

김종우 · 서현수. 2022. “차별금지/평등법 제정의 정치과정” 『인권연구』 5(1): 87-131.
Kim, Jong Woo · Seo, Hyeon Su. 2022. “Political Process of Legislating the Equality Act in Korea” *Journal of Human Rights Studies* 5(2): 87-131.
DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2022.5.1.87>

[일반논문]

차별금지/평등법 제정의 정치과정

: 제도, 행위자, 담론을 중심으로*

김종우** · 서현수***

한글초록

이 글은 2007년 이후 차별금지/평등법 제정이 담보 상태에 놓인 원인을 파악하고 대안을 모색하기 위하여 차별금지/평등법 제정의 정치 과정을 탐색한다. 우리는 담론제도주의 이론을 바탕으로 제도, 행위자, 담론 간 정치적 상호작용 과정을 분석하고, 어떠한 중심 요인이 제도 형성에 영향을 미쳤는지 탐구한다. 연구 결과, 차별금지/평등법 입법 과정에서 정당 정치 관련 행위자의 영향력보다 대중 매체 등 미디어의 담론적 효과가 강한 것으로 확인된다. 구체적으로, 범민주당 계열 및 범진보 정당의 원내 의석수가 입법 빈도에 양(+)의 상관성을 보이고, 범보수 정당 및 범보수 매체는 입법 빈도에 유의미한 상관성을 보이지 않는다. 반면, 범진보 매체와 개신교 계열 매체의 담론적 경합은 강한 음(-)의 상관성을 보인다. 이는 17~18대 국회에 비해 19대 국회 이후 성적지향을 다룬 매체의 담론이 증가하는 추세를 통해 뒷받침된다. 제도, 행위자, 담론 간 상호작용 과정에 대한 분석을 바탕으로 저자들은 현재 담보 상태에 빠진 평등법 제정의 정치과정에서 나타나는 민주적 결함을 극복하기 위하여 속의 민주주의에 기초한 정치적 의사소통의 활성화와 속의 제도화 방안을 모색한다.

주제어: 차별금지법, 평등법, 인권, 담론제도주의, 정치과정, 속의 민주주의

* 이 논문은 2022년 상반기 한국인권학회 학술대회에서 발표한 원고별 수정, 보완한 연구임을 밝힌다.

** 연세대학교 사회발전연구소 학술연구교수, 제1·교신저자.

*** 한국교원대학교 교육정책전문대학원 조교수, 공동저자.

목 차

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 차별금지/평등법 제정의 국제적 동향과 한국 사례의 특징
- IV. 자료와 방법
- V. 차별금지법/ 평등법 제정의 정치 과정: 제도, 행위자, 담론 차원
- VI. 논의: 차별금지/평등법 제정을 위한 숙의적 공론화의 한계와 대안
- VII. 나오는 말

I. 서론

한국의 포괄적 차별금지에 관한 법률은 2006년 개원한 17대 국회에서 입법이 추진이 본격화한 이후 현재까지 법률로서 제정되지 못하고 있다. 2000년 이후 개별 차별금지를 위한 입법 외에 포괄적인 차별금지를 명시적으로 언급한 법률은 여전히 국가인권위원회법이 유일하다. 하지만 국가인권위원회법은 포괄적 차별금지를 위한 법률로 분류하기에는 조직 구성을 위한 법률이라는 한계가 명확한 상황으로 포괄적 차별금지를 위한 법률을 대체하기 어렵다는 평가가 제출된다(이준일, 2021). 이러한 문제를 해결하기 위해 17대부터 현 21대 국회까지 20대 국회를 제외한 나머지 회기 중 지속해서 관련 법안이 제안되고 이를 둘러싼 정치적 경합이 반복되는 패턴을 보여왔다. 하지만 여전히 다양한 요인들로 인해 관련 법률의 제정이 이루어지지 않고 있으며, 이 과정을 둘러싼 한국 사회의 갈등은 지속되고 있다. 특히 지난 15년 동안 차별금지법 또는 평등법과 관련된 공공여론은 극적인 수준에서 법 제정에 우호적인 방향의 변화가 관찰되나 민주당을 비롯한 자유주의 및 범진보 계열 정당들이 압도적 다수의

석을 차지한 21대 국회의 현실에서도 관련 법안의 통과 전망은 높지 않은 상황이다. 차별금지/평등법 제정이 교착 혹은 답보 상태를 면치 못하고 있는 현 상황에 대한 면밀한 검토와 대안 제시가 필요한 시점이라 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 차별금지/평등법 제정의 정치과정과 그 동학을 입체적으로 분석할 필요가 있으며, 이를 통해 어떤 요인들이 관련 제도 형성과정에 중심적 영향을 미치는가를 심층 연구할 필요가 제기된다. 이 연구는 차별금지/평등법 입법 과정이 2022년 한국의 평등 정치에서 지니는 의미를 이해하기 위하여 차별금지/평등법 입법 의제를 둘러싼 정치과정을 제도, 행위자, 담론의 차원에서 분석하는 이론적 성격의 연구이다.

한국 사회는 차별금지법이 처음 입법 예고되었던 2006년 이후 사회, 문화적 영역에서 많은 변동을 경험하였다. 국가인권위원회에서 실시한 ‘2020 차별에 대한 국민인식 조사’ 결과, 응답자의 88.5%가량이 ‘차별금지 법률 제정’에 긍정적(찬성하는 편 50.8%, 매우 찬성 37.7%)이라고 응답하였다(국가인권위원회, 2020). 하지만 2020년 6월, 21대 국회회기 중 처음으로 차별금지법안이 제안되고, 국가인권위원회가 기존의 차별금지법을 ‘평등법’으로 이름을 바꾸어 제정할 것을 촉구한 뒤 2년이 지난 현재까지 차별금지/평등법은 국회 내에서 실질적인 큰 진전 없이 계류 중 상태에 머물러 있다. 이 과정에서 여전히 반복되는 하나의 담론이 존재한다. 그것은 바로 차별금지법을 둘러싼 사회적 합의가 부족하다는 주장으로 이는 관련 법 제정과정에 계속하여 소환되는 담론이다.

이 연구는 한국 사회에서 최근 첨예한 공적 의제가 되어온 ‘공정(fairness)’과 ‘평등(equality)’을 둘러싼 복합적 갈등과 정치적 경합 속에서 왜 ‘차별금지’는 시급한 의제에서 계속 배제되는지에 관한 의문에서 출발한다. 연구자들은 차별금지/평등법 제정 유보의 담론에서 반복되는 ‘부족한 사회적 합의’의 실체를 규명할 필요가 있으며, 이를 위해서는 무엇보다 차별금지/평등법 제정의 정치과정에 관한 경

험적 분석을 통해 제도, 행위자, 담론 간 정치적 상호작용 양상과 그 특징을 포착하는 연구가 필요하다고 판단하였다. 이러한 문제의식에서 우리는 제도의 형성, 유지, 변화의 과정을 보다 입체적으로 분석하는데 유용한 담론제도주의에 기반한 이론적 틀을 통해 국내 차별금지/평등법 제정의 정치과정에 관한 체계적 분석을 제공하고자 한다.

본 논문의 구성과 전개 순서는 다음과 같다. II장은 경험적 연구 수행을 이끌 이론적 관점과 틀로서 두 가지 중심 자원을 검토한다. 첫째, 제도, 행위자, 담론 간 상호작용을 분석하기 위한 이론적 틀로서 담론제도주의에 관한 검토를 진행하며, 둘째, 국내 차별금지/평등법 제정과정에서 관찰되는 민주적 결함을 진단하고 그 해법을 모색하기 위한 차원에서 최근 현대 대의 민주주의의 정당성 위기를 극복할 유력한 이론적, 실천적 자원으로 부상한 속의 민주주의 이론과 관련 민주적 혁신 담론을 살펴본다. 담론제도주의와 속의 민주주의는 공히 사회과학 이론의 담론적 전환 또는 의사소통적 전환(하버마스, 2006)으로부터 파생된 논의라는 점에서 이 연구가 채택한 이론적 관점 및 분석틀 차원의 일관성을 암시한다. III장은 본격적인 경험적 분석에 앞서 미국과 영국의 사례를 중심으로 차별금지/평등법 제정의 국제적 동향을 살펴보고, 이에 비추어볼 때 한국에서의 차별금지/평등법 제정 추진 시도들이 가지는 기본적 특징에 관해 간략히 서술한다. IV장은 이 연구에서 활용되는 자료와 방법을 소개한다. 이상의 논의를 토대로 V장은 차별금지/평등법 제정의 정치과정에 관한 체계적 분석을 시도한다. 우선, 17대 국회부터 현 21대 국회까지 전개된 차별금지/평등법 제정의 입법 과정을 개관한 뒤 관련 정치과정 전반에서 나타난 제도, 행위자, 담론 간 상호작용을 몇 가지 실증적 지표와 방법들을 통해 확인, 분석하며, 이 과정에서 어떠한 요인들이 제도 형성 혹은 비형성 과정에 중심적 영향을 미쳤는가를 중점 검토한다. VI장은 경험적 분석에 기초하여 현재 담보 상태에 빠진 평등법 제정의 정치과정에서 나타나는 민주적 결함을 속의 민주주의적 관점

에서 검토하고 대안을 숙고한다. VII장은 연구 결과를 종합하면서 향후 연구의 심화를 위한 과제를 제시한다.

II. 이론적 배경

1. 담론제도주의

이 연구는 제도로서의 법률이 행위자와 담론의 상호작용을 통해 변화하는 과정을 분석하기 위하여 담론제도주의(discursive institutionalism)의 분석적 개념을 차용한다. 이 연구에서 활용하는 제도, 행위자, 담론의 개념은 담론제도주의적 논의를 바탕으로 둔다. 제도는 인간이 고안해 낸 제약으로서 정치, 경제, 사회적 상호작용을 구조화하는 개념을 의미한다. 제도는 헌법, 법률, 재산권 등의 공식적 제도와 처벌, 금기, 관습, 전통, 행위 규범 등 비공식적 제도로 구분할 수 있다(Thelen, 1999). 이 연구에서 주목하는 제도는 차별금지/평등법과 같은 공식적 제도로서의 법률에 해당한다. 법률과 같은 정치제도는 특정한 정책을 구성, 입안하는 과정에서 수행성이 따라야 할 경로를 그려내는 일종의 공식화된 규범이라고 할 수 있다. 일반적으로 사회구조, 규범 등으로 불리는 구조 요인들이 정치제도에 해당한다. 담론제도주의에서 제도, 보다 구체적으로 정치제도는, 정책 담론 중 지배적인 주류 담론으로 자리 잡아 구체적인 수행 역량을 갖춘 제도로 이해할 수 있다. 정치제도가 가진 규범적 힘은 권력관계를 형성하고, 법제화된 구속력을 가지기 때문에 정책 담론 형성에 참여하는 담론적 행위자들은 모두 정치제도의 변동을 끌어내려는 목적이 있다.

담론제도주의는 기존의 역사제도주의 등 신제도주의적 전통 위에 있으나, 정책, 법안과 같은 공적 제도의 제도화 과정에서 행위자들의 이념(idea) 차원에 좀 더 주목한다. 역사제도주의의 거시적 접근이 경시한 행위자는 제도의 형성과정에서 고유한 역할을 할 수 있다는 것

이다. 담론제도주의의 토대가 되는 역사제도주의는 시간적 선후 관계에 의한 인과 추론에 주목하였다. 대표적으로 경로의존성(Path Dependence)은 특정 시점 이전에 발생한 사건이 특정 시점 이후에 발생할 사건에 영향을 미치는 것으로, 특정한 원인에 의해 특정한 결과가 발생할 수 있음을 의미하는 역사제도주의의 핵심 개념이다 (Pierson, 2000). 역사제도주의에서 제도적 환경과 문화적 조직이 인간의 행위에 영향을 주는지 분석한다. 여기서 다차원적 인과 모델은 행위자의 미시, 거시적 차원의 제도적 환경과 행위자 사이의 인과 과정을 설명하고, 비공식적 제도와 공식적 제도 사이의 상호작용을 분석할 수 있다. 여기에는 크게 세 가지 차원이 존재한다(Thelen, 1999). 제도적 환경은 국가, 정치제도 등의 공식적 규칙들로서 조직과 행위자들의 유인을 구조화, 더불어 사회적으로 배태된 비공식적 규범 역시 포함할 수 있다. 조직적 차원은 제도적 환경에서 마련된 유인이 조직적 차원에서 더 구체적으로 자원 배분과 관련된 규칙으로 제도화한다. 마지막으로 미시적 차원은 행위자들의 동기나 개인적인 선호의 영역으로 공식적 제도가 규정한 유인 구조를 행위자가 해석하여 조율하는 전략적 상호작용 과정이다. 따라서 역사제도주의는 행위자가 제도의 변화를 야기하는 성찰성, 역동성을 가지고 있으며, 사회변동을 설명하기 위해 불균등한 권력 배분 방식에 주목한다. 여기서 제도적 행위자는 합리주의 전통의 계산적 접근과 함께, 행위자가 세계관에 구속되어 있으며, 관습과 같은 익숙한 패턴에 의존하는 등 제도에 배태되어 있다는 문화주의적 접근을 함께 적용하려 한다.

이러한 이론적 흐름 속에서 담론제도주의가 주목하는 행위자의 수행성은 담론 개념과 연결된다. 행위자들의 이념은 정치 이데올로기, 제도에 대한 선호, 문화적 관념 등 다양한 범주를 포괄하며(Schmidt, 2008: 314), 권력과 정치적 경합의 결과 등 이념적 효과도 포괄한다 (Carstensen and Vivien, 2016: 320). 따라서 담론제도주의는 정책변화에 대해 상반된 입장을 가진 행위자들의 경쟁을 담론 차원에서 분석

한다. 제도를 둘러싼 이해관계자의 프레임은 담론의 형태로 메시지를 생산한다. 제도변동에 영향을 미치는 사회, 문화적 규범은 이러한 담론의 실천을 통해 경험적 세계에 영향을 미칠 수 있다. 그리고 이렇게 변화한 제도는 이해관계자와 같은 행위자가 수행한 행동의 결과를 성찰하고, 행동이 이루어지는 상황을 재해석하는 성찰적 성격을 가진 것으로 여겨진다.

라이폴드와 윈켈(Leipold and Winkel, 2016; 2017)이 제안한 담론 행위자 접근(discursive agency approach)은 이러한 제도적 담론을 분석할 수 있는 유용한 개념을 제공한다. 담론 행위자 접근은 담론을 정책 담론(policy discourse), 정치제도(political institution), 행위자(agents), 전략수행(strategic practice)으로 구분한다(Leipold and Winkel, 2016: 523). 정책 담론은 정치제도에 대한 담론이며, 이러한 담론을 생산하는 것은 행위자들이다. 그리고 행위자들은 정치제도에 대한 정책 담론을 통해 자신들의 이익을 확보하기 위한 전략수행을 추진한다. 전략적 수행은 특정한 정책을 만들어 내기 위해 정치적 사실을 구성해내는 과정이다. 행위자의 수행으로, 행위자들이 사실이라고 믿는 가치를 정치적인 사실로 만들어 내기 위한 수행 전반을 의미하는 것이다. 이러한 전략수행은 매우 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 서사(혹은 반(反)서사) 만들기(Hajer, 1995), 정치적 논쟁을 합리화/과학화 혹은 감정화/극단화하기(Swyngedouw, 2010; Winkel, 2014), 배제 전략(Leipold and Winkel, 2016), 탈정당화 전략(Winkel, 2014), 규범 권력 내세우기(Winkel, 2014), 탈이슈화하기(Kingdon, 1984; Leipold and Winkel, 2016), 분할과 지배전략(Leipold and Winkel, 2016) 등으로 구성되어 있다.

이 연구는 차별금지/평등법의 정치과정 분석을 위해 공적 제도로서의 법률과 정당, 대중 매체 행위자 및 담론에 초점을 맞추어 분석하는 전략을 채택하였다. 차별금지/평등법 입법에 관계된 행위자는 이번 분석에서 다루는 정당 정치 행위자, 대중 매체 외에도 시민사회, 종교, 경제 등 다양한 영역의 행위자가 포함되어야 한다. 하지만

이번 연구는 차별금지/평등법 제정의 정치과정에 관한 심화된 분석 모형을 구축하기 위한 시론적 성격의 연구라는 점을 고려하여 제도, 행위자, 담론을 정당 정치와 대중매체 중심으로 한정하였다.

이 연구에서 담론제도주의 이론에 근거하여 분류한 제도, 행위자, 담론의 수준은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 제도는 공식 제도로서의 법률과 정책으로서의 제도를 의미한다. 이 연구에서는 17대 국회 이후 현재까지 제정되지 않은 차별금지/평등법 발의안이 제도에 해당한다. 둘째, 행위자는 제도 형성을 둘러싼 이해관계자로서, 행정부, 입법부 등의 공적 행위자와 시민사회 영역, 종교, 미디어, 국가인권위원회¹⁾ 등을 포괄한다. 셋째, 담론은 이해관계자가 생산하는 제도에 관한 메시지로, 이 연구에서는 주요 행위자가 생산한 텍스트(언론 보도, 보도자료, 성명서 등) 대부분을 포함한다.

2. 속의 민주주의와 민주적 혁신

이 글에서는 앞서 살펴본 담론제도주의 이론을 통해 차별금지/평등법 입법의 정치과정을 분석한 이후, 입법을 위한 공론 형성의 제도, 공간으로서의 속의적 민주주의의 가능성을 타진해 보고자 한다. 현대 민주주의 이론에서 투표(voting) 중심의 이론은 토론(talk/discussion) 중심의 이론으로 변화하는 과정을 거친다. 이러한 ‘속의적 전환(deliberative turn)’ 이후 속의 민주주의론이 1990년대부터 정치학 이론 내에서 영역을 확대하고 있다. 심의, 토의 혹은 속의로 번역되는 ‘deliberation’²⁾은 자유롭고 평등한 시민적 주체들 간의 이성

1) 국가인권위원회는 공적 행위자이면서 동시에 정부, 의회, 시민사회의 매개자 및 인권 관련 주요 의제설정자로 기능하는 독특한 행위자라 할 수 있다.

2) ‘deliberation’의 번역과 관련하여 이 논문에서 우리는 최근 국내 학계에서 가장 널리 통용되는 ‘속의’ 또는 ‘속의 민주주의’라는 용어를 주로 사용할 것이다.

적 토론을 통해 민주주의 정치제도 내에서 투표에 의한 결정보다 타당성 있는 합의를 추구하는 의사결정 과정을 의미한다(장동진, 2012: 6). 공동체의 중요한 정치적 의사결정을 위해 구성원들의 의견과 선호를 ‘집약(agggregation)’하는 성격이 강한 투표나 협상(bargaining) 기제와 달리 숙의는 시민들의 의견과 선호가 합리적, 성찰적 학습과 토론을 통해 ‘변환(transformation)’될 가능성에 주목하며, 후기 근대적 사회로의 변동 과정에서 그러한 숙의적 민주정치가 실현할 수 있는 조건과 방식을 탐색한다(유홍립, 2014).

숙의 민주주의 이론은 공동선을 이룩하기 위해 이성적 토론을 필수적인 요소로 차용한다. 이는 특히 1세대 숙의 민주주의 이론가들로서 숙의 민주주의의 규범적 정당화와 이론적 정교화에 기여한 존 롤즈와 위르겐 하버마스 양자의 이론적 전통으로부터 기인한다. 롤즈는 주로 자유주의 전통에 기반하고 하버마스는 비판이론의 전통³⁾을 따르나 양자 모두 ‘정치적 원칙과 제도에 관한 대화적 접근’을 강조한다는 공통점이 있다(장동진, 2006; 김주성, 2008; 김명숙, 2011; Saward, 2002: 112). 롤즈는 다원화된 현대 민주주의의 조건이 요청하는 정당하고 안정된 정치 질서이자 그것을 인도하는 원칙으로서의 ‘정치적 자유주의(political liberalism)’가 어떻게 가능한가의 문제를 중점 탐구한다. 그는 특히 ‘공적 이성(public reason)’ 개념을 중심으로 숙의 민주주의에 관한 논의를 전개한다. 그는 자유롭고 평등한 시

3) 하버마스(Habermas)의 심의 정치는 절차적 민주주의 모델을 대표한다(장동진, 2012: 93). 하버마스의 절차적 민주주의에 관한 논의는 그의 저서 『사실성과 타당성』을 통해 논의된다. 롤즈와 달리 하버마스는 법 자체가 정의의 담보한다고 생각하지 않는다. 법체계와 법 자체가 담론적 속성을 가지고 있기 때문이다. 하버마스는 같은 책에서 숙의적, 절차적으로 정당한 민주주의 체제는 민주적 원칙 아래에서 가능하다고 지적한다. 민주적 원칙은 타당성을 추구하는 담론 원칙과 현실적, 실천적인 법적 형식의 결합을 통해 이루어진다(하버마스, 2007). 장동진은 이러한 점에서 숙의 민주주의에 있어 롤즈의 정의관을 구성주의로, 하버마스의 절차주의를 재구성주의로 규정한다(장동진, 2012: 94).

민들이 이성의 공적 사용을 통해 근본적인 정치적 의제들과 정의의 원칙에 관하여 중첩적 합의(overlapping consensus)에 도달할 수 있다고 보았다(롤즈, 2016).

하버마스는 현대 민주주의의 정당성 위기를 극복하기 위해서는 합리적 의사소통을 위한 담론적 공간을 재구축해야 하고, 그러한 공간을 보장할 수 있는 법적, 제도적 장치가 필요하다고 주장한다. 그는 급진적 민주주의와 입헌적 법치국가의 끊임없는 결합의 중요성을 강조하며, 활기찬 시민사회와 역동적인 정치적 공론장에 기반한 토의 또는 숙의 민주주의 모델을 제시한다. 숙의 민주주의가 작동하기 위해서는 성찰적 합리성에 기초한 의사소통 행위와 법체계 간의 상호작용이 필요하다고 그는 주장한다(하버마스, 2008). 의사소통 행위는 현실적인 법률 제정을 위한 정당성과 절차성의 근거를 제공하고, 법은 그러한 의사소통적 행위가 보장될 수 있는 체계를 제공하기 때문이다. 결국, 문제는 이러한 숙의 절차와 의사소통 행위를 위한 공론장을 어떻게 구축할 것인지에 있다고 볼 수 있다.

롤즈와 하버마스 이후 숙의 민주주의 이론은 지속적인 혁신과 전환을 이루며 하나의 주류적 민주주의 담론으로 부상하였다. 특히, 2000년대 들어 숙의 민주주의의 ‘경험적 전환(empirical turn)’이 일어나면서 초기의 규범적 이론화 단계에서 벗어나 민주적 의사결정의 숙의성을 높이기 위한 다양한 실험들이 디자인, 실행, 평가되었다(Ryfe, 2005). 그 중 대표적인 몇 가지 사례와 유형을 살펴보면 다음과 같다. 정치적 대표 체계의 심각한 왜곡에도 불구하고 기성 정당들이 대안적 제도 개혁에 합의하지 못하는 현실을 타개하기 위해 전개된 캐나다 브리티시컬럼비아시민의회(British Columbia Citizens' Assembly), 빠르게 발전하는 과학기술이 사회와 민주주의에 미치는 영향을 평가하고 시민적, 공적 관점에서 대안적 정책 해법을 모색한 덴마크 시민과학회의(Danish Board of Technology) 등 숙의적 미니퍼블릭(Mini-publics) 실험들이 널리 주목되었다. 숙의적 미니퍼블릭 실험의 주요 사례는 헌법개혁을 위한 아이슬란드 시민의회와 최근

시민 속의 포럼과 시민투표(referendum)를 연계해 동성결혼 합법화와 낙태죄 폐지 등 괄목할 만한 헌법개혁을 실현한 아일랜드 시민의회의 사례, 그리고 최근 영국과 프랑스에서 개최된 기후 위기 대응을 위한 시민의회 사례 등이 존재한다. 최근 중앙과 지방 수준에서 활발히 실험된 한국의 공론화위원회 사례도 이러한 흐름의 연장에 있다고 볼 수 있다. 속의적 미니퍼블릭은 무작위 선택(random selection) 또는 추첨(lottery)의 원리에 따라 구성되며, 시민들 상호 간의 공동 학습과 속의 과정을 통한 의견과 선호의 변화 가능성을 중시하는 특징을 갖는다. 이러한 유형의 민주적 실험 사례들은 “민주적 의사결정 과정에 대한 시민참여를 확대, 심화할 목적”으로 고안된 민주적 혁신(democratic innovations)의 가장 대표적인 유형을 구성한다(Smith, 2009: 1; 김주형·서현수, 2021).

이처럼 속의 민주주의 이론에 기반한 다양한 민주적 혁신 실험들이 전개되었지만, 종종 미시적, 고립적 접근의 한계를 노정하였고, 2010년대 들어 이에 대한 성찰적 비판이 제기되면서 속의 민주주의의 ‘체계적 전환(systemic turn)’이 시도되었다. 파킨슨(J. Parkinson)과 맨스브릿지(J. Mansbridge) 등 일군의 민주주의 이론가들은 공동 작업을 통해 개별적인 미니퍼블릭의 성과를 넘어 민주주의 속의 시스템의 다양한 영역과 장소를 넘나들며 전개되는 정치적 의사소통과 속의적 상호작용에 다시 주목할 것을 강조했다(Mansbridge et al. 2012). 챔버(Chamber, 2012)는 속의 민주주의가 대중 민주주의(mass democracy)의 차원을 도외시해서는 안 된다고 주장했고, 파파도풀로스(Papadopoulos, 2012)는 속의적 미니퍼블릭과 엘리트 의사결정기구의 결합을 강조했다. 라퐁트(Lafont, 2019)는 민주주의에는 지름길(shortcut)이 없음을 강조하면서 속의 민주주의 이론과 실천이 또 하나의 엘리트 민주주의 모델로 귀결되지 않기 위해서는 ‘참여적 속의 민주주의(participatory deliberative democracy)’의 기획이 필요함을 역설해 반향을 얻었다. 속의 민주주의의 체계적 전환 이후 민주적 혁신의 이론과 실천의 새로운 방향은 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫

째, 미니퍼블릭과 의회 등 엘리트 의사결정기구와의 적절한 결합(coupling) 및 제도화, 둘째, 미니퍼블릭과 전체 공중 및 민주주의 속의 시스템과의 연계 강화, 셋째, 시민 발의(citizens' initiatives)와 시민투표 등 직접 민주주의 기제와의 결합을 통한 대안적 해법 모색이 그것이다(서현수, 2022).⁴⁾

이러한 논의는 한국의 차별금지/평등법 제정을 둘러싼 정치과정의 양상과 그 한계를 속의 민주주의 이론 혹은 민주주의의 속의성 차원에서 비판적으로 진단하고 대안을 모색하는데 중요한 통찰을 제공할 수 있다. 한국의 경우 2007년 이후 15년 이상 차별금지/평등법 제정을 둘러싼 다양한 논쟁이 전개되었으나 의회 등 공식 공론장과 시민사회 내부의 비공식 공론장을 관통하는 이성적 토론과 속의 과정이 충실하고 깊이 있게 이루어졌다고 보기는 어렵다. 속의적 시민 포럼을 통한 <서울시 인권헌장> 제정 시도 등 의미 있는 민주적 실험도 전개된 일이 있으나 미니퍼블릭의 구성, 운영, 효과성 측면에서 여러 한계를 보인 것으로 평가된다. 이 과정에서 우파 개신교 교회와 관련 단체들을 중심으로 조직적 반발과 속의 절차의 방해를 주도하면서 이성적 토론과 합의를 어렵게 만들기도 했다. 이러한 한계와 문제들을 검토하면서 평등법 제정과 관련된 속의 민주주의적 접근의 잠재력에 대해 숙고할 필요가 있다.

4) 장동진은 한국의 정치체제 내에서 속의 민주주의를 적용할 수 있는 두 가지 방향을 제시한다(장동진, 2012: 196-198). 첫째, 간접적 방향의 적용이다. 간접적 방향은 교육과 밀접하게 연관된다. 속의 민주주의를 위한 직접적인 제도 형성을 기획하는 것과 달리, 정규 교육 및 방송 등을 통해 속의 민주주의에 관한 배경 담론을 형성하는 데 초점이 맞추어져 있다. 둘째, 직접적 방향이다. 직접적 방향에는 전국적 수준, 국지적 수준 두 가지 방식의 접근이 가능하다. 전국적 수준은 특정한 쟁점이 아닌, 제도화의 수준에서 속의 민주주의적 장치를 마련하는 것이다. 국지적 수준은 특정한 쟁점에 대한 속의 절차를 거치는 것인데, 가장 최근의 사례는 신고리 원전에 관한 공론화위원회나 대학입시제도 개편을 위한 공론화위원회 실험을 들 수 있다.

III. 차별금지/평등법 제정의 국제적 동향과 한국 사례의 특징

차별은 법의 대상이 되는 주체들이 각 주체의 차이에 의해 합리적인 이유 없이 차등 대우받는 상황, 혹은 그러한 행위를 의미한다. 두 법적 주체가 동등한 자격이나 자질이 있음에도 불합리한 사유를 근거로 둘을 다르게 대우한다면 이는 차별금지법에서 명시하는 차별 행위에 해당한다. 차별의 대상이 되는 주체는 개인 혹은 집단 모두를 포함한다. 차별금지법이 중요한 점은 차별의 유형 중 분리, 구별 역시 차별 행위로 인정할 수 있음을 성문화하였다는 데 있다. 합리적인 이유 없이 금지대상 차별의 범위에 해당하는 사유 중 하나로 개인 혹은 집단을 분리, 구별하는 것만으로도 차별 행위의 범주에 포함될 가능성을 명문화했기 때문이다.

국제적으로 포괄적 차별금지를 명문화한 법률은 여러 국가에서 제정되어 있다. 아래에서는 차별금지법과 차별철폐정책에 대한 다양한 판례를 담고 있는 미국의 민권법(Civil Rights Act)과 적극적 차별철폐정책(Affirmative Action)⁵⁾, 영국의 평등법(Equality Act)을 간략하게 살펴본다. 미국과 영국의 사례를 살펴보는 이유는 이 두 사회가 법률 중심의 성문법주의가 아닌 판례 중심의 불문법 중심의 사법제도를 가진 국가라는 점에서, 한국의 사법제도와 다른 맥락을 가지고 있지만, 판례 중심주의와 다인종 사회라는 점에서 매우 오랜 기간 차별을 제도의 측면에서 다루어 온 역사가 누적되어 있기 때문이다.

미국의 차별금지에 관한 법률은 크게 민권법과 적극적 차별철폐정책으로 구분된다. 민권법은 1875년 처음 제정되어 인종에 따른 차별을 금지하는 내용을 포함한 최초의 차별금지에 대한 사법적 조치를

5) 국내 학계 및 언론에서 Affirmative Action은 ‘차별철폐조치’, ‘적극적 차별시정 조치’, ‘적극적 평등실현 조치’ 등 다양하게 번역되고 있으며 동일 기관에서 생산한 문서 내에서도 이들 번역어가 혼용되는 상황이다. 이 글에서는 차별철폐의 적극적 실현이라는 의미와 제도로서의 정책을 강조하기 위하여 적극적 차별철폐정책이라는 용어를 사용하고자 한다.

답은 법안이었다. 이 법안은 1883년 미국 연방대법원에 의해 헌법 불합치 결정이 내려져 위헌 법률로 폐지되었으나, 1964년 같은 이름으로 다시 법이 제정된다. 현재 미국의 민권법의 토대는 1964년 민권법을 통해서 마련된 것으로, 기존의 인종, 민족뿐만 아니라 성별, 종교 등에 의한 차별을 금지하는 내용을 포함하고 있다. 민권법은 선거, 공공시설 사용, 재판 등 공적 영역의 참여에 있어 차별받지 않을 시민의 권리를 성문화하고 있다.⁶⁾

차별철폐정책은 차별금지만이 아니라 차별에 의한 불평등의 시정을 위한 적극적인 정책이라는 의미가 있다. 최초의 차별철폐를 위한 적극적 조치는 작업장에서의 불공정노동 관행을 금지했던 국가노동관계법(National Labor Relations Act)에서 명시되었다(앤더슨, 2006: 43). 최초의 내용은 노동 관련 법안의 성격이 강했다. 차별철폐정책이 현재의 모습으로 구체화된 것은 케네디 정부 이후이다. 당시 케네디 정부는 인종과 관련하여 고용상 차별을 적극적으로 바로잡고 관련 조치를 이행하기 위해 인종, 신념, 국적, 피부색과 관계없이 차별을 철폐하겠다는 내용을 발표한다(앤더슨, 2006: 109). 이후 차별철폐정책은 노동시장뿐만 아니라 교육 부문으로 확대되었다. 그 과정에서 논란 역시 커졌다. 차별철폐정책에 대한 논쟁 중 가장 큰 쟁점은 의무적 할당에 따른 역차별 문제이다. 미국에서는 1972년 소수민족 특례에 의한 역차별 때문에 대입에서 탈락했음을 주장하며 연방대법원에 소송을 제기했던 앨런 박키(Allan Bakke) 사건으로 인해 차별철폐정책에 대한 논쟁이 공론화된다. 이후 1997년 같은 내용으로 다시 한번 연방대법원에 소송을 제기한 제니퍼 그라츠(Jennifer Gratz)에 의해 시작된 그라츠와 볼링저 사건(Gratz v. Bollinger)은 차별철폐정책의 의미와 시효에 대한 논쟁을 다시 불러일으켰으며 이 문제는 미국 사회에서 현재 진행형인 의제이다(크로스비, 2009).

구체적인 법률의 형태로 포괄적 차별금지를 법제화한 영국은 2006

6) 미합중국 공법 88-352 중 (Public Law 88-352-July 2, 1964, "Civil Rights Act of 1964")

년, 2010년 평등법(Equality Act)을 제·개정하여 차별금지에 대한 포괄적인 규정을 명문화하고 있다. 영국은 흩어져 있던 개별 차별금지 법률을⁷⁾ 평등법을 제정해 포괄하고자 했다. 영국은 평등법 제정과정에서 유럽연합의 평등 대우에 대한 지침 Equal Treatment Framework Directive (2000/78/EC)의 목적과 같은 목적을 명시하고 있다(홍성수, 2011). 영국의 차별금지법 제정과정에서 한국의 국가인권위원회로 차별시정 및 권고 기능이 통합된 것과 유사하게 개별 차별 사유에 대한 위원회를 통합하는 과정이 진행되었다. 영국은 장애, 인종 등에 대한 권리 위원회가 개별적으로 존재하였으나, 평등법 제정과 동시에 평등인권위원회(Commission for the Equality and Human Rights) 설립을 추진하였다. 평등법은 기존의 인종, 민족, 성별, 장애 등에 의한 차별뿐만 아니라 성적지향, 성전환과 같은 젠더 이슈도 차별금지의 범주에 포함했다는 점에서 한국의 차별금지법과 유사한 측면이 있다. 평등법이 금지하고 있는 차별의 범주는 크게 9가지로 나뉜다.⁸⁾ 이처럼 평등법은 그 내용 측면에서 한국의 차별금지/평등법이 참고할 수 있는 중요한 사항을 담고 있다.⁹⁾ 한국의 차별금지/평등법의 아

7) 평등임금법(Equal Pay Act), 성차별금지법(Sex Discrimination Act), 장애인차별금지법(Disability Discrimination Act) 등

8) Equality Act 2010 Part 2. Chapter 1. 평등법에서는 나이(age), 장애(disability), 성전환(gender reassignment), 혼인(marriage and civil partnership), 임신과 출산(pregnancy and maternity), 인종(race), 종교와 신념(religion or belief), 성별(sex), 성적 지향(sexual orientation)의 범주 중 평등법은 한국의 차별금지법에서 논란이 되는 성적지향을 동성(same sex), 이성(opposite sex), 양성(either sex)으로 구분하며 매우 구체적으로 적시하고 있다. “Sexual orientation means a person's sexual orientation towards (a)persons of the same sex, (b)persons of the opposite sex, or (c)persons of either sex.” (Equality Act 2010 Part 2. Chapter 1. Section 12.)

9) 2020년 9월 21일 제382회 법제사법위원회에서 정의당 장혜영 의원은 차별금지법에 관한 법사위 심의중 영국의 평등법(Equality Act) 제정과정에서 쟁점이 되었던 성적지향과 관련된 일화를 언급한다. 평등법 제정에 관한 2010년 영국 의회 표결 당시의 평등청(Government Equalities Office) 장관

직 입법되지 않았으나, 그 내용의 통일성과 풍부함은 평등법에 미치지 못하는 실정이다(심재진, 2017).

IV. 자료와 방법

이 연구에서 차별금지/평등법의 ‘제도, 행위자, 담론’ 차원의 요인을 파악하기 위하여 언론 보도와 국회 회의록 등 주요 문서를 분석하였다. 언론 보도 관련 텍스트는 17대 국회부터 현 21대 국회회기 중 보도된 주요 일간지(경향신문, 국민일보, 동아일보, 중앙일보, 조선일보, 한겨레)의 기사와 사설을 수집한다. 이 연구에서 차별금지/평등법에 관한 담론적 경합의 특성을 반영하여 개신교 계열 언론사를 보완하여 분석하였다. 언론사는 정파성과 특성에 따라 범보수 계열(조선일보, 동아일보, 중앙일보), 범진보 계열(경향신문, 한겨레), 개신교 계열(국민일보)로 분류한다. 선정한 언론사의 매체 정파성 분류는 기존 연구(송현주, 2015; 윤영철·김경모·김지현, 2015; 이혜미·김혜영·유승호, 2016)를 참고하였다. 최종적으로 17대 국회회기가 시작한 2004년 5월부터 2022년 4월까지 관련 보도 6,832건을 분석하였다. 정당이나 주요 정치 과정에 참여자 행위자의 담론 및 원내 구성 등을 분석하기 위하여 국회 회의록 시스템¹⁰⁾과 의안정보시스템¹¹⁾을 통해 국회 회의 및 의사 속기록, 법안 제정 정보 등을 수집하였다. 아래 <표 2>는 이러한 자료를 토대로 분석을 위해 도출한 주요 변수 목록이다. 제도(법률 입법안의 수), 행위자(정파성별 정당 의석수), 담론(정파성별 대중 매체의 보도량)의 차원에 따라 분류하였다. 법률

이었던 테리사 메이(Theresa May) 전 총리는 표결에서 기권하였으나, 2014년 동성혼 법제화 당시 총리로 재임하던 중에는 2010년 당시와 생각이 바뀌었음을 언급하며 동성혼을 법제화하였다는 내용이다. (대한민국 국회, 2020: 24-25)

10) <http://likms.assembly.go.kr/record/>. 검색: 2022.5.26.

11) <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>. 검색: 2022.5.20.

입법안의 수는 의안정보시스템, 정당 의석수는 열린국회정보 정보공개포털, 매체 보도량은 한국언론진흥재단 KINDS의 데이터를 통해 수집하였다.

연구자가 수집한 텍스트는 내용 분석(content analysis)과 계량적 텍스트 분석(quantitative text analysis)을 활용하여 제도, 행위자, 담론 차원의 상호작용을 분석한다. 언론 보도와 주요 행위자가 생산한 문서의 내용 분석을 통해 17대 국회부터 생산된 차별금지/평등법의 제도적 차원의 내용과 특징을 검토하였고, 주요 행위자 및 담론을 분류, 분석하였다. 이 과정에서 대량의 텍스트를 계량화하고, 정량적으로 분석하기 위한 계량적 텍스트 분석을 병용한다. 이번 연구에서는 각 국회 회기별로 언론 보도를 분류하여 회기별 매체 담론의 특성을 파악하였다. 이와 함께 제도, 행위자, 담론 차원의 상호작용 특징을 경험적으로 분석하기 위하여 각 차원을 구성하는 주요 지표 사이의 상관관계를 피어슨 상관계수(Pearson correlation coefficient)를 활용하여 분석하였다.

V. 차별금지법/ 평등법 제정의 정치과정: 제도, 행위자, 담론 차원

1. 차별금지/평등법의 입법 과정

포괄적 차별금지를 위한 차별금지/평등법 제정 역사는 대한민국 국회의 회기를 기준으로 제도화 과정을 정리할 수 있다. 법무부가 차별금지법을 입법 예고한 17대 국회 이후 차별금지/평등법은 20대 국회를 제외하고 회기별로 입법을 위한 법률이 제안된 바 있다. 17~19대 국회에서는 ‘차별금지법안’, ‘차별금지기본법안’으로 포괄적 차별금지를 위한 법안 제정이 추진되었으나, 21대 국회에서는 처음으로 ‘평등에 관한 법률안’, ‘평등 및 차별금지에 관한 법률안’이라는 명칭으로 포괄적 차별금지에 관한 법률을 입법하기 위한 과정이 진행되고 있다. 아래에서는 17대 국회부터 현재 21대 국회에 이르기까지

차별금지/평등법의 변동 과정을 제도적 차원과 주요 행위자를 중심으로 살펴본다.

<표 1> 차별금지/평등법 법률안 목록

국회회기	제안 시점	의안명	제안자	경과
17	2007.12.12	차별금지법안	법무부	임기만료 폐기 (법사위 상정)
	2008.1.28	차별금지법안	노회찬 의원 등 10인	임기만료 폐기 (법사위 상정)
18	2011.9.15	차별금지기본법안	박은수 의원 등 10인	임기만료 폐기 (법사위 회부)
	2011.12.2	차별금지법안	권영길 의원 등 10인	임기만료 폐기 (법사위 회부)
19	2012.11.6	차별금지법안	김재연 의원 등 10인	임기만료 폐기 (법사위 상정)
	2013.2.12	차별금지법안	김한기 의원 등 51인	철회 (법사위 회부)
	2013.2.20	차별금지법안	최원식 의원 등 12인	철회 (법사위 회부)
20	없음			
21	2020.6.29	차별금지법안	장혜영 의원 등 10인	공청회 개최 (법사위 상정)
	2021.6.16	평등에 관한 법률안	이상민 의원 등 24인	법사위 회부
	2021.8.9	평등에 관한 법률안	박주민 의원 등 13인	법사위 회부
	2021.8.31	평등 및 차별금지에 관한 법률안	권인숙 의원 등 17인	법사위 회부

주: 법제사법위원회(법사위) 회부는 제기단계로 법안을 심사하기 전 위원회에 접수하는 단계이며, 상정은 심의 단계로 회부한 안건을 회의 안건으로 다루는 것을 의미한다. 따라서 회부한 모든 안건이 바로 상정되어 심사 대상이 되지 않는다(「국회법」 제58조, 제59조, 제85조의 2 참고)

17대 국회(2004.5.30.~2008.5.29.)는 노무현 정부와 이명박 정부 시기로 포괄적 차별금지법이 국내에서 처음으로 입법 예고 후 발의되었던 시기이다. 당시 노무현 정부의 공약 중 하나였던 차별금지법은 2003년 국가인권위원회를 중심으로 관련 권고안 작성을 시작하였다. 법무부는 이를 토대로 국가인권위원회의 권고안과 2007년 유엔인권이사회(UNHRC)의 권고를 수용하여 2007년 10월 2일 ‘차별금지법안’을 입법 예고한다(법무부, 2007). 하지만 입법 예고 직후부터 논란이 되었던 성적지향에 대한 항목을 둘러싼 국회 안팎의 강력한 항의로 인하여 법무부는 입법예고 직후인 10월 31일, 성적지향, 병력, 가족 형태 및 가족 상황, 언어, 출신 국가, 범죄 및 보호처분을 차별금지의 항목에서 제외하는 안을 제출한다. 이 과정에서 의회선교연합은 차별금지법이 한국의 현실을 도외시한 때 이른 법안임을 주장하며 이미 회부한 법안을 수정하거나 폐기할 것을 요청한다. 이러한 논란 속에서도 최초의 차별금지법은 정부에 의해 2007년 12월 13일 국회 법제사법위원회 안건으로 회부되었고, 당시 민주노동당 노회찬 의원 등의 발의한 법안도 2008년 1월 29일에 법제사법위원회에 회부되었다. 하지만 2008년 5월 29일 17대 국회 회기 만료로 자동 폐기되는 절차를 밟게 되었다.

18대 국회(2008.5.30.~2012.5.29.)는 이명박 정부 시기로 차별금지법을 둘러싼 경합이 본격화된 시기이다. 이 시기에는 차별금지법 제정을 추진하는 시민단체인 ‘차별금지법제정연대(2010년 12월 설립)’와 차별금지법 제정을 반대하는 종교, 시민단체 연합인 ‘바른성문화를위한국민연합(2012년 3월)’이 설립된 시기이기도 하다. 우선 법무부는 차별금지법 특별분과위원회를 2010년 4월 9일 출범하여 차별금지법 입법을 위한 해외 입법 사례, 판례 등을 수집하고 각계의 차별금지법에 대한 의견을 청취하는 작업을 진행하였다(법무부, 2010). 2010년 10월까지 운영된 특별분과위원회에서 내린 결론은 2011년 1월 17일 차별금지법제정연대가 발송한 공개질의서에 대한 회신에서 드러나듯, 사회적 합의의 부족으로 추진이 어렵다는 것이었다(차별

금지법제정연대, 2011). 법무부 주도의 차별금지법안 상정이 어려워진 사이에 당시 통합민주당 박은수 의원 등 11명과 민주노동당 권영길 의원 등 10명의 발의로 각각 2011년 9월, 2011년 12월 법안이 발의, 회부되었으나 이 역시 2012년 5월 29일 18대 국회 회기 만료로 폐기되었다.

19대 국회(2012.5.30.~2016.5.29.)는 이명박 정부, 박근혜 정부 시기로 차별금지법 입법안이 철회되며 법안을 둘러싼 행위자 사이의 경합과 담론이 현재와 같은 패턴을 형성한 시기로 볼 수 있다. 19대 국회회기 중에는 총 3건의 법안이 제출되었다. 첫 번째 법안은 당시의 통합진보당 김재연 의원 외 10명이 2012년 11월 6일 발의한 법안으로, 다음날 7일 법제사법위원회 회부를 거쳐 2013년 2월 19일 제313회 국회 임시회의에 상정되었다. 하지만 국회에 상정된 지 약 3년간의 통합진보당의 정당 해산 등 여러 사건을 거치고, 차별금지법에 대한 논란 끝에 2016년 5월 29일 19대 국회회기 만료로 폐기되었다. 2012년 2월 12일과 동년 동월 20일에 민주통합당의 김한길 의원 외 51인과 최원식 의원 외 12인의 법안이 각각 법제사법위원회에 회부되었으나, 2012년 4월 모두 자진 철회하는 순서를 밟게 되었고, 차별금지법 제정은 19대 국회에서도 이루어지지 못했다.

20대 국회(2016.5.30.~2020.5.29.)는 박근혜 정부와 문재인 정부 시기로 블랙박스 17대 국회 이후 처음으로 관련 법안이 제안되지 않았던 시기이다. 2016년 5월 20대 국회가 개원한 이후에도 차별금지법 제정과 철폐를 위한 다양한 움직임이 이어지나 결과적으로 차별금지법 관련 법률안 제출이 전혀 이루어지지 않은 시기였다. 2016년 12월 9일 박근혜 대통령에 대한 탄핵소추안이 국회에서 가결되고, 이듬해 3월 10일, 헌법재판소에 의해 탄핵이 인용되며 본격화된 19대 대선 과정에서 차별금지법의 주요 쟁점이었던 동성애 등 성적지향에 대한 문제가 본격적으로 이슈화되기 시작한다. 2017년 4월 25일 대선후보 초청토론회와 11월 7일 국가인권위원회 국정감사에서 동성결혼, 동성애 등 성적지향이 주요 이슈로 부상했다. 2017년 10월 19일, 유엔

사회권위원회(UNCESCR)에서는 한국의 경제·사회·문화적 권리에 대한 사항을 심의한 후 최종권고문을 발표하였는데, 이 중 ‘차별금지법 제정을 긴급히 요청’ 한다는 내용을 담은 권고안을 제출하기도 하였으나(UNCESCR, 2017: 4) 결과적으로 차별금지/평등법의 내용을 담은 법안은 제안되지 못하였다.

21대 국회(2020.5.30.~2024.5.29.)는 문재인 정부, 윤석열 정부 시기로, 지금까지 차별금지법으로 제정되던 법안이 평등에 관한 법률안이라는 이름으로 처음 입법 제안이 된 시기이다. 21대 국회에서는 2022년 4월까지 ‘평등 및 차별금지에 관한 법률안’, ‘차별금지법안’, ‘평등에 관한 법률안’이라는 이름으로 총 네 개의 법률안이 제안되었다. 정의당 장혜영 의원 대표로 발의한 ‘차별금지법안’(2020.6.29.)은 기존 법안의 성적지향을 ‘성별, 성적지향, 성별 정체성’으로 구분한다. 이후 ‘평등에 관한 법률안(이하 평등법)’에도 위 세 가지 사유를 포함하나, ‘차별금지법안’만 성적지향과 성적 정체성의 용어 정의를 법률안에 기재하고 있다. 더불어민주당 이상민 의원이 대표 발의한 ‘평등에 관한 법률안(2021.6.16.)’은 괴롭힘, 성희롱, 인공지능 등 디지털 기술 관련 용어 정의 추가하였으며, 차별 행위에 따른 손해액의 3배~5배를 배상하고, 배상액의 하한은 5백만 원으로 규정하며 ‘차별금지법안’ 손해액 규정(손해액의 2배~5배)보다 강화된 내용을 담고 있다. 더불어민주당 박주민 의원이 대표 발의한 ‘평등에 관한 법률안(2021.8.9.)’과 더불어민주당 권인숙 의원이 대표 발의한 ‘평등 및 차별금지에 관한 법률안(2021.8.31.)’도 유사한 내용을 담고 있다.

2. 제도, 행위자, 담론의 상호작용

1) 제도, 행위자, 담론 차원의 상관성

앞서 분류한 제도, 행위자, 담론의 주요 차원을 유관 지표를 통해 각 차원 사이의 상관성을 검토한다. 차별금지/평등법은 아직 제정이 이루어지지 않은 제도이기에, 제정 여부에 영향을 미치는 요인을 경

험적으로 분석하기 어렵다. 제정 여부를 조작적으로 정의할 수 있는 사건이 아니라는 특성이 있다는 것이다. 이 점이 차별금지/평등법을 분석할 때 정책 효과 및 생존 등을 분석하기 위한 사건사 분석이나 생존분석을 적용하기 어려운 이유이다. 따라서 이 글에서는 하나의 대안적 분석으로 상관 분석을 활용하였다. 국회회기를 하나의 사례로 가정하고, 회기별로 제도, 행위자, 담론 차원을 대변할 수 있다고 가정한 대리 변수(proxy variable)를 선정하여 주요 변수 사이의 상관성을 상관계수를 통해 탐색적으로 접근하는 방법을 선택하였다. 이 글에서는 아래 <표 2>와 같이 제도, 행위자, 담론 차원의 구성 요소와 유관 지표를 조작적으로 정의한다.

<표 2> 차별금지/평등법의 제도, 행위자, 담론 차원과 유관 지표 구성

	내용	유관 지표
제도	(17~19대 국회) 차별금지법안, 차별금지기본법안 (21대 국회) 평등 및 차별금지에 관한 법률안, 차별금지법안, 평등에 관한 법률안	제안된 법률의 수, 제정 여부 등
행위자	(제정 반대 주도 행위자) 보수정당, 개신교 우파 정당, 제정 반대 관련 시민단체 (제정 주도 행위자) 정당(민주당 계열, 진보 정당 계열), 차별금지법제정연대 등 시민단체, 국가인권위원회 등	정당 정파성별 의석수 (민주당계, 범진보, 범보수 등)
담론	(제정 찬성) 개별 차별금지 법률의 한계, 국제 인권 규범의 추세, 소수자 대상 혐오에 대한 적극적 대응 (제정 반대) 성적지향/성정체성 및 젠더 비판, 차별금지의 포괄성과 역차별 문제, 표현의 자유 침해, 정치적 보수주의와의 결합	범진보 계열 언론의 보도량 범보수 계열 언론의 보도량 개신교 계열 언론의 보도량

<표 3> 차별금지/평등법 제정 관련 주요 요인 사이의 상관성 분석(17대~21대 국회 기준)

	법안_임 범수	의석_범 보수	의석_민 주당	의석_범 진보	의석_무 소속	법안_참 여의원	보도량_ 범진보	보도량_ 범보수	보도량_ 개신교
법안_입법수	-								
의석_범보수	-0.598	-							
의석_민주당	0.422	-0.917	-						
의석_범진보	0.452	-0.223	0.448	-					
의석_무소속	-0.047	0.755	-0.915	-0.339	-				
법안_참여의원	0.858	-0.29	0.253	0.604	0.124	-			
보도량_범진보	-0.826	0.614	-0.402	-0.354	0.176	-0.465	-		
보도량_범보수	-0.439	0.054	0.046	-0.434	-0.101	-0.203	0.768	-	
보도량_개신교	-0.727	0.582	-0.286	-0.056	0.086	-0.289	0.954	0.687	-

*주: 상관계수 0.5 이상, -0.5 이하는 굵게 표기

<표 4> 국회 회기별 미디어가 사용한 주요 어휘

17대		18대		19대		20대		21대	
어휘	빈도	어휘	빈도	어휘	빈도	어휘	빈도	어휘	빈도
차별금지법	630	국가인권위	1483	동성애	2735	동성애	5259	차별금지법	5369
국가인권위	606	차별금지법	709	차별금지법	1269	성소수자	2571	정의당	2754
대통령	468	서비스	392	동성애자	984	차별금지법	2451	민주당	2704
훈혈인	411	대통령	365	기독교	934	국가인권위	2177	성소수자	2662
외국인	358	동성애	349	성소수자	629	대통령	1988	대통령	2126
위원회	357	기독교	250	국가인권위	559	기독교	1715	동성애	2101
소수자	195	외국인	205	소수자	417	소수자	1257	국가인권위	1973
한나라당	187	관계자	190	하나님	346	동성애자	1149	코로나19	1624
근로자	158	월체어	187	변호사	341	문재인	1132	기독교	1600
성소수자	146	일자리	159	대통령	304	연세대	1033	위원장	1263
서비스	144	한나라당	148	한기총	276	위원장	881	평등법	1232
법무부	144	이명박	145	서울시	268	변호사	836	더불어민주당	1175
노동자	140	인터넷	137	이슬람	245	대한민국	764	이재명	1172
한국인	132	오바마	137	대한민국	241	하나님	736	목소리	1054
동성애	131	동성애자	137	개신교	240	목소리	684	소수자	954
변호사	128	한기총	127	총회장	223	정의당	614	트랜스젠더	906

17대		18대		19대		20대		21대	
어휘	빈도	어휘	빈도	어휘	빈도	어휘	빈도	어휘	빈도
성희롱	124	노동자	125	청소년	222	피해자	612	윤석열	897
관계자	117	변호사	122	에이즈	219	트렌스젠더	606	하나님	875
프로그램	115	공무원	120	기도회	216	동성혼	604	개신교	818
위원장	114	근로자	115	관계자	214	혐오표현	587	문재인	796
어머니	106	민주당	105	인터넷	208	범무부	577	정치인	744
공무원	103	범무부	100	목소리	195	노동자	569	장혜영	701
비정규직	101	고령자	100	국회의원	189	청소년	550	대한민국	686
국회의원	97	프로그램	96	노동자	181	정치인	511	노동자	659
하인스	95	노동부	95	일자리	179	국민의당	483	심상정	650
동성애자	95	아버지	94	외국인	168	더불어민주당	457	온라인	644
일자리	93	비정규직	92	기독교	159	에이즈	452	피해자	626
이민자	93	목소리	91	휠체어	154	일자리	434	변호사	605
선진국	93	복지부	90	교과서	149	국회의원	409	국회의원	593
목소리	89	전문가	89	공무원	146	관계자	381	동성애자	585

위 <표 3>은 <표 2>에서 정의한 변수 사이의 상관 분석 결과이다. <표 4>는 17대 국회 이후 21대 국회(2022년 4월 기준)회기 중 언론 보도에서 차별금지/평등법을 관련 뉴스 기사를 작성할 때 사용한 주요 어휘(빈도 상위 30개)의 빈도이다. 이를 통해 확인한 제도, 행위자, 담론 사이의 상관성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 제도와 행위자 차원에서 살펴볼 수 있는 사항은 주로 회기별 발의한 법안 수와 발의에 참여한 의원의 수, 정당의 정파성 사이에 상관성이 나타난다는 점이다. 이를 통해 점을 통해 정파적 행위자와 제도 사이에 상관성이 존재함을 추론할 수 있다. 입법을 위해 제안한 법안의 수와 법안에 참여의원 수는 강한 양(+)의 상관관계를 보인다. 입법 제안한 법안 수와 민주당 계열 정당의 의석수, 범진보 계열 정당의 의석수와 양(+)의 상관관계를 보인다. 반면 범보수 계열 정당의 의석수와 음(-)의 상관관계가 나타나는데, 이는 범진보 언론과 개신교 계열 언론의 보도량은 제안된 입법안의 수와 강한 음(-)의 상관관계를 보인다.

둘째, 제도와 담론 차원은 정파성과 보도량을 중심으로 관계성을 보인다. 이는 차별금지/평등법 관련 보도의 증가가 관련 행위자 사이의 강한 경합을 의미하고, 그 결과 차별금지/평등법에 대한 담론은 주로 제도 형성에 부정적인 방식으로 작동한다는 점을 추론할 수 있는 결과이다. 먼저 언론의 보도량과는 모두 음(-)의 상관관계가 나타나며, 범진보 계열 언론, 개신교 계열 언론의 보도량은 강한 음(-)의 상관관계를 보인다. 주요 회기별 언론을 통해 보도된 뉴스 기사 내용의 분석한 결과, 성적지향/성적 정체성을 둘러싼 담론 경합을 의미하는 ‘동성애’, ‘동성애자’, ‘성소수자’ 등의 키워드는 17대 국회를 제외한 18대~21대 국회에서 모두 높은 순위로 출현함을 알 수 있다. 특히 입법이 철회된 19대 국회와 입법 추진이 철회된 20대 국회에서 성적지향, 성적 정체성 관련 어휘는 나머지 회기와 비교했을 때 가장 높은 순위로 나타나고 있다. 성적지향, 성적 정체성을 둘러싼 반대 담론 생산을 주도한 한국기독교총연합회(이하 한기총)와 같은 개신

교 우파 관련 어휘는 18대 국회에서 상위 30개 어휘에 진입한 이후 19대 국회까지 비슷한 수준으로 출현한다. 반면 20대 국회에서 한기총은 상위 30개 어휘에서 사라지나, 기독교 관련 어휘(‘기독교’, ‘하나님’, ‘개신교’ 등)는 20대, 21대 국회에서 지속하여 출현한다. 이는 2019년 전광훈 목사가 한기총 대표회장에 선출된 이후 주요 교단이 한국교회총연합(이하 한교총)으로 이동하며 실질적으로 개신교 연합 단체로서의 지위를 상실한 것과 연관이 있는 것으로 추정된다.

셋째, 행위자와 담론 사이의 관계를 통해 매체 정파성과 정당 행위자의 의석수 사이의 관계를 파악할 수 있었다. 담론은 앞선 결과에서 나타나듯, 강한 담론적 경합은 법안 발의에 부정적인 영향을 미친다. 동시에 담론은 매체 정파성에 따라 정당 의석의 규모 변화와 매체 사이의 담론 경합 수준을 추정할 수 있는 근거를 제공하기도 한다. 범진보 계열 언론의 보도량과 범보수 계열 정당의 의석수는 양(+)의 상관관계를 보이거나 민주당 계열과 범진보 계열 정당 의석수는 음(-)의 상관성을 보인다. 범보수 계열 언론의 보도량과 범진보 계열 정당 의석수와 음(-)의 상관성을 보이지만 개신교 계열 언론의 보도량 범보수 계열 정당 의석수는 양(+)의 상관관계를 보인다는 점이 주목할 만하다. 특히 개신교 계열 및 범보수 언론의 보도량과 범진보 계열 언론의 보도량 사이에는 강한 양(+)의 상관관계를 보이고 개신교 계열 언론과 범보수 언론의 보도량도 양(+)의 상관관계를 나타내며 상호 간의 담론적 결합의 가능성을 보이기도 한다.

이상의 결과는 차별금지/평등법 제정과정에서 주로 등장하는 담론과 행위자 사이의 관계가 일정한 패턴을 형성하고 있음을 의미한다. 즉, 차별금지법 제정 반대 담론의 핵심축인 성적지향을 둘러싼 쟁점(이른바 ‘반동성애’ 의제)은 한국 개신교 우파의 성소수자에 대한 혐오에 국한하였을 때, 그 파급력을 설명하기 어려운 측면이 있다. 개신교 우파의 반동성애는 동성애에 대한 혐오만이 아니라, 성서 독해의 문제 그리고 성서라는 텍스트가 만든 교회 제도에 의해 포섭된 주체를 넘어서는 쟁점이다. 차별금지법 반대를 위한 지점으로 성적

지향 등 동성애를 전면에 부각하고 있지만 연관된 텍스트에서 제시하는 의제는 우리 사회의 정치적 보수주의 전반의 의제를 가로지른다. 예를 들어, 개신교 우파의 동성애 담론은 무슬림 등 타 종교에 대한 거부, 양성애 규범, 전통적 가족주의, 가부장적 성역할 규범, 정치 및 문화적 권위주의, 사회주의 계열의 이념에 대한 부정적 인식, 다문화주의에 대한 반감과 관련된 담론 등 한국의 산업화 과정에서 공고히 다져진 남성중심적 질서와 정치적 보수주의라는 이념적 토대가 복잡하게 얽혀 있는 상황이다. 특히 이들 담론은 젠더 담론과 밀접하게 결합하고 있다. 기존의 개신교 우파의 동성애 혐오 담론도 주로 남성성의 훼손에 주목한다는 점에서 가부장적 규범에 근거하고 있으며, 최근 평등법 제정 논의가 개시된 이후에는 젠더 개념 자체를 양성애 질서를 위협으로 기술하는 담화에 이르기도 한다.

이상의 논의를 요약하면 첫째, 담론적 차원에서 개신교 계열, 범진보 계열 담론이 경합하는 상황에서 제도 형성(입법 추진)이 어려울 수 있음을 확인하였다. 특히 보수 언론과 개신교계 언론의 보도량은 서로 강한 상관성이 나타난다. 범보수 계열 정당의 규모가 민주당계와 범진보 계열 정당의 규모에 비하여 제도 형성에 조금 더 큰 효과를 보일 수 있다. 둘째, 특히 정당의 원내 구성도 영향을 미치나, 언론의 영향이 크게 나타나는 것으로 추정할 수 있는 결과이다. 앞서 회기별 언론 보도의 계량적 텍스트 분석 결과에서 확인할 수 있듯, 입법 추진이 심각하게 좌절되거나(입법안을 철회한 19대 국회), 입법안이 전혀 제안되지 않았던 시기(20대 국회)에 차별금지법 관련 담론에서 성적 정체성과 성적지향 등 기존의 담론적 경합의 영역이 극대화되었음을 확인하였다. 셋째, 정치과정 내에서 정당 행위자의 효과도 존재하나, 언론을 통해 담론을 생산하는 행위자의 효과가 차별금지/평등법 제정과정에서 중요한 요인일 수 있음을 논의할 수 있는 시작점을 제공한다.

이러한 점에서, 21대 국회에서는 두 가지 중요한 분기점이 나타난다. 첫째, 현재 더불어민주당과 정의당을 포함한 정당이 과반 의석을

점유하고 있는 21대 국회 원내 구성과 언론의 보도 경향을 고려할 때, 21대 국회가 종료되는 향후 2년이 차별금지법 제정을 위한 가장 중요한 시점이 될 것으로 볼 수 있다. 둘째, 차별금지/평등법 입법을 위한 긍정적인 변화가 관찰되는 지점은 어휘 분석 결과에서 드러나듯 21대 국회에서 기존의 성적지향/성적 정체성을 둘러싼 개신교 우파 행위자와 연관된 담론의 비중이 감소하고 있다는 점에 있다.

2) 제도, 행위자, 담론의 상호작용

이러한 분석을 토대로 17대 국회 이후 회기별 제도, 행위자, 담론 사이의 동학을 좀 더 세부적으로 기술해보고자 한다. 17대 국회 시기는 이명박 정부 집권 초 불거진 개신교와 불교 사이의 종교차별 담론뿐만 아니라, 성적지향, 장애, 고용, 젠더에 관한 담론이 모두 이 시기에 등장하며 담론의 각축장이 형성되기 시작했다. 2012년 이후 담론의 갈등 국면으로 넘어가며 주요 거부권 행사자의 구도가 축소되고, 담론의 질서는 성적지향을 중심으로 수렴하면 예각적인 양상으로 전개된다. 차별금지법이 제정되는 과정에서 다양한 이해관계자가 등장하고, 이들은 차별금지법이라는 제도에 대해 자신의 정체성, 이익, 이념을 투사하며 경쟁한다. 이 시기는 소통 담론의 특징에서 드러나듯, 차별금지법에 관한 논의가 공론화되며 차별금지법을 자신들의 방식으로 해석하고 제도화에 대응하는 여러 행위자가 등장하는 시기이다.

2012년 이후의 국면이 개신교 우파(종교적 보수주의), 정치적 보수주의(권위주의)와 성 소수자와 관련 시민사회의 대결 구도로 종종 논의되지만, 이러한 구도는 2008년 일정 부문 형성되어 있었다. 더불어 이 시기에는 2012년 이후 두드러지지 않은 기업 등 시장행위자가 장애와 고용 이슈를 중심으로 차별금지법에 대한 반대 담론을 생산하는 시기이기도 하다. 따라서 차별금지법에서 등장한 인권 담론의 여러 양상은 담론의 확산 시기에 좀 더 다양하게 나타난다고 볼 수 있다. 이 시기에 인권은 차별금지법 담론 내에서 다양한 방식(특히 최

대주의적 정의)으로 사용되며 인권 담론이 차별금지법의 제도화에 본격적으로 영향을 미치기 시작한다. 이 연구의 목적 중 하나인 인권이 담론화되고, 소통되는 방식이 텍스트화된 담론의 형태로 드러나는 시점이 이 시기라고 볼 수 있다.

차별금지법의 제도적 경로는 사실상 이 시기에 형성되었다고 볼 수 있다. 차별금지법의 경로를 결정한 결정적 분기가 형성된 시점은 2012년부터 2019년 사이의 시기 중 19대 국회회기로 볼 수 있으나, 이 시기 결정적 분기를 형성한 거부점(veto points)¹²⁾은 2008년 직후부터 형성되고 있었다. 특히 2011년과 2012년 발의된 법안이 관련위 심사 중 의원들의 입법 철회로 인해 명시적인 제도적 거부점이 형성된다. 이러한 교착 구도는 제도의 높은 정책 안정성으로 이어지는 만큼, 2008년과 2011년 사이에 형성된 이 구도는 이후 2011년 말과 2012년 이후 새로이 차별금지법안이 발의되는 시점까지 현 상태(status quo)를 유지하게 된다. 결국, 17대 국회 말 발의된 정부와 국회의 차별금지법안은 국회 임기 만료로 자동 폐기에 이른다. 특히 이 시기에는 초기에 성 소수자의 담론은 적절한 시기에 조직화하지 못했고, 협상할 수 있는 정치적 공론장으로 진입하지 못하는 양상이 나타난다.

18대 국회 말인 2011년 9월과 12월에 차별금지법은 다시 국회 입법으로 발의된다. 2008년 성장하며 분화하기 시작한 차별금지법에 관한 논의는 2011년 말부터 재생산되기 시작한다. 18대 국회에서 발의된 법안이 국회회기 만료에 따라 자동 폐기된 이후 19대 국회 초인 2012년 11월과 2013년 2월에 차별금지법은 다시 발의된다. 19대

12) 정치학자 체벨리스는 법률 및 정책과 같은 제도의 제정이 가로막히는 과정에서 거부권 행사자(veto player)의 역할에 주목한다. 체벨리스는 거부권 행사자는 대의제 정당 정치 구도의 주요 행위자(정당, 정부 등 다양한 이해관계자)의 집합 유형에 따라 법률, 정책 등에 관한 의사결정이 이루어지지 못하는 거부점(veto points)이 형성되고, 이것이 정치적 경합에 따라 유동적이라는 점에 주목한다(Tsebelis, 1995; 2002)

국회에서 발의된 차별금지법은 이전보다 다수의 의원이 참여하여 법안을 발의한다. 당시 민주당과 통합진보당이라는 정당 행위자를 중심으로 발의된 법안은 총 3건으로 발의에 참여한 의원의 수는 전체 73명에 달했다. 특히 김한길 의원 등이 발의한 차별금지법은 민주당 등에서 51명의 법안 발의에 참여한, 역대 가장 큰 규모의 차별금지법이었다. 하지만 이전보다 더 강한 반발에 직면한 차별금지법은 결국 발의 직후인 2013년 2월 중 모두 철회 절차를 거치게 된다. 이 법안 관련위원회 심사를 통과하기 전 철회된 시점이 차별금지법 제도화 과정에서 가장 명시적이고 결정적인 국면인 거부점이 형성된 시점으로 볼 수 있다.

이러한 차별금지법 제도화에 관한 논의는 18대, 19대 국회에서 모두 거부점을 형성하며 거부권 행사자 사이의 합의에 실패하는 결과에 이른다. 이 시기 형성된 거부점은 차별금지법이라는 제도의 정책 안정성을 매우 강하게 만들었다. 그리고 이러한 국면은 2016년 말부터 2017년에 이르는 기간 동안 대통령 탄핵과 19대 대선이라는 정치적 사건을 겪는다. 이 과정에서 차별금지법에 관한 담론은 찬성과 반대의 두 극점을 향해 점차 양극화하는 양상을 보인다. 이 시기 언론 역시 진보-보수의 두 정파성을 중심으로 차별금지법에 관한 다른, 하지만 매우 중층적인 텍스트를 생산하고 있었다.

이 시기에 차별금지법에 관한 담론이 성적지향 담론으로 수렴하며, 차별금지법에 관한 다른 담론의 생산이 사실상 중단된 상황에 직면한다. 이러한 담론 생산의 구조는 공론장 내에서 성적지향 외의 다른 담론에 관한 논의가 전개될 수 없는 맥락을 형성한다. 이러한 상황은 18대 국회 이후 차별금지법에 관한 담론의 지형은 기울어진 운동장과 같은 양상으로 전개되었음을 보인다. 담론 생산에서도 이미 불평등한 권력관계가 그대로 반영된 셈이다. 차별금지법 제정 찬성 담론은 소수(어휘, 토픽 비율 모두)인 반면, 제정 반대의 목소리는 상대적으로 강하게 등장한다.

이 시기에는 기존의 주요 반대 담론 생산자인 개신교 우파와 함께

19대 대선 과정에서 결집한 보수정당과 정치적 보수주의(우익 권위주의) 세력의 결합으로 인해 차별금지법을 잠재적으로 반대하는 담론 내 행위자의 범주가 더 확대된 시기이기도 하다. 단기적이었으나 개신교의 원내 정당 진입(더불어민주당 이윤석 의원의 기독교자유당(현 자유통일당) 입당)이 처음으로 이루어진 시기기도 하다. 차별금지법과 기존의 인권, 성 소수자에 대한 분명하고 극단적인 반감을 표현하는 기존의 행위자들과 함께, 정치적 보수주의 세력이 결합함으로써 차별금지법 반대를 주장하는 거부권 행사자는 더욱 포괄적인 이념 지향을 확보하게 된 것이다. 한국 사회에서 정치적 보수주의, 반공주의, 신자유주의 등의 이념은 여전히 광범위한 행위자의 정체성, 관념을 포괄적으로 반영할 수 있는 이데올로기라는 특징이 있기 때문이다. 따라서 이러한 불균등한 담론 질서와 정치적 기회구조의 구축은 성 소수자 등 사회적 소수자에 대한 폭력과 권력이 작동하는 지점이 되기도 한다(김종우, 2021).

이 과정에서 성적지향 쟁점을 중심으로 담론 지형이 프레이밍되며, 의제 설정자의 역할이 축소된다. 정당 정치(제도적 거부권 행사자)와 연대하거나 정당 정치의 공간으로 진입할 기회가 사라지면서, ‘가짜인권’이라는 표현이 등장하기에 이르고, 그 결과 차별금지법 제정 담론은 포괄적인 가치 획득의 어려움에 직면하게 된다. 결국 ‘가짜인권’ 담론의 등장이 보여주는 것은, 향후 차별금지법 제정을 위한 정책 안정성 극복을 위해 새로운 담론 지형을 만들어야 하는 상황에 직면했다는 점이다. 이러한 제도와 담론의 결합은 20대 국회에서 관련 법안이 발의되지 못하는 상황의 배경을 형성했다고 볼 수 있다.

20대 국회 시기는 박근혜 대통령 탄핵과 19대 대선 과정의 차별금지법 공론화되기 시작한 시점이다. 이 시기는 ‘혐오 표현’으로 대변되는 차별 표현이 다양한 매체를 통해 생산, 유포되기 시작한 시기이다. 차별금지법 제정과정에서 반대 담론의 발화 양상이 점차 극단화된 시점은 탄핵 정국이 시작된 시점과 유사하다. ‘가짜인권’, ‘동성애 독재’라는 표현이 등장한 것 역시 이 시기로, 2017년 이후 극우적 이

데올로기를 생산하는 행위자의 텍스트가 SNS를 통해 퍼지며 반인권의 인권 담론도 함께 확산한다. 극우주의와 같은 정치적 극단주의의 대두와 혐오 표현의 확산은 성적지향에 관한 담론만이 아니라, 차별금지법 전반에 걸친 극단화된 표현으로 확산한다. 차별금지법에 대한 반대 담론의 발화가 극단적인 양상으로 변모하고 있는 이면에는 혐오와 반지성주의적 흐름이 놓여있다(김왕배, 2019). 반지성주의는 한국 사회만이 아니라 미국의 대안 우파의 가짜뉴스 등에서도 나타나는 현상이다. 반지성주의는 특정한 가치에 대한 믿음과 신념, 준거 집단의 정체성과 이념에 대한 몰입을 요구하기에 하버마스 등이 제안한 공론장의 이성적 숙의를 가로막는 장애물이다. 차별금지법에 관한 숙의가 어려워진 이면에는 차별금지법에 관한 담론이 이성적 숙의를 위한 정치의 공간이 아니라 믿음과 가치의 공간으로 전이되었기 때문이다(김중우, 2021).

현재 진행 중인 21대 국회(2020.5.30.~)는 문재인 정부, 윤석열 정부 시기로, 2020년 9월 21일 제3차 법제사법위원회에서 장혜영 의원이 대표 발의한 차별금지법안에 관한 검토 보고 진행되었으나, 법안의 사회적 합의 필요성¹³⁾ 등을 이유로 공청회 계획서가 채택되기까지 2년이 더 소요되었다. 2년 후인 2022년 4월 26일에 이르러서야 차별금지법(평등에 관한 법률) 제정 관련 공청회 계획서가 채택되기에 이른다. 차별금지/평등법 제정과정에서 21대 국회의 중요한 사건은 2020년 6월 국가인권위원회의 ‘평등법’ 제안이다. 이후 이를 토대로 더불어민주당의 평등법이 지속 제안된다. 당시 인권위는 기존 차별금지법의 ‘차별금지’가 개인의 자유를 과도하게 제한할 수 있다는

13) 국민의힘 윤한홍 의원, 개별 차별 입법이 이루어진 상황에서 포괄적 차별금지를 법률로 제정한다면 역차별이 발생할 수 있음을 언급하였다(제3차 법제사법위원회회의록: 36) 당시 추미애 법무부 장관은 제정 찬성 여부를 묻는 국민의힘 유상범 의원의 질의에 ‘찬성하지 않으나, 필요성을 검토할 수 있다’고 언급(3차 법사위 회의록: 44), 더불어민주당 소병철 의원의 ‘예민한 조항’에 대하여 찬성하느냐의 질의에 ‘전체적으로 취지에 공감하나, 구체적 내용은 의견 수렴이 필요’한 상황이라고 답변(3차 법사위 회의록: 94)

오해가 있었음을 언급하며, 이를 해소하기 위해 법안 명칭에서 ‘평등’을 앞세워 헌법에 보장된 평등권을 증진하는 법 취지를 강조하는 의견이 나왔다고 개명 이유를 설명한다. 이후 2020년 12월 더불어민주당에서 2013년 이후 약 7년 만에 ‘평등 및 차별금지에 관한 법률안(평등법)’을 제출한다. 2021년 6월 ‘차별금지법 제정에 관한 청원’은 소관위원회 회부 기준인 10만 명을 넘겼으나, 차별금지법 국회 국민동의청원의 심사 기한을 21대 국회 임기 만료 시점인 2024년 5월 29일까지로 재연장했다. 당시 국회는 법사위 전체 회의를 열고 이미 연기되었던 차별금지법 청원의 심사 기한을 다시 연장한다. 이 당시 대선을 앞둔 상황에서 2021년 11월 8일 민주당 이재명 후보가 한국교회총연합회를 방문해 차별금지/평등법 입법에 대해 유보하는 태도를 밝히기도 한다. 2022년 3월 대선 이후 검찰 수사권 분리 법안(‘검찰청법과 형사소송법 개정안’)과 평등법을 연계하여 처리하는 방안을 논의하기도 한다.

VI. 논의: 차별금지/평등법 제정을 위한 숙의적 공론화

앞선 분석을 통해 확인한 바와 같이, 21대 국회는 차별금지/평등법 제정의 새로운 변곡점이 될 수 있다. 21대 국회에서, 이제는 “왜 차별금지법은 제정되지 못하였는가?”에서 “어떻게 차별금지법을 제정하기 위한 대안을 모색할 것인가?”로 이행하는 질문이 필요하다. 차별금지법은 인권의 기본법을 다루는 텍스트라는 점에서, 인권에 관한 제도화와 직접 연결된다. 차별금지법 제정에 관한 숙의 민주주의적 접근은 단순히 포괄적인 차별금지에 관한 입법을 추진한다는 의미만이 아니라, 한국 사회의 인권에 관한 논의를 공론화하고, 인권에 관한 다양한 견해를 합리적 소통 절차를 통해 숙의할 수 있는 공간을 구축한다는 의미도 존재한다.

따라서 차별금지법이라는 국지적 사례를 중심으로 공론화위원회를 구축하는 방안을 포함하여, 의제 설정자로서의 정부의 역할을 최

소화하되, 적정한 거리를 유지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이 과정에서 ‘인권법’, ‘인권기본법’, ‘평등법’ 등 다른 이름의 법안으로 입법하는 방안에 관한 논의(홍성수, 2018) 역시 동시에 진행할 수 있을 것이다. 이러한 과정에서 한국 사회에 널리 스며있는 타자에 대한 혐오와 합리성, 가치, 공공성 등에 대한 냉소주의(김왕배, 2019)를 극복하는 방안 역시 마련할 수 있다.

하지만 여전히 문제는 남아 있다. 앞서 논의한 속의민주주의적 공론화와 미니 퍼블릭은 차별금지법 제정과정에서 참고할 수 있는 제도적 공론화의 사례이나, 여기에서는 두 접근이 지니는 한계를 중심으로 살펴본다. 한계의 인식 이후 입법을 위한 대안을 보다 구체적으로 논의할 수 있기 때문이다. 첫째, 가치에 대한 과도한 신념이 폐쇄시킨 타협과 속의 공간의 회복 문제이다. 이 문제는 결국 차별금지법 제정과정에서 등장한 담론 갈등이 드러낸 근본적 문제로 회귀한다. 차별금지법 제정에 관한 찬성과 반대 담론 양자 모두 자신의 견해가 보유한 진리성을 강하게 신뢰하는 가치의 문제와 직결되어 있다. 이러한 양상은 반대 담론에서 더욱 강하고 폐쇄적으로 나타나는데, 이는 반대 담론의 이념적 토대인 종교적, 정치적 보수주의가 강한 통합성과 동질성을 추구하는 이념이기 때문이다. 가치에 대한 과도한 믿음은 자신의 담론이 항상 옳다는 정의관에 입각하는 만큼 담론경쟁을 통해 타협이 이루어질 여지는 매우 협소해진다. 이러한 담론 조건은 민주적 의사결정과 합리적 정책 결정을 위한 근본적인 토대가 차별금지법 제정과정에서 마련되지 못하였고, 앞으로도 어려운 문제임을 드러낸다(김종우, 2021). 이는 결국 제도적 공론화 제도를 어떻게 디자인할 것인지에 관한 문제로 이어진다. 차별금지/평등법은 기존의 개신교 우파 등의 조직적 저항을 넘어서기 위한 대안 마련이 선행되어야 하는데 이때 공론화 제도의 디자인은 중요한 부분을 차지한다. 예를 들어 무작위 추첨에 근거한 미니퍼블릭 모형의 속의 시민 포럼 운영은 공론화에 참여할 행위자의 범주와 의사결정 과정에서 더욱 신중한 디자인과 제도 설계가 요청된다.

둘째, 차별금지법 적용의 광범위성이 내재한 문제이다. 차별금지법은 기존에 제도적 공론화 과정을 거쳤던 원자력 발전소¹⁴⁾, 방사성 폐기물 처리장 등의 사례보다 광범위한 권리 주체가 공론화에 참여해야 하는 법률이다. 이 경우 법률의 이해관계자 역시 광범위할 수밖에 없어 구체적 사안에 관한 숙의를 중심으로 적용되었던 기존의 숙의 민주적 공론화의 제도를 그대로 적용하기 어려운 측면이 있다. 이러한 점에서 차별금지법에 관한 개방적이고 광범위한 논의가 필수적이거나, 앞서 언급한 바와 같이 개신교 우파의 조직적 저항 등 입법을 가로막는 조건이 강하게 형성된 지금까지의 경로 위에서 새로이 제도화된 숙의 장치를 마련하기란 쉽지 않은 과제이다. 하지만 이런 한계를 극복하고 한국 사회 내에서 차별금지법 공론화를 위한 광범위하고 열린 숙의 공간을 만들기 위한 시도는 계속 필요하다. 앞서 검토

14) 신고리 5·6호기 공론화위원회는 2017년 7월부터 10월까지 신고리 원전 5, 6호기의 건설 여부에 관한 사회적 합의를 끌어내기 위해 설치한 공론화위원회이다. 시민참여형 정책 결정이라는 방식으로 시작된 공론화위는 한국 사회에서 쟁점 사안에 관한 제도화된 숙의 절차를 거친 사실상 최초의 사례로 볼 수 있다. 당시 위원회에서는 총 4차례의 조사와 공개 지역순회토론, 2박 3일의 종합토론, TV토론 등 여러 형식의 숙의 프로그램을 운영하여 일시 중단했던 원전 공사의 재개를 결정한 바 있다. 위원회에서는 공론화라는 개념을 “특정한 공공정책 사안이 초래하거나 초래할 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 이해관계자·전문가·일반시민 등의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 공론을 형성하는 것으로서 정책결정에 앞서 행하는 의견수렴절차”의 의미로 사용한다.”라고 규정한다(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2017: 4, 12). 특히 대의제 민주주의를 보완할 수 있는 숙의 민주주의의 추진을 통해 사회적 갈등의 해결 모델을 제시했음을 명시함으로써, 해당 위원회 활동의 이론적 토대가 숙의 민주주의론에 있음을 밝히고 있다. 물론 공론화위의 결정은 일종의 ‘권고’ 성격을 지니기에, 정책 결정의 이행을 강제할 힘은 없다. 단적인 사례로, 유사한 숙의형 공론화 과정을 거친 제주영리병원 공론화위원회는 영리병원 설립 불허를 권고하였으나, 제주도는 병원설립을 강행한 바 있다. 그런데도, 공론화위원회 등의 숙의형 정책 결정 과정은 정책 결정의 제도적 정당성을 지지하는 근거가 될 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다.

한 속의적 공론화 방식의 하나인 속의적 미니퍼블릭 실험도 고립된 미시적 시도로는 한계가 존재하기 때문이다. 전체 공론장 수준에서 차별금지법 평등법 제정을 강화하기 위한 속의 과정의 제안 필요하다. 전체 공론장에서의 논의가 활성화되지 않은 접근은 결국 속의성과 포괄성 측면에서 한계를 보일 수밖에 없다.

VII. 나오는 말

다양한 쟁점과 의제가 산적한 차별금지법을 공론화할 필요성이 그 어느 때보다 중요해지고 있다. 성적지향과 성적 정체성과 관련해서도 차별의 판단기준과 고용 관계에서의 사상, 신념, 종교 등의 요소를 어떻게 판단하고 고려할 것인지 등 구체적 사안을 첨예하게 다루어야 할 필요성도 제기된다(김태환, 2021). 장애, 연령, 성별 등 속의가 필요한 더 많은 의제를 차별금지법 안에서 논의해야 하는 상황이다. 하지만 이러한 구체적이고 세부적인 쟁점들은 차별금지/평등법 제정을 위한 담론 속에서 찾아보기 어려움을 앞선 논의를 통해 확인하였다. 이는 차별금지/평등법 제정에 앞서 우리 사회에서 평등과 차별을 본격적으로 공론화한 경험이 부재했다는 점과 연결된다. 따라서 향후 차별금지/평등법 제정을 위한 논의 과정에서 2020년대 이후 한국 사회의 갈등을 관통하는 의제로 부상한 이른바 공정 담론은 향후 차별금지/평등법 제정의 새로운 쟁점 요인으로 등장할 가능성도 고려할 필요가 있다.

결국 차별금지/평등법이 공정 담론의 범람 속에서 여전히 제도화되지 못한 이유도 포괄적 차별금지에 관한 제도가 한국 사회의 다양한 이익 집단의 정치, 문화적 이해관계를 ‘포괄적’으로 관통하기 때문으로 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 차별금지/평등법 제정을 반대하는 담론은 우리 사회 전반의 정치, 사회, 문화적 보수주의 전반의 가치를 아우르고 있다. 2020년 조사에서 국민의 80% 이상이 긍정적으로 평가하는 차별금지법을 논의하는 과정에서 16년째 여전히

‘사회적 합의의 부족’ 주장이 전가의 보도처럼 반복해 소환되는 이유도 여기에 있다. 여전히 차별금지/평등법은 현 정당 정치의 구도 안에서 ‘시급’한 의제로 다루어지지 않는 상황이다. 단적인 예로, 2022년 5월 25일 국회에서 차별금지법 공청회가 처음으로 개최되었으나, 여당인 국민의힘 측의 불참으로 파행을 겪기도 한다. 차별금지/평등법 제정의 실패 기저에 놓인 공고한 정책 안정성의 제도적 경로는 위와 같은 담론과 담론의 상호작용과 연쇄로 형성된 담론의 구조가 여전히 강고하게 작동하고 있음을 보인다.

인권 실현을 위해서는 종래에 강조된 규범 설정을 통한 기준 이행 접근만이 아니라 권리 실현을 위한 환경과 조건을 갖추기 위한 노력이 결합해야 한다(조효제, 2018). 차별금지/평등법 제정(제도화)의 효과는 인권의 제도화와 직접 연결된다. 차별금지법 제정에 관한 숙의 민주주의적 접근은 단순히 포괄적인 차별금지에 관한 입법을 추진한다는 의미만이 아니라, 한국 사회의 인권에 관한 논의를 공론화하고, 인권에 관한 다양한 견해를 합리적 소통 절차를 통해 숙의할 수 있는 공간을 구축한다는 의미도 존재한다. 이러한 과정에서 한국 사회에 널리 스며있는 타자에 대한 혐오와 합리성, 가치, 공공성 등에 대한 냉소주의를 극복하는 방안 역시 마련할 수 있다. 우리 사회에는 차별금지법 제정을 위한 숙의를 통해 논의할 차별(젠더, 장애, 연령, 고용 차별 등)이 곳곳에 산적해 있다.

다만 이 연구는 차별금지/평등법 제정의 정치과정의 핵심 요인을 도출하기 위한 시론적 성격의 연구로서 다양한 한계를 인정하고 있다. 연구자들은 다음과 같은 사항을 후속 연구를 통해 이를 보완하고자 한다. 첫째, 담론제도주의적 접근에서 제안한 제도, 행위자, 담론의 개념을 보완할 필요성이 있다. 현재 연구는 공적 제도로서의 법률과 정당, 대중 매체 행위자 및 담론을 주로 분석하였으나, 차별금지/평등법의 정치과정에 포함된 행위자는 더욱 광범위하다. 이러한 점을 후속 연구에서 보완하여 관련 정치과정에 관한 세밀한 분석을 수행할 필요가 있다. 이를 위해 행위자, 담론의 차원을 충분히 기술하

기 위한 심화된 분류가 필요하다. 둘째, 한국의 정치과정에서 주요 정치적 자원 동원이 이루어지는 지역구의 동학에 관한 검토가 필요하다. 한국은 소선거구제의 특성상 지역구가 정치적 자원 동원에서 핵심 역할을 한다. 이러한 점을 반영하기 위하여 법률 제정과정에서의 지역구 동학에 대한 세부적 검토 고려와 함께 소선거제 등 선거제도에 관한 분석 필요성도 제기된다. 이를 통해 차별금지법의 정치적 기회구조에 대한 보완적 분석 및 법률 제정을 위한 제도적 대안 모색까지 논의하고자 한다. 셋째, 속의 민주주의적 대안에 관한 분석을 보완할 필요성이 제기된다. 현재 연구는 차별금지/평등법 제정의 공론화가 제정을 가로막은 ‘사회적 합의’의 가능성을 높이기 위한 입법 토대임을 지적한다. 하지만 이를 위한 속의 민주주의적 대안과 시나리오에 관한 충분한 논의는 아직 미진하며 후속 연구를 통해 보완할 필요가 있다.

(논문접수일: 2022.06.13, 논문심사일: 2022.06.20, 게재확정일: 2022.06.22)

참고문헌

- 국가인권위원회·리얼미터. 2020. 『2020년 차별에 대한 국민인식조사』. 국가인권위원회.
- 김명숙. 2011. “심의 민주주의의 경험과 분석.” 『한국자치행정학보』 25(1): 137-163.
- 김왕배. 2019. 『감정과 사회』. 파주: 한울아카데미.
- 김종우. 2021. “한국의 포괄적 차별금지법을 둘러싼 담론 지형과 이중화된 인권: 포괄적 차별금지법 입법 과정을 중심으로.” 『경제와사회』 129: 84-117.
- 김주형·서현수. 2021. “민주적 혁신의 개념과 유형: 민주주의의 회복과 재발명 사이에서.” 『현대정치연구』 14(3): 53-95.
- 김태환. 2021. “성적지향에 기초한 차별에 관한 연구: 국내법 사례를 중심으로” 『인권연구』 4(1): 47-100.
- 대한민국 국회. 2020. 『제382회 국회(정기회) 법제사법위원회회의록 제3호』. 국회사무처.
- 법무부 인권국 인권정책과 보도자료. “보도자료: 법무부, 차별금지법 특별분과위원회 출범.” (2010.4.9.)
- 법무부. 2007. “차별금지법안”. 법무부공고 제2007-106호.
- 서현수. 2022. “직접 민주주의의 숙의성 제고를 위한 세 가지 방법: 미국, 아일랜드, 핀란드의 민주적 혁신과 그 함의.” 조대엽 외 집필·대통령직속 정책기획위원회 편. 『한국 민주주의의 새 길: 직접 민주주의와 숙의의 제도화』. 서울: 경인문화사.
- 송현주. 2015. “정파성의 강도와 정책 이슈에 대한 뉴스 프레임이 정파적 양극화에 미치는 영향.” 『한국언론학보』 59(6): 221-245.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. 『신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서』. 신고리 5·6호기 공론화위원회.
- 심재진. 2017. “일반적 차별금지법으로서의 영국의 2010년 평등법 제정의 의미와 시사점.” 『강원법학』 50: 43-85.

- 위르겐 하버마스. 2006. 『의사소통행위이론』 I·II. 장춘익 옮김. 서울: 나남출판.
- 위르겐 하버마스. 2007. 『사실성과 타당성』. 한상진·박영도 공역, 파주: 나남.
- 유홍림. 2014. “지속가능한 민주주의의 조건: ‘토의정치’의 제도화.” 조홍식 외 집필, 『한국의 지속가능한 발전전략과 정책 대안』 서울: 서울대학교출판문화원.
- 윤영철·김경모·김지현. 2015. “의견 다양성을 통해 본 언론매체의 이념적 지형도.” 『방송통신연구』 89: 35-64.
- 이준일. 2021. “평등법 제정의 의의와 국가인권위원회의 역할” 『인권연구』 4(2): 87-124.
- 이혜미·김혜영·유승호. 2016. “국내 언론매체의 이념성향과 뉴스구성에 대한 연구.” 『한국콘텐츠학회논문지』 16(8): 180-191.
- 장동진. 2006. “심의민주주의와 한국정치.” 『연세행정논총』 29: 1-17.
- 조효제. 2018. “인권 실현의 통합적 접근” 『인권연구』 1(1): 37-71.
- 존 롤즈. 2016. 『정치적 자유주의』 장동진 옮김. 파주: 동명사.
- 차별금지법제정연대 보도자료, “기자회견문: 법무부 차별금지법 제정 직무유기 규탄 기자회견.” (2011.1.27.)
- 테리 앤더슨. 2006. 『차별철폐정책의 기원과 발자취』 엄철현 옮김. 파주: 한울.
- 페이 크로스비. 2009. 『끝나지 않은 논쟁: 차별철폐정책』 엄철현 옮김. 파주: 한울.
- 홍성수. 2011. “국가인권위원회 조사·구제기능에 대한 평가와 과제.” 『법학연구』 34: 79-120.
- Carstensen, Martin B. and Vivien, Schmidt V. 2016. “Power Through, Over and In Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism.” *Journal of European Public Policy* 23(3): 318-337.
- Chambers, Simone. 2012. “Deliberation and mass democracy.” in: John Parkinson and Jane Mansbridge (Eds). *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at The Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, Maarten A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological*

- Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Littel Brown.
- Lafont, Cristina. 2019. *Democracy Without Shortcuts: A participatory conception of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Leipold, Sina and Winkel, G. 2016. "Divide and Conquer: Discursive Agency and the Politics of Illegal Logging in the United States." *Global Enviornmental Change* 36:35-45.
- Leipold, Sina, and Winkel, Georg. 2017. "Discursive Agency: (Re-)Conceptualizing Actors and Practices in the Analysis of Discursive Policymaking." *Policy Studies Journal* 45(3): 510-534.
- Mansbridge, Jane., Bohman, James., Chambers, Simone., Christiano, Thomas., Fung, Archon., Parkinson, John., Thompson, Dennis. F. and Warren, Mark. E. 2012. "A systemic approach to deliberative democracy." in: John Parkinson and Jane Mansbridge (Eds). *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at The Large Scale*. Cambridge: Cambride University Press.
- Papadopoulos, Yanis. 2012. "On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more." in: John Parkinson and Jane Mansbridge (Eds). *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at The Large Scale*. Cambridge: Cambride University Press.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics." *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Ryfe, David. M. 2005. Does deliberative democracy work?. *Annual Review of Political Science* 8: 49-71.
- Saward, Michael. 2018. "Rawls and deliberative democracy." In: Maurizio Passerin d'Entrèves (Eds). *Democracy as Public Deliberation: New Perspectives*. Manchester and New York: Manchester University Press.

- Schmidt, Vivien. A. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swyngedouw, Erik. 2010. "Apocalypse Forever? Post-Political Populism and the Spectre of Climate Change." *Theory, Culture and Society* 27(2-3): 213-232.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 2(1): 369-404.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25(3): 289-325.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- UNCESCR. 2009. "Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of the Republic of Korea." E/C.12/KOR/CO/4
- Winkel, Georg. 2014. "When the pendulum doesn't find its center: Environmental narratives, strategies, and forest policy change in the US Pacific Northwest." *Global Environmental Change* 27: 84-95.

<Abstract>

**Political Process of Legislating the Equality Act in Korea
: Focusing on the Interaction among Institutions, Actors, and Discourses**

Jong Woo Kim* · Hyeon Su Seo**

Since 2007, South Korean society has been witnessing numerous legislative bills to establish a comprehensive anti-discrimination law or equality act. All the proposals have not been successful yet to be passed through the legislative process in the National Assembly (South Korean Parliament), despite dramatic changes in public opinions about the issue during the time. This article is an exploratory study looking into the political process of legislating the Equality Act in the country. Based on theoretical premises of discursive-institutionalism, the paper analyzes political interactions among institutions, actors and discourses, focusing on what particular factors have influenced heavily on the formation process of the institution: The Anti-Discrimination/Equality Act. Study results suggest that discourse effect of the media is a stronger factor than the influence of party politics-related actors in South Korean case. The numbers of liberal and progressive parties show a positive (+) correlation with the frequency of legislative proposals, whereas those of conservative parties and media do not show a significant correlation with it. Furthermore, the discourse competition between pan-progressive and Protestant media shows a strong negative (-) correlation with the frequency of legislation. This is also supported by an increasing trend

* Research Professor, Yonsei University (copy333@daum.net)

** Assistant Professor, Korea National University of Education

of media discourse covering the topic of sexual orientation since the 19th National Assembly. Reflecting on the research results, authors discuss about the potential of deliberative democracy to address democratic deficits revealed in the political process of legislating the Equality Act.

Keywords: Anti-Discrimination Law, Equality Act, Human Rights, Discursive Institutionalism, Political Process, Deliberative Democracy