



2020.12.31

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-27호

국회의원은 어떤 행위 규범을 준수해야 하나

박상훈 엮음



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의원은 어떤 행위 규범을 준수해야 하나

연구진

내부 연구진

박상훈 초빙연구위원(연구책임자)

외부 연구진

김 욱 배재대학교

김영태 목포대학교

김종법 대전대학교

차재권 부경대학교

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

오늘날의 민주주의는 시민이 아니라, 시민의 적법한 대표들이 법을 만들고 집행하고 적용하는 역할을 통해 운영된다. 그런 점에서 시민의 대표 가운데 가장 권위 있는 위치가 ‘입법자’인 것은 틀림없는 사실이다. 이들을 가리켜 국회의원이라 부르는데, 우리 헌법은 의원에게 국회를 구성하는 일개 개인이 아니라 독립된 입법기관의 지위를 부여하고 있다. 그런 의미에서 국회는 300명의 입법자 내지 300개 입법조직의 활동을 통해 움직여지는 복합기관의 성격을 갖는다. 국회의 미래상은 결국 말과 행위의 규범성을 갖춘 의원의 미래상을 통해 구현된다는 것이다.

의원의 말과 행위를 다루는 이번 연구는 두 개의 보고서를 만들어냈다. 하나는 각국의 의원 행위 규범에 대한 비교 연구를 통해 완성한 <국회의원은 어떤 행위 규범을 준수해야 하나>이다. 의원품위규칙(Rules of Decorum) 내지 의회 토론시 준수해야 할 품위규칙(Rules of Decorum & Debate in the House)에서 보듯, 의원들의 정치 행위나 언어 사용에서 중시해야 할 규범성은 오래된 역사적 원천을 갖고 있다. 그 핵심은 자신들이 준수해야 할 규칙은 스스로 제정해야 한다는 것이다. 달리 말해 국회 밖 외부자나 외부기관에 의원의 행위를 규제할 권한을 갖게 하는 것에 어느 나라 의회든 매우 신중하다. 면책특권을 갖고 형사 소추의 대상이 되지 않는 것도 그 때문인데, 이 모든 것이 입법자라는 지위에서 비롯된 일이다. 따라서 의회민주주의 국가들을 사례로 한 비교 연구를 통해, 의원들 사이의 자율적 행위 규제 원리로서의 수많은 규범 형성 노력이 있어 왔고, 이를 어기는 것을 법을 어기는 것보다 더 중시하는 전통이 있었으며 그 핵심은 의원 자치 규범을 발전시키는 데 있음을 실증한 것은 가치있는 일이다. 그런 점에서 의원을 잠재적 범죄자로 보거나 외적 규제나 제재의 대상으로 여겨 온 기존의 법·제도 중심의 접근과 그 실효성에 대해 돌아보게 한다. 그간 ‘윤리특위 상설화’나 ‘윤리심사위원회 구성의 비당파성 조항 신설’, ‘국민배심원제 도입’, ‘국회의장의 질서 유지권 강화’ 등이 제안되었지만 실현되지 않은 것에는 나름대로 이유가 있는 것이다. 그보다는 1992년 제정된 이후 형식적으로만 존재해 온 ‘국회의원 윤리강령’과 ‘국회의원윤리실천규범’을 좀 더 풍부하고 구체적인 내용으로 새로

제정하려는 노력에 의원들 스스로가 나서는 것이 필요하다는 이 보고서의 결론은 중요하다.

두 번째 보고서는 의원의 말과 정치 언어를 정치사상의 한 분과학문인 수사학의 관점에서 다룬 〈국회의원은 어떤 말의 규범을 준수해야 하나〉이다. 이는 의원들이 제대로 된 정치 언어를 구사하고 이를 통해 우리 공동체를 좀 더 단단하게 통합해낼 수 있도록 수사학의 철학적 전통을 되살리려는 노력의 산물이라 할 수 있다. 특히 이 두 번째 보고서는 ‘수사학과 정치 연설’을 주제로 강의 시리즈 기획을 요청했던 의원실의 요구에 따른 것이었다. 따라서 향후 의원 연구모임의 교육 자료로도 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 2019년 1월 4일에 구성된 뒤 16번의 공청회, 6번의 온라인 토론회 개최, 10개의 보고서를 발간하고 2020년 3월 10일 하원 결의안과 2020년 10월 31일에 최종보고서를 낸 미국 하원의 특위(Select Committee on the Modernization of Congress)는 초선 의원들에 대한 정치 언어 교육을 강조하며 ‘의회리더십아카데미’(Congressional Leadership Academy) 신설을 제안한 바 있다. 실제로 하원선거일과 하원의원 취임일 사이의 총 57일 중 가운데 2019년에는 18일 동안 초선의원에 대한 오리엔테이션 프로그램이 제공되었다. 우리 국회 역시 이와 같은 노력이 기울여질 필요가 있다. 그렇게 되면 이 결과보고서는 유익하게 활용될 수 있을 것이라 기대된다.

이 보고서는 본 원의 박상훈 박사의 총괄 아래 최하예 연구원 그리고 문지혜 연구 조원에 의해 마무리되었다. 박상훈 박사는 〈국회의원은 어떤 말의 규범을 준수해야 하나〉를 집필했고, 〈국회의원은 어떤 행위 규범을 준수해야 하나〉에서는 1장을 집필했다. 2장 이하는 공동연구자로 참여한 차재권 부경대학교수와 김욱 배재대학교수, 김영태 목포대학교수, 김종법 대전대학교수가 집필했다. 최종보고회에서는 국회부의장실의 최해선 비서관과 홍정민 의원실의 주영민 비서관이 토론자로 참여해 보고서의 완성도를 높이는 데 좋은 역할을 해주었다. 모두에게 감사한다.



국회의원이 신뢰받고 존경받는 입법자가 되기 위해서는 앞으로도 더 많은 지원이 이루어져야 할 것이다. 새로운 관점의 연구와 함께 좀 더 실효성이 높은 정책 제안도 계속 이루어져야 할 것이다. 모쪼록 이번 결과보고서의 성과가 국회 구성원들 사이에서 가치 있게 활용되기를 바라며, 국회와 의원의 정책역량을 강화하는 데 의미 있는 기여가 될 수 있기를 기대한다.

2020년 12월
국회미래연구원장 김현곤



목 차

제1장 왜 의원의 규범인가	1
제1절 제도로서의 국회의원	3
제2절 의원의 현실과 제약 조건	7
제3절 문화와 규범의 관점에서 본 국회의원	14
제4절 연구의 범위와 방법	17
제2장 우리나라 의원 윤리 규범의 현황과 문제점	19
제1절 윤리규범 및 윤리실천규범	21
제2절 윤리심사제도	22
제3절 기타 의원윤리 관련 제도	26
1. 직권남용 및 사익추구 제한	26
2. 겸직제한	29
3. 양심 및 청렴의 의무	33
제4절 국회 윤리 규범의 한계	36
제3장 해외 주요 선진 의회민주주의 국가의 의원규범 발전 과정	39
제1절 미국의 의원 윤리 규범 발전사	41
1. 개요	41

2. 1960년대 이전	41
3. 상하 양원 윤리위원회 탄생과 TF를 통한 제도 개혁	45
4. 의회 윤리실 설치와 최근의 변화	47
5. 시사점	57
제2절 영국의 의원 윤리 규범 발전사	61
1. 개요	61
2. 20세기 이전	62
3. 1970년대 파울슨 사건(Poulson Affair)과 이해관계등록제도의 도입	63
4. 1990년대 대정부질문 대가 현금수수 사건과 윤리 심사 제도의 체계화	65
5. 최근의 윤리 제도 강화 노력	70
6. 시사점: 미국과의 비교를 중심으로	73
제3절 독일의 의원 윤리 규범 발전사	76
1. 개요	76
2. 회의 불출석 관련 규범의 변천사	77
3. 의원의 검직과 부가 활동 관련 의원행동준칙 변천사	90
4. 회의장 질서유지 관련 규범의 변천사	99
5. 종합	110
제4절 프랑스의 의원 윤리 규범 발전사	112
1. 프랑스 의원 직업윤리 법적 기원	112
2. 프랑스 의원윤리 규범의 제정과 내용	116
3. 프랑스 의원윤리 규범의 한국적 시사점과 함의	128
제5절 이탈리아의 의원 윤리 규범 발전사	129
1. 이탈리아 의원 직업윤리의 법적 기원	129
2. 오성운동당 윤리규범 및 내부 규정	130

3. 이탈리아 의원 정원 축소 국민투표 결과와 한국적 함의	135
제6절 유럽 의회의 의원 윤리 규범 발전사	138
1. 유럽의회 의원 직업윤리의 법적 기원	138
2. 유럽议회의 윤리규정과 한국적 함의	146
제4장 사례 간 비교분석 및 정책 제언	147
제1절 의원규범 발전과정의 비교분석	149
제2절 규범 통제 방안의 비교분석	152
1. 사익 추구 통제	152
2. 규범 유지 관련 조항	152
3. 외부통제	153
제3절 정책 제언	155
1. 외부 통제 강화	155
2. 내부 통제 강화	156
3. 윤리 규범의 재정비	157
참고문헌	159
1. 문헌 자료	161
2. 웹 사이트	165
Abstract	167

[표 2-1] 역대 헌법상 국회 윤리심사제도 규정 변화	22
[표 2-2] 국회법상 윤리심사제도 규정 변화	23
[표 2-3] 윤리특위 징계의결 실적	25
[표 2-4] 윤리심사자문위원회 설립 근거 규정	25
[표 2-5] 헌법상 직권남용 및 사익추구 제한 조항 변천	26
[표 2-6] 국회법상 직권남용 및 사익추구 제한 조항 변천	27
[표 2-7] 현행 규정상 직권남용 및 사익추구 제한 조항	28
[표 2-8] 헌법상 국회의원 겸직제한 규정 변천	29
[표 2-9] 국회법상 국회의원 겸직제한 규정 변천	30
[표 2-10] 현행 법률상 겸직제한 규정	31
[표 2-11] 기타 규정상 겸직제한 규정	32
[표 2-12] 헌법상 양심 및 청렴의 의무 변천	33
[표 2-13] 국회법상 양심 및 청렴의 의무 변천	33
[표 2-14] 관련 법률상 청렴 규정	33
[표 2-15] 기타 청렴 관련 규정	35
[표 3-1] 독일 의회의 회의불출석에 대한 제도 변천	87
[표 3-2] 독일 연방의회의 의원 겸직과 부가 활동 관련 신고와 공개 의무	97
[표 3-3] 독일 연방의회의 의원 겸직과 부가 활동 관련 주요 행동준칙 제도 변천	98
[표 3-4] 독일 의회의 회의장 질서 유지 관련 규정 변천사	107
[표 3-5] 독일연방의회의 회의장 질서 유지 조치 현황	109
[표 3-6] 프랑스 하원의원 윤리규정 심사 관련 기구별 절차 및 처분 내용	118
[표 3-7] 프랑스에서의 공직분야 부패방지와 투명성을 위한 입법	120
[표 3-8] '정치생활신뢰를 위한 법률'의 구성 및 내용(2017년 9월 15일 공포)	125

그림 목 차

[그림 3-1] 이탈리아 국민투표 결과	136
-----------------------------	-----

요 약

1 사업의 목적과 취지

본 과제 <의원의 미래>는 <의원의 말>과 <의원의 행위 규범>이라는 별개의 두 연구 주제로 구성되어 있다. <의원의 말>은 의원연구 모임의 요청(정치인이 알아 뒤야 할 수사학)에 따라 정치철학의 논의와 주요 정치 연설의 사례에 기초를 두었다. <의원의 행위 규범>은 전형적인 비교 사례 연구 방법을 채택했다. 이런 방법론적 차이로 인해 별도의 두 보고서를 내게 되었고, 이하 내용은 의원의 행위 규범에 대한 것이다.

2 보고서의 주요 내용

□ 연구의 의의

- 선진 의회민주주의 국가의 의회규범에 대한 발전사를 통해 보다 근원적인 시각에서 의원규범의 제도 개선 방향을 분석
- 영국과 미국, 독일, 프랑스 등 선진 의회민주주의 국가에서의 의원규범 발전 과정에 대한 사례 연구를 바탕으로 정책적 함의 도출
- 의회는 민주주의 발달 과정에서 국민주권을 대표하는 대의 민주주의의 주요 제도로 자리잡음
- 이후 입법과 대표의 기능 이외에 다원화된 사회의 욕구를 수렴해 사회갈등구조를 통합하는 기능 등을 수행하는 것으로 확대됨
- 의회 윤리 연구는 상대적으로 희소함. 일부 국내 연구 제도개선에 관한 처방에 초점을 맞춘 사례가 대부분
- 의원규범 가운데 언어나 행동 등의 연구는 거의 찾아보기 힘들

□ 역대 국회의 의원 윤리 규범 발전과정

- 우리 의회의 윤리 규범은 민주화 직후 1989년 무렵부터 대두. 공직자등록제 산 공개를 위한 공직자윤리법과 윤리위원회의 설치 등이 시도되었음. 또 집권 여당을 중심으로 윤리준칙 제정을 시도하였고, 이후 1991년 국회의원윤리규범과 이를 구체화한 국회의원윤리실천규범이 제정됨
- 윤리심사제도의 경우 1948년 제헌헌법 제정과 동시에 자격심사의 형태로 도입. 이후 1991년 국회법 개정을 통해 윤리특위가 상설특별위원회로 신설
- 이외에 직권남용과 사익추구, 겸직제한 및 각종 의원의 의무가 헌법과 국회법상에 포함됨
- 우리 국회의 현행 윤리 규범의 경우 선언적 수준에 그치고 개별 법규에 산재되었다는 비판을 받음. 또한 실질적인 처벌조항과 제도가 미비하다는 의견도 많음
- 특히 구체성이 떨어져 의무 강제성이 약한 것으로 평가받으며, 윤리기구의 지위와 독립성, 엄격성 등도 한계가 있음. 이러한 비판에도 20대 국회에서는 오히려 윤리특위가 비상설화 되었음

□ 의회 선진국의 의원 윤리 규범 발전사

● 미국의 의원 윤리 규범 발전사

- 미국 의회는 헌법에 명시된 자율 원칙에 따라 자율적인 윤리 체제를 구축하였음
- 다만 수차례의 정치적 스캔들을 겪으며 제도 개혁을 위한 TF를 구성하여 윤리 강화를 도모하였으며, 하원에는 외부 독립 기구인 의회 윤리실을 설치하게 됨. 다만 상원은 여전히 자율규제의 형태를 유지하고 있음

● 영국의 의원 윤리 규범 발전사

- 영국 역시 불문법 전통하에서 자율규제의 관행이 계속되어옴
- 그러나 대형 부패 스캔들에 따라 윤리 제도가 발전되어 의회 윤리감찰관 제도와 독립의회 윤리기구가 설립됨. 이는 미국과 비교하여 더 강력한 외부통

제라 볼 수 있으나, 최종적인 판단은 의회 내부 윤리위원회와 본회의가 진행하여 여전히 자율 규제적 성격이 있음

● **독일의 의원 윤리 규범 발전사**

- 독일의 의회 윤리 규범 원칙은 의회의 독립성에 기초를 둬. 이에 따라 의원에 대한 규범적 규제는 효율성을 높이기 위한 조치로, 제한적으로 이루어져 옴
- 독일 역시 대형 부패 스캔들에 따라 윤리 제도가 변화하여 겸직과 부가 활동 등을 신고하도록 규정되었으나, 실질적으로 효과는 떨어짐. 반면 의회의 효율성을 높이기 위해 불출석과 회의장 질서 유지를 위한 규제와 처벌 조항과 구체적인 처벌수위가 규정된 것은 특기할 점임

● **프랑스의 의원 윤리 규범 발전사**

- 프랑스 의회는 의원의 행동이나 윤리 의무 준수를 강제하는 기구나 위원회가 존재하지 않음. 다만 부정과 부패 활동에 대한 법률적 제재는 진행됨. 이는 공직사회 전반을 다루는 공직생활 투명성을 위한 고등사무국과 국가반부패청 등을 통해 이루어짐
- 특기할 점은 의회 구성원의 윤리의무 준수를 위해 의회 윤리관 제도를 도입하여 운영하고 있다는 것임

● **이탈리아의 의원 윤리 규범 발전사**

- 이탈리아의 경우 명확한 의원윤리 규범을 제정하지 않음
- 그러나 정치사회에 만연한 가족주의와 후견주의에 따른 유착관계는 정치에 부정적인 영향을 미쳐 다수의 정당과 정치인이 정치개혁에 나섬

● **유럽의회의 의원 윤리 규범 발전사**

- 유럽의회는 구체적이고 명확한 의원 윤리 규범을 갖지 않았음. 이는 개별 국가에서 정한 의회의 의원 행동 규범이나 의무와 충돌하면 안 되었기 때문임
- 그러나 리스본 조약 발효 이후 정교한 의원규범을 채택함. 대표적으로 이해 충돌 등의 규정에 있어서 매우 정교하고 세부적으로 규정함

□ 비교분석 및 정책 제언

- 선진 의회민주주의 국가의 의원규범 원칙은 의회의 독립성과 자율성을 강조하는 자율 규제에 있음. 이는 권력분립이란 민주주의의 원칙에 따라 외부 통제로부터 자율성을 확보하기 위한 방안이라 할 수 있음
- 윤리 규범의 발전과정에 가장 큰 영향을 미친 것은 대형 스캔들과 이에 따른 외부 충격이라 볼 수 있음. 윤리 규범의 발전은 개별 국가의 정치·사회적 배경에 따라 상이하게 나타났음. 먼저 독일의 경우 외부 통제는 약하나 효율성을 위한 규정이 두고 있으며, 프랑스의 경우 윤리 규정을 관리 감독하는 제도를 운용하는 차이가 있음. 사익추구와 이해충돌 등의 규제에 있어서는 오히려 우리의 의회가 강하게 규제하고 있다고 볼 수 있음. 다만 외부 통제의 도입과 강도는 선진 의회민주주의 국가에서 더 강하게 나타난다고 볼 수 있음
- 선진 의회민주주의 국가는 윤리 규범의 강화를 위해 외부 통제를 강화하는 추세임. 우리의 의회는 외부통제가 자문 역할에 그침. 각종 신고 의무에 대한 검증과 상시적인 감시·감독을 위해 외부 통제를 강화할 필요성이 큼. 특히 미국과 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 의회 내부에서 최종적인 결정을 내리는 등 의회의 자율성을 유지하면서도 시행이 가능할 것임
- 이와 함께 내부 통제의 강화도 필요함. 사익추구 가능성을 판단하고 기존의 신고 제도를 검증할 이해충돌심판관의 도입을 고려할 필요가 있음. 또 직무와 관련된 부패 이외에 윤리 문제를 다루는 의회 윤리관 제도의 도입을 고려할 필요가 있음
- 마지막으로 규범의 재정비가 필요함. 실천규범이 선언적 의미에 그치지 않고 구체적인 제한과 의무 부과를 고려해야 하며, 의무에 대해서도 보다 구체적이고 세분화할 필요가 있음. 또 시대상을 반영하여 성별, 소수자에 대한 인식과 문화적 다양성 등이 윤리 규범에 포함될 필요가 있음

제1장

왜 의원의 규범인가

제1절 제도로서의 국회의원

제2절 의원의 현실과 제약 조건

제3절 문화와 규범의 관점에서 본 국회의원

제4절 연구의 범위와 방법

제1절

제도로서의 국회의원

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

의회는 동질적인 기관이 아니다. 의원들의 단순한 집합체도 아니다. 의원은 입법자의 한 사람이고, 정당 소속원이며, 위원회 구성원이다. 의원은 정당을 통해 당파적으로 운영되는 행정부와 연결되기도 하고, 위원회를 통해 각 정당 소속 의원들과 같등하고 조정하고 협력하는 것은 물론 행정 각 부처와도 상호작용을 하는 존재다. 따라서 삼권분립을 기계적으로 이해해서 의원을 행정부와 분리 내지 대립의 측면으로만 접근하는 것은 한계가 많다.

의회를 움직이는 것은 의원이다. 의원은 입법자(legislator)로서 평등하고 독립된 결정을 할 수 있는 헌법 기관이다. 의원 개인 자체가 독립된 제도라는 뜻이다. ‘제도로서의 의원’은 소속정당의 크기나 선수, 경력, 나이와 상관없이 동등성(collegiality)의 원리 혹은 평등한 존경(equality of respect)의 원리로 작동한다. 행정부나 내각에는 ‘prime minister’가 있다지만, 입법의 영역에서는 ‘prime legislator’가 없는 게 의회다. 이런 규범에 기초를 둔 투표방식이 ‘개별 호명 투표’(Roll-Call vote)다. 유엔총회에서 개별 회원국의 이름을 호명할 때 자국의 입장을 밝히고 국가가 크든 작든 차별 없는 가치로 평가되는 것과 마찬가지로, 의원들이 동등한 결정권을 행사하는 것을 가리킨다. 우리와 달리 미국처럼 공동발의의 요건 없이 개별 의원 누구나 법안 발의를 할 수 있는 의회에서 제도로서의 의원의 권위는 매우 강력하다.

의원이 하나의 독립적인 제도라면, 개별 의원은 의안의 발의에서 심의, 결정에 이르기까지 합리적 의사 진행을 방해할 수 있는 말과 행위를 절제할 정도의 ‘품위와 정중함’(civility)을 갖춰야 한다. 또한 많은 나라의 의원규범의 예에서 볼 수 있듯, 그에 적합한 공동의 규범(decorum)을 발전시키고 또 준수해야 한다. 나아가 의회 일원으로서 동료의식(philia)을 가져야 한다. 이익이나 유용성을 위해서가 아니라 서로의 선과 덕을 복돋는 데 필요한 우정의 원칙이 입법자들의 덕성으로 자리잡아야 의회는 제 역할을 할 수 있다. 요컨대 소속정당, 이념, 이해관계 등에서의 차이가 만들어내는 의회정치에 다

원주의의 효과는 이런 공동의 기반(common ground) 혹은 공유 규범 위에서 발휘된다는 점을 이해하는 사람이 의원이 되어야 한다. 그렇지 않고 의회를 싸움판으로 만드는 사람이 입법자가 되어서는 안 된다.

흔히 영국은 ‘본회의(plenary session) 중심주의’를 채택하고 있다고 말하고, 미국은 ‘위원회(committee) 중심주의’로 운영된다고 이야기한다. 영국은 본회의장을 무대로 집권당과 반대당 의원이 “상호 논박하는 입법부”(debating legislatures) 유형으로 분류된다. 1독회(대체토론), 2독회(축조심의), 3독회(법안에 대한 가부 결정)가 이루어지는 곳도 위원회가 아니라 본회의이다. 반면 미국과 같은 의회의 유형은 “위원회 중심 입법부”(committee-based legislatures)로 정의된다. 투표를 통한 법안의 가부 결정은 본회의에서 이루어진다. 하지만 대체토론과 축조심의는 위원회 소관이다. 위원회에서 결정이 본회의의 투표를 사실상 지배한다는 점에서 위원회를 “작은 의회”(little legislature)라 부르기도 한다.

미국을 대표하는 정치학자이자 나중에 대통령이 되는 우드로우 윌슨이 1885년에 쓴 책이 있다. 제목은 Congressional Government이다. 정당 정부(party government)의 특성을 갖는 영국과 대비해 미국을 의회 정부로 특징화했다. 그리고 그 핵심을 위원회에서 찾았다. 즉, 영국에서 위원회가 내각이 제출한 법안에 대한 검토 및 수정, 부처의 정책 행위에 대한 사후적 조사(merely investigate) 하는 반면, 미국에서 위원회는 실질적인 입법 기능을 통해 정부를 이끌고 있다는 것이다. 그래서 그는 미국 의회를 가리켜 “동질적인 한 기관이 아니라 수 많은 위원회들의 결합체(conglomerate)”로 일하고 있는 기관으로 설명했다.

우리는 어떻게? 제헌의회부터 2공화국까지는 본회의 중심주의를 했다. 3공화국부터 상임위 중심주의로 바뀌었다. 최근에는 상임위보다 소위원회의 영향력이 커지고 있다. 미국도 1960-70년대 초선의원들을 중심으로 의회 개혁의 요구가 비등하면서, 상임위원장의 과도한 영향력을 줄이는 대신, 정당 내 의원총회와 상임위 내 소위원회 역할을 키우려는 노력이 있었다. 하지만 여전히 상임위원장의 권한은 인사와 재정은 물론 의사절차 진행에 있어서 막강한 것으로 알려져 있다. David M. Olson의 2007년 책에 따르면 미국 상임위원장의 평균 재임 기간은 20년이고, 선수로는 평균 10선이다(Olson, 2007).

영국이나 미국과 구분되는 제3의 유형으로서 독일과 스웨덴과 같은 의회에서도 위원회의 기능이 점차 강화되어 온 것으로 알려져 있다. 물론 이들 나라의 의회는 정당의 영향력이 큰 나라들이다. 그러나 영국과는 달리 정당과 상임위가 밀접하게 연결되어 함께 발전하고 있는 유형이라고 할 수 있다. Rod Hagur에 따르면(Hagur 외, 2016)에 따르면, 스웨덴의 경우는 내각이 제출한 법안의 1/3이 위원회에서 수정된다고 한다. Olson(2007)에 따르면 스웨덴 역시 상임위원장 평균 재임 기간은 20년에 달하고, 위원회에서 법안을 발의할 수 없는 영국과는 달리 스웨덴의 위원회는 법안을 포함해 의안을 본회의에 제출할 권한을 갖고 있다.

전형적인 본회의 중심주의를 갖고 있는 영국도 내각(집권당)이 제출한 법안을 검토하는 임시 위원회뿐이던 것에서 1979년 의회 개혁을 통해 내각 각 부처의 활동에 대응하는 분과 위원회의 활동이 많아졌다. 많은 의회 연구자들은 위원회 역할을 활성화하는 추세는 보편적이라고 보고 있다. 요컨대 앞서 언급한 우드로우 윌슨이 표현한 대로 “일하는 의회란 위원회가 활동 중일 때”라는 현상은, 미국만이 아니라 정당의 영향력이 강한 유럽의 의회들에서도 점차 볼 수 있는 모습이 되고 있다.

의회정치를 결정하는 것은 역시 원내 정당들이다. 우리는 이를 교섭단체라고 부르는데, 사실상 우리 국회는 이들 교섭단체들의 협의로 움직인다고 해도 과언이 아니다. 영국은 정당의 역할이 가장 강력한 의회 모델을 대표한다. 다수 의석을 가진 정당이 의회는 물론 내각, 즉 행정부를 지배한다. 그래서 “영국에서는 남자를 여자로 바꾸고 여자를 남자로 바꾸는 것 빼고 의회가 뭐든지 할 수 있다. 그런데 그 의회는 정당이 움직인다.”라는 말이 있을 정도다.

미국은 정당의 역할이 약한 의회 모델로 알려져 있다. 하지만 그렇다고 정당의 영향력을 무시하고 의원이나 위원회의 역할을 설명할 수는 없다. Hagur(2016: 173)는 “그러나 정당 지도자가 보다 더 중요한 역할을 하며, 우리는 위원회의 자율성에 대해 과대 평가해서는 안 된다.”고 말한다. 1990년대 중반 이후 민주, 공화 양당 모두 정당의 입장이 강화되면서 90% 정도의 사안은 당 지도부에 의해 지배된다는 게 일반적인 평가다. 게다가 미국 의회에서 상임위원장 배분은 우리처럼 교섭단체 의석 비율에 따르지 않고 제1당이 독점하는 승자독식의 원리로 이루어진다. 미국 의회도 민주-공화의 양당과 그 원내 지도자들의 역할 없이는 설명이 안 된다.

의원과 위원회에 대한 정당 지도부의 영향력이 큰 것은 한국도 마찬가지다. 물론 정당의 영향력을 무시할 수 없다고 해서 미국이나 한국, 영국의 의회가 별다르지 않다고 말할 수는 없다. 정당이 의회는 물론 내각과 사회에 미치는 영향력에 있어서 영국은 여전히 대표적인 ‘정당 정부 모델’을 갖고 있다. 미국은 대조적인 의회 모델이다. 미국은 매우 분명한 삼권분립의 원칙 하에 의회로부터 독립해 있는 대통령이 행정 수반으로서 부처를 확고하게 지배한다. 다만 의회의 권한과 독립적인 역할도 매우 강력하다.

우리는 어떨까? 의원들이 내각과 국무회의에 참여할 수 있다는 점에서 미국과 다른 의원내각제다. 의원에 대한 정당의 통제력이 약한 것은 아니다. 다만 정당을 지배하는 것은 대통령이고, 대통령의 영향력은 소속정당의 다수 파벌을 통해 의회와 의원 전반에 미치고 있다는 점에서는 영국과도 다르고 미국과도 다르다. 한국의 의회정치가 갖는 특징을 의원들의 행위 양식을 통해 분석하고 설명하는 일은 학문적으로도 중요한 과제가 아닐 수 없다.

제2절

의원의 현실과 제약 조건

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

의원은 누구인가? 업무시간이나 업무량에 있어서 상상할 수 없이 가혹한 직업을 가진 사람이다. 영국의 기업가 출신 한 하원의원은 이렇게 말한 적이 있다. “영국 의회 의원들의 업무시간과 업무량 그리고 세부 사항까지 습득해야 하는 능력은 다른 직업에 있는 사람으로서는 상상할 수 없는 수준이다. 나는 한 회사의 중역으로 일했는데... 이런 엄청난 양의 일을 하도록 부탁받지도, 그 모든 사안을 마스터해야 한다고 기대하지도 않았었다.”(Jogerst, 1993, 118) 이처럼 대기업 중역보다 더 노동강도가 세지만 돌아오는 평판과 혜택은 초라하다. 그런데도 의원이 되려는 사람은 언제나 많고 또 그들의 열정은 강렬하다. 참으로 특별한 유형의 직업군에 속한 사람들이 의원이다.

의원이 되는 일은 곧 멀리 이사를 하는 일과 같다. 지역구가 수도에 가까운 의원들도 있지만, 기본적으로 대부분 의원들에게 지역구와 수도는 출퇴근할 수 없이 먼 거리다. 그 거리가 멀수록 힘든 직업이 의원이다. 그들이 수도에 거주하는 재정부담도 만만치 않다. 미국의 연방의회가 있는 워싱턴 D.C는 살인적인 주거비용에다 지역구까지의 적잖은 교통비를 감수해야 한다. 또 그 때문에 꼭 필요하고 유능한 의원실 보좌관을 데려오기가 어렵다. 웬만한 급여나 연봉의 보장 없이는 말이다. 미국은 의원 개개인에게 의원실 운용 비용을 제공하는데, 그 안에서 자유롭게 보좌진의 수와 연봉을 책정할 수 있다. 가족과 떨어져 일정 임기 동안 의회에서 일한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 앞서 언급한 Olson(2007)에 따르면 의원과 의원실 구성원들 가운데 가족 관계를 유지하기 어려워 이혼을 하게 되는 경우가 적지 않다고 한다.

의원 임기는 나라마다 다르다. 영국 하원의원은 5년이고 미국 하원의원은 2년, 상원의원은 6년이다. 하원의원은 사회의 변화와 새로운 요구를 반영하는 것을 중시한 반면, 상원은 결정을 느리게 만드는 일을 위해 임기를 길게 두었다. 그밖의 대부분의 나라는 우리와 마찬가지로 4년이다. 임기만큼 중요한 것은 의원교체율이다. 미국은 19세기 중

반에는 초선이 절반을 차지했으나, 20세기 중반에는 그 비율이 15%로 줄었다. 달리 말해 85% 이상이 재선에 성공한다고 할 수 있다. 물론 중간중간 큰 사건이 있을 때에는 젊은 의원들이 등장하곤 했다.

미국은 1964년, 1974년, 1992년의 선거에서 초선이 대거 의회 입성에 성공했고, 이들은 연공서열제(seniority system)가 지배하는 상임위 내에서 자신들의 목소리를 내기 위해 소위원회 확대를 요구했다. 나아가 소위원회의 위원장 배정에서 상임위원장의 영향력을 배제하고자 의원총회에서 소위원회 위원장을 선임하도록 압력을 행사했다. 이는 미국 의회 안에서 상임위원장보다 정당 리더의 영향력을 강화하는 결과로 이어졌다. 초선의원들이 간헐적으로 많이 들어오는 경우가 있지만, 그래도 전체적으로 보면 민주주의가 안정된 나라의 의회는 다선의 중진 의원들을 중심으로 움직인다.

한국처럼 초, 재선이 압도적인 비중을 차지하는 의회 구성은 특별하다. 민주화 이후 지난 33년간 선거 때마다 전체 의원의 45% 안팎이 교체되었는데, 그럼에도 불구하고 의원들의 평균 연령은 세계에서 가장 높은 편에 속한다. 아이러니한 일이다. 그렇다면 의원 평균 연령이 낮은 나라는 어딜까? '인위적 물갈이'나 '외부 인재 영입'보다 정당에 일찍부터 참여해서 정치 경력을 쌓는 것이 가능한 나라들이다. 핀란드와 스웨덴, 노르웨이 등 정당정치가 발달한 나라들이 그렇다.

연령만이 아니라 성비도 중요하다. 미국의 경우 흑인 의원은 꾸준히 늘었다. 1992년 흑인 유권자는 13%에 흑인 의원은 9%가 되었다. 의회 내 인종 간 비례는 점차적으로 개선되었다. 하지만 성비는 여전히 남성이 압도적이다. 일반적으로 선진 민주주의 국가를 기준으로 보면, 영국과 미국의 경우 여성의원의 비율이 낮은 유형에 속한다. 반면 중부 유럽 위쪽의 스칸디나비아 국가들은 여성의원 비율이 상대적으로 높다. 우리는 의원 교체율은 높는데 이상하게도 젊어진 것도 아니고 여성 친화적이지도 않다.

의원의 활동 시간을 기준으로 보면 크게 '지역구 투여 중심형' 대 '정책 실현 중심형'으로 나눌 수 있다. 영국에서 의원들을 대상으로 1980년에 실시한 조사에서는 평균적으로 지역구 관리에 2/3의 시간을 사용하지만 만족도는 21%인 반면 정책에 쓰는 시간은 1/3 미만이지만 만족도는 60%인 것으로 나타났다. 우리 역시 의원들은 지역구 관리에 어쩔 수 없이 시간을 많이 쓰지만 그래도 국회에 있는 것을 더 좋아한다. 다양한 주민을 최대한 많이, 직접 접촉해야 하는 지역구 활동은 국회에서의 입법과 정책 활동보

다 훨씬 더 스트레스를 받는 일이기 때문이다.

미국 의원들에 대한 연구는 초선일수록 지역구 관리에 더 많은 시간을 사용하는 반면, 다선일수록 정책에 더 많은 시간을 사용한다는 사실을 보여준다. 다선일수록 지역구가 안정적이라 의회 내 활동에 여유가 많은 반면, 초선일수록 지역구의 열성적 시민을 조직하는 일에 집중하지 않으면 재선이 어렵기 때문이다. 독일은 당의 지도부나 중진 의원의 경우 지역구에서 떨어져도 중복입후보가 가능한 비례명부에서 구제되기 때문에, 지역구보다는 당 운영이나 정책 실현을 위해 여유가 있는 편이다.

국회의원 이전의 경력 가운데 지방선거 등에서 선출직의 경험이 있는 사람의 비중은 어떨까? 1992년 조사에서 보면 미 하원의원의 72%는 지방선거를 통해 선출직을 경험한 사람들이었다. 영국은 지자체에서 선출직을 경험한 비율이 1945년 이전에는 14% 정도로 낮았으나 1983년에는 보수당 출신이 38%, 노동당 출신이 40%로 나타났다. 지방 공직과 중앙의 공직을 겸직하는 것이 허용되는 스웨덴이나 프랑스에서는 그 비율이 훨씬 높은 것으로 알려져 있다. 요컨대 민주주의가 발전할수록 국회의원은 크고 작은 선출직의 사다리를 거쳐 올라가는 일이 많다는 것이다. 아마 당직의 경험을 합칠 경우, 국회의원이 되는 길은 정당 안에서의 경력과 다양한 선거 이력을 거쳐 실현된다. 우리는 어떨까? 정당 활동이나 선출직 출마 등 정치 경험이 거의 없는 외부 영입의 유형이 다수인 기형적인 사례다. 한국에서 국회의원이 되는 길은 정치를 잘할 경력에 있지 않다. 그보다는 언론에서 주목할 경력을 가진 사람이 유리하다. 국회를 모르는 사람들이 국회를 운영하는 게 한국식이다. 우리나라 국회의원들은 일단 의원이 된 다음 초심자로서 국회를 알아가다가 그 다음 총선에서 교체되는 것으로 끝나는 ‘일회용 의원’이 되는 경우가 적지 않다.

의원과 이익집단과의 관계도 중요하다. Dalton(1989)에 따르면 독일의 경우 의원의 60%가 이익집단과 공식적인 관계를 유지한다. 노조는 사민당 의원의 12% 정도를 움직일 수 있고 기민당 의원들은 주로 문화와 연구, 종교 분야 집단들과 공식적인 관계를 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 전체적으로 보면 독일처럼 정당이 이익집단과 의회와의 관계를 매개하는 유형이 있고, 반대로 미국처럼 의원 개인이 이익집단과 직접 접촉하는 유형이 있다. 미국은 중앙당이 약하기에 이익집단은 정당이 아니라 의원 개개인과의 관계에 치중한다. 연방의회가 있는 미국 워싱턴에 로비스트 집단이 많은 것은 그 때문이

다.

흥미로운 것은 로비 집단들이 선호하는 대상은 주로 초선이라는 사실이다. 초선일수록 로비 집단이나 이익집단이 제공하는 정보나 설명에 반응성이 높기 때문이고, 반대로 다선일수록 로비 집단의 집요한 요구를 잘 다루는 것으로 알려져 있다. 우리는 어떨까? 재벌 대기업은 대통령 내지 그 측근과의 관계를 중시하는 반면 힘없는 다수의 이익집단은 국회로 온다. 이들이 정당을 찾는 일은 계속 줄어들었고 점차 관련 상임위에서 영향력을 발휘하는 개별 의원실이나 전문위원회에 로비하는 일은 늘고 있다. 정당은 선거 때만 이익집단을 찾는다.

의원의 출신 계층과 관련, 애초에는 왕실 관료 출신 의원이 많았고 그 뒤 귀족들이 대부분을 차지했다. 영국의 경우 1860년대까지 귀족 출신 의원 비율은 3분의 2였는데, 1900년대 들어와 그 비율은 10%로 줄었다. 프랑스는 1870년대까지 중상위 계급 출신 의원이 3분의 2였는데, 1945년에는 그 비율이 20%로 줄었다. 그 빈자리를 채운 것은 중산층, 변호사, 전문가, 사업가였다. 정치체제의 민주화는 부, 인종, 종교, 성별의 차별을 무너뜨리는 방향으로 변화를 가져왔다.

미국은 상당수가 변호사 출신이거나 중개업 출신의 의원 비중이 높다. 유럽에 비해 미국에서 변호사 출신 의원이 많은 것은 변호사라는 직업의 특성이 미국과 유럽에서 크게 다르기 때문이다. 유럽의 경우 변호사는 직업 관료의 특성이 강한 반면 미국은 독립적인 전문직에 가깝다. 이처럼 전문직업 종사자들의 의회 진출이 많아지면서 20세기가 지나는 동안 점차 의회의 보수화가 심화되었다는 게 일반적인 평가다. 앞서 언급한 달턴에 따르면 독일은 노동자 가족 출신 의원이 30% 정도 차지할 뿐 아니라, 당직을 포함해 정당에서 활동한 경험이 절대적인 결정 요인으로 작용한다. 우리는 어떨까? 국회의원의 출신 계층이나 직업 등에 대한 체계적인 조사는 없지만, 법률가 출신 의원이 계속 늘고 있다는 것은 잘 알려진 사실이다.

의원들의 활동 유형을 살펴보면 1970년대 초 영국 하원의원의 60%는 전문가(specialist) 유형, 35%는 일반론자들(generalist), 5%는 이념론자(좌파, 우파 등)로 분류되었다. 프랑스의 경우는 정파 대표형(missionary : 이념이나 가치 지향을 위해 의원이 된 유형), 실용적 목표 추구형(program : 구체적 정책 목표를 추구하는 실무가 유형), 도덕적 책임 중시형(obligation : 강한 도덕적 의무에 이끌리고 정치나 의원직 자

체에 연연하지 않는 유형), 관직추구형(status : 자리와 경력, 승진을 추구하는 유형)으로 나눈 조사가 있다. 우리 아직 이런 종류의 연구가 없는데, 한국 정치의 현실을 고려해 적절한 의원 활동 유형에 대한 조사가 있어야 할 것이다. 386이나 586이니 하며 과거 학생운동의 경험을 가진 의원들에 대한 비판은 많은 데 정작 제대로 된 의원 활동의 '유형적 특징'에 대한 조사는 아직 없기 때문이다.

정당정부 모델을 대표하는 영국이나, 의회정부 모델의 원형을 만든 미국의 경우 의원들은 정당소속감이나 입법자로서의 열정이 사라지면 의회를 떠난다. 유럽처럼 정당소속감이 중요한 경우 의원의 선수가 오르고 당에서 지도적 위치가 되면 내각에 진출하는 것이 일반적이다. 이는 당 지도부에 의해 결정된다. 그래서 의원 개인의 관점에서는 당 지도부에 오르느냐 못 오르느냐 하는 일이 가장 큰 열정을 구성한다. 이와는 반대로 미국은 의원들이 위원회에서 성장하는 것을 중시한다. 즉, 영국을 기준으로 보면 의원은 당 지도부의 일원이 되고 장관이 되는 것이 자연스러운 경력 경로인 반면, 미국은 한 위원회에서 오랫동안 활동을 하면서 해당 분야 국가 운영 관련 지식과 정보를 익히고 이를 통해 행정부를 통제하는 것에서 보람을 느끼는 게 일반적이다.

이 두 유형 모두 의원과 의회를 연결하는 “도덕적 선순환”의 구조가 작용한다고 볼 수 있다. 입법자로서의 경험을 쌓고자 노력하는 것이 개인적 보람과 병행되는 것, 결과적으로 그것이 정치에 대한 헌신과 공동체에 대한 열정으로 이어지는 것, 이것을 의회 정치가 갖춰야 할 민주적 유인체계라고 한다면 우리 의원들에게서는 그것이 어떻게 나타나고, 개인의 발전과 의회정치의 발전이 어떻게 병행되는지를 살펴져야 할 중요한 주제가 아닐 수 없다.

의원의 자율성에 대한 것도 중요한 주제다. 의원이 정당 눈치 안 보고 양심껏 활동해야 한다는 주장을 자주 듣는데, 자율성과 함께, 대표성이나 책임성 같은 다른 덕목도 균형 있게 고려되어야 하기 때문이다. 의원 개인이 독립된 헌법 기관으로 제도화된 것은 자유주의의 영향력이 강했던 18-9세기의 산물이다. 『선거는 민주적인가(The Principles of Representative Government)』라는 제목의 책을 낸 프랑스 출신 정치학자 버나드 마빙(2004)은 자유주의적 대의제를 ‘의회주의’(parliamentarism)로 정의한다. 이에 반해 민주주의적 대의제는 ‘정당 민주주의’(party democracy)로 정의되는데, 이때 ‘의회주의’(parliamentarism)란 ‘자율적인 의원들이 지배하는 의회정치’를

가리킨다. 일종의 '정당 이전의 의회', 혹은 정당이 발전해 대의제를 지배하기 이전의 의회정치를 뜻한다고도 할 수 있다. 당연히 그 당시는 민주주의가 아니었기 때문에 '민주주의 이전의 대의제'라고 봐도 무방하다.

의회주의 시대의 의원은 모든 결정의 책임을 스스로 져야 했다. 자신의 결정이 갖는 합리성을 공개적으로 설명해야 했다. 그렇기에 의회 내부의 결정은 늘 공개 투표로 이루어져야 했고, 의원으로서의 행위 결정을 이끄는 지배원칙은 "보편적 이성으로부터 도출된 공공선 그 자체"여야 했다. 이러한 관점은 1774년 영국의 브리스톨(Bristol) 지역 구에서 당선된 에드먼드 버크(Edmund Burke)가 지역민에게 한 연설에서 "여러분은 분명히 한 명의 의원을 선거로 뽑았다. 그러나 여러분들이 그를 선출한 순간, 그는 더이상 브리스톨을 대표하는 사람이 아니라, 의회의 일원이 되었다."고 한 것에서 잘 나타난 바 있다.

'자율적인 의원들의 합으로서 의회'라는 관념은 그 뒤 정당의 출현과 발전을 통해 달라지게 된다. 즉, 정당이 대의제를 주도하면서 새로운 정치체제로서 민주주의가 등장한 것이다. 마냥 이를 '정당 민주주의', 즉 정당이 주도하는 민주주의라고 정의했는데, 그러면서 의원은 정당의 구성원으로서 책임성을 갖게 되었다. 좌파 정당은 국익이나 공익 전체보다 '부분 이익'(partial interest) 즉, 사회 하층과 노동자 계급을 당당하게 대표하고 또 그들에게 책임성을 갖고자 했다. 그러면서 민주주의는 부분들(parts)의 다원주의를 뜻하는 방향으로 발전했다. 정당(party)은 바로 그 부분의 이익을 정당화했고, 민주적 공익은 정당들의 경쟁을 통해 도달되는 하나의 과정으로 이해되기 시작했다.

사회 전체의 대표가 아니라 부분의 대표라는 개념이 들어오면서 의회 역시 그런 방향으로 새롭게 제도화되었다. 즉, 의원이면서 동시에 정당 구성원, 공익과 국가 이익의 진작에 기여하는 의회의 일원인 동시에 사회 특정 부분의 이익과 열정을 대표하는 자라는 규범이 자리잡은 것이다. 그렇다면 의회주의 시대의 규범은 모두 사라진 걸까? 그건 아니다. 의회주의 단계를 거치며 의원의 독립성과 자율성은 현대 의회정치의 움직임 수 없는 확고한 원리로 자리 잡았다. 이는 자유주의에 기초를 둔 의회규범이었지만 그 뒤 민주주의에서도 수용되고 지속되었기 때문이다.

이상의 논의를 집약하자면, 의원은 자율성을 가진 헌법 기관이다. 국익/공익에 대해 책임성을 가져야 하는 의회/입법부의 일원이다. 동시에 특정 지역의 대표이다. 특정 정

견을 공유하는 시민집단의 구성원이다. 그러므로 당파적 이해와 공익의 진작을 양립시키는 활동을 해야 하는 새로운 규범을 안게 된 존재가 되었다. 모순적이고 갈등적인 역할을 해야 하는 것 아니냐고 할 수도 있겠지만, 보기에 따라서는 더욱 풍부한 역할을 감당하도록 역할과 책임성이 부여된 현대 민주주의 최고의 역할자라고 정의할 수도 있는 게 의원이다. 이런 의원들이 제 역할을 하려면 어떤 변화가 필요할까? 이 연구는 바로 이런 문제의식에서 출발한다.

제3절

문화와 규범의 관점에서 본 국회의원

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라 국회에 대한 낮은 신뢰나 비판적 평가는 단순히 관련 법과 제도를 바꿔 달라지기 어렵다. 의회정치의 주요 선진국들에서 확인되고 있는 바와 같이 윤리 규범의 제도화를 실행하기에 앞서 그러한 윤리 규범이 의회 행위자들에 의해 하나의 행동규범으로 폭넓게 수용될 수 있게 하는 기본적인 정치문화가 바탕에 깔려 있어야 효과적인 의원 윤리의 제고도 가능할 것이다.

이런 측면에서 의회규범의 작동을 가능 혹은 불가능하게 만드는 의회를 둘러싼 사회 전반의 윤리체계의 작동방식이나 정치의 공급자와 수요자 간 관계 형성의 모드(mode)를 결정하는 정치문화(political culture)의 맥락을 이해하는 데 연구의 초점을 맞추어나갈 필요가 있다. 즉, 어떤 정치 사회적 특성과 정치 문화적 구성 요소가 갖추어진 상황에서 의회규범이 제대로 자리 잡게 되는 것인지를 알 수 있게 된다면 후진적이고 퇴행적인 의회규범을 개선하기 위해 근본적으로 필요한 정치사회 및 정치 문화적 환경을 조성하는 데 필요한 제도적 개선점들을 찾아낼 수 있을 것이다.

의회 민주주의의 모태라 할 수 있는 영국 의회의 경우, 오랜 의회정치의 역사 속에서도 지속해서 명예훼손과 비방이나 모욕, 선동, 회의 방해 등에 대해 강력한 규제 장치와 자정 노력을 기울여 오고 있다. 또 영국 의회정치의 영향을 받아 오래전부터 의회의 의회규범이 잘 발달하여 온 미국 의회의 경우에도 하원의사규칙, 제퍼슨 매뉴얼, 하원선례집, 하원업무편람 등을 통해 정치 언어의 구체적 기준과 제한 조치를 자세히 정리하고 있는 등 의회규범의 지속적인 제도화를 위한 노력을 기울여 오고 있다. 그 외, 독일이나 프랑스, 이탈리아, 스웨덴 등 유럽의 의회민주주의 국가들에서도 영국, 미국 등과 유사한 의회규범의 발달 사례들을 다수 확인할 수 있을 것인바, 그에 대한 체계적인 연구가 필요하다.

민주주의 정치에서 의회는 규범과 불문율(용례, 선례, 관례)에 의해 움직이는 특별한 기관이라 할 수 있으며, 의원들 사이의 자율적 행위 규제 원리로서 수많은 규범 형성의

노력이 있고, 이를 어기는 것을 법을 어기는 것보다 더 중시하는 전통이 있는 곳이 의회라 할 수 있다. 따라서 이를 기초로 의회민주주의 선진국들은 의원들의 말과 행동 관련한 기준과 가이드라인, 선례를 꾸준히 발전시켜왔고, 미국 의회의 사례에서 보듯 초선 의원 의무교육 등의 제도화 노력도 계속되고 있다.

의회의 역사와 전통과 문화의 형성 없이 의회민주주의 발전은 상상할 수 없다. 법 조항의 신설과 처벌 강화, 제도개혁론보다는, 민주주의에서 의회가 갖는 특성에 상응하는 접근에 대한 관심의 제고가 필요하다. 의원들 사이의 자율적 합의 기반을 넓힐 수 있는 조사와 연구 및 사례에 대한 소개도 더 많아져야 하며, 이런 노력만으로도 민주주의에서 의회가 갖는 두 측면, 즉 당파적 경쟁(partisan competition)과 공유 기반(common ground)의 병행 발전에 기여할 것이다.

의회규범 관련 연구는 제도와 같은 형식적 측면의 연구를 넘어 규범을 배태하는 보다 근본적인 정치문화와 같은 환경적 요소에 관심을 기울여 왔다. 하지만 우리 국회의 의회규범에 관한 연구들은 주로 윤리심사제나 국회법 개정 등과 같은 형식적인 측면에서의 국회의 윤리 규범에 대한 통제에만 관심을 두어 왔을 뿐 국회 윤리 규범의 더 근본적인 시각에서 일반적인 규범과 불문율을 다룬 연구는 찾아보기 힘든 것이 현실이다. 우리나라에서 국회의 윤리 규범에 관한 기존 연구들은 국회 윤리 규범의 구체적인 내용이나 규범 체계의 역사적인 발전과정에 대한 조사나 연구의 뒷받침 없이 국회의장 산하의 여러 국회혁신자문기구들에 의한 제도적 측면에서의 개선사항만을 다룬 단발적 제안이 전부였다.

또한 그러한 제안의 내용도 윤리특위 상설화, 윤리심사위원회 구성의 비당파성 조항 신설 등 국회법상의 변화, 국민배심원제 도입, 국회의장의 질서유지권 강화를 주문하는 정도에 그쳤으며, 의원규범의 차원에서 현존하는 ‘국회의원윤리규범’과 ‘국회의원윤리실천규범’ 정도를 통합하고 개선하자는 정도가 전부라 할 수 있다.

이러한 의회규범 연구의 새로운 방향에 대한 문제의식을 바탕으로 선진 의회민주주의 국가의 의원규범 발전사에 대한 체계적인 연구를 수행할 필요가 있다는 문제 제기가 있었다. 아울러 우리나라 국회의 발전과정에서 의회규범이 진화해 나오는 과정에 대한 역사 맥락적 연구를 수행함으로써 선진 의회민주주의 국가의 의회규범과 어떤 역사적 맥락에서 차이를 가져오는지, 그 근본적인 원인을 규명하고 향후 우리나라 국회 의회규

범의 제도적 개선 방향에 대한 정책적 시사점을 도출해 볼 필요가 있다.

그뿐만 아니라 현재 우리나라 국회의 의회규범 체계의 정비 노력과 관련하여 국회의 원 윤리 규범은 「국회법」, 「국회의원윤리실천규범」 및 「국회의원윤리규범」 등에 규정되어 있는데, 국회의원의 의정활동에서 참고하는 구체적인 가이드라인을 제시하는 통합된 윤리 규칙 제정의 필요성이 제기되고 있는 현실인바, 이러한 통합적 윤리규칙 제정의 기반이 될 수 있는 수범적인 윤리규칙의 필수 요소들에 대한 공감대 형성이 필요하다.

상술한 목적을 달성하기 위해 영국, 미국, 독일, 이탈리아, 프랑스, 등 미주 및 유럽 지역의 선진 의회민주주의 국가에서의 의원규범 발전과정에 대한 사례 연구를 수행하였다. 사례분석의 주요 대상을 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 등 유럽대륙의 다양한 국가군으로 설정함으로써 정치체제나 정치문화의 다양한 차별성을 고려한 분석 대상 선정으로 연구 결과의 일반화의 수준을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

또한, 선진 의회민주주의 국가인 유럽 국가들 외에도 미국을 사례 연구의 대상으로 포함하고 사례연구의 결과를 한국 사례와 비교분석을 함으로써 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

제4절 연구의 범위와 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 선진 의회민주주의 국가의 의회규범 발전사에 대한 체계적인 연구를 통해 국회선진화법 제정 이후에도 계속되고 있는 국회 운영 과정에서의 빈번한 폭력 사태 등 우리나라 의회민주주의의 난맥상을 극복할 발전적인 의원규범 정립을 위한 정책적 시사점 도출을 목적으로 하고 있다.

선진 의회민주주의 국가의 의회규범 발전사 연구를 통해 의회규범 혹은 의회 윤리의 문제를 단순히 제도적 차원이 아닌 개별 의원의 인식과 행태의 차원에서 접근해 봄으로써 우리나라 국회의원 윤리 규범 문제에 대한 새로운 해결 방안을 모색해 보고자 하는 것이다.

이를 통해 국회에 대한 국민의 신뢰 회복이라는 시대적 요구에 부응하기 위해 국회 내 의원윤리를 강화하기 위한 각종 제도개선의 역사적 전개 과정과 현황을 분석하는 동시에 현행 의원규범 체계가 지닌 문제점을 서구 선진 의회민주주의 국가의 의회규범 체계와 비교 분석함으로써 의원윤리심사기구의 설치 및 의원윤리심사절차의 개선, 「국회의원 윤리규칙」마련 등 우리 국회에 산적해 있는 의회규범 강화를 위한 각종 정책 현안의 해결 방향 설정의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

또한 본 연구는 선진 의회민주주의 국가의 의회규범 발전사 분석 및 구체적인 제도 사례 연구를 통해 우리나라 국회의 의원윤리 강화를 위한 정책적 시사점을 도출하는 데도 또 다른 연구의 목적을 두고 있다. 이는 제도적 측면의 개선에만 매몰되어 온 의원 윤리 강화를 위한 정책적 노력을 보다 근본적인 의원 인식 개선과 태도 변화를 이루어 낼 수 있는 방향으로 전환함으로써 의원 윤리 강화를 위한 새로운 정책 방향 제시하는 것이다.

본 연구는 상술한 목적을 달성하기 위해 영국, 미국, 독일, 이탈리아, 프랑스, 등 미주 및 유럽 지역의 선진 의회민주주의 국가에서의 의원규범 발전과정에 대한 사례 연구를 수행하고자 한다. 사례분석의 주요 대상을 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 등 유럽대륙

의 다양한 국가군으로 설정함으로써 정치체제나 정치문화의 다양한 차별성을 고려한 분석 대상 선정으로 연구 결과의 일반화의 수준을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

또한, 선진 의회민주주의 국가인 유럽 국가들 외에도 미국을 사례 연구의 대상으로 포함하고 사례 연구의 결과를 한국 사례와 비교분석을 함으로써 정책적 시사점을 도출하는 연구방식을 접목하는 등 사례분석 대상을 다양화하였다.

이외에도 의원규범에 대한 국내외 학계의 연구 동향을 문헌 연구를 통해 분석하고 학술적 연구의 한계와 문제점을 파악함으로써 의원에 대한 윤리통제 및 의회규범에 관해 새로운 연구 방향을 제시하고자 한다. 아울러 본 연구는 우리나라 의원규범의 발전사를 법 제도적 측면에서의 발전과정뿐만 아니라 우리나라 의회정치의 발전과정을 중심으로 역사적 제도주의의 경로의존(path dependence)적 시각에서 사례분석을 전개해 나가 고자 한다.

제2장

우리나라 의원 윤리 규범의 현황과 문제점

제1절 윤리규범 및 윤리실천규범

제2절 윤리심사제도

제3절 기타 의원윤리 관련 제도

제4절 국회 윤리 규범의 한계

제1절

윤리규범 및 윤리실천규범

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국에서 의원 윤리 규범은 민주화 직후인 1989년 무렵부터 대두되기 시작되었다. 헌정사상 초유의 4당체제 여소야대 형태로 출범한 제13대 국회(1988.5~1992.5)는 도중에 양당체제 거여소야로 바뀌는 대격변을 보였다.

제13대 국회 당시 국회상공위원회 소속 의원의 외유성 출장 등으로 국회의원 윤리문제가 부각된다. 또 동해시와 안양시의 국회의원 선거과정에서 후보자 매수 의혹과 국회 내 특위·국정감사 및 조사과정에서 비리 의혹이 떠오름에 따라 윤리규범 채택이 적극적으로 추진된다.

이러한 배경에서 공직자등록재산 공개를 위한 공직자윤리법과 국회 내 윤리위원회의 설치, 미국의 상하양원의 윤리규정에 준하는 의원윤리규범 제정이 시도되었다. 또, 민주당은 당차원의 윤리준칙 제정을 시도한다. 당시 당차원의 윤리준칙은 관련업체겸임 금지, 업무추진상 이해단체의 영향 배제를 주요 내용으로 하였다. 윤리준칙은 일본의 의원행동규범을 준용하여 제정이 진행된다. 신민주공화당 역시 의원윤리규범의 채택을 시도하여 고급품 증여와 청탁, 과소비형태 자제를 담고자 하였다.

이러한 논의 끝에 1991년 2월 국회의원의 품위 유지, 공익우선의 정신, 청렴하고 검소한 생활, 적법절차 준수 등의 내용을 담은 국회의원윤리규범이 제정된다.

이와 더불어 1991년 5월에는 국회의원윤리규범을 구체화하여 실제 규칙으로 적용한 국회의원윤리실천규범을 제정한다. 국회의원윤리실천규범의 경우 윤리규범준수, 품위유지, 청렴의무, 직권남용금지, 직무관련 금품 등 취득 금지, 국가기밀의 누설금지, 사례금, 겸직 금지, 겸직 신고, 회피 의무, 재산 신고, 허례허식 금지, 국외 활동에 관한 보고, 회의 출석과 보조직원 관리 등 총 15개 조항으로 구성된다. 이후 1993년에는 ‘허례허식 금지’ 조항을 ‘기부행위의 금지’로, ‘국외활동에 관한 보고’ 조항을 ‘국외활동’으로 변경하고 ‘회의출석’ 조항을 개정하였으며, 2017년에는 ‘보조직원 관리’ 조항을 ‘보좌직원의 임용 및 관리’로 변경한다.

제2절

윤리심사제도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라 국회에서 의원 윤리심사제도는 1948년 제헌헌법 제정과 함께 도입되었다고 볼 수 있다. 제헌헌법은 국회가 소속 의원에 대한 자격 심사나 징벌을 결정할 수 있음을 규정한다.

[표 2-1] 역대 헌법상 국회 윤리심사제도 규정 변화

헌법 제1호 제45조	국회는 의원의 자격을 심사하고 의사에 관한 규칙을 제정하고 의원의 징벌을 결정할 수 있다. 의원을 제명함에는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.
헌법 제2호 제45조	각원은 의원의 자격을 심사하고 의사에 관한 규칙을 제정하고 의원의 징벌을 결정할 수 있다. 의원을 제명함에는 각원의 재적의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 한다.
헌법 제6호 제60조 헌법 제8호 제98조 헌법 제9호 제100조 헌법 제10호 제64조	① 국회는 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 의사와 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다. ② 국회는 의원의 자격을 심사하며 의원을 징계할 수 있다. ③ 의원을 제명하려면 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다. ④ 제2항과 제3항의 처분에 대하여는 법원에 제소할 수 없다.

이에 근거하여 제헌의회에서는 20인의 징계자격위원회를 구성하여 심사하도록 하였다. 이후 제2공화국에서는 양원제 실시에 따라 국회법을 개편하여 법제사법위원회를 통해 의원의 징계에 관한 사항과 의원의 자격심사에 관한 사항을 다루도록 하였다.

1991년 국회법 개정을 통해 윤리적 기준의 명백화 및 다각화를 위해 윤리특별위원회를 상설특별위원회로 신설하고 기존의 법제사법위원회가 담당하던 의원의 자격심사와 징계를 담당하도록 하였다.

그러나 2018년 국회법 개정을 통해 윤리특별위원회는 비상설화된다. 이는 상설화된 윤리특위의 구성에도 불구하고 제대로 된 활동이 뒷받침되지 않아 인력과 예산 등에 있어서 불필요한 낭비가 발생한다는 비판에 따른 것이다(박명재 2018).

[표 2-2] 국회법상 윤리심사제도 규정 변화

<p>국회법 [법률 제5호, 1948. 10. 2., 제정]</p>	<p>제16조 상임위원회와 그 위원 정원은 좌와 같이 두고 그 부문에 속한 의안을 입안심사하며 청원, 진정 기타 관계사항을 심사한다. 단, 국회의 결의로 그 위원회와 위원정수를 증감할 수 있다. 8. 징계자격위원회 20인</p> <p>제96조 국회에서 징계사범이 있을 때에는 의장은 이것을 징계자격위원회에 심사보고케 한 후 국회의 결의로써 선고한다. 위원회에서 징계사범이 있을 때에는 위원장은 의장에게 보고하여 그 처분을 요구한다. 의원은 10인이상의 찬성으로써 징계의 동의를 제출할 수 있다 이 동의의 사범이 있는 날로부터 5일 이내에 제출하여야 한다. 징계의 동의를 제출된 때에는 곧 회의에 부의한다 산회 후 제출된 때에는 차회의의 의제로 하여야 한다. 참가할 수 없다.</p>
<p>국회법 [법률 제1452호, 1963. 11. 26., 폐지제정]</p>	<p>제35조 ① 민의원의 상임위원회와 그 소관은 다음과 같다. 1. 법제사법위원회 (5) 의원의징계에 관한 사항 (6) 의원의 자격심사에 관한 사항 ② 참의원의 상임위원회와 그 소관은 다음과 같다. 1. 법제사법위원회 (5) 의원의징계에 관한 사항 (6) 의원의 자격심사에 관한 사항</p> <p>제158조 의원이 다른 의원의 자격에 대하여 이의가 있을 때에는 민의원에 있어서는 10인이상, 참의원에 있어서는 5인이상의 연서로 자격심사청심서를 의장에게 제출하여야 한다.</p>
<p>국회법 [법률 제1452호, 1963. 11. 26., 폐지제정]</p>	<p>제146조 ①본회의 또는 위원회에서 징계대상자가 있을 때에는 의장은 이를 법제사법위원회에 회부하여 심사보고하게 한 후 국회의 의결로 징계한다. 위원회에서의 징계대상자는 위원장이 이를 의장에게 보고한다. ②의원이 본회의 또는 위원회에서의 징계대상자에 대한 징계동의를 할 때에는 20인이상의 찬성을 얻어 서면으로 요구하여야 한다. 이 동의는 징계대상자가 있는 날로부터 5일 이내에 발의하여야 하며 의장은 이 동의가 있을 때에는 곧 회의에 부하여 토론을 하지 아니하고 이를 법제사법위원회에 회부할 여부를 결정한다.</p>
<p>국회법 [법률 제2558호, 1973. 3. 3., 일부개정]</p>	<p>제37조 상임위원회와 그 소관은 다음과 같다. 1. 법제사법위원회 사. 의원의 징계에 관한 사항 아. 의원의 자격심사에 관한 사항</p> <p>제152조 법률 1452호 제146조와 동일</p>

<p>국회법 [법률 제3360호, 1981. 1. 29., 전부개정]</p>	<p>제38조 상임위원회와 그 소관은 다음과 같다 2. 법제사법위원회 사. 의원의 징계에 관한 사항 아. 의원의 자격심사에 관한 사항</p> <p>제154조 ①의장은 제153조 각호의 1에 해당하는 징계대상의원(이하 "懲戒對象者"라 한다)이 있을 때에는 이를 본회의에 보고하고 법제사법위원회에 회부한다. ②위원장은 소속위원중에서 징계대상자가 있을 때에는 의장에게 이를 보고한다. 이 경우에 의장은 제1항의 규정에 의하여 법제사법위원회에 회부한다. ③의원이 징계대상자에 대한 징계를 요구하고자 할 때에는 의원 20인 이상의 찬성으로 징계사유를 기재한 요구서를 의장에게 제출하여야 한다. ④제144조제1항의 규정에 위반한 의원에 대하여 모욕을 당한 의원이 징계를 요구할 때에는 찬성위원을 요하지 아니하며, 징계사유를 기재한 요구서를 의장에게 제출한다. ⑤제3항과 제4항의 징계요구가 있을 때에는 의장은 이를 지체없이 본회의에 부의하여 토론을 하지 아니하고 법제사법위원회에 회부할 여부를 결정한다.</p>
<p>국회법 [법률 제4385호, 1991. 5. 31., 일부개정]</p>	<p>제46조 ①의원의 자격심사·윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다. ②제44조제2항의 규정은 윤리특별위원회에 적용되지 아니한다. ③윤리특별위원회의 구성과 이 법에 정한 이외의 위원회운영에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p>
<p>국회법 [법률 제15713호, 2018. 7. 17., 일부개정]</p>	<p>제46조 ① 의원의 자격심사·징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 제44조제1항에 따라 윤리특별위원회를 구성한다. <개정 2018. 7. 17.> ② 삭제 <2018. 7. 17.> ③ 윤리특별위원회는 의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제46조의 2에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 청취하여야 한다. 이 경우 윤리특별위원회는 윤리심사자문위원회의 의견을 존중하여야 한다. ④ 삭제 <2018. 7. 17.> ⑤ 삭제 <2018. 7. 17.> ⑥ 윤리특별위원회의 운영 등에 관하여 이 법에서 정한 사항 외에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. <개정 2018. 7. 17.></p>

물론 [표 2-3]에서 보는 것과 같이 윤리특위의 비상설화 이전과 이후의 의결에 큰 차이를 보이지 못했다는 점에서 상설화나 비상설화나 하는 것은 큰 의미가 없다는 주장이 제기되기도 한다.

하지만 윤리특위의 공백상태에서 윤리심사 및 징계에 관한 안건이 국회에 제출되어

도 이를 심사할 기구가 없다는 점에서 문제의 심각성이 존재한다(전진영, 2020)는 주장은 물론 윤리적 책임성이 약화되었다는 비판이 윤리특위의 비상설화에는 뒤따른다.

[표 2-3] 윤리특위 징계의결 실적

구분	접수	윤리심사자문위		윤리특위
		심사대상	징계의결	징계의결
제18대 국회	54	14	3	1
제19대 국회	39	25	19	1
제20대 국회	47	8	3	0

한편 국회는 2005년 국회법과 윤리특별위원회구성등에 관한 규칙을 개정하여 윤리심사자문위원회를 설치한다. 자문위원회는 9인 이내의 위원으로 구성하되, 학계와 법조계, 언론계 그리고 시민단체가 추천하는 인원 중에서 위촉하도록 규정되었다. 현행 국회법에서 윤리심사자문위원회는 의원의 겸직 금지와 영리업무 종사 금지 등에 대해 위원회의 의견제출 요구로부터 1개월 이내에 의견을 제출하여야 하며, 기타 윤리특별위원회에 대한 자문을 수행한다.

[표 2-4] 윤리심사자문위원회 설립 근거 규정

국회법 제46조	③ 윤리특별위원회는 의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제46조의2에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 청취하여야 한다. 이 경우 윤리특별위원회는 윤리심사자문위원회의 의견을 존중하여야 한다.
국회법 제46조의2	① 의원의 겸직 및 영리업무 종사와 관련된 의장의 자문과 의원 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하게 하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회(이하 이 조에서 "자문위원회"라 한다)를 둔다. ② 자문위원회는 위원장 1명을 포함한 8명의 자문위원으로 구성하며, 자문위원은 각 교섭단체 대표의원의 추천에 따라 의장이 위촉한다. ③ 각 교섭단체 대표의원이 추천하는 자문위원 수는 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따른다. 이 경우 소속 의원 수가 가장 많은 교섭단체 대표의원이 추천하는 자문위원 수는 그 밖의 교섭단체 대표의원이 추천하는 자문위원 수와 같아야 한다. ④ 자문위원회 위원장은 자문위원 중에서 호선하되, 위원장이 선출될 때까지는 자문위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다. ⑤ 의원은 자문위원회의 자문위원이 될 수 없다. ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 자문위원의 자격, 임기 및 자문위원회의 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다

제3절

기타 의원윤리 관련 제도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 직권남용 및 사익추구 제한

국회의원의 직권남용에 대한 규정은 제헌의회와 제2공화국에서는 다른 제한 조항을 두지 않았었다. 이후 헌법 제6호를 통해서 제한하기 시작하였다. 현행 헌법에서는 단순히 국회의원 스스로가 지위를 이용한 권리나 이익을 취하는 것을 금지할 뿐만 아니라 권한을 통해 타인에게 이러한 권리나 이익을 주는 것까지 금지하고 있다. 다만 과거 헌법 제6호에서 지위 남용의 대상에 대하여 ‘법률이 정하는 기업체’로 법률유보를 통해 구체화한 것과 달리 오늘날 헌법 제10호에서는 이러한 제한 없이 포괄적으로 ‘국가·공공단체 또는 기업체’로 규정함으로써 직권남용의 대상 범위를 넓혔다.

[표 2-5] 헌법상 직권남용 및 사익추구 제한 조항 변천

헌법 제6호	제40조 국회의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공단체 또는 법률이 정하는 기업체와의 계약 또는 그 처분에 의하여 재산상의 권리나 이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.
헌법 제8호	제81조 국회의원은 그 지위와 특권을 남용하여서는 아니된다.
헌법 제9호	제82조 ③ 국회의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.
헌법 제10호	제46조 ③ 헌법 제9호 82조 ③과 동일

국회법을 통한 직권남용과 사익추구 제한은 헌법과 마찬가지로 제3공화국에서부터 시작되었다. 이는 헌법 제6호가 구체적인 제한 대상을 법률에 유보한 것에 따른 것이라 볼 수 있다. 다만 당시 국회법상 제한된 지위 남용 대상은 국가와 국가기관 이외 기업체에 대해 직/간접적인 보조금과 지불보증, 투자 대상 기업체로 제한하였다는 점에서 일반 기업에 대한 제한 규정은 미비하였다고 볼 수 있다.

그러나 해당 조항은 1988년 국회법 개정(법률 제4010호)에서 제외되며 국회법상의 직권남용과 사익추구 제한 규정은 사라졌다. 이는 과거에 비해 국회법상 이권행위의 제한이 후퇴한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 이후 2013년 국회법 개정(법률 제12108호)에 따라 국회의원의 영리행위가 입대업 등 일부를 제외하고 전면 제한됨에 따라 다시 부활하였다.

[표 2-6] 국회법상 직권남용 및 사익추구 제한 조항 변천

<p>국회법 [법률 제1452호, 1963. 11. 26., 폐지제정]</p>	<p>제31조 의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공단체·국영 또는 정부관리기업체·국가로부터 직접 또는 간접으로 보조금을 받는 기업체·정부가 지불보증 또는 투자한 기업체와의 계약 또는 그 처분에 의하여 재산상의 권리나 이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.</p>
<p>국회법 [법률 제7614호, 2005. 7. 28., 일부개정]</p>	<p>제40조2 상임위원은 소관 상임위원회의 직무와 관련한 영리행위를 하지 못한다.</p>
<p>국회법 [법률 제12108호, 2013. 8. 13., 일부개정]</p>	<p>제29조2 ① 의원은 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사할 수 없다. 다만, 의원 본인 소유의 토지·건물 등의 재산을 활용한 임대업 등 영리업무를 하는 경우로서 의원의 직무수행에 지장이 없는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 의원이 당선 전부터 제1항 단서의 영리업무 이외의 영리업무에 종사하는 경우에는 임기개시 후 6개월 이내에 그 영리업무를 휴업 또는 폐업하여야 한다. ③ 의원이 당선 전부터 제1항 단서의 영리업무에 종사하고 있는 경우에는 임기개시 후 1개월 이내에, 임기 중에 제1항 단서의 영리업무에 종사하는 경우에는 지체 없이 이를 의장에게 서면으로 신고하여야 한다. ④ 의장은 제3항에 따라 신고한 영리업무가 제1항 단서의 영리업무에 해당하는지 여부를 제46조의2에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어 결정하고 그 결과를 해당 의원에게 통보한다. 이 경우 의장은 윤리심사자문위원회의 의견을 존중하여야 한다. ⑤ 윤리심사자문위원회는 의장으로부터 의견제출을 요구받은 날부터 1개월 이내에 그 의견을 의장에게 제출하여야 한다. 다만, 필요한 경우에는 1차에 한정하여 1개월 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다. ⑥ 의원은 의장으로부터 종사하고 있는 영리업무가 제1항 단서의 영리업무에 해당하지 아니한다는 통보를 받은 때에는 통보를 받은 날부터 6개월 이내에 그 영리업무를 휴업 또는 폐업하여야 한다.</p>

또한 공직자윤리법에서는 공직자의 이해충돌 방지의무를 규정하여 재산상의 이해와 관련하여 공정한 직무수행이 어려운 상황이 발생하지 않도록 노력하고, 공익을 우선으로 하여 성실하게 직무를 수행하여야 함을 규정한다(제2조의2). 이 조항은 공직자 본인에만 한정하지 않고 퇴직한 공직자에게도 적용된다.

한편 공직을 이용하여 사적 이익 추구나 특정 개인과 기관, 단체에 특혜를 주거나, 재직중 취득한 정보를 통해 타인으로 하여금 부당하게 사용하는 것을 금지함은 물론, 퇴직공직자가 재직 중인 공직자의 직무수행을 해치는 사항에 대해서도 방지할 것을 규정한다(법률 10982호).

동법은 1981년 제정 당시부터 국회의원은 등록의무자로 재산등록을 하게 하였으며, 국회공직자윤리위원회를 설치하여 퇴직공직자의 취업제한 등을 다루며 1993년 동법의 개정을 통해 재산공개를 진행한다.

이후 2005년 개정된 공직자 윤리법(법률 7493호)에서는 주식백지신탁을 통해 직무관련성을 배제하고자 한다. 직무관련성의 판단은 주식백지신탁심사위원회에서 심사를 하게 되는데, 직무관련성 결정을 통지받을 시 대통령령이 정한 액수를 초과하는 부분에 대해 매각, 백지신탁 등을 시행해야 한다. 현행 공직자윤리법 시행령(대통령령 제 30895호)에서는 이를 3천만원으로 규정하고 있다.

국회의원윤리규범 역시 직무 관련 부정 이득 도모와 부당한 영향력 행사를 금지하며, 국회의원윤리실천규범은 이를 구체화하여 직권남용금지 의무를 명시하고 있다.

[표 2-7] 현행 규정상 직권남용 및 사익추구 제한 조항

<p>국회의원 윤리규범</p>	<p>3. 우리는 공직자로서 직무와 관련하여 부정한 이득을 도모하거나, 부당한 영향력을 행사하지 아니하며, 청렴하고 검소한 생활을 솔선수범한다.</p>
<p>국회의원 윤리실천 규범</p>	<p>국회의원은 그 지위를 남용하여 부당한 영향력을 행사하거나 그로 인한 대가를 받아서는 아니된다.(제4조①)</p> <hr/> <p>국회의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니된다.(제4조②)</p> <hr/> <p>국회의원은 심의대상 사건이나 국정감사 또는 국정조사의 사안과 직접적인 이해관계를 가지는 경우에는 이를 사전에 소명하고, 관련 활동에 참여하여서는 아니된다.(제10조)</p>

2 겸직제한

현행 헌법 제43조는 국회의원에 대하여 법률이 정하는 직을 겸할 수 없음을 규정하고 있다. 과거 제헌헌법과 제2공화국의 헌법 제6호는 겸직 등에 대해서는 지방의회의 의원을 겸직할 수 없음을 명시한 것 이외에는 별다른 제재 규정을 두지 않았다. 그러나 3공화국 헌법에서는 지방의원에 대한 겸직 규정 이외에 대통령·국무총리·국무위원 등 기타 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없음을 명시한다. 다만 이후 국회의원의 장관 겸직 등 의원 입각을 제한적으로 허용함에 따라 이러한 헌법상 규정은 법률로 유보하는 형식을 띠게 된다.

[표 2-8] 헌법상 국회의원 겸직제한 규정 변천

제헌헌법	제48조 국회의원은 지방의회의 의원을 겸할 수 없다.
헌법 제4호	
헌법 제6호	제39조 국회의원은 대통령·국무총리·국무위원·지방의회의원 기타 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.
헌법 제8호	제78조 국회의원은 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.
헌법 제9호	제79조 국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.
헌법 제10호	제43조 국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.

제헌의회에서 제정된 국회법에서는 겸직제한 규정에 대해 단순히 국가 및 지방자치 단체의 공무원을 겸할 수 없음을 명시하는 수준에 그치고 있다. 이는 1960년 제2공화국 당시 개정된 국회법에서 변화를 보이는데, 일부 직무 이외에는 겸직제한의 범위를 공공기업으로까지 넓힌 것이다.

이후 1973년 국회법 개정을 통해서는 통일주체국민회의 대의원에 대한 겸직을 금지하는데, 특기할 것은 당시의 국회법 개정을 통해 당선 이전 보유한 직위가 개원 이후엔 해직된 것으로 본다는 규정이 포함되었다는 점이다.

또 1981년 국회법 개정을 통해서는 교사와 농축수협 임직원 등에 대한 겸직 금지가 명시된다. 당시의 개정을 근간으로 오늘날 국회의원 겸직제한 규정은 지속된다. 다만 1981년의 겸직금지 규정 역시 전면적인 영리행위의 금지는 아니었다. 전면적인 영리행위를 비롯한 겸직제한 조항은 2013년의 국회법 개정을 통해서 이루어지게 된다.

[표 2-9] 국회법상 국회의원 겸직제한 규정 변천

<p>국회법 [법률 제5호, 1948. 10. 2., 제정]</p>	<p>제10조 의원은 그 임기중 국무위원 기타 법률로 허용되고 있는 경우를 제하고 국가 또는 지방공공단체의 공무원을 겸할 수 없다.</p>
<p>국회법 [법률 제557호, 1960. 9. 26., 전부개정]</p>	<p>제30조 ①의원은 국무위원, 정무차관 기타법률로 허용되는 경우를 제외하고는 국가 혹은 지방공공단체의 공무원 또는 공공기업체의 역, 직원을 겸할 수 없다. 단, 그 원의 승인을 얻어 위원, 고문 기타 이에 유사한 직무에 종사할 때에는 예외로 한다. ②국무위원 또는 정무차관인 의원은 각원의 의장, 부의장과 상임위원장 또는 특별위원장을 겸할 수 없다.</p>
<p>국회법 [법률 제2496호, 1973. 2. 7., 전부개정]</p>	<p>제30조 ①의원은 국무총리 또는 국무위원의 직, 다른 법률로 허용된 직, 국회의 의결(閉會中인 때에는 議長의 承認)로 그 임기중 행정 각 원·부·처의 위원 기타 이에 준하는 직을 겸임하는 경우를 제외하고는 통일주체국민회의 대의원·선거관리위원회위원·지방의회의원·공무원·공공기업체 기타 영리를 목적으로 하는 공·사의 단체의 임·직원의 직을 겸할 수 없다. ②의원이 당선전부터 제1항의 규정에 의하여 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기개시일에 그 직에서 해직된 것으로 본다.</p>
<p>국회법 [법률 제3360호, 1981. 1. 29., 전부개정]</p>	<p>제31조 ①의원은 정치활동 또는 겸직을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 직을 제외한 다른 직을 겸할 수 있다. 1. 국가공무원법 제2조에 규정된 국가공무원과 지방공무원법 제2조에 규정된 지방공무원. 다만, 정당법 제17조의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원은 제외한다. 2. 대통령·대통령선거인·헌법위원회위원·각급선거관리위원회위원·지방의회의원 3. 다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가지는 직 4. 정부투자기관관리법 제2조에 규정된 정부투자기관(韓國銀行을 포함한다)의 임·직원 5. 농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합의 임·직원 6. 정당법 제17조 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 언론인 및 교원 ②의원이 당선전부터 제1항의 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기개시일에 그 직에서 해직된다. ③정당법 제17조의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 교원이 의원으로 당선된 때에는 임기중 그 교원의 직은 휴직된다. ④의원이 당선전부터 다른 직을 가진 경우에는 임기개시후 1월이내에, 임기중에 다른 직에 취임한 경우에는 취임후 15일이내에 의장에게 서면으로 신고하여야 한다. ⑤의장은 의원이 다른 직을 겸하는 것이 제26조의 규정에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고할 수 있다.</p>

<p>국회법 [법률 제12108호, 2013. 8. 13., 일부개정]</p>	<p>제29조2 ① 의원은 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사할 수 없다. 다만, 의원 본인 소유의 토지·건물 등의 재산을 활용한 임대업 등 영리 업무를 하는 경우로서 의원의 직무수행에 지장이 없는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 의원이 당선 전부터 제1항 단서의 영리업무 이외의 영리업무에 종사하는 경우에는 임기개시 후 6개월 이내에 그 영리업무를 휴업 또는 폐업하여야 한다.</p> <p>③ 의원이 당선 전부터 제1항 단서의 영리업무에 종사하고 있는 경우에는 임기개시 후 1개월 이내에, 임기 중에 제1항 단서의 영리업무에 종사하는 경우에는 지체 없이 이를 의장에게 서면으로 신고하여야 한다.</p> <p>④ 의장은 제3항에 따라 신고한 영리업무가 제1항 단서의 영리업무에 해당하는지 여부를 제46조의2에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어 결정하고 그 결과를 해당 의원에게 통보한다. 이 경우 의장은 윤리심사자문위원회의 의견을 존중하여야 한다.</p> <p>⑤ 윤리심사자문위원회는 의장으로부터 의견제출을 요구받은 날부터 1개월 이내에 그 의견을 의장에게 제출하여야 한다. 다만, 필요한 경우에는 1차에 한정하여 1개월 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.</p> <p>⑥ 의원은 의장으로부터 종사하고 있는 영리업무가 제1항 단서의 영리업무에 해당하지 아니한다는 통보를 받은 때에는 통보를 받은 날부터 6개월 이내에 그 영리업무를 휴업 또는 폐업하여야 한다.</p>
--	--

현행 국회법은 상술한 일부 국무위원에 대한 겸직과 영리 활동 제한 규정 이외에 의장과 부의장에 대한 겸직을 제한하는 규정을 두고 있다. 또 공직선거법을 통해서 선거일 전 직을 그만두어야 하는 사항 역시 규정한다.

[표 2-10] 현행 법률상 겸직제한 규정

<p>국회법</p>	<p>제20조 ① 의장과 부의장은 특별히 법률로 정한 경우를 제외하고는 의원 외의 직을 겸할 수 없다.</p> <p>② 다른 직을 겸한 의원이 의장이나 부의장으로 당선된 때에는 당선된 날에 그 직에서 해직된 것으로 본다.</p>
<p>국회법</p>	<p>제20조의2 ① 의원이 의장으로 당선된 때에는 당선된 다음 날부터 의장으로 재직하는 동안은 당적(黨籍)을 가질 수 없다. 다만, 국회의원 총선거에서 「공직선거법」 제47조에 따른 정당추천후보자로 추천을 받으려는 경우에는 의원 임기만료일 90일 전부터 당적을 가질 수 있다.</p> <p>② 제1항 본문에 따라 당적을 이탈한 의장의 임기가 만료된 때에는 당적을 이탈할 당시의 소속 정당으로 복귀한다.</p>

공직 선거법	<p>제53조 ②제1항 본문에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 선거일 전 30일까지 그 직을 그만두어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 비례대표국회의원선거나비례대표지방의회의원선거에입후보하는 경우 2. 보궐선거등에 입후보하는 경우 3. 국회의원이 지방자치단체의 장의 선거에 입후보하는 경우 4. 지방의회의원이 다른 지방자치단체의 의회의원이나 장의 선거에 입후보하는 경우 <p>③ 제1항 단서에도 불구하고 비례대표국회의원이 지역구국회의원 보궐선거등에 입후보하는 경우 및 비례대표지방의회의원이 해당 지방자치단체의 지역구지방의회의원 보궐선거등에 입후보하는 경우에는 후보자등록신청 전까지 그 직을 그만두어야 한다.</p>
-----------	--

의장과 부의장, 상임위 위원장의 겸직제한은 국회의원윤리실천규범에서도 규정하고 있으며, 이외에 직무 겸직 시 신고규정 또한 별도로 규정한다.

한편 2013년 국회법 개정으로 인한 전면적인 겸직과 영리행위 금지에 따라 국회 윤리심사자문위원회는 심사기준을 마련하였는데, 예외의 범위에 대해 임대업과 일부 공익단체 명예직 등으로 제한하였다.

[표 2-11] 기타 규정상 겸직제한 규정

국회의원 윤리실천 규범	<p>제8조 ① 의장 또는 부의장은 법률로 정한 것을 제외하고는 다른 직을 겸하여서는 아니 된다.</p> <p>② 상임위원회·특별위원회의 위원장은 그 소관업무와 관련되는 기업체 또는 단체에서 보수를 받는 임·직원의 직을 겸하여서는 아니된다.</p> <p>제9조 국회의원은 보수를 받고 있는 다른 직을 겸하고 있는 경우 그 기업체 또는 단체의 명칭과 임무등을 의장에게 신고하여야 한다.</p>
제20대국회 국회의원 겸직 및 영리업무 종사 금지 심사기준	<p>가. 의원의 겸직은 제29조제1항 본문에 근거하여 원칙적으로 불가하나, 헌법 제43조 및 제46조, 국회법 제29조의 규정에 따른 국무총리나 국무위원, 공익목적의 명예직, 다른 법률에서 의원이 임명·위촉되도록 정한 직, 정당의 직, 그 밖에 국익을 위한 직, 겸직 금지 시 개인의 기본권을 지나치게 제한하는 직, 정치·입법활동 관련 단체의 직 등 의원의 직무전념성 및 청렴성을 해치지 않는 직은 예외적으로 허용하는 것으로 함.</p> <p>나. “공익목적의 명예직”은 “단체를 대표하지 않고, 단체의 주요 사항에 대한 결정권이 없으며, 단체 운영에 직접 관여할 수 없어 의원의 성실한 의정활동에 지장을 초래하지 않는 직”으로서 “대내외 업무사항을 결정, 집행, 감독하는 권한이 없는 직”과 “비상근 무보수의 직”의 두가지 요건을 모두 충족하여야 하는 것으로 함.</p>

3 양심 및 청렴의 의무

헌법상 국회의원의 양심과 청렴의 의무는 제헌헌법 당시부터 존재하지 않은 채 오랜 시간 공백의 상태로 지속되어 왔다. 헌법상 해당 의무가 포함된 것은 1981년 개정된 제9호 헌법으로 앞선 이권불개입의 의무와 함께 제82조에 포함되었다. 이는 현행 헌법인 헌법 제10호에도 이어진다.

[표 2-12] 헌법상 양심 및 청렴의 의무 변천

헌법 제9호 제82조	① 국회의원은 청렴의 의무가 있다.
헌법 제10호 제46조	② 국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.

이는 국회법에서도 동일한데, 기존의 국회법이 청렴의 의무를 담지 않았으나, 1981년 국회법 개정을 통해 청렴과 품위 유지 의무를 규정하게 됐다. 그러나 1988년 조항에서 청렴의 의무는 다시 제외되는데, 이는 기존의 국회법과 비교하여 후퇴한 모습이라 할 수 있다.

[표 2-13] 국회법상 양심 및 청렴의 의무 변천

국회법 [법률 제3360호, 1981. 1. 29., 전부개정]	제26조 의원은 청렴의 의무가 있으며, 의원으로서 품위를 유지하여야 한다.
국회법 [법률 제4010호, 1988. 6. 15., 전부개정]	제25조 의원은 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다.

국회의원은 다른 일반 공무원과 마찬가지로 공직자윤리법과 일명 김영란법으로 불리는 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 대상으로 선물이나 후원 등에 대한 신고를 이행해야 하며, 금품 등을 수수한 경우 신고와 반환의 의무를 가진다.

[표 2-14] 관련 법률상 청렴 규정

공직자 윤리법	제15조 ① 공무원(지방의회의원을 포함한다. 이하 제22조에서 같다) 또는 공직유관단체의 임직원은 외국으로부터 선물(대가 없이 제공되는 물품 및 그 밖에 이에 준하는 것을 말하되, 현금은 제외한다. 이하 같다)을 받거나 그 직무와 관련하여 외국
---------	--

	<p>인(외국단체를 포함한다. 이하 같다)에게 선물을 받으면 지체 없이 소속 기관·단체의 장에게 신고하고 그 선물을 인도하여야 한다. 이들의 가족이 외국으로부터 선물을 받거나 그 공무원이나 공직유관단체 임직원의 직무와 관련하여 외국인에게 선물을 받은 경우에도 또한 같다.</p>
<p>부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률</p>	<p>제8조 ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</p> <p>② 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</p> <p>③ 제10조의 외부강의등에 관한 사례금 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금품등의 경우에는 제1항 또는 제2항에서 수수를 금지하는 금품등에 해당하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공기관이소속공직자등이나파견공직자등에게지급하거나상급공직자등이위로·격려·포상등의목적으로하급공직자등에게제공하는금품등 2. 원활한직무수행또는사고·의례또는부조의목적으로제공되는음식물·경조사비·선물등으로서대통령령으로정하는가액범위안의금품등 3. 사적거래(증여는제외한다)로인한채무의이행등정당한권원(權原)에의하여제공되는금품등 4. 공직자등의친족(「민법」제777조에따른친족을말한다)이제공하는금품등 5. 공직자등과관련된직원상조회·동호인회·동창회·향우회·친목회·종교단체·사회단체등이정하는기준에따라구성원에게제공하는금품등및그소속구성원등공직자등과특별히장기적·지속적인친분관계를맺고있는자기질병·재난등으로어려운처지에있는공직자등에게제공하는금품등 6. 공직자등의직무와관련된공식적인행사에서주최자가참석자에게통상적인범위에서일률적으로제공하는교통, 숙박, 음식물등의금품등 7. 불특정다수인에게배포하기위한기념품또는홍보용품등이나경연·추첨을통하여받는보상또는상품등 8. 그밖에다른법령·기준또는사회상규에따라허용되는금품등 <p>④ 공직자등의 배우자는 공직자등의 직무와 관련하여 제1항 또는 제2항에 따라 공직자등이 받는 것이 금지되는 금품등(이하 "수수 금지 금품등"이라 한다)을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속해서는 아니 된다.</p> <p>⑤ 누구든지 공직자등에게 또는 그 공직자등의 배우자에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 아니 된다.</p> <p>제9조 ① 공직자등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 소속기관장에게 지체 없이 서면으로 신고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공직자등자신이수수금지금품등을받거나그제공의약속또는의사표시를받은 경우 2. 공직자등이자신의배우자가수수금지금품등을받거나그제공의약속또는의사표시를받은사실일안 경우 <p>② 공직자등은 자신이 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속이나 의사표시를 받은 경우 또는 자신의 배우자가 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속이나</p>

	<p>의사표시를 받은 사실을 알게 된 경우에는 이를 제공자에게 지체 없이 반환하거나 반환하도록 하거나 그 거부의 의사를 밝히거나 밝히도록 하여야 한다. 다만, 받은 금품등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 소속기관장에게 인도하거나 인도하도록 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 멸실·부패·변질등의 우려가 있는 경우 2. 해당금품등의 제공자를 알 수 없는 경우 3. 그밖에 제공자에게 반환하기 어려운 사정이 있는 경우
	<p>제10조 ① 공직자등은 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(이하 "외부강의등"이라 한다)의 대가로서 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 사례금을 받아서는 아니 된다.</p> <p>② 공직자등은 사례금을 받는 외부강의등을 할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 외부강의등의 요청 명세 등을 소속기관장에게 그 외부강의등을 마친 날부터 10일 이내에 서면으로 신고하여야 한다. 다만, 외부강의등을 요청한 자가 국가나 지방자치단체인 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>③ 공직자등은 제1항에 따른 금액을 초과하는 사례금을 받은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속기관장에게 신고하고, 제공자에게 그 초과금액을 지체 없이 반환하여야 한다.</p>

청렴에 대한 규정은 국회의원윤리실천규범에도 잘 드러나있다. 특히 윤리실천규범의 경우 단순히 직무상 이해관계에 따른 금품 수수 행위뿐 아니라, 지역구 및 유권자를 대상으로 기부, 찬조 행위에 대한 금지 규정도 포함하고 있다.

[표 2-15] 기타 청렴 관련 규정

법규명	내용
국회의원윤리 실천규범	제3조 국회의원은 직무와 관련하여 청렴하여야 하며, 공정을 의심받는 행동을 하여서는 아니된다.
	제5조 국회의원은 법률안 기타 의안과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 자로부터 직접 또는 간접으로 금품 기타 재산상의 이익을 취득하거나 정치적인 목적으로 이를 공여하여서는 아니된다.
	제7조 국회의원은 강연, 출판물에 대한 기고, 기타 유사한 활동과 관련하여 개인·단체 또는 기관으로부터 통상적이고 관례적인 기준을 넘는 사례금을 받아서는 아니된다.
	제12조 ① 국회의원은 경조사 및 지역구 행사등에 화환이나 화분을 보내서는 아니된다. ② 국회의원은 경조사 및 지역구 행사등에 의례적인 범위를 넘는 경조금·찬조금 또는 물품을 보내서는 아니된다. ③ 국회의원은 연말연시와 명절등에 연하장, 달력 기타 선물을 하여서는 아니된다. 다만, 의정활동보고를 겸한 인사장은 그러하지 아니하다.

제4절 국회 윤리 규범의 한계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대한민국헌법을 비롯해 국회법, 공직자윤리법, 공직선거법 등 다수의 법규에서 국회의원 윤리에 대한 규정을 다루고 있으나, 그 실효성에 대해서는 회의적인 평가가 많다.

국회법에서는 의장과 부의장의 겸직금지에 대한 조항(제3장), 겸직 금지 및 청가에 대한 사항(제4장), 윤리특별위원회에 관한 조항(제5장), 발언 횟수의 제한 및 발언 원칙 등에 대한 조항(제6장), 대정부질문과 긴급현안질문(제8장), 국회의원의 퇴직 및 자격심사청구(제12장), 회의의 질서유지 및 모욕발언금지, 발언방해 금지 등(제13장), 국회의원의 윤리심사 및 징계 관련 사항(제14장) 등 국회의원 윤리와 관련된 사항을 포괄적으로 규정하고 있지만, 그럼에도 불구하고 이는 대부분 선언적인 수준에 머물러 있다.

더욱이 현행 법규들의 가장 큰 문제로 지적되고 있는 것은 바로 국회의원 윤리에 대한 규정이 다양한 법규에 산재되어 있다는 점이다. 우리의 법규는 대한민국헌법, 국회법, 국회의원윤리규범 및 국회의원윤리실천규범, 공직자윤리법, 공직선거법 등 다양한 법체계 내에서 국회의원의 윤리를 규정하고 있다. 이에 동일한 내용이 각 법규에 반복되어 규정되어 있거나 상위 법령에서 선언적이고 추상적으로 명시되어 있는 규정이 하위 법령에서도 구체화되지 못하고 있다.

또한 윤리와 관련하여 규범적 내용과 절차적인 내용이 법규마다 혼재되어 규정되어 있는 등의 문제가 지적된다. 무엇보다도 국회 내의 윤리특위가 비상설화됨에 따라 심사기구의 공백 가능성이 제기되는데(김하중 2020), 의원윤리심사와 감독에 대한 독립성 확보가 필요하다.

또 자문위원회의 역할이 제한적이다. 이들에 대한 자문 시한은 법률상 규정되어 있으나, 윤리기구의 의결 시한은 규정되지 않고 있는 실정이다. 특히 징계의 구성이 경고, 사과, 출석정지, 제명으로만 이루어져 실효성이 높지 못하다는 평가를 받는다(홍성걸, 2018).

윤리 규범의 실천적 한계로는 다양한 법규에서 다루고 있는 국회의원 윤리에 대한 규정들은 대부분 구체성이 결여되어 실효성이 낮다는 평가를 받는다. 국회의원윤리규범은 5개 조항으로 원칙적인 내용을 규정하고 있고, 국회의원윤리실천규범은 보다 세부적인 실천적 내용으로 윤리규범준수, 품위 유지, 청렴의무, 직권남용금지, 직무관련 금품등 취득 금지, 사례금, 겸직금지등, 겸직신고, 회피의무, 재산신고, 기부행위의 금지등, 국외활동, 회의출석, 보좌직원의 임용 및 관리 등 15개 조항으로 구성되어 있다. 그러나 이러한 규정들 또한 구체성 및 엄격성이 결여되어 있어 실효성이 낮다는 비판을 받는다. 이는 앞선 제도적 한계에서 지적한 바와 같이 윤리 규범이 선언적 수준에 머물렀고, 이를 실행할 법규에서 구체적인 처벌 조항 등을 갖추지 못하고 있기 때문이다.

제3장

해외 주요 선진 의회민주주의 국가의 의원규범 발전 과정

제1절 미국의 의원 윤리 규범 발전사

제2절 영국의 의원 윤리 규범 발전사

제3절 독일의 의원 윤리 규범 발전사

제4절 프랑스의 의원 윤리 규범 발전사

제5절 이탈리아의 의원 윤리 규범 발전사

제6절 유럽 의회의 의원 윤리 규범 발전사

제1절

미국의 의원 윤리 규범 발전사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 개요

미국 의회가 의원들을 규율할 수 있는 권한은 미국 헌법 제1조 5절에서 발견된다. 상원과 하원 각 원은 “의사 규칙을 결정할 수 있으며, 원내의 질서를 문란케 한 의원을 징계할 수 있으며, 의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어 의원을 제명할 수 있다”는 내용이다. 그러나 거의 200년 동안에 걸쳐, 미국 의회는 공식적인 윤리 규범을 가지지 않았으며, 단지 매우 단순한 비공식적인 행동 규범만이 존재하였다. 즉 일반적인 품위 유지라는 규범에 따라 의원 행동의 적절성과 부적절성을 판단하였던 것이다.

그러다가 1960년대에 들어서야 상하 양원 모두 의원 행동에 대한 자율 규칙과 절차를 체계적으로 도입하게 된다. 그 이후 현재까지 상하 양원은 이러한 규칙을 보다 강화하는 조치들을 지속적으로 취해오고 있는데, 이는 주로 의회 내부의 태스크포스 설치를 통해 이루어졌다. 또한 의원 윤리 강화를 위해 독립적인 외부 윤리 기구의 설립 필요성에 대한 많은 논의가 있었는데, 그 결과 2008년 하원에 독립성을 가진 의회 윤리실이 만들어졌다. 그 이후에도 의원 윤리 강화를 위한 노력들이 최근까지 계속되고 있는데, 전체적으로 상원보다는 하원에서 이와 관련하여 보다 많은 노력들이 이루어지고 있다.

2 1960년대 이전

1960년대 이전에는 상하 양원 어느 곳도 의원들에 대해서 일관되게 규율권을 행사할 수 있는 기제를 갖지 못하였다. 의원의 비행에 대한 주장이 제기되어 조사가 이루어진다고 하더라도, 이 문제는 이 목적을 위해 임시로 만들어진 특별위원회(select committee)에서 다루어졌다. 또한 비행 주장은 종종 사전의 위원회 활동 없이 하원과

상원의 전체 회의에서 다루어지기도 하였다. 따라서 이 당시에는 의회 내에서 비윤리적인 행동이 발생할 경우, 이것을 공개하여 재선에 타격을 가하는 것이 주요 시정 방책이었다.

가. 18-19세기 주요 윤리 사건과 솜방망이 처벌

전술한 바와 같이, 1960년대 이전의 기간 동안에는 미국 의회는 의원 행동의 적절성을 판단할 기준을 마련하지 못하였다. 특히 18-19세기 기간 동안 의회는 문제가 발생하면 사안별로 이를 해결하였으며, 매우 분명한 잘못이 있을 경우, 그리고 의원의 신뢰와 의무에 분명하게 어긋나는 경우에만 행동을 취하였다. 그리고 행동을 취할 경우에도 처벌은 매우 약한 수준에 머물거나 처벌을 미루는 것이 통상적이었다.

미국 의회 역사에서 최초의 의원윤리 관련 사건은 제5대 의회 기간인 1798년에 발생하였다. 코네티컷 주 로저 그리스월드(Roger Griswold)의원이 버몬트 주의 매튜 리온(Matthew Lyon)의 군대 기록을 가지고 리온 의원을 괴롭혔고, 이에 대한 대응으로 리온 의원이 그리스월드 의원의 얼굴에 침을 뱉은 사건이었다. 이 사건이 하원 특권위원회에서 다루어졌고, 하원 본회의에서 두 의원에게 경고를 발하였다. 그런데 이틀 후 그리스월드 의원이 회의 도중에 자리에 앉아 있는 리온을 지팡이로 공격했고, 리온 또한 집계를 들어 반격하는 사건이 또 다시 발생하였다. 그야말로 노골적으로 의원의 품위를 손상하는 행동이었다. 하원 특권위원회에서 두 의원을 제명하는 결의안을 고려하였으나, 두 의원이 하원의장을 찾아가 평화를 서약했고, 그에 따라 제명 결의안은 큰 표결 차이로 부결된다(Chafetz 2007).

제25대 의회(1837-1839)에서는 윌리엄 그레이브스(William Graves) 하원의원이 양자 결투에서 동료 의원인 조나단 쥘리(Jonathan Cilley)를 죽이는 사건이 발생하였다. 본회의에서 쥘리의 발언 때문에 그레이브스가 결투를 신청하였던 것이다. 하원 특권위원회에서 의견이 갈렸지만, 결국 그레이브스 의원의 제명을 권고한다. 그러나 하원은 이 문제를 미루어 버린다(Chafetz 2007).

상원 또한 구성원을 처벌하는 데 있어서 그리 적극적이지 않았다. 제31대 의회(1849-1851)에서 미시시피 상원의원 푸트(Foote)가 연설하는 도중 미주리 상원의원 벤티(Benton)이 위협적인 언어를 사용하며 악의적인 몸짓을 한 후 결국 그를 향해 다

가갔다. 푸트는 뒤로 물러서면서 자신의 주머니에서 권총을 빼들었고 공이치기를 당겼다. 당시 그 권총은 장전되어 있는 상태였다. 특별위원회가 구성되어 이 문제를 다루었고, 견책(censure)을 권고했다. 그러나 상원은 이 보고서를 미루어 버린다.

제39대 의회(1865-1867)에서는 조시아 그리넬(Josiah Grinnell) 하원의원과 로벨 루소(Lovell Rousseau) 의원과의 다툼이 발생한다. 그리넬은 토론 중에 루소가 군인 시절 겁쟁이었다고 비난하였고, 이에 대응하여 루소는 의사당 현관 앞에서 지팡이로 그리넬을 공격하였다. 특별위원회가 이 문제를 다루었고, 루소의 제명을 권고하였다. 그러나 제명 결의안은 하원 본회의에서 2/3의 찬성을 얻지 못하였고, 그 대신 그보다 훨씬 약한 질책(reprimand) 결의안이 통과되었다. 루소는 자진해서 사임하였다.

물론 이러한 비행과 이해 관계 충돌(conflicts of interests)에 대한 인식은 시간이 지나면서 변화해 온다. 오늘날 노골적으로 부적절한 행동으로 간주되는 것이 오래전에는 수용될 수 있는 관행으로 인식되거나 무시되었을 수도 있다. 예를 들어, 다니엘 웹스터(Daniel Webster)가 상원 재정위원회 위원장이던 시절(1833-1837), 그는 미국 은행의 보수를 받고 있었다. 그러나 당시 웹스터의 동료들 대부분은 그가 은행 직원인 것에 대하여 그를 비난하지 않았다. 또한 웹스터가 상원에서 대법원으로 자리를 옮겨 자신이 입법 혹은 재정적 이해 관계를 가진 사건들에 대해 주장을 펼쳤던 관행에 대해서도 비판하지 않았다. 실제로 당시 웹스터는 자신의 사업적 연계성을 비밀로 유지하려는 노력조차 하지 않은 것으로 알려지고 있다(Congressional Research Service 2015).

20세기 들어오기 이전 미국 의회는 의원 윤리 문제를 심각하게 인식하지 못했던 것으로 보인다. 의원의 부패나 이해관계 충돌에 대한 인식이 매우 약했으며, 그 당시 대부분의 윤리 사건은 의원 사이의 다툼과 그로 인한 의원의 품위 손상과 관련된 것이었으며, 이 사건들을 의원 윤리 문제로 보기보다는 의원의 특권 침해 문제로 보는 경향이 있었다(Chafetz, 2007). 전술한 바와 같이, 동료 감싸주기 문화의 팽배로 인해 솜방망이 처벌에 그치는 경우가 많았다.

나. 1940년대 이후 인식의 변화와 제도화 시도

20세기 들어서, 특히 1940년대 들어서 구체적인 의원 행동 기준의 결여, 정부 공직자에 대한 재산 공개 요건의 필요성, 그리고 외부 수입이 의원의 결정과 행동에 미치는

잠재적 영향력 등에 대한 우려가 제기되기 시작한다. 그 첫 번째 시도로서, 1946년에 웨인 모스(Wayne Morse) 상원의원이 결의안 306을 도입하여 상원들로 하여금 외부 수입을 공개하도록 요구하자고 주장하였다. 비록 모스의 결의안은 수용되지 않았지만, 그의 주장은 의원의 행동이 의심의 대상이 되어서는 안 되며, 이러한 수입 공개가 부적절한 행동에 대한 소문들을 불식시킬 수 있다는 생각에 기반한 것이었다.

1951년에는 의회의 조사 절차에 대한 비판이 증가하기 시작한다. 일부 논평가들은 유권자들로 하여금 비행을 처벌하는 방법에 의존함으로써 의원들이 자신들의 행동에 대한 책무를 다하지 못 하고 있다고 주장하였다. 왜냐하면 유권자들은 의원들의 행동에 대해 충분한 지식을 갖지 못 할 가능성이 높으며, 따라서 자신이 속한 원에서 징계를 받은 의원들을 너무 쉽게 용서할 수 있다는 주장이었다(Congressional Research Service 2015).

1951년 당시 대통령 비서실장이던 셔먼 애덤스(Sherman Adams)가 연방무역위원회(Federal Trade Commission)에 의해 조사를 받던 사업가로부터 고가의 선물을 수령한 사건이 발생하였고, 이에 대한 하원의 조사 과정에서 하원의원 찰스 베넷(Charles Bennet)이 공직윤리강령(Code of Ethics for Government Service)을 제안하게 된다. 이 강령은 시간이 지나 제 85대 의회(1957-58)에서 결의안으로 채택되었는데, 이것은 비단 의원들뿐만 아니라 행정부, 입법부, 사법부에서 종사하는 공직자들 모두에게 적용되는 것이었다. 이 강령에 포함된 기준들은 상원과 하원 모두에서 여전히 유효한 윤리 지침으로 인식되고 있다. 그러나 이 기준들은 법적 구속력이 없다. 왜냐하면 이 강령은 공적 법률이 아니라 의회 결의안으로 채택되었기 때문이다(Congressional Research Service 2015).

1960년대까지 의원들끼리 서로 감싸주는 문화라고 할 수 있는 클럽 정신(club spirit)의 존재, 그리고 의원 행동에 관한 불문율에의 의존은 지속된다. 1966년 정치학자 로버트 겐츠(Robert Getz 1966:113)는 관찰 후 다음과 같이 언급한다. “역사적 선례, 당파적 동기에 대한 두려움, 상호 존중과 협력의 분위기에서 의회가 기능해야 한다는 요구 등이 결합되어 의회는 그 구성원들을 강력히 징계하는 모임이 아니라는 견해를 확산시켰다.”

3 상하 양원 윤리위원회 탄생과 TF를 통한 제도 개혁

1960년대 들어서, 상원 다수당 지도자였던 보비 베이커(Bobby Baker)와 아담 클레이턴 파웰(Adam Clayton Powell) 하원의원의 비행에 대한 조사가 진행되면서 의회 내 구체적인 행동 기준과 의회 자율을 집행할 수단이 결여되어 있다는 사실에 관심이 집중된다. 이 두 가지 대형 스캔들을 계기로, 상하 양원에 윤리위원회가 설립되게 된다.

먼저 행동에 나선 것은 상원이었다. 상원은 1964년 ‘기준과 행동에 대한 특별위원회’(Select Committee on Standards and Conduct)를 설치하였다. 그리고 1965년 ‘의회조직에 대한 양원합동위원회’(Joint Committee on Organization of Congress)는 공직행위강령(Code of Official Conduct)의 제정, 의원 재산의 공개와 등록, 하원 내 ‘윤리특별위원회’ 창설 등을 제안한다.

이 제안에 따라 1966년 하원에 ‘행동 기준에 대한 특별위원회’(Select Committee on Standards of Conduct)가 설치되고, 이듬해인 1967년에는 특별위원회를 상임위원회로 격상시켜 ‘공적 행동 기준에 대한 위원회’(Committee on Standards of Official Conduct)를 설치하였다. 이 위원회는 통상적으로 하원 윤리위원회로 불리다가, 2011년 공식 명칭도 윤리위원회(Committee on Ethics)로 변경된다. 추가적으로, 하원은 제23조 윤리규범과 제26조 재정공개요건을 「하원의사규칙」에 포함시킨다.

이렇게 새로 만들어진 상하 양원의 각 윤리위원회는 의원, 행정 공무원, 그리고 모든 의회 내 직원들의 비행을 조사할 권한, 비행의 증거에 대해 판결을 내릴 권한, 필요시 처벌을 권고할 권한, 그리고 의회 내 규칙과 법률 하에서 허용 가능한 행동에 대한 자문을 제공할 권한 등을 가졌다.

상하 양원의 윤리위원회의 출범 이후에도 의회 윤리 관련 개혁은 계속 진행된다. 이후 노력은 주로 스캔들이 발생할 때마다 대중들의 관심이 높아지면 평균 10년에 한번 꼴로 태스크포스를 설립하여 그 제안을 채택하는 방식으로 이루어졌다. 2018년 기준으로 총 4차례의 태스크포스의 활동이 있었다.

먼저 1977년 워터게이트 사건의 여파로, 하원의원 데이비드 오베이(David R. Obey)와 윌리엄 프렌젤(William E. Frenzel)이 이끄는 하원행정검토위원회(House Commission on Administrative Review)가 구성되어 활동하였다. 이 위원회의 임무

는 하원의 행정 구조를 검토하는 것으로, 위원회의 활동 결과로 많은 의회 윤리 개혁이 수행되었다. 1977년 3월 채택된 결의안은 하원 의원의 재정 공개, 외부 수입의 제한, 선물, 비공식적인 사무실 회계의 폐지 등이 포함되었고 관련 제도를 개혁하였다. 또한 1977년에는 기존의 윤리위원회와는 별도로 윤리특별위원회(Select Committee on Ethics)를 별도로 설치하였는데, 이 위원회는 1978년 재산공개를 포함한 하원규칙의 법제화로 하원윤리위원회에 재산 관련 하원 규칙의 해석과 자문을 제공하는 역할을 부여받는다.

두 번째로 1989년 민주당 하원의원 빅 파찌오(Vic Fazio)와 공화당 하원의원 린 마틴(Lynn Martin)을 공동의장으로 하는 '윤리에 대한 비당파적 리더십 태스크포스'(Bipartisan Leadership Task Force on Ethics)가 만들어진다. 이 태스크포스의 제안으로 1989년 「윤리개혁법」(Ethics Reform Act)이 통과되었는데, 이 법은 기존 관행으로 허용되었던 여러 가지 사례금을 완전히 금지했고, 퇴직 후 1년 이내에 로비를 위한 재취업을 할 수 없도록 제도화했으며, 선물 관련 규칙의 강화, 윤리특별위원회의 조사와 재결 의무를 분리하였다. 또한 윤리특별위원회 산하에 자문교육국(Office of Advice and Education)을 신설하였다.

세 번째 태스크포스는 1997년 뉴트 깅리치(Newt Gingrich) 의원의 윤리위반 사건 이후 만들어졌다. 사건 이후 하원은 공화당 의원 로버트 리빙스턴(Robert L. Livingston)과 민주당 의원 벤자민 카딘(Benjamin L. Cardin)을 공동의장으로 하는 '윤리개혁 태스크포스'(Ethics Reform Task Force)를 설치하였다. 이 태스크포스의 주요 활동으로는 조사소위원회를 구성할 하원의원 풀의 구성, 고소 소송의 제한, 의원의 윤리특별위원회 봉직에 한계 설정, 전문적이고 비당파적인 윤리특별위원회 지원인력에 관한 규칙의 채택 등이 있다.

가장 최근의 태스크포스는 2007년 하원의장 낸시 펠로시(Nancy Pelosi)가 주도적으로 만든 '윤리강화에 대한 특별태스크포스'(Special Task Force on Ethics Enforcement)였다. 다음에 보다 상세히 설명하겠지만, 이 태스크포스의 주요 관심은 독립적인 외부 윤리 기구의 창설이었으며, 태스크포스의 제안에 따라 2008년 독립적인 '의회 윤리실(Office of Congressional Ethics)'이 신설되었다.

4 의회 윤리실 설치와 최근의 변화

새로 설치된 상하 양원의 윤리위원회는 설치 이후 매우 조용하게 활동해 왔다. 의원들에게 공정하려고 노력하였으며, 또한 문제 발생 시 편견을 갖지 않으려고 노력해 온 것이다. 그러나 이러한 태도는 종종 동료들을 징계하는 데 있어서 느리거나 주저하는 것으로 인식되었고, 그러한 인식에 기반하여 비판을 받아왔다. 그에 따라, “독립적인” 윤리 조직을 창설해야 한다는 수많은 제안이 상하 양원에서 제기되었다. 제110대 의회(2007-2009)에서, 하원은 독립적인 윤리 검토 기구로서 의회 윤리실(Office of Congressional Ethics: OCE)을 설치하게 된다. 반면 상원은 이러한 기구를 설치하지 않는다.

가. 외부 독립적인 윤리 기구 설치 제안들

독립적인 윤리 기구의 설립 제안은 사실 1950년대부터 제기된다. 윌리엄 풀브라이트(William Fulbright) 상원의원은 제82대 의회(1951-53)에서 일반 시민들로 구성된 외부 윤리 위원회 창설을 제안하였는데(상원 결의안 21), 이 위원회의 구성원들은 상원과 하원의 의장에 의해 임명되는 방식이었다. 비록 이러한 제안이 채택되지는 못했지만, 상원 노동위원회의 소위원회에서 우호적인 평가를 받는다. 게다가 이 소위원회의 의장이었던 폴 더글러스(Paul Douglas) 상원의원은 범정부 차원에서의 윤리 개혁을 권고하였는데, 이에선 재산 공개, 이전 의원들의 로비 제한, 선거운동 비용의 규제, 사례비에 대한 제한 등이 포함되었다(Congressional Research Service 2015).

제96대 의회(1979-1981)에서는 윌리엄 로스(William Roth) 상원의원이 새로운 결의안(결의안 144)을 소개하였는데, 그 내용은 의원의 부적절한 행동에 대한 조사를 수행할 “독립적인 윤리조사위원회(Independent Investigating Commission on Ethics)”를 설치하자는 것이었다. 이 결의안은 “ABSCAM”으로 알려진 연방수사국(FBI)의 조사로부터 유래한 것이었는데, 만약 이 결의안대로 독립적인 위원회가 설치된다면, 5명의 원로 정치인으로 구성되어 심각한 비행에 대해 조사하고 보고서를 작성함으로써 상하 양원의 윤리 위원회를 지원하는 역할을 하는 것이었다. 이러한 원로 정치인들은 독립적으로 불만을 접수받고 조사를 시작할 수 있지만, 이는 “ABSCAM”으로 알려진 연방수사국의 조사와 직접적으로 관련된 문제에 한해서 적용되는 것이었다. 물론 상하

양원의 윤리위원회는 이러한 독립적인 위원회의 발견을 검토하고 상하 양원의 본회의에 적절한 행동을 권고할 권리를 유지하게 된다. 이 결의안은 정부사무위원회(Committee on Government Affairs)에 회부되었지만, 추가적인 고려를 받지 못하고 사장되었다.

그 다음 번의 외부 윤리 기구에 대한 논의는 제103대 의회(1993-94)에서 있었는데, 당시 의회 조직에 대한 합동위원회(Joint Committee on the Organization of Congress)가 의회 윤리 절차에 대한 청문회를 개최하였다. 이 청문회에서 현직 및 전직 의원들, 그리고 의회 전문 학자들이 모여 의회 외부의 윤리 기구를 설치하여 의원 행동 규칙을 강제하는 데 있어서 의회 내 윤리위원회를 지원하는 방안에 대해 찬반 논쟁을 전개하였다. 그 이후, 이 위원회에 속했던 하원 의원들은 “공적 행동 기준에 대한 위원회”(Committee on Standards of Official Conduct)를 설치하여 윤리 사례에 대하여 신중한 방식으로 의회 외부 인사들을 활용할 것을 권고한다. 그러나 이후 아무런 후속 조치가 취해지지 않았다.

제105대 의회(1997-1998)에서, 로버트 리빙스턴(Robert Livingston)과 벤자민 카딘(Benjamin Cardin) 두 의원이 공동의장으로 활동하였던 “하원 윤리개혁 태스크포스”(House Ethics Reform Task Force)는 윤리 과정에서 “저명한 사적 시민”(전직 하원의원과 판사를 포함)을 활용하는 방안을 고려하였다. 이 태스크포스 앞에서 일부 증인들은 외부인의 참여가 공적인 신뢰를 증대시키고 당파성을 최소화시킬 수 있을 것이라고 제안하였다. 그러나 태스크포스 구성원들은 사적 시민의 활용이 상하 각 원이 구성원들을 규율해야 한다는 헌법적 책임에 방해가 될 수 있음을 두려워하였다. 또한 태스크포스 구성원들 중 다수는 현직 하원의원들이 하원의 관행을 더 잘 이해하고 있으며, 따라서 비행을 의심받는 의원들이 동료에 의해 판단받아야 한다는 의견을 제시하였다.

그에 따라, 태스크포스는 비당파적인 하원의원들로 구성된 예비 인력 풀(pool)을 임명하여, 필요시 이들로 하여금 윤리 조사 소위원회에서 활동할 수 있도록 하는 정책을 권고하였고, 하원은 이를 수용하였다. 이 정책은 하원에서 아직까지도 관행으로 지켜지고 있다.

제109대 의회(2005-2006)에서는 독립적인 윤리 기구에 대해 매우 높은 관심이 존재하였으며, 이 기간 동안 수많은 법안들이 제안되었다. 그럼에도 불구하고, 2006년 3월

상원 국토안보와 정부사무 위원회(Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs)는 독립적인 기구를 설치하여 의회 윤리와 로비 법률을 집행하도록 하는 제안을 부결시킨다. 그 이후, 상원은 이와 유사한 뇌물 및 로비 개혁 수단에 대한 수정안(S. 2349)도 부결시켰다.

제110대 의회가 시작한 2007년 1월 18일, 상원은 의회 투명성과 책임성 법안(Legislative Transparency and Accountability Act of 2007)을 고려하는 과정에서 상원 공적진실성기구(Senate Office of Public Integrity)를 설치하자는 수정안에 대해서도 반대하였다.

나. 의회 윤리실의 탄생

상원의 태도와 달리, 하원은 제110대 의회(2007-2008)에서 의회 외부의 독립적인 기구로서 의회 윤리실(Office of Congressional Ethics: OCE)을 설립한다. 전술한 바와 같이, ‘의원에 의한 의원윤리심사’가 갖는 한계가 꾸준히 지적되어 왔고, 특히 미국의 대표적인 공익운동단체인 커먼코즈(Common Cause)는 윤리규칙의 개정과 집행 과정에서 투명성과 책임성을 높일 수 있는 방안으로 하원에 독립된 윤리기구를 설치할 것을 주장해 왔다.

이처럼 의원윤리 심사의 객관성 확보를 위한 시민사회의 압력이 심해지자, 하원은 제110대 의회 기간인 2007년 1월 31일 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 하원의장의 주도하에 ‘윤리강화를 위한 특별 태스크포스’(Special Task Force on Ethics Enforcement)를 창설하여 윤리 제도 개혁안을 연구 토론하도록 하였다. 마이클 카푸아노(Michael Capuano)가 의장이었던 이 태스크포스는 과연 하원이 주 의회와 민간 기구에서와 같이 외부 윤리집행기구를 창설해야 하는가를 고려하는 것이 주된 임무였다.

2007년 12월 19일 카푸아노 의장은 태스크포스 구성원들 앞에서 보고서를 발표하였으며, 하원 지도자들에 의해 공동으로 임명된 6명의 외부 위원으로 구성된 의회 윤리실의 창설을 내용으로 하는 하원 결의안 895를 제안하였다. 2008년 3월 5일 카푸아노 의장은 결의안 895의 수정안을 발표하였고, 동년 3월 11일 하원은 이 안을 통과시킨다. 의회 윤리실의 최초 위원들은 2008년 7월에 임명되었다. 그리고 의회 윤리실은 그

이후의 의회에서도 계속 재인가 받는다.

OCE는 비당파적인 조직으로 총 6인의 위원과 2인의 예비위원으로 구성되며, 위원 임기는 4년으로 2대 의회 기간이고 연속하여 4대 의회를 초과해서 연임할 수 없다. 위원 3인과 예비위원 2인은 하원의장이 지명하고, 소수당 원내대표(minority leader)의 동의를 얻어야 한다. 그리고 나머지 3인의 위원은 소수당 원내대표가 지명하고 하원의장의 동의를 얻어야 한다. 의회 윤리실은 위원장(chair)과 공동위원장(co-chair)에 의해 운영되는데 하원의장은 위원장을, 소수당 원내대표는 공동위원장을 지명한다. 위원은 입법, 사법, 규제, 직업윤리, 기업, 학계 등의 분야에서 활동경력을 가진 전문가 중에서 충원되며, 현직의원이나 연방 공무원, 로비스트는 의회 윤리실의 위원으로 지명될 수 없다.

의회 윤리실의 가장 기본적인 기능은 하원의원 및 보좌진, 직원 등에 대한 윤리관련 문제가 제기될 경우, 이를 독립적이고 비당파적인 입장에서 조사한 후, 조사결과를 상임위원회로 설치되어 있는 하원 윤리위원회(Committee on Ethics)에 보고하는 것이다. 조사활동을 위해서 의회 윤리실은 청문회를 개최하고, 증인을 소환하고, 규칙을 채택할 수 있다. 다만 의회 윤리실의 조사활동은 이 조직이 만들어진 시점인 2008년 3월 11일 이후에 발생한 사안으로 제한된다. 의회 윤리실은 국민이 의원의 윤리위반을 쉽게 고발할 수 있는 제도인 동시에 조사 결과를 대중에게 알림으로써 의원들 자율에만 맡겨져 의원의 윤리 위반에 대해 봐주기나 솜방망이 처벌에 그쳤던 폐단을 극복할 수 있는 제도로 평가받는다.

다. 하원의 윤리 강화 노력

하원은 1990년대 후반부터 윤리 절차와 윤리위원회에 대해 많은 변화를 시도했다. 여기서는 이러한 변화들의 내용과 이러한 변화들이 하원의 행동 규칙 강화에 미친 영향을 간략히 논의하고자 한다.

1) 제105대 의회

전술한 바와 같이, 제105대 의회 기간 중인 1997년 2월 하원은 10명으로 구성된 비

당파적 윤리개혁 태스크포스를 구성하였다. 로버트 리빙스턴(Robert Livingston)과 벤자민 카딘(Benjamin Cardin) 두 의원이 공동의장으로 활동했던 이 태스크포스는 앞서 언급한 외부 윤리 기구의 창설 문제뿐만 아니라 청문회 개최와 보고서 발간을 통해 하원 윤리위원회를 강화하고 의원과 의회 행정관 및 직원 모두가 동등하게 대우 받도록 보장하는 일련의 변화들을 권고하였다. 1997년 9월 18일, 하원은 결의안 168을 채택하여, 이 태스크포스의 권고를 수용하였다. 이를 통해 새로 채택된 규칙에는 다음이 포함된다.

- 의원이 아닌 개인들이 윤리위원회에 불만을 제기하는 방식이 변화하였음. 불만이 접수되기 위해서는 의원 관련 정보가 성실하게 제출되었고 하원 윤리위원회(즉 공식 행동 기준 위원회)가 고려할 만하다는 것을 서면으로 증명하도록 요구하였음.
- 윤리위원회의 규모가 14명에서 10명으로 축소됨.
- 20명으로 구성된 풀 (각 당에서 10명)을 만들어 윤리위원회 활동에 참여하도록 하였는데, 이들은 윤리위원회가 새로 설립하는 어떤 조사 소위원회에도 잠재적인 구성원으로 활동할 수 있도록 하였음.
- 윤리위원회의 위원장이나 소수당 대표는 14일 이내 혹은 회기 중 5일 이내에 (둘 중 먼저 오는 기간 내에) 불만으로 제시된 정보가 위원회를 소집할 요건을 갖추고 있는지 여부를 결정해야 함.
- 윤리위원회는 위원 2/3의 찬성이나 혹은 전체회의의 승인을 통해 위원회 조사에서 드러난 위법 행동의 증거를 적절한 주법 혹은 연방 법 집행 당국에 회부할 수 있도록 허용함.
- 윤리위원회에 바당파적이고 전문성을 가진 위원회 인력을 제공함.
- 윤리위원회 소수당 대표로 하여금 위원회 의제에 안전을 올릴 수 있도록 허용함.

2) 제109대 의회

제109대 의회(2005-2006)에서 하원이 2005년 1월 4일 채택한 규칙에는 몇 가지의 새로운 규정들이 포함되어 있는데, 이들은 윤리위원회의 조사 절차에 영향을 미치는 것들이었다. 새로운 규정에 따르면, 윤리위원회는 자신의 행동에 대해 불만이 제기된 그

어떤 의원, 행정관, 직원에게 그 사실을 공지해야만 한다. 또한 위원장이나 소수당 대표가 불만 접수 45일 이내에 이를 위원회 의제에 포함하지 않을 경우, 윤리위원회는 더 이상 이 불만에 대해 행동을 취할 필요가 없다. 그러나 이러한 새로운 규정들은 폐지되었으며, 그 중 첫 번째(공지 의무)만 2005년 4월 27일에 다시 효력을 회복하였다.

3) 제110대 의회

제110대 의회(2007-2008)에서 하원은 결의안 451을 통과시켰는데, 이에 따르면 윤리위원회는 하원의원이 기소되거나 혹은 다른 방식으로 공식적으로 미국 법정에서 범죄 행위의 혐의를 받게 되면 그로부터 30일 이내에 행동을 취해야 한다. 만약 윤리위원회가 이러한 혐의를 검토할 조사 소위원회를 만들지 않을 경우는, 하원에 보고서를 제출하여 왜 그렇게 하지 않았는지 설명하고, 이에 대해서 어떤 행동을 취했는지를 상세히 설명해야만 한다. 이 결의안 451은 제111대 의회를 위해 하원이 채택한 규칙에 포함된다.

4) 제111대 의회

제111대 의회(2009-2011) 1차 회의에서 하원 윤리위원회는 비당파적 실무팀을 구성하여 의회 윤리실(OCE)의 창설을 위원회 규칙에 포함하도록 하였다. 2009년 6월 9일 이 실무팀이 권고한 수정안이 윤리위원회에 의해 채택되었는데, 이는 의회 윤리실이 검토한 내용에 대한 윤리위원회의 역할, 그리고 의회 윤리실로부터 윤리위원회로 안건이 회부되었을 때 위원회의 역할을 다루고 있다.

5) 제113대 의회

제113대 의회를 시작하면서 하원은 의회 윤리실의 보고서를 윤리위원회에 공개하는 절차를 수정하였으며, 행동강령을 수정하여 의원과 직원의 친인척의 고용, 하원 서기와 경위장(Sergeant at Arms)에 의한 서약의 유지, 그리고 개인적인 항공기나 전세 항공기를 위한 공적 자금의 사용 등을 보다 명확히 하였다. 이러한 수정들은 하원 결의안 5의 채택을 통해서 이루어진다.

6) 제114대 의회

제114대 의회(2015-2016)에서의 규칙 꾸러미의 한 부분으로서, 하원은 하원 규칙 제11장 3조를 수정하여 윤리위원회가 그 어떤 사람으로부터도 미국 헌법에 보장된 권리나 보호를 침해하는 행동을 할 수 없도록 하였다. 추가적으로 이전 행정관이나 직원만 의무적 윤리교육을 받게 했던 것에 비해 초선의원들, 대의원들, 상주위원들, 행정관들, 그리고 직원들에게 의무적으로 윤리교육을 실시하도록 요구하였다.

7) 제115대 의회

제115대 의회에서, 하원은 2017년 의원이 본회의장에서 전자기기를 이용하여 사진을 찍거나 본회의 의사를 녹화할 경우 벌금을 부과할 수 있는 권한을 경위장(Sergeant at Arms)에게 부여하였다.

8) 제116대 의회

제116대 의회가 시작하자마자 하원은 의원윤리 강화를 위해 「하원의사규칙」을 개정하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

① 기소 의원에 대한 조사소위원회 구성 의무화

- 제116대 의회는 의원, 대의원, 상주위원이 범죄혐의로 기소될 경우 하원윤리위원회가 기소일로부터 30일 이내에 조사소위원회를 구성하여 혐의에 대해 조사하도록 의무화하였다. 또한 하원윤리위원회가 조사소위원회를 구성하지 않을 경우에는 그 사유를 하원에 보고해야 한다. 이는 기소된 의원의 경우 사법 절차와 별개로 의회 차원에서도 조사할 필요가 있다는 의견을 반영한 것으로, 윤리위원회의 조사 결과 의원에 대한 징계를 권고할 수 있다는 점에서 의원윤리를 보다 강화한 것이라고 할 수 있다.

② 의회 윤리조사에서 형사재판의 증거 채택·심사

- 제116대 의회는 「하원의사규칙」 제11장 제3조를 개정하여, 의원, 대의원, 상주위

원에 대한 대표에 대한 윤리조사를 할 때 그와 관련된 형사재판의 증거를 채택하여 심사할 수 있도록 하였다. 윤리위원회나 조사소위원회는 피조사인이 윤리위원회의 조사안건과 관련된 범죄혐의로 기소되어 있을 경우 재판기록이나 형사재판에서 인정된 모든 증거품을 증거로 채택할 수 있다.

③ 의원 대상 매년 윤리교육 이수 의무화

- 전술한 바와 같이, 제113대 의회까지는 하원 윤리위원회가 실시하는 윤리교육의 대상자에 의회직원만 포함되어 있었으나, 2015년(제114대 의회)부터 초선 의원, 대의원, 상주위원도 취임한 지 60일 이내에 윤리교육을 받도록 의무화되었다. 그러나 이때는 당선 후 한 차례만 윤리교육을 받으면 되었지만, 제116대 의회부터는 의원도 직원처럼 해마다 윤리 교육에 참석한 후 증명서를 윤리위원회에 제출하도록 의무화하였다.

라. 상원의 윤리 강화 노력

역사적으로 상원은 하원에 비해 의원 윤리 강화에 소극적이었으며, 최근의 윤리 강화 노력 또한 하원에 비해 그리 많지 않다. 이는 임기 6년의 상원의원이 임기 2년의 하원 의원에 비해 시대 변화에 따른 사회적 요구에 대한 반응성이 낮다는 사실을 반영하는 것일 수 있다. 가장 괄목할 만한 상원의 윤리 강화 노력은 1999년 상원 결의안 222의 채택이었다.

1993년 상원은 비당파적인 상원 윤리연구 위원회(Senate Ethics Study Commission)를 창설하여 상원 윤리특별위원회의 절차를 연구하도록 하였다. 1994년 3월 이 위원회는 최종보고서와 권고안을 발표하였다. 그러나 이 위원회의 권고들은 빛을 보지 못하다가 1999년 11월 5일 상원이 결의안 222를 채택하면서 비로소 반영되었다. 결의안 222는 상원의 윤리 강화 절차를 능률적으로 만들었으며, 윤리특별위원회로 하여금 의원, 행정관, 그리고 직원들에게 자신들의 직무에 적용되는 법률, 규칙, 규정들을 교육시키도록 요구하고 있다. 이 결의안의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다 (Congressional Research Service 2015).

- 그전까지는 ‘예비조사’(preliminary inquiry) 이전에 ‘최초 검토’(initial review)를 실시하는 다단계 절차를 시행하였으나, 이를 한 차례의 예비조사로 대체하였음. 이러한 절차 하에서는, 만약 위반의 단단한 증거가 존재하면 기소가 이루어지고 판결 검토(adjudicative review)가 수행되어 기소의 정당성과 적절한 처벌을 결정하게 됨. 이러한 과정에서 청문회가 포함될 수도 있다. 이 변화는 외부 단체들이 상원의 의원, 행정관 혹은 직원에 대해 혐의를 제기할 수 있는 능력에 영향을 주지는 않음.
- 규칙 위반에 대해서 균일한 잠재적 제재 꾸러미들이 만들어졌는데, 이들은 단독적으로 혹은 결합되어 사용될 수 있음. 이러한 제재들에는 재정적 압류, 정당 회의로의 회부, 견책(censure), 그리고 퇴출(expulsion) 등이 포함됨. 윤리위원회는 다른 별책을 제안할 수 있는 융통성을 유지하며, 청문회 기회가 주어진 이후 당사자의 동의 없이 질책(reprimand)을 발령할 권한을 가지고 있음(과거에는 당사자의 동의가 요구되었음). 다만 해당자는 이에 대해 상원에 항소할 권리를 가짐.
- 또한 윤리위원회는 공적 혹은 사적인 ‘훈계장’(Letters of Admonition)을 발령할 수 있음. 이전에도 윤리위원회가 사용해 왔던 이러한 훈계장은 규율의 한 형태로 고려되지 않음.

마. 하원의 의회 선진화 특별위원회

미국 하원은 지난 2019년부터 2020년까지 2년 동안 의회에 대한 일반 국민의 저신뢰 및 정치 양극화를 개선하기 위한 목적으로 민주, 공화 동수로 초당적인 의회 선진화 특별위원회(Select Committee on the Modernization of Congress Committee)를 구성했다. 관련 전문가들이 참여한 공청회를 주기적으로 개최하고 입법 정보 현대화에서 의원 교육에 이르기까지 다양한 권고안을 제출하였다. 우리나라의 경우 외부 전문가 중심의 국회혁신자문위 방식을 활용하고 있는 데 반해, 미국 하원은 의원 중심의 특위와 공청회를 통한 권고안을 활용하고 있다는 점에서 우리에게 시사점을 주고 있다.

1) 특별위원회의 구성

특위는 공화당과 민주당 의원이 동수로 구성되어 초당파적인 성격을 가지는데, 특위

위원들은 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 하원의장과 케빈 메카티(Kevin McCarthy) 하원 공화당 원내대표가 지명한다. 특위 의장은 데렉 킬머 의원(Derek Kilmer, 민주당 워싱턴주)이고, 부의장은 톰 그레이브스(Tom Graves, 공화당 조지아주)였다.

특위 구성 인원은 위원장 1인, 부위원장 1인, 위원 10인(민주당과 공화당 의원이 각각 5인)으로 총 12명으로 구성되었다..

특위 위원 구성시, 조선의원 2명, 운영위원회 소속 의원 2명, 행정위원회 소속 의원 2명을 반드시 포함하도록 규정하였으며, 민주당은 특위 위원(위원장 포함)을 남성과 여성이 각각 3인으로, 동수로 구성한 것이 특징이다.

2) 의원 교육 관련 주요 권고안

특위는 2019년 7월 1일 “차세대 지도자 육성”이라는 주제로 공청회를 개최하였으며, 공청회 발표자들의 권고안은 다음과 같다.

- 조선의원이 당선된 이후부터 임기를 시작하는 기간 동안, 인수인계 직원 1명 지원
- 소속 정당과 관계없이 조선의원 전체를 대상으로 한 오리엔테이션 개최 필요
- 의원의 품위(civility)와 상호 존중을 장려하기 위한 교육 프로그램 제공 필요
- 의회 리더십 아카데미 신설
- 의원의 사이버 보안 교육 의무화 필요

3) 의원 품위 제고와 협력 강화 관련 주요 권고안

특위는 2019년 9월 26일 “의회 내에서 의원 품위(civility)를 높이고, 보다 협력적인 의회 만들기”라는 주제로 공청회를 개최하였으며, 공청회 발표자들의 권고안은 다음과 같았다.

- 정당지도부 간에 정기적인 의제설정 합동 회의 개최 필요
- 의회 임기가 새로 시작될 때, 상임위원들 간에 1년에 2번씩 비공식 모임 개최 필요

- 정기적인 비공식 상임위원회 회의 개최 필요(전문가 패널 포함)
- 의회 임기가 새로 시작될 때, 모든 의원들의 비공식 모임 개최 필요
- 초당적인 진상조사단 구성에 대해 더 많은 지원 필요
- 전체 의원들을 대상으로 한 초당적인 의원총회 장려하기
- 의원 품위(civility)와 초당적 관계 형성 기술과 중요성에 대한 교육 실시
- 초선의원을 대상으로 초당적인 오리엔테이션 개최 필요
- 의원 보좌진을 대상으로 초당적 관계 증진하기(포럼 및 정기적인 모임 개최)

5 시사점

가. 헌법에 명시된 자율 원칙과 자율적인 윤리 체제

상하 양원의 윤리위원회 설치 이후, 의회 내부와 외부에서 위원회의 활동에 대해 정기적으로 평가를 해 온다. 이러한 평가들은 의원들이 미국 헌법에 명시된 자율(self-discipline) 원칙을 잘 수행해 왔는가에 대한 논쟁을 야기해 왔다. 미국은 불문법 전통이 강하다는 점에서 영국과 유사하지만, 영국과 달리 성문헌법을 가지고 있으며 헌법에 의회의 자율 규제를 명시하고 있다. 이는 그만큼 미국의 의원 윤리 체제가 기본적으로 자율에 기반하고 있음을 반영하는 것이다.

실제로 미국은 다른 국가들에 비해 가장 자율적인 의원 윤리 제도를 가지고 있는 것으로 평가받고 있으며(House of Commons Committee on Standards 2015), 특히 하원에 비해 상원은 더욱 자율을 강조하고 있다. 그러나 하원의 경우도 2019년 의회 선진화 특별위원회를 구성하여 의원 중심의 자율적인 의회 개혁 방안을 모색하고 있다는 점을 감안할 때, 상하원을 막론하고 미국 의회는 자율 규제의 원칙을 고수하고 있는 것으로 보인다.

전체적으로, 1960년대 이후 상원에 비해 하원이 의원 윤리 강화에 보다 많은 노력을 기울여 온 것으로 평가할 수 있다. 상원의 윤리위원회가 특별위원회임에 반해 하원의 윤리위원회는 상임위원회 형태이다. 또한 상원에 비해 하원은 그 동안 윤리 강화를 위

한 태스크포스를 더 자주 활용해 왔다. 그리고 하원이 가지고 있는 외부 독립 기구인 의회 윤리실을 상원은 가지고 있지 않다. 이러한 상원과 하원의 차이는 앞에서 언급한 바와 같이, 두 원의 역할 차이 및 임기 차이에 따른 대중적 반응성의 차이에 기인한 것으로 보인다.

나. 동료 감싸주기 문화(클럽 문화)

1960년대 이전 상하 양원에 윤리위원회가 설치되고 윤리 절차가 제도화되기 이전까지는 의원들 상호간에 동료 의원을 감싸주는 문화가 뿌리 깊이 자리잡고 있었다. 계속 같이 생활하는 동료들 사이에 이러한 클럽 문화가 형성되는 것은 어찌 보면 당연한 현상으로 단지 미국뿐만 아니라 한국을 비롯한 모든 국가에 해당하는 것이다. 다만 미국의 경우는 워낙 의원들 간 상호주의 규범이 발달되어 있었고(Choate 2003), 헌법에서 의회에 자율(self-discipline)권을 규정하고 있다는 사실로 인해 윤리 규범의 제도화가 늦어졌기 때문에 이러한 클럽 문화가 오래 지속되었다고 할 수 있다.

특히 18-19세기 주요 윤리 사건들을 보면 부패 관련 사건들은 드물고 의원들 간 다툼 등에서 드러난 품위 손상 사건들이 대부분임을 알 수 있다. 이는 20세기 들어오기 이전 미국 의회는 부패나 이해관계 충돌 등에 대한 인식이 매우 부족하였으며, 따라서 이에 대해 관대했음을 시사하고 있다. 심지어 앞에서 살펴본 바와 같이, 품위 손상 사건에 대해서도 이것을 의원 윤리 문제로 보기보다는 의원의 특권 침해 문제로 인식하였으며, 처벌 또한 매우 약하거나 처벌을 미루는 행태를 보여왔다(Chafetz 2007). 그리고 이러한 태도는 상하 양원에서 공통적으로 나타나고 있다.

다. 윤리 문제의 당파적 활용

1980년대 후반 이후 미국 의회에서의 윤리 문제는 종종 당파성을 띠고 진행된다. 가장 대표적인 사례가 뉴트 킹리치 하원의장을 중심으로 불거진 윤리 논쟁으로, 그 이후 양당의 극단적인 대립 구도 하에서 서로가 상대방의 윤리적 약점을 공격하는 소위 ‘독약의 정치’(politics of venom)라는 용어가 탄생하기도 하였다(Tolchin & Tolchin 2003).

1988년 당시 공화당 하원의원이었던 킹리치 의원이 전국적으로 알려진 것은 당시 민

주당 출신 짐 라이트(Jim Wright) 하원의장이 수많은 독직사건에 연루되어 있다고 주장하면서 특별검사 임명을 강력하게 밀어붙이면서부터였다. 결국 라이트 하원의장은 1989년 6월에 의장직을 사임하였다. 또한 그는 하원의장으로 재직하면서 당시 민주당 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령의 성추문 논란을 정략적으로 활용하여 대통령의 거취 문제를 법적으로 심판하자는 논리로 탄핵을 추진하였다. 그러나 이러한 윤리 문제의 당파적 활용은 결국 강리치에게 역풍을 가져오는데, 1990년대 후반 많은 민주당 의원들이 강리치의 개인적인 윤리 문제를 들춰내며 그를 공격했던 것이다. 그에 따라 강리치는 1999년 1월 3일 하원의장과 의원직을 동시에 내놓고 20년간의 하원의원 생활을 마감하였다.

라. 언론, 여론, 스캔들, 그리고 퍼블리시티

미국 의회의 윤리 규범 발전 과정에서 언론과 여론, 그리고 몇 차례의 대형 스캔들이 큰 역할을 수행해 왔음을 부인하기 어렵다. 앞서 언급했던 바와 같이, 베이커 상원의원 스캔들과 파웰 하원의원 스캔들은 상하 양원에 윤리위원회가 만들어지는 데 있어서 결정적인 요인이 되었다. 또한 윤리 강화를 위해 하원이 만든 태스크포스도 대부분 대형 윤리 스캔들 직후에 여론의 압력에 의해 만들어져 왔다. 더 나아가, 실제로 의원 윤리 문제가 언론과 대중에게 얼마나 알려지는가(publicity)는 해당 사건이 어떻게 판결되는 가에도 중요한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 물론 언론과 대중의 관심이 높을수록 엄중한 처벌을 받을 가능성이 높아지며, 반면에 대중에게 전혀 알려지지 않은 비행은 종종 묻히기도 한다.

마. 윤리 문제의 본질적 모호성과 교육을 통한 인식 변화의 강조

의회의 윤리 강화는 의원들의 부적절한 모습, 그리고 ‘이해관계 충돌’(conflict of interest)에 대한 변화하는 인식과 연결되어 있다. 이해관계 충돌이라는 개념은 그 본질상 애매모호할 수밖에 없으며 시대와 상황에 따라 변화할 수밖에 없다. 그에 따라 이해관계 충돌 상황에 대해서 오래 전 한 학자가 제시한 실용적인 정의는 많은 시사점을 주는데, 그는 이해관계 충돌을 명확하게 적절한 활동과 분명하게 부적절하고 불법적인 활동 사이에 존재하는 ‘회색 지대’로 규정한 것이다(Eisenberg 1958-59: 666).

종종 비행 혹은 이해관계 충돌에 대한 인식 그 자체로도 조사가 이루어지기도 한다. 윤리학자 조셉슨(Michael Josephson 1992: 36)은 비행에 대한 인식의 중요성을 “윤리적 양심의 핵심 개념은 공무원이 실제 그리고 외관상의 비행을 인지하고 이를 회피해야 한다는 요구이다. 한 행동이 법적이거나 혹은 실질적인 부적절성이 존재하지 않는 사실이 변호 수단이 될 수 없다. 어떤 행동이 합리적인 관찰자의 마음에 비행의 추론을 불러일으킨다는 사실만으로도 충분하다. 그 어떤 때보다, 대중은 선출직 공무원들이 실제의 그리고 외관상의 비행을 회피할 것을 요구하고 있다.” 라며 강조하였다.

수차례 언급한 바와 같이, 의회 윤리에 대한 평가는 종종 악명 높은 의원 관련 윤리 문제가 부상한 시기와 일치하거나, 이러한 시기 이후에 이루어졌다. 그 때마다 의원, 전문가, 그리고 공공은 의원 행동의 기준을 재정의하고, 새로운 윤리 강화 기제를 창설하고자 노력하였다. 어떤 때는 하원이나 상원이 행동에 옮기지만, 또 다른 경우에는 아무런 행동도 취하지 않거나, 혹은 논의만 계속하면서 지연되기도 한다. 그러나 1960년대 이후 의회가 보다 정교한 윤리적 기준과 보다 구조화된 자율 수단을 만들어 낸 것은 부인할 수 없는 사실이다. 비록 모든 정부 공직자들을 대상으로 보다 많은 행동 기준을 법제화하면서 공직자에 대한 대중의 신뢰를 증대시키고자 노력하였으나, 새로운 법이 만들어질 때마다 새로운 위반이 발생한다. 인간의 도덕적 불완전성을 감안할 때, 이러한 반복 현상은 피할 수 없는 것으로 보인다.

이러한 측면에서 의원 윤리 강화를 위해서는 제도적 정비도 필요하지만 가장 근본적인 해결책은 인식 변화라고 할 수 있다. 실제로 미국은 다른 어떤 국가보다도 의원에 대한 윤리 교육과 훈련을 통한 의원의 의식 변화를 강조하고 있는 것으로 평가받고 있다(House of Commons Committee on Standards 2015).

앞에서 언급한 바와 같이, 미국 하원은 제114대 의회와 제116대 의회에서 윤리 교육을 강화하는 조치를 취하고 있으며, 현재는 의회의 모든 구성원들(의원, 대의원, 상주 위원, 직원 포함)이 매년 윤리 교육에 참석한 후 증명서를 윤리위원회에 제출하도록 의무화하였다. 또한 앞에서 언급한 2019년 미국 의회 선진화 특별위원회의 권고안에서도 가장 핵심적인 내용이 초선 의원에 대한 오리엔테이션 및 윤리 교육이었다.

제2절

영국의 의원 윤리 규범 발전사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 개요

오랜 의회 전통을 가진 영국의 경우 다른 국가들보다 일찍 의원윤리 제도를 도입하였다. 그러나 20세기 이전까지의 제도 도입은 간헐적인 것이었고, 공식적이고 체계화된 윤리 제도가 미비한 상태에서 윤리 관련 사건을 사안별로 처리하였다. 20세기 초반 들어 대중 민주주의가 발전하면서 영국 의회와 정부는 부패 문제에 관심을 가지게 되었지만, 본격적인 의원 윤리 제도화는 1974년 발생한 파울슨 사건(Poulson Affair)을 계기로 시작되었다.

파울슨 사건(Poulson Affair)을 계기로 하원은 1975년 이해관계 등록(Register of Member's Interest) 제도를 처음 만들고, 1976년에는 '의원행위에 관한 특별위원회(Select Committee on Conduct of Members)'를 구성하여 파울슨 사건을 직접 조사했고, 조사 기준 등 여러 가지 한계에도 불구하고 의회는 논쟁 끝에 이해관계 충돌 규제 및 기준을 수립하였다. 그 이후 1994년 '대정부질의 대가 현금수수 사건'(Cash-for-Question Affairs)이 발생했고, 이 사건을 계기로 영국 의회의 윤리 제도가 더욱 체계화된다. 하원의원의 윤리규범이 채택되고, 이해관계 등록 제도가 더욱 강화되었고, '의회 윤리감찰관'(Parliamentary Commissioner for Standards) 제도가 새로 만들어진다.

최근에도 의원 윤리 강화를 위한 노력들이 계속되고 있는데, 2009년에는 '비용과다 청구사건'(Parliamentary expenses scandals)이 발생하면서 의회 윤리법(Parliamentary Standards Act 2009)이 제정되고, 이 법에 따라 독립의회 윤리기구(Independent Parliamentary Standards Authority: IPSA)가 독립기관으로 신설되었다. 2013년에는 '윤리 및 특권위원회'를 윤리위원회(Committee on Standards)와 특권위원회(Committee on Privileges)로 분리하고, 윤리위원회에 '의원이 아닌

자'(lay member)를 선임하도록 하였고, 2015년에는 '의원 아닌 자'가 윤리위원회의 절반을 차지할 수 있도록 개혁하였다. 그에 따라 현재 영국 하원의 의원윤리 제도는 윤리감찰관, 독립의회 윤리기구, 윤리위원회의 세 축으로 구성되어 있다고 할 수 있다.

2 20세기 이전

영국은 일찍부터 의회제도가 발달된 나라로 의원윤리 관련 제도 역시 매우 이른 시기에 그 기원을 찾아볼 수 있다. 역사가 오래된 만큼 영국의 의회정치는 여러 번의 고비를 겪었으나 그때마다 의원들의 행위를 규율하고 의회의 규제를 강화하는 제도들이 도입되는 과정에서 의원윤리심사제도 또한 발전해 왔다.

1410년 귀족들의 의회는 관리가 공직에 있으면서 선물을 받을 수 없다는 법안을 발의하여 공직자가 직무와 관련해 이권을 취득하는 것을 금지하는 선례를 남긴다.

보다 직접적이고 현재적 의미의 의원윤리 관련 제도의 기원은 1695년 하원의 결의안 통과로 하원의원의 뇌물수수죄를 중죄로 선언한 것에서 찾을 수 있다.

1858년 하원은 의원이 의회에서 행하는 발언 및 법안발의 등을 대가로 보상받지 못하도록 하는 결의안을 통과시키면서, 직무관련 이권취득 금지의 내용이 구체화되었다.

그러나 위와 같이 몇 차례의 의원 윤리 관련 제도 도입이 있었지만 영국 역시 다른 국가들과 마찬가지로 20세기 중반까지는 의원 윤리에 관한 공식적이고 체계적인 절차와 제도가 미비하였다. 그에 따라 사안별로 윤리 사건을 다루는 방식을 취해 왔다. 당시 몇 가지 주요 윤리 사건을 살펴보면 다음과 같다.

- 1580년 아더 홀(Arthur Hall) 하원의원이 제명되고 500마르크의 벌금을 물고 투옥까지 되는 사건이 발생하였는데, 그 이유는 그가 발간한 책이 선량한 동료 하원 의원들을 비난하였을 뿐만 아니라 하원의 권위에 대해 중상적이고 경멸적이었기 때문이었음. 이 사건은 의원 개인 윤리 사건인 동시에 하원과 구성원을 모욕하는 행동에 대한 처벌로 볼 수 있음(Chafetz 2007).
- 1585년에는 윌리엄 패리(Willam Parry) 의원이 예수회, 신학대학 성직자, 그리고

기타 불복종적인 사람들에게 불이익을 주는 법안에 홀로 반대하며, 이 법이 잔인하고 잔혹할 뿐만 아니라 영국에 치명적인 해악을 가져올 것이라고 말하였음. 그런데 그는 그 이유를 하원에는 설명하지 않고, 여왕 앞에서만 하겠다고 주장함. 그는 하원을 모욕하고 하원 질서를 흐트러뜨린 이유로, 구류에 처하게 됨. 진정으로 하원에 사과한 후 패리는 구류에서 풀려나 다시 하원으로 돌아왔지만, 그 이후 여왕을 시해하려 했던 음모에 가담했음이 밝혀져 결국 사형에 처해짐.

- 1701년 토마스 콜페퍼(Thomas Colepepper) 하원의원이 선거에서 두 표 차로 패배하자, 당시 승자였던 토마스 블리스(Thomas Blisse) 의원이 구호금으로 매표를 했다고 공개적으로 주장하였음. 이에 대해 블리스는 자신이 매표한 사실을 부정하며, 오히려 콜페퍼가 구매 행위를 했다고 반격하였음. 하원은 블리스의 손을 들어주었고, 콜페퍼의 행동이 부적절하였으며, 부패 죄가 있다고 결정하였다. 그에 따라 콜페퍼는 런던 서문에 있던 뉴게이트(Newgate) 교도소에 수감됨.

3 1970년대 파울슨 사건(Poulson Affair)과 이해관계등록제도의 도입

20세기 초반 들어 대중 민주주의가 발전하면서 의원 윤리를 강화하려는 시도가 간헐적으로 몇 차례 있었으나, 의원 윤리의 제도화에는 미치지 못했다. 20세기 들면서 영국의 의회와 정부는 각종 부패 사건을 겪게 되었고, 이에 대한 대응으로 1916년 부패방지법을 제정하였다. 1947년에는 하원의원 자신들이 행동 또는 말할 자유를 제한하거나 외부단체를 대변하는 행동을 요구하는 계약이나 합의를 금지하는 결의안을 통과시킨다.

그러다가 20세기 중후반 접어들면서 1974년 파울슨 사건(Poulson Affair)을 계기로 하원은 금적적 이해관계가 공개되어야 한다는 오래된 관행을 결의안으로 확인했고, 이로 인해 1975년 ‘이해관계등록(Register of Member’s Interest)’ 제도가 처음 만들어지게 된다.

1974년 파울슨 사건은 보수당 내무부 장관이었던 레지널드 모듈링(Reginald Maudling)부터 지방의원 및 공무원까지를 망라한 대규모 뇌물수수 및 부패사건으로, 이를 계기로 영국의회는 의원윤리의 제도화를 본격적으로 추진하게 된다.

파울슨은 요크셔 서부의 작은 건축회사로 시작해 대규모 건축기업을 설립한 건축가로, 컨설턴트 비용과 선물비로 거대한 돈을 쏟아 부었고, 결국 1972년 재정상황 악화와 함께 파산신청을 하였다.

파산청문회에서 건축계약 수주를 매개로 한 정·관계와의 다양한 네트워크가 드러났고, 경찰이 사건 조사에 착수하자 당시 내무부 장관 모듈링은 장관직을 사직하였다.

1973년 파울슨은 체포되어 1974년 7년의 실형을 선고받았고, 다수의 지방 정치인과 공무원들도 유죄판결을 받게된다.

파울슨 사건을 계기로 영국 하원은 1974년 직무관련 이해관계를 하원과 소관 위원회에 보고하도록 하는 결의안을 통과시켰고, 그 결의안에 따라 1975년 이해관계등록제도(Register of Member's Interest)가 시작된다.

영국 하원이 요구하는 이해관계 등록 대상은 하원의원, 하원의원의 보좌관(secretaries) 및 연구원(research assistants), 의원단체(all-party parliamentary groups), 기자들이었다.

의원의 이해관계 등록 제도의 목적은 의원이 받은 금전적, 물질적 이득이 의회에서나 의원직 수행 과정에서 나타난 행위, 연설, 투표에 영향을 미치는지에 대해 다른 사람들에게 정보를 공개하기 위한 것이었다.

한편, 파울슨 사건에 하원의원들이 관련되었음에도 불구하고 곧바로 자체 조사에 착수하지 않았는데, 이는 국민이 직접 선출한 대의기관으로서 다른 국가기관에 우선한다는 휘그적 전통의 영향이라고 할 수 있다.

1976년 노동당 총리인 제임스 캘러한(James Callaghan)은 검찰 조사가 종결되자 하원에 관련된 하원의원들에 대한 조사를 요구했고, 이에 하원은 '의원행위에 관한 특별위원회(Select Committee on Conduct of Members)'를 구성하였다.

특별위원회는 노동당 의원 4명, 보수당 의원 4명, 자유당 의원 1명, 스코틀랜드 민족당 의원 1명으로 구성되었고, 이 사건에 대한 조사과정에서 하원의원이 기업 등 외부의 이해관계와 어떤 관계를 설정해야 하는지에 대해 포괄적인 논의를 진행하였다.

이후 결과로 제출된 것이 1977년 위원회 보고서(Doig 1978)인데, 이 보고서는 수사당국의 조사와 사법부의 판단, 관련 의원들의 행정조사에서 언론과 유권자들의 의혹을

깨끗하게 해소하지 못했다는 평가를 받았다.

그럼에도 불구하고 파울슨 사건은 영국 의회정치에서 의회와 의원을 둘러싼 이해관계 충돌을 규제하고 그 기준을 세우는 데 중요한 획을 그은 계기였다고 평가할 수 있다.

4 1990년대 대정부질문 대가 현금수수 사건과 윤리 심사 제도의 체계화

가. 공직생활기준위원회(놀란위원회)의 설치

1992년에는 1975년에 설치되었던 이해관계등록처에 등록해야 하는 이해관계를 구체화하고 범위를 넓혀 규정을 개정하였다. 그러나 1994년 ‘대정부질문 대가 현금수수 사건(Cash-for-Question Affairs)’이 발생하면서 내각과 하원에 대한 유권자의 신뢰가 크게 하락되었고, 이를 만회할 근본적인 제도적 처방이 필요해졌다.

‘가디언(The Guardian)지’는 영국에서 가장 큰 백화점인 해러즈(Harrods) 백화점의 사장 모하메드 알파예드(Mohamed Al-Fayed)가 런던의 유명한 로비스트를 고용해 하원의원들에게 로비를 벌였는데, 2명의 보수당 하원의원이 장관에게 질의하는 대가로 각각 1천 파운드를 수수했다는 의혹을 제기한다.

언론과 시민단체, 유권자들의 비난이 증폭되던 와중에, 같은 해 10월 새로 임명된 2명의 장관 역시 의원직 수행과정에서 대정부질문 대가로 질문 당 2천 파운드를 받은 사실이 폭로되면서 고위공직자 윤리에 대한 관심이 고조된다.

당시 존 메이저 총리는 판사출신이자 상원의원이었던 놀란(Nolan) 경을 위원장으로 한 ‘공직생활기준위원회(Committee on Standards in Public Life)’를 설치해 공직생활의 윤리기준을 마련하도록 하였다.

놀란위원회(Nolan Committee)로 불리던 이 위원회는 하원의 세 개 정당에서 각각 추천한 3명과 총리가 임명한 ‘의원 아닌 자(lay member)’ 6명, 그리고 의장을 합해 총 10명으로 구성된 독립위원회로, 하원의원뿐만 아니라 장관, 고위직 공무원, 유럽연합의 회의를 대상으로 포괄하였다.

각급 고위공직자 윤리 관련 제도를 검토해 개선안을 제안하고 현안에 대한 입장을 제

시하는 등의 활동을 하도록 고안되었으나, 개별 사안에 대해 직접 조사하고 처방을 제시하지는 않았다.

나. 하원 공직생활기준특별위원회의 설치

하원은 대정부질문 대가 현금수수 사건을 계기로 논란위원회와 별도로 '자율규제(self-regulation)'와 '자기통제(Parliament's control over its own affairs)'라는 오랜 전통에 따라 '하원공직생활기준특별위원회(Select Committee of the House on Standards in Public Life)'를 설치하고 하원의 윤리관련 제도 개혁에 착수한다.

하원의 공직생활특별위원회는 논란위원회의 권고안을 받아들여 1995년 크게 4가지 분야의 의원윤리 관련 제도개선안을 통과시켰다. 즉, ① 하원의원의 새로운 윤리규범(Code of Conduct) 통과, ② 이해관계등록제 강화, ③ 의회 윤리감찰관(Parliamentary Commissioner for Standards) 신설, ④ 특권위원회(Committee on Privileges)를 '윤리 및 특권위원회(Committee on Standards and Privileges)로 개편하는 것 등이었다.

외부의 강제가 아니라 의회 스스로 내부의 문제에 대한 해결능력과 자정능력을 보임으로써 자기결정권을 보호해야 한다는 인식적 전통을 가진 영국에서, 1994년에 발생한 일련의 사건들은 의회 내부와 외부에 모두 큰 충격을 주었으며, 이를 계기로 하원의 윤리 체계에서 외부의 독립적인 기구의 영향력이 커졌다고 할 수 있다.

하원은 의원이 된 후 소득이 발생하는 전직을 중단할 필요가 없어 자신이 속한 이해관계를 등록하기만 하면 되므로, 업무 수행과정에서 해당의원의 이해관계를 회피하는 방법으로 이해관계 충돌문제를 해결해 왔다. 그러나 의회를 둘러싼 환경들이 점점 더 복잡해지면서 개별의원들은 이해관계 등록을 누락하게 되고, 결국 의원의 공적 업무수행 과정에 영향을 미치고 있다는 것이 드러나게 된다.

이런 맥락 속에서 1995년 의원윤리 관련 제도개혁은 하원의 집단적 책임을 강화해 실추된 의회의 평판 회복과 사익의 의회 내부 침투를 자체적으로 규율하려는 의지를 보인 결과라고 할 수 있다.

다. 하원 윤리규범 채택

공직생활기준위원회의 권고를 받아들여 1996년 하원은 하원 윤리규범(Code of Conduct)을 채택하였다. 하원 윤리규범은 ‘행위의 일반 원칙(General Principles of Conduct)으로 공직생활기준위원회가 만든 공직 생활의 7가지 원칙, 즉 공익우선(selflessness), 청렴성(integrity), 객관성(objectivity), 책임성(accountability), 개방성(openness), 정직성(honesty), 리더십(leadership)을 채택하고 있다.

이와 함께 강령의 목적(Purpose of the Code), 강령의 범위(Scope of the Code), 의원의 의무(Duties of Members), 행위 규칙(Rules of Conduct), 강령 준수(Upholding the Code) 등 6개의 범주로 나뉜 총 19개조의 강령으로 구성되어 있다. 이 윤리규범에는 의원의 금전적 이해관계등록(Registration of Members' Financial Interests), 의원의 이해관계 선언(Declaration of Members' Interests), 보상 또는 고려를 위한 로비(Lobbying for reward or consideration), 조사 절차(Procedure for inquiries) 등 4개의 장으로 구성된 ‘의원 행위에 관한 규칙에 대한 안내(Guide to the Rules relating to the Conduct of Members)’가 함께 첨부되어 있다.

윤리규범은 하원의 의사절차를 규정한 하원의사규칙의 일부분을 이루고 있으며, 이 의사규칙의 규정은 크게 두 부분으로 나눌 수 있다. 첫째, 의사진행에서의 질서 유지에 관한 것이다. 질문 내용의 허용 범위에서부터 의사당 내에서 의원의 행동 방식까지 규정하고 있으며, 규정 위반시 제재는 궁극적으로 의장에게 속한다.

둘째, 윤리 문제와 관련된 것으로 윤리규범의 대부분을 차지하고 있다. 하원의원의 행위와 관련된 의사규칙의 안내로 규칙 위반에 대한 고소는 의회 윤리감찰관이 조사하며, 만약 위반이 있다고 간주되면 윤리위원회가 심사한다.

라. 이해관계등록제의 강화

1975년 처음으로 이해관계등록제가 시행된 후, 이해관계의 등록과 공표에 관한 규칙은 꾸준히 발전되어왔다. 그러다가 1995년 ‘공직생활기준위원회(Committee on Standards in Public Life)’의 권고에 따라 의원의 이해관계 등록 제도가 크게 개선되어 이해관계의 내역이 세부화, 체계화되었다.

이해관계등록은 의원임기에 한 번 이루어지는 것이 아니라 이해관계에 변동이 발생할 때마다, 즉 새로운 정보가 있을 때마다 이루어져야 한다. 등록된 자료는 1년에 한 번 인쇄본으로 출판되지만, 인터넷으로 제공되는 등록정보는 2주마다 새로 갱신되도록 되어 있다. 등록하지 않은 새로운 이해관계가 있고 이를 타인이 문제 삼으면 의회 윤리감찰관(Parliamentary Commissioner for Standards)의 조사가 진행되고 윤리위원회(Committee on Standards)의 심의를 거쳐 조치가 취해진다.

마. 윤리감찰관의 설립

의회의 자율규제능력에 문제가 있다고 판단한 ‘공직생활기준위원회’는 행정부나 사법부에 의한 강제가 아닌 입법부 스스로의 문제해결 방식을 제안하였다. 의회에 속해 있으면서도 어느 정도 독립적인 성격을 가지는 제도를 모색했는데, 그것이 바로 윤리감찰관(Parliamentary Commissioner for Standards)의 신설이었다. 이 기구는 의회의 최고성과 의원의 특권을 유지하면서, 그리고 의회의 자율 규제 전통을 고수하면서도 의원 윤리 과정에 외부 독립적인 인사의 개입을 허용한다는 점에서 절묘한 타협책이라고 할 수 있다(Chafetz 2007).

윤리감찰관 도입의 주요 내용으로는, 1인의 윤리감찰관을 두고 의원의 윤리적 문제에 대한 신고사항을 조사 및 심사하도록 하고 있다. 윤리감찰관은 의원이 아니며 하원의 결의안을 통해 임명되었다. 이 절차는 다른 헌법기관으로부터 의회의 독립성이 확보되며, 국왕으로부터도 독립된 하원의 권위와 자기결정의 원칙에 따라 임명되는 것을 의미한다.

윤리 감찰관의 임기는 5년이고 중임·연임은 불가하고, 임기 중 해임은 윤리위원회 의결과 본회의 의결을 필요로 하며, 재임기간 동안 신분과 활동의 독립성을 보장받았다. 윤리감찰관은 매년 자신의 업무수행에 대해서 하원에 보고해야 한다.

윤리감찰관의 주된 기능은 의원의 이해관계 등록(register of interest)을 관리 감독하는 것이며, 그 외에도 의원이나 위원회에 대한 의원윤리 규범(Code of Conduct)을 해석하고 조언할 수 있다(「하원의사규칙」 제150조). 또한 의원이나 일반국민으로부터 의원의 윤리문제에 대한 민원이 접수될 경우, 이를 조사하는 것도 윤리감찰관의 업무이다.

보다 구체적으로 기능을 나열하자면, ① 윤리위원회 및 그 관계 소위원회가 승인한 이해관계 등록부들의 편찬·관리 및 열람을 관장하고, ② 개별적인 이해관계를 등록해야 하는 의원 및 기타 관계인(또는 단체)에게 비공개로 정보를 제공하고, ③ 윤리위원회와 그 소위원회 및 개별 의원에게 하원이 의결한 윤리규범의 해석과 타당성 문제에 관하여 조언하고, ④ 이해관계 등록부 및 윤리규범의 운영을 모니터링하고, 윤리위원회 및 그 관계 소위원회에 관련사항을 건의하고, ⑤ 의원으로부터 의원의 행위에 관련하여 주목해온 구체적인 사항을 접수하고, 적절하다고 판단하는 경우에는 조사를 실시한다.

신고대상이 되는 의원의 윤리적 문제는 이해관계등록(재산신고) 관련규정의 위반, 하원 시설이나 경비의 남용, 경제적 이해관계를 갖는 로비활동 등이다. 반면 정책적 사안이나 의원의 입장 및 견해, 정당에 대한 후원, 의원의 사생활 등은 신고대상이 되지 않는다. 신고내용이 2010년 총선 이후 의원의 경비 지출과 관련된 사안일 경우, 신고장은 독립적인 의회 윤리기구(Independent Parliamentary Standards Authority: IPSA)에 제출되어야 하며, 신고내용이 정당의 정치자금에 관한 사안일 경우에는 중앙선거관리위원회로 신고서를 제출해야 한다.

신고서가 제출되면 윤리감찰관은 근무일 기준 5일 이내에 신고내용을 조사할지 여부를 신고자에게 알려주고, 신고내용의 증거가 불충분하다고 판단될 경우 윤리감찰관 홈페이지에 등록해야 한다. 윤리감찰관이 신고내용을 조사하기로 결정한 경우에는 신고내용과 증거를 의원에게 통보하고 관련정보를 서면으로 제출하도록 요구하는데, 필요할 경우에는 의원을 인터뷰할 수도 있다.

윤리감찰관의 조사는 비밀리에 이루어지고, 의회특권(Parliamentary privilege)에 의해서 보호된다. 그리고 조사 결과, 하원의원이 윤리규정을 위반한 것으로 나타나고 의원이 이를 인정할 경우, 윤리감찰관은 신고사항을 비공식적으로 처리할 수 있다. 이는 ‘교정절차(rectification procedure)’로 불리는데, 이 경우 의원은 잘못을 사과하거나 부당하게 사용한 비용을 반환(repayment)해야 한다. 이보다 심각한 경우 윤리감찰관은 이 사실을 하원윤리위원회에 보고할 수 있다.

5 최근의 윤리 제도 강화 노력

가. 비용과다 청구사건과 독립의회 윤리기구의 신설

2009년 일부 의원들이 공무 수행에 필요한 비용을 과다하게 청구한 ‘비용과다 청구 사건’(Parliamentary expenses scandals)이 발생하였다. 이 사건은 영국 국민의 엄청난 공분을 불러일으켰고, 그 결과 하원의장 마이클 마틴(Michael Martin)은 야당인 보수당뿐만 아니라 소속 정당인 노동당의 다수 의원들로부터 불신임을 받고 사임하였다. 법무부장관(Shahid Malik)과 내무부장관(Jacqui Smith)을 비롯하여 지방자치장관, 노동부장관, 교통부장관, 재무장관 등 내각의 총 6명의 장관이 사임하였다. 또한 사건에 연루된 노동당의원 7명과 보수당 의원 7명은 모두 총선 불출마를 선언하였고, 두 명의 상원의원은 부정혐의로 경찰 조사를 받았다(이지호 2010).

이 사건을 계기로 의원윤리 심사기구를 강화하기 위한 조치로 의회 윤리법(Parliamentary Standards Act 2009)이 제정되었고, 이 법에 따라 2010년 독립의회 윤리기구(Independent Parliamentary Standards Authority: IPSA)가 독립기관으로 신설된다. 전통적으로 영국의회의 윤리 규범 및 관련제도를 아우르는 기본정신은 ‘자율규제’(self-regulation)와 ‘자기통제’(Parliament’s control over its own affairs)로 요약된다. 예컨대, 영국의회는 오랫동안 행정부나 사법부가 의회의원을 조사하는 것이 입법부의 권한을 침해하는 것으로 인식한다. 그런데 의원 윤리에 관한 대형 스캔들의 발생으로 인해 의원들의 자정 능력을 회의하도록 만들었고, 의회 외부에 독립적인 윤리기구가 만들어진 것이다(이지호 2010).

이 기구의 기능은 의회의 비용체계를 규제하고, 의원의 세비와 비용지출을 감독하고 지출하는 것이다. 의원의 세비 및 연금수준과 의원 보좌진의 급여도 이 기구에서 결정되며, 의원들이 청구하는 비용을 검토 및 감독하고, 의원의 비용지출과 관련된 조사나 진정을 조사하는 절차를 결정하는 것도 주된 기능이다.

독립의회 윤리기구의 위원은 의원이 아닌 외부전문가 5인으로 구성되는데, 위원장 1인과 그 외 4인의 위원들은 판사, 사회사업가, 기업인, 대학교수 등으로 구성된다. 또한 위원장과 위원 선출은 공정하고 공개적인 경쟁을 통해 이루어지며, 후보자에 대한 심사는 ‘IPSA를 위한 하원의장의 위원회’(Speaker’s Committee for the Independent

Parliamentary Standards Authority)가 담당한다. 이 위원회는 의장이 추천한 위원장 및 위원 후보자를 심사하며, 이들은 하원의 승인을 얻어서 여왕이 지명한다.

독립의회 윤리기구에서는 의원이 금전관련 윤리 규범 위반사항이 발견되었을 시에는 다양한 방법으로 조사해 처리하고 있다. 조사결과 간단한 사항인 경우에는 자체적으로 해결하지만, 만약 조사과정에서 윤리문제와 회계문제가 같이 결부된 복잡한 사항인 경우에는 의회조사감찰관에게 회부해 더욱 철저한 조사에 착수하도록 한다. 조사결과 중대한 위반 사항이 있는 경우 하원 윤리위원회에 회부해 처벌사항을 결정하도록 한다.

하원 윤리위원회와 독립의회 윤리기구 그리고 의회조사감찰관은 업무가 서로 연관되어 있다. 일반적인 하원의원의 행동강령 등 윤리 규범 위반사태는 하원 윤리위원회에서 담당하고, 하원의원들의 재정과 관련된 모든 사항은 독립의회 윤리기구에서 담당하며, 독립의회 윤리기구의 조사와 관련해 세부적인 사실 확인이 필요한 부분은 의회조사감찰관이 담당한다.

또한 독립의회 윤리기구에서 조사한 모든 결정사항과 세부 사항은 모두 웹사이트 및 출판물로 공개하도록 되어 있다.

나. 하원 윤리위원회(Standards Committee)의 분리와 외부 인사 강화

영국 하원은 2013년 1월 하원윤리특권위원회(Committee on Standards and Privileges)를 윤리위원회(Committee on Standards)와 특권위원회(Committee on Privileges)로 분리하였다.

윤리위원회는 하원의원들의 윤리 규범 위반사항에 대한 고발이 있을 경우 적절성 여부를 판단해 처벌 수위 등을 결정하게 되는데, 하원 의원들에게 적용되는 윤리 규범 및 관련제도의 객관성을 높이기 위해 윤리위원회를 구성하면서 3명의 ‘의원이 아닌 자(lay member)’를 포함시키려고 함으로써 윤리위원회와 특권위원회로 분리하게 된 것이다.

이는 윤리위원회에 민간인 위원을 둘 수 있도록 하기 위한 조치로, 2012년 10월 하원커미션(House of Commons Commission)의 결정에 따른 것이며, 이 결정은 2009년 공직윤리위원회(Committee on Standards in Public Life)의 권고를 수용한 것이다. 당시 공직윤리위원회는 하원윤리위원회에 최소한 2인 이상의 ‘의원이 아닌 위

원'을 둘 것을 권고하였다. 이에 따라 2010년 12월 하원은 민간인 위원을 두는 원칙에 합의하였으며, 이 안은 2012년 3월에 「하원의사규칙」 제148A조와 제149A조가 신설되고, 제149조가 개정됨으로써 효력을 갖게 된다.

윤리위원회의 구성은 2013년 10인의 위원으로 구성하되, 최소 2인에서 3인 범위 내의 '의원이 아닌 위원'을 두었으나, 2015년 하원의 결의로 의원 7인과 '의원 아닌 위원' 7인으로 윤리위원회를 구성하고 있다.

'의원이 아닌 위원'은 하원의 결의안에 의해 임명되며, 현직 또는 전직 의원은 '의원이 아닌 위원'으로 임명될 수 없고, '의원이 아닌 위원'으로 임명된 사람이 하원의원 또는 상원의원이 된 경우 퇴직해야 한다.

'의원이 아닌 위원'으로 임명된 사람은 하원의 결의로만 해임될 수 있고, 윤리위원회의 위원장은 관례에 따라 야당 의원이 담당한다. 이는 집권당에 비판적일 수밖에 없는 야당 출신의 위원장이 이끄는 조사·심의와 그에 따른 결정에 대해서 여야 모두 시비가 적을 수 있는 제도적 장치를 마련한 것으로 해석할 수 있다.

구체적인 윤리위원회의 임무는 「하원의사규칙」 제149조에 규정되어 있으며 이는 아래와 같다.

- 윤리감찰관의 업무를 감독하고, 하원이 정한 의원재산 이해관계등록부 및 여타 이해관계등록부의 편찬·관리 및 열람에 관해 동 감찰관이 제안한 방안을 점검하며, 이해관계등록부의 형식과 내용을 수시로 검토하고, 동 감찰관이 위원회에 회부한 이해관계의 신고나 등록과 관련된 구체적인 고발사항을 심사함.
- 의원의 행위와 관련된 사안을 심사하고 필요한 경우 윤리규범 개정을 건의함.
- 윤리위원회는 윤리위원회의 조사 및 윤리감찰관과의 조사와 관련된 의원의 윤리위원회 출석과 의원이 보유하고 있는 특별한 문서나 자료의 제출을 요구할 수 있음.
- 또한 윤리위원회는 일반인의 방청이 허용된 회의라 할지라도, 공적 의사진행 절차의 방송을 거부할 권한을 가지고 있음.
- 하원의원인 법무장관, 법률자문관 및 법무차관은 위원회나 소위원회에 출석할 수 있고 심사과정에 참여할 수 있으며, 위원회나 소위원회의 서류를 제공받을 수 있

고, 여타 적정한 보조적 역할을 수행할 수 있음. 그러나 수정안 및 동의를 제안할 수 없고 투표에 참여할 수 없으며, 정족수에 포함되지 않음.

6 시사점: 미국과의 비교를 중심으로

가. 불문법 전통 하에서 자율 규제에 관해

영국은 의회 역사가 가장 오래된 국가이자 불문법 전통이 강한 국가로, 미국과 같이 헌법에 의회의 자율 규제 원칙을 명시하고 있지는 않다. 그러나 의회의 최고성을 오랜 관행으로 유지해 온 영국 의회의 윤리 규범은 ‘자율규제’(self-regulation)와 ‘자기통제’(Parliament’s control over its own affairs)’의 원칙을 가지고 있다.

따라서 영국 의회도 미국 의회와 마찬가지로 수백년 동안 의원 윤리에 대한 공식적인 제도와 절차가 없는 가운데 자율규제의 원칙 아래에서 사안 별로 의원 윤리 문제를 다루어 왔으며, 그 과정에서 의원 윤리 문제를 부패 문제로 보기보다는 의회의 특권 침해 문제로 해석하는 경향을 보였다. 그러다가 20세기 후반에 와서 대형 부패 스캔들이 터지면서 의원 윤리 제도가 체계화되고 동시에 외부 독립기관의 관여를 허용하게 된다.

나. 대형 부패 스캔들에 대한 대응으로 윤리 제도의 발전

자율 규제의 원칙에 기반했던 영국 의회는 스스로 공식적인 의원 윤리 제도를 만들어 나가기보다는 대형 부패 스캔들이 터질 때마다 이에 대한 대응으로 윤리 제도를 체계화하고 강화해 나가는 모습을 보여왔다. 전술한 바와 같이, 1974년 파울슨 사건은 이해관계 등록 제도의 도입을 가져왔고, 1994년 대정부질의 대가 현금수수 사건은 하원의원의 윤리규범 채택, 이해관계 등록 제도의 강화, 그리고 의회 윤리감찰관 제도의 도입을 가져왔다. 그리고 2009년 비용과다 청구사건의 대응으로 독립의회 윤리기구가 설립된다.

이는 미국 사례에서도 나타났던 모습으로, 의원 윤리 제도 발전에 있어서 언론, 여론, 퍼블리시티가 얼마나 중요한 역할을 수행하는지 보여준다. 이러한 현상은 비단 미국과 영국 뿐만 아니라 모든 국가에서 공히 나타나는 현상으로 생각되지만, 자율 규제 원칙

과 관행이 워낙 강했던 두 나라에서 더욱 두드러지게 나타날 수도 있을 것이다.

다. 미국에 비해 강력한 외부 통제 시스템

영국 의회는 미국에 비해 윤리 제도의 정착이 다소 늦은 편이며, 윤리위원회의 설치 시기(1990년대)도 미국(1960년대)보다 늦다.

그러나 비록 제도의 정착은 늦었지만, 영국 의회의 외부 통제 시스템은 미국 의회보다 강력한 것으로 평가받고 있다. 미국 의회는 2008년에 하원에 신설된 의회 윤리실이 의원 윤리 관련 유일한 외부 독립기구임에 반해, 영국 의회는 윤리감찰관, 독립의회 윤리기구 등 2개의 독립적인 의원 윤리 관련 기구를 가지고 있다. 또한 미국 하원의 윤리 위원회가 의원들로만 구성되어 있음에 반해, 영국 하원의 윤리위원회는 절반이 의원, 나머지 절반은 의원이 아닌 위원으로 구성되어 외부의 통제를 더 많이 받는 구조를 가지고 있다.

따라서 의원 윤리 규제에 있어서, 미국은 상대적으로 자율 규제 중심이라면, 영국은 내부와 외부 규제가 결합된 하이브리드(hybrid) 시스템으로 해석할 수 있다(House of Commons Committee on Standards 2015).

그러나 이는 어디까지나 상대적인 평가이며, 영국과 미국 양국 모두에서 조사는 외부 독립기구에서 하되 사안에 대한 최종 판결은 의회 내부의 윤리위원회 및 본회의가 한다는 점에서 양국 모두 여전히 내부 자율 규제를 강조하고 있는 것으로 볼 수 있다.

라. 차이점보다 공통점이 많은 미국과 영국 사례

미국과 영국은 의회의 역사, 권력구조(대통령제-의회제), 상원의 역할(강함-약함) 등에서 차이가 있는 것이 사실이나, 앞에서 살펴본 바와 같이 의원 윤리에 대해서도 성문 헌법의 존재 여부, 의원 윤리 제도화의 시기, 외부 통제 시스템의 강도 등에서도 일정한 차이를 보이고 있다.

그러나 이러한 차이점에도 불구하고, 미국과 영국 의회의 의원 윤리 규범과 제도는 더 많은 공통점을 가지고 있다고 할 수 있다. 오랜 자율규제의 관행을 유지해 오다가

최근 들어 외부 독립기구를 신설한 점, 외부 독립기구의 신설에도 불구하고 최종 판결권을 의회가 유지하고 있다는 점, 그리고 대형 부패 스캔들이 발생하면서 언론과 여론의 압력에 의해 의원 윤리 제도가 발전에 온 점 등은 양국의 공통점이다.

사실 미국과 영국은 영미문화권 국가로서 언어와 문화 등 여러 가지 점에서 공통점을 가지고 있기 때문에 이러한 공통점이 새삼스러운 일은 아니다. 실제로 미국 의회의 구조와 작동 방식은 의식적 혹은 무의식적으로 영국 의회를 원형으로 해서 만들어지고 발전해 왔으며(Chafetz 2007), 따라서 의회의 권위, 그리고 의원 윤리 문제를 바라보는 양국 의회의 기본적 시각과 태도 또한 유사할 수밖에 없다고 할 것이다.

제3절

독일의 의원 윤리 규범 발전사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 개요

제도적인 관점에서 독일연방의회(의회의)의 현행 의원윤리 규범은 독일연방공화국 성립이후 제도화된 부분도 있지만, 독일연방공화국 성립 이전인 바이마르공화국이나 독일제국, 심지어 1848년 3월 혁명 전후에 기원을 두고 있다.¹⁾

이러한 점에서 독일의 제도적 의원 윤리 규범은 상당정도 독일의 의회제 역사와 밀접한 관련이 있으며, 이것이 독일 의원 윤리 규범의 독자성을 뒷받침하는 것이기도 하다. 즉 독일의 제도적 의원 윤리 규범은 독일 정치의 역사적 특수성과 의회에 대한 독일인들의 인식을 반영하여 발전해 왔다. 그러나 이것이 독일의 제도적 의원 윤리 규범이 대의제 국가의 의원 윤리 규범 일반에서 완전히 벗어나 있다는 것을 의미하는 것은 아니다.

예컨대 시에에스(E. Sieyes)에서 버크(E. Burke)로 이어지는 자유위임과 의원의 자유에 대한 인식은 오늘날 대의제 국가 의회 대부분의 의원 윤리 규범을 규정하는 의회규범의 기본 틀을 제공하고 있다. 독일 역시 여기에서 크게 벗어나지 않는다. 즉 독일연방공화국의 기본법 38조 1항은 “의원은 전 국민의 대표자이며 위임과 명령에 구속되지 않고, 오직 그의 양심에 따른다.”고 규정하고 있다.

우리 헌법 역시 명시적으로 자유위임을 규정하고 있지는 않지만 제46조 제2항에서 “국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라서 직무를 행한다.”고 명시하고 있다. 다만 독일, 특히 독일연방공화국의 경우 의원의 독립성과 자유위임 원칙이 의회제도 전반에 대해 강력한 규정력을 갖고 있으며, 의원윤리 규범 역시 마찬가지이다.

독일 의원윤리 규범의 이런 특성은 우리의 의원윤리 규범과 제도적으로 상이한 부분에서 보다 잘 드러난다. 대표적인 사례는 회의참석, 겸직과 부가 활동, 그리고 회의장

1) 엄밀하게 볼 때 그리고 공식적으로 바이마르공화국 역시 독일제국이다. 그러나 1871년에 성립한 독일제국과 1919년에 수립되어 1933년에 붕괴한 바이마르 공화국을 별도로 나누는 것이 일반적이며, 여기에서도 이를 따른다.

질서 유지 등이다. 우리 국회의 경우 회의(불)출석과 관련한 제도가 없고, 회의장 질서 문란과 관련해서는 필요와 심의에 따른 징계만 이루어진다.

이와 달리 독일연방공화국의 경우 의원의 회의 불출석은 보수 혹은 수당 삭감으로 이어지며, 회의장 질서 문란 행위는 경고에서 발언권 박탈, 질서유지금 부과, 그리고 회의 배제 등에 이르는 규제를 받는다. 또한 우리 국회의 경우 기본적으로 의원의 겸직을 금지하고 있지만, 독일연방공화국의 경우 의원의 겸직과 부가 활동을 허용하면서 단지 이를 신고, 공개토록만 하고 있다.

여기에서는 다소 임의적이고 자의적이지만, 우리 제도와 많은 차이가 있는 이들 세 가지 사안을 중심으로 독일의 의원윤리 규범 발전 사례를 살펴보고자 한다. 물론 의원윤리 규범 전체를 시대적으로 조망해 보고, 이를 통해 우리에게 대한 시사점을 도출하는 것이 더욱 바람직할 수 있다. 그러나 이 방식은 의회규범 전체에 대한 많은 지식을 요구할 뿐만 아니라, 오히려 논의의 중심을 잃기 십상이다. 이를 고려해 여기에서는 제한적이지만 이들 세 가지에 초점을 맞추고, 관련 규범의 변천 내용을 살펴보고자 한다.

2 회의 불출석 관련 규범의 변천사

가. 독일연방공화국 연방의원의 보수와 회의 불출석에 따른 비용수당의 삭감 규정

독일연방공화국의 헌법인 기본법(Grundgesetz) 48조 3항은 연방의회 의원의 독립성을 보장하기 위해 적절한 보수에 대한 청구권을 갖는다고 규정하고 있다. 이에 따라 연방의원법(Abgeordnetengesetz: AbgG) 11조에서는 연방의원이 연방대법원 판사에 준하는 월 보수(Abgeordnetenentschädigung)를 지급받도록 하고 있다. 이와 별도로 동법 제12조 2항에서는 선거구 사무실 운영비 등 의원직 활동과 관련하여 발생하는 비용을 보전하기 위한 비용수당(Kostenpauschale)을 지급받도록 하고 있다.

이와 별도로 연방의원법 제14조는 회의불출석 관련 비용수당 삭감(Kürzung der Kostenpauschale)을 규정하고 있다. 이에 따르면 연방의회는 회의 일에 출석명부를 작성하고, 연방의회 의원이 출석 명부에 등록하지 않으면 비용수당을 삭감하도록 하고 있다.

나. 독일제국 시기 회의불출석에 따른 의원수당 삭감의 제도화

1) 독일제국 성립 당시 의원보수 금지와 회의 불출석 관련 규정 부재

독일 연방의회 회의 불출석에 따른 의원수당 삭감 규정은 역사적으로 독일제국 시기로 그 기원이 거슬러 올라간다. 1871년 독일제국 수립 당시에는 이러한 규정이 존재하지 않았다. 1871년 4월 16일 제정된 제국헌법(Reichsverfassung) 32조에 “제국의 회 의원은 그 자체로 급여나 보상을 받을 수 없다.”고 규정하여, 제국의회 의원에 대한 어떤 형태의 보수나 수당도 명시적으로 금지했기 때문이다.

일반적으로 의원에 대한 보수나 수당의 금지는 당시 의원직을 명예직으로 인식하고 보수를 받는 의원직을 부정적으로 인식하던 생각이 광범위했다는 사실로 설명된다. 1867년 북독일연맹(Norddeutschen Bund) 헌법 역시 의원에 대한 수당을 금지하고 있어, 이를 뒷받침한다.

그러나 독일제국 이전이나 독일제국의 주의회에서 의원에게 수당을 지불했던 역사적 경험에 비춰볼 때 이러한 설명은 충분하지 못하다. 예컨대 1848년 독일혁명 과정에서 제정되었으나 혁명의 실패로 효력을 발휘하지 못했던 파울교회헌법(Paulskirchenverfassung, 혹은 프랑크푸르트 제국헌법(Frankfurter Reichsverfassung) 제95조는 의원에 대한 균형 잡힌 수당(ein gleichmäßiges Taschengeld)과 출장비 보전(Entschädigung für ihre Reisekosten)을 규정하고 있다. 또한 프로이센주를 비롯한 독일제국의 여러 주의회에서 의원 수당을 지불한 사례도 있다.

이런 점에서 독일제국 성립 당시 헌법적 의원보수 금지는 보통선거제에 의해 의회진입의 가능성이 높아진 노동자 등과 같은 사회집단의 정치적 진출을 제한하려는, 즉 ‘보통 평등 선거에 균형추’를 만들려는 비스마르크의 정치적 의도에서 비롯됐다는 설명이 보다 설득력이 있다(Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. 2008).

2) 독일제국 시기 의원보수와 회의불출석 관련 규정 제정 배경

독일제국 헌법의 의원의 보수 금지에 대해 상당 수 의원은 불만을 가지고 있었으며, 이는 여러 가지 정치적 문제를 낳기도 했다. 법적인 정당의 의원 재정 지원과 이로 인한 재판, 특정 직업군의 과잉 대표 현상, 제국위원의 보수가 지급되는 주의회 의원 겸직

등이 대표적 사례이다. 그럼에도 보수 지급에 대한 요구가 현실화되지 못한 것은 다른 무엇보다 헌법 개정을 위해서는 연방참사회(Bundesrat) 58석 가운데 45석의 동의가 요구된다는 현실적 장벽이 있었으나, 이를 넘어설 수 있는 정당 간 협력이 결여되어 있었기 때문이다.

1906년 제국의 재정개혁을 위해 필요한 다수를 확보하기 위한 방편으로 뷔로우(Wülow) 수상이 의원수당을 도입하기로 결단하는 ‘일회적 사건’이 발생하면서 돌파구가 열린다(Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. 2008).

여기에 의원보수지불을 요구하는 사회민주당 의원이 1890년대부터 크게 증가하면서 상황이 점차 변화하고 있었다. 즉 사회민주당은 1887년 11석에 불과했으나, 1890년 35석, 1893년 44석, 1898년 56석 등으로 의석을 증가시켰고, 1903년에는 81석을 차지하여 중앙당(Zentrum, 100석)에 이어 원내 제2정당으로 성장하였다. 의원보수 지불 요구 목소리가 더욱 커지게 된 것이다.

3) 독일제국 시기 의원 보수와 회의불출석 관련 규정 제정

1906년 제국의회는 제국헌법 제32조 개정법(Gesetz, betreffend die Änderung des Art. 32 der Reichsverfassung)을 통해 기존 제32조를 “제국의회 의원은 그 자체로 급여를 받을 수 없다. 의원은 법률이 정하는 바에 따라 보상을 받는다.”고 개정하여 의원 수당을 지불할 수 있도록 한다.

이에 기초해 1906년 5월 25일 제정된 제국의회의원 보상법(Gesetz, betreffend die Gewährung einer Entschädigung an die Mitglieder des Reichstags, 보상법)은 제국의회 의원이 지출하는 경비를 보상하는 수단으로 제국의회 의원에게 연간 총 3,000마르크의 보상 수단(Aufwandentschädigung)을 지급하도록 한다(제1조 b).²⁾ 1894년 이래 연간 100회 가량의 본회의(Plenarsitzung)가 열렸다는 것에 기초해 이를 본회의 일일 수단으로 계산하면 30마르크에 해당하는 금액이다(Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. 2008).

2) 이 글에서 직접 인용 혹은 설명된 바이마르공화국 포함 독일제국 시기 법안의 출처는 모두 Reichstagshandbücher 1867 - 1938 (<https://www.reichstagsprotokolle.de/rtbhaupt.html>)이다. 이하에서는 독일제국 시기 법안의 출처를 생략한다.

보상법 제2조에서는 의원이 제국의회 본회의(Plenarsitzung)에 궐석한 날마다 추후 지불되는 보상 수당에서 일일 20 마르크를 삭감하도록 한다. 제4조에서는 본회의 출석 여부는 출석명부를 통해 확인하고, 출석명부에 등록하더라도 기명표결에 불참할 경우에는 출석명부에 등록되었더라도 궐석으로 간주한다고 규정한다. 제5조에서는 출석명부의 형식, 비치 장소와 시간 등 출석명부와 관련한 세부 사안과 궐석으로 인한 최종 보상 수당은 제국의회 의장이 정하도록 한다.

4) 독일제국 시기 의원 회의불출석 관련 규정의 개정

1906년 독일제국의 회의 궐석에 따른 수당 삭감 규정은 바이마르공화국이 수립되는 1920년까지 그 틀을 계속 유지하였다. 다만 제1차 세계대전으로 인한 인플레이션으로 인해 1918년 6월 20일 보상 수당 인상이 이루어지고, 이와 함께 궐석일당 수당 삭감액도 20마르크에서 30마르크로 증액하도록 한 차례 개정하였다.

나. 바이마르공화국 시기 회의불출석에 따른 의원수당 삭감 제도

1) 헌법제정 바이마르 국민회의(Weimarer Nationalversammlung)의 관련 규정

1918년 혁명을 통해 출범한 바이마르 공화국에서도 회의 궐석에 따른 의원 수당 삭감은 몇 가지 세부 사안의 변화에도 불구하고 지속적으로 유지된다. 헌법제정을 위해 소집된 바이마르 국민회의는 별도의 의원 보상법을 제정하지 않고, 독일제국의 1906년과 1918년 의원 보상법을 이어 받아 의원들에게 수당을 지급하도록 하였다.³⁾ 또한 불출석과 관련해서도 독일제국 시기와 마찬가지로 궐석일당 일일 30마르크의 수당을 삭감하도록 하였다.

2) 바이마르공화국 시기 의원보수법 제정

1919년 8월 11일 바이마르 헌법 공포 이후 구성된 바이마르공화국 제국의회는 1920년 7월 10일 제국의회 의원의 보수에 대한 법(Gesetz über die Entschädigung

3) 독일제국에서는 월별로 다른 세비를 지급하였으나, 바이마르 공화국에서는 매월 동일하게 1,000마르크를 지급하도록 하였다.

der Mitglieder des Reichtags, 의원보수법)을 제정하였다. 이 법의 회의불출석과 관련 규정은 기존 독일제국의 규정 틀을 그대로 계승하고 있다. 이에 대한 세부적인 관련 법안의 규정은 다음과 같다.

- 제3조 제국의회 의원이 본회의(Vollsitzung)에 불출석한 날마다, 50마르크를 보수에서 삭감한다.
- 제4조 의원이 같은 날 위원으로 위원회에 참석하거나 혹은 질병이나 제국의회의 이익을 위한 업무로 불출석했을 때, 삭감은 이뤄지지 않는다. 이러한 전제조건이 있는지에 대해서는 제국의회 의장이 결정한다. 기명 표결에 불참하거나 불출석 확인에 대한 결정 이후 불출석을 확인한 경우에도 이 법이 정한 불출석 의미로 인정된다. 불출석 확인에 대한 결정은 제국의회 의장이 통고한다. 의장은 제국의회 모든 의원의 보수를 결정하고, 지불을 지시한다.

3) 바이마르공화국 시기 회의불출석 관련 의원보수법 개정

1920년 제정된 의원의 회의불출석 관련 수당 삭감 규정은 1922년, 1923년, 1927년, 1930년 등 총 5차례 개정이 있었다.

(1) 1922년 의원보수법 개정과 의회규칙 제정

- 1922년 10월 27일 의원보수법 개정으로 기존 월 1,500마르크 대신 3,500마르크의 보수를 지급하도록 함.(공무원 월급 인상분에 비례하는 인상보조금 추가, 제1조 2)
- 회의 불출석 시 일일 50마르크의 수당 삭감 대신 인상보조금을 포함하는 일일 보수의 1/30을 삭감하도록 함.
- 즉 의원보수의 기본적인 인상과 함께 공무원 월급과 연동해 자동적으로 추가적인 인상보조금(Teuerungsausschlag)을 지급하도록 하였고, 여기에 상응하여 본회의 불출석 삭감액도 정액제 대신 비율제를 적용한 것임.
- 다만 인상보조금을 고려하지 않은 일일 보수의 1/30이 대략 35마르크라는 점을 감안할 때 본회의불출석 삭감액은 오히려 감액되었다고 할 수 있음.

또한 제국의회는 1922년 12월 12일 제국의회 의회규칙(Geschäftsordnung für

den Reichstag)을 제정하고, 제1조에서 제국의회 업무에 참석하는 것을 제국의회 의원의 의무로 규정하였다. 또한 제3조에서 제국의회나 위원회 회의에 출석 의원이 출석을 기록할 수 있는 출석명부를 비치하도록 하였다.

(2) 1923년 의원보수법 개정

1923년 6월 26일 의원보수법 개정에서는 지속적으로 반복되는 본회의 불출석과 관련하여 추가적으로 보수 삭감을 할 수 있도록 불출석 제제를 강화하였다. 연속 5일 이상 회의에 불출석할 경우 본회의 불출석일 하루당 삭감액 1/30 외에 추가적으로 일일 1/30을 삭감하되, 전체 삭감액이 월 보수를 상회하지 않도록 하였다.

(3) 1927년 의원보수법 개정

1927년 4월 25일 의원보수법 개정을 통해 1923년 도입된 5일 이상 지속적인 불출석에 따른 추가적인 삭감을 통한 제제를 삭제하였다.

아울러 기존 삭감 제외 사유인 질병과 제국의회 이익 관련 업무 이외에 제국 이익 관련 업무를 추가하는 한편, 질병의 경우 실질적으로 전체회의에 참석하기 불가능할 정도의 질병이어야 하며, 의심스러운 경우 의장이 의사의 진단서를 요구할 수 있도록 하는 규정을 추가함.

(4) 1930년 의원보수법 개정

1930년 12월 15일 의원보수법 개정으로 기존 일일 보수 1/30 삭감 대신 일일 20마르크 삭감이라는 고정액제로 전환되었다.

히틀러 집권 이후 비록 의회가 유명무실한 상태였지만, 1936년 한 차례 관련 법 개정에도 삭감제도는 그대로 유지되었다.

4) 바이마르공화국 시기 회의불출석 관련 제도 변화 종합

바이마르 공화국에서나 히틀러의 나치체제에서도 의원의 본회의 불출석에 대한 보수 삭감을 통한 제제는 독일제국 당시인 1906년 제도를 도입한 이후 큰 틀에서 변화하지

않았으며, 단지 삭감액의 정도, 반복되는 불출석에 대한 추가 삭감 도입과 폐지 등 미미한 변화만 있었다.

라. 독일연방공화국 시기 회의불출석에 따른 의원수당 삭감 제도

1) 독일연방공화국 성립과 회의불출석 관련 법 제정

제2차 세계대전 이후 1949년에 수립된 독일연방공화국에서도 회의불출석과 관련한 제도적 규정은 이와 크게 다르지 않았다.

1949년 8월 14일 선거로 구성된 첫 번째 독일연방공화국 연방의회는 당시 정황에 따라 의회와 관련한 법률을 제정하지 못하고 의회가 구성되었기 때문에 일단 바이마르 공화국 의회운영 규정에 따라 임시로 운영되었으며, 이는 의원의 보수 관련 규정에도 해당된다.

1950년 6월 15일이 되어서야 비로소 연방의회 의원 보수에 관한 법(Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages, 연방의원 보수법)이 제정된다. 의원의 회의불출석 관련하여 동법 제3조는 다음과 같이 규정하고 있다.⁴⁾

- (1) 연방의회 의원이 전체회의(Vollversammlung)에 불출석하는 날마다 보수(Aufwandsentschädigung)의 1/30을 삭감한다.
- (2) 의원이 같은 날에 위원이나 대리로 위원회에 참석하거나, 질병이나 연방의회 혹은 독일연방의 이익과 관련한 업무, 혹은 기타 적정한 근거를 통해 양해를 구했을 때 삭감은 행해지지 않는다. 양해는 늦어도 전체회의의 시작 30분전에 의장실에 도착해야만 한다. 특별한 경우 의장에 의해 사후 양해가 허용될 수 있다.
- (3) 양해 없이 기명 표결에 2항에 따라 참여하지 않는 의원은, 이미 1항에 따른 삭감이 행해지지 않은 경우 의원 보수의 1/30을 삭감한다.”

동법 제1조에서 연방의회 의원의 월 보수를 600마르크로 규정하고 있어, 회의 불출

4) 이 글에서 직접 인용 혹은 설명된 독일연방공화국 시기 법안의 출처는 모두 Bundesgesetzblatt online ([https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*\[@attr_id=%27%27\]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27_2020_38_inhaltsverz%27%5D_1597994832494](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*[@attr_id=%27%27]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27_2020_38_inhaltsverz%27%5D_1597994832494))이다. 이하에서는 출처를 생략한다.

석에 따른 삭감액은 그 1/30인 20마르크에 해당되며, 전체적으로 양해와 관련한 사항을 제외하면 바이마르공화국 당시 회의불출석에 대한 제제와 거의 동일하다.

2) 독일연방공화국 시기 회의 불출석 관련 법 개정

회의불출석과 관련한 연방의원 보수법 조항은 1950년 제정 이후 1954년, 1958년, 1964년 1968년, 1977년, 1987년, 1994년, 2001년, 2014년 등 여러 차례 개정이 있었다. 그러나 이들 개정의 대부분은 제제 액수나 제제 예외 규정의 변화 등으로 기본 틀을 바꾸는 개정과 거리가 있다.

(1) 1954년 회의불출석 관련 법 개정

1954년 개정의 주요 내용은 출석명부 등록 이외 출석인정, 양해 관련 내용의 삭제, 출장과 의원 휴가 등으로 인한 불출석의 제제 제외 등이다. 먼저 기존 양해와 관련한 내용은 모두 삭제하였으며, 또한 출석명부 이외에도 의장이나 서기 재직, 기록된 발언, 기명 표결 등을 통해 출석을 확인할 수 있도록 하였다.

이외 추상적인 ‘연방의회 혹은 독일연방의 이익과 관련한 업무’라는 표현 대신 ‘연방 의회의 위탁에 의한 업무’라는 문구를 사용하여 관련 불출석 제제 제외를 명백히 하였다. 이외에 의회규칙에 따라 의원이 휴가인 경우도 삭감 대상에서 제외하였다.

(2) 1958년 회의불출석 관련 법 개정

근본 틀의 변화는 아니지만, 1958년 개정은 1954년 개정보다 내용 변화가 많다.

먼저 의원들에게 월 500마르크의 일일수당(Tagegeldpauschale)을 지급하도록 하고, 전체회의만이 아닌 지정 회의일(Sitzungstag)의 출석명부에 등재되지 않은 의원은 불출석일마다 일일수당에서 30마르크를 삭감토록 하였다(지정 회의일(Sitzungstag)은 의장이 연방의회 원로회(Ältestenrat)와 협의하여 결정함).

본회의일(Plenarsitzung)의 출석명부에 등재되지 않은 의원은 50마르크를 삭감하였다. 또 기명표결 불참에 대해서도 기존 의원 보수의 1/30 대신 일일수당의 1/20, 즉 25마르크를 삭감하도록 변경하였다.

회의불출석에 따른 삭감이 의원보수에서 일일수당으로 바뀌었지만, 1950년 의원보수법 제정 당시 전체회의 불출석에 따른 삭감액이 일일당 20마르크였다는 것을 감안할 때 삭감액은 다소 증액된 것으로 보이지만, 수당을 포함한 보수가 상향되었기 때문에 실질적으로 증액의 의미는 크지 않다.

다만, 본회의뿐만 아니라 지정 회의일까지 불출석 제제대상이 확대된 것은 주목할 부분이다.

(3) 1964년 회의불출석 관련 법 개정

1964년 3월 25일 개정에서는 먼저 기존 월 500마르크로 규정된 일일수당(Tagegeldpauschale)을 연방예산법(연방예산안)에서 정하도록 하였다. 회의불출석과 관련해서는 지정 회의일 출석명부에 등재되지 않은 의원은 불출석일마다 일일수당에서 6%, 본회의일의 출석명부에 등재되지 않은 의원은 10%, 기명표결 불참과 추가적으로 호명투표로 이루어진 선거 불참에 대해서는 5%를 삭감하도록 하였다.

(4) 1977년 회의불출석 관련 법 개정

1977년 2월 24일 독일연방의회는 지금까지 연방의원의 보수를 규정했던 연방의원보수법(Diätengesetz, Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages)을 연방의원의 법적 지위에 관한 법(Gesetz über die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes)과 통합 개정하여 독일 연방의회 의원의 법적관계에 관한 법률(Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, Abgeordnetengesetz, AbgG, 연방의원법)을 제정하였다.

이 법에 따르면 연방의원은 월 7,500마르크의 보수(Entschädigung)와 별도로 사무실 운영이나 대표활동 등에 따른 비용 지출과 관련하여 월 4,500마르크의 비용수당(Kostenpauschale)을 지급받는다(12조).

지정 회의일 출석명부에 등재되지 않은 의원은 불출석일마다 비용수당에서 90마르크를, 본회의일의 출석명부에 등재되지 않은 의원은 150마르크를, 기명표결 불참과 호명투표 선거 불참에 대해서는 75마르크를 삭감하였다. 또한 동법은 병원이나 요양원 입원

에 따른 지정회의일 불출석이 확인되면 비용수당 90마르크 대신 비용 수당은 30마르크만 삭감하도록 하였다.

(5) 1987년과 1994년 회의불출석 관련 법 개정

1987년 1월 16일 개정에서는 기존 병원이나 요양원 입원에 따른 지정회의일 불출석에 따른 90마르크가 아닌 30마르크 삭감을 의사의 확인에 따르도록 기존 규정을 명확히 했다. 또 임신에 따른 모성보호기간(Mutterschutzfrist)의 불출석도 비용수당에서 30마르크만 삭감하도록 하였다. 1994년 11월 4일에는 의원 가정에 사는 14세 이하 아동을 돌볼 수 있는 사람이 없어 개인적으로 돌봐야 할 경우도 추가하였다.

(6) 1996년 이후부터 2012년까지 회의불출석 관련 법 동향

1996년 2월 21일 연방의원의 보수를 연방대법원에 준하여 지급하도록 하고(단, 1995년 10월부터는 11,300마르크, 1996년 7월부터는 11,825마르크 등), 비용수당은 1월 1일 가계지출에 준해 재정법과 실행규정에 따라 결정하도록 의원보수 관련 규정이 개정된다(다만, 보수 결정이 있기까지 5,978마르크 지급). 그러나 회의 불출석 관련 규정의 개정은 없었다.

2001년 11월 10일 유로 도입에 따라 마르크 대신 유로로 화폐 단위를 바꾸고, 지정회의일 불출석 50 유로, 본회의 불출석 100유로, 기명표결과 호명선거 불참 50유로, 질병, 모성보호, 질병아동 돌봄 등의 사유로 인한 불출석 20유로를 삭감하도록 하였다.

(7) 2014년 회의불출석 관련 법 개정에 따른 현행 제도

독일연방의회의 회의불출석에 따른 비용수당과 관련한 의원법 개정은 현재 기준 2014년 7월 11일 개정이 마지막 개정이다. 2014년의 개정 규정은 지정회의일 불출석 100 유로, 본회의 불출석 200유로, 기명표결과 호명선거 불참 100유로를 삭감하도록 한 것이다. 2014년 개정 현행 회의불출석 관련 규정은 다음과 같다.

- (1) 각 회의 일에 출석명부를 작성한다. 의장은 원로회의와 협의하여 회의 일과 출석명부를 작성해야 하는 시간을 정한다. 연방 의원이 출석 명부에 등록하지 않으면, 100 유로의 비용수당 삭감을 받게 된다. 본 회의 날 출석 명부에 등록하지 않고

휴가 중이 아닌 경우 비용수당 삭감은 200 유로로 증가한다. 연방 의원이 병원이거나 요양원에 머무르거나, 업무에 장애가 있는 것으로 의사가 증명하는 경우, 비용수당 삭감은 20유로로 감소한다. 임신으로 인한 보호 기간 동안 또는 가정 내 14세 이하 아이가 의사가 증명하는 병을 앓고 있고, 다른 돌봐줄 사람이 없어 연방 의원이 개인적으로 돌봐야만 하는 경우 출석 명부에 등록하지 않은 것으로 비용수당을 삭감하지 않는다. 출석 명부에 대한 등재는 해석시 의장이나 서기관(Schriftführer)의 재직, 연방의회 회의록에 기재된 발언, 기명 표결이나 호명 투표, 혹은 위원회나 기타 연방의회 조직의 참석명부 기재, 위원회나 기타 연방의회 조직에서의 발언, 원로회의 참석명부 혹은 회의 일에 승인되고 실행된 업무 출장을 통해 대체되어진다.

- (2) 기명 표결이나 호명 투표에 참여하지 않는 연방 의원은 월 비용수당에서 100유로를 삭감한다. 의장이 의원에게 휴가를 주었을 때, 제1항에 따른 삭감 혹은 제1항의 제6문에 해당하는 경우 이를 적용하지 않는다.

[표 3-1] 독일 의회의 회의불출석에 대한 제도 변천

	회의불출석에 따른 보수 혹은 수당 삭감	삭감 제외 혹은 경감	
독일 제국 (1871~1918)	1871	헌법상 의원에 대한 급여나 보상 금지로 해당 없음.	
	1906	헌법개정과 함께 지출경비 보상, 전체회의 불출석 또는 기명표결 불참 시 월 보상비에서 20마르크 삭감	규정 없음
	1918	30마르크 삭감	
바이마르 공화국 (1918~1933)	1919	이전 규정(30마르크) 유지 (Nationalversammlung)	
	1920	삭감액 50마르크로 상향	위원회 참석, 질병, 제국의회 이해관계 업무 제외
	1922	1/30 삭감	
	1923	5일 연속일 경우 전체회의 불참 일당 1/30 추가 삭감(단, 최대 월 보상액까지)	제국의회 혹은 제국 이해관계 업무, 전체회의 참석이 실질적으로 불가능한 질병(의장 증명 요구 권한) 제외
	1927	5일 연속일 경우 추가 삭감 삭제	
	1930	20마르크 삭감	

		회의불출석에 따른 보수 혹은 수당 삭감	삭감 제외 혹은 경감
독일 연방 공화국 (1949~)	1950	전체회의 불출석 월 보수의 1/30, 기명표결 불참 월 보수의 1/30 삭감	연방의회 혹은 연방 이해 혹은 기타 적정한 사유로 양해(회의 1시간 전, 특별한 경우 사후 양해 의장 인정) 경우 제외
	1954		연방의회 위임업무, 휴가 제외
	1958	일일수당에서 지정회의일 불출석 30마르크, 본회의불출석 50마르크, 기명표결 불참 1/20 삭감	의장, 서기, 기록된 발언, 기명표결 참여, 허가된 업무출장 제외
	1964	일일수당에서 지정회의일 6%, 본회의 불출석 10%, 기명투표 혹은 호명선거 5%	병원, 요양원 입원시 30마르크만 삭감
	1977	비용수당에서 지정회의일 불출석 90마르크, 본회의 불출석 150마르크, 기명투표 혹은 호명선거 불참 90마르크 삭감	
	1987		임신에 따른 모성보호기간 30마르크만 삭감 추가
	1984		질병아동 돌봄 30마르크만 삭감 추가
	2001	비용수당에서 지정회의일 불출석 50유로, 본회의 불출석 100유로, 기명투표 혹은 호명선거 50유로	제외 대상 삭감액 20유로
	2014	비용수당에서 지정회의일 불출석 100유로, 본회의 불출석 200유로, 기명투표 혹은 호명선거 100유로 삭감	

* 빈칸은 기존 제도가 그대로 유지된 경우임.

라. 독일의 회의불출석에 따른 의원수당 삭감 제도 변천 종합

[표 3-1]에는 독일 의회의 회의불출석에 따른 제제 규정의 주요 내용 변화가 시대 순으로 간략하게 정리되어 있다. 이에 기초해 볼 때 독일 의회의 회의불출석에 따른 제제는 1906년 관련 제도 도입 이후 바이마르 공화국과 독일연방공화국의 성립이라는 정치체제의 변동에도 불구하고 그 틀은 크게 변하지 않았다. 단지 제제를 위한 삭감 액수의 조정이나 불출석 제제 대상 회의의 소폭 확대, 예외 사항과 관련한 조정 등의 변화만 있었을 뿐이다.

불출석에 따른 삭감액수의 조정은 급여의 의미를 갖는 월 보상금이나 일일 수당이 조

정되었을 때 함께 조정되었다. 여기에서 특히 초기에는 일일수당이 없는 상태에서 월 보상금을 삭감했다면, 일일수당 도입 이후에는 보상금이 아닌 일일수당을 삭감한 것에 주목할 필요가 있다.

불출석 수당 삭감이 정액의 형식을 띠는 경우와 비율만을 정하는 경우가 있었는데, 후자의 경우는 월 보상금이나 일일 수당이 고정되어 있는 경우가 아니라 의원 보수 기준을 정하고 이에 연동하여 인상하도록 한 경우이다.

다만 월 보상금이든 일일 수당이든 의원에 대한 보수가 연동으로 자동 인상되도록 하는 것은 의회의 독립성과 자율 조직이라는 헌법 규정에 위배된다는 연방헌법재판소의 판결에 따라 의회 스스로 보수와 불출석 수당 삭감액을 최종적으로 결정해야 한다는 것에 유의할 필요가 있다.

불출석 관련 수당 삭감 제도의 도입 배경을 이해하기 위해서는 1906년 제도 도입 당시 논의를 살펴보는 것도 의미가 있을 것이다. 그러나 당시 이와 관련한 논의는 많지 않았던 것으로 알려져 있으며, 단지 프로이센 주의회의 규정이 반영되었을 것이라는 추론뿐이다. 때문에 이를 이해하기 위해서는 회의불출석에 따른 보수 혹은 수당의 삭감, 즉 제제 벌과금의 부과 명분과 관련된 논의를 살펴보는 것이 도움이 될 수 있다. 일각에서는 연방 기본법에 연방의회 업무에 참여하는 것이 연방의원의 의무로 규정되어 있다는 점을 고려해 회의불출석에 따른 수당 삭감은 의무 불이행에 따른 제제로 이해된다 (Klein, H. H. 1987).

그러나 회의불출석에 대한 제제를 의무불이행에 따른 제제로 이해할 경우 이는 기본법이 정한 자유위임과 의원의 자유를 침해하는 것으로 위헌적이라는 견해도 있다 (Braun, Jantsch, Klante). 즉 기본법은 의회 회의 출석 여부도 의원의 자유에 맡겨둔 것이라고 본다. 다만, 회의불참으로 회의참석에 필요한 비용 등이 줄었기 때문에 그만큼 수당을 축소하는 것은 문제가 되지 않는다는 것이다. 이렇게 볼 때 회의불출석에 따른 수당축소는 제제를 위한 부과금이 아니다(이 점에서 급여 성격의 보상금보다 일일수당에서 삭감하는 것이 더욱 적절하다).

3 의원의 겸직과 부가 활동 관련 의원행동준칙 변천사

가. 개괄

우리 국회의 경우 의원직의 수행과정에서 이해충돌이 발생할 가능성을 고려하여, 기본적으로 의원의 겸직을 금지하고 있다. 이와 달리 독일 연방의회는 이와 같은 보편적 겸직 금지를 배제하고, 대신 신고(Anzeige)와 공개 원칙을 통해 이에 대한 투명성을 확보하여 공공이 이를 통제할 수 있도록 하고 있다.

보다 구체적으로 연방의원법 제44조 a에서 의원직 수행이 연방의회 의원의 활동 중 심이어야 하지만, 이 의무가 의원직 이외에 직업적이거나 혹은 다른 형태의 부가적인 활동을 허용하는 것에 제약은 가하지 않는다고 규정하고 있다.

또한 제44조 b에서는 겸직이나 부수활동과 관련한 신고(Anzeige) 등을 내용으로 하는 행동준칙(Verhaltensregeln)을 정하도록 하고 있다. 이에 따라 제정된 행동준칙에서는 의원임기 전 직업을 포함하여 회사 임원 등의 경력과 함께 의원임기 중 직업과 회사 임원 등에서부터 자문이나 강연에 이르기까지 광범위한 의원직 외 부가활동을 신고하도록 하고 있다. 그리고 이 가운데 임기 전 직업과 임기 중 겸직과 부가 활동으로부터 얻은 소득 등은 공개토록 하고 있다.⁵⁾

독일연방공화국에서 겸직 등의 보편적 겸직금지 배제는 독일제국과 바이마르공화국으로부터 이어져오고 있다. 보편적 겸직금지는 역사적으로 독일의회의 기본원칙으로 자리 잡고 있고, 독일연방공화국 기본법 38조 1항에도 규정되어 있는 의원의 자유위임 원칙에 위배된다고 보고 있기 때문이다. 물론 여기에는 비현실적이지만 의원직을 명예직으로 간주해온 독일의 오랜 전통도 영향을 주고 있다.

나. 독일의 의원행동준칙 제정 전사

독일에서 의원의 겸직이나 부수 활동과 관련한 행동준칙이 마련된 것은 독일 의회사 전체를 볼 때 비교적 최근으로 1972년 연방의회 의회규칙 부록으로 관련 제도가 처음으로 도입되었다. 이후 1975년 연방헌법재판소가 규칙이 아닌 법률로 규정해야 한다는 판결

5) 보다 상세한 현행 행동준칙 내용은 뒤 [표 3-3]에 제시되어 있다.

을 내림에 따라 1980년 연방의원법에 관련 조항이 신설된다.

그러나 관련 논의가 그 이전에 없었던 것은 아니다. 예컨대 바이마르 공화국 당시인 1924년 8월 26일 국가 사회주의 독일 노동자당(NSDAP, 나치당) 알브레흐트(Albrecht von Gräfe) 의원은 바이마르 헌법 제21조에 “의원은 자신의 시민적 직업(bürgerlichen Beruf)과 직접적으로 연관되어 있을 때에만 사적인 영리회사의 감사역회(Aufsichtsratsstellen)를 맡을 수 있다. 논란이 있는 경우 독일제국 국가법원(Staatsgerichtshof)이 결정한다.”라는 규정을 도입하려 한 바 있다.

또한 알브레흐트(Albrecht von Gräfe) 의원은 1925년에는 이보다 더 강한 헌법 제 36조 개정안을 제출한 바 있다. “(2) 이익을 탐내는 의도를 가지고 의원으로서 자신의 영향력을 선량한 관습에 반하여, 의회의 명예와 명망을 훼손하는 방식으로 오용하는 연방의원에 대해서 독일제국 국가법원은 제국의회 의원직 상실을 인정할 수 있다. 탄핵안 제출은 최소 제국의회 의원 50인이 서명하여야 하며, 단순다수의 동의가 요구된다.”

그러나 이들 헌법 개정안을 포함하여, 의원의 겸직이나 부수 활동과 관련한 제도 도입은 바이마르 공화국에서는 모두 무산되었다.

이와 별도로 1949년 독일연방공화국 성립 이후에도 소위 의원의 명예규정(Ehrenordnung)을 도입하려는 시도가 없지는 않았다.

예컨대 1951년 연방의회 사무규칙 22조에 “연방의회는 명예규정을 제정할 수 있다”는 조항을 신설하고, 에버스(Evers) 의원 등이 명예규정 초안을 제출한 바 있다. 그러나 명예규정의 제정 역시 실제로 현실화되지 못했다.

이처럼 바이마르공화국에서나 독일연방공화국 초기 의원의 겸직이나 부수활동과 관련한 논의가 간헐적이거나 지속적으로 제기되었음에도 불구하고, 이것이 제도적 규정으로까지 나아가지 못한 것은 앞서 언급했듯 다른 무엇보다 의원직 수행이 자유위임에 기초해야 한다는 생각이 독일에서 면면히 이어져 왔기 때문이라고 볼 수 있다.

물론 여기에는 현실적으로 이미 의원직이 하나의 직업으로 자리 잡았음에도 여전히 의원직과 직업을 별개로 구분하는, 즉 직업정치인을 부정적으로 인식하는 태도도 영향을 주었다고 할 수 있다.

다. 독일의 의원 검직과 부가 활동 관련 의원행동준칙 제정 과정

1) 의원행동준칙의 배경: '겔드너 사건(Geldner Affäre)'

독일연방공화국에서 의원행동준칙 제정과 관련하여 기존 상황에 급반전을 가져온 것은 1970년에 발생한 소위 '겔드너 사건(Geldner Affäre)'이다. 겔드너 사건은 1970년 11월 자유민주당(FDP, 자민당) 겔드너 의원이 군소정당인 민족자유행동 (Nationalliberale Aktion)의 사무총장(Schatzmeister)인 안톤 바이어(Anton Beyer)가 운영하는 제지회사와 400,000마르크의 자문계약을 맺으면서 시작되었다.

계약 며칠 후 겔드너 의원은 기독교사회당(CSU, 기사당)으로 당적을 바꾸고, 기사당 의장은 그에게 의원직을 보장하는 약속을 했으나, 겔드너 의원이 기사당으로 당적을 옮기지 않겠다고 공개 천명함으로써, 이 약속이 기사당을 함정에 빠트리기 위한 위장 약속이었음이 드러난 것이다.

이 사건으로 독일 정치권은 크게 뒤흔들렸는데, 당시 자민당에서 기민/기사당으로 당적을 옮긴 의원들이 상당수 있었고, 여기에 탈법적인 돈거래가 있지 않았나하는 의혹이 크게 확산되어 있었기 때문이다.

이에 따라 연방의회 의장단(Bundestagspräsidium)과 연방의회의 실무단(Arbeitsgruppe, AG)을 중심으로 '명예규정(Ehrenordnung)'을 제정하거나 '명예회(Ehrenrat)'를 구성하려는 등의 의회 내 움직임이 활성화되었다.

여기에 1972년 4월 기민/기사당의 사회민주당(SPD) 브란트(Brandt) 수상 불신임안이 부결되고, 이 과정에서 자신의 교섭단체에 반하여 상당수 의원이 투표했다는 것이 드러난 것도 영향을 주었다(나중에 동독의 스타지(Stasi)가 개입했다는 것이 밝혀지기는 했지만, 표결과정에서 모종의 뒷거래가 있지 않았냐는 의혹이 확산되었기 때문임).

(1) 의원행동준칙의 제정

연방의회는 1972년 9월 21일 연방의회 의회규칙(GeschäftsordnungBT)의 부록(Anlage) 형태로 독일 연방의회 의원 행동준칙(Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages)을 제정하였다.

행동준칙은 먼저 연방의회 의원은 직업과 관련한 정확한 정보와 함께 회사, 동업자조

합, 법인 등의 이사회, 감사회, 경영진 혹은 기타 조직의 구성원으로 돈을 받는 활동, 직업적인 자문의 경우 자문방식을 신고하도록 의무화하였다.

또한 행동준칙은 의장단에게 유상의 부수활동이나 자문과 대표 활동 등과 관련한 계약, 유상의 이익단체 활동, 일정 금액 이상의 감정서 수입 등도 신고하도록 하였다. 이와 별도로 행동준칙은 의원이 받은 기부금에 대해서도 별도 회계의 의무와 특정 금액 초과 기부금은 신고토록 한다.

(2) 의원행동준칙의 법제화

1975년 11월 연방헌법재판소는 소위 “의원보수판결(Diätenurteil, 1975. 11. 5. BVerfGE 40)”에서 의원의 독립성과 자유를 제약하는 것을 내용으로 하는 행동준칙과 같은 규정을 법률이 아닌 규칙으로는 정해서는 안 된다고 판결한다.

그럼에도 행동준칙의 입법화는 지지부진하다가 1980년 9월 22일에야 비로서 연방의회는 연방의원법(AbgeordnetenG)을 개정하여, 동법 10장 의원의 독립성(Unabhängigkeit des Abgeordneten) 부분에 다음을 추가한다.

§44 a 행동준칙

- (1) 연방의회는 행동준칙을 정한다.
- (2) 행동준칙은 다음의 규정을 포함해야만 한다.
 1. 직업 활동의 신고
 2. 이해관계의 공개
 3. 기부금의 회계와 공개
 4. 특별한 수입의 신고
 5. 지정된 증여의 취득 금지
 6. 행동준칙 위반 시 처리절차

이로써 행동준칙 제정의 의무화와 행동준칙을 위한 법적 틀이 마련된다(1980년 의원법 개정은 행동준칙의 내용을 바꾼 것이 아니라, 단지 행동준칙 제정의 의무화와 행동준칙을 위한 법적 틀을 마련한 것일 뿐임).

라. 독일연방공화국의 의원행동준칙 변천사

1) 플릭 스캔들(Flick Skandal, Flick-Affäre)과 1986년 의원행동준칙의 개정

1981년 독일연방공화국 수립이후 최대 정치스캔들인 ‘플릭 스캔들(Flick Skandal, Flick-Affäre)’이 시작된다.

‘플릭 스캔들’은 1981년 세무당국의 탈세조사 과정에서 기사당 의장 스트라우스(Franz J. Strauß), 기민당 의장 콜(Helmut Kohl), 자민당 고위 정치인 랍스도르프(Otto Graf Lambsdorff), 사민당 소속 연방재무장관 마트회퍼(Hans Matthöfer) 등 모든 정당을 아우르는 수많은 정치인들의 이름과 함께 지급액수가 쓰여진 은행에 보관되어 있던 대기업 플릭의 현금출납 장부를 발견한다.

플릭은 이 장부에는 단지 정당 기부금을 기록한 것일 뿐이라고 해명했지만, 전방위적인 정치권의 뇌물수수 정황이 드러난 것이다. 이에 따라 검찰은 수년의 조사 끝에 1983년 말 플릭 기업 관련자와 함께 일부 정치인들을 기소한다.

특히 이 과정에서 연방의회가 기소된 자민당 랍스도르프 연방경제장관의 면책특권을 증시시켜 검찰의 기소가 이뤄지고, 이에 랍스도르프 장관은 장관직에서 사임하기도 하였다. 또한 연방의회는 랍스도르프 장관 사임 이후 플릭 스캔들과 관련한 조사위원회를 구성하고 조사에 착수하는데, 조사과정에서 수년에 걸쳐 플릭으로부터 모든 의회 내 기성 정당들이 불법 혹은 탈법적으로 기부금을 수수해 온 것으로 밝혀진다.

또한 같은 시기 기민당 소속 연방의회 의장인 바르젤(Rainer Barzel)이 명분상 자문을 대가로 플릭으로부터 금품을 수수한 정황이 드러나면서, 1984년 10월 25일 연방의장직을 사퇴하기도 하였다.

독일연방공화국 성립 이래 독일 정치권을 가장 크게 뒤흔든 플릭 스캔들과 이에 따른 여론의 강렬한 질타에 직면한 연방의회 원로회는 1984년 10월 의원법의 행동준칙 개정 검토를 지시하고, 각 당도 관련법 개정예 착수, 1986년 12월 연방의회는 행동준칙

을 개정한다.

개정법에서는 다른 무엇보다 기존의 의원직 수행 이후 겸직뿐만 아니라, 의원직 이전의 직업과 회사, 법인 등의 이사회, 감사회, 경영진 혹은 기타 임원 활동, 법인과 공법상 시설의 이사회, 감사회, 경영진 혹은 기타 임원 활동, 그리고 의원직 수행 동안의 겸직 변동까지도 모두 신고하도록 의무화한다.

또한 의원직 수행 동안이나 의원직 수행 이후 특정한 활동을 맡기거나 재산상의 이득을 가져다주는 약속 역시 신고토록 한다. 그동안 의원직 수행 동안 겸직이나 부수활동 내역만을 신고하고 그 수입을 신고하지 않았던 것에 대해서도, 부가 수입이 의장이 정한 금액을 초과할 경우 소득 금액을 신고하도록 규정하였다. 변호사 겸직과 관련해서도 새로운 조항을 신설하여, 의장이 정한 금액 이상을 받고 연방정부를 위해서나 혹은 연방정부를 상대로 재판과 관련하여 직·간접적으로 활동할 경우 이를 신고하도록 한 것이다.

또 의원이 연간 10,000마르크 이상의 기부금을 받을 경우 기부자의 이름과 주소, 기부금액을 신고하게 하였다. 전체적으로 1970년 제정 행동준칙이나 1980년 행동준칙과 비교할 때 1986년 개정에서는 의원의 겸직이나 부수 활동에 대한 신고의무가 대폭 강화되었다고 할 수 있다. 그러나 개정법은 여전히 일정 금액을 초과하는 기부금만을 공개토록 하여, 의원의 모든 부수입을 공개하자는 일부 여론에도 불구하고 거기까지 이르지 못하였다.

(1) 2005년 의원행동준칙의 개정

2000년대 초반까지 일부 의원들이 의원의 모든 부수입을 공개하는 법안을 마련하기도 했지만, 새로운 개정 법안은 제정되지 못했다. 예컨대 1995년 사민당 연방의원 간젤(Norbert Gansel)과 콘라디(Peter Conradi)가 연방의원 150명이 서명한 의원의 모든 부수입 공개 법안을 제출했으나, 사민당 내에서도 다수표를 얻지 못하고 법안 통과가 무산되었다(Arnim Diener vieler Herren.).

2002년 에이전트 훈징어(Agentur Hunzinger)의 의원 사례비 지급 사건을 계기로 의원의 부수 활동을 통한 수입도 신고하도록 관련 규정이 개정되기도 하였으나, 의원의 직업 활동과 부가 활동에 따른 수입 신고는 여전히 충분하지 못했다.

이러한 상황에서 2004년과 2005년, 의원들이 지멘스(Siemens), 폴크스바겐(VW), 라인베스트팔렌 전력 회사(RWE) 등과 같은 기업으로부터 커다란 금액을 수수했으나, 금품수수의 대가로 어떤 활동을 했는지 혹은 수수 금액에 대한 세부 내역은 무엇인지 등을 제대로 설명하지 못하는 사건들이 다수 발생하였다.

예컨대 의원직 이전 지멘스에서 통역 일을 했던 자민당 플라흐(Ulrike Flach) 의원은 의원직 수행 중에도 이 일을 계속하면서 보수를 받았는데, 이것이 문제가 되면서 연방의회 위원회 위원장직을 사퇴하였다. 또 녹색당의 폴머(Ludger Volmer) 의원도 여러 차례 의원 출장 중 자신의 부업 업무를 수행했는데, 이러한 업무 수행이 적정한 것인지에 대한 의문과 함께 수수한 금액에 상응하여 실제 업무를 수행했는지 의문이 제기되었고, 이에 따라 폴머는 모든 당직에서 사임하였다.

또 다시 거센 비난 여론에 직면한 연방의회는 결국 2005년 8월 연립정부를 이끄는 사민당과 녹색당의 연방의원법과 행동준칙의 개정안을 통과시킨다. 먼저 개정된 연방의원법은 제44조a에 의원직 수행(Ausübung des Mandats) 조항을 신설하고, 1항에서 의원직 수행이 연방의원의 활동에 중심이 되어야 함을 명백히 하는 한편, 이러한 의무가 의원직 이외 직업이나 부수 활동의 허용을 제약하는 것은 아님을 명시하였다.

제2항에서는 의원직 행사를 통해 법이 정한 이외의 수입이나 재산상의 이득을 얻지 않아야 하고, 제3항에서는 이러한 경우 이를 연방재정에 귀속시킬 수 있도록 하였다.

제4항에서는 지금까지의 직업과 부수 활동의 구분을 폐기하고, 의원의 모든 수입을 공개하도록 하였다. 특히 제4항에서는 그 동안 의원의 행동준칙 위반이 확인되더라도 일정한 절차를 거쳐 의장이 이를 공개하는 것 이외에 별 다른 제제가 없었으나, 새롭게 의장단이 이에 대해 의원 보수의 50%까지 질서유지비(Ordnungsgeld)를 부과할 수 있도록 하였다.

여기에 더해 행동준칙의 개정을 통해서도 의원의 부수 활동을 통한 수입을 3단계로 나누어(일회적이거나 정기적인 월수입이 1,000~3,500유로인 경우 1단계, 7,000유로까지 2단계, 7,000유로를 초과하는 경우 3단계, 부정기적인 연간 수입은 연간 합산으로) 공개하도록 하여, 비록 정확한 금액은 아니지만 의원들의 부가 수입이 공개되도록 하였다.

이처럼 2005년의 법규 개정은 1986년 법규 개정 이후 의원의 겸직과 부수 활동에 대한 신고와 의무를 한 걸음 더 강화한 것이었으나, 그 실행까지는 몇몇 난관이 있었다.

개정된 연방의원법과 행동준칙은 2005년 10월 18일 효력을 발휘했지만, 3개월의 보고 기간 중 기사당 스트라우빙어(Max Straubinger) 의원 등 9명 의원이 연방헌법재판소에 개정된 의원법 48조가 기본법 38조와 48조(Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 48 Abs. 2)에 위배된다는 헌법소원을 제기했고, 램머르트(Lammert) 연방의회 의장은 2006년 3월 연방헌법재판소 판결 이전까지 부수활동을 통한 수입의 공개 거부를 결정하였다.

이에 따라 2007년 7월 4일 연방헌법재판소가 개정법이 기본법의 관련 조항과 양립할 수 있다는 합헌 판결을 내리면서야 개정법은 실제적으로 실행될 수 있었다.

(2) 현행 2013년 의원행동준칙의 개정

현재 기준 마지막 의원행동준칙 개정은 2013년에 있었다. 2013년 의원행동준칙 개정은 의원의 정확한 소득을 공개해야 한다는 지속적인 문제 제기에 따라, 3단계를 통한 의원부수활동 소득을 10단계를 통해 공개토록 한 것에 국한되었다.

즉 소득 공개 단계를 1단계 1000~3,500€, 2단계 ~7,000€, 3단계 ~15,000€, 4단계 ~30,000€, 5단계 ~50,000€, 6단계 ~75,000€, 7단계 ~100,000€, 8단계 ~150,000€, 9단계 ~250,000€, 10단계 250,000€ 초과 등 10단계로 정하였다.

이러한 10단계 부가 소득 공개를 포함한 현행 의원 겸직과 부가 활동 관련 제도는 [표 3-2]에 정리되어 있다.

[표 3-2] 독일 연방의회의 의원 겸직과 부가 활동 관련 신고와 공개 의무

신고의무 사항 (굵은 글자는 공적 책자와 인터넷으로 공개)
<ul style="list-style-type: none"> • 의원 임기 전(2년전까지 활동): 임기 전 직업, 기업 임원, 공법상 법인과 시설 임원, 협회·이익단체·재단 임원 활동 • 의원 임기 중: 겸직, 기업 임원, 공법상 법인과 시설 임원, 협회·이익단체·재단 임원 활동 • 미래의 업무 위임 혹은 재산상 이득 약속

국회의원은 어떤 행위 규범을 준수해야 하나 ...

- 합자회사와 파트너십회사(Personengesellschaften) 참여
- 월 1,000유로 혹은 년 10,000유로 이상인 소득의 경우 계약자와 활동 업무, 그리고 소득 금액(10단계)
- 의장이 정한 금액을 초과한 보수를 받은 연방정부 관련 변호 활동
- 동일 기부자로부터 5,000마르크 이상의 정치기부금[동일 기부자의 10,000마르크 이상 정치기부금 공개
- 200마르크 이상 선물

*의원 임기 시작 혹은 활동 내역 변동 후 3개월 이내 신고

마. 독일연방공화국의 의원행동준칙 변천 종합

[표 3-3] 독일 연방의회의 의원 겸직과 부가 활동 관련 주요 행동준칙 제도 변천

	주요 개정 내용
1972년	의회규칙 부록으로 의원 겸직과 부가 활동 관련 행동준칙 제정
1980년	행동준칙 개정 ① 의원의 상응하는 업무 없이 단지 의원직 수행으로 이익을 대표하고 관찰 시킬 수 있을 기대되기 때문에 보수를 지급하는 법적 관계 금지
1986년	행동준칙의 신고사항 추가 ① 연방의원 임기 전 직업과 기업 또는 공법 시설의 이사회, 감사회, 경영진 혹은 기타 임원 활동과 의원 임기 동안 혹은 임기 후 특정 업무 위임이나 재산상 이득 약속 등 신고 ② 부가 수입이 의장이 정한 금액을 초과할 경우 소득 금액 신고 ③ 의장이 정한 금액을 초과한 보수를 받은 연방정부 관련 변호 활동 신고 ④ 10,000마르크 이상 기부금을 받은 경우 기부자 이름, 주소, 기부금 액수 신고
1995년	행동준칙 개정 ① 동일 기부자로부터 연간 20,000마르크 이상 기부금은 총액과 출처 공개
2005년	연방의원법 개정 ① 의원 활동의 중심은 의정수행 이나 겸직과 부가활동 허용 규정 ② 의원의 법적 규정 이외 혹은 대가 업무 없는 금품이나 재산상 이득 취득 금지, ③ 허용되지 않는 금품이나 이득은 연방재정 귀속, ④ 의원 임기 전과 임기 동안 이해충돌이 있는 활동과 소득의 신고와 공개, 신고의무 활동 신고 위반 시 의장단의 질서위배금 부과 행동준칙 개정 ① 신고 부가 활동 전부 공개 ② 월별 부가활동 수입 3단계로 공개 ③ 신고 의무 활동 신고 위반 시 의장단의 질서위배금 부과 ④ 월별 부가활동 수입 3단계로 공개
2013년	행동준칙 개정 ① 월별 부가활동 수입 10단계로 공개

1972년 행동준칙 제정 이래 관련 규정의 개정을 종합하면 신고와 공개 의무가 지속적으로 확대, 강화되어 왔음을 알 수 있다. 그럼에도 의원의 겸직과 부가 활동과 그 소득의 공개에 대한 불만의 목소리가 여전하다. 소득의 상세 내역을 완전히 공개하지 않는 것도 문제지만, 현행 제도조차 제대로 시행되고 있지 못하기 때문이다.

예컨대 2020년 한 의회감시단체(abgeordnetenwatch.de)가 주간지 스피겔(Spiegel)

과 공동으로 조사해 보고한 결과에 따르면 2020년 전체 709명의 의원 가운데 89.5% 의원만이 부가활동을 공개하고, 이 가운데 단지 33.6%만이 수입을 공개했으나 이 조차도 모든 수입을 공개한 것은 아니다.⁶⁾

특히 변호사와 기업자문 활동에 대한 정보는 변호사의 경우 수입내용 비공개, 자문의 경우 자문기업 비공개 등 대단히 그 정보가 불충분하고, 정확한 수입액수도 알 수 없다. 또한 의원의 신고내용에 대해서는 연방의회 사무처(Bundestagsverwaltung)가 이를 검증토록 하고 있으나, 연방의회 사무처검증여부나 검증방식 등에 대한 정보 공개를 거부했다.

여기에 신고위반에 대한 처벌도 알려진 바 없으며, 질서유지금 부과도 의회감시단체(abgeordnetenwatch.de)의 강력한 문제 제기에 따라 2019년 기민당 스트렌츠(Karin Strenz) 의원에게 20,000유로를 부과한 것이 유일하다.

한편 앞서 살펴보았듯 독일 연방의회는 1972년 행동준칙 제정 이래 행동준칙을 강화하는 방향으로 개정해 왔지만, 이러한 개정 대부분이 정치적 스캔들로 인한 여론의 압력에 의한 것이지, 의원들 스스로 적극적으로 행동준칙을 개혁한 것은 아니다.

뿐만 아니라 정해진 행동준칙조차 의원들 스스로 확실하게 능동적으로 실천하고 있는 것도 아니다. 관련 법 강화에 대한 반발이나 행동준칙에 대한 미온적인 태도는 다른 무엇보다 행동준칙을 통한 의원에 대한 규제가 기본법이 보장한 자유위임과 의원 독립성의 원칙을 훼손한다는 명분에 기초해 있다.

4 회의장 질서유지 관련 규범의 변천사

가. 개괄

독일 의회에서 회의장 질서 유지를 위해 질서를 문란케 한 의원을 제재하는 방식은 경고에서부터 회의 중단, 질서유지금 부과, 그리고 회의 참여권 박탈에 이르기까지 광범위하다. 독일에서 이러한 회의장 질서유지 관련 의원 제재 제도는 상당히 오랜 역사를 가진다.

6) 연방의원의 부가수입 공개에 대한 보다 상세한 내용은 'https://abgeordnetenwatch.de'에서 확인할 수 있다.

나. 독일제국시기 회의장 질서 유지 관련 제도

근대 독일 의회사 최초의 회의장 질서 유지 관련 제도는 1848년 혁명 당시 프랑크푸르트회의의 사무규칙(Geschäftsordnung der Frankfurter Versammlung)에서는 찾을 수 없지만, 1849년 파울교회헌법(Paulskirchenverfassung)에서 관련 규정을 확인할 수 있다.

파울교회헌법 제114조는 “각 원은 의회에서 체면을 손상하는 행태를 이유로 의원을 제제하고, 심한 경우 회의에서 제외”하도록 하며, “의원 2/3의 동의로 회의 제의를 표명할 수 있다.”고 규정하고 있다.

다만, 파울교회헌법 이래 독일의회사 전반에 걸쳐 회의장 질서 유지 관련 제도가 있었던 것도 아니다. 예컨대 프로이센 주의회나 북독일연맹의 의회 규정에는 관련 규정이 없다. 또한 1871년 독일제국 성립 당시에도 의회 회의장 질서 유지와 관련한 의원에 대한 제제 조항은 없었다.

(1) 1879년 비스마르크 수상의 관련법 제정 시도와 무산

독일제국 시기에 최초로 회의장 질서 유지 관련 제도 도입이 시도된 것은 1879년으로, 비스마르크 수상에 의해 주도되었다. 비스마르크 수상은 의원들, 특히 사민당 의원들이 발언의 자유를 악용한다는 이유로 “의원직 수행과정에서 행한 무례한 행위에 대해 의장과 10인의 의원으로 구성된 위원회에서 사과(Entschuldigung), 취소(Widerruf), 정해진 기간 동안 제국의회에서 제외(Ausschließung) 등을 승인할 수 있는 권한을 부여”하는 규정을 포함한 “제국의원에게 대한 제국의회 처별권 관련 법(Gesetz betreffend die Strafgewalt des Reichstags über seine Mitglieder)” 제정을 시도하였다. 그러나 이 법은 의원들의 입을 막으려는 소위 비스마르크의 ‘재갈물리기법안(Maulkorbgesetzesentwurf)’이라는 반발에 직면하여 통과가 무산되었다.

(2) 독일제국의 회의장 질서 유지 관련 규정 제정

독일제국에서 회의장 질서 유지 관련 제도가 마련된 것은 1894년 12월 제국황제의 제국의회 방문 당시 사민당의 리브크네흐트(Wilhelm Liebknecht) 의원이 기립하지

않은 우연한 사건이 계기가 되었다.

리브크네흐트 사건을 계기로 1895년 2월 제국의회는 의회규칙(Geschäftsordnung für den Reichstag)을 개정하였다.⁷⁾ 개정된 의회규칙 60조에 따르면 “의원이 질서를 훼손하면, 의장은 호명과 함께 이에 대해 시정을 지시”하고, “의원은 이에 대해 서면으로 이의를 제기할 권한이 있으며, 제국의회는 이어지는 회의에서 경고(Ordnungsruf)가 적당한지 토의 없이 결정”한다.

또한 “회의장에서 회의를 방해하는 소란이 발생할 경우 의장은 회의를 특정 시간으로 옮기거나 완전히 산회”할 수 있으며, “의장이 자신의 말을 경청하게 할 수 없을 경우 의장은 자리를 떠나고 이를 통해 회의는 1시간 동안 중단”할 수 있다(61조).

(3) 독일제국의 회의장 질서 유지 관련 규정 제정

1895년 회의장 질서 유지 관련 제도 도입 이후 독일제국에서는 이를 개정하여 제제를 보다 강화되었다. 즉 심각한 질서 위반(gröblicher Verletzung)의 경우 의장은 의원의 회의 제외를 지시할 수 있다.

의원이 지시를 따르지 않을 때 의장은 자리를 떠나는 것을 통해 회의를 1시간 동안 중단할 수 있다. 다만 회의 제외는 해당 의원의 표결권을 박탈하는 것은 아니어서, 표결은 다음 회의에서 이뤄진다. 또한 회의에서 제외된 의원은 이의가 있을 경우 다음 날까지 서면으로 이의를 제기하고, 제국의회는 그 이후 회의에서 제외가 적당한지를 토론 없이 결정한다.

다. 바이마르공화국 시기 회의장 질서 유지 관련 제도

바이마르공화국에서는 독일제국 시기에 비해 의회 회의장 질서 유지 관련 규정이 보다 세분화되는 한편 제제도 강화된다. 의제 복귀 경고, 연속 3회 경고를 반복할 경우 발언권을 박탈하며, 중대한 질서 위반 행위 시 회의장 퇴장을 명령하고, 불복 시 회의 정회 혹은 산회와 위원회 포함 6일 회의 제외, 그리고 불복 반복 시 20일 회의 제외 등이

7) 리브크네흐트 의원은 새롭게 마련된 의회규칙을 통해 제제를 받지 않았고, 형법상 불경죄(Majestätsbeleidigung)로 처벌받았다.

이에 해당한다.

1922년 12월 12일 제정된 바이마르 공화국 의회규칙은 제89조에서 제93조까지 모두 5개 조항에서 관련 규정을 다루고 있으며 이는 아래와 같다.

(1) 제89조 의제복귀와 호명 경고

의장은 안건에서 벗어나는 발언자에게 의제 복귀를, 의원이 질서를 훼손할 때 호명으로 질서 유지를 지시할 수 있다.

(2) 제90조 발언권 박탈

발언자가 동일한 발언에서 3번 의제복귀나 호명 경고를 받고, 또 다시 3번의 경고를 받으면, 의장의 제안으로 의회는 발언권을 박탈할 수 있다. 그는 표결 때까지 그 안건에 대해 다시 발언을 허용받지 못한다.

(3) 제91조 의원의 회의 제외

질서를 심각하게 위배하면 의장은 의원을 회의에서 제외할 수 있다. 해당 의원은 지체 없이 회의장을 떠나야 한다. 의장의 요구에도 그가 회의장을 떠나지 않으면, 회의는 정회되거나 산회되고, 그 의원은 다른 절차 없이 이어지는 회의일 6일 동안 회의에서 제외된다. 의장의 지시를 따르는 것을 반복하여 거부하면, 회의 제외일은 20일이 된다. 회의 제외 동안 그 의원은 위원회 회의에도 참석할 수 없다.

(4) 제92조 경고와 회의 제외에 대한 이의

의원은 질서유지 경고와 회의 제외에 대해 다음 회의일까지 서면으로 이의를 제기할 수 있다. 이의는 빨라도 다음 회의의 안건이 될 수 있다. 제국의회는 토론 없이 의결한다.

(5) 제93조

회의장에서 회의를 방해하는 소란이 발생할 경우 의장은 회의를 특정 시간으로 옮기거나 완전히 산회할 수 있다. 의장이 자신의 말을 경청하게 할 수 없을 경우 의장은 자

리를 떠난다. 그러면 회의는 1시간 동안 중단된다.

1992년 위 규정 제정이후 바이마르공화국에서 회의장 질서 유지 관련 규정이 개정된 적 없다.

라. 독일연방공화국시기 회의장 질서 유지 관련 제도

1) 1952년 독일연방공화국의 회의장 질서 유지 관련 규정 제정

독일연방공화국 성립 이후 연방의회는 1949년 9월 앞서 살펴본 바이마르 공화국의 1922년 제국의회 의회규칙을 연방의회의 임시적인 의회규칙으로 정하였다. 이후 연방의회는 1951년 12월 6일 연방의회 의회규정(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)을 제정한다(1952년 1월 1일 효력 발휘).

회의장 질서 유지와 관련하여 독일연방공화국에서 새로 제정된 의회규정(제40조~43조)은 앞서 살펴본 바이마르공화국의 관련 규정과 대부분 동일하지만, 회의 제의를 통한 제제(제42조)는 보다 강화되었다.

(1) 제42조 의원의 회의 제외

- ① 질서를 심각하게 위배하면 의장은 경고가 없어도, 회의 동안 의원을 회의에서 제외할 수 있다. 회의가 폐회될 때까지 의장은 해당 의원이 얼마 동안 회의에서 제외되는지 알려야 한다. 의원은 30일까지 회의에서 제외될 수 있다.
- ② 회의에서 제외된 의원은 지체 없이 회의장을 떠나야 한다. 의원이 지시를 따르지 않으면, 의장은 그에게 그의 행동으로 회의 배제 기간이 연장된다는 것을 주시시킨다.
- ③ 의원의 연방의회 회의 참석 제외는 그 밖에 다음의 효력을 갖는다.
 - a) 연방의회 회의 배제 일에 해당되는 기간 동안 의원은 위원회 회의에 참석할 권한이 없다.
 - b) 의원이 원내교섭단체회의에 참석하면, 회의 제외 때문에 이 기간 동안은 주당 단 1회만 일일수당을 받을 수 있다.
- ④ 회의에서 배제된 의원이 법에 반하여 연방의회나 위원회 회의에 참석하려고 하면

제2항 제2문의 적용을 받는다.

- ⑤ 회의에서 제외된 의원은 연방의회 회의에 참석이 허용되지 않은 날 각각 보상금의 1/30에 해당하는 질서유지금을 연방의회 회계에 지불해야 한다. 보상금은 질서유지금을 보증한다.

바이마르 공화국 당사와 비교하면 회의 제외 기간이 최대 20일에서 30일로 늘어났다. 또한 회의에서 제외된 의원은 회의 제외 기간 동안 교섭단체회의 참석시 주 1회만 일일 수당을 받을 수 있을 뿐만 아니라, 제외일 매일 보상금의 1/30을 질서유지금으로 납부해야 하는 재정적 부담을 갖게 된다.

그 밖에 새로 제정된 의회규칙에서는 질서유지 경고와 그 동기를 다음 발언자가 논의할 수 없도록 하였다(제40조). 또한 의장의 제안으로 의회가 발언권을 박탈할 수 있는 것이 아니라, 의장이 발언권을 박탈해야 하는 것으로 개정하였다(제41조). 여기에 회의장에 소란이 있는 경우 의장이 자리를 떠나면 회의가 1시간 동안 중단되도록 한 것 대신에, 의장이 회의 속개를 소집하도록 하였다(제44조).

2) 1970년과 1980년 회의장 질서 유지 관련 규정 개정

1970년 5월 의회규칙 41조 개정은 발언권 박탈이 3회 질서 유지 경고나 의제 복귀 경고로 단순히 문장의 의미를 보다 명백히 하는 개정이었다. 1980년 6월 의회규칙을 전면 개정함에 따라 회의장 질서 유지 관련 조문이 제36조에서 제41조까지로 옮겨졌다.

의회규칙의 전면 개정에도 불구하고 관련 조항의 내용은 크게 바뀌지 않았다. 다만, 금전적 제재와 관련하여 회의에서 제외된 의원은 회의 제외 기간 동안 교섭단체회의 참석시 주 1회만 일일 수당을 받을 수 있을 뿐만 아니라, 제외일 매일 보상금의 1/30을 질서유지금으로 납부해야 한다는 규정을 삭제하고, 대신 회의 제외 의원이 휴가 중이 아니면, 회의명부에 등록할 수 없도록 하여(제38조), 회의불출석에 따른 수당 삭감을 받도록 하였다.

그 밖에 발언권을 박탈당한 의원은 동일 안건에 대해 다시 발언권을 허용하지 않도록 하였으며(제36조), 또한 회의장 소란과 관련하여 회의 진행이 문제가 되는 소란으로 소

란을 조금 더 구체화하였다(제40조).

2009년 의회규칙 개정에서는 회의 제외 관련 38조에 ‘의장이 회의 동안 질서 훼손을 명백하게 확정하고, 나중으로 회의배제를 유보한 경우 늦어도 심각한 질서 훼손이 있었던 회의에 이어지는 회의에서 유보적으로 회의 제외를 지시’할 수 있도록 하였다.

2011년 6월 연방의회는 연방의원법을 개정하여 먼저 회의장 질서 훼손과 관련해 질서유지금을 새롭게 도입하였다. 개정안에 따르면 질서유지금 제도를 도입한 것은 기존의 제도가 효율성이 낮고 제제가 세분화되어 있지 않기 때문이다.

다음으로 제제 대상 행위도 기존의 회의장 질서 훼손 행위뿐만 아니라 연방의회 명예 훼손 행위까지 그 범위를 확장하였다. 즉, 회의 질서나 연방의회의 명예(Würde des Bundestages)를 단순히 사소하지 않게 훼손(geringfügigen Verletzung)한 경우 의장이 1,000유로의 질서유지금을, 이를 반복하는 경우 2,000유로의 질서유지금을 부과할 수 있도록 한 것이다(제44조a 5항).

아울러 제44조a 5항을 신설하면서 심각한 회의 질서 훼손의 경우 30일 동안 회의에서 제외할 수 있다는 것도 법률 수준으로 명문화하였다. 상술한 현행 회의장 질서 유지 관련 의회규칙의 규정은 다음과 같다.

(1) 제36조 의제복귀와 호명 경고, 발언권 박탈

- (1) 의장은 안건에서 벗어나는 발언자에게 의제 복귀를 지시할 수 있다. 의원이 연방 의회의 질서와 명예를 훼손할 경우 의장은 호명으로 질서 유지를 지시할 수 있다. 경고와 이에 대한 이유를 다음 발언자가 언급하는 것은 허용되지 않는다.
- (2) 발언자가 한 번의 발언에서 3번 의제복귀나 호명 경고를 받고, 두 번째 발언에서도 3번의 경고를 받으면, 의장은 그의 발언권을 박탈해야 하고, 동일한 안건에 대해 다시 발언권을 허용하지 않는다.

(2) 제37조 질서유지금

연방의회의 질서와 명예를 단지 사소하지 않게 훼손한 것 때문에 의장은 의원에게 질서유지 경고가 없어도 1,000유로의 질서유지금 부과를 결정할 수 있다. 반복되는 경

우 질서유지금은 2,000유로로 높아진다. 제38조 2항은 상응하여 유효하다.

제38조

- (1) 연방의회의 질서와 명예를 심각하게 훼손한 것을 이유로 의장은 경고가 없거나 질서유지금 부과를 결정하지 않았어도, 회의 동안 회의장의 퇴장을 지시할 수 있다. 회의가 폐회될 때까지 의장은 해당 의원이 얼마 동안 회의에서 제외될지 알려야 한다. 의원은 30일까지 회의에서 제외될 수 있다.
- (2) 의장이 회의 동안 연방의회의 질서나 명예훼손을 명확히 확정하고, 나중으로 회의배제를 유보한 경우, 늦어도 심각한 질서 훼손이 있었던 회의에 이어지는 회의에서 회의 제외를 유보적으로 지시할 수 있다.
- (3) 회의에서 제외된 의원은 지체 없이 회의장을 떠나야 한다. 의원이 지시를 따르지 않으면, 의장은 그에게 그의 행동으로 회의 배제 기간이 연장된다는 것을 주지시킨다.
- (4) 해당 의원은 회의 배제 기간 동안 위원회 회의에 참석할 수 없다.
- (5) 해당 의원이 법에 반하여 연방의회나 위원회 회의에 참석하려고 하면 제3항 제2문의 적용을 받는다.
- (6) 해당 의원은 휴가 중으로 여겨지지 않는다. 등록명부에 등록할 수 없다.

(3) 제39조 질서유지조치에 대한 이의

질서유지 경고(36조), 질서유지금(37조), 그리고 회의 제외(38조)에 대하여 해당 의원은 다음 본회의일까지 이유를 설명한 서면으로 이의를 제기할 수 있다. 이의는 이 회의의 안전으로 상정된다. 연방의회는 발언 없이 의결한다. 이의는 유예 효력이 없다.

(4) 40조 회의 중단

연방의회에 회의 진행이 문제가 될 수 있게 회의를 방해하는 소란이 발생할 경우 의장은 회의를 특정 시간으로 옮기거나 완전히 산회할 수 있다. 의장이 자신의 말을 경청하게 할 수 없을 경우 의장은 자리를 떠난다. 이를 통해 회의는 중단된다. 의장은 회의 속개를 소집한다.

마. 독일 의회의 회의장 질서 유지 관련 규정 변천사 종합

독일에서 회의장 질서 유지 관련 규정을 의회가 제정한 것은 1849년 파울교회헌법이 그 출발이나, 이는 예외적인 것이며 1895년 독일제국의 관련 규정 제정이 출발이라 할 수 있다(표 3-4 참조).

1895년 독일제국에서 회의장 질서 유지 관련 규정을 제정한 것은 이와 관련한 심도 깊은 사려와 논의나 사회적 압력 등 때문이 아니라, 황제의 의회 방문 때 한 의원이 기립하지 않는 것 때문이라는 다소 우연적 계기에 의한 것이다.

그 이후 바이마르공화국과 독일연방공화국을 거치면서 이 규정은 기본 틀을 유지하면서도 점차 질서 훼손에 대한 제재를 강화하는 방향으로 변화해 왔다.

1895년 독일 제국의회 당시 질서 훼손에 대한 제재는 경고나 회의 중단, 표결권을 박탈하지 않는 회의 제외 등이었으나, 1922년 바이마르공화국에서는 이외에도 발언권 박탈을 추가하고, 회의 제외도 최장 20일까지 확대하였으며, 질서 훼손 행위로 기존의 질서 훼손뿐만 아니라 의제 이탈에 대해서도 제재를 하도록 하였다.

또한 1951년 제정된 독일연방공화국 연방의회 의회규정에서는 회의 제외를 최대 30일까지로 늘리고, 제외 기간 동안 수당을 지급받지 못하도록 하였을 뿐만 아니라 질서 유지금을 부과하도록 하였으며(1980년 삭제하고 대신 불출석으로 수당지급 제외), 2011년 개정에서는 제재 사유로 의회의 명예훼손을 추가하고 경고와 회의 제외의 중간 수준 제재인 1,000유로(반복 시 2,000유로) 질서유지금 제도가 도입되었다.

[표 3-4] 독일 의회의 회의장 질서 유지 관련 규정 변천사

파울교회헌법	1849	회의장 퇴장(2/3 동의) [헌법 효력 발휘 못함]
독일제국	1879	의장과 10인 의원 구성 위원회에서 사과, 발언 취소, 정해진 기간 동안 회의장 퇴장 지시 [법안 부결로 시행 안 됨.]
	1895	의장의 호명 경고, 의장의 회의 연기, 산회, 정회
	1898	의장의 호명 경고, 중대 위반 시 의장의 회의장 퇴장 지시
바이마르공화국	1922	의장의 의제복귀경고, 호명경고, 2회 경고 시 발언권 박탈, 중대 위반 시 의장의 회의장 퇴장 지시(불복 시 회의 정회 혹은 산회와 위원회 포함 8일 회의 제외, 불복 반복 시 20일 회의 제외), 의장의 정회, 산회

독일연방공화국	1949	1922년 바이마르공화국 의회규칙 임시 적용
	1951	의장의 의제복귀경고, 호명경고, 의제복귀 3회 경고 받고 다음 발언에서 3번 경고 받은 경우 발언권 박탈, 중대 위반 시 경고 없이 퇴장 명령(최대 30일까지 위원회 포함 회의 제외, 이 기간 동안 주 1일만 수당 지급, 수당의 1/30 질서위반비 부과), 의장의 정회, 산회
	1970	발언권 박탈 관련 문장 명확화
	1980	기존 금전적 제재 삭제하는 대신, 회의명부 등록을 못하게 해 회의불출석에 따른 수당 삭감을 받도록 함.
	2009	의장이 회의 제외 유예를 표명한 경우 다음 회의 때까지 회의 제외 지시를 할 수 있도록 함.
	2011	의회 명예훼손 관련 발언권 박탈, 질서유지비 부과, 회의 제외 도입 사소하지 않은 질서위반이나 연방의회 명예 훼손에 대해서 1,000유로(반복 시 2,000유로) 질서유지금 부과

* 표에는 주요 개정 내용만이 제시되어 있음.

바. 독일연방의회의 회의장 질서 유지 관련 규정 운영 실태

[표 3-5]에 제시된 조치 현황에 따르면 독일 연방의회의 회의장 질서 유지 관련 규정은 단순히 형식적인 규정에 그치지 않았다. 즉, 시기별로 차이는 있지만 회의장 질서 유지를 위해 회의 제외를 포함한 다양한 제제조치가 실질적으로 취해진 바 있다.

물론 제제 조치 가운데 가장 다수를 차지하는 것은 상대적으로 가벼운 제제라 할 수 있는 의제복귀경고와 질서유지경고이다. 시기별로 볼 때 질서 유지 조치는 독일연방공화국 성립 초기인 1950년대 빈번했다가 60년대에 크게 축소되나, 1970년대부터 다소 증가하다가, 녹색당이 연방의회에 진출했던 1980년대에 정점을 이루며, 90년대 말부터 점차 감소하는 추세를 보인다.

[표 3-5]에는 제시되어 있지 않지만, 2010년대 말부터 질서 유지 조치가 다시 증가하는 추세를 보이는데, 이는 주로 ‘독일을 위한 대안(AfD)’의 의회 진출에 기인한 것이다.

[표 3-5] 독일연방의회의 회의장 질서 유지 조치 현황

	1대 49~53	2대 53~57	3대 57~61	4대 61~65	5대 65~69	6대 69~72	7대 72~76	8대 76~80	9대 80~83
질책(Rügen)*	0	3	7	2	5	12	25	25	5
의제복귀경고	58	7	3	1	3	4	9	4	0
질서유지경고	156	36	41	7	6	13	28	30	13
발언권 박탈	40	0	0	0	2	6	5	1	1
회의 제외	17	0	1	0	0	0	0	0	0
소란 휴회	2	0	0	0	0	0	0	0	0
소란 산회	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	10대 83~87	11대 87~90	12대 90~94	13대 94~98	14대 98~02	15대 02~05	16대 05~09	17대 09~13	18대 13~17
징계	12	7	3	3	9	1	7	9	0
의제복귀경고	10	2	4	32	7	10	2	1	2
질서유지경고	132	78	33						
발언권 박탈	16	8	7	9	7	2	2	0	1
회의 제외	2	3	0	0	0	0	0	6	0
소란 휴회	0	2	0	0	1	0	0	0	0
소란 산회	0	0	0	0	0	0	0	0	0

* 질책(Rügen)은 의회 법규로 규정되어 있는 것이 아니며, 의회 관례에 따른 제제임.

자료: Schindler, Peter. 1999와 Deutscher Bundestag. 2020에 기초해 필자가 재구성하였음.

한편 질서 유지 조치의 대표적 사례를 살펴보면 먼저 1949년 사민당 의장이었던 슈마허(Kurt Schumacher) 의장의 경우 20일 동안 회의에서 제외되는 제제를 받았는데, 이는 슈마허가 기민당 소속의 아데나우어(Konrad Adenauer) 연방수상을 '연합군의 연방수상(Bundeskanzler der Alliierten)'이라 지칭한 것 때문이다.

또 다른 사례로 역대 연방의원 가운데 질서 유지와 관련하여 경고를 많이 받은 의원은 60~70년대 사민당에서 중추적 역할을 했던 베너(Herbert Wehner) 의원으로 60여 회에 가까운 경고를 받은 바 있다.

질서유지와 관련해 주목할 만한 조치 가운데 하나는 람머르트(Norbert Lammert) 연방의회 의장이 2010년 아프가니스탄 파병과 관련 표결에 대해 50여 명의 좌파당(Linke) 의원들이 현수막으로 반대 입장을 표명하자 이들의 회의장 퇴장을 지시한 것이다.

5 종합

독일연방공화국 연방의회는 의원의 회의불출석에 대해 수당 삭감을, 겸직과 부가 활동에 대해서는 보편적 겸직 금지를 배제하고, 신고(Anzeige)와 공개를, 회의장 질서유지를 위해서는 발언권 박탈, 질서유지금 부과, 그리고 회의배제 등의 제제를 규정하고 있다. 여기에서는 이러한 독일 연방의회 의원 윤리 규범의 역사적 변화 과정을 살펴보았다.

이 글의 논의를 먼저 역사적 기원이라는 측면에서 정리해 보면 겸직과 부가 활동 관련 규정을 제외한 회의불출석과 회의장 질서유지 관련 규범은 모두 1871년 독일제국 이전 시기, 특히 1848년 파울교회헌법에서 그 제도적 흔적을 찾을 수 있다.

겸직과 부가 활동 관련 규정의 경우 1871년 독일제국 시기에는 관련 논의조차 없었으나, 바이마르공화국에 들어서야 논의가 시작되고, 제도화는 독일연방공화국에서 이루어졌다.

다른 두 가지 관련 규범과 달리 겸직과 부가 활동 관련 논의와 제도화가 뒤늦게 이뤄진 것은 다른 무엇보다 1900년대 이전까지 의원을 직업보다는 명예직으로 인식하고, 1900년 전후부터 현실적으로 점차 직업정치인이 확산되었지만, 의원에 대한 전통적 인식을 완전히 벗어나지 못한 것에서부터 비롯되었다.

한편, 1848년 파울교회헌법은 독일연방공화국이 연방헌법의 헌법적 기원으로 강조하고 있기는 하지만 실효성을 가지 못한 헌법이었다는 점을 고려할 때, 실질적인 의미에서 회의불출석과 회의장 질서유지 관련 규범의 출발점은 독일제국 제국의회라 할 수 있으며, 현재의 제도적 규범들은 당시의 제도적 규범이 변화, 발전해 온 것이다(바이마르공화국이 독일제국의 규범을, 독일연방공화국은 바이마르공화국의 규범을 수용함).

다음으로 제도 도입의 배경이라는 측면에서 보면 회의불출석과 회의장 질서유지 관련 규범의 경우 특별한 사회적 혹은 정치적 원인을 배경으로 하고 있다기보다, 역사적이거나 다분히 우연적인 요인에 의해 제도화가 이뤄졌다.

이와 달리 겸직과 부가 활동 관련 규범의 제도화는 정치인과 정당, 특히 의원의 부정 부패 사건이 그 계기가 되었다. 이에 따라 이들 윤리 규범의 변천과 발전 역시 전자의

경우 별다른 사회적 관심 없이 의회 내적 논의에 기초해 자율적으로 이뤄진 반면, 후자의 경우 의원들의 스캔들과 이로 인한 여론의 악화에 의해 수동적이면서, 그러나 여론이 요구하는 수준까지 이르지 못하는 최소주의적 제도 변화가 이루어졌다. 다만, 전자든 후자든 모두 제도 변화의 폭은 그리 크지 않았다.

마지막으로 이들 세 가지 의원 윤리 규범, 혹은 이를 뛰어 넘는 독일의 의원 윤리 규범 전체를 관통하는 기본원칙은 독일 의회의 역사적 전통에 깊게 뿌리박고 있고 독일연방공화국 기본법에 명문화된 대표의 자유위임과 이에 따른 의회의 독립성과 자유이며, 윤리규범으로 의원에 대한 규제를 제도화하려면 의회의 효율성을 높이기 위해서라도 제한적으로 적용되어야 하는 조치이다.

의원의 겸직과 부가 활동에 대해 보편적 겸직 금지를 배제하고, 신고(Anzeige)와 공개를 원칙으로 택하고 있는 것은 독일 연방의회가 대표적 사례이다. 독일 의원 윤리 규범의 이러한 특징은 의원의 독립성과 자유를 제한하는 규범들과 관련된 논란에서도 확인할 수 있다. 예컨대 회의불출석이 의원의 자유를 침해하는 것인가? 혹은 회의장 질서유지를 위해 의원을 회의에서 배제하는 것은 의원의 가장 기본적 기능인 대표기능을 훼손하는 것으로, 효율성의 차원을 뛰어넘는 것은 아닌가? 또는 의원의 겸직과 부가 활동 그리고 이에 따른 소득의 신고와 공개가 의원의 독립성과 자유를 침해하는 것은 아닌가? 등이 대표적이다.

의원의 독립성과 자유, 그리고 의회의 효율성이 상호 충돌할 때 이를 조화시키는 방향 역시 독일의 경우 의회의 독립성과 자유 원칙에 기초한다. 즉 효율성을 높이기 위한 제도 역시 의회가 주체적이고 자율적으로 결정해야 한다. 이때 간과하지 말아야 할 것은 개별 의원이 아니라, 의회 전체가 대표위임을 받는다는 대의제에 대한 인식론적 전통이다(이것이 효율성을 위해 개별 의원을 규제할 수 있는 기초임).

독일 의회의 독립성과 자유 원칙은 의원의 보수를 다른 공직자의 보수와 연계지어 자동적으로 인상토록 한 것에 대해, 연방헌법재판소가 보수 역시 의회가 주체적이고 자율적으로 결정해야 함에도 연동하도록 한 것은 헌법인 기본법에 위배된다고 판결한 것을 통해 잘 알 수 있다.

이처럼 독일 의회에서는 의회 외적 규제가 아니라 의회 내적이고 자율적인 규제를 통한 의원 윤리 규범 확립을 중시하고 있다.

제4절

프랑스의 의원 윤리 규범 발전사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 프랑스 의원 직업윤리 법적 기원

1789년 프랑스 혁명이 탄생시킨 “인간과 시민의 권리선언”에서 명기한 원칙은 국민 대표성을 가진 국민공회 의원들이 지녀야 할 의무와 권한 등을 명시하고 있다.

이후 프랑스는 정치적 부침을 겪으면서도 꾸준히 의회중심제 국가 체제를 유지하였으며, 드골이 정치의 전면에 등장하면서 제4공화국이 막을 내리고 제5공화국이 1958년 새로이 성립되었다.

국민들의 직접적이고 보편적인 선거권에 기반하여 선출된 대통령이 프랑스를 대표하는 정치 지도자가 되었음에도 1958년 이후 여러 번에 걸쳐 헌법 개정이 이루어졌다.

헌법 개정에 의해 의원의 권리와 의무 관련 조항이 변경되거나 구체적인 사안 등이 조정되지는 않았지만, 시대의 흐름에 따라 의회와 대통령과의 관계 변화에 따른 정치적 의미를 짚어볼 수 있다는 점에서 1958년 이후 진행된 헌법 개정의 내용을 간단하게 살펴볼 필요가 있다(정재황·한동훈, 2008).

가장 먼저 헌법 개정이 이루어진 것은 1960년으로 오랜 프랑스 식민지 국가들이 독립할 수 있는 토대가 되었다.

1962년 헌법 개정은 불완전했던 대통령의 지위와 정당성을 국민의 직접선거를 통해 보장했던 ‘국민직선제에 의한 대통령 선출’ 국민투표법을 개정을 수반한 헌법개정이었다(전학선, 2007).

의회 관련 제5공화국의 최초 헌법 개정은 1963년에 이루어졌는데, 1963년 헌법 개정의 주요 내용은 의회의 회기 관련 개정이었다. 특히 회기와 의회 소집회기 일을 변경하는 것으로 개회일과 회기 기간 및 소집일 등의 세부 규정을 변경하였다.

1974년 헌법 개정은 헌법위원회의 제소권 확대 관련 개정이었으며, 1976년 개정에

서는 대통령 선거 시 대통령 후보자의 장애 및 유고 관련 헌법 개정이었다.

가장 중요한 헌법 개정은 1992년 유럽연합의 통합 조약인 마스트리히트 조약 비준을 실행하기 위한 개정이었다. 마하스트리히트조약에 따른 헌법 개정의 배경과 의미는 아래와 같다.

- 마스트리히트 조약으로 프랑스의 주권과 초국가적 헌법에 해당하는 EU 헌법과의 권한 조정과 제도의 변경이 불가피해졌으며, 이후 관련법들이 개정되었음
- 또한 유럽의회 의원들의 권한과 의무 등에 대해서도 명확한 규정과 구분의 필요성이 대두되어 실질적인 준비를 시작함
- 특히 1992년 헌법 개정의 주요 내용 중에는 프랑스 지방선거 투표권과 피선거권에 대한 규정을 명확히 함
- 프랑스 지방선거에서 투표할 수 있는 권리와 입후보할 수 있는 권리에 프랑스 인 이외에도 프랑스 거주 유럽연합 시민권자들을 포함시키는 내용이며, 유럽시민권자들의 권리와 의무 역시 동일하게 적용하기 위한 조치였음
- 이러한 투표권과 피선거권의 확대가 프랑스 자치단체장이나 상원의원 선거 등에는 적용하지 않는다는 규정을 명확히 함으로써 프랑스의 주권과 EU 헌장의 상위 조항과 충돌하지 않기 위한 규정 역시 명확하게 명기함

(1) 1993년 헌법 개정의 주요 내용과 의미

- 사법최고회의 신설을 위한 개정
- 정부의 각 부처 장인 장관들의 비리와 범죄 처벌 등을 위한 공화국 재판소 신설 개정
- 망명권 보장 개정: 프랑스 망명 신청자들에 대한 심사 및 권리 등을 규정한 개정

(2) 1995년 헌법 개정의 주요 내용과 의미

- 국민투표 적용 범위 확대를 위한 개정
- 상하의원 부패와 관련 범죄 행위 시 적용되는 불체포특권의 축소를 위한 개정

(3) 1996년 헌법 개정의 주요 내용과 의미

- 사회보장 재정조달 방식과 내용 변경을 위한 헌법 개정
- 사회보장 재정조달 방식에서 의회의 권한 확대하는 개정

1998년 헌법 개정은 누벨칼레도니 관련 임시조치 규정을 위한 변경이었다.

(4) 1999년 헌법 개정의 주요 내용과 의미

- 제1차 헌법 개정은 유럽연합조약 개정에 따른 인적 이동에 관한 유럽연합의원국의 권한 확대를 위한 개정이었음
- 제2차 헌법 개정은 국제형사재판소의 관할권 인정 조항 개정과 선거직 참여에 남녀 동수 참여를 보장하기 위한 개정이었음

(5) 2000년 헌법 개정의 주요 내용과 의미

- 대통령 임기 단축을 위한 변경
- 임기 7년에서 5년으로 변경함으로써 대통령과 의원의 임기가 동일해졌으며, 동일 년도에 선거가 동시에 치러지는 정치적 메커니즘의 변화 초래
- 이원정부제의 성격 변화 가능성: 대통령제로의 전환

(6) 2003년 헌법 개정의 주요 내용과 의미

- 두 번의 헌법 개정이 있었음
- 프랑스 지방분권조직을 규정하는 개정이 있었으며, 두 번째는 유럽체포영장에 관한 규정 채택을 위한 개정이었음

(7) 2005년 헌법 개정의 주요 내용과 의미

- 2005년 헌법 개정 역시 두 번에 걸쳐 이루어짐

- 첫 번째 헌법개정은 유럽연합 헌장을 제정하는 조약 비준을 가능하게 하는 목적에 따라 개정이 이루어짐
- 두 번째는 환경문제 관련 개정으로 환경헌장의 채택을 위한 개정이었음

(8) 2007년 헌법 개정의 주요 내용과 의미

- 누벨 칼레도니 선거인단 관련 조항 개정과 대통령의 책임 조항 및 사형 금지를 규정
- 프랑스 5공화국의 헌법 개정은 주로 프랑스 공화국의 가치 구현을 위한 개정이라는 점과 유럽연합의 통합진전에 따른 헌법개정의 원칙이 작동한 것이다. 의원 윤리규정 관련 주목할만한 개정 내용이 보이지는 않지만, 의회 관련 제도 개선과 의원 윤리 규정의 필요성은 간접적으로 제시되었다고 볼 수 있다. 시대 변화에 따른 의원 윤리 규정의 제정 필요성과 의원의 의무 관련 강화된 조항 등은 2008년 헌법 개정 이후 분명하게 등장하는 특징이 존재한다.

(9) 2008년 헌법 개정의 주요 내용 및 의회와 의원의 권리 및 의무 관련 개정 내용

헌법 24조의 개정은 법률제정과 정부 통제의 의회 고유 임무에 대한 강화와 명확함을 특징으로 한다. 의원 윤리 규정과 관련 주목할만한 내용은 다음과 같다.

- 헌법 제34조의 4항 “프로그램적 법률은 국가활동의 목적을 정한다”와 “공공재정의 다년간 방향설정은 프로그램적 법률에 의해 정해진다. 공공재정의 다년간 방향설정은 공공행정의 회계균형이라는 목적에 포함된다”라는 내용을 포함함
- 이러한 조항 변경의 의미는 의원의 직접적 이해관계나 부당한 재정 개입으로 인한 국가적 손실과 행정 낭비를 막기 위한 변경으로 해석할 수 있음
- 경제사회 및 환경위원회로 변경된 경제사회위원회의 자문 권한의 확대와 모든 프로그램적 법률안에 대해 회부 권한의 명문화는 의원 및 의회의 권리남용을 막기 위한 조치로 볼 수 있음
- 프랑스의 움부즈만 제도인 “시민의 권리수호자”라는 명칭을 “권리수호자”로 변경하고 권리수호자의 임무와 권한 등을 명확하게 표기함

- 이는 제정된 법률안이나 모든 정부 정책에서의 시민공공성을 강화하고 의원의 직권 남용과 오용 등을 막기 위한 헌법 개정으로 볼 수 있음

프랑스 헌법에서 의회와 의원에 대한 규정을 정하고 있는 항목은 제4장 의회 항으로 제24조부터 시작하여 제33조까지를 다루고 있다. 제34조부터 제43조까지는 의회와 정부의 관계를 규정하는 조항이며, 제44조부터 51조까지는 의원의 권리와 역할을 규정하고 있다.

그럼에도 불구하고 변화하는 정치경제적 환경과 유럽연합과의 상호주의 원칙 등이 의원의 의무나 권한 등에 직접적으로 반영되지 않음으로써 보다 구체적이고 실질적인 의원윤리 규범 제정의 필요성이 제기된다.

이러한 배경 아래 프랑스 윤리 규범 제정은 2010년 이후 관련된 모든 정치 기구에서 본격적으로 논의되었으며, 헌법과 의회 안에서 윤리규정 관련 조항들이 제정되었다. 다음 항에서 이에 대한 본격적인 논의와 규정 등을 살펴볼 것이다.

2 프랑스 의원윤리 규범의 제정과 내용

프랑스 정치에서 고위 공직자 혹은 정치가의 청렴 및 부패 방지를 위한 투명성을 보장하는 입법 활동은 1990년 이후 구체적으로 진행되어 왔다. 프랑스 헌법에는 의원윤리에 대한 구체적인 지침이나 내용이 명시되어 있지 않다. 의원 윤리 규정관련 밀접한 두 가지 사항은 존재한다. 첫 번째는 제25조 1항에서 규정하고 있는 겸직금지에 관한 사항이며, 두 번째는 제26조 1항에서 4항까지 의원들이 의회 외부 압력이나 권력에 의해서 소추받지 않는 권리, 즉 면책특권에 대한 사안을 규정하고 있다.

프랑스 의회 내부적으로 의원의 행동과 윤리 의무 준수를 강제하는 기구나 위원회는 존재하지 않는다. 그러나 고위공직자나 대통령 후보자 및 의원 후보자 등의 부정과 부패 활동이 더욱 두드러지고, 실제로 많은 영역에서 부정부패 사건이 발생하면서 법률 제정의 필요성이 제기되었다. 프랑스의 주요 정당은 내부 규정에 부패 방지와 부정부패 연루 행위에 대한 강령을 규정하고 있지만, 선언적 의미에 그칠 뿐 실효성 있는 규정으

로서의 역할을 하지 못하고 있었다. 프랑스 의회 역시 의원의 청렴의무와 부정부패 방지를 위한 규정을 제시하고 있지만, 실제로 이를 적용하거나 윤리위원회를 실질적으로 운영하는데 한계가 존재한다.

프랑스의 의원윤리 관련 사항은 일반적으로 회기 내 의사일정 관련 심사 요건이나 면책특권 관련 사항을 규정하고 있다. 또한 이를 위반할 경우의 심사나 심의 역시 특별한 기구나 제도가 존재하는 것이 아니라 의장단회의(Bureau)에서 심사를 결정하고 진행하는 특징이 있다.

프랑스의 의회는 양원제로 상원과 국민의회로 구분되며, 상원 343인과 국민의회 577명 의원을 합하여 총 920명의 의원으로 구성되어 있다. 간접선거로 선출하는 상원 보다는 국민의 직접 선거로 선출하는 하원 의원에 대한 윤리 규정이 더욱 엄격했다. 그러나 일반적으로 의회 내의 질서문란 행위를 규정하고 있는 것이 특징이며, 면책 특권 등에 대해서도 규정하고 있다.

최상위 법인 헌법에서는 두 개의 조항에서 의원 윤리에 대해 규정하고 있는데, 제25조와 제26조이다.

- 헌법 제25조 ①항에서는 “각 의원의 임기·의원의 정수·세비·피선거 자격 요건·피선거권 상실·결직금지에 대하여서는 조직법으로 정한다.”라고 규정함
- 헌법 제26조에서는 4개의 항에 걸쳐 국회의원의 권리와 탄핵소추 권리 등을 규정하고 있음
 - ①항은 “의회의 의원은 직무 수행중의 발언 및 표결과 관련하여 소추·구금·재판을 받지 아니한다.”라고 규정함
 - ②항은 “해당 의원이 소속된 원의 의장단(Bureau)의 동의 없이 범죄 또는 위법행위와 관련하여 체포되거나 자유를 박탈 또는 제한받지 아니한다. 단, 현행범이나 최종판결이 선고된 경우에는 예외로 한다.”라고 규정함
 - ③항은 “해당 의원이 소속된 의원의 요구에 따라 회기 중에는 의원에 대한 구금·자유 박탈 또는 제한·소추가 중단된다.”라고 규정함
 - ④항은 “해당 의원은 전 항의 적용을 위한 추가회의를 당연히 소집한다.”라고 규정함

따라서 프랑스 하원의 의원윤리 심사 규정의 주요 내용은 주로 '질서문란'(71조), '의제 외 발언'(54조 6항), '의원모욕·선동·위협'(71조), '주의 후 의장 모욕 혹은 의회 소란'(72조), '견책 후 묵살·중복견책 혹은 회의폭력·의회의장 모욕'(73조) 등으로 징계사유에 해당한다.

이러한 징계사유에 대해 '주의', '의사록 기록주의', '견책', '자격정지 포함 견책' 등의 징계가 선언되고, 1개월에서 2개월의 징계기간 동안 의원 수당의 1/4 감봉 혹은 1/2 감봉 등의 조치를 취함이다.

이외에도 대통령이나 수상 그리고 의원들, 헌법에서 규정한 집회를 모욕, 선동, 위협한 경우에는 견책을 받으며, 일정기간 등원을 금지하고 있다. 또 '자격정지를 포함한 견책'을 중복해서 받을 경우에는 의사당 등원이 30일간 정지(73조7항)되는 처분을 내린다.

회의에서 동료 의원을 공격하고 토론과 투표를 방해하여 '자격정지를 포함한 견책'을 받을 경우는 6개월간 의원수당의 2분의 1을 감액한다.

프랑스 하원의원의 윤리규정의 이해와 내용을 좀 더 명확하게 알기 위해서는 하원의 의원윤리 심사제도에 대해 설명할 필요가 있다. 프랑스 하원은 「하원의사규칙」에서 의원윤리 심사와 징계에 관련된 네 가지 기구를 명시하고 있으며, 이를 통하여 의원 윤리를 규정하고 처벌하고 있다.

[표 3-6] 프랑스 하원의원 윤리규정 심사 관련 기구별 절차 및 처분 내용

분류	절차 및 처분 내용
의장	<ul style="list-style-type: none"> • 「하원의사규칙」 제71조에 의거하여 의장은 질서를 교란하는 모든 발언자에게 경고를 발할 수 있다. • 의장의 경고에도 불구하고 이에 응하지 않을 시에는 의사록에 기재하는 중복경고를 발할 수 있다. • 동료의원들에 대한 모욕·도발·협박한 의원에 대해서는 의사록에 기재하는 경고를 발할 수 있다. 의사록에 기록되는 경고를 받은 해당의원은 1개월의 세비 25%를 감액하게 된다. • 의장의 경고를 의원이 청취하지 않을 경우 의장단을 소집할 수 있고, 하원에 의원 징계를 제안할 수 있다. • 더불어 소란행위가 일어날 경우 본회의를 산회할 수 있고, 심각한 폭력사태가 발생할 경우에는 해당의원을 검찰총장에게 형사 고발할 수도 있다.
의장단	<ul style="list-style-type: none"> • 「하원의사규칙」 제74조에 규정하는 대로, 의장단에서는 의원이 동료의원에 대한 폭력을 행사하는 경우에 일정기간 등원을 정지시키는 견책 처분을 제안할 수 있다.

분류	절차 및 처분 내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 폭력이 발생하였음에도 의장이 이에 대하여 어떤 조치도 취하지 않을 경우, 서면으로 그 처분을 요청할 수 있다. • 견책처분이 제안된 건에 대해서는 의장은 의장단을 소집하여 해당의원의 변명을 청취한 후에 「하원의사규칙」 제70조96)의 징계처분 중 하나로 처벌할 수 있다. • 표결의 자유를 방해한 자가 의장의 경고를 받았음에도 불구하고 복종하지 않을 경우에 의장은 본회를 정지시키고 의장단을 소집할 수 있다. • 의장단은 하원에도 일정 기간 등원을 금지하고 세비를 6개월간 50%를 감액하는 견책처분을 의뢰할 수 있다.
하원	<ul style="list-style-type: none"> • 「하원의사규칙」 제75조에 의하면 하원 의장의 단순견책이나 등원금지를 포함하는 견책을 받을 경우에는 토론 없이 표결로 가부를 결정한다. • 어떤 의원에 대한 징계처분이 요구되어진 경우에 해당 의원은 직접 또는 동료의원을 통하여 변명할 권리를 가진다.
항고위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 의장의 형사고발이 이루어지면 해당 의원은 구금된다. • 「하원의사규칙」 제80조에 의하면 의원의 구금·자유제한 또는 박탈·소추의 중단 요구를 심사하기 위하여 15인의 정위원으로 항고위원회를 구성한다. • 정위원들은 각자를 대리하는 대리위원을 둘 수 있다. 대리위원은 요구안 전체를 심사하는 경우에 정위원을 대리하여 업무에 종사할 수 있다. • 위원들은 하원의 분포비율을 반영하여 임명한다. • 다만 이견이 있을 경우에는 제25조의 절차에 의거하여 교섭단체 소속의원수의 배율에 의하여 위원을 임명한다. • 의원이 구금된 경우에 위원회는 1인 혹은 다수위원을 파견하여 구금된 의원의 의견을 청취할 수 있다. • 「헌법」 제26조 제4항97)에 의거하여 구금·자유제한 또는 박탈·소추의 중단에 대한 요구안을 심의하기 위한 추가회의가 개회된다. • 프랑스의 경우 의장의 형사고발에 의해 우선 구금되고, 구금된 의원에 대하여 구금해제와 석방을 요구하기 위해서는 항고위원회를 통하여 본회의에 상정해야 한다.

출처: 김진 2010, 90-91 정리.

프랑스 의회의 경우, 의원윤리 규정의 대부분은 의회 활동 방해에 초점이 맞추어져 있으며, 방해 행위에 대하여 비교적 엄격하게 징계한다.

프랑스 의원윤리 규정 자체는 주로 의원의 의회 내 역할에 집중하고 있으며, 개별적으로 이해관계나 권력 남용 혹은 오용 문제를 다루어야 할 개인의 인격적 행위에 대하여 특별한 주의를 하지 않는 편이다. 더군다나 의원들에 대한 징계사례 역시 드물며, 처리 결과 역시 매우 가벼운 징계이다.

올랜드(F. Holland) 집권 당시부터 고위공직자들의 부패방지를 위한 입법 노력들이

결과물로 나타났지만 명확한 성과를 거두지 못하면서 기득권과 기존 정당과의 차별을 주장한 마크롱의 등장과 집권을 용인하는 배경이 되었다.

아래의 [표 3-7]은 프랑스에서 공직분야의 부패방지과 투명성을 위한 입법 관련 변천사를 표시한 것이다.

[표 3-7] 프랑스에서의 공직분야 부패방지과 투명성을 위한 입법

법률	주요내용
부패방지과 경제생활 및 공공절차의 투명성에 관한 1993년 1월 29일 법률(일명 사팽(Sapin)법, 제93-122호)	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부패방지처 (Service central de prevention de la corruption)
공직생활 투명성에 관한 2013년 10월 11일 조직법률(제2013-906호)과 법(제2013-907호)	<ul style="list-style-type: none"> 공직생활을 위한 고등사무국(Haute Autorite pour la transparence de la vie publique) 설치 내부신고자(Lanceur d'alerte) 보호 규정
탈세방지 및 경제·재정 중범죄에 관한 2013년 12월 6일 법률(제2013-1117호)	<ul style="list-style-type: none"> 국가재정검찰관(Procureur de la Republique financier) 설치
공직자 직무윤리와 권리, 의무에 관한 2016년 4월 16일 법률(제2106-483호)	<ul style="list-style-type: none"> 공무원의 직무상 의무윤리 강화 이해충돌방지 내부신고자 보호 강화를 위한 규정 신설 검직활동 규제강화와 퇴직 후 관련 사기업 취업규제 업무로 인한 공직자와 가족의 피해보상 규정 신설
경제활동의 투명성과 부패방지 및 현대화에 관한 2016년 12월 9일 법률(일명 사팽(Sapin)법- II, 제2016-1691호)	<ul style="list-style-type: none"> 국가반부패청(Agence francaise anti-corruption) 설치 내부신고자의 보호 부패행위자 공직(자격)상실 조항 로비스트 등록명부제도
정치생활신뢰를 위한 2017년 9월 15일 조직법률(제2017-1338호) 및 법률(제 2017-1339호)	<ul style="list-style-type: none"> 대선 후보자의 재산공개 및 이해관계신고 의무화 상하원 선거 후보자의 납세 내역 증명 충실의무 위반이나 범죄행위시 공직(자격)상실 이해충돌 행위에 대한 제재 정당 및 정당후보자에 대한 정치자금의 투명화를 위한 신용조정관(Mediateur du credit aux candidats et aux partis politiques) 설치

출처: 전훈 2015, 27-40.

의원윤리규정 관련 가장 중요한 계기와 전환점은 상·하원 의원의 지방자치단체장 겸직 금지를 규정하는 법안의 제정이었다. 올랑드 대통령 당선 이후 대선 공약의 하나로 이를 추진하였으며, 2013년 겸직금지 법안을 상정하여 제정하게 되었다. 법안 제정 배

경에는 상하 양원의 의원들이 자기이해나 경제적 이해관계가 상충하는 부정부패 연류 가능성이 매우 높았기 때문이다.

- 2012년 프랑스 상하 의원 75%가 의원직과 시장 또는 시의원 등의 지방 선출직 겸직
- 2008년 의회의 자율성 및 권한을 강화하는 헌법 개정 이후에도 법안 심사 및 행정부 견제 등 의회의 역할 강화를 위해 지방 선출직 겸임금지의 필요성 제기
- 프랑스사회당은 2009년부터 겸직 금지를 대통령 공약으로 제시했으며, 올랑드 대통령은 ‘의원 겸직 금지 법안’ 추진
- 2012년 ‘신정부 정책 및 개혁 방안’에서 Ayrault 총리는 2014년부터 의원의 지방 자치단체장직 겸직 금지 적용 제안
- 2012년 11월 올랑드 대통령에게 “정치혁신 및 윤리위원회”의 상하 의원 모두 지자체 단체장 겸직을 금하지만, 지자체 의원직 유지는 가능하게 하는 법안 제안

(1) 의원 겸직 금지 법안의 주요 내용

- 하원 의원은 시장 및 부시장, 중역(Departement) 단체장 및 부단체장, 광역(Region) 단체장 및 부단체장 등을 겸직할 수 없음
- 겸직이 불가한 직에 있는 자가 의원에 당선된 경우, 당선 확정 후 30일 이내 겸직 중 하나의 직에서 사퇴하여야함
- 상하 의원에 당선되어 겸직이 불가한 경우 대체인(혹은 대기인: Suppleant)이 그 직을 승계함
- 동 법률은 2017년 하원의원 선거 시부터 적용되어 시행됨
- 프랑스 의회는 동일한 기준에서 유럽의회 의원의 지자체 단체장 겸직 금지 사안도 별도 법안으로 채택하고 있음

프랑스 사회에서 정치 지도자 혹은 고위직을 대상으로 부정부패와 권력남용 및 이해관계에 개입하지 않도록 하는 법률안이 제정되면서 직접적으로 의원들의 윤리와 청렴

등의 세부 규정이 구체적으로 신설될 필요성이 제기된다.

이에 따라 2011년 4월 6일 의회 사무국의 결정에 의해 신설된 “의회 윤리관” 명칭의 5개 조항으로 이루어진 의원 윤리규범 준수 규정이 제정되었었다.

• 제1조 의회 윤리관 신설

- 의회의 DEONTOLOGIST 의원윤리 강령에 규정된 원칙 준수를 확립하기 위해 "의회 윤리관"을 설립한다.

• 제2조 임명과 임기 관련 사항

- 의회 윤리관은 국회의원 3/5이 대통령의 제안에 따라 야당 소속 의장 한 명 이상의 동의에 따라 임명된다.

- 의회 윤리관은 의회 회기 기간 동안 복무하며, 재임은 불가하다.

- 의회 윤리관은 대통령의 제안에 대한 사무국 구성원의 3/5의 결정 및 원내 정당의 동의와 대통령의 동의에 따라 그 임무를 수행하거나 부적합하다고 판단할 경우에만 해촉될 수 있다.

• 제3조 의회 안에서의 역할과 임무

- 의회 윤리관은 제 4조에서 언급된 의원 대리인의 말과 글 등의 공식적인 표현을 수집한다.

- 의회 윤리관은 이러한 표현들을 보존할 책임이 있다.

- 의회 윤리관은 의회 의장의 중개자를 통해 규정 제 5조에 따라 규정에 부합할 경우에만 의회 사무국에 관련 사항을 전달한다.

- 윤리 강령에 명시된 원칙 준수 여부에 대해서 논의하고 문의할 수 있다.

- 협의 요청 및 제공된 의견은 비밀이며 관련 의원에게만 공개할 수 있다.

- 의회 윤리관이 의회 의장과 사무국에 제출하는 연례 공개 보고서에서 의회 윤리관은 윤리규범에 명시된 원칙을 준수하기 위해 제안을 할 수 있으며, 개선책과 여건

등에 대한 내용을 담을 수 있다.

- 이 경우 사적인 사건이나 이해관계를 암시하는 내용은 언급하지 않는다.
- 첫 항의 정보 수집 사례 이외의 행위에 대해서는 비밀을 보장하며, 징계 이후에도 처벌 과정의 내용이나 수집된 정보를 누설할 수 없다.
- 의회 윤리관의 직무와 행위는 형법 제 226-13조의 규정을 적용하며, 의회 윤리관은 제 2조에 규정된 조건에 의해 직무에서 해임될 수 있다.
- 제4조 이해관계, 출장(혹은 여행), 기부 및 혜택 관련 사항
 - 의원 당선인은 선거 후 30일 이내에 의회 윤리관에게 자신의 개인적 이해관계는 물론 직계 자손 또는 존속, 배우자, 동거인 등의 이해관계를 신고한다.
 - 의원 당선인의 의무에 따라 영향을 미칠 수 있다고 합리적으로 판단될 경우, 후보자의 사적 이익과 의무 사이에 이해 충돌 가능성이 높은 사안에 대해서 영향을 미칠 것으로 판단한다.
 - 의원 개인은 지인들의 이해관계를 명확하게 밝히며, 이해관계 충돌의 경우를 고지한다.
 - 이러한 상황의 이해와 적용을 위해 첨부한 양식을 작성한다.
 - 의원은 이러한 동일 조건 아래 자신의 상황 또는 직계 지손 또는 존속, 배우자, 동거인 및 시민단체 협상 파트너의 상황에 중대한 변화가 초래된 경우 이를 고지해야 한다.
 - 의원은 150 유로 이상의 기부금이나 유사 혜택을 의회 윤리관에게 신고해야 한다.
 - 의원들은 법인 또는 개인이 초청한 모든 여행 사실을 의회 윤리관에게 신고해야 한다.
 - 제4조에 해당되는 내용을 밝히지 않거나, 허위 또는 회피한 경우 그 의무를 위반한 것으로 간주한다.

• 제5조 고지의 의무

- 윤리규범에 규정된 원칙을 위반한 사실이 발견될 경우, 의회 윤리관은 해당 의원 혹은 의원 후보와 의회 의장에게 이를 알려야 한다.
- 의회 윤리관은 의원에게 의원 의무 준수에 필요한 모든 권고와 고지를 해야 한다.
- 해당 사항 관련 직무 수행이 어렵거나, 의회 윤리관의 권고를 따르지 않는 경우, 의회 윤리관 의회 의장에 고지하고 의회에 요청하여 의회에서 윤리심사를 할 수 있도록 조치한다.
- 이 경우 사무국은 해당 의원의 의견을 청취할 수 있다.
- 이 경우 해당 의원의 요청에 따라 청문회를 개최할 수 있다.
- 사무국은 해당 사안에 대해 위반 결론을 내리면 그 결과를 공개한다.
- 의회 윤리관 사안에 대해 준비를 해야 하는 후보자 혹은 해당 의원에게 고지해야 한다.

이후 의원윤리 의무 관련 사항이 보다 강화된 것은 2013년 설치된 공직생활 투명성을 위한 고등사무국이 설립되면서부터이다. 공직생활 투명성을 위한 고등사무국(Haute Autorite pour la transparence de la vie publique)에 측근 가족(la famille proche)에 대한 직원고용(보좌관) 혹은 임명 등을 금지하는 내용을 신고하게 하여 가족 혹은 친인척 고용의 폐해를 막고자 했다. 2013년에 이어 2016년에도 공직자 직무윤리와 권리 및 의무에 관하여 보다 강화된 법률이 제정된다.

- 공무원의 직무상 의무윤리 강화
- 이해충돌방지
- 내부신고자 보호 강화를 위한 규정 신설
- 겸직활동 규제강화와 퇴직 후 관련 사기업 취업규제
- 업무로 인한 공직자와 가족의 피해보상 규정 신설

동년 12월에는 경제활동의 투명성과 부패방지 및 현대화를 위한 법률이 제정되어 의회 의원 활동과 입법 활동의 투명성을 제고하였다.

- 국가반부패청(Agence francaise anti-corruption) 설치
- 내부신고자의 보호
- 부패행위자 공직(자격)상실 조항
- 로비스트 등록명부제도

그러나 보다 결정적으로 의원 및 의회 관련 투명성과 이해충돌 등의 윤리규정을 강화한 법률은 ‘정치생활신뢰를 위한 2017년 9월 15일자 법률’이다.

- 대선 후보자의 재산공개 및 이해관계신고 의무화
- 상하원 선거 후보자의 납세 내역 증명
- 충실의무 위반이나 범죄행위 시 공직(자격)상실
- 이해충돌 행위에 대한 제재
- 정당 및 정당후보자에 대한 정치자금의 투명화를 위한 신용조정관(Mediateur du credit aux candidats et aux partis politiques) 설치

‘정치생활신뢰를 위한 법률’에서 주요한 내용은 다음과 같다.

[표 3-8] ‘정치생활신뢰를 위한 법률’의 구성 및 내용(2017년 9월 15일 공포)

장 구성	주요 내용
제1장	청렴의무위반이나 범죄행위 시 공직(자격)상실에 관한 조항
제2장	이익충돌행위 방지에 관한 규정
제3장	신고의무에 관한 규정
제4장	하원과 상원의 고용직원(보좌관) 및 정부와 지방의원의 고용직원(보좌관; collaborateur)의 취업에 관한 규정
제5장	의회구성원의 수당에 관한 규정
제6장	정부구성원 임명에 관한 규정
제7장	정부구성원의 업무추진비(frais de reception et de representation) 및 납세현황에 관한 규정
제8장	정치자금 조달에 관한 규정

출처: 전훈 2018, 10 중 저자 편집

의원윤리 및 활동 관련 주요 내용 중 주목할 만한 사항은 제4장 “의원의 수당에 관한 사항(제7조)”과 제5장 “정치활동의 재정에 관한 사항”이다. 제4장 “의원의 수당에 관한 사항(제7조)”의 경우 의원들의 임기 동안 활동 수당 사용에 대한 감사와 확인은 당연한 요구이며, 이에 대한 공개 요구는 공적 생활 투명성 보장의 필수적 사안으로 시민들이 인식한다.

제5장 “정치활동의 재정에 관한 사항” 역시 정당과 선거운동 자금의 통제 강화 필요성이 부각된다. 이는 의원들의 경제적 이해관계와 정치자금 사용의 투명성을 강화하고 제고하기 위한 조항이다. 특히 정당 재정의 상당 부분은 기부자에 대한 세제혜택과 같은 직·간접적인 공적 지원에 의존하고 있다는 점에서 중요하다. 따라서 정당의 재정과 회계 관리의 투명성과 질 개선 논의의 필요성에 따라 다음과 같은 구체적인 사항들이 규정된다.

- 정당 회계책임자(le mandataire financier)²⁰의 역할 강화
 - 기금모집에 관한 1988년 3월 11일 법률 제11조에 규정된 정당 회계책임자의 역할은 현재 정당 재원 전반으로 확대 강화되었으며, 세제상 혜택을 원하는 각종 기부금(dons)과 당원과 의원 회비(cotisation)는 의무적으로 회계책임자에게 납부해야 함
 - 법률안에서 예정하는 정당이나 정치단체 재원 전반에 관한 회계책임자의 임무는 아래 사항으로 확대됨
 - 1988년 3월 11일 법률 제8조에서 제9-1조에 규정된 공적지원
 - 자연인의 기부금
 - 당원의 당비
 - 의원의 당비
 - 다른 정당의 후원금(les contributions)
 - 각종 사용료 수입(les produits d'exploitation)
 - 재정수입(les produits financiers)
 - 채무(les prets)
 - 후보자 선거운동 회계 잉여금(l'excédent des comptes)의 귀속
 - 회계의무 조항과 정당 투명성의 강화

법률안은 회계상 의무와 정당의 투명성 강화를 주문하고 있는데, 선거운동 및 정치자금 국가위원회가 제기한 곤란사항과 2015년 7월 의회보고서가 적시한 제 사항을 수용하여 정당의 회계는 지역 내의 모든 조직의 회계를 통합하도록 하는 규정을 두었다.

프랑스 의회 의원들의 윤리책임과 이해 상충의 회피 등을 규정하는 내용은 두 가지 방향에서 진행되고 있다. 첫째, 의회 내부에서 의원들의 투명성을 강화하고 이해충돌의 원인 등을 원초적으로 회피하기 위한 방향에서 의원들을 직접 관리하고 통제하는 규정 제정의 노력이 이어지고 있다. 이러한 의회에서의 직접적인 통제와 규제가 가능하게 된 것은 프랑스 정치제도의 변화에 기인한 바가 크다. 특히 대통령과 의원의 임기가 5년으로 동일해지고, 거의 동시에 선거를 치르면서 이전 이원정부제 형태를 띠었던 프랑스 통치구조는 대통령이 정치개혁을 주도할 수 있는 위상과 역할을 부여했다. 이에 따라 대통령은 의회 혹은 정당 구성원들에 대한 보다 엄격한 책임과 의무를 요구할 수 있게 되었다. 실제로 2018년 마크롱 대통령은 의회개혁을 위해 의원정족수 축소와 겸직금지 및 3선금지 등을 규정한 정치개혁 개헌안과 법률제정안을 의회에 제출하면서 의원들의 윤리적 의무와 책임을 강조하고 있다.

둘째, 의회 자체의 개혁과 책임 및 윤리규범의 제도화 방향이다. 의회 내의 의회 윤리관 제도가 창설된 이후 정당 내에서도 정치자금을 관리 감독하는 신용조정관 제도가 2017년 신설되었다. 이러한 경향과 방향은 2017년 기성 정당을 압도하면서 대선과 총선에서 승리한 '레퓌블리크 앙마르슈'가 주도하는 의회와 정당 개혁이 국민들의 절대적 지지를 받았던 이유이기도 하다. 이는 기성 정당의 부정과 부패에도 불구하고 연임된 의원들에 대해 지지 철회는 물론 바뀌야 한다는 의지로 나타나 새로운 정당에게 승리를 안겨준 요인이 되었다.

프랑스의 의원윤리 규범이나 윤리의무와 책임의 강화는 프랑스 국민들의 요구이자 방향이기도 하다. 이러한 경향을 이해하는 최근의 흐름과 결과는 2020년 6월 30일 나타난 지방선거에서 프랑스 녹색당의 승리로 충분히 드러났다고 볼 수 있다. 결국 프랑스의 의원 의무강령과 규정은 향후에도 강화될 수밖에 없는 하나의 방향성과 흐름으로 볼 수 있으며, 관련 전망 역시 유사하다고 판단할 수 있다.

그러나 최근 집권당인 '레퓌블리크 앙마르슈' 내부에서 정당 관계자들의 부정한 정치자금이나 권력남용 등의 사례가 빈번하게 발생하면서 정치개혁과 기존정당과의 차별성

을 원했던 프랑스 국민의 기대와 염원은 감소되고 있는 상황이다.

3 프랑스 의원윤리 규범의 한국적 시사점과 함의

프랑스의 의원윤리 규범사를 통해 한국 의회와 정당에 적용하거나 의미 있는 제도적 도입의 가능성을 찾아 볼 수 있다. 첫째, 적용 가능성이 높은 제도 도입의 필요성과 운영 방식의 적용이다. 의회 내부에서는 프랑스의 의회 윤리관 제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 의회 내부 구성원들, 의원과 의회 사무국 직원들의 윤리의무 준수를 강제하고, 의회 내의 이해충돌 법안 등의 제정 과정에서의 사전 심의 기능 등을 추가하면 더욱 효율적인 제도 활용이 가능할 것이다.

둘째, 정당 내부에서는 신용조정관 제도의 도입과 운영을 적극 검토할 필요성이 있다. 한국의 주요 정당의 경우 정치자금법과 정당법의 적용과 규제를 받지만, 실제 운영 면에서 적법한 방법으로 규제나 정치자금의 전용 등의 가능성이 높다는 점에서 이를 총괄할 수 있는 신용조정관 제도의 도입과 운영은 충분한 의미가 있다.

셋째, 한국 사회에서 최근 보여준 일련의 국회의원들의 행태나 이해충돌 여지가 높은 사례를 보면 ‘이해충돌심판관(가칭)’과 같은 제도를 발전시켜나갈 필요성이 있다. 특히 의원들의 전직 등을 고려하여 이러한 제도 운영을 보다 적극적이고 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

프랑스 사례를 통해 보면 한국의 의회나 정당 역시 충분히 개혁과 제도 도입이 가능하다는 사실을 알 수 있으며, 향후 총선에서 선거법이나 정당법 등의 개정에 반영할 필요가 있다.

제5절

이탈리아의 의원 윤리 규범 발전사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 이탈리아 의원 직업윤리의 법적 기원

이탈리아의 경우 법적으로 명확하게 의원윤리 규범을 제정하지는 않고 있지만, 정당 별로 한국 상황에 적용할 수 있을만한 주요한 내용이 진행되고 있다. 이탈리아 사례는 의원윤리 규범사에서 두 가지 내용을 다루고 검토할 필요가 있으며, 특히 2020년 9월 22일의 의원 정수 축소를 담은 국민투표 사례는 충분한 검토가 필요하다.

이러한 상황 변화를 초래하게 된 역사적 배경과 정치사회적 환경과 조건 등을 살펴보는 것은 이탈리아 사례에서 얻을 수 있는 시사점이 될 것이다. 따라서 이번 항에서는 이탈리아 사회의 부패한 정치사회 구조와 요인 등을 다루고, 이러한 조건과 요소들이 어떤 변화를 통해 현재까지 진행되어 왔는가를 검토하고자 한다.

이러한 정치사회적 배경과 요인들을 통해 두 번째 항에서는 오성운동당이 최근 추진하고 있는 의원윤리규범의 주요 내용을 살펴보고, 이를 설명하고자 한다. 오성운동당의 의원윤리규범과 내부규정은 현재 한국에서 진행되고 있는 국회의원 연임 및 윤리 규정 등에 시사점들이 있다.

또한 마지막 항에서는 2020년 9월 22일 의원 정수 축소를 결정한 국민투표 결과와 의미를 의원윤리규범과 연관하여 설명하고 분석하고자 한다.

이탈리아에 대한 분석에 앞서 이탈리아 정치사회의 부패 구조와 요인들에 대해 알아보자.

가족주의(familismo)와 후견인주의(clientalismo)는 1950년대부터 집권당이던 기민당의 정치구조와 의원들 간의 유착관계를 결정짓는 중요한 문화적 요인으로 작동하였다.

교환의 논리(la logica dello scambio) 역시 이탈리아 정치구조와 정당의 정치문화를 이해하는 핵심적인 요소이다. 교환의 논리란 금전적 대가의 보상으로 이해충돌의 가

능성이 높은 입법안이나 정책 등이 상호 거래되는 형태의 원칙으로 기업과 의원들 간의 암묵적 거래의 원칙으로 작동하였다. 이는 이탈리아 사회의 의회와 정당의 부패한 구조를 고착시키는 중요한 요인이었다.

이러한 구조 속에서 정경유착과 중앙의 유력 정치인과 지방의 호족과 지방정부 등의 유착 고리는 지속적으로 이어졌으며, 탄젠트폴리라는 불법정치자금으로 이어졌다. 이러한 유착 고리가 구조적으로 밝혀진 사건이 1992년 마니폴리테(Mani Pulite) 사건이었으며, 기존 정당의 부패한 정치적 요인들과 내용을 보여주는 것이었다. 한편 국제투명성기구에서 발표한 2019년 부패인식지수에서 이탈리아는 53점으로 세계 51위를 기록하는 유일한 선진국이다.

이탈리아의 경우 1992년 마니폴리테 운동, 1996년 좌익민주당의 집권, 2008년 민주당의 재집권 이후에도 의회개혁과 의원윤리규범 제정의 필요성이 제기되어 실제로 도입을 시도하였지만, 부패한 정치문화 요인들을 해체시키는데 실패하였다.

이 시기 정당들이 도입하고자 하는 의원 혹은 당원들의 의무나 규범 등은 다른 유럽 국가들에서 시행하고 규정하고 있는 윤리규범이나 의무에 비해 추상적이고 일반적인 내용이 많아 구속력 있는 규정으로 보기 힘들다.

결국 이러한 정치구조의 악순환이 60여 년 넘게 지속되면서 정치개혁의 필요성과 이탈리아 의회정치를 바꾸어야 하는 절대적인 개혁과제를 인식하게 되었고, 이를 구체적으로 실천하게 된 정당이 오성운동당이였다.

2 오성운동당 윤리규범 및 내부 규정⁸⁾

오성운동당은 인터넷 정당이지만 자당의 입후보자들과 당원들의 엄격한 자격과 윤리적 의무와 책임 등을 ‘윤리규범(Codice Etico)’ 형태로 규정함으로써 정치에 입후보하거나 의원이나 시장 등이 되고자 하는 후보자들에게 비교적 강한 기준을 요구하였다.

아래의 내용은 오성운동당이 제시하고 있는 윤리규범의 내용으로 현재 한국에서 진

8) 오성운동당의 창당과 발전 과정 등에 대해서는 본 보고서에서 논의하거나 분석할 사안이 아니기에 기존 관련 연구 논문(김종법, 2018; 정병기, 2018)들을 참조할 것이다.

행 중인 의원윤리규범 제정 및 개혁적 제안에 충분한 정책적이고 제도적인 함의를 제시하고 있다.

가. 오성운동당의 윤리규범 주요 내용

1) 제1조: 오성운동당원의 윤리적 의무와 책무

- 오성운동당의 당원은 당이 제정하고 규정한 법령과 본 윤리규범에 따라 당이 제정한 모든 규정 및 행동 규칙을 수락하고 존중할 의무를 수반한다.
- 오성운동당의 윤리행동 강령은 충성도, 정확성, 정직성, 선의, 투명성, 규율 및 명예 존수의 원칙에 따라 모든 당원, 특히 선출직 대표자(상하양원 의원, 지방의회 의원 및 지방자치단체장 등 이하 선출직 대표자로 지칭)의 행동은 엄격하게 이를 준수하도록 한다.
- 당원 및 선출직 대표자는 참여 민주주의, 자유, 정직, 연대, 투명성 및 평등의 가치를 고양하고 대내외의 정치적 행동에 있어 지나친 공격성과 편견에 치우치지 않도록 한다.

2) 제2조: 선거 입후보자의 의무와 윤리규범 이행의 의무

- 오성운동당의 당원으로서 선거에 참여하길 원하는 당원들은 당규에 규정된 의무와 규정을 준수한다.
- 본 강령에 의거 오성운동당의 창당 가치와 윤리 원칙 및 오성운동당의 규정한 모든 원칙과 규범을 수락하고 존중한다.
- 모든 당원과 선출직 대표자는 예외 없이 윤리적으로 문제가 되거나 법률위반 되는 행동과 규정을 따르지 않으며, 도덕적인 청렴과 의무를 준수한다.
- 각각 후보자 본인에게 민·형사 소송이 진행되고 있다는 사실을 알게 되고 문제 소지가 있을 경우에는 다음과 같이 대응한다. 오성운동당의 가치와 원칙 및 이미지에 유해하거나 위법성이 드러날 수 있는 요소나 원인 등이 인지되면 본인의 후보자 자

격을 철회한다.

- 정치적으로나 행정적으로 관련 행위 시 발생할 수 있는 여하한 형태의 불법적인 지원이나 미신고 정치자금을 직간접적으로(다시 말해, 협회나 재단 혹은 연구 센터 및 기타 기관을 통해) 받지 않는다.
- 정치 활동 관련 자금 출처는 당이 규정한 투명성 기준에 의거 공표한다.
- 당의 지도부가 지정한 오성운동당의 전국 공보 및 홍보 책임자가 각 선거 운동 관련 고지한 규정과 지침에 따라 선거 운동 관련 모든 행사를 공개하여 관리한다.
- 정당한 이유 없이 오성운동당에 귀속된 정보나 기밀 정보 또는 문서를 유포하거나 활용하지 않는다.

3) 제3조 : 오성운동당 출신 선출직 대표자의 의무

- 개별 선출직 대표자는 오성운동당 규정과 강령에 명시된 의무를 준수하여 오성운동당의 후보자로 선출되었기에 제2조의 규정과 강령을 준수하고, 다음과 같은 사항을 따른다.
- 각각의 배당되거나 소속된 개별 위원회에서 투표를 통해 표명하게 될 관련 사안의 선택 시, 당과의 적절한 의사소통을 통해 제안된 사안이나 정책 선택의 투명성을 보장하고, 당에서 제시하고 있는 윤리규범의 기준에 의해 입법과 실질 참여 방식의 형태를 선택한다.
- 임기 동안 당원들이 제안한 합리적인 정책이나 법안 등을 이행함으로써 당원들과의 원활한 소통을 유지한다.
- 오성운동당의 공약을 구현하며, 공약 실현을 위해 최선을 다함과 동시에 공약 실현에 장애가 되는 행위는 자제한다.
- 의회 내의 각종 위원회와 원내 그룹 등을 구성할 경우 “오성운동당 소속 대표자임을 공표하고 각종 위원회와 원내 그룹에 가입한다.
- 이러한 위원회와 그룹 내에서의 활동 시 오성운동당의 규정한 원칙과 가치에 따라 노선과 방향을 설정하고, 다수결 투표의 원칙에 따른 민주적 기준을 존중한다.

- 각각의 회의나 활동 중 오성운동당 출신의 직선 시장 및 지역에 기반한 선출직 대표자들을 지원한다.
- 내각의 수반이 오성운동당 출신일 경우 필요시마다 오성운동당의 지향하고 정한 방향에 따라 투표권과 의사결정권을 행사한다.
- 당에서 규정한 조건과 내용에 의거 직선 선출직 직위에 있는 대표자와 의원은 당에서 규정한 특정 재정기부금의 형식에 맞추어 당에 정치자금으로 기부한다.
- 입법 활동 시 오성운동당이 규정한 지침과 방향에 맞게 입법 활동을 하며, 오성운동당의 가치와 강령에 맞추어 대표자 및 선출직 직위를 성실히 수행한다.
- 오성운동당에 제명되거나 탈퇴 할 경우 맡고 있는 직위에서 사임한다.
- 여하한의 금전적이거나 경제적 이익을 포함한 경제적 혜택과 이익을 초래할 수 있는 형태를 포함하여 자신이나 타인 혹은 선물 또는 기타 혜택을 요청하지 않는다.
- 자신 또는 친인척 혹은 지인을 위해 사무실, 서비스, 회사 및 기타 조직의 직원이 기념일 또는 휴일에 일반적으로 규정한 가치보다 고가 혹은 이상의 선물을 받지 않는다.
- 공공기관 및/또는 행정부와 계약 관계에 있는 이들과의 관계나 행위는 당의 적절한 통제와 규제를 받는다.
- 공공 서비스 관리자 또는 공공기관 및 행정부와 지속적인 계약 관계를 맺고 있는 주체에게 금전적인 요구나 유사한 형태의 선의를 요구하거나 받지 않는다.
- 인사 관련된 청탁이나 고용을 위한 직간접의 압력 역시 행사하지 않는다. 개인이나 그룹의 특정 이익에 따라 해당 지역 사회의 이익에 해가 되는 후원회 등의 행사에는 참여하지 않는다.
- 당 소속으로서 전문적 활동을 통한 수입 및 보수 등을 제공받거나, 업무 관련 정보를 제공하거나 받지 않는다. 이는 당원 및 선출직 대표자로서의 행동의 윤리의무를 준수하고 이와 관련된 수입 및 지출의 재정 투명성을 보장하기 위함이다.
- 동일 포럼이나 위원회 등에 선출된 다른 대표자의 친인척 및 동거인 혹은 가족들을 비서직이나 관련 직위로 선발하지 않는다. 이는 보수가 없는 무급직일 경우라도 동

일한 기준을 적용한다.

4) 제4조: 오성운동당 소속의 직선 지방자치단체장에 대한 구체적 의무

- 개별 단체장(혹은 직선 선출직 직위의 장; 시장, 광역시 시장, 주지사, 현(프로빈치 아)의 장, 지방자치단체장, 시의원 및 주의원 혹은 기타 지역 기관의 구성원 의미)은 강령 및 윤리의무를 준수하고 오성운동당 소속임을 천명한다. 또한 이러한 위치에서 다음의 사항과 기준에 의거 행동한다.
- 적합한 사회적 공헌 및 전문기술이 인정되는 경우 이외의 목적에 따른 인력 채용의 여하한의 형태와 방법을 금지한다.
- 해당 직무 수행의 일환으로 행정부의 역할과 의무를 강화하고, 본인이 담당하는 직무와 역할 등을 개선하기 위한 모든 조치를 장려하고 촉진한다.
- 당의 주요 조직과 예산 등에 부담을 주지 않으며, 직무 활동 관련해 지나치고 불필요한 외부 상담 및 협력 사업 등의 활용을 가능하면 줄이도록 노력한다.
- 직간접적으로 개인적 이익을 창출하거나 관련 조직이나 개인 또는 그룹에 부당한 직간접적 이익을 보장하는 행위를 강요하거나 혹은 기권을 요구하는 청탁이나 부탁을 공무원에게 요구하지 않는다.
- 일정한 단체나 컨소시엄 및 회사에 임명된 지인이나 관련인들에게 해당 기관에 임명 혹은 특정 직위를 청탁하지 않는다.

5) 제5조: 당원 및 대표자의 징계 행위 관련 시 행동 규범 및 기준

- 범죄 관련 신고, 혹은 유죄 판결을 받거나 재판 과정에 있거나, 재산 관련 부패 혐의, 부패한 범죄, 사기 및 강탈, 마피아 범죄, 마약 밀매 등의 행위, 사기와 고리대금 및 자금세탁 등, 폐기물의 불법밀매 및 기타 심각한 환경 범죄 등은 오성운동당의 가치와 원칙을 손상하기에 절대 해서는 안 될 의원의 행동규정이자 원칙이다.
- 자신 또는 업무 연관성이 있는 지인과 친인척 등의 이해관계에 있는 가족과 친인척들에게는 이해충돌의 가능성이 있는 행위와 권력을 오용하면 안 된다.

- 이러한 원칙과 기준은 유럽의회 선거나 지방선거 등에도 공일하게 적용하며, 세부적인 내용은 당에서 규정하고 있는 기준과 세부규칙에 따른다.
- 오성운동당 내부 규정에 의한 세부 규칙에는 기본적인 인권 보장이나 성인지 및 장애인 인권 보장 등에 대한 주요 내용은 개별적인 사안이나 사례에 따라 구체적으로 명시하고 보편적인 기준에 의한다.

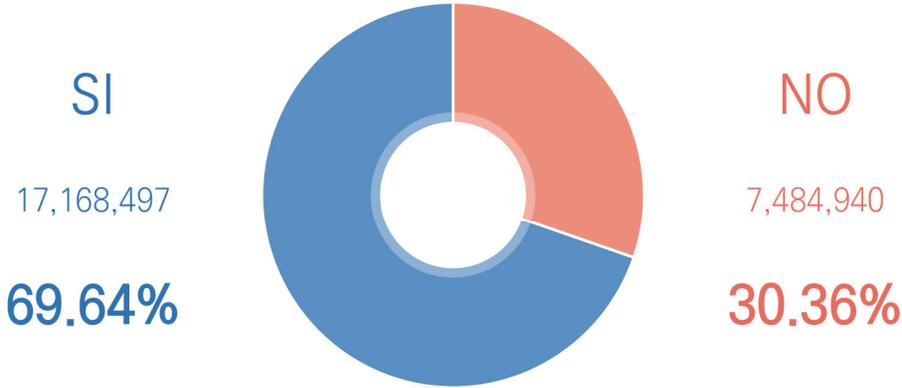
6) 제6조: 오성운동당의 후보자들 간의 불법 행위 혹은 범죄 행위 소명 등에 관련된 대표자의 의무

- 오성운동당 소속으로 각종 선거에 출마한 개별 후보자들 및 선출된 대표자들의 의무는 후보자와 관련된 주요 내용을 사실에 근거하여 고지하고 통보함으로써 후보자 간 경쟁 과정에서의 공정성과 투명성을 보장한다. 만약 이를 어길 시에는 후보자 자격의 박탈과 후보자 간의 소명을 위한 고발 등의 조치가 가능하다는 사실을 밝힌다.
- 이에 오성운동당 소속의 후보자들은 당의 윤리규범과 규정에 명시된 의무 이행 외에도 다음의 주요 사항을 당의 후보등록위원회 등에 통보하여 공지한다.
- 진행 중인 형사 소송의 유무, 후보자가 기소되거나 피의자 신분의 범죄 수사 여부, 후보자의 자격에 막대한 영향을 미치는 범죄 사실의 유죄판결 내용, 진행 중인 형사 소송의 유무, 성범죄나 후보자 및 의원 명예 실추로 인한 관련 유사 징계 사유 등에 대한 내용을 당의 후보등록위원회에 통보한다.

3 이탈리아 의원 정원 축소 국민투표 결과와 한국적 함의

2020년 9월 22일 발표된 이탈리아 의원 정수 축소 국민투표 결과는 이탈리아 의회 개혁을 바라는 국민들의 열망이 표출된 것이다. 국민투표의 결과는 약 70%의 국민이 의원 정수 축소에 찬성을 함으로써 서구 국가들 중에서 가장 비효율적이고 고비용 및 부패한 의원들의 수를 약 36% 정도 줄일 수 있을 것으로 예상된다.

[그림 3-1] 이탈리아 국민투표 결과



Elettori: 46,418,749 | Votant: 24,993,019(53.84%) Schede nulle: 128,397 Schede bianche: 210,862 Schede contestate: 323 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 01:47

국민투표 시행의 과정에서 이탈리아 연정의 한 축인 오성운동당과 민주당 및 마테오 렌찌 전총리가 창당한 중도정당 이탈리아비바(IV)당 및 북부동맹과 이탈리아형제들(FdI)당, 그리고 전진 이탈리아(FI) 등 주요 정당들의 찬성이 있었다.

그러나 반대하는 일부 현직 의원들은 의원 수 감축 사항은 헌법 개정사안이라고 주장하며 헌법재판소에 이의를 제기하고, 그 결정에 의해 국민투표가 시행되었다.

국민투표 찬성에 따라 2023년 다음 총선부터는 315명의 상원의원은 200명으로, 630명의 하원의원은 400명으로 각각 36% 축소 예정이다. 의원 정원 감축 공약은 오성운동당이 효율성을 내세우고, 세금낭비 및 투명한 의회 활동을 위해 2018년 총선에서 내세운 공약의 하나이다.

이탈리아는 1983년 이래 37년간 총 7차례 의원 정수 감축을 시도했지만 실패했다. 이러한 요인이 이탈리아 기성정당에 대한 국민들의 실망감과 지지철회의 요인이었다. 2016년 마테오 렌찌 총리 시절, 상원의원 수를 100명으로 줄여 권한을 제한하고 입법권을 하원에 집중시키는 개헌안이 국민투표에 부쳐졌지만 개헌안의 내용이 단원제 도입으로 비춰지고, 국민투표가 행정부 권한 강화에 대한 비판 및 렌찌 전총리의 신임투표로 성격이 변질되어 59%의 반대로 부결되었으며, 렌찌 총리를 포함한 내각이 사퇴하는 결과를 초래하였다.

따라서 한국의 입장에서 본다면 이탈리아의 이러한 사례와 과정 속에서 현재 논의 중인 국회의원 관련 개혁 법안과 제안들에 오성운동당이 추구하고 있는 의원자격과 활동 관련 윤리규범의 구체적인 내용을 적용할 필요가 있다.

향후 이탈리아 오성운동당의 윤리규범 규정과 이탈리아 의원정수 축소 이후 선거제도 개편에 관한 연구와 분석은 의미가 있을 것으로 판단된다.

오성운동당의 윤리규범과 의원책무에 대한 윤리규정 등은 한국의 국회의원 윤리규정에 참고할만한 사항들이 많으며, 특히 부정부패 방지나 권력 남용 부분 등의 내용은 검토의 여지가 있다.

제6절

유럽 의회의 의원 윤리 규범 발전사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 유럽의회 의원 직업윤리의 법적 기원

유럽의회 의원의 행동강령은 중요한 의미를 지니며, 특히 유럽의회 권한 강화나 유럽 의회 의원의 권리와 의무 등이 강화되는 추세에 따른 귀결적인 대응전략의 일환이라는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

1979년 유럽의회가 처음으로 선거를 진행하면서 유럽의회 의원의 권리와 의무에 대한 규정을 통해 포괄적으로 유럽의회 의원의 윤리 및 행동을 명시한다.

그러나 이러한 규정에는 분명한 한계, 다시 말해 다소 차이가 있는 개별 국가의 의회 관습이나 문화 등을 보편적이고 일반적인 원칙이나 규칙으로 규정할 때 발생하는 모호성 등이 존재한다.

초기 유럽의회는 유럽이사회나 유럽집행위에 비하면 그 권한이나 역할이 매우 미비했기 때문에 유럽의회 의원이 갖추어야 할 도덕적이고 윤리적인 규범이 그리 엄격하지 않았다.

유럽의회 의원의 행동강령과 의원들의 의무 등이 보다 구체성과 명확성을 갖게 된 것은 2009년 리스본 조약이 발효되면서부터였다.

유럽의회 의원 의무 강령이 개별 국가 의회의 의원 행동 규범이나 의무 등과 충돌하면 안 되었기에 유럽의회 의원 윤리규정은 다소 추상적이고 애매한 측면이 있다. 유럽의회 의원 의무 강령의 주요 내용은 다음과 같다.⁹⁾

9) 이하 주요 내용은 다음의 사이트에서 의원윤리규범을 규정된 내용을 참조하여 보고서의 성격에 맞게 편집하였다. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-06-30-ANN-01_EN.html(검색일: 2020년 9월 11일)

1. 의무를 수행함에 있어 유럽 의회 의원은 존엄성, 예의 및 존경심을 가지고 모든 인간에 대한 편견이나 차별 없이 유럽 의회에서 일하는 모든 사람에게 행동한다.
2. 의원은 직무를 수행함에 있어 전문적인 태도로 행동하고, 직원과의 관계에서 특히 인격적으로나 성적으로 모욕적이거나 차별적인 언어 또는 기타 비윤리적이거나 상대 후보를 비하하거나 불법적인 행위를 삼가야 한다.
3. 의원은 자신의 행동을 통해 현행 법률, 의회 내부 규칙 또는 본 강령을 위반하거나 무시하도록 직원을 선동하거나 장려 또는 독촉하는 경우 그러한 행동을 용인하지 않는다.
4. 유럽의회가 효과적으로 기능할 수 있도록 의원국은 적절한 재량권을 행사하여 자신의 권한이나 직무상 범위 안에 관리하는 직원과 관련된 모든 갈등과 부조화 행위가 신속하고 공정하며 효과적으로 처리되도록 노력한다.
5. 필요한 경우 의원은 직장 내의 인격적이거나 성적인 괴롭힘 혐의에 대한 즉각적인 대응을 포함하여 갈등 또는 부당 대우(심리적 또는 성적) 상황을 조사하고 통제하기 위한 절차에 신속하게 협력한다. 모든 구성원은 의회 내 갈등 및 부당 대우 및 사무실 관리를 위한 전문 교육에 참여해야 한다.
6. 유럽의회 의원은 본 강령 준수 서약을 위한 선언에 서명한다. 서명 여부에 관계없이 모든 내용은 의회 웹사이트에 게시된다.
7. 본 강령과 관련된 선언에 서명하지 않은 의원은 의회 혹은 관련 기관의 공직에 선출되거나 임명되지 못하며, 공식 대표단 또는 기관 간 협상에 참여할 수 없다.

유럽의회 의원의 윤리 규범의 필요성은 유럽연합(EU) 집행위원회의 부정부패 논란에 대한 대처 과정에서 더욱 필요성이 부각되었으며, 집행위원 및 소속 직원들에 대한 자체 윤리 규범을 1999년 채택하였다. 상세한 내용은 아래와 같다.

- EU집행위는 부패 혐의 방지를 위해 집행위원들의 청렴과 결백 및 이해충돌의 신고 등을 내용으로 윤리 규범을 제정함
- 집행위가 채택한 윤리 규범은 집행위원들에 대해 집행위 간부직 채용 시 정실 인사 금지
- 사적 여행 시 집행위 예산 사용 금지

- 강연 사례금이나 선물 수수 등을 금지하는 내용을 담고 있음
- 이외에도 직위를 이용한 부정부패나 부당한 성적 행위 및 인권 침해 등의 구체적 사안에 대한 내용을 윤리 규범의 주요 내용으로 채택함

이후 유럽의회는 의원들의 재정적 이해관계 충돌을 방지하고, 보다 투명한 유럽의회 의원들의 행동을 규정하기 위한 강령을 “재정적 이해관계 및 이해 상충과 관련 유럽의회 의원을 위한 행동 강령”이라는 명칭으로 제정하였으며 그 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 제1조 : 기본 원칙

- 의무를 수행함에 있어 유럽 의회 의원은
 - (a) 무관심, 성실성, 개방성, 근면성, 정직성, 책임성 및 의회의 평판에 대한 존중과 같은 일반적인 행동 원칙에 따라 행동한다.
 - (b) 공익만을 위해 행동하고 직간접적인 재정적 이익이나 기타 보상을 얻거나 얻지 않으려고 한다.

(2) 제2조 : 의원의 주요 업무

- 의무를 수행함에 있어 유럽 의회 의원은 다음을 수행해야 한다.
 - (a) 1976 년 9월 20일의 법령 제6조에 규정 된 유럽의원의 선거에 대해 규정 된 바와 같이, 투표의 자유를 침해 할 다른 법인 또는 자연인의 이익을 위해 행동하거나 투표하는 행위를 반대한다.
 - (b) 의원의 의회 업무 범위 내에서 특정 행동에 대한 대가로 현금이든 현물이든 직간접적 혜택 또는 기타 보상을 요청, 수락 또는 수령하지 않아야하며, 이를 암시할 수 있는 모든 상황을 의식적으로 회피하려고 노력해야한다.
 - (c) 노동조합의 의사 결정 과정과 직접적으로 연결된 유무상의 전문 로비 활동에 참여하지 않아야한다.

(3) 제3조 : 이해 상충

1. 유럽 의회 의원이 위원으로서의 직무 수행에 부적절하게 영향을 미칠 수 있는 개인적인 이해관계가 있는 경우 이해 상충 문제가 발생한다. 따라서 유럽의회 의원이 일반 대중이나 광범위한 계층의 구성원으로서 자격과 의무를 이행하는 것만이 이러한 이해 상충이 발생하지 않는다.
2. 이해 상충의 가능성이 있다는 사실을 인지한 해당 의원은 본 행동강령의 원칙과 조항에 따라 이를 해결하는 데 필요한 조치를 즉시 취해야한다. 해당 의원이 이해 상충을 해결할 수 없는 경우, 이를 서면으로 의장에게 보고해야한다. 이해 상충 여부에 대한 인식이나 가능성이 모호한 경우 유럽의회 의원은 제7조에 따라 설립된 의원 행동 관련 자문위원회로부터 비공개적으로 조언이나 대응책을 요청하고 상담을 받을 수 있다.
3. 제2항을 침해하지 않은 상황에서 의원 사무국은 총회 또는 의회 기관 중 어느 한 곳에서도 행한 발언 또는 투표하기 이전에 및 해당 사안 관련 보고자로서 제안할 경우 심사 중인 문제와 관련하여 실제 또는 잠재적 이해 상충 가능성을 공개해야 한다. 제4조에 따라 명시적으로 선언된 정보의 내용으로는 분명하지 않기에, 이러한 공개를 통한 해당 의회 지속 기간(회기) 동안 의장에게 서면 또는 구두로 분명하게 할 필요가 있다.

(4) 제4조 : 의원의 신고 의무와 주요 조항

1. 의원 활동 및 직무 투명성을 위해 유럽 의회 의원은 유럽의회 선거 후 첫 번째 회기 세션이 종료될 때까지(또는 취임 후 30일 이내에) 의장에게 재정적 이해관계나 이해충돌 관련 무관함을 고지하는 입장과 선언문을 제출할 의무가 있다. 제9조에 의거하여 의회 사무국이 채택한 양식에 따라 직무 개시 전까지 의장에게 의원 직무 및 활동에 영향을 미치는 모든 변경 사항을 통보해야 한다.
2. 재정적 이해관계 유무 표명에는 다음과 같은 정보가 포함되어야 하며, 명확하게 표현되고 명시된 방식에 의해 전달되어야 한다.
 - (a) 의원이 유럽의회에 의원으로 선출되기 전 3년 동안의 직업 또는 직업 관련 경

- 제적 활동 및 해당 기간 동안 회사, 비정부기구, 협회 또는 기타 기구의 이사회 또는 위원회의 의원 자격의 활동 내역 등을 법적으로 확인할 수 있는 증빙 사항,
- (b) 의원이 개별 국가의 의회에서 직무 수행이나 활동 중에 수입한 모든 급여 관련 사항,
 - (c) 피고용인이든 자영업자이든 직업 유무와 관계없이 의원 자신의 직무 수행의 대가로 받은 정기적인 보수와 급여 등의 내용,
 - (d) 모든 유형의 회사, 비정부기구, 협회 또는 법률로 설립 된 기타 기관의 이사회 또는 위원회의 위원 또는 자문 등의 활동을 통해 수입한 보수 혹은 무보수의 의원 수행 관련 외부 활동의 내용,
 - (e) 모든 의원의 비정기적 외부 활동 총 보수가 이전 해에 5,000유로를 초과하는 경우 혹은 비정기적으로 보수를 받는 외부 활동(기고 및 원고료, 강의 또는 전문가 자문활동 포함),
 - (f) 잠재적인 공공정책에 영향을 미칠 수 있는 회사 또는 상대 기관 및 관련 기업의 일부 소유 또는 해당 보유 상태가 해당 기관의 업무를 통해 의원에게 중대한 영향을 미치는 사안이나 경우,
 - (g) 재정적 혹은 물질적 측면에서 의회가 제공하고 신원을 공개해야 하는 제3자에 의한 정치 활동과 관련하여 해당 의원에게 귀속되고 해당하는 지원 이외 추가된 지원 사항이나 내용,
 - (h) 의원의 의무 수행에 영향을 미칠 수 있는 기타 금전적 이익.

제1항에 따라 신고할 항목에 대해 해당 의원은 보상 여부에 대한 사항을 적절하게 표시해야 합니다. 항목 (a), (c), (d), (e) 및 (f)의 경우 의원은 다음 분류된 소득 범주 중 하나에 대해 표시해야 한다.

- 무보수/월 1유로 ~ 499유로/월 500유로 ~ 1,000유로/월 1001유로 ~ 5,000유로/월 5001유로 ~ 1만유로
- 한 달에 1만유로 이상일 경우, 가장 근사한 수치에 해당하는 1만 유로 항에 표시함. 의원이 제 1 항에 따라 신고한 각 항목과 관련하여 받는 수입이나 소득이 월

혹은 정기적 지급 기준이 아닌 연간 기준일 경우, 연소득을 12개월로 나누어 두 번째 항목에 명시된 범주 중 하나에 표시한다.

3. 이 조항에 따라 유럽의회 의장에게 제공된 정보는 접근성이 용이하고 공개가 가능한 방식으로 의회 웹사이트에 게시한다.
4. 재정적 이해관계 선언을 제출하지 않은 경우, 의원은 의회 또는 그 기구의 공직자로 선출되거나 보고자로 임명될 수 없으며, 공식 대표단 또는 기관 간 협상에 참여할 수 없다.
5. 의장이 의원의 재정적 이해관계 선언이 실질적으로 부정확하거나 오래되었다고 믿을 수 있는 제보나 정보를 제공받거나 접한 경우, 의장은 제7조에 규정된 자문위원회와 논의할 수 있다. 이에 대해 충분한 사유가 있다고 판단되면, 의장은 의원에게 10일 이내에 신고 수정을 요청해야 한다. 의장의 시정 요청에 따르지 않는 의원에게 의장은 제4항을 적용하는 결정을 채택할 수 있다.
6. 보고관은 이해충돌 관련 보고서의 주제와 관련된 문제로 인해 조사된 내용이나 혐의한 사항 등을 평가하면서, 이해관계가 없다고 판단되는 외부 보고서에 대해 자율적으로 설명하여 서술할 수 있다.

(5) 제5조 : 선물 또는 유사한 사항에 대한 처리

1. 유럽 의회 의원은 직무 수행 시 관례 및 상황에 따라 제공된 선물 혹은 유사한 사항의 재화를 제공받는 혜택을 받지 않아야 한다. 이때 해당 재화는 150유로가 기준이며, 150미만의 재화인 경우 공식적인 회합이나 상황에서 의회 대표자의 자격과 품위에 맞추어 이를 활용하고 사용해야 한다.
2. 제1항에 따라 의원 사무국이 공식적인 자격으로 의회를 대표할 시 제공되는 모든 유형의 선물은 의장에게 인계되며, 제9조에 따라 사무국이 정한 이행 조치에 따라 처리된다.
3. 제1항 및 제2항의 규정은 의원의 공무상 출장, 숙박 및 생활비 환급 또는 의원 참석 행사의 경우 지급되는 제3자(주최 혹은 초청 기관)에 의한 유사 비용의 직접 지급과 초대 및 행사 수행 시에는 적용되지 않는다.

이러한 유형의 허용 및 금지 규정 등의 범위, 특히 투명성을 보장하기 위해 고안된 규정은 제9조에 의거 사무국이 정하는 이행 조치 사항에 분명하게 명시되어야 한다.

(6) 제6조 : 유럽의회 의원의 활동과 직무 관련 조항

유럽 연합 의사 결정 과정과 직접적으로 연결된 전문 로비 활동 또는 대표 활동에 참여한 모든 유럽 의회 의원은 이를 유럽 의회에 알려야 하며, 이러한 활동에 참여하는 기간 동안 제공된 시설 및 사항 등의 관련 혜택을 받을 수 없다.

(7) 제7조 : 의원 행동 자문위원회

1. 의원 행동에 관한 자문위원회 (이하 '자문위원회')를 설립한다.
2. 자문위원회는 헌법위원회 위원과 법무위원회 위원 중에서 임기 초 의장이 임명한 5명의 위원으로 구성되며, 위원의 구성 요건 등을 고려하여 구성한다. 자문위원회의 모든 위원은 순차적으로 6개월마다 위원장의 역할을 맡아 활동해야 한다.
3. 의장은 임기 초에 자문위원회에 소속되지 않은 각 정치 그룹에 대해 그룹 당 한 명씩 자문위원회 구성을 위한 예비위원을 임명해야 한다. 자문위원회에 소속되지 않거나 대표되지 않은 정치 그룹의 구성원이 본 행동 강령을 위반했을 경우, 연계된 예비 구성원은 해당 위반 혐의를 조사할 목적으로 구성된 자문위원회의 여섯 번째 정의원이 되어 위반 행위를 조사하는 활동을 해야 한다.
4. 의원의 요청에 따라 자문위원회는 30일 이내에 비공개로 본 행동 강령 조항의 해석 및 시행에 대한 규정을 제시해야 하며, 해당 의원은 그러한 규정에 따라야 할 의무가 있다. 의장의 요청에 따라 자문위원회는 또한 이 행동 강령의 위반 혐의를 평가하고, 그에 따른 대응 조치에 대해 의장에게 권고할 수 있다.
5. 자문위원회는 의장과 협의 이후에도 외부 전문가의 관련 내용에 대한 자문을 요청할 수 있다.
6. 자문위원회는 해당 작업 과정의 결과를 모아 매년 연간 보고서를 발행해야 한다.

(8) 제8조 : 행동 강령 위반 가능성의 경우 징계 혹은 조사 절차

1. 유럽 의회 의원이 이와 같이 규정된 행동 강령을 위반했다는 판단할 충분한 이유가 있는 경우, 의장은 특별한 사유가 없는 한 강령 위반 문제를 자문위원회에 회부해야 한다.
2. 자문위원회는 위반 혐의의 상황을 조사하고 관련 의원의 의견을 청취 할 수 있다. 위반 행위에 대한 조사 결과에 따라 취할 수 있는 대응과 조치 결정에 대해 의장에게 권고한다. 상임 위원 또는 자문위원회의 예비위원이 행동 강령을 위반했다는 주장이 제기되는 경우, 해당 위원 또는 예비위원은 해당 위반 혐의에 대한 자문위원회의 조사 과정이나 절차 등에 참여하지 않아야 한다.
3. 조사 및 조치 결정 등의 권고를 고려하여 해당 의원에게 서면 의견 제시를 결정한 경우, 의장은 해당 의원이 행동 강령을 위반했다는 결론에 합당한 벌금 부과와 합리적 결정을 채택해야 하며, 의장은 이러한 정당한 결정을 해당 의원에게 통보해야 한다. 제재 혹은 징계는 해당 규정의 규칙 176항 (4) ~ (6)에 제시된 조치 중 하나 이상으로 구성될 수 있다.
4. 징계 혹은 제재 규정의 규칙 177항에서 규정하고 있는 내부 항소 절차에 따라 해당 의원은 이를 활용하여 내부 항소 절차를 신청할 수 있다.

(9) 제9조 : 시행 부칙

사무국은 모니터링 절차를 포함하여 본 행동 강령에 대한 시행 조치를 마련하고, 필요한 경우 제4조 및 제5조에 언급된 관련 총액 등을 수정 혹은 정정해야 한다.

사무국은 이 행동 강령의 개정을 위해 보다 발전된 제안을 제출할 수 있다.

- (1) 투명성 등록부에 관한 기관 간 합의 이행에 대해 2016년 9월 12일자 사무국의 결정을 참조할 것.
- (2) 1999년 4월 12일 전 유럽 의회 의원에게 부여된 시설물에 대한 사무국 결정을 참조할 것.

2 유럽의회 의원 윤리규정과 한국적 함의

유럽의회 의원의 윤리규정은 1979년 이후 서로 다른 개별 국가의 상황 등을 고려하고 숙고한 보편적이고 일반적인 규정을 도출하고 있다는 점에서 지역과 정당에 상이할 수 있는 정당의 입장을 반영할 수 있는 한국적인 정당 혹은 국회 윤리규정의 정립에 시사하는 바가 많다.

특히 주요 내용 중에 주목할 만한 사항은 의원의 이해충돌의 경우 발생할 수 있는 이해관계의 조정과 기본 방침 등이며, 유럽의회 의원의 신고 사항 등은 매우 정교하고 세부적으로 규정하고 있다는 점에서 의미있는 시사점을 제공하고 있다.

또한 국회 내부의 윤리위원회 징계를 위한 자문위원회 구성 원칙이나 운영 방식 역시 한국 국회의 윤리위원회 구성에서 흔히 볼 수 있는 정파성이나 비공정성 등의 쟁점을 해소할 수 있다는 점에서 숙고할 필요가 있다.

제4장

사례 간 비교분석 및 정책 제언

제1절 의원규범 발전과정의 비교분석

제2절 규범 통제 방안의 비교분석

제3절 정책 제언

제1절

의원규범 발전과정의 비교분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

보고서의 제3장에서 살펴본 주요 의회 선진국의 의원 윤리 규범의 발전과정에 대한 사례분석의 결과를 비교분석의 관점에서 종합해 보면 다음과 같은 특징을 열거해 볼 수 있다.

먼저, 영국의 경우 불문법 국가로서 헌법상 의회의 자율 규제 원칙이 명시되지 않았다. 다만 자율규제와 자기통제의 원칙은 명문화되지는 않았지만, 의회규범을 유지하는데 가장 중요하게 다루어졌다. 영국은 본 연구에서 살펴본 유일한 불문법 전통의 국가라는 점에서 의회민주주의 발전의 오랜 역사 속에서 자연스럽게 형성된 의원 개인의 인격적 성숙과 정치 공동체에 대한 개인적 책무 의식에 대한 신뢰에 바탕을 두어 의회 규범이 발전되어 왔음을 알 수 있다. 영국에서는 그와 같은 개인과 집단에 대한 책무 의식과 신뢰를 바탕으로 한 자율적인 규제의 관행이 의원 개인에게 있어 하나의 행동 준칙과 규범으로 정립되었다. 즉, 비공식적 제도화(unofficial institutionalization)의 과정을 거치면서 의회규범과 의원윤리에 대한 통제로 정착되어 왔다. 이는 역사적 제도주의(historical institutionalism)에서 강조하는 역사적 경로의존(historical path dependence)의 강한 이론적 영향을 확인할 수 있는 대목이기도 하다.

미국 역시 불문법 전통이 강하다는 평가를 받기는 영국과 다를 바 없다. 하지만 미국의 경우에는 영국과 달리 헌법상 자율 규제를 명시하고 있고, 이에 기초한 윤리 체제가 기본적으로 작동하고 있다는 점에서는 영국의 의회규범 발전과정과는 확연한 차이를 보여준다.

한편, 독일의 경우에는 불문법 국가로서 영미법 전통을 주도해 온 영국이나 미국과는 달리 전형적인 성문법 국가의 성격이 여지없이 드러나는 의회규범 발전과정의 역사를 보여주고 있다. 물론 독일이 의회규범이나 의회의 의원윤리통제에 대해 성문법 국가의 특징을 그대로 반영하여 매우 상세한 규정을 발달시켜 왔음은 부정할 수 없는 사실이다. 하지만 독일 역시 미국과 마찬가지로 연방공화국 기본법에 대표의 자유 위임은 물

론 의회의 독립성과 자유를 명시하고 있으며, 윤리 규범의 제도화는 다만 의원에 대한 윤리통제의 제도적 효율성을 높이기 위한 제한적 조치로 인식되는 경향이 강하다.

유럽의회와 비교하여 위에서 살펴 본 영국, 미국, 독일의 경우에서 보이는 자율규제 중심의 의회규범 발전과정의 흔적을 쉽게 찾아볼 수 있다. 유럽의회가 공식적인 제도의 측면에서 의회규범에 대한 규정을 강하게 작동시키는 시스템을 택하기보다 의원의 자율적인 규제에 더 무게를 두어 의회규범을 발전시켜 온 데는 유럽의회라는 제도적 장치가 갖는 통합기관적 성격의 한계에 기인한 것으로 볼 수 있다. 즉, 유럽의회와 비교하여 개별 국가의 의회 관습과 문화가 상이한 가운데 다양한 성격을 지닌 의원들의 말과 행동을 통제의 관점에서 규정하기 쉽지 않아 보편적이고 일반적인 원칙이나 규칙으로 규정하기가 모호하다는 점에서 독일, 프랑스 등 공식적 제도적 통제의 측면을 강조하는 의회와는 의회규범의 발전과정이 다를 수밖에 없으며, 그 결과 의회규범이 대체로 다른 개별국가의 의회에 비해 느슨하게 규정될 수밖에 없다는 것이다.

상술한 선진 의회 민주주의 국가의 의원규범 원칙을 종합해 보면 사례분석의 대상이 된 주요 의회민주주의 선진국에서는 의회의 독립성과 자율성이 강조되어 자율 규제 원칙이 뿌리내려 왔음을 확인할 수 있었다. 이러한 원칙은 권력분립이란 민주주의의 원칙에 따라 행정부를 비롯한 외부의 통제로부터 자율성을 확보하기 위한 방안이었다. 우리나라 의회의 느슨한 외부 통제도 이러한 주요 의회 선진국의 의회 윤리 규범의 제도적 통제 장치들을 신제도주의(new institutionalism) 조직이론에서 강조하는 모방적 동형화나 제도적 동형화의 기제가 작동한 때문이라 할 수 있을 것이다.

한편 앞서 살펴본 주요 의회 선진국 의회의 자율통제 원칙과는 별도로 해당 국가들의 윤리 규범이 발전해 가는 과정에서 제도적으로 가장 크게 영향을 미친 것은 의원의 부정부패와 관련된 대형 스캔들의 발생과 그에 따른 사회로부터의 제도 개선에 대한 강한 요구와 같은 외부 충격이라 볼 수 있다. 미국의 경우 윤리 강화를 위한 테스크포스가 대형 정치 스캔들이 발생한 이후 외부의 압력에 의해 구성되었다는 사실만 보더라도 이를 쉽게 확인할 수 있다. 특히 미국을 포함한 주요 의회 선진국에 대한 사례분석 과정에서 확인된 바와 같이 개별 의원의 윤리적 문제가 언론과 대중으로부터 이슈가 되었는지 아닌지와 그 영향의 강도가 의원 윤리통제 제도에 대한 개혁의 방향과 강도를 결정하였음을 알 수 있다.

이러한 사실은 다른 선진 의회 민주주의 국가에서도 동일하게 확인되고 있는데, 영국에서도 유사한 경우를 쉽게 발견할 수 있었다. 영국도 미국과 마찬가지로 의원이 연루된 부패 스캔들이 발생함에 따라 의원에 대한 윤리통제 제도가 더 체계화되면서 강화되어 가는 모습을 보였다.

독일 역시 1986년과 2005년의 의원행동준칙 개정에 정치스캔들과 부패 사건이 의원에 대한 윤리통제 제도가 강화되는 배경으로 작용하였음을 확인할 수 있다. 윤리적 일탈을 일삼은 의원들의 스캔들이 비화면서 언론과 여론의 압력을 받게 되었고, 그에 따라 의회가 여론의 압력을 의식해 의원의 윤리통제를 강화하는 행동준칙을 기존의 제도와 비교하여 대폭 강화해 나감으로써 전체적으로 의원에 대한 윤리통제의 수준이 지속해서 강화되어 나가는 결과를 나타내었다. 이러한 사실은 프랑스 의회의 경우에도 마찬가지로 확인되고 있다. 프랑스 의회 역시 고위공직자나 의원 및 후보자의 부정부패가 사회 이슈로 두드러지게 떠오르면서 법률 제정의 필요성이 제기되자 의회가 직접 나서서 관련 윤리 규정과 법률제정을 시도하면서 의원에 대한 윤리통제 제도가 강화되는 결과를 낳았다.

제2절

규범 통제 방안의 비교분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 사익 추구 통제

미국의 경우 의회 개혁과정에서 사례금과 재취업의 제한을 규정하였다. 그러나 이러한 규정은 다른 국가와 비교하여 상대적으로 느슨하다고 볼 수 있다. 영국 하원은 이해관계의 등록과 선언, 로비 등에 대해 신고 등의 의무를 부과하고 이에 대한 의회 윤리감찰관의 조사가 이루어지기도 했다.

프랑스의 경우 구체적인 가이드라인을 제시하고 있다고 보기는 어렵다. 그러나 신고의 의무를 부과하여 이를 관리하였다. 독일의 경우 겸직과 부가활동 및 소득에 대한 내역을 신고하도록 규정하였다. 그러나 제도가 제대로 운용되고 있다고 보기는 어려운데, 의회 사무처의 검증이 명시되어 있으나, 검증 여부나 방식에 대한 정보는 공개되지 않으며, 수입에 대한 공개가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 비판을 받는다.

유럽의회는 이해 상충 가능성에 대해 의장에 대한 보고와 자문위원회로부터의 조언과 대응책 요청을 명시하였다. 특히 소득의 범주와 선물, 출장 등에 대해 구체적으로 명시하고 있는 것이 특징이다.

2 규범 유지 관련 조항

미국의 경우 교육과 서약을 통한 의원 품위 제고 활동이 눈에 띈다. 이는 영국 하원에서도 유사하게 나타나는데, 대표적으로 청렴성과 객관성, 책임성 등 윤리규범 상 공직 생활의 7가지 원칙을 제시하고 있다. 유럽의회는 행동강령을 통해 소속 의원의 행동 원칙과 업무에 대해 정의하고 있는데 특기할 점은 편견이나 차별이 없을 것을 명시하고 있다는 점이다.

독일은 의원의 불출석 시 수당의 삭감을 법률로써 규정하고 있다. 이는 성실의 의무를 강제하는 규정이라 할 수 있다. 또한 독일 의회의 경우에는 회의장의 질서유지를 위한 규정을 의회규칙에 명시하고 있는데, 특기할 점은 회의장 질서 유지 위반 시 벌금을 부과하고 있으며, 이에 대한 구체적인 액수와 회의 참여 제한 규정을 명시하고 있다는 점이다.

3 외부통제

미국의 경우 윤리위원회를 통해 규제를 진행하였으나 내부 구성원에 대한 징계에 소극적인 모습을 보여 왔다. 미국의회는 의회규범을 발전시켜 오는 과정에서 미국 의회의 윤리통제 제도가 지닌 이러한 한계를 극복하고자 독립적인 윤리 조직의 필요성을 제기하였고, 그 결과 의회 윤리실이 설치되었다. 미국 의회의 의회 윤리실은 하원 원내 지도부에 의해 공동으로 임명된 외부 위원이 윤리 문제 발생 시 조사 활동을 전개하여 결과를 윤리위원회에 보고하게 되어 있다.

다만 이러한 시스템은 최종적인 권한이 여전히 의회 내부 조직인 윤리위원회에 있다는 점에서 뚜렷한 한계를 지니고 있음을 알 수 있다. 한편 상원의 경우에는 유사한 조직을 구성하지 않고 있어 여전히 외부 통제에 소극적이라는 비판을 받고 있다.

영국의 경우 독립적인 의회 윤리기구를 통해 외부전문가로 구성된 위원이 윤리 규범 위반사항에 대한 조사와 처리를 수행하는 시스템을 갖추고 있다. 또한 별도로 구성된 의회조사감찰관을 통해 더욱 구체적인 조사가 진행되도록 이중 삼중의 제도적 통제장치를 갖추고 있는 것이 특징이다. 특기할 점은 미국과 달리 윤리기구와 윤리위원회의 역할이 세분화되어 있다는 점이다. 일반적으로 행동강령을 비롯한 윤리 규범 위반사례는 하원 윤리위원회에서 담당하지만, 재정 관련 사항은 독립의회 윤리기구에서 담당하고 있다.

프랑스의 경우 앞선 미국이나 영국의 경우와는 달리 윤리문제를 다룸에서도 외부통제를 적극적으로 도입하고 있다. 의회 윤리관은 윤리 강령의 원칙 준수 여부와 언행 등의 규정 위반시 의원과 의장에 보고하는 역할을 수행한다. 또한 의원들이 공직생활의

국회의원은 어떤 행위 규범을 준수해야 하나 ...

투명성을 확보할 수 있도록 고등사무국과 국가반부패청을 통해서 이해충돌과 직무 윤리에 대한 통제를 강화하고 있다.

같은 맥락에서 유럽의회는 자문위원회를 통해 소속 의원의 윤리규범 위반에 대한 조사와 이해 상충 등에 대한 심의를 진행하고 있다. 다만 영국이나 프랑스와 비교하여 외부통제의 강도가 강하다고 보기는 어렵다.

제3절 정책 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

선진 의회 민주주의 국가의 규범 발전 과정과 현황을 살펴보면 오히려 우리 의회가 포괄적인 범위 내에서 강력하게 사익추구와 이해충돌 등을 규제하고 있음을 확인할 수 있다.

다만 외부통제의 여부와 강도는 선진 의회 민주주의 국가에 비해서 약한 모습을 보인다. 대표적으로 본 연구에서 분석했던 주요 선진 의회 민주주의 국가들에서는 독립된 의회 윤리기구가 존재해 자체적인 조사 권한 등을 부여받고 있는데 반해 우리나라 국회의 경우에는 그와 유사한 외부 기구인 윤리심사자문위원회의가 있긴 하지만 자문 등의 보조적 역할에 머물러 있어 기능의 효과성이란 측면에서 해외 주요 의회선진국의 사례와 비교된다.

한편 국가별로 의회의 발전과정에 따라 윤리 통제에 대한 접근 방법 또한 다양하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 우선 미국과 영국의 경우 자율성을 유지하는 가운데 외부 통제를 받아들이는 모습을 보였다. 독일의 경우, 외부기관에 의한 통제는 비교 대상 국가 가운데 약한 편이라 볼 수 있으나 의회의 효율성을 강화하기 위해 회의 출석과 의사 진행에 관한 규정을 강하게 유지하고 있는 모습이 눈에 띄었다. 프랑스 의회의 사례에서 확인할 수 있었던 의회 윤리관 제도는 단순히 부패와 사익 추구 이외에 윤리 규정을 관리 감독하고 있다는 점에서 기존의 각국 의회와 큰 차별성을 보여주고 있다. 이로부터 어떤 시사점을 얻을 수 있을까?

1 외부 통제 강화

상술하였듯이 선진 의회민주주의 국가에서는 의원규범의 강화를 위하여 외부 통제를 강화하는 추세임을 확인할 수 있다. 현재 우리 의회는 윤리심사자문위원회를 통해 제한적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

그러나 현행 우리의 윤리심사자문위원회는 겸직 금지 및 영리업무 종사 등에 대한 의견 제출이나 윤리특별위원회에 대한 자문 역할을 수행하는 것에 그친다. 이는 미국 하원의 의회 윤리실이나 영국 하원의 독립의회 윤리기구가 실질적인 조사 권한을 가지는 모습과는 차이를 보이는 것이다.

현재 우리 의회에서 사익 추구와 이해 충돌 방지 등을 위해서 각종 신고를 의무화한 것에서 더 나아가 독립된 기구를 통해 이를 검증하고 상시로 감시·감독할 필요성이 있다.

미국과 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 윤리기구 자체에 의한 통제를 받지 않고 의회 내부에서 윤리위원회 등을 통해 최종적인 결정을 내리는 모습도 부정적으로만 보기는 어렵다. 하지만 윤리심사자문위원회의 역할과 위상의 강화와 같은 외부 통제의 강화는 필요할 것으로 생각된다.

2 내부 통제 강화

또한 프랑스의 사례에서 볼 수 있듯이 의회 윤리관의 도입도 고려할 필요가 있다. 프랑스의 의회 윤리관의 경우, 직무와 관련된 부패 이외에 윤리 문제까지도 폭넓게 다룬다. 특히 언행과 글 등 공식적 표현에 대한 수집과 윤리규정 위반에 대한 권고와 고지를 수행한다. 한국의 의회가 잦은 설화를 비롯한 윤리적 문제에 직면해왔다는 점에서 의회 윤리관 제도는 상당한 효과를 거둘 것으로 생각된다.

또한 공직자 재산 신고 등 기존의 제도를 검증하고 실질적으로 사익추구 가능성을 판단할 '이해충돌심판관'(가칭)의 도입 역시 고려할 필요가 있을 것이다.

한편 독일의 사례에서 볼 수 있듯이 실천규범이 선언적 의미에서 그치지 않고 구체적인 제한과 의무 부과가 병행되어야 한다. 대표적으로 성실성을 담보하기 위하여 회의 불출석에 대한 수당 삭감과 의사 진행 방해에 대한 회의 참여 제한과 벌금 부과 등이 대표적이다.

특히 처벌 규정에 대한 구체적인 명시는 기존의 윤리특별위원회에서 내부인원에 대한 온정적인 처벌 혹은 심사 연기를 막을 방안으로도 작용할 수 있을 것이다.

이외에도 미국 하원에서 보여주었던 의회 구성원에 대한 교육의 강화 역시 내부 통제 방안이 될 수 있을 것으로 생각된다. 교육의 강화는 자율성을 유지하는 가운데 근본적인 인식의 변화를 통한 내부적 통제를 끌어내 보다 효과적인 윤리 규범 강화로 이어질 것으로 판단된다.

3 윤리 규범의 재정비

우리 국회의 현행 윤리실천규범은 성실과 품위 유지를 규정하고 있다. 그러나 선진의 회민주주의 국가에서는 이러한 규정을 보다 세분화하여 명시하고 있다. 대표적으로 영국의 경우 책임성과 개방성 등을 추가로 명시하고 있으며, 프랑스 역시 책임성과 모범성 등에 대해 언급하고 있다.

또한 시대상을 반영하여 성별과 소수자에 대한 인식, 문화적 다양성 등이 윤리 규범에 포함될 필요가 있다. 대표적으로 유럽의회의 경우 소속 의원에 대한 편견이나 차별이 없을 것을 명시하고 있다.

이러한 규정은 의원 윤리에 대한 대내적 접근법으로서 구성원의 교화와 훈육을 통한 윤리적 이탈방지 효과(박재창 2004)를 기대할 수 있을 것이다.

이상 살펴본 바와 같이 해외 선진민주주의국가에서 의원규범의 발전은 내부통제의 한계를 외부통제를 통해 극복하는 방법으로 주로 이루어져 왔다. 물론 독일의 사례에서 볼 수 있듯이 의회의 독립성과 자유 원칙에 기초하여 제도적 개선과정에서 의회가 주체적인 역할을 수행하면서 제도 개선에 대해 자율적인 결정을 내려서 추진하는 사례도 있다.

그러나 다수의 사례에서 볼 수 있듯이 본 연구에서 살펴본 주요 의회 선진국에서는 자율규제를 관행으로 하던 전통에서 벗어나 최근에는 외부 독립기구를 통해 의회를 간접적으로 통제하려는 변화된 모습이 나타나고 있다. 또한 외부통제를 강화하는 다양한 제도들을 도입하는 가운데서도 의회의 독립성을 유지하기 위해 의회의 윤리통제에 관한 최종 결정 권한은 여전히 의회가 유지하는 방향으로 정책적 조율이 이루어지고 있다.

본 연구에서 살펴본 선진 민주주의 국가의 의회규범사에서 알 수 있듯이 우리나라에서 의원규범에 대한 내부에서의 극복 의지나 외부통제의 수준은 다른 주요 의회 선진국들에

비해 낮은 것이 현실이다. 물론 우리나라의 의회규범 발전 과정에서 선진민주국가에 비해 규범 발전에 큰 변곡점을 만든 대형 스캔들이나 외부 충격이 없었다는 데서 이유를 찾아 볼 수도 있을 것이다. 하지만 이러한 배경을 고려한다손 치더라도 한국의 의원규범과 그에 대한 외부통제의 정도가 매우 느슨한 것만큼은 부정할 수 없는 사실이다.

우리나라 국회의 경우에도 본 연구에서 살펴본 미국이나 유럽 주요국 의회와 마찬가지로 의회의 자율적인 통제 아래에서 도덕적 정당성이 유지되면서 발전해 나갈 때, 의원들의 높은 정치적 책임과 도덕성 발휘가 가능할 수도 있을 것이다. 그러나 우리나라 국회에 대한 국민적 불신은 너무도 깊어 국민 대다수가 국회의 자율적인 윤리통제의 가능성에 대해 매우 부정적일 것으로 보이는 것 또한 사실이다. 특히 행정부에 대한 감시자로서의 임무를 수행하고, 일반 임용직 공무원에 비해 높은 도덕성이 요구된다는 점에서 국회의원에 대한 윤리 규범 강화는 필수적일 것이다.

이러한 측면에서 우리나라의 국회는 국회의원의 윤리통제와 관련하여 독립성과 자율성이 외부적 통제와 조화를 이루는 가운데 의원규범 통제를 선제적으로 수용하는 태도를 보일 필요가 있다. 덧붙여 의회의 독립성과 자율성을 유지하기 위해서 내부적인 자율적 통제도 병행되어야 할 필요성이 매우 높다. 따라서 선언적인 성격이 강한 국회의 원윤리강령과 이에 대한 실천규범의 재정비도 필요할 것이다. 이는 의원의 의무와 태도를 보다 명확하고 세분화할 필요가 있음을 보여주는 것으로 때에 따라서는 프랑스나 독일의 사례에서 확인된 바와 같이 처벌 조항의 도입을 전향적으로 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

윤리강령과 실천규범에 민주주의의 공고화에 따른 정치상의 변화와 새로운 시대상을 담아낼 필요 또한 국회의원에 대한 윤리통제 및 의회규범의 발달과 관련하여 중요한 문제 제기일 수 있다. 유럽의회에서 편견이나 차별을 금지하는 별도의 조항을 명시하고 있었던 것처럼 성별과 소수자에 대한 인식, 문화적 다양성과 이에 대한 존중의 의무를 포함하는 것이 구체적인 사례가 될 수 있을 것이다. 이런 점에서 우리나라 국회의 의원 윤리 통제 제도의 미래 발전을 위해서는 독립성과 자율성이 외부적 통제와 조화를 이루는 가운데 의원규범 통제를 국회 스스로 수용하는 태도를 보이는 것도 하나의 선택이 되지 않을까 한다.

참고문헌

1. 문헌 자료
2. 웹 사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌 자료

- 국회윤리특별위원회. (2005). 『국회의원 면책특권과 의원징계 및 윤리심사 기준에 관한 공청회』(자료집)
- 국회의원 특권 내려놓기 추진위원회. (2016). 활동결과보고서(연구보고서)
- 국회개혁특별위원회. (2005). 제17대 국회 국회개혁특별위원회 활동결과보고서
- 국회윤리특별위원회. (2009). 현행 국회의원 윤리심사의 문제점 및 개선 방안
- 국회운영제도개선 자문위원회. (2009). 국회의사규칙 및 국회의원 윤리규칙: 활동결과 보고서(2)
- 김진·윤경일·강웅경. (2010). 주요 선진국 의원윤리심사제도의 비교 연구 -의원윤리심사제도의 개선 방안 모색을 위한 시도, 국회윤리특별위원회
- 김유남. (2000). 의회정치론: 비교의회 연구. 서울: 삼영사
- 김형준. (2009). 의원윤리규칙 제정에 관한 국회의원 의견조사, 바람직한 국회운영을 위한 세미나(국회운영제도개선 자문위원회 주최) 발표 논문
- 노영숙. (2019). 공직윤리제도의 혁신방향에 대한 고찰: 이해충돌을 중심으로, 사회과학연구 36(1)
- 데이비드 올슨(David M. Olson) 지음, 장성호 옮김, (2007), 『의회민주정치제도』, 서울: 창문각
- 박석희. (2006). 국회의원 윤리제도의 쟁점과 과제: 주요쟁점에 대한 원칙적 해법의 모색. 한국부패학회보 11(4)
- 박석희. (2013). 국회윤리의 쟁점과 과제, 정치혁신실행위원회 세미나 발표문.
- 박영창. (2013). 국회의원 윤리심사의 징계요구 사유별 분석과 개선과제, 한국의회학회

보 2(1)

- 박재창. (2003). *한국의회정치론*, 서울: 오름
- 박재창. (2004). *한국의회개혁론*, 서울: 오름
- 박재창. (2005). *한국의회윤리론*, 서울: 오름
- 박찬표. (2002). *한국의회정치와 민주주의*, 서울: 오름
- 버나드 마넵 지음, 곽준혁 옮김, (2004), 『선거는 민주적인가』, 서울: 후마니타스
- 유병곤. (2004). *주요국의 의회제도(연구보고서)*, 국회운영위원회 수석전문위원실
- 이갑윤·이현우. (2009). *한국 국회의 현실과 이상*, 서울: 오름
- 이현우 외. (2009). *의원 윤리 연구*, 한국정치학회 연구보고서.
- 이희주·이원택. (2016). *의원 윤리심사제도 개혁 해외사례에 대한 심층분석을 통한 제도개혁 시사점: 영국, 미국, 캐나다 사례를 중심으로. 국회 입법조사처 정책연구용역보고서*
- 임성호. (2004a). *국회불신의 수준과 원인, 한국 의회정치와 제도개혁*, 서울: 한올아카데미
- 임성호. (2004b). *국회의원과 윤리: 윤리위원회 개혁방안*, 박찬욱·김병국·장훈(공편), *국회의 성공조건: 윤리와 정책*, 서울: 동아시아연구원
- 임성호. (2010). *의원윤리의 재개념화: 의회민주주의를 위한 제도윤리의 정립*. *사회이론* 37
- 임종훈. (2009). *국회의사규칙과 국회의원 윤리규칙의 제정 취지 및 주요내용, 바람직한 국회운영을 위한 세미나(국회운영제도개선 자문위원회 주최) 발표 논문*
- 정성화. 2016.05.24. “한국 국회의원, 200여 가지 특권만 누리는 신귀족”. 뉴데일리. <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2016/05/24/2016052400106.html> (검색일: 2020.08.25).
- 정재황·한동훈. (2008). *2008년 프랑스 헌법개정에 관한 연구*. 한국법제연구원
- 정하명. (2008). *미국에 있어서 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준: 미국의 1989년 윤리개혁법을 중심으로*, *공법학연구* 9(3)

- 전학선. (2007). 프랑스 국민투표법률을 통한 헌법개정-1962년 11월 6일 국민투표에 의한 법률에 관한 결정을 중심으로- 헌법학연구 13(1)
- 전훈. (2015). 프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원
- 전훈. (2018). 프랑스 「정치생활 신뢰를 위한 법률안」 영향평가 사례분석, 한국법제연구원.
- 이지호. 2010. “해외의정리뷰: 영국의회의 의원윤리 사건과 개혁.” 「의정연구」 제16권 2호.
- 이현우 외. (2009). 의원윤리연구(연구보고서), 한국정치학회,
- 전진영. (2014). 「외부인사가 참여하는 의원윤리심사기구: 미국과 영국의 사례」 이슈와 논점 제820호.
- Braun, Jantsch, Klante. Abgeordnetengesetz des Bundes - unter Einschluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder]
- Chafetz, Josh. (2007). Democracy's Privileged Few: Legislative Privilege and Democratic Norms in the British and American Constitutions (Kindle Edition). New Haven, Connecticut: Yale University Press
- Choate, Judd. (2003). Torn and Frayed: Congressional Norms and Party Switching in an Era of Reform (Kindle Edition). Westport, Connecticut: Praeger
- Committee on Standards in Public Life. (1995). First Report of the Committee on Standards in Public Life
- Congressional Research Service. (2015). Enforcement of Congressional Rules of Conduct: A Historical Overview, CRS Report
- Dalton, Russel J. (1989), Politics in West Germany, Little, Brown
- Deutscher Bundestag. (2020). Das Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages. Internetausgabe.

(<https://www.bundestag.de/datenhandbuch>)

Eisenberg, Ralph. (1956-59). Conflict of Interest Situation and Remedies, Rutgers Law Review 13.

Getz, Robert. (1966). Congressional Ethics: The Conflict of Interest Issue. Princeton, NJ: Van Nostrand & Co

House of Commons Committee on Standards. (2015). The Standards System in the House of Commons: Sixth Report of the Session 2014-15

Jogerst, Michael 1993, Reform in the House of Commons : The Select Committee System, Univ. of Kentucky Press

Josephson, Michael. (1992). The Best of Times, the Worst of Times, Spectrum, The Journal of State Government. Fall vol. 65

Klein, H. H., Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, (1987). Durch Kürzungen der Kostenpauschale nach 14 AbgeordnetenG ist diese Verpflichtung(Zur Teilnahme an den Arbeiten des Bundestages) auch in gewisser Hinsicht sanktionsbewert. (Demmler, W. Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, Berlin, 1994.)

Marongiu, A. (1968). A Medieval Parliaments: A Comparative Study. London: Eyre and Spottiswoode

Pennock, J. Roland. (1979). Democratic Political Theory, Princeton, NJ: Princeton University Press

Schindler, Peter. (1999). Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. (Hrsg.: Verwaltung des Deutschen Bundestages, Abteilung Wissenschaftliche Dienste/Referat Parlamentsgeschichtliche Dokumentation)

Steffani, Winfried. (1983). Position and Function of Representative Assemblies, Universitas 3(1).

Tolchin, Susan J. and Martin Tolchin. (2003). Glass Houses: Congressional

Ethics and The Politics Of Venom. New York, NY: Routledge.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. (2008). Das Diätenrecht des Reichstags (1871 - 1918) und der Weimarer Nationalversammlung. Deutscher Bundestag

1 웹 사이트

국가법령센터: <https://www.law.go.kr>

네이버 뉴스 라이브러리: <https://newslibrary.naver.com>

European Parliament: <https://www.europarl.europa.eu>

Parliamentwatch: <https://abgeordnetenwatch.de>

Verhandlung des Deutschen Reichstags: <https://www.reichstagsprotokolle.de>

Abstract

What code of conduct should lawmakers abide by?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

The purpose of this study is to examine the code of conduct that lawmakers as legislators should adopt. To this end, a comparative analysis of the code of parliamentary conduct in advanced democracies was performed. As seen in the Rules of Decorum and Rules of Decorum & Debate in the House, the code that lawmakers should value in their political actions and language has a long history. The bottom line is that the rules by which they should abide must be enacted by the lawmakers themselves. In other words, parliament is very cautious when it comes to giving the authority to regulate lawmakers' behavior to outsiders. That's why lawmakers have immunity and are not subject to criminal prosecution. There have been numerous efforts among lawmakers to honor self-regulatory principles and to consider a breach of such principles as more serious than breaking the law. This report argues that it is necessary to make efforts to improve the National Assembly Ethics Code, which has only existed formally since it was enacted in 1992, with richer and more specific content.

국회의원은 어떤 행위 규범을 준수해야 하나

인 쇄 2020년 12월 27일
발 행 2020년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-40-3 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE