

동물원법 입법과정에서 이해당사자간 상호작용과 협상*

The Interaction and Negotiation of Stakeholders in the Zoo Act Legislation Process

강성구**
Sunggoo Kang

요약: 제19대 국회에서 발의된 동물원법안이 정부 의견을 반영한 후 국회에서 심의·의결을 거쳐 2016년 5월 29일 공포되었다. 이 논문의 목적은 동물원법 제정 과정에서 이해당사자간 상호작용을 분석함으로써, 정책 형성 이론을 검증하여 정책학 연구사례를 축적하고 정책 형성 당사자의 입법 능력을 향상시키는 데 있다. 이 논문은 절차모형과 Kingdon의 다중흐름모형을 기반으로 이해당사자의 상호작용을 정치경제적 투쟁의 관점에서 분석한다. 주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 정부 부처는 법률안에 부처 소관 이익을 반영시키기 위해 투쟁한다. 둘째, 국민과 언론의 입법 요구가 국회와 정부의 정책안에 반영되면 다시 국민의 정책형성 요구가 강화된다. 셋째, 정부의 법률 조문(단위정책) 개발 시 이해당사자간 이해가 대립되고, 정부는 '절충', '대안', '삭제' 등으로 조정한다. 넷째, 국회 심의 시 정치인은 각자의 이익을 반영시키려 하지만, 공청회, 입법조사관 검토, 회의록 공개 등 제도가 견제한다. 전체적으로 절차모형과 Kingdon 모형을 동시에 활용하면 정책형성 과정에서 이해당사자간 상호작용의 이해와 조정에 도움이 될 것이다.

핵심주제어: 동물원법, 입법과정, 정책형성, 이해당사자 상호작용

Abstract: The Zoo Act was legislated and promulgated by the 19th National Assembly on May 29, 2016, reflecting the opinions of the government. Through analysis of the interactions of stakeholders in the legislation process, this paper examines policy making theories in order to help policy makers to better manage legislation process. On the basis of the Process Model and Kingdon Model, this paper supposes the interactions of stakeholders as mainly a political and economic struggle. The results of the analysis are as follows. First, in the legislation process government ministries fight to maintain their power or their areas of jurisdiction in the legislation process. Second, the legislative demand of the people initiates government policy, while the resulting policy enforces the demands of the people. Third, as government develops the articles of an act (unit policy), the strategy of 'compromise,' 'substitution,' 'deletion,' etc. is used in order to coordinate conflict among stakeholders. Fourth, while politicians try to reflect their interests in public policy, control devices such as public hearings, legislative investigations, and the making

* 이 논문은 2016년 한국환경정책학회 춘계학술대회에서 저자가 “동물원법안 입법 과정에서 이해당사자의 상호작용 및 입법평가에 관한 연구”란 제목으로 발표한 논문을 수정·보완한 글임을 밝힌다.

** 환경부 자연보전국 과장

public of assembly minutes keep them in check. Therefore the application of both the Process Model and Kingdon Model are useful for the understanding and coordination of stakeholder interactions.

Key Words: Zoo Act, Legislation Process, Policy Making, Stakeholder Interaction

I. 서론

1. 동물원법 제정의 의의

동물원, 수족관 등은 대표적인 야생동물 전시기관이다.¹⁾ 동물원 기능의 변화 과정을 살펴보면, 처음에는 특권층의 위락용으로 시작되어, 대중을 위한 관람시설로 발전하고, 최근에는 생물다양성 보전 기관으로 발전하고 있다.²⁾ 근대 동물원이란 “일정한 시설물을 갖추어 각지의 동물을 관람시키는 곳”이라고 할 수 있는데(국립국어원, 2016), 선진국은 이제 동물원을 ‘생물다양성 보전 기관’으로 보기 시작했다(유럽연합, 2016).³⁾ 동물원에 대한 관점이 인간을 위한 ‘관람 시설’에서 ‘동물 보호시설’로 발전하고 있는데, 이런 변화에 대응하여 정부 정책이 수립되고 추진되어야 할 것이다.

정부는 업무 소관에 따라 부처별로 동물원 관리를 분담하고 있지만, 동물원의 기능에 대한 이런 변화를 정책에 반영하지 못하고 있었다. 지방자치단체가 운영하는 동물원은 국토교통부 소관 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따라 설립하고, 사인(私人)이 설립하는 동물원은 문화관광체육부 소관 「박물관 및 미술관 진흥법」, 「관광진흥법」 등에 따라 등록하고 있다. 환경부 소관 「야생생물 보호 및 관

-
- 1) 동물원과 수족관은 육상과 수중 동물을 전시하는 기관으로 두 기관의 관리 제도가 유사하므로, 편의상 이 논문에서 동물원에 대한 서술은 수족관을 포함한다.
 - 2) 주나라는 기원전 1100년경 궁정 안에서 호랑이, 코뿔소 등을 사육하였다고 하고, 솔로몬왕은 기원전 900년경에 동물을 사육했다고 한다(환경부, 2015, p.1). 조선왕조실록에 태종11년(1411년)에 일본에서 코끼리를 들여와 사육했다고 하고, 1909년 개장한 창경궁 동물원은 “당초에는 황실 위락시설로 설치하기로 하였으나 중도에 변경되었다”고 한다(최준영, 2013, p.1).
 - 3) EU의 Council Directive 1999/22/EC에 “The objectives of this Directive are to protect wild fauna and to conserve biodiversity...”라고 규정하고 있다(유럽연합, 2016).

리에 관한 법률」에도 동물원 관련 규정이 있고, 해양수산부 소관 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에는 수족관 관련 규정이 있다.

이런 규정들은 동물원의 새로운 기능, 즉 '동물보호와 생물다양성 보전'이념을 반영하지 못하고 있다. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」은 동물원을 공원시설 중 '교양시설'로 분류하고 있다. 「박물관 및 미술관 진흥법」에 따르면 동물원을 박물관 중 '문화시설'로 보고 있으며, 「관광진흥법」은 동물원을 '전문휴양업'의 한 대상으로 포함시키고 있다. 동물보호와 생물다양성 보전을 목적으로 하는 동물원 관리 법령이 없었다고 할 수 있다. 이에 동물원법 제정 요구가 분출되고, 국회와 정부는 2016년 5월 29일에 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」을 제정·공포하게 된다.

2. 연구의 내용과 목적

동물원법 제정 요구에 부응하여 제19대 국회에서 한정애 의원, 장하나 의원, 양창영 의원은 각각 동물원법안을 대표 발의하고, 국회, 정부, 시민단체, 동물원수족관협회 등은 상호 작용 및 협상을 거쳐 합의안을 도출한다. 동물원법으로 대표되는 동물원 관리 정부 정책이 형성된다.

이 논문은 정책 형성의 이론적 배경으로 Kingdon의 다중흐름모형(Kingdon, 1995; 전성욱, 2014)을 중심으로 살펴본다. 한편, 정책형성에서 절차와 내용은 밀접한 상호 영향을 미치는 것으로 보는데(최봉기, 2004), 이 논문은 절차모형에 따라 동물원법 제정 절차를 분석하면서 법률안 내용의 변화 과정을 분석한다. 동물원법 제정 과정에서 이해당사자의 상호작용은 입법 내용을 결정하는 중요한 요인으로 보고, 이 상호작용이 정책형성에 미치는 영향을 집중 분석한다. 끝으로 분석 결과를 정리하면서 Kingdon의 모형의 정합성에 대하여 검토한다.

동물원법안 입법과정에 대한 분석은 학술적으로는 '정책형성 이론에 대한 사례 연구'로써 의의가 있고, 공공정책 분야에서는 향후 다른 법률의 '입법과정에서 이 경험을 활용할 수 있을 것이다. 또한, 이 논문에서 밝힌 동물원법안 주요 내용의 형성 및 변화 과정은 향후 동물원법 개정, 동물원 관리 정책 개선 방안 등을 연구하는데 있어서 참고할 수 있는 '역사 기록'으로 중요한 자료가 될 것이다.

II. 정책형성에 관한 이론적 배경

공공 정책(Public Policy)의 정의 및 이를 바라보는 관점은 학자마다 견해가 다양하다. Hughes(2012)는 정책의 정의가 모호하다고 전제하면서 정책은 어떤 결과를 얻기 위해 정부가 하는 행위라고 하였다.⁴⁾ 그는 정책학의 접근 방법으로 정책 분석, 경제적 정책, 정치적 정책으로 분류하고 있는데, 정책은 무엇보다 '정치적(political)'이라고 언급하고 있다.⁵⁾ 정책형성이 이해당사자간 정치적 상호작용을 거치고, 나아가 정치 및 사회 체제의 영향을 받을 수 밖에 없다는 것이다.⁶⁾ Lindblom(1980)은 사람들간의 이런 정치적 과정을 권력의 행사라고 표현했다.⁷⁾

이런 정책형성의 본질에 대한 이론이 있고, 다른 한편 정책형성 과정을 분석하는 이론도 있는데 대표적인 연구모형이 Kingdon(1995)의 다중흐름모형이다. Kingdon은 정책형성 과정이 합리적이지 않고, 모호성과 불확실성을 수반하는 것으로 파악한다. <그림 1>은 Kingdon 모형을 도해화한 것이다. Kingdon에 따르면 정책형성 과정은 세 개의 서로 다른 흐름, 즉 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름 등이 별개로 진행되면서, 어떤 계기에 이 세 흐름이 교차하면서 정책의 창이 열리고 특정한 정책이 형성된다고 보고 있다(Kingdon, 1995; 전성욱, 2014).

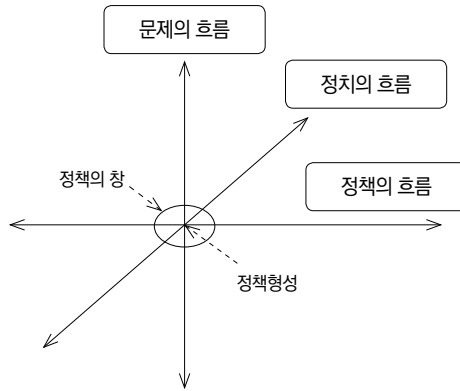
4) 관련 인용문: "The meaning of public policy is unclear. ... Public policy is what governments do in terms of aiming at a result of some kind"(Hughes, 2012, p.104).

5) 관련 인용문: "Public policy ... is a process, but one that is political above all other considerations"(Hughes, 2012, p.113).

6) 관련 재인용문: "Lynn(1987) sees public policy as the output of people in organizations and to understand policy-making it is necessary to understand the behaviour of and interactions among these structures: individuals holding particular positions, groups, organizations, the political system, and the wider society of which they are all a part"(Hughes, 2012, p.113).

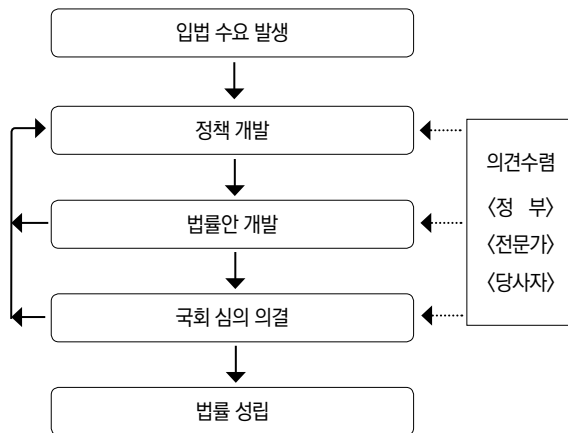
7) 관련 인용문: "... in order to set policy, people interact to exercise influence, control, or power over each other. ... The political interactions through which people control each other we shall often refer to as the "play of power""(Lindblom, 1980, p.43).

〈그림 1〉 Kingdon의 다중흐름모형



한편, 행정법에서는 정책형성(입법)과정을 절차모형에 따라 설명하고 있다. 즉, 입법 수요가 발생하면 국회 또는 정부는 그 수요를 반영해서 법률안으로 담을 정책을 개발한다. 주요 정책이 개발되면 이해당사자의 의견을 수렴을 거치면서 정책이 수정·보완된다. 끝으로 국회에서 정치적 결정을 통해 법률이 제정되면서 정책형성이 규범화되어 마무리된다. 〈그림 2〉는 이런 정책형성 절차를 도해한 것이다.

〈그림 2〉 정책형성(입법) 과정 절차도



정책형성 과정에 관한 Kingdon 모형과 절차모형을 비교해 보자. 두 모형의 유사점을 살펴보면, Kingdon 모형의 세 가지 흐름은 절차모형의 각 단계와 대비시켜 이해할 수 있다. Kingdon 모형에서 '문제의 흐름'이란 여러 가지 '문제의 인식' 또는 '아젠다 형성'의 대안(option)들로 보고, 이를 절차모형의 '입법 수요'에 대비시킬 수 있다. 이런 입법 수요를 반영해서 정책을 개발하고 이를 법률안으로 발전시키는데, 이 과정은 Kingdon 모형의 '정책의 흐름'이라고 볼 수 있다. 법률안이 개발되면 국회를 중심으로 정치적 의사결정을 하면서 법률안이 수정되고 결정된다. 이 과정은 Kingdon 모형의 '정치의 흐름'으로 볼 수 있다.

한편, 두 모형의 상이점을 살펴보면 절차모형은 선형적 흐름인 반면, Kingdon 모형은 세 가지 흐름이 입체적으로 교차한다. 절차모형은 정책형성 과정에서의 단계들을 하나의 정책을 형성하기 위하여 순차적으로 연결된 요소로 보는데, Kingdon 모형은 세 가지 흐름을 별개의 독립적인 변수로 파악하고 있다. 또 다른 점은 절차모형은 정책형성 요소들이 합리적이고 연속적 결정과정을 거쳐 정책이 형성되는 것으로 보는 반면, Kingdon 모형은 정책형성 요소들의 결합을 비합리성에 의한 우연적 또는 순간적 결합으로 본다.

저자는 절차모형을 활용하여 동물원법 입법과정에서 이해당사자의 상호작용과 협상과정을 순차적으로 분석한다. 한편 분석의 후반부에서는 Kingdon 모형의 정책형성과 합의에 대하여 기술한다.

III. 연구방법

이번 연구는 다른 연구와 같이 문헌 조사를 기본으로 하지만, 입법과정을 분석하기 위해 국회 속기록을 중심으로 분석하고 언론보도, 인터뷰 등을 활용한다.

법률의 입법과정을 연구한 논문이 다수 있다(김인영, 2014; 성욱준, 2013; 이상수, 2012; 전성욱, 2014; 홍완식, 2012). 입법과정의 일반적인 흐름, 쟁점 등만 기술하는 논문(이상수, 2012; 하종범, 2004)도 있고, 입법에 참여하는 주체들 및 이해관계자의 입장을 분석하여 제시한 논문도 있다(김태영, 2005). 대부분의 논문이 입법이 정치적 과정이라는 관점을 취하고 있으나, 입법과정에서 이해당사자간

의 정치적 활동, 즉 스스로의 입장을 관철시키기 위한 권력 행사 과정과 그로 인한 정책의 변화 과정을 상세히 분석한 논문은 찾기 어려웠다. 학계는 입법과정에 깊숙이 관여할 수 있는 당사자가 아니기 때문에, 이런 과정을 추적하기 쉽지 않기 때문인 것으로 판단된다.

입법과정에서 '이해당사자의 상호 작용'은 비공식적인 경우가 많아 공식 문서로 남지 않는 경향이 있기 때문에 이를 연구하기 위해 특별한 접근법을 채택할 필요가 있다.

우선, 국회 속기록이 중요하다. 국회의원은 여야, 개인의 정치적 입지나 성향에 따라 다양한 이해관계자의 의견을 듣고 받아들이는데, 이 의견이 법률안 심사 시 드러난다. 즉, 국회의원의 진술을 통해 이해당사자들의 입장과 그들의 상호작용을 유추해 낼 수 있다. 이런 중요한 진술을 국회 속기록을 통해 확인할 수 있다.

이해당사자의 일방은 상대방에 대하여 투쟁하면서 자신의 이익을 관철하기 위해 언론에 정보를 제공하거나 성명서, 보고서 등을 작성하여 자신의 합리성과 상대의 문제점 등을 주장한다. 이런 기록을 추적하여 분석하면 이해당사자의 상호 작용이 잘 드러난다.

이런 기록 이외에 동물원법 형성과정에 주도적으로 참여하는 전문가의 의견을 인터뷰하여 이해당사자의 상호 작용을 추적할 수 있다. 저자는 입법과정에서 정부의 실무 책임자로서 이익집단, 정부, 국회의 의견을 들을 수 있었다. 이 논문에서는 객관성을 담보하기 위하여 국회 입법조사관과 인터뷰한 내용만 기록한다.

IV. 동물원법 입법과정: 이해당사자 상호작용과 협상

1. 입법과정 개관

제18대 국회에서 신영수 의원이 동물원법안을 대표 발의(2011.9.2)하였으나 폐기되었고, 제19대 국회에서 한정애 의원(2013.1.30.), 장하나 의원(2013.9.27.), 양창영 의원(2015.3.24)이 각각 동물원법안을 대표 발의하였다. 국회는 동물원법안 심사과정에서 관계 부처의 반발로 입법이 지연되자, 행정부에 동물원법안을 다시

개발하도록 요청하였다. 정부가 동물원법안 개발을 진행하던 중, 동물원법안 발의 의원들은 정부안을 수용한 후 이를 '조정협약안'으로 하여 국회에 제출하였다(2015.6.16). 국회는 조정협약안을 심의·수정하여 "동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률"로 의결하고(2016.5.19), 정부는 이 법률을 공포하였다(2016.5.29). 이들 각 법률안의 입법 취지를 분석하여 이해당사자 중 하나인 국회의원과 행정부의 입장을 알아보자.

1) 입법 취지에 나타난 이해당사자의 입장 및 상호작용

신영수의원안은 "멸종위기 야생동·식물의 확보, 연구·조사를 통한 증식·복원, 교육·전시 기능을 수행 ... 생물자원의 보전·이용 및 생물산업의 발전을 도모하기 위하여 동·식물원의 체계적인 육성 및 지원을 위한 근거법을 마련"한다고 입법 취지를 기술하고 있다(국회, 2011, pp.1-2).

한정애의원안은 "동·식물원은 ... 자연 생태와 동·식물의 가치의 중요성에 대하여 교육 및 홍보 ... 동식물의 멸종 방지와 ... 종 보전에 기여 ... 동·식물원의 체계적인 육성 및 지원을 위한 근거법을 마련하고자" 입법을 제안하고 있다⁸⁾(국회, 2013b, pp.1-2).

장하나의원안은 "동물원은 ... 동물의 습성 등 생태에 관한 올바른 지식을 전달하고 야생동물의 보호 및 증식 등 종의 보전 ... 동물의 적절한 사육환경 조성 등 사육동물의 관리에 필요한 사항을 법률로써 규정함으로써 ... 사육동물의 복지 구현을 도모하려는 것"이라고 제안이유를 밝히고 있다(국회, 2013a, pp.1-2).

양창영의원안은 "동물원은 ... 동물의 습성 등 생태에 관한 다양한 정보를 제공하고 ... 교육·홍보를 하는 한편 야생동물의 ... 종을 보전하는 역할 ... 동물원 관련 법률을 통합하여 ... 동물원을 건전하게 운영·육성하고 나아가 사육동물의 복지 구현을 도모하려는" 취지를 담고 있다(국회, 2015, p.1).

한편, 정부조정안은 "동물원 및 수족관은 보유하고 있는 생물 ... 생태에 관한 올바른 지식을 전달하고 야생생물의 보호 및 증식 등 종 보존의 역할까지 수행 ...

8) 환경노동위원회 검토보고서를 보면, 산림청은 식물원 업무를 산림청에서 수행해 왔다는 이유를 들어 법률의 제정을 반대하였음을 알 수 있고, 제18대 국회가 종료되면서 이 법률안은 폐기되었다.

동물의 적절한 사육환경 조성 등 ... 동물원·수족관의 올바른 운영 및 보유 생물의 복지 구현을 도모하려는” 취지를 담고, 법률의 궁극적인 목적으로 “생물다양성 보전에 기여함”을 명시하고 있다(국회, 2016, pp.2-5).⁹⁾

각 법률안의 입법취지를 살펴보면 동물원에 대한 이해와 입장이 수정·발전되는 것을 알 수 있다. 신영수안은 ‘생물이용’에 중점을 두고 동물원 ‘육성’을 도모했다고 볼 수 있고, 한정애안은 ‘종 보전’을 강조하면서 동물원 ‘육성’을 모색하고 있다. 장하나안은 종 보전에 추가하여 ‘동물복지’를 도모하면서 동물원 ‘관리’에 초점을 맞추고 있다. 양창영안은 ‘종 보전’ 및 ‘동물복지’를 도모하면서 동물원 ‘육성’에 관심을 가지고 있다. 정부조정안은 의원안의 종보전, 동물복지 등 이념을 수용하고 추가로 유럽연합의 동물원 관리에 있어서 최고 이념인 ‘생물다양성 보전’을 정책목표로 반영하게 된다.¹⁰⁾ 정부조정안은 의원안의 동물원 규제와 조장 정책을 동시에 반영하게 된다<표 1>.

〈표 1〉 동물원 기능 및 관리에 관한 이해의 발전

	구분	신영수안	한정애안	장하나안	양창영안	유럽연합	조정안
동물원 기능	생물이용	○					
	종 보전		○	○	○	○	○
	동물복지			○	○	○	○
	생물다양성					○	○
조장/ 규제	육성	○	○		○		○
	관리			○		○	○

동물원 관리 정책 개발 과정을 보면, 후발 주자는 전자의 정책을 보고 개선시켜 나가는 것으로 볼 수 있다. 최종안인 정부조정안을 보면 종 보전은 한정애안, 동물 복지는 장하나안, 생물다양성 보전은 유럽연합에서 수용한 것으로 볼 수 있다. 이해당사자의 하나인 국회의원과 정부가 정책 개발 시 ‘선후 관계’에 있는 경우 후자가 전자의 정책을 검토·판단하여 합리(合理)를 취하면서 정책을 발전시켜 나가는 ‘상호 작용’을 하는 것을 알 수 있다.

9) 국회 ‘조정협의안’은 일부 수정되어 환경노동위원회 대안으로 채택되고, 국회 본회의에서 의결되었다. 조정협의안은 정부안을 수용하고 있으므로 이 논문에서 편의상 ‘정부조정안’으로 부른다.

10) 유럽연합의 정책은 EU Directive(유럽연합, 2016)를 검토한 것으로, 그 내용은 후술한다.

2) 정부 부처간 이해(利害)의 상호작용

동물원법 제정관련, 정부 부처별 이해가 다르다고 할 수 있다. 환경부는 동물원을 소관 업무로 편입시킬 수 있기 때문에 법률 제정에 긍정적이다. 반면, 농림축산식품부, 해양수산부, 산림청 등은 환경부 주도로 동물원법이 제정되는 것은 자신의 업무영역에 대한 침해로 보고 대응한다.

한정애의원안은 환경부를 동물원, 수족관 및 식물원 관리의 주무부처로 지정하고 있으므로, 유관 부처에서 이에 반발하게 된다. 국회 논의과정에서 산림청은 “식물원 관련 규정은 산림청에서는 수목원의 조성 및 진흥에 관한 법률의 수목원 개념과 중복된다”고 반발한다(국회 환경노동위원회, 2013, p.38). 해양수산부는 “수족관에 대해서는 저희 해양생태계법에 규정되어 있습니다”라고 하였고(국회 환경노동위원회, 2013, p.38), 농림축산식품부는 “동물원에서의 인수공동전염병의 관리라든지 동물복지 차원에서의 시설관리 기준 같은 경우에는 지금 동물보호법에는 일반적으로 동물의 복지 차원에 일반적인 사항만 규정하고 있습니다만 장기적으로 시설과 복지차원의 운영기준도 만들려고 생각하고 있습니다”라고 발언하였다(국회 환경노동위원회, 2013, p.39).

한정애의원안은 환경노동위원회 법안심사소위원회에서 4차례 논의되었으나, 정부 부처의 반발에 부딪쳐 진전을 보지 못한다. 이에 환경노동위원회는 국무조정실에 조정을 요청하기로 결정하고(국회 환경노동위원회, 2014a, p.50), 2014년 2월에 국무조정실에 4개 부처 간 이견 조정을 요청한다.

국무조정실은 관계 부처와 수차례 조정회의를 거쳐 2014년 9월에 조정안을 도출하고 이를 환경노동위원회에 보고한다. 조정안 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 환경부, 농림축산식품부, 해양수산부, 산림청 공동 소관으로 하여 ‘동·식물원법’을 독립법으로 제정 한다. 둘째, 동물원 등 운영자는 동물원 등을 지자체에 임의 등록하도록 한다. 셋째, 환경부는 총괄 역할 및 동물원 관리의 중심 부처로 하고, 산림청은 식물원 관리, 해양수산부는 수족관 관리의 중심 부처로 한다. 이에 환경노동위원회는 환경부가 “관계 부처와 협의해 가지고 법률 제정안을 만들어 [의원 발의안과]병합”해서 공청회를 개최하기로 결정한다(국회 환경노동위원회, 2014b, p.18).

환경부는 2015년 초부터 동·식물원법안을 개발하면서 관계 부처와 협의한다. 이 과정에서 해양수산부는 수족관에 대한 주무부처로서의 기능을 인정받고, 농림축산식품부는 법률안에 인수공동질병 관리에 대한 규정을 담게 된다. 그러나 식물원 관리 주무부처 결정에 대하여는 환경부와 산림청간 이견이 좁혀지지 않는다.

비록 산림청과 이견이 해소되지 않았지만 정부안의 윤곽이 드러남에 따라, 국회는 식물원을 제외한 동물원·수족관 관련 규정을 위주로 2015년 4월 28일에 「동물원법안」제정을 위한 공청회를 실시한다(국회 환경노동위원회, 2015a).

이후 환경부, 해양수산부, 농림축산식품부는 정부가 작성 중이던 동물원법안에 대하여 합의하게 되지만, 산림청은 식물원에 대한 주도권을 계속 요구하게 된다. 국회는 2015년 6월 환경노동위원회 법안심사소위원회를 열고 동물원법안을 심사하게 되는데, 장하나의원은 정부가 작성 중이던 법률안에서 식물원 관련 규정을 제외한 내용을 수용하여 장하나의원, 한정애의원, 양창영의원 공동 ‘조정협약안’으로 제시한다(국회 환경노동위원회, 2015b).

국회는 2015년 11월 환경노동위원회 법안심사소위원회를 두 차례 열어 동물원법안을 심의하였지만, “다음에 다시 검토하기로”하고 심사를 보류한다(국회 환경노동위원회, 2015c, p.56, 2015d).

이상에서 국회, 정부 부처 간의 ‘상호 작용’을 살펴볼 수 있다. 국회는 국회의원이 발의한 법률안이 정부의 동의를 얻지 못하는 경우 스스로 조정하거나 법률안의 내용에 대해 결정하지 않고, 행정부로 하여금 대안을 제시하도록 요청하는 것을 알 수 있다.

정부는 법률안 또는 대안 작성 시 부처별로 소관 업무영역에 민감하게 반응하고, 부처 간 합의가 어려울 경우 국무조정실의 조정을 받는다. 이 때 문제점은 국무조정실이 조정을 하더라도 부처가 동의하지 않으면 조정내용을 이행시키기 어렵다는 점이다. 동물원법안 조정 시 해양수산부와 농림축산식품부는 자신의 소관 업무를 인정받았다고 판단하고 조정안을 수용하였으나, 산림청은 자신의 소관 업무가 침해받는다고 판단하고 끝내 식물원 관리가 법률안에서 제외될 때까지 저항한다.

2. 입법 수요 및 대응

1) 언론, 정부, 국회의 입법 수요

이번에는 국민 또는 국민 의견의 대변인으로서 '언론'을 이해당사자로 보고, 국민, 정부, 국회 간의 상호작용을 살펴본다. 국민들의 동물원법 제정에 대한 요구가 분출되고 있었다는 것을 언론을 통해 파악할 수 있다. 국회와 정부는 한편으로 이런 국민들의 요구에 부응하고, 다른 한편으로 동물원 관리라는 정책목표를 달성하기 위해 입법 추진 계획을 수립하고 있었다.

언론 또는 여론에 나타난 입법 수요를 살펴본다. 한은경 성균관대학교 신문방송학과 교수는 일반인 1,095명을 대상으로 온라인 패널조사를 통해 동물원법 제정에 대한 국민인식조사를 실시한 결과 “국민들은 현재의 동물보호 수준에 불만족하고 동물원법 제정을 필요로 하는” 것으로 나타났다고 발표한 바 있다(국회의원 장하나·(사)동물자유연대, 2015, p.33). 언론보도를 보면 2013년부터 동물원법 제정 시까지 동물원 관련 기사가 꾸준히 올라오는 것을 알 수 있다. <표 2>에 동물원 관련 주요 언론 보도의 헤드라인을 정리하였다. 주요 보도 내용은 동물들이 보호받지 못하고 있는 점, 동물원법 제정이 필요하다는 것이다. 경제지는 규제적인 법률 제정에 비판적인 관점을 취하는 것이 일반적이는데, 경제지마저 “외국의 사례에 비춰보면 우리도 이제 동물원 관련법 제정을 더 미루기 어려워 보인다”고 보도하고 있다(김선태, 2015). 동물보호와 동물원법 제정에 대한 국민과 여론의 인식을 미루어 알 수 있다.

동물원법 제정에 대한 정부 입장은 환경부를 중심으로 한 관계부처 합동계획인 「제3차 국가생물다양성전략(2014~2018)」에서 살펴볼 수 있다. 생물다양성협약의 권고에 따라 정부가 작성하는 생물다양성전략은 6개 전략과 18개 세부과제로 이루어져 있는데, 이 세부과제 중 하나에 야생생물의 보호와 관리를 강화하기 위해 '동·식물원 관계 법률을 정비'하겠다는 계획이 포함되어 있다(관계부처 합동, 2014, p.40).

국회는 국민의 요구에 민감하게 반응한다. 2015년 7월 6일에 여야 국회의원 38명은 “동물복지에 대한 높아진 사회적 관심”을 반영하여 대한민국 국회사상 최초로 ‘동물복지국회포럼’을 구성하고, 동물원법 제정안, 동물보호법 개정안 등의 통

〈표 2〉 동물원 관련 언론 보도

매체(보도일시)	헤드라인
SBS(2013.9.28)	'때리고 목조르고' 동물학대가 조련? ... 처벌추진
KBS(2013.10.4)	6년간 동물원서 멸종위기종 1,800여 마리 폐사
경향신문(2013.10.6)	좁은 우리서 하루종일 왔다갔다 '동물들도 자폐증을 앓는다'
SBS(2013.12.10)	사육사 공격하고 탈출하고... 동물원 사고 왜?
한겨레신문(2013.12.13)	비전문 사육사와 스트레스 쌓인 맹수의 잘못된 만남
주간동아(2013.12.16)	동물원 있는데 '동물원법' 없다
한겨레신문(2014.2.14)	학교생활 3년만에 새끼원숭이 똥이는 죽었다
MBC(2014.3.17)	동물원 관련법 '제각각'... 관리·통제에서 벗어난 동물원
경향신문(2014.3.22)	아무리 말 못한다고... '동물원 잔혹사'
한국일보(2014.3.29)	수족관 돌고래의 '슬픈 진실'
한겨레신문(2014.4.18)	유리관에 갇힌 재규어는 뭘 수가 없네
...	...
한국경제(2015.12.11)	동물원법 제정해야 하나요
뉴스1(2016.1.23)	녹색당 "헌법에 국가 의무로 '동물보호의무' 명시"

과에 노력하기로 한다(윤상준, 2015).¹¹⁾

2) 입법 수요에 나타난 이해당사자의 상호작용

2013년부터 동물원법 제정을 촉구하는 언론 보도가 급격히 늘어나는데, 같은 해 한정에 의원과 장하나 의원은 동물원법안을 발의한다. 이는 국민의 동물보호에 대한 요구와 국회의 입법 의지는 상호 상승 작용을 하기 때문인 것으로 보인다. 국회는 언론 보도 또는 여론에 부응하여 법률안을 발의하고, 국민과 언론은 발의된 법률안이 어떻게 진행되는지 더욱 관심을 가지게 된다.

정부가 2014년 동물원 관계 법령 정비를 주요 정책과제의 하나로 선정한 것이 정부의 자체 판단에 의한 것인지 2013년부터 진행된 언론보도와 국회의 법률안 발의 때문인지 확정할 수 없으나, 정부가 언론과 국회의 영향을 받지 않았다고 보기 어렵다. 한편 정부의 동물원 법령 정비 의지는 국회의 동물원법안 발의와 마찬가지로 국민과 언론의 관심을 고조시키는 계기가 되었을 것으로 판단된다. 요약하면, 국민과 여론의 관심에서 시작된 동물보호 및 동물원법 제정 요구가 국회와 정부의 정책에 반영되면서 이들이 서로 상호 상승 작용을 한 것으로 볼 수 있다.

11) 동물복지국회포럼은 제20대 국회에서는 여야의원 47명이 참여하는 것으로 확대되는데, 이는 동물복지에 대한 국민의 관심이 커지는 것을 반영하는 것이라고 볼 수 있다(윤상준, 2016).

3. 정책 개발과 법률안 개발

1) 국회의 정부에 대한 법률안 개발 요구

정책형성의 주요 당사자(책임자)는 행정부라고 할 수 있으나,¹²⁾ 주요 정책이 입법 과정을 통해 법률로 규범화되는 과정 또는 권위의 부여는 국회의 몫이다. 정책형성에서 정부와 국회는 서로 보완 및 긴장 관계에 있다고 할 수 있다. 정부는 정책을 규범화하기 위해 국회의 입법 절차를 거쳐야 하고, 반대로 국회는 법률을 형성하기 위해 정부의 입장을 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 이러한 보완 및 긴장 관계는 동물원법안 형성과정에서도 드러난다.

앞서 기술한 대로 환경부가 중심이 되어 동·식물원을 관리토록 하는 한정애안에 대해 해양수산부, 농림축산식품부, 산림청의 반대로 국회 심의가 보류되었을 때, 국회는 정부에 대안을 개발할 것을 요구한다. 이에 정부는 동물원 관리 정책을 발굴하고, 그 주요내용을 담은 법률안을 개발하게 된다.

2) 동물원법안의 주요 단위정책

정부는 동물원법안 조문화 작업을 진행하는데, 이 조문은 동물원 관리에 관한 주요 정책을 규범화한 것으로 각 조문들은 정부 정책을 반영한다. 즉 정부 정책의 덩어리들이 구조화되어 개별 조문으로 반영된다. 저자는 이들 조문별 정책의 덩어리들을 ‘단위정책’이라고 부른다.¹³⁾ 정부의 동물원 관리 정책은 조문별 단위정책의 총합이라고 볼 수 있다. 따라서 동물원 관리 정책 개발은 동물원법안 조문 개발 과정과 짝을 이룬다. <표 3>은 의원발의안과 유럽연합 지침(유럽연합, 2016),

12) 행정부가 정책형성에서 중심 역할을 한다는 것이며, 입법부와 사법부도 광의의 정부의 구성원으로 정책형성의 당사자인 것은 물론이다.

13) 정책의 정의에 대한 논의는 풍부하다. 라스웰(H. D. Lasswell), 드로어(Y. Dror), 박동서 등 국내의 학자들이 서로 다른 정의를 내리고 있고, 최봉기는 정책을 “문제해결 및 변화유도를 위한 정부의 제반활동지침”이라고 적고 있다(최봉기, 2004, p.35). 그러나 어떤 정책이 포괄하는 범위의 대소(大小)에 대한 논의는 찾기 어렵다. 저자는 법률안의 각 조문들을 법률안 전체로 대변되는 큰 정책의 일부이면서 동시에 하나의 독립된 작은 정책으로 파악하여, 조문별로 나타나는 정책을 ‘단위정책(單位政策)’이라 하고, 법률 전체로 나타나는 정책을 ‘종합정책’이라 부르고자 한다. 즉 동물원법안 전체는 동물원에 대한 정부의 종합정책을 나타내고, 조문별 내용은 동물원 정책의 ‘단위정책’이 된다.

정부조정안의 주요 단위정책을 비교하여 나타낸 것이다. 예를 들어 동물원 인허가 관련 단위정책을 살펴보면, 한정애안과 양창영안은 등록제를 제안하고, 장하나안과 유럽연합은 허가제·면허제를 도입하지만, 정부는 등록제를 채택한다.

〈표 3〉 의원발의안과 조정협의안의 주요 단위정책

정책항목	한정애안	장하나안	양창영안	유럽연합	조정안
인허가	등록제	허가제	등록제	면허제	등록제
학대금지		·사육부적합 동물 지정 ·관람목적의 혼련금지			·상해, 구타 금지 등 (동물복지 위원회 설치)
서식환경		종·개체수별 적정 면적 제공		·생물학적 보전 요건 충족 ·행동 풍부화	적정 환경 제공 선언
자료제출	보유종수 등	개체 수, 질병 등	보유종수 등	기록유지 및 자료제출	기록유지 및 자료제출
유출입 방지				사육동물 탈출, 외부동물 유입 방지	안전관리, 생태계교란 방지
조치명령	등록요건 위반 등	법령 위반 시	등록요건 위반 등	면허조건 준수 정기검사	등록요건 위반 등
비용지원	운영 경비		운영 경비		동물보호 비용, 기술 지원
연구 및 인식제고				연구 및 인식제고 참여	

이해당사자들은 법률안 조문별 단위정책에 대해 참여한 입장 차이를 보이면서, 자신의 입장을 관철시키기 위해 상호 투쟁한다. 이제 주요 단위정책에 대한 이해당사자들의 상호작용을 분석하여 절충, 대안제시, 양보 등으로 유형화한다.

3) 동물원 인허가제도 관련 상호작용: ‘중간 절충’

동물원법 발의 의원별로 서로 다른 인허가 제도를 제안한다. 국무조정실은 조정 과정에서 「박물관 및 미술관 진흥법」이 동물원 운영자 등이 임의로 동물원 등을 등록할 수 있도록 한 점, 규제 완화 필요성 등을 이유로 ‘임의 등록제’를 제안한다. 동물보호단체는 임의 등록제는 등록을 기피하는 동물원을 관리할 수 없게 되므로 허가제를 도입해야 한다고 주장하고, 동물원 운영자측은 등록제가 현실적이라

고 주장한다. 동물보호단체, 동물원운영자 등 이익단체가 공청회에서 주장한 내용을 <표 4>에 정리하였다(국회 환경노동위원회, 2015a).¹⁴⁾

<표 4> 동물원법안에 대한 이익단체 입장

진술인	발표내용
동물보호 단체 대표 ○○○	<ul style="list-style-type: none"> · 민영동물원·소규모 동물원 등 관리를 위해 허가제 도입 필요 · 동물종별 서식면적, 바닥재, 구조물, 은신처 등 환경조성 의무화 · 종 특성상 인위적 사육이 부적합한 동물 지정 필요 · 관람 목적의 인위적 훈련 금지 필요
동물원 운영자 ○○○	<ul style="list-style-type: none"> · 사육면적 및 사육환경 요건을 갖추어 허가를 받게 할 경우 재정 문제 발생 · 사육부적합 동물 지정시 재산권 침해 가능성 · 관람 목적의 인위적 훈련 금지는 동물공연산업의 폐업까지 초래 가능 · 설립신고 및 운영등록은 중복이므로 통합하여 등록제도 운영 필요

정부조정안은 임의 등록제가 전체 동물원을 관리할 수 없다는 점, 허가제는 기존 동물원 운영자에게 과도한 규제 또는 기득권 침해 가능성이 있다는 점 등을 고려하여 임의 등록제나 허가제의 중간에 있는 의무 등록제를 채택한다.¹⁵⁾ 정부는 비록 동물보호단체와 동물원 운영자 모두 만족시킬 수는 없지만, 둘 다 수용할 수 있고 합리성이 인정되는 중간점으로 ‘절충안’을 채택한다.

4) 학대금지 관련 상호작용: ‘대안 대체’

동물보호단체, 장하나안은 전시동물 학대를 원천 차단하기 위해 관람을 목적으로 한 동물훈련을 금지시켜야 한다고 주장하였으나, 동물원 운영자측은 과도한 규제로 재산권 침해 우려가 있다고 반대하였다. 정부는 동물훈련을 금지시키지 않는 대신, 전시동물 훈련 시 발생 가능한 상해, 구타 등 주요 학대행위를 열거하여 금지시키고 동물복지위원회를 설치하여 동물훈련을 심의하도록 하는 자율 규제 정

14) 공청회에서 한 전문가는 동물단체를 지지하는 의견을 내고, 다른 전문가는 동물원 운영자를 지원하는 의견을 냈으나, 전문가 의견은 동물단체나 동물원 운영자보다 온건하고 간접적인 표현을 사용하고 있는 것을 알 수 있다(국회 환경노동위원회, 2015a).

15) 정부는 외국 입법례를 참고한다. 일본은 동물원에 대한 의무 등록제를 채택하고 있고, 유럽연합 국가는 면허제를 운영하고 있다. 정부는 임의 등록제를 채택하는 타 국가는 찾기 어렵다는 점을 참고한다.

책을 도입한다. 정부는 이익집단의 의견을 모두 거절하고 그와 다른 ‘대안’을 제시하여 문제 해결을 시도한다.

5) 서식환경 관련 상호작용: ‘포기 삭제’

동물보호단체, 장하나안은 ‘종·개체수별 적정 사육면적 제공’을 제안하였으나, 동물원 운영자측은 공청회에서 ‘사육면적 및 사육환경 요건을 갖추어 허가를 받게 할 경우 재정 문제가 발생’한다는 사유를 들어 반대하였다(국회 환경노동위원회, 2015a).

정부는 업계의 부담을 고려하여 강제 규정 대신 적절한 서식환경에 대한 ‘가이드라인’을 만들어 업계가 자율적으로 준수하도록 하는 ‘중간 절충’ 방안을 제시하였으나, 동물원 운영자측은 가이드라인이 향후 실질적인 규제 기준으로 작용할 우려가 있다는 이유를 들어 ‘적절한 서식환경 제공’ 조항을 삭제해야 한다고 주장하였다. 제19대 국회 마지막 환경노동위원회 법안심사소위에서 일부 조항은 포기하더라도 법률안 통과가 중요하다고 결정되어 가이드라인에 의한 관리 부분은 ‘삭제’하기로 하는데, 정부는 이에 동의한다(국회 환경노동위원회, 2016).

6) 동물복지위원회 관련 상호작용: ‘포기 삭제’

정부는 관람 목적의 동물 훈련 금지 조항이 업계에 지나친 부담이 될 것을 우려하여 이를 법률안에 반영하지 않는 대신, 동물원 운영자가 전문가로 구성된 동물복지위원회를 운영하면서 동물훈련 방법 등을 조사 및 심의하도록 제안한다. 동물원 운영자측은 경영권 침해가 우려된다며 강력하게 반대하게 된다. 국회 심의시 법률안 제정 단계에서는 “서로 의견 일치를 보는 부분만 최소화해서 일단 법을 발족” 시키는 것이 중요하다고 결정하고 이 조항을 ‘삭제’한다(국회 환경노동위원회, 2016).¹⁶⁾

16) 동물원법안의 입법과정에서 주요 쟁점은 허가제 도입, 전시동물 훈련금지, 동물복지위원회 설치 등이었다. 정부안은 허가제 대신 의무등록제를 도입되고, 훈련금지는 확대금지로 대체하기로 정리되었는데, 동물복지위원회 설치 규정은 마지막까지 쟁점이 되었다. 국회 환경노동위 입법조사관은 저자와 인터뷰에서 동물복지위원회 조항을 삭제함으로써 동물원 운영자의 동물원법 반대 주된 이유가 소멸되고 동물원법이 통과되었다고 평가한 바 있다.

7) 재정지원, 자료제출 등 관련 상호작용: '수용' 및 '관철'

일부 수족관 운영자는 동물원법 제정으로 인해 기존에 박물관으로 등록된 시설의 등록이 취소되는 경우 세제지원 등 혜택이 소멸되는 점을 들어 동물원법 제정에 반대한다는 의견을 제출하게 된다. 정부는 박물관으로 등록된 동물원은 이 법에 의한 등록을 의제토록 하여 기득권을 인정하고 업계의 의견을 '수용'한다.

이상 쟁점 조항을 제외한 자료제출, 유출입방지, 조치명령, 비용지원 등 조항에서는 이익단체의 주장을 일부 반영하면서 정부의 정책안을 '관철'시킨다.

8) 외국의 규범, 법령과 상호작용: '사례 인용'

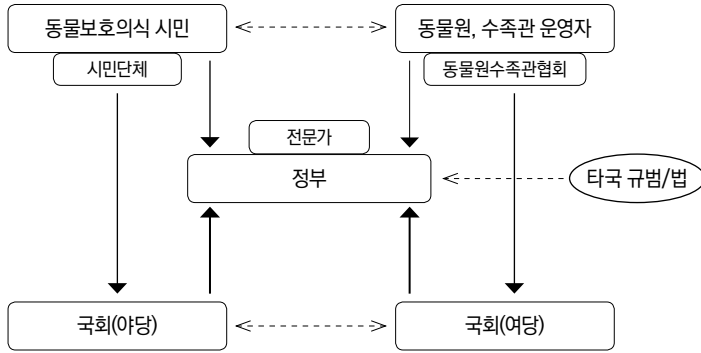
정부는 '합리적'인 정책안을 제시하여 이해당사자의 동의를 얻어내야 한다. 이 과정에서 외국의 입법례는 단위정책을 개발하고 이해당사자를 설득하는데 중요한 자원이 된다. 정부는 법률 제정 필요성, 생물다양성보전 이념, 의무등록제, 기록 유지, 안전관리 등 단위정책을 개발하는데 유럽연합의 지침과 입법례를 활용한다. 국회 심의 과정에서 유럽연합, 미국, 일본 등에서 동물원 관리 법령이 있고, 동물원법안이 외국의 입법례를 반영하고 있다는 점 등은 동물원법 통과에 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

4. 국회 법률안 심의 과정에서의 상호작용

정부는 정책 수요를 기초로 하여 의원 발의안, 유사 법률 입법례 등을 참고한 후 합리적이고 현실적인 정책안을 개발한다. 이 과정에서 주요 이익단체인 동물보호 단체와 동물원 운영자의 의견을 수렴하는데, 이 때 합리적인 단위정책도 중간 절충, 대안 대체, 포기 삭제되는 경우가 있다. 정부안이 논리적 합리성이 있다 하더라도, 법률 제정은 국회의 심의를 거치는 정치 과정이자 권력 행사 과정이기 때문이다. 국회의 정치적 의사결정은 최종적이고 확정적이기 때문에 이해당사자들은 합리적인 의사결정을 넘어 자신에게 유리한 정책이 형성되도록 전력(全力)을 다하게 된다. 이런 상호작용을 <그림 3>에 종합적으로 나타내었다.

상호작용의 출발점으로, 동물원법 입법을 지원하는 시민 또는 동물보호단체는 그들을 지지하는 국회의원과 협력하면서 그들의 의사가 반영되도록 전력을 다한

〈그림 3〉 동물원법안 형성을 위한 이해관계자 상호작용



다. 동물은 언어로 의사표현을 못하기 때문에 동물보호 시민단체의 역할은 매우 중요하다(문태훈, 2015). 동물원 운영자측 또한 그들을 지원하는 국회의원들과 협조하면서 동물원법안 내용과 제정과정이 그들에게 유리하게 전개되도록 힘쓴다. 정부는 양측의 입장을 고려하고 전문가 의견, 외국의 사례 등을 참고하여 정책안을 형성한다.

이 과정에서 이익단체와 그를 지원하는 국회의원은 사회 일반 통념을 넘어 과도하게 자신에게 유리한 정책안을 관철시키려고 시도할 수 있다. 이런 시도를 사전에 차단하는 ‘견제장치’가 있는데, 대표적인 것이 공청회 제도, 입법조사관 검토보고서, 국회 속기록 공개제도 등이다.

공청회에서 동물보호단체는 동물원법 입법 필요성과 동물보호를 위한 주요 단위정책을 제안하고, 동물원 운영자는 재산권 침해 및 재정 손실을 주된 사유로 동물원법 입법에 부정적인 입장을 견지한다(국회 환경노동위원회, 2015a). 공청회 발언 및 공청회 자료는 일반에게 공개되므로 동물보호단체, 동물원 운영자, 이들을 대변하는 전문가 등은 자신의 입장을 관철시키기 위한 주장은 할 수 있으나, 지나치게 무리한 주장을 하기 어렵게 된다.

법률안 심의과정에서 입법조사관은 동물원법안에 대한 검토보고서를 작성하여 국회의원들이 합리적인 의사결정을 하도록 지원한다. 앞서 살펴본 대로 정부는 동물보호단체와 동물원 운영자의 의견을 검토하여 합리적인 단위정책을 제시하게 되는데, 입법조사관은 정부 의견을 중심으로 심층 검토하여 보다 합리적인 대안을 제

시한다. 국회의원은 입법조사관의 검토보고서를 무시하고 의사결정을 하기 어려운 측면이 있다. 동물원법 제정 과정을 살펴보면, 국회의원은 의사결정 권한에 가지고 결정을 보류할 수는 있으나 합리적인 의견에 반하는 단위정책을 도입하기는 어렵다.

국회는 상임위 회의록을 홈페이지에 게재하여 모든 국민이 열람하도록 공개하고 있다. 국회의원이 법률 심사 시 발언한 내용은 막중한 책임이 따르므로 이유 없이 자기주장만 계속할 수는 없게 된다.

국회 심의과정에서 또 다른 이해당사자인 국민, 입법조사관, 언론이 새롭게 등장하는 것이다. 국민은 국회 공청회, 상임위 회의록 등을 보고 평가하고 있고, 입법조사관도 검토보고서를 통해 자신의 입장을 주장하고 있는 것이다. 이 과정이 언론에 공개되어 이해당사자들은 무리한 주장을 하기 어렵게 되므로 이들의 상호작용 또한 매우 중요하다.

5. Kingdon 모형에 대한 검토 및 활용

앞서 절차모형에 따라 이해당사자간 상호작용을 중심으로 동물원법 형성과정을 분석하였다. 주요 이익단체인 동물보호단체와 동물원 운영자가 핵심 상호작용을 하고, 이들과 정치적 이익을 공유하는 국회가 양측을 대변한다. 이에 정부는 중립적이고 합리적인 의사결정을 표방하지만, 정부 역시 각 부처별 이익을 대변하기 위해 투쟁한다. 국회의원은 입법권을 바탕으로 법률안에 대한 정치적 결정을 할 수 있지만, 국민, 입법조사관, 언론의 견제를 받는다.

이제 동물원법 입법과정에서 이해당사자의 상호작용이 Kingdon 모형과 맞아 떨어지는지 몇 가지 관점에서 살펴보자. 첫째, Kingdon의 이론 중 '문제, 정책, 정치의 세 흐름이 별개로 전개된다'는 내용을 검토해 보자.¹⁷⁾ 동물원법 제정 전(全)과정에서 이해당사자는 법률 제정 필요성과 단위 정책에 대하여 마지막까지 끊임없이 문제 제기하는데, 이런 점에서 정책형성의 세 흐름이 순차적이기 보다는 별개로 지속된다는 Kingdon의 주장은 타당성이 있다고 볼 수 있다.¹⁸⁾ 다만, 입법수요,

17) 앞서 이론적 배경에서 Kingdon 모형의 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름은 각각 절차모형의 입법수요, 정책개발, 국회 심의 과정으로 대비해서 볼 수 있다고 기술한 바 있다.

18) 동물원법 제정 필요성, 단위정책에 대한 상당한 논의가 진전된 후에도 동물원 운영자측은 입법 절차 마지막까지 동물원법 입법 보류 의견을 제시했는데, 이는 법률 제정(정책 형성) 절차의 첫 단계(입법 필요성)에 대해서도 마지막 단계까지 이익을 제기하는 것이다.

정책개발, 국회 심의 과정이란 순차 개념에서 보면 앞 단계의 논의가 뒷 단계의 논의 내용에 영향을 미치면서 ‘문제의 범위가 좁혀지고 심화된다’는 점을 고려하면 세 가지 흐름이 전혀 별개라고 볼 수 있는지는 의문이다.

둘째, Kingdon의 이론 중 ‘문제, 정책, 정치의 세 흐름이 모호성과 불확실성을 수반하면서 전개된다’는 내용을 살펴보자. 앞서 동물원법의 단위정책 형성과정에서 이해당사자의 상호작용에 의한 의사결정 유형으로 중간 절충, 대안 대체, 포기 삭제 등이 나타난다고 했다. 이해당사자는 합리적인 의사결정을 반드시 지지하기 보다는 그들에게 이익이 되는 정책이 결정되도록 압력을 행사한다. 이런 압력을 받으면서 정책의 최종 결정자인 정치인은 본인, 후원자, 지역주민, 정당 또는 국가의 관점에서 이익이 가장 큰 정책을 선택할 것이다. 문제는 정치인마다 입장이 다르고 또한 변화할 것이므로, 어떤 단위정책이 최종 채택될지는 불확실하고 경우에 따라 모호한 정책이 반영된다고 하는 주장은 일리가 있다.¹⁹⁾

셋째, Kingdon의 주장인 ‘어떤 계기에 세 흐름이 교차하면서 정책의 창이 열리면서 특정 정책이 형성되지만, 정책의 창이 닫히면 한동안 정책형성이 지연된다’에 대해 살펴보자. 동물원법 제정에 대한 입법 수요를 반영하여 정책(법률안) 개발이 거의 마무리된 이후 국회 심의 과정에서 특별한 이유 없이 심사가 보류된다. 동물원법안을 심의하는 국회의원간의 이해가 충돌하여 접점을 찾지 못했기 때문이다. 이는 문제, 정책의 흐름이 교차했지만 정치의 흐름이 교차하지 않아 정책의 창이 열리지 않은 것으로 볼 수 있다. 2015년 12월 여야의 정치적 합의가 이루어져 환경노동위 법안소위에서 동물원법안을 최종 의결하기로 결정하여 정책의 창이 열렸는데, 동물원법과 연계·일괄 처리키로 한 법률 중 하나에 대한 심사가 취소되어 정책의 창이 닫힌다(김세관, 2015, 2016). 이후 얼마 남지 않은 제19대 국회 회기 중 입법이 어려울 것이란 전망이 우세해진다. 2016년 4월 13일 제20대 국회의원 선거 직후, 제19대 국회의 입법실적이 저조한 것을 만회하고 여야가 협치하자는 분위기가 형성되면서(변상근, 2016; 송은세·류연정·최선환, 2016), 국회가 다시 열리게 되고 동물원법안은 마지막 환경노동위원회와 본회의를 통과된다. 한동안 닫

19) 동물원법 제정과정에서 동물복지위원회 조항이 삭제된 것은 정책형성의 ‘불확실성’을 드러내고, 적절한 서식환경제공 조항에서 선언적 규정만 남고 구체적인 실천방안인 가이드라인 준수 의무가 삭제된 것은 ‘모호’한 정책이 결정된 것으로 볼 수 있다.

했던 정책의 창이 짧은 기간 열리면서 정책이 형성된 것이다. Kingdon의 이론은 동물원법 형성과정을 잘 설명하고 있다. 정책 형성 당사자는 일반적으로 절차모형에 따라 입법 수요를 반영해서 정책 개발, 법률 개발, 이해당사자 의견수렴, 국회 심의·의결 절차에 따라 일을 진행한다. 이에 더하여, 정책 형성 당사자가 Kingdon의 이론도 같이 활용하면 문제, 정책, 정치의 흐름을 입체적으로 고려할 수 있게 되어 상황 대응 능력, 정책 형성 능력이 크게 향상 될 것이다.

V. 결론

이상 절차모형에 따라 동물원법 입법과정을 이해당사자들의 상호작용이란 관점에서 분석하고, Kingdon 모형의 적합성도 검토하였다. 전체적으로 이해당사자들은 자신의 정치경제적 이익을 관철시키기 위해 한편으로 정치권력, 언론 등을 동원하고, 다른 한편 합리성, 현실문제 등에 호소하기도 하면서 부단히 상대방과 투쟁하는 것을 알 수 있었다.

앞서 기술한 이런 상호 작용에 대한 분석결과를 정리해 본다. 첫째, 정책 개발 순서에 유의해서 살펴보면, 국회의원과 정부가 정책 개발 시 '선후 관계'에 있는 경우 후자는 전자의 정책을 검토·판단하여 합리(合理)를 취하면서 새로운 정책을 발굴·발전시켜 나가는 것을 알 수 있다.

둘째, 법률 제정 시 정부 부처는 각자의 소관을 반영하기 위해 투쟁하고 경우에 따라 국무조정실이 조정을 하게 되지만, 국무조정실의 조정 결과도 일부는 불수용되고, 일부는 수정 반영되는 것을 알 수 있다. 이 과정에서 기득권은 중요한 역할을 하는데, 특히 법률이 이미 형성된 경우 정책의 선점 효력이 상당하다.²⁰⁾

셋째, 입법 수요 관점에서 살펴보면, 국민과 언론의 관심에서 시작된 동물보호 및 동물원법 제정 요구가 국회와 정부의 정책에 반영되면서 다시 국민과 언론의

20) 국무조정실은 동물원법 제정시 유사기관인 식물원, 수족관을 통합 관리하는 방안을 제시하였으나, 산림청은 이미 「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」을 운영하고 있는데 식물원과 수목원은 유사하다는 이유를 들어 식물원 관리 부분을 삭제 요청하였고 이 의견이 반영되었다. 그러나 식물원이 수목원보다 일반적이고 광의의 개념인 점을 고려하면 언젠가 수목원법은 식물원법으로 전환되어야 할 것이다.

관심을 증폭시키는 상호 상승 작용을 하는 것을 알 수 있다.

넷째, 단위정책 개발 단계에서, 정부는 이해당사자간 조정 역할을 하게 되는데 이익단체 등의 압력, 입법 성사 등을 고려하여 정책의 '중간 절충', '대안 대체', '포기 삭제', '수용 및 관철'등 다양한 유형의 의사결정을 한다.

다섯째, 국회 심의는 정책형성의 완료 과정으로 정치인은 이해당사자의 의견을 최종 조율하면서 자신의 정치적 입장을 반영시키기 위해 힘쓰는데, 이 과정에서 의사결정이 왜곡되지 않도록 공청회, 입법조사관 검토 보고, 국회 속기록 공개 등 제도적 장치가 있다.

동물원법 형성 과정 분석 결과 Kingdon 모형은 현실과 상당히 부합되어 정책 형성 당사자에게 쓸모가 클 것으로 판단된다. 저자는 절차모형과 Kingdon 모형을 동시에 활용하는 방법을 제안한다. 즉, 절차모형의 각 단계인 입법수요, 정책개발/법률안개발, 국회심의·의결 단계마다 각각 문제, 정책, 정치의 흐름이 동시에 발생하고 교차한다고 보는 것이다. 정책 형성 당사자들이 이 새로운 모형을 활용하면 정책형성 과정을 보다 잘 이해함으로써 이해당사자간 상호작용에 대한 조정 능력, 환경정책 형성 능력이 향상될 것으로 보인다. 이에 따라 환경정책의 실패원인, 즉 “정책결정(형성)자의 리더십부족, 밀실에서의 정책결정절차, 갈등 및 분쟁의 발생, 정부간 협력관계의 불협화음”(최연홍, 2000, p.35) 등이 줄어들 것이다.

이번 연구 결과가 학계에는 정책 형성에 대한 이론의 검증과 발전 방향 제시에 활용되고, 정책 형성 당사자에게는 정책개발 시 점검표(Checklist)로 사용되기를 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 관계부처 합동, 2014, 『제3차 국가생물다양성전략(2014~2018)』, 세종: 환경부.
 관광진흥법, 2016, 법률 제13726호.
 국립국어원, 2016, 표준국어대사전, http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp, [2016.7.25]
 국회, 2011, 동물원 및 식물원 진흥법안 (신영수 의원 대표발의), <http://likms.assembly>.

- go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_G1Y1S0Y9R0R2X1O5N4J4O3Q3P1L8X8, [2016.8.9]
- _____, 2013b, 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안 (한정애의원 대표발의), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1J3U0R1T3D0Y1N7E5N3A4Q1Z1B1A6, [2016.8.9]
- _____, 2013a, 동물원법안 (장하나 의원 대표발의), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F1Q3I0I9X2A7N1R6B1I5Q3H8O0J3F7, [2016.8.9]
- _____, 2015, 동물원 관리육성에 관한 법률안 (양창영의원 대표발의), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1E5A0Z3C2S4O1V6H4C4I3R0O3E4L1, [2016.8.9]
- _____, 2016, 동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률안 (대안), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1A6Z0W5O0D9Y1F7N3M1N2M4Q4J1S4, [2016.8.9]
- 국회의원 장하나·(사)동물자유연대, 2015, 『동물원법 제정을 위한 국회토론회 자료집』, 서울: 장하나 의원실: 동물자유연대.
- 국회 환경노동위원회, 2013, 제315회-환경노동소위제3차(2013.4.18) 속기록.
- _____, 2014a, 제322회-환경노동소위제3차(2014.2.20) 속기록.
- _____, 2014b, 제329회-환경노동소위제3차(2014.12.2) 속기록.
- _____, 2015a, 『[동물원법안]제정을 위한 공청회 자료집』, 서울: 국회 환경노동위원회.
- _____, 2015b, 제334회-환경노동소위제1차(2015.6.16) 속기록.
- _____, 2015c, 제337회-환경노동소위제1차(2015.11.18) 속기록.
- _____, 2015d, 제337회-환경노동소위제3차(2015.11.23) 속기록.
- _____, 2016, 제342회-환경노동소위제1차(2016.5.9) 속기록.
- 김선태, 2015.12.14., “동물원법 제정해야 하나요,” 한경경제, p.S11.
- 김세관, 2015.12.28., “한노위 법안소위, ‘노동5법’ 일독(一讀)에 만족(?)…합의는 ‘실패,’” the300.
- _____, 2016.1.5., “환경노동의 숙명(?)…‘노동5법’에 밀린 환경법안들,” the300.
- 김인영, 2014, “한국에서의 ‘택시법’ 입법과정의 정치,” 『한국동북아논총』, 19(4), pp.343-368.
- 김태영, 2005, “종합부동산세 입법과정에 대한 정책사례연구,” 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 경주 교육문화회관, pp.149-162.
- 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 2016, 법률 제14239호.
- 동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률, 2016, 법률 제14227호.
- 문태훈, 2015, “우리나라 자연환경보전정책의 변화와 과제: 1960-2013,” 『환경정책』, 23(2), pp.57-95.

- 박물관 및 미술관 진흥법, 2016, 법률 제13966호.
- 변상근, 2016.4.20., “충선 민의는 협치(協治)다.” 조세일보.
- 성육준, 2013, “개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로,” 『한국정책학회보』, 22(2), pp.151-179.
- 송은세·류연정·최선환, 2016.5.4., “興 정진석-김광림, 정의화-김종인-안철수 예방...협치 행보,” 포커스뉴스.
- 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률, 2016, 법률 제13882호.
- 유럽연합, 2016, Council Directive 1999/22/EC, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999L0022&from=EN>, [2016.7.25]
- 윤상준, 2015.7.6., “동물복지국회포럼 국회 사상 최초 창립..동물복지 논의 본격화,” 데일리벳.
- _____, 2016.6.30., “제20대 국회 동물복지국회포럼 발족 ‘동물복지-인간존중 일맥상통,’” 데일리벳.
- 이상수, 2012, “퇴직공직자의 이해충돌 방지를 위한 행위제한제도의 입법과정 분석에 관한 연구: 제도 도입의 동태적 과정을 중심으로,” 『2012 행정학 하계공동학술대회 및 국제학술대회』, 서울대학교 환경대학원, pp.1-34.
- 전성욱, 2014, “기초연금법 입법과정 분석: kingdon의 다중흐름모형을 중심으로,” 『정책분석평가학회보』, 24(4), pp.119-151.
- 최봉기, 2004, 『정책학』, 서울: 박영사.
- 최연홍, 2000, “환경정책의 실패원인에 관한 기존논문고찰,” 『환경정책』, 8(1), pp.9-41.
- 최준영, 2013, “해외사례를 통해 본 동물원 관리제도 개선방안,” 이슈와 논점(제706호), 서울 : 국회입법조사처.
- 하중범, 2004, “수도권대기환경개선에 관한 특별법의 입법과정과 향후과제,” 『自動車工學會誌』, 26(2), pp.58-65.
- 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률, 2015, 법률 제13383호.
- 홍완식, 2012, “스마트그리드 입법에 관한 고찰,” 『법학연구』, 45, pp.47-69.
- 환경부, 2015, 『동물원·식물원 및 수족관의 관리제도 마련을 위한 연구』, 세종: 환경부.
- Hughes, O. E., 2012, *Public management and administration: An introduction*, (4th Ed.), Palgrave Macmillan.
- Kingdon, J. W., 1995, *Agendas, alternatives, and public policy*, (2nd Ed.), Harper Collins Publishers.
- Lindblom, C. E., 1980, *The policy-making process*, (2nd Ed.), Prentice-Hall.

강성구: 미국 University of Delaware에서 환경정책학 박사학위를 취득하고 현재 환경부 자연보전국에 재직중이다. Virtual water management and the water-energy nexus: A case study of three Mid-Atlantic States 등 논문이 있다. 관심분야는 자연, 물, 폐기물 등 관련 정책의 개발 및 분석이다(sungoo21@hotmail.com).

투 고 일: 2016년 08월 18일
심 사 일: 2016년 08월 30일
게재확정일: 2016년 09월 24일