

퇴직공직자 행위제한제도의 입법과정에 관한 연구

A study on the legislative process of post-employment activity restrictions system in Korea

이 상 수(Lee, Sang Soo)*

ABSTRACT

A conflict of interest arises when the decisions of public officials are influenced by their private interests over and above the public interest. Post-employment activity restrictions system is the useful institution to dissolve the ethical dilemma between private asset and public obligation as a public servant and also a former employee of public office.

Korea had updated Public servant ethics law to introduce the post-employment activity restrictions of officials after they leave public office in 2011. The formal system for monitoring, remedying, and prosecuting conflict of interest can also be made more effective by introducing post-employment activity restrictions measure where public officials misconduct may be more prevalent.

So this study aims to explore the analysis of legislative process of post-employment activity restrictions as a conflict of interest prevention system in South Korea.

Key words: Conflict of interest, Post-employment activity restrictions system, Public Servant's ethics

1. 서론

지난 2011년 6월 29일 국회 본회의에서 퇴직공직자의 취업제한제도 강화와 행위제한제도 도입 등 이해충돌(conflict of interest) 방지의무를 신설하는 내용을 골자로 한 공직자윤리법 개정이 있었다. 동 개정법은 1981년에 공직자윤리법이 제정된 이후 30년 만에 퇴직공직자 취업제한제도가 가장 큰 폭으로 개편된 개정이라 할 수 있다(행정안전부, 2011). 동 개정법률은 2011년 6월 3일 대통령 주재 '제3차 공정사회 추진 회의'에서 논의된 「전관예우 근절방안」을 입법화한 것으로, 우리 사회에 뿌리박혀 있는 전관예우 관행에 의한 부작용을 타파하고, 취업제한제도의 실효성을 제고하는 데 초점이 있다.

공직자윤리법은 매 국회마다 비교적 가장 많은 개정안이 제출되는 법률 중 하나다.

* 한양대학교 정부혁신연구소 한국윤리센터장

특히 퇴직 공직자의 재취업 문제가 사회적 쟁점화 되면서 지난 18대 국회에서 제출된 공직자윤리법 개정 법률안 25개 중 16개 법률안이 취업제한제도를 강화하는 내용을 골자로 발의된 법안이었다. 개정 법률안의 주요 골자를 보면, 대체로 취업 개념의 구체화, 로펌 등 취업제한 대상업체의 범위 확대 및 구체화, 퇴직 전 업무관련성 적용기간 확대, 취업제한 기간의 연장, 퇴직 후 행위제한제도 도입, 임의취업자에 대한 과태료 부과제 도입 등으로 요약된다.

일반적으로 입법절차에 있어 가장 중요한 역할을 하는 것은 당연히 국회이다. 2011년 공직자윤리법 개정 과정에서 최종 국회를 통과한 것은 행정안전위원회 위원장이 이인기의원이 대표발의한 법안이었다. 물론 의원발의 개정법안들에 대하여 관계부처와 전문가 의견수렴을 종합하여 정부 차원의 개선방향에 대한 입장제시가 있었고, 국회 소관 상임위원회인 행정안전위원회 주청로 법안 개정 공청회를 거쳐 위원장 명의의 대표 개정법안이 통과된 것이다. 이 과정에서 취업제한제도와 관련된 16개의 의원발의 공직자윤리법 개정안의 주요개정사항들은 정부의 검토 결과 부분적으로 대표법안에 포함되거나 한국적 현실과의 괴리 등으로 채택되지 못한 것들도 있다.

본 연구는 2011년 6월 29일 개정된 공직자윤리법 개정 과정의 동태적 메커니즘 분석을 통해 우리나라 법안 개정 절차의 주요 특징을 추출하고, 입법부와 행정부의 제도 형성 과정의 역학(dynamics)을 살펴보는 데 그 목적이 있다. 법개정 과정의 동태적 특징을 고찰하여 오늘날 현대 정부에서 입법부와 행정부간 입법절차에 있어 역할 정도를 살펴보고 제도형성(intuition building) 단계에서의 영향 정도를 파악하고자 한다. 또한 공직자윤리법상 이해충돌방지 조항을 입법화하는 과정에서 각 입법과정의 각 단계별로 주요 쟁점과 논의과정을 분석하였다.

구체적으로 입법과정에서 진행된 주요 참여주체인 행정안전부와 국회 의원발의 법안 간 쟁점사항의 비교 및 법안 개정 관련 의견 조율과, 정부입법절차에서 입법전문가와 의 연계 및 협력, 그리고 국회 상임위원 행정안전위원회 공청회를 통한 의견수렴 과정을 살펴보고, 최종 본회의에서 통과된 개정 법률이 정부제출법안과 의원발의법안을 절충하여 반영한 정도를 분석하였다.

연구방법은 2011년 공직자윤리법 개정사례를 중심으로 이해충돌 및 취업제한 관련 문헌연구와 선진 외국 법제도에 대한 비교연구를 기초로 했다. 아울러 본 연구의 주요 연구방법으로 참여관찰방법(participant observation method)을 통해 이해충돌 방지를 위한 취업제한제도의 강화와 행위제한제도의 신설이 어떻게 제도 도입에 이르게 되었는지 그 동태적인 법안 개정과정을 분석하였다¹⁾. 즉, 공직자윤리법 개정과정의 주요 정책이해관련자인 정부와 국회, 그리고 시민단체 간 동적(動的) 메커니즘 분석을 통해

1) 필자는 공직자윤리법 개정과정에 주무부처인 행정안전부와 국무조정실의 자문위원 또는 전문가 자격으로 관련 회의에 줄곧 참석하였고, 국회 행정안전위원회 공청회에도 참석하여 진술하였다. 취업제한제도의 강화와 행위제한제도의 도입을 위한 입법과정에 직접 참여하여 관찰한 바를 토대로 법안 개정과정의 동태적 메커니즘을 분석하였다.

의원발의 법안과 정부의 입법 의견이 최종적으로 어떻게 입법화되는지 분석하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 이해충돌방지과 행위제한제도의 이론적 검토 및 도입 배경

공직윤리 확보를 위한 제도적 방안의 하나로써 공직자 퇴직 후 취업제한제도(Post-employment restrictions of public officers)는 퇴직한 공직자의 취업에 대한 금지의 기준, 방법, 절차를 주요 내용으로 한다. 즉, 이해충돌의 회피에 그 주안점이 있다고 할 수 있다. 이는 근본적으로 이해충돌(Conflict of interests)의 회피를 어떻게 여하히 법제도적으로 확보하는가 하는 문제와 맞물려 있다(Boughman, 2007: 389).

공직자윤리법상 공직자 재산공개나 주식백지신탁제도(bilnd trust), 그리고 2011년 6월 법개정을 통해 강화되고 새롭게 도입된 퇴직공직자의 취업제한제도 및 행위제한제도 등은 공직자 이해충돌 행위를 막기 위한 대표적 제도들이다. 공직자윤리법의 목적도 공직자의 부정한 재산증식을 방지하고 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립하는 데 두고 있다.

이해충돌 방지는 사실상 공직자 윤리규정의 핵심 부분을 차지한다. 예를 들어, 미국의 경우 정부윤리청(Office of Government Ethics, OGE)의 주요 업무는 행정부 이해충돌의 방지에 관한 것이다. OGE는 행정부 공직자들의 이해충돌 방지를 위해 행동강령 작성, 퇴직 후 취업금지 등과 같은 이해충돌 제한 규정 마련과 해석, 공개 및 비밀 방식의 재산공개제도(public and confidential financial disclosure systems) 운영, 훈련 및 교육 프로그램 개발, 정부 개별 기관의 윤리프로그램 평가나 심사 등의 업무를 수행한다(이선우 외, 2009). 이해의 충돌은 공익과 개인 또는 조직의 사적 이익이 경쟁하는 상황에서 일어난다.²⁾

이미 OECD 선진국가의 경우, 우리나라보다 엄격한 취업제한제도를 운영하고 있을 정도로 공직자의 투명성과 청렴성을 강조하고 있다. 예컨대, 미국은 정부윤리법(Ethics in Government Act of 1978)과 윤리개혁법(Ethics Reform Act of 1989)에서 의회 의원들과 고위공직자가 로비스트로 전에 근무하던 정부기관에 접촉하는 것을 금지하고 회전문 금지를 규정하고 있다. 또한 다양한 취업제한 기간 유형을 운영하고 있는 바, 미국 연방정부의 경우 퇴직 후 취업제한(revolving door & ethics restrictions)을 규정하고 있는 이해충돌 금지법(18 U.S.C. §207. Honest Leadership and Open Government Act of 2007. HLOPA)은 전직 행정부 공무원, 의회의 의원과 간부 직원

2) Wikipedia. http://en.wikipedia.org/wiki/Conflict_of_interest. 검색일자 2009.3.19.

(staffers) 등의 로비 성격의 활동(representational activities)을 업무사안에 따라 취업 제한 기간의 유형을 영구, 2년, 1년의 냉각기간(cooling-off period) 동안 제한, 적용 제외 등으로 구분하고 있다. 적용대상도 행정부 퇴직공직자, 고위직 공무원 또는 특정 직위자, 입법부 의원 등 6가지로 구분하여 시행하고 있다(Maskell, 2007)³⁾. 전직 정부 공직자가 민간 사업자를 위해 일하는 것에 제한을 두는 것이 아니라, 민간 사업자를 위해 어떤 일을 하는지, 그 활동유형을 제한하고, 위반 시 18 U.S.C. § 216에 의해 처벌하고 있다.

특히 2011년 공직자윤리법 개정을 통해 강화된 취업제한제도는 자본시장의 자유화와 시장경제의 발달로 노동시장의 유연성이 커지고 민·관간 인사교류가 활발해지면서 회전문(revolving door) 인사의 증가, 그리고 이해충돌 방지 측면에서 최근에 공직윤리 확보에 있어서 그 중요성이 더욱 부각되고 있다(이상수 외, 2010).

2. 개정 공직자윤리법령의 주요내용 및 경과

2011년 6월 국회를 통과한 공직자윤리법과, 10월 25일 국무회의를 통과한 공직자윤리법 시행령 개정 사항은 다음과 같다. 개정 법률은 기존 취업제한제도의 문제점을 보완하면서 퇴직 이후의 부당한 영향력 행사 차단 등 전관예우 폐해를 방지하여 퇴직공직자의 취업 관련 제도를 선진국 수준으로 높였다는데 그 의의가 있다. 공직자가 퇴직 후 감독대상기관에 취업하여 감독기능의 실효성을 떨어뜨리고, 로비활동으로 인한 행정의 공정성 저하 및 민관유착 형성, 기업불법행위에 대한 바람막이 활동을 하거나, 재직 중의 정보활용을 통한 국익 손상 등의 제반 문제가 불거질 우려가 있어 결과적으로 공직사회 전반의 신뢰성을 떨어뜨리는 부정적 결과를 초래할 가능성이 있다. 특히 전관예우 관행 개선에 주요 개정 취지가 있으며, 주요 내용은 다음과 같다(행정안전부, 2011).

첫째, 퇴직공직자의 취업 이후 부적절한 행위를 규제하는 「행위제한제도」를 새로 도입하여 퇴직자가 재직 중 ‘본인이 직접 처리한 특정업무’는 영구히 취급을 금지하고, 1급 이상 고위공직자 등 공직자윤리법상 재산공개대상자에 대해서는 퇴직 전 1년간 근무한 기관의 일정 업무를 퇴직 후 1년간 취급하지 못하도록 하였다.(1+1 업무제한) 또한, 모든 퇴직공직자는 재직자에 대해 법령을 위반하게 하거나 또는 권한을 남용하게 하는 등 공정한 직무수행을 저해하는 부정한 청탁·알선 행위를 하지 못하도록 법률로 명문화하였다.

둘째, 현행 취업제한제도의 사각지대를 보완하였다. 그간 취업심사 대상에서 빠져있

3) 미국 정부윤리법(Ethics in Government Act of 1978) 207조의 행위제한제도는 ‘취업’은 자유롭게 허용하되, 취업 후 이해 충돌 소지가 있는 일정한 활동을 제한함으로써 사전에 공익 침해의 가능성을 차단하려는 것이다(위반시 5년이하 징역, 5만달러 이하 벌금). 즉, 퇴직 후 행위제한과 퇴직 전 구직단계에서의 행위제한으로 구분하고, 퇴직 전 직위·직종 등에 따라 제한되는 행위의 내용도 차별화하고 있다(이상수, 2011b)

던 일정 규모 이상의 법무법인·회계법인 등을 취업심사대상에 포함시켰다. 즉, 기존 자본금 50억원 이상 그리고 외형거래액 150억원 이상의 영리사기업체가 취업심사대상이었으나, 현행 취업심사대상업체에 외형거래액이 일정규모 이상인 법무법인·회계법인·외국법자문법률사무소·세무법인을 추가하여 취업심사대상을 확대하였다. 또한 소위 ‘경력세탁’과 같은 편법을 차단하기 위해 취업 예정업체와의 업무관련여부 판단기간을 퇴직 전 3년에서 5년으로 확대하였다.

셋째, 공직자윤리위원회의 기능과 권한을 확충하였다. 공직자윤리위원회의 취업심사를 받지 않고 임의로 취업하는 경우 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하고 분과위원회와 전문위원을 둘 수 있도록 하여 취업심사의 전문성을 강화하였다.

3. 선행연구 검토 및 분석의 틀

1) 선행 연구

공직자윤리법상 이해충돌과 관련된 기존 선행연구는 주로 공직윤리 확보를 위한 법체계의 개선 및 규제에 대한 연구(김호섭, 2001; 윤태범, 2003a)와, 공직자의 이해충돌 방지를 위한 백지신탁제도의 입법화 및 법개정과 관련된 논의들(윤태범, 2003b; 윤태범, 2004; 김호섭, 2007; 박홍식, 2008, 윤태범, 2010)로 구분할 수 있다. 또한 공무원행동강령의 제정과 공직자윤리법상 백지신탁제도 도입 및 퇴직공직자 취업제한제도와 관련 정책연구용역보고서도 당시 부패방지 전담기구인 국가청렴위원회와 행정자치부를 중심으로 이루어져 정부의 관련 법령 개정을 위한 정책적 참고자료로 활용되었다(부패방지위원회, 2003a, 2003b; 행정자치부, 2004; 국가청렴위원회, 2005, 2006; 참여연대, 2003, 2004)

특히, 백지신탁제도가 도입된 2005년 이후에 연구들은 이해충돌 방지를 위한 퇴직공직자의 유관기업 취업금지와 관련된 논의가 이어져 공직자윤리법 개정과정에 정책적 참고자료로 적극 활용되어졌다(행정안전부, 2009; 이선우 외, 2009; 박홍식 외 2010; 이상수, 2010; 이상수 외, 2010; 이상수, 2011a; 이상수, 2011b; 이상수, 2011c; 참여연대, 2010).

그러나 기존 연구에서 다루었던 내용은 주로 공직자의 윤리제고를 위한 이해충돌 방지의 일환으로 백지신탁제도의 도입과 취업제한제도의 개선을 위한 법개정 방안을 위주로 이루어졌으며, 법개정 과정의 동태적 역학(dynamics)을 분석한 것은 아니다. 다만 윤태범(2010)은 2005년 공직자윤리법 개정을 통해 신설 도입된 백지신탁제도 도입을 위한 법안의 제시부터 국회에서의 구체적인 입법과정에 이르는 입법화 과정에 대한 의미있는 분석을 시도하여 참여주체별 활동 특징과 상호작용을 구체적으로 제시하였다.

2) 분석의 틀

본 연구는 2011년 6월 공직윤리 확보를 위한 이해충돌방지의 일환으로 취업제한제도 강화와 행위제한제도 신설 도입을 골자로 개정된 공직자윤리법의 입법과정에 대한 동태적 분석을 목적으로 한다.

입법과정에 대한 단계별 구성은 법학자와 행정학자 간에 접근 방법이 다르다. 법사회학적 입장에서 광의의 입법과정은 사실에 대한 확인→사회과학적 분석(정책 결정)→법률안 형성→입법논의(상임위원회를 중심으로)→법률안 공포의 다섯 과정으로 진행되는 것으로 본다(이상영, 2000: 194). 이에 비해 입법과정을 정책과정으로 이해하는 입장에서 보면, 입법과정을 사회문제-사회적 이슈-공중의제-정책의제로 의제설정 단계(Eyestone, 1978)로 보거나 제 학자들의 정책과정을 종합하여 문제 제기단계-공중의제 형성단계-정책 아젠다 형성단계-정책화(입법화) 단계로 구분하기도 한다(윤태범, 2010: 121).

그러나 본 연구에서 분석하고자 하는 사례인 2011년 공직자윤리법 개정은 18대 국회 의원발의 17개 법안이 제시될 만큼 사회적 관심이 증폭된 사안이었고, 이명박 정부의 공정사회 추진과제에 포함되어 전관예우 근절을 위한 입법과제로 채택된 관계로 국회와 정부의 이해관계가 맞아떨어져 비교적 단기간에 걸쳐 신속히 법개정이 이루어졌다고 할 수 있다. 따라서 법개정 과정에서 소관 주무부처인 행정안전부의 의원발의 법안들의 주요개정내용을 대상으로 수용여부에 관한 논의과정과 국회 상임위의 입법과정을 중심으로 입법화 과정을 고찰하였다.

<표 1> 연구의 분석틀

입법단계(정책과정)	주요 논의 사항
문제제기 및 사실확인단계 (의제설정단계)	- 국민 다중(多衆)의 공론화 - 시민단체 등에 의한 문제 제기 활동
법률안 형성단계 (정책대안의 형성단계)	- 정당의 지지와 수용 및 의원들의 관련 법안 제출
정부입법의견 제출단계 (정부 정책의제 형성단계)	- 정부의 의제 수용과 정부입법안 마련 - 법률안을 국회에 제출하기 전 '관련부처 논의→법제처 심사→ 국무회의'의 과정 활동
입법화 단계 (정책채택단계)	- 국회 상임위원회에서의 입법과정 - 국회 입법과정에서 이해관계인 및 전문가의 의견수렴을 위한 공청회 개최 등 의견청취절차 - 의원발의 개정법안에 대한 정부차원의 의견 제시 - 법 통과 후 후속조치

주: 윤태범(2010)의 정책단계 구성과 법사회학자의 입법과정을 종합하여 재구성함.

이를 위한 분석의 틀로 본 논문은 법사회학자의 입법과정과 정책학자들의 정책과정에 대한 일반적 모형을 통합하여, 문제제기 및 사실확인단계(의제설정단계)-법률안 형성단계(정책대안의 형성단계)-정부입법의견 제출단계(정책의제 형성단계)-입법화 단계(정책채택단계)로 입법과정(정책과정)을 구분하여 각 단계별 주요 쟁점과 논의과정을 분석하였다⁴⁾. 다만 논의의 편의상 정책대안 및 정책의제 형성단계와 입법화 단계를 중심으로 진행된 입법활동에 대하여 분석하였다. 구체적으로 입법과정에서 진행된 주요 참여주체인 행정안전부와 국회 의원발의 법안 간 쟁점사항의 비교 및 법안 개정 관련 의견 조율과, 정부입법절차에서 입법전문가와의 연계 및 협력, 그리고 국회 상임위원 행정안전위원회 공청회를 통한 의견수렴 과정을 살펴보고, 최종 본회의에서 통과된 개정 법률이 정부제출법안과 의원발의법안을 절충하여 반영한 정도를 분석하였다.

III. 공직자윤리법 개정 법안의 동태적 입법과정 분석

1. 입법 절차의 동태적 메커니즘 분석

일반적으로 입법절차에 있어 가장 중요한 역할을 하는 것은 당연히 국회이다. 우리나라 헌법 제40조는 “입법권은 국회에 속한다”라고 규정하여 ‘국회중심입법의 원칙’을 나타내고 있다. 그럼에도 불구하고 국회는 그간 ‘통법부화(通法府)’란 비판을 받아온 게 솔직한 사실이다. 하지만 이런 현상은 비단 우리나라에서만 발견되는 사실은 아니다. 사실 많은 나라에서도 입법의 실질은 일반행정가(generalists)로 구성된 의회에서 보다는 각 분야의 전문가를 포용하고 있는 행정부에서 이루어지고 있으며, 의회는 입법과정을 통하여 통제의 기능을 수행할 뿐이다. 이러한 현상을 일컬어 의회의 통법부화라고 부른다(김수용, 2010: 10).

일반적으로 헌법과 국회법에 따라 진행되는 우리나라 국회의 입법과정은 다음과 같은 흐름을 갖는다(이상영, 2010: 187)⁵⁾. 우리나라에서는 국회가 법률안에 대한 입법권

4) 정책의 입법과정에 대한 연구는 윤태범(2010)의 공직자윤리법 상 공직자의 이해충돌방지를 위해 2005년 도입된 백지신탁(Blind Trust)제도를 중심으로 입법화 과정을 고찰한 것이 대표적이다. 이 외에도 자치단체의 입법과정에서 전자적 시민참여 문제 논의(방민석, 2006)와, 제도주의 관점에서 역대정부의 조직개편에 대한 연구(박대식, 2004), 그리고 국회 입법과정에서 시민단체의 법안 처리과정을 분석한 연구(이동윤, 2006) 등이 있다(윤태범, 2010: 121 재인용).

5) 입법과정의 개념에 대해서는 학자들마다 다양하게 주장되고 있다. 이상영 교수는 법사회학적 입장에서 입법과정을 헌법과 국회법에 따라 진행되는 과정뿐만 아니라 그 이전 단계, 사실상 법률의 내용이 결정되는 사실상의 단계까지도 입법과정의 하나로 보아야 한다는 입장이다. 즉, 입법과정은 사실에 대한 확인→사회과학적 분석(정책 결정)→법률안 형성→입법논의(상임위원회를 중심으로)→법률안 공포의 다섯 과정으로 진행된다고 주장한다. 이 같은 입법과정의 개념화는 헌법과 국회법 이전에 존재하는 입법자와 입법과정의 문제, 현재 입법평가와 관련하여 문제가 되고 있는 정책평가와 입법평가의 문제 등도 포함하는 광의의 정의라

을 독점하고 있지만, 법률안의 제출권은 국회의원과 정부가 함께 가지고 있다(헌법 제 52조). 법률안이 국회에 제출되면 국회의장에 의해 국회의 본회의에 보고되고, 소관 상임위원회에 회부하여 심사를 하게 된다. 국회 상임위원회는 심사를 거쳐 이를 심의하고 의결하는 바, 심사절차는 위원회 상정→제안자 취지 설명→전문위원 검토보고→대체토론→소위원회 심사→축조심사→찬반토론→표결 등의 순서로 진행된다. 이후 전원위원회의 심사를 거쳐 본회의의 심의와 의결절차가 진행된다(국회법 제93조). 국회에서 법률안을 의결하면, 의결된 법률안은 국회의장이 정부에 이송한다(헌법 제53조제 1항, 국회법 제98조 제1항). 정부에 이송된 법률안이 법률로 공포되면 법률로서 효력을 발생하고, 법률안에 대하여 재의요구가 있으면 국회로 환부되어 처리된다.

<표 2> 제1대~제18대 국회까지의 의원발의 법률안과 정부제출 법률안 비교

시기 구분 (연도)	전체 법률안	의원발의 법률안			정부제출 법률안		
		제출 건수	가결 건수	가결률	제출 건수	가결 건수	가결률
제헌국회(48-50)	234	89	43	48%	145	106	73%
제2대(50-54)	398	182	77	42%	216	137	63%
제3대(54-58)	410	169	72	43%	241	85	35%
제4대(58-60)	322	120	31	26%	202	44	22%
제5대(60-61)	296	137	30	22%	159	40	25%
국가재건최고회의(61-63)	1,162	554	514	93%	608	501	82%
제6대(63-67)	658	416	178	43%	242	154	64%
제7대(67-71)	535	244	123	50%	291	234	80%
제8대(71-72)	138	43	6	14%	95	33	35%
제9대(73-79)	633	154	84	55%	479	460	96%
제10대(79-80)	129	5	3	60%	124	97	78%
국가보위입법회의(80-81)	189	33	33	100%	156	156	100%
제11대(81-85)	489	202	83	41%	287	257	90%
제12대(85-88)	379	211	66	31%	168	156	93%
제13대(88-92)	938	570	171	30%	368	321	87%
제14대(92-96)	902	321	119	37%	581	537	92%
제15대(96-00)	1,951	1,144	461	40%	807	659	82%
제16대(00-04)	2,507	1,912	514	27%	595	431	72%
제17대(04-08)	7,489	6,387	1,350	21%	1,102	563	51%
제18대(08-12. 5. 1)	13,881	12,188	1,609	13%	1,693	681	40%

출처: 홍완식, (2012). 의원발의법안 폭증에 따른 대응과제, 국회입법조사처-한국입법학회 주최 『국회입법의 발전방향과 주요과제 학술세미나 자료집』, 2012. 5. 11, p.113.

주: 국회사무처에서 2004년에 발간한 의정자료집 및 법률안의 처리에 관한 국회사무처 의안정보시스템의 의안통계 <http://likms.assembly.go.kr/bill>를 반영하여 재구성한 자료.

할 수 있다. 그러나 통상 우리나라 국회의 입법과정은 헌법과 국회법에 따라 진행되는 협의적인 개념으로 한정하고 있다(이상영, 2000: 194).

이 같은 국회의 입법과정에서 이해관계가 첨예하게 대립되는 법률안이 제출될 경우, 이해관계인 및 전문가의 의견수렴을 위해 입법예고나 공청회 등 충분한 의견수렴의 절차를 거치게 되어 있다. 이 과정에서 부처간 이해조정 부족이나 부처간 이기주의로 인하여 법률안 처리에 어려움을 겪거나 무산되는 경우도 있다(김수용, 2010: 15-16).

입법화 과정은 정부와 국회 간 정치적 상호작용에 의해 법률안 처리율과 가결율이 결정된다. 정부 발의 법률안의 국회 본회의 상정을 통한 처리율과 가결율 비교를 통해 정부와 국회간 교섭역량과 갈등관계 여부도 가늠할 수 있다. 아울러 정부제출 법률안과 의원발의 법률안의 국회 가결율에 대한 비교분석을 통해 입법과정에서 정부와 국회 간 영향력 정도를 파악할 수 있다.

역대 국회 법률안 제출 현황 및 가결율 추이를 보면, 의원입법의 급증과 정부제출 법률안의 통과율 저하 등 입법환경이 변화하고 있음을 확인할 수 있다. 과거 '통법부'나 '거수기'라고 불리던 국회가 17대 이후 변화되어 의원발의 법안이 폭증되고 있다. 18대 국회에 제출된 법안만 13,881건으로 16대 2,507건, 17대 7,489건에 비해 각각 5.5배, 1.5배가 늘어났다. 이 중 의원발의 법안(12,188건)이 87.5%이고, 정부제출법안은 12.5%(1,693건)다. 의원입법은 16대 1,912건, 17대 6,387건에 비해 무려 6.37배, 1.9배 증가했지만 의원 입법안 통과율은 13.2%에 불과하고, 86.8%가 폐기되었다.

법률안의 양적 증가와 함께 관찰되는 현상은 법률안 가결율의 저하이다. 정부제출 법률안의 가결율은 15대는 82%, 16대는 72%, 17대는 51%, 18대는 40%로 점차 줄고 있지만, 의원발의 법률안의 가결율은 15대의 40%에서 16대는 27%, 17대 21%, 18대 13%에 그치고 있어 정부가 제출한 법률안은 국회를 통과하기가 갈수록 어려워지고 있다.

특히, 이명박 정부 출범 이후 18대 국회에 제출한 총 1,693건의 정부제출 법률안 가운데 최종 가결(수정 가결 포함)된 법안은 690건으로 본회의 통과율이 40.7%에 그쳤다. 이 가운데 1,288건이 국회 본회의를 통과하고 나머지는 18대 국회 임기 종료로 자동 폐기됐다. 처리율은 76%이다. 이는 '문민정부(김영삼 정부)' 때의 정부 입법 국회 통과율 97.8%에 비해 현저히 떨어진다. 당시 김영삼 정부는 모두 830건의 법안을 국회에 제출해 812건을 통과시켰다. 이후 정부 입법의 국회 처리 비율은 국민의 정부(김대중 정부)에서 94.6%(945건중 894건)로 다소 감소한 데 이어 참여정부(노무현 정부)에서는 81.8%(1,245건 중 1,019건)로 주는 등 하락세가 계속됐다. 이에 따라 18대 국회는 '불임(不妊) 국회'란 비판을 받기도 했다.

이는 두 가지 관점에서 분석이 가능하다. 정부발의 법률안 가결을 위한 정부의 대 국회 교섭역량이 저하되고 있다고 해석할 수 있는 반면에 국회의원 발의 법률안의 증가 대비 가결율 저하는 입법의 질적 수준을 저하시킨다고 할 수 있다.

법률안 제출이 증가하는 원인 중 하나는 의원입법의 증가이다. 의원입법이 증가함

으로써 국회가 입법부로서 제 기능을 발휘한다는 점도 있으나, 의원입법의 기하급수적인 증가로 인하여 효율적인 국회운영이라든가, 전문성이 떨어진 법률제정으로 인하여 많은 문제점이 발생하고 있다. 또한 국회의원들 스스로 본인들이 처리하는 법률의 내용이 무엇인지도 모르고 통과시키는 경우도 많다. 의원발의 법안이 증가하는 이유는 대체로 중복제출, 정부입법안을 회피수단으로의 사용, 부분개정안 과다, 그리고 개별적 특수성과 이해관계를 반영한 법률안의 과다 문제 등으로 요약된다(박영도, 2011: 69). 그 결과 의원발의 법률안이 국회에서 가결되는 비중은 정부제출 법률안의 가결률에 비하여 훨씬 낮으며, 그것도 의회 회기가 거듭될수록 낮아지고 있다.

2. 입법과정별 주요 쟁점과 논의사항 분석

1) 문제제기 및 사실확인단계(의제설정단계)

퇴직공직자의 유관업체 취업금지제도는 공직자가 퇴직한 후 재직 중의 직무와 직간접적으로 관련된 업체의 임·직원으로 재취업하는 과정에서 재직하였던 공공기관과의 유착관계를 지속적으로 형성하여 부패발생을 비롯한 이해충돌의 문제를 야기할 가능성이 높기 때문에 이를 방지하기 위한 제도이다.

그러나 취업제한제도는 공직사회 내부의 반발과 방관(傍觀), 그리고 상대적으로 제도개선에 대한 무관심 아래 제도적 취약성을 면치 못하고 있을 뿐만 아니라 운영상에 있어서도 겉돌고 있다는 비판이 높았다. 특히 지난 2006년 이후 금융감독원, 국세청 등 출신의 고위 공무원이 대형로펌, 회계법인, 기업, 협회 등으로 옮겨가면서 제도의 공정성 논란이 끊임없이 제기돼 왔다. 이런 이유로 퇴직공직자에 대한 취업제한제도가 형식적으로 운영되고 있다는 비판과 함께, 제도상 허점을 이용한 일부 퇴직공직자들의 도덕적 해이(moral hazard)는 매우 심각한 상황이란 지적이 제기되었다. 일례로, 전직 장·차관 및 퇴직 법관·검사 출신의 로펌 취업을 통한 고액보수 수령, 정부공직자윤리위원회의 취업제한 결정에 불복하여 제기된 ‘해임처분취소’ 소송에서 위원회의 결정을 번복하는 판결이 이어지면서 퇴직후 취업제한제도 운영이 위축되는 결과를 낳았다.

또한, 공직자가 퇴직 후 감독대상기관에 취업하여 감독기능의 실효성을 떨어뜨리고, 로비활동으로 인한 행정의 공정성 저하 및 민관유착 형성, 기업불법행위에 대한 바람막이 활동, 재직 중의 정보활용을 통한 국익 손상 등의 제반 문제가 불거질 우려가 있어 결과적으로 공직사회 전반의 신뢰성을 떨어뜨리는 부정적 결과를 초래할 가능성도 있다.

한편, 고령화 사회의 도래에 따른 퇴직자의 재취업 활성화와 직업선택의 자유도 소홀히 할 수 없는 사안이다. 공직자윤리법 제2조에 규정되어 있는 바와 같이 ‘국가는 공직자가 공직에 혼신 할 수 있도록 공직자의 생활을 보장하고, 공직윤리 확립에 노력’할 수 있는 최소한의 제도적 여건을 구비할 의무가 있기 때문이다.

이러한 관점에서 퇴직공무원의 인력활용은 당사자의 복지와 건강뿐만 아니라 국가적인 측면에서도 점차 감소하는 인적자원에 대비한 훌륭한 대책이 될 수 있다. 특히, 생계형 취업의 보장이나, 퇴직 후 공직 재직 중의 경험과 능력, 전문성 활용을 극대화하기 위한 퇴직관리 방안도 중요하다. 이 같은 딜레마를 조화롭게 해결하기 위한 취업제한제도의 개선방안 강구도 공직사회 내부에서 요구되었다.

요컨대, 공직사회 내부에서는 공직자의 직업선택의 자유라는 기본권 제한이 과도하고, 퇴직후 재취업 활성화를 촉구하는 시대변화에도 역행하는 처사라는 불멘소리로 적지 않았다. 취업제한제도가 헌법상 보장된 직업선택의 자유를 과도하게 제한하여 위헌 소지가 있으며, 공무담임권을 침해한다는 주장과 판례도 제시되었다(이상수, 2010). 이에 따라 법개정 논의 과정에서 퇴직공직자의 직업선택의 자유를 보장하는 것도 중요한 고려사항으로 간주되었다. 이에 따라 공직자윤리법 개정의 기본방향은 헌법상 보장된 ‘퇴직공직자의 직업선택의 자유는 최대한 보장하되 제도의 실효성은 확보’하는 방향으로 제도개선이 모색되었다(이상수, 2011).

이런 차원에서 공직자윤리법 주무부처인 행안부는 관계 전문가와의 협의와 내부 논의 등을 통해 현 취업제한제도의 한계와 문제점 보완을 통한 실효성 제고를 기본취지로 퇴직 후 행위제한제도의 도입을 추진하는 것이 바람직하다는 결론에 도달했다. 요컨대, 현 취업제한제도의 개선을 통한 실효성 제고를 기초(基調)로 하되 국민적 비판의 대상이 되는 전관예우 관행척결(剔抉)과, 고위공직자의 직무관련성이 높은 회계법인·법무법인으로의 재취업을 사전 방지하기 위해 퇴직 전 업무와 관련된 행위를 제한하는 방향으로 개선한다는 기본방향이 설정된 것이다. 법안 개정을 위해, 행안부 내 실국장급 회의와 관계기관 국장급 회의를 거쳐 행위제한제도 도입의 필요성을 설명하고, 국무조정실 회의를 거쳐 행위제한제도 도입의 기본 열개가 완성되었다.

2) 법률안 형성단계(정책대안의 형성단계)

퇴직공직자의 취업제한제도 강화와 행위제한제도의 도입을 위한 공직자윤리법 개정 입법화 노력은 국회와 정부 차원에서 다각적으로 진행되었다. 전관예우 근절에 대한 국민적 관심이 증폭되면서 사회적 이슈화되자 국회의원들의 의원발의 개정법안도 쏟아졌다. 2011년 3월말 기준으로 18대 국회에서 공직자윤리법 개정 관련 의원발의 법안 총 20건 중 취업제한제도 개정과 관련된 법안은 14개에 달할 정도로 활발하게 이루어졌다.

<표 3> 18대 국회의원 제출 공직자윤리법 개정안의 주요 내용

발의의원	주요내용	소위회부일
박영선(민)	· 취업제한대상에 법무법인·법률사무소, 회계법인 등 포함 · 변호사자격이 없는 국무총리, 장·차관의 법무법인 취업제한(3년) · 취업승인사유의 국회소관 상임위 보고 의무화	'08.12.4
김동철(민)	· 업무관련성 판단기준을 법률에 규정 · 영리사기업체 범위를 확대하여 법률에 규정(50억 & 150억 → 50억 or 150억)	~
김유정(민)	· 관할 공직자윤리위원회에 직접 취업확인 요청하도록 법률에 규정 · 국회·지방의회에 취업제한실태 보고시 승인사유 포함 · 임의취업자 1천만원 이하 과태료 부과	'09.11.20
김재윤(민)	· 퇴직공직자 활동제한 근거 신설 · 활동제한규정 위반시 1년 이하 징역, 1천만원 이하 벌금 부과	~
김재균(민)	· 취업정의 규정 신설 · 업무관련성 적용기간 확대(퇴직전 3년→5년), 취업제한요건에 보수액 기준 추가 · 불법취업자 해임요구권자를 관할 공직자윤리위원회로 변경	~
정갑윤(한)	· 취업제한 업무관련성 범위를 확대(부서→기관)	'10.4.14
임영호(선)	· 취업제한요건에 일정액 이상 보수 기준 추가	'10.6.23
손범규(한)	· 영리사기업체 범위 확대(50억&150억 → 5억&15억), 취업 및 경영 제한	'11.3.7
김낙성(선)	· 취업제한대상에 법무법인·회계법인 등(외형거래액 국내 10위) 포함	~
강창일(민)	· 일정 금액이상 보수를 받고 법무법인·회계법인 등에 취업할 경우 퇴직시기와 관계없이 관할 공직자윤리위원회의 사전 승인 필요 · 연차보고서에 재취업한 퇴직자의 업무활동내역 포함	~
유원일(창)	· 취업제한대상에 법무법인·법무법인(유한)·법무조합·법률사무소 포함 · 취업승인제도 폐지	~
조승수(진)	· 고지거부제도 폐지, 전직대통령에 대한 재산등록·공개의무 신설 · 업무관련성 적용기간 확대(퇴직전 3년→5년), 취업제한대상에 법무법인 등 포함 · 영리사기업체 범위를 확대하여 법률에 규정(50억&150억 → 10억&30억) 등	~
조영택(한)	· 취업제한대상 기업의 범위에 법무법인등·회계법인등·금융 지주회사 포함 · 업무관련성 적용기간 확대(퇴직전 3년→5년) · 공직자윤리위원회의 국회 또는 해당 지방의회에 취업승인 실태 보고	'11.4.12
차명진(한)	· 취업제한 대상 기관을 재직했던 기관과 관련 있는 영리사기업체 등으로 확대 · 취업제한 기간을 현행 2년에서 3년으로 연장	'11.6.16
이명수(선)	· 취업제한 강화	~
이인기(한)	· 국회 행정안전위원회 위원장으로 위원회 법률안(대안)으로 대표발의	~
정장선(민)	· 직계존비속에 대한 고지거부제도 폐지 등	'08.12.4
안규백(민)	· 재산등록의무자 범위에 공직후보자 및 예비후보자 포함 · 공직예비후보자에게 재산신고·공개의무 부과	~
허원제(한)	· 공직유관단체 지정대상 범위 확대	'09.11.20
황영철(한)	· 정치후원금을 등록대상 재산에서 제외	~
조경태(민)	· 공기업 상임이사를 재산등록 및 공개대상자에 포함	~
조정식(민)	· 여자→여성으로 용어 순화	'10.6.23
이은재(한)	· 의무면제자 재산신고횟수 축소, 최초 신고기간 연장 등	~
권경석(한)	· 재산공개시 본인·배우자와 직계존속·비속의 재산을 구분·공개	미상정

3) 정부입법 의견 제출단계(정부 정책의제 형성단계)

국회의원들의 법안발의에 비해 정부의 법개정을 위한 입법 노력은 비교적 장기간에

걸쳐 체계적으로 추진되었다. 공직자윤리법 상 취업제한제도의 제도적 허점을 극복하기 위하여 공직자윤리법상 취업제한제도를 강화하는 법개정 노력이 지난 2008년 이후 지속적으로 이루어졌다. 정부의 입법논의과정은 <표 4>와 같다.

2011년 초 전관예우의 폐해에 대한 국민적 관심과 비판이 증폭되자 정부는 ‘공정사회 추진 과제’로 전관예우 근절을 위한 퇴직공직자 취업제한제도 강화를 골자로 한 공직자윤리법 개정을 중점과제로 채택하면서 정부의 법개정 노력에도 가속도가 붙기 시작하였다. 이를 위해 공직자윤리제도 관련 행정안전부 내 관계관 간담회 개최(‘11.3.11), 공직자윤리법 관련 관계부처 국장급 간담회 개최(‘11.3.13), 그리고 공직윤리 및 취업제한제도 개선을 위한 전문가 간담회 개최(‘11.3.15) 등이 촘촘하게 추진되면서 취업제한제도의 개선방향에 대한 공직사회 내부 및 관련 전문가들의 의견수렴이 폭넓게 진행되었다.

<표 4> 입법과정에서 정부의 주요 논의과정과 내용(2009년 1월~2011년 6월)

	논의 주체 및 일시	주요 논의 내용 및 참석자
정부입법과정 제출단계	◦ 한국인사행정학회 주최 “공직윤리제도의 운영과 개선” 기획세미나 개최(‘09.5.22)	- 재산등록 제도 및 취업제한제도의 운영실태 분석을 통한 법제도적 개선방안 논의를 통한 공론화 추진
	◦ 재산등록 및 취업제한제도 개선방안 연구용역 수행(‘09.6.30)	- 재산등록 제도 및 취업제한제도의 주요 선진외국의 제도운영 사례 비교 및 법제도적 개선방안
	◦ 공직자윤리법 개정 관련 관계관 회의 개최(‘10.3.11)	- 공직자윤리법 개정 관련 향후 대책 설명 및 관계관 의견 수렴
	◦ 정부공직자윤리위원회·행정안전부 주최, “공직자 부패방지 공개토론회” 개최(‘10.6.16)	- 공직자윤리법 개정 관련 재산등록제도의 실태와 개선방안, 퇴직공직자 취업제한과 전관예우 실태 분석, 외국의 제도비교 등을 통해 법제도 개선방안 제시
	◦ 공직자윤리제도 관련 관계관 간담회 개최(‘11.3.11)	- 공직자윤리제도 발전방향 관련 행안부 관계자 및 전문가 참석 논의
	◦ 공직자윤리법 관련 관계부처 국장급 간담회 개최(‘11.3.13)	- 공직자윤리법 개정 관련 경과 설명 및 관계부처 국장들의 향후 대책 방향 토의를 통한 의견수렴
	◦ 공직윤리 및 취업제한제도 개선을 위한 관련 전문가 간담회 개최(‘11.3.15)	- 현행 공직윤리제도 운영현황 및 문제점, 재산등록·취업제한제도 관련 개선방안 논의 - 전관예우 개선, 공직윤리 및 취업제한제도 발전방향 논의 및 건의사항 수렴
	◦ 국무총리실 주재 관계부처 회의(‘11.3.23)	- 취업제한제도 개선방안 관련 관계부처 1차 합동회의
	◦ 정부공직자윤리위원회 의견수렴(‘11.3.23)	- 취업제한제도 개선 관련 정부공직자윤리위원회 의견수렴
	◦ 국무총리실 주재 “퇴직공직자 취업제한제도 개선방안 관련 관계부처 2차 합동회의” 개최 (2011.4.1)	- 공직자윤리법 법안, 퇴직공직자 취업제한제도 및 행위제한제도 개선방안 관련 관계부처 합동회의
	◦ 국무총리실 후원 한국행정연구원 주최 공직윤리 세미나 개최 (2011.5.17)	- 공직자 윤리성 확보를 위한 전관예우 관행 개선방안을 주제로 총리실 발주 한국행정연구원 수행 연구용역결과 발표 및 전문가 토론으로 공론화 추진
	◦ 공정사회 추진회의에서 ‘전관예우 근절방안’ 논의 (2011.6.3)	- 행정안전부·국민권익위원회 주관 ‘공정행정 구현을 위한 전관예우 근절방안’ 보고, 취업제한제도 강화 및 행위제한제도 도입 등 제도개선 방향 논의

2011년 3월말 기준 국회 행정안전위원회에 계류 중인 공직자윤리법 개정안 21건에 대해 정부의 입장제시를 위해 국무총리실 주최 “퇴직공직자 취업제한제도 개선방안 관련 관계부처 합동회의”가 두 차례 개최되어 정부의 의원발의 주요개정내용에 대한 검토의견이 <표 5>와 같이 수렴되었다.

<표 5> 18대 국회 취업제한제도 관련 공직자윤리법 일부개정법률안 주요내용

주요 내용(발의 의원)	검토 의견
· 취업정의 규정 신설(김재균)	(수용곤란) 고문·사외이사를 취업확인대상에 이미 포함하여 심사
· 영리사기업체 기준 조정(김동철·손범규·조승수)	(수용곤란) 취업제한 대상업체 과도 증가, 직업선택의 자유 및 행복추구권 침해 우려
· 법무법인·법무조합·법률사무소·회계법인 등을 취업제한대상에 추가(박영선·유원일·조승수·조영택·김낙성)	(수용곤란) 법무법인의 특성을 고려 직접적인 취업을 제한하기 보다는 행위제한이 바람직
· 일정액 이상 보수액 기준으로 취업제한(임영호·김재균)	(수용곤란) 실보수액 파악 곤란, 이면계약 가능성 등으로 실효성 확보 곤란
· 변호사 자격없는 국무총리, 장·차관 로펌 등 취업 3년간 제한(박영선)	(수용곤란) 취업 기회의 원천적 박탈은 직업선택의 자유 과다 침해 우려
· 퇴직시기와 관계없이 로펌 등 취업 전 공직자윤리위원회 사전 승인(강창일)	(수용곤란) 퇴직시기 상관없이 취업을 제한하는 것은 과도
· 업무관련성 적용기준 확대하여 법률에 규정(김동철·조승수)	(일부 수용) 공통되는 업무는 법률로 규정하되, 나머지는 기관별 업무의 특수성 등을 고려, 하위법령으로 규정하는 것이 바람직
· 업무관련성 적용기간 퇴직전 3년→5년 확대(김재균→조영택)	(수용) 현행 업무관련성 적용기간을 확대할 경우 업무관련성이 보다 넓게 적용되어 부당한 취업을 제한하는 효과
· 취업승인제도 폐지(유원일)	(수용곤란) 퇴직자의 전문성 활용기회 박탈, 민간전문가의 퇴직 후 재취업 제한
· 취업승인 받아 취업한 퇴직자 소속 업체 및 법무법인장의 활동내역 보고의무 신설(강창일)	(수용) 행위제한제도 도입과 병행하여 일정 취업자에 대해 업무활동 내역 의무 신설시 제도의 실효성 확보 가능
· 퇴직공직자 활동제한 근거 신설(김재윤·조승수)	(수정수용) 청탁행위, 정송행위 대리 등 특정행위에 대해 퇴직 후 2년간 제한
· 관할 공직자윤리위원회에 직접 취업확인을 요청토록 법률에 규정(김유정)	(수용곤란) 취업확인 요청은 현행대로 소속기관을 경유하여 위원회로 요청하는 것이 타당
· 임의취업자 1천만원 이하 과태료 부과(김유정)	(수용) 퇴직자의 임의취업 사전방지, 취업제한제도 실효성 제고 가능
· 국회·지방의회에 취업제한실태 보고서 승인사유 포함(박영선·김유정·조영택)	(일부수용) 연차보고서에 취업승인 사유 포함
· 연차보고서에 재취업 퇴직자의 업무활동내역 포함(강창일)	(수용곤란) 기업의 영업비밀 침해 소지, 사실확인이 어려워 실효성 확보 곤란

출처: 국무총리실, “퇴직공직자 취업제한제도 개선방안 관계부처 합동회의 문건”, 2011.4.1.

이러한 의견수렴 과정을 거쳐 이명박 대통령 주재 공정사회 추진회의에서 행정안전부·국민권익위원회 주관으로 ‘공정행정 구현을 위한 전관예우 근절방안’이 보고되어 전관예우의 실질적인 제한이 가능한 퇴직 후 행위제한제도의 신설 도입과, 취업심사제도의 운영과정에서 나타난 미비점을 보완 개선하는 내용을 골자로 한 정부의 공직자윤리법 개정의 최종 입장이 제시되었다(2011.6.3.). 이후 취업제한제도 개선 관련 의원발의된 14개 법안의 개정내용과 정부의 개정의견을 종합하여 국회 행정안전위원회 위원장 이인기 의원이 대표발의한 개정법안이 2012년 6월 14일 발의되었고, 행안위 전문위원의 검토와 공청회(6. 15)를 거쳐 6월 29일 국회 본회의를 통과하였다.

4) 입법화 단계(정책채택단계)

공직자윤리법은 행정안전부 소관 법률로서, 국회 행정안전위원회를 중심으로 논의가 진행되었다. 다른 법률과 마찬가지로 ‘소관 상임위원회-법안심사소위원회-소관 상임위원회-법제사법위원회-본회의’의 순서로 동법안의 처리가 이루어졌다. 특히 2011년 6월 29일 개정된 공직자윤리법은 제301회 국회(임시회) 제2차 행정안전위원회 법안심사소위원회(2011.6.21.)에서 의원발의된 17건의 법률안에 대해 심사한 결과 이를 각각 본회의에 부의하지 아니하고 이를 통합·조정한 행정안전위원회 대안을 제안하기로 하고, 제301회 국회(임시회) 제5차 행정안전위원회(2011.6.23.)에서 법안심사소위원회가 심사 보고한 데로 공직자윤리법 일부개정법률안(대안)을 2012년 6월 29일 국회 본회의에서 심사·의결하였다.

<표 6> 입법화 단계에서 국회와 정부의 주요 논의과정과 내용(2011년 6월~2011년 12월)

	논의 주체 및 일시	주요 논의 내용 및 참석자
입 법 화 단 계	○ 국회 행정안전위원회 “이인기의원 대표발의 공직자윤리법 일부개정법률안” 제출(2011.6.14)	- 2011년 6월 14일 행정안전위원회 위원장 이인기의원 대표 발의된 ‘공직자윤리법 일부개정법률안’ 제출
	○ 국회 행정안전위원회 주최 “공직자윤리법 일부개정법률안”공청회 개최 (2011.6.15)	- 공직자윤리법 일부개정법률안의 퇴직공직자의 취업제한제도 관련 공청회 개최 - 진술인(박종훈, 송기춘, 이상수, 이재근) 발표 및 행안위 위원 질의 응답
	○ 국회 행정안전위원회 “이인기의원 대표발의 공직자윤리법 일부개정법률안”에 대한 전문위원 검토보고 (2011.6.21)	- 2011년 6월 14일 행정안전위원회 위원장 이인기의원 대표 발의된 ‘공직자윤리법 일부개정법률안’에 대한 행정안전위원회 수석전문위원의 검토의견서 보고
	○ 국회 법제사법위원회 「공직자윤리법 일부개정법률안」 체계자구 검토보고(2011.6.20.)	- 「공직자윤리법 일부개정법률안」에 대하여 체계와 자구를 검토한 결과를 보고(이금로 전문위원)
	○ 국회 행정안전위원회 법안심사소위원회 “이인기의원 대표발의 개정법률안” 대안 제안 (2011.6.21)	- 의원발의된 17건의 법률안에 대해 심사한 결과, 본회의에 부의하지 아니하고 이를 통합·조정한 행정안전위원회 대안 제안

	논의 주체 및 일시	주요 논의 내용 및 참석자
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이인기 행정안전위원회 위원장 대표발의 개정법률안 국회 본회의 통과(2011.6.29.) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공직자윤리법 일부개정법률안 국회 본회의 통과
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 행정안전부 주최 『공직자윤리법 후속조치 관련 전문가 간담회』 (2011.7.13) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공직자윤리법 개정 이후 후속조치 관련 사항 논의 - 시행령 개정, 홍보 및 교육, 정부공직자윤리위 개편
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 행정안전부 주최 『공직자윤리법시행령 관련 전문가 간담회』 (2011.8.19) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공직자윤리법 시행령 개정 관련 주요 쟁점사항 검토 논의
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 행정안전부 주최 『재산등록제도 개선을 위한 간담회』 (2011.12.8.) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공직자윤리법 시행령 개정 관련 사항 논의

IV. 행위제한제도 도입 과정의 특징 분석

앞서 살펴보았듯이 2011년 공직자윤리법 개정은 의원발의 개정법안의 개별 조항에 대하여 정부가 치밀한 검토를 거쳐 종합적 대안을 제시하고, 국회 행안위 위원장 대표발의로 법개정을 성공시킨 대표적 사례이다. 그러나 의원발의된 개별 조항의 수용보다 더 큰 변화는 바로 미국과 일본 등에서 시행되고 있는 행위제한제도를 도입하기로 전향적으로 결정한 배경이다.

정부에서 의원발의 개정 사항을 전부 수용하지 못하고 부분적으로 수용하거나 ‘수용곤란’으로 의견제시한 것은 나름대로 현실적 이유가 있었다고 본다. 그 이유는 퇴직공직자의 직업선택의 자유를 과도하게 제한한다는 비판과, 공직사회 내부의 과도한 취업제한 강화에 대한 저항과 반발도 무시 못하는 요인으로 작용하였기 때문이다.

이에 따라 행안부 내부 검토 과정에서 퇴직공직자 취업제한제도의 실효성을 견인(牽引)하면서도, 퇴직 후 재취업이 최대한 보장되는 방향으로 제도개선의 물꼬가 과감히 전환된 것이다. 요컨대, 헌법상의 직업선택의 자유와 충돌되지 않으면서 공직자들의 취업을 보장하되, 취업활동 과정에서 발생할 수 있는 다양한 이익충돌 활동을 규제할 합리적 개선방안을 도출하기 위해 노력한 결과이다. 즉, ‘퇴직공직자의 직업선택의 자유는 최대한 보장하되 제도의 실효성은 확보’하는 방향으로 추진키로 방침을 정하면서 취업제한 강화를 위해 업무관련성 판단기간을 3년에서 5년으로 연장하고, 연간매출액 기준 일정규모 이상 법무법인·회계법인·세무법인 등을 취업심사대상업체로 선정하는 한편 사외이사 및 비상근 고문 등도 취업심사대상으로 명시하고, 기존에 제도의 무력화를 초래했던 임의취업자에 대해서는 1천만원 이하의 과태료 부과 등이 개정된 것이다.

이 같은 법개정이 가능했던 요인을 몇 가지로 정리하여 입법과정의 개선사항을 함께 제시하면 다음과 같다.

첫째, 문제제기 및 의제설정 단계에서 고위공직자의 재취업 과정에서 불거진 전관예우에 대하여 사회적으로 부정적인 여론이 비등하면서 사회적 이슈로 부각될 수 있었다는 점이다. 이 과정에서 시민단체의 건설적 비판과 언론의 비판적 기사를 통해 문제해결의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되었다고 하겠다. 또한 비판에만 그치지 않고 시민단체의 입법청원과 세미나 등을 통한 사회적 공론화가 유용하게 작용하기도 했다. 물론 2008년 정부입법안 제출과 입법예고 후 공직사회 내부의 반발에 못이겨 취임제한제도 조항을 삭제한 경험도 이후 의원발의를 재촉한 요인이라 판단된다. 이 같은 입법 외부환경이 법개정 요구를 촉발시켜 의원입법을 견인하고, 정부의 적극적 대응 유도과 입법의지를 재촉할 수 있었다고 사료된다.

둘째, 법률안 형성단계에서 국회의원들이 법률 개정안 제출을 통해 정부를 압박한 점이다. 공직자윤리법상 취업제한제도 개선을 위해 18대 국회동안 무려 17개의 법안(이인기 의원 대표발의 법안 포함)이 발의되어 주무부처인 행안부의 대응을 이끌어낼 수 있었다. 물론 의원발의안의 경우 중복발의로 인한 국회의 효율성 저하, 입법건수를 높이기 위한 부분개정안 과다 등의 문제도 지적된다. 하지만 이는 입법절차상 개선해야 될 문제이지 제도의 실효성을 제고하는 데는 국회의 높은 관심이 정부의 법개정 노력을 압박하고 개선노력을 유도한 측면이 다분하다. 다만 의원입법의 급증에 따른 입법의 질적 수준 저하 및 의원발의법안의 가결율 저하, 정부제출법률안의 통과율 저하 등 입법환경 변화에 따른 문제는 입법절차의 효율성 제고방안이 따로 모색되어야 할 것이다.

셋째, 정부입법의견 제출단계에서 대통령과 정부의 입법의지가 대단히 중요하게 작용한다는 점이다⁶⁾. 공직자윤리법 개정이 비교적 단기간에 가능했던 것은 2006년 이후 지속적인 문제제기와 사회적 공론화를 통해 취업제한제도 강화의 필요성이 고조되어 온 입법(정책)환경도 외부요인으로 작용하였다. 하지만 그보다 이명박정부 국정과제인 ‘공정사회 추진과제’ 중 공정한 법·제도 운영과 부패없는 사회를 추진하기 위한 실천과제로 전관예우 근절방안의 일환으로 취업제한제도 강화가 채택되었기 때문이다. 즉, 정부의 입법의지와 국회의원의 입법환경의 변화가 맞물려 상호 이해관계가 일치한 상황적 요인이 작용한 결과이다.

넷째, 법개정에 있어 가장 큰 기여는 다른 무엇보다 정부가 취업제한제도의 무력화에 따른 문제점에 대해 지속적인 관심을 갖고 체계적인 개선노력, 예컨대 연구용역 발주, 세미나·국민 대토론회 개최, 관계 전문가 자문회의 개최, 선진외국의 법제도 사례 연구 축적, 의원발의법안에 대한 입장 정리 등을 기울인 결과, 비교적 짧은 기간임에도 불구하고 법개정을 이끌어낼 수 있었다고 판단된다. 의원발의법안의 경우 의원들의

6) 윤태범(2010: 132)은 새로운 법안을 정부가 마련함에 있어서 대통령이 미치는 영향력은 절대적"이라고 주장한다. 특히 법이 공직사회의 윤리를 제고하는 목적을 갖게 되면 법안을 준비해야 하는 관련 공직자들은 대개 소극적으로 대응한다는 점에서, 대통령의 입법화에 대한 의지와 수용은 정부내 법안 마련작업의 촉매제 역할을 한다고 보고 있다.

개인적 이해관계(법안제출실적 부풀리기, 법안 발의건수 증가를 위한 중복제출, 시민 단체의 우호적 평가 기대 등)를 반영한 법안이 제출될 수도 있고, 체계적이고 전문적인 검토없이 제출되어 법안의 질적 수준이 떨어지고, 사회의 현실여건과 괴리된 개정안이 제출될 수 있다. 하지만 정부는 정책연구용역을 통해 심도있는 검토를 거쳐 논리적 근거를 확보한 상황에서, 관계전문가 및 이해관계자(시민단체·관계부처 회의·국무조정실 합동회의 등)들과 충분한 검토과정을 거쳐 개별 조항의 개정에 따른 국가사회적 파급효과를 세밀히 검토하여 입법의견(또는 정부법안)을 제출하고 있다. 다만 이 과정에서 너무 조심스럽게 접근하다보니 보수적인 입장이 부각될 수도 있다는 점을 항상 경계하는 것이 필요할 것이다.

다섯째, 입법화 단계에서 정부의 입법 영향력이 여전히 크게 작용하고 있다는 점이다. 의원발의 법률안 제출·입안 과정상에 정부의 입법 관여가 상당히 높게 작용하고 있다. 공직자윤리법의 경우 최종 국회를 통과한 법안은 통합·조정된 행안위원장 대표발의 법안이었다. 하지만 사실상 개정법의 골간(骨幹)과 세부적인 조항 개정작업은 실질적으로 정부에 의해 검토되고, 정부의견이 상당부분 반영된 것이다. 어찌보면 정부 청원적 성격의 의원발의 법률안이 입안되고 큰 수정없이 국회 본회를 통과한 것이라 할 수 있다. 즉, 의원발의 법률안의 성안(成案)과정에서 정부 역할은 여전히 상당한 영향력을 가진다. 따라서 법안심사 과정에서 의원입법의 집행가능성을 검토하는 국회의 역량을 제고하고, 의원입법의 전문성·계획성·효율성을 제고할 수 있는 입법절차의 개선방안이 적극 강구될 필요가 있다.

여섯째, 정부입법 과정에서 전문가의 의견과 입법아이디어가 중요하게 작용한다는 점이다. 공직자윤리법 개정과정에서도 전문가의 정책적 자문과, 취업제한제도 강화에 반발하는 관계부처 설득과 정부합동회의에서 외국 법제도의 시사점을 접목한 행위제한제도 도입의 당위성 설명, 그리고 국회 공청회 진술 등을 통한 전문적인 지원이 입법정책을 형성하는 데 상당부분 기여하였다. 따라서 실질적으로 입법 정책적 판단의 상당부분을 전문가집단에 의존하고 있는 점을 감안한다면, 입법절차의 효율성 제고를 위해 입법전문가와 연계하여 협력 추진하는 방안이 적극적으로 강구되어야 할 것이다.

일곱째, 현대 국가의 입법절차가 정부와 국회 간 상호 협업에 의해 이루어지는 경향이 높아지고 있다는 점이다. 제18대 국회에서 발의한 정부제출 법안 총 1,693건 중 국회 본회의를 통과한 법안이 690건으로서 그 통과율이 40.7%로 역대 최저였다. 그러나 정부제출 법안이 발의되면 국회에서는 많은 논의와 검토과정을 거치며 다듬어지고⁷⁾, 이 과정에서 해당 법안의 내용이 대안에 반영되어 상임위 등을 통과하게 된다⁸⁾.

7) 정부제출 법안이 발의되면 국회에서는 전문위원의 검토보고를 비롯하여 상임위 소위, 상임위 전체회의, 법사위 소위, 법사위 전체회의, 본회의 등의 검토를 거친다.

8) 따라서, 실제 국회 본회의를 통과한 법안에는 이러한 대안반영건수가 포함되어 있기에, 대안이 국회 본회의를 통과할 경우 당초의 정부안도 국회 본회의를 통과한 것으로 보아야 한다고 주장한다. 이 같은 기준에 따라 산정하면, 총 1,693건의 정부제출 법안 중 정부제출 법안 형태로 통과된 690건의 법안과 대안반영 형태로 통과된 598건의 법안 등 총 1,288건(76%)의

따라서 전체적으로 보면 의원발의법안과 정부제출법안(의견)은 입법과정에서 상호조정되어 합리적 대안으로 제·개정이 이루어지는 것으로 볼 수 있다.

V. 결 론

퇴직공직자의 취업제한제도와 행위제한제도의 도입은 이해충돌 방지 차원에서 공직윤리 확보에 있어서 획기적 전환을 가져온 법개정이라 하겠다. 특히 취업제한제도 강화를 통해 사전적으로 업무관련성이 높은 불법·임의취업행위를 차단하는 것은 물론이고, 행위제한제도 도입을 통해 퇴직공직자가 취업 이후 퇴직 전 소속기관에 대한 부당한 영향력 행사를 제한한다는 취업제한제도의 입법취지에도 부합한다. 결국 행위제한제도 도입은 기존 취업제한제도의 사전취업확인 및 승인의 한계를 보완하고, 퇴직 전 업무와 관련성이 높은 퇴직 후 행위를 제한함으로써 이해충돌의 사전·사후적 방지를 가능하게 해 줌으로써 공직윤리 확립에 대한 국민의 기대수준과 공직자의 입장을 조화시킬 수 있는 제도라고 할 수 있다.

입법과정에서 기울여진 정부의 체계적이고 집중적인 노력과 토론회·공청회 등을 활용한 대국민 소통 및 이해관계자의 의견수렴, 그리고 외부 전문가의 유효적절한 활용 역시 현대 국가의 입법환경과 맞물려 유효한 성과를 가져온 것으로 평가된다. 특히 정부법안 제출을 통해 무리하게 정부의 입법의지를 관철하려 하지 않고, 의원발의법안에 대한 정부 입장 제시를 통해 의원입법 형태로 법안을 성공적으로 개정한 대표적 사례라 할 수 있다.

하지만 개정된 법안의 내용적 측면에서, 업무관련성 여부에 대한 규정의 구체화와 취업승인에 대한 법해석을 보다 엄격히 적용하는 부분이 반영되지 못한 부분은 여전히 아쉬운 부분이다. 이제 관건은 법시행 이후 제도의 실효성이 얼마나 확보되는지 여부에 달렸다. 새롭게 도입된 행위제한제도가 제도형성 단계를 넘어 이해충돌 방지를 위한 공직윤리 인프라(ethics management infrastructure)로 안착(安着)하기 위해서는 지속적인 개선을 통해 제도적 안정성을 확보해 나가야 할 것이다.

법안이 통과된 것으로 볼 수 있다(법제처, 2012).

참 고 문 헌

- 국가청렴위원회. (2005). 『비위면직자 취업제한제도 개선방안』, 연구용역보고서.
- 국가청렴위원회. (2006). 『공직자의 퇴직후 취업제한제도 개선방안』, 연구용역보고서.
- 국무총리실. (2011). 퇴직공직자 취업제한제도 개선방안 관계부처 합동회의 문건, 2011.4.1.
- 국회 행정안전위원회. (2011). 공직자윤리법 일부개정법률안 검토보고서, 2011. 6.
- 국회 행정안전위원회. (2011). 공직자윤리법 일부개정법률안(대안), 2011. 6. 29.
- 김수용. (2010). 국회 입법과정의 현황·문제점·개선방안, 국회경제법연구회·국회입법조사처·한국입법학회 공동 주최. 2010. “국회입법과정의 내실화와 입법영향분석” 세미나 자료집. 2010. 12. 21.
- 김호섭. (2001). “공직자 윤리행동강령 제정의 과제와 방향”, 『홍사단 반부패시민대토론회 발제문』, 2001. 10. 25.
- 김호섭. (2007). 이익충돌 규제의 비교론적 분석, 한국부패학회보, 12(4).
- 박대식. (2004). 정부조직개편 입법과정의 유형과 변화. 『한국정치학회보』, 38(2).
- 박영도. (2011). 최근의 입법경향과 입법의 선진화를 위한 과제, 동아법학, 제50호, 2011. 2.
- 박홍식. (2008). 공직자 이해충돌 행위의 개선을 위한 연구, 『한국행정학보』, 42(3).
- 박홍식·이선우·이창길·이상수. (2010). 공직자 재산등록 및 공개제도에 대한 공직사회 이해관계 집단간 인식의 차이, 『한국부패학회보』, 제15권2호, 2010. 6.
- 방민석. (2006). 지방자치단체 입법과정의 전자적 시민참여. 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문』.
- 법제처. (2012). 2012. 5. 22자 헤럴드경제(MB정부는 '최악의 不通 정부') 보도 관련 해명 보도자료, 2012. 5. 23.
- 부패방지위원회. (2003a). 『공무원행동강령 이행체계 구축방안』, 연구용역보고서.
- 부패방지위원회. (2003b). 『이해관계 직무회피를 위한 제도개선방안』, 연구용역보고서.
- 윤태범. (2003a). 공직자윤리법의 문제점과 개정방향, 『한국행정학회 춘계학술대회 발표논문』.
- 윤태범. (2003b). 공직윤리 확보와 이해충돌 회피의 제도화, 참여연대, 『공직자의 재정적 이해충돌 해소방안 마련을 위한 토론회 발표논문』, 2003년 5월 27일.
- 윤태범. (2004). 공직윤리 확보를 위한 이해충돌 회피의 제도화 방안, 『한국행정학회춘계학술대회 발표논문』.
- 윤태범. (2010). 공직자의 이해충돌방지제도의 입법화과정에 대한 연구-2005년 백지신탁제도 도입을 중심으로, 경기개발연구원 GRI 연구논총, 12(3): 111-151.
- 이동윤. (2006). 국회의 입법과정과 시민단체의 역할. 『한국정치학회 하계학술대회 발표논문』.
- 이선우·박홍식·이창길·이상수. (2009). 공직윤리제도의 운영과 개선, 한국인사행정학회 세미나 발표논문, 2009. 5. 22.
- 이상수. (2010). 퇴직자 취업제한과 전관예우, 정부공직자윤리위원회·행정안전부 윤리복무관실 주최 『공직윤리 토론회』 발표논문집, 2010. 6. 16.
- 이상수·박홍식·이선우·이창길. (2010). 퇴직공직자 취업제한제도의 한계와 개선방안 연구, 한국부패학회 『한국부패학회보』, 제15권 제3호, 2010. 9. 30.
- 이상수. (2011a). 현행 공직윤리제도의 개선방향-취업제한제도를 중심으로, 『행정안전부 공직윤리 제도개선을 위한 전문가 간담회 발표자료』, 2011. 3. 15.
- 이상수. (2011b). 퇴직 후 행위제한제도의 도입방향-외국사례와의 비교를 중심으로, 『행정

- 안전부 공직윤리 제도개선 자문회의 발표자료』, 2011. 3. 30.
- 이상수. (2011c). 현행 취업제한제도의 개선방향, 국회 행정안전위원회 『공직자윤리법 일부 개정법률안 및 경찰공무원법 일부 개정법률안에 관한 공청회 자료집』, 2011. 6. 15.
- 이상영. (2000). 입법의 원칙에서 본 한국의 입법자와 입법과정 분석, 『입법학연구』 창간호, 2000. 10.
- 참여연대. (2003, 2004). 『공직자윤리법개정안』.
- 참여연대. (2010). 퇴직후 취업제한제도 운영실태 보고서 2010, 「이슈리포트」.
- 홍완식. (2012). 의원발의법안 폭증에 따른 대응과제, 국회입법조사처·한국입법학회 주최 『국회입법의 발전방향과 주요과제 학술세미나 자료집』, 2012. 5. 11.
- 행정안전부. (2009). 『재산등록 및 취업제한제도 개선방안』. 행정안전부 연구용역보고서, 2009. 6.
- 행정안전부. (2011). 공직자윤리법 개정 관련 향후 대책(안), 행안부 내부자료, 2011. 3. 11.
- 행정안전부. (2011). 공직자윤리법 개정 법률 공포안 국무회의 통과 보도자료, 2011. 7. 26.
- 행정안전부. (2011). 개정 공직자윤리법 주요내용 및 후속조치계획, 행안부 전문가 간담회 자료, 2011. 7. 13.
- 행정안전부. (2011). 공직자윤리법시행령 개정 관련 주요 쟁점 검토, 행안부 내부자료, 2011. 8. 19.
- 행정안전부·국민권익위원회. (2011). 공정행정 구현을 위한 전관예우 근절방안, 공정사회 추진회의 보고문건, 2011. 6. 3.
- 행정자치부. (2004). 『공직자윤리제도 개선방안 연구』. 연구용역보고서.
- Eyestone, Robert. (1978). *From social issues to Public Policy*, N.Y.: John Wiley & Sons.
- Boughman, J. A. (2007). Conflict of Interest: The "Interest" of ASHG. *American Journal of Human Genetics*, 80(2).
- Maskell, J. (2007). "Revolving door," post-employment laws for federal personnel. *Congressional Research Service*. CRS Report for Congress. Oder code 97-875 A.
- U.S. OGE (1996). *Public Financial Disclosure : A Reviewer's Reference*.
- U.S. OGE (2003). *Compilation of Federal Ethics Laws*.
 Ethics in Government Act of 1978
 Ethics Reform Act of 1989
 Honest Leadership and Open Government Act of 2007.
- Wikipedia. http://en.wikipedia.org/wiki/Conflict_of_interest.

투고일자 : 2012. 11. 13

수정일자 : 2012. 12. 10

계재일자 : 2012. 12. 26

국문초록

퇴직공직자 행위제한제도의 입법과정에 관한 연구

이상수(한양대 정부혁신연구소)

본 연구는 2011년 6월 29일 개정된 공직자윤리법 개정 과정의 동태적 메커니즘 분석을 통해 우리나라 법안 개정 절차의 주요 특징을 추출하고, 입법부와 행정부의 제도 형성 과정의 역학(dynamics)을 살펴보는 데 그 목적이 있다. 법개정 과정의 동태적 특징을 고찰하여 오늘날 현대 정부에서 입법부와 행정부간 입법절차에 있어 역할 정도를 살펴보고 제도형성(intuition building) 단계에서의 영향 정도를 파악하고 있다. 또한 공직자윤리법상 이해충돌방지 조항을 입법화하는 과정에서 각 입법과정의 각 단계별로 주요 쟁점과 논의과정을 분석하였다.

구체적으로 입법과정에서 진행된 주요 참여주체인 행정안전부와 국회 의원발의 법안 간 쟁점사항의 비교 및 법안 개정 관련 의견 조율과, 정부입법절차에서 입법전문가와 의 연계 및 협력, 그리고 국회 상임위원 행정안전위원회 공청회를 통한 의견수렴 과정을 살펴보고, 최종 본회의에서 통과된 개정 법률이 정부제출법안과 의원발의법안을 절충하여 반영한 정도를 분석하였다.

연구방법은 2011년 공직자윤리법 개정사례를 중심으로 이해충돌 및 취업제한 관련 문헌연구와 선진 외국 법제도에 대한 비교연구를 기초로 했다. 아울러 본 연구의 주요 연구방법으로 참여관찰방법(participant observation method)을 통해 이해충돌 방지를 위한 취업제한제도의 강화와 행위제한제도의 신설이 어떻게 제도 도입에 이르게 되었는지 그 동태적인 법안 개정과정을 분석하였다. 즉, 공직자윤리법 개정과정의 주요 정책이해관련자인 정부와 국회, 그리고 시민단체 간 동적(動的) 메커니즘 분석을 통해 의원발의 법안과 정부의 입법 의견이 최종적으로 어떻게 입법화되는지 분석하였다.

주제어: 이해충돌, 퇴직후 취업제한제도, 공직자 윤리