「지방정부연구」 제23권 제2호(2019 여름): 297-327
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.2 (2019 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.2.14

‘청탁금지법’ 초점사건, 집단동원, 의제설정 연구: 정책 태도 평가를 위한 어조값(Tone measures) 측정을 중심으로*

이 영 웅**
이 규 명***
이 동 규****

국문요약

본 연구는 ‘부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(이하 청탁금지법)’ 제정과정을 사례로 선정하여 Birkland(1998)의 초점사건, 집단동원, 그리고 의제설정 차원에서 분석하고자 했다. 대통령, 의회, 헌법재판소 모두 청탁금지법의 입법취지 및 헌법합치에 대한 의견을 밝힐 때 세월호 사건을 언급한 바 있다. 이에 본 연구는 해당 법률과 세월호 사건 사이에 모종의 관계가 있을 것이라는 문제의식에서 시작되었다. 구체적으로 청탁금지법 통과에 영향을 끼친 초점사건이 있었는가?, 입법과정에서 의제설정과 집단동원을 확인할 수 있는가?에 대한 답을 찾고자 했다. 분석결과 세월호 사건은 Kingdon(2011)이 언급한 파급효과를 일으킨 다른 영역의 초점사건이었다. 정무위원회 회의록을 통해 공식적 행위자인 행정부와 입법부가 입법논의에 참여하여 최종산물인 위원회안을 도출해내는 동원에 나섰다는 것 또한 확인할 수 있었다. 본 연구는 정책학적 관점을 반부패영역의 입법과정에 적용하여 연구질문을 해결했으며 입법적 개선을 제안함으로써 이론적·정책적 기여를 동시에 해냈다.

주제어: 청탁금지법, 초점사건, 집단동원, 의제설정

Ⅰ. 서론

부패는 국제투명성기구(TI, Transparency International)에서 발표한 2018년 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)에서 우리나라는 180개국 중에서 45위를 기록하였다. 이 결과는 전년에 비해 상승한 결과이지만, OECD 36개국 중 30위를 차지하였다는 점에서 볼 때 여전히 부패인식지수가 개선되지 못하고 있다. 이처럼 우리나라에서 공공부문의 부패, 권력형 부패행위 등은 만연해 있으며, 이를 개선하기 위한 반부패 정책 및 제도 구축이 지속해서 추진되고 있다. 그러한 움

* 이 논문은 ‘동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음’을 밝힙니다.
** 제1저자
*** 공동저자
**** 교신저자

직임 중에 하나로 볼 수 있는 것이 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(이하 청탁금지법)의 제정이다.

청탁금지법은 2011년 국무회의에서 입법 필요성이 제기된 이후 2015년 국회 본회의 의결을 거쳐 제정되기까지 많은 우여곡절이 있었다. 2013년 박근혜 정부는 이를 국정과제로 선정하여 정부의 최종안을 국회에 제출했지만, 국회에서의 검토와 논의는 지지부진했다. 입법 예고 이후, 2년 동안 논의가 이루어지지 않던 이 법은 세월호 참사를 계기로 다시 주목받게 되었다. 세월호 참사의 원인이 우리 사회에 만연한 부정부패로 지적되었으며, 박근혜 대통령은 세월호 대국민 담화에서 "정부가 제출한 일명 '김영란법'으로 불리는 '부정청탁금지법안'이 국회에 제출돼 있다. 국회의 조속한 통과를 부탁드린다"는 발언을 했기 때문이다. 이러한 청탁금지법은 여론의 관심을 받아 2015년에 제정되었다.

이에 본 연구는 초점사건 이후 조속한 국회 통과가 이루어진 공공부문의 반부패 정책결정과정을 분석하고자 하였다. 이를 위해 19대 국회에서 부패근절을 위한 "비상(非常)한 방법"[1)]이라 평하는 청탁금지법의 입법과정을 사례로 선정하였다. 관련 선행연구를 검토한 결과 기존 연구들은 반부패영역 법률의 타당성 분석이 주를 이루고 있어, 본 연구에서는 전반적인 입법과정을 대상으로 하였다.

Birkland(1998)의 연구를 바탕으로, 본 연구는 다음과 같이 세 가지 차원의 연구 질문을 도출하였다. 첫째, 청탁금지법에 대한 관심을 증폭시킨 초점사건은 존재하는가? 둘째, 행위자들이 정책결정에 참여하는 집단동원이 발생하였는가? 셋째, 정책과정에서 주요 의제에 변화가 발생하였는가? 이를 위해 본 연구는 청탁금지법(별칭: 김영란법)이 최초로 제안된 2012년 8월 22일부터 19대 국회 본회의에서 가결된 2015년 3월 3일까지로 한정하여, 기간 내에 작성된 기록물(국회회의록과 언론 보도기사) 등의 자료를 토대로 분석하였다.

본 연구는 우선 초점사건, 집단동원, 의제설정에 관한 이론적 검토를 통해 Birkland(1998)의 정책태도 평가를 위한 어조값(Tone measures) 측정분석을 적용하여, '수정된 어조값(Tone measures) 측정분석' 연구설계를 제시하여 연구에 적용하였다. 도출된 기준과 분석 요소에 따라 초점사건과 청탁금지법 제정 간의 관계, 그리고 청탁금지법 제정에 이르기까지의 집단동원과 의제설정의 변화 등을 분석하여 이론적·정책적 함의를 제시하였다.

Ⅱ. 이론적·제도적 배경

1. 의제설정과 초점사건

1) 의제설정

민주주의를 채택한 사회에서는 개인이 겪는 불편, 어려움이 반드시 집단, 더 나아가 국가의 공

1) 19대 국회(정무위원회) 법안심사소위원회 회의록 2014년 5월 27일, p. 7

적 개입의 대상이 되지는 않는다(Jones, 1970; Cobb and Elder, 1983; Birkland, 2011). 이렇듯 사회가 해결해야 할 문제는 객관적 사실, 주관적 해석, 사회적 수용이 공존하기에 과거부터 명료하게 정의하기 어려운 개념이었다(Lauer, 1976). 주관적 요소란 현 상황의 인과관계 그리고 대안에 대한 해석인데 특정 해석방식에 다수 구성원들이 동조할 때 그것이 공적인 것으로 인정받는다(Saurugger, 2016).

Cobb and Elder(1971: 905)에서 "정치공동체가 관심을 기울일 실익이 있는 문제들에 대한 정치적 대화들의 집합"으로 의제를 정의한 이후 의제의 유형과 의제설정은 비중 있게 다뤄졌다(Cobb and Rose, 1997; Hilgartner and Bosk, 1988; Kingdon, 2011; Birkland and DeYoung, 2013). 이후 Cobb and Elder(1972)는 의제를 체제의제,[2] 제도의제로 구분하면서 의제설정을 주어진 공동체 안에서 정치적 대화가 이루어질 이슈들의 목록을 작성해나가는 것으로 정의했다. 이후 Kingdon(2011)는 결정의제를 추가함으로써 의제의 유형을 확장시켰는데(Stewart et al., 2008) 의제가 공적·사적 이슈들의 집합과는 구별되는 것이라는 점을 강조했다(Rochefort, 2016). Jones(1994)는 의제설정이 균형상태를 유지하거나 그것으로부터의 이탈을 가속하는 방식으로 갈등을 관리하는 정치적 대화라고 보았는데 Birkland(2011)는 Jones(1994)가 부각한 '갈등관리 수단인 의제설정' 측면을 이전 연구자들과의 논의와 종합했다. Zahariadis(2016)의 경우 의제와 의제설정에 있어 정부의 행위가능성(actionable)을 강조했다는 점에서 차이를 보인다.

〈표 1〉 연구자별 의제 및 의제설정에 관한 논의

저자	논의와 의의	비고
Cobb and Elder (1971: 905) Cobb and Elder (1972)	의제를 정치공동체가 관심을 기울일 실익이 있는 문제들에 대한 정치적 대화들의 집합으로 보았고 의제설정은 그러한 정치적 대화가 이루어질 이슈들의 목록을 작성해나가는 과정으로 정의함	정치학, 정책학적 관점에서 의제·의제설정에 대한 논의를 본격적으로 시작함
Kingdon (2011: 3)	"정부 공무원들 그리고 그들과 긴밀한 관계에 있는 이들이 주어진 시점에 진지한 관심을 기울이는 주제 또는 문제"로 의제를 정의하고 이러한 의제들에 "우선순위를 부여하면서 관심의 범위를 좁히는 것"을 의제설정으로 보았음.	이슈와 의제를 명백하게 구분함
Jones (1994)	그 누구도 갈등의 특정 측면을 부각할 독점적 권한을 갖지 못한 채로 이루어지는 정치적 대화(Political dialogue)	의제설정을 정치적 갈등과 결부시킴
Birkland (2011)	의제설정을 '문제, 대안이 대중과 엘리트들의 관심을 더 받거나 잃게 되는 과정이며 그 속에서 특정 이슈를 부각시키려는 행위자·집단과 그것을 저지하려는 행위자·집단의 활동이 일어나기도 하는 것'으로 봄	선행연구에 등장한 의제, 의제설정 관련 정의를 종합하려 시도함
Zahariadis (2016)	의제설정을 공적 이슈들 중 정부가 실질적 조치를 취할 것들을 선별하는 과정으로 인식	의제설정과 정부의 행위가능성간의 관계를 강조

2) 의제설정에 언론의 영향력을 강조했던 McCombs and Shaws(1972)는 Cobb and Elder(1972)의 체제의제와 유사한 공공의제 이외에도 미디어가 선별하고 제시하는 매체의제(media agenda), 선별과 제시의 주체가 엘리트인 엘리트의제를 제시한 바 있으나, '정부의 실질적 행위'와의 연관성을 강조하는 정책학에서는 Cobb and Elder(1972/1983), Kingdon(2011)이 주류를 형성했다.

2) 초점사건

재난 또는 위기의 매우 급박한 단계가 진행되는 짧은 시간 동안에 많은 이들의 이목을 끄는 갑작스런 충격에 주목했던 연구자들이 있었으나(Downs, 1972; Walker, 1977; Light, 1999) 그것으로 인한 의제변화를 체계적으로 검토한 사례는 충분치 않았다(Birkland and DeYoung, 2013). Cobb and Elder(1983: 83)은 의제간 우선순위를 크게 교란하는 충격을 "상황적 반응기제"로 부르기도 했다. Kingdon(2011)은 사건 그 자체로는 이목의 집중을 담보하지 못한다는 Cobb and Elder(1983)을 받아들여 초점사건이라는 용어를 활용하기 시작했다. Kingdon(2011: 94-96)에게 초점사건은 "문제에 대한 주의를 환기하는 재난 또는 위기이자 (…) 효력을 발휘하는 상징, 정책결정자의 개인적 경험까지 아우르는 힘(a little push)이자 기존에 설정된 의제간 우선순위를 무시하고 가장 시급한 것의 자리를 차지하는 것"이었다. Kingdon(2011)이 시도한 초점사건에 대한 논의는 초점사건이 피해를 특정 시점과 장소에 집중시킴으로써 의제설정력을 얻으며, 정책영역마다 초점사건에 보이는 민감도가 다르다는 부분을 명시적으로 다뤘다는 점에서 의의가 있다(Birkland and Warnement, 2016; Birkland and DeYoung, 2013).

Baumgartner and Jones(2009)는 단절균형이론(PET)에서 정책영역에 신규로 참여하는 행위자들이 기존 정책에 부정적 평가를 하게 만들며 급격한 정책변동을 발생시키는 원인으로 정책실패를 선명하게 드러내는 초점사건을 지목했다. Birkland(1997/1998)은 새로운 이론을 구상했던 Baumgartner and Jones(2009)와는 달리 초점사건 그 자체에 천착했다. 어떤 종류의 사건이 초점사건인지는 사후적으로 추론할 수밖에 없고, 너무 포괄적으로 정의된 Kingdon(2011)의 초점사건은 비판적 검토 없이 인용되기 시작했다. 이러한 한계점을 극복하고 초점사건 발생 이후의 정치적 상황을 다룰 검증가능한 모형을 만들기 위해 Birkland(1997: 22)는 '잠재적 초점사건'을 "① 갑작스럽고, ② 상대적으로 드물며, ③ 미래에 더 큰 피해를 일으킬 가능성이 있으며, ④ 특정할 수 있는 지리적 영역 또는 공동체에 그 잠재적 피해가 집중될 수 있고, ⑤ 정책결정자와 대중에게 시차가 거의 없게 알려지는 사건"으로 정의했다. Birkland(1998)은 다양한 재난영역에서 초점사건이 단지 관심을 불러일으키는 것을 넘어서서 정책담론의 본질적 내용상 변화까지 일으키는지 조사하여 영역마다 그러한 변화의 정도가 다르게 나타난다는 점을 실증했다.

국외의 경우 Kingdon(2011)에서 Birkland(1997/1998/2006/2009)로 이어지는 후속연구의 계통이 견고해졌으나 국내에서는 초점사건을 주요 주제로 삼은 연구의 내력은 그리 오래되지 않았다. 이동규(2012)는 Birkland(1997)이 제시한 정의의 세 번째 요건인 미래의 잠재적 피해가능성을 중심으로 온·오프라인에서의 상호작용을 확산을 위한 주요 기제로 다뤘다는 점에서 정의의 확장·차별화를 추구했고 4가지 사례[3]를 분석하는데 이를 활용했다. 이재무(2015)가 강조한 부분은 Birkland(1997/2011)에서 공통적으로 언급된 속성인 '돌발적 발생'이었다. 이종곤(2018)은 여성정책에서 초점사건과 정책결정상 변화와의 관계를 살펴보았는데, 산업정책 영역을 다뤘던 이재무

3) 온두라스 살인 누명사건(2009년), 지상파 재송신 중단사건·외교부장관 자녀 특채 사건·노량진녀 사건(2010년)

(2015)와 연구주제는 달랐으나 초점사건의 예외적 발생을 강조했다는 점에서는 유사했다.

〈표 2〉 초점사건에 대한 연구자들의 견해

저자	정의	비고
Cobb and Elder (1983)	상황 관련 반응기제(Circumstantial reactor)라는 개념을 제시	체계적 연구의 초석이 될 용어를 제시함
Kingdon (2011)	위기 또는 재난과 같이 문제에 관심을 집중시키는 사건이며, 정책결정자들의 개인적인 경험과 강력한 상징이 발휘하는 효과에 따라 사람들의 주목을 받는 정도가 달라진다(variations on the focusing event)고 언급	초점사건 용어를 최초로 사용했으며 상징, 경험까지 아우르는 포괄적 개념으로서 초점사건을 제시함
Baumgartner and Jones (2009)	정책변동에서 점진주의의 한계를 지적하며 짧은 시간에 특정 이슈를 의제로 격상시키는 효과를 일으키는 사건으로 봄	초점사건이 정책영역 신규 참여자들이 기존 정책에 대한 부정적 시각을 가지게 만들어 거대한 정책변동의 동력으로 기능할 수 있음을 논의함
Birkland (1997; 1998; 2006; 2009)	초점사건의 다섯 가지 속성을 제시하면서 정의를 내림 ① 갑작스럽게 일어나고, ② 상대적으로 드물며,③ 향후 더 심각한 피해를 초래할 가능성이 있으며, ④ 특정 지역 또는 공동체에 편중된 피해를 입히며, ⑤ 정책결정자와 대중이 '시간차 없이' 알게 되는 것	실증연구에 적합하게 Kingdon (2011)의 정의를 수정함 정책영역마다 초점사건 이후에 정책적 담론의 본질이 달라질 수 있음을 실증함
이동규(2012)	미래에 잠재적인 피해발생 가능성으로 인해 많은 관심을 받을 가능성이 높고, 전자적 수단을 활용한 시민들 간의 온라인 및 오프라인에서의 상호작용의 확산의 정도가 높은 것	Birkland(1997)의 정의의 세 번째 속성을 강조하면서 초점사건 정의의 확장을 시도함
이재무(2015)	Birkland(2011: 180)의 정의를 토대로 "의도하지 않게 돌발적으로 나타나 일반 국민들의 관심을 집중시키는 사건 자체"를 초점사건으로 정의	Birkland(1997)가 제시한 정의의 첫 번째 속성을 강조하고 비(非)재난영역에 초점사건 개념을 적용함
이종곤(2018)	Birkland(1997)의 정의를 따라, "대중의 관심을 끌어 특정 정책 이슈를 부각하는 갑작스럽거나 예외적인 사건"을 초점사건이라 정의했으며, 이는 대중의 관심을 기반으로 정책결정자들의 문제인식과 해결방안 모색을 촉구하여 정책변화에 큰 영향을 미침	

a) Birkland가 제시한 초점사건 정의는 정책결정자들의 개인적 경험을 요인에서 제외했다는 점에서 Kingdon의 정의에 비해 그 범위가 좁음

2. 집단동원

집단동원은 정책과정·결정·변동을 다룬 다수의 이론에서 정책변화를 일으키는 원동력으로 꾸준히 거론되어왔다(Heikkila and Cairney, 2018). Sabatier and Jenkins-Smith(1993)은 합리성이 제한된 개인들이 저마다의 신념체계에 따라 외부 현상·자극을 단순화하여 인식하는데, 이익보다는 손실에 더 민감하게 반응하는 경향성을 보인다는 점에 주목했다(Munro et al., 2002; Munro and Ditto, 1997; Quattrone and Tversky, 1988). 따라서 개인은 신념체계와 손익관계를 공유할 수 있는 타인들과의 연합을 구성하여 정책하부구조에 참여한다(Jenkins-Smith et al., 2018). 문제가 객관적인 실체로 인식되는 것이 아니라 사회적으로 구성되는 대상이라는 점은 정책이 '단순히 정부가 수

행하는 조치'가 아니라 신념과 직접적으로 결부된 것으로 해석된다(Mazmanian and Sabatier, 1983; Pressman and Wildavsky, 1973). 정책에 영향을 행사하는 것은 막대한 노력과 비용을 요구하는데, Jenkins-Smith et al. (2018: 148)은 옹호연합을 "통상적인 수준을 벗어난 방식으로 근원신념을 공유하며 행동양식을 조율하는 이들의 조직"으로 정의했다. 정책영역에 참가한 연합들은 논쟁에 제시된 증거에 대한 주된 해석방식을 두고 격렬하게 경쟁한다(Cairney, 2016). 지속된 논쟁에서 승리하거나 세력팽창과 자원확보에 성공한 연합은 지배연합이 되며 상위 관할권이 명시적으로 반대하지 않는 이상 소수연합들의 반대에 별다른 구애를 받지 않고 지배력을 행사한다(Cairney et al., 2012; Jenkins-Smith et al., 2014; Mintrom and Vegari, 1996).

Baumgartner and Jones(2009)는 옹호연합틀(ACF) 속 지배연합에 대응하는 정책독점체 그리고 독점체가 만들고 유지하려 하는 정책심상(image)의 기능을 제시함으로써 상징을 둘러싼 대립에서 집단동원이 일어난다고 보았다. 정책독점체에 속해 있는 행위자들은 실증적 증거에 현재 독점체가 지지 또는 채택하는 정책이 상황을 적절히 통제하고 있다는 긍정적 감정을 결합시킨다(Baumgartner et al., 2018). 변화에 찬성하는 집단들은 기존 정책의 한계점 또는 현저한 정책실패를 악화된 지표와 결합하여 새로운 법률·정책이 필요하다는 입장을 내세우며 정책독점체가 제시하는 긍정적 정책심상을 약화하려 한다(Hogwood and Gunn, 1984; Stewart et al., 2008; May, 1992). 이때 언론이 생산하고 반복적으로 노출하는 상징은 변화에 찬성하도록 만들 수 있다(Soroka, 2002; Elmelund-Præstekær and Wien, 2008; Van Aelst and Walgrave, 2016). 정책적 담론에 참여하는 개인과 집단은 지지하고자 하는 정책심상에 대한 수용성이 가장 높은 창구를 찾는 장 탐색(venue shopping)을 끊임없이 시도한다(Boushey, 2013).

Kingdon(2011: 146-164) 역시 정치흐름이 동원과 관련되어 있다고 언급했다. 설득보다는 협상을 통해서 합의가 도출되는 정치흐름을 움직이게 만드는 요소로는 국가적 분위기, 압력단체의 활동, 행정부·입법부 구성원의 교체를 들 수 있다(Kingdon, 2011). 국가적 분위기를 여론(public opinion)과 동일하다고 보는 견해도 있으나(Stimson, 1999) 오늘날 정치 그리고 관련 영역의 분업과 전문화가 고도로 진행되었다는 점을 감안하면 시민들의 뜻으로 공표되는 여론조사의 후원자가 정책결정자인 모습은 낯선 것이 아니게 된다(Herweg et al., 2018). Cairney and Zahariadis(2016)은 특정 정책선택지에 대한 집단적 호오(好惡)로 채택가능성에 영향을 미치는 것이 국가적 분위기라 주장하기도 했다.[4] 비공식적 행위자들은 이익집단이 주도하는 캠페인에 동참하는 방식으로도 동원에 참여할 수 있다(Zahariadis, 2014; Zohlnhöfer, 2016). 변화로 인해 증대된 관심을 받게 된 문제들이 의제목록에 포함되도록 더 많은 노력을 기울인다(Zahariadis, 2014: 34). 정치인들이 이익집단들이 자신들의 주요 관심 영역에서 표방하는 (찬/반)의견을 다른 영역으로 확대하는 경우가 많다. 여론과 함께 주기적으로 실시되는 선거결과로 의회 또는 행정부를 차지한 정당이 바뀌는 현상만으로도 정치흐름은 요동칠 수 있다(Kingdon, 2013). 여론조사결과, 선거결과, 압력단체들의 활동 모두 대다수 사회구성원의 견해 그리고 행동을 드러낸 결과물이라는 점에서 정치적 동원의

4) Kingdon은 여론에 대한 엘리트 및 정치인들의 인지를 국가적 분위기로 보았다(Cairney and Zahariadis, 2016: 99)

일부다.

〈표 3〉 집단동원에 관한 견해 비교

이론	집단 동원에 대한 관점	초점사건과의 관계
Sabatier & Jenkins-Smith (1993)	- 제한된 합리성 상태에 놓인 사람들을 '신념체계'를 구심점 삼아 동원함. - 한 정책영역에서 지배연합이 존재할 수 있음을 제시	- 신념체계를 관련 공동체에 관한 판단을 내릴 때 사용할 수 있는 기준으로 제시 - 기대손실에 더욱 민감하게 반응하는 사람들을 상정함
Baumgartner & Jones (2009)	- 기존 정책에 반대하는 이들이 '정책의장 탐색'을 통해 자신들의 목소리를 반영하려 함. - 지배연합에 대응하는 개념인 정책독점체를 제시	- 초점사건이 기존 정책독점체의 입지를 약화하거나 아예 독점체 자체를 해체하는 동인이 될 수 있음 - 초점사건으로 인해 의제에 새롭게 관심을 두게 되는 이들이 정책독점체에 대해 부정적인 견해를 가질 확률이 높음
Kingdon(2011)	- 국가적 분위기, 압력단체의 활동, 행정부·입법부 구성원의 변화가 정치적 동원과 밀접한 관련이 있음을 제시	- 전국적 수준에서 일어나는 정치적 움직임을 고려함으로써 초점사건이 일어난 지역 이외의 행위자들이 참여할 가능성을 다시 한번 강조

Birkland(1998)은 집단동원을 언급한 세 가지 모형을 종합하면서 초점사건이 동원에 수행하는 특수한 역할을 언급했다. 초점사건은 정책변동에 찬성하는 집단과 반대하는 집단 양쪽이 각각 동원에 나서며 기존 정책의 효과성을 놓고 의견대립은 격화된다(Birkland, 1998: 57). 하지만 초점사건이 일으킨 피해가 명백할수록, 시각화하기 쉬울수록, 변화를 지향하는 집단에 유리한 방향으로 상황은 흘러간다. Baumgartner and Jones(2009)가 언급했던 것처럼 관심이 늘어날수록 그것이 현재 상태에 대한 부정적 인식으로 기울 것이기 때문이다. 초점사건은 갑작스럽고, 상대적으로 낮은 빈도로 발생하기에 정책실패를 은폐하기 어렵게 만든다(May, 1992; Birkland and Waterman, 2008). 다섯 번째 속성인 '동시 인식'은 피해를 입은 지역을 기반으로 활동하지 않는 정책참여자들도 초점사건에 관심을 두게 될 가능성을 열어둔다(Birkland, 1998). 이것은 다시 네 번째 속성과 결부되어 초점사건과 관련된 공동체를 판단하는 기준으로 지리적 위치 이외의 요소들을 고려해야 한다는 유의사항을 남긴다(Birkland, 1998). 드러낸 피해와 향후 추가로 피해가 발생할 수 있다는 점은 초점사건에 관한 관심을 배가시킨다(Birkland and Warnement, 2016; Birkland, 1998).

〈표 4〉 Birkland(1998)의 초점사건 속성들이 집단동원에 미치는 효과

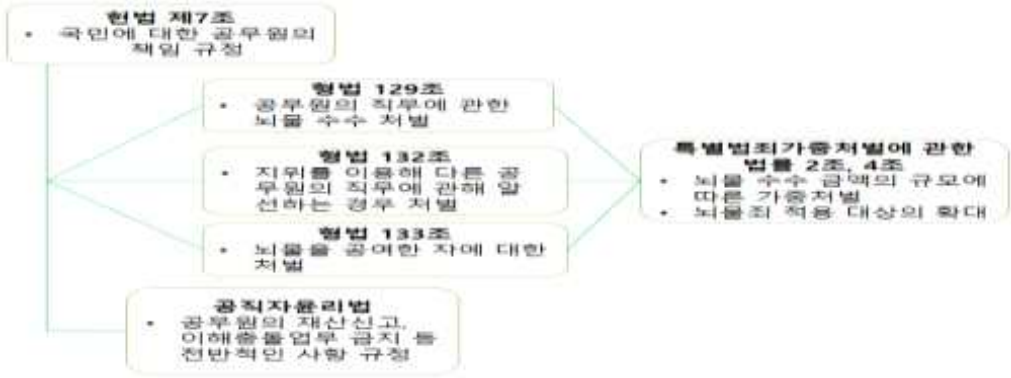
속성	효과
① 갑작스럽게 발생	• 대응책임이 있는 조직의 실책을 현저하게 드러냄
② 일상적인 상황에서의 낮은 발생빈도	
③ 더욱 심대한 피해가 발생할 가능성	• 관심을 고조시킴
④ 특정 지역 또는 공동체에 편중된 피해	• 관련 공동체를 판단할 때 다양한 기준을 적용해야 하며 다른 지역을 기반으로 하는 공동체가 관심을 가질 가능성을 제시함
⑤ 정책결정자와 대중의 '동시 인식'	

3. 제도적 배경

1) 청탁금지법의 법 체계: 입법 제안 이전의 부패공무원 처벌에 관한 법률들

청탁금지법에 대한 논의가 있기 이전에도 부패공무원들에 대한 처벌을 규정하고 있는 법률은 존재했다. 먼저, 모든 법률의 밑바탕이 되는 헌법에 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.” 는 규정이 있다(헌법 제7조). 형법 129조는 “공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격 정지에 처한다.”라고 정하고 있다. 형법 132조에는 “공무원이 그 지위를 이용하여 다른 공무원의 직무에 속한 사항의 알선에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 3년 이하의 징역 또는 7년 이하의 자격 정지에 처한다.”라고 명시되어 있으며 형법 133조는 앞서 서술한 129, 132조에 따른 뇌물을 실제로 공여했거나 그러기로 약속한 자를 “5년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금형”에 처한다고 규정하고 있다. 여기에 수수한 뇌물의 가액에 따라서 더욱 무겁게 처벌하는 내용이 특별범죄 가중처벌에 관한 법률(약칭: 특가법) 2조에 규정되어 있으며 동법 4조에 따르면 정부출연기관과 같은 공적 성격이 짙은 기관들의 간부가 뇌물을 수수했을 경우 처벌시 공무원으로 의제한다. 마지막으로, 공직자윤리법에서는 공무원들의 재산신고의무, 이해충돌업무 수행금지, 퇴직 후 관련기관 재취업 제한과 같은 사항들을 포괄적으로 정하고 있다. 하지만 부패혐의가 제기된 공무원에 대한 처벌은 대가성을 입증하기 어려워 조직적·체계적으로 이루어지는 공공부문 부패를 예방하기 힘들다는 비판은 꾸준히 제기되어왔다(김준성 2012; 민병익·이상범 2008; 조선일·배정아 2006; 정진연 2001).

〈그림 1〉 청탁금지법 이전의 부패공무원 처벌에 관한 법률 체계



2) 청탁금지법의 연혁: 입법제안(2012.8.22.) — 국회통과(2015.3.3.)

2012년 8월 22일 김영란 당시 국민권위원장이 공직자의 부정청탁 관행, 금품등 수수, 사적이해충돌 방지를 위한 종합적인 통제장치를 입법화하기 위해 ‘부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방

지법 제정(안)'을 입법공고 하였다.[5] 권익위원장이 제안한 법률안은 국무회의를 거쳐 2013년 8월 5일에 국회로 제출되었다. 국회에서는 13년 12월 6일 정무위 전체회의에서 원안에서 비롯한 의원발의 법안 3건[6]과 정부안을 상정했는데, 13년 12월 10일에 정무위에서 산하 법안심사소위로 회부한 이후 14년 4월 25일 법안심사소위 전까지 공식적인 논의가 없었다. 사람들의 관심에서 멀어져 자칫 폐기될 수도 있었던 청탁금지법은 14년 4월 16일에 있었던 세월호 침몰 사고로 인해 관심이 재점화되었다. 이런 국민적 관심을 받아 14년 4월 25일 법안심사소위에서부터 부정청탁, 금품수수, 사적 이해충돌 방지에 대한 논의를 시작하였다.

제정안의 주요 내용으로는 정의 및 절차, 부정청탁 금지, 금품수수 금지, 이해충돌 방지가 있었다. 14년 4월 25일에 있던 법안심사소위에서는 정의 및 절차 부분, 즉 부정청탁과 이해충돌 방지 대상자의 범위를 정하는 문제와 공직자가 가족과 친족을 통한 우회적 금품수수를 하는 문제를 방지하기 위한 제한 범위를 어디까지 정할지가 문제가 되었다. 이후에 있었던 5월 23일 논의에서는 포지티브 방식과 네거티브 방식에 대한 논의[7]가 있었다.

최초의 정부안은 네거티브 방식을 따랐다. 그러나 14년 12월 2일 논의에서 정부에서 제시한 외국의 입법례에서도 네거티브 방식을 따른 선례가 없었음에도, 정부안이 네거티브 방식으로 작성된 것에 대해 김기식 위원을 비롯한 정무위 위원들이 지속해서 의문을 제기했다. 그 결과, 특정 유형들을 부정청탁으로 열거하는 포지티브 방식으로 고치고, 예외 사유들을 추가하는 절충안에 대한 합의가 이루어졌다.

법안심사소위에서의 논의를 종합하여 정무위원장은 적용대상자는 공무원과 공직유관기관뿐만 아니라 사립학교 교직원, 언론기관을 포함하고, 공직자 본인 외 우회경로는 배우자로 제한하여, '부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안'에서 이해충돌 부분을 뺀 '부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률안'을 의결하였다.

이후 청탁금지법은 법사위로 이송되어 체계 및 자구 심사를 거치는 와중에 사립학교의 임직원에 이사 및 이사장이 빠진 점이 발견되어 이들을 청탁금지법 적용대상자에 포함하는 것으로 수정의결을 하게 된다. 체계·자구 심사는 법률안의 실질적 내용까지는 심사하는 것이 불가능하기에 수정의결이 적법하지 않을 수 있다고 법사위 위원들은 우려를 표하기도 했다. 그러나 ① 하루빨리 부패방지법을 원하는 국민적 관심이 매우 뜨거웠었고, ② 정무위에서 해당 사안에 대해 수정해달라고 요청했었으며, ③ 논의 중 여야 대표 간에 사안에 대해 합의를 했었고, ④ 상임위간 월권 논란에도 불구하고 법사위 위원들이 보인 수정의지로 인해 법사위원장이 이례적으로 법률안의 내용

5) 김민우(2016: 162)에 따르면 "2011년 6월 국무회의에서 국민권익위원장(김영란)이 입법의 필요성을 제기한 후, 2012년까지 2차례의 공개토론회, 법제분석지원 연구, 대국민 법안 설명회, 시민단체 토론회 등의 의견수렴 절차를 거쳤고, 2012년 5월경부터 정부의 입법절차가 진행"되었다.

6) 의안번호 190509(김영주의원 대표발의), 의안번호 1905164(이상민의원 대표발의), 의안번호 1916453(김종태의원 대표발의)

7) 네거티브 규제란 포괄적으로 금지할 사항을 정한 후 예외 사유를 두는 것을 말하며 이때 위법성 조각 사유인 예외 사유에 대한 증명책임은 피고가 진다. 반대로 금지할 항목들을 명시하고 이에 해당하지 않는 것을 허용하는 방식을 포지티브 규제라고 하며 기소를 하는 검사가 피고의 행위가 위법함을 증명해야 한다는 점에서 차이가 있다.

을 수정하는 의결을 했다. 수정을 마친 위원회안은 15년 3월 3일 국회 본회의에서 가결되었다.[8)]

3) 청탁금지법의 연혁: 위헌 논란 — 합헌 판결(2016.7.28.)

가결 2일 뒤인 3월 5에 대통령이 공포도 하지 않은 법안에 대해 사단법인 한국기자협회, 대한변호사협회 공보이사, 대한변협신문 편집인이 위헌심사형 헌법소원심판을 청구하게 된다.[9)] 3월 27일 대통령의 청탁금지법 공포 이후 4월 21일 인터넷신문사의 발행인이자 편집인, 대표이사, 기자가 헌법소원심판 청구,[10)] 6월 23일 사립유치원 원장들의 헌법소원심판 청구, 6월 25일 사립학교장, 사립학교 교직원, 사립학교법인 이사의 헌법소원심판 청구가 이어졌다. 헌법재판소는 관련 청구를 병합하여 심리했으며 16년 7월 28일 사단법인 기자협회의 청구는 자기관련성을 갖추지 못하여 부적법 각하결정을, 나머지 사안에 대해서는 기각결정을 내리게 된다.[11)]

헌법소원심판 청구의 주요 쟁점으로 ① 언론인 및 사립학교 관계자가 공직자등에 포함된 것 ② 이들에 대해 외부강의 등의 대가와 선물 등의 가액을 대통령령에 위임하도록 하는 것이 명확성원칙, 포괄위임금지원칙, 죄형법정주의에 위반하는지 여부 ③ 배우자가 언론인 및 사립학교 관계자의 직무와 관련하여 수수 금지 금품등을 받은 사실에 대해 신고의무를 부과하는 것, 즉 신고의무를 이행하지 아니하였을 때 처벌받는 것이 소위 불고지죄 여부, 그리고 ④ 신고조항과 제재조항이 자기책임의 원리와 연좌제금지원칙에 위반하는지 여부가 문제가 되었다.

헌법재판소는 이런 쟁점에 대해 ① 교육과 언론의 영향력과 국영방송과 국립학교와의 형평성 등을 고려했을 때 포함한 것이 입법자의 잘못된 결단이라 판단하기 어렵고 ② 1회 100만 원 또는 매 회계연도 300만 원 이하의 금품 등을 수수하는 경우 과태료가 부과되므로, 죄형법정주의 규정 대상이 아니고, 사회상규상 허용되는 모든 상황을 법률에 구체적으로 열거하는 것은 입법기술상 불가능한 점을 참작하여, 부정청탁에 해당하는 행위 유형을 열거하고 예외적으로 허용되는 청탁 유형의 하나로 '사회상규에 어긋나지 아니하는 것으로 인정되는 행위'를 규정한 것은 입법기술상 부득이한 측면이 있기에 명확성원칙이 위배되지 않았다고 판단했다. 또한 금지되는 행위가 어떤 것이라고 예측할 수 있을 정도의 내용이 법률에 정해지고 이에 따르는 제재가 법률에 명백히 규정된 이상 포괄위임금지의 원칙에 어긋난다고 볼 수 없다고 판단하였다. 또한 ③ 불고지죄 여부에 대해, 청탁금지법의 해당 조항들은 배우자를 통한 우회적 금품수수의 위법 사유에 대해 신고라는 면책 사유를 부과하는 것으로 불고지죄가 아니고, ④ 사립학교 관계자나 언론인의 배우자가 직무

---

8) 다만 법사위원장은 내용적 수정의결이 이례적인 만큼 추후에는 여야 대표 간에 합의가 있더라도 수용하지 아니할 것을 명시하였다 … "법제사법위원회 위원장 이상민: (전략) 사학재단에 이사장을 포함한 경영진·임원진이 다 포함되도록 했습니다. (중략) 가결하는 것을 선포합니다. (중략) 앞으로 진짜 이런 일이 없도록 해주십시오. 그리고 원내대표끼리 합의하셔도 이제는 안 받겠습니다(제331회-법제사법제6차 회의록, 2015년 3월 3일)."

9) 2015.3.5. 연합뉴스 – 변협, 김영란법 헌소 제기…"언론통제 악용가능성", (검색일: 2019.4.10.)

10) 2015.6.24. 세계일보 – 사립유치원장 11명 김영란법 헌법소원 제기 (검색일: 2019.4.10.)

11) 헌법재판소 판결 - [2015헌마236·412·662·673(병합)]

와 관련하여 수수 금지 금품등을 받는 행위는 사실상 사립학교 관계자나 언론인 본인이 수수한 것과 마찬가지이고, 청탁금지법은 금품 등을 받은 배우자를 처벌하는 규정을 두고 있지 않으며, 신고의무를 이행하지 아니할 때 의무위반행위를 처벌하므로 헌법 제13조 3항에서 금지하는 연좌제에 해당하지 아니하고 자기책임 원리를 훼손하지도 않는다. 입법제안부터 합헌 판결을 받을 시점까지의 흐름을 시기 순으로 정리해보면 다음과 같다.

〈표 5〉 제도적 배경 요약

일시	내용	포함된 영역			
		정의 및 절차	부정청탁	금품등 수수	사적이해충돌 방지
2012.8.22	국민권익위원장의 입법제안	O	O	O	O
2013.8.5	정부안 국회로 제출	O	O	O	O
2013.12.6	정무위원회 법안 상정	O	O	O	O
2014.4.25	제324회 국회 제3차 법안심사소위 상정	O	O	O	O
2014.5.3	제325회 국회 제1차 법안심사소위	O	O	O	O
2014.5.27	제325회 국회 제2차 법안심사소위	O	O	O	O
2014.12.2	제329회 국회 제3차 법안심사소위	O	O	O	O
2014.12.3	제329회 국회 제4차 법안심사소위	O	O	O	O
2015.1.8	제330회 국회 제3차 법안심사소위 위원회안 제안 의결	O	O	O	O
2015.1.12	제330회 국회 제1차 정무위원회 위원회안 가결	O	O	O	X
2015.2.5	제331회 국회 제1차 법제사법위원회	O	O	O	X
2015.2.24	제331회 국회 제2차 법안심사소위	O	O	O	X
2015.3.3	제331회 국회 제6차 법제사법위원회	O	O	O	X
2015.3.3	제331회 국회 본회의	O	O	O	X
2015.3.5	사단법인 한국기자협회, 대한변호사협회 공보이사, 대한변협신문 편집인의 헌법소원심판 청구	O	O	O	X
2015.3.27	박근혜 대통령의 청탁금지법 공포	O	O	O	X
2015.4.21	인터넷신문사의 발행인이자 편집인, 대표이사, 기자가 헌법소원심판 청구	O	O	O	X
2015.4.21	제332회 국회(임시회) 제2차 법안심사소위	O	X	X	O
2015.6.23	사립유치원 원장들의 헌법소원심판 청구	O	O	O	X
2015.6.25	사립학교장, 사립학교 교직원, 사립학교법인 이사의 헌법소원심판 청구	O	O	O	X
2015.7.21	제335회 국회(임시회) 제1차 법안심사소위	X	X	O	X
2016.7.28	청탁금지법의 병합된 헌법소원심판에 대한 합헌선고: 세월호 참사 언급	O	O	O	X
2016.9.28	청탁금지법 시행	O	O	O	X

a) 국회 의안정보시스템, 헌법재판소 판례검색을 토대로 작성했으며 의사일정으로 예정되었으나 실제로 열리지 않은 회의는 제외하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. Birkland(1998)의 정책태도 평가를 위한 어조값(Tone measures) 측정 연구설계

Birkland(1998)는 네 가지 재난영역 — 지진, 허리케인, 원유유출, 원자력 발전소 사고 —에서 영역마다 나타나는 대응 움직임을 분석한 바 있으며, 이 과정에서 분석을 위해 '유사한 사건들을 함께 다루는 정책공동체들은 그 구성 또한 유사할 것'이라는 핵심가정을 세웠다. 이 가정에 참이라면 자연재해라는 상위범주에 속하는 지진과 허리케인 영역에 존재하는 정책공동체들은 유사할 것이며, 인재(人災)인 원유유출과 원자력 발전 영역에 존재하는 정책공동체들은 비슷할 것이다. Birkland(1998)는 분석을 위해 하원 청문회 자료를 활용하였다. Baumgartner and Jones(2009)이 청문회 그 자체를 연구대상으로 삼은 것과는 달리 Birkland(1998)는 청문회에 출석하여 증언한 개별 증인을 분석대상으로 삼았다. 증인이 한 증언은 어조, 해당 증인이 속한 집단의 성향, 증언의 주제, 증언에서 구체적 사건을 언급했는지 여부에 따라 다른 코드를 부여 받았다(Birkland 1998).

Birkland(1998)의 정책태도 평가를 위한 어조값(Tone measures) 측정은 기존 정책영역에 대한 의원들의 태도에 따라 평가하는 방식이다. 구체적인 단계는 다음과 같다. 첫째, 어조(tone)에 따라 기존 정책을 반대할 경우는 -1, 중립적인 의견을 말하는 경우는 0, 기존 정책을 지지할 경우는 +1 수치를 부여한다. 가령 청문회 별로 증인이나 의원들의 의견을 입력하고 그들이 한 증언이나 발언들을 어조, 집단 성향, 증언한 주제, 증언에서 구체적 사건을 언급했는지 등을 확인하여 어조 코드를 입력한다. 이때 어조는 현재 정책에 대한 태도에 따라 연구자가 평가하는 방식으로 진행하면서 데이터 베이스를 구축한다.

둘째, 집단의 유형을 분류한다. 가령 증인이 속한 집단의 성향은 집단의 유형 — 기업, 정부, 이익집단 —에 따라 분류되었다. 특히 Birkland(1998)는 하원 청문회 자료를 분석대상으로 선정한 이유를 다음과 같이 밝혔다. ① 의정활동이 꾸준히 기록물로 작성되어 보존되고, ② 청문회 증언이 집단 활동(Group activity)을 나타내주는 좋은 지표이며, ③ 변화를 지향하지만 영세한 집단들이 자신들의 목소리를 들어줄 것으로 기대하며 선택하는 대표적인 제도상 기관이라는 점에서 분석자료로서 적절하다. 그러나 하원 청문회 자료를 분석을 위한 자료로 활용하는데 명백한 한계점도 존재하는데, 출석시킬 증인과 그 규모를 결정하는 것이 정파적 균형(the partisan balance)에 따라 결정될 수 있다는 것이 바로 그것이다(Birkland 1998). 사건 규모가 너무 커서 위원회에서 이슈를 억제하는 시도를 계속하기 어렵다고 해도 여전히 증인 채택에 정치적 요소가 가미될 가능성을 완전히 배제할 수는 없다.

〈표 6〉 Birkland(1998)에서 수집된 하원 청문회 자료

청문회	연도
지진 관련 청문회	1960 ~ 1990년
허리케인 관련 청문회	1960 ~ 1990년
원유유출 관련 청문회	1968 ~ 1990년
원자력 발전 관련 청문회	1977 ~ 1990년

a) 원자력 발전 관련 청문회 자료의 경우 1976년까지의 보고체계가 허술하여 양질의 자료를 얻는데 한계가 있었기에 제외되었다(Birkland, 1998).
자료: Birkland(1998: 58-59)을 재구성

마지막으로 집단 유형은 변화에 찬성하거나 변화에 반대하는 특성을 고려하여 집단을 대표하는 이들의 어조를 평균 내어 계산한다. 어조가 음수값이면 변화에 찬성한 것이고 어조가 양수값이면 변화에 반대한다는 것을 의미한다. 가령 Birkland(1998)는 ① 영역별 주요 주제(Dominant topic)에서 일어난 변화, ② 영역별 구체적 사건을 언급한 증언(Testimony on specific event)의 비율을 확인하여 집단 유형 — 현상유지옹호 집단 또는 변화찬성 집단 — 이 다를 경우 기존 정책에 대한 평가 결과가 상반된다는 점과 현상유지를 원할수록 특정 사건보다는 일반적인 진술을 더 많이 한다는 점을 보이면서 초점사건이 두 현상에 모두 영향을 끼쳤다고 분석했다.

2. 연구목적을 반영하여 수정한 정책태도 평가를 위한 어조값(Tone measures) 연구설계

본 연구에서는 연구질문을 해결하기 위해 Birkland(1998)의 연구설계를 차용하되 연구주제에 맞게 일부를 수정하였다. 첫째, 국민권익위원회에서 입법예고를 했던 2012년 8월 22일에서부터 본회의에서 위원회안이 가결된 2015년 3월 3일까지를 연구의 시간적 범위로 한정하였다. 둘째, 시민단체와 기업, 정부기관, 그리고 별도로 소속된 집단이 없는 개별 시민에 이르는 다양한 증인들이 출석하여 발언하는 청문회가 연구대상인 청탁금지법 심의에서는 개최되지 않았기에 공식적 행위자인 정무위원회 소속 국회의원들이 법안을 심의하는 회의록을 분석을 위한 자료로 대체했다. 셋째, 지진과 허리케인 그리고 원유유출과 원자력 발전소 안전사고라는 4개의 별도 영역을 선정하여 진행했던 Birkland(1998)와는 달리 한 법안을 성격이 다른 네 영역 — ① 정의 및 절차, ② 부정청탁, ③ 금품등 수수, ④ 이해충돌 — 으로 나누어 분석을 진행하였다. 마지막으로, 김영란법이 종전에는 받지 못했던 관심을 받게 만든 초점사건의 존재를 확인하는 과정이 추가되었다. 분석을 위해, 관련된 국회회의록 자료, 해상조난사고 통계연감을 활용하였다.

정무위원회 산하 법안심사소위원회에 의해 청탁금지법안의 심사가 진행되었으며, 논의는 정부가 제출한 정부안[12]을 중심으로 위원회 위원들이 의견을 개진하는 방식으로 진행되었다. 회의록을 통해 위원회에서는 법률안을 4개 영역으로 나누어 심사했으며, 정부안과 의원발의안 3건[13]을

12) 정식명칭은 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안이며 2013년 8월 5일 국회에 제출되었다.

함께 심의하여 위원회안[14]을 도출해냈음을 확인했다. 정부안은 총 33조로 구성되어 있으며, 4개 영역 중 이해충돌 방지는 위원회 안에서 삭제되었기에 위원회안은 24조로 구성되어 있다. 두 법률안을 비교하는 과정에서, 다음과 같은 사항들을 고려하였다.

첫째, 조문마다 세부 항목의 편차가 심했기 때문에, 법률안의 전체 변화를 좀 더 정확하게 산출해내기 위해서 별도로 산출방식을 설정하였으며, 조항별 '목'의 합을 구해서 가중치를 부여하는 방식[15]을 채택했다.

둘째, 두 안을 비교한 결과 정부안 11 - 19조가 삭제되고, 정부안 20조와 위원회안 11조가 동일하며 이후 조항들도 같다는 것을 발견했다. 조항별로 대응시켜 정리해보면 '발생한 변화'는 크게 두 범주 — ① 이해충돌 방지로 인한 부분, ② 기타 — 로 구분된다.

셋째, 정무위원회에서 여러 차례 부정청탁 및 이해충돌방지법률안을 심의하면서, 권익위가 위원회의 의견을 반영해 작성한 수정안들을 참고하였으나 자료가 공개되지 않았다. 회의에 참여한 위원들이 나누는 발언을 통해 어떤 내용인지 일정 부분 유추할 수 있었으나 전체적 윤곽을 완전히 파악하기에는 부족했다.

위원회 회의에 참석한 의원들이 정부안을 이루는 4개의 영역(① 정의 및 절차, ② 부정청탁, ③ 금품등 수수, ④ 이해충돌)에 대해 발언한 내용의 어조를 코딩대상으로 삼았다. 구체적으로 원안에 대해 찬성하거나 취지에 어긋나지 않는 수준의 대안 제시가 이루어졌으면 +1을, 원안에 대한 반대 또는 취지를 벗어나는 수준의 대안 제시에 관한 발언에 대해서는 -1의 수치가 부여되었다. 0은 아무런 의견을 밝히지 않거나 이전 회의의 내용을 요약 또는 상기하는 수준의 발언에 대해 부여되었다. 위원별 어조값은 열린 회의의 영역별로 합산하여 평균값으로 종합되었는데 평균값 산출과정에서 회에의 참석하지 않은 위원들은 평균 산출시 분모에서 제외되었다.[16]

영역별 어조값의 평균은 행정부와 입법부간의 입장이 조율되는 집단동원을 계량적으로 측정하는 수단이다. 영역별 평균어조값을 회의 회차마다 나누어 구해봄으로써 집단동원의 최종산물인 위원회안과 정부원안과의 차이점, 그리고 회차별 주요 주제의 변천을 확인할 수 있고 추가로 주제들이 일정한 순서를 가지고(serially) 이루어졌는지도 확인할 수 있었다.

분석에서 사용될 초점사건에 대한 조작적 정의는 Birkland(1998)가 제시한 초점사건의 다섯 가지 특성을 바탕으로 고안했다. ①, ②를 결합하여 매년 일어나지는 않으며(non-yearly basis) 해당 영역에서 연간 발생한 전체 피해에서 특정 사건으로 인한 피해자 비율이 과반이 되어야 한다는 수

13) 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안(동일한 명칭의 법안이 2건 발의되었으며 각각 김영주 의원, 이상민 의원이 대표발의 했다)과 공직수행의 투명성 보장과 이해충돌 방지를 위한 법안(김기식 의원이 대표발의함)이다

14) 정식명칭은 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률이다

15) 예를 들어, 정부안 2조의 경우 총 8항으로 구성되어 있지만, 항별로 규정하고 있는 내용의 분량에서 차이가 난다. 2조1항(가～라목), 2항(가～나목), 3항(가～라목), 4항(목은 존재하지 않음), 5항(가～다목), 6항(목은 존재하지 않음), 7항(가～다목), 8항(목은 존재하지 않음)을 총합하면 19(4+2+4+1+3+1+3+1)가 산출된다.

16) 회의록 말미에 기록된 참석위원명부를 참고함

량적 판단 기준을 도출해냈고, ④를 측정하기 위해 확인된 피해자들 중 반수 이상이 동일한 집단에 속해야 한다는 세 번째 판단 기준을 설정하였다.

집단동원은 '행위자들이 찬반의견을 밝히고 정책안을 수정해나가는 과정'으로 정의하였으며, 이를 측정하기 위해 영역별 평균 어조, 제안된 정책안과 최종 통과된 안의 세목상 차이를 지표로 선정하였다.

의제설정은 대안의 특정 영역에 관한 이목을 증가/감소시켜 주요 주제를 바꾸는 과정으로, 이를 측정하기 위해 '회의 회차별 주요 주제 변화'를 지표로 선정하였으며, 이를 통해 입법과정에서 나타난 일련의 변화를 확인하고자 하였다.

이번 연구에서 초점사건의 조작적 정의는 세월호 사고를 초점사건으로 볼 수 있는지 판단하기 위해 내려지는 것이기에 해상사고 영역으로 한정하였다. 왜냐하면 해상안전 영역의 실패인 세월호 사건이 반부패영역의 정책변동을 촉진시키는 효과로 이어졌을 가능성에 주목하였기 때문이다. 또한 해당 사건이 '국가가 특히 더 많은 보호주의 의무를 지고 있는 약자들을 보호하는데 무력한 모습을 보이고 말았다'는 상징성을 강하게 띠고 있기 때문이다. 따라서 전혀 별개의 영역인 것처럼 보이는 해상안전영역과 반부패영역이 세월호 사태라는 초점사건으로 일시적으로 연결될 수 있다고 판단하였다. 초점사건에 관한 이론적 검토에서 언급했던 것처럼 집계할 수 있는 양적 피해의 절대적 규모만이 특정 사건이 초점사건에 해당하는지 판단하는 유일한 기준이 될 수는 없다.[17]

〈표 7〉 분석을 위한 조작적 정의

구분	조작적 정의	측정지표	비고
초점사건	연간 피해자의 50%를 초과하는 규모로 사망-실종자를 발생시키며, 피해자의 50% 이상이 동일한 집단에 속하며 매년 발생하지는 않는 사건	연간 해상안전사고 구조실패 인원의 평균(1987-2015년) 대비 인명피해의 비율	Birkland(1998)은 초점사건의 정의를 제시했지만, 별도로 조작적 정의를 내리진 않음
집단동원	정책결정 과정에서 공식적 행위자들이 찬반의견을 밝히며 대안을 수정해나가는 과정	영역별 위원 평균 어조 제안된 법률안과 통과된 법률안의 차이	공식적 행위자인 행정부가 제출한 원안을 또 다른 공식적 행위자인 입법부가 검토하며 의견을 수렴함
의제설정	대안의 특정 영역에 대해 관심을 증가 또는 감소시켜 주요 주제를 바꾸는 과정	회의 회차별 주요 주제의 변화	Birkland(1998)은 초점사건 발생 전후 주요 주제 변화를 조사했으나 본 연구에서는 시간상 입법과정에서 나타난 변화를 조사함

3. 의제설정, 초점사건, 그리고 집단동원을 고려한 정책변동 연구의 의의

'부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(청탁금지법)'이 제정 및 시행되기까지의 일련의 과정에서 확인할 수 있듯이 2014년 4월 세월호 침몰 사고 이후로 재점화되는 양상을 보였다. 2016

17) 유사한 규모의 인명손실을 발생시킨 서해훼리호사건의 경우 출항을 하지 않았어야 할 정도로 기상상태가 좋지 않았었으나, 세월호 사건은 온전히 인간의 부주의함에 의해 발생했고 이후의 대응에서도 많은 한계점을 노출하고 말았다.

년 7월 청탁금지법에 대한 헌법소원심판의 결정문에서 세월호 참사가 언급되었다. 이에 본 연구는 초점사건의 발생이 정책변동 과정에 미치는 영향을 앞서 살펴본 초점사건, 집단동원, 의제설정의 관점에서 심층적으로 분석하였다.

정책변동에서의 초점사건, 집단동원, 그리고 의제설정을 요약하면 다음과 같다.

첫째, Birkland(1998)가 정의하는 초점사건은 정책과정에 영향을 미친다는 점에서 정책변동의 관점에서 다룰 필요가 있다. 초점사건은 대응책임이 있는 조직의 실책을 현저하게 드러내고, 관심을 고조시킬 수 있으며 지리적 위치 이외의 요소들을 고려하게 하는 등의 영향을 미친다. 따라서 정책변동과정에서 초점사건의 영향 및 효과가 나타나는지 실제 현상을 통해 검증하였다.

둘째, 초점사건이 발생하면 기존의 정책실패와 변화의 필요성을 지적하는 집단들이 생겨나고, 이를 교정하기 위한 추가 입법을 시도하는 경향이 나타난다(Birkland, 1998; Hogwood and Gunn, 1984; Stewart et al., 2008). 이에 본 연구는 정책변동에서 나타나는 집단동원, 즉 행위자들이 집단의 견해를 밝히고 의견을 수정해나가는 과정을 분석하였다.

마지막으로 다양한 사건 및 문제 중에서 대중의 관심을 더 받게 되거나, 특정 이슈를 부각시키려는 행위자 및 집단, 그리고 그들의 행동이라고 정의되는 의제설정(Birkland, 1998)이 정책변동과정에서 어떻게 나타나는지를 사례를 통해 확인하였다.

이러한 세 가지 관점에서 정책변동과정을 분석함으로써 타당성 분석이 주를 이루는 기존 연구들의 한계를 극복하고 선행연구에서 지적하는 영향 관계를 실증적으로 분석하여 검증한다는 점에서 의의가 있을 것으로 기대할 수 있다.

Ⅵ. 분석결과

1. 김영란법 심의를 위한 ‘세월호’ 초점사건

분석결과 ‘세월호 사건’은 연구설계에서 설정된 조작적 정의를 충족하는 초점사건이었다. 당시 국민안전처의 해상조난사고 현황에 따르면, 1987년부터 2015년까지 해상조난 사고의 사망자/실종자 수치의 평균은 183.2명이었고, 표준편차는 106.2명이었다. 서해 훼리호 사건 이후 해상사고로 사망 또는 실종되는 사람의 수는 계속해서 낮아지는 추세를 보였다. 그러나 2014년 ‘세월호 참사’는 조사 기간 내에서 가장 높은 수치를 기록하였다. 2014년 구조실패자수는 485명인데, 세월호 참사의 사망-실종자 수는 304명으로 50%를 초과하는 비율(62%)을 차지했다. 304명 중 단원고등학교 재학생들은 246명(비율로는 80.9%)이었다. 양화(良貨)할 수 있는 피해의 규모도 초점사건을 판단하는 기준에 포함되지만 그것이 전부는 아니기에 구체적인 맥락을 고려하여 주의 깊은 분석이 필요하다(Birkland and DeYoung, 2013). 세월호 참사로 인한 구조실패자수는 연평균 구조실패자수의 1.66배에 달하며, 피해자 10명 중 8명이 사회가 더 엄중하게 보호해야 할 학생들이라는 점은 전국적 관심을 불러일으키는 상징을 구성하게 되었다.

초점사건의 특성상 대중의 관심을 받게 되는데 사건의 원인이 자연적인 것이 아니라 사회적이라고 규정될 때 더 많은 이목을 끌게 된다(Klinenberg 2015). 언론은 공공부문의 책임성 결여와 회전문 현상을 통해 형성된 거버넌스의 결과물인 부패(Corduneanu-Huci et al. 2012)를 해상안전영역의 실패와 결부시켰다. 이로 인해 기존에는 별도의 영역으로 인식되던 반부패영역과 해상안전영역을 '원인과 결과'의 관계로 대중이 인식하도록 하는 프레임이 형성되었다. 달리 말하면 세월호 사건은 사전에 이를 막는데 필요한 조치들이 이루어졌다면 예방할 수 있었던 참극(Stone 2002: 189)으로 서사화되었다. Treisman(2007: 211-212)이 언급한 "제공해서는 안 될 서비스를 제공하는 대가를 받는 불법거래"에 관한 기사는 일선관료들 사이에 관행으로 자리 잡은 부패의 존재를 알렸으며,[18] 고위 관료, 유력 정치인들이 모두 가담하는 체계화된 부패네트워크의 존재가능성 역시 제기되었다[19](Rose-Ackerman 2007).

언론은 2012년부터 입법 논의가 이루어지고 있던 '김영란법'이 그 효력을 발휘하고 있었더라면 세월호 사건의 원인으로 지목된 부패를 해소할 수도 있었을 것이며, 속히 법안이 통과되어야 유사사건의 재발을 막을 수 있을 것이라는 태도[20]를 보였다. 제도에 대한 이해수준이 높지 않은 일반시민들에게 '기존의 법률체계가 부패를 억제하는데 제한적인 효과만을 발휘한다'[21]는 기계적 원인을 제시하는 것은 매우 강한 설득력을 발휘했으며(Jorgensen et al. 2018), '제도의 허술함을 악용하는 공공부문 종사자들의 비윤리성을 좌시해서는 안 된다'는 의도적 원인은 단기적으로 여론을 집중시키는 효과를 일으켰다(Shanahan et al. 2014). 이로 인해 김영란법 심의를 앞둔 정무위원회 소속 위원들 역시 세월호 참사가 완전히 별개의 사안이라고 인식하지 않는 모습을 보였다.

> "이번 세월호 사건에 여러 가지 공직의 또는 공무를 보는 그런 사인들이 하여튼 부정한 행위가 있었다 해 가지고 검찰이 많은 수사를 하고 있지요?"[22]
> "(중략) 언론에 보도된 바에 의하면 굉장히 많은 사람들이 지금 연루가 돼 가지고 특히 해수부, 해수부 관련된 단체 협회 이런데에서 유착 관계가 있다, 심지어 '관피아'라는 말까지 나오고요. 그런데 거기에 대해서 지금 우리가 논의하는 이 김영란법이라는 이 법을 우리가 새롭게 제정하지 않으면 지금 기왕에 드러난 위법 사항에 대한 가벌성을 우리가 추가할 수 없는 그런 상황이 돼 있습니까?"[23]

---

18) 2014년 4월 24일 서울경제(제목: 해피아에 로비 없이는 사업 사실상 불가능, 만날 때마다 수십만~수백만 원 뒷 돈
http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=011&aid=0002503938

19) 2014년 4월 23일 부산일보(제목: 한국선급 역대 회장 11명 중 8명이 해수부 출신 (중략) 이른바, 셀프 감독이라는 말이 나오는 이유)
http://www.bigkinds.or.kr/search/totalSearchView.do?news_id=01500701.20140423100140691 92

20) 2014년 4월 28일 경향신문(제목: 다시 부상한 '김영란법')
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201404280600025&code=910402

21) 기존 형법에 따르면 뇌물죄로 공무원을 처벌하기 위해서는 직무관련성과 대가성이 충족되어야 한다.

22) 2014년 5월 27일 정무소위 325회 회의록 p.1 김종훈 위원 발언

23) 2014년 5월 27일 정무소위 325회 회의록 p.2 김종훈 위원 발언

"현행 법 제도가 없기 때문에 제2의 이런 사태(세월호 참사)가 생길 경우에 처벌이 불가능하다, 그러냐? 하는 것을 저희가 알고 싶다 이거지요. 왜냐하면 여러 가지, 아까 뇌물죄를 예로 드셨는데 그것이 현행법의 형법을 적용함에 있어서 그것을 적용하는데 문제가 있느냐…(후략)"[24]

기존 뇌물죄가 직무관련성과 대가성이 입증되어야만 적용할 수 있다는 점이 문제로 지적되면서 특별법 형식으로 공직자에게 한층 높은 청렴성을 갖추도록 만드는 법이 필요하다는 분위기가 형성되었다.

〈표 8〉 조작적 정의에 따른 초점사건 해당여부 판정: 세월호 사건 적용

기준	여부	비고
매해 일어나지 않는가?	O	연간 해양안전사고 구조실패자수 평균은 183명이었다. 2013년 구조실패자수는 67명이었으며 2015년에는 112명이었다[25]. 세월호 사고로 인한 사망·실종자는 304명이며, 이는 지난 29년 동안의 연평균 구조실패자 183명의 1.66배에 이른다.
한 해 피해의 50% 이상을 차지하는가?	O	2014년 구조실패자수는 485명이었다. 세월호 사고로 인해 사망 또는 실종된 사람이 304명이었으며 비율상 62%에 해당했다.
전체 피해자의 50% 이상이 동일한 집단에 속하는가?	O	세월호 사고 희생자 304명 중 단원고등학교 재학생이 246명이었다. 비율로 환산하면 80.9%에 해당한다.

2. 집단동원 및 의제설정 분석결과

1) 정의 및 절차 영역 분석

본 연구에서 정의 및 절차 영역은 정부안 1장(총칙)과 5장(이해충돌 방지에 관한 업무의 총괄)에 속하는 조항들로 구성되어 있다. 단, 1장 조항 중에서도 명백하게 다른 영역에 관한 내용만을 담고 있는 경우는 해당 영역에 속하는 것으로 분류했다. 정의 및 절차 영역으로 분류되는 법률안 조항들은 1 ~ 4조와 21 ~ 33조에 속한다. 정부안에서는 총 79세목이 해당 영역에 속하며, 이후 도출된 위원회안에서는 71세목이 나타났다. 두 법률안 모두 2조에서 '정의'를 다루는데 정부안에서는 2조1항(공공기관), 2조2항(공직자), 2조8항(소속기관장)이 정의 및 절차 영역에 속한다. 위원회안에서는 2조1항(공공기관), 2조2항(공직자등), 2조4항(소속기관장)이 정의 및 절차 영역으로 분류되었다.

나타난 변화로는 사립학교와 유치원 그리고 언론기관이 공공기관에 포함되었으며 이로 인해 2조2항에서도 사립학교-유치원 교직원과 언론기관 종사자들까지 공직자로 간주하여 '공직자등'으로 명칭이 변경되었다. 21조부터 시작되는 정부안 5장에서는 신고 및 실무절차와 과태료, 벌금에 관해 규정하고 있다. 5장에서 나타난 변화는 대부분 이해충돌 방지영역이 위원회안에서 삭제된 현

24) 2014년 5월 27일 정무소위 325회 회의록 p.3 박대동 위원 발언

25) 1987-2015 해상 조난사고 현황(나라지표)
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1621

상에서 연동되어 나타난 것이었다. 위원회안 16조, 17조, 18조, 20조, 22조1항, 22조, 23조 1항에서 기존 정부안에서 제시한 이해충돌 방지에 관한 조항들이 삭제되었다. 정부안 29조에서 규정하고 있던 '이해충돌방지담당관'이라는 명칭도 위원회안에서는 '부정청탁 금지 등을 담당하는 담당관'으로 수정된 것이 대표적이다.

회의록과 법률안 자료를 검토한 결과 포함기준, 사립학교, 언론기관, 가족, 재단이사장, 형벌부과주체가 주요 논제였음을 확인할 수 있었다.

〈표 9〉 정부안 조항에 대한 위원들의 평균 어조(정의 및 절차 영역)

구분	정부안 2조1-2호 (사립학교 누락)	정부안 2조1-2호 (사립학교 재단이사장)	정부안 2조1-2호 (유치원, 보육원 누락)	정부안 2조1-2호 (일부 언론기관 누락)	정부안 20조 (형벌부과 주체)
14.4.25	-0.71	-	-	-0.29	-
14.5.23	-0.625	-	-0.125	-0.625	-
14.5.27	-	-	-	-	-
14.12.2	-	-	-	-	-
15.1.8	-	-	-	-	-
15.2.5	-0.08	-0.08	-	0	-0.15
15.3.3	-	-0.31	-	-	-0.08

a) 15년 2월 5일 일부 언론기관 누락에 대한 평균 어조가 0인 것은 찬성의견과 반대의견을 낸 위원 수가 같았기 때문이다.
b) '-' 표시는 해당 주제에 대한 찬반의견이 없었을 경우 사용했다

〈표 9〉에 따르면, 14년 4월 25일과 5월 23일 2차 회의에서 위원회안에서 나타난 가장 큰 변화인 사립학교-유치원 및 언론기관을 포함하는 것이었음을 확인할 수 있다. 공립 초·중·고·대학교만을 한정한 정부안이 사립학교와의 형평성을 고려하지 못했으며, 유아교육법상 교육기관을 제외한 것 역시 납득하기 어렵다는 지적이 뒤따랐다. 5월 27일 회의에서는 최초 회의에서부터 계속된 '어떤 기관을 공공기관으로 볼 것인지' 문제를 검토하면서 '예산을 지원받거나 공적 기능을 수행하는' 두 가지 기준을 함께 채택하는 방식으로 합의가 이루어졌다. 그리고 2015년 2월 5일, 3월 3일은 정무위원회 산하 법제사법위원회(법사위)에서 회의가 진행되었는데, 독립기관이 아닌 국민권익위원회가 업무총괄부서를 맡는 것이 적절한 것인지에 대한 의문이 두 차례 회의 모두에서 제기되었다. 그리고 사립학교를 공공기관에 포함하고 재직 중인 교직원들을 공직자로 간주하는 내용에 재단 이사와 이사장이 빠진 '하자'가 발견되었다. 원칙상 법사위에서는 법안 내용 자체에는 수정을 가할 수 없다는 점에서 법사위원들 사이에서 발견된 명백한 하자를 처리할 것인지를 놓고 논쟁이 벌어졌다.[26] 최종적으로는 재단 이사와 이사장을 포함하는 수정이 이루어졌다. 정의 및 절차 영역 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 논의 초기에 집중적으로 해당 영역에 관한 문제 제기가 이루어졌으며, 입법부 소속 위원

26) 회의록에 등장한 모든 안건 중 가장 많은 위원이 명백하게 견해를 밝혔다(13인 중 10인 - 7인 찬성, 3인 반대)

들은 정부가 제출한 안에서 규정한 대상기관과 공직자 범위를 확대하는 것을 지지했다.

둘째, 적용대상의 지나친 확대에 대한 우려도 함께 나타났으며, 이는 법안의 실현가능성 여부에 대한 회의감을 불러일으켰다.

셋째, 공립·사립 여부를 따지지 않고 학교를 공공기관에 포함하는 과정에서 명백하게 의견을 밝힌 위원이 1인뿐이었음에도 주장이 바로 받아들여진 사례(유아교육법에 따른 유치원, 보육원)도 존재했다.

2) 부정청탁 영역 분석

정부안 기준으로 2조4호, 5~7조, 20조, 26조2항 27조1호, 31조3항1호, 32조2항1호, 32조3항1호가 부정청탁 영역에 해당하며 총 32세목이다. 위원회안에서는 총 48세목이며 정부안 2조4호를 삭제, 5조1-2항에서 대폭 세목이 늘어났고, 부정청탁으로 공정한 직무수행에 지장이 있을 것으로 판단되는 공직자에게 적절한 조치를 할 수 있도록 한 정부안 7조7항에 예외사항을 추가했다(위원회안 7조5항). 시간의 흐름에 따른 양상을 되짚어보면, 부정청탁에 대한 논의가 최초로 시작된 시점은 2014년 5월 23일로, 정부안 5조에 대해 많은 위원이 법률상 하자가 있음을 지적했다. 이는 구체적으로 5조1항이 포괄주의(네거티브-negative)에 따라 부정청탁을 금지하고 있으며 5조2항은 열거주의(포지티브-positive)에 입각하여 예외사항을 규정하고 있다는 점에서 문제가 있다고 지적되었다. 반대의견을 제시한 위원들은 절충안으로 5조1항을 유지하되 시민들과 적용대상 공직자들이 자신들의 행위가 부정청탁에 해당하는지 예측할 수 있도록 세목을 대폭 추가해야 한다고 주장했다. 그러나 5월 27일 헌법에 보장된 청원권이 심각하게 제한될 수 있다는 점이 주목받으면서 부정청탁 개념을 정의하는 방식 대신 청탁절차를 규정하여 이를 따르지 않은 모든 청탁을 처벌하는 방식도 제안되었다.

〈표 10〉 정부안 조항에 대한 위원들의 평균 어조(부정청탁 영역)

구분	정부안 2조4항 (부정청탁의 정의)	정부안 5조 (네거티브)	정부안 5조 (개념규정 방식)	정부안 7조2항 (의무신고)	정부안 7조7항 (실현가능성,국민청원권의 과도한 제한)	정부안 31조3항1조, 32조1항1조(불균등한 처벌)
2014.5.23	-	-0.5	-	-	-0.375	-
2014.5.27	-	-0.125	-0.5	-	-	-
2014.12.2	-0.2	-0.2	-	+0.1	-	-
2015.1.8	-	-	-	-	-	-
2015.2.5	-	-	-	-	-	-
2015.3.3	-	-	-	-	-	-0.08

a) 2014년 5월 27일 정부안 5조에 대한 반대 어조 -0.125는 전관예우로 인한 문제를 예방할 조항이 미비함을 지적한 것이다

2014년 12월 2일에는 부정청탁을 별도로 정의하고 있는 2조4항을 삭제하자는 주장이 나타났으

며 정부가 열거주의를 채택하여 수정안을 제시하자 명백한 반대의견도 점차 줄어들게 되었다. 동일한 부정청탁을 2회 이상 받게 된 경우 의무적으로 신고할 것을 수정안에서는 임의 신고 규정으로 바꾼 것에 관해 신고조항 자체가 유명무실해질 수 있다는 우려가 나타나기도 했다. 법사위에서 열린 2015년 2월 5일, 3월 3일 회의에서는 부정한 청탁을 한 자에게는 과태료 처분을 하고 부정청탁 내용을 실행에 옮긴 자는 벌금 또는 징역에 처하는 조항이 균형이 맞는지 의문을 제기하는 위원도 나왔다. 부정청탁 영역을 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 법안심사소위원회가 진행한 논의(2014.5.23.~2015.1.8.)에서 가장 비중 있게 다루어진 주제는 '부정청탁을 규정하는 방식을 열거주의로 할 것인지 포괄주의로 할 것인지'에 대한 것이었다.

둘째, 위원들은 부정청탁을 방지해야 할 대상으로 보면서 동시에 헌법에 보장된 국민청원권이 제약가능성에 대한 우려가 존재했다.

셋째, 소속기관장이 부정청탁을 받은 사실을 신고한 공직자를 업무에서 제외하는 조처를 하는 것 자체가 일종의 징계가 될 수도 있으며 예외규정에 따라 해당 업무를 계속하도록 할 때도 대체불가능성을 판단하는 기준이 모호하다는 지적이 나왔다.

3) 금품등 수수 영역 분석

정부안에서 금품등 수수 금지에 관한 규정으로는 8~10조, 20조1~2항, 26조1~2항, 27조1항, 31조1항, 32조4항, 32조5항이 있으며 총 50세목이다. 논의를 진행한 결과 위원회안에서는 43세목으로 줄었는데, 8조1항에서는 직무관련성을 따지는 것과 '사실상의 영향력'이라는 모호한 개념이 삭제되고 직무관련성 여부와 관계없이 1인에게 1회 100만원, 연간 300만원을 초과하는 금품등을 받지 못하도록 하는 금액기준이 적용되었다. 공직자 가족들의 금품등 수수를 금지한 정부안 8조3항이 공직자의 배우자에게만 축소되어 적용되는 것으로 변경되었다(위원회안 8조4항). 적용대상이 공직자와 공직자의 가족에서 공직자와 공직자의 배우자로 축소된 것은 신고의무를 규정한 9조에서도 동일하게 나타난다. 그리고 정부안 9조는 또 다른 격론(激論)을 일으켰다. 자신의 가족이 받아서는 안 되는 금품등을 수수했을 경우 해당 공직자는 소속기관장에게 신고하고, 금품등을 반환해야 한다는 9조2항이 많은 위원들의 비판을 받았다. 자신이 한 행위만으로 처벌받아야 한다는 자기책임원칙에 위배될 소지가 크다는 것이 그 이유였다. 위원회안에서 이 조항은 '공직자가 자신의 배우자에게 받은 금품등을 돌려줄 것을 요구하면 면책'되는 내용이 추가되는 방식으로 수정되었다. 타인이 수수한 금품등으로 인해 최악의 경우 자신이 사비를 들여 반환해야할 의무가 사라졌기 때문에 정부안 32조5항1호에서 반환하지 않았을 경우 과태료를 부과하는 부분도 삭제되었다.

〈표 11〉 정부안 조항에 대한 위원들의 평균 어조(금품등 수수 영역)

구분	정부안 8조1항 (직무관련성)	정부안 8조1항 (금액기준)	정부안 8조2항9호 (예외로서의 사회상규)	정부안8조3항 (가족의 금품수수)	정부안 9조2항 (자기책임원칙)
2014.5.23	-0.25	-	-0.5	-0.25	
2014.5.27	-0.375		-0.25	-	-1
2014.12.2	-	-	-	-0.4	-0.4
2015.1.8	-	-	-	-	-
2015.2.5	-	-	-0.1	-	-
2015.3.3	-	-	-	-	-

a) 2014.12.2. 정부안8조3항에 대한 반대 어조는 정부가 제출한 수정안에 가족이 '공직자와 관련해서' 금품을 수수하는 것을 금지하는 것으로 내용을 고친 것에 대한 반대의견이다.

회의록 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 권익위가 제출한 정부안에는 금품등 수수를 처벌하는 요건으로 직무관련성을 추가되어 있었기에 논의 시작부터 김영란 전 권익위원장이 입법예고했었던 안에서 후퇴했다는 비판을 받았다. 위원들은 직무관련성을 따지지 않고 일정 금액을 설정해서 그 액수를 초과하면 형사처벌을 하는 원안회귀를 주장했다. 5월 23일 회의에서는 직무관련성 그리고 금액기준에 대한 논의가 주를 이루었기에 금지대상이 되지 않는 예외조항과 가족의 금품수수 부분은 다음 번 회의에서 비중 있게 다루어졌다.

둘째, 5월 27일 회의에서는 회의에 참석한 모든 위원이 정부안 9조2항이 자기책임원칙에 반하는 과잉규제라는 의견을 표명했으며, 특히 자신이 아닌 가족이 수수한 금품등을 '반환'해야 하는 의무가 문제가 되었다. 이러한 부정적인 의견에도 불구하고 법안소위 위원들은 법사위로 법안을 이관할 때까지도 '공직자의 가족이 금품을 수수하는 것'을 금지해야 한다는 것 자체를 부정하지는 않았으며, 대신 해결책으로 가족이 금품등을 수수한 사실을 알았을 때 신고하고 반환할 것을 요구하면 면책되는 조항을 추가하는 방식으로 자기책임원칙을 위배하지 않으려 했다.

셋째, 예외사항 중 하나가 되는 '사회상규'는 법률의 명확성 원칙에 어긋날 수 있으며 사법부의 재량에 과도하게 의존하는 결과를 낳을지도 모른다는 우려도 제기되었다.

4) 이해충돌 방지영역 분석

공직자의 이해충돌을 방지하기 위해 정부안에서는 2조3,6,7항에서 고위공직자와 이해충돌 그리고 직무관련자 개념을 정의했으며 11~19조에서 제척(除斥), 고위공직자의 사적 이해관계 직무수행금지, 직무 관련 외부활동 금지, 거래제한, 가족채용제한, 소속 공공기관과의 계약체결 제한, 부정하게 예산사용 금지, 공공기관 물품과 직위의 사적 사용 금지, 직무상 알게 된 비밀이용 금지를 규정했다. 그리고 26조1항에서 부당이득의 환수를, 27조3~5호에서 이해충돌 방지 업무를 수행하면서 알게 된 비밀을 누설해서는 안 된다는 의무를, 31조1,2,5,6항에서는 이해충돌 방지 규정을 위반했을 경우 부과될 징역 또는 벌금을 규정하고 있으며 32조1항과 3항에서는 과태료에 관한 사항을 다루고 있다. 정부안에서 이해충돌 방지는 총 83세목에 달했다. 정의 및 절차 영역을 제외

한 세 영역 중 가장 많은 세목으로 구성되었던 이해충돌 방지영역은 위원회안을 상정하는 과정에서 모두 삭제되었다.

2014년 4월 25일 회의에서 위원들은 고위공직자에게 더 무거운 처벌을 규정한다는 사실을 확인했다. 동년 5월 23일과 5월 27일, 12월 2일 그리고 15년 1월 8일까지 총 4번의 회의에서 논의가 되나 시간상의 부족으로 합의에 이르지 못하고 그전까지 합의된 부정청탁 및 금품수수의 내용만 위원회안으로 제안된 후 추후 소위에서 합의하기로 하면서 제외되었다. 진행된 논의의 내용을 요약하자면 다음과 같다.

첫째, '가족의 범위', '특정직무', '거래제한' 주제에서는 모든 회의에서 위원들이 부정적인 견해를 밝혔다. 그리고 세 주제에서 모두 포괄성과 명확성 사이에 입법적 상충관계가 존재함을 보였다. 가족의 범위를 넓힐수록 포괄성은 높아지지만, 개별 사안에 대해 명확하게 판단을 내리기 힘들어졌으며, 가족의 범위가 넓어질수록 거래제한조항의 포괄성 역시 함께 증가했다. 명확성을 위해 마련한 특정직무 개념 역시 공공기관 업무 전반에 영향을 미치는 결재권자와 고위공직자가 규율하지 못하게 되는 한계점이 드러났다.

둘째, 14년 12월 2일 회의에서부터는 위원들은 포괄성보다 명확성을 추구하는 방향으로 대안을 모색해보려 했다. 하지만, 직무관련자와 거래를 한 경우 신고해야 하는 기간을 5년에서 2년으로 줄이고 '생계를 같이 하는' 가족들만을 규율대상으로 축소하는 대안에 대한 합의를 해내지 못했다. 15년 1월 8일 회의에서도 언론사, 사립학교 관련자의 거래제한과 가족채용 제한 규정이 모두 삭제된 수정안에 대해서 위원들은 부정적인 의견을 피력했다.

셋째, 정무위원회 위원들은 포괄성과 명확성을 둘 다 개선할 수 없는 교착상태와 직업선택의 자유, 정상적인 거래를 과도하게 제한할 우려, 연좌제 논란에서 벗어나게 될 대안을 도출하는 데 실패하고 말았다.

〈표 12〉 정부안 조항에 대한 위원들의 평균 어조(이해충돌 방지영역)

구분	정부안 11조1항 (가족범위)	정부안 11조 (특정직무)	정부안 29조 (이해충돌방지담당관)	정부안 14조 (거래 제한)	정부안 14조 (신고 대상 기간축소)
14.4.25	0	-	-	-0.125	-
14.5.23	-0.625	-0.5	-	-0.5	-
14.5.27	-0.375	-0.25	-	-0.25	-
14.12.2	-0.2	-0.5	-	-0.2	-0.1
15.1.8	0	-0.5	0	-	-
15.2.5	전체 조항 삭제로 논의가 이루어지지 않음				
15.3.3					

5) 분석결과 종합 — 집단동원과 의제설정

국회회의록과 제안된 법률안 그리고 통과된 법률을 분석한 결과 본 연구를 통해 확인하고자 했

던 집단동원과 의제설정이 실제로 이루어졌음을 확인했다. 공식적 행위자인 행정부가 법률안을 제안하였으며, 또 다른 공식적 행위자인 입법부는 위원회를 구성하여 해당 법률안을 심의했다. 심의과정에서 정무위원회 위원들은 법률안에 대한 찬반의견을 내놓았으며(〈표 9~12〉 참조), 정부안을 그대로 받아들이지 않고 법률상 문제점을 지적하거나 완결성 높은 법안을 위한 의견을 제시했다. 그 결과 영역별로 다음과 같은 변화가 나타났다(〈표 13〉 참조).

〈표 13〉 정부안과 위원회안 비교 — 집단동원

구분	정의 및 절차		부정청탁		금품등 수수		이해충돌	
정책 입안	정부안	위원회안	정부안	위원회안	정부안	위원회안	정부안	위원회안
세목수	79	71	32	48	50	43	83	0

이러한 결과는 Birkland(1998) 그리고 후속연구들(Birkland and Lawrence, 2009; Birkland, 2009)에서 다뤄진 수렴명제에 대한 지지와 기각이 동시에 안고 있다. Birkland and DeYoung(2013: 181)은 수렴명제를 초점사건으로 인한 관심과 집단동원은 "하나 혹은 소수의 문제들에 대한 합의/수렴이 일어나게 만들어 결정자들이 고를 수 있는 선택지의 폭을 줄여 구체적 조치로 이어지는 것"으로 보았다. 네 번째 영역(이해충돌)을 제외한 영역에서는 수렴이 이루어졌다. 이해충돌 방지영역에서 가장 많은 의견이 오고 갔으나 유사하게 문제에 대한 지배적 인식(이해충돌은 해결해야 할 과제다)과 인과서사(그 원인과 구체적 해결방식)에 큰 편차가 존재하여(Lawrence, 2000) 의원들은 구체적 조치에 합의하지 못했다.

위원회 논의과정에서 주요 주제에서도 변화가 나타났는데, 법률안이라는 대안의 특정 부분에 관한 관심이 변화하는 과정인 의제설정이 발생한 것을 확인했다. 법안소위와 법사위의 역할이 다르다는 점도 주요 주제가 변화하게 한 요인이었다.

〈표 14〉 영역별 주요 주제 변화 — 의제설정

구분	정의 및 절차	부정청탁	금품등 수수	이해충돌
2014.4.25.-2015.1.12	사립학교 및 언론기관 포함	포지티브 방식, 예외조항, 청원권 보장	직무관련성, 금액기준, 반환의무	연좌제, 과도한 거래제한, 가족의 범위, 직업선택의 자유
2015.1.12.-2015.3.3	재단이사장 포함	형벌간 균형, 청원권 보장	면책조항, 사회상규	-

V. 결론 및 정책 시사점

본 연구는 청탁금지법 제정과정을 사례로 선정하였다. 다른 영역에서 발생한 초점사건으로 인한 영향 존재 여부, 법률안 심의과정에서 집단동원 및 의제설정 과정의 발생 여부를 확인할 수 있

었다. 이론적으로는 반부패정책영역의 입법과정을 공공행정·정책학적 관점에서 다루었다는 점에서 의의가 있다고 볼 수 있다. 반부패와 관련된 학술적 경향은 법률의 타당성 검토가 주를 이루고 있다는 점에서 한계를 가진다. 이에 본 연구는 입법과정 전반에 대해 정책학 이론들을 적용하여 이론과 현실 사이에 나타나는 간극을 확인해보고자 하였다. 또한, 본 연구는 후속연구가 이루어질 수 있는 다양한 주제들을 제시하였다. Birkland(1998)의 연구설계에 등장하는 '추진력 있는 정책공동체'가 반(反)부패영역에 존재하는지 밝혀내는 작업, 연구를 위해 한정한 기간(2012.8.22.~2015.3.3.) 이후에 사법부가 판결과 해석을 통해 향후 정책변동에 미칠 영향을 확인하는 작업, 사건중심정책학습(ERPL) 모형을 제시한 Birkland(2009)에 따라 학습의 관점에서 청탁금지법 분석 등 다양한 차원에서 연구가 이루어질 수 있도록 하는 초석을 마련하였다. 특히 2019년 7월 19일 국민권익위원회가 입법예고한 「공직자의 이해충돌방지법안」은 청탁금지법 제정과정에서 제외된 이해충돌 방지영역에 대한 보완을 위한 시도인데 ERPL모형을 통해 이러한 시도가 진정한 학습에 기반한 것인지 밝혀내는 것은 흥미로운 후속연구주제다.

정책적으로는 초점사건이 발생한 이후 집단동원과 의제설정이 실제로 이루어졌으나, 반부패 관련 법의 제정과정에서 나타나는 한계점을 밝혀내어 개선을 위한 제언을 끌어낼 수 있었다. 공무원의 부패행위 가담이 '적발확률과 처벌확률의 곱'으로 결정되는데(황태연 외, 2018) 청탁금지법은 처벌확률만을 상승시키고 있다. 이는 부패행위를 은폐하기 위한 각종 우회방법이 더욱 다양해지고 정교해지는 결과로 이어질 수 있다. 이를 예방하기 위한 감시수단에 대한 정책적 보완이 이루어져야 하겠다. 그리고 동법 13조에 신고기관이 너무 많이 규정되어 있어 기관간 이첩에 혼선이 있을 수 있다. 부정청탁과 금품등 수수 조항의 예외사항 중 하나인 사회상규가 모호하기에 금전 이외의 형태로 제공되는 각종 선물의 상한액을 증가시키려는 시도에 활용될 수 있다.

부패란 자연재해와 달리 온전히 사회구성원들에 의해 생겨나고 유지된다. Johnston(2005)은 한국의 부패를 '엘리트 카르텔' 유형으로 분류했다. 사회유력계층인 엘리트들로 구성된 네트워크는 경제, 정치적 변동으로부터 구성원들을 보호하기 위해 존재한다(Johnston 2005). Johnston(2005: 114)는 한국의 엘리트 카르텔의 미래에 대해 다음과 같이 예측하였다.

> "민주주의 제도가 정착하고, 시민사회가 성숙해질수록 엘리트 카르텔을 유지하고 다음 선거에서 금권으로 영향력을 발휘하는데 드는 비용이 증가하기에 장기적으로 한국의 엘리트 카르텔은 존속하지 못할 것이다. (중략) 그렇다고 해서 엘리트 카르텔의 해체가 부패가 없는 사회로의 이행을 반드시 의미하는 것은 아니다. 민주주의 제도가 더욱 성숙해지고, 정치-경제 영역에서의 예측가능한 경쟁이 일어나는 경향이 중단되어 버린다면 군소 엘리트 카르텔이 난립하여 전보다 더욱 심각한 결과를 낳을지도 모른다."

해상안전정책과 반부패정책 영역 모두 기술적 전문성이 고도로 요구된다는 점에서 동원이 일어나더라도 해당 영역의 외부자들은 거의 없는 내부동원의 형태를 띠며, 정책과정 전반에 공공의 참여는 배제되게 될 개연성이 높다. 이는 수많은 부패스캔들에도 불구하고 해상안전영역에서의 정책실패인 세월호 사건이 청탁금지법 제정의 교착상태를 해소하는 역할을 했다는 분석결과와도 연

관이 있다. 유착관계를 이용해 선박을 불법증축한 청해진해운 임직원, 안전점검을 소홀히 해도 출항을 허가해준 해운조합 운항관리원은 실형을 선고받았다. 그런데도 여전히 카르텔 형성의 주요 원인 중 하나인 이해충돌에 대한 규제가 빠져있다는 점, 그리고 기존 관행에 익숙해져 있는 공무원 및 공공기관 종사자들의 인식과 행동의 변화를 실현하려면 입법과 같은 공식적 제도의 개정 이외에도 비공식적 제도의 변화도 동반되어야 한다는 점을 고려하면 이번 청탁금지법 제정은 끝이 아니라 오히려 시작이라고 보아야 한다. 본 연구의 사례가 정책학적 관점에서 다룬 선행연구가 부족한 여건에서 설계되고 수행된 연구이기에 보완해야 할 점도 많고 후속연구를 통해 확인해야 할 것들이 여전히 남아 있기 때문이다. 특히 Birkland(1998)의 연구설계를 본 연구에 적합하게 수정하는 과정에서 한국형 정책형성 과정이나 결정 과정에 미국 상황에서 정립된 이론을 적용하는 것이 타당한지에 대한 논의 또한 후속연구를 통해 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

김민우. (2016). 부정청탁금지법의 헌법적 쟁점을 둘러싼 헌법재판소 판결의 문제점. 「헌법학연구」, 22, 159-191.

김준성. (2012). 공무원의 부패방지를 위한 뇌물죄의 적용범위. 「한국부패학회보」, 17(4), 1-15.

민병익·이상범. (2008). 반부패 정책 효과의 영향요인. 「지방정부연구」, 12(3), 125-147.

이동규. (2012). 초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구 -cobb과 elder, 그리고 birkland의 이론과 모형의 결합 가능성을 중심으로-. 「韓國政策學會報」, 21(3), 91-124.

이재무. (2015). 일반논문: 외부환경과 초점사건의 내재적 속성에 따른 정책변동 특성 연구: 한국 산업정책 변동 사례를 중심으로. 「行政論叢」, 53(1), 205-238.

이종곤. (2018). 초점 사건과 정책 결정 과정의 변화: 한국 여성 정책을 중심으로. 「동향과 전망」, -(102), 217-249.

정진연. (2001). 공무원 범죄에 관한 연구-뇌물죄를 중심으로. 「한국부패학회보」, *5*, 75-100.

조선일·배정아. (2006). 반부패 정책의 실효성 확보에 관한 연구-국방 분야를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 13(1), 271-297.

Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2018). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In C. M. Weible, & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process 4th edition* (pp. 55-101) Westview Press.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in american politics* (2nd ed.) University of Chicago Press.

Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events* Georgetown University Press.

Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of*

Public Policy, 18(1), 53-74.

Birkland, T. A. (2006). *Lessons of disaster: Policy change after catastrophic events* Georgetown University Press.

Birkland, T. A. (2009). Disasters, lessons learned, and fantasy documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 17*(3), 146-156.

Birkland, T. A. (2011). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (3rd ed.) M.E. Sharpe Inc.

Birkland, T. A., & DeYoung, S. E. (2013). Focusing events and policy windows. *Routledge handbook of public policy* (pp. 193-206) Routledge.

Birkland, T. A., & Lawrence, R. G. (2009). Media framing and policy change after columbine. *American Behavioral Scientist, 52*(10), 1405-1425.

Birkland, T. A., & Warnement, M. K. (2016). Refining the idea of focusing events in the multiple streams framework. *Decision-making under ambiguity and time constraints* (pp. 91-107)

Birkland, T., & Waterman, S. (2008). Is federalism the reason for policy failure in hurricane katrina? *Publius: The Journal of Federalism, 38*(4), 692-714.

Boushey, G. (2013). The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change. *Routledge handbook of public policy* (pp. 156-170) Routledge.

Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making* Springer.

Cairney, P., Studlar, D., & Mamudu, H. (2012). *Global tobacco control: Power, policy, governance and transfer* Springer.

Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). Multiple streams approach: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda-setting processes. *Handbook of Public Policy Agenda Setting,* , 87-105.

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in american politics: The dynamics of agenda-building* (2nd ed.) Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics, 33*(4), 892-915.

Cobb, R. W., & Ross, M. H. (1997). *Cultural strategies of agenda denial: Avoidance, attack, and redefinition* University Press of Kansas.

Corduneanu-Huci, C., Hamilton, A., & Ferrer, I. M. (2012). *Understanding policy change: How to apply political economy concepts in practice* The World Bank.

Downs, A. (1972). Up and down with ecology: the issue attention cycle. *The Public Interest, 28*, 38-50.

Elmelund-Præstekær, C., & Wien, C. (2008). What's the fuss about? the interplay of media hypes and politics. *The International Journal of Press/Politics, 13*(3),

247-266.

Hedge, D. M., Lester, J. P., & Stewart, J. (2008). *Public policy: An evolution approach*

Heikkila, T., & Cairney, P. (2018). Comparison of theories of the policy process. *Theories of the policy process* (pp. 301-327) Routledge.

Herweg, N., Zahariadis, N., & Zohlnhöfer, R. (2018). The multiple streams framework: Foundations, refinements, and empirical applications. *Theories of the policy process 4th edition*(pp. 17-53) Routledge.

Hilgartner, S., & Bosk, C. L. (1988). The rise and fall of social problems: A public arenas model. *American Journal of Sociology, 94*(1), 53-78.

Hogwood, B. W., Gunn, L. A., & Archibald, S. (1984). *Policy analysis for the real world* Oxford University Press Oxford.

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The advocacy coalition framework: An overview of the research program. *Theories of the policy process 4th edition*(pp. 135-171) Routledge.

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. In P. A. Sabatier, & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 183-224) Westview Press Boulder, CO.

Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy* Cambridge University Press.

Jones, B. D. (1994). *Reconceiving decision-making in democratic politics: Attention, choice, and public policy* University of Chicago Press.

Jones, C. O. (1970). *Introduction to the study of public policy* Belmont, CA: Wadworth.

Jorgensen, P. D., Song, G., & Jones, M. D. (2018). Public support for campaign finance reform: The role of policy narratives, cultural predispositions, and political knowledge in collective policy preference formation. *Social Science Quarterly, 99*(1), 216-230.

Kingdon, J. (2013). Why some issues rise and others are negated. *Public policy.the essential readings.2nd edition.nueva york, NY: Pearson* (pp. 157-163). Pearson Education, Inc.:

Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.)

Klinenberg, E. (2015). *Heat wave: A social autopsy of disaster in chicago* University of Chicago Press.

Lauer, R. H. (1976). Defining social problems: Public and professional perspectives. *Social Problems, 24*(1), 122-130.

Lawrence, R. G. (2000). *The politics of force: Media and the construction of police brutality* Univ of California Press.

Light, P. C. (1999). *The president's agenda: Domestic policy choice from kennedy to clinton* (3rd ed.) Johns Hopkins University Press.

May, P. J. (1992). Policy learning and failure. *Journal of Public Policy, 12*(4), 331-354.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy* Scott Foresman.

Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *Policy Studies Journal, 24*(3), 420-434.

Munro, G. D., & Ditto, P. H. (1997). Biased assimilation, attitude polarization, and affect in reactions to stereotype-relevant scientific information. *Personality and Social Psychology Bulletin, 23*(6), 636-653.

Munro, G. D., Ditto, P. H., Lockhart, L. K., Fagerlin, A., Gready, M., & Peterson, E. (2002). Biased assimilation of sociopolitical arguments: Evaluating the 1996 US presidential debate.*Basic and Applied Social Psychology, 24*(1), 15-26.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation* Berkeley, University of California Press.

Quattrone, G. A., & Tversky, A. (1988). Contrasting rational and psychological analyses of political choice. *American Political Science Review, 82*(3), 719-736.

Rochefort, D. A. (2016). Agenda setting, problem definition, and their contributions to a political policy analysis. *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 35-51) Edward Elgar Publishing.

Rose-Ackerman, S. (2007). *International handbook on the economics of corruption* Edward Elgar Publishing.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning* Boulder: Westview.

Saurugger, S. (2016). Constructivism and agenda setting. In N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 132-156) Edward Elgar Publishing Limited.

Shanahan, E. A., Adams, S. M., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2014). The blame game: Narrative persuasiveness of the intentional causal mechanism. *The science of stories* (pp. 69-88) Springer.

Soroka, S. N. (2002). Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in canada. *International Journal of Public Opinion Research, 14*(3), 264-285.

Stimson, J. (1999). *Public opinion in america: Moods, cycles, and swings* Boulder, Co: Westview Press.

Stone, D. (2002). Policy paradox: The art of political decision making. new york: W. W.

Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten

years of cross-national empirical research? *Annu.Rev.Polit.Sci., 10*, 211-244.

Van Aelst, P., & Walgrave, S. (2016). Political agenda setting by the mass media: Ten years of research, 2005-2015. In N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 157-179)

Walker, J. L. (1977). Setting the agenda in the US senate: A theory of problem selection. *British Journal of Political Science, 7*(4), 423-445.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and multiple streams. In P. A. Sabatier, & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 25-59) Westview Press Boulder, CO.

Zahariadis, N. (2016). Setting the agenda on agenda setting: Definitions, concepts, and controversies. *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 1-23) Edward Elgar Publishing.

Zohlnhöfer, R. (2016). Putting together the pieces of the puzzle: Explaining german labor market reforms with a modified Multiple-Streams approach. *Policy Studies Journal, 44*(1), 83-107.

이영웅(李英雄): 동아대학교에서 재난관리학 석사학위(2018, 동아대학교, 긴급상황시 정보교환 네트워크 연구: 수정된 정보중심분석법 적용을 중심으로)를 취득하고 동 대학원 박사과정에 재학 중이다, '동아대학교 긴급대응기술정책연구센터 특별연구원'으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 학습(learning), 회복력(resilience), 소셜네트워크분석(sna) 등이 있다(zozo90@naver.com).

이규명(李圭明): 성균관대학교에서 행정학 박사학위(감염병 대응 영향 요인 분석: 사스(2003)와 메르스(2015)를 중심으로, 2018)를 취득하고 고려대학교 국정설계연구소 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 재난관리, 정부간 관계, 지방행정 등이다. 주요 연구논문은 'Factors Influencing the Response to Infectious Diseases: Focusing on the Case of SARS and MERS in South Korea(2019)' 등이 있다. 주요 경력으로는 '성균관대학교 거버넌스연구센터 전임연구원(2018)', '국가위기관리학회 연구이사(2018-2019)' 등이 있다(feelsogood528@gmail.com).

이동규(李東奎): 성균관대학교에서 "초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로"라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2010.8), 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관, 동아대학교 석당인재학부 학부장을 거쳐 현재는 일반대학원 기업재난관리학과에 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 재난관리, 미래예측 등이다. 최근에 발표한 논문으로는 "재난의 인적환경 취약성이 사회위험인식에 미치는 영향: 재난안전 국민인식 옴니버스 조사결과를 중심으로"(2016), "귀인이론 기반의 지역 공공인재학부 교육사업 성과평가에 관한 연구"(2017)등이 있다. 2011년 한국행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).

〈논문접수일: 2019. 7. 17 / 심사개시일: 2019. 7. 21 / 심사완료일: 2019. 8. 19〉

Abstract

Focusing events, Agenda-setting and Mobilization of Anti-corruption law-making: Focusing on Tone Measures for Policy Attitude Evaluation

Lee, Young-Woong

Lee, Kyu-Myoung

Lee, Dong-Kyu

This study was design to analyze the passage of Anti-corruption law in 2015. Many formal actors including the president, legislators, constitutional court noted that the passage was related to Sewol-ferry disaster. This study tried to find the existence of focusing event and agenda-setting and mobilization. The results showed that Sewol-ferry disaster was focusing event with a spill-over effect. Assembly proceedings supported our suggestion that the administration and legislative branch participate in discussions to reach an agreement. Our analysis brought mixed results on the convergence proposition. Committees couldn't reach an agreement on interest conflict part of the bill. Failure to pass the part of the bill could make The Anti-Corruption & Civil Rights Commission to introduce the regulation on conflict of interest in 2019. The linkage between two legislative attempts can be a prominent site for policy change by learning. Though newly enacted Anti-corruption law greatly increase the probability of punishment, Korean society still needs more diverse and effective monitoring instruments for public sector's corruption. These instruments will increase the probability of being caught. By solving research questions and suggesting improvements, this study contributed not only academically but also practically.

Key Words: Anti-corruption law, Focusing-events, Group mobilization, Agenda-setting