

영국의 지방의원 및 국회의원의 윤리기준 위반에 대한 제재규정

정보신청기관 : 국민권익위원회

I. 영국 중앙정부 의회¹⁾

1. 의원 징계에 관한 헌법적 관행

(1) 개요

영국은 다른 유럽 국가들과 비교해도 의회 주권이 확고하게 자리 잡았다.²⁾ 이러한 맥락에서 영국에서 의원의 모든 행위에 대한 징계에 대한 최종적 권한은 전적으로 의회에 있다. 의회의 헌

법적 면책 특권이 강했던 만큼 그에 대한 법원의 사법적 통제도 사실상 미흡했다. 다시 말해서 국회의원의 의회의 권한에 대하여 법원이 적극적으로 사법적 관할권을 행사하지 못했다. 예를 들어서 영국 보통법상의 뇌물죄와 비위행위에 대한 보통법상의 위법행위에 대하여 해당 의원을 기소가 될 수 있는지 그에 대한 재판 관할권을 행사할 수 있는가 하는 등의 문제는 아직까지 명확하게 해결되지 않은 헌법적 쟁점으로 남아있다.³⁾



- 1) 영국의 의회는 상하원으로 나뉘어 있다. 하지만 사실상의 입법기능과 대표성의 측면에서 하원(The House of Commons)이 더 중요하게 여겨지고 있다. 때문에 유권자를 대표한다는 측면에서 사적 이익과 관련된 비위 문제 그리고 그에 따른 징계 문제는 주로 하원을 중심으로 논의가 진행되어 왔다. 또한 우리의 국회를 기준에 두고 볼 때 영국의 하원이 더욱 유사한 조직과 기능을 가지고 있다고 하겠다. 따라서 이하에서는 영국 중앙 정부 의회는 주로 하원을 중심으로 논의하되 필요한 경우 상원(The House of Lords)의 규정을 부가해서 설명하도록 하겠다.
- 2) 다른 유럽 국가의 의원 징계에 대한 대략적인 소개는 Veronica Williams, *Parliamentary Code of Conduct in Europe: A Overview*(Brussel: European Centre for Parliamentary Research and Documentation) at <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/getfile.do?cid=5073> (2010년 3월 13일 방문) 참조.
- 3) 이에 대하여는 G Drewry and D Oliver, 'Parliament and the Law Relating to Parliamentary Standards' in O Gay and P Leopold(eds), *Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour* (Politico's, London 2004), p.188; AW Bradley, 'Parliamentary Privilege and the Common Law of Corruption: R v Greenway and Others;' (1998) 24 *Commonwealth Law Bulletin*; D Oliver, 'Regulating the Conduct of Mps. the British Experience of Combating Corruption'(1997) 45 *Political Studies* 참고.

한편 의회에서 의원의 행위는 그 내부의 규칙 및 헌법적 관행(practice)에 따라 자치적으로 규율되었다. 따라서 20세기 후반까지만 해도 확고하게 성문화된 윤리적 기준이 없었다. 따라서 상하원을 막론하고 의회의 윤리적 기준 또는 비위(misconduct)는 일종의 의회 관행 또는 의원의 품위와 관련된 예의범절(etiquette) 같은 문제로 여겨졌다. 따라서 이를 감독하고 조사하는 독립적 기관이 존재하지 않았다. 결국 원칙적으로 의원의 원내외의 행위에 대한 최종적인 징계권은 의장의 책임 하에 의회 내에서 논의되고 의결되며 집행된다고 할 수 있다.⁴⁾

(2) 일반적 질서유지와 그에 따른 제재

일반적인 민주주의 국가의 의회와 마찬가지로 의회의 원활한 운영에 관하여 최종적 권한은 의장(the Speaker)이 가지고 있다. 먼저 장내 소란에 대하여 의장은 질서유지를 명할 수 있다(call to order). 만약 그럼에도 불구하고 다른 의원들의 발언을 방해하는 등의 소란을 일으킬 경우 의장은 해당 의원으로 하여금 자리에 돌아갈 것을 명령할 수 있다. 이러한 명령을 무시할 경우, 장내에서 자발적으로 퇴장할 것을 명할 수

있다. 하지만 이것은 의회 내규에 의한 것은 아니라 일종의 권고사항이기 때문에 표결에 참여하고 의회의 경내에 머물 수는 있다. 하지만 의장의 이러한 명령마저 거부하면서 의사진행을 방해할 경우에는 의사절차 및 진행에 대한 규칙(Standing Orders)⁵⁾에 따라 해당의원으로 하여금 의회와 그 경내를 완전히 퇴거하도록 할 수 있다. 만약 그럼에도 계속하여 방해할 경우에는 결국에는 장내에서 퇴거를 명하고 이 명령은 국회 경비에 의해 집행된다.⁶⁾

(3) 일반적 의회 출석정지

만약 의장의 권위를 무시하고 관련 의회의 규정을 모독할 경우에는 의장은 해당 의원을 호명하고, 내각 각료의 발의에 의해 의회의 출석정지를 결의할 수 있다. 이 경우 최초 징계일 경우에는 5일, 두 번째에는 20일, 그리고 세 번째 위반 사실이 확인될 경우에는 의회가 그 구체적인 징계내용을 결의하도록 하고 있다. 만약 이러한 정지를 위반할 경우에는 의사절차 및 진행에 대한 규칙(Standing Order No. 44)에 근거해 남은 회기 동안 출석을 정지당할 수 있다.⁷⁾



4) 이에 대하여는 문재평, 영국 하원의장의 역할과 권한 :안건상정, 의원징계 관련 재량권 막강...퇴임 후 상원의원직 보장, 국회보 (2006. 4) pp.106-109 참조.

5) 영국의 하원의 의사진행 규칙을 비롯한 의회 운영 전반은 체계적으로 성문화되어 있지 않고 다양한 법원의 형태로 산재되어 구성되어 있다. 역사 속에서 형성된 헌법적 관행과 전통 그리고 의사절차 및 진행에 대한 규칙 및 과거에 의회에서 통과된 결의안을 통해 규정되어 있다. 이러한 각종 법원들은 Erskine May's Treaties라 불리는 규정집에 집약되어 있다.

6) House of Commons, Disciplinary and Penal Powers of the House (Westminster, United Kingdom: House of Commons Information Office 2003) p. 2, at <http://www.parliament.uk/documents/upload/g06.pdf> (2010년 3월 13일 방문).

7) Ibid., p3.

(4) 별정 제안에 근거한 출석정지

의원의 윤리규정(Code of Conduct) 위반의 경우와 같이 특정 사안에 대한 제안(motion)이 있을 경우에 대하여 의회에서 출석정지를 명할 수 있다.⁸⁾ 이것은 의장이 자의적으로 판단하고 내리는 것이 아니라 관련 위원회(예를 들면 의회 윤리 및 면책 위원회 Standard and Privileges Committee)의 권고에 대하여 의장의 책임 아래에 의회에서 논의한 후에 결정한다.⁹⁾

(5) 위원회에서의 위반행위

위원회에서 의사진행 방해를 하거나 의원회의 관련 규정을 위반할 경우에는 일반적으로 의회에 대한 사과명령이 결의될 수 있다. 후자의 대표적인 예가 의원 윤리규정을 어겼을 경우이다. 또한 경우에 따라서 위원회는 일정기간 동안의 출석정지를 명령할 수 있다. 이 경우 해당 기간 동안 급여 역시 정지되며, 해당 의원이 의원 발의하거나 몇몇 예외적인 경우를 제외하고는 의회에의 출입이 금지된다.¹⁰⁾

(6) 제명

의회는 부패 및 위증죄 등에 관하여 당해 의원의 자격을 박탈하고 제명한다. 이 제명결의는 주

로 내각 각료에 의해 발의되는데, 이 경우 변명의 여지가 없는 경우를 제외하고는 일반적으로 해당 의원에게 소명의 기회가 주어진다. 만약 해당 의원이 수감 중일 경우에는 교도소장에게 해당 의원이 출석할 수 있도록 명령될 수 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 제명된 의원은 당해 국회의 재선거에 출마할 수 있다.¹¹⁾

2. 의회의 자기규율 규범 체계

의원의 윤리적 비위행위에 대한 규제는 의장의 직권이 아니라 의회의 안전 제안과 그에 따른 결의를 통해 내려진다. 이러한 규율체계는 기본적으로 다음과 같은 체계로 구성되고 집행된다.

(1) 개요

의원의 품위유지 문제로 여겨졌던 의원의 비위행위 문제는 일단 의원 비리 사건과 맞물려서 획기적으로 변화하게 된다. 기존의 규제 시스템은 주로 성문화되지 않은 헌법적 관행에 의존했다면 이후의 의원 행위 규제 체제는 주로 성문화된 규범을 통한 공식적 집행력 확보에 초점을 두게 된다. 처음에 이런 노력은 1975년 ‘의원 재산 및 이익 등록제도(Register of Members)’



8) Ibid., p.3.

9) 이에 대하여는 아래의 '1.2. 의회의 자유규율 규범체계' 에서 관련 규정과 함께 자세하게 살펴보도록 한다.

10) House of Commons, supra note 6, p.3.

11) Ibid., p.4.

Interests)’를 도입하는 의회 결의를 통해 도입되었다. 이 법은 의원들이 의회 활동에 영향을 줄 재산상 이익이나 다른 관련 이익 및 재산관계 사항을 등록하도록 하고 있다.

이후에 1994년 의원 로비 스캔들 이후 의회는 의원의 비리 규제에 대처할 포괄적이고 성문화된 윤리규정을 들 것을 고민하기 시작했다. 이를 통해 사실상 유명무실했던 의원 재산 및 이익 등록 제도를 개혁하였다. 가장 중요한 시도는 의원 윤리 규정의 실질적 집행 및 관리 감독을 하면서 해당 위반 사항에 대한 준수법적 심사를 할 수 있는 규제기관을 만들었다는 점에서 찾을 수 있다. 이 체제는 1994년 의원 스캔들 이후에 의회에 제출된 ‘공무 윤리 위원회(Committee on Standards in Public)’의 보고서에 기초하고 있는데, 당시 이 위원회의 의장인 Nolan 경의 이름을 따서 당해 위원회를 ‘Nolan 위원회’라고도 한다. 이후에 하원은 1995년의 결의에 의해 의원 윤리 규정을 제정하기에 이른다.

이 체제는 의회 내부 규칙에 의해 설립된 이원화된 두 개의 기관으로 구성되어 있다. 하나는 하원에 의해 구성되는 ‘의회 윤리 및 면책 위원회(Standard and Privileges Committee, 이하

위원회)’와 ‘의회 윤리 위원장 (Parliamentary Commissioner for Standards, 이하 위원장)’이 있다.¹²⁾ 위원장은 의원의 행동 강령을 집행하는 등의 책임을 맡고 있다. 특히 의원의 비위 사실에 대한 제소가 있을 경우 해당 건에 대한 조사를 책임지고 있다.¹³⁾ 이 체제는 의회 내에 존재하며 결국 의원들이 자율적으로 운영하여 그에 대한 최종적인 결정권을 의회가 가지고 있다.

(2) 징계의 절차

의원의 비위 사실이 인지되었을 경우에 의회는 다음과 같은 절차로 조사에 착수한다. 징계 절차에서 특징적인 점은 법원의 심리와 유사하게 징계의 조사가 소의 제기를 통해 개시된다는 점에 있다.

1) 조사의 개시

위반 사실에 관하여 동료 의원이나 개인이 서면 제소를 함으로서 조사가 시작된다.¹⁴⁾ 제소의 시작부터 종결까지 위원장은 해당 남소의 위험을 방지하고자, 특히나 정치적 음해의 수단으로 전락하지 않도록 위원장에게 상당한 재량의 여지를 두고 있다.



12) 위원회는 Standing Order No.19에 의해 설립되었으며, 위원장은 Standing Order No.150 규정에 따라 선출된다.

13) 대략적인 활동에 대하여는 Parliamentary Commissioner for Standards 홈페이지 http://www.parliament.uk/about_commons/pcfs.cfm (2010년 3월 13일 방문) 참조.

14) Parliamentary Commissioner for Standards, Procedural Note 1(September 2003) para 1 at <http://www.parliament.uk/documents/upload/PCFSProcedNote1.pdf> (2010년 3월 13일 방문).

예를 들면 제소가 접수된 후 위원장은 해당 제소가 의원의 i) 정책적 판단과 연관이 되어 있거나, ii) 유권자의 민원을 해결하는 방법에 대한 의원의 판단, iii) 정당의 자금 문제, iv) 해당 건이 의원의 신분인 아닌, 장관의 신분으로 행해졌기 때문에 적용되는 법체계가 다른 경우, v) 마지막으로 순전히 개인적인 문제의 경우에는 당해 제소를 각하할 수 있다.¹⁵⁾ 또한 제소자가 익명일 경우나 충분한 증거가 없는 경우에는 위원장은 제소를 기각할 수 있으며, 위원장의 판단하에 경미한 경우 또는 새로운 증거가 없는 상황에서 같은 조사를 다시 반복하게 되는 제소의 경우에도 각하 사유가 된다.¹⁶⁾ 그리고, 해당 비위 사실이 형사사건이거나 경찰 또는 다른 기관에 의해 조사 받는 것이 합당해 보일 때는 해당 제소인으로 하여금 다른 기관으로 가도록 권고 한다.¹⁷⁾

2) 위원장의 결정

이의 제기가 받아들여지고 그에 따른 조사가 진행된 이후에 위원장은 세 가지 다른 조치를 취할 수 있는 권한을 갖는다. 크게 기각, 조정(ratification) 및 위원회 보고로 나누어진다.

우선 위원장은 해당 행위가 행동강령을 위반

하지 아니 하였음을 확인하고 이를 기각할 수 있다. 이 경우에는 위원장은 제소자와 해당 의원에게 관련 내용을 공지하여야 하며, 위원회에도 그 내용을 간략하게 보고하여야 한다.

만약 해당 사실이 분명히 행동강령을 위반하였으나 그 행위가 경미할 경우에는 수정절차(ratification procedure)에 의해서 당해 의원과 조정에 합의한다. 그리하여 위원장의 재량으로 해당 의원으로 하여금 잘못된 내용을 수정할 수 있도록 한다. 대표적으로는 재산 및 이해관의 등록 및 신고 규정¹⁸⁾을 실수로 위반(예를 들면 행정적 실수로 인한 누락이 명백할 경우 등)하였을 경우에 적용된다. 이 경우 해명서와 함께 추가적 등록을 하도록 하거나 의회에서 사과를 하도록 할 수 있다. 수정 절차에 대한 최종적인 판단 권한은 위원장에게 있으며, 이 수정 절차에 들어갈 경우 이를 위원회에 간략하게 보고하며, 그 결과는 제소자에게 통지하도록 한다.¹⁹⁾

한편 해당 비위 사실이 중대하고 명백할 경우에는 위원회에 보고서를 제출한다. 위회는 보고서를 제출할 경우에는 위원장의 조사내용이 합당하다고 생각된다면, 그에 대하여 최종 보고서를 출판한다. 그리하여 보고서는 제소의 내용,



15) Ibid., para. 5.

16) Ibid., para. 6.

17) Ibid., para. 7.

18) The House of Commons, The Code of Conduct together with The Guide to the Rules (London: The Stationery Office Limited, 2009) p.5 at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf> (2010년 3월 13일 방문).

19) Parliamentary Commissioner for Standards, supra note 14, annex.

관련 규정 그리고 증거에 대한 설명과 사실 관계의 확인 및 결론으로 이루어진다. 또한 이후에 유사한 행위를 예방하는 차원에서 의원들이 참고할 만한 권고사항을 포함하기도 한다.²⁰⁾

3) 징계의 결정 및 내용

여기서 위원장의 역할은 비위 사실 및 그 위반에 대한 실제적 진실에 대한 결론을 내리는 데 한정된다.²¹⁾ 따라서 최종적인 징계 내용은 위원회에서 내려지며, 필요한 경우 부가 정보를 요청하거나, 추가 증거를 확보하도록 결정할 수 있다.²²⁾ 이 경우 관련 증거에 대한 심사는 비공개로 진행된다.²³⁾ 이러한 검토 끝에 위원회가 적절하다고 판단하는 경우에는 위원회는 해당 의원에 대한 징계를 하원에 권고할 수 있다.

위원회의 권고안에 따라 내각 각료 또는 하원의 대표의원의 제안에 의해 의회에서 논의되고 결의된다. 의회 절차 규칙에 따르면 구체적인 제재 종류가 명문화되어 있지는 않다. 이 모든 구체적인 내용은 앞서 말한 의회의 헌법적 관행에 의해 의장의 권한 하에 의회에서 논의된다.²⁴⁾ 일

반적으로 의회에 대한 사과 요구, 출석 금지, 경고, 경비 및 급여의 반납 및 몰수 그리고 해당 위원의 의원 출석 정지 및 제명이 있다.²⁵⁾

3. 의원의 재정 및 경비에 관한 규율 체계

이 체계는 최근 2009년에 획기적으로 변화하였다. 영국 의회의 비리는 1990년대 이후 다른 양상을 띠게 된다. 금품 수수나 로비, 직권 남용 같은 적나라한 비리는 줄어들었다. 하지만 최근 들어 의원의 비위행위의 형태는 도덕적 해이에 기초한 사적 경비 유용과 같은 문제에서 심각하게 드러나기 시작했다. 특히 2009년 여당과 야당을 막론한 다수 의원들의 의원 경비 유용 추문이 속속 드러나면서, 많은 영국 국민들의 분노를 샀다.

이러한 여론의 압박 때문에 영국 의회는 법률의 형태로 의회의 행위 규정 중 일부인 의원의 재정적 문제에 관한 규율의 준수를 강제하기 위해 ‘의회 윤리법(Parliamentary Standards Act 2009)’을 제정하게 되었다. 이러한 규율 형태는 다른 의회 규율 체계와 달리 입법의 형태로 규정한다는 데 궁극적인 차이가 있다.²⁶⁾ 다시 말해서



20) Ibid., para. 25.

21) Ibid.

22) Ibid., para. 26.

23) Ibid., para. 27.

24) 이에 대한 자세한 내용은 House of Commons Information Office, supra note 6 참조.

25) The House of Commons, supran note 18, p. 41; Parliamentary Commissioner for Standards, Procedural Note 2 (September 2003) para 31 at <http://www.parliament.uk/documents/upload/PCFSProcedNote2.pdf> (2010년 3월 13일 방문) 참조.

26) 하지만 이것 역시 하원에 적용이 되며 상원에는 적용이 되지 않는다.(Parliamentary Standards Act 2009 Section 2(1))

기존의 의원의 비위 행위 규율 체계는 의회의 자율적인 제재체계(self-regulation)였다면, 의회 윤리법은 국회가 입법(Act)의 형태로 의회 외부에 존재하는 독립적 제도라는 점에서 차이가 있다.²⁷⁾

의회 윤리법에 따르면 ‘독립 의회 윤리국(Independent Parliamentary Standards Authority, 이하 IPSA)’을 두도록 하고 있는데, 이 기관은 4인의 평위원과 1명의 의장으로 구성되어 있다(Parliamentary Standards Act 2009, Schedule 1, para. 1). 각 위원은 하원의 청원에 의해 여왕이 임명하도록 되어 있다(동법 Schedule 1, para. 2). 한편 위원의 임기는 5년으로 하되 3년을 연장할 수 있으며 어떠한 경우에도 8년을 넘지 못한다(동법 Schedule 1, para. 4). 한편 위원의 사임은 의장에 서면으로 통지하여야 하며, 여왕이 양원의 청원에 대하여 해임할 수 있다(동법 Schedule 1, para. 5). 한편 위원회는 행정부(the Crown)에 속하지 아니하며(동법 Schedule 1, para. 9), 하원의 의원 자격을 겸임할 수 없다(동법 Schedule 1, para. 8). 이 기관은 의원의 경비(allowance), 급여 및 재정 등에 관한 업무를 담당하고 있다. 특히 개개인의 경비 집행에 내역에 대한 감독을 한다. 또한 재산 및 이익 등록 제도를 포함하여 의회 윤리 규정의 재

정관련 부분을 검토하고 개정하는 역할을 담당한다(동법 Schedule 1, para. 7). 동법상의 징계의 절차는 의회 윤리 규정 위반에 대한 의회 내부의 징계 절차와 유사하다.

한편 ‘의회 조사 위원장(Commissioner for Parliamentary Investigations)’은 의원들의 경비지급에 관한 비위사실과 의원 윤리 기준에서 재정관련 위반 사실(특히 재산 및 이해관계 등록 규정)에 대한 조사 권한이 있다(Parliamentary Standards Act 2009 Section 9(1)). 이 위원장은 의회와 독립되어 있으며, 하원의 청원에 따라 여왕에 의해 임명된다(동법 Schedule 2, para 1(1)). 이 피임명자는 의장에 의해 공정하고 공개적인 경쟁에 기반하여 의장이 선출하는데(동법 Schedule 2, para 1(3)), 선출된 인사는 ‘의장산하 독립 의회 윤리국 위원회(Speakers’s committee for the IPSA)’의 동의를 얻어야 한다(동법 Schedule 2, para. 1(4)).²⁸⁾ 당해 위원장은 5년 단임으로(동법 Schedule 2, para. 3) 의장에 통보함으로써 사임할 수 있으며(동법 Schedule 2, para.4(1)), 그렇지 않으면 위원장은 양원의 청원에 의해 여왕에 의해 해임될 수 있다(동법 Schedule 2, para. 4(2)). 위원장은 원칙적으로 정부 공무원(the Crown)은 아니며(동법 Schedule 2, para. 6(1)) 선임됨과 동시에 의



27) 이에 대한 자세한 내용은 N Parpworth, ‘The Parliamentary Standards Act 2009: A Constitutional Dangerous Dogs Measure?’ (2010) 73 Modern Law Review 참조.

28) Speakers’s committee for the IPSA에 대하여는 Parliamentary Standards Act 2009 Schedule 3에 상세히 규정되어 있다.

회의 의원직을 상실한다. 동법 Schedule 2, para. 9) 위원장은 업무에 대한 연례 보고서를 공간하며(동법 Schedule 2, para. 8(1)), 이 보고는 양원 각각에서 의장들에 의해 제출되고, 의원장이 적절하다고 생각되는 방식으로 공간된다(동법 Schedule 2, para. 8(2)).

제소의 개시에 있어서 기존의 징계 절차와의 다소 차이가 있다. 우선 위원장은 의원 경비 규정상 허락되지 않은 경비가 사용되거나, 의원 윤리 규정상 재산상 이익 등록을 성실히 하지 못하였을 경우 조사에 착수할 수 있다(Parliamentary Standards Act 2009 Section 9(1)). 이 경우 동료 의원 및 개인이 제소(동법 Section 9(2)(b),(c))할 수 있을 뿐만 아니라 기존의 제도와 달리 위원장의 직권에 따라 혐의 사실이 인지될 경우에도 직권조사를 수행할 수 있다(동법 Section 9(2)(a)).

이 경우 알선수재(paid advocacy)의 경우에는 조사하지 않는 것으로 하고 있다. 왜냐하면 알선수재의 경우에는 해당 비위 사실에 대한 조사가 의회 내부 절차 및 결정과 관련되어 있기 때문이다. 만약 이 문제를 위원장이 다루게 된다면 필연적으로 의회 내부에 문제에 대한 조사를 해야 하고, 이것은 의회에 대한 위헌적 간섭이

될 가능성이 있기 때문이다.²⁹⁾

하지만 위원장의 직권 조사가 의무는 아니며, 상황에 따라 조사를 하지 않을 수도 있는 넓은 재량이 주어진다.³⁰⁾ 위원장이 해당 의원의 위반 사실을 확인할 경우에는 원칙적으로는 사실관계를 의회 하원의 윤리 및 면책 위원회(Standard and Privileges Committee)에 보고하도록 하고 있다(Parliamentary Standards Act 2009 Section 4, Section 6). 또한 조사 과정에서 해당 위원이 정보 제공의 의무를 성실히 이행하지 않을 경우에도 위원회에 보고하도록 되어 있다(동법 Section 9(8)). 하지만 당해 의원이 사실관계를 받아들이고 위반 사항을 수정하기 위해 해당 경비의 반환등과 같은 적절한 조치를 하는 경우는 예외로 한다(동법 Section 9(5)). 또는 재산 및 이해 관계 등록에서 경미한 실수가 있었을 경우에도 해당 수정을 하는 등 적절한 조치를 취할 경우에는 보고하지 않을 수 있다(동법 Section 9(7)).

이 법에서 특징적인 점 중에 하나는 의원의 비위 행위와 관련하여 형법상 범죄를 구성할 수 있는 길을 열어 놓았다는 점에 있다. 구체적으로는 조사의 과정에서 의원이 경비 요청 사유에 대하여 고의로 잘못된 정보를 위원회에 제공할 경우



29) Explanatory Notes to Parliamentary Standards Act 2009, para. 92 at http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/en/ukpgaen_20090013_en.pdf(2010년 3월 13일 방문).

30) Parpworth, supra note 27, p.271.

에는 해당 의원의 형법상 범죄를 구성하게 된다 (Parliamentary Standards Act 2009 Section 10(1)). 이 경우 해당 의원은 12개월 이하의 징역 또는 법정 한도액을 초과 하지 않는 벌금 또는 둘 다에 처할 수 있다(Parliamentary Standards Act 2009 Section 10(2)).

4. 상원의 경우

상대적으로 대표성과 입법기능이 약한 영국 상원의 경우에도 의원 윤리 규정이 있다.³¹⁾ 하지만 그에 대한 징계 절차는 상대적으로 덜 발달되어 있다. 그렇기 때문에 많은 부분이 헌법적 관행에 의해 정립되어 있다. 징계 절차는 해당 상원 윤리 규정 9조에 포함되어 있다. 이에 따르면 의원이 윤리 규정을 위반할 경우 조사가 진행되는 데 제소자는 개인적으로 직접 상원 ‘면책 특권 위원회(Committee for Privileges)’ 산하의 상원 ‘이해관계 소위원회(the Sub-Committee on Lords’ Interests)’ 에 해당 위반 여부에 대한 심리를 요청한다. 이 소위는 위반 주장을 검토하고 추가 조사가 필요한지 아니면 기각할 것인지를 결정한다. 조사 이후에 주장이 증명될 경우,

제소된 의원은 윤리위원회에 상소할 수 있는 권리가 가지고 있으며, 이에 대한 결정 사항은 상원에 보고되어 적절한 징계가 이루어진다.

II. 지방 의회의 경우³²⁾

1. 개요

지방 의회의 경우 지방공무원과 함께 적용되는 윤리 규범 체계 속에서 징계 문제가 다루어진다. 이전에는 지방공직에 임명된 경우 해당 공무원은 ‘1989년 지방 정부 및 주택법(Local Government and Housing Act 1989)’ 31조 상의 ‘국가 지방정부 윤리 규범(National Code of Local Government Conduct)’ 를 준수할 의무가 부여되었다. 해당 규정은 지방의회 의원을 비롯한 지방 공무원 전체를 대상으로 하였다. 하지만 Nolan 위원회의 보고서는 지방정부의 차원에서도 지방 공무원 윤리규정을 교체할 것을 권고하였다. 이에 따라 특히나 중앙 의회와 마찬가지로 제소절차에 의해 의원들의 비위 여부를 가릴 수 있는 절차를 도입할 것을 권고하였다.³³⁾ 이



31) <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm> (2010년 3월 13일 방문) 참조

32) 대륙법 전통의 영향이 강하게 남아 있는 스코틀랜드의 경우 의회의 의원 규제를 영국 중앙 의회와 달리 입법의 형태로 규정하고 있다. 하지만 스코틀랜드의 경우는 영국(대브리튼 및 북아일랜드 연합왕국, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)으로서 독립(devolution)을 준비하는 과정에서 다른 영국의 지방정부와 달리 거의 독립했다고 할 수 있을 정도로 영국 중앙 정부의 의회의 입법권한을 사실상 병렬적으로 분점하고 있다. 그렇기 때문에 스코틀랜드 의회를 지방의회라고 단정하기 힘들며, 또한 중앙정부 의회라고 규정하기도 쉽지 않다. 따라서 여기에서는 지방의회에 대한 규제는 스코틀랜드 이외의 지방을 중심으로 살펴 보도록 한다. 스코틀랜드 의회의 의원 윤리 규정 및 징계 절차에 대하여는 <http://www.scottish.parliament.uk/MSP/conduct/index.htm> (2010년 3월 13일 방문) 참조.

에 따라 각 지방자치 정부는 ‘지방 정부법 (The Local Government Act 2000)’에 근거하여 지방 공무원 윤리규범을 도입하였다. 이 법은 선출직 공무원을 비롯한 지방정부의 모든 공무원에 적용되는데, 잉글랜드 지방의 경우 잉글랜드 윤리위원회(Standards Board for England)가 표준 윤리규범(Model Code of Conduct)을 각 지방 정부에 제안하고 그에 따른 위반 여부를 조사하는 역할을 하고 있다(Local Government Act 2000 Section 57, Schedule 4).³⁴⁾ 특히 조사에 대한 업무는 윤리 기준 감독관(Ethical Standards Officer)에 의해 진행된다(동법 Section 59).

하지만 이 규범 체계는 과도하게 관료적이고 중앙 집중적이라는 비판에 직면하게 되고, 이후 ‘지방정부 및 보건 공공 참여법(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)’에 의해 수정된다. 결론적으로 현재 영국의 지방의회 의원을 포함한 지방 공무원을 규율하는 체계는 ‘지방 정부법’과 그것의 일부 조장을 수정 보완하는 ‘지방정부 및 보건 공공 참여법’이다.

이에 따르면 각 지방 자치 단체는 잉글랜드 윤리위원회의 표준 윤리 규범을(Local Govern-

ment Act 2000, Section 50(1))을 참조하여 고유의 행동 강력을 제정할 수 있다(동법 Section 51). 표준 윤리규범은 의무조항과 선택조항으로 구분되는데, 만약 이러한 지방 정부가 표준 규범을 받아들이지 않거나, 이를 대체하는 규정을 가지고 있지 못할 경우에는 표준 행동 강령의 강제 조항을 적용되는 것으로 간주한다(동법 Section 51(5)).

2. 지방 윤리 위원회(Local Standard Committee)

이 법들에 따르면 이전 2000년 지방정부법이 공무원의 비위 행위에 대한 조사를 잉글랜드 윤리 위원회에만 제소할 수 있도록 하였지만, 2007년 지방정부 및 보건 공공 참여법은 누구든지 지방 의회 의원을 포함한 공무원의 비위 행위에 대한 제소를 지역 윤리 위원회(Local Standards Committee)에 먼저 할 수 있도록 하고 있다(Local Government and Public Involvement in Health 2007 Section 185). 이에 따라 지역 윤리 위원회의 윤리 감독관(Monitoring Officer) 지방 자치 단체 내의 윤리 감독관(Monitoring Officer)에게 회부하거나, 잉글랜드



33) Explanatory Notes to Local Government Act 2000, paras. 104-112 at <http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/en/00en22-a.htm>(2010년 3월 13일 방문) 참조.

34) 한편 웨일즈(wales)의 경우에는 ‘웨일즈 지방행정 감독청(Commissioner for Local Administration in Wales)’이 이 역할을 하고 있다. 하지만 이 기구는 사실상 잉글랜드 윤리 위원회와 동일 입법(The Local Government Act 2000와 Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)에 나란히 거의 이름만 바꾸다시피 하여 규정되어 있다. 그렇기 때문에 이하에서는 주로 잉글랜드 지방자치 단체를 중심으로 논의를 하도록 한다.

윤리 위원회에 회부할 수 있다(동법 Section 185, inserted Section 57A(2)(a),(b)). 또한 이에 대하여 해당 위원회는 추가 조치를 취하지 않는 결정을 내릴 수 있는데(동법 Section 185, inserted Section 57A(2)(c)), 이 경우에는 제소자에게 결정과 그 이유를 서면으로 설명해야 한다. 이때 제소자는 해당 지방 윤리 위원에게 그 결정에 대한 심사를 처음 결정이 일어난 후 30일 이내에 요청할 수 있다. 요청 수락 이후 위원회는 3개월 안에 최종적인 판단을 내려야 한다(이상 동법 Section 185, inserted Section 57B).

3. 잉글랜드 윤리 위원회 (Standards Board for England)

잉글랜드 윤리 위원회에서 의원 징계와 관련하여 하는 중요한 역할은 당해 사건의 사실 관계를 조사하여 각하 할 것인지, 지방 윤리위원회에 환송하거나 상급 소청 심사부에 회부할 것인지 결정하는 것이다.

우선 잉글랜드 윤리 위원회에서는 위원회 역시 당해 사안에 대하여 위반 사실을 확인하나 그에 대한 후속 조치를 취하지 않을 수 있다. 또한 조사 이후에 어떠한 위반 사실을 확인하지 못하고 해당 제소를 기각할 수 있다. 이 두 가지 경우에 그 내용을 해당 지역의 신문에 공고하도록 해야 한다(Local Government Act 2000 Section 64(1)).

만약 당해 사건이 이유가 있다고 판단된다면, 적절하다고 판단되는 기관에 해당 사건을 회부

할 수 있다. 따라서 해당 지역 윤리 담당관에게 환송되거나, 상급 소청심사부 (Adjudication Panel for England) 에 회부할 수 있다. 이 경우에는 그에 따른 보고서를 작성하고 해당 관련자들에게 통지되어야 한다(Local Government Act 2000 Section 64(3)).

이와 함께 공익적인 이해관계가 있다고 판단될 경우에는 조사 종결 전에, 중간 보고서를 낼 수 있다(Local Government Act 2000 Section 65(1)). 이 경우 보고서에서는 해당 피제소자가 6개월 이하, 또는 그의 임기가 6개월 미만일 경우에는 그의 임기 나머지 기간 내내 동장 부분적, 전면적 직무 정지를 당해야 한다는 의견을 낼 수 있다(동법 Section 65(3)). 이 경우에 해당 내용은 소청심사부의 중간 사건부(Interim case tribunal)에서 다루어진다(동법 65(4)).

해당 사건이 이유가 있으며, 그에 따라 지방 윤리 위원회에서 논의하는 것이 적절하다는 판단을 할 경우에는 잉글랜드 윤리 위원회는 당해 사건은 지방 윤리 위원회에 환송한다. 이와 같이 환송된 사건의 처리에 대한 자세한 내규는 장관이 정하도록 되어 있다. 지방정부 및 보건 공공 참여법은 이 규정이 다루고 있어야 하는 주요 내용에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 이에 따르면 환송된 사건에 대하여 지방 윤리 담당관이 조사를 할 수 있으며, 해당 조사에 기하여 지역 윤리 위원회에 보고서 및 권고 사항을 제출할 수 있다. 이 경우 지역 윤리위원회는 견책 및 직무 정지 또는 부분적인 정지를 명할 수 있다. 물론

이에 불복할 경우에 상소권 등이 규정되어 있다 (Local Government Act 2000 Section 66).

4. 소청 심사부(Adjudication Panel for England)

잉글랜드 윤리 위원회가 결정할 경우 해당 사건은 소청 심사부에 회부된다. 이 소청 심사부는 대법원장(the Lord Chancellor)에 의해 지명된다(Local Government Act 2000 Section 75(3)). 여기에서는 심사는 정규심사(Case Tribunal)와 중간 심사(Interim Case Tribunal)로 나뉘는데, 전자는 잉글랜드 윤리 위원회에서 확인된 사실관계를 심사하며, 후자는 잉글랜드 윤리 위원회가 제출한 중간보고들의 적절성을 심사한다.³⁵⁾ 또한 지역 윤리 위원회의 결정에 대한 상소 역시 관할하고 있다.

정규심사에 있어서 해당 공무원의 비위 사실에 존재에 대한 판단이 결정되면, 해당 비위 사실의 성격이 직무정지 또는 부분 직무정지에 해당하는지, 또는 자격정지에 해당하는지를 확인한다(Local Community Act 2000 Section 79(1)). 우선 해당 사건이 (부분) 직무정지에 해당하지 않을 경우에는 그 내용을 적시하여 해당 윤리기관에 통지를 해야 한다(동법 Section

79(2)). 한편 직무정지 또는 부분 직무정지가 내려질 경우 1년 이하로 하여 임기 자체가 1년 이하일 경우에는 임내 종료시까지 직무 정리 명령을 내린다(동법 Section 79(5)). 한편 자격정지는 5년을 넘지 못한다. 이 경우에 해당 지방 윤리위원회에 사실관계 및 징계의 성격 및 방법을 설명한다. 이에 대한 다툼이 있을 경우에는 고등법원에서 다투어질 수 있다(동법 Section 79(6)).

부가적으로 사건재판소는 당해 사건에 대하여 해당 지자체의 역할, 지자체의 윤리규범 그리고 지역 윤리위원회의 활동에 권고사항을 제출할 수 있다. 이 경우 권고사항을 통지 받은 해당 지방정부는 통지 3개월 안에 잉글랜드 윤리 위원회에 보고서를 제출하여야 한다. 만약 잉글랜드 윤리 위원회가 이에 만족하지 못할 경우에는 당해 지방정부에 대하여 해당 권고 자체는 물론이고 이를 수용하지 못하는 이유를 공고할 것을 요청할 수 있다(Local Government Act Section 80).

김 연 식

(영국주재 외국법제조사원)



35) 중간 심사의 경우에는 해당 직무정지 또는 부분직무정지의 적절성을 심사하며, 이에 대하여는 고등법원(The High Court)에서 다툴 수 있다(Local Government Act 2000 Section 78(10)).