



김영란법 정책결정과정 분석

- 다중흐름모형과 정책옹호연합모형을 중심으로

Examining the Policymaking Process of Kim Young-ran Act : Using the Combined Model of ACF and MS

저자 (Authors)	정기덕, 정주호, 김민정, 조민호 Jung, Kideok, Jung, Juho, Kim, Minjung, Cho, Rosa Minhyo
출처 (Source)	한국사회와 행정연구 28(2) , 2017.8, 217-245 (29 pages) KOREAN SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION 28(2) , 2017.8, 217-245 (29 pages)
발행처 (Publisher)	서울행정학회 Seoul Association For Public Administration
URL	http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE07235172
APA Style	정기덕, 정주호, 김민정, 조민호 (2017). 김영란법 정책결정과정 분석. 한국사회와 행정연구, 28(2), 217-245.
이용정보 (Accessed)	대구대학교 203.244.***.232 2018/05/24 05:57 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

김영란법 정책결정과정 분석: 다중흐름모형과 정책옹호연합모형을 중심으로*

정기덕**, 정주호***, 김민정****, 조민호*****

본 연구는 김영란법의 정책결정과정을 분석하고 정책적 함의를 제시하기 위하여 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 융합모형을 활용하였다. 이를 통해 단일모형의 한계를 극복하고 정책결정 과정을 보다 더 정밀히 분석하고자 하였다. 분석결과 문제·정치·대안의 세 가지 흐름이 확인되었고, 흐름들이 독립적으로 흘러가는 가운데 추진옹호연합과 저지옹호연합 간 세 번의 갈등이 발생하였다. 세월호 침몰사고가 외부충격으로 작용하며 국회에서 계류 중이던 김영란법이 다시 주목받게 되었다. 또한 이완구 국무총리 후보자의 녹취록 공개 사건이 내부충격으로 발생하며 정책의 창이 열렸다. 이때 김영란법은 국회 본회의를 통과하였으나 옹호연합들 간 갈등은 계속 이어졌고, 헌법재판소의 합헌 판결 끝에 갈등이 소강되고 김영란법은 계획대로 시행되었다. 이러한 분석결과는 실제 정책결정이 우연한 사건 등을 포함한 다양한 요인들의 상호작용을 통해 매우 복잡하게 이루어지기 때문에 체계적인 분석을 위해서는 하나의 모형에만 의존하기 보다는 다양한 모형들의 적절한 수정 또는 융합이 유용함을 보여준다.

주제어: 김영란법, 다중흐름모형, 정책옹호연합모형, 정책결정, 융합모형

I. 서론

한국 공직사회의 부패 문제는 김영란법의 입법필요성이 대두되기 전부터 지속되어 왔다. 공무원 행동강령 위반 현황을 살펴보면 2009년부터 위반자가 1,000명을 넘어서기 시작하였으며(1,089명), 2013년에는 2,000명을 초과해 2,103명을 기록하였다(국민권익위원회, 2015). 또한, 높은 수준의 투명성 및 공정성은 한 국가가 선진국의 반열에 들어서기 위해 경제력과 군사력을 비롯해 갖춰야 하는 중요 지표라는 측면에서 공직사회의 부패 현상에 대한 개선의 필요

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2 924832).

** 제1저자, 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정(zzjkd@skku.edu)

*** 공동저자, 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정(okaery@skku.edu)

**** 공동저자, 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정(minjung.k@skku.edu)

***** 교신저자, 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 부교수(chomh@skku.edu)

성이 부각되었다(차동욱, 2016). 이에 한국정부는 공직사회의 부패척결을 위해 그 동안 다양한 정책을 추진·운영하였다. 최근 입법된 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’, 일명 김영란법도 공직사회의 부정부패 현상에 대응하기 위한 정책 중 하나이다.

김영란법은 기존의 공직사회 부패척결을 위한 ‘형법’, ‘변호사법’ 등의 부패방지 대안들과는 달리 기준 금액을 초과하는 금품을 받은 경우 직무관련성이나 대가성에 상관없이 형사처벌을 부과하는 상대적으로 강한 규제정책의 성격을 보인다. 특히, 대가성이 없는 선물도 언론사, 사립학교 직원을 비롯해 공무원에게 전달되는 것이 법적 문제를 초래할 수 있기 때문에 제정 직후부터 사회·경제·문화적 파급력이 높게 나타났음은 주목할 만하다. 김영란법의 적용 대상 범위는 국민 10명 중 4명, 최대 2천 만 명까지 이르러 유례없이 넓은 적용대상을 포함하고 있다(연합뉴스, 2015. 1. 8). 미디어에서는 김영란법의 영향으로 한우자급률이 폭락하고 외식업체의 매출이 급감한다는 비판이 쇄도하였다. 김영란법 시행 첫 해 ‘명절 전 4주일 동안 국내 농촌산물 판매액’은 1242억 원으로 전년 동기(1674억 원) 대비 25.8%나 감소하였다(브릿지경제, 2017.2.23.). 사회적으로도 운동회나 소풍 때 학부모들이 싸온 도시락을 교사와 학생이 모여 먹는 풍경은 사라졌고, 공무원과는 캔커피 한 잔도 각자 계산하는 변화가 나타났다(경상일보, 2016.10.25.).

한편, 김영란법이 한국사회에 지대한 영향을 미치고 있으나 해당 정책에 대한 평가는 여전히 찬반의 입장이 상당히 혼재되어 있는 실정이다. 국민들의 상식과 법리적 판단의 괴리를 상당부분 해소했다는 긍정적인 평가와 동시에 처음 2012년 8월 입법 예고 후 본회의 통과까지 3년여의 시간이 걸렸음에도 졸속 심사였다는 비판을 받았다(이서연, 2016). 무엇보다도, 동법의 본회의 통과 후에도 네 건의 헌법소원 제기가 있었고 최근까지도 동법의 시행령에 관해 정부 기관 내부에서도 갈등이 초래되고 있다. 국가권익위원회가 매년 공무원들이 김영란법을 준수하겠다는 서약서를 제출하는 것은 개인의 양심 자유를 침해하므로 해당 규정을 시행령에서 삭제하라는 권고를 국민권익위원회(이하, 권익위)에게 전달하였고, 이에 권익위는 불수용으로 대응하였다(연합뉴스, 2017.4.6.). 주류 정책학자들은 이러한 정책시행 후 나타나는 문제의 원인에 대한 진단 및 분석은 정책이 의사결정단계부터 정책결정·평가까지 순환 및 환류하는 총체적인 과정을 살펴봐야 가능하다고 주장한다(Dror, 1968; Lasswell, 1975; Anderson, 1979). 따라서 최근까지도 많은 갈등을 양산하고 있는 김영란법의 정책결정과정을 살펴봄으로써 동법의 본회의 통과 후 ‘시행’이라는 정책산출까지 어떤 요인들이 영향력을 가졌는지 면밀히 분석해 볼 필요가 있다.

김영란법의 정책결정과정에 관한 연구의 필요성에도 불구하고 김영란법에 관한 기존의 연구들은 대부분 동법의 제정에서 우려되는 법적 문제점과 위헌성에 관해 분석을 진행하였다(마정근, 2016; 박재윤, 2016; 박진우, 2015; 손태규, 2015; 송기춘, 2015; 임중훈, 2015; 최대권,

2015; 홍완식, 2015). 이에, 본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형과 Sabatier의 정책옹호연합모형의 융합모형을 이용해 김영란법의 정책결정에 관한 분석을 진행하고자 한다. 정책결정에 관한 모형은 다수가 존재하나, Kingdon의 다중흐름모형은 모호성과 불확실성을 전제로 하며, 특정 정책이 어떻게 문제로 이슈화 되고 해당 시기에 산출되었는지를 분석하기에 용이하다(신현영, 2016). 이러한 측면에서 다중흐름모형의 적용을 통해 과거부터 공직사회의 부패문제가 존재하였으나 최근에서야 김영란법이 제정된 배경에 대한 체계적인 분석과 이해를 가능할 것으로 기대된다. Sabatier의 정책옹호연합모형은 다양한 이해관계자들의 정책결정과정에서의 기여를 살펴볼 수 있고 이들이 형성하는 연합 간의 갈등과 협의의 과정을 조명할 수 있다(Sabatier, 2007)는 점에서, 김영란법의 정책결정과정에서 등장하는 다양한 정책참여자들의 활동과 갈등의 핵심을 파악할 수 있다.

이를 통해 본 연구는 한국 사회에 지대한 영향을 미치고 있는 김영란법의 결정과정을 체계적으로 살펴보고 그 영향 요인을 분석함으로써 김영란법으로 초래된 상반된 논의들과 갈등에 대한 해결의 실마리를 제공하고자 한다. 더 나아가, 본 연구는 향후 공직사회 부정부패 문제 해결을 위해 탐색될 정책대안들에 시사점을 제공하고, 김영란법과 유사하게 사회·문화·경제적인 영향력이 클 것으로 예상되는 정책들의 형성 과정에 시사점을 제공하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 정책결정과정 모형의 개념

정책결정과정을 설명하는 이론은 다수 존재하나 가장 잘 알려진 이론적 기여로는 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework: MSF)과 Sabatier의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)이 있다(이동규, 2012). 먼저, Kingdon(2011)의 다중흐름모형은 카네기학파 학자인 Cohen, March, Olsen에 의해 제시된 쓰레기통모형을 수정·변형한 모형으로 정책결정과정을 모호성과 불확실성에 기반한 비합리적인 의사결정과정으로 전제한다. 즉, 정책이 일정한 논리와 규칙에 의해 결정되기 보다는 무질서한 상태에서 문제와 해결책, 개인과 이익집단이 뒤섞인 마치 쓰레기통과 같은 ‘조직화된 무정부’ 상태에서 우연히 섞여 의사결정이 이루어지는 비합리적인 정책결정과정도 일반화하여 설명할 수 있는 모형을 구축하였다(Cohen, March & Olson, 1972). 이때 다중흐름모형은 정책참여자까지 분석요소로 삼는 쓰레기통 모형과 달리 문제, 정치, 정책 대안의 세 흐름과 정책의 창, 정책혁신가로 구분하여 정책결정과정을 설명한다(김주경·현재은, 2014). 독립적으로 흐르던 문제·정책대안·정치의 세 흐름

름은 특정한 시점에 우연한 사건을 계기로 2개 이상의 흐름이 결합해 정책의 창이 열린다. 다중흐름모형은 이슈화된 사회문제들이 어떻게 정책결정가들의 주목을 받게 되어 의제로 설정되는지를 연구함으로써 왜 특정 정책 아이디어가 해당 시점에 산출되었는가를 분석하기에 용이하다(Kingdon, 2011). 또한 정치적 이해관계, 중대한 사건과 사고, 국가적 위기상황, 여론 변화 등의 영향력이 크고, 5년 단임제로 정책환경의 변화가 잦은 한국의 정치적 맥락을 고려할 때 다중흐름모형은 우리나라의 정책결정과정을 설명하기에 적합하다고 할 수 있다(이서연, 2016). 실제로 다중흐름모형을 활용한 다수의 국내 선행연구들은 정치의 흐름이 정책결정의 가장 주요한 요인이었음을 밝히고 있다(김주경·현재은, 2014; 김지원, 2009; 신현석 외, 2013; 박균열, 2012; 이광수·김도기, 2010).

다음으로, Sabatier와 Jenkins-Smith가 1998년에 고안한 정책옹호연합모형(ACF)은 정책결정과정에서 개입하는 변수들 간의 인과적 영향을 규명하고, 정책의 이해관계자들이 공통된 신념체계를 공유하는 옹호연합을 형성하고 이들 연합 간의 갈등과 협의의 과정에 중점을 두고 있다(Sabatier & Weible, 2016). 정책옹호연합모형은 사회심리학에서 도출된 미시적 수준의 지각필터(perceptual filter)와 상호적대화(devil shift) 등의 개인에 대한 가정들을 동일한 신념체계를 공유하는 연합이라는 중범위 수준에 적용한 모형이며, 거시적인 관점에서 정치·경제·사회적 수준 요인들이 연합에 미치는 영향을 다면적으로 분석할 수 있다(성욱준, 2014). 구체적으로, 정책옹호연합모형의 구성요소는 안정적·역동적 외적변수, 옹호연합의 신념체계, 옹호연합들 간의 상호작용(coordination), 정책중개자 등이 있다. 정책옹호연합모형은 정책결정과정에서 활동하는 개별 정부기관이나 개인이 아닌 정책 하위체제와 옹호연합을 주요 분석단위로 삼는다. 옹호연합간의 갈등에서 중재자의 역할을 수행하는 정책중개자가 등장하기도 하며, 정부 혹은 정치인, 시민단체 등 다양한 인물들이 연합의 구성원으로 활동할 수 있다. 이때 옹호연합이란 규범적(deep core), 정책적(policy core), 도구적 신념(secondary belief)을 공유하는 정책참여자들 간의 연합을 의미하며, 공유하는 신념이 정책에 투영되도록 연합 간의 경쟁과 갈등이 발생하기도 하고 이를 조정하는 등의 상호작용 끝에 정책이 산출되는 정책과정을 설명해 낼 수 있다(Sabatier & Weible, 2016). 이를 바탕으로 정책옹호연합모형은 정책결정을 둘러싼 여러 안정적·역동적 외적 변수들의 영향뿐 아니라 그 과정에서 동일한 신념체계를 바탕으로 한 옹호연합들과 그들의 갈등과 경쟁의 과정을 살펴보기에 유용한 분석틀임을 알 수 있다(신현영, 2016).

정책결정을 설명함에 있어 앞서 살펴본 다중흐름모형이나 정책옹호연합모형처럼 단일한 정책결정 모형을 적용하는 연구도 진행돼왔으나, 개별 모형의 장단점이 상이하므로 두 개의 모형을 융합하여 단점은 보완하고 장점을 살리는 방향으로 융합모형을 적용하는 연구가 증가하는 추세이다(김진식 외, 2013; 양승일, 2009; 이현정, 2015; 전진석, 2014; 지병석·강승진,

2016). 모형을 융합하여 응용하는 연구들이 발전해온 한편, 이론은 단순명쾌할수록 좋다는 (parsimony principle) 사회과학의 기본적 입장에 따라 모형의 주요 분석요소 중 하나를 택해 집중할 모델링을 활용해야 한다는 논의도 제기되고 있다(김순양, 2006). 가령, 정책옹호연합모형의 신념체계 혹은 상호적대화와 같은 단일 개념에 집중한 연구들이 있다(Fischer, Maunuel et al, 2016; 김순양, 2006). 이러한 맥락에서, 다양한 정책분야의 정책결정과정에 폭넓게 설명력을 가지면서도 적용하는 정책사례의 정책과정의 주요한 영향요인의 관계를 적실성 있게 분석해낼 수 있는 분석모형을 수정·발굴하기 위한 이론적 논의들이 중요함을 도출할 수 있다.

정책결정과정을 설명함에 있어서 단일모형보다 융합모형이 무조건적으로 우위에 있다고 볼수는 없겠으나, 그럼에도 융합모형은 특정 단일모형이 설명하기 어려운 정책결정과정에서의 중요한 영향요인을 다른 모형의 분석요소를 통해 보완할 수 있는 이점이 있다(양승일, 2009). ACF는 정책결정과정의 본격적인 시작점인 촉발기제가 명확하지 않고, 옹호연합들 간의 상호작용이 진공상태에서 이루어지는 것이 아니라 당시의 법·제도적인 측면과 정치적 영향력 하에서 발생하는 것이나 이에 대한 설명력이 부족하다(지병석·강승진, 2016; 이승모, 2014). 이러한 단점은 MS를 적용한다면 우연한 사건에 의해 세 흐름이 결합되는 정책의 창과 정치의 흐름을 통해 충분히 보완 가능하다. 반면 MS는 정책참여자들의 영향을 문제·정치·대안의 흐름 안에서 분석해야하기에 정책결정과정에서 활동하는 정책참여자들의 역동적인 갈등과 조정을 담아내는데 어려움이 있고, 정치·경제·사회·문화적인 정책환경에 대한 설명이 낮은 수준이어서 연구의 객관성을 제고하기에 문제가 있다(신현영, 2016). 이러한 제약은 ACF를 적용함으로써 옹호연합간의 갈등과 조정의 과정을 충실히 담아내고 외적변수를 통해 정책하위체제를 둘러싼 정치·경제·사회·문화적 맥락을 기술함으로 극복될 수 있다.

국내의 연구 중 Kingdon의 다중흐름모형과 Sabatier의 정책옹호연합모형을 복합적으로 사용한 선행연구들이 다수 존재하였다(김민정·조민효, 2017; 김인자·박형준, 2011; 김진식 외, 2013; 양승일, 2006, 2009; 이현미·박종구, 2015; 이현정, 2015; 전진석, 2014; 지병석·강승진, 2016; 최성구, 2014). 김민정·조민효(2017)은 융합모형을 사용해 10년 이상 합의안을 도출하지 못한 채 정책변동을 겪은 테러방지법의 정책결정과정을 입체적으로 분석하였다. 이때, 공식적·비공식적 참여자를 포함한 찬성·반대 연합들이 서로를 과장되게 비꼬고, 릴레이 시위, 천막농성을 벌인 끝에 새누리당의 단독표결로 정책 산출되는 상호적대화(devil shift)를 경험하였다. 이러한 갈등 국면에서 테러의 위협 확대라는 문제의 흐름과 보수정당이 과반의석을 확보한 정치의 흐름을 결합시킨 정책혁신가는 정책산출에 중요한 역할을 하였음을 분석하였고, 극단적인 제로섬을 예방하는 정책학습을 유도하는 제도적 개선이 필요함을 제시하였다. 이현미·박종구(2015)는 융합모형을 사용해 급격하게 '선별적 보육정책'이 '보편적 무상보육정책'으로 변화된 원인을 살펴보았다. 영향요인으로는 우선, 보편적 복지 추구의 글로벌 경향화로

인해, 저출산에 따른 자녀 양육문제가 국가차원에서 해결되어야 한다는 인식전환이 일어난 것으로 나타났다. 또한, 다중흐름의 정책혁신가 개념과 정책융호연합모형의 신념체계의 개념이 복합적으로 적용된 지도자의 신념체계(leader's belief) 요소의 무상보육정책 결정에의 영향을 분석하였으며, 정책결정에 있어서 정책문제와 정책대안에 대한 숙려과정 없이 '선거'라는 계기를 통해 급격히 결정된 정치적 흐름의 결과로 나타났다. 그 외에도 융합모형을 사용한 국내 선행연구들이 규제정책, 보육정책, 환경정책, 전력정책, 안보정책, 재정정책, 복지정책 등 다양한 분야의 정책들의 결정 및 변동과정을 분석하였다(김민정·조민효, 2017; 김인자·박형준, 2011; 김진식 외, 2013; 양승일, 2006, 2009; 이현미·박종구, 2015; 이현정, 2015; 전진석, 2014; 지병석·강승진, 2016; 최성구, 2014). 이러한 연구들은 다중흐름모형과 정책융호연합모형의 융합모형이 설명력을 가지고 있음을 보여주며, 보다 입체적으로 정책결정과정을 분석하여 정책결정과정에서 나타난 문제를 다방면에서 직시하고 정책적 시사점을 제공하였다. 이러한 선행연구들을 살펴보면, 융합모형은 정책이 지니는 복잡하고 다양한 속성을 이유로 '정책 속성의 일반화 가능성'이 낮다는 기존의 한계점을 다소 극복하고 방법론의 융합을 통한 접근으로 정책결정 및 정책변동의 '일반화 가능성'을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 김영란법에 관한 선행연구

김영란법에 관한 선행연구 대다수는 주로 김영란법의 법적 문제점과 위헌성에 관해 분석을 진행하였다(마정근, 2016; 박재윤, 2016; 박진우, 2015; 손태규, 2015; 송기춘, 2015; 임종훈, 2015; 최대권, 2015; 홍완식, 2015). 구체적인 내용을 살펴보면 박진우(2015)는 법치국가형법, 평등 원칙, 과잉금지원칙의 측면에서 김영란법의 위헌여부를 논의하였다. 분석결과 김영란법이 위헌성을 내포하고 있으며, 기본권과 기본원칙을 무시한 채 입법목적만을 정당화시켜 통과된 입법포퓰리즘의 결과물이라 평가하였다. 이에 위헌성 문제를 해결하기 위한 방안으로 법적용대상자와 금품 등 수수에 대한 형사처벌의 경우 정부안대로 진행하는 것이 가장 타당하며, 헌법상의 명확성의 원칙 및 포괄위임금지 원칙에 부합되도록 법률을 개정할 필요가 있다고 주장하였다. 송기춘(2015)도 김영란법의 법적 문제점과 개선방안에 대한 연구를 실시하였으며, 김영란법의 필요성과 취지에는 충분히 공감하지만 성급하게 법률이 제정되면서 여러 가지 문제점이 발생했다고 보았다. 기존 정부안에서 중점적으로 다루었던 이해충돌방지제도 등이 제외되어 아쉬움이 남으며, 충분한 검토 없이 정부안을 폐기하고 정무위원회안을 의결한 것에 대해 문제점을 지적하였다. 즉, 대다수의 선행연구들이 위헌성의 논란이 있는 김영란법이 법적으로 어떻게 개선될 수 있을지에 대한 검토를 하고 있다. 김영란법은 정책결정과정에서 많은 논란과 갈등이 이어졌음에도 불구하고, 사회적·문화적·경제적 맥락에서 본 정책이 어

떻게 형성되었고 정책참여자들의 역할은 무엇이었는가에 대한 정책학적 연구는 미흡한 실정이다.

행정학·정책학 영역에서 김영란법을 살펴본 연구는 매우 소수이다. 박근용(2015)은 김영란법과 관련해 정책참여자들의 활동을 분석하였다. 경실련, 흥사단, 참여연대, 한국투명성기구, 한국 YMCA 전국연맹으로 대표되는 반부패 시민단체는 김영란법의 초기 입법시기부터 동법이 시행되기까지 김영란법의 제정에 찬성하는 일관된 태도를 보인 것으로 나타났다. 반면에 신문은 처음에는 적극적으로 찬성하는 모습을 보이다가 김영란법의 적용대상에 언론기관 종사자가 포함되자, 입장을 바꾸어 법안의 문제점을 지적하는 모습을 보였다. 언론의 강도 높은 부정적 보도에도 불구하고 여론은 적용대상 확대에 찬성하는 비율이 높게 나타났다. 동 연구는 김영란법의 결정과정에서 나타난 여러 행위자들의 행동 및 태도 변화를 살펴보았다는 점에서 의의가 있으나, 정책하위체제 내 정부 관련 행위자들이 누락돼 있어 모든 행위자들을 분석에 포함시키지 않았다는 아쉬움이 있다. 또한, 정책참여자들의 활동만으로 김영란법 정책결정과정 전반을 파악하기에는 객관성의 제고가 어려워 보인다. 이서연(2016)은 김영란법의 정책결정과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 사용해 분석하였다. 분석결과, 문제, 정치, 대안의 세 흐름의 상호작용에 따라 정책의 창이 열리는 것을 확인하였고, 정책혁신가가 부재한 상태에서 문제의 흐름과 정치의 흐름에 떠밀려 대안의 흐름에서 가치적, 기술적 수용성이 현저히 낮은 대안이 선택되었다고 결론 내렸다. 그러나 동 연구는 김영란법이 국회 본회의를 통과한 이후부터 시행되기까지 있었던 결정과정을 분석에 포함시키지 않았다는 한계점이 있다. 김영란법 사례의 경우 본회의 통과 후에도 네 차례의 헌법소원이 제기되고 사회적 혼란이 초래된 중요한 정책변동의 시기이므로 제정 후 환류의 시기를 분석기간에 포함할 필요성이 있다. 기존의 정책결정에 관한 선행연구 중 제도분석 모형을 사용해 누리과정의 정책결정을 살펴본 이동규외(2014)의 연구와 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 융합모형을 세종시 정책결정을 살펴본 최성구·박용성(2014)의 연구는 본회의 통과 후의 시기를 분석기간에 포함시켜 정책이 시행된 시기에 발생한 문제의 원인을 면밀히 규명해냈다.

이러한 이유로, 본 연구는 처음 김영란법의 입법 필요성이 제기된 2011년 6월 14일부터 국회 본회의를 통과한 후 동법의 시행일인 2016년 9월 28일까지를 분석의 시간적 범위로 정하였다. 또한 앞서 언급한 선행연구들의 한계점을 보완하여, 본 연구는 다양한 정책참여자들의 활동이 나타난 정책하위체제 뿐 아니라 외부환경과 문제·정치·정책대안의 흐름을 포함해 김영란법 정책결정과정을 다각적이고 체계적으로 분석하고자 한다.

Ⅲ. 분석의 틀: 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 융합모형

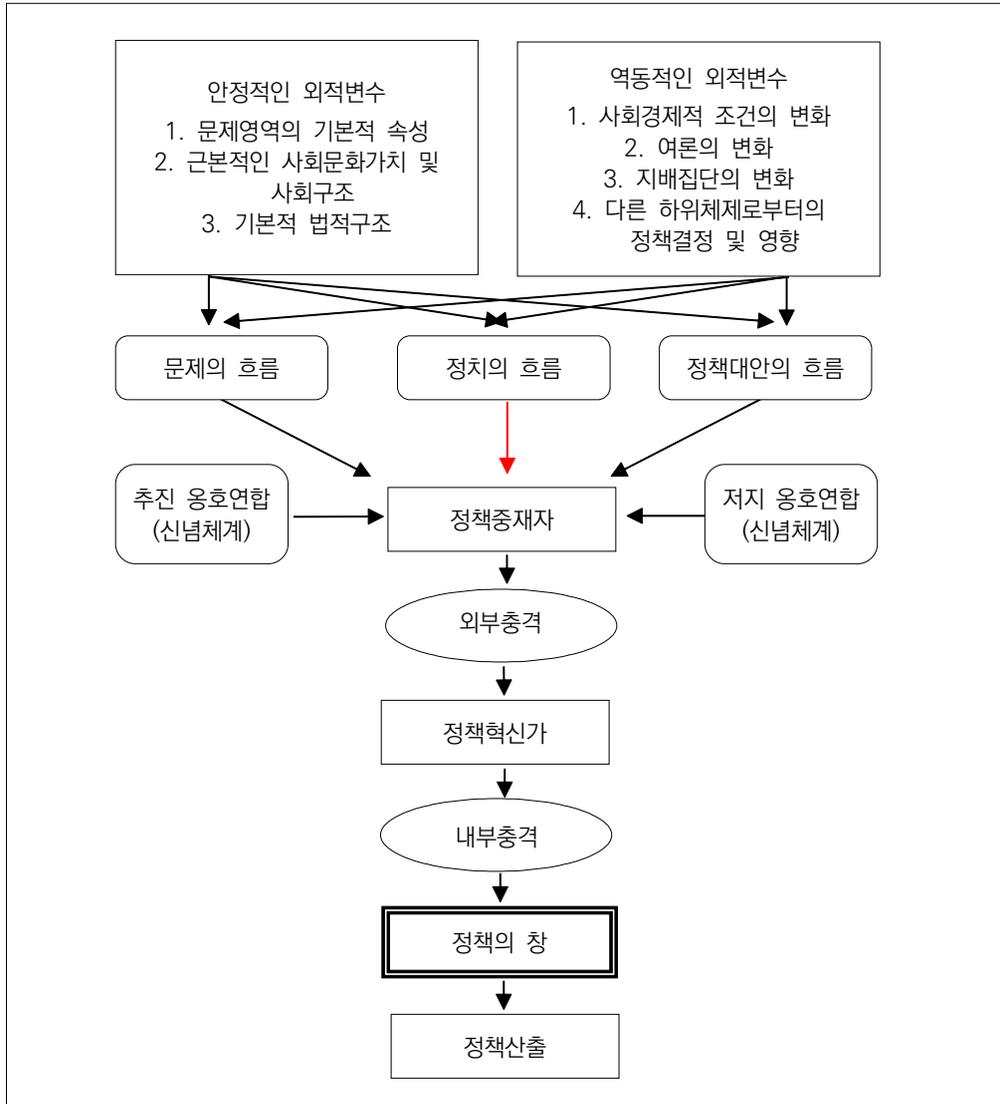
1. 연구설계

1) 연구모형

정책변동은 정책결정과정을 통해 산출된 정책대안이 이후 시행·집행의 과정에서 문제가 발생하여 다시 정책의제형성으로 환류 됨으로써, 기존의 정책대안을 수정·종결하는 것을 의미한다(양승일, 2009). 김영란법 사례는 부정부패 척결이라는 입법목적의 정당성에 대한 공감과 여론의 지지가 높은 법안이었음에도 본회의 통과 후 위헌성 논란과 갈등이 있었던 정책(박진우, 2015)인바, 어떠한 흐름으로 김영란법이 제정되고 정착되었는지의 정책변동의 과정을 살펴볼 필요성이 있다. 특히 헌법소원에서 위헌판결이 날 경우 김영란법 시행자체가 취소될 수 있으므로 김영란법의 시행을 정책산출로 보고, 국회 본회의 통과가 아니라 헌법소원을 거쳐 시행되기까지의 정책결정과정을 분석범위로 삼는 것이 타당할 것이다. 이에 본 연구는 김영란법 정책이 입법되고 시행 후 환류되는 과정에서 나타난 다층적인 논의들과 다양한 정책참여자들의 역동적인 갈등 및 조정을 입체적으로 분석하여 김영란법의 정책결정과정을 면밀히 분석하고자 한다.

본 연구의 목적은 김영란법의 결정과정을 체계적으로 살펴보고, 이에 영향을 미친 요인들을 분석하는 데 있다. 김영란법 사례를 살펴보면, 권익위원회와 시민단체, 법무부 등 다양한 정책참여자들이 조직적으로 행동하는 모습이 나타나고 헌법소원까지 제기되는 등 치열한 갈등 양상을 보이므로 정책옹호연합모형을 활용해 역동적인 정책결정의 과정을 분석할 필요가 있을 것이다. 또한, 사건들의 우연성 및 한국적 맥락에서 중요한 정치적 요인들까지 적절히 담아낼 수 있는 다중흐름모형을 복합적으로 적용하고자 한다. 이러한 복합적인 융합모형의 활용을 통해 정책결정과정의 다각적인 분석을 실시하고 정책적 시사점을 도출함으로써 단일모형이 가지는 한계를 극복하고 설명력을 높이기 위한 연구들이 진행되고 있다(김인자·박형준, 2011; 김진식 외, 2013, 양승일, 2009; 최성구, 2014). 따라서 본 연구는 기존 융합모형을 활용한 연구들의 이론적 논의를 바탕으로 김영란법이 통과되게 된 배경을 설명하고, 정책결정과정에서 나타난 이해당사자들의 활동과 정책결정과정을 체계적이고 적실성 있게 설명할 수 있는 융합적 분석틀을 구성하고자 하였으며, 이를 위한 연구모형은 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 김영란법 정책결정과정 연구모형



본 연구는 정책옹호연합모형의 안정적·역동적 외적변수, 옹호연합, 정책중재자 등의 개념과 다중흐름모형의 문제·정치·대안의 흐름, 정책의 창, 정책혁신가 등의 개념을 적절히 융합하였다. 또한 정책옹호연합모형의 외부충격과 내부충격의 개념을 연구모형에 포함하였다. 외부충격과 내부충격은 Sabatier의 정책옹호연합모형(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2016)에서 정책추동의 경로에 해당되는 개념으로, 정책추동 경로는 외부충격, 내부충격, 협상에 의한 합의, 정책지향학습의 네 가지로 구성된다. 외부충격이란 정책하

위체계 외부에서 발생한 통치연합과 여론, 사회경제적 조건, 다른 정책하위체제의 광범위한 변화를 의미한다. 내부충격은 정책하위체계 내에서 발생하며, 정치적 자원의 재배분 또는 소수옹호연합의 신념강화와 지배옹호연합의 회의적 시각증가 등의 영향에 해당된다.

〈그림1〉의 융합모형의 전개 흐름은 다음과 같다. 먼저, Sabatier(1988)는 정책옹호연합모형에서 외적변수를 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수로 구분하였으며, 이들은 옹호연합이 활용해야 할 재원이자 제약으로 작용하기도 한다. 안정적인 외적변수는 행위자들의 신념에 간접적인 영향을 미치며, 문제영역의 기본적 속성, 근본적인 사회문화가치 및 사회구조, 기본적 법적구조로 이루어진다. 역동적인 외적변수는 행위자들에게 짧은 기간 동안 직접적이고 큰 영향을 미치며, 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향으로 구성된다.

안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수는 독립적으로 흐르던 세 흐름에 영향을 미친다. 문제의 흐름은 사회문제와 관련된 지표, 예기치 못하게 발생하는 사건, 정책집행과정에서 참여자들이 느끼는 위기나 피드백 등으로 인하여 사회문제가 이슈화되면서 해결되어야 할 문제들의 표출과정이다. 정치의 흐름은 정권의 변화, 국회의석 수의 변화, 여론의 변화 등의 영향을 받으며, 다른 두 가지 흐름과 결합하여 정책의 창이 여는데 중요한 역할을 수행한다. 정책대안의 흐름은 사회구성원들이 해결되어야 한다고 공감하는 사회문제에 대한 해결책·정책화를 시도한 다양한 대안들을 의미한다(Zahariadis, 2007). 이러한 정책 외부환경과 문제·정치·정책대안의 세 흐름은 옹호연합의 활동이 나타나는 정책하위체제와 상호작용한다. 옹호연합이란 정책과 관련하여 동일한 신념체계를 공유하고 행동하는 집합체를 말한다. 이때 신념체계는 옹호연합의 중심 원리로서 행위자들을 하나의 옹호연합으로 결속시키는 역할을 한다. 신념체계는 모든 가치판단의 근거가 되는 규범적 신념, 특정 하위체제에서 실질적인 정책과 연관된 정책적 신념, 가장 좁은 범위로 행정 혹은 입법상황에서 나타나는 도구적 신념으로 구성된다(양승일, 2014). 이처럼 안정적·역동적 외적변수의 영향 하에 각각 독립적으로 세 흐름이 흐르던 중, 본 사례의 경우 김영란법 추진옹호연합과 저지옹호연합이 형성되고 갈등을 겪는 1차 갈등 시기에 중재안을 도출시킨 정책중재자가 등장한다. 그러나 중재안 도출 이후에도 갈등은 더 증폭되며 김영란법의 입법이 쉽사리 진행되지 못하다가 세월호 침몰사고라는 외부충격의 영향과 박근혜 대통령이 정책혁신가로 활약하는 가운데, 이완구 국무총리 후보자 녹취록 공개로 인한 내부충격이 발생하면서 정책의 창이 급속히 열리는 국면을 맞이한다. 정책중재자는 옹호연합들 간의 대립과 갈등을 중재하는 역할을 수행한다. 이어서, 정책혁신가란 정책이 결정될 수 있도록 핵심적인 역할을 하는 개인을 의미하며, 정책의 창이 열려있는 시간이 길지 않고 저항이 존재할 경우 정책 산출이 이루어지지 못할 수도 있기 때문에 정책결정과정에서 정책혁신가의 역할은 중요하게 작용한다(Kingdon, 2011).

2) 분석자료

본 연구의 분석대상은 2016년 9월부터 시행된 공직사회의 부정부패 척결을 위해 도입된 김영란법 정책이다. 본 연구는 처음 김영란법의 입법 필요성이 제기된 2011년 6월 14일부터 본회의 통과 후의 문제 발생과 갈등의 시기를 포함하여 동법의 시행일인 2016년 9월 28일까지를 분석의 시간적 범위로 정하였다. 위의 시간적 범위 기간 동안 발표된 신문기사, 김영란법과 관련된 정부 발간 보고서, 공식 보도자료, 청문회 및 공청회 자료, 국회 회의록, 정책적 이해집단의 성명서 및 토론회 자료, 학술논문 등 다양한 자료를 분석하였다. 분석요소에 따른 분석자료는 <표 1>과 같다.

<표 1> 분석요소별 분석자료

분석요소	분석자료
외적변수	국내외 지표 및 통계자료, 신문기사, 학술논문
문제의 흐름	국내외 지표 및 통계자료, 학술논문
정치적 흐름	신문기사, 학술논문, 국회 회의록 등
정책대안의 흐름	7개 개정발의안(부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 일부개정법률안 의안과 의안원문 등), 국회 회의록, 신문기사
응호연합 및 신념체계	정책적 이해집단의 성명서 및 토론회 자료, 김영란법과 관련된 정부 발간 보고서
정책중개자, 외부충격, 정책혁신가, 내부충격, 정책의 창	신문기사, 학술논문, 김영란법과 관련된 정부 발간 보고서, 국회 회의록 및 법제사법위원회 공청회 자료 등

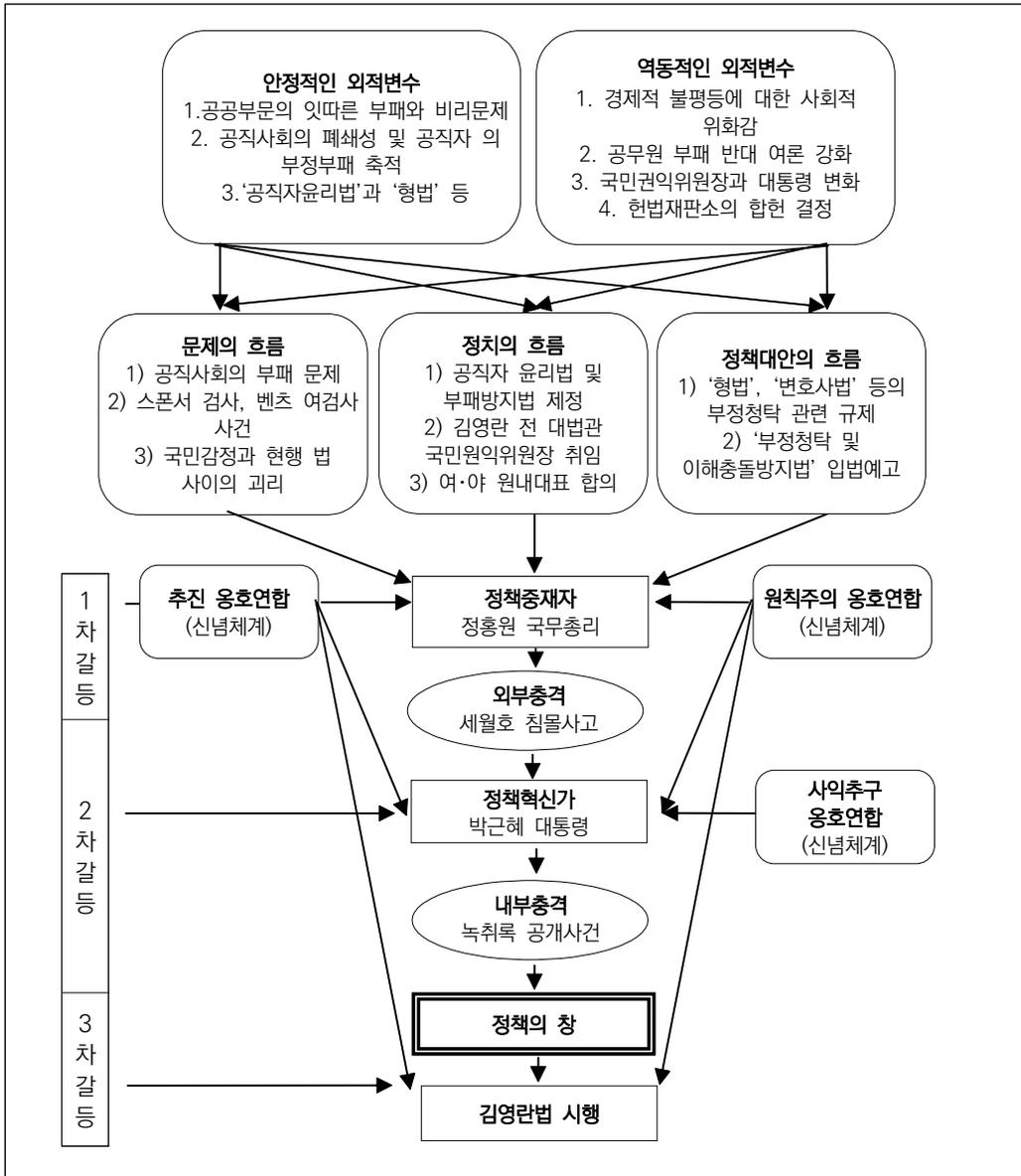
원활한 자료 수집을 위해 첫째, 뉴스 빅데이터 분석 서비스 '카인즈(KINDS)'를 이용하여 본 연구의 시간적 범위에 해당되는 최대 규모의 기사 DB를 활용하였다. 구체적인 검색 키워드는 김영란법, 김영란법 시민단체, 부정청탁, 부정청탁금지법 등을 사용하였다. 둘째, 국회 회의록 시스템(likms.assembly.go.kr/record)을 통해, 김영란법 정책결정과정에서 국회에 상정된 정책대안들과 공청회 등에서 등장하는 다양한 정책행위자들의 발언과 상호작용을 분석하였다. 이때 김영란법에 관련된 본회의 회의록 뿐 아니라 상임위원회와 법제사법위원회 공청회 등 김영란법에 관한 모든 자료들을 수집·분석하였다.

IV. 분석결과

본 연구의 분석결과는 <그림 2>와 같이 종합해볼 수 있다. 먼저 안정적인 외적변수와 역동

적인 외적변수가 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름에 영향을 미쳤으며, 세 개의 흐름이 흐르는 가운데 추진옹호연합과 저지옹호연합이 크게 세 번의 갈등을 가졌던 것으로 나타났다. 구체적으로 각 요소별 분석결과는 다음과 같다.

〈그림 2〉 김영란법 정책결정과정 분석결과



1. 외적변수

정치하위체제 내 정책 참여자들의 행태에 영향을 미치는 외생변수는 크게 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수 두 가지로 분류되며, 김영란법의 결정과정에서 나타난 외생변수는 다음과 같다. 먼저 안정적인 외적변수로서 첫째, 문제영역의 기본적 속성은 공공부문의 잇따른 부패와 비리문제로 볼 수 있다. 2006년에 공무원행동강령을 위반한 공무원의 수는 678명이었으며, 해마다 꾸준히 증가하여 2013년에는 2,103명을 기록 하였다. 그 중 굵품 등 수수로 인한 공무원행동강령 위반자는 2010년 이후 계속 650명을 상회하였다.¹⁾

둘째, 사회문화적 가치 및 사회구조의 특징은 한국정부의 중앙집권적 권력구조로 인한 공직사회의 폐쇄성 및 공직자의 부정부패 축적이다. 정치권력이 집중화된 중앙집권적 권력구조에서는 높은 권력가치를 가진 집권자가 자신의 권력유지를 위해 부정과 불법을 저지르게 되며(유영현, 2002), 권력을 가진 공직자의 부정부패가 나타날 수 있다. 한국정부는 유교적 권위주의와 개인보다는 조직윤리를 강조하는 행정문화를 가지고 있으며(이영균, 2004), 폐쇄적인 공직임용의 모습을 보이고 있다. 폐쇄적인 공직임용의 특성을 가진 공직사회는 부패가 발생하기 쉬운 환경을 조성하고 부패를 증가시키는 역할을 하며(권일웅, 2016), 퇴직 공직자들이 민간기업에 재취업하여 공직사회에서 형성한 네트워크를 활용하는 과정에서 부패가 발생하는 현상이 발생하는 등 지속적인 부정부패가 축적되는 현상이 나타난다(김재훈, 이호준, 2012).

셋째, 기본적인 법적구조는 ‘공직자윤리법’과 ‘형법’ 등이 있다. 공직의 부패방지 또는 청렴성 확보를 위하여 종래 뇌물죄(형법 제 129조 등) 등 범죄에 대해 처벌이 이뤄졌으며, 동법에 의거해 경찰이나 검찰과 함께 부패방지 위원회 또는 국가청렴위원회 등이 구성되어 활동해 왔다(송기춘, 2015). 이러한 안정적 외적변수는 김영란법 통과를 반대하는 옹호연합이 공직사회의 부패척결을 위한 법적근거가 이미 마련되어 있다고 주장하는 재원으로 활용된다.

다음 역동적인 외적변수로서 첫째, 사회·경제적 변화는 최근의 경제성장 속도 둔화와 경제민주화에 대한 열망 등을 배경으로 한 경제적 불평등에 대한 사회적 위화감 증폭을 꼽을 수 있다. 과거 발전주의 국가 시절 한국의 고성장 가도와는 달리 최근 정권들의 저조한 평균 경제성장률(김대중 정부 4.8%, 노무현 정부 4.3%, 이명박 정부 3.2%)은 국민들의 사회경제적 불만을 증대시켰다(염명배, 2016). 경제성장 둔감과 경기악화는 청년실업, 조기퇴직, 사회적 양극화 등의 문제를 양산하며 서민경제의 불안을 야기하고 공무원 스캔들을 비롯한 경제적 불평등에 민간함 반응을 불러일으키는 중요한 배경으로 작용하였을 것으로 이해된다.

둘째, 여론은 공무원의 부패를 인지하던 수준에서 벗어나 공직사회의 부패척결을 강력히 요구하는 방향으로 강화되었다. 한국개발연구원의 2006년 조사에 따르면, 국민들의 70% 정도

1) 국민권익위원회 홈페이지 게시 ‘공무원행동강령위반 현황’ 재구성

가 공직사회의 부패를 인지하고 있음을 알 수 있다(조선일보, 2010.03.21.). 그런데 세월호 침몰사고 이후 여론조사에서는 대통령이 국정 우선순위를 뒤야할 부분이 경제 희생과 일자리 창출(27.8%)보다도 부패청산 등 정치·사회 개혁(32.2%)이 높게 나타남을 통해 부패척결을 지지하는 여론이 강화되는 양상을 보였다(조선일보, 2014.05.07).

셋째, 통치연합의 변화로 김영란 위원장에서 이성보 위원장으로 국민권익위원장의 교체와 이명박 대통령에서 박근혜 대통령으로의 정권 변화를 들 수 있다.

넷째, 다른 정책하위체제의 정책 산출로 김영란법에 대한 헌법재판소의 합헌 결정이 있다. 이러한 역동적인 외적변수들이 정책옹호연합에 구체적으로 어떤 영향을 미쳤는지는 이후의 정책하위체제 분석에서 자세히 다루고자 한다.

2. 문제·정치·대안의 흐름

1) 문제의 흐름

문제의 흐름에서 한국 공직사회의 부패 문제는 김영란법 제정 이전부터 대외·내적으로 지속되어왔다. 국제투명성기구의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI) 조사에서 한국은 1995년에 4.3점을 기록하고 1999년 3.8점을 제외하고는 4-5점대로 나타났다. 우리나라의 부패인식지수는 지속적으로 낮은 순위를 기록하였으며, 국가청렴도 및 대외신인도의 실추요인으로 작용하였다. 또한 권익위의 부패인식도조사²⁾에 따르면 2003년 12월 기준 일반국민은 2.85, 공무원들은 6.66을 기록하였다. 이는 국민들이 생각하는 공무원들의 부패인식수준이 공무원들이 인식하는 수준보다 상당히 높으며, 인식에 대한 차이가 높게 나타남을 보여준다.

‘스폰서 검사’ 사건부터 ‘저축은행 비리 사건’까지 공직자 부정청탁 관련 사건들이 연이어 발생하면서 공직사회의 부패 척결 요구는 거세져갔다. 특히 2010년 ‘스폰서 검사’ 사건과 2011년 ‘벤츠 여검사’ 사건이 대가성이 입증되지 않는다는 이유로 무죄 판결이 내려지면서 국민의 법 감정과 현행 법 현실 사이의 괴리를 가져왔으며, 공직자 비리에 대한 강력한 제재장치의 필요성을 제기하는 원인으로 작용하였다.

2) 정치의 흐름

청렴한 공직사회의 확립을 위해 부정부패방지과 관련된 정치적 노력은 과거부터 지속되어왔다. 역대 대통령³⁾들을 살펴보면 5대 대통령부터 취임사에서 부정부패척결에 대한 의지를

2) 점수가 낮을수록 부패함을 의미한다. (0점: 매우부패, 10점: 매우 청렴)

보이고 있다. 1981년 공직자 윤리법이 제정되고 1983년부터 시행되었다. 공직자 윤리법에 근거해 공직자 등록제도 등이 시행되었으며, 1994년 공직선거 및 선거부정방지법 제정, 1996년 정보공개법 제정 등 정치적 노력이 지속되어왔다. 이러한 정치적 흐름에서 2001년 16대 국회에서 한나라당 수정안 대신 민주당의 원안으로 '부패방지법'이 통과되었다. 이후 부패방지법에 따라서 2002년 1월 부패방지위원회가 출범하고, 2008년 2월에 국민고충처리위원회, 국무총리행정심판위원회와 통합되어 현재의 국민권익위원회가 출범하였다. 이명박 대통령은 2010년 8. 15 기념사에서 공정사회를 천명하고, 같은 해 12월에 김영란 전 대법관을 국민권익위원장으로 지명하였다. 이후 2011년 김영란 국민권익위원장에게 임명장을 수여하면서 공직 청렴도 제고 방안 마련 지시를 내렸다. 이에 김영란 국민권익위원장은 2011년 김영란법의 입법필요성을 제기하고, 2012년 김영란법의 입법을 예고하였다.

3) 대안의 흐름

공직자의 부정청탁 관행에 대한 규제는 김영란법 제정 이전부터 이미 존재하였다. '형법', '특정범죄 가중처벌에 관한 법률', '변호사법' 등에서 알선·청탁과 관련된 범죄를 처벌하고 있었으나, 금품 등 이익의 수수와 결부되는 경우에 한해 제한적으로 처벌하였다. 또한 '공직자 행동강령'은 알선·청탁 금지를 규정하고 있었으나, 대통령령이나 조례·사규 등의 형식으로 제정·시행됨으로써 위반행위에 대한 실효성 있는 제재가 어렵다는 한계가 있었다(권익위원회, 2013). 이에 공직자 비리에 대한 강력한 제재장치의 필요성이 제기되었으며, 대안의 흐름에서 김영란법이 새롭게 등장하는 결과로 이어졌다.

3. 옹호연합의 구성

김영란법의 결정과정에서 옹호연합은 크게 추진옹호연합과 저지옹호연합, 둘로 나타난다. 먼저 추진옹호연합은 권익위와 반부패운동 시민단체(참여연대, 홍사단 투명사회운동본부, 한국투명성기구, 경제정의실천시민연합, 한국YMCA전국연맹 등)로 구성된다. 한편 정책결정과정에서 권익위가 적극적으로 김영란법의 추진을 이끌어간 반면 시민단체의 경우 그 역할이 제한적이었다(이서연, 2016). 김영란법 자체가 김영란 전 권익위원장으로 부터 제안된 법안이기 때문에 시민단체가 선제적으로 주도권을 잡지 못하였다. 하지만 정책결정과정 내내 꾸준히 입법을 촉구하는 다양한 활동을 통해 잠재적 행위자로 역할하였다. 추진옹호연합의 규범적 신념

3) 이명박, 박근혜 전 대통령의 취임사에서는 부정부패와 관련된 언급을 하진 않았지만 부정부패문제를 인식하고 해결을 위한 노력은 계속되었다.

은 깨끗하고 투명한 사회 구현이며, 정책적 신념은 공직사회의 부패 척결과 청렴성 회복으로 볼 수 있다. 이에 따라 추진옹호연합의 도구적 신념은 공직자 윤리의 확립을 위한 김영란법의 제정을 추진하는 모습으로 나타난다.

다음 저지옹호연합의 경우 신념체계에 따라서 원칙주의 옹호연합과 사익추구 옹호연합으로 나뉘며, 첫 번째 원칙주의 옹호연합은 법무부와 법제사법위원회로 구성된다. 법무부와 법사위는 원칙주의를 강조하는 규범적 신념을 가지며, 헌법을 우선 수호해야 한다는 정책적 신념을 공유한다. 이에 김영란법이 헌법 등의 상위법에 위배될 소지가 있다고 지적하며 위헌성을 제기하였고, 김영란법의 처리를 저지하는 도구적 신념의 모습을 보인다. 두 번째 사익추구 옹호연합은 전국한우협회, 농축화훼가, 한국자영업자총연대 등으로 구성된다. 이들은 자유시장경제 체제를 규범적 신념으로 갖고, 사적 이익의 추구하고 극대화를 정책적 신념으로서 공유한다. 이러한 신념을 토대로 경제적 손실을 가져올 수 있는 김영란법의 시행을 저지하는 도구적 신념의 모습을 나타낸다.

한편 몇몇 구성원들은 김영란법 정책결정과정에서 옹호연합을 이동하는 모습을 보인다. 대한변호사협회는 김영란법 정책결정과정 초기에 동법의 입법을 조속히 추진하라는 입장을 표명하였으나, 후에 헌법소원을 제기하였다. 이와 비슷하게 언론단체도 초기에 김영란법의 입법을 지지하는 보도를 다수 내보냈지만, 한국기자협회는 대한변협과 함께 헌법소원을 제기하였다.

4. 1차 갈등

김영란 전 권익위원장이 2011년 6월에 김영란법의 입법 필요성을 제기한 후 동법의 내용과 시행 등을 놓고 추진옹호연합과 저지옹호연합 간 충돌이 발생하였으며, 갈등은 크게 세 번 나타났다. 각 시기별 갈등 쟁점과 이해관계자의 입장 및 활동을 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 시기별 옹호연합들 간 갈등

구분	추진옹호연합	쟁점	저지옹호연합
1차 갈등			
행위자	국민권익위원회 반부패운동 시민단체		법무부
입장	·금품수수 일체 ·형사처벌	·규제 범위 ·처벌 수위	·직무관련성이 있을 경우 ·과태료 부과
활동	·공개토론회 개최 ·대국민법안설명회 개최		·의견서 전달
2차 갈등			

행위자	정무위원회 대한변호사협회 반부패운동 시민단체		법제사법위원회 언론단체
입장	·사립학교·언론사 포함	·적용 대상	·사립학교·언론사 제외
활동	· 김영란법 입법 결의문 발표 · 공동기자회견 개최		· 김영란법 비판 사실 보도
3차 갈등			
행위자	국민권익위원회 참여연대		대한변호사협회 한국기자협회 이익집단
입장	·위헌성 없음	·위헌 여부	·과잉금지 원칙에 위배
활동	· 시행령의 입법 예고		· 헌법소원 제기 · 법안 개정 및 피해보상 요구

첫 갈등은 추진옹호연합과 저지옹호연합의 원칙주의 옹호연합 간에 발생하였으며, 추진옹호연합의 국민권익위원회와 원칙주의 옹호연합의 법무부가 핵심 주체였다. 두 기관은 대가성 여부에 따른 규제범위 정도와 처벌수위를 놓고 서로 갈등하였다. 추진옹호연합의 김영란 전 권익위원장이 2011년 6월에 김영란법의 입법 필요성을 제기한 뒤, 권익위는 같은 해 10월 18일과 다음 해인 2012년 2월 21일에 두 차례에 걸쳐 공개토론회를 개최하고, 동법의 주요내용을 발표하였다. 또한 2012년 4월부터 5월 2일까지 전국을 권역별로 순회하며 대국민 법안설명회를 개최하였다. 이후 5월부터 같은 해 8월까지 김영란법에 대한 관계 기관들의 의견을 수렴하고 협의하는 시간을 가졌는데, 이 과정에서 원칙주의 옹호연합의 법무부가 이견을 제시하였다. 법무부는 대가성 여부와 관계없이 일체의 금품수수 행위를 처벌하는 것은 헌법의 과잉금지 원칙에 위배되며, 김영란법의 입법보다 기존의 형법을 개정하는 것이 더 바람직하다고 주장하였다. 하지만 권익위는 100만원 이상 금품을 수수한 공무원은 예외 없이 3년 이하 징역 또는 수수한 금품의 5배 이하 벌금형에 처하는 내용의 조항을 유지한 채 2012년 8월 16일에 '부정청탁 및 이해충돌방지법'의 입법을 예고하였다(국민권익위원회, 2013). 한편 추진옹호연합의 반부패운동 시민단체는 '부정청탁 및 이해충돌방지법안' 토론회를 개최하고, 권익위의 김영란법 입법 추진을 지지하였다. 시민단체의 경우 갈등의 핵심적인 주체는 아니었으나, 꾸준히 김영란법의 입법 및 시행을 지지하는 활동을 통해 추진옹호연합의 잠재적 행위자로서 역할하였다.

하지만 권익위의 입법 예고 후에도 법무부는 김영란법이 과잉금지 원칙에 위배된다는 내용의 이견서를 다시 권익위에 전달하였다. 이에 권익위는 "서구와 달리 연고·온정주의가 중시되는 한국사회에서 알선·청탁 관행을 끊기 위하여 엄격한 제재가 불가피하다"고 주장하며 대립하였으나, 세 차례의 법안 수정 끝에 결국 법무부의 의견을 받아들였다(경향신문, 2013.5.

17.). 권익위는 형사처벌 대신 과태료 부과로 처벌수위를 하향조정하고 ‘업무관련성’이 있는 사람으로부터 금품을 수수할 때만 처벌할 수 있도록 변경한 수정안을 발표하였다(문화일보, 2013.7.19.). 이는 권익위와 법무부가 서면으로 의견을 교환하는 반복적인 정책지향학습 끝에 수정안을 도출한 것으로 볼 수 있으며, 정당이나 이익단체가 아닌 정부 행위자들 간 갈등이었다는 점에서 상호적대화론로 발전하지 않고 정책지향학습이 가능했을 것으로 판단된다(Fischer, Maunuel et al, 2016).

그러나 수정안이 원안보다 후퇴한 법안이라는 비판 여론이 강하게 일면서 정홍원 국무총리는 2013년 7월에 이성보 권익위원장과 국민수 법무부 차관과 회의를 갖고 새 중재안을 마련하였다. 여기서 주목할 점은 권익위가 법무부의 의견을 반영한 수정안을 발표한 후에 정홍원 국무총리가 등장하였다는 점이다. 추진옹호연합과 원칙주의 옹호연합의 회의를 주재하여 중재안을 도출하였다는 점에서 정홍원 국무총리를 정책중재자로 볼 수 있으나, 옹호연합들 간의 갈등 중에 나타나지 않고 갈등이 종료된 후에 나타났다는 특이점을 발견할 수 있었다. 정홍원 국무총리가 뒤늦게 등장한 이유는 외부충격으로 권익위의 수정안에 대한 비판 여론이 발생하였기 때문인 것으로 판단된다. 당시 대부분의 언론단체들은 수정안에 대하여 비판적인 태도를 보였는데, 조선일보, 중앙일보, 한겨레를 포함한 10개 신문이 수정안이 입법예고안에서 후퇴하였다고 비판하는 사실을 보도하였다(박근용, 2015). 그 결과 중재안은 대가성이 없어도 직무관련성이 있으면 형사처벌 할 수 있다는 조항이 추가되었다. 그러나 직무관련성이 ‘없음’ 경우 ‘과태료’를 부과하는 수준에 그쳐 제도의 실효성이 낮다는 측면에서 입법후퇴 논란이 여전히 계속되었다(경향신문, 2013.7.3.).

5. 외부충격과 2차 갈등

중재안을 반영한 정부안이 2013년 8월 5일 국회에 제출되었으나, 다른 정치 현안들에 밀려 처리가 지연되었다. 특히 김영란 권익위원장의 사퇴와 정권 교체에 따른 이명박 대통령의 부재로 인해 김영란법은 추진력을 크게 잃었다. 이러한 상황에서 김영란법이 다시 주목 받게 된 계기는 문제의 흐름에서 발생한 세월호 침몰사고가 외부충격으로서 여론의 변화를 가져왔기 때문인 것으로 보인다. 세월호 침몰사고가 발생한 후 관피아에 대한 비판 여론이 크게 일었으며, 김영란법의 처리를 촉구하는 목소리도 커졌다. 이에 정치의 흐름에서 박근혜 대통령이 대국민 담화를 통해 김영란법의 조속한 제정을 국회에 요구함으로써 동법의 입법 추진 동력이 강화되었다. 즉, 박근혜 대통령의 제정 요구로 문제의 흐름과 정치의 흐름이 결합하였으며, 대안의 흐름에서 김영란법이 재조명을 받았던 것으로 보인다. 따라서 이 시기에 박근혜 대통령을 정책혁신가로 볼 수 있을 것이다. 하지만 정무위원회가 이해충돌방지제도 및 부정청탁 금

지 등의 쟁점에 대하여 합의를 이루지 못한 채 국회 전반기가 종료되면서 정책 산출에까지 영향을 미치지 못하는 못하였다. 한편 김영란법의 처리가 다시 지연되자, 대한변호사협회는 동법의 조속한 국회 통과를 요구하는 내용의 결의문을 발표하였다(대한변호사협회, 2014. 5. 23).

추진옹호연합과 저지옹호연합 간 두 번째 갈등은 정무위가 2015년 1월 12일에 위원회안을 국회 법제사법위원회에 회부하면서 발생하였다. 제19대 국회 전반기 종료 후 2014년 11월 25일에 새롭게 정무위가 구성되었으며, 정무위는 김영란법의 적용대상에 사립학교와 언론사를 추가 포함시켰다. 이성보 권익위원장은 공립학교 못지않게 사립학교에 정부의 예산이 투입되고 있으며, 선생님의 역할은 사립학교와 국공립학교에 상관없이 똑같이 때문에 동일하게 법을 적용해야한다고 보고하였다. 언론기관의 경우도 KBS와 EBS가 대상기관으로 포함되어 있는데, 그 밖의 주요 언론기관들 역시 거의 똑같은 기능을 하기 때문에 포함될 수 있다고 보고하였다⁴⁾. 하지만 법사위 심사에서 남궁석 수석전문위원은 민간 영역에 대한 과도한 제한이 되어 위헌 소지가 있고 다른 공공성을 띠는 민간 영역과의 형평성 문제가 제기될 우려가 있으며, 적용 대상 범위가 과도하게 광범위해짐으로 인해 법의 규범력 및 실효성이 오히려 저하될 우려가 있다고 보고하였다⁵⁾. 이상민 법사위원장도 과잉입법 등의 이유를 들며 김영란법의 위헌성을 지적하였고, 동법의 상정을 2월 국회로 미뤘다. 또한 이 때 언론단체들도 김영란법이 과잉입법이라는 내용의 보도들을 내기 시작하였다. 여기서 주목할 점은 언론단체가 위원회안의 도출 전까지 김영란법의 제정을 적극적으로 찬성하는 입장을 취하다가 위원회안이 법사위에 회부된 후부터 동법의 문제점을 지적하는 방향으로 태도를 바꾸었다는 점이다(박근용, 2015). 이는 위원회안이 사립학교와 언론사를 김영란법의 적용대상에 포함시킴으로써 언론단체가 김영란법의 직접적인 영향을 받게 되었기 때문인 것으로 추측된다. 실제로 당시에 신문들은 김영란법의 적용대상 문제에 주목하는 사실을 반복적으로 게재하였다(박근용, 2015). 이처럼 언론단체의 경우 직접적으로 이해관계가 얽히자 입장을 갑자기 바꾸었다는 점에서 원칙을 강조한 원칙주의 옹호연합에 포함되는 것으로 보기 어렵다. 한편 자신들의 이해관계를 대변하기 위하여 입장을 바꾸었다는 점에서 사익추구 옹호연합에 포함되는 것으로 보이며, 후에 헌법소원을 제기하면서 농수축산업자와 화훼업자 등과 함께 김영란법의 시행을 저지하였다. 반면에 11개 반부패운동 시민단체들은 법사위가 김영란법의 상정을 미루자 2015년 2월 2일에 공동기자회견을 열고, 동법의 국회통과를 촉구하였다(참여연대, 2015.02.02.).

4) 제19대국회 제330회 제1차 정무위원회 회의록 (2015. 01. 12)

5) 제19대국회 제331회 제1차 법제사법위원회 회의록 (2015. 02. 05)

6. 내부충격과 정책의 창

법사위는 정무위와 상이한 신념체계를 갖고 있었으나, 김영란법의 입법 자체를 반대하지 않았다는 점에서 정무위의 공직사회의 부패 척결과 청렴성 회복이라는 정책적 신념에 대해 공감하였던 것으로 보인다. 하지만 법안의 내용에 있어서 적용범위를 확대한 위원회안이 헌법의 과잉금지 원칙에 위배된다고 여겼기 때문에 법사위의 헌법을 우선 수호해야 한다는 정책적 신념과 충돌하였다. 이에 법사위는 도구적 신념으로서 위원회안의 수정을 주장하였으나, 정무위는 반발하였다. 이러한 갈등 가운데 정치의 흐름에서 2015년 2월 10일에 이완구 국무총리 후보자가 자신이 언론인의 김영란법 적용대상 포함을 막고 있다고 발언한 내용의 녹취록이 공개되자, 정치권은 김영란법의 입법이 지체되어 온 원인이 언론과의 유착 때문이었다는 의혹에 맞서게 되었고, 동법의 처리를 촉구하는 여론이 거세게 일었다. 따라서 법사위가 더 이상 언론인의 김영란법 적용대상 포함이 과잉입법이라고 주장하기 어려워졌으며, 특히 정치권은 제20대 국회의원 선거를 앞두고 유권자들에게 김영란법을 반대하는 후보자로 낙인찍히는 것을 걱정하였다(이서연, 2016). 즉, 녹취록 공개 사건은 내부충격으로서 저지옹호연합의 주장을 약화시킨 반면에 김영란법의 입법 추진 동력을 강화시켰다. 이에 여야는 서둘러 김영란법의 처리를 진행하였으며, 녹취록이 공개된 지 한 달이 채 지나지 않은 2015년 3월 3일에 김영란법은 마침내 국회 본회의를 통과하였다.

이런 점을 종합적으로 고려했을 때, 녹취록 공개 사건이라는 내부충격을 계기로 정치의 흐름과 대안의 흐름이 결합되어 정책의 창이 열린 것으로 보인다. 특히 이 때 정책혁신가가 없는 상태에서 여론에 휩쓸려 정책이 산출된 특이점을 보이는데, 이는 Kingdon의 다중흐름모형만으로 설명하기 어려운 점이다(이서연, 2016). 다중흐름모형에서는 정책의 창이 열린 기간 동안 정책혁신가가 결정적인 역할을 해 새로운 정책이 형성된다(Kingdon, 2003). 하지만 김영란법 정책결정과정의 경우 박근혜 대통령이 세월호 침몰사고 발생 후 정책혁신가로 잠시 활동하였으나, 국회 전반기가 종료된 뒤부터는 뚜렷한 활동을 보이지 않았고 내부충격으로 변화한 옹호연합들 간 역학구도 및 여론이 정책산출에 결정적인 역할을 하였다. 이에 대해 이상민 법사위원장은 변히 위험성이 있고 법치주의에 반하고 문제가 많음에도 불구하고 여론 때문에 통과시킬 수밖에 없는 정치적 사정에 대해서 유감을 나타냈다⁶⁾.

7. 3차 갈등

추진옹호연합과 저지옹호연합 간 세 번째 갈등은 김영란법에 대한 헌법소원이 제기되면서

6) 제19대국회 제331회 제6차 법제사법위원회 회의록 (2015. 03. 03)

발생하였다. 이완구 국무총리 후보자의 녹취록 공개 사건으로 정책의 창이 열린 뒤 정책 산출이 일어났으나, 이후 이틀 만인 2015년 3월 5일에 대한변호사협회와 한국기자협회가 헌법소원을 제기하면서 정책의 창은 닫히지 못하고 강제로 열린 채 유지되었다. 여기서 주목할 점은 2차 갈등 시기에 김영란법의 국회 통과를 촉구하였던 대한변협이 저지옹호연합의 원칙주의 옹호연합으로 이동하였다는 것이다. 대한변협은 김영란법 적용대상에 언론인을 포함시킨 것이 헌법이 보장하는 언론의 자유와 평등권을 침해하고, 또한 수사권을 준 경찰이나 검찰이 이 법을 언론 길들이기 수단으로 악용할 수 있다고 주장하였다(대한변호사협회, 2015.03.04.). 이에 대응하여 같은 해 3월 6일 참여연대는 김영란법에 대한 일부 언론과 전문단체의 태도가 동법이 제정되고 난 뒤에 갑자기 달라졌다는 점에서 헌법소원 자체의 합리성이 의문스럽다고 보고하였다(참여연대, 2015.03.06).

한편 농축산물 관계자, 자영업자, 화훼농가 등이 저지옹호연합의 사익추구 옹호연합에 새롭게 포함되었으며, 김영란법의 개정 및 피해보상을 요구하였다. 한국농축산연합회는 2015년 6월 22일 농축산물을 김영란법의 적용대상에서 제외할 것을 촉구하는 성명을 냈으며, 전국한우협회는 같은 해 8월 20일에 김영란법 개정을 요구하는 성명서를 발표하였다. 하지만 권익위는 2016년 5월 9일에 음식물, 선물, 그리고 경조사비의 상한액을 각각 3, 5, 10만원으로 하는 김영란법 시행령의 입법을 예고하면서 한우·굴비 등 농축수산업이나 화훼 관련 업종을 법 적용대상에서 배제하지 않았다(경향신문, 2016.5.9.) 이에 한국자영업자총연대는 5월 24일에 김영란법의 개정을 촉구하는 기자회견을 열었으며, 전국화훼협회 등 화훼농가 관계자들은 6월 29일에 김영란법에 반대하는 시위를 벌였다. 이 때 국회에서도 농축수산물과 그 가공물을 금품수수 금지 품목에서 제외하는 내용의 개정안이 다수 발의되었는데, 개정안을 발의한 국회의원의 대부분이 김영란법의 국회 본회의 통과를 찬성하였던 의원들이었다. 이러한 국회의원들의 태도 변화는 제20대 국회의원 선거를 1년 앞두고 표심을 잃지 않기 위함이었던 것으로 판단된다.

추진옹호연합과 저지옹호연합 간 갈등은 2016년 7월 29일 헌법재판소가 김영란법에 대하여 합헌 판결을 내리면서 일단락되었으며, 김영란법은 계획대로 같은 해 9월 28일부터 시행되었다. 이 과정에서 헌법재판소의 합헌 판결은 다른 정책하위체제의 결정으로 볼 수 있으며, 추진옹호연합에 유리한 자원으로 작용하였다. 이러한 결과는 양승일(2006)의 연구결과와 비슷하게 나타났다. 양승일(2006)은 본 연구와 유사하게 다중흐름모형과 옹호연합모형을 융합한 모형을 활용하여 그린벨트정책의 변동 과정을 살펴보았는데, 헌법재판소의 그린벨트 헌법불합치 결정이 다른 정책하위체제로부터의 정책결정으로서 개발옹호연합에 재원으로 작용하였다고 분석하였다. 또한 본 연구의 사례에서 헌법재판소의 합헌 판결은 원칙주의 옹호연합이 더 이상 김영란법의 위헌성을 지적하기 어렵게 만들었으므로 갈등을 종식시키는 데 중요한 역할을 하였다.

V. 결론

국민 10명 중 4명, 최대 2천 만 명이 적용대상에 포함되는 '부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률', 일명 김영란법이 2016년 9월 28일을 기준으로 시행되었다. 한편 김영란법은 입법 과정에서부터 많은 논란과 갈등으로 인해 2012년 8월 16일 입법이 예고된 뒤 약 2년 반 만인 2015년 3월 3일에서야 국회 본회의를 통과할 수 있었다. 하지만 국회 통과 후에도 김영란법에 대한 문제 제기와 반대가 끊이지 않았으며, 동법의 시행이 불투명한 상황에까지 이르렀다. 김영란법은 헌법재판소가 합헌 판결을 내림으로써 결국 시행될 수 있었으나, 시행 후 지금까지도 갈등이 완전히 해소되지 않은 것처럼 보인다.

본 연구는 김영란법의 정책결정과정을 Kingdon의 다중흐름모형과 Sabatier의 정책옹호연합모형의 융합모형을 사용하여 분석하였다. 이를 통해 김영란법의 정책결정과정을 살펴보고, 이에 영향을 미친 요인을 분석하고자 하였다. 특히 융합모형을 사용함으로써 단일 모형의 한계점을 보완하고, 정책결정과정을 보다 입체적으로 분석하고자 하였다. 또한 융합모형을 사용한 기존연구들에서 잘 다루어지지 않았던 외부충격과 내부충격 등에 관한 분석을 실시하였으며, 두 모형의 분석요소들을 단순히 합하는 수준에서 더 나아가 유기적으로 융합하여 분석에 사용하였다.

김영란법의 정책결정과정에서 추진옹호연합과 저지옹호연합이 관찰되었으며, 이들 간 갈등은 크게 세 번 나타났다. 특히 두 번째 갈등 과정 속에서 정책의 창이 열렸으며 이 때 정책혁신가가 없는 상태에서 정책이 산출되었는데, 녹취록 공개사건이 내부충격으로 작용하여 저지옹호연합의 도구적 신념에 의심과 회의를 불러일으킨 한편 추진옹호연합에게 유리한 여론을 발생시켰기 때문인 것으로 해석된다. 국내 연구 중에서 내부충격을 다룬 연구가 많지 않으나, 인터넷 본인확인제 정책과정을 살펴본 성욱준(2014)의 경우 내부충격은 옹호집단 내 정책의 재검토를 위한 토론 등 논의의 장을 마련하였고 이를 통한 내부학습이 옹호집단을 변화시켰다고 분석하였다. 그러나 본 사례의 경우에는 내부충격으로 인해 내부학습이 이루어졌다기 보다 저지옹호연합 내 김영란법을 강력히 반대하던 행위자들이 여론을 의식하여 도구적 신념을 포기한 것으로 해석할 수 있을 것이다.

또, 본 연구에서 정책의 창은 정치의 흐름에서 이완구 국무총리 후보자의 녹취록이 공개되면서 열렸으나, 정책이 산출된 후에도 헌법소원으로 인해 닫히지 못하고 열린 채 유지된 것을 확인할 수 있었다. 세 번째 갈등은 대한변호사협회와 한국기자협회의 헌법소원을 계기로 발생하였으나, 헌법재판소가 김영란법에 대해 합헌 판결을 내리면서 일단락되었다. 국내 연구들을 살펴보면, 이와 비슷하게 정책결정과정에서 사법부의 결정으로 옹호연합 간 갈등이 종식된 정책사례가 다수 존재한다(성욱준, 2014; 이동규 외, 2014; Kim, 2012). 이에 대하여 Kim(2012)

은 옹호연합 간 합의가 이루어지지 못하면 법적 개입이 불가피하며, 법의 역할과 법적 시스템을 정책옹호연합모형에 포함할 필요가 있다고 주장하였다.

이러한 분석결과를 바탕으로 본 연구의 이론적 함의 및 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 김영란법 정책결정 과정을 분석함에 있어서 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 융합모형이 단일 모형보다 더 적합한 것으로 판단된다. 가령, 본 연구에서는 다중흐름모형을 이용해 국회에 계류 중이던 김영란법이 다시 주목받게 된 상황을 박근혜 대통령이라는 정책혁신가가 우연한 외부사건(세월호 침몰사고)을 정치 및 대안의 흐름과 결합시킨 결과로 해석하고 있다. 한편, 김영란법의 정책결정과정에서 나타난 세 번의 주요 갈등 상황에 관한 분석은 정책하위체제 내 행위자들 간 상호작용에 주목하며 정책옹호연합모형의 신념체계, 내부충격 및 정책중재자 등과 같은 개념들로 설명한다. 특히 두 번째 갈등 속에서 정책혁신가가 부재한 상태에서 정책이 산출되었는데, 이는 다중흐름모형만을 통해 해석하기 어려운 부분이다. 하지만 정책옹호연합모형을 사용해 내부충격(녹취록 공개사건)을 계기로 일어난 여론에 휩쓸려 정책이 산출된 것으로 해석할 수 있다. 이처럼 실제 정책결정과정은 다양한 요인들의 우연한 결합 및 이해관계자들의 상호작용을 통해 매우 복잡하게 이루어지기 때문에 이를 이해하기 위해서는 하나의 모형에만 의존하기 보다는 다양한 모형들을 적절히 수정 또는 융합하여 분석에 사용할 필요가 있다.

둘째, 정책의 도입을 결정할 때 객관적인 평가에 기반한 충분한 논의와 의견 수렴이 있어야 한다. 김영란법의 입법 과정에서 정치의 흐름에서 발생한 이완구 국무총리 후보자의 녹취록 공개사건이 내부충격으로서 중요하게 작용하였고, 국회의원들은 동법의 제정을 서둘렀다. 이는 국회의원들이 제20대 국회의원 선거를 1년 앞두고 유권자에게 김영란법을 반대하는 후보자로 낙인찍히는 것을 걱정하였기 때문인 것으로 추측된다. 김영란법의 제정 직전인 2015년 3월 1일과 2일에 각각 열린 새누리당과 새정치민주연합의 의원총회에서 김영란법의 적용 대상 등에 대한 문제 제기가 이루어졌으나, 동법을 조속히 처리하자는 분위기가 압도적이었다. 결국 내부 충격으로 인해 당내 김영란법을 통과시키자는 소수옹호연합의 신념이 강화되고 김영란법을 반대한 지배옹호연합에 대한 회의적 시각이 증가한 것이며, 이로 인해 더 이상의 추가적인 논의 없이 여야 원내대표가 김영란법의 처리에 최종 합의하면서 동법은 국회 본회의를 통과하였다. 한편 이를 두고 졸속 심사라는 비판이 이어졌으며, 김영란법은 국회를 통과한 지 이틀 만에 헌법소원으로 인해 동법의 시행 자체가 불투명해지기도 하였다. 이렇듯 정책의 도입을 결정하는 과정에서 충분한 논의와 의견 수렴 없이 정치적 요소에 이끌릴 경우 부작용이 생길 수 있는데, 정책의 지속가능성 및 효과성에 대한 객관적인 평가에 기반해 의사결정을 할 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요성이 있을 것으로 생각된다.

셋째, 정책결정과정에서 중립적인 정책중재자가 필요하다. 김영란법의 결정과정에서 옹호

연합들 간 갈등이 크게 세 번 발생하였는데, 정책중재자는 첫 번째 갈등에서 한 번 등장하였다. 하지만 이 때 정책중재자의 역할을 수행하였던 정홍원 국무총리의 경우 국회의원으로서는 김영란법의 적용 대상에 포함되었기 때문에 중재 과정에서 중립성을 유지할 수 있었는지 의문이 든다. 이러한 이유로 중재안이 도출되었음에도 불구하고 입법후퇴 논란이 계속되었다. 또한 이후 두 번의 갈등에서는 정책중재자가 부재하였는데, 정책옹호연합모형에서 정책중재자의 역할을 수행할 것으로 기대하는 정부, 정당, 시민단체 등이 중립적인 위치에 있었던 것이 아니라 어느 한 옹호연합의 행위자였기 때문에 정책중재자로서 활동하기 어려웠기 때문이었던 것으로 보인다. 정책옹호연합은 정책중재자가 옹호연합들의 갈등을 해소하고 정책산출에 이르는 데 중요한 역할을 수행한다고 본다(김순양, 2006; 최성구·박용성, 2014). 한편 본 사례의 경우 중립적인 정책중재자가 부재하였기 때문에 옹호연합들 간 갈등이 세 번에까지 이르렀던 것으로 보인다. 따라서 갈등관계가 없는 전문가집단 등이 중립적인 정책중재자로서 활동할 수 있는 제도적 장치가 마련된다면, 갈등으로 인한 사회적 비용을 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 정책결정과정에서 중요한 역할을 담당하는 국회의원은 정당의 정책이념에 따라 행동하여야 한다. 정책이념은 정당의 이데올로기적 사상에 부합하는 정책선호를 의미하며, 정부 정책의 운용원리로서 사회·경제적 환경의 근본적인 변화를 야기하는 중요한 기능을 수행한다(김태일, 1995; Lawson, 1976). 한편 한국의 현실 정치에서 국회의원들이 정당의 정책적 입장보다 당선을 위한 공약(空約)을 제시하고, 여론에 따라서 법안을 의결하는 표퐁리즘이 자주 발견되었다(서인석, 2015). 본 연구의 분석결과에서도 국회의원들이 세월호 침몰사고, 이완구 국무총리 후보자의 녹취록 공개사건, 농축화훼가와 자영업자들의 반대운동 등 환경적 변화가 발생할 때마다 여론을 의식하여 입장을 계속 바꾸었다. 이에 국회의원들은 결국 김영란법 시행일이 도래하기도 전에 동법의 개정안을 5건이나 발의하는 정치적 혼선을 발생시켰다. 이러한 결과에 비추어 볼 때, 향후 국회의원들이 정책이념에 따른 올바른 정당정치를 구현함으로써 국가 정책들의 체계적인 계획 수립과 운영을 도모해야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 경제정의실천민주연합 성명서. (2016.08.05.). 김영란법 무력화시키는 일체의 행위 중단하라!
경제정의실천민주연합. (2016.06.21.). 반부패 시민단체, 김영란법 시행령(안) 완화 반대 의견서 제출.
경제정의실천민주연합. (2016.08.08.). [기자회견] '부정청탁 및 금품수수 등 금지에 관한 법률' 입법취지
 훼손 규탄 기자회견
국민권익위원회. (2013). 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법 규제영향분석서」
국민권익위원회. (2015). 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령」 제정안 설명 자료

- 국민권익위원회. 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령안
권일용. (2016). 공직 임용의 폐쇄성과 부패. 「한국거버넌스학회」, 23(3), 333-352.
- 김민정·조민효. (2017). 테러방지법 정책결정의 다각적 고찰. 「한국행정논집」, 29(2), 381-410.
- 김순양. (2006). 정책 하위체제 내 옹호연합의 형성과 정책 중개자. 「한국행정연구」, 15(3), 43-78.
- 김인자·박형준. (2011). 과학기술 규제 정책의 형성과 결정 과정분석 -「생명윤리 및 안전에 관한 법률」을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20, 111.
- 김재훈·이호준. (2012). 공직임용제도와 공직부패. 「한국경제학회」, 60(2), 137-176
- 김주경·현재은. (2014). Kingdon 의 다중흐름모형을 적용한 영유아 무상보육정책 책분석-누구를 위한 무상보육인가?. 「한국정책학회보」, 23(4): 527-563.
- 김지원. (2009). 4대 사회보험 통합 정책형성과정 분석. 「韓國政策學會報」, 18(2), 157-189.
- 김진식·양승일·유홍림. (2013). ACMS 모형을 활용한 정책결정 분석-건강보험통합정책을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 23, 59.
- 김태일. (1995). 「한국정당정치연구의 과제와 방법」. 안희수 편: 한국정당정치론. 나남.
- 대한변호사협회 성명서. (2013.08.06.). 이른바 '김영란법'의 원안 통과를 촉구한다!
- 대한변호사협회 성명서. (2014.05.23.). 대한변협은 이른바 '김영란법'원안의 조속한 통과를 재 촉구한다
- 대한변호사협회 성명서. (2015.03.04.). 이른바 '김영란법'의 위험 요소는 제거되어야 한다
- 마정근. (2016). 현행 부정청탁금지법(소위'김영란법')의 핵심 문제점과 개정 방안. 「한양법학」, 27(4): 167-199.
- 박균열 (2012). "Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 교원능력개발평가제 정책결정 분석". 「교육문제연구」: 42, 41-71.
- 박근용. (2015). 김영란법에 대한 신문, 여론 및 시민단체의 입장. 「입법학연구」, 12, 79.
- 박재운. (2016). 부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점. 「행정법연구」, 46: 243-274.
- 박진우. (2015). 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 위헌성에 관한 고찰. 「세계헌법연구」, 21(1): 133-163.
- 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법류 일부개정법률안 의안과 의안원문(강석호의원 대표발의, 2016.06.30)
- 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법류 일부개정법률안 의안과 의안원문(강효상의원 대표발의, 2016.07.07.)
- 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법류 일부개정법률안 의안과 의안원문(김종태의원 대표발의, 2015.08.17.)
- 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법류 일부개정법률안 의안과 의안원문(김종태의원 대표발의, 2016.06.28.)
- 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법류 일부개정법률안 의안과 의안원문(안철수의원 대표발의, 2016.08.01.)
- 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법류 일부개정법률안 의안과 의안원문(이개호의원 대표발의, 2016.08.12.)

- 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 일부개정법률안 의안과 의안원문(이완영의원 대표발의, 2016.07.06.)
- 서인석. (2015). ACF 정책신념 변화는 시간의 전유물인가: 정책신념의 변화에 대한 한국적 검토. 「한국정책학회 추계학술발표논문집」, 2015(단일호): 1137-1163.
- 성옥준. (2014). 정책지연합모형(ACF)을 통한 인터넷 제한적 본인확인제 정책과정에 대한 연구. 「한국행정학보」, 48(1): 233-262.
- 손태규. (2015). 부정청탁 및 금품 등 수수 금지에 관한 법률(김영란법) 언론조항의 문제점. 「공법연구」, 44(1): 167-201.
- 송기춘. (2015). 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 법적 문제점과 개선방향. 「세계헌법연구」, 21(3): 39-69.
- 신현석·남미자·이경옥. (2013). 다중흐름모형을 활용한 '학교폭력 예방 및 대책'의 정책결정분석. 「교육행정학연구」, 31(4): 199-225.
- 신현영. (2016). 한국사교과서의 국정화 결정과정 분석. (국내석사학위논문), 성균관대학교, 서울.
- 양승일. (2006). ACPS 모형을 활용한 규제정책 결정과정 분석: 그린벨트정책의 개발허용기를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 10(2): 77-101.
- 양승일. (2009). 장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과과정의 역동성 분석 : 서울추모공원건립정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 43, 321.
- 양승일. (2014). 정책결정론: 이론과 적용. 서울: 박영사
- 염명배. (2016). 저성장시대, 재정 트릴레마 극복을 위한 새로운 재정정책 패러다임의 모색. 「재정학연구」: 45-85.
- 유영현. (2002). 공직자부패에 관한 연구. 「호남문화연구」, 73-87.
- 이광수·김도기 (2010). Kingdon 모형을 적용한 교장공모제 정책결정 분석, 「교육행정학연구」, 28(3): 133-155.
- 이동규·민연경·곽명규. (2014). 유아교육·보육 통합에 대한 제도분석 발전모형의 접근. 「지방정부연구」, 18(2): 113-135.
- 이동규. (2012). Birkland의 재난 사건관련 정책결정(EPC) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교. 「한국위기관리논집」, 8(2): 1-27.
- 이서연. (2016). 김영란법(「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안」)의 입법과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. (국내석사학위논문), 서울대학교 행정대학원
- 이승모. (2014). 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 정책결정 분석-밀양 송전선로 건설 갈등사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 18(4), 175-201.
- 이영균. (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 「한국정책과학학회보」, 8(3): 192-222.
- 이현미·박종구. (2015). 보육정책 결정과정 영향 요인에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 25(4), 205-232.
- 이현정. (2015). ACPS모형을 통한 정책결정 분석: 진주의료원 폐업사례를 중심으로. 「정부학연구」, 21(3): 261-298.

- 임중훈. (2015). 연구논문(研究論文): 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(소위 김영란법)의헌법적 쟁점에 대한 고찰. 「법조」, 64(9): 112-168.
- 전국한우협회 보도자료. (2016.05.10.). 김홍길 한우협회장, 김영란법 피해대책 촉구 3당 대표 및 장관, 농협회장 면담요청.
- 전국한우협회. (2015.08.20.). [성명서] 반대잡으려다 초가삼간 다 태우는 김영란법 개정 적극 환영한다..!
- 전진석. (2014). ACPS 모형을 통한 정책결정 분석-지방재정 건전화 정책을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 28(4): 1-34.
- 제19대국회 제331회 제4차 법제사법위원회 (2015년 02월 23일) 및 공청회 자료
- 제19대국회 제331회 제4차 법제사법위원회 (2015년 02월 23일) 및 공청회 자료
- 제19대국회 제331회 제6차 법제사법위원회 (2015년 03월 03일)
- 제19대국회 제331회 제8차 국회본회의 (2015년 03월 03일)
- 제19대국회 제331회 제8차 국회본회의 (2015년 03월 03일)
- 제326회국회(임시회) 정무위원회 제6차 전체회의 회의록(2014.7.10.) 및 공청회 자료
- 제326회국회(임시회) 정무위원회 제6차 전체회의 회의록(2014.7.10.) 및 공청회 자료
- 지병석·강승진. (2016). ACMS 모형을 적용한 전력정책의 결정 분석. 「전기학회논문지」 P, 65P(1): 31-40.
- 차동욱. (2016). `부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(일명 김영란법)`에 대한 검토. 「의정연구」, 49(0): 253-274.
- 참여연대 보도자료. (2014. 07.09). “공직윤리 확립을 위한 김영란법, 조속히 제정해야”.
- 참여연대 보도자료. (2015.02.02.) [기자회견] 김영란법 국회 통과를 촉구하는 시민사회단체 공동기자회견.
- 참여연대 성명서. (2011.05.26.). 공직자윤리법 개정 방향에 대한 의견서.
- 참여연대 성명서. (2015.01.19.). [논평] 정무위 통과 김영란법, 발목 잡을 이유 없다
- 참여연대 성명서. (2015.02.24.). [논평] 김영란법 2월 임시국회 통과 약속을 지켜라
- 참여연대 성명서. (2015.03.06.). [논평] 대한변협측의 김영란법 헌법소원제기에 대한 입장
- 참여연대 성명서. (2015.08.05.). [논평] 금품수수 기준 완화는 농축수산업 위기 해법이 아니다
- 참여연대. (2013.05.21.). [논평] 부정청탁금지 ‘김영란법’ 원안후퇴 안된다.
- 참여연대. (2013.09.30.). [제안서] 2013 정기국회, 정무위원회 입법과제 및 국정감사와 예산과제 정책자료
- 최대권. (2015). 소위 김영란법에 관한 입법학적 고찰. 「입법학연구」, 12(1): 1-24.
- 최성구·박용성. (2014). 세종시 정책결정 과정에 관한 연구-정책응호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 371-412.
- 헌법재판소 2015헌마236 | 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 제2조 제1호 마목 등 위헌확인 변론보고 자료(2015년 12월 10일)
- 헌법재판소 판례정보. 현재 2016. 7. 28. 2015헌마236 등, 공보 제238호, 1252 [기각,각하]
- 홍사단투명사회운동본부 보도자료. (2012.06.26.). 6월시민토론회.
- 홍완식. (2015). 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」에 대한 입법론적 검토. 「입법학연구」, 12(1): 51-77.

- 「경상일보」. (2016.10.25.). “김영란법 시행 한달…달라진 울산·소풍·현장학습에 학부모 동행 없어져”.
- 「경향신문」. (2013.05.17.). “공직자 청탁 방지 ‘김영란법’ 법무부 반대로 결국 ‘누더기’”
- 「경향신문」. (2013.07.03.). “김영란법, 총리 중재안도 ‘누더기’”
- 「경향신문」. (2016.05.09.). “[‘김영란법’ 시행령 입법예고]5만원 넘는 선물 ‘김영란법’ 걸린다”
- 「문화일보」. (2013.07.19.). “국회제출 앞둔 ‘김영란法’ 원안후퇴 논란”
- 「브릿지경제」. (2017.02.23.). “[사설] 일자리 3만개 날린 김영란법, 서민 눈물 어쩔건가”.
- 「연합뉴스」. (2015.01.08.). “국민 10명중 4명, 최대 2천만명까지 김영란법 대상”.
- 「연합뉴스」. (2017.04.06.). “청탁금지법 서약서 논란…‘양심자유 침해’ vs ‘청렴의무 확인’”
- 「조선일보」. (2010.03.21.). “[사설] 입법·행정·사법부 신뢰 폭락은 憲政 위기의 씨앗”.
- 「조선일보」. (2014.05.07.). “국민 90% “세월호 사건, 정부 책임 크다””.
- Anderson, J. E. (1979). *Public Policy-Making*. N. Y.: Rinehart & Winston.
- Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Re-examined*. Scranton, PA: Chandler Publishing Company, 163-196.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1-25.
- Fischer, M., Ingold, K., Sciarini, P., & Varone, F. (2016). Dealing with bad guys: actor-and process-level determinants of the “devil shift” in policy making. *Journal of public policy*, 36(02), 309-334.
- Kim, P. S. (2012). Advocacy coalitions and policy change: The case of South Korea’s Saemangeum project. *Administration & Society*, 44(6_suppl), 85S-103S.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*: Longman Pub Group.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. Updated 2nd ed.). Boston :: Longman.
- Lasswell, H. D. (1975). Research in Policy Analysis: The Intelligence and Appraisal Functions. in F. Greenstein and N. Polsby (eds.), *Policies and Policy Makings, Handbook of Political Science*, Vol. 6, Reading, Mass: Addison-Wesley Publishing Co., 1.
- Lawson, kay. (1976). *The Comparative Study of Political Parties*. NY : St. Martin’s Press.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process* (Vol. 2nd ed.). Colorado :: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*: Westview Pr.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2016). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: Sabatier, PA (ed.). *Theories of the Policy Process, Second Edition*, 189-217.
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure., limitations, prospects. *Theories of the policy process*, 65-92.

〈논문접수일: 2017.6.30. / 심사개시일: 2017.7.10. / 심사완료일: 2017.8.19.〉

Examining the Policymaking Process of Kim Young-ran Act: Using the Combined Model of ACF and MS

Jung, Kideok, Jung, Juho, Kim, Minjung & Cho, Rosa Minhyo

The purpose of this paper is to critically analyze the policymaking process of Improper Solicitation and Graft Act, often referred to as the Kim Young-ran Act, and suggest the policy implications. Authors use a combined model of the Advocacy Coalition Framework and the Multiple Streams Framework to overcome the limitations of the single model and examines policy change more precisely. Results show that three flows of problems, politics, and alternatives were confirmed, and conflicts between the advocacy coalition occurred three times while the flows flowed independently. The tragic sinking of ferry Sewol was an external shock and attracted the attention to Kim Young-ran Act, which had been pending in the National Assembly. In addition, revealing the tape-recording case of Prime Minister Lee Wan-koo was an internal shock which opened a window of policy. At this moment, Kim Young-ran Act passed the National Assembly plenary session, however, the conflict between the advocacy alliances continued. After the constitutional decision by Constitutional Court, the conflict was lulled and Kim Young-ran Act was implemented as planned. These findings suggest that proper modification or convergence of policy making model is useful for comprehensive and systematic analysis, rather than relying solely on single model, since the actual policy decisions are made very complex interaction of various factors including accidental events.

[Key Words: Kim Young-ran Act, Improper Solicitation and Graft Act, Advocacy Coalition Framework, Multiple Streams Framework, Policy Making Process, Combined Model]