



발행일 2021년 7월 1일
발행처 국회입법조사처
발행인 김만홍 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

이슈와 논점

미국과 영국 하원의 의원윤리 심사현황

전진영*

‘의원에 의한 의원윤리심사’의 한계는 우리나라 국회 뿐만 아니라 주요국 의회들도 공통적으로 겪는 어려움이다. 이런 점에서 미국 하원과 영국 하원은 의원윤리심사의 공정성과 객관성을 확보하기 위해서 의원이 아닌 주체에 의한 사전심사 절차를 제도화하고 있다. 또한 의원이 의원윤리규범을 위반할 경우 이에 대한 철저한 심사과정을 거쳐서 그에 합당한 제재(징계)를 함으로써 윤리심사제도의 실효성을 확보하고 있다.

1 들어가며

제21대 국회에서 「공직자 이해충돌방지법안」이 제정되고, 국회의원의 의정활동에서 이해충돌방지 의무를 강화하기 위한 「국회법」이 개정되는 등 의원윤리에 대한 관심이 매우 높다. 이는 국회의원의 윤리심사가 제대로 이루어지지 못했다는 여론과 비판을 반영하는 것이기도 하다.

그동안 국회의원 윤리심사절차가 제도화되어 있음에도 불구하고 제대로 작동하지 않는다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다. 이에 국회 차원에서도 의원 윤리심사 관련 법·제도가 실효성을 갖도록 하기 위한 방안을 모색하고 있다.

‘의원에 의한 의원윤리심사 및 징계 결정’의 한계는 모든 나라의 의회가 직면하고 있는 어려움이다. 그렇다면 외국 의회에서는 의원윤리심사가 어떻게 이루어지고 있는지와, 윤리심사 결과 의원에 대한

징계가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 이 글에서는 미국 하원과 영국 하원의 의원 윤리심사 현황과 징계현황을 살펴보고, 우리 국회에 대한 시사점을 검토하기로 한다.

2 미국 하원의 의원윤리 심사현황

(1) OCE(하원윤리실)의 사전심사

미국 하원은 2008년 비당파적인 외부인사로 구성된 하원윤리실(Office of Congressional Ethics)을 신설하여, 윤리위원회가 의원의 비위행위에 대해 심사하기 이전에 예비심사를 맡도록 하고 있다. 이런 점에서 OCE는 우리나라 국회의 윤리심사자문위원회와 유사한 조직으로 볼 수 있다.

OCE는 이 조직이 신설된 2008년 3월 이후 발생한 비위행위에 대해서 독립적이고 비당파적인 입장에서 조사한 후에 조사결과를 하원윤리위원회에 보



고한다. 일반 국민들도 OCE 홈페이지¹⁾를 통해서 의원의 비위사항을 신고할 수 있지만, 신고된 모든 사항을 OCE가 조사하는 것은 아니다. 조사활동이 개시되기 위해서는 조사위원 2인 이상의 찬성이 필요하다. 조사위원은 총 6인이다. 조사 중인 대상이나 정보는 기밀성 원칙에 따라 비공개된다.

어드는 추세로, 제116대 의회의 경우 역대 가장 적은 18건이었다. 조사개시된 사례 중에서 제2단계 조사가 시작된 사례는 66%(140건)이었고, 추가 조사를 위해서 윤리위원회에 회부된 사례는 41%(87건)이었다. 2단계 조사가 끝나면 OCE는 조사보고서를 의원윤리 심사가 소관업무인 윤리위원회에 송부하는데, 보고서에는 비위혐의와 기간 또는 추가 조사 필요성 등의 내용이 담긴다.

[표 1] 의회윤리실 조사활동 현황, 2009-2020

대별	연도	1단계 조사 개시	1단계 조사종결	2단계 조사 개시	2단계 조사 연장	조사를 위한 윤리위 회부	기각을 위한 윤리위 회부
111대	2009	25	4	21	21	12	8
	2010	44	24	20	15	10	10
	합계	69	28	41	36	22	18
112대	2011	22	5	14	10	7	2
	2012	10	0	11	9	6	8
	합계	32	5	25	19	13	10
113대	2013	18	3	15	10	10	3
	2014	18	11	7	7	6	3
	합계	36	14	22	17	16	6
114대	2015	23	5	18	8	11	4
	2016	12	6	6	6	7	2
	합계	35	11	24	14	18	6
115대	2017	13	5	9	4	6	1
	2018	9	2	6	3	5	1
	합계	22	7	15	7	11	2
116대	2019	15	3	12	10	4	3
	2020	3	2	1	0	3	3
	합계	18	5	13	10	7	6

자료: Congressional Research Service, "House Office of Congressional Ethics: History, Authority, and Procedures", 2021

OCE의 조사활동은 2단계로 이루어진다. 1단계는 예비조사 단계(preliminary stage review)인데, 조사위원 4인 이상의 찬성이 있으면 예비조사 단계에서 언제든지 조사종결을 결정할 수 있다. 2단계 조사가 개시되기 위해서는 조사위원 3인 이상의 찬성이 필요하다.

[표 1]에는 OCE가 신설된 이후 2020년까지 조사활동 현황이 나타나 있다. 이에 따르면 제111대 의회(2009-2010)부터 제116대 의회(2019-2020)까지 OCE가 조사에 착수한 사례는 총 212건이었다. 제114대 의회 이후로 OCE의 조사착수 사례는 줄

윤리위원회는 OCE가 조사보고한 사항이 아니어도 직권으로 의원윤리 심사를 개시할 수 있다. OCE의 조사결과가 윤리위원회의 윤리심사 결정에 구속력을 갖는 것은 아니며, 의원윤리 심사결과 징계 수위를 본회의에 권고하는 것은 전적으로 윤리위원회의 소관사항이다.

(2) 하원의원 징계현황

미국 의회에서 실제로 의원에 대한 징계가 의결되는 경우는 매우 드물다. 의원에 대한 징계의 종류는 가장 높은 수위인 제명(expel)에서부터 견책(censure)·경고(reprimend)·과태료(fine) 등이 있다. 2000년 이후로 경고 이상의 징계를 받은 하원의원과 징계사유는 [표 2]에 나타나 있다.

1) 미국 하원 의회윤리실 홈페이지(최종 검색일: 2021.6.25), <https://oce.house.gov/contact-us/make-a-submission>

[표 2] 2000년 이후 미국 하원의원에 대한 제명·견책·경고

징계	의결일	의원	징계 사유
제명	2002.7.24	James A. Traficant	불법 향응 및 뇌물 수수, 부당 세금환급, 사기
견책	2010.12.2	Charles B. Rangel(NY)	의회 공식문양이 그려진 편지지를 정치자금모금에 부당하게 사용; 부정확한 재산공개 및 부당 세금환급
경고	2009.9.15	Joe Wilson(SC)	양원합동회의에서 대통령이 연설하는 중 끼어들어서 '거짓말장미'라고 소리침으로써 질서유지 의무와 합동회기의 의사규칙을 무시함
	2012.8.2	Laura Richardson(CA)	보좌진을 선거캠페인에 동원함
	2020.7.31	David Schweikert	정치자금법 위반, 의원 입법수당을 비공식적인 용도로 사용, 보좌진을 선거캠페인에 동원

자료: 미국 하원, "List of Individuals Expelled, Censured, or Reprimanded in the U.S. House of Representatives,"(최종 검색일: 2021.6.24), <<https://history.house.gov/Institution/Discipline/Expulsion-Censure-Reprimand/>>

한편 상대적으로 경미한 징계종류인 과태료를 부과받은 의원은 매우 많아서 표에서 별도로 소개하지 않았다. 최근의 사례로는 2021년 5월에 본회의장에서 마스크 착용을 거부한 공화당 의원 4명에 대해서 \$500의 과태료가 부과된 바 있다.

3 영국 하원의 의원윤리 심사현황

(1) 하원 윤리감찰관의 윤리조사

영국 하원의 경우 미국 하원윤리실이 수행하는 사전 윤리심사의 기능을 하원 윤리감찰관(Commissioner for Standards)이 맡고 있다. 윤리감찰관은 하원에 신고된 의원의 비위행위에 대해서 조사한 후 하원 윤리위원회에 보고하는 역할을 한다. 윤리감찰관은 신고사항이 조사요건을 충족시키는지를 검토한 이후에 비위에 대한 조사에 착수한다.

윤리감찰관은 조사에 착수하더라도 조사과정에서 신고내용의 증거가 불충분하다 판단할 경우 언제든지 조사를 중지할 수 있다. 조사결과 의원의 비위사항이 경미하고 의원이 잘못을 인정할 경우 교정절차(rectification procedure)를 통해서 의원의 사과나 경비상환 등을 결정하고 이를 웹사이트에 공개한다. 반면 의원이 윤리규범을 위반한 정도가 심각할 경우에는 하원윤리위원회(Committee on Standards)에 관련 사실을 보고하고 의원에 대한 징계를 건의할 수 있다.

[표 3]은 2010년 이후로 하원의원에 대한 비위신고 현황 및 윤리감찰관의 조사현황이 나타나 있다. 이에 따르면 하원의원에 대한 비위신고는 연간 평균 120여건이다. 하원에 신고된 의원의 비위행위 중에서 윤리감찰관이 실제로 조사에 착수한 비율은 13-15% 정도이며, 이 중에서 윤리위원회의 윤리심사에 회부된 사례는 [표 3]과 같다.

[표 3] 영국 하원의원 비위 신고 및 윤리감찰관의 조사현황

임기	비위행위 신고	조사개시	윤리위 보고
2010-2015	582	88	22
2015-2017	234	32	7
2017-2019	277	40	3

자료: 하원 윤리감찰관 연차보고서(Parliamentary Commissioner for Standards Annual Report), 2010-2019

윤리위원회는 윤리감찰관이 보고한 의원의 윤리 위반사항에 대해서 심사하여 징계를 결정한다. 의원의 윤리규범 위반사항을 윤리위원회에 직접 신고하는 것은 불가능하고, 모든 의원윤리 위반 신고는 윤리감찰관을 통하도록 일원화되어 있다. 따라서 윤리위원회의 의원윤리심사는 반드시 윤리감찰관의 사전심사를 거친다는 점에서 미국 하원과 차이가 있다.

(2) 하원의원 징계현황

영국 하원이 의원에게 내릴 수 있는 징계의 유형에는 제명(expulsion), 자격박탈(disqualification), 직무정지(suspension), 호명(naming) 등이 있

다. 의원이 의장(위원장)의 지시에 불응하고 의사진행을 방해할 경우 의장은 해당 의원에게 ‘당일 의사일정 퇴장’을 명령할 수 있다.

의원이 의장의 퇴장명령에 불응하거나 원내질서를 어지럽힐 경우 의장은 해당 의원의 이름을 호명한다. 회의장에서 의원명을 호명하지 않는 회의의 전통상 이는 의원에 대한 제재에 속한다. 의장이 의원명을 호명하는 즉시 ‘해당 의원을 직무정지의 처분에 처한다’는 동의를 표결에 부쳐진다(「하원의사규칙」제44조).

4 나가며

미국 하원과 영국 하원 모두 의원의 윤리규범 위반행위에 대해서 실제로 의원에 대한 징계가 이루어지고 있다는 것은 의원윤리 심사제도가 실효성 있게 운영되고 있음을 의미한다. 또한 양국 모두 ‘의원이 아닌 자’가 윤리심사에 참여할 수 있는 절차를 마련함으로써 의원윤리심사의 공정성과 객관성을 확보하기 위한 노력을 기울이고

[표 4] 2000년 이후 영국 하원의원에 대한 직무정지 징계 현황

징계	의결일	의원명	징계 사유(직무정지 기간)
직무정지 (suspension)	2000.3.1	Teresa Gorman	재산신고 의무 위반(1개월)
	2001.10.31	Geoffrey Robinson	외부소득 신고 의무 위반(3주)
	2002.2.13	Keith Vaz	이해관계 등록 의무 위반(1개월)
	2003.2.27	Michael Trend	의원수당을 부당하게 사용(2주)
	2003.9.11	Clive Betts	의회 출입증 부정 사용(회기일 기준 7일)
	2005.2.8	Jonathan Sayeed	의회 출입증 부정 사용(2주)
	2007.7.23	George Galloway	이해관계 등록의무 위반(회기일 기준 18일)
	2008.1.31	Derek Conway	보좌진에 대학생 아들 고용(회기일 기준 10일)
	2009.1.15	John McDonnell	원내 질서문란 행위(회기일 기준 5일)
	2011.5.16	David Laws	주택수당 부당 수령(회기일 기준 7일)
	2012.9.18	Paul Flynn	의장의 권위 훼손(회기일 기준 5일)
	2016.10.10	Justin Tomlinson	윤리특위가 징계사유 비공개 결정(회기일 기준 2일)
	2018.7.24	Ian Paisley	국외출장 신고의무 위반(회기일 기준 30일)
	2019.10.31	Keith Vaz	내무위 위원장으로서 이해충돌방지 의무 위반(6개월)
	2020.5.11	Conor Burns	의원의 직무를 이용하여 가족의 이익 추구(회기일 기준 7일)
2020.12.16	Drew Hendry	본회의장 직장(mace)을 가져감(회기일 기준 5일)	

자료: House of Commons Library, “MPs who have withdrawn from the Commons Chamber or who have been suspended by the House,” Briefing Paper No.02430, 2020.12.17

직무정지 징계는 회기일 기준 최소 5일간 내려지며, 두 번째 직무정지일 경우에는 20일간, 그리고 세 번째 이상의 직무정지일 경우에는 하원이 직무정지 해지를 의결할 때까지 의원으로서의 직무가 정지된다. [표 4]에는 2000년 이후로 직무정지 징계를 받은 의원과 사유가 나타나 있다. 직무정지의 징계를 받은 의원들은 대부분 이해충돌방지를 위한 재산신고나 겸직신고 의무를 위반한 경우에 해당되며, 윤리규범 위반의 경중에 따라서 직무정지 기간이 결정되었다.

있다는 점은 주목할 필요가 있다.

실효성 있는 의원윤리심사제도는 의회의 운영 및 의정활동 성과에 대한 국민적 신뢰와 지지를 얻기 위해 필수적인 장치이다. 이런 측면에서 우리나라 국회도 의원윤리심사제도의 실효성을 높이기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

