creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학 석사 학위논문

「공직자의 이해충돌 방지법」 의제설정 및 입법과정 분석

- Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 -

2022년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

김 서 준

「공직자의 이해충돌 방지법」 의제설정 및 입법과정 분석

- Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 -

지도교수 김 동 욱

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함
2021년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
김 서 준

김서준의 석사 학위논문을 인준함
2021년 12월

위 원 장 금 현 섭 (인)

부위원장 김 병 조 (인)

위 원 김 동 욱 (인)

국문초록

이 논문은 국내 약 200만명 정도로 추계되는 공직자들의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 대국민 신뢰를 확보할 수 있는 공직자의 이해충돌 방지 관련 정책이 형성된 과정을 규명하기 위함이다. 『공직자의 이해충돌 방지법』은 그간의 수많은 논란에도 불구하고 '위헌 논란'과 '범위와 대상의 불명확성' 등으로 인하여 21대 국회 들어서야 입법이 완료되었다. 본 논문은 그 이유를 찾아보는 데서 출발하였다.

이해충돌 방지법이 2021년 4.7 재보궐선거 후 가결된 점을 감안하여, 선거와 같은 정치적 흐름의 변동을 비중 있게 다루는 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 법안 제정 과정을 살펴보았다. 청탁금지법이『부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안』의 이름으로 국회에 처음 발의된 19대 국회부터 21대 국회까지 각 국회의원 임기 내에서 정책의 창이 열리게 된 계기를 중심으로 살펴보았다. 여기에서 정책흐름모형에서 가장 중요한 정치의 흐름과 함께 정책의 창, 그리고 정책선도가의 역할을 유추해보는 것은『공직자의 이해충돌 방지법』의 의제설정이 어떻게 이루어졌는지에 대한 해답이기도 할 것이다.

본 논문의 주요 분석틀은 Kingdon의 정책흐름모형이며, 연구방법은 정책흐름모형을 통한 질적분석이 주된 연구방법이다. 이에 더하여 연구 결과의 객관성 제고를 위하여 각 단계에서의 기술통계 수치 및 뉴스데이터 분석시스템을 활용하였다. 질적분석에 활용된 자료는 국회 회의록 및 언론자료, 국내·외 문헌자료 및 관계자 면담 자료 등이며, 관계자 면담의 경우 2012년부터 2021년까지의 국회 내 법안 발의 및 여야 협상 과정에서의 담당자를 대상으로 하였다. 또한 정책흐름모형 각 부문별로 뉴스 수집 및 분석시스템인 '빅카인즈(BIGKinds)를 통해 질적분석을 보완할 수 있도록 하였다.

이러한 측면에서 분석한 이해충돌 방지법의 정책 형성 과정을 살펴보면, 먼저 지표와 환류 등의 정책문제의 흐름이 일정 수준을 유지하고 있던 상황에서 19대부터 21대까지 모든 시기별로 의원 발의 및 정부 제출로 '제도 의제'로서의 성격을 갖추고 있었다. 이 정책은 유일하게 21대 국회 임기 중 '결정 의제'로 발전하였는데, 이는 정부여당의 부동산 정책 실패로 인한 사회적인 여론 변화의 분위기 속에서 발생한 '토지주택공사

(LH) 임직원의 투기 논란' 및 이 시기에 치러진 2021년 4.7 재보궐선거로 인하여 빠르게 결정 의제가 된 것으로 평가된다. 즉, LH 임직원들의 투기가 논란이 된 후 정책의 창이 열렸다고 평가된다. 정책의 창이 열린 19대 국회와 21대 국회에서의 정책선도가는 별도로 없음을 확인하였다. 즉, 정책 쟁점의 이슈화 및 정치적인 추진 동력을 이용하여 정책의 창이 닫히지 않도록 흐름을 유지하는 정책선도가보다는 외부적인 요인이 법안 통과의 주 원인이었던 것으로 보인다.

또한 21대 국회에서 의제설정이 이뤄지고 '결정의제'로 변모할 수 있었던 이유는 21대 국회에서의 LH 임직원 투기 논란이 이전 논란과는 다른 막대한 파급력을 가지고 있었다는 점과 이전 국회와는 다른 압도적인 여대야소 상황으로 인해 신속한 법안 처리가 가능한 상황이었다는 것이다. 또한 더불어민주당의 재보궐선거 원인 제공 및 내로남불 논란 등 정치적 상황 및 역학관계가 녹록지 않았던 점을 들 수 있을 것이다.

반면 객관성 확보를 위해 도입한 빅카인즈 분석시스템의 원본 자료가 되는 신문 기사나 사설이 꼭 사회의 여론변화나 사건을 실제 정치적인 비중에 맞게 실리지는 않았음을 확인하였다. 실제 이해충돌 관련 논란이나 사건들이 발생했을 때 당시의 정치적인 상황을 보면 다른 사건들이 더 이슈가 되거나 당시에는 크게 이슈가 되지 않는 등의 상황도 고려해야 할 필요가 있을 수 있으며, 이는 연구의 객관성 제고를 위한 다른 수단이 추가적으로 필요할 수 있음을 뜻한다.

주요어 : 이해충돌 방지법, 공직자, 부패방지, 정책흐름모형, 의제설정
학 번 : 2018-29505

목차

제 1 장 연구목적 및 필요성 ····· 1

제 1 절 연구의 배경 ····· 1

제 2 절 연구의 목적 및 필요성 ····· 4

제 2 장 이론적 논의와 선행 연구 검토 ····· 6

제 1 절 이론적 배경 ····· 6

1. 정책 의제 설정 관련 주요 이론 ····· 6

2. Kingdon의 정책흐름모형 ····· 9

제 2 절 선행 연구 검토 ····· 13

1. 이해충돌방지 관련 선행 연구 ····· 13

2. 정책의제 설정 관련 선행 연구 ····· 14

3. Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 선행 연구 ····· 15

제 3 장 연구 문제 및 연구방법 ····· 17

제 1 절 연구대상 및 연구문제 ····· 17

1. 연구대상 ····· 17

2. 연구문제 ····· 18

제 2 절 분석틀 설계 및 연구방법 ····· 19

1. 분석틀 설계 ····· 19

2. 연구방법 ····· 19

제 4 장 입법과정 및 의제설정 과정 분석 ····· 23
제 1 절 정책문제 흐름 ····· 23
1. 지표 ····· 23
2. 사건 ····· 33
3. 환류 ····· 48
제 2 절 정책대안의 흐름 ····· 50
제 3 절 정치의 흐름 ····· 60
1. 정치 환경의 변화 ····· 60
2. 사회 환경 및 여론의 변화 ····· 63
제 4 절 정책의 창 및 정책 선도가 ····· 70
제 5 절 소결 및 의제설정 평가 ····· 77

제 5 장 결론 ····· 81
제 1 절 이론 및 정책적 함의 ····· 81
제 2 절 연구의 한계점 ····· 82

참고문헌 ····· 84
Abstract ····· 98

표 목차

[표 1] 이해충돌 관련 외국 입법례 ····· 3
[표 2] 분석틀 ····· 22
[표 3-1] 한국 부패인식지수 연도별 변동 추이 ····· 24
[표 3-2] 권익위「공공기관 청렴도」연도별 측정 결과 ····· 25
[표 3-3] 권익위 「부패인식도 조사」변동 추이 ····· 26
[표 4] 19~21대 국회 이해충돌 지표 관련 분석 결과 ····· 32
[표 5] 19~21대 국회 이해충돌 관련 사건 분석 결과 ····· 47
[표 6] 19~21대 국회 이해충돌 관련 환류 분석 결과 ····· 49
[표 7] 19~21대 국회 이해충돌 관련 대안 분석 결과 ····· 58
[표 8] 19~21대 국회 정치 환경의 변화 분석 결과 ····· 63
[표 9] 19~21대 국회 사회 및 여론의 변화 분석 결과 ····· 70
[표 10] 19~21대 국회 정책의 창 및 선도가 분석 결과 ··· 76
[표 11] 분석틀로 살펴본 이해충돌 방지법안 분석 결과 ··· 77

그림 목차

[그림 1] 의제수준과 정책흐름모형 핵심개념 간 관계 ····· 13
[그림 2] 분석모형 ····· 20
[그림 3] 빅카인즈 분석용 검색 결과(예시) ····· 21
[그림 4-1] 19대 이해충돌 지표 관련 언론기사 관계도 ····· 27
[그림 4-2] 19대 이해충돌 지표 관련 언론기사 연관어 ····· 28
[그림 5-1] 20대 이해충돌 지표 관련 언론기사 관계도 ····· 29
[그림 5-2] 20대 이해충돌 지표 관련 언론기사 연관어 ····· 30
[그림 6-1] 21대 이해충돌 지표 관련 언론기사 관계도 ····· 31
[그림 6-2] 21대 이해충돌 지표 관련 언론기사 연관어 ····· 31
[그림 7-1] 19대 이해충돌 논란 관련 언론기사 관계도 ····· 41
[그림 7-2] 19대 이해충돌 논란 관련 언론기사 트렌드 ····· 42
[그림 7-3] 19대 이해충돌 논란 관련 언론기사 연관어 ····· 42
[그림 8-1] 20대 이해충돌 논란 관련 언론기사 관계도 ····· 43
[그림 8-2] 20대 이해충돌 논란 관련 언론기사 트렌드 ····· 44
[그림 8-3] 20대 이해충돌 논란 관련 언론기사 연관어 ····· 44
[그림 9-1] 21대 이해충돌 논란 관련 언론기사 관계도 ····· 45
[그림 9-2] 21대 이해충돌 논란 관련 언론기사 트렌드 ····· 46
[그림 9-3] 21대 이해충돌 논란 관련 언론기사 연관어 ····· 46
[그림 10-1] 19대 이해충돌 관련 언론 사설 관계도 ····· 64
[그림 10-2] 19대 이해충돌 관련 언론 사설 트렌드 ····· 65
[그림 10-3] 19대 이해충돌 관련 언론 사설 연관어 ····· 65
[그림 11-1] 20대 이해충돌 관련 언론 사설 관계도 ····· 66
[그림 11-2] 20대 이해충돌 관련 언론 사설 트렌드 ····· 67
[그림 11-3] 20대 이해충돌 관련 언론 사설 연관어 ····· 67
[그림 12-1] 21대 이해충돌 관련 언론 사설 관계도 ····· 68
[그림 12-2] 21대 이해충돌 관련 언론 사설 트렌드 ····· 69
[그림 12-3] 21대 이해충돌 관련 언론 사설 연관어 ····· 69
[그림 13] 19대 이해충돌 방지법 주도 관계도 ····· 74
[그림 14] 20대 이해충돌 방지법 주도 관계도 ····· 75
[그림 15] 21대 이해충돌 방지법 주도 관계도 ····· 76

제 1 장 연구목적 및 필요성

제 1 절 연구의 배경

대한민국 공직자가 업무 수행 중 부패를 저지르게 되면 「헌법」[1]과 「형법」[2],「공직자윤리법」[3], 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」[4], 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」[5],「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」등의 법률에 의해 처벌을 받게 된다. 이러한 법률은 주로 공직자들의 부패를 사후적으로 대처하는 성격을 띄고 있기에, 「공무원 행동강령」[6]처럼 사전적으로[7] 공직자의 부패를 예방할 수 있는 법안의 제정에 대한 요구가 꾸준하게 제기되어 왔다.[8]

---

1) 헌법 46조에는 국회의원 청렴의 의무에서 본인의 재산상 이익뿐만 아니라 타인을 위해서도 지위를 남용해서는 안 된다고 규정되어 있다.
2) 형법에서의 공무원 직무에 관한 죄는 직권남용, 뇌물 수뢰 등으로 규정되어 있으며 사후제재 중심의 성격을 가지고 있다.
3) 1981년 제정 이후 여러 번 개정된 이 법은 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개 및 재산형성과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 한다. 이의 주요 내용으로는 재산등록 및 공개, 주식백지신탁, 선물신고, 취업제한 및 행위제한 등이 있으며, 구체적으로 공직자 윤리법 제2조의2 이해충돌방지의무(2011년 신설)에 의하면 타인에게도 특혜를 주면 안 된다고 규정되어 있다.
4) 부패의 발생을 예방하고 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하여 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 2008년에 제정되었다. 이의 주요 내용으로는 공공기관과 공직자의 청렴의무, 공직자 행동강령, 부패행위 신고 및 신고자 보호 및 보상, 국민감사청구, 비위면직자 취업제한 등이 있다.
5) 2015년 제정된 이 법은 언론인과 사립학교 교직원을 포함한 공직자의 부정청탁 및 금품 수수를 금지하는 것을 핵심으로 한다. 이는 형법상 뇌물죄에서 직무관련성과 대가성을 요구하는 것과 다르게 대가성이 없는 금품도 100만원이 넘어가면 처벌의 대상이 된다. 이 법에서의 '직무'란 공직자 등이 그 지위에 수반하여 취급하는 일체의 사무를 의미하며, 이는 법령상 관장하는 직무 자체 뿐 아니라 그 직무와 밀접한 관계가 있는 행위는 물론 결정권자를 보좌하는 행위까지 포함한다.
6) 공무원행동강령에 상세 규정은 있지만 임의적 징계 규정에 불과하다.
7) 사전적으로 예방할 수 있다는 의미는 공직자가 사적 이익을 추구했는지를 증명할 필요 없이 관련 신고의 미비만으로도 처벌할 수 있다는 의미이다.
8) 이해충돌 논란이 처음 나왔던 것은 삼성전자 사장 출신 진대제 장관 임명시 참여연대가 주식매각을 통한 이해충돌 회피를 주장하였다. 진대제 장관은 삼성전자 주식을 만주 가까이 소유하고 있었다. 이에 따라 공직자윤리법이 개정되어 2005년 주식백지신탁제도가 도입되었으나 이해충돌 방지법안이 제정되기 전까지, 선언적 의미의 법규외 처벌조항 등 구체적인 법안은 없는 상태였다.

이에 정부는 2011년 6월 14일 '공정사회 구현, 국민과 함께하는 청렴 확산방안' 의 국무회의 보고와 함께 관련법안의 입법 필요성이 제기된 후, 공개토론회 및 법안 설명회 등을 거쳐 2013년 8월 5일 『부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지 법안』을 제출하였다. 이 법안은 이후 2014년 세월호 참사 시 공직자의 이해충돌 논란이 일었을 때나 이후 고위공직자들의 부정부패가 사회적으로 논란이 될수록 법안 제정에 대한 거센 요구와 함께 국회에서 활발하게 논의가 되었지만, 정작 국회의 문을 통과한 부분은 이해충돌 부분을 제외한 부정청탁 부분이었다. 이후 정부 제출 2차례를 비롯한 많은 의원들의 발의가 이어졌지만, 결국 국회 임기 만료와 함께 폐기가 반복되는 운명을 겪어왔다.

[표 1]에서와 같이 여타 선진국들이 이해충돌 방지 관련 법을 일찌감치 제정하고 적용대상도 상세하게 규정하고 있는 것과 달리, 한국에서 법의 제정이 쉽지 않았던 주된 이유는 먼저 선출직 공직자의 직무 수행 범위가 모호한 탓에 자칫 과도한 규제가 될 수 있다는 '위헌 논란' 때문이었다. 또한 『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법』(이하 청탁금지법)에서 최종적으로 선출직 공직자인 국회의원이 제3자의 민원을 전달하는 것을 제외한 것처럼, 이해충돌 방지 법안 또한 입법을 담당하는 국회의원들의 업무 활동 범위와 영향력을 스스로 과도하게 제한한다는 점에서 소위 '여의도에서 가장 제정되기 어려운 법 중 하나'[9]라고 평가되곤 하였다.[10]

9) 『공직자의 이해충돌 방지법』이 통과된 후, 전현희 국민권익위원장은 "고양이 목에 방울을 달았다"라고 평가하였다.

10) 이에 대해 참여연대 행정감시센터 실행위원인 윤태범 한국방송대학교 행정학과 교수는 '개념의 생소성', '이해충돌의 예방지향적인 성격', '민주주의적 시민의식이 확실하게 자리잡지 못한 사회의 문화적 풍토', '법률을 제정하더라도 명확하지 못한 점', '공직자 스스로 입법하기 쉽지 않은 점' 등을 들고 있다.
(출처: https://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Magazine&page=1&listStyle=list&document_srl=1740762)

[표 1] 이해충돌 관련 외국 입법례 (출처: 국민권익위, 2021)

국가	관련 법률	적용대상
미국	뇌물, 부당이득 및 이해충돌 방지법 (Bribery, Graft and Conflict of Interest Act)	1. 연방 의회 의원(Member of Congress), 대의원(Washington, D.C 등 準州에서 선출되어 하원에서 발언권은 있으나 표결권 없음) 및 상주 대표(Puerto Rico의 대표, 하원에서 표결권 없음), 위의 의회 관계자는 취임 이후와 이전 모두 공직자에 포함 2. 컬럼비아구(District of Columbia)를 포함한 미연방(United States)·부처(department)·기관(agency)·지국(branch)을 대리(act for)하거나 대신(on behalf of)하는 정부의 부처·기관·지국의 위임을 받아 직무상 기능을 수행하는 공무원, 종사자, 일반인과 배심원(juror)
캐나다	이해충돌 방지법 (Conflict of Interest Act)	1. 각료, 장관, 정무차관 2. 각료 참모직원 3. 각료 보좌관 4. 총독(Governor in Council)이 임명한 자, 다음 사람 제외 - 부총독(lieutenant governor) - 상원, 하원 및 의회 도서관의 간부 및 직원 -「공직 임용 법률」에 따라 임용되거나 고용된 사람으로서「외교통상부법률」제13제1항에 규정된 해외 주재관의 최고 책임자 -「법관에 관한 법률」에 따라 보수를 받는 판사 -「국가방위법률」제2조제1항에 규정된 군법무관 - 캐나다 기마경찰대의 간부(기마경찰대장 제외) 5. 총독의 승인아래 장관이 임명한 자 6. 해당 각료가 지정한 직위에 상근으로 근무하도록 장관이 임명한 자
일본	국가공무원윤리법 (國家公務員倫理法)	「국가공무원법(1947년 법률 제120호)」제2조제2항에서 규정하는 일반직에 속하는 국가공무원(위원, 고문직 혹은 참여직에 있는 자 또는 인사원이 지정하는 이에 준하는 직에 있는 자로서 상근을 요하지 않는 자(동법 제81조의5제1항에서 규정하는 단시간근무 직위를 점유하는 자 제외)는 제외)을 말한다
프랑스	공직자 투명성과 이해충돌 방지법 (Transparency of Public Life aInterest)	1. 선출직 공직자들과 정부각료들(holders of elected officials and members of the government) 2. 정부각료와 비서실장, 보좌관들 3. 대통령 협력자, 비서실 직원, 4. 지방자치단체 직원, 지방의회 의원

제 2 절 연구의 목적 및 필요성

국회는 2018년 국가사회기관 신뢰도 조사결과에서 1.8%에 불과한 신뢰도를 받아 국가기관 중 최하위를 기록하였다. 이는 여야의 극한 대립으로 인해 사회문제의 사전적 예방을 위한 입법이 아닌 이슈가 발생하고 나서야 뒤늦게 대응하는 정책 수립 등 국회 본연의 업무를 방치하는 데서 기인하였다고 보여지나, 끊임없이 이어졌던 국회의원 등 선출직 공직자들의 이해충돌 관련 논란 또한 국회의 신뢰도를 떨어뜨리는 가장 큰 원인 중 하나였다.[11]

또한 한국 공직자들에 대한 부패 인식 관련 국제사회의 평가나 한국의 부패인식지수에서의 기업인과 외국인이 생각하는 수치는 상당히 낮은 점수이며, 다른 아시아 선진국에 비해서도 결코 높지 않은 수준을 유지하고 있다. 국제사회의 이러한 평가는 결국 외국기업의 투자 의욕을 저해시켜 한국의 경제발전에도 영향을 미칠 수 있는 사안이기도 하다.[12]

그럼에도 이해충돌 방지법안은 수많은 논란에도 제정되지 않다가 2021년 재보궐선거를 앞두고 터진 'LH직원들의 신도시 투기사건'이 발생하고 나서야 법 제정을 위한 움직임이 본격적으로 나타나기 시작하였다.[13] 문재인 대통령은 국무회의에서 "국민께 큰 심려를 끼쳐드려 송구한 마음"이라면서 사과를 하였고, 국회 또한 분노한 민심을 추스르기 위해 빠르게 관련 법안을 정비하려고 하였다. 부동산 투기 근절을 위한 『공공주택특별법』, 『한국토지주택공사법』, 『공직자윤리법』, 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률』, 『도시개발법』, 『특정재산범죄수익 환수법』 등 다양한 분야에서 개정안이 발의되었으나, 이는 사건 초기 국회가 공직자의 이해충돌을 직접적으로 방지할 수 있는 법안이 아닌 사후적으로 투기수익을 환수할 수 있는 방향에 집중하고 있었음

---

11) 국회의원들의 이해충돌 논란이 있을 때마다 전국민적 비판은 물론 이해충돌 방지법 제정에 대한 찬성 여론이 매우 높은 수준을 유지하여 왔다.

12) 현대경제연구원에서는 한국이 부정부패만 줄여도 경제성장률이 연평균 0.65%포인트 추가 상승할 수 있는 것이라고 예측한 바 있으며, 공직사회의 청렴도는 국가경쟁력과 자유시장경제의 기본원칙인 공정경쟁, 나아가 이를 바탕으로 전개되는 경제활력과 직결되는 문제라고 분석하고 있다.

13) 정부 합조단에서 국토교통부와 LH 직원 1만 5천여명의 토지거래 현황에 대해 전수조사한 결과, 20명이 넘는 직원들이 투기 의혹으로 적발되면서 직원 한 명이 8개 필지를 매입하거나 1개 필지를 22명이 공동 매입한 사례 등 상식을 뛰어넘는 경우도 드러나게 되었다. 심지어 이는 직계존비속, 형제자매나 배우자 및 차명 거래는 조사대상에 포함되지도 않은 수치이기도 했다.

을 뜻한다. 만족스럽지 못한 여론의 평가에 직면하던 국회는 결국 2021년 4.7 재보궐 선거 직후 『공직자의 이해충돌 방지법안』을 가결시킴으로서 국회의원을 포함한 공직자의 이해충돌을 원천적으로 막을 수 있는 토대를 완성하였다.

이러한 측면에서 이해충돌 방지법의 정책 형성 과정을 설명하는 것은 이해충돌 방지법이 어떠한 사건과 지표 등으로 인하여 정책과 정치의 흐름에 따라 결정의제로 변하는지를 밝혀내고, 이를 통해 법안 형성 과정에서의 쟁점 및 추진 동력을 살펴볼 수 있을 것이다. 이는 거꾸로 정책 형성에 영향을 미치는 다양한 주체들이 정책 논의와 형성 등 정책 문제의 흐름을 어떻게 만들어야 하는지에 대해 파악할 수 있는 계기가 될 것이다. 나아가 법의 공포 후 1년 경과 후 2022년 5월부터 시행되는 공직자의 이해충돌 방지법안은 선출직공직자를 포함한 모든 공직자의 대국민 신뢰도 제고에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 바, 이를 계기로 공직자의 신뢰성 향상을 위한 방안을 위한 추가 의제 설정 방안에 대해서도 논의할 수 있을 것으로 예상된다.

제 2 장 이론적 논의와 선행 연구 검토

제 1 절 이론적 배경

1. 정책 및 정책의제 설정 관련 주요 이론

‘정책’이 무엇인지에 대한 학자들 간의 통일된 의견은 없지만, 대체적으로 ‘관련 활동과 해당 문제를 다루는 공식 행위자에 의해 이루어지는 목적성 있는 일련의 과정’을 뜻한다고 할 수 있을 것이다.

정정길(2014)은 정책이 ‘바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본 방침’으로 보았다. 유훈(2002)은 정책을 ‘권위 있는 정부기관에 의해 결정된 공적목표와 이를 달성하기 위한 정책수단’으로 정의하였으며, Lasswell & Kaplan(1970)은 ‘목적 가치와 실행을 투사한 일련의 행동경로’라고 표현하였다. Wildavsky & Pressman(1979)은 정책을 ‘목표와 그것의 실현을 위한 행동으로 구성된 것’으로 보았고 Dror(1968)는 정책을 ‘정부 기관에 의하여 결정되는 미래 지향의 행동 지침’이며, 이 지침은 최선의 수단에 의하여 공익을 달성할 것을 공식적인 목표로 삼는 것으로 정의했다.[14)]

‘정책의제설정(agenda-setting)’이란 ‘정부가 정책적인 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 전환 및 채택하는 과정’을 뜻한다. 여기에서 의제란 사회문제 그 자체와 이에 대한 해결방안의 집체로서 정부의 정책문제로 결정된 문제를 뜻한다.

학자들마다 의제의 유형에 대해 각자 다른 용어로 설명하고 있지만, 대체로 정책결정자의 관심 정도에 따라 사회에 존재하는 모든 문제(의제세계 또는 사회문제), 체제의제(공중의제), 제도의제, 결정의제(정부의제)로 구분할 수 있을 것이다(Birkland, 2005; Cobb and Elder, 1983).[15)]

보통 사회에 존재하는 문제들은 사회의 내·외부에서 발생하는 기폭장치(triggering device)에 의하여 사회적 관심을 받는 계기가 마련되곤 한다.

---

14) 박상중, 전시작전통제권 전환의 정치적 결정에 관한 연구, 2013

15) 김영준·이찬구, 정책흐름모형을 통한 원자력 규제정책 의제설정 과정 분석: 2011년 원자력안전법 제정을 중심으로, 2017

특정 문제가 여론과 정부의 주목을 받게 되면, 제도권에서의 대안이 활발하게 제시되는 제도의제 단계로 발전하고 이후 대안이 모색되는 현실정치의 과정을 거치면서 현장에서 적용 가능한 결정의제로 수렴되는 과정을 거친다(Birkland, 2005).

이때 제도의제와 결정의제의 차이는 제시된 대안의 형태에 따라 구분될 수 있는데, 예를 들어 국회 상임위원회에서 공개 검토되는 법안은 제도의제이며 이후 의견수렴 과정을 거쳐 본회의에 최종 상정된 법안은 결정의제라고 할 수 있을 것이다.[16)]

정책의제설정과정에 관해서는 여러 견해가 있다. Cobb와 Elder는 ① 사회적 이슈(issue)의 발생으로부터 출발하여 ② 대중 매체를 통한 확산(entry)으로 ③ 공중의제가 되고, ④ 정치체제로의 진입에 의해 제도의제가 되는 과정(Cobb & Elder, 1976)으로 보았고, Kendrik은 정책의제설정을 ① 문제의 진술(phrasing the question) → ② 의사소통(communication) → ③조직화 (organazation) 등과 같은 개인의 참여 과정으로 제시하였다(Kendrik). Jones는 정책의제설정을 ① 사건인지 및 문제정의(perception) → ② 집합 및 조직화 (aggregation) → ③ 대표(representation)의 과정으로 보았으며(Jones, 1984), 마지막으로 Eyestone은 ①사회 제 집단에 의한 사회문제 인지 → ②다른 견해를 가진 집단들의 관련 → ③사회문제가 사회 이슈화되는 과정 → ④공중의제화 되는 과정 → ⑤이슈 기업가 활동 → ⑥공식의제가 되는 과정으로 보았다(Eyestone, 1978). 다원적 민주주의체제하에서의 정책의제설정 경로는 Cobb과 Elder가 제시한 바와 같이 4가지 순서의 이념형 경로를 거치지만, 실제 정책 의제 설정 과정은 다음과 같이 많은 예외가 있다. 물론 위와 같은 일반적인 절차와 달리 예외적인 유형으로 반복적(recurrent)또는 습관적(habitual)로 나타나는 의제설정과정도 있다(정정길 외, 2010).

따라서 '의제설정연구'란 '사회문제가 어떠한 과정과 경로를 거쳐 형성되는지, 또 어떤 사회문제만 정책문제로 전환되는지 등을 밝히는 과정'을 의미한다고 할 수 있다. 이는 정책 과정 및 문제해결의 시작이기도 하며 정책의제의 설정과정에서 정책대안들의 실질적인 대안과 범위가 제기될 수 있다. 또한 정책의 효과성을 측정하고자 할 때 결국 그 정책을 야기한 최초의 사회문제에 대한 검토를 해야 한다는 점에서 그 중요성이

16) 김영준·이찬구, 정책흐름모형을 통한 원자력 규제정책 의제설정 과정 분석: 2011년 원자력안전법 제정을 중심으로, 2017

있다고 할 수 있다(김정헌, 2007).

그렇다면 수많은 사회 문제 중에서 왜 일부 문제만 정책의제화가 되는 것일까? 학문적으로는 1960년대 초반 미국의 흑인 폭동사건을 계기로 '왜 흑인들의 문제가 정책의제화 되지 못했었는가'에 대해 관심을 갖기 시작했다(김정헌, 2007). 이는 곧 정책이 언제 의제화되는지에 대한 질문이기도 하다.

정책의제설정을 좌우하는 요인에 대해서는 대통령과 같은 핵심 정책참여자의 정책리더십과 의지, 외부주도 집단의 영향력이 있으며 정책의제에 대한 정치체제, 정치이념, 정치적 사건 등 정치적 요소도 중요한 요소가 될 수 있다. 또한 정책 의제에 대한 사회적·국가적 관심이 높거나 해당 이슈가 매우 선명하게 표출될 경우에도 정책 의제화 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 마지막으로 해당 정책의제와 관련된 선례나 관행이 있을 경우나 관련된 극적인 사건이나 국가 위기가 발생할 경우에도 쉽게 정부의제로 채택이 된다(정정길 외, 2010).

정부가 모든 사회문제를 정책문제로 전환하여 처리하기에는 한계가 있으며, 이에 현실적으로 동원 가능한 자원 및 수단이나 대응 방법 등에 대한 고민이 수반되곤 한다. 사회 문제가 여론의 주목을 통해 정부 차원의 공식적인 대책으로 발표되는데는 많은 시간적 갭이 있을 수밖에 없다(Cairney·Zahariadis, 2016). 즉, 정부가 의사 결정 까지의 짧은 기간에 모든 대안을 검토한 후 대책을 제시하는데는 분명한 한계가 있으므로 다양한 정책 네트워크를 활용하게 되고 이는 곧 정부 의제설정 과정에 있어서 이해관계자 사이 첨예한 역학관계상 대립이 일어나게 된다(이찬구, 2009; Cairney·Zahariadis, 2016).

이 과정에서 누가 어느 정도 특정 의제에 관심을 가지고 정책문제로 만들기 위해 노력하였는지는 의제설정 과정의 성공여부를 구분하는 중요변수로 작용하게 되며, 이것은 곧 문제의 전개 및 대안 및 대책의 제시 및 발표, 사회 및 여론의 동향, 이해관계자들 간의 역학 구도와 같은 변화의 흐름을 통합적으로 살펴 볼 필요가 있음을 증명한다고 볼 수 있다.[17]

17) 김영준·이찬구, 정책흐름모형을 통한 원자력 규제정책 의제설정 과정 분석: 2011년 원자력안전법 제정을 중심으로, 2017

2. Kingdon의 정책흐름모형

Kingdon은 Cohen, March 및 Olsen이 개발한 쓰레기통모형(Garbage Can Model)을 바탕으로 1976년부터 1979년까지 교통정책 및 보건정책 분야에서의 백악관, 행정부, 의회, 전문가, 이익집단 등 247명에 대한 인터뷰 및 23개 사례에 대한 자료를 토대로 정책흐름모형(Policy Stream Model)을 개발하였다.

Kingdon의 정책흐름모형은 쓰레기통모형과 같은 규범적·이론적 이론이 아니라, 정책 결정과정이 현실적으로 진행되는 과정을 보여주고 있다는 점에서 실용적인 이론이라고 할 수 있다. 또한 이 모형은 정책선도가의 역할 아래, 정부 의제가 결정 의제가 되는 과정을 거쳐 정책의 창을 통해야 비로소 정책으로 귀결된다는 점을 부각시킴으로써 여러 차례에 거쳐 진행되는 정책결정과정을 종합적으로 설명하고 있다.

정책흐름모형은 정책 변동의 설명이 가능한 연구모형이기도 하다. 즉, 많은 대안이나 제안들이 서로 관련성이 없이[18] 정치적인 계기를 기다리고 있다가 어느 순간 정책 문제의 흐름과 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 결합하였을 때 정책의 창이 열리고 정책의제 설정이 이루어지는 것이다.

다시 말하면 정책 대안이 정책문제의 흐름에 합류하고, 이 두 흐름이 다시 정치의 흐름에 탑승하는 과정을 통해 정책문제가 곧 정책의제의 자리를 획득하게 되는 것이다. 정책문제와 정책대안은 참여자들에 의해 유기적으로 구성되며, 이러한 결합이 신속하게 이루어지지 못할 경우 정책의 창은 닫히게 된다.[19] 또한 의제가 결정의제로 발전되지 못하면 정책참여자들의 관심 이 다른 정책 주제로 이동하게 된다.

정책흐름모형의 이전 모델이라고 할 수 있는 쓰레기통모형과의 주요 차이점을 살펴보면, 먼저 과정과 참여자를 따로 구분하지 않은 쓰레기통모형에 비해 정책흐름모형은 과정별로 참여자를 가시적인 참여자와 비가시적 참여자로 나누었다. 또한 쓰레기통 모형에는 없는 '정책의 창(Policy Window)'과 '정책선도가(Policy Entrepreneur)'가 추가된 것은 정치의 중요성을 강조한 것이라 할 수 있다(정정길, 2008).

---

18) 이때 관련성이 없다는 것은 다수의 연구를 통해서도 알 수 있듯이, 모두 무관(無關)하다는 것은 아니며 상호독립적인 경로를 따라 진행된다는 의미이다.

19) 박상중, 전시작전통제권 전환의 정치적 결정에 관한 연구, 2013

(1) 정책 문제 흐름(Problem Stream)

‘정책문제의 흐름’이란 사회적으로 논란이 되는 문제가 바람직한 현실과 다른 흐름으로 진행되는 중 그 문제가 정책결정자의 관심을 통해 정책문제로 인식되는 과정을 뜻한다. 어떠한 문제가 정부 또는 정책결정자의 관심대상이 되는지 여부는 정책결정자가 인지하는 방법과 해당 문제를 정의하는 방법에 따라 달라지며, 이렇게 정책문제를 정의하는 것은 구체적으로 지표(indicator), 사건(focusing event)이나 위기(crisis), 환류(feed back) 등이 있다. 즉 정책 문제는 지표로도 확인되지만 사건으로도 포착되곤 하며 특히 지표는 문제의 상황을 객관적으로 표현하는 척도로서 정책결정자들이 매우 중요하게 여기는 요소이기도 하다.

Kingdon에 의하면, 정책문제의 흐름은 문제의 크기와 정도를 계량화할 수 있는 ‘지표’, 문제와 관련하여 발생하는 ‘사건’, 정책 결정 과정에서 참여자들이 느끼는 심리적 상태를 뜻하는 ‘위기’, 정책이 갖고 있던 문제점이나 그 의견을 수렴하는 과정으로서의 ‘환류’를 통해 정책 결정권자가 사회적인 이슈를 정책의제로 인식하면서 시작된다(Kingdon, 2011).

Kingdon은 어떠한 의제가 정부의제가 되는지, 정책결정자들이 어떤 대안에 관심을 기울이는지에 대해서도 설명하고 있다. 특정한 상황이 정책문제가 되기 위해서는 주요 정책 결정자를 비롯한 국회, 정부 등에서 심각하게 인식하고 그 상황을 해결하기 위한 변화와 행동의 필요성을 인지해야 하는 것이다(안순호, 2009).

(2) 정책대안의 흐름(Policy Stream)

‘정책대안의 흐름’은 정책 활동이나 정책에 영향을 미칠 수 있는 개인이나 집단의 정책적인 대안을 연구하고 발굴하는 흐름으로써 정책대안의 반영 여부와 관계없이 나타나고 발전되는 것이다.

Kingdon은 정부를 구성하는 구성원인 관료 집단과 중앙 또는 지방자치단체의 위탁사업을 수행하거나 기금을 관리하는 등의 형태를 가진 공기업 및 준정부기관, 학계 등의 전문가 집단 등이 정책 문제에 대한 대안을 입안하고 실현시켜 나간다는 것에 주목하고 있다(Kingdon, 2011).

이때 정책대안의 흐름은 정책 대안의 반영 여부와 관계없이 나타나고 발전되는데 비해, 정책대안은 '기술적인 실현가능성(technical feasibility)'와 '가치수용성(value acceptability)' 등에 의해서 선택된다(Kingdon, 2011).

(3) 정치의 흐름(Political Stream)

'정치의 흐름'은 정권교체 등 행정부 구성의 변화, 국회 의석수 등 상황의 변화, 선거 시 정치권의 공약, 여론의 동향, 이익집단의 행동, 언론의 태도 등을 의미한다. 특히 선거가 임박한 정치인들은 여론에 매우 민첩하게 반응해야 하기에 정책 문제들은 정치적으로 쉽게 주목을 받곤 한다.

이러한 정치의 흐름은 주로 선거 결과에 따른 정권 교체나 입법부 내 상황 변동 등으로 인하여 나타나며, 특정 정당이 다수 의석을 차지하였을 때 그 정당과 궤를 같이 하는 이익단체들 또한 정책 결정에 큰 영향을 미치는 행위자로 등장한다고 볼 수 있다(Kingdon, 2011).

(4) 정책의 창(Policy Window)

'정책의 창'은 정책참여자가 정책결정자 또는 정부 등의 관심을 집중시켜서 그들이 원하는 정책대안을 관철시키는 기회를 말하며(정정길 외, 2010), Kingdon은 위에서 언급한 세 가지 흐름 중 2개 또는 3개가 결합하면 창이 열린다고 봤다.

사회적으로 논란이 되거나 해결이 필요한 문제가 발생하면 해당 문제와 해결책이 결합되는 현상이 생기기도 하며, 정치의 흐름에의하여 정권 교체, 국민 여론의 변화 등이 정책 대안을 나타나게 할 수도 있는 것이다. 이러한 정책의 창이 열리는 것은 예측이 가능할때도 있으나 불가능할 때도 있으며, 기본적으로 정책의 창은 세 가지 흐름 중 주로 정치 흐름의 변화가 발생하여 열리는 경우가 많다(유훈, 2009). 또한 당연하게도 이를 놓칠 경우 의사결정이 이루어지지 않으므로 정책의 창이 열리는 순간을 잘 포착하여 활용하는 것이 중요하다.[20] 이때 정책선도가가 제때에 나타

20) 기회가 왔을 때 참여자들이 충분한 자원을 투입한 정책대안은 정책문제와 결합하여 정책의 창을 통과하게 되고, 그렇지 못한 정책대안은 정책의 창을 통과하지 못하고 표류하게 된다.

나서 정책의 형성에 어떠한 영향을 미치는지가 중요한 요소이다.

(5) 정책선도가(Policy Entrepreneur)

Kingdon의 정책흐름모형에서 '정책선도가'란 정책의 창이 열렸을 때 자신이 바꾸고 싶은 정책 현상의 변화를 위하여 자신과 주변의 자원을 아낌 없이 투자하여 정책을 결정하도록 만들며, 정책 형성을 위해 위의 3가지 흐름을 결합시키는 사람을 뜻한다.

정책선도가는 대통령, 국회의원, 관료, 학자, 언론인 등 다양하게 나타날 수 있으며 (정정길 외, 2010), 지표를 강조하여 자신이 관심을 두는 문제의 중요성을 극대화시키거나 극적인 사건을 부각시키고, 현재 정책에 대한 환류에 적극적으로 참여하기도 한다.

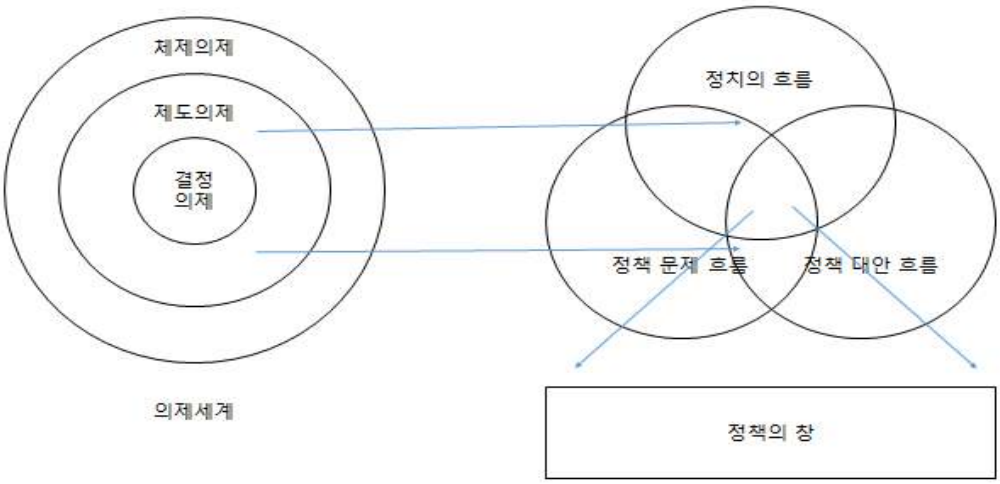
특히 정책대안의 흐름에서의 정책선도가는 자신들의 아이디어를 홍보하며 이에 대한 반응을 살펴 제안을 수정하고 일반 대중과 특정한 관심 집단 및 정책공동체를 설득하는 역할을 한다.[21] 보통 이러한 과정에서 수년간의 노력이 필요하기도 하며, 능력 있는 정책선도가의 존재여부에 따라 어떤 사안이 정책의제 설정과정에서 부각될 수 있는지의 가능성이 달라지기도 한다.[22]

(6) 소결

Kingdon의 정책흐름모형 이론과 의제설정 관련 이론을 바탕으로 의제수준과 정책흐름모형의 핵심개념 간의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

21) 박준희, 청탁금지법 및 이해충돌 방지법안의 입법과정에 관한 비교 연구, 2020
22) 박준희, 청탁금지법 및 이해충돌 방지법안의 입법과정에 관한 비교 연구, 2020

[그림 1] 의제수준과 정책흐름모형 핵심개념 간 관계[23)]



제 2 절 선행 연구 검토

1. 공직자의 이해충돌방지 정책 관련 선행 연구

이해충돌 방지법안은 2021년에서야 입법이 된 관계로, 그간의 연구는 주로 이해충돌 방지법안의 필요성에 대해 연구가 이루어져 왔다. 여기에서의 '이해충돌'이란 공직자의 공적인 의무와 사적 이익 사이에서 발생하는 충돌로서, 이해충돌방지 제도나 법안 또한 이러한 이해충돌 상황에 처한 공직자가 사익을 우선할 수 있는 가능성을 막기 위해 법을 보완하고 감시할 수 있게 하는 제도라고 할 수 있다.

이에 대해 먼저 박을미(2018)는 이해충돌방지 관련 공무원행동강령을 중심으로 규제에 대한 실효성 확보와 관련, 위반 시 사법상 효력의 문제를 검토하였다. 대통령령 수준에서는 위반 시 사법적인 효력을 명시적으로 규정하고 있지 않으므로, 이를 민법상 어떠한 방법으로 해결해야 하는지에 대해 법률행위 목적의 적법성, 사회적 타당성 등을 중심으로 연구하였다.

이종수(2011)는 반부패 청렴 체계의 변화 과정을 부패방지법 제정 전후

23) Birkland(2005: 111, 226), Kingdon(1994) 및 김영준(2018) 참고하여 재구성

와 국민권익위원회 출범 기간으로 구분하여 고찰하였고, 결과적으로 청탁금지법의 입법을 주장하였다.

김주영(2013)은 청탁금지법 초안의 공직자의 이해충돌 방지 조항을 분석하였고, 현재의 공직자 이해충돌 방지를 위한 조항들은 체계성 심사의 관점에서 최소한의 기준 이상인 것으로 평가하고 있지만, 법제 체계의 진화를 위해 장기적으로 공직자의 이해충돌 방지 법제들을 하나의 법률로 통합하는 것을 제안하고 있다.

김선일(2014) 역시 공직자의 부정부패를 방지하기 위한 법적인 통제방안에 대한 연구에서 공직자윤리법상 부패방지 대책 중 하나로 이해충돌 대상 범위확대를 주장하였다.

김상헌(2019)은 한국의 부패방지법제의 현황과 과제에 대한 연구에서 부패행위를 근절하지 못하는 현행 부패방지 관련법제의 문제점을 검토하였고, 이해충돌 관련 법안의 필요성을 역설하였다.

박주철(2020)은 공직자의 이해충돌 규제 제도에 대해 캐나다의 제도와의 비교에서 우리나라 공직사회를 규율할 수 있는 실효성 있는 공직자 이해충돌 관련 규범이 존재하지 않음을 지적하였다. 이어 이해충돌 규제 제도들을 조정·통합하여, 법이 일반규범으로서의 기능과 역할을 수행할 수 있도록 법제 정비가 필요하다는 점을 역설하였다.

2. 정책의제 설정 관련 선행 연구

의제설정 과정을 다루는 선행연구는 주로 외국에서 연구된 정책의제 설정 관련 이론을 국내 사례에 적용하면서 시사점을 도출하는 방식으로 이뤄져왔다.

먼저 이지호·이덕로(2013)는 콥(Cobb)의 이론모형에 근거하여, 정부의 10여년간의 근로빈곤층 정책이 어떤 유형의 의제설정을 거쳤는지 비교하였으며, 후발민주주의국가에서 외부주도형 의제설정과 정책결정이 반드시 바람직한 것은 아니라는 결론에 도달하였다.

김성수·이영철(2015)은 재외국민 참정권이 정부의제가 되고 선거법 개정을 통하여 재외국민에게 참정권이 부여되는 과정을 기존의 의제설정 이론으로는 충분히 설명할 수 없다는 점에서 출발하여 의제설정이론인 Cobb 이론과 다중흐름모형을 결합한 통합 모형과 정치 유형의 설명을

통해 민주화와 헌법재판소의 제도화를 구체화하여 정치흐름의 한국적 맥락을 강조하였다.

서인석·윤병섭(2017)은 헌법소원과 그로 인한 판결에 기초하여 Cobb, Ross, & Ross의 의제설정모형을 확장하여 외부주도형 의제설정이 문지기 없이 가능한지 여부와 외부로부터 투입된 의제가 큰 변화 없이 정책화가 가능한지 확인하였다. 결론은 큰 변화 없이 정책화가 가능함을 확인하였다.

3. Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 선행 연구

Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 국내 정책 사례연구도 상당히 다양하지만, 정책적인 시사점을 주는 연구 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 이순남(2004)은 국군간호사관학교의 존폐를 둘러싼 정책의 변동과정을 정책흐름모형을 통해 분석하였다. 분석 결과 정치흐름이 가장 큰 영향을 미쳤으며, 정책형성과정에서의 정책을 주도하는 사람의 역할이 중요하며 이 주도자의 역할에 따라 상황을 수정해가면서 문제 해결에 도달할 수 있음을 강조하였다.

박준희(2020)는 청탁금지법 및 이해충돌 방지법안의 입법과정에 관한 비교연구를 진행하였다. 그 결과, 청탁금지법의 법안 통과 때까지 정책대안의 흐름 및 정치의 흐름이 계속 유지되어 왔음을 확인하였으며, 당시 통과되지 않았던 이해충돌 방지법안에 대해서는 정책대안의 흐름 및 정치의 흐름이 존재함을 확인하였다.

전영태(2018)는 외국인 근로자 고용 허가제 정책결정과정에 대한 연구에서 다른 요소들보다 정책결정가의 등장시기와 역할이 중요함을 증명하였다. 또한 정책결정과정에서 대통령과 국회의원 등 선출직 및 정무직 공무원의 역할이 상대적으로 중요함을 역설하였다.

김가람(2014)은 정책흐름모형을 통해 반값등록금 정책 변동과정을 설명하였는데, 역시 정책 선도가의 역할 등을 중심으로 고찰하였으며, 정부와 정당의 정책대안은 합리적이고 정책 관련 이해관계자들의 충분한 논의를 바탕으로 도출되어야 함과 한국적인 상황에 맞는 깊이 있고 포괄적인 연구모형의 필요성을 강조하였다.

신현영(2016)은 정책흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합모형을 바탕으

로 한국사교과서의 국정화 결정과정을 분석하였다. 교과서 발행제도의 전체적인 변동과정을 설명하면서, 국정화 결정과정에서의 역동적인 정치 흐름을 설명하였다.

김태호(2015)는 자사고 정책형성과정을 정책흐름모형으로 분석하였으며, 이에 자율형 사립고 정책은 정책변동은 통상의 이익 단체 등의 영향력보다 행정부 내의 정책선도자의 영향력이 더 크게 나타났음을 증명하였으며, 교육정책과 관련한 정책변동모형은 단일 모형보다 다양한 모형과 이론의 재구조화가 필요함을 역설하였다.

이혜수(2017)는 비정규직노동 정책 형성과정을 정책흐름모형을 통해 고찰하였다. 정책흐름모형을 통해 설명되는 비정규직 정책과정은 정책의 창이 열린 후 정책혁신가에게 다른 역할이 요구된다는 점과 정권 말기에 정부에 대한 지지가 대단히 낮을 때 도입되었다는 점을 증명하였다.

제 3 장 연구문제 및 연구방법

제 1 절 연구대상 및 연구문제

1. 연구대상

이 연구의 목적은 국내 약 200만명 정도로 추계되는 공직자들의 공정한 직무수행을 보장함과 동시에 공공기관에 대한 대국민 신뢰를 확보할 수 있는 공직자의 이해충돌 관련 정책이 형성된 과정을 규명하기 위함이다.

흔히 의회민주주의 국가에서 주요 정책은 주로 입법을 통해 구현되곤 하며, 법률은 해당 정책의 목표와 대상 집단, 정책집행에 필요한 정책수단과 공공서비스의 전달체계, 정책분석과 평가의 지표와 방법에 관한 내용을 포함하기에 입법은 하나의 정책형성과 다름없다고 할 수 있다(정정길 외, 2010). 정책형성이 입법 과정과 유사해지는 습성은 국회가 입법기관으로서 위상이 강화되고 및 최근 시민단체나 이익단체 등 특정분야의 이해를 대변하여 그들의 요청을 수용하는 과정에서 입법기관의 영향력이 높아지는 현상과도 밀접하게 연관되어 있다.

특히 비공식적 정책결정 참여자인 정당의 경우 선거 유권자들의 요구를 반영하는 주요 정책을 공약을 통해 많은 행정 수요에 신속하게 반응해야 하는 이유로 선거를 거치면서 영향력이 커지고 있기도 하다. 정당의 정책결정 과정은 주요 정당의 원내지도부가 의제를 설정하고 이를 소속 의원들이 뒷받침하여 본회의에서의 가결 과정을 통해 하나의 정책으로 만들어지곤 한다. Kingdon 또한 정책 산출 과정에서 정치영역에서의 주요 행위자가 곧 의제 설정자이며 이들이 주목하는 것이 곧 정책 결과로 나타날 수 있음을 강조한 바 있다.

또한 19대 국회 발의 이후로 수많은 공직자들의 이해충돌 논란에도 본회의를 통과하지 못하였던 이해충돌방지 법안이 21대 국회에서 쉽게 국회의 문턱을 통과할 수 있었던 이유는 2021년 재보궐선거 직전의 'LH 직원들의 투기' 가 큰 영향을 미쳤을 것이라 보인다. 하지만 정치의 흐름상 중요한 역할을 차지하는 선거는 계속되어 왔으며, 사회지도층 인사들의 사익추구 논란(국회의원의 경우 주로 미공개 정보를 이용한 사익추구

나, 과거 재직했던 업무나 관련 단체가 소관 상임위와 연관되어 있는 경우 등) 또한 계속 되어 왔다는 점에서 그 원인이 모두 선거나 LH직원들의 투기 때문만은 아닐 것으로 보인다. 또한 2021년 4.7재보궐 선거에서의 여당 대패에 영향을 준 또 하나의 원인으로 지목되는 '문재인 정부의 부동산 정책'은 재보궐 선거 이후 폐지되지 않고 오히려 그 방향이 강화되기도 하였다는 점은 정책 변화가 꼭 선거 민심을 반영하는 것은 아니라는 것을 반증하는 것이기도 하며, 즉, 이해충돌 방지법의 제정에는 선거 외에도 다른 어떠한 요소가 이 정책의 수립에 큰 영향을 미쳤다고 생각해볼 수 있을 것이다.

마지막으로 그간 법의 제정 시도 때마다 이해충돌의 범위 규정의 어려움이나 의무 위반시 징계 실효성 여부, 국회의원들의 의정활동 제약 등으로 인한 헌법 위반 소지 등을 이유로 제정되지 못하던 법이 2021년에 제정된 상황을 살펴봄으로써, 곧 주요 의제(체제의제, 제도의제, 공중의제, 결정의제)로 채택되는 정책의 특징과 그 조건을 살펴보고자 한다.

이때 정책이 형성되는 과정은 의제설정과정과 같이 정책적인 해결을 위해 사회문제를 정책문제로 전환하고 대안으로 채택하는 과정 및 입법부에서 법안을 발의하고 심의하여 의결되는 과정까지 모두 포함하도록 한다.

2. 연구문제

위의 논의를 바탕으로 구체적인 연구 대상 및 연구문제를 선정해보면, 먼저 본 논문의 연구대상은 19대 국회 이후부터의 이해충돌 방지법의 제정 과정 및 그리고 정책에 영향을 미친 요인과 동력 등이 될 것이며 연구문제는 다음과 같다.

- **이해충돌방지 관련 법의 입법과정은 시기별(국회의원 임기별)로 어떻게 진행되었는가?**
- **이 과정에서 정치의 흐름 및 정책선도자들은 입법에 어떠한 영향을 미쳤는가?**
- **이를 바탕으로, 발의와 폐기를 반복하여 오던 이해충돌 방지법이 21대 국회에서 제정된 이유는 무엇일까?**

제 2 절 분석틀 설계 및 분석방법

1. 분석틀 설계

본 논문에서는 이해충돌 방지법이 2021년 4.7 재보궐선거 후 가결된 점을 감안하여 선거와 같은 정치적 흐름의 변동을 비중 있게 살펴 본 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 법안 제정 과정을 살펴보고자 한다. 시간적 흐름에 따라 이해충돌 방지법이 제정되기 전까지 쟁점이 어떻게 해소 되었는지와 이해충돌 방지법이 어떠한 사건과 지표 등으로 인하여 정책과 정치의 흐름에 따라 결정의제로 변하는지를 밝혀내고 법안 형성 과정과정에서의 쟁점 및 추진 동력을 살펴볼 수 있을 것이다.

분석 시기는 2013년 청탁금지법이 국회에 처음 발의된 이후부터 21대 국회 2021년 법 통과 시기까지이다. 본 논문의 분석틀은 정책흐름모형이다.

2. 분석방법

(1) 분석 방법 및 자료 출처

정책흐름모형을 통한 질적분석이 주된 분석방법이고, 양적분석을 추가한다. 논문의 질적분석에 활용된 자료는 국회 회의록 및 언론자료, 국내·외 문헌자료 및 관계자 면담 자료 등이며, 관계자 면담의 경우 2012년부터 2021년까지의 국회 내 법안 발의 및 여야 협상 과정에서의 담당자를 대상으로 하였다. 또한 연구의 보완을 위해 정책흐름모형 각 부문별로 기술통계 수치 및 뉴스수집 및 분석시스템인 '빅카인즈(BIGKinds)를 활용하여 기존 질적분석과 함께 통합분석을 시도하도록 한다.

(2) 빅카인즈

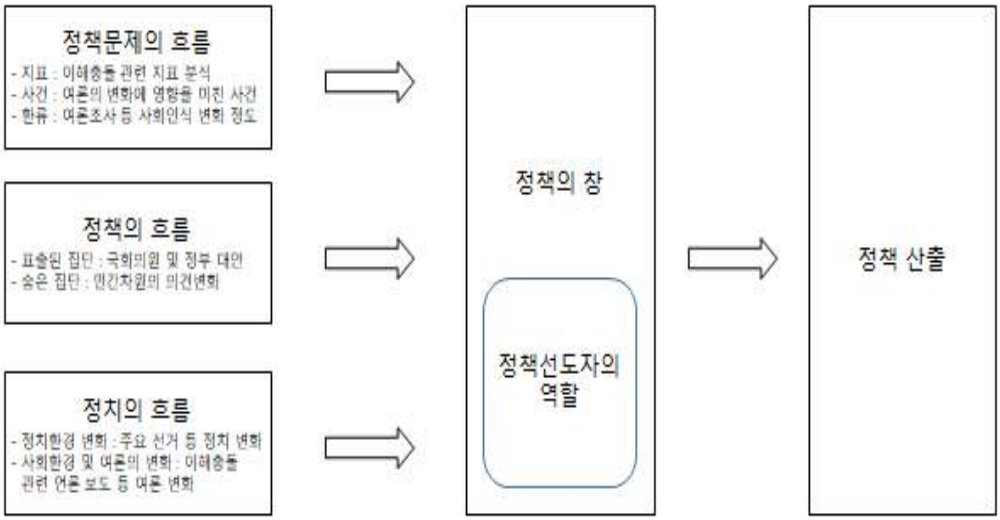
빅카인즈란 한국언론진흥재단에서 1990년부터 현재까지 종합일간지, 경제지, 방송사 및 지역일간지 등 54개 매체의 약 7천만건 뉴스 콘텐츠를 빅데이터화하여 비정형 텍스트를 분석[24]이 가능한 정형화된 데이터로

바꾸어, 사회현상을 분석할 수 있는 기초 자료로 제공하는 서비스이다.

빅카인즈 분석 시 정책흐름모형 중 분석요소별 특징에 맞는 검색어를 선별하여 나오는 결과(인물, 기관, 가중치 순 상위 50개의 특성추출 등)를 빅카인즈에서 제공하는 ①관계도 분석[25] (키워드-회색 원으로 표현, 인물-주황색, 장소-청록색, 기관-파란색으로 표현) ②키워드 트렌드 분석[26] ③연관어 분석[27] 등의 서비스를 통해 분석자료를 생산하도록 한다. 이 때 빅카인즈 검색어는 특정 편향(bias)나 왜곡이 들어가지 않도록 면밀하게 선택하도록 하며, 검색 기간 또한 많은 데이터를 특정 기준에 맞게 설명하기 위해 19대부터 21대까지 국회의원 각 임기별(21대의 경우 2021년 11월 18일까지로 검색)로 구분하여 검색하도록 한다.

이를 토대로 분석모형과 분석틀을 살펴보면 다음과 같다.

[그림2] 분석모형 (출처 : Kingdon 이론에 근거하여 재구성)



24) 사용자가 입력한 텍스트를 바탕으로 형태소 분석·개체명 분석·네트워크 등을 분석하여 특성 추출, 개체명 발생 빈도 등을 제공하고 있음

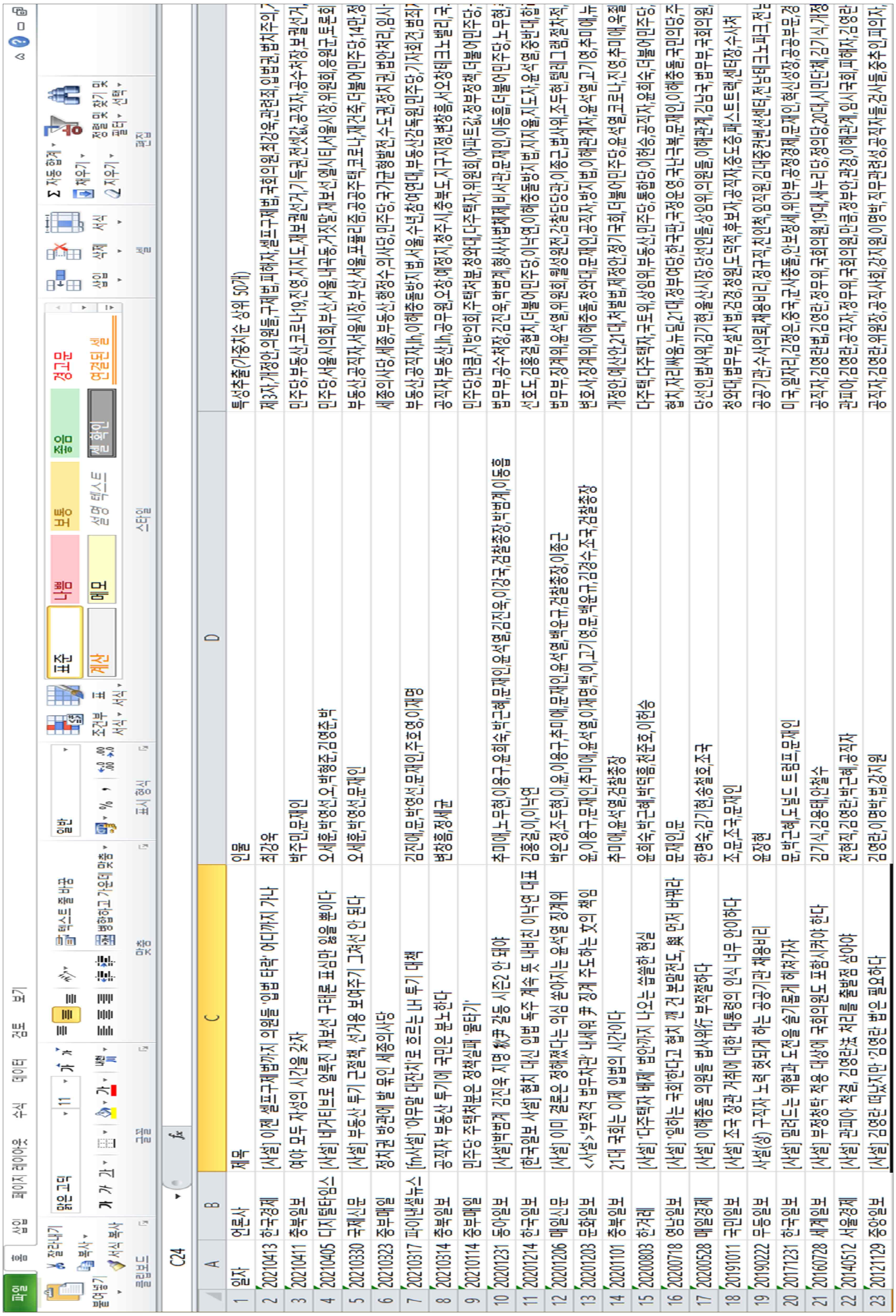
25) 검색 결과 중 정확도 상위 100건의 분석 뉴스에서 추출된 개체명 사이의 연결 관계를 네트워크 형태로 시각화

26) 검색한 키워드가 포함된 뉴스 건수를 기간별 그래프로 재구성. 여기서는 국회의원 임기 4년을 고려하여 월간분석으로 통일하도록 한다.

27) 검색 결과 중 분석 뉴스와 연관성(가중치, 키워드 빈도수)이 높은 키워드 시각화

[그림3] 빅카인즈 분석용 검색 결과 (예시)

- 검색어 : “이해충돌”,“주도”
- 검색 범위 : 2012~2021년 언론사 사설



	A	B	C	D	
1	일자	언론사	제목	인물	특성추출(가중치순 상위 50개)
2	20210413	한국경제	[사설] 이젠 셀프구제법까지 의원들 '입법 타락' 어디까지 가나	최강욱	제3자,개정안,의원들,구제법,피해자,셀프구제법,국회의원,최강욱,관련자,입법권,법치주의,
3	20210411	충북일보	여야 모두 자성의 시간을 갖자	박주민,문재인	민주당,부동산,코로나19,진영,지지도,재보궐선거,기득권,전셋값,공직자,공수처장,보궐선거,
4	20210405	디지털타임스	[사설] 네거티브로 얼룩진 재보선 구태론 표심만 잃을 뿐이다	오세훈,박영선,오,박형준,김영춘,박	민주당,서울시의회,부산,서울,내곡동,거짓말,재보선,엘시티,서울시장,위원회,용원군,토론회
5	20210330	국제신문	[사설] 부동산 투기 근절책, 선거용 보여주기 그쳐선 안 된다	오세훈,박영선,문재인	부동산,공직자,서울시장,부산,서울,포퓰리즘,공공주택,코로나,재건축,더불어민주당,14만,정
6	20210323	중부매일	정치권 방관에 발 묶인 세종의사당		세종의사당,세종,부동산,행정수,의사당,민주당,국가균형발전,수도권,정치권,법안처리,임시
7	20210317	파이낸셜뉴스	[fn사설] '아무말 대잔치'로 흐르는 LH 투기 대책	김진애,문,박영선,문재인,주호영,이재명	부동산,공직자,lh,이해충돌방지법,서울,수년,참여연대,부동산감독원,민주당,기자회견,범죄
8	20210314	충북일보	공직자 부동산 투기에 국민은 분노한다	변창흠,정세균	공직자,부동산,lh,공무원,오창,예정지,청주시,충북도,지구지정,변창흠,서오창테크노밸리,국
9	20210114	중부매일	민주당 주택처분은 정책실패 '물타기'		민주당,만큼,지방의회,주택처분,청와대,다주택자,위원회,아파트값,정부정책,더불어민주당,
10	20201231	동아일보	[사설]박범계 김진욱 지명 秋尹 갈등 시즌2 안 돼야	추미애,노무현,이용구,윤희숙,박근혜,문재인,윤석열,김진욱,이강국,검찰총장,박범계,이동흡	법무부,공수처장,김진욱,박범계,형사사법체제,비서관,문재인,이동흡,더불어민주당,노무현,
11	20201214	한국일보	[한국일보 사설] 협치 대신 입법 독주 계속 뜻 내비친 이낙연 대표	김홍걸,이,이낙연	선호도,김홍걸,협치,더불어민주당,이낙연,이해충돌방지법,지지율,지도자,윤석열,중반대,합
12	20201206	매일신문	[사설] 이미 결론은 정해졌다는 의심 쏟아지는 윤석열 징계위	박은정,조두현,이,윤,이용구,추미애,문재인,윤석열,백운규,검찰총장,이종근	법무부,징계위,윤석열,위원회,월성원전,감찰담당관,이종근,법사위,조두현,텔레그램,절차적,
13	20201203	문화일보	<사설>'부적격 법무차관' 내세워 尹 징계 주도하는 文의 책임	윤,이용구,문재인,추미애,윤석열,이재명,백,이,고기영,문,백운규,김경수,조국,검찰총장	변호사,징계위,이해충돌,청와대,문재인,공직자,방지법,이해관계자,윤석열,고기영,추미애,뉴
14	20201101	충북일보	21대 국회는 이제 입법의 시간이다	추미애,윤석열,검찰총장	개정안,예산안,21대,처벌법,제정안,정기국회,더불어민주당,윤석열,코로나,진영,추미애,옥질
15	20200803	한겨레	[사설] '다주택자 배제' 법안까지 나오는 씁쓸한 현실	윤희숙,박근혜,박덕흠,천준호,이헌승	다주택,다주택자,국토위,상임위,부동산,민주당,통합당,이헌승,공직자,윤희숙,더불어민주당,
16	20200718	영남일보	[사설] '일하는 국회'한다고 협치 깰 건 본말전도, 與 먼저 바꿔라	문재인,문	협치,자리싸움,뉴딜,21대,정부여당,한국판,국정운영,국난극복,문재인,이해충돌,국민의당,주
17	20200528	매일경제	[사설] 이해충돌 의원들 법사위行 부적절하다	한명숙,김기현,송철호,조국	당선인,법사위,김기현,울산시장,당선인들,상임위,의원들,이해관계,김남국,법무부,국회의원,
18	20191011	국민일보	[사설] 조국 장관 거취에 대한 대통령의 인식 너무 안이하다	조,문,조국,문재인	청와대,법무부,설치법,검경,청원,도덕적,후보자,공직자,중도층,패스트트랙,센터장,수사처
19	20190222	무등일보	사설(상) 구직자 노력 헛되게 하는 공공기관 채용비리	윤장현	공공기관,수사의뢰,채용비리,정규직,친인척,임직원,김대중컨벤션센터,전남테크노파크,전남
20	20171231	한국일보	[사설] 밀려드는 위협과 도전을 슬기롭게 헤쳐가자	문,박근혜,도널드 트럼프,문재인	미국,일자리,김정은,중국,군사충돌,위안부,공정경제,문재인,혁신성장,공공부문,경
21	20160728	세계일보	[사설] 부정청탁 적용 대상에 국회의원도 포함시켜야 한다	김기식,김용태,안철수	공직자,김영란법,김영란,정무위,국회의원,19대,새누리당,정의당,20대,시민단체,김기식,개정
22	20140512	서울경제	[사설] 관피아 척결, 김영란法 처리를 출발점 삼아야	전현직,김영란,박근혜,공직자	관피아,김영란,공직자,정무위,국회의원,만큼,정부안,관경,이해관계,임시국회,피해자,김영란
23	20121129	중앙일보	[사설] 김영란 떠났지만 '김영란 법'은 필요하다	김영란,이명박,법,강지원	공직자,김영란,위원장,공직사회,강지원,이명박,직무관련성,공직자들,검사들,중추인,피의자,

[표2] 분석틀 (정책흐름별 분석요소 및 항목)

<table>
<tr><th colspan="2">분석요소</th><th>분석내용</th><th>분석 자료</th></tr>
<tr><td rowspan="5">정책
문제의
흐름</td><td>지표</td><td>◦ 이해충돌 관련 지표</td><td>◦ 국제투명성기구 발표 부패인식지수
◦ 국민권익위 공공기관 청렴도 조사
◦ 국민권익위 부패인식 조사</td></tr>
<tr><td colspan="3">◦ 빅카인즈 분석 대상 : 전체 기사 분석
◦ 검색어 : ‘부정부패’, ‘지표’</td></tr>
<tr><td>사건</td><td>◦ 여론의 변화에 영향을 미친 사건</td><td>◦ 주요 사건 분석</td></tr>
<tr><td colspan="3">◦ 빅카인즈 분석 대상 : 전체 기사 분석
◦ 검색어 : ‘이해충돌 방지’, ‘논란’</td></tr>
<tr><td>환류</td><td>◦ 이해충돌 관련 사회 인식의 변화정도</td><td>◦ 이해충돌 논란 관련 여론 조사 결과</td></tr>
<tr><td>정책의
흐름</td><td>표출된
집단</td><td>◦ 국회의원·관료 등의 대안 제시</td><td>◦ 국회 의안정보시스템
◦ 국회 상임위 회의록</td></tr>
<tr><td rowspan="4">정치의
흐름</td><td>정치
환경의
변화</td><td>◦ 주요 선거 결과 및 정치 환경 변화</td><td>◦ 각 국회 임기 내 주요 선거 결과 및 국회 임기 내 주요 여야 합의 내용</td></tr>
<tr><td>사회
환경의
변화</td><td rowspan="2">◦ 언론 사설 보도 및 여론의 변화</td><td rowspan="2">◦ 정부 발표, 신문 기사, 관계자 면담
◦ 언론 보도 중 사설 분석</td></tr>
<tr><td>여론의
변화</td></tr>
<tr><td colspan="3">◦ 빅카인즈 분석 대상 : 전체 사설 분석
◦ 검색어 : ‘이해충돌’</td></tr>
<tr><td>정책의
창</td><td>정책
선도자</td><td>◦ 정책선도자의 역할</td><td>◦ 주요 언론 및 전문가 평가 자료</td></tr>
</table>

제 4 장 입법과정 분석

제 1 절 정책 문제 흐름(Problem Stream)

1. 지표

이해충돌방지 관련 정책에 있어서 공직자 부패 관련 지표는 매우 중요한 역할을 한다. 객관적으로 현실을 파악하는 기준이 될 뿐 아니라, 어떠한 방향으로 나아가야 하는지를 간접적으로 제시하고 있기 때문이다.
『공직자의 이해충돌 방지법』의 입법과정을 알아보기 위한 지표는 부패지수, 대국민신뢰도 관련 여론조사, 공직자 부패통계 등과 같이 정부의 통계나 민간에서 조사 및 발표하는 자료나 연구라고 할 수 있으며, 사건의 경우 주요 공직자의 부패사건이나 이해충돌관련 큰 이슈가 되었던 것이 될 것이다. 위기는 정책집행과정에서 정책 참여자들이 느끼게 되는 정책과 관련된 심리적인 상태를 뜻하며, 환류는 기존 정책의 집행 후 나타났던 결과 분석 및 이로 인한 문제점 등에 대한 의견 수렴 등을 뜻한다. 공직자 부패 관련 지표로 국제투명성기구(TI)에서 발표하는 「부패인식지수(CPI)」나 국민권익위원회에서 발표하는 「공공기관 청렴도」, 「부패인식도 조사」등이 있으며 이에 대한 추세를 활용한다. 그리고 빅카인즈 검색을 통해 연관어 분석도 한다.

(1) 부패인식지수(CPI) 흐름

매년 국제투명성기구(TI)에서 발표하는 부패인식지수(CPI)[28]는 정부를 포함한 공공부문 부패 수준에 대한 인식 지수를 뜻한다. 한국은 1995년 CPI가 제정된 후로 꾸준하게 점수와 순위가 올라가는 추세이지만 뚜렷한 개선은 보이지 않는 추세이다. 특히 19대 국회 임기의 2012년부터 20

28) 국제투명성기구 (TI, Transparency International)에서 발표하는 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index))는 공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표로서 TI에서 '95년부터 매년 발표하고 있다. 조사대상국은 대략 170~180여개국 정도이며, 조사방법은 기업경영자를 대상으로 실시한 부패 관련 인식조사 결과와 애널리스트의 평가 결과를 집계하는 방식이다. 점수가 낮을수록 부패함을 뜻하고, 높을수록 청렴함을 의미한다.

15년까지는 56점에서 54점으로 큰 변화가 없었으며, 순위 또한 큰 변동이 없었다. 20대 국회 임기의 2016년부터 2019년까지를 살펴보면 전년 대비 점수는 비슷하나 순위가 10계단 가까이 하락한 후 2019년까지 상승 흐름으로 이어지고 있다. 이어 21대 국회 들어 2020년에는 점수 상승과 더불어 상당한 순위 상승을 보여주고 있다. 이는 공직사회가 소위 청탁금지법 제정 이후 어느 정도 과도기를 거친 후 투명해지는 과정에 있었음을 뜻한다.[29] 전체 시기의 점수 및 순위는 [표3-1]과 같다.

[표3-1] 한국 부패인식지수(CPI) 연도별 변동 추이[30]

년도		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CPI	점수	4.0	4.2	4.5	4.3	4.5	5.0	5.1	5.1	5.6	5.5	5.4
	순위	48 /90	42 /91	40 /102	50 /133	47 /146	40 /159	42 /163	43 /180	40 /180	39 /180	39 /178
OECD	순위	-	-	-	-	-	-	-	-	22 /30	22 /30	25 /33
년도		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
CPI	점수	5.4	56.0	55.0	55.0	54.0	53.0	54.0	57.0	59.0	61.0	
	순위	43 /183	45 /176	46 /177	44 /175	43 /168	52 /176	51 /180	45 /180	39 /180	33 /180	
OECD	순위	27 /34	27 /34	27 /34	27 /34	28 /34	29 /35	29 /35	30 /36	27 /36	23 /37	

(출처 : Transparency International, 「http://www.transparency.org, Corruption Perception Index」2021.)

(2) 국민권익위원회 「공공기관 청렴도」 측정 결과 흐름

국민권익위원회에서 매년 조사 시기 기준 최근 1년간의 공공기관 및 관련 업무처리 경험이 있는 민원인을 대상으로 한 설문조사 결과인 공공기관 청렴도[31]의 변화 흐름을 살펴보면, 19대 국회 임기의 2012년~2015년

29) 정부는 특히 2020년 33위 달성 결과에 대해, 청탁금지법의 정착, 공수처 설치 및 유치원 3법 개정 등 부패 현안에 대한 범정부적 대응이 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석하고 있다.

30) 12년부터 100점 만점으로 CPI 발표(이전 연도까지는 10점 만점)

31) 공공기관의 청렴 수준과 부패유발요인을 객관적·과학적으로 측정하는 지표로서, 고객(민원인, 소속직원, 정책고객)의 입장에서 공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하

까지 종합청렴도에서 다소 하락하는 흐름이 있다. 이는 주로 민원인 대상 설문조사로 측정하는 외부청렴도[32]가 하락하는 데 따르는 수치로 해석된다. 20대 국회 임기인 2016년부터 2019년까지는 종합청렴도가 이전 시기보다 상승하고 있다. 이 역시 주된 원인은 외부청렴도가 다소 상승하는 데 따르는 것으로 보이며 무엇보다 금품이나 향응 제공률도 같이 하락하고 있는 모습을 볼 수 있다. 이어 21대 국회 임기인 2020년에는 2019년과 비슷한 수준을 유지하고 있다.

즉, 2014년 이후 외부청렴도의 꾸준한 개선은 전체 청렴도 상승에 꾸준하게 기여하여 온 반면, 여전히 공공기관 소속직원 대상 설문조사로 측정하는 내부청렴도의 경우는 비슷하거나 개선되지 않고 있는 것으로 볼 수 있다. 2008년부터 측정한 공공기관 청렴도의 연도별 측정 결과는 [표 3-2]와 같다.

[표3-2] 국민권익위원회 「공공기관 청렴도」 연도별 측정 결과 [33]

년도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
종합청렴도	8.20	8.51	8.44	8.43	7.86	7.86	7.78
외부청렴도	8.17	8.61	8.62	8.69	8.10	8.09	7.95
내부청렴도	8.27	8.14	7.96	8.02	7.85	7.93	7.82
금품제공률	0.50	0.30	0.40	0.30	0.35	0.25	0.70
향응제공률	0.60	0.30	0.50	0.40	0.53	0.29	0.73
편의제공률	0.10	0.04	0.11	0.10	0.12	0.14	0.24
년도	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
종합청렴도	7.89	7.85	7.94	8.12	8.19	8.27	
외부청렴도	8.02	8.04	8.13	8.35	8.47	8.53	
내부청렴도	8.00	7.82	7.66	7.72	7.64	7.59	
금품제공률	0.70	0.70	0.46	0.24	0.18	0.17	
향응제공률	0.76	0.84	0.36	0.27	0.18	0.16	
편의제공률	0.23	0.24	0.19	0.16	0.12	0.10	

고 책임 있게 업무를 처리한 정도를 측정한 결과에 부패사건 발생 현황 및 신뢰도 저해행위 감점을 반영한 결과. 부패사건은 부패행위로 징계 등 처분을 받은 부패공직자의 수, 직위, 부패금액, 부패 심각성 및 부정적 영향력 정도 등을 전문가 평가에 의해 점수화 한다. 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가는 10점 만점

32) 부패인식(업무처리 투명성 및 적극성 정도, 특혜 제공, 부정 청탁 등 부패와 관련한 인식 정도의 5개 항목)과 부패경험(금품·향홍·편의 경험 등 5개 항목)으로 이루어져 있다.

(3) 국민권익위원회 「부패인식도 조사」 측정결과 흐름

국민권익위원회에서 일반국민· 공무원 및 주한 외국인 등을 대상으로 공직사회 등에 대한 부패인식을 비정기적으로 조사 및 분석하는 부패인식도[34]의 경우, 대체적으로 공직사회 구성원은 기업인이나 외국인에 비해 한국사회가 청렴하다는 인식을 가지고 있음을 알 수 있다. 구체적으로, 세월호 참사가 있던 2014년에는 공직사회 및 일반국민, 외국인 등이 평가하는 한국사회의 부패인식 수치가 치솟았다가 서서히 안정을 찾은 후 2017년을 기점으로 다시 부패하다는 인식이 상승하였다. 이후 등락을 반복하다가 21대 국회 초반기에는 부패인식지수가 안정세로 접어들기 시작했다.

[표3-3] 국민권익위원회 「부패인식도 조사」 변동 추이[35]

년도	2003 12월	2004 4월	2004 7월	2005 9월	2006 7월	2006 11월	2007 7월	2007 11월	2008 10월	2009 10월	2010 11월
국민	2.85	3.21	3.14	2.97	3.24	3.29	3.39	3.28	3.25	3.26	3.49
공무원	6.66	7.03	7.37	7.72	7.56	7.65	-	7.64	-	-	7.19
기업인	-	-	5.18	-	-	4.51	-	4.65	4.18	4.63	4.06
외국인	3.86	-	3.72	3.97	-	4.64	-	4.16	4.05	4.58	4.62
년도	**2011 11월**	**2012 12월**	**2013 10월**	**2014 10월**	**2015 12월**	**2016 10월**	**2017 11월**	**2018 10월**	**2019 11월**	**2020 11월**	
국민	3.35	3.94	3.46	2.63	3.28	3.50	3.60	4.08	4.10	4.47	
공무원	6.95	7.30	7.30	6.96	7.59	7.68	6.88	6.80	7.06	7.20	
기업인	4.61	4.24	4.49	4.08	4.35	4.31	3.62	3.65	3.60	3.99	
외국인	5.27	5.51	5.33	3.91	4.66	5.58	5.06	4.64	5.05	5.76	

33) 2012년부터 CPI는 100점 만점으로 발표 (이전 연도까지는 10점 만점)

34) '02년부터 일반국민(전국 만18세 이상 일반국민 400명) · 공무원· 외국인(주한 공관, 상공회의소, 주한외국인투자기업 근무자 등 400명) · 기업인(외부감사 기업 임원진 이상 700명) · 전문가 · 청소년 등 다양한 사회 계층을 대상으로 공직사회 등에 대한 부패실태를 조사/분석 하며, 부패방지 정책의 수립· 개선등에 활용되고, 홈페이지 게재 등을 통해 일반국민들의 반부패 의식 제고 및 청소년 반부패교육 참고자료 등에 활용되고 있으며, 10점 만점 기준으로 점수가 낮을수록 부패정도를 높게 인식한다는 의미이다.

35) 12년부터 100점 만점(이전 연도까지 10점 만점), 출처 : 국민권익위 부패인식도 조사

(4) 이해충돌 지표 관련 빅카인즈 분석

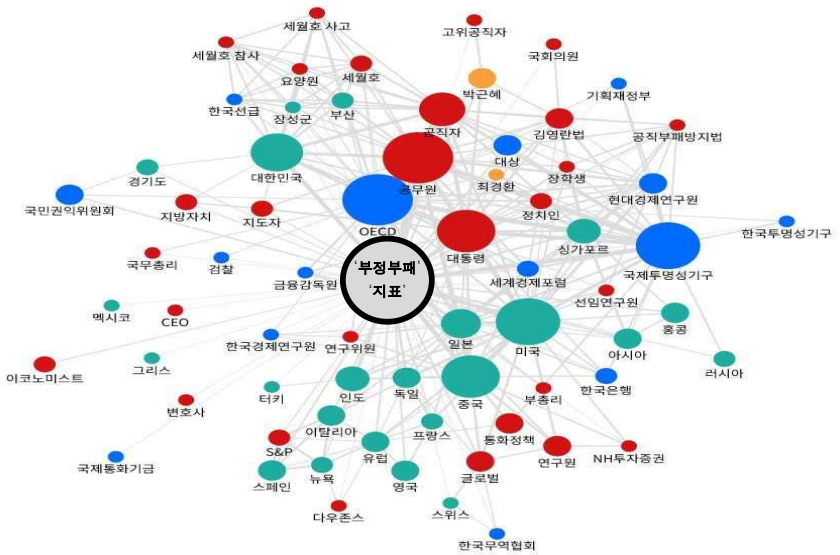
이해충돌 지표를 빅카인즈 검색을 하기 위해 검색어는 '부정부패', '지표' 두 가지를 선정하도록 한다. 여기서 '이해충돌'이 아닌 '부정부패'를 검색어로 선정한 이유는 공직사회의 주요 지표는 '부정부패'의 명칭으로 표현되고 있기 때문이다. 위 검색어를 바탕으로 한 최종 기사 분석대상은 19대 국회 임기 중 기사 17건, 20대 국회 임기 중 기사 41건, 21대 기사 100건이다.

1) 19대 국회 임기 중 이해충돌 관련 지표 분석

① 관계도 분석

지표 관련 관계도 분석의 경우, 해당 검색어가 주로 주요 기관(국제투명성기구, 현대경제연구원, OECD), 검색어(공무원, 공직자, 대통령), 장소(대한민국, 미국, 중국, 싱가포르) 등과 밀접하게 연관되어 있다. 특히 비중이 큰 부분을 살펴보면, 국제투명성기구 및 OECD, 공무원, 대통령 등이 될 것이다. 19대 국회에서의 이해충돌 관련 지표를 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

[그림 4-1] 19대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 관계도 분석



② 연관어 분석

지표 관련 연관어 분석의 경우, 국제투명성기구, 공공부문, 공직사회, 경제협력개발기구, 공직자, 청렴도, 싱가포르 등이 눈에 띈다. 이 중 싱가포르의 경우, 부정부패 관련 단호한 조치를 취하고 있는 현실에 언론에서 주목하고 있는 것으로 보인다. 싱가포르는 아시아에서 부패감시 체계와 공직 청렴도를 안정적으로 구축한 나라이며, 국제투명성기구(TI)가 발표하는 부패인식지수(CPI)에서도 아시아 1위 및 세계 수위권을 기록하고 있다. 19대 국회 당시 강력한 부패관리 체계를 구축하지 못한 한국에서는 자주 언급되었던 모범국가[36]이자 모범 지표였던 셈이라고 할 수 있다. 19대 국회에서의 이해충돌 관련 지표를 빅카인즈로 분석한 연관어 그래프는 다음과 같다.

[그림 4-2] 19대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 연관어 분석

2) 20대 국회 임기 중 이해충돌 관련 지표 분석

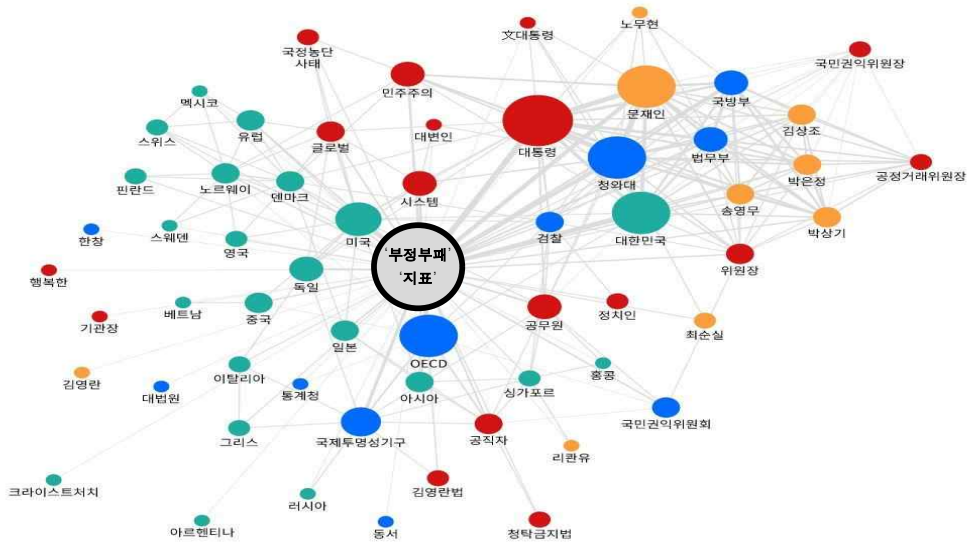
① 관계도 분석

지표 관련 관계도 분석의 경우, 주요 기관(청와대, 국제투명성기구, OECD), 검색어(대통령, 민주주의, 공직자), 장소(대한민국, 미국, 아시아) 등

36) http://www.segye.com/newsView/20130714022469'청렴 모범국' 싱가포르 비결은?, 2013.07.15., 세계일보

이 밀접하게 연관되어 있다. 19대 대비 대통령, 청와대, 문재인 등의 키워드가 상당히 큰 점이 특징이라고 할 수 있다. 이는 과거 정부에 비해 정부차원에서 부패 청산에 큰 관심을 가져왔음을 뜻하기도 한다. 20대 국회에서의 이해충돌 관련 지표를 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

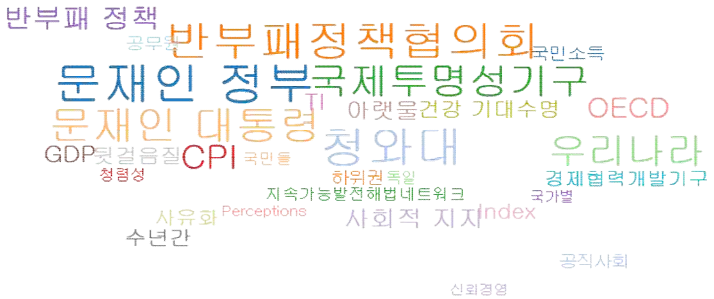
[그림 5-1] 20대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 관계도 분석



② 연관어 분석

지표 관련 연관어 분석의 경우 문재인 정부, 반부패정책협의회, 국제투명성기구, 문재인 대통령 등이 눈에 띈다. 20대 국회에서 19대 국회보다 상대적으로 정부와 대통령이 크게 언급되는 이유는 정부차원에서 반부패 정책의 공직사회 정착에 크게 신경을 쓰면서 국제투명성기구에서 발표하는 CPI와 OECD등 국가와의 비교를 자주 언급한 것으로 보인다. 20대 국회에서의 이해충돌 관련 지표를 빅카인즈로 분석한 연관어 그래프는 다음과 같다.

[그림 5-2] 20대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 연관어 분석

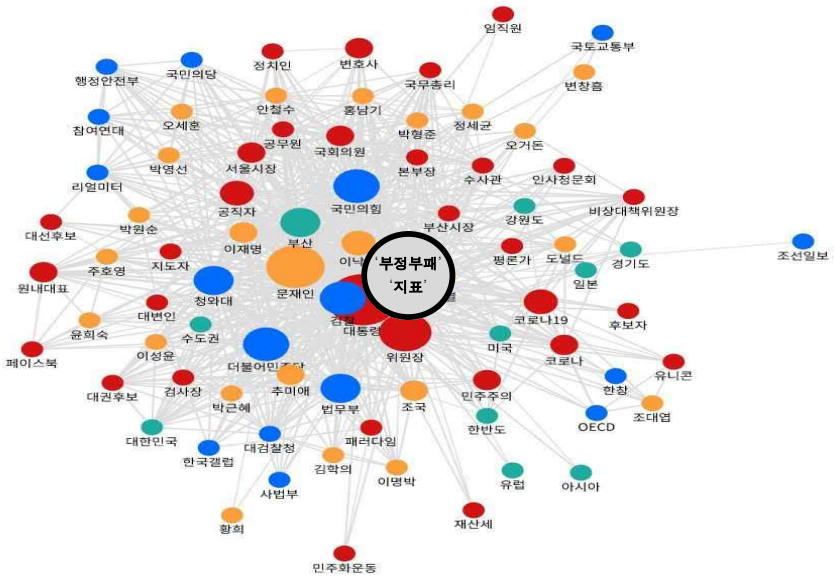


3) 21대 국회 임기 중 이해충돌 관련 지표 분석

① 관계도 분석

21대 국회에서 이해충돌 관련 지표 관계도 분석의 경우, 주요 기관 및 검색어, 장소, 인물 등이 대부분 고르게 분포되어 있으며 20대 국회에 비해 대통령, 더불어민주당 및 국민의힘, 위원장(정무위원회) 등의 검색어가 밀접하게 연관된 점이 특징이다. 아울러 19대 및 20대 임기에 비해 많은 인물들과 장소 등이 부정부패 관련 지표 등과 함께 언급되었다는 것은 사회 전반적으로 공직자의 부정부패에 대한 관심이 증폭되었기 때문으로 분석될 수 있을 것이다. 21대 국회에서의 이해충돌 관련 지표를 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

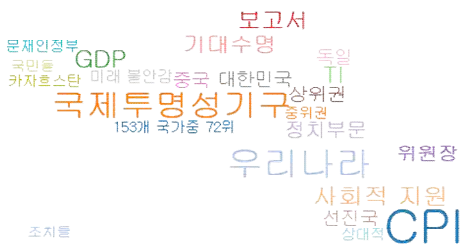
[그림 6-1] 21대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 관계도 분석



② 연관어 분석

지표 관련 연관어 분석의 경우 국제투명성기구, 우리나라, GDP, 위원장, 보고서 등이 연관되어 있다. 이는 이해충돌 방지법 제정 과정에서 같이 언급된 단어들이다. 21대 국회에서의 이해충돌 관련 지표를 빅카인즈로 분석한 연관어 그래프는 다음과 같다.

[그림 6-2] 21대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 연관어 분석



(5) 이해충돌 지표 관련 총평

이해충돌관련 주요 지표는 대체로 19대부터 21대까지 객관적인 지표가 나아지는 외형을 보여 왔다고 할 수 있다. 하지만 정부가 그간 법적·제도적 측면에서 여러 부패 방지 관련 제도 정비 및 규제 등을 통해 사회의 청렴도를 높이려는 노력을 하여 왔음에도 부패를 받아들이는 다양한 사회의 구성원은 각기 다른 평가를 하고 있었음을 알 수 있다. 이는 아직 사회 전반적으로 공직사회의 청렴함이 제도적으로나 문화적으로 완전히 정착되지 않았기 때문일 것이다.[37]

이어 빅카인즈 분석의 경우, 19대부터 계속하여 정부 및 국회차원의 법 제정 노력이 이어져 왔음을 알 수 있다. 구체적으로 19대의 경우 청탁금지법 제정시 관심도가 높아졌으며, 20대의 경우 국회의원의 이해충돌 논란이 국민들의 뜨거운 관심을 받은 후 정부 차원에서도 큰 관심을 갖고 법 제정 및 지표개선 노력에 큰 노력을 기울여 왔다. 21대 국회의 경우 선거시기에 논의가 되면서 정당 및 국회차원에서 큰 관심을 기울여 왔음을 알 수 있다.

[표4] 19~21대 국회 이해충돌 지표 관련 분석 결과

분석요소		시기별 주요 특징	분석 자료 결과
정책 문제의 흐름	지표	19대 국회 임기 (2012.6~2016.5)	◦ 청탁금지법 제정에도 부패인식지수(CPI)는 큰 변화 없음 ◦ 국민권익위원회 공공기관 청렴도 조사는 민원인 대상 결과 하락에 따른 전체 점수의 하락흐름 유지 ◦ 국민권익위원회 부패인식도 조사 결과는 2014년 세월호 참사를 기점으로 부패인식 수치가 치솟은 후 다소 하락 유지 ※ 빅카인즈 검색 결과 (부정부패', '지표' 검색 기사 17건) - 청탁금지법 제정과 동시에 부정부패에 대한 관심도 높아짐

37) 권익위에서 발표한 2020년 부패인식도 조사 종합결과에 따르면, 일반국민 및 기업인, 외국인 등은 절반이 넘는 비율로 언론 보도 및 직접경험에 의해 공직사회가 부패하다고 평가하고 있다.

		20대 국회 임기 (2016.6~2020.5)	◦ 부패인식지수(CPI)는 다소 하락 후 점진적 상승 ◦ 국민권익위원회 공공기관 청렴도 조사는 외부청렴도(민원인 대상 결과) 상승에 따른 전체 점수 상승 ◦ 국민권익위원회 부패인식도 조사 결과 꾸준한 상승 유지 ※ 빅카인즈 검색 결과 (‘부정부패’, ‘지표’ 검색 기사 41건) - 국회의원 등과 관련된 이해충돌 논란이 커졌으며, 이에 정부차원에서도 부패 척결 및 인식 개선 노력을 해 왔음
		21대 국회 임기 (2020.6~2021.10)	◦ 부패인식지수(CPI)는 점수 및 순위의 상당한 상승 흐름 ◦ 국민권익위원회 공공기관 청렴도 조사 결과 유지 중 ◦ 국민권익위원회 부패인식도 조사 결과 흐름 유지 중 ※ 빅카인즈 검색 결과 (‘부정부패’, ‘지표’ 검색 기사 100건) - 21대 국회 임기 초부터 주요 정당에서 이전 임기에 비해 큰 관심을 갖고 이해충돌 관련 법 제정 노력

2. 사건

이해충돌 방지 관련 사건은 사회적으로 이해충돌 방지법 제정에 대한 필요성을 환기시킨 주요 사건사고를 뜻한다. 이해충돌방지 관련 주요 연혁[38]은 2001년 7월 부패방지법 제정부터 살펴볼 수 있을 것이나, 이 논

38) 2001년 7월 「부패방지법」 제정을 시작으로 2002년 1월 대통령 직속의 ‘부패방지위원회’ 출범 및 2003년 2월 「공무원의 청렴 유지 등을 위한 행동강령」이 제정되었다. 이후 참여연대에서 공직자 주식 보유의 이해충돌 문제를 제기하면서 이해충돌 관련 사례와 법안의 도입 필요성에 대한 여론 환기가 이루어졌다. 이후 2005년과 2006년에 걸쳐 「공직자윤리법」에 주식백지신탁제도가 도입되고 재산공개자에 대한 재산형성 과정 소명 요구 및 고지 거부 사전 허가제 등이 도입되었으며, 2005년 7월에는 국가청렴도 제고라는 목표를 위해 ‘부패방지 위원회’가 ‘국가청렴위원회’로 변경되면서 신고자 보호 및 보상제도의 실효성 제고를 위해 실질적인 보호장치를 마련하는 「부패방지법」 개정이 이루어졌다. 이어 2008년 2월에는 「부패방지법」과 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 대체하는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이 제정되어 이에 따라 국민권익위원회가 새롭게 출범되었고 고충민원과 부패방지 업무를 전문적으로 수행하는 부처를 만들 수 있는 토대를

문에서는 19대~21대 국회의원 임기를 중심으로 살펴보고자 하며, 주요 사건의 경우 정치적인 목적으로 논란이 되었거나 언론에 실린 경우가 있음을 감안하여 '사건 관련 검찰이나 정부기관, 소속 정당 등의 행정적인 처분이 있을 경우' 또는 '이해충돌 방지법 제정에 큰 영향을 미쳤다고 판단될 경우'에 한하여 서술하도록 한다.

(1) 19대 국회에서의 주요 사건

2013년 6월 14일 국무회의에서 부패 유발 구조 및 관행에 대해 법과 제도상의 획기적인 조치가 필요하다는 인식 하에 '공직자의 청탁 수수 및 사익 추구 금지법'에 대한 입법 필요성이 제기되었고, 2013년 8월 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지 법안」이 국회에 제출되었다. 당시 정부가 제출한 법률안에는 공직자의 부정청탁 금지, 금품수수 금지, 이해충돌방지가 모두 포함되어 있었다. 여기에서의 이해충돌방지는 '공직자의 지위와 권한을 이용하여 자신이나 가족들의 이익을 도모하는 것'을 의미하며, 직무 관련성 없이도 처벌할 수 있다는 규정과 함께 법안의 핵심 취지이기도 했다.

법안이 제출된 후 지지부진하던 논의에 불을 붙인 것은 '2014년 세월호 참사'였다. 세월호 참사 원인으로 해양수산부에서 퇴직한 고위공직자들이 해수부의 사무를 위탁받아 수행하는 관련 협회에 취업하여 부실하게 감독한 사실이 밝혀지면서, 퇴직공직자의 취업제한 제도를 강화하는 공직자윤리법 개정과 함께 청탁금지법 제정에 대한 강력한 사회적 요구가 커진 것이다. 하지만 국회 논의 과정에서 직무 대상 범위의 포괄성 및 모호성 문제 등으로 '이해충돌방지 부분'이 빠진 채 2015년 3월 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 이름으로 제정되었다. 이는 공직자의 공정한 직무수행을 위해 그간 연고주의 및 온정주의에 기반한 청탁문화와 접대 등의 공직문화가 부정부패로 이어지게 되는 악순환을 사전에 차단하는 예방시스템으로서의 의미가 있다고 할 수 있지만, 이해충돌 방지법이 제정되지 못한 점은 상당한 아쉬움으로 남았으며, 이는 이후 공직자들의 이해충돌 논란이 발생할 때마다 '국회의 입법 미비로 인해 벌어지는 일'로 평가되는 단초를 제공하였다고 본다.

마련하게 되었다.

(2) 20대 국회에서의 주요 사건

20대 국회에서는 먼저 개원 직후 공직자의 지위를 이용하여 친동생과 딸을 국회 비서관과 인턴으로 채용하여 물의를 빚었던 민주당 서영교 의원이 큰 논란[39]이 되었다. 이어 여야의 다른 국회의원들 친인척을 채용하여 왔던 사실이 밝혀지면서 국회의원들이 배우자 또는 4촌 이내의 친인척을 보좌직원으로 채용할 수 없게 하는 법률이 제정되게 하는 계기가 되었다.

이후 2019년 1월에는 당시 여당인 더불어민주당 손혜원 의원의 목포 땅 매입과 관련하여 부동산 투기 의혹 및 이해충돌 논란이 제기되면서 국회의원들의 상임위 활동 관련 이해충돌 논란[40]에 대한 논의가 다시 활발하게 진행되었고, 이에 여야를 가리지 않고 관련법 제정·개정안이 발의되었다.

손혜원 더불어민주당 의원의 이해충돌 논란을 자세하게 살펴보면, 손 의원의 남편, 조카 및 보좌관 등은 전남 목포에 소재한 '창성장' 및 그 주변의 건물들을 매입한 것이 국회의원과 보좌관이라는 지위를 이용하여 알게 된 여러 자료를 토대로 시세차익을 노린 행위라는 것이다. 언론보도에 따르면[41] 손혜원 의원과 주변 사람이 매입한 토지와 건물은 총 22곳이었으며, 매입 시기 또한 2017년 3월부터 2018년 9월까지 1년 반 동안 집중 매입을 하였으며 이때 매입의 근거는 손혜원 의원이 국회의원으로서 얻을 수 있는 목포시 도시재생사업 자료와 대선공약 등이었다.[42]

이에 대해 더불어민주당은 투기가 아니라고 주장하는 손혜원 의원의 의견을 수용하여 징계를 내리지 않았으나,[43] 이후 부친의 독립운동가 선정

39) 이에 대해 당시 김종인 더불어민주당 대표는 "언론에 보도되고 있는 서영교 의원의 문제에 대해 국민 여러분에게 진심으로 사과 말씀을 드리고 당무감사를 통해 상호간 조치를 취할 것을 약속드린다"고 대국민 사과를 하였다.

40) 20대 국회에서 논란이 되었던 건은 모두 상당히 정치적으로 소모적인 논쟁이 발생한 건으로서 아직 재판이 진행 중인 건이 대부분이기에, 본 논문에서는 해당 논란에 대한 간단한 소개와 함께 당사자들의 입장을 중심으로 기술하기로 한다.

41) "[끝까지 판다⑥] 손혜원, 의원으로서 '이익 충돌 금지' 원칙 지켰나?". SBS. 2019년 1월 17일.

42) SBS는 보도에서 "정말 문화재를 사랑하고 목포를 살리고 싶었다면 국회의원 본연의 임무인 법률 제정 등을 통해 실현했어야 한다. 사서 문화를 보전할 생각이었다고 해도 떳떳하게 자신의 이름으로 박물관 부지를 하나 커다랗게 샀으면 이해할 수 있었을 것"이라며 "진정으로 목포를 사랑하고 살리고 싶었다면 이익이 자신의 주변인들이 아닌, 목포 주민들에게 돌아가게 해야 한다"고 지적하였다

과정에 대한 의혹[44], 국립박물관의 인사에 압력을 행사한 의혹[45] 및 공예품에 대한 강매 의혹[46]까지 논란이 되자 손혜원 의원은 탈당과 함께 사법적인 판단을 받은 후 복귀하겠다고 전격적으로 선언하였다. 모두 국회의원으로서의 업무 범위와 사적 이익이 충돌하였던 사건으로 볼 수 있으며, 특히 목포시 토지와 건물 매입 관련 건은 2021년 11월 1일 1심에서 "시가 상승을 노리고 이 사건 범행에 임하게 된 것으로 보이며 이는 우리 사회에서 시정돼야 할 중대 비리"라는 판단과 함께 징역 1년 6개월이 선고된 바 있다.[47]

또한 비슷한 시기에 알려진 임종헌 前 법원행정처 차장에 대한 검찰의 공소사실에 따르면, 서영교 더불어민주당 의원은 총선 때 연락소장으로 일한 지인의 아들의 강제추행미수 혐의에 대해 2015년 5월 국회 파견 중이던 김모 부장판사를 불러 "강제추행미수는 인정되지 않는 것 아니냐, 벌금형으로 해달라"면서 죄명과 양형을 구체적으로 언급하였던 사실[48]이 드러나기도 했다.[49]

이렇게 20대 국회에서는 선출직 공직자들을 중심으로 이해충돌 관련 논란이 계속되어 사회적으로 논란이 되어왔으며, 19대 국회와 마찬가지로 수많은 논란에도 법 제정이 이뤄지지 못하는 점은 국회에 대한 국민들의 신뢰도를 떨어뜨리는 데 큰 역할을 하였을 것으로 본다.

---

43) 손혜원 의원은 이후 논란이 붉어지자 탈당을 통해 국회의원직을 유지하였다.

44) 손 의원의 부친인 손용우(1997년 사망)가 문재인 정부 임기 중인 2018년 광복절에 건국훈장 애족장을 받은 것을 두고 자유한국당이 선정 과정에 대한 의혹을 제기했다. 당시 이양수 한국당 대변인은 "과거 여러 번 신청했다가 모두 탈락했지만, 손혜원 의원이 여당 국회의원 신분이었던 2018년 신청에서 부친에 대한 건국훈장 수여가 손쉽게 결정됐다"며 "권력형 특혜가 아니면 설명이 어렵다"고 주장했다.

45) "국립중앙박물관, 손혜원 의원 인사 압력 사실상 시인(종합)". 연합뉴스. 2019년 1월 22일.

46) "손혜원 "부당압력 없었다"에 박물관선 "엄청난 압박"". 연합뉴스. 2019년 1월 20일.

47) 판단의 근거가 된 법은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이었으며, 이에 반해 2심의 판단은 손혜원 前 의원이 목포시청을 통해 입수한 '도시재생 사업 계획'자료의 비밀성을 인정하면서도 그 자료를 근거로 부동산을 차명 취득했다고는 보기 어렵다고 판단하여 부패방지법 위반 혐의는 무죄를 선고하고, 부동산실명법 위반 혐의에 대해서만 유죄를 선고하였다.

48) 서영교 더불어민주당 의원의 경우 당시 청탁 관련 마땅한 법 규정이 없어서 처벌을 피하였다.

49) 현직 국회의원으로서 재판 거래 등을 시도하며 이해충돌 관련 논란을 일으켰던 정치인은 그간 꾸준하게 언급되어왔다. 전병헌 前 새청치민주연합 의원이 보좌관이 정치자금법 위반으로 실형을 받자 조기 석방을 부탁한 바 있으며, 이군현·노철래 당시 새누리당 의원도 자신들이 기소된 재판과 관련하여 법률자문을 청탁한 바 있다.

(3) 21대 국회에서의 주요 사건

21대 국회에서 가장 큰 논란이 되었던 사건 중 하나는 국민의힘 박덕흠 의원 관련 이해충돌 논란이었다. 진성준 의원실에서 입수한 국토부 작성 자료에 따르면, 박덕흠 의원이 국토교통위에 소속된 시기인 2015년 4월 ~2020년 5월 사이 피감기관인 국토부 및 산하기관들로부터 ○○건설에서 9건, ○○개발에서 9건, ○○건설에서 7건 등 총 25건 773억원 어치의 공사를 수주한 것이 드러났다. 또한 이 세 기업은 모두 박덕흠 의원이 직접 설립한 후 자식에게 물려주었거나 자신의 친형이 대표로 재직하고 있던 회사이며, 박덕흠 의원도 ○○건설의 지분 51%인 14만 7천 주 (61억 9천만 원)과 ○○건설의 주식 11만 8천 주 (50억 1천만 원) 등 총 128억 원 상당의 주식을 보유하고 있었다. 피감기관에서 자신과 밀접한 연관이 있는 기업에서 공사를 수주한 점은 손혜원 의원에 이어 국회의원의 이해충돌 논란이 사회적으로 크게 이슈가 되는 계기가 되었다.[50] 박덕흠 의원의 이해충돌 가능성 역시 해당 행위를 금지하는 규정이 없어서 처벌을 피하였으나, 이러한 논란으로 인해 국회 윤리위원회에 제소되기도 하였다.

2020년 9월에는 전현희 국민권익위원장이 당시 법무부장관이던 추미애 장관 아들에 대한 검찰 수사 역시 이해충돌에 해당 될 여지가 있다고 판단한 바 있다.[51] 당시 사회적으로 논란이 되었던 조국 前 법무부장관의 가족 수사나 추미애 前 법무부장관의 아들 관련 의혹[52]에 대해 전현희 국민권익위원장은 “세 가지 사안 (조국, 추미애, 박덕흠 관련) 모두 구체적 사안에 대해 확인이 되어야 이해충돌 여부를 말할 수 있다. 국회의원의 경우 공무원 행동강령 대상이 아니기에 이해충돌 방지법이 제정되어야 법의 적용이 가능하다″ 면서 법 제정의 필요성을 강조하였다.

또한 이해충돌 논란을 언급하는 데 있어서 한국토지주택공사(이하 LH)

---

50) 박덕흠 의원은 탈당을 위한 기자회견에서 국회의원이 된 후 가족 회사의 매출이 오히려 크게 줄었으며 가족 회사가 수주한 공사는 대부분 공개 입찰이었다고 해명하였으나, 국토위 간사를 맡고 있다는 것 자체가 이해충돌 가능성이 있다는 비판은 수용한다고 밝혔다.

51) 최종적으로 권익위는 추미애 장관의 아들 서모씨가 군 휴가 특혜 의혹으로 검찰 수사를 받는 사안이 이해충돌 소지가 없다는 유권해석을 내린 바 있다. 권익위는 추미애 장관이 사적 이해관계자에는 해당하지만, 수사 개입이나 지휘권 행사를 하지 않아 직무 관련성은 없다고 판단하였다.

52) 수사를 지휘하는 법무부장관으로서 본인들의 가족과 관련된 수사를 지휘하였거나, 간접적으로 영향력을 행사하였다면 당연히 이해충돌 소지가 있다고 평가될 수 있다.

임직원들의 투기 논란을 빼놓을 수 없을 것이다. 2021년 3월 2일, 참여연대와 민변에서는 국민들의 주거 안정 의무를 담당하고 있는 공기업인 LH 직원들이 문재인 정부의 3기 신도시 중 광명 및 시흥 사업지역에 약 100억원대의 토지를 투기성으로 매입했다는 의혹을 제기하였다. 광명과 시흥이 신도시로 발표된 시점은 2021년 2월 24일이나, 2018년 4월부터 2020년 6월까지 LH임직원들이 광명 및 시흥의 토지를 매입한 사실이 확인된 것이다. 게다가 투기 의혹을 받는 임직원들이 투기한 땅의 대부분이 농지였으며, 농지를 취득하기 위한 농지취득자격증명이나 농업 계획서 또한 허위나 부실하게 작성된 것으로 밝혀졌으며, 이들은 보상을 극대화하기 위해 묘목을 빼곡하게 심고, 특정 은행 한 곳에서 자산대비대출비율(LTV)의 최대 한도까지 대출을 끌어다 쓰기도 하였다. 이후 언론보도를 통하여 창릉신도시, 남양주 왕숙신도시, 과천신도시, 대구 연호지구, 김해, 판교, 경산 대임지구, 강릉 유천지구, 춘천 다원지구 및 행정중심복합도시 개발과정에 대한 세종시 의혹 등까지 직원들 및 공직자들의 투기의혹이 일파만파 퍼져나가면서 공직자들의 투기 의혹[53]은 커다란 정치적 사건이 되었다.

이에 대해 LH는 의혹이 제기된 직원 14명 중 전직 직원 2명을 제외한 12명을 직무에서 배제하였고, 자체 전수 조사에 착수하였다. 정부는 국민들의 분노가 가라앉지 않자 문재인 대통령이 직접 국무총리와 국토교통부 장관에게 전수조사를 지시하였고 국무총리의 지휘로 정부합동조사단이 출범하였다. 국회도 재발 방지와 관련자들의 처벌을 위해 법률개정에 나서기로 결정하였다.

이때 논란에 불을 붙인 몇 가지 사건을 살펴보면, 첫째 일부 LH직원들이 직장인 커뮤니티 앱 '블라인드'에서 "LH직원이라고 투자하지 말란 법 있나요"[54] 라는 글과 "털어봤자 차명인데 어떻게 찾을 건지, 심지어 잘

53) 이와 관련 첫 재판은 21.10.18열렸으며, 첫 대상자였던 LH직원은 전주지법에서 부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률 위반 등 혐의로 징역 1년 6개월을 선고받았다. 법원은 "피고인은 LH가 비공개로 관리하고 있던 완주 삼봉 공공주택의 지구계획안을 기안한 담당자로, 택지 개발사업의 구체적인 이용계획에 접근할 수 있었다"면서 "피고인이 (이 정보를 이용하는 데 있어) 위법성을 인식하지 못했다고 보기도 어려워 공소 사실을 모두 유죄로 인정한다"고 적시하였다. 이와 함께 열린 경기도 포천시청 공무원에 대한 내부정보 활용 전철역 예정지 부동산 투기는 1심에서 3년형을 선고받고 투기수익이 몰수되었다.

54) 금융회사의 경우 임직원은 물론이고 가족의 증권계좌 및 거래내역을 신고해야 하며, 자산운용사 및 펀드매니저도 주기적으로 보유한 주식에 대해 보고해야 한다. 또한 복권위원회 및 복권인쇄업체 임직원 등의 경우 구매가 법적으로 금지(복권법 5조의

리게 되어도 어차피 땅 수익이 회사에서 평생 버는 돈보다 많다” 라는 글, 항의하는 시민들에게 “항의해도 고층이라 안 들린다” 라고 비아냥댔던 일들은 악화되어가는 여론에 불을 붙인 사건이었다고 할 수 있다.

둘째, LH투기 의혹으로 출범한 정부 합동 특별수사본부가 출범한 후 여러 공직자들에 대한 투기 의혹이 하나씩 밝혀졌다. 7호선 연장 노선 역사 예정지 인근의 땅과 1층 조립식 건물을 매입한 공무원이 구속되었으며, OOO 의원 보좌관은 자신의 부인에게 3기 신도시로 지정된 안산 장상동 토지를 신도시 지정 한달 전 농협으로부터 2억원을 대출받아 총 3억원에 개발제한 구역인 토지를 매입시킨 사실이 드러나 구속 기소되었다. 이어 완주의 한 개발 지역에 내부 정보를 이용해 아내 명의로 부동산 투기를 한 혐의로 LH 현직 공기업 직원이 구속되었으며, 4월 12일 2017년 3월부터 2018년 12월까지 3기 신도시 광명 노온사동 일대에 22개 필지를 사들이면서 가족이나 친구 등 지인 36명의 명의를 이용한 현직 LH 직원이 구속되기도 했다.[55]

셋째, LH 예정부지 뿐 아니라 타 지역 토지에 대한 투기 의혹도 본격적으로 제기되었다. 더불어민주당 소속 세종시 시의원 2명은 자신들이 산 토지에 도로를 놓을 예산 32억원을 편성하여 각각 2년과 1년 6개월의 당원 자격 정지의 징계를 받은 바 있으며, 같은 당 소속 시흥시 시의원의 20대 자녀는 고물상 바로 옆 토지를 매입해놓고 노후를 보내기 위해서였다고 변명한 후 탈당하기도 하였다. 이와 함께 여야 국회의원들 등 정치인들의 개발 인접지 호재를 노린 투기나 지분 쪼개기 매입, 토지의 지장물 보상을 부풀려서 받은 의혹 등이 논란이 되기도 하였다.

이와 관련 2021년 6월 2일, 김부겸 국무총리는 LH 사태 관련 부동산 투기 수사·조사 중간결과를 발표하였는데, 3개월간 646건 및 국회의원 13명, 지자체장 14명, 고위공직자 8명 등 공직자 399명을 포함하여 2,796명을 내·수사해 20명을 구속하고 529명을 검찰에 송치했다고 발표하였다. 수사기관이 몰수 및 추징 등 보전 조치한 부동산에 대한 투기수익은 총 908억원 규모이며, 국세청 부동산 탈세 특별조사단은 454명에 대한 세무조사를 통해 세금 탈루가 드러난 94건에 대해 534억원의 세금을 추

---

2)되어 있고, 스포츠토토 또한 업체 임직원, 선수, 코치 등은 원천적으로 구매가 금지(국민체육진흥법 30조)되어 있다.

55) 21년 11월 10일 현재 LH 불법투기 수사로 인해 248명이 송치, 24명 구속, 324명이 수사 중이며, 이 중 내부정보로 땅투기 혐의를 받은 LH 직원들이 1심에서 무죄가 선고되었다.

징하기 시작하였다.[56]

한편 이해충돌 방지법안이 제정되고 나서 법이 제정되기 전 발생했던 일에 대해 논란도 있었다. 국민의힘 정찬민 의원은 용인시장 재직 당시 땅을 사들이는 과정에서 시장 지위를 이용하여 부당하게 이득을 챙긴 혐의로 사전 구속영장이 신청되어 구속되었으며, 2021년 국정감사에서는 LH전·현직 직원들이 직접 지분을 갖거나, 지인, 친척 등 차명으로 법인에 가담한 사례가 5곳이나 되며 이와 관련된 투기 금액만도 217억 9000만원 상당인 것으로 드러나기도 했다.[57]

마지막으로 LH 임직원 투기 사건은 2021년 4.7 재보궐 선거를 계기로 20대 국회의원에 대한 부동산 전수조사 요구까지 이어졌다. 이에 국민권익위원회는 2021년 4월 1일 더불어민주당 의원 174명과 가족을 대상으로 한 부동산 거래 전수조사에 착수[58]하였으며, 같은 해 6월 28일 국민의힘 소속 국회의원 101명[59]과 가족 326명 등 총 427명에 대한 부동산 거래 위법사항 등에 대한 조사에 착수[60]하였다.

이를 종합하면, 21대 국회에서도 역시 20대 국회에 이어 선출직공직자를 둘러싼 이해충돌 논란이 계속되어 왔으며 특히 'LH임직원 투기 논란'에서 시작된 공직자들의 끝도 없는 투기 논란은 정치권이 일사천리로 관련 법령을 제정하고 정비하기 시작하게 된 계기가 되었다고 평가된다.

(4) 이해충돌 지표 관련 빅카인즈 분석

이해충돌 관련 주요 사건을 빅카인즈 검색을 하기 위해 검색어는 '이해충돌 방지', '논란' 두 가지를 선정하도록 한다. '이해충돌 방지'로 선정한 이유는 국회 내 논의된 이해충돌 관련 논란을 검색하기 위해 조금 더 정확한 자료가 검색되기 때문이다. 위를 바탕으로 한 최종 기사 분석대상

---

56) 2021년 6월 2일 김부겸 국무총리, LH 사태 관련 부동산 투기 수사·조사 중간결과 발표 결과 인용

57) 법인 중 가장 큰 금액이 적발된 곳은 전주 효천지구에서 환지 및 시설낙찰을 통해 수익을 거둔 H법인이었다. 투기 연루액만도 167억 9000여만원에 달하는 H법인은, 2015년경 전주에서 설립됐으며 LH직원 3~4명이 지분참여를 한 것으로 알려져 있다.

58) 더불어민주당 소속 국회의원과 그 가족들 가운데 12명이 부동산 거래·보유 과정에서 위법 의혹에 연루되었을 것으로 의심되는 사례로 발표되었다.

59) 국민의힘 전체 103명의 의원 가운데 홍준표 의원은 복당 前 무소속 신분으로 조사가 시작됐고, 태영호 의원은 법령상 미공개대상으로 제외돼 모두 101명의 의원이 조사를 받았다.

60) 권익위의 조사 결과 국민의힘에서 12명이, 열린민주당에서 1명이 부동산 위법을 저지른 것으로 보인다고 발표되었다.

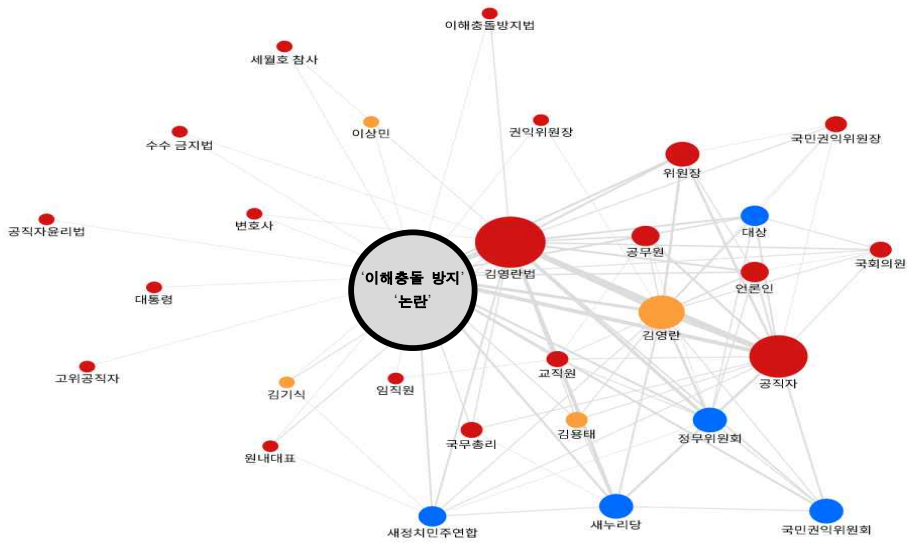
은 최종 19대 국회 임기 중 기사 1,087건, 20대 국회 임기 중 기사 1,646건, 21대 기사 2,292건이다.

1) 19대 국회 임기 중 이해충돌 관련 사건 분석

① 관계도 분석

19대 국회 지표 관련 관계도 분석의 경우, 청탁금지법을 중심으로 공직자, 김영란, 새누리당 및 국민권익위원회, 국회정무위원회 등이 같이 언급되고 있다. 이는 주요 논란이 청탁금지법 등으로 인하여 이해충돌 관련 법안 제정에 대한 요구가 각 정당 및 소관기관과 함께 언급되었음을 나타낸다. 19대 국회에서의 이해충돌 관련 사건을 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

[그림 7-1] 19대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 관계도 분석

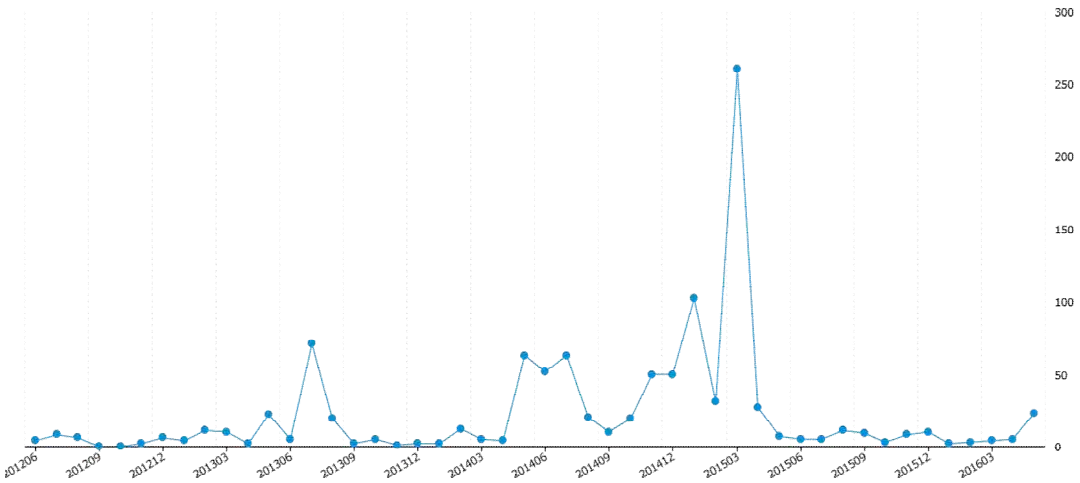


② 키워드 트렌드 분석

이해충돌 관련 사건에 대한 빅카인즈 트렌드 분석을 살펴보면, 19대 중반 세월호 참사 및 2015년 청탁금지법 제정시 상당히 많은 논의가 되어

왔음을 알 수 있다. 19대 국회에서의 이해충돌 관련 사건을 빅카인즈로 분석한 트렌드 그래프는 다음과 같다.

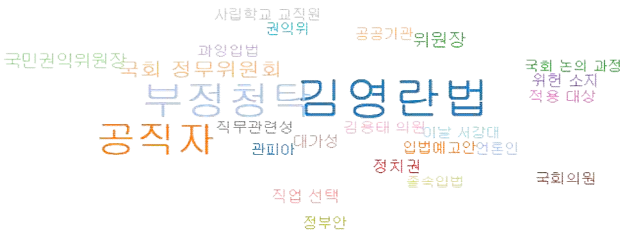
[그림 7-2] 19대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 트렌드 분석



③ 연관어 분석

지표 관련 연관어 분석의 경우 앞서 언급했다시피 청탁금지법 제정시 이해충돌 관련 법안의 제정이 국회 정무위원회에서 같이 논의가 되었음을 알 수 있다. 19대 국회에서의 이해충돌 관련 사건을 빅카인즈로 분석한 연관어 그래프는 다음과 같다.

[그림 7-3] 19대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 연관어 분석

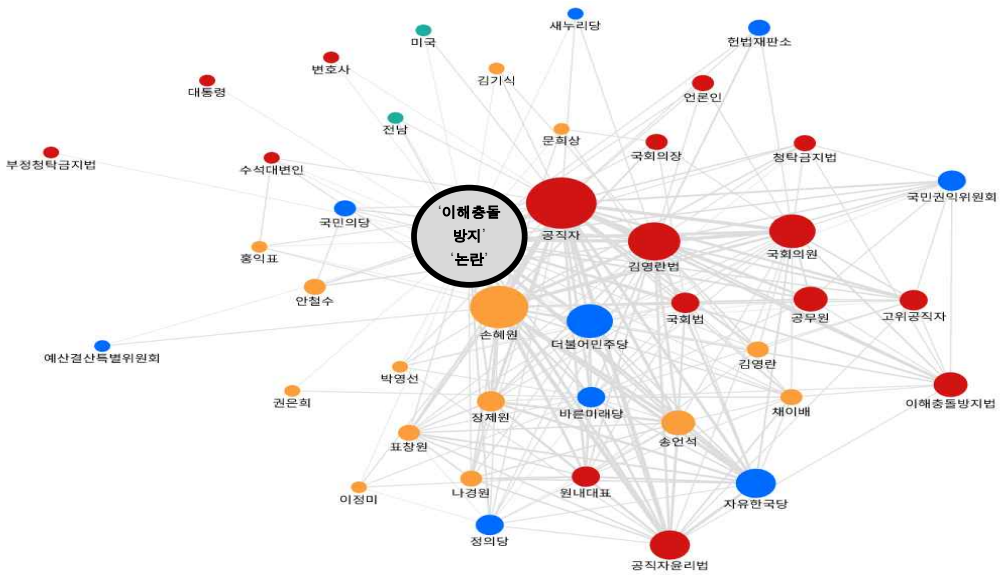


2) 20대 국회 임기 중 이해충돌 관련 사건 분석

① 관계도 분석

20대 국회 지표 관련 관계도 분석의 경우, 이해충돌 논란을 중심으로 공직자, 김영란법(청탁금지법의 별칭), 손혜원 의원, 국회의원, 공직자윤리법 등 논란 대상과 함께 기존의 공직자 부패방지 법안 등이 같이 언급되 것을 확인할 수 있다. 20대 국회의 이해충돌 관련 사건을 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

[그림 8-1] 20대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 관계도 분석

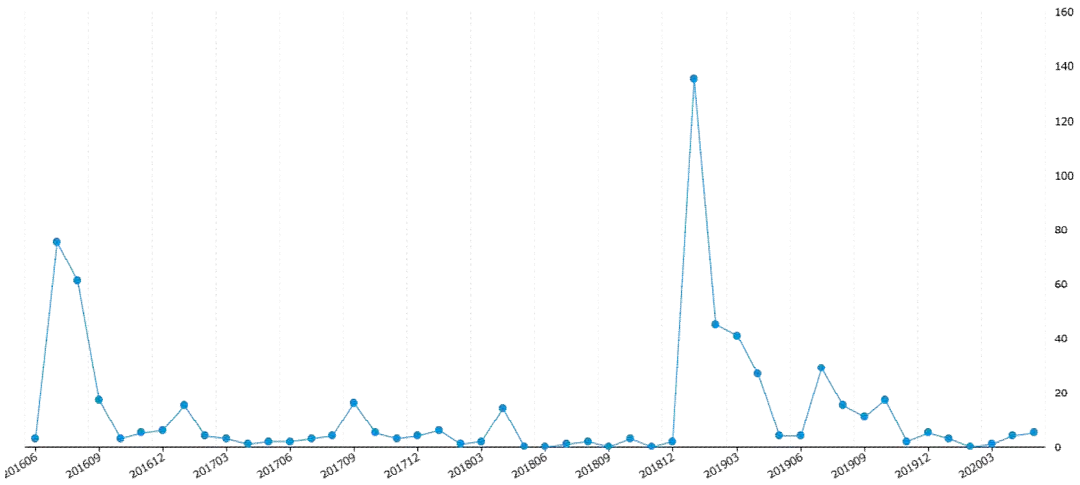


② 키워드 트렌드 분석

이해충돌 관련 사건에 대한 빅카인즈 트렌드 분석을 살펴보면, 20대 국회 임기 시작과 함께 큰 논란이 된 후 2019년 하반기 손혜원 의원의 논란 때 다시 한번 언론에서 크게 논란이 되었음을 알 수 있다. 여기에서 20대 국회 초반에 논란이 되었던 것은 19대 국회에서 제정이 되었던 청탁금지법과 함께 '이해충돌 관련 법'의 제정에 대한 논의가 적극적으로 시작되었음을 의미한다. 20대 국회에서의 이해충돌 관련 사건을 분석한

트렌드는 다음과 같다.

[그림 8-2] 20대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 트렌드 분석



③ 연관어 분석

지표 관련 연관어 분석의 경우 국회의원, 손혜원 의원 및 목포 부동산 투기 의혹, 공직자 및 김영란법 등 같이 언급되었던 부분이 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 20대 국회의 이해충돌 관련 사건을 빅카인즈로 분석한 연관어 그래프는 다음과 같다.

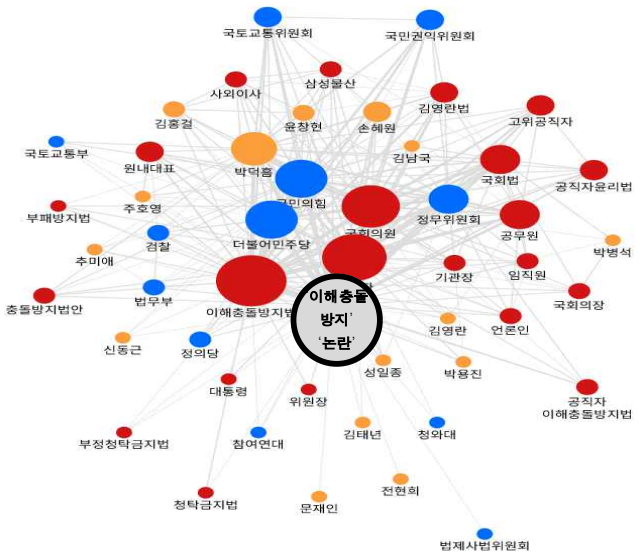
[그림 8-3] 20대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 연관어 분석

3) 21대 국회 임기 중 이해충돌 관련 사건 분석

① 관계도 분석

지표 관련 관계도 분석의 경우, 이해충돌 방지법을 중심으로 공직자, 더불어민주당, 국민의힘, 국회의원, 정무위원회, 공직자윤리법, 원내대표 등 관련 기관 및 대상 등이 연계되어 있으며, 박덕흠, 손혜원, 김홍걸, 윤창현 등 논란의 대상이 되었던 당사자들이 연관되어 있는 것을 확인할 수 있다. 21대 국회에서의 이해충돌 관련 사건을 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

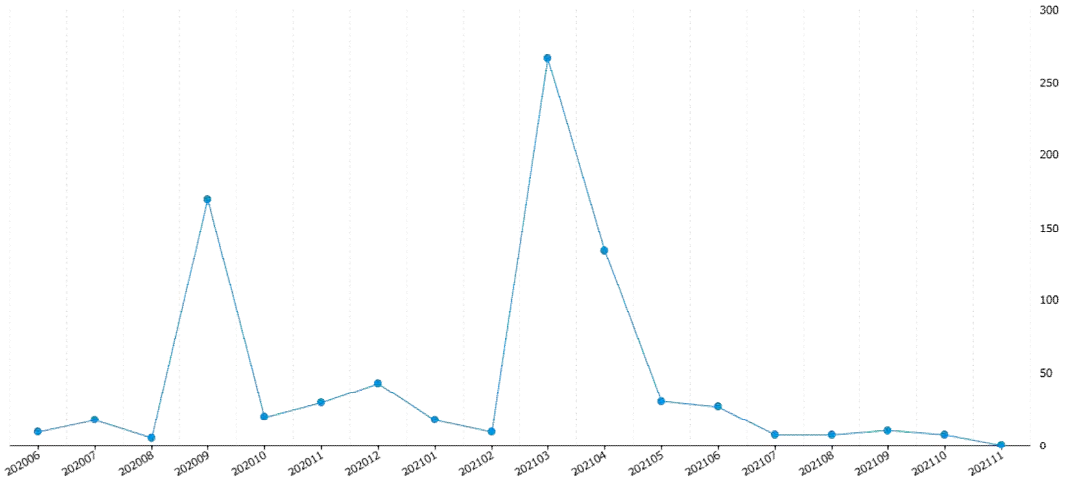
[그림 9-1] 21대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 관계도 분석



② 키워드 트렌드 분석

이해충돌 관련 사건에 대한 빅카인즈 트렌드 분석을 살펴보면, 박덕흠 의원 논란 시 및 LH사태 때 집중적으로 언론 트렌드가 유지되어 왔음을 알 수 있다. 이해충돌을 사전적으로 예방할 수 있는 법의 성격상 법이 제정된 후에는 별도의 기사화가 되지 않고 있음을 같이 알 수 있다. 21대 국회에서의 이해충돌 관련 사건을 빅카인즈로 분석한 트렌드 그래프는 다음과 같다.

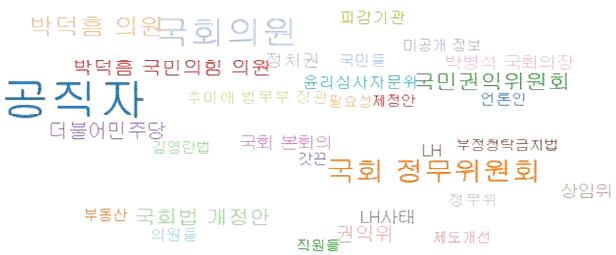
[그림 9-2] 21대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 트렌드 분석



③ 연관어 분석

21대 국회의 이해충돌 관련 사건에 대한 빅카인즈 연관어 분석을 살펴보면, 박덕흠 의원의 피감기관 공사 수주의혹 논란시 이해충돌 관련 논란이 있어왔으며, 이는 관련 상임위원 국회 정무위원회에서 활발하게 논의되었음을 확인할 수 있다. 이와 함께 2021년 4.7 재보궐선거를 앞두고 논란이 된 LH사태 때에도 같이 언급되었음을 알 수 있다. 21대 국회에서의 이해충돌 관련 사건을 빅카인즈로 분석한 연관어 그래프는 다음과 같다.

[그림 9-3] 21대 국회 이해충돌 지표 관련 언론기사 연관어 분석



(5) 이해충돌 관련 사건 총평

이해충돌 관련 주요 사건은 19대 국회부터 21대로 이어져 오면서 논란은 점점 다양한 양상으로 전개되어 왔다. 이는 이해충돌 관련 '지표'에서 언급했다시피 청탁금지법 제정으로 인한 사회의 인식변화와 함께 정부 및 국회 차원의 입법을 위한 노력이 이어지면서 이해충돌 관련 논란이 이전 시기보다 점점 커졌던 것으로 보인다. 정책흐름모형의 정책의 창이 열리게 되는 계기가 서서히 마련되고 있었던 것이다. 이를 정리해보면 다음과 같다.

[표5] 19~21대 국회 이해충돌 사건 관련 분석 결과

분석요소		시기별 주요 특징	분석 자료 결과
정책 문제의 흐름	주요 사건	19대 국회 임기 (2012.6~2016.5)	◦ 2014년 세월호 참사 ◦ 청탁금지법 제정 ※ 빅카인즈 검색 결과 ('이해충돌 방지', '논란' 으로 검색한 기사 1,087건) - 세월호 참사 및 청탁금지법 제정시 이해충돌 관련 법안에 대한 논의
		20대 국회 임기 (2016.6~2020.5)	◦ 서영교 국회의원 자녀 및 친인척 채용 ◦ 손혜원 국회의원의 목포 땅 투기 논란 ※ 빅카인즈 검색 결과 (이해충돌 방지', '논란' 으로 검색한 기사 1,646건) - 20대 국회 임기 시작과 함께 미완의 법에 대한 제정 관련 여론이 있어 왔으며, 손혜원 국회의원 투기 의혹과 함께 사회적으로 큰 논란
		21대 국회 임기 (2020.6~2021.10)	◦ 박덕흠 국회의원의 피감기관 공사 수주 ◦ LH 임직원 및 공직자들의 내부정보 활용 투기 ◦ 권익위, 21대 국회의원 부동산 전수조사 ※ 빅카인즈 검색 결과 ("이해충돌 방지', '논란' 으로 검색한 기사 2,292건) - 박덕흠 의원의 피감기관 공사 수주 논란 및 LH 임직원 투기 논란

3. 환류

환류는 기존 정책에 대한 모니터링 혹은 사후 평가를 통해 제시되는 공식적인 환류 및 정부 내부나 사회 전체의 인식변화를 통한 비공식적 환류가 있으나(Kingdon, 1995: 101; 이현정, 2016:282), 본 논문은 공직자의 이해충돌 관련 법의 제정을 다루고 있는 만큼 비공식적인 환류를 중심으로 살펴보도록 한다.

이해충돌 관련 사회의 인식변화의 주요 특징은 큰 틀에서 공직자 윤리에 대한 높은 국민적인 요구 가운데 이해충돌방지 법안 제정 필요성에 대한 인식이 전반적으로 높게 유지되어 왔다는 것이다.

먼저 19대 국회에서의 공직자의 부정청탁 방지법안의 통과 당시 다수의 법률가들은 언론인과 사립학교 교직원이 포함된 것에 대해 과잉입법이라고 평가하거나 비례의 원칙을 지키지 않은 포퓰리즘적 법률이라고 단정하였으나, 이에 대한 국민 여론조사 결과는 정반대인 69.8%가 언론인과 사립학교 교직원에 대한 포함을 '찬성' 한 바 있다. 공직 또는 공직 유관 업무에 대한 투명성 및 이에 대한 입법화 노력에 대해 국민 대부분이 찬성한 것이다. 이어 2014년 세월호 참사 이후 동아일보가 실시한 '국가대혁신에 대한 여론조사'에서도 국민이 우리 사회의 가장 큰 문제로 꼽은 것 역시 '뿌리 깊은 부패'였다.[61]

이어 20대 국회 손혜원 의원의 내부정보를 활용한 투기 논란시 여론조사에서 이를 '공직자의 이해충돌 논란을 일으키는 부적절한 행동'이라고 판단한 국민이 71.0%에 달하였다.[62][63] 또한 2019년 조국 前 법무부장관의 자녀 입시 비리 의혹이 불거졌을 때 조사된 여론조사 결과에서는 고위공직자 자녀 입시 의혹 전수조사에 찬성한다는 비율은 75.2%에 달하였다.

21대 국회에서는 건설사 대표를 지낸 박덕흠 국민의힘 의원의 대규모 관급 공사 수주 의혹에 대해 국민의 약 80%가 이해충돌에 해당한다고

---

61) 해당조사에서 67.4%가 뿌리깊은 부패를 선정하였고, 국가대혁신하면 떠오르는 이미지 역시 '부정부패'가 빈도수 1위를 기록하였다 (14.7.28, 동아일보)

62) 엠브레인 19.1.29~30 전화면접 조사

63) 다른 조사(알앤써치 1.22)에서도 역시 "목포 부동산 매입이 투기'라고 판단한 국민이 47.6%에 달하였다

평가하였으며, 같은 여론조사에서 이해충돌 방지법 발의에 대한 논의 재개를 원하는 응답이 91.4%에 달하였다.[64][65]

다음으로 정부 내부의 인식변화를 살펴보면 꾸준하게 국민여론을 반영하는 방향으로 공직자 윤리를 강조하거나 법의 제정노력을 같이 병행하여왔다는 것이다. 19대 국회에서는 청탁금지법 제정 당시『부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안』의 이름으로 발의된 후 임기만료로 폐기되었으며, 20대 국회 역시 선출직공직자들의 이해충돌 논란이 불거진 후 2020년 1월 8일『공직자의 이해충돌 방지법안』을 발의하였으나, 20대 국회 막바지에 발의된 관계로 제대로 논의되지 못하고 임기만료로 폐기되었다. 21대 국회에서도 국회개원 후 바로 정부안으로 『공직자의 이해충돌 방지법안』이 발의되었으며, 이는 2021년 4.7 재보궐 선거를 거치면서 수정안으로 통과되었다.

이해충돌 관련 사건의 또 하나의 특징은 공직자의 이해충돌 관련 사안이 부도덕한 공직의 이미지와 함께 이를 둘러싼 정권의 인사 실책으로 이어질 수 있다는 점에서 쉽게 정쟁으로 흐르곤 하였다는 것이다. 정치권의 역학구도상 여야를 막론하고 이해충돌 관련 사안이 발생하게 되면 언론을 통하여 여타 다른 정당이나 정부의 공직자들에 대한 이해충돌 관련 사안은 없는지에 대한 보도가 이어졌고, 이는 곧 여야 전수조사 등을 요구하면서 해당 사안에 대한 쟁점이 더욱 커지면서 정쟁으로 발전되는 모양새를 보였다. 이를 표로 정리하여 보면 다음과 같다.

[표6] 19~21대 국회 이해충돌 관련 환류 분석 결과

분석요소		시기별 주요 특징	분석 자료 결과
정책 문제의 흐름	환류 (이해충돌 방지 관련 여론	19대 국회 임기 (2012.6~2016.5)	◦ 공직자의 부정청탁 방지법안의 통과 당시 언론인과 사립학교 교직원이 포함한 것에 대해 69.8% 찬성

64) 미디어리서치 조사결과, 전국 18세 이상 남녀 500명 무선 100% RDD, ARS 조사
65) 반면 리얼미터 조사(20.9.23)에서는 이해충돌 상황이라고 보는 의견이 45.9%, 동의하지 않는다는 의견은 37.7%가 나온 바 있다.

	조사 결과)	20대 국회 임기 (2016.6~2020.5)	◦ 20대 국회 손혜원 의원의 내부정보를 활용한 투기 논란시, '공직자의 이해충돌 논란을 일으키는 부적절한 행동' 71.0% ◦ 2019년 조국 前 법무부장관의 자녀 입시비리 의혹이 붉어졌을 때 고위공직자 자녀 입시의혹 전수조사에 찬성 75.2%
		21대 국회 임기 (2020.6~2021.10)	◦ 박덕흠 국민의힘 의원의 관급 공사 수주 의혹에 대해 80% 가량 이해충돌로 평가 ◦ 이해충돌 방지법 발의에 대한 논의 재개를 원하는 응답 91.4% ◦ 국민권익위의 '국민생각함 여론조사' 공직자 이해충돌 방지법 제정이 매우 시급하다는 입장 83.2%

제 2 절 정책대안의 흐름(Policy Stream)

정책대안의 흐름은 주로 표출된 집단의 대안 제시와 숨은 집단의 대안 제시가 있으나, 이 논문에서는 이해충돌 방지법의 입법과정을 분석하는데 그 목적이 있으므로 입법부 및 행정부 등 표출된 집단의 대안 제시를 중심으로 알아보도록 한다.

1. 국회 임기별 정책대안의 흐름

(1) 19대 국회

19대 국회에서는 이해충돌방지 정책 관련 의원 발의 3건 및 정부 제안 1건 등 총 4건의 발의가 있었다. 이를 시간 순서로 알아보면, 2013년 5월 24일 '부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안'(김영주 의원 대표발의), 2013년 5월 28일 '부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안'(이상민 의원 대표발의), 2013년 8월 5일 '부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안'(정부제출안),[66] 2013년 10월 28일 '공직수행의 투명성 보

장과 이해충돌 방지를 위한 법률안'(김기식 의원 대표발의)의 순서대로 발의가 되었다. 이 법안들은 크게 법의 목적과 규율대상을 정하는 총칙, 부정청탁의 개념과 부정청탁시 처벌 및 방지를 위한 규정, 공직자의 금품 수수 개념과 그 처벌 범위, 마지막으로 이해충돌 방지 관련개념 및 방지를 위한 규정 및 처벌 규정 등의 내용으로 구성되어 있다. 여기에서는 이 중 이해충돌 관련 내용만 살펴보도록 한다.

먼저 법안들은 모두 공직자의 직무수행과 관련하여 사익추구를 예방하고 공직과의 이해충돌을 방치함으로써 공직자의 공정한 직무수행 및 기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하려는 것을 그 목적으로 하며, '이해충돌 상황'이란 공직자가 직무를 수행함에 있어서 본인의 사적관계로 인하여 청렴한 직무수행이 저해되거나 그럴 우려가 있는 상황을 뜻한다. 그리하여 이해충돌 행위를 금지행위로 하고, 그러한 상황이 있을 경우에는 신고 및 처리할 수 있는 절차를 두고 있으며 처리 절차를 준수한 후에는 처벌에서 제외하도록 한다. 또한 위반행위에 대한 실효성 확보를 위하여 신고자에 대한 보호 및 보상과 함께 위반행위자에 대해서 경중에 따라 징계, 과태료, 형벌 등이 규정되어 있다.

김영주 의원의 발의 법안은 행정부 소속 공직자가 퇴직공직자와 어떤 방법으로든 접촉하는 경우에 청탁의 유무나 성격, 접촉의 부당성 등과 관계 없이 모두 신고하여 투명하게 관리하도록 하는 데 주안점이 있다. 이상민 의원의 발의안은 공직자의 직무수행과 관련한 사익추구를 금지하여 공직과의 이해충돌을 방지하기 위한 종합적인 통제장치를 입법화하려고 하였다. 이상민 의원 발의안과 정부안은 이해당사자의 직접 청탁까지 금지하고 있어서 그 차이점이 있으며, 대체적으로 이들 법안은 포괄적인 의미에서 공직자의 직무수행과 관련한 사적 이익 추구를 금지함으로써 공직자의 직무수행 중 발생할 수 있는 이해충돌(공직자의 사적 이해관계 직무수행, 고위공직자의 사적 이해관계 직무수행, 외부활동 제한, 사업자 등과의 거래 제한, 소속기관 등에 가족 채용 제한, 소속기관 등과의 계약 체결 제한, 예산 등의 부정사용 금지, 공용재산직위 등의 사적 사용 금지, 미공개 정보 이용 금지)을 방지하는 데 그 목적이 있다.[67]

---

66) 2011.6.14. 국무회의에서의 '공정사회 구현, 국민과 함께하는 청렴 확산방안' 보고 시 입법 필요성이 제기된 후 공개토론회 및 법안 설명회 등을 거쳐 2013.7.30 국무회의 의결 후 8월 5일 국회로 제출되었다.

67) 김영주·이상민 의원 발의 법안 관련 '국회 검토 보고서'에서는 이해충돌 방지법 제정의 입법화에 신중하여야 하는 이유가 적시되었다. 먼저 가족 채용 제한 관련하여 용

이 법안들은 소관 상임위인 정무위원회에서 2014년 4월 25일 정무위 법안소위에서 처음 논의된 이후 2015년 1월 8일 법안소위에 상정될 때까지 법의 적용대상과 그 범위 등에 대한 모호함을 해결하기 위한 심도 있는 토론이 6차례나 이어졌다.

권익위는 종전에 직무라고 표현했던 부분을 특정직무라는 개념을 도입하여 11개 유형으로 한정하는 내용과 법령제정 및 예산편성 등의 분야는 제외하는 것을 수정안으로 제시하였으며, 이해충돌 방지 관련 특정 직무 판단 기준에 있어서도 '공직자가 직접 수행하는 직무 중에 개별적이고 구체적인 소관 업무'로서 해당되는 직무 유형을 구체적으로 분류하였다. 또한 행정공백 발생 방지 장치를 위해 당연 제척된다고 표현되어 있던 부분을 관련 직무 수행 제한으로 수정하여 명확하게 하려고 하였으며, 이해충돌이 발생하였을 때 대체하기 어려운 경우나 공익 증진을 위해 직무 수행이 필요한 경우에는 계속 처리할 수 있도록 하여 공백을 최소화하려고 하였다. 마지막으로 이를 판단하는 소속 기관장 및 '이해충돌방지 담당관' 직책의 신설을 통해 업무 충돌 여부를 판단할 수 있도록 하였다.

하지만 국회 논의 중 적용 범위가 포괄적이고 넓다는 이유[68]와 '제척 및 회피' 관련 조항이 큰 논란[69]이 되면서 결국 2015년 1월 12일 정무위 전체회의에서는 공직자의 이해충돌 방지 규정을 우선 제외하고 의결하였다. 이후 정무위에서는 이해충돌 방지법 관련하여 두 차례 더 논의가 있었으나 지지부진한 논의 끝에 이해충돌 방지법안 은 19대 국회 임기만료와 동시에 폐기되는 운명을 맞았다.

어를 ,'산하기관 등' 또는 '관련기관' 등으로 약칭하여 법 적용의 혼란을 방지할 필요가 있을 것으로 보았다. 고위공직자의 사적이해관계 직무수행 금지 관련하여서는 민간 전문 인력의 공직 내 유입을 차단하거나, 참여시키더라도 그 전문성을 발휘할 기회를 박탈하여 국가적 손실을 야기할 가능성이 있으므로 사전적 규제보다는 이해충돌이 발생할 경우 엄격히 처벌하는 사후적 규제로 정책방향을 전환할 필요가 있다는 의견도 개진하였다. 사업자등과의 거래 제한 관련하여서는 과거 일정기간 동안 수행했던 직무에 한정하여 거래행위를 제한하거나, 공직자 가족의 정상적인 거래행위에 대하여는 예외를 인정하는 등의 검토가 필요할 것으로 판단하기도 하였다. 마지막으로 미공개 정보 이용 금지 관련하여 "정보"의 범위를 구체적으로 열거하거나, "공개"의 의미를 보다 명확히 규정하는 등의 보완이 필요하다는 의견을 적시하였다.

68) 2014년 5월 23일 당시 김용태 정무위원회 법안소위 위원장은 이해충돌 방지 부분 법안에 대해, "지금 현재로서는 도저히 입법이 안 될 정도로 엉성하기 그지없습니다. 따라서 오늘 위원들이 여러 가지 각도에서 지적된 부분들을 십분 반영하고 국민권익위원회가 정말로 필사적으로 매달려서 그 안에서 내부적으로 모순이 전혀 없으면서 헌법의 기본가치, 연좌제의 시비에서 결코 걸리지 않을 완벽한 수정 대안을 만들어서 갖고 오시기 바랍니다."라고 언급한 바 있다.

69) 국회의원 및 중앙부처 공무원 같이 업무가 포괄적인 공직자들의 경우 사실상 업무가 마비될 수 있기 때문이다.

(2) 20대 국회

20대 국회에서는 먼저 정부가 선제적으로 2018년 1월, 공무원의 이해충돌 방지를 위해「공무원 행동강령」에서의 이해충돌 방지 규정을 신설한 바 있다. 이후 2019년 손혜원 의원의 목포 부동산 투기 의혹이 드러나자, 공직자의 이해충돌을 막기 위한 법안 발의 시도가 이어졌다. 의원 발의 4건 및 정부 제안 1건 등 총 3건의 발의가 있었으며, 19대 국회에서 논란이 되었던 이해충돌 방지 규정의 적용 범위 및 입법형식, 직무관련성에 대한 모호함 및 고위공직자 범위에 대한 논란 등에 대한 추가적 논의를 하는 차원이었다.

20대 국회에서 발의된 주요 법안을 살펴보면, 2019년 2월 11일 '공직자의 이해충돌 방지법안'(채이배 의원 대표발의), 2019년 11월 4일 '공직자의 이해충돌 방지 및 윤리에 관한 법률안'(심상정 의원 대표발의), 2020년 1월 8일 '공직자의 이해충돌 방지법안'(정부제출안)이 있다. 이와 함께 업무수행에서 원천적으로 이해충돌을 막기 위한 청탁금지법 개정안이 2016년 8월 안철수 의원, 2018년 4월 권은희 의원과 2019년 1월 신창현 의원 대표발의로 발의되었으나 별다른 논의 없이 역시 임기 만료로 폐기되었다.

이 중 권익위에서 제출한 법안[70]을 살펴보면, 이전 국회의 청탁금지법 제정 과정에서 삭제되었던 이해충돌 방지 규정과 비슷한 골격 내에서 모호했던 개념을 보완하는 부분에서 수정되었다.

먼저 법에서 규정하는 공직자는 국회와 법원, 중앙행정기관, 지방자치단체 등의 기관에서 일하는 모든 공무원과 공직유관단체의 임직원이며, 공직자는 직무 관련자와 금전, 부동산 등 거래를 할 때 미리 신고해야 한다는 규정이 있다. 고위공직자는 임용 전 3년 동안의 민간 활동 내역을 제출토록 하고, 이를 공개하는 방안도 포함되었다.[71] 또한 특정업무(인허가, 조사, 예산 등)를 수행하는 공직자는 자신과 직무 관련자 사이에 사적인 이해관계가 있다는 것을 알았을 때 소속 기관장에게 신고함과 동시에 회피신청을 해야 하며, 공직자가 직무 관련자에게 사적으로 자문 등

70)『공직자의 이해충돌 방지법안』(2020.01.08. 정부 제출안) 참고

71) 여기서의 고위공직자는 차관급 이상 공무원, 국회의원, 지방자치단체장, 공공기관장 등이 해당되었다.

을 제공하고 대가를 받는 등 공정성을 해칠 수 있는 외부활동도 금지한다. 사적인 이해관계, 거래행위를 신고하지 않거나 외부활동 금지조항을 어기면 과태료 규정도 추가하였다. 또한 직무수행 중 알게 된 비밀을 사적인 이익을 위해 이용하거나 제3자로 하여금 이용하게 하는 행위는 더 엄격하게 처벌[72]받는다는 규정 또한 19대 국회에 이어 20대 국회에서도 이어졌다.

마지막으로 직무 관련자[73]와 사적 이해관계[74]가 있더라도 해당 공직자가 계속 업무를 수행할 수 있는 예외규정을 만들어 놓았다. 소속기관장은 직무를 수행하는 공직자를 대체하기 지극히 어려운 경우나 직무 수행에 미치는 영향이 크지 않다고 판단하는 경우, 국가 안전보장 및 경제발전 등의 공익을 증진하기 위한 이유로 직무수행의 필요성이 더 큰 경우에는 업무를 그대로 맡길 수 있으며 이 경우 이해충돌방지담당관 등이 공정한 직무수행 여부를 확인 및 점검[75]하게 된다.

20대 국회에서의 법안 논의가 지지부진하였던 가장 큰 이유는 무엇보다 여야가 극단적으로 대립하였던 결과로 보인다. 권익위의 입법예고에 여야 모두 공히 취지에 찬성하는 논평을 냈었으나, 2020년 20대 총선을 앞둔 상황에서, 특정 정치인의 이해충돌 논란에 이어 만들어진 법이라는 오명을 쓰게 되면 이는 곧 선거에 치명타를 가할 수 있을 거라 생각했기 때문이다. 실제로 법안을 발의한 채이배 의원은 "법안이 '손혜원 방지법'으로 여겨지는 것 때문에 민주당이 부담될 수도 있다"[76]고 말한 바 있다. 국회 정무위도 2019년 손혜원 의원의 부친에 대한 '독립유공자 서훈 논란'으로 여야가 다시 한 번 극한 대치를 이어가면서 2019년 4월부터는 담당 소관 상임위인 정무위에서 심의조차도 하지 않았다. 이러한 측면에서 보면 20대 국회는 그야말로 '직무유기' 시즌이었다고 평가될 수 있다.

---

72) 취득한 이익은 전액 몰수하거나 추징하고 7년 이하 징역 또는 7000만원 이하 벌금형에 처한다는 조항

73) 공직자의 직무와 관련해 △일정한 행위나 조치를 요구하거나 요구하려는 것이 명백한 △이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 △공직자의 소속 공공기관과 계약을 체결하거나 체결하려는 것이 명백한 개인이나 법인 또는 단체, 그리고 △이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 다른 공직자 등

74) △공직자 자신 또는 가족 △공직자 자신 또는 가족이 임원·사외이사로 있는 법인, 단체 △공직자 자신이나 가족이 대리·자문 등을 제공하는 개인이나 법인, 단체 △공직자 자신 또는 가족이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상 지분을 소유하고 있는 법인, 단체 △공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 재직했던 법인, 단체 등

75) 이는 업무범위가 넓은 공직자의 경우 업무를 완전히 배제하는 것이 비현실적이라는 현실을 감안한 조항이었다.

76) "'제2의 손혜원' 막는다, 이해충돌 방지법의 재도전", 머니투데이, 2019년 7월 30일.

(3) 21대 국회

21대 국회에서 공직자의 이해충돌방지 관련 제정안은 정부제출안을 포함하여 총 6건이었다. 먼저 정부는 21대 국회 시작 후 국무회의 의결을 거쳐 『공직자의 이해충돌 방지법안』을 2020년 6월 25일 국회에 제출하였다. 이후 심상정 의원이 2020년 9월 29일 『공직자의 이해충돌 방지 및 윤리에 관한 법률안』을 제출하였고, 박용진 의원이 2020년 10월 5일 『공직자의 이해충돌 방지법안』을 발의하였다. 이어 2020년 11월 23일 이정문 의원과 2021년 1월 7일 유동수 의원, 2021년 3월 16일 배진교 의원이 같은 법안을 대표발의 하였다.

소관 상임위였던 정무위원회에서는 2021년 3월 17일 전체회의에서 공청회와 총 8차례의 법안심사를 통해 논의하였다. 이때 19대 및 20대 국회에서도 일정시간 논의 후 지지부진하던 논의에 불을 붙인 것은 LH 임직원들의 투기 논란이었다. 여야 합의[77]에 따라 논의는 급물살을 타기 시작하였고, 정부 역시 관련된 다른 법령과의 충돌문제, 중복문제, 대통령령에서 법으로 상향된 부분 등 조정하겠다고 화답하였다.[78]

정부제출안과 의원 발의안의 주요 차이[79]를 살펴보면 주로 공직자에 대한 범위, 직무 관련성, 사적인 이해관계가 있는 직무수행의 금지, 부동산 보유 및 매수 관련 신고, 직무와 관련한 외부활동의 금지, 직무관련자와의 거래 제한, 가족 채용에 대한 제한, 수의계약 체결 제한 및 금지, 공공기관 물품의 사적 사용이나 수익 금지, 직무상 비밀 등을 이용한 행위 금지, 퇴직공직자와의 사적인 접촉 제한, 공무를 수행하는 사인에 대한 행위 제한, 공직자 윤리 관련 규정, 이해충돌방지에 관한 업무 총괄 및 이에 대한 제재규정 등에서 살펴볼 수 있다.

먼저 공직자의 범위 관련하여 배진교 의원은 퇴직자 및 사립학교 교직원과 언론 종사인들은 공직자의 범위에 포함이 되지 않더라도 관련 법의

77) 국회 정무위에서는 여야 간 합의가 이뤄지지 않자 4.7 재보궐선거 이후 처리로 미룬 후 2021.4.12. 여야 간 합의 및 2021.4.14 정무위 법안심사2소위에서 제정안이 의결되었다.

78) 제385회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제1차 회의 회의록(2021.3.18.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제2차 회의 회의록(2021.4.12.)

79) 김민이,「현안입법 알리기」2021-10호, 공직자 이해충돌 관련 법적 근거 마련, 국회도서관, 2021 참조하여 재구성

개정을 통해 법의 균형을 맞춰야 한다고 하였으며, 성일종 의원 역시 공직자의 범위에 퇴직공직자도 포함해야 한다고 하였다. 이에 정부는 퇴직공직자 부분은 배진교 의원 대표 발의안에 동의하며, 다만 퇴직기간 경과규정을 명시하여야 한다고 하였다.[80] 또한 정부는 고위공직자 범위에 대해 공직자윤리법상 등록재산 공개 대상자와 일치된 범위까지 고위공직자 범위로 보는 수정의견을 제시하였다.[81]

공공기관 직무 관련 부동산 보유·매수 신고와 관련하여서는 모든 공직자들이 일정 직급 이상이거나 직무 관련 재산 등록을 하는 것이 불편할 수 있겠지만 그럼에도 대부분 수용해야 한다는 의견이었다. 특히 유동수 의원은 이에 대해 공직자 사적 이해관계 직무 수행금지 및 미공개정보 이용에 관한 규정 등에서 충분히 규제 가능할 것이라는 의견을 제시하였다.

한편, 신고대상 가족범위에서 '배우자의 직계존비속'과 관련된 견해 대립도 있었다. 박용진 의원은 배진교 의원 대표 발의안을 수용하면서 '생계를 같이하는' 추가 부분에 대해 반대하였다. 정부는 다른 규정과의 형평성을 고려하여 생계를 같이하는 직계존비속(배우자포함)으로 수정하기로 하였다.[82]

가족 채용 제한 규정과 관련하여 공공기관 자회사 및 지자체 산하기관을 포함할 것인지에 대한 견해 대립이 있었다. 박수영 의원, 배진교 의원, 이정문 의원은 정부안에 최소한 산하기관까지 포함하는 것으로 의견을 제시하였고, 정부는 국가와 지자체 산하기관을 채용 제한 대상에 포함하는 것은 수용하면서도 공공기관 자회사, 직무관련 법인·단체는 민간일 수도 있기 때문에 입법적인 정책적 결정이 필요하다고 판단하였으나 결국 산하 공공기관과 자회사 포함하는 것으로 하였다.[83]

---

80) 제385회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제1차 회의 회의 (2021.3.18.), 제385회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제2차 회의 회의록(2021.3.23.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제2차 회의 회의록(2021.4.12.)

81) 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제2차 회의 회의록(2021.4.12.)

82) 제385회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제2차 회의 회의(2021.3.23.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제2차 회의 회의록(2021.4.12.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제3차 회의 회의록(2021.4.13.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제3차 회의 회의록(2021.4.13.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제4차 회의 회의록(2021.4.14.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제4차 회의 회의록(2021.4.14.)

83) 제385회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제2차 회의 회의록

소속 공공기관 등과의 수의계약 체결 제한 및 금지와 관련하여 정부안은 공무원 행동강령과 같이 산하기관까지 포함하고 있는데 비해 배진교 의원 의은 법인·단체, 특수관계사업자까지 규제 대상으로 보아야 한다고 주장하였다. 이에 정부는 가족 채용 제한 규정과 균형 맞추기 위해 자회사를 포함하는 것으로 수정안을 제시하였다.[84]

직무상 비밀 등 이용 금지에 관해서는 '직무상 비밀 등 이용금지'를 미공개 정보로 할 것인지 또는 직무수행 중 알게 된 비밀로 규정할 것인지가 쟁점사항이었다. 결국 정부는 '직무수행 중 미공개정보'로 수정하기로 하였다.[85]

공직자의 이해충돌 방지에 관한 업무 총괄기관을 국민권익위원회로 하는 내용에 대해서는 권한과 조사권의 남용 등의 문제가 있을 수 있다는 우려가 있었다. 이에 정부는 국민권익위원회가 기소, 불기소, 행정처분과 같은 종국적인 결정 권한을 갖는 것이 아니며, 피신고자는 진술요청에 대해 임의적 출석이 가능하다는 의견을 제시하였다.[86] 위 쟁점 사항에 대한 법안소위 차원의 논의가 끝나고 2021년 4월 22일 정무위원회 제1차 전체회의에서는 위 6건의 법률안을 각각 본회의에 부의하지 않고, 위원회 대안으로 제안하였다.[87]

확정된 대안의 내용[88]을 살펴보면, 먼저 이해충돌 상황 발생 예방을 위해 공직자는 직무 관련자가 사적 이해관계자임을 알게 된 경우 이를 안 날로부터 14일 이내에 신고하고 직무로부터 회피를 신청하도록 하는 조항으로 확정되었다. 부동산 신고와 관련해서는 부동산을 직접 취급하는 공공기관의 공직자는 기관의 모든 사업 관련 부동산 보유·매수 시에 신고하도록 하였으며 직무관련자와 금전거래, 계약 등 특정 유형의 거래를

(2021.3.23.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제2차 회의 회의록(2021.4.12.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제4차 회의 회의록(2021.4.14.)

84) 제385회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제2차 회의 회의록(2021.3.23.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제4차 회의 회의록(2021.4.14.)

85) 제385회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제3차 회의 회의록(2021.3.24.), 제385회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제4차 회의 회의록(2021.3.31.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제3차 회의 회의록(2021.4.13.)

86) 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제1차 회의 회의록(2021.4.2.), 제386회 국회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제3차 회의 회의록(2021.4.13.)

87) 제386회 국회(임시회) 정무위원회 제1차 전체회의 회의록(2021.4.22.)

88) 제386회 국회(임시회) 본회의 심사보고 및 제안 설명 참고

하는 경우 및 퇴직 후 2년이 안 된 퇴직공직자와 직무와 관련된 사적 접촉을 하는 경우에 이를 안 날로부터 14일 이내에 신고하도록 하였다. 다음으로 고위공직자 등이 소속 공공기관 등에 자신의 가족을 채용하는 행위, 소속 공공기관 등과 수의계약을 체결하는 행위를 금지하였으며 공직자가 직무상 비밀이나 미공개 정보를 이용하여 이익을 취득하는 것을 금지하고 이를 위반한 경우에는 위반 공직자뿐만 아니라 비밀 등을 이용하여 이득을 얻은 제삼자까지 처벌할 수 있도록 했다. 마지막으로 이 법의 신고 및 행위 제한 규정 위반 시에는 징계, 형사벌, 과태료 등을 부과할 수 있도록 하여 이해충돌 방지 의무의 이행력을 담보하는 조항을 넣었다. 이 대안은 법제사법위원회 체계자구심사[89] 후, 2021년 4월 29일 제386회 국회(임시회) 제4차 본회의[90]에서 원안 가결되었고 이와 함께 국회운영위에서는 「국회법」 개정안을 통해 국회의원의 의정활동과 관련한 이해충돌을 방지하기 위한 특별법적 성격의 법[91]을 같이 제정하여 본회의에서 통과되었다. 법안은 2021년 5월 18일 공포 후 1년 뒤인 2022년 5월 19일부터 시행될 예정이다.

[표7] 19~21대 국회 이해충돌 대안 관련 분석 결과

분석요소		시기별 주요 특징	대안 및 쟁점 등
정책 대안의 흐름	표출된 집단의 대안 제시	19대 국회 임기 (2012.6~2016.5)	◦ 주요 논의사항 - 직무의 모호성 해결을 위한 논의 - 이해충돌 관련 특정 직무 판단 기준 - 이해충돌을 판단하는 소속 기관장 및 담

89) 제386회 국회(임시회) 법제사법위원회 제1차 전체회의 회의록(2021.4.29.)
90) 제386회 국회(임시회) 제4차 본회의 회의록(2021.4.29.)
91) 법안의 주요 내용은 ① 국회의원은 당선 결정일로부터 30일 이내에 본인·배우자 및 직계존비속이 임원 등으로 재직 중이거나 자문 등을 제공하는 법인단체의 명단과 그 업무 내용, 본인·배우자 및 직계존비속의 주식 및 부동산 보유 현황 그리고 의원 본인의 당선되기 전 3년 이내 재직하였던 법인·단체의 명단과 그 업무 내용 등을 포함한 사적 이해관계에 관한 사항을 등록하도록 하고, 의원 본인에 관한 사항을 공개할 수 있도록 한다. ② 윤리심사자문위원회는 등록된 사적 이해관계 자료를 토대로 의장 및 교섭단체 대표의원 등에게 이해충돌 여부에 대한 의견을 제출하고 의장과 교섭단체 대표의원은 이를 고려하여 위원 을 선임하도록 한다. ③ 의원이 안건심사와 관련하여 본인 또는 가족들을 포함한 사적 이해관계자가 직접적인 이익 또는 불이익을 받게 되는 것을 안 경우에는 윤리심사자문위원회에 신고하도록 하고 소속 위원장에게 회피를 신청하도록 의무화하였으며, 위원장은 간사와 협의하여 회피를 허가할 수 있도록 한다. ④ 윤리심사자문위원회는 그 소속을 윤리특별위원회에서 국회로 변경하여 의원 이해충돌 방지에 관한 업무를 수행하도록 한다.

			당자 업무 신설 ◦ 주요 쟁점 - 이해충돌 방지 규정의 적용 범위 - ‘제척 및 회피’ 관련 조항 ◦ 결과 및 특징 - 2015.3.27. 이해충돌방지 부분은 계속 심사하기로 하고 부정청탁 및 금품수수 금지 관련 조항만 위원회안으로 수정 통과 - 이후 논의 중단 및 임기만료로 폐기
		20대 국회 임기 (2016.6~2020.5)	◦ 국민권익위, 2018년 1월 「공무원 행동강령」 개정 및 이해충돌 규정 신설 ◦ 주요 논의사항 - 이해충돌 방지 규정 입법형식 및 범위 - 직무관련성의 의미의 불명확성 - 고위공직자의 범위에 관한 논란 및 가족 채용 제한 규정의 적용 범위 ◦ 결과 및 특징 - 법안 심의 없이 임기만료 폐기
		21대 국회 임기 (2020.6~2021.10)	◦ 주요 논의사항 - 공직자의 범위 - 직무 관련성 - 사적인 이해관계가 있는 직무수행 금지 - 부동산 보유 및 매수 관련 신고 - 직무와 관련된 외부활동의 금지 - 직무관련자와의 거래 제한 - 가족 채용의 제한 - 수의계약 체결 제한 및 금지 - 공공기관 물품의 사적 사용 및 수익 금지 - 직무상 비밀 등의 이용 금지 - 퇴직공직자와의 사적 접촉 제한 - 공무수행하는 사인에 대한 행위 제한 - 공직자 윤리 관련 규정 - 이해충돌방지 관련 업무 총괄 - 관련 제재규정 ◦ 과정 및 결과 - 2021.4.22. 정무위원회 제1차 전체회의에서 발의된 6건의 법률안을 각각 본회의에 부의하지 않고, 위원회 대안으로 제안 - 이후 법제사법위원회 체계자구심사 - 2021.4.29. 본회의 가결 - 2021.5.18. 공포 후 1년 뒤인 2022년 5월 19일부터 시행될 예정

제 3 절 정치의 흐름(Political Stream)

1. 정치 환경의 변화

이해충돌 방지법의 입법과정을 살펴보는 데 있어서 정치 환경의 변화는 주로 국회 내 권력 변화로 표현될 수 있을 것이다. 19대부터 21대까지 여야 권력의 변화는 정권교체 1회, 여야 간 국회 내 의석수의 급격한 변화 3회로 요약될 수 있다.

(1) 19대 국회

19대 국회의 정치 환경을 한마디로 정리하면, '여대야소 상황에서 여야의 적절한 균형' 으로 표현할 수 있을 것이다. 19대 국회 개원 시 여당인 새누리당이 152석, 야당인 민주통합당과 통합진보당이 각각 127석과 13석으로 시작하였고, 단독 과반을 이룬 새누리당이었음에도 19대 국회부터 도입된 국회선진화법[92]으로 인하여 과거와 같은 단독 처리는 어려운 상황이 되었다. 이러한 구도는 마지막까지 크게 바뀌지 않았으며 이러한 구도로 인해 여야의 협상이 법안처리의 중요한 요인으로 등장하게 되었다.

구체적으로 개원 이후 2014년 치러진 지방선거에서 지방선거 후보자 출마를 위한 의원직 사퇴로 인하여 새누리당이 원내 과반수가 붕괴되었지만, 2014년 7월 31일 치러진 재보궐선거에서 11석의 당선자를 낸 새누리당은 다시 158석으로 원내 과반수를 확보하게 되었으며, 이해충돌 방지법의 소관 상임위인 정무위원회의 경우 상반기와 하반기 모두 여당인 새누리당에서 배출하였다.

또한 19대 국회는 2014년 국가적 재난이었던 세월호 참사가 있었음에도 정부여당의 지지율이 굳게 유지되어 왔지만, 19대 국회 말미에 벌어진 20대 총선 공천에서의 유승민 前 원내대표 제외 공천파동이 벌어지면서 정부여당의 굳건한 지지율은 서서히 무너지기 시작하였고 반사효과로 당

92) 2012년 5월 국회에서 통과된 이 법은 여야가 첨예하게 대립하는 쟁점 법안의 경우 과반수보다 엄격한 재적의원 5분의 3(180명) 이상이 동의해야 본회의 상정이 가능하도록 하였으며, 또 국회의장 직권상정의 요건을 엄격히 하였으며 안건조정위 설치 등 다수당의 일방적인 법안 및 안건 처리를 막기 위해 제정된 국회법 개정안이다.

시 야당이었던 민주당의 지지율이 예전 수준을 회복하기 시작하였다.

(2) 20대 국회

20대 국회는 개원 당시 여소야대 구도와 함께, 교섭단체를 구성한 제3당이 등장하여 주요 협상시기마다 캐스팅보트가 되었던 시기이다. 이 시기는 탄핵과 정부여당의 사실상의 몰락이 있었던 상반기와 새누리당에서 민주당으로 정부여당이 바뀐 하반기로 구분할 수 있으며 소관 상임위인 정무위원회의 경우 모두 여당이 차지하였다.

20대 국회의 주요 특징으로는 2016년 임기 시작 1년도 안 된 상황에서 박근혜 대통령의 탄핵소추안이 국회에서 가결되었다. 여당이었던 새누리당 내부에서 탄핵에 대한 전향적인 태도를 가진 의원들이 상당수 나오면서 결국 새누리당 탈당 후 바른정당을 창당하는 상황까지 이어졌고, 이는 2017년 대선 정국에서 원내 교섭단체가 4개까지 등장하는 다당제로의 움직임을 보였다. 이후 제3당, 제4당으로서 캐스팅보트를 쥐었던 국민의당과 바른정당의 합당 및 바른미래당의 정치적 실패가 계속되면서 결국 다시 양당제로 회귀하는 모습을 보이게 된다.

20대 국회 중반에 정권교체가 이뤄짐과 동시에 민주당의 지지율이 상당히 높은 수준을 유지함에 따라 '개혁 입법'의 이름으로 당시 제1야당이었던 자유한국당을 제외한 4+1 협의체(더불어민주당·바른미래당 당권파·정의당·민주평화당+대안신당)가 연동형 비례대표 및 고위공직자범죄수사처 등의 도입을 위한 법안 협상을 추진하게 된다. 이는 극단적인 여야 대치 상황으로 이어지게 되는데, 당시 교섭단체가 아니었던 소수 4당은 민주당과의 합치 및 협상을 통해 원하는 법안을 추진하면서 민생법안이나 현안보다는 정치적인 이념에 따른 법안을 추진했다는 비판도 받았다.

한편 20대 국회는 단독 과반을 차지하였음에도 국회선진화법에 의해 단독 처리가 사실상 불가능했던 19대 국회와는 달리, 4+1이라는 협의체가 의석수의 2/3 이상을 차지하지 못했음에도 국회선진화법의 패스트트랙[93]

93) 국회법 제85조의2에 규정된 내용으로, 발의된 국회의 법안 처리가 표류하는 것을 막기 위해 법안의 신속한 처리를 가능케 하는 제도이다. 패스트트랙안건으로 지정되는 경우, 소관 상임위에서 그 심사를 180일 이내에 마쳐야 하며, 법사위 또한 90일 이내에 마쳐야 한다. 본회의에 부의된 후에는 60일 이내에 본회의에 상정되어야 하며, 최종적으로 국회 논의기간이 330일을 넘길 경우 상임위의 심의 및 의결을 거치지 않아도 자동으로 본회의에 상정된다. 당시 국회에서 패스트트랙으로 지정되었던 법안은

공조 등을 통해 사실상 법안 단독 처리가 가능한 구도를 연출했다는데 그 차이가 있다.

(3) 21대 국회

21대 국회는 연동형 비례대표제에 의해 구성되는 첫 국회였으며,[94] 결과는 놀라울 정도로 여당인 더불어민주당이 최종 183석에 달하는 압도적인 승리를 거머쥐었다. 이로써 국회선진화법 마저 무력화시킬 수 있는 법안 단독 처리는 물론 국회 상임위원장 또한 야당이 가져오기를 포기[95]하면서 집권여당이 국회의 모든 권력을 독차지하게 되었다.

이렇게 한쪽으로 쏠린 권력으로 인한 장단점은 극명하게 드러났다. 정부여당이 내각제에 준하는 책임정치가 사실상 가능해진 현실은 곧 일사천리의 빠른 법안 처리 속도를 가능하게 하였으며, 이는 정권을 지지하는 국민의 열광과 전폭적인 지지가 뒷받침되는 계기가 되기도 하였다. 반면 쟁점 법안의 경우 야당과의 협상을 통해 의견을 도출하려는 시도도 있었으나, 이른바 임대차 3법으로 불리는 『주택임대차보호법』 및 『부동산거래신고법 개정안』이나, 권력기관 재편을 위한 법령 등을 야당과의 협의 없이 일방적으로 통과시킨 점은 국민들로 하여금 피로감을 불러오는 계기가 되기도 했다.

특히 이해충돌 방지법에 대한 여론이 다시 한 번 뜨거워졌던 2021년 초에는 여당 광역단체장들의 성추문으로 인해 치러지는 재보궐선거가 있었다. 대통령 선거를 1년 앞두고 치러지는 재보궐선거는 보통 국민여론을 알 수 있는 바로미터가 된다는 점에서 양당은 심혈을 기울여 선거에 매진하였고, 선거의 주요 쟁점은 시정을 이끌 능력이 아닌 '부동산 이슈'와 '내로남불 논란' 등이 차지했을 정도로 정치적으로 큰 사건이었다고 할 수 있다. 당시 'LH임직원들의 투기 논란'이나 '박영선 후보 남편의 도쿄 아파트 소유 논란', '오세훈 후보의 내곡동 땅 보상 논란' 등이 크게 이슈

『사회적참사특별법』과 유치원 3법 등이 있다.

94) 20대 국회 말미에 연동형 비례대표제를 대비하기 위해 거대 양당은 비례대표 전용 정당을 창당하였고, 선거 후 합당을 통해 연동형비례대표제의 사실상 무력화를 성공시켰다.

95) 21대 국회의 원구성 협상시 기존 야당에서 차지하였던 법제사법위원장 자리를 여당인 민주당이 차지하려는 계획에 반발하여 당시 제1야당인 미래통합당은 국회 상임위원장 자리를 모두 포기하고 여당에 넘겼다.

가 되기도 하였으며, 결과는 제1야당인 국민의힘의 승리로 마무리되었다.

[표8] 19~21대 국회 정치환경의 변화 분석 결과

분석요소		시기별 주요 특징	주요 정치 변화 상황
정치의 흐름	정치환경의 변화	19대 국회 임기 (2012.6~2016.5)	◦ 여대야소임에도 국회선진화법에 따라 단독 법안 처리가 불가능한 구도 ◦ 세월호 참사에도 굳건한 여당 지지율 유지
		20대 국회 임기 (2016.6~2020.5)	◦ 20대 국회 전반기 여당(새누리당)의 분열로 인한 여소야대 구도 ◦ 박근혜 대통령 탄핵 이후 더불어민주당으로의 정권 교체 ◦ 20대 국회 하반기 여당(민주당) + 군소정당 연합체인 4+1 협의체가 주요 쟁점 법안의 단독 처리 시도 및 여야의 극단적 대치
		21대 국회 임기 (2020.6~2021.10)	◦ 21대 총선에서 여당 압승으로 인한 단독법안 처리 가능한 구도 ◦ 야당과의 협상 없는 일방적인 법안 처리로 인한 국민적 피로도 상승 ◦ 4.7 재보궐 선거에서 'LH임직원 투기 논란' 및 '정부여당의 내로남불 논란'

2. 사회환경 및 여론의 변화

사회환경 및 여론의 변화를 알아보기 위해, 언론사 사설을 활용하도록 한다. 사실 위주의 기사와는 달리 보통 사설에서는 언론사의 논조가 분명하게 들어가 있을 뿐 아니라, 이는 곧 국민들의 목소리와 사회 환경이 변화되는 모습을 반영하는 것이기 때문이다. 또한 기사와는 달리 '이해충돌' 단어 하나만 검색하여도 이에 대한 논조를 분석할 수 있으며, 이에 19대~21대 국회 임기 동안의 언론사 사설 377건을 대상으로 분석한다.

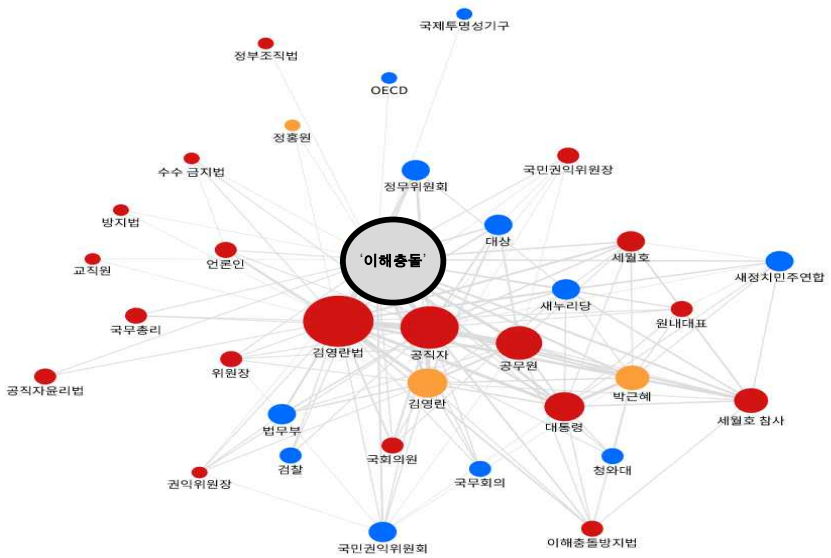
(1) 국회 임기별 사회환경 및 여론 변화 분석

1) 19대 국회 임기 중 언론사 사설 분석

① 관계도 분석

19대 국회 임기 동안 이해충돌 관련 사설은 주로 세월호 사건과 청탁금지법을 계기로 공직자, 공무원, 대통령 등의 검색어가 언급되었으며, 주요 논조는 세월호 참사를 통해 드러난 공직사회의 부패를 지적하고 청탁금지법의 유명무실화를 지적하는 의견이 대부분이었다. 19대 국회에서의 사회환경 및 여론 변화를 빅카인즈로 분석한 관계도는 다음과 같다.

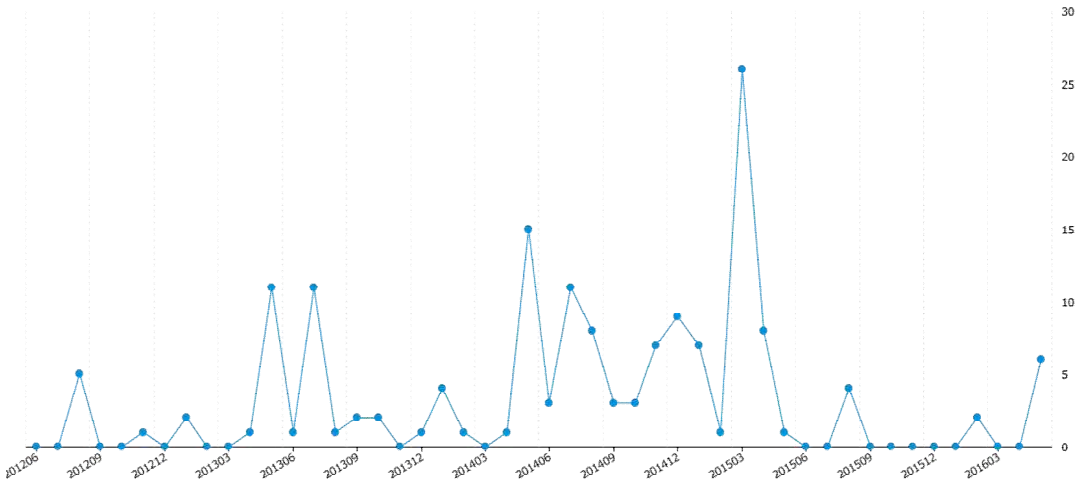
[그림 10-1] 19대 국회 이해충돌 여론변화 관련 사설 관계도 분석



② 키워드 트렌드 분석

19대 국회 임기 동안 이해충돌 관련 언론 사설에 대한 빅카인즈 트렌드 분석을 살펴보면, 세월호 참사 시기 및 청탁금지법 제정 시기에 집중적으로 사설이 제기되었다. 이 시기의 여론변화를 빅카인즈로 분석한 트렌드는 다음과 같다.

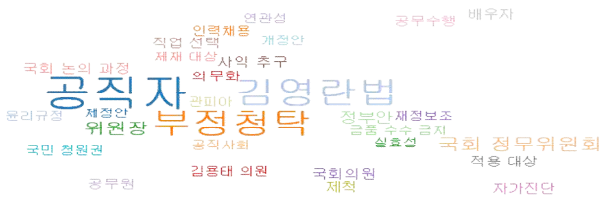
[그림 10-2] 19대 국회 이해충돌 여론변화 관련 사설 트렌드 분석



③ 연관어 분석

19대 국회 임기 동안 이해충돌 관련 언론 사설에 대한 빅카인즈 연관어 분석을 통해 대부분 청탁금지법의 국회 논의 과정 및 실효성 논란을 중심으로 지적된 것을 알 수 있다.

[그림 10-3] 19대 국회 이해충돌 여론변화 관련 사설 연관어 분석

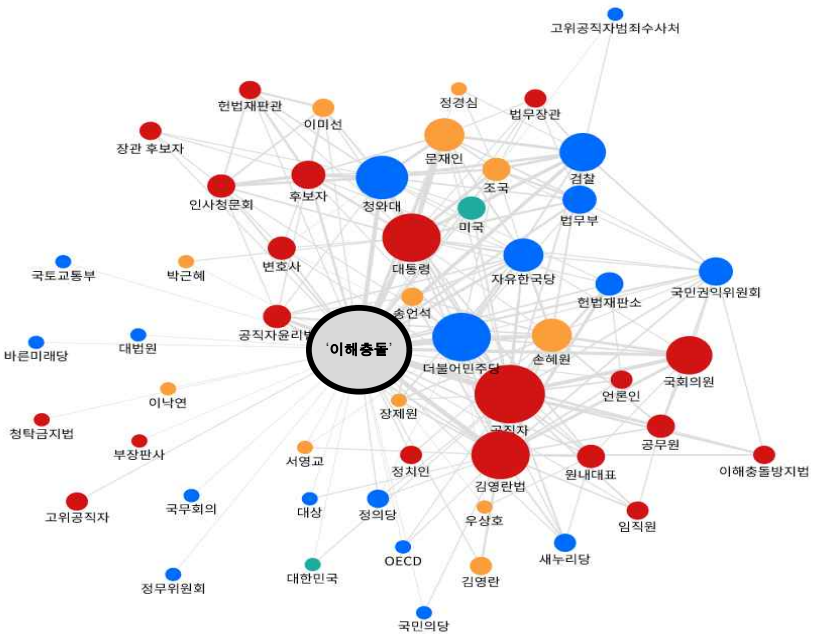


2) 20대 국회 임기 중 언론사 사설 분석

① 관계도 분석

20대 국회 임기 동안 이해충돌 관련 언론 사설에 대한 빅카인즈 관계도 분석을 살펴보면, 이 시기 주요 논조는 이해충돌 논란시 마다 주로 대통령, 공직자, 김영란법, 더불어민주당, 청와대 등이 언급되는 것을 알 수 있다. 20대 국회 시기 국가 차원에서의 이해충돌 방지법에 대한 제정 노력을 요구하고 있었으며, 20대 국회에서의 이해충돌 관련 사회환경 및 여론의 변화를 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

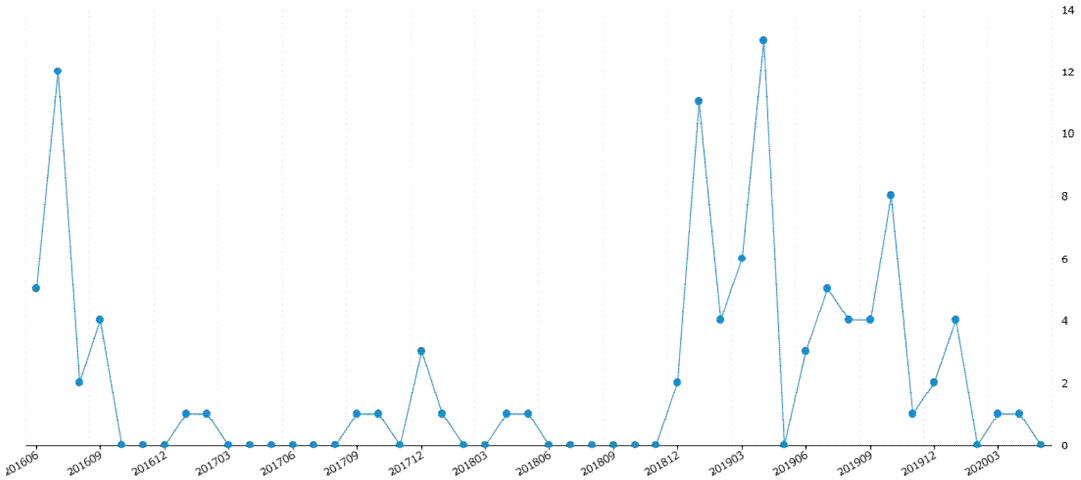
[그림 11-1] 20대 국회 이해충돌 여론변화 관련 사설 관계도 분석



② 키워드 트렌드 분석

20대 국회 임기 동안 이해충돌 관련 언론 사설에 대한 빅카인즈 트렌드 분석을 살펴보면, 20대 국회 초반 국정농단 논란시 및 손혜원 의원 투기 논란 시기에 집중적으로 사설이 제기되었다. 20대 국회에서의 이해충돌 관련 사회환경 및 여론의 변화를 빅카인즈로 분석한 트렌드 그래프는 다음과 같다.

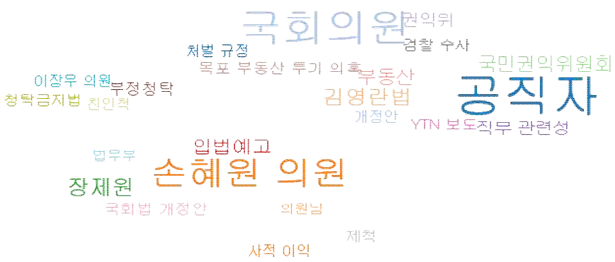
[그림 11-2] 20대 국회 이해충돌 여론변화 관련 사설 트렌드 분석



③ 연관어 분석

20대 국회 임기 동안 이해충돌 관련 언론 사설에 대한 빅카인즈 연관어 분석을 살펴보면, 대부분 공직자로서의 이해충돌관련 논란을 중심으로 지적한 것을 알 수 있다. 20대 국회에서의 이해충돌 관련 사회환경 및 여론의 변화를 빅카인즈로 분석한 연관어 그래프는 다음과 같다.

[그림 11-3] 20대 국회 이해충돌 여론변화 관련 사설 연관어 분석

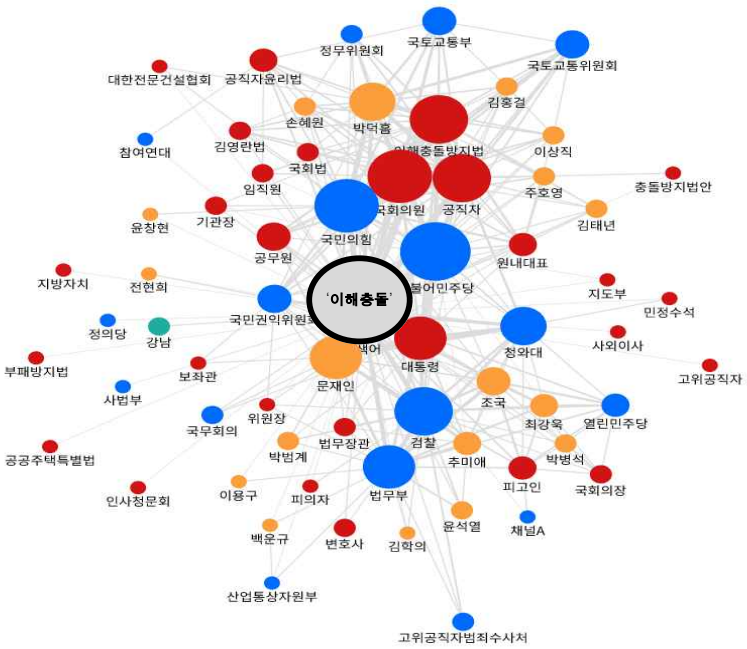


3) 21대 국회 임기 중 언론사 사설 분석

① 관계도 분석

21대 국회 임기 동안 이해충돌 관련 언론 사설에 대한 빅카인즈 관계도 분석을 살펴보면, 이 시기 주요 논조는 상당히 다양한 인물과 장소, 검색어 등이 고루게 퍼져 있다. 즉 20대 국회부터 이어져온 극심한 정치대립과 다양한 정치 사건으로 인해 언론에서도 주기적으로 이해충돌 방지법 제정에 대한 요청이 있었음을 알 수 있다. 21대 국회에서의 이해충돌 관련 사회환경 및 여론의 변화를 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

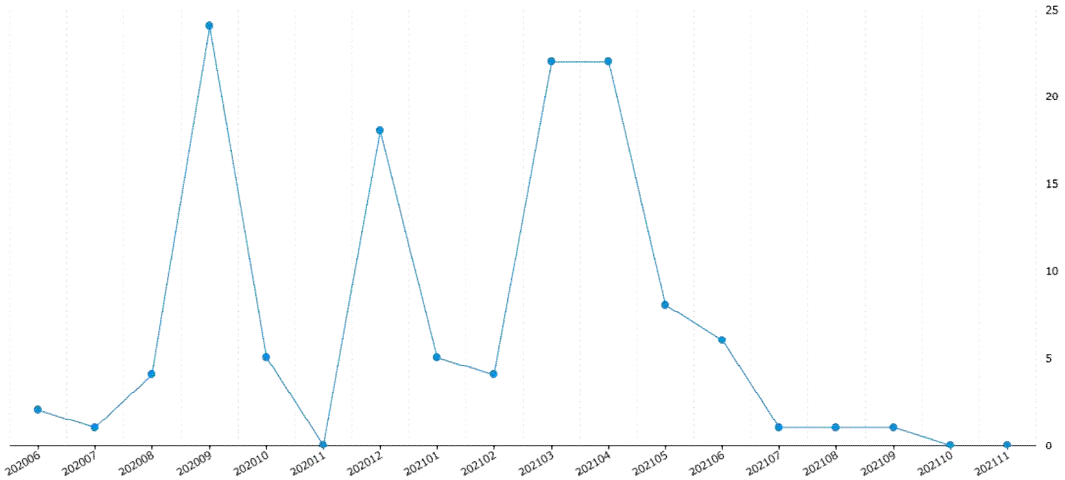
[그림 12-1] 21대 국회 이해충돌 여론변화 관련 사설 관계도 분석



② 키워드 트렌드 분석

21대 국회 임기 동안의 트렌드 분석을 살펴보면, 21대 국회 초반 박덕흠 의원의 피감기관 공사수주 등의 논란과 LH 임직원들의 투기 논란시 집중적으로 사설이 제기되었다. 21대 국회에서의 이해충돌 관련 사회환경 및 여론의 변화를 빅카인즈로 분석한 트렌드 그래프는 다음과 같다.

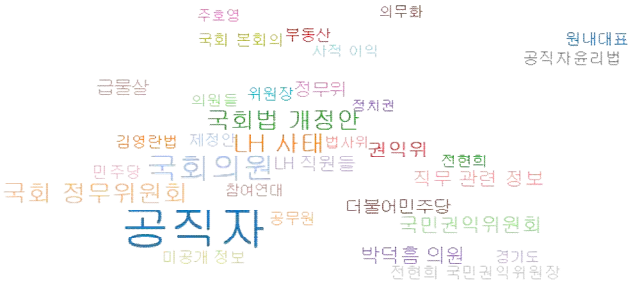
[그림 12-2] 21대 국회 이해충돌 여론변화 관련 사설 트렌드 분석



③ 연관어 분석

21대 국회 임기 동안에는 당시 언급되었던 대책과 소관 부처 및 상임위 등을 중심으로 공직자 이해충돌관련 방지법 제정 필요성을 지적하고 있다. 21대 국회에서의 이해충돌 관련 사회환경 및 여론의 변화를 빅카인즈로 분석한 연관어 그래프는 다음과 같다.

[그래프9-3] 21대 국회 이해충돌 여론변화 관련 사설 연관어 분석



[표9] 19~21대 국회 사회 및 여론의 변화 관련 분석 결과

분석요소		시기별 주요 특징	주요 사회 및 여론의 변화 상황
사회 환경 및 여론의 변화	언론사 사설 683건 분석	19대 국회 임기 (2012.6~2016.5)	※ 빅카인즈 검색 결과 ('이해충돌'로 검색한 사설 260건) - 세월호 참사 시기 및 청탁금지법 제정 시기에 집중된 여론 변화 - 공직사회의 부패 현실과 청탁금지법의 유명무실화를 지적하는 의견 다수
		20대 국회 임기 (2016.6~2020.5)	※ 빅카인즈 검색 결과 ('이해충돌'로 검색한 사설 202건) - 20대 국회 초기 및 손혜원 의원의 미공개 정보를 이용한 투기 논란시 여론이 크게 반응하고 있음 - 대체적으로 국가차원에서의 부패방지를 위한 노력이 있었음에도 이해충돌 방지법이 제정되지 못하는 현실에 대한 지적
		21대 국회 임기 (2020.6~2021.10)	※ 빅카인즈 검색 결과 ('이해충돌'로 검색한 사설 221건) - 박덕흠 의원의 피감기관 공사수주 논란 및 LH임직원들 투기 논란시 '이해충돌 방지법 제정'에 대한 여론 상승

제 4 절 정책의 창(Policy Window) 및 정책선도가 (Policy Entrepreneur)

1. 정책의 창 및 정책선도가

현대사회의 국가정책이 주로 국회의 입법을 통해 완성되는 현실과 국회의 수많은 법안들이 상임위에 계류되고 임기만료로 폐기되는 현실을 감안하면, '정책의 창'이 열리는 순간은 국회에서 논의가 본격적으로 시작되는 순간으로 생각해도 무방할 것이다. 단, 이 '정책의 창'이란 의원이 입법을 발의하거나 상임위에서 논의를 시작하는 수준이 아니라, 실제 소관 상임위의 법안소위 등을 통해 여야 간 의견 교환이 이뤄지거나 여야

간 협상을 통해 쟁점법안으로 선정되어 법 제정에 대한 본격적인 논의가 이뤄졌을 경우로 한정해야 할 것이다. 실제로 법안 발의의 경우 국회의원들의 실적 쌓기용으로 활용되기도 하기 때문에 법안 발의 자체가 '정책의 창'이 열리는 순간으로 보기엔 무리가 있기 때문이다.

또한 '정책선도가'는 특정한 문제를 정부의제로 설정될 수 있도록 하고 정책대안을 채택시키기 위하여 정책형성 과정에서의 3가지 흐름을 결합시킨다는 점을 감안하여, 국회에서의 법안 발의 뿐 아니라 소관 상임위에서의 활동과 같은 꾸준한 노력 정도를 감안하여 선정하도록 한다.

(1) 19대 국회 분석

19대 국회의 경우, 실제 이해충돌방지를 위한 법안에 대한 논의가 되었다는 점에서 '정책의 창'이 열린 시기였다고 평가할 수 있다. 정책흐름모형에 의하면 애초 『부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법』이 정부입법으로 제출된 것은 정책대안의 흐름으로 볼 수 있으며, 세월호 참사 및 정치 환경 변화 등은 정치의 흐름으로 평가될 수 있다. 이들이 결합하여 열린 '정책의 창'은 국회 입법 과정에서 "지나치게 포괄적"이라는 이유로 이해충돌 조항이 빠진 채 청탁금지법이 통과[96]되면서, 이후 정책의 창이 닫히게 되었다.

이후 국회는 2015년 4월과 7월 법안소위에서 두 차례 논의하면서 다시 '정책의 창'이 열리게 되었지만, 입법에 적극적이지 않은 국회의원들은 해당 법안을 임기 만료시 때까지 방치함에 따라 정책의 창이 다시 닫히게 되었다.

당시 정책선도가로는 김영란 국민권익위원장과 박근혜 대통령, 이성보 국민권익위원장 등을 검토할 수 있을 것이나, 최종 정책선도가는 없던 것으로 보는 것이 합리적으로 보인다. 김영란 권익위원장의 경우 2011년부터 제3대 국민권익위원회 위원장을 역임하면서 2012년 8월『부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법』을 정부안으로 제출하는데 큰 노력을 기울였으며, 직무관련 금품수수 형사 처벌 조항을 추가하여 정부 수정안을 발의한 데 이어 2014년 6월 국회에 청탁금지법 처리를 요청했던 박근혜 대통령과 이성보 국민권익위원장의 경우 청탁금지법 처리 당시

96) 이에 대해 김영란 前 권익위원장은 "이해충돌 방지 규정은 반부패정책의 핵심인데 빠져서 아쉽다고 평가한 바 있다.

권익위원장으로서 정부입법안 제출 및 법안심의 과정에 직접 참여하였으나, 이들은 모두 현재의 이해충돌 방지법안 제정에는 큰 영향을 미치지 않았으므로 제외하는 편이 합당해 보인다.

(2) 20대 국회 분석

20대 국회에서는 손혜원 의원의 목포시 부동산 투기 의혹이 붉어진 후 채이배 바른미래당 의원과 심상정 정의당 의원 등이 법안을 발의한 데 이어 2020년 7월 국민권익위의 정부 입법 또한 제출되었으나, 그 외 별다른 논의가 이뤄지지 않았다. 즉 선출직 공직자의 이해충돌 논란 시마다 여야가 강하게 충돌하였음에도 여야 협상이나 상임위 차원의 논의 등으로 이어지지 않은 것이다. 20대 국회가 정쟁에 휩싸인 탓도 있겠지만, 국회의원들 스스로 19대 국회의 논의를 통해 겪은 이해충돌 논란에 대한 위헌논란 때문에 섣불리 제정 시도를 하지 않은 것으로 보인다.[97] 이에 20대 국회에서의 정책의 창은 열리지 않았으며, 정책선도가 또한 없다고 봐야 할 것이다.

(3) 21대 국회 분석

21대 국회는 개원과 함께 국민권익위원회에서 정부입법을 제출하였으며, 이와 함께 선출직 공직자 및 정무직 고위공직자들의 이해충돌 논란 등이 불거지면서 국회 내 소관 상임위인 정무위원회에서 논의를 시작하였고, 이에 '정책의 창'이 열렸던 시기였다고 평가할 수 있다.

또한 LH 임직원의 투기 논란이 붉어진 2021년 3월 각 정당에서는 이해충돌 방지법안을 최우선 과제로 처리하겠다는 입장을 밝히고 문재인 대통령 또한 반부패정책협의회 회의에서 국회의 협조를 당부하기도 하였다. 국회에서는 정부여당이 밝힌 투기·부패 방지 5법 중 『공공주택특별법』, 『한국토지주택공사법』, 『공직자윤리법』의 개정안의 국회 본회의 통과에 이어, 『공직자 이해충돌 방지법』 및 『부동산거래법』의 소관 상임위 통과에 힘쓰면서 본격적으로 '정책의 창'이 다시 열리기 시작

97) 당시 협상에 참여한 보좌진에 의하면, "청탁금지법 통과 당시에 이해충돌 방지법이 왜 빠지게 됐는지 살펴봐야 한다. 20대 국회 당시 내부적으로 법안에 대해 논의한 적이 없다"라고 밝혔다.

하였다.

이어 2021년 4.7 재보궐선거를 후 여야 합의로 『공직자의 이해충돌 방지법』이 통과되면서 '정책의 창'이 열린 시기가 종료되었다.

이 시기의 정책선도가는 무엇보다도 해당 법안의 국회 상임위 및 본회의 의결까지 주도한 인물을 선정해야 할 것이다. 'LH직원들이 개발정보를 미리 알고 투자한 것은 아닐 것'이라고 발언한 변창흠 국토부 장관에게 화살을 돌리면서 변 장관에 대한 책임을 묻겠다고 공언할 정도로 이해충돌법안 제정에 민감하게 반응하였던 민주당의 경우 여대야소의 상황으로 해당 법안 처리에도 상당히 적극적인 반응을 보인 바 있다. 문재인 대통령 또한 LH 임직원 투기 논란에 대한 대국민 사과와 함께 이해충돌 방지법안이 통과될 수 있는 토대를 마련한 바 있다. 야당 또한 19·20대 국회와 판이하게 다른 21대 국회의 지형상 법안 처리가 어려운 구도임에도 꾸준한 여야 합의를 시도하였다는 점에서 그 후보가 될 수 있을 것이다. 오랫동안 꾸준하게 이해충돌방지 법안의 제정을 요구하면서 활동해왔던 참여연대나 경실련, 한국투명성기구 등의 시민사회단체들도 법 제정을 위한 지원 역할을 하였다고 평가된다.

하지만, 위 언급된 대상자들은 꾸준하게 법을 통과시키기 위해 발의, 사회적인 논의 등을 진행한 것이 아니라, LH임직원의 투기 논란과 2022년 대통령 선거라는 큰 선거를 앞둔 상황에서의 정치적인 판단이었던 것으로 보인다. 그러한 점에서 21대 역시 정책선도가를 선정하지 않는 편이 타당할 것이다.

(4) 정책의 창 및 정책선도가 관련 빅카인즈 분석

이 장에서는 이해충돌 방지법 제정 관련 정책의 창과 정책선도가에 대한 분석 관련하여 논의의 객관성 확보를 위해 19대부터 21대 국회의원 임기까지의 각 언론기사 분석을 시도하도록 한다. 이때 주요 검색어는 '이해충돌 방지'와 '주도'로 선정하도록 한다. '주도'의 의미는 '주동적인 처지가 되어 이끎'의 의미를 가지고 있을 뿐 아니라, 국회에서 법안을 추진하는 경우 소관 상임위 소위 위원장 등이 회의를 주재하는 경우에도 언론에서는 보통 '주도'한다고 표현하고 있기 때문이다. 또한 빅카인즈 분석시 키워드 트렌드 및 연관어의 경우 '정책의 창' 및 '정책선도가'를

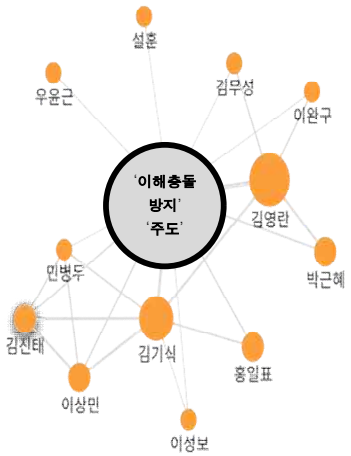
알아보는데 큰 이점이 없는 관계로 제외하여 관계도(인물)만 분석하기로 한다. 해당 언론 기사는 총 663건이다.

1) 19대 국회 임기 중 정책 주도 인물 분석

① 관계도 분석

19대 국회에서의 이해충돌방지 법안 제정을 주도한 인물은 김영란, 김기식, 박근혜의 순으로 이어진다. 김기식은 소관 상임위 정무위 간사로서 청탁금지법 제정 당시 이해충돌방지 조항에 대한 활발한 토론을 벌인 바 있다. 19대 국회에서의 이해충돌 관련 인물을 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

[그림 13] 19대 국회 이해충돌 방지 주도 기사 관계도 분석



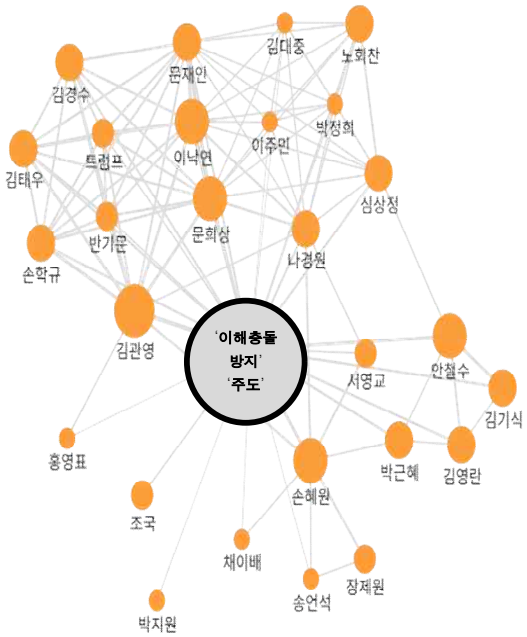
2) 20대 국회 임기 중 정책 주도 인물 분석

① 관계도 분석

20대 국회에서의 이해충돌방지 법안 제정을 주도한 인물은 고루 퍼져

있어서 뚜렷하게 드러나지 않는 모습이다. 대체적으로 국회에서의 법안 발의나 상임위 논의시 언급된 인물들이며, 이는 역설적으로 법안 제정을 주도한 인물이 없다는 의미로 받아들여도 될 것으로 보인다. 20대 국회에서의 이해충돌 관련 인물을 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

[그림 14] 20대 국회 이해충돌 방지 주도 기사 관계도 분석



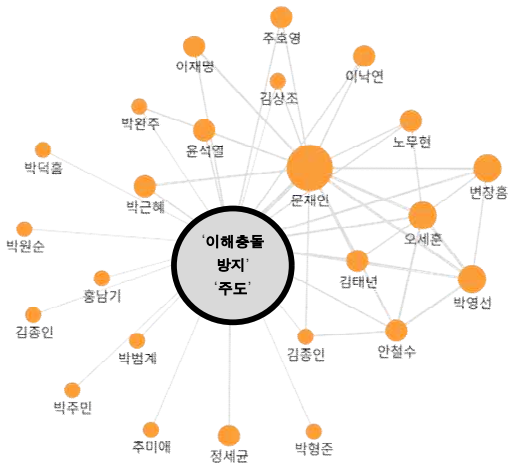
3) 21대 국회 임기 중 정책 주도 인물 분석

① 관계도 분석

21대 국회에서의 이해충돌방지 법안 제정과 관계된 인물은 문재인 대통령, 변창흠 국토부 장관, 박영선 4.7재보궐선거 더불어민주당 후보, 오세훈 4.7재보궐선거 국민의힘 후보 등이 있다. 변창흠 장관이 많이 언급되는 이유는 LH임직원들의 투기 논란시 해명 및 대응책 마련으로 언론에 자주 등장했기 때문일 것이며, 4.7 재보궐선거 여야 후보가 등장하는 이유는 여야 정당이 그만큼 이해충돌 논란에 민감하게 반응하였고 이는 거

꾸로 이해충돌 논란이 선거에 큰 영향을 미쳤다는 사실을 방증하기도 한다. 21대 국회에서의 이해충돌 관련 사회환경 및 여론의 변화를 빅카인즈로 분석한 관계도 그래프는 다음과 같다.

[그림 15] 21대 국회 이해충돌 방지 주도 기사 관계도 분석



[표10] 19~21대 국회 정책의 창 및 정책선도가 분석 결과

분석요소		시기별 주요 특징	정책의창 및 정책선도가
정책의 창 및 정책 선도가	(1) 질적 분석	19대 국회 임기 (2012.6~2016.5)	◦ 정책의 창 - 청탁금지법 제정 논의시 - 이후 정무위 소위 ◦ 정책 선도가 : 없음
	(2) 언론 기사 663건 분석	20대 국회 임기 (2016.6~2020.5)	◦ 정책의 창 : 없음 ◦ 정책 선도가 : 없음
		21대 국회 임기 (2020.6~2021.10)	◦ 정책의 창 - LH임직원 투기 논란시 국회 차원의 논의 ◦ 정책 선도가 : 없음

제 5 절 소결 및 의제설정 평가

1. 소결

정책흐름모형상의 각 단계별 분석 및 시사점을 간단하게 살펴보면, 대체적으로 각 단계별로 일정 수준 이상의 흐름을 유지하여 오다가 21대 국회에서 정치의 흐름이 크게 변하면서 정책의 창이 열리고 법이 제정된 것으로 분석된다. 이때 정책선도가는 존재하지 않았으며, 이러한 현실은 곧 이해충돌방지 정책의 형성에 있어서 정책선도가가 존재하지 않아도 정책이 형성될 수 있음을 의미하기도 한다. 이를 전반적인 수준에서 간단하게 살펴보면 다음과 같다.

[표11] 정책흐름모형으로 살펴본 이해충돌 방지법안 분석 결과

분석요소		분석 자료 결과
정책 문제의 흐름	지표	◦ 19대 국회~21대 국회 중 '지표'는 점진적 상승 후 일정 수준을 유지하고 있음 ※ 빅카인즈 검색 결과 (부정부패', '지표' 검색 기사 158건) 역시 차츰 관심이 커지고 있음을 확인할 수 있음
	주요 사건	◦ 19대 국회~21대 국회에서의 주요 사건은 2014년 세월호 참사, 2015년 청탁금지법 제정, 2016년 서영교 국회의원의 자녀 및 친인척 채용, 2020년 손혜원 국회의원의 모고 땅 투기 논란, 2020년 박덕흠 국회의원의 피감기관 공사 수주 논란, 2021년 LH 임직원 및 공직자들의 내부정보 활용 투기 및 권익위, 21대 국회의원 부동산 전수조사 ※ 빅카인즈 검색 결과 ('이해충돌 방지', '논란'으로 검색한 기사 5025건) 역시 대부분 일치하는 흐름을 보이고 있음
	환류	◦ 대부분의 여론조사 결과에서 이해충돌방지 관련 사건에 대해 다소 높은 수준에서 반대하고 있으며, 특히 이해충돌 방지법안의 제정 필요성에 대해서는 국민 대다수가 찬성하는 흐름
정책 대안의 흐름		◦ 직무관련성 및 규정의 적용범위, 제척 및 회피 등 이해충돌 규정 적용 직무와 적용범위의 모호성을 해결하기 위한 논의에서 가족 채용 제한 규정, 부동산 보유 및 매수 등 사적인 이해관계 및 퇴직자와의 접촉 등 공직 윤리 전반적인 부분으로

	논의가 확대되었음 ◦ 과정 및 결과 - 2021.4.22. 정무위원회 제1차 전체회의에서 발의된 6건의 법률안을 각각 본회의에 부의하지 않고, 위원회 대안으로 제안 후 2021.4.29. 본회의 가결
정치의흐름	◦ 여대야소임에도 국회선진화법에 따라 단독 법안 처리가 불가능했던 19대 국회에 비해 20대국회는 하반기 여당(민주당) + 군소정당 연합체인 4+1 협의체가 주요 쟁점 법안의 단독 처리 시도 및 여야의 극단적 대치가 있었음. 이어 21대 총선에서의 여당(민주당) 압승으로 인해 단독 법안 처리가 가능한 구도가 되었음 ◦ 특히 21대국회에서는 야당과의 협상 없는 일방적인 법안 처리로 인한 국민적 피로도가 상승한 상황에서 4.7 재보궐 선거에서 'LH임직원 투기 논란' 및 '정부여당의 내로남불 논란'이 있었음
사회 환경 및 여론의 변화	※ 빅카인즈 검색 결과 ('이해충돌'로 검색한 사설 683건), 주요 사건 발생시 마다 여론의 변화가 크게 일어났으며, 대체적으로 이해충돌 방지법이 제정되지 못하는 현실에 대한 지적이 다수를 차지함
정책의창 및 정책 선도가	◦ 정책의 창은 19대 국회에서 청탁금지법 제정 논의 시 및 법 통과 이후 정무위 소위, 21대 국회에서의 LH임직원 투기 논란시 국회 차원의 논의였음 ◦ 정책 선도가는 모든 시기를 통틀어 존재하지 않았음

2. 의제설정평가

『공직자의 이해충돌 방지법』의 정책의제설정에 대해 정리하여 보면, 공직자의 이해충돌 논란이 있을 때마다 이는 공중의제화 되어 의원들의 입법발의 및 정부차원의 대책 마련 등을 통해 제도의제로 발전되어 왔다. 즉, 19대 국회부터 21대 국회까지 모든 의제는 제도의제화 되어 왔다. 하지만 유일하게 21대 국회에서만 결정의제로 발전하였는데, 그렇다면 21대 국회에서만 결정의제로 발전하게 된 이유는 무엇일까?

의제로 완성되는 이유는 대통령이나 정부여당 같은 핵심 정책참여자의

정책 리더십과 의지, 외부주도 집단의 영향력이나 정치적 사건 등이라고 할 수 있다.『이해충돌 방지법』의 경우에도 19대 및 20대 국회 임기 동안에는 '위헌 논란' 및 '법이 적용되는 범위의 모호성'으로 인하여 제도의 제화 된 정책이 결정의제로 발전하지 못하였으나, 21대 국회 들어서는 정책에 대한 사회적·국가적 관심도가 매우 높았던 상황에서 압도적인 의석수를 바탕으로 한 정부여당의 전폭적인 추진에 의하여 법안이 통과되게 된 것이다.

또한 법안 통과 당시 국민들에게 큰 충격을 안겨준 'LH임직원 투기 논란'과 여당이 4년 만에 패배한 '4.7재보궐 선거'라는 큰 정치적 사건이 있었다. 21대 총선에서의 압승으로 중점 추진 법안들의 강행처리[98]가 가능해진 민주당은 LH임직원 투기논란과 함께 발 빠르게 법안 처리를 위해 움직였지만 결국 집권 이후 '내로남불 논란'이 만연해진 상황[99]을 극복하지 못하고 선거에서 대패하게 되었다는 점이 주목할 만하다.

이를 종합하면, 21대 국회에서 의제설정이 이뤄진 이유는 첫째, 21대 국회에서의 LH임직원 투기 논란은 이전 국회에서의 논란과는 차원이 달랐다는 점이다. 19대 및 20대 국회에서도 이해충돌 관련 논란은 있었으나, 이는 지위를 이용한 미공개 정보 이용이나 업무 관련 논란 등과 같이 순간 파급력이 있는 소재에 불과하였으며 그로 인해 취한 이익도 쉽게 추산이 되지 않는 면이 있었다. 반면 21대 국회에서의 논란은 국가의 주택공급과 개발을 담당하는 공공기관의 직원들이 집단적으로 국민들을 배신한 상황으로 인식되기도 하였고, 사건의 성격 또한 문재인 정부의 부동산 정책에 지친 국민들의 불만을 직접적으로 건드렸다는 점에서 이전과는 다른 압도적인 파급력이 있었다.

둘째, 21대 국회의 여대야소 상황이 법안 처리를 일사천리로 처리할 수 있는 상황이 되어 정책 대안의 흐름이 원활하게 진행되었다. 물론 19대 국회에서도 비슷한 성격의 청탁금지법 의결 경우와 같이 여야의 합의만

98) 21대 국회들어 여야합의 없이 강행처리한 법은 ① 권력기관을 개편하는『경찰법 개정안』,『공수처 설치법 개정안』,『국정원법 개정안』과 ,②표현의 자유 침해 논란이 있던 『5.18 역사왜곡 처벌법』 『대북살포금지법』, ③기업 규제 강화 취지의 경제 3법『상법 개정안』,『공정거래법 개정안』,『금융그룹감독법 개정안』 및 부동산 3법 『종합부동산세법 개정안』,『법인세법 개정안』,『소득세법 개정안』과 이른바 '임대차 3법'으로 일컬어지는『주택임대차보호법 일부개정안』,『부동산 거래신고 등에 관한 법률 개정안』,『상가건물임대차보호법』등이 있다.

99) 재보궐선거 결과에 대해 외신 또한 비슷하게 평가하였다. 뉴욕타임스(NYT)는 한국 유권자들이 문 대통령의 측근들의 행태에 대해 느끼는 반감을 설명하며 '내로남불'(Naeronambul)이란 유행어를 언급하기도 하였다.

있으면 충분히 법안 처리가 가능한 상황이었고, 20대 국회에서도 여대야소의 상황이 아님에도 4+1협의체를 통해 법안처리를 할 수 있는 상황이 만들어진 바 있다. 실제로 19대 국회에 비해 20대 국회에서는 이해충돌 관련 논란도 있었고, 법안 처리가 가능한 상황임에도 법안 심의조차 하지 않았던 것은 국회의 직무유기로 인식될 수밖에 없다.

셋째, 더불어민주당의 집권 후 재보궐선거 원인 제공 및 내로남불 논란 등 정치적 상황 및 역학관계가 녹록지 않았던 점을 들 수 있을 것이다. 이를 법안 처리가 가능했던 19대, 20대, 21대 국회의 상황과 비교해보면, 먼저 19대 국회의 경우 꼭 법안을 통과시켜야 한다는 당위성보다는 '위헌 논란'이나 모호한 법안의 성격으로 인해 큰 위기의식을 느끼지 않았던 것으로 보인다. 20대 국회의 경우, 2020년 21대 총선을 앞둔 상황에서 특정 정치인의 이해충돌 논란에 이어 만들어진 법이라는 오명을 쓰게 되면 이는 곧 선거에도 치명타를 가할 것이라 생각해서 의도적으로 법안 처리를 회피한 것으로 보인다.

반면 21대 국회에서는 정부여당으로서 대선을 앞둔 상황과 2021년 4.7 재보궐선거에서 패배한 상황에서 '내로남불'로 덧씌워진 이미지를 탈피해야 하는 정치적 위기 상황에서 『공직자의 이해충돌 방지법』이 하나의 대안으로 인식되었을 것으로 본다.

제 5 장 결론

제 1 절 이론 및 정책적 함의

본 논문은 공직자의 이해충돌 논란이 수많은 사회적 지탄을 받을 때에도 국회에서는 법안 제정에 대한 논의가 사실상 이뤄지고 있지 않았다는 사실에서 출발하였다. 그러한 차원에서 법안이 21대 국회에서 일사천리로 진행되어 온 점을 살펴보는 것은 곧 정책흐름모형상 가장 중요한 정치의 흐름과 함께 정책의 창의 역할을 유추할 수 있는 계기이기도 할 것이다. 그리고 이는 곧 『공직자의 이해충돌 방지법』의 의제설정이 어떻게 되었는지에 대한 답이기도 할 것이다.

이러한 측면에서 분석한 이해충돌 방지법의 정책 형성 과정을 정리해보면, 먼저 지표와 환류 등의 정책문제의 흐름이 일정 수준을 유지하고 있던 상황에서, 19대부터 21대까지 이해충돌 방지 정책 관련하여 모든 시기별로 의원 발의 및 정부입법 제출로 '제도 의제' 의 성격을 갖추고 있었다고 평가할 수 있다. '제도 의제'가 '결정 의제'로 발전하지 못한 주요 이유는 정책의 위헌논란이나 적용 범위의 모호성 등의 요인과 함께, 정치권의 소극적인 움직임이 그 원인이었던 것으로 보인다. 이 정책은 21대 국회 임기 중 '결정 의제'로 발전하였는데, 이는 정부여당의 부동산 정책 실패로 인한 사회적인 여론 변화의 분위기 속에서 발생한 'LH 임직원의 투기 논란' 및 이 시기에 치러진 2021년 4.7 재보궐선거로 인하여 빠르게 결정 의제화 된 것으로 평가된다.

정책의 창은 19대 국회에서 청탁금지법 통과를 위한 법안 심의 과정에서 열린 바 있으며 이때 이해충돌방지 조항이 빠진 채로 법안이 통과되면서 정책의 창 및 정책선도가 또한 없어지게 된 상황이었다. 20대 국회에서는 여야의 극단적인 대립으로 인해 법안의 심의조차 이뤄지지 않아 정책의 창도 닫혀 있을 뿐 아니라 정책선도가 또한 존재하지 않았다. 마지막으로 21대 국회에서는 LH 임직원들의 투기가 논란이 된 후 정책의 창이 열렸다고 평가되며, 이때의 정책선도가 역시 없다고 보는 것이 타당할 것이다. 정책선도가들은 정책 쟁점의 이슈화 및 정치적인 추진 동력을 이용하여 국회 내 법안을 논의하고 본회의에서 의결될 때까지 정치

력과 협상 등을 통해 정책의 창이 닫히지 않도록 흐름을 유지하려고 노력하여야 하지만, 이해충돌 방지법안의 경우 그러한 차원의 법 제정 노력이 아닌 정치적 차원에서의 결단인 것으로 볼 수 있기 때문이다. 21대 국회에서의 LH임직원 투기 논란이 이전 논란과는 다른 막대한 파급력을 가지고 있었다는 점과 이전 국회와는 다른 압도적인 여대야소 상황으로 인해 신속한 법안 처리가 가능한 상황이었으며, 더불어민주당의 재보궐 선거 원인 제공 및 내로남불 논란 등 정치적 상황 및 역학관계가 녹록지 않았던 점을 들 수 있을 것이다. 이러한 상황에서『공직자의 이해충돌 방지법』은 위기를 타개할 대안이었다고 평가되기 때문이다.

이러한 사실이 의미하는 바를 정책흐름모형의 '이론적 함의' 측면에서 살펴보면, 정책이 형성되기 위해 정책흐름모형상의 각 단계에서 일정 수준 이상의 흐름을 유지하고 있어야 하며 정책의 창이 열릴 때 정치적 흐름이 가장 중요하다는 점과 반드시 정책선도가가 필요한 것은 아니라는 점에서 기존 이론에 충실한 결과라고 볼 수 있다.

또한 이해충돌 방지법안이 2022년 5월부터 시행되는 점을 감안하면, 이 정책이 선출직공직자를 포함한 모든 공직자의 대국민신뢰도 제고에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 입법 미비사항에 대한 추가 의제 설정 또한 필요할 것으로 보인다.

제 2 절 연구의 한계점

본 논문은 정책흐름모형의 틀 안에서 『공직자의 이해충돌 방지법』이 어떻게 형성되었는지 분석하였다. 즉 19대 및 20대와 달리 21대 국회에서 이해충돌 방지법이 통과될 수 있었던 이유를 체계적으로 분석하기 위해 질적분석 및 언론기사 및 사설을 활용한 빅카인즈 분석을 통해 양적분석을 추가하였다.

이를 통해 국회 회의록 및 언론자료, 국내·외 문헌자료 및 관계자 면담자료 등을 통해 시간의 흐름 상 변화되어 온 의제설정 과정에 대해 파악할 수 있었으며, 정책흐름모형 각 부문별로 뉴스 수집 및 분석시스템인 빅카인즈를 통해 분석한 내용을 통해 연구의 객관성을 높이는 시도를 하였다. 하지만 19대부터 21대 국회의원 임기 때 정책의 창이 열리게 된 시기에 있어서 질적분석을 통해 국회 상임위에서 법안 심의를 시작한 시

점으로 파악하였으나, 빅카인즈를 통해 검색된 수준은 그와 완벽하게 들어맞지 않았던 측면이 있다. 정책선도가 또한 그 역할과 맞지 않게 많이 언급되고 정치적으로 대치한 인물들이 검색되는 경우에는 임의적으로 배제한 측면도 있다.

이는 객관성 확보를 위해 도입한 빅카인즈 분석시스템의 원본 자료가 되는 신문 기사나 사설이 꼭 사회의 여론변화나 사건을 실제 정치적인 비중에 맞게 실리지는 않았음을 뜻한다고도 볼 수 있다. 각 언론사마다 논조나 정치적인 입장 등이 차이가 있고 전체적인 측면에서도 균형이 완벽히 맞지 않아서일 수도 있으나, 실제 이해충돌 관련 논란이나 사건들이 발생했을 때 당시의 정치적인 상황을 보면 다른 사건들이 더 이슈가 되거나 당시에는 크게 이슈가 되지 않는 등의 상황도 고려해야 할 필요도 있을 것이다. 이는 빅카인즈와 함께 연구의 객관성 제고를 위한 다른 보완 수단이 추가적으로 필요할 수 있음을 뜻하기도 한다. 하지만 현재로서는 빅카인즈가 방대한 양의 데이터를 다루고 각 검색어를 기준으로 다른 기사, 논조 등과의 상관관계를 정확하게 파악한다는 점에서 사회의 변화를 포착할 수 있는 가장 잘 정리된 도구일 것이라는 점에서, 일부 사회의 변동과 완벽하게 들어맞지 않는 부분에 대한 연구는 본 논문에서 측정 또는 판단을 내릴만한 사안은 아닌 것으로 보인다. 이에 대한 답은 다음 연구자를 위한 과제로 남겨두도록 한다.

참고문헌

<단행본>

○ 정정길 (2014), 정책학원론, 대명출판사

○ 김정헌 (2007), 정책학노트, 학문사

○ 유훈 (2009), 정책변동론, 대영문화사

○ 노화준·정정길·김지원 (2010), 정책평가론, 한국방송대 출판부

○ 오석홍·김영평 (2000), 정책학의 주요이론, 법문사

○ 김정헌 (2007), 복지정책론, 고려대학교 출판부

○ 양승일 (2014), 정책변동론: 이론과 적용, 박영사

○ 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호 (2016), 정책학원론, 대명출판사

○ 류지성 (2009), 정책변동론, 대영문화사

○ Birkland, Thomas A. (2005). An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, 2nd Edition. New York: M.E. Sharpe, Inc.

○ Cairney, Paul, Zahariadis, Nikolaos. (2016), "Multiple Sterams Approach: A Flexible Metaphor Presents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes", 『Handbook of Public Policy Agenda Setting』, Zahariads, Nicholas ed., Cheltenham:Edward Elgar Publishing.

○ Cobb, Roger W. and Elder, Charles D. (1983). Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-building, 2nd Edition. Baltimore. MD: Johns Hopkins University Press.

○ Kingdon, John W (1984), "Agendas, Alternatives and Public Policies", Boston Little Brown & Company

○ Kingdon, John W (2011), Agendas, Alternatives and Public Policies. 2nd edition

○ Easton, David (1978), "The New-Revolution in Political Scien

ce" APSR. Vol.LX
○ Lasswell, Harold D(1951), "The Policy Orientation", in Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds). The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Methods. Stanford Univ. Press.

<논문>

○ 이순남(2004), Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구 : 국군간호사관학교 사례를 중심으로, 한국공공관리학회, 한국공공관리학보, 제18권, 제2호, pp. 261-282
○ 이지호·이덕로(2013), 근로빈곤층 정책의 의제설정에 관한 모형 비교: Cobb의 이론 모형을 중심으로, 국가정책연구 학술지, 중앙대학교 국가정책연구소
○ 서인석·윤병섭(2017), 정책의제, 주도자, 그리고 '문지기': 헌법소원과 그 판결에 기초한 Cobb, Ross, & Ross 의제설정모형의 확장, 지방정부연구 Vol.21 No.1, 한국지방정부학회
○ 김성수·이영철 (2015), 강요된 의제설정과 재외국민 참정권 부여: 의제설정 통합모형과 그 적용, 한국행정학보 Vol.49 No.4, 한국행정학회
○ 김태호 (2015), Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 자율형 사립고의 정책형성과정분석, 박사학위논문, 동아대학교
○ 김영준·이찬구(2017), 정책흐름모형을 통한 원자력 규제정책 의제설정 과정 분석: 2011년 원자력안전법 제정을 중심으로, 한국기술혁신학회
○ 박주철 (2020), 공직자의 이해충돌 규제 제도에 관한 연구 : 캐나다 이해충돌 규제 제도와의 비교를 중심으로, 서울대학교
○ 박준희 (2020), 청탁금지법 및 이해충돌 방지법안의 입법과정에 관한 비교 연구 : 정책흐름모형(MSF)을 중심으로, 서울대학교

○ 박을미 (2018), 공직자 이해충돌 규제 위반행위의 사법적 효력, 서울대학교
○ 김선일 (2014), 정책흐름모형을 적용한 비정규직 노동정책 형성과정 연구, 건양대학교
○ 신현영 (2016), 한국사교과서의 국정화 결정과정 분석 : 정책흐름모형(MS)과 정책옹호연합모형(ACF)의 결합모형을 중심으로, 성균관대학교
○ 장현주. (2017a). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도가는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가? <지방정부연구>. 21(2): 379-403
○ 전영태 (2018), 외국인 근로자 고용허가제 정책결정 과정에 관한 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로, 중앙대학교
○ 홍완식 (2013), 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안에 대한 입법평가, 한국법제연구원
○ Birkland; 정우철·우창빈(2005), “정책흐름모형의 수정모형을 활용한 정책과정 분석 : 치매특별등급제도의 정책변동 과정에 대한 분석”『한국정책학회보』,24(3) : 437~469
○ 서인석·윤병섭. (2017). 정책의제, 주도자, 그리고 ‘문지기’: 헌법소원과 그 판결에 기초한 Cobb, Ross & Ross 의제설정모형의 확장. <지방정부연구>. 21(1): 25-52.
○ 정기덕·정주호·김민정·조민효. (2017). 김영란법 정책결정과정 분석: 다중흐름모형과 정책옹호연합모형을 중심으로. <한국사회와 행정연구>. 28(2): 217-245.
○ Cairney, Paul, Jones, Michael D. (2015) "Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?", Policy Studies Journal, 44(1) : 1-22.
○ 장현주 (2017), “정책흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도가는 누구이며 정책

의 창은 어떻게 열리는가?”『지방정부연구』21(2) : 379-403.

<법안 및 국회회의록, 상임위 검토보고서>

○ 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안 (김영주 의원 등 13인, 2013)
○ 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안 (이상민 의원 등 10인, 2013)
○ 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안 (정부 발의안, 2013)
○ 공직수행의 투명성 보장과 이해충돌 방지를 위한 법률안 (김기식 의원 등 13인, 2013)
○ 공직자의 이해충돌 방지법안 (채이배 의원 등 13인, 2019)
○ 공직자의 이해충돌 방지 및 윤리에 관한 법률안 (심상정 의원 등 10인, 2019)
○ 공직자의 이해충돌 방지법 (정부 발의안, 2020.1)
○ 공직자의 이해충돌 방지법 (정부 발의안, 2020.6)
○ 공직자의 이해충돌 방지 및 윤리에 관한 법률안 (심상정의원등 12인, 2020)
○ 공직자의 이해충돌 방지법안 (박용진 의원 등 11인, 2020)
○ 공직자의 이해충돌 방지법안 (유동수 의원 등 10인, 2020)
○ 공직자의 이해충돌 방지법안 (이정문 의원 등 14인, 2020)
○ 공직자의 이해충돌 방지법안 (배진교 의원 등 14인, 2020)
○ 공직자의 이해충돌 방지법 (정무위 대안, 2015)
○ 공직자의 이해충돌 방지법 (정무위 대안, 2021)
○ 2013.12.6.~2015.3.3. 국회 정기회 및 임시회 정무위원회 및 법제사법위원회, 본회의 회의록
○ 2013.12.6.~2015.3.3. 국회 정기회 및 임시회 정무위원회 및 법제사법위원회, 본회의 회의록

○ 2021.3~4 각 정당 최고위원회의, 의원총회 회의록
○ 2012~2021 이해충돌 방지법안 관련 상임위 검토보고서, 공청회 회의록 등
○ 김민이(2021), 「현안입법 알리기」2021-10호, 공직자 이해충돌 관련 법적 근거 마련, 국회도서관

<주요기사 및 인터넷 홈페이지>
○ 동아일보(2014.7)「국가대혁신 여론조사」
○ 한국경제 (2016.2) 「['입법 효율 최악' 19대 국회] 생색내기·재탕 법안 '우르르'…1만5394건 발의해 6.9%만 처리」
○ 이투데이 (2020.10) 「[의원 이해충돌 전수조사] 21대 의원 17% "경력 관련 상임위"…이해충돌 가능성」
○ 부산일보 (2021) 이해충돌 방지법, 충돌 없이 처리되나
○ SBS(2019.1)「[끝까지 판다⑥] 손혜원, 의원으로서 '이익 충돌 금지' 원칙 지켰나?"」
○ 연합뉴스(2019.1)「국립중앙박물관, 손혜원 의원 인사 압력 사실상 시인(종합)」
○ 연합뉴스(2019.1)「"손혜원 "부당압력 없었다"에 박물관선 "엄청난 압박""」
○ 중앙일보(2021.3)「송철호 부인 91명 지분 쪼개기? 12년전 용인 임야 매입 논란」
○ 채널A(2021.4)「뉴욕타임스에도 소개된, "Naeronambul" 내로남불」
○ 세계일보(2013.7),「청렴 모범국' 싱가포르 비결은?」
○ 머니투데이(2019.7), 「'제2의 손혜원' 막는다, 이해충돌 방지법의 재도전」
○ 참여연대 홈페이지, 「이해충돌방지, 왜 쉽지 않나?」
https://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Magazine&pag

e=1&listStyle=list&document_srl=1740762

<정부통계자료 등>

○ 2000~2020 국제투명성기구(TI) 발표 부패인식지수(CPI)

○ 2008~2021 공공기관 청렴도 측정 결과, 공공기관 부패방지 시책평가 기본계획

○ 2003.12~2020.12 국민권익위원회 부패인식도 조사 및 공무원행동위반강령 통계

○ 한국행정연구원, 데이터로 보는 정부부문 부패실태

○ 국민권익위원회 보도자료, “국제투명성기구(TI)의 2019년도 부패인식지수(CPI), 대한민국 1년 만에 다시 역대 최고점수, 세계 30위권 진입 (2020.01.23.)

<기타>

○ 한국언론진흥재단 빅카인즈 https://www.bigkinds.or.kr.

[참고] 빅카인즈 분석 대상 언론사 사설 (2012.6.1.~2021.11.22.)

일자	언론사	제목	일자	언론사	제목
2012.08.16	한겨레	공직자 부패 근절 기대 높이는 '김영란법' 제정	2019.01.24	문화일보	의혹 더 늘어난 '손혜원 스캔들' 聖域 없이 수사해야
2012.08.17	문화일보	代價없는 뒷돈 없다. '김영란法' 시급하다	2019.01.24	한국일보	손혜원 의원 처신, '아전인수' 아닌 '국민 눈높이'에 맞춰야
2012.08.17	경향신문	투명한 공직사회 위해 '김영란 법' 필요하다	2019.01.28	경향신문	이참에 이해충돌 방지법 만들자
2012.08.17	한겨레	공직자 부패 근절 기대 높이는 '김영란법' 제정	2019.01.29	한국일보	손혜원의 '선의'에 의심이 가는 이유
2012.08.18	경향신문	투명한 공직사회 위해 '김영란 법' 필요하다	2019.01.29	한국일보	'이해충돌', 언제까지 '편법과 불법'의 담장 위에서 춤출 텐가
2012.11.29	중앙일보	김영란 떠났지만 '김영란 법'은 필요하다	2019.01.29	국민일보	이해충돌 근절 위한 김영란법 개정 시급하다
2013.01.04	문화일보	공무원이 청첩장 떠안기고 받은 축의금도 뇌물이다	2019.01.29	서울신문	국회는 헌법정신 반영한 이해충돌 방지법 만들어라
2013.01.21	서울신문	'투잡' 즐기며 정치쇄신 외치는 국회의원들	2019.01.29	동아일보	'이해충돌'은 고질적 의원적폐 그냥 두곤 국회개혁 못 한다
2013.04.08	한국일보	김영란 법' 이번엔 반드시 제정하도록	2019.02.08	경향신문	'이해충돌 방지' 흔드는 대법원장의 '윤리위 권고' 예외조치
2013.05.10	문화일보	부패 바이러스 막을 김영란法 시늉에 그쳐선 안된다	2019.02.17	세계일보	개점휴업 국회, 민생법안 처리 언제 할 건가
2013.05.17	세계일보	'김영란법' 누더기로 만들며 '공직기강' 말하는가	2019.02.20	세계일보	공공기관 채용비리 만연, 상시 조사로 발본색원해야
2013.05.18	세계일보	'김영란법' 누더기로 만들며 '공직기강' 말하는가	2019.02.21	중앙일보	청년들의 영혼 파괴한 공공기관 채용비리
2013.05.18	국민일보	유명무실 위기 김영란법, 원안대로 입법하라	2019.03.03	한겨레	두달 허송세월한 국회, 이젠 남 탓 말고 정상화해야
2013.05.19	한국일보	누더기 된 '김영란법' 이럴 거면 왜 만드나	2019.03.07	경향신문	이해충돌 갈등 현안 해결 선례 남긴 카풀 택시 대타협
2013.05.20	동아일보	'직무와 관련 없는 뇌물' 봐주면 김영란법 아니다	2019.03.07	한겨레	국회와 한국당, '5·18 망언' 징계 머뭇거리지 말라
2013.05.22	문화일보	朴정부, 공직 부패 없애려면 김영란法 원안 되살리라	2019.03.08	서울신문	사회적 대타협기구의 '카풀 합의' 보완책 필요하다
2013.05.24	한겨레	법무부가 망가뜨린 '김영란법', 국회가 추진하라	2019.03.23	동아일보	'제2의 엘리엇 공세' 대비해 경영권 방어 장치 강화해야
2013.05.25	서울신문	공직기강 확립 빈말로 그쳐선 안돼	2019.03.27	경향신문	'무조건 임명' 거두고 청문 결과 반영해야
2013.05.25	경향신문	누더기 된 '김영란법' 국회가 원상회복시켜라	2019.04.09	문화일보	거액 투자한 회사에 勝訴 판결 헌법재판관 왜 지명했나
2013.05.26	한겨레	법무부가 망가뜨린 '김영란법', 국회가 추진하라	2019.04.10	경향신문	이미선 재판관 후보자의 '주식 의혹' 명확히 해소돼야
2013.06.26	서울신문	용두사미 '김영란법', 공직부패 척결 되겠나	2019.04.10	중앙일보	'이미선 35억 대 주식 보유' 관련 의혹 철저 검증해야
2013.07.04	문화일보	김영란法은 공직보호법 총리실案으로 후퇴 말라	2019.04.11	한국일보	35억대 주식 보유 이미선 후보자, 국민 눈높이에 미흡하다
2013.07.04	한겨레	김영란법 중재안으론 공직 부패 근절 못해	2019.04.11	국민일보	이미선 후보자의 자진사퇴를 권한다
2013.07.05	중앙일보	부패 근절 김영란법 정신 흐뜨려선 안 된다	2019.04.12	국민일보	또 검증 실패 청와대 인사시스템 전면 쇄신해야
2013.07.08	세계일보	잇단 부패상 보고도 '김영란법'에 구멍 만드나	2019.04.12	동아일보	국민 눈높이 크게 못미치는 이미선 후보, 스스로 물러나라

2013.07.30	세계일보	구멍난 '김영란법'으로 공직부패 어떻게 뿌리 뽑겠나	2019.04.15	중앙일보	국민 정서와 동떨어진 이미선 부부의 해명 방식
2013.07.30	문화일보	결국 구멍난 '정부 김영란法' 국회가 原案 되살리라	2019.04.19	경향신문	청문보고서 없이 임명된 '이미선 재판관' 파동이 남긴 것
2013.07.30	경향신문	국회는 '김영란법' 원안 살려내야	2019.04.19	서울신문	고착화 우려되는 경제 부진, 여야 추경 서둘러야
2013.07.31	서울신문	부패공화국 오명 씻는 '김영란 법' 되도록	2019.04.22	한국일보	반복되는 공직자 이해충돌 방지 위해 관련법 강화 서둘러야
2013.07.31	경향신문	국회는 '김영란법' 원안 살려내야	2019.04.24	조선일보	의원 빼주고, 끼워 팔고, 국가 중심 제도 갖고 장난
2013.08.10	국민일보	비싼 선물 받고 군복 벗은 美 장성 사건의 교훈	2019.04.25	중앙일보	국회의원 자신은 쏙 뺀 위선의 공수처법
2013.09.10	내일신문	공무원시험 열풍 해소방안 있다(정세용)	2019.06.18	경향신문	기소된 손혜원 의원, 정치도의적 책임 어떻게 질 텐가
2013.09.29	세계일보	늘어난 공직 비위, 국회가 '김영란법' 원안 되살려야	2019.06.18	한겨레	'이해충돌' 드러난 손혜원 의원의 부동산 매입
2013.10.04	서울신문	시간제 공무원 영리행위 확대 부작용도 살피길	2019.06.20	동아일보	"투기면 사퇴"한다던 손혜원, 이젠 "檢 못 믿겠다" 강변하나
2013.10.16	서울신문	공직기강 확립 특단대책 세워라	2019.07.17	경향신문	택시제도 개편, 공유경제 업계 공생 계기 될 수 있게
2013.12.04	세계일보	'부패 공화국' 오명 벗자면 특단의 대책 세워야	2019.07.19	경향신문	이해충돌 방지법, 청렴한 공무 수행의 토대 돼야
2014.01.04	서울신문	'김영란법' 2월국회 처리 지켜보겠다	2019.07.21	한겨레	국회, 이번엔 '이해충돌 방지법' 꼭 입법해야
2014.01.07	서울신문	자영업자에 아직도 금품 요구하는 공직사회	2019.07.22	한국일보	'국회의원 이해충돌 방지법' 이번엔 반드시 통과돼야
2014.01.15	문화일보	근절되지 않는 公職부패 김영란法 더는 방치 말라	2019.07.22	국민일보	권익위 '이해충돌 방지법' 원안대로 제정돼야
2014.01.16	중앙일보	박근혜정부, 공직자 일탈부터 정상화시켜라	2019.08.08	문화일보	대표적 '친북 反동맹' 문정인 駐美대사 강행의 위험성
2014.02.03	한국일보	국회의원 특권방지 큰 말보다 작은 실천을	2019.08.18	세계일보	조국 줄잇는 의혹, 법무장관 자격 있는지 자문해 봐야
2014.04.28	세계일보	국회, '김영란법' 조속히 처리해 개혁의 불 댕겨야	2019.08.23	문화일보	쏟아지는 '조국 가족 펀드 不法 의혹, 당장 조사 나서야
2014.05.14	서울신문	국회 '김영란법'부터 처리후 안전대책 말하라	2019.08.25	세계일보	조국 후보자와 여권은 국민의 뜻 거스르지 말라
2014.05.15	한국일보	김영란법 확실한 처리가 관료적폐 척결 첫걸음	2019.09.12	서울신문	조국 수사 차분히 지켜보며 갈등 해소책 고민해야
2014.05.17	동아일보	이제 와서 해파아 놓고 법석 떠는 국회	2019.09.26	문화일보	권익위도 인정한 조국 이해충돌, 당장 長官 사퇴해야
2014.05.19	동아일보	박 대통령의 변화부터 보여주는 대국민 담화여야 한다	2019.09.27	동아일보	조국 수사 때리는 범여권 인사들의 궤변과 억지
2014.05.20	문화일보	'김영란法 원안' 제정이 국가改造 출발점이다	2019.09.27	세계일보	조국, 자택 압수수색 검사와 통화 부적절한 압력 아닌가
2014.05.21	동아일보	여야, 김영란法 통과시켜 '관피아 척결'에 힘 보태라	2019.10.10	한국일보	수사 외압과 욕설 망동 의원, 일벌백계로 징계해야
2014.05.21	세계일보	'김영란법 원안' 또 방치하면 국회 '세월호 공범' 된다	2019.10.11	서울신문	"조국 장관직, 수사와 이해충돌한다"는 권익위원장
2014.05.21	서울신문	국회, 세월호 입법에 초당적으로 나설 때	2019.10.11	문화일보	참여연대 출신 권익위長도 '조국 직무 배제' 강조했다
2014.05.22	문화일보	한심한 '세월호 국회' 國會해산 얘기 또 들으려 하나	2019.10.11	서울신문	'조국 수사 압박' 계속되면 결과 승복 어렵다
2014.05.27	세계일보	전관예우 막을 '김영란법' 처리, 이번엔 시간 핑계인가	2019.10.11	국민일보	조국 장관 거취에 대한 대통령의 인식 너무 안이하다

2014.05.28	서울신문	'김영란法' 세밀히 다듬어 위헌소지 없애야	2019.10.12	동아일보	권익위원장도"조국 장관직, 부인 수사와 이해충돌"
2014.05.28	문화일보	김영란法 뭉개는 議員들 '세월호 선장'과 뭐 다른가	2019.10.14	문화일보	국민 1호 명령은 '검찰개혁 꼼수' 아닌 조국 즉각 解任
2014.05.28	국민일보	'김영란법' 처리 미룬 與野 말 못할 속셈 있나	2019.10.22	한국일보	윤석열 명예훼손, 검찰 아닌 언론중재위나 법원에서 다퉈야
2014.05.30	동아일보	"공직으로 돈 벌 생각 말라"는 김영란法, 반드시 통과시켜야	2019.11.04	국민일보	타다 기소에 뒷북 유감 무능한 정부를 보았다
2014.06.05	서울신문	표심 받들어 국가 적폐 청산에 모두 나설 때다	2019.12.03	한국일보	靑 전 특감반원의 '극단 선택' 檢 엄정 수사 더 중요해졌다
2014.06.09	국민일보	여야, 세월호 수습에 당리당략적 접근 말아야	2019.12.05	한겨레	청와대의 어설픈 해명, '하명수사' 의혹 더 키웠다
2014.06.19	문화일보	박상은 요지경 이래도 김영란法에 국회의원 뺄 건가	2020.01.03	문화일보	文 秋, 검찰개혁 위장한 '권력범죄 수사 방해' 단념해야
2014.07.01	중앙일보	"관피아는 정경유착 부정부패의 원인이다"	2020.01.08	서울신문	공직자 이해충돌 방지법, 20대 국회가 마무리해야
2014.07.04	중앙일보	무엇이 두려워 '김영란법'을 미루고 있는가	2020.01.23	문화일보	권력범죄 수사 차장검사도 全員 교체, 법치 파괴 극치다
2014.07.07	세계일보	여야, 김영란법 시간 끌며 고의부도 내선 안 된다	2020.01.28	문화일보	'이성윤 항명' 감찰하고 '범법 최강욱' 파면해야 한다
2014.07.09	세계일보	오늘 청와대 회동, 상생 정치 물꼬 트길	2020.03.10	동아일보	은행 사외이사 하겠다는 공수처 설립준비단장의 부적절한 처신
2014.07.11	한국일보	"김영란 法 원안 통과" 말보다는 실천으로	2020.04.19	한겨레	20대 국회, 떠나기 전에 n번방 종부세법 처리해야
2014.07.11	세계일보	"위헌 소지 없다" 김영란법 원안 조속 처리하길	2020.06.03	중앙일보	여당의 금태섭 징계는 법 정신 부정이다
2014.07.12	서울신문	세월호 차유도 정부 쇄신도 '소통'으로 풀어야	2020.06.05	한겨레	다주택 의원들, 국회 국토위 기재위 배정 안된다
2014.07.14	국민일보	'열린국회'도 좋지만 '일하는 국회' 절실하다	2020.07.07	경향신문	다주택 고위공직자의 부동산 백지신탁 논의할 만하다
2014.07.20	세계일보	세월호 참사 100일 앞둔 대한민국, 그동안 뭘 했나	2020.08.03	한겨레	'다주택자 배제' 법안까지 나오는 씁쓸한 현실
2014.07.22	동아일보	세월호 참사의 '피라미'만 건져 올린 검찰 수사	2020.08.12	한국일보	다주택 공직자, 靑 '인사 배제 원칙'에 반영하라
2014.08.04	동아일보	새누리당 지도부, 선거 이겼다고 국회 이렇게 놔둘 건가	2020.08.13	한국일보	공직자 미공개 정보 활용에 경종 울린 손혜원 유죄
2014.08.06	세계일보	부패와의 전쟁, 김영란법으로 뒷받침하길	2020.08.14	동아일보	손혜원 1심 유죄, 공직자의 업무상 비밀 이용에 대한 경고장
2014.08.07	문화일보	김영란法 시급성 거듭 말해주는 '박원순 공직 혁신案'	2020.09.06	한겨레	전직 의원 '기업행' 논란, 국회 '셀프심사' 개혁해야
2014.08.07	국민일보	김영란法 뭉그적대는 국회보다 서울시가 낫다	2020.09.11	문화일보	'秋 무죄 만들기' 軍 檢 政 총출동 이런 게 국정농단
2014.08.08	서울신문	서울시 관피아 척결안 정부 국회가 배우길	2020.09.15	세계일보	秋장관 사건 '코드 해석', 존재 이유 스스로 부정한 권익위
2014.08.14	세계일보	서울시 교육청 '반부패 전쟁', 국회는 방해만 할 건가	2020.09.15	문화일보	"저와 아들이 가장 큰 피해자" 秋, 국민 우롱하고 있다
2014.08.20	동아일보	세월호에 잡힌 국회, '국정 발목잡기' 구태 청산하라	2020.09.16	동아일보	국민권익위인가 '정권권익위'인가
2014.08.22	세계일보	'적폐 1번지' 국회 부끄러움 알면 '김영란법' 처리하라	2020.09.16	중앙일보	"추 장관과 아들 수사 직무 관련성 없다"는 권익위의 궤변
2014.09.01	서울신문	정기국회 정치신뢰 회복 마지막 기회다	2020.09.17	한겨레	'삼성합병 공신' 윤창현 의원, 정무위 사임이 순리다
2014.09.10	동아일보	"팽목항만 보지 말고 민생 챙기라" 분노의 추석민심 들었나	2020.09.18	한겨레	피감기관서 1천억 수주한 박덕흠, 뇌물 아니고 뭔가

2014.09.10	세계일보	'분노한 민심' 여야는 똑바로 읽어야	2020.09.18	경향신문	박덕흠의 피감기관 1000억원대 수주, 이해충돌 엄히 밝혀야
2014.10.03	세계일보	또 확인된 政官公 '검은 결탁' "적폐 척결" 어디 갔나	2020.09.19	한국일보	박덕흠, 윤창현, 윤영찬...이해충돌 언제까지 되풀건가
2014.10.17	국민일보	여야는 세월호 3법 이달 중 처리할 의지 있나	2020.09.20	세계일보	당에서 제명된 김홍걸 이상직 박덕흠도 의원 자격 없다
2014.10.30	국민일보	만남 그 이상의 가능성 보여준 10 29 화동	2020.09.20	한겨레	국민의힘, '김홍걸 제명' 보고도 '박덕흠 그냥 둘 건가
2014.11.01	동아일보	세월호 3법 타결, '안전 대한민국' 겨우 첫걸음 뗐다	2020.09.21	경향신문	박덕흠 의원 논란, 이해충돌 방지법 제정이 해법이다
2014.11.18	서울신문	뒷말 낳는 금감원 부원장 큰딸의 결혼식	2020.09.21	한겨레	8년째 국회에서 잠자는 '이해충돌 방지법' 깨워라
2014.11.25	세계일보	'김영란법' 껍데기로 만들어 '국가혁신' 하겠다는 건가	2020.09.21	서울신문	박덕흠 윤창현 의원의 이해충돌, 관련법 조속히 제정하라
2014.11.26	문화일보	김영란法을 빈껍데기 만들려는 黨政의 꼼수	2020.09.21	국민일보	제2의 박덕흠 막기 위한 '이해충돌 방지법' 시급하다
2014.11.26	경향신문	당 정, '김영란법'을 빈 껍데기로 만들 셈인가	2020.09.21	동아일보	박덕흠 의원 피감기관 수주 의혹, 철저히 규명해야
2014.11.27	서울신문	'김영란법' 어떤 형태로든 시행돼야 한다	2020.09.22	문화일보	野 박덕흠 의원 단호 처리해 '公正 진정성' 인정받아야
2014.11.27	경향신문	당 정, '김영란법'을 빈 껍데기로 만들 셈인가	2020.09.22	한국일보	박덕흠 의혹, 국민의힘이 적극 규명하라
2014.12.04	서울신문	국회 민생 살리기 한안 해 넘길 생각 말라	2020.09.22	중앙일보	국민의힘, 여당 제대로 견제하려면 박덕흠 결단해야
2014.12.04	국민일보	예산안 처리 때의 자세라면 쟁점 타결도 시간문제	2020.09.23	세계일보	국회의원 '이해충돌 방지법' 서둘러 완비해야
2014.12.05	중앙일보	무슨 배짱으로 '권파아 방지법' 통과를 미루나	2020.09.23	서울신문	여야, '고구마 줄기' 이상직, '궤변' 박덕흠 처리 서둘러야
2014.12.10	한국일보	여야 '빈쪽의 빅딜', 공무원연금 더 합의해야	2020.09.24	한겨레	눈덩이 '비리 의혹' 박덕흠, 탈당 아닌 사퇴가 맞다
2014.12.16	문화일보	김영란法 무산시킬 핑계 찾고 있는 '反개혁 국회'	2020.09.29	한겨레	심상정 이해충돌 방지법 발의, 정기국회 통과를
2014.12.18	경향신문	문희상 '취업 청탁' 가벼이 넘길 수 없다	2020.10.15	경향신문	옵티머스 연루 전 행정관, 근무 경위 청와대는 해명해야
2014.12.26	세계일보	해 넘기는 '김영란법', 정치권은 입법 의지나 있나	2020.10.16	서울신문	옵티머스 연루 직원 또 드러난 靑 민정실
2014.12.31	중앙일보	김영란법 4년째 국회 문턱 못 넘다니	2020.10.26	한겨레	'윤 총장 언론사주 만남' 진상 규명 필요하다
2015.01.09	세계일보	'깨끗한 나라' 만들 김영란법, 국회는 반드시 통과시켜야	2020.10.27	경향신문	이젠 입법의 시간, 국회는 민생 개혁에 매진하라
2015.01.09	경향신문	국회 첫 관문 통과한 '김영란법'	2020.10.27	서울신문	여야, 11월에는 '민생 입법' 제대로 해라
2015.01.09	한국일보	첫 고비 넘긴 '김영란法' 마무리 손질 잘해야	2020.12.01	세계일보	'피고인' 최강욱 법사위원 보임은 있을 수 없는 일
2015.01.09	한겨레	부정 비리 사슬 끊을 '김영란법'	2020.12.01	한겨레	최강욱 '법사위 보임' 논란, 국회 이해충돌 방지법 제정해야
2015.01.10	중앙일보	김영란법, 실효성 높여서 반드시 시행돼야 한다	2020.12.01	문화일보	尹 몰아내려 法治 능멸하는 일 너무 많이 벌어지고 있다
2015.01.10	경향신문	국회 첫 관문 통과한 '김영란법'	2020.12.02	서울신문	'피고인' 최강욱 법사위 배정은 철회돼야
2015.01.15	경향신문	다양성 실종된 대법관 후보 추천	2020.12.02	국민일보	'피고인 의원' 법사위 배치, 이해충돌 독려하나
2015.02.23	한국일보	김영란법, 이젠 논란보다 조속 처리 결단할 때	2020.12.02	동아일보	'피고인' 최강욱 법사위 배치, 이해충돌 방지 외면한 국회의장

2015.03.03	세계일보	김영란법, 반부패 견인차 삼으려면 더 강화해야	2020.12.03	문화일보	'부적격 법무차관' 내세워 尹 징계 주도하는 文의 책임
2015.03.03	문화일보	김영란法 아닌 김영란法, '공직 反부패로 되돌려야'	2020.12.04	동아일보	절차와 법치 무시한 징계위 강행하며 '절차 정당성' 내세운 文
2015.03.03	한국일보	김영란法 시대흐름 부합하나 보완 과제 많다	2020.12.12	동아일보	불공정 논란 尹 징계위, 결론 정해놨다는 의심받아 마땅하다
2015.03.03	경향신문	한국 사회의 부정부패 사슬 끊어낼 '김영란법'	2020.12.14	한국일보	협치 대신 입법 독주 계속 뜻 내비친 이낙연 대표
2015.03.04	국민일보	본질 벗어난 김영란법은 물타기式 입법의 극치	2020.12.21	한겨레	기자에게 "3천 줄게", '전봉민 의원 부자' 의혹 규명해야
2015.03.04	한겨레	'김영란법', 성급한 흠잡내기를 경계한다	2020.12.22	한국일보	이해충돌 방지법 후퇴 없이 반드시 이행하라
2015.03.04	경향신문	한국 사회의 부정부패 사슬 끊어낼 '김영란법'	2020.12.23	한겨레	다수 혐의 '유죄', 중형 선고된 정경심 1심 재판
2015.03.05	문화일보	김영란法, 原案 취지 되살려 再立法하라	2020.12.23	국민일보	전봉민 의혹, 꼬리자르기 탈당으로 끝낼 일 아니다
2015.03.05	한국일보	김영란法, '全部 아니면 全無'식 접근은 잘못	2020.12.24	서울신문	정경심 교수의 입시비리 전부 유죄판결한 법원
2015.03.06	문화일보	유일호 국토장관 후보, 전문성도 도덕성도 未達이다	2020.12.25	동아일보	재수사 불가피한 이용구 사건, 이해충돌 차관직무 회피해야
2015.03.06	국민일보	'김영란법' 헌법소원 제기는 법 취지 살리자는 것	2020.12.29	국민일보	끝내 야당 동의 얻는데 실패한 공수처장 후보 추천
2015.03.09	세계일보	'신상 털고 싸고도는' 인사청문회 이제는 청산해야	2020.12.31	동아일보	박범계 김진욱 지명 秋尹 갈등 시즌2 안 돼야
2015.03.10	세계일보	'부패 척결 김영란법 꼭 시행하라'는 김영란의 고언	2021.01.12	한겨레	금융권 '관피아 낙하산' 행렬, 해도 너무한다
2015.03.10	문화일보	김영란의 '김영란法 걱정'과 국회의 是正 책임	2021.01.27	세계일보	文, 박범계 법무장관 임명 강행 이럴 거면 청문회 왜 하나
2015.03.10	한국일보	김영란법 제안자의 고언, 정치권 새겨들어야	2021.01.28	세계일보	조국 아들 입시비리 도운 최강욱 유죄 의원직 사퇴해야
2015.03.10	경향신문	김영란법, '이해충돌 방지' 보완 필요하다	2021.01.29	서울신문	1심서 유죄받은 최강욱, 국회 법사위원은 사퇴해야
2015.03.11	동아일보	김영란法은 '공직부패 척결'의 원래 취지로 돌아가야	2021.01.29	국민일보	의원직 상실형 최강욱 대표, 스스로 거취 정하라
2015.03.11	국민일보	국회가 왜곡된 김영란법 바로잡는데 앞장서라	2021.02.03	한겨레	전범기업 지원받는 미국 학자의 '위안부' 왜곡
2015.03.11	중앙일보	국회는 반쪽 김영란법 보완 대책 마련하라	2021.02.09	한겨레	여야 이해충돌 방지법 지연 또 '네탓', 볼썽사납다
2015.03.11	경향신문	김영란법, '이해충돌 방지' 보완 필요하다	2021.02.19	중앙일보	수사받는 의원들이 검찰 해체하겠다니
2015.03.12	한국일보	고려의 이해충돌 방지법	2021.02.25	중앙일보	중대범죄수사청 말어붙이기, 레임덕 자초하는 꼴
2015.03.13	중앙일보	김영란법 필요성 보여준 벤츠 여검사 무죄 판결	2021.03.02	세계일보	LH 직원 광명 시흥 '땅 투기' 의혹 낱낱이 파헤쳐라
2015.03.18	세계일보	공무원연금 개혁, 선문답만 말고 속도를 내라	2021.03.02	한겨레	충격적인 LH 직원 신도시 땅투기 의혹, 철저히 조사해야
2015.03.27	중앙일보	직계 존비속 고지 거부하면 재산공개 하나마나 아닌가	2021.03.03	서울신문	국회, 이해충돌 방지법 논의 본격화하라
2015.04.06	한겨레	'어물전의 고양이' 노릇 한 국회의원들	2021.03.05	한국일보	3기 신도시 투기자 모두 색출하고, 이익 환수하라
2015.04.08	중앙일보	혈세로 축재한 뻔뻔한 의원들, 국민 억장 무너진다	2021.03.09	한겨레	'LH 사태'로 더 절실해진 이해충돌 방지법 국회 통과
2015.04.20	세계일보	성완종 사건, '부패 후진국' 오명 벗는 계기 돼야	2021.03.10	세계일보	공직사회에 땅 투기 악취 진동, 국민 공분 부른다

2015.04.27	세계일보	이런 국회로 제2의 성완종 사건 막을 수 있겠나	2021.03.10	동아일보	'LH 투기방지법' 졸속 발의한 與, 전모 규명 후 제대로 대책 내라
2015.04.27	한국일보	유명무실한 공직자 백지신탁제도 개선해야	2021.03.11	한국일보	이해충돌 방지법 통과시켜 'LH 투기' 근본 대책 세워야
2015.04.28	동아일보	의원 금배지로 제 회사 챙기는 '체제 타락' 도를 넘었다	2021.03.11	국민일보	국회, 이해충돌 방지법 신속히 제정해야
2015.04.28	세계일보	이런 국회로 제2의 성완종 사건 막을 수 있겠나	2021.03.13	동아일보	중립 시늉 내는 것조차 안한 편향적 검찰총장추천위원회
2015.04.28	중앙일보	기업인 출신 의원들의 수상한 행태	2021.03.16	경향신문	문 대통령 'LH 사과'와 특검, 부동산 비리 근절 계기 돼야
2015.05.04	동아일보	나라 망치는 데 한술 더 뜨는 새누리당	2021.03.16	한국일보	투기 근절 의지 밝힌 대통령, 말에 그치지 않기를
2015.08.11	세계일보	김영란법, 정말 손볼 것은 따로 있다	2021.03.17	국민일보	대통령의 LH 사과, 법과 제도 개선이 뒷받침돼야
2015.08.11	문화일보	'물타기 김영란법' 땜질 아니라 제대로 再立法해야	2021.03.21	한겨레	'윗물은 맑다'는 이해찬, 'LH 사태' 민심 직시해야
2015.08.12	동아일보	김영란법에서 한우 굴비 빼느니 법 자체를 손질해야	2021.03.24	세계일보	지방공무원 땅투기 행렬 무너진 공직기강 바로 세워야
2015.08.20	국민일보	물타기 된 김영란법 입법취지에 맞도록 수정해야	2021.03.25	한겨레	8년 묵힌 '이해충돌 방지법', 또 '신중한 심사'인가
2016.02.19	서울신문	공유경제, 신성장 이끌 마중물 돼야	2021.03.26	한국일보	또 미뤄진 이해충돌 방지법, 제정할 생각 있긴 하나
2016.02.29	국민일보	선거구 획정위의 독립성 위한 개선책 마련하라	2021.03.26	국민일보	고위 공직자 5명 중 1명 다주택 부동산 정책 신뢰하겠나
2016.05.09	경향신문	김영란법 시행령, 꼬리가 몸통 흔들어선 안된다	2021.03.28	경향신문	LH 공무원 투기꾼의 부당이익 반드시 환수 몰수하라
2016.05.09	세계일보	'누더기' 김영란법, 땜질 손질에 그칠 일 아니다	2021.03.29	국민일보	부동산 투기 대책, 선거용 보여주기에 그쳐선 안 된다
2016.05.09	중앙일보	'김영란법' 취지 유지하며 합리적 집행해야	2021.03.30	서울신문	'부동산 부패'와의 전쟁, 망국병 도려낼 각오로 임하라
2016.05.10	동아일보	내수 위축시킬 김영란법 시행령, 母法부터 보완하라	2021.03.30	한국일보	'김상조 패닉' 대통령 부동산 부패 청산 의지 빛 바래
2016.05.10	한국일보	김영란법, 실효성 높이는 방향으로 보완 필요해	2021.04.01	한국일보	내곡동 땅 의혹 공방으로 뒤덮인 서울시장 선거
2016.05.10	국민일보	김영란법, 위헌성 '반쪽 법률' 문제 서둘러 해결해야	2021.04.01	국민일보	국회, 공직자 이해충돌 방지법 언제까지 미룰 건가
2016.06.14	한국일보	'시장 위협' 감안해야 할 공공기관·사업 민간 개방	2021.04.02	동아일보	사무규칙에 검경 송치 규정 넣겠다는 공수처의 월권 발상
2016.06.26	한겨레	김영란법 고치려는 국회, 방향이 틀렸다	2021.04.05	문화일보	이젠 규칙으로 '기소권 억지' 공수처, 폐지 당위 커졌다
2016.06.27	서울신문	김영란법 규제 대상서 농산물 빼기 전 의원 넣길	2021.04.07	한겨레	심판론 분출한 4 7 재보선, 여권 뼈깎는 쇄신을
2016.06.29	서울신문	이해충돌 방지법 제정해 '서영교' 막길	2021.04.07	한국일보	오늘 서울 부산시장 선거 유권자 냉철한 판단을
2016.06.30	한국일보	국회의원 보좌진 편법 채용, 이번에는 달라질까	2021.04.08	경향신문	위기 때마다 성찰한다던 여권, 당정 쇄신 실천으로 보여줘야
2016.07.04	중앙일보	김영란법 적용 안 되는 국회의원 300명	2021.04.08	한겨레	지도부 사퇴 민주당, 환골탈태 수준으로 쇄신해야
2016.07.05	서울신문	면책특권 보완 필요성 보여준 조응천 사례	2021.04.08	한국일보	여권 독주와 위선 심판한 민심 거셌다
2016.07.15	동아일보	김영란法, 부패근절은 좋지만 불필요한 혼란 최소화해야	2021.04.13	세계일보	재판 전 '셀프구제법' 발의한 최강욱, 입법권 남용 아닌가
2016.07.24	세계일보	김영란법 헌재 결정 임박 실효성 보완 필요하다	2021.04.13	한겨레	여야, 이해충돌방지 손실보상 입법 서두르라

2016.07.28	한국일보	부패 근절이 사익 침해보다 시급하다는 헌재 결정	2021.04.13	국민일보	갑질 송언석 '봐주기 제명 탈당'으로 의원직 지켜줄 텐가
2016.07.28	세계일보	부정청탁 적용 대상에 국회의원도 포함시켜야 한다	2021.04.14	세계일보	靑비서관 특혜 수주 의혹, 이해충돌 방지법 더 절실해져
2016.07.28	중앙일보	부패 뿌리 뽑자는데 왜 국회의원만 봐줘야 하나	2021.04.14	경향신문	8년 만에 문턱 넘은 이해충돌 방지법, 공직 청렴 계기 돼야
2016.07.28	한겨레	'김영란법 합헌, 부패 척결의 전환점 삼아야	2021.04.14	서울신문	이해충돌 방지법 통과 가시화, 실천이 중요하다
2016.07.29	국민일보	김영란법 합헌 불구하고 국회가 보완입법 나서야	2021.04.15	한국일보	이해충돌 방지법 통과 눈앞, 공직 윤리 높이는 계기로
2016.07.30	서울신문	'김영란법' 보완해야 헌재 결정 취지 살아난다	2021.04.15	국민일보	김우남 등 공직자 비위 의혹 엄중 감찰하고 문책해야
2016.07.31	세계일보	김영란법 적용 '우리만 예외'라는 뻔뻔한 국회의원들	2021.04.15	동아일보	국회의원 뺀 이해충돌 방지법, 특권의식에 젖은 꼼수다
2016.07.31	중앙일보	'국회의원은 예외' 고집하는 비뚤어진 정무위	2021.04.16	중앙일보	이해충돌 방지법 무리한 적용과 빠져나갈 구멍 보완해야
2016.08.02	경향신문	섣부른 '김영란법' 기준 완화, 입법취지 훼손 부른다	2021.04.19	국민일보	반쪽 체제에 수사력도 의문 공수처, 제 역할 할 수 있나
2016.08.03	서울신문	이해충돌 방지 조항 살리기 아직 늦지 않다	2021.04.28	한겨레	'투기 근절' 입법 미적대는 민주당, 약속 지켜야
2016.09.01	동아일보	公職 통해 사익 챙긴 장관후보자들, 그것이 '부패'다	2021.04.29	한겨레	8년 만의 이해충돌 방지법 통과, 엄격히 시행해야
2016.09.02	서울신문	장관 후보자들과 노블레스 오블리주	2021.05.01	국민일보	공직부패 차단할 이해충돌 방지법 환영한다
2016.09.25	세계일보	김영란법 혼선 최소화에 성패 달려 있다	2021.05.04	중앙일보	장관 후보자들 비리 의혹, 언급하기 민망할 정도다
2016.09.28	세계일보	부정부패 없는 대한민국 청렴 혁명 이루자	2021.05.24	경향신문	자주회사체제 중심 LH 혁신안, 해체 수준 개혁 맞나
2017.01.12	세계일보	너무 몸에 꽉 조인 '청탁금지법', 수선은 빠를수록 좋다	2021.05.24	서울신문	LH 개편안, 내부 정보 이용 투기 방지책 넣어라
2017.02.16	한국일보	공정위 전속고발제 폐지만 능사는 아니다	2021.05.25	한국일보	무늬만 'LH 혁신안' 부패 근절되겠나
2017.09.27	한겨레	'김영란법' 1년, 후퇴는 안 된다	2021.05.26	한겨레	김오수 후보자, '리임 옵티머스 수임' 깊이 성찰해야
2017.10.26	동아일보	차라리 로비스트 양성화해 전관예우 근절하라	2021.05.27	동아일보	정치적 중립 우려 못 씻고, 전관특혜 논란만 키운 김오수
2017.12.12	세계일보	청탁금지법, 땜질 처방 아닌 근본 수술이 답이다	2021.05.31	한겨레	정치 불신 모르쇠 '1년 개점휴업' 국회 윤리특위
2017.12.15	동아일보	가상통화 대책 유출한 내통자 색출해 문책하라	2021.06.04	세계일보	정권 수사 막으려고 친정권 검사만 중용한 사법부
2017.12.31	한국일보	밀려드는 위협과 도전을 슬기롭게 헤쳐가자	2021.06.07	한겨레	인원 조직 감축 'LH 혁신안', '해체 수준' 개혁 맞나
2018.01.22	동아일보	"중·러, 독재 모델 원한다" 新냉전 예고한 美 국방전략	2021.06.07	국민일보	'임기말 정권 방탄용' 비판 쏟아진 검찰 고위간부 인사
2018.04.10	세계일보	김기식 '갑질 의유', 수사 대상이다	2021.06.15	국민일보	전현희 권익위원장, 국민의힘 전수조사 직무 회피해야
2018.05.14	한겨레	삼성바이오 분식회계 논란과 교수들의 부적절한 처신	2021.06.22	문화일보	검찰 인사 빌미로 '권력범죄 수사' 無力化는 법치 농단
2018.12.09	한겨레	'유치원 3법' 임시국회 열어 연내 처리해야	2021.06.29	서울신문	중도 하차하고 대선 출마한다는 권력기관장들
2018.12.27	한국일보	또 총론 거론에 머문 올해 첫 대통령 주재 국민경제자문회의	2021.07.09	한국일보	지자체장 절반이 농지 보유, 이해충돌 문제없나
2019.01.21	서울신문	탈당한 손혜원 투기 의혹, 검찰 수사 차분히 지켜보자	2021.08.25	서울신문	여당의 반복적 '셀프입법', 입법부 권위 훼손한다

2019.01.21	세계일보	반성 없는 손혜원 회견, 신속한 검찰수사로 진상 밝혀야	2021.09.25	동아일보	피고인 검사 변호인 '한배' 법조계 바닥 보여준 대장동 의혹
2019.01.23	세계일보	점입가경 손혜원 의혹, 공직자 윤리 어찌 이 지경인가			

Abstract

「Act on the prevention of conflict of interest in public office」 Analysis of agenda setting and legislative process

- Based on the policy streams model of Kingdon -

Kim, Seo-jun

Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

Despite numerous controversies, the Legislation of the 『act on the prevention of conflict of interest in public office』 was not enacted until the 21st national assembly due to 'controversy over unconstitutionality' and 'ambiguity of scope and subject'. To secure public trust in public institutions and guarantee the fair job performance of about 2 million public officials in Korea, this study investigates the process of how policies related to conflicts of interest among public officials were formed has to be investigated.

First, the legislative process was examined through the policy streams model of Kingdon, which deals heavily with changes in

political trends such as elections, considering the fact that the act on the prevention of conflict of interest was approved after 7 April 2021 re-elections. Furthermore, the reasons for the opening of the policy window within the term of each Member of Parliament from the time the improper solicitation and graft act (i.e., colloquially, Kim Young-ran Act) was first proposed in the national assembly in 2013 to the 21st national assembly was mainly investigated. Inferring the policy window and the role of policy leaders along with the most important political flow in the policy flow model can be interpreted as a study on how the agenda of 『act on the prevention of conflict of interest in public office』 set and thus established.

The policy formation process of the act on the prevention of conflict of interest in public office analyzed in this respect took as an 'institutional agenda' that legislators' initiatives and government legislation were submitted for every period from the 19th to the 21st national assembly maintaining a certain level of the flow of policy issues such as indicators and feedback. This policy was the only one that developed into a 'decision agenda' during the term of the 21st National Assembly. It is evaluated that the decision was quickly brought to the agenda due to the 'controversy on speculation among LH executives and employees' and the 7 April 2021 re-election during the period that is a change in social opinion resulting from the failure of the government and ruling party's real estate policy.

In other words, it is evaluated that the policy window was opened after the speculation of LH executives and employees became controversial, and confirmed that there was no policy leader separately in the 19th and 21st national assembly, where the policy window was opened. That is to say, it seems that external factors were the main cause of the passage of the bill rather than a policy leader who tries to maintain the stream and thus keep the policy

window from closing by addressing policy issues and using the political driving force.

Also, the reason why the 21st National Assembly was able to set the agenda and transform it into a 'decision agenda' is that the LH employee speculation controversy in the 21st national assembly had a huge ripple effect different from the previous controversy, and the bill that could be processed quickly due to the overwhelming situation between huge ruling party and small opposition party, which was different from the previous national assembly. The reason for re-election after the democratic party of Korea came to power and the controversy over the political situation such as 'naeronambul (i.e., term used to assess oneself and the other party with double standards)' can be as well pointed out.

On the other hand, it was confirmed that newspaper articles or editorials, which are the original data of the Big Kinds analysis system introduced to secure objectivity, did not necessarily reflect changes in public opinion or events in society according to the actual political weight. This also means that other means for improving the objectivity of the study may be additionally needed, which motivates the need to have a closer look at the further study.

Keywords: Conflict of Interest Prevention Act, Public Officials, Anti-Corruption, Policy Flow Model, Agenda Setting
Student Number: 2018-29505