

# “윤리·행동강령 통합해 부패 고리 차단해야”

## ■ 기초 발제

### “공정성 확보·엄정한 법 적용 필요”

#### 박영주 동신대학교 교수

자유시장시스템 최대의 적은 부패다. 부패는 곧바로 시장과 국가경쟁력 추락으로 연결된다. 따라서 정부와 시장 모두가 부패해결이라는 사명을 수행해야 한다. 이를 위한 통제의 전략적 조치는 엄정하게, 시장의 경제적 자유추구에 대한 조치는 실용적으로 접근하는 것이 바람직하다.

특히 구조화된 부패 고리를 차단하기 위해서는 공정성 확보와 정의 실현으로 귀결되는 제도적 장치 마련이 중요하다. 부패해결을 위한 관리는 누구에게나 공정하고, 엄정한 집행이어야 한다.

또한, 반드시 실현되어야 할 합리적인 법적 확립과 그에 따른 독립기관 설립도 있을 수 있다. 우



리의 시장경제는 아직도 실험단계에 있다고 해도 틀린 말이 아니다. 그래서 대내·외적인 여건변화를 신중하게 직시하면서 자유화 조치를 단계적으로 운용해야 할 것이다.

이 단계적 국정운영의 성공을 위해서는 정책 일관성과 자율성에 대한 신뢰가 구축되어야 한다. 부패는 국가적 차원의 일이며, 이를 해결하기 위해서는 정부가 책임을 지고 공정하게 개입할 필요가 있다. 이 때문에 지방의원 행동강령의 필요성이 제기되고 있다.

### “의회별 강령 마련 주민 신뢰 얻어야”

#### 리영재 조세연구원 위원

21세기는 지방화시대다. 따라서 지방자치단체장과 지방의원의 권한과 책임이 확대될 것이다. 하지만, 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 부패와 비리건수가 증가하면서 주민의 신뢰수준이 높지 않은 게 현실이다.

따라서 주민의 신뢰를 얻고 지방자치를 발전시키기 위해서는 지방의회의 윤리성, 청렴성, 전문성이 무엇보다 요구되고 있다. 이때문에 각 지방의회는 지방자치법에 규정하고 있는 지방의원 윤리강령을 제정했지만, 너무 추상적이고 선언적이다.

광주도 서구·북구·광산구의회를 제외하고는 윤리특별위원회 설치 규정이 있지 않다. 전남의 경우도 절반 이상이



윤리특별위원회 규정이 없다. 따라서 지방의회도 국민권익위원회가 제정한 ‘지방의회 의원 윤리·행동강령’이 지방의회 자율성 침해라는 점을 주장하기에 앞서 현행 윤리강령의 실효성 문제를 해결하기 위해 노력할 필요가 있다.

그 방법으로 기존의 윤리강령과 권익위원회가 제시한 ‘지방의원 행동강령’을 통합해 더욱 엄격한 행위기준과 이행방안을 담은 ‘의회별 행동강령’을 마련하는 것이 바람직하다.

최권일기자 cki@kwangju.co.kr

## ■ 권익위, 광주서 ‘지방의원 윤리성 강화’ 세미나

지방자치제도가 1991년 제정된 이래 갖가지 시행착오 속에서도 튼실하게 뿌리를 내려가고 있다. 하지만, 지방자치단체장과 지방의원들의 청렴성·윤리성이 여전히 심심찮게 제기되고 있다. 이에 따라 국민권익위원회는 지방의원이 직무 관련자로부터 돈이나 선물, 향응을 받을 수 없도록 하는 내용을 담은 ‘지방의원 행동강령’을 제정, 지난 2월 3일부터 시행에 들어갔다.

이에 대해 전국 시·도의회의장협의회는 “지방의원 의정활동에 대한 이중규제”라며 폐지를 촉구하는 등 반발하고 있다. 국민권익위원회는 이처럼 논란이 되고 있는 ‘지방의원 행동강령’에 대한 이해를 넓히고 폭넓은 의견 수렴을 위해 지난달 29일 광주시의회 예결위 회의실에서 한국 거버넌스학회 주관으로 관계 전문가들을 초청해 공개 세미나를 개최했다.

이날 세미나에서 제기된 지방의회의 부패 고리 차단과 지방의원들의 윤리성 강화를 위한 방안 등을 점검해본다.



국민권익위원회가 후원하고 한국거버넌스학회가 주관한 ‘지방의회 의원의 윤리성 제고 방안’ 세미나가 지난달 29일 광주시청 예결위원회 회의실에서 열렸다. /김진수기자 jeans@kwangju.co.kr

### 지방의회는 최고의결기관

◇백운선 호남대 교수=의원이 왜 윤리적인 것이냐. 의원이 윤리적으로 왜 필요한가. 우선 무엇보다 신뢰성 때문이다. 신뢰받지 못하는 의원의 의정활동은 신뢰받을 수 없어서다. 또한, 생산적 의정활동을 위해서는 윤리적이야 한다. 특히 공직자의 부패는 주민에게 고스란히 피해로 돌아간다. 그 피해를 줄여야 한다. 그래서 공직자의 윤리가 요구되는 것이다. ‘지방의원 행동강령’ 제정은 3가지 이슈가 있다고 본다. 우선 의원들의 자발성의 문제다. 윤리강령은 구호고, 행동강령은 윤리적 직무수행을 위한 가이드라인이기 때문이다. 국가의 힘으로 윤리를 바로 세우보자는 것인데, 이는 타율적이다. 윤리는 자발적이어야 한다.

두 번째는 실효성의 문제다. 자발성을 강조하다 보면 결국은 강령은 강령으로 그친다. 실제로 이행할 수 있는 강제력이 없기 때문이다. 세 번째로는 의원의 자유로운 의정활동과의 관계다. 지방의회는 지역단위의 최고 의결기관이다. 그런데 정부가 그 구성원을 어떻게 규제하느냐다. 제한과 규제, 자유로운 의정활동과 상충하는 부분을 어떻게 조율할 것인가 과제다.

### 국민적 공감대 형성

◇이상범 국민권익위원회 행동강령과장은 ‘지방의원 의원 행동강령’을 제정하기 위해 1년 6개월의 기간이 걸렸다. 최근에 이런 준비과정을 했음에도 많은 일부 의원들이 과도하다, 이중적이다, 지방자치를 침해한다며 반발을 한다. 왜

행동강령을 만들 수밖에 없었는지 배경에 대해 설명하겠다. 우선 지자체장이나 공직자의 부패가 계속되고 있다. 본연의 역할에 충실하고 윤리적 갈등상황에서 의정활동을 규제할 수 있는 강령이 필요하다고 판단했다.

두 번째는 지방의원들은 과거엔 명예직이었다가 2003년에 공무원의 지위로 바뀌었다. 따라서 과거엔 공무원 행동강령이 적용됐는데 지방의원들에게 적용할 수 없는 문제점들이 있었다. 따라서 맞춤형 행동강령이 필요하겠다는 판단이 들었다. 세 번째는 행동강령의 제정은 국민의 공감대가 형성된 사안이었다. 권익위가 혼자 만든 것이 아니라 2009년 11월 국민, 공무원, 지방의회의원들을 대상으로 설문조사를 했다.

네 번째로 지방자치법 38조에 근거한 지방의원 윤리강령은 내용이 대부분 선언적이다. 새로운 내용의 부패수준에 대해 선언적이고 추상적이라 244개 지방의회마다 편차가 너무 심하다. 이를 보완할 필요가 있었다.

### 지방자치 침해 소지 있어

◇이춘문 광주시의회 운영위원장=이 행동강령은 지방의원들이 그동안 상당히 비리가 많았고, 그러한 범죄를 저지할 수 있는 예비범죄자로 취급할 것 같다. 권익위가 그동안 각계 의견을 수렴을 했다고 했는데, 당사자인 의회 차원에서는 연립받은 적 없다. 직접 관련성 있는 집단과 수많은 대화를 했어야 하는데 이러한 노력이 없었다. 근본적인 문제는 지방자치단체를 시행하면서 주민 대표성이 있는 의원의 대표성을 인정하지 않는 것 같다. 권익위의 행동강령에 대한 문제점을 지적해본다. 우선 상명하복의 위계조직 구성원

에게 적용할 수 있는 ‘행동강령’을 선출직 주민 대표에게 강행규정으로 따르도록 한 것은 대의민주주의에 기반한 지방자치 정신과 자율성을 침해할 소지가 있다. 법령 체계상 문제도 있다. 지방자치법령과 중복되는 등 혼선이 있다.

### 의회 내 견제 역할 안돼

◇임승호 광주시민단체협의회 정책위원장=광주·전남의 지방의회 현실은 다른 지역과 다르다. 특성이 있다. 시의회, 각 구의회 민주당이 80~90%를 점하고 있기 때문에 의회 내에서 서로 견제 역할이 제대로 이뤄지지 않고 있다. 또한, 자치단체장과 의원들이 민주당 소속이어서 소수 의견이 반영되지 않는다. 당원이 가장 크게 작용하기 때문에 지방의원 행동강령을 제정함에 있어 이러한 특성을 반영해야 한다. 예를 들어 지방의회 윤리위원회에 민간인 참여부분을 살펴보면 민간인 참여 과정에 특정 정당 성향이 있거나 자치단체장 성향의 위원은 위원회에 포함하면 안 된다는 것이다.

### 민주적 절차 무시 문제

◇전진숙 광주 북구의회 의원=권익위가 충분히 의견을 수렴을 했다고 하지만, 민주적인 절차가 무시됐다고 본다. 해당 당사자들의 의견을 듣고 국민적 공감대를 충분히 형성한 뒤 추진해도 됐는데 이러한 과정 없이 추진하는 것이 문제다. 또한, 이러한 ‘지방의원 행동강령’ 시행은 지방의원들에 대한 국민의 불신만 키우는 것 같다. 지방의원 부패방지를 위해서는 ‘행동강령’ 제정에 앞서 지방의원이 제대로 활동할 수 있는

배경을 만들어줘야 한다. 의회 사무국 인사권조차도 없다. 쥐꼬리만한 의정비로 지역민을 만나고 생계도 책임져야 한다. 이 때문에 지방의원들의 처우보장이 우선되지 않는다면 지방의원들이 부패에 노출될 수밖에 없다. 또한, 지역사회에서 학연·지연·혈연이 없어지지 않는다면 부패 악순환은 지속할 것으로 보인다.

### 법적 차원 접근해야

◇정재현 광주일보 논설실장=지방의회의 잘못, 지방의원의 잘못된 행동은 고스란히 그 주민들에게 피해로 돌아간다. 따라서 지방의원들과 지방의회의 역할은 상당하다. 지방의회가 지방자치발전엔 한 축을 담당했다는 데 동의한다. 그런데 중앙정부의 한 기관이 지방의회의 행동규범을 정했다는 현실에 대해 슬프다. 이것은 지방의회의 수모다. 지방의회의 의원들이 반성해야 한다. 다만, 지방의원들의 부패 문제가 과대포장돼 있는 것도 사실이다.

우선 권익위의 행동강령 실효성을 제기해보고자 한다. 지방자치단체, 지방의회 등 기관마다 윤리강령, 행동강령은 있다. 그런데도 해서 정치인·공무원의 부정부패가 사라진 것은 아니다. 강제규정이 없고 선언적 의미만 있기 때문이다. 윤리위원회 등이 있어야 제 식구 감싸 안기로 일관하기 때문에 사실상 실효성이 없는 것이다. 따라서 규범적 차원에서 접근보다는 법적 차원에서 접근하는 것이 훨씬 실효성이 있다고 본다. 한편으로 중앙정부가 ‘지방의원 행동강령’을 통해 지방의회를 장악하려는 의구심도 떨쳐버릴 수 없다.

최권일기자 cki@kwangju.co.kr

정갈하고 맛깔스러운 음식 **엘리시아**의 명성 그대로!

# 해물샤브샤브에서 이어갑니다

영업시간 오전 11:30~오후 10:00  
예약문의 ☎ 062\_513\_4000  
네비주소 : 광주광역시 북구 용봉동 843번지

돌잔치, 칠순·회갑연, 가족모임, 세미나, 사은회 단체 연회장 10~80석 연회장 완비 영성(범프젝트), 음향, 노래방기 무료사용

신선한 해물만을 사용하여 생생한 바다내음을 전해 드립니다

**엘리시아 해물 샤브샤브**  
해물샤브샤브 용봉점 ☎062\_513\_4000  
다음카페 : http://cafe.daum.net/elysiaaa

**엘리시아 샤브샤브 체인점 모집!!** 상무엘리시아 ☎062\_513\_4000 직통상담 010\_3645\_3303

- 모집지역 : 광주, 순천, 여수, 광양, 목포, 전주, 군산, 익산
- 모집조건 : 각 지역에서 100평 이상 건물 임대 가능한 자