

정책이슈 형성과정에 관한 연구*

- 성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률을 중심으로 -

이동규**, 손현태, 안경찬***

2010년부터 크게 증가하고 있는 성폭력 범죄에 대한 재발방지와 처벌강화를 위한 제도적 장치마련에 정부는 다양한 정책적 대응방안을 제안하고 있다. 그 중에서도 일명 ‘화학적 거세’에 대한 논의가 활발하다. 우리나라에서는 2008년 박민식 의원이 ‘상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률안’을 최초 발의한 이후, 범죄자의 인권침해라는 이유로 약 1년 10개월 동안 계류 중이었던 법안이 2009년 조두순 사건과 2010년 김수철 사건 이후 2010년 6월 국회에서 하루 만에 통과되었다. 따라서 본 연구에서는 Cobb & Elder의 정책의제설정과정 이론과 Cobb, *et. al.*의 주도집단모형 이론을 중심으로 ‘성폭력범죄자에 대한 성충동약물치료에 관한 법률’의 이슈형성 과정을 분석하였다. 그 결과, 1차 시기인 박민식 의원의 발의 시점 때는 주도집단 모형에 근거하여 내부접근형이라 보았고, 그 후 조두순사건부터 법안통과까지의 2차 시기 과정은 외부주도형, 김수철사건 이후의 3차 시기에서는 외부주도형과 내부접근형이 결합하는 모습으로 보였다. 기존의 이론에서는 외부주도형, 내부주도형, 동원형을 분리하여 접근하고 있지만 본 연구에서 시스템 사고를 적용한 ‘성폭력범죄자에 대한 성충동약물치료에 관한 법률’의 이슈형성 구조에서는 외부주도형과 내부접근형의 결합형이라는 새로운 구조가 나타났다. 향후 후속적 연구를 통해 이러한 새로운 구조에 대한 사례연구가 필요하다고 판단된다.

주제어: 정책이슈 형성, Cobb & Elder 의 이슈형성이론, Cobb, Ross & Ross 의 주도집단모형, 성폭력 범죄, 시스템 사고

1. 서론

성폭력 범죄를 범죄 통계 분류상에서는 강간이라 본다. 이 때 강간은 2010년부터 형법상 강간, 강제추행, 준강간, 강간등상해, 강간치사, 강제추행치사, 강간등살인, 미성년자등간음성추행, 피보호자(감호자)간음, 미성년자의제강간(강제추행강간살인)과 특별법의 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(12, 13

* 본 논문은 2012년 국가위기관리학회 동계학술대회에서 발표되었던 논문을 수정 보완한 것입니다. 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.

** 제1저자, *** 공동저자.

조 제외) 및 아동·청소년의 성보호에 관한 법률(강간 등)을 포함(미수·교사·방조·예비 등 포함)하고 있다(경찰청 참조).

경찰청의 성폭력 범죄 발생 통계(2012)¹⁾를 보았을 때, 성폭력 범죄의 발생 수는 2001년의 6,751건 이후 2002년과 2007년에 잠시 감소한 것을 제외하고는 꾸준히 증가하여 왔다. 심지어 2011년에는 그 수가 폭발적으로 증가하여 19,491건에 달하게 되었다. 이처럼 비인간적이고 잔인한 아동 성폭력범죄가 빈발함에 다른 범죄자에 대한 비난여론의 확산과 더불어 범죄자에 대한 처벌의 강화나 행동의 통제만으로는 아동 성폭력범죄를 효과를 효과적으로 예방할 수 없다는 데에 인식을 같이하였다(조철욱, 2010: 106).

이런 가운데 2007년 경기도 안양시 여자초등학생 성폭력 살해사건이 발생하면서 아동 성폭력 범죄자에 대한 화학적 거세의 필요성이 적극적으로 논의되기 시작하였으며, 이는 2008년 9월에 당시 한나라당 박민식 의원이 ‘상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률안(이하 화학적 거세법이라고 함)’을 발의하기에 이른다. 하지만 강제적인 약물치료에 따른 인권침해의 이유로 법률안은 입법화되지 못했다. 그러나 2009년 9월 조두순 사건과 2010년 1월 김길태 사건, 2010년 5월 초등학교 안에 들어와 초등학생을 성폭행한 김수철 사건이 연이어 일어나면 성폭행범에 대한 처벌 강화가 사회적인 관심을 받게 되었다. 이는 국회의 화학적 거세법안의 도입을 촉진하는 결정적인 계기를 제공했다(조철욱, 2010: 106). 결국 2010년 6월 29일 국회에서 ‘성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률’이 통과되어 2011년 7월 24일부터 시행되었다. 이처럼 화학적 거세에 대한 관련 법안은 발의 후, 1년 10개월 동안 인권침해 논란으로 논의의 대상에서 제외되었으나, 아동·청소년에 대한 성폭력 사건이 잇따라 발생하면서 2010년 6월 29일 하루 만에 법사위 소위, 법사위 전체회의, 본회의를 모두 통과하여 제정되었다(조철욱, 2010: 106).

이에 본 연구에서는 ‘성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률’ 일명 ‘화학적 거세법’이 처음 발의된 2008년 9월 8일부터 이후 국회에서 법률안이 통과된 2010년 6월 29일까지를 시간적 범위로 법률 제정의 의제설정과정의 주도집단과 이로 인한 의제설정과정 유형이 달라짐에 따라 어떠한 경로를 보이는지에 대한 의제설정경로를 분석하고자 한다. 특히 ‘성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률 제정’의 의제설정과정은 주도집단에 따라 어떻게 의제설정과정이 변화되었는지를 Cobb & Elder의 정책의제 설정과정과 Cobb, Ross & Ross의 의제설정유형이론을 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 정책이 형성되고 결정되는 과정에서 행태적 측면을 연구대상으로 초점을 맞추고자 한다(문혜정, 2012). 왜냐하면 사회문제가 의제설정과정을 거쳐 정책의제·정부정책으로 채택되는데 있어서 주도집단이 민간이야 정부냐에 따라 사회문제, 사회쟁점, 공중의제, 정부의제의 단계 중 다양한 의사 설정과정 유형을 갖기 때문이다(이동규, 2012a; 이동규, 2012b; 이동규, 2012c; 이동규, 2013).

본 연구의 구성은 다음과 같다. 지금까지의 문제의식에 따라 II장에서는 이론적·제도적 배경으로

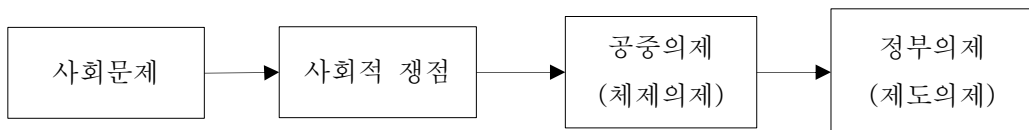
1) 검찰과 경찰청의 자료를 비교하여 본 결과, 상세한 숫자는 조금 차이가 있지만 전체적인 현황은 차이가 없어 경찰청의 자료를 기준으로 설명하였다.

먼저 Cobb & Elder의 정책의제 설정과정과 Cobb, *et. al.*의 주도집단에 따른 의제설정유형을 외부주도모형, 동원형, 내부접근형으로 나눠 살펴보고 다음으로, 우리나라의 성범죄특별법 현황을 검토하고자 한다. 이후 III장에서는 분석의 틀과 연구방법론으로 문헌검토와 사례조사 외 ‘화학적 거세법’의 이슈형성 구조를 파악하기 위한 시스템 사고를 적용한 분석을 제시한다. IV장에서는 이러한 연구분석의 틀을 활용한 분석결과를 1-3차 시점으로 나누어 의제설정유형과 경로·과정을 살펴보고자하며, 마지막으로 정책이슈 연구를 위한 이론적 함의를 제공하고자 한다.

II. 이론적·제도적 배경

1. Cobb & Elder의 정책의제 설정과정

정책의제설정(*agenda setting*)은 사회에 존재하는 다양한 문제들 중 정부 정책으로 전환, 해결해야 하는 문제로 전환하는 과정을 말한다(박치성·명성준, 2009: 43). 정책의제 설정 과정을 연구하는 많은 학자가 있지만, 대부분이 Cobb & Elder의 연구를 재인용하거나 재구성하는 연구방식으로 선행연구들이 진행되었다. 따라서 Cobb & Elder의 연구를 살펴보고자 한다. Cobb & Elder(1972)는 정책의제 설정과정을 사회문제, 사회적 쟁점, 공중의제, 정부의제 4단계로 제시하였다.



<그림 1> Cobb & Elder 의 의제설정과정

※ 자료: Cobb & Elder(1972), 박치성·명성준(2009) 재구성.

1) 사회문제(*social problem*)

사회에는 여러 문제가 있다. 그 중 그 고통이 아무리 크더라도 개인에 한정된 문제는 사회문제라고 보지 않는다. 그러나 개인에게서 시작되었을지라도 관련당사자가 많고 동일한 문제로 고통받는 사람들이 많다면 그것은 사회문제라고 할 수 있다.

2) 사회적 쟁점(*social issue*)

‘사회적 쟁점’이란 ‘사회문제’ 중 해결되어야만 하는 상황으로서 사회 전체에 제기되는 것이다(박치

성·명성준, 2009: 44). 이러한 사회적 쟁점이 되기 위해서는 이것을 만들기 위한 주도자와 잠재된 갈등세력이 공론의 장으로 출현하도록 만드는 촉발장치(trigger 또는 점화장치)의 상호작용이 필요하다(박치성·명성준, 2009: 43; 이동규, 2012c: 100). 이런 촉발장치는 외적인 촉발장치와 내적인 촉발장치로 구분된다.

3) 공중의제(public agenda)

사회적 쟁점이 일반대중에게 확산, 정치적 논란의 대상이 되는 정치적 의제를 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 공중의제(혹은 체계의제(systematic agenda))이고, 둘째가 정부의제(government agenda, 혹은 제도의제(institutional agenda))다. 그중 ‘공중 의제’란 “정치 공동체의 구성원에 의해 공통적으로 인식되고 논의되는 모든 쟁점의 목록이며, 이러한 쟁점은 정부의 관심을 끌만한 가치가 있거나, 정부 권위에 의한 합법적 판단이나 결정이 이루어져야 한다고 인정되는 것”이다(Cobb & Elder, 1972: 85; 류지성, 2010). 사회적 쟁점이 공중의제로 전환되기 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다고 한다. 첫째, 많은 사람들이 관심을 가지고 있거나 알고 있어야 한다(사회적 인식과 인지의 폭넓은 형성). 둘째, 해당 쟁점에 정부의 조치가 필요하다고 다수의 사람들이 생각해야 한다(공동의 관심(shared concern)이 형성). 셋째, 해당 쟁점의 해결이 정부의 권한 범위 내에 있다고 많은 사람들이 믿어야 한다(공동 시각의 형성; shared perception). 이 세 가지가 사회적 쟁점이 공중의제로 되기 위한 조건이다(Cobb & Elder, 1972: 85; 노종호·현승현, 2008: 165; 정정길 외, 2010: 287; 류지성, 2010: 185).

4) 정부의제(governmental agenda)

정부의제(혹은 제도의제(institutional agenda))는 체계의제 가운데 정부관료들이 문제해결을 위해 적극적으로 심각하게 고려하기로 밝힌 것을 말한다(Cobb & Elder, 1972: 86; 류지성, 2010: 186 재인용). 모든 의제가 정부의제로 채택되는 것은 아니기 때문에 관련자들은 정부의제로 채택되기 위한 다양한 전략을 사용한다. 이에 Cobb & Elder는 공중의제가 정부의제로 채택하기 위해서는 이슈확산 전략(issue expansion strategy)이 필요하다고 한다. 이 전략의 특징으로는 상징의 활용(symbol utilization)과 매스미디어의 주목(mass media emphasis)을 들 수 있다(Cobb & Elder, 1983; 정정길 외, 2010: 288 재인용). 상징의 활용은 인간의 감성에 호소하여 정부의 문제해결을 촉진하는 전략이고, 매스미디어의 주목은 말 그대로 매스미디어를 주목을 통해 사회문제 해결에 대한 공감대를 형성하여 정부의 문제해결을 촉진하는 전략이다.

2. Cobb, et. al.의 주도집단에 따른 의제설정유형

일상에서 대두되는 사회문제가 모두 정책문제로 채택되지는 않고 관련집단의 정치적 해석과 정책절차를 중심으로 의제로 설정된다(문혜정, 2012: 289). Cobb, *et. al.*(1976)는 정책의제설정과정에서 어떤 사회적 쟁점이 정책의제로 변환되는 과정을 ‘주도집단’을 기준으로 세 가지 유형으로 구분하였다. 주도집단에 따른 의제설정모형은 (i) 다원화된 체계속에서 이익집단의 활동이 활발하고 정부가 외부의 요구에 민감하게 반응하는 외부주도 모형(Outside Initiative Model), (ii) 정부주도로 나타나는 동원 모형(Mobilization Model)과 (iii) 양자의 성격이 혼합된 내부접근모형(Inside Access Model)으로 나눠 제시하였다(이종열, 2012: 88; 남궁근, 1994; 이지호·이덕로, 2013: 77).

1) 외부주도모형(Outside Initiative Model)

외부주도모형은 정부 외부의 민간 개인이나 집단이 자신들에게 피해를 주고 있는 자신들과 연관된 어떠한 사회문제를 정부가 해결해 줄 것을 요구하며 이슈로 제기하고 문제를 사회쟁점화 시켜 대중의 관심도가 높을 때, 의제를 설정하여 결국 정부가 이 문제를 해결하게 만드는 의제설정과정이다(남궁근, 1994; 이지호·이덕로, 2013; 문혜정, 2012 재인용). 정책의제설정은 ‘사회문제->공중의제->정부의제’의 경로를 밟는 형식이다(Cobb, *et. al.*, 1976). 구체적으로 사회문제에 피해를 입고 있는 민간집단이 사회문제의 심각성을 부각시켜 대중의 관심을 끌고 여론을 유도함으로써 문제를 공공의제화한다. 이 때, 공식 정부외의 외부집단은 새로운 집단을 끌어들이거나 기존 이슈에 연결시켜 동조세력을 규합하게 되며(남궁근, 1994: 41), 이슈의 확산과 진입에 있어 언론의 역할이나 정당의 역할은 매우 중요하다. 이후 여러 전략을 이용하여 다수의 집단이 공식적인 행위가 필요한 문제로 인식하게 됨은 물론 정책결정자의 진지한 관심을 끌어 정부가 해결해야 할 공식의제로 전환함으로써 정부가 정책의제로 채택하도록 압력하게 된다(이지호·이덕로, 2013: 77). 이처럼 외부집단이 주도하여 정책의제 채택을 정부에 압박하는 경우를 Herschman(1975)은 ‘강요된 정책문제’라고 지적하였다. 외부주도모형은 사회문제가 공중의제화 됨에 있어서 언론기관은 물론 민간단체의 역할이 중요하기 때문에 이러한 이익집단 형성이 발달되어 있으며, 활동이 활발한 다원화되고 민주화된 선진국 정치체제에서 많이 나타나고 있다(남궁근, 1994). 또한 외부주도집단과 반대집단 간 갈등으로 사회문제가 정부의제화 되는데 있어 많은 시간이 소요된다는 점이 특징이다(문혜정, 2012: 290).

2) 동원형(Mobilization Model)

동원형은 외부주도형과 반대로 정부 내의 정책결정자(통치자, 고위정책결정자)가 주도하여 정부의제를 만드는 경우이다. 대중들은 사회문제에 대해 쟁점화를 하지 않았지만, 정부에서 먼저 관심을 가져 주로 정치인이나 정부관료에 의하여 정부의제로 채택되고, 그 후에 대중들의 지지를 얻기 위해 정부가 홍보활동 등 의도적인 노력을 통해 공중의제로 전환시키는 형태이다(이종열, 2012: 88). 새 프로그램

램이나 정책이 저명한 정치지도자에 의해 제기될 경우에 자동적으로 공식의제가 되는데, 지도자의 발표가 구체적인 경우는 거의 없으므로 관련정부기관에서 국민의 협조와 지지, 물질 자원의 획득, 행태유형의 변화를 기대하기 위하여 구체적인 사항을 제시하게 된다(남궁근, 1994: 42). 따라서 정부는 미리 결정한 정부의제를 일반대중에게 이해·설득시키고 대중의 지지와 순응을 확보하기 위하여 홍보활동을 통해 사전적으로 정부의제가 된 것을 거꾸로 공중의제로 만든다(이지호·이덕로, 2013: 78). 즉, Cobb & Elder의 정책의제설정으로 보면, ‘사회문제 → 정부의제 → 공중의제’의 과정을 밟는 형식이다.

이러한 동원형은 정부의 힘이 강하고 민간부문의 이익집단이 취약한 후진국에서 많이 나타나는 유형이나 선진국에서도 국가기밀 문제 때문에 외교·안보정책에 있어서 정치지도자가 특정한 사회문제의 해결을 주도하는 경우가 나타나기도 하는데(남궁근, 1994; 문혜정, 2012; 이지호·이덕로, 2013), 대표적인 예로 미국의 부시대통령이 이라크 전쟁을 결정을 제시할 수 있다. 문혜정(2012)에 따르면, 우리나라의 경우, 과거 권위주의적 정부환경에서는 정책의제도 정부가 채택하고 그 내용도 거의 정부가 주도하는 경우가 많아 전형적인 동원형 정책의제설정이 많지만 민주화가 어느 정도 진행된 문민정부 이후부터 비록 정부가 주도적으로 의제설정을 하지만, 정책의 구체적인 내용은 일반 국민이나 관련 이익집단의 의견을 반영하는 사례가 증가하고 있다고 보고 있다. 이 과정에서 정부가 의제설정을 하지만 정부 외부집단의 저항이나 반대의견의 제시로 당초 정부의 의도가 좌절되거나 수정되는 경우도 많아지는 등 동원형 의제설정 과정에 상당한 변화가 있었다고 강조하고 있다.

3) 내부접근형(Inside Access model)

내부접근형은 정책결정자에게 쉽게 접근할 수 있는 정부기관 내의 관료집단이나 상당한 전문지식과 이해관계가 있는 정부기관 외부의 민간 전문가가 주도하여 최고결정자에게 긴밀하게 접근하여 문제를 정부 의제화하는 경우이다(문혜정, 2012; 이종열, 2012; 남궁근, 1994; 이지호·이덕로, 2013 재인용). 내부접근형은 ‘사회문제 → 정부의제’의 형식을 거친다(Cobb 외, 1976: 127). 내부접근형의 경우, 동원형과 비슷하지만 두 가지 다른 측면이 있다. 첫째로, 의제형성을 주도하는 층이 최고층이 아닌 이들보다 낮은 지위의 고위관료란 것이다. 둘째로는, 정부의제를 PR을 통해 공중의제로 전환하려는 동원형에 비해 공식의제화가 된 정책을 공중 의제화하길 꺼린다는 것이다(정정길 외, 2008: 293; 노종호·현승현, 2008: 166). 정책제안이 정부의제의 위치로 올라갈 만큼의 충분한 압력을 정책결정자에게 가하기 위해 관료들이 주도하는 정책으로써 정부의제를 홍보를 통해 공중의제화 하는 동원형과는 달리, 내부접근형은 정부의제의 공중의제화를 꺼린다(이지호·이덕로, 2013: 77). 즉, 정책의 주장자들이 공공의제로 전환시키려 하지 않고 비밀을 유지하려 하기 때문에 광범위하게 관여하지 않는다(남궁근, 1994: 42).

문혜정(2012)에 따르면, 결국 내부접근형은 주도집단이 정책의 내용도 미리 결정하고, 이 결정된 내용을 그대로 또는 최소한의 수정만으로 집행하려고 시도하고 자신들이 준비한 정책내용을 그대로 결

정하거나 집행하는데 꼭 필요한 집단에게만 내용을 알리고 반대할 가능성이 있는 사람에게는 이를 숨기려고 하기 때문에 일반대중에게 알리지 않는 일종의 ‘음모형’에 속한다고 보고있다. 남궁근(1994)은 부와 지위가 집중된 관료적 권위주의 사회일수록 이러한 내부접근형의 정책의제 채택의 비중이 높다고 주장한다. 우리나라의 경우, 문민정부 시절에 금융실명제가 정책의제로 채택된 과정은 내부접근형으로 볼 수 있다(문혜정, 2012).

3. 성범죄 특별법 현황

최근 성범죄가 사회문제로 떠오르면서 성범죄 관련 제도 또한 우후죽순처럼 쏟아지고 있다. 형법에는 강간죄 같이 성폭력 범죄자를 다루는 법이 있지만 그 처벌이 온당치 않다고 여기는 국가적 분위기가 형성되었다. 따라서 국회의원들이 특별법을 제정하거나 현 법률을 개정하는 제안을 발의하고 있고 그것이 통과되고 있다. 현재 형법에서는 강간과 추행의 죄를 제297조, 제306조에서 규정하고 있다. 강간의 경우 3년 이상의 유기징역, 강제추행의 경우 10년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처하고 있다. 또한 강간치상과 강간치사의 경우, 각각 무기 또는 5년 이상의 징역과 무기 또는 10년 이상의 징역에 처하고 있다. 이러한 형법 외의 성범죄 관련제도에는 크게 5가지 특별법이 있다.

첫째, ‘아동, 청소년의 성보호에 관한 법률’은 아동·청소년대상 성범죄의 처벌과 절차에 관한 특례를 규정하고 피해아동·청소년을 위한 구제 및 지원 절차를 마련하며 아동·청소년대상 성범죄자를 체계적으로 관리함으로써 아동·청소년을 성범죄로부터 보호하고 아동·청소년이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 하는 법이다. 2000년 2월 3일에 청소년의 성보호에 관한 법률로 제정되어 2009년 6월 9일 개정된 12번째 개정안부터 ‘아동, 청소년의 성보호에 관한 법률’이라는 법령으로 시행되고 있다. 총 29회 개정을 거쳐 최근 2012년 12월 18일 개정안이 2013년 6월 19일부터 시행되고 있다. 여성가족부령으로 시행규칙이 제정되어 시행중이다.

둘째, ‘특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률’은 특정범죄를 저지른 사람의 재범방지를 위하여 형기를 마친 뒤에 보호관찰 등을 통하여 지도하고 보살피며 도움으로써 건전한 사회복귀를 촉진하고 위치추적 전자장치를 신체에 부착하게 하는 부가적인 조치를 취함으로써 특정범죄로부터 국민을 보호함을 목적으로 한다. 2007년 4월 27일 ‘특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률’로 제정되어 총 10회 개정되었다. 2014년 6월 19일 10번째 개정안이 시행될 예정이다. 법무부령으로 시행규칙이 제정되어 시행중이다.

셋째, ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’은 성폭력을 예방하고 성폭력피해자를 보호·지원함을 목적으로 하는 법이다. 2011년 1월 1일 제정되어 2013년 3월 23일 개정까지 총 5회 개정되었다. 최근 개정안은 2013년 6월 19일에 시행되었다. 여성가족부령으로 시행규칙이 제정되어 시행중이다.

넷째, ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’은 성폭력범죄의 처벌 및 그 절차에 관한 특례를 규정함으로써 성폭력범죄 피해자의 생명과 신체의 안전을 보장하고 건강한 사회질서의 확립에 이바지함을

목적으로 하는 법이다. 2010년 4월 15일 처음 제정되어 총 9회의 개정을 거쳤고 2013년 12월 19일에 2012년 12월 18일 전부개정안이 시행될 예정이다. 최근 개정안은 2013년 4월 5일 일부개정안이다. 법무부령으로 시행규칙이 제정되어 시행중이다.

다섯째, ‘성폭력범죄자의 성충동약물치료에 관한 법률’은 사람에 대하여 성폭력범죄를 저지른 성도착증 환자로서 성폭력범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정되는 사람에 대하여 성충동 약물치료를 실시하여 성폭력범죄의 재범을 방지하고 사회복귀를 촉진하는 것을 목적으로 하는 법이다. 2011년 7월 24일 제정되었고 총 4번 개정되었다. 최근의 개정안 2012년 12월 18일에 개정되어 시행 2013년 6월 19일부터 시행되었다. 법무부령으로 시행규칙이 제정되어 시행중이다. 위의 법률들을 정리해보면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 성범죄 관련 법령

법령 이름	제정 시기	내용	비고
아동, 청소년의 성보호에 관한 법률	2000.2.3 (최근 개정 2012.12.18)	아동·청소년대상 성범죄의 처벌과 절차에 관한 특례, 응급조치와 지원, 아동·청소년대상 성범죄로 유죄판결이 확정된 자의 신상정보 등록 및 공개와 취업제한 등	아동, 청소년 보호, 여성가족부
특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률	2007.4.27. (최근 개정 2012.12.18)	특정 범죄자의 재범 방지와 성행교정을 통한 재사회화를 위하여 그의 행적을 추적하여 위치를 확인할 수 있는 전자장치를 신체에 부착하게 하는 부가적인 조치를 취함으로써 특정범죄로부터 국민을 보호	전자발찌, 법무부
성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	2010.4.15. (최근 개정 2013.3.23)	피해자 보호에 관한 법률	피해자 보호, 여성가족부
성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	2010.4.15. (최근 개정 2013.4.5)	성폭력범죄의 처벌 및 절차에 관한 특례, 신상정보 등록 및 등록정보의 공개, 벌칙	신상정보 공개, 법무부
성폭력범죄자의 성충동약물치료에 관한 법률	2010.7.23. (최근개정 2012.12.18)	16세 미만의 사람에 대하여 성폭력범죄를 저지른 성도착증 환자로서 성폭력범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정되는 사람에 대하여 성충동 약물치료를 실시하여 성폭력범죄의 재범을 방지하고 사회복귀를 촉진하는 것을 목적	화학적 거세법, 법무부

본 논문에서는 ‘성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률’을 사례로 하고자 한다. 이법안은 16세 미만의 성폭력범죄를 저지른 성도착증 환자에 대하여 성폭력 범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정되는 경우, 성충동 약물치료를 실시하여 성폭력 범죄의 재범을 방지하고, 사회복귀를 추진한다는 내용이다(김현우·임유석, 2011: 87). 이 법률은 성폭력범죄자들에 대한 ‘거세’라는 단어에 대한 사람들의 거부감 때문에 완곡하게 표현했지만, 결국 화학적 거세(chemical castration)를 실시하겠다는 내용을 포함시킨 것이다(박광성, 2010: 116).

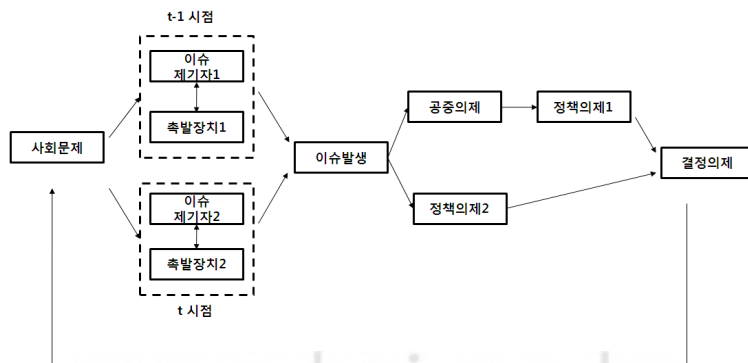
III. 연구설계

1. 분석의 틀

본 연구에 있어서 정책의제설정에서 주요한 관심사는 ‘성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률’제정에 있어서 민간부문 행위자 또는 정부부문의 행위자 중 누가 과정을 주도하였는지에 관한 것이다. 먼저, 의제설정경로는 Cobb & Elder(1972)의 정책의제설정과정을 중심으로 사회문제, 사회이슈, 공중의제, 정부·정책의제 크게 4단계로 나눠 의제설정이 어떠한 경로를 형성하였는지에 대해 분석한다. 또한 이러한 관심사를 기준으로 Cobb & Elder(1983)의 의제설정모형을 중심으로 분석틀을 설정하여 살펴보고자 한다. 의제설정의 주도집단은 앞에서 살펴본 바와 같이 외부주도모형, 동원형, 내부집근형으로 유형을 구분한다. 법률제정에 있어서 의제설정과정을 집행하는 주도집단이 누구이고 주도집단으로 대변되는 참여자들이 취하는 절차상의 특징과 의제설정과정에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보고자 한다. 사회문제가 의제설정과정을 거쳐 정책의제·정부정책으로 채택되는데 있어서 주도집단이 민간이야 정부냐에 따라 사회문제, 사회쟁점, 공중의제, 정부의제의 단계 중 다양한 의사설정과정 유형을 갖게 된다. Cobb & Elder(1983)의 의제설정모형을 중심으로 한 분석틀은 <그림 1>과 같다.

본 연구에서는 2008년 9월 박민식 의원의 화학적 거세법이 처음으로 발의된 시점에서부터 2010년 6월 국회에서 제정되는 시기까지를 시간적 범위로 삼았다. 구체적으로 박민식 의원이 처음으로 일명 ‘화학적 거세법’ 법안을 제안하였으나 법안이 통과되지 못한 2008년을 첫 번째 시기로, 2009년 9월 조두순 사건으로부터 김수철 사건이 발생하기 전인 2010년 3월까지를 두 번째 시기로 설정하였다. 이후 김수철, 김길태 사건 발생한 2010년 6월 7일부터 박민식 의원이 처음 발의했던 법안을 기초로 해서 법률이 제정된 2010년 6월 29일까지를 세 번째 시기로 설정하였다. 이 두 시기에 있어서 구조적으로 이슈형성 구조가 어떤 차이가 있었는지를 보고자 각 시기별로 주도집단에 따른 정책의제 설정 과정으로 나누어서 분석하였다.

<그림 1> 기존이론을 적용한 분석의 틀



2. 연구방법

1) 연구방법

먼저, 본 연구는 사례분석과 문헌조사(document research)로 연구되었다. 우선 이론적 문헌조사는 정책의제 설정과정과 주도집단에 따른 의제설정과정 유형과 관련하여 국내외 저서를 참고하여 구분하고 분석의 틀로 활용하였다. 또한 사례분석에 대한 기초적인 사건 자료는 한국언론진흥재단 기사통합검색(www.kinds.or.kr)에서 ‘제목+본문’과 ‘주요일간지’분류에서 ‘화학적 거세’를 키워드로 설정하여 검색자료를 참조하였다²⁾. 이후 최초의 박민식 의원의 발의안과 해당 법률안 통과에 대한 좀 더 자세하고 객관성 있는 자료를 얻기 위해 입법통합지식관리홈페이지(<http://likms.assembly.go.kr>)에서의 국회의록시스템에서 관련 회의록을 보고 국회의안정보시스템에서 ‘상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률안’ 발의안을 검색하여 정보공개 자료를 수집하였다. 이러한 실무 자료를 기반으로 ‘성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률’의 의제설정과정에 대한 구체적으로 상세한 기초자료를 수집하여 사례분석에 반영하였다.

2) 시스템 사고를 적용한 분석

다음으로, 본 연구에서는 시스템 다이내믹스 방법론적 접근 시각을 통해 분석을 시도하고자 하였으며, 특히 시스템 사고에 의한 인과관계의 구조적 맥락을 파악하는데 초점을 두고자 하였다. 의제설정 과정에 있어서 주도집단에 따라 외부주도모형, 동원형, 내부집근형으로 구분되는데, ‘상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률안’사례를 중심으로 주도집단에 대한 의제설정과정의 인과관계를 보다 상세히 설명하고자 하였다. 의제설정에서 주도집단이 누구냐에 따라 유형이 달라지기 때문에 시간의 흐름에 따른 의제설정과정의 차이가 나타나는지 분석하고자 한다.

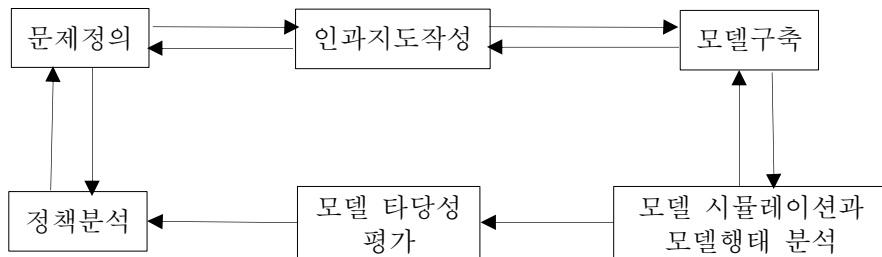
시스템 사고는 시스템 다이내믹스 방법론에서 정립된 시스템의 문제를 바라보는 접근시각이다. 시스템사고는 시스템 내에 존재하거나 변화하는 동태적인 상호작용 관계를 인과순환적인 피드백 구조로 이해, 설명, 예측하는 데 초점을 둔다. 시스템 내에서 일어나는 상호작용 관계들은 시스템의 붕괴를 초래하는 심각한 문제를 유발하거나 시스템의 진화, 또는 복잡성을 초래한다. 시스템 사고에서는 시스템을 구성하는 수많은 하위구성 요소들 간의 상호의존과 상호작용 관계 사이에 존재하는 피드백 구조들을 찾아내고 이들 피드백 구조들의 특성을 규명함으로써 변화와 파동의 원인을 찾고 여기에서부터 시스템을 변화시킬 수 있는 전략을 발견하는데 궁극적인 목적을 두고 있다(김동환, 2004; 최남희, 2011

2) 본 연구를 시작할 당시인 2012년도 10월의 상황. 이후 추가로 자료를 구하려고 한 2013년 8월에는 검색 방법이 달라졌다. 그리하여 ‘뉴스기사’검색에서 ‘전체’영역에서 ‘전국종합일간신문’분류에서 ‘화학적 거세’키워드로 검색하였다.

재인용).

여기서 시스템 다이내믹스 기법은 몇 가지 절차를 거친다. 첫째, 우선 문제를 인식, 정의한다. 이 단계에서 주요 변수들을 정한다. 둘째, 피드백 구조들로 이루어진 인과지도를 작성한다. 이는 해당 문제의 구조를 파악하게 한다. 셋째, 이상의 개념화를 바탕으로 정책분석에 이용될 모델을 작성한다. 넷째, 주요 변수들의 행태를 중심으로 작성된 모델의 타당성을 평가한다. 다섯째, 타당성이 입증된 모델로 정책대안에 대한 분석을 실시한다. 이 과정은 보통 컴퓨터 프로그램으로 행해진다(Richardson, 1981: 16; 문태훈, 2002: 71 재인용). 이는 아래의 <그림 2>과 같다.

<그림 2> 시스템다이내믹스 연구절차



※ 자료: 김도훈 외(1999), 문태훈(2002) 재구성.

본 연구는 ‘상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률안’의 정책과정을 Cobb & Elder(1972), Cobb, et. al.(1976)의 의제설정과정 분류를 중심으로 분석함에 있어서 시스템 다이내믹스를 통한 시스템적 사고에 따른 인과지도의 방법을 사용한다. 인과지도는 시간의 흐름에 따라 정책결정자나 민간, 시민단체 등의 주요 행위자가 어떻게 인식하고 행동하였는가에 관한 원인관계를 나타내는 지도이다(Axelrod, 1976; 김동훈 외, 1999). 따라서 인과지도분석은 의제설정과 정책결정의 과정을 시각적 측면에서 체계적으로 구조화함으로써 주요한 흐름을 설명하고 검증하는 방법으로 유용할 것으로 판단된다. 인과지도의 작성은 Vensim 프로그램을 활용하였다.

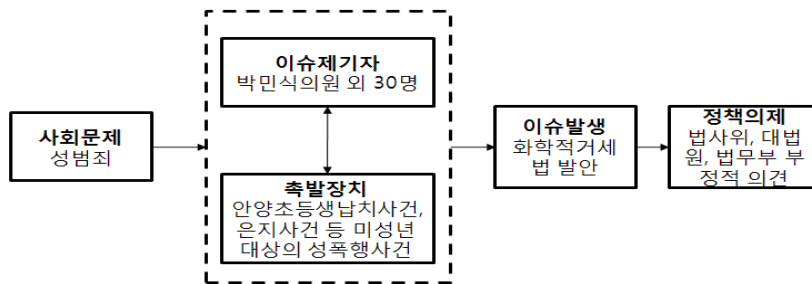
IV. 분석들의 적용

1. 1차 시기: 발의시점(2008.09-2009.11)

1차 시기는 2008년 9월 박민식 의원 등이 ‘상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률’을 최초 발의한 시점부터 법안이 반려된 2009년 11월까지이며, 주요 참여자는 국회, 법무부, 대법원, 언론 등이다. 당시, 성폭력사건의 증가라는 사회문제가 대두됨으로써 이를 해결해야 한다는 인식이 생기기 시작하였다. 이와 더불어 2007년 11월 제주에서의 여자초등학생, 2007년 12월 안양에서 발생한 각각

여자 초등학생 2명에 대한 강간살인사건이 연이어 발생하면서 이러한 사회적인 분위기는 국회로 하여금 ‘특정 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치부착에 관한 법률’ 제정 외에도 성폭력 범죄에 대한 사전 예방적 조치 측면에서 논의가 이루어졌다. 마침내 2008년 9월 박민식 의원 등 31명은 성폭력범죄자에 대한 감시를 넘어선 영구적인 원인제거를 위한 방법을 모색하여 ‘상습적 아동 성폭력법의 예방 및 치료에 관한 법률’을 최초 제안 및 대표발의하기에 이른다. 그러나 정책의제로 설정되기 위해서는 발의안이 통과되어야 하는데, 법제사법위원회의 심사에서 ‘아직은 시기상조’라는 이유로 승인을 유보하였다. 대법원과 법무부 또한 같은 입장을 표명했다. 결국, 1차 시기에는 <그림 3>과 같이 아동 성폭력 범죄에 대한 사회문제를 사전예방 조치적 측면에서 해결하기 위해 국회의원이 주도하여 이슈를 제기함과 동시에 관련 법안을 제안하여 정책의제화 하고자 하였으나, 당시 ‘화학적 거세’라는 용어에서 오는 거부감과 범죄자에 대한 강제적 약물투입으로 인한 인권침해를 이유로 정부의제로는 선정되지 못하였다.

<그림 3> 1차시기 분석



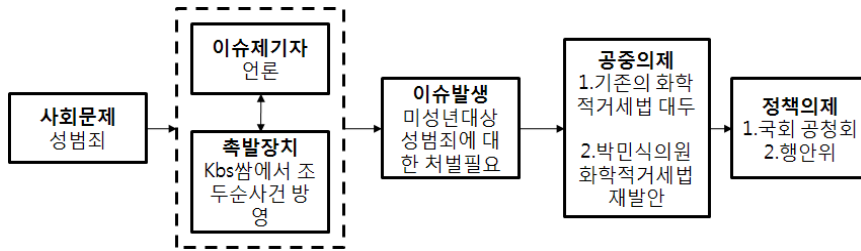
2. 2차 시기: 조두순 사건 후(2009.09-2010.03)

2차 시기의 진행기간은 정책의제의 주도집단은 대중의 관심이 높아짐에 따라 의제가 설정되는 과정으로 시점은 조두순 사건이 발생한 2009년 9월부터 김수철 사건 발생 이전인 2010년 3월까지로 참여자는 정부, 국회, 언론, 전문가 등이다. 1차 시기에서 정책의제가 되는 것에 실패한 후 1달이 지났다. 성범죄는 전혀 줄어들지 않았고, 특히 모두를 경악시킨 ‘조두순 사건’이 발생했다. 발생 당시에는 잘 알려지지 않았지만 KBS 시사기획 ‘쌈’에서 조두순 사건을 다루면서 국민들이 이러한 강력 성범죄를 심각하게 받아들이게 되었고, 여러 언론에서도 이에 대한 이슈를 제기하기에 이른다. 연이어 발생하는 이러한 성폭력 범죄에 대한 시민들의 두려움과 분노는 극대화되었으며, 정부로 하여금 문제해결을 촉발시키게 되었다. 당시 여론과 언론은 앞 다투어 외국의 성범죄자 처벌에 관한 제도 및 법률을 소개하였다. 결국, 이 문제를 해결하기 위한 방안이 나오던 중 기존의 화학적 거세법이 대두되었고, 박민식 의원은 이러한 여론에 힘입어 기존에 발안했던 성폭력범죄자의 성충동약물치료에 관한 법률을 재발안한다. 하지만 국회 공청회와 행정안전위원회에서 반려된다. 이처럼 2차 시기는 이슈제기자 + 촉발

장치를 통해 이슈가 발생되고, 민간집단에 의해 이슈에 대한 관심도가 높아짐에 따라 성공적으로 공중의제에 도달한다. 이후, 공중, 정책의제가 되는 데에는 성공하였으나 결정의제가 되는 과정에서 실패하였다.

아동성폭력 범죄에 대한 여론이 사회적으로 커지면서 강한 처벌에 대한 제안이 제출되었고(신동일, 2011: 255), 2010년 국회는 화학적 거세를 주요 내용으로 하는 법안이 통과되었다.

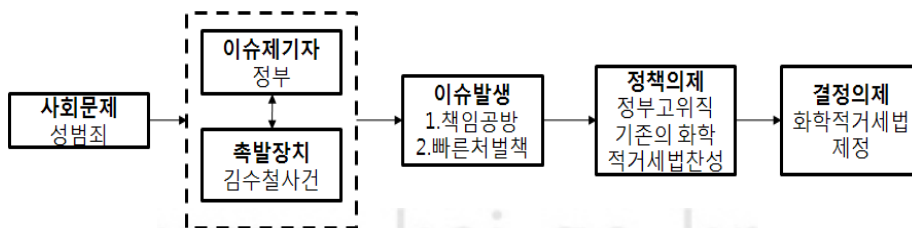
<그림 4> 2차시기 분석



3. 3차 시기: 김수철 사건 후(2010.06)

조두순 사건이후 1년동안 성범죄 발생건수는 줄어들지 않았으며 효과적인 정부의 대응책 역시 나오지 않았다. 그러던 중 2010년 6월 또다시 국민들을 경악시킨 김수철 사건이 발생하였다. 성범죄 발생에 대한 책임공방과 빠른 처벌책을 강구하자는 여론이 형성되었으며 이례적으로 대통령까지 나서서 아동 성폭력에 대한 대책을 약속하기에 이른다(신동일, 2011: 258). 그 결과 당시 이명박 대통령, 한나라당, 국회입법조사처 등에서 화학적 거세를 찬성하는 목소리가 나왔고 정부는 화학적 거세의 필요성과 함께 정책적으로 법안을 만들어야 함을 주장하였다. 결국, 2011년 6월 국회 6차 전체회의 때 법률안이 상정되었고, 법무부의 수정의견을 거쳐 법제사법위원회를 하루 만에 통과하게 된다. 연속적으로 발생한 아동대상 성폭력 사건 발생에 대한 국민들의 관심이 높아지고 정부와 국회에 대한 비판이 가해지면서 국회는 법안의 처리를 신속하게 이루어냈다(김현우·임유석, 2011: 87). 이처럼 3차 시기는 김수철 사건이 발생한 2010년 6월 7일 부터 법률안이 통과된 2010년 6월 29일까지이며 이 기간 동안의 주요 참여자는 정부, 국회, 언론, 전문가 등이다.

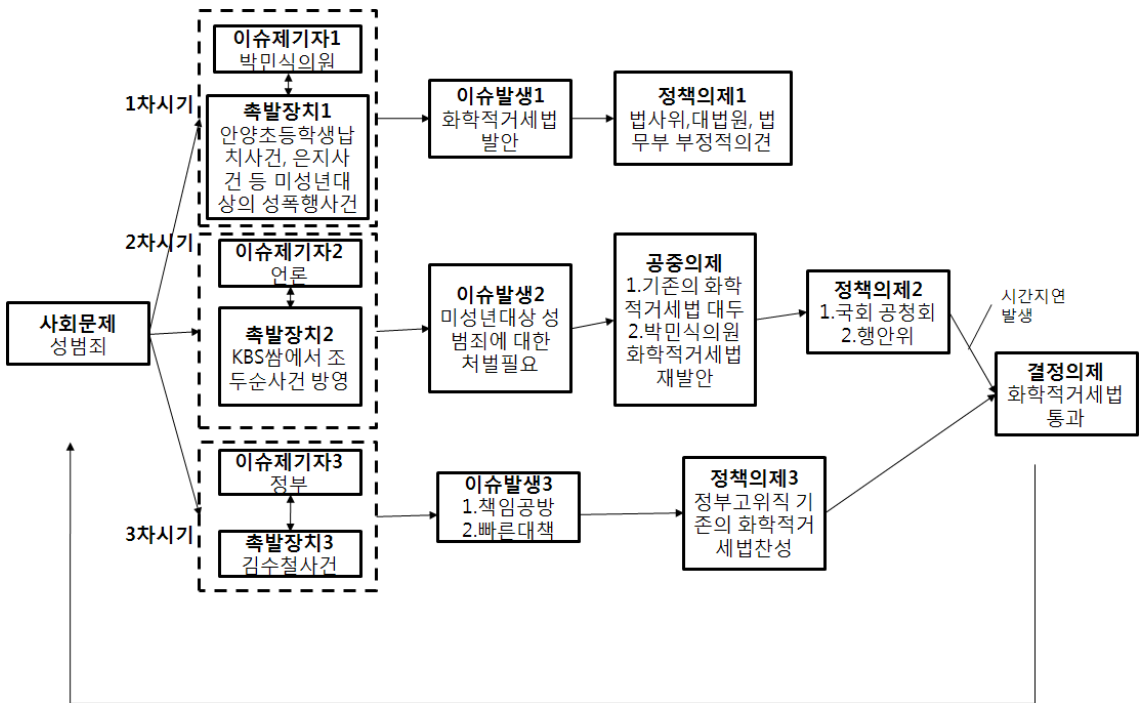
<그림 5> 3차시기 분석



4. 종합

지금까지 1-3차 시기까지의 ‘상습적 아동 성폭력법의 예방 및 치료에 관한 법률’ 의제설정 과정을 정리하면 다음과 같다. 1차 시기는 이슈발생에서 멈추고, 2차 시기가 결정의제가 되지 못하고 멈추어 버리던 반해, 3차 시기에서는 정부가 이슈를 제기하고 김수철 사건이 발생하며 이를 촉진시켰다. 이에 영향을 받은 행정안전부, 법무부, 한나라당, 당시 이명박 대통령 등이 화학적 거세를 지지하고 나서면서 정책의제가 되고, 기존의 2차 시기와 결합하여 결국 법안이 통과되었으며 결정의제가 되었다. 내용 측면에서 약간의 수정을 거친 했지만 1차 시기에서 박민식 의원 외 30명이 주장한 법안과는 큰 차이 없었다. 즉, ‘상습적 아동 성폭력법의 예방 및 치료에 관한 법률’의 의제설정과정은 다양한 종류의 이슈제기자와 여론 형성의 중요성과 함께 시기가 거듭될수록 해결방안의 수정과 발전을 거쳐나가며 결국 법안이 통과되었음을 보여주고 있다.

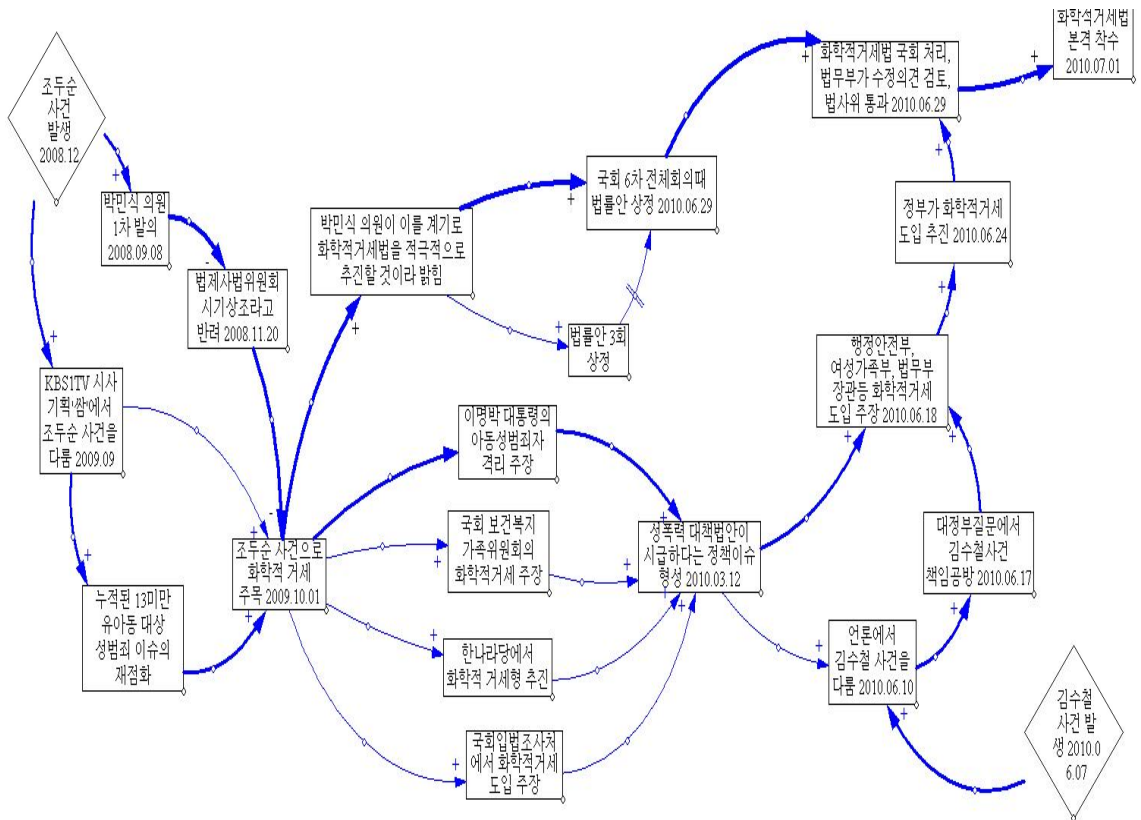
<그림 6> 분석 종합



2009년 9월 조두순 사건발생 이후, 2010년 ‘성폭력범죄자에 대한 성충동치료약물에 관한 법률’이 통과되기까지의 의제설정과정의 인과지도는 <그림 7>과 같다. 기존 성범죄 처벌의 한계와 새로운 사전적 예방조치 측면에서 일명 ‘화학적 거세’가 제기되었다. 하지만 대중의 관심과지지 없이는 정책의제로 도달하지 못하였다. 이후, 2010년 5월 김수철 사건이 또 발생하면서 그동안 인권침해적 요인 등이

있으며, 약 1년 10개월 동안 논의조차 제대로 되지 않고 계류 중이던 법률은 성폭력 범죄자들의 재범 방지와 처벌강화를 위한 제도적 장치 마련에 대한 국민의 사회적 여론이 재형성되었음은 물론이고 법률통과의 정책집행자까지도 성범죄 사회문제의 심각성을 인식하게 되었다(김현우·임유석, 2011: 91). 이에 따라 2010년 6월 국회 본회의에서 ‘화학적 거세법’ 제정으로 이어졌다.

〈그림 7〉 시스템 사고를 활용한 분석 결과



이상과 같이 ‘성폭력범죄자에 대한 성충동치료약물에 관한 법률’이 제정되는 과정에서 주도집단에 따른 의제설정과정 유형을 살펴본 결과, 결과적으로 최초 발의시점에서 내부인 주도로 이루어져 이슈 제기자가 주도하는 모형이었으며, 조두순 사건 이후인 2차 시기에는 외부인 주도의 외부주도형으로 의제설정이 이루어졌음을 확인하였다. 특히, 본 연구에서의 특이한 점은 김수철 사건 발생 3차 시기에 외부주도형과 내부접근형이 결합하는 구조적 패턴을 발견하였다. 구체적으로 외부주도형과 내부접근형의 혼합된 형태로 이루어져 있지만 실제로 외부주도형이 내부접근에 영향을 주어 이슈가 형성되고 있었음을 알 수 있었다. Cobb, et. al.가 제시한 이론에서는 주도모형에 따라 정책의제 설정 과정을 세 가지로 제시하고 있다. 그러나 본 논문 사례 이슈의 흐름을 사전 분석한 결과, Cobb & Elder의 정책의제 설정과정과 Cobb, et. al.의 주도 모형을 적용하는 과정에서 3차 시기의 경우는 기존의 이론에

서 제시된 세 가지 유형이 단독으로 제시되지 않고 혼합·결합하는 구조로 나타나고 있음을 확인하였다. 이에 대한 내용은 <표 2>와 같이 제시할 수 있다.

<표 2> 시기에 따른 충격을 받은 집단과 주도집단모형

시기	shock	주도집단모형
발의시점 (2008년 9월 ~ 2009년 11월)	내부인 주도 (국회, 법무부, 대법원)	내부주도형
조두순사건 후 (2009년 9월 ~ 2010년 3월)	외부인 (언론, 전문가)	외부주도형
김수철사건 후 (2010년 6월 7일 ~ 2010년 6월 29일)	내부인 (언론, 전문가 → 정부, 국회)	외부주도형 + 내부접근형

V. 결론

2011년 7월부터 시행되고 있는 ‘성범죄 범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률’은 일명 ‘화학적 거세’라고 불리며, 성폭력범죄자로부터 16세 미만의 아동·청소년들을 보호하기 위해 그 필요성이 인정되었다(조철욱, 2010: 127). 하지만 이 법안은 2008년 9월 당시 한나라당 박민식 의원의 관련법안 발의 후, 범죄자에게 특정약물을 주사함으로써의 인권침해를 이유로 1년 10개월 동안 논의대상에서 제외되었다가 아동을 상대로 한 성폭력이 연이어서 발생하면서 여론의 압력에 의해 2010년 6월 29일 하루 만에 국회 법사위 전체회의 본회의를 모두 통과되어 제정되었다.

따라서 본 연구는 ‘상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률안’이 제시되는 정책이슈 형성 과정을 설명함으로써 정책이슈 연구를 위한 이론적 함의를 도출하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 Cobb & Elder의 정책의제 설정과정과 Cobb, et. al.의 외부주도모형, 동원형, 내부접근형의 주도 집단 모형을 통해 정책변화 분석을 위한 연구분석의 틀을 구성하고 시스템 다이내믹스를 적용한 분석으로 ‘화학적 거세법’의 이슈형성 구조를 파악하였다. 그 결과, 2008년 박민식 의원의 ‘화학적 거세법’ 첫 발의 당시에 사회적 여론이 형성되지 않아 고위 관료자들의 문제제기에 그쳐 정책의제형성 즉, 법 제정은 되지 않았다. 또한 정책지연 중이었던 ‘화학적 거세법’이 2009년 9월 조두순 사건이후 외부주도형으로 이슈형성이 진행되다가 2010년 5월 김수철 사건 이후에는 연속적인 성폭행 사건과 언론의 지속적인 관심으로 인해 사회적 여론이 재형성되어 외부주도형과 내부접근형의 결합형에 의해 법률안이 지연 없이 통과되었다.

이를 통해 본 연구가 제시하는 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 입법 과정을 검토하기 위해서 특정 사건의 출현이나 정치적 고려에 의해 정책 대안들의 혼재하게 발생하는데 실제 이러한 정책이슈

형성과정의 가능성을 파악하기 위한 연구접근의 방법론적 확장을 기대할 수 있다. 둘째, 단일 학문 분야별 연구시각에서 나아가 법학과 정책 분야 융합연구를 위한 접점을 찾을 수 있으며 실제로 정책이슈에 대한 유형과 범주에 대한 이해가 법제도 변화에 미치는 영향을 파악할 수 있음을 실증하였다.

반면, 본 연구는 정책이슈의 구조적 측면을 설명하는데 있어 다음의 한계를 갖는다. ‘화학적 거세’와 ‘물리적 거세’ 중에 왜 ‘화학적 거세’의 이슈가 국내 성범죄 사건(촉발장치)과의 결합을 통하여 이슈가 형성되었는지에 대한 정책과정의 구조를 설명하지는 못하고 있다. 즉, ‘성폭력범죄자에 대한 성충동치료약물에 관한 법률’에 대한 정책이슈의 영향만을 살펴보고 있어 정책과정의 구조적 특징까지는 설명하지 못하고 있다. 따라서 한국의 행정적 상황 또는 맥락을 고려하여 Kingdon의 다중흐름 모형, Sabatier의 ACF 모형 등 이슈형성과 정책결정까지의 정책과정 구조를 제시할 수 있는 다양한 정책과정 모형을 통한 종합적 접근을 시도할 필요가 있다. 이를 통해 정치적, 상황적 맥락을 종합한 접근을 통해 성범죄와 관련된 법률의 제정 과정을 이해함으로써 정책과정에 대한 이론적 함의를 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

- 김현우, 임유석. 2011. 성폭력범죄자에 대한 성충동 약물치료의 문제점과 개선방안. 사회과학연구. 18(2): 85-106.
- 남궁근. 1994. 정책의제설정과 정책형성. 고시계. 39(7): 37-47.
- 노종호, 현승현. 2008. 도덕적 이슈의 정책의제형성과정에 관한 연구: 소극적 안락사를 중심으로. 정부학연구. 14(2): 161-185
- 류지성. 2010. 정책학. 서울: 대영문화사.
- 문태훈. 2002. 시스템다이나믹스의 발전과 방법론적 위상. 한국시스템다이나믹스연구. 3(1): 61-77.
- 문혜정. 2012. 한국 복권정책의 의제설정과정에 관한 연구. 한국사회와 행정연구. 23(1): 287-316.
- 박광성. 2010. 화학적 거세, 어떻게 할까? 과학동아. 25(8): 116-119.
- 박치성, 명성준. 2009. 정책의제 설정과정에 있어 인터넷의 역할에 관한 탐색적 연구: 2008년 미국산 쇠고기 재협상 사례를 중심으로. 한국정책학회보. 18(3): 41-69.
- 신동일. 2011. 성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률의 평가. 형사정책. 23(1): 255-276.
- 이동규. 2013. 정책학적 관점에서 재난개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(2): 1-22.
- 이동규. 2012a. Birkland의 재난 사건관련 정책변동(EPC) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교. 한국위기관리논집. 8(2): 1-27.
- 이동규. 2012b. 대형 재난사건 이후 정책과정 탐색적 연구. 한국치안행정논집. 9(2): 167-194.

- 이동규. 2012c. 초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구: Cobb과 Elder, 그리고 Birkland의 이론과 모형의 결합 가능성을 중심으로. 한국정책학회보. 21(9): 91-124.
- 이종열. 2012. 동원모형에 따른 문화정책의제설정과정의 영향요인에 관한 연구: 아시아문화전당사례를 중심으로. 국가정책연구. 26(2): 85-111.
- 이지호. 2012. 기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인과지도 분석: MSF를 중심으로. 한국정책과학학회보. 16(1): 49-72.
- 이지호, 이덕로. 2013. 근로빈곤층 정책의 의제설정에 관한 모형 비교: Cobb의 이론 모형을 중심으로. 국가정책연구. 27(2): 75-103.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. 2010. 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 조철우. 2010. 아동 성폭력 범죄자의 화학적 거세에 관한 고찰. 치안정책연구. 24(2): 105-132.
- 최남희. 2011. 시스템다이내믹스 기법을 이용한 공공정책 성과감사 모형개발에 관한 연구. 한국시스템다이내믹스연구. 12(3): 25-46.
- 동아일보. 2008. 9. 9. 상습적 아동 성폭력범 화학적 거세를 여야 의원 31명 법안 제출.
- 경향신문. 2008. 9. 9. 아동 성폭력범, 약물투입 화학적 거세 법안 논란.
- 아시아투데이. 2009. 10. 1. 나영이 사건으로 화학적 거세법 다시 주목.
- 서울신문. 2009. 10. 2. 나영이 사건 파문/정치권·법무부 뒤늦게 호들갑.
- 문화일보. 2009. 10. 5. 2009 국정감사/Hot Issue: 아동성폭력범 화학적 거세해야.
- 동아일보. 2009. 10. 6.李大통령 아동 성범죄자 사회서 격리.
- 국민일보. 2009. 10. 7. 흉악범 DNA 채취 DB화 추진...아동 성범죄자 공소시효·전자발찌 기간도 연장.
- 경향신문. 2009. 10. 10. 아동 성범죄자 '화학적 거세형' 추진.
- 한국일보. 2009. 11. 17. 아동 성범죄자 화학적 거세 도입을 국회 입법조사처 제안.
- 문화일보. 2009. 11. 19. 전문가들 "아동 성폭행범 '화학적 거세' 도입".
- 내일신문. 2009. 11. 20. 성범죄자 화학적거세·DNA보관 찬반 엇갈려.
- 한겨레. 2009. 11. 20. '강력범죄 예방-인권보호' 뜨거운 논쟁.
- 서울신문. 2010. 3. 12. 힘받는 화학적 거세론.
- 한겨레. 2010. 3. 19. 성범죄자 '화학적 거세' 논란 가열.
- 서울신문. 2010. 3. 19. 이귀남법무 "화학적 거세 찬성".
- 문화일보. 2010. 6. 10. 또...또 아동납치 성폭행, 왜?/성범죄자 관리 곳곳 '구멍'.
- 아시아투데이. 2010. 6. 17. [대정부 질문] '김수철 사건' 책임 공방.
- 동아일보. 2010. 6. 18. 행안-여성-법무부장관 "화학적 거세 도입 필요".
- 국민일보. 2010. 6. 24. 당정 '화학적 거세' 도입 추진... 초등학교 1000곳에 청원경찰 배치.
- 문화일보. 2010. 6. 29. 화학적 거세法' 오후 국회 처리.

- 국민일보. 2010. 6. 29. 화학적 거세→性충동 약물치료... 법무부, 국회 계류법안에 수정 의견 검토.
- 아시아투데이. 2010. 6. 29. 성폭력법, 화학적 거세한다... 법안 법사위 통과.
- 사이버 경찰청. <http://www.police.go.kr/>. 5대범죄 발생, 검거 현황
- Cobb, R. W. & C. D. Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cobb, R. W. & C. D. Elder. 1983. *Participation in American Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cobb, R. W., J. K. Ross, & M. W. Ross. 1976. Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*. 70(1): 126-138.
- Richardson, George P. & A. L. Pugh. 1981. *Introduction to System Dynamics Modeling with DYNAMO*. Cambridge, MA: The MIT Press.

李東奎: 성균관대학교에서 “초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2010. 8), 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학과 학부장으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리 등이다. 최근에 발표한 논문으로는 “Birkland의 재난 사건관련 정책변동 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교(2012)”, “Collaborative Network Structure for Information Exchange: Focusing on Settlement Support Program for North Korean Defectors(2012)” 등이 있다. 2010년 제8회 행정학 학술논문대회 최우수상, 2011년 한국행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).

孫炫台: 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학 전공에 재학 중이다(sonht7@naver.com).

安暎燦: 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학 전공에 재학 중이다(akc11452@naver.com).

투 고 일: 2013년 09월 09일

수 정 일: 2013년 11월 22일

게재확정일: 2013년 11월 25일

A Study on the Process of Policy Agenda Formation

– Focused on the ‘Act on Medication Treatment of Sexual Impulse of Sex Offenders’ –

Dong Kyu Lee, Hyun Tae Son, Kyoung Chan Ann

Public interest in sex violent crime has been increases over recent years, as evidenced by the growth. In order to prevent other types of sex offender from repeating their crimes, this study has focused on the agenda setting processes of ‘chemical castration’ based on historical facts. A particular process by the lead group, as well as public interest in the agenda setting process. The results of the case study reveal that there are three types of agenda setting processes in chemical castration policy by Cobb & Elder, Ross & Ross. The first round was established in inside access model of agenda setting by congress. The second round was renewed in outside–initiation model of agenda setting. The third round was decided in new consolidation model between inside access model and outside–initiation model of agenda setting. Agenda setting process of chemical castration has been changed consolidation model with issue initiator as a policy provider and publics.

key words: policy agenda formation, Cobb & Elder, Cobb, Ross & Ross theoretical models, sex violent crime, system dynamics