

연구논문

## 정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석

김 순 양

본 연구는 최근 사회과학, 특히 정치학 및 행정학 영역의 중요한 이론모형으로 등장한 정책 네트워크(Policy Networks) 모형의 이론적 쟁점들을 논의해 보고, 이를 연구자의 시각에서 정리해 보고자 한 것이다. 이를 위해서, 본 연구에서는 정책 네트워크 모형을 둘러싼 이론적 쟁점들을 정책 네트워크의 성격(characteristics)에 관한 쟁점, 정책 네트워크의 구성요소(components)에 관한 쟁점, 그리고 정책 네트워크의 하위유형(sub-types)에 관한 쟁점의 세 가지로 대분하였다. 그리고 정책 네트워크의 성격에 관한 쟁점은, 이를 다시 정책 네트워크 모형의 이론적 유용성(utility)에 관한 쟁점, 정책 네트워크의 분석 수준(analytical level)에 관한 쟁점, 그리고 정책 네트워크 '관계'의 성격에 관한 쟁점의 세 가지로 구분하였다. 이러한 쟁점들과 관련하여 본 연구는 기본적으로 정책 네트워크 모형을 통합(integration), 단순화(simplification), 그리고 상호작용(interaction)의 관점에서 이해하고자 하였다.

주제어 : 정책 네트워크, 이익매개, 이슈 네트워크

### 1. 서론 : 정책 네트워크 모형의 등장

정책과정에는 다양한 행위자들이 개입되지만, 그 중에서도 특히 국가와 이익집단의 역할이 중요한 것으로 인식되어 왔다. 그 결과 정책과정에서 양자간의 관계를 분석하기 위한 많은 이론들이 개발되었으며, 대표적인 두 모형이 다원주의(pluralism) 및 조합주의(corporatism) 모형이었다. 이익매개 양식(the mode of interest intermediation)으로서의 다원주의 모형은 정책과정을 다양한 이익집단들간의 경쟁과 협상의 과정으로 이해하며, 이들의 이해가 조정되고 균형에 도달한 결과가 정책이라고 본다(Dye, 1984: 26). 이 과정에서 국가는 공정하고 중립

김순양은  
서울대학교에서  
행정학 박사학위를  
받고, 현재 영남대  
학교 정치행정대학  
행정학전공 교수로  
재직중이다.

kimsy@yumail.ac.kr

적인 심판자(*referee*)의 역할을 수행한다. 반면에, 조합주의 모형은 정책을 이익집단들간의 자유로운 경쟁의 결과가 아닌, 국가와 이익집단간의 합의에 의해서 도출되는 것으로 본다. 국가는 정책과정에서 자기의 이해를 관철하고자 하는 능동적 행위자로서, 특정 이익집단에게 이익대표의 독점권을 부여하고, 대신에 이익집단은 자신의 요구 수준을 적절하게 조절하게 된다(Crepaz, 1992: 156).

두 모형은 오랫동안 정책과정에서의 국가와 이익집단 간의 관계를 설명하는 대표적 이론틀로서의 위치를 지켜왔으나, 일각에서는 두 모형이 이념형으로서의 의미가 있으나 현실을 설명하는 데는 한계가 있음을 비판해왔다. 우선 현실의 정책과정은 국가와 이익집단 외에도 의회, 언론, 정당 등 다양한 행위자가 개입한다. 따라서 정책과정의 실재를 이해하기 위해서는 다양한 행위자들의 선호와 선택을 포괄적으로 설명할 수 있는 이론들이 필요하게 되었다. 그리고 국가의 역할에 대해서도 새로운 조망이 필요하다. 국가는 다원주의 모형에서 가정하는 것처럼 소극적 존재가 아니라, 자기의 이해와 선호를 가지는 적극적 행위자이다. 그러나 조합주의 모형에서 가정하는 압도적 행위자가 아니며, 다양한 행위자들 중의 하나일 뿐이다. 따라서 새로운 관점에서 국가의 역할을 해석할 필요가 있는 것이다.

이러한 필요성하에서, 두 모형에 대한 대안으로 등장한 것이 정책 네트워크(*policy networks*) 모형이다. 정책 네트워크 모형의 적실성이 부각되는 까닭은 기본적으로 이 모형의 유연성 때문인 바, 이는 정책 네트워크 모형이 다양한 하위 모형들을 포괄하는 일종의 상위 모형으로서 기능하기 때문이다. 즉, 기존의 두 모형은 사회·문화적 차이나 이익집단의 발달정도 등 거시적 변수의 차이에 따른 상이함은 물론, 동일한 거시적 속성 내에서도 정책영역에 따라서 상이한 이론모형이 적용될 수 있는 현실을 설명하기가 어려웠다. 그리고 기존의 두 모형은 기본적으로 국가와 이익집단 간의 관계에 관한 모형이기 때문에 다양한 행위자들을 설명하는 데는 한계가 있었다. 따라서 다양한 정책 행위자들간의 관계를 포괄할 수 있는 틀로서 정책 네트워크 모형

의 적실성이 인정받게 된 것이다.

정책 네트워크 모형은 1980년대 중반 이후 서구의 정치·행정학자들에게 정책결정 및 정책변동의 과정을 이해하는 데 유용한 이론틀로서 관심을 끌게 되었으며, 한국에서도 1990년대 이후에 정책환경의 변화와 더불어 기존에 빈번하게 적용되던 조합주의 모형을 대체하는 이론틀로서 관심을 끌고 있다. 그리고 정책 네트워크 모형이 정책과정 연구에 도입됨으로써 다양한 행위자들간의 동태적 상호작용을 보다 적절하게 이해할 수 있게 되었다. 한편으로, 한국의 경우는 근래에 들어 많은 학자들이 정책 네트워크를 거버넌스의 관점에서 바라보고 있는데, 이는 기본적으로 유럽대륙의 정책 네트워크 연구로부터 영향을 받은 것으로서, 공사 부문간의 관계가 모호해지고 있는 현실하에서 다양한 행위자들간의 수평적 협력행위를 네트워크의 관점에서 이해하려는 것이다.

그러나 아직까지 정책 네트워크 모형은 어느 이론모형보다도 모호하게 이해되는 부분이 많다. 정책 네트워크의 속성을 어떻게 보아야 하는가에서부터 그 범위를 어디까지로 해야하는지에 이르기까지 주요 쟁점들에 대해서 많은 논란이 있다. 구체적으로, 정책 네트워크 모형이 과연 현실을 설명하는 하나의 이론적 혹은 개념적 틀(*conceptual frame*)로서의 기능을 하는지 아니면 일종의 은유(*metaphor*)에 불과한 것인지, 정책 네트워크를 분석하는 차원(*level*)은 어떠한 것인지, 정책 네트워크를 분석하기 위한 구성요소(*components*) 혹은 차원(*dimensions*)은 무엇인지, 정책 네트워크 내의 관계를 구조적인 것으로 보아야 하는지 아니면 개인간 관계로 보아야 하는지 등 다양한 쟁점들에 대해서 많은 논란이 있다. 물론 이는 기본적으로 정책 네트워크 모형이 아직 이론적으로 정립되어가는 과정에 있기 때문이겠으나, 이로 인하여 정책 네트워크 모형을 현실의 정책과정 분석에 적용하는 데 많은 혼란이 유발되고 있으며, 그 결과 연구결과의 적실성도 저하되고 있는 실정이다.

이러한 배경하에서, 본 연구는 정책 네트워크 모형을 둘러싼 다양한 이론적 쟁점들을 일정한 범주로 구분하여 비교·분석하고, 각 쟁

점별 연구자의 입장에서 나름대로 평가해 봄으로써 정책 네트워크 모형의 속성을 보다 명확하게 이해하며, 이를 토대로 향후 경험적 연구의 적실성을 제고하는 데 기여하고자 한다. 이 점에서 본 연구는 경험적 연구라기보다는 이론 지향적(*theory-oriented*) 연구이다. 그리고 이를 위해서 우선은 정책 네트워크 모형이 정책과정 연구에서 어떠한 의미를 가지는지를 논의하고, 다음에는 구체적으로 정책 네트워크 모형을 둘러싼 쟁점들의 실체를 분석하며, 각 쟁점별로 나름대로의 판단을 행하고자 한다. 그리고 현재 정책 네트워크 모형을 둘러싼 쟁점은 여러 가지가 있으나, 본 연구에서는 이를 정책 네트워크의 성격을 둘러싼 쟁점, 정책 네트워크의 구성요소에 관한 쟁점, 그리고 정책 네트워크의 하위유형(*sub-types*)에 관한 쟁점의 세 가지 범주로 구분하여 분석하고자 한다.

## 2. 정책과정 연구와 정책 네트워크 모형

### 1) 정책 네트워크 모형의 의의 및 전개과정

정책 네트워크 모형은 사회적 관계에 관한 연구인 네트워크 분석(*network analysis*)을 정책분석(*policy analysis*)과 결합하려는 것이다. 네트워크 분석은 기본적으로 행위자들간의 관계(*relations*)에 관한 연구로서, 중심성(*centrality*)과 밀도(*density*) 등의 개념을 사용하여 사회적 행위자들간의 친소관계를 밝히고자 하는 것이다. 따라서 사회학이나 문화인류학 등에서의 네트워크 분석은 누가 네트워크에 포함되고, 이들간 관계의 빈도는 어떠하며, 그리고 관계에서 영향력의 방향은 어떠한지를(John & Cole, 1998: 133~135), 우리에게 친숙한 점(*point*)과 선(*line*)을 사용하여 그림(*diagram*)으로 나타낸다. 여기서 점은 행위자(*actors*)를, 선은 관계를, 선의 굵기는 관계의 빈도(*frequency*)를,

그림 1  
네트워크 분석에서  
사용되는 그림의 예



선에서의 화살표는 관계의 방향을 표시하는 것이다. 예로서, <그림 1>의 두 개의 그림을 비교해 보면 diagram 1은 행위자들간의 강한 쌍방향의 관계를, diagram 2는 약한 단일방향의 관계를 나타내는 것이다.

사회학 등에서의 네트워크 분석은 본질적으로 양적 분석을 지향하였으나, 이것이 정책과정 연구와 결합되면서 나타난 정책 네트워크 분석은 주로 정치학자들에 의해서 주도되면서, 대부분 사례분석을 중심으로 한 질적 분석에 치중하고 있다(Marin & Mayntz, 1991: 3). 그리고 이들은 정책 네트워크를 행위자들간 관계의 망(network)으로 이해하되, 관계의 속성을 자원의존(resource dependency) 관계로 인식하고 있다. 구체적으로 보르젤(Börzel, 1998: 254)은 정책 네트워크를 “협력이 공동의 목적을 달성하는 데 최선의 방식을 인식하는, 이해를 공유하면서 자원을 교환하는 다양한 행위자들을 연결시키는 비교적 안정적이고 비위계적이며 상호의존적인 관계의 망”으로 정의한다. 그리고 이러한 정책 네트워크는 크게 이익매개의 양식으로서의 정책 네트워크와 특정한 거버넌스 형태로서의 정책 네트워크로 구분되는데, 보르젤은 전자를 ‘정책 네트워크’로, 후자를 ‘네트워크 거버넌스’로 명명하고 있다(Groenendijk, 2001: 18).

이러한 정책 네트워크 모형의 전개과정을 보면, 논의의 뿌리는 대체로 미국에서의 하위정부(sub-government) 및 이슈 네트워크(issue network)에 대한 논의, 유럽대륙에서의 조직간(inter-organizational) 관계에 관한 논의의 두 연원으로 귀착된다. 그리고 1980년대 이후에는 이러한 연구들이 영국의 정치·행정학자들에 의해서 정교화되어 오늘날의 정책 네트워크 모형으로 정립되었다. 구체적으로, 많은 사람들이 오늘날의 정책 네트워크 모형의 출발을 미국에서의 하위정부 모형으로부터 구하고 있다(Smith, 1993: 57). 즉, 1950~60년대를 풍미하던 다윈주의 모형에 대한 비판으로서, 로위(Lowi) 등은 정책결정 과정을 의회

상임위원회, 행정부처, 관련 이익집단 간의 밀접한 상호작용으로 이루어지는 하위정부 혹은 하위체제(sub-system)로 이해하였다(Marsh, 1998a: 4).<sup>1)</sup> 그러나 이에 대해서 다윈주의자들은 이슈 네트워크의 개념을 개발하여 반격에 나서게 된다. 즉, 헤클로(Heclo, 1978)는 1970년대 이래 다양한 이익집단들이 급증하고, 이들이 적극적으로 정책과정에 참여하는 현실을 이해할 수 있는 개방적 네트워크 모형의 필요성을 역설하였다. 이슈 네트워크는 하위정부와는 달리, 많은 수의 참여자들이 상이한 이해를 가지고, 유동적인 관계를 형성하는 개방적 네트워크이다(McFarland, 1987: 146). 미국에서의 이러한 정책 네트워크 연구는 이후 영국의 조던, 리차드슨, 윌크스(Jordan, Richardson, Wilks) 등 주로 네트워크를 행위자들의 개인간(interpersonal) 관계 측면에서 이해하는 학자들에게 많은 영향을 미쳤다.

유럽대륙의 정책 네트워크 연구는 주로 Max Planck Institute의 마인츠, 샤아프, 슈나이더(Mayntz, Scharpf, Schneider) 등의 독일학자들과 키커트(Kickert) 등의 네덜란드 학자들에 의해서 주도되었다. 이들은 구체적인 내용 면에서는 상이하지만, 정책 네트워크를 거버넌스(governance)의 한 형태로 보는 공통점이 있다. 즉, 정책 네트워크를 위계(hierarchy) 및 시장(market)과 대조되는 거버넌스 형태로 보는 것이다(Marsh, 1998a: 9~10). 이러한 유럽대륙의 연구는 정책 네트워크 연구에서 구조적 측면을 중시하는 영국의 주류 학자들(Marsh, Rhodes, Smith 등)에게 많은 영향을 미치게 되었다.

정책 네트워크 모형이 정책과정에서의 행위자간 관계에 관한 중간수준(meso-level)의 이론으로 정립되는 데는 영국에서의 논의가 결정적이었다. 영국에서 정책 네트워크 모형의 출발점이라고 할 수 있는 리차드슨과 조던(Richardson & Jordan, 1979)의 정책공동체(policy community) 연구는 재무성을 마을공동체(village community)와 유사한 행위자들간의 빈번한 개인적 상호작용 관계로 파악한 헤클로와 윌다브스키(Heclo & Wildavsky, 1974) 연구로부터 영향을 받았다. 따라서 이들은 정책 네트워크에서의 관계를 개인적 관계로 파악하는 미국적

전통이 강하다. 그러나 이후 영국에서 정책 네트워크 연구의 대표적 학자로 부상한 로즈(Rhodes, 1981)는 미국의 하위정부에 관한 논의보다는, 유럽에서의 조직간 관계에 관한 연구를 중시하면서 상이한 접근을 취한다. 그는 개인간 관계보다는 제도나 조직간의 구조적 관계를 중시하며, 그리고 정책의 하위부문(sub-sectoral) 수준보다는 부문(sectoral) 수준에서의 정책 네트워크의 존재에 초점을 둔다. 이후 영국에서의 정책 네트워크 연구는 전술한 로즈(Rhodes)나 리차드슨(Richardson) 등은 물론, 마쉬, 윌크스, 라이트, 스미스(Marsh, Wilks, Wright, Smith) 등의 활발한 연구에 힘입어 이론적 깊이를 더해오고 있다.

## 2) 정책과정 연구와 정책 네트워크 모형

정책과정은 살아있는 생명체처럼 동태적이고 복잡한 것이다. 수많은 행위자들이 지속적으로 개입되며, 이들은 갈등, 경쟁, 협력 등의 다양한 행위 유형을 보인다. 이러한 정책과정을 설명하기 위해서 그동안 많은 이론들이 개발되었는데, 이들은 대부분 정책과정 중에서 정책결정 과정을 분석하기 위한 것들이다. 이들 중에는 합리 모형(rational model)에서부터 쓰레기통 모형(garbage can model)에 이르기까지 주로 정책과정의 합리성(rationality)을 중심으로 논의를 하는 이론들도 있다. 그러나 의사결정 분야에서 개발된 이들 이론들은 정책결정의 과정과 절차에 대해서는 유익한 정보를 제공하지만, 정책과정의 권력적·정치적 속성에 대해서는 답변을 주지 못한다. 따라서 누가 정책결정을 주도하며, 정책과정에서 누구의 선호가 반영되는지에 관심을 갖는 이론들이 정책과정 연구에 도입되었다. 엘리트론(elitism), 다두제론(polyarchy), 무의사결정론(non-decision making theory) 등이 대표적이다. 그러나 이들은 정책과정에서의 권력자원의 분포에 관한 정보는 제공하지만, 행위자들간의 동태적 상호작용 및 이로 인한 정책결과의 차이 등을 설명하는 데는 한계가 있다.

이 외에도 관료정치 모형, 합리적 선택이론, 국가론, 신제도론 등의 다양한 모형들도 정책과정을 설명하는 데 일정한 유용성을 갖는다. 그러나 한계도 크다. 정책과정을 지나치게 관료 중심의 정치적 게임으로 보는 관료정치 모형(*bureaucratic politics model*)은 다양한 행위자를 설명하는 데 한계가 있다. 합리적 선택이론은 행위자들의 행위를 지나치게 합리적이고 계산적인 것으로 보며, 개인의 선호와 선택을 중시하는 의도적(*intentional*) 속성으로 인해서 구조적이고 외재적인 제약을 설명하는 데 약점이 있다. 네오 맑시스트들(*neo-Marxists*)은 국가의 계급적 속성을 지나치게 강조함으로써 국가의 성격을 편향되게 보는 경향이 있으며, 네오 베버리안들(*neo-Weberians*)은 국가능력과 국가관료의 이해를 강조함으로써(Haggard, 1988: 99~101) 사회부문을 경시하는 경향이 있다. 신제도론(*new institutionalism*), 특히 역사적 신제도론과 사회학적 신제도론은 과거의 결정이나 문화적 속성이 인간의 행동이나 현재의 선택을 결정한다는 일종의 결정론적인 사고의 위험이 있다(Koelble, 1995: 232).

이에 비해서 정책 네트워크 모형은 정책결정 과정에 다양한 참여자들이 수평적 상호의존 관계 속에서(Marin & Mayntz, 1991: 15), 다양한 형태의 네트워크를 형성하는 동태적 과정을 분석하고자 한다. 그리고 모형의 범주 속에 여러 개의 하위유형들을 포함하고 있으며, 행위자들간 관계의 형태에 대해서 유연한 시각에서 바라보고 있다. 정책결정 네트워크 속성(*property*)의 상이함이 어떻게 정책선택(*policy choices*)의 차이를 가져오는지에 대해서도 답변을 주고자 한다. 따라서 정책 네트워크 모형은 지금까지 논의된 어떤 모형들보다도 신축적(*flexible*)이고 포괄적인(*comprehensive*)인 장점을 가지고 있으며, 이것이 정책 네트워크 모형의 융성을 가져온 직접적 요인이다.

결국, 정책 네트워크 모형은 정책과정 연구를 위한 여러 모형들 중의 하나에 불과하지만, 어느 모형들보다도 융통성이 있고 포괄적이다. 다양한 하위 유형들을 포괄하면서 종단면적(*longitudinal*), 횡단면적(*cross-sectional*), 정책 영역별, 정부 수준별 비교·분석을 용이하게



한다. 이 점에서 정책 네트워크 모형은 정책과정에서의 행위자들간의 관계 및 상호작용에 초점을 두는 중간 수준의 이론이면서, 동시에 다양한 하위 유형들을 포함하는 일종의 상위이론(*umbrella theory*)의 성격을 갖는 것이다. 그리고 주로 정책결정 과정에 초점을 두고서 개발되었고 주된 관심은 여전히 거기에 있지만, 점차 집행과정과 정책변동의 연구에도 관심을 확장하고 있으며, 단순한 현상의 기술(*description*)을 뛰어넘어서 정책 네트워크와 정책결과(*policy outcomes*) 간의 관계에 관한 인과적 분석도 행하고 있다. 그리고 정책 네트워크 자체의 생성과 소멸의 변동과정에 대해서도 관심을 기울이기 시작하고 있다(Hay, 1998: 45~48).

### 3. 정책 네트워크 모형의 성격을 둘러싼 쟁점

정책 네트워크 모형은 정책 행위자들간의 관계를 연구하기 위한 새로운 이론틀로서 각광받고 있다. 이는 근래에 들어 정책과정에서 공사 부문간의 관계가 모호해지고 국가의 역할에 대한 새로운 인식이 요구되면서, 정책 네트워크 모형이 정책과정에서 행위자들간의 동태적 관계를 분석하는 데 상당한 적실성이 있는 것으로 인식되기 때문이다(Kenis & Schneider, 1989: 6~9). 그러나 아직 정책 네트워크 모형은 기존의 모형들에 비교할 만한 정도의 이론적 완성도를 갖지는 못하고 있으며, 주요 쟁점들에 대해서도 많은 논란이 있다. 더구나 이러한 쟁점들 중에는 정책 네트워크 모형이 하나의 이론으로서 인정받기 위해서 갖추어야 할 기본적인 사항과 관련되는 것들도 있다.

#### 1) 수사적 은유 혹은 인과적 모형: 정책 네트워크의 유용성

정책 네트워크와 관련하여 가장 근본적인 쟁점은 이것이 현실의 정책 과정을 분석하는 데 얼마나 유용한가 하는 것이다. 즉, 정책 네트워크

크 모형이 현실 분석을 위한 인과적 모형이라기보다는 일종의 수사적 은유(*metaphor*)에 불과하다는 주장과 정책 네트워크 모형이 정책결과와 정책변동의 원인을 밝히는 데 유용한 설명모형이라는 주장 간의 대립이다.<sup>2)</sup> 전자의 입장을 대표하는 도딩(Dowding, 1995: 136~137)은 정책 네트워크가 인과적 설명력(*explanatory power*)을 갖지 못하기 때문에 이론모형은 아니며, 단지 발견적 장치(*heuristic device*), 즉 은유로 사용되는 것이라고 주장한다.<sup>3)</sup> 따라서 정책 네트워크가 정책결과에 직접 영향을 미치지 않으며, 상호작용과 자원교환의 유형을 나타낼 뿐이다(Marsh, 1998a: 4). 그 결과 정책 네트워크 모형은 기술적인(*descriptive*) 용도밖에 갖지 못하는 것으로 이해된다(Richardson, 2002).

정책 네트워크를 수사적 은유로 이해하는 견해는 대부분이 합리적 선택이론 내지는 합리적 선택제도론(*rational choice institutionalism*)의 편에서 행위자들의 의도적 선택을 중시하여, 정책 네트워크 자체의 구조적 실체 및 이것이 정책선택의 차이를 가져올 수 있다는 것에 대해서 비판적이다. 이들은 정책 네트워크 자체가 하나의 구조로서 실재한다기보다는 실재하는 것은 개인들간의(*interpersonal*) 관계이며, 정책 네트워크는 단지 수사적 표현에 불과하다는 것이다. 결국, 이들은 미시적 행위로서 거시적 사실을 분석하려는 입장이다.

그러나 현재 로즈, 마쉬, 스미스(Rhodes, Marsh, Smith) 등 주류적 입장의 정책 네트워크 연구자들은 정책 네트워크를 수사적 은유에 불과한 것이 아니라, 현실을 분석하는 데 유용한 모형이라고 주장하고 있다. 정책 네트워크는 행위자들간의 상호작용을 유용하게 기술할 뿐만 아니라, 정책과정과 정책결과 간의 인과적 관계를 설명하는 유용한 수단이다(Bulkeley, 2000: 731). 따라서 이들은 기본적으로 정책 네트워크가 정책결과에 많은 영향을 미친다고 보며, 정책 네트워크 구조와 행위자 중 어느 쪽이 상대적으로 더 영향을 미치는지에 대해서 논란을 벌이고 있다(Marsh, 1998a: 4). 그리고 이들은 정책 네트워크를 행위자들간의 관계에 관한 중간 수준의 이론으로 이해하면서,

정책 네트워크의 구조적 속성과 행위자들 간의 상호작용이 행위자들의 정책선택에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서 논의를 하고 있다. 이를 위해서 이들은 정책 네트워크를 다양한 형태로 유형화하고, 정책 네트워크의 차이가 어느 정도 정책선택의 차이를 가져오는지 분석하고 있으며, 정책 네트워크와 정책결과 간의 관계도 서로 영향을 미치는 변증법적(*dialectic*) 관계로 묘사하고 있다(Marsh, 1998b: 194~195).

이와 관련하여, 본 연구는 기본적으로 정책 네트워크가 수사적 은유에 머무는 것이 아니라, 설명모형으로서의 적실성이 있는 것으로 이해하고자 한다. 정책 네트워크의 차이로써 정책결과의 차이를 상당 부분 설명할 수 있다는 것이다. 정책 네트워크가 정책결과를 결정(*determine*)하지는 못하더라도, 형성(*shape*)하거나 규정(*regulate*)할 수는 있다. 가령, 폐쇄적 정책공동체가 존재하는 경우에는 정책의제의 범위가 성원들에게 유리한 것으로 제한되며, 정책결과는 처음의 의도와 크게 다르지 않게 된다. 그리고 공동체 성원들에게 불리한 정책선택은 배제된다(Smith, 1993: 71~75). 이는 기본적으로 성원들간에 가치와 정책이해에 대한 공유도가 높으며, 네트워크 내의 상호의존 관계를 긍정적으로 인식하기 때문이다. 반면에 개방적 이슈 네트워크가 존재하는 경우에는 정책과정이 마비되거나(*paralysis*) 혼란해지고(*mess*), 처음 의도하였던 정책결과가 산출되지 못하는 경우가 많다. 정책 행위자들간에 기본적인 가치와 이해에 대한 합의가 부족하고 각기 자신의 이해를 관철하려고 하기 때문이다. 그러나 기본적으로 정책 네트워크와 정책결과 간의 관계는 일방향적인 것이 아니라, 상호작용적인 것이다(Marsh, Richards & Smith, 2001: 196).

그리고 정책 네트워크가 설명력 있는 모형이 되려면 정책 네트워크의 속성을 설명할 수 있는 적절한 변수(*variables*)가 개발되어야 한다. 즉, 정책 네트워크의 구조적 속성 및 네트워크 내의 상호작용을 설명하고 유형화할 수 있는 변수를 개발해야 한다. 정책결과와 관련해서는, 처음에 의도한 정책내용과 결과로서의(*end result*) 정책산출(*policy*

outputs) 간의 차이를 비교함으로써 정책내용의 변화 정도를 측정할 수 있을 것이다. 또한 누구의 이해가 정책결과에 주로 반영되었는지를 보는 것도 정책 네트워크의 차이와 정책결과의 차이 간의 인과관계를 이해하는 데 유용할 것이다.

하지만 이 경우에도 엄격한 계량적 분석은 사실상 불가능하고, 대체로 자료분석(*document research*)이나 반(半)구조화된 혹은 비(非)구조화된 면접(*semi-structured or non-structured interview*)의 방식 등을 통하여 수집된 자료를 해석할 수 있을 것이며(Bowling, 1997: 389), 좀더 엄격하게는 성명서나 언론보도 등에 대한 내용분석(*content analysis*)의 방법을 통해서 보완적으로 분석할 수 있을 것이다.

## 2) 거버넌스 혹은 이익매개의 양식: 정책 네트워크의 분석 수준

전술하였듯이 정책 네트워크 모형은 네트워크 분석을 정책과정 연구에 접목하려는 것이다. 그리고 네트워크 개념은 행위자들간의(그것이 조직이든 아니면 개인을 의미하든) 관계성(*relational features*)을 분석하고자 한다(Knoke & Kuklinski, 1982: 12). 그러나 그 동안의 네트워크 개념은 학문적 특성에 따라서 서로 상이한 차원에서 이해되어 왔다. 사회학이나 문화인류학에서의 네트워크 분석은 본래 개인들간의 관계를 분석하는 데 초점을 두는 미시 수준(*macro-level*)의 분석을 지향하였다. 정치학에서의 정책 네트워크 이론가들의 경우도 대체로 미국에서의 정책 네트워크 연구와 같이 행위자 개인간 관계에 초점을 두는 미시적 분석을 중시해 왔다. 하위체제론이나 철의 삼각도 정책과정에 참여하는 개별 행위자들간의 개인적 연계를 중시하는 것이다. 영국에서도 조던(Jordan)이나 리차드슨(Richardson) 등은 이러한 미국 연구의 영향으로 정책 네트워크 내의 관계를 개인간 관계로 이해하고 있다.

유럽대륙의 경우, 사회학자들 중에는 네트워크를 조직간 관계(*interorganizational relations*)로 이해하는 사람들도 많지만, 정치·행정학에서의 정책 네트워크 분석가들은 대부분 거시 수준(*macro-level*)에서

의 국가시스템 측면, 즉 거버넌스(*governance*)의 한 형태로서 정책 네트워크를 이해하고 있다(Klijn, 1997: 33). 마인츠, 샤아프, 슈나이더(Mayntz, Scharpf, Schneider) 등 독일의 학자들은 정책 네트워크를 위계(*hierarchy*) 및 시장(*market*)과 대비되는 거버넌스의 한 형태로서 이해하고 있다.<sup>4)</sup> 여기서 위계는 정부에 의한 집권적 조정과 통제가 이루어지는, 공사부문간의 밀접한 구조적 관계로 특징지어지는 거버넌스의 한 형태이다. 시장은 구조적 관계(*coupling*)가 없으며, 정책결과는 공사부문 행위자의 시장 지향적 행위로부터 나타나는, 집중적 조정이 없는 거버넌스의 한 형태이다. 이에 비해서 정책 네트워크는 느슨한 커플링이 존재하고, 네트워크 내의 자발적 행위자들간의 상호작용이 협상과 합의를 도출하며, 이것이 조정의 기초가 되는 거버넌스의 한 형태이다(Marsh, 1998a: 8~9). 정책 네트워크를 새로운 거버넌스로 보는 이유는 공사간의 상호의존이 점증하는 상황에서 위계와 시장 모두가 부적절해지고 있기 때문이다. 위계는 착취에 기반을 두기 때문에 체제를 불안정하게 만드는 패자를 발생시킨다. 시장은 조정의 부재로 인하여 시장실패를 극복할 수 없게 한다. 따라서 양자는 모두 실패하는 거버넌스이다. 반면에 정책 네트워크는 수평적 자기조정을 포함하며, 이러한 협상은 모두에게 이익이 되는 결과를 가져올 수 있다. 빈번한 상호작용으로 인한 공유된 가치와 신뢰로 인하여 문제해결 능력이 증대하는 것이다.

네덜란드에서도 대체로 정책 네트워크를 거버넌스의 한 형태로 보지만, 독일에서와는 달리 거버넌스의 형태를 정책 네트워크와 합리적 중심규칙(*rational central rule*) 모형의 두 가지로 구분한다(Kickert et al., 1997: 7~9). 여기서 합리적 중심규칙은 국가의 역할에 초점을 둔다. 국가가 정책결정의 핵심적 행위자이며, 다른 행위자들은 무시된다. 의사결정은 하향적으로 이루어진다. 완전한 정보를 가지고 통제를 행하는 전지전능한 국가를 가정하며, 정책결정의 정치적 속성을 부정한다. 반면에 정책 네트워크 모형은 보다 민주적인 대안을 제시한다. 국가는 더 이상 우월적이거나 지시적이지 않다. 동등한 권력을

가진 많은 행위자들 중의 하나이다. 정책결정은 협력과 동의형성, 행위자들간의 자원교환이 포함되는 과정이다.

그러나 영국에서의 정책 네트워크 연구의 주류적 입장은 정책 네트워크를 상이한 조직들간 혹은 제도들간의 관계라는 중간 수준(*meso-level*)의 개념으로 이해하는 것이다. 중간 수준의 분석은 본질적으로 개별 행위자들의 역할과 행위에 관심을 갖는 미시 수준의 분석과 사회 내의 권력배분 문제 내지는 국가 운영시스템에 관심을 가지는 거시 수준 분석간에 연계를 제공하고자 한다(Rhodes & Marsh: 1992: 1). 이러한 입장은 주로 정책 네트워크를 국가와 사회집단 간 관계에 관한 모형으로 위치를 매기고자 한다. 따라서 이들에게 정책 네트워크 모형은 이익매개 양식으로서의 다원주의 및 조합주의 모형에 대한 대안이거나 보다 우월한 이론모형으로 간주된다. 버클리(Bulkeley, 2000: 728)에 따르면, 정책 네트워크는 상이한 행위자, 상이한 제도, 상이한 구조들 사이의 관계와 이러한 관계가 정책결과에 미치는 영향을 주로 분석하는 중간 수준의 분석도구이다. 그리고 이익매개의 형태로서 정책 네트워크를 이해하는 입장은 대체로 관계의 속성을 자원 의존에 근거한 구조적 관계로 이해하고 있는데, 이는 주로 독일에서의 조직간 관계 연구의 영향을 많이 받은 결과이다. 본 연구도 정책 네트워크를 중간 수준의 이론틀로서 인식하는 것이 현실분석의 도구로서 적절하다고 판단하고 있다.

그러나 분석 수준과 관련하여, 정책 네트워크 모형이 보다 적실성을 가지려면, 이를 중간 수준의 이론으로 이해하되, 거시 및 미시 수준의 분석과 통합하는 다차원적 접근(*multi-theoretical approach*)이 바람직하다(Daugbjerg & Marsh, 1998: 185~186; Smith, 1993: 233). 거시 수준의 분석은 정책 네트워크가 그 속에서 작동하고 있는 국가 시스템이나 사회의 권력배분 등의 보다 광범위한 구조적 맥락을 이해하는 데 필요하다. 정책 네트워크는 보다 넓은 정치·사회적 맥락 속에서 작동하며, 이러한 맥락이 정책 네트워크의 성격과 형태에 큰 영향을 미치기 때문이다. 또한 거시 이론들은 네트워크 내에서의 배제와

포용의 형태, 즉 누구의 이익이 배제되고 보호되는지를 설명하는 데도 유용하다.

미시 수준의 분석은 주로 네트워크 내의 개인의 행위 및 선호의 문제를 취급하는 데 필요하다. 정책 네트워크는 제도적·구조적 속성과 참여자들간의 상호작용이 혼재되어 있으며, 이들간의 관계를 상호적인 것으로 이해한다면 행위자들의 선호와 선택을 이해할 수 있는 미시 수준의 분석은 정책 네트워크의 동태성을 이해하기 위해서 긴요한 것이다. 이 점에서 합리적 선택이론 등 경제학적 미시 이론은 물론 (Marsh, 1988a: 15), 전략선택에 관한 모형이나 관료정치 모형 등 정치학적 분석도 정책 네트워크 모형과 접목될 필요성이 큰 것이다. 그리고 정책 네트워크 내 관계는 현실적으로 조직간 관계와 개인 행위가 서로 뒤엉켜 있기 때문에 이를 중간 수준과 미시 수준으로 구분하여 이해하는 것이 어려운 경우도 많다.

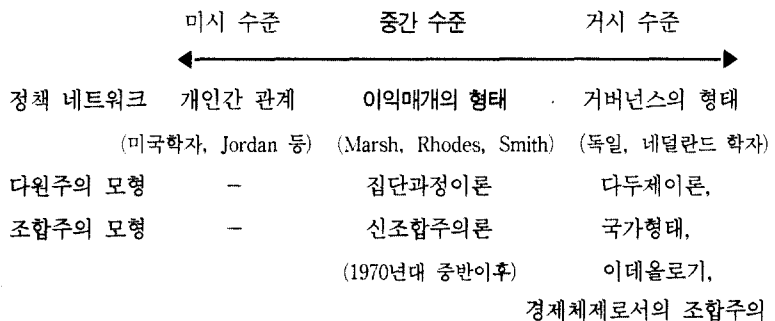
그런데 정책 네트워크 모형을 다원주의 및 조합주의 모형의 대안이 되는 중간 수준의 이론으로 이해하더라도, 세 모형을 적절하게 구분하는 것이 필요하다. 주지하다시피, 다원주의나 조합주의 모형의 경우 이를 반드시 중간 수준만이 아닌, 거시적 관점에서 이해하는 경우도 있다. 가령, 다원주의 모형 중에서도 다두제이론(*polyarchy*)은 주로 사회 내에서의 권력의 배분과 관련되는 것으로서(Marger, 1981: 78~80), 거시 수준의 사회현상을 취급한다. 그리고 다원주의를 중간 수준의 모형으로서 이해한다는 것은 다원주의 중에서도 집단과정이론(*group process theory*)을 의미하는 것이다. 조합주의 모형 역시 조합주의를 일종의 이데올로기, 국가형태, 문화양식, 경제체제 등으로 이해하는 입장은 거시 수준의 모형에 해당한다. 조합주의 모형을 중간 수준의 이론으로 이해하는 것은 슈미터(Schmitter) 이래 국가와 이익집단의 관계에 관한 신조합주의(*neo-corporatism*)를 지칭하는 것이다.

이러한 중간 수준의 세 모형, 즉 집단과정이론으로서의 다원주의 모형, 신조합주의로서의 조합주의 모형, 그리고 정책 네트워크 모형은 정책과정에서의 국가의 성격과 역할, 국가와 여타 행위자들 간의

관계, 그리고 정책결과를 보는 관점 등에서 분명한 차이가 있다. 우선, 다원주의 모형은 국가를 다양한 이해를 조정하는 중립적 중재자로 간주하며(Wilson, 1982: 177), 정책과정의 중심은 집단들간의 경쟁이라고 본다. 국가와 이익집단 간의 관계에서, 국가는 특정한 이익집단을 지지하거나 선호하는 것은 아니다. 정책은 이익집단들간의 경쟁이 균형에 도달한 결과물이다(Dye, 1984: 26). 조합주의 모형에서의 국가는 자신의 이해를 가지고 이를 관철하고자 하는 적극적 실체이다. 이익집단과의 관계에서 국가는 독점적 이익대표권의 부여를 통해 이익대표의 체계를 왜곡하기도 한다(Young, 1990: 78). 양자간에는 제도적 관계가 중시되며, 특정 집단들은 국가에 의해서 선별적으로 수용되거나 배제된다. 따라서 정책은 국가 및 특정 이익집단에게 유리한 형태로 결정된다.

이에 비해서, 정책 네트워크 모형은 국가와 이익집단 외에도, 자율적이고 상호의존적인 다양한 행위자(정당, 언론, 전문가, 운동단체 등)들을 고려하고 있다(Jordan & Schubert, 1992: 11). 국가는 다원주의 모형에서 가정하는 소극적이고 중립적인 것이 아니라, 자기의 이해를 관철하고자 하는 실체로서 이해된다. 그러나 조합주의에서 가정하는 압도적 설계자는 아니다. 다른 행위자들과 협상하고 타협을 해야 하는 상호의존적인 하나의 행위자에 불과하다(Bomberg, 1998: 167). 국가와 이익집단 간의 관계도 사전에 규정된 특정한 형태가 있는 것이

그림 2  
주요 이론모형들의 분석  
수준





아니라, 정책영역에 따라서, 그리고 상황에 따라서 탄력적으로 설정될 수 있다. 얼마나 많은 수의 행위자가 참여하고, 이들이 어떠한 관계를 맺으며, 어떠한 전략을 행사하는지는 경험상의 문제인 것이다. 그 만큼 정책 네트워크 모형은 신축성의 장점이 있다. <그림 2>는 세 이론모형을 분석 수준과 관련하여 비교하여 배열한 것이다.

### 3) 구조 혹은 행위자: 정책 네트워크 '관계'의 성격

정책 네트워크 모형을 둘러싼 지속적인 쟁점은 정책 네트워크를 구조로서 인식하는가 아니면 행위자로서 인식하는가 하는 것이다. 즉, 구조와 행위자 중에서 어느 것이 우선하느냐 하는 것이다. 그리고 이는 당연히 관계의 속성을 구조적인 것으로 이해하느냐 개인적인 것으로 이해하느냐는 것과는 직접적으로 관련된다.

우선, 미국의 하위체제에 관한 논의와 영국에서의 정책공동체에 관한 논의는 구조와 행위자 중 행위자에 보다 큰 비중을 두고 있으며, 정책 네트워크에서 관계의 속성도 개인간 관계로 인식하고 있다. 하위정부 모형은 하위정부를 구성하는 성원들간의 개인적 친분관계를 강조하였으며, 리차드슨과 조던(Richardson & Jordan, 1979)의 정책공동체 개념도 마을공동체에서 서로 친숙한 행위자들이 개인적으로 상호작용을 하듯이, 정책공동체 내에서도 행위자들간에 친밀한 개인적 관계가 발생하는 것을 강조한다. 이후에도 조던(1981)은 정책 네트워크를 공·사 행위자들간의 개인적 연결관계로 이해하였으며, 윌크스와 라이트(Wilks & Wright, 1987) 역시 정책 네트워크를 미시 수준에서의 행위자들 사이의 인적 관계로 개념화한다. 도딩(Dowding, 1995)은 정책 네트워크의 설명 동인, 즉 독립변수는 네트워크의 특성 그 자체(*per se*)가 아닌, 네트워크 내의 행위자들이라고 본다. 즉, 행위자가 네트워크와 정책과정의 속성을 설명한다는 것이다. 정책 네트워크는 행위자들간의 상호작용과 자원교환 유형을 반영하는 것이며, 정책결과에 영향을 미치는 것은 행위자들간의 협상이다.<sup>5)</sup> 그의 주장

은 일종의 합리적 선택접근으로서, 네트워크 내의 개인적 행위관계를 통해서 정책결과를 설명하고자 하는 것이다.

따라서 정책 네트워크 이론가들 중에서 행위자를 보다 중시하고 관계의 속성을 개인간 관계로 이해하는 사람들은 정책 네트워크 모형을 미시 수준의 이론으로 인식하는 성향이 강하다. 즉, 미시적 행위를 통해서 거시적 구조를 해석하려는 환원주의적 경향이 강하다.

이에 비해서 마쉬, 로즈, 도우저그, 카바나흐(Marsh, Rhodes, Daugbjerg, Cavanagh) 등은 구조를 보다 중시하며, 정책 네트워크 내에서의 관계도 구조적 관계로 이해하고 있다. 마쉬와 로즈(1992)는 정책 네트워크를 자원의존에 의해서 서로 연결된 조직들의 군집으로 이해한다. 즉, 이들은 행위자보다는 구조적인 것이 중요하다고 보며,<sup>6)</sup> 네트워크를 자원의존의 구조로서 이해하고 관련 이익들간의 구조적 연계를 중시한다. 마쉬는 이후 스미스(Smith)와의 공동영역에서 다시 한번 구조적 측면을 강조한다. 이들은 네트워크를 신념, 가치, 문화, 행위의 제도화를 포함하며, 태도와 행위를 형성하고 역할과 반응을 규정하는 조직으로 이해한다. 네트워크는 반복된 행위로부터 기인하고, 과거의 권력배분과 갈등을 반영하며, 현재의 정치적 결과를 형성한다. 따라서 네트워크 내의 의사결정은 합리적 선택이론에서 말하는 것처럼 가능한 대안들에 대한 합리적 평가의 결과가 아니라, 과거의 갈등 및 의사결정자의 문화와 가치를 반영하는 것이다. 네트워크는 과거의 갈등과 현재의 조직권력의 구조화인 것이다(Marsh & Smith, 2000: 6).<sup>7)</sup>

결국, 네트워크의 구조와 관계의 구조적 성격을 강조한다는 것은, 비록 네트워크 내에서 행위자들이 활동하지만 이들이 개인으로서 의미를 가지는 것이 아니라, 공유된 이해(*shared interest*)를 가진 하나의 조직으로서 의미를 갖는다는 것이다. 따라서 네트워크 내에서의 관계라는 것은 개인적 이해에 따른 관계가 아니라, 공유된 이해를 바탕으로 한 조직이나 집단간의 구조적 관계이다. 그리고 이러한 관계는 서로에게 필요한 자원을 교환하고 보충해주는 자원의존의 관계이다. 정

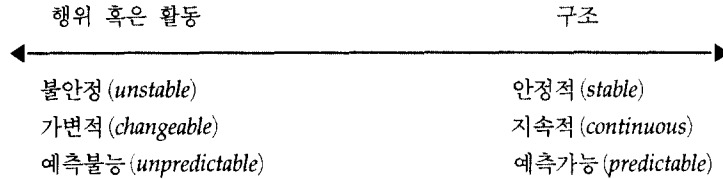
책결과를 설명하는 것도 이러한 구조적 관계이다. 따라서 구조를 중시하는 견해는 구조가 어떻게 행위를 형성하고 규제하는지에 대해 주로 관심을 갖게 되며, 이 점에서 신제도론 중 역사적 신제도론 및 사회학적 신제도론과 결합될 수 있는 소지가 크다. 그리고 이들은 정책 결과를 설명하는 데 외생변수를 강조한다. 즉, 네트워크의 맥락이 네트워크 구조의 형성에 영향을 미치며, 다시 정책결과에 영향을 미친다는 것이다.

본 연구는 이와 관련하여 구조와 행위자, 구조적 관계와 개인적 관계라는 어느 하나의 견해에 편승하기보다는 절충적 견해 (*eclecticism*)를 취하는 것이 보다 현실에 부합한다고 생각한다. 즉, 이원론을 넘어서서 양자 모두가 정책 네트워크의 성격을 기술하고 정책결과를 설명하는 데 중요한 것임을 인식하는 것이다(Marsh, 1998b: 194~195). 특히, 정책 네트워크가 정책결과에 미치는 영향을 알아보려는 인과적 설명을 위해서는 정책 네트워크를 그 속에서 '행위자가 작동하고 있는 구조'임을 인식해야 한다.

물론 네트워크 구조는 존재하며 이것이 행위자를 제약하거나 유인하게 하는 등 행위자에게 영향을 미친다. 네트워크 구조는 행위자의 역할과 논의할 이슈를 규정하고, 규칙을 가지며, 네트워크를 유지하려는 압력으로 작용한다. 이 점에서 네트워크 내의 관계는 자원의존(*resource dependency*)에 근거하는 구조적 관계이다. 그러나 행위자는 구조의 단순한 종속물이 아니고, 구조가 만들어내는 제약이나 기회를 해석하고 협상하며, 재구조화하고자 한다(Marsh, Richards & Smith, 2001: 10, 243). 구조는 행위자의 해석에 의해서 중재되어서 행위자들의 전략적 계산(*strategic calculation*)에 영향을 미치는 것이다(Marsh & Smith, 2000: 6). 때로 행위자는 정책옵션과 협상을 선택하고 네트워크를 파괴할 수도 있다(Marsh, 1998b: 194~195). 따라서 정책 네트워크에서의 관계는 구조적 관계인 동시에 개인간 관계인 것이다.

더구나 정책 네트워크는 불변의 구조가 아닌, 동태적인 정치적 구조이다. 정책 네트워크는 전략적 행위에 의해서건 혹은 광범위한 구조적

그림 3  
행위와 구조 간의  
상대적인 관계



맥락에 의해서건 변동하는 것이다. 즉, 네트워크 구조의 변동은 외재적인 맥락 요인뿐만 아니라, 행위자들간 협상의 결과라는 내생변수에 의해서도 유발된다. 따라서 정책결과는 구조적 요소와 행위자의 전략적 계산이 모두 반영된 것으로서, 정책결과를 설명하는 데 구조와 행위자의 역할 모두를 인정해야 한다(Marsh & Smith, 2000: 5).<sup>8)</sup>

그리고 행위와 구조를 구분하는 것도 현실적으로 쉽지 않다. 양자간의 관계는 상대적이기 때문이다. 대체로 활동(*activity*)이 반복되면 역할(*role*)이 되며, 활동이 반복되고 역할이 지속되면 유형화된 구조(*patterned structure*)가 된다. 그러나 이를 명확하게 구분하기는 어렵다(강은숙, 2001). 대체로 구조는 행위나 활동보다는 보다 안정적이고, 지속적이며, 예측 가능한 속성을 가지고 있지만, 이는 어디까지는 상대적인 개념으로서, 양자간의 관계는 연속선상에서 이해되어야 한다(<그림 3> 참조).

#### 4. 정책 네트워크의 구성요소에 관한 쟁점

정책 네트워크 모형은 정책 네트워크를 구성하는 다양한 차원 및 요소를 해부함으로써 지금까지 블랙박스로 여겨졌던 정책의 구조 및 과정의 한계를 보완해 준다. 즉, 정책과정의 내부동학을 보는 데 유리하다. 이를 위해 정책 네트워크를 이해하기 위한 구성요소, 즉 무엇을 분석할 것인가를 체계화하는 것이 필요하다. 그러나 지금까지 정책 네트워크를 연구하는 학자들간에는 정책네트의 구성요소 및 이를

분석하기 위한 변수에 대한 공통점을 찾기가 어렵다. 대부분 양자를 제대로 구분하지도 않고 있다.

정책 네트워크의 구성요소 내지는 분석변수로 와든(Waarden, 1992: 32~37)은 행위자(actors), 기능(function), 구조(structure), 제도화(institutionalization), 상호작용의 관행(conventions of interaction), 권력관계(power relations), 전략(actor strategies)이라는 일곱 가지를 언급하고 있으며, 각 변수별로 다양한 지표들을 도입하고 있으나, 지나치게 복잡하고 지표들간의 배타성이 부족하여 그의 견해를 현실적으로 적용하는 데는 무리가 있다. 리플리와 프랭클린(Ripley & Franklin, 1984: 20~28)은 행위자, 행위자간의 관계, 관계의 안정성, 영향력 정도라는 네 가지 변수를 제시하고 있다. 그리고 조던과 슈미트(Jordan & Schubert, 1992: 4~12)는 행위자, 행위자들간의 연계, 경제라는 세 가지 변수를,<sup>9)</sup> 마인츠(Mayntz, 1991: 18)는 정책부문, 정책행위자, 조직간 관계로서의 구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용이라는 여섯 가지 변수를, 노크 등(Knoke et al., 1996)은 정책영역, 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 집합적 행동, 정책결과라는 여섯 가지 변수를 언급하고 있다.

그리고 로즈(Rhodes, 1988: 77~78)는 정책 네트워크를 이해관계의 배열(하나의 네트워크에 포함된 행위자들의 이해관계), 구성원, 수직적 독립성(상위 또는 하위 수준의 행위자들에게 어느 정도 의존적인가), 수평적 독립성(네트워크간의 상호관계), 자원의 배분이라는 다섯 가지 차원으로 구분한다. 이는 정책 네트워크를 유형화하기 위해서 사용된 것이지만, 정책 네트워크의 분석변수로서의 유용성도 있다고 보여진다. 이샤이(Yishai, 1992: 91~108)는 네트워크의 배제성(exclusion)과 행위자들간의 의존성(dependence)을 주요 변수로 언급하고 있다. 그리고 마쉬와 로즈(1992: 251)는 정책 네트워크 유형을 구분하기 위한 용도로 정책 네트워크의 구성요소를 멤버십(membership), 통합성(integration), 자원의 배분(resource distribution), 권력(power)의 네 가지 차원으로 구분하고 있는데, 현실적으로 가장 빈번하게 인용되는

구성요소와 분석변수들이다. 멤버십에는 참여자의 수(*number*)와 이해의 유형(*type of interests*)이라는 하위변수가, 통합성에는 상호작용의 빈도(*frequency of interaction*), 지속성(*continuity*), 합의(*consensus*)라는 세 가지 변수가 포함된다. 자원배분과 관련해서는 네트워크 내 참여조직들간의 자원배분과 참여조직 내에서의 자원배분으로 구분한다. 마지막으로 권력과 관련해서는 참여자들간의 권력이 균형적인지, 권력관계는 호혜적인 것인지를 보고자 한다.

그리고 콜린스(Collins, 1995: 671)는 정책 네트워크 분석의 주요 변수로서, 경계(*boundaries: open, closed*), 멤버십 유형(*membership types*), 연계형태(*linkage pattern: hierarchical or not*), 관계의 밀도(*density of relations: frequent contact or not*), 조정의 유형(*types of coordination*), 집중화(*centrality*), 안정성(*stability*), 관계의 성격(*nature of relations*) 등 여덟 가지를 들고 있으며, 필러(Döhler, 1991: 240~251)는 각국의 보건정책을 비교·분석하기 위한 정책 네트워크의 구성요소로 네트워크 구조(*network structure*), 행위자 및 그들간의 연합(*actors and their coalitions*), 거버넌스 구조(*governance structure*), 상호작용 유형(*patterns of interaction*), 그리고 네트워크의 전략적 선택성(*strategic selectivity*)이라는 다섯 가지를 들고 있다.

국내에서도 정책 네트워크의 분석변수에 대해서 많은 논의가 있다. 우선 배웅환(2001: 268)은 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 연결통로(상호작용 통로)의 네 가지 요소를 추출하고 있다. 정책행위자는 정책과정에 영향을 미치는 개인 또는 사회집단이며,<sup>10)</sup> 정책이익(*policy interests*)이란 정책행위자들이 지향하는 정책목표를 의미한다. 권력관계는 행위자들 사이의 영향력 관계를 의미하는 것이며, 상호작용 통로(*interaction channel*)란 자신의 정책이해를 반영하려는 상호작용이 이루어지는 연결흐름을 의미한다. 강은숙(2001: 51~64)은 그린벨트 정책과 관련하여, 정책 네트워크를 외생적 조건, 기존 정책, 행위주체와 옹호연합, 정책 네트워크 내 상호작용, 정책산출의 다섯 가지 측면으로 구분하여 분석하고 있다. 외생적 조건은 정책 하위체제의

외부에 존재하면서 실현 가능한 대안의 범위를 제한한다. 여기에는 사회경제적 조건, 정치체제의 성격, 국제적 맥락, 사회문화적 가치가 포함된다. 기존 정책이란 현재의 문제를 해결할 수 없거나 행위주체들이 문제를 제기하는 기존의 정책내용이다. 행위주체는 정책에 대하여 이해관계를 가지는 모든 사회적 단위로서, 정책성향이나 이해에 따라서 범주화할 수 있다. 네트워크 내 상호작용과 관련해서는 촉발적 기제, 문제인지 및 대응, 채널 및 전략 등이 분석된다. 정책산출은 정책변동으로 나타나는데, 종전에 없던 새로운 정책, 기본목표는 그대로면서 정책의 핵심수단이 변하는 경우, 정책 패러다임의 변화 등이 포함된다.

이장재(1999: 54~58)는 과학기술정책을 분석하면서, 정책 네트워크의 분석요소로 참여자, 상호의존성, 영향력, 네트워크 구조, 네트워크의 배제성이라는 다섯 가지를 언급하고 있다. 참여자는 정책영역에 자신의 주장을 반영하고자 하는 이해관계자이다. 분석의 초점은 누가 참여하며, 참여자의 수는 어느 정도인가이다. 상호의존성은 정책자원이 교환되는 실제적 영역으로서, 정책자원의 획득 능력과 방식을 표현한다. 여기에서는 상호의존성의 성격과 상호작용의 빈도가 주요 분석대상이다. 영향력(*influence*)이란 다른 참여자에게 의도적 혹은 예상 가능한 결과를 산출할 수 있게 하는 일부의 능력이며, 다른 행위자의 순응을 획득할 수 있는 능력이다. 네트워크 구조란 참여자간의 관계형태를 가리킨다(Waarden, 1992: 34). 네트워크의 배제성이란 외부자에 대한 네트워크의 참여거부를 의미한다.

이밖에도 김병완(1995)은 환경정책을 분석하면서, 정책 네트워크 분석의 주요 변수로 참여자의 숫자와 성격, 참여자들간의 관계, 정책 결정과정의 산물이라는 변수를 언급하고 있으며, 김순양(1995)은 보건의료정책의 결정 및 변동과정을 분석하면서 분석변수로 참여자의 수, 주된 참여자, 참여자들간의 의존성, 배제성, 참여의 지속성이라는 다섯 가지 변수를 사용하고 있다. 그리고 김경주(2002)는 정책행위자, 정책행위자의 상호작용, 관계구조의 세 가지 구성요소를 가지

고 모성보호 정책 네트워크를 분석하고 있다. 정책행위자와 관련해서는 행위자의 수와 유형, 정책행위자의 상호작용과 관련해서는 정보흐름과 연계행위를, 관계구조와 관련해서는 관계의 성격, 관계의 강도, 네트워크의 경계 및 연계, 영향력 관계를 중심으로 고찰하고 있다. 이계영(2001)은 분석변수로, 참여자, 상호의존성, 영향력, 네트워크 구조라는 네 가지를 언급하고 있다.

이상에서 보면, 정책 네트워크의 구성요소 및 분석변수에 대한 논의는 학자들마다 매우 다양하다. 그러나 대체로 정책 네트워크 자체의 분석에 주로 치중하고 있으며, 이를 분석하기 위해서 행위자, 구조, 행위자들간 관계의 속성, 권력 등을 주요 구성요소로 채택하고 있다. 그러나 이러한 것들은 정책 네트워크 자체의 속성을 파악하는 데는 유용하겠지만 정책 네트워크와 정책과정을 연계하여 이해하는 데는 한계가 있다. 네트워크의 속성을 밝히는 구성요소나 분석변수들만으로 정책 네트워크를 평면적으로 기술할 수는 있지만, 정책 네트워크와 맥락 간의 관계, 그리고 정책 네트워크와 정책결과 간의 인과 관계를 밝히는 입체적 분석은 어려워진다. 그리고 구성요소나 변수를 지나치게 단순화하면, 분석은 용이해지겠지만 정책 네트워크가 작동하는 전체적 모습을 보기가 어려우며, 정책과정을 적절하게 분석하기도 어려워진다. 따라서 구성요소 및 분석변수를 선택하는 데 있어 단순함과 적실성 사이에서 적절한 조화를 찾아야 할 것이다.

본 연구는 이와 관련하여 우선 정책 네트워크 자체의 속성에 영향을 미치는 '정책환경'(policy environment), 정책 네트워크 참여자의 범위 및 이들의 전략에 영향을 미치는 '정책문제'(policy problem)의 성격, '정책 네트워크' 그 자체, 그리고 정책 네트워크에 의해 영향을 받는 '정책결과'(policy outcomes)라는 네 가지의 구성요소로 대분하고자 한다. 그러나 주의할 점은 네 가지 구성요소들간의 관계는 일방적 관계라기보다는 서로 영향을 주고받는 상호작용 관계로 파악해야 한다는 것이다. 가령, 정책환경이 주로 정책 네트워크의 속성에 영향을 미칠 수 있지만, 정책 네트워크 내의 행위자가 누구냐에 따라서 환경을



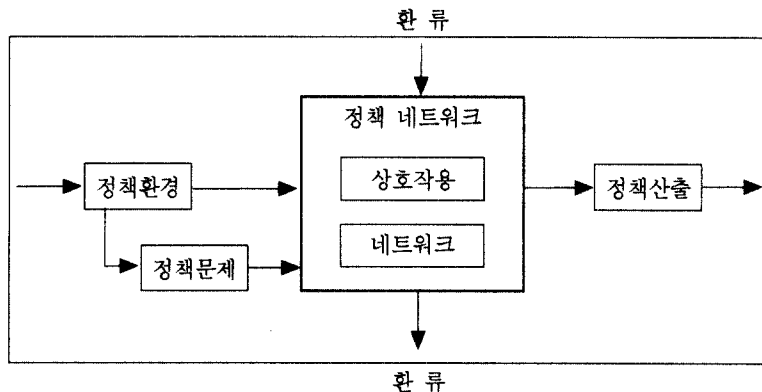
표 1  
정책 네트워크의 구성  
요소 내지는 분석변수에  
관한 선행연구

정책 네트워크 연구자들	구성요소 내지는 분석변수
Collins (1995)	경계, 멤버십 유형, 연계형태, 관계의 밀도, 조정의 유형, 집중화, 안정성, 관계의 성격
Döhler (1991)	네트워크 구조, 행위자 및 그들간의 연합, 거버넌스 구조, 상호작용 유형, 네트워크의 전략적 선택성
Jordan & Schubert (1992)	행위자, 행위자들간의 연계, 경계
Knoke et al. (1996)	정책영역, 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 집합적 행동, 정책결과
Mayniz (1991)	정책부문, 정책행위자, 조직간 관계로서의 구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용
Marsh & Rhodes (1992)	멤버십, 통합성, 자원의 배분, 권력
Rhodes (1988)	이해관계의 배열, 구성원, 수직적 독립성, 수평적 독립성, 자원의 배분
Waarden (1992)	행위자, 기능, 구조, 제도화, 상호작용의 관행, 권력관계, 전략
Yishai (1992)	배제성, 행위자들간 의존성
강은숙 (2001)	외생적 조건, 기존정책, 행위주체와 옹호연합, 정책 네트워크 내 상호작용, 정책산출
김경주 (2002)	정책행위자, 정책행위자의 상호작용, 관계구조
김병완 (1995)	참여자의 수와 성격, 참여자들간의 관계, 정책결정 과정의 산물
김순양 (1995)	참여자의 수, 주된 참여자, 참여자들간의 의존성, 배제성, 참여의 지속성
배응환 (2001)	정책행위자, 정책이익, 권력관계, 연결통로
이계영 (2001)	참여자, 상호의존성, 영향력, 네트워크의 구조
이장재 (1999)	참여자, 상호의존성, 영향력, 네트워크 구조, 네트워크의 배제성

변화시킬 수도 있는 것이다. 정책결과가 정책 네트워크에 의해 영향을 받지만, 역으로 정책결과로 인해 네트워크의 속성이 변화할 수도 있는 것이다.

이러한 네 가지 구성요소와 관련한 변수(variables or elements)로는 우선 정책환경과 관련해서 이를 다시 정치적 환경, 사회적 환경, 경제적 환경이라는 세 가지 변수로 구성하고, 각각의 지표(indicators)들을 개발할 수 있다. 정책문제의 성격과 관련해서는 정책문제가 관련 행위자들에게 어느 정도 민감한(sensitive) 것인가, 정책문제에 관련되는 이해의 범위는 어떠한가, 그리고 일반국민들의 정책문제에 대한 관심 정도는 어떠한가 하는 등의 질문을 할 수 있다. 그리고 정책 네트워크 변수는 이를 다시 네트워크 구조의 측면과 행위자들간 상호작용의 측면으로 구분할 수 있다. 물론 양자간의 관계는 기본적으로 상대적인 것이기 때문에 이를 엄격하게 구분하기는 어렵다. 대체로 네트워크의 구조적 측면과 관련되는 것에는 정책 네트워크의 형성(formation) 및 행위관계의 기초가 되는 것들이 포함될 것이며, 네트워크 내의 상호작용 측면과 관련해서는 선택되는 전략이나 선호 등 보다 가변적 변수들이 포함될 수 있을 것이다. 마지막으로 정책결과와 관련해서는 정책 네트워크의 결과로 형성된 정책의 내용을 주로 분석하되, 초점은 정책 네트워크의 차이가 어느 정도 정책결과의 차이를

그림 4  
정책 네트워크 모형의  
이해를 위한 개념틀



가져오는지를 보는 데 두어야 할 것이다. 이를 위해서는 처음에 의도한 정책의 내용이 정책과정의 결과로 어느 정도 변화하였는지, 그리고 그 과정에서 주로 어느 집단의 이해가 반영되었는지를 살펴보아야 할 것이다.

이상에서 논의한 내용들을 토대로, 본 연구에서 정책 네트워크 모형을 이해하는 방식을 그림으로 제시해 보면 <그림 4>와 같다.

## 5. 정책 네트워크의 하위유형에 관한 쟁점

정책 네트워크 모형을 통해서 정책결과를 설명하거나 비교·분석하려면 정책 네트워크를 유형화할 필요가 있다. 즉, 정책 네트워크를 유형화해야 “정책 네트워크의 차이가 어떻게 정책결과의 차이를 설명하는가”라는 정책 네트워크 모형의 핵심적 물음에 답할 수 있다. 이러한 사고는 기본적으로 다원주의나 조합주의 모형과는 달리, 정책 네트워크 모형을 다양한 하위모형들을 포함하는 총칭적 의미(*generic term*)로 이해하는 것이다.

정책 네트워크의 구체적 하위유형에 대해서는 논의가 다양하며, 특히 와든(Waarden, 1992)이나 조던과 슈나이더(Jordan & Schubert, 1992) 등은 정책 네트워크 모형을 다원주의와 조합주의 모형까지 포괄하는 개념으로 간주하지만, 주류적 입장은 정책 네트워크 모형을 이들 모형에 대한 대안적 접근으로 이해하는 것이다. 그러나 이 경우에도 정책 네트워크 모형의 구체적인 하위유형에 대해서는 의견의 일치를 보기가 어렵다.

구체적으로, 정책 네트워크 개념에 다원주의 및 조합주의 모형을 포함하는 학자들 중에서 와든(Waarden, 1992: 39~41)은 정책 네트워크의 유형을 일곱 가지 변수 및 이들에 대한 다양한 하위변수를 토대로, 국가주의(*statism/pantouflage*), 포획된 국가주의(*captured statism*), 고객

주의(*clientelism*), 압력 다원주의(*pressure pluralism*), 부문 조합주의(*sectoral corporatism*), 거시 조합주의(*macro corporatism*), 국가 조합주의(*state corporatism*), 후원 다원주의(*sponsored pluralism*), 후견적 관계(*parental relations*), 철의 삼각(*iron triangle*), 이슈 네트워크라는 11개의 정책 네트워크 유형을 제시하고 있다. 그러나 와든의 유형화는 지나치게 복잡하여 유형화의 장점인 단순화를 지향하기가 어려우며, 유형들간에 배타성도 부족하여 현실분석에 적용하는 데 어려움이 있다.

조던과 슈버트(Jordan & Schubert, 1992) 역시 정책 네트워크의 하위유형 안에 다원주의 및 조합주의 모형을 포함하고 있는데, 참여집단의 수(하나의 집단, 두 개의 갈등집단, 제한된 수의 집단, 다수의 집단)와 이슈의 범위(부문별 *sectoral*, 부문간 *trans-sectoral*)라는 두 가지 변수를 중심으로 중간 조합주의(*meso-corporatism*), 고객주의, 집단 하위정부(*group subgovernment*), 조합 다원주의(*corporate pluralism*), 철의 삼각, 정책공동체, 협상 경제(*negotiated economy*), 경쟁적 / 압력 다원주의(*competitive/pressure pluralism*), 국가 조합주의(*state corporatism*), 사회 조합주의(*societal corporatism*), 개방적 이슈 네트워크라는 11가지의 유형을 적시하고 있다. 그러나 이들의 유형화 역시 지나치게 포괄적이어서 실제로 적용하는 데는 한계가 있으며, 기존에 개발되어 있는 모든 모형들을 정책 네트워크 모형이라는 우산 속에 포괄해 놓은 데 지나지 않는다고 보여진다. 그리고 일부 개념들에 대해서는 구체적 속성을 밝히지 못한다. 보오스(Boase, 1996)의 경우는 미국과 캐나다의 보건복지 정책을 분석하면서 정부와 사회집단 간의 이익매개 유형으로 다원주의, 고객주의(*Clientelism*), 신조합주의의 세 가지를 언급하고, 이를 정책 네트워크의 유형으로 보고 있다(이순호, 1999: 40).

그러나 현재 주류적 입장에 있는 사람들은 정책 네트워크 모형을 다원주의 및 조합주의 모형의 대안적인 것으로 인식하고 있다. 로즈(Rhodes, 1988: 77~78)는 정책 네트워크를 다양한 유형들이 연속선상에 배열되어 있는 포괄적 개념으로 이해하면서, 정책 네트워크의 유형을 폐쇄적 형태의 '정책공동체', 전문가 단체가 지배적인 영향력

을 행사하는 '전문가 네트워크'(professional network), 중앙정부와 지방 정부 간 관계 등에 관한 '정부간 네트워크'(intergovernmental network), 영국의 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 문제와 관련되는 '지역 네트워크'(territorial network), 경제집단이 지배적 영향력을 행사하는 '생산자 네트워크'(producer network), 보다 개방적인 '이슈 네트워크'라는 다섯 가지로 구분하고 있다. 로즈의 이러한 논의는 정책 네트워크의 유형들을 나름대로 배열하고 있지만, 이러한 배열이 일정한 변수에 입각하여 연속선상에 배열된 것은 아니며, 더구나 지역 네트워크 등은 영국의 특수한 상황을 반영한 것으로서 일반화하기에는 어려움이 있다.

이후 마쉬와 로즈(Marsh & Rhodes, 1992)는 정책 네트워크 유형을 멤버십, 통합성 정도, 자원, 권력이라는 네 가지 차원을 기준으로, 정책공동체와 이슈 네트워크의 연속선(continuum) 상에서 고찰하고 있는데, 이는 현재 정책 네트워크의 유형화와 관련하여 가장 빈번하게 인용된다. 정책공동체는 기본적 가치를 공유하고, 자원을 교환하는 소수의 참여자를 가지는 단단한(tight) 네트워크이다. 이러한 정책공동체는 제한된 수의 참여자, 참여자들간의 빈번한 상호작용, 멤버십·가치·정책결과의 높은 연속성, 이데올로기·가치·정책선택에 대한 참여자들간의 합의, 모든 참여자들의 자원보유 및 자원의존 관계, 협상(bargaining)의 방식을 통한 상호작용, 권력의 균형,<sup>11)</sup> 참여집단의 위계적 구조 등의 속성을 가진다. 이에 반해서 이슈 네트워크는 정책과정에 대한 접근이 가변적이며, 많은 수의 참여자를 가지는 느슨한(loose) 네트워크이다. 구체적으로 이슈 네트워크는 많은 수의 참여자, 멤버십·가치·정책결과의 낮은 지속성, 유동적 상호작용과 여러 성원들의 접근, 합의의 부재와 갈등, 협의(consultation)에 근거한 상호작용, 불평등한 권력관계 등의 속성을 가진다(Marsh, 1998a: 13~14).

이샤이(Yishai, 1992: 91~105)는 주로 네트워크의 배제성과 행위자들간의 의존성을 주요 변수로 하여 정책 네트워크를 이슈 네트워크,

정책 공동체, 철의 삼각, 철의 듀엣(*iron duet*), 정책 커튼(*policy curtain*)의 다섯 가지 유형으로 구분하고 있다. 후자로 갈수록 새로운 참여자에 대한 배제성 정도와 네트워크 내 행위자들간의 상호의존성 정도가 높다. 이 가운데서 이샤이가 독창적으로 개발한 개념이라고 보여지는 철의 듀엣과 정책 커튼의 개념을 살펴보면, 우선 철의 듀엣은 외형상으로는 철의 삼각에서 의회의 상임위원회가 배제된 형태로서, 이 경우에 관련 이익집단은 전문가 집단에 한정된다. 즉, 정부부처와 전문 이익집단들 간의 배타적 동맹관계인 전문관료 정치(*technocratic politics*)를 정형화한 형태이다. 철의 듀엣은 지식과 전문성에 근거하여 발생하며, 양자간에는 밀접한 유대관계가 발생하고 은밀하게 정보가 교환된다. 정책 커튼은 정책과정이 정부부처에 의해서 독점되는 경우를 가정하는 것이다. 외부 행위자의 참여는 커튼에 의해서 차

표 2  
정책 네트워크의 하위 유형에 관한 논의

정책 네트워크 연구자들	정책 네트워크의 하위유형
Boase (1996)	다원주의, 고객주의, 신조합주의
Grant (1992)	중간 조합주의, 정책 공동체, 사적 이익정부, 협상경제
Jordan & Schubert (1992)	중간 조합주의, 고객주의, 국가 조합주의, 사회 조합주의, 집단 하위정부, 조합 다원주의, 철의 삼각, 정책 공동체, 협상 경제, 경쟁적/압력 다원주의, 개방적 이슈 네트워크
Marsh & Rhodes (1992)	정책 공동체, 이슈 네트워크
Rhodes (1988)	정책 공동체, 전문가 네트워크, 정부간 네트워크, 지역 네트워크, 생산자 네트워크, 이슈 네트워크
Waarden (1992)	국가주의, 포획된 국가주의, 고객주의, 압력 다원주의, 부문 조합주의, 거시 조합주의, 국가 조합주의, 후원 다원주의, 후견적 관계, 철의 삼각, 이슈 네트워크
Yishai (1992)	이슈 네트워크, 정책 공동체, 철의 삼각, 철의 듀엣, 정책 커튼

단된다. 즉, 정부 엘리트는 정책과정을 독점하면서 외부로부터 자율적이며, 외부와 상호의존을 하지 않는다(Yishai, 1992: 94).

그랜트(Grant, 1992: 54~60)는 EU 국가(특히 영국), 캐나다, 미국, 뉴질랜드의 낙농산업 영역(*dairy industry sector*)에서의 정부와 산업 간 관계를 비교·분석하면서, 정책 네트워크를 중간 조합주의, 정책 공동체, 사적 이익 정부(*private interest government*), 협상 경제(*negotiated economy*)의 네 가지로 구분하고 있다. 그리고 슈나이더(Schneider, 1992: 112~116)는 독일의 화학산업을 분석하면서, 정책 네트워크의 구조로서 조합주의적 네트워크, 다원주의적 네트워크, 고객주의적(*clientelist*) 네트워크의 세 가지로 구분하고 있다.<sup>12)</sup>

이상에서 정책 네트워크의 유형에 관한 다양한 견해들을 논의하였는데, 여기서 정리해야 할 쟁점은 우선 정책 네트워크 모형과 다원주의 및 조합주의 모형의 관계에 관한 것이다. 일부 학자들이 정책 네트워크 모형 속에 특정 유형의 다원주의 및 조합주의 모형을 포함시키고 있지만, 이는 정책 네트워크 모형의 전개과정을 고려해 볼 때 혼란만 가중시키는 것이다. 즉, 미국이나 영국에서의 정책 네트워크 모형은 전개과정상에서 볼 때 이익매개 양식으로서의 다원주의나 조합주의 모형에 대한 대안으로서 등장한 것인데, 정책 네트워크의 하위유형으로 다원주의 및 조합주의 모형을 다시 포함하는 것은 모순인 것이다.

또한 정책 네트워크를 유형화하되, 일정한 변수를 기준으로 이를 연속선상에서 고찰하는 것이 타당할 것이다. 이 점에서 정책 네트워크의 유형을 정책공동체와 이슈 네트워크의 연속선상에서 바라보는 마쉬와 로즈(1992)의 유형화는 현실분석에 적용하기가 매우 용이한 것이다. 이 경우에 정책 공동체와 이슈 네트워크는 일종의 이념형(*ideal type*)으로서 기능하는 것이며, 현실의 정책과정은 양극단의 연속선 어디엔가 위치할 것이다. 그리고 이러한 관점은 국가별, 정책영역별, 시기별 정책 네트워크의 차이를 비교하는 데도 장점을 가질 수 있다. 본 연구 역시 이들의 유형화를 따르되, 두 유형을 구분하기 위한 변수는 이들의 논의를 좀 더 보완하여, 네트워크의 멤버십(*mem-*

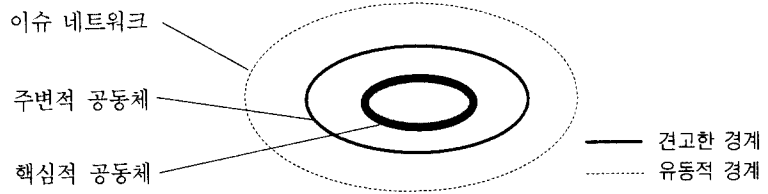
*bership*) 구성에 관한 변수(참여자의 수, 지배적 이해, 멤버십의 개방성, 멤버십의 지속성 등), 네트워크 유지의 전제가 되는 변수(게임 규칙의 준수 정도, 결과에 대한 수용 정도 등), 그리고 네트워크의 운영 내지는 작동과 관련한 변수(선택하는 전략의 유형, 상호작용의 형태 등)로 구분하여, 현실 분석에 적용하는 것이 보다 용이할 것으로 생각한다.

그러나 정책 네트워크의 유형화에 반드시 어느 모형만을 포함해야 한다는 것은 무리가 있다. 이는 기본적으로 정책 네트워크 모형이 다양한 하위유형들을 포괄하는 포괄적 상위이론으로서 기능하기 때문이다. 물론 그렇다고 정책 네트워크의 하위유형 속에 10여 개 이상의 갖가지 모형들을 포괄하는 것은 현실분석을 위한 길잡이로서 기능을 하는 데 장애를 초래한다. 따라서 가급적이면 다섯 개 전후의 하위유형을 포함하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 정책 네트워크의 하위유형들은 가급적이면 이를 연속성 상에서 바라보되, 반드시 특정 국가나 정책영역의 정책 네트워크가 특정 유형에 해당한다고 배타적으로 이해할 필요는 없을 것이다. 즉, 다원주의 및 조합주의 모형과 관련해서도 동일한 국가 내의 정책과정 이 시기나 정책영역에 따라서 양자의 속성이 교호적으로 나타날 수 있다는 주장이 있듯이, 정책 네트워크의 경우도 한 국가 내 혹은 동일한 정책영역 내에서도 때에 따라서는 상이한 유형이 나타날 수 있는 것이다. 따라서 연구자들은 정책 네트워크의 유형화를 현실에 적용하는 데 신축적 사고를 가질 필요가 있을 것이다. 또한 현실에서는 동일한 정책영역 내에서 하나의 이념형적 정책 네트워크 유형만 존재하기 보다는, 여러 개의 하위유형들이 동시에 나타날 수도 있다(Bulkeley, 2000: 729). 그리고 폐쇄적 네트워크의 경우에도 참여자의 범위 및 정책의 방향을 결정하는 핵심적 참여자들로 구성되는 핵심적 공동체(*core community*)와 공동체의 성원으로 인정은 받지만 핵심적 자원을 보유하지 못하고 주요 의사결정에는 참여하지 못하는 주변적 공동체(*periphery community*)로 구분될 수 있다(Smith, 1992: 61). <그림 5>는 정책 네트워크의 하위유형을 신축적 형태로 도식화한 것이다.



그림 5  
정책 네트워크 모형의  
충화된 하위모형



## 6. 결론

이상에서 정책과정 연구를 위한 새로운 조망을 제공하기 위해 등장한 정책 네트워크 모형의 의의를 살펴보고, 이를 둘러싼 이론적 쟁점들을 정책 네트워크 모형의 성격을 둘러싼 쟁점, 정책 네트워크의 구성 요소에 관한 쟁점, 그리고 정책 네트워크의 하위유형화에 관한 쟁점으로 구분하여 논의해 보았으며, 또한 각각의 쟁점들에 대해서 본 연구자의 입장을 개진해 보았다.

구체적으로, 정책 네트워크의 성격과 관련해서는 이를 이론적 유용성에 관한 쟁점, 분석수준에 관한 쟁점, 정책 네트워크 '관계'의 성격을 둘러싼 쟁점의 세 가지 이슈로 구분하였다. 정책 네트워크 모형의 이론적 유용성과 관련해서는 이것이 단순한 수사적 은유에 불과한지, 아니면 설명능력을 가지는 하나의 인과적 모형인지에 대해서 견해가 대립되어 있다. 이와 관련해서 본 연구에서는 정책 네트워크 모형이 현상을 기술하는(*describe*) 데 유용할 뿐만 아니라, 현상들간의 인과적 관계를 설명(*explain*) 하는 데도 유용성이 있는 하나의 이론모형이라고 인식하고 있다.

정책 네트워크의 분석 수준과 관련해서는 이를 하나의 거버넌스 형태로 보는 거시 수준의 관점, 네트워크의 속성을 개인행위로 환원시켜서 이해하는 미시적 관점, 참여자들간의 관계를 조직간 관계로 이해하는 중간 수준의 관점 등이 혼재해 있다. 이와 관련하여 본 연구

에서는 정책 네트워크를 정책과정에서 다양한 정책행위자들간의 관계에 관한 중간 수준의 이론으로 이해하고자 하였다. 이렇게 되면, 정책 네트워크 모형은 정책과정에서의 이익매개의 양식에 관한 다원주의 및 조합주의 모형에 대한 하나의 대안적 모형으로서 기능을 하게 된다. 그러나 중간 수준의 이론은 거시 및 미시수준의 이론들과 적절하게 통합되어야 한다(Daugbjerg & Marsh, 1998: 54). 권력의 배분, 정치체제의 성격, 그리고 국가운영의 양식 등에 관한 거시 이론들은 정책 네트워크에 영향을 미치는 환경적 요인을 설명하는 데 유익한 정보를 제공할 뿐만 아니라, 네트워크의 주된 행위자인 국가관료들의 행위를 이해하는 데에도 유익하다. 합리적 선택이론 등 개인들의 선호와 행위에 관한 미시 수준의 이론들도 네트워크 내의 행위자들간 상호작용을 분석하는 데 유익한 틀을 제공할 수 있다.

정책 네트워크 '관계'의 성격과 관련해서는 현재, 정책 네트워크의 구조를 중시하고 네트워크 내의 관계를 구조적 관계로 이해하는 입장과 행위자를 보다 중시하고 행위자간 관계를 개인간 관계로 이해하는 입장이 대립하고 있다. 이 중에서 전자의 구조 중심 그리고 구조적 설명이 후자의 행위자 중심 그리고 의도적 설명보다는 주류적 입장에 있다. 그러나 본 연구의 입장은 기본적으로 절충적 관점에 입각해 있다. 그 이유는 우선 구조와 행위를 구분하는 것도 상대적일 뿐만 아니라, 구조가 행위자의 선호와 선택을 어느 정도 제약(*constrain*)은 할 수 있지만, 결정(*determine*)할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 동일한 구조적 제약이라고 하더라도 이를 행위자가 어떻게 해석(*interpret*)하느냐에 따라서 구조의 내용도 상이할 수 있다. 따라서 본 연구는 양자간의 관계를 기본적으로 상호작용의 관점에서 이해하고 있다. 정책 네트워크는 구조와 행위자 양자로 구성되어 있으며, 정책 네트워크 내의 관계는 구조적 관계인 동시에 개인간 관계인 것이다.

정책 네트워크의 구성요소와 관련하여, 다양한 이론가들이 다양한 구성요소와 변수들을 제시하고 있다. 그러나 기본적으로는 정책 네트워크 자체만을 분석하기 위한 구성요소나 변수들만으로는 정책 네트

워크 모형의 실체를 파악하는 데 한계가 있으며, 정책 네트워크의 차이로 정책결과의 차이를 설명하려는 정책 네트워크 모형의 인과적 설명방식과도 부합하지 못한다. 그리고 정책 네트워크는 진공상태에서 형성되거나 작동하는 것이 아니라, 환경적 요인과의 관계 속에서 존재하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 정책 네트워크 분석의 기본 골격을 환경적 요인 → 정책 네트워크 → 정책결과로 이어지는 관계로 파악하고, 여기에 정책문제의 속성이 정책 네트워크의 속성을 제약하는 중요한 요소라고 가정하였다. 정책 네트워크는 다시 네트워크 구조와 네트워크 내 행위자들간 상호작용의 두 가지로 구분하지만, 이는 어디까지나 상대적인 것이며, 양자는 서로 영향을 주고받는 관계이다.

마지막으로 정책 네트워크 모형의 하위유형과 관련하여 일부에서는 지나치게 망라하여 다원주의 및 조합주의 모형도 정책 네트워크의 하위유형으로 포괄하지만, 이는 정책 네트워크 모형의 등장 배경과 관련지어 볼 경우에도 타당성이 떨어진다고 생각된다. 그리고 하위유형을 지나치게 세분화할 경우에는 하위유형들간에 배타성도 적어지며, 현실을 단순화하고자 하는 유형화의 취지에도 부합하지 않게 된다. 본 연구에서는 정책 네트워크 모형을 다원주의 및 조합주의 모형에 대한 대안적 모형으로 인식하기 때문에 이들 모형들을 하위유형으로 포함하는 것은 지양하며, 하위유형의 종류도 가급적이면 단순화하고자 한다. 이 점에서 마쉬와 로즈(1992)가 제시한 정책 공동체와 이슈 네트워크의 두 가지 하위유형화는 정책 네트워크의 차이를 기술하는데 매우 유용할 것으로 보여진다. 그러나 현실의 네트워크 속성은 두 모형 중 어느 하나의 특성에 정확하게 부합하기는 어렵고 연속선상에서 존재하게 될 것이다. 따라서 우리는 “정책 네트워크의 속성이 정책공동체(혹은 이슈 네트워크)에 가까울수록, 정책의 지속성(혹은 변화)이 커지는 경향이 있다”라는 정도로 언급할 수 있을 것이다. 그리고 현실적으로 하위유형을 적용하는 데에는 신축성이 요구된다.

결국, 본 연구는 정책 네트워크 모형을 둘러싼 여러 가지 쟁점들에 대해서 기본적으로 통합(integration), 단순화(simplification), 상호작용

적(*interactive*) 관점에서 이해하고자 하였다. 정책 네트워크 모형이 현실분석을 위한 기능을 제대로 수행하고, 장점으로 인식되는 신축성을 살리기 위해서는 서로 대립적인 견해들의 장점들을 적절하게 수용하는 통합성이 필요하다. 그리고 정책 네트워크의 구성요소 및 하위유형 등과 관련해서는 지나치게 포괄적이고 복잡하게 이해하기보다는, 가급적 이를 단순화함으로써 정책 네트워크 모형의 의의를 정책과정 연구에 제대로 구현할 수 있어야 할 것이다. 그리고 무엇보다도 정책 네트워크 모형을 구성하는 각 구성요소들간, 구조 및 행위자간 관계 등과 관련해서는 일방향적 영향을 가정할 것이 아니라, 상호작용 내지는 변증법적(*dialectic*) 관계의 개념에 입각하여 이해하는 것이 정책 네트워크의 실체를 체계적으로 이해하는 데 유용할 것이다.

## ■ 주

- 1) '철의 삼각'(*iron triangle*)은 하위정부 중에서도 행위자들간의 폐쇄적이고 공생적인(*symbiotic*) 관계를 보다 강조하는 개념이다(Marsh, 1998a: 5).
- 2) 이론상, '은유'는 이해하려는 주제현상(*subject*)을 매개체(*vehicle*)를 통해서 파악하려는 것으로서, 어떤 사건이나 상황을 익숙하게 알고 있는 또 다른 사건이나 매개체를 통해서 이해하려는 하나의 접근 방식 내지는 도구이다(채경석, 2002: 650). 그러나 정책 네트워크 모형과 관련하여 이를 '은유'로 이해한다는 것은 정책 네트워크 모형이 현실을 분석하고 증명하며 변수들간의 인과관계를 밝히려는 설명모형이라기보다는, 현실의 정책과정을 기술하는 하나의 발견적 장치(*heuristic device*)로서 이해한다는 의미이다.
- 3) 이처럼 정책 네트워크 모형을 은유로 보는 것은 마치 기계론적 패러다임이 조직을 기계로 비유하는 기계적 은유이며, 체제이론이 조직을 유기체에 비유하는 유기체적 은유인 것과 같다. 네트워크 은유는 체제의 내부 모습을 해부하여 구성요소들간의 관계와 상호작용을 설명하려는 은유이다.
- 4) 그러나 독일의 학자들간에도 관점이 통일적이지는 않다. 정책 네트워크를 위계와 시장의 잡종으로 보는가 하면(Mayntz), 어떤 이는 양자의 대안으로 보며(Kenis & Schneider), 어떤 이(Benz)는 시장보다는 위계와 연관되는 것으로 본다(Marsh, 1998a: 8).
- 5) Dowding의 이러한 해석을 Marsh(1998a: 12)는 '의도적(*intentional*) 설명'이라고 표현하고 있다.
- 6) 이를 전술한 의도적 설명과 구별하여, '구조적(*structural*) 설명'이라고 하기도 한다.
- 7) 이러한 구조 중심의 예로서, Read(1992)는 영국의 흡연 이슈를 둘러싼 정책 네트워크를 들고 있

- 다. 그는 정책 네트워크의 기본을 재무성, 담배산업, 광고산업 간의 '공유된 이해'로 본다. 담배광고에 대한 느슨한 정책은 담배회사의 판매수입 증대, 재무성의 조세수입 증대, 광고산업의 광고수입 증대라는 참여자들 모두의 공유된 이해 때문이며, 이러한 공유된 이해가 곧 구조인 것이다.
- 8) 이 점에서 구조와 행위자 간의 관계는 변증법적(*dialectical*) 관계이다. 여기서 변증법적 관계란 '지속적인 반복과정에서 서로 영향을 미치는 두 변수간의 상호작용적 관계'를 의미한다.
- 9) 여기서 연계는 의사소통과 전문지식, 신뢰, 그리고 여타 자원을 교환하는 통로로서 작용한다. 그리고 경계는 공식기관들에 의해서 결정되는 것이 아니라, 상호인지의 과정으로부터 결정된다(Jordan & Schubert, 1992: 12).
- 10) 행위자에 대해서는 이를 개인으로 보는 견해도 있고(Easton), 집합적 행위자로서의 계급이나(Marx) 집단으로 보는(Bentley) 견해도 있지만, 이를 엄격하게 구분할 실익은 없다고 보여진다.
- 11) 참여자들이 동등한 편익을 누리지는 않지만, 참여자 모두가 편익을 공유하는 *positive-sum game*에 있다고 생각한다.
- 12) 한국의 경우 정책 네트워크의 유형에 관한 논의가 많지 않지만, 허태영(1999: 22)과 이계영(2001: 16~20) 등은 정책 네트워크의 정형적 유형으로서 하위정부 모형, 정책공동체, 이슈 네트워크의 세 가지를 들고 있다. 그러나 현실적으로 하위정부와 정책공동체를 구분하기는 어렵다고 본다.

## ■ 참고 문헌

- 강은숙. 2001. "정책변동요인에 관한 연구: 그린벨트 정책사례를 중심으로," 서울대학교 행정학 박사학위논문.
- 강창현. 2001. "노인지역사회보호를 위한 방문(가정)간호서비스 네트워크 탐색," 《한국정책학회보》 10(2).
- 김경주. 2002. "김대중정부의 여성정책 네트워크 분석," <2002년도 한국행정학회 하계학술대회발표논문집>.
- 김병완. 1995. "환경정책결정에 있어서 정·경·관의 3각 관계," 《한국행정연구》 4(3).
- 김순양. 1995. "의료보험 정책과정에서의 참여자의 특성 변화에 관한 연구," 《한국행정학보》 29(2).
- 배용환. 2001. "정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색," 《한국행정연구》 10(3).
- 백정미. 1999. "환경정책 결정에서의 행위자 관계의 정책 네트워크 연구: MDS 분석을 중심으로," 연세대학교 석사학위논문.
- 이계영. 2001. "한국의 체육정책네트워크 활성화 방안 연구: 태권도 진흥을 중심으로," 단국대학교 행정학 박사학위논문.
- 이순호. 1999. "노동복지 정책네트워크의 변화: 고용보험제도를 중심으로," 고려대학교 행정학 박사학위논문.
- 이장재. 1999. "국가 첨단기술개발프로그램의 정책 네트워크 분석: 생명공학·자동차 부문을 중심으로," 국민대학교 행정학 박사학위논문.

- 채경석. 2002. "지방정부의 정책은유와 집행전략: 영광 울진 원전 집행사례," <한국행정학회 2002년도 하계학술대회 발표논문집>.
- 허태열. 1999. "지방자치단체의 정책결정 참여자간 네트워크에 관한 분석," 건국대학교 행정학 박사학위논문.
- Boase, J. P. 1996. "Institutions, Institutionalized Networks and Policy Choices: Health Policy in the Us and Canada," *Governance: An Institutional Journal of Policy and Administration* 9(3).
- Bomberg, E. 1998. *Green Parties and Politics in the European Union*. London: Routledge.
- Börzel, T. A. 1998. "Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Network," *Public Administration* 76.
- Bowling, A. 1997. *Research Methods in Health: Investigating Health and Health Services*. Buckingham: Open University Press.
- Bulkeley, H. 2000. "Discourse Coalitions and the Australian Climate Change Policy Network," *Environment and Planning C: Government and Policy* 18.
- Collins, N. 1995. "Agricultural Policy Networks of Republic of Ireland and Northern Ireland," *Political Studies* 43.
- Daugbjerg, C. & Marsh, D. 1998. "Explaining Policy Outcomes: Integrating the Policy Network Approach with Micro-Level and Macro-Level Analysis," In D. Marsh(ed.). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Döhler, M. 1991. "Policy Networks, Opportunity Structure and neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy," In B. Marin & R. Mayntz(eds.). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Dowding, K. 1995. "Model or Metaphor? A Critical Review of Policy Network Approach," *Political Studies* 43.
- Dye, T. R. 1984. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Grant, W. 1992. "Models of Interest Intermediation and Policy Formation Applied to an Internally Comparative Study of the Dairy Industry," *European Journal of Political Research* 21.
- Groenendijk, N. 2001. "Multi-level Governance, Network Governance and Fiscal Federalism Theory," *Multi-level Governance*. University of Sheffield, UK.
- Haggard, S. 1988. "The Politics of Industrialization in the Republic of Korea and Taiwan," H. Hughes(ed.). *Achieving Industrialization in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hay, C. 1998. "The Tangled Webs We Weave: the Discourse, Strategy and Practice of Networking," In D. Marsh(ed.). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Hecllo, H. 1978. "Issue Networks and the executive establishment," In A. King (ed.). *The New American Political System*. Washington DC: American Enterprise.

- Heclo, H. & Wildavsky, A. 1974. *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- John, P. & Cole, A. 1998. "Sociometric Mapping Techniques and the Comparison of Policy Networks," In D. Marsh (ed.). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Jordan, A. G. 1981. "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process," *Journal of Policy Process* 1.
- Jordan, A. G. & Richardson, J. 1987. *Government and Pressure Groups in Britain*. Oxford: Clarendon.
- Jordan, A. G. & Schubert, K. 1992. "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels," *European Journal of Political Research* 21.
- Kenis, P. & Schneider, V. 1989. "Policy Network as an Analytical Tool for Policy Analysis," paper for conference Max Planck Institute.
- Kickert, W. J., Klijn, E. & Koppenjan, J. 1997. *Managing Complex Networks*. London: SAGE.
- Klijn, E. 1997. "Policy Networks: an Overview," In W. J. Kickert et al., *Managing Complex Networks*. London: SAGE.
- Knoke, D. & Kuklinski, J. H. 1982. *Network Analysis*. Beverly Hills: SAGE.
- Knoke, D. et al. 1996. *Comparing Policy Networks: Labor Policies in the US, Germany and Japan*. Cambridge Press.
- Koelble, T. A. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology," *Comparative Politics* 27(2).
- Lowi, T. J. 1976. *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Manley, J. F. 1983. "Neo-Pluralism: A Classic Analysis of Pluralism I and Pluralism II," *American Political Science Review* 77.
- Marger, M. N. 1981. *Elites and Masses*. New York: D. Van Nostrand.
- Marin, B. & Mayntz, R. 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Marsh, D. & Rhodes R. A. W. (eds.). 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon.
- Marsh, D. 1998a. "The Development of Policy Network Approach," In D. Marsh (eds.). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "The Utility and Future of Policy Network Analysis," In D. Marsh (eds.). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D. & Smith, M. 2000. "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach," *Political Studies* 48.
- Marsh, D., Richards, D. & Smith, M. J. 2001. *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?* Hampshire: Palgrave.

- McFarland, A. 1987. "Interest Groups and Theories of Power in America," *British Journal of Political Science* 17.
- Radaelli, C. 1995. "The Role of Knowledge in the Policy Process," *Journal of European Public Policy* 2(2).
- Read, M. 1992. "Policy Networks and Issue Networks: the Politics of Smoking," In D. Marsh & R. Rhodes. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Rhodes, R. A. W. 1981. *Control and Power in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, D. 1992. "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches," In Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. (eds). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Richardson, J. 2002. "Government, Interest Groups and Policy Change," [www.nuff.ox.ac.uk](http://www.nuff.ox.ac.uk)
- Richardson, J. & Jordan, G. 1979. *Governing under Pressure*. Oxford: Martin Robertson.
- Ripley, R. & Franklin, G. 1984. *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Homewood, IL: Dorsey.
- Schmitter, P. C. & Lehbruch, G. 1979. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: SAGE Publications.
- Schneider, V. 1992. "The Structure of Policy Networks: A Comparison of the Chemical Control and Telecommunications Policy Domain in Germany," *European Journal of Political Research* 21.
- Smith, M. J. 1992. "The Agricultural Policy Community: The Rise and Fall of a Closed Relationship," In Marsh, D. & Rhodes R. A. W. (eds.). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Waarden, F. 1992. "Dimensions and Types of Policy Networks," *European Journal of Political Research* 21.
- Wilks, S. & Wright, M. 1987. *Comparing Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan*. Oxford: Clarendon Press.
- Wilson, F. L. 1982. "Alternative Model of Interest Intermediation: The Case of France," *British Journal of Political Science* 12(3).
- Yishai, Y. 1992. "From an Iron Triangles to an Iron Duet?: Health Policy Making in Israel," *European Journal of Political Research* 21.
- Young, B. 1990. "Does the American Dairy Industry Fit the Meso-Corporatist Model?," *Political Studies* 38(1).



for legitimacy. Also, the deep-rooted belief that economic performance is not confined to the incumbent government but extends to the regime capacity implies the base of political instability in Korea. The fact that assessments of the current regime are adjusted by the economic perspectives gives a clue to explain the ambivalence in Koreans view of democracy. However, one positive implication is that citizens are willing to forgive the past economic failure if the future is promising and, thus, regime consolidation will remain performance-driven into the foreseeable future.

Key Word : support for democracy, economic evaluation, regime change

## 7. Theoretical Debates on the Policy Networks Model in Policy Science

Soon-Yang Kim

This article aims to discuss the theoretical issues surrounding policy networks model in policy science. The issues are classified into three categories like the characteristics, components, and sub-types of policy networks. Discussions on the characteristics of policy networks include the issues on the utility, analytical level, and relational attributes of policy networks.

On the issues mentioned above, this article intends to view the policy networks model in the perspective of integration, simpli-

fication, and interaction. Basically, this article starts the theoretical discussions on the basis that the policy networks model provides an alternative mode of interest intermediation to pluralist and corporatist models.

Key Word : policy networks, interest intermediation, issue networks