

제215회 임시회
광진구의회

서울특별시 광진구의회 의원 행동강령 조례(안) 심사보고서



2018. 6. 22.

의회운영위원회
전문위원

서울특별시 광진구의회 의원 행동강령 조례(안) 심사보고서

의안 번호	제 1433호
----------	---------

2018. 6. 22.
의회운영위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 : 2018.06.19.
- 나. 회부일자 : 2018.06.20.
- 다. 상정일자 : 2018.06.21.

2. 제안설명

가. 제안설명자 : 공영목 의원(대표발의) 공영목, 김영옥 의원 (공동발의)

나. 제정이유

대통령령으로 규정된 『지방의회의원 행동강령』은 주민의 대표자인 지방의회 의원이 청렴하고 공정하게 직무를 수행하도록 돕고 건전한 지방의회 풍토 조성에 이바지 할 수 있도록 2011. 2. 3.시행되어 각 지방의회 의원들에게 직접 적용되어 왔으나, 『지방의회의원 행동강령』을 기초로 한 『광진구의회 의원 행동강령 조례』를 별도 제정하여 지방자치의 취지를 살리고 우리 의회의 특성과 여건에 적합하도록 의원 행동강령을 제정함으로써 광진구의회 의원이 준수하여야 할 행동기준을 마련하고자 함.

다. 주요내용

- 조례 제정 목적, 직무관련자·금품 정의, 적용범위 규정 (안 제1조~안 제3조)
- 공정한 직무수행을 위한 사항 규정 (안 제4조~안 제7조)

- 부당이득의 수수 금지 등에 관한 사항 규정 (안 제8조~안 제11조)
- 건전한 지방의회 풍토의 조성을 위한 규정 (안 제12조~안 제18조)
- 행동강령 위반 시의 조치사항 규정 (안 제19조~안 제20조)
- 행동강령운영 자문위원회 설치 규정 (안 제21조~제33조)

라. 참고사항

- 관계법령 : 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률』 제8조(공직자 행동강령)
『공직자윤리법』 제3조의2(공직유관단체)
『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률』 제8조(금품등의 수수 금지)
『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률』 제10조(외부강의 등의 사례금 수수 제한)
『민법』 제777조(친족의 범위)
『금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률』 제2조(정의)
『지방의회의원 행동강령』
- 예산조치 : 예산반영 검토 필요(행동강령운영 자문위원회 위원 수당)

3. 전문위원 검토의견 (전문위원 이수만)

- 의안번호 제1433호 『서울특별시 광진구의회 의원 행동강령 조례(안)』은 2018년 6월 19일 공영목·김영옥 의원(대표발의 공영목 의원)이 공동 발의하여 2018년 6월 20일 의회운영위원회에 심사 회부된 안건으로,
- 지방의회의원은 지방의회별 자체 행동강령 조례 제정여부와 관계없이 대통령령인 『지방의회의원 행동강령』의 적용을 받고 위반 시 징계 등의 처벌을 받았으나, 각 지방의회별로 자율적으로 정하도록 위임한 일부 규정이 조례에 마련되지 않을 경우 『지방의회의원 행동강령』의 구체적 적용에 일정한 한계가 있으며, 또한 선출직 공직자의 청렴성에 대한 국민적 관심과 요구가 높은 만큼 지방의원이 주민의 대표자로서 청렴하고 공정한 의정활동을 약속함으로써 구민의 지지와 신뢰성을 확보한다는 차원에서도 위 조례의 제정은 필요함.

○ 조문안 내용

위 조례는 총 6장 33개 조문으로 구성되어 있으며,

- ① 제1장은 조례제정의 목적과 조례상 용어의 정의 및 조례의 적용범위를 규정
- ② 제2장~제4장은 지방의회의원이 준수해야 할 15개 행위기준에 대하여 규정
- ③ 제5장~제6장은 행동강령 위반행위에 대한 조치 및 지방의회별 행동강령 운영 자문위원회 설치 등 이행체계에 관한 내용을 규정하였음.

구 분	장	조 문
총 칙	(제1장) 총 칙	(제1조) 목적 (제2조) 정의 (제3조) 적용범위 등
지방의원이 준수해야 할 행위기준	(제2장) 공정한 직무수행	(제4조) 이해관계 직무의 회피 등 (제5조) 예산의 목적 외 사용 금지 (제6조) 인사 청탁 등의 금지 (제7조) 직무와 관련된 위원회 활동의 제한
	(제3장) 부당이익의 수수 금지 등	(제8조) 이권 개입 등의 금지 (제9조) 직무 관련 정보를 이용한 거래 등의 제한 (제10조) 공용재산의 사적 사용·수익의 금지 등 (제11조) 금품 등의 수수 금지
	(제4장) 건전한 지방의회풍토의 조성	(제12조) 국내외 활동 제한 등 (제13조) 외부강의 등의 사례금 수수 제한 (제14조) 초과사례금의 신고방법 등 (제15조) 영리행위의 신고 (제16조) 금전거래 등 제한 (제17조) 경조사의 통지 제한 (제18조) 성희롱 금지
행동강령 위반시조치 및 행동강령 운영 자문위원회	(제5장) 행동강령 위반 시의 조치	(제19조) 위반행위의 신고 및 확인 (제20조) 수수금지 금품 등의 신고 및 처리
	(제6장) 행동강령운영 자문위원회 설치 등	(제21조) 행동강령운영 자문위원회 설치 (제22조) 자문위원회의 구성 (제23조) 자문위원회 위원의 임기 (제24조) 자문위원회 위원장 (제25조) 위원의 제척·회피 (제26조) 자문위원회 회의 (제27조) 의견청취 (제28조) 의결사항의 통지 (제29조) 위원의 비밀 유지 (제30조) 간사 (제31조) 자문료의 지급 (제32조) 운영세칙 (제33조) 행동강령의 운영

○ 조례제정 현황

1) 서울시 자치구 의회 : 14개 자치구(56%)

(강동, 관악, 구로, 도봉, 동작, 서초, 성북, 송파, 은평, 성동, 마포, 강북, 금천, 강남)

2) 전국 의회 : 243개 광역 기초의원 중 210개 의회(86%)

○ 주요 제정내용

① 이해관계 직무의 회피 (안 제4조)

의원 본인, 배우자, 본인과 배우자의 직계 존·비속 및 4촌 이내의 친족과 직접 관련된 안건심사에서 의원이 스스로 회피할 수 있도록 하여 직무의 공정성을 제고하고 이권개입의 가능성을 사전에 차단하고자 한 조항으로서 적합.

② 직무와 관련된 위원회 활동의 제한 (안 제7조)

직무와 관련된 지방자치단체 및 공직유관단체의 각종 위원회에서 위원으로 활동하는 경우, 당해 위원회에서 처리하는 안건이 의원 본인, 배우자 등과 직접적인 이해관계가 있는 사항일 시 그 심의·의결을 회피하도록 규정하였으며, 이는 의원이 본인이나 특정인의 이익을 위하여 직무 공정성을 해치는 행위를 방지하고, 이해관계자나 이익집단이 위원인 의원에게 금품제공 등 부정 소지를 차단하기 위함임. 단, 위 규정은 의원이 집행부 위원회 등의 위원자격으로 참석해 상정안건 등을 심의·의결하는 경우에만 적용되며 자문·고문·검토 등의 활동은 가능하다고 국민 권익위원회의 2014년 지방의회의원 행동강령 업무설명회 자료에 명시됨.

③ 부당이득의 수수 금지 등 (안 제8조~안 제11조)

의원의 부당이득의 금지를 규정한 것으로 『지방자치법』 제36조의 내용을 구체화 한 조항이며,

지방자치법

제36조(의원의 의무) ① 지방의회의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다.

② 지방의회의원은 청렴의 의무를 지며, 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다.

③ 지방의회의원은 지위를 남용하여 지방자치단체 공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의해 재산상의 권리 이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니된다.

이 중 제9조(직무 관련 정보를 이용한 거래 등의 제한)에서는 직무 관련 정보를 이용한 거래를 제한하는 내용을 소관 상임위 별로 의장이 세부기준을 정할 수 있도록 권한을 주었으며,

제11조(금품 등의 수수 금지)에서는 원활한 직무수행 또는 사고·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물의 수령 가액범위를 『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률』 및 시행령을 따르도록 규정하였고, 이에 근거하면 음식물은 3만원 이내, 경조사비와 선물은 5만원 이내, 경조사비 중 축·조의금을 대신한 화환·조화는 10만원 이내, 선물 중 농수산물과 농수산가공품은 10만원 이내에서 가능함.

④ 국내외 활동 제한 (안 제12조)

직무와 관련된 국내외 활동만 제한하고 있으므로 의원의 개인 여행 등에는 적용되지 않으며 의장의 승인을 받아 외부기관으로 여비 등의 지원을 받더라도 사후 활동보고서를 반드시 의장에게 제출하고 이를 공개하도록 함으로써 의원의 국내외 활동 업무의 투명성을 강화하고자 하였음.

⑤ 외부강의 등의 사례금 수수 제한 (안 제13조)

의원이 세미나, 공청회, 토론회 등 외부강의와 회의 등에 대가를 받고 강의·강연 등을 할 때에는 의장에게 서면으로 미리 신고하도록 명시하였으나, 신고를 하였더라도 신고한 강의 등이 공정한 직무수행을 저해할 수 있다고 판단시 의장이 강의 등을 제한할 수 있다고 함께 규정하였음.

또한 대통령령인 『공무원 행동강령』에서는 외부강의 요청자가 국가나 지자체일시 신고 예외를 인정함에 따라 이를 반영하여 우리구 조례에서도 의원에게 공무원과 동일한 기준을 적용함. 그 이유는 지방의원은 『지방공무원법』에 의거 정무직공무원에 해당되며, 『부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률』에 의거 공직자 등에 해당되므로 공무원 행동강령에 준하여 조례를 제정함. 또한 외부강의 등의 사례금 상한액은 『부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령』 제25조(별표2)에 준해 결정되며, 1시간 상한액은 40만원, 1시간을 초과하는 강의 등을 하는 경우 사례금 총액은 강의시간에 관계없이 1시간 상한액의 100분의 150에 해당하는 금액을 초과하지 못하도록 되어 있어 최대 60만원을 받을 수 있도록 규정됨.

이를 초과하여 사례금을 받은 경우 의장에게 신고하도록 명시하였으며, 월 3회를 초과하여 외부강의를 할 시 미리 의장의 승인을 받도록 함으로써 의장의 권한을 명확히 하였음.

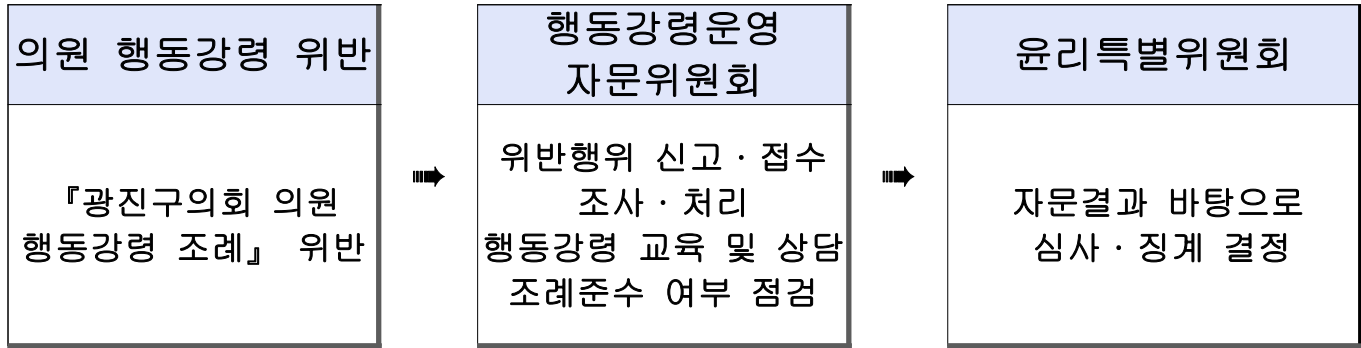
⑥ 경조사의 통지 제한 (안 제17조)

의원이 직무관련자 등으로부터 경조사 축·부의금을 받을 경우 직무를 공정하게 수행하기 어렵고 후원금을 우회적으로 모금하는 수단으로 활용할 수 있어 이를 사전에 방지하고자 규정한 조항임.

⑦ 행동강령 위반 시의 조치 (안 제19조~안 제20조)

의원의 행동강령 위반행위에 대하여는 누구든지 의원이 소속된 지방의회 의장 또는 국민권익위원회에 신고할 수 있다고 명시하였으며, 신고를 접수한 의장은 ‘행동강령운영 자문위원회’에서 조례위반 여부 및 처리방향 등에 대하여 자문을 하도록 의무화 함. 또한 해당의원으로부터 소명자료를 받아서 『지방자치법』에 따른 징계요구를 하도록 명문화 하고 조례를 위반하여 수령한 금품 등은 부당 이득에 해당되므로 금품 등에 대한 반환처리 절차를 함께 규정함.

⑧ 행동강령운영 자문위원회 설치 (안 제21조~안 제33조)



이 조례를 제정 시, 의원 행동강령 조례 위반사건의 처리에 있어서 ‘행동강령운영 자문위원회’를 거쳐 이에 대한 자문결과를 바탕으로 최종적으로 ‘윤리특별위원회’가 심사·징계를 결정하게 되어 기존 윤리특별위원회만을 통하여 의원에 대한 윤리 심사 감독을 하던 종전의 방식에서 벗어나 윤리규정의 실효성이 제고될 수 있을 것으로 사료됨.

또한 ‘행동강령운영 자문위원회’에서 의장의 권한은

- (제21조~제22조) 행동강령운영 자문위원회 설치 및 구성
 - (제26조) 자문 요청권 (의장이 자문을 요청하면 위원장이 회의를 소집함)
 - (제28조) 자문위원회 의결사항을 통지받을 권리
 - (제30조) 의회사무국 소속 직원 중 간사 지명
 - (제31조) 자문위원 수당 및 여비 지급
 - (제33조) 행동강령의 운영

○ 종합 검토의견

- 이 조례안은 구의회 의원들이 해외연수 등을 포함, 청렴하고 공정한 직무수행을 하기 위한 지침을 규정하고 있으나 지방의회는 감사의 사각지대로 남아있음. 행동강령조례안은 위반 시 제재조항이 구체적으로 명시되어 있어 강제성을 띄고 있으므로 행동강령 제정에 적지 않은 문제점을 내포하고 있는 바 조례 제정시 반대하는 의원들에게 강령 준수가 다소 부담이 될 수도 있고 또한 의정활동에 많은 오해의 빌미가 되고 있다.

이에 의원행동강령조례안은 의원이 자신의 이해관계가 있는 직무를 맡지 못하게 하고 공적인 업무가 아닌 용도로는 업무추진비 등을 사용치 못하게 규정하는 등 외부감사와 공개의 규정을 두어 구의회의 잘못된 관행을 시정하고 보다 투명한 공직자로서의 품위를 유지하는데 많은 기여를 하게 될 것이며 금번 조례제정을 통하여 청렴하고 신뢰받는 구의회를 만드는 계기가 되리라 판단됨.

4. 질의 및 답변요지

- 회의록 참조

5. 토론

- 회의록 참조

6. 심사결과

○ 재석위원 2인 중 찬성 2인으로 원안가결

7. 기타 필요한 사항

○ 없 음