

새로운 정책유형으로서 도덕정책에 대한 이론적 고찰과 한국에서의 적용가능성 탐구: 낙태정책을 중심으로*

노종호**

본 연구는 새로운 정책유형으로서 도덕정책에 대해 이론적으로 고찰하고, 우리나라의 낙태정책사례를 통해 도덕정책과정의 영향요인인 시민의견과 시민단체, 종교세력, 정치적 요인, 이슈 현저성, 정당경쟁이 낙태정책에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과를 요약하면, 첫째, 시민의견과 시민단체는 다른 방식으로 낙태정책에 영향을 미친다는 것을 발견했다. 즉, 낙태를 반대하는 시민들은 조직화된 집단이나 단체를 결성하여 낙태정책에 영향을 미치는 반면, 낙태를 찬성하는 시민들은 낙태를 반대하는 세력이나 집단에 대응하는 방식으로 낙태정책에 영향을 미친다. 둘째, 종교세력은 집단차원에서는 종교적·윤리적 이유로 낙태정책을 강력하게 반대하지만, 개인차원에서 낙태에 대한 종교의 영향력은 크지 않은 것으로 나타났다. 셋째, 정치적 요인의 영향은 미약하나, 개인 차원에서 국회의원들이 낙태관련 법률안을 발의하거나 입법화함으로써 낙태정책에 영향을 미친다. 넷째, 낙태문제에 대한 이슈 현저성이 높았던 2009년과 2010년에 국회에서 낙태관련 법률안의 발의가 많았고 관련 법(모자보건법)의 일부개정이 있었으며, 이러한 이슈 현저성이 2010년 정부의 '불법 인공임신중절예방 종합계획'에 영향을 미쳤다. 마지막으로, 정당경쟁이 낙태정책에 미치는 영향을 직접적으로 알 수는 없었다. 그러나 정당경쟁이 비교적 강했을 때, 낙태관련 법률안의 제정 또는 개정이 있었던 것으로 나타나, 정당경쟁과 낙태관련 법률안의 제정이나 개정을 통한 낙태정책 간에 연관관계가 있다는 것을 간접적으로 추론할 수 있다. 본 연구가 도덕정책을 소개하고, 우리나라의 낙태정책사례를 통해 도덕정책의 적용가능성을 분석한 첫 논문이라는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

주제어: 낙태정책, 도덕적 이슈, 도덕정책, 정책유형

* 이 논문은 서울과학기술대학교 교내연구비의 지원으로 수행되었다.

** 미국 Florida State University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울과학기술대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 인사행정, 정책이론 등이다 (jroh77@seoultech.ac.kr).

I. 서론

정책유형론(policy typology)은 정책을 일정한 기준에 따라 분류하여 정책 간에 비교연구를 가능케 하고, 개별적인 정책사례가 아닌 정책범주별로 나타날 수 있는 정치현상의 특징을 밝혀낸다는 측면에서 정책연구에서 큰 의미를 지닌다(한석태, 1989). 그동안 Lowi의 정책유형론이 정책유형에 관한 연구에서 가장 대표적이고 광범위하게 사용되어 왔다. 정치가 정책을 결정한다는 기존의 주장과는 달리, 정책이 정치를 결정한다는 새로운 명제를 제안했다는 점에서 그의 정책유형론은 높게 평가할 만하다. Lowi는 정책을 강제력의 행사방법과 적용대상에 따라 분배정책(distributive policy), 규제정책(regulatory policy), 재분배정책(redistributive policy), 구성정책(constituent policy)으로 분류하였다(Lowi, 1964, 1972). Lowi(1988)는 모든 정책유형이 나름대로의 정치적 역동성을 가지고 있다는 가정 하에 각각의 정책유형과 연관된 정치적 행태(political behavior)를 가진다고 주장하였다. Lowi가 정책유형론을 제안한 이후로 많은 학자들이 여러 가지 다른 정책유형을 소개했지만, 결국에는 그가 제안한 정책유형의 단순한 수정이나 확장에 불과했다.

Lowi가 제안한 정책유형에서의 정책이슈는 대부분 사회적·경제적 이슈들이었다. 그런데 1990년대 중반 이후로 미국에서는 인간의 기본적인 도덕적 가치와 관련된 새로운 정책이슈가 관심을 받기 시작했다. 이러한 이슈는 기본적인 도덕적 가치에 의해 정의되며, Lowi가 제안한 네 가지 정책유형중의 어느 하나에 정확히 속하는 것으로 분류되기 어려운 특징을 지니고 있다(Haider-Markel, 1999a). 이러한 대표적인 이슈들이 낙태(abortion), 동성애 권리(gay and lesbian rights), 총기사용통제(gun control), 존엄사(death with dignity), 사형제도(death penalty), 외설물(pornography), 학교기도(school prayer) 등이며, 많은 학자들이 이러한 정책이슈들을 도덕적 이슈로 분류하여 연구해왔다(Haider-Markel, 1999b; Haider-Markel and Meier, 1996; Joslyn and Haider-Markel, 2000; Knill, 2013; Meier, 1994; Meier and McFarlane, 1993; Mooney and Lee, 1995, 2000; Mooney and Schuldt, 2008; Norrander and Wilcox, 1999; Roh and Haider-Markel, 2003;

Smith, 2001). 이들은 도덕적 이슈를 체계적으로 연구하기 위하여 기존 Lowi의 정책유형과는 구별되는 하나의 새로운 정책유형을 필요로 했으며, 그러한 정책유형을 ‘도덕정책’(morality policy)이라 명명하였다. 다른 정책이슈와 달리, 도덕적 이슈는 경제적 이익에 기초한 정책이론과는 쉽게 동화되지 않는 특징을 가지고 있다(Studlar, Cagossi, and Duval, 2013; Tatalovich, Smith, and Bobic, 1994; Wald, Button, and Rienzo, 2001). 그래서 이러한 도덕적 이슈는 그 이슈와 관련된 행위자들의 기본적 가치에 관한 인식을 통해 정책과정을 이해하는 도덕정책에 의해 설명되어질 수 있다.

미국에서의 도덕정책에 대한 활발한 연구와는 달리, 우리나라에서는 낙태, 동성애와 같은 도덕적 이슈들을 정책학적 관점에서 논의하거나 분석한 연구는 있었지만(정재진·전영평, 2006; 조희원 2013), 이러한 이슈들을 도덕정책의 차원에서 논의하고 분석한 연구는 없는 실정이다. 이처럼 우리나라에서 도덕정책이 활발하게 연구되지 못한 이유로는 도덕적 이슈에 대한 의견을 외부로 표출하는 것을 꺼려하는 우리나라의 문화적 전통 속에서 이러한 이슈에 대한 관심의 부족에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그러나 우리나라에서도 낙태, 존엄사, 동성애, 사형제도 등과 같은 도덕적 이슈들에 대한 대중의 관심이 점차 높아지고 있으며, 이러한 이슈들을 도덕정책의 차원에서 체계적으로 연구할 시점이 되었다고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 도덕정책에 대해 이론적으로 고찰하고, 우리나라의 낙태정책사례를 통해 도덕정책과정의 영향요인인 시민의견과 시민단체(citizen opinions and citizen groups), 종교세력(religious forces), 정치적 요인(political factors), 이슈 현저성(issue salience), 정당경쟁(party competition)이 낙태정책에 어떠한 영향을 미치는지를 분석함으로써 도덕정책의 적용가능성을 탐구하고자 한다.

본 연구에서 낙태이슈를 통해 도덕정책의 적용가능성을 탐구하려는 이유는 무엇보다 낙태가 인간의 가장 기본적인 본질인 생명체에 대한 논의이고, 어느 누구도 그러한 생명체의 존귀함에 대한 논의에서 배제될 수 없기 때문이다. 또한 그러한 논의가 여성의 선택권을 존중하는 입장과 태어날 생명을 존중하는 입장 간의 대립적인 논쟁으로 이슈화된다는 점에서 연구할 만한 가치가 있다. 그리고

낙태이슈가 정부의 낙태정책에 대한 변화와 밀접한 관련을 가지고 있다는 점에서 정책이슈로서의 의미를 가진다. 즉, 한국전쟁이후 인구가 감소할 시기에는 낙태를 금지함으로써 출산을 장려해야 한다는 정부의 정책의지가 있었고, 이후 과잉인구가 사회적 문제가 될 시기에는 낙태를 예외적으로 허용하는 것을 내용으로 하는 모자모건법의 제정을 통해 가족계획정책을 달성하고자 하는 의도가 있었다. 그리고 최근에는 낙태이슈가 저출산의 사회적 문제를 해결하려는 정부정책과 관련성을 갖는다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 첫째, 도덕정책의 의미와 특성에 대해 살펴보고, 도덕정책이 다른 정책유형과 어떻게 차별화되는지를 설명한다. 둘째, 도덕정책과정에 영향을 미치는 요인인 시민의견과 시민단체, 종교세력, 정치적 요인, 이슈 현저성, 정당 경쟁에 대해 논의하고, 도덕정책에 대한 선행연구를 검토한다. 셋째, 도덕정책으로서 낙태정책의 특징과 우리나라 낙태정책의 현황에 대해 살펴보고, 본 연구를 위한 분석틀을 제시한다. 넷째, 우리나라의 낙태정책사례를 통해 도덕정책과정의 영향요인이 낙태정책에 미치는 영향을 분석한다. 마지막으로, 본 연구의 함의를 고찰하고, 앞으로 도덕정책의 활발한 논의와 연구를 위해 몇 가지 중요한 점을 제언한다.

Ⅱ. 도덕정책에 대한 이론적 논의와 분석틀

1. 도덕정책의 의미와 특성

도덕정책은 기본적으로 경제적 이익이 아닌 인간의 기본적인 도덕적 가치나 권리에 의해 구조화되는 정책을 말한다. 따라서 도덕정책으로 정의되는 정책은 그 정책이슈와 관련된 행위자들의 인식(perceptions)과 논쟁에 기초하며, 그 이슈와 관련된 적어도 하나의 옹호연합(advocacy coalition)이 도덕적 가치로서 그 이슈를 정의하는 경향이 있다(Mooney, 2001). 이러한 도덕정책을 정의하는데 영향을 미치는 도덕적 가치는 인간의 믿음체계와 깊이 관련되어 있다. 기존 Lowi의

정책유형에서 다루는 대부분의 정책이슈는 사회적·경제적 활동의 분배나 규제에 초점을 맞추었다. 그래서 그러한 이슈와 관련되는 행위자들은 직접적 또는 간접적 방식을 통해 정책성과로부터 얻어지는 경제적 이익의 혜택을 볼 수 있었다. 이와는 대조적으로, 도덕정책이슈와 관련된 행위자들은 그 정책성과로부터 얻을 수 있는 가시적인 혜택을 받지 못한다. 왜냐하면 이러한 이슈는 정책혜택보다는 기본적인 권리나 도덕적 가치에 호소하기 때문이다. 도덕정책이슈와 이해관계를 가진 행위자들의 행태는 전통적인 정책유형의 행태에 의해서는 쉽게 설명되지 않는 측면이 있다. 그들의 행태는 도덕과 관련된 규범적이고 가치판단적인 논쟁과 연결된다(Haider-Markel, 1998). 따라서 도덕정책과 관련된 참여자들의 행태는 가치간의 갈등으로 인해 합의를 통한 타협에 이르기 어려운 특징을 보여준다.

다른 정책유형과 구별되는 차별화된 정책유형으로서 도덕정책을 이해하기 위해서는 먼저 도덕정책의 특성을 살펴보는 것이 필요하다. 첫째, 도덕정책은 기본적으로 합의를 이끌어내기 어려운 핵심가치(core values)나 근본원리(first principle)에 대한 도덕적 갈등을 내포하는 경향이 있다(Knill, 2013; Mooney and Schuldt, 2008; Weisberg, 2005). 여기서 핵심가치나 근본원리는 선과 악, 옳음과 그름, 정의와 부정의 등과 같은 도덕과 관련된 문제를 의미하며, 이러한 문제는 명확한 답을 찾기 어려운 측면이 있다. 그래서 어느 한 집단이나 세력이 도덕정책과 관련된 논쟁에서 쉽게 지배적인 위치를 선점하기가 어렵고, 도덕적 가치에 대한 갈등 때문에 타협에 도달하기가 쉽지 않다. 그런데 도덕정책은 그 이슈가 내포하고 있는 도덕적 갈등의 정도에 따라 두 가지로 분류할 수 있다(Mooney and Lee, 2000). 하나는 도덕적 이슈의 공공가치에 대한 일반대중의 반대가 적은 경우에는 그 가치에 대한 합의를 이끌어내기가 그리 어렵지 않다. 마약, 도박, 외설물 등이 여기에 속하며 합의적인(consensus) 도덕정책이라 한다. 다른 하나는 일반대중이 어떤 도덕적 이슈에 대해 고도로 양분화된(highly polarized) 의견을 가지고 있어서 그들의 합의를 이끌어내기 어려운 경우로서 낙태, 사형제도, 존엄사 등이 이에 속하며 논쟁적인(contentious) 도덕정책이라 한다.

둘째, 도덕정책은 그 정책의 내용에 대해 비교적 많은 정보와 지식을 필요로 하지 않기 때문에 일반대중이 관심을 갖기 쉬우며, 그 정책에 참여하기 위해 기

술과 정보의 측면에서 큰 장벽을 느끼지 않는다는 것이 특징이다. 예를 들면, 낙태 이슈와 관련하여 일반대중은 낙태에 대해 전문적인 지식과 기술의 필요 없이 단순히 낙태를 찬성하거나 반대하는 수준에서 자신의 의견을 표출할 수 있다. 이러한 도덕적 이슈의 특징이 도덕정책과정에 일반대중의 참여와 관심을 가능하게 한다(Roh and Haider-Markel, 2003). 그래서 일반적으로 도덕정책이슈는 비교적 현저성(salience)이 높은 편이다. 현저성이 높다는 것은 일반대중이 관심을 갖는 정도가 높다는 것을 의미한다(장석준, 2013). Gormley(1986, 599)는 아래 조건들 중에서 어느 하나를 충족하면 이슈 현저성이 변할 수 있다고 주장한다. 첫째, 이슈의 기본적인 문제가 악화되거나 개선된다면, 둘째, 인구통계학적(demographic) 조건이 변화한다면, 셋째, 이슈가 정책창도자(policy entrepreneurs)에 의하여 재정의된다면, 이슈 현저성이 변할 수 있다고 보았다. 이러한 도덕적 이슈의 높은 현저성이 일반 대중뿐만 아니라 그 이슈와 관련된 정치인, 관료, 이익집단의 관심과 참여를 높이는 효과를 가진다(Haider-Markel, 1999b; Meier, 1994; Mooney and Lee, 1995).

셋째, 도덕정책은 도덕정책이슈와 관련된 어떤 옹호세력(advocacy forces)이 도덕적 가치로서 그 이슈를 정의해서 도덕적 논쟁의 대상으로 삼는 경향이 있으며(Heichel, Knill, and Schmitt, 2013; Mooney, 2001), 이러한 옹호세력의 주체로서 종교세력이 되는 경우가 많다. 왜냐하면 도덕적 이슈가 보통 종교적 가치와 관련되는 경우가 많기 때문이다(Fairbanks, 1977; Morgan, 1980). Mooney(1999)는 도덕정책과 비도덕정책(non-morality policy)의 중요한 차이 중의 하나가 바로 이러한 옹호세력이 종교적 믿음에 기초한 도덕적 가치로서 도덕정책을 묘사하는 것이라고 주장한다. 예를 들면, 존엄사를 반대하는 세력은 인간생명의 존엄은 보호된 가치(protected value)로서의 성격을 띠고 있으며, 이러한 가치는 가치 간의 교환이나 비교를 허락하지 않는 절대적인 도덕적 판단에 기초한다는 것이다(Baron and Spranca, 1997).

이상에서 논의한 도덕정책의 특성을 요약해 보면, 도덕정책은 기본적인 도덕적 가치에 대한 갈등을 내포하며, 많은 정보와 지식을 필요로 하지 않기 때문에 일반대중의 관심과 참여를 촉진할 수 있으며, 도덕정책이슈와 이해관계를 가진

어떤 옹호세력이 그 이슈를 도덕적 가치로 정의함으로써 논쟁의 대상이 되는 특성을 갖는다고 할 수 있다.¹⁾

2. 도덕정책과정의 영향요인과 선행연구의 검토

도덕적 가치에 대한 갈등, 일반대중과 정치인의 관심과 참여 촉진, 옹호세력에 의한 도덕적 이슈의 도덕적 가치로의 정의와 같은 도덕정책의 특성으로부터 도덕정책과정에 영향을 미치는 요인을 추론해 낼 수 있다. 도덕적 이슈는 기본적으로 많은 정보와 지식을 필요로 하지 않기 때문에 일반시민들이 참여하기 쉬우며, 도덕적 이슈를 도덕적 가치로 정의하는 과정에서 하나의 옹호세력으로서 종교세력이 자주 등장한다. 정치인 또한 많은 대중이 참여하는 도덕적 이슈에 대한 자신의 입장을 밝힘으로써 대중의 지지를 얻으려고 한다. 그리고 도덕정책은 도덕적 가치에 대한 갈등을 내포하고 있기 때문에 논쟁의 대상이 되기 쉬우며, 이러한 논쟁은 많은 사람들의 관심을 끌 수 있는 특징을 갖는다. 또한 도덕정책은 도덕적 가치에 대한 정치인들 간의 타협되지 않는 논쟁이 커지는 경쟁적인 정치체제에서 나타나기 쉽다. 결국, 시민의견과 시민단체, 종교세력, 정치적 요인, 이슈 현저성, 정당경쟁이 도덕정책과정에 영향을 미치는 중요한 요인으로 간주된다.

도덕정책과정의 가장 중요한 영향요인이 시민의 의견과 조직화된 집단으로서 시민단체이다. 낙태이슈에 대한 시민의 의견과 그러한 의견을 표출하기 위한 조직화된 시민단체가 존재한다. 도덕적 이슈가 공공의제로 논의될 때마다 그 이슈는 시민의 관심도가 높으며, 단순한 방식으로 그들의 의견이 표출되기 쉽다. 그

1) Mooney and Schuldt(2008)는 도덕정책의 특성으로서 기본적인 도덕적 가치의 갈등, 타협의 부족, 기술적 단순성, 이슈 현저성을 들었다. 이를 실증적으로 검증하기 위해 Illinois 주 주민 약 700명을 대상으로 전화 인터뷰를 통해 네 개의 도덕정책이슈(동성애 결혼, 낙태규제, 사형제도, 도박)와 세 개의 비도덕정책이슈(국가안보 대 시민의 자유, 국가의료보험 대 감세, 선거자금 제한) 간에 도덕정책의 특성이 실질적으로 차이가 있는지를 조사하였다. 조사 결과, 대부분의 주민들이 이슈 현저성을 제외한 세 가지 도덕정책의 특성들이 비도덕정책 이슈보다는 도덕정책이슈에서 더 두드러지게 나타난다고 대답했다.

이유는 앞서서도 언급한 것처럼, 도덕적 이슈는 많은 정보와 지식을 필요로 하지 않기 때문에 시민들이 도덕적 이슈에 대해 의견을 표출하기가 용이하며, 더 나아가 정책과정에 참여하는 것을 꺼려하지 않기 때문이다. 이러한 이유로 정책결정자도 비도덕정책보다는 도덕정책에 대한 시민의 의견에 더 많은 관심을 가지고 그들의 의견을 정책에 반영하려고 노력한다(Norrander and Wilcox, 1999). 예를 들면, 낙태정책의 경우, 낙태문제에 대한 일반대중의 선호나 태도가 중요하며, 이러한 일반대중의 낙태문제에 대한 의견이 낙태정책을 결정하는 주요한 영향요인으로 작용한다(Camobreco and Barnello, 2008). 따라서 도덕정책에서는 정책결정자가 기술적 복잡성과 대중의 무관심 때문에 대중의 의견을 정책에 반영하지 못했다고 이야기 할 수 없다. 오히려 대중이 원하는 것이 무엇인지에 대해 더 많은 관심을 기울여야 한다. 실제로, 도덕정책에 관한 여러 경험적 연구에서 시민의 의견이 도덕정책에 영향을 미치는 중요한 요인임을 발견했다(Fairbanks, 1977; Mooney and Lee, 2000; Nice, 1992).

도덕정책과정의 또 다른 중요한 영향요인이 종교세력이다. 도덕정책이슈에서 논의되는 많은 기본적 가치의 본질이 종교적 믿음과 관련되기 때문에 종교세력이 일반대중에게 도덕적 이슈에 대한 공유된 가치나 도덕적 판단기준을 제공하는 하나의 조직화된 세력으로서 자주 등장한다(Mooney, 2001). 예를 들면, 로마 가톨릭 교회나 신교도 근본주의 기독교주의자(protestant fundamentalists)가 대표적인 도덕정책과 관련된 종교집단이라고 할 수 있다. 이러한 도덕정책관련 종교집단은 경제적 이익과 관련된 집단보다 훨씬 더 이타적이다(Studlar, 2001). 도덕정책관련 종교집단은 그들의 개인적 이익에 관계없이 공공선이나 가치를 정책에 반영하려고 노력한다. 예를 들면, 사형제도를 반대하는 종교집단은 인간의 존엄성에 대한 가치를 중시하며, 낙태반대를 옹호하는 종교집단은 낙태를 범죄행위로 간주하며 생명권에 대한 숭고한 가치를 부여함으로써 낙태정책에 강하게 반대한다. 이러한 종교집단은 다른 집단보다 구성원들의 강한 소속감을 통해 도덕적 분노(moral indignation)를 표출함으로써 일반대중의 지지를 얻으려는 경향이 있다. 또한 집단의 경제적 이익을 추구하기 보다는 종교적 믿음에 기초한 가치의 공유를 통해 구성원 간의 결속을 도모한다.

정치적 요인 또한 도덕정책과정에 영향을 미치는 중요한 요인 중의 하나이다. 정치적 요인이 도덕정책에서 중요한 이유는 도덕정책이슈는 기본적으로 시민의 관심도가 높기 때문에 정치인은 그러한 이슈에 대한 본인의 선호나 가치를 밝힘으로써 대중의 지지를 확보하려고 하기 때문이다. 정치인은 도덕적 이슈에 대해 개인적 의견을 가지며, 이러한 의견에 부합되는 정책에 영향력을 행사하려고 한다(Adams, 1997; Meier, 1994; Mooney, 2001). 또한 정치인은 재정적 능력의 한계 때문에 비용이 과다하거나 위험부담이 큰 정책이슈에 관여하는 것을 꺼려하는 경향이 있다. 그러나 도덕정책이슈는 비교적 비용이 적고 위험부담이 적기 때문에 선거운동에서 도덕적 이슈를 가지고 그들의 지지 세력에 호소하는 전략을 활용하게 된다. 특히 선출직 공직자(elected officials)나 정치인은 시민의 선호에 대한 즉각적인 반응이 그들의 재선에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 믿는다. 그래서 정치인은 선거에서 도덕적 이슈가 쟁점화 되었을 때, 다수 유권자의 선호로부터 벗어나는 정치적 결정을 하는 것에 부담을 느낀다(Geer, 1996).

이슈 현저성은 도덕정책의 특성으로부터 유인되는 도덕정책과정의 중요한 영향요인이다(Haider-Markel, 2001; Haider-Markel and Meier, 2003). 도덕적 이슈가 인간의 도덕적 가치에 대한 갈등을 내포하는 논쟁적인 이슈이기 때문에 일반 대중의 관심을 끌기 쉬우며, 때로는 일반대중이 도덕정책과정에 직접 참여하여 그들의 의견을 제시하기도 한다. 실제로, 2000년 5월 미국 국가 깡벌에서 실시한 대통령선거에서 투표에 영향을 미치는 중요한 이슈가 무엇인지에 관한 조사에서 총기사용통제, 낙태, 외설물, 동성에 권리와 같은 도덕적 이슈들이 중요한 이슈인 것으로 나타났으며, 특히 낙태와 총기사용통제가 시민들에게 관심도가 더 높은 이슈로 밝혀졌다(Lindaman and Haider-Markel, 2002). Haider-Markel and Meier(2003)는 동성에 권리에 대한 주민투표의 투표행태를 분석하는 연구에서 동성에 권리에 대한 이슈가 현저할 때, 도덕정책모형(morality policy model)이 주민들의 투표행태를 가장 잘 설명한다는 것을 발견했다.

일반적으로, 정당경쟁은 정당이 유권자의 선호를 적극적으로 반영하여 이를 통해 지지를 확보하기 위해 경쟁하는 것을 의미한다(현재호, 2006). 정치인은 정당경쟁이 강할수록 일반대중의 요구에 더 반응하는 경향이 있다. 왜냐하면 정당

경쟁이 강한 정책이슈에 대해서 정치인이나 정당은 일반대중의 요구에 반응할 인센티브가 크기 때문이다. 정당경쟁의 수준이 높은 정책이슈는 시민의 관심이 높기 쉬우며, 정치인이나 정당은 그러한 이슈에 대해 어떻게 그들의 요구에 부응해야 하는 지에 대해 고민하게 된다(Holbrook and Van Dunk, 1993). 시민의 관심도가 높은 도덕정책이슈는 정당경쟁을 가속화시킬 수 있으며, 이러한 정당경쟁이 도덕정책에 중요한 영향을 미치게 된다. Key(1964)는 일반적으로 어떤 정책이슈에 대해 정당경쟁이 강할수록 진보적인 정책성과(policy outcomes)를 산출한다고 주장했다. 이러한 주장의 근거는 정책이슈에 대해 정당경쟁이 강할수록 젊은 세대의 관심도를 높이는 효과를 가지며, 이 세대가 비교적 진보적인 가치성향을 가진다는 가정에 기인한다. 실제로, Haider-Markel and Meier(2003)는 미국 California 주와 Washington 주의 동성애 권리에 대한 주민투표의 연구에서 정당경쟁이 동성애 권리를 찬성하는데 긍정적인 영향을 미친다는 것을 발견했다. 이처럼 높은 수준의 정당경쟁은 정치인이나 정당으로 하여금 시민의 요구에 더 민감하게 반응하는 것을 가능케 하여 도덕정책에 영향을 미친다고 할 수 있다.

그동안 낙태, 동성애, 사형제도와 같은 도덕적 이슈에 관한 연구가 도덕정책의 분석틀을 통해 많은 경험적 결과를 발견했다. 낙태이슈에 대한 과거연구는 주로 낙태태도에 영향을 미치는 영향요인에 대한 설명이나 미국 주(state) 간의 낙태정책의 비교에 관한 것이 대부분이었다. 그러나 최근에 들어 도덕정책의 차원에서 낙태이슈를 연구하는 논문이 늘어나고 있다(Camobreco and Barnello, 2008; Norrander and Wilcox 1999; Oldmixon, 2002; Roh and Haider-Markel, 2003; Roh and Berry, 2008). Oldmixon(2002)은 도덕정책을 통해 미국 하원의회에서 국회의원들의 낙태에 관한 투표행태를 분석하였으며, Roh and Haider-Markel (2003)은 미국 여러 주의 낙태관련 주민투표에서 시민의 낙태찬성에 대한 투표행태에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 분석하기 위해 도덕정책모형을 사용하였다. Mooney and Lee(1995)는 도덕정책의 주요변수인 일반대중의 의견, 이익집단세력, 종교세력은 낙태규제에 영향을 미치는 반면, 경제정책의 주요변수인 사회경제적 변수는 낙태규제에 영향을 미치지 못한다는 것을 발견했다. 이러한

차이가 전통적인 정책유형에 의해서는 도덕적 이슈가 설명되기 어렵고, 도덕정책에 의해 더 큰 설명력을 가진다는 좋은 예일 수 있다.

Haider-Markel and Meier(1996)는 도덕정책모형이 동성에 이슈와 관련된 주민 투표에서 시민의 투표행태를 설명하는데 있어 유용한 분석틀을 제공한다는 것을 발견했다. 특히, 그들은 이슈 현저성의 수준이 높고, 동성에 권리에 반대하는 세력이 그 이슈에 대한 갈등의 범위를 확장할 수 있을 때, 도덕정책모형이 더 큰 설명력을 갖는다는 것을 발견했다. 이 연구에서는 종교세력, 정당경쟁, 당파성, 높은 현저성, 투표권자의 교육수준이 동성에 권리의 이슈에 대한 시민의 투표행태에 영향을 미치는 요인으로 나타났다. Haider-Markel(1999b)은 그동안 도덕정책에 대한 연구가 주로 집단수준(aggregate level)에서 이루어진 반면, 개인수준(individual level)에서 도덕정책모형을 적용하는 데에는 많은 관심을 가지지 않았다고 주장하면서 미국 하원의원들의 동성에 권리와 관련된 투표행태를 통해 개인수준에서 도덕정책의 적용가능성을 분석하였다. 분석결과, 하원의원들의 당파성, 이데올로기, 종교, 지역구민의 이해관계(constituency interests)가 하원의원들의 투표행태에 영향을 미친다는 것을 발견했다. Mooney and Lee(2000)는 사형제도의 개혁사례를 중심으로, 도덕정책을 시민의 가치가 다수에 의하여 선호되는 합의적인 도덕정책과 시민의 가치가 명확하게 양분되는 논쟁적인 도덕정책으로 나누었다. 그리고 합의적인 도덕정책에서는 정치적 엘리트의 이데올로기가 도덕정책에 가장 큰 영향을 미치는 반면, 논쟁적인 도덕정책에서는 시민의 의견이 가장 큰 영향을 미친다는 것을 발견했다.

3. 우리나라의 낙태정책과 본 연구의 분석틀

낙태가 가장 광범위하게 논의되는 대표적인 도덕정책이슈이다(Studlar, 2001). 낙태란 일반적으로 태아를 자연 분만기에 앞서서 인위적으로 임부의 신체 밖으로 배출하거나 태아를 임부의 신체 안에서 제거하는 것이라고 정의할 수 있다(박찬걸, 2010: 201). 여기서 태아의 사망을 낙태의 필수적 개념요소로 보지 않는 견해(다수설)와 태아의 사망을 낙태의 필수적 개념요소로 보는 견해(소수설)로 나

두고 있으며, 법원의 관례²⁾는 전자의 입장을 취하고 있다. 현재 우리나라는 형법 제 269조(낙태에 관한 처벌)와 제 270조(의사 동의 낙태, 부동의 낙태에 관한 처벌)에서 낙태를 원칙적으로 금지하고 있다.³⁾ 다만, 모자보건법 제 14조 1항에서 예외적인 경우⁴⁾에 한해 본인과 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자 포함)의 동의를 얻어 낙태(법에서는 ‘인공임신중절’이라는 용어를 사용)를 제한적으로 허용하고 있다. 따라서 우리나라는 낙태를 원칙적으로는 금지하지만 예외적인 사유가 있을 경우에 이를 부분적으로 허용하는 낙태정책을 시행하고 있다. 2010년 3월 보건복지가족부(현 보건복지부)는 ‘불법 인공임신중절예방 종합계획’을 발표하였다. 그 주요내용을 살펴보면, 첫째, 생명을 존중하는 사회분위기를 조성하기 위하여 사회 각계각층이 참여하는 사회협의체를 구성한다. 둘째, 원치 않는 임신으로 고민하는 여성들을 위하여 위기임신 전문상담 핫라인(Help-Line)을 도입한다. 셋째, 경제적 양육능력이 없는 미혼모의 경제적 자립을 지원해준다. 넷째, 불법 인공임신중절 시술기관에 대한 신고체계를 마련한다. 마지막으로, 인공임신

2) 낙태에 대한 최근 법원의 판결은 다소 상반된 입장을 보이고 있다. 2013년 6월 대전지방법원은 405명의 태아를 낙태한 혐의로 기소된 의사 4명에 대한 항소심에서 검사의 항소를 기각하고, 선고 유예와 형의 면제 판결을 내렸다. 재판부는 “태아의 생명 보호를 위해 낙태를 금지하는 형법의 규범력은 여전히 유지되고 있지만 여성의 낙태에 대한 자기결정권 또한 결코 가볍게 볼 수 없는 데다 사실상 낙태가 용인되는 사회적 분위기상 피고인들에게만 무거운 책임을 묻기는 어렵다”고 판시했다(쿠키뉴스, 2013. 7. 3). 반면, 2014년 7월 대전고등법원은 병원 측이 검사를 소홀히 해 지적장애아를 낙태하지 못했다는 판 모씨가 대학병원과 의사를 상대로 낸 2억 4000만원 손해배상 청구를 기각했다. 재판부는 “장애아라도 부모가 낙태할 결정권이 없다”고 판시했다(중앙일보, 2014. 7. 21).

3) 2012년 8월 헌법재판소도 형법 제270조 1항 낙태 시술자 처벌에 대해 “사익인 임부의 자기결정권이 태아의 생명권이라는 공익에 비하여 결코 중하다고 볼 수 없고, 낙태를 처벌하지 않거나 가볍게 제재한다면 낙태가 만연하고 생명경시 풍조가 확산될 것”이라면서 낙태행위 처벌규정을 합헌으로 결정했다.

4) 모자보건법에서 낙태를 허용하는 예외적인 경우는 1) 본인 또는 배우자가 우생학적 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우, 2) 본인 또는 배우자의 전염성 질환이 있는 경우, 3) 강간 또는 준강간에 의하여 임신된 경우, 4) 법률상 혼인 할 수 없는 혈족 또는 인척간에 임신한 경우, 5) 보건의학적 이유로 모체의 건강을 해할 경우로 한정하고 있다. 그리고 모자보건법 시행령 제 15조 1항에 이러한 낙태수술도 임신 24주일 이내에만 할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

중절 예방 상담제를 도입하고 실태조사를 추진한다는 것이다(보건복지가족부, 2010).⁵⁾

미국에서는 낙태문제가 선거 때마다 등장하는 중요한 정치적·사회적 이슈로서 선거후보자들의 도덕적 가치를 판단하는 중요한 잣대로서 큰 의미를 가지는 반면, 우리나라에서는 낙태문제가 미국처럼 중요한 정치적·사회적 이슈로서 큰 관심을 받지 못했다. 그러나 2010년 2월 pro-life 의사회가 낙태시술을 한 병원을 검찰에 고발하면서 낙태를 금지해야 한다는 주장과 낙태허용 범위를 확대하여야 한다는 주장이 팽팽히 맞서면서 낙태문제가 사회적 이슈로 등장하여 국민의 관심의 대상이 되었다. 낙태를 반대하는 사람들은 낙태가 태아의 생명권을 빼앗는 행위라고 보면서 생명권은 그 누구도 침범할 수 없는 가장 절대적이고 신성한 인간 최고의 기본권이라고 주장한다. 그런데 낙태반대를 주장하는 입장의 논리도 약간의 차이가 있다. 먼저, 낙태에 대해 강경한 금지를 주장하는 입장이 있다. 이러한 입장은 기본적으로 낙태를 인간 생명권에 대한 중대한 침해로 보고 출산으로 인해 산모의 생명이 위태로운 경우를 제외하고는 어떠한 경우에도 낙태를 허용해서는 안 된다고 주장한다. 주로 종교계와 pro-life 의사회가 이러한 입장을 취한다. 또 하나의 입장은 낙태죄를 인정하면서도 임부의 자유와 책임이 조화되는 범위 내에서 낙태의 허용범위를 점차 확대하여 현실에 맞게 탄력적으로 대응하자는 견해가 있다(임웅, 2005; 정현미, 2004).

낙태를 찬성하는 사람들의 입장도 크게 두 가지로 나뉘어 살펴볼 수 있다(박형민, 2011). 먼저, 낙태를 임부의 개인 선택에 기초한 자기결정권으로 보는 낙태선택론의 입장이다. 이러한 입장은 낙태를 여성의 프라이버시권으로 이해하여야

5) 보건복지가족부가 발표한 ‘불법 인공임신중절예방 종합계획’에 대해 비판의 목소리가 높다. 낙태를 반대하는 pro-life 의사회는 이번 종합계획이 “정부의 낙태 근절에 대한 분명한 정부의지가 거의 없는 것처럼 보인다”면서 “쉽게 낙태를 할 수 없도록 하는 단속과 출산 환경을 조성할 수 있는 관련 지원 부분 모두 부족하다”며 실효성에 의문을 제기하고 나섰다(데일리메디, 2010. 3. 3). 여성단체인 한국여성민우회도 보건복지가족부가 내놓은 종합계획이 “임신중절에 대한 근본적인 대책이나 불가피한 임신으로 발생하는 최소한의 조건에 대한 검토 없이, 무조건적인 처벌 분위기를 조성”하는데 일조하고 있다고 비판했다(일다, 2010. 7. 2).

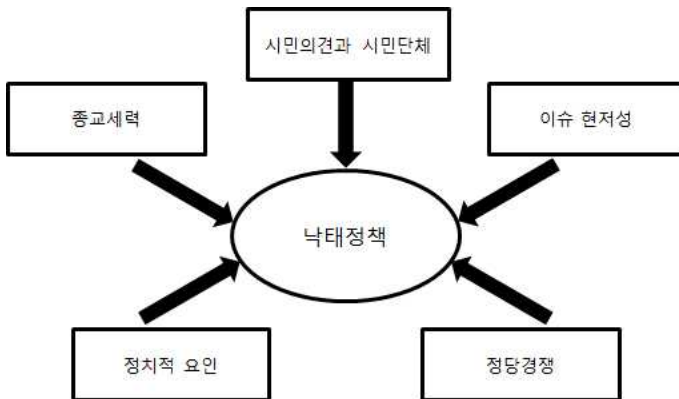
하며 절대적으로 보호되어야 한다고 주장한다. 또 다른 입장은 임부의 낙태여부에 대한 결정은 개인의 행복추구권으로부터 나온다고 주장하는 낙태 비범죄화론이다. 이 입장에 따르면, 태아의 출산은 임부의 선택영역이기 때문에 국가가 출산을 강요할 수 없으며, 낙태문제도 낙태금지 및 제한적 허용이 아니라 낙태의 비범죄화와 안전한 낙태로 선회되어야 한다고 주장한다(정진주, 2010). 여성계와 의료계가 이러한 입장을 취한다고 볼 수 있다. 그런데 여기서 한 가지 주의할 것은 낙태를 찬성하는 사람들이 임부의 선택권을 강조하지만, 그렇다고 여성의 무조건적인 선택에 의한 낙태의 전면적인 허용을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 일정 기한이내의 낙태에 대해서는 임부가 선택할 수 있게 하여야 한다는 것이다(조희원, 2013: 127). 즉, 낙태 허용을 현행법처럼 일정한 사유를 정하여 놓고 이에 해당되는 경우에만 인정하는 정당화 사유방식에서 일정한 기한 내에 이루어지는 기한 방식으로 전환해야 하며, 낙태 허용의 기한 시기도 임부의 결정에 내재한 합리성을 인정하여 임신 12-14주 이내의 임부의 낙태 의사를 존중하고, 자격 있는 의사의 의료상담과 시술에 의할 경우, 낙태를 합법화해야 한다는 주장도 있다(양현아, 2010: 93).

미국에서 과거 낙태이슈에 대한 연구는 주로 주 사이의 낙태정책의 비교나 낙태태도의 영향요인에 대한 설명이 대중을 이루었을 뿐(Cohen and Barrilleaux, 1993; Meier and McFarlane, 1993; Norrander and Wilcox, 1999), 도덕정책의 차원에서 낙태이슈를 다루려는 노력은 거의 없었다. 그러나 도덕정책이 새로운 정책유형으로 소개된 이후로 도덕정책의 차원에서 낙태이슈를 설명하려는 연구들이 나타나기 시작했으며, 이들 연구는 도덕정책과정의 영향요인이 어떻게 낙태정책에 영향을 미치는지를 경험적 연구를 통해 분석하였다(Camobreco and Barnello, 2008; Mooney and Lee, 1995; Oldmixon, 2002; Roh and Haider-Markel, 2003; Roh and Berry, 2008).

우리나라에서 그동안 낙태에 대한 선행연구는 주로 태아의 생명권을 중시하는 입장과 임부의 선택권을 강조하는 입장 간의 법적 논쟁이나 재생산권(박찬걸, 2010; 양현아, 2010; 임웅, 2005; 이인영, 2010; 정현미, 2004)에 관한 것이거나, 국가의 출산통제정책의 맥락에서 가족계획정책이나 출산장려정책(김은실, 1991;

배은경, 2004)의 차원에서 논의되거나, 또는 종교적 관점에서 낙태문제(박상은, 2006; 이경직, 2007)를 다룬 것이 대부분이었다. 그러나 낙태문제를 도덕정책의 차원에서 접근한 정책학적 연구는 없었다고 볼 수 있다. 도덕정책의 차원에서 낙태정책을 접근했을 때 갖는 학문적 의의는 무엇보다도 이론적 분석틀(theoretical framework)을 가지고 낙태정책에 대해 논의하는 것이 가능하다는 것이다. 또한 도덕정책과정의 영향요인이 낙태정책에 어떠한 영향을 미치는지를 분석할 수 있고, 낙태정책과정에서 나타나는 영향요인 간의 역학적 관계를 설명할 수 있다는 데 있다. 따라서 본 연구에서는 낙태정책을 도덕정책의 관점에서 접근하고, 도덕정책과정의 영향요인인 시민의견과 시민단체, 종교세력, 정치적 요인, 이슈 현저성, 정당경쟁이 낙태정책에 어떠한 영향을 미치는지를 분석해 보고자 한다.

<그림 1> 본 연구의 분석틀



Ⅲ. 사례분석: 낙태정책과정의 영향요인에 대한 분석

1. 시민의견과 시민단체

도덕정책과정에 영향을 미치는 요인으로서 시민의견과 시민단체가 낙태정책

에 중요한 영향력을 행사한다. 먼저, 시민들은 낙태이슈에 대해 비교적 분명한 자신의 견해를 가지고 있다. 2009년 12월 보건복지가족부는 서울 및 6대 광역시에 거주하는 15~44세 가임기 남녀 2천명(남 982명, 여 1,018명)을 대상으로 온라인 설문조사를 실시하였다. 설문조사결과, 전체 응답자의 10.2%가 낙태에 대하여 찬성하는 입장을 나타냈으며, 64.9%는 낙태에 대하여 제한적 허용이 가능하다는 태도를 보였다. 그러나 낙태수술의 태아 살해 인식여부를 묻는 질문에는 57.9%가 낙태수술이 태아를 죽이는 것으로 인식하고 있었다(보건복지가족부, 2010). 이러한 조사결과를 볼 때, 시민들은 낙태수술이 생명을 죽이는 행위라는 것을 인식하면서도 원치 않는 임신을 했을 때 낙태를 선택하는 것을 이해할 수 있다는 다소 이중적인 태도를 보이는 것으로 해석된다.

낙태이슈에 대해서는 아무래도 남성보다는 여성이 더 많은 관심을 가진다고 볼 수 있다. 2011년 8월 한국형사정책연구원이 한국사회과학데이터센터(KSDC)에 의뢰하여 전국 만 16세 이상 여성 1,000명을 대상으로 낙태에 관한 국민의식 설문조사를 실시하였다. 설문조사결과를 살펴보면, 낙태에 대한 태도와 관련된 질문으로 “태아는 생명체이므로 어떤 경우에도 낙태를 해서 안 된다”는 질문에 ‘찬성한다’는 응답이 33.8%, ‘반대한다’는 응답은 66.2%로 나타났다. 또한 “원하지 않은 임신(강간에 의한 임신은 제외)을 하였다라도 낙태해서는 안 된다”는 질문에 ‘반대한다’는 응답이 77.8%로 ‘찬성한다’는 응답 22.8%에 비해 상당히 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 우리나라 여성들이 낙태를 무조건 금지하기보다는 본인의 선택에 기초하여 가능한 것으로 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다(박형민, 2011). 또한 여자 중고생과 여대생 232명을 대상으로 한 설문조사결과에 의하면, 모자보건법 상의 사유로 낙태하는 것에 대해서는 대체로 긍정적인 태도를 보인 반면, 사회경제적 사유(학업이나 경력을 위해 자녀를 원치 않는 경우, 경제적으로 자녀양육이 어려운 경우 등)로 인한 낙태에 대해서는 부정적인 태도를, 규범적인 사유(부 또는 모가 미성년자인 경우, 계획하지 않은 임신으로 가족이나 친구들을 실망시키고 싶지 않은 경우 등)로 인한 낙태에 대해서는 중립적인 태도를 보이는 것으로 나타났다(유계숙, 2012).

이러한 낙태에 대한 시민들의 인식과 의견은 조직화된 시민단체를 통해 외부

로 표출된다. 먼저, 우리나라의 가장 대표적인 낙태를 반대하는 시민단체가 낙태 반대운동연합(이하 낙반연)이다. 낙반연은 1994년 4월 한국 사회에서 공공연히 자행되고 있는 낙태에 대한 심각성을 일깨우며 이를 반대하고자 하는 취지 아래, 그동안 활동해 오던 몇몇 단체들과 이 운동을 지지하는 가입 단체들이 힘을 모아 낙태반대운동을 하기 위해 연합한 시민단체이다. 이 연합은 주로 일반시민의 생명 의식 강화 및 확산사업, 건강한 성문화 정착을 위한 성교육사업, 낙태예방 책자 제작 및 무료 배포사업, 인터넷을 통한 홍보 및 교육, 낙태관련법 개정을 위한 서명운동 전개와 같은 사업을 수행해 왔다. 특히, 국회가 1993년 낙태를 허용하는 방향으로 형법을 개정하려는 움직임이 보일 때, 낙반연이 결성되어 1994년 10월 국회 앞 침묵시위 및 12월 낙태허용을 반대하는 1만 명의 서명을 국회에 제출하는 등 낙태반대운동을 활발하게 전개해 나갔다. 그 결과, 1995년 개정형법은 낙태를 불법으로 규정하는 원래 조항을 그대로 남겨두었다(이경직, 2007). 2001년 3월에도 낙반연은 모자보건법이 법 해석에 따라 얼마든지 낙태를 전면적으로 방임할 수 있게 되어 있어 법의 수정이 절실히 필요하다고 주장하면서 모자보건법 및 동법시행령의 개정안⁶⁾을 국회에 제출하였다(박형민, 2011). 이렇듯, 낙반연은 줄곧 낙태를 반대하는 입장을 고수하면서 낙태를 허용하는 관련법규의 제정이 나 개정에 강하게 반대하면서 낙태정책에 큰 영향을 미쳤다.

낙태를 반대하는 또 다른 대표적인 시민단체가 pro-life 의사회이다. pro-life 의사회는 종교적인 이념을 떠나서 순수하게 의학, 생명과학, 생명윤리, 성윤리의 입장에서 낙태문제를 포함한 전반적인 생명존중을 실천하는 의사단체이다. 이 단체는 2010년 1월 설립되었으며, 의학적 차원에서 낙태문제의 근본적인 원인을 분석하고 낙태를 예방하고 근절하기 위한 다양한 프로그램과 종합적인 대책을 마련하여 실질적으로 낙태를 금지할 수 있는 각종 방안을 강구해 왔다. pro-life 의사회의 주요활동을 살펴보면, 2010년 2월 불법낙태시술병원 3곳을 검찰에 고발했으며, 3월에는 “태아 살리기 범국민대회”를 주최하였다. 또한 지방선거를

6) 개정안의 주요내용을 보면, 모자보건법 제 14조 1항 1호부터 4호까지의 낙태허용 적용사유는 전면 삭제하고, 5호에 기재된 산모의 생명·건강을 위한 보건의학적 사유만을 적용사유로 인정하자는 것이다.

앞두고 각 정당에 낙태문제에 대한 공개질의서를 보내는 등 낙태반대운동에 적극적인 행보를 보였다(최규진, 2010). pro-life 의사회의 이러한 적극적인 행보가 낙태문제를 사회적 이슈로 부각시켰으며, 낙태문제와 관련된 여러 정책토론회가 개최되면서 국민들의 관심을 고조시키는데 상당부분 기여하였다.

낙태를 반대하는 시민들이 조직화된 단체를 결성하여 그들의 주장을 표출하는데 반해, 낙태를 찬성하는 시민들은 어떤 조직화된 단체를 통해 의견을 주장하기 보다는 일반 여성·진보단체가 낙태문제에 대해 그들의 입장을 표출하는 방식을 취한다. 여기서 낙태를 찬성한다는 것이 낙태에 대한 무조건적인 찬성을 의미하는 것이 아니라 낙태가 허용될 수 있는 사유와 기간에서의 찬성을 의미한다고 보는 것이 옳다고 할 수 있다. 낙태를 찬성하는 단체가 낙태를 반대하는 단체보다 그들의 의사표시에 있어 비교적 소극적이고 수동적인 이유는 낙태를 찬성하는 것이 마치 태아의 생명을 경시하고 임부의 개인적인 권리만을 강조하는 비도덕적인 집단이나 개인으로 오인 받는 것에 대한 부담감 때문일지 모른다. 그래서 낙태를 찬성하는 집단은 낙태이슈에 대해 낙태반대단체나 집단이 어떤 입장을 표명한 후에 그에 대한 반응으로서 여러 여성·진보단체들이 연합하여 반대 입장을 표명하는 집회를 개최하거나 성명서를 발표하는 경우가 많다. 한 예로서, 2010년 3월 5일 서울 청계광장에서 낙태 단속과 처벌에 반대하는 24개 여성·진보단체⁷⁾들은 ‘여성의 임신·출산 및 몸에 대한 결정권 선언’ 기자회견을 열었다. 이날 기자회견에는 50여 명이 모여 낙태를 처벌하려는 정부와 pro-life 의사회의 시도를 비판하면서 낙태를 여성의 자기결정권의 차원에서 접근해야 한다고 주장했다. 이 기자회견은 pro-life 의사회의 낙태 고발과 정부의 낙태신고센터 운영

7) 이날 기자회견에 동참한 24개 여성·진보단체들은 공익변호사그룹 공감, 다함께 여성위원회, 문화미래 이프, 민주노동당 여성위원회/성소수자위원회, 반성매매인권행동이름, 붉은 뿔소리, (사)여성문화이론연구소, 사회주의 노동자정당건설준비모임, 사회진보연대, 성노동자권리모임지(GG), 언니네트워킹, 연세대학교 총여학생회, 인권운동사랑방, 장애여성공감, 지구지역행동네트워크(NGA), 진보신당 성장치위원회/여성위원회, 청소년인권활동가네트워크, 청소년인권행동 이수나로, 한국성폭력상담소, 한국여성단체연합 여성인권위원회, 한국여성민우회, 한국여성의 전화, 성매매문제해결을 위한 전국연대, 향린교회 여성인권소모임이다.

등 낙태 처벌 시도에 맞선 한국 여성·진보단체의 첫 공동행동이라는 점에서 의미가 깊다(노동자연대, 2010. 3. 5). 이들 단체는 ‘여성의 임신·출산 및 몸에 대한 결정권 선언’이란 선언문을 통해 “최근 pro-life 의사회가 낙태시술을 하는 병원 세 곳을 고발조치했다. 정부는 직접 나서서 낙태신고센터를 운영하겠다고 발표했다. 이는 낙태를 결정하는 여성들의 절박함과 위급함을 외면하고 있는 것이다. 또한 여성을 자신의 몸에 대한 통제권 및 재생산권의 주체로 존중하지 않고 여성의 몸과 자율권을 통제하려는 반인권적인 발상이다”라고 비판했다.

2. 종교세력

낙태문제에 대해 가장 강력한 반대세력으로서 영향력을 행사하는 것이 종교세력이다. 종교세력은 태아의 생명권을 강조하면서 낙태를 반대하는 운동을 전개해 왔다. 그 중에서 가장 대표적인 낙태반대세력이 가톨릭과 기독교 집단이다. 가톨릭교회는 인간생명은 태아 때부터 보호받아야 한다고 보면서 낙태를 예외적으로 허용하고 있는 법 조항은 폐지되어야 한다고 주장한다(박형민, 2011). 정부에서 여러 차례에 걸쳐 모자보건법의 낙태허용사유를 확대하는 정책을 추진하려고 하였으나, 종교계의 낙태문제에 대한 강력한 반발에 부딪혀 이를 시행하지 못하였다(신동운, 1991). 실제로, 1995년 국회에서 통과된 형법개정 법률안에는 당초 제 135조에 낙태죄 허용사유를 포함시킬 계획이었으나 최종적으로 낙태죄의 허용사유에 관한 조항이 포함되지 못했다. 그 이유로서 천주교 단체에서 낙태의 허용범위의 폐지를 위한 서명운동을 전개하여 국회에 청원서를 제출하였는데, 이러한 천주교의 낙태반대운동이 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 1994년 10월 9일 김수환 추기경을 비롯한 15개 교구의 사제와 신도 1천여명이 참가해 낙태반대와 관련된 결의문을 채택하였다. 또한 한국 천주교 주교들로 구성된 최고의결기구인 주교회의는 1994년 10월 10일부터 14일까지 열린 가을정기총회에서 형법개정안의 낙태허용범위를 더욱 제한하고 절차규정을 명시하는 내용의 건의안을 채택하였다. 이 건의안에서 주교회의는 낙태의 허용범위를 규정한 ‘형법개정 법률안 제 135조에 관한 건의’를

통해 개정안이 담고 있는 낙태허용규정을 삭제하거나 범위를 대폭축소토록 요구했다. 주교회의는 이 건의안에서 낙태허용범위를 임신이 모체나 태아의 건강에 중대한 영향을 미치거나 불가항력적인 임신, 법률상 혼인할 수 없는 남녀 간의 임신 등으로 규정하는데 대해 ‘임신이 모체의 생명에 위협을 초래하는 경우’로 제한하도록 해야 한다고 건의했다(경향신문, 1994. 10. 16). 이에 앞서 1994년 9월 15일 열린 주교회의 상임위원회에서는 형법 제 135조 개정안의 입법을 저지하기 위해 주교단명으로 건의문을 작성, 국회의장과 법사위에 제출하며 적당한 시기에 50명의 대표단을 구성해 국회의사당 앞에서 입법반대시위를 벌이기로 결정했다(동아일보, 1994. 10. 11).⁸⁾

또한 천주교 주교회의 산하 낙태반대 단체인 생명운동본부는 2009년 11월 불법낙태근절운동을 지지하는 성명서를 발표했다. 성명서의 내용을 살펴보면, 첫째, 정부는 국민 생명 보호의 의무가 있으므로 생명 보호 정책과 법질서를 바로 세우고, 낙태를 조장하는 모자보건법 제 14조를 삭제하거나 개정할 것, 둘째, 정부는 산부인과 의사들이 태아와 임신부, 신생아와 산모의 생명을 충실히 돌볼 수 있도록 산부인과 의료수가를 현실에 맞게 개선하는 등 관련 제도를 정비할 것, 셋째, 우리 사회, 특히 정계와 종교계는 이번 산부인과 의사들의 결단이 실현될 수 있도록 함께 노력하며, 학계는 올바른 성교육을 통하여 청소년들의 생명존중 의식을 키워야 할 것, 넷째, 국민 모두 이번 기회를 낙태에 대한 인식을 근본적으로 바꾸는 계기로 삼아 특히 가정 안에서부터 생명을 존중하여야 하며, 낙태를 조장하는 일이 없도록 해야 할 것 등의 4개항의 성명을 발표했다(매일신문, 2009. 11. 9).

기독교 또한 기본적으로 태아는 인간 생명체의 시작이기 때문에 낙태는 인간 생명을 존중하는 기독교 정신에 반한다고 본다. 기독교의 교리에 따르면, 인간생명은 하나님이 만든 창조의 결정품이며 영혼을 지닌 존재라는 것이다. 따라서 비록 태아일지라도 인간생명은 그 누구도 침해할 수 없는 무한한 가치를 지닌 신성

8) 당시 한국천주교 주교회의 의장인 이문희 대주교는 황낙주 국회의장을 직접 방문해 형법개정안중 낙태관련 조항의 개정에 신증을 기해줄 것을 바라는 교계 건의문을 전달하기도 했다.

한 존재이다(박상은, 2006: 36). 그래서 낙태는 인간생명의 가치를 부정하는 비도덕적인 범죄행위이다. 이러한 기독교 정신에 입각해서 기독교 집단은 낙태문제에 대해 반대 입장을 유지해 오면서 하나의 결집된 세력으로서 그들의 입장을 표명해 왔다. 대표적인 기독교 집단인 한국기독교생명윤리협회는 태아는 독립된 인격체로서 보호받아야할 존재이기 때문에 낙태는 태아의 생명권을 침해하는 것이라고 주장한다(박형민, 2011). 출산으로 인해 임부의 생명이 위태로운 경우 이외에는 어떠한 사유로도 낙태를 합리화할 수 없다는 것이다.

그런데 한 가지 흥미로운 사실은 기독교가 규범적으로는 낙태반대의 입장을 견지하면서도 현실적으로는 임부의 자기선택권을 존중하는 다소 모호한 태도를 취한다는 것이다. 다시 말해서 태아의 생명권을 보장해야 한다는 기독교의 규범을 따르면서도 임부가 낙태를 할 수 밖에 없는 절박한 상황에서는 그 선택 또한 존중되어야 한다는 것이다(이경직, 2007). 실제로 종교별 낙태경험을 조사한 결과를 보면, 기독교인과 타종교인 간에 뚜렷한 차이가 없는 것으로 나타났다. 1991년 한국형사정책연구원이 발표한 <낙태의 실태 및 의식에 관한 연구>에 따르면, 낙태경험이 있다고 답한 사람이 무종교 32.5%, 불교 46.3%, 천주교 39.4%, 개신교 34.1%로 나타났다. 또한 2003년 11월 동아일보가 보도한 종교별 낙태율을 비교해 보면, 무종교 15.0%, 불교 20.8%, 천주교 16.6%, 기독교 15.4%로서 각 종교별로 비슷한 분포를 보이는 것으로 나타났다(동아일보, 2003. 11. 12). 이러한 결과는 종교가 여성들의 낙태행위에 그리 큰 영향을 미치지 못한다는 것을 보여 주며, 낙태문제 있어서는 종교적 신념보다는 자기 자신의 선택과 판단에 따른다는 것을 의미한다(김윤성, 2004). 결국, 낙태정책에 있어 종교세력은 집단차원에서 가톨릭과 개신교가 중심이 되어 종교적·윤리적 이유로 낙태를 강력하게 반대함으로써 낙태정책에 영향을 미치는 반면, 개인차원에서 임부가 낙태를 결정하는 데는 그리 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 이해할 수 있다. 개인차원에서 종교가 낙태결정에 영향을 미치지 못하는 이유로는 개인적인 종교적 신념의 부족, 집단차원에서 종교의 영향과 개인차원에서 종교의 영향사이의 격차(gap)가 존재하기 때문인 것으로 볼 수 있다.

3. 정치적 요인

미국에서는 낙태문제가 정치적 핵심이슈이며 두 주요정당의 국회의원이 다른 입장을 취한다. 즉, 민주당 국회의원은 낙태를 찬성하는 입장을 취하는 반면, 공화당 국회의원은 낙태를 반대하는 입장을 유지해 왔다. 낙태에 관한 법률안에서 양 정당 소속 국회의원 중에서 대략 80%의 국회의원이 소속정당의 입장을 지지하는 투표행태를 보인다(Adams, 1997). 그러나 가끔 낙태문제에 있어서 정당 차원이 아닌 국회의원 개인차원에서 개인의 도덕적 가치나 종교적 신념 때문에 소속정당과 배치되는 입장을 취하는 경우가 있다. 예를 들면, 민주당 소속이면서 종교가 가톨릭이나 개신교인 국회의원이 이런 경우이다. 그들은 정당의 입장을 따른다면 낙태를 찬성하는 법안을 지지해야 하나, 종교적 신념 때문에 낙태를 반대하는 법안을 지지해야 하는 도덕적 갈등에 직면하게 되는 경우가 있다.

미국과는 달리, 우리나라에서는 낙태문제가 정치적으로 이슈화되는 경우가 적고, 정당에서도 낙태관련 정책이나 공약을 발표하는 경우가 드물다. 그 이유는 아마도 낙태문제가 정치적 이슈보다는 사회적 이슈로 인식되는 경향이 강하며, 정치인이나 정당이 낙태문제와 같이 찬반양론이 팽팽히 맞서는 도덕적 이슈에 대해 어느 한 입장을 표명함으로써 얻을 수 있는 지지 세력의 확보보다는 그러한 입장을 표명으로 인해 반대 입장에 있는 지지 세력의 손실에 대해 정치적 부담을 느끼기 때문일지 모른다. 그러나 개인 차원에서 국회의원들이 낙태관련 법률안을 발의하거나 입법화함으로써 낙태정책에 영향을 미친다.

<표1> 국회의원들의 낙태관련 법률안에 대한 주요발의내용과 의결결과(2007~2013년)

제안일자 제안자	의안명	주요발의내용	의결결과 또는 진행상태
2007. 6. 19 정화원 의원 외 13인 발의	모자보건법 일부 개정 법률안	· 모자보건법 14조 1항이 장애인의 출산권을 인정하지 않고 있는 셈인데, 이는 2007년 국회에서 통과된 장애인 차별금지법과 충돌하고 있어 이 조항의 삭제를 제안함.	임기만료폐기
2008. 9. 12 박영선	낙태방지 및 출산지원에 관한	· 원하지 않는 임신을 한 여성을 위해 희망출산제도를 신설하여 분만 당시 본인의 신분과 입원	임기만료폐기

의원 외 21인 발의	법률안	· 및 출산 사실에 대한 비밀의 준수를 요구한 여성에게 입원 및 비밀의 보장을 제공하고, 입원 및 출산에 관하여 국민기초생활보장법상의 해산급여를 지급하며, 출산 후 사회복귀를 위하여 「한부모가족지원법」상의 지원을 받을 수 있도록 함.	
2008. 12. 18. 전현희 의원 외 9인 발의	모자보건법 일부 개정 법률안	· 인공임신중절수술의 허용한계를 임신 28주 이내 인 자로 한 시행령 규정을 법률에 명시하여 임신 후기의 수술 위험으로부터 모성을 보호하고자 함.	임기만료폐기
2009. 4. 3. 박은수 의원 외 10인 발의	모자보건법 일부 개정 법률안	· 인공임신중절수술의 허용한계에서 '장애가 있는 경우'를 제외하고, 본인 또는 배우자가 심신 장애로 의사표시를 할 수 없을 경우 친권자나 후견인 부양의무자 동의로 임신중절을 허용하도록 한 조항을 삭제함.	임기만료폐기
2009. 9. 10. 김성수 의원 외 10인 발의	모자보건법 일부 개정 법률안	· 인공임신중절수술 전 산모가 의료인과 의무적으로 상담하고 수술 후 심리치로도 받게 함. · 인공임신중절수술을 받고자 하는 자는 상담절차에 따라서 의사 및 조산사와 충분한 상담을 거쳐야 하며 상담기록은 5년간 보존함.	임기만료폐기
2009. 12. 30. 성윤환 의원 외 21인 발의	모자보건법 일부 개정 법률안	· 인공임신중절수술은 시술의사가 아닌 다른 의사의 서면에 의한 증명이 있어야 시술이 가능하도록 하여 불법 낙태의 성행을 방지하려고 함.	임기만료폐기
2010. 4. 12. 홍일표 의원 외 11인 발의	모자보건법 일부 개정 법률안	· 12주 이내의 사회경제적 사유로 인한 수술 허용. 미성년자는 친권자나 후견인의 동의를 받음. · 정부가 인정하는 상담소에서 시술 전 상담을 받고 상담자는 상담확인증을 발부하고, 상담 후 2일 후에 시술 가능하게 함.	임기만료폐기
2010. 10. 28. 이영애 의원 외 9인 발의	모자보건법 일부 개정 법률안	· 우생학적·유전적 용어 삭제, 배우자 동의 조항 삭제 · 의학적 사유는 20주 이내, 범죄학적 사유는 임신 9주 이내로 시술을 제한함. · 수술 승인사유를 심사할 심사위원회를 설치함.	임기만료폐기
2010. 12. 17. 박순자 의원 외 9인 발의	모자보건법 일부 개정 법률안	· 여성의 건강보호와 생명존중의 사회분위기 조성을 위해서 위법한 인공임신중절 예방 및 피임 교육에 필요한 사업을 실시하도록 함.	대안반영폐기
2012. 5. 2 보건복지위원장 발의	모자보건법 일부 개정 법률안 (대안)	· 인공임신중절 예방 등에 필요한 사업을 실시할 수 있도록 근거 규정을 신설함.	원안가결
2013. 11. 8. 양승조 의원 외 11인 발의	모자보건법 일부 개정 법률안	· 인공임신중절수술을 받거나 받으려는 임신부에 대하여 신체적·정신적 관리에 필요한 상담 및 교육을 받을 수 있도록 함으로써 인공임신중절로 인한 후유증을 최소화하고 모성의 생명과 건강을 보호하려함.	소관위접수

주: 발의내용은 박형민, 2011. <<낙태의 실태와 대책에 관한 연구>>. 서울: 한국형사정책연구원. Pp. 114, Pp. 129~130에서 부분적으로 재인용하였으며, 일부는 국회 의안정보시스템에서 참고하였다.

본 연구에서는 정치적 요인을 낙태관련 법률안의 입법화과정에서 국회의원들의 영향력을 통해 살펴보았다. 낙태문제에 대한 사회적 관심이 높았고 낙태관련 법률안의 발의가 비교적 많았던 2007년부터 2013년까지 국회에서 발의된 낙태관련 법률안에 대한 국회의원들의 발의내용을 정리해 보았다. 주요발의내용을 살펴보면, 첫째, 인공임신중절수술을 의학적으로 합리적인 시기에 할 수 있도록 인공임신중절수술이 가능한 시기를 법률에 명시하는 것을 제안함으로써 임신 후기의 수술 위험으로부터 산모와 태아를 보호한다. 둘째, 불법적인 인공임신중절수술을 예방하기 위하여 전문의가 아니면 시술을 할 수 없게 하여 불법 낙태의 성행을 방지하려고 노력한다. 셋째, 모자보건법 제 14조에서 규정하고 있는 낙태의 예외사항중 제 1항(본인 또는 배우자가 우생학적 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우)이 장애인의 출산권을 인정하지 않을 수 있는 측면이 있어 이 조항의 삭제를 제안한다.

그런데, 우리나라 국회의원들의 낙태관련 법률안의 발의에서 나타나는 특징은 그 발의내용이 특정정당의 이념이나 정치적 성향을 반영하기 보다는 낙태문제에 관심을 가지고 도덕적·종교적 신념을 같이하는 주로 동일 정당소속의 국회의원들을 통해 이루어진 경우가 많다는 것이다.⁹⁾ 그리고 대부분의 낙태관련 법률안의 발의가 해당대수의 임기만료로 폐기되는 경우가 많았다. 하나의 예외로서, 2012년 5월 2일 보건복지위원장이 발의한 인공임신중절 예방 등에 필요한 사업을 실시할 수 있도록 근거 규정의 신설을 주요내용으로 하는 모자보건법 일부개정 법률안은 원안대로 가결되었다. 사실 이 법률안의 모체는 2010년 12월 17일 박순자(대표발의) 의원 외 9명의 국회의원이 발의한 여성의 건강보호와 생명존중의 사회분위기 조성을 위해서 위법한 인공임신중절 예방 및 피임교육에 필요한 사업의 실시를 제안한 모자보건법 일부개정 법률안에 관한 내용이다. 당시 박 의원은 “현행법상 원치 않는 임신을 방지하기 위한 피임약제 등의 지급 외에는

9) 예를 들면, 2007년 6월 19일 모자보건법 일부개정 법률안을 발의한 14명 국회의원의 소속 정당을 보면, 13명이 한나라당 소속이었고, 1명만이 열린우리당 소속이었다. 그리고 2008년 12월 18일 모자보건법 일부개정 법률안을 발의한 10명은 모두 통합민주당 소속 국회의원이었다.

인공임신중절의 예방에 필요한 사업의 법적 근거가 미비한 상황이며 불법 인공 임신중절 시술기관의 적극적인 자정활동을 유도하고 생명존중의 사회분위기를 조성하기 위해 인공임신중절 예방교육을 위한 법적 근거를 마련하는 것이 시급하다"며 입법 취지를 설명했다(데일리 중앙, 2010. 12. 30). 이러한 법안 발의가 가결된 이유로는 법안 발의 국회의원들의 법안관철을 위한 강한 의지가 있었고, 또한 2011년부터 보건복지부가 실시하고 있는 임공임신중절예방사업과도 그 맥락을 같이 했기 때문인 것으로 보인다. 이러한 국회의원들의 낙태관련 법률안의 제정이나 개정을 위한 발의가 낙태정책의 실질적 내용을 결정한다는 측면에서 중요성을 가지며, 정치인의 낙태정책에 대한 관심이 높을수록 정부에서도 낙태 관련 이해당사자들의 폭넓은 의견수렴을 통해 낙태정책의 변화를 시도한다.

4. 이슈 현저성

다른 도덕적 이슈와 비교해 볼 때, 낙태이슈에 대한 일반대중과 정치인의 관심도는 높은 편이다(Adams, 1997). 미국 국회에서는 매 대수마다 20개의 key vote를 선정하는데, 거의 빠짐없이 포함되는 법률안이 낙태이슈에 관한 것이다. 또한 대통령 선거에서 유권자들이 후보를 결정할 때, 후보자의 낙태에 대한 견해가 중요한 영향을 미친다. 우루과이에서는 2013년 6월 낙태를 제한적으로 허용하는 법령을 놓고 국민투표를 실시할 정도였다.

우리나라에서도 2010년 2월 pro-life 의사회가 불법낙태시술을 한 병원 3곳을 검찰에 고발하면서 낙태이슈에 대한 사회적 관심도가 높아졌다. 당시 pro-life 의사회는 “불법 낙태를 단속하겠다는 정부의 방침을 믿고 기다렸으나 실효성 있는 정부정책이 나오지 않아 이에 강력하게 항의하기 위해 고발조치했다”는 것이다(여성신문, 2010. 2. 5). 이에 대해 여성계는 즉각 반발에 나섰다. 한국성폭력상담소는 성명서를 통해 “pro-life 의사회와 이런 행동은 낙태를 선택하는 여성들의 절박함과 위급함을 외면하는 것이며 또한 여성을 자신의 몸에 대한 통제권 및 재생산권의 주체로 존중하지 않고 여성의 몸과 자율권을 통제하려는 반인권적 발상”이라고 강하게 비판했다(여성신문, 2010. 2. 5). 이렇듯, 낙태이슈를 둘러싼 찬

반논쟁은 대중에게 낙태이슈에 대한 관심도를 높여 결국에는 낙태이슈의 현저성을 높이는 결과를 가져오게 된다.

<표 2> 최근 7년(2007~2013년)간 주요 도덕적 이슈에 대한 언론기관의 기사 건수

도덕적 이슈	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
낙태	153	146	245	472	169	254	207	1646
사형제도	23	12	52	26	4	21	3	141
동성애	180	216	295	585	379	270	864	2789
존엄사	4	338	1059	66	8	21	33	1529

이슈 현저성을 측정하는 방법 중에 가장 대표적인 것이 언론기사 건수이다 (Eshbaugh-Soha, 2006).¹⁰⁾ 우리나라에서 현저성이 비교적 높다고 판단되는 도덕적 이슈인 낙태, 사형제도, 동성애, 존엄사의 최근 7년간 주요 언론에서의 기사 건수를 검색해 보았다.¹¹⁾ 검색결과, 동성애가 7년 동안 2789건수¹²⁾로 가장 많이 기사화 되었고, 그 다음이 낙태 1646건수, 존엄사 1529건수¹³⁾, 사형제도 141건수

10) 낙태문제에 대한 이슈 현저성을 낙태를 제목으로 하는 언론기사 건수만으로 측정하는 것이 충분한 것은 아니다. 미국에서는 보통 각 주마다 주요 이슈가 되는 정책 사안에 대해 주민투표를 실시하며, 이슈 현저성을 이러한 정책 사안에 대한 주민투표의 투표율로서 측정하는 경우가 많다. 그런데 우리나라에서는 주요 이슈가 되는 정책 사안에 대한 주민투표가 거의 없기 때문에 다른 타당한 측정방법을 찾기가 어렵다. 언론기사 건수가 가장 많이 사용되는 이슈 현저성의 측정지표이긴 하지만, 그 이외에 이슈 현저성을 측정하기 위한 좀 더 타당한 지표를 찾아보는 것이 필요하다.

11) 도덕적 이슈의 언론기사 건수는 네이버 뉴스 상세검색에서 낙태, 사형제도, 동성애, 존엄사를 키워드(제목만)로 검색하고, 언론사 선택은 종합(주요 신문), 방송/통신, 인터넷만으로, 검색조건으로는 정확도 순으로, 기간은 2007년 1월1일부터 2013년 12월31일까지 7년간 검색하였다.

12) 유교문화의 전통이 강한 우리나라에서 그동안 금기시되었던 동성애 이슈의 기사 건수가 가장 많았다는 것은 다소 의외의 결과이다. 최근에 있었던 동성애 이슈의 예로서, 참교육 어머니전국모임, 나라사랑학부모회, 바른교육 교사연대 등 244개 시민단체는 동성애 차별금지 조항이 서울시민 인권헌장에 포함되는 것을 절대 반대한다는 전면광고를 2014년 9월 25일자 주요 일간지에 실었고, 2014년 10월 2일에는 동아일보사 앞에서 서울시민 인권헌장의 동성애 합법화 조항을 반대하는 국민대회 및 기자회견을 열었다.

의 순으로 나타났다. 낙태가 동성애보다는 언론기사 건수가 적었지만, 7년 동안 비교적 꾸준히 기사화된 것을 보면, 낙태문제에 대한 이슈 현저성은 높다는 것을 알 수 있다. 특히, 2010년에 낙태에 대한 기사건수가 제일 많았던 것은 앞에서 언급한 pro-life 의사의 불법낙태시술병원에 대한 검찰의 고발로 인해 낙태 이슈에 대한 사회적 관심이 높아졌기 때문인 것으로 보인다.

이러한 낙태문제에 대한 높은 이슈 현저성이 정부로 하여금 낙태정책에 대해 더 많은 관심을 갖게 하고, 낙태관련 이해당사자들의 의견을 수렴해서 낙태정책에 반영하도록 한다. 실제로, 2010년 3월 보건복지가족부가 발표한 ‘불법 인공임신중절예방 종합계획’은 pro-life 의사의 불법낙태시술병원에 대한 검찰의 고발로 인해 낙태문제가 사회적 이슈로 떠오르자 이에 대한 대책으로 세워진 것이다. 또한 낙태이슈에 대한 대중의 관심이 높아질수록 국회에서도 낙태에 대한 정책토론회나 공청회를 통해 낙태에 대한 의견을 수렴하여 낙태관련 법률안의 제정 또는 개정을 시도한다. 실제로 낙태문제에 대한 이슈 현저성이 비교적 높았던 2009년과 2010년에 국회의원들의 낙태관련 법률안의 발의가 많았고, 관련 법의 일부개정이 있었다는 것을 알 수 있다. 즉, 2009년과 2010년에 총 6번의 낙태관련 모자보건법 일부개정 법률안에 대한 발의가 있었고, 2009년에 낙태관련 모자보건법과 동법 시행령의 일부개정이 있었다. 시행령의 주요내용은 제 15조 인공임신중절수술의 허용기간을 28주에서 24주로 단축하는 것이었고, 이러한 시행령의 개정으로 모자보건법 제 14조의 내용이 일부 개정되어 2009년 7월8일부터 시행되고 있다(박형민, 2011: 115). 이러한 결과를 통해 낙태문제에 대한 높은 이슈 현저성이 낙태관련 법률안의 제정이나 개정을 통해 낙태정책에 영향을 미칠 수 있다는 것을 간접적으로 추론할 수 있다.

13) 2009년 존엄사에 대한 기사 건수(1059)가 가장 많았던 이유는 김 할머니의 언명치료중단 사건 때문이다. 김 할머니는 2008년 2월 18일 폐암 여부를 확인하러 세브란스병원에 입원해 조직검사를 받다가 과다출혈로 인한 뇌손상으로 식물인간 상태에 빠졌다. 그래서 가족들은 무의미한 연명 치료를 중단하고 품위 있게 죽을 수 있도록 해 달라고 병원 측에 요청하였으나 병원 측은 이를 거부했고, 유가족은 이에 불복해 소송을 제기해 2009년 5월 대법원에서 승소하였다. 김 할머니의 언명치료중단 사건은 우리 사회에 이른바 ‘존엄사’에 대한 대중의 관심을 불러일으키는 큰 이슈가 되었다.

5. 정당경쟁

우리나라에서는 정당별로 낙태문제에 대해 어떠한 입장을 취하는 지를 명확히 알 수 없다.¹⁴⁾ 따라서 정당경쟁이 실제로 낙태정책에 어떠한 영향을 미치는 지를 쉽게 예측하기는 어렵다. 일반적으로, 정당경쟁이 강할수록 시민이 정책이슈에 대해 더 많은 관심을 가지고 그 이슈에 참여하는 것이 가능하며, 정치인은 시민의 선호에 반응하기 위한 강한 인센티브를 가진다고 할 수 있다. 낙태문제에 있어서는 정당경쟁이 강할수록 낙태에 반대하는 입장을 취하는 사람보다 찬성하는 입장을 취하는 사람에게 더 큰 영향을 미칠 것으로 가정한다. 왜냐하면 정당경쟁이 강할수록 정당은 시민의 요구에 더 반응해야 하며, 이러한 경향은 낙태를 반대하는 자보다 약한 결집력을 보이는 낙태를 찬성하는 자, 특히 진보적이고 젊은 세대의 관심과 참여를 이끌어내는 것을 가능케 하기 때문이다. 또한 정당경쟁이 강할수록 정부도 그러한 정당의 요구에 부응하는 정책성과를 통해 신속히 반응해야 한다는 압박감을 가지게 된다.

우리나라에서 정당경쟁이 낙태정책에 미치는 영향을 살펴보기 위해서는 먼저 정당경쟁을 어떻게 측정할 것인지가 중요하다. 미국에서는 정당경쟁을 측정하기 위한 방법으로서 50에서 민주당 투표율을 뺀 값을 구한 다음, 100으로부터 다시 그 값을 뺀 수로 정당경쟁을 측정한다(Bibby, Cotter, Gibson, and Huckshorn, 1990). 그러나 우리나라에 이 측정방법을 그대로 적용하기에는 타당성이 떨어지기 때문에 본 연구에서는 각 국회 대수마다 무소속을 제외한 각 정당의 모든 의석수를 상위 두 정당의 의석수 차이로 나눈 후, 1과의 차이값을 가지고 정당경쟁을 측정하였으며¹⁵⁾(조성대, 2003: 266), 그 차이값이 1에 가까울수록 정당경쟁은 강하다고 할 수 있다. 낙태정책은 국회에서 낙태관련 법률안의 제정이나 개정이

14) 2012년 4월 제19대 국회의원 총선거를 앞두고 한국기독교 공공정책위원회(대표회장 이용규 목사 등)에서 ‘기독교 공공정책’들을 새누리당과 민주통합당에 제안했다. 이에 대해 두 정당이 회신한 결과를 보면, 새누리당은 낙태반대의 입장을 표명했고, 민주통합당은 낙태문제에 대해 뚜렷한 입장표명이 없었다(크리스천투데이, 2012. 4. 10).

15) 정당경쟁의 산출공식은 $[1 - (P1 - P2) / (P1 + P2 + \dots + Pn)]$ 이며, P1은 상위 1당의 의석수, P2는 상위 2당의 의석수를 말한다.

이루어진 시기로 측정이 가능할 수 있다. 이러한 측정방법을 통해 정당경쟁이 낙태정책에 미치는 영향을 간접적으로 분석해 보았다. 분석결과, 정당경쟁률이 모두 0.70 이상이었으며, 국회에서 정당경쟁이 비교적 강했을 때, 낙태관련 법률안의 제정 또는 개정이 있었던 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 정당경쟁이 강할수록 낙태를 금지하거나 허용하는 법률안의 제정 또는 개정의 빈도도 높아질 수 있다는 것을 추론해 낼 수 있다. 다만, 낙태관련 법률안의 내용이 낙태금지 와 허용을 동시에 포함하거나 이와 관련되지 않는 것들이 있어, 정당경쟁이 강할수록 낙태금지 또는 낙태허용 중에서 어느 쪽에 더 큰 영향을 미치는지를 명확하게 판단하기는 어렵다.

<표 3> 정당경쟁과 낙태관련 법률안의 제정 또는 개정 간의 관계

낙태관련 법률안의 제정 또는 개정연도	상위 두 정당의 의석수		정당소속 총 의석수	정당경쟁률
	제1 정당 의석수	제2 정당 의석수		
1953년 낙태관련 형법 제정 (제 2대 국회)	대한국민당 24	민주국민당 24	84	1.00
1973년 낙태관련 모자보건법 제정 (제 9대 국회)	민주공화당 73	신민당 52	200	0.89
1986년 낙태관련 모자보건법 전부개정 (제 12대 국회)	민주정의당 148	신한민주당 67	272	0.70
1995년 낙태관련 형법 일부개정 (제 14대 국회)	민주자유당 149	민주당 97	278	0.81
2009년 낙태관련 모자보건법 및 모자보건법 시행령 일부개정 (제 18대 국회)	한나라당 153	통합민주당 81	274	0.74
2012년 낙태관련 모자보건법 일부개정 (제 18대 국회)	한나라당 153	통합민주당 81	274	0.74

주: 국회 대수별 정당의회석수는 중앙선거관리위원회에서 제공된 자료를 참조하였다. 1953년 낙태 관련 형법제정 당시인 제 2대 국회에서의 상위 두 정당인 대한국민당과 민주국민당이 24석으로 같은 의석수를 가지고 있었으며, 무소속이 126석으로 가장 많았다. 1973년 낙태관련 모자보건법 제정 당시인 제 9대 국회에서는 유정회가 73석이었으나, 유정회는 대통령의 추천으로 선출된 전국구의원들로서 정당의 성격을 가지고 있다고 보기 어려워 상위 두 정당 의석수에서 제외하였다.

IV. 결론: 연구의 함의와 미래연구를 위한 제언

본 연구는 새로운 정책유형으로서 도덕정책에 대해 이론적으로 고찰하고, 우리나라의 낙태정책사례를 통해 도덕정책과정의 영향요인인 시민의견과 시민단체, 종교세력, 정치적 요인, 이슈 현저성, 정당경쟁이 낙태정책에 어떠한 영향을 미치는지를 분석함으로써 도덕정책의 적용가능성을 탐구하였다. 분석결과를 요약하면, 첫째, 시민의견과 시민단체는 다른 방식으로 낙태정책에 영향을 미친다는 것을 발견했다. 즉, 낙태를 반대하는 시민들은 조직화된 집단이나 단체를 결성하여 낙태를 반대하는 법률안을 제출하거나 낙태를 허용하는 관련 법규의 제정이나 개정에 강하게 반대함으로써 낙태정책에 영향을 미치는 반면, 낙태를 찬성하는 시민들은 낙태를 반대하는 세력이나 집단에 대응하면서 진보적인 성향의 여성단체들이 임부의 자기선택권을 강조하는 의견을 표출하면서 낙태정책에 영향을 미친다. 둘째, 종교세력은 종교적·윤리적 이유로 태아의 생명권을 강조하면서 낙태를 반대하는 강력한 집단으로서 낙태정책에 영향을 미친다. 그러나 개인 차원에서 종교는 여성들의 낙태행위에 그리 큰 영향을 미치지 못하며, 낙태문제 있어서는 종교적 신념보다는 자기 자신의 선택과 결정을 따르는 경향이 있는 것으로 나타났다. 셋째, 정치적 요인의 영향은 미약하나, 개인 차원에서 낙태문제에 대해 도덕적 또는 종교적 신념을 같이하는 국회의원들이 낙태관련 법률안을 발의하거나 입법화함으로써 낙태정책에 영향을 미친다. 넷째, 낙태이슈는 비교적 높은 현저성을 가진다. 실제로 낙태문제에 대한 이슈 현저성이 높았던 2009년과 2010년에 국회에서 낙태관련 법률안의 발의가 많았고, 관련 법(모자보건법)의 일부개정이 있었으며, 2010년 정부의 ‘불법 인공임신중절예방 종합계획’에 영향을 미쳤다. 마지막으로, 정당경쟁이 낙태정책에 미치는 영향을 직접적으로 알 수는 없었으나, 정당경쟁이 비교적 강했을 때, 낙태관련 법률안의 제정 또는 개정이 있었던 것으로 나타나, 정당경쟁과 낙태관련 법률안의 제정이나 개정을 통한 낙태정책 간에 연관관계가 있다는 것을 간접적으로 추론할 수 있다.

이상을 종합해 보면, 도덕정책과정의 영향요인인 시민의견과 시민단체, 종교세력, 정치적 요인, 이슈 현저성, 정당경쟁이 우리나라에서의 낙태정책을 부분적

으로 설명한다고 볼 수 있다. 그러나 정치적 요인과 정당경쟁의 영향력은 상대적으로 미약한 것으로 보인다. 그 이유로서 아직 우리나라에서는 정치인이 도덕적 이슈에 대해 큰 관심을 가지고 어떤 명확한 입장을 표명하지 않거나 표명하는 것을 꺼려하기 때문이다. 도덕적 이슈에 대한 정치인의 의사표현의 소극성은 어떤 입장을 지지하는 의사표명으로 인해 나타날 수 있는 개인의 도덕적 신념에 대한 평가가 부담스러울 수 있고, 또한 평소 정치인 개인을 지지했으나 도덕적 이슈에 대해서는 다른 입장을 취하는 지지 세력을 잃을 것에 대한 두려움이 작용하기 때문인 것으로 풀이된다. 특히, 낙태이슈에 대해서는 낙태를 찬성하는 정치인들이 자신들을 마치 비도덕적 인간으로 평가하지 않을까에 대한 부담 때문에 자신의 입장을 표명하는 것을 꺼려한다.¹⁶⁾ 정당차원의 영향력이 미진한 이유로서 우리나라의 정당은 본연의 이념과 정책노선을 추구하기 보다는 그때그때의 정치논리에 의해 이해집산으로 탄생하거나 소멸하기 때문에 이념이나 가치를 중시하는 도덕적 이슈에 대해 뚜렷한 입장을 가지고 있지 못하다. 그러나 앞으로 우리나라에서도 도덕적 이슈에 대한 관심과 논쟁이 커질 것으로 예상됨에 따라 정치인이나 정당도 이러한 이슈에 관심을 가지고 어떤 입장을 표명해야 할 것이며, 그 입장과 관련된 정책을 수립해 나가야 할 것으로 전망된다.

도덕정책이 Lowi의 정책유형에 속하지 않는 새로운 정책유형으로서 이론적 분석틀을 통해 도덕적 이슈의 정책과정을 설명하는데 기여했다고 평가할 수 있다. 사실, Lowi의 네 가지 정책유형은 각각의 정책내용과 특징을 설명하기는 했지만, 그러한 정책유형이 어떠한 정책결과를 산출하는지를 설명하기 위한 이론적 분석틀에 대한 논의는 없었다고 본다. 이러한 점에서 도덕정책이 정책연구에서 갖는 학문적 의의는 크다고 할 수 있다. 그러나 도덕정책이 하나의 차별화된 정책유형으로서 일반화되기 위해서는 몇 가지 문제점이 보완되어야 한다.

첫째, 도덕정책이 주로 정책의제설정과 정책결정에서 나타나는 현상에 초점

16) 낙태반대운동연합(낙반연)은 2012년 3월 23일부터 4월8일까지 제 19대 국회의원 선거 후 보자들을 대상으로 우리나라에서는 처음으로 낙태에 대한 입장과 낙태를 예방하기 위한 정책과 공약에 관한 설문조사를 실시하였다. 설문에 응답한 70명의 후보자 중, 낙태를 반대하는 후보자는 60명이었으며, 낙태를 찬성하는 후보자는 6명에 불과하였다.

을 맞추었기 때문에 정책집행과 정책평가에서 나타나는 도덕정책의 변화를 설명하지 못하는 부분이 있다. Meier(1994)가 주장하는 것처럼, 도덕정책에 대한 경험적인 정책분석의 부족이 도덕정책을 대중적이지만 효과적인 정책이라고 보기는 어려울지 모른다. 이러한 정책집행과 정책평가에 대한 연구의 부족은 정책집행과 정책평가에서 나타날 수 있는 정책 행위자들의 역동적이고 상호작용적인 측면을 간과할 수 있다. 그동안 도덕정책에서 관료세력이 중요한 역할을 담당했음에도 불구하고 그들의 영향을 소홀하게 다룬 이유가 바로 여기에 있다. 따라서 앞으로 도덕정책의 집행과정과 평가에 대한 연구가 활발하게 수행되어야 할 필요가 있으며, 그 과정에서 관료세력이 어떠한 영향력을 행사하는 지를 연구해야 한다. 특히, 우리나라의 경우 관료세력이 정책집행에 큰 영향을 미친다는 점을 고려할 때, 관료세력의 도덕정책집행과 평가에서의 영향을 연구할 필요가 있다.

둘째, 그동안 도덕정책에 대한 대부분의 연구가 주로 미국을 중심으로 이루어져 왔는데(Meier, 1994; Mooney, 2001; Smith and Tatalovich, 2003), 앞으로는 연구범위의 확대와 연구결과의 보편성을 높이기 위해 미국뿐만 아니라 다른 나라에서도 도덕정책에 대한 연구가 필요하다.¹⁷⁾ 그동안 도덕정책이 주로 미국에서 활발하게 연구된 이유는 다양한 인종이 모여 사는 미국 사회에서 그들의 다양한 가치가 표출되면서 자연스럽게 도덕적 이슈에 대한 관심과 갈등이 발생하기 쉬웠고, 또한 미국의 개방된 정치제도와 문화가 이러한 도덕적 이슈의 활발한 논의를 가능케 하였기 때문이다. 그러나 이러한 미국 중심적인 도덕정책에 대한 연구는 다른 나라에서의 적용가능성에 대한 주의 깊은 고려 없이 실증적 연구결과를 과도하게 일반화하는 오류를 범할 수 있는 문제를 내포하고 있다(Bashevkin, 1994; Knill, 2013). 따라서 앞으로의 도덕정책에 대한 연구에서는 국가 간 비교연구를 통해 도덕정책의 적용범위와 한계를 조사할 필요가 있다(Studlar, Cagossi, and Duval, 2013).

마지막으로, 도덕정책이 다른 정책유형과 구별될 수 있는 정치적 행태에 대한

17) 2000년대 중반 이후로 유럽에서도 도덕정책에 대한 연구가 증가하고 있다(Durham, 2005; Engeli, 2009; Engeli, Green-Pedersen, and Larsen, 2012).

체계적인 연구가 필요하다. 그동안 도덕정책의 정책내용과 정책성과에 대한 연구는 많았지만, 도덕정책이 어떤 정치적 행태를 보여주는지에 대한 연구는 그리 많지 않았다. 이러한 이유로 도덕정책이 다른 정책유형과 구별되는 정치적 행태가 무엇인지를 명확하게 이해하기 어려웠다. 결국 도덕정책의 학문적 의의는 과연 도덕정책이 다른 정책유형과 구별될 수 있는 정치적 행태를 설명할 수 있느냐와 관련된다.

도덕정책이 1990년대 중반 이후로 미국을 중심으로 활발하게 연구되고 있는 반면, 우리나라에서는 아직 이에 대한 연구가 없는 실정에서, 본 연구가 서구의 이론적 분석틀을 사용하여 도덕정책의 적용가능성을 분석한 첫 논문이라는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 이러한 분석틀의 적용을 통해 어떤 요인은 설명력이 있고, 어떤 요인은 설명력이 없다는 것을 알 수 있었으며, 우리나라에서의 도덕정책에 대한 연구가 앞으로 어떻게 진행되어야 하는지에 대한 방향을 제시해 주었다고 본다. 다만, 본 연구의 분석결과에서 나타났듯이, 도덕정책과정의 영향요인으로서 정치적 요인과 정당경쟁은 낙태정책에 큰 영향을 미치지 못한다는 것을 발견했다. 그래서 앞으로 우리나라에서 도덕정책과정을 설명하기 위해서는 다른 영향요인이 추가되어야 한다고 생각하며, 그러한 요인으로 관료세력이 설명력을 가질 수 있다고 본다.

본 연구에서는 낙태정책사례만을 가지고 도덕정책의 적용가능성을 분석하였기 때문에 그 결과를 일반화하기에는 한계가 있다. 따라서 다음 연구에서는 여러 개의 도덕정책이슈¹⁸⁾를 가지고 도덕정책의 적용가능성을 분석해 보아야 할 것이다. 또한 본 연구에서는 이슈 현저성과 정당경쟁을 제외한 도덕정책과정의 영향요인을 정교하고 타당한 측정변수¹⁹⁾를 가지고 이들 변수가 도덕정책에 어떠

18) Knill(2013)은 도덕정책이슈를 다음과 같은 네 가지로 분류하였다. 첫째, 삶(life)과 죽음(death)의 이슈(예, 낙태, 존엄사, 사형제도), 둘째, 성적 행태(sexual behavior)의 이슈(예, 동성애, 매춘, 외설물), 셋째, 중독적인 행태(addictive behavior)와 관련된 이슈(예, 도박, 마약), 넷째, 개인적 자유와 집단적 가치 간의 관계에 대한 기본적인 결정에 관한 이슈(예, 종교교육, 총기사용통제)이다.

19) 본 연구에서는 시민의견과 시민단체, 종교세력, 정치적 요인은 조작적 정의를 통해 측정지표를 개발하여 분석을 시도하지는 않았다. 물론 이러한 방법을 통해 분석을 시도하는 것도

한 영향을 미치는지에 대한 인과적 관계를 실증적 방법을 통해 분석하지는 못했다. 앞으로 이러한 실증적 방법을 통한 연구와 함께 우리나라에서도 다양한 도덕적 이슈를 통해 도덕정책에 대한 활발한 논의와 연구를 기대해 본다.

■ 참고문헌

- 《경향신문》. 1994. “천주교 교단차원 「생명수호운동」 낙태허용 범위축소 건의안 채택.” 11월 12일.
- 김윤성. 2004. “생명논의와 모호성의 논리: 낙태문제를 중심으로.” 《종교문화비평》 5: 30-64.
- 김은실. 1991. “낙태에 관한 사회적 논의와 여성의 삶.” 《형사정책연구》 2(2): 383-405.
- 《노동자연대》. 2010. “여성의 임신·출산 및 몸에 대한 결정권 선언, 낙태는 여성이 선택할 권리임을 선포하다.” 3월 5일.
- 《데일리메디》. 2010. “산부인과, 낙태예방 종합계획 설왕설래.” 3월 3일.
- 《데일리중앙》. 2010. “박순자 의원, 모자보건법 일부개정 법률안 대표발의.” 12월 30일.
- 《동아일보》. 1994. “천주교 낙태반대운동 선언 결의문 채택 형법개정저지운동 나서.” 10월 11일.
- 《동아일보》. 2003. “부유할수록, 학력낮을수록 낙태 많다.” 11월 12일.
- 《매일신문》. 2009. “천주교 주교회의 ‘불법낙태 근절’ 지지 성명.” 11월 9일.
- 박상은. 2006. “기독교적 관점에서 본 인공임신중절수술.” 《생명윤리》 7(1): 35-41.
- 박찬걸. 2010. “낙태죄의 합리화 정책에 관한 연구.” 《법학논총》 27(1): 199-222.
- 박형민. 2011. 《낙태의 실태와 대책에 관한 연구》. 서울: 한국형사정책연구원.
- 보건복지가족부. 2010. 《불법 인공임신중절예방 종합계획》.
- 배은경. 2004. 《한국사회 출산조절의 역사적 과정과 쟁다: 1970년대까지의 경험을 중심으로》. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 신동운. 1991. 《낙태죄에 관한 연구: 형법개정과 관련하여 인공임신중절과 낙태죄에 관한

의미가 있겠지만, 그러한 계량적 방법보다는 이러한 요인들이 낙태정책에 어떠한 영향을 미치는지를 실제 관련 집단의 활동을 사례연구의 방법을 통해 분석해 보는 것이 더 의미 있는 논의와 해석을 가능케 할 뿐만 아니라 본 연구의 취지에 부합된다고 판단했다.

연구》. 서울: 한국형사정책연구원.

- 양현아. 2010. “낙태에 관한 다초점 정책의 요청: 생명권 대 자기결정권의 대립을 넘어.” 《한국여성학》 26(4): 63-100.
- 《여성신문》. 2010. “프로라이프-프로초이스 전쟁.” 2월 5일.
- 유계숙. 2012. “낙태허용 사유에 대한 여학생의 인식이 낙태예방정책 요구도에 미치는 영향.” 《한국가정관리학회지》 30(3): 1-11.
- 이경직. 2007. “낙태에 대한 한국 교회의 입장.” 《기독교와 철학》 8: 63-93.
- 이인영. 2010. “출산정책과 낙태규제법의 이념과 현실.” 《페미니즘 연구》 10(1): 35-88.
- 《일다》. 2010. “불법임신중절 예방? 복지부 정책 도마에.” 7월 2일.
- 임웅. 2005. “낙태죄의 비범죄화에 관한 연구.” 《성균관법학》 17(2): 371-391.
- 장석준. 2013. “정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증적 연구.” 《한국정책학회보》 22(4): 253-283.
- 정재진·전영평. 2006. “동성애 소수자의 차별저항과 정책변동.” 《한국행정연구》 15(4): 207-240.
- 정진주. 2010. “유럽 각국의 낙태 접근과 여성건강: 한국 낙태논쟁에 대한 함의.” 《페미니즘 연구》 10(1): 123-158.
- 정현미. 2004. “낙태죄와 관련한 입법론.” 《형사법연구》 22: 687-716.
- 조성대. 2003. “지방선거와 정당참여: 지역주의 정당경쟁과 광역의회의 활동.” 《21세기 정치학회보》 13(1): 259-274.
- 조희원. 2013. “한국의 낙태규제정책: 쟁점과 딜레마.” *OUCHIHOPIA: Journal of Social Paradigm Studies* 28(1): 109-138.
- 《중앙일보》. 2014. “장애아라도 부모가 낙태할 권리 없다.” 7월 21일.
- 최규진. 2010. “낙태윤리논쟁과 낙태권 운동.” 《마르크스 21》 6: 69-92.
- 《쿠키뉴스》. 2013. “의료계 뜨겁게 달궜던 법원판결 많았다.” 7월 3일.
- 《크리스천투데이》. 2012. “4.11 총선, 기독교정책 비교---기독교 유권자들의 선택은.” 4월 10일.
- 한석태. 1989. “정책유형에 관한 이론적 고찰.” 《행정학논집》 10: 19-45.
- 현재호. 2006. “민주화 이후 정당간 경쟁의 성격: 노동 없는 정당체제를 중심으로.” 《아세아 연구》 49(2): 42-78.
- Adams, Greg D. 1997. “Abortion: Evidence of an Issue Evolution.” *American Journal of Political Science* 41(3): 718-737.

- Baron, Jonathan and Mark Spranca. 1997. "Protected Values." *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 70(1): 1-16.
- Bashevkin, Sylvia. 1994. "Confronting Neo-Conservatism: Anglo-American Women's Movements under Thatcher, Reagan and Mulroney." *International Political Science Review* 15(3): 275-296.
- Bibby, John F., Cornelius P. Cotter, James L. Gibson, and Robert J. Huckshorn. 1990. "Parties in State Politics." In Virginia Gray, Herbert Jacobs, and Robert B. Albritton, eds. *Politics in American States: A Comparative Analysis*, 85-122. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Camobreco, John F. and Michelle A. Barnello. 2008. "Democratic Responsiveness and Policy Shock: The Case of State Abortion Policy." *State Politics & Policy Quarterly* 8(1): 48-65.
- Cohen, Jeffrey E. and Charles Barrilleaux. 1993. "Public Opinion, Interest Groups, and Public Policy Making: Abortion Policy in the American States." In Malcolm L. Goggin, ed. *Understanding the New Politics of Abortion*, 203-221. NewburyPark, CA: Sage Publications.
- Durham, M. 2005. "Abortion, Gay Rights and Politics in Britain and America: A Comparison." *Parliamentary Affairs* 58(1): 89-103.
- Engeli, I. 2009. "The Challenges of Abortion and Assisted Reproductive Technologies Policies in Europe." *Comparative European Politics* 7(1): 56-74.
- Engeli, I., C. Green-Pesersen, and L. Larsen, eds. 2012. *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices*. London: Palgrave.
- Eshbaugh-Soha, Matthew. 2006. "The Conditioning Effects of Policy Salience and Complexity on American Political Institutions." *Policy Studies Journal* 34(2): 223-243.
- Fairbanks, David. 1977. "Religious Forces and Morality Policies in the American States." *Western Political Quarterly* 30(3): 411-417.
- Geer, John G. 1996. *From Tea Leaves to Opinion Polls: A Theory of Democratic Leadership*. New York, NY: Columbia University Press.
- Gormley, William T. Jr. 1986. "Regulatory Issue Networks in a Federal System." *Polity* 18(4): 595-620.
- Haider-Markel, Donald P. 1998. "The Politics of Social Regulatory Policy: State and Federal

- Hate Crime Policy and Implementation Effort.” *Political Research Quarterly* 51(1): 69-88.
- _____. 1999a. “AIDS and Gay Civil Rights: Politics and Policy at the Ballot Box.” *American Review of Politics* 20(Winter): 349-375.
- _____. 1999b. “Morality Policy and Individual-Level Political Behavior: The Case of Legislative Voting on Lesbian and Gay Issues.” *Policy Studies Journal* 27(4): 735-49.
- _____. 2001. “Morality in Congress? Legislative Voting on Gay Issues.” In Christopher Z. Mooney, ed. *The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy*, 115-129. New York, NY: Chatham House Publishers.
- Haider-Markel, Donald P. and Kenneth J. Meier. 1996. “The Politics of Gay and Lesbian Rights: Expanding the Scope of the Conflict.” *Journal of Politics* 58(2): 332-349.
- _____. 2003. “Legislative Victory, Electoral Uncertainty: Explaining Outcomes in the Battles over Lesbian and Gay Civil Rights.” *Review of Policy Research* 20(4): 671-690.
- Heichel, Stephan, Christoph Knill, and Sophie Schmitt. 2013. “Public Policy Meets Morality: Conceptual and Theoretical Challenges in the Analysis of Morality Policy Change.” *Journal of European Public Policy* 20(3): 318-334.
- Holbrook, Thomas M. and Emily Van Dunk. 1993. “Electoral Competition in the American States.” *American Political Science Review* 87: 955-962.
- Joslyn, Mark R. and Donald P. Haider-Markel. 2000. “Guns in the Ballot Box: Information, Groups, and Opinion in Ballot Initiative Campaigns.” *American Politics Quarterly* 28(3): 355-378.
- Key, V. O. 1964. *Politics, Parties and Pressure Groups*, 5thed. New York: Thomas Y. Crowell.
- Knill, Christoph. 2013. “The Study of Morality Policy: Analytical Implications from a Public Policy Perspective.” *Journal of European Public Policy* 20(3): 309-317.
- Lindaman, Kara and Donald P. Haider-Markel. 2002. “Issue Evolution, Political Parties, and the Culture Wars.” *Political Research Quarterly* 55(1): :91-110.
- Lowi, Theodore J. 1964. “American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theories.” *World Politics* 16(4): 677-715.
- _____. 1972. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice.” *Public*

- _____ . 1988. "An Assessment of Kellow's Promoting Elegance in Policy Theory." *Policy Studies Journal* 16(4): 725-728.
- Meier, Kenneth J. 1994. *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol, and Public Policy*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Meier, Kenneth J. and Deborah R. McFarlane. 1993. "The Politics of Funding Abortion: State Response to the Political Environment." *American Politics Quarterly* 21(1): 81-101.
- Mooney, Christopher Z. 1999. "The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction." *Policy Studies Journal* 27(4): 675-680.
- _____ . 2001. "The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy." In Christopher Z. Mooney, ed. *The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy*, 3-18. New York, NY: Chatham House Publishers.
- Mooney, Christopher Z. and Mei-Hsien Lee. 1995. "Legislating Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform." *American Journal of Political Science* 39(3): 599-627.
- _____ . 2000. "The Influence of Values on Consensus and Contentious Morality Policy: U.S. Death Penalty Reform, 1956-82." *Journal of Politics* 62(1): 223-239.
- Mooney, Christopher Z. and Richard G. Schuldt. 2008. "Does Morality Policy Exist? Testing a Basic Assumption." *Policy Studies Journal* 36(2): 199-218.
- Morgan, David R. 1980. "Politics and Morality: The Effect of Religion on Referenda Voting." *Social Science Quarterly* 61(1): 144-148.
- Nice, David C. 1992. "The States and the Death Penalty." *Western Political Quarterly* 45(4): 1037-1048.
- Norrander, Barbara and Clyde Wilcox. 1999. "Public Opinion and Policymaking in the States: The Case of Post-Roe Abortion Policy." *Policy Studies Journal* 27(4): 709-722.
- Oldmixon, Elizabeth A. 2002. "Culture Wars in the Congressional Theater: How the U.S. House of Representatives Legislatures Morality, 1993-1998." *Social Science Quarterly* 83(3): 775-788.
- Risen, James and Judy L. Thomas. 1998. *Wrath of Angels*. New York, NY: Basic Books.

- Roh, Jongho and Donald P. Haider-Markel. 2003. "All Politics is Not Local: National Forces in State Abortion Initiatives." *Social Science Quarterly* 84(1): 15-31.
- Roh, Jongho and Frances S. Berry. 2008. "Modeling the Outcomes of State Abortion Funding Referenda: Morality or Redistributive Policy, or Both?" *State Politics & Policy Quarterly* 8(1): 66-87.
- Smith, Kevin B. 2001. "The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy." In Christopher Z. Mooney, ed. *The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy*, 187-200. New York, NY: Chatham House Publishers.
- Smith, T. A. and R. Tatalovich. 2003. *Cultures at War: Moral Conflict in Western Democracies*. Peterborough, ON: Broadview Press.
- Studlar, Donley T. 2001. "What Constitutes Morality Policy? A Cross-National Analysis." In Christopher Z. Mooney, ed. *The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy*, 37-51. New York, NY: Chatham House Publishers.
- Studlar, Donley T., Alessandro Cagossi, and Robert D. Duval. 2013. "In Morality Policy Different? Institutional Explanations for Post-War Western Europe." *Journal of European Public Policy* 20(3): 353-371.
- Tatalovich, Raymond, T. Alexander Smith, and Michael P. Bobic. 1994. "Moral Conflict and the Policy Process." *Policy Currents* 4:1-7.
- Wald, Kenneth D., James W. Button, and Barbara A. Rienzo. 2001. "Morality Politics vs. Political Economy: The Case of School-Based Health Centers." *Social Science Quarterly* 82(2): 221-234.
- Weisberg, Hebert F. 2005. "The Structure and Effects of Moral Predispositions in Contemporary American Politics." *Journal of Politics* 67(3): 646-668.