발간등록번호
11-1170000-000464-01

법령 및 행정용어를 알기 쉽게 정비하는 외국 사례 연구

연구자 : 김현희(한국법제연구원 부연구위원)

2012. 11. 30.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

법령 및 행정용어를 알기 쉽게 정비하는 외국 사례 연구

▣ 연구의 목적

□ 법령은 한 국가의 이념과 그것을 실현하는 정책을 구체적으로 표현하는 글이며, 법령을 입안한다는 것은 국가가 정책의지를 객관적인 언어로 구체화하여 규범으로 삼는 일련의 과정이라고 말할 수 있음

□ 법령은 개인 차원에서는 다양한 생활영역에서 권리와 의무관계에 영향을 미치고, 국가 차원에서는 다양한 분야에서 안전, 질서, 복지 등에 영향을 미침

○ 때문에 추상적이고 기술적으로 어렵게 표현되어 있거나 복잡한 체계로 구성되어 있는 법령은 결국 정책과 법률의 실효성까지 저해하는 결과를 낳을 수 있음

□ 결국 수범자가 공무원이든 일반 국민이든 법령의 내용과 체계를 정확하고 이해하기 쉽게 만드는 것은 매우 중요한 일이라고 할 수 있음

□ 법령의 용어 및 표현을 쉽고, 뚜렷하며, 언어규범에 맞도록 만들기 위한 이러한 정책적 노력은 비단 우리나라에서만 국한되어 추진되어 온 사업은 아님

○ 여러 국가들이 외래어의 유입과 문법 파괴로부터 자국어를 보호하고자 노력하여 왔으며, 미국이나 유럽에서도 이미 법령 및 공공분야에서 사용되는 용어와 체계를 쉽고 정확하게 정비하고자 다양한 정책을 시행하고 있었음

□ 이에 본 연구는 미국과 유럽의 정책 사례를 찾아 이들이 어떠한 규범적 근거를 두고 추진되어 왔으며, 그러한 정책의 배경과 추진 과정 등에 관하여 살펴보고자 함

▣ 검토 대상 국가의 사례

□ 검토 대상 국가를 미국, 독일, 프랑스의 3개국으로 선정함

국가명	관련 법제	추진 조직
미 국	- 알기 쉬운 문서작성에 관한 법(2010) - 2010년 법의 이행을 위한 최종지침(2010) - 연방 최종 가이드라인(2011) - 알기 쉬운 규정에 관한 법안(2012)	- 알기 쉬운 언어활동 및 정보 네트워크(PLAIN) - 연방관보사무소(OFR) - 정부개혁을 위한 국가협력위원회(NPRG)
독 일	- 연방의회의 의사규칙 - 연방정부의 공동직무규정	- 연방의회의 독일어 협회 편집부 - 연방정부의 법률용어 편집부과 언어국
프랑스	- 헌법 - 투봉법 - 언어정책을 추진하기 위한 조직을 설치·변경하는 하위규정들	- 법률용어 및 신조어특별위원회 - 행정용어단순화위원회(COSLA) - 프랑스 언어총괄국(DGLFLF)

▣ 국가별 정책 사례

◎ 미 국

<배 경>

□ 미국의 '알기 쉬운 법령 만들기'는 '알기 쉬운 언어로 글쓰기'(Plain Writing)라는 언어적 또는 문학적 배경으로부터 태동

○ 민간에 있어서는 1970년대 한 시중은행이 최초로 알기 쉬운 언어를 사용하여 작성된 고객 대출 서류를 비치하면서 쉬운 언어를 사용한 글쓰기 운동이 본격화

○ 정책에 있어서는 1978년 지미 카터 대통령이 대통령 명령을 발하여 "연방 공무원은 관련 규정이 평이한 언어로 쓰여 있는지 그리고 수범자들이 이를 쉽게 이해할 수 있는지를 검토하여야 한다"고 표현함

□ 미국의 대통령들은 정도의 차이는 있었지만, 대부분 정부의 규제비용 절감의 측면에서 효율을 추구하고자 하는 목적을 실현하기 위한 수단으로서 알기 쉬운 언어 사용하기(Plain Language)를 적극 홍보하였음

<관련 법제>

□ 미국의 정책은 2010년 버락 오바마 대통령이 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'(Plain Writing Act of 2010)에 서명함으로써 더 이상 대통령 명령이 아닌 '연방법'으로서 인정받게 되었음

□ 이 법의 구체적인 이행을 위해서 그동안 여기저기 흩어져 있던 지침을 모아 최종적인 지침인 '알기 쉬운 문서작성에 관한 연방 가이드라인'이 2011년에 공포되었음

□ 2012년 미국 정부는 '알기 쉬운 규정에 관한 법(안)'(Plain Regulations Act of 2012)를 제정하고자 추진하고 있음

○ 이 법은 규제대상자의 부담을 경감시키고 연방 규제 프로그램의 효율성을 제고하기 위하여 규정의 명확성을 보장하는 이 법률은 소위 '미국판 알기 쉬운 법령 만들기에 관한 법'이라고 말할 수 있음

<추진 체계>

□ 미국의 Plain language는 그 역사적인 배경과 더불어 각계각층의 적극적 활동과 지원에 힘입어 추진되었는데, 가장 대표적인 예로 '알기 쉬운 언어활동 및 정보네트워크', 즉 PLAIN을 들 수 있음

○ PLAIN은 정부와 시민 간의 명확한 커뮤니케이션을 위해 연방 공무원들로 구성된 커뮤니티로서, 미국 국민들에게 보다 나은 행정서비스를 제공함과 동시에 연방정부기관의 시간과 비용의 절감함으로써 사회적 편익을 향상시키고자 하는 목적을 가진 공무원 조직이라고 할 수 있음

○ 주요 업무로는 ① 모든 연방정부기관에게 Plain Writing 정책에 적합한 편집 서비스 제공, ② 관련 세미나 개최 시 제반 업무 지원, ③ 정부규칙을 포함한 기관의 모든 문서에 대한 지침 제공, ④ 명확한 용어의 사용 방법과 사례 등에 대한 무상교육 제공 등이 있음

□ 한편, 다른 정부조직으로는 국립문서기록보관청(NARA)의 산하 조직으로서 연방관보시스템에 대한 전반적인 행정업무, 즉 연방 문서들을 파일로 만들어 웹(Web)에 게재하거나 출판물 형식으로 발간하는 역할을 담당하는 연방관보사무소(OFR)가 있음

○ OFR은 알기 쉬운 문서작성과 관련하여 '법률문서 작성서식'(Drafting Legal Document), '알기 쉬운 규정 만들기'(Making Regulations Readable), '단계별 알기 쉬운 법으로 다시쓰기'(Rewriting a Short Rule : Step by Step) 등 유명한 매뉴얼을 발간함

○ 또한, 알기 쉬운 언어활동 및 정보네트워크(PLAIN)의 공동위원장 중에서 1인은 OFR의 기관장로 구성되도록 되어 있어 OFR는 PLAIN과 Plain language에 관한 업무 협조관계에 있음

□ 또한, 알기 쉬운 문서작성법(Plain Writiong Act of 2010)은 예산관리국(OMB)에 대하여 이 법이 요구하는 사항들을 시행하기 위한 권한과 책임을 부여하고 있음

○ OMB는 미국 대통령실 직속 기관으로 사실상 재정운영과 정부관리를 총괄하는 조직임

○ 이 법은 OMB는 6개월 안에 알기 쉬운 문서작성법을 적용하기 위한 지침을 제공해야 한다고 규정하고 있음. 이를 위해서 OMB의 장은 선도기관을 선정할 수도 있고, PLAIN과 같은 실무그룹(working group)도 이용할 수 있다는 규정을 두고 있음

<평 가>

□ 미국의 알기 쉬운 법령 만들기는 언어학과 심리학을 포함한 소통 자체에 대한 학제간(學際間) 관심과 특히 정책으로 제도화되기까지 각계각층의 시민과 정부의 협력 등이 어우러져 적절하게 안착할 수 있는 배경이 되었음

□ "Plain Language는 시민의 권리이다" 라는 표현은 미국의 알기 쉬운 법령 만들기 정책과 법제의 근본적인 정당성을 단적으로 표현하는 것이며, 이러한 적극적인 태도는 우리의 '알기 쉬운 법령 만들기'를 홍보하기 위한 내용으로서 활용할 필요가 있음

□ 또한, Plain Language를 비단 용어를 알기 쉽게 하고자 하는 목적을 위한 정책이 아닌 '행정의 효율성'을 실현하는 하나의 수단으로서 그 필요성과 정당성의 근거를 찾는다는 점에도 주목할 필요가 있음

○ 미국의 여러 대통령들은 Plain language의 필요성에 대하여 단지 국민이 어려운 언어를 쉽게 이해하는 것으로부터, '저비용·고효율 행정체계'와 '경직된 국가관료제 문화'를 변화시키고자 하는 취지의 일환으로 이러한 정책을 추진하였음

□ 미국의 사례에서 가장 두드러지는 특징은 역시 알기 쉬운 법령 만들기에 대한 규범적인 근거가 마련되었다는 점이라고 할 수 있음

○ 특히 2010년 법이 적용대상을 문서(document)로 한정하던 것을 2012년 법안에서 규정(regulations)으로 확대, 강화하게 된 배경과 과정에 주목할 필요가 있음

□ 미국의 알기 쉬운 법령 만들기가 정책을 넘어 연방차원의 법규범으로 자리를 잡아 나아가는 과정을 살펴보는 것은 우리나라의 알기 쉬운 법령 만들기 정책을 추진하고 근거법을 마련하는 데에 좋은 본보기가 될 수 있을 것으로 보임

◎ 독 일

<배 경>

□ 독일의 경우, 일반적으로 우리의 법률 규정 방식보다 자세하게 그리고 길게 서술하는 방식으로 규정되어 있음

○ 예컨대, 우리는 형법상 절도죄의 경우 그 대상을 '타인의 물건'이라고 규정하고 있어 그 물건이 동산을 의미하는지 부동산까지 포함되는지에 대한 학설상의 대립을 발생시킬 여지가 있지만, 독일의 경우 '타인의 움직이는 물건'이라고 규정하여 물건이 동산만을 대상으로 하고 있다는 것을 분명히 규정하여 가능한 한 논란의 여지를 줄이기 위하여 노력하고 있음

□ 하지만 독일에서도 법령 용어는 여전히 일반인이 쉽게 이해하기 어렵다는 지적이 끊임없이 제기되고 있으며 일반 국민들이 쉽게 이해할 수 있는 법령을 만들기 위한 노력이 존재하였는데, 그 중 하나가 독일의 '알기 쉬운 법령 만들기 프로젝트'(Das Projekt "Verständliche Gesetze")라고 할 수 있음

□ 독일의 알기 쉬운 법령 만들기 프로젝트는 독일의 시대상황과 밀접한 관련이 있음

○ 2차 대전 이후 민주적 법치국가에서 입법의 의의와 중요성은 매우 커졌지만, 반대로 정당국가화 및 행정국가화 되는 경향으로 인하여 입법에 관한 한 의회의 권한과 위상이 상대적으로 많이 약화되었음

○ 즉, 가용 인력·조직과 전문성 및 기동성의 측면에서 의회보다 우위에 있는 집행부(연방정부)가 입법절차에 있어서 주도적 역할을 하게 된 것임

○ 독일의 경우도 이와 다르지 않았으며, 제출된 법률안 중에서 연방정부 제출 법률안이 매우 높은 비율을 차지할 뿐만 아니라 연방의회 본회의에서의 가결비율도 연방의회 의원이 제출한 법률안에 비해 압도적으로 높게 되었음

○ 그리하여 그동안 연방의회에서 활동하던 '독일어 협회 편집부'가 가지고 있는 언어조언과 관련된 노하우를 연방법무부의 업무와 결합함으로써 법적 체계성 및 법적 정형성과 관련하여 모든 법률과 명령을 연방정부 내에서 항상 검증하고자 하였던 것임

□ 독일의 알기 쉬운 법령 만들기 프로젝트는 그동안 연방의회의 '독일어 협회 편집부'가 가지고 있는 언어조언과 관련된 노하우를 연방법무부의 경험과 결합하여 법적 체계성 및 법적 정형성과 관련하여 모든 법률과 명령을 연방정부 내에서 항상 검증하도록 하는 시스템을 구축하는 것을 내용으로 하였음

□ 이러한 알기 쉬운 법령 프로젝트의 실현을 위하여 발생된 절차 중의 하나가 연방의회의 독일어 협회 편집부와 연방법무부의 법률용어 편집부를 통한 법률안 입안 및 입법과정 중에서의 언어심사라고 할 수 있음

<추진 조직>

□ 독일에서 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 절차, 즉 언어조언과 언어심사는 독일어 협회(GfdS)와 불가분의 관계에 있음

○ 독일어 협회는 전문단체 또는 독어독문학을 전문으로 하는 직업협회로 간주되지 않기 때문에 독일어에 관심을 가진 모든 사람들이 회원가입을 할 수 있는 개방적인 단체임

○ 일반적인 사단법인의 성격을 가지고 있는 이 협회는 문화부장관 회의와 연방정부의 문화 및 미디어 특별담당관에 의해 재정적인 지원을 받는 단체로서, 독일어를 보존하고 연구하며 최근의 언어적 변화에 대해 비판적으로 평가하며, 언어의 사용에 대한 권고사항을 제시하는 것을 주요 임무로 함

□ 독일어 협회는 연방의회와 연방법무부의 각각의 입법(안) 절차에 있어서 언어에 대한 조언과 심사를 실시할 수 있는 편집부를 구성할 수 있음

□ 독일 연방의회에 상주하고 있는 독일어 협회 편집부는 1966년부터 연방의회 및 연방정부와 각 주(州) 정부와 관공서들을 위해 모든 언어 관련 문제에 대한 자문을 제공함

○ 법률안, 법규명령 및 그 밖의 법령들에 대한 언어 사용상의 정확성과 명료성에 대한 심사를 수행함

□ 연방의회에 독일어 협회 편집부가 설치되고 40년이 지난 후, 사회민주당 의원과 기민기사당 의원이 공동으로 계획한 '알기 쉬운 법령 프로젝트'를 통하여 2009년에 조직된 것이 연방법무부의 법률용어 편집부임

○ 편집부는 모든 연방부처들에게 법률규정의 작성 시에 자문을 제공하는데, 구체적으로, 연방부처의 업무단계에서 이미 긴급하게 요구되는 언어사용에 관한 심사를 담당하며, 법률안 작성의 첫 단계에서부터 의견을 제시함

○ 구체적으로, 연방부처의 업무단계에서 이미 긴급하게 요구되는 언어사용에 관한 심사를 담당하며, 법률안 작성의 첫 단계에서부터 의견을 제시함

○ 연방정부의 법률용어 편집부는 연방의회의 독일어 협회 편집부와 비교해볼 때, 입법과정 내지 절차상 보다 더 빠른 시점에 활동을 개시한다는 점에 가장 큰 차이가 있다고 할 수 있음

□ 연방의회를 구성하는 독일어 협회 편집부는 1인~2인 정도로 구성되어 있으며, 연방법무부는 법률용어 편집부와 언어국으로 구성되어 있음

○ 법률용어 편집부(RR)는 8인으로 구성되어 있으며, 언어국은 2인의 공무원으로 구성되어 있음

○ 즉, 법률안을 제안하는 곳이 법무부인 경우 언어국이, 다른 부처가 제안한 경우 법률용어 편집부가 이러한 언어조언 및 언어심사를 행함

□ 두 기관 모두 구성원들은 독일어를 전공하였으며, 법률용어 편집부의 수장은 법률가임. 언어학자들은 초안을 심사하고, 언어적으로 명확하고 이해하기 쉬우며 전문적·법적으로 정확한 표현을 제안함

<관련 법제>

□ 연방정부의 법률용어 편집부 및 언어국의 언어심사는 연방정부 공동직무규정(GGO) 제42조 제5항에 규정되어 있음

○ 연방정부 공동직무규정(GGO) 제42조 제5항 : "법률안은 언어적으로 정확하여야 하며 가능한 한 모든 사람들이 이해할 수 있도록 작성되어야 한다. 법률안에는 여성과 남성의 평등이 언어적으로 표현되어야 한다. 법률안은 원칙적으로 연방의회에 상주하는 독일어협회 편집부에게 보내 그 언어상의 정확성과 명료성에 대해 심사하도록 해야 한다."

□ 연방의회의 독일어 협회 편집부의 언어심사는 연방의회 의사규칙(Geschäftsordnung des Bundestag) 제80조의 a에 규정되어 있음

○ 연방의회 의사규칙 제80조의 a : "① 연방의회에 설치된 편집부는 해당 상임위원회의 결정이 있는 경우에 법률안의 언어 사용상의 정확성과 이해성에 대한 심사를 수행하여야 하며, 필요한 경우에는 상임위원회에 권고사항을 제출한다. 해당 상임위원회는 편집부를 위원회의 자문절차의 전체 과정에 참가시켜 심사를 요청할 수 있다. ② 편집부는 그 외에도 그 밖의 언어와 관련된 자문을 제공한다."

□ 언어조언 내지 언어심사에 대하여 당위적 필요성과 달리 그것이 과연 어느 정도로 실효성 있는 제도로서 기능을 하는지에 관한 문제는 별개의 것으로 파악되고 있음

○ 즉, 독일의 언어 심사와 관련하여 연방법무부의 법률용어 편집부와 연방의회의 독일어 협회 편집부 간의 공동작업이 존재하지 않는다는 점, 특히 연방법무부의 법률용어 편집부의 업무는 언어적 전문지식과 법률적 전문지식이 엄격하게 분리되어 있다는 문제점이 지적되고 있음

□ 또한 언어 심사의 시기와 절차에 관한 규정이 구속력 있는 강행규정의 성격을 가지고 있지는 않다는 점이 지적되고 있음. 즉, 어떠한 형태로, 언제 언어심사를 할 것인가에 대하여는 전적으로 해당 부처의 담당자의 의사에 달려 있게 됨

□ 특히, 연방의회에 있어서의 언어 심사는 '편집'이 아닌 단순 '교정' 정도로서 법률안 심사에 있어서 단지 언어적 자구 수정 정도를 하는 것에 지나지 않으며, 법문의 정서(淨書)가 더 이상 고려될 수 없는 입법 절차의 후반부 단계에만 형식적으로 관여한다는 한계가 지적되고 있음

<평 가>

□ 가능한 한 법문을 명확하게 만들어 오해의 소지를 줄이고자 노력해 온 독일조차도 별도의 알기 쉬운 법령 만들기 프로젝트를 추진하고 언어심사 절차에 대한 규범적 근거 두어 제도화를 시도한 것을 보면, '알기 쉬운 법령 만들기'는 결코 담당부처의 일시적인 노력이 아니라 법이 존재하는 한 지속되어야 할 정책으로서 평가되어야 할 것임

□ 독일은 알기 쉬운 법령을 만들기 위한 정책을 단지 정책이 아닌 입법 절차에 반영되어야 하는 하나의 '제도화된' 절차로 인정하고 있다는 점에 주목할 필요가 있음

□ 연방정부 공동직무규정(GGO)과 연방의회 의사규칙은 행정조직 내부에서의 조직과 활동을 규율하고 일반 국민에게 영향을 미치지 아니하는 범위를 규율하는 본래적 의미의 '행정규칙'이라고 할 수 있음

○ 이러한 이유에서 규정상으로는 언어조언이나 언어심사의 절차가 엄연히 의무적인(sollen) 것으로 되어 있음에도 불구하고, 현실적으로는 그러한 언어심사 절차가 그다지 실효성을 가지지는 못하고 있는 것으로 판단됨

□ 우리의 경우, 법령의 제정·개정 또는 폐지 등 정부입법활동과 그 밖의 정부의 법제업무에 관하여 필요한 사항을 정하고 있는 '법제업무운영규정'은 입법 절차에 있어서 법제를 정비하고 개선하기 위한 다양한 규정을 두었다는 점에서 의의를 찾을 수 있음

□ 그러나 이 규정만으로는 알기 쉬운 법령을 만드는 것이 언제, 어떠한 내용과 절차로 이루어지는지에 관하여 명확하게 알 수가 없음

□ 법제의 정비나 개선에 관한 실효성 있는 성과를 거두기 위하여는 이러한 알기 쉬운 법령 만들기에 대한 관계인들의 역할을 정하고 그 구체적인 내용과 절차를 보다 명확하게 규정할 필요가 있음

◎ 프랑스

<배 경>

□ 프랑스어는 "명확하지 않은 것은 프랑스어가 아니다"(Ce qui n'est pas clair n'est pas français.)라는 표현이 있을 정도로 명확한 언어에 대한 자부심이 있음

□ 프랑스어로 표현되는 법률용어·행정용어 역시도 복잡하게 엉킨 법률관계나 행정관계의 혼동 없는 이해를 위해 다른 문학작품의 용어에 비해 간결하면서도 정확한 전문용어가 선택, 사용 및 보급되도록 국가가 주도하고 있음

<관련 법제>

□ 프랑스 헌법 제2조 제1항은 "프랑스 공화국의 언어는 프랑스어이다" 라는 규정을 두어 프랑스어를 프랑스 공화국의 공식 언어로 확인함으로써 프랑스어 보호의 헌법적 기초로 삼고 있음

□ 헌법 규정에 따라 1994년 8월 4일자 프랑스어 사용에 관한 법률인 소위 투봉법(Loi Toubon)을 제정하여 소비자를 위한 상품정보, 노사관계, 교육,

방송, 국제학회 및 국제행사 분야 등에서 프랑스어 사용을 의무화하여 프랑스 국내에서 전반적인 프랑스어 수호를 도모하였음

○ 투봉법은 2004년 당시 대중운동연합정당(UMP)의 상원 의원에 의하여 '강화된' 투봉법으로 개정되어 2005년 상원에서 만장일치로 통과되었음

□ 이러한 프랑스어 보호에 대한 헌법과 법률의 의지와 실천에 따라 다양한 프랑스어 관련 법제가 마련되었으며, 특히 그러한 보호 정책을 추진하기 위한 조직을 창설하는 데크레(행정입법)들이 매우 활발하게 제·개정되었음

<추진 기구>

□ 프랑스에서 법률용어를 포함한 전문용어 순화정책을 추진하는 가장 대표적인 조직은 '행정각부의 용어 및 신조어 특별위원회'로서 특히 법무부에 소속된 '법률에 관한 용어 및 신조어 특별위원회'임

○ 1972년 데크레(행정입법)은 프랑스 정부로 하여금 '행정 각부의 프랑스 용어 및 조정을 위한 부처간 위원회'를 창설하도록 한 데 이어(현재 18개의 부처별 특별위원회가 존재), 1996년 특히 법무부에서 위임한 위원들로 구성된 '법률에 관한 용어 및 신조어 특별위원회를 구성하였음

□ 법률에 관한 용어 및 신조어 특별위원회는 어느 부처에도 치우치지 않는 공정한 독립성을 제도적으로 표방하며, 입법에 사용되는 법률용어를 비롯한 판결문에 사용된 법적표현을 구성하는 언어나 문장의 연구에 항시 관심을 기울여 법률용어의 단순·명료화 및 신조어의 제안을 주임무로 함

□ 법무부에 소속된 '법률에 관한 용어 및 신조어위원회'의 연구와 활동은 정부의 위임을 받은 행정공무원 출신과 언어학 전문가가 결합된 '행정용어의 단순화 위원회'(COSLA)과 공조체제를 유지하며, 총리 직속기관인 '프랑스 언어총괄국'(DGLFLF)의 기관장이 대표 직무를 수행함

□ 한편, 행정용어 및 행정서식과 절차의 단순화는 국가의 사인의 권리구제 수단을 위한 현대화 작업의 일환이며, 프랑스에서 진행되고 있는 행정용

어에 있어서의 현대화 작업은 '행정용어 단순화 위원회'(COSLA)가 그 구심점을 이루고 있음

○ 2007년 1월 9일자 부령에 의하면, "이 행정용어 단순화 위원회는 국가개혁을 담당하는 부와 문화를 담당하는 부에 설치되어 '행정용어의 단순화'를 조언한다. 이 평의회는 행정용어의 질을 개선하기 위한 구체적 제안을 작성하고, 정부에 의한 개선이 실행에 옮겨지도록 한다. 또한 행정서식의 질, 명료성을 판단하고 더 나아가 행정기관의 이용자와 관련된 행정자료 전반의 명확성을 판단한다"고 규정되어 있음

□ 또한, 프랑스 언어 정책에 있어서 가장 중요한 정부조직으로서 프랑스 언어총괄국(DGLFLF)를 들 수 있음

○ 언어총괄국은 원래 프랑스 정부의 문화 및 소통부 소속으로 프랑스어의 사용을 감독하고 국제어로서의 사용도 적극 장려하여 문화적 다양성을 확보하려는 다언어주의를 발전시키는 것을 목적으로 하는 기관임

○ 언어총괄국의 주요 업무는 다음과 같음

① 연구 : 프랑스어의 보호와 진흥을 위한 정책 구상, 전략의 결정, 미래를 위한 분석 등의 업무 담당

② 감시, 조정, 장려 : 각 부처 간의 협력에 기초한 횡적 구성에 따라 여러 정부 기관의 행동을 조정 및 장려

③ 홍보 : 전문가들과 일반 대중을 상대로 프랑스어의 현 상황과 그에 관련된 문제들을 인식

④ 행동 : 위원회 자체가 가진 수단들을 이용하거나, 다른 공공기관 및 사적 기관들과의 협력을 통해 프랑스어 사용을 장려하기 위한 구체적 조치들을 집행

⑤ 관찰과 평가 : 정부가 정책의 우선순위를 정하고, 새로운 계획을 수립하며, 이미 실행에 옮긴 계획들의 유효성과 효과를 평가할 수 있도록 각종 자료들을 수집하고, 종합적인 보고서를 작성

<평 가>

□ 유럽공동체의 건설과 지속적인 발전은 진화를 거듭하게 되었지만, 그 반면에 프랑스의 공권력은 프랑스 내에서 프랑스어의 우월성을 확보하고자 하는 언어정책을 강조하고 있는 것으로 보임

□ 프랑스의 전문용어로서의 법률 및 행정용어 정책은 국가의 직접적인 지도하에 이루어진다는 점에 가장 큰 특징이 있다고 할 수 있음

□ 또한, 이러한 정책이 단지 언어적인 측면에 국한되어 추진되는 것이 아니라 사회통합적인 관점과 보다 구체적으로는 행정의 간소화라는 관점에서 추진되고 있다는 점, 특히 오래 전부터 언어에 대한 노하우를 가지고 있는 정부의 부처와 부처 산하의 다양한 위원회들이 이러한 정책에 대하여 적극적으로 의견을 제시하고 제도를 발전시켜 나간다는 점에 주목할 필요가 있음

□ 조직과 관련하여, 전문용어를 포함한 언어 정책 전반을 추진하는 중앙의 조직을 설치하기 위하여 공포한 행정입법(데크레)을 살펴본 결과, 프랑스에서 언어정책의 최고책임자는 국무총리라는 점을 발견할 수 있음

○ 이들 조직의 소속과 주요 업무는 프랑스어 관련 정책에 있어서 현실적으로 정부가 전적으로 책임을 가지고 수행하여 왔다는 점을 보여주는 것임

○ 참고로, 프랑스어 고등평의회(CSLF)는 대통령 직속인데 이처럼 정부 수반이 공식적으로 언어 정책을 직접 담당하는 국가로는 프랑스가 유일하다고까지 할 수 있음

□ 정책의 내용과 함께 정책을 추진하는 조직을 위한 규범을 제정함에 있어서 매우 구체적이고 명확하게 규정을 두고, 특히 이 분야에 있어서 여러 관계 정부 부처 간의 협력을 기반으로 하며 그 협력을 제도적으로 보장받게 되어 있다는 점 또한 프랑스 사례의 특징임

□ 우리의 알기 쉬운 법령 만들기 또한 정부 주도로 추진되고 있는 정책으로서 프랑스 정부가 주도적으로 추진하고 있는 언어 수호의 의지와 방식은 우리가 추진하고 있는 정책에 참고할 만한 예가 될 수 있으며, 특히 전문용어의 순화 정책이 행정 간소화라는 정책적 차원과 관련하여 논의된다는 점도 시사점을 줄 수 있다고 판단됨

▣ 시사점 및 제언

□ '알기 쉬운 법령 만들기'의 '법적' 근거 마련

□ 알기 쉬운 법령 만들기가 사업이나 정책이 아니라 입법과정에 있어서 하나의 필수적 절차임을 명확히 할 필요가 있음. 그리하여 이러한 알기 쉬운 법령 만들기에 대한 입법 절차 내의 고유한 위치를 설정하고 그것을 구체적으로 실현하는 과정으로서 인정하기 위한 규정을 만드는 것이 필요함

□ 미국에서와 같이 '알기 쉬운 규정에 관한 법' 내지는 '법령을 알기 쉽게 만들기 위한 법' 등과 같이 '알기 쉬운 법령 만들기' 자체가 목적이고 그에 관한 고유한 내용이 포함된 독자적인 법률을 마련하는 것이 필요함

□ 그러한 법에는 알기 쉬운 법령 만들기의 목적과 기본 원칙, 대상 법령의 선정을 위한 기준, 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정부 및 국회에서의 절차, 관계 부처와의 업무협조 방식 그리고 이러한 전 과정에 개입할 수 있는 다양한 조직의 구성과 업무에 관한 사항 등이 포함되어야 할 것임

□ 추진 조직의 정비

□ 우리 법언어학적 관점에서 살펴보면 그동안 알기 쉬운 법령 만들기는 가장 초보적이었지만 시급했던 '한글화'에 집중해 있었다고 할 수 있음

○ 지금까지 어려운 한자어 또는 일본어로 표기된 다수의 법령을 한글로 전환하는 것을 집중적으로 추진하여 왔다면, 이제는 그러한 한글화로부

터 한 단계 더 나아가 법에 대한 이해를 높이기 위하여 법문의 체계와 법률용어의 적정성 등 '질'적인 측면에서 법을 정비하여야 할 필요가 있다고 할 수 있음

□ 때문에 이러한 '심화된' 작업을 추진하기 위하여는 전문가의 개입이 반드시 필요하며, 무엇보다도 그러한 전문가가 이러한 목적을 가지고 상시 활동할 수 있어야 할 것임

□ 현행의 임시적 자문위원으로서의 성격을 가진 조직으로는 장차 추진하여야 할 알기 쉬운 법령 만들기의 목적에 부합할만한 실적을 거두기에 부족할 것이 예상됨

□ 알기 쉬운 법령 만들기가 단순히 한글화를 앞세운 1회적인 정책이 아닌, 법령 제·개정에 있어서 법률안의 초안을 작성함에서부터 법률이 공포되고 시행된 후까지 전 과정에 걸쳐 그 규범적 의미에 관하여 계속적인 모니터링을 하는 사업으로 자리 잡기 위하여는 그 시스템을 구축하는 것이 반드시 선행되어야 할 것임

○ 미국과 독일, 프랑스의 모든 사례만 보더라도, 법에 대한 언어적인 자문기구는 정부 내에 공무원과 법 및 언어전문가로 구성된 상설 조직의 형태로 존재하고 있음을 확인할 수 있음

○ 특히, 프랑스의 경우 각 부처에 18개의 위원회로 존재하는 경우도 있고, 독일과 같이 정부와 의회에 존재하는 경우도 있음

□ 장기적으로는 각 부처에 심사관이 상주하고 이들의 정기적인 회의를 통하여 법제처가 의견과 실적을 수렴하는 방식으로 가는 것이 좋을 것이지만, 단기적으로는 우선적으로라도 법제처 내부에 '알기 쉬운 법률 만들기' 만을 수행하는 전담 조직이 구성되어야 할 것임

□ 이들은 단지 계약직으로서 보고서를 작성하거나 자문을 제공하는 정도의 업무를 행하는 것이 아니라 공무원 신분으로서 對국민적, 對정부적, 對국가기관적으로 관계자들과 협의하고 심사함으로써 자신의 의견을 직접 정책에 반영할 수 있는 실질적인 권한을 보유하여야 할 것임

□ 정책 환경의 개선

□ 7년 간 추진해 온 '알기 쉬운 법령 만들기'의 결과에 대한 객관적인 평가와 분석, 나아가 비판과 개선에 대한 의지가 전제되어야 할 것임

○ 법제처로서는 많은 부분 희생과 노력을 투입하였다는 것은 주지의 사실이지만, 그 결과로서 과연 국민이 진정으로 알기 쉬운 법령에 다가섰다고 할 수 있는지에 대하여는 여전히 의문이 있으며, 이에 대하여는 본질적인 정책의 체질을 개선하는 것이 필요하다고 판단됨

□ 앞으로는 법령의 질적인 부분에 대한 개선이 이루어질 수 있도록 정책을 심화할 필요가 있음

○ 용어나 문장정비 등 서술적 정비에 치중하는 것만으로 국민들의 법령 이해도를 높이는 것은 충분하지 않으며, 법령에 대한 이해도를 높이기 위해 일반 국민이 법령에 대해 쉽게 접할 수 있고, 또 읽으면 이해할 수 있다는 인식의 전환이 필요하다는 점을 인식해야 할 것임

○ 이러한 의미에서 미국의 PLAIN이나 독일의 독일어 협회와 같은 순수한 지원 조직이나, 프랑스 학술원과 같은 전문가 조직에 대한 사례를 참고할 수 있음

○ 다양한 분야의 학술단체와 연계를 통하여 알기 쉬운 법령 만들기에 대한 전문가 대상, 학생 대상, 일반인 대상의 교육과 지침서 발간 등의 작업이 동시에 이루어 질 필요가 있으며, 또한 문서나 법령이 정말 알기 쉽게 작성되었는지 테스트를 통하여 검증할 수 있는 절차도 필요가 있음

목 차

요 약 문 3

제 1 장 서 론 25
제 1 절 연구의 목적 및 필요성 25
제 2 절 연구의 범위 및 방법 27

제 2 장 미국의 Plain Language 사례 29
제 1 절 개 관 29
Ⅰ. 기 원 29
Ⅱ. 정책의 변천 과정 30
제 2 절 추진 조직 34
Ⅰ. 정부개혁을 위한 국가협력위원회(NPRG) 34
Ⅱ. 연방관보사무소(OFR) 35
Ⅲ. 알기 쉬운 언어활동 및 정보네트워크(PLAIN) 36
Ⅳ. 예산관리국(OMB) 38
제 3 절 Plain LANGUAGE 법제 39
Ⅰ. 알기 쉬운 문서작성에 관한 2010년 법 39
Ⅱ. 2010년 법을 이행하기 위한 최종 지침 43
Ⅲ. 연방 최종 가이드라인 2011 46
Ⅳ. 알기 쉬운 규정에 관한 2012년 법(안) 60
제 4 절 평 가 67
Ⅰ. 개 요 67
Ⅱ. 이론적 근거 67
Ⅲ. 법적 근거 68
Ⅳ. 추진과정 68
Ⅴ. 정비 지침의 내용 70

제 3 장 독일의 언어심사 사례 73
제 1 절 개 관 73
제 2 절 추진 조직 74
Ⅰ. 독일어 협회 74
Ⅱ. 연방법무부의 법률용어 편집부와 언어국 78
Ⅲ. 연방의회의 독일어 협회 편집부 80
제 3 절 입법절차와 언어심사 83
Ⅰ. 독일의 입법절차 83
Ⅱ. 입법절차 내에서의 언어심사 85
Ⅲ. 한 계 89
제 4 절 평 가 90

제 4 장 프랑스의 전문용어 순화 사례 93
제 1 절 개 관 93
제 2 절 프랑스어 보호에 관한 법제 - 조직규범을 중심으로 94
Ⅰ. 개 관 94
Ⅱ. 주요 법령 97
제 3 절 추진 조직 102
Ⅰ. 개 관 102
Ⅱ. 법률용어 및 신조어 특별위원회 103
Ⅲ. 행정용어 단순화 위원회(COSLA) 108
Ⅳ. 프랑스 언어총괄국(DGLFLF) 110

Ⅴ. 기타 조직 ····· 113
제 4 절 평 가 ····· 116
제 5 장 결 론 ····· 119
제 1 절 연구의 요약 ····· 119
Ⅰ. 개 관 ····· 119
Ⅱ. 미국의 사례 ····· 120
Ⅲ. 독일의 사례 ····· 124
Ⅳ. 프랑스의 사례 ····· 129
제 2 절 시사점 및 제언 ····· 134
Ⅰ. '법적' 근거 마련 ····· 134
Ⅱ. 추진 조직의 정비 ····· 136
Ⅲ. 정책 환경의 개선 ····· 138
참 고 문 헌 ····· 141

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

법령은 한 국가의 이념과 그것을 실현하는 정책을 구체적으로 표현하는 글이며, 법령을 입안한다는 것은 국가가 정책의지를 객관적인 언어로 구체화하여 규범으로 삼는 일련의 과정이라고 말할 수 있다.

법은 그 자체가 추상적이고 전문적이며 본질적으로 어려울 수밖에 없다. 국내외의 입법례에 기원을 두고 오랫동안 발전해 온 이념적 산물인 경우가 많으며, 제한된 용어 속에 많은 의미가 함축되어 있어 그것을 해석하기 위하여는 다양한 전문가들의 노력이 필요하기 때문에 더욱 그러하다. 특히 우리나라 법령은 중국이나 일본 등 외국으로부터 유래한 어휘를 많이 사용하여 왔기 때문에 일반인은 물론이거니와 법전문가로서도 법률용어의 의미 내용을 정확하게 이해하는 것이 결코 쉽지 않다.[1)]

법령이 개인 차원에서는 다양한 생활영역에서 권리의무관계에 영향을 미치고, 국가 차원에서는 다양한 분야에서 안전, 질서, 복지 등에 영향을 미친다. 때문에 추상적이고 기술적으로 어렵게 표현되어 있거나 복잡한 체계로 구성되어 있는 법령은 결국 정책과 법률의 실효성까지 저해하는 결과를 낳을 수 있다. 요컨대, 수범자가 공무원이든 일반 국민이든 법령의 내용과 체계를 정확하고 쉽게 이해할 수 있도록 만드는 것은 매우 중요한 일이다.[2)]

이렇게 법령을 알기 쉽게 만드는 것에 대한 중요성을 인식한 법제처는 2006년부터 어려운 한자어 등으로 된 법률을 우리말로 알기 쉽게 바꾸는 정책을 수립하여 추진하기 시작하였다. 소위 '알기 쉬운 법령 만들기' 정책이라 불리는 이 사업은 국민 중심의 법률 문화를 만들기 위하여 의무교육을 받은 국민이라면 누구나 쉽게 읽고 이해할 수 있도록 법령을 쉽게 정비하여 종래 공무원이나 일부 전문가 중심의 법률문화를 국민 중심의 법률문화로 전환하고자

1) 이상윤, 「법전문가의 법의식조사연구」, 한국법제연구원, 2009, 43면.
2) 윤장근, "미국 연방 정부의 규칙제정에 있어서 Plain Language 사용에 관한 연구", 「입법학연구」, 제3집, 2006, 53면.

하는 사업을 말한다.[3] 그리고 알기 쉬운 법령을 만들기 위해서 종합적·체계적 정비를 추진하여 한자 표기를 단순히 한글로 전환하는 차원을 넘어 어려운 법령 용어와 어문규범에 어긋나는 법령 문장 등에 대한 정비기준을 마련하는 등 2012년에 이르러 약 1000건에 이르는 성과를 이룩하였다.[4]

그런데 법령의 용어 및 표현을 쉽고, 뚜렷하며, 언어규범에 맞도록 만들기 위한 이러한 정책적 노력은 비단 우리나라에서만 국한되어 추진되어 온 사업은 아니다. 즉, 여러 국가들이 외래어의 유입과 문법 파괴로부터 자국어를 보호하고자 노력하여 왔으며, 미국이나 유럽에서도 이미 법령 및 공공분야에서 사용되는 용어와 체계를 쉽고 정확하게 정비하고자 일정한 정책을 시행하고 있었던 것이다.[5]

이러한 노력은 보통 Plain English Movement 또는 Plain Language Movement 라고 불리는데, Plain Language나 Plain English는 법률가나 공무원 등 특정 직업을 가진 사람이 아니라 하더라도, 나아가 관련된 지식을 전혀 갖지 않은 사람이라도 충분히 이해할 수 있는 의사전달의 수단을 의미하는 것으로서 우리나라의 알기 쉬운 법령 만들기와 일맥상통하는 면이 있다.[6]

특히, 최근 미국 연방의회는 소위 "알기 쉬운 문서작성에 관한 법"(Plain Writing Act of 2010)이라고 불리는 법을 제정하였고, 그에 관한 구체적 지침인 "알기 쉬운 문서작성을 위한 연방 가이드라인"(Federal Plain Language Guidelines 2011)을 마련하였으며, 나아가 "알기 쉬운 규정에 관한 법"(Plain Regulations Act of 2012)을 제정하기 위하여 준비하고 있다. 이러한 일련의 규범은 '알기 쉬운 법령 만들기'의 일환으로서 우리나라에서 진행되고 있는 '알기 쉬운 법령 만들기' 사업과 매우 유사하다고 할 수 있다.

한편, 유럽의 가장 대표적인 언어를 가진 독일과 프랑스의 경우, 우리나 미국과 같은 '알기 쉬운 법령 만들기'라는 고유한 이름을 가진 정책은 없지만,

3) 최송화, "알기 쉬운 법령 만들기 사업과 국민 중심의 법률 문화의 창달", 「법제」, 2006. 10, 2면.
4) 법제처 홈페이지, 알기 쉬운 법령 추진현황 참조. http://www.moleg.go.kr/lawinfo/easylaw/status
5) 국가적 차원의 Plain Language 조직을 가진 국가로서 벨기에, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 이태리, 네델란드, 스웨덴, 영국, 미국 등을 들 수 있으며, 또한 국제적 차원의 조직으로는 PLAIN(Plain Language Action and Information Network), Clarity International, Plain English Foundation 등이 있다. http://centerforplainlanguage.org/resources/organizations/
6) 윤장근, 앞의 논문, 53-54면.

자국어 보호 차원에서 법률용어를 순화하거나 입법절차에서 용어를 정비하는 과정을 두고 있는 것으로 알려져 있다. 다만 그러한 정책을 추진하는 방법과 조직 등에 있어서는 각 국이 매우 강한 개성과 차별성을 보인다는 점에서 흥미로우며, 나름대로의 시사점을 찾을 수 있다.

이에 본 연구에서는 우리보다 앞서 알기 쉬운 법령 만들기 사업을 추진하여 왔다고 할 수 있는 미국과 유럽의 정책 사례를 찾아 이들이 어떠한 규범적 근거를 두고 추진되어 왔으며, 그러한 정책의 배경과 추진 과정 등에 관하여 살펴보고자 한다. 이렇게 '알기 쉬운 법령 만들기'와 유사한 목적을 가진 외국의 정책 사례를 찾아 그들의 특징과 과정 등을 살펴보고 참고할만한 시사점을 도출하여 보는 것은, 다년간 추진하여 온 우리의 '알기 쉬운 법령 만들기' 사업을 한층 더 발전시키기 위한 노력의 일환으로 평가될 수 있는 계기를 제공하는 자료로서 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 우리의 '알기 쉬운 법령 만들기' 사업과 동일하거나 유사한 취지를 가지고 이루어지는 외국의 사례, 즉 "법령"을 포함하여 넓게는 공공분야의 용어를 순화 또는 알기 쉽게 정비하는 정책으로서 미국과 유럽의 사례를 소개하고자 한다.

우선, 미국의 경우, 「Plain Language」라고 하여 우리의 알기 쉬운 법령 만들기와 완전히 동일하지는 않지만 매우 유사한 정책이 존재하는 것으로 알려져 있다. 이러한 정책은 이미 수년 전부터 추진되어 왔던 것이며, 최근 "알기 쉬운 문서작성에 관한 법"(Plain Writing Act 2010)과 "알기 쉬운 문서작성에 관한 연방 가이드라인"(Federal Plain Language Guidelines 2011) 등 연방 차원에서 규범의 형식으로 법제화되는 결실을 보았다. 나아가 단순히 알기 쉬운 "문서작성"이 아닌 알기 쉬운 "규정"에 관한 법(Plain Regulations Act 2012)이 제정될 예정이다. 따라서 이러한 미국의 정책과 법제 사례를 살펴보고자 한다. 또한, 유럽의 경우도 자국의 언어에 대한 자긍심과 함께, 특히 외래어의 유입으로부터 자국어를 보호하기 위한 차원에서 유사한 정책이 추진되고 있는 것으

로 조사되고 있는데, 비록 미국이나 우리나라의 정책과는 다른 양상으로 추진되고 있기는 하지만 우리와 유사한 정책으로서 소개하고자 한다.

그리하여 이하에서는 미국의 알기 쉬운 법령 만들기 정책이라 불리는 Plain Language 정책의 사례로서 그 배경과 관련 법제를 살펴보고(제2장), 유럽, 특히 독일과 프랑스에서 추진되고 있는 유사한 정책사례 등에 대하여도 살펴보고자 한다(제3-4장). 그리고 이러한 사례가 우리나라의 '알기 쉬운 법령 만들기' 사업이 더욱 발전하기 위하여 어떠한 시사점을 제공하는지, 우리의 정책 방향과 추진 방식에 관한 새로운 방법을 모색한다(제5장).

그리고 이러한 연구를 진행하기 위한 방법으로서 각 해당 언어를 사용하는 국가에서 다년간 법학을 연구한 교수와 박사, 변호사 등으로 구성된 자문단의 조언을 반영하였다. 그 일환으로 2012년 11월 9일 워크숍을 개최하여 미국 연방의 'Plain Writing Act'에 관하여는 한국외국어대학교의 가정준 교수님, 'Federal Plain Language Guidelines'에 관하여는 류성진 박사님, 독일의 입법절차에 관하여는 국회입법조사처의 이재일 교수님, 프랑스의 전문용어정비에 관하여 한라대학교의 손병현 교수님으로부터 각 국가의 정책동향에 대한 최신의 동향과 함께 본 연구를 통하여 '알기 쉬운 법령 만들기'에 대한 지속적인 관심과 홍보를 약속하였다.

우리나라의 알기 쉬운 법령 만들기 사업이 본격적인 발전을 거두기 위한 조건으로서, 이러한 정책을 오랜 기간 동안 입법 또는 정책을 통하여 추진하여 온 외국의 사례를 살펴보는 것은 법적 측면 나아가 언어학적 측면에서도 연구가치가 있으며, 장차 알기 쉬운 법령 만들기 사업을 추진함에 있어 보완되어야 할 사항 또는 개선되어야 할 사항 등을 제시함으로서 시의적절한 정책 자료로서 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

제 2 장 미국의 Plain Language 사례

제 1 절 개 관

Ⅰ. 기 원

미국의 '알기 쉬운 법령 만들기'는 '알기 쉬운 언어로 글쓰기'라는 언어적 또는 문학적 배경으로부터 태동하였으며, 그 기원은 우리가 생각하는 것보다 더 오래 전으로 거슬러 올라간다. 즉, 19세기 말 미국의 학자들은 '쉬운 언어를 사용한 글쓰기'(Plain language)[7]에 대한 연구를 진행하였다.[8] 당시의 연구는 언어를 '구어'와 '문어'로 구분하는 것으로부터 시작되었으며, 양자의 관계에 있어서 문어는 결국 표준적인 구어를 따라간다는 것을 발견하게 되면서 '쉬운 언어를 사용한 글쓰기'란 문어가 구어화 되는 특징에 초점을 맞추는 것이라고 이해한 것이다.

이러한 기존의 문학적 측면의 연구는 1920년대에 이르러 일반적인 대중에게 가독성을 증가시키는 글쓰기 방법에 초점이 맞추어져 진행되었다. 특히 쉬운 언어를 사용한 글쓰기에 관하여 심리학적 측면에서 두 방향으로 연구가 진행되었다.[9] 즉, 하나는 실증적 심리학의 대상인데, 킷슨(Kitson)은 광고에서 사용된 언어 분석을 통하여 '짧은' 단어와 문장을 사용하는 것이 대중에게 보다 효과적인 광고 효과를 불러일으킨다는 점을 발견하였다. 다른 하나는 손다이크(Thorndike)의 연구로서 그는 대중이 읽는 문헌이 '얼마나 자극적인 소재인가' 뿐만 아니라 '얼마나 쉬운 단어와 구조를 가지고 있는가'도 문헌에 대한 선호도를 결정하는 매우 중요한 역할을 수행한다는 점을 지적하였다.

이러한 연구는 특정 분야에서 이루어진 것이 아니라 문헌이 사용되는 전반적인 상황에 대한 광범위한 연구로서 일반적으로 사용되는 영어 문장구조의

7) 이하에서 '알기 쉬운' 언어라는 의미의 영문표현은 'Plain (language)으로 표기하며, 알기 쉬운 언어를 위한 정책을 추진하고 홍보하는 '조직'의 영문표현은 'PLAIN'이라고 표시하기로 한다.

8) 당시 연구는 문학을 중심으로 이루어졌으며, 대표적인 연구로는 A. L. Sherman의 A Manual for the Objective Study of English Prose and Poetry(1893)가 있다.

9) Harry Kitson, *The mind of the buyer; a psychology of selling,* New York, Macmillan, 1921; Edward L. Thorndike, *The teacher's word book*, New York Teachers College, Columbia University, 1921.

순화가 연구의 핵심이었다. 따라서 당시로서는 전문분야에서 사용되는 문장과 용어 등의 순화에 대하여는 아직 본격적인 연구가 진행되지 않았다고 볼 수 있다.[10)]

1950년대에 들어서 일반인의 가독능력과 가독성에 대한 연구가 활발해졌는데, 관련 연구의 활용이 사회의 다양한 분야에서 정책과 관련하여 나타났다. 즉, 보건, 교육 및 경제발전과 관련된 정보와 이에 관한 정부 정책은 특히 사회정의를 실현한다는 측면에서 일반 대중이 많은 관심을 가지고 있는 영역이기 때문에 대중이 쉽게 접근할 수 있도록 만드는 것이 중요하였다. 따라서 많은 교육가, 법률가, 정책 개발자들은 관련 공문서를 작성할 때에 가급적 쉬운 언어를 사용함으로써 보다 많은 사회구성원이 정보에 접근할 수 있도록 해야 한다는 원칙을 수립하여 적용하기 시작하였다.

이 당시 쉬운 언어의 사용에 대하여 전문가들이 내세운 기본적인 목표는 가독능력이 부족한 대중들을 위하여 그들이 정보를 더욱 쉽게 접하고 이해할 수 있도록 하자는 것이었다. 그러나 이러한 노력 또한 여전히 국가 차원에서 수립된 공식적인 원칙은 아니었으며, 각 계층의 전문가들이 사회현상에 대하여 가지는 일종의 자성의 움직임에 불과하였다.

미국에서 본격적으로 쉬운 언어를 사용한 글쓰기 '운동'(movement)을 시작한 것은 스튜어트 체이스(Stuart Chase)가 1953년 자신의 저서인 'The Power of Words'에서 미국의 정치·법률 분야의 담론에서 사용되는 까다로운(gobbledygook) 법률용어를 비판한 것에 기원을 두고 있다고 할 수 있다.[11)]

Ⅱ. 정책의 변천 과정

1. 1970~80년대

북미 산업계의 경우 1970년대 First National City Bank가 최초로 알기 쉬운 언어를 사용하여 작성된 고객 대출 서류를 비치하면서 쉬운 언어를 사용한 글

10) 가정준, "미국 연방의 'Plain Writion Act'와 관련한 연구(Ⅰ)", 「알기 쉬운 법령 및 행정용어 순화 정책에 관한 외국사례연구」, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 11. 9, 41면.

11) Stuart Chase, *Power of Words*, Harcourt, Brace and Company, 1954.

쓰기 운동이 본격화되었다. 당시 이 은행은 어려운 영어로 작성된 대출서류를 고객들이 이해하지 못하여 발생하는 수많은 소송에 어려움을 겪고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 은행은 1973년 자발적으로 쉬운 언어를 사용한 문서작성을 시행하였다. 그리고 같은 해에 지속적인 소비자 권리운동의 성과로서 일반 계약, 보험정책, 각 주정부규제 등의 분야에 쉬운 언어를 사용할 것을 내용으로 하는 법안이 통과되었다. 이에 따라 미국의 로스쿨들은 가능한 한 어려운 법률용어의 사용을 피하고 이해하기 쉬운 용어로써 법률문서를 작성하도록 장려하고자 학생들이 법률문서 작성 수업을 수강하도록 조치하였다.

이러한 민간에서의 움직임은 1972년부터 실제적으로 정책에 적용되기 시작하였다. 우선, 리차드 닉슨(Richard Nixon) 대통령은 행정기관이 발행하는 관보는 '보통 사람의 용어'(layman's terms)로 작성되어야 한다고 하였다.

그 후 1978년 지미 카터(Jimmy Carter) 대통령은 대통령 명령 제12044호[12)] 및 제12174호[13)]를 발하여 Plain language에 대한 입장을 확고히 하였다. 특히 대통령 명령 제12044호 제2조(d)(5)에 의하면, '연방 공무원은 관련 규정이 평이한 언어로 쓰여 있는지 그리고 수범자들이 이를 쉽게 이해할 수 있는지를 검토하여야 한다'고 규정함으로써 행정입법에 있어서 Plain language를 사용하도록 요구하고 있다. 이들 대통령 명령은 대부분 정부의 규제비용 절감의 측면에서 효율을 추구하는 자들이 이해하기 쉽도록 하기 위한 것이었다는 점에 특징이 있다.[14)]

이러한 카터 대통령의 입장과 이를 실현하는 방법으로서 정부 문서의 개선을 위한 노력은 1978년 대통령 명령 12044호가 발령된 후 1979년 보건교육복지부 산하의 국립교육연구소(National Institute of Education)가 공문서에 있어서 분명한 글쓰기와 명확한 양식을 개발하기 위하여 3년간의 문서작성법 프로젝트(Document Design Project)를 마련한 사실에서 찾을 수 있다. 이 프로젝트의 목표는 ①

12) Improving Government Regulations, March 23, 1978.

13) Federal Paperwork Reduction, November 30, 1979. 이 명령은 규제대상의 이해가능성을 높이기 위한 작업이 아니라 당시 정부에서 과도하게 많이 사용되는 종이의 수요를 줄이고자 내려진 것이다. 물론 이 명령이 제1-101조 등에서 정부문서를 작성하는 경우에는 가능한 한 짧고 간결하게 쓰도록 요구하고 있어 일정부분 Plain language에 관한 내용을 포함하고 있다고 할 수 있지만, 여기에서 논의하고자 하는 취지와는 다소 거리가 있다고 생각하여 생략하기로 한다.

14) 윤장근, 앞의 논문, 62면.

국민들이 전형적인 공문서와 관련하여 가지는 문제와 그 원인에 대한 이해, ② 연방 행정기관과 협력하여 이용자들에게 도움이 되는 표준 문서의 마련, 그리고 ③ 장래 업무상의 문서를 개발할 인력의 양성을 위한 대학 및 대학원 과정의 개발이었다. 이 프로젝트에는 미국 행동·사회과학연구소(American Institutes for Research, AIR)와 카네기 멜론(Carnegie-Mellon) 대학이 컨소시엄으로 참여하였는데, 이 프로젝트에 따라 AIR은 1998년에 미연방 문서작성 센터(United States Document Design Center)를 설립하였다.[15]

그 후 1981년 로널드 레이건(Ronald Reagan) 대통령이 전임인 카터 대통령의 명령을 유보함에 따라 1980년대의 Plain language 정책은 일정 부분 제약에 직면하게 되었다.[16] 그리하여 어떠한 기관이 규칙 등을 제정하거나 문서를 작성할 경우, 그것을 평이하게 또는 명확하게 작성할지 여부는 전적으로 기관 자체의 판단에 맡겨진 것이다. 그러나 이러한 상황에도 불구하고 많은 법학자들은 Plain language에 대하여 지속적인 관심을 가졌다. 당시 대부분의 정부 기관에는 변호사가 근무를 하고 있었으므로, 이들에게 Plain language의 장점에 대한 확신을 충분히 갖게 하는 것이 중요했는데, 조셉 킴블(Joseph Kimble) 교수 등은 지속적인 연구 편찬 사업을 통하여 Plain language에 대한 관심을 계속 이어갔다.[17] 그리고 이러한 노력의 결과로서 마침내 1991년에 8개 주(州)가 Plain language에 관련한 법안을 통과시키기에 이르렀다.

2. 1990년대

1993년 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 대통령 명령 제12866호를 공포하면서 규제의 계획과 검토에 있어서 그 이념적 기초 중의 하나로서 "각 행정기관은 잠재적인 불확실성의 감소와 불확실성으로부터 야기되는 분쟁을 최소화하기 위한 목적을 가지고 규칙을 단순하고 이해하기 쉽게 만들어야 한다"고 규정하였다.[18]

15) 윤장근, 앞의 논문, 64면.
16) Executive Order 12291, *Federal Regulation*, February 17, 1981.
17) Joanne Locke, *A History of Plain Language in the United States Government*, 2004. http://www.Plainlanguage.gov/whatisPL/history/locke.cfm
18) Executive Order 12866, *Regulatory Planning and Review*, September 30, 1993.

그리하여 클린턴 대통령은 1998년 국가의 주요 정책으로서 Plain language를 본격적으로 채택하였는데, 6월 1일 대통령 메모랜덤(Presidential Memorandum)을 발령하여 연방정부의 문서는 반드시 Plain language로 작성하도록 지시하였다.[19] 이에 따라 1998년 10월 1일부터는 규칙을 제외한 모든 신규 문서는 Plain language로 쓰도록 하고, 2002년 1월 1일까지는 1998년 10월 1일 이전에 작성된 문서까지도 Plain language로 바꾸도록 지시하였다. 다만, 연방규칙에 대하여는 약간 시한을 늦추어 1999년 1월 1일부터 연방 정부의 관보(Federal Register)에 수록되는 모든 최종 규칙과 규칙 예고안을 Plain language로 작성하도록 하고, 나머지 기존 규칙에 대하여는 기회와 여력이 있을 때 Plain language로 고쳐 쓰도록 지시했다.[20]

당시 Plain language 사용에 대한 감독 및 계획의 진흥을 담당하던 부통령 앨 고어(Al Gore)는 Plain language를 장려하는 것이 정부에 대한 신뢰를 증진시키는 일이라고 믿었으며, 나아가 "Plain Language는 시민의 권리이다" 라고까지 주장하였다. 그는 '알기 쉬운 언어활동 네트워크'(Plain Language Action Network), 소위 PLAN(PLAIN의 전신)을 조직하여 해당 공무원에게 Plain language 사용에 대한 교육 훈련을 제공하도록 하였다.[21]

3. 2000년대

행정부 차원 외에도 쉬운 용어를 사용한 글쓰기의 움직임은 법원이나 법률지원기관 등에도 나타나고 있다. 구체적으로 캘리포니아는 미국 최초로 쉬운 용어를 사용한 법원서식 및 설명서를 도입하였다. 또한 2006년 쉬운 용어를 사용한 법원서식에 관한 비교 연구에 따르면, 기존의 서식을 사용하는 것보다 쉬운 용어로 만든 법원서식을 사용하는 것이 더욱 사용하기에 용이하며 경제적이라는 결론이 도출되었다.[22]

그리고 마침내 2010년 버락 오바마(Barack Obama) 대통령은 정부의 꾸준한

19) MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES, June 1, 1998.
20) 윤장근, 앞의 논문, 63면.
21) Plain Language를 위한 미국의 정책 변화에 관하여 자세한 것은 가정준, 앞의 글, 45-48면 참조.
22) http://www.courts.ca.gov/partners/313.htm(2012.10.26. 방문)

노력에 대한 결실인 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'(Plain Writing Act of 2010)에 서명함으로써 Plain language는 더 이상 대통령 명령이 아닌 '연방법'으로서 인정받게 되었다. 더 나아가 2011년 1월 18일 발표한 대통령 명령에 '미국의 규정은 반드시 접근가능성, 지속성, 평이한 용어 사용 그리고 이해의 용이성이 보장되어야 한다'고 함에 따라 Plain language의 대상을 '문서'로부터 규정, 즉 '법령'까지도 적용하도록 재확인 및 강화하였다.[23] 두 법안 모두를 제안한 브루스 브랠리(Bruce Braley) 민주당 대표에 따르면, 쉬운 용어를 사용하여 서류를 작성하는 일은 정부의 책임을 증가시킬 것이며, 이는 미국 사회 전반의 시간과 비용을 절약할 것이라고 하였다.[24]

2010년 법이 제정된 후 이 법의 구체적인 이행을 위해서 그동안 여기저기 흩어져 있던 지침을 모아 최종적인 지침인 '알기 쉬운 문서작성에 관한 연방 가이드라인'(Federal Plain Language Guidelines 2011)이 제출되었는데, 이로써 알기 쉬운 언어 정책(Plain Language Movement)은 연방 차원에서 안정적으로 제도화되는 단계에 접어들었다고 판단되었다.

제 2 절 추진 조직

Ⅰ. 정부개혁을 위한 국가협력위원회(NPRG)

1993년 클린턴 대통령은 전체 연방정부의 저비용・고효율의 행정체계 및 기존의 경직된 국가 관료제 문화를 변화시키기 위하여 '새로운 정부'에 대한 구상안을 발표하였다. 그리고 당시 앨 고어 부통령와 함께 6개월을 기한으로 새로운 정책을 수립하였는데, 이 정책에 따라 1993년 9월 국가 성과 검토위원회(The National Performance Review, NPR)가 조직되었다. 이 조직은 그 후 1998년에 정부개혁을 위한 국가협력위원회(National Partnership for Reinventing Government, NPRG)로 명칭을 변경하였다. 당시 NPR은 연방 전체의 행정관료 업무수행능력 향상을 위한 384가지의 권고안을 가지고 다양한 부처와 수많은 회의를 통하여

23) Executive Order 13563, Improving Regulation and Regulatory Review, January 18, 2011.
24) http://abcnews.go.com/WN/obama-signs-law-understand/story?id=11902841(2012.10.26. 방문)

약 2,000 페이지에 이르는 방대한 보고서를 작성하기도 하였다.[25]

클린턴 행정부의 첫 임기 동안은 주로 연방정부 업무 효율성을 높이고 비용 절감을 위한 노력이 대부분이었다. 실제로 1996년 9월 앨 고어가 발표한 자료에 의하면,[26] 미연방 정부는 약 24,000명의 인원을 감축하였으며, 14개 부처 중 13개 부처가 규모를 축소하였다고 전하였다. 또한 실질적으로 기능하지 못하는 1,000여 개의 사무실을 폐쇄하였다.[27] 두 번째 임기에 이르러 클린턴 대통령은 보다 근본적인 정부문화 개선에 주력하였는데, 이를 위하여 규제나 권고 보다는 정부의 지원을 통한 변화에 주력하였다.

1998년 NPR이 조직된 지 5년째 되는 해에 앨 고어는 Plain language 정책의 일환으로 정부기관 공무원에게 Plain language 교육 훈련을 제공할 목적으로 '알기 쉬운 언어활동 네트워크'(Plain Language Action Network, PLAN)를 조직하도록 하였다.

2001년 NPR은 해체되었으나, PLAN은 Plain language에 노력을 지속적으로 기울여 왔으며 이후 'PLAIN'으로 명칭을 바꾸어 현재는 연방정부에서 알기 쉬운 문서작성(Plain writing)에 관한 업무를 수행하고 있다.

Ⅱ. 연방관보사무소(OFR)

연방관보시스템(Federal Register system)이란 미국 정부의 공식적인 법률정보 제공 서비스를 말하는데, 연방관보행정위원회(The Administrative Committee of the Federal Register, ACFR)의 사무처로서의 지위를 가지고 있는 연방관보사무소(The Office of the Federal Register, OFR)는 국립문서기록보관청(The National Archives and Records Administration, NARA)의 구성 조직에 해당한다.[28]

OFR은 이러한 국가 문서 및 기록을 담당하는 NARA의 산하 조직으로서 연

25) NPR의 최종보고서에 따르면, 저비용・고효율 정책을 추진하는 경우 약 $10,800,000,000 정도의 예산 절감 효과가 예상되었는데, 구체적으로는 관료 규모 축소의 경우 $40,400,000,000, 정부 프로그램 변경의 경우 $36,400,000,000, 계약절차 간소화의 경우 $22,500,000,000의 절감효과가 예상되었다고 한다.
26) Al Gore, *National Performance Review*, September 1996.
27) George Nesterczuk, *Reviewing the National Performance Review*, 3 Regulation 31, 31, 1996.
28) 참고로 NARA는 국립인쇄국(U.S. Government Printing Office, GPO)과 공동으로 미국 시민들에게 법에 관한 자료를 제공하고 발간한다. http://www.ofr.gov/AboutUs.aspx

방관보시스템에 대한 전반적인 행정업무, 즉 연방 문서들을 파일로 만들어 웹(Web)에 게재하거나 출판물 형식으로 발간하는 역할을 담당한다. 이렇게 미국의 법 관련 자료들을 제공하고 발간함에 있어서 Plain language를 실천하는 조직이다. 다만, 별도의 규제 권한을 가지지는 않는다.[29]

알기 쉬운 문서작성(Plain writing)과 관련하여 OFR는 몇 가지의 자료를 출간한다. 대표적인 발간물로는 '법률문서 작성서식'(Drafting Legal Document), '알기 쉬운 규정 만들기'(Making Regulations Readable), '단계별 알기 쉬운 법으로 다시쓰기'(Rewriting a Short Rule : Step by Step) 등이 있다.

한편, 알기 쉬운 언어활동 네트워크(PLAIN)의 공동위원장(Co-Chairs) 중에서 1인은 OFR의 장(director)으로 구성되도록 되어 있는데, 이러한 점에서 OFR과 PLAIN과의 Plain language에 관한 업무 협조관계를 엿볼 수 있다.

Ⅲ. 알기 쉬운 언어활동 및 정보네트워크(PLAIN)

1. 목 적

알기 쉬운 언어활동 및 정보네트워크, 즉 PLAIN은 정부와 시민 간의 명확한 커뮤니케이션을 위해 연방 공무원들로 구성된 커뮤니티를 말한다. 즉, 연방의 각계각층의 공무원과 전문가들로 구성되어 있으며, 미국 국민들에게 보다 나은 행정서비스를 제공함과 동시에 연방정부기관의 시간과 비용의 절감함으로써 사회적 편익을 향상시키고자 하는 목적을 가진 조직이다.[30]

2. 조 직

PLAIN은 2010년에 제정된 알기 쉬운 문서작성에 관한 법을 이행하기 위한 지침서(Plain language guidance)를 제공하기 위해서 만들어진 관계 부처 간의 실무그룹(interagency working group designated to assist in issuing plain writing guidance)이라고 할 수 있다.

PLAIN의 모태가 되는 조직은 앞에서 언급한 앨 고어 부통령이 NPR의 한

29) www.FederalRegister.gov 참조.
30) http://www.plainlanguage.gov/site/about.cfm

부분으로 설립한 PLAN이다. 이 단체는 1990년대 중반부터 2001년 NPR이 해제한 후까지 정기적으로 비공식 회의를 가지면서 계속 유지해 왔으며, 2010년 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'의 제정 이후, PLAIN이라는 공식적인 실무 그룹으로 편성된 것이다.[31]

3. 역할 및 업무

우선, PLAIN의 전신인 PLAN의 업적으로 삼을 수 있는 대표적인 활동으로는 ① 정부 각 기관의 대표자로 구성된 '알기 쉬운 영어 네트워크'(Plain English Network, PEN)를 조직하였다는 점, ② 알기 쉬운 문서작성 지침서로서 '친사용자 문서작성법'(Writing User-friendly Document)을 발간하였다는 점, ③ 1998년 6월 정부문서에 Plain language를 사용하도록 각 행정기관 장에게 지시하는 대통령 메모랜덤을 발령하도록 지원하였다는 점 등을 들 수 있다.[32]

한편, 현 PLAIN의 경우, 2010년 알기 쉬운 문서작성에 관한 법에 의하면, 각 집행기관에서는 이 법을 따르는 것을 책임지는 대표자를 지정하도록 되어 있는데, 각 집행기관은 알기 쉬운 문서작성(plain writing)을 위해 노력해 줄 수 있는 대표자를 선출하는 과정을 PLAIN과 상담해야 한다.[33] 또한, PLAIN은 Plain Writing Act of 2010에 따라서 각 집행기관이 문서를 작성할 때에 따라야 하는 가이드라인(Federal Plain Language Guidelines)을 제공하도록 되어 있다. PLAIN은 이 가이드라인을 90년대 중반에 처음으로 제공한 이래로 정기적으로 업데이트된 가이드를 제공한다.[34]

이러한 역할들을 포함하여 PLAIN의 주요 업무를 소개하면 다음과 같다.[35]

① 모든 연방정부기관에게 Plain writing 정책에 적합한 편집 서비스 제공
② 관련 세미나 개최 시 제반 업무 지원
③ 정부규칙을 포함한 기관의 모든 문서에 대한 지침 제공

31) 가정준, 앞의 글, 50면.
32) 윤장근, 앞의 논문, 65면.
33) http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2011/m11-15.pdf
34) http://www.plainlanguage.gov/howto/guidelines/FederalPLGuidelines/index.cfm?CFID=11664979&CFTOKEN=9994e4f09babb721-65031042-1372-4132-ED1D1FE24AFB1D19&jsessionid=883071f82dd6d3715c2d56513f3f3b6b4e20
35) http://www.Plainlanguage.gov/site/about.cfm

④ 명확한 용어의 사용 방법과 사례 등에 대한 무상교육 제공

4. 업무추진방식

PLAIN은 1990년 중반부터 비공식적으로 모임을 가져왔으며, 현재는 매달 알기 쉬운 언어와 관련된 이슈(plain language issues)에 대해서 논의하기 위해 모임을 갖는다. 이 모임은 특정회원 뿐만이 아니라 모든 연방 공무원에 대하여 개방되어 있다.[36]

그리고 다른 기관들과의 관계에 있어서 2010년 법의 section 4(c)(2)(B)에 의하면, 각 집행기관(agency)의 장은 PLAIN이 제공하는 가이드를 따라야 한다고 규정하고 있다.[37]

Ⅳ. 예산관리국(OMB)

Plain Writing Act of 2010의 section 4(c)를 살펴보면, Plain Writing Act of 2010에서 예산관리국(Office of Management and Budget, OMB)에게 이 법에서 요구하는 것들을 시행하기 위한 권한과 책임을 부여하고 있다. 이에 따라 이 법이 제정되고 6개월 안에 이에 따른 가이드를 제공해야 한다고 하고 있다. 이를 위해서 OMB의 장(Director)은 선도기관을 선정할 수도 있고, PLAIN과 같은 실무그룹(working group)도 이용할 수 있다고 하고 있다. 때문에 이 법에서 특히 OMB에게 이러한 권한과 책임을 부여한 이유와 관련하여, 미국에서의 OMB의 역할에 관하여 언급할 필요가 있다.

OMB는 미국 헌법에 의해 예산편성권을 갖는 의회를 행정부처가 견제하기 위해 존재하는 조직으로서 단순히 예산관리국의 명칭에 충실한 역할에 그치는 것이 아니라, 미국 대통령실 직속 기관으로 사실상 재정운영과 정부관리를 총괄하는 조직이라고 할 수 있다.[38] 즉, OMB는 세입, 세출, 경제전망 등 3가지 기능을 통해 '대통령 예산안'(Presidential budget)을 마련하고 때로는 대통령 거부권을 행사하면서 의회 예산편성권을 견제한다. 그리하여 이 기관은 연방정

36) http://www.plainlanguage.gov/site/about.cfm
37) http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf
38) http://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/

부를 비롯한 각 집행기관과 부서들이 대통령의 정책을 잘 이행하고 있는지 직접 대통령에 보고하고, 원활한 이행을 돕는 역할을 한다.

OMB가 Plain Language 사업을 관할하는 이유에 관하여는 별도의 이유가 설명되어 있지 않다. 때문에 과거 클린턴 정부시절 사실상 Plain Language 사업의 목적이 규제의 효율성 확보차원 보다는 종이 절약 등을 통한 예산절감에 있었다는 점에서 예산관리국과의 관계를 고려해 볼 수도 있고, 위에서 언급한 바와 같이 예산관리국으로서 각 연방법에 대한 지침(Guideline)을 작성・전파하는 역할을 수행하므로 알기 쉬운 문서작성에 관한 법률(Plain Writing Act of 2010) 역시 OMB에 권한을 부여하여 전반적인 역할을 수행하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이러한 현실적인 이유의 이면에 대통령이 의지를 가지고 추진하는 정책에 대해 대통령의 직속기관이 이에 관한 전반적인 역할을 한다는 것은 오히려 자연스러운 것이며, 그러한 맥락을 통하여 미국에서의 '알기 쉬운 법령 만들기' 정책의 비중을 엿볼 수 있을 것이다.

제 3 절 Plain LANGUAGE 법제

Ⅰ. 알기 쉬운 문서작성에 관한 2010년 법

1. 개 요

명확하고 간결한 글쓰기는 많은 점에서 장점을 가진다. 우선 모호하고 필요 이상으로 복잡한 구성을 피함으로써 일반 대중으로 하여금 그들이 누려야 하는 혜택이나 서비스에 대한 이해도가 높아질 수 있다. 또한 일반 대중들이 보다 쉽게 그들의 의무에 대하여 이해할 수 있으므로, 의무위반에 대한 국가제재 노력 또는 비용을 상당부분 경감시킬 수 있다.[39]

이러한 시대・사회적 요구에 따라 오바마 대통령은 2009년 2월 21일 '투명하고 열린 정부를 위한 메모랜덤'(Memorandum on Transparency and Open Government)을 통하여 투명성, 대중의 참여 및 협력 시스템 구축의 중요성을 강조하

39) 대중(public)이란 정부정책에 직접적인 영향을 받은 이해관계인뿐만 아니라, 일반적으로 정부관련 문서를 읽거나 받을 것으로 예상되는 잠재적 독자층을 말한다(Office of Management and Budget, *Final Guidance on Implementing the Plain Writing Act of 2010*, M-11-15, 2011. 4. 13, p. 5).

였다. 그리고 이를 달성하기 위해서는 반드시 알기 쉬운 문서작성(Plain writing)이 필요하다고 역설하였고, 이후 2010년 10월 13일 오바마 대통령이 법률안에 서명을 함으로써 비로소 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'(Plain Writing Act of 2010)이 제정되었다. 이 법에 따르면, Plain writing이란 명확·간결하고 잘 조직된 글쓰기 및 문서 작성 시 주제나 분야, 대상이 되는 독자들에게 적합하도록 가장 합리적인 방법을 취하여야 하는 글쓰기를 말한다. 즉, Plain writing 일반 대중이 이해하기 어려운 전문용어나 모호한 표현은 최대한 피할 것을 원칙으로 한다. 그리고 이러한 Plain writing의 구체적인 방법에 관하여는 Federal Plain Language Guidances 등의 지침을 통하여 구체화하고 있다.[40]

2. 주요내용

'알기 쉬운 문서작성에 관한 법'은 총 7개의 조문으로 구성되어 있으며, 주로 연방기관의 알기 쉬운 문서작성에 관한 법(Plain Writing Act)의 준수 및 이행에 관한 규정이 중심을 이룬다. 이 법의 핵심내용은 제4조 이하에 분포되어 있으며, 연방기관의 책무에 대하여 규정한다.[41]

(1) 대상문서(covered document)

행정기관은 '대상문서'를 새로 작성하거나 개정할 경우에 Plain writing을 사용하여야 한다(제4조(b)).

'알기 쉬운 문서작성에 관한 법' 제3조(2)(A)에 따르면, 이 법이 적용되는 대상문서는 다음과 같다.

① 연방정부의 수익, 서비스 또는 세금징수에 필요한 서류
② 연방정부의 수익 또는 서비스에 관한 정보를 제공하는 서류
③ 연방정부의 관리 및 집행에 필요한 사항에 대하여 이를 대중이 준수하는 방법을 설명하는 서류

문서의 유형은 단순한 서류에만 한정하지 않으며, 전자문서, 출판물, 설명서

40) 가정준, 앞의 글, 51-52면.
41) 이하 'Plain Writing Act of 2010'의 주요내용에 관하여 자세한 것은 가정준, 앞의 글, 53-57면 참조.

등 종류에 제한을 두지 않는다. 단, 문구변경에 대하여 권한이 제한적인 법령과 이미 오랫동안 효과가 지속되어 현재까지 일반 대중에게 널리 인식되어진 정책 등에 관한 문서의 경우에는 본 법이 적용되지 않는다.[42] 이미 굳어진 표현이나 정책과 관련된 문서의 경우 굳이 알기 쉽게 다시 쓰는 것이 유효하지 않으며, 오히려 또 다른 용어 내지 표현에 있어서의 혼란을 야기할 수 있다는 우려 때문이라고 평가할 수 있다.

한편, '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'은 그 적용대상에 관하여 중요한 점은, 이 법은 대상문서를 정부문서에 관하여서만 제한적으로 정하면서 '법령' (regulation) 등에는 이를 적용할 수 없다는 규정을 두었다(제3조(2)(C)). 이 법 제정 시기인 2010년 당시까지만 해도 아직은 알기 쉬운 '문서작성'에 관한 법에 머물렀을 뿐이고, 알기 쉬운 '법령'에 관한 법까지 의도하지는 못한 것으로 보인다. 이는 처음에 알기 쉬운 문서작성에 관한 법(Plain Writing Act of 2010)이 제안될 때에 그 적용대상에 규정(regulation)이 포함되어 있었으나, 입법과정에서 반대의견들, 즉 입법과정이 느려진다거나 가이드라인을 잘 따르고 있는지 검사하는 것이 불가능하다는 이유, 나아가 규정(regulation)을 알기 쉬운 언어(plain language)로 만드는 것은 어렵다 등의 이유를 근거로 하는 비판적인 의견들로 인해서 이 부분이 제외되었던 것이다.[43] 그러나 그 적용대상를 확대, 강화하고자 하는 정부의 노력이 계속 이어져 결국 2012년 알기 쉬운 규정에 관한 법안을 제안하기에 이르렀다.

(2) 담당자 및 감독관의 배치

'알기 쉬운 문서작성에 관한 법'에 따르면, 본 법이 제정된 9개월 후까지 각 행정기관의 장은 본 법을 준수하고 적절하게 수행하는지 여부를 감시하기 위하여 1인 이상의 고위급 공무원(senior officials)을 두어야 한다(제4조(a)(1)).

42) (보다 자세한 사항은 Executive Order 12866, *Regulatory Planning and Review*, Section 1(b)(12) "Each agency shall draft its regulations to be simple and easy to understand, with the goal of minimizing the potential for uncertainty and litigation arising from such uncertainty"와 Executive Order 13563, *Improving Regulation and Regulatory Review*, states that regulations must be "accessible, consistent, written in Plain language, and easy to understand. 참조).
43) http://centerforplainlanguage.org/blog/the-plain-regulations-act-hr-3786-making-federal-regulations-accessible/

여기서 고위직 감독관의 감시범위는 프로그램, 개인적 성과, 기술상 문제, 규범, 정책 전반을 포괄하며, 정기적으로 예산관리국(Office of Management and Budget, OMB)과 백악관 담당부처에 Plain writing에 진행사항 등을 보고할 의무를 부담한다.

(3) 교육훈련

감독관은 행정기관의 Plain writing 활용실태에 대한 감시뿐만 아니라, 일반 공무원에게 Plain writing에 대한 교육을 실시할 의무를 부담한다(제4조(a)(1) (C)).

이러한 교육의 대상은 기존에 행정문서를 작성·편집하는 자 및 신규 공무원이며, 각 행정기관은 감독관의 지시에 따라 교육훈련 프로그램을 작성 및 교육대상의 교육수준 정도를 평가할 수 있는 계획을 수립하여야 한다. 각 행정기관은 교육훈련 프로그램 작성 시 PLAIN이 웹사이트[44]에 게재한 기본 교육훈련 자료를 참조할 수 있다. 행정기관이 스스로 수립한 계획이 Plain writing의 기본원칙에 부합하는지 여부에 대하여 의문이 있는 경우에는 감독관에게 문의하는 등의 적절한 조치를 취함으로써 시정 여부를 결정하여야 한다.

(4) 웹사이트(Website)의 활용

각 행정기관 웹사이트에 Plain writing 관련 세션을 둘 것을 의무화하고 있다(제4조(a)(2)). 이 외에도 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'의 실행을 위하여 행정기관이 수립한 계획을 각 행정기관 웹사이트에 게시하도록 의무를 부과하고 있다. 또한 행정기관은 자신의 웹사이트에 지속적으로 Plain writing에 관현 현재 진행노력 및 자가 준수여부 등을 게시하여야 하며, 일반 대중의 불만과 제안을 수렴할 수 있도록 조치하여야 한다.

(5) PLAIN과의 협조

우선, 행정기관은 PLAIN의 기관장[45]과의 접촉을 통하여 당해 행정기관이 Plain writing 업무를 수행하는데 있어 도움을 줄 수 있는 담당자를 보유할 것인지의 여부 등을 결정하여야 한다.

44) www.Plainlanguage.gov. 참조
45) 현재 PLAIN의 대표는 Amy Bunk와 Kathryn Catania로 공동기관장 체제를 취하고 있다.

기본적으로 행정기관은 연방 Plain writing 지침을 준수하여 문서를 작성하여야 하며, 각 행정기관에 특성에 맞춰 지침의 내용을 변경할 필요성이 있는 경우에는 당해 지침의 기본적인 내용과 상충되지 않는 선에서 지침내용을 변경할 수 있다(제4조(c)).

이외에도 행정기관은 Plain writing의 올바른 구현 및 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'에 규정된 사항들을 효과적으로 이행하기 위하여 Plain writing 수행성과를 평가할 수 있으며, 업적에 따른 인센티브 제도를 도입할 수 있다.

(6) 연차보고서의 작성

각 행정기관은 의무적으로 당해 기관이 계속하여 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'의 규정 사항들을 준수하고 있음에 대한 보고서를 웹사이트에 게재하여야 한다(제5조(b)). 보고서 발간 전 행정기관은 일반 대중 및 이해관계자에게 전년도에 그들이 당해 법률에 따라 적절한 조치를 취하였는지 여부에 대하여 피드백 해줄 것을 권고할 수 있다. 그리고 이러한 피드백을 통하여 수렴된 의견은 연차보고서에 반영되어야 한다.

(7) 사법적 검토의 배제

'알기 쉬운 문서작성에 관한 법'의 준수여부는 사법심사의 대상이 되지 않는다(제6조). 본 법의 취지로 비추어 볼 때, Plain writing이란 국민의 편익증진과 행정비용 절감 등의 사회적 효과를 목적으로 하는 것으로서, 별도의 권리·의무 관계를 규율하지 않으므로 사법심사의 대상에서 배제되는 것으로 보인다. 법의 성격상 당연한 결과이다.

Ⅱ. 2010년 법을 이행하기 위한 최종 지침

알기 쉬운 문서작성(Plain Language Writing)에 있어서 각 주(州) 마다 또는 연방정부의 각 기관별로 지침이 따로 존재하기는 했지만,[46] 연방정부 차원에서 지침이 처음 마련된 것은 정부개혁을 위한 국가협력위원회(NPRG)에 의해

46) 대표적인 예로 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission, SEC)의 지침과 알기 쉬운 문서작성 가이드(Plain English Handbook 1998)를 들 수 있다.

서였다.[47] 여기에 더하여 위에서 언급한 바와 같이 연방관보사무소(OFR)에서 만든 법률문서작성 서식(Drafting Legal Document), 알기 쉬운 규정 만들기(Making Regulations Readable) 등이 있고, PLAIN에서 제시한 친사용자 문서작성법(Writing User-Friendly Documents)이라는 매뉴얼도 만들어졌다.[48]

이후 2010년 10월, 알기 쉬운 문서작성에 관한 법이 제정되고, 2011년 4월 13일에는 예산관리국(OMB)이 그 실무적 지침으로서 알기 쉬운 문서작성법 2010을 이행하기 위한 최종 지침(Final Guidance on Implementing the Plain Writing Act of 2010)을 제시하게 된다.[49]

이 지침은 위 법률의 목적에 대하여 간결, 명확하고 잘 정리된 정부문서를 통해 정부의 정책을 대중들에게 더 잘 이해시키고, 그들이 보다 수월하게 필요한 정보를 획득할 수 있게 만들어, 결과적으로 비용을 절감하고 효율성을 높이는 데 그 목적이 있다.[50]

이 지침은 알기 쉬운 문서작성(Plain writing)이 가지는 보다 세부적인 장점으로는 다음과 같은 사항을 제시하고 있다.[51]

① 정부와 대중간의 소통의 이해도 증가
② 비용절감 및 효율성 증대
③ 국가 업무에 대한 의문이 발생하는 경우, 의문해소를 위한 일반 대중의 노력 감소
④ 행정업무에 대한 이해도 증가에 따른 규제준수 및 협력 증진
⑤ 행정집행에 따른 자원 소비절감
⑥ 과실감소 및 일반 국민과 정부가 과실을 시정하기 위하여 투여하는 시간과 노력의 절감 등

따라서 알기 쉬운 문서작성(Plain writing)은 단순히 형식적인 요구사항이 아

47) 이 위원회는 1993년부터 2001년까지 Clinton 정부 하에서 연방정부의 개혁을 위한 특별위원회의 지위를 가졌다. 클린턴-고어 정부에서의 정부기관간의 태스크포스팀으로서 효과적이고, 효율적인 행정서비스 제공을 그 목적으로 한다.
48) 이들 세 발간물의 주요 내용에 관하여는 윤장근, 앞의 논문, 64-78면 참조.
49) Office of Management and Budget, *Final Guidance on Implementing the Plain Writing Act of 2010*, M-11-15(2011년 4월 13일) 참조.
50) OMB, 앞의 글, p. 1.
51) *Ibid.* p. 1.

니라, 성공적인 입법·행정목표 달성을 위하여 미국사회에 부여된 필수불가결한 책무로까지 평가되는 것이었다.

참고로, 아래의 표는 각 부처의 알기 쉬운 언어사용 정책에 대한 성적표라고 할 수 있다. 이를 살펴보면, 미국 농림부가 가장 높은 점수를 받았지만 대부분의 기관들은 아직 이렇다 할 성과를 내고 있지는 않은 것 같다. 그러나 이런 지속적인 평가시스템은 전체적으로 긍정적인 변화를 이끌어낼 것으로 예상된다. 더불어, PLAIN은 각 정부기관의 웹페이지가 법률의 취지와 요건에 맞게 잘 운용되고 있는지에 대해서도 평가하며, 비교적 잘 정리된 웹페이지를 운용하는 것으로 평가되는 기관을 소개하기도 한다.[52]

<표 1 - 미국 각 정부의 알기 쉬운 언어 사용 정책 성적표>

정부기관	기본요건(100)	추가 지원조치(200)
Agriculture(USDA)	A (93)	B (148)
Defense (DOD)	B (80)	D (46)
Homeland Security (DHS)	D (36)	D (45)
Justice (DOJ)	C (65)	D (61)
Labor (DOL)	B (80)	F (29)
Transportation (DOT)	C (64)	F (30)
Environmental Protection (EPA)	C (65)	F (20)
Health &Human Services (HHS)	C (72)	B (130)
National Archives (NARA)	B (80)	C (91)
Small Business (SBA)	C (70)	C (88)
Social Security (SSA)	C (65)	C (118)
Veterans (VA)	F (10)	F (0)

자료 : http://centerforPlainlanguage.org/resources/Plain-writing-laws/Plain-language- report-card

52) Environmental Protection Agency, Federal Aviation Administration, Fish and Wildlife Service, Health Resources and Services Administration, National Institutes of Health, Office of the Federal Register, Securities and Exchange Commission이며, The Department of the Army, the National Institutes of Health의 경우에는 훈련 프로그램을 잘 운용하고 있다고 평가된다. 보다 자세한 것은 http://www.Plainlanguage.gov/plLaw/fedGovt/index.cfm에서 확인이 가능하다(2012. 10. 30. 최종방문).

이 최종지침(Final Guidance)은 PLAIN을 공식적인 정부기관간의 실무그룹으로 선언하고, PLAIN에서 제시하는 Federal Guidelines 2011을 그 수행업무의 구체적 가이드라인으로 삼도록 하고 있다.[53]

Ⅲ. 연방 최종 가이드라인 2011

위와 같이 알기 쉬운 문서작성에 관한 법(Plain Writing Act of 2010)과 위 최종 지침(Final Guidance)은 2010년 법의 실질적 이행에 필요한 구체적 가이드라인을 작성하도록 요구했고, 이에 부합하여 Plain은 2011년 3월에 기존에 존재했던 여러 지침을 정리하여 Federal Guidelines 2011을 만들게 된다.

위에서 언급한 바와 같이 연방관보사무소(OFR)에서 만든 법률문서작성 서식(Drafting Legal Document), 알기 쉬운 규정 만들기(Making Regulations Readable) 등이 있고, PLAIN에서 제시한 친사용자 문서작성법(Writing User-Friendly Documents) 등의 지침서들은 동일한 목적과 의도를 가지고 있어 그 내용들이 대체적으로 동일하거나 중복되는 것이 많다고 할 수 있다. 이러한 경향을 고려하여 추측해보면, Federal Plain Language Guidelines 2011은 이러한 지침서들을 통합, 정리한 것으로서 가치를 가진다고 볼 수도 있을 것이다.

이 가이드라인은 한 두 차례 간단한 수정이 있었지만, 내용에는 큰 변화가 없이 일부 오타를 수정하고 좀 더 적절한 단어를 선택하거나 독자가 이해할 수 있도록 제목을 손질한 정도이다. 그 주요 내용으로서 바람직한 용법과 피해야 할 용법이 소개되어 있는데 주요 사항만 간단히 정리하면 다음과 같다.[54]

53) OMB, 앞의 글, p. 3.

54) 연방 Plain Language Guidelines 2011의 주요 내용에 관하여 보다 자세한 것은 류성진, “Federal Plain Language Guidelines 2011에 대한 검토와 그 시사점에 대하여”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 11. 9, 72-92면 참조.

<표 2 – 연방 가이드라인에서 제시된 알기 쉬운 언어의 사용 용법>

바람직한 용법	피해야 할 용법
- 논리적인 구성(Logical Organization) - 유용한 제목(Informative Headings) - 능동태의 사용(Active Voice) - 대명사의 사용(Use Pronouns) - 일상용어의 사용(Common Words) - 표, 목록의 사용(Use lists and tables)	- 난해한 법률용어나 전문용어(Jargon and legalese) - 동사 + 명사형(Hidden Verbs) - 수동태의 사용(Passive Voice) - 긴 문장 또는 문단(Long sentences or paragraphs) - 축약어(Abbreviations) - 불필요한 단어(Unnecessary Words) - 불필요한 정보(Information the user doesn’t want)

특이한 점은 이 지침에 따라 작성한 이후에도 작성 문서에 대한 검토과정을 거칠 것을 추천하고 있으며, 더불어 현대 사회에서 인쇄매체보다 그 이용 빈도가 높은 웹페이지 작성에 대한 지침을 따로 구별하여 제시하고 있다는 점을 들 수 있다. 이 지침의 내용을 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

(1) 독자를 염두에 둘 것

정부기관이 문서를 작성할 때 가장 기본적인 원칙은 바로 독자를 염두에 두어야 한다는 것이고, 그래야만, 그들이 원하는 것을 정확하고, 명확하게 제시할 수 있다는 것이다.[55] 즉, 독자가 일단 누군지를 확정한 후, 그들에게 왜 이 문서가 중요한지에 대해 설명하면 된다는 것이다.[56]

그런데, 문제는 많은 정부문서들, 특히 규정들은 하나의 그룹만이 아닌 여러 그룹을 대상으로 하고 있어, 그 구별이 쉽지 않다. 따라서 세부적인 구분을 잘해 두지 않으면 독자들에게 정보를 제공하기는커녕 오히려 혼란을 줄 가능성이 더 높다. 그러므로 이러한 혼란을 최대한 줄이기 위해서는 서로 다른 규제대상들은 따로 구별하여 규정할 것을 추천한다.[57]

55) PLAIN, 앞의 글, pp. 1-2, 작성되는 문서의 대상이 누구인지 정해지게 되면, 이후에는 그들이 이미 알고 있는 정보는 어떤 것이고, 알고 싶어 하는 것, 또는 알아야만 하는 것들은 어떤 것인지를 구별해야 한다. 덧붙여, 독자와 해당부서 모두에게 최선의 결과물은 무엇이며, 그것을 얻어내기 위해 무엇을 설명해야 하는지도 고려해야 한다. 끝으로, 그들이 가질 수 있는 여러 의문점들을 정리하는 것이 정부문서 작성의 처음이어야 한다는 것이다. Garner, Bryan A., Legal Writing in Plain English, 2001, pp. 93-96; SEC, 앞의 글, p. 9.

56) 예컨대, “당신이 연구비를 받기 원한하면, 이러이러한 일을 해야 한다.” “만약 당신이 연방소유의 석탄을 채굴하기를 원한다면, 이러이러한 사항을 알아야 한다.” 또는 “당신이 르완다를 여행하고자 한다면, 먼저 이것을 읽어라.”를 들 수 있다. PLAIN, 앞의 글, p. 2.

(2) 문서의 구조

① 독자 개개인의 눈높이에 맞춘 구조로 작성할 것

규정이나 복잡한 문서일수록 독자들이 필요한 정보나 해결책을 최대한 빨리 그리고 쉽게 얻을 수 있는 구조로 작성되는 것이 좋다. 특히, 절차와 관련된 규정의 경우, 그 이행순서에 따른 구조를 따르는 것이 가장 적절한데, 예를 들면, '신청서의 작성 → 제출 → 관련 부서의 검토 → 결정'과 같이 단순하지만, 연속적인 순서에 따른 구조로 작성되면 신청자가 훨씬 이해하기 쉽기 때문이다.

또 다른 유용한 구조로서 일반원리나 정보를 먼저 제시한 뒤에, 특수한 상황이나 예외적 사항을 기술하는 방법을 들 수 있는데, 이는 대부분의 독자들이 처한 상황이 일반적인 경우에 독자들이 보다 쉽게 정보를 획득할 수 있게 한다. 그 외에 규정이나 문서는 최소한의 단계로 구성이 되어야 독자들의 이해를 도울 수 있는데, 연방관보사무소(OFR)는 3단계를 넘지 않도록 권고하고 있다.[58]

또한, 작성되는 정부의 문서는 단지 한 사람이 아닌 수천 또는 수만 명의 대중을 대상으로 하고 있는 것이기는 하지만, 그 구성은 그 문서를 읽는 한 사람, 한 사람을 대상으로 하듯이 작성되는 것이 좋다. 즉, 단수명사나 동사의 사용은 독자들로 하여금 이 문서가 본인에게 직접적으로 관련되어 있는 듯한 느낌을 줄 뿐만 아니라 명확하게 이해하는 데에도 도움을 준다. 반대로, 복수를 사용하게 되면, (언어의 특성상) 그 규정이 개인에게 적용되는 것인지, 아니면 어떤 그룹에 해당되는 것인지 불명확할 수 있다.[59][60]

② 유용한 제목을 활용할 것

57) 위의 글, p. 3.

58) Joseph Kimble, Lifting the Fog of Legalese, (2006) p. 70 (C); Thomas A. Murawski, Writing Readable Regulations, (1999) pp. 3-5; Office of the Federal Register, Document Drafting Handbook, (1998), §1-23, (www.archives.gov/federal-register /write/handbook/ddh.pdf); Janice C. Redish, How to Write Regulations and Other Legal Documents in Clear English, (1991) pp. 12-21; SEC, 앞의 글, p. 15.

59) 예를 들면, "Individuals and organizations wishing to apply must file applications with the appropriate offices in a timely manner."("지원하기를 원하는 개인들과 단체들은 관련해당관청들에 신청서들을 정해진 기한에 맞춰 제출해야만 한다.")의 경우, 그것이 여러 장의 신청서를 제출해야 하는 것인지, 또 여러 곳의 관청에 제출해야 하는 것인지 혼란스러울 수 있는 것이다. Plain, 앞의 글, p.10.

60) Garner, 앞의 책 (주 19), p. 114; Murawski, 앞의 책, p. 70; Richard Wydick, Plain English for Lawyers, (5th ed., 2005) p. 62.

문서의 구조를 효과적으로 드러낼 수 있는 방법이 유용한 제목의 사용이다.[61] 제목에는 질문형, 서술형, 주제 제시형이 있다. 만약 독자가 무엇을 궁금해 하고 어떤 질문을 할지 예상이 가능하다면, 질문형식의 제목이 가장 유용한 방식인데, 이는 대부분의 사람들이 정부문서를 찾는 이유가 관련사항에 대해 의문을 가지고 있기 때문이다. 따라서 예상 가능한 질문 내용을 제목에 사용한다면, 독자들은 쉽게 답을 찾아갈 수 있을 것이다. 서술형의 제목 역시 그 내용이 구체적으로 진술되어져 있으므로 독자에게 유용한 제목이라고 할 수 있다.

③ 짧은 어절(section)로 구성할 것

짧은 어절들로 구성된 문서는, 독자로 하여금 그 문서의 구성이 어떻게 이루어져 있는지에 대해 한눈에 파악할 수 있게 하고, 충분히 이해할 수 있는 것처럼 느끼게 하는 효과가 있다. 뿐만 아니라, 앞서 살펴봤던, 가장 효과적인 질문형식의 제목을 쓰기에도 용이하다. 반면에, 빽빽하게 들어찬 section의 구성은 시각적으로도 독자에게 이 문서가 어렵다는 인상을 줄 뿐 아니라, 많은 내용을 담고 있기 때문에, 독자에게 그 내용을 단번에 드러낼 수 있는 제목을 선택하기도 어렵다. 결국 모호하거나 포괄적인 주제어를 제목에 쓸 수밖에 없고, 이는 결국 독자가 문서의 구조를 파악하기 어렵게 만든다.[62]

(3) 정부문서의 작성 시 고려해야 할 사항

① 단어 선택의 문제

- 동사의 사용

먼저, 능동태를 쓸 것이 권장된다. 능동동사를 사용하게 되면, 행위자가 누구인지 그 책임소재가 누구인지가 명확해진다. 더군다나 정부문서의 경우 행위자와 그 책임소재를 명확하게 밝혀야 하므로, 능동태로 작성하는 것이 바람직하다.[63] 물론, 예외적으로 법자체가 행위자인 경우 수동태의 형식을 취할 수밖

61) Plain, 앞의 글, p.11. 아무리 잘 구성된 문서라 하더라도, 그 문서가 어떤 구조를 가지고 있는지 독자가 알지 못 한다면 소용이 없을 것이다. 잘 선정된 제목들 문서를 보다 논리적으로 또 이해하기 쉽게 나누게 되고, 독자들은 이 문서의 구조를 한 번에 파악하기 쉽게 된다.

62) Kimble, 앞의 책, p. 11와 pp. 165-174; Murawski, 앞의 책, pp.9-10.

63) 예컨대, "It must be done." 보다는 "You must do it."이 좋은 표현이다. Plain, 앞의 글, p. 20.

에 없는 경우가 있을 수 있다. 예를 들면, "광물사용료를 내지 않으면, 해당 임대차 계약은 종료된다"라고 표현하는 경우의 수동태가 그러하다.64)

또한, 단순한 형태의 동사를 쓰는 것이 더 좋다. 가장 단순하면서도 명확한 것은 현재시제인데, 현재시제를 사용하게 되면, 독자는 이 문서가 직접적이고 즉각적인 효력이 있는 것으로 이해할 수 있다. 물론, 필요에 따라서는 다른 시제를 쓸 수도 있고, 또 써야 하는 경우도 있다. 예를 들어 연방환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA)의 경우, 그 특성상 장래에 일어날 환경 문제에 대한 내용이 주가 되기 때문에 미래시제를 쓰는 경우가 많을 수밖에 없을 것이다.65)

세 번째로, 가이드라인은 동사의 사용과 관련해서, 적절한 상황에서는 축약형(contraction)을 사용해도 무방하다고 하고 있다. 즉, be동사의 축약형 문장은 언뜻 생각하면, 비격식적이고, 비법률적인 것이기는 하지만, 반면에 더 자연스럽고, 독자들이 읽기에는 더 편한 것도 사실이다.66) 그러나 모든 문서와 문장을 축약형으로 써야 한다는 것은 아니고, 적절하고 자연스러운 상황에서는 축약형을 사용하는 것도 고려해야 함을 의미한다.67)

- 명사와 대명사의 사용

많은 정부문서들이 명사와 명사만을 연결하여 작성되는 경향이 있는데, 이 경우 독자는 그 의미를 명확하게 파악하기 힘들다. 따라서 관사나 전치사를 사용하여 명사 사이사이의 관계를 명확히 하는 것이 이해하기 쉽다. 예를 들어, "지하 광산 근로자 안전 보호 절차 개발" 보다는 "지하광산에서 일하는 근로자의 안전을 보호하기 위한 절차의 개발"로 쓰는 것이 더 좋다.68)

약어의 사용도 조심할 필요가 있다. 최근 들어 정부문서에 아주 많은 약어를

64) Veda R. Charrow, Myra K. Erhardt & Robert P. Charrow, Clear & Effective Legal Writing, (4th ed., 2007) pp. 173-175; Bryan A. Garner, Garner's Modern American Usage, 2003, pp.892-893; Murawski, 앞의 책, pp. 73-75; Office of the Federal Register, 앞의 책, MMR-5; Redish, 앞의 책, p. 26; SEC, 앞의 글, pp. 19-20.

65) Plain, 앞의 글, p. 22.

66) 예를 들면, I am → I'm, cannot → can't 등.

67) Garner, 앞의 책 (주 48), pp.49-50.

68) Charrow, 앞의 책, pp. 192-193; Garner, 앞의 책 (주 60), p. 557; Wydick, 앞의 책 p. 71; William Zinsser, On Writing Well, (6th edition, 2001) pp. 77-78. Plain, 앞의 글, p. 29.

사용하는 경향이 있다.69) 어쩔 수 없이 약어를 사용해야 하는 경우에는, 가장 많이 반복될 2-3개 정도의 용어에 대해서만, 그 용어를 제일 처음 사용하는 지점에서, 설명하면 된다. 그 이외에 노출빈도가 낮은 용어의 경우에는 약어의 사용보다는 용어 전체를 사용하는 것이 좋다.70) 물론, 모든 사람들이 그 의미를 다 알고 있는 약어인 경우에는 특별한 설명 없이 사용할 수도 있겠다. 예를 들면 ATM, BMW 등이다. 무엇보다 기억해야 할 것은 이런 약어의 사용이 문서 작성자의 편의를 위해서가 아니라, 독자의 이해를 돕는 목적이어야 한다는 것이다.71)

- 단어선택 시 고려해야 하는 사항

간단하고 짧은 단어를 선택해야 한다. 정부의 문서는 대체적으로 너무 길고, 딱딱한 법률용어나 특수용어들로 쓰여 있다. 따라서 보다 짧고 간단한 단어를 사용함으로써 독자의 이해를 도울 필요가 있다.72)

정부문서의 또 다른 문제점으로 장황하고 복잡한 문장의 구조인데, 이것은 불필요한 단어의 삭제나 불필요한 정보의 제거, 구와 절을 분리한 단순문장구조를 통해 해결할 수 있을 것이다.73)

정부문서의 작성 중에, 너무 많은 용어정의는 하지 않는 것이 좋다. 바꾸어 말하면, 별도로 용어의 정의가 필요 없는, 누구나 의미를 일반적으로 파악할 수 있는 일상용어를 사용하는 것이 좋다는 것이다. 만약 용어의 정의가 필요하다

69) Plain, 위의 글, p. 34, 이는 마치 퍼즐처럼, 독자들이 정부문서를 읽어가는 중에 약어가 등장하면, 그 약어의 설명이 있는 부록이나 문서의 앞부분을 뒤적거리게 만든다.

70) Plain, 위의 글, p. 34, 가장 좋은 방법은 일방적인 약어를 만드는 것보다 긴 용어의 의미를 내포하고 있는 닉네임을 만드는 것으로 이것은 독자로 하여금 그 의미를 기억하게 해서 이해를 돕는다. 예를 들면, Engineering Safety Advisory Committee를 'ESAC' 대신 'the committee'로 그 문서 내에서만 사용할 수 있다는 것이다.

71) Garner, 위의 책(주 48), pp. 46-48; Kimble, 앞의 책(주 52), p. 155; Plain, 위의 글, p. 34.

72) Kimble, 위의 책, p. 11와 pp. 165-174; Kathy McGinty, *Nine Easy Steps to Longer Sentences*, www. Plainlanguage. gov/examples/humor/9easysteps.cfm.

73) 예를 들면, of, on, to 등의 전치사가 포함된 단어 대신, 간결한 하나의 단어를 쓸 수 있다. 'a number of' → 'several,' 'many'로, 'at this point in time' → 'now'로, 'is able to' → 'can'으로 쓰면 된다. 또, 중복되는 단어의 사용을 피하다보면 좀 더 간결한 문장이 된다. 또, 'The X Department and the Y Department worked...' → 'The X and Y Department worked...'로 쓰는 것이 좋다. 더불어, absolutely, really, totally 와 같은 과도한 부사의 사용은 사실 대부분의 경우 불필요하다. 끝으로, 같은 의미의 단어를 이중으로 사용할 필요도 없다. 예컨대, 'knowledge and information'은 둘 중 하나만 써도 된다. Garner, 앞의 책(주 48), pp. 43, 40, 34; Kimble, 앞의 책(주 52), pp. 93와 170; SEC, 앞의 책, p.25.

면, 문서의 처음이나 끝에 짧은 section을 두어 설명하는 편이 좋고, 각 용어에 번호를 붙이는 것보다는 알파벳순으로 정리하는 것이 독자가 이해하기 쉽다.74)

그리고 용어는 일관적으로 사용해야 한다. 즉, 정부문서에서는 동의어를 자주 사용할 필요가 없다. 예컨대, 노인들 (senior citizens)이라는 단어를 같은 문서의 다른 부분에서 동의어인, 고령자 (the elderly)로 써서는 안 된다는 뜻이다. 이 경우 독자들은 어김없이 혼란을 느끼게 되고 그 문서에 대한 이해도도 떨어질 수 있다.75)

마지막으로, 정부문서라 하더라도, 전문적인 외국어나 법률용어는 그 사용을 자제해야 한다. 특수 분야의 전문용어는 독자에게 필요한 정보를 전해주기보다는 불필요한 혼란만을 가중시킨다. 이것은 독자가 해당 분야의 전문가라 하더라도 마찬가지이다. 따라서 전문용어의 사용이 불가피한 경우를 제외하고는 최대한 자제하거나 일상용어로 대체할 수 있도록 한다. 예를 들면, 본의 아닌 비거주자(involuntarily undomiciled) 보다는 노숙자(homeless)로 사용하는 것이 낫다.76)

② 문장의 선택

- 짧은 문장을 사용하라

무엇보다 한 문장에는 하나의 내용만을 담는, 짧은 문장을 사용해야 한다. 길고 복잡한 문장은 그 내용에 대해 확실히 알고 있지 않다는 뜻으로 여겨질 수 있다. 사실, 복잡한 정보를 이해하기 쉬운 작은 단위로 나누어 작성하게 되면, 그 전달이 훨씬 쉽다.77) 명확한 의사소통의 가장 큰 적은 복잡성이다.78)

74) Plain, 앞의 글, p.42.

75) 물론, 일반적인 문학 글을 작성할 때는 독자가 흥미를 가지게 하기 위한 기법으로, 풍부한 동의어를 사용하는 것이 좋지만, 정부기관의 문서에서는 불필요한 혼란만 가중시킬 수 있다.

76) Plain, 위의 글, p.46. 법률용어 중에서도 hereafter, heretofore, therewith 같은 용어들에 독자들은 불편해하며, 낡은 구태라고 여긴다. Joseph Kimble 에 따르면, 'above-mentioned' → 'thereafter,'로 'hereafter' → 'whereat,'로 'hereby' → 'wherein' 등으로 대체 가능하다고 한다. Charrow, 앞의 책, pp. 188-191; Garner, 앞의 책(주 60), pp. 472-473; Kimble, 앞의 책(주 52), pp. 173-174.

77) Plain, 앞의 글, p. 50, "마침표를 자주 찍는 것은 범죄가 아니므로 주저할 필요가 없다"는 표현이 있는데 신선하다.

78) Charrow, 위의 책, p. 163-165; Garner, 앞의 책(주 48), pp. 19-21; Joseph Kimble, Guiding Principles for Restyling the Federal Rules of Civil Procedure (Part 1), Michigan Bar Journal, September 2005, pp.56-57. www.michbar.org/journal/pdf/pdf4article909.pdf; Murawski, 앞의 책, p. 77. Office of the Federal Register, 앞의 책, MMR-5; Redish, 앞의 책, p. 29-32; SEC, 앞의 책, p.28; Plain, 위의 글, p. 51.

- 주어+동사+목적어 사이를 최대한 가깝게 두어라

영어의 기본구조를 주어+동사+목적어라고 했을 때, 그 사이에는 영어문법상 꾸며주는 부사(절, 구 포함)나 형용사(절, 구 포함)가 위치하게 되는데, 그 내용이 많으면, 많을수록 기본구조의 간격은 더욱 벌어지게 되고, 의미의 전달이 불확실해지거나, 잘못 이해하는 경우가 생기게 된다. 따라서 명확한 의미전달을 위해서는 불필요한 꾸밈말들을 제거하고, 핵심적인 구조를 견지하는 것이 중요하다. 특히, 규정에 자주 쓰이는 'if-then'의 조건절이 문장을 복잡하게 만들어 독자를 혼란스럽게 하는 대표적인 예이다. 이 경우에는, 도표 등을 이용해서 보다 명확하게 정리하는 것이 도움이 된다. 예를 들면 다음과 같다.79)

<표 3 - 명확한 문장의 예>

만약, 신청서를...(if)	그 신청서는 다음의 기한까지 도착해야 합니다.(then)
온라인으로 제출한 경우	신청한 다음 달 25일까지
온라인 이외의 방법으로 제출한 경우	신청한 다음 달 15일까지

- 이중 부정이나, 예외의 예외 같은 표현을 피할 것

일반적으로 사람들은 긍정적으로 사고하고, 행동하고, 말하게 되는데, 거기에 부정적인 표현을 쓰게 되면, 독자는 일반적인 방식이 아니므로 뭔가 혼란스러워할 수 있다. 사실 이중부정은 긍정의 의미를 가지기 때문에, 같은 의미의 긍정표현으로 얼마든지 바꿔 쓸 수 있다. 이 외에 예외 속에 또 다른 예외를 두는 구조 역시 이중부정과 마찬가지로 독자에게 혼란을 초래하게 되어 명확한 정보의 전달을 어렵게 한다.

- 조건이나 예외를 제시할 때는 주된 핵심내용을 먼저 서술할 것

독자가 정부문서를 자연스럽게 읽어가기 위해서는 예외나 조건에 대한 설명

79) Garner, 위의 책, pp. 23-24와 102; Murawski, 앞의 책, pp. 77-78; Office of the Federal Register, 위의 책, MMR-6; SEC, 위의 책, p. 32; Plain, 위의 글, p. 53.

보다 전달하고자 하는 주된 핵심내용을 먼저 서술하는 것이 바람직하다. 절대적인 원칙이 있는 것은 아니지만, 독자가 얼마나 정부문서를 집중해서 읽어갈 수 있을지를 신경 써야 한다. 특히나 그 조건이나 예외사항이 주된 핵심내용보다 길고 복잡할 경우에는 문장의 뒤에 위치시키는 것이 좋고, 가능하면 목록으로 만들어 정리해주는 것이 좋다.

최대한 예외사항을 제시하지 않는 것이 독자의 이해를 돕는데 좋겠지만, 예외사항을 제시하는 것이 오히려 길고 복잡한 문장을 피할 수 있다면 허용된다. 예컨대, 미국의 50개 주 중 3개의 주(Texas, New Mexico, Arizona)만 해당사항이 없는 경우, 47개의 주 이름 모두를 적을 필요는 없을 것이고, 오히려 위 세 개주를 제외한 미국의 모든 주라고 설명하는 것이 보다 효과적일 것이다. 이외에도 많은 원칙들이 있으나, 대원칙은 독자가 그 문서나 문장에서 얼마나 효과적으로 정보를 얻어 갈 수 있을 것인가에 초점이 맞추어져 있다.[80]

③ 문단은 구성

- 주제문을 활용할 것

독자는 제목을 통해 그 문단의 내용을 짐작하기는 하지만, 보다 손쉽게 내용에 접근하는데 도움을 주기 위해서는 주제를 담고 있는 문장을 활용하는 것이 중요하다. 일반적으로 전제를 먼저 설정하고, 순차적으로 결론에 다다르는 사고의 방법이 가장 자연적이기는 하지만, 주제문장이 문단의 가장 마지막에 등장하는 것 보다, 문단의 처음에 주제문을 드러내는 것이 독자가 당신이 이야기하고자 하는 쟁점이 무엇인지를 미리 파악하는데 도움이 된다. 더군다나, 사실 독자는 모든 것을 읽고 싶어 하는 것이 아니라, 본인에게 필요한 정보의 획득을 위해 건너뛰며 읽기도 하기 때문에, 보통 문단의 첫머리에 위치한 주제문장을 통해 그 문단이 본인에게 필요한 부분인지 아닌지 판단한다.

- 적절한 전환어를 사용할 것

80) Charrow, 위의 책, pp. 66-167; Office of the Federal Register, 앞의 책, §7; Wydick, 위의 책, pp. 46-47.

각 문단의 주제문에서 전환어, 접속어를 적절하게 사용하는 것이 좋다. 그러면 독자는 이 문단이 앞 문단 내용을 확장하는 것인지, 아니면 반대되는 내용인 것인지, 완전히 다른 논점으로 진행되는 문단인 것인지 등에 대한 예상을 할 수 있다.[81]

- 짧은 문단을 작성할 것

긴 문단보다는 짧은 문단이 훨씬 읽고 이해하기 쉬운 것은 당연하다. 전문작가들은 한 문단이 3-8문장, 150단어를 넘지 않는 것이 좋고, 최대 250단어는 넘지 않도록 조언하고 있다.[82]

④ 도표, 목록, 삽화 등의 시각자료를 활용할 것

- 예를 들 것

규정의 복잡한 개념을 보다 명확히 하기 위해서 예를 들게 되면, 독자들이 규정을 이해하는데 훨씬 도움이 되고, 적절하고 직접적으로 관련이 있는 예는 긴 부연 설명을 필요 없게 만든다. 이 과정에서 쓸데없는 라틴 약어를 사용할 필요도 없다.[83]

- 목차를 사용할 것

요건이나 다른 필수적인 정보를 제시할 때, 세로로 목차를 작성하게 되면, 내용이 명확해지고, 독자에게 잘 전달된다. 특히, 연속적인 순서나 절차에 대한 내용인 경우에 목록의 제시는 더욱 효과적이다. 물론, 목차의 내용은 강조할 필요가 있는 중요한 내용에 한정되어야 하는 것이지 모든 내용 또는 사소한 정보 모두를 목록으로 만들 필요는 없다.

81) Garner, 위의 책, pp. 67-71. 예를 들면, also, in addition, for example, in other words, as a result, however, in conclusion 등이 있다.
82) Garner, 위의 책, pp. 72-73; Murawski, 앞의 책, pp. 24-25.
83) 예컨대, e.g.(for example), i.e.(that is)대신 for example이나 such as가 보다 보편적인 표현이다. Murawski, 위의 책, pp. 45-46.

- 표를 활용할 것

복잡한 내용을 보다 쉽게 이해시키기 위해서 표를 활용하는 것도 좋다. 독자들은 사실 모든 정보를 다 이해할 필요는 없고, 오히려 본인들의 상황에 맞는 정보만을 취사선택하고 싶어 한다. 더군다나 복잡한 내용을 담고 있는 문서인 경우 더욱 그러한데, 이런 경우에는 조건-결과표가 가장 보편적이고 효과적이다.[84)]

<표 4 – 조건-결과표를 활용하는 예>

감정가격이...	입금해야 할 액수는...	입금해야 하는 최소금액은...
$100,000 보다 적으면,	10%의 보증금	$1,000 이다

- 그림 등을 이용할 것

정부의 팸플릿이나 유사문서들은 많은 그림들을 포함하고 있는데 반하여, 정부기관의 문서나 규정들은 그렇지 않은 경우가 많은데, 사실 이 경우에도 그림 등을 이용하면 독자의 이해를 돕는데 큰 도움이 된다.

- 중요한 내용의 강조

중요한 내용을 강조해서 그 이해를 돕기 위해 밑줄 긋기가 사용되기도 하는데, 이는 읽는 데 불편함을 주기도 하거니와 최근의 인터넷환경에서는 이 밑줄 긋기가 웹페이지의 링크로 오인되기도 하는 등의 문제가 있다. 따라서 기울여 쓰기나 진한글씨체를 사용하는 것이 일반적이고, 유용하다.

- 상호참조는 가급적 피할 것

독자들은 대체적으로 아주 짧은 기억력을 가지고 있기 때문에. 특히 규정에 상호참조 되는 규정이 있는 경우, 독자들에게 혼란을 야기한다. 빈번한 상호참조 방식의 사용은 함께 기술되어야 하는 부분이 잘 정리되지 못한 구조의 문

84) Kimble, 앞의 책(주 52), p. 70(B); Murawski, 위의 책, pp. 39-44; Office of the Federal Register, 앞의 책, MMR 4; SEC, 위의 책, pp. 49-52; Plain, 위의 글, p. 76.

제 때문에 떨어지게 되어서, 여기저기 다른 곳에 산발적으로 위치하고 있다는 반증이기도 하다. 따라서 이를 최소화하는 것을 원칙으로 두고, 불가피하게 상호참조를 두어야 하는 경우에는, 직접적으로 관련 있는 부분의 제목정도면 충분하고, 가장 마지막에 참조의 형식으로 하는 것도 좋다.[85)]

- 쉽게 읽을 수 있는 문서로 디자인할 것

독자들이 어려움 없이 문서를 읽음으로써 필요한 정보를 얻고, 필요한 요건이 무엇인지를 알아가기 위해서 정부의 문서는 쉽게 읽을 수 있는 문서로 디자인되어야 한다. 여기서 문서 디자인의 중요성을 이야기할 수 있는데, 전통적인 형식보다는 독자들이 좀 더 쉽게 접근할 수 있도록 디자인하는 것도 정부문서의 효용성을 높이는데 도움이 된다. 예를 들면, 빽빽한 문서보다, 한 페이지에 5-6 섹션만을 두어 빈 공간을 여유 있게 만들고, 표나 목록, 그림 등을 적극 활용하는 것이 좋다.

(4) 웹페이지의 작성

웹 사용자들을 위한 웹페이지의 작성 역시 위에서 살펴본 동일한 원칙 아래에서 이루어져야 하지만, 웹페이지의 특성상 일반적인 문서와 다른 점도 있다. 오늘날 대부분의 사람들이 인터넷환경을 통해 유용한 정보를 쉽게 찾아 활용하고 있다. 그런데, 그 이용방식은 일반 인쇄매체에서처럼, 단어 하나하나, 페이지 전체를 읽어 보는 방식이 아니라, 훑어보면서, 본인에게 필요한 정보를 취사선택하는 것이다. 연구에 의하면, 인터넷 사용자들은 'F 패턴'으로 웹페이지를 스캔하는데, 이는 먼저 왼쪽 상단과 제목을 읽고, 중요 목록이나, 첫 번째 문장의 단어 한 두 개만 읽고, 이 페이지가 본인에게 필요한 정보를 담고 있는지를 판단한다는 의미이다.[86)]

따라서 웹페이지 작성에 있어서 가장 먼저 고려해야 할 사항은 과연 이 웹

85) Flesch, Flesch, Rudolf, *How to Write in Plain English*, A Book for Lawyers and Consumers, 1979, pp. 82-93; Office of the Federal Register, 위의 책, p. 1-15; Plain, 위의 글, p. 85.

86) Plain, 위의 글, p. 90, 좀 더 자세한 내용은 다음에서 찾아볼 수 있다. Jakob Nielsen's Alertbox, *How Little Do Users Read?* www.useit.com/alertbox/percent-text-read.html; Eyetracking Web Usability, New Riders Press, December 14, 2009 www.uie.com/articles/five_second_test.

페이지에 관심 있는 사용자가 누구인지를 먼저 파악하는 것이다. 그 방법으로는, 전화나 이메일 등을 통해 접수되었던 질문을 분석하고 이해하는 것이 우선이다. 그리고 그들이 원하는 답이 무엇인지를 동일한 방법으로 물어보고 분석해야 한다. 여기에 더하여 기술적인 방법을 동원해서 사용자들이 어떤 페이지를 가장 많이 방문하는지, 어떤 페이지에서 가장 많은 시간을 보내는지 등을 조사할 필요도 있다.[87]

① 웹페이지의 작성

중요한 해당정보가 동일하다 하더라도, 인쇄된 문서에 담기는 내용과 웹페이지에 작성되는 내용은 달라야 한다. 웹사용자는 행동지향적인 성향을 지니고 있으므로, 너무 자세한 내용을 담고 있는 인쇄문서를 읽으면서 시간 보내길 원치 않는다. 따라서 그 내용을 웹페이지에 그대로 게시해서는 안 된다. 웹페이지의 가장 윗부분에 주제에 관한 짧고, 명확한 문장을 먼저 위치시키고, 그 다음으로 중요한 정보와 내용이 윗부분에, 그리고 배경과 관련된 내용은 아래에 위치하는 것이 유용한 웹페이지의 구조이다. 또 긴 문장으로 한 번에 모든 것을 전달하고자 하지 말고, 효과적인 여러 제목을 통해 주제를 나누고, 논리적인 전개로 서로 연결해 나가야 한다. 그리고 웹페이지 사용자에게 필요한 필수 정보만 제시하고, 불필요한 정보는 과감히 생략하는 것도 필요하다.[88]

② PDF 파일의 활용

웹사이트에 pdf 파일을 올려두는 것이 일반적인 방법이긴 하지만, 웹사용자들은 불편하게 여기기도 한다. 왜냐하면, 업로드 되어 있는 pdf 파일이 대체로 너무 늦게 열리거나 용량이 너무 커서 깨어지는 경우도 있고, 어떤 경우에는 읽기에 불편하기도 하거니와, 같은 윈도우창에서 열리게 되어, 그 전에 보던 웹페이지가 사라지기도 하기 때문이다. 따라서 pdf 파일을 올릴 경우에는, gateway 페이지를 이용해서, 링크를 클릭한 뒤, 그 파일을 다운 받기 전에, 그 파일이 무슨 내용을 담고 있고, 용량이 얼마이며, 누구에게 유용한 정보인지와

87) 여러 기술적 방법에 대해서는 다음의 사이트에서 확인할 수 있다. www.usability.gov.참조; Plain, 앞의 글, p. 94.

88) Janice Redish, *Writing Web Content that Works,*2007. www.contentini.com/writing-better-tips.

같은 사전 설명 페이지로 이동한 뒤, 다운을 받을 것인지의 여부를 선택할 수 있게 하는 기술적인 방법이 필요하다.

③ 무의미한 형식어의 자제

많은 정부기관의 웹페이지에서 발견되는 무의미한 형식적인 문장들은, 시간이 곧 돈이라 할 수 있는 웹 환경에서는 사용자의 시간을 낭비하고, 해당 웹페이지 공간의 낭비에 다름 아니다. 따라서 미사여구로 점철된 환영인사와 같은 형식적인 문장은 쓸 필요가 없는 것이다.[89]

④ 효과적인 링크

웹페이지에서 효과적인 링크의 사용은 사용자의 필요와 이해를 돕는다. 그런데, 여기에도 몇 가지 원칙이 있다. 일단 링크명은 링크되는 페이지의 내용과 동일해야 하며, 링크명으로 문서나, 프로그램의 전체이름을 사용해서는 안 된다. 링크명은 가능한 명확하게 표현해야 하며, 링크의 내용을 미리 명확하게 표시할 필요가 있을 경우에는 짧은 설명을 덧붙이는 것도 가능하다. 본문 중에 링크를 포함시키는 것은 피하는 것이 좋은데, 왜냐하면, 사용자는 링크를 클릭하는 순간, 그 페이지는 더 이상 살펴보지 않을 가능성이 크기 때문이다. 한편, ‘Click Here,’ ‘More’ 등의 의미 없는 링크는 좋지 못하며, 더욱이 ‘Click the green button’은 시각장애인 등을 배려하지 않은 것으로 피하는 것이 좋다. 그리고 그 링크는 당연히 계속 유효해야 할 것이다.[90]

(5) 문서의 작성 후에 검토해야 할 사항

① 다른 말로 바꾸어 표현해 보기(패러프레이즈 테스트)

개인적인 인터뷰나, 짧은 문서, 웹페이지, 설문조사의 경우 이 방법을 사용하는 것이 좋다. 이것은 작성된 문서를 독자가 읽고 나서, 그 내용을 정확히 이해하고 있는지를 확인하는 것인데, 그 방식은 문서의 중요한 부분을 6-9명의 독자에게 읽게 한 후, 몇 가지 질문을 통해서(단답형은 피한다) 독자 자신들의 언어로 표현하도록 유도하여, 그 해석이 문서의 의도와 동일한지를 확인하는

89) Redish, 위의 글 참조.

90) 자세한 것은 www.useit.com/alertbox/nanocontent.html 참조.

방법이다. 그 결과 명확하지 않은 표현이나 독자들이 혼란스러워 하는 표현들을 손질하면 되는 것이다.

② 유용성 테스트

개인적 인터뷰, 긴 문서나 웹페이지 등의 경우 이 방법을 사용한다.[91] 작성된 문서의 내용과 해당정보에 관련이 있는 독자 3명 정도를 선택하여 그 정보의 유용성을 테스트하는 것이다. 예컨대, 여행자에 관해 작성된 문서의 경우, 그 선발기준이 복잡할 필요도 없이, '여권을 신청해 본 적이 없거나, 최근에 갱신한 적이 없는 시민' 정도면 족하다.[92] 그 과정은 먼저, 도입부에서 참석자를 편안하게 해 준 다음에, 관련이 있는 개인적 경험들에 대한 몇 가지 질문을 한다. 그 후 참석자에게 짧은 시나리오를 각각 제시한 뒤에, 참가자들이 문서를 읽어 나가며, 본인들에게 유용하고 필요한 정보를 찾았는지를 확인하면 된다. 이 테스트 이후에, 그 결과에 따라, 참가자가 정보를 찾는 중에 혼란스러워 한 부분이 있다면 그에 대해 수정하면 된다.

③ 비교연구 테스트

위의 두 테스트 이후에, 또는 대량의 연구의 경우 사용하는 방법이다.[93] 세부적으로 여러 가지 비교의 방법이 있을 수 있지만, 보통 A/B 테스트라고 해서, 동일 내용이지만, 그 구성이 다른 두 개의 버전을 작성해서, 많은 참가자에게 읽게 한 후, 어떤 것을 읽고 보다 명확한 이해를 하게 되었는지, 또 문서의 주된 목적에 부합하는 것은 어떤 것인지를 확인하는 작업이다. 이렇게 마지막 단계까지 통과하게 되면, 그 문서나 웹페이지는 이 가이드라인에서 제시하는 요건들에 모두 부합하는 것으로 판단한다.

91) 더 자세한 것은 www.usability.gov 참조.
92) Plain, 앞의 글, p. 104.
93) Plain, 앞의 글, pp. 100-101.

Ⅳ. 알기 쉬운 규정에 관한 2012년 법(안)

1. 개 요

알기 쉬운 문서작성에 관한 2010년 법(Plain Writing Act 2010)이 입안될 당시 Plain Writing은 행정문서(covered documents)와 규칙(regulations)을 모두 포괄한 개념이었다. 따라서 본래 이 법은 정부가 제정하는 규칙까지도 관할할 수 있었으며, 역대 미국의 Plain Language 정책도 기본적으로 규정의 명확화를 목적으로 이루어졌다. 그러나 상원의원인 브루스 브랠리(Bruce Braley)의 최초 제안 당시 당해 법이 행정문서와 더불어 규칙까지 다루는 것에 대하여 많은 의원들이 이를 반대하였으며, 이로 이하여 Plain Language에 관한 미국 연방법은 행정문서에 관한 법(Plain Writing Act)과 규칙제정에 관한 법(Plain Regulations Act)으로 나눠지게 되었다.[94]

당시 Plain Writing Act 2010 제정 당시 규칙을 제외한 이유를 살펴보면, 다음과 같이 크게 4가지로 나눌 수 있는데, ① Plain Language를 사용한 규칙의 제정은 신속한 입법을 제한한다는 점, ② 과연 사용된 문장이 Plain Language인지 여부에 대한 평가가 곤란하며 이것이 결국 입법을 방해한다는 점, ③ Plain Language가 오히려 더욱 규정의 의미를 모호하게 만들 수 있다는 점, ④ 오랜 전부터 사용되어 왔던 관행적인 문구를 Plain Language를 변환하는 것이 쉽지 않은 작업이라는 점 등을 근거로 들고 있다.[95]

요컨대, 2010년 알기 쉬운 문서작성에 관한 법과 2011년의 연방차원의 가이드라인이 제정된 후 이어서 2012년 현재 미국 정부는 '알기 쉬운 규정에 관한 법(안) 2012'를 제정하고자 추진하고 있다.

이 법은 규제대상자의 부담을 경감시키고 연방 규제 프로그램의 효율성을 제고하기 위하여 규정의 명확성을 보장하는 법률이다. 2010년의 법과 2012년의 법

94) It covers any document that 1) is necessary for obtaining any Federal Government benefit or service or filing taxes; 2) provides information about any Federal Government benefit or service; or 3) explains to the public how to comply with a requirement the Federal Government administers or enforces; 4) includes (whether in paper or electronic form) a letter, publication, form, notice, or instruction; and 5) does not include are gulation.
95) http://centerforplainlanguage.org/blog/the-plain-regulations-act-hr-3786-making-federal-regulations-accessible/

안의 체계는 매우 유사하며, 무엇보다도 두 법이 지향하고 있는 plain language의 의미는 동일하다는 점을 전제하여야 한다. 즉, 두 법(안) 모두 Plain Language란 명확·간결하고, 잘 구성된 언어를 의미하며, 주제나 분야 및 대상자에 부합하여 가장 좋은 방법에 따라 언어를 사용하는 것을 말한다고 정의하고 있다.

그러나 이 두 법(안)은 목적과 적용범위에 있어서 차이가 있다. 그 주요 차이점을 제시하면 다음과 같다.

<표 5 – 2010년 법과 2012년 법안의 주요 차이점>

	2010년 법	2012년 법(안)
제1조	<명칭> 알기 쉬운 문서작성에 관한 법	<명칭> 알기 쉬운 규정에 관한 법
제2조	<목적> 정부의 의사소통 체계를 대중이 이해하고 이용할 수 있도록 향상시킴으로써 대중에 대한 연방기관의 효율성과 책무 강화	<목적> 규정에 대한 정부의 수행 및 국민의 준수를 용이하게 하기 위하여 규정의 내용을 명확하게 함으로써 국민에 대한 연방기관의 효율성과 신뢰도를 향상
제3조	<정의> 1. 기관(AGENCY) - U.S.C. 제5장 제105조에서 정의하는 행정집행기관 2. 대상문서(COVERED DOCUMENT) (A) 대상문서의 의미 - 연방정부의 수익, 서비스 또는 세금징수에 필요한 서류 - 연방정부의 수익 또는 서비스에 관한 정보를 제공하는 서류 - 연방정부의 관리 및 집행에 필요한 사항에 대하여 이를 대중이 준수하는 방법을 설명하는 서류 (B) 대상문서에는 (종이 또는 전자적 형식을 불문하고) 우편, 출판물, 서식, 통지 또는 설명서 등이 포함된다. (C) 대상문서에 규정(regulation)은 포함되지 않는다. 3. Plain Language - 명확·간결하고, 잘 구성된 언어를 의미하며, 주제나 분야 및 대상자에 부합하여 가장 좋은 방법에 따라 언어를 사용하는 것	<정의> 1. 기관(AGENCY) - U.S.C. 제5장 제105조에서 정의하는 행정집행기관 2. 규정(REGULATION) - '규정'이란 미연방법전 제5장 제551조 제4항에 규정되어 있는 용어로서 행정기관이 제정한 규칙(rule)을 의미 3. Plain Language - 명확·간결하고, 잘 구성된 언어를 의미하며, 주제나 분야 및 대상자에 부합하여 가장 좋은 방법에 따라 언어를 사용하는 것

	2010년 법	2012년 법(안)
	구성된 언어를 의미하며, 주제나 분야 및 대상자에 부합하여 가장 좋은 방법에 따라 언어를 사용하는 것	
제4조	<연방기관의 책임> (a) 알기 쉬운 문서작성에 대한 요구를 이행하기 위한 준비사항 (1) 일반적 준비사항 - 해당 기관의 기관장은 이 법 제정일 이후 9개월 이내에 다음을 실행하여야 한다. - 기관 내에 1인 이상의 전담직원 배치 - 기관 직원들과의 의사소통 - 알기 쉬운 문서작성에 관한 기관 직원의 교육 - 이 법의 요구사항을 기관이 지속적으로 준수하고 있는지에 대한 감시체계 구축 - 이하에서 명시된 기관 웹사이트에 알기 쉬운 문서작성 영역을 제작 및 유지 - 아래의 사항에 대한 공공의 요청을 접수 및 대응하기 위한 기관 담당자 배치 (2) 웹사이트 - 위에 명시된 알기 쉬운 문서작성 영역에는 아래의 내용을 포함하여야 한다. - 기관이 이 법을 준수하는지 여부에 대하여 대중에 정보제공 - 기관이 공공의 요청을 접수 및 대응하기 위한 체계 제공 (b) 알기 쉬운 문서작성 방법을 이용하여 새로운 문서를 작성하기 위한 요구사항 - 이 법의 제정일 이후 1년 이내에 각 기관은 자신이 발행하고 실질적으로 수정하는 모든 대상서류에 대하여 알기 쉬운 문서작성법 적용	<연방기관의 책임> (a) 규정에 대하여 PLAIN WRITING에 관한 요건을 이행하기 위한 준비사항 (1) 이 법 제정 후 9개월 내에 각 기관장은 다음을 실행하여야 한다. - 기관 내에 이 법의 이행을 감시하기 위한 1인 이상의 고위공무원의 지정 - 기관 공무원들에게 이 법의 요구사항을 전달 - Plain Language의 사용을 위한 기관 공무원 교육 - 이 법의 요구사항에 관한 기관의 준수여부를 감시할 수 있는 체계 구축 - 이하에 대한 일반 국민의 의견 수렴 및 대응을 위한 1인 이상의 담당공무원 지정 (2) 지정된 공무원 - 본 조에 의해 지정된 자는 Plain Writing Act of 2010 (Public Law 111–72; 5 U.S.C. 301 note)에 따라 이와 유사한 업무를 수행하도록 지정된 자와 동일한 자이어야 한다. (b) 제정 및 개정된 규정에 대하여 Plain Language를 사용하기 위한 요건 - 이 법 제정 후 12개월 내에 각 기관은 당해 기관이 새롭게 제정하거나 상당부분 개정이 제안된 규정 및 최종규정에 대하여 Plain Writing Act of 2010의 규정에 따라 예산관리국장이 발행한 지침에 맞춰 Plain Language를 사용 (c) 준수여부의 증명 - 행정기관이 제정한 각각의 제안된 또는 최종규정에 대하여 행정기관의 장은 본인이 제안

	2010년 법	2012년 법(안)
	(c) 지침 (1) 일반지침 - 이 법의 제정일 이후 6개월 이내에, 예산관리처장은 본조의 요건의 실현에 대한 지침을 작성 및 발행하여야 한다. OMB은 선도기관을 지정하여야 하며, 지침의 작성 및 발행을 보조하기 위하여 기관간 평가그룹을 이용 (2) 임시지침 - 위 일반지침이 발행되기 전, 기관들은 아래의 지침을 적용 - PLAIN에 의하여 작성된 문서작성에 관한 지침 - PLAIN 지침과 일치하는 기관장에 의하여 제공되는 지침	된 또는 최종규정을 확인하였으며, 규칙제정문서(rule-making documents)가 Plain Language를 사용하였다는 것을 예산관리국장에게 증명하여야 한다. (d) 특정 정보수집에 관한 규정으로부터의 예외 - 정보수집에 대한 단독의 이유가 이 법의 요구에 따라 규정의 명확성을 제고하기 위함임을 행정기관의 장이 증명한 경우, 일반 국민으로부터의 규정에 관한 정보를 수집한 행정기관의 행위는 미연방법전 제44장 제3506조 제(c)항 및 제3507조의 정보수집에 관한 규정에 대한 예외로 한다.
제5조	**<의회보고서>** (a) 최초보고서 - 이 법의 제정일 이후 9개월 이내에 각 기관장은 기관 웹사이트 내 알기 쉬운 문서작성 영역에 이 법의 준수에 관한 기관계획을 내용으로 하는 보고서를 발행 및 게재 (b) 연차 준수보고서 - 이 법의 제정일 이후 18개월 이내에 , 그리고 이후에는 매년, 각 기관장은 기관 웹사이트 내 알기 쉬운 문서작성 영역에 이 법의 준수에 관한 보고서를 발행 및 게재	**<예산관리국(OMB)의 책임>** (a) 지침 - 이 법의 제정일 이후 6개월 이내에, 예산관리처장은 이 법의 요구사항의 실현에 대한 지침을 작성 및 발행하여야 한다. 예산관리처장은 선도기관을 지정하여야 하며, 지침의 작성 및 발행을 보조하기 위하여 기관간 합동작업반을 이용하여야 한다. (b) 규정의 재작성 요구 - 행정기관이 제정하기로 제안된 규정에 관하여, 예산관리국장이 본인이 발행한 지침을 해당 행정기관이 준수하지 않았음을 발견한 경우, 예산관리국장은 해당 행정기관에 규정을 다시 보내어 승인을 위하여 plain language로 다시 작성할 것 및 재작성된 규정을 다시 제출하도록 하여야 한다. (c) 증명의 게재 - 예산관리국장은 제4조 (c)에 규정된 행정기관의 장으로부터의 증명을 예산관리국 공식 웹사이트에 게재하여야 한다.

	2010년 법	2012년 법(안)
제6조	**<사법적 검토 및 집행>** (a) 사법적 검토 - 이 법 규정의 준수 및 위반에 대하여 사법적으로 검토되지 아니한다. (b) 집행 - 이 법의 어떠한 규정도 행정 또는 사법조치에 의하여 집행 가능한 실제적·절차적 권리나 이득을 발생시키는 것으로 해석되지 아니한다.	**<의회보고서>** (a) 최초보고서 - 이 법의 제정일 이후 9개월 이내에 각 기관장은 Plain Writing Act of 2010에서 규정된 기관 웹사이트 내에 알기 쉬운 문서작성 영역에 이 법의 준수에 관한 기관계획을 내용으로 하는 보고서를 발행 및 게재하여야 한다. (b) 연차 준수보고서 - 이 법의 제정일 이후 18개월 이내에, 그리고 이후에는 매년, 각 기관장은 기관 웹사이트 내 알기 쉬운 문서작성 영역에 이 법의 준수에 관한 보고서를 발행 및 게재하여야 한다.
제7조	**<이 법과 세입세균형제도(PAYGO LEGISLATION)상의 예산상 효과>** 2010 세입세출균형법을 준수하여야 한다는 목적에 따라 이 법의 예산상의 효과는 하원예산위원회 의장이 의사록 에 출력하여 제출하는 이 법에 대한 "PAYGO 법제에 따른 예산상 효과"라는 제목의 보고서 중 가장 최근 자료에 의하여 결정된다.	**<사법적 검토 및 집행>** (a) 사법적 검토 - 이 법 규정의 준수 및 위반에 대하여 사법적으로 검토되지 아니한다. (b) 집행 - 이 법의 어떠한 규정도 행정 또는 사법조치에 의하여 집행 가능한 실제적·절차적 권리나 이득을 발생시키는 것으로 해석되지 아니한다.

자료 : 가정준, 미국연방의 'Plain Writing Act'와 관련한 연구(Ⅰ), 알기 쉬운 법령 및 행정용어 순화정책에 관한 외국사례 연구, 한국법제연구원 워크숍자료집, 57-60면의 주요규정 내용을 토대로 재구성.

2. 주요 내용

아직 의회를 통과한 정식의 법은 아니지만 그 주요 내용을 간단히 살펴본다.

우선, 이 법안은 미연방법전 제5장 제105조에 규정되어 있는 용어로서 행정기관(Executive agency)이 제정하는 일종의 행정입법으로서의 규정(regulations)을 대상으로 하며, 이러한 규정을 Plain Language, 즉 명확·간결하고, 잘 구성된 언어로서 주제나 분야 및 대상자에 부합하여 가장 좋은 방법에 따라 언어를 사용하는 것에 대하여 정하는 것을 목적으로 한다(제4조).

그리고 행정입법을 정함에 있어서 알기 쉽게 만들기 위한 준비사항으로서 이 법이 제정된 후 일정기간 동안 각 기관장이 수행하여야 할 사항들에 대해 규정하고 있으며, 특히 예산관리국(OMB)에 있어서 이 법이 제정된 후 6개월 이내에 이 법의 요구사항의 집행에 대한 지침을 작성 및 발행하도록 의무를 지우고 있다. 또한 행정기관이 제정하기로 제안된 규정에 관하여, 예산관리국장은 자신이 내린 지침을 해당 행정기관이 준수하지 않았음을 발견한 경우, 해당 행정기관에 규정을 다시 보내어 승인을 위하여 plain language로 다시 작성하여 제출하도록 명할 수 있도록 하고 있다(제5조).

또한 이 법이 시행된 후 9개월 내에 각 기관장은 Plain Writing Act of 2010에서 규정된 기관 웹사이트 내에 알기 쉬운 문서작성 영역에서 이 법의 준수에 관한 기관계획을 내용으로 하는 보고서를 발행 및 게재하여야 하는 의무를 지우고 있다. 나아가 같은 기간 내에 각 정부기관 별로 한 사람 이상의 전담관을 두어 해당업무를 담당하게 해야 하고, 각 기관의 웹페이지에는 Plain writing section을 제공하도록 요구한다. 덧붙여 관련 업무수행을 위한 구체적인 프로그램을 만들고 운영해야 하며, 그에 대한 초기 보고서를 작성하도록 요구하고 있다. 그리고 시행 후 1년 내에 새로운 문서를 작성할 때는 반드시 Plain writing 원칙에 기초해야 하고, 기존 문서에는 근본적인 개선을 하도록 요구하고 있으며, 시행 후 18개월 내에는 연간보고서를 발간하도록 하고 있다(제6조).[96] 이에 따라 각 정부기관들은 초기보고서와 연간보고서를 이미 발간했고, 법률의 제안자였던 브랠리(Bruce Braley) 의원과 알기 쉬운 언어 센터(Center for Plain Language)에서 발표한 각 정부기관의 구체적 법률이행에 대한 평가서도 제출되었다.[97]

마지막으로 이 법의 준수 및 위반에 대하여 사법적으로 검토되지 아니하며, 이 법의 어떠한 규정도 행정 또는 사법조치에 의하여 집행 가능한 실제적·절차적 권리나 이득을 발생시키는 것으로 해석되지 아니한다고 규정하여(제7조), 이 법의 성격이 지침적인 것임을 분명히 하고 있다.

96) 위의 글, p. 2와 pp. 4-6.
97) 각 정부기관별 자세한 평가서는 다음에서 보다 자세히 살펴볼 수 있다(2012. 10. 30. 최종방문). http://centerforPlainlanguage.org/resources/Plain-writing-laws/Plain-language-report-card/

제 4 절 평 가

Ⅰ. 개 요

미국에서의 알기 쉬운 언어 사용하기 운동(Plain Language Movement)은 언어 및 문학 분야에서 시작되어, 산업계로 확대되었고, 이후 정부문서를 포함한 서식을 포함하여 결국 규정(법령)을 제·개정하는 데에 이르기까지 그 적용범위가 확대되어 왔다.[98] 사실 민간과 정부의 정책적인 노력에 대하여 그동안은 규범적 근거는 없었고, 다만 일부 적극적인 대통령이 명령을 제정하고 각 정부기관이 개별적인 지침을 마련하며 시민단체 등이 제안하는 권고안 등을 통하여 정책의 필요성과 정당성을 인정하고 있었을 뿐이다. 그러던 것이 2010년에 이르러 연방차원의 법률로 제정되어 모든 정부기관이 문서나 웹페이지를 간결, 명확한 용어를 사용하여 잘 정리된 구조로 작성하도록 제도가 마련된 것은 개별 정책으로서는 괄목할만한 발전을 이룬 것이라고 할 수 있다.[99]

Ⅱ. 이론적 근거

미국에서 알기 쉬운 법령 만들기는 초기 언어학과 심리학을 포함한 소통 자체에 대한 학제간(學際間) 관심을 배경으로 하면서[100] 특히 정책으로 제도화되기까지 각계각층의 시민과 정부가 서로의 역할에 충실하면서 상호 협력 하에 정책을 발전해 왔다고 말할 수 있다.

'알기 쉬운 법령 만들기'라는 정책의 기조는 오늘날 너무도 당연한 것이지만, 정부나 법을 담당하는 직역의 보수적인 성향 때문에, 그 실질적·구체적 이행은 종종 장애에 부딪히는 경우가 있다. 그러나 정부문서나 법령이 더 이상은 일부 공무원 또는 법과 관련된 사람들만을 대상으로 하는 것이 아니며, 정부 업무의 서비스적인 측면이 강조되고 있는 최근의 현실에는 법령의 소비자

98) 윤장근, 앞의 논문, 55면.
99) Plain Writing Act of 2010, 111 P. L. 274 [H.R. 946] (124 Stat. 2861), (OCT. 13, 2010).
100) 2010년의 알기 쉬운 문서작성에 관한 법을 집행하기 위한 가이드라인을 보면, 비단 법령을 만들기 위한 기술적인 사항으로서가 아니라 "소통"이라는 언어의 본질적 기능에 관한 사항으로서 비단 그들의 언어에만 국한되어 적용되는 사항임을 알 수 있다.

인 일반 국민에 대한 고려와 보호가 필요하다는 인식이 전제되어야 한다. 이러한 관점에서 “Plain Language는 시민의 권리이다”라는 표현은 미국의 알기 쉬운 법령 만들기 정책과 법제의 근본적인 정당성을 단적으로 표현하는 것이며, 이러한 적극적인 태도는 우리가 정책을 추진할 때 수범자에 대한 홍보 및 교육의 내용으로서 충분히 활용할 수 있을 것으로 본다.

또한, Plain Language를 비단 용어를 알기 쉽게 만드는 것이 언어적 목적을 위한 정책이 아닌 “행정의 효율성”을 실현하는 하나의 수단으로서 그 필요성과 정당성의 근거를 찾는다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 미국의 여러 대통령들은 Plain language의 필요성에 대하여 단지 국민이 어려운 언어를 쉽게 이해하는 것으로 격하하지 않고, ‘저비용·고효율 행정체계’와 ‘경직된 국가관료제 문화’를 변화시키고자 하는 취지의 일환으로 이러한 정책을 추진한 것이다.[101)]

알기 쉬운 법령 만들기의 정책적 정당성의 근거를 보다 구체적이고 명확하게 삼는 것이야말로 다양한 정책 수단을 도출해내는 발상의 기회를 제공할 수 있다는 점을 다시한번 기억할 필요가 있다.

Ⅲ. 법적 근거

미국의 ‘알기 쉬운 언어 사용하기 운동’(Plain Language Movement)과 우리나라에서 ‘알기 쉬운 법령 만들기’를 비교해 보았을 때, 가장 두드러지는 특징은 역시 규범적인 근거가 마련되었다는 점이라고 할 수 있다. 특히 2010년 법이 적용대상을 문서(document)로 한정하던 것을 2012년 법안에서 규정(regulations)으로 확대, 강화하게 된 배경과 과정에 주목할 필요가 있다.

두 개 법(안)의 제안자가 동일하고, 2010년 법을 제정하는 과정에서 그 적용대상 내지 범위를 문서 뿐 아니라 규정까지 포함하려고 했었다는 사실을 보면, 두 개의 법률이 상호 무관한 별개의 법이 아니며 위에서 살펴본 바와 같이 오히려 2010년 당시 일부 반대의견에 부딪혀 규정이 적용대상에서 제외되

101) 1972년 Richard Nixon 대통령의 제안, 1978년 Jimmy Carter 대통령의 명령(Improving Government Regulations, Mar. 23, 1978, No.12044), 1993년 Bill Clinton 대통령의 명령(Regulatory Planning and Review, Sep. 30, 1993), 1998년 Bill Clinton 대통령의 메모랜덤(Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Jun. 1, 1998).

었던 것을 2012년 법안을 통하여 적용범위 속에 포함시킨 것이다. 즉, 2010년 법의 목적이 단지 ‘정부에 대한 시민의 접근성을 향상시키고 정부가 제공하는 정보 및 서비스로서의 문서가 명확하게 작성되어야’ 한다는 원론적인 필요성을 언급한 것에 비하여, 2012년 법은 수범자의 입장에서 ‘규제 부담을 경감시키고 연방의 규제프로그램의 효율성을 제고하기 위하여 규정의 명확성을 확보’하고자 한다는 보다 뚜렷한 정책의 목표를 명확하게 표현하였다.

이로써 미국의 알기 쉬운 법령 만들기가 정책을 넘어 연방차원의 법규범으로 자리를 잡게 되었고, 이를 통하여 장차 미국의 많은 규제와 법령들이 보다 알기 쉽게 정비되어 가는 과정을 지켜보게 될 것인데, 이는 우리나라의 알기 쉬운 법령 만들기 정책을 추진하는 데에 좋은 본보기가 될 수 있을 것으로 보인다.

Ⅳ. 추진과정

미국의 Plain Language Movement의 발생과 추진의 과정을 살펴보면, 하나의 정책적 합의에 대하여 위로부터 아래로 그리고 아래로부터 위로 각자의 위치에서 다양한 노력을 시도하면서 정책에 대한 시너지 효과를 발생시켜온 것 같은 느낌이 든다. 즉, 이러한 운동은 애초에 문학이나 언어 관련 분야에서 태동하였지만 다른 학문 분야와도 긴밀한 관계를 맺으면서 확대되었고, 산업계는 나름대로의 문서와 서식에 관하여 Plain language에 대한 실천을 계속하여 왔으며, 시민과 공무원은 PLAIN 등의 상설 조직을 창설하여 정부의 정책에 대한 자문과 개입을 적극적으로 하는 등 각 주체가 맡은 소임을 충실히 하여 집중적인 노력을 행한 결과 연방 차원의 법으로 제정되는 결실까지 보게 된 것이다.

대통령을 포함하여 일부 관련 부처만의 정책적인 결정에 의한 추진이었다면 과연 지금과 같은 소기의 성과를 보지는 못했을 것이다. 구체적이고 명확한 목표를 설정하고 그에 대한 사회적 합의까지 도출되는 배경 내지 환경이 조성되었다는 점 그리고 이러한 정책을 추진함에 있어서 정부가 시민과 일반 공무원들의 개입을 적극적으로 유도하고 정책에 대한 피드백으로 활용하였다는 점

등은 우리가 앞으로 알기 쉬운 법령 만들기 정책을 추진하는 데에 시민과 일반 공무원들의 협조가 절대적으로 필요하다는 점을 다시한번 상기시킨다는 점에 의의가 있다.

특히 시민의 참여와 함께 이러한 정책과 관련 있는 행정부처 공무원들의 조직적 응원은 정책을 보다 더 강력하게 추진하는 실질적인 효과를 부여할 수 있는 힘이 될 것이다. 때문에 알기 쉬운 법령 만들기의 대국민적 홍보 뿐 아니라 대정부적 홍보도 적극적으로 추진되어야 하는 이유가 여기에 있다.

Ⅴ. 정비 지침의 내용

한편, 미국의 "연방 가이드라인 2011"은 우리나라의 "알기 쉬운 법령 정비기준"과 많은 부분에 있어서 유사한 내용을 보인다. 미국의 가이드라인을 검토해 보면서 우리가 참고할만한 점을 몇 가지 언급하면 다음과 같다.[102)]

첫째, 관련 법률이 만들어 지고, 그 이행지침이 제시된 후에는 그 후속조치들이 중요하기 마련인데, 미국의 경우 그에 대한 평가가 체계적으로 이루어지고 있다고 본다. 각 정부기관의 웹페이지가 법률과 가이드라인에 맞추어 제작, 운용되고 있는지를 살펴보고, 각 정부기관의 보고서를 검토해서 종합적인 평가를 한 후, 그 평가서를 공개하고 있다. 법률에 의해 각 정부기관은 그 이행에 대한 보고서 작성의무가 있고, 그에 대한 평가가 있다면, 평가를 잘 받은, 즉 법률을 성실하게 이행한 정부기관과 그렇지 못한 기관이 나누어질 것이고, 좋은 평가를 받은 기관에 대한 국민의 인식과 평가가 당연히 높을 수밖에 없을 것이며, 이는 그렇지 못한 기관 자체적으로도 각성의 효과가 있게 되어, 결국 전체적인 분위기 역시 긍정적인 방향으로 움직이게 될 것이 확실하다. 따라서 각 정부기관의 웹페이지 운영과 보고서 검토 등에 기초한 미국의 리포트카드는 그 역할을 충분히 할 수 있다고 생각한다.

둘째, 인터넷과 웹 환경의 발달에 따라 많은 정부문서와 법령들이 인터넷 웹페이지를 통해 게시되고 국민들도 필요한 정보를 거기서 얻는 경향이 점점 더 증가하고 있다. 미국의 경우, 가이드라인에서 인터넷 환경에 대한 별도의 지침

102) 류성진, 앞의 글, 92-94면.

을 따로 만들어 제시하고, 아주 구체적인 사례들을 웹페이지에 데이터베이스화하고 있는 반면에, 우리나라는 세계적으로 아주 우수한 인터넷 환경을 가지고 있음에도 불구하고, 정부문서나 법령의 개선작업에서는 여전히 인쇄매체에만 집중하고 있는 모습이 보인다. 따라서 웹 환경에 맞춘 문서와 법령의 작성지침도 따로 마련하는 것이 필요하다고 본다.

셋째, 가이드라인 2011은 작성된 법령이나 문서의 검토방법을 구체적으로 제시하고 있다. 즉, 법령이나 정부문서를 공표하기 전에, 그것들을 작성한 내부의 검토가 아니라, 사회과학적 분석방법을 통해 보다 객관적으로 검증받는 단계를 거치도록 하여 알기 쉬운 법령 만들기를 비단 법이나 언어의 문제가 아닌 하나의 사회현상으로서 이해하고 있는 것이다. 이러한 폭넓은 이해는 알기 쉬운 법령 만들기의 내용을 더욱 풍부하게 하는 밑거름이 될 것이다.

제 3 장 독일의 언어심사 사례

제 1 절 개 관

기술이나 자연과학 같은 영역의 전문용어는 구체적인 특성 또는 적어도 그래프로 표현될 수 있는 대상 또는 사실관계를 명명하는 것으로, 개념의 설명 및 명칭이 상대적으로 용이하다고 할 수 있다. 그러나 법률용어(Rechtssprache)는 개념과 개념 사이의 관계가 고도의 추상적인 용어로 표현되어 있으며, 또한 언어 자체와 법 사이에 어떠한 긴밀한 관계가 있다는 점에 특징이 있다. 즉, 법률용어는 그것이 '법'이라는 전문적인 영역이 가지는 특성이 '언어'라는 수단으로 표현되는 것이기 때문에, 언어로서의 고유한 성격을 보유하여야 하면서 그 추상적 의미까지 전달되어야 한다는 특이한 성격을 가지고 있다.

독일은 일반적으로 우리의 법률 규정 방식보다 자세하게 그리고 길게 서술하는 방식으로 규정되어 있다. 예를 들어, 우리는 형법상 절도죄의 경우 그 대상을 '타인의 물건'이라고 규정하고 있어 그 물건이 동산을 의미하는지 부동산까지 포함되는지에 대한 학설상의 대립을 발생시킬 여지가 있지만, 독일의 경우 '타인의 움직이는 물건(eine fremde bewegliche Sache)'이라고 규정하여 물건이 동산만을 대상으로 하고 있다는 것을 분명히 규정하여 가능한 한 논란의 여지를 줄이고자 하는 방식으로 정하는 것이다.[103]

하지만 독일에서도 법령 용어는 여전히 일반인이 쉽게 이해하기 어렵다는 지적이 끊임없이 제기되고 있으며 일반 국민들이 쉽게 이해할 수 있는 법령을 만들기 위한 노력이 존재하였는데, 그 중 하나가 독일의 '알기 쉬운 법령 프로젝트'(Das Projekt "Verständliche Gesetze")라고 할 수 있다.

독일의 알기 쉬운 법령 프로젝트는 독일의 시대상황과 밀접한 관련이 있다. 즉, 2차 대전 이후 민주적 법치국가에서 입법의 의의와 중요성은 매우 커졌지만, 반대로 정당국가화 및 행정국가화 되는 경향으로 인하여 입법에 관한 한 의회의 권한과 위상이 상대적으로 많이 약화되었다. 즉, 가용 인력·조직과 전문성 및 기동성의 측면에서 의회보다 우위에 있는 집행부(연방정부)가 입법절

103) 이재일, "독일의 '알기 쉬운 법령'을 위한 언어심사", 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 11. 9, 99면.

차에 있어서 주도적 역할을 하게 된 것이다.

독일의 경우도 이와 다르지 않았으며, 제출된 법률안 중에서 연방정부 제출 법률안이 매우 높은 비율을 차지할 뿐만 아니라 연방의회 본회의에서의 가결 비율도 연방의회 의원이 제출한 법률안에 비해 압도적으로 높게 된 것이다. 그리하여 그동안 연방의회에서 활동하던 '독일어 협회 편집부'가 가지고 있는 언어조언과 관련된 노하우를 연방법부무(Bundesministerium der Justiz)의 업무와 결합함으로써 법적 체계성 및 법적 정형성과 관련하여 모든 법률과 명령을 연방정부 내에서 항상 검증하고자 하였던 것이다. 이는 그동안 연방의회의 '독일어 협회 편집부'가 가지고 있는 언어조언과 관련된 노하우를 연방법무부(Bundesministerium der Justiz)의 경험[104]과 결합하여 법적 체계성 및 법적 정형성과 관련하여 모든 법률과 명령을 연방정부 내에서 항상 검증하도록 하는 시스템을 구축하는 것이었다.

그리고 이러한 알기 쉬운 법령 프로젝트의 실현을 위하여 발생된 절차 중의 하나가 연방의회의 독일어 협회 편집부와 연방법무부의 법률용어 편집부를 통한 법률안 입안 및 입법과정 중에서의 언어심사(sprachliche Prüfung)이다.

제 2 절 추진 조직

Ⅰ. 독일어 협회

1. 구 성

독일의 언어순화 운동은 17세기 초 이래로 언어학자를 중심으로 일어났으며, 19세기 이후에는 당시의 정치적인 상황과 맞물려 국가주의적인 색채를 띠기 시작하였다. 이러한 가운데 1885년 '일반 독일어협회'(Allgemeiner Deutscher Sprachverein)가 설립되었는데, 이 협회는 불필요한 외래어의 요소로부터 독일어의 순화를 장려하고, 독일어의 참된 정신과 고유한 본질의 유지와 회복을 도모하여, 독일 국민 속에 보편적인 국가의식을 고취하고자 하였다. 다만, 1940년대

104) 독일에서의 입법절차에 대해서는 이하에서 상세히 설명한다. Schneider, Hans: Gesetzgebung: ein Lehr- und Handbuch, Rn. 93, S. 116.를 차진아, "독일의 입법절차에 관한 비교법적 고찰", 「의정연구」, 제25권, 2008, 142면에서 재인용

말 인위적으로 외래어를 독일어로 대체하는 것을 바라지 않는다는 히틀러의 훈령이 발표되면서 사실상 활동이 중지되었다.[105]

그 후 일반 독일어 협회의 후속 단체로서 독일어 협회(Redaktionsstab der Gesell schaft für Deutsche Sprache, GfdS)가 비스바덴(Wiesbaden)에 본부를 두고 1947년에 설립되었다. 일반 사단법인의 성격을 가지고 있는 이 협회는 문화부 장관 컨퍼런스[106]와 연방정부의 문화 및 미디어 특별담당관(Kulturstaatsminister)[107]에 의해 재정적인 지원을 받는 단체로서, 독일어를 보존하고 연구하며 독일어를 세계적으로 알리는 임무를 수행하고 있다.[108] 독일어 협회는 최근의 언어적 변화에 대해 비판적으로 평가하며, 그에 대한 권고사항을 제시한다.

독일어 협회는 전문단체 또는 독어독문학을 전문으로 하는 직업협회로 간주되지 않기 때문에 독일어에 관심을 가진 모든 사람들이 회원가입을 할 수 있는 개방적인 단체이다. 독일어 협회의 자료에 따르면, 2012년 6월 현재 독일 국내와 해외에 총 2,600명의 회원이 있다고 한다.

독일어 협회는 다양한 대학 및 대학 이외의 언어학 연구기관들과 교류하고 있는데, 특히 독일 언어 및 문학 아카데미(Deutsche Akademie für Sprache und Dichtung)와 독일어 연구소(Institut für Deutsche Sprache)와 주로 교류하면서 언어 관련 상담 서비스를 제공하며, 이를 통해 일반인, 기업체, 관공서, 연구기관 등이 언어와 관련된 문제(철자법, 문법 또는 어법 등)를 해결하는데 도움을 주고, 이들 명의의 의견서를 작성해 주기도 한다. 다만 최근에는 비용지급이 의무화되면서 문의의 숫자가 크게 감소한 상태이다.

독일어 협회는 매 2년마다 공개행사로서 언어문화를 위한 미디어상을 시상하며, 2종의 간행물, 즉 「언어서비스」(Sprachdienst)와 「모국어」(Muttersprache)를 발간한다.

105) 김태성, "독일의 언어순화운동의 양상", 「코기토」, 67, 2010, 245-247면.
106) 독일 각 주(州) 정부의 문화부 장관들의 협의체를 말한다.
107) Kulturstaatsminister는 일반적으로 연방정부의 문화 및 미디어 특별담당관(Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien)의 약칭으로 사용된다.
108) 막데부르크(Magdeburg) 오토-폰-괴리케 대학(Otto-von-Guericke-Universität)에서 강의를 하고 있는 언어학자 아르민 부르크하르트(Armin Burkhardt)가 협회장을 맡고 있으며, 비스바덴에서 업무를 수행하고 있는 안드레아-에바 에벨스(Andrea-Eva Ewels)가 사무총장을 맡고 있다. 독일어협회는 현재 35개 이상의 나라들에서 100여 개의 지역 조직들이 명예직으로 운영되고 있다(2010년 10월 기준).

2. 주요 업무

(1) 연방의회 지원

독일 연방의회에 상주하고 있는 독일어 협회 편집부는 1966년부터 연방의회 및 연방정부와 각 주(州) 정부와 관공서들을 위해 모든 언어 관련 문제에 대한 자문을 제공한다. 중요한 것은 법률안, 법규명령 및 그 밖의 법령들에 대한 언어 사용상의 정확성과 명료성에 대한 심사를 수행한다는 점이다.

이러한 독일어 협회 편집부의 임무는 연방의회 의사규칙(Geschäftsordnung des Bundestag) 제80조의 a에도 규정되어 있다. 즉, "① 연방의회에 설치된 편집부는 해당 상임위원회의 결정이 있는 경우에 법률안의 언어 사용상의 정확성과 이해성에 대한 심사를 수행하여야 하며, 필요한 경우에는 상임위원회에 권고사항을 제출한다. 해당 상임위원회는 편집부를 위원회의 자문절차의 전체 과정에 참가시켜 심사를 요청할 수 있다. ② 편집부는 그 외에도 그 밖의 언어와 관련된 자문을 제공한다."고 되어 있다.

독일 연방의회 내에 설치된 편집부의 가장 중요한 과제는 법률안과 명령안을 언어적으로 수정, 보완하는 것이라고 할 수 있다. 편집부는 법률의 문장을 심사함에 있어 단순하고 간명한 표현형식을 사용하고자 노력하면서도, 전문적 용어로서의 법률용어가 지니는 특성들도 반영하려고 노력한다.

(2) 연방법무부 지원

연방의회에 독일어 협회 편집부가 설치되고 40년이 지난 후, 연방의회 의원이었던 사회민주당(SPD)의 로타르 빈딩(Lothar Binding)과 기민/기사연합당(CDU/CSU)의 올레 슈뢰더(Ole Schröder) 두 의원은 공동으로 '알기 쉬운 법령 프로젝트'를 계획하였다.[109] 그 주된 내용은 그동안 연방의회에서 활동하던 '독일어 협회 편집부'가 가지고 있는 언어조언과 관련된 노하우를 연방법무부(Bundesministerium der Justiz)의 업무와 결합함으로써 법적 체계성 및 법적 정형성과 관련하여 모든 법률과 명령을 연방정부 내에서 항상 검증하도록 하는 것이

109) http://www.bundestag.de/dokumente/textachiv/2010/28320471_kw02_gesetze_verstaendlich/index.html 참조.

었다. 이렇듯 독일의 '알기 쉬운 법령 프로젝트'는 등 연방법무부의 입법절차에서의 업무권한이 강화되면서 발생하게 된 구조적 현상 중의 하나로 설명할 수 있다.

그리하여 언어적 전문지식이 필요한 경우에 선택된 법문헌에 언어적으로 어떻게 최적화시킬 수 있는가를 고려하고 그 결과를 반영하기 위하여 연방법무부에 4인의 언어학자로 구성된 업무팀을 만들었다. 그들은 언어적 조언이 합리적이고 효율적으로 입법과정에 개입할 수 있는 가능성이 존재하는지에 대하여 검증하였다. 독일어 협회 회원은 입법절차의 상이한 단계에서 각각 선택된 법률안에 참여했던 법률가와의 긴밀한 협조를 통하여 업무를 수행한 것이다.

연방법무부와의 2년간의 공동작업 후에 작업된 문헌의 언어적인 질적 특성이 긍정적이라는 의견을 형성하였고, 이러한 긍정적인 호응을 근거로 하여 연방법무부는 급기야 독일어 협회와 4년간(2009 – 2012)의 언어조언 계약을 체결하기에 이르렀다.

이렇게 특정 정당을 초월하여 의회 전체의 주도 하에 이루어졌던 2년 프로젝트인 '알기 쉬운 법률 만들기 프로젝트'의 결과로 탄생한 독일어 협회의 법률용어 편집부는 2009년에 창설되어 현재까지도 연방법무부에 상주하고 있다. 이 편집부는 모든 연방부처들에게 법률규정의 작성 시에 자문을 제공하는데, 구체적으로, 연방부처의 업무단계에서 이미 긴급하게 요구되는 언어사용에 관한 심사를 담당하며, 법률안 작성의 첫 단계에서부터 의견을 제시하게 된다. 이러한 업무의 규범적 근거는 연방정부 공동직무규정(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO)[110] 제42조 제5항으로서 "법률안은 언어적으로 정확하여야 하며 가능한 한 모든 사람들이 이해할 수 있도록 작성되어야 한다. 법률안에는 여성과 남성의 평등이 언어적으로 표현되어야 한다. 법률안은 원칙적으로 연방의회에 상주하는 독일어협회 편집부에게 보내 그 언어상의 정확성과 명료성에 대해 심사하도록 해야 한다."고 규정하여 연방정부가 작성한 입법초안을 편집부에게 보내도록 규정하고 있다.

110) 독일 연방정부 공동직무규정(GGO)은 연방정부 부처의 문서취급, 조직, 행정부 내부의 협조, 행정부 외의 기관의 협조, 정부제출 법안의 입법절차 등에 관하여 규율하는 직무규칙을 말한다. GGO의 구체적 내용과 의미에 관하여는 박영도, 「독일연방정부의 입법절차개혁」, 한국법제연구원, 2003. 9면 이하 참조.

연방정부의 법률용어 편집부는 위에서 언급한 연방의회의 독일어 협회 편집부와 비교해볼 때, 입법과정 내지 절차상 보다 더 빠른 시점에 활동을 개시한다는 점에 가장 큰 차이가 있다고 할 수 있다.

Ⅱ. 연방법무부의 법률용어 편집부와 언어국[111]

1. 구 성

위에서 언급한 바와 같이 2년간의 '알기 쉬운 법률 프로젝트'(Verständliche Gesetze Projekt)의 결과 연방법무부에 법률용어 편집부가 설치되었다.

그리고 이러한 연방법무부 내에서도 심사의 대상인 법령안이 어느 부처에서 제출된 것인가에 따라 두 개의 조직, 즉 법률용어 편집부과 언어국이 심사를 담당한다. 즉, 연방법무부 내에서 제출한 법률안의 경우 언어국이, 그 외의 부처에서 제출한 법률안에 대하여는 법률용어 편집부가 언어심사를 담당한다.

연방법무부의 법률용어 편집부(Redaktionsstab Rechtssprache, RR)는 8인으로 구성되어 있으며, 언어국(Sprachbüro)은 2인으로 구성되어 있다. 우선, 법무부를 위해 일하는 편집부의 인적 구성은 독일어 협회가 결정하며, 그 구성원은 독일어 협회의 피용자가 되는 것이다. 독일어 협회는 독립 기구이므로 그 정관에 따라 선출된 이사회가 그 결정을 한다(독일어협회 정관 제9조). 그리고 언어국(Sprachbüro)의 2인은 공무원 신분이다.[112] 이들은 현재 연방법무부 제4국 산하의 A부 제3과(Das Referat IV A 3) 산하에 설치되어 있다. (연방법무부의 조직 구성과 구체적인 역할에 관하여는 아래 <참고>에서 언급한다.)

두 기관 모두 구성원들은 독일어를 전공하였으며, 법률용어 편집부의 수장은 법률가이다. 언어학자들은 초안을 심사하고, 언어적으로 명확하고 이해하기 쉬우며 전문적・법적으로 정확한 표현을 제안한다.

111) http://www.gfds.de/redaktionsstab-rechtssprache/

112) Gudrun Raff / Margret Schiedt, "Der Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz – . Ein Situations- und Erfahrungsbericht", LEGES 2012/1, S. 63.

2. 업무 원칙

(1) 수범자 적합성

법률과 명령은 전문분야의 언어이지만, 그럼에도 불구하고 명확한 구조와 적합한 용어 선택을 통하여 수범자에게 이해하기 쉬워야만 한다는 원칙을 수호하고 있다.

(2) 사전성

사전적, 특히 최초의 법률초안(Referentenentwurf)이 작성되기 '이전의' 공동작업만이 최상의 결과를 보장한다는 신념 아래, 편집부 및 언어국은 해당 부처의 법률안에 관하여 가능한 한 사전적 심사를 담당하고자 한다. 즉, 내각에서의 법률심사 단계에서 처음으로 언어심사가 이루어지는 경우에는 필요한 언어적 변경이 더욱 더 어려워질 가능성이 있기 때문이다.

연방정부 공동직무규정에 의하면, 언어심사는 주무부처의 초안 작성 이후 내각의 결정 '이전에' 법체계 심사 및 법형식 심사과정에서 이루어지기 때문에, 법률초안이 작성되기 전, 즉 연방정부 공동직무규정이 적용되는 시점보다 더 이전에 언어심사를 해야 할 필요성이 있느냐의 여부는 편집국의 주장에 따라 판단된다.

(3) 지속성

편집부는 개정된 법령에 있어서 언어적인 질적 특성을 보장하기 위하여 개정 '전'은 물론이거니와 개정이 이루어진 '후'에도 그 법문에 관하여 새롭게 해석하고 심사할 것을 제안한다.

(4) 분야 초월성

편집부는 전문영역의 경계를 넘어선 의사소통을 가장 중요하게 생각하고 있기 때문에, 전문적·법적·언어적 전문지식에 관하여 관계자들과 공동작업을 수행한 경우에만 내용적·언어적으로 설득력 있는 법률을 작성할 수 있다고 인정한다. 이러한 관점은 법률용어 편집부 업무의 중요한 부분을 이루고 있다.

(5) 독립성

연방정부 공동업무규칙 제46조에 따른 의무적 법률심사 이전에 언어심사를 의뢰한 경우에 비밀을 절대적으로 유지한다.

3. 주요 업무

(1) 작성된 법률안을 법률용어 편집부에 검토기간을 지정하여 E-Mail을 통하여 송부한다.
(2) 법률용어 편집부는 작성된 법문에 대하여 의견과 개정에 대한 내용을 작성하여 E-Mail로 다시 의뢰자에게 송부한다.
(3) 편집회의에서 그 제안에 대하여 서로 논의하여 평가하고 해결해야 될 문제를 설명한다.
(4) 법률용어 편집부는 회의에서 논의된 내용을 문서화한다.
(5) 법률용어 편집부의 입장표명에 의하여 새로운 입법안을 만들었다면, 이러한 입법안을 법률용어 편집부에 재심사를 위하여 송부할 수 있다.

Ⅲ. 연방의회의 독일어 협회 편집부[113]

1. 구 성

1966년부터 독일 연방의회에는 독일어 협회 편집부(GfdS)가 존재하고 있었다. 이 편집부를 설치하게 된 계기는 연방의회에서의 하나의 논쟁 때문이었다. 즉, 연방의회에서 국토계획법(Raumordnungsgesetz)에 관한 논의를 하던 중에 국토계획의 개념에 관하여 의문이 발생하였고, 적절한 결론을 찾을 수 없자 편집부에 언어적 조언(sprachliche Beratung)을 요청한 것이다. 편집부는 이러한 요청에 대하여 "연방지역은 그 일반적인 장소적 구조에 있어서 공동체 내에서 인격권의 자유로운 전개에 최대한 기여할 수 있도록 발전을 도모해야 한다."라고 조언하였다. 이러한 조언의 의미와 방식이 지나치게 '언어기술적'이었던 이유로 의원들은 매우 혼란스러워 하였으나 곧 한바탕 웃음으로 끝을 맺게 되었다.

113) http://www.gfds.de/redaktionsstab-beim-deutschen-bundestag/

이렇듯 연방의회의 독일어 협회 편집부는 연방의회의 업무에 대한 절차적 알리바이 기능 그 이상의 실질적인 역할을 하지는 못했다. 인원도 1인 ~ 2인 정도에 불과하였고, 업무의 내용도 법률안 심사에 있어서 단지 언어적 자구 수정 정도를 하는 것에 지나지 않았으며, 법문의 정서(淨書)가 더 이상 고려될 수 없는 입법 절차의 후반부 단계에만 형식적으로 관여하였던 것이다.

결국 편집부는 개별적인 사례에 있어서 많은 것들에 영향을 미치고 실적을 쌓았음에도 불구하고, 법률이 여전히 이해하기 어렵게 만들어졌다는 전체적인 인상을 그다지 많이 바꾸는 결정적인 역할을 수행하지 못하였다는 지적을 받고 있다.

연방의회에 자문을 하는 독일어 협회의 편집부는 연방정부의 경우와 마찬가지로 그 인적 구성은 독일어 협회의 이사회가 결정하며, 그 구성원은 독일어 협회의 피용자인데, 인적 구성에 대한 별도의 규정은 존재하지 않은 것으로 파악되고 있다.

2. 업무 원칙

연방의회 편집부의 업무 원칙도 연방정부 편집부가 행하는 업무의 원칙과 크게 다르지 않다. 즉, 법률용어의 일반적인 이해가능성 및 법규범의 명확한 형태에 대한 요구는 법률 문외한인 일반 국민뿐만 아니라 법률용어를 직접적으로 다루는 법률가에 의해서도 요청되기 때문에, 전문용어로서의 법률용어는 전문가에게 법적 사실관계에 관한 최적의 이해에 기여하여야 한다는 사실이 강조된다.

그리고 이를 위하여 가장 필요한 것은 법 문헌이 정확하게 표현되어야 한다는 점을 인식하고, 법률이 누구를 수신자로 하는가를 특히 고려해야 하는 경우에 법 문헌에 대한 언어작업이 중추적 역할을 담당해야 한다는 자부심을 가진다.

3. 주요 업무

(1) 입법 전에 수행하는 조언

연방의회의 독일어 협회 편집부의 중요한 업무는 법률안 및 명령안에 대한 언어적인 수정작업이다. 즉, 연방의회의 독일어 협회 편집부는 법문언의 언어

적 심사에 있어서 법률용어가 다른 전문용어와 다르다는 것을 고려하면서 가능한 한 간단하고 명확하게 정형화된 문장으로 표현하기 위하여 노력한다.

(2) 언어조언

연방의회의 독일어 협회 편집부는 법문언 자체에 대한 고유의 업무이외에도 일반적인 언어조언을 수행한다. 즉, 연방의회의 독일어 협회 편집부는 단지 의회에 대한 업무만을 수행하는 것이 아니라, 언어적으로 의심스러운 경우가 있는 경우라면 전화, 문서, E-Mail 그리고 개인적으로도 관련된 정보를 제공한다. 또한 연방의회의 독일어 협회 편집부는 법령 이외의 모든 종류의 문언에 대한 언어적 검토 작업도 수행한다.

(3) 감정서 작성

연방의회의 독일어 협회 편집부는 독일어 협회의 다양한 감정서 작업에 참가하며, 또한 법률용어를 위한 감정서를 작성한다.

(4) 법문언의 작성

연방의회의 독일어 협회 편집부는 법률입안자들과 '공동으로'(gemeinsam) 문헌의 구조, 문장구조 그리고 단어선택 등에 있어서 이해를 방해하는 요소들을 제거하는 작업을 수행한다.

다만 이러한 업무에 관하여 언제 연방의회의 독일어 협회 편집부가 개입 또는 참여해야 하는가에 대하여 규정이 존재하지는 않는다. 하지만 다수의 해당 기관에 의하여 고려되어 작성된 법률안을 언어수정을 이유로 개정하는 것은 많은 노력이 필요하기 때문에, 연방의회의 독일어 협회 편집부는 가능하면 사전에 그리고 법이 공포된 이후에도 지속적으로 법문헌 작성 작업에 참여해야 하는 것으로 해석될 수 있다.

제 3 절 입법절차와 언어심사[114)]

Ⅰ. 독일의 입법절차

의원내각제 구조를 취하고 있는 독일은 입법절차에서도 의회와 연방정부(내각)의 상호 협력관계가 유지되고 있다. 따라서 법률안 제출권도 의회 단독이 아닌, 연방정부・연방의회의원・연방참사원에게 부여되고 있다.[115)] 하지만 법률안 제출자가 누구인가에 따라 상이한 절차와 법적 효과를 귀속시키고 있다.[116)]

1. 연방정부가 법률안을 제출하는 경우

연방정부는 입법사항에 대하여 주무부처가 법률안 초안(Referentenentwurf)을 작성하고, 그 초안에 대한 표결을 거쳐, 내각의 법률 초안(Kabinettvorlagen)을 만든다. 내각은 내각회의를 거쳐 최종적으로 연방정부의 법률안(Regierungsentwurf)을 작성하여 연방수상을 통해 연방참사원[117)]으로 송부된다. 그리고 연방참사원은 송부된 법률안에 대해 원칙적으로 6주 이내에 입장을 표명할 권리가 있다(독일 기본법 제76조 제2항).

이 법률안은 연방수상이 이유서, 연방참사원의 의견서와 연방정부의 응답서와 함께 연방의회 의장에게 송부함으로써 연방의회에 제출된다(독일 기본법 제76조 제1항).

독일 연방의회에서 법률안 심의・표결에 관하여 3독회제를 취하고 있다. 제출된 연방정부안은 제1독회를 거쳐 상임위원회에 회부된다. 위원회의 심의는 의결권고안과 위원회보고서에 대해 의결하는 것으로서 끝난다(연방의회 의사규칙 제62조 제1항 제2문). 소관 상임위원회 위원장이 법률안 심의결과의 보

114) 본 장의 주요내용은 Gudrun Raff/Margret Schiedt, Der Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz - Ein Situations- und Erfahrungsbericht, in: LEGES 2012/01, S. 61-74. 참조.

115) 독일 기본법 제76조 제1항은 "법률안은 연방정부, 연방의회의원 혹은 연방참사원에 의해 연방의회에 제출된다."라고 규정하고 있다.

116) 차진아, 앞의 논문, 141면.

117) 연방참사원은 일반국민의 투표에 근거한 연방의원으로 구성된 연방의회와는 달리, 독일연방공화국을 구성하고 있는 16개 주의 정부각료 또는 그들이 파견한 행정공무원 즉, 지방정부에 의해서 임명 및 해임되는 지방정부의 구성원으로 이루어진다. 연방참사원의 입법에 관한 권한으로는, 연방정부의 법률안에 대한 의견을 제출하는 등 연방입법에의 참여권, 연방집행에 있어서 특정 법규명령에 동의권을 갖는 연방집행에의 참여권 등을 갖는다.

고로 제2독회가 시작된다. 이후 토론에 이어 법률안에 대한 표결이 이루어진다. 제3독회는 소관 상임위원회 혹은 다른 상임위원회에 법률안을 재회부 할 수도 있지만, 보통 제3독회 이후에 법률안에 대한 최종투표가 시행된다(의사규칙 제86조).

<참 고>

독일 연방법무부의 구성과 역할

□ 독일 연방정부 내에는 우리의 행정각부에 해당하는 Bundesministerien이 총 14개가 존재하며, 이 중 법무부는 종합적인 측면에서 우리의 법제처가 수행하는 기능을 수행하고 있다. 즉, 우리의 법무부와 법제처가 합쳐진 기관이라고 볼 수 있다.

□ 연방법무부에서 발간하는 "연방 법무부의 직무와 조직"(Aufgaben und Organisation des Bundesministeriums der Justiz)이라는 안내서를 살펴보면, 입법에 관한 연방법무부의 임무가 다음과 설명되어 있다.

- ○ 법률(Gesetz) 및 법규명령(Verordnung)의 초안 작성
- ○ 다른 부처에서 작성된 초안의 헌법 및 법규적 합치성, 조약 및 유럽연합법과의 합치성 심사

□ 이러한 심사는 입법 기술 및 통일적이고 명확한 법률 언어의 사용과도 관련된다.

□ 연방법무부는 6개의 국(Abteilungen)으로 이루어져 있으며, 우리나라 법제처와 같은 기능은 각 국에 분배되어 있는데, 이 중 가장 중요한 역할을 하는 것은 제4국으로 판단된다.

- ○ Z국(법무행정) : Die Abteilung Z(Justizverwaltung) - 부처 전체의 사무국 기능, 연방입법 절차에 있어서의 전자적 지원, 인터넷 법률정보 제공
- ○ R국(법률구조) : Die Abteilung R(Rechtspflege)
- ○ 제1국(민법) : Die Abteilung I(Bürgerliches Recht)
- ○ 제2국(형법) : Die Abteilung II(Strafrecht)
- ○ 제3국(상법 및 경제법) : Die Abteilung III (Handels- und Wirtschaftsrecht) - 경제, 재정, 조세 영역에서의 타 부처의 법률 및 법규명령의 초안 심사
- **ㅇ 제4국(헌법, 행정법, 국제법 및 유럽법) : Die Abteilung IV(Verfassungs- und Verwaltungsrecht; Völker- und Europarecht)**
  - 법 체계 관점에서의 법률 및 법규명령의 초안 심사, 헌법 및 실정법과의 합치성 심사, 법률체계와 통일된 법률형식에 따른 심사, 적절한 언어 사용에 대한 심사
  - 언어 심사에 대해서는 독일어협회(Gesellschaft für deutsche Sprache)의 Redaktionsstab Rechtssprache(법률언어 편집부)와 협력

- 국제법과 유럽법의 영역에서, 연방 정부가 참여하는 국제법과 유럽법 규정에 대한 심사, 국제법과 유럽법 규정의 국내 수용에 대한 업무
- 특히, 제4국 산하의 A부 제3과(Das Referat IV A 3)가 주로 심사 업무를 담당

□ 이밖에도 연방 각 부처마다 소관 업무와 관련된 규정에 대해 위 제4국과 같은 업무를 하는 부서가 설치되어 있으며, 경우에 따라 이들 각 부처의 관련 부서는 연방정부 공동직무규정(GGO)에 따라 법무부와 협력한다.

2. 연방의회 의원이 법률안을 제출하는 경우

우리 국회와는 달리 상임위원회는 법률안 제출권을 갖지 않는다. 법률안 입안 시 당내 교섭단체는 자체 내에 필요한 전문 인력을 충분히 활용할 뿐만 아니라, 또한 연방의회 내 연구조사처(Wissenschaftlicher Dienst)도 의원들의 입법 활동에 실질적인 도움을 주고 있다.[118]

3. 연방참사원에 의한 법률안 제출

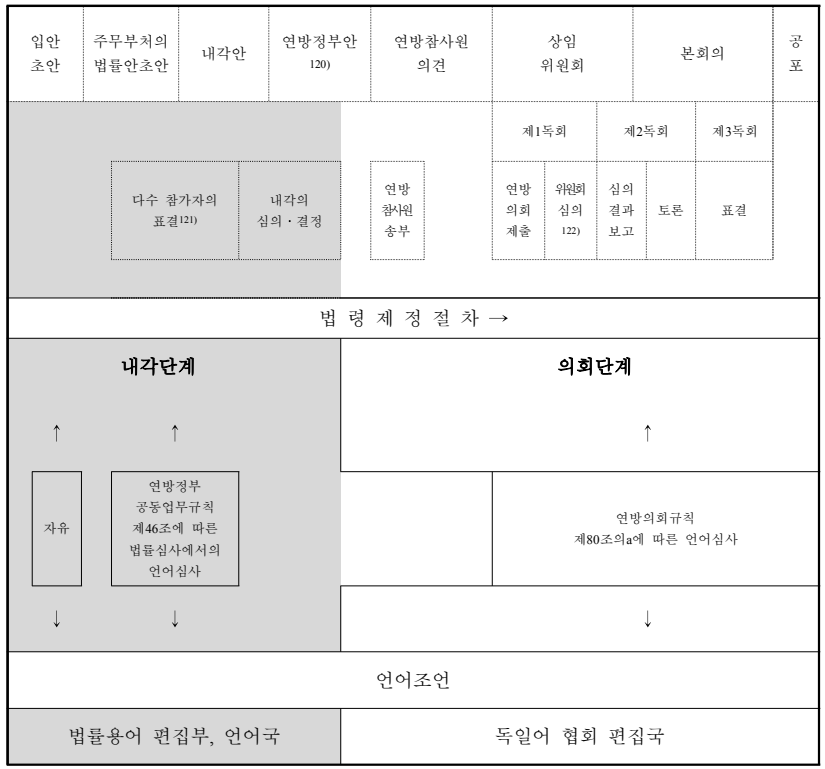
연방참사원은 그 법률안이 州의 이해관계에 특별히 관계될 필요와 같은 특별한 사항적인 제한 없이 연방법의 규율사항에 대해서는 모두 법률안 제출권을 갖는다. 연방참사원의 법률안은 연방정부를 거쳐 원칙적으로 6주 이내에 연방정부의 의견서와 함께 연방의회에 제출된다.

Ⅱ. 입법절차 내에서의 언어심사

입법 절차의 측면에서 볼 때, 독일은 정부에서의 법안 제출 단계와 의회에서의 법률 제·개정 단계로 구분할 수 있으며, 이를 언어 조언과 관련하여 살펴보면, 정부 측 단계에서는 연방법무부의 법률용어 편집부와 언어국이 담당하고, 의회 측 단계에서는 연방의회의 독일어 협회 편집부가 그 업무를 담당한다.[119] 그 전체적인 절차를 그림으로 살펴보면 다음과 같다.

118) 차진아, 앞의 논문, 144면.
119) 이재일, "독일의 '알기 쉬운 법령'을 위한 언어심사", 알기 쉬운 법령 및 행정용어 순화정책에 관한 외국 사례 연구, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 108면.

<그림 1 - 독일의 입법절차에서의 언어심사>



자료: Gudrun Raff/Margret Schiedt, Der Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz – Ein Situations- und Erfahrungsbericht, in: LEGES 2012/01, S. 64.

120) 연방정부의 법률안은 수정될 수 없으며, 만약 연방정부가 연방참사원의 입장을 반영하여 법률안을 수정할 경우에는 법률안 제출절차를 처음부터 다시 시작해야 한다. 차진아, 앞의 논문, 143면.
121) 이 첫 번째 초안에 대해서는 주무부처의 담당 공무원뿐만 아니라, 관련되는 다른 부처의 공무원, 교섭단체와 관심 있는 연방의회의원, 전문가집단과 여러 단체들도 검토하고 이를 수정하는 작업에 참여하며, 초안이 검토되는 여러 곳에서 초안에 대한 표결이 이루어진다고 한다. 뿐만 아니라 주정부의 주무부처의 입장도 - 연방참사원에서 거부되는 것을 가급적 빨리 막기 위해 - 반영된다고 한다. 차진아, 앞의 논문, 142면.
122) 위원회 회의의 특징 가운데 하나는 연방참사원과 연방정부의 구성원 혹은 그 수탁자도 참석한다는 점이다(기본법 제43조). 특히 연방정부의 법률안 입안 작업에 참여하였던 연방정부의 전문공무원 혹은 (연방정부의 수탁자로서) 주정부의 전문공무원이 전문가로서 법률안 심의에 참여함으로써 연방의회의 전문성을 보완하는 기능을 수행하고 있다. 차진아, 앞의 논문 147면.

1. 정부의 법률안 작성단계 : 연방법무부의 언어조언 및 언어심사

(1) 관 할

관할은 법률안을 제안하는 부서에 따라 구별되는데, 즉 연방법무부가 제안하는 법률안과 명령안에 대해서는 언어국이 담당하며, 연방법무부를 제외한 모든 연방정부의 법률안과 명령안에 대한 언어 조언은 법률용어 편집부가 담당한다.

(2) 사전적 언어 조언 : 입안 초안(Diskussionentwurf)

연방정부의 법률 입안자들은 그들의 법률안 또는 명령안을 해당 부서의 실국장회의 이전의 단계에서 검증한다.

이에 대한 근거로는 행정규칙의 성격을 가진 연방정부 공동직무규정[123](Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO) 제42조 제5항을 들 수 있다. 즉, 이 규정은 "법률안은 언어적으로 올바르고 또한 가능한 한 모든 사람이 이해할 수 있게 작성되어야 한다. 법률안은 여성과 남성의 평등을 언어적으로 표현하여야 한다. 법률안은 원칙적으로 그 언어적 정확성과 이해가능성을 심사하기 위해서 독일 연방의회에 소속되어 있는 독일어 협회 편집부에 송부**되어야 한다**."[124]고 규정하고 있다.

하지만 아직은 적은 수의 법률 입안자들이 사전적 언어조언을 이용하고 있지만, 그러한 경향은 증가하고 있다.

(3) 법안 심사의 일부분으로서의 언어 심사 : 법률 초안(Referentenentwurf)

대부분의 법률안이 언어 심사를 위하여 편집부에 맡겨지는 것은 법안 심사의 단계에서 라고 할 수 있다. 연방법무부의 법안 심사는 연방법률이 자체적

123) 연방정부 공동직무규정은 연방각부의 조직, 연방각부간의 협동 및 헌법상의 기관과의 협동의 원칙과 외부와의 교류의 원칙을 정하고 있으며, 특히 입법과정에서의 협력에 대하여 적용된다고 명시하고 있다(제1조). 박영도, 앞의 보고서, 17면.

124) § 42 Gesetzesvorlagen der Bundesregierung

(5) Gesetzentwüfe müsen sprachlich richtig und mölichst fü jedermann verstädlich gefasst sein. Gesetzentwüfe sollen die Gleichstellung von Frauen und Mänern sprach-lich zum Ausdruck bringen. Gesetzentwüfe sind grundsäzlich dem Redaktionsstab Rechtssprache zur Prüung auf ihre sprachliche Richtigkeit und Verstädlichkeit zuzuleiten. Die Zuleitung **soll** mölichst früzeitig erfolgen. Das Ergebnis der Prüung hat empfehlenden Charakter.

으로 모순이 없고 가능한 한 일목요연하게 작성하는 것에 기여한다.

법 체계적 및 법 형식적 심사에 관한 연방정부 공동직무규정 제46조에 의하면, "연방정부의 법률안이 의결에 상정되기 전에 법률안은 법 체계적 및 법 형식적 관점에서의 심사를 위하여 연방법무부에 이송되며"(제1항), "법률안을 송부함에 있어서 연방법무부는 광범위한 법률안의 경우에 심사를 위하여, 그리고 전항의 심사에 있어서 관련되는 문제를 논의하기 위하여 충분한 시간을 가져야 한다"(제2항). 이에 따르면 송부에 대한 특정시간이 정해져 있는 것이 아니라 위의 <그림>에서 살펴볼 때 실국장 회의와 정부법률안을 결정하기 이전까지 이루어진다고 볼 수 있다.

연방법무부에 언어적 조언 기구가 설치된 이후 언어 심사는 이러한 "의무적" 법률 심사 절차의 일부가 되었다. 언어적 조언은 부서명 IV-A-3에 소속되어 있는데, 이는 법률 심사의 근본적인 문제를 담당하는 부서로 다른 연방정부의 법률안에 대한 법률심사에 있어서 연방법무부 직원을 지원하고, 연방법무부 법률안의 법적 정형성을 심사하며, 법률공학(Gesetzestechnik)에 관한 질문에 대하여 도움을 준다.

2. 의회의 법률 제・개정 단계 : 연방의회의 독일어 협회 편집부

법률이 내각을 통과하면 이제는 의회의 법률 제・개정 단계로 접어든다. 이는 언어적 조언의 관점에서는 연방의회의 독일어 협회 편집부가 입법과정에 개입하게 된다는 것을 의미한다.

연방의회의 독일어 협회 편집부는 입법 과정 중에서 의회에 제출된 법률과 명령에 대한 언어적 심사를 하는 업무를 담당한다. 이러한 업무 담당의 근거는 2009년 7월에 개정된 연방의회 의사규칙(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)로서, 이 규정은 "연방의회에 설치된 연방의회의 독일어 협회 편집부는 해당 상임위원회의 결정이 있는 경우 법률안에 대하여 언어적 정확성과 이해가능성에 대한 심사를 하고, 필요한 경우 해당 상임위원회에 요청한다."라고 규정하고 있다(제80조의a 제1항).

Ⅲ. 한 계

독일에서 입법 단계에서 알기 쉬운 법령작성을 위하여 언어 심사가 필요하다는 당위적 관점과, 그것이 어느 정도 실효적으로 기능을 하는지에 관한 문제는 구별되는 것 같다. 왜냐하면 독일의 언어 심사와 관련하여 연방법무부의 법률용어 편집부와 연방의회의 독일어 협회 편집부 모두에게 다음과 같은 문제점들이 지적되기 때문이다.

우선, 공동작업의 부재를 들 수 있다. 연방법무부의 법률용어 편집부의 업무는 언어적 전문지식과 법률적 전문지식이 엄격하게 분리되어 있다. 즉, 연방법무부의 법률용어 편집부의 언어 전문가들은 그들의 입장표명을 법률 전문가의 참여 없이 작성하게 되며, 따라서 어떠한 실질적인 내용과 관련된 질문에 대해서는 답을 하지 못하는 경우가 많게 되는 것이다. 다음의 예처럼 연방법무부의 법률용어 편집부는 해당 분야에서 교정할 수 있도록 주의를 환기시키는 정도의 업무를 수행할 뿐이다.

예 : 주식회사법 개정에 관한 입장

1965년 9월 6일의 주식회사법(BGBl. I S. 1089)은 2010년 12월 9일(BGBl. I S. 1900)의 법 제6조를 통한 최종 개정으로,* 다음과 같이 변경되었다 : … * 법적 형식성을 검증하기 바랍니다.

또한, 언어 심사의 시기와 절차에 관한 규정이 구속력 있는 강행규정의 성격을 가지고 있지는 않다는 점이다. 즉, 어떠한 형태로, 언제 언어심사를 할 것인가에 대하여는 전적으로 해당 부처의 담당자의 의사에 달려 있다. 대부분의 경우, 법률심사에 대한 평가와 언어 심사에 대한 평가가 결합된 문서를 해당 부처에 전송하는 것으로 끝나며 언어 심사에 대한 조언을 거부하는 경우 왜 받아들이지 않았는가에 대한 이유부기는 해당 부처의 담당자에게 부과되어져 있지 않다.

마지막으로, 법률용어 편집부에 의한 언어 심사는 편집(Redigieren)이 아닌 단순 교정(Korrigieren) 정도로서의 성격만 인정되고 있다. 즉, 법률 문헌에 직접 개입하는 것이 아니라 단순한 의견제시만 할 수 있으며, 그러한 단순한 의견제시의 경우에도 완성되지 않은 표현만을 하는 경우가 대부분이다. 그 예를 소개하면 다음과 같다.

1) 단순 조언의 예 :

금액확정에 관하여 사실판단과 함께 이의를 제기하거나 독자적으로 이의를 제기할 수 있다;* 사실판단에 반한 법적 명령은 또한 금액확정에 영향을 미친다. * 왜 새로운 문장을 사용하지 않았습니까?

2) 미완성된 제안의 예 :

피청구되거나 자의적으로 요구되어진 공적 이행이 공적 이행에 해당된 자에게* 유리한 결과가 발생한 경우에는 개인에게 귀속되어질 수 있다. * 일반문장에서의 일반적인 사용례에 따를 경우 성에 따른 격변화에 불일치하게 정형화 되었다. 검증하기 바랍니다. 원하신다면 저희가 대안을 제시해 드릴 수 있습니다.

제 4 절 평 가

가능한 한 법문을 명확하게 만들어 오해의 소지를 줄이고자 노력해 온 독일조차도 별도의 알기 쉬운 법령 만들기 프로젝트를 추진하고 언어심사 절차에 대한 규범적 근거 두어 제도화를 시도한 것을 보면, '알기 쉬운 법령 만들기'는 결코 담당부처의 일시적인 노력이 아니라 법이 존재하는 한 지속되어야 할 정책으로서 평가되어야 할 것이다.

그리하여 독일은 알기 쉬운 법령을 만들기 위한 정책을 단지 정책이 아니라 입법 절차에 반영되어야 하는 하나의 '제도화된' 절차로 인정하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 그리고 이러한 제도를 말하기 전에 이러한 독일 알기

쉬운 법령 만들기 정책의 배경으로서 戰後 행정국가화 움직임과 의회와 정부의 관계 등 독일 특유의 상황에 대하여도 인식할 필요가 있다.

우선, 연방정부 공동직무규정(GGO)과 연방의회 의사규칙은 입법을 행함에 있어서 전문가, 즉 편집부의 언어조언 및 심사를 거쳐야 한다는 근거를 두고 있으며, 여기에는 그 개입시기, 절차, 정도 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 이들 연방정부 공동직무규정이나 연방의회 의사규칙이 강제적인 구속력을 가지는 규범인가에 관한 논의가 있을 수 있다. 즉, 두 규범 모두 행정조직 내부에서의 조직과 활동을 규율하고 일반 국민에게 영향을 미치지 아니하는 범위를 규율하는 본래적 의미의 '행정규칙'으로서 국민에 대하여 그리고 행정규칙을 제정한 행정기관에 대하여도 법적인 구속력을 가지지 않으며, 다만 상급기관의 감독권의 발령의 근거 정도로서 효력을 가진다고 할 것이다.[125] 이러한 이유에서 규정상으로는 언어조언이나 언어심사의 절차가 엄연히 의무적인(sollen) 것으로 되어 있음에도 불구하고, 현실적으로는 그러한 언어심사 절차가 그다지 실효성을 가지지는 못하고 있음은 위에서 언급한 바와 같다.

우리의 경우 법령의 제정·개정 또는 폐지 등 정부입법활동과 그 밖의 정부의 법제업무에 관하여 필요한 사항을 정하고 있는 '법제업무 운영규정' 제24조에 의하면, 국민이 알기 쉽도록 법령을 정비할 필요가 있는 경우(제3조의2)에 법제처장은 국민·지방자치단체 또는 민간단체 등으로부터 의견을 듣고 검토하도록 하고 있으며, 필요한 경우 학계·민간단체 또는 그 밖의 전문가에게 자문을 구할 수 있다(제24조).

입법절차에 있어서 법제를 정비하고 개선하기 위한 규정을 두었다는 점에서 법제업무 운영규정은 분명 의의가 있는 규범이지만, 규정만으로는 알기 쉬운 법령을 만드는 것이 언제, 어떠한 내용과 절차로 이루어지는지에 관하여 명확하게 알 수가 없다. 법제의 정비나 개선에 관한 실효성 있는 성과를 거두기 위하여는 이러한 알기 쉬운 법령 만들기에 대한 관계인들의 역할을 정하고 그 구체적인 내용과 절차를 보다 명확하게 규정하여 임의적이고 형식적인 절차로 전락하지 않도록 상시 점검할 필요가 있는 것이다.

125) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2009, 169면.

이러한 의미에서 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정책을 구체적으로 제도화한 독일의 예는 우리의 알기 쉬운 법령 만들기를 제도화 해 나아가는 데에 있어서 참고할 수 있는 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

제 4 장 프랑스의 전문용어 순화 사례

제 1 절 개 관

언어 분류학상 인도-유럽어족의 로만어군에 속하는 프랑스어는 프랑스와 벨기에, 룩셈부르크, 스위스, 퀘벡을 중심으로 하는 캐나다 동부, 카메룬, 콩고, 아이보리코스트 등 지구상에서 대략 2억 명의 인구가 사용하고 있으며, 또한 국제연합(UN), 국제올림픽위원회(IOC), 경제협력개발기구(OECD)의 공식 언어로서 명실상부한 국제적 공용어이기도 하다. 이러한 프랑스어를 보호 및 보급하기 위하여 여느 나라와 마찬가지로 프랑스나 프랑스어권 국가들도 많은 노력을 경주하고 있음은 이미 널리 알려져 있다.

프랑스인들은 "명확하지 않은 것은 프랑스어가 아니다(Ce qui n'est pas clair n'est pas français.)[126]"라고 자부한다. 이런 자부심에는 '표현하고자 하는 바가 명확한 것이기만 하면 무엇이든 프랑스어로 표현할 수 있다'는 생각이 저변에 깔려있는 것이라고 할 수 있다. 즉, 프랑스어로 제대로 표현하지 못할 생각은 뭔가 불확실하고 모호하다는 것이다. 문법적으로도 프랑스어의 지시대명사를 비롯한 인칭표시는 주어의 성과 수에 의해 결정되며 동사는 인칭과 복잡한 시제에 맞추어 다양하게 변화하면서 문맥상 보다 나은 이해를 도모한다. '명확하지 않으면 프랑스적인 것이 아니다'라는 표현에 걸맞도록 프랑스어로 표현되는 법률용어・행정용어 역시도 복잡하게 엉킨 법률관계나 행정관계의 혼동 없는 이해를 위해 다른 문학작품의 용어에 비해 간결하면서도 정확한 전문용어가 선택, 사용 및 보급되도록 국가가 주도하고 있다.[127]

이에 아래에서는 법률용어・행정용어의 개선을 포함하여 프랑스어 언어정책을 추진하는 주요 조직과 그들의 구체적인 활동 등에 대하여 초점을 맞춰 살펴본다.

126) Antoine Rivaroli(1753-1801)

127) 프랑스의 법률용어 또는 행정용어의 개선 및 정돈 작업은 민간차원보다는 주로 국가주도하에서 특히 행정각부의 서로 상관관계가 인정된 소관부처의 '용어 및 신조어특별위원회', '행정용어단순화 위원회'와 '프랑스 언어총국'을 중심으로 이루어진다. 손병현, "프랑스의 전문용어정비", 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 11. 9, 121-122면.

제 2 절 프랑스어 보호에 관한 법제 - 조직규범을 중심으로

Ⅰ. 개 관

프랑스에서 법률용어의 정비는 주로 시대적 조류에 발맞추어 사법제도를 현대화하려는 법무부의 여러 작업과 밀접한 관련이 있으며, 이는 언어와 관련된 다른 모든 연구가 그렇듯이 시대를 불문하고 계속 진행되고 있다. 시민 참여적 정의를 구현하는 정부의 목표에 부합한다는 측면에서 보면, 프랑스어, 특히 프랑스 법률용어는 상징적으로나 현실적으로도 프랑스의 사법 현실을 이해하는 데 일정 역할을 수행한다고 할 수 있다.

역사적으로 프랑스어가 국가의 정체성을 구성하는 요소로써 작용하게 된 최초의 사건은 1539년에 프랑소와 Ⅰ세가 왕권을 신장하고 프랑스 왕국의 단일성을 확보하기 위해 법원판결을 명확하게 해석하고자 소송과 관련된 공문서의 작성을 프랑스어만으로 사용하도록 공포한 빌레르-꼬뜨레 칙령(l'Édit de Villers-Cotterêts)라고 할 수 있다.[128] 한편, 프랑스어에 대한 헌법적 근거는 제2조로서 제1항에서 "프랑스 공화국의 언어는 프랑스어이다"라는 규정을 두어 프랑스어를 프랑스 공화국의 공식 언어로 확인함으로써 프랑스어 보호의 헌법적 기초로 삼았다.

이러한 헌법 규정에 따라 1994년 8월 4일자 프랑스어 사용에 관한 법률인 소위 투봉법(Loi Toubon)을 제정하여[129] 소비자를 위한 상품정보, 노사관계, 교육, 방송, 국제학회 및 국제행사 분야 등에서 프랑스어 사용을 의무화하여 프랑스 국내에서 전반적인 프랑스어 수호를 도모하였다. 이 법은 2004년 당시 대중운동연합정당(UMP)의 상원 의원이었던 필립 마리니(Philippe Marini)에 의하여 '강화된' 투봉법으로 개정되어 2005년 상원에서 만장일치로 통과되었다. 그 내용은 프랑스에 소재를 둔 기업 내에서의 의사일정이나 의사결정서와 같은 중

128) 김진수, 「프랑스의 언어정책」, 부산외국어대학교 출판부, 2007, 25면.

129) Loi 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française ou «Loi Toubon». 1994년 8월 4일 당시 이 법안을 제의했던 프랑스의 문화 및 프랑스어권 부처의 장관이었던 Jacques TOUBON의 이름을 따서 'TOUBON법'이라고도 불린다.

요 사항은 자국어 및 자국민 보호를 위해 반드시 프랑스어로 작성되어야 하며, 정보통신 기술 분야에도 마찬가지로 적용한다는 것이었다. 이렇게 '강화된' 투봉법에 따라 2006년 회사 내에서 불법적으로 독단적으로 영어를 사용한 외국 회사가 처벌되기도 했다. 즉, 프랑스 소재 미국회사 GEMS는 프랑스 근로자에게 프랑스어 번역본 없이 영어 서류만을 전달하였음을 이유로 570,000유로의 벌금을 부과 받은 것이다. 그밖에 Nextiraone과 Europ Assistance社도 그들 회사의 피고용자에게 불어로 번역되지 않은 영어로 된 소프트웨어의 사용을 강요하여 제재를 받은 예가 있다.[130]

<참 고>

투봉법«Loi Toubon»의 주요 내용

1. 목 적

이 법은 프랑스어가 교육, 노동, 교역, 공공업무의 언어이며, 프랑스어권 공동체를 구성하는 국가들의 특권적 연결요소라는 것을 제1조에 확인하고 있다. 그 골자는 소비자 관련 정보, 노동, 교육, 방송, 행사, 학회, 공공업무의 각 영역에서 프랑스어가 어떻게 취급되어야 하는지 규정하고 있다.

2. 분야별 내용

(1) 소비자 분야

소비자가 재화, 상품 또는 용역의 명칭, 제공, 소개, 사용법, 보증 기간과 조건의 기술, 방송 광고에서 프랑스어로 표시되어 있지 않음으로써 피해를 입는 것을 방지하기 위해 프랑스어를 의무적으로 사용하도록 한다(제2, 3, 4조).

(2) 노동 분야

노동계약과 구인광고, 내규, 단체협약, 노동자의 의무, 노동수행을 위해 알아야 하는 규정 등을 역시 프랑스어로 의무적으로 작성하게 함으로써 언어를 이유로 노동자가 불이익을 받지 않게 하고 있다(제5, 8, 9, 10조).

(3) 교육 분야

공사립 교육기관에서 교육, 시험, 선발대회, 그리고 학위논문의 언어는 프랑스어라고 규정한다(제11조).

(4) 방송, 통신분야

라디오와 텔레비전의 모든 방송과 광고에서 프랑스어를 의무적으로 사용하도록 규정하고 있다(제12조).

130) http://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais 2012.11.16. 검색.

(5) 교역 분야

프랑스인(또는 법인)이 주최하는 행사, 학회, 회의에서 프랑스어를 사용할 권리가 있음을 확인하고, 예비자료, 업무 자료, 회의록, 보고서는 프랑스어로 작성하거나 프랑스어 요약을 반드시 첨부하도록 한다(제6조).

(6) 공공업무 분야

공법상의 법인, 공공업무를 수행하는 사인 또는 공적 지원금을 받는 사인이 발행하거나 배포하는 출판물, 잡지, 발표문을 프랑스어로 작성하되 외국어로 작성된 경우에는 역시 프랑스어 요약을 첨부하도록 하고 있다(제7조).

3. 보 칙

그 외의 규정에서는 위반 시에 적용되는 시행세칙을 담고 있다. 예컨대 공공단체나 정부의 지원금을 받는 수혜자가 이 법을 어기면 지원금 전체나 일부를 회수하거나(제15조), 소비자 보호법에 따라 규정된 공무원이 이 규정위반을 적발할 권한이 있으며, 서류 열람, 복사, 제품의 선취를 할 수 있음을 규정한다(제16조).

그리고 법령으로 그 조건을 인가 받은 정규 협회는 위반 관련 소송에서 손해 청구권을 행사 할 수 있도록 하였다(제19조). 예컨대 프랑스어 수호협회나 프랑스어 정보처리 전문가 협회 등이다.

4. 시행 과정

이와 같은 언어관련법을 성공적으로 시행하기 위해 1994년 4월 12일자로 발표된 국무총리의 행정명령(circulaire)은 법시행의 핵심적 주체인 공무원의 의무사항을 명시하고 있다. 즉 공무원은 프랑스어 사용관련법, 법령, 명령의 엄격한 시행을 확보하고, 시행을 책임진 공무원은 법 위반을 단호히 적발할 것을 명하고 있다. 그리고 전문용어 위원회를 지원하고, 승인된 용어를 보급하는 일이나 정부의 홍보부서나 출판물은 프랑스어 사용법규를 철저히 준수할 것과 교육을 통해 이 법의 준수를 강조하고, 외국기관이나 국제관계에서도 이 프랑스어 사용법을 철저히 준수하도록 명하고 있다. 그리고 이 행정명령이 발표되고 난 뒤 6개월 이내에 정부 각 부처의 지침을 작성하도록 명하고 있다.

자료 : 김진수, 앞의 책, 111-115면 참조.

이러한 프랑스어 보호에 대한 헌법과 법률의 의지와 실천에 따라 다양한 프랑스어 관련 법제가 마련되었으며, 특히 그러한 보호 정책을 추진하기 위한 조직을 창설하는 데크레(행정입법, Décrêt)들이 매우 활발하게 제·개정되었다. 현재 프랑스어와 관련된 정책을 추진하는 가장 핵심적인 조직은 프랑스 언어총괄국(DGLFLF)이라고 할 수 있는데, 초기에 '프랑스어의 수호와 보급을 위한 고등위원회'라는 이름으로 출범하여 다양한 조직적 변화를 통하여 현재의 프랑

스 언어총국으로 거듭나는 과정을 살펴보는 것은 이 부서에 부여된 역할과 업무를 더욱 분명하게 파악할 수 있으며 우리에게 일정한 시사점을 제공할 수 있을 것이라고 본다.

Ⅱ. 주요 법령[131)]

1. 1966년 3월 31일 데크레 - 고등위원회 설치

프랑스어의 수호와 보급을 위한 고등위원회(Haut Comité)를 최초로 설립하는 이 법령의 주요 내용은 다음과 같다.

- 국무총리 직속기관으로 프랑스어의 수호와 보급을 위한 고등위원회를 설립한다.
- 위원회의 임무는 프랑스어의 수호와 보급을 위한 적절한 조치를 연구하며, 특히 대외 문화·기술 협력분야에서 유관 사설기관과 연대하고, 프랑스어의 수호와 보급에 관련되는 모든 활동을 촉진하고 권장하는 것이다.
- 위원회는 국무회의에서 법령에 의해 3년 임기로 임명되는 12~18명의 위원으로 구성되고, 위원은 재임할 수 있다.
- 위원회는 총리, 또는 국무총리령으로 지명되는 대리인이 주재한다. 총리는 보고 담당관을 지명한다. 위원회의 사무는 국무조정실이 담당한다.
- 위원회는 위원장의 요구로 소집되고, 매년 활동 보고서를 제출한다.
- 위원회는 국무총리실 예산으로 운영한다.

2. 1984년 2월 9일 데크레 - 프랑스어 자문위원회와 프랑스어 총괄사무국 설치

프랑스어의 수호와 보급을 위한 고등위원회를 설립한 위 1966년 3월 31일 법령은 그 후 몇 차례 개정을 겪었으나, 1984년 프랑스어 자문위원회(comité consultatif)와 프랑스어 총괄사무국(commissariat général)을 설립하는 법령으로 대체된다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

131) 여기서 말하는 법령은 프랑스 정부에서 제정하는 행정입법으로서 데크레(Décrêt)라고 한다. 따라서 법률을 집행하기 위한 사항을 주요 내용으로 하는 것이 일반적이지만, 조직의 창설, 변경 등에 관한 사항을 대상으로 삼기도 한다. 프랑스 언어총국의 발생과 관련한 데크레의 주요 내용에 관하여 자세한 사항은 김진수, 앞의 책, 73-86면 참조.

- 국무총리 직속으로 프랑스어 자문위원회와 프랑스어 총괄사무국을 설립한다.
- 프랑스어 자문위원회와 프랑스어 총괄사무국은 국무총리실 예산으로 운영한다.

(1) 프랑스어 자문위원회

- 자문위원회의 임무는 프랑스어의 사용과 보급, 프랑스어 사용권(francophonie) 국가의 관련 업무, 프랑스의 언어들, 프랑스의 외국어 정책에 관련되는 문제를 연구한다. 자문위원회는 제안과 권고를 하고 국무총리가 부과한 문제에 대해 의견을 제시한다.
- 자문위원회는 법령에 의해 3년 임기로 임명되는 19~25명의 위원으로 구성된다. 위원은 재임할 수 있다.
- 자문위원회는 국무총리, 또는 총리가 법령으로 위원 중에서 지명하는 부위원장이 주재한다. 자문위원회의 사무는 프랑스어 사무국이 담당한다.
- 자문위원회는 위원장이나 부위원장의 요구로 1년에 2회 이상 소집된다.

(2) 프랑스어 총괄사무국

- 프랑스어 총괄사무국의 임무는 프랑스어의 보급과 수호에 협력하는 행정부 그리고 유관 기관의 활동을 독려하고 조정하는 것이다.
- 프랑스어 총괄사무국장은 법령으로 임명한다. 총괄사무국장은 프랑스어의 보급과 수호를 위한 여러 정부 부처의 정책 결정, 활동, 예산 편성과 집행 등에 의무적으로 간여한다.
- 프랑스어 총괄사무국장은 모든 활동을 실천할 책임이 있다. 사무국장은 전문용어 분야의 작업, 학교 이외의 수단에 의한 프랑스어 교육과 보급을 위한 활동, 프랑스어 사용의 확대를 위한 국제적 차원의 활동을 조정한다. 사무국장은 이런 임무를 수행하기 위하여 외무부 프랑스어권 담당 부서를 동원할 수 있다.

- 프랑스어 총괄사무국장은 여러 부처에서 프랑스어 분야의 책임을 맡고 있는 고위 공무원으로 구성된 상설회의의 지원을 받는다. 상설회의는 프랑스어 총괄사무국장이 주재하고, 그 구성원인 고위 공무원은 국무총리령으로 지명된다. 상설회의의 주요 업무는 프랑스어의 진흥과 수호를 위한 단체에 인증서를 교부하는 것이다. 1985년 1월 1일부터는 상설회의가 공인한 단체만이 국가의 보조금을 받을 수 있다.
- 프랑스어 총괄사무국장은 대외문화교류를 위한 부처 간 위원회 그리고 과학·기술 정보 부처 간 업무 조정위원회의 당연직위원이고, 프랑스어 자문위원회의 회의에 참가한다.

3. 1984년 3월 12일 데크레 - 프랑스어권 고등평의회 설치

위의 프랑스어 자문위원회 및 프랑스어 총괄사무국과는 별도로 프랑스 정부는 곧 프랑스어권 고등평의회(Haut Conseil)를 설치하는 법령을 공포하는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

- 대통령이 주재하고 프랑스와 외국 인사들로 구성된 프랑스어권 고등평의회를 설립한다.
- 고등평의회의 주요 임무는 현대 세계에서 프랑스어권과 프랑스어의 역할을 분명하게 규정하는 것이다. 고등평의회는 특히 교육, 통신, 과학, 신기술 분야에서 자료를 수집하고 사례들을 분석하고 연구한다. 고등평의회는 활동 방향을 설정하고, 매년 프랑스어권의 상황에 관한 보고서를 제출한다.
- 고등평의회의 위원과 사무국장은 대통령이 지명한다.
- 고등평의회는 프랑스 외무부의 예산으로 운영한다.

4. 1986년 5월 3일 데크레 등 - 관련 장관의 권한과 임무 규정

1986년 이후 프랑스 정부 내에서 프랑스어와 관계되는 부처의 장관에 대하여 일정한 권한을 부여하는 일련의 데크레가 제정된다. 즉, 1986년 5월 3일자 데크레는 국무총리 직속의 프랑스어권 담당 정무장관(secrétaire d'Etat)의 권한을 규정하며,[132] 1988년 5월 31일 데크레는 외무부장관 직속 국제문화교류·프

132) 이 정무장관은 프랑스어권 고등평의회의 위원이며, 국무총리의 위임에 의해 프랑스어 자문위원회

랑스어권 담당 정무장관의 권한을 정한다.[133] 또한 1988년 8월 22일 데크레는 외무부 장관 직속 프랑스어권 담당 위임장관(ministre délégué)의 권한을 규정하며,[134] 1995년 6월 8일 데크레는 문화 및 프랑스어권 장관의 권한을 정하고 있다.[135]

5. 1989년 6월 2일 데크레 - 프랑스어 고등평의회와 프랑스어 총괄국 설치

프랑스어 고등평의회(Conseil supérieur)와 프랑스어 총괄국(Délégation générale)을 설립하는 이 법령의 주요 내용은 다음과 같다.

- 국무총리 직속으로 프랑스어 고등평의회와 프랑스어 총괄국을 설립한다.

(1) 프랑스어 고등평의회

- 고등평의회의 임무는 프랑스 국내외에서 프랑스어의 사용·정비·어휘의 다양화·권장·보급 그리고 외국어 정책에 관련되는 문제를 연구하는 것이다. 고등평의회는 국무총리 또는 교육부장관과 프랑스어권 장관이 부과한 문제에 대해 의견을 제시하고 활동 형태를 추천하며 제안을 한다. 평의회는 프랑스어 총괄국장의 보고를 청취한다.
- 고등평의회는 당연직 위원 외에, 4년 임기로 임명되는 19~25명의 위원으로 구성된다. 위원은 프랑스어의 지식·연구·보급·올바른 사용에 대한 봉사 경력과 업무능력을 고려해 국무총리의 법령으로 임명되고, 재임할 수 있다.

그리고 대외문화교류를 위한 부처 간 위원회를 주재한다. 또한 프랑스어 총괄사무국의 각종 역량을 동원하고, 다른 부처의 관련 부서에 지원을 요청할 수 있다.

133) 이 정무장관은 프랑스어권 고등평의회의 위원이며, 국무총리의 위임에 의해 프랑스어 자문위원회를 주재하고, 외무부장관의 위임에 의해 대외문화교류를 위한 부처 간 위원회의 부위원장직을 수행할 수 있다. 또한 프랑스어 사무국, 외무부의 문화·과학·기술 교류국과 프랑스어권 업무과를 비롯한 여러 부서를 동원하고, 다른 부처의 관련과에 지원을 요청할 수 있다.

134) 이 위임장관은 이 같은 분야의 모든 조치를 제안하고, 관련 행정부의 활동을 독려하며 방향을 설정한다. 위임장관은 프랑스어권과 프랑스어의 발전을 위해 관련 기관들과 국가의 활동에 간여한다. 그는 프랑스어권 고등평의회의 위원이며, 국무총리의 위임에 의해 프랑스어 자문위원회를 주재하고, 프랑스어권 정상회담의 준비와 후속 조치에 관련되는 행정부의 활동을 독려하고 조정한다. 또한 프랑스어 사무국, 외무부의 문화·과학·기술·교류국과 프랑스어권 업무 부서를 비롯한 여러 부서를 동원하고, 다른 부처의 관련과에 지원을 요청할 수 있다.

135) 이 장관은 국무총리의 위임에 의해, 프랑스어의 사용과 어휘 다양화에 관련되는 권한을 행사한다. 즉, 프랑스어권의 소명을 가진 국제기관과의 협력정책을 주도하며 모든 조치를 제안하고, 관련 행정부의 활동을 독려하며 방향을 정한다. 장관은 프랑스어권과 프랑스어의 발전을 위한 기관들과 국가의 활동에 관여한다. 그는 프랑스어권 고등평의회의 위원이고, 프랑스어권 정상회담 준비와 후속 조치에 관련되는 행정부의 활동을 독려하고 조정한다. 또한 프랑스어 총괄국, 외무부의 문화·과학·기술 교류국과 프랑스어권 업무 담당 대외협력부의 각 부서를 동원하고, 다른 부처의 지원을 요청할 수 있다.

- 고등평의회는 국무총리가 주재하고, 교육부장관 또는 프랑스어권장관이 총리를 대행할 수 있다. 교육부장관, 프랑스어권장관, 아카데미 프랑세즈와 과학 아카데미의 종신 사무국장 또는 그 대리인은 평의회의 당연직 위원이다.
- 고등평의회 부의장은 고등평의회 위원 중에서 국무회의의 법령에 의해 4년 임기로 선임된다. 부의장은 평의회의 업무를 조직하고 독려하며 평의회의 권고 사항, 특히 프랑스어 총괄국에 대한 권고 사항의 이행 여부를 점검한다. 평의회의 사무는 프랑스어 총괄국이 담당한다.
- 평의회는 의장이나 부의장의 요청으로 1년에 2회 이상 소집된다.

(2) 프랑스어 총괄국

- 프랑스어 총괄국의 임무는 프랑스어의 보급과 올바른 사용에 협력하는 행정부 그리고 유관 기관의 활동을 촉진하고 조정하는 것이다.
- 프랑스어 총괄국장은 평의회 부의장의 제안에 의거하여 국무회의에서 법령으로 임명한다. 그 임기는 부의장의 잔여 임기 동안이고, 이 기간이 1년 미만일 때는 1년이다. 총괄국장은 평의회의 권한에 속하는 분야에서 여러 부처의 정책 결정, 활동, 예산편성과 집행 등에 관여한다. 총괄국장은 프랑스어의 순화·교육·보급 분야에서 행정부와 유관 기관이 주도하는 활동 그리고 프랑스어 사용의 확대를 위한 국제적 차원의 활동을 조정한다. 총괄국장은 모든 활동을 평의회 부의장에게 보고한다. 총괄국장은 여러 부처의 지원을 요청할 수 있다.
- 프랑스어 총괄국장과 프랑스어권 고등평의회 사무국장은 프랑스어 고등평의회의 업무에 참여하고, 프랑스어 고등평의회 부의장과 프랑스어 총괄국장은 프랑스어권 고등평의회의 업무에 참여한다.
- 프랑스어 고등평의회 부의장과 총괄국장은 공동으로 매년 총리에게 활동 보고서를 제출하고, 이 보고서는 공개된다.

6. 1996년 3월 21일 법령 - 고등평의회와 총괄국의 소속 변경

프랑스어 고등평의회와 프랑스어 총괄국을 설립한 1989년 6월 2일 법령을 개정하는 이 법령의 주요 내용은 다음과 같다.

- 프랑스어 고등평의회는 국무총리가 주재하고, 문화부장관 또는 프랑스어권장관 직속으로 한다.
- 프랑스어 고등평의회는 국무총리가 주재하고, 문화부장관 또는 프랑스어권장관이 총리를 대행할 수 있다.
- 프랑스어 관련 장관위원회의 위원인 장관들을 대리하는 고위공무원들의 상설회의가, 장관 위원회에서 결정된 방침을 집행한다. 상설회의는 프랑스어 총괄국장이 소집하고 주재한다.
- 프랑스어 총괄국장은 국무회의에서 법령으로 임명한다(임기 규정은 삭제).
- 프랑스어 총괄국장이 모든 활동을 평의회 부의장에게 보고한다는 항목은 삭제한다.
- 프랑스어 고등평의회와 총괄국은 문화부 예산으로 운영한다.

제 3 절 추진 조직

Ⅰ. 개 관

프랑스 언어 보호를 위한 대표적 기관을 예로 들면, 프랑스 국내에서는 '프랑스 학술원', 즉 아카데미 프랑세즈(Académie française)와 '프랑스어와 프랑스의 언어들에 관한 총괄국'(DGLFLF)', '프랑스어 고등평의회(CSLF)'가 중요한 역할을 담당한다. 프랑스어 총괄국과 고등평의회의 설치와 운영에 관한 주요 데크레의 내용은 위에서 살펴본 바와 같다.

한편, 프랑스 국외에서는 벨기에서는 '프랑스어 협회(Service de la langue française)' 및 '프랑스어 고등평의회(CSLF)'가, 캐나다에서는 퀘벡의 '프랑스어 퀘벡청(OQLF)'과 '프랑스어 고등평의회(CSLF)'의 주도로 이루어진다.

이하에서는 프랑스어와 관련된 주요 추진 기구를 대상으로 그 구성과 업무에 관하여 간단히 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 법률용어 및 신조어 특별위원회

1. 근 거

앞의 절에서 소개한 다양한 데크레 이외에 주목할 만한 것으로는, 프랑스어의 확대에 관한 1972년 1월 7일자 데크레와 1996년 7월 3일자 데크레가 있다. 즉, 전자는 프랑스 정부로 하여금 '행정 각부의 프랑스 용어 및 조정을 위한 부처간 위원회'(Commissions ministérielles de terminologie pour l'enrichissement du vocabulaire français)의 창설을 준비하도록 하고, 후자는 특히 법무부에서 위임한 위원들로 '법률에 관한 용어 및 신조어 특별위원회(Commission spécialisée de terminologie et de néologie en matière juridique)'[136]를 구성하도록 하였다는 점에 의의가 있다.

이렇듯 1996년 7월 3일자 프랑스어의 확대에 관한 데크레[137]에 의거하여 프랑스 정부는 관계 행정부처별로 총 18개의 '용어 및 신조어 특별위원회'가 설치되어 있는데, 그 중에서 법률용어 관련 특별위원회로서 '법률용어 및 신조어 특별위원회'가 운영되고 있다. (일반적인 특별위원회로서 용어 및 신조어 특별위원회에 관한 설명은 별도로 후술한다.)

<참고>

행정 각부의 용어 및 신조어 특별위원회 현황(2010. 12. 3. 현재)

(1) 외무 유럽연합부
- 외무 용어 및 신조어 특별위원회

(2) 농업, 식량, 수산 및 농촌 및 국토개발부
- 농업 및 수산업 용어 및 신조어 특별위원회

(3) 문화 및 정보통신부
- 문화 및 정보통신 용어 및 신조어 특별위원회

136) http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_rapp_terminologie.pdf, 2012.11.20. 검색.
137) Décret n° 96-602 du 3 juillet 1996 relatif à l'enrichissement de la langue française

(4) 국방 및 참전자부
- 국방 용어 및 신조어 특별위원회

(5) 환경, 지속발전, 운송 및 주택부
- 환경 용어 및 신조어 특별위원회
- 장비, 운송 및 주택 용어 및 신조어 특별위원회

(6) 경제, 재무, 산업-예산, 공공회계 행정 및 국가 개혁부 :
- 자동차 용어 및 신조어 특별위원회
- 화학 및 자원 용어 및 신조어 특별위원회
- 전자통신 및 우편 용어 및 신조어 특별위원회
- 경제 및 재무 용어 및 신조어 특별위원회
- 정보통신 및 전자부품 용어 및 신조어 특별위원회
- 원자력발전 용어 및 신조어 특별위원회
- 과학 및 석유산업 용어 및 신조어 특별위원회

(7) 국립교육, 청년 및 시민단체부
- 교육 및 고등교육 용어 및 신조어 특별위원회

(8) 고등교육 및 연구부
- 과학 및 우주기술 용어 및 신조어 특별위원회

(9) 법무 및 자유부
- 사법관련 용어 및 신조어 특별위원회

(10) 스포츠부
- 스포츠 용어 및 신조어 특별위원회

(11) 노동, 고용 및 건강-사회연대
- 건강 및 사회연대 분야 용어 및 신조어 특별위원회

자료 : DGLFLF, Rapport annuel de la Commissio générale de terminologie et de néologie, 2010, Annexes 2010 A.3. 참조.

2. 임 무

법률에 관한 용어 및 신조어 특별위원회는 어느 부처에도 치우치지 않는 공정한 독립성을 제도적으로 표방하며, 입법에 사용되는 법률용어를 비롯한 판결문에 사용된 법적표현을 구성하는 언어나 문장의 연구에 항시 관심을 기울여 법률용어의 단순 명료화 및 신조어 창조의 제안을 주된 임무로 한다.[138] 즉, 특별위원회는 경제, 과학, 기술 및 사법 분야에서 사용되는 특정 프랑스어 완성을 임무로 하는 부처 간 조직의 중심적 위치를 차지하며, 해당 분야에서

138) 20002년 11월 21일 당시 기존에 착수된 '사법제도의 현대화'에 관한 법무부장관의 상원의회에서의 답변(Réponse du Ministère de la justice, publiée dans le Journal officiel Sénat du 21/11/2002, p. 2807).

모범적으로 사용될 수 있는 신조어를 제공한다.

법무부에 소속된 '법률에 관한 용어 및 신조어위원회'의 연구와 활동은 정부의 위임을 받은 행정공무원 출신과 언어학 전문가가 결합된 '행정용어 단순화 위원회'(Comité d'orientation pour la simplification du language administratif, COSLA)과 공조체제를 유지하도록 되어있다. 이 상설위원회는 2001년 7월 2일자 부령(arrêté)에 의거하여 '공무 및 국가개혁부'와 '문화 및 소통부'의 상호관리 하에 창설되었고, 총리 직속기관인 '프랑스 언어들에 관한 총괄국'(Délégation générale à la langue française et aux langues de France : DGLFLF)의 기관장이 대표 직무를 수행한다.

적합한 법률용어를 형성하는 과정은 신조어를 만들거나 또는 기존 낡은 용어를 대체하는 것과 무관하지 않다. 이와 관련하여 위 '법률에 관한 용어 및 신조어특별위원회'에게 부과된 사명 내지 임무는 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있다.

① 영어로부터 유래한 법률용어나 법적표현의 적절한 번역
② '행정용어 단순화 위원회'(COSLA)와의 적절한 공조체제유지
③ 법무부가 착수한 사법개혁과의 관련 하에서 민법전의 법률용어의 현대화를 도모
④ 현재 법무부가 착수한 사법개혁과 관련이 없는 민법전의 법률용어의 현대화를 위한 상시적 연구
⑤ 민법전에 있어서 채권법 분야를 중심으로 한 법률용어의 현대화

3. 업 무

각 특별위원회는 관련분야 용어정리를 위한 작업팀을 구성하며 외부전문가의 자문 및 정기 회의를 주재한다. 2010년에는 약 163회의 정기회의가 개최되었다.[139] 또한 특별위원회는 2003년부터 다른 행정부처의 특별위원회와 마찬가지로 4년에 한 번씩 보고서를 제출한다. 최근의 보고서에 해당하는 2003년~2007년 동안의 4년간에 걸친 업무보고가 인터넷으로 공개되어 있어 누구든지 열람할 수 있다.

139) DGLFLF, Rapport annuel de la Commissio générale de terminologie et de néologie, 2010.

이 특별위원회가 위 4년간의 업무 중에서 가장 비중 있게 다룬 것으로 자체적으로 홍보하는 것은 2005년에 이루어진 '신조어의 채택'이다. 즉, 입법이 이루어지기 전인 일상생활에서 영국이나 미국으로부터 유입되는 영어식 용어나 영어적 표현에 대한 적응 문제로서, 이 특별위원회는 법적 개념이나 정의에 해당하는 부분에 있어서 다분히 수구적인 고어의 사용 및 현학적인 고어식 표현은 일상생활에서의 법률에 대한 정확한 이해를 해친다고 보아 신조어의 현대화에 해당하는 영어식 용어를 신조어의 범위에 추가하였다고 한다.

법률용어와 관련하여 특별위원회가 2003년~2007년 동안의 활동결과를 작성한 업무보고서의 결론에 의하면, 법률용어의 의미와 위상에 대한 일반적인 관찰과 분석을 행한 결과 우선적으로 두 가지 점에 있어서 심층적인 연구가 필요하다고 한다. 그리고 그러한 연구 중 하나는 기술이 현대화됨에 따라 불가피하게 도입되거나 확대 사용할 수밖에 없는 기술적인 법률용어를 어떻게 수용할 것인가에 대한 타당한 방안의 수립에 관한 것이고, 다른 하나는 국민 모두가 법에 대하여 평등하고 보다 용이하게 접근이 가능하도록 확대하는 방안을 소개한다.[140]

그리하여 특별위원회는 기존의 작업에서 사용했던 신조어의 필요성, 타당성, 개념의 명확성 및 프랑스어의 언어형태와 구문 체계에 대한 부합성에 관한 원칙을 적용하며 프랑스학술원은 용어 및 신조어 특별위원회가 제안한 용어의 정의의 정확성과 해석가능성을 검토함으로서 위원회와 협력을 도모한다.

신조어가 행정부처의 '규정'에 사용되는 경우, 행정 및 법률용어로 정의될 수 있지만, 일상적으로 사용되는 경우에는 특별위원회는 이러한 용어를 굳이 행정, 사법 및 기술적인 용어로 공표하지는 않는다. 규정된 행정 및 법률용어는 각 부처의 정보 전달방법(정보망, 내부 지침 및 내규, 공보, 내부전산망 등)을 통해 전달되며, 위원회를 통해 공표된다.

참고로, 프랑스에서 법률용어의 순화는 민사・형사・행정・국제관계의 '절차법' 분야에서 광범위하게 추진되고 있는 '법률용어의 현대화'의 일환으로서 논하여지고 있는데, 해당 주제에 관하여 실체법 분야보다 더욱 활발하게 이루어지고 있는 것으로 보인다. 이른바 '이해하기 힘든 법률용어의 순화'에 대한 관

140) http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_rapp_terminologie.pdf (2012.11.20. 최종방문)

심은 특히 형사소송법 분야와 청소년 대상 보호관찰기관인 '청소년 사법보호 지도국'(Direction de la protection judiciaire de la jeunesse)의 활동 등과 관련하여 소개되기도 한다.

1996년 7월 3일자 데크레는 특별위원회의 일반 목적, 임무 및 운영 방식을 규정하였지만, 각 특별위원회는 고유의 작업방식, 작업주제, 정보전달 및 공표 방식을 활용한다.

특별위원회는 용어의 감독 및 생산을 제1차적인 임무로 삼는다. 그리고 작업은 다음과 같이 다양한 4가지 접근 방식에 따라 체계적으로 결정된다.

① 일반적인 용어 및 신조어 감독에 따라 결정된 용어

상기 작업은 특별위원회의 전문가가 국제활동 프로그램, 전문매체, 자료은행, 전문용어목록, 시사, 최근 과학 및 기술 발전 등과 같은 전문 기구를 통해 사용되는 용어를 감독한다.

② 체계적인 주제에 바탕을 둔 연구

화학분야의 경우, 우선적으로 무제한적인 동의어 전체를 연구한다. 상기 형태의 연구활동은 전문가를 위한 용어 생산을 목적으로 하며, 영어를 직접 사용하는 대학 연구 활동으로 인해 야기되는 과학 분야의 프랑스어의 기능상실 방지를 목적으로 한다.

③ 행정용어의 정리

이 작업은 용어 정리를 목적으로 하지 않으며, 오히려 이미 정의된 사법적 또는 행정적 용어에 대한 정확한 정의를 목적으로 함으로 일반 대중에 대한 공표를 목적으로 하지 않는다. 특히 유럽 연합 법률에서 사용된 법률용어를 프랑스어로 전환하는데 주력한다.

④ 시사용어의 정리

특정한 상황 하에 사용되는 시사용어를 정리해 일반 대중의 이해도 향상을 지원한다. 긴급을 요할 경우 특별위원회는 긴급 절차에 준거해 우선적인 용어 정리 작업을 진행한다.

4. 업무 협력

각 특별위원회는 각 소속행정부처의 임무 특성에 기인해 작업 분야를 결정한다. 특별위원회를 구성하는 위원들도 해당 전문 분야의 전문가들로 임명된다. 이러한 임명원칙을 각 행정부처 간의 업무 중복을 피하며 불필요한 비용과 시간 낭비를 예방한다.

그리고 특정 분야에서 각 부처 간 합동 작업의 경우, 프랑스어 및 프랑스 내 언어총괄국(DGLFLF)이 조정업무를 담당한다. 예를 들어 게임관련 용어의 경우, 비디오 게임에 관련된 기술 발전을 위해 교육, 문화 및 정보통신경제 담당부처의 특별위원회 간의 협력을 통해 정의작업이 진행되며, 농산부의 특별위원회는 과학학술원의 용어위원회의 바이올로지 작업팀과, 보건특별위원회는 프랑스 병원연맹 또는 의료기술산업국립노조와 긴밀한 협력 관계를 유지한다. 국방특별위원회는 프랑스 합동참모본부 및 NATO와 협력관계를 유지한다.

Ⅲ. 행정용어 단순화 위원회(COSLA)

1. 근 거

행정용어 및 행정서식과 절차의 단순화는 국가의 사인의 권리구제수단을 위한 현대화 작업의 일환이다. 프랑스에서 진행되고 있는 행정용어에 있어서의 현대화 작업은 '행정용어 단순화 위원회'(COSLA)가 그 구심점을 이루고 있다. 원래 이 추진 조직의 모체는 2001년 7월 2일자 부령(arrêté)에 따라 '공무 및 국가개혁부'와 '문화 및 소통부'의 상호관리 하에 창설되었던 (위에서 언급한) '행정용어의 단순화를 지향하는 상설위원회'였는데, 2007년 1월 9일자 부령에 의해 상설위원회의 형태에서 '행정용어 단순화 위원회'로 탈바꿈한 것이다.[141)]

141) Arrêté du 9 janvier 2007 relatif à la mission et à la composition du conseil pour la simplification du langage administratif et modifiant l'arrêté du 2 juillet 2001 portant création d'un comité d'orientation pour la simplification du langage administratif(JORF n°53 du 3 mars 2007 texte n° 17).

2. 임 무

2007년 1월 9일자 부령에 의해 종전의 2001년 7월 2일자 부령은 교체 개정되었다. 그 개정 내용을 보면 “이 행정용어 단순화 위원회는 국가개혁을 담당하는 부와 문화를 담당하는 부에 설치되어 ‘행정용어의 단순화’를 조언한다. 이 평의회는 행정용어의 질을 개선하기 위한 구체적 제안을 작성하고, 정부에 의한 개선이 실행에 옮겨지도록 한다. 또한 행정서식의 질, 명료성을 판단하고 더 나아가 행정기관의 이용자와 관련된 행정자료 전반의 명확성을 판단한다. 요컨대, 이 평의회는 행정 효율성의 개선에 기여하며 전자행정의 발전을 용이하게 한다”고 하고 있다.

이처럼 평의회의 임무는 행정용어와 그 사용상의 특질을 개선하기 위한 제의를 하는 것이고, 이러한 ‘질적’ 개선조치는 결국 행정부에 의해 행해지도록 하는 것인데, 이렇게 이 평의회의 구성원들이 행정부의 공무원 출신과 언어방면의 전문가들로 구성되는 이유는 언어 전문가적 관점이나 생각, 보다 간결해진 행정서식이나 절차와 관련된 각종 단체들의 관심과 행정기관 스스로의 기술적 요구를 가능한 한 많이 수렴하고 결합하여 행정용어나 행정서식상의 표현이 보다 명확한 의미전달로 이어질 수 있도록 “단순화”(simplication) 하고자 하기 위함이다.

3. 업 무

‘행정용어 단순화 위원회’(COSLA)가 추구하는 것은 기본적으로 행정용어를 단순화하면서도 명확하게 하는 것이다. 이는 실무에 있어서 종전까지 꾸준하게 행해지던 종이에 손으로 직접 작성하던 행정서식 절차로부터 실질적으로 필요한 부분에 있어서는 인터넷으로 내려 받는 전자행정 서식으로의 전환하는 시도로서 표현되고 있다. 이러한 작업은 장차 인터넷 홈페이지에 기본적인 서식이나 행정서식 적용례를 포함함으로써 업무처리의 효율성이 중시되는 ‘행정서식 바꿔 쓰기’(réécriture des formulaires)의 일종으로서 ‘인터넷 상의 전자식 행정절차’(téléprocédures sur internet)의 주류를 형성하게 될 것으로 전망한다.

그리하여 이 평의회는 일반인들에게 행정용어의 이해를 돕기 위한 ‘행정용어집’ 책자의 감수 및 편찬 작업과, 행정서식의 간이화 및 보편화를 위하여 행정직 공무원을 지원하는 대학생들을 대상으로 행정서식 바꿔 쓰기대회를 주최하기도 한다. 또한 주로 시민들이 행정기관을 상대로 민원처리를 원활하게 하기 위한 공적요구를 담은 편지나 행정서식의 예문 등이 수록된 가이드북과 행정용어의 의미를 이해하기 쉽게 설명한 행정용어집의 출판 등을 담당한다.

Ⅳ. 프랑스 언어총괄국(DGLFLF)

1. 근 거

‘문화 및 소통부’(Mministère de la culture et de la communication)와 ‘언어부’(Ministère de la langue)는 다른 정부부처와 협력하여 언어정책을 실행에 옮겨야 하는 책임을 진다.[142] 그리고 ‘프랑스어와 프랑스의 언어들에 관한 총괄국(DGLFLF)’은 원래 프랑스 정부의 문화 및 소통부 소속으로 프랑스어의 사용을 감독하고 국제어로서의 사용도 적극 장려하여 문화적 다양성을 확보하려는 다언어주의를 발전시키는 것을 목적으로 하는 기관이다.[143]

프랑스어 언어총괄국은 1989년에 설치되었던 ‘프랑스어 총괄국’(DGLF)이 2001년에 ‘프랑스어와 프랑스의 언어들에 관한 총괄국’(DGLFLF)으로 확대된 것이다. 즉, 프랑스어 언어총괄국(DGLFLF)의 경우, 1958년 헌법 개정을 위한 국민투표에 의해 대통령의 권한을 강화하고 의회 권한을 약화시킨 제5공화정을 발족시키면서 1959년 프랑스 대통령으로 취임한 샤를르 드 골(le général de Gaulle)에 의해 1966년 ‘프랑스어보호 및 확산을 위한 고등위원회’가 당시 수상이었던 조르쥬 퐁피두(Georges Pompidou)에 의해 수상 직속기관으로 창설되어 근대적 의미에 있어서의 행정용어의 정비가 시작되었다.

이 조직은 1973년에 ‘프랑스어 고등위원회’로 명칭이 변경되어 1984년부터 ‘프랑스어 총괄청’으로 불렸다. 그러나 1989년 6월 2일자 데크레에 의하여 ‘프랑스어 총괄국’(Délégation générale à la langue française, DGLF)이 다시 이를 계승

142) http://www.dglf.culture.gouv.fr/ 2012.11.20. 검색.
143) 김진수, 앞의 책, 93면.

하였고 1993년에는 그 소속이 '문화 및 소통부'로 이관되면서 국외의 프랑스어권(Francophonie)에 대한 언어보호 업무도 담당하게 된다.

그리고 2001년 프랑스 각 지방의 다양한 방언에 대한 국가적 승인이 이루어지면서 지역의 방언에 대한 연구도 포함하여 고려되면서 '프랑스어와 프랑스의 언어들에 관한 총괄국(DGLFLF)'으로 발전하면서 현재에 이르게 된 것이다.

2. 임 무

프랑스 언어총괄국의 주요 임무는 사실 1994년 8월 4일자의 소위 투봉법(TOUBON법)에 대한 준수여부를 감독하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 동일한 의미의 프랑스 용어나 프랑스어 표현이 있는 경우, 외국 용어나 외국어 표현을 사용하여서는 안 되며, 번역이 수반되는 경우에도 적어도 두 개 이상의 언어로 번역되어야 한다는 투봉법 제4조 제1항 및 제5조 제1항에 따라, 프랑스어의 올바른 사용법에 대하여 감독하면서, 다른 한편으로는 인터넷과 같은 현대 정보산업의 새로운 기술적 행정용어와 관련된 신조어의 개발에도 관여한다.

이 기관은 '문화 및 의사소통부'에 부속되어 투봉법의 시행에 따른 구체적인 대책마련에 대한 연구와 정돈기능을 발휘하면서 '프랑스어 고등위원회'(Conseil supérieur de la langue française, CSLF)와 '용어와 신조어 총괄위원회'(Commission générale de terminologie et de néologie)의 공조체제에 의지한다.

3. 업 무

'프랑스 언어총괄국'(DGLFLF)은 다양한 언어들과의 교류, 특히 유럽차원에서의 언어교류를 위해 다음과 같은 구체화 작업을 실제 행하고 국민들에게 권장하기도 한다. 프랑스 언어총괄국의 업무를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 연구 : 프랑스어의 보호와 진흥을 위한 정책 구상, 전략의 결정, 미래를 위한 분석 등의 업무를 담당한다.

② 감시, 조정, 장려 : 각 부처 간의 협력에 기초한 횡적 구성에 따라, 여러 정부 기관의 행동을 조정하고 장려한다.

③ 홍보 : 전문가들과 일반 대중을 상대로 프랑스어의 현 상황과 그에 관련된 문제들을 인식시킨다.

④ 행동 : 위원회 자체가 가진 수단들을 이용하거나, 다른 공공기관 및 사적 기관들과의 협력을 통해 프랑스어 사용을 장려하기 위한 구체적 조치들을 실행에 옮긴다.

⑤ 관찰과 평가 : 정부가 정책의 우선순위를 정하고, 새로운 계획을 수립하고, 이미 실행에 옮긴 계획들의 유효성과 효과를 평가할 수 있도록 각종 자료들을 수집하고, 종합적인 보고서를 작성한다.

4. 주요 협력조직

(1) 과학학술원

과학학술원은 용어 및 신조어 위원회에 대표위원을 파견한다. 또한 특별위원회에도 대표 위원을 파견한다. 총괄국은 과학 학술원의 용어 및 신조어위원회의 정례회의에 참가하며 프랑스 학술원의 과학 분야의 용어 목록 작성 작업에 참여하며 각 참가조직 간의 작업 조정업무를 담당한다.

(2) 국립과학연구센터(CNRS)의 언어이론사 연구소

파리 VII 대학에 소속된 상기 연구소의 용어 및 신조어 팀은 총괄국과의 협약에 준거해 프랑스어 완성을 위한 자료지원업무를 제공한다. 용어 및 신조어 위원회와 특별위원회도 상기 연구소의 전문 자료 지원을 활용한다.

(3) 프랑스어 표준화 협회(Afnor)

프랑스어 국제 표준화 작업을 이행하는 프랑스어 표준화 협회는 용어 및 신조어위원회와 특별위원회에 대표위원을 파견해 용어 정의 작업을 지원한다. 또한 특별위원회의 일부 전문 위원의 경우 상기 협회의 표준화 위원회 위원직을 수행한다. 통신, 화학, 정보통신, 장비 및 운송위원회의 위원장 및 일부 전문위원은 국내 또는 국제 프랑스어 표준화 작업에 참여한다.

현재 프랑스어 표준화 작업은 퀘벡과 프랑스의 감독 하에 2007년 신설된 프랑스어권 표준화망(RNF)의 지원에 힘입어 특히 아프리카 프랑스어권 국가의 프랑스어 표준화 활동을 지원한다.

Ⅴ. 기타 조직[144)]

1. 프랑스 학술원(Académie française)

프랑스 학술원, 즉 아카데미 프랑세즈는 1635년 추기경 리슐리외(Richelieu)에 의해 창설되었다. 그 임무는 모든 사람이 프랑스어를 잘 이해할 수 있도록 프랑스어의 규칙을 정하고, 학문과 예술의 언어가 될 수 있도록 프랑스어를 순수하고 풍요롭게 만드는 것이었다.

아카데미 프랑세즈는 창설부터 언어 규범화(codification)의 목적을 지닌 언어정책 관련 조직으로서, 오늘날까지도 프랑스에서 언어정책을 수립하는 기관 가운데 가장 오래되고 권위 있는 기구로 간주되고 있으며, 프랑스어의 정서법과 표준어 제정, 또 표준어의 검토를 담당하고 있다. 아카데미 프랑세즈 회원은 40여명으로 종신제 회원들은 “불멸”(immortalité)이라는 칭호를 받는다. 회원들은 정부기관의 통제를 받고 있지 않고 형식적으로 대통령의 보호 아래 있다. 한편, 아카데미 프랑세즈는 처음에는 없었던 문예, 학술, 예술의 후원도 하고 있으며 해마다 약 80여개의 문학상도 수여한다. 프랑스어의 확산을 위해 1986년부터는 프랑스어 문화권 지역(francophnie)에도 문학상을 수여하고 있다.

1996년 7월 3일자 데크레는 프랑스어 완성 분야에서의 프랑스 학술원의 임무를 규정한다.

(1) 특별위원회 작업 참여

프랑스 학술원의 사전편찬국은 각 행정부처의 특별위원회의 작업에 참여해 전문 의견을 제공하고 용어정리목록에 대한 권고안을 제시한다.

(2) 위원회 작업 참여

프랑스 학술원은 용어 및 신조어위원회의 작업에 참여하며 상기 위원회의 월간 정례에 사전 편찬 전문위원을 파견해 의견을 제시한다.

144) 프랑스 언어정책에 있어서 다양한 조직의 구성과 활동에 관하여 자세한 것은 김진수, 앞의 책, 90면 이하 참조.

(3) 동 의

프랑스 학술원은1996년 7월 3일자 데크레에 준거해 4개월 이내에 위원회가 제안한 용어 정의에 대한 권고안을 제출한다. 대부분의 용어는 프랑스학술원의 동의를 획득한 후 공표된다. 위원회가 제안한 용어 정의에 동의하지 않을 경우 프랑스 학술원은 코멘트가 포함된 해당 용어의 정의안을 위원회에 제안하며 위원회는 전문가의 자문 후에 상기 용어 정의를 검토한다. 이 경우, 위원회는 해당 용어에 대한 전문가적 시각을 표현하는 반면, 프랑스 학술원은 일반적 사용을 위한 용어 창설에 주력하는 입장 차이를 보인다. 특정 경우에 프랑스 학술원은 위원회의 전문가적 시각에 동의한다.

2. 프랑스어 자문위원회

1984년 2월 9일 시행령에 명시된 바에 의하면, 프랑스어 자문위원회(Comité Consultatif de la Langue Française, CCLF)는 프랑스 대통령과 정부가 규정하는 일반적인 큰 방향의 테두리 내에서 프랑스어의 용법과 보급, 프랑스어권, 프랑스어의 언어들과 프랑스의 언어정책과 관련된 제반 문제를 연구하는 것을 임무로 한다.

19명 내지 25인으로 구성되는 이 위원회는 총리가 주관하거나 그가 지명하는 부위원장이 주재한다. 이 위원회는 언어 문제에 대한 실무적 분과로 총리에게 언어문제에 대한 조치, 태도를 권고했다. 예컨대 1986년의 회장(回章 circulaire)은 여성의 사회적 진출과 새로운 직종의 발생으로 인한 직업, 직책, 직급, 직위의 명칭의 여성화에 대한 문제를 다루었다.

3. 각 행정부서의 용어 및 신조어 위원회(CMT)

국무총리 직속인 전문 용어 및 신조어위원회는 새로운 전문용어 및 일상용어의 도입을 통해 프랑스어를 풍요롭게 하기 위한 제도적 장치의 중심을 이룬다. 이 위원회는 전문 용어 및 신조어에 관한 여러 전문 위원회의 업무를 조정하고, 그 개별 위원회들과 아카데미 프랑세즈 사이의 협력을 관장한다. 2010

년 12월 31일 현재, 18개의 특별위원회가 설립되었으며, 10명의 용어 담당 전문 고위공무원이 수장을 담당한다. 각 행정부처는 용어 정리 작업의 중요성을 강조한 2003년 2월 14일자 총리내규에 준거해 용어 정리 작업을 진행한다.

위원회는 총 19인의 위원으로 구성되는데, 의장은 4년 임기로 국무총리가 임명하고, 아카데미 프랑세즈의 종신 의장을 비롯한 5명의 위원, 문화부 장관이 관련 부처 장관의 추천을 받아 임명하는 4년 임기의 13명의 위원들로 이루어진다. 각 특별위원회는 위원장, 프랑스어 및 프랑스 내 언어총괄국과의 협의하에 임기를 연장할 수 있다. 위원회는 월 1회 소집되며, 위원들 외에도 많은 전문가들이 여기에 참여한다.

자체의 고유한 작업 결과를 산출하는 일 외에도, 이 위원회는 매년 프랑스어를 풍요롭게 하기 위해 행정 기관들이 수행한 업적들에 대한 보고서를 작성하며, 이 보고서는 위원회의 행정을 담당하는 프랑스 언어총국(DGLFLF)이 출판한다.

각 행정부처의 용어 및 신조어특별위원회(Commissions spécialisées de terminologie et de néologie)는 현재 프랑스어가 당면하고 있는 과제 중의 하나, 즉 전문용어에 있어서의 영어의 오남용 및 신조어에 관한 문제를 주로 다룬다. 그리하여 최근 프랑스에서는 이 분야에 많은 진보적인 조치가 이루어졌다. 즉, 1970년 1월 데크레는 각 부처의 전문용어위원회의 필요성을 확정하고, 1972년에 프랑스어 용어의 풍요성에 대한 데크레를 제정하기에 이른다. 즉, 각 행정부처 장관은 승인된 전문용어와 표현의 목록이 법규 형식으로 관보에 공표되었는지를 감독하도록 규정한다. 이에 따라 많은 전문용어위원회가 결성되었고, 1986년에 모든 행정부처가 각기 고유한 전문용어위원회를 가져야 한다는 일반 규정을 제정하여, 20개의 위원회가 구성되고, 40개의 하위 분과가 생겨났다.

1971년 이후 중앙 행정부서에 설립된 전문용어 위원회와 아카데미가 만든 문서들에 근간해서 정부는 1973년 1월 18일에 최초로 '신조어 관보'에 행정과 공공서비스 영역에서 장관 조례에 의해 추천되거나 의무적인 용법으로 규정된 표현들과 용어들의 목록을 발표했다. 1973년에 발표된 최초의 목록들에는 시청각 용어, 건축도로 용어, 도시계획 용어, 핵기술 용어, 석유 산업 용어, 항공, 운수산업 용어 등이 포함되어 있다. 이 최초의 규정들에 이어 경제와 회계

(1973년), 건강과 의학(1975, 1978년), 국방(1976년), 사법(1977년), 우주항공 개발(1980, 1982년), 컴퓨터공학(1981, 1983년), 관광(1982년), 통신(1982년)에 관련된 용어들의 목록 역시 발표되었다. 현재 작업이 진행 중인 다른 전문용어들은 해양, 운동, 환경, 삶의 질, 여성의 활동 등과 관련된 분야들이다.

전문용어는 사회의 각 영역에 걸쳐 문제를 야기하므로 관련 법령은 해당 부처와 교육성이 주도하고, 법령의 범위를 정하며, 언어정책으로서 교육과의 연계가 중요함을 강조하고 있다.

제 4 절 평 가

사회 속에서 인간은 공동체 안에서의 소속감을 형성하기 마련이며, 특히 언어적인 관계에서 그것을 가장 강하게 느낀다고 한다. 유럽공동체의 건설과 지속적인 발전은 진화를 거듭하게 되었지만, 그 반면에 프랑스의 공권력은 프랑스 내에서 프랑스어의 우월성을 확보하고자 하는 언어정책을 강조하고 있는 것으로 보인다.

프랑스의 전문용어로서의 법률 및 행정용어 정책은 국가의 직접적인 지도하에 이루어진다는 점에 가장 큰 특징이 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 정책이 단지 언어적인 측면에 국한되어 추진되는 것이 아니라 사회통합적인 관점과 보다 구체적으로는 행정의 간소화(simplication)라는 관점에서 추진되고 있다는 점, 특히 오래 전부터 언어에 대한 노하우를 가지고 있는 정부의 부처와 부처 산하의 다양한 위원회들이 이러한 정책에 대하여 적극적으로 의견을 제시하고 제도를 발전시켜 나간다는 점에 주목할 필요가 있다.

전문용어를 포함한 언어 정책 전반을 추진하는 중앙의 조직을 설치하기 위하여 공포한 행정입법(데크레)을 살펴본 결과, 프랑스에서 언어정책의 최고책임자는 '국무총리'라는 점을 발견할 수 있다. 즉, 이 분야에서 최초의 정부 차원의 기구는 1966년 3월의 법령으로 조직된 '프랑스어의 수호와 보급을 위한 고등위원회'를 비롯한 모든 자문 기구와 총리소속의 부서들이다. 이에 대한 예외로 1984년 창설된 프랑스어권 고등평의회(CSLF)는 대통령 직속에 속하는 조직이기는 하지만(이처럼 정부의 수반이 공식적으로 언어 정책을 직접 담당하

는 국가는 매우 드문 예라고 할 수 있다), 이러한 조직의 소속과 주요 업무를 통하여 프랑스어 관련 정책에 관하여 현실적으로 정부가 전적으로 책임을 가지고 수행해 왔다는 점을 보여주는 것이다.[145)]

그리고 정책의 내용과 함께 정책을 추진하는 조직을 위한 규범을 제정함에 있어서 매우 구체적이고 명확하게 규정을 두고, 특히 이 분야에 있어서 여러 관계 정부 부처 간의 협력을 기반으로 하며 그 협력을 제도적으로 보장받게 되어 있다는 점 또한 프랑스 사례의 특징이다.

프랑스 정부가 주도적으로 추진하고 있는 언어 수호의 의지와 방식은 우리가 추진하고 있는 정책에 참고할 만한 예가 될 수 있으며, 특히 전문용어의 순화 정책이 '행정간소화'라는 정책적 차원과 관련하여 논의된다는 점도 시사점을 줄 수 있다. 이는 '알기 쉬운 법령 만들기' 정책의 근거 및 홍보의 주요 내용으로서 활용될 수 있다는 점은 미국의 사례에서 살펴본 바와 같다.

145) 프랑스 언어총괄국(DGLFLF)이 1996년 3월에 문화부 장관의 소속으로 변경되었지만, "프랑스어의 사용과 부양(浮揚)"에 관련된 사실상의 권한은 여전히 국무총리가 보유하고 있는 점을 유의할 필요가 있다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

Ⅰ. 개 관

법령은 한 국가의 이념과 그것을 실현하는 정책을 구체적으로 표현하는 글이며, 법령을 입안한다는 것은 국가가 정책의지를 객관적인 언어로 구체화하여 규범으로 삼는 일련의 과정이라고 말할 수 있다.

법령이 개인 차원에서는 다양한 생활영역에서 권리의무관계에 영향을 미치고, 국가 차원에서는 다양한 분야에서 안전, 질서, 복지 등에 영향을 미친다. 때문에 추상적이고 기술적으로 어렵게 표현되어 있거나 복잡한 체계로 구성되어 있는 법령은 결국 정책과 법률의 실효성까지 저해하는 결과를 낳을 수 있다. 요컨대, 수범자가 공무원이든 일반 국민이든 법령의 내용과 체계를 정확하고 쉽게 이해할 수 있도록 만드는 것은 매우 중요한 일이다.

이렇게 법령을 알기 쉽게 만드는 것에 대한 중요성을 인식한 법제처는 2006년부터 어려운 한자어 등으로 된 법률을 우리말로 알기 쉽게 바꾸는 정책을 수립하여 추진하기 시작하였다.

법령의 용어 및 표현을 쉽고, 뚜렷하며, 언어규범에 맞도록 만들기 위한 이러한 정책적 노력은 비단 우리나라에서만 국한되어 추진되어 온 사업은 아니다. 즉, 여러 국가들이 외래어의 유입과 문법 파괴로부터 자국어를 보호하고자 노력하여 왔으며, 미국이나 유럽에서도 이미 법령 및 공공분야에서 사용되는 용어와 체계를 쉽고 정확하게 정비하고자 일정한 정책을 시행하고 있었던 것이다.

이에 본 연구에서는 우리보다 앞서 알기 쉬운 법령 만들기 사업을 추진하여 왔다고 할 수 있는 미국과 유럽의 정책 사례를 찾아 이들이 어떠한 규범적 근거를 두고 추진되어 왔으며, 그러한 정책의 배경과 추진 과정 등에 관하여 살펴보고자 한다. 이렇게 '알기 쉬운 법령 만들기'와 유사한 목적을 가진 외국의

정책 사례를 찾아 그들의 특징과 과정 등을 살펴보고 참고할만한 시사점을 도출하여 보았다.

Ⅱ. 미국의 사례

미국의 '알기 쉬운 법령 만들기'는 '알기 쉬운 언어로 글쓰기'라는 언어적 또는 문학적 배경으로부터 태동하였으며, 민간에 있어서는 1970년대 한 시중은행이 최초로 알기 쉬운 언어를 사용하여 작성된 고객 대출 서류를 비치하면서 쉬운 언어를 사용한 글쓰기 운동이 본격화되었다. 정책에 있어서는 1978년 지미 카터 대통령이 대통령 명령을 발하여 "연방 공무원은 관련 규정이 평이한 언어로 쓰여 있는지 그리고 수범자들이 이를 쉽게 이해할 수 있는지를 검토하여야 한다"고 하여 규정함으로써 행정입법에 있어서 알기 쉬운 언어에 대한 입장과 의지를 밝히고 있다.

그 후 미국의 대통령들은 정도의 차이는 있었지만, 대부분 정부의 규제비용 절감의 측면에서 효율을 추구하고자 하는 목적을 실현하기 위한 수단으로서 Plain language를 적극 홍보하였다.

이러한 정책은 연방정부의 문서는 반드시 Plain language로 작성하여야 한다고 발전하게 되었고, 마침내 2010년 버락 오바마 대통령은 정부의 꾸준한 노력에 대한 결실인 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'(Plain Writing Act of 2010)에 서명함으로써 Plain language는 더 이상 대통령 명령이 아닌 '연방법'으로서 인정받게 되었다. 그리고 이 법의 구체적인 이행을 위해서 그동안 여기저기 흩어져 있던 지침을 모아 최종적인 지침인 '알기 쉬운 문서작성에 관한 연방 가이드라인'이 2011년에 공포되었다. 더 나아가 2012년 미국 정부는 '알기 쉬운 규정에 관한 법(안)'를 제정하고자 추진하고 있다. 규제대상자의 부담을 경감시키고 연방 규제 프로그램의 효율성을 제고하기 위하여 규정의 명확성을 보장하는 이 법률은 소위 '미국판' 알기 쉬운 법령 만들기에 관한 법이라고 말할 수 있다.

한편, 미국의 Plain language는 그 역사적인 배경과 더불어 각계각층의 적극적 활동과 지원에 힘입어 추진되었는데, 가장 대표적인 예로 '알기 쉬운 언어

활동 및 정보네트워크', 즉 PLAIN을 들 수 있다. 정부와 시민 간의 명확한 커뮤니케이션을 위해 연방 공무원들로 구성된 커뮤니티를 말한다. 연방의 각계각층의 공무원과 전문가들로 구성되어 있으며, 미국 국민들에게 보다 나은 행정서비스를 제공함과 동시에 연방정부기관의 시간과 비용의 절감함으로써 사회적 편익을 향상시키고자 하는 목적을 가진 조직으로서 ① 모든 연방정부기관에게 Plain writing 정책에 적합한 편집 서비스 제공, ② 관련 세미나 개최 시 제반 업무 지원, ③ 정부규칙을 포함한 기관의 모든 문서에 대한 지침 제공, ④ 명확한 용어의 사용 방법과 사례 등에 대한 무상교육 제공 등의 업무를 행하고 있다.

또한 정부조직으로서 '정부개혁을 위한 국가협력위원회'를 들 수 있는데, 이 위원회는 1993년 클린턴 대통령이 전체 연방정부의 저비용·고효율의 행정체계 및 기존의 경직된 국가 관료제 문화를 변화시키기 위하여 '새로운 정부'에 대한 구상으로서 한시적으로 설치된 조직이었다. 그리하여 이 조직으로 하여금 연방정부 업무 효율성을 높이고 비용절감과 정부문화 개선을 위한 노력으로서 정부기관 공무원에게 Plain language 교육 훈련을 제공할 목적으로 '알기 쉬운 언어활동 네트워크'(Plain Language Action Network, PLAN)를 조직하도록 하였다.

또 다른 정부조직으로는 국립문서기록보관청(NARA)의 산하 조직으로서 연방관보시스템에 대한 전반적인 행정업무, 즉 연방 문서들을 파일로 만들어 웹(Web)에 게재하거나 출판물 형식으로 발간하는 역할을 담당하는 연방관보사무소(OFR)가 있다. OFR은 알기 쉬운 문서작성과 관련하여 '법률문서 작성서식'(Drafting Legal Document), '알기 쉬운 규정 만들기'(Making Regulations Readable), '단계별 알기 쉬운 법으로 다시쓰기'(Rewriting a Short Rule : Step by Step) 등 유명한 발간물을 출판한다. 알기 쉬운 언어활동 네트워크(PLAIN)의 공동위원장 중에서 1인은 OFR의 장(director)로 구성되도록 되어 있는데, 이러한 점에서 OFR과 PLAIN과의 Plain language에 관한 업무 협조관계를 엿볼 수 있다.

미국의 알기 쉬운 법령 만들기는 서 언어학과 심리학을 포함한 소통 자체에 대한 학제적 관심과 특히 정책으로 제도화되기까지 각계각층의 시민과 정부의 협력 등은 알기 쉬운 법령 만들기가 적절하게 안착할 수 있는 배경이 되었다.

또한 법을 집행하기 위한 가이드라인은 비단 법령을 만들기 위한 기술적이 사항으로서가 아니라 “소통”이라는 언어의 본질적 기능에 관한 사항으로서 비단 그들의 언어에만 국한되어 적용되는 사항임을 알 수 있다.

‘알기 쉬운 법령 만들기’라는 정책의 기조는 오늘날 너무도 당연한 것이지만, 정부나 법을 담당하는 직역의 보수적인 성향 때문에, 그 실질적·구체적 이행은 종종 장애에 부딪히는 경우가 있다. 그러나 정부문서나 법령이 더 이상은 일부 공무원 또는 법과 관련된 사람들만을 대상으로 하는 것이 아니며, 정부 업무의 서비스적인 측면이 강조되고 있는 최근의 현실에는 법령의 소비자인 일반국민에 대한 고려와 보호가 당연히 필요하다. 이러한 관점에서 “Plain Language는 시민의 권리이다”라는 표현은 미국의 알기 쉬운 법령 만들기 정책과 법제의 근본적인 정당성을 단적으로 표현하는 것이며, 이러한 적극적인 태도는 우리가 정책을 추진할 때 수범자에 대한 홍보 및 교육의 내용으로서 충분히 활용할 수 있을 것으로 본다.

또한, Plain Language를 비단 용어를 알기 쉽게 하고자 하는 목적을 위한 정책이 아닌 ‘행정의 효율성’을 실현하는 하나의 수단으로서 그 필요성과 정당성의 근거를 찾는다는 점에도 주목할 필요가 있다. 미국의 여러 대통령들은 Plain language의 필요성에 대하여 단지 국민이 어려운 언어를 쉽게 이해하는 것으로 격하하지 않고, ‘저비용・고효율 행정체계’와 ‘경직된 국가관료제 문화’를 변화시키고자 하는 취지의 일환으로 이러한 정책을 추진한 것이다.[146)]

알기 쉬운 법령 만들기의 정책적 정당성의 근거를 다양하게 삼는 것이야말로 다양한 정책 수단을 도출해내는 역발상의 기회가 될 수 있을 것이기에 발상의 전환을 시도하여 발견하는 노력이 필요할 것이다.

미국의 Plain Language Movement와 우리나라에서 ‘알기 쉬운 법령 만들기’를 비교해 보았을 때, 가장 두드러지는 특징은 역시 규범적인 근거가 마련되었다는 점이라고 할 수 있다. 특히 2010년 법이 적용대상을 문서(document)로 한정

146) 1972년 Richard Nixon 대통령의 제안, 1978년 Jimmy Carter 대통령의 명령(Improving Government Regulations, Mar. 23, 1978, No.12044), 1993년 Bill Clinton 대통령의 명령(Regulatory Planning and Review, Sep. 30, 1993), 1998년 Bill Clinton 대통령의 메모랜덤(Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Jun. 1, 1998).

하던 것을 2012년 법안에서 규정(regulations)으로 확대, 강화하게 된 배경과 과정에 주목할 필요가 있다.

두 개 법(안)의 제안자가 동일하고, 2010년 법을 제정하는 과정에서 그 적용대상 내지 범위를 문서 뿐 아니라 규정까지 포함하려고 했었다는 사실을 보면, 두 개의 법률이 상호 무관한 별개의 법이 아니다. 오히려 2010년 당시 일부 반대의견에 부딪혀 규정이 적용대상에서 제외되었던 것을 2012년 법안을 통하여 적용범위 속에 포함시킨 것에 불과하다. 그런데 2012년 법안을 통하여 Plain language 정책에 대한 의미가 더 확실해졌음을 발견할 수 있다. 즉, 2010년 법의 목적이 단지 ‘정부에 대한 시민의 접근성을 향상시키고 정부가 제공하는 정보 및 서비스로서의 문서가 명확하게 작성되어야’ 한다는 원론적인 필요성을 언급한 것에 비하여, 2012년 법은 수범자의 입장에서 ‘규제 부담을 경감시키고 연방의 규제프로그램의 효율성을 제고하기 위하여 규정의 명확성을 확보’하고자 한다는 보다 뚜렷한 정책의 목표를 명확하게 표현한 것이다. 즉, 이 규정 자체가 알기 쉽게 표현되어 있다는 점이다.

이로써 미국의 알기 쉬운 법령 만들기가 정책을 넘어 연방차원의 법규범으로 자리를 잡게 되었고, 이를 통하여 장차 미국의 많은 규제와 법령들이 보다 알기 쉽게 정비되어 가는 과정을 살펴보게 될 것인데, 이는 우리나라의 알기 쉬운 법령 만들기 정책을 추진하는 데에 좋은 본보기가 될 수 있을 것으로 보인다.

미국의 Plain Language Movement의 발생과 추진의 과정을 살펴보면, 하나의 정책적 합의에 대하여 위로부터 그리고 아래로부터 각자의 위치에서 다양한 노력을 시도하면서 발전해온 것 같은 느낌이 든다. 애초에는 문학이나 언어 관련 분야에서 태동하였지만 다른 학문분야와도 긴밀한 관계를 맺으면서 확대되었고, 산업계는 나름대로의 문서와 서식에 관하여 Plain language에 대한 실천을 계속하여 왔으며, 시민과 공무원은 PLAIN 등의 상설 조직을 창설하여 정부의 정책에 대한 자문과 개입을 적극적으로 하는 등 각 주체가 맡은 소임을 충실히 하여 집중적인 노력을 행한 결과 연방 차원의 법으로 제정되는 결실까지 보게 된 것이다.

대통령을 포함하여 일부 관련 부처만의 정책적인 결정에 의한 추진이었다면 과연 지금과 같은 소기의 성과를 보지는 못했을 것이다. 적절한 목표를 설정하고 그에 대한 사회적 합의가 도출되면서 정책이 추진되었다는 점, 그리고 이러한 정책을 추진함에 있어서 시민과 일반 공무원들의 개입을 적극적으로 유도하고 정책에 대한 피드백으로 활용하였다는 점 등은 우리가 앞으로 알기 쉬운 법령 만들기 정책을 추진하는 데에 시민과 일반 공무원들의 협조가 절대적으로 필요하다는 점을 다시 한번 상기시킨다는 점에 의의가 있다.

또한 아래로부터의 시민의 참여와 함께 이러한 정책과 관련 있는 행정부처 공무원들의 조직적 응원은 정책을 보다 더 강력하게 추진하는 실질적인 효과를 부여할 수 있는 힘이 될 것이다. 때문에 알기 쉬운 법령 만들기의 대국민적 홍보 뿐 아니라 대정부적 홍보도 계속되어야 할 필요가 있다.

Ⅲ. 독일의 사례

독일의 경우, 일반적으로 우리의 법률 규정 방식보다 자세하게 그리고 길게 서술하는 방식으로 규정되어 있다. 예를 들어, 우리는 형법상 절도죄의 경우 그 대상을 '타인의 물건'이라고 규정하고 있어 그 물건이 동산을 의미하는지 부동산까지 포함되는지에 대한 학설상의 대립을 발생시킬 여지가 있지만, 독일의 경우 '타인의 움직이는 물건(eine fremde bewegliche Sache)'이라고 규정하여 물건이 동산만을 대상으로 하고 있다는 것을 분명히 규정하여 가능한 한 논란의 여지를 줄이고자 하는 방식으로 정하는 것이다.

하지만 독일에서도 법령 용어는 여전히 일반인이 쉽게 이해하기 어렵다는 지적이 끊임없이 제기되고 있으며 일반 국민들이 쉽게 이해할 수 있는 법령을 만들기 위한 노력이 존재하였는데, 그 중 하나가 독일의 '알기 쉬운 법령 프로젝트'(Das Projekt "Verständliche Gesetze")라고 할 수 있다.

독일의 알기 쉬운 법령 프로젝트는 독일의 시대상황과 밀접한 관련이 있다. 즉, 2차 대전 이후 민주적 법치국가에서 입법의 의의와 중요성은 매우 커졌지만, 반대로 정당국가화 및 행정국가화 되는 경향으로 인하여 입법에 관한 한 의회의 권한과 위상이 상대적으로 많이 약화되었다. 즉, 가용 인력·조직과 전

문성 및 기동성의 측면에서 의회보다 우위에 있는 집행부(연방정부)가 입법절차에 있어서 주도적 역할을 하게 된 것이다.

독일의 경우도 이와 다르지 않았으며, 제출된 법률안 중에서 연방정부 제출 법률안이 매우 높은 비율을 차지할 뿐만 아니라 연방의회 본회의에서의 가결 비율도 연방의회 의원이 제출한 법률안에 비해 압도적으로 높게 된 것이다. 그리하여 그동안 연방의회에서 활동하던 '독일어 협회 편집부'가 가지고 있는 언어조언과 관련된 노하우를 연방법무부(Bundesministerium der Justiz)의 업무와 결합함으로써 법적 체계성 및 법적 정형성과 관련하여 모든 법률과 명령을 연방정부 내에서 항상 검증하고자 하였던 것이다.

이는 그동안 연방의회의 '독일어 협회 편집부'가 가지고 있는 언어조언과 관련된 노하우를 연방법무부(Bundesministerium der Justiz)의 경험과 결합하여 법적 체계성 및 법적 정형성과 관련하여 모든 법률과 명령을 연방정부 내에서 항상 검증하도록 하는 시스템을 구축하는 것이었다.

그리고 이러한 알기 쉬운 법령 프로젝트의 실현을 위하여 발생된 절차 중의 하나가 연방의회의 독일어 협회 편집부와 연방법무부의 법률용어 편집부를 통한 법률안 입안 및 입법과정 중에서의 언어심사(sprachliche Prüfung)이다.

독일에서 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 절차, 즉 언어조언과 언어심사는 독일어 협회(GfdS)와 불가분의 관계에 있다. 즉, 독일어 협회는 전문단체 또는 독어독문학을 전문으로 하는 직업협회로 간주되지 않기 때문에 독일어에 관심을 가진 모든 사람들이 회원가입을 할 수 있는 개방적인 단체이다. 이렇게 일반적인 사단법인의 성격을 가지고 있는 이 협회는 문화부장관 회의와 연방정부의 문화 및 미디어 특별담당관에 의해 재정적인 지원을 받는 단체로서, 독일어를 보존하고 연구하며 독일어를 세계적으로 알리는 임무를 수행하고 있다. 독일어 협회는 최근의 언어적 변화에 대해 비판적으로 평가하며, 언어의 사용에 대한 권고사항을 제시한다.

이러한 독일어 협회는 연방의회와 연방법무부의 각각의 입법(안) 절차에 있어서 언어에 대한 조언과 심사를 실시할 수 있는 편집부를 구성할 수 있다.

우선, 독일 연방의회에 상주하고 있는 독일어 협회 편집부는 1966년부터 연방의회 및 연방정부와 각 주(州) 정부와 관공서들을 위해 모든 언어 관련 문

제에 대한 자문을 제공한다. 중요한 것은 법률안, 법규명령 및 그 밖의 법령들에 대한 언어 사용상의 정확성과 명료성에 대한 심사를 수행한다는 점이다.

이러한 독일어 협회 편집부의 임무는 연방의회 의사규칙(Geschäftsordnung des Bundestag) 제80조의 a에도 규정되어 있다. 즉, "① 연방의회에 설치된 편집부는 해당 상임위원회의 결정이 있는 경우에 법률안의 언어 사용상의 정확성과 이해성에 대한 심사를 수행하여야 하며, 필요한 경우에는 상임위원회에 권고사항을 제출한다. 해당 상임위원회는 편집부를 위원회의 자문절차의 전체 과정에 참가시켜 심사를 요청할 수 있다. ② 편집부는 그 외에도 그 밖의 언어와 관련된 자문을 제공한다."고 되어 있다.

연방의회에 독일어 협회 편집부가 설치되고 40년이 지난 후, 사회민주당 의원과 기민기사당 의원이 공동으로 계획한 '알기 쉬운 법령 프로젝트'를 통하여 2009년에 조직된 것이 연방법무부의 법률용어 편집부이다. 이 편집부는 모든 연방부처들에게 법률규정의 작성 시에 자문을 제공하는데, 구체적으로, 연방부처의 업무단계에서 이미 긴급하게 요구되는 언어사용에 관한 심사를 담당하며, 법률안 작성의 첫 단계에서부터 의견을 제시한다. 연방정부의 법률용어 편집부는 연방의회의 독일어 협회 편집부와 비교해볼 때, 입법과정 내지 절차상 보다 더 빠른 시점에 활동을 개시한다는 점에 가장 큰 차이가 있다고 할 수 있다.

이러한 업무의 규범적 근거는 연방정부 공동직무규정(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO)[147] 제42조 제5항으로서 "법률안은 언어적으로 정확하여야 하며 가능한 한 모든 사람들이 이해할 수 있도록 작성되어야 한다. 법률안에는 여성과 남성의 평등이 언어적으로 표현되어야 한다. 법률안은 원칙적으로 연방의회에 상주하는 독일어협회 편집부에게 보내 그 언어상의 정확성과 명료성에 대해 심사하도록 해야 한다."고 규정하여 연방정부가 작성한 입법초안을 편집부에게 보내도록 규정하고 있다.

147) 독일 연방정부 공동직무규정(GGO)은 연방정부 부처의 문서취급, 조직, 행정부 내부의 협조, 행정부 외의 기관의 협조, 정부제출 법안의 입법절차 등에 관하여 규율하는 직무규칙을 말한다. GGO의 구체적 내용과 의미에 관하여는 박영도,「독일연방정부의 입법절차개혁」, 한국법제연구원, 2003. 9면 이하 참조.

연방의회를 구성하는 독일어 협회 편집부는 1인~2인 정도로 구성되어 있지만, 연방법무부는 법률안을 제안하는 곳이 법무부인가 다른 부처인가에 따라 법무부 제안의 경우 언어국이, 타 부처 제안의 경우 법률용어 편집부가 언어조언 및 언어심사를 행한다. 법률용어 편집부(RR)는 8인으로 구성되어 있으며, 언어국은 2인의 공무원으로 구성되어 있다. 이들은 현재 연방법무부 제4국 산하의 A부 제3과(Das Referat IV A 3) 산하에 설치되어 있다. 두 기관 모두 구성원들은 독일어를 전공하였으며, 법률용어 편집부의 수장은 법률가이다. 언어학자들은 초안을 심사하고, 언어적으로 명확하고 이해하기 쉬우며 전문적·법적으로 정확한 표현을 제안한다.

그러나 이러한 언어조언 내지 언어심사에 대하여 당위적 필요성과 달리 그것이 과연 어느 정도 실효성 있는 제도로서 기능을 하는지에 관한 문제는 구별되는 것 같다. 그 이유로는 독일의 언어 심사와 관련하여 연방법무부의 법률용어 편집부와 연방의회의 독일어 협회 편집부 간의 공동작업이 존재하지 않는다는 점, 특히 연방법무부의 법률용어 편집부의 업무는 언어적 전문지식과 법률적 전문지식이 엄격하게 분리되어 있다는 문제점이 지적된다. 즉, 연방법무부의 법률용어 편집부의 언어 전문가들은 그들의 입장표명을 법률 전문가의 참여 없이 작성하게 되며, 따라서 어떠한 실질적인 내용과 관련된 질문에 대해서는 답을 하지 못하는 경우가 많게 되는 것이다.

또한, 언어 심사의 시기와 절차에 관한 규정이 구속력 있는 강행규정의 성격을 가지고 있지는 않다는 점이다. 즉, 어떠한 형태로, 언제 언어심사를 할 것인가에 대하여는 전적으로 해당 부처의 담당자의 의사에 달려 있다. 대부분의 경우, 법률심사에 대한 평가와 언어 심사에 대한 평가가 결합된 문서를 해당 부처에 전송하는 것으로 끝나며 언어 심사에 대한 조언을 거부하는 경우 왜 받아들이지 않았는가에 대한 이유부기는 해당 부처의 담당자에게 부과되어져 있지 않다.

마지막으로, 특히 연방의회의 입법절차에 개입하는 독일어 협회 편집부의 경우 언어조언 및 언어심사에 '편집' 권한이 아닌 단순 '교정' 정도로서 법률안 심사에 있어서 단지 언어적 자구 수정 정도를 하는 것에 지나지 않으며, 법문의 정서(淨書)가 더 이상 고려될 수 없는 입법 절차의 후반부 단계에만 형식

적으로 관여한다는 한계가 지적된다. 즉, 법률 문헌에 직접 개입하는 것이 아니라 단순한 의견제시만 할 수 있으며, 그러한 단순한 의견제시의 경우에도 완성되지 않은 표현만을 하는 경우가 대부분이다.

가능한 한 법문을 명확하게 만들어 오해의 소지를 줄이고자 노력해 온 독일조차도 별도의 알기 쉬운 법령 만들기 프로젝트를 추진하고 언어심사 절차에 대한 규범적 근거 두어 제도화를 시도한 것을 보면, '알기 쉬운 법령 만들기'는 결코 담당부처의 일시적인 노력이 아니라 법이 존재하는 한 지속되어야 할 정책으로서 평가되어야 할 것이다.

그리하여 독일은 알기 쉬운 법령을 만들기 위한 정책을 단지 정책이 아닌 입법 절차에 반영되어야 하는 하나의 '제도화된' 절차로 인정하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 그리고 그 전에 이러한 독일 알기 쉬운 법령 만들기 정책의 배경으로서 전후 행정국가화 움직임과 의회와 정부의 관계 등 독일 특유의 상황에 대하여도 인식할 필요가 있다. 특히 입법절차의 하나로서 언어적인 측면에서 그러한 정책사항이 고유하게 자리매김 하고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

우선, 연방정부 공동직무규정(GGO)과 연방의회 의사규칙은 입법을 행함에 있어서 전문가, 즉 편집부의 언어조언 및 심사를 거쳐야 한다는 근거를 두고 있으며, 여기에는 그 개입시기, 절차, 정도 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 이들 연방정부 공동직무규정이나 연방의회 의사규칙이 강제적인 구속력을 가지는 규범인가에 관한 논의가 있을 수 있다. 즉, 두 규범 모두 행정조직 내부에서의 조직과 활동을 규율하고 일반 국민에게 영향을 미치지 아니하는 범위를 규율하는 본래적 의미의 '행정규칙'으로서 국민에 대하여 그리고 행정규칙을 제정한 행정기관에 대하여도 법적인 구속력을 가지지 않으며, 다만 상급기관의 감독권의 발령의 근거 정도로서 효력을 가진다고 할 것이다. 이러한 이유에서 규정상으로는 언어조언이나 언어심사의 절차가 엄연히 의무적인(sollen) 것으로 되어 있음에도 불구하고, 현실적으로는 그러한 언어심사 절차가 그다지 실효성을 가지지는 못하고 있는 것으로 판단된다.

우리의 경우 법령의 제정·개정 또는 폐지 등 정부의 입법활동과 그 밖의 정부의 법제업무에 관하여 필요한 사항을 정하고 있는 '법제업무운영규정' 제24

조에 의하면, 국민이 알기 쉽도록 법령을 정비할 필요가 있는 경우(제3조의2)에 법제처장은 국민·지방자치단체 또는 민간단체 등으로부터 의견을 듣고 검토하도록 하고 있으며, 필요한 경우 학계·민간단체 또는 그 밖의 전문가에게 자문을 구할 수 있다(제24조).

입법 절차에 있어서 법제를 정비하고 개선하기 위한 다양한 규정을 두었다는 점에서 법제업무 운영규정은 분명 의의가 있는 규범이지만, 규정만으로는 알기 쉬운 법령을 만드는 것이 언제, 어떠한 내용과 절차로 이루어지는지에 관하여 명확하게 알 수가 없다. 법제의 정비나 개선에 관한 실효성 있는 성과를 거두기 위하여는 이러한 알기 쉬운 법령 만들기에 대한 관계인들의 역할을 정하고 그 구체적인 내용과 절차를 보다 명확하게 규정하여 임의적이고 형식적인 절차로 전락하지 않도록 상시 점검할 필요가 있는 것이다.

이러한 의미에서 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정책을 구체적으로 제도화한 독일의 예는 우리의 알기 쉬운 법령 만들기를 제도화 해 나아가는 데에 있어서 참고할 수 있는 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 프랑스의 사례

프랑스의 경우, "명확하지 않은 것은 프랑스어가 아니다(Ce qui n'est pas clair n'est pas français.)"라는 표현이 있을 정도로 '표현하고자 하는 바가 명확한 것이기만 하면 무엇이든 프랑스어로 표현할 수 있다'는 자부심이 저변에 깔려있는 것이라고 할 수 있다. 이렇게 '명확하지 않으면 프랑스적인 것이 아니다'라는 표현에 걸맞도록 프랑스어로 표현되는 법률용어·행정용어 역시도 복잡하게 엉킨 법률관계나 행정관계의 혼동 없는 이해를 위해 다른 문학작품의 용어에 비해 간결하면서도 정확한 전문용어가 선택, 사용 및 보급되도록 국가가 주도하고 있다.

그리하여 헌법 제2조 제1항에서 "프랑스 공화국의 언어는 프랑스어이다" 라는 규정을 두어 프랑스어를 프랑스 공화국의 공식 언어로 확인함으로써 프랑스어 보호의 헌법적 기초로 삼고 있으며, 이러한 헌법 규정에 따라 1994년 8월 4일자 프랑스어 사용에 관한 법률인 소위 투봉법(Loi Toubon)을 제정하여 소비

자를 위한 상품정보, 노사관계, 교육, 방송, 국제학회 및 국제행사 분야 등에서 프랑스어 사용을 의무화하여 프랑스 국내에서 전반적인 프랑스어 수호를 도모하였다. 이 법은 2004년 당시 대중운동연합정당(UMP)의 상원 의원이었던 필립 마리니(Philippe Marini)에 의하여 '강화된' 투봉법으로 개정되어 2005년 상원에서 만장일치로 통과되었다.

이러한 프랑스어 보호에 대한 헌법과 법률의 의지와 실천에 따라 다양한 프랑스어 관련 법제가 마련되었으며, 특히 그러한 보호 정책을 추진하기 위한 조직을 창설하는 데크레(행정입법)들이 매우 활발하게 제·개정되었다.

프랑스에서 법률용어를 포함한 전문용어 순화정책을 추진하는 가장 대표적인 조직은 '행정각부의 용어 및 신조어 특별위원회'로서 특히 법무부에 소속된 '법률에 관한 용어 및 신조어 특별위원회'이다. 즉, 1972년 데크레는 프랑스 정부로 하여금 '행정 각부의 프랑스 용어 및 조정을 위한 부처 간 위원회'를 창설하도록 한 데 이어(현재 18개의 부처별 특별위원회가 존재한다), 1996년 특히 법무부에서 위임한 위원들로 구성된 '법률에 관한 용어 및 신조어 특별위원회를 구성하도록 한 것이다.

법률에 관한 용어 및 신조어 특별위원회는 어느 부처에도 치우치지 않는 공정한 독립성을 제도적으로 표방하며, 입법에 사용되는 법률용어를 비롯한 판결문에 사용된 법적표현을 구성하는 언어나 문장의 연구에 항시 관심을 기울여 법률용어의 단순 명료화 및 신조어 창조의 제안을 주된 임무로 한다. 즉, 특별위원회는 경제, 과학, 기술 및 사법 분야에서 사용되는 특정 프랑스어 완성을 임무로 하는 부처 간 조직의 중심적 위치를 차지하며, 해당 분야에서 모범적으로 사용될 수 있는 신조어를 제공한다.

법무부에 소속된 '법률에 관한 용어 및 신조어위원회'의 연구와 활동은 정부의 위임을 받은 행정공무원 출신과 언어학 전문가가 결합된 '행정용어의 단순화 지향 위원회'(COSLA)과 공조체제를 유지하도록 되어있으며, 총리 직속기관인 '프랑스 언어총괄국'(DGLFLF)의 기관장이 대표 직무를 수행한다.

이 특별위원회가 위 4년간의 업무 중에서 가장 비중 있게 다룬 것으로 자체적으로 홍보하는 것은 2005년에 이루어진 '신조어의 채택'이다. 즉, 입법이 이

루어지기 전인 일상생활에서 영국이나 미국으로부터 유입되는 영어식 용어나 영어적 표현에 대한 적응 문제로서, 이 특별위원회는 법적 개념이나 정의에 해당하는 부분에 있어서 다분히 수구적인 고어의 사용 및 현학적인 고어식 표현은 일상생활에서의 법률에 대한 정확한 이해를 해친다고 보아 신조어의 현대화에 해당하는 영어식 용어를 신조어의 범위에 추가하였다고 한다.

한편, 행정용어 및 행정서식과 절차의 단순화는 국가의 사인의 권리구제수단을 위한 현대화 작업의 일환이다. 프랑스에서 진행되고 있는 행정용어에 있어서의 현대화 작업은 '행정용어 단순화 위원회'(COSLA)가 그 구심점을 이루고 있다. 원래 이 추진 조직의 모체는 2001년 7월 2일자 부령(arrêté)에 따라 '공무 및 국가개혁부'와 '문화 및 소통부'의 상호관리 하에 창설되었던 '행정용어의 단순화를 지향하는 상설위원회'였는데, 2007년 1월 9일자 부령에 의해 상설위원회의 형태에서 '행정용어 단순화 평의회'로 탈바꿈한 것이다.

2007년 1월 9일자 부령에 의하면, "이 행정용어 단순화 위원회는 국가개혁을 담당하는 부와 문화를 담당하는 부에 설치되어 '행정용어의 단순화'를 조언한다. 이 평의회는 행정용어의 질을 개선하기 위한 구체적 제안을 작성하고, 정부에 의한 개선이 실행에 옮겨지도록 한다. 또한 행정서식의 질, 명료성을 판단하고 더 나아가 행정기관의 이용자와 관련된 행정자료 전반의 명확성을 판단한다. 요컨대, 이 평의회는 행정 효율성의 개선에 기여하며 전자행정의 발전을 용이하게 한다."

이처럼 평의회의 임무는 행정용어와 그 사용상의 특질을 개선하기 위한 제의를 하는 것이고, 이러한 '질적' 개선조치는 결국 행정부에 의해 행해지도록 하는 것인데, 이렇게 이 평의회의 구성원들이 행정부의 공무원 출신과 언어방면의 전문가들로 구성되는 이유는 언어 전문가적 관점이나 생각, 보다 간결해진 행정서식이나 절차와 관련된 각종 단체들의 관심과 행정기관 스스로의 기술적 요구를 가능한 한 많이 수렴하고 결합하여 행정용어나 행정서식상의 표현이 보다 명확한 의미전달로 이어질 수 있도록 "단순화"하고자 하기 위함이다.

또한, 프랑스 언어 정책에 있어서 가장 중요한 정부조직으로서 프랑스 언어총괄국(DGLFLF)를 들 수 있다. 언어총괄국은 원래 프랑스 정부의 문화 및 소

통부 소속으로 프랑스어의 사용을 감독하고 국제어로서의 사용도 적극 장려하여 문화적 다양성을 확보하려는 다언어주의를 발전시키는 것을 목적으로 하는 기관이다.

언어총괄국의 주요 임무는 사실 1994년 8월 4일자의 소위 투봉법에 대한 준수여부를 감독하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 동일한 의미의 프랑스 용어나 프랑스어 표현이 있는 경우, 외국 용어나 외국어 표현을 사용하여서는 안 되며, 번역이 수반되는 경우에도 적어도 두 개 이상의 언어로 번역되어야 한다는 투봉법에 따라, 프랑스어의 올바른 사용법에 대하여 감독하면서, 다른 한편으로는 인터넷과 같은 현대 정보산업의 새로운 기술적 행정용어와 관련된 신조어의 개발에도 관여하는 것이다.

언어총괄국의 주요 업무는 ① 연구 : 프랑스어의 보호와 진흥을 위한 정책 구상, 전략의 결정, 미래를 위한 분석 등의 업무 담당, ② 감시, 조정, 장려 : 각 부처 간의 협력에 기초한 횡적 구성에 따라, 여러 정부 기관의 행동을 조정 및 장려, ③ 홍보 : 전문가들과 일반 대중을 상대로 프랑스어의 현 상황과 그에 관련된 문제들을 인식, ④ 행동 : 위원회 자체가 가진 수단들을 이용하거나, 다른 공공기관 및 사적 기관들과의 협력을 통해 프랑스어 사용을 장려하기 위한 구체적 조치들을 집행, ⑤ 관찰과 평가 : 정부가 정책의 우선순위를 정하고, 새로운 계획을 수립하고, 이미 실행에 옮긴 계획들의 유효성과 효과를 평가할 수 있도록 각종 자료들을 수집하고, 종합적인 보고서 작성 등으로 분류할 수 있다.

사회 속에서 인간은 공동체 안에서의 소속감을 형성하기 마련이며, 특히 언어적인 관계에서 그것을 가장 강하게 느낀다고 한다. 유럽공동체의 건설과 지속적인 발전은 진화를 거듭하게 되었지만, 그 반면에 프랑스의 공권력은 프랑스 내에서 프랑스어의 우월성을 확보하고자 하는 언어정책을 강조하고 있는 것으로 보인다.

프랑스의 전문용어로서의 법률 및 행정용어 정책은 국가의 직접적인 지도하에 이루어진다는 점에 가장 큰 특징이 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 정

책이 단지 언어적인 측면에 국한되어 추진되는 것이 아니라 사회통합적인 관점과 보다 구체적으로는 '행정간소화'라는 관점에서 추진되고 있다는 점, 특히 오래 전부터 언어에 대한 노하우를 가지고 있는 정부의 부처와 부처 산하의 다양한 위원회들이 이러한 정책에 대하여 적극적으로 의견을 제시하고 제도를 발전시켜 나간다는 점에 주의를 할 필요가 있다.

전문용어를 포함한 언어 정책 전반을 추진하는 중앙의 조직을 설치하기 위하여 공포한 행정입법(데크레)을 살펴본 결과, 프랑스에서 언어정책의 최고책임자는 '국무총리'라는 점을 발견할 수 있다. 즉, 이 분야에서 최초의 정부 차원의 기구는 1966년 3월의 법령으로 조직된 '프랑스어의 수호와 보급을 위한 고등위원회'를 비롯한 모든 자문 기구와 '국무총리' 직속의 부서이다. 다만, 예외로 1984년에 창설된 '프랑스어권 고등평의회'(CSLF)는 대통령 직속에 속하는 조직이기는 하지만(이처럼 정부의 수반이 공식적으로 언어 정책을 직접 담당하는 국가는 프랑스가 유일하다고까지 할 수 있다), 이러한 조직의 소속과 주요 업무는 프랑스어 관련 정책에 있어서 현실적으로 정부가 전적으로 책임을 가지고 수행해 왔다는 점을 보여준다. 더욱이 프랑스 언어총괄국(DGLFLF)이 1996년 3월에 문화부 장관의 소속으로 변경되었지만, 프랑스어의 사용과 부양(浮揚)에 관련된 사실상의 권한은 여전히 국무총리가 보유하고 있는 점을 유의할 필요가 있다.

정책의 내용과 함께 정책을 추진하는 조직을 위한 규범을 제정함에 있어서 매우 구체적이고 명확하게 규정을 두고, 특히 이 분야에 있어서 여러 관계 정부 부처 간의 협력을 기반으로 하며 그 협력을 제도적으로 보장받게 되어 있다는 점 또한 프랑스 사례의 특징이다.

우리의 알기 쉬운 법령 만들기 또한 정부 주도로 추진되고 있는 정책으로서 프랑스 정부가 주도적으로 추진하고 있는 언어 수호의 의지와 방식은 우리가 추진하고 있는 정책에 참고할 만한 예가 될 수 있으며, 특히 전문용어의 순화 정책이 행정 간소화라는 정책적 차원과 관련하여 논의된다는 점도 시사점을 줄 수 있다고 판단된다.

제 2 절 시사점 및 제언

국가의 경쟁력은 국가 시스템과 의사결정의 효율성으로 요약될 수 있다. 경제성장이 국가 전체를 이끌어 가는 엔진과 같은 역할을 한다면 이러한 엔진을 구성하는 요소는 개인, 기업, 및 공공기관들이며 그들이 상호 유기적으로 그리고 내부적으로 얼마나 효과적인 의사소통과 의사결정 체계를 이루고 있는지를 통하여 결국 사회와 국가가 얼마나 개인을 위해 어떠한 관계를 유지하고 있는지를 알 수 있을 것이다. 이러한 시스템을 형성하고 운영하고 있는 기본적이고 중요한 기준 중의 하나가 법령임은 분명하다. 법률은 일반인들이 일상생활을 영위하기 위한 기본적이 도구가 되고, 그것이 당연히 친사용자적(user-friendly)이어야 하는 이유가 여기에 있다.

법률이 실제적으로 강제되기 위해서 뿐만 아니라 그리고 현실적으로 구현되기 위해서는 법률과 더불어 이를 뒷받침하는 많은 문서들까지도 이해하기 쉬운 용어와 문장들로 구성되어야 할 것이다. 대표적인 선진국으로 알려진 미국이 친사용자적인 법률을 제정하는 것뿐만 아니라 공공기관에서 사용되는 문서까지 일반인들이 이해하기 쉽도록 만들도록 하고 있는 것은 우리에게 많은 것을 시사한다. 즉, 무엇보다도 먼저 법을 어떻게 만들어야 하고 그 법이 집행되기 위한 지침과 사용 방법 역시 일반인들에게 이해되기 쉬어야 한다는 것을 알려주고 있다.[148)]

미국과 독일, 프랑스의 유사 정책 사례를 살펴본 결과, 그들이 시사하는 바 내지 우리의 '알기 쉬운 법령 만들기' 정책의 발전에 대하여 다음과 같이 제언을 하고자 한다.

Ⅰ. '법적' 근거 마련

우리 법제처는 2006년부터 '알기 쉬운 법령 만들기' 정책을 추진하고 있다. 그리고 그러한 정책은 '법제업무운영규정' 제24조가 법제처장으로 하여금 해당 법

148) 가정준, "미국 연방의 'Plain Writing Act'와 관련한 연구(Ⅰ)", 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 11. 9, 60-61면.

령을 검토·정비하기 위한 조건으로서 '국민이 알기 쉽도록 법령을 정비할 필요가 있는 경우'(제1항 제3의2)라는 표현으로서 규범화 되어 있다. 7년 동안 1000건에 이르는 법령을 대상으로 추진되어 온 정책이라고 하기에는 그 위상이나 표현이 지나치게 형식적이며 소극적이라는 점을 지적할 필요가 있다.

제도의 필요성이 당연히 인정되고 일정한 시범사업을 거쳐 정식의 정부정책으로서 제도화되었다고 볼 수 있는 경우라면, 그 정책의 내용과 절차에 대하여 구체적으로 명확하게 규정을 다시 작성할 필요가 있다. 이는 정책에 대한 홍보로서 국민의 이해를 구한다는 차원에서뿐 아니라, 타 행정기관으로 하여금 이러한 정책에의 협조 내지 참여가 불가피하다는 인식을 제고하여 모든 규범을 실효성 있게 하고자 함이라는 종국적인 공동의 목표의식을 공유하는 과정이기도 한 것이다. 때문에 알기 쉬운 법령 만들기가 일시적인 사업이나 정책이 아니라 입법과정에 있어서 하나의 필수적인 절차임을 명확히 할 필요가 있다. 그리하여 이러한 알기 쉬운 법령 만들기에 대한 입법 절차 내의 고유한 위치를 설정하고 그것을 구체적으로 실현하는 과정으로서 인정하기 위한 규정을 만드는 것이 필요하다.

미국에서와 같이 '알기 쉬운 규정에 관한 법' 내지는 '법령을 알기 쉽게 만들기 위한 법' 등과 같이 '알기 쉬운 법령 만들기' 자체가 목적이며 그러한 정책을 실현하는 데에 필요한 내용이 포함된 독자적인 법을 마련하는 것이 시급하다.

지금과 같이 행정규칙을 통하여 알기 쉬운 법령 만들기를 계속 추진하게 되는 경우, 법령에 대한 언어조언 및 언어심사를 입법 절차 내에 포함시키고 있는 독일의 예를 살펴보는 바와 같이, 현실적으로 그러한 행정절차가 제대로 안착되지 못하고 있다는 점을 상기하지 않을 수 없다. 독일의 언어조언 내지 언어심사가 입법절차의 한 과정으로서 규정에 존재함에도 불구하고 부처 간 협의 내지 공동작업이 제대로 이루어지지 않으며, 단지 형식적인 절차로서 인정되는 것은 (여러 가지 이유가 있겠지만) 구속력을 가지지 못하는 행정규칙에 근거하는 태생적 한계에 기인한 것임을 부정할 수 없는 것이다. 따라서 일단 실효적인 정책을 펴기 위해서 가능한 한 대외적으로나 대내적으로 규범, 가능한 한 독자적인 '법률'로서의 존재형식을 갖출 것이 필요하다.

알기 쉬운 법령 만들기에 대한 이론적인 근거로 「국어기본법」이 거론되는 것은 매우 유감이다. 국어기본법은 국어사용을 촉진하고 국어의 발전과 보전을 기반으로 국민의 문화적 삶의 질을 향상하고자 하는 법률로서 '알기 쉬운 법령 만들기'와 관련하여서는 공문서의 작성이나 전문용어의 표준화 등과 사항적으로 관련이 있을 수는 있다. 그러나 이 법은 입법에 관한 심사 또는 절차와는 상관없이 국어의 사용을 통한 문화 창달을 목적으로 하는 추상적이고 문화적인 의미로서의 국어사용에 관한 법이지, 법령을 제정함에 있어서 국민이 이를 알기 쉽게 만들고자 하는 구체적이거나 규범적인 의미로서의 국어사용에 관한 법은 아니다.

요컨대, '알기 쉬운 법령 만들기' 정책은 고유한 이름을 가진 독자적인 형태로서 규범적 근거를 가지고 있어야 하는 것이 급선무라고 할 수 있다. 그리고 이러한 법률이 제정된다면, 거기에는 알기 쉬운 법령 만들기의 목적과 기본원칙, 대상 법령의 선정을 위한 기준, 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정부 및 국회에서의 절차, 관계 부처와의 업무협조 방식, 관계 위원회 및 전문가 실무그룹의 조직 등에 관한 사항 등이 포함되어야 할 것이다.

Ⅱ. 추진 조직의 정비

우리 법언어학적 관점에서 살펴보면 그동안 알기 쉬운 법령 만들기는 가장 초보적이었지만 시급했던 '한글화'에 집중해 있었다고 할 수 있다. 지금까지 어려운 한자어 또는 일본어로 표기된 다수의 법령을 한글로 전환하는 것을 집중적으로 추진하여 왔다면, 이제는 그러한 한글화로부터 한 단계 더 나아가 법에 대한 이해를 높이기 위하여 법문의 체계와 법률용어의 적정성 등 '질'적인 측면에서 법을 정비하여야 할 필요가 있는 것이다. 때문에 이러한 '심화된' 작업을 추진하기 위하여는 전문가의 개입이 반드시 필요하며, 무엇보다도 그러한 전문가가 이러한 목적을 가지고 상시 활동할 수 있어야 한다.

'법제업무운영규정'에 의하면, 법제처장이 법제 정비를 추진함에 있어서 법제정비의 필요대상 법률과 기준, 방법 등을 마련하여 소관 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 하는데, 이러한 과정에서 필요한 전문가의 개입에 관하여는

언급이 없다. 다만, 법령해석기관 중 법제처에 요청된 법령해석에 관한 사항을 심의하기 위하여 법제처장 소속으로 '법령해석심의위원회'를 두게 되어 있는데, 그 구성은 위원장 1인과 지명위원 1인 및 위촉위원 150인으로 되어 있고, 2년의 두 차례만 연임이 가능한 위촉위원은 ① 변호사의 자격을 가진 사람으로서 그 자격과 관련된 업무에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람, ②「고등교육법」 제2조제1호 또는 제3호에 따른 학교에서 법학 등을 가르치는 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 사람, ③ 행정기관의 4급 이상 또는 이에 상당하는 공무원(고위공무원단에 속하는 공무원을 포함한다)으로 있었던 사람, ④ 그 밖에 법령해석에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 법제처장이 위촉하는 사람으로 하도록 되어 있다(제27조의2). 이러한 위원회는 위원장과 위원장이 회의 시마다 지정하는 위원을 포함하여 총 9명으로 구성하도록 되어 있다(제27조의3 제3항).

이러한 한시적, 임시적 조직체계로서는 앞으로 추진하여야 할 알기 쉬운 법령 만들기의 목적에 부합할만한 실적을 거두기에 분명 어려움이 있을 것이 예상된다. 본 보고서의 주요 내용인 미국과 독일, 프랑스의 모든 사례만 보더라도, 법에 대한 언어적인 자문기구는 정부 내에 공무원과 법 및 언어전문가로 구성된 상설 조직의 형태로 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 더욱이 이러한 조직이 프랑스처럼 각 부처에 18개의 위원회로 존재하는 경우도 있고, 독일과 같이 정부와 의회에 존재하는 경우도 있다.

알기 쉬운 법령 만들기가 단순히 한글화를 앞세운 1회적인 정책이 아닌, 법령 제·개정에 있어서 법률안의 초안을 작성함에서부터 법률이 공포되고 시행된 후까지 전 과정에 걸쳐 그 규범적 의미에 관하여 계속적인 모니터링을 하는 사업으로 자리 잡기 위하여는 그 시스템을 구축하는 것이 반드시 선행되어야 할 것이다.

그리하여 장기적으로는 각 부처에 심사관이 상주하고 이들의 정기적인 회의를 통하여 법제처가 의견과 실적을 수렴하는 방식으로 가는 것이 좋을 것이지만, 단기적으로는 우선적으로라도 법제처 내부에 '알기 쉬운 법률 만들기' 만을 수행하는 전담 조직이 구성되어야 할 것이며, 이들은 단지 계약직으로서

보고서를 작성하거나 자문을 제공하는 정도의 업무를 행하는 것이 아니라 공무원 신분으로서 對국민적, 對정부적, 對국가기관적으로 관계자들과 협의하고 심사함으로써 자신의 의견을 직접 정책에 반영할 수 있는 실질적인 권한을 보유하여야 할 것이다.

Ⅲ. 정책 환경의 개선

우선, '알기 쉬운 법령 만들기'를 7년 간 추진해 온 결과에 대한 객관적인 평가와 분석, 나아가 비판과 개선에 대한 의지가 전제되어야 할 것이다. 많은 법률의 법률용어와 문장이 쉽고 간결하면서도 자연스럽고 명확하여야 하는 요건을 충족하기 위하여 그간 법제처로서는 많은 부분 희생과 노력을 투입하였다는 것은 주지의 사실이지만, 그 결과로서 과연 국민이 진정으로 알기 쉬운 법령에 다가섰다고 할 수 있는지에 대하여는 여전히 의문이 있으며,[149] 이에 대하여는 본질적인 정책의 체질 개선이 필요하리라고 본다.

그리하여 2006년부터 추진되어 온 알기 쉬운 법령 만들기 정책과 그를 통한 국민들의 법령에 대한 이해도 향상이라는 목적이 지금까지는 형식적인 한글순화작업이 대부분이었다면, 앞으로는 법령의 질적인 부분에 대한 개선이 이루어질 수 있도록 정책을 심화할 필요가 있다고 본다. 즉, 특정 분야에서 용례가 정착되어 있는 어려운 법률용어・전문용어의 경우 이를 적극적으로 순화하는 데에서 비롯되는 한계와 단지 지금까지 운영되었던 방식과 같은 용어나 문장 정비 등 서술적 정비에 치중하는 것만으로 국민들의 법령 이해도를 높이는 것은 충분하지 않으며, 법령에 대한 이해도를 높이기 위해 일반 국민이 법령에 대해 쉽게 접할 수 있고, 또 읽으면 이해할 수 있다는 인식의 전환이 필요하다는 점을 인식해야 하며, 이를 위한 연구 및 작업과 함께 시민들이 자발적으로 이러한 정책에 참여할 수 있도록 시스템과 정책 환경을 위한 홍보의 노력도 병행되어야 할 것이다.

이러한 의미에서 미국의 PLAIN이나 독일의 독일어 협회와 같은 순수한 지원 조직이나, 프랑스 학술원과 같은 전문가 조직에 대한 사례를 참고할 만 하다고 생각한다. 다양한 분야의 학술단체와 연계를 통하여 알기 쉬운 법령 만들기에 대한 전문가 대상, 학생 대상, 일반인 대상의 교육과 지침서 발간 등의 작업이 동시에 이루어 질 필요가 있으며, 또한 문서나 법령이 정말 알기 쉽게 작성되었는지 테스트를 통하여 검증할 수 있는 자료도 필요가 있을 것이다.

무릇 법이란 근본적으로 국가가 국민과 소통하는 하나의 수단이다. 그러한 소통을 원활하게 하기 위한 노력으로서 '알기 쉬운 법령 만들기'는 매우 좋은 정책 중에 하나이지만, 지금까지의 성과와 실적에 만족하지 않고 이를 더욱 발전시키기 위하여 부수적인 정책들을 발굴하여야 할 것이다. 그러한 점에서 보다 높은 목표를 설정하고 다각도의 노력을 하고 있는 주요국의 사례와 정책 등을 더욱 심층적으로 연구 분석할 가치가 있으며, 그들의 시행착오와 발전과정을 우리의 현실에 적극적으로 반영할 필요가 있을 것이다. 이에 본 연구가 그러한 노력의 단초를 제공할 것으로 기대한다.

149) 강현철, 「알기 쉬운 법령 만들기 정비기준 보완방안 연구」, 한국법제연구원, 2007, 11-12면.

참 고 문 헌

<국내문헌>

가정준, “미국 연방의 ‘Plain Writing Act’와 관련한 연구(Ⅰ)”, 「알기 쉬운 법령 및 행정용어 순화정책에 관한 외국사례 연구」, 한국법제연구원 워크숍 자료집」, 2012. 11. 9.

강현철, 「알기 쉬운 법령 만들기 정비기준 보완방안 연구」, 한국법제연구원, 2007.

김진수, 「프랑스의 언어정책」, 부산외국어대학교 출판부, 2007.

김태성, “독일의 언어순화운동의 양상”, 코기토 67, 2010. 2.

류성진, “Federal Plain Language Guidelines 2011에 대한 검토와 그 시사점에 대하여”, 「알기 쉬운 법령 및 행정용어 순화정책에 관한 외국사례 연구」, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 11. 9.

박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2009.

박영도, 「독일연방정부의 입법절차개혁」, 한국법제연구원, 2003.

손병현, “프랑스의 전문용어정비”, 「알기 쉬운 법령 및 행정용어 순화정책에 관한 외국사례 연구」, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 11. 9.

송기형, “프랑스의 자국어 순화 : 전문 용어 개발을 중심으로”, 새국어생활, 제17권 제1호, 2007년 봄.

윤장근, “미국 연방 정부의 규칙제정에 있어서 Plain Language 사용에 관한 연구”, 입법학연구, 제3집, 2006.

이상윤, 「법전문가의 법의식조사연구」, 한국법제연구원, 2009.

이재일, “독일의 ‘알기 쉬운 법령’을 위한 언어심사”, 「알기 쉬운 법령 및 행정용어 순화정책에 관한 외국사례 연구」, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 11. 9.

차진아, “독일의 입법절차에 관한 비교법적 고찰”, 「의정연구」, 제25권, 2008.

최송화, “알기 쉬운 법령 만들기 사업과 국민 중심의 법률 문화의 창달”, 「법제」, 2006. 10.

<외국문헌>

DGLFLF, *Rapport annuel de la Commissio générale de terminologie et de néologie,* 2010.

Edward L. Thorndike, *The teacher's word book*, New York Teachers College, Columbia University, 1921.

Flesch, Rudolf, *How to Write in Plain English*, A Book for Lawyers and Consumers, 1979.

Garner, Bryan A., *A Dictionary of Modern Legal Usage*, 2nd edition, 1995.

_____, *Legal Writing in Plain English*, 2001.

_____, *Garner’s Modern American Usag*e, 2003.

George Nesterczuk, *Reviewing the National Performance Review*, 3 Regulation 31, 1996.

Gudrun Raff/Margret Schiedt, *Der Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz – Ein Situations- und Erfahrungsbericht*, in: LEGES 2012/01.

Harry Kitson, *The mind of the buyer; a psychology of selling*, New York, Macmillan, 1921.

Janice C. Redish, *How to Write Regulations and Other Legal Documents in Clear English*, 1991.

Janice Redish, Writing Web Content that Works at www.contentini.com/writing–better-tips., 2007.

Joanne Locke, *A History of Plain Language in the United States Government*, 2004.

Joseph Kimble, *Guiding Principles for Restyling the Federal Rules of Civil Procedure*, Michigan Bar Journal, September 2005.

_____, *Lifting the Fog of Legalese*, 2006.

MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES, June 1, 1998.

Nielsen, Jakob, *Designing Web Usability: The Practice of Simplicity*, 1999.

Office of Management and Budget, *Final Guidance on Implementing the Plain Writing Act of 2010*, M-11-15, 2011. 4. 13.

Office of the Federal Register, *Document Drafting Handboo*k, 1998.

PLAIN, *Federal Plain Language Guidelines 2011*, Revision 1, 2011. 5.

Richard Wydick, *Plain English for Lawyers*, 5th ed., 2005.

Securities and Exchange Commission, *Plain English Handbook*, 1998.

Stuart Chase, *Power of Words*, Harcourt, Brace and Company, 1954.

Thomas A. Murawski, *Writing Readable Regulations*, 1999.

US Courts, *Federal Rules of Appellate Procedure*, 2009.

Veda R. Charrow, Myra K. Erhardt, & Robert P. Charrow, *Clear & Effective Legal Writing*, 4th ed., 2007.

Vice President Al Gore, *National Performance Review*, September 1996.

Walter Otto, *Die Paradoxie einer Fachsprache, in: Der öffentliche Sprachgebrauch Band II*, Stuttgart 1981.

Wydick, Richard, *Plain English for Lawyers*, 5th ed., 2005.

Zinsser, William, *On Writing Well*, 6th ed., 2001.

<웹사이트>

http://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/

http://www.Plainlanguage.gov/

http://centerforPlainlanguage.org/

http://www.usability.gov

http://www.ofr.gov/AboutUs.aspx

http://www.FederalRegister.gov

http://www.gfds.de/

http://www.modernisation.gouv.fr/