

Kingdon의 다중흐름모형을 통한 정책결정과정 분석 연구

- 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률을
중심으로

An Analysis of policy decision process using
Kingdon's multiple streams framework

- Focusing on laws concerning prohibition of solicitation and
procurement of gifts

윤재상*

차 례

- | | |
|------------|----------|
| I. 서론 | IV. 사례분석 |
| II. 이론적 논의 | V. 결론 |
| III. 분석방법 | |

• 국문요약 •

본 연구는 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률이 제정되는 과정을 Kingdon의 다중흐름모형(MSF)을 적용해 정책결정과정의 흐름별 특성과 함께 상호관계, 영향력 여부 등 연계 구조를 탐색하고, 정책결정과정에서의 주요 요인 등이 법안의 제정과정에 나타난 특징과 정책적 함

의를 도출하였다.

첫째, 공직사회의 비위에 대한 사회 환경적 요인이 정책문제흐름과정을 형성해 정책결정에 큰 영향을 미치고 있으며 둘째, 국민권익위원회 등 해당 정부부처의 적극적인 정책형성 활동이 정책대안흐름을 통해 정책결정을 촉진했다. 셋째, 정

* 경찰인재개발원(구 경찰교육원) 교수, 충남대학교 대학원 정책학 박사과정 수료

치흐름과정을 통해 국회라는 정치집단의 영향력을 재확인하게 되었으며 넷째, '정책의 창'을 열고 '정책산출물'을 도출하는데 '정책혁신가'의 역할이 중요함을 살펴봄과 동시에 '정책혁신가'의 역할은 조정과 중재역할이 우세하여 '정책혁신가'라는 표현보다는 '정책중개인'이 적합하였다. 다섯째, 법안이 형성되는 결과를 통해 '쓰레기통모형'의 특징인 '진짜기 결정'을 확인할 수 있어 다중흐름모형이 '쓰레기통모형'에 기반을 두고 있다는 이론적 배경의 근거도 확인할 수 있었다. 끝으로 Kingdon은 흐름별 결합여부에 따라 열리는 '정

책의 창' 종류가 정해져 있다고 했지만, 정책 사례에 따라 흐름별 결합여부가 달라질 수 있다는 차이점을 발견한 점은 본 연구의 의이라 할 수 있다.

분석결과에 따른 정책적 함의로서 정책결정을 위한 형성기에는 해당 정부부처의 적극적인 대응이 절실하며, 아울러 정책결정과정에서 필연적으로 대두하는 이해관계자 사이의 갈등을 최소화하고 정책결정을 안착시키기 위해서는 시기별 조정 및 중재자로서의 행동이 기대되는 '정책중개인'의 역할이 중요하다는 점을 고찰하였다.

◆ 주제어 : 정책결정, 다중흐름모형, 정책중개인

I. 서론

「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 제정은 일명 '벤츠 여검사' 사건, '그랜저 검사' 사건에 대한 수사에서 대가성을 입증할 수 없다는 이유로 돈과 물품, 향응 등을 받은 공직자와 제공자를 처벌하지 못하는 현행법상의 한계에 대한 문제인식에서 시작했다. 공직자의 범죄 억지력을 강화하고 부패행위 유형들을 세분화하여 공직자의 부정부패를 사전에 예방할 수 있는 종합적인 통제장치를 법제화함으로써 공직사회에 대한 국민들의 신뢰성을 확보하고 기존의 법령들과 차별화한다는 점이 법률 제정의 주된 목적이었다.

우리나라에서 공무원들이 부정을 저지를 때 이를 처벌하기 위한 형벌이 없는 것은 아니다. 기존 「형법」의 수뢰죄를 비롯하여 공무원 범죄와 부패와 관련된 형벌을 규정하고 있는 「특정범죄 가중 처벌법」이 있을 뿐만 아니라 공직 내부적으로도 공무원의 징계에 관한 사항과 더불어 복무 상 준수하여야 할 사항을 규정한 「국가공무원법」과 「지방공무원법」이 있다. 또

공직자의 부정행위를 방지하고 공무집행의 공정성을 확보함으로써 공익과 사익의 이해충돌을 방지하기 위하여 공무원의 행위유형을 규정한 「공직자 윤리법」에서도 부정행위에 대하여 제재를 가하고 있다. 이 외 공직자 행동강령, 국민권익위원회 내부고발자 보호제도, 주민감사청구권 등이 있어 공직자의 부패방지를 위한 기본적인 법률로서의 역할을 하고 있다. 이와 같이 현행법이 있음에도 불구하고 부정청탁금지법을 제정하게 된 것은 그동안 공직자들의 부정부패와 관련된 사례 중 특히 금품수수, 향응제공 등 직무와 관련된 범죄행위에 대해서는 형량이 크지 않았고, 대부분 형사적 처벌을 받지 않는 대신 내부 징계 등을 통해 처벌하는 경우가 많았으며, 이로 인해 비리를 저지른 공무원에 대한 형량 선고율이 낮게 나타난다는 데 그 이유가 있다.¹⁾

본 연구의 사례인 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」은 2011년 김영란 당시 국민권익위원회 위원장이 입법의 필요성을 제기하면서 대두한 후 수정안이 마련되었지만 위헌성 등이 지적되는 가운데 입법 과정에서 이해충돌방지 조항, 대상범위를 지나치게 확대한 점, 연좌제 등 갈등과 논란을 거친 끝에 2015년 3월 3일 국회에서 최종 통과되었다. 이렇듯 입법과정이 정책적 요인을 다수 내포하고 있기에, 2011년 국민권익위원회가 보다 강력한 부패방지시스템 마련을 위한 입법의 필요성을 제기한 시기부터 2015년 3월 3일 법안의 국회 최종 통과까지의 입법과정에 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)을 적용해 정책 의제형성 및 정책결정과정을 분석하여 그 특성과 함께 정책적 함의를 도출하고자 한다.

1) 이유봉, “공직부패 종합대책법으로서의 부정청탁 및 이해충돌방지 법안에 대한 분석 연구”, 한국법제연구원, 2012, 25-36쪽.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 다중흐름모형(MSF)

다중흐름모형(Multiple Streams Framework)은 Cohen, March & Olsen(1972)의 쓰레기통모형(garbage can model)이 수정 변형된 모형이다²⁾. 쓰레기통 모형은 문제, 해결책, 선택기회, 참여자 등의 요소가 혼란스럽게 뒤섞이다가 우연히 서로 만나게 되어 불합리한 방식으로 정책 결정이 일어나는 것으로 정책현상을 진단한다.³⁾ Kingdon(1995)은 이 쓰레기통모형(garbage can model)을 다중흐름모형으로 발전시켰다. Kingdon의 다중흐름모형은 최근 정책형성, 정책집행, 정책변동, 정책평가 등 정책학의 모든 영역에서 영향력 있게 거론되고 있다.⁴⁾ 정책변동의 역동성⁵⁾이라는 관점에서 의제설정과정을 설명하는 이론적 틀을 제공해 줄 뿐만 아니라, 정책형성과정 전반을 설명하는데도 유용하다. 또한 Simon의 제한된 합리성, 혼돈이론, 그리고 체제이론 등에 이론적 토대를 두고 있다.⁶⁾ 모형에서 정책 현장은 조직화된 무질서(organized anarchy)와 같지만 정책문

2) 허만형, “다중흐름이론관점에서 본 국회선진화법 개정과정 분석”, 한국행정연구, 제21권 제 3호, 2012, 39쪽.

3) 강근복 외, 정책학, 대영문화사, 2016, 240쪽.

4) 유훈, 정책집행론, 대영문화사, 2016, 369쪽.

5) 김인자박형준, “과학기술 규제 정책의 형성과 변동과정 분석”, 한국정책학회보, 제20권 제1호, 한국정책학회, 2011, 111쪽.

6) Zaharadis. N., Markets, states, and public policy: Privatization in Britain and France. Ann Arbor. MI: University of Michigan Press. 1995.

제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름의 영향을 받는다. '정책문제흐름'(policy problem stream)은 정부가 해결해야 하는 여러 가지 문제 중 일부가 어느 순간 중요한 사안으로 여겨지게 됨으로써 조직된 무질서 위로 떠오르게 된다. 이 문제는 보통 사회지표, 위기, 또는 주요 사건, 정책의 환류작용으로 인해 수면 위로 부상한다. '정치흐름'(political stream)은 국가적 분위기, 이익집단의 활동, 정권의 변화, 이해관계당사자의 활동이 흐름을 형성한다. '정책대안흐름'(policy alternative stream)은 정책문제 해결을 위한 대안들로 구성된다. 즉 전문가로 구성된 정책공동체 내지는 세부 하위그룹들을 통해 의제가 구체화되는 과정을 의미한다. 정책은 문제해결책을 의미하며 정책문제가 수면 위로 떠오르기 이전부터 존재해 오다가 문제가 심각해지면서 문제해결방안도 수면 위로 떠오른다. 문제해결방안으로서 정책은 정책분석가, 정치인, 그리고 연구자에 의해 제안된다. 정책은 세 흐름의 결합(coupling)으로 '정책의 창'이 열리는데⁷⁾, '기회의 창'이라고도 한다. 정책의 창은 '정책혁신가(policy entrepreneur)'의 활동에 의해 열린다. Kingdon의 다중흐름모형의 주요 요소는 <표 1>과 같이 정책문제, 정책대안, 정치라는 세 가지 흐름에 결합접점(coupling), 정책의 창, 정책혁신가 또는 정책중개인, 정책 산출물 다섯 가지로 요약된다.

7) Blankenau, J., The Fate of National Health Insurance in Canada and the United States: A Multiple Streams Explanation. Policy Studies Journal, vol 29, no 1, 2001, pp. 38-55.

〈표 1〉 다중흐름모형 분석요소

구 분	내 용
흐름(stream)	정책문제(policy problem) 정책대안(policy alternative) 정치(political)
접점(coupling)	흐름의 결합 여부를 검토
정책의 창	정책변동이 발생하는 기회
정책혁신가	세 흐름을 연결하려는 개인 또는 집단
정책산출물	세 흐름이 만나 정책의 창이 열렸을 때의 결과

2. 다중흐름모형의 구조

다중흐름모형의 구조는 <그림 1>에서와 같이 ‘정책문제흐름’, ‘정치흐름’, ‘정책대안흐름’이 이어지다가, 세 흐름이 결합(coupling)하는 접점에서 ‘정책혁신가’의 행위가 더해지면 ‘정책의 창’이 열리고 ‘정책 산출물’이 만들어진다.⁸⁾ 정책 산출물은 대체로 의제형성(agenda setting)과 정책형성을 의미한다. 그러나 다중흐름모형은 정책형성 후 바로 정책집행으로 이어지지 않는 현상을 설명하는 데도 유용한 모형으로 인식되는 경우도 있다.⁹⁾ 따라서 다중흐름모형의 정책 산출물에는 정책집행도 포함될 수 있다. ‘정책문제흐름’은 정책 결정자와 시민이 다루기 원하는 다양한 사안들로 구성되어 있다. 정책결정자는 이러한 사안들을 지표(indicators), 주요 사건(focusing event), 환류를 통해 인식하게 된다. 그러나 모든 사안들이 문제가 되는 것은 아니다. Kingdon의 말처럼 문제는

8) Zaharadis, N., Chapter.3. The Multiple Streams Framework : Structure, Limitations, Prospects. In Sabatier, P. A.(ed.) Theories of the Policy Process, Co : Westview Press. 2007, pp. 65-92.

9) Ridde, Valery. Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple streams Approach. Public Administration. vol 87, no 4, 2009, pp. 938-954.

개념적, 해석적 요소 모두를 포함하기 때문이다. ‘정책대안흐름’은 구성원들이 제안하는 다양한 의견들 중 어떤 것은 정책으로 채택이 되고, 또 어떤 것들은 채택되지 못하는 경쟁상황을 설명해 준다. 선택기준은 일반적으로 기술적 실현가능성(technical feasibility)과 가치의 수용성(value acceptability)이다. ‘정치흐름’에서는 이익집단의 활동, 국가의 분위기, 행정부나 입법부의 변화 등을 구성요소로 해 정책결정에 영향을 미치게 된다. ‘정책의 창’은 세 흐름 중 전부 혹은 일부가 한 순간 합쳐질 때 열리는 창이다. 합쳐지는 접점을 coupling 즉 결합이라고 표현한다. ‘정책의 창’은 정책과정의 어느 단계에 있느냐에 따라 합쳐지는 흐름의 유형이 다른 것으로 인식되고 있다. 정책문제흐름과 정치흐름이 합쳐지면 ‘의제형성(agenda setting)의 창’, 정치흐름과 정책대안흐름이 합쳐지면 ‘정책형성의 창’, 문제흐름과 정책대안흐름이 결합하면 ‘정책집행의 창’이 열린다고 하였다.¹⁰⁾ 또한, Henstra(2010)는 이러한 정책의 창은 아주 짧은 순간만 열리기도 하지만, 예산 할당과 같이 정기적으로 열리는 경우도 있고 천재지변으로 인해 불가피하게 열리기도 하고 열렸다가 다시 닫히는 경우도 있다고 한다.¹¹⁾ Kingdon은 ‘정책의 창’이 우연한 계기로 열린다고 주장하고 있으나, 모형을 수정·발전시킨 Zahariadis(2007)는 Kingdon의 주장과 달리 정책선도자의 문제선호에 의하여 그 결합이 촉진될 수 있다고 주장하였다.¹²⁾ ‘정책혁신가’는 세 흐름의 일부 혹은 전부의 결합에 기여한 정책참여자¹³⁾로서

10) 허만형, “다중흐름이론관점에서 본 국회선진화법 개정과정 분석”, 한국행정연구, 제21권 제3호, 2012, 40쪽.

11) Henstra, Daniel., Explaining local policy choices: A Multiple Streams analysis of municipal emergency management. Canadian Public Administration, vol 53, no 2, 2010, pp. 241-268.

12) 권기현, 정책학강의, 박영사, 2017, 520쪽.

13) 김지원, “4대 사회보험 통합 정책형성과정 분석: 수정된 정책흐름모형 적용과 정책적 시사점”, 한국정책학회보, 제18권 제2호, 2009, 159-183쪽.

정책의 창이 열리는 데 결정적인 역할을 한다. Kingdon에 의하면 정책혁신가는 정책문제를 정의하고 여론을 동원하며 정책문제 해결책을 제시하는 역할을 하며, 무엇보다도 이들의 가장 중요한 역할은 다중흐름이 하나로 합쳐지도록 하는데 있다.¹⁴⁾

3. 정책의 창과 다중흐름의 접점

‘정책의 창’은 정책참여자가 옹호하는 정책대안을 관철시키거나, 특정 정책문제에 관심을 집중시킬 수 있는 ‘기회의 창’을 의미한다. 정책의 창은 세 흐름 중 일부나 전부가 결합(coupling)해 접점을 만들면 열릴 수 있다. 전자는 부분결합, 후자는 완전결합으로 지칭된다.¹⁵⁾ ‘정책의 창’은 심각한 사건이 발생하여 문제흐름을 압박하거나 정치흐름에 중대한 사건이 발생하면 열리며 전자를 정치의 창(political window), 후자를 문제의 창이라고 한다.¹⁶⁾ ‘정책의 창’은 예측가능한 창(predictable window), 예측 불가능한 창(unpredictable window), 파급효과의 창(window of spillover effects)으로도 구분된다. ‘예측가능한 창’은 개각이나 예산 관련 정책에서 열리는 창으로 예측가능성이 높고 주기를 가지고 있는 경향이 있다. ‘예측 불가능한 창’은 다중 흐름이 서로 다른 동력을 바탕으로 형성되어 흐르다가 예기치 않은 시점에 접점이 형성되어 열리는 창이다. ‘파급효과의 창’은 하나의 사건이 다른 사건에 영향을 미치는 과정에서 열

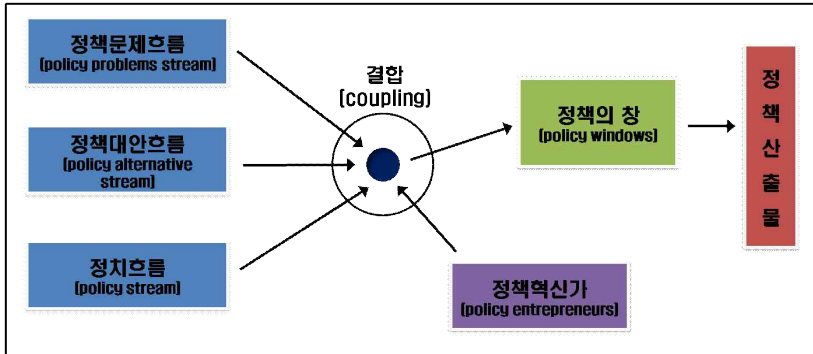
14) 허만형, “다중흐름이론관점에서 본 국회선진화법 개정과정 분석”, 한국행정연구, 제21권 제 3호, 2012, 41쪽.

15) Solecki, William D. & Sarah Michaels., Looking through the Postdisaster Policy Window. Environmental Management. vol. 18, 1994, pp. 587-595.

16) Kingdon. J. W., Agendas, Alternatives and Public Policies. Bosten : Little, Brown and Co. 2nd Edition, 1995, pp. 173-175.

리는 창을 의미한다. ‘예측불가능한 창’과 ‘파급효과의 창’은 불확실한 상황에서 열리는 성향이 있다.¹⁷⁾

〈그림 1〉 다중흐름모형(MSF) 구조



출처 : Kingdon(1995)을 근거로 재구성

4. 선행연구

다중흐름모형을 적용한 선행연구를 살펴보면 다양한 정책분야에서 모형의 구성요소인 세 가지 ‘흐름’과 ‘정책혁신가’, ‘정책의 창’을 통해서 정책형성과정을 분석해 유용한 틀을 제공하고 있다. 정책의제로 제기되는 ‘정책문제흐름’, 그 문제들이 결정의제로 만들어지는 ‘정책대안흐름’, 그 외연을 둘러싼 ‘정치흐름’들이 결합하는 상황을 다각적인 측면에서 살펴볼 수 있다. 특히 세 가지 흐름들이 결합하는 지점에서 ‘정책의 창’이 열리고, 그 창이 열리는 촉발기제에 대한 설명을 통해 그 과정에 참여한 ‘정책혁신가’의 특성을 파악할 수 있다는 장점이 있다. 이로 인해 다중흐름모형은

17) Kingdon. J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston : Little, Brown and Co. 2nd Edition, 1995, pp. 184-194.

미국, 영국, 독일 등 서구사회의 정책결정과정에 많이 적용되었다. 일례로 미국 연방정부의 보건 및 교통정책과정, 독일과 영국의 민영화과정 등에도 적용되었다. 또한, 거시정책에서 미시정책까지 다양한 범위에서 연구가 이루어졌다. 그러나, 우리나라의 경우는 외국 사례에 미치지 못하는 데다, 사례 또한 다양하지 못하다는 지적이다. 그러나, 국내사례가 중요한 이유는 정치·사회·문화 등 환경이 외국과 달라 정치흐름, 문제흐름, 정책흐름에 차이가 있기 때문이며, 이에 선행연구 검토는 국내 사례를 중심으로 분석하였으며, 기존 연구의 한계를 참고하고자 한다. 분석은 <표 2>와 같이 최신 자료를 중심으로 연구들의 한계에 대하여, 즉 정책형성의 주요 요인인 ‘정책혁신가’를 간과한 점, 중앙정부의 거시적인 정책에 치중하고 있는 점 등을 지적하고 있는 정우철·우창빈(2015)의 자료를 토대로 검토하였다. 구체적으로 살펴보면 정책혁신가를 특정하지 않은 경우, 정책혁신가를 특정했지만 개인이 아닌 집단으로 판단한 경우, 정책혁신가를 개인으로 지목했지만 개인이기 보다는 개인의 직책에 무게 중심이 있는 경우 등으로 구분해 한계요인으로 지목하였다. 또한 분석대상들이 서울시 등 지방정부의 정책 등 미시적인 것도 있음을 강조하고 있으나, 실제로는 거시적 정책이 대부분임을 지적하고 있다. 이에 본 연구는 위에서 언급한 선행연구를 참고하는 가운데 사례분석을 통해 정책결정과정에 다중흐름모형의 주요 요소들이 적의하게 반영되고 있음을 확인할 뿐만 아니라, 각 흐름들의 결합여부에 따라 열리는 ‘정책의 창’ 종류가 다르다는 Kingdon의 주장의 적정성 여부도 살펴보고 차이점을 제시하고자 한다. 또한 모형이 특정 사회나 단체에 적용되는 미시적 정책에도 적용 가능함을 고찰해 보고자 한다.

〈표 2〉 선행연구 정리¹⁸⁾

연구자	내용	정책혁신가
유은주 (2008)	· 노인장기요양보험에 대한 추진경과를 시간적 단계로 나누어 분석 · 문제흐름으로 고령화 및 건강보험재정 위기, 정책흐름으로 학계 및 정책적 논의, 정치흐름으로 정권교체, 참여정부의 선거 실패 등 제시	보건복지부 장관
김명환 (2010)	· Kingdon의 정의를 그대로 사용하여, 다중흐름모형을 적용 · 원주시 청사 이전 정책에 대하여 후보지결정, 사업 중단, 후보지변경의 3가지 시간적 단계를 분석 · 문제흐름으로 시민의 이용불편, 정책흐름으로 추진위원회의 후보지 압축, 정치흐름으로 금융위기와 시장교체 등을 분석 · 지방정부수준에서 분석을 했다는 것에 큰 의의를 가지며, 옹호연합모형과의 비교를 통해 시사점을 도출	원주시장
김지수 외 3명 (2012)	· 아동 성 범죄자에 대한 위치주적 전자장치 부착제도의 형성과정을 분석 · Kingdon의 분석틀과 Zahariadis의 개념을 종합하여, 한국적 상황에 맞게 구성 · 정책혁신가의 역할을 중점적으로 분석하고자 하였으며, 신문·뉴스·학술자료·법률·관결문·국회 회의록 등 다양한 자료를 분석	야당 대통령·야당 정당 등
이진숙 & 조은영 (2012)	· 노인장기요양보험 정책결정과정의 결과물이 처음과 달라진 과정에 대해 분석 · 정부 안과 시민단체 안이 결합하여 최종적인 정책이 결정되었을 때, 시민단체의 안이 얼마나 반영되었는지를 분석	정부
최정민 외 2명 (2013)	· 예술인복지법 정책결정과정에서 정책의 장이 열렸으나, 제대로 된 예술인복지법이 될 수 없었던 이유에 대해 분석 · 정책의 장은 열렸지만 정책 추진과정에서 정책혁신가가 부재하여 정책 시행은 실패한 사례	
추윤미 & 김기영 (2013)	· 경기도 사이버 도서관 설립에 대한 정책추진과정을 분석 · 민선 2기가 출범하면서 전문가 집단이 직접 나서 관료집단을 만나고, 공청회 등을 계획해 자원을 동원	전문가 집단
전성욱 (2014)	· 대선후보 공약으로 정당공천제 폐지를 여당과 야당에서 내세움으로써 정책의 장이 열렸지만, 정책혁신가 부재 · 대통령 및 여당이 정책혁신가의 역할을 제대로 해주지 못한 점, 야당도 자신들의 이익을 위해 타협한 점 등이 실패의 원인	
정민경 & 이병량 (2014)	· 지방정부 수준에서 서울시 공공부문 비정규직 대책과 관련하여 다중흐름모형을 적용 · 새로운 시장의 당선으로 정책의 장이 열리고, 시장이 취약 근로자 처우개선 등을 적극적으로 추진 · 지방정부 수준에서 분석한 것과 정책혁신가가 정책의 장을 만들어내는 것까지 분석함으로써 강력한 정책혁신가의 사례를 보여준 연구	서울시장

18) 정우철·우창빈, “다중흐름모형 수정모형을 활용한 정책과정 분석 : 치매특별등급제도의 정책변동 과정에 대한 분석”, 한국정책학회보, 제24권 제3호, 2015, 445쪽.

Ⅲ. 분석방법

1. 분석대상과 필요성

「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」을 분석대상으로 삼은 이유는 입법과정이 정책형성과정과 유사하기 때문이다. 우리나라는 물론 전 세계적으로 모든 나라에서는 공무원의 부정부패에 대하여 엄중한 처벌을 원칙으로 하고 있다. 특히, 우리사회는 학연, 혈연, 지연으로 인한 부당한 청탁이 관행적으로 남아있고, 이로 인해 국민들의 정부에 대한 신뢰와 청렴도는 다른 국가에 비해 상당히 낮은 수준이다.¹⁹⁾ 이에 형법상 뇌물수수 등 기존의 부패방지를 위한 법률의 한계를 보완하는 종합적인 통제 장치로서 부정청탁방지법의 제정이 추진되었고 일련의 정책변동과정을 거쳐 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」이 제정되었으며 2016년 9월 28일 시행되었다. 2012년 8월 22일 김영란 당시 국민권익위원회장은 공무원의 부정부패를 척결하기 위하여 공무원의 금품수수 및 부정청탁과 이해충돌의 방지 및 위반자 처벌을 골자로 하는 일명 ‘김영란 법’을 입법예고하였다. 이 법의 주요 골자는 공직자가 100만원을 초과하는 금품을 수수한 경우 원칙적으로 형사적 처벌을 한다는 강력한 법안이다. 이로 인해 법안 제정까지 많은 갈등이 있었고, 이를 조정·중재하기 위한

19) 2011년 국민권익위원회의 조사에 따르면 조사대상 국민의 56.7%가 공직사회는 부패하다고 응답하였다. 또한 2012년 한국법제연구원 조사에 의하면 우리사회에서 가장 시급히 퇴치되어야 할 범죄 유형으로 공직부패를 지적하고 있다. 이러한 설문조사 결과는 공직부패에 대하여 현행법 체계가 효과적으로 대응하지 못하고 있음을 방증하고 있다. 아울러 2013년 국제투명성기구가 발표한 국가청렴도 순위에서 우리나라는 100점 만점에 55점으로 177개국 중 46위를 차지하며 좋은 성적을 받지 못했다. 2011년 43위, 2012년 45위를 차지한 이래 연속 하락 추세를 보였다.

노력도 있었다. 이처럼 일명 ‘김영란 법’은 정책결정과정과 유사한 점과 함께 상이한 점도 갖고 있다. 법률의 제정은 정책결정과정처럼 다양한 의견 수렴과 이해당사자들의 이해관계를 고려해야 한다는 점에서 유사하지만, 법률 제정은 규범을 확정하는 것이어서 정책을 결정하는 것보다 훨씬 고도의 정밀한 이해관계 분석이 필요하다는 점은 상이한 점이다. 또한 정책의 실행은 법의 실행을 수반하는 경우도 있지만 그렇지 않은 경우도 존재한다는 점은 차이점이라고 할 수 있다. 이러한 차이점에도 불구하고 본 연구에서 법 제정과정을 정책결정모형을 통해 고찰해 보는 것은 분석대상인 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 그 자체보다는 법안이 형성되는 과정, 즉 법규 제정 과정에 초점을 두었을 때 이해관계자들의 갈등과 이견 속에서 정책이 결정되는 과정과 유사한 점이 많기에 제정과정에 초점을 두어 분석 대상으로 선정하였다. 또한 입법과정에 공직부패에 대한 국민들의 여론과 ‘세월호’ 사고 후 공직사회에 대한 사회적 비난 급등 등 ‘정책문제흐름’이 크게 영향을 미치고, ‘정책대안흐름’ 과정에서도 국가권익위원회라는 정부기구가 발 빠르게 대처한 것이 정책의제형성은 물론 정책결정까지 촉진시켰다는 점에서 다른 정책과 다른 특성을 가지고 있기에 연구가치가 있다고 판단하였다. 특히 이 법안은 Kingdon이 주장한 흐름들 간의 결합여부에 따라 열리는 ‘정책의 창’이 상이하다는 주장에 맞춰 유사한 점이 있는 반면, 다른 점도 발견되고 있어 대상으로 선정하였다. 법안 형성과정 분석을 통해 선행연구에서 한계로 대두한 다중흐름모형의 주요 요인들의 적합성 여부와 함께 미시적인 정책적 고려 사안에 대해서도 모형의 적용 가능성을 살펴보고, 아울러 흐름별 결합에 따른 ‘정책의 창’ 종류가 상이한 점 등을 고찰해 앞으로 다양한 정책 결정 시 고려할 주요 사안에 대한 정책적 함의를 도출함으로써 향후 정책의 실효성을 높이하고자 한다.

2. 분석방법 : Kingdon의 다중흐름모형 적용

연구방법은 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)을 중심으로 <표 3>과 같은 분석틀을 통해 정책의제형성 및 정책결정과정을 분석한다. 또한 정책형성과정에 대해서는 시기별 비교방법을 선택하였다.

<표 3> 분석틀 : 다중흐름모형을 통한 분석

정책의제형성 및 정책결정 : Kingdon의 다중흐름모형	
形成期 (2011~2013)	審議議決期 (2014~2015)
정책문제흐름	정책문제흐름
정책대안흐름	정책대안흐름
정치흐름	정치흐름
↓	↓
정책혁신기(정책증개자)	정책혁신기(정책증개자)
↓	↓
정책산출물	정책산출물
↓	
시기별 흐름의 결합여부	
形成期 (2011~2013)	審議議決期 (2014~2015)
정책문제흐름	정책문제흐름
정책대안흐름	정책대안흐름
정치흐름	정치흐름
↓	↓
정책혁신기(정책증개자)	정책혁신기(정책증개자)
↓	↓
정책산출물 의제형성 : 법안 제출	정책산출물 정책형성 : 법안 제정

注) 흐름별 결합여부를 보여주기 위해 결합 흐름에 대하여 음영 처리

- 형성기는 정책문제흐름과 정책대안흐름의 결합을 통해 의제형성
- 심의·의결기는 정책문제흐름과 정책대안흐름의 결합을 통해 정책결정

시기별로 각 흐름의 영향력이 정책의제형성과 정책결정에 미치는 바가 달랐기에 법안 형성기(2011~2013년)와 법안 심의·의결기(2014~2015년)로 구분하였다. 특히 다양한 사회문제를 해결하기 위한 방안으로 많은 정책의제가 형성되고 법안까지 제출되고 있지만 사장되는 경우가 비일비재한 것이 현실인데, 이를 막기에 충분한 '정책문제흐름'이 있었기에 시기별 구분이 필요했다.

본 연구는 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」을 사례로 선정해 질적 분석을 시행하는 관계로 연구자의 주관성이 개입할 소지가 높을 수 있다는 한계를 감안, 흐름별 분석 시 객관성을 높이기 위한 자료를 보완해 기존 이론의 적합성 확인 및 상이한 점 도출 등 정책결정과정에서의 특징을 고찰함과 동시에 정책적 함의를 도출하는데 연구의 의의를 두고자 한다.

연구를 위한 자료는 다중흐름모형의 주요 요인들의 특성에 대한 객관성을 높이기 위해 정부부처 보도자료, 언론(신문·뉴스), 언론자료에 대한 빅데이터 분석 자료, 국회 회의록 등을 참고하였으며, 한층 높은 심층 분석을 위해 교수·연구원 등 전문가들의 학술논문과 세미나 자료 등을 바탕으로 비교분석을 하였다. 앞에서 언급한 연구자료는 구체적으로 한국언론진흥재단의 빅데이터 분석 자료, 국민권익위원회 등 정부부처 홈페이지 등을 통해 준비하였으며, 심층 분석을 위한 비교자료인 학술 논문과 세미나자료 등은 국회전자도서관, 한국법제연구원, 한국학술정보(Kiss), 학술연구정보서비스(Riss) 등 시스템을 활용하여 정확성을 높였다.

IV. 사례분석

1. 법안 형성기(2011~2013년)

1) 정책문제흐름

2011년 법원은 ‘벤츠 여검사’ 사건에서 직무 관련성이 없다는 이유로 무죄를 선고해 국민들의 공직사회에 대한 불신감은 더 높아졌다. 즉 우리나라가 부패인식지수에서 계속 하위권²⁰⁾에 머무는 점에서 알 수 있듯이 이전부터 갖고 있던 공직사회에 대한 부정적 인식이 더 팽배해진 데다, 이 사건을 기화로 법 적용의 형평성 논란과 뇌물의 대가성 기준 등에 대한 여론이 악화되었다. 이러한 시기적 환경에 의해 공직사회 부정부패를 담당하는 국민권익위원회의 김영란 당시 위원장은 2011년 6월 14일 국무회의에서 보다 더 강력한 부정부패방지시스템이 필요하고 이를 위한 입법의 필요성을 제기하였다. 아울러 「공직자 청탁수수 및 사익추구 금지법」 제정을 추진하겠다고 정부에 보고하였는데, 이에 맞춰 언론 등 사회 분위기가 입법 제정의 필요성을 강조²¹⁾하는 등 일련의 사회적 분위기²²⁾는 법 제정의 직접적인 계기가 되었으며, 국민권익위원회의 보다 강력한 법 제

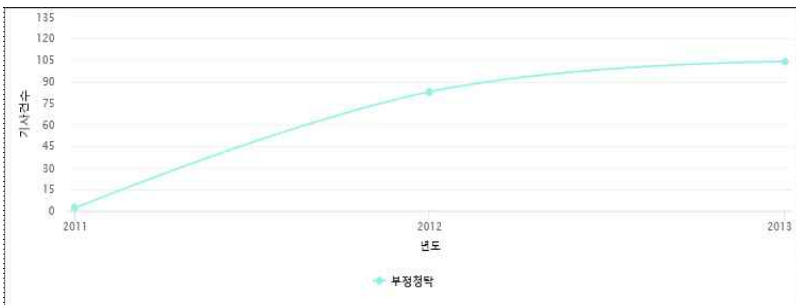
20) 국제투명성기구가 조사한 결과 우리나라는 부패인식지수에서 수년간 OECD 30개 국가중 22위에서 24위에 불과하여 경제발전도에 비해 공직사회의 부패도가 심한 국가로 분류되었다. 2011년 발표된 부패인식지수에서는 10점 만점에 5.4점으로 이전 해 39위에서 43위로 하락 했으며 OECD 가입 34개국 중에서는 27위로 하위권에 머무르고 있다. (이유봉, “공직 부패 종합대책으로서의 부정청탁 및 이해충돌 방지법안에 대한 분석 연구”, 한국법제연구원, 2012, 26쪽).

21) 사설, 김영란 법안 입법을 촉구한다, 국민일보, 2011. 6. 16.

22) 사설, 그래서 검사 무혐의, 그러고도 법치 말하나, 동아일보, 2010. 10. 7.

정 필요성 주창에 추동력으로 작용하였다. ‘정책문제흐름’의 형성 여부를 확인하기 위해, 즉 공직사회 부정부패에 대한 비난 분위기²³⁾를 보기 위하여 한국언론진흥재단 빅데이터 분석시스템을 통해 ‘부정청탁’이라는 주제를 검색한 결과, <그림 2>와 같이 2012년도와 2013년도에 급증하고 있어 ‘부정청탁’에 대한 관심이 높아지고 있음을 알 수 있다.

<그림 2> 법안 형성기, 정책문제·정책대안·정치흐름 분위기



注) 부정청탁 주제어 검색 결과 : 2011년 2건 → 2012년 83건 → 2013년 104건

자료 : 한국언론진흥재단

2) 정책대안흐름

‘정책대안흐름’은 정책문제 해결을 위한 대안들로 구성된다. 즉 전문가로 구성된 정책공동체 내지는 세부하위그룹들을 통해 의제가 구체화되는 과정을 의미하는데, 국민권익위원회는 당시 김영란 위원장의 공직사회 청렴도 제고라는 사회적 분위기에 맞춰 형성된 정책문제흐름에 대한 발 빠른 대처가 가세하여, 직무 관련성 여부는 물론 이유를 불문하고 일정액에 해당하는 금품을 수수하는 공직자를 제도적으로 막을 수 있는 강력한 부

23) 사실, 공정사회 실현 위해 공직부패부터 걸러내라, 문화일보, 2011. 1. 4.

패방지법을 법제화하기로 해 국민권익위원회는 ‘정책대안흐름’의 주체로 자리매김 하게 된다. ‘김영란 법’이라는 명칭과 함께 ‘김영란 당시 국민권익위원장이 국무회의에서 입법의 필요성을 제기함으로써 입법이 추진되었다’라는 각계의 논증은 국민권익위원회가 흐름의 주체임을 방증하는 좋은 예이다.²⁴⁾ 국민권익위원회는 정책문제흐름에 맞춰 「공직자의 이해충돌방지법」 초안을 마련한 후 2011년 6월 14일 국무회의에서 보고하였다. 이후 국민들을 대상으로 공직 부패인식도 설문조사 결과를 토대로 전문가 초빙 세미나, 공개 토론회, 설명회, 포럼 등을 통해 여론을 수렴한 후²⁵⁾ 국무회의의 보고 등의 과정을 거쳐 2012년 8월 22일 법안을 입법예고하고, 2013년 7월 30일 국무회의 의결을 거쳐 2013년 8월 5일 국회에 제출하였다. 이후 2013년 12월 6일 국회 정무위 전체회의에 상정되고 2014년 4월 25일 국회 정무위 법안심사소위에 상정하게 되는 일련의 절차를 거친다. 이러한 과정 속 일명 “김영란 법”이라는 정부안에 대한 수정안의 성격을 갖는 국회의원들이 발의한 김영주의원안(2013.5.24.), 이상민의원안(2013.5.28.), 김기식의원안(2013.10.28.) 등이 대두하지만 정부안을 수정·보완한 법안이라는 점에서 ‘정책대안흐름’의 주체로 보기에는 어렵다.

3) 정치흐름

‘정치흐름’은 국가적 분위기, 이익집단의 활동, 정권의 변화, 이해관계 당사자의 활동이 흐름을 형성하는데, 이 시기 분위기 및 이해관계 당사자의 활동을 통해 흐름을 살펴보면 공직사회 부정부패에 대한 국민들의 여론을 반영하듯 대통령이 공직사회 청렴도 제고방안을 마련토록 지시(2011

24) 이혜미, 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법」 제정 논의에 대하여, 국회입법조사처, 이슈와 논점 제881호, 2014, 2쪽.

25) 정책브리핑, ‘부정청탁 및 이해충돌 방지법안’ 입법정책포럼서 각계 의견들어, 2012. 4. 18.

년 4월)하고, 국민권익위원회 김영란 위원장이 부패 척결을 위한 법 제정의 필요성을 보고하는 등 국가적 분위기가 형성되었지만, 이해관계 당사자인 정부 부처와 법무부의 행태가 흐름의 특징을 대변하고 있다. 국민권익위원회 김영란 위원장은 2011년 6월 14일 국무회의에서 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법」의 초안과 함께 향후 국회 법안 제출 등의 일련의 로드맵을 보고하였지만, 참석 장관들 중 일부는 청탁과 민원의 구분이 불분명한 점 등을 이유로 기존의 「공직자윤리법」을 일부 개정·운영하는 방안을 강조하면서, 입법의 부당성을 제기하는 등 비판에 직면한다. 그러나 국민권익위원회는 비판에 대한 논리적인 대응을 위하여 여론조사 실시, 세미나·공개토론회·포럼·설명회 개최 등으로 다양한 의견을 수렴하였다. 그리고 2012년 5월 7일~18일 사이 관계기관의 의견 조회와 2012년 5월~6월 사이 입법과정에 필요한 관계 부처와의 협의과정에서 당초 국민권익위원회에서 마련한 강력한 법안에 대하여 ‘과잉금지의 원칙’에 위배된다는 의견이 제시되는 등 이견이 나왔으나, 법안의 수정이나 변경은 거의 없었다. 하지만 법무부는 대가성이나 직무관련성과 상관없이 100만원을 초과한 금품을 받은 공무원을 형사적으로 처벌토록 한 「부정청탁 및 공직자의 이해충돌방지법」은 형법과 상충하고, 또 과잉처벌의 소지가 있다며 반대하였다. 이로 인해 양측은 10개월간에 걸친 논의 끝에 법의 적용을 받는 공무원의 범위를 줄이고, 형사적 처벌 조항은 제외하되 대가성과 직무관련성이 없어도 금품을 수수한 공무원은 수수 액의 5배 이하로 과태료 처분을 하는 것으로 잠정 합의한다. 형성기 ‘정치흐름’의 특징은 이해당사자간의 활동이 정치흐름을 형성한다는 이론에 부합하듯 국민권익위원회의 법안에 반대 의견을 내어 장기간 갈등을 야기한 법무부의 행태라 할 수 있다.

4) 정책혁신가 → 정책의 창

이상과 같이 국민권익위원회와 법무부는 의견 충돌 후 잠정 합의된 내용을 마련하였지만, 정치권 등으로부터 ‘누더기 법안’이라는 비판을 받게 되면서 당시 정홍원 국무총리²⁶⁾가 ‘정책혁신가’로서 직접 중재하여, 이후 직무 관련자로부터 금품을 수수한 공무원은 무조건 형사적 처벌을 하고 직무 관련성이 없어도 과태료를 처분하기로 최종 합의하게 되었다.

5) 정책산출물

법안 형성기는 사회 환경적 요인에 의해 ‘정책문제흐름’이 형성되고, 이후 국민권익위원회의 주도적인 역할로 ‘정책대안흐름’이 이루어지고 난 뒤 관계 부처 간 이견으로 갈등을 겪게 되지만, ‘정책혁신가’의 역할을 한 국무총리의 중재로 ‘정책의 창’이 열리게 되었다. 이로 인해 「부정청탁 및 공직자의 이해충돌방지법」안은 2013년 7월 30일 국무회의를 통과하고 국회에 제출되었다.

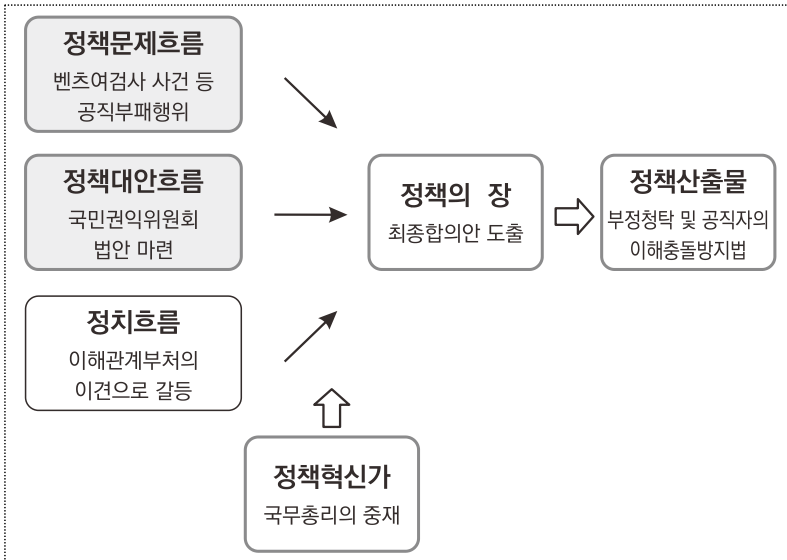
6) 소결

법안 형성기는 <그림 3>과 같이 사회 환경적 분위기가 여론을 형성하고, 정책의제 형성을 위한 도구로서의 역할을 한 결과, 정책결정과정에서 ‘정책문제흐름’의 영향력이 상당하다는 점을 확인하였다. 또한 ‘정책대안흐름’을 통한 정책의제 형성을 위해서는 해당 정부부처의 주도적인 역할의 필요성을 고찰할 수 있었다. 부정부패행위가 제도적 미비로 처벌받지 못하는 점에 대한 국민적 공분을 바로 인식하고, 이를 실천에 옮긴 국민권

26) 연합뉴스, '16. 7. 28. 자, 정홍원 당시 총리의 주재로 형사처벌 조항을 일부 되살리는 조정안을 마련해 발표 11개월만인 2013년 7월말 국무회의 심의를 거쳐 국회로 보낼 수 있었다.

익위원회의 발 빠른 행보는 정책결정과정에서 해당 부처의 노력이 관건이라는 점을 보여주었다. ‘정치흐름’을 통해 정책결정과정에서 이해관계부처 등에서의 반대는 여전히 존재하고 갈등 역시 상존하고 있어, 이를 조정할 수 있는 중개인의 역할이 필요함을 알 수 있었다. ‘정책혁신가’의 역할은 새로운 것을 창조하거나 도출하는 행태가 아니라는 점에서, 국무총리가 관계부처의 이견을 조정하는 역할을 하였기에 ‘정책중개인’, ‘정책조정자’라는 표현이 더 적합한 것 같다. 흐름별 결합여부를 살펴보면 ‘정책문제흐름’과 ‘정책대안흐름’은 결합하는 양상을 보이지만, ‘정치흐름’은 이의를 제기하면서 결합하지 못하고 있다. 즉 사회적 요구에 맞춰 국민권익위원회에서는 여론 수렴, 법안 제정 등 행보를 보였지만, 국회 및 관계 부처에서는 이견을 보이고 급기야는 갈등 국면을 맞이하게 되었다. 이를 통해 Kingdon의 주장 중 정책문제흐름과 정치흐름이 합쳐지면 ‘의제형성의 창’이 열리고, 정치흐름과 정책대안흐름이 결합하면 ‘정책형성의 창’, 문제흐름과 정책대안흐름이 결합하면 ‘정책집행의 창’이 열린다는 이론과 다른 점을 발견할 수 있다. 형성기는 ‘정책문제흐름’과 ‘정책대안흐름’의 주도적인 역할과 결합을 통해 「부정청탁 및 공직자의 이해충돌방지법」이 발의하게 되었고, 이는 ‘정책문제흐름’과 ‘정치흐름’이 합쳐지면 ‘의제형성의 창’이 열린다는 주장과 다른 결과이다.

〈그림 3〉 법안 형성기 다중흐름모형 분석



注) 흐름별 결합여부를 보여주기 위해 결합 흐름에 대하여 음영 처리

- 형성기는 정책문제흐름과 정책대안흐름의 결합을 통해 의제형성

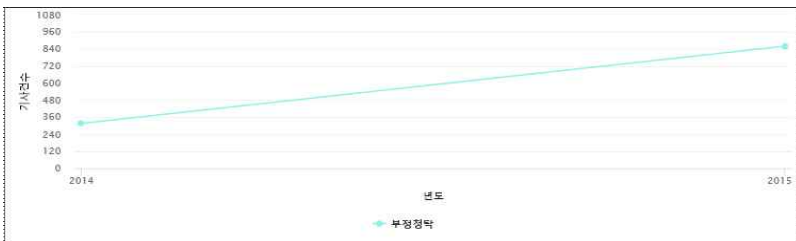
2. 법안 심의·의결기(2014~2015년)

1) 정책문제흐름

법안 심의·의결기에는 사회 다방면에서 환경적 요인들의 변화가 있었다. 정치적으로는 통합진보당 해산이 결정(2014.12.19.)되었으며, 또 전국 동시지방선거(2014.6.4.) 결과는 지자체장과 교육감 모두 야권이 우세한 것으로 나타나 변화를 예고했다. 경제적으로는 저성장 저고용 구조에 따른 분배 불평등 현상이 불만을 야기하고, 공직자들에 대한 불신도 깊어지

게 하는 요인으로 작용했다. 사회적으로는 2014년 4월 16일 300여명의 사상자를 낸 ‘세월호’ 사고가 발생해 공직사회에 엄청난 변화를 예고하였다. 조사과정에서 공직자들의 안이한 행태와 비위가 연이어 발견된 데다, 처리과정에서 책임을 전가하는 모습 등을 보여 주어 국민들의 불신과 분노가 그 어느 때 보다 높아졌다.²⁷⁾ 이 외에도 전·현직 공직자들이 연루된 방산비리, 한전비리, 해운비리 등 우리 사회의 근간을 뒤흔들만한 부정부패 사건들이 계속 발생해 국민적 공분을 사기에 충분했다. 이러한 환경적 요인은 공직사회의 부정부패를 근절해야 한다는 ‘정책문제흐름’을 형성하는 계기가 되었고, 이를 확인하기 위하여 한국언론진흥재단 빅데이터 분석시스템을 통해 해당 기간 내 ‘부정청탁’이라는 주제어를 검색한 결과, <그림 4>와 같이 2014년도와 2015년도에 각각 316건과 861건으로 급증하고 있어 높아진 관심도를 알 수 있었다.

<그림 4> 법안 심의의결기 정책문제·정책대안·정치흐름 분위기



참) 부정청탁 주제어 검색결과 : 2014년 316건 → 2015년 861건

* 자료 : 한국언론진흥재단

27) 조현아, 세월호 참사 후 고교생들 ‘국가신뢰도 46.8%→7.7%’

전국교직원노동조합 참교육연구소와 한겨레사회정책연구소가 공동으로 고등학교 2학년생 1,051명을 대상으로 ‘세월호 참사에 대한 의식조사’(95% 신뢰수준, 오차범위 ±3.0%)에서 ‘내가 위기에 처할 때 국가가 나를 지켜줄 것이라는 믿음’은 참사 전 46.8%에서 7.7%로 하락, 뉴시스, 2014. 8. 21.

2) 정책대안흐름

심의·의결기에는 국민권익위원회와 함께 국회·정당, 청와대 등 정부 주요부처가 ‘정책대안흐름’ 과정에서 법안 제정을 서두르기 위한 서로의 역할론을 높이게 된다. 국회에는 국회의원이 발의한 부정청탁 금지 관련 법안 3건과 국민권익위원회 법안이 법률안심사소위원회에 회부되는 등 ‘정책대안흐름’이 활성화되는 시기였다. 정부부처 뿐만 아니라, 경실련 등 반부패운동 시민사회단체, 시민연대 등 시민사회단체에서도 법안 제정의 필요성을 주창하는 등 영향력을 높여 역할이 한층 부각되었다. 경실련 등 반부패 시민사회단체에서는 2014년 11월 11일 국회 앞에서 기자회견을 열어 공직부패방지와 안전사회를 위한 소위 ‘김영란 법’ 제정과 「공직자윤리법」 개정 촉구 공동서한을 발표하고, 각 의원실에 서한을 전달하며 법안 제정을 촉구했다. 특히 ‘김영란 법’ 제정안과 함께 이해충돌 가능성이 있는 퇴직 공직자의 취업 제한을 강화하는 내용을 담고 있는 「공직자윤리법」 개정안을 서둘러 처리해야 할 것을 국회에 요청하면서 시민사회단체는 ‘정책대안흐름’의 한 축을 형성하게 된다.

3) 정치흐름

‘정치흐름’은 흐름을 형성하는데 주된 역할을 하는 정당 및 언론사 등 이해관계 당사자 간의 활동이 부각되었다. 국회에서는 제출된 법안에 대하여 법안심사소위원회를 거쳐 ‘부정청탁 및 금품수수 금지’에 관련된 사항은 국민권익위원회에서 제출한 안으로 제안함과 동시에 ‘이해충돌방지’ 조항은 계속 심사하기로 하여 분리입법을 결정하였으며, 명칭도 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」로 의결했다. 특히 이 과정에서 정부안과 달리 ‘선출직 공무원 등이 공익적 목적으로 제3자의 고충 민원

을 전달하는 행위는 제재할 수 없다'는 예외 조항을 삽입하여 논란을 초래하였다. 게다가 정당에서도 법안이 위헌소지가 있고 언론의 자유를 침해할 수 있다며 반대 의견을 표명하는 이들이 나타나고, 처벌기준과 제재 범위, 과태료 부과 주체에 대한 사항 등에서 이견을 보이면서 갈등이 심화되었다.²⁸⁾ 또한 대상 범위에 언론과 사립학교·유치원·사학재단 등이 포함²⁹⁾되어 확대되는 반면 국회의원·선출직 공무원·사회단체 등은 제외하게 되었다. 이로 인해 언론에서는 대상범위가 지나치게 확대되어 언론의 자유와 평등권을 침해함을 지적하는 내용의 언론보도를 연이어 발표하면서 갈등이 최고조로 높아졌다.

4) 정책혁신가 → 정책의 창

이 시기 '정책문제흐름' 과정에서 살펴본 사회 환경적 요인, 즉 '세월호' 사고 등이 큰 영향을 미치자 대통령³⁰⁾이 직접 나서 법안의 조속한 통과를 부탁하고, 아울러 2014년 6월 3일 신임 국회의장을 접견하는 자리에서도 그동안 우리 사회에 내재된 비정상적인 적폐를 해소하고 근절하기 위해서는 법이나 제도가 절실하다며 조속한 처리를 재차 당부하는 등 '정책중개자' 및 '정책조정자'로서의 역할을 함으로써 '정책의 창'이 열리는데 큰 영향을 준다.

28) 이영준, '김영란법' 범리 충돌 논란, 12일 본회의 처리 힘들 듯, 서울신문, 2015. 1. 12.

29) 한국사회여론연구소가 2015년2월26일 발표한 조사결과에 의하면 김영란법에 언론인과 사립 교원이 포함되어야 한다는 의견은 68.4%로 과도한 법 적용이라고 부정적으로 응답한 16%에 비해 압도적으로 높았다. 헤럴드경제, 2015. 2. 26.

30) 전현직 관료들의 유착 고리를 끊는 것이 중요한데, 지금 정부가 제출한 일명 '김영란법'으로 불리는 '부정청탁금지 법안'이 국회에 제출되었습니다. 국회의 조속한 통과를 부탁드립니다. 박근혜대통령 대국민 담화문 중, 2014. 5. 19.

5) 정책산출물

법안 심의·의결기는 ‘세월호’ 사고와 각종 비리에 따른 ‘정책문제흐름’ 과정을 거친 후 ‘정책대안흐름’이 형성되었으며 이후 법 대상범위, 제재 조치 등 여러 문제에서 갈등이 초래되지만, ‘정책중개인’의 중재 역할을 통해 원안과 달라진 내용에 대한 논란거리는 내포하고 있지만 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」이 2015년 3월 3일 92.3%의 높은 찬성률로 국회 본회의를 통과하게 되어 ‘정책산출물’이 되었다.

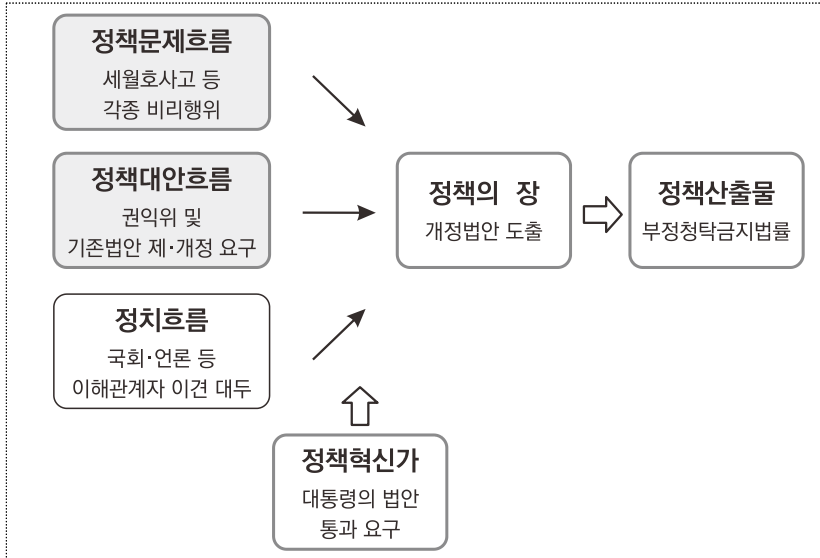
6) 소결

법안 심의·의결기 역시 <그림 5>와 같이 사회 환경적 요인이 정책결정에 영향력을 행사하고 있음을 확인할 수 있다. 「부정청탁 및 공직자의 이해충돌방지법」이 국회에 제출되고, 갈등만 지속되어 통과되지 않을 수도 있었지만 ‘세월호’ 사고 등 사회 환경적 요인에 따른 국민적 공분은 국회의 결정을 촉구하는 요인으로 작용하였다. 또한 ‘정책대안흐름’에서 정부 부처 뿐만 아니라, 시민사회단체에서도 법안 제정 및 기존 법안의 개정을 요구하면서 흐름을 활성화하였다. 형성기와 달리 사회적 환경요인마저 가세하여 세 흐름이 함께 ‘정책의 창’을 열기 위해 흐름별로 나름대로의 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이 시기 역시 갈등 속 ‘정책혁신가’로서 중개인의 역할도 법안 통과에 기여하고 있다. 또한 ‘쓰레기통모형’(garbage can model)은 의사결정과정에서 해결해야 할 문제, 해결방안, 참여자, 의사결정의 기회 이 네 가지가 극적인 사건이나 정치적 사건이 발생했을 때 합쳐지고, 이 때 의사결정의 전형적인 방식은 ‘진빠기 결정’(choice by flight)과 ‘날치기 통과’(choice by oversight)의 특성을 갖는다고 했는데,³¹⁾ 법안이 형성되는 과정 역시 이해관계에 따른 내용 삭제 및 변경 등

이 이뤄져 ‘진빠기 결정’의 특성을 보여주었다. 이 시기는 앞서 언급한 ‘세월호’ 사고, 각종 비리행위 등 사회 환경적 요인이 정책결정에 지대한 영향력을 행사하는 정책결정과정 특성으로 인해 Kingdon의 흐름별 결합 여부와 관련한 기존 주장과 차이를 보이게 된다. 심의·의결기는 ‘정책문제흐름’과 ‘정책대안흐름’의 주도적인 역할과 결합을 통해 정책결정에 해당하는 ‘정책산출물’이 국회를 통과한다. 이는 ‘정치흐름’과 ‘정책대안흐름’이 합쳐지면 ‘정책형성의 창’이 열린다는 주장과 다른 결과이다. 물론 국회에서의 법안통과를 고려한다면 ‘정치흐름’과의 결합 여부를 주장할 수 있지만, ‘정치흐름’의 주된 역할을 수행하는 국회 및 정당은 예외 조항 신설 및 국민권익위원회의 법안이 위헌 소지가 있다며 반대의견을 표명하는 등 갈등을 심화시켰을 뿐만 아니라, 언론 역시 법의 대상이 됨을 지적하여 갈등이 최고조에 달한 점등을 보았을 때 ‘정치흐름’과 ‘정책대안흐름’이 결합했다고 주장하기에는 역부족이다. 이에 기존 주장과 달리 ‘정책문제흐름’과 ‘정책대안흐름’이 결합하여 정책결정이 이루어짐을 확인할 수 있다.

31) 강근복 외, 정책학, 대영문화사, 2016, 240쪽.

〈그림 5〉 법안 심의·의결기 다중흐름모형 분석



注) 흐름별 결합여부를 보여주기 위해 결합 흐름에 대하여 음영 처리

- 심의·의결기는 정책문제흐름과 정책대안흐름의 결합을 통해 정책결정

V. 결론

「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 형성과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 통해 시기별로 분석한 결과, 기존 이론의 적합성 확인 및 상이한 점 도출 등 정책결정과정에서의 특징을 고찰함과 동시에 정책적 함의를 도출하였다. 먼저 정책결정과정에서 나타난 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ‘정책문제흐름’에서 보았듯이 정책결정에 국민들의 여론을 중심으로 한 사회 환경적 요인의 영향력이 상당하다는 점

을 확인하였다. 둘째, ‘정책대안흐름’에서 국민권익위원회, 즉 정부부처의 적극적인 정책형성활동이 입법과정을 촉진하는데 기여하였다. 셋째, ‘정치흐름’에서 ‘김영란 법’은 국회에서 이해충돌방지 조항을 삭제하고 법안의 명칭까지 변경해 ‘반쪽짜리 법안’이라는 오명을 가졌는데, 이를 통해 국회라는 정치집단의 영향력을 재확인했다. 넷째, ‘정책혁신가’는 새로운 대안을 제시하기 보다는 정책 형성을 중개하는 역할이 주가 되기에 ‘정책중개인’이라는 표현이 적합하다는 점을 확인하였다. 다섯째, 다중흐름모형의 근간인 ‘쓰레기통모형’의 이론적 특성인 ‘진뺨기 결정’과 ‘날치기 통과’의 특성을 확인하였다. 여섯째, Kingdon은 흐름별 결합여부에 따라 열리는 ‘정책의 창’ 종류가 정해져 있음을 주장했는데, 이 주장과는 상이한 결과를 확인했으며, 이를 통해 흐름별 결합여부에 따른 결과는 고정되어 있는 것이 아니라 다양한 정책 사례에 따라 다른 결과를 보여줌을 고찰하였다.

정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, ‘정책혁신가’의 역할론에 대하여 그 중요성과 필요성을 확인했으며, 또한 Kingdon의 모형을 보다 명료화하고 구체화하는데 기여한 Zahariadis의 주장을 재확인했다.³²⁾ 앞으로 정책결정 시 수반되는 갈등과 이해당사자들의 이견을 조정하고 중재하는 ‘정책중개인’의 중요성과 필요성을 사전에 고려하여 대비하는 선제적 대응이 필요할 것이다. 둘째, 시기에 따라 ‘정책중개인’이 달랐는데, 이는 ‘정책중개인’을 개인이나 집단으로 구분하거나, 정책혁신가의 존재 유무여부만을 보여주는 이전 연구와 다른 점으로서, 향후 정책결정과정에서 특히 높은 수준의 갈등이 예견되는 중요한 사안에 있어서는 시기별로 구분이 필요하다는 점을 보여준다. 셋째, 공직사회라는 특정 집단에 대한 미시적 정책결

32) Zahariadis는 ‘정책의 창’이 우연히 열린다는 Kingdon의 주장과 달리 ‘정책혁신가’의 문제선호에 의하여 그 결합이 촉진될 수 있다고 주장하였다.(권기현, 정책확장의 박영사, 2017, 520쪽.)

정과정에도 모형을 적용할 수 있다는 점을 확인함으로써, 거시적 정책 위주의 선행연구와 행태에 차이점을 보여주었다. 앞으로 우리 사회는 방법과 양상이 여러 갈래로 복잡해지는 '다변화'라는 특성으로 인해 갈등을 내포한 수많은 미시적 정책결정이 늘어날 것으로 보이기에, 이러한 미시적 정책결정과정에 대한 연구는 정책적 실효성을 높이는 데에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

〈논문접수 : 2018. 4. 7, 심사개시 : 2018. 4. 19, 게재확정 : 2018. 5. 16.〉

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 강근복 외, 정책학, 대영문화사, 2016.
- 권기현, 정책학강의, 박영사, 2017.
- 남궁근, 정책학, 법문사, 2015.
- 유 훈, 정책집행론, 대영문화사, 2016.
- 이종수, 새행정학, 대영문화사, 2016.
- 정정길 외, 정책학원론, 대명출판사, 2015.

2. 논문

- 김인자, 박형준, “과학기술 규제 정책의 형성과 변동과정 분석”, 한국정책학회보, 제20권 제1호, 한국정책학회, 2011.
- 김재민, “공직사회의 부패행위 존속 차단을 위한 내부통제 방안 : 경찰조직의 내부적 통제를 위한 제언을 중심으로”, 경찰학 논총, 2012.
- 김지수, “아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정분석”, 한국정책학회보, 제21권 제1호, 2012.
- 김지원, “4대 사회보험 통합 정책형성과정 분석: 수정된 정책흐름모형 적용과 정책적 시사점”, 한국정책학회보, 제18권 제2호, 2009.
- 박용성, 한승철, “확장된 다중흐름모형을 활용한 정책하위체계 연구”, 한국행정학회 동계학술대회, 2012.
- 유홍림, “정책흐름모형을 활용한 정책변동 분석 : 새만금간척사업을 중심으로” 한국정책학회보, 제18권 제2호, 2009.

- 이유봉, “공직부패 종합대책법으로서의 부정청탁 및 이해충돌 방지법안에 대한 분석 연구”, 한국법제연구원, 2012.
- 이혜미, “부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법 제정 논의에 대하여”, 국회 입법조사처, 이슈와 논점 제881호, 2014.
- 정신교, “부정청탁금지법의 주요 내용과 쟁점”, 치안정책연구, 제29권 제1호, 2015.
- 정우철·우창빈, “다중흐름모형 수정모형을 활용한 정책과정 분석 : 치매특별 등급제도의 정책변동 과정에 대한 분석”, 한국정책학회보, 제24권 제3호, 2015.
- 허만형, “다중흐름이론관점에서 본 국회선진화법 개정과정 분석”, 한국행정연구, 제21권 제3호, 2012.

3. 기타

- 정책브리핑, 2012. 4. 18.
- 국민권익위원회, 부정청탁 및 공직자의 이해충돌방지법 제정안 주요내용, 2013.
- 국민권익위원회, 업무보고, 2013.
- 국회법사위원회, 부정청탁 및 금품수수 금지에 관한 법률안 검토보고서, 국회 사무처, 2013.
- 동아일보, 2010. 10. 7.
- 문화일보, 2011. 1. 4.
- 국민일보, 2011. 6. 16.
- 뉴시스, 2014. 8. 21.
- 서울신문, 2015. 1. 12.
- 헤럴드경제, 2015. 2. 26.

II. 외국문헌

1. 단행본

Kingdon. J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston : Little, Brown and Co, 1984.

Kingdon. J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston : Little, Brown and Co. 2nd Edition, 1995.

Zaharadis. N., *Markets, states, and public policy: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor. MI: University of Michigan Press. 1995.

Zaharadis. N., Chapter.3. *The Multiple Streams Framework : Structure, Limitations, Prospects*. In Sabatier, P. A.(ed.) *Theories of the Policy Process*, Co : Westview Press. 2007.

2. 논문

Blankenau. J., *The Fate of National Health Insurance in Canada and the United States: A Multiple Streams Explanation*. *Policy Studies Journal*, vol 29, no 1, 2001.

Boswell, C & Rodrigues, E., *Policies, politics and organizational problems, policy and politics*, vol 44, no 4, 2016.

Henstra, Daniel., *Explaining local policy choices: A Multiple Streams analysis of municipal emergency management*. *Canadian Public Administration*, vol 53, no 2, 2010.

Ridde, Valery. *Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple streams Approach*. *Public Administration*. vol 87, no 4, 2009.

Solecki, William D. & Sarah Michaels., *Looking through the Postdisaster Policy Window*. *Environmental Management*. vol

18, 1994.

Zaharadis. N., Markets, states, and public policy: Privatization in Britain and France. Ann Arbor. MI: University of Michigan Press. 1995.

Zaharadis. N., Selling British Rail. An Idea Whose Time Has Come?, Comparative Political Studies, vol 129, no 4, 1999.

< ABSTRACT >

An Analysis of policy decision process using Kingdon's multiple streams framework

- Focusing on laws concerning prohibition of solicitation and procurement of gifts

Yoon, Jae-Sang

In this research, we derive the features and policy implications that appeared in the enactment process by applying Kingdon's Multiple Streams Framework (MSF) to the process of enacting "laws concerning prohibition of solicitation and prohibition of gifts, etc.". First, the social and environmental factors of the mood of public office society form the process of the flow of policy problems and have a big influence on policy decision. Secondly, the National Committee for Citizens' Rights Committee, etc., Activities promoted policy making through the flow of policy alternatives. Third, through the process of the flow of politics, we will reaffirm the influence of the political group of the Diet. Fourth, as we examine the importance of the role of "policy innovation" to open "window of policy" and to derive "deliverables of policy", the role of "policy innovation" The role of coordination and arbitration prevailed, not the expression of "policy innovation" but "policy intermediation" transferred. Finally, Kingdon said that the type of "window of policy" to be carried out depending on whether or not it is coupled to a streams was decided, but discovered the difference that whether or not it is a streams combination may change based on the case of policy Can

be the significance of this research. As a policy implication based on the analysis results, policy formulation for the policy formation During the formative period, aggressive response by government ministries is urgent, and at the same time the conflict with stakeholders inevitably emerging in the process of policy decision is minimized In order to settle policy decisions, we considered that the role of "policy broker", which is expected to act as timing adjustment and mediation, is important.

◆ Key Words : policy decision, multiple streams framework, policy broker