

지방의회 의원 행동강령의 실태와 개선방안

A Study on the Improvement and Reality of Local Assemblymen Code of Conduct

라 영 재(Ra, Young Jae)*

ABSTRACT

Local assemblymen serve as important policy makers of local politics along with a local government head and at the same time has the duty of citizens' delegate. However, Korean local government has now increasing assemblymen who had legal penalty due to corruption charges after the local government revived in 1991. Of course, Political Reform Act such as the Local Government Act has been revised, but ethical management like the effective code of conduct suitable to people's expectation standard is not also made well. Therefore, this study aims to analyze local assemblymen's moral problems and actual conditions of a code of conduct targeting domestic and foreign local assemblymen, and to propose the enactment directions and implementation plans of local assemblymen's code of conduct based on ideal Menzel's Compliance Approach.

Key Words : 행동강령(code of conduct), 윤리적 관리(Ethical Management), 순응 확보형 접근법(Compliance Approach), 청렴 자율형 접근법(Integrity Approach)

1. 서론

우리나라에서 지방의회 의원은 대통령, 국회의원과 함께 선출직 공무원에 해당한다. 지방의회 의원은 2006년 전까지는 무보수 명예직에 해당하였으나 2006년부터는 역할에 비하여 의정활동비가 적정한가라는 논란은 있기는 하지만 유급화 되었다. 지방의회 의원의 정원도 지방선거 때마다 선거구 변동에 따라서 변하고는 있지만 대통령과 국회의원을 제외하면 광역과 기초지방의회 의원의 숫자는 선출직 공무원의 절대 다수를 이루고 있다. 지방의회 의원의 권한이야 대통령이나 국회의원에 단순 비교할 수는 없지만 지역에서는 고충처리자, 행정의 감시자, 정책결정자로서의 역할을 수행한다(Barron et al., 1991; 이승중, 2005 재인용). 그래서 선거구마다 2-3명에 이르는 지방의회 의원은

* 협성대학교 교수

사전적으로 마을이나 지역에서 명망 있고 영향력을 가진 사람이라고 표현되는 유지(有志)에 해당한다. 그런데 1991년 지방자치가 부활 한 이후 지방의회 의원들이 지역주민의 대리인으로 그 역할과 책임을 다하고 있다는 긍정적인 평가를 받고 있지는 못하고 있다. 오히려 많은 연구와 연구에서 토착비리의 주된 주체로 인식을 받고 있는 것 같다.¹⁾ 물론 그러한 부정적인 평가의 주된 요인이 전적으로 해당 지방의회 의원의 개인적 요인에 의해서 나오는 것은 아니고 근본적으로는 중앙집중적인 정치구조나 과도한 행정부 우위형 지방자치 제도의 문제에서 야기되는 것일 수는 있지만 그렇다고 지방의회 의원의 비위행위나 무책임성이 용인될 수 있다는 것을 의미하는 것은 아닐 것이다. 그런 측면에서 1차적으로 우리나라의 지방의회 의원에 대한 행위준칙으로서 행동강령 또는 윤리강령의 제도와 운영 실태를 실증적으로 비교 분석하여 보고, 이론적으로 어떠한 모델의 행위기준과 이행체계를 가지는 것이 현시점에서 지방의회의 윤리적 관리(Ethical Management)를 효과적으로 추진할 수 있는지를 연구해 보고자 한다.

특히 21세기가 지방화 시대라고 하는데 경쟁력 있는 창조적인 도시환경을 주도적으로 만들 수 있는 지도자인 지방의회 의원들이 부패와 비리로 인한 지방자치의 본질을 훼손하고 있다는 국민 및 언론으로부터 따가운 비판을 받고 있으며, 지방의회 의원의 유급화로 인한 지방의원에 대한 윤리성, 도덕성 확보를 위한 구체적, 실효성 있는 새로운 행위기준, 이행 확보방안을 마련하라는 국민의 요구도 증가하고 있으나 그간 지방의회 의원의 윤리적 통제방안에 대한 학술적 선행연구도 부족하고 각국의 지방의회 의원의 행동강령 사례도 많이 연구된 것이 없어서 학술적으로는 탐색적인 연구에 해당하지만 현실적으로는 시급한 정책과제에 해당한다고 볼 수 있다.

II. 행동강령의 의의와 이론적 접근법

1. 행동강령의 의의

정부를 운영하는 방식이 위계적인 수직적 관리에서 수평적 관리와 협력으로 변화하고 있다고 한다. 이를 한마디로 Rhodes(1997)는 이런 현상을 “정부(government)에서 거버넌스(governance)”라고 표현했다. 그렇다면 Menzel(2007, 3)이 지적하고 있듯이 윤리적 거버넌스(Ethical governance)라는 표현도 개념적인 정의도 가능해진다. 그래서 윤리적 거버넌스는 정부조직을 윤리적으로 관리하는 것으로 정의할 수 있다. 그렇다면 정부조직을 윤리적으로 관리하는 데는 전제조건이 충족해야 하는데, 그것이 1차적으로 윤리적인 지도자로서 관리자가 있어야 한다. 대의민주주의의 정치원리 아래에서 국민의

1) 김성호(2003), 박종민 외(2000), 이승종(2005), 라영재(2010) 등의 연구와 행정안전부, 법무부 등의 지방의회 의원의 사법처리, 기소현황 등으로 확인 할 수 있다.

위임을 받은 선출직 공직자는 당위적으로 윤리적인 정부 관리자가 되어야 한다. 그래서 선진국 어느 나라나 선출직이든 임명직 고위공직자의 도덕성과 청렴성은 1차적인 공직자의 자격요건으로 두고 있고 저개발 국가의 최고통치자에 대한 정당성과 신뢰성 결여의 논란에서도 핵심적인 주제는 부정과 부패의 결과를 야기한 비윤리적 국가운영이다. 그렇다면 실제 행정현장에서는 적극적으로 윤리적 위험을 회피하면서 공정하고 투명하게 정부를 관리해야 하고, 공직자는 윤리적인 문제를 공개해야 하고, 윤리적 실패를 적절하게 대응, 즉 엄격한 적발과 처벌이 있어야 하고, 마지막으로 대내외적으로 정부의 신뢰를 형성해야 한다. 그래서 선진국가나 학자들은 다양한 정부조직들을 윤리적으로 관리하는 방안들로 모범적인 리더십, 윤리교육, 행동강령, 서약, 윤리감독²⁾, 비위행위의 처벌, 인적자원관리를 공통적으로 제시하고 있다(Menzel, 2007:51-82). Cooper(2006)나 Geuras & Garofaro(2006)는 조직의 구조, 문화와 개인적 행위의 관계라는 측면에서 조직윤리를 관리해야 하는데, 행위준칙으로서 윤리강령, 교육과 훈련, 그리고 지속적인 윤리적 개혁이라는 동력이 필요하다고 한다(라영재, 2009).

행동강령(code of conduct)이란 개인이나 조직을 위한 책임성 또는 적절한 행동을 전반을 규율하고 있는 행위규칙으로서 윤리강령(ethical code, code of ethics, code of practice)의 개념으로도 받아들여지고 있다.³⁾ 그러나 윤리강령은 조직 구성원을 규율하는 추상적인 윤리적 가이드라인으로 보고 있고 강령의 행위기준과 이행절차의 구체성에 따라서 행동강령, 실천강령 순으로 구체성이 높다는 의미에서 구별하기도 한다(윤태범, 2009). 선출직이든 임명직이든 모든 공직자는 국민을 위한 대리인으로서 행동강령이나 윤리강령에 대하여 긍정적인 인식과 태도를 가지고 공직을 시작한다. 그래서 행동강령은 윤리적으로 동기가 부여된 공직자에게는 비윤리적 행위를 하지 않도록 하는 즉 비윤리적 행위를 제재하는데 적극적, 긍정적인 방향으로 영향을 주고 있다. 정부조직에서 행동강령이 존재한다고 하더라도 비윤리적 공직자는 비윤리적 행위를 하려고 할 것이고, 윤리적인 행위를 하려는 태도와 의식을 가진 공직자에게는 윤리적 행위를 하는데 도움을 주는 가이드라인으로서 작용할 것이다(Menzel, 2007: 61). 대부분 정부이나 기업에서 행동강령을 채택하게 된 직접적인 계기를 보면, 일련의 비윤리적 행위들이나 스캔들이 발생하게 되면 조직의 도덕성, 신뢰성, 평판 등에 심각한 손상을 가져오고 이러한 문제가 발생한 이후에 조직적, 구조적으로 예방책의 일환으로 행동강령을 채택하거나 강화한다.

Gilman(2005:8-9)은 행동강령의 제정원칙으로 첫째, 행동강령은 사람들이 어떠한 방식으로 행동을 할 것 같다는 예측가능성을 높여주어야 하고, 둘째, 행동강령은 공직자

2) Menzel(2007)은 윤리감독을 조직 내외에서 감사(audit), 각종 기관 및 개인의 청렴성 평가를 의미하고 있다.

3) 국내외 학자들마다 행동강령(code of conduct), 윤리강령(code of ethics)을 혼용하여 사용하고 있고 국내법에서 부패방지법에서는 행동강령으로, 지방자치법에서는 윤리강령과 윤리실천규범으로 사용하고 있어 용어사용에 혼란은 있지만 본 논문에서 개념상 불가피한 경우를 제외하고는 일관되게 행동강령으로 통일하여 사용하고자 한다.

가 정당한 원인과 이유에 근거해서 행동을 하게 되면 정당한 결과를 가져올 것이라는 것을 전제하고 있으므로 행위에 초점을 두어야 하며, 셋째, 행동강령은 공직자의 도덕적 자율성을 침해할 수 없으며 공직자의 의무를 면제할 수도 없고, 넷째, 행동강령은 조직에 속하여 있는 구성원의 자부심, 긍지를 갖도록 도움을 주어야 한다고 한다.

행동강령을 제정하는데 관련된 전제들은 우선 해당국가에서 중요하게 인식하거나 강조되는 가치들이 반영된다(윤태범, 2009). 이러한 가치는 정치나 행정가치라고 말할 수 있으며, 미국의 경우에서 보는 바와 같이 이러한 행정가치의 변화에 따른 행정개혁의 역사가 정치와 행정의 발전과정이라고 한다(Menzel, 2007; Anechiarico & Jacobs, 1996; 라영재, 2009). OECD 국가들이 행동강령에 반영한 가치를 보면 공정성, 합법성, 청렴성, 투명성, 효율성, 형평성, 책임성, 정의감 순이다. 이러한 행정가치가 행동강령에서 행위준칙으로 구체화된다. 구체적인 행위기준으로는 공적 정보사용과 제한, 선물의 수수, 공직외 근무, 공식적인 여행과 출장, 공적자산의 사용과 수익, 정치활동 범위, 퇴직 후 취업 제한, 법인카드사용 제한 등을 규정하고 있다. OECD 국가들이 행동강령의 제정형태는 법규나 윤리강령과 지침서의 형태를 가지고 있는데 대부분 법률적 형식을 취하고 있다(OECD, 2000; 윤태범, 2009 재인용). 국가마다 행동강령의 제정유형은 그 나라의 성문법이나 불문법 국가의 법규범의 전통이나 정치 및 행정기관의 구성과 편제유형이나 선출직이나 임명직 공무원 인사와 복무 유형에 의해 영향을 받는다고 볼 수 있다.

2. 행동강령의 접근법

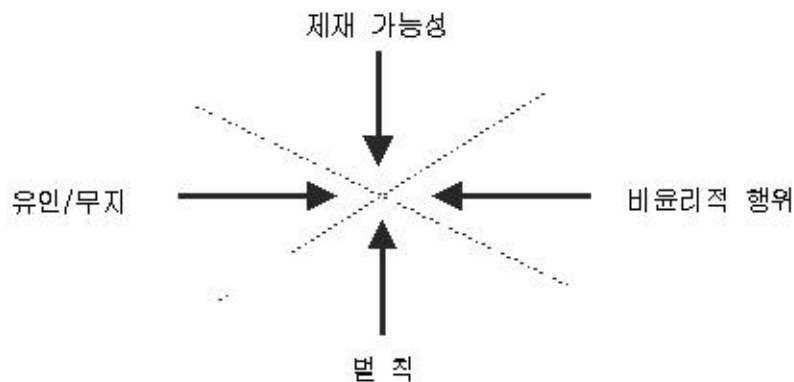
정부는 행동강령을 통해서 공직자의 윤리적 행동을 격려하거나 독려하게 되고 비위 행위를 방지할 수 있다. 행동강령은 내용의 규범성이나 이행의 강제성에 의해서 공직자의 행위를 규제하거나 유인하게 됨으로 이론적으로 두 가지 접근법을 취할 수 있다. 그래서 대부분 정부조직은 조직의 역사성이나 정치사회적인 환경에 따라서 순응 확보형 접근법(Compliance approach)이거나 아니면 청렴 자율형 접근법(Integrity approach)의 두 가지 접근법 중 하나의 접근법을 선택하게 된다(Menzel, 2009: 5).

순응 확보형 접근법은 법규와 같은 규칙에 의존하게 되는데, 공직자가 지켜야 할 규범, 즉 행위기준을 규범으로 제정하여 공직자가 준수하게 되면 윤리적 혼란성이나 갈등을 명백하게 줄일 수 있다. 이러한 행위준칙은 공직자가 수용할 수 있거나 수용할 수 없는 행위를 규칙이나 권고의 형태로 규정한다. 이렇게 규범으로 제정된 행동강령은 인사관리 매뉴얼⁴⁾, 구체적인 행위기준, 신입직원의 교육지침에 반영될 수 있다. 특히 정부조직 구성원들은 행동강령을 조직의 행위준칙으로서 준수할 것을 서약하고 서명하도

4) 우리나라는 공무원행동강령과 공무원 복무규정으로 공무원 행위준칙이 나누어져 있고 관할 국가기관도 행안부와 국민권익위원회(부패방지부)로 나누어져 있다. 향후 통합을 하거나 상호 차별적으로 작용할 수 있도록 법과 제도를 정비할 필요가 있다.

록 한다. 통상 행동강령은 행위준칙의 이행을 확보하려고 행동강령을 고의적으로 위반한 것이라면 해임까지 포함하는 징계의 벌칙을 받을 수 있어야 하고, 무지로 인하여 비위행위를 범한 경우에는 벌칙을 경감하여 처리하도록 제재조항을 가지고 있다. 만약 행위기준의 위반에 대한 벌칙을 경감하는 경우 개인적, 조직적으로 위반행위나 사함을 개선할 것을 전제로 해야 한다. 이러한 순응-규제 접근법은 어떠한 조직에서나 대중적이고 광범위하게 활용될 수 있으며 행위준칙을 법규로서 규정할 수 있으므로 조직에서는 수용할 수 없는 행위를 명백하게 드러냄으로서 규정된 행위에 한해서는 예방의 효과가 있다. 이러한 순응 확보형 접근법의 구체적 특징으로는 첫째, 규칙이나 벌칙이 명백하게 규정되어 있어서 행동강령을 조직구성원에게 직접적으로 수월하게 적용할 수 있고, 둘째, 규칙, 제재, 벌칙 중심의 교육과 훈련에 기여할 수 있고, 셋째, 행위기준의 준수나 제재의 이행확보 비용이 적게 들고, 넷째, 잘못된 행동에 한하여 사전에 막을 수 있다.

<그림 1> 순응 확보형 접근법



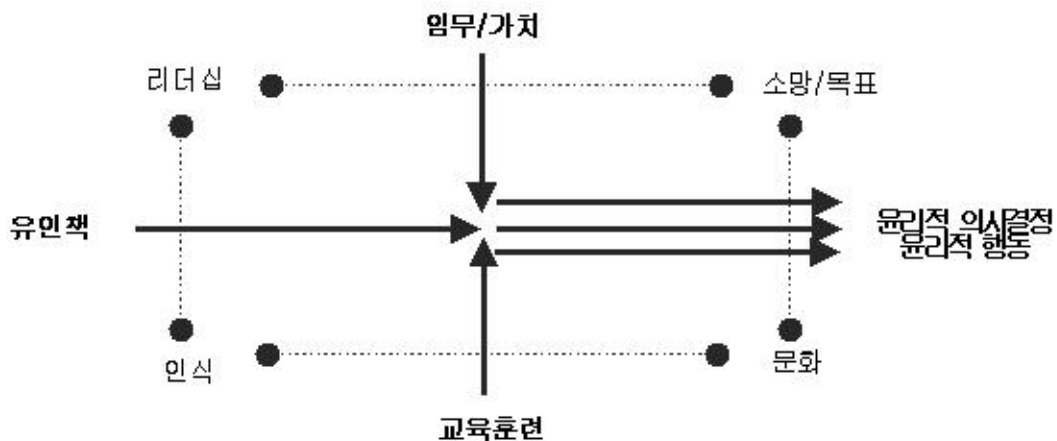
청렴 자율형 접근법에서 조직 구성원 개인에게 무엇이 옳고 그른가라는 행위준칙에 대한가치판단을 위임하게 되어 행동강령이 규칙 지향적 보다는 가치 지향성을 가지게 된다. 특히 공직자의 비위행위는 언제나 일어날 수 있는 것이 아니라 좀처럼 일어날 수 없는 것으로 가정하게 됨 주로 공직자가 옳은 일을 선택할 수 있도록 도와줄 수 있도록 기능하기 된다. 그리고 행위자의 윤리적 도전 및 갈등을 다룰 수 있는 방법을 교육과 훈련을 통해 습득하도록 안내해 주는 역할을 한다. 이러한 자율적 접근법의 특징은 행위가치가 무엇인가가 핵심 문제로 인식하고 있으며, 청렴성과 윤리성이라는 행위가치는 대부분 조직이나 공동체가 실제로 과거의 경험적 행동을 통해서 만들어지고 습득되는 것으로 전제로 한다.⁵⁾

5) Venice, Florida에서는 생산성, 대응성, 혁신성, 헌신성, 윤리성을, Indiana 윤리자문위원회에서는 정직, 존경, 시민성, 책무성, 정직, 정의롭, Manhattan, Kansas에서는 투명성, 청렴성, 질, 봉사성, 공정성을 행동강령의 가치로서 규정하고 있다.

공직자의 행동강령에 대한 순응 확보형과 청렴 자율형의 두 가지 접근법이 극단적인 이념형을 보인다면, 실제 정부조직에서는 두 가지 유형의 절충형의 모습으로 활용된다. 순응 확보형과 청렴 자율성 접근법의 두 가지를 절충하는 것을 시스템적 접근법이라고 한다(Lewis & Gilman, 2005: 18). 일반적으로 정부조직이나 기관 내부에 공직자가 적절한 행동을 할 수 있도록 돕는 조직이나 사람이 반드시 존재하는 것은 아니지만 조직 구성원이 행위준칙을 준수하거나 이해갈등 상황을 해결하기 위한 필요로 한 경우에는 돕도록 행위기준이나 지원조직이 기능할 수 있어야 한다.

본 논문은 <그림 1>의 Menzel(2009)의 순응 확보형 접근법을 중심으로 하여 국내외 의원행동강령 사례 및 우리나라 지방의회의 윤리강령 사례를 제재기준, 즉 행위기준과 벌칙이라는 측면에서 이행확보방안이라는 양 측면을 기준으로 해서 분석해 보고 개선 방안을 제시해 보고자 한다. <그림 2> 청렴 자율성 접근법은 이 논문의 분석 범위를 넘어가는 이상적인 것이기는 하지만 조직의 윤리적 관리(Ethical Management)라는 측면에서 의회이든 행정기관이든 모든 공공조직이 기관이나 개인의 윤리적 행위를 하도록 유도하거나 비윤리적 행위를 예방할 수 있는 종합적인 처방이 될 수 있다. 이 접근법 중 행동강령의 이행력을 높이기 위한 유인책이나 교육훈련이 필요하다는 시사점을 주고 있다.

<그림 2> 청렴 자율형 접근법



III. 지방의회 의원의 윤리문제와 행동강령 국내외 사례 분석

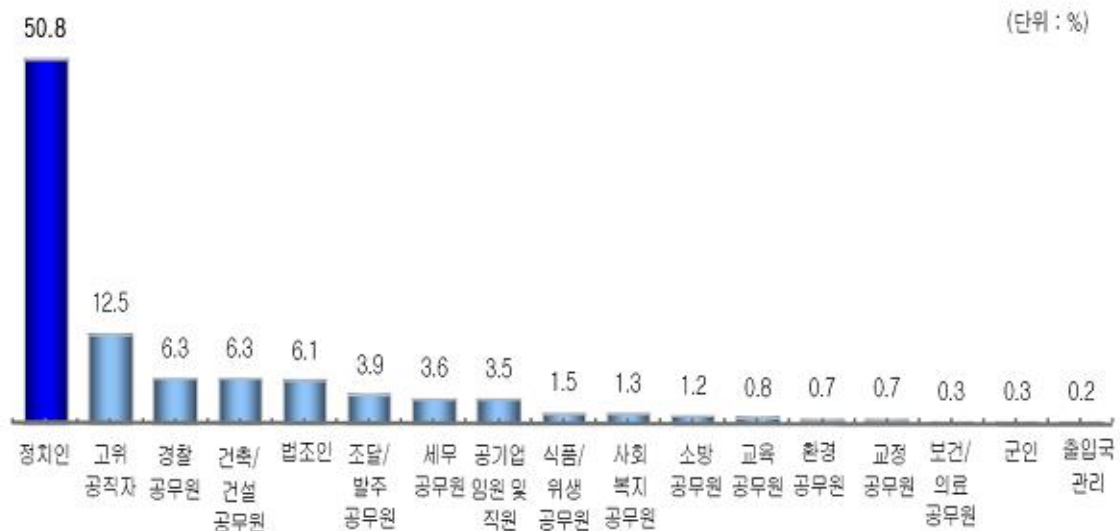
1. 지방의회 의원의 윤리문제

윤리(ethics)가 인간이 마땅히 지켜야 할 도리라고 사전적으로 정의하다면 도덕이나 윤리는 바람직한 행위가치나 행위기준을 의미하게 되고, 도덕성(morality)이나 윤리성은 도덕적으로 옳은 것, 바람직한 것을 가리키게 된다. 우리말로 도덕이 유교적으로 바람직한 것으로 사용하고 있으며, 윤리는 근대 윤리학과 서구문화의 영향으로 좀 더 보편적으로 사용하고 있는 것 같으나 도덕과 윤리의 용어는 혼용하고 있다. 칸트는 인간의 행위가 도덕률에 근거해서 의무적으로 행해졌을 경우에 윤리성과 도덕성이 있다고 했다. 그래서 공직윤리가 중요한 이유는 정책을 결정하고 집행하는 국민의 대리인으로서 공직자가 재량권, 정책선택, 책임성의 딜레마가 발생하게 되고 윤리적 행위를 하도록 통제하거나 동기부여를 해야 하기 때문이다. 그러므로 공직자의 존립이나 정당성의 근거가 국민에게 있으므로 공직자의 윤리적 기준도 국민과의 관계 속에서 설정되어야 한다. 그렇다면 선출직 공무원과 임명직 공무원의 윤리성은 같은 것인가 아니면 다른 것인가? 다른 것이라면 어떤 측면이 달라야 하는가? 공직자가 추구해야 할 가치나 행위기준은 시대의 환경에 따라서 변화하고 있는가? 가령 정치인이나 행정가들이 지켜야 할 고전적인 가치가 민주성, 합법성, 합리성, 책임성 같은 것이라면 현대에 와서는 형평성, 대응성, 투명성, 청렴성과 같은 가치들이 추가되고 있기도 하고 시대적 상황에 따라서 각각의 가치들의 우선순위나 상충하는 경우도 존재하고 있다. 그렇다면 현대에 선출직 공무원이 지켜야 할 가치는 무엇일까? 아마도 첫 번째 원칙으로는 국민과의 관계에서 풀어야 할 것 같다. 선출직이라는 것은 대의민주주의 체제에서 국민들이 직접 선출한 대리인이라는 것을 의미함으로 국민의 명령을 최고의 가치로 삼아야 하기 때문이다. 이렇게 선출직 공직자가 지켜야 할 가치나 의무는 Cooper(2006)는 국민의 사회적 기대수준에 의해 결정된다고 했다. 두 번째, 선출직 공무원의 윤리적 행위는 통제에 의해서 확보되어야 하는 데 선출직 공무원의 1차적 통제자는 국민이고 2차적으로 대의민주주의가 만들어낸 삼권분립에 의한 견제와 균형의 원리가 작동한다는 것이다. 세 번째, 선출직 공무원의 부패와 비리와 같은 비윤리적 행위에 대한 엄격한 적별과 처벌이다. 지위고하를 막론하고 부패와 비리행위는 더 엄중한 적별이 될 수 있다는 사회적 개연성이 높아야 한다. 그래야 행위자는 부패의 비용이 높기 때문에 사회적으로 부패의 감소 효과가 나타날 수 있다. 특히 선출직 공무원은 더 높은 처벌이 있어야 한다. 네 번째는 선출직 공무원이 스스로 윤리적 갈등을 해결하는 도움을 줄 수 있는 가이드라인인 행위준칙이 필요한데 이를 행동강령, 윤리강령이라고 하며, 반드시 윤리교육과 훈련을 통해서 강령(codes)의 실효성을 높여 줄 것이다.

2 지방의회 의원의 윤리실태

Cooper(2006)는 공직자의 윤리적 행위에 영향을 주는 요인으로 행위자의 개인적 속성, 조직구조, 조직문화와 사회적 기대수준을 제시하고 있는데, 우리나라 국민들은 국회의 원이나 지방의회 의원의 부패정도에 대한 가장 심각한 분야로 인식하고 있다. 이런 조사결과는 아래 행정연구원 조사에도 나타나지만 국제투명성기구 세계부패바로미터(GCB)의 한국조사결과에서도 일관되게 보여주고 있으며 각종 경쟁력이나 신뢰도 조사에서 정치인, 정당 등은 가장 낮은 점수를 받고 있다. 물론 정치구조나 개인적인 인식과 태도의 문제도 있겠지만 서구 선진국에서 시행하고 있는 바와 같이 윤리적 관리방안이 마련되지 않아서 낮을 수도 있다. 개인적인 인식과 속성이나 문화적인 변화는 쉽게 개선되는 것은 아니지만 제도적인 개선책은 국가나 해당 집단이 구비해야 할 의무이고 책무이다.

<그림 3> 공직유형별 부패가 심각한 분야



* 자료 : 한국행정연구원(2009), 한국공공부문의 부패실태 추이분석, p. 49, 인용

우선 지방의회 의원을 선출하기 다시 선출한 1991년 이후 사법처리 현황을 보면 지속적으로 증가하고 있다는 것이다. 그리고 지방자치 제5기라고 말할 수 있는 2006년 지방선거 이후부터 지방의회 의원의 유급화로 인하여 지방의회 의원의 도덕성, 청렴성 문제는 더욱 중요하게 되었고 그 관리방안을 정비해야 할 시점이다.

<표 1> 비리 등으로 기소된 지방의회의원 현황

| 구 분 | 기소된 지방의회 의원 | 기소 유형 | | | | |
|------------------|-------------------|----------|------------|----------|-------------|-------------|
| | | 뇌물 수수 | 변호사법 위반 | 경제 사법 | 국가보안법 위반 | 선거법 위반 등 |
| 제2기(95. 7~98. 6) | 82 | 23 | 10 | 7 | 1 | 41 |
| 제3기(98. 7~02. 6) | 224 | 73 | 12 | 22 | - | 117 |
| 제4기(02. 7~06. 6) | 293 | 20 | 1 | 13 | - | 259 |

* 자료 : 국민권익위원회 내부자료 참조

행정안전부에 요구해 분석한 ‘지방의회 의원 사법처리 현황’ 국감자료에 보면 1991년부터 1995년까지 78건에서 2002년부터 2006년까지 496건으로 급증하였다고 하며 1991년 지방자치제 부활 이후 역대 광역 및 기초의회의 전체 지방의원 2만2656명 중 공직선거법 위반 등으로 사법처리된 인원은 총 1024명으로 의원 20명에 1명꼴인 것으로 나타났다. 법 위반 유형으로는 공직선거법 321명(65%)으로 가장 많은 건수를 기록하였고, 선거과정에서의 불법과 비리가 여전한 것으로 파악됐다. 두번째는 뇌물(58명, 12%)로서, 의원직을 남용한 금품 수수행위가 근절되지 않고 있는 모습을 보여줬다. 사법처리된 1,024명의 지방의원 가운데는 기초의원이 849명으로 83%를 차지했다(연합뉴스, 2008.9.23). 지방의원의 기소현황과 사법처리 유형의 통계자료가 범위반 유형과 기소와 사법처리 단계의 차이에 의해서 정확한 통계숫자는 다르지만 지속적으로 증가하는 추세를 보여주고 있다. 물론, 공직선거법 및 정치자금법 등 정치관계법이 강화되거나 중앙선거위원회나 검경 등 사법기관의 적발과 처벌의 의지와 강도 여하에 따라서 기소나 사법처리 숫자는 달라질 수는 있지만 지방의회의원의 부정과 비리건수가 증가하고 있다는 것은 각종 자료에서 일관되게 보여주고 있다. 그러나 지방의원의 윤리적 관리 및 통제장치는 지방자치법, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 공직선거법, 정치자금법 등이 개별적으로 개정되어 왔으나 세부적인 행위기준으로서 행위준칙으로서 공무원행동강령, 지방의회 의원윤리강령과 윤리실천규범이 실효성의 한계를 보여주고 있다.

지방의원 부패실태는 지속적으로 악화되고 있으며 2006년 제5기 지방의원부터 외정 활동비가 지급됨으로 더 높은 지방의원의 윤리성, 청렴성, 책무성이 요구되고 있다. 특히 권익위법 제8조는 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령 등으로 정하도록 규정하고 있고 지방의회의원 및 교육위원회 위원도 공무원 신분으로 공직자행동강령 적용대상이나 현행 공무원행동강령은 제정 당시 선출직 지방의원의 특수성이 감안되지 아니하여 실효성 있는 운영 및 이행이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 그리고 현재 제정되어 있는 지방의원 윤리강령 및 윤리실천규범은 광역지방의회와 기초 지방의회 간 행위기준의 범위, 내용수준, 이행실효성 즉 윤리특별위원회의 구성과 운영측면에서 편차가 심하고 광역지방의회 중에서도 경기도 의회가 구체적으로 행위기준

을 제정하고 있고 기초지방의회 중 군지역의 의원윤리강령 일부는 선언적이고 윤리특별위원회 구성 등 이행장치를 마련치 않고 있다.

3. 외국의 행동강령 사례

미국은 선출직과 임명직 공직자를 불문하고 공직윤리를 관리하기 위한 규범, 행동강령, 지침서의 제정에 적극적이다. 연방윤리법(Federal Ethics Law), 미국정부윤리청(The U.S. Office of Government)이 존재하고 대통령, 상하 의원, 연방 및 주법원의 법 적용 및 개별 윤리강령들이 있다. 또한 주별로 윤리법(State Ethics laws)이나 주의회별로 윤리강령 등 윤리적 관리의 방안들은 다양하며, 특히 대분의 주가 주윤리법을 감독하는 강력한 윤리위원회 제도(Ethics Commissions and Boards)를 가지고 있다(Menzel, 2009). 윤리법규들은 대부분 선출직 및 임명직 공직자 모두에 적용되는데, 개별적인 행위기준별로 임명직이나 선출직이냐의 구분에 따라서 달리 적용된다. 행위기준 중에서는 이형출돌 회피에 대한 규정이 가장 중요하게 다루어지고 있으며, 구체적인 행위기준으로는 선물수수 금지, 백지신탁제도 적용, 산하기관 출연금지, 로비스트의 선물수수 금지 등의 활동을 규제하고 있다. 규정들은 직계가족까지 적용하는 경우가 있으며, 규정 위반의 경우에는 공개적인 비난에서부터 벌금, 징역형에 이르기 까지 다양하고 엄격하다. 미국 뉴욕시 지방의원 행동강령 이행방안을 보면 지명된 위원회 와 행정법원을 통한 청문절차를 통해 진행한다.⁶⁾

EU 지방의원 행동강령의 경우에 행위기준으로는 공정한 선거운동, 특권의 사적이용 및 남용금지, 이해관계 공개 및 회피, 겸직금지, 자유재량권 행사제한, 뇌물수수 금지, 예산의 사적 사용금지, 퇴직 후 특권활용금지 조항을 가지고 있고 이행방안으로는 이해관계의 공개, 내외부 감독준수, 행동강령 준수 선언, 공개 및 공표 등을 규정하고 있다.

영국 지방의회 의원 행동강령은 지방공직자에 대한 표준행동강령을 채택하고 있고 임명직 공직자도 적용된다. 행위기준의 경우 개인적 의무로 평등준수⁷⁾, 비밀보호, 불명예행위 금지, 지위남용금지, 법적외무 준수가 있고, 개인적 이해관계 회를 위하여 정보 공개, 편파적 이해관계의 회피, 개인적 이해관계 등록 등이 있다. 이행방안으로는 각 기관 감시관 또는 감사관에게 보고하고 등록하도록 규정되어 있다.

프랑스 지방의원 행동강령의 경우는 지방의회 의원 행동강령을 단일 법규나 헌장형태로 규정하지 않고 지방의회가 자율적으로 제정하여 지방의원의 서명을 받아 시행하고 있는데, 행위기준으로는 이해관계의 회피, 겸직금지 및 민간기업체와 관계금지, 선물수수금지, 허위급여 지급금지 및 활동비의 기업체에 전가금지 등을 규정하고 있다.

6) 공직자 가족에게도 넓게 적용되고 행동강령 위반시 청문회를 통해서 유죄판결을 받아 벌금, 징역형에 처할 수 있다.

7) 평등임금법, 성차별금지법, 인종관계법, 장애인차별금지법, 고용평등 등 평등 및 인권법규를 의미하고 있고 부칙에 규정하고 있다.

일본에서 지방의회 행동강령이 보편적이라고 할 수는 없지만 신주쿠⁸⁾ 의회의원 정치윤리조례를 보면 조례와 시행규정을 제정⁹⁾하였고 행위기준으로는 의원의 책무, 부정한 영향력행사 금지, 의견전달의 기록문서 전달의무, 겸업보고 의무, 인권침해금지 조항을 규정하고 있으며, 이행방안으로 정치윤리심사회를 설치하여 외부전문가 및 시민참여토록 하였다.¹⁰⁾ 위원회의 실무는 의회사무국에서 처리하고 있다.

<그림 4> 신주쿠 지방의회 정치윤리심사 절차



* 자료 : 일본 신주쿠 의회의원 정치윤리조례 참조.

4. 우리나라 지방의회 의원의 행동강령 실태분석

1) 관련 법규정

우리나라 행동강령과 윤리강령을 규율하는 법규는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률과 지방자치법이 있다. 부패방지법에서는 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있고, 지방자치법 및 시행령에서는 겸직금지 등 행위기준의 일부를 직접적으로 규정하고 있고 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하도록 규정하고 있다. 특히 윤리특별위원회를 설치할 수 있는 근거조항을 마련하고 있다. 위의 두 가지 기본법 이외에 지방의회의원 및 교육위원은 공직선거법 및 지방교육자치에 관한 법률의 적용을 받는다. 그러므로 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에 규정하고 있는 공무원행동강령의 적용한계 및 지방자치법에서 규정하는 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범의 규범력의 한계로 인하여 지방의회 의원의 권한과 책임에 부합하는 윤리적 관리가 효과적으로 작동하지 않고 있다.

부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 대한 법률 제8조에 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령·국회규칙·대법원규칙 등으로 정하도록 규정하고 있고 공무원행

8) 일본 도쿄 도의 특별구의 하나이다. 주요 상업과 행정 중심지로 인구는 317,119명(2009년 9월)이고 면적은 18.23km²이다.

9) 일본의 정치적 환경으로 의원윤리강령이나 행동강령이 행위기준을 기반으로 하여 발전하고 있다고 볼 수 없으며, 다만 특이한 것은 심사에 관한 규정을 두고 있다.

10) 정치윤리심사회는 전문가 2인, 주민 3인, 의원 3인 참여 및 성별로 40% 유지하고 있고 위원회의 임기는 2년으로 재임가능하다.

동강령 제3조에서 이영은 국가공무원과 지방공무원에게 적용토록 하고 있어 지방의회 의원 및 교육위원회 위원도 공무원 신분으로 공무원 행동강령 적용대상으로 볼 수 있으나, 공무원 행동강령 제정당시 지방의회 의원 및 교육위원을 고려치 않아 지방의회 의원 대상으로 행위기준 및 이행방안을 구체적으로 규정하지 못하고 있다. 공무원행동강령 행위기준을 보면, 공정한 직무수행으로 이해관계 직무회피, 특혜 배제, 예산의 목적 외 사용금지, 인사청탁금지, 부당이득 수수 금지로 직위의 사적사용금지, 금품 등 수수제한, 이권개입금지, 알선청탁금지, 직무관련 정보이용거래 제한, 공용물 사적인 사용·수익금지, 건전한 공직풍토 조성으로 외부강의·회의 신고, 금전대차대조금지, 경조사통지 및 경조금품 수수제한을 규정하고 있다.

2) 광역지방의회 의원윤리강령

광역 시도 지방의회의 의원윤리강령은 행위기준 즉 규제 내용의 범위 및 윤리강령과 윤리실천규범 제정 형식에 따라서 크게 3가지 유형으로 분류할 수 있다.¹¹⁾ 첫째로 윤리강령은 긍정적 의무조항으로 실천규범은 금지규정으로 규정하고 있고 윤리심사 등 함께 크게 3부분으로 규정하는 유형으로 부산, 울산, 광주, 인천, 경남북, 충남북, 전남북도 의회의 경우이다. 둘째, 세부적인 윤리강령(명예품위유지 등 준수 의무), 윤리실천규범(지위남용 등 금지)은 별표로 규정하고 겸직신고, 영리행위제한, 윤리심사를 조례에 규정하는 유형으로 대전과 광주시의 의회의 경우이다. 셋째로 윤리강령(성실한 직무수행 등) 외에 윤리실천규범으로 공익우선, 청렴과 품위유지, 투명성 확보, 직권남용의 금지, 이해관계 제척과 회피, 직무관련 금품취득금지, 기밀누설 금지, 사례금수수금지, 겸직신고 및 금지, 영리행위 제한, 재산 신고, 병역신고 및 공개, 기부행위금지, 국외활동 보고 및 신고, 윤리특별위원회 구성과 운영을 규정한 유형으로 경기도, 서울시 의회의 경우이다. 둘째와 셋째 유형이 행위기준을 좀 더 광범위하게 규정하고 있다.

<표 2> 광역지방의회 의원윤리강령 현황

| 구 분 | 윤리강령·윤리실천규범 | | 윤리특별위원회 | |
|----------|-------------|-----|---------|-----|
| | 제정 | 미제정 | 설치 | 미설치 |
| 광역지방자치단체 | 16 | - | 6 | 10 |

* 국민권익위원회 조사자료 참조(2009, 12).

11) 제도의 동형화 현상으로 처음 제정한 모형을 따라하고 있으며 향후 제도운영에서 문제가 발생하거나 상위법의 개정안을 수용하는 형태를 보이고 있다.

3) 기초지방의회 의원윤리강령

기초지방의회 윤리강령 경우, 당진군, 완도군의회 의원윤리강령의 행위기준을 보면 품위유지 및 주민의사 반영, 공익우선 및 성실하게 직무수행, 부당이득 도모치 않고 지위남용금지, 공정한 여건과 기회균등 보장, 주민에 책임을 질 것을 서약하고 있다. 기초지방의회 의원윤리강령의 경우 대부분 광역지방의회 의원윤리강령 중 첫번째의 유형과 유사하게 규정하고 있으나 의원윤리강령의 세부적인 행위기준은 서약서나 선서문 같은 수준으로 추상적으로 규정하고 있다. 이행방안으로 윤리특별위원회 또는 징계자격특별위원회를 설치하고 구성·운영에 관한 규칙을 제정토록 한 경우도 있으나 조례에 윤리특별위원회를 두지 않은 지방의회도 있고 윤리특별위원회(징계자격특별위원회)의 구성 및 운영 규칙을 제정하지 않은 의회도 있다. 제정된 기초지방의회 의원윤리강령의 실태를 요약하면 윤리위원회 구성과 운영에 관한 규칙을 마련치 않고 있으며, 상임위원회, 영리행위 제한 등 이해충돌 회피 및 제척 조항 없다는 것이다(라영재, 2009).

<표 3> 기초지방의회 의원윤리강령

| 구 분 | 윤리강령·윤리실천규범 | | 윤리특별위원회 | |
|----------|-------------|-----|---------|-----|
| | 제정 | 미제정 | 설치 | 미설치 |
| 기초지방자치단체 | 214 | 16 | 88 | 142 |

* 국민권익위원회 조사자료 참조(2009. 12).

국회운영제도개선 자문위원회에서 「국회의원 윤리규칙」 권고안을 발표(2009. 6. 9.)하였는데, 행위기준으로 직무전념의무, 품위유지의무, 금품 등을 받을 행위에 대한 제한, 국외활동에 대한 제한, 권력남용금지의무, 겸직 등의 제한, 의원윤리교육을 규정하고 있고, 보칙에서 재산등록, 병역신고, 선거운동과 정치자금과 관련 공직윤리법, 공선법과 정치자금법 준수 의무를 규정하고 있고 이행방안으로 15명으로 윤리특별위원회를 구성하고 자격심사소위원회와 윤리심사징계소위원회를 둘 수 있도록 하였다. 특히 윤리조사위원회의 구성은 그간 시민사회 및 학계의 문제제기를 받아들여 학계, 법조계, 언론계, 시민단체가 추천한자 중 9명을 위촉하고 임기를 2년으로 정하고 있다.

IV. 지방의회 의원의 행동강령의 개선방안

1. 개선방향

우리나라 지방의회 의원 행동강령의 모형은 이론적으로 Menzel(2009)의 모형 중 순응규제 모형을 기본적으로 적용하는 것이 타당하고 적합하다. 다만 지방의원의 권한과 책임 등을 고려하여 그간 시행된 공무원행동강령, 지방의회의원 윤리강령 및 국회의원 윤리규칙(안)을 참고하여 세부적인 행위기준 범위와 실효성 있는 이행방안을 마련하는 것이 중요하다. 향후 지방의원의 부패수준 및 책무성이 확보되면, 지방의회의 정치 및 행정 환경 및 지역민의 기대수준에 부합하는 Gilman(2005)의 절충형이나 Menzel(2009)의 자율형으로 전환 할 수 있을 것이다.

지방의회위원의 부패실태, 외국의 지방의원윤리강령 및 현행 공무원행동강령, 국내 국회윤리규칙(안) 및 광역, 기초지방의회 의원윤리강령을 비교하여 최소한의 행위기준을 추출하고 그간 시민사회, 학계의 공통된 지적이 있었고 일본 및 미국의 실효성 있는 이행방안을 참조하여 윤리특별위원회의 구성·운영을 강화시킬 수 있다. 특히, 지방의회 의원행동강령의 행위기준 및 이행방안에 대하여도 첫째, 일반국민, 공무원, 지방의회 의원 설문조사 결과¹²⁾, 둘째, 선행 관련 법규정, 셋째, 외국사례를 검토하여 현재 공무원행동강령과 조례로 제정 운영하는 지방의원 의원윤리강령을 통합하는 지방의회의원 행동강령을 제정하여야 한다.

Menzel(2009) 순응규제 모형에 근거한 지방의회 의원 행동강령이 운영되어야 하겠지만 자율형에 근거하여 지방의회 의원의 윤리성을 제고할 수 있는 유인책과 교육훈련이 이루어질 수 있도록 지방자치법, 공직선거법, 정치자금법 등도 개정되어야 한다.

2. 개선방안

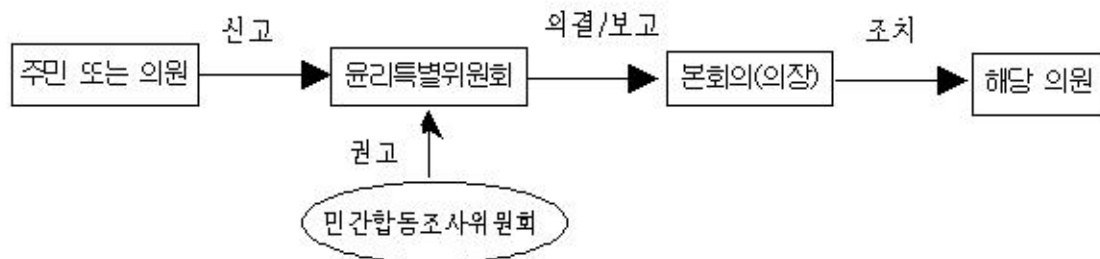
지방의회 의원 행동강령 통합안으로 행위기준의 개요는 첫째, 이해관계의 회피 및 제척 등 공정한 직무수행은 유럽, 미국 등 지방의원 행동강령 및 공직자 행동강령과 우리나라의 광역지방의회 의원윤리강령 일부에서도 규정하고 있는 조항이고, 둘째, 직권 남용 금지 등 부당한 이득수수 금지는 전통적으로 선출직이든 임명직 공직자를 불문하고 지켜야 할 공직자 책무성 조항이며, 셋째, 의원의 국내외 외부활동에 대한 신고 및 공개, 영리행위의 신고 등은 전임 근무를 전제로 하는 임명직 공직자와 다른 상황임으로 주로 공개, 신고로서 이해관계를 회피하는 조항이다.

기존 지방의회 의원윤리강령의 윤리특별위원회 및 국회 윤리특별위원회가 의원들로

12) 국민권익위원회가 2009년 11월 12일부터 11월 18일까지 현대리서치에 의뢰하여 일반국민 600명, 공무원 250명, 지방의회 의원 250명을 대상으로 행동강령제정의 필요성, 지방의회위원의 행동강령 내용, 운영체계에 대하여 전화설문조사 실시하였다.

만 구성되어 있어서 윤리강령위반의 경우, 의원간 온정주의로 인하여 제대로 처리하지 못하였다는 지적이 있다. 일본 도쿄도 신주쿠 의원 정치윤리조례에서의 정치심사회는 전문가와 주민이 과반수 이상 참여 및 성별로도 균형을 유지하여 구성하고 운영하고 있고 미국 공직자 행동강령에서는 위원회 및 행정법원이 청문회 절차를 통하여 행동강령 위반자를 강력하게 처벌하고 있으며, 우리나라 시민단체를 중심으로 지방의원 의원 윤리강령의 실효성을 확보하기 위한 윤리특별위원회의 설치와 민간인 참여를 지속적으로 요구하고 있다(참여연대, 2006; 참여자치전북시민연대, 2008). 그래서 아래 그림과 같이 민간위원이 참여할 수 있는 행동강령 이행확보 장치를 마련해야 한다.¹³⁾

<그림 5> 지방의원 행동강령 위반 처리 절차



VI. 결 론

올해 6월 2일이면 제6기 동시 지방선거가 실시된다. 4천여명이나 되는 지방선거 당선자 보다는 더 많은 수의 후보자들이 예비후보로 등록하게 될 것이고 그 중 일부가 본 선거에 당선될 것이다. 지방선거는 지방자치를 하는 첫 관문이고 지방자치를 통해 민주주의가 현장에서 완성된다고 할 수 있다. 그러나 국민의 대리인이어야 할 지방자치 단체장이나 지방의회 의원이 일반국민 보다 더 높은 도덕성, 청렴성, 책임성과 같은 공직 윤리성을 가져야 하지만 선진국이나 우리나라나 현실은 그렇지 않으므로 더 엄격한 윤리적 관리(ethic management)가 필요하다고 하겠다. 그러나 우리나라의 지방자치나 지방분권이 진전되는 것만큼 지방자치의 책임성과 윤리성을 확보할 수 있는 제도적 기

13) 국민권익위원회 일반국민, 지방의회 의원, 공무원 설문조사 결과(2009.11)를 보면, 윤리특별위원회의 실효성에 대해 지방의회 의원(43.2%)은 '윤리특별위원회가 역할을 충실히 수행하고 있다'는 의견이 높은 반면, 일반국민(54.8%) 및 공무원(28.4%)은 '충실히 수행하고 있지 않다'는 의견이 높게 나타났고, 윤리특별위원회의 강화방안에 대해 '지역주민과 전문가의 참여가 필요하다'는 의견은 공무원이 81.2%로 가장 높고, 다음으로 지방의회 의원(74.0%), 일반국민(63.2%)의 순으로 나타났으며 공무원 중 '필요하다'는 의견은 기초자치 단체가 83.1%로 광역자치 단체(76.7%)보다 높고, 직급별로는 5급(84.6%)에서 높게 나타났다. 윤리특별위원회의 민간인 참여정도에 대해 일반국민(41.7%)은 '과반수 이상'이 높은 반면 지방의회 의원(53.0%) 및 공무원(49.3%)은 '1/3 이상'이 높게 나타났다.

반은 아직도 취약한 것으로 나타나고 있다.

물론 우리나라 지방자치 제도가 제도적으로 강한 자치단체장에 권한에 비하여 지방의회 의원의 권한이 상대적으로 약하다지만 그렇다고 해서 주민의 대표로서 책임성, 책무성, 청렴성이 낮아도 좋다는 의미는 아닐 것이며, 오히려 2006년부터 지방의회 의원의 유급제가 도입되면서 도덕성을 기반으로 전문성을 강화할 시기이다. 그렇지만 현행 공무원행동강령의 제정 당시 선출직인 지방의원의 특수성을 감안하지 아니하여서 지방의회 의원이나 교육의원에 대한 윤리적 관리로서의 행동강령의 실효성이 있는 운영 및 이행이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 특히 지방의회의 윤리강령·윤리실천규범은 자치조례로서 최근에야 제정하여 운영하고 있는데, 이것도 대부분은 선언적·포괄적으로 규정하고 있어서 이 또한 규범력이나 통제성의 확보에 한계가 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 광역지방의회, 기초지방의회 의원 및 올 6월 선거에서 처음 직선으로 선출되는 교육의원도 포함하는 표준적이고 통합적인 지방의회·의원의 행동강령을 올 6월 지방선거 전에 선출직공무원인 지방의원의 특성을 반영한 행정공무원의 행동강령과 구별되는 별도의 행동강령을 제정할 필요가 있다. 표준적인 행동강령이 제도화가 이루어진 다음에 향후 지방자치의 본질에 부합하도록 지방의회 의원의 행동강령이 Menzel(2009)이 주장하는 이상형에 해당하는 청렴자율형 접근법(Integrity approach)으로 전환할 수 있을 것이다. 현 시점에서 부패와 비리의 온상이거나 토착비리의 대명사처럼 인식되고 있는 지방정치에 대한 국민의 신뢰도를 회복하기 위하여 규제적인 순응 확보형 접근법(Compliance approach)을 기꺼이 수용하여 지방의회 의원의 윤리성, 도덕성, 청렴성, 책무성을 획기적으로 제고하는 계기가 되어야 한다.

<참고문헌>

- 김성호, (2003), 지방자치단체장의 행정책임 확보방안, 한국지방행정연구원.
 라영재, (2009), 공공부문 책무성의 변천과 통제방안, 「한국정책연구」,
 라영재, (2009), 지방의회·의원의 행동강령의 내용과 이행방안, 「지방의회·의원 행동강령 제정을 위한 공개토론회」 자료집.
 라영재, (2010) 선출직 공무원의 윤리성 제고방안, 「월간 지방자치」 2월호.
 국민권익위원회, (2009), 지방의회 의원 행동강령 제정을 위한 설문조사.
 국민권익위원회, (2009), 지방의원 행동강령(시안) 내부자료.
 문재우, (1996), 지방의회 및 지방의원의 위상강화방안, 「지방행정연구」 제11권 제2호
 소순창, (1999), 지방의원의 정치적 효능과 신뢰감에 관한 실증분석, 「한국행정연구」 제33권 제4호.
 연합뉴스, 2008. 9. 23, “공무원 선거중립위반 기승..지방의원범죄도 급증” 기사

- 문태범, (2009), 지방의회의원의 윤리실태와 윤리성 제고방안, 「지방의회의원 행동강령 제정을 위한 공개토론회」 자료집.
- 이승종, (2005), 제2판 「지방자치론」, 박영사.
- 정기섭·장인봉, (2002), 지방경영에 관한 지방공무원·지방의원의 인식분석, 「한국지방재정논집」, 제7권 제2호.
- 참여연대, (2006), 7대 서울시 의원 겸직현황 조사 보고서.
- 참여자치전북연대, (2008), 전라북도 지방의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범 조례 조사결과.
- 한국투명성기구, (2009), 세계부패바로미터(GCB), 2009.6.3일자 보도자료.
- 한국행정연구원, (2009), 한국공공부문의 부패실태 추이분석.
- Anechiarico, F. and James B. Jacobs, (1996), *The Pursuit Absolute Integrity; How Corruption Control Makes Government Ineffective*, The University Chicago Ptness.
- Cooper, T., (1982), *The Responsible Administrator*, N.Y.: Kennikat Press, 1982.
- Cooper, T., (1987), Hierarchy, Virtue and Practice of Public Administration : A Perspective for Normative Ethics, *PAR*, Vol. 47, No. 4.
- Cooper, T., (2006), *The Responsible Administration: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, The Jossey-Bass.
- Dean Geuras & Charles, (2005), *Practical Ethics in Public Administration*, Management Concepts.
- Gilman, S. C, (2005), *Ethics Codes and Codes of Conducts as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Services*, World Bank.
- Menzel, Donald C, (2007), *Ethics Management for Public Administration : Building Organization of Integrity*, M. E. Sharpe, N.Y.
- Menzel, Donald C, (2009), *Ethics Moments in Governments: Cases and Controversies*, CRC Press.
- Lewis, C. W and S. C, Gilman, (2005), *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide*, 2nd ed, San Francisco: Jossey-Bass.
- Seumas Miller, Peter Roberts and Edward Spence, (2005), *Corruption and Anti-Corruption: An Applied Philosophical Approach*, Upper Saddle River.
- Thompson, D. F, (1987), *Political Ethics and Public Office*, 황경식·정원식 옮김(1999), 「공직의 윤리」, 철학과 현실사.

투고일자 : 2010. 2. 12

개제확정 : 2010. 3. 9