

政策네트웍의 類型과 變動

俞 焘*

<目 次>

I. 序 論	III. 政策네트웍의 變動
II. 政策네트웍의 意義와 類型	IV. 結 論

<요 약>

그 동안 政策過程 참여자들이 형성하는 네트웍이나 공동체에 관해서는 下位政府論이나 鐵의 三角論을 위시하여 이슈네트웍論 등 많은 주장이 제기되었다.

우리는 이들을 망라하는 것으로서 정책네트웍이라는 개념을 제시하고 정책네트웍의 유형을 검토한 다음 정책커뮤니티(하위정부)와 Heclio가 제시한 이슈네트웍이 二律背反的인 개념이 아니라 連續線上에 있는 개념들이라는 주장을 펴고자 한다. 이어서 정책 네트웍의 변동에 넘어가 변동요인과 변동이 쉽지 않은 이유를 살펴보고자 한다.

I. 序 論

우리는 정책과정참여자를 공식적참여자와 비공식적참여자로 나누고 이를 다시 세분하고 있으나¹⁾ 실제적으로 환경정책, 교육정책, 독과점규제정책 등 각 분야의 정책과정을 보면 비교적 제한된 참여자들만이 정책결정에 참여한다는 것을 알 수 있다.

이리하여 주로 미국의 정책과정을 대상으로 한 연구를 통하여 下位政府(sub-government)理論이나 鐵의 三角(iron triangle)論 등이 제기되었다. 이러한 주장들이 1960년대와 1970년대 미국의 학계를 지배했다고 할 수 있겠다. 그러나 1978년

*서울대학교 행정대학원 명예교수

1) 俞焘, 政策學原論(改正增補版)(서울: 法文社, 1995), pp.134-167 참조.

Heclo가 이슈네트워크(issue network)理論을 제기함으로써²⁾ 下位政府이나 鐵의 三角論에 대한 비판이 고조되었다. 그렇다고 해서 이러한 주장들이 완전히 자취를 감춘 것이 아니며 아직도 많은 追從者를 확보하고 있다고 하겠다.

우리는 이곳에서 政策커뮤니티理論이라고도 하는 하위정부이론과 Heclo의 이슈네트워크理論을 포괄하는 政策네트워크論을 고찰하고 정책커뮤니티(하위정부)와 이슈네트워크가 二律背反的인 개념이 아니라 連續線上에 있는 개념들이라는 주장을 펴고 정책네트워크의 變動에 관해서도 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 政策네트워크의 意義와 類型

1. 政策네트워크의 개념

1) 政策네트워크의 개념

政策네트워크(policy network)란 자원의존성(resource dependence)에 의하여 서로 연결되어 있는 組織의 複合體라고 定義할 수 있겠다. 이러한 政策네트워크는 특정한 정책이슈, 정책문제, 서로 연관된 이슈의 셋트(set) 등을 중심으로 형성된다고 하겠다. 예를 들면 保健, 安全, 企業의 合併, 投資保護, 輸出振興 등에 관한 政策네트워크가 개별적으로 형성된다는 것이다. 政策네트워크는 또한 豫算, 監査, 企劃과 같은 정책과정을 중심으로 형성되기도 한다.³⁾

커뮤니티(community)와 네트워크(network)을 概念上 구별하므로써 政策네트워크와 政策커뮤니티를 별개로 取扱하는 사람도 있으나⁴⁾ 후술하는 바와 같이 우리는 政策네트워크를 넓은 개념으로 보고 政策커뮤니티나 Heclo의 이슈네트워크이 이에 포함된다고 하는 Rhodes의 견해에 따르고자 한다.⁵⁾

2) Hugh Heclo, "Issue Networks and the Executive Establishment," in Anthony King (ed.), *The New American Political System* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978), pp.87-124.

3) Maurice Wright, "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies," *Political Studies*, 1988, p.606; Grant Jordan, "Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?" *Journal of Theoretical Politics*, 1990, p.319.

4) Wright, *op. cit.*, p.605.

5) R.A.W. Rhodes, "Policy Networks: A British Perspective," *Journal of Theoretical Politics*, 1990, pp.304-305.

2) 政策네트워크 接近方法의 特徵

정책결정에 있어서의 利益集團의 役割에 관해서는 여러 가지 見解가 많이 제기되었으나 그 동안 제기되었던 代表的인 주장으로서 다원주의적 접근방법과 조합주의적 접근방법을 들 수 있다.

(1) 多元主義的 接近方法

다원주의란 한 마디로 말해서 정책결정에 있어서 다수의 참여자들이 영향을 미치며 정부(國家가 아님)는 消極的 役割을 수행하는데 그친다는 주장이다. 政府는 특정시점에 있어서 이익집단간의 균형을 반영하는 결정에 의하여 희귀한 자원을 權威있게 배분하는데 지나지 않는다는 것이다.

미국의 현실을 바탕으로 하여 출발한 다원주의가 이익집단의 형성이 제대로 이루어지고 있지 않는 다른 나라의 현실을 제대로 설명하지 못할 뿐만 아니라 미국의 현실과도 거리가 멀다는 비판을 받고 있다.

(2) 組合主義的 接近方法

1970년대와 1980년대 초에 많은 사람들의 관심을 모았던 조합주의는 여러 가지 뜻으로 사용하였으나 다음과 같은 몇 가지 특징을 지닌다고 하겠다.

첫째로 정책결정에 참여하는 이익집단의 수는 극히 한정되어 있다고 본다. 대부분의 조합주의자들이 정책결정에 참여하는 이익집단으로서 企業家集團과 勞動組合을 들고 있다. 둘째로 이러한 이익집단은 階層構造를 지닌다고 본다. 다시 말해서 지도자들의 영향력이 크다고 본다. 셋째로 완전한 조합주의체제하에서는 기업간의 連繫나 기업과 정부간의 연계가 지극히 밀접하다고 본다. 이는 政治體制나 經濟體制가 어떻게 운영되어야 하는가에 관한 기본적인 合意에서 연유되는 것이나 이와 같은 合意를 더욱 보강하기도 한다. 넷째로 이 모형에서는 국가(政府가 아님)가 能動的인 역할을 담당해야 한다고 본다. 구체적으로 국가가 어떤 역할을 담당할 것인가는 조합주의의 형태에 따라서 다르다고 본다.⁶⁾

이러한 조합주의는 다원주의를 비판하기 위하여 등장한 것이나 조합주의가 다원주의에 대한 유일한 비판은 아니다. 미국에서의 하위정부(sub-government)이론도 다원주의를 비판하기 위하여 등장한 것이라 하겠다.

(3) 政策네트워크 接近방법

위에서 살펴본 다원주의적 접근방법이나 조합주의적 접근방법이 정책과정에 있

6) Peter J. Williamson, *Corporatism in Perspective* (London: Sage Publications, 1989), pp.63-73.

어서의 政府와 利益集團의 關係를 설명하는데 충분치 못하다는 것은 자명한 것 같다. 두 가지 접근방법이 다 政府와 集團의 關係란 政策分野에 따라 지극히 다양하다는 사실을 간과한 까닭이다. 정책분야에 따라서는 다원주의가 타당성을 지닐 수도 있겠으나 조합주의가 현실을 제대로 묘사하고 있는 정책분야도 있을 것이다.

한 마디로 말해서 政策네트워크 접근방법은 다원주의나 조합주의가 지니는 결함을 시정하고 정부와 집단의 관계란 정책분야에 따라서 지극히 다양하다는 기본전제에 입각하고 있다고 할 수 있겠다. 政策네트워크 접근방법은 또한 대부분 정책분야에 있어서 정책결정에 참여하는 집단은 비교적 한정되어 있으며 정책성과(policy outcomes)는 변할는지 모르나 정책결정에 참여하는 집단은 비교적 繼續性을 지닌다고 본다.

결론적으로 政策네트워크 접근방법의 특징으로서 다음의 세 가지를 들고자 한다. 첫째로 이 접근방법은 다원주의와 조합주의를 비판하기 위하여 등장하였다. 둘째로 政策네트워크는 中位水準(meso-level) 概念으로서 자유민주주의하에서 權力配分에 관하여 각각 다른 모형에 의거하고 있는 사람들이 동시에 채택할 수 있는 접근방법이라 하겠다.⁷⁾

셋째로 政策네트워크 접근방법은 정책과정참여자가 비교적 한정적이고 정책결정이 안정적인 政策커뮤니티(policy community)이론 뿐만 아니라 정책과정에 참여하는 집단이 다수이며 정책결정이 不安定한 이슈네트워크(issue network)이론까지 포괄할 수 있는 접근방법이라 하겠다.

2. 政策네트워크의 類型

1) 概觀

政策네트워크(policy network)은 여러 사람이 여러 가지로 분류하고 있다. Rhodes는 정책네트워크를 統合性의 정도에 따라 ① 정책커뮤니티, ② 專門職業的 네트워크, ③ 政府間네트워크, ④ 製造業네트워크, ⑤ 이슈네트워크로 분류하고 있는데⁸⁾ 정책커뮤니티와 이슈네트워크가 連續線의 兩極에 위치하고 있는 것은 부정할 수 없는 사

7) R.A.W. Rhodes and David Marsh, "Policy Networks in British Politics," in David Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp.3-4.

8) Rhodes, *op. cit.*, pp.303-305.

실이나 그 밖의 네트워크의 통합성의 정도나 連續線上的의 위치에 관해서는 論難의 餘地가 있다고 하겠다.⁹⁾

Rhodes의 이와 같은 단순한 분류와는 달리 유럽대륙의 학자들 중에는 복잡다기한 분류를 사용하는 사람들도 있다. Van Waarden은 자유주의, 국가주의(statism), 조합주의로 대분하고 이를 다시 세분하여 鐵의 三角과 이슈네트웍을 포함하는 11가지로 나누고 있으며¹⁰⁾ 정책결정에 참여하는 집단의 수와 논의하는 이슈의 범위에 따라 경쟁적 다원주의에서부터 정책커뮤니티에 이르기까지 11가지로 분류하는 사람들도 있다.¹¹⁾

그러나 우리는 다음에서 정책네트워크의 類型으로 정책커뮤니티와 이슈네트웍을 고찰하고 정책커뮤니티와 유사한 개념이라 할 수 있는 하위정부와 鐵의 三角에 관해서도 간단히 언급하고자 한다. 이어서 項을 달리하여 정책커뮤니티와 이슈네트웍을 보다 구체적으로 검토하고 양자를 비교하고자 한다.

2) 政策커뮤니티

미국보다는 영국을 포함하는 유럽의 학자들이 즐겨 사용하는 개념인 정책커뮤니티는 많은 사람들에 의하여 하위정부(하위체제)나 鐵의 三角과 같은 개념으로 사용되고 있다.¹²⁾

다시 말해서 정책커뮤니티란 정책결정에 참여하는 집단이 비교적 제한적이고 정책결정이 비교적 안정적이며 계속성을 지니는 경우라 하겠다. 결론적으로 정책커뮤니티는 특정정책분야와 관련하여 일종의 커뮤니티를 형성하고 있는 정책네트워크의 한 유형이라 하겠다.

3) 下位政府와 鐵의 三角

하위정부(sub-government)란 議會의 常任委員會 또는 分科委員會, 行政部處 그리고 이익집단이 형성하는 정책네트워크로서 자율성과 안전성이 높아 마치 小政府와 같다고 하여 하위정부라는 용어가 사용되고 있다.

9) Rhodes and Marsh, *op. cit.*, p.21.

10) Frans Van Waarden, "Dimensions and Types of Policy Networks," *European Journal of Political Research*, 1992, pp.39-41.

11) Grant Jordan and Klaus Schubert, "Preliminary Ordering of Policy Network Labels," *European Journal of Political Research*, 1992, pp.18-24.

12) Grant Jordan and William A. Maloney, "Accounting for Subgovernments: Explaining the Persistence of Policy Communities," *Administration and Society*, November 1997, p.562.

우리가 여기서 유의해야 할 것은 하위정부가 모든 정책분야에 걸쳐서 가능한 것이 아니라 대통령의 관심이 덜하거나 영향력이 적은 분배정책(distributive policy) 분야에서 주로 형성되고 있다는 사실이다.¹³⁾

Ripley와 Franklin은 하위정부이론에 대한 여러 가지 비판을 의식하여 이를 ① 하위정부우월형, ② 變動하는 環境에의 적응형, ③ 경쟁적하위정부등장형, ④ 하위정부붕괴형으로 세분하고 있는데 이중 하위정부붕괴형은 희귀하다고 하고 있다.¹⁴⁾

하위정부와 같은 뜻으로 사용되는 개념으로서 鐵의 三角(iron triangle)이 있다. 이는 의회 상임위원회(또는 분과위원회), 행정 부처와 이익집단간의 관계가 統合性이 지극히 높으며 일종의 동맹관계를 형성하고 있다고 하여 사용되는 개념이다. 특히 폐쇄적 경계(closed boundaries)를 강조하고 다른 이익집단이나 기타 집단의 참여를 배제하는 것이 그 특징이라 하겠다.¹⁵⁾ 하위정부가 중립적인 개념인데 대하여 鐵의 三角은 부정적인 의미를 담고 있다고 하겠다.¹⁶⁾

결론적으로 우리는 이곳에서 정책커뮤니티, 하위정부, 鐵의 三角을 같은 개념으로 사용하고자 한다. 다만 세 가지 개념이 각각 강조점이 다르다는 사실에 유념할 필요가 있다.

Heclo는 1978년 이슈네트웍에 관한 그의 논문에서 하위정부나 鐵의 三角이 잘못된 개념이라기 보다는 不完全한 개념이라고 규정하고¹⁷⁾ 미국에서 이익집단이 수적으로 크게 늘어나고 다원화됨에 따라 하위정부나 鐵의 三角이 불가능해졌다고 주장했다.

Heclo의 논문 이후 1980년대와 1990년대의 이익집단정치에 관한 많은 연구가 하위정부나 鐵의 三角시대는 끝났으며 이슈네트웍이 이를 대신하게 되었다고 주장하고 있다.¹⁸⁾

그러나 1990년대에 와서 他集團의 배제와 가치관의 공유(shared values) 등을 특

13) Daniel McCool, "Subgovernment as Determinants of Political Viability," *Political Science Quarterly*, 1990, p.271.

14) Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, fifth edition (Pacific Grove: Brooks/Cole, 1991), pp.79-100.

15) Waarden, *op. cit.*, pp.45-46.

16) 鄭正佶, *政策學原論(改訂版)*(서울: 大明出版社, 1997), pp.228-229.

17) Heclo, *op. cit.*, p.88.

18) Jordan and Maloney, *op. cit.*, p.562.

정으로 하는 하위정부체계가 점차 어려워지고 있는 것이 사실이나 하위정부식 정책결정이 완전히 살아진 것이 아니며 분야에 따라서 尙存하고 있다는 주장을 펴는 사람들도 있다.¹⁹⁾

4) 이슈네트워크

전술한 바와 같이 Heclo가 하위정부나 鐵의 三角을 비판하기 위하여 제기한 개념으로서 미국에서 이익집단이 數的으로 크게 늘어나고 多元化됨에 따라 하위정부식 정책결정이 거의 불가능해졌다고 주장한다.

이슈네트워크의 특징을 명확히 규정하기 어려우나 Heclo의 주장을 빌린다면 ① 식별할 수 있는 일단의 참여자가 없고, ② 일정기간동안 안전성을 지니지 않으며, ③ 자율성도 결여되어 있다. ④ 네트워크와 환경의 경계도 불분명하다는 것이다.²⁰⁾

한 마디로 말해서 Heclo의 이슈네트워크이론은 McFarland가 지적한 바와 같이 다원주의의 재발견이라고 할 수 있을는지 모른다.²¹⁾ Heclo도 경우에 따라서 鐵의 三角이 존재할 수 있다는 것을 부인하지 않는다. 그러나 일반적으로 말해서 폐쇄적인 통제의 三角이 비교적 개방적인 이슈네트워크에 의하여 代替되었다고 주장하는 것이다.

우리는 다음 항에서 정책커뮤니티(하위정부)와 이슈네트워크를 비교 고찰하므로서 이슈네트워크의 특징을 분명히 하고자 한다.

3. 政策커뮤니티와 이슈네트워크

우리는 위에서 정책네트워크의 類型을 몇 가지로 나누어서 고찰하였는데 이곳에서는 그 중 가장 대표적인 형태라 할 수 있는 정책커뮤니티와 이슈네트워크를 몇 가지 관점에서 비교하고자 한다.²²⁾

19) *Ibid.*, p.580.

20) Heclo, *op. cit.*, p.102.

21) Andrew S. McFarland, "Interest Groups and Theories of Power in America," *British Journal of Political Science*, April 1987, pp.135-136.

22) David Marsh and R.A.W. Rhodes, "Policy Communities and Issue Networks," in David Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 249-252.

1) 構成員

참여자의 數에 있어서 정책커뮤니티는 극히 제한적이다. 영국과 같이 內閣責任制를 택하고 있는 국가에서는 의회가 중요한 역할을 하지 않으므로²³⁾ 미국과는 달리 의회의 상임위원회는 참여자가 아니며 정부부처와 경제적 이익집단이 중요한 참여자일 것이나 미국의 경우에는 의회의 상임위원회, 행정부처와 이익집단이 중요한 참여자가 될 것이다. 정책 커뮤니티에 있어서는 시민단체, 소비자단체와 같은 공익집단들을 의식적으로 배제하려고 노력한다. 이에 반하여 이슈네트웍에 있어서는 정책과정참여자가 다수이다. 생산자 이익집단 또는 전문직업이익집단뿐만 아니라 이에 맞서는 시민단체나 소비자단체와 같은 공익집단들도 정책과정의 참여자로 등장하게 된다.

2) 統合性

첫째로 상호작용의 빈도를 본다면 정책커뮤니티에 있어서는 참여자간의 상호작용이 빈번할 뿐만 아니라 정책이슈와 상관있는 모든 문제에 관해서 모든 참여자가 협의에 참여하는데 대하여 이슈네트웍에 있어서는 참여자간의 접촉의 빈도나 강도가 정책분야나 정책이슈에 따라 지극히 다양하다.

둘째로 계속성을 본다면 정책커뮤니티에서는 구성원·가치관·정책성과 등이 계속성을 지닌다. 다시 말해서 정책커뮤니티는 안정성과 예측가능성이 가장 중요한 특징이라 하겠다. 이에 대하여 이슈네트웍에 있어서는 집단들의 정책과정에서의 접근이 지극히 可變的이다. 따라서 구성원·가치관·정책성과도 可變的일 수밖에 없으며 안정성이나 豫測可能性이 저하될 수밖에 없다.

셋째로 정책 커뮤니티에 있어서는 모든 참여자가 기본적인 가치관을 공유하며 정책성과의 정통성을 수용한다. 이에 대하여 이슈네트웍에서는 참여자간의 어느 정도의 합의는 있으나 갈등이 항상 존재한다.

3) 資源

첫째로 네트워크내에서의 자원배분을 본다면 정책커뮤니티에서는 모든 참여자가 자원을 보유하고 근본적인 관계는 교환관계이다. 이에 대하여 이슈네트웍에서는 자원의 보유에도 격차가 있으며 근본적인 관계는 협의적이다.

둘째로 참여조직내에서의 자원배분을 본다면 정책커뮤니티는 계층적이며 지도자의 구성원에 대한 통제력이 강하다. 이에 반하여 이슈네트웍에서는 참여조직내

23) Rhodes and Marsh, *op. cit.*, p.8.

정책네트워크의 類型: 정책커뮤니티와 이슈네트워크의 比較

항목		政策커뮤니티	이슈네트워크
구성원	참여자의 數	극히 제한적. 의식적으로 일부집단 참여 배제	다수
	이익집단의 종류	경제적 또는 전문적 이익집단이 지배적	관련된 모든 이익집단 망라
통합성	相互作用의 빈도	상호작용 빈번함. 관련된 정책이슈와 상관있는 모든 문제에 관해서 모든 참여자가 협의	접촉의 빈도나 강도가 다양하며 가변적
	계속성	구성원 · 가치관 · 성과 등 계속성 지님	접근(access)이 지극히 가변적
	합의	모든 참여자가 기본적인 가치관을 공유하며 성과의 正統性을 수용	어느 정도의 합의는 있으나 갈등은 항상 있음
자원	네트워크내에서의 자원배분	모든 참여자가 자원보유. 근본적인 관계는 교환관계	어떤 참여자는 자원보유가 한정적. 근본적인 關係 는 협의적
	참여조직내의 자원배분	階層的, 지도자가 모든 구성원 통제	배분관계가 다양하며 구성 원에 대한 규제능력 다양
권력		참여자간의 권력 균형적. 한 집단이 우월적지위보유 할 수 있으나 커뮤니티가 유지될려면 패자가 없어야 한다. 포지티브섬게임 (positive-sum game)	자원보유가 불균등하며 접근이 불균등하므로 권력이 불균등 제로섬게임 (zero-sum game)
기본적 성격		안정성 · 질서 · 예측가능성	불안정성 · 무질서 · 갈등 · 복잡성

에서의 자원보유가 참여조직에 따라 차이가 있으며 지도자의 구성원에 대한 규제
능력도 다양하다.

4) 權力

정책커뮤니티에 있어서는 참여집단들은 어느 정도 세력균형을 유지하고 있다.

경우에 따라서 한 집단이 우월적 지지를 누릴 수도 있겠으나 정책커뮤니티가 유지되기 위해서는 장기적으로 볼 때 敗者가 없어야 한다. 다시 말해서 포지티브섬(positive-sum) 게임이 되어야 한다.

이에 반하여 이슈네트웍에서는 자원의 보유가 불균등하며 접근이 불균등하므로 권력이 불균등하다. 한 마디로 말해서 제로섬(zero-sum) 게임이다.

5) 基本的 性格

위에서 여러 차원에 걸쳐 정책커뮤니티와 이슈네트웍을 비교하여 보았는데 두 정책네트웍의 근본적 성격을 살펴본다면 정책커뮤니티가 안정성·질서·예측가능성이라는 특징을 지니는데 대하여 이슈네트웍은 불안정성·무질서·갈등·복잡성을 특징으로 지닌다고 하겠다.²⁴⁾

Ⅲ. 政策네트웍의 變動

1. 政策네트웍 變動의 意義

정책연구에서 정책의 변동(policy change)에 대한 관심이 높아지고 있는 것처럼 정책네트웍의 고찰에 있어서도 네트웍의 변동을 소홀히 할 수 없다.

변동을 특징으로 하는 이슈네트웍의 경우는 더 말할 것도 없고 안정성과 계속성을 내세우는 정책커뮤니티도 시간이 흐름에 따라 변한다는 것을 우리는 많이 보아 왔다. 정책 커뮤니티로 존속하면서 내부구조나 영향력이 달라지는 경우가 있는가 하면 정책커뮤니티가 이슈네트웍으로 전환하는 경우도 있다.

2. 變動要因

정책네트웍에 변동이 일어나는 요인으로서 여러 가지를 들 수 있겠으나 Marsh와 Rhodes는 영국의 사례연구를 토대로 ① 경제적·시장적 요인, ② 이념적 요인, ③ 지식적·기술적 요인, ④ 제도적 요인을 정책네트웍 변동요인으로서 들고 있다.²⁵⁾

24) Jordan and Maloney, *op. cit.*, p.562.

25) Marsh and Rhodes, *op. cit.*, pp.257-259.

1) 經濟的·市場的 要因

정책네트워크의 변동을 초래하는 가장 중요한 요인으로서 경제적·시장적 요인을 들 수 있다.

한국의 배우자상속과세정책의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 都市化의 進展과 여성취업률의 상승에 따라 국회의 法司委, 法務部·財務部, 儒林이 주축을 이루었던 정책커뮤니티가 붕괴하고 정책과정참여자가 증가하여 이슈네트워크로 전환하였다는 사실을 알 수 있다.²⁶⁾

2) 理念的 要因

이념적 요인도 정책네트워크 변동을 가져온다는 것은 긴 설명을 요하지 않는다. 영국의 경우 집권당이 노동당에서 보수당으로 바뀔 때 따라 이념의 변동이 일어났고 이것이 나아가서 정책네트워크 변동의 원인이 되었다는 것이다.

우리나라 독과점규제정책과 관련된 정책네트워크의 경우에도 독과점기업(대기업)에 대한 이념의 변화가 네트워크 변동의 원인이 되었다고 하겠다.²⁷⁾

3) 知識的·技術的 要因

새로운 技術이나 知識의 開發 擴散이 정책네트워크 변동의 원인이 된다는 것도 자명한 것 같다. 흡연이 건강에 해롭다는 사실이 널리 擴散됨에 따라 담배와 관련된 정책네트워크에 변동이 일어나 종전의 정책커뮤니티가 이슈네트워크로 전환되었다는 것도 널리 알려진 사실이다.

4) 制度的 要因

Marsh와 Rhodes는 정책네트워크 변동에 영향을 미치는 제도적 요인으로서 EC를 들고 있으나 우리는 제도적 요인을 넓게 해석하여 Mucciaroni의 제도적 맥락과 유사한 개념으로 사용하고자 한다.²⁸⁾ 다시 말해서 제도의 구조적 측면뿐만 아니라 정책결정자들의 選好나 行態까지도 포함하는 것으로 해석하고자 한다.²⁹⁾

우리나라에서는 이러한 제도적 요인이 정책네트워크 변동에 지대한 영향을 미친

26) 權容賢, 配偶者課稅政策의 變動에 관한 研究(서울大學校 博士學位論文 1995), pp.84-94, 23.

27) 俞焘, 「政策變動要因에 관한 研究」, 行政論叢 제31권 제2호, p.142.

28) Gary Mucciaroni, *Reversals of Fortune: Public Policy and Private Interests* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995), pp.18-23.

29) 俞焘, 「政策變動要因에 관한 研究」, pp.25-26.

다는 것은 긴 설명을 요하지 않는다. 우리나라에서 1980년에 참된 의미의 공정거래법이라 할 수 있는 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」이 제정된 것은 新軍部가 집권하여 제도적 요인으로 정책네트워크에 큰 변동이 일어났기 때문이라고 할 수 있겠다.³⁰⁾

3. 政策네트워크 변동의 沮害要因

우리는 다른 곳에서 정책변동이 얼마나 어려우며 왜 어려운가를 고찰한 바 있는데³¹⁾ 이곳에서는 정책네트워크 변동의 저해요인을 살펴보고자 한다.³²⁾

1) 政策네트워크의 存在理由

Marsh와 Rhodes는 정책네트워크에 관한 영국의 사례를 검토한 결과 대부분의 사례에서 정책네트워크는 정책과정 참여자간의 관계를 루틴화(routinize)하는데 그 존재이유가 있다는 사실을 발견했다고 한다. 다시 말해서 정책네트워크는 계속성과 안정성을 증진하며 政策革新이 아니라 정책의 타성(policy inertia)의 원인이 되고 있다는 것이다. 따라서 정책네트워크의 변동이 어려운 것은 당연하다 하겠다.

2) 經濟的·專門職業的 利益集團

경제적 이익집단이나 전문직업적(professional) 이익집단이 지배적인 위치를 차지하고 있는 정책네트워크에서는 특히 변동이 일어나기 어렵다는 것이다. 담배문제와 관련된 정책네트워크이나 의료문제와 관련된 정책네트워크에서 변동이 일어나기 어려운 것이 좋은 예라 하겠다.

3) 이슈의 顯著性

정책네트워크의 변동은 이슈의 顯著性(salience)과 밀접한 관련이 있다. 현저성이 낮은 정책이나 현저성이 낮은 동안에는 변동이 일어날 가능성이 낮으며 현저성이 높아지면 변동의 가능성이 높아진다.

담배의 제조 판매 광고 등을 포함하는 담배에 관한 이슈가 현저성이 낮았을 때에는 정책네트워크에 변동이 없었으며 안정성을 유지할 수 있었다. 그러나 담배가 건강에 해롭다는 사실이 널리 전파되면서 많은 공익집단들이 정책네트워크에 새로

30) 兪焄, 「韓國의 政策形成類型에 관한 研究」, 行政論叢 제23권 제1호(1985), p.170.

31) 兪焄, 政策學原論, pp.471-474 참조.

32) Marsh and Rhodes, *op. cit.*, p.261.

참여하게 되었고 정책네트워크에 큰 변화가 일어났으며 이는 나아가서 정책의 변동을 초래했던 것이다.

4) 변동의 漸增性

정책네트워크의 변동이 일어나더라도 점증적으로 일어나며 일반적으로 한측면만 변한다. 다만 영국의 원자력과 관련된 정책네트워크는 동시에 여러 측면에서 변동이 일어났다.

Marsh와 Rhodes가 검토한 다른 사례의 경우 정책네트워크는 점증적으로 변했는데 대체로 경쟁관계에 있는 이익집단 등을 영입하는 방식으로 변동이 이루어졌다고 한다.

IV. 結 論

우리는 위에선 정책네트워크의 의의를 살펴본 다음 정책네트워크의 類型을 세분하여 고찰하였다. 특히 대표적인 정책네트워크이라 할 수 있는 정책커뮤니티와 이슈네트워크에 관해서 ① 구성원, ② 통합성, ③ 자원, ④ 권력, ⑤ 기본적 성격으로 나누어서 비교 검토하였으며 정책 커뮤니티와 이슈네트워크가 二律背反的인 개념이 아니라 連續線上에 있는 개념이라는 것을 강조하였다.

이어서 정책네트워크의 변동에 넘어가 변동요인을 네 가지로 나누어서 고찰한 다음 변동의 저해요인도 살펴보았다. 정책의 변동이 용이하지 않은 것처럼 정책네트워크도 쉽게 변동하지 않는 이유가 무엇인가를 검토하였다.