

# 국회의원 윤리제도의 쟁점과 과제

- 주요쟁점에 대한 원칙적 해법의 모색

Issues and Problems in Ethics of Assemblymen members

박석희(Park, Seok Hee)\*

## ABSTRACT

It seems that ethics on assembly members is problem of practice, not of solution. However, it, as showed in all the rules for ethics on assembly members including law of national assembly, could be substantially improved through establishing the more stringent rules because the existing principles related to it are too abstract and ambiguous to adopt. Thus, it is necessary to arrange more reasonable and systematic criteria for ethics on assembly members within the framework on innovation of national assembly and to reestablish the roles of special committee on ethics of national assembly. Accordingly, this research aims to derive the significant issues in the ethical institutions on assembly members in Korea, and to provide the principal solutions for each issue through comparing the cases of foreign countries. A lot of precedent researches have argued ethics on assembly members only in the superficial aspects, yet this research intends to indicate the fundamental rules for it as a premise for building more productive national assembly.

Key Words : 국회의원윤리(ethics of assemblymen), 공직윤리(ethics of public offices), 윤리특별위원회(special committee of national assembly for ethics), 국회개혁(innovation of national assembly), 국회법(law of national assembly)

## 1. 들어가며

제17대 국회 초반만 해도 국회의원의 윤리성에 대한 국민적 관심이 그 어느 때보다 고조되었고, 이에 따라 윤리특별위원회의 역할과 위상에 대해 국회 내외에서 다양한 논의가 전개되었다(윤리특별위원회, 2004). 사실 국회의원의 윤리문제는 진부하리만큼 그 문제점과 개선방안에 대해 이미 다각적인 논의가 이루어져 왔다. 더욱이 글로벌 스탠다드(global standard)의 확산은 모든 국가에 정치·행정·기업·시민단체 등 모든 부문에서 높은 수준의 윤리성과 투명성을 요구하고 있고, 또한 과거 국회운영실태에 대한 비판을 통해 국회의원 윤리의 중요성이 점차 강조되어 왔다. 그런데 제17대 국회 들어 국회의원 윤리문제가 새삼 중요한 화두로서 부각된 것은 제17대 국회에 대해 갖는 국민들의 기대와 희망이 높은 것도 있지만 그 보다는 이전의 경험과 달리 국회의원 윤리 문제에 대한 윤리특위의 역할이 증가하였다는 점이 중요한 배경이라고 할 수 있다.

그 동안의 실적과 비교했을 때 제17대 국회는 윤리특위에의 제소와 처리가 크게 증

가하였다. 임기시작 7개월만인 2004년 12월 말까지 윤리심사요구 3건, 징계요구 14건 등 모두 17건이 윤리특위에 제소되어 이 중 7건이 처리되었고, 특히 2005년 1월 6일에는 국회사상 처음으로 여야의원 3명에 대해 표결로 징계결정을 내림으로써 윤리특위의 역할이 보다 증가되었다. 이에 대해 윤리특위의 기능이 점차 정상화되고 있음을 보여주는 것이라는 주장과 함께 다른 한 편 윤리특위가 여야간 제소남발과 불공정한 심사와 운영으로 정쟁의 장으로 변질될 수 있다는 비판도 제기되고 있다. 하지만 과연 어느 주장이 옳은가를 판단하는 것은 용이한 일이 아닐 뿐 아니라 그것은 국회의원의 윤리성 확립과 관련된 논의의 핵심을 벗어나는 것이라고 할 수 있다.

물론 윤리특위가 설치된 1991년 이후 지난 14대부터 16대까지 윤리특위가 직무를 소홀히 하여 부실하게 운영되었다는 점은 부인하기 어려운 사실이며, 이는 근본적으로 국회의원 윤리제도 전반에 걸쳐 많은 한계가 있었음을 의미한다. 그럼에도 국회의원 윤리제도의 쟁점과 대안을 체계적으로 검토하기보다 윤리특위의 기능에 대해 감론을박하는 것은 국회의원 윤리제도와 관련된 문제의 본질을 왜곡시키는 것이다. 따라서 본 논의에서는 국회의원 윤리문제의 보다 근본적인 측면에서 현행 국회의원 윤리제도에 관한 핵심쟁점들에 대해 논의하고, 외국사례와의 비교분석을 통해 윤리제도의 개선안 마련을 위한 원칙적 해법들을 모색하고자 한다. 이러한 논의를 통해 향후 국회의원 윤리제도가 한층 더 선진화된 모습으로 발전하기 위한 근거와 계기를 마련할 것으로 기대된다.<sup>1)</sup>

## 2. 국회의원윤리의 중요성에 대한 새로운 해석

윤리(ethics)란 인간 삶의 도덕적 차원으로 이는 다음과 같은 세 가지를 전제하고 있다. 첫째, 옳은 행위와 그른 행위 간에는 중요하고 진정한 차이가 존재한다. 둘째, 우리는 어떤 행위가 옳으며 그른지를 알거나 적어도 그에 대한 정당한 신념을 가질 수 있다. 셋째, 무엇이 옳고 그른지에 대한 지식은 우리의 행위에 영향력을 가질 수 있다. 이에 따라 윤리는 개인의식 속에서 옳고 그른 것을 구별하는 기준으로 작동하여 개인의 행태를 좌우하며, 나아가 타인행동의 정당성까지 결정하게 된다.<sup>2)</sup> 물론 윤리적 허무주의자나 윤리적 주관주의자들은 옳고 그른 것 간에 중대한 차이가 없다고 주장하는 경우도 있다. 하지만 인간은 합리성에 근거하여 윤리적 판단을 내릴 수 있으며, 그것은 개인은 물론 사회에 기능적으로 기여하게 된다(황경식 역, 1994: 10-12).

1) ‘윤리학’이 ‘윤리’와 관련된 보다 본원적이고 철학적인 논의라는 점에서 본 연구는 과연 무엇이 윤리이며 그것이 존재하는지, 혹은 윤리성 판단의 기준은 무엇이고, 그것을 어떻게 인식할 수 있는지 등의 윤리학적이거나 철학적인 논의를 시도하는 것은 아니다. 그 보다는 윤리에 대한 존재가능성, 인식가능성, 판단가능성 등을 전제로 국회의원 윤리제도의 핵심쟁점과 관련하여 누구나 합의 가능한 원칙적 해법들을 제시함으로써 국회의원 윤리제도 개선에 보다 실천적으로 기여하고자 한다.

2) 윤리가 사고방식과 행동에 큰 영향을 미친다는 관점에서 Bourdieu(1989)는 가치관이나 구체적인 행정양식까지 포함한 사회규범을 ‘코드(code)’라고 규정하고 다양한 사회현상을 분석한 바 있다(임도빈, 2003: 2).

윤리의 이러한 특성으로 인해 국회의원윤리는 소극적 기능과 적극적 기능을 동시에 지니게 된다. 소극적 기능이란 소위 공직비리나 부패의 통제와 관련된 기능이며, 적극적 기능이란 공공부문에서 성과 증진에 기여하는 것과 관련된다. 공직윤리가 단지 소극적 기능에 머문다면 공직윤리는 비교적 간단한 문제가 될 수 있다. 이는 윤리기준의 강화와 집행력의 확보를 통해 달성될 수 있기 때문이다. 하지만 공공부문의 성과 향상이라는 적극적 기능을 고려하면 공직윤리는 매우 복잡한 문제가 된다. 즉, 국회의원의 윤리 확립이 국회의 생산성 향상으로 이어지기 위해서는 윤리기준의 단순한 확대가 아니라 윤리기준의 합리적 재설계가 필요하기 때문이다.

특히 국회의원 윤리는 국회개혁의 현실적 대안을 제시해 줄 수 있다는 점에서 중요성이 높다고 할 수 있다. 국회개혁을 통한 생산성 증진도 중요하지만 다른 한 편 국회의원의 자율성을 침해해서도 안 된다는 난제로 인해 국회의원 윤리제도 개선은 각종 국회개혁이슈들에 대해 실현가능한 해답을 제공해 줄 수 있다. 국회의원들의 특권을 제한하여 합리적 사고 또는 양심에 따른 발언과 행동을 일일이 규제해도 안 되고, 그렇다고 의원들의 비합리적·비윤리적인 의정활동을 그대로 방치할 수도 없는 상황이다. 따라서 국회개혁과 관련된 복잡한 문제를 국회의원의 윤리 차원에서 접근한다면 보다 적실서 있는 대안을 모색할 수 있다(임성호, 2004).

이러한 점에서 국회의원 윤리제도 개선은 의원 개인차원의 도덕성 확립을 넘어 민주주의의 기둥이라고 할 수 있는 국회를 바로 세우고 나아가 국가신뢰도와 투명성을 제고하는데 기여할 것으로 기대된다. 따라서 국회의원 윤리와 관련된 다양한 법적·제도적 요인들, 즉 국회의원 윤리제도 자체는 물론 국회운영방식, 선거제도, 정당제도와 같은 정치제도 전반에 걸친 합리적 재설계가 함께 이루어질 때에만 국회의원 윤리제도의 합리적 개선이 이루어질 수 있는 것이다.

### 3. 국회의원 윤리제도 현황 및 주요쟁점

#### 1) 국회의원 윤리제도 현황

국회의원 윤리제도는 국회의원 윤리관련 법령과 윤리특별위원회의 기능과 역할 등 두 가지 측면에서 검토할 수 있다. 국회의원 윤리문제는 법령이 얼마나 체계적이고 합리적인가의 여부와 윤리특위가 이를 얼마나 엄격하고 공정하게 적용·집행하는가에 따라 결정되기 때문이다.

##### (1) 국회의원 윤리관련 법령 현황

국회의원 윤리관련 법령으로 헌법<sup>3)</sup>을 비롯하여 국회법, 공직자윤리법, 공직선거및선

3) 『헌법』을 보면 제3장(국회)은 국회의원의 직무수행, 품위유지, 직업윤리 등과 관련된 원칙

거부정방지법, 국정감사및조사에관한법률 등과 국회 내부규칙들이 있다. 이들은 국회의원 윤리문제에 대해 비교적 포괄적으로 규정하고 있지만 외국과 비교했을 때 다분히 선언적이고 추상적인 수준이다.

『국회법』에 규정된 윤리관련 조항들은 포괄적이기는 하지만 구체성이 결여되어 국회의원 윤리 확립에 효과적이지 못하거나 부적합한 경우도 있다. 즉, ①3장에서 의장·부의장의 겸직제한, 의장의 당적보유금지, ②4장에서 품위유지, 겸직제한, 청가 및 결석, ③5장에서 윤리특별위원회, ④6장에서 의제외 발언금지, 발언회수제한, 발언원칙, 5분경과발언, ⑤7장에서 회의록의 배부·배포, ⑥8장에서 대정부질문, 긴급현안질문, ⑦10장에서 증인·감정인 등의 출석요구, ⑧11장에서 탄핵소추사건의 조사, ⑨12장에서 국회의원의 퇴직, 자격심사청구, ⑩13장에서 회의의 질서유지, 모욕발언금지, 발언방해금지, 깃연금지, ⑪14장에서 국회의원 윤리심사 및 징계관련 절차 등, 제명된 자의 입후보제한 등 다수의 조항들이 있지만 실효적이지 못하다는 비판을 받고 있다.

그 밖에 『공직자윤리법』은 재산등록·공개, 선물신고, 퇴직공무원의 취업제한 등으로 경제적 측면에서 공직자 윤리문제를 규정하고 있으며, 「공직자윤리법의시행에관한국회규칙」은 동법시행에 필요한 세부사항을 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 또한 『공직선거및선거부정방지법』은 선거와 관련하여 국회의원의 윤리를 규정하고 있는데, 특히 기부행위의 정의 및 제한기간(112조)<sup>5)</sup>, 축의·부의금품의 상시제한(117조의2) 등을 규정하고 있다. 그리고 『국정감사및조사에관한법률』도 제척과 이해충돌의 회피(제13조), 주의의무(제14조), 징계(제17조) 등에 관해 규정하고 있다.<sup>6)</sup>

한편 국회내부규칙으로 「국회의원윤리강령」, 「국회의원윤리실천규범」, 「국회의원청가및결석에관한규칙」 등이 있다. 1991년 2월 7일 제정된 국회의원윤리강령은 원칙

을 규정하고 있다. 즉 43조는 국회의원의 겸직금지, 45조 국회의원의 면책특권과 불체포특권, 46조는 청렴의 의무, 양심의 의무, 이익충돌 회피의무, 64조는 국회의원 자격심사 및 징계, 제명 등에 관해 규정하고 있다.

- 4) 등록의무자 변동사항통보(2조), 재산등록기간 연장허가(3조), 재산등록현황보고(4조), 각종자료의 제출(6조, 6조의2), 등록의무자·관계인의 출석요구 및 진술청취(7조, 8조), 수임기관의 등록사항 심사결과보고(9조), 수임기관에 대한 감독 및 감시(10조), 등록재산의 심사방법(10조의2), 징계의결요청등에 대한 처리결과 통보(11조), 국회공직자윤리위원회의 구성, 임기, 직무 및 운영(12조 내지 19조), 재산공개목록 제출(20조), 등록사항의 열람·복사허가(21조), 공직후보자의 재산공개 등(22조, 23조), 선물신고 등(24조), 취업이 제한되는 영리기업체, 취업승인 및 확인(25조내지 27조), 연차보고서의 처리(28조) 등을 규정하고 있다.
- 5) 112조는 선거의 중립성과 공정성을 저해할 수 있는 금지된 기부행위유형과 의례적으로 허용되는 기부행위의 유형을 비교적 상세히 규정하고 있으며, 기부행위 허용기간을 매우 제한적으로 규정하고 있다.
- 6) 제13조제1항은 ‘의원은 직접 이해관계가 있거나 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우 그 사안에 한하여 감사나 조사에 참여할 수 없다’, 제2항은 ‘본회의 또는 위원회는 제1항의 사유가 있다고 인정할 때에는 결의로 당해 의원의 감사 또는 조사를 중단시키고 다른 의원으로 하여금 감사 또는 조사하게 하여야 한다’, 제4항은 ‘제1항의 사유가 있는 의원은 그 사안에 한하여 위원회의 허가를 받아 감사 또는 조사를 회피할 수 있다’라고 규정하고 있다. 또한 제14조제1항은 ‘감사 또는 조사를 할 때에는 그 대상기관의 기능과 활동이 현저히 저해되거나 기밀이 누설되지 아니하도록 주의하여야 한다’, 또한 제17조는 제13조 및 제14조의 규정을 위반한 경우 국회법의 절차에 따라 해당의원을 징계할 수 있도록 규정하고 있다.

적 사항들을 5개 조항으로 규정하고 있고, 1991년 5월 8일 제정된 국회의원윤리실천규범은 세부실천규칙으로서 15개 조항에 걸쳐 윤리강령의 준수, 품위유지, 청렴의무, 직권남용금지, 직무관련 금품취득 등 금지, 국가기밀 누설금지, 사례금, 겸직금지, 회피의무, 재산신고, 기부행위금지, 국외활동, 회의출석 등을 포괄적으로 규정하고 있다. 그러나 이 역시 구체성과 엄격성이 결여되어 있다는 비판을 받고 있다.

## (2) 윤리특별위원회의 운영현황

윤리특별위원회는 국회의원의 윤리심사(155조1항) 및 징계(2항)·자격심사(138조) 등 국회의 자율권에 속하는 준사법적 기능을 담당한다. 1991년 2월 7일에 ‘국회의원윤리강령’이, 5월 8일에는 ‘국회의원윤리실천규범’이 제정되었고, 5월 31일 『국회법』 개정을 거쳐 7월 23일 ‘윤리특별위원회구성등에관한규칙’의 제정으로 윤리특위가 설치되었다. 윤리특위는 상설특위로서 위원장 1인과 위원 14인 등 총15인으로 구성되는데 7인은 제1교섭단체 소속의원 중에서, 나머지 7인은 제1교섭단체를 제외한 교섭단체 소속의원수의 비율로 선임함으로써 여·야 의원 동수로 구성하고 있다.<sup>7)</sup>

윤리특위의 심사는 윤리심사는 윤리강령 및 윤리실천규범 위반행위, 징계는 국회법 155조2항1호 내지 11호에 해당하는 행위가 있다고 판단될 때 요구할 수 있지만 동일사유로 윤리심사와 징계를 중복 요구할 수 없다.<sup>8)</sup> 심사요구가 있으면 위원장은 의사일정, 개회일시, 회의장소 등을 심사요구의원과 심사대상의원(자격심사피심의원, 윤리심사·징계대상의원)에게 통지한다. 이후 개회 3일전 심사대상의원 등에게 심문출석요구를 한 후 심사대상의원이 제출한 발언 및 변명신청서, 증빙서류·해명자료 등 서류심사를 원칙으로 심사를 진행하되 위원장은 윤리심사소위원회, 징계·자격심사소위원회를 구성하여 심사결과를 청취해야 한다.<sup>9)</sup> 윤리심사의 경우 위반사실여부를 의결하고, 징계심사의 경우 징계여부와 징계종류(공개회의에서 경고, 공개회의에서 사과, 30일 이내의 출석정지, 제명)를 의결한 후 본회의에 보고한다. 윤리특위의 회의는 비공개가 원칙이지만 본회의에서 징계의결한 때에는 의장은 공개회의에서 선포해야 한다. 심사기한은 윤리심사의 경우는 회부 또는 보고가 있는 날부터 3월내로 제한되어 있고, 징계심사의 경우는 특별한 제한은 없으나 심사기한이 경과하거나 국회의원 임기가 만료되면 국회법에 따라 자동 폐기된다.

7) 위원 선임방법은 교섭단체 소속의원은 의장이 각 교섭단체 대표의원의 추천으로 선임하고, 비교섭단체 소속의원은 제1교섭단체를 제외한 교섭단체 대표의원과 협의하여 선임한다. 위원장은 국회 본회의에서 선출하고, 간사는 교섭단체별로 1인을 선임하는데 위원회에서 호선한 후 본회의에 보고한다.

8) 윤리심사 및 징계요구는 의장, 위원장, 의원, 윤리특위 위원장 및 위원 모두 할 수 있다. 의장은 대상자를 윤리특위에 회부하여 본회의에 보고할 수 있고, 각 위원장은 소속위원 중에서 대상자를 의장에게 보고할 수 있고, 의원 역시 20인 이상 찬성으로 심사요구를 할 수 있으며, 모욕당한 의원은 직접 의장에게 심사요구를 할 수 있으며, 윤리특위 위원장 및 위원 5인 이상 요구가 있으면 의장보고 후 심사할 수 있다.

9) 이 경우 심사안건 관련위원의 제척 및 회피사유가 발생할 경우 심사참여를 불허할 수 있다.

윤리특위의 운영실적을 보면 <표 1>, <표 2>와 같이 1991년 윤리특위 신설 이후 징계를 받은 사례는 한 건도 없으며, 심지어 17명의 국회의원이 뇌물수수, 횡령 등으로 사법처리를 당함으로써 국회불신이 극에 달한 16대에서조차도 징계율은 0%를 기록하였다. 윤리심사안건의 경우에도 사정이 비슷한데 상정 후 3개월 이내에 처리해야 한다는 규정으로 인해 대부분 안건상정을 미루거나 상정된 후에도 처리를 미루다 임기만으로 자동 폐기되는 경우가 대부분이었다. 그런데 제17대 국회 들어서는 윤리특위의 역할이 확대됨에 따라 윤리특위가 새로운 도전을 받고 있다. 즉, 17대의 임기시작 7개월만인 지난해 12월 말까지 윤리심사요구 3건, 징계요구 14건 등 17건이 제소되어 7건이 처리되었으며, 특히 2005년 1월 6일에는 국회사상 처음으로 윤리특위에서 여야의원 3명에 대해 징계결정을 내린 바 있다. 이에 대해 윤리특위가 제 자리를 찾아감으로써 기능정상화를 시도하고 있다는 긍정적 평가와 함께 다른 한 편 윤리특위가 불공정한 운영으로 여야간 경쟁의 장으로 변질될 수 있다는 비판적인 우려도 제기되고 있다.

<표 1> 국회별 윤리특별위원회의 국회의원 징계안건 처리 현황

국회	접수	처 리					임기만료 폐 기
		부결	폐기	철회	기타	계	
14대	3		1	2		3	
15대	44	10		1	2(사직)	13	31
16대	13				1(사직)	1	12

<표 2> 국회별 윤리특별위원회의 윤리심사 및 징계안건 현황

	15대 국회			16대 국회			17대 국회(2004.12까지)		
	요구	처리	폐기	요구	처리	폐기	요구	처리	계류
윤리심사	11	9	2	3	3	-	3	3	-
징계	44	13	31	16	1	12	14	4	10

## 2) 국회의원 윤리제도의 주요쟁점

국회의원 윤리제도와 관련된 쟁점들은 궁극적으로 다양한 국회개혁과제와 관련되어 있기 때문에 관련 법령들을 보다 체계적이고, 합리적인 방향으로 개정하는 것은 물론 윤리특위의 구성과 권한, 운영기준과 절차 등을 보다 구체화할 필요가 있다. 국회의원 윤리제도와 관련하여 최근 논란이 되고 있는 주요쟁점사항으로 다음의 몇 가지를 지적할 수 있다.

### (1) 국회의원의 품위유지문제

국회의원의 품위유지는 국민들이 가장 직접적으로 인식하는 부분이면서도 단지 법·제도적 보완을 통해 해결될 수 있는 것이 아니라 국회의원 스스로의 자성과 인식의 개선을 통해 해결될 수 있다. 이를 위해 국회의원 품위유지와 관련된 피상적인 관련 법규

정과 제도를 보다 구체화하고(함성득, 2004), 국회의원 윤리의식 개선을 위한 교육과 홍보, 자정운동 등의 자발적 개선노력이 병행되어야 한다. 그 동안의 잘못된 관행들, 예를 들어 각종회의에서 정시개회 지연, 반말사용 및 명예훼손·인신모독성 발언, 긴급 현안이 아님에도 안건과 직접 관련이 없는 발언, 국회 내에서의 폭행 및 폭력 등은 국회의원 품위유지를 위해 해결되어야 할 과제라고 할 수 있다.

## (2) 기업·단체 임·직원 등의 겸직제한문제

국회의원의 이익상충회피를 위한 겸직제한에 있어 국회법이 규정한 일부 공직과 공공기관의 임·직원에 대한 겸직금지를 제외하고는 국회의원의 기업·단체 임직원 겸직은 원칙적으로 허용되고 있다(국회법 29조 및 윤리실천규범 8조 및 9조).<sup>10)</sup> 이에 따라 국회의원 겸직비율이 다른 국가에 비해 높게 나타나고 있다. 즉, 15대 99명(36.3%), 16대 47명(17.2%)에 이어 17대의 경우 43.5%인 130명이 1곳 이상 겸직하고 있고, 2곳 이상 겸직의원도 30명이나 되 겸직비율이 매우 높다. 겸직의원 증가는 국회전문성 강화 및 의정활동 활성화에 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문에 13대 국회 이후 급증한 겸직문제에 대한 대책마련이 시급하다(함성득, 2004). 현대의회는 시민의회가 아닌 전문가의회(expert legislature)를 지향한다는 점에서 겸직의 원칙적 금지가 필요한 것이다. 더욱이 현행 제도로는 이해관계가 있는 상임위 배정을 제한하기가 어렵다는 점에서 국회의원 겸직금지를 원칙적으로 강화할 필요가 있다. 따라서 선별적 겸직 규제보다는 전면적인 금지를 위해 국회법을 비롯한 변호사법, 약사법 등 관련법 개정이 필요한 실정이다(임성호, 2004).<sup>11)</sup>

<표 3> 제17대 국회의 겸직 국회의원 중 겸직직업별 분포현황

겸직종류	변호사	기업체 대표 등	병원장 등 기타	계
비율(인원)	40(52명)	9.24(12명)	50.76(66명)	100(130명)

출처 : 「17대 국회의원 겸직현황(국회사무처, 2004)」

※ 변호사 겸직의원 중 법사위 소속 의원 15명 중 변호사가 12명으로서 겸직비율이 가장 높음

## (3) 주식보유 및 거래 제한문제

국회의원의 이익충돌(conflict of interest) 방지와 관련된 두 번째 문제로 관련주식 등의 보유 내지 거래제한, 백지신탁제도 등이 논의되고 있다. 즉, 국회의원의 주식보유와 관련해서 의원과 그 배우자의 주식은 매각하거나, 임기 동안 백지위임신탁을 하거

10) 물론 겸직신고의무와 유관위원회 위원선임 제한규정 등을 통해 의장·부의장·상임위원회 및 특별위원회 위원장의 경우에만 겸직을 원칙적으로 금지하고 있으나 두 가지 모두 강제조항이 아니다.

11) 가령 변호사법은 변호사의 공무원 겸직을 엄격히 제한하고 있으면서도 국회의원은 상시근무가 필요하지 않다는 이유로 예외로 인정하고 있다. 그러나 국회의원보다 훨씬 공익성이 떨어지는 의원보좌관은 이 규정을 적용받아 휴업계를 내야 하는 모순점을 안고 있다.

나, 최소한 주식거래에 대해 윤리특위에 상세히 신고하고 윤리특위가 심사·제재하는 등의 방안 등이 논의되고 있다(동아일보, 2003년 6월 17일 4면). 또한 이와 관련하여 공직자재산공개제도를 개선하여 보다 체계화되고 정교화된 재산공개제도를 전면적으로 실시하자는 주장도 제기되고 있다. 즉, 공개대상재산(소득, 자산, 부채, 증권거래, 부동산, 선물, 여행, 외부 직책에 따른 수입 등), 공개범위(배우자와 부양자녀 등), 실제가격, 위반 시 처벌조항 등을 보다 구체화하자는 것이다(함성득, 2004; 김기식, 2004).

#### (4) 국회의원의 면책특권 및 불체포특권 제한 문제

제17대 국회 들어 ‘윤리특위의 기능확대’와 함께 ‘면책특권과 불체포특권 제한’이 국회개혁논의의 핵심으로 등장하고 있다. 국회의원의 특권남용이 정쟁의 빌미를 제공하고 비정상적 국회운동을 초래했다는 비판 때문이다. 15대, 16대는 물론 17대(2004년 말까지) 국회는 국회의원 체포·구속동의안에 대해 한 건도 가결한 적이 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해 국회의원 체포·석방안 의결 시 기명투표로 전환하고, 일부 중대사안에 대해서는 면책특권을 제한하며, 의원석방결의안 발의요건을 재적의원 1/4로 강화하거나, 선거법 위반 및 직무관련 부패에 대해서는 불체포특권을 제한하며, 의원 체포 또는 구금이 의정활동 방해목적이 아닌 것이 명백할 경우에는 체포동의안을 부결하거나 석방요구안을 가결할 수 없도록 제한하자는 논의들이 제기되고 있다. 하지만 이에 대해서는 국회의원의 독립과 자율성을 침해할 수 있다는 한계가 있기 때문에(임성호, 2004), 국회의원의 면책특권과 불체포특권을 엄격히 제한하는 방안에 대해서는 상당한 논란이 있을 수 있다.

<표 4> 역대 국회의 체포, 구속동의안 처리현황

	제출	가결	부결	폐기	철회	임기만료폐기
15대	12	0	1	2	0	9
16대	15	0	7	6	2	0
17대	1	0	1	0	0	0

#### (5) 윤리특별위원회의 기능 확대 및 정상화 문제

면책특권과 불체포특권으로 인해 사실상 국회의원에 대한 사법부의 결정과 제재는 극히 예외적이며 국회의 자체적 판단과 결정에 의해 이루어질 수밖에 없다. 하지만 윤리특위에 대한 제도와 규정의 미흡, 윤리특위의 역할에 대한 인식부족과 여야간 정치적 대립 등으로 윤리특위의 부실운영과 도덕적 해이는 고질적인 문제가 되고 있다. 특히 윤리특위의 부실운영은 윤리특위 자체의 도덕적 해이로 연결될 수 있다는 점에서 문제의 심각성이 더하다. 예컨대 16대 국회에서 윤리특위는 소위원회까지 합쳐 단 7차례 회의를 개최하였지만, 6번은 간사선임 등 형식절차에 관한 안건이었고, 2003년에도 소위원회를 포함하여 4번 회의를 개최하였을 뿐이며, 2004년에도 10월까지 한 차례밖에 개



최되지 않았다. 이로 인해 윤리특위는 ‘잠자는 특위’라는 비판을 받아 왔다.<sup>12)</sup> 그런데 17대 국회 들어 윤리특위의 역할이 확대됨에 따라 윤리특위가 여야간 정쟁의 장으로 변질됨으로써 공정성이 훼손될 수 있다는 점에서 윤리특위의 역할기준을 보다 구체화 내지 명확화하자는 주장이 증가하고 있다(임성호, 2004; 고영신, 2004; 윤창중, 2004). 윤리특위의 역할 강화에 대해 이론(異論)을 제기하기는 어렵겠지만 윤리특위의 운영기준과 절차를 보다 구체화하여 공정한 윤리특위의 운영을 통해 국회의원들의 윤리성 확립에 기여할 수 있어야 한다는 것이다.

<표 5> 16대 국회 윤리특별위원회 회의시간 및 안건

구분	212회(00.6.23)	215회(00.9.7)	232회(02.7.26)	243회(03.10.13)	244회(03.12.30)
회의시간	11분	2시간57분	11분	15분	26분
주요안건	간사 선임	제16대 국회의 윤리성 강화 공청회	후반기 간사 선임	간사선임 소위원회 구성/회부	간사선임 정계안 심사(12건)
비 고			정계안 미상정		<b>정계관련 22분</b> 비공개

\* 소위원회는 총 2회 열림

#### (6) 기타 국회의원 윤리관련 국회개혁문제

이밖에 다양한 국회개혁과제들 역시 직·간접적으로 국회의원의 직무상 책임성과 윤리성 확립과 밀접한 관련이 있다. 우선 국회의 표결 내지 의사결정원칙에 대한 개선이 요구된다. 국회표결은 원칙상 기록표결임에도 무기명투표나 기립표결 같은 예외가 광범위하게 인정되고 있어 국회의원의 결정에 대한 자기책임을 확보하기 어렵다. 따라서 기록표결을 통해 국회의원의 찬반 여부에 대한 입장표명을 공개함으로써 자신의 표결과 행동에 책임을 지도록 할 필요가 있다. 그리고 국회에서의 모든 회의에 대해 회의록 작성을 의무화하고, 비공개요건을 엄격히 제한할 필요가 있다. 현재 본회의와 상임위원회의는 회의록작성이 의무화되어 있지만 소위원회는 그렇지 못하다. 또한 국회에서의 회의는 원칙상 공개되어야 하는데 예외적으로 비공개로 하는 경우에 이에 대한 요건을 엄격히 제한할 필요가 있다. 이밖에 교섭단체제도 개선, 본회의 운영과 진행방식의 개선, 상임위원회 활동의 개선은 직·간접적으로 국회의원 윤리문제와도 연결되어 있다고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

12) 15대에서는 4년간 윤리심사 11건, 징계 44건 등 모두 55건의 제소 가운데 윤리심사 9건, 징계 13건이 처리됐고 나머지는 임기만료로 폐기됐다. 16대에서도 윤리심사 3건, 징계 16건 등 모두 19건이 제소됐고, 이 중 윤리심사 3건과 징계 1건만 처리되고, 나머지는 임기만료와 함께 폐기됨으로써 16대의 경우 4년간 단 22분의 회의를 개최하고 5억 원의 예산을 사용한 셈이 되었다. 또한 2003년도 예산은 1억3236만원으로서 회의당 3천3백 여만원이 소요되었고, 2004년에도 1억3천6백여만원의 예산이 책정되었다.

13) 예컨대 회의 불출석, 지각 등 의정활동 불성실의원이나 졸속심의·무더기 처리·날치기 처리와 같은 비정상인 국회운영에 대한 규제 장치를 마련할 필요가 있다.

## 4. 외국 국회의원 윤리제도의 분석

### 1) 미국 의회윤리제도 현황

미국은 공직자의 윤리성 확립을 위한 근거법률로 워터게이트사건을 계기로 1978년에 제정된 『정부윤리법』이 있고, 「상·하원의사규칙」, 「상·하원윤리위원회규칙」 등이 있는데,<sup>14)</sup> 540여 쪽에 달하는 '윤리위규칙'이 매우 세밀한 규정을 담고 있다.<sup>15)</sup> 상·하 양원은 미국연방헌법 I 장 5절 2조<sup>16)</sup>에 따라 소속 의원에 대한 제명, 견책, 징계, 벌금, 등원정지 등의 징계조치를 자체적으로 결정할 권한을 보유하고 있고, 이는 국회의원 개인의 윤리성을 확립하기 위한 것이지만 보다 근본적으로는 의회민주주의제도의 기본 가치와 이념을 보호하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다(윤리특위, 2004a; 2004b). 미국 국회의원은 재직 중 '일반적 면책(general immunity)'은 부여되지 않고, 의회에서의 연설이나 논쟁에 대해서만 외부기관의 기소로부터 제한적인 면책권을 보유하고 있다. 또한 의회는 의원의 범죄행위, 법률위반행위, 내부규칙위반행위 및 윤리위가 불명예행위(discredit)로 규정한 행위에 대해서도 자체적으로 징계할 수 있다.<sup>17)</sup> 징계유형에는 일반적으로 제명(expulsion), 징계(censure), 견책(reprimand) 외에도 벌금(fine or monetary assessment), 특권박탈(loss of certain privileges), 근속연수박탈(loss of seniority), 등원정지(suspension) 등이 있고 기타 구속력 없는 비난서한(Letter of reproof)발송 등이 있다.<sup>18)</sup>

첫째, 하원윤리위원회규칙은 I 부(위원회 일반규칙, 1조~12조)와 II 부(조사권한, 13조~28조)로 구성되어 있다.<sup>19)</sup> 하원윤리위원회는 여야 동수로 구성되는데 이는 윤리위

14) 미국은 연방공무원들의 부패방지와 윤리성 확립을 위해 정부윤리법에 따라 '정부윤리청(US Office of Government Ethics: OGE)'을 설치, 운영하고 있으며, 상·하 양원은 윤리위원회(the House Committee on Standards of Official Conduct)를 설치, 운영하고 있다.

15) 선물(賄物)관련 규정만 보더라도 구체성을 알 수 있다. 1996년 1월부터 적용된 선물개혁법에 따라 선물상한금액은 50달러이며, 10달러 정도의 선물은 받을 수 있지만 동일인으로부터 1년간 총100달러가 넘게 받을 수 없다. 또한 친지나 가족으로부터 받는 선물도 250달러를 넘으면 윤리위에 신고해야 한다. 또 강연 등 외부활동으로 버는 돈이 연 급여의 15% 이상을 넘을 수 없도록 규제하고 있다(상원의사규칙).

16) 동 조항은 '...윤리위반행위(disorderly behavior)에 대해 국회의원을 처벌할 수 있고, 2/3 이상의 찬성으로 제명할 수 있다'라고 규정함으로써 의회의 자율적인 국회의원 징계권한을 규정하고 있다.

17) 국회의원은 구체적인 법률과 규칙의 위반행위뿐 아니라 특권에 반하는 행위, 비난받을 만한 행위, 상원과 하원의 명예를 실추시키는 행위 등에 대해서도 국회가 제재를 가할 수 있다(윤리특위, 2004b).

18) 하원윤리위원회(the House Committee on Standards of Official Conduct)가 제재유형을 결정할 기준에 관해 상세한 규정은 없지만, 하원의사규칙은 다음과 같은 기준을 제시하고 있다. 즉, 윤리위원회가 취할 수 있는 제재조치 중 '견책'은 심각한 범법행위(serious violation), '징계'는 더욱 심각한 범법행위, '의원제명'이나 '직원해고'는 가장 심각한 범법행위, '벌금부과'는 금전적 이득을 취하기 위한 위반행위, '특권, 권한 등 박탈'은 그러한 특권, 권한을 남용한 위반행위에 대해 취할 수 있다고 규정하고 있다.

의 활동에 대한 절차적 공정성을 확보하는데 있다. 한편 하원의사규칙은 윤리위의 구성 및 운영, 심사절차, 심사기준, 심사방법 등에 관해 매우 상세하게 규정하고 있는데, 이는 윤리위 심사결과와 객관성과 공정성을 제고함으로써 피소청인의 수용도를 높여 심사의 불공정성이나 당파성 시비를 최소화하고 있다.

둘째, ‘하원의사규칙’에도 국회의원 윤리와 관련된 규정이 매우 상세하게 규정되어 있다(윤리특위, 2004a). 구체적으로 보면 규칙-23 공직자 윤리강령, 규칙-24 공적자금 사용의 제한, 규칙-25 외부에서 발생하는 소득 및 선물수락에 관한 제한, 규칙-26 재무사항의 공개 등이 의회의원 윤리와 관련된 규정들이라고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

셋째, 상원의사규칙에도 국회의원 윤리관련 조항이 다수 포함되어 있다(윤리특위, 2004a). 규칙-34 재무사항공개신고서, 규칙-35 선물, 규칙-36 외부발생 소득, 규칙-37 이해의 상충, 규칙-38 비공식적 사무실제와 유지의 금지, 규칙-39 외국여행, 규칙-40 우표 비부착 우편물 사용특전과 라디오 및 TV 스튜디오에 관한 제한, 규칙-41 정치자금모금활동, 규칙-42 고용의 관행, 규칙-43 의원들에 의한 대표행위 등에 관해 규정하고 있다.

## 2) 쟁점별 외국사례의 분석

### (1) 국회의원 품위유지 관련

국회의원의 품위유지 위반은 극단적으로 백세테러라고 불릴 정도에 이르렀고, 이는 비단 품위유지 위반을 넘어 명백한 위법행위로까지 연결될 수 있는 심각한 상황이라고 할 수 있다. 외국의 경우 국회의원의 윤리규범을 매우 구체적이고, 상세하게 규정함으로써 국회의원의 품위유지를 위한 자세한 내용을 제시하고 있다. 미국의 경우 상·하원

19) 하원윤리위원회규칙의 세부내용을 보면 I부(위원회 일반규칙)는 1조 일반조항, 2조 정의, 3조 자문의견 및 포기, 4조 재무사항의 신고, 5조 회의, 6조 위원회 직원, 7조 비밀준수 서약, 8조 소위원회(일반정책과 구조), 9조 정족수와 위원자격의 박탈, 10조 표결요건, 11조 위원회 기록, 12조 위원회 및 소위원회의 회의과정 방송에 관해 규정하고 있다. II부(조사권한)는 13조 하원의 결의안, 14조 조사에 관한 위원회의 권한(일반정책), 15조 소청, 16조 위원회 위원장과 소수당 선임위원의 임무, 17조 소청의 처리, 18조 위원회에 대한 조사, 19조 조사 소위원회, 20조 위반추정보고서의 수정, 21조 위원회 보고에 관한 요건, 22조 피소청인의 답변, 23조 재결관련 청문회, 24조 제재관련 청문회와 제재 및 기타 권고사항에 관한 심의, 25조 위반 혐의 해명정보의 피소청인에 대한 통보, 26조 피소청인과 증인의 권리, 27조 경솔한 소청, 28조 연방이나 주 당국에 대한 조회 등을 규정하고 있다.

20) ①규칙-23 공직자 윤리강령은 모두 14개 조문으로 구성되어 있으며, 국회의원 윤리에 관한 포괄적이면서도 상세한 규정을 담고 있다. ②규칙-24 공적 자금 사용의 제한에는 공식적 및 비공식적 구좌 사용의 제한(제1조 내지 제3조), 우표 비부착 우편물 이용의 제한(제4조 내지 제9조), 차기 의회에 선출되지 않은 의원들의 자금사용 금지(제10조) 등에 관해 규정하고 있다. ③규칙-25 외부에서 발생하는 소득 및 선물수락에 관한 제한에는 외부에서 발생하는 소득 및 사례금(제1조, 제2조), 저작권 사용료(제3조), 정의(제4조), 선물(제5조), 정부에 대한 손해배상청구(제6조) 등에 관해 상세히 규정하고 있다. ④규칙-26 재무사항의 공개에서는 1978년의 정부윤리법 제1장에 의거 국회의원의 재무사항을 공직자윤리위원회에 신고하고, 이를 매년 1월 1일부터 6월 15일까지 일반인에 공개하도록 규정하고 있다(제1조, 제2조).

모두 방대한 분량의 ‘의회의사규칙’을 통해 국회의원의 품위유지와 관련된 매우 세부적인 사항까지 규정하고 있다. 가령 “의원의 발언은 의장을 상대로 한 것이어야 한다”, “의원의 발언은 텔레비전 시청자 및 방청석 등을 향한 것일 수 없다” 등 국회의원의 품위유지의무와 같은 매우 추상적인 내용을 매우 구체적인 행동규범으로 정하고 있다. 영국이나 프랑스의 경우에도 의회규칙을 통해 국회의원의 품위유지를 위한 상세한 행동규범을 제시함으로써 국회의원 윤리성 확립을 도모하고 있다.

## (2) 국회의원 겸직문제 관련

외국의 경우 의원겸직에 엄격한 잣대를 적용하고 있다. 법제처(2001)에 따르면 영국의 경우 의원겸직은 허용되고 있지만 겸직사항을 반드시 신고하고 일반에 공개하도록 하고 있다. 즉, 1972년 하원에서 ‘각 의원은 자기의 이해관계사항에 관해 신고해야 하며, 이와 관련한 모든 변경사항도 등록관에게 통지해야 한다’고 결의한 이후 모든 하원 의원은 등록관에게 ‘보수를 받는 겸직’을 포함해 이해관계를 상세히 적은 ‘이해관계등록부’를 제출하고 있다. 미국의 경우 상원의사규칙 37조(이해의 상충)는 보수를 받고 상사, 조합, 협회 또는 회사의 구성원이 되는 것을 원칙적으로 금지하고 있고,<sup>21)</sup> ‘기업, 조합, 협회 또는 회사에 자신의 이름을 사용하는 것’을 금지하고 있으며, 또한 변호사 자격을 갖춘 의원은 윤리규범상 사건을 수임하지 못하도록 제한하고 있다.<sup>22)</sup> 프랑스의 경우도 선거법에서 민간 및 국영기업의 이사장, 사장, 부사장, 이사, 자문역 등을 겸직하지 못하도록 규정함으로써 국회의원 겸직을 원칙적으로 제한하고 있다. 그 밖에 벨기에도 공공기관에 고용된 변호사는 의원이 될 수 없도록 제한하고, 독일도 연방의원법률 44조(행동준칙)를 통해 ‘일정액 이상의 수익 및 기부금’을 신고하도록 하고 변호사 겸직 의원은 수임료가 일정액 이상이면 의장에게 수임사항을 신고하도록 규정함으로써 의원의 겸직을 엄격히 제한하고 있다. 일본은 우리와 유사하지만 국회법 31조 및 39조에서 법률에 규정이 있는 경우를 제외하고 원칙적으로 다른 공직의 겸직을 제한한다는 점에서 차이를 보인다.<sup>23)</sup> 따라서 외국 사례와 같이 겸직금지를 원칙으로 하거나, 겸직을 부분적으로 허용하더라도 겸직공개와 이해상충의 소지가 있는 유관 상임위 배정을 제한하는 등 국회의원 겸직과 관련된 엄격한 규정의 마련이 필요하다.

21) 37조 1항은 ‘상원의 의원과 직원은 공직자로서 임무에 어긋나거나 양심적인 공직자로서의 임무수행과 상충되는 일체의 외부사업활동, 전문활동 또는 대가를 위한 고용에 관련되어서는 아니 된다’라고 규정하고, 2항도 ‘상원의 직원은 일체의 외부사업활동, 전문활동 또는 대가를 받기 위한 고용에 관련되어서는 아니 된다’라고 규정하고 있다. 또한 12항까지 다양한 형태의 이해상충의 문제를 매우 상세히 규정하고 있다.

22) ‘하원의사규칙’도 공직 이외의 겸직은 포괄적으로 제한하고 있으며, 겸직이 가능한 경우 의원연봉 총액의 15%를 초과하는 수입은 얻을 수 없도록 제한하고 있다.

23) 국회의원행위규범 제2조 및 제3조에서 의원의 기업·단체의 임·직원 겸직은 원칙적으로 허용하고 있는 점, 그리고 의장, 부의장, 상임위원회 및 특별위원회 위원장의 경우 기업·단체 임·직원 겸직을 금지하고 있는 점은 우리와 유사하다.

### (3) 국회의원 주식 등 백지신탁 관련

국회의원을 포함한 고위 공직자의 주식이나 부동산의 백지신탁제도는 공직자의 재산 보유, 특히 직무관련성이 있는 주식의 보유와 거래는 사익과 공익간의 이익충돌을 야기함으로써 부패나 불공정한 직무수행을 초래할 수 있다는 점에서 제도도입의 타당성이 널리 인정되고 있다. 외국의 경우 대부분 국회의원을 포함한 공직자의 재산공개 및 등록의무와 함께 이해상충의 소지가 있는 주식 등의 신탁제도를 시행하고 있다. 미국은 정부윤리법 제102조 및 상원의사규칙 34조(재무사항 공개신고서)에 따라 국회의원 본인은 물론 배우자와 피부양자녀의 재산공개 및 주식 등의 백지위임에 관해 상세히 규정하고 있다.<sup>24)</sup> 특히 주식 등의 백지신탁을 ‘블라인드 트러스트(blind trust)’라고 하여 신탁기관이 최초에 신탁 받은 재산을 다른 재산으로 전환하여 공직자가 자기 재산이 어떻게 됐는지 모르도록 함으로써 이익충돌의 가능성을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 캐나다도 국회의원 등 고위공직자 자신은 물론 가족의 재산을 공개하고, 주식 등의 백지신탁을 의무화하고 있다(서울신문 2004-08-09 10:06). 이에 반해 일본은 여타 선진국들과 달리 국회의원 등 고위공직자의 주식백지신탁을 제도화하지 않고 있어 국회의원의 이해상충의 문제의 발생가능성이 높다.

### (4) 국회의원 면책특권 및 불체포특권 관련

미국 국회의원은 재직 중 모든 범죄행위에 대한 ‘일반적 면책특권(general immunity)’은 부여되어 있지 않고, 다만 의회에서의 연설이나 논쟁에 대해서만 제한적으로 외부기관으로부터의 기소에 대해 ‘제한적 면책권’을 보유하고 있다. 또한 의회는 국회의원의 범죄행위를 포함한 법률위반행위, 의회내부규칙 위반행위뿐 아니라 의회윤리위원회가 불명예행위(discredit)로 규정한 행위에 대해 자체적으로 징계를 결정할 수 있다.

## 5. 국회윤리제도에 대한 원칙적 해법의 모색

국회의원 윤리제도 개선은 최근 논란이 되고 있는 각종 국회개혁이슈들에 대한 현실적이고 실현가능한 해답을 제공해 줄 수 있다. 따라서 국회개혁이라는 차원에서 정파를 초월하여 국회의원 윤리제도와 관련된 주요쟁점들에 대한 원칙적 대안을 모색하려는 노력이 필요하다.

24) 상원의사규칙 제34조 제4항은 ‘앞의 1항의 요건 외에도 상원의원이나 상원의 직원들은 1항의 의거하여 제출하는 각 신고서에 ... 필요조건을 충족한 백지위임에 대한 신고인의 일체의 이권의 총 현금가의 범주를 기재하여 한다’라고 규정함으로써 이해상충의 소지가 있는 주식 등의 백지신탁을 규정하고 있다. 또한 제3항에서 ‘...범주는 소득, 자산 또는 부채가 신고인의 것과 결합하여 발생하는 배우자와 피부양자녀에 한하여 그들의 소득, 자산 또는 부채에 적용한다’라고 규정함으로써 국회의원 본인은 물론 배우자와 자녀의 재산상황도 공개하도록 하고 있다.

## 1) 국회의원 윤리제도 개선의 기본방향

현행 국회의원 윤리제도는 국회의원 윤리 확립에 역부족이라고 할 수 있을 만큼 많은 제도적 한계를 지니고 있다. 때로는 국회의원 윤리규정이 매우 추상적이거나 모호한 경우가 있는가 하면, 반대로 실현이 불가능할 정도로 과도한 규제를 규정한 경우도 있기 때문이다. 따라서 관련 규정의 개정을 통해 국회의원 윤리성 확립이 국회의 생산성 제고로 이어질 수 있도록 해야 한다. 그런데 국회의원 윤리제도 개선은 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 첫째, 내용적 측면에서 국회의원 윤리와 관련된 법령을 보다 구체적이고 합리적으로 개정하는 노력이 필요하다. 둘째, 국회의원 윤리제도의 운영 측면에서 윤리특위의 기능 정상화를 위한 노력이 병행되어야 한다. 물론 윤리문제는 개인의 내면적 가치판단이라고 할 수 있지만 이러한 제도적 보완이나 개선이 뒷받침되지 않고서는 국회의원의 윤리성 확립이 구호에 그칠 가능성이 있기 때문이다.

## 2) 윤리관련 규정의 개선방안

### (1) 품위유지 등을 위한 개선방안

국회의원의 품위유지의무를 실효적으로 확보하기 위해서는 윤리강령의 구체화를 통해 당위적이고 선언적 의미를 넘어 국민이 공감할 수 있도록 보다 상세한 국회의원의 윤리행동강령방안을 마련하여야 한다. 첫째, 선진국 사례와 같이 국회의원의 윤리관련 행동강령이 보다 실천적 구체성이 강조될 수 있도록 관련 규정을 보완하고 구체화해야 한다. 둘째, 국회의원의 윤리와 자격심사 그리고 징계권 행사기준을 보다 구체화할 필요가 있다. 셋째, 국회의원의 의회 내 폭력, 인신모독성 비방행위, 뇌물수수 등 부적절한 행위의 구체적 유형별로 징계기준 등을 명확히 하여야 한다. 또한 윤리특위의 권한으로 되어 있는 의원 자격심사, 윤리심사 및 징계와 관련된 규정을 뒷받침하는 기준과 요건을 구체적으로 명문화해야 한다.<sup>25)</sup> 그리고 현재 의원을 징계할 수 있는 경우는 국회법 제155조 2항에 규정된 11개항에 한정되어 있는데, 윤리강령 위반이나 윤리실천규범 위반, 허위재산공개 등 11개 항 이외의 부적절한 행위도 징계대상으로 확대해야 한다.

### (2) 겸직제한 및 이해회피 등을 위한 개선방안

국회의원의 겸직으로 인한 의원직 공석화(空席化)나 사익추구가 심각해짐에 따라 겸직관련 조항 및 제척(이해회피) 조항을 강화하여 국회의원이 직위를 이용해 사익을 추

25) 이를 통해 금품수취와 같은 비리행위로 사법처리되거나 날치기처리, 폭력행위와 같은 극심한 의사진행 방해나 품위손상 행위 등 명백한 범법행위나 비윤리적 행위는 자동적으로 윤리특위에 회부되도록 해야 한다. 이를 위해 국회법, 윤리강령, 윤리실천규범에 대한 개선이 필요하다.

구하는 행위를 엄격히 제한할 필요가 있다. 이와 관련하여 다양한 개선방안을 제시할 수 있다.

첫째, 겸직 투명성강화를 위해 겸직신고를 의무화하고 이를 일반에 공개하고, 국회의원의 겸직금지대상을 '사적이해 추구가능한 직'과 '의정활동에 현저히 지장을 주는 직' 등으로 명문화할 필요가 있다. 또한 상임위원회별로 금지할 직업을 국회의원윤리실천규범 등에 명문화하고 겸직이 아니라도 공정한 심의를 저해할 우려가 있는 경우 해당 상임위 참여를 제한하는 제척규정을 명문화해야 한다. 특히 기업이나 단체 임·직원은 물론 전문직업을 가진 국회의원들의 겸직을 제한하고, 관련 상임위 참여를 제한하기 위해 국회법은 물론 관련법령을 함께 개정할 필요가 있다.

둘째, 직무수행과 관련된 주식이나 부동산 등의 백지신탁제도 도입을 검토할 필요가 있다. 이익충돌을 야기할 수 있는 주식 등에 대해 윤리특위가 심사해 매각 및 처분 등을 요구하고 이를 거부하면 제재조치를 가할 수 있도록 하고, 주식보유가 직무상 이익충돌의 가능성이 있는 경우 백지위임신탁을 할 수 있도록 개정될 필요가 있다. 선별적 심사의 경우 형평성 및 일관성 논란의 소지가 발생할 수 있지만 모든 주식보유의 금지에는 위헌소지가 있기 때문에 소속 상임위와 이익충돌의 소지가 있는 주식보유만을 선별적으로 금지하는 것이 타당하다.

셋째, 현행 공직자재산공개제도를 전면적으로 개선하여 공개대상(소득, 자산, 부채, 증권거래, 부동산, 선물, 여행, 외부 직책에 따른 수입 등)과 공개범위(배우자와 부양자녀 등), 실제가격, 위반 시 처벌 조항 등을 현실화하고 보다 구체화할 필요가 있다. 이를 통해 국회의원의 재산변동의 투명성을 확보함으로써 부정한 방법을 통한 사익추구의 가능성을 차단할 필요가 있다.

### (3) 국회의원 특권문제의 개선방안

국회의원의 직무상 독립을 보장하기 위해 도입된 국회의원의 불체포특권과 면책특권이 국회의원들의 책임성 및 윤리성을 저해하는 역기능을 야기하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 즉 허위사실의 폭로, 명예훼손 및 저질발언 등 비윤리적 행동이 난무하고, 부패나 비리에 연루된 범법행위에 대해서도 이를 제재할 제도적 장치가 미흡하다는 것이다. 이에 따라 국회의원의 면책특권이나 불체포특권 등을 제한하자는 여론이 높아지고 있다. 하지만 다른 한 편 국회의원의 면책특권이나 불체포특권은 대정부질문과 같이 국회의원이 국정을 감시하고 견제하는 데 필요한 중요한 수단이므로 이를 없애서는 안 된다는 주장도 의회제도의 본질을 고려할 때 설득력이 있다. 국회의원의 발언이 무책임한 폭로나 인신공격, 정쟁의 수단으로 전락했다고 해서 의제 외의 발언을 전면적으로 통제하는 것도 바람직하지는 않다. 긴급현안이 발생해도 국회가 견제하지 못하는 상황이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 국회의원에게는 양심과 책임에 따라 직무를 수행할 수 있도록 직무상 독립성과 자율성이 보장될 필요도 있다. 더욱이 국회의원의 특권은 헌법사항이므로 이를 제한한다는 것은 현실적으로 대단히 어려운 일이라고도 할 수

있다.

#### (4) 기타 국회의원으로서의 직업윤리 확보방안

국회의원으로서의 품위유지나 이해충돌의 방지 이외에 기타 국회의원으로서의 직업윤리와 관련하여 핵심쟁점으로 부각되고 있는 사항으로 회의참석, 국외여행, 선물·사례금등의 수령, 기부행위의 제한, 기밀정보보호 등의 문제가 있다. 회의참석을 강제하기 위해 국회의원의 회의참석을 의무화하고, 소위원회를 포함한 국회의 모든 회의의 회의록작성을 의무화할 필요가 있다. 외유성 국외여행 제한을 위해 관련규정을 보다 구체화하고, 국외여행의 사전신고와 사후보고를 의무화할 필요가 있다. 또한 국회의원의 선물이나 사례금 등의 수령기준을 구체화함으로써 직권을 남용한 부당이득의 취득가능성을 제한할 필요가 있다. 또한 국회의원의 기밀정보보호에 관련된 규정을 보다 구체화하여야 한다.

### 3) 윤리특별위원회의 정상화 방안

국회의원의 윤리강화를 위해서는 윤리담당기구인 윤리특위의 기능을 정상화하고 운영을 내실화하는 것 역시 관련법령의 정비와 개선 이상으로 매우 중요하다. 윤리특위의 기능 정상화와 관련하여 두 가지 측면을 고려할 수 있다. 첫째, 윤리특위의 기능 확대를 위해 윤리특위가 그 동안 윤리심사나 징계안건 등에 대해 부결이나 폐기 등으로 일관했던 점을 개선하여 제소안건에 대해 보다 엄정한 심사를 통해 처리안건의 비율을 제고함으로써 국회의원들의 윤리성에 대한 경각심을 제고할 필요가 있다. 둘째, 양적인 측면에서의 기능 확대 뿐 아니라 윤리특위가 구체적인 절차와 기준을 마련하여 이를 엄격히 준수함으로써 공정하고, 객관적인 심사와 처리가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 단순한 기능 확대가 아닌 질적인 측면에서 공정하고 객관적인 심사와 운영을 통해 국회의원 윤리성 확립에 기여할 수 있도록 제도적 틀과 관행을 만들어 나가야 한다.

#### (1) 윤리특위에의 시민참여제도 도입

최근 윤리특위에 의원윤리 사안에 정통한 전문가를 참여시켜 윤리특위의 조사활동이 보다 전문·체계화될 수 있도록 하고, 심사의 공정성을 위해 시민참여제도를 도입해야 한다는 논의가 증가하고 있다. 물론 국회의 위원회에 대한 시민참여가 갖는 위법성 논란이 전혀 없는 것은 아니지만 그러한 논란은 기술적으로 충분히 극복 가능하다. 외국의 경우에도 심사의 객관성과 공정성을 높이고, 전문성을 제고하기 위해 윤리위원회에 의원이 아닌 시민단체 대표나 전문가, 학자 등 외부인사를 참여시키는 경우가 적지 않다.<sup>26)</sup> 그 동안은 대의민주주의에 어긋난다는 논리로 국회의원 윤리문제를 자율규제원칙



에만 의존해 왔지만 자율규제의 한계를 고려하여 적절한 외부통제장치를 통해 윤리특위의 기능을 활성화시킴으로써 국회의원의 윤리성을 강화할 필요가 있다. 윤리특위에의 시민참여를 위한 대안으로 윤리위원회와 독립된 민간참여의 윤리심의기구를 설치하는 방안을 고려할 수 있다(임성호, 2004). 이를 통해 의원들의 윤리위반에 대한 제소가 좀 더 용이해질 수 있고, 윤리심의기구의 조사결과에 따라 윤리특위가 자동으로 판결에 들어가게 함으로써 윤리특위를 활성화시킬 수 있다. 이는 정파성 시비를 최소화함으로써 객관성과 공정성을 높이고 자율규제에 대한 불신을 최소화할 수 있다는 장점이 있다.

## (2) 윤리특별위원회의 권한 및 기능 강화

현재 윤리특위의 기능은 단지 제소된 사안에 대해 수동적으로 심의·심사하는 기능만을 담당하고 있는데, 향후 국회의원 윤리 확립에 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이와 관련하여 미국 양원의 윤리위원회와 같이 수시로 윤리교육 및 홍보를 수행하는 방안도 고려할 수 있다. 그러나 그러한 피상적인 노력보다 윤리특위에 국정조사나 청문회처럼 당사자에 대한 조사, 증인채택 등 사실관계의 규명에 필요한 최소범위 안에서 조사권이나 계좌추적권을 부여하는 문제를 적극 검토할 필요가 있다. 특히 국회의원 재산공개와 관련하여 축소·누락신고, 부동산 투기의혹 등과 같은 불법행위, 기타 불성실행위에 대한 조사권 부여도 필요하다. 또한 윤리특위의 징계권을 강화할 필요가 있다. 예컨대, 축재, 성희롱, 저질적 언사, 폭행 등에 대해 윤리특위 위원장 직권으로 회의를 소집해 즉각 강력한 징계조치를 내릴 수 있도록 하고, 저질적인 야유, 비방, 폭행 등에 대해서는 현장제지와 별개로 윤리특위가 강력한 징계권을 행사할 필요가 있다. 그 밖에 윤리특위의 기능강화를 위해 위원 구성에 있어 위원장은 국회부의장급인 중진이 맡고, 위원도 2~3선 이상의 의원 중에서 철저한 검증과 심사를 거친 의원들로 구성하는 방안도 검토할 만하다.

## (3) 심사요구·심사기준의 구체화 및 심사기한제한의 완화

현행 국회법에 의하면 국회의원윤리심사는 국회의원윤리강령 및 윤리실천규범 위반행위가 있다고 판단될 때, 국회의원징계는 국회법 155조제2항제1호 내지 제11호에 해당하는 행위가 있다고 판단될 때 요구할 수 있다. 그러나 이는 매우 모호하고 추상적이어서 제소남발과 여야간 대립만을 확산시킬 소지가 있다. 따라서 윤리심사 및 징계심사 요구기준을 보다 구체화할 필요가 있다. 한편 심사기준과 관련해서도 현재는 법령에 명문의 규정이 없어 자의적인 심사와 징계가 이루어질 가능성이 높고, 윤리심사결과 위반사항에 대한 구체적인 제재수단이 없다. 따라서 구체적 기준에 따라 징계수위와 유형을 명문화하고 또한 제재수단을 보다 구체화함으로써 사안에 따른 적절한 징계가 이루어질 수 있어야 한다.<sup>27)</sup> 그리고 징계발의요건 중 국회의원이 발의할 경우 20인 이상으로

26) 영국의 경우 ‘의회윤리감사관’제도를 통해 전문적인 윤리감사관이 의원 등의 비윤리적 행위에 대해 조사하고, 윤리위는 조사결과에 대한 최종 결정권을 보유하고 있다.

되어 있는 것을 일반안전이나 결의안처럼 10명 선으로 완화하고,<sup>27)</sup> 의원 30명 이상인 의원자격심사발의요건도 완화할 필요가 있다. 또한 윤리심사의 기한은 안전이 회부 또는 보고된 이후 3개월 이내에 처리해야 하고, 기한을 경과하면 자동 폐기되고 있다. 이는 윤리심사의 신속한 진행과 처리를 위해 마련된 규정이지만, 이 규정이 악용되고 있다는 현실적 요청을 고려하여 심사기한 제한기준을 보다 완화하거나 자동 폐기규정을 삭제할 필요가 있다.

## 6. 마치며

제17대 국회 들어 윤리특위의 역할 확대에 대해 윤리특위가 제 식구 감싸기 등의 관행을 벗어나 제자리를 찾아가고 있다는 긍정적인 평가와 함께 윤리특위가 정쟁의 장으로 변질되어 공정성과 엄격성을 상실하였다는 비판도 함께 제기되고 있다. 그러나 현행과 같은 윤리특위의 역할 확대의 공정성에 대한 감론을박은 국회의원 윤리에 대한 논의의 본질을 벗어나는 것이라고 할 수 있다. 윤리는 실천의 문제이기 이전에 해법의 문제이기 때문이다. 따라서 윤리특위의 역할에 대한 논의에 앞서 국회의원 윤리와 관련된 주요쟁점들에 대한 원칙적 해법 마련이 우선되어야 한다.

국회의원 윤리성 확립과 윤리특위의 역할 확대는 때로는 모순관계에 있을 수 있다. 즉, 국회의원의 윤리성을 강화하기 위해서는 윤리특위의 역할이 더욱 확대되어야 하지만, 반대로 국회의원의 높은 윤리성이 확립되어 있다면 윤리특위의 역할은 미미할 수밖에 없기 때문이다. 그러나 국회의원의 행동을 제약할 제도적 장치가 없이 국회의원의 윤리 확립을 기대하는 것은 이상론에 불과할 뿐이며, 현실적으로도 국민의 인식은 국회의원의 윤리성이 높지 않다는 것이 일반적이다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 우리나라 국회의원 윤리제도의 현황분석을 토대로 국회의원의 품위유지, 겸직제한, 주식보유 및 거래제한, 특권제한은 물론 윤리특위의 기능정상화와 기타 국회개혁과제 등 국회의원 윤리관련 주요쟁점을 논의하였다. 그리고 주요쟁점별 외국사례분석을 통해 우리나라 국회의원 윤리제도 개선을 위한 원칙적인 대안을 제시하였다. 본 연구가 제시하고 있는 원칙적 대안의 요체는 한 마디로 국회개혁의 틀 속에서 보다 생산적 국회를 지향하기 위한 엄격하고 구체화된 윤리규정의 마련과 윤리특위의 기능정상화라고 할 수 있다.

물론 본 논의에서 제시한 대안에 대해 확고한 이론적 근거가 제시된 것은 아니며 또한 관점에 따라 다양한 논란이 제기될 수 있기 때문에 본 연구는 분명 이론적 혹은 실천적인 면에서 일정한 한계를 지니고 있다. 하지만 이제 국회의원의 윤리를 강화할 수

27) 일본의 경우와 같이 제명 이외에 ‘의원 사직권고 결의’와 같은 제재수단의 도입도 검토할 수 있다.

28) 현행 규정에 의하면 통상 교섭단체만 정계발의를 할 수 있기 때문에 군소정당의 경우 사실상 정계발의가 봉쇄되어 있다고 할 수 있다.

있는 사회적 기반을 확보한 상황에서 이러한 논의를 통해 국회의원의 윤리를 보다 제고할 수 있는 제도적 틀을 마련해 나감으로써 보다 생산적인 국회를 만들기 위해 다양한 노력을 경주해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 함성득(2004), ‘국회의원의 윤리강화방안’, 윤리특위 공청회 자료집, 『국회의원 윤리강화를 위한 공청회』
- 임성호(2004), ‘의원윤리의 제도적 강화’, 윤리특위 공청회 자료집, 『국회의원 윤리강화를 위한 공청회』
- 김기식(2004), ‘국회 윤리특위 개혁을 위한 제언’, 윤리특위 공청회 자료집, 『국회의원 윤리강화를 위한 공청회』
- 바루흐 브로디 저, 황경식 역(1994), 『응용윤리학』, 서울: 종로서적
- 임도빈(2002), ‘행정윤리관의 분석틀 모색 : 서양철학이론을 중심으로’, 서울대학교 한국행정연구소, 『행정논총』, 40(3)
- \_\_\_\_\_(2003), ‘한국 공무원의 윤리적 특성에 관한 연구’, 서울대학교 한국행정연구소, 『행정논총』, 41(2)
- 윤창중(2004), ‘국회 윤리위 개혁에 관한 제언’, 윤리특위 공청회 자료집, 『국회의원 윤리강화를 위한 공청회』
- 법제처(2001), 『주요국가의 공직자 부정방지 관계법』
- 윤리특별위원회(2004a), 『미국 의회 윤리관계 법규』
- 윤리특별위원회(2004b), 『미국 상·하 양원 징계심사 관련자료』
- 이덕훈 외(2004), 『각국의 윤리정책 비교: 부패라운드와 기업윤리, 정부, 정치의 관계』, 윤리특별위원회 정책연구보고서
- Funk, Carolyn L.(2001). "Process Performance: Public Reaction to Legislative Policy Debate." in John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse. eds. *What is It about Government That Americans Dislike?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Thompson, Dennis F.(1995). *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington, D.C.: The Brookings Institution

저자약력 : 박석희(朴石熙)는 서울대학교에서 “공기업 경영평가가 조직성과에 미친 영향분석(2006)”으로 행정학박사학위를 취득하고 현재 국회예산정책처 수석연구원으로 재직중이다. 주요관심분야는 조직관리론, 정부혁신, 성과관리 등이며, 주요논문으로 “공공부문의 성과관리와 조직역량(2006)”, “공기업의 성과관리와 조직생산성(2006)”, “조직 성과관리를 위한 고객만족도 평가지표의 설계와 측정”, “조직효과성 관점에서의 조직개편 기준설정(2006)”, “전환기의 통신시장 효율화를 위한 정보통신정책의 고찰(2006)” 등이 있다(E-mail: [nice113@nabo.go.kr](mailto:nice113@nabo.go.kr)).