

국내 입법 커뮤니케이션의 구조적 특징:

최고기 수입 법안에 대한 입법 전문가 집단의 인식과 평가를 중심으로*

이완수** · 김찬석*** · 이민규****

입법안은 법률조문 자체로 이해하기 보다는 입법 주체간의 정치사회적 관계 속에서 파악할 필요가 있다. 입법안은 국회의원이나 공무원의 고유권한이라기 보다는 정당, 시민단체, 이익집단, 미디어 등 다양한 입법 주체간의 참여와 역동적 커뮤니케이션을 통해 달성된다. 이 연구는 입법과정에서의 커뮤니케이션 특징과 기능을 살펴보기 위해 국내 입법 현장 전문가들을 대상으로 포커스그룹 인터뷰와 개별 심층 인터뷰를 실시했다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 국내 입법형성 과정은 입법주체 간의 역동적 상호소통 관계 속에서 이루어졌다. 그러나 그 과정에 커뮤니케이션의 난맥으로 효율적이고 생산적인 입법외제를 산출하고 있다고 보기는 어려웠다. 둘째, 국내 입법형성 과정이 제한적이긴 하지만 과거에 비해 행정부라는 폐쇄적인 공간에서 국회라는 정치적 공론장으로 점차 옮겨가고 있음을 발견했다. 셋째, 입법과정에서 전문가 집단의 영향력 확대와 시민단체들의 세력화가 두드러지게 강화되는 특징을 보였다. 국회 입법 보좌관을 비롯해 국회 입법조사관, 국회 전문위원, 국회입법 심의관 등 입법 실무자들이 법안 형성과정에 보이지 않게 영향을 미치는 ‘인사이드(insider)’ 역할을 했으며, 동시에 과거 입법형성 과정에 소외됐던 NGO 등 시민단체들의 부상은 주목할 만한 변화였다. 넷째, 의제형성 과정에서 미디어는 국회에 대해서는 공적이슈 개발의 주체이자 입법외제의 전달자로 그 영향력이 컸지만, 정부에 대해서는 입법외제 형성에 미치는 기능이 매우 제한적이었다. 이 논문은 국내 입법안 과정에 커뮤니케이션이 왜 중요하며, 그 과정에 촉진요인과 장애요인이 무엇인지에 대한 함의를 중심으로 논의했다.

주제어: 입법안, 입법주체, 입법 커뮤니케이션, 정책외제, 쌍방향 커뮤니케이션

1. 문제제기

입법은 커뮤니케이션과 밀접한 관련을 갖는다(Hakimi, 2006). 입법과정은 국회, 정부, 정당, 국민, 미디어, 이해단체 등 입법주체 간의 상호 커뮤니케이션을 통해 제도나 정책을 결정하는 정치적 행위이다. 공청회, 간담회, 청원과 같은 커뮤니케이션 장치들이 과거에 비해 훨씬 많아졌는데도 ‘불통(不通) 국회’라는 사회적 불만은 오히려 늘어나고 있다. 심지어 ‘가는 말이 험해야 오는 말이 곱다’는 역설적인 커뮤니케이션이 거부감 없이 수용되고 있는 것이 최근 우리사회의 현실이기도 하다(이준웅, 2009). 한국 사회의 입법과정에서 심각한 커뮤니케이션 부재 속에 놓여 있다는 의미이기도 하다. 그렇다면 입법과정에서 커뮤니케이션은 왜 문제이고, 중요한가. 의회 민주주의는 절차와 합의를 통해 발전하며, 이 과정에 입법(또는 정책) 주체들의 개방적인 참여는 필수적이다. 입법주체들의 의견이 단절 없이 반영되고, 상호 작용이 허용되며, 관계와 신뢰가 구축될 때 효율적이고, 생산적이며, 민주적인 정치문화를 산출해 낼 수 있다. 따라서 효율적이고 민주적인 입법은 입법주체 간의 적극적이고, 개방적인

* 본 연구는 2009년도 한국의회발전연구회 연구과제 자료를 참고로 재구성해 수행되었음.

** 동서대학교 영상매스컴학부 조교수(ws895676@yahoo.co.kr)

*** 청주대학교 광고홍보학과 부교수(luckyk55@naver.com)

**** 중앙대학교 신문방송학부 교수(minlee@cau.ac.kr), 교신저자

커뮤니케이션을 통해 실현된다.

오랫동안 논란이 되어 왔던 세종시 이전 문제, 미디어법 개정, 미국산 쇠고기 수입문제, 장애인 성폭력 처벌법안(일명 ‘도가니법’), 국회 선진화법, 112 위치추적 법안 제정을 둘러싼 사회적 갈등문제도 결국은 입법내용을 둘러싼 입법주체들 간의 불충분한 커뮤니케이션이 원인의 하나였다(김연수, 2009). 법안의 타당성을 떠나 사전에 충분한 설명이나 설득과정 없이 입법화가 이뤄질 경우 갈등이슈로 확산되기 쉽다. 입법은 법률조문 자체로 이해되기 보다는 시간적, 사회적 맥락 속에서 ‘의사소통으로 생성된 현실’로 이해된다(임종휘·박수철, 2006 재인용). 따라서 이 논문에서는 입법커뮤니케이션을 입법 주체들이 다양한 정치 환경 속에서 상호 소통과 협상을 거쳐 타협에 이르는 민주적 의사결정의 과정으로 정의한다.¹⁾

입법 과정의 성패는 민주적 절차와 커뮤니케이션 수준에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 좋은 입법은 이해 당사자 간에 커뮤니케이션이 얼마나 자주, 또 잘 이뤄졌느냐에 달려있다고 볼 수 있다. 대의민주주의 정치체제에서 민주적이고 효율적인 커뮤니케이션을 통한 입법화 과정은 집단 간 대립을 해소하고, 사회적 통합에 기여한다. 사회적 갈등은 대개 입법주체들이 여론형성 과정에 참여하지 못하거나, 입법 활동에 배제되거나, 공중의 관심사항에 적절히 대응하지 못함으로써 빚어진다(김영옥, 2003). 입법안에 대한 최종결정은 의회가 중심이 돼 이뤄지지만, 입법과정에는 미디어, 정부, 의회, 시민단체 등 다양한 주체간의 쌍방향적 협의와 조정을 필요로 한다(권신일·최문용·문승일, 2010).

미디어와 시민단체, 미디어와 정부, 미디어와 의회, 시민단체와 정부, 시민단체와 의회, 정부와 의회 등 입법주체는 서로 유기적으로 연결돼 있으며, 또 서로 영향을 주고받는다(Soroka, 2002). 일방향적 커뮤니케이션은 집단의 특수이익, 부분이익은 만들어낼 수는 있으나 전체적 이익이나 합의된 이익을 만들어내는 어렵다. 국민생활에 직접적으로 영향을 미치는 입법안 일수록 보다 적극적인 설득과 합의, 다양한 경로의 쌍방향 커뮤니케이션을 통한 수정이 필요하다. 정부나 행정기관들은 국민과 커뮤니케이션 활동을 통해 정책을 실행하고, 관계를 형성하며, 정책 소비자인 국민들이 이를 보다 쉽게 이해하고 수용할 때 정책의 효율성은 높아진다(김찬석, 2007). 입법화 과정이나 정책의 처방은 대부분 커뮤니케이션을 통해 달성된다고 해도 과언이 아니다(Reisman, 1981).

합의 없는 법률은 이해집단 간의 분열과 갈등을 낳을 뿐 아니라, 법률 집행의 효율성을 떨어뜨리고, 때로는 정치지도자의 리더십을 심각하게 위협하기도 한다. 입법과정에 커뮤니케이션 행위가 이처럼 중요함에도 이에 대한 학술적 논의나, 현실적 대안 검토는 그 동안 별로 시도되지 않았다. 입법 과정의 단계별 활동이나 기능은 주로 정치과정 측면에서 논의되어 왔을 뿐, 커뮤니케이션 관점에서의 연구는 드물다. 물론 부분적으로 입법의 일반적인 절차나 과정에 대한 개괄적인 논의(임종수, 2010; 임종휘·박수철, 2006)가 없는 것은 아니지만, 이런 과정이 커뮤니케이션 측면에서 무엇이 문제이고, 또 효과적이며, 바람직한 대안은 무엇인지에 대한 현실적, 이론적 검토는 많지 않다.

이 연구는 미국산 쇠고기 수입 입법안 과정에 나타난 입법주체 간의 커뮤니케이션 특징, 기능 그리고 순환적 구조를 살펴보기 위해 기획됐다. 나아가 입법 형성과정에 입법주체들이 서로 어떤 커뮤니케이션 경로를 통해 입법문제를 다루는 가에 대해 현실적, 이론적으로 논의해 보고자 한다. 왜냐하면 입법주체들에 영향을 미치는 구조적 특성과 이들 주체 간의 상호 연관성을 모르고서는

1) 입법커뮤니케이션은 학술적 개념으로 정착되어 있는 것은 아니다. 따라서 연구자는 입법커뮤니케이션을 입법 과정에 참여하는 이해주체들 간의 토론, 타협 그리고 절충 과정을 거치는 일련의 정치적 협상과정으로 이해한다.

효율적이고, 생산적인 입법과정을 예측하기 어렵기 때문이다.

2. 이론적 논의

1) 입법형성 과정과 커뮤니케이션 기능

입법은 본질적으로 입법주체들의 의제형성 과정을 거쳐 이뤄진다. 입법의제는 사회 구조, 좁게는 의회라는 정치구조 속에서 입법 참여자들의 협의와 합의의 과정을 거쳐 형성된다. 또한 입법 참여자들이 합리적인 의사결정을 목표로 이해집단 간의 상호 갈등을 조정하고, 전체 목표를 향해 의견을 수렴하는 과정이 필수적이다. 콕과 엘더(Cobb & Elder, 1983)는 이슈 개발과 의제형성 과정을 크게 (1) 시스템 (2) 권력관계 (3) 의사결정 (4) 이해집단 등 네 가지 차원을 동원해 설명하였다.

시스템 차원은 입법의제나 정책의제가 공식적인 조직 또는 기구 안에서 협의와 조정의 과정을 거치게 되는 제도나 환경을 의미한다(Wood & Peake, 1998). 또한 권력관계 차원은 입법화 과정이 수평적 구조가 아닌 권력의 위계와 정도에 기초해 달성되는 힘의 비대칭적 구조를 나타낸다. 세 번째로 의사결정 차원은 어떤 정책이 입법화되기까지에는 수 없이 많은 갈등과 대립, 그리고 조정과 타협의 과정을 거치게 되는데, 이 과정에 입법주체 간의 합리적이고, 효율적인 판단을 하게 되는 소통행위가 수반된다. 이것이 입법 환경에서 흔히 이야기 하는 의사결정행위이다. 마지막으로 이해집단 차원은 상반된 이해관계를 지니고 있는 입법주체들이 상호 배타적으로 자신들의 의견과 주장을 강조하고 설득하는 개인이나 조직과 같은 정치적 구성체를 의미한다.

이처럼 콕과 엘더의 의제형성 구조는 그 특성과 관계없이 공통적으로 입법주체간의 상호 생산적인 커뮤니케이션을 전제로 한다. 국내에서는 임중휘와 박수철(2006)이 입법과정에 미치는 커뮤니케이션 수단으로 (1) 민의수렴 (2) 갈등해결과 통합 (3) 정치과정의 합리화 등을 제시하였다. 즉 입법은 국민이 필요로 하는 의제에 대해 이해 당사자 간의 협상과 타협이라는 정치적 의사결정 과정을 거쳐 이뤄진다고 보았다.

입법안은 준비단계에서부터 결정단계에 이르기까지 끊임없이 국민들의 의견을 수렴하는 커뮤니케이션 과정의 산물로 볼 수 있다(Hakimi, 2006). 그렇다고 모든 입법안이 국민의 수요를 만족시키고 최적의 합의를 이끌어내는데 성공적인 것은 아니다. 입법과정은 단순히 법을 제정하는 법률적 행위라기보다는 국민들의 의견을 조정하고, 통합하는 고도의 정치적 행위에 속한다. 아울러 입법과정은 모든 이해관계자나 집단이 자신들이 원하는 방향으로 입법내용을 유리하게 조성하려 한다는 점에서 정치투쟁의 과정이자, 정치 권력적 성격도 동시에 지닌다(임중휘 · 박수철, 2006). 콕과 엘더의 네 가지 커뮤니케이션 접근 개념이나 임중휘와 박수철의 세 가지 입법과정의 기능은 표현만 달리했을 뿐, 입법주체들이 상충하는 의제를 둘러싸고 서로 조정, 타협, 설득의 과정을 통해 민주적이고, 효율적인 입법안을 만들어내고자 한다는 점에서는 큰 차이가 없다.

이에 반해 소로카(Soroka, 2002)는 미디어의제, 공중의제, 정책의제가 서로 경쟁하는 과정을 의제설정 확장 모델을 적용해 입법주체들 간의 상호 커뮤니케이션 구조를 설명했다. 미디어-공중-정부가 서로 의제를 개발하거나 자신들의 의제를 선점함으로써 입법의제로 진입한다. 공중의제가 정책의제나

입법의제로 발전하는 것은 입법 활동가의 노력만으로 이뤄지는 것은 아니다. 예컨대 사회 이슈에 대한 미디어의 주목은 종종 정책에 대한 대중인식을 형성하고, 결국 정책 또는 입법의제에 영향을 미치게 된다(Besley & Burgess, 2002; Shi & Svensson, 2002; Wood & Doan, 2003). 소로카(Soroka, 1999)가 “미디어는 국민과 정책입안자가 서로 영향을 주고받는 과정에 중요한 매개 기능을 한다”는 주장도 같은 맥락이다.

입법과정은 이 처럼 한 집단내의 정태적 관계에서 이뤄지기 보다는 다양한 이해집단 간의 동태적 관계를 통해 이뤄진다. 따라서 입법의제 과정은 일반적으로 사회 시스템 속에서 이뤄진다고 할 수 있다(문우진, 2010). 사회 이슈는 결국 정치 또는 사회 시스템 속으로 편입될 때 본격적인 정책이슈로 다뤄지며, 입법화 과정의 수순을 밟게 된다(Wood & Peake, 1998). 대중의 수요에 부합하는 최적 의제든, 아니면 그 수요에 반하는 기피의제든 정치적 시스템을 벗어난 공간에서 존재하는 경우는 드물다. 대중 수요나 의제가 정치적 시스템 속에 진입하는가, 아니면 배제되는가 하는 점은 전적으로 개인, 조직, 집단 등 이른바 게이트키퍼(gatekeeper)에 의해 결정된다. 예를 들어 국회 교섭단체 제도가 입법 활동에 미치는 영향을 분석한 연구를 보면 교섭단체에 소속된 의원들이 발의한 법안의 가결 비율이 그렇지 못한 의원들에 비해 높은 결과를 보였다(신명순 · 이재만, 2012). 한편, 문우진의 연구에 의하면 국회의원의 입법생산성은 개인 배경보다는 원내 정당간의 역학관계와 소속정당의 위치와 의회요인들에 의해 더 영향을 받는 것으로 밝혀졌다(문우진, 2010). 또 국회의원 보좌진이 입법과정에서 갖는 영향력을 탐색하는 연구에서도 보좌진의 전문성이 높을수록, 직업전망이나 직장생활 만족도와 같은 변인 등이 입법영향력과 깊은 관련 있는 것으로 조사됐다(정광호 · 김권식, 2008). 미첼(Mitchell, 1962)은 국민의 이슈를 정부의 이슈로 연결하는 게이트키퍼의 ‘결정화(crystallization) 기능’이 정치 시스템에서 가장 중요한 커뮤니케이션 과정으로 보았다. 그런 점에서 국회는 국민이 원하는 이슈가 정부의제로 발전하도록 촉진하고 조정하는 공간으로써 뿐 아니라, 중개자 또는 게이트키퍼로서 중요한 역할을 한다(권신일 등, 2010).

따라서 정치 시스템 속에서 자신들이 원하는 바를 요구하는 수요의 표명 방식은 크게 선거와 같은 제도적 수단이나 폭력과 같은 비제도적 수단이 동원된다(Cobb & Elder, 1983). 그렇다고 하더라도 의제개발이나 의제형성이 사회적 시스템을 벗어난 무한대의 비합법적 수단에 의해 달성되는 것은 아니다. 시스템은 계속되는 폭력행위에 의해 유지될 수 없기 때문에 일정한 시점이 지나면, 자연스레 법률적 테두리 안으로 수렴되고 최적의 수단을 찾거나 자신들의 요구를 스스로 조정하는 자정과정을 거치게 된다. 이에 대해 하키미(Hakimi, 2006)는 입법안이나 정책의제는 제도권 속에서 해석되고, 재 정의되고, 수정되는 과정을 거친다고 말한다. 결국 입법 의제형성은 정치적 시스템과, 넓게는 사회적 시스템 속에서 작동한다고 볼 수 있다.

입법안은 시스템 안에서 일정한 절차와 과정을 거쳐 이뤄지지만, 그 과정에 개인 또는 집단의 힘이나 권력의 수준이 일정부분 영향을 미친다(Nieburg, 1962). 국회의원, 행정부, 정당, 시민단체, 언론, 선거구민 등은 모두 중요한 입법 발의의 원천이지만(임종휘 · 박수철, 2006), 의원과 정당간의 관계, 의원과 행정부의 관계, 정당지도부의 의원에 대한 통제, 입법과정에 행정부의 영향력, 압력집단으로부터 국회의원의 독립성 여부, 미디어의 강력한 여론형성 등 권력구조와 정치 환경에 따라 입법화 과정은 다른 양상으로 나타난다. 만약 목표했던 정책을 달성할 수 없는 것으로 판단하든지, 또 투입되는 비용이 지나치게 높을 때는 정책을 수정하는 의사결정을 한다. 정책이슈가 정부, 국회 등 의사결정

권자에 의해 주목 받지 못하거나 선택되지 못하면, 입법의제에 포함될 수 없다. 사회적 이슈가 의제로²⁾ 연결되기 위해서는 주위의 관심을 끌어야 하고, 정치적 시스템 속으로 편입돼 의사결정의 과정을 거쳐야 한다.

하지만 이 과정에 어떤 이슈는 정책(또는 입법)의제로 진입하거나 발전하는 반면, 어떤 이슈는 무시되거나 배제된다. 정부 안에서든, 아니면 국회 안에서든 주요 의제로 다뤄진다는 것은 많은 집단들 가운데 어떤 집단의 힘이나 영향력이 상대적으로 크다는 것을 의미한다(이준희, 2011; 음선필, 2012). 이 과정에 이해주체들이 동일한 수준으로 영향을 주고받는 대칭적인 커뮤니케이션이 이뤄지는 것은 아니다.

사회이슈에 대한 의사결정은 곧 권력행사의 과정이다(손호중·채원호, 2003). 정책갈등이 정책 의제화 되지 못하도록 방해하거나, 자신들에게 유리한 쪽으로 방향을 바꾸는 것도 권력행사의 한 측면으로 간주된다(Schattschneider, 1975). 정치인이나 정부관료 등 권력이 상대적으로 큰 집단이 커뮤니케이션을 선점하거나 독점한다(Reisman, 1981). 결국 집단의 영향력이나 위계에 따라 그 집단의 문제가 정책의제로 발전될 수 있는지가 결정되는 셈이다.

그러나 집단의 위상이나 영향력이 의제선점에 반드시 결정적으로 유리한 것은 아니다. 샤프트슈나이더(Schattschneider, 1960)는 어떤 갈등이 생겼을 때 자원이 가장 많은 압력집단에게 유리한 쪽으로 문제해결이 되는 것은 아니라는 사실을 확인했다. 사회적 갈등은 오히려 특정집단의 이해관계가 완전히 통제된 상태에서 이슈가 공론장이나 공공영역으로 넘어왔을 때 더 쉽게 풀린다는 것이다. 즉 이해집단 간의 논쟁과정을 거쳐 이슈가 합의에 이르지 못하며, 결국 사회적 이슈로 옮겨져 공론화 과정을 거쳐 적절한 합의점에 이르는 경우가 오히려 흔하다. 사회적 이슈의 정책 의제화에는 많은 요소들이 영향을 미치지만, 특히 집단 간의 상호 커뮤니케이션을 통해 사적이슈가 공적의제로 전환된다.

2) 입법의제의 과정과 절차

정책의제 형성단계는 이슈의 정책화 과정이라 할 수 있다. 사회이슈가 정책의제나 입법의제 단계로 진입해 법안으로 완성되기 위해서는 일련의 과정을 거친다. 앤더슨(Anderson, 2003)은 입법화 과정을 (1) 이슈 발굴 및 의제 접근 단계, (2) 입법형성 단계, (3) 입법안 결정단계, (4) 집행단계, (5) 평가단계 등 다섯 단계로 구분 하였다. 이러한 과정은 일찍이 미국을 비롯한 민주주의 정치제도에서 공공정책 마련의 표준이자 대표적 절차로 인식되어 왔다(Anderson et al., 1978). 먼저 이슈 발굴 및 의제 접근 단계는 정책이나 입법대상을 수집하는 초기 과정에 속한다. 이에 대해 앤더슨(Anderson, 2003)은 정부, 미디어, 시민단체가 국민들에게 필요한 사안을 제기함으로써 정책이슈가 정책의제로 전환된다고 보았다.

콕과 로스(Cobb & Ross, 1997)는 정책이슈가 정책의제로 발전하는 단계로 세 가지 모델을 제시했는데, 첫 번째는 외부주도권 모델로서 정부 이외의 개인과 조직이 자신들의 문제라고 정의하는 것에 대해 정부가 해결책을 찾는 경우이다. 시민운동이 대표적인 사례이다. 둘째는 동원모델로서 한 쟁점에 대한 관심과 지지를 얻기 위해 정부조직이 정책 활동을 벌이는 경우이다. 셋째는 내부 접근 모델로

2) 여기서 이슈는 공중이나 미디어에 의해 여론차원에서 문제가 제기된 상태를 말하며, 이것이 정책이나 법안의 차원으로 발전될 필요성이 있다는 공감의 확산될 경우 의제로 간주한다.

의회의 내부자들로 구성된 소규모 조직이 일반 시민의 여론을 거치지 않고 의사결정 안건으로 상정하는 경우이다. 입법화 과정은 결국 문제를 발굴하고, 이를 공공정책 의제로 발전시키는 가에 달려 있다. 일반적으로 이 단계에서는 입법주체들이 자체 아이디어나 브레인스토밍을 통하든지, 아니면 전문가 집단으로부터 의견을 수렴하는 등의 커뮤니케이션 과정을 거친다. 미디어 관련 의제를 취합하고 외국 사례를 수집하는 활동단계가 여기에 속한다.

두 번째의 입법형성 단계는 사회적 문제 내지 쟁점을 해결하기 위한 다양한 제안을 제시하는 경우이다. 한 쟁점이 시스템 속에서 정책의제로 논의되게 되면 이익단체, 국회의원, 의회조직, 행정부, 학계, 싱크탱크 등에서 해결책을 내놓게 되는데, 이 단계의 제안은 다양한 대안을 담는 특성을 갖는다(Kingdon, 1984; Starling, 1979). 이러한 토대 위에서 정부나 국회에서 입법안이 마련되고 내부 관계자들 간의 커뮤니케이션이 진행된다. 정부의 경우, 관련 부처 간의 협의를 통해 입법안이 기존 법안과 상충되거나 모순 가능성은 없는지 점검한다. 조직의 최고 의사결정권자 등과의 커뮤니케이션이나 외부 집단과의 의견 수렴과 조율을 위한 공청회나 간담회 등이 이 단계에 포함된다.

세 번째인 입법안 결정 단계에서는 국회나 정부가 만든 대안의 하나를 채택, 수정 혹은 거부하는 결정을 내린다(Anderson, 2003). 따라서 이 과정에 많은 정책의제들이 입법의제로 채택되지 못하고 사라진다. 이 경우는 앞서 논의한 문제들이 입법의제 단계까지 가지 못하거나, 이에 대한 해결책에 대한 제안이 없거나 정부나 국회에서 의사결정자가 모든 대안을 거부했을 때 발생한다.³⁾ 이 단계에서는 정부(또는 기업, 시민단체)와 개별 의원 간의 커뮤니케이션이 진행된다. 정부의 경우 국무회의 의결을 통해 정부 입법안이 고시되고, 의회의 경우 상임위나 법안 소위원회를 중심으로 내부적으로 활발한 커뮤니케이션이 이뤄진다(권신일 등, 2010).

네 번째는 정책집행단계인데,⁴⁾ 관보를 통한 고시나 신문, 방송, 인터넷 등 미디어의 보도 또는 의원이 개별적으로 주민과 접촉하는 커뮤니케이션 활동 등이 모두 포함된다. 법률안의 집행은 행정활동을 통해 이뤄진다는 점에서 집행단계는 행정상의 정보공유와 그 절차에 대한 투명성이 요구된다. 마지막으로 평가단계로 크게 공식적 혹은 비공식적으로 이뤄진다. 누구나 비공식적으로 공공정책이 가져올 결과에 대해 평가할 수 있으며, 이런 평가를 누구에게나 전달할 수 있다. 공식적 평가는 해당 시행기관, 의회, 정부위원회 등과 같은 공식기관들이 수행할 수 있다(Harris & Fleisher 2005, 김찬석·정나영 역, 2007).

국내 연구에서도 정책화 과정을 크게 정책형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 네 단계로 구분함으로써 해외연구와 큰 차이가 없다(이연택, 2003). 권신일 등(2010)의 연구에 따르면 정책의제형성은 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정으로, 정책결정은 정부 내의 행동단계로서 정책대안을 채택하고, 합법성을 부여하는 과정으로, 정책집행단계는 정책문제에 대한 갈등, 조정, 타협 그리고 피드백 등 현실적 대안을 찾아가는 실행과정으로, 정책평가단계는 정책결과를 평가하고, 그 결과를 수정하는 피드백 과정으로 각각 설명한다.

3) 미국 공공정책의 경우, ‘철의 삼각형’이라 불리는 특별 하부체계에서 이러한 경향이 자주 나타나는데, 이는 폐쇄적이고 안정된 구조로 서로 비슷한 견해를 가진 특별 이익단체, 관료제도, 정책 입안가가 이 과정을 독점함으로써 민주주의적 대표성에 방해가 된다(McConnell, 1966).

4) 이 개념은 프레스만과 윌다브스키(Pressman & Wildavsky, 1973)의 공공정책 논문에서, 정책 집행을 “목표 수립과 목표를 달성하기 위한 행동 사이의 상호작용”이라고 정의하면서 처음으로 제시됐다.

3. 연구문제

본 연구는 국내 입법과정이 어떤 경로를 밟아 형성되는지 상세하게 보여주기 보다는 입법 수립단계에서 집행단계에 이르는 구조적 차원에서 입법주체 간의 이해상충의 조정과 합의가 어떤 방식과 경로로 이뤄지는지 알아보려는 데서 출발했다. 즉, 입법과정에서 중요한 커뮤니케이터인 국회의원 보좌관, 국회입법 조사관(또는 전문위원), 정부 관리, 시민단체 관계자들이 국내 입법화 과정을 어떻게 인식하고 평가하는지 살펴보고, 생산적인 대안을 찾아보고자 한다. 국내 입법의제 형성과정의 커뮤니케이션 구조의 특징을 알아보기 위해 앞에서 논의한 콕과 엘더(1983)가 제시한 시스템, 권력관계, 의사결정, 그리고 이해집단 차원 등 네 가지 개념과 소로카(2002)의 의제설정 확장모델을 토대로 다음과 같은 <연구문제 1>를 설정했다.

<연구문제 1>: 한국 입법의제 형성과정에 입법주체 간의 커뮤니케이션 구조의 특징은 어떠한가?

이와 함께 앤더슨(Anderson, 2003)과 이연택(2003)의 입법 의제화 과정 개념을 분석 틀로 해서 입법화의 진행 절차를 시간차원에서 살펴보고자 한다. 이를 위해 앤더슨과 이연택이 제시한 5단계 입법형성 과정 및 절차 단계를 토대로 <연구문제 2>를 설정하였다.

<연구문제 2>: 한국 입법의제 과정과 절차별 특징은 어떠한가?

4. 연구방법 및 절차

이 연구는 국내 입법과정이 어떤 역학구조 속에서 이뤄지고, 입법 주체 간의 상호 커뮤니케이션이 어떻게 이뤄지는지를 알아 보기위해 국회의원 보좌관, 국회 입법전문가 집단, 정부 관계자, 시민단체 등 현장의 입법 전문가 집단을 대상으로 개별면접과 집단면접(FGI) 방식으로 심층 인터뷰를 실시했다. 심층 인터뷰 방법을 사용한 것은 두 가지 이유에서다.

첫째, 입법관련 커뮤니케이션 과정에 대한 기존의 국내연구가 전혀 없다는 점에서 무엇보다 입법과정에 대한 기초 데이터가 필요했다. 입법과정은 다양한 주체와 채널 속에서 이루어지는 커뮤니케이션 과정이기 때문에 그 구조가 매우 복잡하다. 복잡한 입법과정을 제대로 이해하고 파악하기 위해서는 입법과정에 직접 관여하는 관계자의 생각을 직접 면담형식으로 수집하는 것이 보다 적절하다고 판단했다. 둘째, 입법과정은 많은 경우 공식적인 채널 보다 비공식적인 채널에 의해 이루어진다는 점에서 숨겨진 이야기를 이끌어내기 위해서는 심층 인터뷰가 적합한 조사방법이라고 판단했다. 로비, 압력, 사적 이해관계 등 드러내 놓고 이야기하기 어려운 내용이 인터뷰를 통해 자연스럽게 파악될 것으로 기대했다. 셋째, 많은 입법안 가운데 국가적 쟁점이 되었던 미국산 쇠고기 협상과 관련된 내용에 초점을 맞추어 분석을 시도했다.

이에 따라 일차로 입법 분야에 정통한 국회의원 입법보좌관 5명, 국회 입법조사관 및 전문위원 7명, 정부 관계자 2명, 시민단체 간부 1명 등 모두 15명을 대상으로 개별 심층 인터뷰를 실시했다.

개별 심층 인터뷰는 연구자 두 명이 2009년 6월16일부터 7월1일까지 16일 간에 걸쳐 국회, 정부 사무실과 그리고 시민단체 사무실을 직접 방문해 진행했다. 두 명의 연구자가 인터뷰의 내용과 방법에 대해 사전 합의한 후에 구조화된 질문지를 갖고 조사대상자를 직접 만나 인터뷰를 진행하였으며, 아울러 주제에 초점을 맞춰 자유롭게 청취하는 방식을 취했다. 발언내용은 모두 녹취하였으나, 정부와 시민단체 관계자와의 인터뷰 내용은 녹취하지 않고 그 내용을 일일이 수기하였다. 인터뷰 시간은 평균 1시간에서 최대 3시간씩 할애했다.

이어 2단계로 입법외제 형성과정에 집단 간에 잠재되어 있는 특성을 도출하기 위해 현직 국회의원 보좌관 2명과 국회 입법조사관 1명 등 모두 세 명이 대상으로 포커스그룹인터뷰(FGI)를 실시했다. FGI는 국회의사당 소회의실에서 사전에 구조화된 질문을 갖고 국회를 취재한 경험이 있는 연구자 가운데 한 명이 사회를 맡아 자유롭게 토론을 진행했으며, 다른 한 명의 연구원은 토론과정에 미처 제기되지 않은 의문사항을 중심으로 토론을 심화하는 역할을 했다. 질문은 최근 입법 환경, 입법과정의 절차와 구조, 정부, 국회, 언론, 시민단체, 이해집단 등 입법주체 간의 입법권력 관계, 입법화 과정의 상호 커뮤니케이션 구조 등을 중심으로 진행했다. FGI는 3시간30분에 걸쳐 이뤄졌으며, 모든 내용은 수기 형태로 기록했다. 두 번에 걸친 인터뷰 과정에서 충분하지 못한 내용에 대해서는 별도의 이메일과 전화를 통해 내용을 추가로 보완했다. 분석결과는 조사 대상자들의 인터뷰 내용을 재구성하고, 필요한 경우 직접 인용하는 방식으로 기술했다. 조사 대상자들의 프로파일은 다음과 같다.

인터뷰 대상자	소속	입법경력	성별구성
A	국회의원 입법보좌관	13년	남성
B	국회의원 입법보좌관	18년	남성
C	국회의원 입법보좌관	3년	남성
D	국회의원 입법보좌관	8년	남성
E	국회의원 입법보좌관	8년	남성
F	국회 입법조사관	4년	남성
G	국회 입법조사관	3년	남성
H	국회 입법조사관	5년	남성
I	국회 입법조사관	8년	여성
J	국회 입법조사관	4년	남성
K	국회 입법 심의관	19년	남성
L	국회 전문위원	20년	여성
M	정부관리	20년	남성
N	정부관리	7년	남성
O	시민단체 간부	16년	여성

5. 연구결과

1) <연구문제 1>: 한국 입법의제 형성과정의 구조적 특징

한국 입법의제 형성과정의 구조적 특징을 크게 (1) 시스템적 차원, (2) 권력관계 차원, (3) 의사결정 차원, 그리고 (4) 이해집단 차원으로 구분하여 다음과 같이 분석해 보았다.

(1) 시스템 차원

정책안은 입법체계에 투입돼 그 체계 속에서 일정한 과정, 즉 의회의 심의를 거쳐 최종적으로 법률로 산출된다. 정책의 입법화는 의회 환경을 구성하고 있는 행정부, 정당, 선거구민, 압력단체, 언론 등 입법 주체자에 의해 다뤄지기도 하지만, 기본적으로 의회라는 정치적 시스템 속으로 환원된다. 지난 17대 국회 회기부터 의원발의가 급증하고 있고, 법안통과 건수도 많아지는 등 법안이 점차 의회라는 정치 시스템 속에서 작동되기 시작한 것은 새로운 변화다.⁵⁾ 이는 15대 국회부터 의원별 법안 발의 건수를 기준으로 의정활동 평가 시스템이 도입되면서 국회라는 제도권 안에서 입법 활동이 과거에 비해 훨씬 활발해졌기 때문이다. 입법 활동에서의 의견수렴 역시 개별의원→상임위→법안소위→본회의 등 게이트키퍼 과정이 많아지면서 합리적으로 이뤄진다. 그러나 국내의 경우 의회가 최종적으로 정책을 형성하고, 결정하지만, 여전히 정부가 입법 활동의 중심적인 역할을 하는 편이다. 이에 대해 한 국회 입법조사관과 국회 전문위원은 입법 현실을 다음과 같이 증언한다.

입법부는 그동안 행정부에서 발의된 법안을 통과시켜주는 ‘통법부(通法部)나 ‘거수기(擧手機)’에 지나지 않는다는 비판을 받아왔다. 그 동안 입법 활동이 정치 시스템 속에서 작동되지 않는 기본적인 이유는 국회의 권한과 관련돼 있다고 본다. 국회는 입법과정에 투입되는데 필요한 인력이나 예산이 정부에 비해 상대적으로 적다.(국회 입법조사관 F).

미국산 쇠고기 수입문제가 대표적이다. 쇠고기 수입 1차 협상 때 교섭단체들은 이 문제에 대해 별로 관심을 두지 않았고, 입법 활동도 이뤄지지 않았다. 이는 국내 입법 커뮤니케이션 시스템 구조가 얼마나 형식적이고, 배타적이며, 비체계적으로 이뤄지고 있는지를 보여 준다(국회 전문위원 L)

또 다른 입법 전문가도 입법화 과정에 행정부와 입법부 간의 비효율적인 업무 시스템이 심각하다고 말한다.

입법 활동에 필요한 고도의 실무진이나 예산부족으로 입법 활동을 주로 행정부에 의존하는 편이다. 국회의원들의 입법 활동을 지원하는 국회 입법조사관이나 전문위원들조차 행정부의 의견에 기초해 법률 검토안을 작성하는 사례가 많다. 입법과정에 행정부가 미치는 영향력은 생각보다 크다(국회의원 입법보좌관 A).

5) 국회 의안통계에 따르면 15대 국회에서 의원발의 건수는 1,144건이었으나, 16대에는 1,912건, 17대에는 6,387건으로 급증했다.

(2) 권력관계 차원

입법과정은 국민들의 다양한 의견을 조정하고, 절충해 국민다수가 수용할 수 있는 법률을 제정하는 게 목표이지만, 한편으로는 입법주체 간의 정치투쟁의 과정이기도 하다. 개별 국회의원은 물론, 여당과 야당, 일반의원과 정당 지도부 등은 영향력이나 권력획득을 위해 입법 과정에 자신들의 의견을 끊임없이 관철시키려고 애쓴다. 정당의 역사가 오래 된 선진국은 개별 국회의원의 자율성이 잘 보장돼 있는 편이지만, 한국은 여전히 입법과정에 정당 지도부의 영향력이나 입김을 무시할 수 없다. 헌법상 국회의원은 입법 활동의 주체자이자, 독립적인 존재이지만 그런 기능이 잘 지켜진다고 보기는 어렵다. 인터뷰한 한 국회의원 입법보좌관은 입법과정에서의 국회 내 권력구조를 다음과 같이 설명한다.

당대표, 정책위원장, 상임위원장, 법안소위원장 등 소위 ‘당 간부’나 ‘힘을 가진 의원’이 입법과정에 공개적인 커뮤니케이션을 통해 설득하고, 이हे시키기 보다는 보이지 않는 영향력을 행사함으로써 특정 집단의 이익을 대변하는 왜곡된 입법형성을 하기도 한다. 실제로 “이 법안은 통과시켜서는 안 된다”는 이른바 ‘네거티브 법안’의 경우는 당내 권력자들의 힘이나 영향력이 절대적이다. 흔히 말하는 “당론으로 채택됐다”는 법안은 대개 개별의원이나 다수의 국민여론과 관계없이 당내 권력자들의 개인적인 이해관계에 따라 좌우된다. (국회의원 입법보좌관 B).

입법과정에서 많은 게이트키퍼 과정이 있는 것은 사실이지만 입법형성에 미치는 집단 간 권력구조가 커뮤니케이션 기능에 영향을 미침으로써 생기는 문제는 심각하다. 한 예로 국회의원이 쇠고기 원산지를 표기하는 내용을 담은 식품위생법 개정안을 제출했지만, 행정부가 원산지 표시와 사후관리가 현실적으로 어렵다는 이유를 내세우면서 법안이 일방적으로 폐기됐다. 그러나 미국산 쇠고기 문제가 재차 사회적 이슈가 되면서 정부는 이를 반복해 원산지를 표시하는 법안 제정을 수용했다는 점에서 국내 입법과정의 비민주적인 수준을 잘 보여준다.

한·미간의 쇠고기 수입조건은 통상절차법에 따라 국회의 사전 동의를 얻어야 하는데도 정부가 이를 생략하고, 약식조약 형태로 강행하면서 문제가 됐다. 이는 입법의 의사결정권자가 국회라는 일반 관행과는 달리, 현실적으로 법안의 상당부분이 행정부의 일방적인 정책행위에 의해 주도되고 있음을 보여주는 단적인 사례이다. 국회의원 입법보좌관 D의 견해는 이런 점에서 국내 입법 커뮤니케이션의 비대칭 권력구조를 잘 보여준다.

국내 입법과정은 공개적이고, 투명한 커뮤니케이션 구조 속에서 이뤄진다고 보기는 어렵다. 행정부와 국회 간에 충분한 사전 조율이나 의견수렴 없이 형식적인 절차를 거치는 경우가 심심찮게 일어난다. 심지어 아무리 중요한 정책의제라 하더라도 행정부 주도로 법안을 추진하거나, 교섭단체 간의 일방적인 협의에 의해 의사일정이나 안건이 결정되기도 한다. 행정부의 고유 입법권한에 대한 통제권이나, 비교섭단체의 의견이 반영될 여지가 없다는 것이 큰 문제다(국회의원 입법보좌관 D).

입법과정의 이런 비효율적 행태는 정부의 정보독점에서 비롯하는 측면도 있다. 정부입법이나 예민한 정부고시에 대해서는 사전에 충분한 설명이 없이 강행된다. 국회의원 입법보좌관 C와 G는 정보의 불평등한 소유가 입법과정에 상당한 문제를 일으킬 수 있음을 지적한다.

정부가 미국 측과 쇠고기 수입협정을 하면서 협상내용을 비공개로 보고했다. 일부 의원만 이 정보를 알 수 있는 상황이었다. 국회의원의 입법 사항이 아니라는 이유로 협상전모에 대해 제대로 보고하지 않았다. 정보를 정부와 여당 일부 의원들이 독점하면서 파생될 수 있는 법안의 허자를 통제하지 못 한 것이다. 국민과의 소통은 말할 것도 없고, 국회와 행정부와의 소통부재는 입법을 둘러싼 집단 간의 갈등을 초래하곤 한다(국회의원 입법보좌관 C와 G).

또한 선진 국가들에서도 나타난 현상이지만 국내에서도 비정부민간조직(NGO) 등 시민단체들이 입법과정에 영향을 미치는 새로운 권력집단으로 부상하고 있는 점은 주목할 만하다. 시민단체들은 조직적으로 항의전화, e-메일, 홈페이지 공격, 기관지나 대중언론을 통한 성명서 발표 등 다양한 압력수단을 통해 자신들의 이해문제나 견해를 관철시킨다. 국회나 정부에 입법을 청원하거나 여론을 조성해 입법과정에 관여하거나, 로비활동을 통해 압력을 행사한다. 특히 인터넷, 스마트폰 등 새로운 커뮤니케이션 매체들이 등장하면서 분산돼 있던 시민단체들이 보다 조직적으로 자신들의 입장이나 의견을 입법과정에 반영하는 사례가 빈번해졌다. 입법의 최종 결정권자인 국회의원 입장에서는 유권자나 여론을 무시할 수 없기 때문에 시민단체의 관여를 상당한 압력으로 받아들이기까지 한다. 이에 대해 국회의 한 입법 조사관은 다음과 같이 증언한다.

실제로 미디어법 개정 반대투쟁이나 미국산 쇠고기 수입반대를 위한 시민단체들의 집단행동은 바로 왜곡된 여론이 정부의 정책집행과정에 투입될 가능성이 있음을 보여주는 사례이다. 물론 이익단체들이 정상적인 커뮤니케이션 채널을 통해 입법관련 정보나 의견을 전달하면, 입법과정에 도움이 된다. 하지만 특정 이익집단의 이익을 대변하는 식의 편향된 로비나, 집단행동은 종종 적법한 입법 활동을 방해한다(국회 입법조사관 J).

(3) 의사결정 차원

입법과정은 이해당사자들 간의 의견의 간격을 최소화하는 합리적인 의사결정을 전제로 한다. 그러나 국내 입법과정은 반드시 의사결정 과정이 합리적인 절차를 거쳐 이뤄진다고 보기 어려운 정치사회적 특징을 보인다. 이에 대해 한 국회의원 입법 보좌관은 다음과 같이 진술한다.

입법 내용을 놓고 정부 부처 간에 이견이 생기면 의견을 수렴하고 조정하는 게 원칙인데, 편법으로 의원입법이 강제 발의되기도 한다. 또 의원 간의 이견차이가 생겼을 때에도 비합법적인 의사결정이 이뤄지는 경우가 흔하다. 한 예로 상임위에서 타당한 이유 없이 표결 자체를 반대하는 경우가 없지 않다. 당파적 이슈는 상임위원장의 권한으로 표결처리를 강행하는 사례도 있다(국회의원 입법보좌관 D).

입법 활동에 필요한 조직과 예산이 국회보다 행정부에 더 집중돼 있다는 점도 입법과정에서의 정상적인 의사결정을 방해한다. 또 한국정치 문화의 후진성도 입법과정에서의 합리적인 의사결정을 방해하는 요소로 꼽힌다. 정치 쟁점화되는 법안에 대한 날치기 통과나, 정당들의 장외투쟁은 ‘법안은 최소한 의회라는 정치 시스템 속에서 논의하고 처리해야 한다’는 입법정신과 배치된다. 과거에 비해 법안의 날치기 통과나 장외투쟁은 상당부분 줄어들었지만 이런 관행이 재연될 환경을 통제할 제도적, 법적장치가 마련돼 있는 것은 아니다. 뿐만 아니라, 정상적인 법안발이나 청원절차를 무시한 채 집단행

동이나 시위를 통해 제기된 주장이나 의견을 입법과정에 반영하는 것도 문제다. 한 국회 입법보좌관은 의사결정 과정의 비합리성을 다음과 같이 지적한다.

예컨대 이미 정부 고시로 확정, 공표된 미국산 쇠고기 수입 및 위생조건에 대한 시행령의 경우 시민단체의 집단행동과 같은 사회적 압력에 의해 ‘가축전염예방법’이 법안으로 추진되는 사례가 대표적이다. 그런 점에서 국내의 입법과정은 입법주체들 간의 공식적인 소통을 통한 의사형성에 의해서 보다 비공식적인 집단행동이나 주장이 법안 검토대상에 반영되는 경우가 흔하다(국회의원 입법보좌관 B).

(4) 이해집단 차원

정책이슈가 입법의제로 전환되는 것은 본질적으로 이해집단 간의 의견과 주장을 조정하는 과정이다. 입법과정은 속성상 처음부터 이해집단 간의 갈등을 내포하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 입법과정에서 갈등 이슈에 대한 이해집단 간의 조정과정이 합리적이지 않을 때가 있다. 집단 간의 갈등 이슈는 국회에서 계류되거나, 많은 시간이 지난 뒤에 통과되는 경우도 많다. 갈등 이슈의 법안 형성이 어려운 이유는 국회의원들의 대응 방식과 국내의 후진적인 정치 환경에 기인한다고 볼 수 있다.

먼저 집단 간에 이해의 간격이 큰 정책의제에 대해서는 의원들이 처음부터 소극적으로 대응하기 때문에 입법의제로 발전되지 못하기도 한다. 국회의원들은 좋은, 싫든 유권자들의 표를 의식하지 않을 수 없기 때문에 눈치를 보게 되고 결국 중요한 민생법안 조차 미결로 남겨두게 된다. 이에 대해 한 국회의원 입법보좌관은 다음과 같이 말한다.

국회의원은 이해가 상충하는 의제에 대해서는 생리적으로 거부감을 갖는다. 왜냐하면 민감한 의제를 다룰 경우 어느 특정 이익단체를 옹호하거나 대변한다는 여론의 비판을 받지 않을까 우려해서다. 국회의원들은 표에 생명이 걸린 사람들이다(국회의원 입법보좌관 E).

두 번째는 로비 문화가 충분히 성숙하지 못한 점도 특정 집단에 편향된 입법 의사결정을 내릴 가능성을 제공한다. 국내 입법과정에서의 로비활동은 개인단위 보다는 주로 조직, 정보, 그리고 재원을 갖고 있는 시민단체, 협회, 공기업 또는 대기업 차원에서 자주 이뤄진다. 이들 조직은 대부분 국회담당자를 별도로 두고 조직적으로 활동한다. 과거에는 정치자금을 지원하는 형태의 음성적인 로비활동이 많았으나, 최근에는 입장, 의견, 주장, 자료제공 등의 양성적인 로비활동이 많아졌다.

자본과 정보가 풍부한 기업, 사회적 엘리트 집단인 의사나 약사집단 등은 자신들이 동원할 수 있는 자원과 모든 사회적 자원을 동원해 자신들에게 유리한 입법의제를 조성한다. 즉, 광고게재, 미디어 보도, 토론회 등 다양한 커뮤니케이션 전략을 통해 자신들에게 유리한 쪽으로 입법내용을 유도하기도 한다. 이에 대해 국회의원 입법보좌관 C는 이해집단의 로비활동을 다음과 같이 설명한다.

16대, 17대 국회부터 입법과정에 로비활동이 공개적이고, 활발해진 편이다. 개별의원에게 법안설명, 반대하는 이유, 법안에 대한 입장, 법안통과의 타당성 등을 설명하는 로비단체들이 크게 늘어났다. 과거에 아웃사이드(outsider)였던 노조나 시민단체들이 지금은 매우 공격적으로 로비활동을 한다. 문제는 커뮤니케이션 자원이

풍부한 특정한 집단에 의해 로비활동이 주도된다는 사실이다(국회의원 입법보좌관 O).

여기에서 국회의원들의 내부 구조 역시 문제이다. 국회의원들은 법률적으로 완전히 자율적이고, 독립적인 입법주체이지만, 현실적으로 제도적 미비, 후진적 정치·문화적 환경 등으로 입법의 방관자로 치부되기도 한다. 한 국회 입법심의관은 갈등이슈나 이해집단의 문제를 푸는 국회의 자정능력에 대해 비판적인 견해를 다음과 같이 밝혔다.

국회의원이라는 입법주체가 권위를 갖고 주도적이고, 독립적으로 정책의제를 국회라는 공간으로 끌어들이는데 실패해 왔다. 단적인 예가 미국산 쇠고기 수입반대 과정에서 보여준 일부 국회의원들의 행동이다. 전 국민의 안전과 관련된 이슈라면 마땅히 국회 안에서 합리적인 의사결정 과정을 통해 문제를 풀어야 하는데도 시민단체에 의존해 가두투쟁을 벌이는 불합리한 정치적 행위에 매몰돼 있다(국회 입법심의관 K).

2) <연구문제 2>: 한국 입법의제의 과정과 절차

국내 입법주체 간의 커뮤니케이션 경로는 복잡하다. 입법주체도 다양하지만 입법과정상 절차도 많이 다양해졌다. 비교적 여러 채널을 통해 입법안을 수립하고, 형성하고, 결정한다는 의미는 입법주체들 간의 커뮤니케이션의 중요성이 커졌다는 뜻이기도 하다. 이 논문에서는 입법의제 과정과 절차를 크게 (1) 문제 발굴 및 의제 접근 단계, (2) 입법형성 단계, (3) 입법안 심사 및 결정단계, (4) 집행단계, (5) 평가단계로 분류해 다음과 같이 분석했다.

(1) 문제 발굴 및 의제 접근 단계

입법안은 크게 두 가지 단계로 발의된다. 하나는 정부가 제출하는 정부 입법안이 있고, 다른 하나는 의원 입법안이 있다. 정부입법은 정부가 필요에 의해 직접 법안을 마련해 국회에 제출하는 형식이다. 이에 반해 의원입법은 국회의원이 개인적인 소신이나 철학 또는 지역주민, 시민단체, 기업 등의 의견을 수렴해 법안을 발의하는 형식이다. 국내 입법 과정에서 의원입법 발의건수가 정부입법에 비해 상대적으로 증가하고 있다는 것은 의회민주주의 관점에서 볼 때 바람직하다.

그러나 의원발의 건수가 의원평가를 의식한 실적 중심으로 남발되고 있다는 내부 지적도 있다. 실제로 15대 국회에서는 제출된 의원발의 건수의 57%가 폐기됐으나, 16대에는 71%(1,353건), 17대에 와서는 무려 77%(4,945건)의 법안이 무더기로 폐기됐다(www.assembly.go.kr 참고). 이에 대해 국회 입법조사관 H는 의원입법의 남발의 폐해를 다음과 같이 진술한다.

의원입법이 많다는 것은 다양한 관점에서 정책 이슈를 점검해 볼 수 있다는 점에서 긍정적이 측면은 있다. 하지만 사전에 충분한 검토 없는 법안 발의를 남발하는 것은 법안검토에 투입되는 비용과 시간 등을 고려하면 엄청난 낭비요소다. 이를 막을 수 있는 제도적 개선책을 의제개발 단계에서부터 마련할 필요가 있다(국회 입법조사관 H).

법률안 작업을 담당할 공무원은 자체 브레인스토밍과 용역 등을 통한 전문가 의견의 경청, 동종

산업 내의 포럼 활동 등을 통해 의제에 대한 의견을 수렴하는 것이 보통이다. 또한 언론보도와 시민단체의 의견도 반영하게 되는데, 언론 보도를 반영할 때는 내용의 형평성을 면밀히 조사하게 된다. 이는 입안과정에 집단 간의 이해충돌이나 대립을 막기 위한 사전 예방조치이기도 하지만, 돌다리도 두드리며 간다는 공무원 사회의 ‘몸 사리기’식의 내부 속성과도 무관치 않다. 이에 대해 정부관리 N은 다음과 같이 말했다.

시민단체의 의견도 많이 반영된다. 왜냐하면 시민단체의 의견은 입법 방향과 내용에 많은 영향을 미치기 때문이다. 언론보도 또한 입법안 작성 과정에서 반영되는데, 이렇게 하지 않으면 공청회에서 논란이 증폭되기 때문이다. 하지만 언론보도가 편향적이라고 판단되면 형평성을 따져서 참조한다. 솔직히 공무원들은 말썹이 나는 일은 하지 않으려는 사람들이다(정부관리 N).

이에 반해 의원입법은 정부입법 과정과는 달리 외부 집단과의 접촉이 상대적으로 많다고 보기는 어렵다. 내부 싱크탱크를 활용하거나 미디어 보도에 의존을 많이 하는 편이다. 먼저 의원실 단위에서 독자적으로 검토되는 경우가 있다. 이를 위해 의원 입법보좌관이 중심이 돼 법안초안에 대한 검토가 이뤄지며, 또는 연구모임이나 포럼, 당 정책위에서 아이디어가 개발돼 입법안이 논의되기도 한다. 이에 대해 한 국회 입법조사관은 다음과 같이 설명한다.

정책이슈를 개발하는 수단은 국민들이 생각하는 것 보다 훨씬 다양하고, 복잡하다고 보면 된다. 의원이나 정당이 자체적으로 연구를 할 뿐 아니라, 미디어가 제기한 이슈, 독자나 시청자가 제기한 사회적 의제도 정책이슈의 중요한 자원이다. 최근에는 인터넷 미디어를 입법 의제의 공론장으로 자주 활용하기도 한다. 해당 정부부처에 자료를 요구하거나 시민단체, 기업 등에 입법에 참고할 수 있는 입장이나 견해를 전화, e-메일, 직접 면담 형식으로 미리 문의하기도 하지만 아직은 많은 편은 아니다(국회 입법조사관 D).

(2) 입법형성 단계

정부 정책의 입법형성 단계는 내부 관련 부서와 부처 간 커뮤니케이션을 얼마나 원만히 하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다. 커뮤니케이션의 내용이 관련 부처 간 협의를 더디게 할 수 있다. 때로는 법률안이 이 과정에 수정되는 경우가 많이 발생하는데, 이는 정의(justice)의 문제라기보다는 이해관계(interest)의 문제이기 때문이다.

국민 생활과의 직접적인 관련성이 높은 민감한 법안이거나 부처 간 영역 다툼과 관련된 법안은 부처 간 협의를 더디게 하는 대표적 사안들이다(정부관리 M).

입법형성 단계는 국회사무처 법제실, 국회예산안 정책처, 국회입법조사처가 국회의원실과 사전 커뮤니케이션을 통해 진행된다. 입법형성은 국회의원이 법률안을 성안하는 과정에 독자적으로 자료수집, 검토분석을 하거나 자체적으로 구성해 놓고 있는 교수, 변호사, 국회 전문가 집단을 활용하기도 한다. 최근 들어 입법 관계자들이 커뮤니케이션 측면에 주목하기 시작한 것은 희망적이다. 이에 대해 국회의원 입법보좌관 E의 증언은 최근 국회 내부적으로 입법형성 과정에 나타나는 커뮤니케이션의

한 양태를 보여준다.

17대 국회 회기부터 입법과정에 필요한 공청회나 토론회에 필요한 예산으로 국회의원 1명당 2500만원을 지원해 준다. 이는 초기 이슈제기 차원에서부터 법안성안 과정에서 외부 의견을 수렴하겠다는 적극적인 커뮤니케이션 행위로 보면 된다. 많은 의원들이 정책개발과 법안수립을 위해 연구회를 발족해 활발한 의견교환을 하고 있으며, 외부 전문가나 단체들과 제휴형태로 이슈개발과 정책의제를 개발한다(국회의원 입법보좌관 E).

법안의 최종 의사결정 주체는 국회의원이다. 그러나 국내 입법과정에서 한 가지 주목할 점은 법안 의사결정 과정에 당 정책전문위원이나 입법보좌관의 영향력이 크다는 점이다. 국회의원 입법보좌관 C는 입법과정에서의 의사결정 주체에 대해 다음과 같이 밝혔다.

입법형성 과정에서의 의사주체는 당연히 국회의원이다. 문제는 국회의원이 구체적인 법률지식이나 전문지식이 없는 경우가 있다는 점이다. 국회의원이 법안을 발의할 때는 당 정책전문위원이나 자체 입법보좌관, 또는 외부 전문가 집단의 의견에 절대적으로 의존한다. 의원의 의견은 사실은 이들 싱크탱크의 생각이라고 해도 과언이 아니다. 이해집단들은 국회의원 보다 입법의 방향에 영향을 미칠 수 있는 당 정책전문위원이나, 보좌관을 찾는 경우가 더 많다(국회의원 입법보좌관 C)

(3) 입법안 심사 및 결정단계

입법안은 대략 5-6단계를 거쳐 본회의에 회부된다. 법률안이 마련되면, 이를 국회 의안과에 제출하고 해당 상임위 회부를 거쳐 상임위에 상정되며, 심사와 의결과정을 거쳐 본회의에 회부된다. 그러나 입법안이 본회의에 회부되기까지는 수많은 내부 커뮤니케이션이 이뤄진다. 정부입법 예고 활동은 입법안에 대한 이해관계자들의 의견을 최종적으로 수용하려는 의지의 표현으로 중요한 절차에 속한다.

문제는 형식이 아니라 내용이다. 입법 주체의 주장을 분명히 하고 합리화하는 방편이 아니라, 입법의 취지와 집행 과정에서 시행착오를 최소화하기 위한 수단으로 적극 활용된다. 하지만 입법예고의 상당부분이 형식적으로 처리되고, 효용성이 없다는 문제가 있다. 미국산 쇠고기 수입 및 위생조건에 대한 정부의 입법예고 내용도 농림해양수산부의 홈페이지에 올려놓는 게 전부일 정도로 국민 또는 이해 당사자들과의 커뮤니케이션 채널이 제대로 가동되지 않았다. 이에 대한 시민단체 간부 O는 다음과 같이 비판했다.

정부 입법 예고 기간 동안 내용을 검토하여 의견을 제시한다 하더라도 해당 부처에서는 이미 내부적으로 90% 정도 입장을 정하고 있어서 여기에 새로운 관점이나 내용을 추가한다는 것은 현실적으로 어렵다. 예를 들어, 입법안에 대한 많은 내용을 지적하였음에도 불구하고 1-2줄로 정리된 문서로 회신을 받는 경우가 있다. 이렇게 되면 지적한 내용을 워낙 포괄적으로 압축하다 보니까 충분히 의견이 전달되기 어려운 문제가 발생한다(시민단체 간부 O).

법률안이 국회 본회의에 부의되면, 두 단계의 커뮤니케이션 절차를 거친다. 하나는 국회의장이 교섭단체 대표의원과 협의를 거쳐 본회의에 의제상정 여부를 결정하는 방식이 있고, 다른 하나는

본회의 전원위원회를 열어 본회의에 의제를 상정하지 않을 수도 있다. 이런 경우는 정치적으로 쟁점이 되거나 여야 간 이해관계가 첨예하게 대립하는 법안의 경우에 자주 발생한다. 실제로 의원발의 법안은 원안대로 통과되는 비율이 정부입법에 비해 발의건수를 기준으로 보았을 때 상대적으로 많다.⁶⁾ 이는 국회가 정부입법에 대해서는 꼼꼼히 따져 법안결정을 하는 반면 자체 의원입법은 충분한 절차나 검증을 거치지 않기 때문이다. 이 단계에서는 먼저 공식적인 커뮤니케이션 과정으로, 의원이 법안(원안 또는 수정안)에 대한 반대 또는 찬성토론을 공식 신청할 수 있으며, 이 과정에서 법안 표결에 영향을 미친다. 물론 표결에 영향을 미치기 위한 비공식적인 커뮤니케이션 수단이 동원되기도 한다. 국회 입법보좌관 H는 입법 형성 단계에 작동하는 내부 커뮤니케이션 특징을 다음과 같이 증언한다.

입법과정에서 법안 심사 및 결정단계는 특별히 중요하다. 이 단계에서 법안의 내용이나 방향이 결정된다. 이해집단 간 로비활동이 치열하게 이뤄지는 시점이 바로 이 단계이다. 해당 상임위원회, 입법전문위원 등 영향을 미치는 관계자에게 자료를 제출하거나, 직접 면담을 통해 설명하거나 설득하는 경우를 많이 본다. 향응, 후원금 제공 등 비공식적인 채널로 자신들의 이해를 관철시키려는 전략이 과거에 비해 줄어들긴 해도 음성적으로 이뤄지는 것으로 안다(국회 입법보좌관 H).

(4) 집행단계

법안의 집행은 주로 정부차원에서 이뤄진다. 법률안 집행단계는 이전의 다른 단계 즉, 의제발굴 및 설정단계, 입법형성 단계, 입법안 심사 및 결정단계에 비해 상대적으로 많은 커뮤니케이션을 필요로 하지 않는 것이 특징이다. 정부가 가지고 있는 커뮤니케이션의 수단인 고시, 보도자료, 팸플릿 등을 통해 법률안의 내용을 국민에게 전달하는데 초점이 맞춰지기 때문이다. 법률안에 대해 국민들과 피드백을 한다는 측면 보다는 법률안의 내용이나 시기와 같은 형식적인 고시절차로 적극적인 커뮤니케이션을 하는 단계는 아니다.

대개 법률안이 결정되면 이를 위한 집행은 그 이전과 비교해서 많은 시간과 노력을 필요로 하지 않는다. 해당 실이나 국에서 보도 자료나 정책 자료를 통해 대국민 커뮤니케이션을 준비하고, 대변인실에서는 이를 취합해 발표하는 것으로 마무리된다(정부관리 N).

하지만 바로 이러한 소극적인 커뮤니케이션 전략은 법률안의 내용과 절차에 대해 국민들에게 충분한 정보를 전달하지 못하거나 전달과정에 왜곡 현상이 발생하는 문제를 낳는다. 그러나 정부관계자들은 법안 집행단계에서 문제가 있더라도 현실적으로 법안을 재수정하거나 조정하기가 어렵다고 말한다.

입법안이 결정되었다는 것은 그 자체로서 이미 국회 상임위에서 여야 간의 논의와 협의를 거친 것이고,

6) 15대 국회에서는 의원발의 법안의 31%가 원안대로 통과된 반면, 정부발의는 27%가 원안대로 통과됐다. 16대에 들어서는 의원발의의 원안통과 비율이 15%로 정부발의 법안의 원안통과 비율 20% 보다 약간 낮았으나 17대에는 각각 13%, 12%로 의원발의 법안의 원안통과 비율이 높았다. 발의건수 비율을 고려하면 의원발의 건수의 원안 통과비율이 정부발의 법안에 비해 월등히 높다.

현실적으로 정치적 협의가 끝났다고 본다. 설혹 문제점이 발견되도 이미 결정된 사안인 만큼 국민들에게 설명하고 이해는 구해도 이를 반복하기는 쉽지 않다(정부관리 M).

법률안 집행 과정에서 보다 중요한 커뮤니케이션 기능은 행정 내용과 절차에 대한 투명성과 공개성을 확보하는 일이다. 왜냐하면 법률안 집행의 결과로서 행정 행위가 이루어지고 그 결과가 발생하기 때문이다. 미국이 1990년 초에 행정정보의 공개와 투명성을 확보하기 위해 별도의 법안을 마련한 것은 집행할 법안의 문제점을 최소화하기 위한 조치였다. 한국의 경우도 1997년 정보공개법, 2000년 행정절차법을 만들어 법률안의 집행 결과로서 나타나는 행정활동에 대한 기준을 정해 놓았다. 그러나 국내에서 집행되고 있는 입법안에 대한 대국민 커뮤니케이션 과정에는 정보공개법과 행정절차법이 제대로 적용되고 있지 않다는 점이다. 한 시민단체 간부는 정보의 공개청구가 상시적으로 가능한 시스템을 갖춰야 하고, 정보 목록을 비치하고, 동시에 공무원들의 인식의 변화가 필요하다고 지적한다.

각 부처가 순기능적으로 작동되기 위해서는 시스템의 보완이 시급하다. 무엇보다 정보공개 청구가 언제라도 가능해야 하며, 온라인상으로 모든 정보가 제공될 수 있어야 한다. 그리고 시민단체와 일반 국민의 정보공개 청구에 대한 공무원들의 차별적인 반응도 사실 문제다. 예를 들어 조직화된 시민단체의 요구에 대해서는 주목을 하지만, 일반 국민의 요구에 대해서는 무시하는 경우가 없지 않다. 따라서 정보공개 청구가 구체성을 가질 수 있도록 개개인이 원하는 정보목록을 제시해야 한다(시민단체 O).

법안의 집행문제가 국회와 전혀 관계가 없다고 보기는 어렵다. 대표적인 사례가 <행정입법검토제도>이다. 법률을 집행하기 위해 시행령, 시행규칙 등 하위법령을 제정할 경우 국회에 이를 제출해야 하며, 해당 상임위원회가 검토해 행정부에 하위법령의 수정을 요구할 수 있다. 구체적인 수정안의 내용을 적시하고, 처리결과를 국회 상임위에 보고해야 한다. 이 경우 모든 과정에 행정부는 국회와 순조로운 커뮤니케이션을 필요로 하며, 만약 커뮤니케이션 과정에 장애가 생기면 법률 집행이 늦춰질 수밖에 없다.

국회 상임위의 커뮤니케이션에서 중요한 것이 입법조사관의 검토의견이다. 여기에서 법률안에 대한 검토의견이 만들어지기 때문이다. 정부 입법 관계자는 법안 논의과정에 이들 입법 조사관들과의 사적 커뮤니케이션에 상당히 신경을 쓴다. 관계가 나빠 정부입법에 대해 부정적인 코멘트를 달게 되면 통과될 법안도 안 된다. 법안이 집행되지 못하고 수정되거나, 계류된 법안이 많은 이유 중 하나도 이와 무관치 않다(정부관리 N).

(5) 평가단계

정부입법에 대한 평가는 우선 해당 법안 담당자의 인식을 통해 나타난다. 입법 의제의 발굴과 수립, 입법안 형성 및 결정 단계를 거치면서 담당자 본인의 문제의식과 입법 취지가 최종안에 어느 정도 반영되었는지 자체 평가를 하게 된다.

담당자는 입법안 초안이 최종안으로 결정되면서 두 가지 측면에서 평가의 느낌을 갖는다. 하나는 내용이 얼마나 수정되었느냐 하는 점이고, 다른 하나는 법안의 장점이 얼마나 부각되고 약점이 얼마나 최소화 되었느냐

나 하는 점이다(정부관리 N).

정부입법에 대한 보다 거시적인 평가 기준은 개정 주기와 법안 집행을 통해 입법 당시 고려하지 못했던 요인을 얼마나 신속하게 반영하는가 하는 점이다.

입법에 대한 평가 기준은 얼마나 빨리 개정하느냐가 기준이 될 수 있다. 일반적으로 법률은 제정 후 2년 이내 주로 개정된다. 입법 당시에 예상치 못했던 내용이 실행과정에서 발견될 수 있기 때문이다(정부관리 M).

입법 평가에서 고려하지 않을 수 없는 문제가 바로 정부에 대한 신뢰이다. 정부에 대한 신뢰가 떨어진 상황에서는 입법에 대한 국민의 평가가 낮아 질 수 있고, 법안집행의 효율성이 심각하게 위협받을 수 있다. 미국산 쇠고기 수입에 대한 이명박 정부의 정책고시에 대한 불만도 사실은 정부에 대한 신뢰가 충분히 마련되지 않아 발생했다.

정책을 집행하다 보면 국민들이 정부의 말을 잘 믿지 않는 경향이 있는 것을 자주 본다. 그래서 학계나 연구자와 같은 제3자를 통해 평가의 객관성을 최대한 확보하려고 노력한다(정부관리 N).

민약 집행된 법안이 문제가 있을 경우, 의원 발의 형식으로 관련 법안을 다시 재수정 검토를 요구할 수 있다. 법안결정 후에도 원칙적으로 국회의원들은 연구모임, 포럼, 세미나 등을 통해 법안의 효과 및 문제점, 향후 방향 등에 대한 평가를 거친다. 그러나 국회 내부적으로 확정된 법안의 문제점에 대한 사후 평가나 논의는 충분치 않다는 게 국회 내부 관계자의 증언이다.

국회의원들은 법안발의에서 결정단계에 이르기까지 다양한 커뮤니케이션 채널을 동원해 자신이 발의한 법안이 채택되도록 노력한다. 하지만 법안이 집행된 뒤 사후평가에 대해서는 그다지 신경을 쓰지 않는 것 같다. 법안의 문제점이 지적되고 언론이 사회적 이슈로 제기하기 전까지는 법안의 타당성, 효율성, 문제점 등을 검토하거나 논의하는 사후적 노력을 별로 하지 않는다(국회 입법전문위원 L).

6. 결론 및 논의

입법안은 법률조문 자체로 이해하기 보다는 입법 주체간의 정치사회적 관계 속에서 이해될 필요가 있다. 이 연구가 콕과 엘더(Cobb & Elder, 1983)의 의제형성 개념이나 소로카(Soroka, 2002)의 의제설정 모델에 주목한 것도 바로 입법 형성자체가 사회 시스템 속에서 이해집단 간의 끊임없는 통제, 조정, 타협, 설득과정을 거쳐 의사결정 단계에 이른다고 보았기 때문이다. 입법은 국회의원이거나 공무원의 고유권한이라기 보다는 정당, 시민단체, 이익집단, 미디어 등 다양한 입법주체의 참여와 상호작용을 통해 이뤄진다. 입법안은 결국 입법 주체 간의 상호 커뮤니케이션을 통해 달성된다. 따라서 이 연구는 입법 과정을 설명할 때 콕과 엘더가 제안한 시스템적 접근, 권력구조 접근, 의사결정 접근, 이해집단 접근에서 나아가 커뮤니케이션 접근 개념을 적절히 고려해야 한다는 점을 제안한다. 커뮤니케이션

이야말로 의제형성 과정의 모든 내외적 통로를 상호적으로 이어주는 다른 어떤 요소보다 중요한 기능을 수행한다. 이에 따라 이 연구는 국내 입법과정에 나타난 커뮤니케이션 장애요인과 촉진요인이 무엇인지에 대해 입법전문가들의 인식과 평가를 중심으로 살펴보았다. 국내 입법 과정에서 발견되는 몇 가지 특징을 논의하면 다음과 같다.

첫째, 국내 입법형성 과정은 기존 연구대로 입법주체 간의 상호 소통관계의 축에서 이뤄졌다. 미디어의제는 공중의제에 영향을 미치며, 공중의제는 정책의제나 입법의제에 영향을 미쳤다. 또 정책의제나 입법의제는 거꾸로 공중의제나 미디어의제에 영향을 미치는 등 관련 입법주체들은 서로 역동적인 커뮤니케이션 채널 속에서 메시지를 주고받는 순환구조를 보이고 있음을 확인했다. 그러나 이 과정에 커뮤니케이션의 난맥으로 효율적이고, 생산적인 입법의제를 산출하는 편은 아니었다.

둘째, 국내 입법형성 과정이 제한적이긴 하지만 과거에 비해 행정부라는 폐쇄적인 공간에서 국회라는 정치적 공론장으로 옮겨지고 있음을 발견했다. 행정부라는 조직보다 국회라는 조직 속에서 보다 개방적이고, 유기적인 커뮤니케이션이 이뤄지고 있는 점은 대의민주주의 체제를 추구하는 국내 정치 구조상 고무적인 현상이다.

셋째, 입법과정에 전문가 집단의 영향력 확대가 두드러졌다. 입법 전문가인 국회 입법보좌관을 비롯해 국회 입법조사관, 국회 전문위원, 국회 입법심의관 등 입법 실무자들이 법안 형성과정에 보이지 않게 영향을 미치는 ‘인사이드(insider)’ 역할이 강화되고 있는 것으로 나타났다. 이런 결과는 과거에 비해 체계적으로 이뤄지던 입법과정이 오늘날 보다 계통적이고, 체계적이고, 전문적으로 이뤄지고 있다는 점에서 긍정적인 변화로 받아들여진다.

넷째, 과거 입법형성 과정에 소외됐던 NGO 등 시민단체들의 부상은 주목할 만하다. 최근 세계화라는 신자유주의 물결과 인터넷 등 미디어 환경변화에 힘입어 시민단체들이 중요한 입법 주체이자, 로비단체로 전환된 것은 새로운 변화라고 하겠다. 입법 주체로서의 시민단체의 지위확보는 그 만큼 다양한 국민여론이 입법에 반영할 수 있는 커뮤니케이션 수요 채널이 생겼다는 의미로 해석해 볼 수 있다.

다섯째, 다양한 입법주체가 정치 조직의 안팎에서 활발히 활동하는 입법과정에 게이트키퍼가 보다 강화되고 있다는 점도 발견된다. 법안형성 과정에서의 게이트키퍼가 보다 촘촘해졌다는 것은 법안의 민주성, 공개성, 엄격성, 투명성이 확보됐다는 뜻으로 법안결정에 따른 갈등이나 대립을 줄이거나 사회적 비용을 줄일 수 있는 기회를 제공한다.

여섯째, 국내의 경우 의제형성 과정에 미치는 미디어의 영향력은 두 가지 차원에서 다르게 진행되고 있다는 점도 확인했다. 미디어가 국회에 대해서는 공적이슈 개발의 주체이자 입법의제의 전달자로 기능을 하지만, 정부에 대해서는 입법의제 형성에 미치는 기능이 매우 제한적인 것으로 나타났다. 이는 미디어가 국민여론 수렴과정에 제 기능을 하지 못하거나 정부가 추진하는 정책의제의 개발, 형성, 결정, 평가 단계에 감시와 견제를 제대로 하고 있지 못하다는 의미를 함축한다.

그러나 국내 입법형성 과정은 이런 긍정적인 발전이나 변화요소만 있는 것은 아니다. 우선 입법주체 간의 위상, 입장, 사회적 환경 등에 따라 비민주적이고, 비효율적인 요소가 적지 않다. 입법관계자들은 커뮤니케이션 부재와 국내 입법 과정에서의 절차상 문제점을 가장 많이 거론한다. 법률은 입안단계에서부터 민주성과 공개성이 중요한데 이를 무시하는 경우가 많다. 입안내용이 부처 간, 이익집단 간에 대립할 소지가 있는 경우에는 공청회 등을 거쳐 관계부처나 이해관계인의 의견을

수렴하는 것이 필요한데, 이해 당사자에 대해 충분히 내용을 납득시키고, 이해시키는 절차상 노력이 부족하다는 의견이 많았다.

입법안의 공개성도 문제다. 비밀을 필요로 하는 특별한 사안의 경우를 제외하고는 입안과정을 투명하게 공개하는 것이 민주주의 정치체제상 당연하다. 하지만 국내 입법과정에는 법안의 공포성이나 설명력이 떨어진다는 내부 의견들이 많이 제기됐다. 앞서 논의했지만 미국산 쇠고기 수입 및 위생조건에 대한 장관고시도 이해집단을 상대로 사전에 투명하게 정보를 공개하지 않음으로써 빚어진 결과로 해석된다. 따라서 법안의 비공개성이나 밀폐성은 소수 이익집단의 정치적 목적에 부합해 법안내용이 왜곡될 가능성이 있을 뿐 아니라, 극단적으로는 사회적 갈등이나 분열을 초래할 위험성도 지닌다.

이런 현상은 무엇보다 정부와 국회의 역학구조와 관계에 기인하는 측면이 없지 않다. 정부는 정책의 제를 개발하는 과정에 국회에 비해 정보를 상대적으로 독점하거나 관료적 속성으로 인해 소극적이고 밀폐된 입법구조를 취한다. 과거에 비해 입법 활동이나 기능이 행정부에서 입법부로 많이 넘어간 것은 사실이지만, 중요한 법안은 여전히 정보, 예산, 인력이 풍부한 행정부 주도로 이뤄지고 있다는 게 입법 전문가들의 평가이다. 입법내용이 사전에 충분한 여론수렴 절차를 거쳐 입법화되기 보다는 관료집단의 정책적 이해관계에 따라 법안수립이 되고 의제화되기 때문에 법안의 형성, 결정, 집행과정에 이해집단 간의 갈등이 초래될 수 있다. 정부의 이런 사전 입법절차는 법안 집행 후 다뤄지는 사후평가에서도 비슷하게 나타나고 있어 민주성과 효율성을 생명으로 하는 법안절차를 훼손한다. 입법과정에 대한 논의는 단순히 조직(또는 집단)의 계통에 따라 법안내용이 어떻게 인계되어졌는가 하는 ‘전달모형’보다 각 입법 주체들이 법안내용을 얼마나 잘 이해하고, 합의할 수 있는 영역을 확보했는가 하는 ‘공유모형’이 더 적절하다고 하겠다.

국회 내부의 불균형적인 권력구조도 문제이다. 국회의원은 헌법상 독립적인 입법주체이지만, 국회 정치시스템 속에서는 현실적으로 입법주체에 따라 다른 지위가 부여된다. 즉, 조선의원에 비해 다선의원이, 평의원에 비해 당 간부가, 당 간부 가운데서도 법안소위원장, 상임위원장, 정책위원장, 당대표 등 위치에 따라 법안에 미치는 영향력은 다르다. 주요 법안의 경우 여전히 권력구조가 의사결정에 변수로 작용한다.

시민단체의 세력화는 입법형성 과정에 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 지닌다. 시민단체의 확장은 국민 다수의 여론이나 정책적 수요가 입법과정에 충실히 반영될 수 있는 민주적 채널을 확보했다는 점에서 바람직한 현상으로 볼 수 있다. 하지만 이들의 정치적 집단행동이나 로비활동은 왜곡된 정보에 기초해 일부 이해집단에 편향된 결정을 내릴 수 있다는 점에서 적법한 입법 활동을 방해하는 장애요인이 될 수 있다.

미디어는 본질적으로 사회적 이슈를 제기하는 집단이다. 그러나 입법 관계자들은 미디어의 정책이슈 제기와 입법의제 제안에 대해 다소 부정적인 견해를 드러냈다. 미디어는 정책적 배경, 효율성, 법적 기준, 집단 간의 이해상충 등을 고려하지 않고 문제제기에 가까운 정책이슈를 무차별적으로 보도하기 때문에 오히려 정상적인 입법 활동을 가로 막을 수 있다. 특히 매체별 정파성이나 이해관계에 따라 동일한 이슈를 완전히 다르게 보도하는 사례도 지적됐다. 예컨대 국가적 쟁점이 되었던 미국산 쇠고기 수입파동이나 미디어법의 경우가 대표적이다. 매체의 이념이나 정파성에 따라 동일한 이슈에 대해 다른 관점의 입법의제를 제시하는 것이 국내 언론의 현실이기도 하다.

따라서 국내 입법형성 과정에서의 입법주체 간의 커뮤니케이션은 유기적이고, 이성적이고, 생산적으로 이뤄진다고 볼 수만도 없다. 입법 커뮤니케이션은 정책의제에 대해 이해집단 간에 타협과 합의를 목적으로 한다. 그러나 입법형성 측면에서 국내 정치사회적 환경을 관찰해 보면, 정책이슈를 둘러싼 갈등과 대립양상이 줄어들었다고 보기 어렵다. 이는 결과적으로 입법형성 과정에 충분한 협의절차를 거치지 않았다는 반증이다.

이 논문은 국내 입법과정에서의 커뮤니케이션 구조와 기능을 국내 연구자로는 처음으로 이론적, 현실적 논의에 기초해 밝혔다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이 연구는 복잡한 입법과정과 구조를 일부 입법 전문가와의 인터뷰 방식에 기초해 설명하고, 기술했다는 점에서 약간은 체계적이지 못하다. 따라서 후속연구에서는 입법 커뮤니케이션 구조와 문제점을 구체적인 입법 데이터에 기초해 계량적으로 규명하는 작업이 필요하다고 본다.

■ 참고문헌

- 권신일 · 최문용 · 문승일 (2010). 우리나라 관광정책을 담당하는 입법부의 관광정책 인식과 행정부에 대한 이식 연구. 『호텔관광연구』, 12권 1호, 142~153.
- 김연수 (2009). 「정치적 위기 커뮤니케이션 상황에서 대통령과 언론의 수사적 공격과 방어 전략 분석 연구: 미국산 쇠고기 수입 이슈를 중심으로」. 연세대학교 석사 논문.
- 김영욱 (2003). 「PR 커뮤니케이션: 체계, 수사, 비판 이론의 통합」. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 김찬석 (2007). 「사제로 본 PR경영」. 서울: 커뮤니케이션박스.
- 문우진 (2010). 국회의원 개인배경과 입법: 입법 매커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성. 『의정연구』, 16권 1호, 35~67.
- 손호중 · 채원호 (2003). 방사능폐기물처리장 입지선정의 정책결정과정 연구: 무의사결정론의 수정적용과 시민사회 실패의 가능성. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 183~202.
- 신명순 · 이재만 (2012). 국회 교섭단체 제도가 입법활동에 미치는 영향: 제15~17대 국회에서 의원 발의 법안의 가결 비율 분석. 『동서연구』, 24권 1호, 5~27.
- 이연택 (2003). 「관광정책학」. 서울: 일신사.
- 이준웅 (2009). 가는 말이 험해야 오는 말이 곱다: 의사소통 예절, 권력 그리고 전략. 『한국언론학보』, 53권 4호, 395~417.
- 이준희 (2011). 포퓰리즘적 입법활동의 문제점과 개선방안. 『임금연구』 봄호, 102~113.
- 임종수 (2010). 제18대 국회 전반기 의원입법 현황과 특징. 한국의회발전연구회: 국회의정리뷰.
- 임종휘 · 박수철 (2006). 「입법 과정론」, 서울: 박영사.
- 음선필 (2012). 국회 입법과정의 분석과 개선방안: 제18대 국회를 중심으로. 『홍익법학』, 13권 2호, 131~173.
- 정광호 · 김권식 (2008). 국회의원 보좌진의 입법 영향력 탐색. 『한국행정학보』, 42권 1호, 77~95.
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*. New York: Houghton Mifflin.
- Anderson, J. E., Brady, D. W., & Bullock III, C. (1978). *Public policy and politics in America*, Monterey, CA: Brooks Cole.
- Besley, T., & Burgess, R. (2002). The political economy of government responsiveness: Theory and evidence from India. *Quarterly Journal Economics*, 117, 1415~1451.

- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation American politics: The dynamics of agenda-building*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press.
- Cobb, R. W., & Ross. M. H. (1997). *Cultural strategies of agenda denial: Avoidance, attack, and redefinition*, Lawrence, KS: Johns Hopkins University Press.
- Hakimi, M. (2006). The media as participants in the international legal process. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 16(1), 1~33.
- Harris, P. & Fleisher C.S. (2005) *Handbook of Public Affairs*, Sage. 김찬석·정나연 역 (2007) 『퍼블릭 어페어즈 핸드북 (일반편)』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, MA: Little Brown.
- Mitchell, W. (1962). *The American polity*. New York: Free Press.
- McConnell, G. (1966). *Private power and American democracy*, New York: Knopf.
- Nieburg. H. L. (1962). The threat of violence and social change. *American Political Science Review*, 56, 865~873.
- Pressman, J. L., & A. B. Wildavsky (1973). *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Reisman, W. M. (1981). International law-making: A process of communication. Yale Law School Legal Scholarship Repository, Faculty Scholarship Series, 101~120.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semi-sovereign people*(pp. 20~43). New York: Holt.
- Schattschneider, E. E. (1975). The semisovereign people. Winsdale, III.: The dryden press Selznick, P. 1949. TVA and grass root: A study in the sociology of formal organization. p.259.
- Shi, M., & Svensson, J. (2002). *Conditional political budget cycles: Discussion paper no. 3352*. London: Center for Economic Policy Research.
- Soroka, S. N. (2002). *Agenda-setting dynamics in Canada*. Vancouver & Toronto: UBC press.
- Soroka, S. (1999). Policy agenda-setting theory revisited: A critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon. *Canadian Journal of Political Science*, 32(4), 763~772.
- Starling, G. (1979). *The politics and economics of public policy: An Introductory analysis with cases*. Homewood, IL: Dorsey Press.
- Wood, B. D., & Doan, A. (2003). The politics of problem definition: Applying and testing threshold models. *American Journal of Political Science*, 47(4), 640~653.
- Wood, B. D., & Peake, J. S. (1998). The dynamics of foreign policy agenda setting. *American Political Science Review*, 92(1), 173~184.

(투고일자: 2012. 8. 31, 수정일자: 2012. 10. 18, 게재확정일자: 2012. 10. 24)

ABSTRACT

Structural Features of Korean Legislative Communication: Focus on the U.S. Beef Imports Bill Evaluations from Legislative Expert Groups

Wan-Soo Lee* · Chan-Souk Kim** · Min-Kyu Lee***

Legislation needs to be understood within a political, societal relationship among lawmaking bodies rather than by legal provision itself. In order to examine features and functions of communication in the process of legislation, this study conducted focus group interviews with experts as well as in-depth individual interviews. The result of this research as follows: First, the study found that although the domestic legislative process has been made by active interactions among lawmaking subjects, it was hard to conclude that this procedure is providing effective and productive legislative agenda because of chaotic communications made along the process. Second, the study found that national legislative process has been gradually moving, although restricted, to an open political space, the National Assembly, from a closed space, the executive branch. Third, the study found a remarkable feature including growing influence of experts groups and civic organizations in the legislative process. It is a significant change that legislative staff such as National Assembly aides, investigators, expert committeemen and deputy director generals played a role of “insiders,” unnoticeably influencing the legislative process, and that civic organizations and NGOs, which have been excluded in the previous legislative processes, emerged as a new influencing circle in the process. Lastly, the study found that media organizations, in the process of developing agenda, had a strong impact on the National Assembly as a subject forming public issues and as a messenger of the legislative agenda while they played a limited role in affecting the government. This study discusses why communication in the domestic legislative process is important and what are some hindering and facilitating factors in the process.

Keywords: Legislative Proposal, Lawmaking Body, Legislative Communication, Political Agenda, Two-way Communication

* Assistant Professor, Division of Visual and Mass Communication, Dongseo University

** Associate Professor, Department of Advertising & PR, Cheongju University

*** Professor, Division of Journalism and Mass Communication, Chung Ang University