

미국의 쉬운 언어정책의 제도화와 한국에의 시사점

A Plain Language Policy Institutionalized in the U.S. and Implications for Korea

김명희

삼육대학교 교양학부

MyungHee Kim(kmh@syu.ac.kr)

요약

본 연구는 미국의 '쉬운 언어 정책'을 대상으로 정책의 제도화 과정에서의 법령과 추진체계를 분석하고 결론을 도출하여 한국의 쉬운 공공언어 프로젝트에 유의미한 시사점을 제시하는데 목적이 있다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 미국의 쉬운 언어 정책이 제도로 정착되기까지 행정부의 수반인 대통령의 지속적인 관심과 연방기관들의 솔선수범이 중요한 역할을 하였다. 둘째, 미국의 쉬운 언어 정책집행에 있어서 시대별로 마련된 법령들은 연방기관들의 의무적 준수를 끌어낼 수 있도록 기여했다. 셋째, 쉬운 언어 정책의 추진주체는 PLAIN(Plain Language Action and Information Network, 쉬운 언어 활동·정보 네트워크)이라는 행정부처가 아닌 연방공무원과 전문가로 이뤄진 커뮤니티이다. 넷째, 쉬운 언어정책은 공교롭게도 개혁성향의 민주당 출신 대통령들과 행정부로부터 전폭적인 지지와 지원을 받았다. 다섯째, 2000년대 이후 대부분의 연방부처와 기관들은 쉬운 언어 웹사이트를 운영하고 자체적으로 쉬운 언어 프로그램을 보유하고 있다. 결론적으로 현행 미국의 쉬운 언어 정책은 국민과 정부 간 명실상부한 의사소통을 향상시키는 메커니즘이자 신뢰사다리로서의 역할을 수행한다.

■ 중심어 : | 쉬운 언어 운동 | 공공언어 | PLAIN | 쉬운 영어 운동 | 쉽게 쓰기 법 |

Abstract

This paper is to analyse statutes and execution system on 'plain language policy' of the U.S. in the process of policy was instituted, and to suggest the meaningful implications for Korean easy public language improvement project based on the conclusions drawn. The summarized conclusion is as follows. First, the continuous interests of Presidents and taking the lead of federal agencies played important roles until the U.S. plain language policy has been established as a system. Second, in executing the U.S. plain language policy, laws legislated by period contributed to elicit mandatory compliances from the federal agencies. Third, a propelling agent of plain language policy, PLAIN, is not an administrative department but a community consisted of federal employees and experts. Fourth, plain language policy was unexpectedly given wholehearted support and assistance by Presidents and their administrations from the reform-minded Democratic party. Fifth, during the 2000s most federal departments and agencies held self-managed websites and programs related to plain language. To conclude the current U.S. plain language policy surely performs a mechanism to improve communication and a role as a ladder of trust between the public and government.

■ keyword : | Plain Language Movement | Public Language | PLAIN | Plain English Movement | Plain Writing Act |

I. 서론

미국에서 ‘쉬운 언어’(plain language)는 언어 사용에 있어서 대중들의 욕구에 맞추어 원고의 내용을 조직하고 행정·법률적 용어보다는 대중들이 선호하는 친숙한 용어와 구를 활용하는 것을 의미한다.

쉬운 언어 정책의 효시는 1960년 대 쉬운 영어 운동(plain English movement)이며 정책의 목적은 국민과 정부 간 의사소통을 활성화함으로써 불필요한 오해와 불신을 없애고 동시에 방대한 정부문서의 비효율을 감축하는 것이다[1]. 최근 ‘쉽게 쓰기 법’(Plain Writing Act) 제정으로 쉬운 언어 정책은 본격적인 제도 국면으로 들어섰다.

유럽도 예외는 아니어서 미국보다 10년 정도 늦게 영국과 스웨덴이 법률 및 정부문서를 보다 간결한 스타일로의 작성을 권고하는 등 쉬운 언어쓰기를 실천해오고 있으며[10] 최근 프랑스와 스페인이 이들 국가를 뒤따르고 있다.

미국의 쉬운 언어 정책(Plain Language Policy)은 역대 대통령을 비롯하여 연방정부가 솔선수범하고 각종 법령 및 프로그램 지원제도를 구축함으로써 지금은 공공부문 뿐만 아니라 민간부문도 쉬운 언어 쓰기가 생활화되어있다. 물론 여전히 일부 법률전문가들은 법률 문서에서 전문용어나 기술용어 대신 쉬운 용어를 쓰는 것 자체가 정확성을 떨어뜨리고 텍스트 중심의 개선인 쉬운 언어의 적용은 타당하지 않다는 반대의견도 있다[2]. 그럼에도 초기 법률문서가 특수 계층의 이해와 사용에 초점을 둔 반면 현대법률의 주요 대상이 일반 국민들이란 점에서 간결하고 정확하며 일상적인 언어의 사용은 선택이 아니라 필수가 되었다. 때마침 2010년 10월 오바마 대통령이 서명한 “쉽게 쓰기 법”(Plain Writing Act)의 시행으로 연방기관들은 법률이 정한 사항을 의무적으로 이행해야 한다[3].

이처럼 미국은 약 50여 년 전부터 공공기관을 중심으로 쉬운 언어 쓰기를 정책적으로 추진해왔으며 관련 연구들도 활발하다. 다만 학술부문에서는 정책연구보다 쉬운 언어의 원칙이나 실무 등 기술적 부분을 다룬 연구들이 많다. 특히 Steinberg[4]의 쉬운 문장 쓰기 3원

칙, 5판 인쇄물인 Wydick[5]의 법조인을 위한 쉬운 언어 연구 등은 거의 교과서로 읽혀지고 있다. 반면 미국의 ‘쉬운 언어 정책’과 유사한 한국의 ‘공공언어 개선’ 사업은 기간이 짧은 탓에 홍보는 물론 실천적 효과도 미흡하다. 특히 한국의 공공기관들은 배태된 관료문화에서 복잡한 언어 선호 경향과 최근 급속히 늘고 있는 외국어·외래어 사용 증가 추세로 인해 바르고 쉬운 공공언어¹⁾ 사용이 시급한 상황이다.

이 논문은 연방의 공공기관을 중심으로 쉽게 쓰기 정책을 추진 중인 미국의 관련 법령 및 추진체계를 분석하여 이제 막 쉬운 공공언어정책을 도입한 한국에의 적용가능한 시사점을 도출하고 향후 발전방안을 제시하는데 목적이 있다.

문헌분석을 위한 자료원으로 미국 정부기관의 정기·부정기 간행물 및 웹사이트의 전자문서, 보고서, 국내·외 저널 논문 및 공공기관의 백서, 연감, 통계자료 등을 참조하였으며 특히 법령과 추진체계 파트는 미국의 PLAIN website의 공식자료들을 활용하였다.

논문의 구성은 I장 서론에서 미국의 쉬운 언어 정책 분석과 연구가 왜 필요하며 한국에 어떻게 적용할 수 있을지를 설명한다. II장은 선행연구 검토와 쉬운 언어 운동의 역사적 변화과정을 설명한다. III장은 쉬운 언어 정책의 기반이 되는 주요 법령들과 추진체계를 다룬다. IV장은 한국의 공공언어 개선사업의 개관을 설명하고 V장 결론에서 분석요약과 한국에의 시사점을 제시한다.

II. 미국의 쉬운 언어 운동의 개관

1. 선행연구 검토

미국에서 ‘쉬운 언어’에 관한 문헌들은 주로 쉬운 언어의 원칙이나 실무 등 기술적인 부분을 다룬 연구들이 많았다. Kimble은 법률문서를 쉽게 작성하는 원칙을 문서일반, 문서디자인, 조직화, 절, 단어로 나누어 제시하였으며 주 정부 공무원과 법대학생들을 대상으로 계약

1) 한국 국립국어원은 ‘공공언어’(public language)를 “정부에서 일반국민을 대상으로 공공의 목적을 위해 사용하는 언어”로서 “행정부와 지방자치단체 및 그 산하 공공기관이 생산하는 문서의 언어”로 정의한다[7].

문서에 대한 이해도 측정 실증연구를 통해 쉬운 언어의 중요성을 도출하였다[2][23]. Dubose[22]는 1462명의 판사와 변호사들이 응답한 설문조사에서 쉬운 영어 버전을 선호하는 것을 확인하고 읽는 사람을 중심으로 간결하게 직접적으로 작성할 것을 강조하였다. Clive와 Russof[6]는 미국에서 쉬운 영어 운동이 소비자보호 운동에서 시작되었으며 많은 주 정부들이 관련법을 제정하였음을 설명했다. 아쉽게도 한국에서 미국이나 외국의 '쉬운 언어 정책'을 주제로 한 학술연구는 일천하다.²⁾

2. 소비자단체의 쉬운 영어 운동

미국에서 '쉬운 언어 운동'(plain language movement)은 1960년대 소비자단체의 '쉬운 영어 운동'(plain English movement)으로 시작됐다. 소비자들이 일상적으로 체결하는 각종 계약문서의 내용과 형식이 소비자들이 혼자서 이해하기 어려워 소비자의 권리가 침해되는 경우가 많아 연방 및 각 주정부에 개선을 요구하면서부터이다[6]. 소비자보호를 목적으로 시작된 쉬운 언어 운동은 시간이 지나면서 범위가 확대되어 크게 두 가지 차원으로 발전한다. 하나는 법률 문제에서 소비자 보호를 목적으로 하는 보험계약서, 주식청약서 등 일반 대중을 상대로 하는 법률문서를 쉬운 언어로 작성하도록 하는 것과 다른 하나는 정부기관 내부의 규칙, 훈령, 기타 정부문서와 각종 서식을 쉬운 언어로 작성하도록 하는 것이다.

3. 쉬운 언어 운동의 역사적 변화과정

쉬운 언어 운동이 촉발된 근본적인 원인은 당시 미국 법률문서의 표현과 용어들이 과거의 선례를 지나치게 고수함으로써 표현이 일상 언어와 유리되고 사실상 법률용어를 별도로 공부하지 않으면 문서의 내용을 이해하지 못하는 경우가 많았기 때문이다.

이에 대해 미국은 쉬운 언어 운동을 제도화하기 위해 시대별로 상이한 정책을 추진하는데 약사(brief history)는 다음과 같으며[8], 중요한 점은 대통령과 연방정부가 적극적으로 주도했다는 것이다.

3.1 1970년대 이전

오래전부터 미국에서 법률문서의 작성은 법률가들의 고유 영역이었으며 이들은 짧은 문장 대신 긴 문장, 영어보다는 라틴어 및 중세 프랑스어 문장들을 더 선호하였다. 20세기 들어서도 일부 법률용어와 표현은 과거의 것을 그대로 사용함으로써 일반 소비자 및 투자자들이 계약서를 제대로 이해할 수 없었는데, 결국 1960년대 소비자의 의사결정을 위한 정보 제공 차원에서 쉬운 언어를 요구하는 운동이 촉발되었다[6][9].

한편 연방정부는 20세기 이후 금융규제법 및 다양한 사회보장제도를 도입함에 따라 방대한 공문서들이 축적되자 경제적·효율적으로 쓰는 문제에 대해 지속적인 관심을 가졌다. 2차 대전 후 연방공무원 Jim Minor가 정부문서에 쉬운 언어의 도입을 그리고 John O'Hayre 국토관리국 공무원은 저서 "Gobbledygook Has Gotta Go"(공문서에 더 이상 이해할 수 없는 문장들은 가라)를 통해 읽기 쉬운 공문서 쓰기를 주장한 것에서 그들의 관심이 잘 드러난다[8].

3.2 1970년대

1970년대 들어 미국 연방정부는 규제 작성자들에게 덜 관료적으로 쓰기를 요구하였다. 닉슨(Nixon) 대통령은 연방관보(Federal Register)를 평이한 용어로 작성하라는 명령을 내렸으며 1977년 연방커뮤니케이션 위원회는 인칭대명사, 능동형문장, 간결한 설명서 등으로 구성된 짧은 질문과 답변 시리즈로서 '개인용 라디오(Citizens Band Radios) 규칙'을 발표했는데 이 규칙들이 최초로 쉬운 영어 사용의 서막을 열었다.

한편 1970년대 중반 씨티 은행(Citi Bank)이 고객 친화적 은행 어음 서식으로 성공을 거두자 쉬운 언어 사용의 법제화 요구가 불거졌다. 7개 주들은³⁾ 쉬운 언어 법을 제정하고 계약 시 소비자들이 이해하기 쉽고 평소 사용하는 언어로 작성할 것을 요구하였다[10].

1978년 카터(Carter) 대통령은 정부규제를 준수해야

2) 사회운동의 제도화에 관한 연구로 최호택·정석환의 논문 참조[24].

3) 뉴욕(New York)주, 코네티컷(Connecticut)주, 메인(Maine)주, 하와이(Hawaii)주, 뉴저지(New Jersey)주, 미네소타(Minnesota)주, 웨스트버지니아(West Virginia)주들은 쉬운 언어 법을 보유하고 있었으며 나머지 35개 주들은 쉬운 언어 보험법에 법적 요건을 갖추었다[10].

할 사람들이 쉽게 이해하고 비용 효과적인 것으로 작성 하라는 행정명령을 발표했다. 미국 교육부는 공문서 문제를 연구하기 위해 R&D 계약 시 보조금을 대주기로 결정하고 쉬운 언어를 실천하려는 연방 정부기관들에게 도움을 주고자 했다. 문서 디자인 프로젝트로 불린 이 계약은 피츠버그 시의 카네기 멜론대학과 뉴욕 시민간기업 Siegel과 Gale의 공동협력으로 워싱턴 디씨 소재 비영리단체(American Institute for Research)와 체결되었다. 문서디자인 프로젝트 팀은 쉬운 언어 규정 및 기타 문서를 작성하는데 있어서 많은 기관들에게 도움을 제공했다. 문서 디자인 프로젝트의 결과물인 ‘문서 설계자들을 위한 가이드라인’(Guidelines for Document Designers)은 이후 수년 동안 공공문서 작성자들을 위한 핸드북으로 제공되었다.

3.3 1980년대

레이건(Reagan) 대통령은 카터 대통령의 쉬운 영어 쓰기 행정명령을 폐지했는데 1980년대 기간 중 연방정부 내 큰 진전은 없었다. 따라서 쉽고 간결한 작성을 우선순위로 할지의 여부는 기관별로 결정되었다. 참고로 SSA(Social Security Administration, 사회보장국)는 우선적으로 많은 고지문서를 쉬운 언어로 수정함으로써 국민과 좀 더 분명한 의사소통을 하고자 했다.

한편 대부분의 연방기관들이 변호사들을 고용하면서 변호사들도 쉬운 언어의 장점을 인식하고 관심을 갖기 시작했다. Joseph Kimble 교수[2]는 쉬운 언어 쓰기의 적극적 지지자로서 관련 주제의 논문들을 여러 편 발표했으며 저널 ‘The Scribes Journal of Legal Writing’을 편집하고 1984년부터 ‘Michigan Bar Journal’의 ‘Plain Language’ 컬럼[20] 집필을 오랫동안 담당했다.

3.4 1990년대

1998년 클린턴(Clinton) 대통령은 정부의 주도전략으로서 쉬운 언어를 부활시켰다. 특히 1999년 1월 1일부로 연방공무원들의 규정 및 모든 새로운 규정을 쉽게 쓰도록 하는 대통령 메모(Presidential Memorandum)를 발표했다. 대통령 메모에 담긴 메시지는 주로 규제 작성자들과 정부의 검사들을 겨냥한 것이었다. 대통령

은 또한 모든 시민들과 문서로 의사소통하는 사람들이 어떻게 수혜를 받고 서비스를 받는지 또는 시행요건을 어떻게 준수해야 하는지 등을 모두 새로운 문서에 쉬운 언어로 작성할 것을 지시하였다. 클린턴 대통령은 고어(Gore) 부통령에게 주도전략을 모니터하고 장려하는 임무를 부여했다. 고어 부통령 또한 쉬운 언어가 정부에 대한 신뢰를 촉진시킨다고 보고 “쉬운 언어는 시민의 권리”(Plain Language is a civil right)임을 역설했다. 추진 과정에서 고어 부통령은 ‘어려운 표현을 하지 않는 언어 상’(Gobbledygook awards)⁴⁾을 제정하여 관료적 메시지를 시민들이 이해하기 쉬운 언어로 전환시킨 연방공무원들을 대상으로 매달 시상을 하였다. Arthur Levitt 당시 증권회위원회 의장은 쉬운 언어 수상자로서 금융문서에서 쉬운 언어의 중요성을 설명한 핸드북을 제작한 바 있다.

3.5 2000년대

2000년대 들어 행정부가 공식적으로 쉬운 언어를 주도하려는 계획은 없었으나 2006년 2월 연방기관들에게 쉬운 법률언어로 규정 작성을 요구하는 시도가 있었다. 공화당과 민주당 하원의원들이 각각 1995년의 문서감축법에 쉬운 언어 쓰기 조항을 추가한 개정법안을 발의 하였는데 한 때 의회에서 보류되었다가 의회의 승인과 2010년 오바마 대통령의 서명으로 ‘쉽게 쓰기 법’(Plain Writing Act)이 제정되었다[11]. 현재 미국에서 쉬운 언어는 정부가 대중들과 명료하게 의사소통하겠다는 것 인만큼 많은 연방부처와 기관들마다의 전략계획의 일부로 자리 잡았다. 그 예로 다수의 공공기관들이 자체적으로 강하고 능동적인 언어 프로그램을 보유·시행 중임을 들 수 있다.

III. 미국 정부의 쉬운 언어 정책 및 추진체계

1. 법령

1.1 카터 대통령의 ‘행정명령’ 제12044호와 제12174호

4) 의역하면 ‘쉬운 언어 상’이란 의미이다.

미국 정부가 본격적으로 쉬운 언어를 정책적으로 드라이브하게 된 계기는 카터 대통령의 두 가지 행정명령에 의해서이다.

1978년 3월 23일 카터(Carter) 대통령은 ‘정부규제개선’ 행정명령(Executive Order, EO) 제12044호[25]를 발표했다. 내용은 모든 규제들은 가능한 한 간결하고 분명하게 작성되어 그것을 준수할 사람들이 이해하기 쉬운 영어로 표현되어야 하며 현행 규제들도 주기적으로 단순화 또는 명료화가 필요한지에 대해 심사를 받도록 해야 한다는 것이었다.

또한 1979년 11월 30일에 ‘문서와 비효율 감축’(Paperwork and Red Tape Reduction)을 위한 ‘연방공문서감축’ 행정명령 제12174호[26]를 발표했다. 내용은 각 기관들은 정부 외부의 사람들에게 필요한 자격요건을 다룬 정보와 기록 요청에 대해 수반되는 시간과 비용 등을 고려하여 공문서 부담을 최소화하라는 것이었다. 즉 서식은 기관의 임무를 완성하는데 필요한 기본적인 정보를 수집하는데 필요한 정도로만 사용되어야 하며 서식을 사용할 때는 단순하고 직접적인 방식으로 정보를 끌어내며 가급적 짧아야 한다고 규정하였다.

카터 대통령의 후임 레이건 대통령은 카터의 행정명령 제12044호를 폐지하여 행정명령 제12291호[27]로 대체하였으며 쓰기 개선보다는 규제조항의 비용과 편익을 조정하는데 초점을 두었다.

1.2 클린턴 대통령의 ‘행정명령’ 제12866호와 대통령 메모

1993년 클린턴 대통령은 레이건의 행정명령 제12291호를 대체한 행정명령 제12866호[28]를 발표했는데 12가지 규제 원칙 가운데 12번째에서 “각 기관은 불확실의 가능성 및 불확실에서 오는 소송을 최소화하기 위해 읽기 쉽고 간결하게 규제를 작성할 것이다”라는 규정을 도입했다.

또한 1998년 6월 1일 클린턴 대통령은 권고 메모로서 대통령 메모(Presidential Memorandum)[29]를 발표하여 연방관보에 게재하였으며 제목은 ‘정부 작성에서 쉬운 언어’(Plain Language in Government Writing)이다. 내용으로 연방정부의 작성은 쉬운 언어를 사용해야 하

며 그렇게 하는 것이 정부가 무엇을 하고 무엇을 요구하며 어떤 서비스를 제공하는지의 분명한 메시지를 전달하게 될 뿐 만 아니라 정부와 민간부문의 시간, 노력, 비용을 절감시킨다. 구체적으로 논리적 조직화와 쉽게 읽도록 설계하려면 다음과 같이 작성해야 한다.

- 필수적인 전문용어를 제외하고 평이하며 일상적인 단어의 사용
- “You”와 다른 대명사의 사용
- 능동태(active voice)의 사용
- 짧은 문장과 섹션(sections)의 사용

또한 부처와 기관에 대해 다음과 같이 권고하고 준수할 것을 요청하였다.

- 1998년 10월 1일부로 규칙과 모든 신규문서에서 쉬운 언어를 사용한다.
- 1999년 1월 1일부로 연방관보에 게재된 최종 규칙 제정 발간문서에서 쉬운 언어를 사용한다.
- 국가정부재창조 파트너십(National Partnership for Reinventing Government)은 이러한 지시를 준수하도록 돕기 위해 지침(guidance)을 발간한다.

1998년 7월 결국 각 부처와 기관들의 대통령 메모 이행을 돕는 지침을 발간하였다. 다음은 지침의 주요 내용이다.

- 각 기관장은 1998년 8월 15일까지 대통령 메모의 시행 책임자로서 선임책임관(senior official)을 지명한다(이 사람은 모든 정부 의사소통에서 쉬운 언어의 표준을 개발하는 관계부처 합동위원회인 ‘쉬운 언어 행동 네트워크’(Plain Language Action Network, PLAN)를 대표한다.
- 대통령 메모에 담긴 사항을 이행하기 위해 각 부처와 기관들은 자체적으로 전략을 수립하고 ‘쉬운 언어 행동계획’(action plan)을 수립한다.
- 일반적인 정보 항목에서 제시되는 쉬운 언어 원칙들을 계획 수립 시 반영하고 준수한다.

1.3 오바마 대통령의 ‘쉽게 쓰기 법’과 OMB의 지침
상·하원의원들이 제출한 두 개의 법안이 2010년 10월 의회를 통과하고 오바마 대통령의 최종 서명을 받아

제정된 것이 ‘쉽게 쓰기 법’(Plain Writing Act, 이하 PL 법)[30]이다. 법률의 내용을 보면 제2절 법의 목적에서 “이 법의 목적은 대중이 이해하고 사용할 수 있는 명료한 정부의 의사소통을 촉진하여 연방정부의 대중에 대한 효과성 및 책임성을 증진시키는데 있다”고 명시하였다. 특히 4절에서 연방기관들의 책임에 대한 규정으로 (a) 쉽게 쓰기 기준 실행을 위한 준비, (b) 새로운 문서에 쉽게 쓰기를 사용하는 기관들의 실행요건, (c) 예산관리국(Office of Management and Budget)의 법 시행 지침 개발 및 발간을 설명하고 있다. 5절에서는 각 기관장들은 이 법의 시행 초기에 기관별 웹사이트에 이 법의 이행에 관한 보고서와 연례적으로 준수 보고서를 게재할 것을 규정하였다[11].

한편 2010년 11월 5일 예산관리국(Office of Management and Budget, 이하 OMB)은 법 시행에 관한 메모 형식의 예비지침(preliminary guidance)을 발표했으며 아래는 주요 내용이다[12].

- PLAIN을 공식 부처합동 실무그룹으로 지명함: OMB는 ‘쉬운 언어 활동 및 정보 네트워크’(PLAIN)를 필요한 지침을 개발하는 공식 부처합동 실무그룹으로 지칭한다. 각 기관은 쉬운 언어 활동을 도출 대표자를 결정할 때 PLAIN과 논의해야 한다.
- 쉽게 쓰기를 위한 선임책임관의 임명: 2011년 7월 13일까지 각 기관은 법률 및 OMB 지침 이행을 책임질 1~2명의 선임책임관을 임명해야 한다. 선임책임관들은 정기적으로 OMB와 백악관 관리들에게 기관의 쉽게 쓰기 노력 이행여부를 보고할 의무가 있다.
- 문서에 적용: 법률에 따라 2011년 10월 13일까지 다음의 문서들은 쉬운 언어로 작성되어야 한다. 즉, 연방정부의 수당, 서비스, 세금신고 취득에 필요한 사항/연방정부의 수당, 서비스에 관한 정보 제공 사항/연방정부의 관리 또는 집행조건을 준수하는 방법에 대해 대중에게 설명하는 사항
- 명료한 공개와 간소화: 기관과 국민들 간의 의사소통은 사람들이 정보를 진행하는 것에 맞추어야 한다. 명료성(clarity)의 결여는 프로그램 또는 서

비스를 충분히 인지시키지 못하며 복잡한 서식은 참여를 막는다. 국민에게 정보를 공개할 때 기관들은 명확하고 단순하며 이해가능하고 전문용어가 아닌 방식으로 전달해야 한다.

- 쉽게 쓰기: 쉽게 쓰기를 위한 가이드라인이 없다면 PLAIN의 “Federal Plain Language Guidelines”에 접속해야 한다.
- 쉽게 쓰기 웹사이트: 각 기관은 기관 웹사이트에 쉽게 쓰기 섹션을 마련하며 웹사이트는 법률 요건을 준수함을 대중에게 알리고 기관에 대중의 투입을 반영하고 반응해야 한다.
- 이행보고서: 각 기관이 법률 요건 시행 방법을 마련하는 동안 OMB는 이행보고서 마감시한인 2011년 7월 13일 전에 최종 지침을 발간해야 한다. 이 최종 지침이 기관들의 보고서 작성과 표준화를 돕는 지침을 제공할 것이다.

2. 정책 추진주체 및 연방기관의 활동

2.1 PLAIN(Plain Language Action and Information Network)

미국의 ‘쉬운 언어’ 정책의 실질적인 추진주체는 ‘쉬운 언어 활동 및 정보 네트워크’(이하 PLAIN)이다[8]. PLAIN은 원래 비공식모임인 ‘쉬운 영어 네트워크’(Plain English Network)로 시작되었다. 웹사이트문을 연 1994년 공식조직이 되었으며 지금의 plainlanguage.gov가 구축된 것은 2004년이다. PLAIN은 연방 내 다양한 기관의 공무원, 전문가 등 실무그룹의 자발적 협력을 토대로 정부의 커뮤니케이션에서 쉬운 언어 사용을 촉진시키는 역할을 수행한다. PLAIN 멤버들은 쉬운 언어와 관련된 쟁점들을 논의하기 위해 매달 백악관 회의센터(White House Conference Center)에서 모임을 갖는데 정부 외에 학교와 연구소 및 민간부문의 쉬운 언어 지지자들을 지속적으로 합류시켜 북미 제1의 센터로서의 활약을 도모하려고 한다. 특히 PLAIN은 2010년 제정된 ‘쉽게 쓰기 법’에 따라 과거부터 활용되어오던 많은 지침들을 통합, 정리하여 2011년 3월 ‘연방의 쉬운 언어 가이드라인’(Federal Plain Language Guidelines)을 발행함으로써 명실공히

연방정부 주도 하의 쉬운 언어 정책의 추진주체로 부상하였다.

이들이 쉬운 언어를 장려하기 위해 하는 일들은 다음과 같다.

- 모든 연방 공공기관들에게 제한된 편집 서비스 제공
- 쉬운 언어와 관련된 세미나의 부정기적 후원 및 훈련 프로그램 운영
- 연방기관들을 위해 단기간 쉬운 언어 작성 무료 도움

PLAIN이 제작한 ‘연방의 쉬운 언어 가이드라인’(Federal Plain Language Guidelines)[13]에는 독자 중심 문서작성 원리부터 단어 선택, 문장 및 문단의 구조 등 상세한 작성지침이 수록되어 있다.

2.2 연방기관 별 쉬운 언어 프로그램 및 활동

2.2.1 FAA(Federal Aviation Administration, 연방항공청)

FAA는 미국 정부기관 중 쉬운 언어 운동의 선도적 기관이다. 자체적으로 문서작성 표준(FAA Writing Standards)[14]을 보유하고 있으며 Annetta Cheek박사를 중심으로 PLAIN 자원봉사자들이 월레모임을 통해 연방공무원들이 작성한 정보들이 쉬운 언어인지를 확인하며 다른 기관 직원들을 대상으로 쉬운 언어 사용방법을 훈련시키는 일을 하고 있다.

2.2.2 FDA(Food and Drug Administration(식품의약청))

FDA는 1998년 대통령 훈령(Directive) 준수 차원에서 쉬운 언어 행동계획(Plain Language Action Plan)을 마련하고 규칙 작성자들을 직접 훈련시켜 쉬운 언어 도구와 기법 사용을 실천하도록 해왔다. 당뇨, 비만 등 만성질환 등의 증가와 낮은 건강정보이해력(health literacy)이 상호 결합됨으로써 공중건강문제를 초래한다고 보고 다양한 정보들을 알기 쉽고 이해하기 쉽게 쉬운 언어로 명료하게 설명하고 있다[1].

2.2.3 VBA(Veterans Benefits Administration, 재향군인보훈청)

VBA는 다수의 직원들을 대상으로 독자중심의 쓰기를 훈련시키고 있으며 편지 및 공지문 작성에서 재향군인들이 수당을 신청하는 방법 등을 더 잘 이해할 수 있도록 쉬운 언어로 작성하고 있다[15].

3. 정책이행사례: 연방인사관리처(OPM)의 이행보고서

2012년 4월 제출한 연방인사관리처(Office of Personnel Management)의 PL 법 이행보고서에 따른 정책이행실태는 다음과 같다[16].

3.1 의사소통의 변화

표 1. 의사소통의 변화

의사소통	독자	변경 부분
웹사이트, opm.gov를 회계연도에 맞춰 재구축	모든 이해관계자들, 내·외부(연간 1천만명 이상의 이용자)	웹사이트에서 정보조회와 이용을 쉽게 하도록 38,000페이지를 7,000 페이지 이하로 줄임
FAQs 사이트	주로 대중 회원(연간 2백만명 이상의 이용자)	이해하기 쉬운 언어로 공통 질문에 대해 답변 제공. 이용자에게 질문에 대한 답이 되었는지를 묻고 그 결과를 언어 개선에 활용함
웹사이트 게재를 위해 명료해진 문서	모든 이해관계자들, 내·외부(연간 1백만명 이상의 이용자)	쉬운 언어로 된 자료 표와 FAQs를 위한 심사패지를 요구함.
정부공개, 다양성, 포섭 및 새로운 전략과 계획들	모든 이해관계자, 내·외부(연간 4만명의 이용자)	미국인들이 우리가 하는 것과 왜 하는지를 더 잘 이해할 수 있도록 가독성에 맞춰 많은 전략을 수립함
정부공개 행동계획	모든 이해관계자들에게 더 나은 서비스를 위한 행동계획을 다루는 전직원들	정부공개전략을 시행하는데 특별한 지침을 제공함. 행동계획들은 좋은 의사소통의 중요성 및 구두 및 문서 커뮤니케이션 스킬의 참조 제공

3.2 기관 내부에 PL법 주요 내용의 시달

연방인사관리처는 2011년 7월 ‘쉽게 쓰기 계획’(Plain Writing Plan)을 발간하여 전직원들에게 문서 작성에 쉬운 언어 사용과 훈련기회에 대한 사항을 알리

고 기관 내 관련 웹사이트 Plain Language at OPM에 접속하는 방법을 안내하였다.

3.3 훈련

국립보건연구소(National Institute of Health, NIH)가 제공하는 “online training”을 링크하여 약 50명의 직원들이 훈련을 받도록 하고 다양한 비즈니스 커뮤니케이션 코스를 제공하였다. 2011년 4월 현재 186명이 등록하여 이 가운데 70%가 테스트를 통과했다.

3.4 계속 진행 중인 법률준수와 변화유지

쉽게 쓰기를 위한 연방인사관리처 선임책임관들(senior officials)은 법률 준수를 모니터링하고 있다. 특히 전체 웹사이트에 게시된 모든 의사소통을 감시하는데 연방인사관리처가 이해관계자들이 이해하도록 쉽게 작성했으며 의사소통을 했는지를 수시로 점검하고 평가점수가 낮은 FAQs는 편집을 시도하고 있다.

3.5 연방인사관리처의 쉬운 언어 웹사이트

연방인사관리처의 쉬운 언어 웹사이트 타이틀은 문서 작성만큼 구두 커뮤니케이션도 중요하다는 의미를 반영하여 ‘쉽게 쓰기’(plain writing)가 아닌 ‘쉬운 언어’(plain language)로 표현한다. 이 웹사이트에 역시 PL법, 쉽게 쓰기 계획(Plain Writing Plan), 정부공개블로그(open government blog), PLAIN, NIH 훈련코스를 링크시켜 놓고 있다.

3.6 쉽게 쓰는 의사소통 이후 소비자 만족도 평가

FAQs를 통해 소비자들에게 질문에 대한 답변이 되었는지를 묻는 유용성 서베이를 실시하여 평가하고 쉽게 쓰기 체크리스트를 이용하여 질문과 답변을 더 이해하기 쉽도록 만들어가고 있다.

4. 정책추진체계

2010년 ‘쉽게 쓰기 법’(Plain Writing Law) 제정 이후 미국의 ‘쉬운 언어 정책’의 추진체계를 요약하면 [그림 1]과 같다.

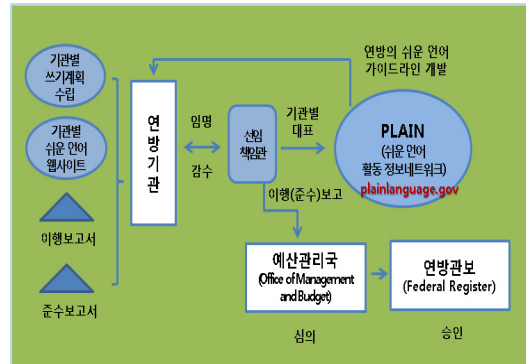


그림 1. 쉬운 언어 정책의 추진체계

IV. 한국의 공공언어정책에의 적용

한국은 2005년 국어기본법 제정 이후 중앙행정부처, 지방자치단체, 공공기관의 외국어 및 외래어의 오·남용과 복잡하고 어려운 한자어 사용 등 언어 재교육의 필요성이 제기되자 공공언어 개선사업을 추진해왔다. 정책 주무부처는 문화체육관광부이나 추진주체는 부처 산하 국립국어원이며 정책실무는 2009년 원내에 설치된 ‘공공지원단’이 담당해오다가 최근 정책기능이 문화체육관광부로 이전되면서 공공언어과로 대체되었다 [17]. 국립국어원 공공언어과는 공공기관, 신문, 방송 인터넷 언어의 공공성 향상, 국민의 국어능력 향상 및 국어사용환경 실태조사, 국어보급 등 공공기관 언어 감수와 일반 시민들의 공공언어 생활을 지원하는 역할을 수행한다[18][21]. 현재까지 행정용어, 정책명, 보도자료, 교과서 등을 검토하여 개선을 권고하고 방송 매체 언어 실태를 점검하여 다양한 가이드라인을 제시하고 있다 [18]. 그러나 한국에서 일반국민들의 쉬운 공공언어 쓰기 사업에 대한 인식수준이 낮고 공공기관의 참여 역시 권고에 따른 자율적 참여이어서 의무적 준수가 이뤄지지 않아 현실적으로 봄 조성에 한계가 있다.

따라서 미국의 쉬운 언어 정책 제도화의 분석결과를 상대적으로 사업 추진기간이 짧은 한국의 공공언어 정책에 대해 시사하는 바가 크다.

V. 결론 및 시사점

미국의 쉬운 언어 정책은 초기 소비자보호를 위한 쉬운 영어운동으로 촉발되었으나 결과적으로 연방정부와 국민과의 의사소통의 장벽, 방대한 정부문서의 축적으로 인한 비효율을 없애고 나아가 정부에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위한 차원에서 대통령과 연방정부에 의해 적극 추진되었다.

지금까지 분석을 통해 얻은 종합적인 결론과 도출해 낸 시사점은 다음과 같다. 첫째, 미국의 쉬운 언어 정책이 제도로 정착되기까지 행정부의 수반인 대통령의 지속적인 관심과 연방기관들의 솔선수범이 중요한 역할을 하였다. 초기 소비자 운동에 머물던 쉬운 영어운동을 제도로 이끄는 데 행정부의 수반인 대통령과 연방정부의 역할은 거의 절대적이었다. 즉, 그만큼 정책주체가 중요하다는 의미로서 한국도 미국처럼 집권정부의 지속적인 관심을 토대로 문화체육관광부 국어정책과의 부속업무로서가 아닌 공공언어정책과 등을 신설하여 부서단위사업으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 미국의 쉬운 언어 정책 시행에 있어서 시대별로 마련된 법령들이 기관들의 의무적 준수를 끌어낼 수 있도록 큰 기여를 했다. 당시 법률전문가들로부터 외면 받았던 '쉬운 언어'를 행정명령과 대통령 메모로 권고하고 심지어 법률을 제정함으로써 모든 연방기관들이 법률요건을 준수하도록 의무화 할 수 있었다. 반면 한국의 공공언어 개선사업은 국어기본법에 구체적으로 명시되지 않은 산하기관 업무계획[18]의 일부이어서 자칫 자문과 권고에 그칠 뿐 공공기관들의 협조적 동참을 확보하기 쉽지 않을 것이다. 따라서 최소한 국어기본법 시행령이나 대통령훈령에 해당 규정을 마련하여 의무적 동참을 유도하거나 능동적 이행을 촉구해야 한다.

셋째, 쉬운 언어 정책의 추진주체는 PLAIN(Plain Language Action and Information Network, 쉬운 언어 활동·정보 네트워크)이라는 행정부처가 아닌 연방공무원과 전문가로 이뤄진 커뮤니티이다. 초기에 비공식 모임이었으나 웹사이트 구축과 함께 공식적인 조직이 되었고 PL(Plain Language)법에서는 쉽게 쓰기에 필요한 지침들을 개발하는 연방부처합동조직으로 제도화되

었다. 한국도 정부기관 공공언어 개선을 위한 언어감수와 지도가 가능한 정부부처합동조직 개선을 고려해야 한다[19].

넷째, 쉬운 언어정책은 공교롭게도 개혁성향의 민주당 출신 대통령들과 행정부로부터 진폭적인 지지와 지원을 받았다. 대표적으로 카터, 클린턴, 오바마 대통령은 쉽게 쓰기의 적극적 지지자들이자 제도화에 기여한 인물들이다. 쉬운 언어는 대중들의 이해도를 높이고 참여를 증진시킨다는 점에서 개혁성향의 민주주의 이념과 밀접한 것으로 보인다. 이러한 시각에서 본다면 한국의 공공언어 개선사업도 집권정부의 정치이념과 무관하지 않을 것이라 예상할 수 있다.

다섯째, 2000년대 이후 연방부처와 기관들 대부분은 쉬운 언어 웹사이트를 운영하고 자체적으로 쉬운 언어 프로그램을 시행하고 있다는 점이다. 연방정부의 가이드라인에 기초하여 개별 기관의 특수성을 고려한 지침서를 작성하고 웹사이트를 활용하여 직접 알리고 교육, 훈련시키며 홍보를 하고 있을만큼 내실화를 달성하고 있다. 한국도 공공기관 웹사이트마다 공공언어 개선 프로그램과 구체적인 가이드라인을 제시하여 실천하도록 조치를 취할 필요가 있다.

결론적으로 분명한 것은 미국의 쉬운 언어 정책이 국민과 정부 간 명실상부한 의사소통 증진을 위한 메커니즘이자 신뢰의 사다리(the ladder of trust)로서 중추적인 역할을 수행하고 있다는 점이다. 한국이 비교적 짧은 기간에 공공언어정책을 제도화하기 위해서는 이처럼 가장 먼저 '쉬운 언어 정책'을 제도화한 미국의 사례를 심도 깊게 고려하고 적용할 필요가 있다.

참고 문헌

- [1] Joanne Locke, *The Plain Language Movement*, AMWA Journal, Vol.18, No.1, 2003.
- [2] Joseph Kimble, *Answering the Critics of Plain Language*, The Scribes Journal of Legal Writing, Vol.5, 1994-1995.
- [3] <http://www.plainlanguage.gov/plLaw/index.cfm>.

- [4] Erwin R. Steinberg (ed.), *Plain Language, Principles and Practice*, Wayne State University Press, Detroit, 1991.
- [5] Richard C. Wydick, *Plain English for Lawyers*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2005.
- [6] Michael Clive and Francine Russo, "The Plain English Movement in America: A View from the Front," *Information Design Journal*, Vol.2, No.3-4, pp.208-214, 1981.
- [7] 국립국어원, *쉬운 공공언어쓰기 길잡이*, 서울: 문화체육관광부 · 국립국어원, 2014.
- [8] <http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/history/locke.cfm>
- [9] Carl Felsenfeld and Alan Siegel, *Writing Contracts in Plain English*, St. Paul: West Publishing Co, 1981.
- [10] David C. Elliott, *Legislating Plain Language*, Just Language Conference, 1992.
- [11] <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-111hrpt432/pdf/CRPT-111hrpt432.pdf>
- [12] OMB Memorandum, M-11-05, Preliminary Guidance for the Plain Writing Act, 2010.
- [13] <http://www.plainlanguage.gov/howto/guidelines/FederalPLGuidelines/FederalPLGuidelines.pdf>
- [14] Federal Aviation Administration, FAA Writing Standards, Internal Order, 2003.
- [15] http://va.gov/opa/Plain_Language.asp
- [16] Office of Personnel Management, Plain Writing Act Compliance Report, 2012.
- [17] http://www.korean.go.kr/09_new/about/organization.jsp.
- [18] 국립국어원, *2014년 주요 업무 계획*, 서울: 국립국어원, 2014.
- [19] 전국국어문화원연합회, *국어문화원 활성화 방안 연구*, 최종보고서, 2014.
- [20] Joseph Kimble, *Plain English: A Charter for Clear Writing*, Michigan Bar Journal, December, 1992.
- [21] http://www.korean.go.kr/09_new/about/20years_08.jsp
- [22] Kevin Dubose, *The Court Has Ruled, The Second Draft*, Legal Writing Institute, 1991.
- [23] Joseph Kimble, *The Elements of Plain Language*, Michigan Bar Journal, Vol.81, No.10, p.2, 2002.
- [24] 최호택, 정석환, "매니페스토 관점에서의 정책본질과 지향성(I): 언어 네트워크 분석을 중심으로", *한국콘텐츠학회논문지*, 제14권, 제12호, 2014.
- [25] <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=30539>
- [26] <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=31759>
- [27] <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>
- [28] <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>
- [29] <http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/govmandates/memo.cfm>
- [30] <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf>

저 자 소 개

김 명 희(Myung-Hee Kim)

정회원



- 1985년 : 이화여자대학교(행정학사)
- 2000년 : 이화여자대학교(문학석사)
- 2008년 : 이화여자대학교(행정학박사)

▪ 현재 : 삼육대학교 교양학부 조교수

<관심분야> : 공공거버넌스, 공공정책, 보건의료정책