

여성정책변동에 관한 연구: 호주제 폐지와 성매매 특별법 제정사례를 중심으로

조 영 희*

초 록

여성정책은 양성평등의 실현을 위한 새로운 제도나 정책을 발굴하고 입안하는 것도 중요하지만 실질적인 정책실효성을 확보하는 것이 더욱 중요하다. 이러한 점에서 여성정책의 형성이나 의제설정과정뿐만 아니라 보다 거시적인 시스템적인 관점에서 여성정책변동과정의 지속적인 환류적 메커니즘을 주목하고 이에 영향을 미치는 요소들과 이들간의 상호작용적 관계를 분석하는 것이 필요하다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 대조적인 정책변동양상을 보이는 호주제 폐지와 성매매방지법 제정의 두 개의 여성정책사례를 비교분석하였으며, 여성정책변동에 영향을 미치는 주요변수로서 정책이슈의 특성과 정책변동이 발생하는 전환시스템으로서의 정책네트워크의 구조적 특징과 변화를 살펴보았다. 분석결과 호주제 폐지사례는 기본적으로 제로섬적인 가치분배구조를 보였으나 정책변동과정에서 다양한 행위자들이 적극적인 참여와 활발한 상호작용을 통해 개방적이고 협력적인 정책네트워크가 형성됨으로서 해당 이슈에 대한 충분한 논의가 이루어져 포지티브섬의 가치구조로 전환되었고 그 결과 호주제가 폐지된 이후에도 단절된 균형상태의 안정적인 정책변동을 이루었음을 알 수 있었다. 이에 반해 성매매방지법 제정사례는 위의 호주제 사례와 마찬가지로 기본적으로는 제로섬의 가치분배구조를 보였으나 소수 행위자들의 정책독점으로서 이슈가 확산되지 못하는 다소 폐쇄적이고 비참여적인 정책네트워크가 형성됨으로서 정책이슈의 제로섬적인 요소가 더욱 증폭되어 성매매방지법이 제정된 이후에도 지속적인 정책저항과 왜곡된 정책효과가 발생하는 단절된 불균형상태의 불안정한 정책변동이 지속되고 있음을 알 수 있었다.

주제어 : 여성정책변동, 환류적 정책변동시스템, 정책이슈의 현저성 및 복잡성, 가치분배구조, 정책네트워크의 구조적 변화

* 고려대학교 행정학과 BK21아시아행정학허브사업단 연구교수 (pub74@hanmail.net)

I. 서론

젠더이슈가 국가영역의 공식적인 정책의제로 등장한 것은 그리 오래된 일이 아니다. 1980년대 이후 국가페미니즘(state feminism)에 대한 논의가 활발해지면서 사회내 남녀차별과 성불평등을 해결하기 위한 국가적 개입과 역할이 재조명되기 시작하였고 최근에는 국가, 시장, 시민사회, 언론 등 다양한 영역간의 협력적 관계를 강조하는 젠더거버넌스(gender governance)의 중요성을 강조하는 논의로 발전하고 있다(Hernes, 1987; Mackinnon, 1991; Court and Connell, 1989; Stetson and Mazur, 1995). 이러한 논의의 흐름속에서 지난 반세기 동안 성평등을 실현하기 위한 다양한 정책아이디어와 제도들이 새롭게 형성되고 발전하였다. 그러나 여성정책은 오랜 세월에 걸쳐 형성되어진 남성중심의 가부장적 관습, 전통, 문화, 가치관 등과 같이 제도적 관성이나 경로의존성이 높은 영역으로서 시민들의 인지적인 차원의 변화를 수반해야 하는 개혁적 성향이 강한 정책이므로 정책변동이 원활하게 진행되기가 어렵다. 따라서 대부분의 여성정책변동은 규모나 속도면에 있어서도 점진적인 정책변동보다는 정권의 변화나 돌발적인 특정 사건의 발생 혹은 최고정책결정자의 의지나 성향에 따라 급격한 정책변동이 발생하는 경우가 많아 정책순위의 부침(浮沈)이나 변동이 비교적 심한 편이라고 할 수 있다. 또한 여성관련 제도들의 실질적인 집행과정에서도 형식적이고 상징적인 정책으로 전락하거나 정책후퇴현상이 발생하는 등 본래 의도한 정책효과가 제대로 발휘되지 못하는 이른바 정책불안정(policy instability)현상이 발생하는 경우를 자주 목격하게 된다. 그럼에도 불구하고 여성정책부문은 신생정책분야라는 특성상 여전히 새로운 정책아이템을 발굴하거나 이의 정당성을 논의하는데 치중되어 있으며 이미 형성된 정책들이 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하거나 어떠한 정책효과를 발휘하고 있으며 이에 영향을 미치는 요인들은 무엇인지를 분석하는 부분이 상대적으로 미비한 편이다.

본 연구는 이러한 문제인식에 근거하여 서로 상반된 정책변동양상을 보이는 여성정책사례를 비교분석함으로써 여성정책변동의 구조적 특징을 살펴보고 이에 영향을 미치는 요인들을 분석하는 것을 주요연구목적으로

한다. 이를 위해 호주제 폐지와 성매매방지법 제정의 사례를 분석대상으로 선정하였는데 이 두 개의 정책사례들은 모두 비슷한 시기의 정책환경하에서 정책변동이 진행되었으며 해당 정책을 둘러싼 가치규범적, 물질적 측면에서의 이해관계의 대립이 분명한 가치분배구조를 내재하고 있는 공통점을 갖고 있지만 정책변동의 양상과 구조적 특징의 측면에서 각기 다른 차이점을 보이고 있다. 다음에서는 이와 같이 상반된 정책변동의 차이를 발생시키는 요인들을 분석함으로써 정책실효성의 관점에서 안정적인 여성정책변동을 위해 필요한 조건들이 무엇인지 살펴보고 이에 대한 정책적 함의를 도출해 보고자 한다.

II. 정책변동에 관한 이론적 논의와 분석틀

1. 정책변동에 관한 이론적 동향과 주요내용

초기 정책학 연구에서는 정책을 고정된 실체로 간주하는 단편적 시각의 접근이 보편적이었으며 다양한 변수들의 상호작용에 의해 역동적으로 변화하는 정책변동현상에 주목하지 못하였다. 이 시기 정책변동에 대한 논의는 주로 점증적 정책변동(incremental policy change)과 급격한 정책변동(radical policy change)으로 구분하는 단순한 이분법적 유형화와 이들의 상반된 정책변동의 특징과 패턴을 묘사하는데 그쳤다(Bardach, 1976; Nakamura and Smallwood, 1980; Lindblom, 1993).¹⁾ 그러나 1990년대 이후부터 이전의 단편적인 시각에서 벗어나 투입→전환→산출로 이어지는 환류적 메커니즘을 강조하고 이에 영향을 미치는 요소들과 이들간의

1) 정책변동의 점증주의적 특징을 강조한 학자들은 기존 합리모형의 비현실성을 비판하며 정책형성과정의 정치적 특징을 강조하였으며, 정책변동은 급격한 변화가 아니라 점증적으로 이루어진다는 사실을 증명하였다(Pressman and Wildavsky, 1984; Lindblom, 1980). 반면에 급격한 정책변동에 주목한 학자들은 갑작스럽고 유연한 사건이나 상황에 의해 발생할 수 있음을 강조하면서 점증주의만이 정책변화를 설명할 수 있는 보편적인 패턴이 아니라는 사실을 보여주는 다수의 사례분석들을 제시하였으며 주로 단절의 정치(politics of punctuation), 정책이미지의 경쟁, 정치적 조작(political manipulation) 등의 개념들을 논의하였다(Hayes, 1992; Kiel and Elliot, 1992).

복잡한 상호작용과 인과관계를 분석하는 연구들이 증가하고 있다. 이 과정에서 정책형성론, 정책과정론, 의사결정론, 시스템 이론 등 여러 정책이론들이 응용되고 재생산되면서 다양한 정책변동이론으로 발전하고 있다 (Easton, 1965; Cobb and Elder, 1984, Kingdon, 1984; Sabatier, 1993; Baumgartner and Jones; 1998).²⁾

특히 바움가트너(Baumgartner, F. R)와 존스(Jones, B. D)가 제시한 단절된 균형이론(punctuated equilibrium model)은 정책변동과정을 분석하는데 있어서 이와 같은 환류의 개념을 직접적으로 응용하고 재해석하였다는 점에서 이론적 의의가 있다고 할 수 있다. 이들은 정책변동이란 수많은 양과 음의 피드백이 골고루 섞여서 환류를 통해 다시 투입에 영향을 미치는 지속적인 과정이며 이 과정에서 발생하는 양과 음의 피드백의 비율에 따라 새로운 정책을 요구하거나 혹은 현존하는 정책을 지지하는 정도가 결정된다고 보았다. 여기서 양의 피드백이란 변화를 가속시키고 기존의 관성적인 상태를 깨뜨리는 폭발과 내파(內波)를 유발하는 메커니즘을 의미하며 급격한 정책변화를 유발하는 기제로 작용한다. 반면에 음의 피드백은 현재의 정책을 유지하기 위해 변화를 억눌러 점증적이고 안정된 변화를 유도하는 균형적 기제를 의미한다. 일단 정책변동(단절)이 발생하면 일시적으로 불안정한 상태를 증폭시키는 양의 피드백이 나타나지만 시간의 흐름에 따라 점차 감소되고 안정적인 음의 피드백의 비율이 상대적으로 높아지면서 정책안정화가 이루어진다고 보았으며 이러한 상태를 단절된 균형(punctuated equilibrium)이라고 정의하였다(Baumgartner and Jones, 1993, 1997, 1998). 본 연구에서는 이러한 단절된 균형의 개념을 활용하여 정책변동의 유형을 두 가지로 구분하고자 한다. 우선 정책변동이 발생한 이후 이에 대한 문제제기나 정책저항과 같은 혼란이 발생하지 않고 본래 의도한 긍정적인 정책효과가 실현되면서 안정적인 제도적 정착이 이루어지는 경우를 단절된 균형상태의 정책변동으로 정의하고

2) 대표적으로 Kingdon의 정책흐름모형(policy stream model), Sabatier의 옹호연합모형(advocacy coalition model), Baumgartner와 Jones의 단절된 균형이론(punctuated equilibrium model), 정책하위체계(policy sub-system) 및 정책네트워크(policy network) 이론 등은 다양한 관점과 변수들을 통해 정책변동의 역동성을 설명한 이론들이라고 할 수 있다.

이와는 반대로 정책변동이 발생한 이후 앞서 말한 단절된 균형상태로 수렴되지 못하고 정책변화에 따른 혼란이 지속되어 양의 피드백이 증폭됨으로서 불안정한 정책변동이 전개되는 상황을 단절된 불균형상태의 정책변동이라고 재정의하고자 한다.

다음은 정책변동에 영향을 미치는 변수들에 관한 내용으로 앞서 살펴 보았듯이 정책변동은 투입→전환→산출로 이어지는 인과적 관계의 연속적인 과정이며 여기서 산출이란 정책변동의 결과 혹은 양상을 의미하므로 결국 투입과 전환이 정책변동에 영향을 미치는 주요한 변수들로 간주한다. 우선 투입은 수많은 사회문제들 중에 국가영역의 정책의제로 진입되는 것을 의미하는 것으로 정부로 하여금 특정한 사회문제의 해결을 요구하는 이른바 문제제기와 관련된 것이다. 이와 관련된 변수들로는 주로 정책이슈자체의 특성, 정책이슈를 둘러싼 이해관계, 해당 정책문제를 해결할 수 있는 정부의 역량, 정책결정자의 정책적 의지 혹은 리더쉽, 국내외 정책환경의 변화 등을 다루는 경우가 많다. 이러한 투입적 요소들은 상대적으로 이미 주어지는 변수에 가깝기 때문에 쉽게 변하지 않는 속성을 보이는 반면에 전환은 특정한 정책이슈가 투입되어 산출로 이어지는 시스템을 의미하는 것으로 이러한 전환시스템의 성격에 따라 동질의 투입도 상이한 산출물로 바뀌게 되기 때문에 효과적인 제도적 설계를 통해 효과적인 정책변동을 유도할 수 있는 인위적인 노력이 가능한 영역이라고 할 수 있다. 따라서 최근 정책변동을 연구하는 많은 학자들은 정책변동이 발생하는 시스템 혹은 체제에 주목하고 효과적인 전환메커니즘을 위한 제도적 설계를 모색하는데 주력하고 있다(Bulkeley, 2000; 김순양, 2003). 다음에서는 이러한 이론적 내용들을 바탕으로 여성정책변동사례를 분석하는데 있어서 유용한 변수들을 도출하고 이에 대한 좀 더 구체적인 설명을 기술해보고자 한다.

2. 정책변동에 영향을 미치는 투입적 요소로서의 정책이슈의 특성

1) 정책이슈의 특성 (I): 정책이슈의 가치분배구조

모든 정책은 가치의 권위적 배분으로서 사회구성원에게 차별적으로 혹은

무차별적으로 이익을 분배하기 때문에 제로섬(zero-sum) 혹은 포지티브섬(positive-sum)의 가치분배구조의 틀을 가지고 있으며 이에 따라 각 사회집단들은 정책산출물에 대해 만족 혹은 불만족과 같은 신호를 표출하게 된다(Easton, 1965). 이러한 가치분배의 구조는 정책이슈가 내재하고 있는 본질적인 특성에 가깝기 때문에 정책변동의 투입적 요소로서 산출물에 직접적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 여성정책의 경우 궁극적인 정책목표가 남녀차별을 금지하고 성평등한 사회를 실현함으로써 여성과 남성 모두의 삶의 질을 향상시키는 것이지만 이를 실현시키기 위해서는 기존의 여성과 남성에게 분배된 자원, 권력관계, 가치 등의 불평등한 배열과 조합을 재조정하는 것이 불가피하기 때문에 최소한 외형적으로는 정책변동에 따른 이해관계의 대립과 충돌이 발생할 수 밖에 없는 제로섬의 가치분배구조를 내재하는 특성을 갖고 있다. 특히 여성정책은 기본적으로 여성이라는 특정 집단을 주요정책대상으로 하기 때문에 형평성의 차원에서 남성들이나 다른 사회적 약자집단으로 하여금 상대적 박탈감을 유발함으로써 다른 정책영역과에 비하여 사회적 반감이나 정책저항이 발생할 가능성이 높은 편이라고 할 수 있다. 다시 말해 여성정책은 궁극적으로는 양성평등을 통해 결국 남성에게도 이득을 가져오는 포지티브섬의 가치분배구조를 지향하지만 이는 여성정책의 명분과 정당성 차원에서 주장할 수 있는 이상적인 논리이고 실제 정책과정에서는 성별간 대결구도가 발생하는 경우를 종종 볼 수 있다.

이러한 여성정책이슈의 가치분배구조적 특성을 게임이론의 관점에서 제로섬과 포지티브섬의 개괄적인 전략형게임(strategic form)으로 간략하게 정리해보면 아래의 <표 1>과 같다. 이는 기존 정책이 남성과 여성에게 (0, 0)만큼 가치를 분배하였으나 새로운 정책변동으로 인해 각각 (a, b) 혹은 (c, -c)로 가치가 재분배되는 경우 남성과 여성은 각각 어떠한 행동을 취할 것인지를 보여준다. 우선 포지티브섬 게임에서 남성과 여성이 모두 정책인정을 선택할 경우 두 집단 모두 다른 불만을 제기하는 것에 비해 여성은 a, 남성은 b만큼의 이득을 얻게 되므로 이 지점에서 내쉬균형이 발생하여 어느 집단도 불만을 제기하지 않게 된다. 반대로 제로섬 게임에서 남성이 정책을 인정하게 될 경우에는 -c만큼의 불이익을 야기

하기 때문에 남성들이 불만을 제기하여 현재의 정책상태에서 균형을 이루지 못할 가능성이 높아지게 된다는 것이다.³⁾ 물론 실제 정책상황이 아래의 가치분배구조와 같이 간단하게 정리되는 경우는 극히 드물지만 상이한 가치분배구조하에서 대립하고 있는 집단간의 전략이 어떻게 달라질 수 있는지 밝히는 목적하에서는 두 유형의 전략형 게임은 일정 부분 설득력을 지닌다고 볼 수 있다. 그런데 이러한 정책의 가치분배구조는 고정되어 있는 것이 아니라 정책과정에서 정책행위자들이 해당 정책을 어떻게 인지하고 있는지에 따라 지속적으로 변화한다고 볼 수 있다. 이를 테면 모든 여성정책의 궁극적인 목표는 양성평등을 추구하는 포지티브 섬을 지향한다고 하더라도 이를 받아들이는 사회내 다양한 집단들은 각각의 이해관계나 양성평등에 대한 시각에 따라 제로섬으로 인식될 수도 있다는 것이다. 여성정책을 제로섬으로 인식하는 정도가 크면 클수록 정책에 대한 불만과 저항이 높아져 정책수용성이 낮아지고 결국 본래 의도한 정책효과를 산출하지 못하는 정책실패로 이어지게 될 가능성이 높아진다. 따라서 성공적인 여성정책의 집행을 위해서는 무엇보다도 여성정책의 가치분배구조가 제로섬이 아닌 여성과 남성 모두에게 득이 되는 포지티브 섬의 측면을 강조하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

〈표 1〉 여성정책의 가치분배구조와 전략형 게임구조

구분		포지티브섬 ($a > 0, b \geq 0$)		제로섬 ($c > 0$)	
여성	남성	불만제기	정책인정	불만제기	정책인정
	불만제기	0,0	0,0	0,0	0,0
	정책인정	0,0	a,b	0,0	c,-c

3) 포지티브섬 게임의 경우는 a와 b의 값이 같아질 가능성이 높아질 것이며, 제로섬 게임의 경우는 c의 값이 0으로 하락할 확률이 높아질 것이다. 이 경우 정책네트워크의 구성이 산출물의 안정정도 즉, '균형'에 미치는 영향은 가치분배구조가 제로섬이냐 혹은 포지티브섬이냐에 따라 달라지게 된다. 즉 포지티브섬인 경우에는 a와 b의 값이 모두 양인 이상, 남성과 여성집단 모두 정책을 인정하는 지점에서 균형이 지속될 것이며, a와 b의 값이 같아질 가능성이 높은 경우에도 특정 그룹이 불만을 제기할 확률은 크게 달라지지 않을 것이다. 하지만 제로섬인 경우에는 c의 값이 0의 값에 가까울수록 남성집단이 불만을 제기할 확률은 지속적으로 낮아지게 될 것이다.

2) 정책이슈의 특성 (II): 이슈의 현저성과 복잡성

정책변동을 분석한 다수의 학자들은 정책이슈의 현저성과 복잡성이 정책변동에 미치는 영향을 강조하였다. 먼저 이슈의 복잡성(complexity)은 여러 가지 차원에서 정의할 수 있지만 간단히 말해 일반 시민들이 해당 정책문제에 대해 어떻게 인지하고 얼마나 쉽게 대답할 수 있는가의 정도라고 정의할 수 있다. 즉 복잡성의 정도는 정책문제를 이해하기 위해 어느 정도의 전문지식과 기술이 필요한지, 정책효과가 얼마나 다양한 행위자에게 차별적인 효과를 미치는지, 다른 정책영역과의 연관성이 어느 정도인지, 이분법적인 정책선택이 가능한지 등의 지표들을 통해 짐작할 수 있다.(Thompson, 1967; Eshbaugh-Soha, 2006; Gormley, 1986).⁴⁾ 이후 Price(1978)를 비롯한 여러 학자들은 이의 논의를 조금 더 발전시켜 정책이슈의 현저성을 강조하였다. 이슈의 현저성(salience)이란 얼마나 많은 사람들이 해당 정책에 대해 관심을 갖고 있으며 사회적 이슈로 부각되었는지를 의미한다. 인간사회에는 수많은 문제들이 산재되어 있는데 이들 중 일부만 사회이슈로 부각되고 정책의제로 발전된다. 아무리 심각하고 중요한 문제라 하더라도 사회전반의 문제로 부각되어 공론화되지 않으면 정책화되기가 쉽지 않다. 이처럼 이슈의 현저성은 얼마나 많은 사람들에게 영향을 미치고, 얼마나 중대한 영향을 미치는가와 관련이 있다. 다시 말해 정책대상의 범위가 넓을수록 혹은 이들에게 미치는 정책의 영향력이 높을수록 이슈의 현저성이 높아진다고 할 수 있다. 이슈의 현저성이 높아질수록 정책문제에 대해 관심을 갖는 사람이 많아지고 보다 다양한 행위자들이 정책과정에 참여하게 되어 보다 개방적이고 참여적인 체제가 형성될 가능성이 높아진다고 보았다.

이들의 논의를 종합하면 정책이슈의 현저성이 높고 복잡성의 정도가 낮은 경우에 정책행위자들의 해당 정책문제에 대한 접근성과 정책적 의지가

4) 정책이슈의 복잡성은 기술적 차원의 복잡성과 정치적 차원의 복잡성으로 구분할 수 있다. 기술적 차원의 복잡성은 정책을 이해하는 데 있어 특정한 전문지식이나 경험이 얼마나 필요한지의 정도를 의미한다. 그리고 정치적 차원의 복잡성이란 해당 정책을 둘러싼 이해관계의 대립구조가 얼마나 복잡하게 얽혀있는가를 의미하는데 이를 테면 정부부처간 혹은 정책행위자간 이해관계의 대립이 극심할수록 복잡성의 수준이 높아진다고 할 수 있다.

높아지므로 정책변동이 발생할 가능성이 높아지고 반대로 정책이슈의 현저성이 낮고 복잡성의 정도가 높은 경우에는 해당 정책문제를 회피하거나 이에 대한 관심이 낮아지므로 정책변동이 발생할 가능성이 낮아진다는 것이다. 이러한 이슈의 현저성과 복잡성의 정도는 고정적이고 구체적인 수치로 정확히 측정할 수 변수라기 보다는 시간의 흐름에 따라 서로 영향을 주고 받으며 지속적으로 변화하는 상대적이고 유연한 개념이라고 할 수 있다.⁵⁾ 이를 테면 해당 정책의 현저성이 높아 사회적으로 널리 이슈화되는 경우 이에 대한 토론과 정책학습을 할 수 있는 기회가 상대적으로 많아지기 때문에 복잡성의 수준이 낮아질 수 있다. 이를 정책변동과 연관시켜 응용해보면 이슈의 현저성이 높아지고 복잡성이 낮아질수록 안정적인 단절된 균형상태의 정책변동이 발생할 가능성이 높아지고 반대로 정책이슈의 현저성이 낮아지고 복잡성이 높아질수록 불안정한 단절된 불균형의 정책변동이 발생할 가능성이 높아진다고 할 수 있다.

3. 정책변동에 영향을 미치는 전환시스템으로서의 정책네트워크의 구조적 특징과 변화

앞서 언급하였듯이 정책변동에 있어서 가장 중요한 부분은 투입이 시스템을 통해 산출물로 전환되는 과정이므로 이러한 전환시스템은 정책변동에 영향을 미치는 주요한 변수가 될 수 있다. 바움가트너(Baumgartner, F. R)와 존스(Jones, B. D)는 미국과 같이 정치체제나 사회구조가 비교적 안정적이고 체계적인 국가에서는 정책과정에 참여하는 행위자들이 쉽게 변하지 않으며 이들로 구성된 정책하위시스템이 장기간 정책독점권을 행사하는 경우가 많기 때문에 정책변동이 발생하는 시스템의 구조가 비교적 안정적이라고 보았으며 이러한 체제하에서는 대개의 경우 급격한 정책변동보다는 점증적인 정책변동이 발생한다고 주장하면서 정책변동이

5) 이슈의 현저성은 정책문제가 더욱 악화되는 경우, 인구통계적 조건이 변하는 경우, 정책선도가에 의해 정책문제가 재정의되는 경우 등에 따라 변화할 가능성이 높다. 복잡성의 경우는 현저성보다 조금 덜 유연하다고 할 수 있으나 새로운 기술이 등장하는 경우, 정책을 둘러싼 경쟁 혹은 갈등의 수준이 변하는 경우, 최적화의 정책문제가 만족할만한 수준의 정책문제로 전환되는 경우 등의 특정한 조건에서 더욱 유동적으로 변화한다.

발생하는 전환시스템의 중요성을 강조하였다.⁶⁾ 그러나 얼마 후 미국의 정책변동과정을 보다 장기적으로 추적해 본 결과 정책하위시스템은 고정된 것이 아니며 시간의 흐름에 따라 끊임없이 새롭게 형성되고 붕괴되는 과정이 반복하고 있음을 재발견하였다. 이를 계기로 시간의 흐름에 따른 시스템의 구조적 변화에 주목하고 이것이 정책변동에 미치는 영향에 대해 관심을 갖기 시작하였으며 여러 경험적 연구를 통해 정책변동의 양의 피드백을 음의 피드백으로 빠르게 전환시킬 수 있는 시스템이 존재하는지의 여부에 따라 정책변동의 양상을 달라질 수 있다는 결론을 제시하였다.

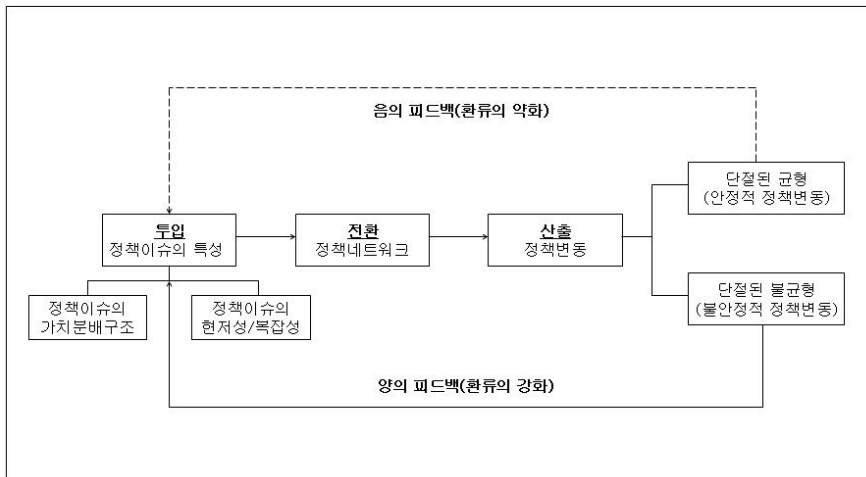
이후 정책하위시스템의 개념은 정책변동을 분석하는 여러 학자들에 의해 정책네트워크라는 보다 확장된 개념으로 발전되었다. 정책네트워크는 해당 정책을 둘러싼 정책행위자와 이들간의 상호작용 및 관계구조를 통해 형성되는 일종의 정책시스템이라고 할 수 있다. 정책네트워크는 고정적인 것이 아니며 시간이나 상황의 흐름에 따라 매우 유연하게 변화하는 실체로 간주되기 때문에 지속적인 환류과정이 반복되는 정책변동을 설명하는데 매우 유용한 개념이라고 할 수 있다. 정책변동을 연구하는 학자들은 이러한 정책네트워크의 개념을 응용하여 이의 성격에 따라 정책변동의 차이가 발생할 수 있음을 강조하였다. 이를 테면 정책네트워크에 참여하는 정책행위자들간의 상호작용과 관계구조가 협력적인 관계를 바탕으로 개방적으로 형성될 경우 보다 안정적인 정책변동이 발생할 가능성이 높아진다고 보았다.

그리고 일부 학자들은 앞서 언급한 정책이슈의 특성과 정책네트워크의 구조와의 관계에 대해서도 분석하였는데 특히 정책이슈의 현저성과 복잡성은 해당 정책을 둘러싼 정책행위자들의 참여도에 직접적인 영향을 주기 때문에 정책네트워크 형성에 중요한 영향을 미친다고 보았다. 이를 테면 정책이슈의 가치분배구조가 이해집단간 갈등을 첨예하게 대립될 수

6) 이외에도 마약규제정책(Ceccoli 2003), 환경정책(Repetto 2006; Busenberg 2004; Wood 2006; Salka 2004), 교육정책(Manna 2006; McLendon 2003; Mulholland and Shakespeare, 2005; Robinson, 2004), 무기소지규제(True and Utter, 2002), 주립병원요금인상규제정책(McDonough, 1998) 등의 사례분석을 통해 미국의 단절된 균형상태의 정책변동과 이의 메커니즘으로서 정책하위체제의 특성을 강조한 다수의 경험적 연구들이 있다.

있는 내용라고 할지라도 이슈가 정책변동과정에 있어서 정책행위자들간의 원활한 상호작용을 바탕으로 충분한 토론과 합의와 이루어질 수 있는 개방적인 시스템이 구축된다면 이슈의 현저성이 높아지는 반면 복잡성은 상대적으로 낮아져 보다 안정적인 정책변동이 이루어질 가능성이 더욱 높아진다고 보았으며, 이와 반대로 폐쇄적인 정책네트워크가 형성되는 경우에는 이슈의 현저성이 점차 낮아지고 복잡성의 수준은 더욱 높아져 불안정적인 정책변동이 이루어질 가능성이 더욱 높아진다고 보았다.

결론적으로 정리하자면 아래의 [그림 1]의 분석틀과 같이 기본적으로 여성정책변동은 정적이고 일회적인 사건이나 고정된 실체가 아니라 투입, 전환, 산출의 인과적 관계의 연속선상에 있으며 특히 여성정책의 경우 투입적 요소로서의 정책이슈의 특성(가치분배구조, 현저성, 복잡성)과 전환시스템으로서의 정책네트워크의 구조가 정책변동의 산출에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다. 이들 각각의 변수들 역시 고정된 것이 아니라 시간의 흐름에 따라 서로 영향을 주고 받으며 환류과정을 통해 정책변동 이후 발생하는 양과 음의 피드백의 비율에 영향을 미침으로서 단절된 균형상태와 단절된 불균형상태의 상반된 정책변동의 양상을 산출하게 된다.



[그림 1] 분석틀

III. 단절된 균형상태의 정책변동: 호주제 폐지사례

호주제는 부계혈통에 근거하여 가족구성원들 중에서 남성들에게 우선적으로 가족을 대표하는 호주의 지위를 법률적으로 부여하는 제도이다. 이는 남녀차별 및 성별간 종속적인 관계를 유발할 뿐만 아니라 성불평등적 의식을 보여주는 대표적인 성불평제도이다. 이 제도는 1958년 민법제정과 함께 도입된 이후 폐지논란이 지속되었으나 1990년대 까지 부분적인 개정만 이루어지다가 2005년에 전격적인 제도폐지가 결정됨으로서 정책종결된 사례이다. 폐지 이후 새로운 신분등록제도를 마련하는 과정에서 대법원과 법무부의 부처간 정책갈등이 있었으나 결국 대법원이 제시한 1인 1적부제를 원칙으로 하는 <가족관계의등록등에관한법률(2008)>이 제정되어 현재까지 순조롭게 시행되고 있다. 물론 새롭게 시행되는 가족관계등록부도 출생, 입양, 혼인관계 등의 개인정보가 과다하게 노출된다는 문제가 제기되어 등 개정안 논의가 지속되고 있으나 이는 새로운 신분등록제도의 정책완성도를 높이기 위한 시도라고 볼 수 있으며 이미 폐지된 호주제의 부활이나 이를 대체하는 남성중심의 가부장적 제도를 요구하는 수준의 갈등상황은 아니기 때문에 전반적으로 볼 때 단절된 균형상태를 유지하고 있는 안정적인 정책변동이 이루어진 사례라고 볼 수 있다.⁷⁾

1. 정책변동의 전개과정과 정책네트워크의 변화

(1) 1968~1980년대: 호주제 폐지를 둘러싼 옹호연합의 형성과 부분적 개정

호주제 폐지에 대한 논의는 1956년 한국가정법률상담소가 가족법 개정운동을 시작하면서 최초로 제기되었으나, 당시 가부장적인 사회분위기와 불안정한 정치적 상황으로 인해 사회적 공공의제로 주목받지 못하였다. 그러나 이처럼 불리한 상황속에서도 1973년 한국가정법률상담소를 비롯한

7) 1999년 대통령직속 여성특별위원회와 한국가정법률상담소가 설문조사를 실시하였을 때만 해도 호주제 지지(35.5%), 호주제 폐지(41.7%), 입장없음(23%)으로 나타나 호주제를 지지하는 의견도 다수 존재하였다. 그러나 2000년대 이후 여러 전문기관이 조사한 실시한 설문조사결과를 살펴보면 호주제 폐지에 대한 시민들의 수용적 태도가 점차 증가하고 있음을 알 수 있다(서울대 법학연구소, 2001; 한겨레, 2002)

총61개의 여성단체가 연대하여 범여성가족법개정축진회를 결성하였고, 1984년에는 총78개의 여성단체들이 참가한 ‘가족법개정을 위한 여성연합회’라는 연대조직으로 확대되었다. 이 과정에서 여성단체뿐만 아니라 일반시민단체의 참여를 유도하면서 호주제를 둘러싼 정책네트워크를 더욱 확대해 나가기 시작하였다.⁸⁾ 이 조직을 주축으로 호주제 폐지를 찬성하는 집단들의 연대가 조직화되었고 호주제 폐지를 찬성하는 옹호집단의 세력화가 이루어졌으며 그 결과 1962, 1974, 1989년의 세 차례에 걸쳐 가족법 개정이 이루어졌다. 이후 1980년대 후반부터는 이 옹호연합은 호주제 폐지운동을 보다 효과적으로 전개하기 위해 집회, 세미나, 학술대회 등을 통해 적극적인 홍보활동에 주력하였을 뿐만 아니라 헌법개정과정에 남녀평등을 보장하는 조항을 명문화할 추진하는 등 보다 다양한 전략들을 시도하기 시작하였다.⁹⁾

한편 호주제 폐지를 반대하는 측에서도 유림세력을 비롯한 보수집단들이 전통적인 가족질서와 문화수호의 중요성을 주장하면서 조직적인 연대활동을 전개하기 시작하였다. 이들은 동성동본금혼법수호 국민협의회(1981), 가족법개정저지 범국민협의회(1988)를 결성하고 대통령에 대한 공개건의문을 채택하는 등의 활동을 전개하면서 사회내 보수세력들을 결집해 나갔다. 이러한 분위기가 확산되자 국회 법사위 일부 의원들은 사회내 보수층의 득표를 의식해 호주제 폐지를 노골적으로 반대하였고 호주제 폐지를 찬성했던 의원들조차도 입장표명을 자제하는 등 매우 소극적인 태도로 바뀌면서 각 정당에서는 호주제와 동성동본에 관한 조항을 유보

8) 가족법개정을 위한 여성연합회는 정기적인 토론회, 전국규모의 대강연회, 국회청원, 서신발송 등 꾸준한 활동을 전개하였으며 가족법 개정안검토, 법안초안작성, 서명운동의 활동을 통해 동성동본혼인금지폐지, 친족범위수정, 이혼시 재산분할청구권, 부모친권 공동행사, 적모서자관계 및 계모서자관계의 시정, 상속제도의 남녀평등 및 입양제도의 개정, 아내의 상속세 면제 등 호주제의 구체적인 문제점과 대안을 제시하였다.

9) 한국여성유권자연맹을 중심으로 헌법조문에 성평등과 관련한 조항 추가되어야 한다고 강조하면서 ‘우리가 원하는 새 헌법안’을 제시하였고, 대한YWCA협회도 개헌안에 대한 제안을 발표하였다. 1987년 여성단체연합은 ‘민주헌법을 위한 여성정책’을 주제로 공청회와 정책토론회를 개최하였고, 한국여성개발원은 여성의 권익향상을 위한 헌법 개정의견서를 작성하여 배포하였다. 그 결과 1987년 제9차 개헌에서는 헌법 제36조 ‘혼인과 가족생활은 개인의 존엄성과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며 국가는 이를 보장한다’는 항목이 추가되었다.

하자는 분위기가 형성되었다. 결국 일부 의원들이 호주제 폐지 개정안에 대한 서명을 철회하였고 국회 법사위는 호주제 폐지안의 심의절차를 지연시키는 등 보수적이고 소극적인 태도를 보였다. 따라서 이 시기 국회 법사위에 계류중이던 호주제 폐지 개정안들은 심의를 통과하지 못하고 대부분 부분개정으로 절충하는 정책변동의 한계를 보였다.¹⁰⁾

이러한 상황속에서 국가영역에서는 여성정책업무를 담당하는 제2정무 장관실이 시민단체, 전문가 등의 다양한 의견들을 수렴하고 부처간 협력을 위한 노력을 보였으나 조직역량의 부족으로 정책네트워크를 주도하는 중심적인 역할을 해내지는 못하였다. 그리고 앞서 살펴보았듯이 법사위를 비롯한 대다수의 다른 정부부처들은 호주제 폐지에 대해 보수적인 입장을 보이거나 방관자적 태도를 견지하였다. 이러한 이유로 UN의 여성차별철폐협약(1984)을 비준하는 과정에서 혼인 및 가족관계의 남녀평등에 관한 규정이 호주제와 상충되었음에도 불구하고 이 부분을 유보한 채 비준하는 등 호주제 폐지개혁에 대해 소극적인 태도를 보였다(신희선, 2005).

이 시기 정책네트워크 구조의 가장 큰 특징은 호주제 폐지에 대한 가치와 신념의 차이를 근거로 찬성과 반대의 옹호연합이 형성되었으며 주요 행위자는 여성시민단체와 유림을 비롯한 시민사회영역의 다양한 시민단체들이라고 할 수 있다. 이들 옹호연합집단의 규모와 활동은 서로 비슷한 수준으로 팽팽하게 대립하였으며 세미나, 시위, 공동행사를 주최하는 등 다양한 활동을 전개하면서 호주제 이슈가 사회공중의제로 확산되는데 기여하였다. 그러나 당시 시민단체들간의 관계를 살펴보면 기본적으로는 각 단체별로 독립적인 활동을 전개하였기 때문에 정책네트워크내 상호작용의 빈도와 강도도 그다지 높은 편은 아니었으며, 간혹 대규모 연합활동이 전개되어 개별단체들간의 상호작용이 있었으나 대부분 특정한 활동을 위해 임시적으로 조직된 한시적인 연합체에 불과하였다. 그리고 국가는

10) 당시 민정당 정책조정실장은 “이번 개정안은 재산상속시 남녀차별을 철폐하고 이혼시 재산배분도 부부의 기여도에 따라 결정하도록 하는 등 남녀평등을 기초로 하였고 여성단체의 주장도 대폭 수용한 것이지만, 우리 사회의 전통적 가치관과 특수성 때문에 사회적으로 큰 논란을 불러일으키고 있는 호주제 폐지와 동성동본혼인허용조항은 이번 개정에서 일단 유보시키기로 했다”고 밝혔다(조선일보, 1989.12.1).

전반적으로 호주제 폐지에 대해 방관적인 태도를 보였던 시기였으므로 소수 여성정책엘리트를 중심으로 한 비공식적인 접촉이나 교류가 간헐적으로 있었을 뿐 전반적으로 국가와 시민사회간의 상호작용의 빈도와 강도는 낮은 편이었다(김엘림, 1991). 따라서 이 시기 호주제 폐지라는 정책변동의 전환시스템으로서 정책네트워크의 구조적 특징을 종합하자면 호주제 폐지에 대한 찬반입장을 달리하는 옹호집단세력을 중심으로 정책네트워크가 형성되었으나 각 단체별로 독립적인 활동을 전개하는데 주력하고 행위자간 교류나 상호작용이 저조하였기 때문에 다소 폐쇄적이고 협소한 네트워크의 구조를 보였으며 이로 인해 정책변동의 규모와 속도면에서 한계가 있었다고 할 수 있다.

(2) 1990년대~2005년: 호주제 폐지 찬성집단의 정책네트워크 활성화와 호주제 폐지

1989년 제3차 가족법이 개정된 이후 호주제 폐지에 대한 논의는 다소 소강국면을 보였으나 1997년 동성동본금혼제도에 대한 헌법불일치 판정이 내려지면서 다시금 호주제 논의가 부각되기 시작하였다. 이에 당시 호주제 폐지를 찬성하는 집단들은 입법발의보다 위헌소송을 제기하는 것이 보다 효과적인 전략이라는 공감대를 형성하고 여성계를 중심으로 호주제 폐지운동본부(1999)를 발족하여 호주제 위헌소송을 위한 준비를 본격화하였다.¹¹⁾ 이 과정에서 ‘민주화를 위한 변호사 모임’과 ‘호주제 폐지를 위한 시민의 모임’ 등이 주요행위자로 등장하였고 이듬해 137개의 범시민사회단체가 참여하는 ‘호주제 폐지를 위한 시민연대’라는 대규모 연합조직으로 확대되었다.¹²⁾ 이 조직들은 초기에는 호주제 폐지의 정책의제화나

11) ‘민주화를 위한 변호사 모임’은 호주제 소송단을 공개모집하여 15명이 제1차 위헌소송의 원고로 선정되었고, 2000년 11월 서울지방법원 서부지원과 북부지원에서 각각 위헌심판제청을 신청하였다. 소송결과 부계성본주의(父系姓本主義)와 기혼여성의 부가입적(夫家入籍)이 위헌제청의 대상에서 제외되긴 하였지만, 자(子)의 부가입적 조항이 위헌여부심판의 대상이 되는 등 부분적인 정책변동이 이루어졌다(서울지방법원 위헌제청 결정문, 2000; 서울지방법원서부지원 위헌제청결정문 사건 2000호파 1095, 2001. 3.27; 서울지방법원 북부지원 위헌제청 결정문 사건 2000호파 1886, 2001. 3. 29).

12) ‘호주제 폐지를 위한 시민연대’의 참여단체의 구성을 보면 간사단체로서 한국가정법률상담소, 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회, 호주제 폐지를 위한 시민의 모임

대국민홍보활동을 통해 이슈확산에 주력하였으나 국회내 입법심의과정이 진행되자 정치영역에서 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 여성정치인의 수를 증가하기 위한 선거활동에 주력하는 등 호주제 폐지에 유리한 정책환경을 조성하는 간접적인 지원활동에 초점을 두었다(박은숙, 1999; 김엘림, 2004). 이처럼 호주제 폐지를 찬성하는 옹호세력들은 활동범위와 규모가 확대되어 점차 체계적인 정책네트워크로 발전되고 있었던 반면에 호주제 폐지를 반대하는 세력들은 상대적으로 입지가 약해지면서 이전 시기에 비해 세력간 결집력과 정책네트워크가 축소되어갔다.

이러한 가운데 대내외적인 정책환경도 여성정책에 유리하게 변화하기 시작하였는데 우선 2001년 5월 스위스 제네바에서 열린 UN 경제·사회·문화적 권리위원회는 우리나라의 호주제와 남아선호사상에 따른 여아낙태의 문제를 직접적으로 언급하고 한국 정부에 이를 시정 권고하는 보고서가 채택되었다. 이는 국제사회가 호주제의 부당성을 직접적으로 언급한 것이기 때문에 한국 정부도 더 이상 호주제 문제에 대해 무관심할 수가 없게 되어 정책적 관심을 갖을 수 밖에 없는 계기가 되었다. 또한 정치적으로도 민주주의가 더욱 공고화되고 시민사회가 성장하면서 친여성인권적 성향을 가진 정권이 등장하였다. 특히 노무현 대통령은 당선 직후 대통령직 인수위원회를 구성하면서부터 호주제 폐지를 위한 추진전략을 구체화하였는데 참여정부 12대 국정과제선정, 호주제폐지 특별기획단 신설, 친여성계 인사의 임용 등 호주제 폐지를 위한 정책, 조직, 인사 모든 면에서 정부지원을 강화하였다. 더불어 제17대 총선에서 한국 정치역사상 가장 많은 여성국회의원들이 당선되면서 정치적 영향력이 강화되었는데 이들은 대부분 여성운동가 출신이거나 젠더이슈와 관련한 정책에 관심이 높은 인물들이었다. 이들은 호주제 폐지를 위한 초당적 연대를 구성하여 남성의원들에 대한 접촉과 설득에 주력함으로써 보수적인 성향이 강한 국회내부에 호주제 폐지에 대한 호의적인 분위기를 형성하는데 중요한 역할을 하였으며 실제 호주제 폐지에 보수적인 시각을 견지하던 많은

으로 구성되었고, 회원단체로는 경실련, 녹색연합, 대한YWCA연합회, 대한여한의사회, 민족예술인총합, 민주노총, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주언론운동시민연합, 언론개혁시민연대, 장애우권익문제연구소 등 다양한 단체들로 확대구성되었다(호주제 폐지백서, 여성부, 2005).

남성의원들의 태도가 변화하였다.(김영현, 2006).¹³⁾ 그리고 노무현 정부의 친여성계 인사의 임용은 호주제 폐지에 상당히 긍정적인 역할을 하였다. 특히 강금실 법무부 장관은 보수적인 법무부의 조직내부 분위기를 전환하는데 결정적인 역할을 했을 뿐만 아니라 정부와 시민사회와의 협력적 관계를 형성하고 부처간 협력을 이루는데 상당한 기여를 하였다.¹⁴⁾ 또한 한명숙 여성부 장관은 신생조직으로서 정부내부의 정책영향력의 한계는 있었으나 호주제 폐지를 위한 특별기획단의 구성, 헌법재판소에서의 공개변론, 각종 공청회나 세미나를 개최하면서 다양한 찬반의견을 수렴하고 호주제 폐지의 사회적 공감대 형성과 이슈확산에 노력하였다.

이처럼 호주제 폐지를 찬성하는 네트워크가 더욱 활성화되고 있는 가운데 이경숙 의원안, 노회찬 의원안, 정부안 세 개의 가족법 개정안이 발의되었다. 특히 노회찬 의원은 남성의원이지만 가장 급진적인 개정안을 제시하였을 뿐만 아니라 호주제 폐지를 위한 남성의원연대를 구성하고 기자회견과 성명서 배부 등 호주제 폐지에 적극적인 활동을 전개하기도 하였다. 법사위는 위의 세 개의 법안에 대한 다양한 의견을 수렴하기 위해 민법개정에 관한 공청회(2004)를 개최하였다. 이 과정에서 정치적 이해관계가 얹히면서 정당간 의견이 첨예하게 대립되어 심의과정이 계속해서 지연되자 여성시민단체들과 여야 남성의원 152명은 대국민 기자회견을 통해 호주제를 연내 폐지를 촉구하였다. 이에 법사위 제1심사소위는 개정안을 재심하여 세 개의 법률안의 내용을 수렴하여 통합안을 구성하자는 방안을 제안하였고 여야의원간의 전격적인 합의로 2004년 12월 통합된

13) 과거 제16대 국회에서는 여성의원들의 수가 적고 남성의원들의 거부장적 인식, 유림보수세력의 반발, 제17대 총선을 앞둔 정치적 이해관계 등으로 인해 적극적인 활동을 전개하지 못하였다. 또한 이들간의 조직적인 연대활동도 거의 없었으며 개별적으로 독립적인 활동을 전개하는 수준에 그쳤다. 그러나 제17대 국회에 들어서면서 열린우리당 여성의원들은 '열린정치 여성의원네트워크'를 결성하고 젠더이슈를 우선적으로 검토할 것을 결의하고 생산적인 의정활동을 위해 각자 전담영역을 나누는 등 조직적인 활동을 전개하였다. 당시 '제17대 국회 여성의제 검토 및 우선해결과제결정'이라는 자료집을 살펴보면 호주제 폐지와 관련하여 여성의원 각자의 업무분배와 시민사회와의 협력을 위한 구체적인 대안이 마련되어 있음을 알 수 있다(여성신문, 2004. 6. 25).

14) 강금실 장관은 변호사 시절부터 호주제 폐지를 위한 활발한 활동을 하였으며 취임사에서 호주제 폐지의 필요성을 강조하였다. 이처럼 조직리더십의 변화에 따라 법무부는 호주제가 헌법상의 남녀평등에 위배되며 개인의 존엄과 가치를 충분히 구현하지 못한다는 의견서를 헌법재판소에 제출(2003)하는 등 상당한 태도변화를 보였다.

호주제 폐지 민법개정안이 국회 본회의에 제출되었다. 뒤이어 2005년 2월 헌법재판소가 호주제 헌법불일치 판결을 내림으로서 호주제 폐지의 결정적인 계기가 되었고 이 직후 호주제 폐지 민법(가족법) 개정안이 가결됨으로서 호주제도의 종결이 이루어졌다.

이 시기 정책네트워크의 변화와 구조적 특징을 살펴보면 호주제 폐지운동의 대중화와 이슈확산이 이루어지고 정책네트워크의 범위와 행위자간의 상호작용이 더욱 활발해졌다. 특히그 동안 호주제 문제에 소극적인 태도를 보이던 정부가 주요행위자로 등장하면서 국가영역내의 정책의제로 본격적인 논의가 진행되는 결정적인 계기가 되었다. 이전 시기와는 달리 정부와 시민사회뿐만 아니라 시민사회 내부에서도 유림과 여성계간의 공동학술대회의 개최 등 서로 대립된 옹호세력들간의 정보교류와 상호작용까지 발전하였다. 간혹 시민사회영역내 행위자간 기술적인 전략과 방법을 선택하는 과정에서 혼란과 갈등이 발생하기도 하였지만 이는 거시적인 정책목표에 대한 공감대가 전제된 수단적 차원의 갈등이었으므로 기본적으로 협력적 관계를 유지하고 있었다고 볼 수 있다.¹⁵⁾ 개정안 통과가 임박하면서 찬반세력간의 대립은 더욱 격렬해지는 양상을 보였지만 이는 정책네트워크 형성에 부정적인 영향을 미쳤다고 보다는 오히려 대중적인 이슈확산에 도움이 되었으며 시민들로 하여금 정책학습의 기회로 작용하여 호주제에 대한 이해를 높이는 결과를 가져와 호주제가 폐지된 이후에도 문제제기나 정책저항을 완화시키는 효과를 가져왔다. 결론적으로 이 시기 정책네트워크는 시민단체를 비롯하여 정부, 국회, 대통령, 언론, 시민 등 다양한 행위자들의 참여와 관심이 높아지면서 보다 개방적인 네트워크의 구조로 전환되고 행위자간 교류와 상호작용이 활발해지면서 호주제 폐지에 대한 사회적 공감대를 형성할 수 있는 시스템이 구축되었고 이는 호주제가 폐지된 이후에도 안정적인 단절된 균형상태를 유지할 수 있는 중요한 요소가 되었다.

15) '가족법 개정을 위한 여성연합회'는 호주제 폐지운동의 방식과 전략에 대한 내부의견 차이로 인해 '가족법개정특별위원회'와 '가족법개정연합회'의 두 개의 조직으로 분리되기도 하였다.

2. 정책이슈의 특징 (I): 가치분배구조의 변화-제로섬→포지티브섬

호주제는 가족구성원의 대표자로서 호주라는 상징적 차원의 지위뿐만 아니라 재산상속 및 분할, 자녀의 친권행사, 각종 복지제도의 수혜자격조건 등의 여러 가지 법률적 권한에 이르기까지 다양한 가치와 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 제도이다(국회 여성특별위원회, 2000). 그런데 호주의 지위는 주로 남성들에게 우선적으로 부여되기 때문에 여성들의 입장에서는 여러모로 불리한 조건이지만 반대로 호주의 지위를 부여받은 남성들의 입장에서는 득이 되는 성별간 불평등을 유발하는 제로섬의 가치분배구조를 갖고 있다.¹⁶⁾ 따라서 호주제의 폐지는 남성들의 입장에서는 호주로서 누렸던 기득권을 박탈당하기 때문에 일정부분 이해관계의 손실을 감수해야하는 부정적인 제로섬의 가치분배구조로 인식될 가능성이 크다. 이러한 가치분배의 특징때문에 옹호집단간 갈등적 관계의 대립이 더욱 심화될 수 밖에 없었다. 실제 정책변동과정에서 아래의 <표 2>에서 보는 바와 같이 유림세력들을 비롯한 보수적인 사회단체들은 전통문화와 가족질서의 유지 등의 명분을 내세우면서 호주제 폐지에 대한 적극적인 반대운동 전개하였으며, 일부 남성국회의원들도 암묵적으로 호주제의 유지를 지지하는 다수의 남성집단들을 의식하여 입법과정을 지연하는 등 정책변동에 부정적인 영향을 미쳤다.¹⁷⁾

그러나 앞서 살펴보았듯이 호주제 폐지를 둘러싼 정책네트워크가 점차

16) 예를 들어, 부부가 공동으로 주택을 매입하는 경우 분양시 주택공급에 관한 규칙에 의해 호적내의 제1순위 기재자인 호주가 주민등록내의 제1순위 세대주로 기재하도록 규정되어 있다. 따라서 세대주인 남편이 주민등록상 말소되거나 전출하지 않는 한 부인이 세대주가 될 수 없기 때문에 재산권 행사에 있어서 불평등한 대우를 받을 수 밖에 없다(양현아, 2002).

17) 최영희 의원, 안영근 의원, 정부가 제출한 개정안의 심의절차 과정에서 2001년 6월과 2002년 3월에 두 차례의 공청회를 열렸는데 유림을 비롯한 보수세력들은 거친 발언과 행동으로 제대로 진행되지 못하였다. 또한 당시 정부안이 준비되고 있는 상황이었기 때문에 법사위는 정부안이 나오면 같이 심사를 진행하겠다는 명목으로 의원발의 민법개정안을 그대로 방치하였고 그 결과 세 개의 개정안은 모두 기한만료로 폐기되었다. 그리고 2003년 8월 이미경 의원의 대표발의로 여야의원 총157명이 서명한 민법개정안을 다시 국회에 제출되었으나, 법사위의 심의지연과 남성의원들의 강력한 반대로 심의가 이루어지지 못하고 결국 제1심사소위로 회부되고 말았다. 그러나 제1심사소위에서도 대다수의 남성의원들은 호주제 폐지를 반대 혹은 유보입장을 견지하고 있는 상황이었으므로 개정안은 계류된 상태로 보류되었다.

개방적인 구조로 전환되고 국가정책의제로 확산되는 과정에서 호주제의 가치분배구조에 대한 인식의 변화가 이루어졌다. 즉 호주제 폐지는 남성의 손실로 직결되는 제로섬이 아니라 여성과 남성 모두 윈윈할 수 있는 포지티브 섬의 측면이 강조되었는데 이를 뒷받침하는 논리들을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 호주제가 단순히 성불평등적인 측면뿐만 아니라 그 이면에는 이혼 및 재혼가정의 자녀들의 호적문제, 정상가족이 아닌 다양한 소수유형의 가족에 대한 차별문제, 호주승계를 원치 않는 남성들에게도 일방적으로 부여되는 제도의 강제성 등의 보다 거시적이고 보편적인 인권문제와 관련되어 있다는 점이 강조되면서 호주제의 폐지가 결국 남성에게도 이로운 정책변동이라는 점이 부각되었다.¹⁸⁾ 둘째, 점차 핵가족화되는 현대사회에서 남성들이 호주의 지위를 유지함으로써 얻을 수 있는 물질적인 이득이나 상징적 지위의 가치도 현저하게 줄어들었다는 점이다. 더구나 기성세대에 비하여 가부장적 인식이 많이 희석된 신세대 남성들은 호주의 지위를 하나의 특권으로 인식하기 보다는 오히려 가족부양의 일차적으로 책임자로서 심적부담의 요소로 작용하여 호주제의 폐지로 인한 박탈감이나 상실감이 생각보다 크지 않다는 것이다. 셋째, 대내외적 여성정책의 환경변화에 따라 호주제는 한국의 남녀차별을 상징하는 대표적인 제도이므로 이를 폐지하는 것은 한국사회의 성평등 의식수준을 향상시킴과 동시에 여성정책의 발전을 통한 국가경쟁력을 제고할 수 있다는 점이다.

앞서 살펴보았듯이 정책네트워크가 더욱 개방적인 구조로 확대되고 행위자간 교류가 활성화되면서 초기 호주제의 제로섬적인 가치배분구조에 대한 인식의 전환되어 남성-여성, 보수-진보, 가부장주의-양성평등 등을 둘러싼 대립적인 가치와 이해관계가 점차 포지티브 섬의 가치분배구조로

18) 예를 들어 재혼여성의 경우 전남편의 자녀에 대한 친권과 양육권을 갖고 있다고 하더라도 자녀들은 계속해서 전남편의 호적에 남아 있어야 하기 때문에 새 아버지와 같은 성씨를 사용할 수 없어 자녀들이 혼란을 겪어야만 했으며, 실질적으로 함께 생활하는 어머니와의 관계는 주민등록등본상 동거인으로만 표시되는 등 여러 가지 성불평등적인 요소가 많았다. 이러한 이유로 일부 재혼가정에서는 심지어 아이를 사망신고한 후 출생신고를 다시 하는 방법까지 써야하는 경우까지 발생하였다. 이러한 문제는 비단 여성들에게만 부정적인 영향을 미친 것이 아니라 결과적으로 가족구성원인 남성들에게도 손실을 끼치고 있다는 사실이 부각되었다.

수렴되었다. 이러한 변화는 호주제 폐지에 저항하는 세력들로 하여금 정책변동을 수용할 수 있는 근본적인 요인으로 작용하였으며 이로써 단절된 균형상태의 안정적인 정책변동이 이루어졌다고 할 수 있다.¹⁹⁾

〈표 2〉 호주제 폐지를 둘러싼 가치분배구조에 대한 두 가지 상반된 시각

구분	호주제 폐지 찬성	호주제 폐지 반대
호주제에 대한 인식	포지티브 섬의 가치분배구조: 호주제 폐지는 양성에게 모두 이로운 제도임	제로섬의 가치분배구조: 호주제 폐지는 호주(남성)의 기득권 상실
정상가족 이데올로기	정상가족 이외의 다양한 유형의 가족을 존중해야 함	부모-자녀로 구성된 가족이 이상적인 형태의 정상가족임
국민사생활	가족관계 및 신분변동의 공개로 인한 사생활침해, 획일적 국가통제	효율적이고 체계적인 인구관리
핵가족화	가부장적 가족집단주의 강화	부양(노인/아동)에의 가족책임문제 개인주의 팽배
남아선호에 따른 성비불균형	남아선호로 인한 여아낙태: 성비불균형, 생명경시, 도덕적 불감증 유발, 남아와 여아불평등의 제도화	가족의 대를 잇기 위한 호주의 존재는 중요함
이혼-재혼 증가	자녀의 성, 호적, 본적 문제 호적, 가족생활단위의 불일치 가족다양성과 개인의 자율적 선택무시	이혼 및 재혼 등 정상적인 가족의 파괴를 조장함
전통문화수호	일제의 잔재에 불과	호주제는 고유의 전통문화

19) 한국유교학회는 1999년 11월 성균관대에서 ‘유교와 페미니즘의 만남’이란 주제로 추계학술대회가 개최하였는데 이는 호주제 폐지에 대해 완강한 입장을 보이던 유교집단의 태도변화를 볼 수 있는 사례로서 유학계가 보편적 인권차원의 문제로서 호주제의 문제를 더 이상 외면할 수 없다는 인식을 반영한 것이라고 할 수 있다. 유학계에서 페미니즘을 심포지엄의 주제로 채택하고 페미니즘에 대해 긍정적인 접근을 시도한 이례적인 일이었다고 할 수 있다. 여성계측 인사인 심영희 교수(한양대)는 축사에서 “여성학회가 유교에 대해 깔끄러운 입장을 넘어 비판적이고 적대적이었던 것이 사실”이라면서 “유교학회가 먼저 대화를 시도한데 대해 신선한 충격을 받았다”고 말했다(문화일보, 1999. 12. 7일자).

3. 정책이슈의 특징 (II): 이슈의 현저성과 복잡성의 변화

초기 호주제 폐지에 대한 문제가 제기되던 시기에는 소수 여성단체나 정책선도자들의 관심만 있었을 뿐 일반 시민들에게 호주제는 일종의 관습으로 별다른 거부감 없이 수용하고 있었기 때문에 대중적인 관심이나 지지는 매우 낮은 편이었다. 당시 이러한 보수적인 사회분위기 속에서 국가를 비롯하여 학계, 언론, 일반시민들 대부분이 호주제 폐지에 대해 방관적인 태도를 보여 이슈의 현저성은 매우 낮았다. 이에 따라 박정희 정권 당시 여성단체들은 젠더이슈에 무관심한 국가를 자극하고 호주제 문제를 더욱 효과적으로 부각시키기 위하여 정부가 역점을 두고 있던 인구억제정책과 연결하여 남아선호가 인구증가의 가장 큰 요인이 된다고 주장하면서 성비불균형을 유발하는 호주제를 폐지함으로써 출산율을 줄일 수 있다는 논리를 전개하기도 하였다. 그런데 이러한 시도는 정부로 하여금 일시적으로 호주제 폐지에 대한 정책적 관심과 지원을 받았다는 점에서는 효과적인 전략이었지만 호주제의 근본적인 문제점과 이에 따른 성불평등에 대한 사회적 담론을 형성하지 못하였다는 점에서 한계가 있었다(배선희, 2006).

그러나 1990년대에 들어서면서 정치적 민주화와 시민사회의 성장으로 여성단체들의 활동을 더욱 활발해졌으며 국가와 시민들을 대상으로 보다 적극적인 태도로 이슈확산에 주력하였다. 그 결과 정부, 국회, 대통령 전문가, 언론, 일반시민 등 다수의 정책행위자들이 참여하는 개방적인 정책 네트워크가 형성되고 호주제 폐지의 문제가 단순히 젠더이슈가 아니라 범시민사회의 공동의제라는 인식이 높아졌다. 특히 호주제에 대한 위헌소송이 제기된 이후 호주제 폐지에 관한 언론보도가 급격히 증가하였고 이는 대중적인 이슈확산에 큰 기여를 하였다.²⁰⁾ 이러한 상황에서 2000년대 초반 국제기구의 호주제에 대한 비판과 시정권고가 채택되면서 그 동안 소극적인 입장을 보이던 정부도 호주제 문제를 더 이상 간과할 수 없게 되었으며 때마침 김대중, 노무현 대통령의 여성정책에 대한 관심과 적극적인

20) 호주제의 위헌성에 대한 공개변론이 진행되던 시점에 여성계와 유림의 상반된 의견 대립의 양상을 중심으로 신문기사의 수가 급증하였다. 특히 대선시점과 맞물리면서 여성정책에 대한 각 정당별 입장차이가 중점적으로 보도됨으로써 호주제 폐지에 대한 정치사회적 논의가 더욱 증가하였다(이민규, 김수정, 2006).

지원으로 정책우선순위는 급속히 상승하였다. 그리고 정보통신의 발달로 인터넷 사이버 공간에서의 논의가 활성화되었는데 당시 다수의 시민들의 호주제 이슈에 대한 호응이 매우 컸으며 찬반으로 대립되는 정책논쟁과 담론이 활성화되면서 이슈의 현저성은 상당히 증가하였다(신희선 2005).²¹⁾

다음으로 이슈의 복잡성의 변화를 살펴보면 호주제는 가부장적 남성우월주의에 근거한 상징적 차원의 성불평등뿐만 아니라, 재산권, 친권 및 양육권 등을 둘러싼 물질적 이해관계에 관한 법률적 지식이 필요하기 때문에 기본적으로 복잡성의 수준은 높은 편이었다고 할 수 있다. 그러나 세 차례의 가족법 개정을 거치면서 전문적인 지식이 필요한 복잡한 법률적 쟁점사항들이 수정되었고 2000년대 이후에는 남녀차별적인 가부장적 제도의 정당성에 대한 논쟁구조로 귀결되었기 때문에 관습, 문화, 이념, 가치, 상징성 등에 대한 관념적 차원에서의 논쟁으로 귀결되어 복잡성의 수준은 점차 낮아졌다고 할 수 있다. 또한 앞서 살펴보았듯이 호주제 폐지에 대한 이슈의 현저성이 높아지면서 호주제에 대한 정책학습의 기회와 핵심쟁점에 대한 이해도가 높아지면서 복잡성의 수준도 점차 낮아졌다고 할 수 있다. 이처럼 호주제 폐지에 관한 이슈의 현저성과 복잡성은 정책네트워크가 개방적이고 참여적인 구조로 변화하고 행위자간 상호작용이 활발해지면서 이슈의 현저성은 점차 높아지고 복잡성의 수준은 낮아지는 결과를 가져왔다. 즉 호주제 폐지를 둘러싼 정책이슈의 현저성과 복잡성은 개방적인 정책네트워크하에서 서로 긍정적인 영향을 주고 받으며 단절된 균형상태의 정책변동을 유도하였다.

IV. 단절된 불균형상태의 정책변동: 성매매방지법 제정사례

1. 정책변동의 전개과정과 정책네트워크의 변화

국가의 성매매에 대한 최초의 규제는 1940년대 ‘부녀자의매매또는그계약의

21) 호주제 폐지에 대한 찬반의견을 가진 집단들은 각종 온라인 사이트를 개설하고 서명, 릴레이 이메일 전송, 각종 포털사이트 홍보 등 호주제와 관련정보를 제공하고 격렬한 토론을 전개하여 논쟁을 확산하고 여론을 형성해 나갔다(<http://www.no-hoju.women21.or.kr>).

금지'와 '공창제도등폐지령'가 제정되면서 시작되었다. 그러나 이는 형식적인 규정에 불과하였고 1961년 '윤락행위등방지법'의 제정을 통해 좀 더 체계적인 틀이 세워졌으나 이 역시 실질적인 집행이 이루어지지 않아 형식적인 사문법에 불과하였다. 이러한 가운데 1990년대 일부 여성단체를 중심으로 성매매 인권문제가 제기되면서 윤락행위방지법이 부분적으로 개정되는 정책변동이 있었지만 실제 상황은 이전과 별다른 차이가 없었으며 사회적으로도 성매매는 일종의 필요악이라는 인식이 확산되어 있었다. 이러한 가운데 1990년 후반 군산의 성매매업소에서 두 차례의 화재사건이 연이어 발생하면서 급격한 정책변동이 발생하는 계기가 되었으며, 이후 2004년 3월 '성매매알선등행위의처벌에관한법률'과 '성매매방지및 피해자보호등에관한법률'을 통칭한 성매매방지법이 제정되었다.²²⁾ 이는 기존의 윤락행위방지법과 비교했을 때 성매매규제의 범위와 강도에서 상당한 차이를 보이고 있는데 처벌에 관한 조항은 더욱 세분화되고 강화된 반면에 성매매여성에 대한 보호조항에 있어서는 이들을 피해자로 규정하고 인권보호적인 측면이 더욱 강조되었다는 점에서 큰 차이가 있다.

그러나 법률 제정 이후 시행과정에서 정작 최대수혜자가 되어야 할 성매매여성들이 오히려 정부의 성매매규제정책의 비현실성을 비판하면서 차라리 자신들을 합법적인 성노동자로 인정하고 노동권에 대한 보장을 강화하는 것이 보다 실질적인 대안이라는 주장을 제기하고 있다.²³⁾ 그리고 실제 정책실효성의 측면에서도 성매매여성들이 다른 경제활동영역으로 전환되기 보다는 보다 기형적이고 음성적인 형태로 진화해가는 성산업에

22) '성매매방지및 피해자보호에관한법률'은 여성부가 주관부처이며 성매매여성의 의료비 지원, 취업교육, 법률 지원 등 보호와 자립을 위한 시설 및 서비스, 성매매 예방 교육 등 성매매여성의 구조에서부터 자활에 이르기까지 보호 및 지원과 관련된 내용을 규정하고 있다. 그리고 '성매매알선등행위의처벌에관한법률'은 법무부 소관으로 성매매 및 성매매 알선 등 행위에 대한 처벌내용을 담고 있다.

23) 2004년 2700여명의 성매매여성들은 성매매방지법의 폐지 및 개정을 주장하며 여의도 국회의사당 앞에서 73일간 단식농성과 삭발을 감행하였으며 같은해 11월에는 한국사회를 발전시킨 1만 여성리더찾기 프로젝트를 축하하는 콘서트에서 성매매여성들은 해당 법률과 관련해 주장을 담은 현수막과 함께 전단을 뿌리기도 하였다. 그리고 2005년 3.8세계 여성의 날을 기념하여 여성계가 주최한 '여성노동자 차별철폐 거리행진'에서 성매매여성들은 '성노동자도 여성노동자다', '여성 성노동자를 죽이는 여성계는 각성하라'는 피켓팅과 더불어 '전국성노동자준비위원회'의 출범사를 배포하는 등 성매매행위를 하나의 직업으로 인정받기 위한 주장을 전개하였다.

노출되어 이들의 인권은 더욱 악화되는 등의 부작용을 보이고 있어 성매매방지법 시행이후 지속되는 불안정한 정책변동양상을 보이고 있다.

(1) 1960~1999년: 윤락행위방지법의 제정과 소수 행위자 중심의 정책네트워크 형성

1960년대 정부는 성매매규제에 대한 정책의지가 매우 낮았음에도 불구하고 국제사회의 압력에 의한 국가이미지 제고차원에서 ‘인신매매금지 및 타인의 매춘행위에 의한 착취금지에 관한 협약(1962)’와 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐를 위한 협약(1984)’에 가입하였다. 이는 윤락행위방지법을 제정하는 계기가 되었으나 실제 이에 근거한 성매매업소 단속은 거의 요식행위에 불과했을 뿐만 아니라 정부가 오히려 성매매를 외화창출의 수단으로 활용하는 등 성매매규제정책의 집행수준은 매우 낮았다.²⁴⁾ 이러한 상황에서도 소수 여성운동가와 여성단체들은 성매매문제를 지속적으로 제기하였고 그 결과 1995년과 1999년 두 차례에 걸쳐 쌍벌규정과 벌금액수의 강화, 요보호대상자선도보호입소에 대한 법적 근거 명시와 인권 보호, 요보호자 사회복귀를 위한 선도대책강화 등을 내용으로 하는 윤락행위방지법의 부분적 개정이 이루어지는 정책변동이 있었다. 그러나 이러한 개정에도 불구하고 여전히 성매매문제에 대한 정부와 사회적 관심은 낮은 수준이었으며 법집행도 제대로 이뤄지지 않아 왜곡된 성산업의 발전과 성매매여성의 인권문제는 더욱 악화되고 있었다(김현준, 2000).

이 시기 정책네트워크의 구조적 특징과 변화를 살펴보면 우선 소수 여성단체들은 당시 열악한 정책환경에도 불구하고 성매매문제를 사회적 이슈로 제기하면서 초기 정책네트워크를 형성하는데 중요한 역할을 하였다. 하지만 이들의 성매매문제에 대한 시각은 성매매여성들의 현실적 상황에 대한 객관적인 조사와 충분한 정책분석에 의한 것이라기 보다는 다소 여성주의적 이념과 이론적인 차원에서 접근하였기 때문에 성매매여성들이

24) 정부는 1972년 관광진흥법에 근거하여 국제관광협회에 요정과를 설치하고,接客원증명서를 발부하는 등 윤락행위방지법의 기본정신과 배치되는 행정업무들이 수행되기도 하였다.

처한 현실적 상황과 이해관계를 제대로 반영하지 못하는 한계를 보였다 (오혜란, 2004). 또한 여성계내부에서도 이와 관련한 충분한 정보교류나 의사소통이 부족한 상태였기 때문에 다른 여성정책의제들에 비하여 논의가 활성화되지 못하였다. 한편 국가영역에서도 주무부처인 정무제2장관실이 성매매문제에 대한 본격적인 정책의제화가 필요하다는 점을 인식하고는 있었으나 이의 추진을 위한 조직역량의 한계를 보이면서 별다른 역할을 하지 못하였다. 그리고 다른 정부부처나 국회의 관련 상임위원회들도 성매매 문제에 대한 방관이나 무관심으로 소극적인 태도를 보였다. 무엇보다 성매매여성들의 경우는 가장 직접적인 이해관계가 얹혀 있는 정책집단이지만 자신들의 입장을 스스로 대변하기 위한 집단행동을 조직화할 능력이 없었으며 여성단체와의 상호작용도 미약하였기 때문에 여성단체가 주도하는 흐름에 따라갈 수 밖에 없었다. 이처럼 성매매규제와 관련한 직접적인 행위자들이 정책네트워크의 형성에 적극적으로 동참하지 못하고 있는 가운데 오히려 성산업자와 규제공무원간에는 형식적인 단속을 대가로 성상납과 금품수수의 거래가 이루어지는 긴밀한 지대추구적 관계가 더욱 고착화되고 있었다.

(2) 2000~2003년: 군산화재사건의 발생과 성매매방지법의 제정

윤락행위방지법이 제정된 이후에도 성산업이 더욱 활성화되고 있는 가운데 2000년대 초반 두 차례에 걸쳐 군산지역에서 무허가 건물에 강금되어 성매매를 강요받았던 여성들이 화재로 사망하는 사건이 발생하였다. 짧은 기간동안 유사한 사건이 재발함으로서 성매매여성들의 인권문제의 심각성에 대한 사회적 관심과 반응이 급속히 증가하였으며 이는 성매매방지법 제정이라는 정책변동의 결정적인 계기가 되었다(김현선, 2002). 2000년 제1차 군산화재사건 직후 한국여성단체연합은 전국규모의 성매매관련 단체인 새움터와 민주사회를 위한 변호사 모임 등과 연합하여 범시민연합체를 구성하고 책임자처벌규탄집회, 진상규명촉구대회, 국가손해배상청구소송, 희생자 합동여성장 및 추모제, 관계자 면담 및 접촉 등 사건수습과 동시에 성매매방지법 제정을 위한 준비작업을 착수하기 시작하였다. 이 과정에서 한국여성단체연합은 성매매방지법 마련을 위한 전문가

회의를 개최하는 등 다양한 의견을 수렴하였고 2001년 4월 ‘성매매알선 등범죄의처벌및방지에관한법률안’을 마련하여 국회에 제출하였다. 이 법률안은 기존의 윤락행위방지법을 완전히 폐지하고 성매매에 강력한 규제를 강화하는 파격적인 내용을 담고 있었다.

한편 국가영역에서는 2001년 여성부가 신설되어 보건복지부로부터 성매매업무가 이관되면서 정책추진력이 더욱 높아졌다. 때마침 미국 국무부가 발행한 국제인신매매보고서(2000)에서 한국이 성매매인권보호수준이 매우 낮은 국가로 분류되자 국가적 차원의 제도적 변화가 필요하다는 주장이 제기되면서 정부는 법무부와 공동으로 ‘성매매알선등행위의방지에관한법률’안을 마련하였다. 이 과정에서 여성부는 법률안 통과를 위해 구체적인 업무배분과 전략을 기획하는 등 적극적인 태도를 보였으나 이는 여성부 내부의 자체적인 활동지침에 그치고 외부의 행위자들과의 의사소통과 상호작용은 그다지 활발하게 이루어지지 않았다. 더구나 정부는 성매매방지법 초안에 담겨있던 몇 가지 핵심적인 처벌조항들을 최종적으로 관철시키지 못함으로써 여성단체가 주도하는 흐름에 수동적으로 따라가는 상황이 전개되면서 정책네트워크에서의 주도권을 상실하게 되었다. 이를 테면 여성부는 여성계 의견을 수렴하고 전달하는 간접적인 역할에는 충실하였으나 이외에 소관부처로서 독자적인 절충안을 마련하거나 호주제 폐지를 반대하는 다양한 의견을 수렴하고 설득하는 노력이 부족했다는 평가를 받기도 하였다.²⁵⁾

2002년 제2차 군산화재사건이 발생하자 한국여성단체연합과 조배숙의원은 긴밀한 협력하에 본격적인 법안준비에 돌입하였다. 이 과정에서 여성시민단체는 조배숙 의원을 비롯한 소수 핵심적인 정책결정자들과의 관계에만 집중하는 경향을 보였다. 이러한 전략은 신속하고 성공적인 입법화에는 효과적인 방법이 될 수는 있었으나 다른 한편으로는 성매매여성을 비롯한 다양한 이해관계자의 입장과 참여를 배제함으로써 충분한 논의와

25) 일부 시각에서는 당시 이러한 여성부의 소극적인 입법태도에 대해 처벌에 비중을 둔 법률안을 마련할 경우, 소관부처가 여성부에서 법무부로 이관되기 때문에 처벌과 관련된 규정을 최소화한 것은 소관업무를 뺏기지 않으려는 여성부의 전략이었다는 평가도 있었지만 결과적으로 여성부는 정책네트워크내부에서의 실질적인 주도권만 빼앗기는 결과를 초래하였다(오혜란, 2004; 박진경, 2006).

사회적 합의를 형성하지 못하는 결과를 초래하였다. 이러한 가운데 조배숙 의원 외 74명의 공동발의자의 명의로 ‘성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률안’이 마련되고 국회에 최종 제출되었다.²⁶⁾

그러나 이후 소관 상임위원회를 결정하는 과정에서 법제사법위원회와 여성위원회간의 갈등이 발생하였고 결국 처벌과 보호조항으로 분리되어 ‘성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률안’은 법사위로 ‘성매매방지및피해자보호등에관한법률안’은 여성위로 각각 분리되어 회부되었다. 위의 두 위원회의 전문위원들은 제정 취지에는 공감하지만 각 개별조항들의 문제점을 별도로 지적하면서 지연과 혼선을 거듭하다가 결국 정기국회의 폐회로 안건은 자동폐기 되었다. 이러한 가운데 노무현 참여정부가 들어서면서 성매매제정 정책변동과정은 급진전이 이루어졌다. 2003년 법안심사소위가 개최되면서 공청회 개최, 국회심사 등이 신속하게 진행되기 시작하였다. 그런데 당시 공청회는 법무부, 대법원, 대한변호사협회, 참여연대, 여성단체, 한국형사정책연구원의 6개 분야의 인사들로 구성되었는데, 사실상 이들은 모두 성매매방지법 제정을 적극적으로 찬성하는 입장을 보였으며 각 단체들은 자신들의 입장에 유리한 진술인들로 구성하였기 때문에 다양한 견해를 수렴하기 보다는 조속한 입법을 위한 요식행위에 가까웠다. 이후 2004년 2월 법사위에서 법무부, 여성부, 대표발의 의원실간의 의견조율을 거쳐 기존의 보호와 처벌로 분리되었던 법안을 통합하는 의결안이 통과되었으며 2004년 3월 국회심의회에서 재석의원 174명의 만장일치로 가결되었다.

이 시기 정책네트워크의 구조적 특징과 변화를 살펴보면 우선 입법초기에는 정부와 여성단체를 중심으로 성매매방지기획단과 같이 민관합동기구를 설치하는 등 상호협력적인 관계가 형성되었다. 그러나 입법과정 이 본격화되면서 성공적인 입법을 위해 정치적 전략상 여성단체, 조배숙 의원, 여성부 관계자 등 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 소수 핵심적인 행위자들에 집중되는 협소한 네트워크의 구조로 변화하였다. 즉 성매매

26) 조배숙 의원은 여성단체와의 긴밀한 교류뿐만 아니라, 다른 국회의원들을 설득하여 화재현장을 직접 방문하는 등 성매매문제에 대한 국회의 관심을 확대하고자 노력하였으나, 마지막 심의단계에서 2002년 11월에 창당한 열린우리당으로 입당하기 위해 의원직을 사퇴함에 따라 국회와 시민단체간의 연결고리가 약화되는 결과를 가져왔다.

규제에 대한 다양한 의견수렴보다는 신속한 입법을 위해 한정된 정책행위자들만 참여하는 폐쇄적인 네트워크의 구조가 형성되었다. 그리고 이들간의 상호작용의 유형도 공식적인 접촉보다도 전화, 서신발송 등 비공식적인 교류가 주를 이루었고 그나마 이러한 교류마저도 점차 낮아져서 원활한 의사소통도 잘 이루어지지 않았다. 예를 들어 여성단체들은 정부가 아닌 국제기구나 외국정부를 통해 먼저 정보를 전달받는 경우도 있었다(목진휴·홍성걸; 2006).

한편 국회 법사위와 법무부는 기본적으로 성매매규제에 대해 보수적인 입장을 고수하는 조직이었으나 강금실 법무부 장관이 임명되면서 성매매방지법 제정에 적극적인 태도로 전환되었다. 그러나 이는 조직전체의 입장을 대변한 것이라기 보다는 고위정책결정자의 리더쉽에 의한 일시적이고 피상적인 변화에 불과하였다. 따라서 실제 심의과정에서 위의 두 기관은 중요한 필수조항들을 삭제하는 등 호주제 폐지에 대해 계속해서 소극적인 태도를 견지하였으며 다른 행위자들과의 관계형성에 있어서도 기본적으로는 협력적 관계를 유지하였지만 실질적으로 그 수준과 범위는 제한적인 한계를 보였다.²⁷⁾ 더구나 조배숙 의원이 의원직을 사퇴하자 그나마 연결되었던 정부, 여성단체, 국회간의 통로가 차단되어 네트워크의 교류는 거의 미약하게 되었다. 경찰집단의 경우는 성매매규제를 실질적으로 집행하는 행위자이지만 오히려 오랜 기간동안 형성된 성산업자와의 유착비리의 관계를 형성하고 있었기 때문에 정책변동과정전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미쳤다(정미래, 2003).²⁸⁾ 정리하자면 성매매방지법을 둘러싼 정책네트워크의 구조는 소수 행위자들의 정책독점으로 폐쇄적 정책네트워크로 변화하였으며, 특히 법률제정이 임박하는 입법과정의 시점에서는

27) 정부는 미국 국무부가 발행한 인신매매보고서 등 관련 자료들을 확보하고 있었음에도 불구하고 국회가 요청하기 전까지 이를 전달하지 않았다. 반대로 국회의 경우도 성매매방지법 제정에 임박하여 여성부나 법무부를 배제하는 태도를 보였는데, 예를 들어 법사위가 최종 법안심사소위에서 이미 합의된 법률안 중 몇 개의 조항을 수정하여 통과시킨 것에 대해 여성부가 인지하지 못하는 경우도 있었다.

28) 경찰청은 성매매방지법 시행과정에서 포주나 알선업체에 대한 입건이나 처벌보다 성매매여성을 집중적으로 단속하는 경향을 보였다. 성매매여성을 입건하는 경우 해당업주도 당연히 동반입건 및 구속 등 강력한 처벌을 해야 함에도 불구하고 이 부분은 소홀히 함으로서 본질적으로는 상황개선이 전혀 이루어지지 않는다는 평가가 있었다.

네트워크 내부의 행위자간 상호작용마저도 비공식적인 접촉으로 바뀌었으며 그 빈도와 강도도 급격히 줄어드는 현상을 보였으며 이로 인해 성매매방지법 제정과 관련한 다양한 이해관계자들의 참여가 배제되었다. 특히 성매매여성들은 자신들의 인권보호를 위한 자체적인 활동을 전개하기도 하였으나 비조직화된 소규모 활동이 대부분이었으므로 정책네트워크 구조적 변화에 결정적인 영향을 미치지 못하는 못하였다. 이러한 이유로 법률이 제정된 이후 집행과정에서 이들은 지속적인 문제제기와 정책저항을 하고 있으며 이는 양의 피드백을 증폭시키는 원인으로 작용하여 단절된 불균형상태의 불안정한 정책변동이 지속되는 원인으로 작용하고 있다.

2. 정책이슈의 특성 (I): 가치분배구조의 변화-제로섬→제로섬

성매매방지법은 인권이나 윤리적인 차원에서 규범적 명분과 정책정당성이 매우 높은 정책임에도 불구하고 지속적인 정책저항과 정책왜곡현상이 발생하고 있다. 이와 같은 현상이 발생하는 가장 근본적인 이유는 성매매방지법의 가치분배구조가 가시적으로 표면화된 것보다 훨씬 복잡한 구조이며 이에 따른 인식의 차이로 인한 갈등도 커질 수 밖에 없기 때문이다. 우선 성매매방지법 제정에 찬성하는 집단들은 성매매여성들의 인권보호차원 뿐만 아니라 사회의 도덕적 가치와 질서를 보호함으로서 공익에 기여한다는 순기능에 초점을 두어 포지티브 섬의 가치분배구조를 강조하였다. 특히 성매매시장에서 실질적인 이득을 취하는 집단은 성매매여성이 아니라 이들을 알선하는 성산업자이며 성매매여성들은 범법자가 아니라 보호받아야 할 대상으로서 성매매방지법 제정을 통해 국가적 차원에서 인권보호를 할 수 있다는 점을 강조하였다. 그리고 성산업으로 형성된 지하경제가 국가전체의 경제흐름을 왜곡시키는 현상 등을 제시하면서 성산업이 사회전체에 미치는 경제적, 윤리적인 차원의 부정적인 영향을 감소시키기 위한 강력한 규제정책이 필요함을 역설하였다(김은경, 2002; 변화순·황정임, 1998; 이정옥, 2004).

이러한 논리와는 반대로 성매매방지법을 제정함으로써 발생할 수 있는 문제점들을 제기하는 집단들은 성매매 규제를 강화함으로써 발생하는 경제적

손실의 제로섬적인 측면을 강조하였다. 특히 현실적인 물질적 이해관계의 차원에서 성산업은 성매매여성들의 생계유지뿐만 아니라 해당지역의 성매매업자, 보건소, 경찰 등 공공기관과 관련 산업종사자, 지역주민 등으로 구성된 거대한 경제적 클러스터를 형성하고 있기 때문에 과도한 규제는 오히려 실업자 증가와 지역경제의 위축 등의 부정적인 효과를 유발할 것이라고 강조하였다(정석환, 주영종, 2005). 따라서 정부는 지역경제에 미치는 파급효과와 성매매여성들의 경제적 자립과 사회복지정책을 수립하기 위한 충분한 예산과 역량이 준비되어 있지 않은 상태에서 선부르게 규제만 강화하는 것은 문제를 더욱 악화시킨다고 주장하였다. 즉 성매매 여성의 자립대책이 구체적으로 마련되지 않은 상태에서의 정부의 강력한 규제는 대부분의 성매매여성들을 다시 성매매시장으로 복귀시키는 부메랑 효과를 유발하는 결과를 가져올 수 밖에 없다는 것이다.²⁹⁾ 또한 성매매규제는 일시적으로 성산업을 위축시킬 수 있겠지만 오히려 사이버 성매매와 같은 음성적 성매매는 더욱 조직적으로 확산되어 국가의 공권력이 미치는 못하는 사각지대가 발생하고 성매매여성들의 인권은 더욱 열악해 진다는 것이다. 이를 테면 국가에 등록된 성매매업소에 의하지 않고 개별알선에 의한 성매매가 이루어지는 경우 정부의 단속과 관리가 더욱 어려워져 성매매여성의 인권과 보건의 문제가 악화될 수 있다는 것이다(천진호, 2002; 이정옥, 2004, 정석환, 주영종, 2005).

이처럼 성매매방지법의 제정은 장기적인 측면에서는 성매매여성뿐만 아니라 사회전체의 공익적 차원에서 긍정적인 효과와 이득을 가져올 수 있는 포지티브 섬의 가치분배구조를 갖고 있지만 반면에 단기적으로는 특정 집단의 손실을 유발시킬 수 밖에 없는 제로섬의 가치분배구조적인 측면도 분명히 존재하기 때문에 딜레마적 요소가 내재된 정책이슈라고 할 수 있다. 그렇게 때문에 상대적으로 더욱 충분한 논의와 사회적 합의뿐만 아니라 보다 구체적이고 체계적인 전략의 수립이 필요한 정책이슈라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 앞서 살펴본 바와 같이 정책네트워크의

29) 실제 성매매피해여성들에게 숙식과 재활프로그램을 제공하는 곳이 턱없이 부족한 실정이며, 설사 해당 시설을 인지하고 있더라도 거부감 때문에 입소하지 않는 경우가 대부분이며 직업훈련도 취업보장이 안 되는 형식적인 지원에 불과한 상황이다.

구조도 다양한 의견들을 수렴함으로서 이러한 제로섬적인 가치분배구조를 포지티브섬으로 전환시킬 수 있는 개방적인 네트워크가 형성되지 못하고 소수 정책선도가를 중심으로 형성된 폐쇄적인 메커니즘이 구성됨으로서 성매매방지법 제정 이후에도 지속적인 문제제기와 저항이 계속되는 단절된 불균형상태의 불안정한 정책변동이 진행되고 있다.

3. 정책이슈의 특성 (II): 이슈의 현저성과 복잡성의 변화

군산화재사건이 발생하기 이전까지 성매매에 대한 일반적인 인식은 일종의 필요악으로 치부하며 묵시적으로 용인하는 분위기가 형성되어 있었기 때문에 국가나 혹은 사회가 해결해야 할 문제로 인식하지 못하고 있었다. 그리고 이슈의 특성상 공개적인 토론이 쉽지 않았을 뿐만 아니라 특히 성매매여성들의 경우 사회의 부정적인 시각 때문에 스스로의 입장과 요구를 제대로 전달하는 것이 쉽지 않았다. 이러한 정책이슈의 경직성으로 인해 심지어 여성계 내부에서도 다른 젠더이슈나 정책들에 비하여 항상 주변적 의제로 머무는 한계가 있었다. 이러한 이유로 성매매문제는 사회적으로 이슈화되는 것이 쉽지 않았고 정책영역내에서도 우선순위가 낮아 이슈의 현저성은 매우 낮은 편이었다.³⁰⁾ 그러나 2000년대 초반 두 차례의 군산화재사건이 발생하면서 성매매에 대한 사회적 관심이 급증하였고 이를 계기로 성매매문제에 대한 다각적인 시각의 논의들이 전개되었다. 특히 여성단체들은 성매매문제가 단순히 성매매여성들에 국한된 문제가

30) 박진경(2006)의 연구는 성매매방지법제정과 관련한 주요 정책관계자들을 인터뷰하였는데 이의 내용을 대략적으로 정리해보면 ‘여성에 대한 이중적 시각이 성매매에 대한 많은 논란을 가져와 입법과정에 소모적 논쟁을 불러일으켰다’, ‘성매매방지법은 가치개입적인 법으로 국민적 공감대를 얻어내기가 쉽지 않았다’, ‘법사위 국회의원들의 고정관념이 가장 힘들었다’, ‘정책현안에 대해 정책행위자들이 충분히 파악하고 검토하고 자신의 의견으로 토론을 해서 결정하기 보다는 주관적 상식수준에서 접근하거나 사회적으로 영향력의 있는 집단의 의견이나 여론 등 정책네트워크상의 외부적 요인에 의한 판단의존도가 상당히 높았다’ 등이 가장 큰 어려움이었다고 지적하였다. 특히 새움터 대표의 인터뷰 내용을 보면 “군산 대명동화재참사가 일어나기 전까지는 단 한번도 여성운동의 주요활동으로 대두된 적이 없었다. 새움터의 경우에도 성매매와 인신매매방지를 위한 법률제정의 필요성을 지속적으로 제기하였지만, 정부뿐만 아니라 여성단체들도 이러한 활동이 빠른 시일안에 이루어질 것으로 생각하지 않을 것이라고 생각했다”고 언급하였다.

아니라 사회구조적인 성폭력에 기반한 인권침해라는 측면을 강조하면서 이슈확산과 공감대형성에 주력하였다(오혜란, 2004).

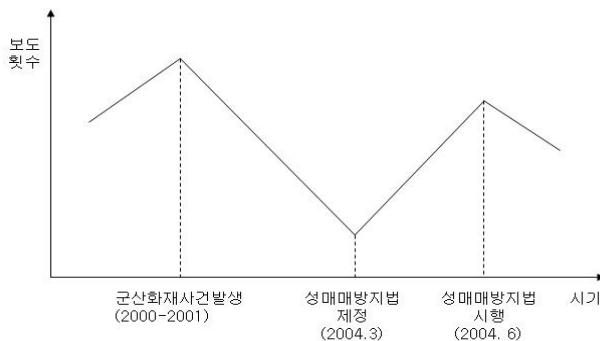
그럼에도 불구하고 성매매방지법 사례는 앞서 살펴본 호주제의 경우와 같이 점진적인 이슈확산을 통한 사회적 공감대를 형성하지는 못하였고 아래의 [그림 2]에서 보는 바와 같이 군산화재사건, 김강자 총경의 미성년 성매매단속, 대선선거 후보자간 정책논쟁 등 돌발적인 사건이나 정치적 기회가 발생하는 시점에서만 일시적으로 사회적 관심이 증가하는 양상을 보였다. 더구나 언론의 보도양상을 보면 법률이 제정되기 이전 충분한 사회적 토론과 합의가 필요한 시기에는 보도의 수가 적었던 반면에 성매매방지법이 시행된 이후 단속과정에서 발생한 사건들에 대한 보도가 급증하였다. 또한 내용적인 면에서도 보다 효과적인 정책대안을 모색하는데 집중되어있기 보다는 자극적인 사건을 집중적으로 보도하는 경향이 컸다(목진휴·홍성걸, 2006; 양정혜·이현주; 2005).³¹⁾

다음으로 이슈의 복잡성의 측면에서 정책변동과정을 분석해보면 성매매문제는 경제적 차원의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있을 뿐만 아니라 이의 근본적인 이면을 살펴보면 성매매에 대한 도덕적 윤리와 가치, 국가개입의 정당성, 성노동권 등과 관련하여 보다 다양하고 복잡한 가치규범적 해석이 가능한 철학적 논쟁이 수반되는 이슈이다. 이를 떼면 성매매는 부도덕한 행위인가, 여성인권의 침해인가 아니면 성매매여성의 자유의지의 선택인가, 성매매를 하나의 적법한 노동행위로 인정하고 노동권을 부여할 수 있는가, 성매매를 국가가 개입하여 규제할 문제인가 아니면 사회의 필요악이므로 정부의 역할을 최소화하고 시장의 논리에 맡겨야 할 것인가 등을 주제로 다양한 논쟁들이 제기될 수 있다. 국가가 이러한 문제들을 어떻게 정의하고 접근하느냐에 따라 성매매 규제정책의 거시적인 목표와 방향이 결정된다고 할 수 있다(김명환·안혁근; 2006; 이나영, 2005).³²⁾ 그리고 정책

31) 목진휴, 홍성걸(2006)는 성매매방지법 정책변동과정에서의 언론보도양상을 실증적으로 분석하였다. 특히 2000년 군산시 대명동 화재사건 이후 성매매문제에 관한 기사가 급증한 것으로 나타났으며, 사실과 칼럼 등을 통한 입체적인 분석, 공중파 방송사들도 사건에 대한 상세한 보도, 별도의 시사프로그램을 통해 두 사건의 문제와 사회적 파장을 심도있게 보도하고 있음을 보여주고 있다(2000년:51건, 2001년:41건, 2002년:31건, 2003년:18건, 2004년:45건).

32) 예를 들어, 가부장적 도덕적 규범에 근거한 성매매정책을 지향하는 국가는 성매

집행의 차원에서 볼 때 효과적인 성매매규제를 위해서는 적절한 처벌과 보호의 수위조절과 정책수단을 선택하는 것이 매우 중요한데 이는 정책 분석과 관련한 전문지식과 경험이 필요한 이슈라고 할 수 있다. 또한 성매매여성들의 자립을 위한 정책을 수립하는데 있어서 일정 규모의 예산과 인력 등이 배정되어야 하므로 부처간의 자원분배에 대한 논의도 선행되어야 할 것이다. 결론적으로 성매매문제는 경제적 차원의 이해관계와 더불어 다양한 가치규범적 해석이 가능한 이슈임과 동시에 보다 효과적으로 해결하기 위한 적절한 수준의 규제, 처벌, 보호 등의 정책수단을 선택하는데 있어서 전문적 경험과 지식이 필요하므로 이슈의 복잡성이 비교적 높은 편이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 성매매방지법 제정과정에 주요행위자들은 이를 둘러싼 복잡한 이해관계의 원만한 조정이나 사회적 합의를 형성할 수 있는 기회를 마련하기 보다는 신속한 법률제정 자체에 주력하였기 때문에 이슈의 현저성은 점차 낮아지고 복잡성은 더욱 증폭되는 결과를 가져왔다.



자료: 목진휴, 홍성걸(2006) 재 활용

[그림 2] 성매매방지법 이슈의 현저성의 변화

매에 대한 강한 규제정책을 선호하는 반면에, 자유주의적 시장경제의 논리에 근거해 성매매를 하나의 노동행위로 인정하고 국가개입을 최소화하는 정책을 추진하는 국가도 있다. 네덜란드의 경우, 1911년에 제정되었던 성매매업소를 금지하는 법을 1999년에 폐지하여 성매매를 합법화한 반면, 영국의 경우는 2001년 성매매를 공공의 해악으로 간주하고 지역주민의 평온한 거주환경을 보전하기 위해 이를 규제하는 법률이 제정되었다(이나영, 2005; 유숙란 외, 2007).

V. 결론 및 정책적 함의

지금까지 살펴본 두 가지 정책변동사례의 분석결과를 간략히 정리하면 아래의 <표 3>과 같다. 우선 호주제 폐지사례의 경우, 초기 호주제의 가치분배구조는 법률구조상 남성에게 일방적으로 유리한 성불평등 제도로서 제로섬의 가치분배구조의 속성이 강한 편이었다. 그리고 단순히 상징적인 차원의 성불평등뿐만 아니라 그 이면의 재산권, 친권 및 양육권 등을 둘러싼 복잡한 이해관계가 얽혀 있기 때문에 이슈의 복잡성의 수준은 높은 편인 반면에 가부장적 문화가 보편적인 사회분위기 속에서 호주제 폐지에 대한 인식이 낮아 이슈의 현저성은 매우 낮은 편이었다. 이러한 정책이슈의 특성상 초기에는 여성운동가, 유림, 정책선도가 등의 소수 정책커뮤니티를 중심으로 한 옹호연합이 구성되는데 그쳤으며 대부분 개별적이고 산발적인 활동이 중심이었기 때문에 관련 행위자들간의 상호작용도 낮은 편이었다. 이러한 정책네트워크의 구조하에서 호주제 이슈는 널리 확산되지 못하고 부분적인 법률개정만 반복되는 불안정한 정책변동의 양상을 보였다. 그러나 2000년대 이후 여성단체뿐만 아니라 정부를 비롯한 다양한 유형의 행위자들의 참여가 확대되어 정책네트워크의 구조가 보다 개방적이고 참여적인 구조로 전환되었다. 이 과정에서 호주제 폐지에 대한 보다 다양한 해석과 입장들이 제시되었으며 이 과정에서 호주제 폐지의 포지티브 섬의 가치분배구조가 더욱 부각되기 시작하였고 시민들이 호주제 폐지에 대한 이해와 정책학습의 기회도 증가하였다. 이와 같이 정책이슈의 특성과 정책네트워크 시스템의 긍정적인 상호작용은 호주제가 폐지된 이후에도 정책변동에 따른 불안정을 유발하는 양의 피드백을 감소시킴으로서 단절된 균형상태로 수렴되는 안정적인 정책변동이 이루어졌다고 볼 수 있다.

반면에 성매매방지법 제정사례의 경우는 성매매여성들의 인권문제보호차원에서는 정당성이 높은 정책이지만 이면에는 다양한 이해관계의 갈등과 특정 집단의 손실을 유발할 수 있는 제로섬의 가치분배구조를 내재

하고 있었다. 그리고 이슈의 특성상 공개적인 논의나 의견표출이 쉽지 않고 호주제와 같이 정책대상집단의 범위가 모든 국민이 아니라 일부 집단에 한정된 이슈였으며 더구나 성매매에 대해 묵시적으로 용인하는 사회적 분위기나 국가의 무관심으로 인해 이슈의 현저성은 낮은 편이었다. 이러한 상황에서 2000년대 초반 두 차례의 연이은 군산화재사건을 계기로 성매매에 대한 사회적 관심이 급격히 증가하여 성매매방지법 제정을 위한 정책네트워크가 형성되었으나, 이 과정에서 신속한 입법을 위한 정치적 전략상 성매매여성을 비롯한 실질적인 이해관계자들의 참여가 배제되고 소수 정책결정자를 중심으로 폐쇄적인 정책네트워크가 형성되는 구조적 특징을 보였다. 이는 성매매에 관한 다양한 의견을 수렴하고 성매매방지법의 포지티브 섬의 가치분배구조를 부각시킬 수 있는 기회를 상실함으로써 산발적인 정책저항과 의도치 않은 부정적인 정책효과가 지속적으로 산출되는 단절된 불균형상태의 불안정한 정책변동이 발생하는 원인이 되었다.

위의 정책사례분석을 통해 도출할 수 있는 정책적 함의를 정리하자면 우선 성공적이고 안정적인 정책변동을 위해서는 여성정책의 제로섬적인 측면을 최소화하고 포지티브 섬의 가치분배구조로 유도하는 것이 매우 중요하다는 것이다. 이를 위해서는 다소 시간이 걸리더라도 충분한 정책논쟁과 담론을 통해 여성정책에 대한 사회적 공감대와 동의를 확보할 수 있는 개방적이고 참여적인 정책네트워크를 형성함으로써 사회내 다양한 집단들로 하여금 여성정책에 대한 올바른 정책적 이해와 설득을 유도할 수 있는 정책시스템이 제도화되어야 할 것이다. 아울러 여성정책의 경우 새로운 제도와 정책을 발굴하고 입안하는 것도 중요하지만 정책실효성을 확보하기 위해서는 정책형성단계 뿐만 아니라 보다 거시적인 차원에서의 정책과정 전반에 대한 환류적 메커니즘을 주목하고 정책변동에 영향을 미치는 요소들과 이들간의 상호작용에 대한 보다 체계적이고 객관적인 정책분석이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 3〉 여성정책변동사례 비교분석결과

구분		호주제 폐지	성매매방지법 제정
정책변동의 유형		단절된 균형상태의 안정적인 정책변동	단절된 불균형상태의 불안정한 정책변동
정책이슈의 특징(I)	가치분배구 조	제로섬→포지티브섬	제로섬→제로섬
정책이슈의 특징(II)	현저성	낮음→높음	낮음→낮음
	복잡성	높음→낮음	높음→높음
정책네트워크의 구조		폐쇄적→개방적	폐쇄적→폐쇄적

참고문헌

- 고길곤(2007). 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망이론 활용방법의 고찰, 행정논총, 제45권 제1호, pp. 137-164.
- 김경주(2002). 여성정책결정과정에서의 정책네트워크분석: 근로여성의 모성보호정책을 중심으로. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 김명환·안혁근(2006). 대상집단에 대한 사회적 인식의 전환에 따른 정책 변화: 성매매특별법을 대상으로, 한국행정학보, 제40권 제4호, pp. 469-490.
- 김순양(2003). 정책네트워크모형의 이론적 쟁점분석, 정부학연구, 제9권 제1호, pp. 178-217.
- 김엘림(1991). 개정가족법과 가족법 개정운동에 관한 연구. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김영현(2006). 호주제 폐지과정에서 나타난 여성의 정치참여에 관한 연구: 16대와 17대 국회를 중심으로. 숙명여대 대학원 석사학위논문.
- 김준원(2000). 호주제도 무엇이 문제인가. 서울: 법무부정책토론회자료집.
- 김현선(2002). 한국정부의 성매매방지대책 어디까지 왔나. 서울: 한국여성단체연합.
- 김현준(2000). 윤락행위규제정책의 결정과정에 관한 연구: 윤락행위등방지법의 개정을 중심으로. 서울대 행정대학원 석사학위논문.
- 류영아(2003). 여성노동정책 형성과정의 정책네트워크 분석: 육아휴직제를 중심으로. 성균관대학교 대학원 석사학위논문.
- 목진휴·홍성걸(2006). 성매매방지정책에 대한 사례연구, 한국행정연구, 제15권 제1호, pp.237-262.
- 박진경(2006). 성매매방지법 제정과정의 정책네트워크 분석. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 배용환(2001). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색, 한국행정연구, 제10권 제3호, pp.258-298.
- 신희영(2007). 정책네트워크 동태성의 이론에 관한 비판적 고찰: 사회적 활동의 변형모델을 중심으로, 한국행정학보, 제41권 제3호. pp.

143-165.

신희선(2005). 디지털 시대와 사이버 페미니즘-한국여성단체의 온라인 여성운동과 의사소통 방식을 중심으로, 아시아여성연구, 제44권, pp. 226-267.

양정혜·이현주(2005). 텔레비전 뉴스와 젠더질서: 성매매방지법 보도의 프레임 분석, 한국방송학보, 제19권 제2호, pp. 378-418.

양현아(2002). 호주제도 위헌소송에 관한 법사회학적 고찰: ‘가족’의 변화를 중심으로. 한국사회학, 제36권 제5호, pp. 201-229.

오혜란(2004). 성매매방지법 제정과정에 영향을 미친 요인에 관한 연구: 거버넌스 관점과 여성단체의 역할을 중심으로. 여성연구, 제67권 제2호, pp. 37-80.

원숙연(2003). 젠더와 국가정책의 역학: 젠더-정책레짐 정립을 위한 이론적 탐색, 한국행정학보, 제37권 제2호, pp. 227-242.

_____(2005). 일-가정양립지원정책을 둘러싼 수사(修辭)와 현실: 출산휴가 및 육아휴직을 중심으로 한 탐색적 사례연구, 한국정책학회보, 제14권 제2호, pp. 157-188.

원숙연·박진경(2006). 젠더-거버넌스의 가능성 탐색: 성매매방지법 제정과정을 중심으로. 한국여성학, 제22권 제4호, pp. 85-124.

유숙란 외(2007). 한국, 스웨덴, 독일의 성매매 정책결정과정 비교분석: 성매매관련 공공논쟁을 중심으로, 한국여성학, 제23권 제4호, pp. 49-86 .

유 훈(2009). 정책변동론. 서울: 대영문화사.

윤덕경 외(2005). 성매매방지법상 성매매피해자에 관한 연구. 서울: 한국여성정책연구원.

이나영(2005). 성매매: 여성주의 성정치학을 위한 시론, 한국여성학, 제21권 제1호, pp.41-85.

이민규, 김수정(2006). 호주제 폐지에 대한 뉴스프레임 비교연구: 조선일보, 국민일보, 한겨레신문을 중심으로, 한국언론정보학보, 제34권, pp. 132-163.

이정옥(2004). 여성인권의 글로벌 스탠더드와 성매매종사여성의 인간안

- 보: 한국기지촌 여성에 대한 사례를 중심으로, 한국여성학, 제20권 제1호, pp. 196-226.
- 이태영(1992). 가족법 개정운동 37년사, 서울: 한국가정법률상담소 출판부.
- 이희배(2000). 호주제도 폐지의 논거와 개선방안, 외법논집, 제8권, pp. 107-155.
- 정미례(2003). 성매매방지법시행이후 제기되는 현장의 문제점: 철저한 법 집행과 정부의 의지가 주요한 관건이다. 성매매방지법의 올바른 시행을 위한 긴급토론회 발제자료.
- 정석환·주영중(2005). 시스템 다이내믹스 방법론을 이용한 정책파급효과 분석: 성매매특별법을 중심으로, 한국행정학보, 제39권 제1호, pp. 219-236.
- 정정길(2003). 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 한국문화이론연구소성노동연구팀(2007). 성노동(sex worker). 서울: 여이연.
- 한국형사정책연구원(2002). 성매매실태 및 경제규모에 관한 전국조사, 법무부용역과제보고서.
- 한명숙(2000). 남녀고용평등과 모성보호실현을 위한 입법정책방안. 정기 국회정책보고서
- Bardach, E.(1976). Policy Termination as a Political Process. Policy Science, Vol. 7, pp.124-126.
- Baumgartner, F. R. and Johns, B. D(1993). Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press.
- _____.(1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystem. The Journal of Politics, Vol.53(4), pp. 1044-1074.
- _____.(1997). Does Incrementalism Stem From Political Consensus or from Institutional Gridlock?. American Journal of Political Science, Vol. 41(4), pp. 1319-1339.
- _____.(1998). Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995. The Journal of Politics, Vol. 60(1), pp. 1-33.
- Bulkeley, H.(2000). Discourse Coalition and the Australian Climate

- Change Policy Network. Environmental and Planning C: Government and Policy, Vol. 18, pp.727-748.
- Cobb, R. W. and Elder, C. D.(1984). Agenda-Building and the Politics of Aging. Policy Studies Journal, Vol. 13(1): 115-129.
- Court, D. and Connell, R. W.(1989). Staking a Claim: Feminism, Bureaucracy and the State. London: Polity Press.
- DeLeon, P.(1978). Public Policy Termination: an End a Beginning. Policy Analysis, Summer, pp. 369-392.
- Easton, D.(1965). A System Analysis of Political Life. New York: Wiley Publication
- Eshbaugh-Soha, M.(2006) The Conditioning Effects of Policy Salience and Complexity on American Political Institutions. The Policy Studies Journal, Vol. 34(2), pp. 223-243.
- Gormley, W. T.(1986). Regulatory Issue Networks in a Federal System. Polity Vol. 18, pp. 595 - 620.
- Hayes, M. T.(2006) Incrementalism and Public Policy. New York: Longmans.
- Herens, H. M.(1987). Welfare State and Women Power: Essays in State Feminism, Oslo: Norwegian University Press.
- Hogwood, W. B. and Peters, B. G.(1983). Policy Dynamics. New York: St. Martin's Press.
- Howlett, M. and Ramesh, M.(1998). Policy Subsystem Configurations and Policy Change. Policy Studies Journal, Vol. 26(3), pp. 466-481.
- Jones, B. D. and Baumgartner, F. R.(2004). Representation and Agenda Setting. The Policy Studies Journal, Vol. 32(1), pp. 1-24.
- _____. (2005). A Model of Choice for Public Policy. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 15(3), pp. 325-351.
- Kiel, L. D. and Elliott, E.(1992). Budgets as Dynamics Systems: Change, Variation, Time and Budgetary Heuristics. Journal of Public

- Administration Research and Theory. Vol. 2(2), pp. 139-156.
- Kingdon, J. W.(1984). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Lindblom, C. E.(1993). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- MacFarland, A. S.(1987). Interest Groups and Theories of Power in America. *British Journal of Political Science*, Vol. 17(2), pp. 129-147.
- Mackinnon, C. A.(eds). (1991). *Toward a Feminist Theory of the State*. Harvard University Press.
- NaKamura, R. Y and Smallwood, F.)1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Marsh, D. and Rhodes, R A. W.(1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Mazanian, D. and Sabatier, A. P.(1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington: Heath.
- McCool, D.(1990). Subgovernment as Determinants of Political Viability. *Political Science Quarterly*, Vol. 105(2), pp. 269-293.
- Outshorn, J.(2004). *The Politics of Prostitution: Women's Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*. London: Cambridge.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B.(1984). *Implementation: How Great expectations in Washington are dashed in Oakland*. CA: University of California Press.
- Price, E. D. (1978). Policy Making in Congressional Committees: The Impact of Environmental Factors. *The American Political Science Review*, Vol. 72(2), pp. 548-574.
- Rhodes, R. A. W.(2006). Policy Network Analysis, In M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin(eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

- _____. (1990). Policy Networks: A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*.
- Sabatier, P. and Hank Jenkin-Smith. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Schofield, T. and Goodwin, S. (2005). Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality, *Policy and Society*, Vol. 24(4), pp.25-44.
- Stetson, D. and Mazur, A. (1993). *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- True, J. L., Bryan D. J. and Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. In Paul Sabatier (eds.), *Theories of Policy Process*, 2nd Edition. Boulder: Westview.
- Thompson, J. D. (1967). *Organization in Action*. Chicago: McGraw-Hill.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3rd). Sage Publication.

Abstract

A Study on Punctuated Equilibrium and Disequilibrium in Gender Policy Changes

Cho Young-Hee*

Although it is important to invent reformative policy alternatives for administrative efficiency, it is more important to analyze policy change process and feedback mechanism of current public policies. In this respect, this paper examines two gender policy issues of the Patriarchal Family System and the Special Law on Prostitution, which have experienced completely different policy change paths. Two factors are highlighted here to examine the issues; the characteristics of policy issues (e.g., value distribution structure, issue salience, and complexity) and the structure of policy networks. In the case of the Patriarchal Family System, active participation of policy stakeholders and their interactions have created an open and cooperative policy network and transformed zero-sum-like value distribution structure to positive-sum-like one. As a result, policy changes have been highly stabilized even after the abolishment of the Patriarchal Family System. In contrast, the Special Law on Prostitution was enacted by a closed policy network without appropriate participation of policy stakeholders. As a consequence, interest conflicts have not been properly resolved and policy changes have been continuously unstable. In sum, (though all policy issues generally have their own policy characteristics) the structure of policy networks transforms the characteristics of policy issues and affects policy stabilization. This causal relationship is not one-off, but cyclic by the

* Ph.D., The Education & Research Group for the Asian Public Administration, Korea University

feedback mechanism of policy processes.

Key words: Gender Policy Change, Feedback of Policy Process, Policy Change System, Policy Network, Value Distribution Structure, Issue Sailability and Complexity

