

● 제296회 ●  
서울특별시의회(임시회) 폐회중  
제2차 운영위원회

서울특별시의회 의원 행동강령 조례 일부개정조례안  
검 토 보 고 서  
(송재혁 의원 대표발의)

2020. 9. 9.

운 영 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【 서울특별시의회 의원 행동강령 조례 일부개정조례안 】

### I. 조례안 개요

#### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 송재혁 의원 등 17명 공동발의
- 나. 제안일 : 2020. 8. 12.
- 다. 회부일 : 2020. 8. 21.
- 라. 의안번호 : 1835

#### 2. 제안이유 및 주요내용

##### 가. 제안이유

- 「부당청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 및 「지방의회의원 행동강령(대통령령)」이 개정됨에 따라 관련 조례를 개정하여 법체계의 통일성을 확보하고 서울특별시의회의원의 원활한 의정활동 지원 및 공정하고 청렴한 직무수행을 보장하고자 함.

##### 나. 주요내용

- 외부강의 등 신고 규정 정비(안 제14조)
  - 의원이 외부강의 등을 할 경우 사례금 수수 여부와 관계없이 신고하도록 하는 현행 방식에서 사례금을 받는 외부강의 등만 신고하도록 변경하고, 사전 신고만 허용하는 현행 방식을 외부강의 등을 마친 날부터 10일

이내에 사후 신고하는 것도 가능하도록 변경함.

- 신고된 외부강의 등이 공정한 직무수행을 저해할 우려가 있다고 판단되는 경우 의장이 해당 의원의 외부강의 등을 제한할 수 있도록 함.

○ 의장이 행동강령운영 자문위원회에 자문하는 규정을 임의규정으로 변경(안 제19조제3항)

- 행동강령 조례 위반행위를 신고 받은 의장이 그 신고사항에 대해 행동강령운영 자문위원회에 자문하는 규정을 강행규정에서 임의규정으로 변경함.

### 3. 참고사항

가. 관계법령 : 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 및 「지방의회의원 행동강령」

나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 비대상사유서 별첨).

다. 기 타 : 신·구조문대비표 참조

## II. 검토의견 (수석전문위원 김선희)

### 1 개정안의 개요 및 취지

- 본 개정안은 2019년 11월 26일 개정된 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(약칭 “청탁금지법”)과 2019년 12월 31일 개정된 「지방의회의원 행동강령」(이하 “의원행동강령”)의 개정 사항을 현행 「서울특별시의회 의원 행동강령 조례」(이하 “조례”)에 반영하기 위해 제안 됨.
- 청탁금지법과 의원행동강령의 주요 개정 사항은 각각 ▶공직자의 외부 강의 등 신고 규정을 정비하고, ▶지방의회 의장이 행동강령운영 자문 위원회에 자문하는 규정을 임의규정으로 변경하는 것으로, 본 개정안은 이를 현행 조례에 반영해 법체계의 통일성을 확보하고 서울특별시의원(이하 “의원”)의 공정하고 청렴한 직무수행을 보장하려는 취지를 가지고 있음.

### 2 외부강의 등 신고 규정 정비(안 제14조)

- 현행 조례 제14조에 따르면 의원은 외부강의 등<sup>1)</sup>을 할 때에는 사례금 수수 여부에 관계없이 무조건 사전 신고해야 하고<sup>2)</sup>(제2항), 외부강의 등을 미리 신고하지 못했을 때에는 그 외부강의 등을 마친 날부터 2일 이내에 사후 신고해야 함(제4항).
- 이는 청탁금지법 제정(2015.3.27.) 당시 공직자가 산하기관 등 직무관련 자로부터 과도한 수수료를 지급받는 것을 사전에 방지하는 차원에서

1) 의원이 “자신의 직무와 관련되거나 그 지위·직책 등에서 유래되는 사실상의 영향력을 통하여 요청받은 교육·홍보·토론회·세미나·공청회 또는 그 밖의 회의 등에서 한 강의·강연·기고 등”을 말함(현행 조례 제14조제1항).

2) 외부강의 등을 요청한 자가 국가나 지방자치단체인 경우는 제외함(현행 조례 제14조제2항 단서).

명시한 조항<sup>3)</sup>을 현행 조례에 반영한 것임.

- 이러한 측면에서 본다면 현행 조례 제14조는 의원이 받을 수 있는 사례금 범위를 이미 대통령령으로 제한하고 있음에도 불구하고 의원의 외부강의 등 활동을 지나치게 규제함으로써, 의원의 역량을 충분히 발휘하지 못한 채 소극적으로 외부강의 등에 임하게 하는 문제를 발생시킬 수 있음.
  - 이와는 별개로, 조례가 제정된 2017년에는 신고된 외부강의 등 3건 모두 사전 신고됐지만 시간이 지날수록 사후 신고율이 높아졌고 2020년(8월 기준)에는 신고된 6건 중 단 1건만이 사전 신고된바, 이는 현행 조항이 실정을 반영하지 못하고 있음을 의미함(표-1).

**<표-1> 의원 행동강령 조례 제정 이후 외부강의 신고 상황(제14조 관련)**

단위: 건

연도	외부강의 신고 상황 합계	제14조제2항 관련 사전 신고 상황 (비율)	제14조제4항 관련 사후 신고 상황 (비율)	제14조제5항 관련 외부강의 제한 상황
2017년	3	3 (100.0%)	- (0.0%)	-
2018년	12	8 (66.7%)	4 (33.3%)	-
2019년	22	13 (59.1%)	9 (40.9%)	-
2020년	6	1 (16.7%)	5 (83.3%)	-

- 본 개정안의 개정 근거가 되는 2019년 11월 26일 개정 청탁금지법 역시

3) “부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안(의안번호 5098, 김영주의원 대표발의; 의안번호 5164, 이상민의원 대표발의) 검토보고서”, 2013.6., 국회 정무위원회, 36~38쪽.

사례금 수수 여부를 묻지 않고 모든 외부강의를 신고하도록 규정하는 것은 과도한 규제이고, 외부강의 등을 소속기관장(지방의회의 경우 의장)에게 미리 신고하도록 한다면 소속기관장이 외부강의 등의 내용을 사전에 통제할 수 있어 문제가 된다는 것이 개정 취지였음.<sup>4)</sup>

- 해당 청탁금지법 개정안은 외부강의 등 신고를 사후에 하도록 함에 따라 당연히 소속기관장이 해당 외부강의 등을 제한할 수 없게 되므로 관련 조항(개정 전 법 제10조제4항)<sup>5)</sup>을 함께 삭제하는 내용도 담고 있었음.
- 이에 대해 국회 정무위원회는 사후 신고 제도로 변경하더라도 소속기관장이 공정한 직무수행을 저해할 수 있는 외부강의 등을 제한할 수 있도록 해당 조항은 유지될 필요가 있다고 심사한바,
- 결과적으로 청탁금지법은 ▶공직자는 사례금을 받는 외부강의 등에 대해서만 사후 신고하고 ▶신고된 외부강의 등이 공정한 직무수행을 저해할 수 있다고 판단되는 경우 소속기관장이 해당 공직자의 향후 외부강의 등을 제한할 수 있도록 개정됐음.
- 본 개정안은 이렇게 개정된 법의 내용을 현행 조례에 반영해 ▶사례금을 받는 외부강의 등에 한해서만 그 강의를 마친 날부터 10일 이내에 사후 신고하고 ▶신고된 외부강의 등이 문제가 있다고 판단되는 경우 의장이 향후 해당 의원의 외부강의 등을 제한할 수 있도록 변경하려는 것임(표-2).

---

4) 국회 상임위원회(정무위원회) 전문위원실 검토보고에서도 개정 취지가 타당하다는 의견을 제시함. “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 16124, 김종석의원 대표발의) 심사보고서”, 2019. 10., 국회 정무위원회, 4쪽.

5) 제10조(외부강의등의 사례금 수수 제한) ①~③ 생략

④ 소속기관장은 제2항에 따라 공직자등이 신고한 외부강의등이 공정한 직무수행을 저해할 수 있다고 판단하는 경우에는 그 외부강의등을 제한할 수 있다.

⑤ 생략

<표-2> 개정안을 현행 조례에 적용할 경우 바뀌는 점

	현행 조례(개정 전)	개정 후
의원이 외부강의 등을 할 경우 신고 대상	모든 외부강의 등 ( <u>사례금 안 받는 강의 등 포함</u> )	<u>사례금을 받는 외부강의 등</u> 에 한함
외부강의 등 신고 기한	외부강의 등을 하기 전 ( <u>사전 신고</u> ) *상세 명세를 미리 알 수 없거나 미리 신고하기 어려운 경우 해당 강의 등을 마친 날부터 2일 이내에 보완·신고	해당 강의 등을 마친 날부터 10일 이내 ( <u>사후 신고</u> )
의장이 신고된 외부강의 등에 대해 공정한 직무수행을 저해할 수 있다고 판단하는 경우	( <u>미리 신고된</u> ) 해당 강의 등 <u>제한 가능</u>	해당 의원이 수행하는 <u>향후 외부강의 등</u> <u>제한 가능</u>

- 의원이 외부강의 등을 할 때 받는 사례금 범위에 제한을 둔 이유는 직무관련자로부터의 과도한 수수료 지급을 방지하기 위함인바, 현행 조례를 개정함으로써 관련 규정의 취지를 살리는 동시에 의원의 외부강의 등 활동을 충분히 보장할 수 있을 것으로 보임.
- 다만 안 제14조제5항의 경우, 어떤 외부강의 등이 공정한 직무수행을 저해할 수 있다고 판단되면 그 외부강의 등을 신고한 의원은 향후 유사 외부강의 또는 외부강의 등 자체에 제한을 받는 일이 발생할 수도 있어<sup>6)</sup> 제도 운영상의 주의가 요구됨.

6) 국민권익위원회 행동강령과에 확인한 결과, 해당 조항의 ‘그 의원의 외부강의 등’은 해당 의원이 신고하는 향후 외부강의 등을 포함함(2020.8.); “지방의회의원 행동강령 업무편람

- 한편 전라남도의회를 제외한 전국 15개 광역 의회는 이미 청탁금지법 개정 사항을 의원 행동강령 조례에 반영한 상태임(2020.8.24. 기준).

**3 의장이 행동강령운영 자문위원회에 자문하는 규정을 임의규정으로 변경 (안 제19조제3항)**

- 현행 조례 제19조제3항에 따르면 의원의 행동강령 위반 행위를 신고 받은 의장은 해당 신고 사항이 현행 조례에 위반되는지 여부와 처리 방향 등에 대해 행동강령운영 자문위원회(이하 “자문위원회”)에 자문해야 함.
- 이는 2017년 1월 「서울특별시의회 의원 행동강령 조례」를 제정하면서 당시 의원행동강령의 내용을 그대로 반영한 것임.<sup>7)</sup>
- 의원행동강령의 해당 조항(제19조제3항)과 관련해, 2019년 12월 말 정부는 의장이 신고 받은 행동강령 위반 행위에 대해 자문위원회에 ‘자문해야 한다’는 기존의 강제 규정을 ‘자문할 수 있다’는 임의 규정으로 개정했음.
  - 의원행동강령 제22조(행동강령운영 자문위원회의 설치)에서 자문위원회 설치 사항을 임의규정으로 둔바, 지방의회의 실정에 따라 자문위원회를 두지 않은 경우에는 같은 영 제19조제3항의 적용을 받지 않도록 하기 위함임.<sup>8)</sup>
- 본 개정안의 안 제19조제3항은 이러한 이유로 개정된 의원행동강령의 내용을 현행 조례에 반영하려는 것임.

(의부강의등 관련 수정본)” 4쪽, 국민권익위원회 누리집.

7) 서울시의회는 경우 의원 행동강령 조례 제정(2017년) 이후 현재까지 의원의 행동강령 위반 행위 신고 건수는 2020년 2건으로, 모두 의장이 접수했고 자문위원회 미설치로 자문위원회의 자문은 구하지 않았음.

8) “지방분권 강화를 위한 6개 법령의 일부개정에 관한 대통령령(안) 입법예고(공고번호 제 2019-123호)”, 2019. 10. 15., 법제처 누리집.

- 현행 조례의 경우 자문위원회를 설치하고(강제 규정), 의장은 자문위원회에 자문을 의뢰하도록(강제 규정) 정하고 있어<sup>9)</sup> 법체계상으로는 문제가 없음.
- 그러나 의회에 자문위원회가 설치됐다고 하더라도 의원의 행동강령 조례 위반 행위 신고 사항에 대한 자문 의뢰 여부는 의장의 재량으로 결정할 수 있도록 해당 조항을 개정(강제 규정→임의 규정)하는 것은 지방의회 사정에 따라 자율적으로 운영한다는 측면에서 의의를 가진다고 보임.
- 참고로 서울을 비롯한 전국 17개 광역 의회 모두 행동강령 조례상 자문위원회 설치에 관한 사항을 강제 규정으로 두고 있고, 이 중 4개 의회(인천·울산·강원·세종)가 의원의 행동강령 조례 위반 행위 신고 사항에 대한 자문 의뢰 여부를 강제 규정에서 임의 규정으로 개정했음.<sup>10)</sup>

#### 4 종합 의견

- 이상을 종합하면, 본 개정안은 ▶의원의 외부강의 등 신고 규정을 정비하고, ▶의장이 행동강령운영 자문위원회에 자문하는 규정을 임의 규정으로 변경하는 내용을 담은 청탁금지법과 의원행동강령의 개정 사항을 현행 조례에 반영함으로써 법체계의 통일성을 확보하고 의원의

9) 제19조(위반행위 신고 및 확인) ①·② 생략

③ 제1항에 따라 위반행위를 신고 받은 의장은 신고사항이 이 조례에 위반되는지 여부 및 그 처리 방향 등에 대하여 제21조에 따른 행동강령운영 자문위원회에 자문하여야 한다.

④·⑤ 생략

제21조(행동강령운영 자문위원회의 설치) 다음 각 호의 사항에 관한 의장의 자문에 응하게 하기 위하여 행동강령운영 자문위원회(이하 "자문위원회"라 한다)를 둔다.

1.~5. 생략

10) 17개 광역 의회 중 자문위원회가 설치되어 있는 곳은 없음.

공정하고 청렴한 직무수행을 보장하고자 제안됐음.

- 먼저 의원의 외부강의 등 신고 규정 정비와 관련해, 사례금을 받는 외부강의 등에 대해서만 사후 신고하도록 현행 조례를 개정함으로써 관련 규정의 취지를 살리고 의원의 외부강의 등 활동을 충분히 보장할 수 있을 것으로 판단됨.
- 다만 안 제14조제5항의 경우, 신고한 외부강의 등이 공정한 직무수행을 저해할 수 있다고 판단되면 그 외부강의 등을 신고한 의원은 향후 유사 외부강의 또는 외부강의 등 자체에 제한을 받는 일이 발생할 수도 있으므로 제도 운영상의 주의가 요구됨.
- 다음으로 신고 사항 자문 규정을 임의 규정으로 변경하는 것과 관련해, 현행 조례의 경우 자문위원회 설치와 자문 의뢰 모두 강제 규정으로 정하고 있어 법체계상으로는 문제가 없으나, 자문 의뢰 여부를 의장의 재량으로 결정할 수 있도록 해당 조항을 개정하는 것도 지방의회 운영의 자율성 측면에서 의의를 가진다고 판단됨.