

규제정치과정에서 정책행위자 역학관계: 집단 간 권력구조 네트워크 분석을 중심으로*

이 지 형**·박 형 준***

본 연구는 제21대 국회 전반기(2020.05.30.~2021.12.31.)의 ‘국회의원 주관 정책세미나’에서 논의된 322건의 규제정책 영역에 주목하여 네트워크 분석을 통해 여기서 나타난 2,230명의 공식·비공식 정책행위자들의 특성과 정치적 상호작용을 파악하였다.

분석결과, 다른 정책영역에 비해 정치적 갈등이 두드러지는 규제정책 영역의 특성상, 행위자들 간 갈등을 완화하고 조정자(coordinator)·옹호자의 역할을 담당할 수 있는 법조계 전문가를 중심으로 한 전문가 집단(교수, 연구기관)이 주요 행위자로 나타나고 있음을 알 수 있었다. 또한, 공공에서는 고용노동부, 경찰청, 공정거래위원회, 법무부 등 국가의 사법적·규제적 성격이 드러나는 기관들의 활발한 연계활동을 확인할 수 있었으며, 민간에서는 한국노총, 민주노총, 공공운수노조 등과 같은 노동계 이익집단과 더불어 복지계 공익집단, 경제·산업계 이익 및 공익집단 등 다양한 정책특성을 가진 행위자들이 중심적 역할을 하고 있음을 알 수 있었다.

* 본 논문은 교육부 및 한국연구재단의 BK21FOUR 「공감과 혁신을 위한 플랫폼 거버넌스 교육연구단」에서 지원을 받아 수행된 연구임(관리번호 4120240114838). 본 논문은 제1저자의 박사학위 논문 일부를 수정·보완하여 작성한 것임.

** 제1저자, 성균관대학교 국정전문대학원 BK21 FOUR 박사후연구원, 서울 종로구 성균관로 25-2 법학관 (atom159@skku.edu)

*** 교신저자, 성균관대학교 국정전문대학원 행정학과 교수, 서울 종로구 성균관로 25-2 법학관(hjpark72@skku.edu)

접수일: 2024/05/20, 심사일: 2024/5/27, 게재확정일: 2024/6/21

본 연구는 정책학·행정학 전문가들과의 토론을 통해 322건의 규제정책 사례를 선정하여 분석에 대한 신뢰성과 타당성을 확보하였다는 점, 그동안 상대적 관심이 부족했던 정책세미나를 연구대상으로 선정했다는 점 그리고 다수 정책사례를 선정하여 네트워크 분석을 활용함으로써 객관적인 시각에서의 정치적 상호작용을 살펴봤다는 점에서 의의가 있다.

주제어: 규제정책, 네트워크 분석, 정책행위자, 정책세미나, 빅데이터

I. 서론

대의민주주의 국가에서 정책결정은 행정부와 입법부를 통해 제도화되며, 각 사회계층의 다양한 입법요구와 정보, 의사 등을 반영하여 사회문제를 체계적이고 공정하게 해결하기 위한 이들 노력의 필요성이 대두되고 있다. 여기서 입법부 즉, 의회는 정책결정과정에서의 모든 지배적인 힘과 통제력 그리고 동기와 규제력의 원천으로 규정된다(Wilson, 1885). 그리고 이를 구성하는 국회의원 개개인은 국민을 대표하는 ‘집단적 대표’이자(민진, 2015) 모든 국가작용의 근거가 되는 본질적인 권한을 지니고 있다. 특히, 이른바 ‘민주화 이후의 국회’라 불리는 제13대부터 입법 인플레이션(legislative inflation) 현상이 지속됨에 따라 오늘날 의사결정 방향의 핵심적인 행위자로 자리 잡고 있다.

그러나 이와 같은 시대적 변화에도 불구하고 행정부에 대한 견제와 감시 기능 약화, 원구성 지연, 날치기 법안 통과, 묻지마 발의 그리고 몸싸움 등과 같은 물리적 현상까지 발생함에 따라 국회 본연의 기능을 원활히 수행하지 못하고 있다는 부정적인 평가를 받고 있다. 더욱이 사회환경에 복잡한 이슈들이 증가하게 되고 다양한 이해관계자들이 등장함에 따라 국회의 가장 본질적이면서도 고유한 권한인 입법기능 및 의제설정 측면에서 공공만의 주도적인 정책결정 방식이 한계를 보이고 있다.

이에 정책결정과정에서 공식·비공식 정책행위자들 간의 상호신뢰, 의사소통, 협력 등에 기반한 네트워크(network) 접근방식을 통해 정책기술 및 능력을 개발하고자 하는 새로운 공공 패러다임으로의 전환이 요구되고 있다(Hecl, 1978; Raab and Kenis, 2006; Yi, 2017; Parsons, 2020). 이는 오늘날의 정책문제가 그 자체만으로 매우 복잡하고 전문적이라는 점을 고려했을 때, 국회가 의사결정방식의 양적·질적 향상을 도모하기 위해서는 국민의 의견과 정보를 습득하고 학습함으로써 공감대를 형성해야 하며, 이

를 위해서는 특정 정책영역에 대한 행위자들의 특성과 상호작용 관계 등을 파악하는 것이 중요하다는 점을 시사한다. ‘공공정책’은 정치적 상호작용과 밀접하게 연관되기에 (Ripley and Franklin, 1980; Binderkrantz, 2005; Howlett et al., 2020) 행위자들 간의 갈등 및 협상, 전략 등에 관한 깊은 이해가 중요하다는 것이다. 이는 정책으로부터 영향을 받는 행위자들의 정책선호와 반응은 어떻게 달라지는지 그리고 권력에 기반한 이들의 접근방식과 전략에 대한 이해를 통해 문제의 본질적인 쟁점과 행위자들 간의 관계를 규명하고 나아가 사회문제 해결의 새로운 시각을 구축할 수 있기 때문이다(권기현, 2010; Bali and Ramesh, 2018).

이상의 연구배경을 종합한다면, 우리나라 입법연구의 초점 또한 어느 정도 보완이 필요할 것으로 판단된다. 수많은 비공식 참여자의 영향력이 증대되고 민·관 간의 소통과 정보교환은 필수적 요소로 자리 잡고 있기에 정책연구 시각 자체를 민간의 참여 관점에서도 함께 파악해 볼 필요가 있다.

본 연구는 이러한 상황의식을 바탕으로 입법부가 효과적인 정책도구와 대안을 선택하고 공공과 민간 간의 신뢰 회복을 위해 어떠한 방식으로 변화되어야 하는지에 주목하여, 국회 내 정책결정과정에서 나타나는 다양한 공공과 민간 행위자들의 특성과 상호작용을 분석해 보고자 한다. 이를 위해 그동안 주요 변인으로 관심받지 못했던 ‘국회의원 주관 정책세미나(이하 정책세미나)’를 연구대상으로 선정하고 네트워크 분석(network analysis)을 적용하여 특정 정책유형에서 나타나는 정책행위자들(발제자·토론자)의 다양한 성격과 권력구조 등을 살펴보고자 한다. 정책세미나는 정부부처와 지자체, 국회의원들을 비롯한 공공과 이익집단, 시민단체, 학계 및 전문가 그리고 개인 등의 민간이 직접 소통할 수 있는 제도적 장치로써 상호의존적 관계구조를 파악하는 데 매우 중요한 요소이다.

특히, 정책은 정치의 결과물이 아니라 오히려 정치를 변화시킬 수 있다는 Lowi(1964, 1972)의 주장을 바탕으로 진행되어 온 다양한 정책유형 분류체계 중 규제정책 영역에 초점을 맞추고자 한다. 규제정책 영역은 정책의제부터 집행단계까지 피규제자들 간의 정치적 갈등과 투쟁이 크게 나타나는 영역으로써 정치적 구조가 매우 불안정하며 개인 또는 집단의 박탈과 대립을 수반하기에 행위자들 간의 갈등과 타협이 지속해서 이루어진다 (Lowi, 1964). 이에 다른 영역에 비해 갈등이 가장 많은 특성을 지니고 있어 실제 세부

정책과 직·간접적으로 관련된 정책행위자들의 이해관계 표출 및 행태 등을 동태적으로 파악하는 데 유용하다.

이상의 논의는 ‘정책’, ‘행위자’, ‘네트워크’라는 복잡하게 얽힌 3가지 요소의 특성과 연계 가능성을 탐색하고 규명함으로써 특정 정책영역과 관련된 국민의 인식, 참여, 성향, 방향 등에 관한 역학관계를 파악하는 데 중요한 논거를 제공해 줄 것이다. 또한, 정책유형에 따른 정책행위자들 간의 정치적 구조를 포괄적이면서도 구체적으로 비교해 볼 수 있을 것이며 나아가 정책설계 및 결정과정에서의 목표, 인과적 모델, 정책수단 등을 통합적으로 파악하는 데 도움이 될 것이다.

II. 이론적 및 제도적 논의

1. 정책과 정치 간 상호작용

정책은 사회문제를 해결하고 바람직한 공공의 목표를 이루고자 하는 정부 활동의 산물(output)이다. 그리고 모든 정책에는 이해관계가 존재할 수밖에 없기에 정책결정과정에서 영향을 미치고자 하는 다수의 행위자가 등장하게 되고, 이들 간의 갈등·타협·조정을 통한 복잡한 정치적 상호작용은 의제설정부터 결정·집행·평가의 모든 과정에 영향을 미치게 된다. 특히, 복잡성과 다양성을 특징으로 하는 현대국가에서의 공공정책은 모든 사람에게 동등하게 적용되지 않으며 정치적 영향력 또한 다르기에 구성원들 간의 협의는 더욱 중요하다. 이처럼 공공정책은 정책목표의 선택과 결정을 달성하기 위한 일련의 복잡한 정치적 결정이며(Burger, 1986), 결국 정책과 정치의 본질은 서로 구별될 수 없는 밀접한 관계에 있다고 볼 수 있다. 이에 정책과 정치의 관계를 규명하려는 수많은 학자의 노력이 진행되어 왔으며 특히, 정치가 정책을 만드는지 혹은 정책이 정치를 만드는지의 인과관계를 밝히는 것이 주요 논쟁의 대상이었다.

기존의 정치학에서는 공공정책이 정치체제의 구조, 정치 엘리트들 간 권력관계 등의 정치적 활동에 대한 ‘부수적인(epiphenomenal)’ 결과로 인식되어 왔다(구현우, 2013). 그러나 Lowi(1964, 1972)는 Schattschneider(1935)의 ‘새로운 정책이 새로

운 정치를 만든다(new policies create new politics)’라는 주장에 대한 가능성을 ‘권력의 장(arenas of power)’으로 제시함으로써, 정책과 정치의 인과관계 구조를 바꿔놓았다. Lowi(1964, 1972)는 정책의 특성과 종류에 따라 이해관계자들 간의 갈등이나 정치적 구조가 다르게 나타날 수 있다고 주장한다. 즉, 정치과정과 외부환경 변화가 정책에 반영된다는 정치학 관점의 기존 통념과는 달리, 정책 자체가 정치구조의 차이를 가져올 수 있다는 것이다. 이에 최근에는 Lowi의 주장을 필두로 정책을 독립변수 즉, 원인(cause)으로 인식하여 정책과 정치 간의 관계를 밝히고자 하는 시도가 이루어져 오고 있으며 이들 대부분은 특정 정책유형에 따른 정책행위자들의 특성과 권력관계 등의 정치적 상호작용에 초점을 두고 있다(Ripley and Franklin, 1980; Spitzer, 1983; Heckathorn and Maser, 1990; Schneider and Ingram, 1993; Smith, 2002; Cook, 2010).

2. 정책유형의 분류와 규제정책

정책유형별 행위자들의 특성과 정치적 상호작용이 달라질 수 있음을 분석한 연구는 Lowi의 연구가 대표적이다. 그는 당시 미국 정치학계에서 주요 논쟁이 되었던 상반된 2가지 시각을 통합하였는데, 모든 정책마다 권력구조가 다르다고 바라보는 다원주의(pluralism)와 모든 정치체제에는 1개의 권력구조가 존재한다는 엘리트주의(elitism)가 그것이다(Lowi, 1964). 이는 정책이 정치를 결정한다는 즉, 정책의 특성과 내용 그 자체가 정치적 성격과 정책결정과정에 영향을 미친다는 관점이다(Lowi, 1964). 따라서 정책이나 정부 활동영역의 일반적인 경향이 정치적 구조를 발전시키는 것으로 가정하면(Lowi, 1964) 이를 일반화할 수 있는 정책유형의 분류기준이 필요했다. 이에 공공정책을 강제的可能性이 간접적인지 혹은 직접적인지 그리고 강제의 적용영역이 개별적 행위인지 혹은 행위의 환경에 적용되는지를 기준으로 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책으로 범주화하였다. 이들 영역은 각 특성에 따라 주요 행위자의 역할, 지지연합, 권력관계 등이 달라진다. 예컨대, 분배정책은 국민에게 자원이나 서비스 등이 비영합적인 방식으로 배분되는 영역으로써 행위자들 간의 갈등이나 충돌보다는 상호 간에 담합(log-rolling)이나 하위정부와 같은 안정적인 양상이 나타나게 된다. 재분배정책 영역은

줍게는 소득의 이전(transfer)을, 넓게는 사회적 형평을 달성하고자 하는 정책으로 규정할 수 있으며 주로 계급대립적인 성격을 가진다(송근원, 1998). 구성정책은 정부기관이나 구조에 관한 기능 등을 변경하는 것을 목적으로 하며 여기에는 선거구 조정, 정부기관의 신설·변경, 공직자 보수 등에 관한 정책들이 포함된다. 마지막으로 규제정책 영역은 개인이나 집단의 권리를 제한하거나 의무 혹은 제재를 가하는 정책들을 포함하며 주로 다수의 사람을 보호하는 데 목적을 둔다.

이처럼 정책을 독립변수로서 강조한 Lowi의 주장을 지지하는 관점에서 그의 분류를 세분화하거나 유사한 관점을 공유한 후속 연구들도 제시되었다(Salisbury, 1968; Smith, 1969; Peters, Doughtie, and McCulloch, 1977; Hayes, 1978; Ripley and Franklin, 1980; Spitzer, 1983; Tatalovich and Daynes, 1984; Champney, 1988; Miller, 1990). 이들 중 본 연구의 분석대상인 규제정책 영역을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 Ripley and Franklin(1980)으로부터 제시된 수정 보완론은 가장 널리 알려진 이론 중 하나로써 정책의 특징이 정책형성뿐만 아니라 정책의 집행까지도 영향을 준다는 관점이다. Ripley and Franklin(1980)은 정책의 범주를 크게 국내정책(domestic policy)과 대외 및 국방정책(foreign and defense policy)으로 구분하였다. 그리고 국내정책을 분배정책(distributive policy), 경쟁적 규제정책(competitive regulatory policy), 보호적 규제정책(protective regulatory policy) 그리고 재분배정책(redistributive policy) 등으로 분류하였다. 대외 및 국방정책에는 구조정책(structural policy), 전략정책(strategic policy) 그리고 위기정책(crisis policy)이 포함된다. 특이 점은 Lowi와는 다르게 규제정책을 경쟁적 규제정책과 보호적 규제정책으로 재구분한 것이다. 먼저 경쟁적 규제정책은 많은 수의 잠재적 경쟁자 중 선택된 하나 또는 소수의 개인이나 집단들에게 특정 재화나 용역의 제공을 제한하는 정책이다. 이 영역에서의 정책결정은 특정한 잠재적 행위자들에게만 공급권이 주어지고 다른 이들을 배제함으로써 상품과 서비스 제공을 제한하는 것이다. 예컨대, TV 채널이나 라디오 주파수, 특정 항공사의 항공노선 운영승인, 특정 화물 운송회사가 특정 경로를 통해 특정 상품을 운송할 수 있는 허가권 등이 있다. 따라서 경쟁적 규제정책은 단순히 나눌 수 없는 희소한 자원을 경쟁자에게 부여한다는 점과 공공의 이익을 위해 서비스의 품질을 규제하는 측면에서 규제정책

과 분배정책의 하이브리드(hybrid) 형태로 볼 수 있다. 보호적 규제정책은 소비자나 대중을 보호하기 위한 정책으로써 대기오염, 허위광고, 불량식품 금지, 불공정한 사업 관행 금지 등 일반적인 규제정책과 유사하다.

Spitzer(1983)는 Lowi의 4가지 정책유형 이론을 받아들이면서도 분류기준이 모호하고 차별성이 없다고 보았다. 이에 Lowi(1972)의 정책유형을 순수(pure)영역과 혼합(mixed)영역의 8개 범주로 구분하였다. 순수영역은 유형별 정책의 특징이 분명하게 나타나지만, 혼합영역은 명확히 나타나지 않는 영역을 의미한다. 예컨대, 재분배정책 영역에서의 순수정책은 특정 계층에서 다른 이들에 직접 이전(direct transfer)되는 것을 의미하며 혼합정책은 재분배정책과 다른 유형의 정책들이 혼합되는 경우이다. 이후 그는 1987년에 규제정책 영역 분류기준에 경제적 규제(economic regulation)와 사회적 규제(social regulation)를 추가하였다(Spitzer, 1987).

특히, ‘신 규제(new regulation)’로 이해되는 사회적 규제정책은 주로 사회적 가치, 제도적 관행, 규범 등과 관련되며 기존의 ‘구 규제(old regulation)’ 즉, 경제적 규제와 성격을 달리한다(Tatalovich and Daynes, 1984). 기존의 정부 정책들은 대부분 산업 발전이나 시장에 관한 경제적 규제가 주를 이루었지만, 사회구조가 발전함에 따라 정치적 합의나 도덕적 논란을 불러일으킬 수 있는 정책들이 증가했기 때문이다. 이는 총기규제, 동성애, 낙태, 여성의 권리 등 비경제적이고 이념적인 성격을 나타내며 경제적 규제보다 영향력이 더 광범위하다. 따라서 사회적 규제정책 영역에서는 정부나 의회보다 사법부의 헌법에 따른 재판을 통해 해결될 수 있다(Tatalovich and Daynes, 1984).

한편, 본 연구가 규제정책 영역에 주목한다는 점에서 Wilson(1983)이 제시한 규제정치 이론은 규제의 특성을 이해하는 데 유용하다고 볼 수 있다. Wilson(1983)은 정책비용(policy cost)과 정책이익(policy benefit)이 다수의 일반국민에게 분산되는지 혹은 특정 소수에 집중되는지에 따라 <표 1>과 같이 정책을 4가지 유형으로 구분하였다. 이를 살펴보면 다음과 같다(Wilson, 1983; 남궁근, 2012; Wilson et al., 2015; 양승일, 2016). 첫째, 비용과 편익이 다수에게 분산되는 경우 대중 정치(majoritarian politics)가 나타나게 된다. 대중 정치는 해당 규제에 대해 감지된 편익과 비용이 모두 불특정 다수에 미친다는 점에서 이익집단 간의 경쟁이 상대적으로 적게 나타난다. 둘째, 기업이 정치는(entrepreneur politics) 편익이 다수에게 분산적으로 제공되고 특정 소

수에게는 비용이 집중되는 유형이다. 예컨대, 자동차 오염방지 및 안전 요건에 대한 규제는 자동차 제조업체의 비용으로 모든 국민의 건강과 복지를 개선하는 방법이라 볼 수 있다(Wilson et al., 2015). 셋째, 고객 정치(client politics)는 특정 소수에게 편익이 집중적으로 제공되고 불특정 다수에게 비용이 분산적으로 부담되는 유형으로서 기업가 정치와는 반대되는 형태이다(양승일, 2016). 편익을 받게 되는 소수 집단은 정책채택을 위해 노력할 동기를 부여받고 결집하는 반면, 인지된 비용이 적은 다수의 일반국민은 그 부담이 적기 때문에 비용을 전혀 알지 못하거나 무관심할 수 있다. 예컨대, 농부들은 농업 가격 지원으로부터 상당한 이익을 얻지만, 소비자들은 이러한 가격 지원이 높은 세금과 식품 가격으로부터 비롯된다는 것을 인지하지 못한다(Wilson et al., 2015). 넷째, 비용과 편익이 모두 소수의 집단에 집중되는 정책에서는 이익집단 정치(interest group politics)가 형성된다. 비용을 부담하는 집단은 해당 정책에 강력하게 반대하게 되며 편익이 집중되는 집단은 정책이 채택되기 위해 강한 압력을 행사하게 된다. 즉, 비용과 편익이 모두 소수의 집단에 적용되기 때문에 집단 간의 갈등이 높고 정책에 관한 관심 또한 높다. 이익집단 정치는 특정 소수에게 편익이나 재화가 집중된다는 점에서 Ripley and Franklin(1980)이 제시한 경쟁적 규제정책 영역과 유사하다.

〈표 1〉 비용/편익의 분산과 집중에 따른 정책유형

구분		인식된 비용	
		넓게 분산	좁게 집중
인식된 편익	넓게 분산	대중 정치 (Majoritarian politics)	기업가 정치 (Entrepreneurial politics)
	좁게 집중	고객 정치 (Client politics)	이익집단 정치 (Interest group politics)

자료: Wilson(1983: 419)

이러한 내용을 바탕으로 규제정책 영역의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정책에 불응하는 개인 또는 집단들에게 강제력을 행사한다(남궁근, 2012; 한석태, 2017). 둘째, 강제력이 개별적 행위에 직접 가해지기 때문에 혜택을 보는 자와 피규제자 간의 갈등이 매우 심각하게 나타나며(Lowi, 1964), 주로 독점금지법, 불공정 거래, 부정광고 등 주로

기업이나 사업자의 부적절한 행위를 제한하고 비용을 부과시키는 데 초점이 맞춰져 있다. 셋째, 고도의 갈등으로 인해 정치 엘리트들은 담합(log-rolling)을 통해 정책을 결정할 수 없다. 따라서 이해관계자들 간의 협력을 유도하고 저항을 완화할 수 있는 전략이 필수적이기에 주로 규제 정책기관이나 법원 등을 통한 법률의 형태로 나타나게 된다(Lowi, 1964; Miller, 1990). 그리고 이러한 상황에서 고도의 법적·제도적 전문성을 지니고 정책방향의 대안을 제시할 수 있는 전문가 집단의 역할이 매우 중요하다.

이상의 논의를 종합하면 각 정책유형이 지니는 성격에 따라 정책행위자들의 특성이나 정치적 상호작용이 달라질 수 있으며 이는 규제정책 영역도 예외가 아님을 알 수 있다. 그렇다면 우리나라 국회 입법과정에서 규제영역에 속하는 정책행위자들의 특성은 어떠한 것이며 이들 간의 권력구조는 어떻게 나타날 것인가? 그리고 이들은 해당 영역에서 어떠한 역할을 하고 있으며 왜 영향력을 행사하고 있는가?

본 연구는 이와 같은 연구질문을 중심으로 하여 국회 내 입법과정에서의 공식·비공식 행위자들 간 관계와 상호작용을 분석해보고자 한다.

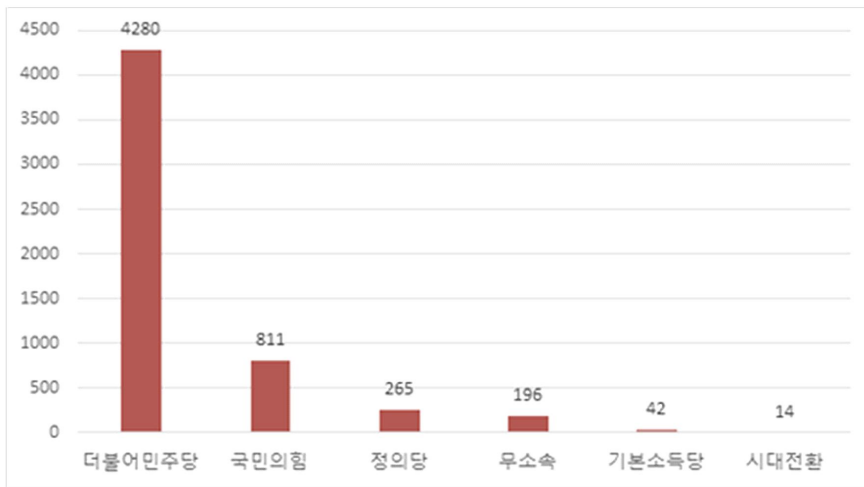
3. 정책세미나

정책세미나는 공식·비공식적 행위자들이 특정 사회문제에서부터 발의된 법률안, 가결/부결된 법률안 등에 관해 다양한 정보나 의견 등을 교류하고 소통할 수 있는 기회를 제공하며, 정보공개와 투명성과 다수의 참여를 전제로 하기에 국회 내 정책결정과정에서 매우 중요한 입법 전략(strategy)이라 볼 수 있다. 정책세미나에서는 상임위원회별로 주제가 개최되고 있으며 보건, 복지, 경제, 여성, 노동 등 사회 전반에 걸친 다양한 사항들이 논의되고 있다. 또한, 여기에는 국회의원을 포함한 교수, 공공 및 연구기관, 전문가, 언론 등과 더불어 해당 정책에 직·간접적으로 영향을 받게 되는 시민사회단체와 이익집단 등이 참여하게 된다.

〈그림 1〉은 제21대 국회 전반기(2020.05.30.~2021.12.31.) 정책세미나 주최 및 공동주최 국회의원들의 정당별 개최 현황을 나타낸 것이다. 이를 살펴보면 더불어민주당 소속 국회의원들의 개최 수가 다른 정당에 속한 의원들보다 월등히 높다는 점을 알 수 있다. 더불어민주당은 4,280건, 국민의힘은 811건, 정의당은 265건, 무소속은 196, 기본

소득당은 42건 그리고 시대전환은 14건으로 나타났다. 더불어민주당을 제외한 기타 정당들의 개최 수를 합치더라도 1,328건으로 나타나, 더불어민주당 소속 국회의원들이 주도적인 영향력을 행사하고 있는 것으로 추론할 수 있다. 여기에 대한 원인은 제21대 국회 더불어민주당의 의석 점유율이 가장 높다는 점과 이에 따른 동일 정당 국회의원들 간의 입법 네트워크와 협력이 크게 작용했을 것으로 판단된다.

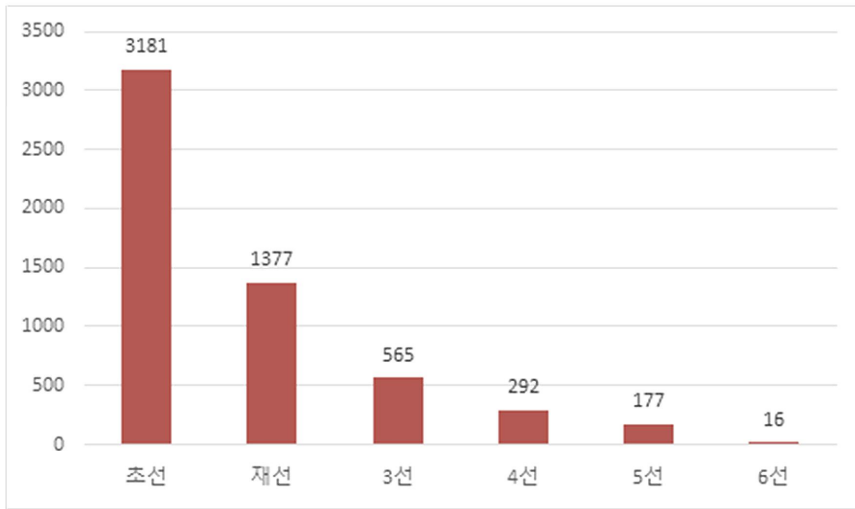
〈그림 1〉 제21대 국회 정당별 정책세미나 개최 현황



다음으로 선수(seniority)에 따른 개최 수는 〈그림 2〉에 나타난 바와 같이 3,181건으로 초선의원들의 영향력이 높게 나타났다. 이는 제21대 국회의원 당선자 300명 가운데 초선의원이 151명(지역구 108명·비례대표 43명)이라는 점에 부합한 결과라 볼 수 있다. 이와 더불어 초선의원들이 의정활동과 입법역량에 관심을 두고 의회 내 경험을 쌓기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다(윤종빈, 2004; Miquel and Snyder, 2006; 정희옥 외, 2016). 국회의원의 선수(seniority)는 입법생산성 및 효과성과 관련하여 중요시되는 변수로써 이에 관한 효과에는 다양한 관점이 존재한다. 대체로 선수(seniority)가 올라갈수록 입법효과성에 긍정적인 영향을 미친다는 주장이 있는가 하면(Hibbing, 1991; Schiller, 1995), 법률안 발의나 입법노력에 대한 양적인 측면에서는 초선 혹은 재선의원들의 영향력이 더욱 높은 것으로 나타난다(최준영, 2006). 이에 대해 최준영(2006)은

몇 가지 이유가 있음을 강조한다. 첫째, 선수(seniority)가 높은 의원들은 대부분 당내 요직에 위치할 확률이 크기 때문에 입법활동보다는 당 차원에서의 활동에 집중할 가능성이 높다. 둘째, 초선 혹은 재선의원들은 입법활동을 권유받게 되는 한편, 중진의원들은 당내 혹은 여·야 간 입장을 조율해야 하는 중개인의 역할을 하게 된다. 셋째, 의정 경험이 많은 의원일수록 입법활동을 통해 자신이 원하는 바를 이루기 어렵다는 점을 깨닫게 된다. 넷째, 의원 발의 법률안 가결률이 매우 낮은 상황에서 선수(seniority)가 높은 의원들은 오히려 본회의 통과가 수월할 것으로 판단되는 소수의 법률안을 발의하는 행태를 보일 수 있다.

〈그림 2〉 선수(seniority)별 정책세미나 개최 현황

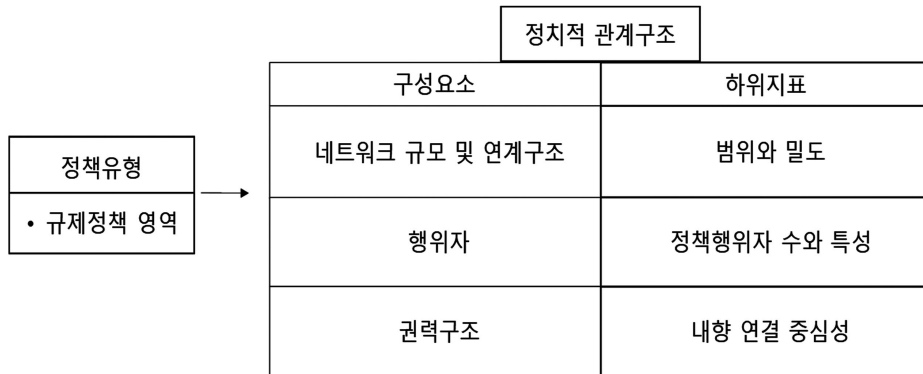


III. 연구의 설계

1. 연구모형

정책의 유형을 분류하고 해당 영역에서 나타나는 행위자들의 행태와 특정 현상을 파악하는 것은 이들 간의 내재된 속성과 의미를 파악하고 정책과정에 대한 참여 의도를 파악할 수 있다. 이와 더불어 정책의 목표, 성과 그리고 도구에 대한 개발에 기반을 다지는 데 중요한 통찰력을 제공한다. 이에 본 연구는 정책의 특성이 행위자들의 성격과 참여 패턴에 영향을 미친다는 관점을 바탕으로, 정책세미나에서 논의된 다수의 정책사례 중 규제 정책 영역에 주목하자 한다. 그리고 네트워크 분석을 적용하여 여기서 나타나는 공공 및 민간 행위자들의 특성과 정치적 상호작용을 규명하고자 한다. 이상의 내용을 도식화하면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 연구모형



2. 분석대상 및 자료수집

본 연구는 ‘국회도서관’, ‘열린국회정보’, ‘국회의원 정책자료’ 등을 통해 제21대 국회 전반기(2020.05.30.~2021.12.31.) 동안 개최된 1,419건의 정책세미나에 관한 토론·정책 자료집을 확보하였다.¹⁾ 이후 국회도서관, 국회사무처 업무 담당자와의 통화를 통해

자료의 신뢰성을 확보하고 관련 정보 등을 교차 확인하였다. 정책세미나 정보가 명확하지 않거나 참여한 행위자들을 파악할 수 없는 사례들을 제외한 후 총 1,322건을 집계하였다. 이론과 실제 정책사례 간의 균형있는 관점을 토대로 규제영역을 선정하고자 학계 전문가들(정책·행정학과 교수, 실무 전문가들(국회의원 보좌관, 국회예산정책처 예산분석관)로 구분하고 자료집을 제공하였으며 약 3개월 간의 유형화 작업을 진행하였다. 분류작업 이후 직접 만나 3단계의 토론과정을 거쳤다. 1차 논의에서는 찬반 토론을 통해 전문가 전원이 동의한 경우 규제정책 영역에 포함하였다.²⁾ 2차에서는 1명~2명의 의견이 다르거나 다른 유형으로 구분된 경우 추가 의견을 수렴 과정을 거쳐 3인 이상이 동의한 경우 포함시켰다. 마지막으로 전문가 4명 모두 관점이 다르거나 정책의 성격이 다른 정책 유형과 겹치는 경우는 본 분석에서 제외하였다. 이상의 과정을 통해 총 322건의 규제정책 영역을 분석대상으로 선정하였다.

다음으로 실증분석에 활용되는 정책행위자들에 관해 각 개인이 속한 조직, 직업/직군 등을 파악한 후 중분류로 범주화하였다. 이후, 행정안전부(2021)의 ‘정부기능별분류체계’³⁾와 국가정책연구포털(2022)의 ‘표준분류체계’를 준용하여 각 집단에 관한 구체적인 성격을 파악하고 해당 조직의 성격이 공익집단인지 혹은 이익집단인지 등의 여부를 추가로 고려하여 대분류 집단으로 통합하였다.⁴⁾ 그 결과, <표 2>에 나타난 바와 같이 노동, 복지, 금융, 문화, 예술 등 다양한 정책속성을 가진 공익·이익집단과 교수(법학 교수 제외), 의약계 종사자(전문가), 법조계 전문가 등이 포함된 전문가 집단, 정부부처·지자체, 공공기관, 정책 관련 총 44개의 대분류 집단으로 범주화되었다.⁵⁾

- 1) 각 세미나에 대한 정책영역별 세부주제, 주최의원, 공동주최의원 및 공동주최·주관·후원 기관, 해당 상임위원회, 세미나 장소, 발제자, 토론자의 직업 및 소속 그리고 토론·정책자료집 등에 관한 내용 등을 포함하고 있다.
- 2) 전문가 전원이 동의한 주제들을 간략히 살펴보면, ‘미디어 속 음주조장환경 개선을 위한 국회토론회’, ‘불공정거래 등 피해자 지원기금법 입법공청회’, ‘온라인 플랫폼 해의 반독점 규제동향’, ‘국민건강 보호와 환경·생활용품 안전성 문제해결을 위한 정책토론회’ 등이 있다.
- 3) 행정기관에서 수행하는 업무를 정책분야·정책영역·대기능·중기능·소기능 및 단위과제 등 그 기능의 수준에 따라 분류한 체계를 의미하며 농업·농촌, 외교, 문화·체육·관광, 사회복지, 국방 등으로 구분된다.
- 4) 이익집단의 경우 해당 집단이 추구하는 이익의 목표나 내용이 구성원들의 특수이익을 목적으로 하는 조직을 의미하며 공익집단은 시민단체 등과 같이 공공이나 대중의 이익을 실현하기 위해 결성된 집단이다. 본 연구는 이러한 기준을 바탕으로 홈페이지와 언론기사 등을 참고하여 각 조직의 연혁과 목표, 설립목적을 파악하여 구분하였다.
- 5) 예컨대, 중분류는 한국노총, 민주노총, 공공운수노조 등과 같이 개인이 속한 조직으로, 이들은 대분류 체계인 ‘노동계 이익집단’ 범주에, 한국장애인자립생활센터협의회, 전국장애인부모연대, 장애인차별금지추진연대 등은 ‘복지계 공익집단’에 포함된다.

〈표 2〉 정책세미나 참여자 분류 및 개념

구분	집단	개념	
1	노동계 이익집단	노동 관련 특수이익 실현	
2	노동계 공익집단	노동 관련 공공(대중)이익 실현	
3	공공기관	정부 및 지자체의 출연·출자·재정지원 등으로 설립·운영	
4	교수 (법학 교수 제외)	대학 및 고등교육기관에서 전공 분야별 강의 담당, 연구 및 논문발표	
5	복지계 이익집단	복지 관련 특수이익 실현(여성, 아동, 노인, 청소년, 장애인, 동물)	
6	복지계 공익집단	복지 관련 공공(대중)이익 실현(여성, 아동, 노인, 청소년, 장애인, 동물)	
7	정부부처·지자체	정부부처	국가 또는 행정부의 행정사무를 수행하기 위해 설치된 행정부의 조직
		지자체	지역의 지방 사무를 처리하는 기초자치단체·광역자치단체
8	국회의원 연구단체·지자체장 협의회·정당	국회의원 연구단체	입법 및 정책연구·활동을 위한 국회의원 연구단체
		지자체장 협의회	시·도 간 상호 교류와 협력을 증진하고 공동문제를 협의하기 위해 설립된 지방자치단체장 협의회
		정당	정당·정책과 선거공약 등의 형태로 정책의제 및 입법과정에 영향력을 행사하는 집단
9	국방·안보·외교계 공익집단	국방·안보·외교 관련 공공(대중)이익 실현	
10	연구기관(민간)	사회, 정치전략, 경제, 국방·안보, 외교 등에 관해 연구하거나 이에 대한 견해를 밝히는 기관	
11	금융계 이익집단	금융 관련 특수이익 실현	
12	금융계 공익집단	금융 관련 공공(대중)이익 실현	
13	금융기관(회사)	은행, 보험사, 증권회사 등을 포함한 금융, 증권거래 수행	
14	의약계 종사자(전문가)	의료·보건 관련 기술 및 서비스와 관련된 의료인	
15	법조계 전문가	법률 업무 종사자 및 법조 관련 위원으로 활동하거나 법학 박사학위를 취득하여 법학을 연구하는 집단	
16	건설·교통계 이익집단	건설·교통 관련 특수이익 실현	
17	건설·교통계 공익집단	건설·교통 관련 공공(대중)이익 실현	
18	경제·산업계 이익집단	경제·산업 관련 특수이익 실현	
19	경제·산업계 공익집단	경제·산업 관련 공공(대중)이익 실현	
20	교육계 공익집단	교육 관련 공공(대중)이익 실현	
21	농업·어업·축산업계 이익집단	농업·어업·축산업 관련 특수이익 실현	
22	농업·어업·축산업계 공익집단	농업·어업·축산업 공공(대중)이익 실현	
23	의료·보건계 이익집단	의료·보건 관련 특수이익 실현	

구분	집단	개념	
24	의료·보건계 공익집단	의료·보건 관련 공공(대중)이익 실현	
25	문화·예술·체육·관광계 이익집단	문화·예술·체육·관광 관련 특수이익 실현	
26	문화·예술·체육·관광계 공익집단	문화·예술·체육·관광 관련 공공(대중)이익 실현	
27	국제기구	국제적인 목적이나 활동을 위해 두 나라 이상의 회원국으로 구성된 단체	
28	언론계 이익집단	언론 관련 특수이익 실현	
29	언론계 공익집단	언론 관련 공공(대중)이익 실현	
30	교육자 집단 (교수 제외)·학부모	교육자: 학생들을 가르치거나 교육 관련 프로그램을 운영하는 일과 관련된 집단	
		학부모: 학교에 다니는 자녀를 둔 부모	
31	환경·안전계 공익집단	환경·안전 관련 공공(대중)이익 실현	
32	종교계 공익집단	종교 관련 공공(대중)이익 실현	
33	정치·행정계 공익집단	정치·행정 관련 공공(대중)이익 실현	
34	종교기관	종교의 보급 및 교화를 목적으로 설립된 기관	
35	중견·대기업	중견기업: 자산규모 5천억원 이상, 5조원 미만인 기업	
		대기업: 자산총액이 5조원 이상인 '공시대상 기업집단'과 10조원 이상인 '상호출자제한 기업집단'	
36	중소기업	자본금, 종업원 수, 자기 자본 및 매출액의 규모가 중견·대기업에 비해 상대적으로 작은 기업	
37	자영업자	각종 사업을 개인이 독립적으로 영위하는 집단 (도매·소매업 및 음식·숙박업)	
38	언론기관	방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스, 통신 등의 매체 역할을 하는 기관	
39	의료·보건·복지정책 수요집단	의료·보건·복지정책 관련 직·간접적 지원이 요구되는 집단 (유가족, 입양인, 코로나19 환자 등)	
40	사법기관·민간독립기구	공공성·공정성을 위해 독립적으로 업무를 수행하는 기관	
41	청년·학생	청년	만 19세 이상부터 만 34세 이하인 집단
		학생	학교에 다니면서 교육을 받는 집단
42	국회의원	국민의 선거로 선출된 국회의 구성원	
43	마을주민협의회·일반시민·주민	지역 문제해결을 위해 구성된 마을주민단체 및 일반시민	
44	문화·예술·체육계 종사자	예술, 공연, 방송, 스포츠 분야 종사자 (개그우먼, 작가, 유튜버 등)	

자료: 이지형(2023)

3. 분석방법 및 변수

본 연구는 규제정책 영역에서 나타난 정책행위자들의 특성과 정치적 상호작용을 살펴 보기 위해 사회 연결망 이론에 근거한 네트워크 분석을 활용하고자 한다. 네트워크는 정부 간, 조직 간 관계를 기술하고 설명하기 위한 관계 데이터를 검토하는 방법론적 도구로써 활용된다.⁶⁾ 행위자들 간의 관계에 기초하여 네트워크의 본질을 파악할 수 있는 주요 변수로는 행위자, 권력, 밀도, 행위자들 간의 관계, 응집력 등이 사용된다(Provan and Kenis, 2008; 김순양, 2010). 이러한 변수는 정책결정과정에서 나타나는 행위자들 간의 관계를 보다 유연하게 고찰할 수 있으며 누가 핵심 행위자이고 주변 행위자인지, 이들의 속성은 어떠한지 그리고 네트워크 내 행위자들의 속성의 차이가 정책 결정에 어떠한 영향을 끼칠 수 있는지에 대한 답변을 줄 수 있다(김순양, 2010). 본 연구에서는 네트워크의 구성요소로서 네트워크 내 정책행위자와 밀도, 권력관계 등을 파악하고자 한다.

한편, 네트워크 분석을 위한 관계데이터 행렬을 구성하는 데 있어 정책세미나에 참여한 개인 또는 기관(주최·공동주최·주관·후원 및 발제·토론)들의 수가 세미나별로 다르다는 점을 고려해야 한다. 예컨대, 데이터를 구성하는 데 있어, 주최·공동주최·주관·후원이 40명인 정책세미나에 행위자 'A'가 발제자로 참여한다면 'A'는 40번의 내향 연결을 받게 된다. 반대로 주최의원 1명이 주최한 세미나에 행위자 'B'가 참석했을 시, 'B'는 1번의 내향 연결을 받게 되어 'A', 'B'가 각각 한 번씩 참석했다라도 내향 연결이 40번과 1번이라는 편향이 생기게 된다. 따라서 이러한 편향을 제거하기 위해서는 각 세미나별 참여 횟수를 고려하여 데이터 행렬을 구성하는 것이 적절하다.

그렇다면 네트워크 분석을 위한 관계행렬 구성에 있어 행위자들의 내향 연결 중심성을 고려할 때 요청을 하는 주체는 누가 될 것이며, 외향 연결 중심성에 대해 요청을 받는 행위자가 누가 될 것인지에 대한 추가적인 고민이 이루어져야 한다. 이에 본 연구는 내향 연결 중심성에서의 요청자와 외향 연결 중심성에서 요청받는 자를 '세부 정책분류'로 설

6) 네트워크와 그래프 이론에 기반하여 사회적 의사소통을 정의하는 과정을 소셜 네트워크 분석(social network analysis)이라고 하며, 개인 또는 조직의 구조와 상호작용 등은 노드 간의 관계를 통해 분석하는 데 사용된다 (Al-Molhem et al., 2019). 이러한 접근방식은 산업, 통신, 물리학 및 사회과학 등의 다양한 영역에서 활용되는 중요한 분석도구가 되고 있다.

정하고자 한다.⁷⁾

따라서 세미나별 정책분류를 외향 연결 중심성의 요청받는 자와 내향 연결 중심성의 요청하는 자로 관계행렬을 구성한다면, 행위자들 간 상호관계를 보다 정확하고 구체적으로 제시할 수 있을 것이다.

(1) 네트워크 규모 및 연계구조, 행위자

정책 네트워크의 특징 중 하나는 정책결정과정에 다수의 행위자가 참여하고자 한다는 것인데, 모든 이해관계자가 참여할 수 있는 것은 아니며 이들이 보유한 자원과 정보에 의해 참여 여부가 결정된다.⁸⁾ 그리고 각 정책영역에 대한 참여 또한 불균등하기 때문에 정보와 자원 그리고 참여 정도를 통해 네트워크의 경계와 규모의 크기 등이 설정된다. 따라서 이들의 속성과 정책결정과정에 얼마나 참여하고 있는지에 따라 네트워크의 특성과 복잡성이 달라진다(고길곤, 2007). 각자 다른 목표를 가지고 정책결정과정에 참여하게 되므로 이들이 대표하는 사회적 이해 그리고 참여 정도에 따라 구조가 변하기 때문이다. 이에 네트워크 내 개별 행위자에 대한 직업, 기능, 조직 등을 포함한 다양한 속성과 실체(entity)를 명확하게 구별하는 것이 중요하다.

한편, 네트워크 내 구성원 간의 연계수준을 나타내는 밀도는 행위자들 간의 상호작용 과정을 이해하는 데 핵심적인 요소라고 볼 수 있다(Provan and Milward, 1995). 즉, 네트워크 밀도의 중요성은 정보가 확산되는 속도, 개인이 높은 수준의 사회적 자본 또는 제약을 갖는 정도 등과 같은 다양한 현상을 파악할 수 있다는 점이다(Hanneman and Riddle, 2005). 예컨대, 한 행위자가 다른 개인과 의사소통을 자주 할수록 동질성이 강화되고 정보의 흐름이 증가하기 때문에 전반적인 네트워크의 상호의존성과 소통이 증가하게 되는 것이다.

7) 정책세미나에는 가족, 경제, 공정거래, 과학, 관광, 교육, 교통, 국방, 국토, 국회운영, 금융, 노동, 농림, 동물복지, 문화, 방송, 법제, 보건, 보훈, 복지, 사법, 산업, 산업안전, 선거, 수산, 식품, 안보, 안전, 언론, 에너지, 여성, 역사, 예산, 외교, 원자력, 인권, 자원, 자치, 재정, 저작권, 정부, 정보, 정치, 조세, 중소기업, 청소년, 체육, 축산, 통상, 통신, 통일, 특허, 해양, 행정, 환경 등의 55개 정책분류가 제시되어 있다.

8) 정책 네트워크는 핵심(core)과 주변부(periphery)의 단계로 구분되어 있어, 정책행위자들의 참여 정도는 차별화된 다(Rhodes and Marsh, 1992). 다시 말해, 정책 네트워크 내에서 자원과 영향력을 가진 구성원과 그렇지 않은 구성원 사이에는 명백한 차이가 존재한다.

(2) 권력구조

네트워크 내에서의 권력은 중심성(centrality) 지표를 통해 파악할 수 있다(Wasserman and Faust, 1994; Schalk et al., 2010). 중심성은 행위자 즉, 노드(node) 수준에서 가장 널리 연구되는 개념으로, 네트워크 내 노드의 구조적 측면과 관련 노드 간의 속성에 대한 중요성을 나타내는 지표이다(Borgatti et al., 2009). 높은 중심성을 지닌 노드들은 자원에 대한 충분한 접근성과 학습 그리고 협력의 잠재력을 지니고 있으며, 갑작스럽게 닳칠 수 있는 조직의 환경적 변화를 완화할 수 있는 능력 또한 지니고 있다.

이러한 중심성 지표들은 네트워크 내 행위자들의 권한과 영향력을 파악할 수 있다는 점에서 공통점이 있지만, 각각 다른 특성의 측정 방법과 개념을 가지고 있다는 점에서 차이가 존재한다. 특히, 연결 정도 중심성은 각 개인이 동일한 네트워크 내에서 다른 행위자와 얼마나 많은 직접적인 연결을 맺고 있는지를 나타낸다(Kadry and Al-Taie, 2014; Litterio et al., 2017). 즉, 정책결정과정에서 연결 정도 중심성이 높다는 것은 정책 공급자나 수요자로부터 다양한 정책지식과 요구 등을 공급하거나 받는 것을 의미한다. 그리고 정책문제에 대한 대안을 제시할 수 있는 유리한 위치에 있음과 동시에 네트워크 내 정보나 자원 요구에 대한 높은 권한을 가지고 있다.

연결 정도 중심성은 노드의 연결 방향성에 따라 내향(indegree) 연결 중심성과 외향(outdegree) 연결 중심성으로 구분된다. 내향 연결 중심성은 다른 노드로부터 특정 노드가 받게 되는 관계를 고려하는 것이다. 즉, 다른 노드들이 관계를 맺거나 소통을 하고 싶은 대상으로 선정된다는 의미에서 영향력이나 인기도가 높다는 것을 의미한다. 외향 연결 중심성의 경우 하나의 노드에서 다른 노드들로 나가는(out) 관계를 고려하는 것으로서 주로 활동성, 협력이나 관심의 요청 등으로 이해할 수 있다.

따라서 중심성 지표를 통해 영향력이 높은 집단을 탐색해 낸다면 관련 권한이나 제재를 더욱 부과한다거나 중심성이 낮은 집단의 정책적 지원과 관심을 높일 수 있다. 이와 더불어 효율적이고 빠른 정책설계를 구축할 수 있는 전략을 마련할 수 있다. 예컨대, 소득 재분배, 규제 등과 같이 갈등이 많은 정책영역에서 누가 높은 권력을 지니고 있는지 파악할 수 있다면, 이들을 통해 소통과 정보교환의 복잡한 흐름이 어떻게 나타나고 정책 결과가 어떻게 도출될 수 있는지 등을 예측하는 데 유용할 것이다.

이러한 점에서 본 연구는 규제정책 영역과 직·간접적으로 관련되거나 지식을 전달해

주고자 참석을 요청받는 발제자·토론자들의 참여구조를 살펴보고자 하는바, 내향 연결 중심성을 중심으로 논의하고자 한다.

IV. 분석결과

1. 네트워크 범위(규모와 밀도, 정책행위자)

322개의 규제정책 영역 네트워크 구조는 다음과 같다. 개인 수준에서의 네트워크 전체 밀도는 0.002, 평균 연결은 4.877이며, 노드 간의 전체 연결 수는 10,876개이다. 참석 요청자 604개, 발제자·토론자는 1,626개로 총 2,230개의 노드가 나타났다. 외향 연결의 최솟값은 1이며 최댓값은 강은미 의원실이 233으로 가장 높게 나타났다. 내향 연결의 경우, 최솟값은 1, 최댓값은 64로 내향 연결이 가장 높은 행위자는 한국비정규노동센터 소속 법조인으로 확인되었다.

중분류 기준의 밀도는 0.005, 평균 연결은 7.329개이다. 참석 요청 노드는 603, 토론·발제 노드는 881로 총 1,484개의 노드가 확인되었다. 내향 연결의 최솟값은 1, 최댓값은 360(민주사회를위한변호사모임), 외향 연결의 최솟값은 1, 최댓값은 233(강은미 의원실)이다. 참석 요청자 238개, 토론자·발제자 44개로 총 282개의 노드를 구성하고 있는 대분류 기준 네트워크 밀도는 0.137, 평균 연결은 38.567이다. 외향 연결의 경우 최솟값은 2, 최댓값은 700(노동계 이익집단)이며, 내향 연결의 최솟값은 4(종교계 공익집단, 의료·보건계 공익집단), 최댓값은 2,539(법조계 전문가)이다. 이상의 규제정책 영역 네트워크 구조 특성을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 규제정책 네트워크 구조의 특성

구분	노드 수	연결 수	밀도	평균 연결	외향 연결		내향 연결	
					최소	최대	최소	최대
개인	2,230	10,876	0.002	4.877	1	233	1	64
중분류	1,484	10,876	0.005	7.329	1	233	1	360
대분류	282	10,876	0.137	38.567	2	700	4	2,539

다음으로 행위자들을 세부 정책분류로 설정하고 주최·공동주최의원들을 제외한 대부분 기준 네트워크 구조는 다음과 같다. 외향 연결의 밀도는 0.008, 전체 연결 수는 721, 평균 연결 정도는 2.341로 나타났다. 총 34개의 외향 노드가 참여하였으며, 외향 연결의 최솟값은 2(농업·어업·축산업계 공익집단, 금융기관(회사), 국제기구, 국방·안보·외교계 공익집단, 언론계 공익집단, 금융계 이익집단), 최댓값은 104(노동계 이익집단)로 확인되었다.⁹⁾ 내향 연결 네트워크의 밀도는 0.015, 전체 연결 수는 2,032이다. 총 44개의 내향 노드가 확인되었으며, 이들의 평균 연결 정도는 5.552개이다. 내향 연결의 최솟값은 1(농업·어업·축산업계 공익집단, 의료·보건계 공익집단, 자영업자), 최댓값은 471(법조계 전문가)로 확인되었다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 규제 네트워크 구조의 특성(행위자 수 고려, 주최·공동주최의원 제외)

구분	노드 수	연결 수	밀도	평균 연결	연결	
					최소	최대
외향	34	721	0.008	2.341	2	104
내향	44	2,032	0.015	5.552	1	471

규제정책 영역에서는 〈그림 4〉에 나타난 바와 같이, 정부부처·지자체, 법조계 전문가, 교수, 연구기관, 노동계 이익집단 등이 네트워크 중심부에 있다. 반면에, 문화·예술·체육계 종사자, 복지계 이익집단, 농업·어업·축산업계 공익집단, 국회의원 등은 주변부로 밀려나 있다. 즉, 규제정책 영역에서는 몇몇 소수의 행위자가 네트워크를 독점하고 있는 형태를 띠고 있음을 알 수 있다.

9) 주최·공동주최의원들을 포함한 외향 연결에 대한 밀도는 0.013, 외향 노드 수는 총 35개로 나타났으며 전체 연결 수는 1,691, 평균 연결 수는 4.737, 연결 정도의 최솟값은 2(농업·어업·축산업계 공익집단, 금융기관(회사), 국제기구, 국방·안보·외교계 공익집단, 언론계 공익집단, 금융계 이익집단), 최댓값은 970(국회의원)으로 나타났다.

〈표 5〉 규제정책 네트워크 내향 연결 중심성 순위(대분류)

순위	정책행위자	내향 연결	내향 연결 중심성
1	법조계 전문가	471	1.290411
2	정부부처·지자체	328	0.89863
3	교수	210	0.575342
4	연구기관	156	0.427397
5	공공기관	134	0.367123
6	노동계 이익집단	131	0.358904
7	복지계 공익집단	104	0.284932
8	경제·산업계 이익집단	67	0.183562
9	경제·산업계 공익집단	57	0.156164
10	환경·안전계 공익집단	40	0.109589
11	의약계 종사자	39	0.106849
-	언론기관	39	0.106849
12	노동계 공익집단	36	0.09863
13	중소기업	27	0.073973
14	금융기관(회사)	24	0.065753
15	중견·대기업	19	0.052055
16	국회의원 연구단체·지자체장 협의회·정당	15	0.041096
17	국회의원	13	0.035616
18	금융계 공익집단	11	0.030137
-	교육자 집단(교수 제외)·학부모	11	0.030137
19	농업·어업·축산업계 이익집단	8	0.021918
-	문화·예술·체육·관광계 이익집단	8	0.021918
-	건설·교통계 이익집단	8	0.021918
20	문화·예술·체육·관광계 공익집단	7	0.019178
-	사법기관·민간독립기구	7	0.019178
21	교육계 공익집단	6	0.016438
-	언론계 공익집단	6	0.016438
-	청년·학생	6	0.016438
22	국방·안보·외교계 공익집단	5	0.013699
-	정치·행정계 공익집단	5	0.013699
23	의료·보건·복지정책 수요집단	4	0.010959

〈표 6〉은 중분류 기준 내향 연결이 10 이상인 26개 집단의 순위를 제시한 것이다.

〈표 6〉 규제정책 네트워크 내향 연결 중심성 순위(중분류)

순위	정책행위자	내향 연결	내향 연결 중심성
1	고용노동부(정부부처·지자체)	45	0.037438
2	민주사회를위한변호사모임(법조계 전문가)	44	0.036606
3	국회입법조사처(연구기관)	40	0.033278
4	참여연대(법조계 전문가)	26	0.021631
5	공정거래위원회(정부부처·지자체)	24	0.019967
6	경찰청(정부부처·지자체)	22	0.018303
-	한국노총(노동계 이익집단)	22	0.018303
-	국토교통부(정부부처·지자체)	22	0.018303
7	법무부(법조계 전문가)	19	0.015807
-	민주노총(노동계 이익집단)	19	0.015807
-	보건복지부(정부부처·지자체)	19	0.015807
8	서울대학교(교수)	18	0.014975
9	환경부(정부부처·지자체)	17	0.014143
10	한국형사·법무정책연구원(공공기관)	15	0.012479
-	금융위원회(정부부처·지자체)	15	0.012479
11	대한변호사협회(법조계 전문가)	14	0.011647
12	법무법인 태평양(법조계 전문가)	13	0.010815
-	경기도(정부부처·지자체)	13	0.010815
-	농림축산식품부(정부부처·지자체)	13	0.010815
13	성균관대학교(법조계 전문가)	12	0.009983
-	국회입법조사처(법조계 전문가)	12	0.009983
-	고려대학교(교수)	12	0.009983
14	교육부(정부부처·지자체)	11	0.009151
-	공공운수노조(노동계 이익집단)	11	0.009151
-	민주노총(법조계 전문가)	11	0.009151
-	한국노동연구원(공공기관)	11	0.009151

자료: 저자 작성

분석결과, 고용노동부의 영향력이 가장 높게 나타났으며 다음으로 민주사회를위한변호사모임, 국회입법조사처, 참여연대, 공정거래위원회, 경찰청 순으로 나타났다. 주목할 만한 점은 상위 26개의 집단 중 노동계 이익집단, 법학 교수, 경제·산업계 공익집단, 법무부, 국회입법조사처 등 다양한 공공·민간 조직에 속한 법조계 전문가들이 30% 이상의 비율을 차지하고 있다는 점이다. 대분류 결과와 유사하게 중분류에서도 법조계 전문가들의 영향력이 높게 나타난 것이다.

정부부처·지자체 중에서는 고용노동부가 가장 높게 나타났으며, 경찰청, 공정거래위원회, 법무부, 금융위원회 등 국가의 사법적·규제적 성격이 드러나는 기관들이 중심적 위치를 차지하고 있다. 또한, 국토교통부, 보건복지부, 환경부 등도 높은 순위를 점하고 있는데 이는 각 부처가 지닌 업무영역의 특성 때문으로 이해할 수 있다. 노동, 건설, 건축, 부동산, 토지 등과 관련된 국토교통부의 경우 최근 쟁점이 되는 부동산 투기, 건설근로자 안전 및 고용개선 등과 관련되며, 보건복지부는 인권, 음주, 흡연, 아동학대 등 국민의 건강 및 인권 보호와 밀접하게 연관되어 있다. 또한, 규제정책의 대표적 사례가 환경범죄, 원자력 규제, 생활용품 안전성 등의 환경규제라는 점을 고려하면 환경부의 높은 영향력에 대한 이유 또한 가늠해 볼 수 있다. 한편, 한국노총, 민주노총, 공공운수노조 등과 같은 대규모 노동조합의 적극적인 참여와 더불어, 민주노총 소속 법조인들의 활발한 연계도 눈에 띄는 특징 중 하나이다. 이는 노동계 이익집단이 규제정책에 관한 실질적 보상을 얻기 위해 적극적인 모습을 보여주고 있으며, 불확실성 해소 및 설득 전략의 하나로 법조계 전문가들을 협력 파트너로 선택하였다는 점을 의미한다.

3. 분석결과 논의

본 연구는 앞서 논의한 규제정책 영역에 관한 이론적 논의와 선행연구 등의 고찰을 통해 여기서 나타나는 정책행위자들의 특성과 권력구조를 파악하였다. 이상의 분석결과를 통해 규제정책 영역에서 나타난 정치적 상호작용의 특성을 정리하면 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 규제정책 영역 네트워크 특성

구분		규제정책(322개)			
네트워크	규모	세부 정책영역		38	
		전체 연결 수		10,876	
		개인		2,230	
		중분류		1,484	
		대분류		282	
	범위	대분류(행위자 수 고려 주최·공동주최의원 제외)	외향	34	
			내향	44	
		밀도	개인		0.002
			중분류		0.005
			대분류		0.137
대분류 (행위자 수 고려 주최·공동주최의원 제외)	외향		0.008		
	내향	0.015			
권력구조	주요 행위자 유형		정부부처·지자체		
			노동, 환경, 복지, 경제, 산업, 환경, 안전 분야 수혜자들		
			전문가 집단		
	내향 연결 (대분류 기준 상위 10인)		법조계 전문가		
			정부부처·지자체		
			교수		
			연구기관		
			공공기관		
			노동계 이익집단		
			복지계 공익집단		
경제·산업계 이익집단					
경제·산업계 공익집단					
환경·안전계 공익집단					

자료: 저자 작성

먼저 네트워크 범위에서 정책행위자의 특성을 살펴보면 법조계 전문가, 정부부처·지자체, 교수, 연구기관 등을 포함한 공공영역과 전문가 집단이 주요 행위자로 나타나고 있다. 특히, 법조계를 중심으로 한 교수, 연구기관 등 전문가들의 참여가 두드러지는 점은 규제의 특성상 정책으로부터 누군가는 혜택을 박탈당할 것이기 때문에 이들 간의 충돌을

완화할 수 있는 조정자(coordinator)나 옹호자의 역할을 담당하는 것으로 예상해 볼 수 있다.¹⁰⁾ 또한, 노동계 이익집단, 복지계 공익집단, 경제·산업계 이익집단, 경제·산업계 공익집단, 환경·안전계 공익집단 등 다양한 정책특성을 가진 행위자들의 활발한 연계활동을 확인할 수 있었다. 특히, 각 분야의 공익집단들이 주요 행위자로 나타나는 이유는 대중을 보호하기 위한 측면과 더불어 기업들과의 경쟁 구도에서 승리하고자 이해관계를 적극적으로 표출하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

다음으로 토론·발제로 참여한 행위자들의 영향력을 나타내는 내향 연결 중심성의 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 법조계 전문가 집단의 가장 높은 영향력을 중심으로 정부부처·지자체, 공공기관 등의 공공영역과 교수, 연구기관 등을 포함한 전문가 집단이 다음 순위들로 나타나고 있었다. 민간부문에서는 노동계 이익집단이 가장 높은 영향력을 보유하고 있었다. 구체적으로 한국노총, 민주노총, 공공운수노조 등과 같이 규모가 큰 조직들이 중심에 위치하는데, 이는 노동 관련 정보나 자원 확보, 기업규제 측면에서 이들의 강한 결속력이 나타난 결과라 판단된다. 특히, 본 연구에서는 규제에 관해 전문적·법적 지식을 제공해 줄 수 있는 법조인 혹은 해당 정책에 관한 전문가 집단의 역할이 중요한 것으로 나타났는데 이를 예상해보면 다음과 같다(Newman, 1994; Jordana and Levi-Faur, 2004).

규제정책을 둘러싼 갈등구조는 선거에 민감한 정치인들에게 정책결정을 주저할 수밖에 없는 요소가 된다. 오히려 규제대상인 강력한 이해집단(대기업, 노조, 사업자 등)의 반응을 살피는 것이 중요하다(Bali and Ramesh, 2018). 이에 관해 Spitzer(1983)는 규제 정책 영역에서 대통령의 리더십(leadership)은 약하고 정부나 정치인들에게도 선거에 대한 보상과 편익이 낮으며 높은 정치적 비용이 수반된다고 강조하였다. 즉, 대통령을 비

10) 영향력이 높게 나타난 법조계 전문가들이 활발히 참여한 정책세미나 사례들을 살펴보면 '포괄적 차별금지법 제정을 위한 국회 토론회', '온라인 플랫폼 시장독점 방지 토론회', '쿠팡 사태 해결 위한 정부-국회 역할 모색 토론회 혁신인가? 착취인가?' 등과 같이 집단 간의 이념과 이해관계가 첨예하게 대립하는 정책이나 법안들을 포함하고 있다. 또한, '쿠팡 사태 해결 위한 정부-국회 역할 모색 토론회 혁신인가? 착취인가?'의 자료를 살펴보면, 전국공공운수사회서비스노동조합, 전국가맹점주협의회, 한국YMCA연맹 소속의 다양한 이해관계자들이 참여한 가운데, 경제민주화네트워크, 참여연대, 쿠팡대책위, 민변 민생경제위원회 등에 소속된 다수의 법조인이 참여했다. 특히, 법조계 전문가들은 쿠팡 노동자의 노동조건 문제점과 해결방안, 온라인 플랫폼 계약 공정화 방안 등을 논의하였으며 대기업과 노동자 그리고 소비자들 간의 갈등 원인과 이를 완화하고 원활한 시장생태계가 구축될 수 있는 법률 마련의 필요성 등을 강조함으로써 갈등 해결을 위한 조정자로서의 역할을 담당하고 있었다.

못한 정부, 관료집단, 의회는 다른 정책영역에 비해 소극적인 태도를 보이게 된다는 것이다. 이에 하위정부 수준으로 통제될 수 없는 정책결정은 주로 법원이나 규제기관 등에 위임되는 경우가 많은데 이 또한 다음과 같은 근거를 통해 뒷받침될 수 있다(Ripley and Franklin, 1980; Tatalovich and Daynes, 1984; Miller, 1990).

첫째, 규제정책을 시행하는 데 있어 가장 중요한 것은 강압적 권력에 대한 정당성을 확보하는 것이다. 즉, 강제력이 주로 징벌적 요소를 포함하고 있어 법률로 표현되는 경우가 많고 이를 제도화·합법화하기 위한 정교함과 정합성이 요구된다.

둘째, 정책이 결정된 후에 정부와 의회는 궁극적인 책임자가 되는 것이 불가피하다. 따라서 주로 하급기관이나 법적으로 전문성 있는 기관을 통한 접근방식을 취하려 한다. 정책의 특성상 정치성이 높고 선거에 우려되는 영역이기에 다른 기관이나 집단을 통해 문제를 해결하는 데 초점을 맞추게 된다는 것이다.

셋째, 규제로부터 혜택을 받지 못하는 집단은 자신의 이익이 침해당했다고 생각하기에 해당 정책의 전문성과 사법적 개입에 의존하게 된다. 정책과 직접 관련된 집단뿐만 아니라 간접적이어도 그 사안에 전문성을 지닌 집단이 막대한 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

다음으로 분석결과에서의 흥미로운 점은 바로 복지계 공익집단이 높은 영향력을 보여주고 있다는 것이다. 그리고 이에 대한 이유는 분석대상인 정책세미나의 규제정책 관련 주제들을 살펴보면 알 수 있다. 분류된 주제에서 복지계 공익집단의 참여가 높은 분야는 주로 인권, 여성, 법제 등과 관련되어 있다. 예컨대, N번방 방지법, 아동학대, 젠더 폭력 살인 근절법, 직장 내 괴롭힘, 학교 폭력 살인 근절법 등 복지 분야와 밀접한 정책들이 논의되고 있다. 이러한 점은 개인이나 기업, 조직 등에 제약을 가함으로써 다수를 보호하고자 하는 보호적 규제정책의 성격이 명확하게 드러나는 부분이라 하겠다(Ripley and Franklin, 1980; King and Shannon, 1986; Champney, 1988).

마지막으로 정책행위자들의 특성과 권력구조 등을 종합적으로 살펴보았을 때, 법조계 전문가들과 더불어 교수, 연구기관 등의 전문가 집단과 정부부처·지자체, 공공기관 등의 공공영역 그리고 민간에서는 노동계 이익집단, 복지계 공익집단, 경제·산업계 이익집단, 경제·산업계 공익집단, 환경·안전계 공익집단 등이 높은 순위를 점하고 있는 다원주의 형태를 보여주고 있었다. 규제정책 영역은 행위자들 간의 이해관계가 빈번하게 충돌하고 특정 개인, 조직 등에 규칙과 의무를 부과함으로써 재량권을 제한하는 강압적 성격을 지

니다. 이에 앞서 언급하였듯이, 상호 이해관계의 정당성을 확보하고 갈등을 완화하기 위한 수단으로써, 법적 지식과 특정 분야에 전문성을 지닌 집단의 영향력이 높은 것으로 확인되었다. 또한, 민주노총, 한국노총, 공공운수노조 등의 노동계 이익집단을 중심으로 규모, 조직력, 자금력 등과 같이 상대적 자원을 많이 보유하고 있는 집단의 영향력이 높은 것으로 확인되었다. 이는 노동계가 정책의 수혜자가 되기 위한 강력한 동기를 갖게 되며, 기업을 견제하고자 정부 및 의회와 밀접한 관계를 맺고자 한다는 점을 알 수 있다. 이러한 결과는 규제정책 영역에서 집단적 이해관계나 개인의 행동에 동기를 부여하는 등 다양한 이유로부터 발생하는 요구와 가치관은 강한 응집력과 연결구조에 대한 근간을 제공한다는 점을 의미한다. 다시 말해, 이들이 강한 조직력과 활동을 보여준다면 정책은 이들이 원하는 방향으로 옮겨갈 수 있으며 나아가 입법과정을 지배할 수도 있다는 것이다(Hayes, 1978). 이러한 점은 1980년대 이후 우리나라 노동조합의 수와 노조 가입률이 증가하였다는 점을 통해 이들의 영향력이 폭발적으로 증가하고 있음을 알 수 있다(남궁근, 2022). 특히, 노동계 집단은 급여 인상과 노동시장의 개선, 대기업 불공정 등을 개선하기 위해 적극적으로 투쟁하거나 협상할 수 있는 능력을 지니고 있다. 나아가 자신들이 원하는 결과가 아닐지라도 의회나 행정부 등과의 접촉을 통한 직접 전략(direct-strategy)을 통해(Binderkrantz, 2005) 의사결정자를 압박할 수도 있다. 이러한 관점은 노동계 이익집단과 더불어, 영향력이 높게 나타난 경제·산업 분야의 집단에도 유사하게 적용될 수 있다. 예컨대, 불공정 거래에 적극적인 경제·산업계 공익집단을 비롯한 대규모 집단의 경우, 공유된 '공동의 이익'을 통한 중복 멤버십(overlapping membership)을 바탕으로 강한 응집구조를 보여줄 수 있다는 것이다(Lowi, 1964).

V. 결론

공공참여(Public participation)는 정부의 의사결정에 국민이 직접 참여하는 것을 의미한다(Neshkova and Guo, 2018). 오늘날 모든 정책 분야에서 확대되고 있는 국민의 정책적·정치적 관심은 각종 시민단체, 이익집단의 증가로 이어졌으며, 이러한 현상은 과거와는 다른 오늘날의 복합적인 사회문화적 현실을 반영하고 있다. 이에 신문이나 언론매체 등을 통한 일방적인 소통구조에서 벗어나 공공과 민간이 함께 정책결정과정에 참여하는 쌍방향적 의사소통 체제로 변화되고 있다.

본 연구는 이러한 점에 주목하여 제21대 국회 전반기에 개최된 1,419건의 정책세미나 사례 중 규제정책 영역 322건을 선정하고 네트워크 분석을 활용하여 규제정책 내에서는 누가 참여하고 있고 이들 간 권력관계는 어떠한지 등에 관한 정치적 상호작용의 특성을 파악하였다. 이상에서 살펴본 연구결과에 대한 의의는 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 전문가들과의 합의를 통해 322건의 규제정책 사례를 선정하여 분석에 대한 신뢰성과 타당성을 확보하고, 이를 바탕으로 정책과 정치 간의 인과관계를 규명함으로써 정책이 가진 고유한 성격이 정치적 상호작용에 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 확인하였다.

둘째, 본 연구는 그동안 연구대상으로서 주목받지 못했던 정책세미나를 중심으로 분석을 시도하였다는 점에서 학문적 의의가 있다. 그동안의 정책학·행정학 연구들은 주로 행정부를 중심으로 다루어져 왔으며 입법부에 관한 연구 또한 국회의원 개인의 선수(seniority)나 정당 그리고 상임위원회 중심의 국회 내부 사항들이 중점적으로 연구되어 왔다. 이에 본 연구는 정책결정과정의 공식 행위자들뿐만 아니라 비공식 행위자들의 관계양상도 함께 고려하였다는 점에서 입법부 내 다양한 개인 및 조직의 특성과 이들 간의 지식 및 정보전달 구조 등을 확인하고 이들이 왜 해당 정책영역에 참여하였는지 등을 예측하였다. 특히, 정책세미나가 국회의원들이 정책적 지식을 습득하고 실질적인 정책역량을 키울 수 있으며 나아가 민간과의 협력구조를 갖출 수 있는 국회 내 유일한 제도적 장치라는 점을 고려한다면 그 중요성은 더욱 크다고 볼 수 있다.

셋째, 본 연구는 단일 정책사례가 아닌 다수의 정책사례를 통해 데이터를 구축하고 네트워크 분석으로부터 파악한 상호작용을 분석함으로써 보다 객관적인 시각에서의 정치적

특성을 도출하였다. 기존의 정책학 분야에서 네트워크 분석을 활용한 연구들은 주로 단일 사례를 중심으로 소수 행위자 간의 상호작용을 설명하였다. 그러나 최근과 같이 급증하는 정책수요와 더불어 각기 다른 특성을 가진 수많은 정책행위자가 등장하고 있는 시점에서 방대한 정보를 가공하여 의미 있는 분석결과를 도출할 수 있는 빅데이터 활용의 중요성이 대두되고 있다(Kadry and Al-Taie, 2014; Sudhahar et al., 2015; Al-Molhem et al., 2019; Coulthart and Riccucci, 2022). 본 연구는 이러한 점을 고려하여 최대한 많은 수의 정책사례와 행위자 수를 확보하고자 대규모 표본(sample) 수집과 데이터 가공을 위해 노력했다는 점에서 의의가 있다.

그럼에도 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 본 연구는 ‘규제정책 영역’이라는 특정 유형만을 대상으로 선정하였다는 점에서 단일 사례분석에 대한 한계점을 지니고 있다. 따라서 추후 연구에서는 다른 정책유형으로 분석범위를 넓혀 이들 간의 공통점이나 차이점을 비교해 보는 연구가 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 앞서 이론적 논의에서도 언급하였듯이, 규제정책도 그 성격에 따라 경쟁적/보호적 혹은 순수/혼합 등으로 구분될 수 있다는 점을 통해 이를 세분화하여 더욱 구체적인 행태를 파악할 수 있는 후속 연구가 필요할 것으로 보인다.

셋째, 본 연구는 정책행위자를 분류하기 위해 행정안전부(2021)와 국가정책연구포털(2022)의 분류체계를 준용하였으나, 여기에 대한 체계적인 분류기준이 필요할 것으로 판단된다. 물론 수많은 정책행위자를 객관적으로 분류하는 것이 어려운 작업이겠지만, 향후 연구에서는 더욱 객관화된 지표를 개발하여 분류기준에 대한 엄격성을 확보하는 작업이 추가적으로 이루어져야 한다.

참고문헌

- 고길곤 (2007). 「정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰」. 『행정논총』, 45(1): 137-164.
- 권기현 (2010). 『정책분석론』, 박영사.
- 구현우 (2013). 「정치의 원인으로서의 공공정책: 정책중심적 관점의 정책학적 함의」. 『행정논총』, 51(3): 67-105.
- 국가정책연구포털. (2022). 표준분류체계. <https://www.nkis.re.kr:4445/introduce.do>
- 김순양 (2010). 「정책과정분석에서의 정책네트워크(Policy Network) 모형: 이론적·실천적 적실성의 검토 및 제언」. 『한국정책학회보』, 19(4): 177-210.
- 남궁근 (2012). 『정책학: 이론과 경험적 연구』, 법문사(2판).
- 남궁근 (2022). 『민주화 이후 국정운영』, 법문사.
- 민진 (2015). 『한국정책체계론: 기구와 기능』, 대영문화사.
- 송근원 (1998). 「재분배정책 과정에의 참여자 분석」. 『한국사회복지학』, (36): 175-197.
- 양승일 (2016). 「수정된 Wilson의 규제정치이론을 활용한 규제정치 비교 분석: 한국과 일본의 수도권규제정책을 중심으로」. 『지방행정연구』, 30(1): 251-279.
- 윤종빈 (2004). 「17대 초선의원들의 사회·경제적 배경」. 『의정연구』, 10(2): 59-83.
- 이지형 (2023). 「정책행위자의 입법과정 참여와 영향력 연구 : 국회의원 주관 정책세미나의 주제와 참여자를 중심으로」. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 정희옥·윤종빈·박영환 (2016). 「국회의원의 의정활동에 있어 개인적 수준 변수들의 영향력 분석」. 『정치정보연구』, 19(1), 243-274.
- 최준영 (2006). 「의원발의의 동인에 대한 경험적 분석: 사건계수 분석기법(Event Count Analysis)을 중심으로」. 『21세기정치학회보』, 16(2): 307-326.
- 한석태 (2017). 『정책학개론』, 대영문화사.
- 행정안전부 (2021). 행정안전부_정부기능별분류체계.
<https://www.data.go.kr/data/15062615/fileData.do>

- Al-Molhem, N. R., Rahal, Y., and Dakkak, M. (2019). Social network analysis in telecom data. *Journal of Big Data*, 6(99), 1-17.
- Bali, A. S., and Ramesh, M. (2018). Policy capacity: A design perspective. In M. Howlett & I. Mukherjee(Eds.), *Routledge handbook of policy design* (pp. 331-344). Routledge.
- Binderkrantz, A. S. (2005). Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. *Political Studies*, 53(4), 694-715.
- Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J., & Labianca, G. (2009). Network analysis in the social sciences. *Science*, 323(5916), 892-895.
- Burger, R. H. (1986). The analysis of information policy. *Library Trends*, 35, 171-182.
- Champney, L. (1988). Public goods and policy types. *Public Administration Review*, 48(6), 988-994.
- Cook, B. J. (2010). Arenas of power and new policy theory: Toward a synthesis. *ASPA 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association*, 1-39.
- Coulthart, S., and Riccucci, R. (2022). Putting big data to work in government: The case of the United States border patrol. *Public Administration Review*, 82(2), 280-289.
- Hanneman, R. A., and Riddle, M. (2005). *Introduction to social network methods*. University of California Press.
- Hayes, M. T. (1978). The semi-sovereign pressure groups: A critique of current theory and an alternative typology. *The Journal of Politics*, 40(1), 134-161.
- Heckathorn, D. D., and Maser, S. M. (1990). The contractual architecture of public policy: A critical reconstruction of Lowi's typology. *The Journal of Politics*, 52(4), 1101-1123.
- Hecl, H. (1978). Issue Networks and the executive establishment. In A.

- King(Ed.), *The new American political system* (pp. 87-124). American Enterprise Institute.
- Hibbing, J. (1991). *Congressional careers: Contours of life in the U.S. house of representatives*. The University of North Carolina Press.
- Howlett, M., Ramesh, M., and Capano, G. (2020). Policy-makers, policy-takers and policy tools: Dealing with behavioural issues in policy design. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), 487-497.
- Jordana, J., and Levi-Faur, D. (2004). *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Kadry, S., and Al-Taie, M. Z. (2014). *Social network analysis: An introduction with an extensive implementation to a large-scale online network using Pajek*. Bentham Science Publishers.
- King, L. R., and Shannon, W. W. (1986). Political networks in the policy process: The case of the National Sea Grant College Program. *Polity*, 19(2), 213-231.
- Litterio, A. M., Nantes, E. A., Larrosa, J. M., and Gómez, L. J. (2017). Marketing and social networks: a criterion for detecting opinion leaders. *European Journal of Management and Business Economics*, 26(3), 347-366.
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.
- _____ (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Miller, H. T. (1990). Weber's action theory and Lowi's policy types in formulation, enactment, and implementation. *Policy Studies Journal*, 18(4), 887-905.
- Miquel, G. P. I., Snyder, J. M., Jr. (2006). Legislative effectiveness and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly*, 31(3), 347-381.
- Neshkova, M. I., and Guo, H. (2018). Policy target populations and public

- participation in agency decision making. *International Public Management Journal*, 21(2), 297-325.
- Newman, M. A. (1994). Gender and Lowi's thesis: Implications for career advancement. *Public Administration Review*, 54(3), 277-284.
- Parsons, B. M. (2020). The effects of risk, beliefs, and trust in education policy networks: The case of autism and special education. *Policy Studies Journal*, 48(1), 38-63.
- Peters, B. G., Doughtie, J. C., and McCulloch, M. K. (1977). Types of democratic systems and types of public policy: An empirical examination. *Comparative Politics*, 9(3), 327-355.
- Provan, K. G., and Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Provan, K. G., and Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Raab, J. and Kenis, P. (2007). Taking stock of policy networks: do they matter? In: Fischer, F., Miller, G.J., Sidney, M.S. (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics*, Taylor & Francis CRC Press, Boca Raton, Florida, USA.
- Rhodes, R. A. W., and Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, 181-205.
- Ripley, R. B., and Franklin, G. A. (1980). *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Dorsey Press.
- Salisbury, R. H. (1968). The analysis of public policy: A search for theory and roles. In A. Ranney(Ed.), *Political science and public policy* (pp. 151-175). Markham Publishing Company.

- Schalk, J., Torenvlied, R., and Allen, J. (2010). Network embeddedness and public agency performance: The strength of strong ties in dutch higher education. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 629-653.
- Schattschneider, E. E. (1935). *Politics, pressures, and the tariff*. Prentice-Hall.
- Schiller, W. J. (1995). Senators as political entrepreneurs: Using bill sponsorship to shape legislative agendas. *American Journal of Political Science*, 39(1), 186-203.
- Schneider, A. L., and Ingram, H. M. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
- Smith, K. B. (2002). Typologies, taxonomies, and the benefits of policy classification. *Policy Studies Journal*, 30(3), 379-395.
- Smith, T. A. (1969). Toward a comparative theory of the policy-process. *Comparative Politics*, 1(4), 498-515.
- Spitzer, R. J. (1983). *The presidency and public policy: The four arenas of presidential power*. University of Alabama Press.
- _____. (1987). Promoting policy theory: Revising the arenas of power. *Policy Studies Journal*, 15(4), 675-689.
- Sudhahar, S., Veltri, G. A., and Cristianini, N. (2015). Automated analysis of the U.S. presidential elections using big data and network analysis. *Big Data & Society*, 2(1), 1-28.
- Tatalovich, R., and Daynes, B. W. (1984). Moral controversies and the policymaking process: Lowi's framework applied to the abortion issue. *Policy Studies Review*, 3(2), 207-222.
- Wasserman, S., and Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge University Press.
- Wilson, J. Q. (1983). *American Government: Institutions and policies*. D.C.

Health(2nd ed.).

Wilson, J. Q., Dilulio, J. J., Jr., Bose, M., and Levendusky, M. S. (2015). *American government: Institutions and policies*. Cengage Learning.

Wilson, W. (1885). *Congressional government: A study in American politics*. Houghton Mifflin Company.

Yi, H. (2017). Network structure and governance performance: What makes a difference?. *Public Administration Review*, 78(2), 195-205.

The dynamics of Policy Actors in the Regulatory politics process: Focusing on a Network Analysis of Power Structure Among Groups

Ji Hyung Lee, Hyung Jun Park

This study focused on 322 regulatory policy areas during the "Policy Seminars Hosted by Members of the National Assembly" in the first half of the 21st National Assembly (2020.05.30.~2021.12.31.). Employing network analysis, the research investigated the characteristics and political interactions of 2,230 official and unofficial policy actors involved.

The analysis reveals that, due to the significant political conflicts inherent in the regulatory policy domain, expert groups—consisting of legal professionals, professors and research institutions—play crucial roles as coordinators and advocates, helping to mitigate conflicts among actors. Additionally, robust networking activities are observed among public institutions with judicial and regulatory functions, such as the Ministry of Employment and Labor, the National Police Agency, the Fair-Trade Commission, and the Ministry of Justice. In the private sector, significant roles are played by labor interest groups such as the Federation of Korean Trade Unions, the Korean Confederation of Trade Unions, and the Public Transport Workers' Union, as well as welfare public interest groups, and

economic and industrial interest/public groups.

This study is significant for the following reasons: 1) it ensures the reliability and validity of the analysis by selecting 322 regulatory policy cases through discussions with policy and administrative experts; 2) It also selected the previously underexplored area of policy seminars as a research object; 3) Moreover, by selecting numerous policy cases and utilizing network analysis, the study objectively examines political interactions from a comprehensive perspective.

Keywords : Regulatory Policy, Network Analysis, Policy Actors, Policy Seminar, Big Data