

동물보호 정책과정에서 정책혁신가와 정책중개자 탐색적 연구: 의원입법 공동발의 연결망 중심성과 중개자분석을 중심으로*

주지예**·박형준*** (성균관대학교)

joojy7120@gmail.com ; hjpark72@skku.edu

국내에는 5가구 중 1가구가 반려동물을 기르는 ‘반려동물 1000만 시대’가 도래했고, 현재는 등록된 반려동물이 100만 마리가 넘으면서 국가차원에서 반려동물 사육가구는 물론 동물 자체에 대해 정책적으로 접근해야할 필요성이 생겼다. 이에 대해 정책적으로 동물보호 이슈를 강화하고 정책결정 과정으로 이끌기 위해서는 국회의 공동발의 기능이 핵심이 된다. 하지만 동물보호 관련 법안 발의에 대한 논의는 아직 전무한 상태이며, 국내 동물보호 관련 연구는 동물보호법제 또는 동물의 법적 지위에 제한되어 있다. 따라서 본 연구는 동물보호 관련 발의법안을 토대로, 발의의원들 간의 사회연결망 분석을 진행하여 실천적 논의로서 동물보호 관련 입법 네트워크를 설명하고자 하였다.

동물복지와 동물권 이론을 바탕으로, 동물보호 관련 입법안의 정책적 의미를 찾고 정책중개자와 정책혁신가에 대한 이론적 논의를 통해 공동발의 행위와 핵심 행위자의 중요성을 밝혔다. 그리고 선행연구의 최근 분석 경향에 따라, 사회연결망 분석을 활용하여 입법 네트워크의 핵심행위자를 추출하였다. 그러나 본 연구에서는 더 나아가 중심성 값과 중개역할 값을 통해 정책중개자와 정책혁신가를 구분하여 탐색하고자 하였으며, 상관관계 분석을 추가적으로 진행하였다.

동물보호의 이론적 검토와 관련 선행연구를 바탕으로 선정된 동물보호 관련 입법안을 17대와 18대 국회로 나누어 분석한 결과, 발견점은 다음과 같다. 첫째 17대에서는 같은 정당내에서의 네트워크로 법안 발의가 주로 추진되었고, 18대는 정당 간 네트워크가 활발해졌으며 17대에 비해 규모가 더 확대되었다. 둘째, 동물보호 관련 법안발의에 있어서 중심적인 행위자와 중개역할을 하는 주요행위자들 대부분이 17대, 18대 모두 야당 의원이었다. 셋째, 정책중개자는 소수의 여당 의원이 주요한 역할을 하고 있었다. 넷째, 정책혁신가로 밝혀진 의원 모두 초선의원이었다. 이러한 결과를 바탕으로, 본 연구는 동물보호정책 분야에서 새로운 접근의 연구로서, 연구주제의 다양화와 다각화를 시도했고 보다 더 실천적 차원에서의 동물보호라는 주제를 논의했다는 점에서 의의를 가진다고 할 수 있다.

■ 주제어: 동물복지, 동물보호법안, 의원입법, 정책중개자, 정책혁신가, 입법네트워크, 사회연결망분석(SNA), 중개자분석

* 이 논문은 2016년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832)

** 제1저자

*** 교신저자

I. 서론

새로운 정책의 채택과 정책변화를 설명함에 있어 정책학자들은 주요한 동인으로, 정책과정에서 정책혁신가(Policy Entrepreneur)가 주요한 역할을 함을 제시하고 있다(Mintrom & Norman 2009, 서인석외 2010, 김인자, 박형준 2016, 2017). 특히 담당부서와 조직이 명확하지 않은 새로운 정책의 경우 정책을 이슈화하고 법률이나 정책으로 입안하는데 정책혁신가의 역할이 유효한 것으로 밝혀지고 있다(Mintrom 1997, 2000). Lindblom(1968)의 점증주의부터 Kingdon(1984, 1995)의 다중흐름모형, March와 Olson의 제도주의(1989), Baumgartner와 Jones(1993)의 정책커뮤니티의 단속평형모형, Sabatier(1988)의 옹호연합모형, 정책혁신과 확산모형(Mintrom 1997)까지 정책변동의 주요 모형과 분석틀에서 정책혁신가의 역할을 주요 설명요인으로 포함시키고 있다. 정책 혁신가와 정책중개자(policy brokers)는 각 분석모형마다 명확한 구분없이 사용되기도 하지만 중요한 것은 사회문제 해결을 위한 새로운 정책을 입안시키기 위해 대중에게 주창(advocate)하고 관련 집단과의 소통을 통해 이해와 설득의 과정을 이끈다는 점이다(서인석, 조일형 2014). 즉 두 개념을 통해 파악해야 할 핵심은 관계적 특성과 속성인 것이다(Capano and Galanti 2015). 정책변화에 대한 다수의 연구에서 공식적 정책과정에서의 정책혁신가 또는 정책중개자로 의회의원이 제시되고 있다(Mintrom 1997). 우리나라의 경우 의원입법발의가 95%에 달하는 현실을 감안하면¹⁾, 새로운 정책에 대응하여 의견을 모으고 지지를 구하고 법안을 통해 정책을 의제화하는 많은 공식적인 시도가 국회에서 개별 국회의원을 중심으로 이루어지므로 국회의원이 새로운 분야에서는 정책신가 또는 정책중개자의 역할을 한다고 할 수 있다.

일반적으로 기존에 존재하는 정책영역의 경우 관련 정책커뮤니티(policy community)와 정책하위그룹(policy subgroup)에 속하는 의원들이 상임위를 중심으로 법안을 발의하고 관계를 맺고 있다. 하지만 최근 정책들의 복잡성으로 인해 명확한 정책의 하위영역이 구분되지 않는 새로운 정책분야가 발생하고 있다. 이렇듯 정책의 영역 및 경계 그리고 커뮤니티의 경계가 명확하지 않고 소관부처 역시 명확하지 않는 영역의 경우 ‘어떠한 특성의 의원들이 새로운 법안을 발의하고, 누구와 연계·협력하고, 어떠한 관계적 특성을 가지는지’, 즉 새로운 정책영역에서 정책혁신가로 활동하는 의원들의 특성에 대한 연구가 필요하다.

최근 동물보호·복지는 ‘반려동물 1000만 시대’, ‘등록된 반려동물 100만 마리’²⁾가 넘으

1) 19대 법률안 의원입법발의는 12670건 정부발의는 868건이었다.

2) 농림축산검역본부의 「2016년 동물보호·복지 실태조사」에 따르면, 2016년 말 동물등록제에 따라 등록된 동물이 107.1만 마리로 ‘반려동물 100만 마리 시대’의 도래를 알렸다.

면서 다양하게 발생하고 있는 문제에 대해 사회적 합의를 통한 해결이 요구되고 있는 새롭게 이슈화 된 정책 분야이다. 반려동물의 학대방지에서 유기동물 증가에 따른 환경 문제, 캣맘·캣대디를 자처하는 시민과 이를 막고자 하는 일반시민간의 갈등까지 다양한 수준의 문제를 내포하고 있는 새로운 정책분야로서, 국가차원에서 사회적 규칙으로서의 관련 법률 제정과 관련 정책의 설계 및 개발을 통한 해결이 요구되고 있다.³⁾ 하지만 해당분야에 대한 정부의 담당 부서 또한 농림축산식품부부터, 보건복지부, 식품안전의약처, 환경부와 지자체 등 많은 기관들이 연관되어있고, 정책문제의 인식이 확대됨에 따라 다부처간의 협업 및 연계가 핵심이지만 아직 명확한 제도적 기반이 없는 상황이다.

동물보호·복지라는 정책분야에 대한 정책 의제화는 13대 국회에서 최초의 「동물보호법」⁴⁾ 논의와 제정을 시작한 후 수차례의 일부 개정 법률안과 전부개정안을 발의하여 지금까지 17대에서 첫 번째 전부개정, 18대에서 두 번째 전부개정이 이루어졌다. 현재 20대 국회는 개원 100일 만에 10건의 동물보호법 개정안을 발의하면서 이전 국회에 비해 높은 정책 의제화 경향을 보여주었다.⁵⁾ 또한 19대 대선과정에서 각 후보자들 모두 동물보호에 관한 구체적인 공약들을 제시하면서 정책혁신가로서의 모습을 보여주었고, 문재인 대통령은 유기견 입양을 통해 2017년 7월 26일 세계최초 유기견 출신 ‘퍼스트 독(First Dog)’을 탄생시키면서 국내 동물보호에 대한 제도적 개선과 발전을 기대하는 국민들의 관심은 더욱 집중되고 있다.

하지만 기존 선행연구들에서 동물보호·복지와 관련된 법안을 연구한 논문은 존재하지 않는다. 기존 관련 선행 연구에는 동물보호법에 대한 법제도적 수준의 논의가 대부분이다(박정기 2010, 박찬운 2010). 동물보호를 위한 제도적 개선을 제언하는 연구 자체도 동물의 법적 지위에 대한 논의나 동물보호에 대한 국내외 동향 등의 논의로 법·철학 또는 수의학 분야에서 한정적으로 다루지고 있다.

그러나 국내의 동물보호·복지 분야에 대한 정치사회적 관심도의 증가 및 국민인식 향상에 따른 지속적인 제도 개선 요구는 동물보호 관련 제도변화에 대한 정치·행정적 차원의 논의 그리고 객관적 입법 자료를 토대로 입법과정을 분석하는 연구의 필요성을 뒷받침해주

3) 농림축산검역본부의 「2015년 동물보호에 대한 국민인식조사」에 따르면, 동물 보호 관련 법규제 및 처벌 강화에 대해 조사 대상 94.2%가 기존 정책 수준 강화에 찬성하였고 관련 신규 정책 추진에 대한 요구 수준 또한 높은 것으로 파악되었다.

4) 1991년 2월 1일 국회 농림수산위원회에서 동물보호법 제정안을 상정하여 같은 해 5월 31일에 최초의「동물보호법」이 제정되었다. 해당 안은 1988년 서울올림픽 전후로 국내 동물 보호 현실이 해외로부터 주목받으면서 한국의 개식용문화에 대한 비난이 거세지자 동물보호 문제가 외교 문제로 확대되는 것을 우려한 정부에 의해 추진되었다.

5) 18대와 19대 국회에서는 개원 후 100일 동안 1건의 동물보호법이 발의되지 않았던 것과 상반되는 현상이다(데일리벳, 2016.09.08).

고 있다. 즉 실제 정책형성과정이 이루어지는 국회에서는 ‘어떠한 형태’로 동물보호가 추진되고 있는지, 정책혁신가와 같은 핵심인물이 ‘누구인지’에 대한 질문을 제기할 수 있다. 따라서 본 연구는 정치행정학 관점에서 동물보호 관련 법률안을 객관적 자료로서 수집하고 분석하여, 의회가 동물보호 관련 입법에서 어떠한 구조를 띄고 있으며, 정책혁신가로서 누가 법안발의의 중심에서 입법권을 행사하고 있으며, 누가 어떠한 활동과 역할로 정책중개자로서 동물보호 관련 법안의 공동발의를 이끌어 내는지에 대해 살펴보고자 한다. 이를 통한 법학적·철학적 관점에서 제한적으로 논의되었던 동물보호 연구 분야를 정책학의 분야로 가져와서 입법과정에서 핵심 정책행위자 연합을 실증적으로 탐색해보고 입법과정에서 개념적 모호성에 있던 정책혁신가와 중개자가 같은지 다른지를 실증적으로 살펴본다는데 본 연구의 의의가 있다.

II. 이론적 논의

1. 동물복지와 동물권

동물보호에 대해 논의된 기존 이론들은 세 가지 접근법으로 구분되는데, 동물복지(Animal welfare), 생태학(ecological), 기본권(basic rights)이다(Will Kymlicka and Sue Donaldson 2011). 이 중 최근 새롭게 등장하고 있는 생태학적 접근⁶⁾ 외에 동물보호 및 복지에 대한 주된 논의는 동물복지와 동물의 기본권으로 구분된다(김상배 2007; 박정기 2010; 김수진 2006; 함태성 2015; 윤익준 2016; 전수영 2016). 먼저 동물복지는 동물권에 비해 보다 보편적으로 수용되고 있는데⁷⁾ 세계 각국에서 동물보호를 위한 기본법으로 동물복지법(Animal Welfare Act)⁸⁾을 두고 있으며, 국제기구 유엔(United Nations; UN), 유럽연

6) 동물을 하나의 독립적인 하나의 개체로서 보는 것이 아니라, 생태계에서 가장 필요로 하는 요소로 보고 있기 때문에 건강한 생태계 보존을 위한 지속가능한 사냥 또는 농장 같은 불가피한 동물착취는 수용하는 입장이다(Will Kymlicka 2011).

7) 전수영(2016)은 동물권에 대한 논의는 당사자 능력 문제와 같은 법리적 쟁점을 가지기 때문에, 국내외에서 동물권의 입장이 법적영역에 관철되기 어려운 상황이며, 이로 인해 동물복지론이 동물보호와 관련해 주류 입장이 되었다고 설명한다.

8) 미국 「동물복지법」(1970), 영국 「동물복지법」(2006), 스위스 「동물복지법」(1978) 스웨덴 「동물복지법」(1988) 뉴질랜드 「동물복지법」(1999), 호주 「동물복지법」(2002) 등은 모두 ‘Animal Welfare Act’라는 법명으로 동물복지를 시행하고 있으며, 그 외 국가에서는 독일에서는 「동물보호법(Tierschutzgesetz)」(1972), 프랑스 「동물법(droit de l’animal)」(1976), 덴마크 「동물보호법」(2005), 일본은 「동물애호 및 관리에 관한 법률(動物の愛護及び管理に関する法律)」(1973) 등으로 대부분의 국가에서 동물복지를 위한 제도적 기틀을 구성하고 있다.

합(Europe Union; EU), 세계동물보건기구(OIE) 등에서도 동물복지 관련 협약 및 규칙⁹⁾들을 세우고 있는 것에서 알 수 있다. 실천윤리학자인 Peter Singer(1975)의 『동물 해방론(Animal Liberation)』에서 시작된 논의로, 동물복지는 동물은 인간과 같이 쾌고감수 능력(limit of sentience)¹⁰⁾을 지닌 존재로서 불필요한 차별과 고통을 받지 않을 권리가 있으며 도덕적 지위를 가진다는 관점이다. Peter Singer(1975)는 인간과 동물의 구분으로 인해 발생하는 일방적인 착취 행위는 인종차별과 같은 종차별주의(Speciesism)에 해당되며, 인간과 동물 관계에 ‘이익의 동등한 고려의 원칙(The Principle Equal Consideration of Interests)’이 적용되어야 한다고 말한다. 이러한 주장은 인간의 이익을 고려하듯 동물의 이익도 동등하게 고려되어야 한다는 의미이지만, 인간의 이익을 위해 동물의 이익이 정당하게 희생될 수 있음을 내포하고 있다(Marc D. Hauser et al. 2006, 192).

반면, 동물의 기본권 접근법은 동물복지론과 달리 인간과 동물을 동등하게 보는 급진적인 입장이다.¹¹⁾ 철학교수인 Tom Regan(1983)에 의해 개발·발전된 동물권은 동물은 내재적인 가치를 지닌 삶의 주체이며, 쾌고감수능력을 지닌 존재로서 그 누구에게도 착취당하지 않을 불가침 권리(inviolability right)를 가지고 있다고 주장한다. 기존 동물복지론자와의 가장 큰 차이점이자 기본권 접근법의 핵심인 불가침 권리는 인간과 동물의 동등한 위치에 대한 근거가 되며¹²⁾, 이에 따라 만약 불가피하게 우열을 가려할 선택의 상황이 주어질 경우, 삶의 주체인 인간과 동물 중 주어진 상황적 조건하에서 만족을 느끼는 수와 다양성 정도가 높은 쪽에 따라 결정된다고 보고 있다(Regan 2004). 이처럼 기본권적 원리에 충실한 접근법을 제도적으로 반영한 국가로는 독일, 오스트리아, 스위스 등이 있으며 최근 프랑스와 같은 국가에서도 동물의 존재에 대한 새로운 조항을 설립하며 동물의 법적 지위 향상에 노력하고 있다.

이와 같은 맥락에서 최근 국내외에서 활발히 논의되고 있는 동물권 정치론(A political theory of Animal Right)은 동물권 이론이 확장된 것으로 이론적·정치적으로 동물들의 권

9) UN에서는 현재 세계동물복지선언의 채택 과정에 있으며, 해당 회원국들은 2014년 새로운 초안 작성에 참여했다. EU에서는 야생동물·식물의 국제거래에 관한 협약, 국제표경규제조약, 생물다양성협약 등을 통해 동물보호 또는 복지에 관한 조약을 채택하여 시행하고 있다. OIE는 직접 제정한 동물위생규약과 수생동물 위생규약을 동물복지의 영역까지 확대시켜 시행하고 있는데, 세계무역기구(WTO)에서는 회원국들이 동물복지 관련 기준으로 OIE의 권고를 따르도록 하고 있다.

10) 쾌고감수능력(快苦感受能力)이란 쾌락과 고통을 느끼는 경험을 할 수 있는 능력을 말한다. 동물의 법적 보호에 대한 근거논리로 활용되며, 선행연구들에서는 쾌고감수 능력이 뛰어나도록 강한 법적 보호를 받도록 하는 것이 타당하다고 본다(함태성 2015).

11) 전통적인 동물권리론은 인간과 동물 관계에 그 어떤 이용과 착취도 인정하지 않는 폐지로적 성격을 강하게 띄고 있다(목광수 2013)

12) 동물복지론에서 말하는 이익관심과 쾌고감수 능력은 본래 인간의 도덕적 지위에 대한 근거로 제시되어오는 인간적 능력인데, 동물도 인간과 유사하게 그것을 지니고 있다는 관점은 인간중심적이라는 비판을 받고 있다(김상배 2007).

리가 어떻게 인정되고 보장될 수 있는지를 보다 현실적인 차원에서 설명해준다. Will Kymlicka(2011)에 의해 등장한 동물권 정치론은 기존 동물권 이론에서 지나는 한계를 지적하며, 중요하게 다뤄져야 할 부분은 인간과 동물의 관계성이라 강조한다. 인간은 동물이 서식하는 환경에 개입하고 활용함으로써 오랜 시간동안 이미 동물과 함께 공간을 공유하고 있으며, 이는 인간에게 의존적으로 길들여진 반려동물, 실험동물, 농장동물들 외에 야생동물들과도 불가피하게 모두 연결되어 있다는 것이다. 여기서 동물들 또한 그들의 약육강식의 사회나 생존법칙과 같은 삶의 방식이 존재한다는 것을 인정할 때, 이에 개입하고 있는 인간은 동물과의 관계에서 적극적인 책무와 관계적 의무가 발생하게 된다. 따라서 Will Kymlicka(2011)은 동물 학대 금지, 도살 금지와 같은 소극적 의무만을 다뤘던 기존 논의에서 더 나아가 동물의 서식환경을 고려한 건설 및 건축, 인간으로부터 피해를 받은 동물의 구조 등의 내용의 적극적인 의무를 지워야 함을 주장한다.¹³⁾ 이러한 인간-동물 관계성을 바탕으로 한 동물의 권리 보장에 따른 의무는, 동물의 시민권 부여의 논의로 확장된다. 특히 인간사회로 이끌려온 길들여진 동물들은 인간사회 내에서 이주민 또는 원주민 등과 같은 소수집단의 문화가 존중되듯 다문화주의 차원에서 그들의 사회와 문화도 존중해줘야 하는 의무가 발생한다는 논리이다. 이외에도 다양한 이론들의 차용을 통해¹⁴⁾, 동물권을 시민권 차원에서 재해석한 동물권 정치이론은 다음과 같은 의미를 함축한다. 동물권의 본질은 인간과의 관계로부터 발현되고, 그 관계성에 의해 발생하는 인간의 책임과 의무들은 관계 정도에 따라 다양화될 수 있으나(Smuts 1999), 인간과 소통하고 협력하는 동물에 대한 근본적 이해는 인간이야말로 동물을 대신해 그들의 기본적 권리를 주장하고 보호하며 복지를 위해 노력해야하는 존재임을 밝히고 있다.

2. 정책 중개자와 정책 혁신가

정책중개자와 정책 혁신가는 정책과정이론에서 정책변동을 설명하는데에 중요한 요인으로 제시되고 있지만, 여전히 각각의 개념에 대해 명확히 해석하고 논의하기에는 아직 불분명한 개념으로 남아있다(Bratt 2013). 그러나 각 개념들이 서로 다른 정책과정이론의 틀을

13) 지속적인 도덕적 지위에 대한 논의는 동물권 이론이 형이상학적 수준에 정채하기 때문에, 동물의 도덕적 지위에 대한 실천윤리학적 논의보다는 인간과 동물의 관계중심적인 정치적 논의에 더 치중하고 있다.

14) 시민권 이론(citizenship theory)을 토대로 해석된 동물권에서 주로 활용되는 타 이론으로는 다문화주의(multiculturalism)와 더불어 장애이론(disability theory)이다. 정신적 장애와 언어소통이 어려운 장애인들에게도 시민권이 부여되어 있고, 그들의 권리를 대신하는 입장 또는 기관이 있듯이 동물에게도 권리가 주어져야 한다는 논의로 전개된다.

바탕으로 하기 때문에, 이론적으로 두 개념이 어떻게 정의되고 있는지 살펴볼 수 있다.

정책중개자(Policy Broker)는 Sabatier and Jenkins-Smith(1993)이 설계한 정책옹호연합모형(ACF)에서 옹호연합간을 중재하는 인물로 나타나고 있다. 옹호연합들은 정책과정에 영향력을 미치는 주요 집단들인데, 여기서 중개자들은 정책변동까지 이끌기 위해 이들간의 갈등을 중재하고 타협시키며, 절충안을 제안하는 역할을 한다(Sabatier and Jenkins-Smith 1993, Parsons 2003). 이러한 갈등 중재 및 상호조정에 대해 주요 관심을 가지고 있다는 점에서 중개자들은 제 3의 존재로 분류되어 있지만, 고위관료부터 입법의원 및 관련 공무원들 그리고 시민단체까지 중개자가 될 수 있기에 중개자는 제 3자임과 동시에 특정 정책에 대한 옹호자도 될 수 있다(Sabatier 1993, Parsons 2003; Bratt 2013; 장지호 2003; 김순양 2006; 최은영 외 2008; 최윤희 외 2015). 그리고 이들은 정책목표 달성보다는 정책옹호연합들이 모두 수용할만한 절충안을 구성하는 것에 강력한 행위자이기도 하다(Sabatier and Zafonte 2004).

반면 정책혁신가(policy entrepreneur)는 정책변동에 대한 확고한 의지를 가진다는 점에서 그 특징이 구분되어 진다고 할 수 있다(Mintrom 2009). 정책혁신가는 정책 혁신(innovation)과 같은 상당한 수준의 정책 변동을 향한 목표의식을 가지고, 정책 아이디어를 제안하고 추진하는 사람(개인 또는 집단)을 말한다(Mintrom 1997; 2009). 이러한 정책변동을 위한 핵심 활동가로서 정책혁신가는 학자별로 다양하게 정의되고 있는데, 대표적으로 정책흐름모형(MSF)를 개발한 Kingdon(2002)과 이를 다중흐름모형으로 발전시킨 Zahariadis(2007; 2014) 그리고 사회적 형성이론(SCF)을 제시한 Ingram, Schneider, & DeLeon(2007)이 있다. 먼저 Kingdon(2002)은 미래에 자신이 기대하는 유형 또는 무형의 이득에 따른 지위향상을 위해 기꺼이 시간, 에너지, 명성, 돈과 같은 자원들을 투자하는 지지자라고 표현한다. Zahariadis(2014)는 다중흐름모형(MSF)을 통해 정책혁신가를 정의하고 있는데, 그들은 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름 간의 결합을 시도하는 개인들 또는 공동체들이고, 무조건 전문가일 필요가 없으며 다양한 수준의 존재들이 될 수 있다고 설명한다(주지예외 2017). Ingram, Schneider, and DeLeon(2007)에 따르면, 도덕적 혁신가라고도 표현되는 정책혁신가는 불안정한 사회 문제를 반영하여 법적 개혁을 선도하는 데에 유능한 기관이다.

이론적 정의들을 비교종합해보면, 정책중개자와 정책혁신가 모두 소통적(communitive) 기술을 활용하지만, 중개자는 관계기반의 협상과 연계 활동이 주요 활동이며, 혁신가는 인지기반의 협력과 관계구축을 위주로 한다(Christopoulos and Ingold

2011, Capano and Galanti 2015). 특히 정책혁신가는 변동에 대한 의지와 혁신 정도에 있어서 정책중개자보다 적극적이기 때문에, 다차원에서 능숙한 기술을 보유해야함을 알 수 있다. Mintrom(2009)은 사회적 상황과 흐름에 예민하며, 관련 정책네트워크에 참여하면서 이슈를 선점하는 능력을 혁신가적 자질(entrepreneurship) 중 하나로 설명하였다. 실제 다중흐름모형에서 등장하는 정책혁신가는 정책의 창이 열린 순간 즉각적으로 결합을 위한 기회를 장악해야하기 때문에 끊임없이 노력을 해야할 뿐만 아니라 결합에 능숙해야한다(Kingdon 1984; 1995; Zahariadis, 2014). 이 외에도 문제정의 능력¹⁵⁾, 개인적 또는 전문가들과의 네트워크를 통한 연합체 구축능력¹⁶⁾ 그리고 제안한 정책의 실현가능성을 담은 구체적 청사진을 통해 위험회피형 정책결정자들을 설득하는 능력이 요구된다(Mintrom 1997; 2009).

3. 선행연구 검토

1) 동물보호정책 연구

최근 정치·사회적으로 가장 높은 관심을 받고 있는 동물보호정책은 「동물보호법」을 중심으로 법제도적 차원에서 주로 연구되고 있다. 동물보호라는 이슈의 특성상 법제적 분석이 대다수 진행되어 왔으며¹⁷⁾, 대부분 해외국가들의 제도적 비교를 통해서 또는 국제적 흐름을 바탕으로 국내 동물보호법제의 문제점을 진단하고 개선방안을 도출하고 있다. 이러한 연구흐름은 크게 동물보호관련 법제에 대한 연구, 동물의 법적 지위에 관한 연구로 나뉜다.

동물보호관련 법제에 대한 연구들은 「동물보호법」을 분석대상으로 삼아 미국, 영국 등과 같은 동물보호법의 역사가 오래된 해외국가와의 비교분석이 이뤄졌다. 주된 연구결과는 「동물보호법」의 일반법 및 상위법으로서의 격상인데, 관련 법제와 충돌하지 않고 기본법으로서의 역할을 할 수 있어야 하며 관련 법제들과 관련성을 명확히 규정할 수 있어야함을 제언하고 있다(김수진 2004; 전수영 2016). 이와 관련해 지적되는 문제점은 관련 법제들이 다양하게 분산되어 있다는 것이다. 또 다른 관련 법제들로는 「한국진도개 보호 육성법」, 「야생생물보

15) Zahariadis(2007)은 문제의 재정의를 정책혁신가의 중요한 역할로 강조하였다.

16) Meijerink and Huitema(2010)는 대부분의 정책혁신가들은 서로 다른 능력과 기술을 가진 다양한 사람들과의 네트워크를 통해서 협력적 혁신가 자질을 보이고 있음을 밝히고 있다.

17) 제도적으로 동물을 보호하기 위해서는, 왜 보호해야 하는지에 대한 철학·윤리학 분야의 논의 그리고 현행법상 '동물'의 지위와 보호 범위는 어디까지 인지에 대한 법학 분야의 논의에서 출발하기 때문에 동물보호정책 관련 연구는 법철학적 수준의 논의에 집중되어 있다.

호 및 관리에 관한 법률」, 「자연환경 보전법」, 「환경영향평가법」, 「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「수산자원관리법」, 「문화재 보호법」 등이 있는데, 이에 대해 국내 연구자들은 여러 기준들을 세워 법제를 분류화 하였다. 초기 연구에는 동물이 개개의 생명체로 이해되는가 또는 생태계 범위에서 이해되는가에 따라 관련 법제를 크게 두 개의 영역으로 분류하였다(윤수진 2006). 개개의 생명체로서의 동물을 보호하는 법은 「동물보호법」 하나이며, 이를 제외한 모든 관련 법은 생태계보전차원 또는 환경보호 차원에서의 동물보호 법제에 해당된다(윤수진 2008). 이후 연구에서 사용하고 있는 보편적인 분류 방식은, 동물을 객체화 시켜 인간과 동물 관계에서 인간의 소유권 점유 여부에 따라 동물보호 관련 법제를 비 야생동물과 야생동물로 구분하는 것이다(함태성 2015; 전수영 2016). 이와 유사하게, 인간의 시선에서 동물보호법제를 보다 구체적으로 분류화하고 있는 기준은 동물보호, 동물이용, 동물관리이다(윤익준 2016; 전수영 2016). ‘보호’는 동물의 이익이 우선시 되는 것이고, ‘이용’은 동물이익에 제한을 가하는 개념이며 ‘관리’는 동물의 이익이 아닌 산업과 공중보전에 초점을 두는 것이다(전수영 2016). 한편, 윤익준(2016)은 동물보호는 동물 생명권 보호 차원의 ‘동물복지’와 환경보호와 같은 ‘보전’으로 개념이 구분될 수 있다고 하였다. 아래의 <표 1>은 선행연구들이 진행한 분류 내용을 종합한 것이다.

<표 1> 국내 현행 동물보호 관련 법제 분류

분류 기준 및 범주		동물보호 관련 법제
기준1. 소유권 여부	비야생	동물보호법, 실험동물에 관한 법률, 한국진도개 보호 육성법
	야생	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률, 자연생물보전법 환경영향평가법, 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률, 수산자원관리법, 문화재보호법
기준2. 동물의 이익 제한 정도	동물 보호	동물보호법, 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 생물다양성의 보전 및 이용에 관한 법률
	동물 이용	실험동물에 관한 법률, 축산법
	동물 관리	가축전염예방법, 수산생물질병 관리법 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률

자료: 함태성(2015), 윤익준(2016), 전수영(2016)을 바탕으로 재구성

선행연구들이 보여준 관련 법제들의 분류 작업은 결국 동물보호법이 기본법상의 위치에 놓여야 함을 보여준다. 동물보호 관련 이슈에 관해서 항상 문제시 되고 있는 법적 실효성문제는 연관된 법들의 적용에 있어서 동물보호법이 그 기준점으로서의 역할이 미비했기 때문에, 다수 선행연구에서 세부 조항들의 구체화 및 체계화를 통해 상위법으로서의 개정 방향

을 제언하고 있는 것이다. 그러나 동물보호법이 기본법적으로서의 역할을 다하기 위해서는, 동물이 법적으로 어떻게 취급되고 있는지에 대한 법적 지위에 대한 논의가 불가피하다.

동물의 법적 지위에 대한 선행연구는 주로 독일, 프랑스, 오스트리아 등의 국가 사례를 바탕으로 국내 현행 민법의 내용과 함께 동물의 법적 지위 향상 방안을 제언한다. 국내 현행 민법 제 759조에 따라, 동물은 물건으로 취급되고 있기 때문에 반려동물 학대행위에 대한 형사제재와 같은 사례에서 민법과 동물보호법 간에 부정합이 발생한다(윤익준 2016). 이와 관련해, 윤수진(2006)은 동물보호법제의 실효성 확보를 위해서는 시기적으로 사회적 합의에 도달한다면 동물의 권리를 인정하는 것으로 해결할 수 있음을 언해주고 있다. 동물의 권리를 인정한다는 것은 동물도 인간처럼 쾌고감수 능력을 지닌 존재로서 물건과 다르다는 것을 의미한다.¹⁸⁾ 이처럼 대부분의 연구에서 근본적인 동물보호를 위해서는 동물의 법적 지위에 대한 현행 민법이 개정되어야 함을 주장하고 있다(박찬운 2010; 박정기 2010; 윤철홍 2011; 정문석 2013; 오승규 2015; 윤익준 2016). 독일은 민법상 인간-동물-재산이라는 3분법 체계를 구축하였고, 프랑스는 형법과 민법에서 동물과 물건을 엄격히 구분하면서 적극적인 동물보호를 위한 제도적 기틀을 마련하였다. 이외에도 스위스, 오스트리아에서도 동물은 물건이 아님을 분명히 제시하며 국가의 동물보호 의무를 강화하고 있다. 이처럼 해외국가들에서는 1990년대부터 동물에 대한 법적지위에 대한 논의로 법 개정이 진행되었고, 현재까지도 그 논의가 활발히 이어지고 있는 것과 달리 국내에서는 최근에서야 관련 연구들이 늘어나고 있는 추세다.

지금까지 살펴본 국내 선행연구들을 종합적으로 보면, 동물보호법의 기본법으로서의 격상과 이를 위해 우선적으로 이뤄져야 할 제도적 변화는 동물의 법적 지위 향상이라는 주장하고 있다. 이를 바탕으로, 동물보호법을 중심으로 관련되어 있는 다양한 동물보호관련 법제들을 동물의 지위에 따라 <표 2>에서와 같이 다시 분류해볼 수 있다. 각 기준들은 앞에서 논의된 동물복지론과 동물권 이론과 같이 이론적 바탕을 찾을 수 있는데, 먼저 ‘보호의 대상’의 경우 국내외 주류 흐름인 동물복지론과 같은 관점으로 인간의 입장에서 그들의 이익을 최대한 고려해서 적극적으로 보호해줘야 하는 기준이다. ‘권리의 대상’은 동물권에서 설명하고 있듯이 동물은 불가침 권리를 가진 주체로서 보다 더 동물을 독립적인 개체로서 보는 기준이다. ‘보전의 대상’은 생태계라는 광범위한 측면에서 동물을 바라보는 생태학적 접

18) 쾌고감수능력은 도덕적 지위를 판단하는 요소 중에 하나로 볼 수 있다(정문석 2013). 따라서 이 능력을 가진 존재는 법적보호대상으로서 그 능력 수준에 따라 보호 강도가 달라진다(함태성 2015). 예를 들면, 동물학대에 대한 처벌 등과 같은 제도가 피해대상이 단순히 물건이 아니라 쾌고감수능력을 지닌 존재이기 때문이며 이러한 제도는 동물 자체를 중심으로 구성된 것이다(김수진 2004).

근과 같은 시점이다. 마지막으로 ‘산업의 대상’은 인간의 식량으로서 동물을 객체화 시켜, 산업 발전과 함께 경제적 차원에서 주요한 의미를 가진 물건으로의 의미가 상대적으로 강한 기준이라 볼 수 있다.

〈표 2〉 동물의 지위에 따른 동물보호 관련 법제 분류

기준	법제
보호의 대상 (동물복지론)	(현행)동물보호법, 실험동물에 관한 법률
권리의 대상 (기본권적 접근)	(동물이 법적 지위가 향상된 경우) 동물보호법
보전의 대상 (생태학적 접근)	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률, 생물다양성의 보전 및 이용에 관한 법률, 수산생물질병 관리법 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률, 수산자원관리법, 문화재보호법 동물원 및 수족관 관리에 관한 법률
산업의 대상 (경제적 접근)	축산법, 가축전염예방법

*각 기준별로 관련 이론적 배경을 괄호로 표시함

2) 정책중개자와 정책혁신가에 대한 연구

정책중개자와 정책혁신가는 정책변동 과정에서 중요한 역할을 하지만, 실제 정책분야에서 해당 요소들이 중점적으로 다뤄지거나 학문적으로 연구되어 오지 못하면서 여전히 모호한 개념적 영역으로 남아있다(Sabatier 2009; Bratt 2013). 이러한 문제의식에 따라 최근 국내외에서 정책중개자와 정책혁신가들의 역할분석을 중심으로 누가, 어떠한 활동을 하는지에 대한 논의가 등장하고 있다.

국외에서는 정책옹호연합모형(ACF)을 활용하는 많은 연구들이 정책중개자의 역할을 간과하고 있다는 지적(Weible et al. 2009)에 따라, 중개자 행위 및 역할을 중점적으로 분석을 처음 시도한 Ingold and Varone(2012)는 스위스의 기후변화정책사례들을 통해 중개자는 연합체들을 타협하는 과정에서 자신의 물질적인 자기이익을 추구하기도 하고 갈등을 예방하기 위한 특정한 규율을 사용하는 것을 보여주었다. 그리고 이들의 연구를 바탕으로, Bratt(2013) 또한 캐나다 원자력 정책영역의 연합체들을 대상으로 중개자들이 구체적인 상황적 조건에 따라 어떻게 행동을 달리 취하는지에 대한 연구를 진행하였다. 한편 정책혁신가에 대한 연구는 최근 정책중개자의 개념이 중첩되는 모호성을 해결하기 위해, Christopoulos와 Ingold(2014)는 사회 연결망 분석 방법을 활용해서 중개자와 혁신가를 구

분해내는 지수를 찾아내고, 이를 연구방법으로 적용해 스위스 기후변화 사례에서 정책 혁신가와 정책 중개자 중 어떤 행위자가 정책변동 성공률이 높은지 보여주었다(Ingold and Christopoulos 2015). 이와 다른 방향으로, Capano and Galanti(2015)는 정책중개자와 혁신가를 안정과 변화를 주도하는 핵심 활동가들로서 기능적 관점(functional perspective) 차원의 동일선상에서 해석하고자하였다.

국내에서도 해외연구경향에 따라 정책중개자 또는 정책혁신가에 대한 정의 및 역할에 대한 분석이 활발하다. 특히 정책옹호연합모형(ACF)의 국내 적용에 대한 비판적 논의¹⁹⁾들을 바탕으로, 정책중개자 요인에 초점을 둔 연구들은 한국적 맥락에서의 정책중개자를 규명하기 위해 현실 정책에 적용가능한 유형화 분석을 하였다. 주로 정책중개자의 범위 안에 정책혁신가를 포함시켜 정책중개자의 유형을 구체화 시키고 있는데, 대표적으로 최은영·지현정(2008), 박용성·최정우(2011), 김영중(2014)의 연구가 있다. <표 3>에 정리되어 있듯이 각 연구들에서는 각기 다른 기준을 통해 4가지 유형의 정책중개자를 구분하였다. 분류 기준들을 보면, 개인적 능력에 따른 요인과 상황적 요인들이 있는데, 최은영·지현정(2008)이 말하는 갈등정도는 상황적 맥락을 말하며, 박용성·최정우(2011)는 정당성을 정치인과 대중들이 신뢰하는 수준으로 보았다.

유형화 연구에 이어, 가장 최근에는 ‘누가 정책중개자 또는 정책혁신가인지’²⁰⁾에 대해 양

〈표 3〉 국내 선행연구에 따른 정책중개자 유형

기준	유형
적극성과 갈등정도 (최은영·지현정 2008)	비난회피자(적극성下, 갈등上), 정책중개자(적극성中, 갈등中) 옹호자(적극성中, 갈등中), 정책혁신가(적극성上, 갈등下)
전문성과 정당성 (박용성·최정우 2011)	1유형(전문성強, 정당성強), 2유형(전문성弱, 정당성強) 3유형(전문성強, 정당성弱), 4유형(전문성弱, 정당성弱)
전문성과 정치사회적 지위 (김영중 2014)	적극적 조정자(전문성上, 지위上), 소극적 조정자(전문성上, 지위下) 적극적 지원자(전문성下, 지위上), 소극적 지원자(전문성下, 지위下)

자료: 최은영·지현정(2008), 박용성·최정우(2011), 김영중(2014)을 바탕으로 구성

19) 한국의 국가중심 조합주의를 바탕으로 전개되는 정책상황에 미국의 다원주의에서 발전한 이론을 적용시키기는 과정에서, 기본 가정들 및 전제들이 파괴되고 이에 따라 이론의 각 구성 요소들인 신념체계, 정책학습, 정책중개자 등의 해석에 문제가 있을 수 있다는 지적이다(김순양, 2006; 박용성·정해동, 2010; 박용성·김대규, 2010; 정세희·정진경, 2012; 유정호·김민길·조민호 2017). 즉 기본적으로 동일한 이론을 활용하더라도, 국가마다 서로다른 정치사회적 맥락으로 인해 발생할 수 있는 지적들이다(Leifeld 2013).

20) 정책중개자에 대한 논의에 있어서 정책옹호연합 모형은 단순히 존재여부에 대해서만 설명하는 한계가 있다는 비판을 받아 왔다(Ingold&Varone 2012). 그리고 Crow(2010)는 정책과정에서 누가 변화를 이끌었지를 밝히는 것이 중요하다고 언급하였다.

적·질적 차원의 분석이 나타나기 시작했다. 국내 선행연구들에서 논의된 정책사례들을 종합적으로 분석하여 정책중개자 위치에 주로 누가 있었는지를 밝히면서 한국사회의 중개자를 탐색하는 연구(김인자, 박형준 2011, 전진석 2014; 서인석외 2010)와 기존의 연구방법의 한계를 극복하고자 메타분석(서인석·조일형 2014)과 사회연결망분석(유정호·김민길·조민호 2017) 등을 활용한 연구 등이 있다. 선행연구 검토에 따르면, 한국에서의 정책중개자는 정책결정관계자, 시민, NGO, 전문가, 협의체로 구분되며, 정책중개자정부기관과 같은 정책결정관계자²¹⁾가 가장 높은 비율을 차지하고 있었다(서인석·조일형 2014).

한편, 분석되는 정책사례에 따라 정책중개자 역할의 유의미한 차이에 대해 보여주는 연구도 존재한다. 강은숙(2002)은 정책중개자의 범위가 정책문제의 특성 따라 결정된다고 보았고 김영중(2014)은 정책이슈의 성격, 정책 논의단계에 따라 중개자 역할이 달라진다는 것을 밝히고 있다. 특히 정책 논의단계는 행정기관 중심의 논의인지, 국회 법안 검토 단계의 논의인지에 따라 강한 차이를 보이는데, Mintrom&Norman(2009)은 관련 연구(Mintrom 1997; 2000) 결과를 통해, 상황적 변수가 법적 변화가 일어나는 조건이라면 정책혁신가의 역할은 변화에 주요한 영향력을 미치지 않는다고 설명한다. 실제 국내 ACF 관련 선행연구 중 국회 법안과 관련된 정책사례를 분석한 내용에서 따르면, <표 4>에서 정리되어 있듯이 정책중개자들이 대부분 정책결정관계자들이다. 그들의 역할은 주로 합의안 도출과 최종안 작성 등과 같이 법안 발의 및 수정안 마련이었고, 정책변동에 최종적인 역할을 함으로써 주요한 기능을 보여주었다. 이러한 역할은 최종적으로 국회에서 법안이 통과하기 위해서는 타협이 필수적인적인 것에 기인한 것으로, 혁신가적 기능보다는 중개의 기능이 강화될 수밖에 없었던 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 몇 가지 사례에서는 대통령 또는 정부가 정책혁신가로서 정책의 최초 대안발의부터 최종안까지 결정적인 역할을 하는 경우도 있다(김순양 2010.; 박용성·최정우 2011; 이재무 2016; 채성준 2016²²⁾).

21) ACF를 활용한 많은 국내 연구에서 한국에서는 정부기관 및 관료들이 정책중개자의 역할을 한 것으로 분석하고 있다. (전진석 2003; 김순양 2009)

22) 테러방지법 사례를 정책흐름모형으로 분석한 채성준(2016)의 연구에 따르면, 박근혜 대통령과 국정원 그리고 야당이 정책혁신가로서 적극적으로 입법을 추진하였고, 이에 따라 야당의 강력한 반대에도 불구하고 법제정이 통과되었다.

〈표 4〉 국내 선행연구에 따른 법안 관련 정책사례의 정책중개자

연구자	정책분석 사례 (관련 법률안)	정책중개자	역할
김순양 (2010)	약사법개정안	- 보건복지부, 여당 - 시민대책위원회 - 의약분업실행위	- 다양한 의견을 수렴한 의약분업안 마련 - 시민대책위원회에서 합의안 도출 - 대안들을 수렴해 최종안 마련
김영종 (2010)	노동조합 및 노동관계보호법 개정안	- 노사정 위원회, - 노사정6자회의 (한국노총/경총/노동부)	합의안 도출
박용성 ·김대규 (2010)	장애인고용촉진법 (제정안)	- 장애인복지대책위원회 - 노동부	- 법제정 발의법안의 단일안 형성 - 중립유치 및 소극적 경향이나, 의견수렴에는 적극적이고 전문성이 높음
박용성 ·최정우 (2011)	세종시 정책 (신행정수도 특별자치법안/ 행정중심복합도시건설특별법/ 세종시 수정안)	야당대표	- 최초 대안 위헌 후 적극적인 후속조치 - 합의안 도출
이동규외 (2013)	셋다운제 도입 (청소년법 일부개정안/ 게임산업진흥법 개정안)	- 법제사법위원회 - 국무총리실	법안발의 및 갈등 조정
김영종 (2014)	비정규직보호법 개정	- 여야정당간사 - 한국노총연석회의 - 여야 3당 원내대표	- 간사들의 낮은 전문성으로 협의 실패 - 회의를 통해 절충안 제시 - 상임위원장의 거부권으로 폐기
윤권수 ·양성관 (2015)	서울대학교 법인화 (국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안)	- 이주호 교육부장관 - 서울대학교 총장	- 적극적인 의견 수렴 - 국립대학법인 서울대학교설립·운영에 관한 법률안 발의 및 통과
이재무 (2016)	노동개혁 정책 (기간제근로자법 개정안/ 근로기준법 개정안/ 파견근로자법 개정안/ 고용보험법 개정안/ 산업재해보상보험법 개정안)	경제사회발전노사정위원회	- 찬반양측협의체로서 절충안 마련 - 찬반 양측의 비난 및 실효성 논란 야기

3) 의원입법 법안발의 네트워크 연구

정책변동에 있어서 가장 제도적 기틀이 되는 법의 변동은 입법기관인 국회와 법률안 발의권이 주어진 정부에게 있다. 이는 앞서 살펴본 것처럼, 정책결정관련자들이 법적 변화를 일으키는 핵심행위자로 분류되는 것과 같은 맥락일 것이다. 정부발의안과 달리, 국회의 의원발의는 「국회법」 제79조에 따라 10명의 찬성 의원이 있어야 발의가능하기 때문에 대표 발의 또는 공동발의 형태를 지닌다. 즉 의원발의 법안은 공동으로 발의한 의원들의 집합체이기 때문에, 관련 선행연구들은 주로 의원들간의 관계를 분석하는 사회연결망분석(Social

Network Analysis; SNA)을 진행하기에 용이하다.

공동발의안에 대한 사회연결망분석은 16대 국회를 대상으로 한 염유식(2007)²³⁾의 연구를 시작으로, 어떤 의원들이 중심에 있고 그들의 역할과 공동발의 또는 가결에 미치는 영향을 분석한 연구들이 나오고 있다. 17대 국회를 대상으로는, 연결망분석과 설문조사를 함께 진행한 친분네트워크 분석(장덕진 2011), 중개자 유지 매커니즘 분석(염유식 2009), 보건복지위원회 공동발의안 자료를 토대로 ERGM을 이용한 연결망 매커니즘에 대한 연구(이병규·염유식 2009), 연결망 분석과 함께 이원 고정효과 패널 모형으로 통계분석을 진행한 중개자 위치 점유에 관한 연구(이병규·염유식 2012), 17대 공동발의안 전체를 대상으로 의원간의 협업관계를 분석한 연구(이지연외 2014) 등이 있다. 18대 국회에 대해서는 문화체육관광방송통신위원회 발의안을 중심으로 상임위원회의 의사결정 매커니즘의 세부적 분석(이현우 2011), 5대 사회보험 입법발의안을 통해 한국 복지정치 양상 분석(민기채·김영미 2012), ERGM를 활용한 성폭력방지법안의 공동발의 네트워크의 구조와 존속 연구(서인석 외 2014) 등이 있다. 19대 국회의 공동발의안은 주로 이전 국회의 법안들과 함께 장기간의 분석기간을 바탕으로 연구되었는데, 이지연외(2014)는 18대와 19대 공동발의안을 토대로 이원모드 네트워크 프로젝션을 활용해 국회의원과 상임위원회의 관계, 위원회간의 관계를 분석하였고, 박상운(2015)은 17대부터 19대까지의 기획재정위원회 소관 공동발의안을 중심으로 법안가결에 미치는 요인을 분석하였다.

그러나 공동발의안에 대해 다양한 관점과 분석기법으로 연구된 논문들이 계속해서 발전되어 나오고 있음에도 불구하고, 동물보호 관련 법안에 대해 네트워크 분석을 적용한 연구는 없다. 사회연결망분석이 적용된 체육법안(김경식·장미란 2014), 성폭력방지법안(서인석외 2014), 규제법률안(김성준·하선권 2015) 외에도, 교육 법률안(강석봉·주철안 2008), 다문화가족 관련 법안(정희옥외 2016) 등은 법안발의 요인이 분석되었다. 반면 동물보호 관련 법안에 대해서는 19대 동물보호 입법동향을 살펴본 하승수(2016)와 동물원법안 발의에 참여한 의원들의 정치적 네트워크를 실증적으로 분석한 강성구(2016) 연구 말고는 전무하다. 동물보호 관련 법안을 다룬 유일한 두 개의 연구에서조차도 후속연구로의 발전에 한계가 있는데, 하승수(2016)의 연구에서는 동물보호 관련 발의법안들이 담고 있는 주요 내용들을 소개하고 국내 동물보호운동의 과제를 주관적 관점에서 기술하고 있어 학문적 의의가 부족하다. 강성구(2016)의 연구는 동물원법 발의 관련 속기록들을 바탕으로 이해당사자

23) 16대 국회 보건복지위원회의 법안가결을 분석단위로, 공동발의자들의 중개역할이 법안가결에 긍정적인 미치는 영향을 밝히면서 가결을 위한 중개자의 역할과 공동발의자와의 같은 당 소속여부의 중요성을 발견하였다.

들을 절차모형과 Kingdon 모형을 통해 분류하고, 각 이론모형의 적용가능성을 점검하였는데 이 또한 주관적 해석의 한계를 벗어나기 어렵고 동물보호 관련 입법과정에 대한 정책적 함의를 도출하기엔 무리가 있다.

4) 본 연구의 차별성

지금까지 세 가지 범주에 따라 살펴본 선행연구들은 동물보호정책에 대한 연구주제와 연구방법론적 측면이 제한되어 왔음을 보여주었다. 이에 따라, 본 연구는 각 한계점에 대해 다양화 차원으로 접근하여 관련 정책분야 연구의 활성화에 기여하고자 한다. 동물보호정책 선행연구와 의원입법 법안발의 네트워크 선행연구에서 보여준 연구주제 및 연구범위의 한계에 있어서, 본 연구는 정치행정학 차원에서 동물보호 관련 입법 네트워크를 연구 주제로 선정하여 법적논의에 머물렀던 논의 범위를 확장시키고 문헌연구에 기반한 질적 분석 대신에 객관적 자료를 근거로 한 실증분석을 함으로써 연구방법론적 차원에서 다양화 시키고자한다.

더불어, 정책중개자와 정책혁신가에 대한 선행연구 중 최근 국외연구논문에 따라 동물보호 관련 입법 네트워크에서 중개자와 혁신가를 구분하여 분석해봄으로써, 최근 국내외 연구경향에 수렴하고, 탐색적 연구이지만 사회 연결망 분석 프로그램을 활용한 체계적인 연구로서 학문적 의의를 함의하고자 한다. 그리고 정책과정에서의 핵심인물들을 밝혀냄으로써 새로운 정책분야에 대한 연구 자원 확보에 기여하고, 유의미한 정책적 함의를 도출할 수 있는 연구를 진행하고자 한다. 또한 본 연구는 그동안 동물학대와 같은 사회적 문제가 빈번히 제기되었음에도 불구하고 여전히 정치행정학 분야에서 생소한 주제인 동물보호에 대해, 최근 국가차원에서의 정치적 관심과 정책의지가 집중되고 있는 흐름에 따라 동물보호 관련 입법 네트워크를 분석한다는 점에서 시의적절하다 할 수 있다.

Ⅲ. 연구분석틀 및 조사 설계

1. 분석대상 및 분석 기간

1) 동물보호 관련 발의법안

국내 현행법상 동물보호 관련 법제는 「동물보호법」, 「실험동물에 관한 법률」, 「야생생물

보호 및 관리에 관한 법률」 등으로 다양하다. 이러한 법제들은 선행연구 검토를 통해 일정한 기준에 의해 분류될 수 있음을 확인하였다. 그러나 본 연구에서는 앞서 논의되었던 동물보호 관련 이론적 고찰을 바탕으로, 새로운 기준에 따라 동물보호 관련 법제들을 재분류할 수 있었다(〈표 2〉참고). 각 기준별로 속해있는 동물보호 관련 법제 중, 본 연구는 동물보호 관련 입법네트워크 분석의 정확성과 신뢰성을 높이기 위해 동물복지와 직결되어 있는 두 개의 법제, 「동물보호법」과 「실험동물에 관한 법률」을 분석대상으로 선정하였다.

관련 입법 발의안 자료를 수집하기 위해 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>)에서 국회별로 의안들을 조회하였다. 조회 결과, 13대 국회에서 동물보호법이 1991년 처음 제정된 이후에 14대와 15대 국회에서 동물보호 관련 법안이 0건으로 정치적 관심이 전무했다. 그러나 16대 국회에서 발의된 1건의 실험동물법안이 임기만료폐기되고 난 후, 17대 국회부터 동물보호 관련 법안이 꾸준히 발의되기 시작했다. 구체적으로 의안정보시스템에서 검색되는 동물보호법 그리고 실험동물 관련 의안은, 국회별로 17대 12건, 18대 21건, 19대 41건으로 증가하였다. 이러한 발의건수 현황은 동물보호에 대한 정치적·사회적 관심 정도를 보여주는 지표가 되는데 17대 국회에서부터 동물보호에 대해 국가적 차원의 관심이 집중되고 있음을 알 수 있다. 또한, 동물보호법 개정안은 17대 국회에서 첫 번째 전면개정을 계기로, 18대 국회에서 두 번째 전면개정을 거쳐 19대 국회의 전면개정안 발의까지 이어졌다. 그러나 19대에서는 전면개정안 가결에는 실패하였다. 따라서 본 연구는 17대, 18대 국회를 동물보호 관련 제도의 발전에 있어서 중요한 의미를 가지는 시기로 보고, 입법 발의 네트워크 분석기간으로 선정하였다.

〈표 5〉 17대, 18대 국회의 동물보호 관련 법안 발의 현황

국회 (총 발의수)	의안명	발의건수	의결결과
17대 (12건)	동물보호법 (일부개정법률안, 전부개정법률안)	9	원안가결 1건(위원장발의 대안) ↳대안반영폐기 6건 (공동발의 5건, 정부발의 1건)
	실험동물의 관리에 관한 법률안	3	임기만료폐기 2건(모두 공동발의) 원안가결 1건(위원장발의 대안) ↳대안반영폐기 2건(모두 공동발의)
18대 (21건)	동물보호법 (일부개정법률안, 전부개정법률안)	18	원안가결 1(위원장발의 대안) ↳대안반영폐기 11건 (공동발의 10건, 정부발의 1건)
	실험동물의 관리에 관한 법률안	3	임기만료폐기 6건(모두 공동발의) 임기만료폐기 3건 (공동발의 1건, 정부발의 1건)

자료: 국회 의안정보시스템에서 조회되는 자료를 토대로 작성

2) 대한민국 17대, 18대, 19대 국회별 공동발의안

수집된 법안의 발의자는 의원(공동발의 또는 대표발의), 정부, 위원장(대안발의) 등으로 다양한데, <표 5>에서 정리된 바와 같이 동물보호 관련 법안들은 주로 다양한 행위자들의 네트워크를 형성한 공동발의 형태를 보인다. 17대에서는 12건 중 9건의 공동발의가 있었고, 18대에서는 21건 중 18건이 공동발의 법안이었다.

본 연구의 분석대상인 27건의 발의법안에 대해서는 <표 6>에서 국회별로 정리되어 있는데, 발의법안 수는 증가하였지만 의결결과를 보면 임기만료폐기 비율은 증가하고 가결 비율은 감소하고 있다. 그러나 본 연구에서는 입법 과정에서 행위자 중심의 네트워크를 분석하기 위해 가결 여부와 상관없이, 임기만료폐기된 법안들까지 모두 분석대상으로 포함시켰다. 해당 발의 법안에 참여한 의원들은 17대 총 91명, 18대 총 139명으로 늘어났다.

<표 6> 17대, 18대 국회 동물보호 관련 법안 공동발의 현황

국회 (총 발의수)	의안명	공동발의 건수	의결결과	발의자수(명)
17대 (9건)	동물보호법 (일부개정법률안, 전부개정법률안)	7	대안반영폐기 5건 임기만료폐기 2건	91명
	실험동물의 관리에 관한 법률안	2	대안반영폐기 2건	
18대 (18건)	동물보호법 (일부개정법률안, 전부개정법률안)	16	대안반영폐기 10건 임기만료폐기 6건	139명
	실험동물의 관리에 관한 법률안	2	임기만료폐기 2건	

자료: 국회 의안정보시스템에서 조회되는 자료를 토대로 작성

2. 분석틀

1) 법안 공동발의의 연결망 중심성 분석과 중개자 분석

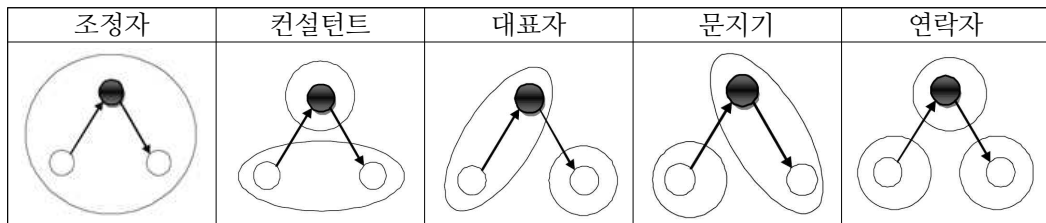
법안 공동발의에 참여한 의원들을 대상으로 공동발의 네트워크를 분석하는 목적은 궁극적으로 발의라는 집단적 행위가 실현되기 까지 누구의 영향력이 크게 미치고 있으며, 핵심 역할하는 것은 누구인지에 대해 파악하기 위해서이다. 즉 네트워크의 행위자 중심 분석을 하는 것인데, 이러한 질문에 대한 해답을 찾기 위해 주로 쓰이는 분석방법은 중심성(centrality) 분석과 중개자(brokerage) 분석이다.

중심성 분석은 네트워크에서 누가 중심적인 위치에 있는지를 찾아내는 방법으로, 연결중

심성, 근접 중심성, 매개 중심성으로 나뉜다. 연결정도 중심성(degree centrality) 한 액터(actor)가 다른 액터들과 얼마나 많이 연결되어 있는지를 나타내며 그 행위자의 활동성을 보여준다. 근접중심성(closeness centrality)은 다른 액터들과 얼마나 근접해 있는지를 측정할 수 있는 것으로 독립적으로 다른 액터들과의 접촉할 수 있는 유리한 위치를 말해준다. 매개 중심성(betweenness centrality)은 다른 액터들을 중개하는 정도를 의미하며, 매개하는 액터들은 정보교환이나 자원흐름에 대한 통제능력을 보유함으로써 다른 액터들이 의존하는 위치에 존재한다.

이와 더불어, 중심성 개념이 확장된 위세 중심성(eigenvector)은 한 액터와 연결된 액터의 중심성 정도에 따라 달라진다. 다시 말해, 연결정도가 높은 액터와 연결된 어떤 액터는 위세 중심성이 높게 나타난다. 위세 중심성이 높은 행위자는 타인의 지위나 인기도를 활용해 자신의 중심성을 높이는 위치에 놓여있다고 해석할 수 있다.

〈그림 1〉 중개자의 유형



출처: Gloud & Fernandez(1989), 이병규(2009) 수정 재구성

반면 중개자 분석은, 중심성 분석과 달리, 다른 두 개의 액터들을 중개하는 액터를 찾아내는 것에 초점을 두고 있다. 이 분석은 중개하는 역할에 따라 5개의 유형의 중개자로 나뉘는데, 중개 대상인 타 액터들을 기준으로 그룹내 중개와 그룹간 중개로 구분할 수 있다(Gould and Fernandez 1989).

그룹 내 중개 차원에서는, 중개자도 타 액터들과 동일한 그룹내에 속해있는 조정자(coordinator), 중개 대상들만 동일한 그룹인 상태이고 외부에서 그들을 연계하는 컨설턴트(consultant)가 있다²⁴⁾. 그룹간 중개 차원에서는 상황별로 구분되는데, 중개자와 동일한 그룹의 액터가 다른 그룹의 액터와 연결되어야 하는 상황에서 요구되는 대표자

24) 이수상(2012)은 이를 상담자(Consultant)로, 이병규(2009)는 순회자(Itinerant), 염유식은 순회중개자(itinerant broker)로 표현을 했다. 본 연구에서는 컨설턴트 역시 본연의 의미를 가지므로 원어를 그대로 사용 컨설턴트로 표기했다.

(representative)²⁵⁾ 역할, 다른 그룹의 액터가 중개자가 속해있는 그룹의 또 다른 액터와 연결되어야 하는 상황에서 요구되는 문지기(gatekeeper) 역할이 있다. 마지막으로 중개자 포함 모든 액터들이 다른 그룹에 속에 있는 경우에 발생하는 연락자(liaison)가 있다. 이러한 경우에 연락자에게는 중립성이 요구된다(염유식 2007, 이병규2009)

2) 중심성과 중개자 상관관계 분석

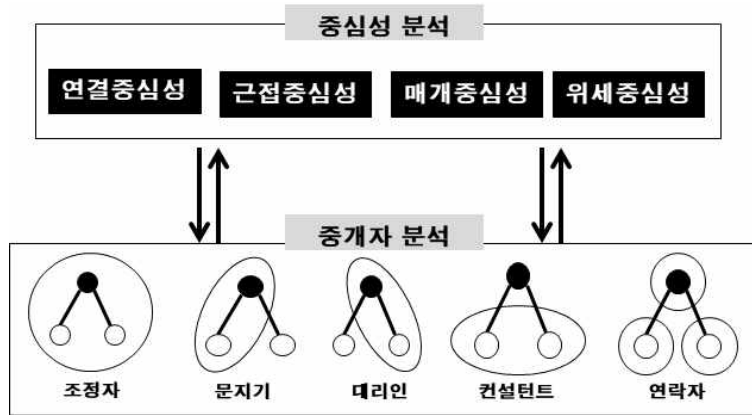
중심성 분석과 중개자 분석을 통해서 밝혀진 영향력 있는 의원들은 공동발의를 이끈 핵심인물들이 된다. 이론적으로 정책변동과정에서 핵심 행위자들이 정책혁신가와 정책중개자로 설명되듯, 사회연결망분석을 통해 밝혀진 중요 액터들은 이러한 이론적 개념을 바탕으로 재해석 될 수 있다. 중심성은 협상을 이끌고, 강한 영향력을 행사하며 주목의 대상을 나타내는 값이라는 점에서(곽기영 2014) 정책혁신가적 특성을 함의한다.²⁶⁾ 5가지 유형의 중개역할값은 이미 선행연구에서도 드러나듯 중개자를 탐색하는데 많이 활용된다. 높은 중개성을 가진 의원들은 정책중개자로 볼 수 있는 것이다. 하지만, 혁신가와 중개자 모두 관련 활동가들을 연결하고 관계를 맺는 공통적 특성 때문에 명확히 구분하여 관찰되지 못하는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 중심성과 중개역할, 두 종류의 결과값 간에 상관관계 분석을 진행하여 어떤 유형의 상관관계에 정책혁신가가 속해있고, 중개자는 어떠한 상관관계에 해당되는 것인지 분석하여 구분해보고자 한다.

즉 본 연구는 동물보호 관련 입법 발의 네트워크에서 중심적인 위치의 액터와 중개자 위치의 액터를 추출한 후, 액터간의 상관관계 분석을 통해 공동발의를 이끈 정책혁신가와 정책중개자를 각각 선정하여 실제 입법 발의과정에서 강한 영향력을 행사하는 핵심 인물은 누구이고 핵심역할은 무엇인지에 대해 탐색하는 것에 목적이 있다.

25) 이병규(2009) 염유식(2007) 이수상(201은 Representative를 대리자로 표현하고 있다. 하지만 실제적으로 타그룹과의 의견과 정보전달시 권한이 없는 단순 정보전달이 아니므로 대표자란 표현을 여기서는 사용하고자 한다.

26) 특히 다양한 대안들을 가지고 많은 양의 자원을 보유하며 자율성을 지닌 액터를 밝혀내는 연결중심성은 정책혁신가에게 요구되는 자질(Mintrom 2009)로 설명될 수 있는 가능성이 크다.

〈그림 2〉 분석모형



〈그림 2〉는 본 연구의 분석모형으로, 중심성 분석과 중개자 분석 그리고 상관관계 분석을 통한 비교분석을 나타내고 있다. 단, 중개자분석의 경우 보통 방향성이 있는 네트워크 분석에서 용이한데, 본 연구의 분석대상에서는 비방향성이기 때문에 문지기와 대리인은 같은 유형이라 볼 수 있다.

3) 분석방법

사회연결망분석을 위해 먼저 각 발의안 별로 참여한 의원은 1, 참여하지 않은 경우는 0으로 코딩하여 17대 9건의 발의안과 91인의 의원으로 구성된 2-mode 매트릭스와 18대 18건의 발의안과 139명의 2-mode 매트릭스를 만들어 데이터베이스를 구축하였다. 또한 각 의원별 속성변수로는 소속정당(총선당시 소속정당을 기준으로 함), 선출유형(지역구 또는 비례), 당선횟수, 소속 상임위를 선정하였다.²⁷⁾ 코딩된 속성 중 정당과 상임위별 빈도분석

27) [17대 속성 코딩]

·정당: 한나라당(=1), 열린우리당(=2), 민주노동당(=3), 민주당(=4)
 ·선출유형: 지역구(=1), 비례(=2) ·당선횟수: 선(=1), 2선(=2), 3선(=3), 4선 이상(=4)
 ·상임위: 법제사법(=1), 정무(=2), 재정경제(=3), 통일외교통상(=4), 국방(=5), 행정자치(=6), 교육(=7), 과학기술정보통신(=8), 문화관광(=9), 농림해양수산(=10), 산업자원(=11), 보건복지(=12), 환경노동(=13), 건설교통(=14), 정보(=15), 여성(=16)

[18대 속성 코딩]

·정당: 한나라당(=1), 민주노동당(=2), 민주당(=3), 자유선진당(=4), 창조한국당(=5), 친박연대(=6), 무소속(=7)
 ·선출유형: 지역구(=1), 비례(=2) / ·당선횟수: 선(=1), 2선(=2), 3선(=3), 4선 이상(=4)
 ·상임위: 법제사법(=1), 정무(=2), 기획재정(=3), 외교통상통일(=4), 국방(=5), 행정안전(=6), 교육과학기술(=7), 문화체육관광방송통신(=8), 농림수산식품(=9), 지식경제(=10), 보건복지(=11), 환경노동(=12), 국토해양(=13), 정보(=14), 여성

을 통해, 각 국회마다 동물보호 관련 입법 발의의 일반적 특징을 분석하였다. 소속 상임위 기준의 빈도분석의 경우, 의원별로 상반기와 하반기 상임위가 변동하기 때문에²⁸⁾, 발의안들을 제안일 기준으로 상반기와 하반기로 구분하여 비교하였다. 또한 다수의 위원회에 소속이 되어 있는 경우, 특별위원회와 국회운영위는 제외하였고, 간사로 있는 위원회를 우선시하여 하나의 상임위를 코딩하였다.

다음으로, UCINET 6 프로그램을 통해 국회별로 코딩된 데이터베이스를 활용하여 중심성 분석과 중개자 분석을 진행하였고, 중개자 분석은 정당 속성을 적용시켜 진행하였다.

그리고 STATA 프로그램을 활용하여 17대의 중심성 값과 중개자 값 간의 상관관계를 분석하고, 18대 또한 동일한 방법으로 분석하였다. 각 결과값을 기반으로 국회별 중심성 상위 10인과 중개자 상위 10인을 선정해, 동물보호 관련 의원법안발의 네트워크의 구조적 특징을 비교분석하였고, 상관관계 분석값을 바탕으로 상위의원으로 선정된 핵심 의원들 중 유의미한 의원들을 추출해내어 동물보호 관련 입법의 정책혁신가와 정책중개자를 밝히는 탐색적 분석을 진행하였다.

IV. 분석결과

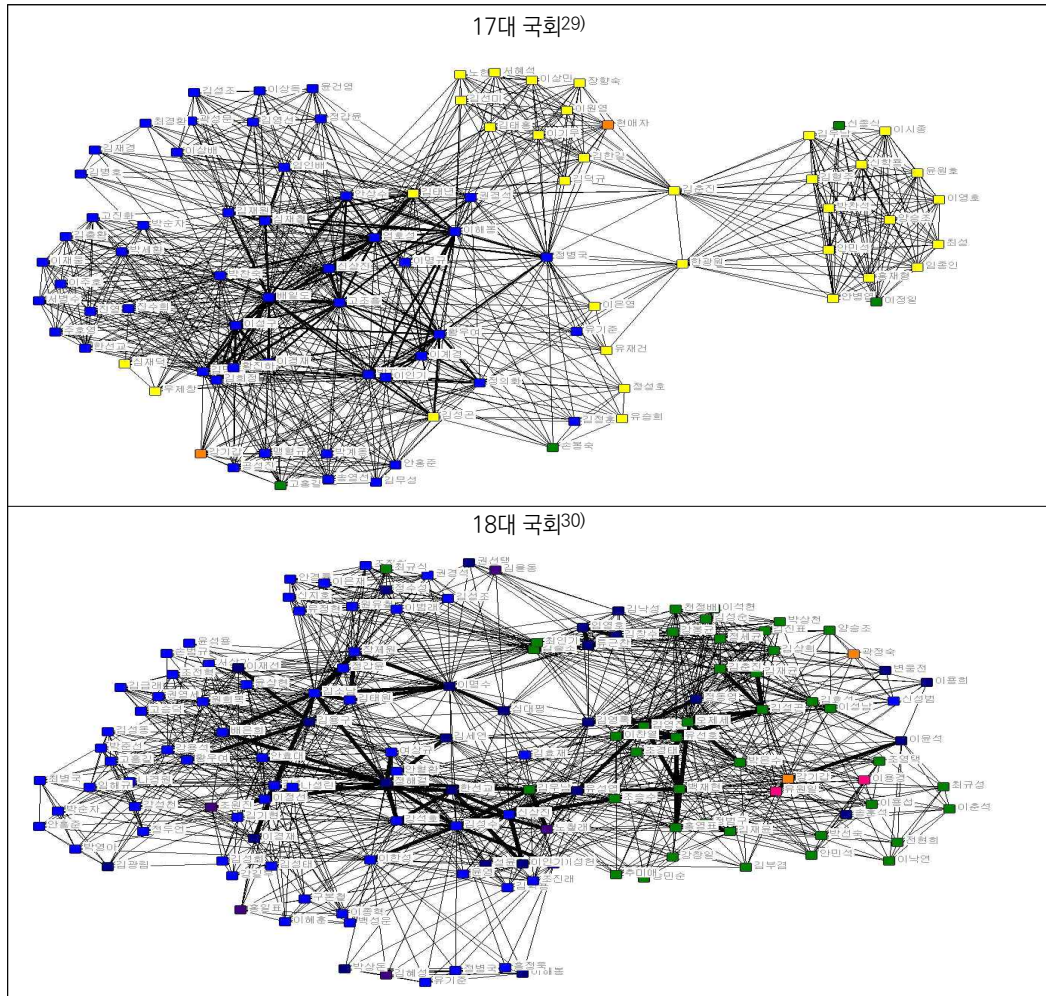
1. 국회별 동물보호 관련 법안 발의 네트워크

17대와 18대 국회의 동물보호 관련 법안발의 네트워크는 <그림 3>에서 그려진 것처럼, 규모와 분포에서 차이가 난다. 각 노드(node)는 의원들을 나타내며, 선(tie)은 노드 간의 연결을 나타내는데, 17대와 18대는 발의건수에서 2배의 차이가 나고, 참여의원수도 50명 정도의 차이가 나기 때문에 18대의 노드수와 연결선들이 17대 보다 많이 나타나 있다. 따라서 17대가 18대에 비해 응집성이 낮다고 할 수 있다. 분포모양에서도 차이가 나는데, 17대 네트워크는 명확하게 왼쪽과 오른쪽으로 구분될 수 있으며 그 사이를 단 두 개의 노드가 연결시키고 있다. 18대 네트워크는 분포모양에 있어서 17대보다는 고르게 되어 있지만 연결선들을 보면 18대 또한 좌측과 우측으로 짧고 굵게 밀집되어 있다.

가족(=15)

28) 「국회법」 제40조에 따라 국회의원의 상임위원회 임기는 2년으로 제한되어 있기 때문에, 국회 임기동안 상반기 상임위와 하반기 상임위 구성이 달라진다.

〈그림 3〉 17대, 18대 동물보호 관련 법안 공동발의 네트워크



정당별 색깔을 적용한 노드들을 보면, 17대에서는 왼쪽, 중앙, 오른쪽으로 크게 세 개의 무리로 나누어져 있다. 파란색 한나라당 의원들끼리 오른쪽에서 큰 규모의 무리로 모여있고, 왼쪽으로는 노란색의 열린우리당 의원들이 작은 규모로 밀집되어있다. 그리고 좌측과 우측 무리 사이에 중앙에서 다른 색깔의 노드들과 근접해 있는 또다른 노란색 노드 무리가 있다. 18대 또한 파란색의 한나라당이 오른쪽에 밀집되어 있고, 초록색 민주당 의원들이 원

29) 정당: 한나라당(=파란색), 열린우리당(=노란색), 민주노동당(=주황색), 민주당(=초록색)

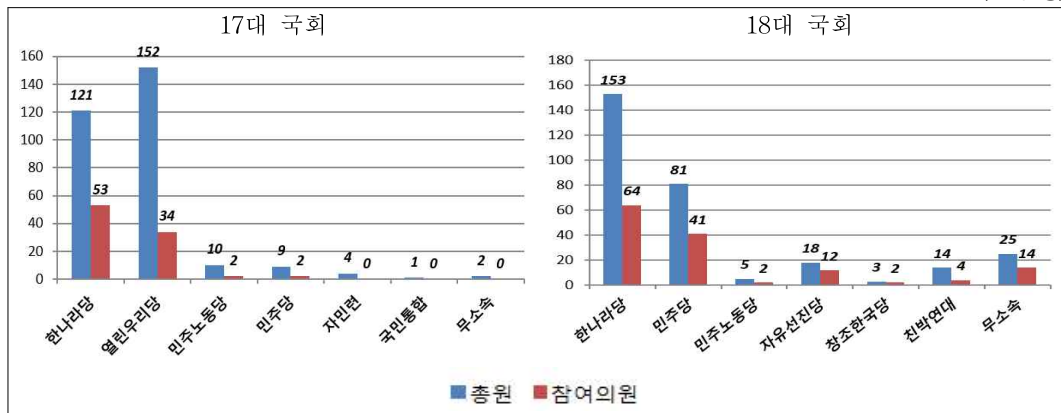
30) 정당: 한나라당(=파란색), 민주노동당(=주황색), 민주당(=초록색), 자유선진당(=남색), 창조한국당(=분홍색), 친박연대(=군청색), 무소속(=검정색)

쪽에 모여있으면서 민주당 의원 사이에 다른 정당 소속 의원들 또한 섞여 있는 것을 볼 수 있다.

실제 정당별로 동물보호 관련 법안 발의에 참여한 의원들을 정리한 <그림 4>에 따르면, 17대는 한나라당이 정당 정원 총 121명 중 53명으로 약 42% 참여율을, 그리고 열린우리당이 정당 총원 152명 중 34명으로 21%의 참여율을 보이면서 두 개의 정당 위주로 법안이 발의되었다. 17대의 공동발의의원 총 91명 중 87명(95.6%)이 모두 한나라당 또는 열린우리당 소속인 것이다. 18대에서도 동물보호 법안발의 참여의원 총 139명 중 105명(75.5%)이 한나라당과 민주당 소속 의원이 차지하고 있었다. 정당별 총원 기준으로 보면, 여전히 한나라당은 42%로 높은 참여율을 보였고, 민주당은 이전 국회와는 달리 51%의 비율로 반 이상의 의원들이 동물보호 법안에 참여하였다. 17대와 다른 점은 18대에서는 다양한 정당 소속의원들이 법안발의에 참여하고 있는 점인데, 무소속을 포함한 국회를 구성하고 있는 모든 정당에서 최소 30%, 최대 67%의 참여율로 동물보호 법안발의에 참여하였다.

〈그림 4〉 17대, 18대 정당별 동물보호 관련 법안 공동발의 참여도

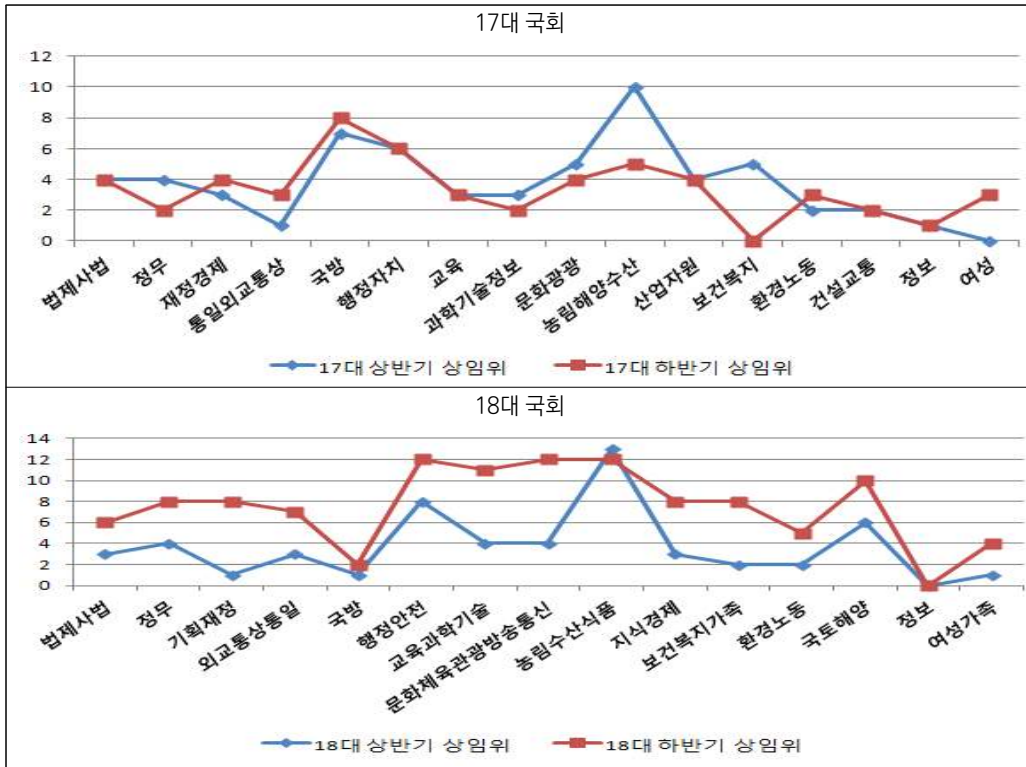
(단위: 명)



소속 상임위를 기준으로 동물보호 법안발의에 참여한 현황을 보면, <그림 5>의 그래프에서 보여지듯이 상반기와 하반기 별로 상임위들의 참여 비율이 달라지고 있다. 먼저 17대에서는 총 9건을 상·하반기로 구분해보면, 상반기에 발의된 법안 4개, 참여의원 60명 그리고 하반기에 발의된 법안 5개, 참여의원 54명으로 구분된다. 18대는 총 18건 중 상반기에는 5건의 발의안 및 참여의원 55명 그리고 하반기에는 13건의 발의안 및 113명의 참여의원이 있었다.

〈그림 5〉 17대, 18대 상임위별 동물보호 관련 법안 공동발의 참여도

(단위: 횟수)



각 의원별로 상·하반기에 각각 소속되었던 상임위 정보를 토대로 상임위별 참여분포를 보면, 17대는 농림해양수산위원회가 상반기에서 가장 높은 비율(10회)을 보이고 있으나 상 하반기 모든 기간에서 높은 발의 비율을 보인 위원회는 국방위원회(7회, 8회)이다. 18대에서는 농림축산식품위원회, 행정안전위원회, 국토해양위원회 순으로 가장 발의횟수가 많았다. 농림축산식품위원회는 상하반기 모두 동물보호 관련 법안발의에 적극적으로 참여하고 있고, 행정안전위원회는 하반기에서 농림축산식품위원회 수준만큼 참여횟수가 더 늘어났다. 18대에서 동물보호 관련 정책 소관 위원회가 동물보호 관련 입법 발의에서 전문성을 보여주고 있는 것으로 17대에 비해 18대에서 상임위 구성이 전문성을 기반으로 하고 있기 때문에 의원들의 상임위 이동률이 낮다는 선행연구의 결과(가상준 2012)와 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

반면, 17대에서 높은 발의비율을 보였던 국방위원회는 18대에서 거의 참여하지 않는 수준까지 내려가 있는 것을 확인할 수 있다.

2. 국회별 동물 관련 법안 발의 중심성 분석

〈표 7〉 17대, 18대 중심성지수별 상위 10인 목록

(표준화 값)

(정당/선출유형/당선헌수/상임위)*

순위	17대 국회				18대 국회			
	연결중심성 (nDegree)	근접중심성 (nCloseness)	매개중심성 (nBetweenness)	위세중심성 (Eigenv)	연결중심성 (nDegree)	근접중심성 (nCloseness)	매개중심성 (nBetweenness)	위세중심성 (Eigenv)
1	배일도 (0.262) (한/비/1/화)	안상수 (69.421) (한/지/3/교.법)	김춘진 (31.219) (열/지/1/복)	배일도 (0.307) (한/비/1/화)	정해걸 (0.155) (무/지/1/농)	정수성 (61.883) (무/지/1/행)	정해걸 (10.364) (무/지/1/농)	오제세 (0.189) (민/지/2/기)
2	고조홍 (0.214) (한/지/1/국)	엄호성 (67.2) (한/지/2/재)	안상수 (15.498) (한/지/3/교.법)	고조홍 (0.259) (한/지/1/국)	김소남 (0.133) (한/비/1/행.여)	이낙연 (58.974) (민/지/3/농.보)	이명수 (7.331) (자/지/1/행)	정해걸 (0.188) (무/지/1/농)
3	이해봉 (0.214) (한/지/3/과.통)	이해봉 (67.2) (한/지/3/과.통)	엄호성 (12.462) (한/지/2/재)	이경재 (0.209) (한/지/3/화)	오제세 (0.13) (민/지/2/기)	김영록 (58.723) (무/지/1/농)	김영록 (6.256) (무/지/1/농)	김영록 (0.18) (무/지/1/농)
4	안상수 (0.202) (한/지/3/교.법)	배일도 (63.158) (한/비/1/화)	이해봉 (12.118) (한/지/3/과.통)	이성구 (0.209) (한/비/1/국)	이명수 (0.111) (자/지/1/행)	추미애 (57.983) (민/지/3/환.보)	김성수 (5.938) (한/지/1/농)	김영진 (0.179) (민/지/5/교)
5	엄호성 (0.19) (한/지/2/재)	고조홍 (60.87) (한/지/1/국)	배일도 (6.678) (한/비/1/화)	황진하 (0.209) (한/비/1/국)	김영진 (0.106) (민/지/5/교)	김성수 (57.5) (한/지/1/농)	김소남 (5.286) (한/비/1/행.여)	유선호 (0.175) (민/지/3/법)
6	박재완 (0.171) (한/비/1/산.복)	정병국 (59.155) (한/지/2/문)	고조홍 (5.001) (한/지/1/국)	김명주 (0.203) (한/지/2/농)	유선호 (0.106) (민/지/3/법)	유선호 (57.025) (민/지/3/법)	이한성 (5.008) (한/지/1/법.해)	이찬열 (0.175) (민/지/1/화)
7	이인기 (0.163) (한/지/2/행.간)	김태년 (59.155) (열/지/1/사)	정병국 (4.437) (한/지/2/문)	김희정 (0.203) (한/지/1/과)	김성수 (0.101) (한/지/1/농)	김우남 (56.79) (민/지/2/농)	한성교 (4.9) (무/지/2/문)	김성교 (0.158) (민/지/3/해.기)
8	이경재 (0.155) (한/지/3/화)	김춘진 (57.931) (열/지/1/복)	박재완 (3.196) (한/비/1/산.복)	박재완 (0.201) (한/비/1/산.복)	김영록 (0.101) (무/지/1/농)	여상규 (55.422) (한/지/1/농)	오제세 (4.442) (민/지/2/기)	김종조 (0.157) (민/비/5/행)
9	이성구 (0.155) (한/비/1/국)	박재완 (56.757) (한/비/1/산.복)	김태년 (3.025) (열/지/1/사)	엄호성 (0.199) (한/지/2/재)	한성교 (0.101) (무/지/2/문)	김영진 (55.2) (민/지/5/교)	김용구 (3.973) (자/비/1/지.기)	최인기 (0.157) (민/지/2/행.농)
10	황진하 (0.155) (한/비/1/국)	이인기 (56.376) (한/지/2/행.간)	이인기 (2.937) (한/지/2/행.간)	안상수 (0.198) (한/지/3/교.법)	김성교 (0.099) (민/지/3/해.기)	김소남 (한/비/1/행.여) /송훈석 (무/지/3/문.농) (54.98)	김종조 (민/비/5/행) /최인기 (민/지/2/행.농) (3.205)	김소남 (0.152) (한/비/1/행.여)

*17대 속성: 정당: 한나라당(=한), 열린우리당(=열), 민주노동당(=노), 민주당(=민) / 선출유형: 지역구(=지), 비례(=비) / 당선횟수: 선(=1), 2선(=2), 3선(=3), 4선 이상(=4) / 상임위: 법제사법(=법), 정무(=무), 재정경제(=재), 통일외교통상(=통), 국방(=국), 행정자치(=행), 교육(=교), 과학기술정보통신(=과), 문화관광(=문), 농림해양수산(=농), 산업자원(=산), 보건복지(=복), 환경노동(=환), 건설교통(=건), 정보(=정), 여성(=여)

*18대 속성: 정당: 한나라당(=한), 민주노동당(=노), 민주당(=민), 자유선진당(=자), 창조한국당(=창), 친박연대(=친), 무소속(=무) / 선출유형: 지역구(=지), 비례(=비) / 당선횟수: 선(=1), 2선(=2), 3선(=3), 4선 이상(=4) / 상임위: 법제사법(=법), 정무(=무), 기획재정(=재), 외교통상통일(=외), 국방(=국), 행정안전(=행), 교육과학기술(=교), 문화체육관광방송통신(=문), 농림수산식품(=농), 지식경제(=지), 보건복지(=보), 환경노동(=환), 국토해양(=해), 정보(=정), 여성가족(=여)

국회별 중심성 분석 결과에 따라, 〈표 7〉은 각 항목별 상위10인을 추출하여 17대와 18대를 비교하여 보여주고 있다. 17대와 18대 국회의 법안발의 네트워크는 앞서 빈도분석으로 살펴보았듯이 규모와 분포가 다르기 때문에, 중심성 분석값에 따른 순위 선정에 있어서 표

준화 값을 사용하였다. 네트워크 규모에 따라 중심성이 달라지기 때문에 이를 통제할 수 있는 표준화 값을 사용하여 서로 다른 네트워크에 속한 액터들을 비교할 수 있다.

먼저 전반적으로 각 국회별 상위 10인을 속성에 따라 살펴보면, 17대에서는 총 15인이 중심성 상위10위에 속해있으며, 정당별로 한나라당 13명 열린우리당 2명, 선출유형별로 비례의원 4명, 지역구의원 11명, 당선횟수로는 초선 8명, 2선 4명, 3선이 3명이다. 18대는 총 21인이 중심성 상위10인으로 선정되었고, 정당별로 한나라당 5명, 민주당 10명, 무소속 및 자유선진당 6명으로 구성되어 있으며, 선출유형별로는 비례 3명, 지역구 18명, 당선횟수로는 초선 10명, 2선 4명, 3선 5명, 4선 이상 2명이다. 결국, 17대와 18대 모두 당시 지역구 야당 의원들이, 그리고 초선의원들이 높은 중심성을 가지고 있는 것으로 밝혀졌다.

네 가지 중심성 값을 기준으로 보면, 먼저 연결정도 중심성, 근접 중심성, 위세 중심성에서는 약 2배의 차이로 18대에서 의원별 중심성 표준화 값이 작다. 매개 중심성의 경우엔, 17대에서는 일부 최상위 의원들만 주로 중개역할을 하는 것으로 드러나며, 심지어 1위에 위치해 있는 김춘진 의원이 독점적으로 매개 위치에 있는 것으로 보인다. 그러나 18대에서는 상위에 선정된 10인의 의원 모두 고른 매개중심성 값을 보이고 있다. 정리하자면, 17대에서는 같은 정당끼리의 의원공동발의 경향이 있었고, 극소수의 매개자에 의해 정당간 연계가 이뤄진 것으로 분석할 수 있다. 반면 18대에서는 4가지 중심성 값들이 모두 의원별로 고른 분포를 보이고 있는 것을 봤을 때, 17대에 비해 의원들이 본인의 소속 정당보다는 다른 소속 의원들과의 공동발의가 많아졌음을 알 수 있다.

3. 국회별 동물 관련 법안 발의 중개자 분석

〈표 8〉 17대, 18대 중개자 지수별 상위 10인 목록

(비표준화 값)

(정당/선출유형/당선회수/상임위)*

순위	중개자	17대 국회				18대 국회				
		조정자 (Coordinate)	문지기 (Gatekeeper)	대표자 (Represent)	컨설턴트 (Consultant)	연락자 (Liaison)	조정자 (Coordinate)	문지기 (Gatekeeper)	대표자 (Represent)	컨설턴트 (Consultant)
1		배일도 (1170) (한/비/1/한)	안상수 (399) (한/지/3/교,법)	김성곤 (140) (열/지/2/국)	김성곤 (42) (열/지/2/국)	김소남 (346) (한/비/1/행,여)	김소남 (370) (한/비/1/행,여)	정수성 (836) (무/지/1/행)	정수성 (898) (무/지/1/행)	
2		고조흥 (1026) (한/지/1/국)	이해봉 (361) (한/지/3/과,통)	이해봉 (134) (한/지/3/과,통)	이해봉 (40) (한/지/3/과,통)	김성수 (220) (한/지/1/농)	여상규 (314) (한/지/1/농)	김영록 (368) (무/지/1/농)	김영록 (580) (무/지/1/농)	
3		안상수 (524) (한/지/3/교,법)	엄호성 (355) (한/지/2/재)	정병국 (78) (한/지/2/문)	정병국 (32) (한/지/2/문)	강석호 (202) (한/지/1/농)	이낙연 (284) (민/지/3/농,보)	추미애 (318) (민/지/3/한,보)	김용구 (348) (자/비/1/지,기)	
4		김춘진 (338) (열/지/1/북)	배일도 (165) (한/비/1/한)	엄호성 (50) (한/지/2/재)	박재완 (18) (한/비/1/산,북)	여상규 (194) (한/지/1/농)	김성수 (228) (한/지/1/농)	여상규 (216) (한/지/1/농)	이낙연 (328) (민/지/3/농,보)	
5		박재완 (322) (한/비/1/산,북)	박재완 (136) (한/비/1/산,북)	이계경 (18) (민/비/5/행)	이인기 (18) (한/지/2/행,건)	김영진 (146) (민/지/5/교)	김영진 (206) (민/지/5/교)	김종조 (180) (민/비/5/행)	여상규 (284) (한/지/1/농)	
6		황진하 (302) (한/비/1/국)	이인기 (128) (한/지/2/행,건)	박재완 (18) (민/지/1/법)	김태년 (16) (열/지/1/산)	김충환 (142) (한/지/2/외)	유기준 (178) (한/지/2/농,외)	이춘석 (164) (민/지/1/법)	김소남 (272) (한/비/1/행,여)	
7		김영주 (302) (한/지/2/농)	김태년 (94) (열/지/1/산)	이인기 (18) (자/비/1/지,기)	김춘진 (10) (열/지/1/북)	이낙연 (136) (민/지/3/농,보)	추미애 (167) (민/지/3/한,보)	김용구 (164) (자/비/1/지,기)	강기갑 (248) (노/지/2/농,해)	
8		이경재 (302) (한/지/3/한)	김춘진 (86) (열/지/1/북)	김태년 (18) (무/지/3/문,농)	이계경 (6) (한/비/1/무)	안홍준 (120) (한/지/2/보,해)	이종혁 (163) (한/지/1/자)	송훈석 (146) (무/지/3/문,농)	송훈석 (248) (무/지/3/문,농)	
9		이성구 (302) (한/비/1/국)	정병국 (83) (한/지/2/문)	배일도 (6) (민/비/1/보)	배일도 (6) (민/비/1/보)	최병국 (112) (한/지/3/법,외)	유선호 (161) (민/지/3/법)	전현희 (140) (민/비/1/보)	추미애 (230) (민/지/3/한,보)	
10		김희정 (302) (한/지/1/과)	박찬숙 (53) (한/비/2/행,문)	안상수 (한/지/3/교,법) /현애자 (노/비/1/북) (6)	황우여 (6) (한/지/3/교,행)	유기준 (110) (한/지/2/농,외)	김성곤(민/지/3/해,기) 김우남(민/지/2/농) (149)	양승조 (136) (민/지/2/보)	김해성 (216) (친/비/1/여,기)	

*17대 속성 정당: 한나라당(=한), 열린우리당(=열), 민주노동당(=노), 민주당(=민) / 선출유형: 지역구(=지), 비례(=비) / 당선회수: 선(=1), 2선(=2), 3선(=3), 4선 이상(=4) / 상임위: 법제사법(=법), 정무(=무), 재정경제(=재), 통일외교통상(=통), 국방(=국), 행정자치(=행), 교육(=교), 과학기술정보통신(=과), 문화관광(=문), 농림해양수산(=농), 산업자원(=산), 보건복지(=보), 환경노동(=환), 건설교통(=건), 정보(=정), 여성(=여)

*18대 속성 정당: 한나라당(=한), 민주노동당(=노), 민주당(=민), 자유선진당(=자), 창조한국당(=창), 친박연대(=친), 무소속(=무) / 선출유형: 지역구(=지), 비례(=비) / 당선회수: 선(=1), 2선(=2), 3선(=3), 4선 이상(=4) / 상임위: 법제사법(=법), 정무(=무), 기획재정(=재), 외교통상통일(=외), 국방(=국), 행정안전(=행), 교육과학기술(=교), 문화체육관광광방송통신(=문), 농림수산식품(=농), 지식경제(=지), 보건복지(=보), 환경노동(=환), 국토해양(=해), 정보(=정), 여성가족(=여)

〈표 8〉은 중개자 분석 결과를 보여주고 있다. 표준화 값을 활용했던 중심성과 달리 비표준화가 된 결과값을 기준으로 상위 10인을 선정하였다. 중심성 분석에서는 서로 다른 네트워크 규모를 고려해 표준화 값으로 일반화 시킨 결과를 사용하였지만, 중개자 분석에서 계산되는 표준화값은 무작위 상황에서도 일어날 수 있는 기댓값을 고려한 유의미한 값들로

실제 관측값과의 큰 차이를 발생시킨다(곽기영 2014). 따라서 중개역할 값에서는 17대와 18대에서 실제 관측된 비표준화값을 기준으로 살펴보았다. 한편, 본 연구의 분석틀에서 설명했듯이 분석대상이 비방향이기 때문에 문지기와 대리인의 값은 동일하게 나왔다.

전체적으로 각 국회별 중개자 상위 10인을 속성에 따라 살펴보면, 17대에서는 총 20인³¹⁾이 중개자 상위10위에 속해있으며, 정당별로 한나라당 16명, 열린우리당 3명, 민주노동당 1명, 선출유형별로 비례의원 7명, 지역구의원 13명, 당선횟수로는 초선 11명, 2선 5명, 3선이 4명으로 분석된다. 18대는 총 25인³²⁾이 중개자 상위10인으로 선정되었고, 정당별로 한나라당 9명, 민주당 10명, 무소속 3명, 민주노동당 및 자유선진당, 친박연대는 각 1명씩 포함되어 있으며, 선출유형별로는 비례 5명, 지역구 20명, 당선횟수로는 초선 11명, 2선 6명, 3선 6명, 4선 이상 2명으로 파악된다. 결국, 중개역할을 하는 의원들도 중심성이 높은 의원들처럼 17대와 18대 모두 당시 지역구 야당 의원들이, 그리고 초선의원들이 중개역할을 중심으로 하고 있는 것으로 밝혀졌다.

다섯 가지 중개역할 값을 기준별로 보면, 먼저 조정자 역할에서 17대는 배일도와 고조흥 의원이 비표준화 값 천단위를 보여줌으로서 독점적으로 조정자 역할의 중개활동을 하는 것으로 드러났다. 18대에서는 1위를 차지한 김소남 의원 또한 17대의 측정값에 비하면 작은 값이지만, 당시 타 의원들에 비해서는 비교적 큰 차이로 가장 많이 조정자 역할을 하였다. 문지기/대표자 중개역할 값에서는 17대와 18대 모두 비슷한 값을 보이고 있는데, 네트워크 규모를 고려했을 때 발의건수와 참여의원수가 많은 18대에서 17대에 비해 문지기/대표자 역할의 중개활동이 활발했음을 알 수 있다. 컨설턴트 중개역할에서는 17대와 18대 모두 특정 의원이 해당 역할을 하는 것으로 나타나는데, 17대에서는 김성곤 의원과 이해봉 의원이 해당되며 18대에서는 정수성 의원이 확연한 차이로 1위에 선정되었다. 연락자 역할에서도 각각 동일한 의원들이 최상위권에 있는데, 대신 18대에서는 그 관측값이 17대와 비교하면 약 20배가 넘게 차이 나기 때문에 타 그룹 소속 의원들과의 연계 및 공동발의에 크게 집중되어 있음을 볼 수 있다.

31) 중심성 결과값에 따라 상위에 위치했던 15인의 의원이 중개자 분석결과에서도 모두 상위에 포함되어 있었으며, 박찬숙, 이계경, 김성곤, 현애자, 황우여 의원이 추가적으로 중개자 순위 상위에 등장했다.

32) 높은 중심성을 지닌 21인 의원 중 정해길, 오제세, 한선교, 이명수, 이한성, 최인기, 이찬열 의원은 중개자 상위 10인에 포함되어 있지 않고, 중개자 분석결과값에 따라 강석호, 김충환, 안홍준, 최병국, 유기준, 이춘석, 전현희, 양승조, 강기갑, 김혜성 의원이 새롭게 상위 순위에 등장하였다.

4. 국회별 동물 관련 법안 발의 네트워크 상관관계 분석

〈표 9〉 17대, 18대 중심성과 중개자 상관관계

중개자	중심성	17대 국회				18대 국회			
		연결중심성 (Degree)	근접중심성 (Closeness)	매개중심성 (Betweenness)	위세중심성 (Eigenv)	연결중심성 (Degree)	근접중심성 (Closeness)	매개중심성 (Betweenness)	위세중심성 (Eigenv)
조정자		0.8536* (0.0000)	-0.5301* (0.0000)	0.4875* (0.0000)	0.6566* (0.0000)	0.6711* (0.0000)	-0.5429* (0.0000)	0.5680* (0.0000)	0.5580* (0.0000)
문지기/ 대표자		0.7704* (0.0000)	-0.5782* (0.0000)	0.6847* (0.0000)	0.4768* (0.0000)	0.8417* (0.0000)	-0.6889* (0.0000)	0.7757* (0.0000)	0.7253* (0.0000)
컨설턴트		0.3745* (0.0004)	-0.3414* (0.0014)	0.2994* (0.0054)	0.2061 (0.0585)	0.7337* (0.0000)	-0.6019* (0.0000)	0.8506* (0.0000)	0.6258* (0.0585)
연락자		0.4164* (0.0001)	-0.3788 (0.0004)	0.3629* (0.0006)	0.2234* (0.0398)	0.7831* (0.0000)	-0.6234* (0.0000)	0.8688* (0.0000)	0.6720* (0.0000)

*p<0.05

17대와 18대를 각각 중심성 분석과 중개자 분석을 통해, 각 기준별 상위 10인의 의원을 선정해서 국회간 비교를 진행했다. 각 결과값을 바탕으로 비교분석하는 과정에서 중심성이 높은 의원과 중개역할 값이 높은 의원 명단 간에 차이가 있는지에 대해서 간접적으로 살펴볼 수 있었다. 따라서 본 연구는 중심적인 인물과 중개역할의 인물 간의 차이를 밝히기 위해, 중심성 분석 결과값과 중개자 분석 결과값 간의 상관관계를 분석하였다. 분석에 활용된 값들은 표준화된 값이 아닌 비표준화된 값들을 사용하여 실제 관측값을 기반으로 하였다.

분석결과는 〈표 9〉에 정리된 바와 같이, 근접 중심성과 중개자 값은 모두 음의 상관관계를 보이고 있으며, 유의수준 0.05에서 17대의 근접중심성과 연락자, 위세 중심성과 컨설턴트 관계를 제외하고 모두 유의했다. 이러한 결과표는 본 연구에서 궁극적으로 찾고자 하는 정책 혁신가와 정책 중개자에 해당되는 핵심행위자를 탐색하는데에 주요한 지표가 된다.

기본적으로 정책중개자와 혁신가 모두 타인과의 관계를 구축하고 연결하는 중개역할을 수행하므로 상관관계 값이 모두 양의 값이어야 한다. 따라서 정책중개자 및 혁신가 탐색에 있어서 음의 상관관계를 보이는 근접 중심성에 해당되는 값들은 모두 제외시켜야 한다. 이러한 사항을 전제로, 정책중개자 탐색은 중개 위치를 설명하는 매개중심성이 모든 중개역할과 유의미하게 양의 상관관계를 가지기 때문에 매개중심성을 기준으로 각 중개역할 값의 최상위 의원들에서 살펴볼 수 있다. 그리고 정책혁신가 탐색에서는 중개역할과 음의 관계에 있는 근접중심성과 정책중개자와의 관련성이 보다 더 높은 매개중심성을 제외시키고, 연결정도 중심성과 위세중심성을 기준으로 유의미한 상관관계에 있는 각 중개역할 값의 최

상위 의원들 중에서 찾을 수 있다.

〈표 10〉 17대, 18대 중심성과 중개자 상위권

(중개자 순위, 중심성 순위)

중개자	중심성 순위	17대 국회				18대 국회			
		연결중심성 (nDegree)	근접중심성 (nCloseness)	매개중심성 (nBetweenness)	위세중심성 (Eigenvec)	연결중심성 (nDegree)	근접중심성 (nCloseness)	매개중심성 (nBetweenness)	위세중심성 (Eigenvec)
조정자		배일도(1,1) 고조흥(2,2)	안상수(3,1) 배일도(1,4)	안상수(3,2) 김춘진(4,1)	배일도(1,1) 고조흥(2,2)	김소남(1,2) 김성수(2,7)	이낙연(7,2) 김성수(2,5)	김소남(1,5) 김성수(2,4)	김영진(4,5) 김소남(1,10)
문지기/ 대표자		안상수(1,4) 이해봉(2,3)	안상수(1,1) 이해봉(2,2)	안상수(1,2) 엄호성(3,3) 이해봉(2,4)	배일도(4,1) 안상수(1,10)	김소남(1,2) 김영진(5,5)	이낙연(3,2) 김성수(4,5)	김소남(1,5) 김성수(4,4)	김영진(5,4) 김소남(1,10)
컨설 턴트		이해봉(2,3) 엄호성(4,5)	이해봉(2,3) 엄호성(4,2)	이해봉(2,4) 엄호성(4,3)	엄호성(4,9)배 일도(9,1)	김영록(2,8)	정수성(1,1) 김영록(2,3) 추미애(3,4)	김영록(2,3) 김충조(5,10)	김영록(2,3) 김충조(5,8)
연락자		이해봉(2,3) 박재완(4,6)	이해봉(2,3) 정병국(3,6)	이해봉(2,4) 김춘진(7,1)	박재완(4,8) 배일도(9,1)	김영록(2,8) 김소남(6,2)	정수성(1,1) 김영록(2,3)	김영록(2,3) 김소남(6,5)	김영록(2,3) 김소남(6,10)

*중개자 및 중심성 순위를 기준으로, 두 개의 순위 모두 상위에 속한 의원 2인 선정

〈표 9〉의 중심성 분석결과와 중개자 분석결과를 바탕으로, 〈표10〉에서는 두 개의 분석 결과에서 얻은 순위가 모두 상위에 속한 의원 중 최상위 2인을 선정하여 상관관계 결과 틀에 적용시킨 것이다. 음의 관계를 나타낸 근접중심성에 해당되는 칸과 상관관계 결과가 유의미한 값이 아닌 칸은 어둡게 표시했다.

매개중심성과 중개역할 간 높은 값을 보이고 있는 의원 중, 주요 의원은 17대에서는 안상수, 엄호성, 이해봉, 김춘진이라 할 수 있고, 18대에서는 김영록 의원이다. 특히 17대에서 김춘진 의원은 17대 중심성 결과에서 가장 특징적인 결과를 보였는데 높은 중심성 위치를 독점하고 있는 한나라당 사이에서 유일한 열린우리당 소속으로, 매개 중심성 2위와의 2배 이상의 차이값을 보였다. 이는 다른 의원들이 가장 의존하고 있는 인물로서 통제적인 위치에서 중개역할을 한 것으로 보인다. 김영록 의원의 경우 총선당시 무소속이었으나 당선 후 민주당으로 소속되었다. 1선 의원으로서 자율적으로 손쉽게 영향력을 행사할 수 있는 위치는 아니지만 법안발의에 있어서 중립적으로 타 의원들을 연계시키는데에 적극적인 것으로 나타났다.

연결중심성 및 위세중심성 그리고 중개역할 간 상관관계에서, 가장 높은 위치에 있는 의원은 17대 배일도, 고조흥, 18대 김소남, 김영록 의원이 해당된다. 17대의 배일도 의원의 경우 중심성 분석에 따르면, 유일하게 비례대표 출신이며 초선의원임에도 불구하고 가장

높은 연결정도 중심성을 지닌 위치에 있으며 동시에 가장 높은 위세 중심성도 지니고 있다. 이는 연결중심성이 높은 또다른 의원인 이해봉, 안상수 의원 등 동일 정당이자 3선이상의 의원과의 적극적인 네트워킹으로 자신의 중심성을 높였다고 볼 수 있다. 18대 김소남 의원 또한 비례대표 초선이었으나 높은 연결정도 중심성을 보였던 인물로 본인과 같은 한나라당 소속 의원들을 연결하는 조정자 역할에서도 가장 최상위에 위치했다.

정리하자면, 17대에서 정책중개자는 김춘진을 비롯한 안상수, 이해봉 등이며, 정책혁신가는 배일도, 고조흥 의원이다. 18대의 정책중개자는 김영록 의원, 정책혁신가는 김소남, 김영록의원이다. 그리고 공통적인 특이사항은 17대와 18대 정책혁신가들은 모두 초선 의원들이라는 점이며, 김영록을 제외한 혁신가들은 모두 한나라당 소속이라는 점이다.

V. 결 론

2016년 4.13 20대 총선에서부터 2017년 19대 대선을 거쳐 현재까지 최근에는 동물권을 헌법에 명시하자는 운동까지 일어났다. 또한 국내 선행연구들에서도 파생적 인권차원에서 동물권을 인정하자는 제언이 나타나기 시작했다(박찬운 2010). 이처럼 동물보호에 대해 발전된 국민의식과 더불어 정부에서 동물보호에 대한 정책적 논의가 적극적으로 전개되는 이 시기에 동물보호에 대한 입법적 차원에서의 연구는 시의성이 있다고 할 수 있다.

정책적으로 동물보호 이슈를 강화하고 정책결정 논의로 이어가기 위해서는 국회의 공동발의 기능이 핵심이 된다. 국회의 입법 공동발의안은 중요한 사회문제와 정책결정을 매개하는 하나의 집단적 기관의 역할로서, 제도적 차원에서 논의를 지속시킬 수 있는 동력이자 원천이 된다. 따라서 본 연구는 동물보호 관련 입법 공동발의안을 대상으로, 실제 국회에서는 어떤 입법 네트워크 구조로, 누가 동물보호의 중심에 서있으며 어떤 역할로써 정책적 변화를 일으키는지 분석하고자 하였다. 이를 위해, 의원법안발의 네트워크 분석에서 주로 사용되는 사회연결방분석 방법을 활용하여 동물보호 관련 법안에 참여한 의원들 간의 중심적 분석과 중개자 분석을 실시했다. 그리고 최종적으로 찾고자 하는 정책혁신가와 정책중개자를 추출해내기 위해 상관관계 분석을 실시하여 혁신가의 위치와 중개자의 위치를 도출했다.

분석결과에서 설명되었듯이, 17대 국회와 18대 국회 모두 한나라당 소속 의원들이 입법발의에 앞장서고 있었고 특히 혁신가의 경우 모두 초선 의원이라는 공통점을 발견했다. 그리고 정책혁신가나 중개자로 확인된 의원들 중 한명의 의원을 제외하고 모두 한나라당 소

속이었지만 각자 소속 상임위는 달랐다. 국회별 특징으로 보면, 17대에서는 정당별로 법안 발의 네트워크를 보여주었다면 18대에서 정당 간의 발의 네트워크를 형성하였다. 종합적으로 보면, 동물보호 관련 법안 발의에 있어서 각 의원들의 정치적 역량과 성향 또는 전문성 보다는 사회문제에 대해 공유된 인식에 따라 공동발의가 이뤄지며 그 네트워크 또한 확장되고 정책혁신가 역시 다핵화되고 볼 수 있었다. 더불어 중심성과 중개자의 상관관계분석을 통해서 새로운 정책혁신을 가져오기 위해서는 정책혁신가는 정책의제를 선도하는 입법 발의를 가져와야 하므로 정책중개자의 역할을 해야 하고 그 중에 다양한 정당간의 연합을 가져와야 하므로 각 정당의 문지기와 대표자의 중개자 역할을 하는 의원들이 정책혁신가로서 역할을 함을 알 수 있었다. 더불어 국민적 관심이 증가하는 새로운 정책영역일수록 초선 의원들이 발의 네트워크에 많이 참여하려는 경향과 입법과정에 위세 중심성이 높은 사람에게 더 연결되려는 경향을 보임을 알 수 있었다.

본 연구는 그동안 법·철학적 차원에 제한되어 다뤄진 동물보호정책을, 제도분석 논의범위를 넘어서 실제 정치 현장에서 어떤 입법과정을 거치는지에 대한 네트워크 분석을 실행했다는 점에서 연구의의가 있다. 사회연결망 분석방법을 활용해 정책중개자 및 혁신가에 대한 개념을 접목시켜, 탐색적으로 어떤 국회의원이 어떠한 위치와 역할로 입법발의에 참여하고 있는지를 분석하여 핵심행위자를 밝혀냈다는 점에서 정책적 함의를 가질 수 있다. 실천적 차원에서 동물보호·복지 분야를 연구함으로써, 새로운 시점의 동물보호정책 연구로서의 시사점을 주지만 다음과 같은 연구한계가 있다. 먼저, 사회연결망분석방법을 통해 흔히 기본적으로 쓰이는 중심성 및 중개자 분석만을 실행하여 방법론적 차원에서 기본적인 분석에 제한되어 있다. 향후 연구에서는 본 연구에서 탐색된 각 핵심 행위자들의 개인적 속성이 관련분야 정책혁신가와 중개자의 역할에 어떠한 영향을 주는지 연구해볼 필요가 있다. 또한 정책 혁신가와 중개자 관계에 대한 연구에서 정교화된 연구설계를 통해 다양한 결과 값을 도출하여 보다 더 의미있는 결과를 생산할 수 있도록 연구설계의 체계화가 필요하다. 또한, 연구대상 및 기간에 있어서 19대 또한 동물보호 관련 법안 발의에 있어 주요한 시기이기 때문에 최신 자료를 기반으로 분석해볼 필요가 있다고 본다.

【참고문헌】

국가법령정보센터. 「국회법」<http://www.law.go.kr/법령/동물보호법>

- 국가법령정보센터. 「동물보호법」<http://www.law.go.kr/법령/동물보호법>
- 농림축산검역본부. (2016). <2016년 동물보호복지 실태조사>.
- 농림축산검역본부. (2015). <2015년 동물보호에 대한 국민인식조사>.
- 가상준. (2012). 18대 국회 상임위원회 전반기와 후반기 비교 연구. 한국정당학회보, 11(1): 5-30.
- 강은숙. (2002). 정책변동의 정책네트워크이론적 분석-그린벨트정책을 중심으로. 한국사회와 행정 연구, 13(1): 103-125.
- 강석봉·주철안. (2008). 의원발의 교육 법률안 증가와 그 영향요인 분석. 교육행정학연구, 26(4): 293-317
- 강성구. (2016). 동물원법 입법과정에서 이해당사자간 상호작용과 협상. 환경정책, 24(4): 43-68.
- 곽기영. (2014). 「소셜네트워크분석」. 서울: 도서출판 청람.
- 김경식·장미란. (2014). 17 18대 국회의원의 체육법인 공동발의와 법안가결에 관한 사회연결망 분석. 한국스포츠사회학회, 27(2): 1-26
- 김상배. (2007). 동물보호론을 둘러싼 쟁점들. 철학과 현실, 98-109.
- 김성준·하선권. (2015). 규제 로그롤링?-의원발의 규제법률안의 네트워크 분석. 규제연구, 24(2). 57-89
- 김수진. (2004). 동물관련법제의 개선방안 연구. 한국법제연구원
- _____. (2006). 동물보호법개정논의에 즈음한 비교법적 고찰. 행정법연구, 15: 299-317.
- 김순양. (2006). 보건의료정책형성과정의 동태성:옹호연합모형(ACF)을 통한의료보험 통합 일원화 논쟁의 해석. 한국정책학보, 15(3):4-8.
- _____. (2009). 옹호연합모형(ACF)을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태적 분석: 호주제폐지는 논쟁 사례를 중심으로. 사회복지정책, 36(4)
- _____. (2010). 보건의료 정책과정에서의 옹호연합(Advocacy Coalition)의 형성과 작동-의약분석 및 의료보험통합 논쟁 사례의 비교·분석-. 한국정책학회보, 19(2)
- 김영중. (2010). 사회정책결정과정에서 정책옹호연합의 형성과 붕괴. 한국정책과학학회보, 14(2): 1-22.
- _____. (2014). 정책옹호연합에 있어서 정책중개자의 유형과 역할. 국가정책연구, 28(4): 215-241
- 김용희·정규진·서인석. (2014). 행위자간 네트워크를 활용한 Minzberg의 조직성장경로모형과 조직진단에 관한 연구. 정책분석평가학회보, 24(3): 99-133
- 김인자·박형준 2017. 과학기술 규제정책의 정책변동과 정책네트워크 역동성 분석: 생명윤리 및 안전에 관한 법률 재개정과정을 중심으로. 한국정책분석평가학회보 27(1):155-197
- 김인자·박형준 (2016). 단절균형모형을 통한 생명공학정책 국가 R&D 예산지출 변동 요인 연구:

- 줄기세포연구개발 예산 단절과 변동양태를 중심으로. 한국정책학회보. 25(2): 217-244
- 김인자·박형준 (2011). 과학기술 규제정책의 형성과 변동 과정분석. 한국정책학회보 20(1): 111-150
- 목광수. (2013). 월 김리카의 동물권 정치론에 대한 비판적 고찰. 철학. 117: 173-204.
- 민기채·김영미. (2012). 한국 복지정치의 연결망 분석: 18대 국회의 사회보험 입법을 중심으로. 사회보장연구. 28(1): 23-51
- 박상운. (2015). 의원의 입법 활동에 영향을 미치는 요인 분석-제17대~19대 국회 전반기 기획재정위원회 소관 의원 발의 법안을 중심으로. 사회과학연구. 23(1)
- 박용성·김대규. (2010). 정책옹호연합(ACF)모형을 활용한 정책변동 분석: 소수자로서 장애인 노동권과 고용정책 사례를 중심으로. 한국공공관리학보. 24(4): 101-133.
- 박용성·최정우. (2011). 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)에 있어서 중책중개자(policy broker)의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로. 행정논총. 49(2): 103-125
- 박용성·정해동. (2010). 지방상수도 민영화정책 변동과정에 관한 연구. 지방정부연구. 14(4): 211-232.
- 박정기. (2010). 동물의 법적 지위에 관한 연구. 법학연구. 51(3): 25-53.
- 박찬운. (2010). 동물보호와 동물복지론-유럽 상황을 중심으로-. 법조. 640
- 서인석·윤병섭·조일형. (2014). 국회입법과정에서 공동발의 네트워크의 구조와 존속: 성폭력방지 법안에 대한 구조변수와 ERGM의 적용. 한국행정연구. 23(1): 65-90
- 서인석·조일형. (2014). 한국의 정책중개자는 누구인가. 한국행정학보. 48(3): 227-256.
- 서인석·이동규·박형준 (2010) 국회의원의 상임위원회 정책결정 행태요인에 관한 연구: 수자원 예산심의에 관한 국회 상임위원회 의사록 분석을 중심으로. 한국행정연구 19(1):79-100
- 오수길. (2006). 정책혁신가의 제약과 대응: 공무원 선택적 복지제도의 형성 과정을 중심으로. 정책 분석평가학회보. 16(2): 109-137.
- 오승규. (2015). 프랑스법상 동물의 지위에 관한 검토. 법과 정책연구. 15(4): 1359-1377
- 유정호·김민길·조민효. (2017). 한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구-외국인 고용 허가제 도입과정을 중심으로-. 한국정책학회보. 26(2): 259-293
- 윤권수·양성관. (2015). 정책옹호연합모형을 적용한 국립대학 법인화 정책변동 과정 분석-서울대학교 법인화 중심으로-. 교육행정학연구. 33(3): 427-456
- 윤수진. (2006). 동물보호를 위한 공법적 규제에 관한 검토. 환경법연구. 28(3): 219-264
- _____. (2008). 환경보호에 있어서의 동물보호 및 생명체로서의 동물보호에 관한 검토. 환경법연구. 30(3): 517-546

- 윤익준. (2016). 동물의 지위에 대한 법정정책 담론-헌행법상 동물의 보호와 동물복지 중심으로 -. 법과 정책연구. 16(1): 37-65
- 윤철홍. (2011). 동물의 법적 지위에 관한 입법론적 고찰. 민사법학, (56), 399-435.
- 염유식. (2007). 일반논단: 16 대 국회 보건복지위원회의 법안 가결에 관한 연결망 분석-의원들의 중개자 역할 (brokerage) 이 법안 가결여부에 미치는 영향. 법과사회. 32:159-184.
- 이동규·우창빈·김대영·김영형. (2013). 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 적용한 정책과정 연구-온라인 게임 서비스 접근성 규제에 관한 섯다운제 제도 도입(청소년 보호 법 개정) 과정을 중심으로. 한국정책학회보. 22(3): 31-70.
- 이병규. (2009). 중개자 역할의 유지 매커니즘: 17대 국회 법안발의 연결망 분석을 통하여” 한국사회학회 사회학대회 논문집, pp.1085-1104
- 이병규·염유식. (2009). 17대 국회의원들간 공동발의 연결망 형성에 대한 매커니즘 분석. 현대사회와 문화. 29:33-60.
- _____. (2012). 중개 위치 점유의 증가와 감소에 관한 연구. 한국사회학, 46(4): 137-175.
- 이준석·김은경. (2014). 콘텐츠산업에 대한 국회발의안 내용 분석: 정책도구 논의를 중심으로. 정책분석평가학회보. 24(4): 189-226.
- 이재무. (2016). 한국 개혁정책의 도입 과정 분석을 통한 복합적 정책변동모형 검증: 로스쿨 정책과 노동개혁정책을 중심으로. 행정논총. 54(1): 139-177
- 이지연·조현주·윤지원. (2014). 제18대, 19대 대표발의안을 중심으로 본 국회의원 및 상임위원회의 입법활동에 대한 네트워크 분석. 디지털융복합연구. 12(2): 11-25
- 이현우. (2011). 국회 상임위원회의 법안 공동발의 연결망 분석. 방송통신연구, 99-131
- 장덕진. (2011). 17대 국회의 정책 네트워크 연구. 한국정당학회보, 10(2). 157-187.
- 장지호. (2003). 김대중 정부의 대기업 구조조정정책 연구: 역사적 제도주의의 적용. 한국정책학회보. 12(2): 89-111
- 전성욱. (2014). 기초연금법 입법과정 분석: kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 정책분석평가학회보. 24(4): 119-151.
- 전수영. (2016). 생명보호-거버넌스관점에서 동물보호법의 문제점분석을 통한 합리화방안모색. 홍익법학. 17(3): 393-421
- 전진석. (2003). 의약분업 정책변화에 대한 연구: 정책옹호연합모형을 적용하여. 한국정책학회보. 12(2): 59-87.
- _____. (2014). 정책옹호연합모형을 적용한 논문에 대한 분석 -국내 학술지 게재 논문을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 25(2): 1-28.
- 정문석. (2013). 동물의 도덕적 지위와 법적 지위에 관한 고찰. 법이론실무연구. 1(2): 195-219.

- 정세희·정진경. (2012). 옹호연합모형(ACF)을 통해 본 기업형 수퍼마켓(SSM) 규제정책변동 분석. 한국공공관리학보, 26(1): 23-52.
- 정희옥·(2016). 박명아, 김진주 (2016). 19대 국회의 다문화가족 관련 법안 분석. 한국정당학회보, 15(3), 61-91.
- 주지예·박형준·신현영 (2017). 다중흐름 모형의 확장을 통한 정책집행방식 연구: 정치흐름과 문제 적합성을 중심으로. 현대사회와 행정 27(1):101-128
- 진호현·이윤철. (2011). 선박관리산업발전법안의 분석과 개선방안에 관한 연구. 해양안전학회지. 17(3): 245-255
- 채성준. (2016). 정책흐름모형을 적용한 테러방지법 입법사례 분석. 국가정보연구. 9(1): 7-50
- 최윤희·김기영 (2015). A도서관 직영전화의 정책형성과정 분석: 정책옹호연합모형을 중심으로. 정보관리학회지. 32(3): 295-316
- 최은영·지현정 (2008). 정책옹호연합모형에서의 정책중개자의 역할에 관한 비판적 검토. 한국행정학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집. 99-120.
- 차진아. (2008). 논설: 입법의 의의와 기능에 부합하는 입법절차형성의 방향. 인권과정의. 382: 101-122
- 하승수. (2016). 특별기고문: 최근의 입법동향과 정당 정책공약으로 본 우리나라 동물보호의 운동의 전망과 과제. 환경과법. 17: 85-100
- 함태성. (2015). 우리나라 동물보호법제의 문제점과 개선방안에 관한 고찰. 이화여자대학교 법학논집. 19(4): 403-431
- 하혜영·이정진. (2011). 지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구. 정책분석평가학회보. 21(4): 227-250.
- Bratt, Duane. (2013). "Clarifying the Policy Broker in the Advocacy Coalition Framework". Presented at International Conference on Public Policy Grenoble, France. pp: 1-23.
- Capano, G., & Galanti, M. T. (2015). "Brokers, Entrepreneurs, and Leaders in Policy Dynamics: From Individual Actors to Types of Agency". Paper presented at the ECPR, Montreal
- Christopoulos, D. C. and Ingold, K. (2014). Extraordinary agent in policymaking: differentiating political entrepreneurs from policy brokers, *The European Political Science Review*, in press
- Christopoulos, Dimitrios, and Kariin Ingold. (2011). "Distinguishing between Political Brokerage and Political Entrepreneurship." *Procedia Social and Behavioral Sciences* 10: 36-42

- Christopher M. Weible, Paul A. Sabatier, and Kelly McQueen, (2009). "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework," *The Policy Studies Journal*, 132
- Crow, Deseraí Anderson. (2010). "Policy Entrepreneurs, Issue Experts, and Water Rights Policy Change in Colorado." *Review of Policy Research*, 27 (3): 299–315.
- Giddens, Anthony. (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press
- Gaziano, J., Liesen, L., & Lewis, J. (2008). "Developing Animal Right Legislation: A Political Strategy for a Social Movement". *Illinois Political Science Review*, 12, 56–73.
- Gould, R. V., and R. M. Fernandez. 1989. "Structures of mediation: A formal approach to brokerage in transaction networks." *Sociological Methodology* 89–126.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider, & Peter DeLeon. (2007). *Social Construction and Policy Design*. Theories of the Policy Process. Westview Press edited by Sabatier, Paul. A. pp: 93–126
- Ingold, K., and Christopoulos, D. C. (2015). The Networks of Political Entrepreneurs: A Case Study of Swiss Climate Policy. In I. Narbutaitė Aflaki, E. Petridou, & L. Miles (Eds.), *Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship* (pp. 17–30). Burlington, VT: Ashgate.
- Ingold, Karin and Varone, Frédéric. (2012). "Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 319–346.
- Kymlicka, Will and Sue Donaldson (2011), *Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights*, Oxford University Press
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. Boston: Little, Brown & Company
- Leifeld, Philip. (2013). "Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics". *The Policy Studies Journal*, 41(1): 169–198.
- Mark D. Hauser, Fiery Cushman, Matthew Kamen (2006). *People, Property, Or Pets?*, Purdue University Press
- Meijerink, S., and D. Huitema. (2010). "Policy entrepreneurs and change strategies: lessons from sixteen case studies of water transitions around the globe". *Ecology and Society* 15(2): 21.
- M. Mintrom (1997). "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation". *American Journal*

- of Political Science*, 41(3): 738–770
- M. Mintrom (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- M. Mintrom & P. Norman (2009). “Policy Entrepreneurship and Policy Change”. *The Policy Studies Journal*, 37(4): 649–667
- Parsons, W. (2003). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Rawls, John(1999). *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press. Revised edition
- Regan, Tom, (2004), *The Case for Animal Rights* (2nd Edition), University of California Press
- Sabatier, P. A. (1993). Chapter 2 – ‘Policy Change over a Decade or More’ [in] Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Policy change and learning: an advocacy coalition approach. P. A. Sabatier and H. C. Jenkins-Smith. Boulder, Colo Oxford, Westview Press. Theoretical lenses on public policy: 13–39.
- Sabatier, P. A. & M. Zafonte (2004). “Are bureaucrats and scientists Members of Advocacy Coalition? Evidence from an Intergovernmental Water Policy Subsystem.”, In P.A. Sabatier, ed., *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*, under review.
- Singer, Peter (1975). *Animal Liberation: A New Ethics for Our Treatment of Animals*, Random House
- Smuts, Barbara (1999) ‘Reflections’, in J. M. Coetzee, *The Lives of Animals*, (ed. Amy Gutmann) . Princeton: Princeton University Press, 107–20
- Thomas, Elizabeth Marshall (1993) *The Hidden Life of Dogs* . Boston: Houghton Mifflin
- _____ (2009) *The Hidden Life of Deer: Lessons from the Natural World*. New York: HarperCollins
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, and Kelly McQueen. (2009). “Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework.” *Policy Studies Journal*. 37 (1): 121–40.
- Zahariadis, N, (2003), *Ambiguity and choice in public policy: Political decision making in modern democracies*, Washington, DC: Georgetown University Press
- Zahariadis, N. (2007). *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*. In Theories of the Policy Process, 2nd edition. Paul A. Sabatier, ed. Boulder, CO: Westview Press, 65–92

Zahariadis, N, (2014), “Ambiguity and Multiple Streams.” In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 25 – 58

주 지 예: 성균관대 국정평가소 연구원으로서 국정전문대학원 박사수료생이다. 관심분야는 정책과정과 정책 분석, 제도설계, 규제정책, 교육정책, 문화정책, 동물보호정책, 사회연결망분석과 갈등관리이다. 최근 논문으로는 “다중흐름 모형의 확장을 통한 정책 집행방식 연구: 정치흐름과 문제 적합성을 중심으로(2017)”가 있다(joojy7120@gmail.com).

박 형 준: Florida State University에서 행정학 박사학위를 받고 현재 성균관대학교 행정학과와 국정전문대학원에서 교수로 재직중이다. 주요관심분야는 정책과정과 변동, 정책분석과 평가, 제도설계, 협력적 거버넌스, 과학기술정책, 정부 규제, 정부간 관계와 협력, 사회연결망분석과 공공정책 등이다. 2009년 미국행정학회에서 최우수 미국행정학회보 학술논문상인 Mosher Award를수상했다. 그 외 *Public Administrative Review*, *Urban Affairs Review*, *American Review of Public Administration*, *Public Management Review*, *International Journal of Emergency Management* 등 다수의 해외저널과 *International Review of Public Administration*, 행정학회보, 정책학회보, 행정연구, 한국정책분석평가학회보, 한국정책과학학회보, 한국지방자치 학회보 등 국내외 학술저널에 다수의 연구 업적물을 게재하고 있다.(hjpark72@skku.edu).

논문투고일: 2017.8.15 / 게재확정일: 2017.9.19