

미국 하원 의원 자체적 징계 및 절차에 관한 연구

정보신청기관 : 국민권익위원회

I. 서론

정부의 3대 축 중 하나인 입법부는 국민에 의해 직접 선출되고 국민을 대표한다. 입법부 구성원인 의원은 개개인이 하나의 국가 기관임과 동시에 그 역할의 중요성에 비추어 업무수행에 있어 높은 윤리성이 요구되고 있다. 그러나 아쉽게도 국회의원이거나 지방의회 의원들의 업무 관련 비리 및 범죄행위들은 국민들의 정치적 무관심을 낳고 이는 결과적으로 민주주의 발전 및 정착에 장애가 되고 있다.

헌법은 국회의원의 청렴의무, 국익우선, 양심에 따른 직무수행 그리고 지위를 남용하여 재산

상의 권리, 이익 또는 직위를 취득하거나 취득을 알선할 수 없음을 명문으로 규정하고 있다.¹⁾ 국회법 역시 윤리특별위원회 설치, 윤리심사, 징계요건 및 절차에 관한 규정을 두고 있다.²⁾ 이 외에도 국회 내부적으로 5개항으로 구성된 국회의원윤리강령, 15개조로 구성된 국회의원윤리실천규범 등이 존재하고 있다.³⁾

국회의원이 직무상 뇌물을 수수하거나 직권을 남용하여 재산상의 이득을 취한 경우 형법 및 특별범죄가중처벌에 관한 법률 등의 적용을 받는 것은 당연하나 국회법은 국회의원이 헌법상의 청렴의무나 이권활동 금지의무를 위반한 경우 자체적 심사를 통해 징계를 의결할 수 있도록 하



1) 헌법 제46조.

2) 국회법 제46조 및 제155-164조.

3) 국회의원윤리강령은 품위유지, 국민의사의 충실한 대변, 공익우선, 부당한 영향력 배제, 청렴성 유지, 적법절차의 준수, 책임정치 등을 의원들에게 요구하고 있으며, 국회의원윤리실천규범은 품위유지, 청렴의무, 직권남용금지, 직무관련 금품 등 취득금지, 국가 기밀누설금지, 사례금, 겸직금지, 겸직신고, 회피의무, 재산신고, 기부행위의 금지, 국외활동, 회의출석 등 구체적인 의무를 규정하고 있다.

고 있다.⁴⁾ 그러나 국회법에 의하면 국회의원은 리장령과 국회의원윤리실천규범을 위반한 경우 의결로써 해당 의원에게 위반사실만을 통고할 수 있어 입법부 내의 실효적인 내부 제재장치가 미미하다는 지적이 있어 왔다.⁵⁾

이처럼 자체적 정화노력의 한계 및 지속되는 의원들의 비리행위로 인해 사회일각에서는 의원들의 비리에 대응할 수 있는 별도의 특별형법의 제정도 요구하고 있다. 그러나 입법기관이 그 스스로를 규제하는 입법에 소극적인 탓에 입법부 자체 정화를 위한 내부적인 장치를 정교히 하는 것이 현실적이라는 견해이다.

의원들의 윤리 문제 및 이에 대한 제도적 장치 마련은 우리나라뿐 아니라 많은 국가에서 많은 관심의 대상이다. 이에 본고에서는 미국 의회, 특히 하원을 중심으로 자체적 윤리 제도, 특히 위반행위 적발 시 징계 절차 등 자체 내부적 징계를 중심으로 알아본다.

II. 미국 의회 윤리 제도

1. 개요

미국 의회 윤리문제는 의회 스스로의 명예 차원에서 불문법적인 관행에 의해 다루어졌었다. 1958년 정부윤리장령(Code of Ethics for Government Service)이 제정되기 이전에도 의회 스스로 명예를 실추시킨 의원에 대해 제재조치를 결의한 것은 40여 건에 이른다. 제재조치의 결의는 본 회의를 통해서 또는 조사를 담당하는 특별 위원회를 구성하여 진행하는 방법으로 이루어졌다.⁶⁾

미국 의회에서 의원 윤리문제를 다루는 위원회가 구성된 것은 1960년대 중반으로, 상원에서는 1964년 그리고 하원에서는 1966년에 윤리특별위원회(Select Committee on Standards of Conduct)가 각각 구성되었다. 이들 위원회는 1958년 정부윤리장령을 위반한 의원들의 징계 문제를 다루었다. 하원의 경우 윤리특별위원회의 운영 후 1968년 정식 상임위원회인 하원윤리위원회(House Committee on Standards of Official Conduct)를 구성하였다. 또한 의회는



- 4) 국회법에서 정하고 있는 징계는 공개회의에서의 경고, 사과, 30일 이내의 출석정지 및 제명이 있다; 국회법 제163조(징계의 종류와 그 선포). 이는 지방의회에서도 동일하다. 지방의회법 제88조(징계의 종류와 의결).
- 5) 국회법 제161조(윤리특별위원회의 심사에 대한 특례)에 의하면 윤리특별위원회는 징계대상자의 행위가 국회의원윤리장령 및 국회의원윤리실천규범의 규정에 위반된다고 인정할 때에는 징계를 하지 아니하고, 제155조 제1항의 규정에 의한 통고를 할 수 있다. 따라서 실질적인 징계의 대상은 155조 2항에 나열되어 있는 부분이라고 할 것인데, 이는 의원들의 비리와 관련된 윤리규정인 의원윤리장령 및 국회의원윤리실천규범과는 다른 국회 내에서의 질서 유지 및 의사절차 관련 윤리에 제한되고 있다.

6) 2008 House Ethics Manual, pp 4-5.

윤리강령과 재정공개 요건 등을 하원의사규칙에 포함하고, 동 상임위원회에게 하원 의원의 윤리강령 위반을 조사하고 조사결과와 권고안으로 전체 본회의에 제출하도록 하였다.

이후 하원에서 윤리문제에 대한 자체적 정화 노력은 지속적으로 전개되었는데, 그 주안점은 의원들의 수입과 지출에 대한 정확한 재정 보고 및 선물과 여행 등 사례비 형태의 관행의 투명성이었다. 이를 위해 하원은 1976년 하원결의안 287호를 통해 관련된 기존의 규칙을 개정하고 새로운 내용을 도입하였으며,⁷⁾ 1977년에는 새로운 하원 규칙의 해석을 위해 특별위원회를 구성하여 동 위원회가 유권해석한 의견서를 윤리위원회에 이관하게 하고 향후 이들 규범을 해석하는 기능은 윤리위원회가 주관하게 함으로서 윤리위원회는 의원 윤리 관련 조사 및 규범과 관련한 해석과 자문의 역할도 담당하게 되었다.

그러나 여전히 기존의 선물과 여행 등 사례비 등에 대한 관행은 사회적인 비판을 야기하였다. 이에 의회는 1989년 사례금을 완전히 금지하고 의원 세비를 제외한 외부수입 및 선물과 여행 관련 제한을 강화하고 퇴임 후의 고용제한을 신설하는 윤리개혁법(Ethics Reform Act)을 제정하였다. 동 윤리개혁법은 공화당 및 민주당 양당의 윤리사업단 실무그룹진의 작업결과로서 엄격한 규제와 동시에 사전에 의원들이 궁금한 사항이 있거나 의문이 있는 경우 자문을 요청할 수 있도

록 자문교육국(Office of Advice and Education)을 설치하여 지원과 규제를 통해 의회 자체적인 정화라는 목적을 달성할 수 있도록 하였다.

1996년 하원의장의 윤리위반사건으로 다시 불거진 의원의 윤리문제는 또 다른 개혁조치를 요구하였다. 특히 기존의 윤리문제의 검토 절차 및 징계 자체가 순수하게 의원들에 의해서만 구성되는 윤리위원회 및 본회의에서 결정되는 것에 대한 비판이 제기되었고 그 해결책으로 비당파적인 전문인의 윤리위원회 참여가 제시되었다. 그러나 윤리위원회는 의회의 상임위원회로서 민간인의 참여가 불가능하다는 기본적인 전제와 함께 조사소위원회에 민간인을 참여시키는 방안과 민간인이 참여할 수 있는 별도의 기구를 두는 방안이 제기되었다. 근 10여 년 간의 논의 끝에 2008년 하원에 윤리위원회와는 별도로 민간인으로 구성되는 의회윤리국(Office of Congressional Ethics)이 설치되기에 이른다.

2. 윤리강령상 금지 행위

하원의 윤리 관련 내부적 법제는 하원 규칙(House Rule) 내의 공직자 윤리강령(Code of Official Conduct)과 공직자 윤리강령의 위반시 이를 관장하는 윤리위원회의 내부 규칙(Rules of the Committee On Standards Of Official Conduct)이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 공직



7) H. R. 287.

자 윤리강령은 선물, 여행, 캠페인 활동, 외부고용과 소득, 재산공개, 직원고용, 의원수당 등에 관한 내용을 구체적으로 규정하고 있다.

선물의 경우, 선물 제공자가 등록된 로비스트와 그 대리인이 아닌 경우 또는 로비스트를 고용한 해외 기관이나 민간단체가 아닌 경우에는 50달러 이상의 선물은 받을 수 없다. 또한 허용된 선물이라 할지라도 연간 총 100달러 미만이어야 하며, 선물규정의 적용대상은 의원을 포함한 의원의 배우자 및 가족도 포함된다. 여행 역시 선물로 간주되며, 공무수행을 위한 여행에서 로비스트 및 해외기관에서 경비를 지원받거나 이들을 수행시킬 수 없으며, 또한 여행의 계획단계 등에 관여시켜서도 안 된다. 단 1박의 일정에 대해서는 필요하다면 식사와 숙박비 지원을 받을 수 있으나 사전에 윤리위원회에 승인을 얻어야 한다.

재산공개와 관련하여서는 공직수행에 있어서 이해관계가 상충될 수 있는 모든 정보를 제공하는 것을 원칙으로 한다. 본인뿐 아니라 배우자 및 자녀에 대한 정보를 포함하며 신탁자산이나 무상, 유상 여부와 상관없이 본인이 유지하고 있는 비정부직 직위에 대한 정보 역시 공개 대상이다. 1년에 200달러 이상의 근로소득, 1000달러 이상의 자산, 연간 200달러 이상의 파생 소득을 낳은 자산 및 어떠한 불로소득에 대해서도 공개하여야 한다. 1000달러 이상의 부동산, 주식, 채

권 기타 유가증권, 상환기간과 무관하게 한 사람의 채권자에게 빌린 1만 달러 이상의 채무 역시 공개 대상이다.

의원 및 의회공직자는 의료행위를 제외하고 직업적 서비스를 제공하는 대가로 금품을 받을 수 없으며 대덕행위도 금지된다. 외부소득의 제한은 동급 행정부 공직자 소득기준의 15%(2009년의 경우 2만 6,550 달러)를 초과하여서는 안 된다. 이 외에도 직무관련 이권의 취득은 금지되며 출연, 연설, 출판의 대가로 사례금을 받지 못한다.

3. 징계 담당 기관

미국 하원의 자체 윤리문제를 담당하는 위원회는 1968년 설립된 윤리위원회(Committee On Standards Of Official Conduct)로서 우리나라와 달리 상임위원회이다. 윤리위원회는 민주당 및 공화당 소속 각각 5인의 의원으로, 총 10인의 위원으로 구성되어 있다. 의회 다수당 소속 의원 중 선임자가 위원장을 맡으며, 소수당 소속 의원 중 선임자가 부위원장(Ranking Minority Member)을 맡는다. 위원회의 실무 작업을 위해 20여 명의 중립적이고 비당파적인 전문 인력을 위원회 구성 후 첫 회의에서 과반수의 찬성으로 전문위원으로 임명한다.⁸⁾

윤리위원회는 조사소위원회(Investigative



8) 위원회의 실무지원그룹은 대부분 변호사들이 담당하고 있는데, 위원장 및 부위원장 지원 변호사 3인, 자문교육국장 산하 조사담당관 변호사 5인, 재정공개심사국장 산하 2명의 변호사가 상임으로 있다.

Subcommittee)와 심리소위원회(Adjudicatory Subcommittee)를 둘 수 있다. 조사소위원회는 특정 의원의 윤리위반이 윤리위원회에 제기 또는 회부되는 경우 혐의 사안에 대한 진상을 조사하고 위반혐의보고서(Statement of Alleged Violation)를 하는 역할을 담당한다. 심리소위원회는 조사소위원회가 작성하여 이관한 위반혐의 보고서상의 혐의 내용에 대해 윤리위반 대상자가 참여하는 청문회를 개최하여 재판의 형식을 준용하여 심리한다. 윤리위원회에는 위의 두 개의 소위원회 외에도 자문교육국이 있어 하원의원, 의회 전문위원 및 직원들에게 공직 윤리 관련 법률, 규칙, 기준에 대해 정보와 자문을 제공하고 있다. 자문교육국은 자문요청이 있는 경우 위원회의 지휘 감독 하에 자문서를 작성하여 신청자에게 발급하고 있다.

윤리위원회와 독립된 기구로서 의회윤리국(Office of Congressional Ethics)이 있다. 의회윤리국은 2008년 3월, 제110대 의회에서 하원결의안 895호에 의해 설립되었다. 8명의 위원으로 구성되는 의회윤리국은 윤리위원회와 달리 그 구성원이 의원이 아닌 전원 민간인임이 특징이다. 의회윤리국의 기능은 자체 조사를 통해 필요하다고 판단되는 사안에 대해서는 윤리위원회에 조사를 의뢰하는 권한이 있다.

4. 징계 절차

(1) 개시 절차

윤리위원회가 의원의 윤리문제에 대해 조사를 시작하는 경우는 ① 당 또는 의원 개인이 특정 의원의 윤리위반에 관한 진정서를 윤리위원회에 제출한 경우, ② 의원이 아닌 일반 시민이 특정 의원의 윤리위반에 관한 진정서를 윤리위원회에 제출하고 동시에 하원 의원이 해당 정보가 악의에 의해 제출된 것이 아니라는 서면 확인서와 함께 위원회의 조사 착수를 고려할 것을 요청하는 경우, ③ 위원회 스스로 조사에 착수하는 경우, ④ 연방, 주 및 지방 법원에 의해 중죄(felony)로서 기소된 경우, ⑤ 하원 전체가 결의를 통해 윤리위원회에 조사에 착수할 것을 요구하는 경우, ⑥ 의회윤리국이 위원회에 조사를 의뢰하는 경우 등이다.⁹⁾

진정서는 서면으로 작성되어야 하며, 필수적 기재사항은 다음과 같다. ① 진정인의 성명, 주소(정당이 제출하는 경우 정당의 주소), ② 윤리위반자의 성명, 직책, ③ 위반 대상의 법률, 윤리강령, 기타 내용, ④ 구체적 위반 사실, ⑤ 작성내용이 사실임을 확인하는 진정인의 서명, ⑥ 일반 시민이 제출하는 경우 해당 진정서가 악의에 의해 제출된 것이 아니라는 의원의 서면 확인서 및 조사 착수 요청서, 진정서 제출시 진정인은 본인이 보유하고 있는 위반 사실 관련 서류 등의



9) 윤리위원회 규칙(이하 규칙) 제14조.

증거자료도 함께 제출하여야 한다.¹⁰⁾

기 제출된 진정서는 위원회의 허가 없이 수정이 이루어져서는 안 되며, 추가 위반사항을 진정하는 경우에는 새로운 진정서의 형식으로 제출되어야 하며, 해당 추가 진정서 역시 절차적 요건을 새롭게 구비하여야 한다. 위원회는 진정서가 진정서상 윤리위반자로 적시된 의원의 선거일로부터 60일 이내에 제출된 경우 진정서를 접수하거나 진정인에게 반송하여서는 안 되며 선거가 종료한 이후 진행을 개시한다. 위원회는 진정서의 내용이 3대 이전의 의회 임기 중에 발생한 경우에는 해당 위반이 현재의 의회 임기 내의 활동에도 관련이 있는 경우를 제외하고는 접수하지 아니한다.¹¹⁾

진정서 형태의 정보가 위원회에 송부된 경우, 위원장과 부위원장은 14일 또는 회기 중일 경우 5일 이내에 (양자 중 빠른 날로) 해당 정보가 진정서의 형식적 요건에 부합하는지를 판단하여야 한다. 만일 해당 정보가 형식적 요건에 부합하지 않는 경우, 해당 진정서가 하원 의회 규칙이 정한 형식적 요건에 부합하지 않음을 적시하고 진정인에게 돌려보내야만 한다. 해당 정보가 형식적 요건에 부합하는 경우, 부합 판단 후 5일 이내에 해당 진정서 내의 윤리 위반 대상자(이하 피진정인)에게 진정서 및 관련 의회 규칙의 사본

과 함께 진정서가 관련 규칙에 따라 처리될 것임을 통지하여야 한다. 피진정인은 위원회의 통지가 있는 후 30일 이내에 진정서 내용과 관련하여 면책을 주장할 정보와 함께 본인의 서명이 있는 답변서를 제출할 수 있다. 만일 답변서가 변호사 등의 대리인에 의해 작성될 경우 본인이 답변서를 검토하였으며 답변서 내용에 동의한다는 사실을 기재하고 서명하여야 한다. 조사소위원회의 구성 이전에 위원회의 전문위원은 위원장과 부위원장의 지휘하에 피진정인에게 관련 정보를 요구할 수도 있으며 사건과 관련된 다른 정보원으로부터 추가 정보를 얻을 수도 있다.¹²⁾

해당 정보가 형식적 요건에 부합하는 한, 위원장과 부위원장은 45일 또는 회기 중일 경우 5일 이내에(양자 중 빠른 날로) ① 진정서 전체 또는 일부의 내용을 해당 의원, 전문위원 및 직원에게 서면으로 통지하고 의회 내에서는 진정 내용을 기각하고 별다른 처리를 하지 않는 것으로 결정하거나, ② 조사소위원회 구성을 결정하거나, ③ 위원회에 ①, ②의 결정을 위해 좀 더 시간이 필요한 경우, 45일의 기간을 추가로 연장하도록 요청하는 결정을 내려야 한다. 만일 위원장과 부위원장이 상기의 결정에 합의하지 못하여 기한 내에 적절한 결정을 내리지 못하고 기간 추가 요청도 아니하는 경우에는 위원회 재적 과반수의 결



10) 규칙 제15조.

11) Id.

12) 규칙 제16조.

정으로 조사소위원회의 구성을 결정하고 진정서를 해당 위원회에 송부하여야 한다. 피진정인은 진정 기각 또는 조사소위원회 구성 결정 등에 대해 서면으로 통지 받아야 한다. 윤리위원회는 재적 위원의 3분의 2의 찬성으로 진정서의 내용에 따라 해당 사실이 적절한 사법당국에 의해 처리되어야 한다고 판단할 경우 사법당국에 조사의 처리를 의뢰할 수 있다.¹³⁾ 또한 진정서 또는 진정서의 형식의 정보가 허위이거나 무고라고 위원회 재적 과반수의 결정으로 판단한 경우 진정인에 대한 적절한 조치를 위원회 재적 과반수 결정으로 취할 수 있다.¹⁴⁾

(2) 조사소위원회 절차

상기의 진정 절차가 완료된 경우, 윤리위원회는 전체 회의를 개최하여 후속절차가 요구된다고 판단한 경우, 재적위원 과반수의 찬성으로 조사소위원회를 구성한다. 조사소위원회는 4명으로 구성되며, 위원장과 부위원장이 여야 동수로 지명한다. 조사소위원회에도 다수당 소속의 선임자가 위원장이 되며, 소수당 소속의 선임자가 부위원장직을 수행한다. 윤리위원회는 조사소위원회 구성 후 10일 이내에 피진정인에게 해당 소위원

회의 구성에 대해 통지하여야 하며 피진정인은 소위원회 구성 위원이 자신과의 이해관계로 인해 불공정한 판단을 할 수 있다고 판단한 경우 구체적인 이유서와 함께 위원 기피 신청을 할 수 있다.¹⁵⁾ 기피신청이 이루어진 경우 위원회의 판단으로 기피 신청이 이유 있다고 인정되는 경우 기피위원을 동일 정당의 위원으로 대체한다.

구성된 조사소위원회는 진정서를 바탕으로 조사에 착수하는데, 조사에 필요한 범위에서 자료제출요구권, 증인소환권 등을 부여받는다. 소위원회의 전문위원들은 증인들을 인터뷰하거나 서류 등의 기타 증거들을 검토하고 제출된 진술서 등 사실 유무에 대해 확인할 수 있다.¹⁶⁾ 소위원회는 과반수의 찬성으로 증인 소환장을 발부할 수 있으며 조사에 필요한 서류, 기록, 기타 자료에 대한 제출을 요구할 수 있다.¹⁷⁾ 소위원회는 피진정인에게 구두 또는 서면으로 소명의 기회를 주어야 하며, 소명 시에는 진실만을 진술한다는 선언서 및 서면의 경우 서명이 있어야 한다. 조사소위원회 및 윤리위원회의 재적 과반수 결정으로 조사소위원회의 조사의 범위를 확대할 수 있다.¹⁸⁾

조사가 완료되면 조사소위원회는 위반혐의보고서(Statement of Alleged Violation) 채택 여



13) 규칙 제28조.
14) 규칙 제27조.
15) 규칙 제19조.
16) 규칙 제19조 (4).
17) 규칙 제19조 (5).
18) Id.

부에 대해 과반수의 찬성으로 결정한다. 위반혐의보고서 작성의 결정이 있는 경우 진정서의 내용을 포괄하는 보고서를 작성하여야 하며, 만일 둘 이상의 위반 사항이 있는 경우 각각의 위반사항과 관련 별도의 보고서가 작성되어야 한다. 보고서는 간단명료하게 위반 여부에 대해 기재하고 위반된 구체적인 법규 및 윤리강령 등이 적시되어야 한다. 위반혐의보고서는 피진정인과 그 대리인에게 송부되어야 한다. 만일 조사소위원회가 보고서를 채택하지 않기로 결정한 경우에는 조사를 통해 얻은 정보의 요약과 결론 그리고 채택하지 않은 이유 및 적절한 권고사항을 포함한 보고서를 윤리위원회에 제출하여야 한다.

조사소위원회가 위반혐의보고서를 채택하지 않는 경우, 윤리위원회는 재적 과반수의 찬성으로 그 내용을 하원 본회의에 보고할 수 있으며, 위반혐의보고서를 채택하였으나 이에 대한 징계로서 별도의 조치를 권고하지 않은 경우에는 그 내용을 담은 보고서를 윤리위원회에 제출하여야 한다. 위반혐의보고서가 채택되고 피진정인이 혐의에 대해 시인 후 심리위원회의 심리 받을 권리를 포기하며 그 포기가 윤리위원회로부터 승인받은 경우에는 소위원회는 위원회에 제출할 보고서를 작성하고 최종보고서의 채택여부에 대한 결정이 있기 15일 전에 피진정인에게 해당 보고서를 제공하여야 한다. 피진정인은 보고서를

수령한 후 7일 이내에 보고서에 대한 의견서를 제출할 수 있으며 소위원회는 피진정인의 의견서와 함께 최종보고서를 윤리위원회에 제출하여야 한다. 윤리위원회는 최종보고서와 피진정인의 의견서를 수령한 이후 72시간 이내에 검토하고 이를 바탕으로 보고서를 작성하고 재적 과반수의 찬성으로 보고서를 채택하고 이를 하원 본회의에 제출할 것을 결의하여야 한다.¹⁹⁾ 조사소위원회가 위반혐의보고서를 채택하였지만 피진정인이 이를 시인하지 아니하고 심사위원회의 심리받을 권리를 포기하지 않는 경우 심사소위원회는 위반혐의보고서에 대한 내용을 심리하기 위해 청문회를 개최하여야 한다.

(3) 심리소위원회 절차

윤리위원회 위원장과 부위원장은 사실조사위원회에 참여하지 않았던 위원으로 심리소위원회를 구성하고 위원장과 부위원장은 조사위원회에 참여하지 않았던 경우 자동적으로 심리위원회의 위원장과 부위원장이 된다. 위원회는 심리소위원회 구성 후 10일 이내에 해당 소위원회 구성에 대해 피진정인에게 통지하여야 하며 피진정인은 소위원회 구성 의원이 자신과의 이해관계로 인해 불공정한 판단을 할 수 있다고 판단한 경우 구체적인 이유서와 함께 기피 신청을 할 수 있다.²⁰⁾ 심리소위원회는 조사소위원회의 위반혐의



19) 규칙 제21조.

20) 규칙 제23조.

보고서의 각 항목이 명백하고 확신할 수 있는 증거에 의해 증명되었는지를 심리한다. 심리위원회는 증인 소환장을 발부할 수 있으며 조사에 필요한 서류, 기록, 기타 자료에 대한 제출을 요구할 수 있다. 조사소위원회에서 조사서 및 진술서 역시 심리 자료로서 활용될 수 있다.

심사소위원회에서 진행되는 심리청문회는 위원회가 과반수의 의결로 달리 결정하지 않는 한 공개된다. 청문절차는 재판절차와 유사하여 조사소위원회가 결론 내린 사안에 대해 위원회를 대리하는 변호사와 피진정인 또는 피진정인의 변호사간의 공격방어권이 인정된다. 피진정인은 별도의 증인 채택을 할 수 있으며 증거자료도 제출할 수 있다. 그러나 증인채택 등은 청문일 15일 전에 서면으로 심리위원회에 요청되어야 한다. 피진정인은 증인소환장 발부를 위원회에 요청할 수 있으며 위원회는 발급여부에 대해 검토하여 결정할 수 있다.²¹⁾ 피진정인이 채택하지 않은 증인에 대한 심문이 있는 후에는 위원회는 피진정인에게 반대심문을 할 수 있도록 보장하여야 하며, 어떠한 증거자료 역시 피진정인이 검토할 수 있도록 하여야 한다. 청문과정에서 증거채택과 관련하여서는 일반적인 증거법이 준용된다. 심리위원회의 청문에서 입증책임은 위원회 대리인 측에 있어 위반혐의보고서상의 혐의에

대해 명백한 증거와 함께 입증하여야 한다.²²⁾

심리절차가 끝난 후 위원회는 혐의 건마다 다수결 투표로서 혐의사항에 대해 결론 내어야 한다. 만일 다수결로 결의로 혐의가 없다고 판단된 경우 혐의 없다고 판단한 위원들만 다시 재투표를 할지에 대해 투표하여 재투표를 신청할 수 있다. 만일 최종적으로 혐의 없음으로 인정되는 경우 소위원회는 종료하며, 소위원회의 판단결과는 윤리위원회에 제출된다. 만일 위반혐의보고서의 어떠한 항목도 입증되지 않는 경우, 윤리위원회는 해당 내용을 담은 보고서를 작성하여 하원 본회의에 제출한다. 그러나 어떤 한 항목이라도 입증된 경우에는 징계청문회가 개최된다.

(4) 징계 청문회 절차

징계청문회는 윤리위원회 내에서 진행되며, 심리위원회에서 심리한 내용을 바탕으로 징계조치를 정하는 절차이다. 징계청문절차는 윤리위원회의 변호사와 피진정인 또는 피진정인의 변호사 사이에 윤리위원회가 하원에 권고할 징계조치에 대해 서면 또는 구두로 제시한다.²³⁾ 징계청문회에서는 위원회 과반수의 찬성이 있지 않는 한 증인채택은 하지 아니한다. 모든 청문절차가 종료하면 위원회는 하원이 취할 징계조치를 권고하는 내용의 신청서에 대한 투표를 진행



21) Id.

22) Id.

23) 규칙 제24조.

한다. 만일 하원이 취할 징계조치에 대한 권고 내용에 대해 위원회 과반수 동의가 이루어지지 않는 경우, 해당 권고 내용에 반대한 위원들만 다시 재투표할 수도 있다.²⁴⁾

윤리위원회는 하원에게 질책서(Letter of Reproval)를 발부하도록 하는 신청서를 채택하거나 위원회의 기타 다른 적절한 조치를 취할 것을 다수결로 정할 수 있다.²⁵⁾ 윤리위원회는 하원 전체에 대해 징계조치로서 다음의 조치 중 하나 또는 둘 이상을 취할 것을 권고할 수 있다. ① 제명(Expulsion from the House of Representatives), ② 견책(Censure), ③ 계고(Reprimand), ④ 벌금(Fine), ⑤ 의원특권 및 면책권 박탈 또는 제한(Denial or limitation of any right, power, privilege, or immunity of the Member), ⑥ 기타 위원회가 적절하다고 판단한 조치.

하원의 직원의 윤리 위반과 관련하여서 하원에 ① 해고(Dismissal from employment), ② 계고(Reprimand), ③ 벌금(Fine), ④ 기타 위원회가 적절하다고 판단한 조치 중 하나 또는 둘 이상을 취할 것을 권고할 수 있다. 위원회가 권

고한 징계조치 중 무거운 순위는 제명, 견책, 계고의 순이다.²⁶⁾

제명은 의원직을 박탈하는 가장 무거운 조치로서 미 의회 역사 이래 총 5건이 있었다. 그 중 3건은 남북전쟁 당시 남부에 협력한 의원을 제명한 정치적인 조치였으며, 1980년 10월 2일 제명 조치된 펜실베이니아 주 마이클 마이어(Michael J. Myers) 의원과 2002년 7월 24일 제명 조치된 오하이오 주 제임스 트라피칸(James A. Traficant) 의원의 경우 모두 뇌물 수수로 인한 것이었다. 제명조치는 하원 전체 회의에서 재적 2/3의 찬성으로 가결되어야 한다. 견책과 계고는 1970년 이전에는 의회에서도 혼용되는 개념이었다. 예컨대 1921년 텍사스 주의 브랜턴(Blanton) 의원 소환시 의장은 두 용어를 함께 사용하기도 하였다.²⁷⁾ 1976년 이후 두 조치는 완전히 구분되었으며, 견책 조치는 8건이 있었으며 계고조치는 22건이 있었다.²⁸⁾ 견책조치가 이루어진 8건의 경우 윤리위반행위는 의회 내에서의 욕설, 모욕, 폭행, 군사학교 입학 부정, 부적절한 선물, 부도덕한 성관계, 뇌물, 직원 봉급의 횡령, 사기, 선거자금의 유용 등이었다. 견책은 제명과 마찬가지로



24) Id.

25) Id.

26) Id.

27) Historical Summary of Conduct Case in the House of Representative, Nov. 2004; Maskell, "Discipline of the House" in the Encyclopedia of the US Congress(Simm & Schuster, 1993), pp.641-46.

28) Jack Maskell, Legislative Attorney American Law Division, CRS Report for Congress, Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives, Order Code RL31382, January 25, 2005.

로 전체 의회 재적수의 3분의 2의 찬성으로 결정된다. 투표 과정에서 견책대상자는 의장이 견책 조치를 이유서와 함께 낭독 시 앞으로 나와 서 있어야 한다. 견책의 효과는 법적이라기보다는 정치적 불명예이나 최근 당 내부적으로 견책 조치를 받은 의원에 대해 상임위원회나 소위원회에서 선임자가 위원장이 되는 일종의 연공서열 혜택(seniority rule)을 부여하지 않고 있다. 22건의 계고조치가 취해진 위반행위는 조사위원회에서의 부정확한 진술, 위증, 선거후원금 보고누락, 재산공개 누락, 사무실 운영시 재정문제, 선거 후원금 보고 실수, 선거자금의 개인적 유용 등이었다. 견책의 경우 견책 결정 투표 과정에서 앞으로 나와 서 있어야 하는 것과 달리 계고의 조치가 내려졌음을 알리는 시간에 자신의 자리에서 서 있는 것으로 대체된다. 벌금조치는 그 위반이 금전과 관련된 경우 주로 내려지며 제명, 견책, 계고와 함께 부과되기도 한다. 의원면책특권의 박탈 또는 제한은 해당 위반사안이 의원의 면책특권을 남용한 경우 주로 내려지며, 견책, 계고 및 벌금과 함께 부과되기도 한다.²⁹⁾

III. 결론

어느 국가나 입법부 의원의 윤리문제는 상존한다. 단지 입법부의 자정노력이 그 사회의 윤리성의 척도가 될 뿐이다. 그 자정노력은 근본적으로는 국회의 자정 의사이겠지만 그 윤리 위반시 체계적이고 절차적인 방법을 통해 해결하려는 시스템을 구비하는 것은 자정 의지의 다른 표현일 것이다. 국회가 윤리위반에 대한 징계 절차를 구체화함으로써 정치적 해결이 아닌 객관적으로 처리하는 모습이야말로 국회 스스로의 권위를 다시 세우는 주요한 방안일 것이다.

앞서 검토한 미국 하원과 우리나라의 국회의 윤리 제도를 비교하여 볼 때, 1차 규범으로서의 구체적인 규범 역시 미국이 보다 정교하다고 할 수 있지만 무엇보다도 금지규범 위반시 적용되는 2차 규범인 징계를 포함한 처리절차 역시 미국 하원의 제도가 보다 구체적이고 상세하다고 할 것이다. 이를 요약하면 우선 윤리 위반에 관한 담당 위원회가 우리나라는 비상설적인 특별위원회임에 비해 미국은 하원의 상임위원회로서 자리매김하고 있다. 그리고 윤리위원회 내에도 조사소위원회와 심리소위원회를 별도로 설치하여 사실상 조사와 심리를 구분하고 객관성을 유지하고, 나아가 양 절차에 피진정인이 모두 참여할 수 있도록 함으로써 사실상 재심의 기능도



29) Id.

30) 국회법 제158조는 윤리심사 및 징계에 관한 회의는 공개하지 않도록 하고 있다.

유지하고 있다. 그리고 절차적으로도 비리 의원의 윤리위반청문회를 원칙적으로 공개하고 있는 것 역시 우리나라와 비교되는 점이다.³⁰⁾

징계의 종류 역시 우리나라는 제명, 공개회의에서의 경고 및 사과, 30일 이내의 출석정지임에 반해 미국 하원의 경우 제명, 견책, 계고, 벌금, 의원면책특권 정지 및 박탈 등으로 세분화되어 있을 뿐 아니라, 윤리적 위반으로 경제적 이익을 취한 경우 그 이익을 환수하는 실용적인 벌금제도나 견책의 경우 언론보도가 가능한 본 회의장에서 견책 이유서와 함께 견책 조치가 낭독되어 실질적으로 정치적 불명예를 위반자에게 가한다는 점에서도 엄히 적용된다고 할 것이다.

실재로도 105대에서 110대 의회 기간인 10여 년 동안 윤리위반조사가 22여 건 진행되었으며,

이 중 20여 건이 처리되었는데, 6건은 기각, 1건은 조사소위원회를 가기 전에 피진정인이 사임하였으며, 4건은 위반혐의보고서를 채택하고, 7건은 법원에 기소되었다. 이러한 통계는 우리나라와 비교하여 볼 때 높은 자정노력이 있다고 할 수 있다. 그리고 이런 자정 노력에는 윤리위반에 대한 체계적이고 객관적인 절차의 구비가 일정 역할을 하였음을 부인할 수 없을 것이다.

소 병 천

(아주대학교 법학전문대학원 교수)