

연구보고서

국회 공무원의 공직윤리 기반강화 방안에 관한 연구

- 입법부 공무원의 입법보좌 기능을 중심으로 -

2005. 12

재단
법인

한국의회발전연구회

2005년도 국회연구용역과제 연구보고서

- 연구과제명: 국회 공무원의 공직윤리 기반강화
방안에 관한 연구
- 입법부 공무원의 입법보좌 기능을 중심으로 -

책임연구위원 : 오영균(수원대학교 교수)

공 동 연 구 원 : 부형욱(버지니아 텍)
김세진(버지니아 텍)
김병준(버지니아 텍)

연 구 기 간 : 2005. 7. ~ 2005. 12.

이 책자는 2005년도 국회활동지원단체보조연구
용역계획에 의하여 한국의회발전연구회로부터
제출 받은 보고서로서 의정활동연구에 활용되도
록 발간한 것입니다.

〈차 례〉

제 1 장 서 론	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 내용	2
제 2 장 이론적 논의	5
1. 입법공무원의 공직윤리	8
2. 공직윤리제고를 위한 접근 방법	17
제 3 장 미국 의회의 공직윤리 확보제도	23
1. 미국 의회의 특성	24
2. 美 의회의 강력한 영향력의 토대: 의원입법이라는 제도적 토대	27
3. 미국 의회의 공직 윤리제도	38
4. 소 결론 및 시사점	43
제 4 장 우리나라 국회 공무원 윤리확보제도	45
1. 국회의 위상과 의원윤리	46
2. 입법관료제	48
3. 현행 공직윤리 확보 제도	56
4. 시사점	65
제 5 장 입법부 공무원의 공직윤리 기반강화 방안	67
1. 입법부 기능정립과 입법 공무원 공직윤리의 연관성	68
2. 입법 관료제 운영 측면에서의 공직윤리 제고방안	70
3. 입법관료제 공직윤리 제고방안: 학문적 담론의 장을 지향하며	72
〈참고문헌〉	74

〈표 차례〉

[표 1] 상, 하원 상임위원회	29
[표 2] 상, 하원 특별위원회	30
[표 3] 상, 하원 윤리 위원회 및 보좌진 윤리 규정 항목	40
[표 4] 입법보좌진 및 보좌 기관과 연방행정부 공무원의 윤리제도 비교	43
[표 5] 입법지원기구 조직표	52
[표 6] 현행 국회공직자 윤리확보제도	64

〈그림 차례〉

[그림 1] Who Drafted the Bill?	6
[그림 2] Whoes Bills Became Laws?	7
[그림 3] 법안의 제, 개정 과정	25
[그림 4] 미국 의회 보좌진 규모 성장, 1900-1999	32

제 1 장 서 론

1. 연구 배경

우리나라 입법부 공무원은, 비교적 건국초기부터 시작된 행정국가화의 지속적인 전개로 말미암아, 국정 전반에 걸친 영향력 면에서 행정부공무원에 비하여 단지 간접적인 역할을 수행하여 왔다고 인식되어 왔다. 그 결과 입법부 공무원이 가지는 본연의 중요성과 특수성을 고려한 입법부 공무원에 대한 본격적인 연구는 그 수도 그리 많지 않았을 뿐 아니라, 그 질에 있어서도 행정부 소속 공무원에 대한 연구의 아류에 불과한 실정이었다. 입법부 공무원의 공직윤리에 대한 연구도 예외는 아니어서, 그 수와 질에 있어 만족할 만한 연구성과를 축적해 오지 못하고 있는 것이 현실이다.

그러나 최근 우리나라는 그간의 행정부 독주라는 국가운영의 기본틀이 급격하게 변화하고 있음을 목격하고 있다. 시민단체의 목소리가 커지고 사법부의 판결이 국정의 주요이슈를 좌지우지하는 경우가 많아지고 있음은 주지의 사실이라 할 것이다. 더욱 주목해야 할 것은 한국 근대사에 있어서 흔히 통법부라는 부끄러운 이름으로 불리워지던 국회가 그 변화의 한 중심축에 서 있다는 사실이다. 우리나라 국회가 입법활동이나 국정감시활동은 물론 국가정책을 선도하는 역할이 요구되는 이러한 시대적 변화를 제대로 수용하고 대처하려면 입법 공무원 특유의 공직윤리에 관한 이론적 검토와 제도적 변화가 수반되어야 한다.

입법부 공무원 특유의 공직윤리 확립에 대한 요구는 국회가 민주주의 원리에 의하여 주기적으로 갱신되어야 한다는 측면을 보완할 수 있는 부분이라고 할 수 있다. 왜냐하면 입법부 공무원이야 말로 국회 본연의 역할과 입장을 영속적으로 담보할 수 있는 장치라고 볼 수 있기 때문이다. 본 연구는 이러한 변화를 수용할 수 있는 새로운 입법 공무원의 공직윤리에 관한 이론적, 제도적 검토를 목적으로 제기되었다.

2. 연구 내용

(1) 공직윤리에 대한 기존의 접근방법 재검토

최근 미국 행정학계에서는 공직윤리에 대한 접근방법을 고차원적 접근방법(High Road Approach)과 저차원적 접근방법(Low Road Approach)으로 대별하여 고찰하고 있다. 공직윤리에 대한 저차원적 접근방법은 각종 엄밀하고 상세한 공식규정의 제정과 시행을 통하여 공무원을 최대한 옥죄고 구속함으로써 공직부패의 소지를 제거하려는 접근법을 말한다. 이에 반해 고차원적 접근방법은 “헌법의 운영”이라는 입헌민주국가 공무원의 정당성과 중요성을 강조함으로써 공무원들이 스스로 국정운영의 한 책임자라는 의식을 제고함으로써 자연스럽게 공직윤리를 확보하고자 하는 접근법이라 할 수 있다. 전자가 소극적이고 흠즈적인(Hobbesian) 접근법이라면, 후자는 보다 적극적이고 블랙스버그적인(Blacksburgian) 접근법이라 할 수 있다. 그동안 전자가 제도화된 공직윤리에 대한 접근법이자 근대화된 국가의 기본적인 도구로 인식되고 채택되어 온 반면, 후자는 흔히 전근대적인 국가의 비제도화된 틀로 여겨져 왔으나 최근 Blacksburg학파의 등장과 함께 기존 접근방법의 한계를 극복할 수 있는 새로운 대안으로 각광받고 있는 접근법이다. 본 연구에서는 두 가지 접근방법의 장단점과 추이 그리고 그 미래를 점검해 보았다.

(2) 미국과 한국 입법부 공무원의 공직윤리 확보제도 비교

입법부 공무원에 대한 공직윤리제도는 역사적으로 강한 의회의 전통을 지닌 미국에서 잘 발달되어 왔다. 1789년 건국 직후 설립된 미국 재무부의 공무원들은, 비록 그들이 행정부의 일원으로 대통령의 직접적인 명령과 통제의 대상이긴 하지만, 정부의 재정상태에 관하여 대통령에 사전보고하여 승인을 받지 않고 국회에 직접 보고를 하는 법적인 의무가 부여될 정도로 미국 의회는 일

찍부터 강력한 영향력을 발휘해 왔다. 강력한 권한을 가진 만큼 그와 동시에 미국 의회 공무원들에 대한 윤리확보 방안도 일찍부터 정비되어 왔다. 이러한 미국 입법부 공무원의 공직윤리확보 제도의 변화추이를 그 시작부터 현재까지 통시적으로 검토해 보는 것은 앞으로 우리나라 입법부 공무원의 공직윤리 확보제도를 효율적으로 정비, 운영해 가는데 많은 시사점을 줄 것으로 본다.

한편, 미국제도와와의 비교연구를 위해서는 우선 우리나라 입법부 공무원에 대한 공직윤리 제고방안 또한 통시적으로 정리되고 재해석되어야 할 것이다. 우리나라 제도의 통시적 고찰에 있어서는 행정부 공무원의 공직윤리 확보제도와 어떻게, 또 얼마나 다른 모습으로 발전되어 왔는지도 검토하였다. 이것은 과연 우리나라 입법부 공무원에 대한 공직윤리 확보방안이 입법부의 중요성과 특수성을 얼마나 반영하고 있는지 살펴보는 계기가 될 것이다.

(3) 입법부 공무원 특유의 공직관, 공직윤리의 특성과 내용

입법부 공무원도 대한민국 공무원의 일원임은 물론이다. 따라서 입법부 공무원과 행정부 공무원의 공직윤리의 특성과 내용이 상당부분 동일할 것은 불가피한 일일 것이다. 그러나 입법부 공무원은 행정부 공무원과 다른 역할과 기능 또한 수행하고 있음은 부인할 수 없는 사실일 것이다. 그렇다면 입법부 공무원의 특유의 공직관, 공직윤리의 특성과 내용은 무엇인지 논의되고 검토되어야 할 필요가 있다.

이와 관련, 최근 미국에서 논의되고 있는 새로운 이론들 - 이를 테면 와인 가스트의 “소음이론”(decibel level theory), 맥카번즈의 “화재경보기 이론”(fire alarm theory), 로젠블룸의 “입법부 중심이론”(legislative centered public administration) 등을 소개하였고 그 이론들이 주는 함의가 검토되었다.

(4) 입법부 공무원의 공직윤리 기반강화 방안

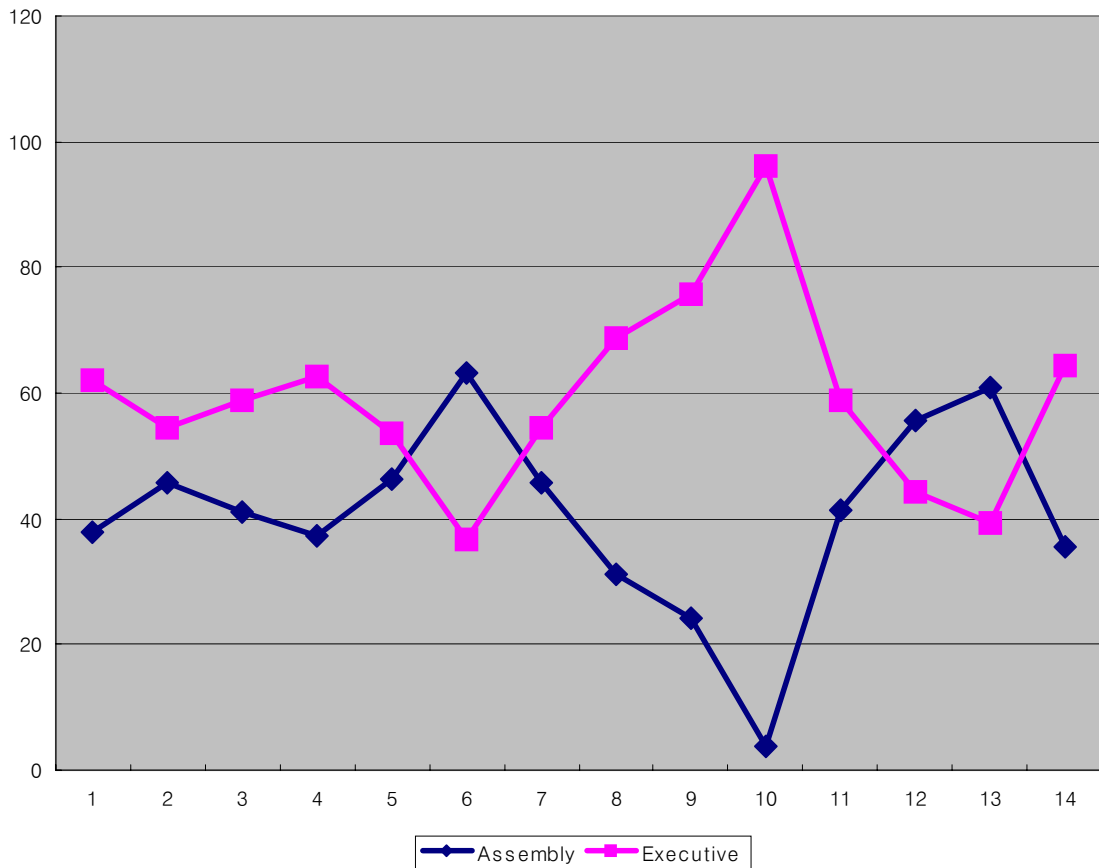
이상의 연구에 기초하여, 향후 우리나라 입법부 공무원의 공직윤리 강화방

안이 제시하였다. 첫째, 우리나라와 미국제도의 비교연구를 통하여 두 나라 제도의 장단점이 제시되고, 그 중 우리나라가 벤치마킹할 만한 제도가 무엇인지가 모색해 보았다. 둘째, 보다 고차원적인 접근방법의 일환으로 입법부 공무원의 정당성 확보 및 제고를 위한 이론적 토대와 향후 기반강화 방안을 제시하였다.

제 2 장 이론적 논의

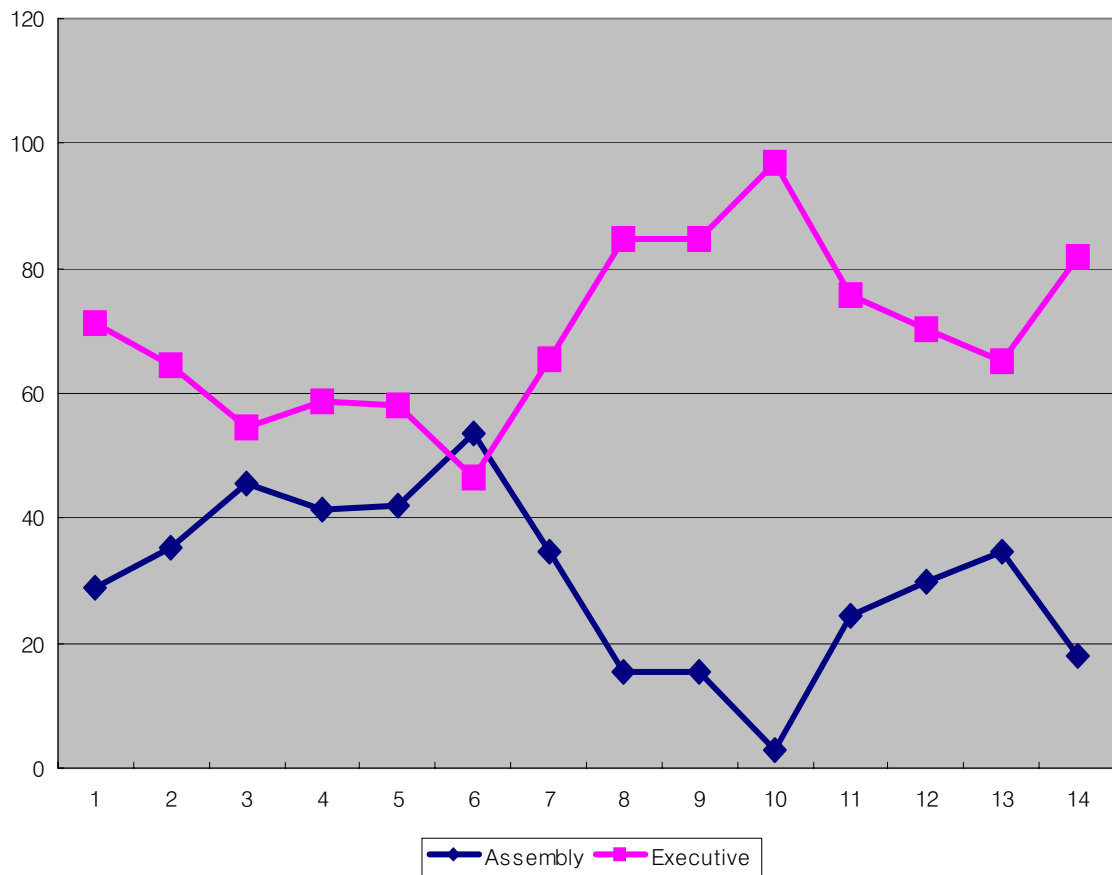
다양해지고 제반 사회문제가 갈수록 복잡해짐에 따라 이에 대처하기 위한 정부의 적극적인 활동이 요구되면서 행정의 기능은 확대되어왔다. 복잡다양한 사회문제에 대응하기 위한 각종 정책이 갈수록 전문성을 필요로 함에 따라 행정부의 정책기능이 강조되면서 행정부는 정책집행뿐만 아니라 정책결정에 참여하고, 더 나아가 정책과정에서 주도권을 장악하여 왔다. 또한 입법사항을 행정부에 위임하는 위임입법이 계속 증가하였으며 행정부는 전문성을 토대로 하여 입법과정에 실질적으로 관여하게 되었다(Cooper, 2000). 즉 현대사회에 있어 행정부는 과거의 소극적인 입장에서 벗어나 능동적인 역할을 적극적으로 수행했다고 평가될 수 있다.

행정국가화 현상은 그 배경은 다를지라도 선·후진국을 막론한 모든 현대국가에서 공통적으로 나타나고 있다. 영미국가들의 경우, 20세기에 접어들면서 고도의 자본주의와 산업화, 사회분화를 이룩과 동시 빈부간의 격차, 사회 내 각 부문간의 갈등을 비롯한 심각한 사회문제들을 겪게 되었다. 따라서 이들 정부들은 종래의 야경국가적이고 수동적인 입장을 벗어나 이에 적극적으로 대응하기 위한 사회경제활동을 전개하게 되었으며, 더 나아가 사회적 형평을 달성하는 복지사회의 구현을 위한 역할을 주도하게 됨에 따라 행정의 기능확대가 나타나게 되었다. 반면에 70~80년대의 한국을 포함한 개발도상국의 경우는, 경제성장으로 집약되어지는 국가발전 또는 근대화를 이루기 위해 정부주도의 발전정책을 추진하게 되었고, 이에 따른 급속한 산업화의 전개를 보여주었다. 이러한 발전정책은 공통적으로 행정의 강력한 주도적 역할하에 야기된 사회경제적 문제에 대한 대처를 위한 행정의 기능도 증대되어 왔다(구자용, 1990: 875-876).



[그림 1] Who Drafted the Bill?

1962년부터 시작된 강력한 정부주도 경제개발 계획으로 당시 64불에 불과하던 1인당 GNI를 2004년말 현재 14,000불 이상으로 증가시킨 한국의 경우, 행정부의 적극적인 역할 즉 입법부의 상대적인 역할저하는 매우 심각한 상태에 있었던 것이 사실이다. 위 그래프에서 보듯이 제1대 국회부터 제14대 국회에 이르기까지 법률안 발의비율에 있어, 제6대와 제12대, 제13대 국회를 제외한 나머지 국회에서는 늘 행정부가 발의한 법률안의 비율이 입법부 발의안부터 높았다. 발의된 법안의 채택여부를 살펴보면 문제는 더 심각했다는 사실을 확인할 수 있다.



[그림 2] Whoes Bills Became Laws?

행정기능의 증대는 자연히 행정권의 강화를 가져오고 또한 그에 상응하는 행정재량권의 범위를 확대시켰다. 이러한 행정재량권의 확산에 따라 공무원들은 정책과정 전반에 걸쳐 막대한 영향력을 행사하게 되었다. 하지만 공무원들이 막대한 권한을 행사함에 있어 남용 및 무책임한 행위의 가능성이 더욱 커지고, 부정부패나 공정성의 결여가 우려되면서 공직윤리의 중요성이 강조되고 있다.

1. 입법공무원의 공직윤리

(1) 입법공무원의 공직윤리의 정의

윤리란 윤리적(혹은 도덕적) 판단 및 규범을 지칭하는 일반적인 이름이다. 이 가운데 윤리적 판단은 인간 행위의 ‘옳고 그름’을 결정하는 것으로, 궁극적으로는 윤리적 규범을 적용하는 것과 같다. 윤리적 규범이 ‘행위규칙’ 혹은 ‘평가기준’의 형태를 띠면서 인간 행위에 정당성을 부여하기 때문이다. 철학에서 ‘윤리적’이란 바로 이러한 사고를 반영하는 개념이다. 윤리란 옳은 것과 좋은 것에 관한 판단과 윤리적 기준 및 규칙에 따라 행동하는 것을 모두 포함하는 개념이다. 이러한 점에서 윤리는 인간의 ‘사고’(의식)와 ‘행위’를 모두 규율한다고 할 수 있다(김호섭, 1994: 1504).

윤리적 행위는 공무원들이 행정이 추구하는 윤리적 규범에 따라 사고하고 행동하는 것이라 할 수 있다. 이를 보다 간략히 표현하면 공무원이 마땅히 ‘해야 할 일’을 하는 것이라 할 수 있다. 이에 비해 비윤리적 행위는 행정규범에 일치하지 않거나 이를 위반하는 행위를 의미한다. 이러한 비윤리적 행위는 우리가 흔히 일컫는 관료부패처럼 불법적인 것이 있는가 하면, 복지부동이나 능동적 행위를 이행치 않는 것처럼 합법적이긴 하지만 바람직하지 않은 것도 있다. 그리고 불법적인 ‘비윤리적 행위’는 국가공무원법이나 공직자윤리법에 규정되어 있는 것처럼 ‘해서는 안될 일’을 하는 것과 ‘해야 할 일’을 안하는 것으로 구분될 수 있고, 합법적인 비윤리적 행위¹⁾는 일반적으로 인정되는 사회적 규범이나 윤리조항 등에 규정되어 있는 행정규범을 위반하는 것을 의미한다(김호섭, 1993).

공무원의 윤리적 행위는 입법부 공무원들이 그들의 윤리적 규범에 따라 마

1) Brumback(1991)은 합법적 ‘비윤리적 행위’의 예로서 ‘자신의 주장을 그럴 듯하게 (때로는 과장되게) 꾸미는 행위,’ ‘개인적인 실수를 제물로 (희생양으로) 삼으려는 행위,’ ‘마음에 안 드는 일(책임)을 회피하려는 행위,’ ‘고의적으로 부당한 요구를 하는 행위,’ ‘당면문제를 못 본 채 하거나 덮어주려는 행위,’ ‘성실치 못한 행위,’ ‘(사실을) 은폐 또는 가장하려는 행위,’ ‘중요한 결정을 일방적으로 내리고자 하는 행위,’ ‘예산을 편법으로 쓰는 행위,’ ‘빈둥빈둥 시간을 보내거나 늑장을 부리는 행위’ 등을 들고 있다.

땅히 해야 할 일을 하는 것이라 할 수 있다. 입법부 공무원도 대한민국 공무원의 일원이므로 행정부 공무원의 공직윤리 특성과 내용이 상당부분 동일한 것은 불가피할 것이다. 우리나라에 있어서의 행정부 공무원의 윤리에 관한 연구는 어느 정도 찾아 볼 수 있으나 입법부 공무원의 ‘차별화된’ 윤리에 관한 연구는 거의 전무한 상태이다. 이는 과거의 대통령들이 강력한 권한을 바탕으로 입법부를 장악하여, 입법부 공무원들의 입법부에 대한 책임성은 중시되지 않았고 오직 대통령에 대한 책임성만이 중시되었기 때문이다. 결국, 입법부 공무원의 윤리와 행정부 공무원의 윤리는 거의 일치하였기 때문에 차별화된 연구의 중요성이 높이 평가되지 않았다고 할 수 있다. 또한 과거 근대화과정에서 주도적인 역할을 수행한 행정부 공무원에 비해 상대적으로 미약한 역할을 담당했던 입법부 공무원의 역할은 학문적 관심을 얻지 못했기 때문이다.

행정부 공무원과 입법부 공무원의 공직윤리가 완전히 동일할 수는 없다. 행정부 공무원들은 행정부가 추구하는 고유한 가치를 추구해야 할 의무가 있는 반면, 입법부 공무원들은 ‘국회’라는 특정 기관을 위해 업무를 수행하므로 국가가 추구하는 가치에 민감하게 반응해야하기 때문이다. 1980년대 이래로 민주화가 진행되면서 입법부의 권한과 위상이 상당부분 강화되기 시작하였으므로 이제는 입법부공무원의 차별화되고 독립된 윤리의 특성과 내용에 대한 논의가 필요한 시점이라 할 수 있다.

(2) 입법공무원의 공직윤리 중요성 증대 배경: 입법부의 헌법적 위상 고양

같이 입헌적 삼권분립체제를 채택·표방하면서도 실제로는 행정부 중시의 고도로 집권적인 정치체제를 유지해 왔던 한국의 경우, 대통령(특히, 제3공화국 이래의 대통령)은 안정적인 여대야소구도를 확보한 가운데 정책의 전 과정을 통해 압도적인 영향력을 행사하여 왔다. 한국의 대통령은 집권여당총재로서 여당의원들에 대한 공천권의 장악, 정경유착을 통한 풍부한 정치·선거자금의 동원·배분, 각부장관으로의 임의적 등용을 통한 행정적 권력의 배분, 엄격한

당내 규율의 적용 등을 통해 여당의원들을 강력히 통제함으로써 그리고 야당 의원들에 대해서도 여러 가지 정치적·경제적 수단을 통해 압박·위협하거나 회유함으로써 국회를 거의 자의적으로 장악해 왔으며 관료제에 대한 국회의 실질적인 견제·통제를 거의 허용하지 않았다(이원근, 1998: 6-7). 이러한 대통령의 강력한 권력은 입법부의 권한의 커다란 쇠퇴와 대통령의 행정부에 대한 절대적인 장악을 초래했고 특히 입법부의 경우 오랫동안 통법부, 거수기, 또는 행정부의 하수인이라는 불명예스러운 명칭을 지닌 채 정체성의 위기 속에서 헤매고 있었다.

1980년대 후반 이래 입법부의 권한에 관한 헌법개정과 국회 내에 여소야대구도의 잦은 등장 등으로 인하여 입법부의 위상과 발언권이 상당부분 강화되기 시작했다. 1987년의 6월항쟁의 산물로서 6.29 민주화선언이후 4개월만에 여야간 및 국민적 합의에 의해 이루어졌던 9차헌법개정으로 대통령의 임기가 5년 단임으로 단축되고 대통령의 비상조치권과 국회해산권이 배제됨과 동시에 국회의 국정감사권이 부활되고 국회의 연간 회기일수(개회일수) 제한이 폐지됨에 따라 국회의 헌법상 권한이 상당한 정도 회복되었다(이원근, 1998: 7-8). 이는 제도상으로 한국의 권력상호간 견제·균형의 메커니즘이 미국의 엄격한 삼권분립체제적 메커니즘에 한걸음 접근했다고 평가될 수 있음을 의미한다. 이러한 국회의 헌법적 위상회복·강화는 전반적으로 국회가 행정부, 즉 대통령과 관료제에 대해 상당한 실질적인 견제 내지 통제세력으로 등장할 가능성을 높여 주었다고 할 수 있다.

전반적인 민주화가 진행되면서 자주 등장한 여소야대현상은 입법부의 상대적 권한을 강화시키고 있다. 한국정치사에 있어 여소야대현상은 1987년 6.29 선언을 기점으로 처음 등장했고 ‘문민정부’와 ‘국민의 정부’로 이어지면서 계속 나타나고 있다. 여소야대상황에서는 야당세력이 원내 다수력에 걸맞은 발언권을 정국전반에 걸쳐 행사하려 하고 따라서 야당세력이 주도하는 국회는 행정내의 정책과정에 대해서도 여러 가능한 통로와 수단을 통해 개입하고 통제·견제하려는, 그럼으로써 입법부의 상대적 위상을 제고시키는 성향이 높아진다(박통희, 1993: 180-181). 따라서 여소야대상황은 여대야소상황에 비해 대통령

으로 하여금 행정부내의 정책과정상에 있어서 수적 우위의 비여당의원들의 잠재적 또는 현재적인 반발·비판에 훨씬 더 민감하게 하고 따라서 그들의 정책 선호를 훨씬 더 신중하게 배려·반영토록 만드는 강력한 정치적·심리적 압박 요인으로 작용한다 할 수 있다.

이래 헌법개정과 국회 내에 여소야대 구도의 잦은 등장으로 인한 입법부의 위상 회복은 회복된 지위와 권한에 상응하는 입법공무원의 역할의 중요성을 증가시켰지만 한국 행정학계에 있어 이러한 입법부 공무원의 공직윤리에 관한 연구는 거의 전무한 상태이다. 따라서 한국의 입법부와 비교하여 상대적으로 권한이 강력하고 지위가 높았던 미국의 사례와 이를 정당화하는 여러 학자들의 이론들을 살펴봄으로써 입법부에서 중시하는 가치가 어떻게 입법부 공무원의 공직 윤리에게 투영되는지를 고찰하는 것이 필요하다 할 수 있다.

(3) 입법부의 높은 위상에 관한 미국의 이론들

미국의 경우, 입법부는 역사적으로 전반적인 정책과정상에서 상당히 강력한 영향력을 행사하고 있고 대통령과 관료제에 대해서도 상당히 강한 견제 내지 통제력을 발휘해 왔다(정정길: 1988: 194-196). 미국의 대통령에게는 의회 내의 야당의원들은 물론이고 여당의원들조차도 강력히 통제할 수 있는 정치적·물질적 매개체²⁾가 별로 없고 의회의 리더쉽은 다원화·파편화된 위원회들과 소위원회들의 위원장에게 고도로 분권화되어 있을 뿐만 아니라 당내 응집성은 약한 반면 개개 의원들의 독자성 내지 자율성이 워낙 강하기 때문에 여소야대의 경우는 물론이고 여대야소의 경우라도 대통령이 의회를 통제하기가 매우 힘들다. 대통령은 행정수반으로서 행정관료제를 지휘·감독할 정당한 권한과 책임을 지니나 동시 대통령과 행정관료제는 입법기관으로서의 의회가 법률의 형식을 통해 결정한 주요 국가정책을 충실히 수행해야 할 책임을 지니며 의회는 또한 정부통제기관으로서 대통령과 행정관료제의 정책결정 및 집행을 포함

2) 이러한 정치적, 물질 매개체의 예로는 후보공천권, 선거자금, 정치자금 제공, 엄격한 당내 규율 등을 들 수 있다.

한 국정수행 전반에 대한 광범위한 감시·감독·비판의 권한을 가지고 있는 것이다(이원근, 1994: 5-6).

미국 입법부의 높은 지위와 관료제에 대한 강력한 권한은 이를 정당화하는 다양한 이론들을 성립시켰다. 이러한 이론들은 행정관료제는 입법부에 대하여 우선적인 책임을 가지고 있음을 보여주고 있으며 행정기관들이 정책을 입안하고 집행하는데 있어 행정적 가치뿐만 아니라 입법부의 민주적 가치를 반영해야 함을 강조하고 있다.

미국의 많은 학자들이 입법부의 높은 지위와 관료제에 대한 강력한 권한을 정당화하는 다양한 연구들을 수행하여 왔다. Norton Long(1949)이 지적하였듯이 대통령, 입법부, 그리고 사법부 중 누가 관료제의 주인(master)인지를 탐구하는 것은 미국행정학의 오랜 주제였다. 입법부의 높은 지위를 강조하는 미국 학자들의 대부분은 관료제의 주인을 입법부로 파악하면서 논의를 전개하고 있다.³⁾ Weingast의 “소음이론(decibel level theory),” McCubbins의 “화재경보기 이론(fire alarm theory),” 그리고 Rosenbloom의 “입법부 중심이론(Legislative-centered public administration)” 등은 의회의 높은 위상에 정당성을 제공하는 전형적인 이론들이라 할 수 있다.

Weingast와 Moran(1983)은 Federal Trade Commission(FTC)에 대한 사례 연구를 통해 FTC가 의회에 대하여 무책임한 기관(runaway agency)이라는 비판과는 달리 의회가 FTC에 대하여 여전히 통제권을 가지고 있음을 주장하고 있다. Weingast와 Moran은 FTC가 의회의 의도대로 정책을 수행하는 것은 FTC가 의회의 의도에서 벗어나서 정책을 수행할 경우 가해질 사후적(ex post) 제제가 미리 입법부의 의도에 순응하는 사전적인(ex ante) 인센티브로 작용했다고 설명하고 있다. 즉 FTC는 의회에 무책임한 기관이 아니라 의회 위원회의 충실한 대리인인 것으로 파악되고 있다. 이들의 연구는 FTC가 1979년에서 1980년에 걸쳐 엄격한 제재(sanction)에서 보다 관대한 제재로 정책입장을 바꾼 것은 FTC가 결정한 것이 아니라 당시 소위원회가 입장을 반영한 것임을

3) 대통령과 사법부를 관료제의 주인으로 파악하는 입장들도 학문적 중요성을 가지고 있지만 이 글의 목적이 입법부를 중심으로 하고 있으므로 입법부를 관료제의 주인으로 파악하는 입장만을 다루도록 한다.

보여주고 있다.

Weingast(1984)는 자신과 Moran의 연구를 기반으로 1960년대부터 1970년대까지의 증권거래위원회(Security Exchange Commission: SEC)의 위임입법(delegation)에 대한 사례연구를 실시하였다. Weingast의 연구결과에 의하면 이러한 위임입법은 대통령이나 SEC의 의도에 의한 것이 아니라 의회의 의도대로 이루어진 것이라고 주장하고 있다. 관료제가 재량권을 가지고 있다고 해서 의회의 의도에서 벗어나 행동하는 것은 아니라는 것이다. Weingast는 이러한 연구결과를 바탕으로 소음이론(decibel level theory)을 정립하였다. 소음이론이란 의회의 대표들은 지역구민들의 특정정책에 대한 소음수준(decibel level)—정책반응정도—을 통하여 행정기관의 결정의 옳고 그름을 판단할 수 있고 사후에 그 문제점을 교정할 수 있다는 것이다. 즉, 의회의 의원들은 제한된 시간과 적은 예산 등 한정적인 자원을 보유하고 있기 때문에, 행정부의 모든 정책수립과 집행에 일일이 관여할 수는 없다. 이 때문에 언뜻 보기에는 입법부는 중요한 정책의 수립과 결정에서 소외되어 있고 핵심적인 역할을 하지 못하는 것으로 알려지게 된다. 그러나 사실은 입법부가 전부를 관여하지 않고 시끄러운 “소음”이 발생하는 정책에 대해 선별적으로 개입하는 것은, 입법부의 한정된 자원을 고려할 때 매우 합리적인 행동이라는 설명이다. 다시 말해, “소음”이 발생하지 않은 일반적인 정책들은 문제점 없이 잘 추진된다고 전제하고, “소음”이 발생하여 문제된 정책에만 개입하는 것이며, 이를 통해 의회가 모든 정책을 통제하는 것과 동일한 효과를 보게 된다는 것이다.

McCubbins(1984)도 이와 유사한 이론을 제시하고 있다. 그는 의회가 입법에 대한 책임을 행정기관에 전적으로 위임하지 않았다고 주장하고 있다. McCubbins의 주장에 따르면 의회는 행정기관에 입법기능을 위임한 것이 아니라 입법을 하는데 있어 보다 효율적(efficient)인 방법을 찾은 것이다. McCubbins는 이러한 효율적인 방법을 화재경보기(fire alarm)에 비유하고 있다. 그 효율적인 방법이란 행정기관이 의회의 의도에 어긋나는 입법을 시도할 경우 이익단체나 일반 국민들이 “화재경보기”를 울리고—문제점을 제기하고—사후에 의회가 이러한 입법을 교정하는 것을 의미한다. Weingast의 “소음”이

McCubbins의 “화재경보기”로 대체되는 것이다.

Fiorina(1986)은 이전의 학자들과는 전혀 다른 관점을 가지고 있었지만 결국은 같은 결론에 도달했다. Fiorina의 주장에 의하면 위임입법은 복잡·다양해지는 사회문제에 대응하기위해서가 아니라 의회의 강력한 의도가 반영된 것이다. 입법부의 대표들이 관료제에 위임입법을 허용한 이유는 의원들의 재선(reelection)에 대한 인센티브가 강렬하기 때문이라는 것이라는 것이다. 지역구의 의원들은 자신들의 지역구에서 재선되기 위해서는 의원들은 자신의 지역구민들의 삶을 향상시킬 수 있는 민원(casework)을 해결하는 것이 중요하다. 지역구의원들은 의도적으로 관료들에게 범위가 모호하고 광범위하게 위임입법을 하고 이러한 위임입법은 관료들의 권한 남용을 야기한다. 이러한 권한 남용은 지역주민들의 재산권이나 권리 침해에 이르고 지역주민들은 자신들이 당한 불이익을 호소할 상대로 지역의원들을 찾게 되고 지역의원들은 그들의 불이익을 해결해 줌으로써 재선될 가능성을 높일 수 있다는 것이다. 즉, 관료들이 재량권을 갖지 못하고 구체적인 사항까지 입법사항으로 제정하는 경우, 의원들은 지역구민들이 제기하는 민원을 해결할 방법이 없어지게 된다는 것이다. 이에 따라 Fiorina는 지역구의 의원들은 “의도적으로” 관료들의 권한 남용을 방치하여 자신들의 재선가능성을 높인다고 주장하고 있다.

이러한 의회의 강력한 권한과 높은 지위를 정당화하는 학문적 경향은 최근 Rosenbloom(2000)의 “입법부중심이론(legislative-centered public administration)에 의하여 다시 한 번 강조되었다. 대공황과 제2차 세계대전을 기점으로 사회문제가 복잡·다양해짐에 되어 오던 과중한 업무의 양을 축소시킴으로써 보다 많은 시간을 행정기관이 자신의 의도에 맞게 입법권한을 수행할 수 있도록 감시하여 왔다는 것이다. 이러한 사실을 바탕으로 Rosenbloom은 1946년 행정절차법 제정 이후 미국의 행정은 “행정부 중심의 행정(executive-centered public administration)”이 아니라 “입법부 중심의 행정(legislative-centered public administration)”이 되었다고 주장하고 있다.

(4) 입법 공무원들의 윤리적 기반: 민주적 가치

앞에서 살펴본 미국의 이론들이 공통적으로 강조하고 있는 것은 공무원들은 입법부에 우선적으로 책임을 져야 하며 입법부에서 추구하는 가치를 자신들의 행위에 투영하여야 한다는 것으로 요약될 수 있다. 한국과 같이 대통령의 권한이 강력하고 행정공무원들이 우선적으로 대통령에게 책임을 져야 하는 것이 자연스럽게 여겨지는 사회에서 이러한 미국의 이론들을 우리 환경에 맞게 변형하지 않고 무비판적으로 적용하는 것은 문제가 있지만, 이러한 이론들이 한국의 입법부 공무원들의 공직윤리에 가지는 함의는 크다고 할 수 있다. 미국의 입법부에 관한 이론들은 입법부 공무원들의 공직윤리에서 중요시해야 할 가치가 행정부 공무원들이 추구해야 할 가치와 다를 수 있음을 간접적으로 보여주고 있다.

과거 급속한 경제발전시대에 행정에 정당성을 부여하던 행정이론은 정치·행정 이원론이었다. 행정은 정치로부터 분리될 수 있고 행정의 역할은 정치의 영역에서 결정사항들을 최대한 효율적으로 집행하는 것이 바람직한 것으로 여겨졌다. 공무원들에게 있어 가장 윤리적인 행위란 자신들의 전문지식을 바탕으로 주어진 목표를 가장 효과적으로 달성하는 것이었다. 발전시대의 공직윤리는 공무원의 전문 직업인(professional)로서의 특정(particular) 측면만을 중시하고 있었다. 일반 개인의 윤리는 한 개인의 삶의 ‘보편적(universal)’ 측면에 초점을 두고 모든 개인에 대한 공통적인 적용을 특징으로 하지만, 발전시대의 공직윤리는 전문직업인으로서 역할에만 초점을 두고 공무원이 자신의 전문지식을 이용하여 주어진 목표를 얼마나 효과적으로 달성하였는가가 윤리적 판단의 중요한 기준이었다. 따라서 공무원의 윤리적 행위는 일반적인 윤리적 행위의 보편적 적용으로부터 예외를 요구하게 되었다(Rohr, 1998: 9-10).⁴⁾

4) Rohr(1998: 10-11)는 공직 윤리의 특수성을 두 가지 측면에서 설명하고 있다. 첫째, 공직 윤리는 엘리트적 성격을 띠고 있다. 사회의 개인들은 대부분 부모, 신앙인, 소비자 등이 될 수 있지만 오직 소수의 사람들만이 공무원이 될 수 있다. 공무원의 윤리는 다수의 사람들에게 적용되는 것이 아니라 오직 공무원에게만 적용된다. 둘째로, 공직 윤리는 일반적인 윤리 규칙으로부터 “항시적”이고 “제도화(institutionalized)”된 예외를 요구하고 있다. 일반 개인들의 윤리는 자신들이 처한 특별한 상황에 따라 일반 윤리규칙으로부터 일시적인(“just this

이러한 공직윤리의 특수성에 대한 정당화는 공직 윤리가 모든 개인들에게 적용되는 일반 윤리법칙으로부터의 예외를 인정받을 경우 사회전체에 가져올 수 있는 이익이 예외를 인정하지 않은 경우보다 크다는 공리주의적인(utilitarian) 사고에서 비롯된다고 할 수 있다. 주어진 목표를 전문지식을 동원해서 최대한 효과적으로 달성하려는 공무원들의 공직윤리는 경제발전에 크게 기여하였지만 많은 문제점을 발생시켰다. 발전시대에 있어 공무원들의 판단기준이었던 효과성(effectiveness)은 목표 달성의 정도(degree of goal achievement)를 의미하는 개념으로 이러한 개념하에서는 정해진 목표를 얼마나 달성했느냐에만 관심을 가지는 문제점이 있다. 즉, 효과적인 목표달성에 대한 지나친 강조는 공무원들이 목표를 달성하는 과정에서 발생할 수 있는 개인의 재산권 침해, 인권 유린 등을 경시하는 문제점을 발생시켰으며 주어진 재량권을 공익이라는 명분하에 자신의 사익을 위해 남용하는 사례도 증가하였다. 또한 정치적으로 정통성으로 부족한 군사정권의 정책들을 비판없이 수행하여 민주화에 역행했다는 비판 또한 받아왔다.

1980년대부터 민주화가 진행되고 입법부가 대통령에 대한 견제세력으로 등장함에 따라 공무원의 공직윤리에 효율성이나 효과성 이외의 새로운 기준의 필요성이 대두되고 있다. 특히 국회의 활동을 지원하는 입법부 공무원의 경우는 과거와는 다른 기준의 필요성이 절실하다 할 수 있다. Rosenbloom(2000)은 강화된 입법부가 입법부 고유의 민주적 가치를 행정기관이나 공무원에게 이식할 수 있으며 이러한 민주적 가치들이 공무원 행위의 기준이 되어야 한다고 주장하고 있다. Rosenbloom은 입법부가 제시할 수 있는 민주적 가치로서 참여(participation), 공개성(openness), 투명성(transparency) 등을 들고 있다. 즉, 행정에 있어 민주적 가치가 새로운 윤리적 기준으로 인식되는 것은, 공무원이 국민 의사를 존중하여 국민의 요구를 수렴하고 이를 행정에 반영시킴으로서 대응성을 높이는 것이 주어진 목표를 전문지식을 동원하여 가장 효율적으로

once”) 예외를 요구하고 있다. 한 개인이 처한 특별한 상황은 때론 일반 윤리규칙으로부터 벗어나는 행위를 가능케 하기도 하지만 이런 행위가 반복된다면 개인의 행위는 비윤리적 행위로 간주되어진다. 하지만 공무원의 경우는 사회에서 비윤리적인 행위로 간주되는 행위가 윤리적인 행위로 제도화되고 있다(Rohr, 1998: 10-11).

집행하는 것만큼 중요해짐을 의미하고 있다. 이러한 행정윤리의 기반으로서의 민주적 가치는 행정부 공무원보다도 입법부 공무원에게 그 중요성이 더하다 할 수 있다. 현대사회에 있어 국민 각자가 정책과정에 참여하여 자신의 의견을 피력하는 것은 불가능하므로 국민들은 자신의 대표들을 통해 자신들의 요구를 전달하고자 한다. 따라서 입법부는 국민들의 다양한 요구를 실제 정책에 반영할 수 있는 중요한 매개체라 할 수 있다. 이러한 입법부의 활동을 지원하는 입법공무원들의 윤리적 기반에 민주적 가치가 중심으로 자리 잡아야 함은 자명한 사실이다. 일부 특수계층이 아닌 보다 넓은 계층의 이익을 대변하기 위해 자신들의 전문지식을 이용하여 입법부를 지원하고 목적달성을 위한 가장 효율적인 수단을 추구하기보다는 보다 많은 사람들의 의견을 반영하여 대응성을 높이는 조정자(facilitator)로서의 역할이 입법공무원에게 요구되어진다고 할 수 있다.

2. 공직윤리제고를 위한 접근 방법

공직사회의 윤리성을 제고하기 위해서는 공무원들의 윤리적 행위를 장려하는 적극적 방안과 비윤리적 행위를 통제함으로써 간접적으로 윤리적 행위를 조장하는 수동적 방안이 동시에 활용되어야 한다. 적극적 방안은 의식개혁같이 윤리가 지닌 ‘정신적’ 측면을 강조하여 ‘사고’의 변화를 일차적 목표로 삼는 데 비해, 수동적 방안은 법이나 제도처럼 사고보다는 ‘행위’ 자체를 통제하는 데 초점을 두고 있다. 미국 행정윤리의 저명한 학자인 John Rohr(1989)에 의하면 공직윤리에 대한 기존의 접근방법은 고차원적인 접근방법(high road approach)과 저차원적인 접근방법(low road approach)으로 구분되어 질 수 있다. 공직윤리에 대한 저차원적인 접근방법이란 상세한 공직규정의 제정과 시행을 통하여 공무원의 불법행위를 제한하여 공직부패의 소지를 제거하려는 접근법을 의미한다. 즉, 저차원적 접근방법은 공무원의 ‘사고’보다는 ‘행위’ 자체를 통제하려는 중점을 두고 있다. 반면, 고차원적인 접근방법은 공무원들의 소명

의식을 고양하고 공무원 스스로가 국정운영의 중요한 책임자라는 의식을 제고함으로써 공무원들이 자율적으로 공직윤리를 확보하게 하고자 하는 접근법이다. 즉, 공무원이 가지고 있는 ‘사고’의 변화가 우선적 목표라 할 수 있다.

(1) 고차원적인 접근방법(High Road Approach)

고차원적인 접근방법은 공직윤리를 고양하는데 있어 상세한 공직규정에 의한 외적 통제보다는 공무원들의 자율적인 역할이 중요함을 강조하고 있다. 현대사회에서의 공무원들은 정책집행뿐 만아니라 정책의 형성과정에서도 중요한 역할을 수행하는바 공무원들의 행위는 일반국민의 생활에 중대한 영향을 미치고 있다. 과거 정치행정 이원론에서는 행정은 정치인들이 결정한 정책을 효율적으로 집행하는 것이 윤리적 행위로 여겨졌다. 하지만 사회가 복잡다양해지고 행정의 역할이 확대됨에 따라 공무원들은 효율성이라는 전통적 기준 외에 새로운 윤리적 기준이 필요하게 되었다. George Frederickson(1974)은 공무원의 성과를 평가하는 기준으로서 효율성외에도 사회적 형평성(social equity)이 고려되어야 한다고 주장하고 있다. Frederickson에 의하면 바람직한 공무원이란 현대 민주주의의 틀에서 소외된 소수자(minorities)의 경제적 어려움을 완화시키고 그들의 정치적 권한을 증대시키기 위해 적극적으로 참여하는 공무원을 의미한다. 이러한 국민의 필요와 요구에 적극적으로 대응하는 공무원의 모습은 외부의 강요보다는 공무원들의 높은 윤리의식에서 비롯되어진다.

상세한 공직규정의 제정과 시행에 의해 공무원의 사소한 행위까지도 통제하는 저차원적인 방법으로는 공무원의 높은 윤리의식이 달성되어질 수 없다. 규정에 의하여 공무원의 행위를 적극적으로 통제하는 것은 오히려 공무원이 사회경제적 문제를 접할 때 수동적으로 만드는 경향이 있다. 공무원들이 정책을 결정하고 집행하는데 있어 자신들의 행위의 적법성에 지나치게 신경을 쓰게 되기 때문이다. 공무원의 높은 윤리의식은 오히려 외적 통제보다는 공무원의 존재에 정당성(legitimacy)을 부여하고, 공무원으로서의 자긍심을 고양하며, 정책결정에 있어 재량권을 충분히 부여함으로써 육성되어 질 수 있음을 고차원

적인 접근법은 강조하고 있다. 공무원은 재량권이 부여되었을 때 사익을 추구하여 권력을 남용하는 존재가 아니라 재량권을 바탕으로 공익을 추구하는 윤리적으로 성숙한(morally mature) 존재로 파악된다. 고양된 윤리의식을 통해 자신감을 얻은 공무원들은 자신들이 소유한 전문지식을 최대한 활용하여 국민들의 다양한 요구에 적극적으로 대응하게 된다는 것이 고차원적인 접근방법의 요지이다(Rohr, 1989: 64-68).

하지만, 사회적 형평성(social equity)이나 정의(justice)같은 기준은 추상적인 특징을 가지고 있어 일상생활에서 수많은 구체적인 윤리적인 결정을 내리는 공무원에게는 부적당하다는 비판도 있다(Denhardt, 1988, 18). 또한 공무원에게 윤리적 결정에 관하여 광범위한 재량권을 주었을 경우, 윤리적 결정이라는 명목하에서 사익을 추구할 수 있다는 문제점도 지적되고 있다.

공직윤리에 대한 고차원적인 접근방법은 블랙스버그학파(Blacksburg school)의 주장에서 잘 드러나고 있다.⁵⁾ 블랙스버그학파라는 명칭은 미국 Virginia Tech 행정학과 교수진들인 Gary Wamsley, Charles Goodsell, John Rohr, James Wolf, 그리고 Orion White가 전개한 학문적 개혁운동(Refounding Movement)의 모티브가 된 블랙스버그 선언(Blacksburg Manifesto)에서 기인한다. 블랙스버그학파는 1970년대 이래로 미국에서 팽배했던 반정부적, 반관료적 어조를 비판하고 관료제가 위상을 회복하고 행정의 정당성(legitimacy)을 회복하기 위한 방안들을 제시하고 있다(Wamsely et al., 1990). 우선 블랙스버그학파는 공무원들은 이익집단자유주의(interest group liberalism)의 희생양이라는 점을 강조하고 있다. 즉 공익이라는 이름으로 가장된 편협한 집단이익의 횡포 하에 진실한 의미의 공익은 와해되고 정부의 권위는 분열되어 이익집단들이 나누어 가지는 미국의 정치현실 속에서 희생양이 된 것이다. 어떤 부류에게는 정의와 형평을 지나치게 추구한다고, 또 한편 다른 쪽에게는 그에 대해 너무 무관심하다고 매도당한다는 것이다. 블랙스버그학파는 비록 행정이 이러한 병폐에 대해 책임이 전혀 없다고 할 수는 없으나 문

5) 블랙스버그학파의 주장은 공직윤리뿐만 아니라 행정 전반에 걸친 문제점과 그 해결책을 포함하고 있다. 이 글에서는 글의 목적에 따라 블랙스버그학파의 주장 중 공직윤리에 관련된 부분과 발췌하여 소개하도록 한다.

제의 원인이 되는 가해자이기보다는 문제에 연루되어 있는 피해자라고 주장한다. 더 나아가 블랙스버그 학파는 공무원들에 대한 사회적 비판의 주요한 원인들 중 하나는 민간부문에 대해 공공부문이 상대적으로 비효율적이라는 믿음에 있으나 이는 근거 없는 것임을 강조하고 있다. 특히 블랙스버그학파의 일원인 Goodsell은 기존의 연구와 통계수치를 상세히 언급하면서 실증적 방법으로 이러한 통념을 반박하였다(Goodsell, 1983). 블랙스버그학파의 주장에 따르면, 행정기관들은 전문지식과 역사적 경험뿐만 아니라 오랜 세월에 걸쳐 유효성이 입증된 지혜와 공익에 대한 어느 정도의 공감대까지 담고 있는 보고(repositories)이며 그 기관들의 구성원들인 공무원들은 그 보고의 수탁인들(trustees)이다(Wamsley et al., 1987: 300-301). 따라서, 공무원들에게 무엇보다 중요한 것은 전문가적인 자질을 입증할 경험, 훈련, 자격증 등만이 아니라 윤리와 규범이라는 것이 블랙스버그학파의 주장이다. 즉, 공무원은 공공선의 수탁자로서 가능한 한 포괄적인 의미의 공익을 의식적으로 추구하되 헌법적 질서를 유지하는 임무를 부여받았다는 것이다(Wamsley et al., 1987: 313-314). 공무원들은 자신들에게 주어진 재량권을 자신의 사익보다는 보다 큰 공익을 위해 사용할 것이라는 것이다. 따라서 관료후려치기(bureaucrat-bashing)와 같이 공무원들을 지나치게 통제하고 간섭하는 일들은 오히려 높은 윤리의식을 가진 공무원들의 사기를 저하시켜 사회에 진정으로 필요한 공익 달성에 저해 요인으로 작용해 왔다는 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 무엇보다도 행정에 대한 정통성(legitimacy)을 부여하고 공무원의 윤리의식을 고양하는 것이 중요하다고 블랙스버그학파는 주장하고 있다. 이러한 블랙스버그학파의 주장은 고차원적인 접근법의 주요 내용을 고스란히 담고 있다. 공무원들은 자신의 사익을 추구하기 보다는 공공선을 추구하는 존재로 인식되고 있으며 공무원들의 윤리의식이 고양된다면 이들의 행위는 공공선에 기여하는 것으로 파악되고 있다.

(2) 저차원적인 접근방법(Low Road Approach)

이 접근방법은 공직윤리의 문제를 전적으로 공무원들이 공직규정을 준수하였는지 위반하였는지에 초점을 맞추므로써 “저차원적(low road)”이라고 명명되고 있다. 즉, 저차원적 접근방법은 공무원을 상세한 공직규정을 통해 통제하지 않으면 권력을 남용하는 존재로 파악하는 부정적인(negative) 접근방법이라 할 수 있다(Rohr, 1989). 저차원적인 접근방법은 상세한 공직규정에 언급된 사소한(trivial) 사항들에만 초점을 둠으로써 공무원들이 실제 생활에서 경험하게 되는 윤리적인 딜레마를 해결하는데 큰 도움이 되지 않는 문제점이 있다. 행정현상의 복잡성과 불확실성을 고려하여 보았을 때 공무원들이 일상생활에서 경험하게 되는 모든 결정에 대한 윤리적 기준을 공직규정에 언급하기란 불가능하다. 따라서 공직규정에 윤리적 판단기준이 명시되어 있을 때만 윤리적 결정을 내리고 기준이 명확하지 않을 때는 판단을 유보하는 수동적인 공무원의 모습을 고착화시키는 문제가 발생될 수도 있다.(Denhardt, 1988, 19)

저차원적인 접근방법은 신공공관리론(New Public Management)의 공직윤리관에서 쉽게 찾아 볼 수 있다. 신공공관리론은 개인을 자신의 사익을 추구하는 합리적 존재로 파악하는 경제학적 모델에 근거하고 있다. 이러한 경제학적 모델 하에서 공무원은 특정 상황에서 자신의 손실을 최소화하고 이익을 극대화하기 위한 최선의 선택을 하는 것으로 간주되어진다(배용수, 2000: 24-25). 즉, 신공공관리론에서 공무원은 일반개인과 다름없이 자신의 사익을 최대화하려는 ‘부정적’ 존재로 파악되고 있는 것이다. 신공공관리론의 지지자들은 공무원의 사익추구 억제를 위해서는 공무원의 비윤리적 행위를 명시한 조항들을 보다 구체적으로 제정, 시행하고 위법사실이 발견되었을 시에는 엄격한 처벌을 할 것을 주장하고 있다. 이러한 상황 하에서 공무원들은 비윤리적 행위를 범하였을 때 자신들이 받을 손실(처벌)이 비윤리적인 행위를 하였을 때 얻을 수 있는 이익보다 크므로 비윤리적인 행위의 수가 줄어들고 공직의 윤리성이 고양될 것이라는 것이 신공공관리론의 주장이라 할 수 있다.

저차원적인 접근방법에서는 공무원들의 사소한 행위까지도 공직규정을 통해

통제하려 하기 때문에 공무원들이 자신의 행위가 사회에 가져올 수 있는 사회 전체의 이익보다는 규정의 준수에 보다 더 신경을 기울이는 형식주의 (pharisaism)를 야기할 수 있다는 문제점이 제기되고 있다. 이러한 형식주의에서는 공무원의 윤리적 행위가 단지 공직규정에서 언급한 불법 행위를 피하는 것으로 한정되어 질 수 있기 때문이다(Rohr, 1989: 60-62).

제 3 장 미국 의회의 공직윤리 확보제도

입법부 공무원에 대한 공직윤리제도는 역사적으로 강한 의회의 전통을 지닌 미국에서 잘 발달되어 왔다(Rosenbloom, 2000). 1789년 건국 직후 설립된 미국 재무부의 공무원들은 정부의 재정상태에 관하여 대통령에 사전 보고하여 승인을 받지 않고 국회에 직접 보고를 하는 법적인 의무가 부여될 정도로 미국 의회는 일찍부터 강력한 영향력을 발휘해 왔다. 그러한 배경에는 미국이 가진 의회의 의원입법이라는 큰 특성과 그를 뒷받침하는 제도적 발판에서 기인된다 할 수 있다. 또한 그 중추에는 상임위원회 제도가 자리잡고 있으며, 입법지원 보좌진과 지원기관들이 중요한 운영을 담당하고 있다.

강력한 권한을 가진 만큼 그와 동시에 미국 의회 공무원들, 특히 의원을 보좌하여 입법을 보좌하는 입법지원 보좌진들 그리고 나아가 지원기관 산하의 공무원들에 대한 윤리확보 방안도 일찍부터 정비되어 왔다. 물론 의원을 직접 보좌하는 보좌진들의 경우 상원과 하원의 윤리위원회가 관장하는 공직윤리 확보제도의 감독권 내에 있고, 지원기관들은 입법부 산하의 조직이므로 이에 준하는 법과 제도의 감독을 받으며 동시에 연방정부 차원의 모든 공무원들에게 적용되는 법, 제도 또한 준수하여야 하는 위치에 있다.

그러므로, 미국의 입법공무원의 공직윤리 확보제도를 제대로 이해하기 위해서는 단편적이며 단선적인 접근으로는 불가능하며, 보다 포괄적이고 깊이 있는 즉, 전체적인 미국 입법부에 대한 이해가 바탕이 되어야 한다고 할 수 있겠다. 따라서 미국 입법부 공무원의 공직윤리확보제도의 이해는 단순히 그들의 제도를 살펴본다고 해서 될 것이 아니며, 직접적인 공직 윤리 확보 제도를 살펴보기 이전에, 미국 입법부와 그에 속해 있는 구성원들의 강력한 영향력의 근본을 이해하여(간접적 공직윤리확보), 그들이 보다 고차원적으로 “헌법의 운영”이라는 입헌민주국가 공무원의 정당성과 중요성을 스스로 깨닫고 국정운영의 가장 중요한 입법을 책임지는 그 담당자라는 의식을 제고함으로 자연스럽게 공직윤리가 확보되어 가고 있다는 것이 먼저 확인되어야 할 것이다. 이를 위해 입법

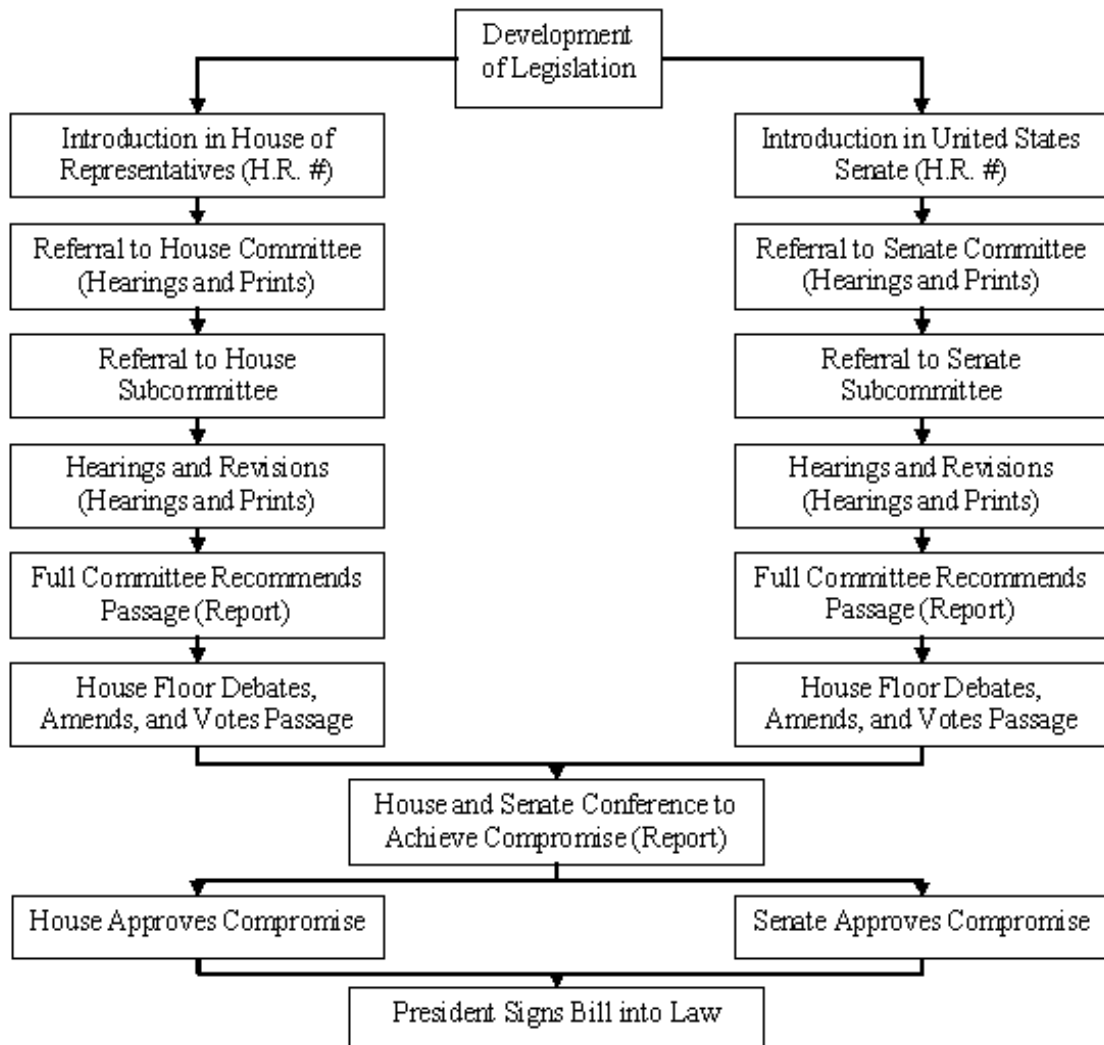
부 공무원 공직윤리 제도의 특성과 토대를 살펴보기로 하겠다.

우리나라 입법부 공무원의 공직윤리 기반강화는 단순히 윤리제도의 개편을 통해서만 이루어지는 것인 아니라 국회의원 각자가 입법기관인 만큼 근본적인 (미국의 그것과 유사한) 입법 보좌 기능의 발전이 수반되어야 한다고 하겠다. 그럼, 먼저 미국 의회의 특성을 시작으로 하나씩 살펴보도록 하겠다.

1. 미국 의회의 특성⁶⁾

미국 의회 특성은 기본적으로 의회가 실질적으로 삼권분립(separation of powers)의 중요한 한 중심축으로서 견제와 균형(check and balance)의 원리에 충실히 수행하고 있다는 것이다. 대표적인 대통령제 국가인 미국의 경우, 이러한 삼권분립에 입각하여, 입법에 관한 권한은 기본적으로 의회에 속한다. 이는 의원제출 법률안(Bill)과 정부제출 법률안(Government Bill)을 구별하는 의회제 국가들과는 다른 양상이며, 입법권을 의회의 고유한 권한으로 보는 미국 정치제도의 특징 가운데 하나이기도 하다. 한국의 경우 전통적으로 개별의원에 의한 법률안보다는 행정부에서 제출하는 정부 법률안이 그 중요성에 있어서 더 큰 비중을 차지하고 의회법률안 심의에 있어서도 우선적으로 고려되는 것이 일반적이다. 이와 대조적으로 미국의 경우 모든 법률안은 반드시 상하 양원의 “의원”을 통해서만 “제출”(Introduction)될 수 있으며, 행정부가 주무장관 혹은 대통령 명의로 법률안을 제출 할 수 없다. 그러나 현실에 있어서는 미국 행정부도 예산안 등을 매년 의회에 보내고 있으며, 역대 대통령들은 자신이 국정 운영에 중요하다고 여기는 법안을 주무 행정부처에서 작성하여 의회가 심사토록 요청하고 있다. 다음 도표는 법안의 제정 과정을 보여주고 있다.

6) 미국 의회의 특성 및 의원입법의 제도적 토대에 관한 논의는 국회도서관보 2005년 9월호 기획특집 의원입법의 손병권 교수의 “미국의회의 의원입법”에 잘 나와 있다.



[그림 3] 법안의 제, 개정 과정

*법안이 해당 상임위원회로 회부되면 소위원회로 다시 회부, 토의과정을 거쳐, 청문회, 수정, 승인작업을 거친 후 법안을 다시 해당 상임위원회로 이송하게 된다.

상임위원회는 소위원회로부터 검토되어 상정된 법안을 다시 청문회와 수정작업을 거쳐 승인한 후 전체회의에 회부하거나 또는 무조치로 법안을 폐기시키는 선택을 하게 된다.

본회의에서 법안은 토론을 거친 후 수정, 부결되며 만약 법안이 통과되면 상대방 의회로 이송되어 똑같은 과정을 거쳐 검토, 수정, 통과되고 상·하원의 법안이 상이할 경우에는 ‘양원 조정위원회’로 회부되어 조정된다.

양원에서 만든 법안의 차이점을 조정한 후 양원에서 다시 표결한 후 대통령에게 전달된다.

이러한 경우 행정부가 작성한 법률안의 제출은 대부분 해당 분야를 주관하는 의회의 상임위원회 위원장을 통해서 이루어진다. 따라서 각종 국가 현안에 대한 다양한 법안들 중에는 실제 대통령의 의지에 의해 행정부가 작성한 법안도 존재하는 것이 사실이다. 다만, 대통령이나 행정부는 자신들이 원하는 법안을 자신들의 명의로 제출할 수 없을 뿐인 것이다(손병권, 2005).

그러나 법안제출자는 미국 의회의 경우 이론적으로 모두 의원제출 법률안이며 모든 법안의 입법과정은 의원입법 과정이다. 미국의 경우 행정부는 법안을 작성 혹은 발의할 수는 있어도 제출할 수는 없다. 따라서 미국의 의원입법이란, 이런 정부의 법안 작성(발의) 법률안이 아닌, 절대다수의 의원제출 법안을 둘러싸고 일어나는 입법과정을 통칭하는 것이며, 이러한 특징으로 인해, 즉, 의원입법이라는 제도적 토대를 통해, 미국 의회가 강력한 영향력을 발휘할 수 있는 것이다. 이렇듯 입법과정이 실질적으로 입법부의 손 안에 있으므로, 갈수록 복잡해지는 현대 정치행정 문제의 해결을 위한 인적, 질적 기반의 조성은 미국회의의 구성원 의원 및 나아가 보좌진과 그 지원 기관들의 소속된 구성들 사이에 ‘헌법에 입각’하여 국민을 위한 국민의 뜻이 반영된 ‘법’을 제정하기 위한 노력을 하고 있다는 근본적인 자긍심을 통해, 즉 그들 업무에 대한 정당성을 토대로 한 간접적 윤리기반이 조성되어 있다고 하겠다.

다음 절에서는 그렇다면 구체적으로 어떠한 제도적 토대 또는 틀을 통해 이러한 강한 의회가 날로 복잡해지고 광범위해져 가는 공공의 문제를 해결하기 위해 활동(입법)하고 있는지 그 핵심적인 제도를 알아보도록 하겠다. 즉, 상임위원회, 입법보좌진, 그리고 입법지원기관이 그 핵심적인 제도이다. 또한 강한 영향력 뒤에 숨어 있는 공직윤리 확보의 제도적 틀에 대해서는 핵심적 토대를 소개하는 절 이후에 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

2. 美 의회의 강력한 영향력의 토대: 의원입법이라는 제도적 토대

(1) 상임위원회 제도(The Committee system: The Core of Congress)

미국 의회 의원입법과정의 핵심이 상임위원회 제도이다. 이는 “일하는 의회는 상임위원회 과정 중에 있는 의회(Congress at work is Congress at committees)”라는 Woodrow Wilson의 언급에서도 알 수 있듯이, 상임위원회는 의원 개인이 자신의 정책적 관심을 개발하고 이를 입법과정에 반영시키는 중요한 제도적 기반이 되고 있다. 이와 같은 상임위원회를 중심으로 의원들이 정책 개발을 위해 입법에 몰두할 수 있는 배경에는 먼저 이들 의원들의 전문가로서의 경력과 이러한 경력을 토대로 한 정책적 관심에서 찾을 수 있다. 특히, 이러한 경력과 정책적 관심이 입법과정에 반영될 수 있도록 유도해 주는 상임위원회 배정방식과 분권화된 구성 또한 입법활동의 효율화에 기대하고 있다(손병권, 2005).

미국 의회의 상임위원회에 대한 의원의 배정은 각 정당 별로 구성된 상임위원회 배정위원회(Committee on Committees)에서 담당하며, 이를 통해 정당 지도부의 의사도 반영되지만, 기본적으로 개별의원의 정책적 선호와 특히 하원의 경우 지역구 이익의 옹호를 우선적으로 보장함으로써 개별 의원들이 자신이 원하는 상임위원회에서 자신이 관심을 지니는 정책 및 법안개발에 매진 할 있도록 하고 있다. 제107대 하원(2001-2002)의 경우, 가망 많은 빈도수를 차지하는 의원들의 전직 상위 네 분야(기업 및 금융, 교육, 법률, 공직)는 대부분 전문적 지식을 요하는 분야라 할 수 있다. 구체적으로 기업 및 금융에 종사했던 의원들이 159명, 교육분야에 종사했던 의원들이 91명, 법률 155명, 공직 126명으로 나타났다. 전직을 중복으로 밝힌 의원들도 있어 의회 정원보다 전직합계가 약간 더 크게 나온다(Ornstein, eds., 2002).

상임위원회에 배정된 의원들은 자신들의 전문성과 정책적 관심을 바탕으로 전문화되고 분권화된 위원회 내에서 입법활동을 한다. 이러한 상임위원회와 관

련하여 빼놓을 수 없는 중요한 제도적 장치는 Seniority System이다. 즉 특정한 상임위원회에 장기간 활동하였을 경우 더 큰 결정력을 발휘할 수 있으므로, 한 분야의 상임위원회에 오래 활동할 수 있도록 함으로써 전문성 제고를 기할 수 있게 해 주는 제도이다. 이는 또한, 특히 하원의 경우 2년 단위로 선거가 이루어짐에도 불구하고, 잦은 변동 없이 현직 의원의 재선율이 높게 나타나는 현상(Incumbency advantage)도 이러한 상임위원회가 가지는 Seniority System이라는 독특한 제도적 장치에 기인하는 것이라 하겠다. 이러한 여건을 토대로 강력한 영향력을 가지고 행정부와 어깨를 나란히 하며 견제와 균형이라는 이상적 가치를 현실로 실현시키고 있다.

2004년 현재 상임위원회는 상원이 16, 하원이 19개가 있다. 그리고 특별위원회와 상호협조 및 건의를 위한 위원회, 양원 합동위원회 등을 특별 상황시 설치 운영하고 있다. 각 상위 위원회의 의원들의 선정은 각 당의 Party Caucus에서 결정되는데, Caucus는 일종의 비공식적 국회 조직을 말하며, 이는 크게 소속 정당을 중심으로 뜻을 같이 하는 Party Caucus, 소속 정당 내에서 중도적인 입장이나, 진보적 입장이나의 차이 등에 의해 나뉘어 지기도 하며, 사회적 배경, 특히 인종이나, 성, 또는 관심 이익영역 등에 따라 조직을 이루게 되는데, 이러한 Caucus, 특히 당 지도부의 의사반영이 Party Caucus를 통해 각 위원들의 위원회 선정에 영향을 미치고 있다. 대개의 경우 상원의원은 평균 5-8개의 위원회에, 하원은 이보다 적은 평균 1~4개의 위원회에 소속되며, 위원회의 존속 기한은 하원 의원들의 재임 기간인 2년을 고려하여 상원 하원 공히 2년을 주기로 새롭게 편성되고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 의원들의 전문성을 보장하고 Seniority System의 존재로 인해 급격한 인적 구성의 변화는 많지 않다. 다음 표는 상원과 하원의 구체적인 상임위원회(Standing Committee) 명단이다.

[표 1] 상, 하원 상임위원회

상원	하원
1. Agriculture, Nutrition & Forestry (SR-328A) (농업위)	1. Agriculture(1301) (농업위)
2. Appropriation(S-128) (세출위)	2. Appropriation(H218) (세출위)
3. Armed Services(SR-228) (군사위)	3. Armed Services(2120) (군사위)
4. Banking, Housing, and Urban Affairs (SD-534) (은행, 주택 및 도시문제위)	4. Budget(309) (예산위)
5. Budget(SD-624) (예산위)	5. Education and the Workforce(2181) (교육 및 인적자원위)
6. Commerce, Science, and Transportation (SD-508) (통상, 과학 및 교통위)	6. Energy and Commerce(2125) (에너지 및 통상위)
7. Energy and Natural Resources(SD-364) (에너지 및 자연자원위)	7. Financial Services(2129) (재무위)
8. Environment and Public Works(SD-410) (환경 및 사회복지위)	8. Government Reform(2157) (정부 개혁위)
9. Finance(SD-219) (재무위)	9. House Administration(1309) (하원 행정위)
10. Foreign Relations(SD-446) (외무위)	10. International Relations(2170) (국제관계위)
11. Governmental Relations(SD-340) (대정부관계위)	11. Judiciary(2138) (법사위)
12. Health, Education, Labor and Pensions (SD-428) (보건, 교육, 노동 및 연금위)	12. Resources(1324) (자원위)
13. Judiciary(SD-224) (법사위)	13. Rules(H312) (규칙위)
14. Rules and Administration(SR-305) (규칙 및 행정위)	14. Science(2320) (과학위)
15. Small Business and Entrepreneurship (SR-428A) (소기업 및 기업가정신위)	15. Small Business(2361) (소기업위)
16. Veterans' Affairs(SR-412) (원호위)	16. Standards of Official Conduct(HT2) (윤리위)
	17. Transportation and Infrastructure(2165) (교통 및 기반시설위)
	18. Veterans' Affairs(335) (원호위)
	19. Ways and Means(1102) (세입위)

자료: U.S. Governmental Manual, 2004. 괄호안은 위원회의 국회의사당 내 room number임.

다음은 존속했었던 특별위원회(Select and Special Committee)의 구체적 명단을 보여주는 표이다. 특별위원회는 대개의 경우 영속적으로 존재하지는 않으나, 지속적으로 위원회가 구성되는 사항들도 있다(인사청문을 위한 특별위원회가 그 예라 할 수 있다). 기본적으로 특별 위원회는, 특히 중요하게 이슈되는 문제와 그 발생과 관련하여, 특정 상임위원회로 그 사항을 종속시킬 확실한 법적 근거가 부족하거나 중복되는 경우에 특별위원회를 통해 청문회 및 조사권

을 발동하기 위하여 위원회를 구성하게 된다.

[표 2] 상, 하원 특별위원회

상원	하원
1. Committee on Indian Affairs (인디안 원주민 관련 특별 위원회)	1. Permanent Select Committee on Intelligence
2. Select Committee on Ethics (인사청문을 위한 특별윤리위원회)	2. National Republican Congressional
3. Select Committee on Intelligence	3. Republican Policy Committee
4. Special Committee on Aging	4. House Republican Conference
5. National Republican Senatorial Committee	5. House Republican Steering Committee
6. Republican Policy Committee	6. Democratic Congressional Campaign Committee
7. Senate Republican Conference	7. Democratic Policy Committee
8. Senate Democratic Leadership Committees	8. Democratic Caucus Staff
9. Democratic Policy Committees	
10. Democratic Technology and Communications Committees	
11. Democratic Steering and Coordination Committees	
12. Democratic Conference	
13. Democratic Senatorial Campaign	

(2) 입법지원 보좌진(The Staff system: Congressional Staff)

이러한 상임위원회 제도 외에 또한 의원들의 활발한 입법활동을 지원해 주는 체제가 마련되어 있는데, 그것이 바로 입법지원 보좌진이다. 의회 및 의원 보좌진(staffer)은 명실상부하게, 미국 의회의 의원들을 개인으로서의 의원(Congressman as individual)이 아닌 하나의 기업으로서 의원(Congressman as enterprise)으로 불리는 현대의 의원의 업무를 공동으로 운영하는 의회 보좌진의 기능은 매우 중요하다. 누구보다 빠빠한 일정을 소화해야 하는 의원에게 있어서 일상의 업무를 운영하거나 특정한 시안에 대한 정책개발에 있어 상임위원회 보좌진이나 개인 보좌진의 지원은 필수적이다. 주말이면 어김없이 지

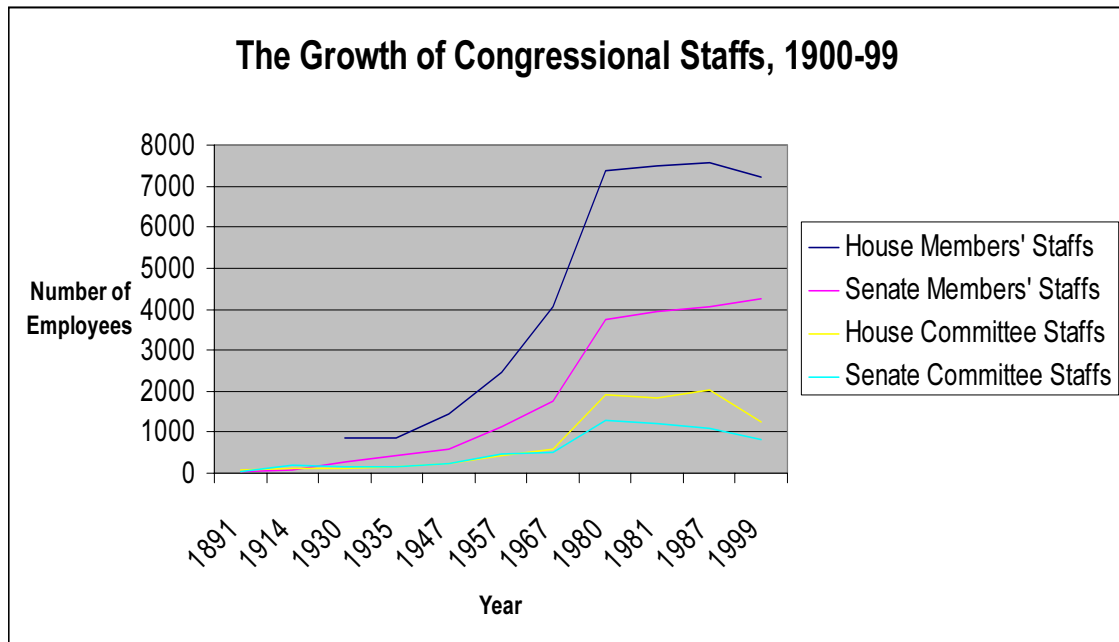
역구에 내려가서 민원 사업을 챙겨야 하며 다양한 선거자금 모금과 원내투표 및 상임위원회 업무에 종사해야 하는 의원들에게 다양한 종류의 보좌진의 협조는 절실하다. 마치 석, 박사 과정 대학원들의 실험이 없이는 연구가 지연되는 것과 마찬가지로, 의회 보좌진의 입법지원은 의원의 입법활동의 질을 제고하는 결정적인 요인으로 작용한다.

일반적으로 의회 보좌진은 의회 지도부 보좌진(leadership staff), 상임위원회 보좌진(committee staff), 의원의 개인 보좌진(personal staff) 등으로 구별되는데, 이 가운데 의원 개인의 입법활동과 밀접하게 관련되어 있는 보좌진은 상임위원회 보좌진과 개인 보좌진 가운데 입법 보좌진(legislative staff 또는 Washington staff) 이라고 할 수 있다. 제107대 하원의 경우 상임위원회 보좌진은 총인원 1201명과 7209명에 달하고 있으며, 이는 평균적으로 상임위원회 당 약 75명, 의원 1인당 약 16명의 개인 보좌진이 배정돼 있음을 의미한다. 2000년 경우 하원에서 많은 업무를 처리하는 상임위원회 가운데 하나인 세출위원회 소속 상임위원회 보좌진은 무려 147명에 이르고 있다(Ornstein, eds. 2002).

특히, 상임 위원회 별 보좌진들은 전문성을 바탕으로 각 위원회가 행정부에 못지 않게 입법활동을 할 수 있도록 실질적인 토대를 제공한다는 차원에서 우리나라 상임위원회의 보좌진들의 전문성 및 규모와 관련하여 비교되는 내용이라 할 수 있겠다.

다음의 도표는 한 세기 동안 의회 보좌진의 규모가 어떻게 변화해 왔는지를 보여주는 것이다. 특히 1960년대와 1970년대를 거치면서, 1980년대 급속히 증가한 모습을 보이고 있다. 특이 사항으로 1995년 갑작스런 감소의 모습을 보여주는데, 이는 당시 공화당의 의원 후보들을 중심으로 상임위원회 보좌진에 대한 감소를 공약으로 내놓고 대대적인 캠페인을 버린 결과였다.

[그림 4] 미국 의회 보좌진 규모 성장, 1900-1999



출처: Vital Statistics on Congress 2001-2002, 2002

이러한 방대하고 전문화된 입법지원 보좌진(Congressional Staffs)은 의원들과 마찬가지로, 상원과 하원에 소속된 고용인원들은 반드시 확고한 윤리규정에 따르도록 되어 있다. 윤리규정이 제한하고 있는 영역은 크게 honoraria, outside income, gifts, travel, financial disclosure, and postemployment lobbying이 있다. 특히, 우리나라의 경우, 입법보좌 전체 인력의 가장 방대한 규모(2005년 11월 현재, 약 1,700명)를 지닌 의원 비서진, 즉 미국의 의원 개인 보좌진(personal staff)에 대한 윤리확보제도가 미비한다. 그러나, 미국의 경우 모든 보좌진들에 대한 윤리확보제도를 의원들에 적용하는 수준과 동일한 선상으로 제도화함으로써 이를 통해 공직윤리를 튼튼히 하고 있다. 미국 의회의 대부분의 규정은 1989년 의회에서 통과된 정부윤리개혁법(the Government Ethics Reform Act of 1989)에 기초하고 있으며, 1995년에 gift에 대한 규정을 새롭게 추가하여 오늘에 이르고 있다. 구체적 내용은 다음과 같다.

■ Honoraria(사례금)

1991년 1월 이후 모든 하원의 의원 및 보좌진들은 일체의 사례금을 받는 행위가 금지되어 오고 있다. 하지만, 기부 목적으로 강연이나 회의 참석에 따른 사례금이 당사자 이름으로 지급되었지만 실제로 전액 다시 기부되는 형태의 경우는 예외로 하고 있다. 자선 기부의 경우도 1회 강연, 연설, 출연, 기고당 2,000불이 넘지 않도록 하고 있다. 또한 이러한 자선 조직이 특정 개인이나 개인의 친인척에게 도움이 수혜의혹을 불러일으키거나, 세금 감면의 목적으로 자선 행위가 이루어지는 것은 금지 규정으로 되어 있다. 1991년 중반 이후 상원 또한 유사한 규정을 채택하였다.

■ Outside Income(외부 소득)

하원의 Senior급 보좌진(임금 수준이 GS-16등급 이상, 1999년 기준 연봉 136,700불)의 경우 법률회사 또는 일반 회사의 법관련 업무를 해 주고 바는 소득이 자신의 연봉의 15%가 넘지 못하도록 규정하고 있다. 하지만 기타 특정 이익집단 및 개인 등의 이해관계가 관련된 수입은 원천적으로 금하고 있다. (하원의 경우, 의회 보좌진이 외부 강의 등을 통해 소득을 얻는 경우 반드시 사전에 하원의 윤리위원회의 허가를 득하여야 한다.) 상원의 경우도 동일한 규정을 채택하고 있다.

■ Gifts(선물)

1995년 상원은 의원과 보좌진에 대한 선물의 가격이 50불이 넘어서는 안되며(\$50 limit), 즉 49불 99센트까지만 가능하며, 1년을 기준으로 선물을 제공한 동일한 제공처는 100불이 넘어서는 안된다는(\$100 limit, 따라서 99불 99센트가 최고) 규정을 채택하였다. 상원의 경우 의원과 보좌진은 자신들의 가족이나 친족으로부터 받는 선물의 경우 제한을 두지 않지만, 선물의 금액이 250불이 넘는 경우 가족과 친족으로부터 받는 선물이라 할지라도 윤리위원회의 허가를 득해야 한다. 하원의 경우는 1995년 당시 일체의 선물을 금지하였으며, 가족

및 친족의 경우 상원과 동일하게 250불 이상의 윤리위원회의 허가를 받아야 한다. 그러나, 1999년 106대 하원에서 50불까지의 선물(up to \$50 as well)은 받을 수 있도록 허용했다. 1995년도의 법률은 1991년의 상원의원과 그 보좌진들이 받을 수 있는 상원선 연간 250불을 100불로 줄인 것이며, 100불 이하의 선물에 대하여서는 그 회수의 제한은 두지 않아서, 1989년의 정부윤리개혁법안의 선물 공개법과 관련된 모든 제한 조항을 무효화 했다는 비판을 받기도 하였다. 1989년의 정부윤리개혁법의 선물과 관련된 조항을 살펴보면, 하원의원과 그 보좌진들은 200불 이하로 선물의 액수가 제한되었으며, 상원의원과 그 보좌진들은 투표권을 가진 개인으로 부터 받을 수 있는 전체 연간 100불이 넘어서는 안되며, 친족의 경우도 전체가 300불이 넘어서는 안되는 조항을 가지고 있었다. 그러나 양원 모두 명목상 75불 이하의 선물만 허용하였다.

■ Travel(여행경비)

하원의 보좌진의 경우 연간 총 30일이 넘어가는 숙식의 제공을 친족 이외의 개인으로 부터 제공받는 것은 금지하고 있다. 만약 4일 이상의 넘는 여행 숙식의 제공을 받게 될 경우, 개인적 차원의 제공이며, 어떠한 기업이익이나 단체 경제적 이익이 수반된 것이 아님을 증명해야 한다. 개인적 차원의 여행경비 지원을 받는 경우도 국내 4일 국외 일주일이 넘어서는 안된다(여행 시간은 체류 기간에서 제외된다.) 또한 비용도 당사자에 한 명에게만 허용된다. 특별한 상황의 예외는 윤리위원회의 허가를 받아야 한다. 상원의 경우 국내 3일 국외 일주일이며, 당사자 및 배우자까지는 비용의 지원을 허용하고 있다. 기본적으로 국민의 세금을 가지고 외유를 즐기는 행위를 철저히 금기시하고 있다.

■ Financial Disclosure(재산공개)

1989년의 정부윤리개혁법은 최초 삼부(입법, 사법, 행정)에 공히 동일한 재산공개법안으로 규정하였다. 비록, 삼부별로 그 소속인들에 해당 집행업무는 담당하도록 하였지만, 매우 강력한 개혁조치였다. 최초 공개 시한을 1991년으로 하여 최초 강력하고 통합적인 정부윤리개혁법에 따른 혼선을 막도록 하였

다. 구체적 내용을 살펴보면, 200불 이상이 되는 어떠한 종류의 소득은 반드시 공개하여야 하였다. 특히 의원 및 보좌진의 경우, 자선기부 특히 사례금에 따른 것 등도 그 소득처와 금액이 공개되어야 하며, 기타 모든 여행관련 경비 및 정보 또한 공개하도록 하였다. 30일 이상 공무로 사무실을 비운 경우, 경비와 여행일정 등 세부적인 내용이 모든 공개된 보고서를 제출하도록 명시하였다.

■ Postemployment Lobbying(퇴임 후 취업제한)

1991년 1월 이후로 효력이 발휘된 이 규정은 특히, 상원과 하원에서 보좌진으로(GS-17 이상의 연봉을 받는 Senoir급 보좌진) 은퇴한 경우, 퇴직 후 1년 동안은 이전에 근무하였던 의원, 사무소, 상임위원회 등에 로비를 하였던 기관으로부터 취업을 제공받아서는 안된다. 1999년 이 조항을 2년으로 늘리려던 상, 하원의 노력을 성사되지 않았으나, 직급에 관련없이 의회 지도부 보좌진(Leadership Staff)들은 퇴직 후 취업알선으로 로비 단체로부터 받을 수 없도록 하는 규정은 추가하였다.

(3) 의회 지원 기관(Congressional support agencies)

다양한 의회지원기관들(Congressional support agencies)⁷⁾의 존재는 미국 의회가 강력한 영향력을 가질 수 있게 해 주는 세 번째 이유이다. 이러한 특히 입법과 관련하여 중요한 지원기구들에는 정부 책임국(Government Accountability Office)(구, 일반 회계국, General Accounting Office), 의회예산국(Congressional Budget Office), 의회 조사국(Congressional Research Service)이 있다. 특히 이들 세 기관에 대해서는 Staff agency⁸⁾라 하여, 의원보좌진들(개인 및 상임위원회)과

7) 의회를 지원하는 기관들(Agencies that support Congress)은 Architect of the Capital, Congressional Budget Office(CBO), Government Accountability Office(old, General Accounting Office)(GAO), Governmental Printing Office(GPO), Library of Congress(Congressional Research Service under Library of Congress), U.S. Botanic Garden이 있다.

8) Staff agency is a legislative support agency responsible for policy analysis.

함께 의원들의 의원입법을 보좌하는 주요역할을 담당하는 보좌기관이다. 본 연구의 목적이 입법보좌 기능을 중심으로 공직윤리제도 강화를 살펴보는 것이므로, 공직윤리제도 강화를 추진하는 입법보좌 인력 및 기능을 정리하며, 상, 하 양 의원의 상임위원회 보좌진들 및 개인 입법보좌진, 그리고 보좌 기관들(GAO, CRS, CBO)이라 할 수 있다.

먼저 구 일반회계국(General Accounting Office) 현, 정부책임국(Government Accountability Office)의 기능을 간략히 살펴보면 다음과 같다. GAO는 의회의 조사기관이며 또한 연방정부의 수입과 지출에 관한 회계감사를 독립적으로 수행하는 한국의 감사원과 유사한 기능을 함께 담당하고 있다. GAO의 책임자인 Comptroller General은 상원의 인준을 받아 대통령이 임명하며, 임기는 15년으로 되어 있다.

구체적으로 약 4가지의 주요 기능을 담당하고 있는데, 첫째는 감사 및 평가 활동이다. 의회의 산하기관으로 의회를 보좌하는 것이 근본 임무이며, 이를 위해 정부활동과 운영정책 프로그램에 대한 회계감사와 평가작업을 주 업무로 한다. 특히, 감사 업무는 정기적 감사와 상임위원회의 의장 또는 상임위원회의 야당 대표에 의해 요구에 의해 이루어지는 특별 감사로 나뉘어 진다. 정부활동에 대한 감사 업무는 회계학, 법학, 경제학, 경영학, 사회과학 및 기타 과학 분야의 전문지식을 갖춘 감사요원들이 수행하므로 특정 감사 업무 분야가 기관 내에 있지 않은 전문지식이 필요할 때는 외부의 전문가를 초빙하기도 한다. 그러나 기본적으로 우수한 전문 인력을 바탕으로 단순히 의회를 보좌하는 기능이라는 관념을 넘어 각 구성원들에게 전문가적 지위를 인정해 줌으로 스스로 윤리적 책임을 다하는 High Road Approach를 잘 보여주는 기관이라 할 수 있다.

둘째로, 의회도서관(Library of Congress) 산하 의회 리처치 서비스(Congressional Research Service) 또한 입법 과정의 각 단계에서 발생하는 의회의 질의 사항에 대해 정당을 초월하여 객관적인 정보와 분석을 제공하고 있다. CRS의 다양한 분야의 전문가들도 구성되어 있는데, 예를 들어 법학, 경제학, 외교관계, 물리학, 환경과학, 행정학, 사회과학 및 정치학 등 그 폭이 실로

다양하다. 이러한 정책 전문가들은 의원들과 상임위원회와 밀접하게 7개의 리서치 담당부서에서 공공정책에 대한 연구와 정보를 제공하고 있다. 7개의 리서치 담당부서는 다음과 같다. 정책문제에 대한 설명서비스(To explain policy problems), 가능한 정책 대한 및 입법제안서의 개발서비스(To develop options and legislative proposals), 계류 중인 법안에 대한 법률적 분석서비스(To conduct legal analysis of pending legislation), 전문가적 견해 증언서비스(To deliver expert testimony before congressional committees), 현재 이슈화된 입법제안에 대한 서비스(To prepare products on current legislative issues), 기밀문건작성서비스(To write confidential memoranda), 그리고 개별적 상담 서비스(To provide personal consultations)가 그것이다.

셋째, 의회 예산국(Congressional Budget Office)은 매년 연방 예산을 정하는 기준과 절차를 망라하여 의회가 정부의 전체적인 세입과 지출 및 흑자와 적자 폭의 상한선을 결정할 수 있는 기초 자료를 제고하는 등 다양한 예산과 관련된 업무를 담당하고 있다. 특히 이러한 예산관련 업무에 대한 전문가적 정보를 제공함으로써 의회가 행정부에 뒤지지 않는 양질을 정보를 소유할 수 있게 해 주고 있다. 예산국의 경우 6가지의 주요 활동을 통해 의원 입법을 보좌하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 경기예측 및 재정정책분석(Economic Forecasting and Fiscal Policy Analysis): 2년 주기로 경기 전망 및 경제 동향 분석을 통해 재정 정책을 제시하는 업무; 성과심사(Scorekeeping): 예산 책정 과정에서 의회가 설정한 목표와 활동을 대비 성과를 측정; 비용 추산(Cost Projection): 의회 위원회가 법안 또는 결의안을 처리하는데 소요되는 비용을 추산하고 현 연방정부의 수입 및 지출 정책이 불러오는 비용도 추산; 연례예산 보고서(Annual Report on the Budget): 매년 재정정책과 관련한 보고서를 상, 하원의 예산위에 제공; 정부 부담 비용 산출(Federal Mandates): 상정된 법안이 지방정부나 민간 영역에 위임되는 부분 있으면, 연방정부가 부담해야 할 비용을 측정 관련위에 정보 제공; 예산관련 연구활동(Budget-Related Studies): 의회의 요청이 있을 때 예산 관련 연구를 실시하고 있다.

3. 미국 의회의 공직 윤리제도

미국 의회의 공직윤리 제도를 이해하기 위해서 연구진은 다음과 같은 접근을 통해 공직윤리제도가 특히 미국 의회에서 어떻게 토대가 마련되고 발전되었는지 살펴보았다. 첫째, 미국 의회의 공직윤리는 크게 의원들에 대한 윤리제도, 보좌진에 대한 윤리제도, 그리고, 의회 지원 기관에 대한 공직윤리제도로 크게 나누어 볼 수 있다. 따라서 각각에 대한 구체적이며, 핵심적인 내용을 파악하고 나아가 한국 국회의 공직 윤리제도 마련의 Benchmarking 요소들은 찾아보기 위해, 각각을 내용을 나누어 관련 문헌 연구 및 기관과의 접촉(전자우편)을 통해 자료를 수집하였다.

특히, 미국 내에서도 의원들과 그 측근의 보좌진에 대한 윤리규정 및 제도 마련은 상대적으로 발전하여 있으나⁹⁾, 입법을 보좌하고, 기능을 보좌하는 의회 지원 기관들의 경우, 그 윤리제도의 표면적인 틀이 행정부의 그것과 크게 다르지 않았다. 또한 이러한 지원기관들은 연방정부의 윤리제도 및 문제와 관련되어 미국의 정부윤리법(the Ethics in Government Act of 1978)이 제정된 이후 레이건 정부 시절 공공 재정 공개에 관련된 내용을 윤리법에 포함시킴과 동시에 실질적으로 이러한 윤리 관련 업무를 통합 집행할 수 있는 기구인 정부 윤리국(Office of Government Ethics)을 설립하였는데, 정부 윤리국에 따르면, 의회 지원 기관들의 윤리제도는 입법부의 그것에 귀속된다고 밝히고 있으며¹⁰⁾, 이런 의회 지원 기관들 스스로가 자신들의 법적 존립 근거를 행정부가 아닌 입법부에 두고 있음에도 불구하고 자체적인 틀 마련에 있어 행정부의 틀을 준용하는 사례를 보여 주고 있었다¹¹⁾.

9) 이와 관련하여서는 미의회에서 발행한 Guide to Congress의 Chapter 27에 구체적으로 기술되어 있다.

10) 다음 내용은 Office of Government Ethics로부터 받은 메시지의 전문이다. Dear Sir, I am responding to your email sent to the U.S. Office of Government Ethics on August 16, 2005 regarding legislative agencies. The agencies mentioned in your email all fall under the legislative branch and thus fall under the legislative ethics program. For more information on their ethics program you may want to contact those agencies individually. I hope this is of some help. Sincerely, Nicole Stein U.S. Office of Government Ethics.

따라서, 미국 의회의 공직윤리를 바르게 이해하기 위해서는 이러한 복잡한 구조를 이해하고 폭넓은 시각, 즉, 국회의원에 대한 윤리, 보좌진에 대한 윤리, 그리고 지원기관(연방정부 행정공무원과 동일한 원칙에 입각한)을 아울러서 살펴볼 필요성이 있다 하겠다. 따라서 다음에서는 상원과 하원의 윤리규정 및 제도를 관장하는 두 윤리위원회의 윤리제도를 살펴본 뒤, 의원 보좌진 특히 입법 보좌진들에 대한 공직 윤리 제도 그리고 의회 지원 기관에 대한 공직 윤리 제도를 살펴보도록 하겠다.

(1) 윤리 위원회(Select Committee on Ethics & Committee on Standards of Official Conduct)

미국 의회는 상, 하원이 각각의 윤리위원회¹²⁾를 통해 자체적인 윤리 규정을 제정해 놓고 있다. 다음 표에 각각의 위원회가 핵심적으로 규정하고 있는 항목들이 나타나 있다(참고로 Guide to Congress에서 밝히고 있는 보좌진들에 대한 윤리 규정 항목을 함께 표로 나타내었다).

대동소이한 규정항목을 가지고 있는 의원들에 대한 윤리규정은 9가지의 공통적이고 핵심적인 내용을 담고 있는데, 그 내용은 의원들의 재산 공개(Financial Disclosure), 이해충돌 회피(Conflicts of Interest), 선거활동(Campaign Activities), 공직퇴임 후 취업제한(Post-Employment Restrictions), 선물(Gifts)¹³⁾, 여행경비 관련 조항(Travel Reimbursements)¹⁴⁾, 명예서훈 또는

11) 다음은 의회 보조 기관들의 하나인 the Architect of the Capital에서 보내온 메시지의 전문이다. Hello, With regard to your inquiry, the Office of the Architect of the Capital follows federal ethics laws and regulations where applicable to our agency. We also have our own internal ethics rules and policies. For further information regarding ethics rules in Congress, I recommend you contact the House of Representatives Committee on Standard of Official Conduct, Room HT-2, U.S. Capital, Washington, D.C. 20515. Sincerely, Eva Malecki, Communication Officer, Office of the Architect of the Capital.

12) 하원의 경우 상임 위원회 중 하나로 윤리위를 운영하고, 상원의 경우 특별위원회의 하나로 운영하고 있다.

13) 선물 규정과 관련하여, 상원 하원 모두 기관이나 기업의 초정을 받아 참석시 정식 음식 초대와 같은 향응은 받을 수 없으며, 카테일, 커피, 다과 정도에 국한되고, 선물은 상원의 경

그에 따른 보상 금지 규정(Honoraria Ban), 공직 외의 분야에서 공직으로 인한 반사적 소득 획득 금지 규정(Outside Earned Income Restrictions), 행정부 기관들의 활동 영역에 대한 관여시 윤리규정(Intervention or Communication to Government Agencies)이 핵심적 윤리 규정이다.

[표 3] 상, 하원 윤리 위원회 및 보좌진 윤리 규정 항목

Select Committee on Ethics (U.S. Senate)	Committee on Standard of Official Conduct (U.S. House of Representatives)	Ethics Rules for Congressional Staff
1. <u>Financial Disclosure</u> 2. <u>Gifts</u> 3. <u>Travel Reimbursements</u> 4. <u>Honoraria Ban</u> 5. <u>Restrictions on Outside Employment</u> 6. <u>Conflicting interests</u> 7. <u>Post Employment Restrictions</u> 8. <u>Campaign Activities</u> 9. Funds for Senate Business 10. Frank/Mass Mailing 11. Employment Practices 12. <u>Interventions with Other Government Agencies</u>	1. <u>Gifts</u> 2. <u>Privately Sponsored Travel</u> 3. <u>Campaign Activities</u> 4. Staff Right and Duties 5. Interns, Fellow and Volunteers 6. <u>Communication to Government Agencies</u> 7. <u>Conflicts of Interest</u> 8. <u>The Honoraria Ban</u> 9. <u>Outside Earned Income Restrictions</u> 10. <u>Financial Disclosure</u> 11. <u>Post-Employment Restrictions</u>	1. Honoraria 2. Other outside income 3. Gifts 4. Travel 5. Financial Disclosure 6. Post-employment lobbying

자료: Highlights of House Ethics Rules, 2005.

An Overview of the Senate Code of Conduct and Related Laws, 2004.

Guide to Congress, 2004.

*밑줄이 그어진 내용은 상, 하원이 유사한 윤리규정내용을 가리킨다.

**미국 의회의 윤리규정은 상, 하원의원 및 모든 소식 인원들에게 있어서 유사한 수준의 강화된 공직윤리를 요구하고 있다. 따라서 각각이 가지는 특수성에 입각한 세부적인 차이는 있으나, 큰 줄기와 흐름은 동일하다 할 수 있다.

우 최고 49.99불에 연간 한 기관으로부터 상한선 99.99불을 받을 수 없도록 규정하고 하원의 경우는 50불 미만, 한 기관으로부터 100불 미만으로 구체적으로 규정하고 있다.

- 14) 의회 의원들의 여행(국내 및 국외 출장 등)에 관련하여 각 상임위원회별로 예산이 책정되어 있으나, 국민들의 세금으로 국외 출장을 가는 것에 대한 비판적 시각뿐만 아니라, 선거시 상대방 측에 공격을 빌미를 제공하므로, 의회 예산을 통해 국내 및 국외 출장 및 여행을 가는 경우는 흔치 않으며, 대신 입법 활동(제, 개정)과 관련하여 관련 단체, 기업체 등에서 헌금이 있는 경우 이를 이용하여 공무 출장을 가는 사례가 더 흔하다. 이 경우에도 국내는 4일 이내, 국외는 7일을 넘길 수 없으며, 출장 관련 경비도 운임, 숙식비에 국한하며, 공무출장의 경우 30일 이내에 상원은 Secretary of the Senate에 하원은 Clerk에게 보고 하도록 하고 있다. 따라서 외유성 출장의 거의 찾아 볼 수 없다.

이러한 윤리규정 중 백미는 “이해충돌(Conflicts of Interest)” 회피 규정인데, 최근 우리나라에서도 참여연대 등 여러 시민 단체가 중심이 되어 이 제도의 도입에 대한 목소리가 높기도 한 규정인데, 이는 이해 충돌, 즉, 공직자가 공직에서 추구해야 할 공적인 이익과 개인으로서 추구해야 할 사적 이익이 서로 병립하지 못하고 충돌할 때, 즉 공적이익과 사적이익이 갈등을 빚게 되는 경우, 공적 이익이 우선하도록 사적이익을 회피, 다시 말해, 강력히 제한해야 한다는 규정이다(윤태범, 2005). 미국의 경우 1978년 이미 정부윤리법이 제정될 당시부터 모든 연방정부의 공직자(의원 자신들을 포함하여)에 대한 이해충돌 회피 규정을 도입하여 입법화함으로써 공직자는 재정적 및 비재정적 부문까지 이해 충돌이 빚어지는 경우, 공적 이익을 고수하도록 함으로 국가적 차원의 윤리적 투명성을 제고하였다. 따라서, 의회의 윤리위원회에서는 각 의원들의 이러한 이해 충돌의 경우를 강력하게 규정 관리하고 있다.

(2) 입법지원 보좌진 및 의회 지원 기관에 대한 공직윤리제도¹⁵⁾

기본적으로 국회를 중심으로 한 정치적 분위기는 매우 높은 수준의 윤리적 책임을 요구하는 분위기이므로 그 의원뿐만이 아니라 보좌진들에 대한 윤리적 요구 및 그에 대한 철저한 조사와 규정은 매우 엄격하다 할 수 있다. 이러한 절차는 때로는 많은 논란과 갈등을 불러일으키기도 하면서, 규정과 제도의 변화과정을 거쳐 왔다. 특히 세 가지의 주요한 이슈들, 즉, 근무 규정준수 환경 조성(Workplace Compliance), 입법보좌 대 정치활동(Legislative work versus Politics), 그리고 보좌진 선발과정과 관련된 혈연주의의 문제(Questionable Hiring Practices: Nepotism)를 통해 윤리제도의 큰 변화를 겪어 왔다.

특히 1964년의 인권법(Civil Rights Act of 1964)의 통과는 입법공무원(보좌진 및 보좌기관 근무 인원들)에게 민간의 그것과는 다른 의회의 권리

15) 앞서 밝힌 바와 같이 입법보좌진(committee and legislative staff)과 입법 보좌기관(staff agency)은 전문적인 정책적 분석을 통해 의원들의 의원입법을 보좌하는 공통적인 임무를 수행하고 있다. 따라서 그들에 대한 공직윤리제도 내용은 대동소이 하므로 함께 묶어서 살펴해보도록 하겠다.

(Congressional Rights)를 향유할 수 있는 발판이 마련되었다. 기본적으로 공직자들에게 헌법적 권리, 즉, 표현의 자유(Free Speech), 집회 결사의 자유(Rights of Association), 재산권 행사에 따른 정당한 법적 절차적 보호권리(New Property Clause and Due Process), 종교의 자유(Free religious practices) 등은 공직에 있는 입법공무원으로서의 ‘협법의 운영’ 하에 자신들이 속해 있다는 강한 정당성을 심어주는 계기가 됨으로서 고차원적인 공직윤리 개념이 자리 잡을 수 있게 되는 계기가 되었다.

또한, 의원들의 개인 보좌진들이 의원의 재선을 위한 정치적 보좌만이 아닌 의원들의 전문적인 입법활동을 돕는 보좌할 수 있는 신분 보장 및 기능 보장을 해 왔다¹⁶⁾. 그리고 네포티즘, 족벌주의적, 인사채용을 자제를 통해 입법공무원의 직업적 안정성을 확보하였다¹⁷⁾.

그러나 동시에 저차원적 접근(low road)에 해당 되는 구체적인 금지 조항을 통한 균형 잡힌(middle road) 공직윤리 제도가 미국 의회를 중심으로 구축 되었는데, 다음의 표는 국회의원의 보좌진과 관련한 공직윤리 제도 규정과 연방행정부 공무원에 대해 규정하고 있는 공직윤리 제도를 대비하여 놓은 것이다. 이를 살펴보면 공직퇴임 후 취업 제한(Post-Employment), 선물(Gifts) 등에 규정에 있어서 동일한 모습을 보여주고 있다. 특히 연방행정부 공무원에 대한 조항 중 눈에 띄는 것은 국회의원들에 대한 윤리규정에서도 중요한 내용이었던 “이해충돌” 회피 규정이 동일하게 중요한 규정으로 나와 있음을 확인할 수 있다.

앞서 입법보좌진의 윤리확보 규정에서 살펴 본 바와 같이 미국 의회는 1989년의 정부윤리개혁법을 통해 입법부와 행정부가 공히 유사한 수준의 강화된 공직윤리 확보방안을 유지하고 있으므로 위의 도표에서 보는 바와 같이 서로 명명하는 항목이 유사하며, 실제 규정 조항의 내용과 성격이 매우 유사함을

16) 1981년 대법원 판례, Joel D. Joseph vs. Howard W. Cannon을 통해, 시민들의 세금에 바탕해서 임금이 지급되는 보좌진들을 선거 인력에서 배제시켜야 한다는 판결을 내려졌다.

17) 1995년과 1996년 기간 동안 하원의 윤리위에서는 네포티즘과 관련하여 법적 기초 기준이 될 결정을 내렸는데, 당시 민주당 원내총무였던 미시간 주 하원의원 David E. Bonior가 자신의 부인을 고용한 것은 명백한 네포티즘(Nepotism: 친인척 등용)이라는 결정을 내렸다.

발견할 수 있다.

[표 4] 입법보좌진 및 보좌 기관과 연방행정부 공무원의 윤리제도 비교

입법보좌진 및 보좌기관	연방행정부 공무원
1. Honoraria 2. Other outside income 3. Gifts 4. Travel 5. Financial Disclosure 6. Post-employment lobbying	1. Gift from Outside Sources 2. Gift from Between Employees 3. Conflicting Financial Interests 4. Impartiality in Performing Official Duties 5. Seeking Other Employment 6. Misuse of Position 7. outside Activities

자료: Guide to Congress, 2004

Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, 2002

*밑줄이 그어진 내용은 유사한 윤리규정내용을 가리킨다.

4. 소 결론 및 시사점

결론적으로 종합해 보면 미국의 입법공무원의 공직윤리 확보제도를 제대로 이해하기 위해서는 단편적이며 단선적인 접근으로는 불가능하며, 보다 포괄적이고 깊이 있는 즉, 전체적인 미국 입법부에 대한 이해가 바탕이 되어야 한다고 할 수 있겠다. 따라서 미국 입법부 공무원의 공직윤리확보제도의 이해는 단순히 그들의 제도만을 살펴본다고 해서 될 것이 아니며, 직접적인 공직 윤리 확보 제도를 살펴보기 이전에, 미국 입법부와 그에 속해 있는 구성원들의 강력한 영향력의 근본을 이해하여야 한다는 점을 강조하였다(간접적 공직윤리 확보). 미국의 입법을 둘러싼 모든 구성원들이 보다 고차원적으로 “헌법의 운영”이라는 입헌민주국가 공무원의 정당성과 중요성을 스스로 깨닫고 있음을 통해, 다시 말해, 국정운영의 가장 중요한 입법을 책임지는 최고의 담당자라는 의식을 제고해 줄 수 있는 기본적 여건이 우선시되었기 때문에 자연스럽게 공직윤리가 확보되어 가고 있다는 것을 확인 할 수 있었다. 그러나, 그에 걸맞는 제

도적 노력(직접적 공직윤리확보) 또한 고삐를 늦추지 않아 왔음을 확인할 수 있었다.

그러므로 우리나라의 경우에도 입법보좌진들에 대한 전문가적 기능을 강화해 줄 수 있는 제도적 장치 마련 그리고 기존의 입법보좌 기관 및 새로운 입법보좌 기관의 확대를 통한 간접적인 공직윤리 확보를 우선 먼저 강화해 줌으로서, 나아가 세부적이며 직접적인 공직윤리 규정이 실효를 거둘 수 있음을 미국의 사례를 통해 확인할 수 있었다. 즉, 구체적 제도뿐만 아니라 미비된 제도뿐만이 아니라 의회의 구성원 개개인이 헌정질서의 중심에서 일하고 있다는 자긍심과 자부심을 보장해 줄 있는 환경적 요소의 제고가 급선무임을 미국의 사례를 통해 확인할 수 있었던 것이다.

제 4 장 우리나라 국회 공무원 윤리확보제도

2002년 정부 부패방지위원회에서 국민을 대상으로 실시한 여론조사에 의하면 조사대상자 가운데 93.3%가 정치분야를 부패문제가 가장 시급히 해결되어야 할 분야로 꼽았다고 한다. 일반 국민의 정치권에 대한 불신이 얼마나 고조되어 있는지 짐작해 볼 수 있다. 그와 함께 정치권의 비윤리적인 모습을 확인이라도 시키듯이 국회의원들의 비윤리적 행위가 속속 전파를 타고 있다.

한편 공직사회의 부패를 방지하기 위하여 2002년 “부패방지법”이 제정된 데 이어 공직자의 기강확립을 위한 “공무원행동강령”이 제정되었다. 최근에는 공무와 관련한 재산적 이익충돌방지조항을 명시한 개정 “공직자윤리법”이 시행에 들어갔다. 이는 유가증권의 백지신탁(Blind Trust) 제도까지 도입한 매우 선진적인 법이다. 그러나 여기서의 선진적 제도란 공직자의 운신의 폭을 최대한 좁혀놓았다는 의미인 만큼 매우 부정적인 함의를 가지고 있다. 부패한 공직세계로 인해 치러야 하는 가외의 사회적 비용을 줄이려는 시민사회의 노력이 반영된 결과였다.

1991년 정치권은 이미 건전한 민주정치의 발전과 국회의 명예와 권위를 높이려는 취지에서 “국회의원윤리실천규범”을 제정한 바 있고 공직세계에서는 “공무원행동강령”을 제정하여 공직자의 윤리의식을 제고하려는 노력을 보인 바 있다. 그러나 공직윤리는 멸사봉공의 구호선언으로 지켜지는 것도 아니고, 세세한 강령의 규정으로 고양시킬 수 있는 것도 아니다. 국민의 불신은 이미 돌이킬 수 없을 만큼 깊어져 있다.

우리의 정치권이 이처럼 깊은 불신을 받은 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 물론 정치권의 윤리의식이 이처럼 추락한 것도 어제 오늘의 일이 아니다. 한편 국회의 입법보좌조직은 정치현장에 자리잡고 있으며 일반행정기관으로서의 성격을 뚜렷하게 보이며 정치권과는 상대적으로 독립적인 위치를 차지한다. 덕분에 정치권에 쏟아지는 부패나 부정의 의혹으로부터는 상대적으로 자유로운 입장이다.

이 절에서는 현행 국회 공직자윤리확보체계를 검토해 보려고 한다. 정치권이 지금과 같이 윤리 불감 상태에 놓이기까지의 연원을 살펴보고, 현행 입법관료조직체계를 점검한 다음 의원의 윤리심사를 비롯한 현행 국회 공직자 윤리 확보체계를 살펴보겠다. 우리의 경우는 일반공직자 윤리확보제도 외에 입법관료조직 특유의 윤리확보제도는 확인되지 않는다. 특히 가장 방대한 규모의 의원 비서진에 대한 윤리확보제도는 더욱 미비한 실정이다.

1. 국회의 위상과 의원윤리

기관으로서의 국회 구성원의 윤리를 논의하려면 먼저 통치체계 내에서의 국회의 위상을 살펴보아야 할 것이다.

서구의 의회민주주의는 시민혁명을 거치며 오랜 세월을 걸쳐 자기발전과정을 거쳐 왔다. 의회는 시민혁명에 의해 시민으로부터 권력을 부여받아 행정부에 대한 통제권과 입법권을 확보하였다. 현대 행정국가에 이르러 과거의 “영광”에 비한다면 의회의 위상이 위축된 것은 사실이지만 그 가운데에서도 의회 내에 위원회를 설치 운영함으로써 행정부를 견제할 장치를 스스로 확보해 “견제와 균형”의 원리를 충실히 실현하고 있다.

그러나 한국의 경우는 이와 다르다. 한국에 있어서 민주주의는 자기진화과정에서 자연발생적으로 형성된 것이 아니었다. 외세의 영향 하에 “주어진” 이념이었다. 민주주의가 전제하는 국민에 의한 통치, “견제와 균형”과 같은 개념은 적어도 한 세대 이전의 일반 국민들에게는 낯선 개념이었다. 그들에게는 대의체로서의 의회 역시 낯설 수밖에 없었다.

그것은 위정자에게도 마찬가지였다. 민의란 존중되고 수렴되어야 할 무엇이 아니라 동원되어야 할 무엇이었고, 국회는 민의 동원의 효율적 수단으로 기능하면 족했다. 민주주의나 의회제도에 대한 인식이 채 뿌리내리기도 전에 권력은 선거가 아닌 정변을 통해 순차적으로 새로운 엘리트들에게로 넘어갔다. 1공화국에서 2공화국으로, 군사혁명으로, 3,4,5공화국으로의 전개는 순전히 정변

에 의한 것이었다.

통치체제, 권력기관의 구성양식 등 정치체제의 질서를 뒷받침할 제반 제도들은 그 효능을 검증받기 전 성급한 정변주체들에 의해 교체되었다. 정변주체들에게 국회는 무질서를 대변하는 가장 우선적인 개혁의 대상이었다. 소선거구제, 중선거구제, 비례대표제, 전국구제, 단원제, 양원제, 민의원, 참의원 개념조차 혼란스러운 각종 선거방식, 원(院)구성 방식들을 구사하면서 비능률과 부패의 상징인 구 정치인들을 배제해 나갔다. 기관으로서의 국회는 내부적 규율이며, 운영절차며, 조직체계, 그 어느 것 하나도 제도로 정착시킬 수 없었다.

“견제와 균형”의 원리는 입법, 행정 각 부의 자율성을 전제로 하는 개념이다. 현대 행정국가에서는 “견제와 균형”의 원리가 정책결정과 집행기능 간의 분립과 통제로 변형된다. 서구에서의 행정국가화 경향이 사회의 자기진화과정의 산물이었다면 한국에서의 행정국가화 경향은 행정부에 의해 의도적으로 선택된 발전의 한 수단이었다. 선거제도와 원구성 방식을 변경해 구 세력 또는 반대세력을 배제하면서 합법적으로 행정부와 입법부의 고위직에 포진한 정변의 주체들은 불균형발전전략을 선택하면서 정책의 결정기능과 집행기능을 행정부에 모두 몰아주었다. 국회는 행정부가 제출한 법안을 통과시켜 행정권 발동의 정당성을 지원하는 기구로 변형되었다. 국회의 자율성은 국회의원 스스로에 의해 부인되었고 “견제와 균형”의 원리는 무너졌다. 국회의 위상은 통법부로 추락하고 말았다.

국회의 제도적 단절로 그 위상이 약화되어가면서 의원들의 윤리도 심한 부식현상을 보이게 된다. 정변과 “물갈이”로 국회에 진입한 의원들은 대의기능에 대한 인식을 결여한 채 위정자의 지시를 맹목적으로 추종하는 행태를 보이며 국가권력으로부터 부여되는 각종 이권에 탐닉했다. 야당은 정치적 반대와 타협의 양동작전을 통해 자신의 입지를 확보하는데 급급할 뿐이었다. 지도부에 대한 충성을 통해 공천과 정치자금을 확보하는 것이 대의기능의 정당한 수행보다 더 중요한 유인이었다. 그 과정에서 국회는 폭력과 날치기의 현장으로 변질되어 갔다.

또한 의회정치가 제도화 되어 있지 않았으므로 의원들은 막대한 액수의 비

공식 정치자금을 필요로 했다. 집권여당은 기업에의 이권배분을 통해, 야당은 공천제도를 통해 정치자금을 확보했다. 정치인과 기업간의 정경유착은 제도화된 부패의 사슬을 형성했고, 야당은 공천장사를 통해 그에 맞섰다. 이와 같은 환경에서 의원들의 이권개입은 정치권 내에 살아남기 위한 하나의 생존 양식이었다. 정치권의 부패는 만성적이고 구조적인 양태를 띠어갔다.

2. 입법관료제

(1) 입법관료제의 변천

민주주의 정치이념에 대한 인식이 정착되지 않은 가운데 의회제도가 도입된 것과 마찬가지로 국회의 또 다른 구성축인 입법관료제 역시 그 구성방식이나 운영원리에 대한 인식 없이 의회제도의 운영에 당연히 뒤따르는 기능적 요건으로 간주되며 국회 안에 자리잡았다. 그러나 행정부에 의해 국회의 입법기능 자체가 행정부의 정책지원기능으로 변질되는 환경 하에서 입법지원체제의 기능적 독자성을 확보할 수는 없었다. 입법지원체제는 정변에 의해 국회가 단절될 때마다 행정부의 영향 하에 조직구성 원리에 변화를 가져오며 계선적 성격의 행정부 유사조직으로 변화해갔다.

제헌국회가 형성되고 국가의 기틀을 마련하기 위한 헌법 및 정부조직법 등의 구성이 진행되면서 국회에는 각각 “헌법 및 정부조직법 기초위원회,” “국회법 및 국회조직 기초위원회”가 설치되었다. 각 위원회에는 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원과 행정을 담당하는 ‘녹사’가 배정되었다. 이것이 국회 입법관료제의 효시였다. 전문위원의 배치는 입법지원기능에 대한 인식이나 필요에 의해서 이루어졌다고보다는 의회제도의 기능적 필수요건으로 인식되면서 제도 도입 차원에서 이루어진 것이었다. 이 제도는 1948년 12월 법제화 되어 정식으로 국회의 필수 구성요소로 자리잡는다. 이와 같이 최초의 우리나라 국회의 직원조직은 전문직 관료와 행정직 관료의 병설로 특징 지워진다. 당시의 국회 공

무원제도는 행정부의 공무원제도와 구성법제를 달리하였으나 그것은 입법기관의 기능적 특성을 반영해서라기보다는 오히려 입법지원체계에 대한 체계적인 접근이 부족해서였다고 보는 것이 옳다. 행정부 공무원들과는 달리 입법부 관료에 대한 인사체계는 정립되지 못한 채 국회고위 인사와의 정실 또는 관례에 의해 엮관적으로 임면되었던 것에서도 그것을 확인할 수 있다. 이 체계는 2공화국까지 유지되었다.

5.16군사혁명이 일어나고 행정체계의 근대화 작업이 전 정부적으로 대대적으로 펼쳐졌다. 혁명정부는 5대국회의 해산과 함께 입법관료도 전원 해임했다. 부패의 상징인 구 정치인들과 유착관계에 있는 국회관료를 해임시킨 것은 구 시대와의 전적인 단절이 필요했기 때문이었다. 군정이 종식되고 제3공화국이 등장하면서 국회관료제는 법적, 제도적으로 완전히 새로운 체제로 개편되었다. 공무원체계는 행정부 공무원체계를 본떠 체계화되었다. 조직은 공개경쟁시험에 의해 일반직 공무원들로 충원되었고 행정부 공무원의 업무규범과 법률상의 지위가 국회 관료제에도 그대로 적용되게 되었다. 정치적 기관인 국회 관료들에게도 정치적 중립성을 요구하고 그와 동시에 신분을 보장하였다. 국회 입법관료와 행정부 관료사이의 특성차이는 반영되지 않았다. 입법자료분석을 통해 입법지원기능을 수행하는 국회 도서관의 입법조사국 역시 일반행정직 공무원으로 충원되었고 위원회를 지원하는 사무처의 위원국도 마찬가지였다. 위원회 소속의 직원은 전문위원만이 입법보좌를 담당하였고 그 외에는 모두 행정직으로 구성되었다.

한편 입법관료제의 체계가 잡힌 이후로는 내부의 자기분화과정을 거치게 된다. 행정부의 경제개발계획에 박차가 가해지면서 그를 법률적으로 지원하는 전문위원의 업무가 폭증하게 되자 전문위원을 지원하는 행정담당직원이 증가되고 세분화되었다. 9대 국회에 이르러 입법보좌기능의 특징을 반영한 체계개편이 내부 동인에 의해 추진된다. 위원회 공무원의 입법보좌기능을 강화하기 위해 법제담당관 제도를 신설한 것이었다. 그러나 실질적으로는 종래의 행정직 관료를 시험을 통해 내부승진시킨 것에 지나지 않아 입법보좌업무의 기능적 특성이 온전히 반영되었다고는 볼 수 없었다. 한편 전문위원의 임용방식이 중

래 위원회 추천에서 사무총장 추천으로 변경되면서 위원회 조직에 대한 관료적 통제는 더욱 강화되었다.

10대국회에 들어서면서 또다시 대대적인 회오리바람이 불었다. 고위직의 해임과 함께 조직 내부에 대대적인 변화가 가해졌다. 위원회 소속 공무원들의 84%가 타 위원회 또는 타 부서로 전출되었다. 입법관료의 전문화를 도모하였던 앞서의 법제관제도가 폐지되고 대신 입법심의관, 입법조사관제도가 신설되었다. 그와 함께 입법심의관, 입법조사관에게도 의안심의자료 수집 등의 업무를 보좌할 수 있게 하여 일반행정가의 전문화를 도모하였다. 2~3명의 전문위원이 보좌하던 전문위원제도는 단출하게 1위원회 1전문위원제도를 취하였고 조직체계상 위원회는 전문위원을 부서장으로 하는 독립단위부서를 형성하여 개선적 성격이 더욱 뚜렷해졌다. 이 체계는 위원회 조직 내에 자리잡아 현재까지도 유지되고 있다.

한편 법제연구와 예산심의기능의 경우, 별도의 체계가 필요하다는 필요성에 대한 인식은 있었으나 위원회 조직에 비해 체계화가 매우 늦어졌다. 1989년에야 사무처 내 입법조사국 안에 입법정보와 법제지원을 담당할 담당관실이 설치되었다. 1994년에는 입법조사국을 폐지하고 예산심의지원기능을 강화한 법제예산실을 신설했다. 이후 예산심의기능이 더욱 강화되면서 다시 법제실과 예산정책국으로 조직분화가 이루어졌고 2003년에는 법제실을 확대 개편하는 한편 예산심의 및 경제동향분석을 위한 예산정책처를 사무처에서 분리, 사무처, 도서관과 병립하는 독립기관으로 설치하였다.

우리나라 국회 입법관료제의 변천사를 되돌아보면, 위원회 내의 전문위원제도는 설치에서부터 입법관료의 기능적 특성에 대한 인식 없이 제도도입 차원에서 설치된 것이었다. 기능적 특성에 대한 인식부재는 행정부에 의해 주도된 조직개편과정에서 더욱 심화되어 입법관료의 일반행정관료화의 경향을 더욱 강화시켰다. 조직체계에 개선적 성격이 강화되었고, 이러한 성격은 현행 입법관료제의 특징으로 자리잡아 그 풍토에 있어 일반 행정부공무원의 그것과 다르지 않은 특성을 보인다.

법제지원업무와 예산분석업무의 경우도 기능적 특수성이 비교적 최근에는

인정되어 조직개편에 반영되었던 것으로 보인다. 정치체제 자체의 불안정과 무질서로 인해 정책의 발굴과 개발이 사실상 정치권의 주된 관심사가 되지 못했던 현실이 국회 관료제의 발전에도 영향을 미쳤던 것이다.

다만 입법관료의 입장에서 보면, 국회 관료제가 체계를 잡아가던 당시 행정부와 집권당 지도부의 영향권에 놓이는 바람에 정치권으로부터 분리 편성되었던 탓에, 정치권의 부패에 비해 비교적 바람을 덜 타는 조직체계를 형성할 수 있었던 것 같다. 그리고 그나마 그 덕분에 상대적으로 건강한 조직풍토를 유지할 수 있었던 것으로 보인다.

(2) 입법지원기구 현황

의원의 의정활동을 보좌하는 입법보좌기능은 일반행정지원, 의사절차운영지원, 그리고 의안의 심의와 분석을 통해 정책과정에 직접적으로 참여하는 협의의 입법지원기능으로 나눌 수 있다. 일반적으로 입법관료제를 논의할 때는 이 가운데에서 협의의 입법지원조직을 대상으로 한다. 그것은 견제와 균형의 원리를 충실히 실현하고 있는 미국의회의 발달한 입법지원조직을 이념형으로 받아들이는 풍토와 무관하지 않을 것이다.

우리의 경우는 일반적으로 협의의 입법지원조직으로 분류되는 위원회 스태프(staffs)마저 조직개편 과정에서 사무처에 소속된 일반직 공무원들로 충원되면서 협의의 입법지원조직을 대상으로 입법관료제를 논의하려면 약간의 개념조작이 필요하다. 즉 국회조직구조상 일반적 계서에 포함되어 있는 부서 가운데 협의의 입법보좌조직만을 따로 분리해 내어 논의의 대상으로 삼아야 한다.

1) 입법지원기구

현행 국회조직도를 살펴보면 입법지원기구는 사무처, 도서관, 예산정책처로 편성되어 있다. 이 가운데 예산정책처(National Assembly Budget Office)만이 재정분야의 전문가를 중심으로 편성된 이념형적 입법지원기구에 가깝고, 법제분석과 위원회의 의안심의과정에 참여하는 스태프, 입법자료의 조사분석을 담당

하는 부서는 각각 사무처, 도서관의 계서조직에 포함된다.

입법관료조직의 현황을 파악하는 이 절에서는 우리나라 특유의 국회편성체계를 도외시할 수 없는 만큼 계서조직으로서의 사무처와 국회도서관의 조직구성을 살피는 가운데 협의의 입법지원조직을 추출하여 현황을 파악하겠다.

국회 사무처와 도서관, 예산정책처(NABO)는 국회의장 산하에 병렬적으로 배치되어 있다. 이들 의회지원기구의 조직구성을 개괄적으로 파악하여 표로 작성하면 다음과 같다.

[표 5] 입법지원기구 조직표

사무처	법제실: 의회법제과, 행정법제과, 경제법제과, 산업법제과, 사회법제과
	위원회: 17개 상임위원회와 2개 특별위원회
도서관	입법전자정보실 내 입법조사 1,2,3과
예산정책처	예산분석실
	경제분석실
	사업평가국

먼저 국회 사무처에 대해서 살펴보겠다. 국회사무처는 의장의 지휘감독을 받아 국회 및 국회의원의 입법활동과 국회의 행정업무에 관련된 제 사무를 처리한다. 법률안, 청원 등의 접수 처리, 국회의 법률심사, 예산결산심사, 국정감사 및 조사, 국회의 의정활동 지원 등을 지원한다. 부서장인 사무총장 산하에 입법차장과 사무차장이 있어 입법차장은 입법보좌업무와 위원회업무 지원 및 이에 따른 조정을 하고 사무차장은 행정관리 업무를 지원하여 사무총장을 보좌한다. 사무처 입법차장 산하에 법제실과 부서로서의 위원회가 소속되어 있는데 이들만이 협의의 입법보좌기구에 속하고 여타의 부서는 행정지원부서에 속한다.

법제실은 법제연구를 통해 의원의 입법활동을 지원한다. 의회법제과, 행정법제과, 경제법제과, 산업법제과, 사회법제과의 총 5개 과에 변호사, 박사 등 해당분야의 전문가로 구성된 법제관이 2005년 11월 현재 51인 근무한다¹⁸⁾. 이

들은 각 상임위원회나 국회의원이 요청한 법률안의 기초작업을 직접 분담해 실질적으로 국회의원의 입법활동을 지원한다. 국회사무처법에 의하면 입법지원 활동에 필요한 전문인력을 보강하기 위하여 계약직 공무원을 둘 수 있다(국회사무처법3.④). 위원회 조직을 비롯 일반행정가들로 충원되는 사무처 내 여타 부서와는 달리 법제실은 전문가들로 구성된 계약직 공무원들이 높은 비중을 차지하고 있다.

현재 국회에는 운영위원회와 법제사법위원회를 비롯해 총 17개의 상임위원회와 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회의 2개 상임특별위원회가 설치되어 있다. 이들 위원회에 사무처 소속의 공무원들이 배치되어 있다. 위원회에 근무하는 공무원 수는 가장 많은 예산결산특별위원회가 19인, 가장 적은 윤리특별위원회가 4인으로 2005년 11월 현재 위원회 공무원의 수는 총 193인이고 사무보조원을 제외한다면 총 160인이다. 위원회 공무원은 상임위원회 및 특별위원회의 입법활동을 보좌하는 공무원으로 복무에 관하여는 사무총장의 지휘감독을 받고 직무에 관하여는 소속위원장의 지휘를 받는다. 그로 인해 계선적 부서로서의 특성을 가지면서 동시에 지휘계통에 있어 명령통일의 원리를 벗어난 조직구조를 갖는다. 수석전문위원, 전문위원, 입법심의관은 의안심사에 필요한 업무 처리를, 그리고 입법조사관과 사무보조원은 수석전문위원 등의 업무보좌와 위원회의 의사진행 및 일반행정업무를 담당한다. 수석전문위원은 사무총장의 제청으로 의장이 임명하며 수석전문위원을 제외하면 나머지 전문위원과 입법심의관, 입법조사관은 모두 일반직 공무원으로, 대부분 입법고시를 통해 충원된다. 따라서 이들은 일반행정가적 성격을 강하게 띤다. 이들에게는 국가공무원법상의 정치적 중립의 의무가 부과된다¹⁹⁾.

18) 각 과의 소관위원회를 살펴보면 의회법제과는 국회 운영위원회, 법제사법위원회, 정보위원회, 윤리특별위원회, 행정법제과는 통일외교통상위원회, 국방위원회, 행정자치위원회, 교육위원회, 경제법제과는 정무위원회, 재정경제위원회, 예산결산위원회, 산업법제과는 과학기술정보통신위원회, 농림해양수산위원회, 산업자원위원회, 건설교통위원회, 사회법제과는 문화관광위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 여성위원회를 나누어 담당하고 있다.

19) 미국의 위원회 조직을 살펴보면 우리의 위원회조직 특성이 더 뚜렷하게 나타난다. 미국의 위원회 보좌진은 위원장이 임명하고 위원장에게 책임을 지므로 위원장의 영향력이 크다. 조직구조는 느슨한 계층형을 취하는 경우가 대부분이다. 무엇보다도 보좌진의 규모가 우리와는 비교가 안 될 만큼 대규모로 1995년 축소되기 전까지만 해도 상하원 위원회 보좌진의

국회도서관은 도서 기타 도서관자료 및 문헌정보를 모집, 정리, 보존하고 도서관봉사와 입법조사분석업무를 행함으로써 국회의 입법활동을 지원한다. 국회도서관 부서 중 입법전자정보실은 입법지식 DB를 구축하여 국정현안과 관련된 입법참고질의회답, 입법참고자료 발간, 일일외국신문정보 자료 분석, 주요 국정과제의 현황 개선방안 등을 연구 분석하여 의원 및 입법관련부서(사무처소속 위원회 등)에 제공한다. 그 가운데서도 입법조사 1, 2, 3과가 협의의 입법지원조직에 해당한다. 입법조사 1,2,3과는 각각 정치 외교 및 교육, 문화분야, 경제 및 산업분야, 그리고 법률 및 행정분야에 관한 의원들의 입법참고질의회답을 담당한다. 2005년 11월 현재 입법조사과 소속 조사연구관은 총 27인이다. 대부분 관련 전공에서 박사학위를 소지하고 있는 입법조사관들은 일반직 공무원에 속하기 때문에 비교적 안정적으로 입법활동을 지원한다²⁰⁾. 그러나 국회도서관 소속이라는 조직특성상 전체조직으로서의 의회를 지원하며 의원에 대한 정책적 실무지원조직은 아니다. 미국의 입법지원조직에 비교한다면 의회조사처(CRS)에 상응하는 조직이라고 할 수 있다.

끝으로 국회예산정책처(National Assembly Budget Office)를 살펴보겠다. 국회예산정책처는 국회사무처 법제예산실에 속해 있던 정책업무를 확대 개편하여 예산정책국으로 분리시켰다가 2003년 사무처, 도서관과 병렬적인 위치의 정책예산처로 승격하여 설치하였다. 예산정책처의 직무는 독립성이 보장된다. 예산정책처는 예산안, 결산, 기금운용계획안 및 기금결산에 관한 연구 및 분석, 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계, 국가재정운용 및 거시경제동향의 분석 및 전망, 국가의 주요 사업에 대한 분석, 평가 및 중장기 재정소요 분석 등의 업무를 처리한다. 예산정책처 산하에는 예산분석실, 경제분석실, 사업평가국이 설치되어 각각 소관 업무를 분장한다. 이는 재정분야의 견제, 감시기능을 강화하기 위하여 설치된 기관으로 재정분야의 전문인력을 개방형으로 임용한다. 비당파성, 전문성, 독립성을 특징으로 하는 이념형에 가장 가까운 의회지원기관으로 미국의 입법지원조직에 비교

수가 총 3,383명에 이르렀다.

20) 소관업무의 성질상 전문성이 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 그 정원의 20/100의 범위 안에서 규칙으로 정하는 직위에 대하여 계약직 공무원으로 보할 수 있다(도서관법5.③).

한다면 의회예산처(CBO)에 상응하는 기관이다. 2005년 11월 현재 총 92인이 근무하고 있으며 처장과 사무보조원을 제외하면 총 69인의 인원이 정책관련 업무를 담당하고 있다. 이들 인력은 개방형 계약직이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

이상에서 살펴본 바에 의하면 우리의 경우 국회 입법지원조직 인력의 총규모는 사무보조원 등을 제외하면 법제실 법제관 51인, 위원회 공무원 160인, 입법조사과 조사연구관 27인, 예산정책처 69인에 불과해 총인원 307인이 방대한 법제, 정책연구, 조사연구, 위원회 내의 입법보좌 업무를 수행하고 있는 실정이다²¹⁾.

이들 입법보좌기구에 근무하는 공무원들은 전부 일반직 공무원으로서 파당성을 넘어 공평무사하게 정책보좌를 해야 한다.

2) 입법보좌진(staffs)

이 항에서는 국회 기구 내에 포섭되지 않는 입법보좌진에 대하여 살펴보겠다. 국회기구 내에 포섭되지 않는 보좌진은 개개 의원의 비서진과 교섭단체에 근무하는 교섭단체 정책연구위원으로 나누어진다. 이들은 직무상으로나 복무상으로나 개개 의원 또는 교섭단체에 귀속된다. 다만 이들에 대한 예산상의 지원과 사무적인 지원이 사무처에 의하여 이루어지므로 이들의 신분은 공무원법상 국회 소속 별정직 공무원으로 분류된다²²⁾.

국회의원은 입법활동의 지원을 받기 위하여 보좌진을 둔다. 이들 보좌진은 4급 상당 보좌관 2인, 5급 상당 비서관 1인, 6, 7, 9급 상당 비서 각 1인 총 6인의 보좌진을 둘 수 있다. 비서의 임용에는 특별한 자격요건을 필요로 하지

21) 미국의 경우 입법보좌기구는 GAO, CRS, CBO, OTA 등 업무특성별로 다양한 기구가 설치되어 있다. 위원회 보좌진의 경우만 살펴봐도 상하원 총 35개 상임위가 설치되어 있고 이 가운데 하나인 세출위원회소속 보좌진만 해도 2000년 현재 147인인 것을 감안한다면 우리의 경우 입법보좌기구의 규모는 그에 비교할 수 없을 만큼 소규모인 것을 알 수 있다.

22) 의원의 개인 보좌진과 교섭단체 정책전문위원에게 별정직 국가공무원 자격을 부여하는 것은 매우 특이한 제도다. 미국의 경우 의원보좌관에게는 공무원 지위를 부여하지 않는다. 한편 교섭단체 정책전문위원제도를 채택하게 된 것은 미국의 경우 소수당 의원의 의정활동을 보좌하기 위해 상임위원회 보좌진의 1/3을 배정할 수 있게 하고 있는데 이 제도의 취지를 살려서 도입한 제도다.

않으므로 보통 정실 혹은 엽관적으로 임면이 이루어진다. 개인적인 친소관계에 의하거나, 소속 지역구 출신들에 대하여 선거운동에 대한 논공행상용으로, 또는 지역구 관리차원에서 이루어진다. 이들의 보수는 사무처에서 관장한다(수당 9). 2005년 11월 현재 총 1,700인이 넘는 비서관이 포진하고 있어 우리나라 입법보좌진 가운데 가장 방대한 규모다. 이들은 의원의 입법활동을 가장 지근 거리에서 보좌한다. 최근의 연구에 의하면 의원의 주요 정보원은 이들 개인 보좌직원이라고 한다²³⁾. 이들은 선거구민의 접촉, 선거구 관리 등 재선관계 업무, 수행 또는 경호 업무, 법률안의 초안 작성 등의 입법보좌업무를 수행한다. 입법보좌에 투자하는 시간비중은 낮지만 이들의 의원에 대한 영향력은 상당한 것으로 평가된다.

교섭단체 정책연구위원제도는 정책정당의 실현을 도모하기 위해 13대 국회 때부터 도입된 제도다. 우리 국회는 상임위에 정치적으로 중립적인 일반직 공무원을 배치하여 입법보좌업무를 수행하게 하므로 원칙적으로 정당적 차원의 입법보좌를 받을 수 없다. 이를 보완하기 위해 채택한 제도가 교섭단체 정책전문위원제도다. 이들은 그 직무가 원칙적으로 당해 교섭단체소속의원의 입법활동 및 교섭단체운영의 보좌에 있기 때문에 당해 교섭단체 대표의원의 제청에 따라 의장이 임면한다. “교섭단체정책연구위원임용등에 관한 규칙”에 의하면 직무수행에 필요한 전문지식을 가진 자를 임용할 것을 규정하고 있으나 구체적인 기준은 제시하지 않고 있다(연구위원규 3.7). 연구위원은 소속교섭단체 대표의원의 지휘 감독을 받아 당해 교섭단체소속의원의 입법활동을 보좌한다.

3. 현행 공직윤리 확보 제도

현행 국회 내 공직 윤리 확보의 근간이 되는 법은 “공직자윤리법”과 “부패방지법”에 근거한 “공직자윤리강령”이다. “공직자윤리법”은 공직자의 재산적 이

23) 박천오, 윤진훈, “국회위원회 공무원의 입법활동지원 실태에 관한 실증적 연구”, 『정치학 회보』 제35집 1호, 2001.

해관계를 규제하는 법으로 1983년, 당시 제5공화국의 공직사회에 대한 “사회정화운동”의 일환으로 제정되었다. 이 법은 공직자의 재산등록, 선물신고, 퇴직 후 취업제한을 규정하면서 이를 담당할 기관으로 “공직자윤리위원회”를 설치하여 등록된 재산의 심사와 그 결과를 처리하도록 하였다. 최근 새로 개정되어 2005년 5월 18일부터 시행에 들어간 “공직자윤리법”에 의하면 공직자의 재산상 이해와 관련해 이해관계충돌방지 의무를 명시적으로 규정하였고, 재산형성 과정을 소명할 수 있게 하였으며, 공직자의 재산등록과 관련하여 백지 신탁제도(Blind Trust)를 도입하여 재산적 이해와 관련하여서는 비교적 엄격한 체제를 갖추고 있다.

그러나 공직윤리 문제는 재산적 이해에 국한되지 않는다. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하거나, 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득, 관리, 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약을 체결 이행함에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 재산상 손해를 가하는 등 직무에 관련된 행위 외에도, 직무와 무관하게 품위유지 등의 의무를 저해하는 행위 역시 공직윤리를 부식시키는 행위라 할 것이다. 공직자의 직무 내외를 막론하고, 그리고 재산적, 비재산적 이해를 막론하고 공직자의 윤리 전반을 규율하는 규범이 있으니 그것은 부패방지위원회가 작성하여 공직윤리의 표준으로 제시한 “공무원행동강령”이다.

한편 국회 내에는 의원들의 자율규제장치인 “윤리심사” 제도가 존재한다. 윤리심사제도는 국회의원이 의원으로서 준수하여야 할 강령 및 윤리실천규범을 위반하는 행위를 한 경우 해당 의원에게 그 위반사실을 통고하여 위반행위를 중지 내지 시정하게 하는 장치이다.

이렇게 본다면 국회 내 공직자의 윤리확보장치는 의원들의 “윤리심사” 제도, 공직자의 윤리기반을 확립하기 위하여 제정된 “공무원행동강령”과 그를 위반하였을 경우의 제재제도, “공직자윤리법”에 의거한 “재산등록” 제도로 나누어볼 수 있다. 이 가운데 “윤리심사”제도는 의원만을 규율대상으로 하는 규율장치이며 “공무원행동강령” 상의 규율수단이나 “재산등록” 제도는 의원을 포함 국회 내 공직자 일반을 규율하는 장치이되, “공무원행동강령” 위반에 관한 사항은

대통령 산하에 설치된 “부패방지위원회”가, 재산등록” 제도는 국회 내에 설치된 “국회공직자윤리위원회”가 이를 담당한다. 순서대로 제도의 특징과 담당기관 등을 살펴보겠다.

(1) 의원윤리 확보제도: 윤리심사

종래 의원윤리와 관련하여서는 국회법 상의 징계제도와 자격심사제도가 운영되고 있었다. 이 제도는 국회 내의 자율규제 제도로써 법제사법위원회의 관찰 하에 운영되었으나 실제로 이 제도에 의해 국회 내에서 징계를 받은 경우는 거의 없었다.

그러나 1990년을 전후로 5공 비리, 의원밀입북사건, 국정감사자료 유출 등 일련의 사건이 발생하면서 의원윤리 문제가 심각하게 대두되었다. 이에 의원들은 의원 윤리 심사를 강화하기 위하여 국회법을 개정해 국회 내에 “윤리특별위원회”를 설치하였고, 그와 함께 의원들 스스로 자정의지를 천명하기 위하여 “국회의원윤리강령”을 정하고 이어서 그 구체적인 실천사항을 정한 “국회의원윤리실천규범”을 제정하였다.

관련 법규가 정하고 있는 의원윤리 관련 규정을 살펴보면, 헌법상 청렴의무, 지위남용 금지, 재산상의 이익 취득 금지 등이 규정되어 있고 국회법, 국정감사 및 조사에 관한 법률 등에는 겸직금지의무, 품위유지의무, 회의출석의무 등 의원신분에서 비롯되는 각종 의무를 규정하고 있다.

한편 의원 윤리의 세부 사항을 정하고 있는 “국회의원윤리실천규범”에는 품위유지, 청렴의무, 직권남용금지, 직무와 관련하여 금품 등 취득금지, 국가기밀의 누설금지, 강연, 출판물에 대한 기준 이상의 사례금 수수 금지, 겸직금지, 겸직 시의 신고의무, 심의대상 안전이나 국정조사 감사 사안과 직접적인 이해관계를 가질 경우에 대한 회피의무, 재산신고, 경조사에의 화환 기부 등 기부행위 금지, 정당한 이유 없는 장기해외체류금지, 회의출석 의무 등이 규정되어 있다.

이들 윤리규범의 준수여부를 심사하기 위하여 국회는 자율규제적 차원에서

윤리특별위원회를 설치해 의원의 윤리심사와 징계, 자격심사를 할 수 있도록 하였다. 윤리심사와 징계, 자격심사는 요건을 달리한다. 윤리심사는 “국회의원 윤리강령” 및 “국회의원윤리실천규범”을 위반한 것을 대상으로, 자격심사는 적법한 당선 여부, 피선거권의 보유여부 등 국회의원의 신분을 유지하는데 필요한 자격요건을 갖추었는가를 대상으로 한다. 윤리심사의 결과는 징계나 자격심사와는 달리 위반사실을 의원에게 통고함으로써 윤리문제에 대한 주의를 촉구하는 것에 그친다. 징계심사의 경우는 지위남용으로 인한 재산상의 이익 취득 금지 위반, 기밀누설, 의사진행방해, 비공개회의록의 공개, 출석의무 위반 등에 대해 행해지며, 징계의 종류는 공개회의에서의 경고, 사과, 30일 이내의 출석 정지, 제명이 있다.

윤리위에서는 의원의 자격유무에서부터 겸직, 직무상의 태도, 불법한 재산적 이익의 취득 등 의원윤리와 관련된 제 문제를 모두 다룰 수 있다. 그러나 윤리위에서 실제로 다루어진 문제를 살펴보면 극히 제한적인 내용만을 다루고 있다는 것을 알 수 있다. 우선 불법적인 정치자금 수수나 이권개입 등과 같은 문제는 사법적으로 처리되지 않는 한 윤리위의 제재를 받는 경우는 전무하며²⁴⁾, 사회적 물의를 빚더라도 윤리위에 제소되는 경우는 거의 없고²⁵⁾, 토론질서 및 품위유지 등의 비교적 사소한 문제들로 제소가 이루어지기는 하나²⁶⁾, 그

24) 우리와는 달리 미국의 경우 불법적인 정치자금수수나 불법적인 재산적 이익 등의 사안을 윤리위원회에서 적극적으로 다룬다. 민주당 짐 라이트(Jim Wright) 하원의장은 1989년 금전문제로 윤리위에 제소돼 조사를 받은 후 의장직과 의원직을 물러나야 했고 1997년 공화당 뉴트 깅리치(Newt Gingrich) 하원의장도 부정한 방법으로 정치자금을 모금했다는 이유로 윤리위원회의 조사를 받아 불명예 퇴진했으며, 상원의 경우는 1990년 듀렌버거(Durenberger) 의원이 금전문제로 징계처분을 받았다.(임성호, “의원윤리의 제도적 강화: 윤리위원회 개혁방안,” 박세일, 김병국, 장훈 공편, 『국회의 성공조건: 윤리와 정책』(서울: 동아아시아 연구원, 2004년), pp.75-106에서 재인용).

25) 한 신문기사를 인용하면 “12월21일 국회 예결특위에서 예산안 심의지연을 둘러싸고 책임논란을 벌이던 중 자민연 모 의원이 한나라당 모 의원의 떡살을 잡고 주먹다짐 직전까지 가는 험악한 상황이 벌어졌다. 자민연 소속 의원은 지난 96년 9월 환경노동위에서 당시 국회의원 소속의 모 의원과 설전을 벌이다 재떨이를 집어 던져 이마에 상처를 입히는 등 유혈사태를 빚기도 했다. 그러나 사건은 의원들간의 사과로 종결됐고 국회차원의 징계조치는 없었다.”(<문화일보> 2002년 7월 9일, 4면) (위의 책에서 재인용).

26) 그러나 17대에 들어와서는 정치자금수수, 국가기밀유출 등을 이유로 징계요구가 제기되고 그에 대한 제재가 가결된 경우가 있어, 윤리위에 제소되는 사안이 점차 다양해지고 있는 것을 알 수 있다.

에 대한 심사나 징계절차가 가결로 진행되는 경우는 거의 없고 제소철회, 심사기간의 경과, 임기만료로 자동 폐기되는 경우가 대부분이었다²⁷⁾.

그것은 심사 요구가 의원 윤리에 대한 진지한 문제의식에서 비롯되는 것이 아니라 그것을 빌미로 상대방에 대한 정치적 공세나 대외적 명예훼손 차원에서, 또는 당지도부에 대한 충성경쟁과정에서 부수적으로 이루어지는 경우가 대부분이었기 때문이다. 그러나 윤리위의 위상이 낮아 정치공세의 수단으로 악용되는 상황에 대해 속수무책일 수밖에 없고, 또한 관계법규 정비도 미비해²⁸⁾, 윤리심사제도는 설치취지와는 달리 의원들의 윤리를 제고하여 국민적 신뢰를 높이기보다는 대외적으로 볼 때 비리의원에 대한 면죄부 부여수단 정도로 비칠 수밖에 없다.

다행히 17대 국회에 들어서면서 윤리위는 13-16대에 비해 움직임이 활발해졌다. 그러나 지금도 사회적 파장이나 사안의 경중과는 무관하게 감정싸움의 해소책으로 상대방에 대한 명예훼손 차원에서 이루어지는 경우가 적지않고, 정작 윤리위에 제소되어야 할 만한 중대 사안은 유야무야 넘어가는 경우가 적지않다. 따라서 윤리위에 제소되는 의원들 스스로 제소 이유를 납득하지 못하는 경우가 많고, 징계결과에 승복하지 못하고 반발하는 상황이 벌어진다²⁹⁾. 의원 윤리 제고를 목적으로 설치된 윤리위의 존재가 무색해지는 실정이다. 의원들 스스로 의원윤리에 대한 진지한 성찰을 바탕으로 윤리위원회가 정상적으로 기

27) 윤리위원회의 집행실적을 살펴보면 13대 국회에서 윤리특별위원회가 설치된 이후, 징계심사는 13대에서 4건, 14대에서 3건, 15대에서 44건, 16대에서 13건, 윤리심사는 15대에서 처음 제기되어 11건, 16대에서 3건이 제기되었으나, 13대에서는 전부 철회되었고, 14대에서는 철회 2건 폐기 1건, 15대에서는 33건이 임기만료 폐기, 부결 10건, 철회 1건, 16대에서는 10건이 임기만료 폐기, 2건이 사직으로 폐기, 1건이 당선무효로 폐기, 윤리심사는 15대에 2건이 임기만료 폐기, 7건이 부결, 1건이 폐기되었으며 단지 1건만이 윤리강령 및 실천규범을 위반한 것으로 의결되었고, 16대에서는 3건 모두 폐기되어 윤리위의 기능은 유명무실한 실정이었다. 다만 17대에 들어서서는 2005. 11. 현재 7건의 윤리심사요구가 제기되어 2건이 가결되었고, 징계요구는 총 21건이 제기되어 3건이 철회되고, 9건은 공개회의 경과, 2건은 15일간의 출석정지 결정이 내려져 윤리위가 활성화되고 있음을 알 수 있다.

28) 겸직금지 관련 문제만 살펴보아도 국회법은 겸직신고를 의무화하고 있으나 국회의원의 겸직허용 범위가 자주 변경되고, 그 시행규칙이나 신고규정이 없어 의원들이 겸직범위와 신고내역 등을 스스로 판단해 신고하는 실정이다.

29) 2005.6.3. 윤리특별위원회 징계소위는 한나라당 위원 전원이 불참한 가운데 한나라당 소속 의원 2인에게 출석정지 15일의 중징계결정을 내렸는데, 한나라당 측은 야당의 불참 속에 결정되었고 형평성에 어긋난다는 이유로 강력히 반발하였다.

능할 수 있도록 협조해야 할 것이며 징계제도가 다수당의 소수당에 대한 정치적 압력수단으로 악용되지 않도록 노력하여야 할 것이다. 제도가 국민의 납득을 얻을 수 있는 방향으로 운영되지 않으면 오히려 윤리위의 존재가 의원윤리를 잠식하고 국민들의 신뢰를 떨어뜨리는 요인이 될 것이다.

(2) 공무원행동강령

우리나라 국회 공무원은 의원 개인 비서진과 교섭단체 정책위원을 제외하면 대부분 국가공무원법상의 일반직 공무원에 속한다. 법체계상 의원들과 달리 이들 국회공무원들의 공직윤리 문제만을 따로 다루는 제도는 없다. 따라서 이들 입법부 공무원들의 윤리는 행정부 공무원들과 마찬가지로 “공직자윤리법”, “부패방지법”, “형법”, “특정범죄가중처벌 등에 관한 법률”, “공직자윤리법의 시행에 관한 국회규칙”, “공직자윤리법의 시행에 관한 국회규정” 등에 의거하여 규율된다. 2002년 정부 부패방지위원회는 여론 조사를 거쳐 “공무원행동강령”을 제정하고 이를 국회, 대법원, 선거관리위원회, 헌법재판소 등의 헌법기관에 채택할 것을 권고하였다. 따라서 “공무원행동강령”은 국회에 근무하는 의원을 포함한 모든 공직자에게 실질적 법규범으로 작용한다.

“공무원행동강령”은 공무원의 행위기준을 구체적으로 제시하여 부패행위의 발생을 사전에 예방하는 것을 목적으로 한다. “공직자윤리법”이 재산적 이해를 다루는 것에 비해 “강령”은 공직자의 직무와 관련해 일어날 수 있는 재산적, 비재산적 이해충돌상황 전부를 대상으로 한다.

“공무원행동강령”에 의하면 공직자는 성실한 직무수행과 금품 등 부당이득의 수수금지, 건전한 공직문화를 조성할 의무가 있다. 공무원은 성실한 직무수행과 관련하여 위법 부당한 지시에 대한 거부, 이해관계 직무의 회피, 특혜와 차별의 배제, 예산의 목적 외 사용금지, 정치적 중립의 의무를 지고, 부당이득의 수수금지와 관련하여 이권개입 금지, 알선 청탁의 금지, 인사청탁의 금지, 공용물의 사적 사용 금지, 금전 등 향응 수수 금지, 공무원간 금품을 주고받는 행위가 제한되며, 건전한 공직문화를 조성하기 위해서 영리행위를 제한 받고,

외부강의 제한, 직무관련 정보를 이용한 거래제한, 금전차용과 채무보증의 제한, 경조사의 통지 및 경조금품의 수수 제한 등의 제한을 받는다. 특히 금전차용과 채무보증의 제한과 같은 조항은 매우 특이한 규정이라 할 것이다.

강령을 위반해 부패행위가 발생하는 경우 누구든지 “부패방지법”에 의거 “부패방지위원회”에 신고할 수 있다³⁰⁾(부패방지법25). 이와 관련해 “부패방지법”은 내부고발자 보호제도와 국민감사청구제도를 규정하고 있다. 신고가 접수된 신고사항에 대하여 조사가 필요한 경우, 위원회는 관계조사기관에 이첩하여야 하나, 그 가운데서도 차관급 이상의 고위공직자나, 국회의원 등에 해당하는 자는 위원회의 명의로 검찰에 고발하여야 한다(부패방지법29.④). “부패방지법”에 의해 면직을 당한 비위 면직자는 일정기간 내에 일정 규모이상의 기업체에 취업이 제한된다(부패방지법45.①).

그러나 현행 “공무원행동강령”은 장관, 의원을 비롯한 고위 공직자에서부터 하급직 공무원까지 동일 선상에 두고 행위규범을 제시하고 있어 얼마나 실효성 있는 규범이 될 수 있을지 의문이다. “공무원행동강령”의 제정목적은 사전적으로 공무원의 행위규범을 제시하여 부패의 발생을 예방하는데 있다고 하지만 직무와 관련한 행동을 모든 부면에서 옥죄다시피 세세하게 규정하고 있어, 부패의 예방에는 기여할 수 있을지 몰라도 공직윤리를 고취할 수 있는 수단이라고 보기는 어렵다. “공무원행동강령”이 국민여론조사와 공개토론회를 거쳐 제정되었다는 점을 감안한다면 공직사회에 대한 국민들의 불신이 그만큼 뿌리깊다는 현실을 반증할 뿐이다³¹⁾. 한편 정치적 중립성을 요구하는 일반행정가 중심으로 편성된 입법관료조직은 정치권의 부패로부터 상대적으로 자유로웠고, 이른바 “이권부서”도 아니어서 국민적 원성의 대상에서는 벗어날 수 있었던 것으로 보인다.

의원 비서진과 교섭단체 정책연구위원의 경우는, 별정직 공무원으로 “공무

30) 고발된 공직자의 비위행위는 복무규정위반, 품위손상, 비밀누설, 공문서위조 및 변조, 직권남용, 직무유기 및 태만, 감독불충분, 공금유용, 공금횡령, 증수회 등 다양하다.

31) 1999.6.8. 동아일보가 실시한 “한국사회의 부패 및 청렴도에 대한 국민의식조사”에 의하면 공무원사회 가운데서도 하위직 공무원의 청렴도(36.5%)보다 고위직 공무원의 청렴도(11.7%)를 훨씬 낮게 인식하고 있는 것으로 나타났고, 정치인에 대한 청렴도(3.7%)는 최하위로 나타났다.(“부패방지백서,” 2004. p.75.에서 재인용).

원행동강령”이 규정하고 있는 정치적 중립의 의무를 지지 않는다. 정책연구위원의 경우 교섭단체 대표의원의 지휘 감독을 받고 의원 비서진은 의원의 지휘 감독을 받는다. 보좌진의 경우 소속지역구를 중심으로 특별한 자격요건 없이 업관적으로 임용되고, 정책연구위원의 경우도 전문적 지식을 가질 것을 요구하나 구체적인 사항을 규정하지는 않는다. 정치적 중립으로부터 자유로운 이들은 정치권 부패의 다른 한 축을 형성했을 것으로 보이지만 이들에 대한 윤리규정은 따로 찾아볼 수 없다. 그것은 초선의원 비율이 높고, 국회의 제도화 수준이 낮아 이들에 대한 윤리규정을 따로 마련할 만한 여건이 성숙하지 못했던 탓으로 보인다. 그러므로 이들에 대한 규율은 지금까지 논의한 “공무원행동강령”을 준용하여 적용하여야 할 것이다. 업무 성격상 “공무원행동강령”이 제시하고 있는 세세한 규정의 규제를 받을 가능성이 가장 높다. 이들은 또한 의원의 지휘 감독의 영향 하에 놓여지므로 앞에서 살펴본 의원윤리확보 체계 내에 포섭해 통제할 수 있을 것이다. 그러나 궁극적으로는 이들을 직접적으로 규율할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

(3) 공직자윤리법과 재산공개

“재산공개” 제도란 공직자의 재산등록과 등록재산공개를 제도화하여, 공직자의 부정한 재산증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하여, 국민에 대한 봉사자로서의 공직자 윤리를 확립하려는 제도이다. “공직자윤리법”에 규정되어 있는 재산상의 윤리를 확보하는 제도에는 재산등록과 등록재산의 공개, 선물신고, 퇴직 공직자의 취업제한이 있다.

최근 실시에 들어간 개정 “공직자윤리법”은 그 동안 논란이 되어왔던 이익충돌방지 의무를 명시적으로 규정하면서(공직자윤리법2조2), 공직자들의 재산적 이익충돌을 회피하기 위한 수단으로 “백지신탁(Blind Trust)” 제도를 도입하였다. “백지신탁” 제도란 의원을 비롯한 고위공직자들에게 직무상 비밀을 이용하여 유가증권의 시세차익을 얻을 수 없도록 공직에 취임함과 동시에 유가증권의 운용을 신탁하게 하는 제도다. 그 외에도 현행 “공직자윤리법”은 직계

존비속에 대한 고지거부권을 삭제하고 재산형성에 대한 소명 자료를 제출할 수 있게 하는 등 재산적 이해충돌 상황에 대하여 매우 세세하고 까다롭게 규정하고 있다.

국회 공직자들의 재산적 이해충돌과 관련한 공직윤리 준수 여부를 담당하는 기관은 “국회공직자윤리위원회”다. “국회공직자윤리위원회”는 “공직자윤리법”에 의거하여 국회의원 및 국회소속 공직자와 퇴직공직자에 관한 재산등록사항의 심사와 그 결과의 처리 등을 위하여 “공직자 윤리법” 및 “공직자윤리법의 시행에 관한 규칙”에 의거하여 설치되었다.

[표 6] 현행 국회공직자 윤리확보제도

	윤리심사	공무원윤리강령	재산등록
설치근거	국회법 제155조1항	부패방지법 제8조	공직자윤리법 제3조
목표	의원으로서 지켜야 할 윤리강령과 윤리실천 규범의 준수 확보	부패 발생 예방, 청렴한 공직기풍 및 사회풍토 확립	공무원 재산등록 사항의 심사와 그 결과의 처리
집행기관	국회윤리특별위원회	부패방지위원회	국회공직자윤리위원회
대상	국회의원	의원을 포함한 모든 공무원	의원 및 4급 이상의 공무원과 규정에 의한 공무원
내용	윤리실천규범상의 제 사항으로 포괄적	공무원의 직무와 관련한 제 사항을 포괄적으로 규율	재산적 사항에 한정

의원 및 1급 이상의 국회공무원들은 재산 등록 및 공개의무를 지고, 2-4급의 공무원들은 “국회공직자윤리위원회”에 재산등록의 의무를 진다³²⁾. 또한 일정가액 이상의 선물을 수령하였을 경우 이를 신고하여야 하며 퇴직공직자는 퇴직 전 업무와 관련 있는 일정규모 이상의 업체에 취업이 금지된다.

그러나 “공직자윤리위원회”는 재산등록에 관한 부분적 통제권만을 보유해

32) 2003.12.31. 현재 국회공직자윤리위원회에 재산등록을 하여야 하는 의무자는 총 1,128명으로 의원이 271명, 국회사무처 공무원이 818명, 도서관소속 공무원이 37명, 국회예산정책처 소속공무원이 2명이었다. 이중 공개대상자는 의원을 포함해 307명이고 비공개대상자가 821명이었다.

위법사항이나 불성실신고에 대해 적극적으로 대처할 권한을 갖고 있지 못하고, 재산등록에 관한 지도, 감독, 홍보 등 법적으로 명문화된 기능만을 수행할 뿐 이어서 공직사회의 윤리적 분위기를 제고하는 데는 별다른 기여를 하지 못하고 있는 실정이다.

위의 표는 의원 “윤리심사” 제도와 “공무원행동강령”, “재산공개” 제도를 간단히 비교한 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현행 국회 공직자 윤리확보제도에는 의원들을 대상으로 한 “윤리심사”제도, 의원을 포함한 전 공직자를 대상으로 한 “공무원 행동강령,” 그리고 재산적 사항을 규율하는 “재산등록” 제도가 있다. 그러나 “윤리심사제도는 제도의 운용이 부실하여 정치권의 정화에 제 역할을 다하지 못하고 있다. 일반공무원으로 충원되는 입법관료들은 국가공무원법상의 일반공직자들과 동일한 제도의 적용을 받는다. 또한 가장 방대한 규모의 의원 보좌진 역시 이들을 직접적으로 규율할 제도적 장치는 찾아볼 수 없다. 우선은 입법관료들의 규율장치를 준용하여야 할 것으로 보이나 이들에 대한 규율장치를 마련하는 것이 시급한 과제다.

의원을 비롯한 국회 공직자의 윤리는 제도만으로 고양되거나 규제될 수 있는 것은 아니다. 정치체제의 안정으로 국회의 제도화 수준이 높아지고 그와 함께 제도의 정비가 이루어지는 등 제반 여건이 성숙되어야 비로소 진정한 공직 윤리가 자리잡을 수 있을 것이다.

4. 시사점

지금까지 한국 국회공직자 윤리확보제도 전반을 살펴보았다. 여기에서 확인된 바에 의하면 현행 의원윤리확보체계는 윤리문제에 대한 정치권의 인식이 낮아 윤리위의 위상이 매우 낮고, 당리당략에 따라 제도를 악용하려는 경향에 휘둘러 운영이 부실하고, 제도의 정비도 미흡해 윤리의식을 제고하기보다는 정치권에 대한 국민의 불신을 더욱 조장하였던 것을 알 수 있었다. 한편 의원 아

년 공무원들의 경우는 이들의 윤리를 따로 통제할 체계는 마련되어 있지 않고 일반적인 공직윤리확보체계를 통해 통제된다. 조직체계상 정치권과는 상대적으로 독립적이어서 부패 의혹은 벗어날 수 있다고 하겠다. 의원보좌진의 경우는 정치윤리 부패의 한 자락을 차지하고 있었을 것으로 보이나 공직윤리 확보체계 내에서 직접적으로 이들을 통제할 체계는 없다. 이들에 대한 통제체계를 마련하는 것이 시급한 과제라고 할 것이다.

공직자의 공직윤리, 의원의 의원윤리는 강령의 제정이나 규범의 선언, 세세하고 복잡한 윤리규범의 제정으로 확보되는 것이 아니다. 진정한 공직윤리는 구성원 개개인이 헌정질서의 중심에 서있다는 자부심을 가질 수 있을 때 보장될 수 있을 것이다. 그를 위해서는 무엇보다도 정치환경을 개선해 부패가 발붙일 수 없는 환경을 조성하는 것이 급선무일 것이고, 그와 함께 이미 마련되어 있는 공직윤리 확보제도를 취지에 부합하도록 엄정하게 운영해 나가야 할 것이다.

제 5 장 입법부 공무원의 공직윤리 기반강화 방안

입법 공무원의 공직윤리 기반강화는 고차원적 접근방법(high road approach)에 의거하여 고려되어야 한다. 즉, 입법부 공무원의 정당성 및 정체성을 어떻게 확보할 것이냐 하는 문제가 개별적 비리의 방지에 대한 관심과 더불어 중요하게 고찰되어야 할 사안이라는 것이다. 이런 기초에 의거할 경우, 입법부 공무원의 공직윤리 문제는 입법부를 삼권분립의 구도하에서 여하히 적극적으로 자리매김 할 것인가 하는 문제와 무관하지 않다. 이는 정치적 차원에서 입법부의 역할을 어떻게 정상화시켜야 할 것인가에 대한 논의와 더불어 이러한 입법부 정상화 과정에 입법 관료조직이 어떻게 기여할 수 있을 것이며, 이를 뒷받침 할 수 있는 직업윤리를 어떻게 인식해야 할 것인가 하는 문제로 연결된다고 볼 수 있다.

우리 헌법은 제1장 총강, 제2장 국민의 권리와 의무에 이어 제3장에 국회에 관한 규정을 싣고 있다. 이러한 헌법 조문상의 배치는 헌법 제정권력이 국회를 국민의 직접적인 신탁에 의거하여 헌법상 제일의 수권기관으로 인정하고 있음을 의미하는 것이다. 그러나 그 동안의 우리 국회가 이러한 헌법적 수권에 의거한 의무와 권리를 적절히 수행해 왔느냐 하는 질문에 이르면 부정적인 대답이 태반일 것으로 사료된다. 또한 이렇듯 헌법적 책무를 다하지 못해왔던 국회의 일부분을 차지하고 있었던 입법관료제의 역할에 관해서도 부정적이거나 더 나아가서 무관심의 영역으로 남아있었던 것도 사실이다.

그러나 대통령제를 채택하면서 안정적인 정치문화를 형성하고 있는 미국의 경우에서 보듯이 국회는 행정부에 대하여 건전한 감시와 정책평가 및 제안 기능을 충실히 이행할 수 있어야 한다. 제2장에서 소개한 바와 같이 로젠블룸이 입법부 중심의 행정(legislative-centered public administration)을 강조하는 것은 그만큼 대통령제하에서 입법부의 기능이 강화되어야 함을 주장하는 것이라고 볼 수 있는 것이다. 실제로 미국의 입법부는 행정부와 긴밀한 연계를 강조하는 바, 행정부와 입법부는 기관경쟁(institutional contest) 관계에 있는 것

이 아니라 오히려 의원내각제에서의 행정부, 입법부와의 관계처럼 융합되어 조화롭게 국정을 운영해나가는 파트너 관계로 이해하고 있는 것이다. 이는 기관경쟁 관계가 견제와 균형 원리를 통하여 오랜 시간 동안 하나의 정치문화로 정착되어 있는 경우이나 논의할 수 있는 것으로 우리의 경우와는 거리가 멀다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 실질적 민주주의의 역사가 십 수년에 불과하고 발전국가적 속성을 강하게 지닌 행정부 독주체제가 지속되어 왔기 때문에 입법부의 기능강화를 위한 의도적인 노력이 필요하다. 이른바 기관경쟁 관계가 가능하도록 입법부의 위상과 능력을 육성하는 것이 필요하고 이러한 인프라를 구축하는 과정에 필요한 입법공무원 특유의 공직윤리 강화방안이 논의되어야 하는 것이다. 입법부 기능 강화는 이른바 체제설계(regime design)적 측면의 논의이고, 입법관료제 또는 입법공무원에 대한 논의는 제도운영 측면의 논의라고 볼 수 있겠다.

따라서 본 장에서는 입법 공무원의 공직윤리 확보 방안을 체제설계(regime design)의 차원과 통합하여 논의하되, 입법관료제의 운영측면에서 어떠한 개선책이 논의될 수 있는가를 살펴보기로 한다.

1. 입법부 기능정립과 입법 공무원 공직윤리의 연관성

전통적인 민주주의의 역사가 일천함에도 불구하고, 그 동안 우리나라는 민주적 제도정착에 있어서도 산업화에 있어서와 마찬가지로 단축혁명의 길을 성공적으로 걸어왔다고 할 수 있다. 입법부의 국정감시기능, 정책평가기능, 국정통합기능에 대한 관심과 제도적 발현에 있어서도 빠르게 한국적 모습으로 자리잡아가고 있다고 평가할 수 있다. 더욱이 최근 들어 다행스럽게 생각되는 것은 입법부의 입법기능을 강화하며, 그 전문성을 보강하기 위하여 입법지원 조직을 여하히 확충할 것인가에 대한 논의가 무르익고 있다는 사실이다.

일례로 미국의 의회조사국(CRS)를 원형으로 하는 ‘입법지원처’를 신설해야

한다는 주장이 있다. 현재까지 알려진 바로는 국회의 입법 활동을 전반적으로 지원하기 위해 현재 국회 도서관의 입법전자정보실 내 입법조사 1, 2, 3과를 확대·개편하여 ‘국회 입법지원처 설치 법률안’을 발의할 계획이 있다는 ‘設’ 수준이다.³³⁾ 그러나 입법지원처 설치 문제는 17대 국회가 출범하면서부터 활발하게 논의되던 것으로 사실상 ‘設’의 수준을 넘는다고 보여진다. 실제로 27명의 조사연구관으로 하여금 방대한 국회 입법활동을 지원하라고 하는 것은 애초부터 불가능한 일이기 때문에 입법조사과의 확대는 불가피하다고 보여진다. 한편, 입법지원처 신설 논의와 별개로 현 예산정책처를 포괄하는 정책평가처를 신설하자는 주장도 있다. 국회가 수립한 정책을 행정부가 구체화하고 이를 시행하는 과정에서 입법부의 의도가 제대로 구현되고 있는가를 전문가들로 하여금 추적하게 할 필요가 있다는 것이다. 이러한 정책평가처 신설 논의는 미국의 의회의 GAO를 모델로 삼아 제안된 것으로 보인다. 또한 정보통신기술을 토대로 국회의 입법과정과 시민사회를 직접 연결하는 기능을 담당하는 입법정보처의 신설도 논의 되고 있다.³⁴⁾

이렇듯 입법지원 조직의 확충에 대한 논의가 활발한 것은 우리 국회가 대부분 초선의원으로 이루어져(17대 국회의 경우 초선의원 점유율은 전체의 68%에 달함) 국정참여 경험이 부족하기 때문에 이들에 대하여 정보, 지식 제공이 절대적으로 요구되기 때문이다. 우리의 경우 안정적인 정치문화가 정착되지 못하여 미국 의회에서 볼 수 있는 바와 같이 다선 의원들이 풍부한 지식과 경험을 바탕으로 하여 질 높은 정책 제안과 대정부 감시기능을 원활히 수행하지 못하기 때문에 입법지원조직의 확충이 시급하다는 것이다.

그렇다면 이러한 입법 지원조직의 확충 논의가 입법공무원의 공직윤리와 무슨 관계가 있는 것인가 하는 질문에 맞닥뜨리게 된다. 입법지원 조직의 확충은 조직학습(organizational learning)의 측면에서 본다면 학습능력과 전문성 축적능력이 기하급수적으로 확대됨을 의미한다. 이렇듯 정책 지식의 학습, 생산, 축

33) 주호영, “판사 출신이 본 의원입법 百態,” 월간조선 2005년 10월호(<http://monthly.chosun.com/> 검색일 2005. 11. 15)

34) 조선일보, “국회가 중심이다,” 2004년 5월 5일자. (<http://www.chosun.com/politics/news/200405/200405050203.html> 검색일 2005. 11. 15)

적능력에서 규모의 경제가 달성되는 수준의 확대가 이루어진다면 입법공무원의 전문성을 바탕으로 한 직업적 자부심이 증대될 것으로 예상할 수 있다. 왜냐하면, 현재 수준의 인력과 조직으로는 행정부를 상대로 하는 게임에서 절대적인 열세에 있었고, 인프라 부족으로 인하여 조직목표에 대한 몰입이 불가능했을 것이기 때문이다.

미국 의회 산하 입법지원 조직의 경우, 대내외적으로 높은 평판을 받고 있으며 조직 구성원들의 자부심 또한 굉장하다. GAO의 경우만 보더라도 주요 일간지 및 TV에서도 자주 GAO 보고서를 바탕으로 한 뉴스를 중요하게 다루는데 이는 GAO의 위상을 간접적으로 증명해 주는 것이라고 하겠다. GAO는 대내외적 평판뿐만 아니라, 상대적으로 높은 보수수준을 유지하고 있으며, 무엇보다도 전문성 함양을 위하여 조직운영에 있어 유연성을 높이는 등 유능한 인재를 유인하기 위하여 노력하고 있다.

따라서 현재 우리 국회 산하의 입법지원 조직은 물론이거니와 향후에 신설될 조직의 경우에 있어서도 중요하게 고려해야 할 것은 이들 조직 구성원의 조직몰입을 어떻게 유도할 것이며 전문성을 어떻게 축적할 것이냐에 있다. 이것이야말로 입법 공무원 공직윤리를 논하기 위한 선결조건이기 때문이다. 또한 이것이 입법 공무원의 공직윤리 문제가 삼권분립구도에서 입법부 역할의 재정립과 연계되는 부분이기도 하다. 민주사회에서 입법부의 헌법적 사명을 내재화하는 것이 입법공무원이 지녀야 할 공직윤리의 기반이라고 할 때 이를 담보할 수 있는 물적, 인적, 제도적 토대를 마련하는 것은 일련의 윤리강령을 제정하기 이전에 반드시 선결되어야 할 조건이라고 보는 것이다.

2. 입법 관료제 운영 측면에서의 공직윤리 제고방안

제4장에서는 입법공무원을 입법보좌기구에 속하면서 실적주의에 지배를 받는 일반직 공무원과 국회의원 정실 혹은 엽관주의에 의한 임면되는 별정직 공무원인 입법 보좌진으로 나누어 고찰하였다. 이러한 신분의 차이는 행동의 규

준으로 삼는 공직윤리에 있어서 서로 다른 부분이 강조되어야 한다.

먼저 입법 보좌기구에 소속되어 있는 일반직 공무원의 경우, 소극적 측면에서 강조되어야 하는 공직윤리 측면은 행정부 공무원과 같이 공무원 행동강령의 적용을 받도록 하면 될 것으로 보인다. 한편 입법보좌기구가 확충되고, 입법부 기능이 재정립 되어 가면 보다 적극적 측면을 강조하는 공직윤리가 필요할 것인데, 민주주의 제도 운영의 場 한 복판에서 일하고 있다는 자부심을 가질 수 있어야 한다는 것은 앞에서 논의한 바와 같다. 더 나아가, 입법보좌기구에 소속된 공무원이 특정 분야의 전문가임을 감안, 이들의 전문가적 재량에 관한 준칙이 새로이 정립되어야 한다.

입법 보좌기구가 확충되고 전문지식과 경험이 조직 메모리에 저장되는 속도는 가속될지언정, 정치문화의 변화 속도는 빠르지 않을 것으로 보인다. 따라서 단기간 내에 국회의원 구성비율에 있어 초선의원의 비중은 계속 높은 수준을 유지할 것이다. 따라서 입법 보좌기구 소속 전문가들은 개인적 편견을 배제하고 정치적으로 중립적인 견지에서 국회의원에게 정보를 제공할 수 있어야 한다. 다시 말하면, 제공되는 정보가 개인적 편견이나 사상에 의해 왜곡과 과장이 있어서는 안된다는 것이다. 왜곡 혹은 과장된 정보는 국정에 대한 식견이 부족한 초선의원들의 시계를 제한함으로써 잘못된 정책선택으로 이어질 가능성이 있기 때문이다. 따라서 이를 방지하기 위한 전문가적 소견과 정보 제공에 관한 행위규준(standard of conduct)을 정립해야 할 것이다. 이 행위규준은 특정 분야 전문가가 통상 행하는 정도의 학식과 기술을 가지고, 합리적인 주의와 배려를 기울여, 그 스스로의 전문가적 판단에 따른 최선의 정보와 지식을 생산하고 제공하여야 한다는 내용을 포함해야 할 것이다.

둘째, 입법관료제의 가장 많은 부분을 차지하는 의원 개인 비서진과 교섭단체 정책연구위원의 경우다. 이들은 정실, 엽관에 의해 임용되고, 의원, 정당과 운명을 같이하는 속성상 그 동안 우리 국회의 파행 현장의 가운데에 있어왔다. 이미 제4장에서 서술한 바와 같이 현재 이들에게 적용할 윤리규정은 없다. 혹자는 이들의 임용 시점부터 어느 정도 정책능력이 있는 사람들로 제한할 필요가 있다는 주장도 있으나 이를 강제할 방법은 없으며, 의원 개개인이 자율적으

로 판단해야 할 문제이다. 따라서 임용 이후에 부정을 방지하기 위한 제도적 장치를 강구해야 한다. 가칭 ‘입법 보좌진 윤리강령’의 제정을 생각해 볼 수 있다. 여기에서는 미국 의회에서처럼 보좌진에게 의원과 동일한 윤리규정을 부과하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

3. 입법관료제 공직윤리 제고방안: 학문적 담론의 장을 지향하며

마지막으로 강조되어야 할 점은 의회 및 행정부를 연구하는 학자들의 몫이다. 제2장에서 살펴본 것처럼 건국 당시부터 강한 의회의 전통을 가진 미국의 경우, Long, Weingast, Moran, McCubbins, Fiorina, 그리고 Rosenbloom에 이르기까지 여러 학자들에 의해 다양한 이론이 제시되면서 국정관리에 관한 입법부의 적극적인 역할에 대한 이론적인 뒷받침이 제공되어 왔다. 각종 정책을 집행하는 행정부관료들의 주인은 다름 아닌 입법부이며, 따라서 입법부 공무원들이야말로 국정의 중심이라는 이론의 존재는 곧바로 입법부 공무원의 존재의의와 국정관리에 있어서의 정당성을 부여하게 되며, 그것은 다시 입법부 공무원의 고차원적 공직윤리로 이어지는 논리적 순환구조를 갖게 된다. 그러나, 한국에서는 소음이론, 화재경보기 이론, 입법부 중심이론 등 제2장에서 소개되었던 이론들이 그동안 별로 소개되거나 논의되지 않았다. 이러한 이론적 논의의 부재는 입법공무원에 대한 고차원적 공직윤리의 터전을 제공할 수 있는 기회의 부재를 의미한다. 이에 따라 그동안 우리나라 입법부 공무원의 공직윤리는 각종 규정과 규제로 대표되는 저차원적 접근방법으로 일관되어 올 수 밖에 없었고 그러다 보니 보다 적극적인 공직윤리를 실현하지 못하고 있었다. 제4장에서 밝힌 것처럼 이는 미국의 경우와 크게 대비되는 것이다.

앞으로 우리나라에서도 더 많은 학자들이 입법부 공무원의 정당성(legitimacy)을 강조하고 그 이론적 토대를 제공함으로써 Blacksbury School이 제시하는 고차원적 공직윤리를 향한 담론이 활발히 제기되어야 할 것이다. 이를 통해 더 이상 복잡한 규제에 의해 인위적으로 공직윤리가 제고되는 것이

아니라, 입법공무원이 국정의 중심축이라는 내재화된 신념에 기초하여 자발적으로 공직윤리가 제고되어야 할 것이다. 즉, 우리나라에서도 입법부 공무원의 공직윤리에 관한 한 저차원적인 접근방법을 넘어 고차원적인 접근방법을 지향해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 구자용. (1990). 행정의 책임과 행정통제에 관한 주요 논의 검토. 『한국행정학보』, 24(2). 875-889.
- 김호섭. (1993). 공무원의 윤리적 행위를 위한 조직의 전략. 『한국행정연구』, 2(1): 5-25.
- 김호섭. (1994). 공직의 윤리성 제고를 위한 새 정부의 개혁: 평가와 대안. 『한국행정학보』, 28(4): 1503-1523.
- 배용수. (2000). 신관리주의 한국적 적실성. 『한국행정학보』, 34(2). 23-38.
- 박통희. (1993). 제13대 여소야대 국회의 효율성 논란: 대표성, 능률성, 그리고 전문성을 중심으로. 『한국정치학회보』, 27(1). 161-184.
- 이원근. (1998). 국회 내 역학관계의 변화와 행정적 대통령전략의 재정립. 『한국행정학보』, 32(3). 1-16.
- 정정길. (1988). 『정책결정론』. 서울: 대명출판사.
- 손병권. 2005, “미국의회의 의원입법” 국회도서관보, 9월호. pp. 15-21.
- 윤태범. 2005, “2004년 부패방지 개관” 2004 부패방지백서, 부패방지위원회
- Brumback, Gary B. (1991). Institutionalizing Ethics in Government. *Public Personnel Management*, 20(3): 345-353.
- Cooper, Phillip J. (2000). *Public Law and Public Administration*. Itasca: F. E. Publishers, Inc.
- Denhardt, Kathryn G. (1988). *The Ethics of Public Service*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Fiorina, Morris. (1986). Legislative Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power. *Journal of Law, Economics, & Organization* 2: 33-51.
- Frederickson, George H. (1974). Introductory Comments. *Public Administration Review*, 34(1).
- Goodsell, Charles T. (1983). *The Case for Bureaucracy : a Public*

- Administration Polemic*. Chatham, N.J. : Chatham House Publishers.
- McCubbins, Mathew., & Schwarz, Thomas. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1): 165-179.
- Osborn, David & Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government*. Reading, A: Addison-Wesley.
- Rohr, John A. (1989). *Ethics For Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker.
- Rohr, John A. (1998). *Public Service, Ethics, and Constitutional Practice*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rosenbloom, David. (2002). *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Wamsley, Gary L., et al. (1987). The Public Administration and the Governance Process: Refocusing the American Dialogue. In Ralph C. Chandler. *A Centennial History of the American Administrative State*, 291-317. NY: The Free Press.
- Wamsley, Gary L., et al. (1990). *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Weingast, Barry. (1984). The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective. *Public Choice*. 44: 147-191.
- Weingast, Barry & Moran, Mark. (1983). Bureaucratic Discretion or Congressional Control?-Regulatory Policymaking by the FTC. *Journal of Political Economy* 91: 765-800.
- Ornstein, Norman J., Thomas E, Mann, and Michael J. Malbin, eds. 2002, *Vital Statistics on Congress 2001-2002*, Washington D.C.: The AEI Press, 2002
- Rosenbloom, David. H. 2000, *Building a legislative-centered public administration: Congress and the administrative state, 1946-1999*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Highlights of House Ethics Rules, 2005 <http://www.house.gov/ethics/Highlights2003.htm>

U.S. Governmental Manual, 2004 Washington D.C.: Bernan Press.

An Overview of the Senate Code of Conduct and Related Laws, 2004
<http://ethics.senate.gov/downloads/pdffiles/overview.pdf>

Guide to Congress, 2004.

Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, 2002
http://www.usoge.gov/pages/forms_pubs_otherdocs/fpo_files/reference/soc_oct.txt