

# 사회복지정책 결정 구조에 대한 정책 연결망 분석 : 문민 정부와 국민의 정부 비교\*

홍 경 준

(성균관대학교)

송 호 근

(서울대학교)

## [요 약]

이 연구의 목적은 문민 정부와 국민의 정부 시기의 한국 사회복지정책 결정구조를 비교함으로써, 1990년대 후반 이후 발생한 한국 사회복지정책의 변화원인을 탐구하는 것이다. 사회복지정책 결정구조를 비교하기 위해 이 연구는 정책 연결망 분석방법을 활용하였다. 정책 연결망 분석은 정책 결정과정에 참여하는 행위자들 사이의 관계 구조를 파악할 수 있게 함으로써, 쉽게 관찰하기 어려운 정책 결정 구조의 특성을 파악하는데 유용하다. 6개의 정책영역과 그에 속하는 52개의 정책사건에 대한 정책 연결망 분석 결과 문민 정부의 정책 결정 구조에서 주변적인 위치에 있던 시민사회가 국민의 정부 시기 동안에는 정책 결정 구조의 중심에 진입하였음을 발견하였다. 반면에 문민 정부의 사회복지 정책 결정 구조에서 비토 지점으로 역할해 온 경제관련 부처들은 국민의 정부 시기 동안 그에 상응하는 역할을 수행하지 못했던 것으로 나타났다. 결론적으로, 두 정부 시기의 정책 결정 구조에는 상당한 차이가 존재함을 알 수 있었고, 1990년대 후반 이후 발생한 한국 사회복지정책의 변화는 이러한 정책 결정 구조의 변화양상과 밀접한 관련이 있는 것으로 생각된다.

주제어: 정책결정 구조, 정책 연결망, 정책 사건

## 1. 서 론

‘낙후된 국가-성장한 시장-선택된 공동체’로 특징지어지는 한국의 사회복지체제는 수출 지향적 저임금 생산체제 및 권위주의적 정치체제에 조응하여 1960년대 이후 지속되어 왔다. 하지만 한국 사회복지체제의 이러한 특성이 변화하지 않을 수는 없다. 특히 1990년대 중반 이후 한국 사회의 변화를

\* 이 논문은 2003년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2003-042-B20113).

주도해 온 거대한 두 가지의 물줄기, 즉 민주주의의 공고화와 세계화의 확산이라는 흐름은 사회복지체제의 변화를 강제하고 있다. 1987년 이후 계속된 민주주의 이행과정에서 제기된 중요한 과제 중의 하나는 권위주의적 산업화 과정에서 창출된 노동배제적 질서의 개혁이었고, 국가복지의 확대는 그러한 개혁의 구체적인 과제였다. 실제로 노동배제적 질서의 개혁이 얼마나 성취되었는가의 문제는 별개로 치더라도, 민주주의 이행 이후 역대 정부는 모두 노동통합적 개혁과 국가복지의 확대를 중요한 개혁 아젠다로 상정했다. 하지만, 실질적 변화는 ‘생산적 복지’를 중요한 국정이념으로 제시한 김대중 정부에서 이루어졌다. ‘생산적 복지’의 의미를 둘러싼 논란은 별개로 하더라도 국가복지의 확대를 정부의 핵심적 정책 아젠다로 상정하고 실행한 것은 해방 이후 처음이었다. 물론 김대중 정부에서 국가복지의 실질적 변화가 가능했던 또 다른 배경에는 민주주의의 공고화에 따라 활성화된 시민사회의 힘도 있었다. 이들은 사회복지 관련 이슈를 제기하고 요구를 조직화하고 정책 대안을 제시하는 일에 점점 관심을 가지게 되었다. 그에 따라 사회복지 관련 이슈는 점차로 시민사회의 주요 이슈로 등장하게 되었고, 정부의 정책결정 과정에 대한 시민사회의 영향력도 커졌다.

한편 시장자유화, 탈규제, 긴축재정 등으로 요약되는 세계화는 그 자체로 보면 사회복지정책의 확대를 저해할 가능성이 높다. 하지만 좀더 시각을 넓혀 보면 세계화의 확산이 사회복지정책에 미치는 효과는 결코 일방적이고 단선적이지 않다는 점을 알 수 있다(Rodrik, 1996; Garrett, 1998). 세계화의 확산은 여러 매개경로를 통해 사회복지정책에 영향을 미치므로, 그 매개변수들의 특성이 오히려 더 중요하다는 것이다(류진석, 2001). 한국에서도 그것은 두 가지의 경로를 통해 국가복지의 변화를 초래하였다.

우선, 세계화는 ‘낙후된 국가’의 문제점을 드러냈다. 특히 1997년 말 갑자기 들이닥친 외환위기는 한국 사회복지체제의 후진성을 극적으로 보여주는 계기가 되었다. 외환위기의 과정에서 초래된 고용의 질적 하락은 사회보험의 제도적 건실성을 저해함과 동시에 복지의 사각지대를 넓혔다. 또한 소득 분배의 악화는 권위주의적 산업화 과정에서 창출되었던 중산층의 분해와 빈곤계층의 급격한 확대를 초래했다. 그러나 부실한 국가복지로 인해 이에 대한 대응방안은 거의 전무한 실정이었다. 임시적으로 시행되었던 ‘한시적 생활보호’는 한국의 국가복지가 그간 얼마나 부실했는지를 보여주는 역설적 조치였다. 신자유주의적 세계화 규범의 확산은 또한 ‘성장한 시장’의 지속가능성도 제약했다. 글로벌 스탠다드의 준수와 그에 따르는 구조조정을 명목으로 기업은 자신에게 위임되었던 복지의 책임을 회피할 수 있는 기회를 가지게 되었다. 국가 또한 변화된 국제경제 환경과 국제통화기금이 부과한 이행조건을 준수하기 위해서는 기업에 위임하였던 복지의 책임을 이제는 가져가야 하는 상황이 된 것이다. 그런 맥락에서 보면 외환위기 이후 추진되었던 노-사-정 3자 협약은 사회복지에 대한 국가와 기업 사이의 역할분담 방식을 조정하는 것이었다고 할 수 있다.

그렇다면, 한국 사회복지체제는 얼마나 변화하였는가? 영국 거시경제정책의 변화를 탐구한 홀(Hall, 1993)에 따르면, 정책변화의 차원들은 다층적이다. 이자율의 조정이나 정부재정 운용 방식 등 프로그램 수준에서의 변화는 존재하지만, 정책의 목표와 그 달성을 위한 정책수단은 동일하게 유지되는 1차원적 변화가 있으며, 정책 목표는 변화하지 않지만, 그 달성을 위해 새로운 정책수단이 도입되는 2차원적 변화가 있다. 또한, 드물기는 하지만, 정책 목표 그 자체의 변화가 초래되는 3차원적 변화도 존

재한다. 체제의 전환을 연구한 또 다른 학자인 펨펠(Pembell, 1998)도 체제의 전환은 사회경제적 연합, 정치경제 제도 및 공공정책 양상이라는 체제 구성의 세 가지 핵심 부문에서 동시적 변화가 이루어질 때(제 3 서열의 변화) 가능하다고 본다. 1990년 이후 한국 사회복지정책의 변화는 소득보장제도의 상대적 발전과 사회복지서비스의 정체로 요약될 수 있는데(홍경준·송호근, 2003), 이를 1차원적 변화로 평가하기에는 무리가 없다. 더 나아가 사회성원으로부터 제기되는 복지요구를 기업에 전가시키는 방식으로 구성된 정책 수단 또한 변화하였다. 소득보장제도의 확대를 통해 복지를 둘러싼 국가와 기업의 역할을 재조정하는 정책 수단이 활용되기 시작했다는 것은 2차원적 변화도 발생했음을 의미한다. 그러나 정책의 목표 그 자체가 변화했다는 증거를 찾기는 힘들다. 권위주의적 산업화 과정을 통해 학습된 물량적 성장 중심의 정책 목표는 변화하지 않은 것이다. 그렇다면 이러한 절반만의 변화는 어떻게 설명될 수 있는가? 이 연구의 목적은 바로 그러한 절반만의 변화를 설명하는 것이다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 사회복지 정책의 변화와 정책결정 구조의 중요성

임머굿(Immergut, 1990: 395-97)에 따르면, 정책 변화는 정책결정의 고리(chain of decisions)들을 통과해야만 가능하며, 이러한 고리들에는 정책 변화의 가능성을 억제하는 비토 지점(veto point)이 존재한다. 따라서 정책의 변화 가능성은 정책결정의 고리들을 따라 형성되어 있는 비토 지점의 존재여부와 위치에 따라 달라진다는 것이다. 정책결정의 고리들에서 이러한 비토 지점이 많이 존재할수록, 또한 그러한 비토 지점이 정책결정의 핵심적인 고리에 위치할수록 정책 변화의 가능성은 적어진다. 임머굿은 스웨덴과 프랑스, 그리고 스위스의 의료보장정책의 차이점을 이러한 비토 지점과 관련하여 설명한다. 일반적으로 의료보장정책과 관련하여 커다란 영향력을 행사하는 의료 전문가 집단은 무임승차의 문제를 해결하고 집합적 행동을 조직화할 수 있는 특권 집단(privileged group)이다(Olsen, 1982). 또한 이들은 의료상품의 사회화를 강화하는 의료보장정책의 발전에 대해 반대하는 경향을 일반적으로 가진다. 그럼에도 불구하고 국가에 따라 의료보장정책의 발전에 편차가 나타난다는 점은 정책결정이 행위자 중심의 관점으로는 잘 설명될 수 없음을 의미한다고 임머굿은 지적한다. 그녀에 따르면, 보다 중요한 것은 이러한 집단들이 활용할 수 있는 비토 지점이 존재하는지의 여부와 그것이 어디에 위치하는가의 문제라는 것이다. 의료 전문가 집단이 활용할 수 있는 비토 지점이 존재하지 않았던 스웨덴과 정치적 변동에 따라 비토 지점이 열리고 닫혔던 프랑스, 주요 정책안에 대해 국민투표의 발의가 가능하기 때문에 그들이 활용할 수 있는 매우 강력한 비토 지점이 존재하는 스위스의 의료보장정책은 바로 그러한 점에서 차이를 산출했다는 것이다.

그 이후에 이루어진 여러 연구들(Huber, Ragin, and Stephens, 1993; Maioni, 1998; Bonoli, 2001)은 비토 지점이 존재하지 않거나, 존재하더라도 정책결정의 주변적인 고리에 위치하기 때문에 정책결정의 권한이 행정부에 집중될 수 있었던 국가는 큰 복지국가를 발전시켜 나갔음을 보여주고 있다. 반

면에 복지국가의 확장에 반대하는 외부집단이 활용할 수 있는 비토 지점이 존재하고, 그에 따라 정책 결정의 권한이 분산된 국가는 작은 복지국가를 산출한다는 점 또한 경험적으로 입증되고 있다.

그런데 이러한 연구들에서는 행정부 전체를 비교적 단일한 실체로 가정하고 행정부와 입법부의 연계 방식, 입법부의 양원제 여부와 다수당 출현의 용이성, 의원선출의 방식을 결정하는 선거 체계, 국가정책의 주요사안에 대한 국민투표제의 존재 여부 등을 정책결정 구조로 주목한다. 하지만 보놀리(Bonoli, 2001: 240)는 행정부 밖에 존재하는 비토 지점을 수평적 권한 집중의 차원(horizontal power concentration dimension)으로, 행정부 내에 존재하는 비토 지점을 수직적 권한 집중의 차원(vertical power concentration dimension)으로 구분하면서 자신의 논의를 포함한 대부분의 논의는 주로 첫 번째 차원에 국한되어 있음을 지적하고 있다.

이러한 지적은 오랫동안 권위주의적 정치체제를 유지해온 한국의 정책결정과 변화를 살펴보는 데 있어 매우 중요한 함의를 준다. 왜냐하면 한국에서는 정책결정의 권한이 주로 행정부로 집중되어 있었기 때문에 수평적 권한 집중보다는 수직적 권한 집중의 차원에 보다 주목할 필요가 있기 때문이다. 즉, 정책결정 구조와 관련하여 정책 변화를 탐구하기 위해서는 행정부 밖에 존재하는 비토 지점보다는 행정부 내에 존재하는 비토 지점에 초점을 두는 것이 한국의 상황에서는 보다 적합할 수 있다는 것이다. 국가주도의 급속한 산업화를 경험하면서 한국의 정책결정 구조는 경제성장을 촉진하고, 지지하는 방향으로 변형되었다. 기획형 정책 조정망으로 표현되는 이 정책결정구조는 국가조직의 분화를 억제함으로써, 효율적인 정책결정을 가능케 한다(김병국, 1994: 64-73). 기획형 정책 조정망에서는 조정권과 통괄권을 위임받은 관료조직이 필요한데, 한국에서 그것은 지금은 사라진 경제기획원(재정경제원)이었다. 이 조직은 다른 조직보다 우위에 있었으며 예산의 편성과 기획, 조정의 업무를 맡음과 동시에 유능한 관료를 양성하고 파견하는 산실의 역할을 수행했다. 물론, 정책의 최종 결정권자는 대통령이었지만 대통령 역시 지속적으로 이 조직에 정치적 힘을 부과하였고, 대통령의 핵심 참모조직인 비서실의 핵심관료 역시 이 조직출신에 의해 주도되었다. 사실 안보와 관련된 국가정책을 제외한다면, 거의 모든 국가정책은 이 조직의 조정과 통괄을 통해 입안되었다고 할 수 있다.

정책결정 구조의 이러한 특성은 매우 중요하다. 왜냐하면, 경제기획원(재정경제원)은 조정자적 역할의 정당성을 지속적인 경제성장에서 찾았고, 대통령 역시 그러한 맥락에서 경제기획원(재정경제원)을 후원했기 때문에, 경제성장에 배치되는 정책제안이 현실화되는 것은 거의 불가능했기 때문이다. 더욱이 복지의 주무부서인 보건사회부(복지부와 노동부)는 전문성의 고려 없는 장관의 임용이나 관련 국회 상임위에 대한 국회의원들의 낮은 선호도 등에서 드러나듯이 조직의 위상은 결코 높다고 할 수 없었다. 그렇기 때문에, 경제기획원(재정경제원)이라는 비토 지점을 돌파하는 일은 결코 용이하지 않았다. 또한 행정고시를 통한 전문 관료의 지속적 충원과 중앙행정부서 내 조직문화의 확산에 따라 복지부 관료들의 사고와 행위양식 역시 경제성장 지향적인 논리로 수렴되어 갔다.<sup>1)</sup> 이러한 제약 조건하에서 사회복지 정책은 국가의 책임을 최소화하는 방향으로, 즉 복지의 책임을 기업과 가족에게 전가하여 경제성장에 부담을 주지 않는 것을 최우선적인 정책목표로 가지게 되었다. 한편, 사회복지정책이

1) 보건복지부 역시 경제관련부서로 분류되어 파견에 위치하고 있다는 점 역시 그러한 조직문화의 확산과 관련해서 중요하다.

그러한 방향으로 작동되기 시작하면, 그것은 관료들에 의해 지속적으로 재생산된다. 왜냐하면, 제기되는 이슈에 대한 정책제안은 항상 새롭게 발명되기보다는 이전에 제시되었던 정책들에 제약되기 때문이다. 헤클로(Heclo, 1974)에 의해 정치적 학습(political learning)으로 개념화된 관료들의 이러한 행위 양식 또한 한국 사회복지정책의 목표와 그 내용을 결정짓는 중요한 변수이다.

## 2) 정책결정 구조의 일시적 변화와 시민사회의 침투

민주화 이후 나타난 한국 시민사회의 특징적 양상은 시민사회의 자율성이 증가함과 동시에 그 활동범위가 확대되었다는 점이다(임혁백, 2000). 이에 따라 자신들의 계급적, 지역적, 직업적 이익을 방어하고 실현하기 위해 다양한 시민단체들이 급격하게 번성하게 되었다. 이러한 시민단체들의 일부는 사회복지 정책의 발전에 이해관계를 가지는 친복지 집단(pro welfare group)으로 자리매김하면서 사회복지 정책의 변화를 피하는 노력을 조직적으로 수행하게 된다. 한국에서 사회복지 정책의 발전에 이해관계를 가지는 시민단체의 등장은 민주화 이후에 나타난 비교적 새로운 현상이다. 1980년대까지 사회개혁에 초점을 둔 시민단체들은 사회복지 영역에 큰 관심을 가지지 않았으며, 종교단체나 전문적 사회복지기관 및 시설 등 직접적 서비스의 제공에 초점을 둔 민간비영리 조직들이 취약한 민간 사회복지 영역을 담당해 왔다.

하지만 1990년대 이후 한국 사회에는 과거와는 확연히 구분되는 다양한 종류의 시민단체들이 등장했다. 이러한 단체들은 1970년대나 80년대의 시민단체들과는 조직구조나 활동영역 등에서 매우 다른 양상을 보이고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 실제로 권력 지향적이기보다는 문화 혁신적이며, 특정계급의 이해를 대변한다기보다는 공적인 가치와 생활양식의 변화를 지향하며, 위계적인 조직구조 대신 느슨한 네트워크와 자발적 참여를 기축원리로 하는 몇몇 조직들은 커다란 성공을 경험했다. 하지만, 또한 상당수의 조직들은 변화된 상황에서 큰 정체성의 위기를 경험했다. 거칠게 표현하면 정치적 민주화가 한국 사회의 핵심적 과제일 때 시민단체들은 권위주의적 국가에 의해 동원되었던 관변단체이거나, 그 국가에 대항하는 반정부 단체였다. 국가에 의해 선별적으로 육성, 동원된 관변단체의 활동은 정부의 활동과 별다른 차별성을 가지지 못한 채로 진행되어 왔기에, 시민단체의 중요한 특성이자 덕목인 자발성을 거기에서 찾기란 매우 어려웠다. 반면에 권위주의적 국가권력에 대항하는 반정부적인 시민단체는 민주주의나 불평등과 같이 상대적으로 거시적이며 구조적인 문제에 주로 초점을 맞추어 왔다. 이러한 상황에서는 점진적인 사회개혁이나 서비스의 제공에 초점을 둔 사회복지 문제가 시민단체의 활동과는 큰 거리를 가질 수밖에 없었다.

민주화의 진전은 관변단체나 반정부적 시민단체 모두를 포함한 시민단체에게는 커다란 기회이자 동시에 위기를 초래했다. 거시적인 이슈에서 미시적인 이슈로의 방향전환이 요구되었고, 조직구조의 변화가 필요했다. 특히 권위주의적 국가에 대항하는 반정부적 시민단체들은 변화된 상황 속에서 새로운 이슈를 만들어내고, 조직구조를 변화시키는데 적지 않은 어려움을 경험했다. 결국 시민단체의 상당수는 시민사회 공간의 확대에 따라 스스로의 역할과 정체성을 재검토했어야 했고, 조직의 생존을 위해서 새로운 적소(適所)를 찾아야 했다. 사회복지 정책과 관련하여 제기되는 쟁점들은 생활상의 문제이

기도 하지만 동시에 구조적인 문제이다. 따라서 거시적이며 구조적인 문제에 익숙한 한국의 시민단체들이 다른 미시적인 이슈들보다는 상대적으로 비교적 용이하게 관여할 수 있다는 특성을 가진다. 사회복지 정책 영역은 그들이 자리잡을 수 있는 적소였다.

시민단체들은 김영삼 정부의 등장 이후 정책결정 구조에 가깝게 접근하게 된다. 김영삼 정부는 집권하면서 1989년 설립된 경제정의실천연합 등 시민단체 출신의 여러 인사들을 청와대, 내각 등에 기용하면서 시민단체와 정권과의 근접성을 높이기 시작했다. 그런 가운데 시민단체들은 의료보험과 국민연금, 그리고 생활보호제도에 대한 정책 변화를 피하게 되었다. 먼저 1994년에는 다양한 시민단체들이 '의료보험연대회의'를 결성하고 통합주의 방식의 의료보험 개혁 활동을 벌이기 시작했다. 또한 1994년에 창립된 '참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(참여연대)'는 1994년 12월부터 '국민생활최저선 확보운동'을 통해 생활보호법 개정운동을 벌이기 시작했고, 민주노총은 1996년부터 '사회개혁 3대 과제'를 구체화하면서 의료보험의 통합일원화와 연금기금의 관리 문제를 제기하기 시작했다.

그러나 시민단체들이 제기한 이러한 이슈들이 실질적인 정책의 변화로 나타나기 시작한 것은 김대중 정부의 등장 이후이다. 그렇다면, 김대중 정부의 등장 이후 시민단체의 역량이 더 강화되었거나, 정부와의 근접성이 더 커졌다는 것인가? 실제로 여러 연구들은 시민단체의 조직력이 김대중 정부 시기에 더 강화되었고 정부와의 근접성도 커졌기 때문에 의료보험의 통합일원화나 국민기초생활보장법의 제정 등과 같은 정책 변화가 가능했다고 본다(백승호, 2000; 안병영, 2000; 한창근, 2001; 성경룡, 2001; 박윤영, 2002). 물론 이러한 연구들 중 일부는 시민단체의 역할 뿐 아니라 핵심 정책결정자로서의 대통령의 역할, 옷 로비 사건 및 국회의원 선거와 같은 정치적 흐름을 강조하기도 한다(한창근, 2001; 성경룡, 2001; 박윤영, 2002). 특히 성경룡(2001: 150)은 '연합분석 모델'이라는 관점을 제시하면서, ①복지개혁을 추진하는 시민사회 세력들의 조직력과 결속력이 강한 경우 ②정부가 복지개혁을 수용, 또는 추진할 수 있는 개혁적 성향을 가지고 있는 경우 ③ 복지개혁을 위해 시민사회 세력과 정부가 '수직적 연합'을 형성한 경우 복지부문의 획기적 발전이 가능하다고 주장한다. 즉, 사회복지 정책의 변화는 그것을 추동하는 핵심적 행위자와 관련된 것으로 이해되고 있다. 그러나 이 연구는 시민단체와 노동계급을 포함한 시민사회 세력과 친복지적-개혁적 성향의 대통령이라는 행위자에 주목하는 이러한 시각이 오랜 기간에 걸쳐 형성되고 재생산된 정책결정 구조라는 제도적 측면의 중요성을 간과하고 있다고 본다. 즉, 정책결정 구조는 행위자나 사건들의 복잡한 상호작용을 제약하는 맥락에만 머물러 있는 것이 아니라, 그것 자체가 정책 변화를 야기하는 핵심 변수라는 것이다(March and Olsen, 1989: 19).

이런 맥락에서 이 연구는 행정부 내에 존재하는 비토 지점을 주목하고자 한다. 앞서 언급한 바와 같이 복지의 책임을 기업과 가족에게 전가하여 경제성장에 부담을 주지 않는 것을 최우선적인 정책목표로 가지고 있던 정책결정의 고리들에서 경제기획원(재정경제원)은 결정적인 비토 지점이었다. 하지만 김대중 정부가 등장하면서 이러한 비토 지점의 통제력은 일시적으로 약화되었다. 우선, 1990년대 이후 시도된 몇 차례의 정부조직 개편은 비토 지점의 통제력을 분산시키는 결과를 낳았다. 특히 김대중 정부에서는 기획예산업무와 재정업무를 분리하는 행정개혁이 시도되었다. 이러한 조직개편은 기획형 정책 조정망의 분화를 초래하여 비토지점의 통제력을 완화시키는 결과를 초래했다. 갑작스럽게 경

힘하게 된 외환위기 또한 비토 지점의 통제력을 약화시켰다. 경제기획원(재정경제원)의 탓만으로 돌릴 수 있는 사안은 아니었지만, 외환위기 이후 진행된 문책과 책임추궁은 한동안 비토 지점의 통제력과 정당성을 약화시키기에 충분했다. 결국 여러 가지 상황적 요인 때문에 정책결정 구조는 일시적으로 변화할 수 있었고, 이는 시민사회 세력 등의 친복지 집단이 정책결정 구조에 침투할 수 있는 여지를 제공했다. 정책결정 구조의 일시적 변화가 사회복지 정책의 변화를 초래한 핵심적 배경이라는 것이다.

### 3. 분석의 방법

#### 1) 정책 연결망 분석

정책결정 구조를 경험적으로 살펴보기 위해 이 연구는 정책 연결망 분석 방법(policy-domain network analysis)을 활용한다. 정책 연결망 분석은 연결망 분석방법을 정책 연구에 적용한 것으로, 정책결정 구조를 정책 결정에 관여하는 행위자들 사이의 연결망으로 정의한다(Laumann and Knoke, 1987; Knoke, 1990; Knoke, Pappi, Broadbent, and Tsujinaka, 1996). 사회과학에서 빈번하게 언급되는 ‘구조’는 경험적으로 측정하기 어렵기 때문에 종종 텅 빈 개념으로 비판받기도 한다. 연결망 분석은 행위자들이 복잡한 사회적 관계의 망으로 연결되어 있으며 그 관계의 망이 실재한다는 점에 주목하여 그러한 연결망을 사회구조로 정의한다(김일철·이재열, 1999). 연결망은 관련된 행위자들의 행위에 의해 구성된 것이지만, 항상 행위자의 의도와 일치하는 결과를 산출해 주지는 않는다. 개인과 집단은 연결망을 통해 자원을 통제하고 활용하기도 하지만, 동시에 그 연결망은 개인이 가질 수 있는 자원과 기회를 제약한다. 바로 그렇기 때문에 연결망은 사회구조로 이해될 수 있는 것이다.

이러한 접근은 정책결정 구조에 대해서도 적용될 수 있다. 정책결정 과정에 관여하는 행위자들은 정책을 둘러싼 복잡한 사회적 관계의 망으로 연결되어 있는데, 이 연결망은 정책결과와 관련하여 행위자들이 가질 수 있는 자원과 기회를 제약하는 정책결정 구조로 이해될 수 있다. 따라서 이러한 연결망의 다양한 측면에 대한 분석은 정책결정 구조의 특성을 파악하는 것이라고 할 수 있다. 김영삼 정부 시기와 김대중 정부 시기의 정책결정 구조가 가지는 상이성과 유사성을 경험적으로 확인하고, 정책결정에 대한 행위자들의 관여 정도와 방식을 다양한 방법으로 규명할 수 있다는 점에서 정책 연결망 분석은 이 연구의 목적을 달성하는데 매우 적합한 연구방법이다.

#### 2) 자료수집의 방법

정책 연결망은 관련된 행위자(actors)들이 상호 인지의 과정을 통해 경제지우는 정책 영역(policy domain) 내에서 만들어 내는 그들 사이의 연계(linkages)로 정의될 수 있다. 이 연구에서는 사회복지 정책 연결망을 구성하는 정책 영역과 행위자, 연계를 다음과 같이 정의한다. 이러한 요소들은 모두 구

조화된 설문지를 통해 측정되었고, 2004년 6월부터 8월 사이에 정책 사건들에 참여한 41명의 행위자들에 대한 면접조사를 통해 수집되었다. 한편 수집된 자료는 연결망 분석 프로그램인 넷마이너(NetMiner) 2.5를 활용하여 분석하였다.

<표 1> 김영삼 정부와 김대중 정부 시기 사회복지정책의 쟁점들

정책의 하위영역	사회복지정책의 쟁점들
고용보험	① 보험관리기구 ② 국고부담 ③ 적용범위 ④ 급여수준 및 보험료율 ⑤ 퇴직금의 일부전환 ⑥ 직업훈련의무제와의 관계
국민연금	① 특수직역연금과 국민연금의 통합 ② 도시지역주민에 대한 적용확대 ③ 현 노인세대에 대한 연금수급권 보장 ④ 연금기금의 운용 ⑤ 재정운영방식 ⑥ 연금의 체계 ⑦ 급여의 수준
건강보험 (의료보험)	① 관리운영조직 통합 ② 지역가입자 및 직장가입자 재정의 통합 ③ 지역가입자의 보험료 산정방식 ④ 급여범위의 확대 ⑤ 보험가입자의 참여기회 확대
기초생활보장 (생활보호)	① 보호대상자의 구분 폐지 ② 수급자의 법적 지위 ③ 전달체계의 개편 ④ 자활지원사업의 확대 ⑤ 부양의무자의 범위 ⑥ 다루어야 할 문제의 우선순위 (빈곤문제 vs 실업문제) ⑦ 최저생계비 결정 및 공표

(1) 정책 영역 - 이 연구에서는 정책 영역을 사회복지 정책으로 두고, 실제적인 연구의 범위인 정책 하위영역으로 사회보험과 공공부조를 선택하였다. 정책 결정 구조의 변화를 살펴보기 위해서 연구의 시기는 김영삼 정부와 김대중 정부로 제한하였으며, 사회보험 및 공공부조와 관련하여 이 시기에 제기되었던 쟁점(issues)과 발생했던 사건(event)을 통해 정책 연결망의 경계를 설정하였다. 김영삼 정부와 김대중 정부 시기에 제기되었던 사회보험 및 공공부조의 쟁점은 주요 일간지와 사회복지신문, 참여연대 사회복지위원회에서 발행하는 복지동향을 검색하여 <표 1>과 같이 고용보험제도에서 6개, 국민연금제도에서 7개, 국민건강보험(의료보험)에서 5개, 국민기초생활보장제도에서 7개를 선택하였다. 한편, 행위자들이 구체적인 정책대안이 필요하다고 인식하고 주목하는 것이 정책 쟁점이라면, 정책 사건은 실제로 어떤 행동으로 구체화된 것으로 한정된 시간의 제약과 결정의 주체가 관여되어 있는 것을 의미한다. 정책 사건들은 그것들의 제도적 성격에 따라 사법적 사건, 입법적 사건, 행정적 사건으로 구분될 수 있지만(Knoke, Pappi, Broadbent, and Tsujinaka, 1996: 15), 이 연구에서는 주로 입법적 사건에 초점을 둔다. 그러므로 정부가 입법안을 마련하기 위해 설치한 위원회나 기획단, 국회의 관련 상임위원회(보건복지위, 환경노동위)에 회부된 법률안, 시민단체 등에 의해 청원되어 관련 상임위원회에 소개된 법률안, 본회의를 통과하여 대통령이 공포한 법률이 정책 사건으로 정의된다. 예컨대, 고용보험제도법 제정의 경우는 ① 1993년 6월 한국노동연구원 고용보험연구기획단의 “고용보험실시방안연구” 보고서 제출 ② 1993년 7월 노동부에 의해 “고용보험법 초안” 마련 ③ 1993년 10월 29일 정부 “고용보험법안” 국회 노동위원회에 회부 ④ 1993년 12월 1일 “고용보험법” 제정 등의 4개 사건이 구체화되었다. 이러한 정책 사건들은 각 정책들의 정책 결정과정에 대한 선행 연구들(윤진훈, 1996; 양성일, 1998; 권혁신, 2000; 백승호, 2000; 안병영, 2000; 이순호, 2000; 이홍윤, 2000; 한창근,



2001; 박윤영, 2002)에 대한 내용분석과 국회 의안 정보 시스템(<http://search.assembly.go.kr/bill/>)의 검색을 통해 <표 2>와 같이 김영삼 정부에서 17개, 김대중 정부에서 35개가 선택되었다.

<표 2> 사회복지정책 사건들

김영삼 정부	
① 고용보험법 제정 (1993년 12월 제정) - 1993년 6월 한국노동연구원 고용보험연구기획단의 “고용보험 실시방안연구” 제출 등 4개 사건들	
② 생활보호법 개정(1997년 8월 22일 개정) -1996년 2월 국민복지기획단 “삶의 질 세계화를 위한 국민복지 기본구상” 발표 등 8개 사건들	
③ 국민의료보험법(1997년 12월 31일 제정) - 1996년 2월 국민복지기획단 “삶의 질 세계화를 위한 국민복지 기본구상” 발표 등 5개 사건들	
김대중 정부	
④ 국민연금법 개정(1998년 12월 12일 개정) - 1996년 6월 청와대 사회복지수석실 “공적연금의 장기발전 방안” 제출 등 12개 사건들	
⑤ 국민건강보험법 제정(1999년 2월 8일 제정) -1998년 2월 노사정위원회 경제위기 극복을 위한 사회협약 채택(의보통합 합의) 등 15개 사건들	
⑥ 국민기초생활보장법 제정(1999년 9월 7일 제정) - 1997년 12월 국회의 기초생활보장정책기획단 설치 등 8개 사건들	

(2) 행위자 - 정책 연결망 분석에서 행위자는 개인이 아니라 공식적인 조직이다. 따라서 실제의 정책결정 과정에는 개인들이 참여하였다고 할지라도 이러한 개인들은 그들이 속한 공식적 조직의 대리인으로 간주된다. 또한 정책 연결망을 구성하는 행위자는 공공조직으로만 국한되지 않는다. 앞서 언급했던 사회보험과 공공부조의 쟁점들을 주목하거나 입법적 사건에 관여하는 행위자들은 모두 정책 연결망을 구성하는 행위자로 간주된다.

이 연구에서는 평판법(reputational approach)을 활용하여 정책 연결망을 구성하는 행위자들을 추출했다. 우선 4개의 중앙 일간지 신문기사를 검색하여 앞서 구체화하였던 정책 쟁점 및 사건과 관련된 48개의 조직을 추출하고 목록을 작성하였다. 다음으로 추출된 조직들을 ① 행정부 ② 국회 및 정당 ③ 사용자 단체 ④ 노동자 단체 ⑤ 이익단체 ⑥ 시민단체 ⑦ 국책연구기관 등으로 구분한 후, 3인의 전문가로 하여금 이들 조직에 대한 평판을 3점 척도로 평가하게 하여, 최종적으로 33개의 조직들을 추출하였다. 실제의 면접은 33개 조직들로부터 권한을 위임받아 해당하는 정책 사건에 참여했던 개인들을 대상으로 이루어졌다. 하나의 조직이 여러 개의 정책 사건과 관련될 경우, 실제의 참여자는 1명 이상이 된다. 따라서 어떤 조직이 3개의 정책 사건에 관련되어 있다면, 각각의 정책 사건에 대한 권한을 위임받은 3명이 면접 대상이 되었다.

(3) 연계 - 행위자들 사이의 연계는 아이디어, 자료, 전략 등에 대한 의사소통과 자금, 투표, 강요와 같은 자원교환을 통해 직접적으로 이루어지기도 하지만, 관심의 공유나 연대, 동맹의 형성, 장기적 혹은 단기적 연합체의 구성 등을 통해 이루어지기도 한다. 이 연구에서는 행위자들 사이의 직접적 교

환관계는 정책 쟁점과 사건을 둘러싸고 이루어지는 세 가지 차원의 의사소통 관계(① 일상적 정보의 교환 ② 보안을 요하는 정보의 교환 ③ 전문적인 정보의 교환)로 측정하였다. 또한 정책 쟁점에 대한 관심의 정도는 앞의 <표 1>에 나열된 쟁점들에 대한 행위자의 관심 정도를 5점 척도로 측정하였으며, 정책 사건에 대해서는 <표 2>에 나열된 각각의 사건에 대한 ① 관여 정도 ② 관여 시기 ③ 관여의 방식 등을 3점 척도로 측정했다.

## 4. 분석결과

### 1) 의사소통 연결망 구조의 비교

정책 연결망 분석의 핵심적 과제 중 하나는 행위자들 사이에서 정책 쟁점과 사건을 두고 이루어지는 의사소통 연결망(communication network)의 구조를 분석하는 것이다. 행위자들 사이에서 이루어지는 의사소통은 정책 이슈와 사건들에 대해 행위자들이 전략적으로 관여하는데 필요한 정보를 획득하고 나아가 영향력을 행사하는 수단이기 때문이다(Laumann and Knoke, 1987). 이러한 맥락에서 의사소통 연결망에 대한 분석은 정책결정 구조에 내포된 권력관계를 파악하고 정책과 관련된 행위자들의 집합적 행동을 설명하는 데 자주 활용된다(Laumann and Knoke, 1987; Knoke, 1990).

여기에서는 앞의 <표 1>과 <표 2>에서 언급한 사회복지 정책 쟁점과 사건을 두고 33개의 조직들 사이에서 이루어진 의사소통 연결망 구조를 분석한다. 의사소통 연결망은 의사소통의 내용을 기준으로 ① 일상적 정보 교환 연결망 ② 보안을 요하는 정보 교환 연결망 ③ 전문적 정보 교환 연결망으로 구분한다. 또한 의사소통 연결망 구조를 분석하기 위해 구획모형화(block modeling)의 방법을 활용한다. 이 방법은 다수의 행위자들을 하나의 구획으로 묶어줌으로써 행위자들 사이의 연결망 구조를 구획들 사이의 연결망 구조로 단순화하여 연결망 구조의 전체적인 특성을 파악하고 비교하는 것으로, 김영삼 정부와 김대중 정부 시기의 의사소통 연결망 구조를 보다 명확하게 비교하는데 유용하다. 한편 다수의 행위자들을 하나의 구획으로 묶어주는 데에는 다양한 방법이 활용될 수 있는데, 이 연구에서는 조직 특성을 기준으로 33개 조직을 8개의 구획으로 단순화 하였다. <표 3>은 각각의 구획에 속하는 조직들과 그 분포를 나타낸 것이다. 우선 행정부 1은 이 연구에서 다루는 사회복지 정책 쟁점과 사건에 직접 관여하는 주무부처로 구성되는데, 대통령 비서실 등 5개의 조직이 여기에 포함된다. 과거에 존재했던 경제기획원, 재정경제원, 기획예산위원회, 예산청 등은 재경부와 예산처로 분류했다. 한편, 행정부 2는 사회복지 정책의 쟁점과 사건에 관여하긴 하지만, 사회복지 정책의 주무부서는 아닌 교육부 등 4개의 정부조직을 포함한다. 국회 및 정당은 사회복지 정책과 관련된 국회의 해당 상임위원회와 정당들을 포함한다. 정당의 경우 이미 사라진 민주자유당과 신한국당은 한나라당으로, 평민당과 국민회의는 민주당으로, 민주공화당은 자민련으로 분류했다. 기업과 자본의 이해를 대표하는 경총 등 4개 조직은 사용자단체로, 노동의 이해를 대표하는 한국노총 등 2개 조직은 노동자단체로 유형화하였다. 지역의료보험조합과 직장의료보험조합은 노동조합이지만, 건강보험(의료보험)과 관련한 활동에만 관

여했으며 이의단체로 분류하였다. 한편 경실련 등 5개의 조직은 시민단체로, 한국보건사회연구원 등 4개의 조직은 국책연구기관으로 분류하였다.

<표 3> 조직유형에 따른 조직들의 분포(n=33)

조직유형	해당조직	비율
행정부 1	비서실, 복지부, 노동부, 예산처, 재경부	15.2
행정부 2	교육부, 국방부, 산자부, 행자부	12.1
국회 및 정당	보건복지위, 환경노동위, 한나라당, 민주당, 자민련	15.2
사용자단체	경총, 전경련, 중기협, 대한상의	12.1
노동자단체	한국노총, 민주노총	6.1
이의단체	지역의보, 직장의보, 병원협회, 의사협회	12.1
시민단체	경실련, 참여연대, 여연, YMCA, 건강연대	15.2
국책연구기관	보건사회연구원, 한국개발연구원, 노동연구원, 국민연금연구센터	12.1
합계		100.00

(1) 의사소통 연결망의 특성

의사소통 연결망의 구조를 비교하기에 앞서 그것이 가진 일반적 특성을 요약해서 제시한 것이 <표 4>이다. 이를 보면 김대중 정부의 의사소통 연결망이 김영삼 정부의 그것에 비해 행위자들 사이의 결속 정도가 더 큼을 알 수 있다. 연결정도는 한 행위자가 맺고 있는 다른 행위자의 숫자로 정의되는데, 김영삼 정부의 의사소통 연결망의 평균 연결정도보다는 김대중 정부의 그것이 더 크다. 한편 밀도는 행위자들 사이에 가능한 전체 관계의 수 중에서 실제로 맺어진 관계의 수로 정의되는데, 역시 김대중 정부의 의사소통 연결망 밀도가 김영삼 정부의 그것보다 더 촘촘함을 알 수 있다. 경로거리도 연결망의 결속 정도를 보여주는 지표 중의 하나로, 두 행위자들이 연결되기 위해 필요한 단계를 의미한다. 두 행위자들 사이의 경로 거리가 1이라는 것은 두 행위자가 직접 연결되어 있음을 의미하며, 경로 거리가 2라는 것은 두 행위자는 1개의 다른 행위자를 거쳐 간접적으로 연결되어 있음을 의미한다. 또한 경로 거리가 ∞라는 것은 두 행위자가 간접적으로도 연결되지 않음을 말한다. 경로거리의 분포를 살펴봐도 역시 김대중 정부의 의사소통 연결망의 결속 정도가 김영삼 정부의 그것보다 큼을 확인할 수 있다.

한편 연결망의 종류에 따른 결속 정도의 차이를 살펴보면 일상적 정보 교환 연결망, 보안을 요하는 정보 교환 연결망, 전문적 정보교환 연결망의 순서대로 결속 정도가 작아진다는 점을 알 수 있다. 이는 정책 결정과 관련된 정보의 가치가 가지는 차이를 반영하는 것으로 해석된다. 즉, 정책결정과 관련하여 보다 중요한 전문적 정보의 교류는 보안을 요하는 정보나 일반적인 정보의 교류보다 상대적으로 적게 이루어지며, 보안을 요하는 정보의 교류 또한 정책결정과 관련하여 보다 덜 중요한 일반적인 정보의 교류보다는 적게 이루어진다는 점을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

<표 4> 정책 연결망의 일반적 특성

	일상 정보 연결망		보안 정보 연결망		전문 정보 연결망	
	김영삼	김대중	김영삼	김대중	김영삼	김대중
평균 연결정도	11.03	13.97	7.06	9.79	6.49	9.52
밀도	0.345	0.437	0.221	0.306	0.203	0.297
경로거리						
1(직접적 관계)	0.345	0.437	0.221	0.306	0.203	0.297
2	0.497	0.428	0.479	0.527	0.539	0.570
3	0.007	0.044	0.109	0.045	0.077	0.042
4	--	0.001	0.009	--	--	--
5	--	--	--	--	--	--
∞(연결 안됨)	0.152	0.091	0.182	0.121	0.182	0.091

연결망 분석에서 특정 행위자가 가지는 권력은 중앙성(centrality)이나 위세도(prestige)라는 지표로 측정된다(Knoke, 1990). 중앙성은 결속의 양을 중시하는 개념으로 다른 행위자들로부터 많은 관계를 수신할수록 높아지며, 위세도는 결속의 질을 중시하는 개념으로 위세가 높은 행위자들로부터 많은 관계를 수신할수록 높아진다. 의사소통 연결망과 같은 쌍방향 교류관계에서는 행위자들이 가지는 권력을 주로 중앙성 지수를 통해 측정한다는 점을 고려하여(Knoke, 1990), 여기에서는 내향 중앙성(in-degree centrality) 지수를 통해 행위자들 사이에 권력이 어떻게 배분되어 있는지를 살펴본다.

<표 5> 일상적 정보 교류 연결망의 조직유형별 내향 중앙성 지수

조직유형	김영삼 정부	김대중 정부	t 값
행정부 1	0.56	0.61	1.21
행정부 2	0.13	0.20	1.63
국회 및 정당	0.47	0.58	7.04**
사용자단체	0.29	0.38	4.41
노동자단체	0.34	0.48	8.81
이익단체	0.22	0.33	5.38
시민단체	0.31	0.41	4.82**
국책연구기관	0.36	0.46	2.27
전체 평균	0.34	0.44	8.58**

\*\* p < .01

먼저 <표 5>는 구체모형화된 일상적 정보 교류 연결망에서 각각의 구체가 가지는 중앙성을 측정한 결과이다. 분석결과를 보면, 사회복지 정책 쟁점과 사건을 두고 이루어지는 일상적 정보 교류 연결망에서 가장 큰 권력을 가진 조직은 행정부 1이다. 행정부 1이 사회복지 정책을 결정하고 실행하는 주무 부처들로 구성되어 있음을 고려하면, 이는 당연한 분석결과라고 할 수 있다. 국회 및 정당 또한 두 시기 모두에서 큰 권력을 가진 조직들로 드러났는데, 이는 이 연구에서 다루는 정책 사건이 주로 입법적 사건이기 때문인 것으로 해석된다. 국책연구기관의 경우는 김영삼 정부 시기에는 세 번째의 중앙성 순위를 가지지만, 김대중 정부 시기에는 노동자단체보다 작은 권력을 가지는 것으로 분석되었다.

각각의 조직유형들이 가지는 중앙성 지수가 김영삼 정부와 김대중 정부 시기에 얼마나 다른지를 살펴 보기 위해 종속 2표본 T-test를 수행해 본 결과 국회 및 정당과 시민단체의 중앙성 지수가 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하게 차이가 나는 것으로 드러났다.

<표 6> 보안을 요하는 정보 교류 연결망의 조직유형별 내향 중앙성 지수

조직유형	김영삼 정부	김대중 정부	t 값
행정부 1	0.39	0.49	3.13
행정부 2	0.12	0.09	0.88
국회 및 정당	0.33	0.41	5.96**
사용자단체	0.16	0.22	2.82
노동자단체	0.19	0.31	82.33**
이익단체	0.13	0.23	6.70**
시민단체	0.17	0.31	6.54**
국책연구기관	0.20	0.31	4.02
전체 평균	0.22	0.31	7.68**

\*\* p < .01

<표 7> 전문적 정보 교류 연결망의 조직유형별 내향 중앙성 지수

조직유형	김영삼 정부	김대중 정부	t 값
행정부 1	0.33	0.44	3.50
행정부 2	0.11	0.12	1.73
국회 및 정당	0.32	0.41	4.77**
사용자단체	0.13	0.20	3.45
노동자단체	0.17	0.28	2.32
이익단체	0.10	0.20	3.43
시민단체	0.15	0.29	5.42**
국책연구기관	0.24	0.36	3.15
전체 평균	0.20	0.30	8.87**

\*\* p < .01

<표 6>은 보안을 요하는 정보 교류 연결망을 조직유형에 따라 구체화하여 중앙성을 측정된 결과이다. 일상적 정보 교류 연결망과 마찬가지로 여기에서도 김영삼 정부와 김대중 정부 시기 모두에서 행정부 1이 가장 큰 권력을 가지고 있으며, 국회 및 정당이 두 번째로 큰 권력을 가지고 있음이 알 수 있다. 하지만, 다른 조직들의 중앙성 지수 순위는 두 시기에서 상당히 다르게 나타난다. 노동자단체와 시민단체의 순위 변화가 특히 두드러지게 나타나는데, 김영삼 정부 시기에 노동자단체의 중앙성 지수 순위는 국책연구기관보다 아래에 있고, 시민단체의 순위는 노동자단체의 아래에 있지만, 김대중 정부 시기에 이들 조직유형들의 중앙성 지수 순위는 국책연구기관의 그것과 같다. 노동자단체와 시민단체를 포함하는 시민사회 세력이 사회복지 정책결정 구조에서 차지하는 위상이 김대중 정부 시기에 상당히 높아졌다는 것이다. 한편, 종속 2표본 T-test를 수행해 본 결과 국회 및 정당과 노동자단체, 이익단체, 그리고 시민단체의 중앙성 지수가 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하게 차이가 나는 것으로

나타났다.

김대중 정부 시기에 시민사회 세력의 위상이 높아졌다는 점은 전문적 정보 교류의 연결망에 대한 분석결과에서도 드러난다. <표 7>은 앞에서와 같은 방법으로 전문적 정보 교류 연결망을 분석한 결과인데, 시민단체와 이익단체의 중앙성 지수 순위의 변화가 특히 두드러진다. 김영삼 정부 시기에 시민단체는 전체 8개의 조직 유형 중 5번째의 순위, 이익단체는 8번째의 순위에 있었지만 김대중 정부 시기에는 시민단체가 4번째의 순위, 이익단체는 사용자단체와 같은 6번째의 순위로 변화하였다. 중앙성 지수의 시기별 차이를 종속 2표본 T-test로 분석한 결과 국회 및 정당과 시민단체의 중앙성 지수가 0.01 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 가지는 것으로 나타났다.

## (2) 의사소통 연결망의 구조

두 시기 동안에 발생한 이러한 변화를 염두에 두면서 이번에는 의사소통 연결망 구조를 직접 비교해 보자. 연결망 구조를 보다 명확하게 비교하기 위해 여기에서는 행위자들 사이의 연결망 구조를 구획들 사이의 연결망 구조로 단순화하는 한편, 각 구획들 사이의 거리를 시각적으로 명료하게 나타내기 위해 다차원 척도(MDS) 분석을 실시하였다. 다차원 척도 분석은 모든 개체 쌍에 대해 유사성이나 상이성을 나타내는 자료가 주어질 때, 적은 수의 공간에서 그 개개의 관계를 최대한 만족하는 전체적인 배치를 찾아서 시각적으로 보여주는 방법이다(김용학, 2003)<sup>2)</sup>. 따라서 좌표공간에서 가깝게 배치된 행위자들은 그만큼 유사성이 크다고 할 수 있다. 이하의 분석에서는 행위자들을 구획들로 단순화하였으므로, 좌표공간에서 가깝게 배치된 조직유형들은 의사소통 연결망에서 그만큼 유사성이 큰 조직유형들이라고 해석된다. 또한 밀도의 크기에 따라 각각의 구획 내부와 구획 사이를 연결하는 선을 표시하였다. 구획 내부와 구획 사이의 밀도가 연결망 전체의 평균적인 밀도보다 적으면 관계가 없는 것으로 간주하여 선을 표시하지 않았으며, 평균적인 밀도보다 2배 이상 큰 밀도를 가지면 상당히 촘촘한 관계를 가지는 것으로 간주하여 굵은 선으로 표시하였다.<sup>3)</sup>

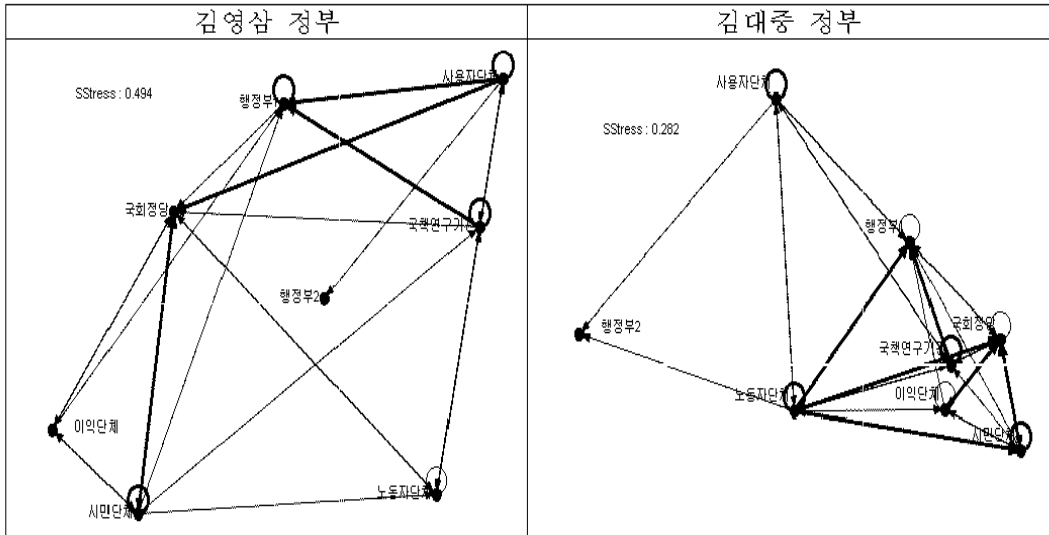
<그림 1>은 일상적 정보 교류 연결망 구조를 다차원 척도 분석한 결과로, 사회복지 정책과 관련하여 이루어진 일상적 정보 교류 연결망의 구조가 김영삼 정부와 김대중 정부 시기에 어떤 차이를 가지는지를 보여준다. 두 시기의 일상적 정보 교류 연결망을 살펴보면 몇 가지의 흥미로운 점이 발견된다. 우선, 사회복지 정책 쟁점과 사건을 두고 이루어지는 일상적 정보 교류 연결망에서 중심적인 위치에 있는 행정부 1과 가깝게 배치된 조직유형들이 두 시기 사이에 상당한 변화를 보인다. 김영삼 정부의 시기에는 행정부 1과 가깝게 배치된 조직들은 국회 및 정당, 사용자단체, 정책연구기관 등이다. 또한 이들 사이의 교류 밀도는 연결망 전체의 평균적 밀도보다 커서 상당히 촘촘한 관계를 형성하고 있으며, 국회 및 정당을 제외하고는 구획 내부에서도 상당히 촘촘한 관계를 형성하고 있다. 하지만 김대중 정부 시기에는 노동자단체, 시민단체 및 이익단체 등이 행정부 1과 가깝게 배치되어 있을뿐더러, 이들

2) 다차원 척도 분석에서 자료의 재현정도는 SStress 값에 의해 평가된다. SStress는 부적합 정도를 나타내므로, 그 값이 0에 가까울수록 자료가 잘 재현되었다고 해석한다(김용학, 2003).

3) 이미지 행렬(image matrix)이라고 불리는 이 방법은 구획모형을 좀더 단순화하기 위해 활용된다. 이에 대해서는 Wasserman & Faust(1994 : 417-423)을 참조하라.

사이의 교류 밀도도 상당히 커졌음을 알 수 있다. 김영삼 정부 시기 동안 행정부 1이 사용자단체와 가깝게 배치된 반면, 김대중 정부에서는 노동자단체와의 거리도 가까워져서 사용자단체와 유사한 거리를 유지하고 있다는 점도 변화된 측면 중의 하나이다.

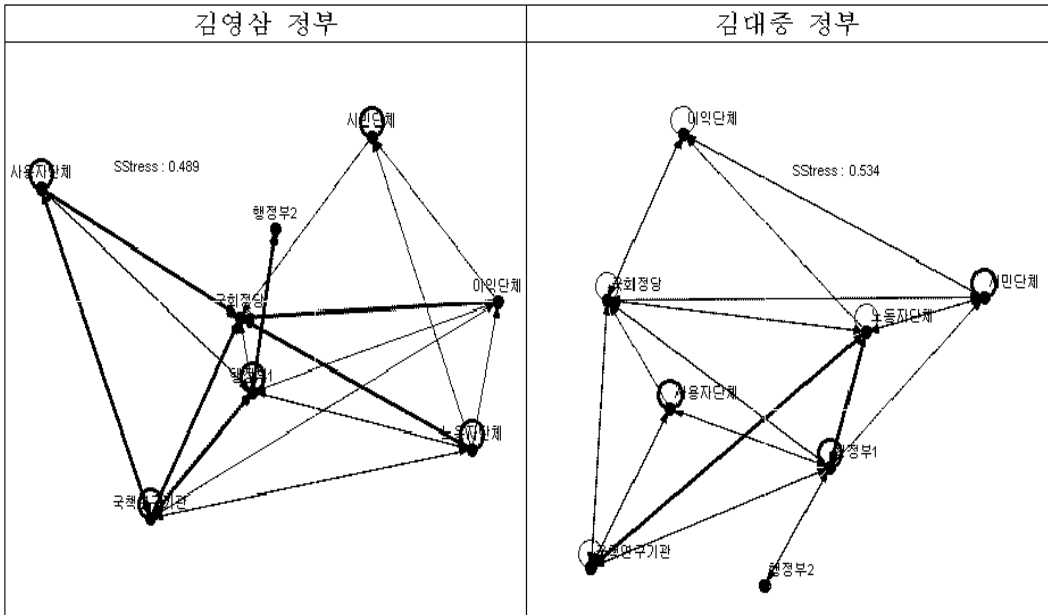
두 번째로 주목해야 할 점은 사용자단체와 노동자단체, 시민단체 등과 같은 시민사회 행위자들 사이의 관계이다. 김영삼 정부 시기에 사용자단체와 노동자단체, 그리고 시민단체는 상당히 멀리 배치되어 있다. 노동자단체와 시민단체는 교류하고 있지만, 주로 시민단체가 교류를 발신하는 비대칭적 교류에 머물고 있고, 사용자단체는 노동자단체 및 시민단체와 교류하지 않았다. 김대중 정부 시기에도 이들 3개의 조직유형들은 여전히 멀리 배치되어 있지만, 교류의 밀도는 상당한 차이를 가진다. 노동자단체와 시민단체는 상당히 촘촘한 관계를 형성하고 있을 뿐 아니라, 사용자단체와 노동자단체 사이에도 대칭적인 교류관계가 형성되어 있음을 알 수 있다. 이익단체 또한 사회복지정책을 둘러싼 일상적 정보 교류 연결망에서 다른 조직유형들과 보다 밀접한 관계를 형성하고 있다. 좌표공간상에서 국책연구기관이 배치된 지점의 변화도 흥미롭다. 김영삼 정부 시기에 국책연구기관은 행정부 1이나 사용자단체와 가깝게 배치되어 있지만, 김대중 정부 시기에는 사용자단체와의 거리는 멀어진 반면 국회 및 정당과 상당히 가깝게 배치되어 있으며, 이익단체나 시민단체, 그리고 노동자단체와도 가깝게 배치되어 있다.



<그림 1> 일상적 정보 교류 연결망의 구조

보안을 요하는 정보 교류 연결망 구조를 비교한 <그림 2>에서도 변화된 양상을 살펴볼 수 있다. 여기에서도 중심적인 역할을 수행하고 있는 행정부 1이 다른 구획들과 맺고 있는 교류관계와 공간적 배치의 양상이 김영삼 정부 시기와 김대중 정부 시기에 상당히 다르다는 점을 확인할 수 있다. 김영삼 정부 시기를 보면, 좌표공간에서 행정부 1과 가깝게 배치된 조직유형들은 국회 및 정당과 행정부 2이다. 또한 국책연구기관도 상대적으로 가까운 거리에 배치되어 있다. 보안을 요하는 정보를 행정부 1과

대칭적으로 교류하는 조직유형은 국책연구기관과 행정부 2, 국회 및 정당이며 사용자단체와 노동자단체로부터는 정보를 수신할 뿐이다. 이는 김영삼 정부 시기에 사회복지 정책 결정이 주로 정부를 중심으로 이루어지고 있어 정책결정 구조에 시민사회의 침투 가능성이 크지 않았음을 의미하는 것이다. 하지만 김대중 정부 시기에는 상당히 달라진 양상이 나타난다. 김영삼 정부 시기에 행정부 1과 가깝게 배치되지 않았던 사용자단체, 노동자단체 및 시민단체가 김대중 정부 시기에는 행정부 1과 보다 가까운 좌표공간에 배치되어 있을 뿐 아니라, 행정부 1은 보안을 요하는 정보를 이러한 조직들에게 발신하기까지 한다.



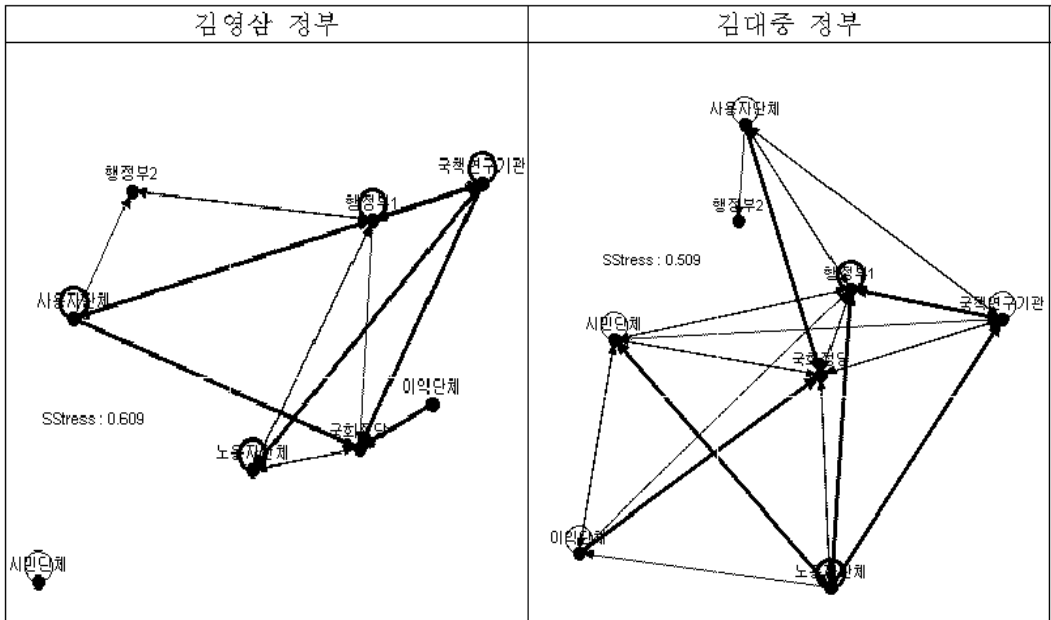
<그림 2> 보안을 요하는 정보 교류 연결망의 구조

한편, <그림 3>은 전문적 정보 교류 연결망의 구조를 다차원 척도 분석한 결과이다. 여기에서의 분석결과도 김영삼 정부 시기와 김대중 정부 시기에 적잖은 차이가 존재함을 보여준다. 김영삼 정부 시기의 경우 행정부 1과 국책연구기관이 좌표공간에 가깝게 배치되어 있을뿐더러, 상호간에 촘촘한 교류를 맺고 있음을 알 수 있다. 행정부 2와 사용자단체도 좌표공간에 가깝게 배치되어 상호간에, 또한 행정부 1과 전문적 정보를 교류한다. 한편 국회 및 정당은 노동자단체, 그리고 이인단체와 가깝게 배치되어 있으며 두 단체의 교류를 매개하는 위치에 있다. 주목되는 것은 시민단체로, 시민단체 상호간에는 교류를 맺고 있지만 다른 구획들과는 교류하지 않고 있는 것으로 나타났다. 이는 사회복지 정책과 관련된 전문적 정보 교류 관계에서 시민단체는 김영삼 정부 시기동안 주변적인 행위자에 불과했음을 의미하는 것이다. 하지만, 김대중 정부 시기의 전문적 정보 교류 연결망에서는 이와 다른 양상이 나타난다. 좌표공간에서 시민단체의 배치는 다른 조직유형들과 보다 가까워졌을 뿐 아니라 이인단체, 노동자단체와 같은 시민사회의 행위자들 뿐 아니라 행정부 1과 국회 및 정당, 그리고 국책연구기관과



도 전문적 정보를 교류하는 것으로 나타났다.

시민사회를 구성하는 행위자들 사이의 교류관계도 흥미롭다. 우선, 보안을 요하는 정보 교류 연결망에서도 마찬가지로이지만 노동자단체와 사용자단체는 행정부 1과 국회 및 정당, 그리고 국책연구기관을 매개로 간접적으로만 교류할 뿐, 직접적인 교류를 맺고 있지는 않다. 이러한 점은 김영삼 정부 시기는 물론 김대중 정부 시기에도 동일하게 관찰되는데, 이는 두 조직유형간의 대립관계를 잘 보여주는 것이라고 해석된다. 한편 노동자단체와 시민단체, 그리고 이익단체 사이의 교류관계는 두 시기 동안 상당히 변화한 것으로 나타났다. 김영삼 정부 시기동안 이들은 직접적인 교류를 맺고 있지 않았지만, 김대중 정부 시기에는 서로 간에 전문적 정보를 교류하는 관계로 변화하였고, 특히 시민단체와 노동자단체 사이에는 상당히 촘촘한 교류관계가 형성되어 있음을 알 수 있다.



<그림 3> 전문적 정보 교류 연결망의 구조

## 2) 사회복지 정책결정 구조에 대한 분석

정책 연결망 분석의 또 다른 과제는 정책 쟁점이나 정책 사건에 대한 행위자들의 관심 정도나 활동 방식을 측정하고, 이를 이용해서 정책결정 구조를 분석하는 것이다(Laumann and Knoke, 1987; Knoke, 1990; Knoke, Pappi, Broadbent, and Tsujinaka, 1996). 가령 건강보험의 재정통합이라는 쟁점에 대한 행위자들의 관심 정도를 5점 척도로 측정했다면, 이를 통해 행위자들 사이의 상관관계 행렬이나 유클리디안 거리 행렬을 계산할 수 있다. 이러한 행렬은 건강보험 재정통합이라는 쟁점에 대해 행위자들이 가지는 관심의 유사성과 상이성 정도를 나타내는 것으로 이해할 수 있으며, 이 행렬의 구조

는 사회복지 정책결정 구조를 분석하는데 활용될 수 있다.

여기에서는 이러한 분석방법을 활용하여 김영삼 정부 시기와 김대중 정부 시기에 제정되거나 개정된 6개 사회보장제도의 정책결정 구조를 분석한다. 앞의 <표 2>에 나열한 바와 같이 이 연구에서는 고용보험법 제정과 관련된 4개의 사건들, 생활보호법 개정과 관련된 8개의 사건들, 국민의료보험법 제정과 관련된 5개의 사건들, 국민연금법 개정과 관련된 12개의 사건들, 국민건강보험법 제정과 관련된 15개의 사건들을 선정하고 각각의 사건들에 대한 행위자들의 활동방식을 ① 관여의 정도와 ② 관여의 시기 ③ 관여의 방식 등으로 구분하여 3점 척도로 측정했다.<sup>4)</sup> 본격적인 분석에 앞서 이 연구에서 선정된 사회복지 정책 사건들과 각 사건들에 대한 행위자들의 활동방식을 요약하여 나타낸 것이 <표 8>이다.

<표 8> 사회복지 정책 사건들과 각 사건에 대한 행위자들의 활동방식

	사 건	관여 정도		관여 시기		관여 방식	
		소극적	적극적	이전	이후	주도	수용
고용 보험	1. 고용보험연구기획단 보고서 제출	2	8	10	0	4	4
	2. 노동부 고용보험법 초안 마련	2	10	12	0	5	5
	3. 고용보험법안 국회회부	4	11	12	3	2	8
	4. 고용보험법안 국회 통과	1	12	12	1	2	7
김영삼 정부 생활 보호	1. 국민복지기획단 보고서 제출	0	6	6	0	2	3
	2. 김홍일 의원 등 개정법률안 국회 회부	1	2	3	0	1	2
	3. 참여연대 생활보호법 개정 청원안 국회제출	0	6	6	0	2	3
	4. 김허남 의원 등 개정법률안 국회 회부	0	4	4	0	1	3
	5. 김홍신 의원 등 개정법률안 국회 회부	0	7	7	0	2	3
	6. 황성균 의원 등 개정법률안 국회 회부	0	4	4	0	1	3
	7. 생활보호법 중 개정법률안(대안) 국회 회부	0	9	8	1	2	6
	8. 생활보호법 중 개정법률안 국회 통과	1	8	8	1	2	6
국민 의료 보험	1. 국민복지기획단 보고서 제출	2	10	10	2	3	9
	2. 이성재 의원 등 법안 국회 회부	1	13	14	0	6	6
	3. 황성균 의원 등 법안 국회 회부	2	15	16	1	4	10
	4. 국민의료보험법안(대안) 국회 회부	1	20	21	0	6	9
	5. 국민의료보험법안 국회 통과	2	20	22	0	6	10
김대중 정부 국민 연금	1. 청와대 공적연금의 장기발전방안 발표	1	11	11	1	3	5
	2. 1차 사회보장심의위원회 개최	1	11	12	0	7	4
	3. 노총, 경총 법개정청원안 국회 제출	1	7	8	0	5	2
	4. 국민연금제도개선기획단 보고서 제출	1	12	13	0	8	4
	5. 노사정위원회 사회협약 채택	1	11	12	0	8	3
	6. 보건복지부 국민연금법개정안 확정 발표	1	12	13	0	5	4
	7. 김병태 의원 등 개정법률안 국회 회부	1	11	12	0	4	6
	8. 정부 국민연금법 중 개정법률안 국회 회부	0	12	12	0	4	4

4) 활동방식에 대한 세 개의 변수 모두 사건에 관여하지 않은 행위자에게는 0점을 부여했고, 적극관여와 이전부터 관여, 주도에는 2점을, 소극적 관여와 이후에 관여, 공조에는 1점을 부여했다.

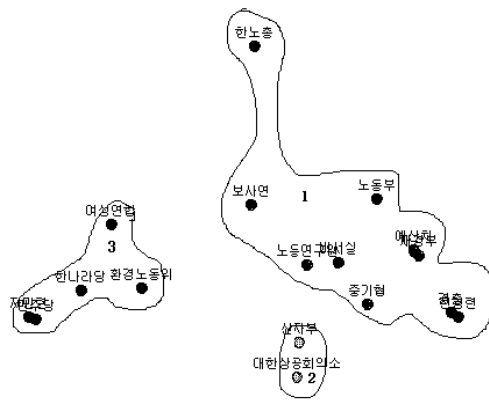
	9. 참여연대 법개정 청원안 국회 제출	1	10	10	1	2	6
	10. 정의화 의원 등 개정법률안 국회 회부	1	10	11	0	1	8
	11. 개정법률안(대안) 국회 회부	1	14	15	0	5	6
	12. 국민연금법 중 개정법률안 국회 통과	2	15	17	0	7	6
건강보험	1. 노사정위원회 사회협약 체결	4	10	3	11	3	11
	2. 의료보험통합추진기획단 보고서 제출	1	18	19	0	5	14
	3. 직장의보노조 청원안 국회 제출	0	9	9	0	5	3
	4. 황성균 의원 등 개정법률안 국회 회부	1	11	11	1	3	9
	5. 정부 국민건강보험법안 국회 회부	1	15	15	1	5	10
	6. 국민건강보험법안(대안) 국회 회부	0	14	13	1	5	8
	7. 국민건강보험법안 국회 통과	1	15	16	0	5	9
	8. 홍준표 의원 등 개정법률안 국회 회부	0	9	9	0	3	5
	9. 이성재 의원 등 개정법률안 국회 회부	0	11	11	0	4	7
	10. 정부 개정법률안 국회 회부	1	12	13	0	4	9
	11. 노충 청원안 국회 제출	0	9	9	0	3	5
	12. 김명섭 의원 등 개정법률안 국회 회부	0	9	8	1	5	3
	13. 의사협회 등 청원안 국회 제출	0	6	6	0	1	5
	14. 국민건강보험법개정안(대안) 국회 회부	1	12	13	0	3	8
	15. 국민건강보험법 개정안 국회 통과	1	17	17	1	7	8
기초생활보장	1. 새정치국민회의 기초생활보장 정책기획단 설치	0	4	4	0	1	3
	2. 참여연대 생활보호법개정청원안 국회 제출	0	7	7	0	3	4
	3. 참여연대 청원안 국회 제출	0	8	8	0	2	5
	4. 조세형 의원 등 법안 국회 회부	0	6	6	0	2	3
	5. 국민기초생활보장법안 본회의 상정 보류	1	10	9	2	4	7
	6. 김홍신 위원 등 법안 국회 회부	0	11	11	0	5	6
	7. 국민기초생활보장법안(대안) 국회 회부	0	13	13	0	6	7
	8. 국민기초생활보장법안 국회 통과	1	15	15	1	7	8

고용보험법의 제정과 관련하여 1개의 사건이라도 관여한 행위자들의 수는 17개이며, 생활보호법의 제정과 관련된 사건에 관여한 행위자들의 수는 14개, 국민의료보험법의 제정과 관련된 사건들에 관여한 행위자의 수는 23개였다. 또한 국민연금법 개정과 관련된 사건에는 총 22개의 행위자가 관여하였고, 건강보험법 제정에 관련된 사건에는 24개의 행위자가, 국민기초생활보장법 제정과 관련된 사건에는 16개의 행위자가 참여한 것으로 나타났다. 즉, 건강보험(의료보험)이나 국민연금과 같이 전 국민을 포괄하는 사회보험에 대한 행위자들의 참여가 고용보험이나 공공부조보다는 더 많음을 알 수 있다. 또한 김영삼 정부 시기보다는 김대중 정부 시기에 사회복지 정책 사건들에 대한 행위자들의 참여가 더 활발하였다는 점도 드러난다. 한편 각각의 사건들에 관여한 행위자들은 대부분 특정한 입장을 가지고 사건에 적극적으로 관여했으며, 사건이 발생한 시점 이전부터 해당하는 사건에 관여해 온 것으로 나타났다. 또한 찬성이나 반대의 입장에서 사건을 주도했던 행위자보다는 각자의 이해관계에 따라 그러한 사건을 수용했던 경우가 더 많은 것으로 분석되었다.

(1) 고용보험 정책결정 구조에 대한 분석 결과

고용보험법 제정과 관련된 4개의 사건들에 대한 17개 행위자들의 ① 관여 정도와 ② 관여 시기 ③ 관여 방식을 3점 척도로 측정하여 유클리디안 행렬로 행위자들 사이의 상이성을 계산한 후, 그 행렬을 다차원 척도로 분석한 결과가 <그림 4>이다. 앞의 다차원 척도 분석에서와 마찬가지로, 여기에서도 좌표공간에 근접 배치되어 있는 행위자들은 고용보험법 제정과 관련된 사건에서 유사성이 크다는 것을 의미한다. 또한 행위자들이 수행하는 역할의 유사성을 파악하기 위해 유클리디안 행렬을 활용한 위계적 집락분석(hierarchical cluster analysis)을 수행한 결과도 여기에 같이 표현하였다. 참여한 행위자들의 수가 17개에 국한되므로 3개의 집락으로 묶었는데, 같이 묶어진 행위자들은 고용보험의 정책 사건에 대해 유사한 역할을 수행했다고 볼 수 있다.

한편 여기에서는 좌표공간의 한 가운데에 어떠한 행위자가 배치되어 있는가도 중요한 관심거리이다. 좌표공간의 한 가운데에 배치된 행위자는 다른 행위자들과의 거리를 최소화하는 방향으로 활동했음을 의미한다. 따라서 그만큼 그 행위자는 정책결정 과정에서 조정자나 중개자의 역할을 수행했다고 볼 수 있다. 마찬가지로의 맥락에서 좌표공간의 한 가운데가 비어 있을 경우는 정책결정 과정에서 조정자나 중개자의 역할을 수행한 행위자가 없으며, 그만큼 정책결정 과정에서 이해관계의 참여한 대립이 존재함을 의미한다.<sup>5)</sup>



SSStress : 0.042

<그림 4> 고용보험법 제정의 정책결정 구조

5) 미국과 독일, 그리고 일본의 노동정책 결정과정을 정책 연결망 분석방법을 통해 살펴본 연구(Knoke, Pappi, Broadbent and Tsujinaka, 1996)에서는 이해관계의 참여한 대립이 정책결정 과정에서 나타나는 미국과 독일에서는 좌표공간의 한 가운데가 비어 있는 반면, 정부의 조정기능이 잘 발휘되는 일본에서는 행정부의 주무부서가 좌표공간의 한가운데에 배치되는 것으로 나타났다.

고용보험법 제정의 정책결정 구조에 대한 분석결과, 4개의 사건에 관여한 행위자들은 3개의 집락으로 묶일 수 있었다. 집락 1은 대통령 비서실과 노동부, 경제기획원(재경부 및 예산처)과 같은 정부의 핵심적 행위자들과 경총, 전경련 등의 사용자단체, 한국노총과 같은 노동자단체로 구성된다. 한편, 집락 2는 상공부와 상공회의소로 구성되며, 국회 및 정당은 집락 3으로 묶인다. 좌표공간의 한 가운데에는 노동연구원이 배치되어 있으며, 이 행위자는 집락 1에 속하는 것으로 나타났다. 결국 고용보험법 제정과 관련하여 중심적인 역할은 집락 1에서 이루어졌으며, 여기에 속하는 행위자들은 정책결정 과정에서 행위자들의 상이한 이해관계를 조정, 중개하였던 것으로 나타났다. 국회 및 정당은 이 과정에서 주변적인 역할을 수행했다는 점도 발견된다. 또한 이 시기에는 시민단체의 역할도 대단히 제한적이었음을 확인할 수 있다.

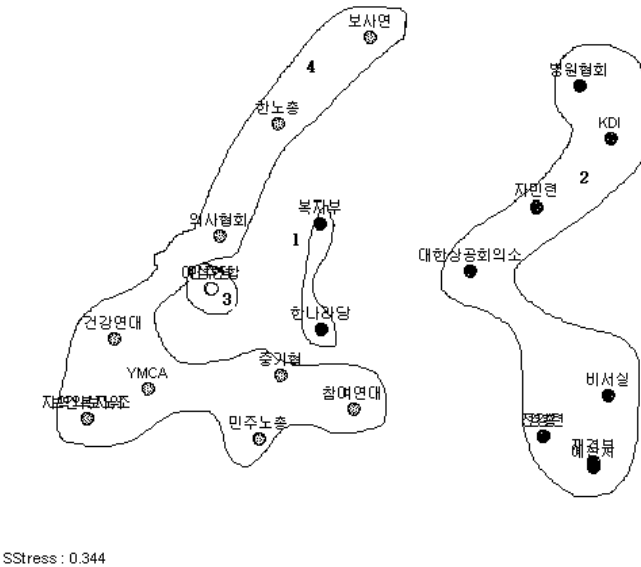
생활보호법 개정의 정책결정 구조를 분석한 <그림 5>에서도 유사한 특성을 엿볼 수 있다. 여기에서는 대통령 비서실과 당시 여당인 신한국당(한나라당)이 좌표공간의 한 가운데에 위치해 있는데, 이들은 복지부, 재정경제원(재경부 및 예산처)과 같은 정부의 핵심적 행위자들과 한국보건사회연구원, 한국개발연구원 등의 국책연구기관들, 그리고 자민련과 함께 집락 1로 묶인다. 한편, 시민단체인 참여연대와 노동자단체인 민주노총은 야당인 민주당과 국회 보건복지위와 함께 집락 2로 묶이는데, 집락 1에 비해 상대적으로 정책결정과정에서 주변적인 역할을 수행한 것으로 나타난다. 전경련과 경총은 집락 3으로 묶이는데, 생활보호법 개정과 관련된 정책결정 과정에서는 대단히 소극적인 역할을 수행했다고 볼 수 있다.



SSstress : 0.552

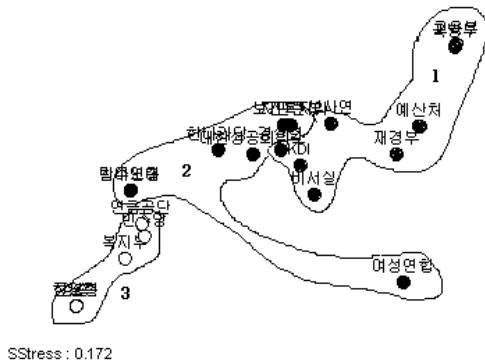
<그림 5> 생활보호법 개정의 정책결정 구조

국민의료보험법 제정의 정책결정 구조를 분석한 <그림 6>에서는 앞의 <그림 4>나 <그림 5>와는 상이한 점을 발견할 수 있다. 특히 정책 결정의 핵심적 행위자인 대통령 비서실과 재정경제원(재경부 및 예산처)등이 좌표공간의 한 쪽에 치우쳐 있다는 점은 주목할 만하다. 이는 이들이 국민의료보험법의 제정과 관련된 정책결정 과정에서는 여러 행위자들을 조정, 중개하는 역할을 수행하지 못했음을 의미한다. 이는 당사가 김영삼 정부의 임기 막바지였을 뿐 아니라 외환위기가 막 발생한 혼란기여서 정책결정의 비토지점이 개방되기 시작한 시기라는 점 때문이라고 생각된다. 청와대와 정부 여당의 관계가 단절되어 있었고, 통과된 법률에 대한 재정경제원의 대통령 거부권 행사 요청이 좌절되었다는 선행연구(이홍윤, 2000)는 이러한 측면을 잘 보여주는 것이다. 국민의료보험법 제정의 정책결정 구조에서 이들을 대신한 행위자는 바로 주무부서인 복지부와 당시 여당이었던 신한국당(1997년 11월 이후에는 한나라당)이다. 이들은 집락 1로 묶여 있고, 좌표공간에서 중심에 가까운 곳에 배치되어 있다.



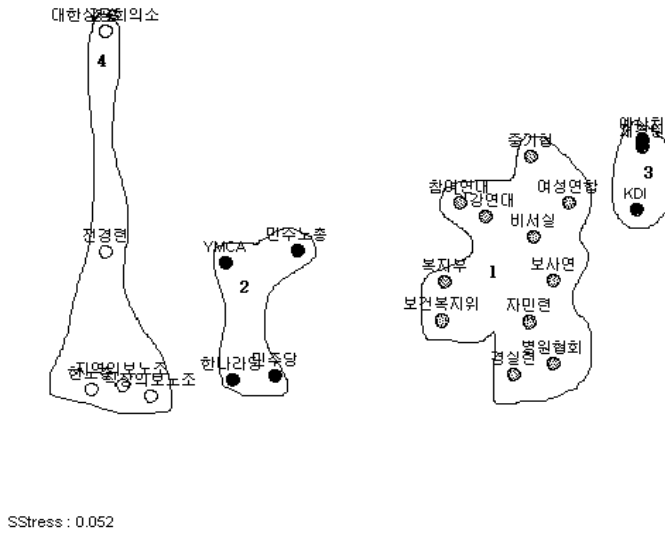
<그림 6> 국민의료보험법 제정의 정책결정 구조

증가됨  
4



<그림 7> 국민연금법 개정의 정책결정 구조

이제부터는 김대중 정부 시기의 사회복지 정책 결정구조에 대해 살펴보자. 먼저 <그림 7>은 국민연금법 개정의 정책결정 구조를 다차원 척도와 위계적 집락분석을 활용하여 분석한 결과이다. 국민연금법 개정의 정책결정 구조에서는 4개의 집락이 묶여졌는데, 집락 1은 대통령 비서실과 재경부, 예산처, 교육부, 국방부와 한국보건사회연구원, 한국개발연구원 등으로 묶여 있다. 또한 집락 2는 참여연대와 여성연합과 같은 시민단체와 민주노총, 한나라당, 자민련 등으로 묶여 있다. 한편 집락 3에는 주무부서인 복지부와 여당인 민주당, 국민연금연구센터(연금관리공단), 사용자단체, 이익단체 등이 포함된다. 국민연금법 개정의 정책결정 구조에서 대통령 비서실이 좌표공간의 한 가운데에 가깝게 있지만, 이 행위자를 포함하는 집락 1은 1사분면에 치우쳐 있어 행위자들의 상이한 이해관계를 조정, 증가할 만한 지위에 있지는 않다. 또한 집락 2와 집락 3은 좌표공간에서 2,3,4사분면에 배치되어 있을 뿐이어서 결국 좌표공간의 한 가운데가 비어 있음을 알 수 있다. 이는 그만큼 국민연금법 개정의 정책결정 과정에서 이해관계의 참여한 대립이 존재했음을 시사한다.



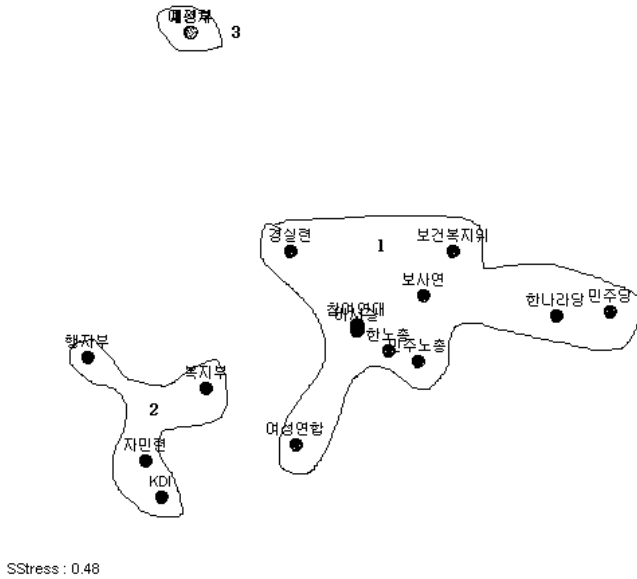
<그림 8> 국민건강보험법의 제정 및 개정의 정책결정 구조

한편, <그림 8>은 국민건강보험법의 제정과 이의 시행을 6개월 연기하고, 재정통합을 유예한 법 개정의 정책결정 구조를 분석한 결과이다. 여기에서는 참여한 행위자들을 4개의 집락으로 묶었는데, 집락 1에는 주무부처인 복지부와 대통령 비서실, 참여연대를 비롯한 시민단체, 국회 및 연립여당인 자민련 등이 포함되어 있다. 여당인 민주당과 야당인 한나라당, 민주노총과 YMCA는 집락 2로 묶여졌으며, 예산처와 재경원, 그리고 한국개발연구원은 집락 3으로 묶여졌다. 전경련, 경총 등의 사용자단체와 한국노총, 직장의보노조와 같은 이익단체는 집락 4로 묶여졌다.

국민건강보험법의 제정 및 개정의 정책결정 구조에서 흥미로운 것은 좌표공간의 한 가운데에 배치된 행위자가 발견되지 않는다는 점이다. 집락 3의 왼쪽에 집락 1이 배치되어 있고, 집락 4의 오른쪽에 집락 2가 배치되어 있지만, 집락 1이나 집락 2가 좌표공간의 한 가운데에 있다고 보기는 어렵다. 이는 국민건강보험법의 제정 및 개정의 정책결정 과정에서 이해관계의 대립이 상당히 치열하게 진행되었고, 이러한 이해관계를 조정하거나 중개할 행위자가 존재하지 않았음을 의미하는 것이다. 참여연대와 건강연대 등 시민단체가 주무부처인 복지부나 대통령 비서실과 같은 집락에 속해 있는 반면 재경부와 예산처, 그리고 그러한 부처를 지원하는 한국개발연구원이 좌표공간의 1사분면에 치우쳐 있는 집락 3에 포함된다는 점도 흥미롭다. 이는 정책결정의 고리들에서 결정적인 비토지점인 경제부처의 통제력이 약화되었고, 그에 따라 시민단체 등이 정책결정 구조에 침투할 수 있는 여지가 제공되었음을 의미하는 것이다.



이러한 변화는 국민기초생활보장법 제정의 정책결정 구조를 분석한 <그림 9>에서도 뚜렷하게 나타난다. 국민기초생활보장법 제정의 정책결정 구조에서 행위자들은 3개의 집락으로 묶였는데, 집락 1에는 대통령 비서실과 국회 보건복지위, 민주당과 한나라당, 한국보건사회연구원 등 행정부와 입법부의 주요 행위자가 포함되어 있다. 주목해야 할 것은 참여연대나 경실련, 여성연합과 같은 시민단체와 노동자단체 등이 이러한 행위자들과 같은 집락에 포함되어 있다는 것이다. 특히 참여연대는 대통령 비서실과 함께 좌표공간의 한가운데에 배치되어 정책결정 과정에서 행위자들의 상이한 이해관계를 조정, 중개하였던 것으로 나타났다. 반면에, 오랜 기간에 걸쳐 형성되고 재생산된 정책결정 구조에서 결정적인 비토지점으로 역할했던 재경부나 예산처는 좌표공간의 4사분면의 경계에 치우쳐 있어, 국민기초생활보장제도 제정의 정책결정 구조에서 주변적인 역할을 수행했음을 알 수 있다.



<그림 9> 국민기초생활보장법 제정의 정책결정 구조

### 5. 결론

김영삼 정부 시기와 김대중 정부 시기의 사회복지 정책 쟁점과 사건을 두고 행위자들 사이에서 이루어진 의사소통 연결망 구조와 정책 사건에 초점을 둔 정책결정 구조에 대한 분석을 통해 발견한 점은 다음과 같다. 첫째, 사회복지정책을 둘러싼 의사소통 연결망 구조에서 중심적인 역할을 수행하는

행위자는 행정부 1로 이들의 중요성은 김영삼 정부 시기는 물론이고 김대중 정부 시기에도 마찬가지로 강조될 수 있다. 이러한 점은 정책 사건을 통한 정책결정 구조에 대한 분석에서도 나타난다. 김영삼 정부 시기는 물론이고 김대중 정부 시기에도 행정부 1에 속하는 조직들은 좌표공간의 한 가운데에 가깝게 배치된다. 이는 오랜 기간에 걸쳐 형성되고 재생산된 정책결정 구조는 쉽사리 변화되지 않는다는 점을 잘 드러낸다.

둘째, 그럼에도 불구하고 두 정부의 시기 동안 중요한 변화가 존재함을 발견하였다. 의사소통 연결망 구조에 대한 분석 결과 김영삼 정부 시기동안 주변적인 위치에 있었고 상호 고립되어 있던 시민사회, 특히 시민단체와 노동자단체는 김대중 정부에서 중심적인 역할을 수행하는 행위자들과 상당히 가까운 좌표공간에 배치되었고, 상호간의 교류도 활발해졌다. 이러한 변화는 정책 결정 구조에 대한 분석을 통해서도 확인된다. 고용보험법 제정이나 생활보호법 개정의 정책 결정 구조에서 주변적인 역할을 수행했던 시민사회는 국민연금법이나 국민건강보험법, 그리고 국민기초생활보장법의 정책결정구조에서 확연히 다른 모습을 보이고 있다. 이들은 정책결정의 중요한 집락에 포함되어 있을 뿐 아니라 국민기초생활보장법의 정책결정구조에서는 다른 행위자들의 이해관계를 조정, 중개하는 역할을 수행하기도 한다.

셋째, 이러한 변화와 관련하여 이 연구가 주목하는 점은 시민사회의 부각이 두드러진 정책 결정 구조에서는 재정부와 예산처 등 경제부처의 역할이 그에 반비례하여 주변적이었다는 점이다. 외환위기 직후와 정부 교체의 혼란스러운 상황에서 전개된 국민의료보험법 정책결정 구조에서부터 나타난 이러한 양상은 김대중 정부 시기 동안 지속적으로 관찰된다. 이는 정책결정의 고리들에서 결정적인 비토 지점으로 기능했던 경제부처의 억제력이 김대중 정부의 시기 동안 약화되었고, 그에 따라 시민사회가 정책결정 구조에 침투할 수 있는 여지를 가지게 되었음을 의미하는 것이다. 즉, 김영삼 정부의 시기와는 달리 김대중 정부 시기에는 정책결정의 구조에 일시적인 변화가 발생했고, 그에 따라 사회복지 정책의 변화를 위한 시민사회의 노력은 정책결정의 고리를 통과할 수 있었다는 것이다.

넷째, 이 연구의 초점은 아니었지만 정책결정을 둘러싼 이해관계의 대립 현상이 정책영역에 따라 달리 나타난다는 점을 발견한 것도 흥미롭다. 고용보험법 제정이나 생활보호법 개정, 국민기초생활보장법 제정과 같은 정책영역에서는 행위자들 간의 상이한 이해관계를 조정, 중개하는 행위자가 존재했지만, 국민연금법 개정이나 국민건강보험법 제, 개정의 정책결정 구조에서는 그러한 행위자가 존재하지 않았다. 이는 해당 제도의 변화를 둘러싸고 이해관계의 참여한 대립이 존재했음을 의미한다. 각각의 제도들이 가지고 있는 쟁점이 사회 성원에게 부각되는 정도가 달랐기 때문에 이러한 차이가 발생했을 수도 있지만, 여기에는 그 외에도 몇 가지의 주목할 만한 요인이 있다고 생각한다. 특히 사회복지제도가 산출하는 정치적 효과의 문제는 중요하다. 국민연금이나 의료보험은 다른 제도에 비해 제도가 시행된 기간이 비교적 길고 다수의 사회성원을 포괄하기 때문에, 제도와 관련하여 이해관계를 가지는 다수의 정치적 행위자들을 산출한다. 따라서 제도의 변화와 관련해서 보다 참여한 이해관계의 대립양상이 표출될 수 있다는 것이다. 비록 국민연금과 건강보험에 국한된 것이긴 하지만, 이해관계의 참여한 대립이 정책결정 구조에서 나타나기 시작했다는 것은 한국 사회복지체제에서 결여되어 있던 복지정치의 작동(홍경준, 1999; 김연명, 2002)을 시사하는 것으로 주목할 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 권혁신. 2000. “정책결정요인과 합리성에 관한 연구; 국민연금정책 사례를 중심으로”. 고려대학교 석사학위 논문.
- 김병국. 1994. 『분단과 혁명의 동학: 한국과 멕시코의 정치경제』. 서울: 문학과 지성사.
- 김연명. 2002. “한국의 복지정치 유형화를 위한 탐색적 연구: 국민연금과 의료보험의 개혁과정을 중심으로”. pp. 25-44. 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 2002년 추계 학술대회 발표논문집』.
- 김용학. 2003. 『사회 연결망 분석』. 서울: 박영사.
- 김일철·이재열. 1999. “사회구조론의 이론과 방법론”, pp. 19-52. 김일철 외. 『한국사회의 구조론적 이해』. 서울: 아르케.
- 류진석. 2001. “세계화와 한국의 사회복지: 영향과 함의”. 『한국사회복지학』 44: 117-145.
- 박운영. 2002. “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구”. 『한국사회복지학』 49: 264-95.
- 백승호. 2000. “의료보험 통합일원화 정책결정과정 분석: 민주노총의 역할을 중심으로”. 서울대학교 석사학위 논문.
- 성경룡. 2001. “민주주의의 공고화와 복지국가의 발전: 문민정부와 국민의 정부 비교”. 『한국사회복지학』 46: 145-177.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구”. 『행정논총』 38(1): 1-50.
- 양성일. 1998. “국민연금제도개선의 정책결정과정에 관한 연구: Allison 모형을 중심으로”. 서울대학교 석사학위 논문.
- 윤진훈. 1997. “한국의 고용보험정책 결정과정에 관한 연구”. 중앙대학교 석사학위 논문.
- 이순호. 2000. “노동복지 정책네트워크의 변화: 고용보험제도를 중심으로”. 고려대학교 박사학위 논문.
- 이홍윤. 2000. “사회복지정책 결정과정 참여자의 역할에 관한 연구: 김영삼 정부와 김대중 정부의 비교를 중심으로”. 성균관대학교 박사학위 논문.
- 임혁백. 2000. “21세기 한국 시민사회와 민주주의: 과거에 대한 성찰과 미래를 위한 비전 모색”. 『사회비평』 25: 146-176.
- 한창근. 2001. “정치흐름에 따른 복지정책참여자들의 대응에 관한 분석: 국민기초생활보장법의 제정과정을 중심으로”. 서울대학교 석사학위 논문.
- 홍경준. 1999. 『한국의 사회복지체제 연구: 국가·시장·공동체의 결합구조』. 서울: 나눔.
- 홍경준·송호근. 2003. “한국 사회복지정책의 변화와 지속: 1990년 이후를 중심으로”. 『한국사회복지학』 55: 205-230.
- Bonoli, G. 2001. “Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation”, pp. 238-264. in *The New Politics of the Welfare State*, edited by P. Pierson. New York: Oxford University Press.
- Immergut, E. 1990. “Institutions, Veto Points, and Policy Results.” *Journal of Public Policy* 10: 391-416.
- Garrett, G. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain.” *Comparative Politics* 25(3): 275-296.

- Hecló, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Huber, E., C. Ragin, and J. Strephens. 1993. "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State." *American Journal of Sociology* 99(3): 711-749.
- Knoke, D., F. Pappi, J. Broadbent, and Y. Tsujinaka. 1996. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the US, Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Political Networks: The Structural Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laumann, E., and D. Knoke. 1987. *The Organizational State: A Perspective on National Energy and Health Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Maioni, A. 1998. *Explaining Differences in Welfare State Development: A Comparative Study of Health Insurance in Canada and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- March, J., and J. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Olsen, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Pempel, T. 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rodrik, D. 1996. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?". NBER Working Paper No. 5537.
- Wasserman, S., and K. Faust. 1994. *Social Network Analysis; Methods and Applications*. Cambridge University Press.

# An Analysis on the Social Policy Networks

## A Comparison of the Kim Young-Sam Government and the Kim Dae-Jung Government

Hong, Kyung-Zoon  
(Sung Kyun Kwan University)  
Song, Ho-Keun  
(Seoul National University)

In order to examine the causes of the social policy changes in Korea during the late of 1990s, this study tries to compare the social policy decision-making structure between Kim Yong-Sam Government and Kim Dae-Jung Government. This study applies policy network analysis method which measures the relation and power structures of policy actors and as a result shows the characteristics of the policy making structure. Analysing the 6 policy domains and 52 policy events, this study finds that the importance and location of veto points which were created by the social policy decision processes have changed. In Korea, social policy decision processes have been produced power structures in which Ministry of Finance and Economic Planning Board have played a decisive role. In result, these executives can have controlled policy making processes and had veto power, i. e. veto points in policy decision-making structure. But, during Kim Dae-Jung government, accountability issues of financial crisis and reorganization of ministries have changed the importance and location of veto points. Pro-welfare groups of civil society got a chance to penetrate policy decision-making structure during that time. This study argues that these changes of policy decision-making structure may be associated with the social policy changes in Korea during the late of 1990s.

Key words: policy decision-making structure, policy network, policy event.

[접수일 2005. 6. 1. 게재확정일 2005. 7. 20]