

제 10 장

국회의 윤리의식

국회의원의 역할과 책임

조 순 형

국회의원은 먼저 국민의 대표자로서의 지위, 그리고 정당의 대표로서의 지위, 마지막으로 지역대표로서의 지위, 이렇게 세 가지 위상을 가지고 있습니다. 문제는 이 세 가지의 다중적인 지위가 서로 상충되고 충돌을 일으킬 수 있다는 것입니다. 이런 경우 저는 많이 갈등하고 고민도 많이 합니다. 물론 의원은 정당에 소속되어 있기 때문에 원내교섭단체의 의견에 따라 행동을 하는 것도 중요합니다. 그러나 역할의 충돌이 있을 경우에는 무엇보다 우선되는 지위는 국민의 대표자로서의 지위가 아닐까 생각합니다. 헌법 46조 2항¹⁴⁾에도 나와 있듯이 의원은 양심에 따라서 직무를 행하도록 규정하고 있습니다. 헌법에 양심에 따라 행동하도록 규정한 부분은 법관과 국회의원밖에 없었던 것으로 알고 있습니다. 국가의 이익에 우선한다는 의미는 당론이나 여론보다 국가의 이익

14) 제46조 ② 국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.

을 우선에 두어야 함을 뜻합니다. 그래서 저는 지난 이라크 파병 동의안의 논란에 대해 찬성입장을 밝히고 그 근거로 헌법 46조 2항을 제시했습니다. 의원들은 헌법에 따라 자유투표를 할 수 있다고 주장하면서도 실제로는 그렇게 하지 못하는 경우가 더 많습니다. 사실 헌법의 조항은 너무 선언적이라 이에 의지해서 자유투표를 하기에는 불안한 점도 많고 신뢰성이 부족합니다. 그래서 지난 국회법 개정 때 국회법으로 자유투표를 규정하도록 하자는 주장이 있어서 결국 자유투표 조항에 대한 입법이 발효되었습니다. 개정된 국회법에 따르면 의원은 국민의 대표자로서 소속정당의 의사에 귀속되지 않고 양심에 따라 투표해야 한다고 규정하고 있습니다. 지난 파병안 때 이 조항이 확실한 효력이 발휘되었다고 생각합니다. 그러나 의원들이 앞으로도 과연 국민의 대표로서의 지위를 가장 우선시하고 양심에 따라 투표하도록 하는 이 조항의 취지와 정신을 현실에서 얼마나 실천할 수 있을지 걱정이 됩니다.

다음으로는 국회의원의 윤리와 책임에 대해서 말씀드리겠습니다. 헌법 46조에 보면 국회의원은 청렴의 의무가 있다고 규정하고 있습니다. 제가 헌법을 자세히 살펴보니 대통령이나 국무위원에 관해서는 이런 조항이 없는데 유독 국회의원만은 청렴의 의무가 있는 것을 발견했습니다. 국회의원은 선거에 의해서 선출되고 정치적인 위치의 특성상 청렴의 의무가 특히 강조됩니다. 그래서 국회의원 윤리강령과 윤리실천규범이 만들어졌지만 누구도 중요하다고 생각하지 않기 때문에 거의 사문화되다시피 하고 있습니다. 윤리강령은 전체 15조로 구성되어 있습니다. 그러나 15개 조항으로는 상당히 부족할 뿐 아니라 선언적인 부분에 지나치게 치우쳐 있어 실천적이지 못한 규정이라고 봅니다. 얼마 전 미국 하원의 윤리실천규범을 잠깐 볼 기회가 있었는데 수백 수십 조항이 있었던 것으로 기억하고 있습니다. 그리고 그 내용도 상당히 구체적이고 상세하게 기록되어 있었습니다. 국회의 윤리의식을 제고하기 위해서는 먼저 선언적인 규정을 실천적으로 개정하고 그 내용도 좀더 구체적이고

사실적으로 전환되어야 합니다.

마지막으로 우리 국회는 자정능력이 거의 없습니다. 자정능력이 결여되었다는 것은 보통 심각한 일이 아닐 수 없습니다. 법 조항에 보면 의원의 징계사유로서 첫째는 일반적인 징계사유와 의원 윤리실천규범 위반으로 구분하고 있습니다. 국회의원 윤리실천규범 위반 역시 윤리위원회에 회부될 수 있습니다. 문제는 국회에 윤리특별위원회가 존재하고 운영되고 있는데도 이것이 제대로 작동하지 않는다는 것입니다. 15대와 16대 윤리특위의 안전을 보면 윤리심사가 14건이고 징계에 대한 것이 각각 56건, 70건입니다. 그런데 이 중에서 가결된 안전은 겨우 1건이었습니다. 국회에는 국회상임위원회와 특별위원회를 모두 포함해 19개의 위원회가 있습니다. 위원회를 배정할 때 윤리위원회는 인기도 면에서 최하위입니다. 따라서 윤리특위의 구성은 위원회 배분에 있어 불이익을 받거나 배분결과에 반발하는 위원에게 돌아가는 경우가 많습니다. 그렇지 않아도 위원들간의 관계가 학연·지연·혈연으로 맺어져 있어 동료 의원의 잘못은 눈감아주려는 분위기가 팽배합니다. 그런데 이를 제재해야 할 윤리특위가 위원회 배분과정에서부터 영향력을 가질 수 없으니 윤리위원회가 제대로 가동될 리 만무합니다. 위원회의 위상은 위원장의 영향력이 가장 중요합니다. 따라서 윤리특별위원장은 국회의 최다선 의원이 하도록 하고 윤리위원들도 모두 경륜을 갖춘 다선의원들로 구성하도록 해야 합니다. 우리 국회가 자정능력이 없는 다른 이유는 의원 체포동의안 문제와 결부되어 있습니다. 14~16대 국회에서 정쟁이 격화될 때도 의원 체포동의안의 가부를 결정할 때는 여야가 담합하다시피 처리합니다. 일본에서 어느 4선 중의원이 정치자금규정법 위반으로 구속된 적이 있었습니다. 아마 당시가 회기중이었던 것으로 기억하는데요. 3월 6일에 법원에 체포장을 청구하고 법원은 당일에 체포를 허락했고 그 다음날 바로 중의원 본회의에서 만장일치로 체포를 의결했습니다. 하루 사이에 이 모든 일이 신속하게 이루어졌습니다. 사법처리 단계에 이르

기 전까지 심각하지 않은 사안에 대해서는 의원들이 자율성을 가지고 국회 스스로 자정을 해야 하지만 그 외에는 결국 마지막에 사법처리가 되어야 합니다. 이 부분에 대해서는 우리가 일본 의회를 본받아야 한다고 생각합니다.

국회의 윤리의식 고양

양 상 훈

국회의 권능회복을 위해서는 국회의 윤리의식을 제고해야 합니다. 국회의 윤리와 관련된 문제는 다들 아시는 것과 같이 정쟁과 부정부패입니다. 사실 국회에서 의원들간의 긴장관계는 해소되기 어렵습니다. 사회가 다원화되면 이에 따라 갈등도 첨예해지는 것이 당연합니다. 그리고 사회의 이러한 갈등이 최종적으로 격돌하게 되는 곳이 국회 아니겠습니까? 그러니까 어느 정도의 정쟁은 불가피한 것이고 이것은 국민들이 이해해야 하는 부분입니다. 다만 그 수위는 좀 낮아졌으면 좋겠다는 생각은 듭니다. 정쟁의 수위가 낮아지기 위해서는 의장의 권한이 강화되어야 합니다. 의장에게 법률상 징계의 권한이 분명 있는데 전혀 행사되지 않고 있습니다. 징계권이 실제 발동되어 의장권한에 대해서 두려움을 갖도록 해야 합니다. 그래도 요즘은 제가 초창기 국회에 출입하던 때보다는 수위가 상당히 낮아졌다고 볼 수 있습니다. 앞으로 의장권한이 더 강화된다면 더 감소할 수 있으리라 생각합니다. 그리고 소위원회가 공개되어야 합니다. 밀실정치나 야합 등은 대개 상임위보다는 소위원회 차원에서 이루어집니다. 그래서 소위원회 회의를 대부분 공개하여 투명성을 높이고 국회의 신뢰를 회복해야 합니다.

그 밖에 정치인들을 비리로 내모는 주범 중의 다른 하나는 지역구 관리입니다. 지역구 유지비만 한 달에 1~2천만 원이 든다고 합니다. 이 문제는 유권자의 의식이 바뀌지 않는 한 해결되기 어렵습니다. 의원 후원회와 같은 방안으로는 이러한 비리를 막는 장치가 될 수 없습니다. 오히려 후원회에서 모은 자금이 비리의 단초가 되는 경우도 있습니다. 제

사건으로는 정당 국고보조금을 의원들에게 강제적으로 제공하면 어떨까 생각도 해봤습니다.

결론적으로 국회는 자기개혁을 해야 합니다. 미국 의회의 경우 20~30년 단위로 상·하원 합동회의를 개최하여 자기개혁을 대규모로 단행(斷行)합니다. 의회의 회계감사를 전문적인 회계법인에 맡기기도 합니다. 반면 우리나라는 국회가 설립된 지 50년 이상 경과했는데도 진정한 자기개혁은커녕 시도도 하려고 하지 않습니다.

● 질의응답

▪ 김의영

저는 이해관계의 상충문제에 대해서 여쭙보고 싶습니다. 경험하셨던 일 중에 상임위에 전문성을 가진 인물이 들어가 자신의 이익을 대변하는 것에 대해서는 어떻게 보십니까? 예를 들어 법사위에 변호사 출신 의원이 배정되는 일과 같은 경우 말입니다.

▪ 양상훈

이익을 대변하는 것이 100% 당연합니다. 자기 전문분야와 관련된 상임위에 소속된 의원은 관련 이익집단의 입장을 대변하지 않을 경우에 오히려 건디기가 어렵습니다. 이럴 땐 여야 할 것 없이 같은 편이 되어서 이익집단화됩니다.

윤리위원회의 위상 제고(提高) 1

박 관 용

국회의 윤리위원회는 회의운영이 제대로 이루어지지 않을 뿐 아니라 대부분의 의원들이 선호하지 않기 때문에 위원장이 소수당에 할당될 가능성이 많습니다. 이런 여러 가지 이유로 윤리위원회의 위상이 격하되고 있습니다. 윤리위원장은 국회에서 권위를 가지고 있으며 여러 의원들에게 존경을 받는 사람이 선출되어야 합니다. 이런 사람이 추천의 절차를 거쳐 본회의 투표에 의해 결정된다면 윤리위원장의 위상이 제고될 수 있을 것입니다. 윤리위원의 경우도 의장단의 서명을 통해 엄격히 심사해야 합니다. 이런 엄격한 절차를 통과하여 윤리위원이 된다면 존경받을 수 있는 위치가 될 것입니다. 그러면 윤리위원회의 지위 역시 높아질 수 있습니다. 또한 윤리위원회는 윤리강령을 발의하고 이를 국회에 통과시킬 수 있는 권한이 있어야 합니다. 모든 의원은 이 윤리강령에 서약을 하고 이를 위반하면 반드시 징계를 받도록 해야 합니다. 윤리위원회 권한을 강화하는 것은 의원들의 윤리의식을 제고하는 데 있어 상당히 중요한 일이라고 생각합니다.

윤리위원회의 위상 제고(提高) 2

남 재 희

상임위원회의 역할을 강화하는 것과 이익집단을 대변하는 문제는 동전의 이면(裏面)과 같습니다. 국가가 제대로 운영되기 위해서는 상임위원회의 역할이 보다 확대되어야 합니다. 그러나 문제는 상임위의 역할이 강화될 때 특정 이익집단의 편익을 지지할 수 있다는 것입니다. 일본은 이를 족의원(族議員: 특정단체의 이익을 대변하는 의원들)이라고 합니다. 족의원들은 특정 이익단체와 결탁하여 정경유착의 주범이 될 뿐 아니라 개혁의 걸림돌이 되고 있습니다. 따라서 상임위의 역할을 강화할 때는 이익집단과의 관계도 함께 고려해야 합니다. 그렇지 않으면 상임위의 역할강화가 자칫 부패의 문제로 이어질 수 있기 때문입니다.

● 질의응답

■ 임성학

국회가 국민들로부터 신뢰를 회복하기 위해서는 정치자금 문제에 대해 내부적 통제기제를 갖추어야 합니다. 국회에서 이러한 역할을 할 수 있는 윤리위원회는 사실상 그 영향력이 매우 미미합니다. 윤리위원회의 권한을 강화하여 국회의 비리나 부패의 통제기제로서 작동하도록 하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

■ 남재희

그렇습니다. 윤리위원회는 지금까지 실질적인 영향력을 행사하지 못했습니다. 이는 징계의 권한이 없기 때문입니다. 만일 윤리위원회에 제소된다면 불명예스러운 일이기는 하지만 윤리위원회 차원에서 제재가 가해지는 것이 아니라 대부분이 검찰에 의해 처벌을 받든지 아니면 취하하기로 타협을 합니다. 그래서 윤리위원회가 제대로 된 통제기능을 할 수가 없습니다.

그러나 무엇보다도 윤리위원회가 통제의 역할을 제대로 하기 위해서는 의원들의 의식이 전환되어야 합니다. ‘팔은 안으로 굽는다’는 말처럼 서로 잘못을 덮어주는 경우가 많습니다. 같은 동료 사이에 처벌한다는 것이 우리나라의 풍토에서는 사실 쉬운 일은 아닙니다. 그럼에도 불구하고 위법한 일에 대해서는 확실히 통제해야 문제의 재발을 방지할 수 있습니다. 그런 의식의 확립이 우선되어야 윤리위원회의 위상이 제대로 정립될 수 있을 것입니다.