

## 반부패정책의 제도화과정 분석

### Analysis of the Insitutionalization Process of the Anti-Corruption Policy

강 성 남(Seong Nam Kang)\*

#### ABSTRACT

This article analyzes the institutionalization process of the anti-corruption policy. The objects of the analysis are the information freedom act, the administrative procedure act, corruption prevention act. The author investigates the factors of the institutionalization process such as time flow, actor flow, issue flow, and trigger flow.

This article identifies the role and influences of the main actor in the institutionalization process of the anti-corruption policy. Government has the initiative of the institutionalization process in the information freedom act. In contradiction of that, Professional groups such as academic society or circle has the initiative of the institutionalization process in the administrative procedure act. However, Citizen consolidatory groups such as People's Solidarity for Participatory Democracy, Citizens' Coalition for Economic Justice etc have the initiative of the institutionalization process in the corruption prevention act.

This article speculates the theoretical-practical implications for the strategy of the institutionalization process.

---

\* 한국방송통신대학교 행정학과 교수(행정학박사)

## I. 서론

### 1. 문제의 제기 및 연구목적

부패현상을 어떻게 인식하느냐의 문제와 함께 그에 대한 처방이 무엇이냐의 문제가 부패 연구에 있어서 핵심적인 과제이다. 전자의 문제와 관련하여 다양한 개념들과 접근입장들이 존재하고 있지만, 막상 개별적인 부패사례를 체계적으로 이해하고자 할 때에는 이들 개념정의와 접근입장이 별로 도움이 되지 않는다. 부패현상이 어느 한 요인에 의해서만 결정되는 것이 아니라 부패의 초기조건이 시간의 흐름 속에서 다양한 요인들과 결합하여 종국적으로 현상화할 때에는 복잡성(complexity)을 띤 모습으로 나타나기 때문이다. 후자의 문제도 전자와 밀접한 선택적 친화력을 가지고 있어서 다분히 도식적인 틀이 가지는 한계를 지니고 있다. 각각의 개념적 스펙트럼 및 접근입장과 일대일 대응성을 지닌 처방이라는 것들이 다면적인 현상과 다차원적인 구조에 적용하는데 일정한 약점을 지닐 수밖에 없음을 인정하지 않으면 안 된다. 그래서 종합적 처방이니, 총체적·통합적 접근입장을 주장하지만, 그 내용을 살펴보면 아직은 종합적 처방이라는 것이 산발적으로 언급된 대안들을 일정한 체계와 틀도 없이 단순히 모으는 수준에 그치고 있고, 총체적·통합적 접근입장도 개별적인 입장의 토대가 되는 철학적, 인식론적 차이를 극복하지 못한 나머지 한낱 관념적인 구호수준에 머물고 있다.

이러한 상황에도 불구하고 부패현상을 천착하는 연구주제는 개념분석, 이론모형 중심적 연구, 외국제도 및 기구의 소개, 실태 및 사례분석, 유형화연구, 통제전략 등에 집중되고 있음을 볼 수 있다(강성남, 1999: 14-22). 따라서 부패의 통제가 부패연구의 핵심적인 목표로 인식될 만큼 중요한 주제임에도 불구하고 반부패정책의 제도화과정을 분석하는 연구는 찾아보기 어렵다. 그 동안 우리나라에서는 다양한 반부패정책을 추진하여 왔다. 그것은 역대 정부의 반부패정책을 일별하는 연구들에서 쉽게 확인할 수 있다(강성남, 1999: 133-171; 김종렬, 1993; 김영래, 1997). 우리나라의 반부패정책은 어느 나라의 반부패정책과 견주어 결코 손색이 없을 만큼 다양하지만, 이들 정책의 제도화수준은 매우 낮을 뿐만 아니라 제도화한 정책을 운용하는 수준에서는 여전히 미흡한 점이 많이 발견되고 있다. 이러한 문제의 가장 큰 원인은 제도화과정에서의 다양한 의견들이 제대로 투입되지 못하고, 투입된 의견들이 적절히 제도적으로 수용되지 못한 데에 있다고 본다. 정부일방의 정책선호나 의회지배정당의 정략적 정책선택, 그리고 시민단체의 여론몰이운동방식의 정책압박 등으로 합리적 제도화의 틀을 구성하는데 있어서 시간적 지연과 내용상 허점을 드러낼 수밖에 없었던 것이 저간의 사정이다.

이 논문은 바로 이러한 인식을 바탕으로 반부패정책의 제도화 과정을 분석하여 제도화의 내용과 운용의 수준을 가늠하고자 한다. 여기서 분석의 초점으로 삼고 있는 것은 반부패정책의 제도화와 관련된 대표적인 입법과정을 분석하고 있다. 즉 정보공개법 제도를 제정한 공공기

관의정보공개에관한법률, 행정절차의 제도화를 규정한 행정절차법 및 부패방지의 제도화를 함축하고 있는 부패방지법 등을 분석대상으로 하여 이들의 제도화과정을 분석하고자 한다. 특히 부패방지의 제도화과정분석에서는 여타 부패방지관련 법률이 대상이 될 수 있겠으나, 여기서는 지난 2001년 6월에 제정되고 2002년 1월 25일부터 시행되고 있는 부패방지법을 대상으로 하였다.

## 2. 분석대상의 이론적 함의

정보공개제도는 정보가 행정부나 국가기관의 독점물이 아니라 공공의 소유인만큼 정보의 분산이나 배분을 통한 정보민주주의의 실현이 실질적인 민주주의를 가능케 한다는 인식에서 출발하고 있다. '정보의 공개념'에 입각한 이러한 인식적 기초는 다시 정보공개제도가 국가기관으로 하여금 정보공개를 재량이 아닌 의무이자 원칙으로 만드는 시급성이 된다. 의회기능의 약화, 행정의 비밀지향성, 정보화사회의 도래, 매스미디어에 대한 불신 등이 정보공개제도의 필요조건으로 작용하고 있는 것이 현실이다. 이러한 현실적인 필요조건적 상황전개는 종국적으로 '알 권리'에 대한 국민들의 인식을 증대시키면서 정보공개의 제도화를 위한 법철학적 근거를 제공하고 있다.

정보공개제도의 이론적·실천적 함의는 바로 '알 권리'의 실현이라는 점에서 구해야 한다고 믿는다. 정보공개는 국정정보에 대한 국민 자신의 정보주체성을 확립한다는 차원에서 중요한 의미를 가진다(강경근, 1988 ; 김만기, 1991). 국민이 국가활동에 대해 알아야 한다는 것은 국가활동의 전개에 맞춰 스스로의 삶을 적응시켜야 한다는 소극적 측면과 국가활동의 내용을 파악하여 주권자인 국민으로서 적절히 판단하고 평가하여 국정에 참여할 수 있도록 한다는 적극적인 측면을 동시에 포함하고 있다. '정보가 없으면, 참여도 없다'는 말처럼 알 권리의 보장 없이는 시민참여에 의한 행정은 있을 수 없다(秋山幹男·三宅弘·奥津茂樹 著, 최호준 역, 1994 : 14).

알 권리의 실현은 개인적인 차원이나 국가적인 차원에서 진리를 달성하는데 기여하는 진실성취의 기능과 언론기관 또는 국민 각자가 정부에 관한 정보에 대해 접근권을 보장받을 때 비로소 행정관료의 무능과 비능률 그리고 부정부패 등을 억제할 수 있는 정부에 대한 파수대적 기능을 성취하게 된다. 이 뿐만 아니라 정부의 정책과 시책에 관하여 올바른 정보를 가진 다음에야 국민은 참여의식이 생기고 적극적인 참여가 실현될 수 있는 국민의 정치·행정참여의 기능과 사회와 국가발전의 기능을 수행한다.

정보공개를 실현하는 정보공개법이나 조례가 그 이념과 목적으로서 행정의 공정한 운영, 열린 행정, 정부 대 국민간의 신뢰관계의 증진 등을 내포하고 있는 것은 일반 정보공개 개시청구권의 배후에 있는 알 권리의 참정권적·공적 성격을 시사하고 있는 것이다.

행정절차를 법적으로 제도화한다는 것은 행정처분, 법령의 제정과 개정, 일상생활과 관련된 정책이나 제도를 수립할 때 국민의 의견을 직접 듣고 이를 반영할 수 있는 기회를 법적

으로 보장한다는 의미를 담고 있다. 부연하면 행정절차법의 제정은 곧바로 국민의 입장에서 보면, 국민 권익을 구체할 수 있는 사전예방적인 장치를 마련한다는 의미와 함께 정책결정 과정의 공개와 능동적 행정참여를 보장함으로써 행정의 투명성을 제고한다는 함의를 동시에 지니고 있다. 이러한 맥락에서 행정절차법의 제정은 열린 정부와 투명한 행정의 이론적·실천적 토대를 다지는 결과를 낳는다. 행정절차의 제도화를 통해 정책의 신뢰성과 실효성을 제고할 수 있고 사후적 행정쟁송의 감소와 행정능률의 향상을 도모하게 되는 실익도 기대된다.

행정절차는 국민이 단순한 행정의 객체나 신민(臣民)이 아니라 행정과 대등한 성숙한 시민으로서 법적 주체의 지위를 갖는다는 법치국가적 인식을 바탕으로 하고 있으며(홍준형, 1996:4), 행정의 공정성과 적정성 그리고 개방성을 보장하는 실질적인 수단이라는 데에 보다 중요한 인식론적 토대를 두고 있다. 이를 위해서는 또한 행정은 국민의 편의를 위한 기구이며 국민을 위한 서비스의 생산자요, 전달자라는 인식이 바탕에 깔려 있어야 한다. 서비스의 내용과 전달방법에 있어서 소비자인 고객의 요구가 크게 변하고 있다. 바로 이러한 변화가 행정서비스의 생산과 배분에 미치는 영향은 결코 적지 않을 것이다. 열린 정부는 바로 이러한 행정 서비스의 소비자이면서 고객인 국민들의 욕구에 민감하여야 한다. 다시 말해서 서비스에 대한 고객의 기대수준과 서비스전달 후의 고객의 반응을 고려한 행정서비스의 생산과 전달이 요청된다. 맹목적인 행정절차의 제도화를 통한 행정서비스는 고객의 기대수준이 당연한 기대 또는 정당한 기대에 기초한다. 국민의 서비스에 대한 반응도 만족수준에 그친다. 현실적인 차원에서 보면 행정서비스의 만족수준에 이른다는 것 자체도 어려운 일이지만, 우리가 진정으로 회구하는 행정서비스에 대한 고객의 반응이란 결국 '감동'의 수준이다. 행정절차의 실천적 과제인 동시에 행정절차의 제도화가 지향할 목표가 바로 이것이다. 실질적인 행정절차제도는 명목적인 규정을 통해 '기대하지 못하거나' 또는 '생각조차 할 수 없는' 행정서비스를 전달받았을 때에 나오는 고객반응으로서의 감동과 고감동을 지향해야 한다. 우리는 행정절차의 제도화가 갖는 참된 이론적·실천적 함의를 여기서 찾을 수 있다. 보다 현실적인 차원에서 보면 행정절차제도화는 서비스 완료를 기다리는 국민의 시간 즉 대기비용(waiting cost)을 획기적으로 감소시킬 것이다. 이것은 국민이 행정서비스를 기다리는 대신에 생업에 종사했을 때 얻을 수 있는 소득, 즉 기회비용(opportunity cost)의 손실을 줄여주는 결과가 된다(강성남, 1996 : 82). 이러한 기회비용의 감소는 부패절감의 효과를 낳게 됨은 당연하다고 하겠다.

정보공개나 행정절차의 제도화는 그 효과와 관련하여 다초점구조를 가지고 있는데, 그 중에 하나가 바로 반부패정책의 효과이다. 따라서 부패방지의 제도화는 앞의 두 가지 핵심적인 제도화를 전제로 한다.

## II. 이론적 분석요소와 틀

제도란 환경의 변화에 영향을 미치는 독립적 요인이기도 하지만, 반대로 환경의 변화에 의해 영향을 받는 종속적 요인이 되기도 한다(Singh et als, 1991 : 390-391). 그런데 제도가 무엇인지에 관한 보편적 정의를 찾기란 어렵다. 아이켄베리(Ikenberry, 1988 : 226)는 제도가 정부제도, 즉 갈등을 중재하는 행정적·법적·규제적 규정(rules)을 의미한다고 보는 반면에 홀(Hall, 1986 : 19)은 정치와 경제 각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행을 제도로 정의하고 있다. 이처럼 역사제도주의자들은 제도를 매우 포괄적으로 정의하고 있는데, 행위자들의 이익에 대한 정의에 영향을 미치고 행위자들간의 권력관계를 구조화시키는 국가와 사회의 모든 것을 제도의 개념적 범주에서 검토하고 있다(Thelen & Steinmo, 1992 : 6). 여기서 주목할 것은 개인행위와 행위자들의 상호작용을 제약하고 규율해 주는 제도의 영향력과 제도의 관계적 측면이다. 그런데 이러한 제도라 할지라도 제도의 변화는 계속적이고 점증적으로 이루어지는 것이 아니라 매우 급격하게 또한 간헐적으로 일어난다. 따라서 제도의 변화는 매우 이례적인 현상으로 이해되고 있다. 크래스너(Krasner, 1988)가 절절된 균형(punctuated equilibrium)이라는 개념으로 설명하는 제도의 중대전환점과 지속점이 존재한다는 것이 그래서 설득력을 지닌다.

제도의 실제적 접근을 위해서는 제도가 무엇인가에 대한 논의(Peters, 1999 : 28-31) 보다는 제도가 어떻게 형성되는지에 관한 실증적 논의가 중요하다. 그것은 바로 제도화과정에 대한 분석을 요구한다. 제도화과정에 대한 분석을 시도한 연구가 흔히 않은 상황에서 제도화과정분석을 위해 이론적인 분석 틀을 구성하는 일이 쉽지 않음은 당연하다. 제도화과정의 분석 틀을 구성함에 있어서 본 연구에서는 제도화를 하나의 '제도를 결정하는 행위'로 보고 결정이 이루어지는 일련의 과정에 관한 이론적 분석 틀을 원용하고자 한다. 여기서 상정하는 제도는 위에서 언급된 제도의 개념에서 협의의 개념적 요소들로 볼 수 있는 규정이나 규칙, 절차 등을 함축하고 있다고 본다.

결정과정에 대한 이론적 논의는 무수히 많다. 각각의 이론적 논의는 나름대로의 합리성(rationality)에 대한 전제의 폭을 달리하면서 이상적 수준(ideal level)과 현실적 수준(real level)의 다양한 설명적 스펙트럼(explanatory spectrum)을 보이고 있다. 이러한 다양한 설명과 분석의 요소와 틀 가운데 어떤 것을 선택하느냐의 문제는 전적으로 연구자의 몫에 속한다. 규범적인 연구에서는 이상적 수준의 설명 틀을 선호하겠지만, 경험적인 연구에서는 현실적 수준의 설명 틀이 설득력을 지니게 되는 경우가 많다. 특히 코헨(Cohen), 마치(March), 올센(Olsen)등이 공동으로 발표한 논문에서는 의사결정의 핵심인 선택행위는 기회, 문제, 해결책, 참여자 등의 결정요소들의 흐름과 함수관계에 있다는 점을 강조하고 있어서 질서정연한 조직상황이 아닌 조직화된 무정부상태(organized anarchy)에서의 결정행위를 설명하고자 한다(Cohen, March, and Olsen, 1972 : 1-25).

본 논문에서는 이러한 결정행위에 대한 관점을 참고하여 제도화과정을 시간의 흐름(time flow), 행위자(참여자)의 흐름(actor flow), 쟁점의 흐름(issue flow), 촉진요인의 흐름(trigger flow)을 분석의 구성요소로 상정하고자 한다.

시간의 흐름은 제도화과정에 영향을 미치는 요인들의 경과를 시계열적으로 확인할 수 있도록 하는 요소이다. 시간의 흐름은 인위적으로 통제하기 어려운 측면을 지니고 있다. 경우에 따라서는 시간통제의 다양한 전략을 구사함으로써 상대적인 차원에서 시간의 흐름을 통제할 수 있다고 보지만, 절대적 시간의 흐름을 통제하기란 현실적으로 불가능하다.

행위자의 흐름은 제도화과정에 참여한 사람들의 변모상황을 확인할 수 있게 하는 요소이다. 이른바 참여의 범위는 참여를 통해 이루려는 제도의 내용 즉 그 제도의 효과가 미치는 범위의 함수가 된다. 그리고 참여자의 정도 역시 제도의 효과가 어느 정도 강하고 심대하며 그리고 참여자에게 절실한 것이냐에 따라 결정될 것이다. 쟁점의 흐름은 제도화과정에서 제도의 틀을 이해하는데 중요한 하나의 요소이다. 이를테면 제도의 중요요소라 할 수 있는 것들에 대한 참여자들간의 주장내용이 어떻게 변하고 그것들이 과연 제도적으로 성취를 보게 되는지에 대해 관심을 가지고 있다면 바로 이 쟁점차원의 흐름을 직시해야 할 것이다. 이 과정에서는 결정전략의 측면과 관련하여 타협과 협상전략이 어떤 수준에서 구사되고 있는지를 눈여겨보는 것도 흥미 있는 일이 될 것이다. 끝으로 촉진요인의 흐름은 제도화과정에서 소위 추진기계의 구실을 하는 사상(events)이라고 말할 수 있다. 대상집단의 관심을 촉발하고 유도하게 되는 촉진요인의 흐름은 제도화의 상대적인 시간의 흐름을 통제하는 하나의 요소로서의 역할을 수행한다. 그리고 촉진요인차원의 흐름은 쟁점차원의 흐름에도 영향을 미쳐서 결과적으로 제도화의 틀을 구성하는데 지대한 영향을 끼치게 된다.

촉진요인의 흐름에서는 촉진요인이 시간의 흐름과 함께 문제의 핵심쟁점과 다양한 행위자들간의 상호관계를 구조화할 뿐만 아니라 행위자들간의 상호작용에도 영향을 미치는 현상이 나타난다. 제도를 형성하기 위한 결정과정에 참여하는 다양한 행위자들간에 쟁점에 대한 합의가 언제, 어떻게 이루어지는가는 전적으로 시간의 흐름과 촉진요인의 흐름에 의해 통제된다고 해도 과언이 아니다. 이러한 맥락에서 보면, 촉진요인과 시간요인은 쟁점요인과 행위자 요인들에 대해서는 독립변수적 성질을 가지는 한편, 촉진요인만을 고려하면 이것이 행위자요인과 쟁점요인간의 상호작용과정에서 매개변수적 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다. 코헨 등이 설명하는 모델(일명 쓰레기통 모형)에서 언급되는 결정(선택)기회가 시간적 요인이 충분히 개입된 상태에서 통제외적 영역이 존재하고 있는 등의 제약을 가지고 있는 반면에 촉진 요인은 시간적 요인의 개입을 가능한 차단한 상태에서 대체적으로 작위적인 영역에서의 통제변인을 고려한다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 정보공개제도화과정의 분석

#### 1. 시간의 흐름

지난 1987년 7월 행정개혁위원회가 『행정개혁에 관한 건의』에서 공식적으로는 처음으로 행정정보공개를 제도개선의 주요과제로 제안하였다. 그리고 지난 1989년 9월에 헌법재판소가 국가기관의 보유하고 있는 정보에 대해 내린 공개결정은 그 동안 잠복해 왔던 알 권리에 대한 인식을 제고하는 한편 행정기관보유정보의 공개필요성에 대한 인식의 확산을 기하는 계기가 되었다. 지난 1989년의 공법학회에서의 정보공개법(시안) 발표와 1991년과 1992년에 연이어 나온 헌법재판소의 형사기록 복사허용결정, 군사기밀의 범위축소해석 결정, 청주시의 정보공개자치조례의 인용결정 등으로 인해 정보공개제도화를 위한 시간의 흐름은 건박하게 흘러갔다. 시간의 흐름은 인위적 통제를 가할 수 없는 것이기도 하지만, 1992년 11월에 당시 김영삼 대통령후보가 행정정보공개법을 제정하겠다는 선거공약을 제시하면서 정보공개제도화에 중요한 변수로 작용하던 시간의 흐름에 일대 중대한 변화를 가져오게 되었다. 이윽고 연구기관과 시민단체, 전문가집단 및 국회와 정당 등이 법안을 제시하고 이에 대한 여론수렴의 시간이 흘러갔다. 정부스스로 입법예고가 이루어진 것은 이후 2년 7개월이 경과한 때이고, 국회에서 입법적인 제도화가 성취된 것은 그로부터 1년 4개월이 지난 뒤의 일이다. 정보공개제도의 제도화과정에서 시간의 요소로 주목되는 것은 대통령선거기간이다. 이는 정책문제의 정부귀속화 전략상 매우 중요한 시간적 요소임에 틀림없다. 특히 대통령당선자의 후보시절의 정책공약으로 제시된 제도화 약속이었다는 점을 감안할 때 대통령선거기간에 제도화를 위한 문제제기와 쟁점을 둘러싼 의견제시 등이 제도적 틀을 갖추는데 매우 유용한 전략적 특성을 지닌다고 하겠다.

〈표 1〉 정보공개제도화과정의 요소별 흐름

요소의 흐름	요소변화의 경과내용									
시간	89.9	89.12	91.5	92.2	92.6	92.11	92.12	93.7	94.3	94.7
행위자	시민→헌재 ↓ 정부	공 법 학 회	시민→헌재 ↓ 검찰	시민→헌재 ↓	청주시의 회 대법 원 청주 시	유권자 대선후보	한국행정 연구원	경실련	국무총리 →행정기 관	민주당
쟁점	국가기관보 유정보공개 결정 (알 권 리)	정 보 공 개의 원 칙과 범 위	행사기록복 사허용(알 권 리)	군사기밀의 범위	정보공개 자치조례	정보공개 법제정약 속	행정정보 공개법안	정보공 개법안 발표	국무총리 훈령	정보공 개법안
촉진요 인	헌법재판소 의 결정	정 보 공 개 법 시 안발표	헌법재판소 의 결정	헌법재판소 의 결정	한국공법 학회	김영삼후 보의대선 공약				국회
시간	94.8-10	94.11	94.12	95.7	95.10-11	96.1.9	96.8.8	96.8	96.10	96.11.30
행위자	총무처, 국 회상임위원 회	국 회 상 임 위 원 회, 민 자 당, 청 와 대, 총리실	정 부 → 전 문 가	정 부	차관회의, 각부처	새정치국 민회의	차관회의	국무회의	정 부, 신 한 국 당, 새정치국 민회의	국회
쟁점	비공개대상 정보의 범 위, 정보공 개거부불복 구제절차		비공개대상 정보의 범위, 정보공 개거부불복 구제절차	비공개대상 정보의 범 위, 정보공 개거부불복 구제절차	비공개대 상정보범 위확대요 구	정보공개 법안 국 회제출		정 부, 새 정치국민 회의 법 안국회제 출	지 방 자 치 단 체 의 정 보 공 개 조 례 제 정 권, 비공개 대상정 보 의 범 위 축소	
촉진요 인			공청회	입법예고	각 부처, 상정보류	행정위		심의의 결	행정위	국회본 회 의 통과

## 2. 행위자의 흐름

제도화과정에서의 행위자 또는 참여자는 시간의 흐름에 따라 매우 다양하다. 정보공개의 직접적인 이해당사자인 시민을 비롯하여 국가기관 및 의회, 연구기관, 정당, 전문가집단, 시민단체 등 정보공개제도화과정에서 활동했던 참여자는 시간이 지남에 따라 그들의 역할과



그들간의 관계구조에 있어서 다양한 모습을 보여주고 있음을 발견하게 된다.

행위자들의 흐름 가운데 매우 역동적인 모습을 보여주었던 사례는 지난 1989년과 1991-1992년에 각각 있었던 알 권리와 관련된 사법부의 결정내용이다<sup>1)</sup>. 이 결정에서 재판부는 헌법에 보장된 언론·출판의 자유는 사상 또는 의견의 자유로운 표명과 그것을 전파할 자유를 의미하며 이는 충분한 정보에의 접근을 통한 자유로운 의사형성이 전제되어야 가능한 것으로 이런 점에서 알 권리는 표현의 자유에 당연히 포함되는 것이라는 점을 분명히 밝히고 있다. 뿐만 아니라 알 권리의 핵심은 정부가 보유하고 있는 정보에 대한 국민의 공개요구권으로 자유민주적 기본질서를 천명한 헌법전문과 제1조 및 제4조의 해석상 당연한 것으로 보아야 한다고 밝히고 있다. 과거의 학설상으로 언론·출판의 자유에 국민의 알 권리가 포함된다는 점에는 이론이 없었으나 이것이 소극적으로 정부가 국민의 알 권리를 방해·차단할 수 없다는 자유권적 기본권의 성질만을 가진 것이 아니라 적극적으로 정부가 가진 정보를 보여달라는 청구권적 기본권의 성질을 갖는 것으로 헌법재판소가 해석을 내림으로써 알 권리 내용을 매우 넓혀놓았다는 점이 특기할 일이다(강성남, 1995 : 41-42).

한편 지난 1992년 2월 25일의 헌법재판소는 군사기밀법의 적용대상을 축소·해석해야 한다는 요지의 결정을 내린 바 있다. 이에 앞서 1991년 5월 13일 헌법재판소는 형사기록의 일부인 수사기록에 대한 복사신청과 관련하여 이를 거부한 행위는 청구인의 알 권리를 침해한 것이므로 이를 취소해야 한다는 내용의 판결을 내렸었다.

시민과 정부 및 헌법재판소, 의회와 행정기관 및 대법원간의 관계양상에서 발의와 반응 그리고 결정에 이르는 일련의 과정은 제도화과정의 참여자들의 역동성을 읽을 수 있다. 주지하는 바와 같이 특히 지난 1992년 6월에 있었던 대법원의 판결은 청주시의회가 정보공개 자치조례를 의결한 것에 대하여 청주시가 사법적 대응으로 맞서면서 세인들의 관심을 촉발시키더니 결국 청주시의회의 손을 들어주면서 일단락 되었다. 사실상 이 판결은 각 계층의 자치단체의 정보공개조례를 제정하는데 일대 전기를 마련했다는 점에서 정보공개제도화의 분수령을 이루고 있다. 또한 정보공개제의 제도화를 둘러싼 기관간의 충돌이라는 점에서 주목을 끈다. 이 과정에서 법원의 개입으로 법적 다툼의 쟁점을 해소하는 과정이 제도화를 촉진시키는 계기를 마련하게 된 셈이다.

또한 경실련과 한국행정연구원 그리고 야당의 법률안 제안 방식으로의 참여는 종래의 제도화과정에서 찾아볼 수 없었던 독특한 측면이다. 다시 말해서 제도화과정에서 이들 단체 및 기관이 자신들의 의견을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 법률안을 작성하여 이를 제시하는 이른바 '대안제시의 참여형태'는 향후 각종 제도화과정에서 하나의 모범이 될 수 있다는 점에서 매우 의미 있는 참여방식으로 평가되어야 할 것이다.

한편 정부와 여당, 청와대, 총리실 및 각 부처간의 제도화과정에서의 이해반영을 위한 경쟁적 노력들이 전개되었다는 점도 간과해서는 안 될 대목이다. 이들은 각기 제도적 이해를

1) 1989년 이래 1992년 말까지 8차례에 걸친 대법원, 헌법재판소, 서울고등법원의 알권리에 대한 판례가 있었다.

지닌 채 때로는 독립적인 행위자로서, 또 다른 경우에는 공동의 이해를 가진 연합적인 행위자로서 제도화과정에서 대한 참여를 통해 기관의 이해를 실현시키고자 했다. 그것은 쟁점의 흐름에서도 언급되고 있는 비공개 정보의 대상과 범위를 둘러싼 기관들의 이해투입이 경쟁적이었다는 데에서 확인된다.

### 3. 쟁점의 흐름

정보공개제도화과정에서 쟁점의 흐름은 초기에는 주로 구체적인 사례중심이었다가 시간의 흐름에 따라 매우 일반적인 측면으로 전개되었다. 그러다가 제도화가 마무리되는 단계에 이르러서는 다시 일반적인 틀 속에서도 매우 세부적이고 구체적인 사례중심으로 그 초점이 이동하는 경향을 보였다.

예를 들면, 1989년 9월에 있었던 헌법재판소의 선고<sup>2)</sup>는 군수관리의 임야조사서, 토지조사부에 대한 청구인의 열람·복사신청에 불응한 부작위의 기본권침해여부에 관한 것 등 주로 구체적인 사례에 관한 것이었다. 그런데 1992년 2월의 헌법재판소의 선고<sup>3)</sup>는 군사기밀보호법 제6조 등에 대한 위헌심판 사건에서 보듯이 군사기밀의 적정범위와 국민의 알 권리의 조화라는 광범하고도 일반적인 측면의 쟁점에 관한 것으로 옮겨갔다. 이처럼 본격적으로 일반적인 측면으로의 쟁점이행은 1992년 6월에 청주시의회가 심의 의결한 행정정보공개조례에 대하여 청주시가 행정정보공개조례안 재의결 취소청구소송을 낸 것에 대하여 대법원이 원고의 청구를 기각하면서부터이다<sup>4)</sup>. 이러한 일반적인 쟁점은 정보공개를 제도적으로 마련할지의 여부에 대한 논의를 본격화하는 단초를 제공하였다고 할 수 있다.

이런 차원에서의 논의는 한국행정연구원의 델파이기법을 통한 여론조사<sup>5)</sup>에 의해 뒷받침 되더니 급기야는 1993년 7월에 경제정의실천시민연합이 정보공개법안을 발표하고 이어서 1994년 3월 국무총리훈령(제288호)을 시행하면서 행정정보공개를 둘러싼 논의는 제도화의 필요성을 기정 사실화하는 단계에 접어들게 되었다. 민주당이 정보공개법안을 국회에 제출하고 총무처는 정보공개법심의위원회를 구성하여 행정정보공개법시안을 작성<sup>6)</sup>하기까지 일

2) 헌법재판소, 1989.9.4 선고 88헌마 22.

3) 헌법재판소, 1992.2.25 선고 89. 헌가104

4) 대법원, 1992.6.23 선고 92추17.

5) 한국행정연구원, 「행정정보공개제도에 관한 연구」, 1992.12.

6) 정보공개법 심의위원회에서 정보공개법안을 작성할 때 정한 몇 가지 원칙을 보면 우선 첫째로 정보공개를 원칙으로 하고 비공개를 필요 최소한으로 한다는 것 둘째, 제도 시행시 부작용을 최소화하기 위한 제반조치의 강구 셋째, 1994.7.1부터 실시하고 있는 「행정정보공개 운영지침」(국무총리훈령 제288호)상의 내용을 검증·반영한다는 것 넷째, 기존의 국내·외 정보공개법 관계자료를 비교·평가하여 우리 실정에 가장 적합한 제도를 창출하는 것 등이다. 이런 원칙에 따라 참고로 했던 입법례를 보면, 한국행정연구원(1992.12), 공법학회안(1989.12), 경실련안(1993.7), 민주당안(1994.7), 미국(Freedom of Information Act), 캐나다(Access to Information Act), 프랑스(Law on Access to Administrative Document), 스웨덴(The Freedom of the

반적인 쟁점의 흐름은 계속되었다. 그러나 정부의 제도화의 틀과 야당 및 시민단체 등에서의 제도화의 틀을 이루는 세부적인 내용들간에는 많은 차이점을 드러내면서 결국 제도화를 둘러싼 쟁점의 흐름은 정보공개에서 제외되는 정보의 범위와 정보공개거부에 대한 불복구제 절차 등 구체적·세부적인 사항에 관한 것으로 그 초점이 모아지게 되었다. 사실 이러한 쟁점사항은 정보공개제도의 성패를 좌우할 매우 중요한 것으로서 따라서 이를 통해 제도화의 의지를 가늠해 볼 수 있는 척도가 되기도 한다. 국회에서 심의과정에서 결국 정부안과 새정치국민회의안이 경쟁하게 되었는데 두 개의 법안의 단순비교표를 보더라도 이를 확인할 수 있다.

특히 정부안이 국회에 제출되기까지에는 많은 우여곡절을 겪었던 것이 사실이다. 차관회의의 상정보류에 이어 최종적으로 조정회의를 거치면서 각 부처의 이해가 본격적으로 표출하게 되고 이것은 결과적으로 비공개대상정보의 조정으로 나타났던 것이다.

각 부처가 총무처에 요구한 내용을 보면, 관료사회가 철저히 지켜지던 비밀이 일반에 공개되리라 얼마나 어려운가를 여실히 보여준다. 예컨대 재정경제원은 대외 경제협상 과정에서의 논의사항 등 공개시 문제가 있을 것으로 판단되는 제정·통상 관련정보를 비공개로 묶어달라는 요구를 했고, 통일원은 통일관계 자료 등 공개해서는 안될 정보가 많은데 그런 내용을 법조문에 명시해 달라고 요청했다. 통상산업부는 통상협상과 기술개발 등의 정보를, 건설교통부는 부동산투기 관련정보를 각각 비공개대상정보의 범위에 포함시켜달라는 주문을 했던 것이다. 안전기획부는 안전보장과 관련된 정보분석자료의 공개를 제외해 줄 것을 요구하는 한편 정보통신부의 경우는 정보공개위원회의 임무를 현재 설치돼 있는 정보화촉진위원회에서 할 수 있도록 해달라는 것이고, 공보처는 공개된 자료를 언론이 올바르게 사용해야 한다는 견해를 제시하면서 벌칙조항을 주문하였다.

그 뒤에도 이 법안은 몇 차례에 걸친 신한국당과의 당정협의 과정에서 각 부처의 로비로 진통을 겪었다. 수정내용에서 가장 두드러진 부분은 정보공개위원회를 두지 말고 기존에 있던 행정심판위원회에서 정보공개에 관한 사항을 처리하자는 것이다. 법제처는 원안에 정보의 공개여부를 심의하기로 돼 있던 정보공개위원회를 두지 않고 현행 행정심판위원회에서 심의하도록 하자는 주장을 관철시켰다. 여기에는 행정심판법이 대폭 개정되어 1996년 4월부터 시행된다는 점이 감안되었다.

법제처가 이같이 수정한 데에는 정보공개위원회가 권고적 효력밖에 가지지 못해 구속력이 없다는 점과 비슷한 조직을 이중으로 설치하는데서 오는 예산과 인력을 낭비하지 않도록 하려는 의도가 있었기 때문이었다. 예컨대 국민고충처리위원회가 그 위상에도 불구하고 권고적 권한밖에 없어 어려움을 겪었다는데 주목하고 구속력있는 행정심판위원회에 권한을 부여하자는 쪽으로 안을 낸 것이다. 또한 개정된 행정심판법에 따르면 위원회 구성에서 민간인이 과반수 이상을 차지하도록 돼 있어 과거의 행정심판위원회의의 구태는 답습하지 않을 것으로 내다보고 있다.

〈표 2〉 정부 및 국민회의 법안 비교

	정부안	국민회의안	비고
정보공개청구자	모든 국민 다만, 외국인은 대통령령으로 정함	국민은 누구든지, 다만 외국인은 국내거주 3년이상인 자	
적용예외기관	안기부정보는 법적용 배제		
비공개대상 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>-다른 법령에 의한 비밀 또는 비공개 사항</li> <li>-국가안보·통일·외교·통상·재정·금융관계등 중대한 국가이익을 해할 우려가 있는 정보</li> <li>-재판·수사·공소유지·교정·보안 처분 등과 관련된 정보</li> <li>-공공기관내부 인사에 관한 사항</li> <li>-의사결정·정책결정 또는 대외 경제협상과정에서의 논의사항 및 내부보고서</li> <li>-개인의 사생활정보</li> <li>-법인의 영업상 비밀 등 기업 정보</li> <li>-국민의 생명·신체·재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익에 관한 정보</li> <li>-감사·규제·입찰계약·기술개발 등에 관한 사항</li> <li>-부동산투기·매점매석 등 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있는 정보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-다른 법령에 의해 공개를 면제받은 정보</li> <li>-국가의 안전이나 외교관계를 명백히 해한다고 인정되는 정보</li> <li>-범죄의 수사·공소제기·유지, 재판 또는 형 집행에 관한 사항</li> <li>-행정기관내부 인사에 관한 사항</li> <li>-의사결정과정에서 내부 또는 다른 기관과의 의견교환에 관한 사항</li> <li>-개인의 사생활정보</li> <li>-기업·법인 등의 영업·재정에 관한 정보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정부안 10개항</li> <li>-국민회의 7개항</li> </ul>
공개여부결정	15일 이내 통지, 부득이한 경우 15일 연장가능	10일 이내 공개여부통지, 부득이한 경우 15일 연장가능	
불복구제절차	이의신청, 행정심판, 행정소송 임의선택	이의신청→정보공개위원회에 심사청구→행정소송	
정보공개위원회의 구성		국회의장, 대통령 등이 국회 등의 언어 임명하는 9인으로 구성	
벌칙내용		직무수행방해죄, 비밀누설죄, 불출석등의 죄, 위증죄	

그러나 최초 정보공개법심의위원회에 참여했던 학계나 법조계에서는 이런 중요한 법안의 뼈대를 법제처가 마음대로 수정한 것에 대하여 불만을 표출하였다. 시안을 작성하기 위하여 2년 넘게 심의했고 학계·법조계·국회·시민단체가 공동으로 참여하여 공청회를 거쳐 확정된 내용을 하루아침에 바꾼다는 것에 대하여 도저히 이해할 수 없다는 반응을 보였다.

보다 세부적이고 구체적인 부분으로 들어가 보면 여러 가지 문제를 둘러싼 쟁점이 도사리고 있다. 첫째 비공개대상정보의 범위와 관련된 문제이다. 이른바 비공개대상정보의 범위를 「중대한 이익」, 「현저히 해할 우려」, 「현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유」 등 포괄적이고 자의적 해석이 가능한 불확정개념을 사용하여 규정하고 있는 점은 문제다<sup>7)</sup>. 이런 점은 결국 정보공개범위를 둘러싼 국민과 언론기관과 정부기관간에 분쟁과 불신을 유발할 소지를 많게 할 가능성이 높다. 더욱이 정보공개법에서 비공개정보의 범위를 지나치게 확대할 경우에는 자칫 정보비공개를 합리화하는 비밀보호법으로 전락할 우려가 있기 때문에 비공개대상정보의 범위를 축소해야 하며 아울러 같은 맥락에서 불확정 개념의 사용으로 인하여 행정기관이 자의적으로 정보공개를 거부하는 빌미를 주지 않기 위해서는 보다 명확하고 한정적인 개념사용이 이뤄져야 한다.

이럼에도 불구하고 국회 본회의에서 통과한 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』 속에는 당초의 총무처안에 비공개대상정보로서 포함되었던 이른바, 통상·재정·금융관계 등의 정보, 공공기관 내부의 인사에 관한 정보, 대외경제협상과정에서의 토의사항 등의 정보가 제외됨에 따라 비공개대상정보를 모두 10개 항목에서 8개 항목으로 조정되었다. 이런 결과는 사실상 1994년 12월에 발표했던 총무처의 시안내용으로 다시 회귀한 것으로 평가된다. 문제는 이들 8개 항목에 걸쳐 나열하고 있는 비공개대상정보의 범위와 관련하여 그 동안 시민단체와 법조계 및 학계 등에서 주장했던 내용과는 여전히 거리가 있다 데에 있다.

둘째, 정보공개위원회의 설치와 관련하여 총무처의 원안에서는 정보공개여부는 특수성이 있기 때문에 일반행정심판제도로는 곤란하다는 입장이었다. 즉 국민의 알 권리보장과 국익 침해가능성을 예방한다는 두 가지 측면을 동시에 고려할 필요성과 청구인의 주관적 권리구제가 아닌 일반적·객관적 권리의 구제라는 측면을 감안해야 한다는 당위에 근거한 발상이었다고 보아진다. 뿐만 아니라 기존의 행정심판제도에 대한 국민의 불신도 정보공개여부에 대한 판단의 최고결정권을 정보공개위원회를 통해 갖도록 하는데 크게 작용한 듯 하다. 사실상 현행의 행정심판에서는 인용율이 낮게 나타나고 있다.

그런데 법제처의 심사의견에서는 이러한 총무처의 의도를 반박하는 의견이 제시되어 눈길을 끈다. 법제처의 의견은 대략 다음과 같이 요약된다.

7) 사실 타 법률에서도 이런 다소 모호한 표현이 사용되고 있음을 발견하게 된다. 예컨대, 경찰관직무집행법 제10조의2를 보면, “타인의 생명·신체와 공공의 안전에 현저한 위해 발생을 억제”, 형법 제12조에서의 “지항할 수 없는 폭력”, 마약법 제44조의2에서 “오·남용으로 국민 보건 상 위해 우려” 등의 표현 등이 그것이다. 외국의 입법례를 보더라도 이를 발견할 수 있다. 뉴질랜드의 경우에 행정의 공정·중립·효율적 운용을 저해하는 문서, 덴마크의 경우에 “비밀유지가 필요하다고 인정되는 사적·공적 이익관련 정보” 등의 표현은 보기에 따라 모호한 것들이다.

기존의 행정심판위원회와 유사한 불복심사기능을 담당하는 기구를 국회·헌법재판소 등 헌법기관과 정부 및 각 지방자치단체에 따로 설치함으로써 예산과<sup>8)</sup> 인력의 낭비를 초래할 우려가 있으며, 기속력 없는 위원회의 권고를 정보비공개 결정기관이 수용하지 않는 경우에는 국민에게 정부기관간의 의견충돌·주도권 다툼으로 비쳐 정부의 공신력만 실추시킬 우려가 있다. 그리고 처분기관이 위원회의 권고를 듣지 않는 경우에는 국민에게 정부에 대한 불신과 불만만 증폭시키는 결과를 초래할 것이 예상되며<sup>9)</sup>, 기속력을 부여하면 공공기관에게 지나친 부담이 되고 국가의 중요정보가 유출될 우려가 있으나, 권고적 효력만 부여한다해도 법원에 행정소송을 제기하는 경우에는 결국 공공기관은 기속받게 된다는 것이다.

총무처는 정보공개여부는 일반행정처분과는 달리 국익보호와 국민의 알 권리보장이라는 상반된 목적을 달성해야 하는 특수성이 있으므로 통상적인 행정심판제도에 의하기보다는 『정보공개위원회』라는 전문적 심사기관을 설치·운영하는 것이 타당하다는 것이다. 정보공개위원회 위원은 「문서·도면·화일·컴퓨터 기재사항 등 정보와 관련된 제반 공개문제에 대하여 식견이 풍부」함을 요건으로 하므로 위원은 행정심판위원회와는 달리 정보공개 전문가일 것이 요구된다는 입장이다.

이에 대하여 법제처의 의견은 그렇지 않다는 것이다. 정보공개에서의 판단대상은 문서저장방법 등 정보의 보관형식이나 정보의 내용에 관한 전문기술적 판단이 아니라 정보내용의 공개적합성 여부에 관한 판단으로서 행정일반에 관한 폭넓은 지식과 경험에 입각하여 판단하여야 할 사항이므로 특수한 전문성을 요한다고 보기 어렵다는 입장을 보이고 있다. 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률에서 정보공개법상의 정보공개청구와 유사한 개인정보의 열람 또는 정정청구에 대한 불복절차를 행정심판으로 하도록 하고 있는 점에 비추어 볼 때 정보공개를 행정심판이 아닌 별개의 정보공개위원회에서 기속력 부여 없이 처리하도록 하는 것은 입법체제상 균형이 맞지 않다는 점을 들고 있다. 현재도 중앙행정기관의 정보공개 거부처분에 대한 불복은 행정심판으로 하고 있으며, 지방자치단체의 경우에는 정보공개위원회가 설치되어 있어 위원회의 결정사항에 대하여 행정심판을 거쳐야 행정소송을 제기할 수 있도록 되어 있다. 법원에서의 사법절차도 전문지식이 필요한 경우에는 판사가 전문가의 감정·의견 등을 참고하여 판결을 내리는 점에 비추어 볼 때 행정절차에서도 모든 분야에 걸쳐 전문지식을 가진 위원을 확보한다는 것은 불가능하고 불필요하다는 것이다. 설사 정보공개업무 특유의 전문성을 고려한다 하더라도 정보공개업무를 담당하는 위원회의 위원구성을 어떻게 하느냐가 관건이다. 정보공개위원회의 위원구성요건에는 민간인 위원 과반수 요건이 없어 심리의 객관성 확보도 문제가 있다.

뿐만 아니라 정보공개위원회는 정보공개·문서관리의 정부총괄부서인 총무처에 설치함으

8) 행정심판위원회의 운영비용은 행정부만 연간 43억원이 소요되고 있으며, 사법부와 입법부를 합하면 약 60억원이 소요되는 것으로 추산하고 있는 실정이다.

9) 이와 관련해서는 국민고충처리위원회의 권고불응이유로 위원장이 건설교통부장관등 고발 검토사례를 참조할 필요가 있다.

로써 정책집행기능과 심판기능을 동일기관이 관장하는 결과가 되어 독립성·제3자성 확보가 될 수 없다. 특히 지방의 경우 당해 지방자치단체에 정보공개위원회를 설치하게 되는 바, 이는 상급관청에서 재결하는 행정심판제도에 비하여 제3자성 및 공정성이 원천적으로 확보될 수 없다는 문제점이 있다.

총무처는 위원회의 권한을 권고적 기능에 한정했었다. 이것은 결국 처분청의 판단을 존중하여 권고적 효력만 인정한다고 하더라도 법원에 행정소송을 제기하여 승소판결을 받은 경우에는 결국 처분청이 이에 기속되어 정보공개를 하여야 하기 때문에 행정부내에 기속력 없는 심판기구를 별도로 설치하는 것은 아무런 실익이 없고 국민에게 불필요한 절차만 하나 더 강요하는 결과가 되어 국민의 불신을 가중시키게 될 것이라는 점에 유의해야 할 것이라는 것이 바로 법제처의 판단이다.

총무처는 당정협의, 정보공개법심의위원회회의, 중앙행정기관 및 지방자치단체판례회의 등을 통하여 일반행정심판제도와는 별도로 『정보공개위원회』를 설치해야 한다는데 의견의 일치를 보았다고 주장했다. 그리고 공법학회(정보자유위원회), 경실련(정보공개심의위원회), 민주당(정보민원감찰관제), 한국행정연구원(정보공개위원회)에서 제시한 정보공개법안에서도 공통적으로 독립적인 불복심사기관을 두도록 하고 있다.

그러나 공법학회 등에서 제시한 정보공개위원회는 독립성과 기속력을 다같이 보장하고 있는 등 총무처안과 상당한 차이를 보이고 있는 것이 사실이다. 공법학회에서는 정보공개위원회를 감사원에 설치하고 정보공개거부처분에 대한 불복심사청구를 심사하고 재결하도록 그 기능을 부여하고 있다.

한편 총무처는 정보공개법을 제정하여 운용하고 있는 세계 각국에서도 정보공개가 특수분야의 권리구제이므로 읍부즈만이나 독립된 정보공개위원회를 설치하여 운용하고 있다는 견해를 밝혔다.

법제처는 정보비공개결정에 대한 불복심사기구로 읍부즈만(캐나다, 스웨덴, 뉴질랜드, 호주 등)이나 『정보공개위원회』(프랑스)를 두고 있는 국가는 일반적 행정구제제도로서의 행정심판제도가 없거나<sup>10)</sup>, 있더라도 우리 나라와 같이 행정심판위원회를 별도로 두지 않고 처분기관 또는 재결기관에서 직접 결정을 하고 있다는 주장으로 총무처 의견에 반대입장을 표했다.

10) 이와 관련하여 몇 나라의 상황을 간단히 언급하면 다음과 같다. 프랑스에서는 우리나라의 행정심판과 같은 일반적 행정구제제도도 없고, 우리나라의 「진정」과 유사한 제도가 있을 뿐이며, 다만 정보공개 등 특정분야에 한하여 행정부내에 위원회를 설치하고 있다. 일본과 독일에서는 우리나라의 행정심판과 같은 제도로서 심사청구제도(일본) 또는 이의신청제도(독일)가 있으나, 처분청 또는 직근상급감독관청에서 직접 결정할 뿐 별도의 행정심판위원회가 없다. 또한 영국에서 역시 토지, 사회보장 등 특정분야별로 독립적인 행정심판소를 두고 있을 뿐, 우리나라의 행정심판제도와 같은 일반적 행정구제제도를 두고 있지 않다. 끝으로 호주에서는 정보비공개결정에 대한 심사기구로 읍부즈만제도를 두고 있으나, 위 읍부즈만의 결정에 대한 불복은 독립적인 행정불복심판소에 제기하도록 하고 있다.

#### 4. 촉진요인의 흐름

촉진요인차원에서는 특히 헌법재판소의 선고결정과 대통령선거공약이라는 두 가지 요인을 중심으로 경실련 등 시민단체와 야당 등이 잇따라 정보공개법안을 마련한 점이 제도화과정에서 또 하나의 흐름을 주도해 나갔다. 좀더 부연하면, 일차적으로는 헌법재판소의 알 권리 확보라는 차원에서의 헌법 제21조에서의 언론출판의 자유규정을 자유로운 의사 형성은 정보에의 접근이 충분히 보장됨으로써 비로소 가능해진다는 전제에서 정보에의 접근·수집·처리의 자유, 즉 알 권리는 표현의 자유와 표리일체의 관계에 있으며 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유한다는 요지의 판결을 내림으로써 사실상 알권리의 핵심이 국민의 정부에 대한 일반적 정보공개를 구할 권리(청구권적 기본권)임을 선언한 것이 정보공개를 제도화하는 단초가 되었다. 앞서의 헌법재판소의 판결에 힘입어 정보공개의 제도화에 실천적 행동결과로 나타났던 청주시 의회의 최초의 「행정정보공개조례」는 자치단체에서 정보공개를 제도화하는데 사실상 촉발제로 작용했다.

여기에 더하여 지난 1992년 대통령선거과정에서 김영삼 후보의 정보공개법제정 공약은 사실상 이후의 시간의 흐름에서 정부로 하여금 대통령 임기 중에 반드시 정보공개를 어떤 형태로든지 법적으로 제도화하게 하는 속박의 틀을 형성하게 한 셈이다. 이러한 일련의 촉진요인들은 한국행정연구원이나 경제정의실천시민연합과 정당(민주당과 새정치국민회의)으로 하여금 정보공개법안 작성을 촉발시킴으로써 또 다른 제도화의 촉진요인의 흐름을 강화하는 계기가 되었다.

이런 맥락에서 볼 때 헌법재판소의 선고결정 및 대법원의 청주시의회의 정보공개조례에 대한 선고와 대통령의 선거공약이 제도화과정에서 없었다면 정보공개의 제도화의 성과는 기대하기 어려웠을 것이다.

### IV. 행정절차의 제도화과정 분석

#### 1. 시간의 흐름

행정절차의 제도화과정은 1986년 행정절차법안 심의위원회(제1차, 위원장 김도창)를 구성하여 『행정절차법안』을 마련함으로써 정보공개의 제도화과정과는 달리 비교적 단순한 제도화의 흐름을 거칠 것으로 예견되었었다. 당시의 법안은 주로 행정처분절차, 행정계획의 확정절차, 행정입법의 예고절차, 행정예고절차, 행정지도절차 등 총 7장 71조로 구성되어 있었다. 1987년 『행정절차법안』을 입법예고하여 당시에 학계로부터도 호의적인 평가를 받았으나 몇



가지 이유로 입법화단계에는 이르지 못했다. 이렇게 된 데에는 절차악용으로 인한 행정처분의 지연, 집단이기주의에 의한 국가적 주요사업의 추진과정에서의 어려움, 관련 공무원과의 결탁으로 인한 부조리 발생가능성에 대한 우려, 행정공무원의 행정절차에 대한 인식부족, 인력과 예산 등의 과중한 행정부담 등이 주된 원인으로 작용했다.

〈표 3〉 행정절차제도화과정의 요소별 흐름

요소의 흐름	요소변화의 경과내용								
시간	86-87	89	93	94.1.7	95	96.6	96.8	96.11.30	
행위자	정부, 행정절차법안심의위원회구성(1차)	국무총리	행정쇄신위원회	정부	정부, 행정절차법안심의위원회구성(2차)	정부의 시안경실련법안	정부	국회	
쟁점	처분절차, 계획 확정절차, 입법 예고절차, 행정 예고절차, 행정 지도절차	불이익처분만을 대상으로 한 행정절차의 운영대상 축소, 법적 효력 문제					행정절차의 적용제외 대상에 대한 축소와 한 정, 당사자의 청문권배제문제, 청문주재자 및 공청회주재 문제		
촉진 요인	학계의 지지, 요구 입법예고('87)	국민의 권익보호를 위한 행정절차에 관한 훈령	행정절차법 제정 건의	『행정규제및 민원사무기본법』 제정			입법안 예고	국회본회의 통과	

이처럼 입법화의 실패는 결국 정부로 하여금 1989년 『국민의 권익보호를 위한 행정절차에 관한 훈령(총리훈령)』을 제정하여 시행에 들어가도록 했다. 그런데 행정규칙의 일종인 국무총리훈령은 원칙적으로 행정내부적 효력을 지닌 행정부서내의 명령으로서 대외적 구속력을 갖지 않는 것으로 보는 것이 일반적인 견해이기 때문에 이로 인한 법적 효력에서의 구조적 한계가 있었던 것이 사실이다. 뿐만 아니라 행정작용의 형식 중에서 행정처분 가운데 오로지 '불이익처분절차'만을 대상으로 함으로써 행정절차의 운영대상을 실현가능한 최소한도에 국한시켰다는 비판이 제기되었던 것이다.

1993년에 들어와서는 행정쇄신위원회에서 행정절차법제정을 건의하게 되었다. 그럼에도

불구하고 1994년 1월 7일에 정부가 행정절차에 관한 일반법이 아닌 『행정규제 및 민원사무 기본법』을 제정하여 공포함으로써, 행정절차법의 제정을 바라던 많은 사람들은 그 동안 근거법률을 가지고 있지 않던 민원사무처리규정의 모법이 탄생하게 되었다는 사실에 의미를 부여하며 만족하였다. 사실 민원사무처리규정은 행정절차 규정 가운데 소위 '민원사무'만을 특정하여 그 처리 절차를 규정하고 있다는 점에서 특징을 찾을 수 있다. 불이익처분절차가 국무총리훈령에 의하여 규율되어 왔던 것과는 달리 신청에 의한 행정처분절차는 대통령령인 '민원사무처리규정'에 의하여 규율되어 왔던 것이다. 한편 『행정규제 및 민원사무기본법』은 몇 가지 문제점을 지니고 있다고 평가된다. 첫째, 행정규제 및 민원사무의 중요한 개념규정 및 절차사항이 법률이 아닌 시행령에 제정되어 있어서 특히 민원사무처리절차에 의한 의회 입법적 통제가 이루어지지 않을 우려가 크다는 점이다. 둘째, 불이익처분과 관련한 행정규제 과정에 대해 중앙행정기관차원의 규제강화방지 장치만을 법에 규정하고 있을 뿐, 규제과정에 대한 국민의 참여절차는 규정에서 제외되고 있다. 한마디로 국민의 권익을 보호하고 공정한 행정운행을 기할 목적으로 하는 행정절차에 관한 법률제정의 취지가 구현되지 못하고 있다는 평가다. 이 법에서는 행정절차의 요소로 민원사무처리절차 즉 신청에 의한 처분절차를 인정하고 있기 때문에 이 법률은 행정절차에 관한 일반법의 위상을 갖지 못하고 있다는 지적을 받고 있는 것이다.

1995년에 들어와서는 행정절차법안 심의위원회(제2차)<sup>11)</sup>를 구성하여 전체회의 3회, 소위원회 16회를 개최하여 법안작성작업을 진행하였다. 1996년 6월 공청회를 거쳐 8월 1일 행정절차법(안)을 입법예고하고 관계부처와의 협의를 시작하였다. 정부의 이러한 움직임과 함께 시민단체인 경제정의실천시민연합에서는 행정절차법안을 마련하여 공청회를 열고 행정절차법제정을 위한 국민들의 여론확산에 힘을 기울이고 있었다.

## 2. 행위자의 흐름

행정절차의 제도화과정에서 나타나는 가장 두드러진 특징은 바로 행위자의 흐름에서 발견된다. 그것은 다른 아닌 행위자의 흐름 속에서 제도화과정에서의 주도적 참여자를 확인할 수 있기 때문이다. 앞의 표에서도 정리한 바와 같이 두 번에 걸친 정부주도의 행정절차법안 심의위원회를 구성하여 법안작성을 실현한 것과 과도기적 조치로서 국무총리의 '국민의 권익보호를 위한 행정절차에 관한 훈령'이 나온 것 등을 통해 정부가 주도적인 행위자로서의 역할을 했음을 알 수 있다. 하지만 행정절차법안 심의위원회의 구성을 보면 학계를 위시한 각계의 전문가들의 참여를 엿볼 수 있어서 판료주도의 제도화과정이라고 단정짓기도 어렵다는 생각이 든다. 그러나 인적 구성 그 자체를 책임지고 있는 것이 판료집단이라는 점에서 보면 정부주도라는 비판을 완전히 뿌리치지 못하는 것 또한 현실이다. 그런데 행정절차의 최종단계인 국회의 심의과정에서는 정부의 법률안만이 상정되었다는 사실을 고려하면 행정

11) 학계 11인, 법조계 2인, 언론계 1인, 사회단체 2인, 정부 2인 등 총 19인으로 구성(위원장 박윤훈)하였다.

절차를 운용하는 정부가 스스로 자신들의 행위를 법적으로 규율하는 이른바 자기구속의 틀을 형성하도록 놔두는 등의 지나치게 관대한 배려를 했다는 비난을 피할 길이 없을 것이다. 이런 맥락에서 보면 시민단체 등에서 좀더 강력하고도 적극적인 태도를 가지고 입법청원의 방법을 통한 의견제시가 이루어져야 했었다는 판단이 든다. 왜냐하면 정부의 법률안이 입법 예고과정을 거치면서도 실제적으로 시민단체와 이 법률에 관심을 가진 시민들의 의견이 거의 반영되지 못했기 때문이다. 제도화과정에서의 이익단체를 비롯하여 제도의 효과 및 영향에 직·간접적으로 관련되는 사람들의 참여가 활발하게 이뤄지도록 하는 제도적 장치에 따라 적당한 참여를 통한 의견투입이 제대로 이루어지지 못한 점은 행정절차의 제도화 과정에서 발견되는 커다란 오류이다.

### 3. 쟁점의 흐름

일반적인 의미에서 볼 때 행정절차법의 내용은 행정절차로 이해되는 행정과정의 범위를 광의로 볼 것인지 아니면 협의로 볼 것인지에 따라 전혀 달라진다고 말할 수 있다. 따라서 주요 외국의 행정절차법은 행정절차 속에 그들 국가의 독특한 정치·사회·경제적 배경을 고려하여 입법정책적으로 행정절차법에 포함될 행정과정의 범위를 정하고 있는 실정이다(아래의 표참조). 주요외국의 입법례를 보면, 행정절차에 관한 일반법을 제정하여 운용하고 있는 국가는 미국을 위시하여 독일, 일본 등 모두 15개 국가에 이른다. 미국은 청문과 규제업무의 심사분석위주로 그 절차를 규정하고 있다. 행정처분절차와 관련해서는 주로 청문에 관한 사항을 규정하고 있으며 규제업무의 심사분석과 관련하여 규제의 효과분석, 정기적 심사를 통한 국민의 권익보호에 초점을 두고 있다. 사법심사의 경우에는 행정작용의 사법적 심사에 관한 사항을 포함하고 있다. 독일의 행정절차법은 실제적인 사항까지 총망라하여 행정에 관한 일반법전화(一般法典化)를 시도하고 있는 점이 다른 나라와 비교할 때 다른 점이다.

일본은 지난 1993년에 행정절차법인 이른바 『행정수속법(行政手続法)』을 제정·공포했는데, 행정절차를 처분, 행정지도 및 신고절차에 한정하는 한편 16개의 항목에 이르는 광범위한 적용제의 규정을 두고 있어서 행정절차에 대한 국민의 참여폭을 지극히 제한적으로 허용하고 있다. 그러나 일반행정절차법을 제정·운용하기에 앞서 행정절차법의 시행에 따른 관계법률의 정비에 관한 법률을 제정함으로써 개별 작용법의 행정절차 관련 사항을 일괄적으로 정비하는 등의 조치를 취한 점은 타산지석으로 삼을 만 하다. 그런데 행정과정의 범위와 관련하여 정부의 법안은 광의의 행정절차 중에서 행정계약절차, 행정계획의 확정절차 등을 행정절차의 대상에서 제외하고 있는 등의 행정절차 적용대상영역의 한정성의 문제점을 안고 있다는 지적을 받았다. 이와 관련해서는 정부안과 경실련안을 비교한 표에서 두드러지게 나타나고 있다.

〈표 4〉 주요국가의 입법례와의 비교

구분	행정처분절차	행정계획의 확정절차	행정입법의 예고절차	행정예고절차	행정지도절차	비고
미국	○		○			1946년 제정
독일	○	○				1976년 제정
일본	○				○	1993년 제정
1987년 예고안(한국)	○	○	○	○	○	
1996년 예고안(한국)	○		○	○	○	

정부안과 경실련안의 비교를 통해 나타나는 가장 두드러진 차이점은 경실련안이 행정절차의 법적 통제범위를 매우 확대하고 있고 있다는 점이다. 이는 다시 말해서 정부안에서는 행정계획확정절차를 비롯하여 공법상 계약절차 및 정부의 각종 위원회의 행정절차에 대한 법적 제도화를 명시하지 않고 회피하는 데에서 확인된다<sup>12)</sup>. 이에 대하여 행정계획의 다양성과 학설과 판례의 미정립 및 확립적 규정곤란성 등이 정부가 법제화할 수 없는 이유로 제시하고 있으나 이러한 정부의 법제화 기피사유는 커다란 논란을 불러일으키고 있다.

두 번째의 문제점은 행정처분절차의 적용대상 행위를 '수익적 행정행위'를 제외한 '부과적 행정행위'로 한정하는데서 오는 문제점이다. 행정처분 중 부과적 행정처분·수익적 행정처분을 가리지 아니하고 모두 행정절차의 적용대상으로 하면서, 처분의 사전통지 및 의견청취는 부과적 행정처분에 대하여만 적용하도록 하고 있는데 이는 1994년에 제정공포된 『행정규제 및 민원사무기본법』(법률제4735호)에서 민원사무 즉 수익적 행정처분의 처리절차를 규정하고 있으므로 이를 행정절차법안에서 제외하였다. 그러나 그 결과 부과적 행정행위는 『행정절차법』의 적용을 받고, 수익적 행정행위는 『행정규제 및 민원사무기본법』의 적용을 받게 되어 행정절차에 관한 규정이 이원화될 가능성이 있고 또한 수익적 행정행위라도 일방 당사자에게는 수익적 효과를 가져오지만 타방 당사자에게는 부과적 효과를 가져오는 이중효과적 행정행위의 경우에는 과연 어느 절차를 따라야 할 지에 관해 혼란이 생길 염려가 있으므로 이런 점을 감안하여 일원화된 행정절차를 적용할 필요성이 있다는 지적이 있었다.

세 번째의 문제점은 행정절차법의 적용대상에서 제외되는 사항을 지나치게 확장하고 있는 점이다. 사실 적용범위와 관련해서는 정부의 법안내용이 일본법의 영향을 가장 많이 반영하고 있다.

구체적으로 법안내용을 중심으로 살펴보면, 먼저 제3조제2항의 적용제외 대상과 관련하여

12) 이 중에서 정부가 지난 1987년에 입법 예고했던 행정절차법안에서는 행정계획확정절차에 대한 규정이 포함되고 있었다.

서는, 특히 제8호에 규정하고 있는 이른바 '행정작용의 성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 불필요하다고 인정되는 사항과 행정절차에 준하는 절차를 거친 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항'에 대하여 이 법의 적용에서 제외하도록 하고 있는 것은 헌법위반의 소지가 농후하여 법률로서 열거주의로 구체화하여야 한다는 지적이 있다. 그러나 그 배제범위에서는 재외공관장의 처분행위도 현실적으로 배제되어야 한다는 견해가 제시되기도 했다(1987년도 안 제3조제7항 7호, 1994년도의 시안 제3조제2항 7호, 독일법 제2조제3항 3호 참조).

〈표 5〉 경실련안과 정부안의 비교(1996년)

구분	경실련안	정부안	비고
구성	총 8장 86조	총 6장 60조	
총칙	○ 자료열람 -모든 행정절차에 인정	○ 문서열람 -청문에만 인정(처분 절차에 규정)	행정능률과 부담완화차원에서 준사법적 절차인 청문의 경우 에만 문서에 한해 열람 인정
신고	×	○	행정규제완화와 행정의 투명 성제고 차원에서 도입
(행정)처분절차	○ 확약, 행정처분의 재심 사, 취소·철회권의 제한 등 실체적 규정 포함	○ 실체적 규정을 포함하 지 않음	행정절차법 도입초기로 시행 여건이 완비되지 못한 점을 감안하여 불가피한 경우가 아 닌 한 원칙적으로 실체적 규 정은 제외
행정계획의 확정절차	○	×	행정계획의 다양한 특성과 우 리의 행정현실을 고려하여 개 별법의 규정에 맡기는 것이 바람직하여 제외
행정입법의 예고절차	○	○	
행정예고절차	○	○	
공법상계약절차	○	×	학설·판례상 미정립 분야로 법 규화 시기상조
행정지도절차	○	○	
위원회의 행정절차	○	×	위원회의 특성상 획일적인 규 정은 곤란하여 제외

이 밖에도 지적되었던 구체적이고도 세부적인 쟁점들을 정리하면 다음과 같다. 제4조제1항은 행정청은 그 직무를 수행함에 있어서 신의에 따라 성실히 하여야 한다는 당연한 규정을 두고 있는데 이것은 다만 선언적인 규정에 머물고 있을 뿐만 아니라 어떤 법적 구속력도 가지고 있지 못하기 때문에 삭제하는 것이 바람직하다는 의견이 있었다.

투명성과 관련하여 특히 당사자 등은 당해 행정청에 대하여 의사표시의 근거가 되는 법령 등의 해석을 요구할 수 있도록 규정하고 있는 것은 아마도 행정처분을 하기 전에 상대방이 행정청이 적용하려는 내용이 어떤 것인가 하는 것을 확인하는데 의미가 있다고 본다. 그런데 행정청이 해석을 하였다고 해서 이후에 이전의 해석과 다른 처분을 못하겠느냐 하는 점을 감안할 때 실제 적용상의 문제가 있을 것이라는 점이다.

법안에서는 행정청이 처분을 함에 있어서 세 가지의 의견청취방법을 제시하고 어떤 경우에 이들 방법을 실시하게 되는지에 관해 규정하고 있다. 여기서 의견청취방법으로 들고 있는 것으로는 청문, 공청회, 의견제출 등이다. 그런데 청문의 개최요건이 두 가지 즉, 다른 법령 등에서 청문을 실시하도록 규정하고 있는 경우와 행정청이 필요하다고 인정하는 경우로 한정함에 따라 차질 형식적인 행정절차로 전락할 가능성을 배제하기 어렵다. 따라서 실효성 있는 청문이 이뤄지기 위해서는 청문의 개최요건을 확대하고 당사자에 의한 청문을 인정해야 한다. 특히 당사자의 신청에 의한 청문을 인정하지 않은 것은 이 법의 목적규정에서 언급하고 있는 이른바 행정참여의 도모와 행정의 투명성과 신뢰성의 확보라는 행정절차법의 본연의 취지에 반할 뿐만 아니라 헌법재판소의 판례(청문권없는 변호사에게 불리한 처분은 위헌이다)에도 위배하는 것이라고 판단된다.

한편 제30조의 청문공개규정과 관련하여 청문주재자가 필요하다고 인정하는 경우 청문을 공개할 수 있도록 하는 임의규정을 두고 있는 반면에 제31조(청문의 진행)제4항에서는 청문주재자가 청문의 신속한 진행과 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있도록 함으로써, 경우에 따라서는 청문주재자가 청문의 신속한 진행을 명분으로 한 청문공개를 기피할 가능성을 전혀 배제할 수 없다는 점에서 문제로 보고 있다. 의견청취의 방법으로 활용되는 청문이 여러 이해관계인들에게 공개되지 않을 수 있다는 것은 본말이 전도된 것이라 아니할 수 없다. 더욱이 제32조(청문의 병합·분리)에서 행정청은 필요하다고 인정하는 때에는 여러 개의 사안을 병합하거나 분리하여 청문을 실시할 수 있도록 규정함으로써 사실상 청문주재자의 재량에 따라서는 매우 중대한 사안에 대한 행정청의 처분에 앞서 충분한 의견청취방법으로서의 청문이 되지 않을 수 있다는 우려를 가지게 된다.

또한 문서공개거부권의 사유와 기준이 모호하고 포괄적이며 문서의 개념 및 범위가 불명확하게 규정된 것도 문제라는 지적이 많았다.

#### 4. 촉진요인의 흐름

행정절차의 제도화과정을 보면, 점증주의적인 촉진과정(incremental trigger process)을 거

치고 있음을 보게 된다. 이 과정은 크게 보면 세 단계로 나누어진다.

첫째 단계는 행정절차법 마련에 대한 학계를 위시한 각계의 요구와 지지가 있고 (1987년) 난 후에 국무총리의 「국민의 권익보호를 위한 행정절차에 관한 훈령」이 마련(1989년)됨으로써 행정절차에 관한 제도화의 맹아(萌芽)가 발아하게 된 셈이다.

둘째 단계는 행정쇄신위원회가 행정절차법의 제정을 건의하고(1993년) 난 후에 바로 다음 해인 1994년에 『행정규제및민원사무기본법』을 제정·공포함으로써 행정절차의 제도화를 향한 초석을 다지게 되었다.

셋째 단계는 그 동안 학계 및 사회단체 그리고 여론의 요구와 지지의 힘이 융축된 결과와 함께 행정의 민주화와 개방화를 위한 제도적 장치의 마련에 대한 환경의 압력 등이 복합적으로 작용하여 1996년에 『행정절차법』을 제정함으로써 제도화를 완성했다는 점이다.

이상의 일련의 과정을 보면, 촉진요인으로서 학계의 노력이 손꼽히고 행정쇄신위원회 및 시민단체의 지속적인 요구와 지지가 제도화과정에서 큰 힘이 되었다는 평가를 할 수 있다.

## V. 부패방지의 제도화과정분석

### 1. 시간의 흐름

부패방지의 제도화를 위한 최초의 공식적인 시도가 있었던 때는 1996년 12월 5일이다. 새정치국민회의 소속 의원들이 제안한 <부패방지법안>이 국회에 제출되면서 부패방지를 위한 제도화과정은 시작된다. 5년여에 걸친 제도화과정은 ‘제안-철회-재제안-폐기-제안-폐기-대안제시-수정안제시-가결’의 파란만장한 경로를 밟았다. 시간의 흐름을 통제할 가장 중요한 변인은 바로 집권세력의 교체이다. 최초의 법안은 당시 야당이었던 새정치국민회의에 의해서 제안되었지만, 여당의 반대로 본격적인 법안심의과정에는 이르지 못했다. 그러다가 정권 교체가 일어났다. 이전의 법안에 대폭적인 수정이 가해지면서 새로운 법안이 제안되었다. 1999년 12월에 들어와서는 새정치국민회의와 한나라당이 각각의 법안을 국회에 제출하였으나 이 두 법안도 15대 국회의 임기만으로 자동적으로 폐기되었다.

이러한 시간의 흐름 속에서 새정치국민회의가 제안했던 부패방지법안은 부패방지기본법안, 반부패기본법안으로 그 명칭이 바뀌었다. 비록 15대 국회임기 만료로 자동폐기되는 상황에 이르긴 했어도 한나라당이 제안한 부정부패방지법안에서는 야당으로서 정권교체이전의 새정치국민회의의 법안내용을 승계하였다는 평가를 받을 만큼 시민단체와 여론의 의견을 대폭 수렴한 내용이 담겨져 있었다. 제도화 틀이 시간의 흐름 속에서 변형하는 모습을 엿볼 수 있게 하는 대목이다. 제16대 국회가 출범한 2000년 11월과 12월에 새천년민주당과 한나라당은 각각 15대 국회의 임기만으로 자동폐기된 종전의 법안을 그대로 다시 국회에 제출하였다.

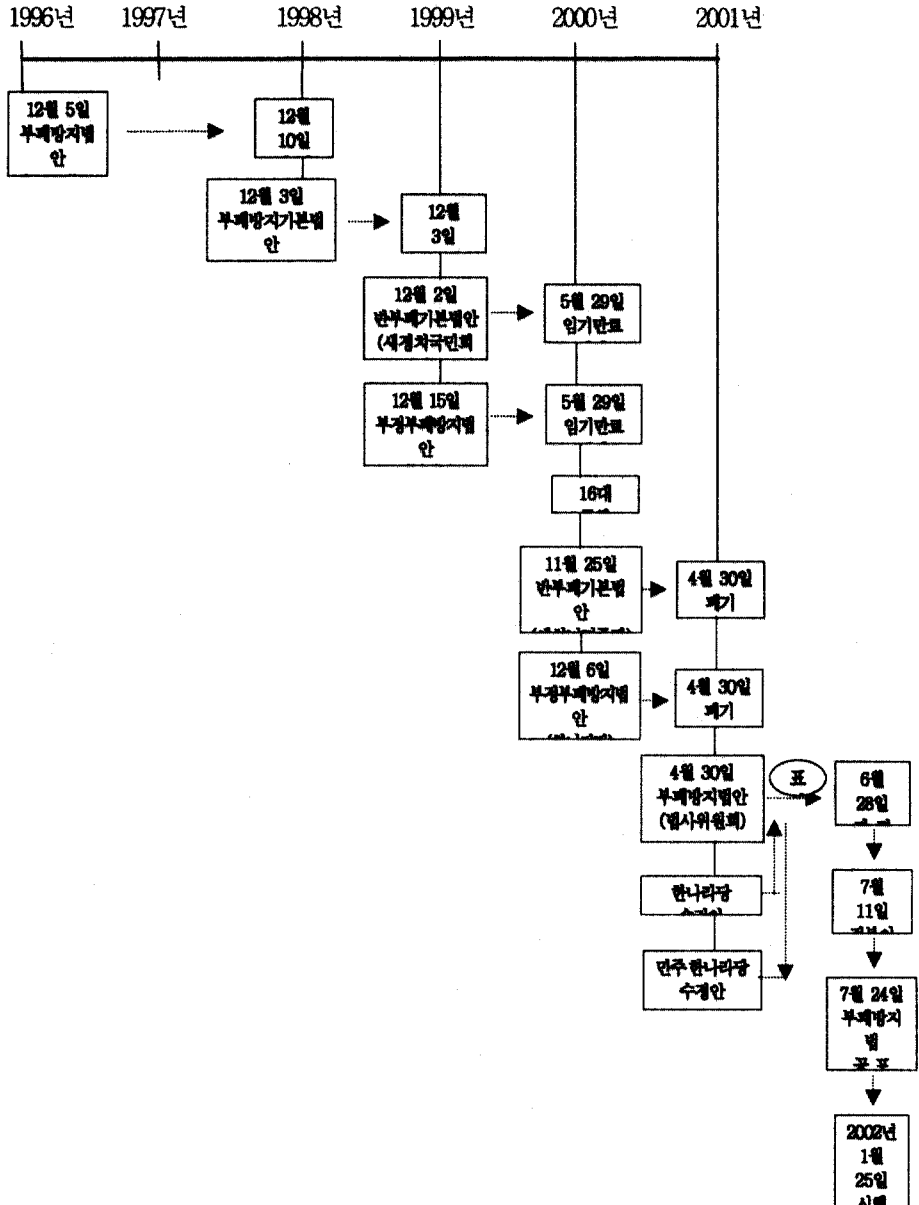
〈표〉 부패방지제도화과정의 요소별 흐름

요소의 호 름	요소변화의 경과내용					
시간	1996. 11.	1996. 12.	1998. 12.	1999. 12.	2000. 5-12	2001. 4-6
행위자	시민단체	새정치국민회의, 시민단체	새정치국민회의, 시민단체	새정치국민회의, 한나라당, 시민단체	새정치국민회의, 한나라당, 시민단체	새정치국민회의, 한나라당, 국회의원사위, 시민단체
쟁점	*종합적 기본법 *고위공직자비리조사처 신설 *특별감사제 도입 등	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
촉진요인	입법청원, 각종 비리폭로 양심선언	현역국회의원 253명 법제정 찬성서명	97대통령선거 지방선거	3만명 법제정 촉구서명, 언론사 캠페인	현역국회의원 208명 서명, 국회의원총선거	시민단체의 다양한 운동과 압력

이 법안은 이듬해 4월 30일에 폐기되고 대신 법제사법위원회의 대안인 부패방지법안이 마련되었다. 그러나 이 대안에 대한 수정안이 한나라당과 민주당과 한나라당 일부 의원이 연대 서명한 두 개의 수정안이 제출되어 2001년 6월 28일 본회의에서 표결을 벌인 결과 법제사법위원회의 대안이 가결됨으로써 5년여의 제도화과정이 완성되었다.



〈부패방지법의 입법화과정〉



## 2. 행위자의 흐름

부패방지의 제도화과정에서 활동한 핵심적인 행위자는 정당(새정치국민회의, 한나라당)과 시민단체연합체이다. 특히 주요 정당들은 국회에서 주도적인 법안작성권한을 가지고 있었기 때문에 공식적인 제도화를 결정짓는 위치에서 다양한 이슈들에 대한 해결방안들을 제시하면서 제도화의 내용을 영끌게 하는데 역할을 집중하였다. 한편 시민단체들은 공식적인 제도화를 향한 다양한 문제제기와 시민들의 의견을 수렴하여 이를 대안화하여 결정체제에 투입하는 동시에 제도화의 시기를 앞당기려는 노력들을 병행하여 전개시켜 나갔다. 제도화를 향한 행위자들의 참여는 때로는 정당과 시민단체가 협력적 관계를 가지기도 했지만, 대체적으로 상호 경쟁적 관계를 형성하면서 제도화의 틀을 수렴시켜나갔다.

부패방지의 제도화가 진행되는 과정에서 정권교체가 이루어짐에 따라 기존의 여야관계가 뒤바뀌는 상황이 발생하기도 했다. 이에 따라 종래의 여당과 야당의 입장차이로 제도화과정에서의 참여양상이 다르게 나타나고 있기도 하다. 정권교체 이후의 상황에서는 정권교체 이전의 여당은 제도화과정에서 보다 적극적이고도 강력한 참여를 시도하고 있는가 하면, 정권교체이전에 야당이었던 정권교체후의 여당은 종래의 입장에서 크게 후퇴한 모습으로 제도화 과정에 참여하는 자세를 보였다. 이러한 참여양태는 구체적인 이슈들에 대한 견해와 함께 제도화의 내용을 구성하는 입법화과정을 통해 확인할 수 있다.

한편 앞에서 살펴본 정보공개 및 행정절차의 제도화과정과는 현저히 다른 양태의 시민단체의 참여가 있었다는 점이 부패방지제도화의 특징으로 지적할 수 있다.

1990년대 중반이래 일부 시민단체들은 부패방지를 위한 제도화를 이루려는 목표를 가지고 역량을 집중하였다. 이러한 시민단체들의 노력 가운데 특히 참여연대는 정치, 경제, 민생 등 분야별로 시민들이 참여하는 시민입법위원회를 만들어 공청회와 여론조사, 전문가의 검토를 거쳐 법률안을 작성하기 위한 장기계획을 세우고, 매년 주요 입법과제에 대한 법률안을 마련해 국회에 입법청원하기로 하였다. 당시 국회의 입법기능은 정책능력의 미비, 불충분한 국민의사의 수렴 등으로 인해 뒤떨어졌고, 입법은 정보를 독점하고 있는 행정부의 의도에 의해 좌우되는 현상이 뚜렷했다(박찬표, 2002 : 22). 국회의 입법기능이 뒤떨어졌다는 것은 곧 시민들의 의사가 충분히 수렴·반영되지 못했다는 것을 의미하기도 했다. 국회 기능약화에 대한 불만으로 인해 시민단체의 입법활동은 많은 시민들의 지지를 얻었다.

참여연대는 시민들의 의견이 취합된 「부패방지법안」을 가지고 시민과 국회의원들을 상대로 부패방지법 제정을 향한 서명운동을 벌였다. 이 시민단체는 부패추방운동을 전담하는 막은 사회화들기 본부를 설치하고 이 본부의 주축로 1996년 1월 부정부패방지 입법과제에 관한 대토론회를 통해서 부패방지기본법 제정의 필요성과 입법방향에 관한 시민들의 의견을 취합하였다. 1996년 4월의 총선 전에 출마자를 상대로 법 제정을 위한 서약을 받았고 총선 이후에는 계속해서 국회의원 당선자들로부터 서약을 받았다. 1997년에는 현역 국회의원 299명의 과반수에 해당하는 253명이 법 제정에 찬성하는 서명을 얻기에 이르렀다. 그리고 1996

년 6월부터 서울역광장, 명동 등에서 가두서명운동을 전개하였던 결과, 1999년까지 약 3만 명의 법 제정 촉구서명을 얻어냈다.

부패방지법의 제정과 관련하여 여러 차례 정책토론회를 벌여 시민과 전문가의 의견을 계속적으로 청취했다. 1999년에는 여러 시민단체들이 연합하여 부패추방을 위한 시민연대를 결성하고 본격적인 부패추방을 운동을 전개하면서 부패방지법의 제정을 강력히 촉구하였다. 이러한 점은 시민단체들의 운동과정에서 새로운 조직화방식을 통해 운동에너지의 효과를 배가하려는 노력을 엿볼 수 있게 하는 대목이다. 종래에는 개별 시민단체가 부패방지를 위한 제도화를 달성하려는 목표를 가지고 새로운 기구를 설립하여 개별적으로 제도화과정에 참여하다. 그러나 이후에 이들 개별 단체들의 제도화를 향한 에너지를 집중시키기 위한 '부패방지입법시민연대'라는 네트워크 조직화가 가능하면서 이전보다 효과적이고도 강력한 참여가 이루어지게 되었다는 사실에 주목할 필요가 있다.

또한 부패방지법 제정운동에서 특이한 점은 언론사가 시민단체의 입법운동에 적극적인 자세로 동참하였다는 사실이다. 한겨레신문은 일년간 참여연대와 공동캠페인을 전개하였으며, 부패방지법의 제정과 관련된 이슈들을 다루었다. 이후에 중앙일보, 동아일보 등이 부패추방을 위한 지상캠페인을 전개하면서 부패방지법이 제정되어야 하는 당위성을 국민들에게 널리 알리는데 일조 하였다. 이처럼 언론사들이 시민단체의 입법운동에 가세하게 된 것은 언론사 스스로 국회의 입법기능 부진에 대한 비판적 입장을 가지고 있었기 때문이다(이은영, 2000 : 370). 뿐만 아니라 부패방지법의 입법운동은 현행법의 체계에 대한 부정이 아니라 보충이라는 인식도 작용하였기 때문으로 보인다.

### 3. 쟁점의 흐름

쟁점의 흐름에서는 생성-소멸의 과정을 순환적으로 반복하는 양상을 보여주고 있다. 다시 말해서 지속적으로 쟁점의 흐름을 지켰던 특별검사제도의 도입과 관련된 문제 등도 없지 않았지만 쟁점이 발생하여 어느 정도 시간이 흐르면서 최초의 쟁점이 해소되고, 다시 시간이 흐르면서 새로운 쟁점이 등장하기도 하는 등의 과정을 거쳤다.

특히 쟁점의 흐름에서는 부패방지의 제도적인 틀을 어떻게 형성할 것인가에 관한 거시적인 쟁점과 제도화의 세부내용에 있어서 무엇을 포함시키고 배제할 것인가에 관한 보다 미시적인 쟁점들이 생성과 소멸의 순환적 반복과정을 거치고 있다.

먼저 거시적인 쟁점과 관련하여 시민단체는 종합적 기본법제정을 주장하였다. 당시까지 존재하던 개별법으로는 효과적인 부패추방장치가 될 수 없다는 전제 아래 최대한 단일법으로 개별법들을 통합하고 새로운 부패방지제도들을 포함시킨다는 방향에 충실하되, 돈세탁방지법, 공무원범죄에 관한 물주특별법 등은 통합법에서 제외하여 패키지화할 것을 주장하였다.

1996년 12월 5일 당시 야당이었던 새정치국민회의 소속의원들이 공동발의한 「부패방지법안」을 수정하여 1998년 12월 3일 국회에 제출한 「부패방지기본법안」은 명칭에서는 진일보한

듯 하나 내용에 있어서는 기본법에서 크게 후퇴하고 있다. 1996년의 법안에서는 공직윤리문제, 재산등록문제, 내부고발자보호제도의 도입, 자금세정의 금지, 예산부정방지제도의 도입, 공직자불법재산 몰수제도, 고위공직자 비리조사처의 신설과 특별검사제의 도입 등의 부패방지방안들이 망라되어 있다. 이 법안은 시민단체인 참여연대가 작성한 「부패방지법」(시안)을 거의 그대로 수용하고 있다. 그런데 1998년의 법안에서는 고위공직자비리조사처의 신설과 특별검사제의 도입에 관한 규정을 완전히 삭제하고 있다. 이는 정권교체 이후 검찰은 검찰권의 정취권력의 종속성을 탈피하여 정치적 중립성을 견지하고 있다는 인식에 따라 특별검사제도를 도입할 '특별한' 이유가 없다는 것이다.

한편 한나라당은 부패방지법의 제정에 매우 소극적인 입장을 취하다가 정권교체 이후에 매우 적극적인 자세로 부패방지입법에 임하였다. 이는 국민회의가 1996년에 제안했다가 1998년의 법안에서는 배제했던 내용을 한나라당이 제안한 「부정부패방지법안」에서 발견되고 있는 데에서도 알 수 있다. 정권권력의 교체라는 사건이 쟁점의 흐름에서 매우 중요한 지렛대 역할을 하고 있는 것이다.

미시적인 쟁점들은 법안의 구체적인 세부내용들에서 제기되고 있다. 한나라당과 새정치국민회의 등 국회에서의 입법과정의 핵심행위자들은 이들 미시적인 쟁점을 놓고 서로 대립하거나 이들 쟁점사항에 대한 합의를 지연시키는 등의 방법으로 제도화의 시기를 한껏 늦추는 결과를 낳았다.

시민단체들은 한결같이 공직자윤리법을 부패방지법에 포함시키고 그 맹점을 극복하도록 하는데 기본적으로 공직자윤리법이 국민들을 대상으로 한 경범죄만큼 치밀하다면 공직자 범죄의 상당수는 방지할 수 있을 것이라는 인식을 하였다. 이 밖에도 공익정보제공자보호제도의 도입, 특별검사제의 신설, 부패방지특별위원회를 독립적 국가기구로 설치할 것, 부패행위에 대한 처벌강화(가석방 배제, 형법상 뇌물죄 외에도 공유재산절취죄, 공금유용죄, 직무유기죄 등을 적용하여 강력하게 처벌, 사정담당 공직자의 부패행위에 대해 가중처벌, 공직자에 대한 중죄자에 대해서도 공직자와 동일하게 처벌, 공익제조사 보호의무 위반에도 처벌), 돈 세탁방지제도의 도입 등을 주장하였다.

한편 새정치국민회의는 1996년 법안에서 공직자윤리와 관련된 법안 내용 중에서 특히 비위면직자의 취업제한 연한을 10년으로 규정하였다가 1998년의 법안에서는 이를 5년으로 단축하였다. 내부고발자 보호와 관련해서도 1996년의 법안에서는 내부고발자의 보호를 규정하다가 1998년의 법안에서는 공익정보제공자의 보호로 그 명칭이 바뀌고 있음도 볼 수 있다. 이 법안의 적용대상을 절차에 따라 내부부패행위 방지노력을 하는 중에 불이익을 받은 자를 포함하고 있다. 또한 자금세정금지와 관련하여 1996년의 법안에서는 마약법, 대마관리법 등에 규정된 죄를 대상으로 하여 2천만원 이상의 금융거래자를 국세청에 통보하도록 규정하고 있으며, 금융거래자료 일체를 5년간 기록보존의무를 정하고 있다. 그러나 1998년의 법안에서는 고액금융거래자의 국세청 통보 조항과 금융기관의 금융거래자료 일체의 보존의무조항이 삭제되고 대신에 5년간 일정금액이상의 현금거래자에 대한 자료를 보존하도록 규정하고 있

을 뿐이다. 예산부정방지와 관련해서도 예산부정을 신고한 결과 보상금지급에 대한 조항도 배상액의 15%이하로 규정하였던 1996년의 법안이 1998년의 법안에서는 5%이하로 축소됐음을 볼 수 있다. 고위공직자비리조사처와 특별검사제의 도입과 관련하여 1996년의 법안에서는 이를 모두 포함하고 있었으나, 1998년의 법안에서는 모두 삭제되었다.

이들 1996년법안과 1998년법안에 이어 1999년에 제안된 <반부패기본법안>과 2000년에 제안된 <반부패기본법안><sup>13)</sup>에서는 반부패특별위원회 구성과 관련하여 위원수가 다소 변동되고<sup>14)</sup> 부패행위의 신고접수를 감사원에도 할 수 있도록 하였으며, 1999년 법안에서는 신고에 의한 보복행위추정 조항을 두고 있다. 그리고 국민감사청구제도와 관련하여 그 명칭을 시민감사청구로 하는 한편 감사청구권을 20세 이상의 국민이 아닌 모든 국민으로 한 것이 특징이다. 특히 1999년의 법안에서는 공무담임의 제한과 관련하여 매우 엄격한 규정을 담고 있었다. 형법 제129조와 132조와 특정범죄가중처벌등에관한법률 제2조와 제3조, 형법 제356조와 특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제3조에 해당하는 자가 3년 이상의 징역, 금고형을 받은 경우에 형집행 정지 후, 집행종료 후, 면제된 후 10년 간 공직에 취임하거나 임용될 수 없도록 하고 있다. 또한 동일한 범죄자가 3년 이하의 징역, 금고형을 선고받은 경우, 5년간 공직에 취임하거나 임용될 수 없도록 하고 있다.

한편 한나라당이 부패방지를 위한 법안 제안을 한 것은 지난 1999년 12월 15일에 국회에 제출한 <부정부패방지법안>이 처음이다. 그러나 2000년 5월에 15대 국회의 임기만료로 제출된 법안은 자동 폐기되고 16대 국회가 구성되고 난 후 2000년 12월 6일에 다시 동일 범명의 법안을 제출하였다. 이 두 법안은 대부분 이전의 법안과 같은 내용을 가지고 있는데, 다만 특기할 다른 점은 1999년의 법안(제6조)에서 국가와 지방자치단체는 부정부패추방을 위한 각종 시민사회단체의 운동을 적극 지원할 책무를 진다고 규정하고 있던 이른바 부정부패추방시민단체운동 지원의무에 관한 조항이 2000년 법안에서는 삭제되었다는 사실이다.

정치권력의 교체 이후 야당이 된 한나라당의 법안에서는 특별검사제의 도입을 일관되게 포함시키고 있다는 점이 가장 큰 특징으로 꼽힌다. 국회는 정치적 사건, 권력형비리 및 고위 공직자와 관련된 비리사건 중 특별검사로 하여금 조사할 필요가 있을 경우에는 본회의 의결로서 특별검사의 임명을 요청할 수 있도록 규정하고 있는 것이다. 이러한 특별검사제는 한나라당이 제출한 위원회의 대안에 대한 수정안에서도 그대로 반영되고 있다. 이러한 점은 바로 부패방지법의 최대의 쟁점이 되었던 것이 특별검사제의 도입이라는 점을 극명하게 보여주는 대목이다.

새정치국민회의와 한나라당이 제안했던 법안에서 엿볼 수 있는 가장 큰 특징은 부패방지를 위한 새로운 제도의 도입과 제도의 운용에서 인식의 차이를 드러내고 있다는 점이다.

부패방지를 위한 제도의 도입과 관련해서는 우선 새정치국민회의의 법안에서는 자금세정 금지와 관련된 규정들이 있었으나 한나라당의 법안에서는 이를 찾아볼 수 없다. 지난 1997

13) 제15대 국회 임기만료로 폐기된 1999년의 법안을 16대 국회에서 다시 제안된 것이다.

14) 1999년 법안에서는 15인이었던 것을 2000년 법안에서는 9인 이내로 축소되었다.

년 7월에 정부가 제안한 <자금세탁방지에 관한 법률안>에서 금융기관 고액현금거래자 실명 확인을 규정하는 동시에 관련기록을 5년간 보존하도록 강제하는 내용이 제시된 적이 있다. 물론 이 법안에서는 불법자금의 세탁행위, 특정범죄예외의 제공목적 또는 특정범죄가중처벌법상의 조세포탈목적의 세탁행위, 자금세탁의 예비·음모, 불법자금에 대한 미신고 및 신고사실 누설·기록보존의무의 위반에 대하여 처벌할 수 있는 길을 마련해 놓았었다.

특별검사제도의 도입과 관련해서도 새정치국민회의의 법안에서는 초기의 법안에서 도입을 명문화하고 있다가 이후의 법안들에서는 이와 관련된 규정이 삭제되었다. 그러나 새정치국민회의가 여당이 되고, 한나라당이 야당이 되면서 특별검사제도의 도입주장이 야당인 한나라당에 의해 줄기차게 이어지고 있음을 보게 된다.

예산부정방지를 위한 제도적 장치 마련과 관련해서도 양당의 의견이 엇갈린다. 1994년 10월에 야당의원(지금의 여당의원)에 의해 제안되었던 <예산부정방지에 관한 특별법안>을 통해 예산부정을 저지른 자가 국가에 끼친 손해액을 회수할 수 있는 근거규정을 마련하고 감사원에 예산집행, 국가자산운용의 부정행위에 관한 조사청구권을 부여함과 동시에 청구인은 회수액의 15%이하 상당한 금액을 교부할 수 있도록 하고 있다. 물론 이 법안에서는 청구인의 신분상 불이익을 보호하는 조치가 담겨져 있다.

#### 4. 촉진요인의 흐름

부패방지의 제도화를 촉진시킨 요인이 무엇인지를 단정적으로 말하기는 어렵다. 하지만 부패방지법이 제정되기까지 직·간접적인 사상(events)들이 제도화과정에서 중요한 촉진요인으로 작용한 것은 분명하다.

여기에는 무엇보다도 먼저 부정부패 '사건의 발생'을 들 수 있다. 1996년에 새정치국민회의가 처음으로 부패방지를 위한 입법을 시도했다는 점은 당시로서도 긍정적인 평가를 받았다. 이러한 평가의 배경에는 상무대이전 사업에 대한 국정조사와 율곡사업에 대한 감사, 그리고 인천북구청 세금횡령사건 등으로 부패통제에 대한 국민의 공감적 분위기가 그 어느 때보다 강하게 형성되고 있었다는 점이 존재하고 있다. 시민사회단체에서 입법청원을 위해 국회의원들로부터 입법지지 서명을 받는 과정에서 드러났듯이 당시의 여당 소속 의원들까지도 부패방지를 위한 입법에 찬성하였다. 하지만 법안 제안 등의 구체적인 입법활동에는 야당이 주도적으로 앞장 설 수밖에 없었다. 하지만 당시에 제안한 법안의 대부분의 내용이 참여연대와 경실련 등 시민사회단체의 부패방지입법청원의 내용을 그대로 담고 있었다(부패방지입법시민연대, 2001)는 점에서 독자성과 자율성이 결여된 입법시도였다는 비판을 면키 어려운 것 또한 사실이다.

둘째는 부정부패 사건의 폭로와 확산을 들 수 있다. 이문옥감사관, 이지문중위 등의 양심선언과, 언론을 통한 다양한 비리의 폭로보도는 전례없이 국민들로 하여금 부패문제에 대한 구체적인 인식내용을 갖도록 하였을 뿐만 아니라 부패방지에 관한 다양한 대안들에 대하여

관심을 가지도록 하였다. 콥과 엘더의 논의에서 지적되고 있는 주의집단(attentive group)으로의 이슈확산이 급속도로 진행되는 양상을 보여주었다.

셋째는 정권교체 이후에 국회의석의 다수를 차지하고 있는 야당의 공세를 들 수 있다. 이미 지적한 바와 같이 여당이었던 시기에는 부패방지의 제도화에 소극적이었다가 정권교체 후에 야당이 되면서 야당으로서의 정책투쟁의 선명성을 부각시키기에는 부패문제만큼 효과가 큰 것이 없다는 인식에서 부패방지제도화에 적극적인 자세를 보임으로써 제도화에 탄력을 얻게 되었다. 시민사회단체들의 입장에서 볼 때에도 국회의석의 다수당에서 제도화에 적극성을 보임에 따라 제도화의 세부내용에 관해서는 여당과의 타협과정에서 여러 가지의 변이가 있을 수 있다고 인정하면서도 제도화의 큰 틀을 마련하는데 있어서는 전망이 밝을 것이라는 판단을 할 수 있었던 것이 사실이다.

넷째는 시민단체의 운동을 들 수 있다. 독일의 부패방지법(Gesetz zur Bekämpfung der Korruption, 1997. 8. 13)은 1996년 정부주도 아래 정치인, 시민단체, 기업 회원들이 참여한 「부패추방범국민기구」가 발족하여 행한 일련의 운동의 결실이라는 평가를 받고 있다. 미국에서는 대표적인 부패추방시민운동 중 하나로서 코먼코즈 운동(Common Cause)이 거론된다. 이 단체는 특정 이익집단의 이해가 아닌 시민 전체의 이익을 위해 존재한다. 시민들은 어느 정당에도 속하지 않는 중립성과 정확한 정보의 위력을 신뢰한다. 이러한 사례를 준거로 우리의 시민단체들도 부패추방기구의 설치를 설치하고 다양한 운동방식을 통해 부패방지의 제도화에 단체의 역량을 집중하였다. 참여연대의 맑은 사회만들기 운동본부, 경실련, 반부패국민연대, 반부패특별위원회, 홍사단의 투명사회운동본부, 한국 YMCA전국연맹, 정치개혁시민연대, 공동체의식개혁국민운동협의회, 행정개혁시민연합, 환경운동연합, 기독교윤리실천운동, 녹색연합 등 다양한 시민단체들이 네트워크 조직화를 이루면서 부패추방활동을 전개하게 되었다. 부패방지의 제도화를 위한 공식적인 첫 시도가 있기 전인 1996년 11월에 참여연대는 공직자윤리규정, 돈세탁금지, 내부고발자보호, 고위공직자비리조사처 신설 포함하는 부패방지법 제정을 위한 입법청원서를 국회에 제출한 것이다. 이는 새정치국민회의 소속 의원들의 발의한 <부패방지법>이 국회에 제출되기 한달 전의 일이다.

1999년 6월에는 전국 200여 단체가 특별검사제 도입과 부패방지법 제정촉구 국민행동을 발족하여 100여시간 연속 캠페인과 농성을 전개하는 한편 2000년 4월 제 16대 총선에서 여야 3당이 부패방지법제정을 공약으로 내걸고, 총선 이후 여야영수회담에서도 부패방지법의 제정에 합의하도록 하였다. 2000년 5월에는 경실련, 한국 YMCA전국연맹, 참여연대 등 시민단체들이 모여 시민단체 공동안을 마련하고 공동으로 입법제정운동을 추진할 것을 합의하였다. 2000년 7월 이후부터는 공청회, 기자회견, 집회, 공문발송, 논평, 면담, 의견서제출, 성명서 발표, 거리 캠페인, 연대농성, TV토론회 참석, 국회모니터 보고서 발간, 퍼포먼스, 입법청원 등 다양한 방법으로 법 제정을 촉구하는 운동이 전개되었다. 특히 2000년 8월 21일-9월 5일까지 부패방지제도 입법 연내제정을 위한 의원서명에서는 총 208명이 찬성하는 서명에 동참하도록 하는 성과를 얻었다.

다섯째, 제도화에 대한 국민의 지지이다. 특히 1997년 12월의 대통령선거를 위시하여 1998년의 지방선거와 2000년의 국회의원총선거에서 정치권력의 각종 비리와 부정부패에 연루된 인사들이 총선과 지방선거에서 출마하였다가 낙선하였거나 정치권력비리에 관련된 정당의 득표율이 매우 저조하게 나타나는 등 선거과정에서 보인 민심의 향배는 명백하게 부패방지에 관한 제도화를 요구하는 것이었다.

## VI. 비교와 함의

지금까지 반부패정책과 깊은 관련을 가지고 있는 정보공개제도, 행정절차제도, 부패방지 관련제도 등의 제도화과정을 분석하였다. 여기서 이를 간략하게 비교함으로써 각각의 제도화과정이 갖는 특징을 지적해보고자 한다.

### 1. 비교

시간의 흐름에 따르면 행정절차의 제도화가 가장 오랜 시간이 소요되었다. 그 다음으로 정보공개와 부패방지의 제도화가 그 뒤를 잇는다. 행정절차의 제도화에 걸린 시간이 많았던 이유는 무엇보다도 행정절차의 제도화를 촉진할만한 요인들이 많지 않았다는 점을 들 수 있다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 다른 제도화과정에서 드러났듯이 정치적 요인이나 사법적 개입, 여론의 압력, 시민단체의 조직적 요구 등이 취약했다는 점은 제도화의 시간적 흐름을 더디게 했던 가장 큰 이유라고 생각된다.

	시간(년)	행위자	쟁점	촉진요인
정보공개	1989-1996	*시민단체 *정부 *국회(정당) *학계와 전문가	*정보공개의 범위와 비공개대상정보의 범위 *알권리와 개인정보보호간의 조화	*대통령선거 등 정치적 스케줄, *헌법재판소의 결정
행정절차	1986-1996	*시민단체 *정부 *학계 *국회(정당)	*행정절차의 대상과 범위 *적용제외대상의 축소문제 등	*학계의 요구확산
부패방지	1996-2001	*시민단체 *국회(법사위) *정당 *학계	*종합적 기본법 *고위공직자비리조사처와 검제도입 *내부고발자보호 강화 등	특 *여론의 압력 *각종비리와 부패사건의 폭로 등



행위자의 흐름에서는 세 부문에서의 제도화과정에서 공통적으로 시민단체, 정부, 국회(정당과 상임위원회), 학계와 전문가의 참여가 이루어졌다. 그런데 각각의 제도화과정에서 이들 행위자들의 역할비중은 모두 같지 않다. 정보공개의 제도화과정에서는 정부의 주도적인 영향력행사가 두드러졌고 이에 시민단체에서의 대응적 참여가 있었다. 학계와 전문가의 참여도 정부의 주도적인 영향력 하에서 이루어진 종속적 참여이다. 행정절차의 제도화과정에서는 학계의 주도적 참여가 두드러지게 나타났다. 행정절차의 제도화를 위한 입법적인 틀을 최초로 공법학회에서 제안한 데에서도 이를 엿볼 수 있다. 부패방지의 제도화과정에서는 시민단체의 주도적 참여가 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 시민단체는 최초의 입법청원에 서부터 네트워크조직방식에 의한 다양한 운동을 통해 여론을 조성하고 각종비리와 부패사건의 폭로를 제도화과정과 연계시키는 노력을 전개하였다.

쟁점의 흐름에서는 제기되었던 문제들에 대한 다양한 행위자들의 제도적 이해충돌로 인해 끝까지 완전하게 해소되지 못하는 결과를 낳았다. 정보공개의 제도화 과정에서는 알권리와 개인정보보호의 조화문제와 비공개대상정보의 범위에 대한 논란이 지금까지 이어지고 있다. 행정절차의 제도화 과정에서는 행정절차의 대상과 범위, 행정계획의 확정절차 등에 대한 시민단체와 정부의 의견이 대립이 해소되지 못했다. 부패방지의 제도화 과정에서는 부패방지를 위한 종합적인 기본법 제정을 요구했던 시민단체와 정부 및 국회의 제도적 이해충돌로 실현되지 못했고, 여전히 커다란 쟁점으로 살아있는 고위공직자비리조사처 신설과 특별감사제의 도입, 내부고발자보호강화방안에 관한 의견에 합의점을 찾지 못하고 있다. 제도화 이후에도 부패방지위원회의 역할과 기능에 대한 보완방안이 지속적인 쟁점으로 남아있다.

촉진요인의 흐름에서는 정치적 행사(각종 선거와 공약)와 사법적 판단(헌법재판소의 결정 등), 여론의 확산, 시민단체의 다양한 운동전개와 제도화문제와 관련된 사회적 충격이 큰 사건의 발생 등이 각각의 제도화과정을 촉진시킨 요인들로 등장하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 합의

반부패정책의 제도화과정분석을 통해 다음과 같은 몇 가지 이론적·실천적 합의를 도출할 수 있을 것 같다.

첫째, 반부패정책의 제도화과정에는 다양한 요인들이 작용하지만, 시간적 요인, 행위자의 요인, 쟁점의 요인, 촉진요인 등의 흐름을 통해 제도화과정에 대한 조망이 가능하다는 점이다. 이는 전통적인 의사결정모델에서 상정하는 결정요인들에 대한 해석과 다른 점이라 하겠다.

둘째, 제도화가 진행되는 과정에서 무엇보다 행위자들의 역할과 관련하여 시민단체들의 영향력이 근자에 들어와 매우 강력해 지고 있다는 사실이다. 이점은 앞으로 정부의 정책결정과정에서 전략적으로 고려해야 할 요소라고 판단된다. 즉 거버넌스(governance)의 실천적 접점으로 정책과 제도화에 있어서 시민단체의 역할과 활동을 중시해야 한다는 의미를 함축

하고 있다.

셋째, 제도화 과정에서 참여자로서의 행위자 각각은 자신들의 기관의 이해(institutional interests)에 따라 행동하며 기관이해에 반하는 내용이 제도화되는 것을 철저히 방어하는 전략을 구사한다는 점이다. 국회가 부패방지법의 제정과정에서 보인 회피전략은 단적인 사례에 속한다. 국회는 표면적으로는 법 제정에 동의하면서도 법안처리과정에서는 법안처리를 회피하거나 지연시키는 행동을 보였다. 입법자는 자신의 이해관계와 밀접한 사안에 대해서는 국민의 대표자로서 행동하지 않고 자기의 개인적 이익을 주장하는 위치에서 한 걸음도 물러서지 않음을 이 사례를 통해서 확인할 수 있다.

넷째, 제도화를 완성시키는 데에는 사회적 압력이 매우 중요한 촉진요인으로 작용한다는 사실이다. 특히 여론형성을 주도하는 전문가 집단이나 언론기관의 역할이 중요한 것은 앞의 부패방지의 제도화과정에 대한 분석에서도 여실히 드러났다.

다섯째, 정보공개제의 제도화과정에서 보였던 것처럼 사법적 판단과 결정이 제도화과정에서 역시 중요한 촉진요인이 된다는 점이다. 이러한 점은 향후 제도화 전략 마련에 있어서 중요한 참고가 될 수 있는 대목이다.

## VII. 결론

그 동안 우리나라에서는 새 정부가 출범할 때마다 여러 가지 반부패정책들을 추진하여왔다. 이들 정책들이 한결같이 실패한 데에는 정책의 제도화가 이루어지지 못했기 때문이다. 따라서 정책의 지속성과 안정성이 결여될 수밖에 없었던 것은 당연한 결과이고, 이는 다시 결포장만 다른 과거의 정책을 답습하는 악순환이 거듭되는 모순적 상황에 직면하도록 했다. 구호성·전시성·일회성·편파성 정책이라는 지적들은 한결같이 이러한 정책들의 실패적 요인을 말하는 것이다. 부패통제와 관련하여 개인의 도덕심과 윤리의식에 호소하는 수준을 탈피하지 못한다면 앞으로도 반부패정책의 성과는 기대하기 어렵다. 바로 이러한 문제인식은 곧 바로 반부패정책의 제도화요구로 이어진다. 우리 나라의 반부패정책과 관련된 제도화과정에 대한 분석에서도 드러난 바와 같이 제도화의 시간은 생각하기에 따라서는 매우 길다. 그 과정에 다양한 참여자들이 기관적 이해를 관철시키려는 다양한 전략들이 구사되고, 그에 따라 여러 가지 쟁점들이 제기되면서 때로는 타협과 조정을 통해 해소되는 쟁점이 있는가 하면, 어떤 쟁점들은 제기된 후 끝까지 해소되지 못한 채 시간의 흐름 속에서 흘러가기도 한다. 여기서 분명한 사실은 제도화과정에서 주도적인 행위자들이 반드시 존재한다는 점이다. 이미 지적했듯이 정보공개의 제도화과정에서는 정부가 주도적인 행위자로 활동하였다면, 행정절차의 제도화과정에서는 학계의 전문가집단들이 주도적인 행위자로 등장하였다. 그리고 부

패방지의 제도화과정에서는 시민단체의 주도적 역할이 그 어떤 행위자들보다 두드러지게 나타났다. 이러한 사실을 통해 정책의 제도화의 성패는 제도화과정의 주도집단의 역할에 따라 좌우될 수 있다는 점을 확인하게 되고 따라서 정책의 제도화 각각에 대해 주도적인 행위자들의 역할과 이해를 분석하여 이를 제도화과정에 반영하는 전략적 고려가 긴요할 것이라는 점을 지적할 수 있다. 종래에는 정책제도화에 대한 인식이 정부의 공식적인 결정체제와 틀에 주목하고 그것의 운용규칙과 절차에 집중되었다. 지금은 과거와 달리 정책과 제도환경이 급속도로 변하고 있다. 정책과 제도의 대상집단과 관련집단의 참여를 제도화과정에서 폭넓게 유도하여 제도의 성과를 극대화하려는 거버넌스적 사고와 노력이 요구된다.

## 참고문헌

- 홍준형. 1996. 『행정절차법제정연구』, 서울 : 법문사.
- 강성남. 1995. 「정보공개제도에 관한 한 고찰」, 『입법조사연구』제234호.
- 강성남. 1996. 「행정개혁의 이념과 방향에 관한 소고」, 『입법조사연구』제239호.
- 강성남. 1999. 『관료부패의 통제전략』, 장원출판사.
- 이은영. 2000. 「부패방지법과 시민운동」, 경상대학교 사회과학연구소 위임, 『한국의 부패와 반부패 정책』, 한울아카데미.
- 데이빗 오스본·테드 게블러 지음, 삼성경제연구소 옮김. 1994. 『정부혁신의 길』, 삼성경제연구소.
- 김석준·강경근·홍준형. 1993. 『열린사회 열린정보』, 비봉출판사.
- 행정개혁위원회. 1987. 『행정개혁에 관한 건의』.
- 홍준형. 1996. 「행정절차법 제정, 왜 필요한가?」, 『경실련 토론회자료집』.
- 오준근. 1995. 「공정행정 구현을 위한 행정절차법 제정 방향 : 1994.7. 총무처 행정절차법 시안과 관련하여」, 한국법제연구원.
- 이준우·김정순. 1994. 『정보공개법의 제정방향』, 한국법제연구원.
- 부패방지입법시민연대. 2001. 『부패방지입법시민연대 백서』.
- Roger W. Cobb and Charles D. Elder. 1972. *Participation in American Politics*, Boston : Allyn and Bacon, Inc.
- 한규인. 1993. 「일본에 있어서 정보공개의 제도화와 한국에서의 제도도입전략」, 『한국행정학보』 제27권 제4호(겨울호).
- 堀部政男 編, 1994. 『정보공개·개인정보보호』, 有斐閣.
- 총무처. 1994. 『정보공개법제정을 위한 공개토론회자료』.
- 박기영. 1992. 『행정정보공개제도에 관한 연구』, 한국행정연구원.

- 박찬표. 2002. 『한국의회정치와 민주주의 : 비교의회론의 시각』, 도서출판 오름.
- 민주당. 1994. 『정보공개제도화 방안에 관한 토론회 자료』.
- 총무처. 1996. 『행정절차법 제정을 위한 공청회결과』.
- 秋山幹男·三宅弘·吳津茂樹 著, 최호준 譯. 1994. 『정보공개』, 교보문고.
- 한국법제연구원. 1993. 『정보화사회의 전개와 입법적 대응』.
- 김원배. 1989. 『알 권리에 관한 연구』, 『부산대 박사논문』.
- 강경근. 1988. 『정보화사회와 정보공개청구권』, 『고시연구』.
- 김만기. 1991. 『한국에 있어서의 정보공개와 행정문화』, 『한국의국어대 논문집』제24집.
- 장일순. 1992. 『한국사회의 뇌물행위에 대한 사회학적 원인분석』, 『경희대 사회과학논총』, 10.
- 김영래. 1997. 『한국에 있어 정치부패와 정치자금에 관한 연구』, 『한국부패학회보』, 창간호.
- 김종렬. 1993. 한국의 부패대응정책의 변천과정에 관한 연구, 『계명대 석사논문』.
- Singh, Jitendra V. David J. Tucker, and Agnes G. Meinhard. 1991. "Institutional Change and Ecological Dynamics", in Waler W. Powell and Paul J. DiMaggio ed. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press.
- Thelen, K and Sven Steinmo and Frank Longstreth eds. 1992. *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Krasner, S. 1988. "Sovereignty : An Institutional Perspective", *Comparative Political Sciences* 21(1).
- Ikenberry, G. John, David A. Lake, and Michael Mastanduno eds. *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca : Cornell University Press.
- Hall, P. A. 1986. *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York : Oxford University Press.
- Peters, B. Guy 1999. *Institutional Theory In Political Science*, New York : Pinter.
- Cohen, M., J. March and J. Olsen. 1972. "A Garbage Can Models of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1(March).