

## 다중흐름모형에서 정책기업가의 역할 시론적 연구\*

- 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법(전두환 추징금 사례 1997~2013)의 개정 논의를  
중심으로 -

A Study on Policy Entrepreneur through Multiple Streams Framework Model:

- With Focus on Discussions on the Revision of the Confiscation Special Law on Public Official  
Crime(Chun Doo-hwan Collection Case 1997~2013) -

Dong Kyu Lee\*\*, Dong Geun Yum, Jun Ho Lee, Kyoung Rok Kim

Department of Seokdang Honors, Dong-A University, 225 Gudeok-ro, Seo-gu, Busan, Korea

### Abstract

This study examines the preceding researches on the policy entrepreneurs at home and abroad and after discussing the policy entrepreneurs, analyzes the flow of the revision process of the partial revised bill(hereinafter referred to as Chun Doo-hwan Collection Law) of the confiscation special law about public official crime by administration using the multiple streams framework model, and this researcher attempts to analyze the activities of how the policy entrepreneur among diverse policy actors who plays an important role in opening policy window influenced the revision process in the process of enacting the partial revised bill of the confiscation special law about public official crime. And how the policy window of the partial revised bill of the confiscation special law about public official crime that was not opened in the previous administrations came to be opened in the Park Geun-hye administration is analyzed. The results of this study confirmed that in the previous administrations the policy entrepreneur to open the policy window did not appear but in the Park Geun-hye administration President Park Geun-hye played the role of the policy entrepreneur, producing Chun Doo-hwan

---

\* 이 논문은 2014학년도 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다. 동아대학교 석당인재학부 학생들의 공공정책 이론 학습 역량을 강화하기 위해 시도한 프로젝트입니다.

\*\* First Author. Tel. +82-51-200-8717. E-mail. schema209@naver.com

Submission & Publication Process

Received: Sep. 30, 2014 / Revised: Nov. 1, 2014 / Accepted: Nov. 11, 2014

Collection Law.

**Key words:** multiple streams framework, policy entrepreneur, president

### 국문초록

본 연구는 정책기업가 대한 국내외 선행연구를 검토하고, 정책 기업가에 대한 심도있는 논의를 하고자 하였다. 또한 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안(이하 전두환 추징법)의 정책과정을 다중흐름모형을 이용하여 각 정권별로 흐름을 분석하였다. 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안의 정책결정 과정에서, 정책기업가(policy entrepreneur)가 어떻게 중요한 영향을 미칠 수 있는 활동을 할 수 있었는지에 대한 분석을 시도하고자 한다. 그리고 이전 정권에서는 열리지 않던 ‘공무원 범죄에 관한 몰수 특례법’ 일부 개정안에 대한 정책의 창이 현재 박근혜 정부에 와서는 어떻게 열리게 되었는지에 대한 분석을 한다. 연구결과, 이전의 정권들에서는 정책의 창을 여는 정책기업가가 나타나지 않았고, 박근혜 정부에서는 박근혜 대통령이 정책기업가의 역할을 하여 전두환 추징법이 산출되었다는 것을 확인하였다.

**주제어:** 다중흐름모형, 정책기업가, 대통령

## 1. 서론

2013년 9월 10일 오후 3시, 전두환 전(前) 대통령의 장남 전재국(54)씨가 서울 서초동 서울중앙지검 앞에서 검찰에 미납추징금 1672 억원에 대한 자진납부 의사를 전달하고 구체적인 방법 등이 담긴 계획서와 이행각서를 제출했다. 검찰이 시도한 전두환 일가의 추징금 환수의 긴 역사(16년) 끝에 마침내 전두환 일가의 추징금 완납에 대한 각서를 받아낸 것이었다.<sup>1)</sup>

전두환 전 대통령은 1997년 추징금 확정 판결 당시 추징금으로 예금 107 억원과 각종 채권 등 312 억9000만원이 확정된 뒤로는 추징금 납부에 전혀 의지를 보이지 않았다. 1980년에 연좌제가 폐지됨을 이용해, 자신 명의로 된 재산을 가족의 명의로 바꾸는 등 자신의 재산을 숨기며 검찰을 피해갔다. 검찰 역시 전두환 추징금을 회수하는데 소극적이었다. 박근혜 정부 이전 정부에서는 검찰은 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안(이하 ‘전두환 추징법’)이 3년마다 돌아오는 시효 만기를 연장하는데 급급했다. 그러나 2013년 6월 ‘공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안’이 통과되면서 전두환 추징금 문제는 다른 국면을 맞이하게 되었다. 즉, 공무원이 뇌물로 축적한 불법 재산 대한 추징 시효를 3년에서 10년으로 하고 공무원의 뇌물로 형성한 불법 재산을 가족이나 측근 명의로 숨겨둔 경우에도 추징할 수 있게 된 것이 핵심 내용이다.

그렇다면 지금까지 정부가 소극적이었던 ‘전두환 추징금 문제’가 박근혜 정부에서 갑자기 정책의제

1) 1997년 4월, 전두환 전 대통령은 내란·반란·뇌물수수죄로 대법원에서 무기징역이 확정됐고, 기업 총수들로부터 받은 돈 가운데 뇌물로 인정된 2205억원이 추징금으로 정해 졌다. 그 해 12월, 전두환 전 대통령은 특별 사면 되었지만 추징금은 그대로 남았다. 하지만 전두환 전 대통령은 집요하게 추징금 납부를 피해왔다.

로 재점화되고 정책결정으로 급진전을 이룬 이유는 무엇일까? ‘공무원 범죄에 관한 몰수 특례법’ 일부 개정안이 어떻게 주목을 받고, 정책으로 산출될 수 있었을까? 그 과정을 주도한 것은 누구인가? 현 정부와 이전 정부들에서 전두환 추징금 문제에 대한 정책의 차이가 발생한 이유를 어떻게 설명할 수 있을까?

본 연구는 이와 같은 연구 질문을 확인하기 위해 이전에 누적되어 있는 다양한 문제, 정책대안, 정치흐름을 파악하는 것이 유용한 다중흐름 모형(multiple streams model)을 이용해 정책결정 과정을 분석했다. 이러한 분석의 목적은 첫째, ‘공무원 범죄에 관한 몰수 특례법’의 개정과정을 정권별로 흐름들을 분석하고자 하는 것이다. 둘째, 정책기업가에 대한 국내외의 선행연구를 통해 정책 기업가에 대한 논의를 한 후, 전두환 추징법이 제정되는 과정에서 다양한 정책 행위자 중 정책의 창이 열리는데 중요한 역할을 한 정책기업가(policy entrepreneur)가 누구인지 찾아보고, 어떻게 개정과정에 영향을 미쳤는지 그들의 활동을 분석하고자 한다. 셋째, 이전 정부들에서는 열리지 않던 ‘공무원 범죄에 관한 몰수 특례법’ 개정안에 대한 정책의 창이 현재 박근혜 정부에 와서는 어떻게 열리게 되었는지에 대한 접근을 시도하고자 한다. 본 연구는 이를 위해 국내외 학술논문, 뉴스기사, 국회의안정보시스템, 그리고 법제처 사이트를 이용해 사례 분석을 시도하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 다중흐름모형의 의의: Zahariadis(2007)의 논의를 중심으로<sup>2)</sup>

Kingdon(1984; 1995; 2011)은 정책과정을 다중흐름모형으로 접근하고자 다음과 같이 주장하였다. 정책대안은 문제의 흐름, 정치의 흐름, 그리고 정책의 흐름 등이 결합되어 산출된다는 것이다. 각 흐름들이 결합될 때, 정책기업가가 정책의 창을 열게 된다는 것을 제시하였다. 문제의 흐름은 정책 입안자들과 시민들이 다루고 싶어 하는 다양한 상황들로 구성된다.<sup>3)</sup> 문제라고 인식되는 상황들은 사람들의 관심과 흥미를 활성화시킨다. 정책 입안자들은 이러한 문제의 흐름들을 지표, 초점사건, 그리고 피드백, 산적된 문제들 통해서 알아낼 수 있다. 지표는 어떠한 상황의 규모나 정도를 표시해주는 수치를 말한다.<sup>4)</sup> 그 다음으로, 초점사건은 정책입안자들이나 대중들에게 갑자기 알려져 관심을 집중시켜 정

2) Zahariadis(2007)의 “The Multiple Streams Framework: Structure Limitations Prospects” in Theories of the Policy Process, ed. Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press: 65-92. 를 자세히 소개하고 있음을 밝힘.

3) 문제의 흐름은 지각적, 해석적 요소를 포함한다. 어떤 상황들은 많은 관심을 받고 문제로 인식 될 수도 있지만, 어떠한 상황들은 별 관심을 받지 못하고 별 대수롭지 않게 여겨질 수 있다(Zahariadis, 2007).

4) 지표는 문제의 심각성을 하나의 수치로 나타낼 수 있기 때문에, 사람들로 하여금 문제가 되는 사태의 심각함과 그 정도를 한눈에 알아 볼 수 있게 해준다. 지표들은 가끔 정치적으로도 사용되어질 수 있다(Zahariadis, 2007).

책변화를 불러일으킬 수 있는 정도의 규모의 커다란 사건을 말한다(Birkland, 2009). 초점 사건은 특정 문제에 대한 대중 및 정책결정자의 주목을 이끌어낸다(김지수 외, 2012). 또한 이전의 정책으로부터의 피드백은 어떤 정책은 성공할 것이고 못할 것인지에 대한 판단에 도움을 준다. 성공한 정책으로부터의 피드백은 해결책이 전혀 다른 것처럼 보이는 영역에도 영향을 주기도 한다. 마지막으로, 산적된 업무들은 다양한 분야들에서 너무 많은 문제들이 산적되어 어떠한 문제에 관심을 집중하고 의제로 올려야 하는지에 어려움을 겪게 되는 것을 말한다.

정치의 흐름은 국가적 분위기, 정당의 이념, 압력 집단의 캠페인 운동, 그리고 행정부나 입법부상에 일어나는 변화로 구성된다. 국가적 분위기는 일반적으로 한 국가에서 공통적으로 생각하는 이념, 생각을 의미한다(Kingdon, 2011; 이동규, 2012 재인용). 정부관료는 이러한 분위기에 민감하게 반응하기 위해 국민들에 대한 설문이나 모니터링을 실시하고, 특정한 의제가 빨리 제도화되도록 촉구하거나 회피하는 등의 선택을 하기도 한다(김지수 외, 2012). 그리고 정치의 흐름은 정당이 가지는 이념에 의해서도 영향을 받는다. 어떠한 정당이 다수당이 되느냐에 따라서 그 정당이 가지는 정치적 이념에 따라 정치의 흐름은 변화할 것이다. 또한 정부의 사람들은 여러 압력집단의 캠페인 운동에 예민한 반응을 보인다. 마지막으로 행정부나 입법부상에 일어나는 변화는 흔히 극적인 형태로 영향력을 행사한다. 그리고 새로운 대통령이나 장관의 출현은 앞으로 발생할 수 있는 잠재적인 변화들을 의미한다(Zahariadis, 2007; 이동규 외, 2013 재인용).<sup>5)</sup>

정책의 흐름은 정책 네트워크 내에서 승인을 얻으려고 경쟁하는 많은 아이디어들로 구성된다. 아이디어들은 관료, 의원, 학자 등 정책 단체들에서의 여러 전문가들에 의해 제기되고 다양한 포럼들과 형태들로 고려된다(Zahariadis, 2007). 이와 같이 제기된 아이디어들은 초기의 상태로 남기도 하지만, 일부의 아이디어들은 새로운 형태로 결합되거나 사라지기도 한다(이동규·양고운, 2013).<sup>6)</sup> 또한 정책 네트워크의 통합의 수준은 아이디어들이 정책의 흐름 안에서 얼마나 빠르게 중요하게 여겨지는지에 영향을 준다. 정책네트워크의 통합의 수준은 크기, 형태, 수용력, 그리고 접근 네 가지 차원으로 구별된다. 덜 통합된 네트워크들은 크기가 더 크고 더 크고 경쟁적인 형태, 더 낮은 행정상의 수용력, 그리고 제한된 접근이 특징이고, 반대로 더 통합된 네트워크들은 크기가 더 작고, 합의적인 형태, 더 높은 수용력, 그리고 더 제한된 접근이 특징이라고 할 수 있다(Zahariadis, 2007; 이동규, 2013).

다음으로 정책의 창과 정책 기업가에 대해 살펴보겠다. 정책의 창은 정책 기업가들이 자신이 원하는 정책을 산출할 수 있게 되는 '아주 잠깐 동안의 기회'다(Kingdon, 1984; 1995; 2011). 정책 기업가들은 이 잠깐 동안의 기회를 놓쳐서는 안 되며 놓친다면 다음에 오는 기회를 기다려야 한다. 정책의 창은 세 흐름들이 우연한 기회에 결합될 때 열리기도 하고 세 흐름이 아니라 두 흐름이 부분적으로 결

5) 대통령이나 장관이 앞으로 펼칠 정책들에 의해 많은 변화들이 일어날 것이기 때문이다. 위의 정치의 흐름들 중에서, 국가적 분위기와 정부의 변화의 결합은 의제들에 가장 강력한 영향력을 가진다.(Zahariadis, 2007).

6) 이러한 과정들에서는 아이디어들이 가지는 가치가 수용될 수 있는지, 현실적으로 실행 가능한 아이디어 인지가 중요하게 고려되는데, 즉 가치 수용가능성과 기술적 실행가능성이 고려된다. 현실적으로 실행되기 어려운 아이디어들은 이러한 과정에서 삭제되며, 정책 입안자들의 가치에 맞지 않는 아이디어들 역시 삭제된다.

합해서 열리기도 한다. 또한 우연한 기회가 아니더라도 정책 기업가의 노력으로 인해 흐름들이 결합되어 열릴 수도 있다. 정책의 창은 예정된 프로그램의 갱신과 같이 예측 가능한 수준에서 열릴 수도 있지만 때로는 전혀 예측할 수 없이 열리기도 한다(성옥준, 2013).<sup>7)</sup>

## 2. 정책기업가(Policy Entrepreneur)에 관한 국내 선행연구

국내의 선행연구들에서 정책기업가는 다양한 용어로 제시되어 나타났다. 성옥준(2013)의 연구에서는 정책기업가가 ‘정책선도자’로 나타났다. 노무현 정부시기에는 정부혁신지방분권위원회가 제한적인 정책선도자의 역할을 했지만, 이명박 정부시기에는 행정안전부가 정책선도자의 역할을 해 개인정보보호법을 제정시켰다고 제시했다. 이동규·양고운(2013)의 연구에서도 정책기업가가 ‘정책선도자’로 나타났다. 대외 국방정책을 결정하는 최고 결정자인 정책선도자인 이명박 대통령과 정부가 정책선도자 역할을 하여 소말리아 해적에 의한 피랍 사건을 군사작전을 통해 해결하였다. 김지수 외(2012)의 연구에서는 정책기업가가 ‘정책혁신가’로 나타났다. 제도 강화기에 여당이 된 후까지 지속적으로 정책혁신가의 역할을 한 제도 도입기의 야당과 제도강화기에 들어와 새로운 ‘정책혁신가’로 떠오른 대통령의 영향으로 아동 성범죄자에 대한 위치추적 부착제도가 제정되었다. 정지원·박치성(2012)의 연구에서는 정책기업가가 ‘정책중개자’로 나타났다. 정책과정 1기에서는 노무현 대통령이 적극적으로 동남권 신공항 입지에 대한 옹호연합들 사이의 중재에 나섰고 정책과정 2기에서는 국토해양부가 소극적 중개역할만을 수행하였다. 유홍립·양승일(2009)의 연구에서도 정책기업가가 ‘정책중개자’로 나타났다. 정책중개자들인 민관공동조사단, 서울행정법원, 서울고등법원, 대법원은 양쪽의 대립하는 연합들의 갈등 중개자 역할을 하여 새만금 간척사업이 최종 결정되는데 중요한 역할을 했다. 이진만, 전영상(2009)의 연구에서는 정책기업가가 ‘정책활동가’로 나타났다. 표면적으로는 문화체육관광부가 주체적인 정책활동가로 보였지만 대통령의 실질적인 정책활동가로서의 역할로 정책대안의 흐름이 합류하면서 세 흐름이 결합되어 한국콘텐츠진흥원이 설립되었다. 김보엽(2008)의 연구에서도 정책기업가가 ‘정책활동가’로 나타났다. 국민의 정부 시기에는 국회 교육위원회위원장이었던 함종원 의원이 정책활동가로서 사학정책변동에 대한 왜곡된 흐름의 결합을 이끌어 냈고 참여정부시기에는 사학국본, 우리당 교육위원등의 정책활동가로서 사학정책변동을 이끌어 냈지만 성급한 흐름의 결합이었다. 이에 재결합이 재촉되었는데 흐름의 재결합과정에서 한기총·사학법인연합회 중심의 사학수호본부, 김진표 우리당 정책위원장, 이은영의원, 한나라당 지도부가 정책활동가로서의 역할을 하였다. 이화진 외(2005)의 연구에서는 정책기업가가 ‘정책주창자’로 나타났다. 정권 교체로 인해 열린 ‘정책의 창’을 정책주창자인 대통령, 정부, 의회 등의 노력으로 주파수 경매제 전환에 대한 주요 정책 관련 집단들(방송통신 업계, 시민단체들)과의 지

7) 창을 열리게 하는 요인에는 강력한 문제들이나 정치적인 흐름에서의 사건들, 정책선도자의 노력과 헌신 등을 들 수 있다. 창이 닫히게 되는 경우는 정책 참여자들이 충분한 입법이나 제정을 통해서 문제가 해결되었다고 느낄 때, 실패를 경험하여 참여자들의 의지가 상실될 때, 정책의 창을 열게 했던 사건이 사라질 때, 인사이드가 일어날 때, 그리고 마지막으로 이용 가능한 대안이 없을 때이다(Kingdon, 2011).

속적인 소통과 설득 정책의 수정을 통해 정책 산출을 이루어냈다. 이순남(2004)의 연구에서는 정책기업가가 ‘정책상황주도자’로 나타났다. 구조조정 단계에서는 정책상황주도자인 정부내 개혁주체세력에 의해 국군사관학교 폐지가 결정이 났지만 부활단계에 이르러 정책상황주도자가 국군사관학교의 존속을 지지하는 집단들로 바뀌어 존속이 결정되었고 장군보직단계에 이르러 정책상황주도자인 김화중의원의 활동으로 인해 여성장군이 배출되었다.

<표 1> 정책기업가 국내 선행연구 정리

연구자	정책기업가의 유형	정책기업가의 역할
성육준(2013)	정책선도자	노무현 정부시기에는 정부혁신지방분권위원회가 제한적인 정책선도자의 역할을 했지만, 이명박 정부시기에는 행정안전부가 정책선도자의 역할을 해 개인정보보호법을 제정시킴.
이동규, 양고운(2013)	정책선도자	대외 국방정책을 결정하는 최고 결정자인 정책선도자인 이명박 대통령과 정부가 정책선도자 역할을 하여 소말리아 해적에 의한 피랍 사건을 군사작전을 통해 해결함.
김지수, 김민곤, 이정철, 허만형(2012)	정책혁신가	제도 강화기 까지 지속적으로 정책혁신가의 역할을 한 제도 도입기의 야당과, 제도강화기에 들어와 새로운 정책혁신가로 떠오른 대통령의 영향으로 아동 성범죄자에 대한 위치추적 부착제도가 제정됨.
정지원, 박치성(2012)	정책중개자	정책과정 1기에서는 노무현 대통령이 적극적으로 동남권 신공항 입지에 대한 옹호연합들 사이의 중재에 나섰다 정책과정 2기에서는 국토해양부가 소극적 중개역할만을 수행함.
유홍림, 양승일(2009)	정책중개자	정책중개자들인 민관공동조사단, 서울행정법원, 서울고등법원, 대법원은 양쪽의 대립하는 연합들의 갈등 중개자 역할을 하여 새만금 간척사업이 최종 결정되는데 중요한 역할을 했다.
이진만, 전영상(2009)	정책활동가	표면적으로는 문화체육관광부가 주체적인 정책활동가로 보였지만 대통령의 실질적인 정책활동가로서의 역할로 정책대안의 흐름이 합류하면서 세 흐름이 결합되어 한국콘텐츠진흥원이 설립됨.
김보엽(2008)	정책활동가	국민의 정부 시기에는 국회 교육위원회위원장이었던 함중원의원이 정책활동가로서 사학정책변동에 대한 왜곡된 흐름의 결합을 이끌어 냈고 참여정부시기에는 사학국본, 우리당 교육위원등의 정책활동가로서 사학정책변동을 이끌어 냈지만 성급한 흐름의 결합이었음 이에 재결합이 재촉되었는데 흐름의 재결합과정에서 한기총·사학법인 연합회 중심의 사학수호본부, 김진표 우리당 정책위원장, 이은영의원, 한나라당 지도부가 정책활동가로서의 역할을 함
이화진, 조영신, 현경보(2005)	정책주창자	정권 교체로 인해 열린 ‘정책의 창’을 정책주창자인 대통령, 정부, 의회, FCC의 노력으로 주파수 경매제 전환에 대한 주요 정책 관련 집단들(방송통신 업계, 시민단체들)과의 지속적인 소통과 설득 정책의 수정을 통해 정책 산출을 이루어냄
이순남(2004)	정책상황 주도자	구조조정 단계에서는 정책상황주도자인 정부 내 개혁주체세력에 의해 국군사관학교 폐지가 결정이 났지만 부활단계에 이르러 정책상황주도자가 국군사관학교의 존속을 지지하는 집단들로 바뀌어 존속이 결정되었고 장군보직단계에 이르러 정책상황주도자인 김화중의원의 활동으로 인해 여성장군이 배출됨.

국내의 연구들은 정책기업가(Policy Entrepreneur)를 정책선도자, 정책혁신가, 정책중개자, 정책활동

가, 정책상황주도자, 정책주창자로 다양하게 제시되었다. 하지만 왜 ‘Policy Entrepreneur’를 각각의 용어로 선택하여 사용했는지에 대한 설명이나 이유가 자세히 제시되고 있지 않았다. 이러한 이유는 아마도 다중흐름모형을 처음으로 제시했던 Kingdon(1984; 1995; 2011)의 연구에서도 정책기업가(Policy Entrepreneur)의 정확한 역할이나 유형에 대해서 개념적 논의가 충분하지 않았기 때문이다. 정책기업가는 적어도 합법적인 정책 로비스트, Baumgartner & Jones(2001)가 제시한 정책 Venue(정책 이슈)를 쇼핑하기 위해 떠나는 정책 엘리트 등은 미국에서 실제로 관찰되는 특성을 지니고 있다. 하지만 우리나라의 경우 공식적인 정책기업가가 제도적으로 누군지가 불확실하다. 그러나 국내 선행 연구에서는 입법과정에 초점을 두고 있는 문헌들에서 정책결정을 위한 창을 여는 정책기업가로 국회의원, 상임위원회 위원장, 그리고 대통령 등을 제시하고 있다.

### 3. 정책기업가에 관한 국외 선행연구

#### 1) Kingdon(1984; 1995; 2011)의 연구

Kingdon(1984; 1995; 2011)은 다중흐름모형에 대해 처음 논의를 하였다. 다중흐름모형의 변수중 하나인 정책기업가에 대해 정의를 하였다. 정책기업가는 ‘그들의 자원을, 그들이 선호하는 미래의 정책 대안에 기꺼이 투자하는 사람들’이라고 제시되고 있다(Kingdon, 1984; 1995; 2011). 그러나 그 정의에 대한 충분한 논의가 이후에 되지 않아 많은 학자들에 의해 다양하게 추론되고 있다. 그렇다면 누구나 정책기업가가 될 수 있다고 하였으며, 어디서든 찾아 볼 수 있다고 본다면 정책의 장에 참여하는 모든 행위자들은 정책기업가로 접근이 가능하게 된다. 이후에 이러한 Kingdon의 논의는 너무 포괄적이라는 비판을 받게 된다.

#### 2) Roberts와 King(1991)의 연구

Roberts and King(1991)은 공공 기업가를 다음과 같이 분류한다.<sup>8)</sup> 정부에서 선출된 지도자의 지위에 있는 정치적 기업가(political entrepreneur), 정부에서 임명된 지도자의 지위에 있는 행정부 기업가(executive entrepreneur), 지도자의 지위는 아니지만 정부에서 공식적인 지위에 있는 관료주의 기업가(bureaucratic entrepreneur), 그리고 정부의 공식적인 위치 외부에서 새로운 생각들을 공공실천으로 도입, 변형, 시행하는 것을 도와주는 사람을 정책 기업가(policy entrepreneur)라고 접근했다. Lincoln & Guba(1985), Schatzman & Strauss(1973)은 “자연주의 연구”를 통해, 정책 기업가들의 실제적인 활

8) 공공 기업가에 대해 합의가 부족하며 비록 이 다양성이 공공부문에 관여하는 개인들의 풍부한 예시를 제공하는 반면에, 공공기업가들의 체계적 연구와 비교를 용이하게 하지 못했다고 주장한다. 이 개념적 명확성의 부족이 공공 기업가와 정책과정에 관여하고 있는 다른 행위자들 사이에서 차이를 모호하기 때문에 정책 기업가의 활동에 대한 서술을 좀 더 정교하게 발전시키려 노력하였다.

동의 본질을 파악하였다. 그 활동들은 아이디어 창출(idea generation)활동, 문제 인식(problem framing)활동, 보급(dissemination)활동, 전략적 활동, 시범사업 활동(demonstration activities), 관료 내부자 및 옹호자(advocate) 구축 활동, 잘 알려진 엘리트 집단(high-profile elite groups)과의 협동적인 활동, 선출된 공무원들(elected officials)로부터 지지를 얻는 활동, 로비활동, 마지막으로 대중의 관심과 지지를 모으는 활동 등이다. 좀 더 일반적인 방식에서 논리적인 범주 또는 이론적인 구축으로 기업가의 행위를 다음과 같이 정리하였다.

<표 2> 공공 기업가의 행위

창의적인/지적인 활동	전략적인 범주 활동	동원(mobilization) 및 실행(execution) 활동	행정상(administrative) 및 평가적(evaluative) 활동
1. 아이디어 창출 - 새로운 정책 아이디어 창안 - 다른 정책분야로부터 모델 그리고 아이디어 적용 2. 문제 정의 및 해결책 선택 - 성과 차이 규정 - 선호되는 해결책 대안 확인 3. 아이디어 보급	1. 대규모 전략 및 비전 고안 2. 정치적 전략 발전 3. 행위를 위한 휴리스틱(heuristics) 개발	1. 시범사업 설정 2. 관료 내부자 및 옹호자 구축 3. 잘 알려진 개인/엘리트 집단과의 협동 4. 선출된 공무원의 협력 확보 5. 로비집단 형성 및 노력 분담 6. 언론의 집중보도 및 지지 구축	1. 프로그램 집행 촉진 2. 프로그램 평가에 참가

### 3) Grady(1992)의 연구

Grady(1992)는 공공부문의 혁신을 촉진시키는데 있어서 중심적인 역할을 관리자(manager)라고 본 반면에 정책 기업가에 대해 언급하지 않았다. Grady(1992)는 다른 문헌들을 검토함으로써, 관리자의 역할에 대해 정의를 내린다. 첫 번째, 혁신적인 활동을 지지하는 분위기를 만들어내야 한다. 두 번째, 혁신을 위한 주위의 수용력을 혁신자에게 전해야 하고, 그리고 (이론의 여지가 있는) 혁신적인 수행능력을 보장해야 한다. 다만, 혁신적인 활동을 증진시키기 위한 유인(incentives)에서 직접적인 통화 유인이 사용될 때, 혁신촉진에 중요한 동료가 평등하게 권한을 가지는 환경을 감소시킨다고 지적하였다. Grady(1992)는 혁신적인 조직들을 구축하는데 있어서 성공적이었던 개인 관리자들의 사례연구를 통해 몇몇 규칙을 파악하였다.<sup>9)</sup> 그리고 직속 관리자들을 그 과정의 조력자로 인지하였다.

혁신자(innovator)보다 관리자들은 외부의 초점(external focus)을 드러냈고, 외부 행위자 수용성의 동일한 지각을 혁신자와 공유하였다. 서로 다른 유형의 관리자들은 이론적으로 예측 가능한 패턴에서 혁신 발달 과정의 각각 단계를 지원하였다.<sup>10)</sup>

9) 42개의 국가들과 다양한 기관을 걸쳐, 혁신자들은 기관 분위기를 혁신 발달 과정의 모든 면에서 매우 협력적인 것으로 평가했다.

10) 경력 및 계선 기관 관리자들은 시행단계에서 더 지원적이었던 반면에, 지명된 및 행정기관 관리자들은 발달

#### 4) Roberts와 King(1992)의 연구

Roberts & King(1992)은 공공기업가의 심리에 대한 선행 문헌들을 검토한 후 SCT, CPI, MBTI와 같은 성격 평가 및 관리발달을 위해 사용되는 표준화된 심리측정 도구들을 이용해 정책기업가의 성격의 7개의 유형의 발견했다. 첫째, 정책 기업가들은 자아 발달에서 높은 점수를 획득하였던 잘 통합된 인격체이다. 둘째, 정책기업가들은 “잘하려고 하는 강한 추진력”을 가진 성취지향적인 자들이다(Gough, 1987: 27). 셋째, 정책기업가들은 “건설적인 사회적 행위의 선동자들”로서 그들 자신을 간주하는 행동지향적인 사회변혁의 주도자들이다(Gough, 1987: 27). 넷째, 정책기업가들은 높은 수준의 리더십 잠재성을 가진다. 다섯째, 정책기업가들은 높은 수준의 경영의 잠재성을 가진다. 여섯째, 정책기업가들은 창의적이고 독창적인 혁신가들이다. 마지막으로 정책기업가들은 객관적이고 체계적인 방식으로 문제들을 분석하기를 선호하는 비판적이고 분석적인 사고자들이다.

Roberts & King(1992)은 공공기업가(Public entrepreneur)를 두 가지 유형으로 접근했다. 바로 정책기업가(Policy entrepreneur)와 행정기업가(Executive entrepreneur)의 유사점과 차이점에 대해 논의하였다. 정책기업가와 행정기업가의 유사점은 다음과 같다. 첫째, 행정기업가들과 정책기업가들은 성취지향적이고 “잘 하려는 강한 추진력”과 목적들을 성취하려는 강한 추진력을 가진 자들이라고 Gough(1987)에 의해 정의된다. 둘째, 행정기업가들과 정책기업가들 모두 공공부문에서 대규모의 정책 변화들을 시행시켰던 사회 변혁의 주도자들이다. 셋째, 행정기업가들과 정책기업가들은 리더십 잠재성을 보여주었다. 넷째, 행정기업가들과 정책기업가들은 경영의 잠재성을 보여주었다. 다섯째, 행정기업가들과 정책기업가들은 공공부문에서 혁신적인 아이디어들에서 시행된 프로그램들로 전환된 기록과 함께 혁신자들로 인지되었다. 여섯째, 공공기업가들의 두 유형 모두는 비판적이고 분석적인 사고자들이다.

유사점들에 이어 정책기업가와 행정기업가의 차이점은 다음과 같다. 첫째, 행정기업가들은 대인관계 방식에서 하급자들을 물건으로 다루는 모습이 보인 반면에 정책기업가들은 대인관계 방식에서, 공손하고 차이점들에 관대하고 다른 사람들의 관점에 개방적인 모습을 보였다. 둘째, 행정기업가들은 능수능란하게 그들의 힘을 축적하고 그들의 목적들을 이루기 위해 권모술수에 능한 모습을 보인 반면에 정책 기업가들은 강압적인 전략들을 이용하지 않고 다른 사람들과 협동을 해 그들의 목적을 이루려고 했다. 셋째, 행정기업가들은 공식적이고 공공의 조직들은 대단히 중요한 권력의 수단들이기 때문에 정부 내에서 활동하는 것을 선호한다(McClelland, 1975). 정책기업가들은 비관료적인 환경에서 일하기를 선호하기 때문에 정부 외부에서 활동하기를 선호한다(Lewis, 1984: 250).

---

단계에서 더 관계되어 있었다. 혁신활동을 위한 유인은 광범위하게 사용되었지만 가장 빈번하게 이용된 전문성 발달 지원의 유인은 혁신자들의 전문적인 관여에 관해 거의 중요하지 않았다. 직접적인 금전적 지원은 동료 간의 평등하게 권한을 가지는 환경을 감소시켰다.

## 5) Williams(2002)의 연구

Williams(2002)은 경계확장자(the boundary spanner)에서 기업가적 요소를 제시했다. 복잡한 공공정책 문제들을 진부한 전통적인 또는 관습적인 접근법들에 잘 처리되지 않는 경향이 있다. 이때 경계확장자들의 해결은 새로운 아이디어, 독창성, 수평적사고 그리고 전문적이고 조직적인 관습과 규범들의 ‘더 발전된 지식을 받아 드리기 위해 낡은 지식을 과감하게 버리는’(Unlearning)을 요구한다고 하였다. Challis(1988)는 기업가적이고 혁신적인 경계확장자들의 능력은 융통성의 특징을 정의하는 것을 강조했다. 그리고 Leadbeater & Goss(1998: 15)는 시민 기업가들을 통찰력의 능력과 기회주의를 위한 욕구와 빈번하게 결합하는 창의적이고 수평적 사고의 규범 파괴자들로 정의했다. deLeon(1996: 508)은 공공 정책기업가들을 개성이 강한 사람들 또는 현대 정책 흐름들의 관습적인 흐름들에서 무질서하게 달아오르는 문제들과 해결책들을 묶는 촉매자로서 환기시킨다. Kingdon(1984)은 특히 ‘정책의 창’을 여는 것에 대응하여 기회주의적으로 문제들, 정책들, 정치들을 결합하는데 능숙한 ‘정책 기업가들’의 중요성을 강조한다.

## 6) Zahariadis(2007)의 연구

Zahariadis(2007)는 정책기업가를 문제흐름, 정치흐름, 그리고 정책대안 흐름 등 세 가지 흐름들을 결합하려고 시도하는 개인 또는 공동의 행위자들이라고 정의했다. 또한 그들은 단지 특정한 해결책들의 지지자들보다 영향을 미친다고 하였다. Zahariadis(2007)는 정책의 창을 잠시 동안의 기회로 보았으므로 정책의 창이 열릴 때, 정책 기업가들은 즉시 행동을 시작하여 그 기회를 붙잡아야 한다고 말했다. 정책기업가들은 그 기회를 놓친다고 하더라도 다음 기회를 기다려야 한다고 하였고 정책기업가는 이러한 끈기뿐만 아니라 결합에 능숙하여야 한다고 주장했다. Zahariadis(2007)는 성공적인 정책기업가의 요인을 다음과 같이 정의했다. 첫째, 성공적인 정책기업가들은 정책 입안자들에게 더 잘 접근하는 자들이다. 둘째, 성공적인 정책기업가들은 그들이 원하는 정책을 산출시키는데 더 많은 자원을 가진 자들이다. 셋째, 성공적인 정책기업가들은 그들의 목적을 성취하기 위하여 조작하는 전략을 잘 이용해야 한다.

## 7) Mintrom & Norman(2009)의 연구

Mintrom & Norman(2009)의 연구는 정책 기업가정신의 활동이 몇몇 연구에서 주목받아왔다(Crowley, 2003; Kingdon, 1984, 1995; Mintrom, 2000; Roberts & King, 1991; Weissert, 1991). 그러나 정책기업가정신의 개념이 아직 통합되지 않았다는 것을 언급하며 정책 기업가정신의 개념과 정책 변화를 설명함에 있어서 정책 기업가정신의 사용에 대해 검토한다. Mintrom & Norman(2009)은 정책변

화의 특정한 옹호자들(advocates)은 의욕적인 개인 또는 소규모의 단체로 정책문제들의 관심을 더 집중시키고, 혁신적인 정책 해결책들을 제시할 수 있다. 그리고 지지자들의 연합을 만들 수 있고, 입법 조치를 확보할 수 있다고 한다. 그러한 옹호자들은 고도의 기업가적인 모습을 드러내기 때문에 성공을 성취한다고 정책 학자들은 주장한다. 여기서 정책변화의 그러한 옹호자들을 정책 기업가로서 정의한다.

Mintrom & Norman(2009)은 특히 Kingdon(1984; 1995), Mintrom(2000), 그리고 Roberts and King(1996)에 따라, 정책 기업가정신에 중심적인 4가지 요소들인 사회적 민감성(social acuity), 문제정의(defining problem), 집단 구축(building teams), 솔선수범(leading by example)을 제시한다.<sup>11)</sup>

## 8)Meijerink & Huitema(2010)의 연구

Meijerink & Huitema(2010)는 물 전환 정책을 실현함에 있어서 정책기업가들의 역할에 초점을 맞추고 연구를 하였다. 정책 기업가들이 물 정책에서 주요 변화를 실현시킴에 있어서 어느 정도의 역할을 하는지, 이러한 정책기업가들은 누구이며, 그리고 그들이 변화를 초래하는 전략은 무엇인지를 알고자 하였다. 사례들의 관찰은 개인 정책기업가들은 정부, 정당, 비정부기구 또는 전문가 집단들을 포함한 어느 곳에서든지 찾을 수 있다는 Kingdon(1995)의 이론을 입증하였다. 사례들은 개인 기업가들의 역할을 분명히 보여줌에도 공동의 정책기업가 정신이 중요하다는 것을 보여주었다. 또한 기업가적 관료들, 정치인들, 전문가들, 또는 비정부기구의 대표들이 모든 국가들에서 중요한 역할을 하는 반면에, 기부자 조직들이 저소득 또는 중산층 국가들에서 정책기업가의 역할을 한다고 말했다. 기부자 조직들은 관리 전환을 위한 요구들을 포함해, 엄격한 재정지원 조건들의 공식화를 통해 변화를 명령할 수 있었다. 그러나 기부자 조직들이 정책변화를 조건의 공식화를 통해 재정지원으로 강요하는 위치에 있는 반면에, 대부분 다른 정책기업가들은 먼저 그들의 아이디어를 위해 주의를 끌고 지지자들을 모을 필요가 있었다. 그로 인해 연합을 구축하는데 이러한 연합에는 세 가지 유형이 있다고 하였다.

첫째, 매우 비슷한 생각, 신념, 그리고 가치들을 나누는 구성원들로 이뤄진 연합이다. 둘째, 일명 전략적 제휴라고 불리는, 동일한 정책신념, 가치선호, 또는 세계관을 공유하지 않지만 특정한 정책 변화의 실현에 있어서는 관심을 공유하는 구성원들로 이루어진 집단이다. 셋째, 신념, 문제인식, 정책선호 어느 것도 공유하지 않지만 그들의 다른 목적들을 실현시키기 위해 서로 의존하는 구성원들로 이루어진 집단이다.

그리고 Meijerink & Huitema(2010)는 성공적인 기업가들의 조건에 대해 말했다. 첫째, 성공적인 기업가들은 옹호와 중개 전략들의 균형을 유지할 수 있다. 둘째, 성공적인 정책 기업가들은 네트워크를 잘 구축한다. 셋째, 성공적인 정책 기업가들은 쟁점들을 전략적으로 구성하기 위해 서술함으로써

11) Mintrom & Norman(2009)은 정책 기업가의 연구를 강조해온 이전의 논의들은 더 넓은 정책 변화의 이론화들과 정책 기업가정신의 개념 사이에서 적합성들을 거의 고려하지 않았다고 비판한다. 그들은 그 개념의 통합을 용이하게 하기 위해, 정책변화의 확립된 이론을 포함시켰다.

변화를 정당화시키고 지지자들을 끌어 모은다. 넷째, 성공적인 정책 기업가들은 기회의 창들을 그들의 실행가능성을 입증하고 매력적인 정책 대안들을 시험하고 발달시킴으로써 예상한다. 다섯째, 성공적인 정책기업가들은 장소 조작과 장소 물색의 전략들을 이용하거나 또는 새로운 아이디어를 의사결정 과정에 추가하기 위해 새로운 장소들을 만든다. 여섯째, 성공적인 정책기업가들은 새로운 아이디어를 제도화하려고 하고, 그러한 방법으로 미래 변화에 장애물을 만들고자 한다. 일곱째, 성공적인 정책기업가들은 그들이 활동하고 있는 제도적인 체제의 아주 많고 철저한 지식을 갖고 있고 그 체제를 어떻게 사용하는 지를 안다.

## 9) Scholten(2010)의 연구

Scholten(2010)은 공공 관리에서 리더십의 역할에 관한 문헌의 개요와 이 개요에서 이론들로부터 나타나고 있는 리더십의 다양한 유형을 제공한다. 문헌에서 발견된 리더십의 유형들 사이에서 그의 실증적인 연구에 이어 과감한 의사결정의 유형을 배치하고, 실증적인 연구와 리더십 유형들에 대한 다양한 이론적인 개념들과의 대면(confrontation)으로 리더십 행동의 개념적 구조도를 만든다. 그러한 구조도를 제시하여 리더십의 역할과 특히 정책 혁신의 과정에서 과감한 의사결정을 이해하고 탐구하는데 도움을 줬다. 그는 변화의 (정치적)과정에서 개인 행위자들의 역할에 대한 몇몇의 다른 견해들을 서술하고 리더십의 관점에서 분석했다. 그는 이론적 제시에서 Burn(1978)의 정치적 리더십의 두 가지 유형의 확인을 참고한 Bass(1985)의 거래적 리더(transactional leader)와 변혁적 리더(transformational leader), Kingdon의 정책 기업가(the policy entrepreneur), Williams의 경계 확장자(the boundary Spanner), Sabatier의 정책 중개자(the policy broker), Paul't Hart의 혁신 리더를 제시하였다.

Bass가 제시한 두 가지 리더십에서 변혁적 리더십(transformational leader)은 자신이 옳다고 생각하는 것에 대해 성공적으로 입증하는 비전, 자신감 그리고 정신력을 필요로 한다라고 제시했다(Bass, 1985: 17). 성공한 변혁적 리더는 분명한 목적, 이미지 구축, 신뢰 증명, 자극적인 동기를 포함하고 이러한 행동들로 주변의 조력자들에게 확신시키고 동기를 부여할 수 있다(Kuhnert & Lewis, 1987: 650)라고 제시했다. 이러한 부분은 Kingdon의 정책 기업가로서 알려진 개인 행위자와 매우 관련이 있다.

<표 3> 정책 기업가 국외 선행연구 정리

저자	정책 기업가의 정의 및 범위	비고
Kingdon (1984; 1995; 2011)	정책기업가(Policy entrepreneur)은 그들의 자원을 그들이 선호하는 미래의 정책 대안에 기꺼이 투자 하는 사람들이다.	다중흐름모형에 대해 처음으로 논의를 하였음.
Roberts and King(1991)	정책기업가(Policy entrepreneur)는 정부의 공식적인 위치 외부에서 새로운 생각들을 공공실천으로 도입, 변형, 시행하는 것을 도와줌. 정책기업가를 정책(입법) 옹호자, 정책 관리자, 박식한 사람들로부터 구분하였음.	정부 외부에서 다양한 지위를 가진 정책 분석가, 교육자/저자, 비영리단체장, 교수, 로비집단의 우두머리, 공무원집단의 상임이사 등이 있음.
Grady (1992)	정책 기업가에 대한 언급이 없지만 관리자를 혁신 촉진의 중심적인 역할에 배치하였음.	
King and Roberts (1992)	공공기업가(Public entrepreneur)은 혁신 과정의 세 단계들: 발생, 계획, 공공 부문의 혁신적인 아이디어들의 시행에 관여하는 사회적 행위자들임. 정책기업가(Policy entrepreneur)은 이중 혁신을 시행하기 위해서 정부 체제의 공식적인 영역 외부에서 활동하는 자들임.	일련의 테스트들을 통해 7가지 유형의 정책 기업가의 성격을 발견하고, 정책기업가(Policy entrepreneur)와 행정기업가(Executive entrepreneur)의 유사점 점과 차이점에 대해 논의하였음.
Williams (2002)	경계확장자에서기업가(entrepreneur)적 요소는 복잡한 공공정책 문제들의 해결에서 새로운 아이디어, 독창성, 수평적 사고 그리고 전문적이고 조직적인 관습과 규범들의 '더 발전된 지식을 받아 드리기 위해 낡은 지식을 과감하게 버리는'(Unlearning)을 요구함.	
Zahariadis (2007)	정책기업가(Policy entrepreneur)는 세 흐름들을 결합하려고 시도하는 개인 또는 공동의 행위자들임. 정책기업가들은 단지 특정한 대안들의 지지자들보다 뚜렷한 영향을 미침.	다중흐름모형에 논의를 하고 분석들을 제시하였음.
Mintrom and Norman (2009)	정책변화의 정책 기업가들은 의욕적인 개인 또는 소규모의 단체로 정책문제들의 관심을 더 집중시키고, 혁신적인 정책 해결책들을 제시할 수 있으며, 지지자들의 연합을 만들 수 있고, 입법초치를 확보할 수 있음.	
Meijerink and Huiteimea (2010)	정책기업가들은 정책 변화를 위한 특정한 제안에 그들의 자원을 기꺼이 쏟고자 하는 공통된 마음을 공유하며 좋은 네트워크 전략들을 가지고 있고 상당한 인내심을 가지고 있음.	기부자 조직을 정책기업가의 개념에 포함시킴.
Scholten (2010)	이론에서 Kingdon의 정책 기업가(policy entrepreneur)를 제시하고 실증적인 연구를 통하여 그 관련성을 제시하였음.	Kingdon이 제시한 다양한 사회적 계급, 저자는 자신의 실증적 연구에서 네덜란드 선출직 공무원들을 사용함.

위에서 제시된 국외논문에서 볼 수 있듯이, 정책 기업가에 대한 대다수의 연구에서 정책 기업가에 대한 개념이 아직 넓게 통합되지 않고 있음을 알 수 있다. 정책 기업가의 연구를 강조해온 이전의 논의들은 더 망라하는 정책 변화의 이론화들 사이에서 적합성들을 거의 고려하지 않아왔다(Mintrom & Norman, 2009). 그러나 최근 정책 기업가에 대한 논의에서 다른 포괄적인 정책 변화의 이론화들을 포괄하려는 방향으로 변화를 보이고 있다. 기존에는 기업가에 대한 설명을 공공 기업가 또는 관리자(Zegans, 1992; Grady, 1992; King & Roberts, 1992)의 측면으로 접근하려 했다. 그러나 최근 기부자 조직(donor organization)이나 경계확장자(William, 2002)와 같이 기업가적 요소를, Sabatier(2007)의 옹호연합이론에서의 정책 중개자(policy broker)와 같이 다른 정책 변화의 이론화들을 포함하는 것을 고

려하고 있다는 것을 발견할 수 있다.

### III. 연구설계

#### 1. 사례의 선정이유 및 연구 범위

본 연구는 전두환 추징법의 사례를 다음과 같은 이유로 연구 대상 사례로서 선정했다. 오랜 기간 동안 진전이 없던 전두환 추징금에 관한 문제가 현 정부에 들어와서 급진전을 이룬 현상의 이유에 대해 의문을 가지게 되었고 이러한 이유를 다중흐름 모형을 통한 분석을 통해 찾아낼 수 있고 생각했다. 본 연구의 연구 범위 및 방법은 다음과 같다. 첫째, 시간적 범위는 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부 그리고 박근혜 정부에 이르기까지 전두환 추징금 관련 법률이 공포된 때까지로 설정한다. 둘째, 전두환 추징금이 선포된 김영삼 정부로부터 전두환 추징법이 제정된 현재 박근혜 정부까지 정권별로 문제, 정치, 정책대안 흐름들을 분석하는 비교연구를 실시하였다. 마지막으로 본 연구는 이차적 자료를 중심으로 연구를 하였으며, 사용한 이차적 자료로는 국내외 학술논문들, 뉴스기사, 국회의안정보시스템, 법제처 사이트를 이용하였다.

#### 2. 연구모형과 분석지표

본 연구는 이러한 연구가설을 증명하기 위하여 아래와 같은 Zahariadis(2007)가 제시한 논의가 확장된 다중흐름 모형의 분석지표를 활용하여 정권별로 분석을 시도하였다. 조직화된 무정부 상태를 상징하는 Cohen, March, Olsen의 쓰레기통 모형을 기반으로 한 Kingdon(1984; 1995; 2011)의 다중흐름모형보다 중앙집권체제에 맞추어 정치의 흐름에서 정당의 이념을 중요한 변수로 제시한 Zahariadis(2007)의 다중흐름모형의 분석틀이 우리나라의 사례연구에 더 적합하다고 판단했다. 본 연구는 기존의 Zahariadis(2007)의 정책흐름 변수들 중에 발의된 의안 변수를 추가하였다. 이는 정권별로 전두환 추징금 문제를 해결하기 위한 의안들이 발의되었는지 아닌지의 여부에 따라 정책흐름이 흘렀는지 안 흘렀는지에 따라 구분했으므로 이와 같은 변수를 추가하였다. 본 연구의 변수들의 측정기준은 다음과 같다.

<표 4> 문제흐름 판단기준 분석지표

문제 흐름	변수	내용
	지표	선고받은 추징금 금액, 추징한 추징금 금액, 남은 추징금 금액
	초점 사건	추징금을 추징한 사건, 전두환 추징금 문제의 해결에 영향을 준 사건, 전두환 추징금에 대한 국민의 여론에 영향을 준 사건
	피드백	이전의 전두환 추징금 문제를 해결하기 위한 의안들이나 정책들에게서 받은 영향
	업무의 과부하	전두환 추징금 문제를 해결하는데 방해를 주는 다른 분야들의 과도한 업무

본 연구는 문제의 흐름에 대해 전두환 전 대통령이 선고받은 추징금 금액, 검찰이 추징한 금액, 추징되지 못하고 남아있는 금액을 통해 지표를, 전두환 전 대통령의 추징한 사건, 전두환 추징금 문제의 해결에 영향을 준 사건, 전두환 추징금에 대한 국민의 여론에 영향을 준 사건을 통해 초점사건을, 이전의 전두환 추징금 문제를 해결하기 위해 의안들이나 정책들에게서 받은 영향을 통해 피드백을, 전두환 추징금 문제를 해결하는데 방해를 주는 다른 분야들의 과도한 업무를 통해 업무의 과부하를 확인하였다.

<표 5> 정치흐름 판단기준 분석지표

정치 흐름	변수	내용
	정당 이념	전두환 추징금 문제에 대한 각 정당의 의원들의 발언, 전두환 추징금 문제 해결을 위한 의안 발의 여부
	국가적 분위기	전두환 추징금에 대해 언급한 기사 건수, 전두환 추징금 문제에 대한 국민의 여론
	압력집 단의 캠페인	전두환 추징금 문제 해결을 촉구하는 단체의 시위
	정권 교체	새 대통령의 당선

정치의 흐름에 대해서는 전두환 추징금 문제에 대한 각 정당의 의원들의 발언, 전두환 추징금 문제 해결을 위한 의안 발의 여부를 통해 정당의 이념을, 전두환 추징금에 대해 언급한 기사 건수, 전두환 추징금 문제에 대한 국민의 여론을 통해 국가적 분위기를, 전두환 추징금 문제 해결을 촉구하는 단체의 시위를 통해 압력집단의 캠페인, 새 대통령의 당선을 통해 정권교체를 확인하였다.

<표 6> 정책흐름 판단기준 분석지표

정책 흐름	변수	내용
	발의된 의안	전두환 추징금 문제 해결을 위한 내용을 담은 발의된 의안들
	실행 가능성	정책이 산출될 수 있는 상황인지, 정책을 산출시킬 정책기업가가 있는지 여부
	가치 수용성	반대하는 정당들과 합의될 수 있는 의안인지 여부

정책의 흐름에 대해서는 전두환 추징금 문제 해결을 위한 내용을 담은 발의된 의안들을 통해 발의된 의안을 확인하고, 정책이 산출될 수 있는 상황이었는지, 정책을 산출시킬 정책기업가가 있었는지 없었는지를 판단해 실행가능성을 확인하고, 발의된 의안들이 반대의 이념을 가진 정당들과 합의될 수 있었던 의안인지 아닌지를 판단해 가치수용성을 확인하였다.

<표 7> 정책의 창 판단기준 분석지표

정책의 창	변수	내용
	법률 의결 및 공포	‘공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안’(이하 전두환추징법)이 의결되어 공포 되었는가 여부

정책의 창에 대해서는 ‘공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안’(이하 전두환추징법)이 의결되어 공포 되었는가를 기준으로 정책의 창이 열리고 닫히고를 확인하였다.

<표 8> 정책기업가 판단기준 분석지표

정책 기업가	변수	내용
	자원	전두환 추징법이 산출되기 위해 사용할 자원이 있는지 여부
	접근	전두환 추징법을 산출하기 위해 필요한 자들에게 접근할 수 있는지 여부
	전략	전두환 추징법을 산출하기 위한 전략을 사용했는지 여부

정책기업가에 대해서는 전두환 추징법이 산출되기 위해 사용할 자원이 있는지, 전두환 추징법을 산출하기 위해 필요한 자들에게 접근할 수 있는지, 전두환 추징법을 산출하기 위한 전략을 사용했는지를 기준으로 정책기업가를 확인하였다.

#### IV. 연구 분석

##### 1. 김영삼 정부(1993-1998)의 정책과정 분석

1)문제의 흐름

김영삼 정부 시기에서 찾을 수 있었던 지표들로는 전두환 전 대통령이 추정금 2205억 원을 선고받은 것, 검찰이 그 중 312억 9000만원을 추정한 것이 있었다. 발생한 초점사건들로는 1997년 4월, 전두환 전 대통령이 뇌물수수과 반란 등 혐의로 기소되어 대법원에서 무기징역과 함께 추정금 2205억 원을 부과를 선고 받은 것과 그해 12월 무기징역이 특별 사면 된 일이 있었다. 그러나 무기징역은 특별 사면 되었지만 추정금은 그대로 남았고 길고 긴 전두환 추정금 환수 문제가 시작되었다. 처음 전두환 추정금 문제가 시작된 때였기에 이전의 정책들에서의 피드백은 확인할 수 없었다. 업무 과부하 측면은 주관적인 문제임으로 확인할 수 없다고 보았다.

<표 9> 김영삼 정부 문제흐름

문제 흐름	변수	내용
	지표	추정금 2205억원을 선고 받음, 검찰이 312억 9000만원을 추정함.
	초점 사건	1997년 4월, 전두환 전 대통령이 뇌물수수과 반란 등 혐의로 기소되어 무기징역과 함께 추정금 2205억원을 부과를 선고 받음. 전두환 전 대통령과 노태우 전 대통령이 1997년 12월에 특별사면 됨.
	피드백	X(전두환 추정금 문제가 시작된 때였기에 이전의 정책에서의 피드백은 없었음.)
	업무 과부하	X(주관적인 문제임에 확인할 수 없다고 보았음.)

2)정치의 흐름

그 당시의 정당이념으로는 그 후 다가올 대선에서 한나라당 이회창 후보는 전두환 전 대통령의 사면을 주장했고, 국민회의의 김대중 총재는 “시기상조”에서 “그분들(노태우, 전두환 전 대통령)이 반성하는 모습을 보이지 않는다고 해도 똑같이 대할 수는 없다”라고 입장을 선회했다. 그 시기 여론은 전두환 전 대통령의 첫 선고에 대해 역사적 진일보라는 반응을 보였고, 전두환 전 대통령의 수감 특별 사면에는 반대하는 분위기였다. 전두환 추정금 환수를 바라는 단체들의 시위는 확인할 수 없었고 김영삼 대통령 재임기간 동안에 전두환 전 대통령이 추정금을 선고 받고 전두환 추정금 문제가 시작되었으므로 정권교체도 확인 할 수 없었다.

<표 10> 김영삼 정부 정치흐름

정치 흐름	변수	내용
	정당 이념	한나라당 이회창 대선 후보는 “전두환 전 대통령 사면하자”라고 주장함. 국민회의 김대중 총재는 아직 시기상조라는 입장에서 “그분들이 반성하는 모습을 보이지 않는다고 해도 똑같이 대할 수는 없다” 라고 입장을 선화함.
	국가적 분위기	무기징역과 추징금 선고를 역사적 진일보라고 여론이 일었고, 또 그 후 전두환 전 대통령의 수감 특별사면에 반대함
	압력집단의 캠페인	X(전두환 추징금 환수를 바라는 단체들의 시위를 확인할 수 없음.)
	정권 교체	X(김영삼 대통령 재임기간 동안에 전두환 전 대통령이 추징금을 선고받음.)

### 3) 정책의 흐름

전두환 추징금 문제가 시작 된 것이 김영삼 정권의 말기이였으므로 전두환 추징금 문제 해결을 위한 내용을 담은 발의 된 의안들을 확인할 수 없었다. 이에 당연히 실행가능성과 가치수용성도 확인할 수 없었다.

### 4) 정책기업가

정책기업가의 조건을 갖춘 행위자를 찾을 수 없었기에 정책기업가를 확인할 수 없었다.

### 5) 정책의 창

전두환 추징법이 산출되지 않았으므로 정책의 창이 열리지 않았다고 확인하였다.

## 2. 김대중 정부(1998-2003)의 정책과정 분석

### 1)문제의 흐름

김대중 정부시기에 확인 할 수 있었던 지표로는 검찰이 약 2억 1000만원을 추징한 것이 있었다. 발생한 초점사건들로는 2000년에 검찰이 전두환 전 대통령의 벤CM를 압류, 경매 및 처분함으로써 9828만원을 환수한 것과 2001년에 검찰이 전두환 전 대통령의 장남 명의의 콘도 회원권을 경매에 넘겨 1억 1194만원을 환수한 사건이 있었다. 이전의 정부들에서 전두환 추징금을 해결하기 위한 정책들이나 대안들이 없었으므로 피드백은 확인 할 수 없었다. 업무과부하 역시 주관적인 문제임에 확인할 수 없다고 보았다.

<표 11> 김대중 정부 문제흐름

문제 흐름	변수	내용
	지표	추징금 약 2억 1000만원을 추징함.
	초점 사건	2000년, 검찰이 전두환 전 대통령 명의의 벤츠 압류, 경매 및 처분함. 2001년, 검찰이 장남 명의의 콘도 회원권을 경매에 넘김.
	피드백	X(이전의 정부들에서 전두환 추징금을 해결하기 위한 정책들이나 대안들이 없었음.)
	업무 과부하	X(주관적인 문제임에 확인할 수 없다고 보았음.)

2) 정치의 흐름

2000년대 들어서서 추징금 공소시효가 돌아옴으로써 전두환 추징금 문제에 대한 여론이 다시 증가하였다. 이는 한국언론진흥재단의 기사검색 기준으로 전두환 추징금 사건 언급빈도가 전년도 74건에서 141건으로 증가함에서 볼 수 있었다. 전두환 전 대통령은 추징금 관련 질문에 “(돈이) 없으니 못 낸다.”라고 하였고, 요란한 지방 행차 비용에 대해서도 “밥은 초청하는 데서 준다.”라는 식의 발언을 하였으나, 강제 집행 당시 나온 벤츠와 회원권으로 인하여 여론의 비난과 의혹은 여전했다. 또한 추징금 진행의 지지부진함으로 “전직 대통령에 대한 배려가 지나치다.”라는 비판도 나오고 있었다. 이에 한나라당 안택수 의원은 “전전대통령은 막대한 돈이 드는 정치활동을 재개하기 보다는 추징금부터 납부하라.”고 발언하였는데 이에서 정당의 이념을 확인 할 수 있었다. 전두환 추징금 환수를 바라는 단체들의 시위를 확인할 수 없었으므로 압력단체의 캠페인은 확인할 수 없었다. 김대중 새 정부가 출범했기에 정권교체는 확인할 수 있었다.

<표 12> 김대중 정부 정치흐름

정치 흐름	변수	내용
	정당 이념	한나라당 안택수 의원 “전두환 전 대통령은 막대한 돈이 드는 정치활동을 재개하기보다는 추징금(1,892억여원)부터 납부하라.”고 발언함.
	국가적 분위기	추징금 공소시효가 2000년대에 들어 다시 돌아옴으로써 전두환 추징금 문제에 대한 관심이 다시 증가함.(전두환 추징금 사건 언급 빈도가 74건에서 141건으로 증가함.) 추징금 관련 얘기가 나올 때면 “없으니 못 낸다.”라고 하였고, 요란한 지방행차 비용에 대해서도 “밥은 초청하는 데서 주고”라는 식의 발언을 했으나 강제 집행 시 나오는 벤츠와 회원권으로 여론의 비난과 의혹은 여전했음. 또한 추징금 진행의 지지부진함으로 “전직 대통령에 대한 배려가 지나치다.”라는 비판이 나옴
	압력집단 의 캠페인	X(전두환 추징금 환수를 바라는 단체들의 시위를 확인할 수 없었음.)
	정권 교체	김대중 정부가 들어섬.

3) 정책의 흐름

김대중 정부 시기에도 전두환 추징금 문제 해결을 위한 내용을 담은 발의된 의안들을 확인 할 수 없었기에 정책의 흐름을 확인할 수 없었다.

4) 정책기업가

정책기업가의 조건을 갖춘 행위자를 찾을 수 없었기에 정책기업가를 확인할 수 없었다.

5) 정책의 창

전두환 추징법이 산출되지 않았으므로 정책의 창이 열리지 않았다고 확인하였다.

3. 노무현 정부(2003-2008) 정책과정 분석

1) 문제의 흐름

노무현 정부 당시 확인할 수 있었던 지표로는 검찰이 추징금 약 218억 원을 추징한 것이 있었다. 당시 발생한 초점사건들로는 2003년에 검찰이 전두환 전 대통령 자택의 물품 49점을 압류해 경매에 넘겨 1억7950만원을 추징한 사건, 연희동 자택 별채를 경매에 넘겨 16억4800만원을 추징한 사건, 2003년에 추징금 추정 과정에서 전두환 전 대통령이 “내 전 재산은 29만원 뿐”이라고 발언하고 소유 예금 29만원을 자진 납부한 사건, 2004년에 부인 이순자 씨가 ‘비자금 사건’ 당시 자신이 관리하던 130억 원과 친인척에게서 모은 70억 원 등 200억 원을 대납한 사건들이 있었다. 이전의 정부들에서 전두환 추징금을 해결하기 위한 정책들이나 대안들이 없었으므로 피드백은 확인 할 수 없었고 업무 과부하는 주관적인 문제임에 확인할 수 없다고 보았다.

<표 13> 노무현 정부 문제흐름

	변수	내용
문제 흐름	지표	추징금 약 218억원을 추징함.
	초점 사건	2003년 검찰이 전두환 전 대통령 자택의 물품 49점 압류, 별채 경매에 넘김. 2003년 추징과정에서 전두환 전 대통령이 “내 전 재산은 29만원뿐” 발언함. 2004년 부인 이순자씨가 추징금 200억원을 대납함.
	피드백	X(이전의 정부들에서 전두환 추징금을 해결하기 위한 정책들이나 대안들이 없었음.)
	업무 과부하	X(주관적인 문제임에 확인할 수 없다고 보았음.)

2) 정치의 흐름

2003년에도 마찬가지로 추징금 공소시효가 돌아옴으로써 전두환 추징금 문제에 대한 여론이 증가하였다. 이뿐만 아니라 2003년 추정 당시, 법원에서 전두환 전 대통령은 “내 전 재산은 29만원” 이라고 밝혔으나, 매년 수십 명의 측근들과 골프를 치는 등의 사치 행위를 보여줌으로써 전두환 추징금 문제에 대한 비난의 여론은 더욱 악화 되었다. 이는 한국 언론 진흥재단(kinds)을 기준으로 전두환 추징금 사건 언급빈도가 전년도 20건에 비해 291건으로 크게 증가한 것에서 볼 수 있다. 민주노동당과 국민개혁신당 등 시민, 사회단체 소속 10여명이 전두환 전 대통령 자택 앞에서 시위운동을 한 것에서 압력집단의 캠페인을 확인할 수 있었고 노무현 새 정부가 들어섰기에 정권교체 역시 확인할 수 있었다.

<표 14> 노무현 정부 정치흐름

	변수	내용
정치 흐름	정당 이념	X(확인할 수 없음.)
	국가적 분위기	“29만원밖에 없다” 는 전두환 전 대통령이 매년 수십 명의 측근들과 골프를 치는 등의 행위로 인해 여론이 악화됨.
	압력집 단의 캠페인	민주노동당과 국민개혁신당 등 시민, 사회단체 소속 10여명이 전두환 전 대통령 자택 앞에서 시위운동을 함.
	정권 교체	노무현 정부가 들어섬.

3) 정책의 흐름

노무현 정부 시기에도 전두환 추징금 문제 해결을 위한 내용을 담은 발의된 의안들을 확인 할 수 없었기에 정책의 흐름을 확인할 수 없었다.

4) 정책기업가

정책기업가의 조건을 갖춘 행위자를 찾을 수 없었기에 정책기업가를 확인할 수 없었다.

5) 정책의 창

전두환 추징법이 산출되지 않았으므로 정책의 창이 열리지 않았다고 확인하였다.

4. 이명박 정부(2008-2013)의 정책과정 분석

1) 문제의 흐름

이명박 정부 당시 확인 할 수 있었던 지표로는 검찰이 추정금 304만 7000원을 추정한 것이 있었다. 당시 발생한 초점사건들로는 검찰이 2008년 6월에 은행 채권 추심 통해 4만 7000원을 추정한 사건, 2010년 10월에 전두환 전 대통령이 강연으로 인한 소득이 발생했다고 300만원을 자진 납부한 사건들이 있었다. 이전의 정부들에서 전두환 추정금을 해결하기 위한 정책들이나 대안들이 없었음으로 피드백은 확인 할 수 없었고 업무 과부하는 주관적인 문제임에 확인할 수 없다고 보았다.

<표 15> 이명박 정부 문제흐름

문제흐름	변수	내용
	지표	추정금 304만 7000원을 추정함.
	초점사건	검찰이 2008년 6월에 은행 채권 추심 통해 4만7000원을 추정함. 2010년 10월에 전두환 전 대통령이 강연으로 인한 소득이 발생했다고 300만원을 자진 납부함.
	피드백	X(이전의 정부들에서 전두환 추정금을 해결하기 위한 정책들이나 대안들이 없었음.)
	업무과부하	X(주관적인 문제임에 확인할 수 없다고 보았음.)

2) 정치의 흐름

2012년에 들어오면서 추정금 공소시효가 다시 돌아오는 2013년이 다가오면서 전두환 추정금 문제에 대한 여론이 다시 증가하는 추세를 보였다. 이는 한국 언론 진흥재단(kinds)을 기준으로 전두환 추정금 사건 언급빈도가 전년도 108건에 비해 161건으로 증가한 것에서 볼 수 있다. 게다가 2010년 10월의 전두환 전 대통령의 300만원 자진 납부는 추정을 피하기 위한 꼼수라는 비난의 여론도 일어났다. 민주당은 전두환 추정법을 통해 전두환 추정금 문제를 해결해야 한다고 하였고 이와 관련된 법안들을 발의 하였다. 2012년 김동철 민주통합당 의원은 “특정 고위 공직자 추진 특례법을 가족 범위까지 확장하여 추진하자” 라고 하였고, 민주통합당은 “추정금 납부를 악의적으로 회피하는 경우 강제 집행이 가능하도록 하는 법 개정이 필요하다”라고 하였다. 이에 반해 새누리당은 전두환 추정법의 의의는 나쁜 것은 아니지만 연좌제의 폐지에 반하는 문제, 강제노역이 가지는 이중처벌의 문제 등을 거론하며 반대 의사를 내비쳤다. 전두환 추정금 환수를 바라는 단체들의 시위를 확인 할 수 없었음으로 압력단체의 캠페인은 확인할 수 없었다. 이명박 새 정부가 들어섰기에 정권교체 역시 확인할 수 있었다.

<표 16> 이명박 정부 정치흐름

	변수	내용
정치흐름	정당 이념	민주당: 전두환 추징법을 통해 전두환 추징금 문제를 해결해야 한다. 김동철 민주당 의원특정 고위 공직자 추진 특례법을 가족 범위까지 확장하여 추진하자고 함. 민주통합당 추징금 납부를 악의적으로 회피하는 경우 강제 집행이 가능하도록 하는 법 개정이 필요하다고 함. 새누리당: 전두환 추징법 자체를 반대하는 것은 아니지만 여러 문제가 될 부분이 있음.
	국가적 분위기	공소시효를 앞두고 300만원 자진 납부는 추징을 피하기 위한 꼼수라는 여론의 비난이 일어남
	압력집단의 캠페인	X(전두환 추징금 환수를 바라는 단체들의 시위를 확인할 수 없었음.)
	정권 교체	박근혜 정부가 들어섬.

3) 정책의 흐름

2012년에 들어오면서 2012년 6월 18일, 김동철 의원 외 15인이 국회에 특정고위공직자에 대한 추징 특례 법안을 제출, 2012년 7월 9일, 유기홍 의원 등 26인이 국회에 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안 제출, 2012년 11월 15일, 김제남 의원 등 11인이 국회에 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안, 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 일부 개정 법률안, 형법 일부 개정 법률안, 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법 일부 개정 법률안을 제출하는 등 전두환 추징금 문제를 해결하려는 많은 법안들이 발의되었다. 이들은 전두환 전 대통령 외의 그 가족에게도 추징금을 추징할 수 있도록 하는 것, 추징금 납부에 충실하지 않을 시 강제노역을 지게 하자는 등의 내용을 담고 있었다. 당시 전두환 전 대통령의 가족들의 재산의 출처를 충분히 의심해볼만한 상황이었고 이러한 법안들에 찬성하는 여론들도 있었다. 하지만 전두환 추징금 환수에 대한 여론이 극에 달하게 되는 2013년 전의 상황이었고 강제노역을 지게 하는 사항등에 반대하는 새누리당과 합의할 수 없었고 정책 산출에 힘을 실어줄 정책기업가가 없었기에 위의 법안들은 의결되지 못하고 표류되었다.

<표 17> 이명박 정부 정책의 흐름

	변수	내용
정책흐름	발의된 의안	2012년 6월 18일, 김동철 의원 외 15인이 국회에 특정고위공직자에 대한 추징 특례 법안을 제출함. 2012년 7월 9일, 유기홍 의원 등 26인이 국회에 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안 제출함. 2012년 11월 15일, 김제남 의원 등 11인이 국회에 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안, 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 일부 개정 법률안, 형법 일부 개정 법률안, 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법 일부 개정 법률안을 제출함.
	가치 수용성	추징금을 납부 하지 않을시 강제 노역을 지게 하자는 내용이 포함되어 있었음으로 그에 반대하는 새누리당의 가치에 부합할 수 없었음.

&lt;표 17&gt; 이명박 정부 정책의 흐름(계속)

정책흐름	변수	내용
	실행 가능성	전두환 전 대통령의 가족들의 재산의 출처를 충분히 의심해볼만 하였고 이러한 법안들에 찬성하는 여론들도 있었지만 전두환 추징금 환수에 대한 여론이 2013년에 극에 달하기 이전이었고, 반대하는 새누리당과 합의할 수 없었음. 정책의 산출에 힘을 실어주는 정책기업가가 없었음.

#### 4) 정책기업가

전두환 추징금 문제를 해결하기 위한 법안들을 국회에 발의한 의원들을 정책기업가로 볼 수도 있으나 반대 세력들을 설득시킬 힘이 없었고 노력도 보이지 않았다. 그리고 전두환 추징법에 대한 정책의 창을 열고 정책을 산출 시킬 자원과 접근성도 부족하였다. 이에 국회에 개정안들을 발의한 의원들은 정책기업가가 아닌 전두환 추징법 정책 과정에서의 행위자들로 볼 수 있다고 보았다.

#### 5) 정책의 창

전두환 추징법이 산출되지 않았으므로 정책의 창이 열리지 않았다고 확인하였다. 세 흐름이 결합될 기회가 있었지만 이를 활용해 정책의 창을 열고 정책을 산출할 정책기업가의 부재로 전두환 추징법에 대한 정책의 창이 열리지 못했다.

### 5. 박근혜 정부(2013~)의 정책과정 분석

#### 1) 문제의 흐름

현 박근혜 정부시기에 확인 할 수 있었던 지표로는 남은 추징금이 1672억 원이나 남아있었고 전두환 추징금 환수 시효가 2013년 10월에 끝나는 것이 있었다. 이러한 지표들은 국민들의 전두환 추징금 환수에 대한 여론을 불러일으켰고 이러한 여론은 전두환 추징법을 발의하는 데에 힘을 실어주었다. 이전 정부로부터의 피드백은 이명박 정부 때에 발의되었던 개정안들을 대안반영폐기 형식으로 반영한 것에서 찾을 수 있다. 발생한 초점사건으로는 검찰이 전두환 전 대통령 미납 추징금 전담 추적팀을 구성한 사건, 전두환 전 대통령의 장남 전재국씨가 영국의 버진 아일랜드에 페이퍼 컴퍼니를 설립한 의혹이 불거진 사건이 있었다. 업무 과부하는 주관적인 문제임에 확인할 수 없다고 보았다.

<표 18> 박근혜 정부 문제흐름

문제흐름	변수	내용
	지표	남은 추징금 1672억원, 추징금 시효가 2013년 10월 까지였음.
	피드백	이명박 정부에 발의 되었던 개정안들을 대안반영폐기 형식으로 반영함
	초점 사건	검찰이 전두환 전 대통령 미납 추징금 전담 추적팀 구성함. 전두환 전 대통령의 장남 전재국씨가 영국에 페이퍼 컴퍼니를 설립한 의혹이 불거짐.
	업무 과부하	X(주관적인 문제임에 확인할 수 없다고 보았음.)

2) 정치의 흐름

추징금 공소시효가 다가옴으로써 한국언론진흥재단(kinds)에서 검색한 기준으로 전두환 추징금 사건 언급 빈도 기사가 3951건에 달했고, 여론조사 전문기관인 모노리서치에서 실시한 전두환 추징법에 대한 국민 여론조사에서 찬성이 74%로 나온 것을 봤을 때 전두환 추징금에 대한 관심이 뜨거웠고 추징금 환수를 바라는 국가적 분위기였다. 정당의 이념으로는 민주당은 전두환 추징금 환수에 대한 강력한 찬성 입장을 보였고 전두환 추징법 제정이 반드시 필요하다고 보았다. 그에 반해 새누리당은 전두환 추징금 환수에 반대하는 입장은 아니었지만 전두환 추징법이 전두환추징금 사례가 아니고 다른 대상들에게도 쓰일 경우 연좌제의 부활이 될 수도 있고 추징금을 납부하지 않았을 때 강제노역을 지게 하는 것은 이중처벌의 문제가 있다고 발의된 개정안들에 반대 입장을 보였다. 압력 집단의 캠페인으로는 5.18역사왜곡저지대책위, 공권력피해구조연맹, 5.18 광주민주화운동 단체들의 시위운동이 있었다. 또한 박근혜 정부가 들어서면서 정권교체도 확인할 수 있었다.

<표 19> 박근혜 정부 정치흐름

정치흐름	변수	내용
	국가적 분위기	전두환 추징금 사건 언급 빈도가 3951건에 달함, 전두환 추징법에 대한 여론조사에서 찬성이 74%로 나옴.
	정당의 이념	민주당: 전두환 추징법의 제정은 반드시 필요함. 새누리당: 전두환 추징법 자체를 반대하는 것은 아니지만 여러 문제가 될 부분이 있음.
	압력집단의 캠페인	5·18역사왜곡저지대책위, 공권력피해구조연맹, 반민특위, 사법정의국민연대, 5.18 광주 민주화 운동 단체들이 시위운동을 펼침.
정권 교체	박근혜 정부 유지	

3) 정책의 흐름

발의된 정책대안들로는 2013년 5월 24일, 최재성 의원 등 11인이 제출한 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안, 2013년 5월 30일, 우원식 의원 등 26인이 제출한 범죄수익은닉의 규제 및 처벌

등에 관한 법률 일부 개정 법률안이 있었다. 그리고 위의 일부 개정안들과 이명박 정부 시기 때부터 제출된 일부 개정안들이 2013년 6월 26일에 법제사법위원회에서 대안반영 폐기 되었고 2013년 6월 27일에 법제 사법위원장이 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안을 대안 발의 하였다. 대안 발의된 개정안은 추징금을 납부하지 않았을 때 강제노역을 하게 하자는 사항을 없애며 새누리당의 합의를 이끌어 낼 수 있었고 전두환 추징금 환수에 대한 국민의 여론이 극에 달해 있었고 전두환 전 대통령의 가족들의 재산에 대한 충분한 의심이 가능했으므로 실행 가능했다.

<표 20> 박근혜 정부 정책흐름

정책흐름	변수	내용
	발의된 정책대안들	2013년 5월 24일, 최재성 의원 등 11인이 국회에 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안을 제출함. 2013년 5월 30일, 우원식 의원 등 26인이 국회에 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 일부 개정 법률안을 제출함. 2013년 6월 26일, 제출된 일부 개정안들이 법제사법위원회에서 대안반영 폐기 됨. 2013년 6월 27일, 법제 사법위원장이 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안을 대안발의 함.
가치 수용성	강제노역사항을 없앴으로써 새누리당이 개정안에 합의를 함	
실행 가능성	전두환 추징금 환수에 대한 국민의 여론이 극에 달해 있었고 전두환 가족들의 재산에 대해 충분히 의심이 가능했으므로 실행 가능했음.	

#### 4) 정책기업가

박근혜 대통령은 대통령이라는 지위 아래 전두환 추징법을 산출하기 위해 활용할 수 있는 자원들이 많았다. 언론을 활용하여 전두환 추징금 환수를 요구하는 국민들의 여론에 힘을 실어주고 대통령이라는 자신의 지위를 활용하여 국정과제에 ‘비정상의 정상화’를 넣어 전두환 추징금 환수에 대한 강력한 의지를 보여 전두환 추징법 산출에 합의를 보지 못하던 국회가 합의를 보게 만들었다. 또한 국무회의를 열어 전두환 추징법 산출에 중요한 역할을 하는 고위인사들을 만나 그 동안의 정부는 전두환 추징금 문제에 대해 뭘 한 거냐며 과거정부들을 비난하였다. 이렇게 박근혜 대통령은 자신들의 정부를 청렴한 정부로 상징화 하며 전두환 추징금 환수를 ‘비정상의 정상화’의 첫 과제로 상징화시켰다.

<표 21> 정책기업가 판단기준

정책 기업가	변수	내용
	자원	대통령이라는 지위 아래 사용할 수 있는 자원들이 많았음.
접근	대통령이라는 지위로 인해 정부, 국회, 공공기관들은 물론 대중에게도 접근성이 뛰어났음.	
전략	전두환 추징금 환수를 국정과제인 ‘비정상의 정상화’의 첫 과제로 상징화했음.	

## 5) 정책의 창

세 흐름들의 결합으로 정책의 창이 열려 전두환 추징금 환수 문제의 해결에 급진전을 준 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안(이하 전두환 추징법)이 의결 및 공포되었다. 추징금 시효가 2013년 10월에 끝나게 됨으로써 국민들의 전두환 추징금 환수에 대한 여론이 극에 달했고 이에 전두환 추징금 환수를 위한 의안들도 국회에 발의되었다. 이러한 시기에 정책기업가인 박근혜 대통령의 등장으로 합의를 보지 못하던 의안들이 박근혜 대통령의 강력한 의지 아래 합의를 보는 방향으로 의안들이 수정되면서 정책흐름이 2013년 들어 강화된 문제흐름과 정치흐름에 결합되어 정책의 창이 열려 전두환 추징법이 산출되었다.

<표 22> 박근혜 정부 정책의 창

	내용
정책의 창	정책의 창이 열려 전두환 추징금 환수 문제의 해결에 급진전을 준 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안이 의결 및 공포됨.

<표 23> 분석결과: '공무원 범죄에 관한 몰수 특례법' 정책과정의 분석

구분		김영삼 정부 (1993년 ~1998년)	김대중 정부 (1998년 ~ 2003년)	노무현 정부 (2003년 ~ 2008년)	이명박 정부 (2008년 ~ 2013년)	박근혜 정부 (2013년 ~)
문제 흐름	지표	추징금 2205억원을 선고, 검찰이 312억 9000만원을 추징.	추징금 약 2억 1000만원을 추징함.	추징금 약 218억원을 추징	추징금 304만 7000원을 추징함.	남은 추징금 1672억원, 추징금 시효가 2013년 10월
	초점사 건	1997년 4월, 전두환 전 대통령 뇌물수수와 반란 등 혐의 기소 무기징역 + 추징금 2205억원 부과 선고 1997년 12월에 특별사면	2000년, 검찰 전두환 전 대통령 명의의 벤츠 압류, 경매 및 처분 2001년, 검찰이 장남 명의로 콘도 회원권을 경매에 넘김.	2003년 검찰이 전두환 전 대통령 자택의 물품 49점 압류, 별채 경매에 넘김 2003년 추징과정에서 전두환 전 대통령이 “내 전 재산은 29만원뿐” 발언함. 2004년 부인 이순자씨가 추징금 200억원을 대납함.	검찰이 2008년 6월에 은행 채권 추심 통해 4만7000원을 추징 2010년 10월에 전두환 전 대통령이 강연으로 인한 소득이 발생했다고 300만원을 자진 납부	이명박 정부에 발의 되었던 개정안들을 재반영
	피드백	X	X	X	X	검찰이 미납 추징금 전담 추적팀 구성 +전두환 전 대통령의 장남 설립한 페이퍼 컴퍼니 의혹
	업무 과부하	X	X	X	X	X
정치 흐름	정당이 념	사면(이회창) vs. 사면취소(김대중) 대립	한나라당 의원 징금(1,892억여원)부터 납부 필요 발언	X	추징금 강제집행 vs. 강제집행은 고려	전두환 추징법 제정 여부로 대립
	국가적 분위기	무기징역과 추징금 선고 환영 여론	추징금 공소시효로 인해 전두환 추징금 문제에 대한 관심이 다시 증가	29만원 밖에 없다는 주장에 여론이 악화	공소시효를 앞두고 300만원 자진 납부는 추징을 피하기 위한 꼼수라는 여론의 비난	전두환 추징법에 대한 여론조사에서 찬성이 74%로 나옴
	압력집 단의 캠페인	X	X	민주노동당과 국민개혁신당 등 시민. 사회단체 소속 10여명이 전두환 전 대통령 자택 앞에서 시위운동을 함.	X	시민단체의 연합 시위운동

&lt;표 23&gt; 분석결과: '공무원 범죄에 관한 몰수 특례법' 정책과정의 분석(계속)

구분		김영삼 정부 (1993년 ~1998년)	김대중 정부 (1998년 ~ 2003년)	노무현 정부 (2003년 ~ 2008년)	이명박 정부 (2008년 ~ 2013년)	박근혜 정부 (2013년 ~)
정치 흐름	정권교 체	X	김대중 정부로 이동	노무현 정부로 이동	박근혜 정부로 이동	-
정책대 안 흐름	발의된 의안	X	X	X	추징특례법안 등 발의된 법안의 다수 제출됨.	누적된 대안들은 대안반영폐기, 이후 정책적으로 조율된 법제 사법위원장이 대안발의
	가치 수용성	X	X	X	추징금 미납부시 강제노역 포함 주장(새누리당 반대로 의결되지 않음)	강제노역사항을 삭제함으로써 새누리당이 개정안에 합의를 함
	실행 가능성	X	X	X	정책기업가의 부재로 정책조율이 되지 않음.	전두환 추징금 환수에 대한 국민의 여론 + 전두환 가족들의 은닉 재산 의심 가중
정책기 업가	자원	X	X	X	X	부패 공무원에 대한 처벌 의지 피력 이후, 대통령 자원 활용 많음.
	접근	X	X	X	X	대통령이라는 지위를 활용하여 정부, 국회, 공공기관들은 물론 대중에게도 접근성이 뛰어났음.
	전략	X	X	X	X	국정과제인 '비정상적 정상화'의 첫 과제로 상징화했음.
정책의 창		열리지 않음	열리지 않음	열리지 않음	열리지 않음	정책의 창이 열림 : 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 일부 개정안이 의결 및 공포

## V. 결론

본 연구는 전두환 추징금 사례를 통한 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법의 개정을 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 본 연구사례의 과정을 살펴보기 위하여, 각 정권별로 다중흐름모형에서의 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 흐름의 세 흐름을 중심으로 사례를 분석하였다. 그리고 각 흐름들이 결합하여 정책의 창이 열리고, 법률이 개정되는 과정을 고찰하였다. 문제의 흐름과 정치의 흐름을 살펴보기 위하여 언론보도를 참고하였고, 정책의 흐름을 확인하기 위하여 국회 의안정보시스템을 활용하였다. 전두환 추징법은 박근혜 대통령의 결단이 정책기업가의 역할을 수행하면서 세 흐름이 결합되어 정책의 창이 열리게 되었고, 결국 정책의 변화가 발생하게 되었다. 즉 다중흐름모형에서 제시된 세 가지 흐름의 결합과 정책기업가에 의하여 정책의 창이 열리면, 이에 따라 정책의 변화가 발생한다는 설명이 부합된다.

국외의 연구자들은 연구에서 나타나고 있는 정책기업가에 대한 성격 개요(King & Roberts, 1992), 활동구조와 기능(Roberts and King, 1991), 변화 전략(Meijerink & Huitema, 2010) 등과 같이 정책기업가를 명확히 제시하려할 뿐만 아니라, 정책기업가에 대한 논의가 다른 정책 변화의 요소를 포함하려는 방향으로만 접근한다. 국내의 문헌들은 다중흐름모형에서 중요한 역할을 했던 정책 행위자만을 중심으로 논의를 진행해왔다. 국내 연구자들은 “그들은 단지 자원을 그들이 선호하는 미래의 정책 대안에 기꺼이 투자하는 사람들(Kingdon, 2011)” 그리고 “세 흐름들을 결합하려고 시도하는 개인 또는 공동의 행위자들(Zahariadis, 2007)”에서 “에드버킷(advocates)”의 사용에 대해 왜 정책선도자(성육준, 2013; 이동규·양고운, 2012), 정책혁신가(김지수 외, 2012), 정책중개자(정지원·박치성, 2012; 유홍림·양승일, 2009), 정책활동가(김보엽, 2008), 정책상황주도자(이순남, 2004), 정책주창자(이화진 외, 2005)인지에 대해 명확히 제시하고 있지 않다. 선행연구와 연구결과를 종합하여 볼 때 아래의 <표 24>과 같이 정책기업가의 유형을 제안할 수 있다.

<표 24> 정책기업가의 역할 구분 제안

정책 기업가의 유형 구분	구분	소(小)	중(中)	대(大)
	자원	사용할 수 있는 자원들이 적음. → 단순한 정책기업가	사용할 수 있는 자원들이 중간 정도. → 정책활동가	사용할 수 있는 자원들이 많음. → 정책선도자
	접근	정부, 국회, 공공기관, 대중에 대한 접근성이 떨어짐. → 단순한 정책기업가	정부, 국회, 공공기관, 대중에 대한 접근성이 중간 정도. → 정책중개자	정부, 국회, 공공기관, 대중에 대한 접근성이 뛰어났음. → 정책상황주도자
	전략	국정과제에 대한 전략적 부재 → 단순한 정책기업가	국정과제 전략적 검토 시도 → 정책주창자	선호하는 국정과제를 전략적 매칭 시도 → 정책혁신가

다만 제시한 정책기업가의 유형이 간주관성을 바탕으로 설득력을 얻으려면 후속연구를 통해 실증적

연구가 필요하다. 또한 정책기업가와 관련된 국내외 선행연구를 통해서 해당 문헌이 제시한 정책기업가에 대한 연구결과가 이러한 유형 구분과 어느 정도 일치하는지 재검토를 할 필요가 있다.

이러한 연구한계와 후속연구 필요성에도 불구하고 본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 전두환 추징법의 형성과정을 다중흐름모형을 적용해 정권별로 분석을 함으로써, 박근혜 정부에서 대통령이 정책 기업가로서 나타나고 있음을 제시하고 있다. 둘째, 정책기업가(policy entrepreneur)를 다루고 있는 국내·외의 문헌들을 통해 현재 우리나라에서 정책기업가에 대한 연구들의 문제점을 지적하고, 미래의 정책기업가에 대한 연구의 방향을 제시하고 있다. 셋째, 다중흐름모형의 정책기업가에 대해 상세하게 기술함으로써, 여태까지 국내에서 정책 기업가에 대한 주로 논의가 되지 않았던 점에서 큰 의의가 있으며, 미래의 정책 기업가에 대한 연구에 선행연구로서 기능을 할 것이다. 넷째, 최근에 이슈가 되고 있는 김우중 추징법의 사례도 박근혜 대통령의 정책기업가로서의 영향이 크다고 볼 수 있기에 그에 적용할 있을 것이다.

본 연구의 한계는 전두환 추징법에서 문제흐름의 업무과부하(load) 요소는 연구자의 주관적인 요소가 반영될 여지가 있어 확인이 어려웠다. 이후 이러한 문제를 해결하기 위해 후속연구를 통해 간주관적인 측정지표를 제시하여 접근할 필요가 있다. 둘째, 본 연구는 뉴스기사검색을 중심으로 연구를 하였으므로 기사에 나오지 않는 여러 시민단체들의 시위활동은 확인할 수가 없었다. 셋째, 본 연구는 문헌조사의 한계상 박근혜 대통령 외의 들어나지 않는 중요한 정책 행위자들이 어떠한 정책기업가적 요소를 지니고 활동했는지 접근이 어려웠다. 넷째, 정책기업가에 대한 통합적인 유형과 개념을 제시하지 못해 여전히 후속 연구과제로 남아있다.

## 참고문헌

- 김보엽. 2008. 한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석: 국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법개정 사례를 중심으로. *교육행정학연구*. 26(3): 1-23.
- 김지수, 김민곤, 이정철, 허만형. 2012. 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석. *한국정책학회보*. 21(1): 251-283.
- 성욱준. 2013. 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로. *한국정책학회보*. 22(2): 151-179.
- 유홍림, 양승일. 2009. 정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동 분석: 새만금간척사업을 중심으로. *한국정책학회보*. 18(2): 189-218.
- 이동규. 2013. 초점사건 이후 정책과정 모형 연구: 정책실패 이후 정부 입법변화 과정 연구 가능성을 중심으로. *한국위기관리논집*. 9(10): 01-24.
- 이동규, 손현태, 안경찬. 2013. 정책이슈 형성과정에 관한 연구: 폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한

- 법률을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(11): 201-220.
- 이동규, 양고운. 2013. 다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구: 소말리아 피랍행위에 대한 정부의 대응 변화를 중심으로. 한국위기관리논집. 9(9): 121-144.
- 이동규. 2012. 초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구: Cobb과 Elder, 그리고 Birkland의 이론과 모형의 결합 가능성을 중심으로. 한국정책학회보. 21(3): 91-124.
- 이순남. 2004. Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구: 국국간호사관학교 사례를 중심으로. 한국공공관리학보. 18(2): 261-283.
- 이진만, 전영상. 2013. Kingdon의 정책의 창(Policy Window) 모형을 적용한 한국콘텐츠진흥원설립과정. 정책분석평가학회보. 19(4): 283-305.
- 이화진, 조영신, 현경보. 2005. 주파수 정책 전환의 원인과 과정. 미국의 경매제 도입 사례를 중심으로. 한국방송학보. 19(4): 486-522.
- 정지원, 박치성. 2012. 정책옹호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지갈등 사례의 정책변동과정분석. 한국행정연구. 21(2): 1-47.
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones. 2001. *Policy Dynamics Annual Meeting of the Midwest*. Political Science Association.
- Grady, Dennis O. 1992. Promoting Innovation in the Public Sector. *Public Productivity & Management Review*. 16(2): 157-171.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2d ed* New York: Harper Collins.
- Kingdon, John W. 1995. *Agenda Setting, in Public Policy: The Essential Readings*. Theodoulou, Stella, Z. & Cahn Matthew A. 105-113: Prentice Hall.
- Kingdon, John W. 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies Updated Second Edition*. The American University.
- King, P. J. and N. C. Roberts. 1992. An Investigation into the Personality Profile of Policy Entrepreneurs. *Public Productivity & Management Review*. 16(2): 173-190.
- Mare, D. Zegans. 1992. Innovation in the Well-Functioning Public Agency. *Public Productivity & Management Review*. 16(2): 141-156.
- Meijerink, S. and D. Huitema. 2010. Policy Entrepreneurs and Change Strategies: Lessons from Sixteen Case Studies of Water Transitions Around the Globe. *Ecology and Society*. 15(2): 21-40.
- Mintrom, M. and P. Norman. 2009. Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*. 37(4): 649-667.

- Roberts, N. C. and P. J. King. 1991. Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research on Theory*. 2(1): 147-175.
- Sabatier, Paul A. and Christopher Weible. 2007. The Advocacy Coalition Framework-Innovations and Clarifications. Paul A. Sabatier. ed. *Theories of the Policy Process, 2nd*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scholten, Peter. 2010. Leadership in Policy Innovation. A Conceptual Map. *Nature and Culture*. 5(1): 31-48.
- Williams, Paul. 2002. The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*. 80(1): 103-124.
- Zahariadis, Nikolaos. 2007. The Multiple Streams Framework: Structure Limitations Prospects. Paul A. Sabatier. ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Zahariadis, N. and C. Allen. 1995. Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany. *Review of Policy Research* 14(1-2): 71 - 98.
- 국회, 의안정보시스템: <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>
- 네이버뉴스검색: <http://news.naver.com>.
- 법제처, 국가법령정보센터: <http://www.law.go.kr/main.html>.
- 카인즈, 미디어포털서비스: <http://www.kinds.or.kr>.

---

**이동규:** 성균관대학교에서 “초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였다(2010.8). 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학과 학부장으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리 등이다. 최근에 발표한 논문으로는 “정책학적 관점에서 재난개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로”(2013), “초점사건 이후 정책과정 모형 연구: 정책실패 이후 정부 입법변화 과정 연구 가능성을 중심으로”(2013) 등이 있다. 2010년 제8회 행정학 학술논문대회 최우수상, 2011년 한국행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).

**염동근:** 동아대학교 석당인재학부 공공정책학 전공에 재학중이다(pikachu427@naver.com).

**이준호:** 동아대학교 석당인재학부 공공정책학 전공에 재학중이다(gksegi7@naver.com).

**김경록:** 동아대학교 석당인재학부 공공정책학 전공에 재학중이다(krkim200@hanmail.net).