원의 감사, 중앙 각 해당 부처·행정자치부·상급기관·지방의회·자체감사기구 등에 의하여 연중 여러 번 감사가 집행되고 있음에도 지방자치단체 공무원들의 비리가 좀처럼 적발되지 않고, 사법당국의 수사에 의해서도 구체적인 부패실상이 잘 드러나지 않는 것은 지방행정 감사기능의 미비와 지방의회의 통제기능이 미약하기 때문이다. 또한 자치단체 자체의 감사요원의 전문성이 떨어지고 감사기관의 독립성이 결여되어 있으며, 지방감사가 주로 예산집행의 합법성 검증에 국한되어 있고, 회계감사 위주의 상급감사를 피하려는 형식주의와 보신주의, 자치단체장의 도덕적 해이 등이 복합적으로 작용하고 있다고 판단된다.

4. 주민감사청구제도의 견제기능 부족

민선 지방자치시대를 맞아 주민들의 행정에 대한 관심과 참여욕구가 증대되어가고, 이에 걸맞은 제도적 정비와 새로운 장치를 도입할 필요성이 점차 높아지고 있다. ‘주민감사청구제도’는 해당 지역사정을 잘 아는 지역주민들이 지방행정을 참여하고 감시함으로써 행정의 투명성과 자치행정의 민주성을 향상시킬 취지 2003년 처음 도입되었다. 따라서 행정기관의 사무처리가 법령에 위배되거나 공익을 저해할 경우 주민들의 해당 지자체를 대상으로 감사청구를 하는 것은 당연하다고 본다.

를 감액하는 우리나라의 현행법과 비교해도 지방의원에 대한 징계로 효력이 미흡한 것이다.

현행 지방자치법 상 주민은 당해 자치단체의 장과 소속 공무원 등이 행한 위법, 또는 부당한 공금의 부과, 징수, 지출, 재산의 취득관리, 처분, 계약체결, 이행 기타 의무의 부과 등에 대하여 감사청구를 시·도의 사안은 주무장관에게, 기초지자체의 사안은 시·도지사에게 한다고 규정하였는데, 주민들이 감사원에 감사청구를 하지 않고 상급기관에 청구하는 것은 주민의 감사청구제가 하급 지방자치단체에 대한 상급기관의 행정적 통제를 강화하여 지방자치의 취지에 순응케 하려는 의도인 것이다. 중앙정부에 의한 통제 외에도 이와 같은 합목적성의 통제를 할 수 있도록 장치가 마련되어있다. 그러나 현재 각급 지방자치단체에서 채택·운영하고 있는 주민감사청구제에 대한 주민들과 시민단체들의 인식부족, 청구의 자격과 내용을 제한, 단체장 소속의 감사부서가 감사를 담당, 무마함으로써 단체장과 소속부서가 저지른 위법 부당한 행위에 대한 감사청구의 실효성이 없어 왔던 것이 사실이다. 현행 주민감사청구제의 문제점을 살펴보면:

① 감사청구인수의 요구기준이 지나치게 높아 감사청구제도의 취지를 퇴색하게 한다는 점이다. 청구인들에게는 감사청구권 자체를 성립시키는 데는 드는 노력이 더 주요한 것이지, 청구인수 요구기준이 낮아짐으로써 청구권 남용이 문제될 소지는 거의 없어 보이기 때문이다.

② 감사청구의 대상을 지방자치단체장의 사무처리에 한정하고 있다. 즉 지방의회를 포함시키지 않고 있다는 점이다. ‘자치단체장의 사무처리가 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우’로 단체장에 한정하고 있는 것은 지방의원의 비리와 업무상 남용을 통제할 수 있는 수단이 없다는 것으로, 부정부패에 대한 사전적, 사후적 방지장치가 없게 되는 것이다.

③ 주민감사청구위원회의 구성원의 중립성이 담보되지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 현재 각급 지방자치단체를 주민감사청구에 의한 감사를 실시할 경우, 해당 자치단체장이 본 위원회의 위원을 추천함으로써 공정한 구성이 어려운 상황이다(김택, 2003).

이제까지 살펴본 바, 지방자치 지형이 구조적, 법제도적 허점으로 지방 정치권력이 부패하는 경우 이를 통제, 복원할 수 있는 기능과 장치가 마련되어 있지 않은 것을 확인하였다. 이에 만시지탄이나, 지방의원 및 공직자들이 부정부패와 비리에 자의 또는 타의로 연루되지 않도록 혁신적이고 효과적인 방안을 이제까지 살펴본 외국의 사례로부터 함의를 통하여 찾아보고자 한다.

V. 외국 공직자 윤리체계 및 징계제도의 함의

1. 공직자 윤리통제·조사제도 강화 및 개방

미국에서는 주의회나 시의회의 의원의 비리문제를 정치적으로나 지휘권으로나 독립적인 윤리감사관이 일차적인 조사권을 갖는다. 우리나라도 미국의 경우처럼 선출직 공

무원의 공무부정, 업무상비리, 뇌물착복 등 형사상 범죄행위 시, 지방의회에서는 최종 재판결과가 나오기 전에라도 정직결정을 의결할 수 있으며 정직기간 중 대리자를 임명할 수 있어야 한다. 또한 각급 지자체의 정무직 공무원의 명백한 범죄 사실에 대하여도 시장에 의한 해고가 가능하도록 개선되어야 할 것이다. 지자체별 ‘윤리특별위원회’의 기능을 도입·강화하는 방안으로 본 위원회 위원 정족수 중 3분의 1이상을 민간위원으로 참여시키도록 하는 방법이 있을 수 있다.(라영재, 2010 참조). 이를 위해 민간위원의 전문성은 물론 중립적 심의권이 보장되어야 한다.

2. 지방의회비리 조사권 및 반부패 개혁제도의 완비

미국 캘리포니아 주 엘 에이 카운티의 경우처럼 공직자의 윤리, 선거자금, 로비활동, 정부자금의 부정부패에 관련하여 시민들의 고발을 접수하여 조사할 수 있는 독립적인 기관이 필요하다. 그 고발 접수가 시공간적으로 장애가 없어야하고 비밀이 또한 보장되어야 한다. 옛 조선시대에는 신문고와 어사제도와 같이 국민의 권익을 보호하기 위한 제도적 장치가 있었으며, 현재도 옴부즈맨제도와 유사한 제도로 행정기관 자체의 민원처리제도, 국회의 청원제도, 행정심판제도, 감사원의 민원감사제도 등이 있다.

그러나 이들 유사기관 및 제도들이 여러 가지 이유로 본래의 기능을 충실히 수행하지 못함에 따라 정부에서는 행정개혁 차원에서 국민의 고충민원을 보다 적극적으로 해결하는 것은 물론, 비현실적이고 불합리한 행정제도와 관행을 개선하기 위하여 ‘행정규제 및 민원사무 기본법’을 제정하고 독립성과 중립성이 보장된 ‘국민고충처리위원회’를 지난 1994년 발족시켰고 ‘국가청렴위원회’를 거쳐 국무총리 행정심판위원회 등의 기능을 통합, 지난 2008년에 국민권익위원회로 확대·개편하였다. 이 역시 아직까지 왜곡된 지방권력과 행정비리를 전면적으로 통제할 수 있는 제도개선에 관한 제도적 개혁은 지난한 논의 중에 있는 있으며 언제 그 개혁안이 어떤 형태로 나타나게 될지 요원한 상태라고 하겠다. 국민권익위원회에서 차제에 전반적인 반부패 제도개혁을 전방위적으로 그리고 선진화된 내용으로 내놓는 작업을 가급적 빠른 시일 내에 완수하여야 할 것이다.

3. 공직자 재산신고 및 공개 및 선출직 공직자 후보의 재산실태 제도화

미국 로스앤젤레스시 윤리규정의 예에서 뿐만 아니라 우리나라에서도 이미 고위직 공무원 및 선출직 공직자 후보들도 이미 재산신고 및 이의 미이행에 따른 규제조치가 행해지고 있다. 그러나 이 제도는 선출된 후 지방의원 및 지자체 장으로서 비리와 부패를 예방할 수 없을 뿐 아니라, 이로 인해 받게 될 징계와는 무관하게 의례적으로만 이루어지는 일로서 부패방지의 실효성과는 거리가 먼 제도이다. 좀 더 개혁적인 부패와 비리를 예방할 수 있는 방안으로 공직선거 후보자들이 선거기간 중에 자신이 신고한

재산을 모두 당선 후 공적 금융기관에 신탁하고 당선자는 재임기간 중 자신이 책임져야 할 비리로 판결을 받을 경우 그 신고한 모든 재산을 몰수하여 공공의 목적으로 분배하도록 강제하는 법률을 제정할 필요가 있다. ‘공직선거 당선자 재산신탁제도’라 할 수 있는 이제도는 법적으로 의무화하면 재임기간 중 부지불식간에 벌일 수 있는 측근의 부패행위까지도 예방할 수 있다는 의미에서 공직윤리를 실천해야 할 선출직 공무원들에게는 경종을 울릴만하다.

4. 의원 겸업·겸직금지 규정강화

일본은 의원 겸업·겸직금지의 규정에 해당될 때에는 그 직을 잃도록 되어 있으나, 우리나라의 경우 선거관련법으로 정하는 특정직에 한하여 선출직 후보가 되기 전 사직해야 한다는 조항 외에는 엄격한 겸직 금지조항이 없는 상황이다. 앞에서 살펴본바, 지역 내 토착비리의 많은 부분이 선출 공직자 본인의 겸직으로 인한 사적 이해관계의 결탁에 의한 것이어서 무엇보다도 시급한 선결과제라 하겠다. 이런 의미에서의 공직자 윤리규정 강화는 사적 이익을 목적으로 선출직에 입후보하는 왜곡된 정치행태를 바로잡을 수 있을 뿐만 아니라, 이런 후보들이 줄어듦으로서 지방정치, 지방행정의 투명성과 반부패문화를 제고할 수 있어 일거양득의 효과를 볼 수 있다. 이 목적을 실현할 수 있는 직접적인 방법으로 공직자의 직임 외의 모든 ‘영리행위의 신고’를 의무화하는 방안으로, 지방자치법에서 금지하는 행위 외의 영리행위는 사전에 의장 또는 상급기관에 서면신고 하고 신고내용을 공개하도록 하는 것이다. 신고하지 않음으로서 그리고 그 신고하지 않은 영리행위가 위법으로 밝혀지는 경우 징계를 피할 수 없도록 엄격한 징계규정을 마련하는 것이 필요하다(라영재, 2010 참조).

5. 심사·징계권 확대

미국에서는 하원의원이면 누구나 윤리심사를 요구할 수 있고 일반 국민도 소정의 절차를 거쳐 같은 청구권을 갖는 이 제도를 도입할 경우 지방의원 및 모든 선출직 공직자의 윤리감수성을 제고할 수 있을 것이다. 일단 당선되면 무소불위(無所不爲)의 권력을 행사하는 기초자치단체장이 될 수 있는 우리나라의 그간의 지방자치 여건에서 국회의원보다 더 할 만하고 하고 싶고 싶기도 한 선출직이 기초지자체장이라고까지 회자되고 있다. 무소불위의 비리를 염두에 두고만 하는 세평은 아니겠으나, 집중된 권한과 지휘권은 제도적 통제장치가 부재한 상황에서 상대적으로 부정부패와 비리에 노출되기 쉽다. 큰 권한에는 큰 책임과 높은 윤리의식이 함께 따라야 하는 이유이다.

6. 비리별 징계규정 세분화

앞에서 논한바, 징계의 종류가 세분화되지 않을 경우에는 윤리위반에 대한 상응적 징벌이 없다고 하여 징계를 외면하고, 더하여 온정주의마저 개입되어 윤리규정은 실효를 거두지 못할 것이다. 미국의 경우, 제명(expulsion), 징계(censure), 견책(reprimand), 벌금의 부과(fine), 의원의 특권의 정지 및 제한, 위원회가 정하는 징계로 구분되어 있는데, 우리나라의 공직자 윤리규정도 세분화될 필요가 있다. 캐나다의 경우 이해충돌위원회가 관련 법규 위반자에 대해 직접 징계할 수 있고, 징계의 내용도 세분화되어 있어 징계의 효과성을 높일 수 있게 되어 있다. 그 징계의 유형으로는 징계, 2만 캐나다 달러 이내의 벌금, (안전 심의과정상 책무수행 소홀로 인한) 피해자에의 손실보상, 사직 권고 등이 있다(박재창, 2005: 169).

7. 공직자의 직무관련 투명성 제고 방안

독일은 행위규범에 벗어나는 의심스러운 행동을 하게 되는 경우에는 의장이 조사를 행하고, 위반 여부를 결정하며, 위반 여부는 인쇄물로써 공표하게 된다. 영국도 신고사항들을 하원에 있는 이해관계 등록관에게 등록을 해야 하고, 이렇게 작성된 이해관계 등록부는 국민들에게 열람되며 하원자료로서 인쇄·공표된다. 우리나라는 지방 선출직 공직자에게 견제기능이 약한 것이 이제까지의 상황이었으나, 공공성과 투명성을 높이는 방안으로 외국의 사례를 우리 실정에 맞추어 도입하는 등 제도적, 문화적 개혁작업이 절실한 상황이다. 하나의 방안으로, 선출직 공직자들의 국내외 활동 신고·승인 절차를 엄격히 이행하고 관련된 모든 공적 활동을 공개해야 할 것이다. 예를 들어, 의원의 국내외 활동에 타 기관 등이 여비지원을 한 경우 이를 반드시 신고하도록 하고 부적절한 지원으로 판단하는 경우 변제하거나 윤리위원회의 심의를 받아 징계할 수 있도록 하여야 한다. 또한 직무관련자를 위하여 의회가 여비를 지원할 경우 의장의 사전 승인은 물론, 관련 신고·승인내역을 투명하게 공개하도록 하여야 한다(라영재, 2010 참조).

8. 금전적 이해관계 형성의 금지

미국의 경우, 모든 공직자는 직무수행과 관련하여 본인 및 그 가족이 금전적 이해관계를 갖거나 취업에 영향을 미치는 어떠한 행위도 할 수 없으며, 공적인 업무수행과 관련하여서는 어느 누구와도 금전적 이해관계를 형성할 수 없도록 금지하고 있다. ‘연관된 이해관계’⁶⁾가 있는 사람사이에서 직접적 그리고 예측가능한 효과를 나타낼 수 있는

6) ‘연관된 이해관계’란 배우자, 미성년의 자녀, 조직 내의 감독자, 신탁자, 일반적인 파트너의 자격을 지니는 사람들과의 이해관계를 의미한다(박재창, 2005).

금전적 이해가 공무에 연루되는 경우에는 공무원의 자격을 박탈당할 수 있다(박재창, 2005: 131-169). 이에 이해관계 직무의 제척(除斥)과 회피원칙을 제도화하여 의원 또는 배우자, 의원 등의 친족관계에 있는 자(者)가 심의대상 안건과 직접적 이해관계가 있는 경우에 심의를 원천적으로 금지하는 제도를 도입해야 할 것이다(라영재, 2010 참조).

다른 주요한 개혁안 중 하나는 의원 간 금품수수 금지를 원천적으로 금지하는 규정일 것이다. 의원들 간 의회 내 또는 선거 시기를 전후해 후보자들 간 금품, 기타 재산상 이익의 취득 또는 제공하는 행위를 금지함으로써 의원들에게 규제에 대하여 주지시키고 자정노력을 북돋우며, 궁극적으로 윤리의식을 함양시킬 수 있다(라영재, 2010 참조). 의원들 간 재직기간 중 이해관계에 의한 흥정이나 선거기간 중 또는 선거 이후라도 선거에 관련된 이해관계에 의한 금품수수는 지역 내 토착비리의 주요내용 중 하나이고 부정부패의 통로로 작용해온 것이 사실이기 때문이다.

VI. 결 어

지금까지 외국의 지방의회 및 선출직 공직자들에 대한 징계제도 및 공직윤리 체계를 국가별로 그 특징을 살펴보고, 함의와 개선방안을 제시하였다. 살펴본 외국의 지방자치 제도는 우리나라의 그것과 유사한 점도, 상이한 점도 다양하게 존재하고 있어 일률적으로 외국의 제도를 도입 할 수는 없는 일이나, 지방의회의 비민주성, 주민요구의 외면, 토착비리 상존, 국민의 불만과 비난 등이 지방자체의 현실이기에 행정 및 의정의 책임성, 시민의 응답성, 업무의 성실성 및 투명성 제고를 위한 롤 모델(role model)을 찾는 노력은 중요한 작업이다. 따라서 현 우리나라의 지방의회, 지방행정 상 비리문제를 제도적으로 정비, 신설하는 것이 타당한 바, 이를 위한 여론조사, 외국문헌 및 시스템 연구, 법률·규정의 도입으로 지방행정·의정의 민주화를 촉진할 수 있도록 하여야 할 것이다. 한정된 자료와 데이터 부족이라는 현실에 어려움이 있었으나 이후 추가적인 연구를 통하여 지방행정 및 의정을 발전시킬 정부의 정책의제 설정에 좀 더 기여를 할 수 있을 것으로 기대한다.

또한 지방정부의 비리를 예방·징계하는 것도 중요하지만 지방자치가 위축되어서도 안 될 것이다. 주민들은 지방의회 의원의 부패를 방지하는 것에서 더 나아가 보다 나은 공공서비스를 요구하고 있다. 징계제도, 윤리규정의 강화가 지방의원들의 적극적 지방자치활동을 위축하게 하고 복지부동하게 해서는 안 될 일이다. 한국의 지방자치는 이제 20년 가까이 지나와 성년기를 맞고 있다. 지방자치의 본래 이념을 충족할 수 있도록 민주성과 효율성을 강화시켜 나아가야 하고, 또한 주민참여와 감시로 책임성과 투명성을 높여 나아가야 하는 과제를 안고 있다. 이제까지 미비했던 제도적 개혁의 실현과 지방자치의 주요 구성원들인, 지방의회의원, 기타 선출직 공직자, 그리고 지역주민의 각고의 노력으로 지방자치 발전의 지고한 가치는 반드시 달성되어야 할 과제인 것이다.

<참고문헌>

- 국가공무원법, 공무원 행동강령, 대통령령. 2003.2.18.
- 국민권익위원회 (2009), “지방의회의원 행동강령 제정 관련 인식도 조사” 지방의원 개선세미나. 2009.11.
- 김병준 (2003), 「한국지방자치론」 법문사.
- 김택 (2003), 「관료부패이론」 한국학술정보.
- 김택·유종해 (2006), 「행정의 윤리」 박영사.
- 김현우 (2009), 「미국연방의회론」 한국학술정보.
- 대한민국 국회법
- 라영재 (2010), “한국의 지방의회 윤리강령 개선안”, 국민권익위원회 지방의회 개선세미나 발표논문.
- 박용래 (2008), 「사례별로 본 미국의 지방행정(후속편)」 한국학술정보
- 박응격·김택 (2000), “부패방지를 위한 지방행정 개선방안” 반부패특별위원회 연구보고서.
- 박재창 (2005), 「한국의회윤리론」 오름.
- 유호룡 (2004), “공직자 윤리의식 편향에 대한 원인분석” 「한국정책연구」 제4권 제1호. 6월: 17-35.
- 윤은기 (2002), “행정윤리를 통한 캐나다 개혁정책의 고찰” 「한국정책연구」 제2권 제1호. 11월: 15-34.
- 이수연 역 (2007), 「권력의 조건」 Doris Kearns Goodwin 著. 21세기북스.
- 일본 공직선거법
- 일본 자치법
- 일본 정치자금규정법
- 임성호·김의영·송석원 (2004), 「정치과정의 동학-한·미·일 사례연구」 경희대출판부. 시민정치연구소총서2.
- 한국지방자치단체국제화재단 역 (2008), 「일본 지방자치법개론」 마츠모토 히데아키 著. 한국지방자치단체국제화재단.
- 홍준현 (2002), “정책분석가 및 정책결정가에게 요구되는 윤리에 관한 규범적 고찰” 「한국정책연구」 제2권 제1호. 11월: 1-14.
- Bowman, James S. (1990), “Ethics in Government: A National Survey of Public Administration,” *Public Administration Review*, May/June 1990.
- Park, E.K. (2000), “Bureaucratic Culture and Ethics in South and North Korea”, Conference Theme, *ISPA WORLD Congress*, Quebec, Canada. 1-5 August.
- Select Committee on Parliamentary Commissioner for Standards (2003), 「*Annual Report*」 The United Kingdom Parliament.
- US Committee on Standards of Official Conduct. Internet homepage (<http://ethics.house.gov>).

투고일자 : 2010.05.09

수정완료 : 2010.06.18

개재확정 : 2010.06.23