내일을 여는 국민의 국회

제1875호

이슈와 논점

발행일 2021년 9월 17일
발행처 국회입법조사처
발행인 김만흠 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

일본 국회 정치윤리심사회 구성 및 현황

김 유 정*

일본 국회의 정치윤리심사회는 정치윤리의 확립을 위해 의원이 「행위규범」 및 기타 법령의 규정을 현저히 위반하여 정치적·도의적으로 책임이 있다고 인정하는지를 심사하여 적당한 권고를 하는 기관으로 1985년 12월부터 중의원(衆議院, 하원)과 참의원(参議院, 상원)에 각각 설치되었다. 일본 국회 중의원과 참의원에는 의원(議員)의 징벌에 관한 사항을 다루는 징벌위원회가 1947년 제1회 국회부터 상임위원회로 각각 설치되어 있지만, 원내에서의 행위에 대해서만 다루고 있다. 반면, 정치윤리심사회는 의원 개인의 도덕·이해충돌방지 의무에 대해 심사하여 권고하는 조직으로 징계의 강제성보다 의원의 자율성을 중시한다는 점에서 차이가 있다.

1 들어가며

일본의 정치윤리심사회는 정치인의 윤리를 심사하기 위해 일본 국회의 중·참 양원 및 지방의회에 설치되어 있는 기관이다.

어느 국가에서나 정치인의 행위에서 윤리는 강조되는 덕목 중 하나로, 미국, 영국, 프랑스를 비롯한 대부분의 주요국 의회에서 의원윤리 심사를 제도화하고 있다.

우리 국회도 헌법[1]과 「국회법」[2]에 근거하여 의원의 자격심사·징계에 관한 사항을 심사하기 위한 윤리특별위원회를 두고 있으며, 심사 전에 외부위원으로 구성되는 윤리심사자문위원회의 의견을 존중하도록 정하고 있다.

2021년 5월, 「공직자의 이해충돌 방지법」 제정에 따라 국회의원의 이해충돌방지와 관련한 「국회법」 개정을 통해 의원윤리가 한층 강화될 수 있도록 심사제도를 보완한 바 있다.[3]

일본의 경우, 헌법에 양원은 각각 그 회의 절차 및 내부 규율에 관한 규칙을 정하여 원내 질서를 어지럽힌 의원을 징벌할 수 있다고 근거를 두어 「국회법」에서 의원의 징벌에 관해 규정하고 있다.

한편, 원내 행위가 아닌 국회의원 개인의 도덕·이해충돌에 관한 윤리심사는 1985년부터 일본 국회 중의원(衆議院, 하원)과 참의원(参議院, 상원)에 각각 정치윤리심사회를 설치하여 별도로 운영하고 있다.

이 글에서는 일본 국회 정치윤리심사회의 도입 배경과 관련 규정에 대해 살펴보고, 구성 및 운영 현황에 대해 구체적으로 분석하여 그 특성을 검토해보고자 한다.

1) 헌법 제64조제2항 국회는 의원의 자격을 심사하며, 의원을 징계할 수 있다.

2) 「국회법」제46조(윤리특별위원회) 및 제46조의 2(윤리심사자문위원회)

3) 「국회법」 제4장의2 의원의 이해충돌 방지 〈신설 2021.05.18.〉 [시행일 : 2022.05.30.] 제32조의2(사적 이해관계의 등록), 제32조의3(윤리심사자문위원회의 의견 제출), 제32조의4(이해충돌의 신고), 제32조의5(이해충돌 우려가 있는 안건 등에 대한 회피), 제32조의6(「공직자의 이해충돌 방지법」의 적용 특례) 신설. 국가법령정보, (최종 검색일: 2021.08.26.),〈https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20210623&lsiSeq=224681#0000〉.

* 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관보, 02-6788-4537, 825kiki@assembly.go.kr

2 정치윤리심사회 도입 배경

(1) 도입 배경 및 연혁

일본 국회의 정치윤리심사회는 정치윤리의 확립을 위해 의원이 「행위규범」 및 기타 법령의 규정을 현저히 위반하여 정치적·도의적으로 책임이 있다고 인정하는지를 심사하여 적당한 권고를 하는 기관으로 1985년 12월부터 설치되었다.[4)]

1976년 발생한 일본 정계 최대의 정경유착 사건인 록히드 사건[5)]으로 다나카 가쿠에이(田中角榮) 전 총리가 1983년 10월 1심에서 유죄 판결을 받게 되자, 일본 야당은 당시 다나카 자민당 의원에 대한 '의원직 사퇴 권고 결의'를 중의원 본회의에 상정하여 표결할 것을 요구하는 등 정치윤리심사제도의 확립을 급선무로 여기게 되었다.

여·야당 간에 협의회를 구성하여 논의한 결과, 1985년 6월 「국회법」을 개정하여 중의원·참의원에 각각 정치윤리심사회를 설치하도록 하였고, 각 의원(議院)에서 「정치윤리강령」, 「행위규범」, 「정치윤리심사회규정」을 마련하도록 하였다.

일본 국회의 정치윤리심사회는 국회의원이 「행위규범」 등 정치윤리 관련 법령에 현저히 위반했다고 의심될 경우, 심사회의 위원 중 3분의 1 이상의 요구에 의하여 출석위원 과반수의 의결을 거쳐 심사를 개시한다. 1992년부터는 의혹을 받은 본인 스스로가 해명하기 위해 제안한 경우에도 심사를 받을 수 있도록 「정치윤리심사회규정」을 개정하였다.

(2) 관련 규정

일본 국회는 1985년 6월 「국회법」을 개정하면서 제15장의 2에 "정치윤리"를 신설하였다.[6)] 의원(議員)은 각 원의 의결로 정하는 「정치윤리강령」 및 이에 따라 정하는 「행위규범」을 준수하여야 한다고 정하고(제124조의 2), 심사회를 두도록 하였으며(제124조의 3), 심사회에 관한 사항은 각 의원(議院)의 의결로 이를 정하도록 하였다(제124조의 4).

이에 따라 중의원은 1985년 6월 25일, 참의원은 1985년 10월 14일, 각각 「정치윤리강령」, 「행위규범」, 「정치윤리심사회규정」을 정하였으며, 정치윤리 확립을 위해 상임위원회 성격을 가지는 '정치윤리심사회'를 각 의원(議院)에 설치하였다.[7)]

「정치윤리강령」(중의원)은 중의원에 관한 의사관계법규의 하나로, 국회의 권위와 명예를 지키고, 의회제 민주주의의 건전한 발전에 이바지하기 위함을 목적으로 5가지 항목의 정치윤리강령을 정했는데, 그 내용은 다음과 같다.

[표 1] 일본 중의원 「정치윤리강령」

정치윤리의 확립은 의회정치의 근간이다. 우리는 주권자인 국민으로부터 국정에 관한 권능을 신탁받은 대표임을 자각하고, 정치인의 양심과 책임감으로 정치활동을 수행하여 적어도 국민의 신뢰에 어긋나는 일이 없도록 노력하여야 한다.
• 정치부패의 근절과 정치윤리의 향상을 위해 노력할 것 • 언동에 대해 책임질 것 • 특정 이익의 실현을 요구하여 공공의 이익을 해치지 않을 것 • 정치윤리에 반하는 사실이 있다는 의혹에 대해서 해명하고 그 책임을 분명히 할 것 • 국민을 위해서 일하는 대표로서 높은 식견을 함양할 것

※ 자료: 衆議院 〈https://www.shugiin.go.jp/〉

「행위규범」(중의원)은 1992년 12월 「정치윤리의 확립을 위한 국회의원의 자산 등의 공개 등에 관한 법률」이 제정됨에 따라 일부 개정된 바 있다. 총 5개 조항으로 구성되는데, 다음과 같은 내용이다.

[표 2] 일본 중의원 「행위규범」

제1조	의원은 직무에 관해 청렴을 유지하고, 공정을 해치는 행위를 해서는 안 된다.
제2조	기업 또는 단체의 직책을 맡고 있는 의원은 해당 기업 또는 단체에 관해 「정치윤리확립을 위한 국회의원의 자산

4) 政治倫理審査会 (최종 검색일: 2021.09.10.), 〈https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_iinkai.nsf/html/iinkai/rinri.htm〉.

5) 1976년 2월 미국 상원 외교위원회 다국적기업소위원회에서 미국의 군수업체 록히드사(社)가 일본에서의 항공기판매 공작자금으로 일본 마루베니상사를 통하여 일본 정부의 고위직들에게 뇌물을 주었다는 증언을 함으로써, 일본 여당 정치인들의 정경유착관계가 밝혀져 다나카 가쿠에이(田中角榮) 전 총리가 그해 7월 체포되는 등 일본 전후(戰後) 최대의 정치스캔들로 기록된 사건이다.

6) 일본 「국회법」 제124조의 2 ~ 제124조의 4. 日本国会法, (최종검색일: 2021.09.10.), 〈https://elaws.e-gov.go.jp/document?law_unique_id=322AC0000000079_20150801_000000000000000〉.

7) 일본 국회 중·참 각 의원(議院)에 상임위원회 및 특별위원회는 아니지만 이와 유사한 성격을 가지는 심사회가 3개 설치되어 있으며, 헌법심사회, 정보감시심사회, 정치윤리심사회가 이에 해당된다. 각 심사회는 일본 「국회법」을 근거로 설치된 별도의 국회조직으로 특정 안건을 조사하고 심사하는 역할을 수행하고 있다.

	등의 공개 등에 관한 법률」의 규정에 따라 관련 회사 등 보고서를 제출하여야 하는 경우를 제외하고 해당 기업 또는 단체의 명칭, 직급 등을 의장에게 신고하여야 한다.
제3조	의원은 의장 또는 부의장의 직에 있는 동안에는 보수(자기 사업과 관련된 것 및 금액이 연간 백만엔 이하인 것을 제외. 다음 항에서도 동일)를 받아 기업 또는 단체의 임원 등을 겸해서는 안 된다. 2. 의원은 상임위원장 또는 특별위원장의 직에 있는 동안에는 보수를 받고 그 소관과 관련된 기업 또는 단체의 임원 등을 겸하여서는 안 된다.
제4조	의원은 모든 회파(교섭단체)의 일치로 준수하여야 하는 사항을 합의한 경우에는 이에 충실히 따라야 한다.
제5조	행위규범 실시에 관한 세칙은 의장이 정한다.

※ 자료: 衆議院 〈https://www.shugiin.go.jp/〉

일본 「국회법」에서 정치윤리심사회에 관한 사항은 중의원과 참의원 각각의 의결로 정하도록 하고 있으며, 중의원의 경우, 2007년 1월 25일 「정치윤리심사회규정」의 일부개정안을 의결한 바 있다. 전체 26개 조항으로 이루어져 있으며, 심사 신청 요건, 심사 절차, 심사회 운영 등에 관해 정하고 있다.[8)]

3 정치윤리심사회 구성 및 운영 현황

(1) 구성 현황

심사회는 중의원과 참의원 각각의 규정에 따라 중의원에서는 25명, 참의원은 15명의 위원으로 조직된다. 위원은 회기 초에 각 의원(議院)에서 선임하고 해당 의원(議院)의 임기중 그 임무를 수행하도록 한다. 위원은 소속의원 10명 이상을 갖는 각 회파(会派[9)], 교섭단체에 해당)의 소속의원수의 비율에 따라 이를 각 회파에 할당하여 선임한다.

2021년 9월 현재, 중의원 정치윤리심사회는 자민당 의원이 심사회 회장을 맡고 있으며, 간사 8인(자민당 5인, 공명당 1인, 입헌민주당 2인), 위원 16인(자민당 9인, 입헌민주당 4인, 일본공산당 1인, 일본유신회 1인, 국민민주당 1인), 총 25인의 위원으로 구성되어 있다.[10)]

심사회의 회장은 심사회에서 위원이 호선하며, 무기명투표로 이를 치르고 투표의 최다수를 얻은 자를 당선인으로 한다. 득표수가 같을 경우에는 추첨으로 정한다. 회장은 심사회의 의사를 정리하고 질서를 유지하며, 심사회를 대표한다.

(2) 운영 현황

1985년 일본 국회에 정치윤리심사회가 설치된 이후에 심사회가 열린 적이 없었으나, 1992년 「정치윤리심사회규정」 개정을 통해 의혹을 받은 의원이 심사 신청을 할 수 있게 되었다. 1996년 의혹 대상 의원이 심사를 신청함에 따라 심사회 설치 11년 만에 처음으로 회의가 열리게 되었다.

지금까지 개최된 8건의 심사는 모두 중의원에서 의혹 당사자가 직접 신청한 건이었으며, 참의원에서는 아직 심사 사례가 없다.

일본 국회의 정치윤리심사회는 심사회 위원 3분의 1 이상의 동의를 얻어 심사를 신청하면 출석위원 과반수의 의결로 관련 사안을 심사할 수 있다. 심사 신청을 하는 경우에는 신청서에 의원이 「행위규범」 등의 규정을 현저히 위반하였음을 밝힌 문서를 첨부하여 이를 심사회의 회장에게 제출하여야 한다.

심사회가 심사 신청과 관련된 사안을 심사하려면 출석위원 과반수에 의한 의결을 필요로 하고, 출석위원 3분의 2 이상의 다수에 의한 의결로 행위규범 등의 준수, 일정 기간의 등원자제·직위사퇴 등의 권고를 할 수 있다. 이때, 두 가지 이상의 권고를 동시에 할 수 있다. 심사는 원칙적으로 비공개이지만 의혹을 받은 본인이 요청하면 공개할 수 있다.

또한, 심사회 출석에 강제성은 없어서 2009년 개인헌금 의혹이 제기된 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 전 총리는 위원 과반수의 찬성으로 심사회 개의가 의결되었지만, 심사회에 불참한 바 있다.

8) 참의원의 관련 규정도 유사한 내용을 담고 있으며, 심사회 규정 전문은 다음과 같다. (최종 검색일: 2021.09.10.), 〈https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/seirinsinkitei.html〉.

9) 일본 국회의 중의원과 참의원에서 각 회파(会派)는 소속정당에 상관없이 이념과 정책을 공유하는 국회의원 2인 이상으로 구성할 수 있으며, 원내교섭단체에 해당하는 원내회파는 정기국회의 경우 5인 이상, 임시회는 10인 이상으로 구성해야 한다. 회파명칭은 정당명을 두글자 약자로 쓰는 경우가 많지만, 실제 소속정당이 다른 의원들이 모인 경우도 종종 나타난다.

10) 政治倫理審査会 委員名簿, (최종 검색일: 2021.09.10.), 〈https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_iinkai.nsf/html/iinkai/iin_s9010.htm〉.

심사를 위하여 필요한 경우, 의장을 통해 국무대신 또는 내각관방부장관(內閣官房副長官), 부대신(副大臣) 및 대신정무관 또는 정부특별보좌인의 심사회 출석을 요구할 수 있다.

심사회가 사안에 관하여 심사를 종료하면 개요 및 심사의 결과를 기재한 보고서를 작성하여 의장에게 제출해야 하고, 의장은 심사회 보고서의 요지를 의원(議院)에 보고해야 한다.

4 징벌위원회와 정치윤리심사회 운영 비교

1947년 제1회 국회부터 상임위원회로 설치되어 있는 중의원 징벌위원회는 의원(議員)의 징벌과 자격쟁송에 관한 사항을 다루며, 참의원 징벌위원회는 의원의 징벌에 관해서만 다루고 자격쟁송은 「참의원규칙」에 따라 특별위원회를 별도로 구성하도록 정하고 있다. 징벌위원회에서는 원내 질서를 어지럽힌 국회의원에 대해 의결로써 경고·사죄명령·등원정지·제명의 징벌을 정한다.

[표 3] 징벌위원회와 정치윤리심사회 운영 비교

구분	징벌위원회	정치윤리심사회
관련법령	헌법 「국회법」 「중의원(참의원)규칙」	「행위규범」 「정치윤리강령」 「정치윤리심사회규정」 「정치윤리의 확립을 위한 국회의원의 자산 등의 공개에 관한 법률」 「정치자금규정법」
운영목적	징벌	정치적·도의적 책임
구성	• 중의원 20인 • 참의원 10인	• 중의원 25인 • 참의원 15인
신청요건	• 중의원 40인이상 • 참의원 20인이상	심사회 위원의 3분의 1 이상
주요안건	의사진행방해 비밀회의기록누설 의회품위손상발언 의장명령불복종 등	겸직금지위반 학력위조 정치자금 부정수수 등
의결	의장직권 또는 의원(議員) 동의(중 40인, 참 20인) 제출→출석의원 3분의 2 이상 동의 본회의 의결	출석위원 3분의 2 이상 동의 심사회 의결→의장에게 보고서 제출→의원(議院)보고
	• 공개회의장에서 경고 • 공개회의장에서 사죄 • 등원정지(30일미만) • 제명	• 행위규범 준수 경고 • 일정기간 등원 자제 권고 • 임원, 특별위원장 또는 각 조사회장, 각 심사회장 직 사임 권고
당사자 불출석	정당한 사유없이 7일 이내 출석하지 않으면 징벌위에 부의	강제력 없음

※ 자료: 관련 규정 참조하여 직접 구성함.

중·참 징벌위원회는 각각의 「의원(議院)규칙」에 의하여 소관이 정해져 있으며, 징벌 대상 의원을 '징벌사범(懲罰事犯)'으로 규정하여 의장은 이 사범에 대해 우선 징벌위원회에 부의하여 심사하게 하고, 각 의원(議院)의 의결을 거쳐 징벌을 선고한다.

'징벌사범'은 의장이 직권으로 징벌사범으로 정한 경우 또는 각 위원회의 위원장이 징벌사범으로 정한 경우에 대해 의장이 징벌위원회에 회부하는 경우(「중의원규칙」 제234조, 「참의원규칙」 제234조)와 의원(議員)이 「국회법」 제121조제3항의 규정에 근거하여 징벌동의를 제출함으로써 의장에 의해 징벌위원회에 회부되는 경우가 있다.

반면, 정치윤리심사회는 의사진행방해 등 의회운영 질서 자체를 해치는 원내에서의 행위가 아닌 겸직금지위반, 정치자금 부정수수, 학력위조 등 의원 개인의 도덕·품위손상에 관한 사항을 심사하여 권고를 통해 정치적·도의적 책임을 지도록 하고 있다.

5 나가며

우리 국회는 「국회의원윤리강령」이나 「국회의원윤리실천규범」 등을 위반하였을 때 윤리특위 심사를 거쳐 의결로써 징계를 할 수 있다.

일본 국회의 경우, 징벌위원회와 별개로 의원의 「행위규범」에서 정한 '정치윤리' 심사와 권고를 위한 조직을 별도로 운영하고 있다.

다만, 심사회에서의 질의응답 내용이 비공개가 원칙이고 언론보도 등에 공개되는 데 제한이 있으며, 심사 신청을 받은 의원이 소명자료를 첨부하여 다시 심사 신청을 함으로써 해명할 기회를 얻을 수 있으므로 의혹 당사자 입장에서는 심사회에 대한 부담이 적은 것으로 알려져 있다. 심사회 출석 및 권고 등에 대한 강제력이 없으므로 오히려 의원들에게 유리하게 작용하고 있어 제도의 실효성에 대한 비판이 제기되기도 한다.

그럼에도 엄격한 징계보다 의원의 자율성을 강조한 윤리심사제도를 두고 있는 것은 정치활동에 대한 책임감과 신뢰성을 중요시하는 인식에서 비롯된 것으로 보인다.

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

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처
Tel. 02-6788-4510
발간등록번호 31-9735006-000619-14
ISSN 2005-744X
국회입법조사처