

## 이해충돌방지제도의 정책결정과정의 연구\*

### A Study on the Policy Process of the Conflict of Interest Prevention Act

장 진 희(Chang, Jin Hee)\*\*

#### ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the factors influencing the process of enacting the Conflict of Interest Prevention Act using the combined model of the Multiple Streams Framework and the Advocacy Coalition Framework to explore which factors are decisive factors in the policy process and lead irrational decisions.

According to the study, the dynamic variables of the ACF consist real estate explosion, LH scandal, and 4.7 by-elections, and they operated as the main streams of the MSF. The real estate explosion, Sohn Hye-won and Park Deok-heum scandals, LH scandal, and the political flow of 4.7 by-elections combined to open the policy window. Opening the policy window, legislation was made through the activities of the Advocacy Coalition and Policy Entrepreneurs who obtained the driving force, but it contain problems - effectiveness of conflict of interest management for member of the National Assembly and heads of institutions, authority to manage conflict of interest divided by the Ministry of Personnel Management and the ACRC, and other issues of effectiveness of system operation, etc. - as the legislation was made quickly as it was caught up in the political schedules and the public anger.

This study shows that meeting the accumulated streams of problems and political streams is a necessary factor in policy process and that preparation of policy streams, which are policy alternatives, is necessary. In addition, it presents that if policy alternatives, belief systems, and policy advocacy coalition are not prepared, they can fail at a mere level even if they are legislated.

Key words: anti-corruption policy, Conflict of Interest Prevention Act, Policy Process, Policy Change, Multiple Streams Framework, Advocacy Coalition Framework

\* 이 논문은 2022년도 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구  
(NRF-2022S1A5B5A16054711)임.

이 논문은 2022년 한국정책과학학회 동계학술대회에서 발표한 연구를 토대로 작성한 논문임.

\*\* 서울시립대학교 반부패시스템연구소 연구교수, 행정학박사

## I. 서론

국제사회가 평가하는 한국의 부패 수준은 꾸준한 상승세<sup>1)</sup>를 유지하고 있으며, 반부패 청렴국가로의 기반을 다져가고 있다. 또한 2022년 5월, 이해충돌방지법 시행을 통해 부패방지 및 권익위법, 청탁금지법, 공익신고자보호법 등과 함께 공직사회에 대한 부패통제 및 예방을 위한 기본적인 골격을 어느 정도 갖추게 되었다. 특히 이해충돌방지법은 잠재적 갈등상황을 사전에 관리·통제하여 부패의 단계로 넘어가지 못하도록 하는 사전 예방적 접근이라는 점에서 고무적이며, 이해충돌방지제도가 성공적인 반부패 정책이 되도록 주목할 필요가 있다.

이해충돌방지법의 제정은 2021년 3월 제기된 LH공사 직원들의 광명·시흥 신도시 사전 투기 의혹(약칭 LH사건)에서 촉발되었지만, 2013년 ‘부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법’으로 국회제출된 법안이 2016년 ‘이해충돌방지’ 내용이 상실된 상태로 ‘부정청탁금지법’으로 제정되며 미루어진 정책이 8년 만에 이루어졌다.

과연 이해충돌방지제도는 부패예방과 통제에 효과적인 반부패 정책이 될 것인가? 이해충돌방지제도와 관련해서 몇 가지 문제점이 거론되고 있는데, 기관장에 대한 이해충돌관리가 현실적으로 불가능하다는 문제, 국회의원과 지방의원에 대한 법체계 미비의 문제, 공직자 재산등록과 퇴직자 취업심사 기능을 담당하는 인사혁신처와 총괄기능을 가진 국민권익위원회와의 역할 문제 등 몇 가지가 제기되고 있으나, 시행 1년이 채 안된 시점에서 이해충돌방지제도 정책평가는 성급할 것이다. 오히려 이러한 문제는 정책결정단계에서 충분히 고려되지 않아 발생한 문제에서 찾아볼 수 있겠는데, 긴 시간의 정책과정에서 충분히 숙고하지 못했다는 점에서 정책결정과정에서 분석 필요성이 제기된다. 어떤 비합리적 요인이 정책과정에 존재했는지, 정책의 성숙을 저해한 요인은 무엇인지, 본 연구는 이러한 의문을 풀기 위해 정책결정과정을 분석하고자 한다.

이 연구의 목적은 이해충돌방지법의 제정과정 분석을 통해 반부패정책과정에 작동하는 외적변수와 다양한 정책참여자가 어떻게 작동하는지, 어떤 영향을 받는지를 탐색하여 정책결정과정에 대한 이론적 근거를 탐색하는 데 있다. 나아가 정책결정에서 어떠한 요인이 중요한지, 혹은 무엇이 비합리적 요인으로 잠재하게 되는지 분석하여, 정책결정과정의 비합리성과 이를 통제하기 위한 방안을 탐색하고자 한다.

이를 위해 정책결정 모형 중에서 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 융합모형을 분석틀로 하여 이해충돌방지법의 제정과정을 분석하였다. 다중흐름모형의 ‘정책의 창이 열리는 것은 작고 희박하다. 기회는 오지만 곧장 지나가버린다. 다른 창은 예측할 수 없고, 창은 빨리

1) 국제투명성기구가 매년 발표하는 부패인식지수(CPI: Corruption Perceptions Index) 2022년 결과는 100점만점에 63점, 180개국 중 31위로, 54점에 51위였던 2017년 이후 꾸준히 상승하고 있다.

단한다(Kingdon, 1995: 203-204)'. 그래서 급격한 정책변동이 자주 발생하는 한국적 정치환경에 다중흐름모형은 적합한 분석모형이라 볼 수 있다. 그러나 정책집단 간의 갈등과정을 무시하고 정책결정과정을 분석하기에 한국의 정치지형은 정치적 갈등이 심한 편이어서 정책옹호집단간의 역학관계에 대한 분석은 정책과정에 유효할 것이기에, 정책옹호연합모형을 결합한 융합모형을 시도하였다. 이러한 정책결정과정 모형의 새로운 시도를 통해 한국적 배경에 적합한 반부패 정책결정과정모형을 탐색하는 것이 이 연구의 또 다른 목적이다.

이 연구는 국민권익위원회가 국무회의의 보고를 통해 공직자의 이해충돌방지법 초안을 국무회의에 보고한 2011년 6월부터 법이 시행된 2022년 5월까지를 시간적 범위로 사례연구를 진행하였고, 국회 회의록, 시민단체의 성명서 및 논평, 언론기사, 국민권익위원회 백서, 공청회 자료, 학술논문 등의 자료를 활용하였다.

## Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1. 이해충돌방지제도에 관한 이론적 배경

이해충돌은 공직자가 사적 이익을 위해 공직을 이용할 기회를 가지게 되는 잠재적 갈등 상황으로 그 자체로는 부패가 아니다. 이해충돌은 부패로 전환되기 전 단계로 볼 수 있다. 이해충돌과 부패의 차이는 특히 의도(intent)나 자각(awareness)의 존재여부로 구분되는데, 법 제정 당시 미공개정보 이용에 대한 처벌규정에서 '알면서도' 문구를 넣을지에 대한 논란이 있었던 점이 이러한 배경이다. 이해충돌 회피제도의 또 다른 특징은 사후처벌의 성격인 부패와 달리 사전 예방적 접근이라는 점이다.(박홍식, 2008)

Davis는 이해충돌의 개념은 3가지로 분류하는데, 현재 발생하고 있는 '실질적 이해충돌(actual conflict of interest)', 부정적 영향이 현재화된 것은 아니지만 공무원의 사익이 공적 의무 수행에 영향을 미칠 가능성이 있는 '외견상 이해충돌(apparent)', 미래에 공적 책임에 관련되는 일에 연루될 때 발생할 수 있는 '잠재적 이해충돌(potential)'로 구분된다(Davis, 1999:24; 윤태범, 2004: 638 재인용). 이렇게 사전예방적 접근이라는 측면과 함께 윤리적으로 접근하는 이해충돌의 특성으로 인해, 법으로 규제하는데 있어서 모호하고 복잡한 경계가 존재한다. 이러한 모호성은 한국의 이해충돌제도 도입과정이 지난했던 이유 중 하나로 볼 수 있다.

이해충돌방지제도와 관련한 국내연구는 비교적 적은 편<sup>2)</sup>인데, 초기에는 공직윤리의 관점

2) 이해충돌방지제도의 선행연구를 분석하기 위해 KCI(한국학술지인용색인) 검색사이트(검색일자 2022. 11.22)에서 '이해충돌'로 검색한 결과 89건의 논문이 추출되었는데, 이 중 단어유의성만 가진 연구와 중권관련 연구를 제외한 결과 2005년부터 최근까지 약 29개의 연구만이 검색되었다. 여기에 RISS,

에서 공무원의 이해충돌 관리의 필요성을 제기한 연구로 시작되며(윤태범, 2005; 박홍식, 2008), 이 제도의 해외 사례를 소개하는 연구(이성기, 2012; 최윤영, 2015; 전훈, 2016; 김현희, 2016; 김정인, 2021; 박주철, 2021) 등을 통해 이해충돌방지법의 제정 필요성 연구(방정희, 2011; 이유봉, 2012; 이상수, 2012)로 이어졌다. 청탁금지법이 시행된 2016년 이후로는 이해충돌 조항을 포함한 개정 필요성을 제기하는 소수의 연구(진종순, 2017; 이정주, 2020)만 이루어지며 이해충돌방지제도에 대한 관심이 사그라들었다. 2021년 법제정 이후에는 법의 실효성 확보를 위한 연구(정신교, 2021), 자본 및 금융영역의 이해충돌(김남욱, 2021), 국회의원 이해충돌방지 관련 연구(서복경, 2020; 조석주, 2021), 이해충돌방지법이 정책의제로 선정되어 제정되게 된 정책결정과정을 분석한 연구(김주상 외, 2022) 등 보다 다양한 연구가 이루어졌으며, 반부패 관련 법제의 정비에 대한 논의(박세훈, 2021)가 향후 과제로 제시되었다.

## 2. 다중흐름모형의 이론적 논의

정책과정의 비합리성에 기반을 둔 킹던(Kingdon)의 다중흐름모형(MSF: Multiple Stream Framework)은 문제 흐름, 정책 흐름, 정치 흐름과 각 흐름의 하위요소로 구성하여 정책변동을 설명한다. 이 세 가지 흐름이 병렬적으로 진행되다가 정책선도자를 통해 정책의 창이 열리면, 세 흐름이 결합하여 정책 과정에 진입함으로써 정책이 산출된다는 것이다(Kingdon, 1995: 194; 박진우, 조광래, 2022: 124-125).

다중흐름모형의 구성요소를 살펴보면, 먼저 문제 흐름(problem stream)은 사회경제적 상태에 대해 정책결정자가 정책문제로 인식하게 하는 문제의 인식, 상태, 속성, 해결가능성에 대한 흐름이다. 문제의 흐름은 지표(indicators)나 초점사건, 환류 등을 통해 인식한다. 초점사건(focusing events)은 정책결정자의 주목을 이끌어내는 사건으로 언론과 대중의 관심을 증가시킨다. 둘째, 정책 흐름(Policy stream)은 사회문제를 다루기 위해 생성되는 문제의 해결책으로써 다양한 아이디어와 정책의 집합을 의미한다. 셋째, 정치 흐름(Political stream)은 전국적 분위기, 정권교체, 이익집단 지지 캠페인 등 역동적 변화로 표출되는 정치적 요인을 말한다.(Kingdon, 1995: 194; 한석태, 2017: 476; 장현주, 2022: 38; 박진우, 조광래, 2022: 125)

넷째, 정책의 창(policy window)은 위의 세 흐름이 원시적 스프(primeval soup)속을 떠다니다 사회적으로 큰 사건 등 촉발적 사건 등의 극적인 계기에 의해 열리는데, 정책의 창이 열리는 짧은 순간에 두 가지 이상의 흐름이 결합(coupling)하여 정책으로 산출된다. 끝으로 합의과정은 설득과 협상으로 특징되는데, 정책의 창이 열리면 이해관계에 따른 여러 지지연

합이 생성되고, 정치 흐름 속에서 합의 형성(consensus building)이 일어난다. 이때 중요한 역할을 하는 것이 정책선도자(policy entrepreneur)로 정책변화의 촉매제로 중요한 역할을 담당한다(Kingdon, 1995: 194-195; 장현주, 2022: 39; 한석태, 2017: 476).

다중흐름모형을 적용한 국내 선행 연구는 다양한 정책분야에서 이루어졌는데, 대체로 세 가지 흐름에 의해 정책의 창이 열리는 정책과정을 분석하였다. 공무원연금 개혁정책의 형성 과정을 세 가지 흐름으로 분석한 배용수·주선미(2016), 이해충돌방지제도를 적용한 김주상·장현주(2022) 등이 있으며, 한국 정치 지형의 특성상 정치 흐름이 강조되었다. 대점 중수부 폐지과정을 분석한 권석천, 장현주(2015)는 강력한 대통령제에서 선거라는 정치 흐름이 영향력을 증폭시킴을 확인하였고, 이지호(2012)의 연구에서도 총선이라는 정치 흐름이 강조되었고, 박진우·조광래(2022)와 정우철·우창빈(2015)는 수정모형을 적용하였다.

그 밖에 많은 연구가 정책선도자(혁신가)를 주목하였는데, 수정된 다중흐름모형으로 기업도시정책의 변동과정을 분석한 박진우, 조광래(2022)는 정책선도자에 초점을 두고, 전경련에서 국토부로 변동되며 정책이 표류된 과정을 통해 정책선도자의 중요성을 주장했고, 정우철·우창빈(2015)도 정책선도자에 초점을 두었는데, 치매특별등급제도의 정책변동 과정 분석을 통해 정책결정의 성공에 영향을 미치는 정책혁신가의 역량을 전문성, 협상력, 자원동원 능력 등으로 나누어 분석하였다. 김지수 외(2012)는 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도 형성과정의 분석에서 소수야당이었던 정책선도자가 집권당으로 전환되며 강력한 영향력을 발휘하게 된 점 등 정책선도자의 중요성에 주목하였고, 장현주(2017)는 메타분석을 통해 정책선도자의 역할과 전략, 개념을 구체화하였다. 현선혜·주재현(2022)은 공동주택 갈등사례에서 경비원 갑질 방지 및 층간소음 분쟁 방지 두 이슈에 대한 정책변동 분석을 통해 정책선도자뿐 아니라 정책의 흐름에도 주목하였다.

선행연구를 통해 다중흐름모형은 정책의 변화를 이해하는데 유용한 분석틀이 될 수 있음이 확인되며, 초점사건과 정책의 창 등 하위요소의 적용 필요성도 제기된다. 우리나라는 대통령 단임제, 정치부패, 사회적 갈등과 정치적 불안정성이라는 특성상 외적 요인에 의한 정책변동의 가능성이 높아, 일련의 단계나 순차적 과정으로 정책의제 현상을 설명하는 합리성 모형으로는 설명력이 부족하다. 따라서 예측이 힘든 외적 환경과 맥락적 요소에 대한 분석이 전제되는 다중흐름모형은 우리나라의 정책 결정연구에서 유용한 분석 틀이 될 것이다.

### 3. 정책옹호연합모형의 이론적 논의

사바티어(Paul A. Sabatier)가 1988년 발표한 정책옹호연합모형(ACF: Advocacy Coalition Framework)은 정책하위체제를 구성하는 다양한 정책참여자간의 상호작용을 중심으로 정책결정 및 변동과정을 설명한다. 핵심 구성요소는 정책문제 참여자들의 집합인 정책하위체제(policy subsystems)로, 정책참여자들 자신이 자신의 신념이나 목표를 정책에 반영

시킴을 위해 작용하는 독립적인 정책결정 단위이며, 동일한 신념 체계(belief systems)를 가지고 형성된 정책옹호연합(Advocacy Coalition), 그리고 복수의 정책옹호연합간의 갈등을 중재하는 정책중개인으로 구성된다. 여기에는 사회경제적 조건과 법적 수단이 외적변수로 작동하며, 이러한 과정을 거쳐 정책이 결정되는 모형으로, 정부가 아닌 정책옹호연합 간의 갈등과 타협 과정을 주목한다.(Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; 백승기)

정책옹호연합의 형성과 활동은 외적 변수의 영향에 의해 제약을 받거나 자원을 제공받는데, 외적변수는 안정적 변수(relatively stable parameters)와 외부적 정치체제 사건(external system event)으로 구분된다. 안정적 변수는 문제의 기본 속성, 자원의 분포, 기본적인 사회문화적 가치와 사회구조, 헌법체제로 구성되며, 외부적 (정치체제)사건은 사회경제 조건의 변화, 지배연합의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정과 충격 등으로 구성된다.(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; 백승기, 2015; 김모모 외, 2021)

정책옹호연합모형은 신념체계와 정책변화의 경로로 외적 충격(external perturbation), 내적 충격(internal shocks), 정책학습(policy-oriented learning), 협상을 통한 합의(negotiation agreements)를 제시했는데, 다원주의 국가 환경을 배경으로 10년 이상의 정책 학습을 전제로 제시하고 있어, 우리나라와 같은 중앙집권적 성격이 강한 한국적 맥락에서 적용에 대해 논란이 있는 편이다.(선애경 외, 2017; 김모모 외, 2021)

정책옹호연합모형을 적용한 국내 선행 연구는 사회적 갈등이 심각한 정책도입에 대한 연구와 한국적 맥락에 적합한지에 대한 연구로 크게 구별되는데 다원주의를 배경으로 하는 모형의 특성 때문인 것으로 보인다. 이 모형의 적용 타당성에 대한 연구로는 유정호·김민길·조민호(2017), 배봉준(2019), 선애경 외(2017), 현상진·문광민(2019)의 연구가 있는데, 특히 외국인 고용허가제에 대한 유정호의 연구와 현상진·문광민의 탈원전 에너지정책의 변동 연구는 대통령이 정책중개자의 역할을 함으로써 나타나는 문제를 지적하고 있다.

또 다른 연구의 큰 흐름은 정책에 대한 찬반 대립이 치열한 정책을 다룬 연구이다. 김순양(2006, 2017), 이현정·김선희(2015), 박정원(2021)은 의료민영화, 의료보험 통합, 의료영리화, 원격진료에 대한 정책을 다루었고, 그 외에 탈원전 정책, 지방정부간 갈등 등 다양한 분야에서 외적변수와 정책중개자의 영향으로 정책하위체계의 변화가 이루어지며 정책이 산출되는 과정을 설명하고 있다.

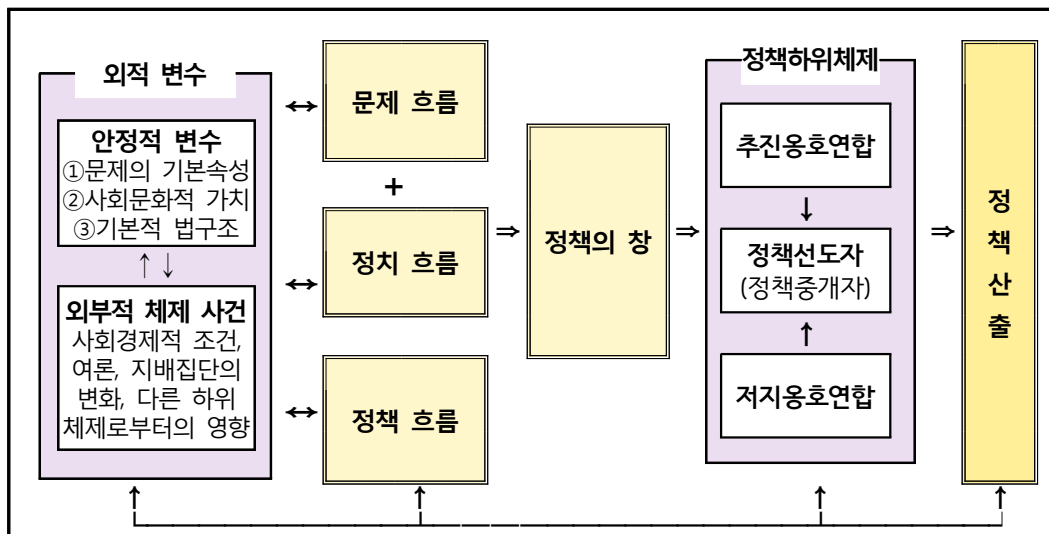
이렇게 정책옹호연합모형은 갈등이 심각한 정책변동의 설명에 유효하다. 반대옹호연합이 표면적으로 드러나지 않는 이해충돌방지제도를 이 모형에 적용하기 타당한가에 대한 의문이 있을 수 있다. 그러나 이해충돌방지제도는 제도도입을 저지하는 활동이 긴 시간 작동해 왔음에도, 외부적 사건에 의해 정책 도입이 이루어졌기에 대립되는 정책옹호연합의 분석이 유효할 것이다.

### Ⅲ. 분석의 틀

#### 1. 연구 모형 : 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 융합모형

이 연구에서는 이해충돌방지제도 도입의 분석도구로 다중흐름모형과 정책옹호연합모형을 결합하여 활용하였다. 예측가능성이 낮고, 정치변동이 급격한 한국 사회의 특성상 다중흐름모형이 적합하다. 그러나 다중흐름모형은 정책행위자간의 갈등이 어떻게 조정되어 정책이 결정되는지에 대해서는 주목하지 않는다. 반면 정책옹호연합모형은 정책행위자간의 갈등과 조정에 주목하는 모형으로 다중흐름모형의 한계를 보완할 수 있다. 정책옹호연합모형이 10년 이상의 정책학습을 전제로 한다는 점에서 적용에 논란이 있으나, 이해충돌방지제도가 8년이라는 긴 기간 추진해온 제도라는 점에서 적합한 모형으로 볼 수 있다. 즉 이해충돌방지제도의 도입이라는 정책결정과정 분석에는 두 정책결정모형의 핵심요소를 적용하는 것이 단일 모형에 비해 유용할 것이다.

〈그림1〉 이해충돌방지제도 정책결정과정 분석 틀



이에 다중흐름모형과 정책옹호연합모형을 융합하여 분석의 틀로 삼았는데, 두 개 이상의 흐름의 결합과 정책의 창이 전제되는 다중흐름모형의 핵심요소인 세가지 흐름과 정책행위자간의 갈등과 조정에 주목하는 정책옹호연합모형의 정책하위체계를 주요 분석도구로 활용하였다.

이 연구에서 활용한 분석 틀의 구성요소는 다음과 같다. 먼저 다중흐름모형의 문제 흐름,

정치 흐름, 정책 흐름, 정책의 창, 정책선도자를 기본적인 구성요소로 가져왔고, 정책옹호연합모형에서는 외적 변수와 정책하위체제의 정책옹호연합을 모형에 활용하였다. 외적 변수와 세 흐름은 상호 작용하여 정책의 창이 열리는 데 영향을 미치는 것으로, 추진옹호연합과 저지옹호연합은 초점 사건이나 외부적 사건에 영향을 받으며 협상에 의한 합의, 정책지향학습을 활용한다. 본 연구의 연구모형을 <그림1>로 정리하였다.

## 2. 분석 자료

본 연구의 분석대상은 2021년 5월18일 제정되어 2022년 5월 시행된 「공직자의 이해충돌방지법」이다. 시간적 범위는 국민권익위원회가 국무회의 보고를 통해 공직자의 이해충돌방지법 초안을 국무회의에 보고한 2011년 6월부터 법이 시행된 2022년 5월까지로 하며, 크게 이해충돌의 조항이 빠진 청탁금지법이 제정된 2015년 3월 3일을 기준으로 시기를 양분하되, 이해충돌방지법 추진이 본격화된 2019년을 전후로 세분화하였다.

분석에 활용한 자료는 이 기간에 발표된 언론기사, 국민권익위원회 백서, 공청회 자료, 국회 회의록, 시민단체의 성명서 및 논평, 학술논문 등이다. 자료 수집은 학술 논문은 한국학술지인용색인(KCI)과 RISS, KISS, DBPIA 학술연구정보DB에서 검색하였고, 언론기사는 뉴스 빅데이터 분석 서비스 빅카인즈(Big Kinds)에서 검색하였다. 또한 법제정 과정을 검토하기 위해 국회회의록과 국회 의안정보시스템, 법제처 국가법령정보센터에서 자료를 수집하였고, 시민사회의 의견을 조사하기 위해 민변 등 시민사회단체의 게시판을 참조하였다.

〈표1〉 이해충돌방지법 제정과정의 주요 사건 개요

구분	일자	사건
청탁 금지법 제정 시기 : 19대 국회	2011.06.14	공직자의 이해충돌방지법 초안 국무회의 보고(권익위)
	2012.08.16	청탁금지법 발의(권익위)
	2012.08.22	공무원의 금품수수, 부정청탁, 이해충돌 방지를 위한 김영란법 입법 예고
	2013.07.30	청탁금지법, 국무회의 의결
	2013.08.05	청탁금지법, 국회 제출
	2014.04.12	세월호 사건 (5.19 박근혜대통령, 대국민담화로 청탁금지법 통과 부탁)
	2015.01.08	국회 법안심사소위에서 이해충돌은 분리하기로 함
	2015.03.03	청탁금지법, 국회최종 통과
이해 충돌 방지법 제정	2016.07.29	헌법합치 결정
	2016.08. ~	이해충돌방지포함한 청탁금지법 개정안 발의(안철수, 권은희, 신창현 의원)
	2016.09.28	부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 시행



1기 : 20대 국회	2017.03.10	헌재 박근혜탄핵 헌재결정(국회 대통령탄핵소추안헌재 접수 2016.12.09)
	2017.07.28	이해충돌방지법 제정 추진 발표(권익위)
	2018.04.17	공무원 행동강령에 이해충돌방지 규정 우선 반영·시행
이해 충돌 방지법 제정 2기 : 21대 국회	2019.01.07	<b>이해충돌방지법 정부안 국회제출/ 심상정안, 채이배 안 국회계류</b>
	2019.01.15	손혜원 의원 목포 미정보공개 이용 부동산 투기 의혹 사건
	2019.07.19	이해충돌방지법 입법예고(권익위)
	2020.08.23	박덕흠 의원, 가족소유업체에서 440억원 공사수주로 국토위 이해충돌
	2020.06.23	이해충돌방지법안, 국무회의 재의결 및 21대 국회 제출
	<b>2021.03.02</b>	<b>LH 신도시 부동산투기 사건(민변과 참여연대 의혹 발표 및 공익감사청구)</b>
	2021.04.07	4.7 재보선
	2021.04.14	이해충돌방지법안, 국회 정무위 소위 통과
	2021.04.22	이해충돌방지법안, 국회 정무위 통과
	<b>2021.04.29</b>	<b>이해충돌방지법안, 국회 본회의 통과(제386회 국회 제4차 본회의 가결)</b>
	2021.04.29	국회의원 이해충돌방지법안, 국회법 개정안 국회 본회의 통과
	2021.05.11	이해충돌방지법안 국무회의 통과
	<b>2021.05.18</b>	<b>공직자의 이해충돌 방지법 제정</b>
	<b>2022.05.19</b>	<b>이해충돌방지법 시행</b>

## IV. 정책결정과정 분석

### 1. 문제·정치·정책의 흐름

#### 1) 문제 흐름

이해충돌방지제도 도입과정은 크게 세 시기로 구분되는데, 첫 번째 시기는 국민권익위원회가 청탁금지법과 통합한 ‘부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법’을 추진하던 시기이고, 두 번째 시기는 청탁금지법이 단독 제정된 이후 법개정을 통한 이해충돌조항을 추가하고자 하는 소극적 노력이 이루어지던 시기이다. 세 번째 시기는 단독입법으로 이해충돌방지법을 추진하던 2019년부터 법이 제정된 2021년까지다.

문제 흐름은 여러 지표, 우연한 사건·사고와 같은 초점 사건, 위기의 상징 등을 통해 드러난다(Kingdon, 1995: 194). 이해충돌방지제도 정책결정 과정의 문제 흐름은 이 세 시기에 각각 비교적 여러 차례의 초점 사건으로 나타났다. 첫 시기에서는 세월호 사건이 초점 사건

으로 기능하였으나 청탁금지법 제정으로 그쳤다. 두 번째 시기에는 이 제도와 관련된 초점 사건은 등장하지 않았다.

본격적인 법제정이 추진된 세 번째 시기에 다수의 초점 사건이 등장하였고, 이 사건들로 이해충돌에 대한 여론의 관심이 증가되었다. 먼저 등장한 사건은 2019년 발생한 손해원 의원의 목포 부동산 투기 의혹 사건<sup>3)</sup>으로, 이를 계기로 국회의원 등 고위직 공무원의 미공개 정보를 이용한 부동산 투기와 농지법 위반<sup>4)</sup> 등 이해충돌의 경계심<sup>5)</sup>을 갖기 시작했다. 2020년 8월, MBC 스트레이트 방송을 통해 의혹이 제기된 박덕흠 사건<sup>6)</sup>은 이해충돌에 대한 경계심을 더욱 강화시킨 초점 사건이었다. 19대 국회부터 21대까지 국토교통위를 상임위로 했던 박 의원은 장남이 대표이사로 있는 건설업체의 공법 사용을 입찰조건으로, 피감기관으로부터 440억원 상당의 공사를 수주했다는 의혹으로 전형적인 이해충돌 사건이다. 결정적인 초점 사건은 LH사건이다. 2021년 민변과 참여연대가 기자회견을 통해 LH공사 직원들의 광명·시흥 신도시 사전투기 의혹을 제기한 사건이다. 이 사건은 거둬들인 부동산 정책실패<sup>7)</sup>로 절망한 국민의 불안감을 증폭시켰고, 앞선 두 사건과 함께 ‘정책의 창’을 여는 결정적 계기가 된다.

## 2) 정치 흐름

정치 흐름은 전국적 분위기, 정권교체, 이익집단 지지 캠페인 등 역동적 변화로 표출되는 정치적 요인을 말한다(Kingdon, 1995: 194). 이해충돌방지제도 도입에 작동한 정치 흐름은 먼저 2017년 박근혜탄핵 헌재결정과 정권교체이다. 청탁금지법의 제정 시기에는 여당의 반대로 표류하고 있던 법제정이 초점 사건인 세월호 사건을 계기로 속도감을 가졌다. 당시 박근혜 대통령은 2014년 5월 대국민담화를 통해 청탁금지법의 통과를 부탁하기도 하였지만, 이해충돌방지 조항이 빠진 청탁금지법이 제정된 후 언론사 오찬간담회에서 청탁금지법이 경제를 위축시킬 우려가 있다며 국회의 재고를 요청하기도 하였다<sup>8)</sup>. 따라서 박근혜탄핵과 정권교체는 이해충돌방지제도에 긍정적인 정치적 흐름이라고 볼 수 있다. 국민권익위원회가 다시 이해충돌방지법 제정 추진을 발표한 것은 바로 탄핵결정 이후인 2017년 7월이다. 다만 박근혜탄핵 이후 사회는 적폐청산이라는 정치적 아젠다에 모두 흡수되어, 이해충돌방지법이라는 정교한 부패예방정책에 대한 관심으로 발전되지는 못했다.

긍정적인 정치 흐름은 2021년 4.7 재보선이었다. 21년 3월 LH 사건으로 위기의식이 강화

3) 경향신문(2019.01.15) 이해인. 손해원 목포 투기 의혹… 손 “내려가서 살려고 했다”

4) 한겨레(2019.04.03) 국회의원 1/3 농지 소유…농지법 위반·공문서 위조 판친다

5) 매일경제(2019.01.27) 공직 권한과 사적 이익 사이…경계 넘나드는 의원님들

6) 충청매일(2020.08.24) 박덕흠 가족 운영 건설업체, 피감기관 공사 400억 수주?

7) 한국일보(2021.02.04) 文정부 마지막 부동산 승부수… “2025년까지 전국에 83만호 공급”

8) 서울신문(2016.07.04.) 입법 로비는 청탁 아니다?... 불리한 건 다 뺀 낯 두꺼운 의원님들

된 정치권에게 코앞의 선거 승리를 위해 국민여론을 붙잡을 정치행위가 필요했다. 정치권은 LH사태 방지법<sup>9)</sup>이라는 이름으로 공공주택특별법 개정안을 발의하였고, 잇달아 이해충돌방지법<sup>10)</sup>을 포함하여 LH 3법, 5법<sup>11)</sup>을 주장하였다. 이렇게 LH 사건이라는 대형 문제 흐름이 정치권에게 중대한 선거인 4.7재보선이라는 정치 흐름과 결합하게 된다.

### 3) 정책 흐름

정책 흐름은 문제의 해결책으로 다양한 아이디어와 정책의 집합이다. 이해충돌방지제도는 법제정을 중심으로 드러났다. 첫 번째 시기에서는 청탁금지법과 이해충돌이 하나의 법안으로 추진되었다. 그러나 제정 직전, 법 적용 대상에 사립학교와 언론을 포함하면서 이해충돌 조항이 삭제되며 제도화에 실패하였다. 새누리당은 준비된 법안의 이해충돌방지 내용이 모호하다는 것, 금품수수 및 부정청탁과 이해충돌은 개념이 다르므로 제쳐냈다고 주장하였으나, 김기식 의원 등 법 추진에 적극적이었던 더불어민주당 의원들이 국민여론에 밀려 사립학교와 언론을 포함하며 생긴 여당의 반발을 무마하기 위한 정치적 양보라고 이해된다.

두 번째 시기에는 부정청탁금지법의 개정을 통해 이해충돌방지제도를 도입하려는 정책 흐름이 주도적이었다. 2016년 8월 국민의당 안철수 의원이 가장 먼저 이해충돌방지조항이 포함된 청탁금지법 개정안을 제출<sup>12)</sup>하였고, 2018년 권은희 의원, 2019년 신창현 의원 등이 개정안을 제출하였다. 그 외에 공무원 행동강령을 통한 이해충돌방지제도의 시행이 부분적으로 이루어졌다. 국민권익위원회는 2017년 법 제정 추진을 발표했으나 본격적인 제정이 어려운 여건이라 판단하고, 2018년 4월 국민권익위 소관 ‘공무원 행동강령’에 이해충돌 방지규정을 우선 도입했다(국민권익위원회, 2022). 즉 이 시기에는 청탁금지법 개정과 행동강령에 의한 제도화가 정책 흐름이었다.

세 번째 시기에는 이해충돌방지법의 단독법 제정을 통한 제도도입이 주된 정책 흐름으로 설정되었다. 2019년 손혜원의원 투기의혹 사건, 2020년 박덕흠 이해충돌 사건 등이 독자적인 이해충돌방지법을 통한 규율 필요성을 정당화하였고, LH 사태는 처벌조항 필요성을 제기하게 되어 보다 강력한 법안이 정책 대안으로 제시될 수 있었다.

9) 아시아경제(2021.03.05) 투기이익 최대 5배 벌금...부라부라 ‘LH사태 방지법’ 착수 ; 동아일보(2021.03.08) 정부 ‘LH직원 부당이득 환수’ 법 검토 나서

10) 머니투데이(2021.03.09.) ‘LH 불길’ 이해충돌방지법에 옮겨 붙나...법제정 급물살 ; 한겨레(2021.03.09) ‘이해충돌방지법’ 미적대더니... LH투기 터지자 입법 ‘만지작’

11) 경향신문(2021.03.11) 민주당, ‘공직자 투기·부패 근절 대책 TF’ 띄우고 ‘LH 5법’ 추진

12) 문화일보(2016.07.29) 安·沈 “이해충돌방지 조항 복원”...‘시행 前 보완’ 움직임

## 2. 외적 변수

정책옹호연합모형에서 옹호연합의 형성과 활동은 외적 변수의 영향을 받는데, 안정적인 외적변수는 문제의 기본 속성, 자원의 분포, 기본적인 사회문화적 가치와 사회구조, 기본적인 법구조로 구성되고, 외부적 정치체제 사건은 사회경제 조건, 여론, 지배연합의 변화, 다른 하위체제로부터의 영향 등으로 구성된다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 121). 정책옹호 연합모형의 외적 변수는 ‘정책 대안과 정책행위자’에 영향을 미친다는 점에서 다중흐름모형의 문제 흐름 및 정치 흐름과 유사한 측면이 있다.

### 1) 안정적인 외적변수

이해충돌방지제도의 안정적인 변수 중 문제의 기본속성은 한국 사회의 부패관행과 고위 공직자 및 정치인의 부패사건이다. 둘째 사회문화적 가치는 공정인식의 확산과 연고주의 문화와의 충돌이다. 박근혜탄핵을 전후로 공정의 가치가 중요한 가치로 대두되고 있는데, 공정의 가치와 충돌하는 연고주의에 대한 문제의식은 이해충돌의 필요성을 공감하는 의식으로 변화하고 있다. 기본적인 법구조는 반부패법인 부패방지법과 청탁금지법이 사후처벌적 규범으로 작동하고 있고, 공직자윤리법이 퇴직자를 대상으로 이해충돌방지 제도를 부분적으로 시행하고 있다. 또한 이해충돌방지법을 보완하기 위해 개정된 공무원 행동강령도 포함된다.

### 2) 외적 정치체제 사건

외적 정치체제의 사건은 부동산 폭등과 손혜원·박덕흠의원 사건, LH 투기사건과 4.7재 보선이다. 이는 다중흐름모형의 초점 사건과 유사한데, 세 사건 모두 충격적 변수로 여론을 격동시키고, 정책행위자를 결집시킨 사건으로써 역동적인 변수로서 기능한다.

사회경제적 조건은 특히 부동산정책 실패로 인한 부동산폭등이 근저에 깔린 상태에서 세 사건이 촉매제가 되어 여론을 변화시켰다. 2021년 3월 실시된 국민권익위원회 조사결과<sup>13)</sup> 3,030명 중 83.2%(2,523명)가 이해충돌 방지법 제정이 시급하다고 응답하였고, 72.2%가 법 제정이 공직자의 부정한 사익추구를 막는데 효과적이라고 응답하여 여론의 변화를 확인할 수 있었다.

13) 한국경제(2021.03.31) 국민 10명 중 8명 “공직자 이해충돌 방지법 제정 시급”

### 3. 정책하위체제 분석

#### 1) 추진옹호연합

추진옹호연합은 행정부인 국민권익위원회와 찬성 국회의원, 시민사회단체 등으로 구성된다. 정부측에서는 반부패·청렴업무의 소관부처인 국민권익위원회만 해당한다. 공직자윤리법을 관리하는 인사혁신처는 이해충돌방지법 제정과 관련하여 기능하지 않았다. 정치집단 또는 국회의원의 경우 민주당과 정의당, 국민의당의 정무위 소속의원 등 일부 의원이 해당되는데, 특정당의 전폭적인 지지를 받아 꾸준히 추진해왔다고 보기는 어렵다. 정의당의 경우 심상정의원을 중심으로 이해충돌방지법을 공직자윤리법과 통합하는 포괄입법 추진을 꾸준히 제기했으나 당론으로 통합된 법률안을 추진하지는 않았다. 따라서 정치권의 경우 찬성 국회의원으로 포괄할 수 있다.

시민사회단체의 경우 민변과 참여연대, 경제정의실천시민연합, 한국YMCA전국연맹, 한국투명성기구, 홍사단 투명사회운동본부, 바른사회시민회의 등이 있으며, 문재인정부의 민관협의체인 청렴사회민관협의회<sup>14)</sup>도 추진옹호연합에 포함된다.

추진옹호연합의 신념체계는 공직윤리와 청렴의식이라 볼 수 있다. 이를 위해 부패예방과 공직윤리의 현실화를 위한 제도 도입을 추구하였다. 다만 정치권의 경우 국민여론의 반영을 추가할 수 있다.

#### 2) 저지옹호연합

저지옹호연합의 구성은 표면화되지 않았다. 청탁금지법의 경우, 농축산업자와 언론 등 이해당사자가 직접 반대옹호연합을 구성하였으나, 이해충돌방지법의 법대상자는 공무원 일반이지만, 비교적 영향이 크게 미치는 계층은 퇴직공무원, 고위공직자, 국회의원, 지방의원 등이다. 이들은 사회지도층이고 선출직 특히 공무원인 경우 국민의 여론을 무시할 수 없기 때문에 드러나게 반대의견을 표시하기 어려웠다. 그러나 이들 중 대부분은 소극적인 형태의 저지옹호연합을 형성하고 있었다.

저지옹호연합의 신념체계는 사적이익의 옹호이다. 박덕흠의원은 대표적인 양상이지만, 많은 국회의원의 상임위 활동은 이해충돌의 여지가 있는데, 지방의원<sup>15)</sup>의 경우 더 심각하다. 사적이익의 옹호를 표면에 드러낼 수 없기 때문에 다른 명분을 내세운다. 지방의원이나 국

14) 사회 각계로 구성된 청렴사회민관협의회와 서울·부산·경기 등 16개 지역 청렴사회민관협의회에서는 ‘이해충돌방지법 입법 촉구 결의안’을 채택해 이해충돌방지법 제정에 대한 사회각계의 요구를 전달했다.(국민권익위원회, 2022)

15) 한국경제(2022.08.11) 기업 위에 공무원, 공무원 위에 지방의원…먹이사슬이 기가막혀!

회의원의 경우 상임위 이해충돌에 대한 논리는 상임위원회의 전문성이 필요하기에 회피나 제척이 불가하다는 논리를 내세운다.

따라서 표면적인 저지옹호의 신념이나 논리는 다르게 주장되었다. 첫 시기 부정청탁금지법과 통합되어 이해충돌방지법을 추진할 당시에도 새누리당의원은 반대논리를 드러내지 않았다. 국회의회의록을 살펴보면 행위규제가 어느 정도인지에 대한 우려로 인한 부정적 시각이 나타났는데, 많은 의원이 이해충돌방지 조항에 대한 이해가 부족하였다. 그런 이유인지, 표면적인 반대논리는 ‘준비된 법안의 이해충돌방지 내용이 모호하다’, ‘입법안이 준비가 부족하다’는 것이었다. 김용태 소위원장은 이해충돌방지 내용이 모호하고 자의적 해석이 너무 많으며 배제하자고 주장<sup>16)</sup>하기도 하였는데, 결국 이해충돌방지 조항이 빠진 법안이 본회의에 상정되었다. 2015년 1월 8일 제330회 법안심사소위 회의록에 의하면 사립학교를 넣는 문제로 김용태 위원장과 민주당 김기식 의원간의 갈등이 있었고, 신동우 의원이 빼고가자는 의견을 개진한 후 점심먹으며 의논하자고 회의를 중단한 후 속개된 회의에서 이해충돌방지 부분은 이후 계속 심사하자고 결정되었다.

청탁금지법의 경우 경제위축이라는 논리가 반대논리로 표면화되었으나, 세 번째 추진 시기인 이해충돌방지법의 제정 단계에서는 반대논리를 표면화되지 않았다. 그만큼 LH사건에 의한 국민여론이 강하게 작동했다고 볼 수 있다. 하지만 국회의원의 사적이해관계에 대한 심사 등 현실적 규제를 위한 장치는 아직도 마련되지 않았고 상임위 배정에 고려되고 있는지 확인되지 않는다<sup>17)</sup>.

### 3) 정책선도자(정책중개자)

이해충돌방지법 제정과정에서 정책선도자는 시기별로 약간의 변동이 있다. 첫 시기인 청탁금지법 제정시기에는 행정부인 국민권익위원회가 주도적인 역할을 하였다. 법제정 추진이 김영란 국민권익위원장에 의해 발의되고 추진되었기에, 국민권익위원회가 명백히 정책선도자라고 볼 수 있다. 그러나 김영란 위원장이 사임한 후 이정보 위원장이 청탁금지법의 제정을 주도하였지만, 이해충돌방지법에 대한 적극성은 부족하였다.

이해충돌방지법 제정 1기에는 두드러진 정책선도자가 등장하지 않았다. 이때부터 시민사회가 적극적으로 역할을 하기 시작했다. 국회의원 중에는 심상정의원과 안철수의원이 비교적 적극적인 역할을 하였는데, 가장 먼저 개정안을 제출한 안철수 의원은 개정안 제출 이후 별다른 활동이 없었다. 반부패 5개 단체는 성명서 등을 통해 이해충돌방지법의 필요성을 제기했으나 두드러진 성과는 없었다. 이 시기 비교적 두드러진 활동은 자유주의 시민단체인 바른사회시민회의의 활동인데, 토론회, 성명서, 언론 기고 등을 통해 이해충돌방지법의 제정

16) 2014년 12월2일 제329회 법안심사소위

17) 내일신문(2022.08.23) 국회 곳곳에서 터지는 ‘이해충돌’ 논란

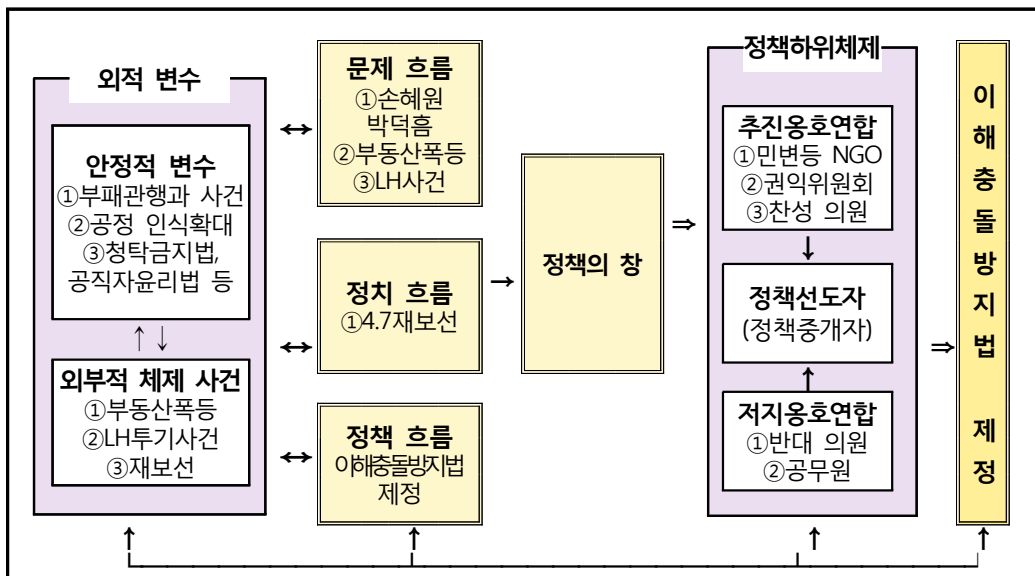
을 꾸준히 주장<sup>18)</sup>하였다.

이해충돌방지법 제정이 이루어진 제정 2기에는 민변과 참여연대가 정책선도자 역할을 수행한 것으로 볼 수 있다. LH의혹 기자회견이 법제정을 이끌었고, 민변과 참여연대는 부동산 투기 의혹을 제기하는데 그치지 않고, 반부패 5단체와 함께 지속적 활동을 통해 이해충돌방지법 제정의 여론을 조성했다. 이 시기 국민권익위원회도 정책선도자의 역할을 한 것으로 분석된다. 권익위는 2019년 이해충돌방지법 정부안을 국회에 제출하여 법제정의 단초를 마련하였고, 본격적인 국회 논의가 시작되면서 여덟차례의 정무위 법안심의 과정에 의원들을 설득하기 위해 여야 정당대표, 원내대표, 정무위원, 법사위원 등을 수십 차례 방문했다. 또한 방송 출연, 언론보도, 간담회 등을 추진했다(국민권익위원회, 2022). 즉 권익위원회는 전 과정에 걸쳐 정책선도자로서 또한 정책중개자로서 기능하였다.

정책선도자로서의 국민권익위원회와 시민사회단체는 기자회견, 언론기고, 방송출연, 1인 시위 등을 통한 홍보활동, 토론회, 간담회, 공청회 등을 통한 지지논리의 피력, 정무위원과 법사위원에 대한 설득과 협상 등을 전략으로 활용하였다.

#### 4. 정책의 창

〈그림2〉 이해충돌방지제도 정책결정과정 분석결과



정책의 창은 정책선도자가 선호하는 정책제안(pet proposals)을 밀어붙일 기회이나, 일정

18) 문화일보(2016.07.14) “公益보다 私益 우선 만연… 의원 이해충돌방지制 꼭 법제화해야”

에 따라 열리는 창이 아닌 경우 강력한 문제의 출현이나 사건에 의해 열리기 때문에 예측할 수 없다. 그리고 창은 빨리 닫힌다. 기회는 자주 오지만 바로 지나가고, 정책의 창이 열린 기회를 놓치면 다른 창이 열리기를 기다려야 한다(Kingdon, 1995: 194-195). 이해충돌방지법은 김영란 권익위원장이 첫 번째 정책선도자로 제도화를 추진한 지 8년 이상이 지나고 서야 제도화에 성공하였다.

청탁금지법이 제정된 이후부터 이 과정에서 최소한 세 번의 정책의 창이 열렸다. 손혜원 의원 사건(2019), 박덕흠 의원 사건(2020)에 의해 열린 정책의 창은 정치 흐름과 결합하지 못하여 성과없이 닫혔으나, 연달아 발생한 LH사건(2021)이 4.7재보선이라는 정치 흐름과 결합하면서 정책화에 성공하였다.

## V. 결론 및 시사점

### 1. 연구결과 요약

융합모형을 분석틀로 하여 이해충돌방지제도의 정책결정과정 분석을 진행한 결과는 다음과 같다.

먼저 외적변수는 옹호연합의 형성과 활동에 영향을 주는데, 이해충돌방지법 제정과정에서 안정적인 외적변수는 ‘부패관행과 고위공직자 및 정치인의 부패사건’이라는 기본속성에 ‘공정인식의 확산과 연고주의 문화와의 충돌’이라는 사회문화적 가치의 변화가 안정적인 외적변수로 작동했고, 외부적 정치체제사건은 역동적 변수로 작동하는데, 부동산폭등과, LH사건, 4.7재보선이 결합하여 작동했다.

그리고 다중흐름모형의 세 흐름 중 부동산폭등과 손혜원·박덕흠의원 사건, LH사건이라는 문제흐름과 4.7재보선이라는 정치흐름이 결합하여 정책의 창을 열게 되었다.

정책의 창을 열리며 추진동력을 획득한 추진옹호연합과 정책선도자의 활동을 통해 법제화가 이루어졌다. 추진옹호연합은 행정부인 국민권익위원회와 찬성 국회의원, 시민사회단체 등으로 구성되었고 명분과 신념체계가 확고했다. 특히 LH사건을 촉발시킨 시민사회단체와 국민권익위원회는 정책선도자로 기능했다. 이들의 정책선도자로서의 활동은 기자회견, 언론기고, 방송출연, 1인 시위 등을 통한 홍보활동, 토론회, 간담회, 공청회 등 매우 적극적으로 이루어졌는데, 특히 정무위원과 법사위원에 대한 설득과 협상 등이 적극적으로 이루어졌다.

저지옹호연합의 구성은 표면화되지 않았는데, 저지옹호연합의 신념체계는 ‘사적이익의 옹호’이므로, 윤리적 명분 부족했고 표면화되기 어려웠다. 저지옹호연합은 보수정당 국회의원이 대표적이고 법의 대상이 되는 고위공무원이 배후에 자리잡고 있다. 명분이 부족한 이들



의 전략은 법제정 과정을 방해하는 지연과 규제내용의 축소 전략이었는데, 법안의 모호성을 트집 잡는 등이 대부분이었다.

결국 명분과 신념체계가 확고한 추진옹호연합의 성공으로 법제화가 이루어졌으나, 국회의원과 기관장에 대한 이해충돌 관리의 실효성, 인사혁신처와 국민권익위로 이분화된 이해충돌 관리 권한, 기타 제도 운영의 실효성 문제 등이 제기되고 있다. 이러한 제도의 미비점에 대한 지적은 대통령 등의 사적채용 등 이해충돌 비판<sup>19)</sup>, 국회의원 상임위 활동과 관련된 이해충돌 관련 비판<sup>20)</sup>, ‘국회 공직자의 이해충돌 방지규칙안’ 계류된 상태로 미제정, 윤리특위 미구성 등 국회의 미온적 태도<sup>21)</sup>에 대한 비판 등 법 시행 이후의 언론 동향에서 찾아볼 수 있다.

## 2. 시사점

정책의 결정은 문제의 흐름에 정치 흐름이 결합하는 결정적 순간에 정책의 창이 열리며 추진옹호연합이 추진동력을 얻고 활동함으로써 정책결정에 이르게 되었는데, 이 연구에서 분석한 결과 이 두 흐름이 어떻게 결합하였는지를 주목할 필요가 있다. 청탁금지법이 제정된 이후부터 이해충돌방지법이 제정되는 전 과정에서 세 번의 정책의 창이 열렸으나, 손혜원의원 사건(2019), 박덕흠의원 사건(2020)에 의해 열린 정책의 창은 정치 흐름과 결합하지 못하여 성과없이 닫혔으나, 연달아 발생한 LH사건(2021)이 4.7 재보선이라는 정치 흐름과 결합하면서 정책화에 성공하였다. 즉 누적된 문제의 흐름과 정치흐름을 만나게 하는 것이 정책 성공을 위해 필요한 요소이다. 물론 이의 배경에는 정책대안으로서의 정책흐름이 준비되어야 한다. 이해충돌방지법은 8년 넘는 준비과정이 있었다는 배경을 주목해야 한다. 이러한 시사점은 최근 제기되는 이해충돌방지제도의 보완, 반부패법제의 정비<sup>22)</sup> 등 반부패정책의 성취를 위해서 우리가 할 바를 보여준다. 즉 정책대안에 대한 준비가 되어 있어야 문제흐름과 정치흐름을 만날 때 제대로 정책의 창을 열고 정책화에 진입할 수 있는 것이다. 이

19) KBS 2022.07.09. 손서영. 尹 “친척, 선거운동 함께한 동지”...野 “대통령실 친인척 채용 공개”; YTN 2022.07.16. 송경철 앵커, 대통령실 ‘사적 채용’ 논란에 권성동 “9급 가지고 뭘”

20) 내일신문 2022.08.04. 박준규. [조명희 의원이 국토교통위원회에 임명되기까지] ‘이해충돌 심사결과’는 의견일 뿐; 경향신문 2022.09.21. 류인하. 부동산 이해충돌 의혹 국회 상임위 의원 60% “의혹답변 안 하거나, 의혹해소 부족해”; 아주경제 2022.10.23. 김승권. [2022 국감] 여야 ‘주식 보유’ 백경란 고발 안건 통과... 이해충돌 쟁점은?; YTN 신현준 2022.10.17. “천세영 국교위 위원 교육업체 이사 겸직”...“사퇴 의사”

21) 내일신문 2022.10.14. 박준규. 쏟아지는 막말·이해충돌 논란... 국회엔 징계심사할 윤리위 없다; 서울경제 2022.09.14. 최성욱. 참여연대 “국회, 이해충돌 공개 규칙 제정해야” 헌법소원

22) 22년 8월23일 전현희 국민권익위원장은 공공재정환수법, ‘부패방지권익위법’, ‘청탁금지법’, ‘이해충돌 방지법’, ‘공익신고자 보호법’에 각각 규정된 신고자 보호·보상 규정을 단일 법률로 통합할 예정이라고 밝힘

것은 또한 정책 실패의 요인이기도 하다. 정책대안의 준비가 부족하고, 신념체계와 정책옹호집단의 형성이 이루어지지 못한다면 법제화가 이루어진다 해도 허울뿐인 제도화에 그칠 수도 있다.

두 번째 시사점은 추진옹호연합과 정책선도자의 역할과 전략이다. 이해충돌방지법 제정 과정에서 대표되는 추진옹호연합과 정책선도자는 시민사회단체와 국민권익위원회였다. 조직과 예산을 가진 행정부가 정책선도자의 역할을 맡아 추진동력에 긍정적 요인이 되었지만, 행정부는 조직의 틀 안에 갇혀 있을 수밖에 없다. 따라서 행정부가 정책선도자로 나섰을 경우에는 이를 보완하고 시각을 넓힐 수 있는 민관학이 결합하는 폭넓은 옹호연합을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 반부패정책의 대안을 꾸준히 생산하는 민관학의 상설적인 활동이 도움이 되리라 본다.

세 번째 시사점은 이 연구를 통해 옹호전략이 설득과 협상, 홍보 등 정치적 협상에 치우치고 풍부하지 못했다는 점을 발견했다는 것이다. 이해충돌방지제도 과정에서 정책옹호연합 모형이 강조하는 ‘학습’ 전략은 부족하였고 설득과 협상, 홍보에 주력하였다. 즉 학습전략이 부족한 채 국회 및 의원들에 대한 설득과 협상 등 정치적 협상이 큰 힘을 발휘한다는 점이 한국의 정책결정과정의 특징이자 한계이고, 학습전략을 포함한 저지옹호연합을 설득해내는 전략의 개발이 필요하다는 것이다. 따라서 한국의 정치 및 입법환경에서 반부패정책의 도입과 개선을 위해서는 추진옹호연합이 구사하는 전략에 대한 연구도 필요하다.

이 연구는 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 융합모형으로 정책결정과정을 분석함으로써 한국적 정치지형의 특성에 맞는 분석틀을 제시하였다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 언론기사, 국민권익위원회 백서, 공청회 자료, 국회 회의록, 시민단체의 성명서 및 논평, 학술논문 등 질적 자료를 통한 분석을 종합적으로 진행함으로써 연구자의 주관적 평가에 의존하는 경향을 피할 수 없다는 한계가 있다. 이는 후속연구에서 방법론의 보완<sup>23)</sup>을 통해 개선해 나갈 것이다.

또한 추진옹호연합의 전략과 반대옹호연합의 정책도입 저지 흐름에 대한 분석 자료가 빈곤하여, 정책옹호연합모형의 특징 중 하나인 옹호집단간의 갈등과 조정에 대해 유효한 연구가 이루어지지 못한 것도 이 연구의 한계이다. 특히 연구 목적 중 하나인 정책결정과정의 비합리성과 통제방안에 대한 단서가 부족한 것이 가장 아쉬운데, 이는 법시행 이후 드러나는 문제점에 대한 정책평가를 통해 보완되어야 할 과제이다. 이러한 점은 반부패정책의 과정-결과에 대한 후속 연구를 통해 꾸준히 보완해 나갈 것이다.

23) 분석을 보완하는 방법으로 전문가평정을 활용하는 국제투명성기구의 국가반부패시스템(NIS)방법론 등 추가 방법론의 활용을 검토하고 있다.

## 참고문헌

- 국민권익위원회. (2022). 『2021년 국민권익위원회 백서』.
- 김남욱, 신봉기. (2021). 자본 및 금융영역에서의 이해충돌방지. *부패방지법연구* 4(2)
- 김모모, 이찬구. (2021). 역동적 외적변수로 인한 정책옹호연합의 신념체계 변화와 정책변동; COVID-19사태와 원격의료 허용 정책 사례. *한국정책학회보* 30(3).
- 김순양. (2017). 보건의료정책과정에서의 정책행위자의 신념(beliefs)과 이해(interests). *지방정부연구* 21(2): 405-434.
- \_\_\_\_\_. (2006). 보건의료 정책형성 과정의 동태성: 옹호연합모형(ACF)을 통한 의료보험 통합일원화 논쟁의 해석. *한국정책학회보* 15(3): 1-35.
- 김주상, 장현주. (2022). 공직자의 이해충돌방지를 위한 정책결정과정 분석: 텍스트마이닝을 활용한 다중흐름모형의 적용. *한국행정학보* 56(3): 35-66.
- 김지수, 김민곤, 이정철, 허만형. (2012). 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. *한국정책학회보* 21(1): 251-283
- 김정인. (2021). 해외 주요 국가의 공직자 이해충돌방지법 규정과 관리 기관 제도 분석. *감사논집* 36:73-97.
- 김현희. (2016). 캐나다의 부패방지 법제에 관한 소고. *영남법학* 42:1-27.
- 박세훈. (2021). 반부패 관련 법제의 정비방안에 관한 연구. *한국부패학회보* 26(3).
- 박정원. (2021). 정책옹호연합모형(ACF)을 통한 정책변동 분석: 건강보험 보장성 강화 정책을 중심으로. *국가정책연구* 35(2). 115-154.
- 박주철. (2021). 공직자의 이해충돌 규제 제도에 관한 연구: 캐나다 비교. *행정법연구* 65
- 박진우, 조광래. (2022). 수정된 다중흐름모형을 활용한 기업도시정책의 변동과정 분석 *한국정책연구* 22(1).
- 박홍식. (2008). 공직자 이해충돌 행위의 개선을 위한 연구. *한국행정학보* 42(3).
- 방정희. (2011). 국회의원의 이해충돌 방지제도: 상시정보공개와 시민적 감시. *의정연구*, 26(3): 161-167.
- 배봉준. (2019). 지방정부간 갈등의 정책결정연구: 옹호연합모형의 적용. *지방정부연구* 23(3): 357-384.
- 배용수, 주선미. (2016). 제4차 공무원연금 개혁정책의 형성과정 분석: 복합흐름모형의 적용을 중심으로. *국정관리연구* 11(2): 109-141.
- 백승기. (2015). 『정책학 원론』: 516-520. 서울: 대영문화사
- 선애경 외. (2017). 교육정책 변동과정 분석에서 ACF의 유용성과 한계 :옹호연합, 신념체계, 정책지향적 학습을 중심으로. *교육정치학연구* 제24권 제3호: 27-52.
- 유정호, 김민길, 조민호. (2017). ACMS 모형을 활용한 정책변동과정 분석: 4 차 공무원연금개혁을 중심으로. *국정관리연구*, 12(3):109-139.
- 윤태범. (2004). 공직윤리 확보를 위한 이해충돌 회피의 제도화 방안: *한국행정학회 춘계학술*
- 이상수. (2012). 퇴직공직자의 이해충돌 방지를 위한 행위제한제도의 입법과정 분석에 관한 연구. *한국행정학회하계학술대회발표논문*
- 이성기. (2012). 미국의 뇌물 부정청탁 및 이해충돌방지법에 관한 연구. *미국헌법연구* 23(2).

- 이유봉. (2012). 공직부패 종합대책법으로서의 부정청탁 및 이해충돌 방지법안에 대한 분석연구. 법제 분석지원연구12-25-1.
- 이정주, 김상년. (2020). 청탁금지법 개정안에 대한 입법 현황분석. 한국부패학회보 25(1).
- 이현정 · 김선희. (2015). 수정된 정책옹호연합모형(ACF)을 활용한 정책변동 분석-의료영리화정책을 중심으로-. 한국정책학회보 24(4): 301-338.
- 장현주. (2017a). 한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도자의 유형, 역할과 전략은 무엇인가? -Kingdon의 다중흐름모형에 대한 메타분석-. 한국정책학회보 26(2): 449-474.
- \_\_\_\_\_. (2017b). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서 정책 선도자는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가: 지방정부연구 21(2): 379-403.
- 전훈. (2016). 프랑스에서의 부패방지 법제. 강원법학 47.
- 정신교. (2021). 공직자의 부패방지를 위한 이해충돌방지법의 실효성 확보방안. 한국부패학회보26(3).
- 정우철, 우창빈. (2015). 다중흐름모형의 수정모형을 활용한 정책과정 분석: 치매특별등급제도의 정책 변동 과정에 대한 분석. 한국정책학회보 24(3): 437-470.
- 조석주. (2021). 입법부에서의 이해충돌. 21세기정치학회보 31(4).
- 진중순 외. (2017). 공직자의 직무-재산간 이해충돌 회피제도와 현실 : 국가 간 제도 비교 및 부처의 제도화 수준 탐색. 한국행정논집 31(4).
- 최윤영. (2015). 미국법상 공직자의 주식백지신탁제도에 관한 고찰. 공법연구, 44(2): 509-532.
- 한석태. (2017). 「정책학 개론」: 469-485. 서울: 대영문화사
- 현상진, 문광민. (2019). 탈원전 에너지정책의 변동 분석: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형을 중심으로. 한국사회와 행정연구 30(3): 97-129.
- 현선훈, 주재현. (2022). 공동주택 갈등사례의 정책변동 비교분석: 다중흐름모형의 적용을 중심으로. 한국정책과학학회 26(2)
- Kingdon, John W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies, (2nd ed.) New York: Adison Wesley Longman
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). "An advocacy Coaliton Framework: An asesment." In P. Sabatier (ed.), Theories of policy process, 117-159. Boulder, CO: Westview Press.
- OECD. (2003). Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview. Paris: OECD.

국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)

국무총리 정부업무평가위원회(<https://www.evaluation.go.kr/>)

국민권익위원회(<http://www.acrc.go.kr/>)

국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>)

국회회의록(<http://likms.assembly.go.kr/record/index.jsp>)

청와대(<http://www1.president.go.kr/government-projects>)

참여연대(<https://www.peoplepower21.org>)

빅카인즈(Big Kinds)(<https://www.bigkinds.or.kr/>)

「공직자의 이해충돌 방지법안, 정부안」(의안번호 제2101023호).

- 「공직자의 이해충돌 방지 및 윤리에 관한 법률안(심상정의원등12인)」(의안번호 제2104360호).
- 「공직자의 이해충돌 방지법안(박용진의원 등 11인)」(의안번호 제2104397호).
- 「공직자의 이해충돌방지법안(이정문의원 등 14인)」(의안번호 제2105661호).
- 「공직자의 이해충돌 방지법안(유동수의원 등 10인)」(의안번호 제2107228호).
- 「공직자의 이해충돌방지법안(배진교의원등14인)」(의안번호 제2108831호).
- 「공직자의 이해충돌 방지법안(대안)」(의안번호 제2109818호).
- 「공직수행의 투명성 보장과 이해충돌 방지를 위한 법률안(김기식등 13인)」(의안번호 제1907360호).
- 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안, 정부안」(의안번호 제1906272호).
- 「공직자의 이해충돌 방지 및 윤리에 관한 법률안(심상정의원 등 10인)」(의안번호 제2023558호).

투고일자 : 2023. 01. 12

수정일자 : 2023. 03. 30

계재일자 : 2023. 03. 31

## &lt;국문초록&gt;

## 이해충돌방지제도의 정책결정과정과정에 관한 연구

장 진 희

이 연구는 다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 융합모형을 분석틀로 하여 이해충돌방지법의 제정과정에 미친 요인을 분석함으로써, 정책과정에서 어떠한 요인이 결정적 요인이 되고, 반대로 비합리적 결정을 이끄는 요인이 되는지를 탐색하여, 한국 정치지형에서의 반부패정책의 정책결정과정에 대한 시사점을 도출하는 데 있다.

융합모형에 따른 분석결과 이해충돌방지법 제정과정에서 외적변수는 ‘부패관행과 고위공직자 및 정치인의 부패사건’이라는 기본속성에 ‘공정인식의 확산과 연고주의 문화와의 충돌’이라는 사회문화적 가치의 변화가 안정적인 외적변수로 작동했고, 부동산폭등과, LH사건, 4.7재보선이 결합하여 역동적 변수로 작동했다. 이들 역동적 변수는 동시에 다중흐름모형의 주요 흐름으로 작동했는데, 부동산폭등과 손혜원·박덕흠의원 사건, LH사건이라는 문제흐름과 4.7재보선이라는 정치흐름이 결합하여 정책의 창을 열게 되었다. 정책의 창을 열리며 추진동력을 획득한 추진옹호연합과 정책선도자의 활동을 통해 법제화가 이루어졌다. 그러나 LH사건으로 분노한 민심과 재보선이라는 정치일정에 쫓긴 결과, 법제가 마무리된 이해충돌방지제도는 국회의원과 기관장에 대한 이해충돌관리의 실효성, 인사혁신처와 국민권익위로 이분화된 이해충돌 관리 권한, 기타 제도 운영의 실효성 문제 등을 갖고 있다.

이 연구는 누적된 문제의 흐름과 정치흐름을 만나게 하는 것이 정책 결정을 위해 필요한 요소라는 점을 시사한다. 또한 정책대안으로서의 정책흐름이 준비되어야 한다. 즉 정책대안에 대한 준비가 갖춰져야 문제흐름과 정치흐름이 만날 때 제대로 정책의 창을 열고 정책화 단계에 진입할 수 있는 것이다. 반대로 정책대안의 준비가 부족하고, 신념체계와 정책옹호집단의 형성이 이루어지지 못한다면 법제화가 이루어진다 해도 허울뿐인 제도화에 그칠 수도 있다는 정책실패의 요인을 보여준다. 특히 행정부가 정책선도자의 역할을 맡을 경우 국가조직의 틀이라는 한계를 가지므로 이를 보완할 수 있는 민관학의 결합 등 폭넓은 옹호연합을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

주제어: 이해충돌방지법, 정책과정, 정책결정과정, 다중흐름모형, 정책옹호연합모형, 반부패정책