



# 미디어법 개정 과정에 나타난 18대 국회 상임위원회의 의사결정에 영향을 미치는 커뮤니케이션 특성 연구

의회 조직이론, 개인 의사결정속성, 조직커뮤니케이션  
특성, 집단사고 징후를 중심으로

**박종민** 경희대학교 언론정보학과 교수\*  
**정영주** 경희대학교 언론정보학과 박사과정\*\*  
**권구민** 경희대학교 언론정보학과 박사\*\*\*

본 연구는 18대 국회 문화체육관광통신위원회의 미디어법 개정 관련 회의록 분석을 통해 법 개정 과정에 나타난 국회의원의 의사결정특성, 조직 커뮤니케이션 특성, 집단사고 속성들은 어떠한가에 대해, 이런 속성과 국회의원의 개인적 속성(여야, 성별, 연령대, 학력)이 개정안 찬반 결정에 어떻게 영향을 미쳤는지 분석하였다. 연구결과, 형식성 > 당파성 > 전문성 > 국민대표성 > 자기권위성 > 타협성 > 연대성 순으로 의사결정 특성이 발현되고 있었고, 조직커뮤니케이션 특성 관련, 여당은 공식성이, 야당은 복잡성이 강하게 표출되고 있었다. 집단사고는 만장일치에 대한 환상 > 반대자에 대한 직접 압력 > 도덕성의 환상 순으로 표현되고 있었다. 젊을수록 집단 사고가 높았고, 50대가 만장일치에 대한 환상이 가장 많았으며, 이는 당파성이 50대가 압도적이었던 결과에서도 밝혀졌으며, 야당, 연령이 낮을수록 미디어 개정안에 반대하였다. 세부적으로 50대에게서 자기방어가, 60대에게서 자기강화가 많았다. 연대성, 타협성, 당파성, 전문성, 권위성, 형식성 모두 찬반의 결정에 중요한 영향을 미치는 변수들이 확인되었다. 또한 조직 커뮤니케이션 특성인 당파적 집권화와 복잡성도 개정안 찬반에 영향을 미치고 있었다. 마지막으로 의회조직이론 관점에서 보면 여당은 의회조직이론 중 정당이론적으로 상임위원회 기능을 활용하였고, 야당은 정보이론과 분배이론적 관점에서 상임위원회 활동을 하고 있었다.

**핵심어:** 미디어법, 의사결정특성, 조직커뮤니케이션, 의회 조직이론, 집단사고

\* jongmin@khu.ac.kr, 교신저자

\*\* storyjenny@naver.com

\*\*\* kwongm@khu.ac.kr

## 1. 문제제기

국회에서 각 정당과 지역구의 국민들을 대표하는 국회의원들이 활동하는 상임위원회에서는 다양한 정책과 법률들이 입안되고 위원회의 회의를 거쳐 결정된다. 국회 상임위원회의 활동이 국가의 중요한 정책들을 가장 선두에서 판단하고 결정하는 핵심적인 의사결정과정이라는 점에서 17대 국회에서는 국회 예산처(2004년), 국회입법조사처(2006년)를 신설하고 국회예산정책처, 국회입법조사처, 국회사무처, 국회도서관 등으로 특화하여 입법부의 전문성을 제고하고 보다 전문화된 정책결정을 위한 제도를 마련해왔다.

이러한 중요성을 인식하고 다양한 국회의원의 정책결정과정에서 의사결정행위에 관한 다양한 연구가 이루어져왔다(권은실·이영환, 2012; 박경돈, 2009, 2015; 서인석·권기현·이종구·김태진, 2009; 이현우, 2011; 이현출, 2011; Davidson & Oleszek, 1996; Fenno, 1973). 정책결정과정에서의 국회의원의 의사결정행태에 영향을 미치는 요인으로 연대성, 타협성, 당파성, 전문성, 권위성, 형식성, 대표성을 상위범주로 분류하고 각각의 구체적인 하위범주들을 분류하여 국회의원 의사결정의 행태를 분석하였고(서인석·이동규·박형준, 2010), 국회와 시의회 위원회의 의사결정 요인으로 개인의 선호, 제도, 결속력과 의사결정 패턴으로서 소수 응집형 대 다수분포형으로 나누어 분석하기도 하였다(서인석 외, 2009). 국회 특별위원회 활동과정에서의 의사결정 요인으로서 정당요인, 리더십 요인, 위원의 전문성 요인으로 나누어 분석한 연구도 있다(이현출, 2011).

국회의 의사결정과정에 관한 연구에서 사용된 자료들 또한 다양하였다. 국회와 서울시장의회의 예산결산특위 회의록 분석(서인석 외, 2009), 17대 국회 보건복지·재정경제위원회 의사록 분석(박경돈, 2009), 역대 국회회기별 법률안의 채택과 불채택의 여부(박경돈, 2015), 18대 문방위 발의안 중 공동발의의 지형(이현우, 2011) 등을 중심으로 국회의 법안심의 과정과 의사결정 요인에 대한 연구들이 이루어져왔다.

2000년대 초반까지의 연구에서는 국회의원의 의사결정에 가장 영향을 미치는 행태요인이 당파성이나 권위성 등으로 나타났으나(황윤원, 1993; 박찬욱 외, 1997; 장문선 외, 2002; 김인철 외 2002), 이후의 결과들에서는 타협성, 전문성, 대표성 등이 의사결정에 중요한 영향을 미치는 요인으로 나타나고 있다(서인석 외, 2010; 이현우, 2011). 이는 우리나라의 국회 상임위원회의 제도적 발전뿐만 아니라 국회의원들의 전문성 향상에 따른 결과라고 볼 수 있다. 그리고 정당의 이익에 휘둘리는 정당정치 부정적 영향에서 벗어나 다양한 전문적 정책 사안에 맞는 전문성을 발휘하면서 국가 정책수립을 위해 민주적으로 타협하고, 자신들의 지역민을 대표하고자

노력하는 국회의 변화를 나타낸다.

그러나 이러한 결과를 일반화하기는 어려운 것도 현실이다. 과거 20여 년 간 진보와 보수 정권 교체 과정을 거치면서 국회 내의 다양한 정책 결정과정에서 좌우 편향적이고 당파적인 힘겨루기를 통해 합리적이고 민주적인 의사결정 그리고 대의민주주의에 역행하는 모습은 여전히 존재하고 있다. 따라서 국민을 대표하는 국가기관의 의사결정과정과정에 대한 근본적인 개선을 위해 의사결정과정과 조직 커뮤니케이션 특성의 면밀한 학술적 분석은 의미가 크다고 하겠다.

특히 우리나라 정치조직 내에서는 학연, 지연, 당파, 지역이기주의 등 여러 가지 집단주의 사고가 작용하는 경우를 볼 수 있는데 국회회기가 진행될 때마다 합리적이고 민주적인 의사결정과는 다른 행태를 보이기도 한다. 정당정치가 이루어지는 국회 내에서 여야 간, 지역구 간에 나타나기 쉬운 집단사고의 특성과 집권화, 분권화, 복잡성 등의 조직 커뮤니케이션 특성은 국회의원의 의사결정 행동과 밀접한 관계를 나타낼 것으로 예상된다.

이러한 연구를 위해 지난 2009년 18대 국회에서 이슈가 되었던 미디어법 관련 상임위원회 회의록을 분석하고 회의과정에서 나타나는 국회의원들의 의사결정행동을 분석하고자 한다. 방송통신융합 시대에 맞는 미디어법의 입안과 시행에 대해 다양한 이해관계집단과 언론매체의 복잡한 정치적 관계의 작용으로 지난 보수정권 시기동안 우리나라 언론환경은 퇴보만을 거듭해온 상황에서 2009년 개정된 이후로도 여전히 미디어법 관련 문제들에 대해 지속적인 논란이 이어져왔다. 미디어 산업의 글로벌화와 산업경쟁력 제고를 위해 대기업의 방송산업 진출은 양질의 콘텐츠 제작에 도움이 된다고 보는 찬성측과 신문기업에 의한 방송소유가 여론의 독과점 문제와 산업자본의 언론장악으로 이어진다고 보는 반대측이 대립하였던 미디어법 관련 상임위원회의 의사결정과정에서 나타나는 조직커뮤니케이션의 양상을 분석하는 것은 의미 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 국회의 의사결정행태요인들이 법 개정이라는 정책 결정에 어떻게 영향을 미치고 있고, 국회의원의 정당편향적인 기능으로써 집단사고의 유형이 어떤 관계를 나타내고 있는지 알아보기 위해 2009년 미디어법 회의록의 내용을 분석하고자 한다. 특히 미디어법 개정은 당파성이 강조될 수 있는 법 개정사례이자, 최근 우리나라 미디어 언론 환경에 가장 큰 변화를 초래했던 법 개정이기 때문에 의미있는 분석으로 판단되었다.

구체적으로 미디어법 개정안 관련 국회 임시회와 본회의 회의록의 내용을 분석하여 국회의원의 의사결정 행태요인, 조직 커뮤니케이션 특성, 조직 커뮤니케이션의 부정적 특징인 집단사고 특성, 그리고 이러한 분석을 통해 미디어법 개정안 과정을 이해하기 위해서는 어떠한 의회조직이론이 타당한가도 분석하고자 한다. 일반적으로 국회의원 개인의 형식적이고 당파적인 행태와 공식성과 집권화가 강한 권위주의적인 조직 커뮤니케이션 특성의 조직에서는 의회조직은 정보 공

유와 분배적 가치에 입각하기 보다는 정당이익 중심의 정당의회조직이론이 작용되는 조직으로 이해되며, 반대로 타협성, 전문성, 국민 대표성에 입각한 국회위원 의사결정 행태와 분권화와 의사결정의 복잡성이 강조되는 조직에서는 분배이론과 정보이론적인 의회조직이론으로 의회를 설명할 수 있다. 18대 국회의 미디어법 개정 의사결정과정은 어떠한 이론의 적용이 가능한지를 본 연구를 통해 검증해보고자 한다.

## 2. 문헌연구

### 1) 미디어법 개정의 과정과 의미

미디어 관련법의 개정 이슈는 2008년 12월 당시 여당인 한나라당에서 신문방송 겸영금지 조항 삭제를 주요 내용으로 하는 신문법 개정안 등을 발의하는 것으로 시작되었다. 이명박 정부 이전에는 방송의 공공재적 성격에 더 중요성을 두고 대기업과 신문사가 방송 산업에 진출하는 것을 규제하여 왔지만 이명박 정부 출범과 함께 자본에 의한 언론 통제 혹은 여론 독과점과 관련한 논란이 계속되는 가운데 대기업과 신문사의 방송 진출을 허용하려는 움직임이 커진 것이다(최진웅, 2012).

2009년 2월 임시국회 중에 쟁점법안의 처리시기와 방법 등에 관하여 국회가 일괄 타결하기로 하면서 ‘방송법과 신문법, IPTV법’ 등 미디어 관련법 개정안 6건을 이른 시일 내에 합의 처리하도록 합의하여 국회 문화체육관광방송통신위원회에서 미디어법이 상정되었다. 20인으로 구성된 ‘미디어발전국민위원회’가 발족하여 100일간 논의한 후 위원들이 최종보고서를 문방위에 제출하였으나 야당 측에서는 국회에서 저지농성을 하면서 산업자본의 언론장악에 따른 대기업이나 재벌 등에 대한 불공정 보도가 이루어질 것이라고 강력하게 반대하였다(박중서, 2016).

결국 2009년 7월 22일 미디어법이 국회본회의를 통과하였고 헌법재판소가 미디어법 통과에 대해 절차적 하자가 존재한다는 의견을 내기도 하였지만 미디어법의 개정은 이루어졌다. 개정된 미디어법에서는 신문사가 방송의 겸영을 하도록 허용하고, 대기업과 외국자본이 지상파, 종편 및 보도채널의 지분 일부를 보유하도록 허용하여 미디어 시장 진출을 가능하게 하는 내용이 포함되었다.

미디어법 개정의 결과로 신문사는 종합편성채널을 운영하기 시작하였고, CJ E&M 등 대기업의 유료방송채널 진입이 활발하게 이루어졌다. 그러나 개정논의 당시의 우려처럼 종편채널의 콘텐츠 다양성 부족과 선정성, 편향보도의 문제가 꾸준히 제기되고 있고, CJ헬로비전이 SKT

를 인수합병하여 거대미디어통신기업이 탄생할 뻔했으나 산업자본의 방송장악을 우려하여 공정 위의 허기를 받지 못하는 등 다양한 이슈를 양산하고 있다.

## 2) 국회 상임위원회에 대한 조직 커뮤니케이션적 접근

국회 상임위원회는 국가정책을 결정하는 중요한 역할을 담당하며, 본회의 전에 각 상임위원회에서 주요한 정책에 대한 심도 깊은 토론과 의견교환이라는 합리적인 커뮤니케이션 수단을 통해 안건들에 대한 정책을 풀어가기 때문에 국회 상임위원회의 활동은 조직 커뮤니케이션에서 중요한 부분의 하나라고 할 수 있다. 강길호(2000)의 연구에서도 의원들의 회의에서 이루어지는 질의응답이 매우 중요한 커뮤니케이션 활동이며, 의회 내에서 국민생활이나 시민생활과 연관되어 있는 사회적인 현안이나 정책에 대하여 언어적 수단을 이용하여 행하는 합리적이고 이성적인 커뮤니케이션 행위라는 점을 강조하여 이를 뒷받침 해주고 있다.

의회에서 이루어지는 커뮤니케이션의 목적은 면대면(face-to-face)의 커뮤니케이션 상황에서 정보원(speaker)이자 동시에 수용자(hearer)의 역할을 통해 커뮤니케이션을 주도하고 국민들이나 시민들에게 커다란 영향을 미치는 사회적인 현안이나 중요 사안에 대하여 그 내용을 올바르게 이해한 후, 사회적인 현안이나 사안의 문제점을 다각적으로 검토하고 지적함으로써 바람직한 해결책이나 정책을 모색할수록 있도록 도와주는 공식적인 커뮤니케이션(formal communication)이다(강길호, 2000).

다시 말하면, 상임위원회 의원들(정보원)의 회의는 의원들의 공적인 활동이자 임무이며, 개인들이 사적인 이야기를 주고받는 경우의 비공식적이고 비구조화되어 있는 커뮤니케이션 상황과 달리, 제도적으로 명문화 되어있고, 매우 구조화되고 정형화되어 있는 공식적인 상황에서 행해진다는 것이다. 상임위원들 간의 논리적 합리성에 따라 질문과 토론, 그리고 의견교환(넓은 의미로는 커뮤니케이션)이 이루어지고, 나아가 서로의 의견들이 국민과 국가를 위해 입법을 추진할 만큼 만족스러운지 여부를 평가하고 전문성과 대표성을 가진 의사결정을 통해 의결할 수 있다는 점에서 상임위원회에서 이루어지는 의사결정과정은 공적인 조직 커뮤니케이션 행위라 할 수 있다(표1 참조).

표 1. 공식조직과 비공식조직 차이

공식조직	비공식 조직
인위적	자연발생적
제도적으로 명문화된 조직	현실의 동태적인 인간관계에 의한 조직 외면상으로는 파악하기 어려운 조직
능률의 논리 및 과학적 합리성에 따라 구성	감정의 논리에 따라 구성
외면적 혹은 외재적 조직	내면적 또는 내재적 조직
전체적 질서	전체적인 조직 속의 각 계층, 각 단위에서 자연발생적인 소집 단으로 성립하는 부분적인 질서

출처: 박종민(2004), 『PR론』, 커뮤니케이션북스

조직 커뮤니케이션 행위는 크게 ‘복잡성’, ‘공식성’, ‘집권화’, ‘분권화’ 4가지의 특성으로 설명이 가능하다. 첫째, 조직의 구조적 특성으로서 ‘복잡성’은 일반적으로 조직구조 내의 복잡한 현상을 표현하는 것과는 의미를 달리한다. 복잡성은 조직 내에 서로 구별되는 활동이 얼마나 많으며 구조적 분화의 수준은 어느 정도인가에 관한 지표로, 수평적 분화, 수직적 분화, 장소적 분산 등 복수의 구성요소를 포함한다(Lehmann-Willenbrock, Allen, & Kauffeld, 2013). 이 중 조직이 수행하는 업무를 조직구성원들이 획적으로 분할하여 수행하는 ‘수평적 분화’는 고도의 훈련을 받은 전문가들이 포괄적인 활동을 수행하거나 비전문가들이 업무를 미세하게 나누어 수행하는 형태의 전문화, 조직단위의 분화를 의미하는데 국회 내에 다양한 분야의 상임위원회 활동 또한 국회 조직의 수평적 분화이며, 입법 활동의 전문성을 높이는 역할을 한다고 볼 수 있다(오석홍, 2009).

둘째, ‘공식성’란 조직이 어떤 일을 누가 언제 어떻게 수행해야 한다는 것을 공식적으로 규정하는 정도에 관한 개념이다. 구성원의 행동에 대한 공식적 규정의 수준은 조직 체계의 특성, 업무 범위와 절차 등에 따라 매우 엄격하고 세밀하게 문서화된 규칙, 절차, 지시 명령 등으로 구체화되지만 문서화되지 않은 조직 내의 직무 규칙 또한 조직 구조의 공식화를 판단하는 기준이 된다. 엄격한 규칙과 절차는 조직 내 의사결정과정에서 혁신의 가능성을 약화시키고 내부의 문제나 결함을 파악할 기회를 축소시켜 조직의 집권화를 강화할 수 있다는 점에서 수평적·수직적 분화와 관련하여 복잡성과는 대립되는 면이 있지만 인사절차와 같은 업무분야에서는 고도로 공식화된 절차가 인적 전문화와 분권화에 도움이 될 수 있다는 연구결과도 있다(Blau, 1970; Miller, 2003, 재인용).

마지막으로, ‘집권화’ 또는 ‘분권화’는 조직 내의 권력배분에 관한 개념으로 권력의 중심으로부터 권력이 위임되는 수준을 설명하려는 개념이다. 따라서 조직 커뮤니케이션의 관점에서 볼 때

각 정당의 이익을 대표하는 상임위원회 위원들의 집권화 정도는 의사결정 과정에 중요한 영향을 미치는 요소라고 할 수 있다. 집권화와 분권화는 서로 반대되는 의미를 지니면서도 연속선상의 현상을 설명하는 개념으로 분리될 수 없는 관계를 나타낸다. 즉, 조직 내 집권화의 수준이 높으면 분권화의 수준은 낮아지고 집권화의 수준이 낮으면 분권화의 수준은 높은 것이라 할 수 있다. 분권화는 보다 많은 사람이 의사결정에 참여하는 것을 허용하기 때문에 다양한 아이디어와 정보가 혁신의 과정에 투입될 수 있다는 점에서 조직 내 의사결정의 시작단계에서 더 효과적이라고 할 수 있다. 그러나 일단 의사결정이 이루어지고 업무를 추진하는 단계에서는 집권화의 수준이 높을수록 갈등과 역할의 모호성을 감소시킬 수 있다는 점에서 국회 상임위원회 내에서의 집권화와 분권화의 수준을 효율적으로 관리할 필요가 있다(오석홍, 2009).

이에, 본 연구에서는 상임위원회 조직에서 진행된 미디어법 개정 과정에서의 의사결정에 영향을 미쳤던 요인들이 무엇인지 살펴보고자 조직구조의 복잡성을 의사결정 행태요인 중 ‘전문성’과 관련하여 살펴보고, 의사결정과정에서 공식성이 어떻게 나타나는지를 알아보기 위해 ‘형식성’ 요인과 국회의원의 공식적 역할인 ‘(국민)대표성’ 요인을 중심으로, 집권화는 의사결정 행태요인 중 소속당에 대한 ‘연대성’ 요인과 상대당에 대한 ‘당파성’ 요인으로, 분권화는 상대당에 대한 ‘타협성’ 요인으로 국회 내 조직 커뮤니케이션의 특성을 파악하고자 한다.

### 3) 국회 상임위원회 역할을 이해하는 세 가지 의회조직이론 관점

국회 상임위원회의 의사결정은 국가정책을 결정하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 국회 본회의가 형식적인 정책결정의 찬반을 결정하는 기능을 하는 데 비해 본회의 전에 각 상임위원회에서 주요한 정책에 대한 심도 깊은 토론과 의견교환을 하는 과정은 국민의 대표로서 국회의원들이 정책 의사결정을 하는 핵심적인 과정<sup>1)</sup>이다. 이러한 국회 법률 제정의 과정은 주권자인 국민의 요

---

1) 국회에서 법률 형식의 정책이 결정되기 위해서는 크게 3단계의 법률 제정 절차를 거치게 된다. 첫째, 의원발의 법률안 혹은 정부 제출 법률안의 입안 단계이다. 헌법 제 52조와 국회법 제79조 제1항에 의거하여 국회의원은 개인적 동기나 정당 내 정책 등 다양한 입법동기에 의해, 정부의 경우는 국민의 권리, 의무 또는 일상생활과 밀접한 관련 법령의 제정, 개정 또는 폐지를 하고자 할 때 일정한 절차에 따라 심사를 하여 국회에 제출하게 된다. 둘째, 법률안의 심의 및 의결 단계이다. 국회에 제출된 법률안은 본회의에 보고된 후 국회의장이 소관 상임위원회에 회부하고, 회부된 안건은 소관 위원회에 상정되어 심의를 받게 되는데 이 과정에서 발의자 또는 제출자의 제안 설명, 전문위원 검토보고, 대제토론, 소위원회 심사, 축조심사, 찬반토론 등의 과정을 거친 후 의결한다. 본 연구에서 다루는 회의록은 바로 두 번째 단계에서의 의사결정과정의 내용이라 할 수 있다. 소관위원회와 법제사법위원회의 심의를 마친 후 본회의에 회부되어 본회의 심사를 받고 의원들의 질의·토론을 거쳐 법률안에 대한 최종 의결을 실시하게 된다. 셋째, 법률안의 정부 이송 및 공포 단계로, 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 법제처와 행정안전부를 거쳐 국무회의의 심의를 거친 후 대통령이 서명하고 국무총리 및 관계 국무위원이 부서하여 15일 이내에 대통령이 관보에 게재함으로써 공포된다(김창규, 2010; 박경돈, 2015).

구를 반영하는 책임이 맡겨진 국회의원의 대표성, 효과적이고 민주적인 절차를 통한 합리성을 나타낸다고 할 수 있는 중요한 절차이다. 또한 다양한 정치세력과 이해관계자들에 의해 자신들에게 유리한 방향으로 법률이 제정 혹은 폐기하기 위한 정치적 과정으로서 개별 국회의원 혹은 정당조직의 이익이 영향을 미치게 된다. 본 연구의 분석대상인 18대 국회<sup>2)</sup>는 2008년 4월 9일에 치러진 18대 총선으로 출범한 대한민국 국회이다.

국회의원들의 상임위원회 배정과 활동에 가장 큰 영향을 미치는 요인을 설명해주는 3가지 의회조직이론은 국회의원의 의사결정과정에서 대한 이해를 돕는다. 국회와 같은 의회조직을 설명하는 이론으로 정보이론(informational theory), 분배이론(distributional theory), 정당이론(partisan theory) 등 3가지 관점이 있다(이현우, 2011).

정보이론은 상임위원회가 국회의 정책형성 과정에서 나타나는 정보의 부족과 불확실성을 보완하기 위해 구성된 기구라고 본다(Krehbiel, 2010). 크레비엘은 국회 내에서 모든 입법 결정은 다수(majorities)에 의해 이루어지므로, 국회 내 제도적 기구의 설치 또한 다수당의 이해관계에 부합하도록 이루어지고, 국회의원들은 자신이 추구하는 정책 방향에 대해서는 명확히 인지하고 있지만, 특정한 정책이 자신에게 정치적 이익을 가져올지에 대해서는 확신할 수 없다는 불확실성으로 인해 국회의원들에게 해당 정책에 대한 정보의 획득은 매우 중요한 의미를 가진다고 보았다. 정보이론은 국회 상임위원회를 전문성을 기반으로 국회의원들에게 복잡한 사안에 대해 충분한 입법정보를 제공하기 위해 설치된 기구로 보는 관점이다.

정당이론은 상임위원회가 정당의 이익을 가장 중시한다는 시각을 가지고 있는데, 이는 구체적으로 정당이 가장 핵심적인 입법조직으로 역할을 한다는 정당 카르텔 이론(party cartel theory)과 소속 의원의 선호 동질성에 따라 다수당의 지배력이 차이를 보인다는 조건적 정당지배 이론(conditional party government theory)의 2가지 논리로 세분화된다(이현우, 2011). 실제로, 국회 내에서 정당투표를 통해 충성심을 드러낸 의원의 경우 다른 의원들에 비해 상임위원회 배정에서 자신의 의지를 더 많이 관철시킨 것으로 나타났다는데(Cox & McCubbins, 1993), 이는 국회의원들의 상임위원회 배정 및 활동에 영향을 주는 중요한 요인

---

2) 2007년 대선에서 이명박이 압도적인 승리 후 한나라당 단독 153석으로 과반의석 차지, 친박연대 등 포함 180석 이상. 반면 중도정당들 통합해 만든 통합민주당은 100석으로 진보참여, 보수진영 이회창의 자유선진당, 한나라당 탈당세력 친박연대, 기업인 문국현의 중도와 창조한국당 등 제3세력들이 등장한 시기. 하나 친박연대는 한나라당으로 복귀, 문국현 처벌로 창조한국당 몰락. 총선 당시 한나라당은 엄청난 인기로 압승, 이후 지지율 추락으로 여론의 못매로 말 많던 국회. 의원들끼리 싸우던 껍판의 마지막 국회. 말기인 2012년 국회선진화법의 통과로 이후 19대부터는 이러한 공성전이 사라짐. (<https://namu.wiki/18대국회>)



이 정당이라는 것을 잘 보여주고 있다. 미국 의회의 법안발의 과정에서 나타나는 공동체 구조(community structure)를 분석한 연구(Zhang, et al., 2008)에서도 지난 20년 동안 민주당 및 공화당 사이의 양극화가 매우 심화되었고 의회 내 공동체 구조와 가장 큰 상관관계를 가지는 것은 정당인 것으로 나타났다. 우리나라 국회 상임위원회에서도 여당과 야당 간의 정당이익이 조직 내 의사결정에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

분배이론은 국회의원들의 지역구 이익 대변을 위해 상임위원회가 효율적으로 활용된다는 관점을 가지고 있다(Baron et al., 1989). 국회조직의 분배이론의 관점에서 상임위원회 제도는 국회의원들 재선에 중요한 영향을 미치는 지역구 이해관계를 보다 안정적으로 관철시키기 위해 도입된 것이며, 상임위원회 내에서의 협력을 통해 의원들은 자신들의 이익을 상호 분배하고 있는 역할을 수행하게 된다고 본다. 본 연구에서 다루는 미디어법은 언론과 정당의 상호호혜적인 역할 관계 속에서 상임위원회 위원들의 지역구보다는 국민의 이익을 대변하는 관점에서 국회의원의 의사결정 행태에 영향을 미칠 것으로 보인다.

이러한 의회조직이론을 바탕으로 국회의원의 의사결정을 결정짓는 요인들에 대한 다양한 연구들(권은실 외, 2012; 서인석 외, 2010; 이현우, 2011)이 진행되어왔다. 본 연구에서는 2009년 국회 문화체육관광방송통신위원회에서 이루어진 미디어법 개정의 의사결정과정을 설명하기에 적합한 의회조직이론은 무엇이며, 이를 통해 우리나라 국회 상임위원회 의사결정과정의 조직적 특성에 대해서 분석하고자 한다.

#### 4) 국회의 조직특성과 집단사고(group think)

일반적인 조직의 특성은 시장경제구조에 따라 효율적인 자원배분과 가격 메커니즘이 작용하여 효율성을 높이는 커뮤니케이션을 강조하는 것과 달리 정치적인 정당 조직과 그 구성원인 국회의원의 경우는 국가와 국민의 이익과 관련된 공공부문에 대한 의사결정을 자신의 정당에 편향된 판단 혹은 개인적 이익에 근거하여 비효율적인 의사결정을 내리는 경우도 적지 않다.

김홍희(2000)는 IMF외환위기에 이른 과정에서 정부고위정책관료의 의사결정과정을 분석하였다. IMF 관련 국정조사결과보고서와 외환위기백서 등의 자료들을 제니스(Janis)의 집단사고의 7가지 전제조건, 8가지 집단사고 증상, 7가지 결합 있는 의사결정에 따라 개념 조작과 귀납적 분석 결과, 한국경제, 금융관료들의 정책결정과정에서 집단사고가 작용하여 국가부도에 가까운 외환위기에 이르게 되었다는 결과를 보여주었다.

집단사고 관점(Janis, 1982)은 우수한 집단에서조차 나타나는 정책결정의 실패의 원인을 정부관료 개개인의 어리석음에서 찾기보다 그룹결정과정에서 생기는 집단사고라는 집단 역학의

개념으로 설명한다. 집단사고는 ‘응집력이 있는 집단에서 생기는 하나의 사고방식으로 집단 내의 어떤 규범에 대한 동조 현상(concurrence-seeking)이 강해 대안의 현실적인 평가를 하지 않게 되는 것으로, 화합적인 분위기가 강한 집단에서 생기게 된다. 갈등이나 싸움이 없이 모든 사람이 모든 주요한 이슈에 대해 완전한 동조를 추구하게 됨으로써 집단적 압력의 결과로 정신적 능률성, 현실 검증, 그리고 도덕적 판단을 잘못하게 된다는 것이다(김홍희, 2000).

집단 내에서 관찰할 수 있는 집단사고의 증상은 8가지가 있는데, ‘집단에 대한 과대평가요소’로서 ① 자신들은 어떤 문제도 없다는 과신의 착각, ② 도덕적 우월성에 대한 믿음, ‘단한 마음의 요소’로서 ③ 집단적인 합리화, ④ 외부집단에 대한 정형화, ‘일치에 대한 압력 요소’로서 ⑤ 자아 검열, ⑥ 만장일치의 착각, ⑦ 이견자(반대자)에 대한 압력, ⑧ 심리적 방어를 제시하였다(Janis, 1982).

집단사고의 증상이 심화되면 결함 있는 의사결정을 할 확률이 높아진다. 대안의 불완전한 조사, 목표의 불완전한 조사, 우선시 되는 선택 안의 재검토 실패, 기각된 대안의 재검토의 실패, 빈약한 정보탐색, 정보처리에 있어서 선택적 편견, 상황계획 개발의 실패 등의 7가지 결과가 발생할 수 있다. 이러한 결함 있는 정책결정과정은 모든 가능한 행동 대안을 현실적으로 평가하기 전에 의사결정을 하게 되어 성공적인 의사결정의 결과를 기대하기 어렵다는 것이다(김홍희, 2000).

사회 심리학자인 클라크 맥콜리(Clark McCauley)는 조직구성원의 집단사고가 내면화되어 집단의 의견에 순응하게 만드는 구조적이고 상황적인 조건을 정리하였다. 먼저 집단 구조적 조건이 리더의 일방향적 의견이 강조되는 상황, 구성원들의 배경과 이념의 동질성이 높은 상황, 외부의 정보가 충분히 교류되지 못하는 상황일 때 집단사고가 높게 나타난다는 것이다. 그리고 상황적 조건으로는 외부적 위협에 대처할 시간적 스트레스와 위기 상황, 결정을 내리기에 복잡한 문제, 혹은 최근 의사결정 실패를 경험한 경우 편향적 집단사고가 유발된다고 하였다(McCauley, 1989). 정당 중심으로 구성된 국회 내 위원회의 경우에도 법안의 회기 내 처리라는 시간적 압박과 함께 의원 개인 및 소속정당의 이익을 우선시하여 합리적이고 객관적인 의사결정을 위한 충분한 커뮤니케이션이 부재될 수 있는 상황은 집단사고가 발현될 수 있는 전형적인 환경이며, 국회의원들 개인 혹은 정당과 연계된 대형언론과의 오랜 유착관계가 계속되어온 우리나라 정치상황에서 미디어법 개정과 관련한 일련의 과정에서 여당과 야당 국회의원 간에 집단사고가 충분히 작용할 것으로 보인다.

## 5) 국회 상임위원회 의사결정과정에 관한 선행연구

국회상임위원회의 정책결정 역할의 중요성이 부각되면서 국회에 발의되는 다양한 법률과 의제에

대한 국회의원들의 의사결정과정에서 대한 연구자들의 관심도 높아졌다. 주로 행정학과 정치학분야에서 많은 연구가 이루어져왔는데 분석 자료들 또한 다양하다. 이상우(2015)는 국회선진화법을 중심으로 국회 입법교착의 원인을 분석하였고, 윤기찬(2010)은 공직자윤리위원회의 의사결정과정을 신영철 대법관의 사례를 통해 분석하였으며, 이현출(2011)은 국회 특별위원회 활동과정을 분석하기 위해 기후변화특위의 속기록과 다양한 행위자들과의 인터뷰를 분석하였다.

특히 국회의원 의사결정과정에서 나타나는 행태요인들에 대한 연구는 다양한 분석자료와 의사결정요인 변수들을 바탕으로 많은 연구자들에 의해 다양하게 이루어져왔다(표2 참조). 본 연구는 국회의원의 의사결정행태요인으로 서인석 외(2010)의 연구에서 사용된 7개 요인들(연대성, 타협성, 전문성, 당파성, 형식성, 권위성, 대표성)을 연구문제 분석을 위해 참고하였다. 서인석 외(2010)의 연구 결과, 국회의원들의 의사 결정에 가장 큰 영향력을 미치는 변수는 타협성이며 다음은 전문성이었다. 이러한 결과는 당파성이 주요한 의사결정 속성이었다는 이전 연구결과들과는 다른 것이었으며, 서인석 외(2010)는 이런 결과의 원인을 상임위원회의 전문성 강화의 발전으로 두고 있다. 수자원 예산심의 사례를 분석한 서인석 외(2010)의 결과가 보편적 특징인지 같은 국회인 18대 국회의 다른 상임위원회인 국회 문화체육관광방송통신위원회의 미디어법 개정 의사결정과정을 분석비교해보는 것은 본 연구의 또 다른 학술적 의미라 하겠다.

표 2. 선행연구에서 사용된 국회의원 의사결정 행태요인

학자	대상	의사결정의 행태요인
Fenno (1973)		연대성, 타협성, 전문성, 당파성
김중순 (1991, 1995)		당파성, 형식성, 전문성, 지역구 대표성
김민전 (1996)		개인보좌진 및 위원회(전문성), 언론, 행정부 및 동료의원(연대성), 당지도부(당파성), 사회단체 및 지역구민(타협성)
나중식 (1996)		행태적 요인(역할지향성, 형식성)
전상경 (2000, 1993)		주인대리인(대표성), 공공선택(경제적 합리성, 당파성)
김성철 외 (2000)		합리성
김인철 외 (2001)		대표성(민주성), 합리성, 당파성
장문선 외 (2002)		당파성, 이해관계 추구(경제적 합리성)
손병권 외 (2008)		다수결형(당파성), 합의형(소망성, 책임성)
서인석 외 (2009)		선호(개인), 제도, 결속력(정당)
안병철 (2009)		채널, 지위, 참여자, 선호도, 게임규칙, 의제의 성격, 참여자차원, 조직차원, 의사결정환경, 의사결정규칙, 정책 산출 등
서인석 외 (2010)		연대성, 타협성, 전문성, 당파성, 합리성, 대표성, 형식성
이현출 (2011)		정당요인, 리더십요인, 위원의 전문성요인
권은실 외 (2012)		당파성, 대표성, 전문성, 타협성

### 3. 연구문제

본 연구에서는 위에 언급한 바와 같이, 국회의 의사결정행태요인들이 어떻게 영향을 미치고 있고, 국회의원의 정당편향적인 기능으로써 집단사고의 유형이 어떤 관계를 나타내고 있는지 알아보기 위해 2009년 미디어법 회의록의 내용을 분석하고자 한다. 구체적으로 미디어법 개정안에 대한 국회 임시회와 본회의 회의록의 내용을 분석하여 국회의원의 의사결정 행태요인과 조직 커뮤니케이션 특성에 대해 알아보기 위해 이전 연구와 회의록 자료 분석을 토대로 연대성, 타협성, 당파성, 전문성, 자기권위성, 형식성, 국민대표성의 의사결정특성(서인석 외, 2010)과 집권화, 분권화, 복잡성, 공식성의 조직 커뮤니케이션 특성, 그리고 만장일치에 대한 환상, 반대자에 대한 직접 압력, 도덕성의 환상, 자기검열의 집단사고 징후(Janis, 1982)를 도출하였다. 이렇게 도출된 변인들의 빈도적 특성 살펴보고, 이 변인들이 국회의원의 개인적 속성(여야, 성별, 연령대, 학력)에 따라 어떻게 다르게 표현되었으며, 이러한 의사결정속성, 조직 커뮤니케이션 특성, 집단사고 속성들과 개인적 속성들은 국회의원들의 미디어법 개정안의 찬반 결정 행위에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다. 이와 관련된 연구문제는 다음과 같다.

**연구문제 1.** 2009년 미디어법 개정안을 위한 회의 중에 나타난 국회의원들의 주요한 의사결정특성(연대성, 타협성, 당파성, 전문성, (자기)권위성, 형식성, (국민)대표성)은 무엇이며 여야<sup>3)</sup> 간의 차이(연구문제1-1)는 어떠한가?

**연구문제 2.** 2009년 미디어법 개정안을 위한 회의 중 국회조직의 조직커뮤니케이션 특성(집권화, 분권화, 복잡성, 공식성)은 국회의원들의 발언들을 통해 어떻게 발현되었으며, 여야 간의 차이(연구문제2-1)는 어떠한가?

**연구문제 3.** 2009년 미디어법 개정안을 위한 회의 중에 나타난 국회의원들의 주요한 집단사고 징후(만장일치에 대한 환상, 반대자에 대한 직접 압력, 도덕성의 환상, 자기검열)는 무엇이며 여야 간의 차이(연구문제3-1)는 어떠한가?

---

3) 대통령중심제 국가의 경우 대통령을 배출한 정당을 '여당' 그렇지 못한 정당을 '야당'으로 정의하고 있어(출처: 두산백과), 본 연구에서는 18대 국회의원 정당의 경우 '여당(한나라당)', '야당(민주당·자유선진당·창조한국당·무소속)'으로 정의 하였다. 실제로 분석된 회의록에서 총211회의 의사결정요인이 발원 되었으며, 각 당별로는 한나라당 132회(62.6%), 민주당 73회(34.6%), 자유선진당 1회(0.5%), 창조한국당 2회(0.9%), 무소속 3회(1.4%)로 나타났다.

위 국회조직과 조직 커뮤니케이션의 주요 특징인 집권화, 분권화, 복잡성, 공식성에 관한 개념들은 조직 커뮤니케이션을 분석하는 과정에서 보편적으로 적용되는 개념들이다. 조직의 중앙 집권화는 '조직 내 의사결정권이 중앙과 상위조직에 집중되어 있는 정도'로 정의되며, 공식성은 '조직 내에 규율과 규칙이 형식화와 표준화가 이루어져 있는 정도'이며, 복잡성은 '수평적, 수직적, 지리적 분화 등 조직이 분화되어 있는 정도'이고, 더불어 인적 자원의 전문성의 정도, 교육 수준, 업무 수행 능력 등과 관련된다(Farace, Monge, & Russell, 1977; Grunig, & Hunt, 1984; Hage, 1980; Miller, 1998). 본 연구에서는 조직커뮤니케이션의 특성을 소속당에 대한 집권화, 상대당에 대한 분권화와 집권화, 국회조직 내 복잡성, 국회조직 내 공식성(형식성과 국민대표성) 등으로 개념화하여 분석하였다.

다음으로 이러한 의사결정속성, 조직 커뮤니케이션 특성, 집단사고 속성들은 국회의원 개인적 속성별로 어떻게 다르며, 개인적 속성을 포함한 이러한 모든 변인들이 국회의원들의 미디어법 개정안의 찬반 결정 행위에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다. 관련 연구문제는 다음과 같다.

**연구문제 4.** 2009년 미디어법 개정안 관련 국회 내 국회의원들의 인구학적 속성(성별, 연령대, 학력)은 그들의 의사결정특성, 조직 커뮤니케이션적 특성, 집단사고 속성에 어떠한 영향을 미쳤으며, 국회의원들의 최종 개정안 찬반 결정에 영향을 미친 변인들(의사결정특성, 조직 커뮤니케이션 특성, 집단사고, 여야, 성별, 연령대, 학력)은 무엇인가?

최종적으로 위 이해를 근거하여 2009년 미디어법 개정을 위한 국회 문화체육관광방송통신위원회 의사결정 과정은 어떠한 의회조직이론(정보, 분배, 정당이론)으로 설명이 가능한가도 분석하고자 한다. 일반적으로 국회의원 개인의 형식적이고 당파적인 행태와 공식성과 집권화가 강한 권위주의적인 조직 커뮤니케이션 특성의 조직에서는 의회조직은 정보 공유와 분배적 가치에 입각하기 보다는 정당이 중심의 정당의회조직이론이 작용되는 조직으로 이해된다. 또한, 반대로 타협성, 전문성, 국민 대표성에 입각한 국회위원 의사결정 행태와 분권화와 의사결정의 복잡성이 강조되는 조직에서는 분배이론과 정보이론적인 의회조직이론으로 의회를 설명할 수 있다. 18대 국회의 미디어법 개정 의사결정과정은 어떠한 이론의 적용이 가능한지를 본 연구를 통해 검증해보고자 한다. 관련 연구문제를 아래와 같다.

**연구문제 5.** 위 연구문제들의 이해를 근거하여 2009년 미디어법 개정을 위한 국회 문화체육관광

통신위원회 의사결정 과정은 어떠한 의회조직이론(정보, 분배, 정당이론)으로 설명이 가능한가?

## 4. 연구방법

### 1) 표본선정과 분석유목 정의

본 연구의 분석자료는 대한민국 18대 국회에서 발의된 미디어법관련 법안(〈방송법 일부개정법률안〉, 〈인터넷 멀티미디어 방송사업법 일부개정법률안〉, 〈신문등의자유와기능보장에관한법률 전부개정법률안에 대한 수정안〉, 〈정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안〉, 〈전기통신사업법 일부개정법률안〉, 〈지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법 일부개정법률안〉 등)과 관련하여 논의가 집중적으로 진행되었던 문화체육관광방송통신위원회 회의를 중심으로 선정하였다. 2009년 2월부터 7월까지 국회 문화체육관광방송통신위원회에서 미디어법 관련 논의가 진행되었는데 총 4회의 임시회 회의록(281회 문화체육관광방송통신위원회 3차 회의록(2009년 2월 19일), 281회 5차 회의록(2009년 2월 23일), 281회 6차 회의록(2009년 2월 25일), 283회 1차 회의록(2009년 7월 13일)과 283회 2차 본회의록(2009년 7월 22일)이 최종 분석대상으로 선정되었다. 4회에 걸친 임시회의에서 문화체육관광방송통신위원회 위원들의 발언에 대한 내용분석을 실시하였고 2009년 7월 22일에 열린 국회 본회의에서는 관련논의 없이 투표를 통해 미디어법 관련 법안이 가결되는 내용으로 의사결정의 최종단계에서 소속위원들의 찬반여부를 확인하였다.

표본 선정 된 회의록의 분석 대상은 회의록에 기록된 질의를 시작하는 ‘국회의원의 담화들’이다. ‘국회의원의 담화들’에는 정치인들의 미디어법에 대한 자신들의 의사결정 메시지를 포함하고, 국회라는 조직의 조직커뮤니케이션 특성이 발현되며, 문화체육관광방송통신위원회의 집단사고 징후가 이루어지는 곳이기도 하다. 분석은 다음과 같이 진행되었다.

먼저 이전 문헌 연구들을 통해 조직 내 의사결정특성, 조직커뮤니케이션의 특성, 집단사고의 특성에 관한 개념 정의를 내린 후, 미디어법 관련 회의록 자료 내 담화 내용을 구, 절, 단어, 문장 등을 하나의 의미단위로 묶는 개방코딩을 사용하여 정의된 개념들이 도출되는 경우 문장의 수에 관계없이 하나의 분석단위로 결정하였다. 5인의 1차 코더들(학부생)과 다른 5인의 2차 코더들(대학원 내 석·박사, 교수들), 두 개의 그룹이 과정에 참여하였다. 1차 코더들은 회의록에 나타난 담화내용의 분석단위 도출 작업을 진행하였고, 양적분석을 위한 기초 자료화를 위해 이후

2차 코더그룹이 참여한 세 번의 심층그룹토론(focused group discussion)을 통해 귀납적으로 도출된 분석단위 담화문장들을 다시 재정리하면서 <표.4>의 구체적인 범주를 도출하였다. 최종 분석을 위한 코더는 2차 코더들 중 2명(박사1인, 박사과정 1인)이 참여하였으며, 최종 코딩 후 코더 간 신뢰도를 확인하였다.

본 연구의 연구 분석 유목인 국회 내 국회의원들의 의사결정에서 이루어지는 구체적 행태와 표현들을 세부적으로 개념정의 해보면, ① **연대성** 요인 중 우선 **주제에 대한 공조**는 ‘의제설정과정에서 소속당이 지지하는 주제에 대한 공조를 통한 연대’의 표현을 의미한다. 예를 들면, “A위원님이 제가 얘기하려는 취지를 거의 얘기하셨는데...”가 이에 해당된다. **타 의견에 보충의견 제시**는 ‘의제설정과정에서 소속당이 지지하는 의견에 대해 보충의견의 제시를 통한 연대’의 표현을 의미한다. 예를 들면, “지금 우리 존경하는 조영택 위원님이 고흥길 위원장께서 의사진행을 편파적으로 하신다고 지적하셨는데 사실 저도 똑같은 심정을 갖고 있기 때문에 이런 말씀을 드립니다. 제가 방송법을 발의한 지가 벌써 두 달이 됐음에도 불구하고 다른 여러 법안, 우리 동료 의원들이 발의한 법안들은 다 상정을 해 주면서 아직도 그 방송법을 상정조차 해 주지 않고 있는 것 그것이 과연 위원장이 의사진행을 제대로 하고 있느냐, 그래서 제 입장에서 볼 때는 아주 정말 편파적이다 라고 말씀을 드리고 싶고요.(281회-5차, 허원재의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당하였다. **타 의견에 대한 신뢰**는 ‘의사결정과정에서 소속당이 지지하는 의견에 대한 신뢰를 통한 연대’를 의미한다. 예를 들면, “존경하는 우리 송훈석 위원님께서 조금 전에 아주 중간적인 입장에서 좋은 심판의 말씀을 해 주셨다고 생각을 합니다. 어쨌든 이 미디어 관련 법안은 이제 우리끼리 논의하는 충분한 시간이 지났고 그래서 저희가 하루 빨리 상정해서 논의를 시작해야 된다고 생각합니다.(281회-5차, 허원재의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당 하였다.

② **타협성** 요인 중 **절충적 의사로의 협상**은 ‘의제설정과정에서 상대방이 지지하는 주제에 대한 절충적 의사로의 협상을 통한 타협’의 표현을 의미한다. 예를 들면, “그렇다면 한겨레신문 이든 아니면 경향신문이든 그 신문을 지원하는 또는 민주당을 지원하는 그런 어떤 기업도 있을 수가 있습니다. 그렇다면 같이 참여하면 되는 것입니다. 그런 것들이 저희들이 구체적으로 논의해야 될 과제인 겁니다.(281회-3차 김효재의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당하였다. **의사결정에 대한 타협**은 ‘의사결정과정에서 상대방이 지지하는 주제에 대한 의견 제시를 통한 타협’의 표현을 의미한다. 예를 들면, “하루빨리 상정을 해서 국회에서 우리가 빨리 논의를 해야지요. 논의를 해서, 방송법은 제가 대표발의를 했습니다마는 제가 발의를 한 그 내용에 한정이 되지 않습니다. 여기에서 논의를 해서 수정할 부분이 있으면 수정을 해서 위원회 대안으로 또 만들면 됩니다.(281회-3차, 허원재의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당 하였다. **투표의결 제안**은 ‘의사결

정과정에서 상대당이 지지하는 주제에 대하여 투표의결을 통한 타협'의 표현을 의미한다. 예를 들면 “토의를 해서 의견이 다르면 표결 절차에 따라서 표결하면 되는 겁니다. 그것이 민주주의의 원칙입니다.”가 이에 해당된다. 즉, 아래 형식성 내 절차준수와 비교해볼 때, 타협성(투표의결제안)은 투표의결을 제안한 제안의 의도성이 절차준수(형식성)를 위한 것이기 보다 상대에 대한 실제적 타협을 시도한 경우에는 절차준수(형식성)이 아닌 타협성(투표의결제안)으로 분류하였다.

③ **당파성** 요인 중 **감정에 치우친 반대(무조건적 반대)**는 '회의과정에서 상대당이 지지하는 주제에 대한 감정에 치우친 반대를 통한 당파'의 표현을 의미한다. 예를 들면, “(한나라당 의견에 대해)국민 여론이 지금 완전히 반대하고 있는 것 아니에요! 국회의원이 국민 여론 듣는데 잘못된 겁니까?(281회-5차, 장세환의원(민주당)의 발언)”가 이에 해당 하였다. **다른 의회 의원의 의사에 대한 무시**는 '회의과정에서 상대당 의원이 지지하는 의사에 무시를 통한 당파'의 표현을 의미한다. 예를 들면 “(민주당 의원에게) 전병헌 간사님은 전병헌 간사님의 의사이고 여기의 참석여부는 위원장이 전적으로 책임을 지고 다 처리를 할테니까 그냥 계세요.(281회-6차, 고흥길의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당 하였다. **다른 의회의원의 의사에 대한 공격**은 '회의과정에서 상대당이 지지하는 의사에 공격을 통한 당파'의 표현을 의미한다. 예를 들면, “(민주당 의원에게) 조영택 위원님 말씀하시는데 '외국의 예를 참 잘 이용한다. 상황이 틀리다'라고 하면서 절차상에서는 외국의 예를 들고 내용상에서 외국의 예를 들면 안 되고, 이런 경우가 어디 있습니까, 예? 우리 전병헌 위원께서도 17대 때 문화관광위원회를 같이 하면서 직접 경험하신 것 아닙니까.(281회-3차, 정병국의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당 하였다. **인신공격 및 경멸**은 '회의과정에서 상대당이 지지하는 의사에 관련 없이 인신공격 및 경멸을 통한 당파'의 표현을 의미한다. 예를 들면, “(민주당 의원에게) 대의민주주의의 위기라고 하는 것은 저는 이러한 작태들이 대의민주주의의 위기를 불러왔다고 생각을 합니다. (281회-5차, 정병국의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당 하였다.

④ **전문성** 요인 중 **전문지식을 통한 반대 및 반론제시, 전문지식을 토대로 한 비판 및 문제제기**는 '회의과정에서 상대당의 지지하는 주제에 대해 전문지식을 통한 반대 및 반론, 또는 비판 및 문제제기를 통한 전문적인 표현을 의미한다. 예를 들면, “지난 정부에서만 벌써…… 2006년도 63건 91억입니다. 2007년도 93건 69억입니다. 그런데 이것을 가지고 지금 전병헌 위원님께서 마치 정부가 KBS의 편성권을 침해하기 위한, 언론을 장악하기 위한 것으로 이렇게 자꾸 말씀을 하시는데 이게 기본적으로 뭔가 잘못되어 있는 내용 아닌가요?(281회-6차, 허원제(한나라당)의 발언)”가 이에 해당 하였다. **의견제시 및 안건제안**은 '회의과정에서 상대당의 지지하는 주제에 대한 의견제시 및 안건제안을 통한 전문적인 표현을 의미한다. 예를 들면, “지금



국회법 59조는 일부개정법률안의 경우 법률안이 위원회에 회부된 후 15일이 경과하지 아니한 때에는 위원회의 의결이 있는 경우에는 의사일정으로 상정할 수 있음을 규정하고 있습니다. 그래서 의사일정 제6항 이용경 의원이 대표 발의한 방송법 일부개정법률안은 아직 동 기간이 경과하지 아니하였으나 관련 법안과의 병행심의 등을 이유로 우리가 오늘 의사일정으로 상정하고자 하는데 이의 없으십니까?(283회-1차, 고홍길의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당 하였다.

⑤ **자기권위성** 요인 중 **자기강화**는 ‘의사결정과정에서 소속당이나 위원 자신의 권위를 강조하면서 의견을 강화하는 것’을 의미한다. 문방위 위원장인 고홍길의원의 경우 회의의 진행과정에서 여야 간, 의원들 간의 의견 충돌이 있을 경우 위원장으로서 자신의 권위를 근거로 자기강화를 자주 사용하였는데 “위원장이 그냥 샌드백이 돼 버렸어요. 여당위원, 야당위원. 이래 가지고 되겠습니까. 위원회 권위를 여러분들이 위원장을 통해서 세울 생각은 안 하시고 위원장을 갖다가 그렇게……(281회-6차, 고홍길의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당하였다. **자기방어**는 심리학 적 정의로는 불안과 죄의식을 느끼게 하는 것들로부터 자신을 보호하는 방법인데 본 연구에서는 ‘소속당이나 위원 자신의 권위를 보호하고 상대당의 공격에 대해 방어적 표현을 하는 것’으로 정의하였다. 예를 들어, “오늘 저희들한테 얘기한 잘못된 점을 지적하고 싶습니다. 마치 민주당이 무슨 새로운 변화에 적응하지 않는다거나 또는 논의를 두려워서 기피하려고 하는 것 같이 이렇게 말씀들 하시는데…… 이것은 일방적인 매도입니다. 우리도 새로운 변화에 적응하자고 하는 것이고 논의하자고 하는 것입니다.(281회-3차, 장세환의원(민주당)의 발언)”가 이에 해당하였다.

⑥ **형식성**은 국회의원 상임위원회의 의사결정과정에서 나타나는 공식화된 규칙과 절차적 특징에 관한 요인으로서 협력적 과정, 비협력적 과정, 의사결정 행태로 분류하였다. **형식성**의 요인 중 **절차준수**는 ‘공식적인 규칙과 절차를 준수하는 행태’를 의미한다. 예를 들면 “위원장님께서 어떠한 회의 운영 내지는 회의장 질서와 관련해서 어떤 조치를 하게 될 경우에는 사전에 간사 간에 최소한 협의와 양해라도 하는 절차를 거쳐 줄 것을 요구합니다.(281회-6차, 전병헌의원(민주당)의 발언)”가 이에 해당하였다. **관련자료 요청**은 ‘의사결정과정에서 상대당에 의해 제안된 의견에 대해 공식적으로 관련자료를 요청하면서 협력적으로 의사결정을 하려는 행태’를 의미한다. 예를 들어, “한나라당 나경원 간사님, 민주당 전병헌 간사님, 또 선진과 창조의 모임 이용경 간사님, 세 분들 그동안에 제가 수차례 걸쳐서 미디어법 등 관련 법안의 상정에 대한 논의를 좀 계속 하시라고 했는데 그동안의 논의 결과가 어떤지 이 자리에서 보고 좀 해 주십시오.(281회-5차, 고홍길의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당하였다. **형식성의 비협력적 과정** 요인 중 **정치적 수사(형식적 발언)**는 ‘의제에 대한 의견을 직설화법이 아니라 간접적으로 혹은 모호하게 수사적으로 표현하거나 형식적인 발언으로 회피하는 것’을 의미한다. 예를 들어, “지금 11년 만에 환율

이 1500원, 또 1000을 갈딱갈딱하는 코스피지수를 보지 않고 있습니까. 국민의 아주 어려운 경제 사정을 우리 여당에서는 외면하시면 안 됩니다. 이념법 가지고 이렇게 시간을 보내시면 안 되지 않겠습니까. 난리를 보이면 안 되지 않겠습니까. 이 어려운 때에는 경제 살리기에 우리 매진 하십시오. (281회-6차, 이종걸의원(민주당)의 발언)”는 의제논의의 방향을 경제논리로 이끄는 정치적 수사에 해당하였다. **답변회피**는 ‘의사결정의 형식적 과정에서 의제에 대한 의견이나 반론을 요청할 때 답변을 회피하고 비협력적인 행태를 보이는 것’을 의미한다. 본 연구에서 다루고 있는 미디어법 관련 상임위원회 회의에서는 답변회피 행태는 나타나지 않았다. **의제에 대한 무의사 표시**는 ‘의제에 대한 의견을 표현하지 않고 비협력적인 행태를 보이는 것’을 의미한다. 본 연구에서 다루고 있는 미디어법 관련 상임위원회 회의에서는 무의사 표시 행태 또한 나타나지 않았다.

**형식성의 형식적 의사결정** 요인 중 **정부원안수용**은 ‘정부가 제시한 법안을 원안 그대로 수용하기로 의사결정이 이루어지는 것’을 의미한다. **정부원안거절 및 재검토수정안 수용**은 ‘정부가 제시한 법안을 그대로 수용하지 않고 문제가 되는 부분에 대한 재검토를 통해 수정된 수정안을 수용하는 것’을 의미한다. **전문위원회에 의해 제기된 안건 정부수용**은 ‘정부가 정부원안이 아니라 전문위원회에 의해 제안된 안건을 수용하기로 결정하는 것’을 의미한다. 본 연구에서 다루는 미디어법 관련법 개정안은 정부안이 아니며, 4차에 걸친 상임위원회의 후 관련법안들이 일괄 상정되고 본회의에서 통과되어 국회의원 각각의 형식적 의사결정의 하위행태는 분석되지 않았다.

⑦ **국민대표성** 요인 중 **정부 측 의제 및 태도에 대한 반감 및 정부에 대한 제재**는 ‘국민의 의견을 대표하여 정부 측 의제 및 태도에 대해 비판하고 반대하는 것’을 의미한다. 예를 들어, “결과적으로 방송 미디어법과 관련해서 한나라당하고 정부에서는 ‘산업적 효과가 상당히 크다, 경제적 효과가 있다’는 것이 가장 추진하는 이유이고 민주당에서는 ‘언론의 공공성, 다양성을 훼손한다’ 이것이 가장 반대 이유다 이렇게 볼 수가 있습니다. 그러면 미디어법을 개정하는 경우에 경제적 파급효과가 얼마나 나타날 것이냐, 여기에 대해서 구체적으로 검토되고 논의된 내용이 없습니다. (281회-3차, 변재일의원(민주당)의 발언)”가 이에 해당하였다. **해당지역의 이권 및 여론반영**은 ‘각 국회의원이 자신의 지역구의 이익을 대변하고 국민의 여론을 반영하여 의견을 표현하는 것’을 의미한다. 예를 들어, “미디어관계법도 이것은 된다, 안 된다는 절대적인 문제는 아니고 어느 정도 어떻게 고치느냐 하는 상대적인 문제입니다. 그래서 서로 양보하면 얼마든지 충분히 합의에 이를 수 있다고 봅니다. 다만 언론관계법은 언론산업이라든가 또는 앞으로 여론형성에 지대한 영향을 끼치기 때문에, 그리고 또 아직까지 국민들이 찬성보다는 반대가 더 많기 때문에 이 문제는 시간을 가지고 충분한 토론과 국민 여론을 수렴하면서 여야 간에 합의해서 처리하는 것이 맞다고 봅니다. (281회-5차, 송훈석의원(무소속)의 발언)”가 이에 해당하였다.

⑧ **집단사고 징후**는 미디어법 관련 상임위 회의록을 사전분석하면서 유사한 의미로 분류될 수 있는 징후들을 확인하여 총 4개의 집단사고 징후를 중심으로 분석하였다. **만장일치에 대한 환상**은 ‘개인적인 의심이나 불일치를 억압하면서 집단 일치를 강조하는 것’을 의미한다. 예를 들어, “외국에서도 모아놓고 사회적인 기구를 만들어서 하는 것입니다. 그게 더 빠릅니다. 지금처럼 이렇게 딱 2~3개만 가지고 하면 반대자가 있기 때문에 절대 풀리지가 않습니다. 그래서 그 부분을 진정성을 갖고 받아들여 주시기 바라고, 사회적 기구도 스펙트럼이 여러 가지 있습니다. 그래서 그것을 좀 받아들였으면 좋겠고…….(281회-3차, 최문순의원(민주당)의 발언)”가 이에 해당하였다. **반대자에 대한 직접 압력**은 ‘반대의견을 가진 구성원에게 비슷한 방법으로 행동하고 생각하도록 집단 구성원들을 강제하는 강압적인 힘’을 의미한다. 예를 들어, “다시 한 번 간곡하게 말씀을 드립니다. 달리 다른 방법을 가지고 정치공세 하지 마십시오. 정치공세 하지 마시고 솔직하게, 솔직하게 대안이 있으면 대안을 내시고 한나라당 의원님들께서 내놓은 법안에 대해서 이견이 있으면 이견을 말씀하시면 됩니다. 그리고 그 자체가 근본적으로 잘못됐다고 하면 여러 분들께서 여러분들의 안을 내놓으십시오. 안을 내놓고 논의를 해야 될 것 아닙니까?(281회-3차, 정병국의원(한나라당)의 발언)”가 이에 해당하였다. **도덕성의 환상**은 ‘집단적 미덕이 외부의 비난보다 더 중요하다고 믿는 것’을 의미한다. 집단의 의견은 어떤 문제도 없다는 과신(과대평가), 집단내의 결정은 절대 잘못될 수 없다는 반박 불가능성과도 유사한 의미를 갖는다. 예를 들어, “저희들이 안 들어온 이유가 아까 서갑원 위원께서 말씀하셨다시피 노무현 전 대통령의 서거 때문에 저희들이 안 들어왔고 49개가 끝나자마자 바로 들어온 겁니다. 안에서도 진통이 많이 있었 습니다…….(281회-1차, 최문순의원(민주당)의 발언)”가 이에 해당하였다. **자기검열**은 ‘집단 내에서 열세한 사고를 과도하게 억제하는 것’을 의미한다. 자기검열은 외부집단의 의견을 받아들일 수 없는 것으로 보는 정형화와 중첩된다고 보고 동일하게 분석될 수 있다고 보았다. 본 연구에서 다루고 있는 미디어법 관련 상임위원회 회의에서는 자기검열 징후는 나타나지 않았다. 질의 인원으로 포함된 국회의원들의 인구학적 속성은 아래 <표 3>과 같다.

표 3. 표본대상의 인적특성

특성	여야		성별		연령대			학력			
	여당	야당	남성	여성	41-50	51-60	61-60	고졸	학사	석사	박사
총인원	17	11	25	3	8	14	6	1	11	11	5
질의인원	13	10	20	3	6	12	5	1	8	10	4

## 2) 분석유목과 신뢰도 검증

회의록 내용분석 유목에 대한 코더들의 신뢰도 측정을 위해 커뮤니케이션 전공자 1명과 박사과정 대학원생 1명 총 2명이 선정되었다. 위에서 논의된 바와 같이 5인의 2차 코더들의 심층토론을 통해 도출된 분석 자료를 최종자료로 하여 5인 중 2인의 코더들이 최종 코딩과 신뢰도 검증을 실시하였다. 선정된 표본을 바탕으로 2차에 걸쳐 신뢰도 검증을 위한 내용분석을 실시해 보았다. 코더 간 신뢰도 분석을 위해서 크리펜도르프 알파(krippendorff)<sup>4)</sup>의 신뢰도 산출 방식을 사용하였다.

각 변인에 대한 신뢰도를 살펴보면 의사결정요인의 상위범주는 .88, 하위범주 .85, 구체적 행태 .86으로 나타났으며, 집단사고 징후에 대한 값은 집단사고 징후 유무 .92, 구체적 행태 .89의 신뢰도를 보였다. 전체적으로 코더 간 신뢰도는 신뢰할 만한 수준으로 나타났다.

회의록분석은 회의록에서 질의를 시작하는 국회의원의 담화에 나타나는 의사결정 요인들을 문장 단위로 분리하여 분석 하였으며, 한 국회의원의 질의가 끝났을 때 집단사고 징후가 나타난 경우 담화에 나타나는 의사결정 요인들에게 1, 그렇지 않은 경우는 0으로 표기하였다. 회의 참여 총 국회의원은 28명이었고 질의를 한 국회의원은 23명으로 나타났다. 마지막으로, 한 개인의 의사를 자료로 사용하고 있기 때문에 개인적 특성의 영향을 고려하여야 한다. 따라서 이들의 인구통계학적 속성(성별, 학력, 연령, 여·야)의 영향력을 추가 검증하였다. 이를 위해 서인석 외(2010)의 연구에서 사용한 것처럼 각 국회의원의 의사결정의 자료값을 하나의 개별값으로 자료화하여 양적 영향검증을 실시하였다. 우선 해당 국회의원의 질의가 끝났을 때 의사결정이 이루어진 경우는 1, 그렇지 않은 경우는 0으로 이항 범주화하여 종속변인은 이항범주로 데이터화하고, 독립변인으로 의사결정특성, 조직 커뮤니케이션 특성, 집단사고 징후, 정당의 성향(여,야), 국회의원의 개별 특성(지역구, 전문분야 등) 외에 위원회 구성원의 인적특성(성별, 연령, 학력)에 대한 각 국회의원의 의사결정의 유무의 관계를 검증하기 위해 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

---

$$4) \alpha = 1 - \frac{D_o}{D_e} = 1 - \frac{\text{모든 단위내에서 } \delta_{ik}^2 \text{ 평균}}{\text{모든 데이터내에서 } \delta_{ik}^2 \text{ 평균}}$$

$D_o$ : 관찰자의 불일치, 코더에 상관없이 단 위내 값 사이의 평균 차

$D_e$ : 우연에 의한 기대된 불일치, 코더/단위 상관없이 모든 값 사이의 평균 차

$\delta^2$ : c값과 k값의 차이의 제곱

표 4. 국회의원 의사결정 요인과 집단사고 징후 요인의 구체적인 범주

의 사 결 정	상위 범주	내용 및 의미	조직커뮤니케이션 특성	하위범주	구체적 행태
	연대성	공조지지, 신뢰, 합의	집권화 (소속당에 대한)	의제설정과정에서의 연대	주제에 대한 공조
				의사결정과정에서의 연대	타 의견에 보충의견 제시 타 의견에 대한 신뢰
	타협성	타협, 협상, 투표	분권화 (상대당에 대한)	의제설정과정에서의 타협	의사결정의 합의
				의사결정과정에서의 타협	질종적 의사로의 협상 의사결정에 대한 타협 투표의결 제안
	당파성	반대, 무시, 공격, 의도적 반감, 인신공격, 경멸	집권화 (상대당에 대한)	회의주제와 관련 있는 당파성	감정에 치우친 반대(무조건적 반대)
				회의주제와 관련 없는 당파성	다른 의회의원의 의사에 대한 무시 다른 의회의원의 의사에 대한 공격 인신공격 및 경멸
	전문성	반론제시, 문제제기, 안건제안	복잡성	전문지식을 통한 반대 및 반론제시, 전문지식을 토대로 한 비판 및 문제제기	
	(자기) 권위성	자기강화, 자기방어		의견제시 및 안건제안	
	형식성	공식성	공식성	자기강화	
자기방어					
형식성의 협력적 과정				절차준수 관련자료 요청	
형식적 의사결정	형식성의 비협력적 과정	형식적 의사결정	정치적 수사(형식적 발언)		
			답변회피 의제에 대한 무의사 표시		
(국민) 대표성	행정부 견제역할	공식성 (정부, 지역구와의 관계)	정부원안수용	정부원안수용 정부원안거절 및 재검토수정안 수용 전문위원회 의해 제기된 안건 정부수용	
			정부 측 의제 및 태도에 대한 반감	정부에 대한 제재 해당지역의 이권반영, 여론반영	
집단사고 징후			만장일치에 대한 환상		
			반대자에 대한 직접 압력		
			도덕성의 환상		
			자기검열		

주: 서인석 외(2010). 국회의원의 상임위원회 정책결정 행태요인에 관한 연구: 수자원 예산심의에 관한 국회 상임위원회 의사록 분석을 중심으로. <한국행정연구>, 19권 1호, 79-100에서 88쪽을 기초로 재구성하였다.

## 5. 연구결과

### 1) 미디어 법에 대한 상임위원회 질의빈도 분석

미디어법에 대한 회의록을 분석한 결과 의사결정행태구조 하위범주들이 다양하게 표출되었는데, 10회 이상 표출된 하위범주는 절차 준수(34회), 전문지식을 통한 반대 및 반론제시, 전문지식을 토대로 한 비판 및 문제제기(30회), 다른 의원의 의사에 대한 공격(25회), 의견제시 및 안건제

안(22회), 정치적 수사(20회), 인신공격 및 경멸(18회) 등 이었다(표 5 참조). 이는 총 149회에 해당하는 수치로 전체의 70.6%에 해당하여 문화체육관광방송통신위원회 미디어법 심의에 이 하위범주들이 위원회 의결을 주도하고 있음을 알 수 있다.

표 5. 미디어 법에 대한 질의빈도 분석 결과

의사결정	상위 범주	구체적 행태	빈도 (횟수)	비율 (%)	종합 빈도	종합 비율
	의사결정	연대상	주제에 대한 공조	0	0.0	5
타 의견에 보충의견 제시			2	40.0		
타 의견에 대한 신뢰			2	40.0		
의사결정의 합의			1	20.0		
타협성		절충적 의사로의 협상	6	54.5	11	5.2
		의사결정에 대한 타협	3	27.3		
		투표의견 제안	2	18.2		
당파성		감정에 치우친 반대(무조건적 반대)	4	7.1	56	26.5
		다른 의회위원의 의사에 대한 무시	9	16.1		
		다른 의회위원의 의사에 대한 공격	25	44.6		
		인신공격 및 경멸	18	32.1		
전문성		전문지식을 통한 반대 및 반론제시, 전문지식을 토대로 한 비판 및 문제제기	30	57.7	52	24.6
		의견제시 및 안전제안	22	42.3		
(자기) 권위성		자기강화	10	76.9	13	6.2
		자기방어	3	23.1		
형식성		절차준수	34	59.6	57	27.0
		관련자료 요청	1	1.8		
		정치적 수사(형식적 발언)	20	35.1		
		답변회피	2	3.5		
	의제에 대한 무의사 표시	0	0.0			
	정부원안수용	0	0.0			
	정부원안거절 및 재검토수정안 수용	0	0.0			
	전문위원회 의해 제기된 안건 정부수용	0	0.0			
(국민) 대표성	정부 측 의제 및 태도에 대한 반감 정부에 대한 제재	11	64.7	17	8.1	
	해당지역의 이권반영, 여론반영	6	35.3			
조직 커뮤니케이션 특성	집권화	61	-	198	-	
	분권화	11	-			
	복잡성	52	-			
	공식성	74	-			
집단사고 징후	만장일치에 대한 환상	29	-	45	-	
	반대자에 대한 직접적 압력	12	-			
	도덕성의 환상	4	-			
	자기검열	0	-			

## 2) 연구문제에 대한 결과

연구문제1과 2는 2009년 미디어법 개정안을 위한 회의 중에 나타난 국회의원들의 주요한 의사

결정특성(연대성, 타협성, 당파성, 전문성, (자기)권위성, 형식성, (국민)대표성)과 국회조직의 조직커뮤니케이션 특성(집권화, 분권화, 복잡성, 공식성)은 국회의원들의 발언들을 통해 어떻게 발현되었으며, 여·야 간의 차이는 어떠한 가였다.

연구 결과, 2009년 미디어법 개정 과정 중 18대 국회의원들은 형식성 > 당파성 > 전문성 > (국민)대표성 > (자기)권위성 > 타협성 > 연대성 순으로 의사결정 특성이 발현되고 있었다. 전체적으로 타협성보다는 당파성이 더 보였지만 형식성을 중시하는 표현이 가장 빈도가 많았고, 형식적인 과정에 있어서는 비협력적이기보다는 협력 과정의 특성이 더 보였다. 야당(22.2%)에 비해 여당(68.8%)이 더 협력적 형식을 보이고 있었다. 구체적인 형식의 행태에서는 여당은 절차준수(32회, 66.7%)를 야당은 정치적 수사(7회, 77.8%)를 많이 보이고 있었다(표 6 참조).

다음으로 국회의원들의 의사결정과정에서 조직커뮤니케이션 특성적 관점에서는 어떻게 설명될 수 있는가 분석한 결과, 공식성(74회, 37.4%) > 집권화(61회, 30.8%) > 복잡성(52회, 26.4%) > 분권화(11회, 5.6%) 순으로 빈도가 많았다. 특징으로 여당은 공식성(48회, 36.4%)이 강했던 반면 야당은 복잡성(26회, 32.9%)의 성격이 강하게 표출되고 있었다.

표 6. 여·야 \*의사결정특성

		여·야		전체	
		여당	야당		
의사결정 특성 (상위범주)	연대성	3(2.3%)	2(2.5%)	5(2.4%)	$X^2=65.36,$ $p=.000$
	타협성	8(6.1%)	3(3.8%)	11(5.2%)	
	당파성	33(25.0%)	23(29.1%)	56(26.5%)	
	전문성	26(19.7%)	<b>26(32.9%)</b>	52(24.6%)	
	(자기)권위성	12(9.1%)	1(1.3%)	13(6.2%)	
	형식성	<b>48(36.4%)</b>	9(11.4%)	57(27.0%)	
	국민(대표성)	2(1.5%)	15(19.0%)	17(8.1%)	
전체		132(100.0%)	79(100.0%)	211(100.0%)	
형식성 (하위범주)	형식성의 협력적 과정	<b>33(68.8%)</b>	2(22.2%)	35(61.4%)	$X^2=6.92,$ $p=.009$
	형식성의 비협력적 과정	15(31.3%)	<b>7(77.8%)</b>	22(38.6%)	
	전체	48(100.0%)	9(100.0%)	57(100.0%)	
형식성 (구체적 행태)	절차준수	<b>32(66.7%)</b>	2(22.2%)	34(59.6%)	$X^2=8.62,$ $p=.035$
	관련자료 요청	1(2.1%)	0(0.0%)	1(1.8%)	
	정치적 수사	13(27.1%)	<b>7(77.8%)</b>	20(35.1%)	
	답변회피	2(4.2%)	0(0.0%)	2(3.5%)	
	전체	48(100.0%)	9(100.0%)	57(100.0%)	

주: 본 연구의 교차분석 결과는 '자유도가 1보다 큰 경우 카이제곱 검정법의 사용은 사례수가 30보다 크면서 5미만 기대빈도(expected frequency)의 셀이 전체의 모든 칸의 20%보다 적고, 모든 셀에 1.000이상의 기대빈도가 있다면 척도에 관계없이 카이제곱 검정을 사용해도 무방하다(우수명, 2005).'는 기준에 입각하여 분석된 결과를 포함하였다.

다음으로 연구문제3은 2009년 미디어법 개정안을 위한 회의 중에 나타난 국회의원들의 주요한 집단사고 징후와 여야 간 차이를 확인하는 것이었다. 분석 결과, 만장일치에 대한 환상(29회, 64.4%) > 반대자에 대한 직접 압력(12회, 26.7%) > 도덕성의 환상(4회, 8.9%)의 순으로 표현되었으며, 자기검열적 표현은 등장하지 않았다. 다음 여야차이로 보면, 여당은 반대자에 대한 직접적 압력(10회, 43.5%)이 많이 보인 반면, 야당은 만장일치에 대한 환상(18회, 81.8%)을 많이 나타내고 있었다. 전체적으로는 집단사고 징후 가운데 ‘만장일치에 대한 환상’이 여야를 넘어 강하게 표현되고 있었다(표 7 참조).

표 7. 여·야 \* 집단사고행태

		여·야		전체	
		여당	야당		
집단사고행태	만장일치에 대한 환상	11(47.8%)	<u>18(81.8%)</u>	29(64.4%)	$\chi^2=7.00$ df =2 p =.030
	반대자에 대한 직접적 압력	<u>10(43.5)</u>	2(9.1%)	12(26.7%)	
	도덕성의 환상	2(8.7%)	2(9.1%)	4(8.9%)	
전체	23(100.0%)	22(100.0%)	45(100.0%)		

다음 연구문제4는 우선 2009년 미디어법 개정안 관련 국회 내 국회의원들의 인구학적 속성(성별, 연령대, 학력)은 그들의 의사결정특성, 조직 커뮤니케이션 특성, 집단사고 속성에 어떠한 영향을 미쳤는가를 보는 것이었다.

분석 결과, 2009년 미디어법 개정 과정 중 18대 국회의원들의 연령은 당파적인 의사결정(B=-.09, Wals= 10.01 p= .002)에 음의 영향을 미치고 있었다. 세부적으로는 40대(15, 27%)보다는 50대(37, 66%)에서는 당파성이 오히려 증가하다가 60대(4, 7%)에 급격히 감소하는 역U자를 보이고 있었다. 이러한 현상은 소속당에 대한 연대성과 상대당에 대항하는 당파성을 통합하여 측정한 조직 커뮤니케이션의 집권성 경우 50대(40,66%)가 압도적이었던 것에서도 밝혀진 결과였다.

형식성(B=.11, Wals=16.87, p=.000)에는 연령이 양의 영향을 미치고 있었다. 세부적으로 40~50대는 비협력적 형식성(18회, 82%)을 보인 반면 60대는 협력적 형식성(28회, 79%)을 보이고 있었다( $\chi^2(2)=21.77$ , p= .000). 권위성(B=.17, Wals= 8.33 p= .004)에서는 연령이 양의 영향을 보이고 있었다. 세부적으로 50대 의원들에게서 자기방어(3, 100%)가 60대 의원들에게서 자기강화(9, 90%)가 많이 보이고 있었다( $\chi^2(1)=8.78$ , p= .003).

조직커뮤니케이션 특성 중에는 연령이 집권화(B=-.07, Wals=8.16, p=.004)에 음의



영향을 미치고 있었으며, 공식성( $B=.08$ ,  $Wals=11.36$ ,  $p=.001$ )에 양의 영향을 미치고 있었다. 반면, 집단사고 징후( $B=-.11$ ,  $Wals=12.75$ ,  $p=.000$ )에는 연령이 음의 영향을 미치고 있었다. 즉, 젊을수록 오히려 집단사고를 보이고 있는 결과였다. 특히 만장일치에 대한 환상에 있어 50대(25,86%)가 압도적이었다.

학력은 전체적으로 국회의원들의 의사결정에 영향을 미치고 있지는 않았다. 다만, 집단사고 징후 내 '반대자에 대한 직접적 압력'의 경우 전체 12회 중 8회(67%)이 질의 참여 총 의원 23명 중 4명(17%)인 박사학위 소지자에게서 나온 것은 학력이라는 것이 합리적인 의사결정과는 오히려 반대될 수 있다는 쓸쓸한 결과였다.

다음, 국회의원들의 최종 개정안 찬반 결정에 영향을 미친 변인들을 파악하는 것이 본 연구 최종 분석이었다(표 8~10 참조). 2009년 미디어법 개정안 관련 국회 내 국회의원들의 최종 개정안 찬반 결정에 영향을 미친 변인들(의사결정특성, 조직커뮤니케이션 특성, 집단사고, 여야, 성별, 연령대, 학력)은 무엇인가 살펴보았다.<sup>5)</sup> 분석결과 연대성( $B=2.42$ ,  $Wals=4.18$ ,  $p=.041$ ), 타협성( $B=2.56$ ,  $Wals=6.91$ ,  $p=.009$ ), 당파성( $B=2.23$ ,  $Wals=7.78$ ,  $p=.005$ ), 전문성( $B=1.86$ ,  $Wals=5.38$ ,  $p=.020$ ), 권위성( $B=4.50$ ,  $Wals=12.27$ ,  $p=.000$ ), 형식성( $B=3.34$ ,  $Wals=16.56$ ,  $p=.000$ ) 모두 의결찬반에 양의 영향을 미치고 있었다. 즉, 연대성, 타협성, 당파성, 전문성, 권위성, 형식성 관련된 의견을 많이 표현했을수록 미디어 개정안에 찬성을 많이 했다는 것을 의미하였다. 전문성의 경우 상대적으로 야당의원들의 언급이 많았지만 전체적으로 여당 역시 적지 않아 의결찬반에 영향을 미치고 있었다.

또한 조직커뮤니케이션 특성으로 보았을 때, 집권화( $B=2.25$ ,  $Wals=4.42$ ,  $p=.036$ ), 복잡성( $B=2.64$ ,  $Wals=6.00$ ,  $p=.014$ )이 양의 영향을 미치고 있었다. 즉, 미디어법 개정안이 본회에 최종 통과되기 전 진행된 위원회 회의에서 의원들은 당파적으로 집권화된 커뮤니케이션과 전문지식을 통한 반대와 논쟁을 통해 커뮤니케이션 의사결정의 복잡성을 보였고 이러한 과정이 찬반결과에 영향을 미치고 있었다.

마지막으로, 인구 통계학 속성에서 영향을 미치지 않는 성별과 학력을 제외하고 분석한 결과 여야( $B=-10.54$ ,  $Wals=19.01$ ,  $p=.000$ )는 음의 영향을, 연령( $B=.44$ ,  $Wals=9.45$ ,  $p=.002$ )은 양의 영향을 미치고 있었다. 즉, 야당이면서 연령이 낮을수록 미디어 개정안에 반대

---

5) <표8-10>의 찬반결정(찬성=1, 비찬성(반대, 기권)=0)에 대한 의사결정특성, 조직커뮤니케이션특성, 여야 변인의 영향을 검증하기 위해 의사결정특성 및 조직커뮤니케이션(0=없음, 1=있음)과 여야(0=여당, 1=야당)을 이분형 자료로 코딩하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

하였음을 결과는 보여주고 있다.

연구문제5는 위 연구문제들의 결과를 전체적으로 종합하여, 2009년 미디어법 개정을 위한 국회 문화체육관광통신위원회 의사결정 과정은 세 가지의 의회조직이론(정보, 분배, 정당이론) 가운데 어떤 이론으로 설명이 가능한가였다. 정보이론은 상임위원회가 정보의 부족과 불확실성 보완하는 기능을 주로 한다고 보고, 분배이론은 상임위원회가 지역구의 이익 대변한다고 보며, 정당이론은 상임위원회는 정당의 이익을 중시하는 기능이 주기능이라고 설명한다.

분석결과, 2009년 미디어법 개정과정에서 상임위원회 위원들은 전체적으로 정치적 수사와 절차준수의 형식성(27.0%), 당파성(26.5%), 전문성(24.6%), 국민 대표성(8.1%), 타협성(5.2%), 연대성(2.4%)의 표현을 많이 보이고 있었다. 정보이론과 관련된 전문성은 주로 야당(32.9%)이 강하게 표현하고 있었고, 분배이론적 관점의 개념인 국민대표성도 야당(19.0%)의 표현이 많았다. 반면 여당은 정당이론적 개념들인 당파성(26.5%)과 형식성(36.4%)적인 표현이 많았다. 형식성은 반드시 정당이론적 개념이라고 보기 어렵지만 주로 여당이 당론인 미디어 개정법 통과를 위한 수단적 목적으로 다수의 의견을 중시하는 절차준수 형식을 강조하고 관련된 정치적 수사를 많이 표현했기 때문에 여당의 형식성은 당파적 표현에 가깝다고 판단되었다. 따라서 결과적으로 2009년 미디어법 개정과정에서 여당은 의회조직이론 중 정당이론적으로 상임위원회 기능을 활용하였고, 야당은 정보이론과 분배이론적 관점에서 상임위원회 활동을 하고 있었다.

표 8. 의사결정 특성에 따른 의결찬반에 미치는 영향

		B	Wals	P	Exp(B)
의결 찬반	연대성	2.42	4.18	.041	11.25
	타협성	2.56	6.91	.009	13.13
	당파성	2.23	7.78	.005	9.30
	전문성	1.86	5.38	.020	6.43
	(자기)권위성	4.50	12.27	.000	90.00
	형식성	3.34	16.56	.000	28.13
	국민(대표성)	-	-	-	-
	상수항	-2.015	7.164	.007	.133

\*의사결정 특성: 0=없음, 1=있음, \*찬반: 찬성=1, 비찬성(반대,기권)=0

표 9. 조직커뮤니케이션 특성에 따른 의결찬반에 미치는 영향

		B	Wals	P	Exp(B)
의결 찬반	집권화	2.25	4.42	.036	9.53
	분권화	1.93	2.51	.113	6.86
	복잡성	2.64	6.00	.014	14.00
	공식성	1.93	3.27	.071	6.89
	상수항	-6.26	3.79	.051	.00

\*조직커뮤니케이션: 0=없음, 1=있음, \*찬반: 찬성=1, 비찬성(반대,기권)=0

표 10. 인구통계학적 속성에 따른 의결찬반에 미치는 영향

		B	Wals	P	Exp(B)
의결 찬반	여야	-10.54	19.01	.000	.00
	연령	.44	9.45	.002	1.55
	상수항	-19.35	8.26	.004	.00

\*여야: 0=여당, 1= 야당, \*찬반: 찬성=1, 비찬성(반대,기권)=0

## 6. 토론 및 합의

본 연구는 18대 국회 문화체육관광통신위원회의 미디어법 개정 관련 회의록 분석을 통해 법 개정 과정에 나타난 국회의원의 의사결정특성, 조직 커뮤니케이션 특성, 집단사고 속성들은 어떠했으며, 이 변인들이 국회의원의 개인적 속성(여야, 성별, 연령대, 학력)에 따라 어떻게 다르게 표현되었으며, 개정안 찬반 결정에 가장 영향을 미친 변인들은 무엇인지 밝혀보고자 한다. 이러한 분석은 최종적으로 본 의사결정 과정이 어떠한 의회조직이론(정보, 분배, 정당이론)에 근거할 수 있는 가 추론도 가능하다.

2009년 미디어법 개정 과정 중 18대 국회의원들은 여야로 나뉘어 강하게 대립하였다. 여당인 한나라당은 직권 상정을 통한 현재판결이 유효하다는 주장과 미디어 교차소유를 허가하는 것이 주요 내용인 미디어법 개정을 ‘미디어시장 다양화의 세계적 추세와 국가 미디어 산업의 경쟁력 강화’라는 취지로 통과시키려하고 있었으며, 야당인 민주당은 합의적 절차를 통한 현재판결을 무효로 주장하면서 미디어법 개정이 ‘미디어 독과점으로 인한 자본의 언론 자유 침해와 자본의 정부 권한 침해’라는 이유로 반대하고 있었다.

먼저 국회의원들은 의사결정특성 중 형식성 > 당파성 > 전문성 > (국민)대표성 > (자기)권위성 > 타협성 > 연대성 순으로 표현을 많이 하고 있었다. 전체적으로 타협보다는 당파성이 더

보였지만 형식성을 중시하는 표현이 가장 빈도가 많았고, 형식적인 과정에 있어서는 비협력적이기보다는 협력 과정의 특성이 더 보였다. 야당에 비해 여당이 더 협력적 형식을 보이고 있었다. 그러나 구체적인 형식의 행태에서 여당은 절차준수를 야당은 정치적 수사를 많이 보이고 있었다. 즉, 이러한 여당의 절차준수는 미디어법 개정의 통과를 원하고 있었던 여당(한나라당)이 절차준수를 주장<sup>6)</sup>하면서 국회의 규율과 질서를 중시하려는 것 보다는 다수당이었던 그들이 형식적 절차를 통해 미디어법 개정을 밀어붙이기 위한 주장이 더 많이 표출되고 있었다. 반면, 야당은 정치적 수사를 통해, 소수이기 때문에 어차피 미디어 개정법은 통과될 수밖에 없는 상황에서 적극적으로 미디어법 개정을 저지하려는 의지보다는 국회 외부적으로 본인들이 법 개정을 저지하려 했다는 뜻을 알리려는 외형적 표현<sup>7)</sup> 이거나 또는 실제적인 적극 반대의 표현이 보였다.

다음으로 국회의원들의 의사결정과정의 조직커뮤니케이션 특성적 관점에서는 어떻게 설명될 수 있는가 분석한 결과, 공식성 > 집권화 > 복잡성 > 분권화 순으로 빈도가 많았다. 특징으로 여당은 공식성이 강했던 반면 야당은 복잡성의 성격이 강하게 표출되고 있었다. 역시 이러한 조직커뮤니케이션 성격의 분석에서도 여당은 공식성을 강조해 다수당의 다수의 힘으로 개정안을 통과시키려는 의지와 주장을 강력하게 표현하고 있었다. 더불어, 야당은 의사과정의 복잡성<sup>8)</sup>을

6) '위원장님, 상정을 해 놓고 그 법이 잘못됐으면 고치고 또 바른 방향으로 개선을 해 나가고 그래서 올바른 법안을 만드는 것, 그것이 바로 국회 또 상임위에서 해야 할 일입니다. 상정조차 안 한다는 것은 그것은 직무유기입니다(안형환, 281회 5차 회의록, 2009년 2월 23일)', '전병헌 위원님, 발안권 언어서 하세요. 조용히 하세요. 의사진행발언 중이지않아요, 지금. 조용히 하세요(고홍길, 281회 5차 회의록, 2009년 2월 23일)'

7) '저희가 싸움을 걸어 본 적 없고 저희가 정치투쟁을 선언해 본 적 없습니다. 그런데 끊임없이 국민의 뜻과 반대되는 정책을 내놓고 국민의 뜻과 반대되는 법안을 내놓고 또 국민의 뜻을 외면하고 국민을 짓밟고 국민 위에 군림하고, 이 권력이 저는 그러고 있다고 보고 있습니다. 그래서 거기에 대해서 맞서고 싶은 겁니다(장세환, 283회 1차 회의록, 2009년 7월 13일)', '이법법을 이렇게 서둘러 할 필요가 뭐 있겠습니까. 지금 11년 만에 환율이 1500원, 또 1000을 갈딱갈딱하는 코스피지수를 보지 않고 있습니까. 국민의 아주 어려운 경제 사정을 우리 여당에서는 외면하시면 안 됩니다. 이법문 가지고 이렇게 시간을 보내시면 안 되지 않겠습니까(이종걸, 281회 6차 회의록, 2009년 2월 25일)'

8) '미국에서도 신문과 방송 검열을 포함한 미디어법 관련 논의는 1년 6개월 동안 전국을 순회하면서 시민과 국민과 함께 논의를 한 끝에 6개월여의 의회 논의를 거쳐서 최종적으로 폐기 처리된 바가 있고 그리고 프랑스에서도 작년 8월부터 미디어 환경 변화에 따른 미디어법 개정 논의가 시작이 된 이래로 오히려 대통령이 나서서 국민 대토론회를 체계적으로 열자 해서 지금 5개월여 국민 대토론회가 열리고 있는 것입니다. 이와 같이 우리가 선진국의 예에서 보더라도 이 언론법은 너무나도 중대한 법이기 때문에 이 문제와 관련해서는 국민과 함께 일정 기간 토론을 하고 국민의 여론 수렴 절차를 거쳐서 처리하는 것이 상식적이고 일반적인 예다라는 말씀을 다시 한 번 드립니다. (전병헌, 281회 5차 회의록, 2009년 2월 23일)', '지금 이런 문제를 논의할 때는 아주 구체적인 현실을 갖고 얘기를 해야 됩니다. 예를 들어서 보도전문 PP를 이번엔 허가하려고 그러는 것 아니겠습니까? 보도전문 PP가 우리나라에 2개 있습니다, YTN하고 MBN. 그 두 군데서 반대하고 있습니다. 왜 반대하냐 하면 지금 이 두 방송사도 연명하기가 힘들기 때문입니다. 재무상태가 아주 나쁩니다. 겨우 생존하는 틀 속에 들어간 게 작년, 재작년 이 정도입니다. 여기다가 새로 허가를 하시겠다고 하니까 굳이 하시려면 그 대책을 마련해야 되고 그쪽에서 의견 진술을 들어야 됩니다. 이분들이 이기적 이유로 반대하는 게 아닙니다. 생존이 걸려 있기 때문에 당연히 반대를 하는 것입니다(최문순, 281회 3차 회의록, 2009년 2월 19일).'

통해 법통과를 지지 또는 지연시키려는 의지를 보이고 있었고, 법에 관한 전문성의 표현<sup>9)</sup>을 통해 미디어법 개정에 있어 개정될 경우 발생할 수 있는 사회적 문제점(미디어 독과점으로 인한 자본의 언론 자유 침해와 자본의 정부 권한 침해)들을 주장하고 있었다.

다음으로 연구문제3은 2009년 미디어법 개정안을 위한 회의 중에 나타난 국회의원들의 주요한 집단사고 징후와 여야 간 차이를 확인하는 것이었다. 분석 결과, 만장일치에 대한 환상 > 반대자에 대한 직접 압력 > 도덕성의 환상의 순으로 표현되었으며, 여야차이로 보면, 여당은 '반대자에 대한 직접적 압력<sup>10)</sup>이 많이 보인 반면, 야당은 '만장일치에 대한 환상<sup>11)</sup>을 많이 나타내고 있었다. 전체적으로는 집단사고 징후 가운데 '만장일치에 대한 환상'이 여야를 넘어 강하게 표현되고 있었다. 이러한 결과는 역시 여당은 다수당이라는 권위를 가지고 반대자에 대한 직접적 압력을 강하게 표현하고 있었고, 야당 역시 본인들의 대의명분이 우세하다고 판단 하에 국회 밖 사회적이고 국가적인 합의와 지지를 받으려는 표현<sup>12)</sup>이 강했음이 분석되었다.

연구문제4는 우선 2009년 미디어법 개정안 관련 국회 내 국회의원들의 인구학적 속성은 그들의 의사결정특성, 조직 커뮤니케이션 특성, 집단사고 속성에 어떠한 영향을 미쳤으며, 국회의원들의 최종 개정안 찬반 결정에 영향을 미친 변인들은 무엇인가를 살펴보았다. 분석 결과, 60대 이상 보다는 50대에 있어 당파성이 압도적으로 높았고, 나이가 많을수록 협력적 형식성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 젊을수록 오히려 집단사고를 보이고 있는 결과에서도 유사한

---

9) '우리나라 정도 규모의 한 여론지역에서는 신방 검열이 금지되어 있다, 프랑스도 그렇게 되어 있다 그것은 분명히 하셔야 돼요. ....그리고 지금 신문법에 위헌판결 난 부분, 그것 고칠 내용이 있습니다. 그런데 그것은 시장지배력과 관련된 불투명한 조항을 근거로 해서 위헌결정이 난 것이기 때문에 그것은 여기 한꺼번에 되어 있기 때문에 아직 개정이 안 되고 있는 것이 저희들이 반대하는 것은 아니지요. (이종걸, 281회 3차 회의록, 2009년 2월 19일).'

10) '법안들을 이렇게 뭉뚱그려 가지고 국민 합의를 보자 또는 국민 기구에서 하자..... 저는 오늘 아침에 이회창 총재께서 아주 훌륭한 말씀을 하셨다고 보는데, 그렇다면 국회를 왜 만들었습니까. 국민적 합의기구를 만드는 데 또 엄청난 시간이 걸릴 겁니다. 국회는 그런 일 하라고 만든 곳입니다. 그런데 국회에서 일할 생각은 안 하고 괜히 놀 생각만 하고 싸울 생각만 하고 좀 그러지 마십시오(진성호, 281회 6차 회의록, 2009년 2월 25일).'

11) '그래서 국민들의 동의를 구해 보자는 얘가지요. 사회적 합의를 먼저, 국민들이 저렇게 반대하고 있기 때문에 그 국민들의 반대가 정말 반대하는 것인지 확실히 알아보고 반대한다면 하지 말아야 하는 것 아니겠습니까? 그리고 일어났는데 '아, 국민들이 여론조사와는 달리 찬성을 하는구나' 그렇다면 그때부터 논의를 하지는 것입니까(장세환, 281회 3차 회의록, 2009년 2월 19일)', '국민적 합의를 이루기 위한 사회적 논의기구를 구성을 해서 국민 대토론회를 엽시다. 국민들에게 답을 한번 물어봅시다. 국민들에게 답을 구해보고 그러한 절차를 통해서 국민 여론을 참작을 해 가면서 그다음에 정치권에 상정해서, 국회에 상정해서 국회를 중심으로 한 토론회를 또 열어 가면서 신중하게 이 법에 대해서 처리를 하도록 합시다. 급히 먹는 밥이 체하는 법입니다(전병헌, 281회 5차 회의록, 2009년 2월 23일).'

12) '그래서 외국에서도 모아놓고 사회적인 기구를 만들어서 하는 것입니다. 그게 더 빠릅니다. 지금처럼 이렇게 딱 2~3개만 가지고 하면 반대자가 있기 때문에 절대 풀리지가 않습니다. 그래서 그 부분을 진정성을 갖고 받아들여 주시기 바라고, 사회적 기구도 스펙트럼이 여러 가지 있습니다. 그래서 그것을 좀 받아들였으면 좋겠고...(최문순, 281회 3차 회의록, 2009년 2월 19일).'

특징이 나타났고, 만장일치에 대한 환상도 50대가 높았다. 세부적으로 50대 의원들에게서 자기방어가 60대 의원들에게서 자기강화가 많았다. 야당이면서 연령이 낮을수록 미디어 개정안에 반대하였음을 결과는 보여주고 있다. 이러한 결과는 미디어법 개정과정에서 다수당인 여당은 법 통과를 위한 정족수를 확보한 상태에서 형식적인 의사절차의 진행을 통해 큰 논쟁 없이 법안을 통과시키려는 노력을 보인 반면, 소수당인 야당은 미디어법 개정 저지를 위해 당 내부적으로 결속하는 당파적인 모습과 집단사고적인 행태를 자주 표출했던 것으로 이해되었다.

다음, 국회의원들의 최종 개정안 찬반 결정에 영향을 미친 변인들을 파악하는 것이 본 연구 최종 분석 결과, 연대성, 타협성, 당파성, 전문성, 권위성, 형식성 모두 의결찬반에 양의 영향을 미치고 있었다. 이러한 의사결정 행태적인 요인들이 찬반의 결정에 중요한 영향을 미치는 변수들이 확인되었다. 또한 의원들은 당파적으로 집권화된 커뮤니케이션과 전문지식을 통한 반대와 논쟁을 통해 커뮤니케이션 의사결정의 복잡성을 보였고 이러한 과정이 찬반결과에 영향을 미치고 있었다.

마지막으로 2009년 미디어법 개정을 위한 국회 문화체육관광통신위원회 의사결정 과정은 세 가지의 의회조직이론(정보, 분배, 정당이론) 가운데 어떤 이론으로 설명이 가능한가(연구문제5)를 살펴보았다. 미디어법 개정과정에서 상임위원회 위원들은 전체적으로 정치적수사와 절차준수의 형식성, 당파성을 많이 보이고 있어, 이 법안의 개정과정에 있어서는 여야모두 각자 정당의 이익을 중시하는 의회 정당이론적인 행태를 많이 보이고 있었다.

세부적으로 개인행태 → 조직 커뮤니케이션 특성 → 의회조직이론의 관계를 비교해보면, 전체적으로는 의회조직이론(정당이론) → 조직킴(공식성, 집권화) → 의사결정(형식성, 당파성)으로 분석되었으며, 여당은 의회조직이론(정당이론) → 조직 커뮤니케이션(공식성) → 의사결정(형식성)으로 야당은 표면적으로는 정보이론, 분배이론 그러나 내면적으로는 정당이론, 조직 커뮤니케이션은 복잡성, 의사결정은 전문성의 특성을 보이고 있었다. 기본적으로 당시 여당인 한나라당은 보수정치이념을 가진 당으로 보수언론의 방송미디어의 교차소유를 지지하고 있었으며, 이러한 논리를 표면적으로 내세우기 보다는 국회 내 다수당으로서 의회민주주의의 원칙에 따라 다수당의 힘으로 미디어법의 통과를 시도하고 있는 상황이어서 공식성, 형식성의 다수결의 의회민주주의는 한나라당의 표면적 주장이었고, 심층적이고 내면적의 의도는 정당의 이익과 주장을 대변하는 정당이론적 입장이었던 것으로 분석되었다. 야당역시 표면적으로는 복잡성, 전문성에 입각한 정보이론/분배이론적 의회조직이론을 가지고 있는 듯 보이나, 심층적 의도는 보수언론의 힘을 막고자하는 의도가 많았다. 즉, 여야를 나누어 살펴보면 여당은 의회조직이론 중 정당이론적으로 상임위원회 기능을 활용하였고, 야당은 정보이론과 분배이론적 관점에서 상임위원

회 활동을 하고 있었다. 그러나 야당의 정보이론적이고 분배이론적 표현 역시 실제로 정보 보안을 통한 전문성을 바탕으로 국민 또는 지역구의 이익을 대변하기 위해 미디어법 개정을 반대했는지에 대해서는 분석과정에서 의구심이 느껴졌다. 오히려 여대야소의 정국에서 다수결의 국회의 결을 통해 법 개정이 이루어질 것을 예측하면서도 이러한 법 개정과정을 보고 있는 국민전체와 그리고 국내 미디어 환경이 큰 역사적 전환점이 될 것이라는 판단 하에 소신을 피력하는 표현<sup>13)</sup>도 눈에 띄었다.

본 연구는 2009년 미디어법 개정 과정에 상임위원회에서 여야의원들이 어떠한 의사결정 과정을 통해 개정안 통과가 이루어졌는지에 대해 의사결정 행태 분석과 조직커뮤니케이션 관점에서 분석하였다. 전체적으로 본 개정안에 관해서는 여야는 정당의 입장을 강하게 보이고 있었으며, 국민 대표성과 전문성, 타협성 등의 긍정적인 면모는 적게 도출되었다. 형식성의 강조 역시 당파적인 입장을 표현하기 위해 표면적이고 방법론적으로 표출되고 있었다. 이러한 결과는 수자원 예산심의 사례를 통해 상임위원회의 타협성과 전문성이 강화되었다고 분석한 서인석 외(2010)의 결과와는 다른 결과였으며, 오히려, 당파성이 주요 속성이었다는 이전 결과들과 유사한 연구 발견이었다. 이는 결국 의사결정의 당파성, 전문성, 타협성 등의 속성은 정책 쟁점의 사안들에 따라 바뀔 수밖에 없음을 보여주고 있다. 특히 미디어법 개정안은 일반적인 국회 의사결정보다는 다소 정치적 이념대립이 극심한 법률 개정 과정이 많이 감안된 정책 사안이었기에 일반적인 과정보다 더 당파성이 표출될 수 있었다고 판단된다. 그러나 아무리 정책 사안별 당파성의 강도는 차이가 있다하더라도 국민 대표성과 타협성 및 전문성은 반드시 가져가야할 국회 조직의 중요한 정의적 가치임을 본 연구 분석을 통해 파악할 수 있었다.

본 연구는 국내 커뮤니케이션 학계에 조직 커뮤니케이션 연구가 PR영역 등 특정 전문영역의 연구(박종민, 2005; 박종민·김민경, 2012; 박종민·박경희, 2011)이외 많지 않다는 면에서 의미가 될 수 있다. 조직 커뮤니케이션 연구는 자칫 특정 조직의 사례 연구에 한정될 수 있는 연구의 어려움이 존재한다. 특정 조직을 넘어 모든 조직에 적용될 수 있는 일반화(generalization)된 연구 결과를 도출하기 위해서는 조직군이나 산업적 관점에서 무작위 표본

---

13) '우리나라 수출의 90%가 다 드라마입니다. 나머지는 없습니다. 그래서 드라마를 만들어서 파는 것이 글로벌 미디어 그룹을 만드는 유일한 방법입니다. 타임워너도 마찬가지입니다. 타임워너도 CNN에서 벌어들인 돈이 4%입니다. 그다음에 디즈니도 ABC에서 벌어들인 돈이 지극히 적습니다. 그래서 드라마, 영화 팔고 그다음에 금융산업, 교육사업 해서 벌어들이기 때문에 한나라당에서 하시고 싶어 하는 것 저희 동의하고 도와드릴 용의가 있습니다. 다만 방향은 똑바로 잡자 그리고 종합적이고 입체적으로 하면 더 빨리 진행될 것이다 이런 말씀을 드리는 겁니다. 지꾸만 다른 뜻으로 받아들이지 마시고 정말 진심으로 받아들여 주시기 바랍니다(최문순, 281회 3차 회의록, 2009년 2월 19일)'

을 선정해야하나 이러한 방대한 연구규모를 실현하기에는 현실적으로 쉽지 않다(박종민, 2015a). 본 연구를 통해 조사된 국회 상임위원회의 회의록은 상당한 기간 동안 방대하게 정리되어 있으며, 정부기관의 국민 정보공개 원칙에 의해 회의록을 통한 모든 의원들의 커뮤니케이션 기록이 공개되어 있어 학술적 연구를 위한 매우 소중한 자료라 판단된다.

특히, 지금까지 의회정치에 대한 연구들은 매스미디어 요인, 의원들이 놓여 있는 특정한 상황요인, 사회적 상황 요인등과 같은 외부적 요인들의 관점에서 진행되어 왔기 때문에(강길호, 2000), 이번 연구는 실제 정치가 진행되는 의원들의 조직 커뮤니케이션 행위에서 의사결정요인에 영향을 미치는 내부적 요인에 대한 연구로 외부적 요인 못지않게 내부적 요인도 상임위원회 의원들의 정치행위 결정에 영향을 미칠 것이란 사실을 확인 할 수 있었던 중요한 연구라 할 수 있다. 즉, 의사결정 행위에 영향을 미치는 조직커뮤니케이션의 내부적 요인은 정치행위 뿐만 아니라 다양한 조직 내에서 행위를 실천하고 있는 동안 존재하고 작용하는 요인이기 때문에 매우 중요한 요인으로 취급하여야 할 것이다.

조직커뮤니케이션 연구들이 개별 조직구성원과 개별적 상호작용과 같은 미시적 현상(microphenomena)에 주로 집중되는 상황에서 레머스와 바버(2006)는 조직커뮤니케이션 내의 거시적 현상(macrophenomena)으로서 조직 내의 하위조직, 법률, 정책, 규정, 전통, 관습, 문화 등 조직의 제도(institutions)를 다루는 조직커뮤니케이션의 제도적 관점을 강조하였다. 본 연구에서 개별구성원의 조직화된 행동에서 드러나는 공식화된 합리적 신념들의 집합으로서 국회의원 위원회 조직의 의사결정 행태를 분석하는 것은 조직 커뮤니케이션의 미시현상과 거시현상간의 차이를 채우고 조직커뮤니케이션의 제도적 관점의 확장적 연구로서 의의를 가진다고 여겨진다. 더욱이 국가의 주요 쟁점과 법안들에 관한 국회 내 의원들의 커뮤니케이션 연구(박종민, 2015b)나 정책커뮤니케이션 연구(한군태·박종민·김창숙·서영남, 2008)가 많지 않은 커뮤니케이션학에서 본 연구가 가지는 연구제안적인 의미는 적지 않다고 판단된다.

더불어 본 연구결과는 2009년 미디어법 개정은 최근 국내 미디어 환경 변화에 가장 큰 영향을 미친 법 개정 상황이어서 과정과 취지 및 의미를 재 고찰할 필요성이 있는 의미 있는 의사결정 과정이었으며, 이러한 분석은 향후 통합방송법 등 다양한 미디어 관련 법 개정의 성공적 제도적 정비와 정착을 위해 도움이 되는 실천적 연구의미도 가지고 있다고 하겠다. 관련 분야의 추가적인 연구결과를 기대해본다.



## 참고문헌

- 강길호 (2000). 지방의원들의 의회정치 커뮤니케이션에 나타난 메시지 전략-대정부 질의응답을 중심으로. <언론정보연구>, 37, 51-66.
- 권은실·이영환 (2012). 국회 법안심의 의사결정 요인에 관한 연구:17대 국회 보건복지위원회, 산업자원위원회 법안심사 소위원회 회의록 분석을 중심으로. <한국사회와 행정연구>, 23권 1호, 317-341.
- 김인철·강문희·김두현 (2002). 국회의 정부예산안 수정 및 결정요인에 관한 연구: 한국의 사례. <국제지역연구>, 5권 4호, 171-197.
- 김향규 (2010). 국회에서의 정책결정 과정상의 문제점과 개선 방안: 제도적 측면을 중심으로. <한국공공관리학보>, 24권 2호, 27-45.
- 김행범 (2014). 의사결정 규칙에 관한 공공선택론적 연구: 개정 국회법을 중심으로. <제도와 경제>, 8권 1호, 47-83.
- 김홍희 (2000). IMF 외환위기에 이르는 과정에서의 정부고위정책관료의 의사결정과정 연구 - Janis의 집단사고를 분석의 틀로. <한국행정학보>, 34권 4호, 41-58.
- 박경돈 (2009). 국회의 의사결정과 질적 연구방법. <한국정책학회보>, 18권 2호, 73-96.
- 박경돈 (2015). 역대 국회회기별 법률안의 처리결과와 처리기간의 영향요인. <의정논총>, 10권 2호, 55-82.
- 박종민 (2004). <PR론>, 서울:커뮤니케이션북스.
- 박종민 (2005). PR실무자들의 심리적 계약 상황과 관계자 관계 성향(LPS)이 조직충성도, 직무몰입도, 직업만족도에 미치는 영향 연구. <홍보학연구>, 9권 1호, 170-213.
- 박종민 (2015a). 조직커뮤니케이션. 이준웅·박종민·백혜진 (편), <커뮤니케이션 과학의 지평> (105-165쪽). 서울: 나남.
- 박종민 (2015b). 바람직한 대정부관계 활동을 위한입법과정 내 로비스트 관련 법률안 재고찰. <한국광고홍보학보>, 17권 1호, 5-29.
- 박종민·김민경 (2012). 우리나라 국가조직문화와 제 18대 대통령 선거 예상 후보들의 리더십 유형 비교분석: 경합차치모형의 적용. <광고학연구>, 23권 5호, 7-27.
- 박종민·박경희 (2011). 정부 PR 실무자의 고용 형태, 심리 계약 상황, 정부 PR 조직 특성이 직업 만족도에 미치는 영향. <한국언론학보>, 55권 1호, 245-272.
- 박종서 (2016). 미디어법 개정이 미디어/콘텐츠기업가치에 미치는 영향분석-사건연구의 활용. <한국콘텐츠학회논문지>, 16권 9호, 411-422.
- 박찬욱·김진국 (1997). 제14대 국회 상임위원회 제도와 그 의사결정에 관한 연구. <한국정치연구>, 7,

- 449-488.
- 서복경 (2010). 국회 위원회제도의 기원에 관한 연구 - 제헌국회 및 2대국회를 중심으로. <의정논총>, 5권 1호, 51-80.
- 서인석 · 권기현 · 이종구 · 김태진 (2009). 국회 및 서울시의회 예산총괄심의과정에서의 의사결정: 질적 연구방법을 활용한 예산결산특별위원회 회의록분석. <한국행정학보>, 43권 4호, 47-80.
- 서인석 · 이동규 · 박형준 (2010). 국회의원의 상임위원회 정책결정 행태요인에 관한 연구: 수자원 예산심의에 관한 국회 상임위원회 의사록 분석을 중심으로. <한국행정연구>, 19권 1호, 79-100.
- 손병권. (1999). 미국 의회조직에 관한 세 가지 이론과 정당이익이론의 적실성 조건. <국제지역연구>, 8권 2호, 123-135.
- 손병권 · 가상준 (2008). 갈등의 현실과 합의에 대한 소망: 국회 운영 및 의사결정 방식에 대한 17대 국회 의원들의 인식. <한국정치연구>, 17권 1호, 87-109.
- 심준섭 · 주영중 (2005). 행정학 연구방법론에 대한 평가와 제안: Triangulation을 중심으로. <한국행정학회 학술대회 발표논문집>, 1-16.
- 심준섭 (2006). 행정학 연구의 대안적 방법으로서의 방법론적 다각화(triangulation): 질적 연구방법과 양적 연구방법의 결합. <한국행정학회 2006년도 동계학술대회 발표논문집>, 1-20.
- 안병철 (2009). 위원회조직의 의사결정과정 분석 - 자치구 의정비심의위원회를 중심으로. <한국자치행정학보>, 23권 2호, 309-328.
- 오석홍 (2009). <조직이론>, 서울:박영사.
- 윤기찬 (2010). 공직자윤리위원회 의사결정과정 분석: 비판적 의사결정 모형의 적용. <대한정치학회보>, 18권 1호, 1-19.
- 이상우 (2015). 국회 입법교착의 원인에 대한 탐구 - 국회선진화법을 중심으로. <대한정치학회보>, 23권 2호, 47-75.
- 이수장 (2008). 고준위 방폐장 입지 선정의 공론화 기초 연구. <환경정책연구>, 7권 4호, 105-134.
- 이현철 (2011). 국회 특별위원회 활동과정에 대한 분석: 기후변화특위를 중심으로. <의정논총>, 6권 1호, 81-105.
- 이현우 (2011). 국회 상임위원회의 법안 공동발의 연결망 분석 - 18대 문방위 발의안을 중심으로. <방송통신연구>, 봄호, 99-131.
- 장문선 · 윤성식 (2002). 국회예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석: 예산결산특별위원회를 중심으로. <한국정책학회보>, 11권 2호, 99-119.
- 최진웅 (2012). 미디어 산업의 정치경제: 2009년 대기업과 신문사의 방송진입 규제완화를 중심으로. <한

- 국정치연구), 21권 1호, 131-156.
- 캐서린 밀러 (2003). <조직커뮤니케이션(안주아·신명희·이희복·박종민 역)>. 커뮤니케이션북스.
- 한균태·박종민·김창숙·서영남 (2008). 효율적 정책집행과정과 정책공증유형별 정책고객관계관리를 위한 정책홍보실무자들의 인식. <홍보학연구>, 12권 1호, 73-109.
- 황운원 (1993). 우리나라 예산심의의 결정변수 분석. <한국행정학보>, 27권 2호, 437-457.
- Ambrus, A., Azevedo, E. M., Kamada, Y., & Takagi, Y. (2013). Legislative committees as information intermediaries: A unified theory of committee selection and amendment rules. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 94, 103-115.
- Baron, d. P., & Ferejohn, J. A. (1989). Bargaining in legislatures. *The American Political Science Review*, 83(4), 1181-1206.
- Butler, E. (2011). The many pressures on government spending: Can the productive sector survive? <제도와 경제>, 5(2), 249-269.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1994). Legislative Leviathan: Party government in the white house. Association for public policy analysis and management: book review in *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(4), 811-815.
- Davidson, R. H., & Oleszek, W. J. (1996). *Congress and its members*. 5th ed. Washington D.C.: CQ Press.
- Farace, R. V., Monge, P. R., & Russell, H. M. (1977). *Communicating and organizing*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Fenno, R. (1973). *Congress in committees*, Boston: Little, Brown.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Hage, J. (1980). *Theories of organization: Form, process and transformation*. New York: Willey.
- Janis, I. L. (1982). *Groupthink: Psychological studies of policy and fiascoes* (2nd ed.). Boston: Houghton Mifflin.
- Krehbiel, K. (2010). *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Krehbiel, K. (2004). Legislative organization. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1),

113-128.

- Lammers, J. C., & Barbour, J. B. (2006). An Institutional theory of organizational communication. *Communication Theory*, 16(3).
- Lehmann-Willenbrock, N, Allen, J., & Kauffeld, S. (2013). A Sequential Analysis of Procedural Meeting Communication: How Teams Facilitate Their Meetings, *Journal of Applied Communication Research*, 41(4), 365-388.
- McCauley, C. (1989). The nature of social influence in groupthink: compliance and internalization. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57(2), 250-260.
- Miller, C. (2003). *Organizational Communication*. 안주아 외(역) (2006). <조직커뮤니케이션>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Miller, K. (1998). *Organizational communication: Approaches and processes* (2nd ed.). Ohio: Wadsworth.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, K. M., Turner, M. C., & Lupton, T.(1963). A conceptual scheme for organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 8, 301-307.
- Zhang, Y., Friend, A. J., Traud, A. L., Porter, M. A., Fowler, J. H., & Mucha, P. J. (2008). Community structure in congressional cosponsorship networks. *Physica A*, 387, 1705-1712.

최초 투고일 2018년 4월 12일  
게재 확정일 2018년 7월 13일  
논문 수정일 2018년 7월 24일

Abstract

# 18th National Assembly Standing Committee's Decision-Making Communication Studies in the Media Law Revision Process

Focusing Organizational Theory in Congress, Individual Decision Making Attributes, Organizational Communication Characteristics, and Group Thinking

## **Park, Jongmin**

Professor, Department of Journalism and Communication, Kyung Hee University

## **Jung, Youngju**

Doctoral Candidate, The Graduate School of Journalism and Communication, Kyung Hee University

## **Kwon, Gumin**

Doctor, The Graduate School of Journalism and Communication, Kyung Hee University

The purpose of this study is to analyze the contents of decision making, organizational communication and group thinking in the legislative amendment process of the 18th National Assembly Committee by analyzing the committee minutes for revision of the media law. We also analyzed how members' individual attributes (age, gender, party, educational background) affected the proposal and pros and cons. The decision-making characteristics were expressed in the order of authoritarianism> competence> professionalism> (citizen) representation> (self) authoritiveness> compromise> solidarity.

Regarding the organizational communication characteristics, the ruling party was formally dominated, and the opposition party was strongly expressed in complexity. Group thinking was expressed in the fantasy of unanimity, direct pressure on dissenters, and fantasy of morality. Finally, during the committee meetings for revision of the media law, the ruling party used the function of the standing

committee as the party theoretically in the parliamentary organization theory, and the opposition party was active in the standing committee in terms of information theory and distribution theory. The implications of the research findings were discussed in depth.

**Keywords:** media law, decision making, organizational communication, parliamentary organizational theory, group thinking