



2022.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 22-23호

# 공공정책 의제의 지속과 변화

박현석, 김성조, 이선우, 정영우



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

# 공공정책 의제의 지속과 변화



## 연구진

### 내부 연구진

박현석 연구위원(연구책임)

### 외부 연구진

김성조 교수(순천대학교)

이선우 교수(전북대학교)

정영우 교수(인천대학교)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

## 발 | 간 | 사

국회는 시민들의 다양한 선호가 대표되고 서로 다른 견해가 경합하지만 종국에는 충돌하는 이해관계를 포용하며 공동체 구성원들 모두에게 적용되는 법을 제정해야 하는 공간입니다. 여당과 야당의 국회의원들은 다양한 견해를 대변하며 치열하게 논쟁하고 투쟁하지만 결국은 공동체의 앞날을 위해서 통합적인 결론을 내려야 합니다. 이러한 관점에서 보자면 국회는 다양한 시민들의 견해를 조정하고 종합하는 곳입니다. 국회에 대한 시민들의 낮은 신뢰도에서 나타나는 것처럼 시민들이 국회에 대해 인색한 평가를 내리는 이유는 아마도 국회가 대화와 타협을 통한 통합의 역할을 적극적으로 수행하지 못하고 있다고 보기 때문일 것입니다.

이 연구는 갈등적인 정책 의제가 국회의 입법과정에서 다루지는 양상을 추적 관찰하고 분석한 결과물입니다. 언론 관련 법안들, 경제민주화 관련 법안들, 그리고 공공의료 관련 법안들은 양대 정당의 입장이 첨예하게 대립해 온 사안들입니다. 세 가지 사안들이 처리된 방식을 살펴보면 양대 정당이 극한의 대립을 이어가면서도 나름대로 타협점을 찾아서 극단적인 결론을 피해서 지혜로운 해결책을 찾기 위해 노력해온 흔적을 발견할 수 있습니다. 국회가 국민들의 신뢰를 회복하기 위해서는 지금까지 걸어온 과거를 돌아보고 계승해야 할 경험들을 찾아서 발전시켜야 합니다.

정치 양극화가 심화되고 정당간의 대립이 날로 깊어지고 있습니다. 국회는 각각의 의원들이 유권자들의 선택을 받아 선출된 수평적인 조직입니다. 다선의 선배 의원들을 존경하고 의견을 경청하지만, 직급에 따른 위계관계는 존재하지 않는 특이한 공간입니다. 여기에서 반목과 대립을 해소하는 방법은 결국 소통하고 타협하는 것뿐입니다. 이 보고서의 연구결과가 국회가 가야할 방향을 찾는 데 미력이나마 기여할 것으로 믿습니다.

2022년 12월

국회미래연구원장 김현곤

<b>제1장 공공정책과 국회</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 필요성 및 배경 .....	3
제2절 기존 연구 검토 .....	6
제3절 연구의 목적과 방법 .....	13
<b>제2장 공공정책 의제와 국회</b> .....	<b>17</b>
제1절 공공정책 의제에 영향을 미치는 요인들: 국회의원 및 보좌진 인식조사 ..	19
제2절 연구의 사례선정 .....	28
<b>제3장 공공정책 의제 사례연구</b> .....	<b>31</b>
제1절 정치: 언론 관련 법안 .....	33
제2절 경제: 경제민주화 관련 법안 .....	51
제3절 사회: 공공의료 관련 법안 .....	77
<b>제4장 결론</b> .....	<b>93</b>
<b>참고문헌</b> .....	<b>99</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>109</b>
<b>부록</b> .....	<b>113</b>

## 표 목차

〈표 1〉 응답자의 인구학적 특징 .....	20
〈표 2〉 국회의원의 의정활동 의제에 영향을 미치는 요인들 .....	21
〈표 3〉 국회의원의 의정활동 의제에 영향을 미치는 요인들 .....	23
〈표 4〉 정당의 정책 의제가 결정되는 데 영향을 미치는 요인들 .....	25
〈표 5〉 상임위원회의 정책 의제가 결정되는 데 영향을 미치는 요인들 .....	26
〈표 6〉 경제 3법 통과에 영향을 준 구조적 변수들 .....	72
〈표 7〉 경제 3법 입법과정에서 주요 재계 단체들의 로비 활동 .....	74
〈표 8〉 지역별 활동의사 수 분포 현황 .....	79
〈표 A-1〉 국회의원의 의정활동 의제에 영향을 주는 요인들 .....	115
〈표 A-2〉 국회의원의 의정활동 의제에 영향을 주는 요인들 .....	116
〈표 A-3〉 소속 정당에서 제기하는 의제가 결정되는데 영향을 주는 요인들 .....	117
〈표 A-4〉 상임위원회의 정책 의제가 결정되는데 영향을 미치는 요인들 .....	118

## 요 약

### □ 연구의 필요성 및 배경

#### ● 중요한 정책 의제들은 누가 어떻게 결정하는가?

- 제왕적 대통령: 대통령과 다수 여당의 일방주의 정치
- 분점정부 정치교착: 여소야대의 무한 대립

#### ● 현실정치의 복잡성

- 제왕적 대통령론과 분점정부 정치교착론은 현실정치를 지나치게 단순화한 주장으로 반례들이 다수 존재
- 김대중 대통령: 소수정당을 이끌며 자민련과 연합하여 통합방송법 통과
- 노무현 대통령: 총선 승리 이후에도 언론관계법 통과 좌절
- 이명박 대통령: 다수당인 여당 내부의 균열로 법인세 인하 공약 부분 철회

#### ● 국회의원 인식조사

- 의원들은 설문조사에서 의정활동의 의제에 영향을 미치는 요인으로 개인의 소신, 정당 지도부의 정책 선호, 언론에서 제기하는 주요 의제, 국민들의 여론 등을 지목
- 심층 면접조사에서는 이해당사자 집단과의 협업 강조

#### ● 연구의 목적 및 방법

- 주요 정책의 입법과정에 대한 사례연구를 통해 현실정치에서 공공정책 의제가 형성되고 변화하는 과정 분석
- 정당 간 힘의 균형과 이익집단이 입법과정에서 정책 의제에 미치는 영향에 대해 비교 사례분석

## □ 사례분석

### ● 정치: 언론 관련 법안

- 김대중 대통령: 강력한 장악력으로 공동여당 단독으로 통합방송법 통과
- 노무현 대통령: 다수 의석에도 불구하고 한나라당과 주류 보수신문들의 강력한 반대로 신문사주 소유지분 제한 이슈는 핵심 의제에서 제외
- 문재인 대통령: 진보-보수를 막론하고 언론계의 반발로 다수 의석에도 불구하고 언론중재법 개정 실패

### ● 경제: 경제민주화 관련 법안

- 박근혜 대통령: 후보 시절 경제민주화를 지지했으나, 당선 이후 대기업 집단의 반대의견 수용
- 문재인 대통령: 박근혜 대통령 탄핵 이후 경제민주화는 소득 주도 성장에 밀려 주요 쟁점에서 소외됨. 더불어민주당의 총선 승리와 김종인 미래통합당 비대위원장의 등장, 재계의 분열 속에서 공정경제 3법 통과

### ● 사회: 공공의료 관련 법안

- 박근혜 대통령: 보건복지부는 찬성했으나, 의료 단체의 반대 속 계류
- 문재인 대통령: 총선 승리에도 불구하고 의료 단체의 강력한 반대, 공공의대 입시에 대한 공정성 논란으로 형성된 여론의 역풍 속에서 공공의대 신설 및 의대정원 확대정책 철회

## □ 결론

### ● 현실 정치의 복잡성

- 제왕적 대통령론, 분점정부 정치교착론 모두 강한 정당규율을 가정하고 있으나 정치 현실에서는 다수당 내부의 균열이 빈번하게 발생
- 이익집단의 정책선호는 정책의제에 영향을 미치는 중요 변수이지만, 이익집단의 선호를 대변하는 정당이 존재할 때 영향력 발휘
- 갈등적인 사안에 대한 논의가 진전되기 위해서는 여론의 관심 필요



- 시사점과 함의

- 국회의 정책기획 및 조정기능 강화: 대통령의 의지가 확고하고 원내에서 여당이 다수 의석을 점유하고 있더라도 입법이 필요한 정책의제들은 국회의 논의를 통해 결정됨
- 양대 정당 중심의 정치 속에서도 타협의 역할 중요: 수적 우위를 통한 일방주의 정치는 현실을 단순화한 접근임
- 국회의 이해관계 집약기능 강화: 자신들을 대변할 정당을 갖지 못한 집단의 의견은 정책에 반영되기 어려우므로, 국회 개혁은 취약집단을 포함한 다양한 이해관계자들의 입장이 정치영역에서 대표되는 방향으로 가야함



# 제 1 장

## 공공정책과 국회

---

제1절 연구의 필요성 및 배경

제2절 기존 연구 검토

제3절 연구의 목적과 방법



## 제 1 절 연구의 필요성 및 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국 정치의 주도권은 누가 가지고 있는가? 중요한 정책 의제들은 누가 어떻게 결정하는가? 학계와 언론에 등장하는 전문가들은 한국정치의 문제점으로 ‘제왕적 대통령’을 지목하고 있다. 민주화 이후 30여 년의 세월이 흘렀고 수평적 정권교체를 통해 한국의 민주주의가 안정적으로 공고화되었지만 여전히 대통령으로의 권력집중과 그로 인한 각종 부조리가 한국정치의 큰 문제로 지목되고 있다. 선거를 통해 정권이 교체되더라도 대통령 권력을 차지하는 정당이 바뀌는 것일 뿐 대통령의 제왕적 권력은 여전하다는 지적이다. 하지만 보다 긴 안목에서 보자면 1987년 민주화 이행 이후 대통령과 국회 사이의 권력분립이 작동하기 시작하면서 대통령의 권한에 대한 제도적 견제가 시작되었고 입법부의 역할이 점차 확대 강화되어 왔다. 권위주의 시기 대통령이 집권당의 총재를 겸하며 다수의석을 점유한 여당에 대해 강력한 통제력을 행사했지만, 민주화 이후 여소야대 국회가 빈번하게 등장하고, 노무현 대통령이 시작한 이른바 당정분리를 통해 집권당에 대한 대통령의 직접적인 통제력이 약화되면서 국회의 역할 및 여당과 야당 간의 대화와 타협의 중요성에 대한 관심이 높아지고 있다. 대통령이 정치와 정책을 주도하는 제왕적 대통령과 여소야대로 인한 대통령과 국회 사이의 교착상태는 전자의 경우 대통령의 영향력이 극대화되고 후자의 경우 야당의 강력한 견제로 대통령이 무력화되는 상황을 상정하고 있다. 한국 정치의 중요한 의제들에 결정적인 영향을 미치는 행위자는 과연 누구인가?

제왕적 대통령과 여소야대 분점정부하에서의 교착상태는 표면적으로는 양극단의 상황을 의미하지만, 양자 모두 일방주의 정치라는 공통점을 갖고 있다. 대통령과 다수 여당이 야당의 의견을 무시하고 독단적으로 정책을 결정하거나, 대통령과 원내 다수의석을 점유한 야당이 서로 대화하고 타협하지 않은 채 대립하며 의사결정을 내리지 못하는 상황 모두 대통령과 여당, 그리고 야당의 의원들이 지도부의 견해에 따라 일사불란하게 움직이며 비타협적 노선을 견지하는 것을 가정하고 있다. 한국의 정당규율이 강하다고 알려져 있으나 대통령과 야권의 대선후보 지지율에 따라서 정당 규율은 강화되기도 하고 약화되기도

한다. 제왕적 대통령 혹은 분점정부의 교착상태의 틀로는 명쾌하게 설명되지 않는 반례들을 현실 속에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 이명박 대통령은 감세정책을 통한 경제성장을 기치로 내걸고 법인세를 인하를 주요 공약으로 제시하였다. 집권당은 취임 후 치러진 총선에서 승리하며 임기 내내 국회에서 다수 의석을 점유하였으나 법인세율을 25%에서 20%로 인하하겠다는 이명박 대통령의 공약은 결국 22%에서 타협을 볼 수밖에 없었다. 여당 내부의 감세정책 반대파와 야당이 연합하여 반대했기 때문이다. 반면 노무현 대통령 시기 열린우리당은 연이은 재보궐선거 패배로 다수당의 지위를 상실한 상황에서 야당의 법인세 감세안을 받아들이는 대신 법인세 인하 시기를 2년 뒤로 미루는 타협안을 성사시키기도 했다(박현석 2022).

이 연구는 국회의 입법과정에서 대통령, 여당과 야당, 이해당사자 집단, 시민들의 여론 등 정책 결정과정에서 영향력을 행사하는 주요 행위자들의 상호작용이 정책 의제에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 우리는 정치, 경제, 사회 분야의 정책의제 중 장기간 지속된 갈등적인 정책 사례를 선정, 분석하여 제왕적 대통령, 분점정부 정치교착, 이익집단 정치 등 한국 정치를 설명하는 대표적인 이론적 시각의 유용성과 한계를 규명하고자 한다. 한국정치의 갈등관리와 정책결정 과정의 문제점을 실증적으로 진단해 볼 수 있는 기초자료를 제시하고 한국의 정책결정과정에 대한 이론화를 위한 탐색적 연구라는 점에서 이 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

2000년대 이후 정치 양극화가 심화되면서 대통령과 여당, 야당의 비타협적인 정치행태가 정치 리더십의 갈등관리 기능을 약화시키고 있다. 정보화가 진전되면서 등장한 새로운 경제환경에 대응하기 위한 노동정책의 개편, 고령화 사회의 도전을 극복하기 위한 연금 개혁, 계층 간 격차를 완화하고 생산성을 높이기 위한 교육 개혁 등 산적인 과제들이 여당과 야당의 대결주의적 정치 속에서 뒷전으로 밀려난 상황이다. 여당과 야당, 대통령과 국회의 갈등이 깊어 갈수록 여당과 야당의 대화와 타협을 강조하는 협치를 증시하는 목소리가 높아지지만, 정작 협치를 활성화하기 위한 해법을 찾지 못하고 있다. 단임제 대통령의 일방주의 정치가 시민들의 정책선호를 적절하게 반영하지 못하는 것이 문제라면 대통령이 중간에 평가를 받을 수 있는 중임제를 고려할 만하다. 승자독식형 양당제의 대결 정치가 문제라면 국회에서 정당 간의 연합과 협력이 활성화될 수 있는 다당제를 유도하는 선거법 개정이 필요하다. 연금개혁 등 비용부담을 수반하거나 노동정책 전환 등 이

해관계자들의 선호가 첨예하게 충돌하는 사안에 대한 조정기능이 취약한 경우 장기적 비전을 제시하는 대통령과 다양한 이해관계를 수렴 및 조정하는 국회의 역할을 재정립할 필요가 있다. 한국의 정치현실에 부합하는 유용한 해결책을 찾기 위해서는 문제가 무엇인지 정확히 진단해야 하며, 문제를 파악하기 위해서는 현재 상황에 대한 이해가 우선이다. 이 연구를 통해 우리는 대통령과 국회의 상호작용, 이익집단의 역할 등 정책결정 과정에서 영향을 미치는 요인들에 대해 살펴볼 계획이다.

국제 비교적 관점에서 볼 때에도 한국 사례는 흥미로운 연구대상이다. 민주주의 국가들의 입법과정을 살펴보면 행정부의 역할이 점차 강화되는 방향으로 바뀌고 있기 때문이다. 입법과정에서 전문성이 필요한 다양한 이슈를 다루어야 하는 경우가 많아지면서 전문적인 직업 관료 집단의 주도적인 역할이 확대되고 있다. 민주주의 정치제도를 채택한 국가들을 대상으로 20세기 후반의 입법 관련 통계를 살펴보면, 의회제를 채택한 나라들의 경우는 약 70%의 입법 의제들이 정부 제안을 통해 논의가 시작되었고 이들 중 대략 80% 정도가 의회에서 통과되어 입법에 성공한다. 반면 개별 의원들의 경우 약 27%의 법안을 제안하고 있으며 이들 중 법률로 채택되는 비율은 20%에 미치지 못한다. 대통령제 국가의 경우는 평균적으로 행정부가 약 25% 정도의 입법 의제들을 제안하고 있으며, 개별 의원들이 72%의 법안을 제안한다. 하지만 정부 입법에 비해 의원 입법은 법률로 통과될 확률이 현저히 낮다. 평균적으로 보면 대략 65%의 정부 제안 법안들이 법률이 되지만, 의원들이 제안한 법률은 20% 정도가 입법에 성공한다(Saiegh 2014, 484). 의회제의 경우 행정부가 의회의 다수에게 책임을 지기 때문에 의회 다수의 지지를 받는 정부가 입법활동에 적극적이지만, 대통령제를 채택한 국가들의 경우 행정부의 입법권을 제한하는 경우도 있으며 상대적으로 개별 의원들의 입법 활동이 활발한 편이다. 입법 성공률을 고려해 보면 의회제와 대통령제 모두 입법의제의 형성 및 입법과정에서 행정부의 역할이 중요하다. 한국 또한 이와 같은 추세에서 예외로 보기는 어려우나 앞서 기술한 바와 같이 통시적 관점에서 살펴보면 국회의 역할이 확대되고 있다는 점에서 흥미로운 연구대상으로 볼 수 있다.



## 제2절 기존 연구 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

현대 민주주의 국가에서는 입법 과정에서 행정부가 지배적인 지위를 차지하고 있다. 하지만 그렇다고 해서 행정부가 입법을 주도한다고 결론짓는 것은 복잡다단한 입법과정을 지나치게 단순화하는 측면이 크다(Cox and McCubbins 1993). 입법과정은 다양한 단계를 거치게 되어 있으며 단계마다 입법의제를 설정하는 데 영향을 미치는 다양한 행위자들이 존재한다. 이에 더해 정당 규율의 수준이 다양할 수 있다는 점을 감안하면 입법을 통해 정책을 채택하는 과정은 매우 복잡한 상호작용의 연속이다. 한국의 정당은 규율이 강한 편으로 국회에서 당론 투표가 나타나는 경향이 강하지만, 앞서 언급한 이명박 대통령의 조세 정책 사례에서 볼 수 있듯이 대통령의 레임덕과 지지율 하락, 혹은 강력한 차기 대선 후보의 부상 등의 요인으로 인해 집권당이 원내 다수당인 상황에서도 행정부의 정책이 국회에서 충분한 지지를 얻는 데 실패할 수 있다. 정당의 규율이 약해서 의원 개인의 자율성의 수준이 높은 미국 의회의 경우를 보면, 집권당이 원내 다수를 차지하고 있다고 해서 대통령의 정책이 의회에서 지지를 얻는다는 보장이 없을 뿐만 아니라, 분점정부의 상황에서도 대통령이 원내 다수당인 야당을 설득할 수 있는 여지 또한 충분히 존재한다. 강력한 정당 규율이 고정 불변이 아니라는 점을 감안하면 입법 과정을 살펴보기 위해서는 대통령과 국회의 복합적인 상호작용을 이해해야 한다.

정책 결정과정에 대한 기존의 연구들을 크게 보아 의제설정(agenda setting)에 관한 연구들과 정책 유형별 정책 결정과정의 차이점에 대한 비교 연구로 구분해 볼 수 있다. 이들 중 정책 결정과정의 유형별 특징에 대한 연구들은 정책 유형에 따라서 정책 결정과정의 특징이 규정된다고 본다. 로위(Lowi 1964)는 정책을 유형에 따라 분배(distributive), 재분배(redistributive.), 그리고 규제(regulatory)의 세 가지 범주로 구분하였다. 윌슨(Wilson 1995)은 어떤 정책은 재분배 및 규제 등 두 가지 이상의 속성을 동시에 가지고 있는 점을 지적하며 새로운 구분법을 제시하였다. 윌슨은 그들의 비용과 이익이 하나의 특정 이익에 집중되는 경우와 수많은 사람 또는 이익에 영향을 미치는 경우로 구분하여



정책을 4가지로 유형화 하였다. 이익집단정치(interest group politics)에서는 손해를 보는 집단과 비용을 지불하는 집단이 모두 집중되는 가운데 서로 대치하여 '제로섬'적인 갈등이 발생한다. 기업가정치(entrepreneurial politics)에서 비용은 집중되지만, 이익은 고르게 분산된다. 사회집단들 및 활동가들은 비용을 부담할 단체들의 반대에 직면하여 공공의 이익을 위해 규제하도록 정책 입안자들을 설득하려고 하는 구도가 만들어진다. 고객정치(clientele oriented politics)는 이익은 소수에게 집중되나 비용은 고르게 분산된다. 정책 입안자, 규제 기관 및 규제 대상 이해당사자 간의 긴밀한 관계를 형성하기 쉽다. 마지막으로 다수결주의적 정치(majoritarian politics)에서는 이익과 비용이 모두 다수에게 분산된다. 로위와 윌슨의 유형분류는 정책 영역별로 차이를 비교하는 데에 강점이 있으나, 정책 영역별로 정치적 행위자 간의 동태적인 상호작용을 분석하는 데에는 한계를 보여준다. 예를 들어 우리가 이 연구에서 검토해 볼 언론관련 정책의 경우 비용을 치르는 집단이 언론계로 동일하더라도 사안과 시기에 따라서 언론계가 강한 응집성을 보이기도 하고 이념 성향에 따라서 다른 입장을 보여 언론계의 목소리의 응집성이 약해지기도 한다. 동일한 정책사안을 장기간 관찰하며 정당 간의 세력균형, 이익집단의 응집력의 정도의 변화에 따른 정책의제의 변화를 살펴보고자 하는 우리의 연구의 관점에서 보면 이들의 유형론은 유용한 출발점을 제공하지만 직접 적용하기에는 한계가 따른다.

의제설정에 관한 연구들은 왜 어떤 이슈에 관심을 갖게 되는가에 대해 분석하고 있다는 점에서 유형분류형 연구와 차별성을 갖는다. 샤프츠슈나이더(Schattschneider 1960), 그리고 바라하츠·바라츠(Bachrach and Baratz 1962)는 정책 문제에서 '주의(attention)'의 문제를 제기하였다. 샤프츠슈나이더는 '편향의 동원(mobilization of bias)'이라는 개념을 제시하였다. 이는 모든 형태의 정치 조직은 어떤 종류의 갈등을 이용하고자 하며 다른 것은 억압하기를 선호하는 편향을 가지고 있다는 것을 의미한다. 바라하츠·바라츠는 2차원적 권력이론을 통해 의제설정을 방해하는 권력에 대해 논의하였다. 이들의 연구는 의제설정의 다양한 측면에 대해 이해할 수 있는 관점을 제공한다. 다음으로 콕과 엘더(Cobb and Elder 1983)는 정책의제의 발안 과정을 주도자에 관심을 두었다. 의제설정모형을 미국과 같이 다원화된 정치체제에서 주로 나타나는 '외부주도형', 후진국에서 정부주도로 흔히 나타나는 '동원형', 그리고 양자의 성격이 혼합된 '내부접근형'으로 유형화하였다. 콕과 엘더의 틀에서 보면 한국은 동원형에서 내부접근형으로 변화해 왔다고 볼 수 있다.

위의 연구들이 정책의제가 설정되는 과정을 합리적으로 설명하려고 노력한 반면, 이후 미국의 다원주의적 의제설정 과정을 분석한 연구들은 사건과 사고 등 합리적으로 예측할 수 없는 요인들의 중요성을 강조하고 있다. 바움거터와 존스(Baumgartner and Jones 1993)는 외생적 사건으로 촉발된 급격한 의제설정을 설명하기 위해 단절적 균형모형(the punctuated equilibrium model)을 제시하였다. 이들은 미국 의회 청문회와 핵심 정책 지역의 뉴스 보도를 분석하여 어떻게 이슈가 정치적 중요성(prominence)을 가지게 되고 잃게 되는가를 분석하였다. 그들은 정책 의제 프로젝트 웹 사이트에서 모든 연구자가 이용할 수 있는 입법, 규제 및 미디어 정보에 대한 방대한 데이터베이스를 수집했다. 바움가트너와 존스는 미국 정치 내에서 특정한 아젠다는 오랜 기간 동안 안정을 유지하다가 갑작스럽게 변화한다고 주장하였다. 킹돈(Kingdon 1995, 2011)은 미국의 의제설정과 정책결정과정을 분석하여 ‘정책흐름 모형’을 제시하였다. 그는 정책형성에 참여하는 주체들이 “어떤 이슈는 고려하면서 왜 다른 것은 고려하지 않는가”라는 아젠다 설정에 대한 문제를 제기하였고 주요 지표와 재해, 재난 등을 비롯한 대형 사건 또는 사고와 같은 초점사건(focusing events) (Birkland 1997)의 영향력을 강조하였다. 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름 등 독립적인 세 가지 흐름이 존재하면 ‘기회의 창’이 열릴 때 정책변동이 발생하게 된다. 행위자들간의 타협과 흥정 과정 속에서 정책기업가의 역할을 강조하였다. 이들의 연구는 정치 환경의 제약요인과 행위자의 역할을 강조한다는 점에서 풍부한 설명을 가능하게 한다는 강점을 가지고 있으며, 돌발적이거나 유동적인 변수들의 중요성을 강조하기 때문에 사후적으로 정책의제의 변화과정을 설명하는데 유용하다. 우리는 이 연구들이 균형의 형성과 붕괴, 정책논의의 흐름에 주목하며 정책 결정의 동학을 분석하고 있다는 점에 주목한다. 하지만 제왕적 대통령론과 여소야대 정치교착론에 대한 비판적 검토라는 관점에서 우리는 외생적 사건이나 초점사건 보다는 여야 간의 의석분포의 변화, 정당과 이익집단의 응집력 등 정치 행위자 차원의 변수들의 변화가 정책의제에 미치는 영향에 초점을 둘 것이다.

정치적 행위자의 상호작용과 정치 동학을 강조하는 연구들은 정당 체계가 행정부와 의회의 관계가 원활하게 작동하도록 하는 데 큰 영향을 준다는 점을 강조하고 있다. 의회에서 당파적인 지지의 중요성은 대통령제를 채택한 국가들에서 더욱 두드러지게 나타난다. 의회제의 경우 행정부는 의회에서 다수의 신임을 받아 성립되기 때문에, 예외적으로 소수 정부가 존재하지 않는 것은 아니지만 대체로 원내 다수의 지지를 받는 것을 전제로 한다.

따라서 의회에서 선출한 행정부가 입법 의제를 주도하며 의회는 행정부의 의제에 대해 토론하는 공간이 된다. 의회에서 다수의 지지를 상실하면 행정부가 교체되기 때문에 의회에서 행정부와 다른 입장에서 독자적으로 입법 의제를 제시하고 입법화하는 경우는 상정하기 어렵다. 따라서 입법 의제는 행정부가 주도하는 경향이 강하게 나타난다. 반면 대통령제를 채택한 경우 대통령이 의회에서 충분한 다수의 지지를 얻는 데 실패하는 경우 교착상태 이외에는 대안이 없으며, 입법을 통한 정책의 채택은 갈등의 연속이 될 수밖에 없다(Mainwaring and Scully 1995, 33; Jones 1995, 38). 이와 같은 입장에서 보면 원내 다수당의 지지를 확보하지 못하는 대통령제는 원활하게 작동하기 어려우며, 따라서 과반정당이 존재하기 어려운 다당제하에서 대통령제는 안정성이 떨어질 수밖에 없다. 권력분립의 원리 위에서 있는 대통령제의 경우 입법 의제의 설정과 입법 과정에서 의회의 역할이 매우 중요하다.

입법 의제를 둘러싼 대통령과 국회의 경쟁을 연구한 한국 사례연구들도 행정부의 정책에 대한 국회에서의 당파적 지지의 중요성을 강조한다. 이 연구들은 여당이 원내에서 다수를 차지하는 단점정부와 야당이 다수를 차지하는 분점정부의 입법 성과를 비교한다(문우진 2014; 오승용 2004, 2008; 이명남 2002). 국회의 입법효율성을 측정할 수 있는 정량적 자료를 구축 및 분석하여 특정 시기 국회의 전반적인 입법 성과들을 살펴본 결과, 오승용(2004, 2008)과 이명남(2002)은 단점정부와 분점정부의 입법효율성에 큰 차이가 없었다고 결론을 내렸으나 문우진(2014)은 단점정부의 입법효율성이 높다고 보았다. 이 연구들은 연구대상이 되는 시기의 종합적인 입법 성과를 분석하여 행정부와 입법부의 일반적인 관계에 대한 추론을 할 수 있는 근거를 제시하는 데 강점을 보이지만, 개별 법률의 입법 과정에서 행정부와 입법부가 어떤 방식으로 상호작용했는가를 파악하는 데에는 유용성이 떨어진다. 우리의 연구는 기존의 연구성과를 토대로 하되, 장기간 논의가 지속된 주요 입법 의제들을 선정한 뒤 통시적 관점에서 질적 연구를 진행하여 입법 과정에서 입법부와 행정부를 포함한 주요 행위자들이 입법 의제에 미치는 영향에 대해 분석할 것이다.

행정부의 입법 의제가 의회에서 지지를 받거나 혹은 패배하는 원인은 의회의 당파적 지지 여부에 있다고 분석하는 연구들은 의회 내의 정당별 의석분포를 강조한다. 하지만 이론적 차원에서 보자면 원내 의석분포에 따라 의사결정이 이루어진다면 행정부의 입법 의제가 의회에서 거부되는 사례는 찾을 수 없어야 한다. 정당별 의석분포에 따라 원내에서 다수의 지지를 받을 수 없는 법안은 패배할 것이기 때문에 의회에 제안될 이유가 없는 것

이다. 하지만 현실에서는 많은 법안들이 부결되기도 하고 주요 입법의제의 내용이 의회에서 논의과정을 통해 바뀌기도 한다. 이와 같은 이유는 의원들의 투표행태를 정확하게 예측하기 어렵기 때문이다.

의원들의 투표행태에 영향을 미치는 요인은 소속 정당 외에도 다양하기 때문에 의원들의 투표를 예측하는 일은 쉽지가 않다. 예를 들자면 의원들은 특정한 지지자 그룹의 의견에 큰 영향을 받기도 하고, 지역구의 특성에 따라 정당의 당론과 충돌하더라도 지역 유권자들의 정책 선호를 대변하기도 하며, 자신의 소신과 다르더라도 공천에 영향을 미치는 정당 활동가나 정당 지도부의 의견을 수용하기도 한다.

공공 정책의 경우 정책이 입안되면 혜택을 보는 집단과 비용을 부담해야 하는 집단이 발생하게 되므로 이해관계의 당사자가 되는 이익집단들이 정책 의제의 형성 및 입법과정에 다양한 방식으로 개입한다. 의원들은 정치적 영향력을 확대하기 위한 이익집단들의 압력에 지속적으로 노출되어 있다. 이익집단 정치에 관련된 연구들은 이익집단이 시민들의 입장과 요구를 의회에 전달하는 민주주의의 중요한 축이라고 보는 긍정적 입장(Dahl 1961; Truman 1951)과, 이익집단의 압력은 결국 정치과정을 왜곡시키고 공공선을 추구하는 데 장애물이 된다고 보는 비판적 입장(Madison 1787; Olson 1982)으로 나누어 볼 수 있다. 한국의 이익집단 정치에 대한 연구들도 로비 등을 통한 이익집단의 적극적 개입은 국회의 민주적 의사결정에 장애가 되거나(석인선 2008) 공익에 위배되는 정책결정을 초래(류병운 2019)한다는 비판적 접근과, 민주주의 정치의 일부로서 로비를 제도화하여야 한다는 주장(도묘연 2015)으로 구분된다. 이들 연구는 이익집단의 정치적 역할에 대한 개괄적 연구의 성격이 강하다.

한국에서 이익집단의 정치적 역할을 대상으로 하는 경험적인 연구는 양적으로 축적되어 있지 않으며, 이론적 차원에서도 초보적 단계에 머무르고 있다. 이익집단의 로비에 대한 객관적인 자료를 확보하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라, 이익집단이 영향력을 행사했다는 점을 입증하더라도 입법 의제의 변화와 채택된 정책이 이익집단의 압력으로부터 큰 영향을 받은 결과라는 점을 경험적으로 증명하는 것은 매우 어려운 일이다. 대통령과 행정부가 입법의제가 형성되는 데에 큰 영향을 미치기 때문에 의회의 정치과정에서 이익집단이 미치는 영향에 대한 연구는 찾아보기 어렵다. 지금까지 축적되어 있는 대다수의 연구들은 특정한 정책영역에서 이익집단이 입법과정에서 중요한 영향력을 행사하고 있다는 점을 보여주는 단일 사례 연구들이 주류를 이루고 있다. 의약분업 및 한약조제권 분쟁(김순양

1994), 중소기업 집단의 이익정치(정상호 2002), 유치원 공공성 강화정책(길종백 2022; 배용수 2020), 시간강사 처우개선정책(배용수 2019) 등 사회적인 이슈가 되었던 특정 정책에 대한 질적 연구를 통해 이익집단이 입법 의제의 형성, 논쟁 및 표결 단계에서 다양한 영향력을 행사하고 있음을 보여주었다. 이 연구들은 이익집단 정치가 입법 의제의 형성과 변화과정에서 중요한 역할을 한다는 점을 사례 연구를 통해 논증하고 있다는 점에서 의미를 갖지만, 단일 사례에 대한 연구로 이익집단 정치의 역할을 일반화할 수 있는 가설을 도출하는 데에는 한계를 보여준다.

전진영(2009)의 연구는 정책 유형화 이론을 통해 입법과정에서 이익집단의 역할에 대한 이론화를 시도하는 동시에 유형별로 사례를 선정한 비교 사례 연구로 단일 사례 연구의 한계를 넘어서는 시도를 했던 예외적인 연구이다. 압관리법, 대기환경개선에 관한 특별법, 유아교육법안, 퇴직교원평생교육활동지원법 등 네 가지 사례를 선정하여 입법과정을 비교 분석한 이 연구는 정책유형별로 정부와 국회, 그리고 이익집단의 상호작용의 차이가 있음을 설득력 있게 보여주고 있지만, 당파적 힘의 균형의 변화에 따른 정책 의제의 변화에 대해서는 본격적으로 다루고 있지 않다. 다시 말해 대통령의 소속 정당, 국회 내 의석 분포의 변화가 입법 의제의 형성 및 변화 과정에 미치는 영향은 중요하게 다루어지지 않고 있다. 이 연구에서 다루고 있는 4가지 사례는 당파적 대립과 갈등이 중요하게 영향을 미친다고 보기 어려운 법안들이다. 우리의 연구는 전진영(2009)의 연구와 마찬가지로 사례 비교 연구를 하되 당파적으로 장기간 대립해 온 갈등적인 입법 의제들을 사례로 채택하여 여당의 이념성향과 분점정부 여부 등을 중요한 변수로 다룰 계획이다. 우리는 정치 양극화로 인한 정당 간의 대결주의적 정치행태가 심각한 문제로 대두되는 상황에서 여당과 야당의 협력 및 갈등의 양상과 여당과 야당의 관계에 영향을 미치는 외부 요인들에 대한 탐색적 연구를 진행한다.

입법 의제에 영향을 미치는 행위자들의 행태는 제도적 틀로부터 영향을 받는다. 의회의 의사결정 절차 및 제도의 성격에 따라서 의회의 행위자들이 갖는 영향력이 달라질 수 있다. 일례로 이른바 ‘국회선진화법’이 2012년 도입되면서 국회 운영을 규율하는 제도적 환경이 변화하였다. 이상신(2015), 전진영(2015), 이한수(2014) 등은 국회선진화법 이전과 이후를 비교하여 입법교착의 정도가 변화하였는가에 대해 분석하였다. 제도적 환경의 변화는 다수당과 소수당의 의사결정과 이익집단의 영향력이 작용하는 양상에도 변화를 주는 중요한 요인이다. 이상신(2015)과 전진영(2015)은 선진화법 이전과 이후의 입법교

착의 정도와 양상에 큰 변화가 없었다고 주장한 반면, 이한수(2014)는 선진화법이 여야 간의 갈등을 제도적으로 해결하는 데 기여하고 있다고 보았다. 국회선진화법을 제외하면 국회 의사결정 제도의 변화에 대한 연구는 아직 많지 않은 상황이며, 선진화법의 영향에 대해서도 다양한 해석이 여전히 경합하고 있다. 이 연구들은 주로 입법효율성에 주목하고 있으며, 제도변화가 정책의 내용에 미친 영향에 대한 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 국회운영 제도의 변화가 입법의제의 내용에 미친 영향에 대해서는 향후 후속 연구를 통해 다룰 계획이다.

## 제3절 연구의 목적과 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정치 양극화가 심화되면서 이해관계가 충돌하는 갈등적인 중장기 정책의제들에 대한 정치권의 기획 및 조정기능이 제 기능을 하지 못하고 있다. 연금개혁, 노동정책 개편, 교육개혁 등 시민들의 생활과 직결된 중요한 중장기 정책 의제들은 여당과 야당의 세력다툼 속에서 뒷전으로 밀려났다. 대통령과 국회가, 여당과 야당이 머리를 맞대고 치열하게 토론해도 쉽지 않은 상황이지만 중요한 문제들에 대해 본격적인 논의조차 시작하기 어려운 여건이다. 중요한 중장기 정책 의제들에 대한 논의가 부진하고 토론을 통해 갈등을 조정하기 어려운 원인은 여러 가지가 있겠지만 핵심적인 요인은 다음과 같다. 첫째, 이른바 보수정당과 진보정당 간에 타협할 수 없는 관점의 차이가 존재하는 경우이다. 예를 들면 경제환경 변화에 대응하는 새로운 노동정책을 구상하는 데 있어서 보수정당은 규제완화를 통한 노동시장의 효율성 제고를 강조하지만 진보정당은 고용의 안정과 확대를 중시한다. 타협을 위한 중간 지점을 찾다 보면 이도 저도 아닌 혼란스러운 정책결과를 가져올 수도 있다. 둘째, 합의가 어려운 중장기 정책 의제들은 정책변화의 결과 혜택을 받거나 비용을 부담해야 하는 이해관계자 집단 사이의 의견이 강렬하게 충돌하는 갈등적인 사안들이다. 당사자들 사이의 갈등을 조정하며 거센 반대를 극복하는 것은 지난한 작업이다. 우리는 장기간 논쟁이 지속되어 온 갈등적인 정책 의제들을 선별하여, 이 의제들이 초기 형성과정과 입법과정 속에서 지속적으로 변화하는 과정을 추적하였다. 입법 과정에 대한 사례연구를 통해 대통령과 국회의 관계 속에서 공공정책 의제가 형성되고 변화되는 과정에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고자 한다.

행정부의 입법 의제에 대한 의회에서의 당파적 지지가 입법의제의 형성과 입법 성공 여부에 중요하게 작용하지만, 정치 현실 속에서의 입법과정은 다양한 종류의 불확실성의 영향을 받는다. 대통령의 소속 정당이 국회의 다수당인 경우에도 정부와 여당의 입법의제가 대통령과 여당의 공약사항 및 정책 입안 취지에 부합하는 방향으로 입법에 성공하는 것은 아니다. 특히 의회제와 비교할 때 대통령제의 경우 의회에서 벌어질 수 있는 불확실성의

수준이 더 높다고 볼 수 있다. 의회제는 의회의 다수가 행정부를 선출하므로 행정부의 입법 의제는 입법부에서 다수의 지지를 확보하게 된다. 다시 말하면 입법부에서 내각 수반을 선출하고 내각은 입법부의 다수 지지세력의 정책선호를 고려하여 입법 의제를 제시하므로 정부 입법의 성공률이 높다. 반면 대통령제의 경우 대통령과 국회의원은 독립적인 선거를 통해 선출되기 때문에 의회제에 비해서 내각과 의회 내 다수의 연계가 구조적으로 약할 수밖에 없다. 대통령 소속 정당이 의회에서 다수를 차지하는 단점정부 상황에서도 사안에 따라서 정부의 입법 의제가 집권당의 다수의 지지를 획득하는 데 실패하기도 하며, 대통령 혹은 여당이 정당 간 연합을 형성하여 원내 다수의 지지를 확보하는 경우에는 의회제에 비해서 연합이 무너질 가능성이 높다. 의회제에서는 정당 간의 연합이 무너지면 정부가 교체되어 원내 다수의 지지를 받는 정부가 새롭게 출범하게 된다. 하지만 대통령제에서는 대통령과 국회의원이 별개의 선거를 통해 독립적으로 선출되며 상대방의 신임 여부와 무관하게 임기를 지키게 되므로 정당연합이 무너진다고 해서 대통령이 낙마하는 것은 아니기 때문이다. 실제로 사이(Saiegh 2014)의 연구에 따르면 제2차대전 이후 민주주의를 채택한 국가들의 입법성과를 분석한 결과 의회제에 비해 대통령제가 정부 입법이 성공할 확률이 낮았다. 결국 대통령제를 채택한 국가들의 공공정책 의제의 형성과 입법과정을 분석하기 위해서는 국회에서 일어나는 정치적 상호작용에 주목해야 한다.

정책의제의 형성과 변화에 영향을 미치는 요인들에 대한 한국사례 연구가 충분히 축적되어 있지 않다는 점을 앞서 언급한 바 있다. 따라서 우리는 기존의 연구결과를 토대로 하되 경험적인 조사를 통해 기존 문헌에서 강조하는 요인들이 정치 현장에서는 어떻게 인식되고 있는지 살펴보는 전략을 취하였다. 국회 차원에서 주목해야 할 요인들을 도출하기 위해 국회의원과 보좌진을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 응답을 분석하여 이들이 국회에서 다루는 정책의제에 영향을 미치는 중요한 요인으로 고려하는 변수들을 도출할 것이다. 조사 결과는 제2장에서 다룬다.

앞서 살펴본 바와 같이 기존의 연구들은 특정 시기를 대상으로 정당간 힘의 균형이 전반적인 입법성과에 미치는 영향을 분석하거나, 하나의 정책 영역을 대상으로 하여 정당과 이익집단의 상호작용을 기술하는 전략을 채택하였다. 우리는 정당, 이익집단, 여론 등의 요인이 상호작용하는 양상을 비교연구를 통해 파악하는 접근법을 택하였다. 특정 시기 논의된 법안들을 정량적으로 지표화해서 입법성과를 측정하는 경우 정당간 힘의 균형, 이익



집단, 여론 등이 정책 의제의 내용에 미치는 영향에 대해서는 파악하기 어렵다. 반면 단일 정책의 결정과정을 분석하는 경우 정책 의제의 내용이 변화하는 과정에 대해서 입체적으로 조망할 수 있으나 의제의 변화에 영향을 미치는 독립변수들의 효과를 파악하기 어렵다. 이익집단이 공공정책 의제에 미친 영향을 파악하기 위해서는 이익집단이 정책결정 과정에 적극적으로 개입한 경우와 그렇지 않은 경우를 비교해야 하는데 단일 사안에 대한 연구로는 비교연구를 수행하기 어렵기 때문이다. 우리의 연구는 공공정책 의제의 변화과정을 추적하기 위해 사례연구의 방법을 채택하되 단일 사례연구가 아닌 사례 비교연구의 전략을 취하였다. 특히 우리는 사례 간의 비교에 더해 각각의 사례를 통시적으로 분석하기 위해 장기간 논쟁이 지속된 사례들을 선정하였다. 시간의 흐름에 따라 관찰하게 되면 대통령의 소속 정당과 국회의 정당 간 의석분포의 변화가 동일한 사안에 대해서 영향을 미치는 양상을 분석할 수 있다.



# 제2장

## 공공정책 의제와 국회

---

제1절 공공정책 의제에 영향을 미치는 요인들:  
국회의원 및 보좌진 인식조사

제2절 연구의 사례선정



제 1 절

공공정책 의제에 영향을 미치는 요인들:  
국회의원 및 보좌진 인식조사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

공공정책 의제설정에 대한 선행 연구들은 당파적 힘의 균형의 중요성을 강조하고 있다. 대통령의 소속 정당과 국회의 정당 간 의석배분은 정책 의제가 형성되고 법률로 채택되는 과정의 기본적인 구조를 제시해 준다. 당파적 힘의 균형이 중요하다는 견해는 암묵적으로 정당의 규율이 강하거나 같은 정당 소속 의원들의 정책 선호의 일치도가 높아서 정당 투표가 보편적으로 나타난다는 가정을 하고 있다. 의원들의 자율성과 독립성이 높고 정당의 정책 조정기능이 취약하여 정당 투표가 작동하지 않는다면 당파적 힘의 균형에 큰 관심을 가질 필요가 없는 것이다. 한국의 정치현실에서 정당의 당론은 의원들의 의정활동에 얼마나 큰 영향을 미치고 있을까?

국회미래연구원은 2022년 11월 말에서 12월 초에 국회의원과 보좌진을 상대로 미래 인식 조사를 실시하였다. 국회의원 전원, 그리고 의원실별로 9명의 보좌진 중 무작위로 1명의 보좌진이 응답하도록 하여 설문조사를 진행하였으며 총 300명의 국회의원 중 152명이, 그리고 244명의 보좌진이 설문조사에 응하였다. 응답자의 인구학적 특징은 다음과 같다(〈표 1〉 참조). 국회의원의 경우 남자 121명(79.6%), 여자 31명(20.4%), 연령대별로는 30대 이하와 40대가 합해서 11명(7.2%), 50대 이상이 131명(92.8%)이었다. 선출 구분별로는 지역구 의원이 120명(78.9%), 비례대표 의원이 32명(21.1%) 응답하였고, 정당별로는 더불어민주당 86명(56.6%), 국민의힘 56명(36.8%), 정의당 5명, 기본소득당과 시대전환 각 1명, 무소속 3명(도합 6.6%)이었다. 당선 횟수별로는 초선 의원이 89명(58.6%), 재선 34명(22.4%), 3선 15명(9.9%), 4선 이상이 14명(9.1%)이었다. 21대 국회의원의 실제 구성을 살펴보면 성별로는 남성이 80.9%, 여성이 19.1%, 연령대별로는 50대 이상이 88.7%, 40대 이하가 11.3%, 정당별로는 더불어민주당 56.3%, 국민의힘 38.3%, 정의당과 그 외 정당, 무소속을 합하면 5.4%이고, 당선 횟수별로는 초선이 52%, 재선이 23%, 3선 이상이 25%이다(이상 국회 홈페이지, 2022). 응답자와 국회의원 전체의 구성을 비교해 보면 성비, 정당분포, 연령대는 대체로 일치하며 초선의원과 비례대표 의원이 실제보다 약간 과대 대표되어 있지만 대체로 실제 구성과 유사하다고 볼 수 있다.

보좌진의 경우는 2021년 연말 기준, 남성이 71.2%, 여성이 28.2%, 연령대로는 20대 19.7%, 30대 34.5%, 40대 28.4%, 50대 이상 17.4%를 차지하고 있는데(박현석 2021) 응답자의 경우 남성 55.3%, 여성 44.7%, 20대 34%, 30대 40.2%, 40대 20.5%, 50대 이상 5.3%로 여성과 20~30대가 다소 과대 대표되었다.

〈표 1〉 응답자의 인구학적 특징

(1) 국회의원			(2) 보좌진		
분류		명	분류		명
성별	남자	121	성별	남자	135
	여자	31		여자	109
연령별	30대 이하	6	연령별	20대	83
	40대	15		30대	98
	50대 이상	131		40대	50
50대 이상	131	50대 이상		13	
정당별	더불어민주당	86	정당별	더불어민주당	136
	국민의힘	56		국민의힘	94
	정의당	5		정의당	7
	기본소득당	1		기본소득당	1
	시대전환	1		시대전환	1
	무소속	3		무소속	5
선출 구분별	지역구	120	직급별	보좌관	28
	비례대표	32		선임비서관	41
당선 횟수별	초선	89		비서관	130
	재선	34		인턴	42
	3선	15	근무경력별	6개월 미만	26
	4선 이상	14		6개월 ~ 1년	29
계	152	1년~4년		99	
		4년 이상		88	
			계	244	

설문조사에서 우리는 “의정활동에 초점을 둔 중요 의제를 선택하는 데 영향을 주는 요인은 무엇입니까?”라고 질문하고 (1) 의원님 개인의 정책 선호 및 소신, (2) 동료 의원과의 소통, (3) 소속 정당의 당론과 정책, (4) 대통령의 정책 선호 및 입장, (5) 언론에서 제기하는 주요 의제, (6) 전문가 집단의 정책제안, (7) 지역구 유권자들의 정책선호, (8) 당원들의 선호 및 입장, (9) 이해당사자 집단의 청원, (10) 국민들의 여론 등 10가지 선택지에서 1순위부터 3순위까지 고르도록 하였다.

〈표 2〉 국회의원의 의정활동 의제에 영향을 미치는 요인들(국회의원 응답, 1순위)

		합계		의원님 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의원과의 소통	소속 정당의 당론과 정책	대통령의 정책 선호 및 입장	언론에서 제기하는 주요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자들의 정책 선호	당원들의 선호 및 입장	이해당사자 집단의 청원	국민들의 여론
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
전체		100.0	153	44.4	1.3	14.4	2.6	5.9	2.6	12.4	.7	1.3	14.4
성별	남자	100.0	121	44.6	.8	14.0	2.5	5.0	2.5	14.0	.8	.8	14.9
	여자	100.0	32	43.8	3.1	15.6	3.1	9.4	3.1	6.3	.0	3.1	12.5
연령별	30대	100.0	6	33.3	16.7	33.3	.0	.0	.0	16.7	.0	.0	.0
	40대	100.0	16	62.5	.0	6.3	12.5	.0	6.3	.0	.0	.0	12.5
	50대 이상	100.0	131	42.7	.8	14.5	1.5	6.9	2.3	13.7	.8	1.5	15.3
선출 구분별	지역구	100.0	120	44.2	.8	15.0	1.7	2.5	2.5	15.0	.8	1.7	15.8
	비례대표	100.0	33	45.5	3.0	12.1	6.1	18.2	3.0	3.0	.0	.0	9.1
정당별	더불어민주당	100.0	87	50.6	.0	16.1	.0	4.6	2.3	10.3	.0	.0	16.1
	국민의힘	100.0	56	35.7	1.8	10.7	7.1	7.1	3.6	17.9	1.8	3.6	10.7
	정의당	100.0	5	60.0	20.0	20.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	기본소득당	100.0	1	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	시대전환	100.0	1	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	무소속	100.0	3	.0	.0	.0	.0	33.3	.0	.0	.0	.0	66.7
여야별	여당	100.0	56	35.7	1.8	10.7	7.1	7.1	3.6	17.9	1.8	3.6	10.7
	야당/무소속	100.0	97	49.5	1.0	16.5	.0	5.2	2.1	9.3	.0	.0	16.5
당선 횟수별	초선	100.0	90	45.6	2.2	14.4	2.2	7.8	4.4	7.8	.0	2.2	13.3
	재선	100.0	34	47.1	.0	20.6	2.9	.0	.0	14.7	2.9	.0	11.8
	3선	100.0	15	33.3	.0	.0	6.7	.0	.0	40.0	.0	.0	20.0
	4선 이상	100.0	14	42.9	.0	14.3	.0	14.3	.0	7.1	.0	.0	21.4

44.4%의 의원들은 개별 의원의 정책선호 및 소신을 1순위로 골랐으며 소속 정당의 당론과 정책, 여론이 각각 14.4%로 두 번째로 많은 선택을 받았다. 이어서 지역구 유권자들의 정책 선호라고 답한 의원들이 12.4%를 차지했다. 1순위부터 3순위까지의 응답을 순위와 무관하게 합산해 보면 78.4%의 의원들이 개인의 소신을 3순위 이내로 선택했고, 뒤이어 소속 정당의 당론과 정책이라고 응답한 의원들이 61.4%였다. 이어 지역구 유권자들의 정책선호가 45.8%의 의원들의 선택을 받았고 뒤이어 국민들의 여론이 32%로 나타났다(첨부의 표 A-1 참조). 두 가지 결과를 종합해 보면 의원들은 자신의 의정활동 의제를 선택하는 데 있어서 자신의 소신, 당론과 정책, 유권자들의 정책선호와 여론이 영향을 주고 있다고 응답하였다. 의원실의 실무를 담당하고 있는 보좌진들의 응답도 별반 다르지 않았다. 1순위 응답결과를 보면 50.8%가 의원 개인의 소신이라고 응답했고, 소속 정당의 당론과 정책(16.1%), 지역구 유권자들의 정책선호(10.3%), 국민들의 여론(7.4%)이 뒤를 이었다. 1순위부터 3순위까지의 응답을 순위와 관계없이 통합한 결과를 살펴보면, 의원 개인의 소신(80.6%), 소속 정당의 당론과 정책(64.0%), 지역구 유권자들의 정책선호(41.7%), 국민들의 여론(29.3%)으로 1순위 집계 결과와 동일한 순위를 보여주었다(첨부의 <표 A-2> 참조). 흥미로운 점은 국회의원들의 경우 더불어민주당과 국민의힘이 다소 차이를 보이고 있는 점이다. <표 2>에서 확인할 수 있듯이 더불어민주당의 경우 50.6%가 1순위로 개별 의원의 소신이 중요하다고 선택한 반면, 국민의힘은 35.7%였다. 집권당인 국민의힘은 대통령의 정책선호를 고려한다고 7.1%의 의원들이 응답한 반면 야당인 민주당은 해당 항목을 선택한 의원이 없었다.



〈표 3〉 국회의원의 의정활동 의제에 영향을 미치는 요인들(보좌진 응답, 1순위)

		합계		의원님 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의원과 의 소통	소속 정당의 당론과 정책	대통령 의 정책 선호 및 입장	언론 에서 제기하는 주요의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자 들의 정책선호	당원들 의 선호 및 입장	이해당 사자 집단의 청원	시민 단체	국민들 의 여론
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	전체	100.0	242	50.8	2.9	16.1	1.2	6.2	2.9	10.3	.8	.8	.4	7.4
성별	남자	100.0	134	50.7	.7	14.9	.7	6.0	3.7	11.2	1.5	1.5	.0	9.0
	여자	100.0	108	50.9	5.6	17.6	1.9	6.5	1.9	9.3	.0	.0	.9	5.6
연령별	20대	100.0	82	57.3	2.4	9.8	3.7	7.3	6.1	6.1	1.2	1.2	.0	4.9
	30대	100.0	97	52.6	4.1	19.6	.0	5.2	.0	9.3	1.0	1.0	1.0	6.2
	40대	100.0	50	44.0	2.0	20.0	.0	8.0	2.0	14.0	.0	.0	.0	10.0
	50대 이상	100.0	13	23.1	.0	15.4	.0	.0	7.7	30.8	.0	.0	.0	23.1
직책별	보좌관	100.0	28	32.1	.0	25.0	.0	7.1	3.6	21.4	.0	.0	.0	10.7
	선임비서관	100.0	41	43.9	2.4	12.2	.0	7.3	2.4	17.1	.0	2.4	2.4	9.8
	비서관	100.0	129	55.0	4.7	17.1	2.3	3.1	3.1	7.0	1.6	.0	.0	6.2
	인턴	100.0	41	56.1	.0	12.2	.0	14.6	2.4	7.3	.0	2.4	.0	4.9
학력별	고졸 이하	100.0	8	50.0	.0	12.5	.0	25.0	.0	12.5	.0	.0	.0	.0
	전문학사	100.0	6	66.7	.0	.0	.0	.0	.0	16.7	.0	.0	16.7	.0
	학사	100.0	167	50.9	3.6	15.0	1.8	6.6	3.0	8.4	1.2	1.2	.0	8.4
	석사	100.0	54	51.9	1.9	18.5	.0	3.7	3.7	14.8	.0	.0	.0	5.6
	박사	100.0	6	16.7	.0	50.0	.0	.0	.0	16.7	.0	.0	.0	16.7
정당별	더불어민주당	100.0	135	51.1	2.2	15.6	.7	5.9	2.2	8.9	1.5	.7	.7	10.4
	국민의힘	100.0	94	47.9	4.3	16.0	2.1	7.4	4.3	13.8	.0	1.1	.0	3.2
	정의당	100.0	7	71.4	.0	28.6	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	기본소득당	100.0	1	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	시대전환	100.0	1	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	무소속	100.0	4	75.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	25.0
여야별	여당	100.0	94	47.9	4.3	16.0	2.1	7.4	4.3	13.8	.0	1.1	.0	3.2
	야당/무소속	100.0	148	52.7	2.0	16.2	.7	5.4	2.0	8.1	1.4	.7	.7	10.1

응답 결과를 종합해 보면 의원들이 의정활동의 의제를 선택하는 데 있어서 개별 의원의 소신, 소속 정당의 당론과 정책, 그리고 여론과 지역구 유권자의 선호를 중요 요인으로 고려하는 것으로 보인다. 그렇다면 소속 정당의 당론과 정책은 어떻게 정해지는 것일까? 우리는 “의원들에게 소속 정당에서 제기하는 중요 의제가 결정되는 데 영향을 주는 요인은

무엇이라고 생각하십니까?”라고 질문하고 (1) 의원총회의 토론, (2) 동료 의원과의 소통, (3) 정당 지도부의 정책 선호, (4) 대통령의 정책 선호 및 입장, (5) 언론에서 제기하는 주요 의제, (6) 전문가 집단의 정책 제안, (7) 지역구 유권자들의 정책선호, (8) 당원들의 선호 및 입장, (9) 국민들의 여론 중에서 1순위부터 3순위까지 선택하도록 하였다. 가장 많은 응답자들이 1순위로 정당 지도부의 선호(24.2%)를 선택했고 국민들의 여론(22.9%), 의원 총회의 토론(20.9%)이 그 뒤를 이었다. 이어 대통령의 정책 선호 및 입장(12.4%)과 언론이 제기하는 주요 의제(9.8%)가 10% 내외 응답자들의 선택을 받았다. 1순위부터 3순위까지 선택한 결과를 합산하면 정당 지도부의 정책 선호를 3순위 이내에 선택한 의원들이 61.4%였고, 의원총회의 토론(54.9%), 국민들의 여론(37.9%), 언론이 제기하는 주요 의제(36.6%)가 많은 선택을 받았다. 당원들의 선호 및 입장(26.1%), 대통령의 정책선호 및 입장(24.2%)이 그 뒤를 이었다(첨부의 <표 A-3> 참조). 정당의 정책의제는 정당 지도부의 영향이 가장 막강하고 의원총회의 토론이 중요하며, 국민들의 여론과 언론이 제기하는 주요 의제가 주요한 고려사항으로 나타났다. 1순위부터 3순위까지의 응답을 합산한 결과에서 언론에서 제기하는 주요 의제의 중요성이 높게 나타난 것은 지도부의 선호와 의원총회 결과, 여론을 고려하되 언론을 2순위나 3순위로 고려하는 의원들이 많기 때문이라고 추론해 볼 수 있다.

〈표 4〉 정당의 정책 의제가 결정되는 데 영향을 미치는 요인들(국회의원 응답, 1순위)

		합계		의원총회 의 토론	동료 의 원과의 소통	정당 지도 부의 정책 선호	대통령의 정책 선호 및 입장	언론에서 제기하는 주요 의제	전문가 집 단의 정책 제안	지역구 유 권자들의 정책선호	당원들의 선호 및 입장	국민들의 여론
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%
전체		100.0	153	20.9	2.6	24.2	12.4	9.8	1.3	1.3	4.6	22.9
성별	남자	100.0	121	22.3	3.3	23.1	10.7	9.9	1.7	1.7	5.8	21.5
	여자	100.0	32	15.6	.0	28.1	18.8	9.4	.0	.0	.0	28.1
연령별	30대	100.0	6	16.7	.0	50.0	.0	.0	.0	.0	16.7	16.7
	40대	100.0	16	18.8	.0	25.0	18.8	12.5	.0	.0	.0	25.0
	50대 이상	100.0	131	21.4	3.1	22.9	12.2	9.9	1.5	1.5	4.6	22.9
선출 구분별	지역구	100.0	120	21.7	1.7	25.8	9.2	9.2	.8	1.7	5.8	24.2
	비례대표	100.0	33	18.2	6.1	18.2	24.2	12.1	3.0	.0	.0	18.2
학력별	고졸 이하	100.0	2	.0	.0	50.0	.0	.0	.0	.0	.0	50.0
	전문학사	100.0	4	50.0	.0	25.0	.0	.0	25.0	.0	.0	.0
	학사	100.0	54	22.2	3.7	25.9	7.4	13.0	1.9	1.9	1.9	22.2
	석사	100.0	49	16.3	.0	26.5	16.3	6.1	.0	.0	8.2	26.5
	박사	100.0	44	22.7	4.5	18.2	15.9	11.4	.0	2.3	4.5	20.5
정당별	더불어민주당	100.0	87	19.5	3.4	31.0	4.6	8.0	1.1	1.1	5.7	25.3
	국민의힘	100.0	56	21.4	1.8	14.3	26.8	14.3	1.8	1.8	3.6	14.3
	정의당	100.0	5	60.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	40.0
	기본소득당	100.0	1	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	시대전환	100.0	1	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	무소속	100.0	3	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	100.0
여야별	여당	100.0	56	21.4	1.8	14.3	26.8	14.3	1.8	1.8	3.6	14.3
	야당/무소속	100.0	97	20.6	3.1	29.9	4.1	7.2	1.0	1.0	5.2	27.8
당선 횟수별	초선	100.0	90	28.9	3.3	23.3	8.9	7.8	2.2	1.1	4.4	20.0
	재선	100.0	34	8.8	.0	32.4	20.6	2.9	.0	2.9	5.9	26.5
	3선	100.0	15	6.7	6.7	20.0	13.3	20.0	.0	.0	.0	33.3
	4선 이상	100.0	14	14.3	.0	14.3	14.3	28.6	.0	.0	7.1	21.4

정책 의제에 대한 구체적인 토론과 조율이 진행되는 상임위원회에서 다루는 의제들에 대해서도 유사한 방식으로 질문하였다. 상반기 2년간 활동했던 상임위원회에서 다루는 의제가 결정되는 데 영향을 미치는 요인들 중 1순위로 35.9%의 의원들이 의원 개인의 선호와 소신을 꼽았고 이어서 국민들의 여론(20.9%), 다수당의 당론과 정책(17.0%)이라고 응답하였다(〈표 5〉 참조). 상임위의 의제와 관련해서도 1순위부터 3순위까지 합산해 본 결과, 65.4%의 의원들이 개별 의원의 소신을 택했고 다수당의 당론과 정책과 언론에서

제기하는 의제가 동률로 46.4%의 선택을 받았다. 이어서 국민들의 여론이 41.8%로 나타났다. 정당의 정책 의제와 마찬가지로 상임위원회의 정책 의제가 결정되는 데 있어서도 1순위부터 3순위까지의 응답을 합산한 결과 언론에서 제기하는 의제의 중요도가 높은 것으로 나타났다. 다수의 의원들이 2순위 혹은 3순위로 언론에서 다루는 의제들을 중시하고 있는 것이다(<표 A-4> 참조).

**<표 5> 상임위원회의 정책 의제가 결정되는 데 영향을 미치는 요인들(국회의원 응답, 1순위)**

		합계		의원님 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의원과의 소통	다수당의 당론과 정책	대통령의 정책 선호 및 입장	언론에서 제기하는 주요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자들의 정책 선호	이해당사자 집단의 청원	국민들의 여론	기타
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
전체		100.0	153	35.9	3.9	17.0	3.3	9.2	5.2	3.3	.7	20.9	.7
성별	남자	100.0	121	38.0	5.0	18.2	2.5	9.1	2.5	4.1	.8	19.0	.8
	여자	100.0	32	28.1	.0	12.5	6.3	9.4	15.6	.0	.0	28.1	.0
연령별	30대	100.0	6	33.3	16.7	.0	16.7	16.7	.0	.0	.0	16.7	.0
	40대	100.0	16	43.8	.0	6.3	.0	18.8	12.5	.0	.0	18.8	.0
	50대 이상	100.0	131	35.1	3.8	19.1	3.1	7.6	4.6	3.8	.8	21.4	.8
선출 구분별	지역구	100.0	120	33.3	2.5	20.8	2.5	9.2	3.3	4.2	.8	22.5	.8
	비례대표	100.0	33	45.5	9.1	3.0	6.1	9.1	12.1	.0	.0	15.2	.0
학력별	고졸 이하	100.0	2	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	전문학사	100.0	4	75.0	.0	.0	.0	25.0	.0	.0	.0	.0	.0
	학사	100.0	54	24.1	3.7	31.5	5.6	9.3	3.7	1.9	1.9	18.5	.0
	석사	100.0	49	40.8	2.0	10.2	4.1	8.2	4.1	4.1	.0	24.5	2.0
	박사	100.0	44	38.6	6.8	9.1	.0	9.1	9.1	4.5	.0	22.7	.0
정당별	더불어민주당	100.0	87	37.9	3.4	17.2	2.3	10.3	2.3	1.1	.0	24.1	1.1
	국민의힘	100.0	56	30.4	5.4	17.9	3.6	8.9	8.9	7.1	1.8	16.1	.0
	정의당	100.0	5	60.0	.0	20.0	20.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	기본소득당	100.0	1	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	시대전환	100.0	1	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	무소속	100.0	3	.0	.0	.0	.0	.0	33.3	.0	.0	66.7	.0
여야별	여당	100.0	56	30.4	5.4	17.9	3.6	8.9	8.9	7.1	1.8	16.1	.0
	야당/무소속	100.0	97	39.2	3.1	16.5	3.1	9.3	3.1	1.0	.0	23.7	1.0
당선 횟수별	초선	100.0	90	41.1	5.6	13.3	2.2	8.9	6.7	3.3	.0	17.8	1.1
	재선	100.0	34	35.3	2.9	20.6	8.8	5.9	.0	2.9	.0	23.5	.0
	3선	100.0	15	20.0	.0	26.7	.0	6.7	6.7	.0	6.7	33.3	.0
	4선 이상	100.0	14	21.4	.0	21.4	.0	21.4	7.1	7.1	.0	21.4	.0

의원과 보좌진의 답변에서 흥미로운 점은 이해당사자 집단의 요구, 시민단체의 대응, 지역구 유권자들의 정책선호 등은 많은 선택을 받지 못했다는 점이다. 당론의 중요성은 예상과 일치하며, 의원들은 정당 지도부의 입장과 의원총회의 토론이 소속 정당의 의제를 결정하는 데 지대한 영향을 미친다고 보고 있었다. 지역구 유권자들의 정책선호의 경우 다수의 정책에서 국민들의 여론과 지역구 유권자들의 정책선호가 크게 다르지 않으므로 지역구의 특정한 이해관계가 결부된 사안이 아닌 경우에는 지역구 유권자들의 선호가 국민 여론에 반영되어 있기 때문일 수도 있다.

하지만 설문조사에서 나타난 응답처럼 의원들의 의정활동이 이해당사자 집단의 요구나 시민단체의 입장 등과 격리되어 있는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 2021년 1월에 국회에서 통과된 중대재해처벌 등에 관한 법률의 제정 과정에 대해 법안 통과에 주도적 역할을 했던 여야 의원들의 보좌진 및 정당의 실무담당자들과 2022년 7월부터 8월까지 인터뷰를 진행했는데, 이들은 공통적으로 양대 노총이 지속적으로 중대재해처벌법 제정의 필요성을 주장해 왔고, 2020년 이천 물류센터 공사장 화재로 다수의 사망자가 발생하면서 여론의 지지를 받아 법안이 제정되었다는 점을 강조하였다.<sup>1)</sup>

의원들과 보좌진을 대상으로 한 설문조사에서 이해관계자 집단의 영향이 미미한 것으로 나타난 원인은 다음과 같이 추론해 볼 수 있다. 첫째, 언론이 제시하는 의제 등을 통해서 이해관계자 집단의 요구사항이 반영되었을 수 있다. 갈등적인 사안에 대한 언론 보도는 관련 집단과 시민단체의 입장 등을 중점 취재하여 반영하고 있다. 1순위부터 3순위까지의 선택결과를 종합해 보면 국회의원들은 정당과 상임위원회의 정책 의제가 결정되는데 언론의 역할이 중요하다고 보고 있었다. 둘째, 무기명 조사이지만 의원들이 이익집단의 영향력에 휘둘리고 있다는 오해를 피하기 위해 “이해관계자 집단의 청원” 항목을 외면했을 가능성이 있다.

우리는 기존 연구결과에서 강조하고 있는 당파적 힘의 균형, 그리고 당파적 힘의 균형의 작동과정에서 정책 의제의 설정과 입법 결과를 불확실하게 만드는 다양한 요인들에 대해 검토할 것이다. 한국의 맥락에서 보자면 대통령의 소속 정당과 국회 내에서의 정당 간 의석배분, 설문조사 결과에서 중요하게 나타난 정당 지도부의 입장과 사안별 정당 소속 의원들의 정책 선호의 분포, 인터뷰에서 확인된 이해관계자 집단의 역할, 여론의 흐름이 정책 의제의 형성과 변화, 그리고 입법 결과에 미치는 영향을 추적할 것이다.

1) 국회의원 보좌진 및 정당 실무자 인터뷰, 2022년 7월 12일, 7월 22일, 8월 16일, 8월 30일 녹취.

## 제2절 연구의 사례선정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의 입법과정 및 정책의제에 관한 연구들은 연구 방법의 측면에서 볼 때 특정 시기에 통과된 법안들을 모두 포괄하는 자료를 분석한 계량적 연구들과, 단일한 정책 사안을 선택하여 과정을 추적한 연구들로 구분할 수 있다는 점을 앞서 논의한 바 있다. 우리는 이 두 가지 연구방법의 흐름을 토대로 하되 두 가지 연구의 한계를 보완할 수 있는 사례분석 비교연구의 전략을 채택할 것이다.

국회의 미래의제 기획기능의 관점에서 보자면 우리가 주목하고자 하는 정책 의제들은 중장기적 함의가 큰 주요 법안들이다. 이들 법안의 경우 갈등하는 이해관계자들이 참여하게 대립하고 있으며, 정당 간의 당파적인 정책선호의 차이도 명확한 편이다. 이들 사안은 장기간 논의되며 논쟁의 내용도 시기에 따라서, 그리고 정당 간 힘의 분포의 변화에 따라서 변화한다. 그러므로 정당 사이의 논의를 추적하여 갈등과 타협의 양상을 파악하는 것이 중요하다. 계량적 연구들은 국회의 입법과정의 특징을 일목요연하게 보여준다는 강점을 갖고 있지만 정책 의제와 법률안의 내용 변화를 분석하는 데에는 유용성이 떨어진다. 입법 의제에 영향을 주는 다양한 요인들이 개별 법안의 내용에 미치는 영향에 대해서는 파악하기 어렵기 때문이다. 반면 단일 사안에 대한 사례연구는 독립변수에 변화를 주기 어렵기 때문에 인과관계를 규명하는 데 한계를 가진다. 따라서 우리는 비교 분석을 위해서 소수의 사례를 심층 분석하는 방식을 채택할 것이다.

정책의제와 입법과정에 대한 기존 연구가 축적되어 있지 않은 상황이므로 우리는 특정한 이론적 입장을 취하여 비교 분석을 통해 검증하기보다는 입법 과정에서 정책 의제가 변화하는 과정을 분석하여 입법 정치의 현실은 제왕적 대통령론 혹은 여소야대 교착상태론과 같은 기존의 통념들과 다른 방식으로 작동한다는 것을 보여주는 것을 1차적인 목적으로 설정하였다. 분점정부 여부, 정당 규율의 변화, 이해관계 집단의 응집성, 여론 등의 요인들이 입법과정에서 상호작용하며 어떻게 정책 의제의 지속과 변화에 영향을 주었는지를 보여줄 것이다.

이에 더해 중장기 미래정책 연구에 유용한 함의를 도출하기 위해서 우리는 정권이 교체되는 와중에도 장기간 논의가 지속된 사안들을 연구의 대상으로 삼는 전략을 취하였다. 장기간 논의가 지속된 사안들은 정파적 선호의 차이가 뚜렷하여 합의가 어렵고, 입법과정에서 이해관계자 집단의 적극적인 참여가 동반되며, 중요도가 높은 사안들이라고 볼 수 있다. 이와 같은 기준에 따라서 우리는 정치, 경제, 사회 영역에서 장기간 지속된 정책 의제들 중 한 가지씩을 선택하여 분석하였다. 정치 영역에서는 이른바 ‘언론개혁’ 관련 법안들, 경제 영역에서는 ‘경제민주화’ 관련 법안들, 그리고 사회 영역에서는 ‘공공의료’ 관련 법안들을 선정하였다. 이 법안들은 당파적 대립이 뚜렷하고 진보계열과 보수계열의 양대 정당이 모두 관심을 두고 있는 사안들로 장기간 논의가 지속되어 정권이 교체되고 국회의 정당별 의석 배분이 바뀌면서 논의의 내용 및 구조도 변화하였다. 따라서 사안 간의 비교도 가능하지만 사안별로도 통시적인 변화과정을 비교 분석해 볼 수 있는 사안인 것이다. 그리고 언론개혁 관련 사안들은 일부는 채택되기도 하고 일부는 통과가 되지 않고 있으며, 경제민주화 법안은 문재인 정부 시절 국회에서 통과되었다. 반면 공공의료 관련 법안들은 오랜 시간 동안 제기되어 왔으나 국회에서 관련 법안이 처리되지 않았다는 점에서 입법 결과로 볼 때에도 성공과 실패 사례가 포함되어 있다.

경제민주화 관련 법안이나 공공의료 관련 법안과 비교할 때 언론개혁 관련 법안들은 영역을 규정하기 어려운 측면이 있다. 이 연구에서는 언론 관련 법안들을 정치 사안으로 분류하였으나 다른 관점에서 보면 이 법안은 시민사회와 관련된 사안으로도 볼 수 있다. 우리가 다음 장에서 분석하는 언론 관련 법안들에 대한 논쟁은 정부와 언론의 관계에 초점을 두고 있으며, 특히 야당에서 비판하는 주요 논지가 여당이 언론에 대한 통제력을 행사하려 한다는 것이라는 점을 감안하면 언론 관련 법안들은 정치적 성격이 강하게 나타나는 사안이다. 정치 관련 법안을 정치제도, 선거, 정당 등 정치 이슈에 직결된 것으로 제한하지 않고, 보다 폭넓은 관점에서 언론 관련 법안을 둘러싼 논쟁을 정치 관련 사안으로 분류하였음을 밝힌다.





# 제3장

## 공공정책 의제 사례연구

---

제1절 정치: 언론 관련 법안

제2절 경제: 경제민주화 관련 법안

제3절 사회: 공공의료 관련 법안



## 제 1절 정치: 언론 관련 법안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

1987년 민주화 이후 김대중, 노무현, 문재인 대통령이 차례로 이끌었던 민주당 계열의 정부들은, 그 성패와 관계없이, 꾸준히 나름대로의 언론개혁을 시도해 왔다. 물론 이러한 개혁 시도들은 애초 그 의도만큼 진행되지 못했던 경우가 다수였지만, 때로는 일부 부분적 변화들을 만들어내기도 했었다. 하지만 민주당 계열 정부들의 언론개혁 조치들이 과연 개혁인지, 아니면 개혁의 외피를 쓴 정부의 언론 통제 기도인지 등에 대해서는 여전히 논쟁이 계속 이어지고 있다.

본래 ‘교과서적으로’ 언론에 주어져 있는, 권력을 향한 감시의 사명 및 기능 안에는 자유와 책임이라는 두 가지 가치가 충돌할 여지가 상재한다. 한편으로 언론을 개혁하자는 쪽에서는, 언론의 책임 없는 자유가 자칫하면 특정한 정치 및 경제권력 등에 종속된 편향된 논조나 보도로 이어질 수 있음을 우려한다. 최근의 가짜뉴스 논란도 언론의 무책임한 자유가 야기한 문제의 하나일 수 있다. 그러나 언론 자유를 가장 중차대한 언론의 가치로 여기는 입장에서, 개혁으로 포장된 다양한 국가개입 및 규제정책들이 언론의 자유를 침해하고 결국 권력에 대한 감시라고 하는 언론 본연의 기능을 위축시킬 수밖에 없다고 염려해왔다. 물론 이로 인해 국민의 알 권리 역시 침해받게 될 위험이 생긴다. 이에 따라 민주화 이후 한국의 언론개혁 시도, 그중에서도 상기 민주당 정부들에 의해 추진되어 온 관련 법안들의 경우, 그간 개혁이나 통제를 두고 상당한 정치적·사회적 논란 및 갈등을 동반하였다.

한국에서 언론개혁의 경과를 주로 민주당 정부 시기 대통령을 중심으로 한 집권세력의 강한 언론개혁 의지와 이에 대한 여당의 지지, 그리고 야당의 강력한 저항이라는 패턴으로 반복되었다. 그리고 그 가운데 관련 이익집단들이라 할 수 있을 신문사, 방송사 및 기자, PD 등 현업종사자들, 그리고 언론노조나 진보적 언론운동단체 등이 개혁에 대한 찬

반(입장)을 둘러싸고 보여주는 응집성의 정도가 그 진전에 적잖은 영향을 미치곤 하였다. 언론개혁의 세부적 방향 및 법안의 내용에 따라 언론사나 언론인들의 입장은 언론사의 매체 형태, 규모, 이념 등에 따라 때로는 분화하는 모습을 보이기도 했다. 그러나 다른 한편, 언론의 자유가 과도하게 위축될 위험 등이 우려될 시, 해당 개혁방향에 대해 언론계 전체가 일치된 반대 입장을 피력하기도 하였다. 예컨대, 언론 관련 진보 계열의 시민단체나 언론노조 등은 주로 보수신문과 대립하는 민주당 정부들의 언론개혁 의지에 찬동하거나 더 강한 개혁성을 요구하는 경우가 많았지만, 징벌적 손해배상제 등 언론의 자유를 극도로 위축시킬 위험이 있다고 스스로 판단하는 법안들에 대해선 응집된 반대 입장을 구축하기도 했던 것이다.

본 장에선, 이러한 분석적 시각을 토대로, 민주화 이후 민주당 계열 정부들의 언론개혁 시도 및 관련 법안들을 둘러싸고 벌어진 여야 정치세력과 유관 이익집단들 간 상호작용의 정치 동학에 관해 시계열적으로 탐구해보고자 한다.

## 2 과거 민주당 계열 정부의 언론관계법 제·개정 시도들

### 가. 김대중 정부

김대중 정부는 집권 초반 자유주의적 입장에서 국가가 언론문제에 직접 개입해선 안 된다는 기조를 유지하였다. 언론개혁은 국회와 시민단체, 언론인과 언론단체가 자율적으로 시행해야 한다는 것이 김대중 대통령의 오랜 철학이자 방침이었기 때문이다. 실제 불균형한 신문시장을 규제해야 한다는 언론운동진영의 강한 요구가 있었지만 특별히 수용되지 않았다. 오히려 김대중 정부는 집권 초반 언론개혁을 일종의 사회조합주의적 방식으로 풀어가고자 시도했다(정철운 2021b). 이를테면, 김대중 정부는 1998년 12월 방송개혁위원회 설치를 통해 방송개혁을 추진하였다.

당시 방송개혁의 화두는 공보처, 문체부 등 정부부처로부터 방송을 독립시키는 데에 초점이 맞춰져 있었다. 물론 KBS 및 MBC 노조 등은 자사의 인사상 독립을 강하게 요구해 오던 중이었다. 그리고 이러한 사회적 분위기 속에서 김대중 정부는 방송개혁위원회를 출범시켰다. 방송개혁위원회는 약 3개월 동안의 활동을 거쳐 최종보고서를 작성·제출했는

데, “우리 방송이 정치권력과 자본으로부터 자유롭지 못했던 역사적 경험에 비추어 이번 개혁 작업의 일차적 목표는 방송규제기구의 독립성을 확보하는 것”이 되어야 함을 그 핵심으로 제안하였다. 그리고 2000년 3월 시행된 (통합)방송법에 의거해, 방송기본계획 수립 등 방송정책결정 및 사업인허가 권한과 방송발전자금의 관리·운영까지도 책임지는 독립된 방송총괄기구로서 방송위원회가 출범하게 되었다(도형래 2013). 또한 이 법에 따라 KBS 사장에 대한 정부 측 임면권이 임명권으로 축소되는 등 공영방송의 독립성 증대와 관련해서도 일부 진전이 이루어졌다.

이때 주목할 점으로서, 당시 새천년민주당 및 자유민주연합으로 구성된 ‘DJP연합’ 공동여당과 야당이던 한나라당 사이에 통합방송법 통과를 둘러싼 주된 충돌의 포인트는 바로 방송위원회의 위상 및 구성 방식에 관한 사안이었다. 실제 통과된 방송법을 보면, 대통령 추천 3인, 국회의장 추천 3인, 그리고 국회 문광위 추천 3인으로 방송위원회를 구성토록 하고 있어, 여권이 사실상 7인을 추천할 수 있게끔 허용했던 만큼 여권 편향적이 될 위험이 일부 있었다. 물론 야당이던 한나라당으로선 결코 받아들이기 쉽지 않은 부분이었다. 이에 따라 이 법안은 결국 공동여당 단독으로 처리될 수밖에 없었다. 김대중 정부 당시 언론개혁 이슈는 대통령의 강한 의지를 여당이 지원하고, 야당이 강하게 반발하는 가운데 여당 단독으로 법안을 통과시키는 전형적 유형에 속하는 하나의 사례라고 볼 수 있다.

김대중 정부가 2001년 언론사들에 대해 대대적인 세무조사에 돌입하면서 언론개혁 의제를 둘러싼 새로운 국면이 나타났다. 2001년 1월 11일 김대중 대통령은 연두 기자회견에서 “언론계, 학계, 시민단체, 국회가 합심해 공정한 언론개혁 대책을 세워야 한다”며 전격적으로 언론개혁을 천명하였다(이희용 2001). 그리고 동년 2월 국세청은 중앙일간지와 방송·통신사 등 23개 언론사에 대한 세무조사에 돌입했다. 이에 대해선 1999년 ‘옷로비’ 사건 보도를 비롯한 이른바 ‘조중동’ 등 메이저 보수신문사들의 강한 반정부적 논조가 세무조사 등 급격한 정부 측 대언론 정책의 변화로 이어졌다는 시각이 우세했다(박인규 2001). 주지하듯 이 대대적인 세무조사는 주요 보수신문사들에 대한 세금추징으로 귀결되었고, 정치적·사회적 후폭풍을 야기했다. 당연하게도 민주당 등 여권은 이를 언론개혁의 일환으로 옹호하며 정부의 방침을 강력히 지지하였다. 반면, 이른바 ‘조중동’ 등 주요 신문사들은 일제히 이를 언론탄압으로 받아들이며 강력하게 반발했고, 야당이던 한나라당 또한 정부의 노골적인 ‘언론 길들이기’로 규정하며 격한 비판의 목소리를 냈다. 그리고 양자 간 대립은 차츰 심화되었다.

당시 언론노조, 언론개혁시민연대 등 언론운동진영은 상기 세무조사 등에 대해 일종의 비판적 지지의 입장을 보였다. 특히 이들은 세무조사에 따른 정부여당과 거대 언론사 간 담합 저지를 위해 양측에 결과 및 추징금액을 공개할 것과 언론사 부실경영에 책임이 큰 사주의 퇴진 등을 요구하는 동시에, 신문사주의 소유지분 30% 제한 및 신문기업의 투명성 확보 조항을 담은 정간법의 개정, 그리고 발행부수 조작과 과열 판촉경쟁에 따른 여론 왜곡의 제어를 위한 공동배달제의 도입 등을 추가적인 언론개혁 사안들로 함께 요구하였다(이승철 2001). 즉, 언론계 내부적으로도 진보와 보수로 확연히 갈린 채 정부 시책에 대해 전자는 더 선명한 언론개혁을, 보수는 언론탄압이라는 비판을 이어갔던 것이다.

김대중 정부 시기에는, 일부 방송개혁 등이 단행되기도 했지만, 대통령과 여권의 주요 보수신문들에 대한 강한 제재가 언론개혁으로 지칭되며 세무조사 등의 형태로 추진됐던 게 가장 큰 특징이었다. 그리고 공영방송사, 경향신문 등 진보언론, 그리고 언론노조나 민주언론시민연합 등 진보적 언론운동단체 등이 여권의 방침을 비판적 지지의 형태로 지원했던 것으로 보인다. 반면, 조선일보를 필두로 한 주요 보수신문들과 당시 야당이던 한나라당은 이를 노골적인 언론통제로 규정하며 강경대응 일색의 모습을 보였다. 상기 언론개혁을 둘러싼 양 진영 사이의 대치는 김대중 대통령의 남은 임기 내내 계속 이어졌다. 이와 함께 'DJP연합' 공동여당의 분열 등으로 인해 국회 내 여소야대 상황이 고착되고, 임기 말엽 대통령의 측근 및 가족 비리 등이 순차적으로 발생함에 따라 지지율이 급락하면서 김대중 정부는 언론개혁의 동력을 더는 유지할 수 없게 됐다. 결과적으로, 언론운동진영이 지속적으로 주장했던 정간법 개정 등 당시 언론개혁의 주요 세부적 사항들은 더 이상 핵심 아젠다로 부상하지 못한 채 그 입법이 좌초될 수밖에 없었다.

## 나. 노무현 정부

잘 알려져 있다시피, 노무현 정부는 집권 초반부터 매우 강한 언론개혁을 천명하였다. 노 대통령은 이미 2001년 미디어오늘과의 인터뷰에서 “언론개혁은 사주의 소유지분 제한, 편집권과 인사권의 독립이 우선이며 언론 간의 경쟁은 보도의 품질로 이뤄져야 한다”고 지적하고, “앞으로는 광고주로부터의 독립도 큰 문제가 될 것”이라고 전망한 바 있었다(정철운 2020). 이는 대통령 당선 이전부터 그가 개인적으로 언론개혁을 자신의 오랜 정치적 목표로 삼고 있었음을 강하게 시사한다. 특히 노 대통령은 조중동 등 보수 메이저



신문사들에 대한 반감이 애초부터 매우 컸다. 그는 “내가 조선일보를 상대로 버거운 싸움을 하는 것은 개혁세력 방어를 위한 전략이며 몸부림”이라고 술회했고, 자서전을 통해선 “가장 막강한 권력은 언론이다. 선출되지도 않고 책임지지도 않으며 교체될 수도 없다”며 강도 높게 비판하기도 하였다(노무현 2010; 정철운 2020). 물론 그는 2001년 민주당 고문 시절 김대중 정부가 추진했던 언론사 세무조사에 대해서도 가장 강하게 찬동했던 정치인 중 하나였다.

그러므로 2003년 그가 대통령에 취임하고, 2004년 탄핵 발의와 직후 총선에서 집권여당의 압승을 거친 후 언론개혁을 적극 추진해나가기 시작했던 건 당연한 수순이라 할 수 있었다. 특히 당시 집권여당이던 열린우리당이 국회 내 과반의석을 확보함에 따라 언론개혁을 위한 매우 우호적 입법 환경이 조성되기도 했다. 그리고 열린우리당은 대통령의 강력한 의지를 좇아 이른바 4대 개혁입법 아젠다를 추진하기 시작했는데, 여기에는 국가보안법, 사립학교법, 과거사진상규명법과 함께 언론관계법 제개정 이슈도 함께 포함되었다.

노무현 정부와 열린우리당이 추진했던 언론개혁 아젠다들 중 애초 가장 중요한 초점은 1개 일간지의 시장점유율이 30% 이상이거나 3개 일간지를 합친 시장점유율이 60%를 넘을 시 공정위를 통해 이들에게 규제를 가하도록 하는 한편, 신문사주의 소유지분이 분산되게끔 정간법을 개정하거나 신문법을 새로이 제정하는 것이었다. 이러한 정부여당의 방침에 대해 야당 가운데선 민주노동당이 강하게 찬동했고, 언론노조 등 진보적 언론단체들 또한 여론독과점의 규제 필요성을 들어 적극 지지하는 움직임을 보였다(조현호 2004). 반면, 야당인 한나라당 측에선 본 법안이 “자본주의 질서를 부정한 것”이고 사실상 “조중동을 겨냥한 것”이라며 매우 강하게 반발하였다(이상환·김두수 2004). 이렇듯 언론개혁을 둘러싼 여야 양자 간 갈등과 대립은 노무현 대통령 시기에 들어서도 계속 답습됐다.

특히 이 중에서도 신문사주의 소유지분 제한 이슈는 한나라당과 메이저 보수신문들의 결사반대 입장이 가장 확고한 대목이었다. 한나라당은 대통령이 민생을 외면한 채 분열만을 부추긴다고 비난하는 동시에 이 조항의 위헌소지까지 거론하며, 만약 법안이 상정될 시 실력저지에 나설 것임을 예고했다. 문제는 이렇듯 첨예한 여야 갈등 상황에서 여당인 열린우리당 내 일부 의원들조차 차츰 신문사주의 소유지분 분산과 관련해 우려 및 유보의 입장으로 돌아서기 시작했다는 점이었다(이재국 2004). 여권의 응집성에 균열이 생긴 것이다. 그리고 이에 따라 결국 신문사주의 소유지분 제한 이슈는 언론개혁의 핵심 아젠다

로부터 제외되어갔다. 물론 언론개혁국민행동 등 시민단체들과 민주노동당이 열린우리당의 이러한 균열 및 입장 변화에 강하게 반발했지만, 본 사안은 다시금 법안에 담기지 못했다.

아울러, 한나라당과 메이저 보수신문들의 강한 반발 속에 거대 신문사의 시장점유율을 제한하려던 기초 또한 해당 법안이 정간법에서 신문법으로 개칭되는 와중에 그 내용이 상당히 완화된 채 통과되지 않을 수 없었다. 9차례의 법안심사소위와 1차례의 공청회를 통해 여야가 이견을 좁히고 타협안을 도출하려 노력하였다. 공정위의 규제 대상을 전체 130개 유료 일간신문으로 확대함으로써 사실상 메이저 신문사들의 시장점유율에 상한을 설정하려던 원래의 입법의도가 충분히 달성되지 못했던 것이다(이후 이마저도 헌법재판소로부터 위헌판결을 받게 된다). 또한 이와 함께 추진됐던 편집규약 제정, 편집위원회 설치, 독자권익위원회 설치 등의 의무화 역시 권고 사항으로 완화되었고, 광고지면의 비율 제한 규정도 담기지 않았다(이희용 2005). 이와 같은 내용의 타협안은 결국 소위원회 표결과정에서 한나라당 의원들이 퇴장한 가운데 통과되는 등 진통을 겪었으며, 본회의에서도 표결에 부친 결과 찬성 133인, 반대 100인, 기권 11인으로 통과되었다. 열린우리당 의원들이 찬성표를 던졌고, 한나라당과 민주노동당은 반대표를 던졌다(국회사무처 2005). 다만, 공동배달제를 위한 신문유통공사 설립의 경우만이, 공사와 법인 형태를 두고 여야 간 계속된 진통 끝에 결국 특수법인의 형태로 통과될 수 있었을 뿐이다. 물론 2004년 12월 31일 통과된 상기 신문법은 한편으로 노무현 정부와 열린우리당이 그간 추진해온 개혁입법 시리즈 가운데 유일하게 여야 합의를 통해 이뤄낸 성과라는 점에서 긍정적인 평가가 없지 않았다. 하지만 법이 통과된 이후로도 한편에선 한나라당과 보수신문들이 위헌소지가 있다며 계속 불만을 드러냈고, 진보적 언론단체 등은 본래의 원안이 심각할 정도로 훼손된 채 통과됨에 따라 개혁성을 상실했다는 비판을 이어가는 등 잡음이 끊이지 않았다.

무엇보다 이러한 결과는 대통령의 의지가 분명하고 집권당이 과반의석을 차지하고 있으며 관련 이익집단이 이념적으로 분열되어 있다 하더라도 야당의 저항이 강한 경우 여당이 원안의 취지를 유지하는 것보다 야당과 타협을 통한 법안 통과 쪽에 방점을 찍게 되면 그 내용이 상당히 완화된 채 통과될 소지가 크다는 점을 시사한다. 더욱이, 법안 통과와 관련해선 여당의 단순 의석수 못지않게 그 응집성 역시 매우 중요하다는 사실을 알 수 있는데, 양당제 하에선 개혁아젠다를 둘러싸고 두 진영이 치열하게 대립할 경우 이에 따라



여론 역시 양분될 공산이 크며, 집권당 내 일부가 반대 여론에 부담을 느껴 의제의 추진에 소극적이 될 수 있다. 결과적으로 대통령과 여당은 야당의 강한 반대 속에서 의석수의 이점을 살리는 데 실패했다.

한편, 노무현 정부는 신문사주의 소유지분 제한 및 시장점유율 축소 기조와 함께 언론 피해구제법 혹은 언론중재법의 제정 또한 추진하였다. 이를 통해 언론중재위원회의 권한을 강화하고 반론보도청구 및 정정보도청구와 함께 손해배상청구에 대해서도 중재할 수 있도록 하는 법안을 계획함으로써, 언론의 보도로부터 피해를 본 경우 구제 기회를 대폭 확대하려 했던 것이다(고일환 2004b). 그리고 이에 더해, 애초 정부여당은 언론사의 허위보도에 대해선 징벌적 손해배상제까지도 도입하고자 하였다(고일환 2004a). 사실 언론중재법으로 이후 명칭이 바뀐 언론피해구제법은 당초 여야 간 합의에 의해 통과 처리될 여지가 그나마 높은 사안에 속했다. 그런데 이 법안의 경우 징벌적 손해배상제가 갈등의 중심으로 떠오르면서 관련 행위자들 간 격한 공방으로 이어졌다. 특히 징벌적 손해배상제의 도입은 한나라당 뿐만 아니라 법조계와 언론노조를 비롯한 진보적 언론단체들을 포함해 사실상 언론계 전체가 언론의 자유를 크게 위축시킬 것이라며 반발하고 나서면서 정부여당을 고립시켜버렸다.

결과적으로 이 법안 또한 언론중재위가 손해배상청구 사건까지 중재할 수 있도록 권한을 다소 확대하고, 손해배상액 산정에 있어서도 법관의 재량을 높여 피해자의 입증책임을 덜 수 있게끔 하는 데 그쳐 상당히 완화된 형태로 민주당에서 수정 제안하여 통과되었다. 논란이 된 징벌적 손해배상제의 도입 조항은 아예 상정 이전에 법안에서 삭제됐다(국회사무처 2005). 즉, 열린우리당이 과반의석을 갖고 강한 입법 드라이브를 걸었음에도 기자와 PD를 포함해 언론계 현업단체 등 이익집단이 진보와 보수를 떠나서 강한 응집성을 발휘하며 반대했던 데다, 야당인 한나라당이 여기에 편승하고 여당 일부까지 이탈 조짐을 보이자 정부여당으로선 이 조항을 포기하는 등 핵심적인 내용이 완화된 형태로 법안을 통과시킬 수밖에 없었던 것이다.

노무현 정부는 또 다른 언론개혁의 일환으로서 기자실 개방 및 브리핑제의 도입 등을 통해 기자들의 취재관행 또한 획기적으로 바꿔보려 시도했는데, 특히 이는 집권 후반부인 2007년의 이른바 ‘취재지원시스템 선진화’ 방안으로 그 정점을 찍었다(정철운 2021b). 이는 본래 폐쇄적인 기자단 운영 방식을 개선하고 공무원과 기자의 접촉을 보다 공식화함으로써 정부와 언론 사이의 투명성을 제고하는 한편, 정보공개를 활성화시키고 나아가 기

자들의 담합 및 특정 방향으로의 여론호도를 막아보겠다는 취지에서 시행된 것이었다. 그러나 언론계 등 관련 이익집단들은 “정부에 대한 취재·접근 자체를 원천적으로 차단하려는 조치는 취재한 사실의 보도에 개입하려 했던 군사정권 시절보다 질적으로 더 나쁜 언론탄압”이라며 강하게 반발했다. 그리고 이는 자연히 국민의 기본권인 알 권리가 근본적으로 침해받을 수밖에 없게 된다는 우려로 이어졌다. 특히 한국신문방송편집인협회는 전국 편집·보도국장 회의를 열고 성명을 통해 ‘취재지원시스템 선진화’ 방안을 철회할 것을 정부 측에 요구했는데, 여기에는 친정부적 성향이 비교적 강했던 경향신문도 참여했으며, 진보신문인 한겨레의 경우 역시, 비록 성명에 참여하지는 않았지만, 본 정책에 반대한다는 입장만은 분명하게 밝혔다(이재명 2007). 즉, 징벌적 손해배상제의 경우와 유사하게, 이 또한 진보와 보수의 구분 없이 사실상 모든 언론계가 반대하고 나섰던 것이다.

이러한 상황에서 야당인 한나라당은 여권의 이전 신문법 및 언론중재법 제개정 추진 등 기존의 언론개혁 정책들과 ‘취재지원시스템 선진화’ 방안을 함께 묶어 노무현 정부를 강도 높게 비판했으며, 자당은 언론의 자유와 국민의 알 권리를 수호하는 정치세력이고, 여권은 언론통제를 서슴지 않는 정파임을 분명하게 각인시키려 하였다(류정민 2007). 나아가 김창호 국정홍보처장의 파면을 요구하는 결의안까지 국회에 제출하였다. 한편, 논란이 심화되는 와중에 집권여당인 대통합민주신당마저도 정부가 기사실 통폐합을 담고 있는 ‘취재지원시스템 선진화’ 방안을 계속 고수할 시 이를 위한 예산승인을 불허할 수 있다며 대정부 압박에 합류하였다. 유관 이익집단의 극도로 응집된 반발에 더해, 야당에 이어 여당마저도 본 정책에 반대 입장을 일부 피력하는 등 본 사안은 정부를 사실상 또 한 차례 고립시켰던 셈이다. 반면, 여론은 이에 대해 강하게 찬동하거나 큰 관심을 보이지 않았으며, 임기 후반부에 들어 국정지지율 또한 높지 않은 상황이었던 탓에 노무현 정부로서는 지지여론에 기대 국정동력을 보강하기도 쉽지 않은 형편이었다.

그럼에도 노무현 정부는 해당 정책을 완전히 포기하지 않았다. 하지만 취재원의 접촉을 제한하는 절차와 그 장소 등에 관해서는 언론계 의견을 수렴해 훈령을 제정하는 등 한발 물러서는 모습을 보이지 않을 수 없었다(서영백 2007). 다시 말해, ‘취재지원시스템 선진화’ 방안 또한 다른 언론개혁 아젠다들처럼 내용상 일부 완화가 이루어지며 원안대로 추진되지 못했던 것이다. 물론 이를 두고 어쨌든 정책이 시행됐던 것인 만큼 노무현 정부가 극심한 논란에도 불구하고 정책을 밀어붙여 성공시켰던 것으로 볼 수 있지 않겠느냐고 평가할 수도 있을 것이다. 하지만 노무현 정부의 임기 끝 무렵에서야 일부 완화된 형태로 확

정됐던 본 시책은, 곧 이명박 정부로 정권이 교체되면서 오래지 않아 완전히 폐기될 수밖에 없었다는 점을 고려했을 때, 정책입안에 성공했던 사례로 평가되기엔 무리가 있을 것으로 사료된다.

상기한 노무현 정부 시기 언론중재법 및 '취재지원시스템 선진화' 방안 등의 추진 사례들은, 앞서 언급했듯 대통령이 다수 여당과 함께 특정 정책아젠다를 강하게 밀어붙인다 하더라도 관련 이익집단이 진보와 보수 등으로 나뉘지 않은 채 확고한 응집성을 바탕으로 반발하는 데다, 주요 야당이 (그리고 심지어 여당 일부까지도) 이에 편승하며 반대하게 될 시 결국에는 해당 아젠다 성취에 실패할 공산이 클 수밖에 없다는 매우 중요한 정치적 함의를 제공한다. 특히, 관련 이익집단이 언론처럼 정치사회적 권력이 매우 클 뿐 아니라, 특히나 각 정당과 국회의원 등에게 미칠 수 있는 직접적 영향력이 상당할 경우, 강한 내적 응집성까지 발휘하게 된다면, 설령 대통령이 강한 의지를 지니고 있고 집권여당이 국회 내 과반의석을 차지하고 있다 하더라도, 해당 이익집단에 반하는 내용의 정책을 관철시키기란 매우 어려움을 알 수 있다.

요컨대, 노무현 대통령의 경우, 주로 메이저 보수신문을 겨냥한 언론개혁이 자신의 숙원이었던 만큼, 집권 초반부터 이의 시행을 향한 매우 강한 의지를 내비쳤다. 그리고 탄핵 위기를 거친 후 2004년 총선에서 집권 열린우리당이 국회 내 과반의석을 확보함에 따라 언론개혁에 강한 입법 드라이브를 걸 수 있는 환경 또한 조성되었다. 그럼에도 그의 언론개혁 시리즈는, 메이저 보수신문 및 당시 야당이던 한나라당의 강한 반발과, 징벌적 손해배상제 및 '취재지원시스템 선진화' 방안 등 일부 반자유주의적 언론개혁 정책의 강행에 따른 정치적 우군의 축소, 그리고 임기 중후반 지지율의 하락에 의한 집권당 내 분열 등으로 인해 대부분 원안대로 성사되지 못했다. 그리고 이에 대해 언론운동진영 등은 개혁의 불완전성을 강한 목소리로 성토했기도 했다. 아울러, 실제 노무현 정부는 KBS 등 공영방송의 수뇌부에 대해서는 그 인사권을 내려놓으려 특별히 시도하지 않았는데, 정연주 등 새로운 인사를 지도부에 임명할 시 그 자체로 개혁적 효과가 있다고 판단하고 지배구조의 개선이라는 근본적 개혁에 대해서는 사실상 회피했다. 결과적으로, 당시 언론개혁의 핵심 아젠다였던 메이저 보수신문을 대상으로 한 소유권, 시장점유율, 편집권 등에 대한 조정 및 공영방송 지배구조의 개선을 통한 독립성의 확보 등 노무현 대통령의 언론개혁 아젠다들은 대체로 본래 입법 의도에 크게 미치지 못하는, 미완으로 그칠 수밖에 없었다.

### 3 문재인 정부의 언론개혁과 그 경과

2021년 3월 집권여당인 더불어민주당은 과거 민주당 계열의 정부들이 성공시키지 못했던 언론개혁의 지속적 연장 차원에서 이른바 3대 언론개혁 법안을 발표하였다. 특히 2020년 총선에서 더불어민주당과 그 위성정당이라 할 수 있을 열린민주당이 두 당을 합쳐 국회 내 180여 석에 육박하는 거대 여권으로 거듭남에 따라 노무현 정부 시절 상기했듯 미완에 그칠 수밖에 없었던 언론개혁을, 기존 이슈들에 포탈개혁 등 추가적 사안까지를 더해, 다시금 추진할 수 있게 된 것이다. 과거 미완에 그쳤던 방송개혁 및 언론중재법 개정이 핵심 아젠다로 포함되었다. 여기서 흥미로운 것은, 과거 김대중 및 노무현 정부 시절 언론개혁의 가장 핵심 사안으로 다뤄지던 신문사주의 소유지분 및 메이저 신문사의 불균형적 시장점유율 이슈가 문재인 정부의 언론개혁 아젠다에서는 사실상 제외됐다는 점이다. 이는 20여 년이라는 짧지 않은 시간이 지나는 동안 인터넷 등 정보통신기술의 발전 및 그에 따른 미디어환경의 근본적 변화로 인해 메이저 보수신문들의 지배력이 과거에 비해 훨씬 약해졌기 때문으로 보인다. 그 대신 포털이란 새로운 매체가 강력한 영향력을 지닌 언론 행위자로 급부상했고, 이로 인해 언론개혁의 주요 아젠다 또한 다소 조정되었던 측면이 없지 않았던 것으로 분석될 수 있겠다.

#### 가. 언론중재법 개정

문재인 정부와 더불어민주당은 노무현 정부 시절 통과된 언론중재법이 여러 측면에서 불충분했다는 인식하에 이를 다시 한 번 주요 언론개혁 아젠다의 하나로 설정하였다. 이는, 언론의 잘못된 보도 등으로 인해 개인의 사회적 생명이 결정적으로 침해받고 특정 업종 등에 되돌릴 수 없을 만큼 큰 피해를 주어도, 언론 측이 해당 침해 및 피해에 대해 충분한 정도의 책임을 지지 않는다고 봤던 노무현 전 대통령의 기존 인식과 거의 동일한 선상에 있는 개혁 방침이었다. 특히, 앞서 언급했듯, 정보통신기술의 비약적 발전으로 인해 유튜브 등 매체의 다변화가 이뤄지고, 이에 따라 언론환경 또한 급격히 변화하자 이른바 가짜뉴스에 대한 사회적 경각심 역시 과거에 비해 훨씬 더 강해질 수밖에 없었다. 그런데 2020년 4월 총선에서 더불어민주당이 대승한 후 열린민주당의 지지 속에서 국회 내 절대다수 의석을 차지하며 각 상임위들마저 모두 다수를 점하자, 여권으로선 다른 개혁아젠다들과 마찬가지로 본 언론중재법 개정 또한 다시금 강하게 밀어붙일 수 있는 우호적 여

건을 확보할 수 있게 됐던 것이다.

하지만 애초 정부여당이 추진하던 언론중재법 개정안에 대해선 많은 허점과 비판이 제기되고 있었다. 주지하듯 해당 개정안은 “법원이 언론 등의 고의 또는 중과실로 인한 허위·조작 보도에 따라 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 또는 그 밖의 정신적 고통이 있다고 판단하는 경우 보도에 이르게 된 경위, 보도로 인한 피해 정도, 언론사 등의 사회적 영향력과 전년도 매출액을 적극 고려해 손해액의 5배를 넘지 않는 범위에서 손해배상액을 정할 수 있다”는 내용을 그 골자로 했다. 하지만 허위·조작 보도가 정의상 매우 모호하다는 점, 언론중재위를 통해 정정보도나 반론보도 결정을 받기 전에 미리 차단 조치를 할 수 있도록 하는 열람차단청구권의 경우 모든 보도에 대한 전략적 봉쇄 수단으로 악용될 수 있다는 점, ‘고의 또는 중과실로 인한 허위 사실에 대한 보도’나 ‘악의적이고 진실하지 못한 보도’를 누가 어떻게 판단할 것인지 그 기준이 불분명하다는 점, 기사나 언론사가 소송을 당할 시 최종 승소판결이 나올 때까지 그 경제적·정신적 타격이 커 보도 위축의 가능성이 매우 크다는 점, 그리고 명예훼손죄가 명시된 형법, 손해배상청구권이 명시된 민법 등 이미 언론의 허위·조작 보도를 제재할 수 있는 법령들이 적잖이 마련되어 있다는 점 등이 주된 비판의 핵심적 근거가 되었다(신지민 2021).

하지만 2021년 8월 더불어민주당은 언론중재법 개정안을 국회 문화체육관광위원회에서 결국 통과시켰다. 당시 더불어민주당 윤호중 원내대표는 “가짜뉴스로 인한 국민 피해를 구제하고 공정한 언론생태계를 위한 언론개혁의 첫걸음을 내디뎠다”고 자평하였다. 또한 법사위와 본회의 통과까지 빠른 속도로 계속 추진해나갈 것임을 예고하였다. 특히 이러한 속도전의 기저에는, 여당이 동년 4월에 있었던 서울시장 및 부산시장 재보선에서 참패한 후 강성 지지층의 요구에 더 강하게 반응하게 된 측면과, 법사위원장직을 당시 야당이던 국민의힘 측에 넘겨주기 전에 언론관계법들을 서둘러 통과시켜야겠다는 전략적 의도의 측면이 모두 들어 있었다(노지원·오연서 2021).

물론 문체위를 통과한 언론중재법안의 경우, 고위 공직자 및 기업 임원의 징벌적 손해배상청구권을 제한하고, 열람차단청구표시 조항을 삭제하며, 입증의 책임을 원고로 명확히 규정하고, 손해배상 언론사의 매출액 비율 기준을 삭제하며, 구상권 청구 조항을 삭제하는 등 일부 내용에 수정이 있었다(탁지영 2021). 하지만 김기현 원내대표가 “가짜뉴스로 인한 피해구제를 명분으로 내세우고 있지만 진짜 목적은 언론을 통제하고 장악해 정권

비판 보도를 원천봉쇄하겠다는 데 있음을 누구나 명확히 인식하고 있다”며 강하게 반발하는 등 국민의힘은 여전히 징벌적 손해배상제에 관해 격렬한 반대의 입장을 분명히 하였다(이재우 2021). 정의당 또한 “언론중재법은 평범한 시민이 언론보도로 인해 받게 될 피해를 막는 일에는 무기력한 반면, 우리 사회의 주요 권력집단들에게는 자신들에 대한 비판적 보도를 막을 목적으로 악용할 수 있는 수단을 제공하며, 헌법에 보장된 표현 및 언론의 자유를 제한할 우려 역시 크다”며 개정안을 강하게 비판했다(박정배 2021).

실제 법적으로도 규제법률의 입안에 있어 포괄적 요건 규정이 담긴 점, 법률사항을 하위법규에 위임하고 있는 점, 증명책임을 체계적 논리 없이 전환하고자 한 점, 그리고 개정안의 적용대상이 직면하고 있는 언론현실을 충분히 고려치 않은 점 등이 그 핵심적 문제점들로 지적되었다(조소영 2021). 물론 언론계는 이번에도, 노무현 정부 시절과 유사하게, 진보와 보수를 막론하고 전체가 나서 언론의 자유를 치명적으로 위축시킬 것이라며 해당 개정안에 대해 강한 반대의 입장을 피력했다. 반면, 여론은 조사기관에 따라 약간의 편차를 보이긴 했지만, 이번에도 어느 한쪽으로 뚜렷이 기울지 않는 양상을 보였다(장예진 2021a; 2021b).

이러한 상황에서 집권당인 더불어민주당 내부적으로 해당 개정안의 강행 처리에 맞서 속도조절론을 주문하는 요구들이 차츰 나타나기 시작했다. 여권은 원래 수적 우위를 발판으로 8월 30일 본회의 처리를 목표로 삼고 있었는데, 내부 이탈 조짐으로 인해 일부 제동이 걸린 것이다. 이를테면, 그간 별다른 이견을 피력하지 않았던 이상민 의원의 경우, 본 개정안에 대해 “언론의 자유를 크게 위축시킬 소지가 있다”며 “개정안이 수정·보완돼야 한다”고 주장하는 동시에, “징벌적 손해배상의 근거가 되는 고의·중과실 추정 조항을 삭제하고, 손해배상 상한선을 기존의 5배에서 3배로 완화해야 한다”는 의견을 피력하였다(심우삼 2021). 이외에도 상당수 의원들이 그 내용과 처리속도에 우려를 제기함에 따라 언론중재법의 빠른 개정은 일단 보류될 수밖에 없었다.

이렇게 보면 노무현 대통령의 시도와 유사하게 문재인 대통령의 시기의 언론중재법 개정안 사례 역시 대통령이 다수 여당과 함께 특정 정책아젠다를 강하게 밀어붙인다 하더라도 관련 이익집단이 이념성향과 무관하게 강력하게 반발하고 야당뿐 아니라 여당 일부까지 편승해 반대하게 될 때는 해당 의제를 통과시키기 어려워질 수밖에 없다는 점을 보여준다. 물론 더불어민주당은 2022년 3월 대선에서 이재명 후보가 근소한 표차로 패배하자

윤석열 대통령 취임 이전에 검찰개혁 법안들과 함께 언론중재법 개정안까지 통과시키기 위한 마지막 시도를 고려했던 바 있었다. 하지만 본 법안의 경우 여전히 국회에 계류 중이며, 현재는 그 처리 여부가 매우 불투명한 상태에 있다.

## 나. 공영방송의 독립성 이슈

문재인 대통령 시기 정부여당의 방송개혁안을 살펴보면, 과거 언론개혁을 강하게 추진했던 민주당 계열 정부들조차 실상 큰 진정성을 갖고 추진하지 않았던 공영방송의 사장추천권을, 적어도 외형적으로, 스스로 포기하고자 했다는 점에서 주목되었다. 이와 관련해, 더불어민주당 소속의 김용민 미디어혁신특위 위원장은 “민주당이 공영방송에 대한 정치적 후견주의 타파에 앞장서겠다”며, 그동안 정치권에서 관행적으로 행사해오던 KBS·MBC·EBS의 이사추천권을 국민에게 돌려줄 것임을 선언했다(정철운 2021a). 그간 정치권에서 일종의 관행으로 임명해오던 여야 7 대 4 구조의 KBS 이사회, 여야 6 대 3 구조의 EBS 이사회, 그리고 여야 6 대 3 구조의 MBC 방송문화진흥회의 구조를 전면적으로 뜯어고치겠다 의미였다. 즉 정부여당으로선, 현행 공영방송의 지배구조 체계를 계속 유지할 시 늘 그랬듯 향후 또다시 내로남불이라는 비판을 피할 수 없게 될 것이란 자체 판단을 내렸던 것이다.

2022년 3월 국민의힘 윤석열 후보의 대통령 당선으로 정권이 교체될 예정인 상황에서 더불어민주당으로선 당시까지 주장하고 준비해오던 상기 방송개혁 법안을 오히려 더 강하게 추진할 동기를 부여받게 되었다. 이제 곧 야당이 될 입장에서 볼 때, 공영방송 지도부를 친민주당 성향 인사들로 구성할 수 있다면 정치적으로 상당한 이득이 될 것이고, 최소한 중립적인 인사들로만 구성할 수 있게 되어도 결코 손해는 아니었기 때문이다. 결국 더불어민주당은 2022년 4월 방통위가 전문성, 지역성, 그리고 사회 제반 분야의 대표성 등을 두루 감안해 국회(6명), 정부(2명), 광역단체장협의회(4명), 미디어·방송 관련 학회(5명), 방송 관련 직능단체(8명) 등의 추천을 받아 KBS, EBS 운영위원 및 방문진(MBC)을 각각 총 25명씩 임명하고, 신설되는 시청자평가위원회가 복수의 사장 후보들을 추천하면 재적 운영위원 3분의 2 이상 찬성의 특별다수제를 통해 사장 후보자를 임명제청토록 하는 내용의 법안을 발의하였다.

이에 대해 언론노조 등 진보적 언론단체 등은 법안의 내용에 부족한 점이 없지 않음을

아쉬워하면서도, 과거 공영방송에 대한 정치적 후견주의가 축소되도록 해주는 최소한의 장치를 마련할 수 있게 된다는 점에서 이를 즉각 통과시킬 것을 요구하였다(강아영 2022). 반면, 해당 법안에 대해, 정권교체로 집권여당이 된 국민의힘과 보수적 언론단체 등은, 친민주 성향의 운영위원을 다수로 구성해 공영방송들을 영구적으로 장악하겠다는 더불어민주당의 의도가 의심된다며 본 안에 제동을 걸고 나섰다. 실제로도, 시민사회의 언론환경을 면밀히 살펴볼 시, 해당 법안은 더불어민주당 등 구여권 쪽에 유리한 공영방송 임원진을 구축하는 데 기여하게 될 개연성이 없지 않았다. 그런 만큼, 새로이 여당이 되어 공영방송 지도부 인사에 유리한 입장에 서게 된 윤석열 당선자와 국민의힘으로선 이를 받아들이기가 쉽지 않았을 수 있다. 해당 법안의 통과는 다시금 불투명해진 것이었다. 더욱이, 당시는 검찰개혁 법안을 둘러싼 여야 간 갈등이 최고조로 달해 있었던 데다 윤석열 정부의 첫 국무위원들에 대한 인사청문회 등이 순차적으로 예정되어 있던 터라, 언론중재법 개정안과 마찬가지로 본 법안의 통과 역시 계속 미뤄질 수밖에 없었다.

만약 2022년 5월 대선에서 더불어민주당의 이재명 후보가 국민의힘 윤석열 후보를 꺾고 대통령에 당선되었다면, 더불어민주당 측이 상기한 바처럼 급박하게 방송개혁을 밀어붙이진 않았을 것이란 추측도 한편으로 해볼 수 있다. 민주화 이후 정부와 여당들이 대체로 그래왔듯이, 집권 초반 공영방송 독립성 강화를 일종의 레토릭으로 주장하되, 임기가 끝나는 시점까지 이를 꼭 절실하게 달성해내려 최선을 다하진 않았을 가능성을 배제하기 힘든 것이다. 실제로 2020년 총선에서 여권이 국회 내 과반을 훨씬 넘긴 압도적 다수의석을 확보하고도 해당 법안의 처리를 서두르지 않았음은 이 같은 추정에서 어느 정도 개연성이 있음을 방증한다. 이렇게 볼 때, 현 윤석열 정부 역시 공영방송의 독립성 강화를 위한 언론개혁을 추진하는 것과 관련해 특별히 강한 동기를 지니고 있진 않을 공산이 크다. 오히려 방송개혁과 관련해선, 현재는 야당이 된 구여당 측이 여전한 다수의석을 바탕으로 이를 강력하게 추진해갈 소지가 과거 여당이던 시절에 비해 역설적으로 더 클 수 있다.

문재인 정부와 더불어민주당은 집권 초반, 특히 2020년 총선에서 대승을 거둔 이후론 공영방송의 독립성 강화를 목표로 한 언론개혁을 분명한 중점 의제로 표방하였다. 또다시 공영방송 지도부 구성에 있어 정부여당의 우선권을 유지하려 할 시 내로남불이란 비판을 받게 될 가능성이 농후했기 때문이다. 하지만 실제 의도가 어떠했던 언론개혁 관련 법안은 우선적인 의제에서 밀려났고 해당 법안은 처리되지 않았다. 하지만 2022년 3월 대선에서 패한 뒤 야당이 될 상황에 직면해서는 이를 매우 급박하게 추진하기 시작했다. 그리



나 이제 새로이 출범한 윤석열 정부와 여당이 된 국민의힘은 이를 쉽게 받아들여려 하지 않고 있다. 정권교체로 인해 양자의 이해관계가 완전히 뒤바뀌어버린 셈이다.

## 다. 포털규제 이슈

문재인 정부와 더불어민주당 등 여권은 언론개혁의 일환으로 포털개혁 이슈 또한 새롭게 정책아젠다 중 하나로 포함시켰다. 더 이상 이른바 ‘조중동’ 등 보수신문이 아닌, 네이버나 다음 등 포털이 변화된 미디어환경 속에서 뉴스편집권을 행사하는 새로운 강력한 행위자로 떠올랐다고 인식했기 때문이다. 더불어민주당은 2021년 6월 포털의 뉴스편집권을 폐기하고, 구독자가 언론사를 직접 선택하게끔 하는 방향의 포털개혁을 추진할 것임을 예고하였다(이민영 2021). 특히, 더불어민주당 송영길 대표는 “언론인 대부분이 말은 못 하지만 포털에 목을 매고 포털 횡포에 당할 수밖에 없는 상황”이라 지적하고, “네이버, 다음의 경우 자기들이 직접 만든 기사도 아닌데 편집권을 통해 기사를 좌우하고 있는 것은 바로잡을 필요가 있다”며 해당 개혁의 취지를 밝혔다. 당초 더불어민주당 미디어특위는 포털의 뉴스배열 알고리즘을 공개하게끔 하는 방안을 검토했었지만, 자칫 정부가 포털을 통제하게 될 위험성에 관한 우려와 알고리즘의 적정성을 판단하는 기준 마련이 현실적으로 어렵다는 판단하에 포털로 하여금 뉴스편집권을 내려놓게 하는 쪽으로 가닥을 잡은 것으로 알려졌다(박광연 2021).

이에 대해 국민의힘은 박성중 의원이 “포털 기사가 마음에 안 든다고 자기 입맛대로 고치려고 압박”하려 한다고 비판하는 등 반대 입장을 노출하긴 했지만(조현호 2021), 언론중재법 개정 등 여타의 여권측 언론개혁 아젠다들에 비해선 상대적으로 비판의 수위가 그리 높지 않았다. 포털이 무소불위의 권한을 갖고 언론시장을 교란하고 있다는 공감대가 정치권 내에 보편적으로 형성되었고, 포털의 뉴스서비스 방식을 근본적으로 개혁해야 한다는 데 여권뿐 아니라 야당 또한 어느 정도는 동의하는 입장이었기 때문인 것으로 보인다. 특히 정부여당은 상대적으로 보수적 색채가 짙은 네이버 쪽을, 야당은 진보적 성향이 비교적 강한 다음 쪽을 겨냥해 각기 유불리를 따져 동시에 유사한 판단을 내렸던 것으로 추정된다.

여기서 매우 흥미로운 점은 개혁안들에 대한 포털사들의 입장이었다. 다른 언론개혁 이슈들과 판이하게, 정작 개혁의 대상으로 지목된 포털사들 역시 이러한 변화의 방향에 대

해 매우 강하게 저항하진 않았다는 사실이다. 물론 네이버와 다음 등이 선뜻 개혁안을 받아들인 것은 아니나, 사회적 합의 등이 이뤄질 시 이에 따를 수도 있다는 입장으로, 크게 비우호적이지는 않았던 것으로 알려졌다. 실제로도, 네이버와 카카오 등 주요 포털사들은 이후 뉴스서비스를 완전히 포기하진 않았지만, 뉴스편집에 있어 언론사의 비중을 확대하거나 알고리즘을 안내하는 등 상당히 전향적인 태도를 보인 바 있었다(나상현 2022).

포털개혁을 둘러싼 여야의 비교적 수렴적인 입장은 제20대 대통령선거 국면에서도 큰 변화 없이 그대로 이어졌다. 여권의 더불어민주당 이재명 후보는 포털에 대한 과도한 규제에 반대하던 전제하에 일부 규제는 분명 필요하단 입장을 밝혔다. 반면, 국민의힘 윤석열 후보는 오히려 포털규제 강화에 조건 없이 찬성하며 여권측 후보보다 더 강경한 입장을 내비쳤는데, 특히 뉴스 알고리즘의 편향성 문제가 분명 존재한다며 보다 투명한 정보 공개가 필요하다고 주장하는 등 과거 여권 쪽에서 주장해온 내용과 사실상 거의 유사한 의견을 보였다. 한편, 정의당 심상정 후보는 포털서비스의 알고리즘 공개에는 찬성하나, 민주당이 추진하는 정부주도적 관리·감독 및 포털 뉴스편집권의 전면 폐지에는 반대한다는 입장을 피력했다(오현태 2021).

2022년 대선에선 지지하듯 국민의힘 윤석열 후보가 당선되고 여야가 교체됨에 따라 포털개혁 이슈 또한 새로운 국면에 들어섰다. 더불어민주당은 대선에서 패배한 직후인 2022년 4월 포털의 뉴스배열을 금지하고 언론사가 직접 배열한 뉴스만을 허용하도록 하는 한편, 아웃링크의 전면화 등을 근간으로 한 포털개혁을 당론으로 채택했다. 이는 포털의 알고리즘 편향성에 대한 우려에 따라 알고리즘 추천 자체를 폐지하고, 뉴스편집에 있어 포털이 아닌 언론사의 비중을 다시금 확대하겠단 취지에서 비롯된 입장이었다. 반면, 윤석열 대통령당선자의 인수위는 야당의 안과 유사한 내용을 추진하되 단계별 접근을 시도하려 한다는 점에서 차이가 났다. 특히 아웃링크의 도입 적절성을 우선 따지고, 이를 도입해 운영해본 이후에도 포털의 문제점들이 해결되지 않을 시 뉴스편집권 박탈을 고려해보겠다고 밝히는 등 이전에 비해선 상당히 점진적인 입장으로 선회한 것이다(금준경 2022).

참여연대, 진보네트워크센터, 언론개혁시민연대, 사단법인 오픈넷, 인권아카이브 등은 합동 논평을 통해 포털의 알고리즘 뉴스배열 금지나 아웃링크의 강제 등 더불어민주당 측 법안 내용 속에 위헌 소지가 적지 않음을 지적했다. 즉, 표현물 및 언론에 대한 규제는 다

원적인 사상 및 표현의 자유를 침해하고 언론시장의 왜곡을 야기함으로써 건강한 공론의 형성 및 민주주의의 발전을 가로막을 수 있기 때문에 신증을 기할 필요가 있단 입장이었다. 물론 이들은 윤석열 당선인의 인수위 방안 역시 다소간의 신증함이 엇보일 뿐 그 본질은 같다고 판단하였다(금준경 2022). 아울러, 송경재 교수 등은 한국 포털의 뉴스환경 및 기술발전에 대한 정치권의 현실 인식 및 이용자의 편의성에 대한 고려 등이 지나치게 부족하다는 비판을 제기하기도 한다. 특히 그는 “포털을 규제하더라도 뉴미디어 상황을 반영하고 저널리즘 발전의 측면에서 이용자들에게 긍정적인 역할을 강화할 수 있도록 하는 법안이 요구된다”며 포털개혁에 대해선 국회 안팎으로 보다 심도 있는 논의가 이뤄져야 할 필요성을 제기하였다(송경재 2022).

포털개혁은 포털사가 뉴스편집권을 통해 언론시장을 사실상 지배하는 새로운 핵심 행위자로 부상했던 인식 속에 처음 제기되었다. 그리고 이를 본격적으로 추진했던 문재인 정부 및 더불어민주당 등 여권뿐 아니라, 국민의힘과 이후 출범한 윤석열 정부 또한 그 개혁의 필요성에 공감하고 이를 추진하려 하고 있다는 점에서 여야의 입장이 비교적 수렴하는 상당히 예외적인 사례에 해당한다. 아울러, 더 흥미로운 점은, 정작 개혁의 대상인 포털사들조차 이에 대해 격렬하게 저항하지 않는다는 사실이다. 이는 포털개혁이나 포털에 대한 규제가 사실상 어느 정도는 언제든 입안·집행될 수 있음을 의미한다. 정치권에서 여야 그리고 개혁의 대상까지도 이에 대해 별 심각한 반대 입장을 고수하고 있지 않기 때문이다. 다만, 언론계와 학계 등 시민사회 내부적으로 변화된 미디어환경 등을 충분히 감안한 개혁이나 규제 등이 필요하단 목소리들이 계속 나오고 있어, 향후 포털개혁 아젠다가 윤석열 정부하에서 어떤 방향으로 진행될지는 좀 더 지켜봐야 할 것으로 보인다.

## 4 소결

상기 본론을 통해 민주화 이후 민주당 계열 정부들의 언론개혁을 둘러싼 정치 동학을 시계열적으로 살펴본 결과, 몇 가지 흥미로운 정치적·정책적 함의들을 도출할 수 있었다. 첫째, 다른 정책 의제들과 유사하게 언론개혁과 관련해서도 대통령의 강한 의지에 여당의 지원이 더해진 상태로 추진되면 야당이 강하게 반발하는 가운데 여당 단독으로 법안을 통과시키는 패턴이 나타날 수 있다. 김대중 정부 시기 방송법 개정안을 비롯해 다수의 법안

들은 이와 유사한 패턴으로 통과되었다.

둘째, 언론개혁과 관련해서도, 이를 성공시키는 데는 여당의 단순 의석수 못지않게 그 응집성 또한 매우 중요하게 작용한다. 주지하듯 양당제하에선 개혁아젠다를 둘러싸고 두 진영이 치열하게 대립할 시 이에 따라 여론 역시 양분될 공산이 큰데, 이 경우 집권당 내 일부가 반대 여론에 부담을 느껴 소극적이 되고 이로 인해 개혁에 대해 유보 입장으로 돌아서게 될 수도 있다. 여론이 매우 첨예하게 양분된다면 집권여당의 당론 또한 강하게 의원들을 규율하지 못할 수도 있음을 시사하는 것이다. 더욱이 야당의 저항이 완강한 상태에서 여당이 원안의 취지를 유지하는 것 이상으로 법안의 통과 자체에 방점을 찍게 되면, 그 내용이 상당히 완화된 채 통과될 공산 또한 크다. 예컨대, 노무현 정부 시기 신문법 개정 이슈 등은 이러한 패턴을 전형적으로 보여주었다.

셋째, 대통령이 다수 여당과 함께 특정 정책 의제를 강하게 밀어붙인다 하더라도, 관련 이익집단이 진보와 보수 등으로 나뉘지 않은 채 확고한 응집성을 바탕으로 반발하는 데다, 주요 야당이 (그리고 심지어 여당 일부까지도) 이에 편승하며 반대하게 될 시 결국에는 해당 아젠다 성취에 실패하게 될 가능성이 높다. 특히, 관련 이익집단이 언론처럼 정치 사회적 권력이 매우 크며 각 정당과 국회의원 등에게 미칠 수 있는 직접적 영향력 또한 상당한 데다 심지어 강한 내적 응집성까지 발휘하게 된다면, 설령 대통령이 강한 의지를 지니고 있고 집권여당이 국회 내 과반의석을 차지하고 있다 하더라도 해당 이익집단에 반하는 내용의 정책을 관철시키기란 어려울 수밖에 없을 것이다. 심지어는 반대 여론이 압도적이지 않은 조건에서도 이 경우 개혁이 성사되긴 힘들어 보인다. 노무현 정부 시기의 언론중재법 제정과 '취재지원시스템 선진화' 방안 도입 및 문재인 정부의 언론중재법 개정 사례 등은 공히 이러한 함의를 강하게 뒷받침한다 하겠다.

## 제2절

# 경제: 경제민주화 관련 법안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

2020년 12월 9일 본회의를 통과한 이른바 ‘공정경제 3법’을 둘러싼 국회 안팎에서의 논의 과정은 한국 정치에서 이익집단의 정치가 어떻게 작동하는지를 실증적으로 보여주는 중요한 사례이다. 비슷한 법안이 19대, 20대 국회에서도 상정되었지만 입법에는 실패하였던 점을 고려하면 21대 국회에서 입법 과정에 영향을 주었던 요소를 중심으로 이전 국회와 무엇이 달랐는지 비교해 볼 것이다.

공정경제 3법은 한국정치에서 경제정책의 발전과정에서 한 축을 차지하는, 경제민주화라는 정책담론과 분리해서 이해할 수 없다. 경제민주화 담론은 이명박 행정부, 박근혜 행정부, 그리고 문재인 행정부를 관통하는 경제정책의 주요 의제이다. 본 연구에서는 이러한 정책담론이 발전된 과정을 2020년 문재인 행정부 이전 시기부터 추적하여, 21대 국회에서 여당인 더불어민주당과 야당인 국민의힘이 처한 정치적 상황과 당의 정책기조, 그리고 구체적인 국면에서 선택된 입법 전략 등을 종합적으로 분석하고자 한다. 궁극적으로 본 연구는 문재인 행정부 출범 3년차에 어떻게 여당인 더불어민주당이 공정경제 3법을 입법하는 데 성공했는지를 설명할 것이다.

본 연구는 다음의 순서로 서술되었다. 2절은 공정경제 3법이 무엇인지를 소개할 것이다. 3절은 공정경제 3법의 기원이 되는 법안들의 등장배경에 대해서 설명하고 다양한 행정부를 거치면서 경제민주화라는 담론이 공정경제 3법이라는 틀 속에서 상법, 공정거래법, 그리고 금융그룹 감독법으로 제안된 배경에 대해서 설명한다. 4절은 공정경제 3법을 통과시키기 위한 행정부와 여당의 전략과 이를 저지하려는 재계의 로비 활동을 서술하고 이 속에서 경제 3법에 대한 입법제안이 최종적으로 국회의 본회의를 통과할 수 있었던 요인들을 분석할 것이다. 5절은 4절에서 분석한 내용들을 바탕으로 성공적인 입법에 영향을 준 요소들 중 이익집단의 영향력, 법안에 대한 여론 동향, 여당과 야당의 응집도 및 내

부 갈등을 각 시기별로 비교하고 이들 요소가 각각 법안 통과에 미친 영향을 보다 구조적으로 분석할 것이다. 6절에서는 연구 전체를 요약하며 정책적인 함의를 논의할 것이다.

## 2 공정경제 관련 법안의 발전사

공정경제 3법이란 상법개정안, 공정거래법 개정안, 그리고 금융그룹 감독법 제정안을 합친 것을 말하며 그 핵심은 재벌들의 지배구조를 보다 시장 질서에 맞는 방식으로 개혁하는 것이다. 미국을 비롯한 OECD 회원국들의 기업 지배구조와 비교했을 때 한국 재벌 기업들의 경우 폐쇄적이고 자본시장의 원칙에 따르지 않는 지배구조를 가지고 있다고 지적되어 왔으며, 개혁의 필요성에 대해서는 진보와 보수 정치 세력 모두 공감대가 있었다. 19대 대통령선거에서 더불어민주당의 문재인 후보는 경제민주화라는 공약을 내걸고 당선되었고, 국정과제의 일환으로 집권 3년차인 2020년 8월 25일 국무회의를 거쳐 공정경제 3법에 대한 입법예고를 하였다. 이 결정은 대한상공회의소(이하 대한상의), 한국경영자총협회(이하 경총)와 같은 경제단체들의 거센 반발을 불러일으켰다. 그리고 이들 재계 단체들은 직, 간접적으로 국회를 상대로 로비를 펼치며 관련 법안의 입법을 막고 그 구체적인 내용을 조금이라도 자신들에게 유리한 방식으로 수정하기 위해 집단행동에 나섰다. 이후 3개월 동안 더불어민주당, 국민의힘, 주요 이익단체들은 법안의 구체적인 조문과 내용을 두고 치열하게 경합하였고, 2020년 12월 9일 여당인 더불어민주당은 본회의를 통해 공정경제 3법을 통과시켰다.

### 가. 문재인 행정부 이전

공정경제 3법의 기원을 살펴보면, 이 법안이 결코 진보와 보수의 구도에서 한쪽의 입장만을 당파적으로 반영한 법안이 아님을 확인할 수 있다. 경제민주화라는 주제가 양당의 주된 관심사이자 입법 과제로 진지하게 논의된 것은 이명박 행정부(2008~2013년) 3년 차 무렵이었다. 2011년 이명박 정부는 법인세 인하를 비롯한 여러 가지 친(親)재벌 정책을 추구하였고, 이에 대해서 야당이었던 민주당은 경제민주화라는 가치가 헌법에 명시되어 있음을 국민들에게 상기시키기 위해서 당내 “헌법 119조 경제민주화 특별위원회”를 설치해 이명박 정부와 여당 한나라당을 정치적으로 압박하는 한편 경제민주화를 민주당

의 경제정책 전반을 아우르는 정책기조로 내세웠다.<sup>2)</sup>

당시 한나라당은 경제민주화를 통해 재벌의 소유구조를 바꿔야 한다는 민주당의 공세에 대항하여 통일된 입장을 내지 못했다. 2008년부터 미국에서 시작된 서브프라임 모기지 사태(혹은 비우량주택담보대출 사태)가 한국 경제에도 직접적인 영향을 주는 상황에서 민생경제가 눈에 띄게 어려워졌기 때문에 몇몇 여당 의원들은 정부의 친재벌 행보가 국가경제를 위한 올바른 접근인지 의구심을 드러냈다. 또한 한나라당 구성원들은 이명박 행정부 집권 1년 차에 이미 광우병 파동과 대규모 촛불시위를 경험하며 대통령과 여당의 지지율 측면에서 매우 큰 위기를 경험하였기 때문에 청와대 및 정부의 정책기조를 전폭적으로 지지하기에는 정치적인 부담을 느끼고 있었다.

한나라당 내부에서는 박근혜라는 강력한 차기 대권주자가 부상하였고 한나라당의 리더십이 소위 친이명박(친이)계 의원들과 친박근혜(친박)계 의원들로 나뉘었던 사실 역시 한나라당 구성원들이 행정부의 친재벌적 정책을 중심으로 뭉칠 수 없게 만드는 요인이었다.<sup>3)</sup> 박근혜는 이명박 행정부의 정책기조를 비판하며 자신의 정책적 입지를 다져갔다. 특히 박근혜는 서민에게 초점을 맞춘 보편적인 복지의 확대, 그리고 재벌 위주의 경제정책 반대 등의 입장을 공표하며 이명박 행정부와 차별화된 정책 지향을 내세웠다.<sup>4)</sup> 이 과정에서 집권여당의 정책담론은 두 갈래로 나뉘었다. 먼저 이명박 행정부와 정부 기조를 지지하는 친이계 의원들의 정책선호가 있다. 이들은 대기업을 중심으로 하는 경제성장 정책을 강조하고 기업에 대한 정부의 규제를 줄이며 노동시장을 유연화하는 정책을 지지했다. 여당 안에서 박근혜와 친박계 의원들은 전통적인 온정적 보수주의 입장에서 서민들을 대상으로 한 복지 혜택 확충을 내세웠고 재벌들의 소유관계 등을 규제하는 경제민주화의 필요성에 공감했다. 경제정책을 두고 친이계와 친박계는 대립하며 경제민주화라는 정책 의제를 두고 집권여당 내부에서 이견이 표출되었다.

경제민주화라는 정책목표를 두고 한국의 정당정치 지형을 보다 복잡하게 만들었던 계기는 2011년 10월 26일 서울시장 재보궐 선거에서 무소속 후보 박원순에게 한나라당 후

2) 성한용, “경제민주화 절호의 기회를 잡아라. 경제민주화 관련 법안,” 한겨레, 2020년 9월 27일.

3) 한 신문기사에 따르면 2011년 초반 한나라당 내에서 박근혜의 리더십이 이미 상당하였음을 짐작할 수 있다. 2011년 2월 11일 박근혜가 사회보장기본법 정부 개정 법률안을 발의하였고 소위 친이명박 계열의 의원 일부도 참여하여 한나라당 의원 전체 171명 중 114명의 서명을 받았다. 편집부, “[정치] 친이 친박 ‘분란의 씨’ 꿈틀꿈틀,” 경향신문, 2011년 3월 1일.

4) 박근혜의 재벌정책에 대해서는 이영성, “[메아리] 대선과 재벌개혁,” 한국일보, 2011년 8월 16일을 참조할 것.

보 나경원이 패배한 뒤 한나라당이 비상대책위 체제로 전환하였던 사건이었다. 당시 오세훈 서울시장은 초등학교와 중학교에 무상급식이 확대되는 것에 반대해 주민투표를 제안하였고 득표율이 33.3%에 미달함으로써 스스로 시장직에서 물러났다. 이어 실시된 서울 시장 재보궐 선거에서 한나라당이 패배하며 위기를 맞이하였다. 2012년 4월에 있을 국회의원 선거와 12월에 있을 대통령 선거를 앞두고 민심이 유리하지 않음을 확인한 한나라당 지도부는 총사퇴하였고, 2011년 12월 27일 박근혜가 이끄는 비상대책위원회 체제로 전환되었다.

박근혜는 이전부터 경제민주화를 주장해온 김종인을 한나라당 비상대책위원으로 영입하였다. 보수 여당인 한나라당에 김종인이 참여하면서 한나라당 내부에서부터 경제민주화에 관한 정책들이 본격적으로 논의되기 시작하였다.<sup>5)</sup> 박근혜 비대위는 “성장에 방점을 둔 이명박 정부의 ‘747(7% 경제성장, 1인당 국민소득 4만 달러, 7대 경제 강국)’ 공약에 대한 ‘난도질’”을 하는 한편, “복지와 분배 강화 쪽”으로 한나라당의 정책 기조를 바꾸기 위해 노력하였다.<sup>6)</sup> 이는 이전 행정부와 차별점을 부각시켜 이명박 행정부의 정책 실패의 책임에서 자유로워진 이후 대통령 선거를 치르려는 박근혜의 정치적 이해관계를 반영한 전략이었다.

2012년 12월 대통령 선거에서 승리하며 박근혜 정부가 탄생하였지만 김종인이 구체화시킨 경제민주화에 관한 정책들은 실효성이 있는 법안으로까지 발전되지 못하였다. 박근혜 행정부는 2013년 7월에 기업 지배구조 개선을 위한 상법 개정안을 입법예고했지만 한 달 뒤인 8월 28일에 10대 그룹 총수들과의 오찬 모임 중 “정부는 경제민주화가 대기업 옥죄기나 과도한 규제로 변질되지 않고 본래 취지대로 운영될 수 있도록 할 것”이라는 방침을 밝히며 상법 개정안에 대한 재벌의 우려를 사실상 수용했고 이전까지 주장해왔던 경제민주화의 정책기조를 사실상 포기했다.<sup>7)</sup> 입법예고된 상법 개정안은 다른 법안의 우선순위에 밀려 국회에서 표류하였고 결국 19대 국회 회기가 마감되면서 자동으로 폐기되었다.<sup>8)</sup>

5) 이용욱, “‘한나라당, 존재자체가 어렵다면 창조적 파괴를,’” 경향신문, 2011년 12월 27일.

6) 이강은, 나기천, 박세준, “야심찬 개혁 출발은 좋았지만 ... 내부 반발 ‘만만찮네,’” 세계일보, 2011년 12월 29일과 김종철, “‘한나라·민주 ‘좌클릭’ ... 한국 정당 이념지도 변화예고,” 한겨레, 2012년 1월 6일을 참조할 것.

7) 디지털뉴스팀, “박 대통령 ‘경제민주화, 대기업 옥죄기로 변질 안되게,’” 경향신문, 2013년 8월 28일.

8) 로비활동을 분석한 학술 연구는 주로 대중의 눈에 드러나지 않는 활동들에 주목하는 경우가 많았다. 박근혜 정부 시기 재벌들의 활동은 이러한 로비활동도 있었지만, 주로 대표 단체들을 통해 성명서를 발표하거나 공개적인 정책 토론회를 열어



2016년에 치러진 20대 총선에서 야당인 더불어민주당, 국민의당, 정의당 등이 선전을 거두며 여소야대의 구도 속에서 경제민주화에 관한 법률이 주요 입법 의제로 재등장하였다. 박근혜 행정부의 임기를 1년 정도 남겨두고 치러진 총선이었기 때문에 행정부와 여당의 정책기조에 대한 국민들의 심판의 성격이 강했는데 행정부와 여당이 의석수를 빼앗겼기 때문에 경제 활성화를 명목으로 미뤄두었던 경제민주화라는 의제가 다시 부상한 것이었다.

흥미로운 점은 이전 박근혜 새누리당 대통령 후보와 함께 경제민주화와 관련된 정책들을 마련했던 김종인이 2016년 총선을 앞두고 더불어민주당의 비상대책위원회 대표직을 맡아 총선을 지휘했다는 점이다. 김종인은 총선 이후에도 더불어민주당에 영향력을 행사하며 경제민주화라는 화두를 던지고 결국 경제민주화를 더불어민주당의 입법의제로 만드는 것에 지대한 영향력을 행사하였다.<sup>9)</sup> 이에 더해 당시 38석을 획득한 국민의당도 ‘공정성장론’을 경제정책 관련 당론으로 내세우는 등 경제민주화라는 의제가 다시 입법의제로 다루어질 정치적인 분위기가 조성되었다.<sup>10)</sup>

20대 총선이 끝난 직후 새누리당 의원들도 경제민주화 의제에 관한 변화된 정치상황에 대해 인식하기 시작하였다. 20대 국회에서 새누리당 원내대표를 맡은 정진석은 2016년 6월 20일 국회 교섭단체 대표 연설에서 일부 대기업을, 수상 생태계를 교란시키는 배스어종으로 비유하며 경제민주화가 필요함을 강조했고, 총선 이전 경제민주화에 대해 미온적인 태도를 지녔던 이전 당 지도부와 박근혜 행정부에 대해서 간접적으로 비판적인 입장을 제시하였다.<sup>11)</sup> 정진석 원내대표의 연설은 새누리당 구성원들의 정책 의제가 박근혜 대통령과 청와대의 통제에서 벗어나기 시작했다는 신호였다. 이후 새누리당 의원들은 적극적으로 경제민주화에 관해서 논의하기 시작했다.

여당 원내대표의 연설 뒤 제1야당으로서 교섭단체 대표 연설을 한 김종인 대표 역시 경제민주화의 필요성을 강조하며 그 목표를 이루기 위해 “재벌 총수의 전횡을 막기 위한 상

재벌 친화적인 학자들의 입을 빌어 상법 개정안의 문제점을 집중적으로 공론화하였다.

9) 미국정치를 무대로 혁신적인 정책 아이디어가 법제화 혹은 제도화되기까지를 설명하는 연구들 중에서 특정 정책 입안자의 기업가 정신(policy entrepreneurship)을 강조하는 연구가 있는데 이 같은 연구 흐름 속에서 김종인이라는 정치인이 어떻게 한국정치 무대에서 경제민주화라는 화두를 양당의 경계를 넘어 발전시키고 있는지는 매우 흥미롭다. 정책 기업가 정신과 정치인의 역할에 대해서는 Adam Sheingate, “Policy Entrepreneurship, Institutional Change, and American Political Development,” *Studies in American Political Development* 17 (2), December 27, 2018을 참고할 것.

10) 박상준, “20년 만의 3당 체제 한숨쉬는 대기업,” *한국일보*, 2016년 4월 18일.

11) 김영석, “정진석, “일부 대기업, 경제 생태계 파괴 어종 ‘배스’와 같다,” *국민일보*, 2016년 6월 20일.

법 개정과 대기업의 불공정 거래를 막기 위한 공정거래위원회 전속고발권의 실질적 폐지를 20대 국회에서 반드시 성사시키겠다”고 밝혔다.<sup>12)</sup> 따라서 20대 국회에서는 19대 국회와는 달리 출발부터 경제민주화 관련 입법의 전망이 밝았다고 할 수 있다.

게다가 교섭단체 대표들의 연설이 있는 후 약 한 달 뒤인 2016년 7월 말 언론에서는 재단법인 미르가 대기업으로부터 486억 원의 자금을 모금하였으며 이 과정에서 청와대 안종범 정책조정수석비서관이 깊이 개입하였다는 의혹을 폭로하며 대기업과 정치권의 정경유착에 대한 우려가 중요한 정치적 사안으로 등장하였다.<sup>13)</sup> 정치권에서는 이 사건을 계기로 경제민주화에 대한 논의가 더욱 활성화되었다.<sup>14)</sup>

그러나 20대 국회에서는 경제민주화 관련 법안들이 통과되지 못했다. 여기에는 몇 가지 이유가 있었다. 먼저 야당의 유력한 대선후보였던 문재인이 경제정책을 두고 당의 비상대책위원회 대표인 김종인과 대립하였다. 문재인은 총선 이후 자신만의 경제정책과 경제 입법 의제를 발굴하기 위해서 ‘정책공간 국민성장’(이하 ‘국민성장’)이라는 단체를 만들어 교수들을 포함한 정책 전문가들을 영입해서 2017년 대통령 선거를 다른 정치인들보다 먼저 준비했다.<sup>15)</sup> ‘국민성장’은 재벌에 대한 규제 강화를 골자로 하는 김종인의 경제민주화 대신, 한국 경제의 체질 개선과 소비 촉진을 통해 성장률을 높이고 분배하는 방안을 강조하였는데 이 방안은 대중에게 공개된 이후 곧 김종인의 공개적인 비판을 받았다. 그동안 경제민주화의 의제를 지지했던 더불어민주당의 일부 의원들, 그리고 국민의당 및 새누리당 대권주자들 역시 경제민주화 의제를 복원하느냐 아니면 다시 성장의 방식을 마련해야 하느냐를 두고 논쟁을 벌였다.<sup>16)</sup>

이 시기의 논쟁은 경제민주화라는 정책담론이 그동안의 경제성장을 위한 (이러테면, 이명박 정부의 경제성장 담론) 정책담론들과 어떠한 차이점과 유사점이 있는지를 공개적으로 토론하고 이를 대중에게 알리는 계기가 되었다는 점에서 입법화를 위한 분위기 조성에 기여한 측면이 있다. 여기에 이른바 ‘최순실 사태’와 2016년 11월 12일 대규모로 열

12) 이세영, “김종인 “재벌총수 전횡 막기 위해 상법 개정하겠다.” 한겨레, 2016년 6월 21일.

13) 정동권, “청와대 안종범 수석, ‘문화재단 미르’ 500억 모금 지원,” TV조선, 2016년 7월 26일.

14) 당시 정치권에서 경제민주화에 대한 대의가 확산한 것을 보여주는 사례 중 하나는 그 당시 더불어민주당 소속 이언주 의원이 대정부 질의 이후 미르와 K스포츠 재단과 관련된 의혹과 대기업 법인세율 인상에 대한 개정안을 연결시켜 발의한 사건이다. 문동성, “더민주 이언주, ‘경제민주화’ 법안 잇따라 발의,” 국민일보, 2016년 9월 22일.

15) 오남석, “‘성장-분배, 보수-진보란 이분법 넘어 새 퍼러다임 지향,’” 문화일보, 2016년 10월 6일.

16) 장진복, “文 ‘국민성장론’ 與野서 견제구,” 서울신문, 2016년 10월 11일.

린 촛불집회, 그리고 2016년 12월 7일 재벌 총수들이 국회 청문회 자리에 참석하여 공개적으로 국회의원들의 질의응답을 받은 일들이 더해져 경제민주화 정책담론은 더욱 확산되었다.

하지만 박근혜 대통령의 탄핵 이후 정작 경제민주화는 주요 정책담론에서 부차적인 쟁점이 되어갔다. 당시 정국에서 경제민주화의 취지에 공감하는 정치인들이 늘어났지만 헌법개정을 통해 정부 구성 방법을 바꿔야 한다는 소위 ‘개헌’ 담론이 정국을 주도하면서 결국 2017년부터 2020년까지 20대 국회에서 경제민주화 관련 법안들은 합의에 이르지 못하고 폐기되었다.<sup>17)</sup> 당시 상법 일부 개정안을 담당했던 법안심사제1소위원회에서는 김진태를 비롯한 자유한국당 소속 위원들이 다중대표소송제가 도입되면 한국경제의 중추적인 부분을 맡은 재벌들이 외국자본 앞에서 경영권 방어에 어려움을 겪을 수 있다는 우려를 표현하며 개정안 논의를 지연시켰고 결국 20대 국회에서는 해당 법안이 합의에 이르지 못한 채 폐기되었다.<sup>18)</sup>

## 나. 문재인 행정부 전반기: 20대 국회

2017년 5월부터 임기를 시작한 문재인 행정부는 21대 총선을 치르기 전까지 경제민주화와 관련된 입법의제에 대해서는 적극적으로 나서지 않았다. 대통령 선거에서 문재인 후보가 내세운 ‘동반성장’을 위한 경제공약들이 김종인 등이 주장한 경제민주화를 위한 법안들과는 차이가 있었고 재벌의 소유구조를 개혁해야 한다는 목표는 국정과제의 후순위로 밀려 있었다. 문재인 행정부는 재벌규제 중심의 기존 경제민주화 의제를 대신하여 소득주도성장론을 제시하였다. 중소기업과 대기업 사이의 하도급 관계를 개선하고 대기업과 중소기업 노동자 사이의 임금격차를 완화시켜 전체적으로 소비를 진작시키는 방안들을 마련하는 것에 집중하였다. 보다 구체적으로, 문재인 행정부는 최저임금제를 강화하고 가계부채의 상환 부담을 경감하는 동시에 법인세 최고세율을 높이고 하도급거래 공정화를 위한 법안과 규제안을 만드는 것에 주력하였다.<sup>19)</sup>

17) 정부구성안을 두고 당시 경합했던 정책담론은 5년 단임제의 대통령제를 4년 중임제(박근혜), 내각책임제(김종인, 손학규 등), 2017년 대통령 선거 이후로 유보(문재인) 등으로 나뉜다.

18) 국회사무처, 제354회국회(정기회) 법제사법위원회회의록(법안심사제1소위원회) 제3호, 2017년11월20일, pp. 37-38 참조.

19) 이경기, “홍장표 경제수석은 ‘소득주도성장론1인자,’” 내일신문, 2017년 7월 4일. 본 기사를 바탕으로 당시 경제수석으로 임명된 홍장표 경제수석이 제시한 문재인 행정부의 정책과제를 참조.

## 다. 문재인 행정부 후반기: 21대 국회

경제민주화 관련 입법의제에 대한 문재인 행정부의 다소 소극적인 태도는 2020년 4월 15일에 열린 21대 국회의원 선거에서 여당인 더불어민주당과 여당의 위성정당으로 출발한 더불어민주당이 모두 177석에 달하는 의석을 차지하며 공세적으로 변화하였다. 더불어민주당의 박용진 의원이 주도한 2020년 6월 2일 국회 토론회는 경제민주화라는 화두에 대해서 변화된 국회의 분위기를 잘 반영하는 행사였다. 20대 국회에서도 재벌의 지배 구조에 관한 법률을 발의했던 박용진 의원은 21대 국회의 개원을 맞이하여 관련 법안을 제안하며 토론을 주도하였다. 박용진은 토론회를 통해 그동안 논란이 되었던 집중투표제, 다중대표소송제, 그리고 감사위원 분리선출 제도 등이 필요한 이유에 대해서 논의하며 입법 절차를 본격적으로 시작하기 전 국민들의 관심을 환기시키고자 노력하였다. 박용진 의원과 더불어민주당은 토론회에 법무부 관계자 및 국회 입법조사처의 담당자, 그리고 참여연대와 민주사회를위한변호사모임 등을 초대하여 법안 통과를 위해 필요한 사회적 지지 기반을 확보하였다.<sup>20)</sup>

한편 2011년 말 한나라당에 참여하여 경제민주화라는 의제를 입법 의제로 부각시킨 김종인은 2020년 21대 국회의원 선거를 앞두고 제1야당인 미래통합당의 선거위원장을 맡았고 국회의원 선거 결과가 미래통합당에 부정적이었음에도 불구하고 선거 이후 미래통합당의 비상대책위원장으로 임명되어 보수당을 쇄신하는 역할을 맡았다. 이러한 상황에서 박용진 의원을 비롯한 여당 정치인들은 경제민주화 관련 법안이 비로소 국회에서 통과될 수 있는 기회가 찾아왔다고 생각하였다. 만약 김종인이 경제민주화에 대한 이전의 입장을 바꾸지 않고 미래통합당의 입법 의제를 통제할 능력이 충분하다면 20대 국회와는 달리 21대 국회에서는 여당과 제1야당의 지지를 받아 경제민주화 관련 법안이 통과될 수 있다고 기대하게 된 것이다. 하지만 만약 김종인 비대위원장이 이전과 다른 정책선호를 갖게 되었거나 미래통합당 구성원에 대해 리더십을 발휘할 수 없을 가능성도 있기 때문에 경제민주화에 관련된 법안의 통과 전망은 여전히 불투명하였다.

문재인 행정부는 법무부를 통해 2020년 6월 10일 다중대표소송제를 도입하는 것을 골자로 하는 상법 개정안을 발표하고 6월 11일에 입법예고하였다.<sup>21)</sup> 당시 법무부 장관인

20) 김예진, “‘박쏘공’ 상법개정안 토론회 여야 정책 경쟁 접화... 김종인 깜짝 방문할까,” 세계일보, 2020년 6월 2일.

21) 박국희, “법무부, 민주당 ‘경제민주화’ 숙원인 ‘다중대표소송제’ 강행,” 조선일보, 2020년 6월 10일.

추미애는 더불어민주당의 경제민주화 관련 법안을 입법하는 데 적극 협조하였다.<sup>22)</sup> 하루 뒤인 6월 11일 더불어민주당의 원내대표인 김태년은 “상법과 공정거래법 개정안, 금융그룹 감독법 제정안 입법을 완수해 경제정의를 실현하겠다”는 포부를 밝히며 문재인 행정부의 입법 예고에 대해서 정치적인 힘을 실어주었다.<sup>23)</sup> 청와대-법무부가 정부입법을 예고하였고 여당의 원내대표가 이에 호응하여 국회에서 관련 법안을 심사하여 통과시키겠다는 의지를 표명하며 당청의 협조를 공고히 한 것이다.

집권당인 더불어민주당과 문재인 행정부가 이른바 ‘공정경제 3법’을 위해 기민하게 움직이는 동안 재계와 미래통합당 역시 보수언론을 이용해 공정경제 3법이 초래할 기업의 경쟁력 약화, 투기자본의 경영권 위협 등의 문제를 강조하였고 학계의 전문가들을 초청해 토론회를 조직하여 대응하였다. 한국기업법연구소와 윤창현 미래통합당 의원은 공동으로 2020년 7월 16일 ‘경영권 흔들고 일자리 가로막는 상법개정안, 무엇이 문제인가’라는 제목의 토론회를 주최하여 문재인 행정부의 입법제안에 대해 문제를 제기하였다. 이 토론회는 전국경제인연합회(이하 전경련), 경총, 중소기업중앙회, 코스닥협회, 한국상장회사협의회, 한국증권기업연합회 등 6개의 경제단체가 주관하였다.<sup>24)</sup>

토론회 이후 각 경제단체들은 ‘공정경제 3법’에 대한 우려와 반대를 담은 공식 의견서를 관련 정부 부처에 전달하였다. 먼저 7월 16일 토론회를 주관한 6개의 경제단체는 7월 19일에 법무부에 정식으로 상법 개정안에 대한 반대 의견을 담은 공동 의견서를 제출하였다.<sup>25)</sup> 7월 20일에는 이들 6개 단체 중에서 중소기업중앙회를 제외한 5개 단체가 공정거래위원회(공정위)에 공정거래법 개정안에 대한 신중한 검토를 요청한다는 의견을 전달하였다. 이들 5개 단체에 따르면, 앞서 공개된 공정거래법 개정안이 전반적으로 기업들의 경제활동을 위축시키는 규제를 포함하고 있어 국가경제를 생각한다면 개정안을 입법화하는 데 신중해야 한다는 것이었다. 같은 날, 대한상의도 ‘상법 및 공정거래법 개정안에 대한 경제계 의견’을 법무부와 공정위에 각각 전달하며 재계의 이해관계를 방어하려 하였

22) 이도형, “檢 이어 재벌개혁 나선 추미애, 상법 개정안 처리 재추진 시동,” 세계일보, 2020년 6월 3일. 이 기사에 따르면, 추미애 법무부 장관이 박용진 의원 등이 주최한 토론회에 서면을 통해 축사를 보내며 상법 기업지배구조 투명성을 높이는 방향으로 상법 개정안을 만들어 통과시키는 것에 적극 협조할 것을 공개적으로 선언하였다.

23) 김보연, “與 '재벌개혁' 내세워 기업규제 입법 재시동...김태년 “공정경제 3법 완수할 것,” 조선일보, 2020년 6월 11일.

24) 허동준, “학계 “상법 개정안, 경영권 침해로 결국 기업 가치 떨어뜨릴 우려,” 동아일보, 2020년 7월 16일. 그리고 김강한, 서현정, “상법 개정안, 국민연금·투기자본이 기업 경영권 침해 우려,” 조선일보, 2020년 7월 17일 기사를 참조할 것.

25) 박세준, “경제계 “투기자본으로 경영위협 우려”...상법 개정안 반대 의견 제출,” 세계일보, 2020년 7월 19일.

다. 대한상의는 감사위원을 분리해서 선임한다는 상법 개정안에 대해 주목하며 감사위원도 이사이기 때문에 상법 개정안에 따라 이사선출에 대해 의결권을 제한하는 것은 자칫 주식회사 제도의 근간을 훼손하는 결과를 초래할 것이라고 주장하며 정부안에 대해서 사실상 반대의견을 표명하였다.<sup>26)</sup>

재계의 대응 전략과 대정부 설득 활동에서 특징적인 점은 재계의 집단행동이 시작되었을 때부터 대한상의가 다른 경제 단체들과 독자적인 행보를 보인다는 것이다. 이후에도 경제 3법의 입법과정에서 재계의 반대 목소리는 효과적으로 조직되지 못했다. 한국은 재계의 이해관계를 조정할 수 있는 제도적인 기제, 즉 기업집단을 아우르는 수직적인 대표조직이 없기 때문에 재계의 집단행동이 효율적으로 조직되기 어려운 상황이다. 독일과 같이 조합주의를 채택한 국가에서는 노동, 자본의 여러 이해관계가 위계적으로 조직되어 있고 노사정 삼자협의체에서 의견을 수렴하여 물가상승률에 대한 정치적 합의, 쟁점 법안에 대한 이견 조율 등을 수행한다. 이와 달리 한국에서는 조합주의적인 조정을 수행할 수 있는 제도적 기초가 부재하기 때문에 다양한 재계의 의견을 효율적으로 취합하여 통일된 목소리를 만들기도 어렵고 나아가 그러한 재계의 입장을 정부와 노동계를 상대로 설득하거나 조정하기 어렵다.<sup>27)</sup>

경제 3법에 반대하는 야당 의원들과 재계의 노력이 무색하게 2020년 8월 25일 문재인 행정부는 국무회의 의결을 통해 ‘공정경제 3법’을 정식으로 입법 예고하였다.<sup>28)</sup> 행정부는 국회의 소관 상임위원회인 정무위원회와 법제사법위원회(이하 법사위)를 통해 직접 법안을 건의할 계획을 밝혔다. 21대 국회에서 윤호중 법사위 위원장과 윤관석 정무위 위원장은 모두 더불어민주당 소속 의원이었다. 법사위 18명은 더불어민주당 11명, 미래통합당 6명, 열린민주당 1명으로 구성되어 있으며 정무위 24명은 더불어민주당 14명, 미래통합당 8명, 정의당 1명, 국민의당 1명으로 구성되어 있었다. 상임위원회로 법안이 넘어가 법안 검토가 시작되고 표결이 시작되면 더불어민주당의 의도대로 제안된 법안들을 통

26) 강주화, “‘시장의 기본을 존중해달라’ 경제계 상법·공정거래법 개정 반발,” 국민일보, 2020년 7월 20일.

27) 역사적 제도주의자들의 설명에 따르면 ‘경로의존’이라는 개념을 통해서 역사적으로 상위대표체(peak association)가 발전한 국가들에 한해서만 제도적으로 삼자협의체에 의한 사회단체들의 충돌하는 이익들이 조정될 수 있다. 대표적으로는 자본주의 다양성 이론을 주창한 피터 홀과 데이비드 사스키스의 작업이 있다. Peter Hall and David Soskice, “Introduction to Varieties of Capitalism,” Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 1-68 참조.

28) 이재상, “공정경제 3법 제·개정안 국무회의 의결,” OBS, 2020년 8월 25일.

과시킬 수 있지만, 각 상임위 법안 소위에서의 심사는 관례적으로 합의제를 따르기 때문에 이 부분이 법안 통과 여부를 결정할 수 있는 변수였다.<sup>29)</sup>

재계는 그동안 정부 소관부처에 직접 우려를 전하고 공정경제 3법에 대해서 공식적인 입장을 밝혀왔음에도 불구하고 법안이 별다른 수정 없이 국무회의를 통과했다는 사실에 대해서 매우 실망하였다. 이전까지 행정부 관련 부처에 재계의 우려를 전하고 법조문을 수정하려는 노력을 기울이던 재계는 전략을 수정하여 2020년 9월부터 본격적으로 국회를 상대로 토론회에 참여하는 한편, 개별 의원들을 상대로 공정경제 3법에 대한 경제단체의 입장을 적극적으로 알려나갔다.<sup>30)</sup> 전경련은 경제 3법이 코로나 사태로 침체되어 있는 기업의 경제활동을 더욱 위축시킬 것이라고 경고하며 국회에서 정부안에 대해서 대폭 수정하거나 폐기할 것을 요청하였다. 9월 10일에 열린 산업발전포럼에서 한국자동차산업연합회 회장인 정만기는 상법개정안에 담긴 대주주의 의결권을 3%로 제한하는 개정안은 주주자본주의의 원칙을 훼손할 우려가 있어 위헌의 소지가 있다며 제안된 상법 개정안에 반대하는 입장을 표명하였다.<sup>31)</sup>

제1야당인 국민의힘<sup>32)</sup>은 문재인 행정부와 더불어민주당의 입법활동에 효과적으로 대응하지 못했다. 국민의힘 추경호 의원은 대기업의 경영권 방어를 위해 보호장치를 만들어야 한다는 명목으로 ‘차등의결권’과 ‘신주인수선택권(포이즌필)’을 도입하는 상법 개정안을 대표발의하였는데 이는 국민의 힘 당론과 상관없이 진행된 것이며 결과적으로 공정경제 3법의 원안을 수정하는 데 영향을 주지 못했다.<sup>33)</sup> 국민의힘이 재계의 이해관계를 적극적으로 변호하지 못한 데에는 당 대표를 맡고 있는 김종인 비상대책위원장의 정책 선호가 중요하게 작용하였다. 김종인 위원장은 언론과의 인터뷰를 통해서 정부와 여당이 추진하는 상법개정안과 공정거래법 개정안을 지지한다고 밝혔고 이는 당 안팎의 우려를 강화했다.<sup>34)</sup> 당내에서는 시장질서를 옹호했던 보수야당의 정체성이 흔들릴 수 있다는 점을

29) 윤호우, “조건은 다 갖췄다, 21대국회 재벌개혁 입법,” 경향신문, 2020년 7월 25일.

30) 2020년 8월 31일, 경제 3법이 이전 안과 비교했을 때 아무런 수정 없이 국무회의를 통과하여 해당 상임위원회로 넘어간 것에 대해서 전경련이 강한 불만 및 우려를 표현했다. 김경준, “경제계, 국회에 “상법·공정거래법 개정안 신중 검토” 건의,” 한국일보, 2020년 8월 31일; “경제계 우려 무시한 정부의 법 개정, 국회가 막아달라,” 조선일보, 2020년 8월 31일.

31) 박성우, ““상법 개정안, 감사위원 분리 선임은 위헌 소지,” 중앙일보, 2020년 9월 10일.

32) 제1야당인 미래통합당은 2020년 9월 1일 당명을 국민의힘으로 개칭하였다.

33) 홍수민, “정부 상법 개정에 맞불...추경호, 경영권 보호장치 마련 법안 발의,” 중앙일보, 2020년 9월 6일.

34) 김명지, “김종인, 재계 반대하는 상법·공정거래법 개정 ‘찬성’...야당까지 기업 옥죄기 가세 논란,” 조선일보, 2020년 9월 14일; 한영익, “최후 보루 김종인의 배신? “공정거래·상법 개정”에 재계 발각,” 중앙일보, 2020년 9월 15일;

우려했고 당 밖에서는 재계가 제1야당에 호소할 수 없다면 정부와 여당이 추진하는 입법을 효과적으로 견제할 방법이 없기 때문에 논란이 되었다.

국민의힘은 공정경제 3법에 대해서 찬성의 입장을 밝힌 김종인 비상대책위원장을 두고 내부적으로 논쟁이 벌어졌다. 원내대표인 주호영은 이러한 김종인 위원장의 입장에 대해서 당내 추가적인 논의가 필요하다는 입장을 밝히며 간접적으로 김종인 위원장의 입장을 반박하고 재계의 입장을 수용할 여지를 남겼다.<sup>35)</sup> 그 외의 국민의힘 의원들은 재계의 우려를 적극적으로 반영하여 여당의 입법제안을 거부해야 한다고 목소리를 높였다.<sup>36)</sup> 한편, 법사위 소속 장제원 국민의힘 의원은 김종인의 입장을 찬성하며 국민의힘의 개정된 정강과 정책에서 경제민주화의 가치를 명시한 이상 정부와 여당이 제안한 공정경제 3법을 반대할 명분이 없다고 주장하였다.<sup>37)</sup> 이렇게 공정경제 3법을 두고 제1야당 내에서 발생한 갈등은 9월 21일에 열린 비공개 비상대책위원회에서 격화되었다. 비상대책위원회 회의에 참여한 당내 지도부를 향해 김종인은 “경제민주화는 박근혜 전 대통령의 공약인데, 이걸 안 지켜서 박근혜 정부의 불행이 시작됐다”고 주장하며 자신의 입장이 타당함을 강조하였고, 이 사건을 계기로 김종인을 제외한 국민의힘 지도부는 공정경제 3법에 대해 공개적으로 반대 의견을 개진하는 것을 피했다. 9월 21일에 열린 비공개 비상대책위원회 이후 김종인 비대위 위원장은 계속해서 공정경제 3법에 대해서 반대 입장을 지닌 야당의원들을 설득했다.<sup>38)</sup>

국민의힘 내부에서 해당 법과 관련해서 당의 공식적인 입장이 정해지지 못하는 동안, 재계는 개별적으로 공정경제 3법과 관련된 인사들을 상대로 간담회, 토론회, 그리고 개별 의원들을 방문하는 활동, 입장문 발표 등의 활동을 벌였다(〈표 7〉 참조). 2020년 9월 15일부터 2020년 12월 9일까지 경제단체들은 여러 활동을 벌여 여당 주도의 공정경제 3법 입법과정을 저지시키거나 그 내용을 대주주에게 유리한 방식으로 바꾸기 위해 노력하였다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 이미 공정경제 3법이 논의되는 법제사법위원회와 정무위원회의 위원장 및 다수의 구성원들을 확보한 더불어민주당은 12월 9일 정기국회의 마지막 날에 공정경제 3법과 그 밖의 비쟁점 법안들을 절차 따라 본회의에 상정하였

35) 이창훈, “국민의힘 '공정경제 3법' 싸고 불협화음,” 세계일보, 2020년 9월 18일.

36) 김정환, “野다수 ‘다중대표소송과 감사위원 분리선출, 이 두가지는 안된다,’” 조선일보, 2020년 9월 19일.

37) 이후민, “김종인 ‘몇사람 반대 중요치 않다’ 찬성입장에 논란 확산,” 문화일보, 2020년 9월 21일.

38) 김민준, “‘공정경제 3법’ 급물살·여야 대표 원칙적 찬성,” 세계일보, 2020년 9월 24일; 이서희, “김종인 ‘경제3법, 원안대로 통과해도 기업에 큰 문제 없다,’” 한국일보, 2020년 9월 24일.



다. 야당은 상임위원회와 그 소위에서 법안심사를 위한 회의에 불참하는 전략을 취함으로써 공정경제 3법이 얼마 전 더불어민주당이 단독으로 처리했던 ‘부동산 3법’과 마찬가지로 충분한 논의 없이 여당의 독단으로 처리되었다는 점을 국민들에게 부각시키려 했지만, 예상과 달리 공정경제 3법은 비교적 중립적인 언론의 보도 속에서 본회의를 통과하였고 의결된 공포안이 정부로 전달되면서 입법과정을 둘러싼 이익집단의 노력은 막을 내렸다.

### 3 재계의 로비 실패와 정부-여당의 입법 전략 분석

재계 단체들의 노력에도 불구하고 공정경제 3법에 반대하는 이들의 활동은 더불어민주당 안팎의 주요 행위자들에게 효과적으로 압력을 행사하지 못한 것으로 보이는데 여기에는 두 가지 이유가 있다. 먼저 공정경제 3법 관련 논쟁 속에서 야당인 국민의힘의 역할이 제한적인 상황에서 재계의 영향력이 크게 감소하였다. 김종인 국민의힘 비상대책위원회 위원장이 여당의 공정경제 3법을 적극 지지하면서 야당 내에서 반대의 목소리가 논의되기 어려운 상황이었다. 공정경제 3법에 대한 재계의 반대 움직임이 본격적으로 조직되었던 2020년 9월 말부터 10월 중순까지 국민의힘은 독자적으로 공청회를 한 번도 조직하지 못했고 재계와 정치적인 연대를 만드는 데 실패했다. 대신 국민의힘은 입법의 속도를 지연시키기 위해 노동법 개정과 공정경제 3법 개정을 함께 논의하자는 제안을 하였지만, 이 전술마저도 국민의힘 지도부 내에서 합의에 이르지 못해 더불어민주당을 압박하는 도구로 사용될 수 없었다.<sup>39)</sup> 국민의힘 내부에서 노동법 개정에 대한 구체적인 방안이 준비되지 않은 상태에서 이 전략은 오래 지속될 수 없었다. 더구나 노동법을 개정하자는 국민의힘 제안에 대해 청와대 측이 직접 언론을 통해 야당의 안을 진지하게 논의해보고 개정 법안을 함께 만들어갈 수 있다는 입장을 밝히면서 공정경제 3법에 대한 법안심사를 지연시키는 데에도 실패하였다. 결국 노동법 개정과 연계해서 경제 3법을 처리하자는 야당의 주장은 10월 중순 이후에는 자취를 감추었다.<sup>40)</sup>

공정경제 3법에 대한 재계의 대응이 효과적이지 못한 두 번째 이유는 대응방법과 방향을 두고 재계가 결코 통일된 목소리를 낼 수 없었다는 사실에서 찾을 수 있다. 이 문제는

39) 배재성, “주호영 “노동관계법, 경제3법과 함께 처리해야,” 중앙일보, 2020년 10월 6일; 노현웅, “국민의힘, 공정경제 3법 개정에 노동법 연계 본격화,” 한겨레, 2020년 10월 6일;

40) 이현미, “공정경제 3법과 ‘빅딜’?...靑 “노동법 개정 검토 가능,” 세계일보, 2020년 10월 15일.

재계가 대표성을 갖는 정상조직(peak association)을 구성할 수 없었던 조직적, 그리고 정치적인 한계에서 기인하는 것으로 보인다. 대한상의회와 경총이 공정경제 3법과 관련해 재계가 공동으로 어떻게 대응할지에 대해서 합의를 할 수 없었던 것이다. 전경련이 소위 '최순실 사태' 이후 주요 그룹사가 탈퇴하며 형해화된 상황에서 어떤 경제단체도 한국 경제계 전체를 대표하지 못했다. 대한상의회 박용만 회장과 경총의 손경식 회장이 재계의 의견을 주도해 나갔는데 정작 이 두 단체 사이의 정책 공조가 없었다. 대한상의회 회원사의 입장을 꼼꼼하게 취합하여 반영하는 과정을 생략하고 정부와 여당의 입법안에 대해서 비교적 온건한 입장을 취하며 정부와 여당의 자발적인 양보를 유도하는 전술을 택한 반면, 경총을 비롯한 다른 경제단체는 경제 3법에 대한 강한 반대 의사를 표현하는 데 집중하였다. 경총의 전술이 대한상의회에 비해 회원사들의 분노를 표출하는 데에는 이점이 있었으나 공정경제 3법에 대한 전면 반대를 표현한 이후 중재안을 만들거나 정치적인 타협을 만들어내는 데에는 미치지 못했다.<sup>41)</sup> 앞서 설명한 대로, 야당인 국민의힘이 재계의 다양한 이해관계를 대변할 토론의 대리자 역할을 수행하지 못하는 상황에서 두 경제단체는 개별적으로 행정부-여당을 상대로 직접 접촉하여 정치적 타협을 해야만 했고 그 성과는 초라했다. 더불어민주당은 경제계의 반발을 예상하여 공정거래위원회의 전속고발권 폐지를 담았던 원안에서 후퇴하여 공정거래위원회만이 기업의 담합 행위와 같은 불공정 행위를 고발할 수 있도록 하였다. 그리고 상법개정안에서 재벌의 기업 지배구조에 큰 변화를 가져올 수 있는 이른바 '3% 룰'을 부분 완화하여 감사위원 선임 시 최대주주와 일반주주 모두 단순 3%의 지분만큼 의결권을 행사할 수 있고 사내이사 중 감사위원 선출 시에만 원래 개정안대로 최대주주와 특수관계인 주주 모두를 합하여 3%의 의결권만을 행사하게 하였다.<sup>42)</sup>

한편, 문재인 행정부와 더불어민주당이 공정경제 3법 입법에 성공할 수 있었던 요인은 다음과 같다. 무엇보다도 21대 국회의원 선거의 승리로 원내에서 압도적인 다수를 차지하고 그 결과 많은 상임위원회의 위원장 자리와 주도권을 더불어민주당 쪽으로 가져올 수 있었다는 점을 지적할 수 있다. 이는 21대 국회의 입법 과정과 내용을 결정짓는 가장 중요한 구조적 변수라고 할 수 있을 것이다.

41) 석남준, "힘 합쳐도 모자랄 판에...한목소리 못내는 경제단체들," 조선일보, 2020년 10월 15일.

42) 이경국, "후퇴하는 '공정경제 3법'... '민주당, 재계 압박에 손들었다,'" YTN, 2020년 12월 9일; 황재희, "경제3법 등 반기업법... 끝내 국회 문턱 넘었다," 아주경제, 2020년 12월 9일.

공정경제 3법 입법에 성공할 수 있었던 다른 요인으로 경제민주화 담론의 영향력을 지적할 수 있다. 경제민주화 정책담론의 역사의 무게가 작용하여 여당인 더불어민주당과 야당인 국민의힘 내부에서 공정경제 3법에 반대하는 친기업세력들이 법안 상정 초기부터 적극적으로 조직화되기 어려웠다. 사회과학의 접근과 정책연구라는 연구 풍토 속에서 정책담론의 역사라는 개념이 추상적이고 이질적일 수 있다는 점을 감안하더라도, 김종민이라는 인물이 한나라당에서 박근혜라는 여당의 유력한 대선 후보를 도와 이명박 행정부의 탈규제, 친기업 정책 기조와 구분되는 정책 담론을 만들어낸 후 보수당의 재집권에 기여했으며 이후 더불어민주당의 비상대책위원회 대표직을 맡아 다시 야당의 경제정책 담론으로 발전시켰다는 역사적 특수성은 경제민주화에 관한 정책담론의 역사라는 개념을 통해서 잘 포착될 수 있다고 생각한다.<sup>43)</sup>

공정경제 3법으로 귀결되는 경제민주화 정책담론의 발전과정은 매우 특수해서 문재인 행정부에서 보수야당과 집권여당이 모두 법안의 기본 취지에는 동의하는 예외적인 정책담론의 지형이 형성되었다. 법안 상정 이후 재계의 반대의견 표명과 법안에 대한 전문가들의 문제제기를 근거로 양향자 더불어민주당 의원이나 김진표 국가경제정책 자문회의 의장 등이 입법을 늦추자고 주장하지만, 이러한 반발은 지지를 얻지 못했다. 더불어민주당 김태년 원내대표와 이낙연 당 대표의 리더십 속에서 여당은 공정경제 3법에 대해서 단합된 입장을 유지할 수 있었다.<sup>44)</sup> 뿐만 아니라 청와대에서 공정경제 3법에 대해 재계가 제기한 우려를 불식시키기 위해서 정책보좌진들이 직접 여러 미디어를 통해서 적극적으로 정책을 홍보했던 점 역시 공정경제 3법에 대한 집권당 구성원들의 결속을 높였다고 할 수 있다.<sup>45)</sup>

또한 경제 3법 법안이 국회의 상임위원회에 계류되어 있는 동안 정부와 여당이 제안한 공정경제 3법이 재벌구조를 민주화하고 시장에서의 경쟁을 복원하는 데 부족하다고 주장하는 세력들이 정부와 여당을 압박하는 여론전에 나서면서 정부와 여당 대표들은 제안된

43) 정책담론의 역사라는 개념은 예비적인 것이며, 논쟁과 비판을 통해 더욱 정교하게 다듬어지거나 보다 더 정확한 개념으로 대체되길 기대한다.

44) 이대건, “민주당 경제정책 우향우 조짐... ‘기업 옥죄기냐’에 반발 기류,” YTN, 2020년 10월 18일; 이현미, “‘막연한 공포감’ ‘핵심기술 뺏길 수도’... 與 ‘공정경제 3법’ 강온파 대립,” 세계일보, 2020년 10월 19일; 박철웅, “[단독]양향자 ‘역차별,’ ‘3%룰’ 보완책 제시... ‘합산→개별, 1년 의무보유,’” 아시아경제, 2020년 10월 21일; 노지원, “감사위원 독립 성과 기술 탈취 무관한데 ‘3%룰’ 흔들어,” 한겨레, 2020년 10월 29일.

45) 정진우, “재계 우려 ‘공정경제3법’에 靑 “논의할 만큼 했다,” 머니투데이, 2020년 10월 7일; 신은별, “‘공정경제3법’ 비판 반박한 靑 “오히려 시장활력 높인다,” 한국일보, 2020년 10월 21일.

안을 두고 재계와 타협할 때 자신의 정책적 입지를 정당화할 수 있었다. 양대 노총과 참여 연대를 비롯한 시민단체가 경제민주화와 관련된 입법이 21대 국회 정기회기 중에 처리되도록 단체행동에 나서며 정부와 여당을 압박하였다.<sup>46)</sup> 그리고 여당의 차기 유력 대통령 후보인 이재명 경기도지사가 정부안에는 누락되어 있는 ‘집중투표제’ 도입을 주장하며 여당 의원들을 원외에서 압박하였다.<sup>47)</sup> 이재명 지사를 비롯한 시민단체 인사들이 주장한 ‘집중투표제’는 12월 9일 본회의를 통과한 법안에는 포함되지 않았지만, 원안에 포함되어 있던 재벌소유구조를 규제하는 요소들이 후퇴되거나 누락되지 않도록 하는 장치로 작동하며 공정경제 3법에 대해 온건하고 중도적인 입장을 갖는 더불어민주당 의원들이 재계의 압력에 굴복하지 않도록 영향력을 행사했다고 볼 수 있다.

마지막으로 국민의힘이 당시 회기에서 여야가 가장 첨예하게 대립했던 고위공직자범죄수사처(공수처) 법안을 비롯한 다른 법안에 당력을 집중하게 되었던 상황을 지적할 수 있다. 재계의 전방위적 로비와 경제 3법이 국가경제에 해가 된다는 주장을 알리는 대국민 선전활동에도 불구하고 제1야당인 국민의힘은 공수처법안, 국가정보원법, 남북관계발전법(대북전단금지법)에 대해서만 필리버스터를 신청하였다. 이는 이미 필리버스터를 통해서 쟁점 법안들의 본회의 통과를 무한정 지연시킬 수 없음이 자명한 상황에서 국민의힘이 본회의 통과를 지연시킬 쟁점 법안을 선별할 수밖에 없었기 때문이다. 결과적으로 공정경제 3법에 대해서 야당은 본회의에서 어떤 방해 행위를 하지 않았고 심지어 경제 3법 안에 대해서 몇몇 의원들은 여당에 동조하여 법안에 찬성하였다.<sup>48)</sup>

## 4 공정경제 3법 통과에 영향을 준 구조적 변수

본 절에서는 앞서 분석한 공정경제 3법의 입법과정을 다시 변수별로 분류하여 살펴보고 하겠다. 그중에서 의석수, 여당 및 야당 내부의 계파 갈등, 그리고 경제계 단체들의

46) 손효정, “시민단체 “11월9일 경제민주화의 날... ‘경제민주화 5법’ 입법 촉구,” YTN, 2020년 11월 9일.

47) 김현지, “이재명 “‘박근혜·김종인도 추진한 집중투표제·野 반대하면 내로남불,’” 머니투데이, 2020년 10월 15일; 지현우, “이재명 “집중투표제 포함 공정경제3법이 정답,” 해럴드경제, 2020년 10월 27일.

48) 황재희, “경제3법 등 반기업법... 끝내 국회 문턱 넘었다,” 아주경제, 2020년 12월 9일; 최정호, “경제3법 ‘반대토론’ 조차 없었다...與 독주 野 방치 ‘무책임국회,’” 해럴드경제, 2020년 12월 10일. 이들 기사에 따르면, 상법 개정안은 찬성 154, 반대 86, 기권 35로 통과되었고 공정거래법 개정안도 찬성 142, 반대 71, 기권 44로 가결했다.

응집성(cohesiveness), 여론의 관심도를 살펴보도록 하겠다. 일반적인 예상과 달리 의석수의 분포에 관한 변수만으로는 공정경제 3법이 21대 국회에서 성공적으로 입법화된 것을 설명할 수는 없어 보인다. 대신 양당의 계파 갈등, 경제 3법에 반대하는 이익집단의 응집도, 여론의 압력 등과 같은 다른 구조적 변수들을 고려하고 이들 조건이 동시에 충족될 때야 비로소 성공적인 입법이 가능하다고 보는 것이 보다 현실적인 분석일 것이다(〈표 6〉 참조).

## 가. 의석수

여당과 야당의 의석수 분포에서 법안을 발의한 측이 다수를 점하고 있다면 분명히 해당 법안이 상임위원회를 거쳐 본회의에 상정되고 다시 본회의에서 통과될 확률이 높아진다. 하지만 상임위원회 내부에서 벌어지는 합의의 과정과 이 속에서 소수 정당이 법안의 통과를 지연시킬 수 있는 제도적인 힘을 가지고 있는 사실을 고려해본다면 전체 정원에서 특정 정당이 차지하는 의석수가 자동적으로 법안 통과를 좌우할 힘으로 치환되는 것은 아니다. 법안이 통과된 21대 국회에서 2020년 12월 의석수는 여당인 더불어민주당이 174석, 300석의 58%를 차지한 반면 제1야당인 국민의힘이 102석으로 전체 의석수의 34.67%를 점유하고 있었다. 여당이 과반 의석을 보유하고 제1야당의 1.7배에 달하는 의석수를 차지하고 있다는 점에서 더불어민주당과 문재인 행정부는 정부 입법 제안을 입법화할 수 있는 제도적 힘을 가지고 있었다.

이에 비해 비슷한 법안이 상정되었지만 상임위원회를 통과하지 못했던 20대 국회에서는 어느 한 세력이 압도적인 다수를 차지하지 못했다. 박근혜 행정부의 말기 치러진 국회 의원 선거의 결과 여당인 새누리당은 122석, 제1야당인 더불어민주당은 123석을 차지하였다. 당시 경제민주화라는 정책의제에 집중하였던 김종인은 더불어민주당을 이끌었다. 김종인이 박근혜 정부의 초기와 말기에 여당과 야당에 번갈아 몸담으며 양당에 경제민주화 의제를 이식시켰지만 박근혜 행정부 말기 여당과 야당의 세력이 비슷한 숫자로 국회에서 대립하는 상황에서는 입법 과정이 효율적으로 전개되지 못했다. 문재인 행정부 출범 이후에는 20대 국회 의석수에 변화가 있었다. 더불어민주당은 128석으로 이전보다 5석 증가된 반면, 제1야당인 미래통합당은 112석으로 10석 정도를 잃었다. 그러나 이러한 변화는 경제민주화 법안 통과에 큰 영향을 주지 못한 것으로 보인다.

## 나. 계파 갈등

경제민주화라는 입법의제를 중심으로 관련 정당이 얼마만큼 결속력을 갖는지 역시 법안 통과에 큰 영향력을 미치는 변수라고 할 수 있다. 공정경제 3법을 추진하는 정당에서는 관련 법안을 두고 계파 갈등이 없을수록 법안을 통과시킬 가능성이 높아진다고 추정할 수 있다. 공정경제 3법에 반대하는 정당이 계파 간의 갈등 때문에 통일된 반대의 목소리를 낼 수 없다면 해당 법안이 국회에서 통과될 가능성이 높아진다.

법안이 통과될 당시 여당인 더불어민주당 내부를 살펴보면 공정경제 3법 입법 및 개정 과정에서 계파 갈등은 발견되지 않았다. 공청회, 토론회, 기자회견을 살펴보았을 때 해당 법안 개정에 착수했던 더불어민주당 의원들 간에 재벌 기업들을 규제하는 방식이나 규제의 강도에 대한 관점의 차이를 확인할 수 있었고 이러한 입장의 차이가 정부가 제안한 안과 국회 본회의를 통과한 법안 사이의 차이로 이어졌던 것 역시 사실이다. 하지만 여기서 확인된 견해의 차이가 계파를 형성하는 수준으로 발전되지는 않았고 기존 더불어민주당 내부의 계파들을 구분하는 정책이나 인물에 따른 분할과 연결되지 않았다. 결과적으로 더불어민주당은 공정경제 3법과 관련해서 계파 갈등 없이 통일된 입장을 유지함으로써 효과적으로 입법절차를 진행하고 이익단체들과의 협의를 진행할 수 있었다.

이에 비해 21대 국회의 제1야당인 미래통합당은 이전 더불어민주당 대표를 지냈던 김종인이 미래통합당을 쇄신하기 위한 비상대책위원회를 이끌면서 구 당권파 세력들과 갈등하며 복잡한 양상의 계파 갈등을 경험하였다. 당의 지도부인 김종인 측은 경제민주화 의제를 수용하지 않아 보수정치세력이 국민들에게 외면을 받았다고 평가하였다. 이에 대해서 전통적으로 대기업들의 이익을 대변하였던 미래통합당 소속 국회의원들은 경제민주화 의제가 시장의 자율적인 작동을 제약하는 방식으로 실현되는 것에 반대하며 당 전체 차원에서 조직적으로 공정경제 3법에 반대해야 한다고 주장하였다. 당시 외부에서 영입된 인사인 김종인 비대위원장이 미래통합당 내부에서 강한 지지세력을 갖지 못한 상황에서 이러한 갈등이 자칫 김종인 리더십에 대한 당 내부의 반대로 비취질 수 있다는 인식에 따라 중진의원들은 대부분 공정경제 3법에 대해서 입장 표명을 자제하였고, 결국 이러한 상황 속에서 당 차원에서 공정경제 3법에 대한 합의된 당론이 만들어지기 어려웠다. 결국 2020년 말 공정경제 3법이 통과되기까지 해당 법안에 대한 제1야당의 공식 입장은 끝내 발표되지 못했다. 미래통합당이 공정경제 3법의 통과를 막거나 지연시킬 것이라고 기대

했던 여러 경제 단체들은 야당이 적극적으로 나서지 않자 뒤늦게 직접 정부와 여당을 상대로 로비를 벌이는 한편, 언론을 통해서 정부의 반기업 정책을 비난하는 전략에 의존해야 했다. 그러나 3절에서 분석한 것처럼 이와 같은 재계의 로비활동은 비효율적이었으며 경제민주화의 필요성을 지지하는 여론을 반전시키기에는 역부족이었다.

공정경제 3법이 제안되었지만 입법에는 실패했던 20대 국회에서는 계파 갈등의 측면에서 21대 국회와 큰 차이가 있었다. 박근혜 행정부 말기, 20대 국회 초기에 법안을 발의했던 제1야당인 더불어민주당은 ‘최순실 사태’와 박근혜 대통령의 탄핵 이후 앞당겨진 대통령 선거를 두고 계파 갈등을 경험했다. 당내 가장 강력한 대선 후보였던 문재인은 정권 교체론을 주장한 반면 정세균, 이재명과 같은 대선 후보들은 개헌을 지지하였다. 게다가 문재인 후보가 그 당시 더불어민주당의 대표를 맡고 있었던 김종인의 경제민주화 의제와는 다른 소득주도 성장론을 내세우면서 경제 3법의 입법을 둘러싼 당의 내부적인 결집을 어렵게 만들었다. 실제로 김종인 대표는 문재인 후보 캠프가 제시한 소득주도의 성장론은 재벌에 대한 규제를 골자로 하는 경제민주화 정책과 양립할 수 없으며 다시 낡은 성장론을 내세워, 공정성을 복원하려는 경제민주화의 취지를 훼손하는 정책이라고 비판했다. 문재인 후보의 당선 이후 행정부가 성장을 위한 정책에 집중하면서, 경제민주화 관련 입법안들은 박용진 의원을 비롯한 소수 더불어민주당 의원들의 입법 의제에 국한되었고, 행정부나 당 전체 차원의 입법의제로 자리 잡지 못하였다.

## 다. 이익집단의 응집성

경제계 단체들의 응집성 역시 공정경제 3법의 입법 성패를 결정할 중요한 변수라고 할 수 있다. 경제계 이익집단들이 한 목소리로 경제 3법에 반대하는 목소리를 냈더라면 공정경제 3법이 국회 본회의에서 통과되기까지의 과정이 결코 쉽지 않았을 것이다. 그러나 법안이 통과된 21대 국회에서는 재계의 이해관계가 분화되어 재계의 힘이 분산되었고 결과적으로 재계는 21대 국회에서 경제 3법이 본회의를 통과하는 것을 막을 수 없었다.

대한민국 재계의 응집성이 원래부터 약했던 것은 아니었다. 예를 들어, 박근혜 행정부에서는 대선 공약을 이행하기 위해서 경제민주화 관련 법안을 입법예고했지만 이러한 움직임은 재벌들의 강력한 반발 속에서 무산되었고 박근혜 대통령의 임기 내에서는 더 이상 논의되지 못했다. 당시 재벌을 중심으로 한 재계는 청와대를 상대로 직접 로비를 벌임으

로써 경제민주화와 관련된 의제가 정부의 입법과제가 되는 것을 효과적으로 저지할 수 있었다.<sup>49)</sup>

재계의 응집성은 2016년을 계기로 크게 약화되었다. 재계는 2016년 12월 ‘최순실 사태’와 관련된 기업 총수들의 청문회 이후 전경련이라는 강력한 구심점을 상실하였다. 박근혜 행정부와 정경유착 스캔들의 중심에 있었던 삼성그룹이 전경련에서 탈퇴하면서 전경련은 이전과 같이 정부 기관들을 상대로 강력한 로비 능력을 발휘할 수 없게 되었다. 경제계의 구심점이 와해된 상황은 20대 국회와 21대 국회로까지 이어졌고 경제계는 더 이상 전경련에 의존하지 않고 다른 경제단체들을 통해 재계의 입장들을 수렴하여 정치권에 전달하였다. 하지만 이들 경제계 대표 단체 간 입장의 차이가 발견되었을 경우에는 조정이 어렵다는 문제에 봉착했다. ‘최순실 사태’ 이전처럼 전경련과 그 핵심 회원사인 삼성그룹 및 다른 재벌 기업들을 중심으로 재계의 이해관계를 조정해 나갈 제도적인 기초가 사라졌기 때문이다.

21대 국회의 출범 이후 법무부가 공정경제 3법에 관해서 입법 제안을 한 뒤 경총과 대한상의를 중심으로 2개 경제단체 그룹이 정부의 기관들과 국회를 상대로 로비에 나섰다. 그러나 곧 공정경제 3법에 대한 두 단체의 입장 차이로 인해 효과적으로 행정부와 여당을 상대로 로비할 수 없다는 점이 드러났다. 경총은 공정경제 3법에 대해서 무조건적인 반대를 내세운 반면 대한상의는 재벌지배구조에 해당하는 법조문 중 일부 내용을 완화하거나 규제의 방법을 수정하는 데 초점을 맞추었는데 두 경제단체의 입장 차이는 마지막까지 조정되지 못했다. 결국 두 단체가 별도로 행정부와 국회를 상대로 로비를 벌이면서 재계의 이익을 효율적으로 전달할 수 없었다.<sup>50)</sup>

---

49) 이명박 행정부의 실정 속에서 여당인 한나라당을 재구성하며 새신의 정치를 주도한 박근혜는 당내의 보수주의 담론을 친재벌 정책에서 경제민주화와 복지의 확대로 바꾸어내며 2012년에 무난하게 대통령에 당선될 수 있었다. 당선 뒤 1년이 지나기도 전에 2013년 7월 법무부를 통해 입법예고된 상법개정안은 재벌 구조의 개편을 목표로 삼으면서 경제민주화와 관련된 대선 공약을 지키려는 박근혜 행정부의 노력의 일환이었다. 그러나 입법예고 이후 약 2개월 뒤인 2013년 8월 28일에 청와대에서 열린 10대 재벌 총수들과의 면담 이후 박근혜 행정부의 경제민주화에 관한 정책기조는 중단되었다. 예고되었던 상법개정안은 결국 국회에 제안되지 않았으며 경제민주화에 관한 추가 입법도 행정부와 여당인 새누리당에서 논의되지 않았다.

50) 경제3법과 관련하여 두 단체가 주도한 로비활동에 대해서는 <표 7> 경제3법 입법과정에서 주요 재계 단체들의 로비 활동을 참조할 것.



## 라. 여론의 관심

민주주의 체계에서는 여론의 관심이 법안통과에 중요한 변수가 되기도 한다. 여론의 관심이 높은 상황에서 이익집단의 조직된 로비활동의 영향력은 그렇지 않은 상황에 비해 크게 줄어든다. 국회의원들은 결국 자신의 재선 가능성을 고려하여 의정활동을 하며 여론을 크게 거스르는 방향으로 입법 활동을 할 가능성은 높지 않다. 언론의 주목을 크게 받는 의제 중에서 다수 국민들이 원하는 입법 제안이 있다고 가정할 경우, 개별 국회의원의 정책 자율성은 크게 줄어들고 당리당략이나 당파성보다 다수 국민들의 선호에 따라 의정활동을 펼칠 가능성이 늘어난다고도 볼 수 있다.

공정경제 3법과 관련해서는 이전 시기와 비교했을 때 21대 국회에서 가장 높은 여론의 관심도를 확인할 수 있다. 주요 언론사는 2016년 당시 제1야당인 더불어민주당의 대표를 지내며 경제민주화 의제를 더불어민주당의 공식적인 경제정책 기조로 만들었던 김종인이 다시 정계로 복귀하여 2020년 제1야당인 미래통합당의 대표를 맡은 것에 주목하였다. 2016년에는 거대 양당 가운데 비교적 진보적인 가치를 대변했던 더불어민주당에서, 그리고 2020년에는 양당 가운데 보수적인 가치를 대변하는 미래통합당에서 대표직을 맡게 된 김종인이 본인의 정치적 신조와 같은 경제민주화 정책을, 뒤바뀐 당적과 상관없이 추진할 수 있을지 여부는 일반 국민들에게도 매우 흥미로운 화제로 받아들여졌다.

정치인 김종인이라는 인물 변수 이외에도 여론은 2016년 ‘최순실 사태’ 이후 재벌과 정치권의 정경유착 문제를 구조적으로 해결하는 것에 주목하였다. 박근혜 대통령 탄핵 이후 재벌의 지배구조를 개혁하는 과제에 대해서 국민들은 큰 관심을 보였다. 하지만 문재인 행정부의 등장 이후 경제정책의 우선순위에서 재벌의 소유구조를 개편하고 시장에서 경쟁을 복원하는 과제는 후순위로 밀리고 경제 성장을 위해 국민소득을 향상시키는 ‘소득 주도 성장’이 최우선 과제로 제시되었다. 그리고 정치권에서 경제정책을 두고 벌어진 논쟁들은 이 ‘소득 주도 성장’의 방식이 정말 과학적으로 타당한 경제 성장 방식인지를 주로 다루었다. 이 과정에서 경제민주화 정책에 대해서 여론의 관심도가 다소 떨어졌다. 문재인 행정부 후기로 접어드는 가운데 21대 국회의원선거에서 더불어민주당이 대승을 거두면서 그동안 후순위에 머물렀던 경제민주화 의제가 다시 등장하는 계기로 작용하였다.

공정경제 3법에 대한 여론의 관심도의 부침에 따라 법안 통과를 찬성하는 측과 반대하는 측의 정책적인 자율성이 변화되었다. 법안 통과를 바라는 측은 여론의 관심이 높아질

수록 이익집단의 반대나 야당의 반대 활동에 대해 단호하게 대응하여 원안을 고수할 수 있는 정치적 자원을 획득하였다. 반대로 법안통과에 반대하는 사회세력이나 정당 정치인 들은 여론의 관심도가 증대할수록 자신들의 목적을 위해 가용한 자원들이 줄어들었다.

〈표 6〉 경제 3법 통과에 영향을 준 구조적 변수들

	18대	19대	20대		21대
경제민주화 담론 등장시기 및 사건	2011/12/27 한나라당 비대위 김종인 영입	2013/8/28 박근혜 대통령 10대 재벌 면담	2016/6/21 야당대표 김종인 교섭단체연설	2020/5/29 상법개정안 본회의 상정실패	2020/6/2 여당 주최 상법개정안 토론회
대통령	이명박	박근혜	박근혜	문재인	문재인
여당 (의석수)	한나라당 ->새누리당 (165)	새누리당 (154)	새누리당 (122)	더불어민주당 (128)	더불어민주당 (174)
여당 계파1(성향)	친이계 (친재벌)	친박계 (친재벌)	대통령 탄핵반대파	소득주도성장 적극지지	성향모호
여당 계파2(성향)	친박계 (경제민주화)	비박계 (성향모호)	대통령 탄핵찬성파	소득주도성장 미온적	성향모호
제10야당 (의석수)	민주통합당 (81)	민주통합당 (127)	더불어민주당 (123)	미래통합당 (112)	미래통합당 ->국민의힘 (102)
야당 계파 갈등	모호	모호	개헌론 v.s. 정권교체론	모호	경제법찬성파 (김종인 외) v.s. 반대파
이익집단 응집성	상	상	하	하	중 또는 하
재계 대표단체	전경련	전경련	구심점 상실	구심점 상실	경총과 대한상의
경제민주화 입법제안 유무	무	무 (정부예고)	유 (의원발의)	유 (의원발의)	유 (정부발의)
여론관심도	하	중	상	중	상
경제 3법 통과여부	실패	실패	실패	실패	성공

## 5 소결

본 연구에서는 상법개정안, 공정거래법 개정안, 그리고 금융그룹 감독법 제정안으로 구성된 경제 3법의 논의과정을 18대 국회에서부터 21대 국회까지 역사적으로 추적함으로써 법안의 발전과정과 입법을 둘러싼 정당정치의 전개과정을 분석하였다. 그 속에서 경제 3법이 21대 국회에서 성공적으로 통과될 수 있었던 이유를 분석하고자 하였다. 구체적으로 경제민주화 담론이 어떻게 한국 정당 정치 속에서 자리 잡았는지를 역사적으로 보여주는 한편, 21대 국회에서 여당이었던 더불어민주당이 이러한 법안 발전 과정의 특수성을 파악하여 법안 통과를 위해 어떻게 유연하게 움직일 수 있었는지를 분석하였다. 역사적인 분석에서는 경제민주화라는 입법의제가 한국 정치사에서 특수한 정치적인 국면에 따라 어떻게 변모하였고 그 속에서 입법을 추진했던 정책 혁신가(혹은 정책 기업가 policy entrepreneur)들의 활동에 주로 초점을 맞추었다고 평가할 수 있다. 시계열적 분석을 통해 확인한 변수들을 보다 구조적인 관점에서 분석하며 21대 국회의 의석수, 계파 갈등, 이익집단의 응집성, 여론의 관심이 각각 경제 3법의 통과에 어떠한 영향을 주었는지를 살펴보았다.

본 연구가 갖는 정책적인 함의는 비교적 단순하다. 성공적인 입법을 위해서는 법안의 역사적인 발전과정을 잘 이해하고 그 속에서 구조적인 변수를 법안의 통과에 유리하도록 만족시켜야 한다는 것이다. 의석수 차원에서는 관심 법안을 통과시키기 위해서 다수를 점할수록 유리하다. 그리고 당 내부에서 공감대를 형성하여 법안 통과 과정에서 통일된 입장을 유지하고, 이익집단의 응집성을 약화시키거나 응집성이 약화되는 시기를 기다려 행동에 나서면 입법에 성공할 가능성이 높아진다. 한편, 입법을 추진하는 정치세력(정당)은 여론의 광범위한 공감대를 형성, 지속시키려는 노력을 게을리 하지 말아야 한다.

위에서 제시한 변수들 중 하나나 두 개 정도만을 충족했을 때 다른 조건을 고려하지 않고 입법을 추진한다면, 그 결과가 성공적이지 않을 가능성이 크다. 즉 의석수에서 압도적인 다수를 차지했다고 해서 정당 내부의 계파 갈등을 고려하지 않거나 여론의 향배를 고려하지 않고 특정 법안의 입법을 맹목적으로 추진한다면, 그 정당은 목적인 바를 이루기 어렵고 성과 없이 정치자원을 허비하게 되어 정당 전체가 정치적으로 위기를 맞이할 가능성도 있다. 또한 입법의 대상이 이익집단일 때 그 집단의 응집력이 강한지, 약한지 그리고 그 이익집단 내부의 시각은 통일되어 있는지를 고려하여 입법전략을 세워야 입법 목표를 달성하기 유리해진다는 결론도 도출할 수 있다.

## 6 부록

〈표 7〉 경제 3법 입법과정에서 주요 재계 단체들의 로비 활동

날짜	행위자	형식	활동 내용 또는 반대근거
2020/09/15	권태신(전경련 부회장)	김종인 면담	
2020/09/17	*경제6단체: 전국경제인연합회와 중소기업중앙회, 한국경영자총협회, 한국상장회사협의회, 코스닥협회, 한국중견기업연합회	공동성명	경쟁력약화
2020/09/21	박용만(대한상의 회장)	긴급기자회견	경제, 정치도구 아냐
2020/09/21	대한상의	리포트 국회제출	법적보안 요구
2020/09/22	박용만(대한상의 회장)	김종인 면담	3법 철회촉구
2020/09/22	박용만(대한상의 회장)	이낙연 면담	토론의 장 요구
2020/09/23	손경식(경총 회장), 강호갑(한국중견기업연합회 회장), 정우용(한국상장회사협의회 회장)	김종인 면담	3% 룰 폐기 요구
2020/10/06	경총 주최 간담회, 이낙연 여당 대표, 김진표 국가경제자문회의 의장, 양향자 여당 최고위원, 신영대 더불어민주당 대변인 참석	여당 재계 의견 청취: 이인용 삼성 전자, 공영운 현대자동차, 장동현 SK(주), 황현식 LG유플러스, 오성엽 롯데지주 사장과 김창범 한화솔루션 부회장 등 6대그룹	경제 3법 관련 재계의 우려와 애로사항 전달 및 3법 입법 연기해달라는 재계의 요청
2020/10/07	한국경영자총협회, 중소기업중앙회, 한국중견기업연합회, 한국상장회사협의회, 코스닥협회 등의 '경제단체 부회장단 간담회'	재계 비상회의: 김용근 경총 상근 부회장, 서승원 중기중앙회 상근부회장, 한국중견기업연합회 반원의 상근부회장, 한국상장회사협의회 정우용 정책부회장, 정만기 자동차산업연합회장, 김종선 코스닥협회 전무 등 참석	이낙연 여당 대표와 간담회 결과 공유 및 대책 논의, 손경식 경총 회장의 '경제단체 공동협의체' 구성 제안, 경제 3법에 공동대응하기로 발표.
2020/10/13	벤처기업협회	경제 3법 반대입장 표명, 기자회견	기업투자 의욕 위축 우려
2020/10/13	산업연합포럼 출범식 기자회견: 8개 회원단체-한국기계산업진흥회, 한국바이오협회, 한국섬유산업연합회, 한국엔지니어링협회, 한국자동차산업협회, 한국전자산업협회, 한국철강협회, 중견기업연합회- 참여	산업연합포럼 출범식 및 기자회견	투기자본에 의한 국내기업 경영권 위협 우려

날짜	행위자	형식	활동 내용 또는 반대근거
2020/10/14 오전	대한상의 박용만 회장 및 구성원과 민주당 공정경제 3법 TF 팀 국회의원들 정책 간담회	여당, 대한상의 의견 청취	경제 3법의 대상기업이 아닌 기업들에 미칠 악영향 보완 촉구
2020/10/14 오후	경총-민주당 공정경제 3법 TF 팀 국회의원들 정책 간담회	여당, 경총 및 경제6단체 대표 의견 청취	경제 3법 수용 불가 입장 전달, 특히 3% 룰 불가 입장 강조
2020/10/15	경제6단체 중심, 더불어민주당 싱크탱크 민주연구원(원장 홍익표)과 정책간담회	재계 4대그룹 싱크탱크 대표와 민주연구원 토론: 이경상 대한상공회의소 경제조사본부장, 하상우 한국경영자총협회 경제조사본부장, 이철용 LG경제연구원 수석연구위원, 이용석 SK경영경제연구소 부사장, 김남수 삼성경제연구소 금융산업·정책본부장, 이보성 현대차그룹 글로벌경영연구소장 참여.	경제 3법 입법이 미칠 악영향에 대해서 구체적인 사례를 제시하며 반대 의견 제시
2020/10/28	한국중견기업연합회와 더불어민주당의 정책간담회	정책 간담회	경제 3법 반대 의사 전달
2020/10/29	더불어민주당 정책위원회와 벤처기업협회 간담회	비공개 정책 간담회	경제 3법 반대 의사 전달
2020/11/1	경총, 내부 보고서 발간	보고서 공개	3%룰의 부정적 영향력 분석
2020/11/03	공정경제 입법현안 공개토론회: 대한상의와 더불어민주당 공정경제 3법 TF 팀 주최	양측 입장을 대표한 전문가 초청 공개 토론회: 김우찬 고려대 교수, 최승재 대한변호사협회 법제연구원장, 민세진 교수, 우태희 대한상의 상근부회장, 이경상 대한상의 경제조사본부장 등이 참여	그 동안 재계에서 제기했던 주장들 정리 및 강조
2020/11/16	전경련 주최, 한국상사법학회 회장들 초청 기업규제 3법에 대한 긴급 좌담회	좌담회	경제 3법의 주주권 침해 가능성에 대해 우려
2020/11/17	경총, 국회에 의견서 제출	의견서	10개 경제, 노동 관련 법안에 대해서 경영계의 우려 전달
2020/12/03	전경련, 유튜브 통해 경제 3법 폐해 홍보	홍보	재계의 문제제기에 대해서 사회적 공감대 유도

공공정책 의제의 지속과 변화 ...

날짜	행위자	형식	활동 내용 또는 반대근거
2020/12/07	경제7단체(한국경영자총협회, 중소기업중앙회, 한국무역협회, 한국중견기업연합회, 한국상장회사협의회, 코스닥협회, 한국산업연합포럼) 경제 3법 개정안 대안 의견 국회 제출	개정안 대안 국회 제출	법안의 세부 내용에 대해서 규제 완화, 조정을 요구
2020/12/07	대한상의 입장문 발표	입장문 발표 및 기자회견	여당이 단독으로 상임위에서 상법과 공정거래법 개정안 의결하는 것에 대해 유감 표명
2020/12/08	손경식 한국경영자총협회 회장, 김기문 중소기업중앙회 회장, 김영주 한국무역협회 회장, 강호갑 한국중견기업연합회 회장, 정구용 한국상장회사협의회 회장, 정재송 코스닥협회 회장 등 국내 경제 6단체 수장	입장문 발표 및 기자회견	경제 3법에 대해서 업계 의견을 반영해 재논의 요구
2020/12/08	박용만 대한상의 회장 긴급 기자회견	기자회견	여당의 상임위원회 단독의결 유감 표명
2020/12/08	전경련 입장문 발표	입장문 발표 및 기자회견	경제 3법 통과시 영업기밀 유출과 무분별한 소송우려
2020/12/09	대한상의	입장표명	경제 3법 본회의 통과에 대해서 유감표명
2020/12/09	전경련	입장표명	경제 3법 본회의 통과에 대해서 유감표명

## 제3절

# 사회: 공공의료 관련 법안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

2022년 7월 발생한 서울아산병원 간호사 사망사건을 계기로 필수의료 분야 의사 부족 문제가 다시 제기되었다. 의료인력 문제를 넘어 전반적인 공공의료에 대한 관심이 제기된 것은 그리 오래된 일은 아니다. 2013년 진주의료원 폐쇄와 2015년 메르스사태 등을 계기로 공공의료 확충의 필요성이 제기되었다. 교육부가 의대설립을 인가한 것은 지난 1997년 가천의대와 성균관대 의대가 마지막이며 우리나라의 의대 정원은 2006년 이후 동결상태로 현장에서 의료인력 부족을 호소해 왔다. 특히 수도권농어촌 간 의료격차가 심화되고 지방의 공공보건의료기관 등에 만성적으로 의료인력이 부족한 상황이 지속되었다. 이에 의사인력 충원을 위한 다양한 대안들이 논의되었고 공공의대 설립 논의가 그 중심에 있다.

공공의대 설립은 순천을 지역구로 둔 이정현 의원이 보궐선거에서 당선된 후 2015년 국립보건의료대학법을 발의하면서 시작되었다. 당시에는 지역현안 해결의 성격이 강하였고 의대정원 증가에 대한 의사집단의 반발, 복지부를 제외한 다른 정부부처의 회의적 시각 등으로 인해 별다른 관심을 받지 못하였다. 그러던 것이 서남대 의과대학이 폐교되고 유희 정원을 활용할 수 있게 되면서 조금 더 현실성 있는 대안으로 부각되었다. 특히, 코로나 사태 이후 공공의료 인력에 대한 관심이 매우 높아지고 이에 대한 인력수요도 증가하면서 문재인 정부는 당정협의 방식을 통해 공공의대 설립을 본격적인 정책 아젠다로 올려놓고 이를 의욕적으로 추진하기에 이르렀다. 특히 코로나 팬데믹 기간에 있었던 20대 총선에서 민주당이 압승을 거두자 정부와 여당은 기존의 공공의대 설립 외에 의사정원 증원을 함께 추진하였다. 그러나 이러한 시도는 의과대학생 및 전공의를 중심으로 한 의사집단의 강한 반대에 부딪쳐 별 다른 성과를 끌어내지 못하였다. 정부 및 여당과 대한의사협회는 의정협의체를 구성하여 위 사안에 대해 코로나 위기가 종료되는 시점에서 다시 논의하기로 하여 사실상 백지화하였다.

여기서는 2015년 이후 공공의대 설립과정을 시기별로 살펴보고자 한다. 정책 의제의 등장과정과 정책의 성패를 중심으로 분석하고자 하며 이 과정에서 행위자의 이해와 이념, 정치제도의 영향, 거부권자로서 의료공급자의 응집성 등을 주요 요인으로 보고 분석을 진행할 것이다.

## 2 법안의 제기 배경

한국보건사회연구원은 2014년 발표한 ‘보건의료인력 수급 증장기 추계 : 2015~2030’에서 2024년부터 의사인력 공급부족 현상이 발생해 2030년에는 4,267~9,960명이 부족할 것으로 전망하였다. 일본이나 OECD 국가의 평균수준을 유지하는 것을 목표로 설정한다면, 우리나라는 의사인력 공급을 증가시켜야 한다. 위 보고서에 따르면 2012년 현재 의과대학 입학정원은 3,155명이며 면허등록인력은 112,080명, 이중 실제로 활동하는 인력은 96,295명으로 조사되었다. 2010년 한국의 활동의사 1천 명당 의과대학 졸업생 수는 40.97명으로 OECD 평균 32.73명보다 많았지만 한국의 지표값은 꾸준히 감소하고 있다. 2017년 한국의 활동의사 1천 명당 의과대학 졸업생 수는 32.31명으로 OECD 평균 38.48명보다 적다. 2017년 현재에도 한국의 인구 1천 명당 의사 수는 2.34명으로 OECD 평균인 3.42명과 상당한 차이를 보인다. 물론 의료계에서 주장하는 바와 같이 2010년부터 그 수가 지속적으로 증가하였지만 의료수요의 증가 폭 역시 매우 빠른 추세이므로 의료인력의 완만한 증가로 의료수요를 감당하기 어려울 것으로 예측되고 있다.



〈표 8〉 지역별 활동의사 수 분포 현황

지역		인구수 (B)	활동의사 수 (A)	인구 1천 명당 활동의사 수 (=Ax1000/B)
전체		51,839,408	105,628	2.04
1	세종	345,341	302	0.87
2	경북	2,646,493	3,662	1.38
3	충남	2,119,771	3,198	1.51
4	울산	1,142,190	1,754	1.54
5	충북	1,597,593	2,529	1.58
6	경기	13,338,020	21,210	1.59
7	경남	3,349,454	5,532	1.65
8	전남	1,854,618	3,128	1.69
9	인천	2,947,217	5,071	1.72
10	제주	671,316	1,175	1.75
11	강원	1,539,282	2,719	1.77
12	전북	1,808,802	3,689	2.04
13	부산	3,404,423	8,008	2.35
14	대구	2,427,954	5,908	2.43
15	광주	1,455,048	3,658	2.51
16	대전	1,471,040	3,726	2.53
17	서울	9,720,846	30,359	3.12

주: 1) OECD 자료는 2018년 혹은 가장 가까운 연도 기준임.

2) 한의사 제외함

자료: 1) 통계청(2020.06)

2) OECD(2020). Health Statistics

특히 지역별, 분야별 불균등한 분포가 큰 문제이다. 〈표 8〉의 지역별 활동의사 수 분포 현황을 살펴보면 의사인력이 불균등하게 분포하고 있음을 알 수 있다. 2017년 기준 서울과 5대 광역시, 지역거점 도시는 의사인력 밀도가 높으나, 소도시와 군 지역은 의사인력 밀도가 낮다(김운 외 2017). 인구 1천 명당 활동의사 수를 보면 서울이 3.12명으로 가장 많고 경북 1.38, 경남 1.65, 전남 1.69 등 지방은 그 수치가 상대적으로 낮다. 학자마다

의견이 조금씩 다르지만 추세 모형을 활용하여 공급지수와 수요지수를 예측한 연구들은 2030년 2만 5,746명, 2050년 2만 8,279명이 부족할 것이라고 주장하고 있다(김진현 2020). 또한 전체적인 의료인력이 부족하지 않다는 연구에서도 농어촌 지역과 일부 분야의 의료인력 부족은 심각한 문제임을 인정하고 있다(이혜연 2017). 의사인력 수급은 양과 분포의 측면에서 전 지구적인 문제이다. 의사인력이 충분히 공급되고 있는지에는 논란이 있지만 다수 국가는 의사인력의 불균등한 분포를 경험하고 있다. 이러한 문제를 대응하는 방식도 다양하지만 특수기구를 통해 농어촌이나 오지에서 활동할 의료 인력을 운영하는 국가들도 다수 존재한다. 호주의 농촌임상학교 프로그램(Rural Clinical School, RCS)이나 일본의 자치의료대학이 그 사례이다(이정아 외 2017).

현재 우리나라의 보건의료체계는 민간위주의 의료공급체계를 특징으로 한다. 2014년 12월 현재 공공보건의료기관은 3,692개소로, 전체 의료기관의 5.6%, 병상 수는 전체의 9.5%에 그치고 민간이 의료시설의 절대다수를 차지하고 있다. 우리나라 공공의료기관의 비중은 외국과 비교해 봤을 때 매우 낮은 수준이다. 공공의료기관을 기능별로 살펴보면 일반진료를 주로 담당하는 국립중앙의료원, 국립대병원, 지방의료원 등이 있고, 결핵·정신·재활·암 등 특수질환 또는 군산재·보훈·교정·경찰 등 특수대상에 대한 진료를 담당하는 국립결핵병원, 국립정신병원 등 특수목적병원이 존재한다. 최근 우리나라는 인구 고령화 및 국민 생활수준 향상에 따라 의료비 지출이 증가하고 있다. 국내총생산(GDP) 대비 국민의료비 비율은 2006년 6.0%에서 2012년 7.6%로 증가하였다. 이 중 공공부문에서 지출하는 공공의료 구성비는 2006년 54.8%에서 2012년 54.5%로 거의 같은 수준을 유지하고 있으며 우리나라의 국민의료비 중 공공의료 구성비는 OECD 평균(2012년) 72.3%에 비해 매우 낮은 수준이다. 공공의료기관 중 특히 수도권을 제외한 지방 공공의료기관은 인력부족에 시달리고 있으며 이는 근무기피 현상에 기인하는 바가 크다. 국회 보건복지위 조사자료에 따르면 지방의료원의 의사 1,098명 중 공중보건 의사 비율이 13.7%를 차지하고, 전문의 중 공중보건 의사 비율은 17.3%를 차지하고 있다. 이와 같이 지방의 의료기관 특히 공공의료기관은 상시적 인력부족에 처해 있다.

기존에 정부는 공공의사인력 양성을 위해 기존 의과대학생 중 장학생을 선발하는 ‘공중보건장학제도’를 운영하였지만 실효성이 매우 낮았다. 장학금을 조기상환할 경우 의무복무가 면제되는데 대출 등을 통해 장학금을 조기상환하여 의무복무를 조속히 면하고 민간 의료 영역에서 높은 소득을 올리는 것이 합리적이기 때문이다. 이러한 제도적 문제점으로

1996년부터 장학생 선발이 중단되었다. 이후 농어촌 등 보건의료 취약지역의 주민들에게 의료서비스를 제공하기 위해 의사, 치과의사, 한의사를 대상으로 하는 병역대체복무제도인 공중보건조사제도를 실시하고 있으나 근무기간이 3년에 불과하며 최근 의과대학의 여학생 비율이 높아지면서 공중보건학사가 지속적으로 감소되는 문제가 발생하고 있다.

그 밖에도 정부는 의료 취약지역에서 응급의료기관을 육성하고 분만 순회진료를 실시하는 시설을 지원하는 사업 등을 전개한 바 있다. 지역거점공공병원 의료인력 인건비 지원 사업을 추진하였고 지방대학 육성법을 제정하여 지역인재전형제도를 도입하였다. 그렇지만 당시 정권내 특별전형인 지역인재전형은 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률’ 제15조에 근거하여 운영되고 있는데, 지역인재전형의 지원자격을 별도 거주지 기준 없이 해당지역 소재 고교 재학/졸업 여부만을 명시하고 있어, 타 지역 출신이 지역인재전형을 통해 입학하는 문제점이 발생하였다. 강민정 의원의 조사에 따르면 실제 2018~2020학년 간 8개 국립의대의 지역인재전형 입학생 중 10.1%가 수도권 출신이다. 이에 대한 조건은 추후에 강화되었으나 변경된 입시제도에 근거하여 졸업생이 배출되는 데에는 상당한 시일이 소요된다.

### 3 논의의 전개과정

#### 가. 박근혜 정부시기

##### 1) 법안 발의와 초기 논의

박근혜 대통령은 대선 당시 지방의료원 발전과 공공의료 활성화를 공약하였다. 그렇지만 2013년 자당 출신의 홍준표 도지사가 진주의료원을 폐지하면서 공약에 역행한다는 비판을 받으며 공공의료 확충 방안에 대해서도 구체적인 계획을 제시하지 않아 비판을 받았다. 한편, 2014년 4월 서울시의회는 ‘시립의대 신규 설립 촉구 건의안’을 통과시켰고 이에 힘입어 서울시립대가 의대유치를 추진하였다. 서울시립대의 경우 서울의료원을 활용하여 수련을 할 수 있다는 경제적 이점을 내세웠다. 그렇지만 이미 수도권에는 의료시설이 집중되어 있어 필요성이 크지 않으며 ‘수도권정비계획법’에 따라 수도권에 의대 정원을 증원하는 문제도 풀기 어렵다는 비판이 제기되었다. 서울시 의회 내에서도 서초구

출신 새누리당 김용석 의원은 지방균형 발전이라는 취지에 어긋나는 안건이라며 반대의견을 제시하였다. 또한 복지부는 의과대학의 신규설립과 관련한 문제는 교육부의 권한이라며 매우 소극적 입장을 보였다.<sup>51)</sup>

이후 2014년 7월 국회의원 보궐선거를 전후하여 정치권에서도 의대신설에 대한 관심이 크게 높아졌다. 새누리당 이정현 의원(순천·곡성)은 순천대 의대 유치를 공약으로 내세우며 당선되었으며, 목표를 지역구로 둔 박지원 전 새정치민주연합 원내대표 역시 목포대 의대유치 활동을 전개하였다. 2015년 3월 들어 경상북도는 국립 안동대학교에 의과대학 설립을 촉구하는 결의안을 채택하기도 하였으며 인천대와 창원대 역시 의대유치 사업에 착수하였다. 보건의료에 대한 국책연구기관인 한국보건사회연구원에서도 2030년경 우리나라 의사 숫자가 최대 1만 명 부족하게 된다는 장기 추계 분석을 담은 연구보고서를 제출하며 복지부 내에서도 의대 신설 혹은 증원에 대한 분위기의 전환이 감지되었다.<sup>52)</sup>

국회에서도 본격적으로 법안이 발의되며 논의가 시작되었다. 2015년 5월 당시 새누리당 이정현 의원이 ‘국립보건의료대학 및 국립 보건의료 대학병원의 설치운영에 관한 법률안’을 대표 발의하였다. 공공의대정책은 농어촌 등 의료 취약지역에 근무하거나 외상의과·산부인과 등 그동안 외면받아 온 분야를 전공하는 의료인력을 양성하기 위한 제도로써, 공공의대에 진학하는 학생에게 학비를 국비로 지원하고, 대신 학생들이 졸업 후 일정 기간 동안 공공보건의료기관이나 의료취약지역의 의료기관에 종사하는 것을 의무화하는 것이 주요 골자이다.

당시 의사인력의 수도권 집중, 의료취약지 근무기피 현상 심화, 의과대학 여학생 비율 증가로 인한 공공보건의료 인력의 감소 등으로 공공보건의료기관의 의사인력 공급 부족이 국가적 문제로 대두되고 있었다. 또한 단기 의무복무 인력을 주로 활용하는 현행 공공보건의료의 운영상 한계로 인하여 공공보건의료서비스의 질 저하가 우려되는바, 군 의료 분야에서도 단기 복무 군의관을 중심으로 제공되는 의료서비스의 품질에 관한 문제가 지속적으로 제기되고 있었다. 이에 국립보건의료대학을 설립하여 의료취약지 등 공공보건의료 및 군 의료 분야에서 장기간 근무할 공공보건의료인력을 양성하고, 교육·수련, 진료 사업을 하는 국립보건의료대학병원을 부속병원으로 설치함으로써 공공보건의료서비스

51) 청년의사 “서울시립대 의대 설립 건의안 통과됐지만...갈길 멀어”(2014.04.28).

52) 의협신문, “의사 부족 밀밭...의대신설 본격화되나?”(2015/04/16).

의 전문성 향상 및 서비스 질을 높이고자 하는 목적을 가지고 법률안이 발의되었다.

민주당에서도 유사한 법안이 발의되었다. 2016년 1월 민주당 박홍근 의원(서울 중랑을)도 이정현 의원안과 유사한 ‘국공립공공의료전담 의과대학 및 국공립공공의료전담 의과대학병원의 설치·운영 등에 관한 법률안’을 발의하였다. 이정현 의원안은 국립보건의료대학을 새로 설립하여 공공보건을 전문으로 하는 인력을 양성하자는 내용이라면 박홍근 의원안은 기존의 국공립대학에 의과대학을 따로 설립하거나 현재 국공립대학에 있는 의과대학 중 한 곳을 별도로 지정하여 공공보건전문인력을 양성하는 내용을 담고 있다. 두 법안 모두 의료취약지 등 공공보건의료 분야에서 장기간 근무할 공공보건의료인력을 별도로 양성하기 위해서 국립보건의료대학 및 국립보건의료 대학병원을 설치하는 내용이며 일본의 자치의대를 모델로 하고 있다.

공공의대 이슈는 전반적으로 보건복지위원회 관련 정책의제 순위에서 다른 이슈들에 밀려 있었다. 메르스 사태 이후 감염병 관련 법률, 기초연금법, 국민건강보험법 관련 개혁이 당시 가장 최우선 순위의 의제였다. 과거 의료보험 통합 운동을 이끌었던 서울대 의과대학교수 출신 김용익 의원은 메르스 이후 공공병원의 감염병 관리 기능에 대한 입법에 큰 열의를 보였다. 공공의대 관련 별다른 이벤트나 ‘초점사건’이 없는 상황에서 위 법안들이 정리되고 난 이후인 2016년에 들어서 논의가 시작될 수 있었다.

당시의 논의구도를 보면 여당인 새누리당 이정현 의원과 야당인 민주당 박홍근 의원이 모두 법안을 발의하였으며 보건복지부는 이에 대한 찬성의견을 제시하였다. 그린-페더슨(Green-Pedersen 2014)의 정파적 아젠다 세팅 이론은 정부-여당은 자신의 유불리와 관련 없이 심각한 사회적 문제가 되는 이슈에 대해 대응해야 할 필요가 있으며 정치 의제화한다고 주장한다. 보수정당인 새누리당에서 48명의 의원이 공동 발의자로 참여한 것은 이러한 성격으로 볼 수 있다. 그러나 복지위 내 법안에 대한 지지는 강하지 않으며 후보지로 거론되는 남원, 순천과 직간접적으로 관련된 의원들의 관심도가 높아 지역적 이익의 수준을 벗어나지 못하는 한계지점 역시 포착된다.

전반적으로 정부여당은 공공의대 설립에 적극적이지 않았고 통일된 당론이 존재하지 않은 상황에서 이정현 의원이 개인적으로 법안을 주도하였다. 이정현 의원의 경우 청와대 홍보수석을 지내기는 하였으나 당내 의견을 주도할 위치는 아니었으며 공공의대 법안을 통해 지역현안을 해결하려는 입장이 강했던 것으로 보인다. 이정현 후보는 2014년 7·30

재·보궐선거 순천·곡성 지역구에 출마하여 의과대학 신설을 핵심 공약으로 내걸었다. 현실적으로 의대신설이 불가능한 상황에서 무리한 의대 유치시도는 자칫 선심성 공약 혹은 지역이기주의로 비칠 우려가 있으므로 공공의료 발전과 '공공의료 인력 양성'이라는 명분을 내걸었다. 야당에서 유사한 법안을 발의한 박홍근 의원도 순천효천고 출신으로 순천 지역에 연고가 있다.

## 2) 이후의 논의구도

2015년 가을 정기회에서는 위 주제에 대한 논의가 거의 전개되지 않았다. 12월 1일 제 11차 법안심사소위에서 법률안이 상정되었지만 이에 대한 논의는 추후로 미루어졌고 12월 28일 이정현 의원 주최의 국회 토론회가 개최되었을 뿐이다. 보건복지부는 공공의대 찬성 입장, 대한의사협회는 반대 입장을 밝혔다. 위 법안은 해를 넘겨 2016년 2월 16일 법안소위에서 논의되었다. 법안소위에서 보건복지부는 법안의 필요성에 동의하였다. 보건복지부의 경우 지역의 의료인력 부족이 심각하고 기존의 제도가 한계에 봉착한 시점에서 공공의대 설립에 취지에 깊이 공감하였다. 특히 법안의 발의자인 이정현 의원은 당시 여당인 새누리당의 최고위원이자 예산결산특위위원장으로 여당에서 상당한 영향력을 가진 인물이었다. 보건복지부는 특히 야당인 박홍근 의원안보다 이정현 의원안을 더욱 현실적인 것으로 보았다. 방문규 보건복지부 차관은 국회 답변과정에서 박홍근 의원안은 기존의 대학에 공공의대를 설치하는 것인데 어느 대학에 설치할 것인가를 두고 분쟁이 발생하면 결국 10여 개 대학에 설치하는 것이 불가피하고 이는 비효율과 과잉공급의 문제가 발생할 가능성이 크다는 논리를 폈다.<sup>53)</sup> 또한, 기존의 국공립 병원은 일반적인 진료를 위한 시설이므로 1차의료 및 감염병에 대한 대응이 요구되는 공공의대와는 성격이 맞지 않으므로 독자적인 수련병원이 필요하다고 주장하였다. 그렇지만 이정현 의원안의 경우 기존의 대학이나 병원 시설을 활용하지 못하므로 경제성이 떨어진다는 비판을 받기도 하였다. 또한, 여당의 도지사에 의해 이루어진 진주의료원 폐쇄 등도 공공의대가 필요하다는 정부의 논리를 약화시키고 있었다.

한편, 여야를 불문하고 특히 비례대표 의원들을 중심으로 회의적인 시각이 많이 존재하였다. 최동익 의원(민주통합당, 비례)은 공공의대만을 설치하는 자체에는 찬성이지만 대

53) 제340회국회 보건복지위원회회의록 2016년 2월 16일.

학병원을 추가로 짓는 것은 경제적 합리성이 부족하다며 반대의견을 보였다. 즉, 지금 상황에서 의사가 부족한 것이지 병상은 과잉된 상황이므로 이 둘을 구분해야 하며 새로운 병원을 신설하는 것은 비효율적이라 주장하였다. 즉, 공공의대를 신설하되 기존의 국립병원을 활용하는 방안이 필요하다는 주장이었다. 남인순 의원(민주통합당, 비례)은 기존의 공중보건장학제도를 개선하여 활용하는 방안을 강구할 것을 요구하기도 하였다.<sup>54)</sup>

야당인 민주통합당 역시 공공의대 설립에 적극적 관심을 보이지 않았고 의원들 개인에 따라 다양한 입장이 존재하였다. 앞서 언급한 바와 같이 우선순위에서도 연금이나 공공병원관리 등에 비해 낮았다. 과거 의료보험 통합운동을 이끌었고 김대중 정부와 노무현 정부의 의료 정책에 깊이 개입한 김용익 의원의 경우 권역별 감염병 전문공공병원 개설 시도를 주도하고 있었다. 김용익 의원은 질병관리본부 산하에 200병상 규모로 음압병상을 구비한 감염병 전문병원을 만들고 지역에는 권역별로 400병상 규모로 감염병 전문병원을 설립하여 국가가 이에 대한 예산을 지원하는 안을 발의하였다.<sup>55)</sup> 이에 따라 위 법안과 성격이 일부 중복되는 공공의대 신설 등에 대해서는 발언을 자제하였다.

이를 종합적으로 살펴볼 때 당시 여야 모두 공공의대 법안에 대한 지지가 약했고 세부적인 안에 대한 입장 차이도 매우 컸다. 자신의 지역구 혹은 잠재적 출마 가능 지역구에 유치할 가능성이 있다고 판단되는 경우 이를 지지하되 그렇지 않은 경우 회의적인 시각을 보이는 경우가 많았다. 특히 지역구를 가지지 않는 비례대표 의원들은 여야를 불문하고 법안에 강한 의구심을 보였다.

정부 내에서는 보건복지부만이 적극적 찬성의견이었고 다른 부처는 회의적인 시각을 보였다. 보건복지부는 농어촌 지역의 의료인 공급을 위해 여러 정책을 시행했으나 별다른 실효성을 거두지 못한 상황에서 국립보건의료대학이 가장 현실적인 대안이라고 주장하였다. 그렇지만 재경부 및 교육부의 회의적 시각 및 상임위 수석전문위원의 검토의견이 법안 통과에 부정적 영향을 미쳤다. 당시 검토의견은 공공보건의료를 전담할 수 있는 우수 의료인력을 안정적·체계적으로 공급할 수 있는 시스템을 구축한다는 관점에서 타당한 점이 있지만 신규로 대학을 설립하는 것보다 기존 국립의대에 대한 지원 강화와 공공보건 장학제도를 활용하는 것이 효율적이라는 의견도 있으므로 이를 종합하여 검토할 필요가

54) 제337회국회 보건복지위원회회의록 2015년 11월 9일.

55) 메디컬옵저버, “‘동상이몽’ 흔들리는 감염병 전문병원”(2015/07/13).

있다고 지적하였다. 또한, 당시 재경부가 의대신설 법안에 회의적인 시각을 가지고 있었다.

의료영역에서 강력한 영향력을 보유한 의료 관련 단체의 부정적 입장 역시 법안 통과에 부정적 영향을 미쳤다. 대한의사협회는 국립공공보건의료대학설립의 필요성 및 실효성이 부족하다는 입장이었다. 우선, 의사정원이 적다는 주장은 향후 지속적인 의사 증가 트렌드를 무시한 단편적 시각이라고 비판하였다. 나아가 인구 대비가 아닌 면적대비 의사 수는 1km<sup>2</sup>당 0.95명으로 벨기에(1.0명)에 이어 세계 2위이므로 의료전달체계가 매우 발전되어 있다는 점을 강조하였다.<sup>56)</sup> 의료취약지 해소는 별도의 공공보건의료 인력 양성이 아니라 공공의료기관에 대한 투자 확대, 지역의료수가 조정, 의료취약지 근무환경 개선 등 경제적 인센티브를 통해 달성 가능하다고 주장하였다. 별도 인력 양성이 필요하다면 제정안과 같이 대학(원)을 신설하기보다는 기존의 의과대학을 활용하는 방식을 도모할 필요가 있다는 것이다. 또한, 의료보험제도 등 강한 국가규제 하에서 사실상 민간-공공의료를 구별할 수 있는지에 대해서도 의문을 제기하였다. 소규모 의대의 신설은 부실의대로 전락할 수 있으므로 기존의 의과대학을 활용하는 방안 등을 더 강구할 필요가 있다고 보았다. 의사집단의 강한 반대로 2006년 이후 의대 정원이 동결된 점을 고려하면 의사집단의 일정한 동의 없이 공공의대를 설치하는 법안을 통과시키기 매우 어려운 상황이었다.

여론의 동향 역시 공공의대 혹은 의대 신설에 큰 관심을 두지 않았다. 메르스 사태로 공공의료에 대한 관심이 일부 높아지기는 하였으나 전 국민적 관심사가 되기에는 위기의 정도가 크지 않았다. 이러한 상황 속에서 위 두 법안은 2016년 5월 말 제19대 국회 임기 만료와 함께 폐기되었다.

## 나. 문재인 정부 시기

### 1) 20대 국회

20대 국회에서도 2016년 새누리당 이정현 의원과 박홍근 의원은 각각 19대와 동일한 법안을 다시금 발의하였다. 그해 가을 박근혜 대통령 퇴진 요구 촛불시위가 시작되며 박근혜 대통령 탄핵으로 이어지는 정국의 혼란 속에서 위 법안을 논의할 기회가 없었다. 2017년 3월 9일 대통령 선거에서 승리한 문재인 대통령은 사회보장 강화와 소득주도 성

56) 의약뉴스, “의대 신설보단 의료인력 재배치가 효율적”(2014.04.23.).



장 등 재분배적 이슈에 큰 관심을 보여 사회복지 정책의 강화가 예상되었다. 문재인 대통령은 후보 시절 비급여항목의 급여화 및 본인부담금 100만 원 상한제 등 건강보험 보장성 강화와 1차 의료 강화 등 의료전달체계 개선을 공약하였다. 또한, 문재인 대통령은 의료의 공공성 강화 및 공공의료 확충을 위해 25개 취약 진료권역 중심 지역거점 종합병원 육성, 보건의료인력지원법 제정을 통한 공공의료 필요인력 육성을 약속하였다. 의료계의 반발을 우려하여 명시적으로 공공의대나 의대정원 증설에 대한 입장을 표명하지는 않았다. 실제로도 문재인 정권 초기에는 김용익 의원을 중심으로 하여 소위 ‘문재인 케어’로 상징되는 의료보험 보장성 강화에 중점을 두었기 때문에 공공의대는 중요한 정치 의제로 등장하지 못하였다.

2018년 서남의대 폐교와 함께 정원 활용 방안 중 현실적인 안의 하나로 급속히 공공의대 설립안이 떠오르게 되면서 공공의료 법안은 정치적 기회를 만났다. 2018년 2월, 서남대 의대가 폐쇄됨에 따라 49명의 정원을 분배할 필요가 발생하였고 폐교된 서남대 의대 정원을 활용하여 국립공공보건의료대학(이하 공공의대) 설립 방안이 논의되기 시작하였다. 의과대학 정원은 의사집단의 증원 반대로 2006년 이래로 동결된 상태인데 정원을 늘리기는 어렵지만 기존의 정원을 재배치하는 것은 다른 차원의 문제였다. 기존의 의대정원이 유지되는 상황이므로 의사집단의 반대 명분이 적어질 수 있다는 장점을 가지고 있다. 2018년 4월, 집권 여당인 더불어민주당 정책위원회와 보건복지부의 당정협약에 따라 서남대를 활용한 국립공공의료대학원 설립을 추진하기로 결정하였다. 2018년 10월 정부는 국민의 생명과 건강에 관한 필수보건의료를 국가가 보장하는 취지의 ‘공공의료 발전 종합대책’을 발표하였다. 국회 내에서도 이정현 의원안과 박홍근 의원안 외에도 기동민 의원안(성북을), 이용호 의원안(남원·임실·순창), 김태년 의원안(성남 수정) 등 5건의 법률안이 제안되어 이에 대한 논의가 진행되었다.

정책적 논의와 토론도 활발히 진행되었다. 2018년 12월 11일, 더불어민주당 정책위원회는 국회에서 공공보건의료 인력 양성 방안을 논의하는 정책 토론회를 개최하였다.<sup>57)</sup> 이 자리에서 연세대 정형선 교수는 의사인력 부족 문제를 제기하며 500명 내외의 의대인력 증원이 필요하다고 주장하였다. 서울시립대 임준 교수는 국립공공의대 설립과 관련한 세부안을 발표하였다. 2019년 11월 22일 국회보건복지위원회는 국립공공의료대학 설립

57) 메디포뉴스, “의협 불만 아랑곳없이 순항 중인 ‘국립공공의대’ 설립”(2018/12/12).

관련 법률 제정에 관한 공청회를 개최하여 관계 단체 및 전문가들의 의견을 청취하였다. 2019년 11월 27일 제371회 보건복지소위 제3차에서 위 법안이 집중적으로 논의되었다.

20대 국회의 논의 구도를 정리해보자면 19대에 비해 20대 국회에서 민주당 내 관심이 크게 높아져 여러 법안이 발의되었다. 또한, 단순한 지역구 이익을 넘어선 진보 진영의 정책적 대안으로 부상하기에 이르렀다. 다만, 여전히 후보지로 거론되는 창원·남원·목포·순천과 직간접적으로 관련된 의원들을 중심으로 관심이 높았다는 점을 부인할 수는 없다. 또한, 정권교체 이후 재정기획부나 교육부의 반대는 상대적으로 약해졌다. 반면, 야당인 새누리당에서는 위 안을 주도하던 이정현 의원이 탄핵국면에서 탈당하면서 지지세력이 사라졌고 윤석열 정부에서 보건복지부 장관으로 지명받게 되는 김승희(비례대표) 의원은 반대의견을 제기하였다.

## 2) 21대 국회

2020년 초 코로나19 팬데믹 위기와 함께 공공의료인력 확보 필요성이 증대되었다. 중증외상, 소아외과 등 특수분야 의사 부족현상과 함께 중소도시 및 농어촌 지역의 의료인력 부족 현상은 심각한 문제로 평가되었으며 특히 코로나 시기 역학조사관, 감염내과 등 전담인력의 부족문제가 심각하게 제기되었다. 또한, 공공의료기관인 지방의료원들이 모두 코로나19 전담병원으로, 전국 보건소는 코로나19 선별진료소로 전환되면서 지방의 주민들은 일상적 질병 진료에 어려움을 겪기도 하였다. 이에 정부 여당은 코로나19 등 감염병 위기 대응을 위해 방역·진료 인력의 확충이 필요하다고 보았다.

2020년 4월 21대 총선에서 민주당은 의대정원 확대를 통해 필수·공공·지역 의료인력을 확보할 것을 공약하였다.<sup>58)</sup> 구체적으로는 필수진료·공공의료 취약지역을 중심으로 의대정원 확대를 우선 추진, (가칭)지역의사제 특별 전형으로 해당 지역 병원급 기관 의무복무 유도, 의무복무 기간이 경과한 후에도 지속적 활동이 가능한 여건 조성 및 지원, 수련환경 개선, 입원 전담전문의 양성 병행, 의학교육의 질을 제고하고 규모의 경제를 실현하는 방향으로 의대 정원 확대 등을 공약하였다. 2020년 6월 이전 국회에서 위 법률을 발의 하였던 이용호 의원, 기동민 의원 외에 김성주 의원이 ‘국립공공보건의료대학 설립·운영에 관한 법률안’을 추가로 발의하였다. 7월 23일 당정 협의회에서 ‘의대정원 확대 및 공

58) 21대 총선 더불어민주당 정책공약집 p. 115.

공의대 설립 추진 방안'을 확정하였다. 조정식 민주당 정책위의장은 당정협의 후 브리핑에서 지역 내 의사인력 부족 및 불균형 해소를 위해 현재 3058명의 의대정원을 2022학년도부터 400명 증원해 10년간 한시적으로 3458명으로 확대하는 등 총 4000명을 추가 양성하겠다고 밝혔다. 정원 400명 중 300명은 전액장학금의 지역의사선발전형으로 선발하며 의사 면허 취득 후 지역 의료기관에서 10년간 의무적으로 복무해야 한다. 나머지 100명 중 50명은 역학조사관, 중증외상 등 특수전문분야 인력으로, 50명은 기초과학 및 제약 바이오 등 의과학 인재로 육성한다는 계획이다(조재완 2022).

국회 보건복지위원회는 7월 15일 개최한 전체회의에서 공공의대 설립 법안을 다수 상정했다. 당시에는 관련 법안 4건(기동민·김성주·서동용·이용호 의원)은 병합되어 무난히 통과될 것으로 예상되었다. 코로나라는 비상상황에 정부의 의지가 매우 강하고 소관 상임위인 보건복지위원회 내 특별한 반대가 없었다. 또한, 기재부 예산도 확보되었고 의대 부지도 준비된 상황이었다.<sup>59)</sup>

그렇지만 이러한 입법시도는 의사집단의 강력한 저항에 부딪치게 되었다. 특히 기존의 정원을 활용하는 공공의대 신설 외에 상당한 규모의 의대정원의 확대 및 의과대학 신설이 논의되면서 의사들은 강력한 반대의견으로 조직화되었다. 의사협회는 공공의대신설, 의대정원 증원과 함께 정부가 추진중인 비대면진료, 한의학계의 첩약급여화를 묶어 “4대 악”으로 규정하며 정부가 이를 강행할 시 강경 투쟁에 나설 것을 선포하였다(한희철 2022). 의사집단의 입장에서는 의제가 확대되면서 더욱 다양한 의사 집단 내부가 공동의 이익을 위해 투쟁할 이유나 근거가 넓어지게 되었다. 또한, 의제가 확대되면서 지역이거주의 및 입시공정성 등 다양한 분야에서 정책 논리적 문제나 정치적 논의를 제기할 수 있게 되었다.

여론의 동향 역시 살펴볼 필요가 있다. 코로나 위기 초반에는 공공의료 인력의 양성 필요성이나 지역의 의료인력 부족 문제에 대해서는 상당한 동의가 존재하였다. 그렇지만 이를 실현할 방식에 대해서는 공공의대 신설이 필요하다는 쪽과 신설은 효율성이 낮으므로 기존 제도를 활용하자는 쪽으로 의견이 나뉘었다(윤현준 외 2020). 그러던 것이 7월 23일 정부가 의대정원 확대를 발표하고 나서 큰 변동이 발생하였다. 도지사나 교육감이 공공의대 입학에 관여할 수 있다는 입학추천제 등 공정성의 문제가 제기되면서 여론 역시

59) “여권서 쏟아올린 공공의대 설립 구상...7월 국회서 처리 '속도전'”, 뉴스핌. 2020/07/17.

정부에 우호적이지 않은 방향으로 움직였다. 윤현준 외(2020)의 연구에 따르면 이 시기에 들어서 공공의대에 대한 신문기사에서 ‘조민’, ‘기득권’, ‘시민단체’ 등 단어의 언급 빈도가 급속히 늘어나게 되었다. 또한, 시도지사뿐 아니라 시민단체가 공공의대 의사선발에 영향을 미칠 수 있다는 문제가 제기되며 기득권 집단의 ‘카르텔’로 전략할 것이라는 문제 제기가 있었다. 공공의대에는 공부를 잘하는 의사가 아닌 가슴이 따뜻한 의사가 필요하다는 ‘낭만주의’가 국회의 입법과정에서 ‘추천제’와 결합되어 불필요한 오해를 자초한 측면이 있었다. 특히, 조국 전 법무부장관 자녀의 부정입학 논란과 연결되며 이러한 오해는 더욱 강화되었다.

8월 전공의 집단휴진 및 의사협회 총파업이 진행되었다. 결국, 9월 들어 의협-당정 이행확인서 체결 및 총파업 철회가 발표되었다. 공공의대 설립은 코로나19가 안정화된 이후 의정협의체를 꾸려 원점에서 모든 가능성을 열어놓고 재논의하고, 관련 입법 추진을 강행하지 않기로 합의하였으며 의협은 집단행동을 중단하고 진료현장으로 복귀하기로 하였다. 더불어민주당 역시 2020년 9월 4일 대한의사협회와 합의문을 체결하여 코로나19 확산이 안정화될 때까지 공공보건의료대학 신설 추진 논의를 중단하며, 코로나19 안정화 이후 협의체를 구성하여 원점에서 모든 가능성을 열어놓고 재논의할 것에 합의하였다. 9월 4일 합의문 발표 이후 2021년 2월까지 7차례 협의체 회의를 개최했지만 의견 차이를 좁히지 못하여 사실상 공공의대 및 의대정원 증원은 담보상태에 있다.

## 4 소결

본 연구는 공공의대 신설과 관련하여 19~21대 국회에서의 논의구도를 비교 분석하였다. 강력한 거부권을 가진 이익집단의 반대 속에서 이를 추진하는 세력들은 정치적 기회를 포착해야 하였다. 19대 국회에서는 보궐선거로 국회에 진입한 이정현 의원을 중심으로 이슈가 제기되었으나 정책 의제화에 실패하였다. 실질적으로 지역구 개발 공약 이상으로 발전하지 못하였으며 실현가능성에 대한 강한 의구심으로 주목을 받지 못하였다.

20대 국회에 접어들어 정권교체와, 서남대 의대 폐교로 남은 정원이 발생하는 기회가 찾아왔다. 공공의대 설립에 대한 논의가 활성화되었고 여당은 정부와 협의를 거치며 의회 내에서 본격적으로 공공의대 설립을 정책 의제로 제시하였다. 의대설립 후보지로 지목된

도시를 지역구로 둔 의원들도 활발히 움직이게 되었으며 반대로 이와 함께 의사협회의 반대도 조직화되기 시작하였다.

21대 국회에 접어들어 코로나 19의 장기화에 따른 인력부족과 민주당의 총선 압승을 기회로 하여 공공의대 설립 및 의대정원 확대가 동시에 의제화되어 본격적으로 추진되었다. 필수 공공의료 인력 확대 요구가 높아진 상황은 정부와 여당에게 정치적 기회로 인식되었다. 이를 계기로 하여 정부와 여당은 당초의 목표였던 공공의대 신설을 넘어 전반적인 '의대 정원 확대'를 추진하였다. 코로나19 대응 과정 중 감염병 분야 의료인력 및 역학조사관이 매우 부족한 상황이었다. 민간 상급종합병원들과 중앙 및 지방정부의 협력이 잘 되지 않아 병상확보에 어려움을 겪는 상황이 보도되었다.

의대유치 후보 지역 의원들의 호응 속에서 정부와 여당은 매우 강한 의지를 가지고 법안을 추진하였다. 공공의대 법안은 쉽게 통과될 것으로 예상되었지만 의대 신설 이슈가 함께 제기되면서 의료집단의 조직력을 강화시키는 결과를 가져왔다. 반대세력이 결집하면서 의대생 및 의사협회가 휴진을 불사하며 강력한 반대 의견을 피력하였고 코로나19의 확산은 역으로 정부에게 부담으로 다가왔다. '의-정협의체'를 중심으로 논의를 진행하는 것을 약속하면서 정부는 사실상 공공의대 신설을 백지화하게 되었다. 총선 압승 이후 기획재정부나 교육부 등 정부 부처의 반대는 매우 약해졌지만 전반적인 의대 정원 확대 시도는 의사단체 및 의과대학생, 전공의 등의 저항의 강도와 조직력을 강화시켰다. 이를 계기로 하여 다양한 의료계의 불만사항들이 결합되면서 다양한 연령과 분야의 의과대학 학생 및 의사들의 강한 반대에 부딪치게 되었다. 집단휴진과 국시거부 투쟁 등을 전개하였고 정부는 감염병이 유행하는 상황에서 의사집단의 요구사항을 받아들일 수밖에 없었다. 결과적으로 '의-정협의체'를 중심으로 보건의료정책 거버넌스 구조가 형성되고 운영되면서 의료단체는 강력한 거부권 행사자로 기능하였다.



# 제4장

## 결론

---





이 연구는 비교 사례연구를 통해 입법과정에서 장기간의 논의를 필요로 하는 주요 정책 의제가 다뤄지는 과정을 추적하여, 갈등적인 증장기 정책 의제가 변화하고 법률이 되는 과정에 영향을 미치는 요인들을 분석하는 것을 목적으로 하였다. 언론 관련 법안들, 경제 민주화 관련 법안들, 그리고 공공의료 관련 법안들의 입법과정을 분석한 결과 정책 의제의 변화와 입법 성공 여부는 정당 간의 세력분포 이외에도 복합적인 요인에 의해 설명해야 하는 것으로 나타났다.

단점정부 상황에서 대통령이 일방주의 정치를 펼친다는 제왕적 대통령론, 분점정부 상황에서 대통령과 야당의 대립으로 정치가 마비된다는 정치교착론 모두 실제 입법과정을 설명하기에는 현실을 지나치게 단순화한 견해이다. 2000년대 이후 정치 양극화가 심화되면서 정당 간의 대립과 갈등이 부각되고 한국정치가 승자독식형 일방주의 정치 혹은 비타협적 대립과 투쟁으로 묘사되어 왔으나 우리의 정치현실은 양자의 중간 어디엔가 위치해 있다.

앞서 언급했듯이 제왕적 대통령론과 분점정부 정치교착론은 모두 강한 정당규율을 가정하고 있다. 대통령의 의제가 국회에서 다수의 지지를 받기 위해서는 원내 다수를 점유하는 여당이 대통령의 정책의제를 지지한다는 전제가 놓여 있다. 분점정부 교착상태론 또한 여당과 야당 모두 정당 규율이 강해서 당론에 따라 대립하는 상황을 상정하고 있다. 여당과 야당의 온건파가 존재해서 서로 협상을 하거나, 자율적이고 독립적인 의원들이 당론과 다른 개인의 선호에 따라 투표하는 경우 교착상태를 극복할 수 있으며, 대통령의 일방주의 정치도 저지할 수 있다.

노무현 대통령은 집권기 총선 승리로 여당이 다수 의석을 점유하고 있었으나 결국 대통령의 의지대로 언론 관련 법안을 관철시킬 수 없었다. 재벌 중심의 경제성장을 중시했던 이명박 대통령도 여당이 원내 다수 의석을 점유하고 있었으나 결국 법인세 인하 등 친기업 정책의 노선을 일부 수정하고 경제민주화 의제에 대한 논의의 장을 열어줄 수밖에 없었다. 문재인 대통령도 원내 다수 의석을 점유하고 있는 상황에서 의사집단의 강력한 반발로 인해 공공의료 법안을 포기하였다. 제왕적 대통령의 일방주의 정치에 대한 반례들이 나타난 원인은 무엇인가?

첫째, 한국의 주요 정당들은 정당 규율이 강한 것으로 알려져 있지만 시간의 흐름 속에서 공식적으로 비교해 보면 정당 규율은 강해지기도 하고 약화되기도 한다. 심지어 여당

이 분당하는 경우도 발생한다. 여당 총재를 겸하던 김대중 대통령은 새천년민주당에 대한 강력한 장악력을 바탕으로 방송위원회를 구성하는 통합방송법을 야당이던 한나라당의 반대에도 공동여당 자유민주연합과 공조하여 단독으로 처리했다. 제왕적 대통령의 잔재가 남아 있던 시기이다. 하지만 노무현 정부로 들어서면서 당정분리 관행이 자리 잡았고, 여당 내부의 규율이 약화되기 시작한다. 노무현 대통령 탄핵 사태 직후 총선에서 열린우리당은 압승을 거두면서 국회 내에서 과반 의석을 확보했다. 하지만 일간지의 시장점유율을 규제하고 신문사주의 소유지분을 분산시키는 정기간행물법 개정 및 신문법 제정은 여당 내에서도 전폭적인 지지를 받지 못했다. 특히 신문사주의 소유지분 분산 문제와 관련해서 유보적인 입장을 보이는 여당 의원들이 나타나면서 여당의 응집성에 균열이 생겼다. 결국 소유지분 분산은 법안의 내용에서 제외되고 시장점유율 제한도 대폭 완화되는 방향으로 법안의 내용이 바뀌었다. 언론중재법 개정안의 경우도 집권당 내부에서 속도조절이 필요하다는 요구들이 나타나면서 결국 통과되지 못했다. 이명박 대통령 시기 경제민주화론이 대두된 계기도 박근혜 의원이 강력한 차기 대선주자로 부상하면서 여당 내부에서 균열이 발생했기 때문이다. 여소야대의 상황에서 야당의 반대도 중요한 요인이지만, 갈등적인 사안의 경우 여당 내부의 지지를 동원하고 조직하는 데에도 어려움이 따르는 경우가 관찰되었다. 최소한 정책 의제의 영역에서는 제왕적 대통령의 권한이 조금씩 약화되고 있는 것으로 보인다.

둘째, 이익집단의 정책 선호는 정책 의제의 변화에 큰 영향을 미칠 수 있다. 국회의원과 보좌진을 대상으로 한 설문조사 결과 이해관계자 집단의 요구가 정책 의제 형성에 미치는 영향은 미미한 것으로 나타났지만, 참여한 이해관계가 걸려 있는 경우 응집력 있는 이익집단의 영향력은 막대한 것으로 나타났다. 문재인 정부 시기의 공공의료 관련 정책의 좌초는 이익집단의 영향력을 보여주는 전형적인 사례이다. 임기 중 총선에서 대승을 거두면서 국회에서 절대 다수의 의석을 확보했고, 관련 부처의 찬성과 당내의 지지를 얻었지만 공공의대 설립 의제를 의대 정원 확대 문제로 확장하면서 의사들의 강력한 저항에 직면하였다. 공공의대 입시에서 도지사나 교육감의 입학추천제 등이 공정성 논란으로 비화되면서 국민 여론이 악화되었고 결국 공공의대 신설은 철회되었다. 경제민주화 관련 법안의 경우 이익집단의 선호가 효과적으로 정책의제에 반영되지 못한 사례이다. 재계는 경제민주화 법안에 비판적이었으나 박근혜 대통령 탄핵의 와중에서 대기업 집단을 대표하던 전경련이 실질적으로 무력화되면서 재계의 창구가 이원화되었다. 경총과 대한상의는 각기

다른 전략을 채택하여 접근하였고 이익집단의 응집력이 약화되면서 재계의 의견을 효과적으로 전달하는 데 실패하였다.

경제민주화 관련 법안의 경우 정당 간의 논의구조도 재계의 압력이 무력화되는 원인을 제공하였다. 경제민주화 관련 법안의 제안자로 알려진 김종인이 보수정당의 비대위원장이 되면서 경제민주화 법안에 반대하는 재계의 의견을 대변해 줄 정치권의 창구가 사라진 것이다. 공공의료 관련 법안의 경우 의사단체의 반대 의견을 보수야당에서 대변해 주었다. 이런 점에서 보면 이익단체의 정책 의제를 대변할 수 있는 강력한 정당의 존재가 매우 중요한 것으로 보인다. 노무현 대통령 시기 신문법 개정의 사례를 보면 언론단체도 보수적인 메이저 신문사와 진보 언론으로 나뉘어 있었다는 점에서 응집력이 강한 상황이었다고 보기는 어렵다. 언론중재법 개정의 경우 진보와 보수를 막론하고 언론이 의견을 모아 반대했던 상황과 비교해 보면 언론계의 균열이 있었음을 알 수 있다. 하지만 메이저 신문의 선호를 보수 성향의 야당이 대변해 주었고 결국 노무현 대통령의 정책 의제는 입법 과정에서 대폭 완화되었다.

입법과정에서 이익집단이 정책의제에 미치는 영향은 막강하지만 이들의 영향력은 조건부로 작동하는 것으로 보인다. 가장 중요한 요인은 이익집단의 정책 선호를 대변해주는 정당 등 정치세력이 필요하다. 경제민주화 법안의 사례로 볼 때 이익집단을 대변하는 정당이 없는 경우 이들의 영향력이 효과적으로 작용하기는 어려운 것으로 보인다. 둘째, 이익집단의 응집력이 약화되면 영향력 또한 감소한다. 하지만 이익집단 내부의 균열이 있더라도 이들을 대변해 주는 정당이 있는 경우는 일정 부분 영향력을 행사할 수 있는 것으로 보인다. 보수적인 주류 신문사를 대변하는 보수정당과 진보적 언론운동에 공감하는 진보정당이 대립하는 상황에서 결국 보수적인 주류 신문사는 자신들이 원하는 방향으로 정책 의제를 전환하는 데 부분적으로 성공하였다.

셋째, 갈등적인 사안의 경우 논의가 진전되기 위해서는 여론의 관심이 필요하다. 강력한 반대에도 불구하고 정책 의제의 입법을 추진하거나 반대하기 위해서는 정치적 논쟁의 공간이 필요하고 여론의 관심이 필요하다. 징벌적 보상을 포함하는 언론중재법이나 공공의대 신설 법안의 사례에서 볼 수 있듯이 여론의 지지를 잃게 되면 국회에서 다수 의석을 점유하고 있더라도 결국 의원들이 이탈하게 되고 입법에 실패하거나 법안의 내용을 크게 바꾸는 타협안을 받아들여지게 된다.

우리의 연구는 세 가지 사례를 통한 비교연구의 결과이다. 서론에서 밝힌 바와 같이 이 연구의 결과를 성급하게 일반화할 수는 없다. 제왕적 대통령론이나 분점정부 정치교착론의 한계를 보여주고 중요한 정책의제가 결정되는 과정에서 영향을 미치는 요인들에 대한 탐색적인 연구를 진행하는 것을 목적으로 하였고, 세 가지 사례들은 두 가지 통념에 대한 반례가 되었다고 생각된다. 이에 더해 우리의 비교연구는 의회정치와 미래정책에 대한 흥미로운 함의를 제공하고 있다.

첫째, 갈등적인 사안에 대한 국회의 논쟁이 매우 중요하다는 점을 보여준다. 대통령의 비전과 의지가 확고하고 원내에서 여당이 다수 의석을 점유하고 있다 하더라도 대통령이 의도한 대로 정책이 결정되고 집행되는 것은 아니라는 점을 세 가지 사례를 통해 확인할 수 있었다. 이해관계가 충돌하는 중대한 미래의제에 대한 정책을 결정하고 집행하기 위해서는 국회의 정책기획 기능을 강화해야 한다.

둘째, 양대 정당 중심의 정치가 대결적인 정치를 강화하고 양극화를 심화시킨다는 비판은 타당성이 있으나, 양대 정당 중심의 정치가 비관적인 것만은 아니다. 양대 정당은 갈등하는 와중에도 일방주의 정치나 교착상태를 피할 수 있는 지혜를 발휘해야 한다. 언론중재법이나 공공의료 관련 법안의 사례에서 보듯이 수적인 우위를 토대로 하는 일방주의 정치가 항상 작동하는 것은 아니다. 또한 경제민주화 법안의 경험은 여당과 야당 사이의 타협의 공간이 존재함을 시사한다. 협력적인 정치가 활성화될 수 있는 제도 개선방안에 대한 연구는 지속하되 현재의 상황에서도 타협의 공간을 극대화할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

셋째, 국회의 이해관계 집약기능의 중요성에 주목할 필요가 있다. 신문사주의 지분소유 제한이나 공공의대 설립의 경우 이익집단의 선호가 주요 정당을 통해 반영된 전형적인 사례이다. 경제민주화 관련 법안의 경우 자신들을 대변할 정당을 갖지 못했던 재계의 의견은 정책에 반영되지 않았다. 경제적인 자원을 보유하고 있는 재계의 막강한 영향력에도 불구하고 자신들을 대변하는 정당의 부재라는 공백을 극복하는 데 실패했다. 그렇다면 취약한 집단의 경우 국회에 자신들을 대변하는 정치세력이 없다면 이들의 입장이 정책에 반영되기 어렵다는 점은 미루어 짐작할 수 있다. 다양한 이해관계자 집단의 입장이 정책에 반영되고 국회에서 논의되도록 국회의 이해관계 집약 및 조정기능을 강화하는 방안에 대해 고민할 필요가 있다.

## 참고문헌

---

1. 문헌자료
2. 웹사이트



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 문헌자료

- 강아영. 2022. “민주당, 공영방송 지배구조 개선 법안 발의했지만… 논의는 후순위.” 『한국기자협회』(5월 3일), [http://m.journalist.or.kr/m/m\\_article.html?no=51501](http://m.journalist.or.kr/m/m_article.html?no=51501) (검색일: 2022.09.11.)
- 고일환. 2004a. “열린우리당, ‘악의적 보도에 손해배상’ 추진.” 『오마이뉴스』(7월 22일), [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000199531](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000199531) (검색일: 2022.07.02.)
- \_\_\_\_\_. 2004b. “與 언론개혁법안 확정 발표.” 『서울경제』(10월 15일), <https://m.seodaily.com/NewsView/1HMI25X2W7> (검색일: 2022.07.02.)
- 국회사무처. 2005. 『국회본회의회의록』 제251회국회(임시회) 제4호. 2005년. 1월 1일.
- 금준경. 2022. “윤석열 정부와 민주당의 ‘포털 개혁’은 다른가.” 『미디어오늘』(5월 5일), <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=303818>(검색일: 2022.09.30.)
- 길종백. 2022. “유치원 3법의 정책형성과정에 관한 연구.” 『한국거버넌스학회보』 29(1), 83-106.
- 김순양. 1994. “집단이익의 갈등과 정부개입에 관한 비교연구.” 『한국정치학회보』 28(1), 375-402.
- 김진현·배현지·방활란. 2019. “지역거점 국립대학의 의과대학 설립 타당성 : 비용-편익 분석과 손익분기점분석.” 예술인문사회 융합 멀티미디어 논문집, 9(10), 381-391.

- 김진현·이선미·권현정. 2020. “의사인력의 증장기 수급 추계와 정책대안.” 『보건경제와 정책연구』(구 보건경제연구), 26(3), 15-38.
- 나상현. 2022. “카카오, 다음 모바일 뉴스 개편… ‘정치 편향성’ 벗어나려는 네카오.” 『서울신문』(8월 25일), <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220826020012>(검색일: 2022.09.29.)
- 노무현. 2010. 『노무현 자서전: 운명이다』. 노무현재단 역음(유시민 정리).
- 노지원·오연서. 2021. “민주당, 법사위 내주기 전 ‘언론개혁’ 속도전.” 『한겨레』(7월 28일), <https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1005601.html>(검색일: 2022.08.02.)
- 도묘연. 2015. “한국 이익집단정치의 제도화.” 『평화연구』 23(1), 5-46.
- 도형래. 2013. “응답하라! 1999년 방송개혁위원회.” 『미디어스』(3월 3일), <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=31605>(검색일: 2022.05.15.)
- 류정민. 2007. “답답한 청와대, 속보이는 한나라당.” 『미디어오늘』(5월 25일), <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=57441>(검색일: 2022.07.16.)
- 류병운. 2019. “국회의 입법과정에 대한 개선 방안 연구.” 『홍익법학』 20(2), 63-87.
- 문우진. 2014. “거부권행사자, 의제설정자, 정당규율성과 입법효율성.” 『한국정치학회보』 48(5), 67-95.
- 박광연. 2021. “민주당, 포털 뉴스편집권 폐지 추진 공식화…‘포털 횡포에 당하는 상황.’” 『경향신문』(6월 17일), <https://m.khan.co.kr/politics/assembly/article/202106171739001#c2b>(검색일: 2022.09.14.)
- 박인규. 2001. “언론탄압인가, 언론과의 결별인가.” 『프레시안』(10월 26일), <https://www.pressian.com/pages/articles/41163> (검색일: 2022.05.20.)
- 박정배. 2021. “‘언론중재법’ 정의당까지 반대…민주당 ‘이달 내 처리 강행.’” 『대한경제』(8월 11일), <https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=202108111407001320339> (검색일: 2022.08.22.)
- 배용수. 2019. “시간강사처우 개선정책 변동과정 분석: 이익집단위상 변동과 정책딜레마 결합모형의 ‘강사법’ 적용 사례.” 『국가정책연구』 33(2), 59-88.



- \_\_\_\_\_. 2020. “유치원 공공성 강화정책 변동과정 분석: 이익집단위상 변동 및 복합흐름 결합모형의 ‘유치원3법’ 적용 사례.” 『국정관리연구』 15(4), 117-144.
- 보건복지위원회. 2020a. “국립공공보건의료대학 설립 및 운영에 관한 법률안(이용호의원 대표발의) 검토보고.”
- 보건복지위원회. 2020b. “국립공공보건의료대학 설립 · 운영에 관한 법률안(김성주의원 대표발의) 검토보고.”
- 서영백. 2007. “‘취재지원 선진화 방안’ 정치권-정부 평행선.” 『아시아경제』(8월 29일), <https://www.asiae.co.kr/article/2007082910204172651> (검색일: 2022.07.16.)
- 석인선. 2008. “국회 법률안 심의 과정에서의 민주성 확보에 관한 소고: 위원회제도를 중심으로.” 『법학논집』 12(2), 1-40.
- 송경재. 2022. “[미디어세상] 포털뉴스 개정 법안, 이대로는 안 된다.” 『경향신문』(5월 2일), <https://www.khan.co.kr/opinion/column/article/202205020300085>(검색일: 2022.09.30.)
- 신성식. 2017. “문재인 대통령의 보건의료 공약과 과제.” 『보건행정학회지』 27(2), 97-102.
- 신지민. 2021. “언론중재법 개정안, 뭐가 문제길래?” 『한겨레21』(8월 20일), [https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/50795.html](https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/50795.html)(검색일: 2022.08.14.)
- 심우삼. 2021. “민주당, 언론중재법 개정엔 ‘속도조절론’ 확산.” 『한겨레』(8월 26일), <https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1009292.html>(검색일: 2022.08.30.)
- 오승용. 2004. “한국 분점정부의 입법과정 분석.” 『한국정치학회보』 38(1), 167-192.
- \_\_\_\_\_. 2008. “분점정부가 국회 입법에 미치는 영향 : 중요법안 처리결과를 중심으로.” 『의정연구』 14(2), 61-92.
- 오현태. 2021. “누가 돼도 ‘포털 뉴스’ 손 본다...대선 후보 언론 정책은?” 『KBS』(11월 21일), <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5330079> (검색일:2022.09.30.)
- 윤현준·정백근. 2020. “공공의대 설립에 대한 기간별 인터넷 여론 분석과 정책 제언.” 『보건과 사회과학』 55(1), 221-243.

- 이명남. 2002. “분점정부와 정치 효율성 관계의 비교 연구.” 『한국동북아논총』 25, 227-251.
- 이민영. 2021. “더불어민주당, 포털 뉴스 편집권 폐기 추진…구독자 선택 언론사만 제공.” 『서울신문』(6월 17일), <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210617500128> (검색일: 2022.09.14.)
- 이상신. 2015. “국회선진화법과 입법교착.” 『미래정치연구』 5(1), 69-86.
- 이상환·김두수. 2004. “[경상라운지] ‘언론개혁법 자본주의 질서 부정한 것.’” 『경상일보』 (10월 15일), <http://www.ksilbo.co.kr/news/articleViewAmp.html?idxno=107479> (검색일: 2022.06.04.)
- 이승철. 2001. “언론개혁, 원편에서 보기.” 『사회운동』 17호.
- 이정아·김동진. 2018. “일본의 취약지 의료인력 확보 정책: 도·도·부·현 사례를 중심으로.” 『국제사회보장리뷰』 4, 81-93.
- 이재국. 2004. “신문사 소유지분제한 4色대결.” 『경향신문』(10월 14일), <https://m.khancr.co.kr/national/media/article/200410141732461#c2b>(검색일: 2022.06.11.)
- 이재명. 2007. “편집·보도국장들 ‘취재지원 선진화방안 철회’ 성명.” 『한겨레』(8월30일), <https://www.hani.co.kr/arti/society/media/232863.html> (검색일: 2022.07.13.)
- 이재우. 2021. “輿, ‘언론 재갈법’ 비판에도 언론중재법 강행 배경은?” 『뉴시스』(8월 19일), [https://www.newsis.com/view/?id=NISX20210819\\_0001553149](https://www.newsis.com/view/?id=NISX20210819_0001553149) (검색일: 2022.08.17.)
- 이한수. 2014. “제19대 국회 평가 : 국회선진화법과 입법 활동.” 『의정연구』 20(2), 5-38.
- 이현정·김선희. 2021. “제도분석틀(IAD) 수정모형을 적용한 공공의대 설립 갈등 사례분석.” 『한국정책연구』 21(4), 21-53.
- 이혜연. 2017. “의사인력 수급 불균형 해소 및 양질의 전문인력 양성체계 구축.” 『의료정책포럼』 15(1), 11-16.
- 이희용. 2001. “시민단체, 김 대통령 언론개혁 의지 표명 ‘환영’.” 『오마이뉴스』(2월 2일), [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000029952](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000029952) (검색일: 2022.05.20.)

- \_\_\_\_\_. 2005. “언론관계법 국회 통과 두고 공방.” 『오마이뉴스』(1월 3일), [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000229849](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000229849)(검색일: 2022.06.15.)
- 장예진. 2021a. “‘징벌적 손해배상’ 언론중재법, 찬성 54.1% 반대 37.5%.” 『연합뉴스』(8월 23일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210823117800001>(검색일: 2022.09.03.)
- \_\_\_\_\_. 2021b. “與 언론중재법 개정안에 부정적 46% 긍정적 43%.” 『연합뉴스』(9월 2일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210902092100001> (검색일:2022.09.03.)
- 전진영. 2009. “정책유형별 입법과정 비교분석: 정책의제의 설정 및 대안채택과정을 중심으로.” 『한국정당학회보』 8(2), 35-65.
- \_\_\_\_\_. 2015. “국회선진화법은 국회를 선진화시켰는가?” 『현대정치연구』 8(1), 99-125.
- 정상호. 2002. “한국 중소기업 집단의 이익정치.” 『한국정치학회보』 36(4), 193-210.
- 정철운. 2020. “11주기, 다시 떠올리는 ‘노무현의 언론 개혁’.” 『미디어오늘』(5월 23일), <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207229>(검색일: 2022.06.04.)
- \_\_\_\_\_. 2021a. “민주당 3대 언론개혁법안, 왜 공영방송·포털·징벌배상일까.” (6월 18일), <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213962>(검색일: 2022.09.03.)
- \_\_\_\_\_. 2021b. “세무조사에서 징벌적 배상까지...김대중·노무현·문재인 ‘언론개혁’ 20년.” 『미디어오늘』(8월 29일), <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=215227>(검색일: 2022.05.06.)
- 조소영. 2021. “언론중재법 개정안의 입법과정과 내용상의 쟁점.” 『언론과 법』 제20권 제3호.
- 조재완. 2022. “2022년부터 의대생 400명씩 더 뽑는다...국립공공의대도 설립.” 펍뉴스 22/07/23 <https://www.newspim.com/news/view/20200723000071>.
- 조현호. 2004. “신문진흥법 등 언론개혁입법 ‘급물살’.” 『미디어오늘』(4월 21일), <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=27718>(검색일: 2022.06.04.)

\_\_\_\_\_. 2021. “연일 민주당 언론장악 음모론 제기하는 국민의힘.” 『미디어오늘』(6월 23일), <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=214045> (검색일: 2022.09.22.)

탁지영. 2021. “언론중재법, 문체위 안건조정위 통과...여, ‘단독처리’ 판 깔았다.” 『미디어오늘』(8월 18일), <https://m.khan.co.kr/politics/assembly/article/202108182107015#c2b>(검색일: 2022.08.13.)

한희철. 2022. “우리나라 공공의료 강화를 위해 공공의대는 꼭 필요한가?: 누가, 왜 공공의대를 만들려 하는가?” 『의학교육논단』 24(1), 18-34.

Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1962. “Two faces of power.” *American Political Science Review* 56, 947-52.

Baumgartner, F. R. and Jones, B. D. 2009. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Cobb, Roger W. and Charles D. Elder. 1983. *Participation in American politics. The Dynamics of Agenda-building*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Cox, g. and McCubbins, M. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: university of California Press.

Engeli, I., Green-Pedersen, C. and Larsen, L. T. 2012. *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Green-Pedersen, C. and Walgrave, S. eds. 2014. *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

John, P., Bertelli, A., Jennings, W. and Bevan, S. 2013. *Policy Agendas in British Politics*. New York: Palgrave Macmillan.

Jones, M. 1995. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.

- Kingdon, J. W. 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory." *World Politics* 16, 667-715.
- Mainwaring, S. and Scully, T. R. 1995. "Introduction: Party Systems in latin America." in S. Mainwaring and T. R. Scully eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1-36.
- Ripley, Randall and Franklin, Grace. 1991. *Congress, Bureaucracy, and Public Policy*, 5th ed. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole.
- Saiegh, S. M. 2014. Ch. 23 Lawmaking. In S. Martin, T. Saalfeld, and K Strøm eds. *Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press, 481-513.
- Wilson, James Q. 1995. *Political Organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- Zahariadis, N. ed. 2016. *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham: Edward Elgar.

## 2 웹사이트

- UN, Sustainable Development Goals, 2019. 3. 20 접근, (<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>)
- 국회의원 통계. 2022년 10월 7일 접근, (<https://open.assembly.go.kr/portal/theme/visual/searchVisualPage.do>)



# Abstract

---





## The Change and Continuity in Public Policy Agendas

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Our aim is to conduct an analysis of the legislative process surrounding major public policies in order to discern the factors that impact the evolution and continuity of public policy agendas. Two dominant approaches have been used to characterize Korean politics: the imperial presidency and political gridlock under a divided government. According to these approaches, legislative agendas are driven either by a powerful president or by conflicts between the president and the majority party in a divided government, both of which assume a high degree of party discipline and unity. However, counter examples reveal that a president may fail to implement their agenda due to cleavages within the governing party that holds a majority in the legislature.

Through examination of three case studies on public policy agendas - (1) news media legislation, (2) economic democracy, and (3) increasing admission quotas at medical schools to strengthen public health in provinces - we have determined that major parties are more likely to be divided when facing opposition from stake-holders of the policy agendas. Additionally, powerful business groups have been unable to prevent legislative changes to corporate governance structure when internally divided and not represented by the conservative party. These case studies indicate that the bargaining process within the legislature plays a significant role in the formation of public policies, differing from the claims of an imperial presidency.

In order to ensure that a variety of interests are represented in the legislative process, stake-holders must be able to access the aggregation and mediation process of conflicting interests within political parties.



# 부록

---



〈표 A-1〉 국회의원의 의정활동 의제에 영향을 주는 요인들(국회의원 응답, 1-3순위)

		합계		의원님 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의원 과의 소통	소속 정당의 당론과 정책	대통령 의 정책 선호 및 입장	언론에 서 제기하 는 주요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자 들의 정책선 호	당원 들의 선호 및 입장	이해당 사자 집단의 청원	시민 단체	국민 들의 여론	기타
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	전체	100.0	153	78.4	13.1	61.4	7.8	28.1	21.6	43.8	6.5	3.9	1.3	32.0	1.3
성별	남자	100.0	121	80.2	14.9	59.5	7.4	24.8	20.7	49.6	7.4	2.5	.8	30.6	1.7
	여자	100.0	32	71.9	6.3	68.8	9.4	40.6	25.0	21.9	3.1	9.4	3.1	37.5	.0
연령별	30대	100.0	6	100.0	16.7	66.7	.0	33.3	.0	33.3	16.7	.0	.0	33.3	.0
	40대	100.0	16	75.0	12.5	56.3	25.0	43.8	25.0	31.3	.0	6.3	.0	25.0	.0
	50대 이상	100.0	131	77.9	13.0	61.8	6.1	26.0	22.1	45.8	6.9	3.8	1.5	32.8	1.5
선출 구분별	지역구	100.0	120	78.3	11.7	63.3	5.0	25.0	17.5	53.3	7.5	3.3	.8	32.5	1.7
	비례대표	100.0	33	78.8	18.2	54.5	18.2	39.4	36.4	9.1	3.0	6.1	3.0	30.3	.0
학력별	고졸 이하	100.0	2	100.0	.0	100.0	.0	50.0	.0	.0	.0	.0	.0	50.0	.0
	전문학사	100.0	4	50.0	.0	50.0	75.0	25.0	25.0	.0	25.0	25.0	25.0	.0	.0
	학사	100.0	54	75.9	14.8	70.4	.0	29.6	25.9	38.9	.0	5.6	.0	37.0	1.9
	석사	100.0	49	73.5	14.3	59.2	12.2	24.5	22.4	46.9	4.1	4.1	2.0	32.7	2.0
	박사	100.0	44	88.6	11.4	52.3	6.8	29.5	15.9	52.3	15.9	.0	.0	27.3	.0
정당별	더불어민주당	100.0	87	78.2	8.0	69.0	1.1	27.6	23.0	44.8	8.0	2.3	2.3	33.3	1.1
	국민의힘	100.0	56	75.0	21.4	53.6	19.6	26.8	19.6	48.2	5.4	5.4	.0	23.2	1.8
	정의당	100.0	5	100.0	20.0	40.0	.0	40.0	20.0	.0	.0	20.0	.0	60.0	.0
	기본소득당	100.0	1	100.0	.0	100.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	시대전환	100.0	1	100.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	무소속	100.0	3	100.0	.0	.0	.0	33.3	33.3	33.3	.0	.0	.0	100.0	.0
여야별	여당	100.0	56	75.0	21.4	53.6	19.6	26.8	19.6	48.2	5.4	5.4	.0	23.2	1.8
	야당/무소속	100.0	97	80.4	8.2	66.0	1.0	28.9	22.7	41.2	7.2	3.1	2.1	37.1	1.0
당선 횟수별	초선	100.0	90	80.0	15.6	60.0	10.0	28.9	26.7	37.8	4.4	5.6	2.2	27.8	.0
	재선	100.0	34	79.4	11.8	67.6	5.9	20.6	14.7	52.9	11.8	.0	.0	32.4	2.9
	3선	100.0	15	73.3	6.7	60.0	6.7	20.0	6.7	66.7	6.7	6.7	.0	46.7	.0
	4선 이상	100.0	14	71.4	7.1	57.1	.0	50.0	21.4	35.7	7.1	.0	.0	42.9	7.1

〈표 A-2〉 국회의원의 의정활동 의제에 영향을 주는 요인들(보좌진 응답, 1-3순위)

		합계		의원님 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의원과 의 소통	소속 정당의 당론과 정책	대통령 의 정책 선호 및 입장	언론에 서 제기하 는 주요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자 들의 정책선 호	당원들 의 선호 및 입장	이해당 사자 집단의 청원	시민 단체	국민 들의 여론	기타
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
전체		100.0	242	80.6	11.2	64.0	9.1	26.4	22.7	41.7	6.2	5.4	2.1	29.3	.8
성별	남자	100.0	134	82.8	9.0	61.2	11.2	24.6	24.6	41.0	5.2	5.2	1.5	32.1	1.5
	여자	100.0	108	77.8	13.9	67.6	6.5	28.7	20.4	42.6	7.4	5.6	2.8	25.9	.0
연령별	20대	100.0	82	81.7	15.9	54.9	12.2	25.6	25.6	34.1	7.3	6.1	2.4	30.5	2.4
	30대	100.0	97	80.4	12.4	73.2	7.2	26.8	15.5	42.3	5.2	6.2	3.1	27.8	.0
	40대	100.0	50	82.0	4.0	60.0	10.0	30.0	26.0	52.0	8.0	2.0	.0	26.0	.0
	50대 이상	100.0	13	69.2	.0	69.2	.0	15.4	46.2	46.2	.0	7.7	.0	46.2	.0
직책별	보좌관	100.0	28	75.0	3.6	71.4	14.3	35.7	21.4	42.9	3.6	.0	.0	32.1	.0
	선임비서관	100.0	41	82.9	4.9	63.4	2.4	34.1	29.3	41.5	7.3	7.3	2.4	24.4	.0
	비서관	100.0	129	82.9	14.0	65.9	9.3	21.7	20.2	45.7	6.2	7.0	1.6	24.0	.8
	인턴	100.0	41	75.6	14.6	56.1	12.2	26.8	22.0	29.3	4.9	2.4	4.9	48.8	2.4
학력별	고졸 이하	100.0	8	50.0	12.5	75.0	12.5	25.0	50.0	37.5	12.5	.0	.0	25.0	.0
	전문학사	100.0	6	66.7	.0	66.7	.0	50.0	33.3	33.3	16.7	.0	16.7	16.7	.0
	학사	100.0	167	82.6	14.4	60.5	9.0	24.0	23.4	40.7	5.4	6.6	2.4	29.3	1.2
	석사	100.0	54	81.5	3.7	68.5	11.1	35.2	18.5	44.4	5.6	3.7	.0	27.8	.0
	박사	100.0	6	66.7	.0	100.0	.0	.0	.0	66.7	16.7	.0	.0	50.0	.0
정당별	더불어 민주당	100.0	135	80.0	11.9	63.7	3.0	28.1	19.3	45.9	8.1	3.7	2.2	34.1	.0
	국민의힘	100.0	94	78.7	11.7	63.8	18.1	22.3	25.5	40.4	3.2	8.5	1.1	23.4	2.1
	정의당	100.0	7	100.0	.0	85.7	14.3	28.6	28.6	14.3	14.3	.0	14.3	.0	.0
	기본소득당	100.0	1	100.0	.0	100.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	시대전환	100.0	1	100.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	무소속	100.0	4	100.0	.0	25.0	.0	50.0	75.0	.0	.0	.0	.0	50.0	.0
여야별	여당	100.0	94	78.7	11.7	63.8	18.1	22.3	25.5	40.4	3.2	8.5	1.1	23.4	2.1
	야당/무소속	100.0	148	81.8	10.8	64.2	3.4	29.1	20.9	42.6	8.1	3.4	2.7	33.1	.0
근무경 력별	6개월 미만	100.0	25	76.0	12.0	44.0	12.0	24.0	36.0	32.0	.0	4.0	4.0	48.0	8.0
	6개월~1년	100.0	29	93.1	24.1	69.0	6.9	27.6	17.2	17.2	.0	3.4	3.4	37.9	.0
	1년~4년	100.0	98	75.5	11.2	65.3	9.2	26.5	19.4	46.9	11.2	6.1	3.1	24.5	.0
	4년 이상	100.0	88	83.0	6.8	67.0	9.1	27.3	23.9	46.6	3.4	5.7	.0	27.3	.0

〈표 A-3〉 소속 정당에서 제기하는 의제가 결정되는데 영향을 주는 요인들(국회의원 응답, 1-3순위)

	합계	의원총회의 토론회	동료의원과의 소통	정당지도부의 정책 선호	대통령의 정책 선호 및 입장	언론에서 제기하는 주요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자들의 정책선호	당원들의 선호 및 입장	이해 당사자 집단의 청원	시민단체	국민들의 여론	기타		
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%		
전체	100.0	153	54.9	19.6	61.4	24.2	36.6	15.7	17.0	26.1	3.9	2.0	37.9	.7	
성별	남자	100.0	121	56.2	20.7	60.3	24.0	34.7	17.4	17.4	25.6	4.1	1.7	37.2	.8
	여자	100.0	32	50.0	15.6	65.6	25.0	43.8	9.4	15.6	28.1	3.1	3.1	40.6	.0
연령별	30대	100.0	6	83.3	16.7	83.3	.0	.0	.0	16.7	50.0	.0	.0	50.0	.0
	40대	100.0	16	43.8	18.8	56.3	25.0	43.8	12.5	31.3	37.5	.0	6.3	25.0	.0
	50대 이상	100.0	131	55.0	19.8	61.1	25.2	37.4	16.8	15.3	23.7	4.6	1.5	38.9	.8
선출구분별	지역구	100.0	120	56.7	18.3	61.7	24.2	35.8	10.8	19.2	26.7	4.2	2.5	39.2	.8
	비례대표	100.0	33	48.5	24.2	60.6	24.2	39.4	33.3	9.1	24.2	3.0	.0	33.3	.0
학력별	고졸 이하	100.0	2	100.0	.0	50.0	.0	.0	.0	.0	50.0	.0	.0	100.0	.0
	전문학사	100.0	4	50.0	.0	50.0	25.0	50.0	50.0	.0	25.0	.0	25.0	25.0	.0
	학사	100.0	54	46.3	25.9	63.0	22.2	37.0	16.7	18.5	24.1	5.6	1.9	37.0	1.9
	석사	100.0	49	59.2	18.4	59.2	22.4	34.7	10.2	14.3	28.6	6.1	2.0	44.9	.0
	박사	100.0	44	59.1	15.9	63.6	29.5	38.6	18.2	20.5	25.0	.0	.0	29.5	.0
정당별	더불어민주당	100.0	87	56.3	25.3	64.4	10.3	37.9	13.8	19.5	31.0	1.1	3.4	36.8	.0
	국민의힘	100.0	56	51.8	14.3	55.4	48.2	39.3	16.1	14.3	17.9	7.1	.0	33.9	1.8
	정의당	100.0	5	80.0	.0	60.0	20.0	.0	40.0	.0	40.0	20.0	.0	40.0	.0
	기본소득당	100.0	1	100.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	시대전환	100.0	1	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	100.0	.0
무소속	100.0	3	33.3	.0	66.7	.0	33.3	33.3	33.3	.0	.0	.0	100.0	.0	
여야별	여당	100.0	56	51.8	14.3	55.4	48.2	39.3	16.1	14.3	17.9	7.1	.0	33.9	1.8
	야당/무소속	100.0	97	56.7	22.7	64.9	10.3	35.1	15.5	18.6	30.9	2.1	3.1	40.2	.0
당선횟수별	초선	100.0	90	64.4	17.8	60.0	17.8	34.4	21.1	16.7	27.8	2.2	2.2	35.6	.0
	재선	100.0	34	38.2	23.5	58.8	32.4	35.3	8.8	20.6	29.4	5.9	2.9	44.1	.0
	3선	100.0	15	40.0	33.3	73.3	26.7	46.7	13.3	20.0	.0	6.7	.0	40.0	.0
	4선 이상	100.0	14	50.0	7.1	64.3	42.9	42.9	.0	7.1	35.7	7.1	.0	35.7	7.1

〈표 A-4〉 상임위원회의 정책 의제가 결정되는데 영향을 미치는 요인들(국회의원 응답, 1-3순위)

	합계		의원님 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의 원과의 소통	다수당 의 당론 과 정책	대통령 의 정책 선호 및 입장	언론에 서 제기 하는 주 요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자 들의 정 책선호	당원들 의 선호 및 입장	이해당 사자 집단의 청원	시민 단체	국민 들의 여론	기타	
	%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	
전체	100.0	153	65.4	17.6	46.4	15.0	46.4	22.9	24.8	10.5	6.5	.7	41.8	2.0	
성별	남자	100.0	121	66.1	21.5	46.3	14.9	45.5	18.2	28.1	9.9	5.0	.8	42.1	1.7
	여자	100.0	32	62.5	3.1	46.9	15.6	50.0	40.6	12.5	12.5	12.5	.0	40.6	3.1
연령별	30대	100.0	6	50.0	16.7	33.3	16.7	50.0	16.7	33.3	16.7	16.7	.0	50.0	.0
	40대	100.0	16	68.8	6.3	43.8	25.0	31.3	37.5	37.5	6.3	6.3	.0	31.3	6.3
	50대 이상	100.0	131	65.6	19.1	47.3	13.7	48.1	21.4	22.9	10.7	6.1	.8	42.7	1.5
선출 구분별	지역구	100.0	120	62.5	17.5	50.8	13.3	46.7	15.0	31.7	10.8	4.2	.8	44.2	2.5
	비례대표	100.0	33	75.8	18.2	30.3	21.2	45.5	51.5	.0	9.1	15.2	.0	33.3	.0
학력별	고졸 이하	100.0	2	100.0	.0	.0	.0	50.0	50.0	.0	.0	50.0	.0	50.0	.0
	전문학사	100.0	4	75.0	25.0	.0	25.0	75.0	50.0	.0	.0	.0	.0	50.0	.0
	학사	100.0	54	61.1	18.5	61.1	13.0	46.3	18.5	24.1	11.1	3.7	.0	42.6	.0
	석사	100.0	49	61.2	18.4	38.8	20.4	46.9	18.4	28.6	10.2	8.2	.0	42.9	6.1
	박사	100.0	44	72.7	15.9	43.2	11.4	43.2	29.5	25.0	11.4	6.8	2.3	38.6	.0
정당별	더불어민주당	100.0	87	64.4	19.5	48.3	6.9	46.0	19.5	32.2	11.5	5.7	.0	42.5	3.4
	국민의힘	100.0	56	64.3	16.1	46.4	28.6	44.6	26.8	17.9	8.9	5.4	1.8	39.3	.0
	정의당	100.0	5	60.0	20.0	60.0	20.0	40.0	40.0	.0	20.0	.0	.0	40.0	.0
	기본소득당	100.0	1	100.0	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	.0
	시대전환	100.0	1	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0	100.0	.0
	무소속	100.0	3	100.0	.0	.0	.0	100.0	33.3	.0	.0	.0	.0	66.7	.0
여야별	여당	100.0	56	64.3	16.1	46.4	28.6	44.6	26.8	17.9	8.9	5.4	1.8	39.3	.0
	야당/무소속	100.0	97	66.0	18.6	46.4	7.2	47.4	20.6	28.9	11.3	7.2	.0	43.3	3.1
당선 횟수별	초선	100.0	90	70.0	20.0	42.2	12.2	44.4	30.0	22.2	8.9	7.8	1.1	40.0	1.1
	재선	100.0	34	64.7	23.5	52.9	20.6	38.2	11.8	29.4	14.7	2.9	.0	35.3	5.9
	3선	100.0	15	60.0	.0	60.0	13.3	60.0	6.7	26.7	6.7	13.3	.0	53.3	.0
	4선 이상	100.0	14	42.9	7.1	42.9	21.4	64.3	21.4	28.6	14.3	.0	.0	57.1	.0



## 공공정책 의제의 지속과 변화

인 쇄	2022년 12월 26일
발 행	2022년 12월 31일
발 행 인	김 현 곤
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 222호
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	<a href="http://www.nafi.re.kr">www.nafi.re.kr</a>
인 쇄 처	명문인쇄공사 (02-2079-9200)

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-982451-2-0 (95340)

새로운 **희망**을 만드는 국회



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE