

생명윤리 입법과정에 관한 정책네트워크 분석, 1997~2003

Policy Network Analysis on the Legislation Process of Bioethics in Korea, 1997~2003

송 성 수*

〈 목 차 〉

- | | |
|---------------------|--------------------|
| I. 서론 | IV. 제2국면: 정책갈등의 심화 |
| II. 분석시각: 정책네트워크 이론 | V. 제3국면: 정책조정 의 모색 |
| III. 제1국면: 정책의제의 형성 | VI. 결론적 고찰 |

Abstract

This article examines the legislation process of bioethics from 1997 to 2003 in Korea through three phases from a policy network point of view. In the first phase, assemblymen proposed laws concerning bioethics and various policy agenda were shaped. In the second phase, MOHW(Ministry of Health & Welfare) and MOST(Ministry of Science & Technology) introduced bills separately and policy conflicts were increasingly deepened. In the third phase, after groping for policy coordination a single bill based on MOHW's proposal was deliberated and enacted. During these processes, actors in policy network were more enlarged, conflicting interactions were dominated, and the structure of policy network was alternated by centralized form and distributed form.

Key Words: 생명윤리, 입법과정, 정책네트워크, 행위자, 상호작용, 구조

* 과학기술정책연구원 부연구위원, triple@stepi.re.kr

I. 서론

정보통신기술과 생명공학기술로 대표되는 신기술은 긍정적인 측면과 함께 부정적인 측면을 동시에 가지고 있다. 이에 따라 신기술을 진흥시키려는 측과 그 부작용을 최소화하려는 측 사이에서 사회윤리적 이슈에 대한 논쟁이 빈번히 촉발되고 있다. 생명공학기술의 경우에는 유전자변형식품과 생명윤리가 중요한 영역으로 부각되어 왔는데 이 논문에서는 후자를 다룬다. 우리나라에서는 1997년부터 생명윤리 입법과정을 매개로 상당한 논쟁이 진행되어 왔으며 2003년 말에 생명윤리및안전에관한법률이 제정됨으로써 일단락되었다. 아마도 우리 사회에서 과학기술과 관련된 주제를 놓고 7여년의 기간 동안 지속적으로 논쟁이 벌어진 사례는 거의 찾아보기 어려울 것이다.

신기술의 사회윤리적 쟁점에 관련된 논의는 대부분 특정한 사회집단의 이해관계나 가치관에 속박되어 있기 때문에 논쟁의 생산적 발전과 사회적 합의의 도출을 위해서는 가능한 한 제3자의 시각에서 객관적으로 접근하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 이 논문에서는 생명윤리논쟁의 주요 이슈를 직접적으로 평가하는 방법을 지양하고 논쟁 자체의 성격을 분석하는 방법을 채택할 것이다. 즉, 입법과정을 매개로 전개된 생명윤리논쟁의 전개과정과 동학을 규명함으로써 그러한 논쟁이 어떤 특징을 보이고 있는지를 살펴보고자 하는 것이다.

생명윤리논쟁에 대한 기존의 연구는 주로 생명윤리에 대한 논점을 검토하는 형태를 띠고 있으며 이와 관련된 교과서적 저술은 어렵지 않게 찾을 수 있다(Nussbaum and Sunstein, 1998; Pence, 1998; 박은정, 2000; 윤정로 외, 2001; 구영모, 2004). 이에 반해 생명윤리논쟁 자체를 검토하려는 연구는 최근에 추진되기 시작했으며 아직도 많은 연구가 축적되어야 하는 상황에 있다고 볼 수 있다(박희주, 2002; 김훈기, 2003; 이영희, 2003; 김훈기, 2004). 박희주(2002)는 신문과 잡지 등을 활용하여 초기의 생명복제논쟁을 검토했으며 입법과정에 초점을 두지는 않았다. 김훈기(2003)와 이영희(2003)는 각각 의제형성과 시민참여의 관점에서 생명윤리 입법과정을 다루고 있지만 주로 1997~2001년을 논의의 대상으로 삼고 있다. 김훈기(2004)는 논의의 시기를 2003년으로 확장하고 있지만 생명윤리 입법과정에 대한 사실을 서술하는 데 초점이 주어져 있다. 이에 반해 이 논문에서는 정책네트워크 이론의 시각을 바탕으로 1997~2003년의 모든 시기를 대상으로 생명윤리 입법과정에 대한 분석을 시도하고자 한다.

이하의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 생명윤리논쟁을 분석하는 이론적 자원을 정책네트워크 이론에서 찾으면서 기존의 연구문헌에 대한 검토를 바탕으로 이 논문에서 사용할 분석요소를 구성한다. 이어 3~5절에서는 1997~2003년에 전개된 생명윤리 입법과정에서 정책네트워크가 변화하는 양상을 각종 1차 자료, 신문기사, 연구문헌 등을 활용하여 검토한다. 보다 체계적인 논의를 위하여 생명윤리 입법과정을 정책의제 형성, 정책갈등 심화, 정책조정 모색의 세 가지 국면으로 구분하였다. 마지막 6절에서는 분석의 결과를 요약하면서 생명윤리 논쟁에 대한 몇 가지 논점을 제기할 것이다.

II. 분석시각: 정책네트워크 이론

1. 정책네트워크 이론의 위상

정책과정에는 수많은 행위자들이 참여하며 정책은 이러한 행위자들 사이에서 벌어지는 복잡한 상호조정 산물에 해당한다. 이처럼 정책이 사회적 과정으로 파악되면서 관련 행위자들의 참여 문제는 정책과정 연구의 핵심적 주제로 부상하고 있다(송희준, 1992: 69). 정책과정의 역동성을 파악하기 위해서는 행위자의 성격에 대한 분석에 그칠 것이 아니라 행위자 간의 상호작용과 그것의 구조를 강조하는 접근법을 모색할 필요가 있다. 이는 정책과정에서 행위자들 사이에 일종의 네트워크가 형성된다는 점을 함축하고 있다.

정책과정의 주요 행위자인 정부와 이익집단의 관계에 대해서는 그동안 활발한 논의가 이루어져 왔다. 이에 관한 대표적인 이론으로는 다원주의와 조합주의를 들 수 있다. 다원주의에 따르면, 정책과정에는 다수의 행위자들이 영향을 미치며 각 행위자가 다양한 채널을 동시에 사용하기 때문에 특정한 행위자가 정책과정을 독점하지 못한다. 이에 반해 조합주의는 공공정책을 형성하고 실행하는 과정에서 몇몇 조직화된 이익집단들이 개인과 국가 사이에서 중요한 중개역할을 수행한다고 파악한다. 다원주의는 교환적 관점에 입각하고 있는 반면 조합주의는 위계적 관점을 채택하고 있는 것이다.

그러나 다원주의와 조합주의는 정부와 이익집단 사이의 관계를 충분히 설명하지는 못한다는 비판을 받았다(유훈, 1998). 두 이론 모두 정부와 집단의 관계가 정책 분야에 따라 매우 다양하다는 사실을 간과하고 있다는 것이다. 예를 들어 거시적 차원에서 한 국가가 다원

주의 체계에 해당한다 하더라도 특정한 정책 분야에서는 조합주의적 형태가 나타날 수 있다. 게다가 정책과정에서 이해당사자들은 계속해서 변화하며 동시에 그들의 관계도 매우 다양한 형태를 띠게 된다. 사실상 다원주의와 조합주의의 차별성은 각 이론에서 분화된 하위 모형들이 증가하면서 점점 퇴색하게 되었다.

이러한 맥락에서 정책과정에 참여하는 행위자들의 관계에 대한 다양한 유형들을 포함하는 이론을 개발할 필요성이 제기되었다. 그것은 1980년대에 들어와 서구의 대부분의 국가들이 정부와 이익집단의 협력관계를 기초로 하는 네트워크의 구축을 모색하게 되면서 더욱 강화되었다(Kennis and Schneider, 1991: 34-36). 이에 유럽과 미국의 일군의 학자들은 정책네트워크 이론을 표방하면서 정책과정에 참여하는 행위자들 사이의 상호작용과 특징을 규명하기 시작하였다. 정책네트워크는 “특정한 정책 분야에 관심을 가지고 참여하는 행위자들의 집합체에서 일정한 관계가 형성된 것”을 지칭한다(정정길, 1997: 227).

1980년대 이후에 정책네트워크에 대한 논의가 활발해지면서 관련 연구자들은 다양한 사례연구를 통해 정책네트워크 이론을 정교화하는 작업을 수행해 왔다(Rhodes and Marsh, 1992; Blom-Hansen, 1997). 그러한 과정에서 정책네트워크 이론이 어떤 유용성을 가지고 있는가, 정책네트워크의 특징을 분석하기 위해 필요한 구성요소는 무엇인가, 정책네트워크의 하위모형에는 어떤 것들이 있는가 등에 대한 다양한 논점들이 제기되어 왔다.¹⁾ 이와 관련하여 김순양(2003)은 정책네트워크 이론이 현상을 서술하는 것은 물론 인과적 관계를 설명하는 데에도 유용성이 있다고 평가한 후에 정책네트워크의 구성요소와 하위유형을 지나치게 복잡하게 이해하기보다는 가급적 단순화하는 것이 필요하다고 지적한 바 있다.

1990년대 이후에는 국내에서도 정책네트워크 이론에 입각한 정책과정에 대한 연구가 추진되기 시작하였다. 1990년대에 들어와 한국 사회도 형식적 민주화를 넘어서 실질적 민주화를 도모하는 단계에 접어들기 시작하였고 시민사회단체를 비롯한 새로운 행위자들이 형성되어 있기 때문에 정책네트워크의 시각에서 다양한 행위자들의 상호작용을 고찰하는 것이 상당한 유용성을 가지게 된 것이다. 정책네트워크에 대한 국내의 연구는 경제정책이나 행정

1) 정책네트워크의 분석요소나 하위모형에 대한 견해는 매우 다양하지만 Rhodes and Marsh(1992)와 Yishai(1992)가 가장 자주 인용되고 있는 문헌으로 판단된다. 전자는 정책네트워크의 분석요소를 멤버십(membership), 통합성(integration), 자원배분(resource distribution), 권력(power)의 네 가지 차원으로 구분하고 있으며, 후자는 정책네트워크의 하위모형으로 정책커튼(policy curtain), 철의 두엣(iron duet), 철의 삼각(iron triangle), 정책공동체(policy community), 이슈네트워크(issue network)를 들고 있다.

정책에 집중되어 왔지만(이도형, 1992; 신희영, 1993; 신희권, 1995), 최근에는 의료정책, 노동정책, 환경정책, 과학기술정책 등으로 그 대상이 확장되고 있다(김순양, 1995; 이순호, 1999; 강은숙, 2001; 이장재, 1999, 송성수 외, 2003).

이처럼 정책네트워크 이론을 활용한 연구들이 지속적으로 증가하면서 정책네트워크 이론은 정책과정에 대한 연구의 지배적인 패러다임으로 부상하고 있다. 이 논문에서는 과학기술에 관한 규제정책에 해당하는 생명윤리 입법과정을 대상으로 정책네트워크 분석을 시도함으로써 연구의 대상과 방법을 확장하는 데 일조하고자 한다. 과학기술에 관한 규제정책은 사회윤리적 논쟁을 매개로 매우 다양한 행위자들이 특정한 관계를 형성하면서 참여하기 때문에 정책네트워크 이론을 적용하는 데 상당한 적합성을 가진다고 볼 수 있다.

2. 분석요소

이 논문에서는 정책네트워크의 특성을 분석하기 위한 구성요소로 행위자, 상호작용, 구조를 선정하였다. 정책네트워크의 분석요소에 대해서는 연구자에 따라 다양한 의견을 보이고 있지만 행위자, 상호작용, 구조는 대부분의 연구자들이 공통적으로 고려하고 있는 분석요소에 해당하기 때문이다(〈표 1〉 참조). 행위자는 정책네트워크를 구성하는 데 가장 기본적인 요건이 되며, 상호작용은 행위자들의 이해관계를 분석하는 데 필수적이고, 구조는 행위자들의 영향력이 발휘되는 정도를 파악하는 데 유용한 요소이다.

〈표 1〉 정책네트워크의 분석요소: 기존의 연구

연구자	행위자		상호작용		구조				
	수	유형	유형	영역	의존성	배타성	안정성	자원배분	통치/권력
Döhler (1991)	○	○	○						○
Waarden (1992)	○	○	○						○
Rhodes and Marsh (1992)	○	○	○					○	○
Jordan and Schubert (1992)	○			○			○		
김순양 (1995)	○		○		○	○	○		
이장재 (1999)	○	○	○		○	○			○

행위자는 정책과정에 자신의 입장을 반영하고자 하는 정책참여자 혹은 이해관계자를 의미한다. 행위자는 정책네트워크의 가장 역동적 요소로서(Döhler, 1991: 244), 행위자의 하위 범주로는 수와 유형을 생각할 수 있다(Waarden, 1992: 33). 행위자의 수는 정책네트워크에 참여하는 집단의 수가 어느 정도인가를 말하며 정책네트워크의 크기를 결정해 준다. 행위자의 유형은 행위자가 소속된 범주를 말하는 것으로 크게 정부부문과 비(非)정부부문으로 나눌 수 있다. 행위자의 수와 유형은 내용의 측면에서는 다양한 행위자의 요구와 의견이 어떻게 반영되고 조정되는가 하는 점과 관련되며 과정의 측면에서는 의사결정과정이 어느 정도 민주적이고 개방적인가 하는 점과 직결된다. 예를 들어, 행위자의 수와 유형이 증가하면 정책과정은 더욱 복잡해지며 이를 조정하기 위한 별도의 노력이 요구되는 것이다.

정책네트워크는 행위자들 사이의 상호작용을 통해 형성되고 변화한다. 행위자들 사이의 상호작용은 명확한 절차에 따르는 것이 아니라 매우 복잡하고 예측이 어려운 특징을 가지고 있다(Kenis and Schneider, 1991: 40-41). 정책네트워크에서 상호작용의 유형은 “협력적”인 것과 “갈등적”인 것으로 구분할 수 있다. 즉, 행위자들이 동일한 목표를 추구하기 위해 정책자원을 공유하는 정도가 높을 경우에는 협력적 상호작용의 형태를 띠게 되고, 반면 행위자간에 자원의 공유 정도가 낮을 경우는 갈등적 상호작용으로 나타난다. 역으로 정책네트워크에서 어떤 상호작용이 지배적인가에 따라 행위자 사이에 교환되는 정책자원의 내용도 달라진다. 이와 함께 정책네트워크의 상호작용이 전체적으로는 동일한 형태를 띠다고 하더라도 상대방 행위자에 따라 상이한 성격을 가질 수 있으며 그 정도도 달라질 수 있다.

정책네트워크의 구조는 행위자들의 관계가 구성하는 패턴을 의미한다(Waarden, 1992: 34-35). 이에 대한 설명변수로는 의존성, 배타성, 안정성, 자원배분, 통치 혹은 권력 등이 제시되어 왔다(〈표 1〉 참조). 정책네트워크는 어떤 행위자들에게는 의존성을, 다른 행위자들에게는 배타성을 보이게 되며, 그러한 경향이 상당한 안정성을 띠기 때문에 특정한 구조로 형상화된다. 또한 정책네트워크는 행위자들이 자원을 배분함으로써 성립되며 그 정도에는 상당한 차이가 있기 때문에 통치 혹은 권력의 관계를 형성하게 된다. 여기서 가장 중요한 관건이 되는 것은 어떤 행위자가 가장 주된 역할을 담당하는가 혹은 누가 정책주도권을 행사하는가 하는 데 있다. 이러한 점을 고려할 때 정책네트워크의 구조는 중심행위자의 유무에 따라 “집중형”과 “분산형”으로 구분할 수 있다. 집중형이란 특정한 행위자가 중심이 되어 다른 행위자들에게 지배적인 영향을 미치거나 이해관계를 조정하는 형태를 말하며, 분산형은

중심행위자가 없이 다수의 행위자들이 동시에 영향을 주고받는 형태를 의미한다. 이상의 논의를 바탕으로 이 논문에서 사용할 분석요소를 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 생명윤리 입법과정에 관한 정책네트워크의 분석요소

분석요소	주요 내용
행위자	- 행위자의 수와 유형을 고려 - 행위자의 유형은 정부부문과 비정부부문으로 구분
상호작용	- 협력적 상호작용과 갈등적 상호작용으로 구분 - 상호작용의 대상과 정도를 고려
구조	- 중심행위자의 유무를 고려 - 집중적 구조와 분산적 구조로 구분

Ⅲ. 제1국면: 정책의제의 형성

1. 전개과정

생명윤리에 관한 최근의 논쟁은 1997년 2월에 복제양 돌리가 탄생했다는 소식이 전해짐으로써 촉발되었다. 복제양 돌리는 생식세포가 아니라 어미 양의 체세포를 가지고 세포핵 이식기법을 이용하여 새끼 양을 복제하는 방식으로 탄생하였다. 그 사건은 한편으로는 생명 복제기술의 무한한 가능성을 열어준 것으로 평가되었지만 다른 한편으로는 인간복제에 대한 관심과 우려로 이어져 수많은 논쟁을 야기하였다.

우리나라에서 생명윤리에 관한 사항을 법률로 규정하기 위한 시도는 1997년 7월에 장영달 의원이 인간복제금지조항을 포함시킨 생명공학육성법중개정법률안을 제출하면서 시작되었다.²⁾ 그 법안은 인간복제실험, 인간과 동물의 배반포를 융합하는 행위, 동물에게 인간의 배반포를 이식하는 행위나 인간에게 동물의 태아를 이식하는 행위, 유전자요법을 통해 인간의 정자·난자·배반포를 변조하는 행위, 태어나 사자(死者)로부터 정자나 난자를 추출하여

2) 생명공학육성법은 1983년에 제정된 유전공학육성법이 1995년에 개정된 것으로서 생명공학의 육성에 초점을 두고 있으며 생명공학과 관련된 윤리 및 안전의 문제는 다루지 않고 있었다.

배반포를 만드는 행위, 그 영향이 다음 세대로 전이가 될 여지가 있는 인간유전자 조작 행위, 기타 대통령령이 정하는 사항 등의 7개 항목을 연구개발 금지대상으로 명시하면서 이를 어길 경우에는 징역형과 벌금형, 그리고 연구비 지급 금지 등의 처벌을 가한다는 내용을 담고 있었다. 아울러 그 법안은 생명공학윤리위원회를 과학기술처장관 산하에 설치하도록 명시하였다(장영달 외, 1997).

장영달 의원안을 전달받은 국회 통신과학기술위원회(1998년 3월에 과학기술정보통신위원회로 변경)는 전문위원회에 검토를 지시하였다. 전문위원회는 생명공학계 전문가들의 의견을 수렴했는데, 그들은 금지대상과 관련된 연구를 수행하고 있었으므로 장영달 의원안에 대하여 강한 문제를 제기하였다. 한편, 당시에 생명윤리에 대한 대책을 마련하고 있었던 과학기술처(1998년 2월에 과학기술부로 변경)도 연구개발 금지조항 중의 일부를 삭제할 것을 요구하였다. 결국 전문위원회는 생명윤리에 관한 법안의 필요성에는 공감하지만 생명공학의 육성이 위축되지 않아야 한다는 내용의 검토보고서를 제출하였고 법안심사소위원회는 법안의 계류를 결정하였다(통신과학기술위원회, 1997).

1998년 11월에는 이상희 의원의 발의로 또 다른 생명공학육성법개정안이 과학기술정보통신위원회에 회부되었다. 그 법안은 생명공학의 윤리적 문제뿐만 아니라 안전성의 문제도 포함하고 있었는데 그것은 1998년에 유전자변형식품의 안전성에 대한 사회적 논의가 활발해졌다는 점을 반영하고 있었다. 동시에 이상희 의원안은 장영달 의원안에 비해 규제의 정도를 완화한 특징을 가지고 있었다. 연구개발 금지대상은 인간의 생식세포나 체세포를 이용하여 복제하는 행위, 인간과 동물의 수정란이나 체세포를 상호 융합하는 행위, 인간과 동물의 수정란이나 태아를 상호 이식하는 행위, 인간의 태아나 사자로부터 정자나 난자를 추출하여 수정란을 만드는 행위 등의 4개 항목으로 국한되었고, 처벌규정의 경우에도 징역형이나 벌금형이 제외되었다. 이와 함께 이상희 의원안은 생명공학의 안전 및 윤리에 관한 지침을 별도로 제정할 것과 과학기술부장관 산하에 생명공학안전·윤리위원회를 설치할 것을 명시하였다(이상희 외, 1998).

이상희 의원안에는 생명공학계와 과학기술부의 의견이 많이 반영되어 있었다. 이상희 의원은 생명공학계의 의견을 수렴하여 연구개발 금지대상과 처벌규정을 완화하였다. 또한 그는 처음에는 생명공학안전·윤리위원회를 국무총리 산하에 설치할 계획이었지만 과학기술부의 권고를 수용하여 과학기술부장관 산하기구로 변경하였다(김훈기, 2005: 64). 한편, 1998

년부터는 생명공학의 사회윤리적 이슈가 확산되면서 시민단체의 대응도 본격화되기 시작하였다. 1998년 5월에는 참여연대 과학기술민주화를 위한 모임(1999년 12월에 시민과학센터로 개칭)을 비롯한 9개의 시민사회단체가 생명공학의 올바른 발전을 위한 시민사회단체 실무자 모임(1998년 8월에 생명안전윤리연대모임으로 재편)을 결성하였다. 그 모임은 1998년 11월에 생명공학육성법의 상위법으로 생명윤리안전법이 제정되어야 한다는 점을 촉구하는 의견서를 만들어 국회의 관련 위원회에 제출하였다(이혜경, 1999: 326-335).

과학기술정보통신위원회는 이상희 의원안에 대하여 생명공학계, 정부부처, 시민단체를 대상으로 폭넓은 의견수렴을 시도하였다. 당시에 전문위원회와 과학기술부는 이상희 의원안에 대해 찬성의 입장을 보였지만 소위원회는 생명공학의 육성을 저해할 우려가 있다는 점을 들어 계류를 결정하였다. 그러던 중 1998년 12월 14일에는 경희의료원의 이보연 교수팀이 인간복제에 대한 실험을 시도했다는 내용의 기사가 언론을 통해 알려졌다(동아일보, 1998-12-14). 이에 시민단체들과 종교단체들은 집회나 토론회를 잇달아 개최하여 인간복제를 금지하기 위한 규제장치를 마련할 것을 촉구하였다. 이러한 분위기 속에서 과학기술정보통신위원회는 1998년 12월 23일부터 1999년 2월 17일까지 생명공학육성법 개정에 관한 전자공청회를 진행하여 59건의 의견을 접수하였다. 그러나 전자공청회의 결과는 과학기술정보통신위원회가 생각하고 있었던 방향과 상당한 차이를 보였다.³⁾ 결국 과학기술정보통신위원회는 전자공청회에서의 의견수렴이 미흡하며 선진국의 동향을 지켜본 뒤에 입법을 해도 늦지 않다는 이유를 들어 이상희 의원안을 계류하기로 결정하였다.

1999년 2월에는 서울대 수의학과 황우석 교수팀이 체세포 핵이식 기술을 활용하여 “영롱이”라는 복제송아지를 탄생시켰다는 소식이 알려졌다(동아일보, 1999-02-19). 그것은 국내에서 가능성의 차원에 머물렀던 생명복제가 현실화된 사건으로서 생명복제에 대한 사회윤리적 논쟁을 더욱 촉발하는 계기로 작용하였다. 생명공학계는 영롱이의 탄생을 우리나라의 생명공학을 세계적인 수준으로 한 단계 높인 것이라고 평가했던 반면, 한국생명윤리학회는

3) 전자공청회의 결과는 생명윤리에 관한 법률을 독자적으로 제정하고 벌칙조항을 강화하며 범부처를 총괄하는 독립기구로 위원회를 설치해야 한다는 의견이 지배적이었다. 반면 인간복제에 대해서는 모두 반대했지만 인간배아복제실험의 경우에는 의견이 엇갈렸다(이은영, 1999). 여기서 인간배아복제는 착상 이전(일반적으로 수정 후 14일)까지의 인간배아를 복제하는 것을 말하고, 인간(개체)복제는 배아를 여성의 자궁에 착상시켜 하나의 완전한 개체가 세상에 태어나는 것을 의미한다. 인간(개체)복제에는 거의 모든 집단이 반대하고 있으며, 생명윤리논쟁에서 핵심적인 문제가 되는 것은 인간배아복제를 어디까지 수용 혹은 규제하는가 하는 데 있다.

1999년 3월 28일에 “생명복제에 관한 1999년 생명윤리 선언”을 채택하면서 “인간개체를 복제하기 위한 모든 연구와 시술에 반대한다는 점을 공포하였다(한국생명윤리학회, 1999). 같은 해 9월에는 유네스코한국위원회의 주최로 생명복제기술에 관한 합의회의가 개최되어 인간개체복제에는 만장일치로 반대하고 인간배아복제에는 16명 중 14명이 반대한다는 시민패널 보고서가 채택되었다(유네스코한국위원회, 1999).⁴⁾

1999년 11월에는 이성재 의원이 발의한 인간복제금지법안이 국회 보건복지위원회에 제출되었다. 기존의 법안이 생명공학육성법을 개정하는 형태를 띠고 있었던 반면 이성재 의원안은 생명윤리에 대한 독자적인 법안에 해당한다. 그 안은 연구개발 금지대상에서는 이상희 의원안과 동일한 내용을 담고 있지만 이에 대한 처벌규정은 장영달 의원안보다 더욱 강화된 성격을 띠고 있었다. 이성재 의원안이 기존의 법안과 가장 차별화되는 점은 생명윤리위원회에 대한 규정에서 찾을 수 있다. 생명윤리위원회를 국무총리 산하에 두었으며 시민단체의 대표자가 구성원으로 포함되어야 한다는 점을 명시했던 것이다. 이와 함께 생명윤리위원회에 심의·조정에 대한 권한은 물론 보고 및 자료제출 요구권과 검사·조사권을 부여하고 있었다(이성재 외, 1999).

이성재 의원안은 장영달 의원안과 이상희 의원안이 계류 중이었던 과학기술정보통신위원회에서 비교·검토하도록 조치되었다. 과학기술정보통신위원회는 이성재 의원안에 대해 전반적으로 부정적인 입장을 취하면서도 공청회 등의 폭넓은 여론수렴과 조정과정을 거칠 필요가 있다는 결론을 내렸다. 1999년 12월 14일에는 생명공학계와 시민단체를 대표하는 전문가 6명이 진술인 자격으로 참석하는 공청회가 개최되었지만, 두 집단이 가진 의견 차이는 좁혀지지 않았다. 인간(개체)복제에는 모든 참석자들이 반대했지만, 인간배아복제에 대해서는 생명공학계가 찬성했던 반면 시민단체는 반대하였다. 또한 생명공학계는 윤리위원회를 과학기술부 산하에 두고 처벌규정을 완화할 것을 주장했지만, 시민단체는 윤리위원회를 범부처를 총괄하는 독립기구로 두고 처벌규정을 제도화하는 방안이 필요하다고 주장하였다(과학기술정보통신위원회, 1999). 이처럼 상반된 주장이 제기된 상황에서 과학기술정보통신위원회가 의견을 수렴하고 조정하기는 역부족이었고 의회일정상에도 무리가 따랐다.

4) 합의회의에 대한 자세한 소개로는 김명진·이영희(2002)가 있으며, 우리나라 합의회의의 경과 및 평가에 대해서는 김환석(2000)을 참조할 것.

2. 정책네트워크의 특징

1) 행위자

제1국면의 정책네트워크에 참여한 주요 행위자는 점차적으로 확대되었다. 1997년의 장영달 의원안에서는 국회 과학기술정보통신위원회, 생명공학계, 과학기술처를 중심으로 네트워크가 형성되기 시작하였다. 1998년의 이상희 의원안에서는 시민단체, 종교계, 생명윤리학계가 추가되었으며, 1999년의 이성재 의원안에서는 국회 보건복지위원회가 추가되었다. 이처럼 제1국면에서 행위자가 점차 확대된 것은 생명윤리의 문제가 국내화되면서 본격적인 정책의제로 형성되었다는 점을 반영한다고 볼 수 있다.

이러한 행위자 중에서 국회 과학기술정보통신위원회, 국회 보건복지위원회, 과학기술부는 정부부문에 해당하고 생명공학계, 시민단체, 종교계, 생명윤리학계는 비정부부문에 해당한다. 그 중에서 국회 과학기술정보통신위원회, 과학기술부, 생명공학계는 주로 생명공학의 진흥을 강조하는 입장을 보였고, 시민단체, 종교계, 생명윤리학계는 생명공학에 대한 규제에 초점을 두는 입장을 가지고 있었다.

2) 상호작용

제1국면의 정책네트워크는 갈등적 상호작용이 잠재되어 있다가 점차적으로 표면화되는 방향으로 전개되었다.

1997년 장영달 의원안에서는 국회 과학기술정보통신위원회가 생명공학계와 과학기술처의 의견을 수렴하는 방식의 상호작용이 있었으며 몇 가지 문제가 제기되는 수준에 그쳤다.

이에 반해 1998년 이상희 의원안의 경우에는 이에 찬성하는 측과 반대하는 측 사이에서 갈등적 상호작용이 표면화되기 시작하였다. 즉, 생명공학계와 과학기술부는 이상희 의원안에 기본적으로 찬성하면서 자신의 요구를 사전에 반영한 반면, 시민단체와 종교계는 생명공학에 대한 규제를 더욱 강화할 것을 요구하였다. 그것은 시민단체와 종교계가 많이 참여했던 전자공청회에서 제시된 의견이 이상희 의원안과 상당한 차이를 보였다는 점에서 확인할 수 있다.

1999년의 이성재 의원안에서는 행위자간의 의견 불일치가 명시적으로 표출되었다. 1999년 12월 14일에 있었던 공청회에서 생명공학계와 시민단체는 주요 쟁점별로 서로 상반된 의견을 제시했던 것이다.

3) 구조

제1국면의 정책네트워크에서 중심행위자는 국회라고 할 수 있다. 제1국면에서 국회는 제출된 법안을 검토하는 소극적인 역할을 넘어 스스로 법안을 발의하고 관련 행위자들이 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공함으로써 생명윤리 입법과정에서 중심적인 행위자로 기능하였다. 이에 따라 과학기술부, 생명공학계, 시민단체 등의 다른 행위자들은 국회라는 중심행위자를 통해 생명윤리 입법과정에 자신의 의견을 반영할 수 있었다.

특히, 제1국면에서 국회가 다른 행위자의 의견을 반영하는 통로를 점차적으로 확대·발전시켰다는 점은 주목할 만하다. 1998년의 장영달 의원안에서는 몇몇 행위자의 의견을 수렴하는 정도에 지나지 않았지만 1999년의 이상희 의원안에서는 전자공청회가 실시되었고 1999년의 이성재 의원안의 경우에는 보다 공식적인 공청회가 개최되었던 것이다.

이처럼 국회는 다양한 방식을 통해 관련 행위자들의 의견을 수렴하기 위해 노력했지만 합의를 도출하는 데에는 성공하지 못했다. 따라서 제1국면의 정책네트워크는 국회라는 중심행위자가 존재하는 집중형의 구조를 띠고 있었지만 집중의 정도가 이견을 조정하는 것으로 충분히 발달하지는 못했다고 평가할 수 있다.

IV. 제2국면: 정책갈등의 심화

1. 전개과정

2000년 5월 29일에 제15대 국회의 회기가 만료됨에 따라 생명윤리와 관련하여 계류 중이던 3개의 법안이 모두 폐기되었다. 이를 계기로 생명윤리 입법화에 대한 논의는 보건복지부나 과학기술부와 같은 행정부에 의해 주도되는 양상을 보였다.

보건복지부는 2000년 5월에 한국보건사회연구원에 연구용역을 주고 생명공학의 윤리문제

와 안전문제를 포괄하는 법안을 마련할 것을 요구하였다. 2000년 여름에 발생한 몇몇 사건은 생명공학의 사회윤리적 이슈를 더욱 확장하는 계기로 작용하였다. 2000년 6월에는 인간계놈프로젝트의 초안이 완성되었다고 발표되면서 유전자검사 및 치료가 중요한 의제로 부상하였다(동아일보, 2002-06-26). 또한, 같은 해 8월에는 서울대 황우석 교수팀이 인간배아복제에 성공했으며, 마리아병원 생명공학연구소 박세필 박사팀은 냉동잉여배아에서 줄기세포를 배양했다는 소식이 전해졌다(동아일보, 2002-08-09; 2002-08-30).⁵⁾ 황우석 교수팀과 박세필 박사팀의 연구는 난치병 치료에 획기적인 방법이라는 소개와 함께 언론의 집중적인 관심을 받았으며, 시민단체들은 배아에 대한 연구가 윤리적으로 신중하게 검토되지 않은 상태에서 실험이 이루어졌다는 점을 비판하였다.

이러한 배경에서 한국보건사회연구원은 의·약학계, 법·윤리학계, 종교·시민단체 등의 의견을 수렴했으며, 국민을 대상으로 인간복제 및 배아의 이용, 유전자검사 및 치료에 관한 의견조사를 실시하였다. 이를 바탕으로 마련된 생명과학보건안전윤리기본법안은 국가생명안전윤리위원회의 설치, 생명복제 및 인공수정, 유전자검사, 세포치료 및 유전자치료, 생명공학실험, 유전자변형생물체, 유전자재조합식품 및 의약품 등의 광범위한 내용을 포괄하고 있었다. 특히, 국가생명안전윤리위원회는 국무총리 산하에 설치되는 심의·의결 기관으로 규정되었고, 임신 이외의 목적으로 생체 외에서 배아를 인위적으로 만드는 행위와 임신의 목적으로 만들어진 배아를 임신 이외의 목적으로 이용하는 행위를 금지하고 있었다. 다만 그 법안은 국가생명안전윤리위원회가 배아의 이용이 국민건강증진을 위해 필요하다고 인정하는 경우에 연구가 가능하다는 단서조항을 달았다(한국보건사회연구원, 2000).

생명과학보건안전윤리기본법안은 2000년 12월 6일에 개최된 공청회를 통해 공개되었다. 그 자리에서 생명공학계와 과학기술부는 반대의 의사를 명확히 했던 반면, 시민단체는 비교적 수용할 만한 내용이라는 입장을 보였다. 생명공학계는 법안이 생명공학에 대한 연구를 지나치게 위축시킬 것이며 지금까지 이루어 놓은 연구와 시술이 모두 불법화될 수 있다는 우려를 표명하였다. 과학기술부 역시 법안이 윤리적인 면에 너무 치중되어 있음을 지적하였

5) 두 가지 실험은 모두 줄기세포(stem cell)를 얻는 데 목적이 있다. 줄기세포는 인체의 모든 조직으로 자랄 수 있는 세포로서 환자의 손상된 부위에 이식하여 각종 난치병을 치료하는 데 사용될 수 있다. 줄기세포는 배아 혹은 성체에서 얻을 수 있는데, 두 실험은 모두 배아에서 줄기세포를 얻는 방법에 해당한다. 황우석 교수팀의 실험은 줄기세포를 만들 목적으로 배아를 인공적으로 만든 경우에 해당하며, 박세필 박사팀의 실험은 인공수정으로 생성된 배아 중에서 임신을 위해 사용하고 남은 것을 활용한 경우에 해당한다.

고 생명윤리에 대한 주도권을 다른 부처에 빼앗기지 않으려는 의도도 드러내었다. 이처럼 법안에 대한 반발이 거세지자 보건복지부는 “이 안은 일개 용역업체의 연구안에 불과하다”며 진화에 나섰다(국민일보, 2000-12-19). 한국보건사회연구원의 초안을 바탕으로 각계 전문가들의 의견을 충분히 수렴할 계획인 만큼 규제의 내용이 당초보다 상당히 완화될 것이라는 설명이었다.

한편, 과학기술부는 2000년 11월에 생명윤리자문위원회를 발족하면서 생명윤리에 대한 독자적인 법안을 마련하기 시작하였다. 생명윤리자문위원회는 인문사회학계 5명, 시민·종교단체 5명, 생명공학계 5명, 의학계 5명 등 총 20명의 자문위원으로 구성되었다. 자문위원을 구성할 때에는 위원회의 중립성과 공정성을 강화하기 위하여 생명복제에 대한 연구를 실제로 수행하고 있었던 황우석 교수와 박세필 박사가 제외되는 과정을 거치기도 했다. 생명윤리자문위원회의 구성과 운영은 공개적이고 민주적이었다는 것이 중평이다. 특히, 그 위원회는 2001년 8월까지 18차례의 회의를 개최하면서 전문가의 의견을 청취하고 홈페이지(www.kbac.or.kr)를 운영하는 등 매우 성실한 면을 보여주었다. 과학기술부도 생명윤리자문위원회의 운영에 필요한 예산을 조달하고 회의에 참관하는 정도로 역할을 한정하였다. 생명윤리자문위원회의 논의 결과는 과학기술부의 입장이나 이해관계와는 무관했다고 볼 수 있다(홍욱희, 2001).

생명윤리자문위원회가 제시한 생명윤리기본법안은 생명공학 발전에 따르는 윤리와 안전 문제를 총괄하는 독립 상설기구로서 국가생명윤리위원회를 대통령 소속으로 구성해야 한다고 밝혔다. 연구 허용 범위와 관련하여 그 법안은 인간배아복제를 일체 금지하고, 이를 통해 인간배아 및 줄기세포를 연구하는 행위도 금지하였다. 다만, 불임치료를 목적으로 체외수정에 의해 얻어진 냉동잉여배아나 일부 신체조직에서 뽑아낸 성체줄기세포를 이용한 인간배아연구는 허용하도록 하였다. 그밖에 생명윤리기본법안은 유전자치료, 동물의 유전자 변형 연구와 활용, 인간유전체 정보의 연구와 활용, 생명특허 등에 대한 폭넓은 규정을 담고 있었다. 또한, 각 항목이 규정한 내용을 위반할 경우 형사·민사·행정적으로 처벌한다는 소항목도 명시되어 있었다(생명윤리자문위원회, 2001).

2001년 5월 22일에 개최된 공청회에서 생명윤리기본법안이 공개되자 생명공학과 관련된 연구계와 산업계는 이에 반대하는 성명서를 즉각적으로 발표하고 나섰다. 한국생명공학연구원은 생명윤리기본법안이 통과되었을 때 현재진행 중인 연구에 상당한 타격을 받는다는 건

의문을 발표하였고, 전국경제인연합 생명과학산업위원회, 한국생물산업협회, 생명공학연구조합이 생명윤리기본법안을 전면적으로 재검토해야 한다는 공동건의문을 채택하였다. 생명윤리기본법안에 대한 공청회 이후에는 시민단체들도 입장이 분화되는 양상을 보였다. 종교계, 여성계, 동물권보호단체 등은 냉동잉여배아를 활용한 연구도 허용되어서는 안 된다고 주장했던 반면, 참여연대 시민과학센터, 환경운동연합, 인도주의실천의사협의회 등은 생명윤리기본법안의 골격을 수용하는 입장을 보였다(김동광, 2001). 이러한 분위기 속에서 과학기술부는 생명윤리기본법안이 생명윤리자문위원회의 의견이며 과학기술부의 공식 입장이 아니라는 점을 줄곧 강조하면서 인간배아복제의 허용 여부는 더 많은 논의를 통해 결정하겠다고 밝혔다(한겨레, 2001-08-27).

정부가 생명윤리 입법화에 소극적인 태도를 보이자 참여연대 시민과학센터를 비롯한 시민단체들은 조속한 입법을 촉구하기 위한 행동에 나섰다. 2001년 7월 19일에는 공동기자회견을 매개로 “조속한 생명윤리기본법 제정 촉구 공동캠페인단”(이하 공동캠페인단으로 약칭)이 출범하였다. 공동캠페인단은 처음에는 33개의 시민단체로 출발했지만 나중에는 종교계, 여성계 등이 포함된 66개의 단체로 확대되었다. 공동캠페인단은 8월 20일에 생명윤리기본법 제정을 촉구하는 집회를 개최하는 것을 시작으로 2003년까지 국내외 생명복제 시도와 관련된 공동성명서 발표, 생명윤리법 제정에 관한 정부의 입장을 요구하는 공개질의서 발송, 조속한 생명윤리법 제정을 위한 간담회 개최 및 서명운동 전개 등을 추진하였다(참여연대 시민과학센터, 2002).

한편, 보건복지부는 2002년 1월에 한국보건사회연구원에 2차 용역을 의뢰하여 또 한 차례의 입법화를 준비하였다. 그러한 과정에서는 “이종간(異種間) 핵이식”이 중요한 쟁점으로 부상하였다. 2002년 3월 8일에 마리아병원 박세필 박사팀은 30대 여성의 귀 세포에서 핵을 추출한 후 핵이 제거된 소의 난자에 이식해 복제된 배아를 만드는 데 여러 차례 성공했다고 언론에 밝혔다(동아일보, 2002-03-08). 이에 몇몇 생명공학자들은 인간배아복제를 안전하게 수행하기 위한 사전 실험의 성격을 띠는 점을 들어 이종간 핵이식에 찬성했지만, 시민단체들은 동물과 인간을 교잡시키는 비(非)윤리적 행위라는 점을 들어 이종간 핵이식을 거부하는 입장을 견지하였다.

2002년 7월 15일에 한국보건사회연구원은 “생명윤리및안전에관한법률(가칭)”에 대한 공청회를 개최하였다. 그 법안은 인간배아복제와 이종간 핵이식을 전면 금지하면서도 한국이 생

명공학 분야에서 뒤쳐질 가능성을 대비해 단서조항을 달았다. 즉, 부칙에 “일몰(日沒) 규정”을 명기하여 법 시행 3년 이내에 생명공학의 발전과 국내외 사회적 여건의 변화를 고려해서 개정을 취해야 한다고 밝혔던 것이다(한국보건사회연구원, 2002). 그런데 공청회 4일 전에 보건복지부가 국무조정실에 제출한 시안은 이와 다른 내용을 담고 있었다. 거기에는 인간배아복제와 이종간 핵이식 연구를 국가생명윤리자문위원회의 심의를 거쳐 허용 “여부”를 결정한다고 되어 있었던 것이다(국민일보, 2002-07-19). 이와 비슷한 시기에 과학기술부도 국무조정실에 “인간복제금지및줄기세포연구등에관한법률(안)”이라는 독자적인 법안을 제출하였다. 당시에 보도된 기사에 따르면 그 법안은 인간배아복제와 이종간 핵이식을 허용하며, 생명과학윤리안전위원회가 그 허용 “범위”를 결정하도록 하고 있었다(경향신문, 2002-07-19). 이처럼 2002년 7월에는 행정부 사이의 정책갈등이 공식적으로 표출되고 제안된 법안의 내용이 일관성을 상실하는 현상도 나타났다.

2. 정책네트워크의 특징

1) 행위자

제2국면에서는 정책네트워크에 참여한 행위자가 충분히 열거하기 어려울 정도로 크게 확대되었다. 2000년에 마련된 생명과학보건안전윤리기본법안의 경우에는 보건복지부와 한국보건사회연구원이 중요한 행위자의 역할을 담당했으며, 한국보건사회연구원이 법안을 준비하는 과정에는 의·약학계, 법·윤리학계, 종교·시민단체 등이 참여하였다. 2001년에 마련된 생명윤리기본법안의 경우에는 과학기술부가 생명윤리자문위원회를 통해 준비했으며, 그러한 과정에는 인문사회학계, 시민·종교단체, 생명공학계, 의학계 등이 참여하였다.

여기서 보건복지부, 과학기술부, 한국보건사회연구원, 생명윤리자문위원회는 기본적으로 정부부문에 해당한다. 물론 한국보건사회연구원과 생명윤리자문위원회는 형식적으로는 민간기구의 성격을 띠고 있지만 보건복지부와 과학기술부의 역할을 대신한다는 측면에서 사실상의 정부부문이라고 볼 수 있다. 제2국면에서 정부부문의 행위자들은 특정한 입장을 지지한다기보다는 생명윤리 입법과정에서 발생하는 의견을 수렴하는 역할을 담당하였다.

비정부부문의 행위자들은 매우 다양해졌지만 기본적으로 생명공학계와 시민단체로 대표

한다고 볼 수 있다. 생명공학계는 규제의 범위를 완화할 것을 주문한 반면, 시민단체는 배아연구를 엄격히 규제할 것을 강조하였다. 생명공학계나 시민단체가 대응하는 양상은 제출된 법안이 담고 있는 내용에 따라 달라졌다. 즉, 제1국면에서는 시민단체가 법안에 문제를 제기하는 형태를 보였으나 제2국면에서는 생명공학계가 법안에 반대하는 양상을 보였던 것이다.

2) 상호작용

제2국면의 정책네트워크에서는 갈등적 상호작용이 지배적이었으며 점차적으로 그 정도가 더욱 심화되었다. 여기에는 생명공학의 육성과 규제 중에 어떤 것을 강조하느냐에 대한 기본적인 입장이 깔려 있었지만, 핵심적인 이슈가 되는 연구를 실제로 수행하는 생명공학자 집단이 존재했기 때문이라고 풀이할 수 있다.

또한, 제2국면의 정책네트워크에서는 제안된 법안에 대하여 즉각적인 반대가 표현되는 경향을 보였다. 2000년 12월에 있었던 생명과학보건안전윤리기본법안에 대한 공청회에서 생명공학계와 과학기술부가 반대의 의사를 명확히 한 것이나 2001년 5월의 생명윤리기본법안에 대한 공청회 직후에 생명공학계와 산업계가 반대성명서를 채택한 것은 그 대표적인 예이다.

특히, 제2국면에서는 비정부부문은 물론 정부부문에서도 갈등적 상호작용이 본격화되었다. 비정부부문에서 생명공학계와 시민단체의 갈등은 제1국면부터 지속적으로 존재했지만 제2국면에서는 성명서 발표나 공동캠페인 운동과 같은 더욱 적극적인 방식으로 표출되었다. 정부부문의 경우에는 제1국면에서는 갈등이 표면화되지 않았지만 제2국면에서는 보건복지부와 과학기술부가 생명윤리 입법과정에 대한 주도권을 장악하기 위하여 계속해서 대립하는 양상을 보였다.

3) 구조

제2국면의 정책네트워크는 하나의 행위자가 중심적 역할을 하기보다는 여러 행위자가 동시에 영향을 주고받는 분산형의 구조를 가지고 있었다. 특히, 제2국면에서는 동일한 부문이나 진영 내에서도 정책네트워크가 분화되는 경향을 보였다.

물론 제2국면에서는 생명윤리에 관한 법안을 준비하는 과정에서 정부부문이 주요한 행위자로 활동하였다. 즉, 생명과학보건안전윤리기본법안은 보건복지부와 한국보건사회연구원의 주도로, 생명윤리기본법안은 과학기술부와 생명윤리자문위원회의 주도로 마련되었다. 그러나 보건복지부와 과학기술부 자체가 생명윤리 입법화에 대해 일관된 입장을 가지고 있지 않았고, 한국보건사회연구원과 생명윤리자문위원회는 다양한 행위자들의 의견을 종합하는 성격을 띠고 있었다. 더구나 보건복지부와 과학기술부는 공청회를 매개로 생명공학계의 반발이 거세어지자 해당 법안이 자신의 공식적인 입장이 아니라는 식으로 물러서는 모습을 보였다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 제2국면에서는 정부부문 내에서도 집중적 성격의 정책네트워크가 형성되지 못했다고 할 수 있다.

이와 함께 제2국면의 후반부에서는 이전에 동일한 입장을 가지고 있었던 시민·종교단체에서도 분화가 시작되는 경향이 나타났다. 그것은 2001년 5월의 공청회 이후에 시민·종교단체가 생명윤리기본법안에 대해 보였던 반응에서 확인할 수 있다. 다수의 시민단체들은 인간배아복제를 금지하는 대신 냉동잉여배아를 활용한 연구를 허용하는 생명윤리기본법안의 골격에 수용하는 입장을 보였지만, 배아를 인간과 동등한 생명체로 간주하는 종교계와 배아의 과도한 생산으로 여성의 인권 침해를 우려한 여성계는 모든 형태의 인간배아연구에 대해 반대했던 것이다.

V. 제3국면: 정책조정 의 모색

1. 전개과정

생명윤리 입법과정에서 보건복지부와 과학기술부의 갈등이 심화되는 것을 배경으로 정부 내에서는 업무중복 및 정책혼선의 문제점을 해결해야 하는 것이 중요한 과제로 부상하였다. 정부는 이미 2002년 초부터 유사 정책에 대한 조정을 강화하기 위해 정책조정 의 범위, 대상, 운영절차 등의 내용을 담은 방안을 검토해 왔으며(대한매일, 2002-02-01), 2002년 7월에는 생명윤리에 대하여 보건복지부와 과학기술부의 주도권 경쟁을 조정할 수 있는 해결책을 모색하기 시작하였다(한겨레, 2002-07-17). 그러던 중 2002년 7월 23일에는 복제인간의 탄생이 임박했다는 충격적인 소식이 전해졌다. 유사종교단체인 라엘리안이 만든 콜로네이드사의 한국

지부측이 복제배아를 착상한 임신모 1명이 한국에 들어와 있으며 6개월 이내에 복제인간을 출산할 예정이라고 밝힌 것이다(국민일보, 2002-07-24). 이를 배경으로 국내의 각계각층에서는 복제인간의 탄생을 저지해야 하며 정부가 생명윤리법안의 제정에 노력을 부리고 있다는 비판이 강하게 제기되었다.

2002년 7월 25일에는 국무조정실장을 주제로 관계 차관회의가 긴급히 소집되어 보건복지부의 주관 하에 생명윤리에 관한 단일법률안을 추진하도록 결정하였다. 과학기술부는 생명공학 연구와 관련된 안전의 상정을 맡고 그 밖의 분야와 전체적인 법률안은 과학기술부의 협조를 받아 보건복지부가 공청회 등을 통해 의견을 수렴하여 마련하도록 했던 것이다(한국경제, 2002-07-25). 이러한 결정은 보건복지부의 법안이 인간복제를 방지할 수 있는 포괄입법의 형식을 갖추었다는 판단에서 비롯되었다. 과학기술부의 법안이 인간배아복제와 이종간 핵이식 문제에만 한정되어 있었던 반면, 보건복지부의 법안은 난자 채취, 배아 생산, 유전자 검사, 유전자치료 등과 같은 포괄적인 내용을 담고 있었던 것이다.

2002년 9월 23일에 보건복지부는 생명윤리및안전에관한법률을 입법예고하였다. 그 법안은 원칙적으로는 인간배아복제와 이종간 핵이식을 금지하면서도 실질적으로는 그 가능성을 열어주었다. 이전의 법안과 같이 잉여배아에 대한 연구를 허용하고 일몰 규정을 명시하는 것은 물론 인간배아연구의 경우에도 국가생명윤리자문위원회의 자문을 거쳐 대통령이 허용을 결정한 경우는 예외로 하였다. 아울러 현재진행 중인 인간배아연구도 보건복지부장관의 승인을 얻어 계속할 수 있도록 하였다. 국가생명윤리자문위원회는 대통령 직속 기구로서 생명과학 또는 의과학 연구계를 대표하는 9인 이내, 종교계·철학계·윤리학계·법조계·시민단체·여성계를 대표하는 9인 이내, 그리고 보건복지부와 과학기술부 소속 공무원 각 1인으로 구성되도록 하였다. 이와 함께 배아연구기관, 유전자은행, 유전자치료기관에 기관생명윤리위원회를 설치하는 것이 명시되었다(보건복지부 외, 2002).⁶⁾

그러나 2002년 10월 9일에 개최된 공청회에서도 이견은 쉽게 좁혀지지 않았다. 시민단체의 연대조직인 공동캠페인단은 생명윤리및안전에관한법률이 지나치게 생명윤리를 무시한다고 주장하면서 올바른 생명윤리법의 제정이 시급하다고 강조하였다. 이에 반해 생명공학계

6) 기관생명윤리위원회(institutional review board, IRB)는 해당 기관에서 행해지는 생명과학기술의 연구·개발 또는 이용에 관한 제반 사항을 심의하는 기구로서 심의 사항에는 연구계획서의 과학적·윤리적 타당성, 환자 또는 정자·난자·검사대상물의 제공자로부터 적법한 절차에 따라 동의를 받았는지의 여부, 각종 유전 정보 및 개인정보에 대한 보호대책 등이 포함된다.

는 난치병 치료를 위한 실질적인 연구를 위해서는 동종간 혹은 이종간 핵이식을 통한 체세포 복제연구가 불가피하다고 주장하였다(연합신문, 2001-10-9). 이처럼 시민단체와 생명공학계가 모두 불만족스러운 반응을 보이는 가운데 과학기술부는 처음부터 인간배아복제와 이종간 핵이식을 허용하자는 자신의 의견이 무시되었다는 점에 대한 항의의 표시로 공청회에 참석하지도 않았다. 10월 16일에 정부 관계자는 “부처간 협의가 마무리되지 않아 사실상 올해 내 법률 제정이 불가능해진 상태”라는 의견을 개진하기도 했다(국민일보, 2002-10-16).

행정부에서 생명윤리법안에 대한 합의가 좀처럼 이루어지지 않자 논의의 무대는 다시 국회로 옮겨지기 시작하였다. 공동캠페인단은 11월 6일에 김홍신 의원을 통해 입법청원안을 제출하였고 김홍신 의원 자신도 11월 12일에 보건복지부의 안을 바탕으로 생명윤리법안에 관한 법률안을 제출하였다. 이어 12월 31일에는 이상희 의원이 과학기술부의 시안을 근간으로 한 인간복제금지및줄기세포연구등에관한법률안을 제출하였고, 2003년 1월 3일에는 이원형 의원의 발의로 같은 제명의 법률안이 제출되었다. 이처럼 국회의원을 통하여 다양한 법안이 발의되었지만 그것은 기본적으로 대리전의 양상을 띠고 있었다. 특히, 김홍신 의원안과 이상희 의원안은 각각 보건복지부와 과학기술부의 입장을 재현한 내용을 담고 있었으며, 국회 내에서 소관 상임위원회의 배정을 놓고 상당한 신경전을 벌이기도 했다(송성수 외, 2003: 60-61).

2003년에 들어서는 참여정부의 출범을 배경으로 생명윤리법안에 관한 정책갈등이 본격적으로 조정되기 시작하였다. 2003년 1월 29일에 대통령직 인수위원회와 국무조정실은 보건복지부와 과학기술부의 입장을 조율해 보건복지부의 안을 정부단일안으로 결정한다고 밝혔다(문화일보, 2003-01-30). 다만 보건복지부의 안이 인간배아복제와 이종간 핵이식을 소극적으로 허용하고 있다는 과학기술부의 불만을 받아들여 “난치병 치료를 목적으로 하는 연구의 경우에만 선별 허용한다”는 표현을 명시하기로 했다. 2003년 2월 6일에는 보건복지부장관이 “과학기술부와 협의의를 통해 생명윤리법 정부안을 확정했다”고 발표하였다(조선일보, 2003-02-07). 향후의 주요 일정으로는 규제개혁위원회와 법제처 심사, 차관회의와 국무회의 심의, 대통령 재가, 국회 제출 등이 있었다.

그러나 과학기술부가 또 다른 이견을 제기했다. 연구의 허용 범위가 정해진 만큼 보건복지부장관의 사전 승인은 필요가 없으며, 허용 범위를 벗어나는 경우에만 과학기술부장관과 협의하라는 것이었다. 그 동안 일관되게 인간배아복제와 이종간 핵이식을 금지해야 한다고

주장해 온 시민단체들도 정부단일안을 수용하기 어렵다는 입장을 보였다. 시민단체 이외에 과학기술계의 일각에서도 반대의 의견이 개진되기도 했다. 2003년 2월 7일에 35개 국공립 대학의 교수 280명이 “배아복제와 이종간 교잡, 냉동잉여배아실험을 허용하지 말라”는 내용의 성명서를 채택하여 보건복지부와 국회에 제출했던 것이다(국민일보, 2003-02-07). 종교계도 이와 비슷한 견해를 표명하면서 국회의원을 통해 법안을 발의하는 모습을 보였다. 2003년 3월 28일에는 김덕규 의원의 발의로 생명윤리기본법안이, 4월 21일에는 정세균 의원을 통해 인간배아보호법 제정을 위한 입법청원안이 제출되었던 것이다.

2003년 4월 18일에 개최된 규제개혁위원회의 본 심사에서는 과학기술부의 문제제기가 타당하지 않다는 결론이 내려졌다. 인간배아복제가 인간복제로 이어질 수 있는 등 윤리적 문제가 발생할 소지가 있으므로 배아연구에 대한 관리를 체계적으로 할 필요가 있다는 것이었다. 동시에 규제개혁위원회는 권고 사항으로 국가생명윤리자문위원회가 실질적인 기능을 발휘할 수 있도록 자문기구가 아닌 심의기구로 강화할 필요가 있다는 문구를 명시하였다(규제개혁위원회, 2003).

2003년 4월 30일에 있었던 법제처 심사에서는 규제개혁위원회의 권고를 받아들여 국가생명윤리자문위원회는 국가생명윤리심의위원회로, 기관생명윤리위원회는 기관생명윤리심의위원회로 명칭이 바뀌었다. 이와 함께 부칙에 마련된 일몰 규정이 삭제되었다. 그 동안 어렵게 마련된 법안이 일몰 규정을 통해 이후에 무산될 위험부담을 가질 필요가 없었던 것이다. 이보다 더욱 중요한 점은 국가생명윤리심의위원회의 구성이 바뀌었다는 점에서 찾을 수 있다. 즉, 생명과학 또는 의과학 연구계를 대표하는 7인 이내, 종교계·철학계·윤리학계·사회과학계·법조계·시민단체·여성계를 대표하는 7인 이내, 그리고 교육인적자원부장관, 법무부장관, 과학기술부장관, 산업자원부장관, 보건복지부장관, 여성부장관, 법제처장 등 정부관료 인사 7인이 명시되었다. 각 안건마다 부처별로 다양한 이견이 제시되고 있어서 그러한 이견을 책임감 있게 반영하기 위해 정부부처의 관료들을 구성원으로 대거 포함시켰던 것이다(김훈기, 2005: 163-165).⁷⁾

이러한 정부의 법안은 차관회의 심의, 국무회의 심의, 대통령 재가를 거쳐 국회에 회부

7) 이처럼 국가생명윤리심의위원회는 정부의 입장이 훨씬 많이 반영될 수 있는 구조를 가지고 있다. 그 동안 정부의 입장이 생명공학에 대한 규제를 완화하는 방향으로 전개되어 왔다는 점을 고려한다면 국가생명윤리심의위원회의 전체적인 결정도 이와 유사하게 이루어질 가능성이 많을 것으로 판단된다.

되었다. 당시에 국회에는 정부법안 이외에도 앞서 언급한 의원법안 3개와 청원법안 2개가 접수되어 있었다. 국회 보건복지위원회는 정부법안을 최종적으로 선택하여 2003년 12월 29일에 본회의에서 통과시켰다. 이로써 한국은 영국에 이어 인간배아복제를 공식적으로 허용한 두 번째 국가이자 이종간 핵이식의 허용을 명시한 세계 최초의 국가가 되었다.

2. 정책네트워크의 특징

1) 행위자

제3국면의 정책네트워크에서는 보건복지부, 과학기술부, 생명공학계, 시민단체 등과 같은 기존의 행위자들이 지속적으로 참여하는 가운데 정부부문에서는 행위자의 구성에서 상당한 변화가 있었다.

우선, 보건복지부와 과학기술부의 정책갈등을 조정하기 위하여 국무조정실이 새로운 행위자로 등장하였다. 이와 함께 정부단일안을 심사하는 과정에서는 규제개혁위원회와 법제처가 중요한 행위자로 참여하였다. 또한, 제1국면에서 핵심행위자의 역할을 담당한 후 제2국면에서 소강상태에 있었던 국회가 다시 중요한 행위자로 등장하였다.

이에 반해 제2국면에서 생명윤리에 관한 법안을 마련하는 데 중요한 역할을 담당했던 한국보건사회연구원과 생명윤리자문위원회는 제3국면에서는 공식적인 활동을 전개하지 않았다. 생명공학계와 시민단체의 입장이 이미 명확하게 표출되었기 때문에 이를 중재하는 기관이나 기구가 불필요하게 되었던 것이다.

2) 상호작용

제3국면의 상호작용도 이전의 국면과 마찬가지로 갈등적 성격을 띠고 있었다. 그것은 계속해서 법안 제정이 지연되었다는 사실에서 확인할 수 있다. 여러 국면을 거치는 과정에서 이견에 대한 조정이 반복적으로 시도되면서도 실질적인 쟁점에 대해서는 행위자들 사이의 입장 차이가 계속해서 유지되었던 것이다.

제3국면에서도 보건복지부와 과학기술부 사이에는 갈등적 상호작용이 지속되었다. 생명윤

리법안이 보건복지부가 주관하도록 하는 의사결정이 이루어졌음에도 불구하고 과학기술부는 계속해서 이견을 제기하는 모습을 보였다. 행정부 사이의 갈등은 국회에서도 그대로 재현되었다. 김홍신 의원안과 이상희 의원안은 각각 보건복지부와 과학기술부의 입장을 대변하는 성격을 띠고 있었다.

이처럼 제3국면에서는 행정부 내부와 국회 내부는 갈등적 상호작용을 보였지만 행정부와 국회 사이에는 부처와 상임위원회별로 협력적 상호작용이 나타났다. 즉, 보건복지부와 국회 보건복지위원회 사이, 그리고 과학기술부와 국회 과학기술정보통신위원회 사이에는 협력적 관계가 형성되는 가운데 두 진영 사이에는 갈등적 상호작용이 지배적이었던 것이다.

비정부부문에서는 생명공학계와 시민단체가 갈등적 관계를 유지했지만 후반부로 갈수록 직접적인 대립을 자제하는 양상이 나타났다. 생명공학계와 시민단체는 이미 여러 차례에 걸쳐 자신의 입장을 표출했으며 더 이상 새롭게 의사를 표현할 통로를 제공받지 못했다. 여기에는 “올해만은 넘기지 말자”는 분위기 속에서 비정부부문이 알지 못하는 사이에 정부부문이 법안을 준비했다는 점도 중요한 배경으로 작용했던 것으로 판단된다.

3) 구조

제3국면의 정책네트워크는 일관되게 집중적 혹은 분산적 구조를 형성하지는 못했고 집중형과 분산형이 교대로 나타나는 특징을 보였다.

2002년 7월에 국무조정실이 개입하여 생명윤리에 관한 입법과정을 보건복지부가 주도하기로 조정되면서 정책네트워크의 구조는 한 동안 집중적인 형태를 띠었지만 2002년 9월 이후에는 과학기술부, 생명공학계, 시민단체 등의 다양한 행위자들이 산발적으로 영향력을 행사하는 분산형으로 변경되었다. 이어 2003년 초반에 보건복지부의 법안이 정부단일안으로 결정되면서 정책네트워크의 구조가 집중형으로 전환되는 듯 했으나 과학기술부, 시민단체, 국회 등이 이견을 제기하면서 다시 분산적인 성격을 띠게 되었다. 2003년 4월 이후에는 생명윤리및안전에관한법률안이 본격적인 심사의 단계에 진입함으로써 규제개혁위원회와 법제처를 중심으로 정책네트워크의 구조가 집중되는 경향을 보였다.

이러한 점에서 제3국면에서는 하나의 핵심행위자가 존재했다고 보기는 어렵고 정부부문의 몇몇 행위자들이 일종의 정책연합을 형성하여 핵심행위자의 역할을 담당했다고 볼 수 있

다. 즉, 보건복지부 단독으로는 주도권을 행사하지 못했고 국무조정실이나 규제개혁위원회가 보건복지부를 지지하는 형태를 통해 핵심행위자의 역할을 담당하는 연합체가 형성되었던 것이다.

한편, 제3국면의 후반부에서는 그 동안 동일한 집단으로 간주되어 왔던 과학기술계의 입장도 분화되는 모습이 나타났다. 제2국면에서 시민·종교단체의 분화가 시작되었다면 제3국면에서는 과학기술계에서도 다른 입장을 가진 집단이 등장했던 것이다. 2003년 2월 7일에 국공립 대학의 교수들이 배아연구에 반대하는 성명서를 채택했던 것은 그 대표적인 예이다. 또한, 생명윤리 입법과정에서 명확한 의견을 표방하지는 않았지만 생명공학계에는 배아줄기세포가 아닌 성체줄기세포를 연구하는 집단도 존재하기 때문에 과학기술계의 분화가 더욱 심화될 가능성도 있다.

VI. 결론적 고찰

1. 요약

이 논문에서는 정책네트워크 이론을 바탕으로 1997~2003년에 전개된 생명윤리 입법과정에 대한 논쟁을 분석하였다.

생명윤리 입법과정은 세 가지 국면으로 구분할 수 있다. 제1국면에서는 국회의원들이 생명윤리에 관한 법안을 발의하면서 정책의제가 형성되었고, 제2국면에서는 보건복지부와 과학기술부가 독립적인 법안을 제출하는 가운데 정책갈등이 심화되었으며, 제3국면에서는 정책조정이 모색되면서 보건복지부의 법안을 바탕으로 정부단일안이 추진되었다. 제1국면은 1997년 7월~2000년 5월, 제2국면은 2000년 5월~2002년 7월, 제3국면은 2002년 7월~2003년 12월에 해당한다.

제1국면에서는 장영달, 이상희, 이성재 의원 등이 주로 기존의 생명공학육성법을 개정하는 형태의 입법안을 제출하였다. 제1국면에서 정책네트워크에 참여한 행위자로는 국회, 과학기술부, 생명공학계, 시민단체 등을 들 수 있다. 이 시기의 정책네트워크는 갈등적 상호작용이 잠재되어 있다가 점차적으로 표면화되는 방향으로 전개되었다. 제1국면에서는 국회가 중심행위자의 역할을 담당하는 집중형의 구조를 보였다.

제2국면에서는 보건복지부가 한국보건사회연구원을 활용하여 생명과학보건안전윤리기본 법안을 마련하였고, 과학기술부가 생명윤리자문위원회를 구성하여 생명윤리기본법안을 준비하였다. 제2국면에서는 보건복지부, 과학기술부, 한국보건사회연구원, 생명윤리자문위원회, 생명공학계, 시민단체, 종교계, 산업계 등 매우 다양한 행위자들이 참여하였다. 제2국면에서는 관련 법안에 대한 공청회가 개최되면서 찬반논쟁이 가시화되는 등 갈등적 상호작용이 지배적이었다. 제2국면의 정책네트워크는 하나의 행위자가 중심적 역할을 하기보다는 여러 행위자가 동시에 영향을 주고받는 분산형의 구조를 보였다. 보건복지부와 과학기술부는 일관된 입장을 가지고 있지 않았고 한국보건사회연구원과 생명윤리자문위원회는 다양한 행위자들의 의견을 종합하는 성격을 띠고 있었다.

제3국면에서는 보건복지부 주도의 법률안이 준비되었으나 다양한 이견이 제기되었으며, 다시 국회의원을 매개로 생명윤리와 관련된 법안이 제출되는 양상을 보인 후 보건복지부의 법안을 바탕으로 정부단일안이 마련되어 통과되는 과정을 거쳤다. 제3국면에서는 보건복지부, 과학기술부, 생명공학계, 시민단체 등과 같은 기존의 행위자들이 지속적으로 참여하는 가운데 국무조정실, 국회, 규제개혁위원회, 법제처 등이 새로운 행위자로 등장하였다. 제3국면에서는 정책갈등에 대한 조정이 반복적으로 시도되면서도 실질적인 쟁점에 대해서는 입장 차이가 표출되는 등 갈등적 상호작용이 계속해서 유지되었다. 제3국면의 정책네트워크는 집중형과 분산형이 교대로 나타났으며 몇몇 행위자들이 연합하여 핵심행위자의 역할을 담당하는 특징을 보였다.

이처럼 생명윤리 입법과정에서 정책네트워크는 행위자가 점차적으로 확대되는 가운데 갈등적 상호작용이 지배적이었으며 집중형과 분산형이 교대되는 구조를 보였다.

2. 토론 및 제언

우리 사회에서는 아직까지 사회적 합의에 의해 정책결정이 이루어진 사례를 찾아보기 어려우며, 특히 신기술의 사회윤리적 이슈를 둘러싼 논쟁은 그 역사 자체가 일천하다. 신기술의 사회윤리적 논쟁과 이와 관련된 정책결정이 합리적으로 이루어지기 위해서는 오랜 시간과 경험을 두고 성공적인 사례들을 축적해가야 할 것이다.

1997년부터 2003년까지 7여 년의 논쟁을 통해 제정된 생명윤리및안전에관한법률은 2005

년 1월 1일부터 발효되었다. 그 법률은 결과적으로 생명공학계의 의견이 많이 반영되어 인간복제는 금지되어 있지만 배아의 생성과 활용에 관한 연구범위에는 사실상의 제한이 없다. 반면 생명복제에 대한 연구를 수행함에 있어 기관생명윤리심의위원회의 심의를 거쳐야 하는 등 연구과정에 대한 관리와 감독은 강화되었다. 그 동안 우리나라가 다른 선진국과 달리 적절한 절차를 밟지 않고 생명복제에 대한 연구가 이루어졌다는 점에 비추어 볼 때 생명윤리및안전에관한법률의 제정과 시행은 기존의 연구관행을 선진화할 수 있는 중요한 계기로 작용할 것이다.

그러나 생명윤리에 관한 입법이 성사되었다고 해서 모든 논쟁이 끝난 것은 아니다. 이와 관련하여 2005년 3월 31일에는 기독교 계통의 생명윤리운동협의회가 배아줄기세포 연구를 허용한 생명윤리및안전에관한법률에 대해 인간존엄성 침해와 배아의 생명권 박탈 등을 이유로 헌법소원을 제기한 바 있다. 이와 함께 기술혁신의 측면에서도 배아줄기세포를 추출·배양하는 데 성공했다 하더라도 그것을 치료용 의약품으로 개발하여 상업화하기 위해서는 수많은 과제들이 해결되어야 한다. 아울러 그러한 의약품이 적절히 개발될 경우에도 얼마나 많은 환자들이 그 혜택을 누릴 수 있을 것인가 하는 문제도 남아 있다. 입법과정상의 논쟁은 일단락되었지만 생명윤리에 관한 논쟁은 아직도 현재진행형인 것이다. 생명윤리논쟁과 같이 정치적 쟁점은 물론 도덕적 쟁점을 포괄하는 논쟁은 장기간 지속되며 완전한 합의에 도달하기 어려운 특징을 가지고 있다(Nelkin, 1995).

이러한 문제인식을 바탕으로 생명윤리논쟁이 보다 생산적으로 진행되기 위한 몇 가지 조건을 생각해 보면 다음과 같다.

첫째, 생명윤리에 관한 논쟁을 “과학 대 윤리의 충돌”이라는 이분법적 구도로 파악해서는 곤란하다. 본문에서 살펴본 생명윤리 입법과정에 대한 논쟁에서도 줄기세포연구 자체를 반대한 집단은 아무도 없었다. 문제는 성체줄기세포를 연구할 것인지, 배아줄기세포를 연구할 것인지, 배아줄기세포를 연구함에 있어 잉여배아를 이용할 것인지, 인공적으로 새로운 배아를 창출할 것인지 등과 같은 다양한 스펙트럼 중에서 어디까지 연구의 범위를 허용할 것인가 하는 데 있었다. 또한, 연구의 범위를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제의 이면에는 해당 집단의 가치관이나 이해관계가 내재되어 있다. 즉, 과학연구에 반대하는 집단은 없으며 모든 집단이 윤리적 가치에서 자유롭지도 않은 것이다. 이를 무시하고 과학과 윤리를 이분법적으로 대비시키는 것은 논쟁의 핵심을 파악하고 생산적으로 발전시키는 데 전혀 도움이 되

지 않는다.

둘째는 생명복제기술의 불확실성과 위험성에 관련된 문제이다. 생명복제기술이 수많은 불확실성과 잠재적 위험성을 가지고 있다는 것은 주지의 사실이며, 이러한 불확실성과 위험성을 어느 정도 수용할 수 있는가 하는 것이 진정한 쟁점이다. 생명복제기술의 장밋빛 미래를 지나치게 강조하거나 위험성을 들어 무조건 반대하는 태도는 지양되는 것이 바람직하다. 그러한 태도를 계속 견지할 경우에는 사회적 합의가 어려워질 뿐만 아니라 자신의 입지를 좁히는 결과를 유발할 가능성이 많다.

셋째, 무엇보다도 관련 행위자들이 토론과 논쟁의 규칙을 준수하는 것이 필요하다. 본문에서 살펴본 생명윤리 입법과정에서는 그렇지 못한 사례가 종종 발생하였다. 제2국면에서 보건복지부는 한국보건사회연구원을 통해, 과학기술부는 생명윤리지문위원회를 통해 생명윤리에 관한 법안을 준비했음에도 불구하고 이에 대한 반발이 거세어지자 공식적인 입장이 아니라는 식으로 물러섰다. 또한 2002년 7월에 한국보건사회연구원이 공청회에서 밝힌 법안과 보건복지부가 국무조정실에 제출한 법안은 다른 내용을 담고 있었고, 보건복지부가 생명윤리및안전에관한법률을 입법예고한 후 2002년 10월에 공청회가 개최되었을 때에 과학기술부가 참석하지 않는 사태도 발생하였다. 이러한 방식의 의사결정과정은 계속된다면 정부에 대한 신뢰도가 하락하는 것은 물론 관련 이슈를 해결하는 것이 매우 어려워진다. 사실상 위원회나 공청회는 정부가 사회적 갈등을 중재하는 장치로 계속해서 활용될 수밖에 없다는 점에서 더욱 합리적으로 운영될 필요가 있다.

신기술의 사회윤리적 논쟁은 기본적으로 정확한 답이 없으며 관련 행위자들의 입장이 절충되는 성격을 띠 수밖에 없다. 행위자들이 자신의 입장을 명료하게 표현하는 것도 중요하지만 논쟁이 생산적으로 발전하기 위해 더욱 중요한 것은 자신의 입장을 다른 행위자의 입장과 절충하려는 자세와 노력에 있다. 신기술의 사회윤리적 논쟁은 모든 행위자가 명확하게 동의하기 때문에 종결되는 것이 아니라 다소 부족하더라도 수용할 만한 결과가 산출되고 이에 대해 대부분의 행위자들이 “묵시적 동의”(implicit approval)를 보일 때 종결되는 것이다.

참고문헌

- 강은숙 (2001), “정책변동요인에 관한 연구: 그린벨트 정책사례를 중심으로”, 서울대 박사논문.
- 과학기술정보통신위원회 (1999), 「생명공학 안전·윤리문제 법제화를 위한 공청회 참고자료」.
- 구영모 엮음 (2004), 「생명의료윤리」, 동녘.
- 규제개혁위원회 (2003), “생명윤리및안전에관한법률 제정안에 대한 규제심사안”.
- 김동광 (2001), “생명윤리 기본법을 둘러싼 논의: 대중논쟁과 사회적 의제형성과정을 중심으로”, 「과학기술정책」 제11권 5호, pp.36-49.
- 김명진·이영희 (2002), “합의회의”, 참여연대 시민과학센터, 「과학기술·환경·시민참여」, 한울, pp.43-84.
- 김순양 (1995), “의료보험 정책과정에서의 참여자의 특성 변화에 관한 연구”, 「한국행정학보」 제9권 2호, pp.415-434.
- 김순양 (2003), “정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석”, 「정부학연구」 제9권 1호, pp.178-217.
- 김환석 (2000), “합의회의 추진경과 및 발전방향”, 「과학기술정책」 제10권 2호, pp.38-45.
- 김훈기 (2003), “한국 생명윤리 의제 형성에 대한 정책네트워크 분석”, 「생명윤리」 제4권 1호, pp.89-116.
- 김훈기 (2004), “한국 생명윤리법, 윤리보다 생명공학 육성 중시”, 「한국정책학회보」 제13권 5호, pp.45-71.
- 김훈기 (2005), 「생명공학과 정치: 한국 생명윤리법의 사회적 형성과정」, 휘슬러.
- 박은정 (2000), 「생명공학시대의 법과 윤리」, 이화여대 출판부.
- 박은정 (2003), “생명윤리 및 안전 관련 입법정책”, 「생명윤리」 제4권 1호, pp.21-44.
- 박희주 (2002), “한국의 생명복제 논쟁”, 「생명윤리」 제3권 1호, pp.47-72.
- 보건복지부 외 (2002), “생명윤리및안전에관한법률안”.
- 생명윤리자문위원회 (2001), “생명윤리기본법의 기본골격”.
- 송성수 외 (2003), 「신기술의 사회윤리적 논쟁에 관한 정책네트워크 분석: 생명윤리와 인터넷내용규제의 입법과정을 중심으로」, 과학기술정책연구원.

- 송희준 (1992), "한국의 공공정책 연구의 내용과 성격에 관한 분석", 「한국정책학회보」 제1권 1호, pp.63-84.
- 신희영 (1993), "독점규제정책의 형성과 권력작용", 「한국행정학보」 제27권 3호, pp.773-792.
- 신희권 (1995), "지방자치와 지방정부: 기업관계의 변화", 「한국행정학보」 제29권 3호, pp. 733-745.
- 유네스코한국위원회 (1999), 「생명복제기술 합의회의」.
- 유훈 (1998), "정책네트워크의 유형과 변동", 「행정논총」 제36권 1호, pp.87-99.
- 윤정로 외 (2001), 「생명의 위기: 21세기 생명윤리의 쟁점」, 푸른나무.
- 이도형 (1992), "한국 국가-사회관계 변화에 대한 국가기능의 재정립 방향: 복지 국가정책의 필요성을 중심으로", 「한국행정학보」 제26권 2호, pp.281-308.
- 이상희 외 (1998), "생명공학육성법중개정법률안".
- 이성재 외 (1999), "인간복제금지법안"
- 이순호 (1999), "노동복지 정책네트워크의 변화: 고용보험제도를 중심으로", 고려대 박사논문.
- 이영희 (2003), "국가 과학기술정책의 형성과 시민참여: 생명공학 규제입법과정을 중심으로", 「동향과 전망」 제56호, pp.140-163.
- 이은영 (1999), "생명공학 육성법 전자공청회 찾아가기", 「다른과학」 제6호, pp.130-139.
- 이장재 (1999), "국가 첨단기술개발프로그램의 정책네트워크 분석: 생명공학·자동차 부문을 중심으로", 국민대 박사논문.
- 이혜경 (1999), "시민운동 속의 생명공학", 참여연대 과학기술민주화를 위한 모임, 「진보의 패러독스: 과학기술의 민주화를 위하여」, 당대, pp.322-348.
- 장영달 외 (1997), "생명공학육성법중개정법률안".
- 정정길 (1997), 「정책학원론」 개정판, 대명출판사.
- 참여연대 시민과학센터 (2002), 「시민과학센터 5년 백서」.
- 통신과학기술위원회 (1997), "생명공학육성법중개정법률안 심사보고서".
- 한국보건사회연구원 (2000), "생명과학보건안전윤리기본법안".
- 한국보건사회연구원 (2002), 「생명윤리및안전에관한법률 제정을 위한 공청회 자료집」.
- 한국생명윤리학회 (1999), "생명복제에 관한 1999년 생명윤리 선언".
- 홍옥희 (2001), "생명윤리자문위원회 활동에 관한 소고", 「과학사상」 제38호, pp.52-97.
- Blom-Hansen, J. (1997), "A New Institutional Perspective on Policy Networks", *Public*

- Administration*, Vol. 75, No. 4, pp.669-693.
- Döhler, M. (1991), "Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy", B. Marin and R. Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder: Westview Press, pp.235-298.
- Jordan, A. and K. Schubert (1992), "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels", *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp.7-28.
- Kenis, P. and V. Schneider (1991), "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", B. Marin and R. Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder: Westview Press, pp.25-62.
- Nelkin, D. (1995), "Science Controversies: The Dynamics of Public Disputes in the United States", Jasanoff, et al., eds., *Handbook of Science and Technology Studies*, London: Sage Publications, pp. 444-456 [국역: "과학논쟁: 미국 대중논쟁의 내부 동학", 김명진 편저, 「대중과 과학기술: 무엇을 누구를 위한 과학기술인가」 (잉걸, 2001), pp.72-99].
- Nussbaum, M.C. and C.R. Sunstein, eds. (1998), *Clones and Clones: Facts and Fantasies about Human Cloning*, New York: W.W. Norton [국역: 이한음 옮김, 「클론 AND 클론: 인간복제를 둘러싼 찬반논쟁과 가상미래」 (그린비, 1999)].
- Pence, G.E., ed. (1998), *Flesh of My Flesh: The Ethics of Cloning Humans*, Lanham, Maryland: Rowan & Littlefield Publisher [국역: 류지한 외 옮김, 「인간복제, 무엇이 문제인가: 인간복제의 윤리학」 (울력, 2002)].
- Rhodes, R. and D. Marsh (1992), "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp.181-205.
- Waarden, F. Van (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp.29-52.
- Yishai, Y. (1992), "From an Iron Triangle to an Iron Duet?: Health Policy Making in Israel", *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp.91-108.