

정책과정에서의 국가와 사회집단 관계에 관한 이론적 논의*

김순양(영남대학교 명예교수)*

김태희(성운대학교 교수)**

<요약>

본 연구는 정책과정에서의 국가와 사회집단 관계에 관한 지배적인 세 가지 패러다임인 다원주의, 조합주의, 정책네트워크이론을 이론적으로 논의하는 것을 목적으로 하고 있다. 지금까지 세 이론의 기원과 전개과정에 대한 논의도 불충분하였으며, 정책과정에서의 국가의 성격과 역할, 사회집단의 구조와 역할에 대한 인식, 그리고 국가와 사회집단 간의 관계 등에 대한 이해도 모호한 부분이 많았다. 특히, 세 이론 중에서 가장 늦게 등장한 정책네트워크이론에 대해서는 이론에 대한 인식, 지칭 범주 등에 대해서 혼란스럽기조차 하다. 따라서 본 연구에서 세 이론모형의 내용을 좀 더 분명하게 밝힘으로써, 정책과정 연구를 위한 이해를 증진하고자 한다.

〈주제어〉 정책과정, 국가, 사회집단, 다원주의, 조합주의, 정책네트워크이론

I. 서론

정책과정에는 다양한 행위자들이 지속해서 참여하지만, 이 중에서도 가장 중요한 행위자는 공식적 참여자로서의 국가와 비공식적 참여자로서의 사회집단을 들 수 있다.¹⁾ 따

* 영남대학교 행정학과 명예교수, kimsy@ynu.ac.kr

** 교신저자, 성운대학교 스마트평생교육학부 교수, kth83200@naver.com

1) 사회집단이라는 용어와 관련하여 지금까지는 주로 이익집단 내지는 압력단체라는 용어를 사용해 왔으나, 정책과정에서 시민단체의 역할이 중시되면서 이들을 이익집단이라는 이름으로 망라하기가 어렵게 되었다. 물론, 시민단체를 공익집단(public interest group) 내지는 이념집단(cause group)으로 칭하면서 이익집단의 한 형태로 보기도 하지만, 시민단체와 기존의 이익집단이 가지는 이미지가 부합하지 않는 부분

라서 그동안 정책과정에서의 정부와 사회집단 관계를 분석하기 위해 다양한 이론들이 개발되었으며,²⁾ 그 중에서도 선구적인 것이 다원주의(pluralism)이었다. 대표적인 사회 중심(society-centered)이론으로 간주되는 다원주의는 직접민주주의가 불가능해진 오늘날의 민주사회를 지탱하는 하나의 규범이론으로 간주되어 왔다. 이러한 다원주의는 정책과정을 사회집단들 간의 경쟁의 장으로 파악하며, 국가는 이러한 경쟁이 공정하게 이루어지도록 보장하는 중립적인 심판자이다.³⁾

그러나 이후 국가의 역할이 재조명되면서 국가와 사회집단 간의 관계를 설명하기 위한 이론들도 새롭게 개발되었다. 다원주의가 취하는 소극적이고 중립적인 국가관을 비판하고 보다 적극적인 국가 역할을 강조하는 이익매개모형으로서의 조합주의(corporatism)가 등장하였다. 조합주의에서의 국가는 정책과정의 적극적인 주체이며 설계자이다. 국가는 자신의 이해를 적극적으로 구현하고자 하며, 사회집단과의 관계도 선별적으로 조정한다. 조합주의는 본래는 서구 선진사회의 정책과정을 설명하기 위해 고안되었으나, 실제로는 개발도상국에서의 국가와 사회집단 관계를 설명하는 데 많이 인용되었다. 이 점에서 국가와 사회집단 간의 관계가 자발적으로 형성된 서구의 사회조합주의(societal corporatism)와는 달리, 개발도상국에서의 조합주의는 위로부터 강제적으로 국가조합주의(state corporatism)의 형태였다.

이후 다원주의와 조합주의는 오랫동안 정책과정에서의 국가와 사회집단 간의 관계를 설명하는 대표적인 이론으로 간주해 왔으나, 일각에서는 두 이론이 이념형(ideal type)으로서의 의미는 있으나, 현실을 설명하는 데는 한계가 있다는 비판을 제기해 왔다. 두 이론은 기본적으로 국가와 사적 이익집단 간의 관계를 분석하기 위한 이론이기 때문이다. 근래에는 시민단체를 포함한 다양하고 이질적인 행위자들이 적극적으로 정책과정에 참여하고 있다. 따라서 정책과정의 실재를 이해하기 위해서는 다양한 행위자들 간의 관계를 포괄적으로 설명할 수 있는 이론모형이 필요하게 되었다. 그리고 국가

이 많다. 따라서 본 연구는 기존의 이익집단과 시민단체를 포함하는 용어로 사회집단이라는 용어를 사용하고자 한다.

2) 국가와 사회집단 간의 관계에 관한 이론들이 반드시 정책과정과 연계되어 개발된 것은 아니며, 대부분 정치·행정과정 전반을 다루기 위해 개발되었다. 그러나 정책학이 본격적으로 발전하면서 이러한 이론들이 주로 정책과정을 분석하기 위해 사용되고 있다.

3) 본래 다원주의를 중심으로 한 사회중심이론에서는 실체성이 강한 국가(state)라는 용어보다는 중립적인 성격이 강한 정부(government)라는 용어를 많이 사용하고 있다.

의 역할에 대해서도 새로운 이해가 필요하게 되었다. 국가는 다원주의에서 가정하는 것처럼 중립적이고 소극적인 존재도 아니지만, 그렇다고 조합주의에서 가정하는 압도적인 행위자도 아니다. 이제 국가는 다양한 행위자 중의 하나일 뿐이다. 따라서 국가의 역할을 이해하는 새로운 관점이 필요하게 되었으며, 이러한 필요성 하에서 기존의 다원주의와 조합주의에 대한 대안으로 등장한 것이 정책네트워크이론(policy network theory)이며, 근래 들어서 정책과정 특히 정책결정과 정책변동 과정을 이해하는 데 유용한 이론 틀로서 많은 관심을 끌고 있다.

물론, 이상에서 언급한 세 가지 이론 외에도, 국가와 사회집단 관계를 설명할 수 있는 이론은 많다. 이들 중에는 시기적으로 오래된 것들도 있으며, 최근에 논의되는 것들도 있다. 그리고 국가와 사회집단 간의 관계 분석을 의도하지 않고서 개발된 것들도 있다. 그러나 적어도 지금까지 개발된 이론 중에서는 전술한 세 이론이 정책과정에서의 국가와 사회집단 관계를 설명하는 데서 지배적인 이론으로 인식되고 있다.

따라서 본 연구는 정책과정에서의 국가와 사회집단 관계에 관한 지배적인 세 가지 패러다임인 다원주의, 조합주의, 정책네트워크이론을 이론적으로 논의하는 것을 목적으로 하고 있다. 지금까지 세 이론의 기원과 전개과정에 대한 논의도 불충분하였으며, 정책과정에서의 국가의 성격과 역할, 사회집단의 구조와 역할에 대한 인식, 그리고 국가와 사회집단 간의 관계 등에 대한 이해도 모호한 부분이 많았다. 특히, 세 이론 중에서 가장 늦게 등장한 정책네트워크이론에 대해서는 이론에 대한 인식, 지칭 범주 등에 대해서 혼란스럽기조차 하다. 따라서 본 연구에서 세 이론모형의 내용을 좀 더 분명하게 밝힘으로써, 정책과정 연구를 위한 이해를 증진하고자 한다.

II. 이론 1: 다원주의(pluralism)

1. 다원주의의 의미

다원주의는 그 내용이 상당히 광범위하고 복잡하며, 따라서 Miller(1983)는 이를 '다원주의이론의 다원주의(the pluralism of pluralist theory)'라고 냉소적으로 표현하기도 하였지만, 기본적으로는 이익매개양식으로서의 집단과정이론(group process theory) 혹

은 interest group politics)과 지배엘리트론(ruling elite theory)에 대한 대안적 권력이론으로서의 다원적 권력이론으로 대분할 있다(Galston, 2002). 집단과정이론으로서의 다원주의는 A. Bentley, D. Truman 등에 의해서 체계화된 것으로 정치·행정과정의 핵심은 사회집단의 활동이며, 따라서 정책이란 결국은 다양한 사회집단 간의 경쟁이 균형에 도달한 결과라는 것이다(Brown & Pehrson, 2019). 이에 비해서 다원적 권력이론은 주로 사회 내에서의 권력의 소재와 관련되는 것으로 권력은 다양한 경쟁적 엘리트에게 분산되어 있으며, 엘리트는 각종 선거제도로 인해 대중(mass)에게 책임을 지게 되어 있다는 것이다. 이는 주로 R. Dahl, A. Wildavsky 등에 의해 주장되었다.

그러나 이러한 두 견해는 동전의 앞뒷면과 같은 것이다. 왜냐하면, 두 견해는 궁극적으로 이상적인 참여 민주주의의 현실적 한계성을 인식하고, 분산적이고 비누적적인 권력이 현실정치에서 작동하는 과정을 분석하고자 하기 때문이다.⁴⁾ 다만, 집단과정이론은 분산된 권력이 사회집단을 통해서 작동하는 과정의 측면에 치중하는 데 비해, 다원적 권력이론은 권력의 구조적 분포의 측면에 중점을 두는 강조점의 차이가 있을 뿐이다(Robinson, 2013).

2. 집단과정이론으로서의 다원주의

집단과정이론은 1908년 A. Bentley의 저서 *The Process of Government*까지 거슬러 올라간다. 그는 당시의 사회과학자들이 지나친 단순화와 불충분한 경험주의에 몰입해 있다고 비판하면서 엄격한 경험주의를 토대로 정치·행정과정을 분석하고자 하였다. 그는 단순한 사회모형을 거부하고, 미국사회가 수많은 작은 집단들로 파편화된 정치체제임을 강조하였다(LaVaque-Manty, 2006). 그는 정치·행정 현상을 집단현상과 같은 것으로 파악하면서 정치·행정과정을 사회집단 간 상호작용의 산물로 파악하였다. 그는 이익 집단이란 개념을 직접 사용하지는 않았지만, 이익이란 집단과 같은 것이며, 이는 또한 활동을 의미한다는 집단(group)=활동(activity)=이익(interest)의 등식을 강조하였다

4) 다원주의에 대한 논의는 이미 19세기부터 있었다고 볼 수 있다. 즉, 민주주의의 이상이 강조되던 19세기에 한 편으로는 집중화된 정치권력과 관료제의 등장으로 민주주의가 위협을 받고 있었다. 이러한 우려 속에서 프랑스의 Alexis de Tocqueville은 미국의 민주주의가 작동하는 과정을 직접 관찰한 결과, 미국이 강력한 자발적 결사체를 통해 국가와 대중의 전제정치 모드를 방지하고 있음을 확인하였다. 그리고 비슷한 시기에 미국의 Madison도 권력분립을 통해서 소수의 전제(專制)뿐만 아니라, 다수에 의한 전제도 억제해야 한다고 주장하면서 이를 위해서는 대표자를 경쟁시키는 것이 좋다고 하였다(임혁백 역, 1990).

(Bentley, 1967).

그러나 Bentley는 국가를 집단활동의 종속물로 보는 점에서 집단과정이론의 시발점은 제시하고 있지만, 아직 사회집단의 개념이나 설립동기 등에 대해 명백한 입장을 제시하지는 못하였다. 따라서 집단과정이론이 본격적인 학문체계를 갖추게 되는 것은 1951년 D.Truman의 저서 *The Governmental Process*가 발표된 이후부터이다. 물론 그도 Bentley처럼 정치·행정과정을 다양한 이해집단들이 다른 형태로 상호작용하는 복잡한 과정으로 보았지만, Bentley와는 달리 공유된 태도(shared attitudes)의 개념을 도입하여 사회집단의 개념과 가입 동기를 명확하게 설명하였다.⁵⁾ 즉, 그는 개인들의 사회집단 결성 및 가입동기를 개인들 간의 공유된 태도에 기인하는 것이라고 보면서, 사회집단(이익집단)을 “사회의 다른 집단에게 어떤 요구를 하는 유사한 태도를 공유하는 사람들의 집단”으로 정의하였다(Truman, 1971: 33). 그리고 그는 사회집단의 기능에 대해서 매우 긍정적이다. 즉, 성원들의 중복가입(overlapping group affiliation)으로 인해 사회집단 간의 경쟁이 체제변혁의 극단적 결과를 가져오는 것을 방지한다고 주장한다. 특정 사회집단의 독주는 현재의 균형상태를 교란하며, 이는 균형 회복을 위한 새로운 집단의 형성을 유발함으로써 궁극적으로는 균형이 회복된다는 교란이론(disturbance theory)을 제시하였다(Nownes, 2013).

Truman의 선구적 노력 이후, 집단과정이론은 R. Dahl, R. Salisbury, V. Key, G. Almond, N. Polsby 등으로 연결되면서 심화하였는데, 집단과정이론가들은 대체로 다음과 같은 공통점을 보인다. 첫째, 개인을 분석단위로 하는 방법론적 개체주의(methodological individualism)에 입각해 있다. 따라서 개인의 선호와 가치를 중시하며, 사회집단은 개인 선호의 집합체에 불과하다고 본다. 나아가서는 국가도 궁극적으로는 개인들 간의 상호작용체계에 불과한 것으로 본다(Hrebennar & Scott, 2015). 둘째, 사회집단의 역할을 긍정적으로 평가한다. 즉, 사회집단은 전체적 권력의 등장을 방지하고 개인을 정책과정에 연계시켜 주는 역할을 하며, 정치적 참여를 증대시키고, 사회갈등 해결의 주요 수단이다. 셋째, 집단들 간에 영향력의 차이는 있으나, 전체적으로 균형을 유지하고 있다고 본다. 이는 잠재집단의 존재로 인한 균형파괴에 대한 견제와 집단성원들 간의 중복가입으로 인해 가능하다. 정치체제로서도 어떤 이익도 영원히 배제하지는

5) 공유된 태도란 단순한 유사한 세계관을 의미하는 것이 아니라, 사람들로 하여금 사회집단에 가입하도록 자극하는 태도를 말한다(Wilson, 1987).

않는 안전판(safeguards)을 가진다. 넷째, 집단들 간에는 상호 경쟁적이지만, 기본적으로는 게임규칙을 준수하는 데 합의하고 있다. 그리고 이를 통해서 집단들 간 경쟁의 강도는 순화될 수 있으므로 경쟁은 체제유지에 오히려 순기능적이다. 다섯째, 국가를 다양한 선호를 결집하고 합의를 도출함으로써 사회를 통합하는 중립적 기재로 인식한다. 따라서 정책과정의 주체는 경쟁하는 사회집단들이며, 국가의 역할은 이해의 갈등을 순화시키는(moderate) 중재자(broker) 혹은 규칙의 준수를 독려하는 심판자(referee)이다(Berry & Wilcox, 2018). 여섯째, 정책과정은 모든 사회집단에 균등하게 개방되어 있지만, 사회집단 간에 영향력의 차이는 있다. 그러나 이는 사회집단의 내부요인에 주로 기인하는 것이지 국가에 의한 차별에 기인하는 것은 아니다. 일곱째, 사회집단은 국가로부터 자율적이며, 양자 간에는 엄격한 경계가 있다. 그리고 사회집단의 설립과 가입은 성원의 자발성에 기인한다. 마지막으로 이익매개체계는 혼란스럽거나 변동 유발적인 것이 아니라, 권력분립, 중복가입, 가치공유,⁶⁾ 잠재집단 등의 다양한 안전장치(safety valves)를 통해서 안정을 유지하고 있다(Dür & Mateo, 2016).

3. 다원적 권력이론으로서의 다원주의

엘리트론에 대한 대안으로서의 다원적 권력이론은 1961년 R. Dahl의 New Heaven 지역의 권력구조 연구로부터 시발 되었다. 연구의 결과, Dahl은 뉴헤븐 지역의 권력구조는 엘리트론에서 주장하는 것과는 매우 상이함을 발견하였다. 즉, 이 지역의 정당공천, 재개발정책, 교육정책의 세 분야를 분석한 결과, 시장을 제외한 누구도 세 영역 모두에서 주도적 역할을 하는 예는 없었다. 그리고 시장도 다른 지도자들과 협상을 통해서만 정책을 결정할 수 있었다(Dahl, 2008).

이러한 연구를 통해서 Dahl(2008)이 도출한 결론은 다음과 같다. 첫째, 권력은 엘리트론에서 주장하는 것처럼 누적적, 집중적 속성을 갖는 것이 아니라, 비누적적(non-cumulative)이고 분산적인(dispersed) 속성을 갖는다. 둘째, 정책과정에서 엘리트가 중요한 역할을 하지만, 모든 정책과정을 지배하는 단일의 지배엘리트는 존재하지 않는다. 즉, 권력은 다양한 이슈지향(issue-oriented) 엘리트에게 분산되어 있다. 셋째, 엘

6) 가치공유에는 민주적 전통, 평등의 원칙, 조직화하지 못한 이익도 보호해야 한다는 공동인식 등이 포함된다.

리트는 응집적인(cohesive) 것이 아니라, 서로 경쟁적이고 갈등적이다. 넷째, 엘리트는 대중의 요구에 민감하다. 대중은 선거과정을 통해서 엘리트에게 영향력을 행사할 수 있기 때문이다.

이후 Dahl은 이를 다두제(polyarchy)의 개념으로 발전시켜 엘리트 지배의 현실과 민주적 원리 간의 접합을 시도하였다. 즉, 권력의 다중심성을 통해서 엘리트의 독주를 견제하고 대중의 무관심을 해결할 수 있다고 보았다. 직접민주주의가 불가능한 현실에서 엘리트들 간의 경쟁을 통해 이들의 책임성을 확보함으로써 민주주의를 유지할 수 있다고 보았다. 따라서 Dahl은 민주사회를 비민주사회와 구분하는 것은 참여자의 수가 아니라 엘리트집단의 수와 다양성이라고 보면서, 다두제는 민주주의에 역행하는 것이 아니라, 오히려 민주주의를 보강하는 것으로 보았다(Bailey & Braybrooke, 2003). 이 밖에도 다원적 권력이론은 A. Wildavsky의 Oberlin 지역 권력구조 연구, W. Sayre와 H. Kaufman의 New York의 권력구조 연구 등을 통해 더욱 발전하였다.

이러한 다원적 권력이론의 주요 내용은 다음과 같다(Dahl, 2020; Staeheli & Mitchell, 2016; Keman, 2004). 첫째, 방법론적으로 엘리트이론가인 Hunter의 평판적 방법에 대해서 반론을 제기하고 있다. 즉, 제삼자에 의한 평가는 근본적으로 권력의 서열에 관한 여론조사에 불과하다. 이에 비해서 다원적 권력이론은 현실의 인과관계에 대한 경험적 자료를 증시하는 실증주의적 방법에 크게 의존한다. 그리고 권력을 행위자들 간의 관계 속에서 파악한다.⁷⁾ 이 점에서 다원론적 권력이론은 근본적으로 미시적 접근 방법이다. 둘째, 경제적 자원을 통제하는 사람이 필연적으로 권력의 지위에 있다는 것도 잘못된 가정이다. 권력이란 비누적적이며 분산되어 있기 때문이다. 셋째, 권력관계가 지속적이라는 엘리트론자들의 가정도 잘못된 것이다. 권력은 이슈와 연관되어 있으며, 이슈에 따라서 권력관계는 가변적이다. 모든 정책에 영향력을 행사하는 단일의 지배 엘리트는 없다. 넷째, 엘리트집단의 동질성과 응집성을 가정하는 것은 비현실적이다. 사회의 복잡성 증대로 이질적인 엘리트가 분출하고 있으며, 이들은 갈등적이고 경쟁적이다. 그리고 엘리트집단은 개방적이고 유동적이다. 다섯째, 대중은 무능하고 무관심하지 않으며, 조작되고 착취되는 대상도 아니다. 이는 대중의 실체를 지나치게 단순화한 것이다. 대중도 선거와 정당제도를 통해 정책에 영향을 미치며, 그 결과 대중의 요구도 정

7) Dahl(2008)은 만약 A가 B가 하고 싶지 않은 일을 B가 하도록 할 수 있다면, A는 B에 대해서 권력을 갖고 있다고 본다.

책에 반영된다. 그리고 권력관계를 엘리트와 대중으로 양분하는 것도 단순한 발상이다. 현실적으로 대중과 엘리트 간의 분리가 불가능한 경우가 많다.

이처럼 다원론적 권력이론은 지배엘리트론에 대해 비판적 태도를 보이면서 다양하고 경쟁적인 권력 중심이 있으며, 이것이 엘리트의 대중에 대한 책임성을 확보하고 민주체제의 유지에 순기능을 한다고 보고 있다. 지배엘리트론과 다원적 권력이론의 특성을 비교하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 지배엘리트론과 다원적 권력이론의 비교

	지배엘리트론	다원적 권력이론
권력의 속성	누적적, 집중적	비누적적, 분산적
엘리트 간의 관계	응집적, 동질적	경쟁적, 갈등적, 이질적
엘리트집단의 특성	폐쇄적, 단일적, 영속적	개방적, 다양성, 다수, 유동적
엘리트와 대중의 관계	지시적, 무책임	상호영향, 책임성
엘리트와 대중 간 구분	명확한 구분	불명확
대중의 엘리트 견제능력	없음(지시, 통제)	있음(선거, 정당, 사회집단을 통해)
권력의 균형	불균형적 권력체제 (단일의 지배집단)	경쟁적 엘리트들 간의 권력균형

그리고 다원론적 권력이론은 근본적으로 고전적 민주주의의 이상이 실현되기가 어려운 대중사회에서 그나마 민주적 가치를 보존하기 위한 차선의 처방책이다.⁸⁾ 따라서 다원론적 권력이론은 고전적 의미의 민주주의와는 <표 2>와 같은 차이점이 있다.

8) 이 점에서 엘리트론은 엘리트 지배체제의 비도덕성을 비판하는 현실분석모형이며, 다원주의는 현실 분석모형인 동시에 규범적 성격을 내포하는 이론모형이다(Wintrop, 1992).

<표2> 고전적 민주주의와 다원론적 권력이론의 비교

	고전적 민주주의	다원론적 권력이론
정책결정의 주체	개인의 직접적 참여	엘리트들 간의 상호작용
주요 행위자	개별 시민	조직의 지도자
영향력의 형평성	균등함	불균등함
조직의 운영방법	민주적	근본적으로 과두제적

출처: Dye & Zeigler, 1984: 13에서 발췌하여 정리함.

4. 다원주의에 대한 비판과 신(新)다원주의(neo-pluralism)

그동안 다원주의는 국가와 사회집단 관계 및 권력구조 연구의 주류이론으로서 많은 지지를 받아왔으며, 한편으로는 조합주의, 무의사결정론(신엘리트론), 네오 막시스트(Neo-Marxist) 국가론 등으로부터 광범위한 비판의 대상이 되어 왔다. 이러한 비판적 이론들의 구체적 비판점은 상이하지만, 대체로는 다음과 같은 공통점을 가지고 있다.

우선, 집단과정이론으로서의 다원주의에 대한 비판점들로는 첫째, 다원주의는 집단 성원의 자발성과 사회집단의 민주적 운영을 강조하지만, 현실적으로 일반성원은 집단의 리더를 통제하지 못한다(Manley, 1983). 즉, 조직 내의 과두제가 현실인 것이다. 둘째, 사회집단에의 참여를 통해 정책과정에 대한 접근 기회가 누구에게나 열려있다고 주장하지만, 현실적으로는 사회집단에 참여하지 못하는 사람이 많으며, 이들의 이익은 배제되기 쉽다. 셋째, 다원주의는 정책과정의 핵심은 집단들 간의 경쟁이며, 국가는 중재자의 역할을 수행함을 강조하지만, 실제로는 주요 문제는 국가와 지배집단에 의해서 규정되는 경우가 많다. 넷째, 다원주의는 집단들 간에 권력이 비교적 균등하게 분포되어 있다고 보지만, 실제로는 그렇지 못하다. 자본주의 사회에서는 특히 기업가단체의 권력이 강하다. 따라서 모든 이익이 균등하게 대표되지는 않는다. 다섯째, 다원주의는 집단들 간의 경쟁을 긍정적으로 보고 있지만, 실제로는 지나친 경쟁은 국가의 무활력을 초래할 수 있다. 즉, 국가의 통치 불능성(ungovernability)과 책임감 저하를 초래하는 것이다. 마지막으로, 다원주의는 사회집단의 기능을 긍정적으로 평가하고 있으나, 때로 사회집단은 협소한 특수이익에 집착하기 쉬우며, 공익을 저해할 수도 있다.

다원론적 권력이론에 대한 비판점들을 보면(Battersby, 1991; McFarland, 2004), 첫째, 다원주의는 권력자원의 비누적적이고 분산적인 속성을 강조하지만, 현실적으로는 권력자원은 불균등하게 분포되어 있고 누적적으로 집중되는 경향이 있다. 둘째, 다원주의는 고전적 민주주의의 이념이 위협받고 있는 대중사회에서 민주제도의 재해석을 시도하지만, 다원주의가 가정하는 다두제는 민주주의의 근대화된 형태가 아니라, 오히려 민주주의에 대한 위협이 될 수 있다. 다두제는 대중이 아닌 엘리트들 간의 가치합의를 중시하고 궁극적으로는 대중의 무책임성을 조장하기 때문이다. 셋째, 다원주의는 정책 결정이 제도 내에서만 이루어지는 것으로 보고 있으나, 현실적으로는 사적 부문도 중요한 결정을 한다.

이후 다방면으로부터 비판에 직면한 다원주의는 한편으로는 자기방어에 열중하면서 다른 한편으로는 신다원주의(neo-pluralism) 혹은 후기 다원주의(post-pluralism)라는 이름으로 수정의 길을 걷게 된다. 즉, R. Dahl, C. Lindblom 등 핵심적 다원자들로부터 다원주의에 대한 수정이 가해지기 시작한다. 이는 전통적 다원주의(conventional pluralism)에 대한 비판적 수정이다(Smith, 1990; McFarland, 2004; Holyoke, 2022). 구체적으로 신다원주의는 첫째, 이념적으로 사회주의와 신(新)우익 모두에 대해서 비판적인 탈이념적 속성을 갖는다. 즉, 후기 산업사회에서는 이념대립은 무의미하다고 보는 것이다. 따라서 신다원주의는 이념적 스펙트럼 상에 위치를 매기기가 어렵다. 둘째, 비판을 피하기보다는 비판을 적극적으로 수용함으로써 이론의 현실 적합성을 높이하고자 하지만, 여전히 자유민주주의를 핵심적 가치로 인정하고 있다. 개혁의 필요성은 있지만, 현존하는 서구 민주주의가 전제정치를 방지하는 최선의 형태라는 것이다. 셋째, 전통적 다원주의와 비교하면 선거, 정당, 사회집단 등 투입정치 측면에 관한 관심 정도가 낮다. 넷째, 계급정치로부터의 탈피를 시도한다. 제조업의 퇴조와 여성 노동자의 증가로 인해 계급의 양극화가 크게 둔화하였으며, 확장된 국가(extended state), 다국적기업으로 인한 노동집단의 영향력 감소, 언론매체의 대량 정보전달 등으로 인해 계급에 근거한 정치적 동원의 중요성이 크게 감소하였다. 다섯째, 자유와 평등 간의 긴장 관계를 인정한다. 즉, 현재의 기업 자본주의(corporate capitalism)는 자원의 불평등을 초래하며, 이는 정치적 자유를 위협하는 것이다. 여섯째, 자본주의는 기업집단에 특권을 부여할 수밖에 없는 한계가 있음을 인정한다. 불황과 인플레이션은 국가의 존립 기반을 위태롭게 하므로 계속 집권하려면 국가는 기업의 수익성을 보장해야 한다. 따라서 신다원

주의는 전통적 다원주의가 기업가의 특권적 지위를 제대로 고려하지 못했음을 비판하고, 집단들 간의 영향력의 구조적 불균등을 인정하는 구조적 개혁을 주장한다. 일곱째, 국가는 중립적 조정자가 아닐 수 있다. 국가는 기업이익에 더욱 반응적이며, 이는 불평등 구조를 심화시킨다. 그러나 국가는 기업이익에 의해 통제되는 수동적인 것은 아니며, 관료적 이해를 갖는다. 그리고 국가에 대한 외적 통제를 중시하는 전통적 다원주의와는 달리, 이들은 전문화된 국가관(professionalized state)을 제시한다. 즉, 민주주의가 가능하게 되는 요인을 외적 요인보다는 관료들 간의 내부통제, 국가기구의 분화 등과 같은 내부요인에서 찾는다. 마지막으로, 다원주의가 자본주의의 전유물은 아니라고 본다. 즉, 다원주의는 기업이 사적으로 소유되느냐 사회적으로 소유되느냐에 대한 것이 아니라고 하면서 다원주의는 사회주의와도 양립할 수 있는 것으로 본다.

그러나 신다원주의는 전통적 다원주의에 대한 비판적 인식에도 불구하고, 여전히 다원주의로부터의 근본적 이탈은 아니다. 어디까지나 다원주의적 이상 속에서 이론의 현실 적합성을 향상하고자 하는 수정과 보완의 노력이다. 즉, 신다원주의는 현존하는 자본주의적 질서 내에서 점진적 방법으로 구조적 불평등을 해결하고자 한다. 따라서 계급 문제 등은 이들의 주요 관심사항이 아니다.⁹⁾ 그리고 신다원주의는 민주주의가 독재체제의 방지에 필수적이며, 경쟁적인 정당과 개방적 선거, 사회집단의 감시기능이 정치적 책임성의 향상에 불가결하다고 보는 점에서도 다원주의와 맥락을 같이한다. 따라서 신다원주의에 대한 비판자들은 신다원주의는 이념이 거세된 공허함에 불과하며, 사회변혁의 근본적 방향을 제시하는 데는 미흡하다고 주장한다. 그리고 신다원주의는 가치의 공정한 배분을 주장하지만, 그 기준도 제시하지 못한다고 비판한다(Saurugger, 2008).

III. 이론 2: 조합주의(corporratism)

1. 조합주의의 의의와 추구이념

조합주의의 연원은 1870년대의 사회적 가톨릭주의(social Catholicism)에까지 거슬러 올라간다. 당시 가톨릭에서는 자유주의적 원자화와 사회주의적 계급대립에 대한 우

9) Manley(1983)는 신다원주의는 근본적인 구조적 불평등 하에서의 변동에 지나지 않는다고 보며, 양자간에 근본적 차이가 없다는 의미에서 전통적 다원주의를 다원주의 I, 신다원주의를 다원주의 II로 부르고 있다.

려의 목소리가 커지고 있었다. 따라서 사회적 카톨릭주의라는 이름 하에 국가와 사회에 조화와 질서를 부여하고자 하는 이데올로기로서 조합주의가 출발하게 된 것이다. 이후 20세기 들어서 조합주의는 파시스트 정치권력과 결합된 구체적인 국가형태로 모습을 드러내었으나, 이러한 권위주의적 조합주의는 파시스트체제의 패배로 종결된 제2차 세계대전 이후에는 자취를 감추게 되고, 아울러 조합주의에 대한 논의도 오랫동안 잊혔다 (Schmitter, 1974).

이후 조합주의가 다시 부상하는 것은 1970년대 초반 이후, 그동안 학문적 위세를 떨쳐오던 구조기능주의, 체제이론, 다원주의 등 일련의 낙관적 사고들이 자본주의적 성장이 한계에 직면하면서 현저한 도전에 직면하면서부터다. 그런데 1970년대 이후의 조합주의 논의는 이전과는 달리, 하나의 문화양식으로 이해하는 입장, 정치·경제체제로 이해하는 입장, 의회주의에 대한 대안적 국가형태로 이해하는 입장 등 다양하게 진행되었다 (Hogan, 1990).

그러나 조합주의가 일종의 성장산업(growth industry)으로 학문적 이목을 집중하게 된 것은 P. Schmitter가 1974년 다원주의에 대조적인 이익매개의 한 형태로 조합주의를 논의한 이후부터이다. 따라서 Schmitter 이후의 이익매개양식으로서의 조합주의를 과거의 논의와 구별하여 흔히 신조합주의(neo-corporatism)로 칭하고 있으며, 이는 1930년대 헝가리의 사회학자 M. Manoilescu가 “19세기가 자유주의의 세기였다면, 20세기는 조합주의의 세기가 될 것이다.”라고 예언한 지 40여 년의 세월이 지난 후의 일이었다. 그리고 이후의 조합주의에 대한 논의는 주로 이러한 신조합주의를 지칭하고 있다 (Streeck & Kenworthy, 2005).¹⁰⁾

이후 조합주의는 국가와 사회집단 간의 관계를 이해하기 위한 유용한 설명모형으로 개발도상국에서는 경제개발과정에서 국가의 사회집단에 대한 통제의 현황을 설명하기 위해서, 선진자본주의에서는 경기침체를 해결하고 사회적 통합을 증진하는 방편으로 인용되고 있다. 그리고 조합주의 논의의 범주도 이전에는 주로 생산분야에 치중하였으나 점차 환경정책, 사회정책, 소비정책 등으로 확대되고 있으며, 국가와 사회집단 관계를 하위 산업 단위별로 설명하고자 하는 중간 조합주의(meso-corporatism) 등도 논의되고 있다.

10) 오늘날 조합주의는 현실의 국가와 사회집단 관계를 설명하기 위한 이념형으로서, 또 다른 이념형인 다원주의와는 대안적이면서도 상호보완적인 관계를 맺고 있다.

조합주의의 추구이념과 관련하여, 조합주의는 19세기 말 정쟁과 계급갈등으로 점철 되던 혼란 속에서, 중세의 질서정연함을 동경하며 사회적 가톨릭주의라는 이름으로 전개된 일종의 지적 사회운동이었다. 물론 조합주의적 질서에 대한 희구가 가톨릭의 교세 확장이라는 이기적 동기가 작용한 것도 사실이며, 중세의 유기체적 국가관에 대한 향수가 서려 있다는 점에서 복고적 성향이 강한 것도 사실이다. 그러나 근본적으로 조합주의는 무질서 속에서 질서와 조화를 부여하고자 한 지적 우려의 소산이며, 이는 현재까지 조합주의가 추구하는 가치이다(Molina & Rhodes, 2002).

조합주의는 근본적으로 부분들 간의 조화와 질서, 상호의존을 중시하는 유기체적 국가관에 근거하고 있다. 따라서 개인보다는 집단을 우선하는 집합주의적 사고를 가지고 있으며, 경쟁보다는 유대와 협동을 중시하며, 사회적 책임을 강조한다. 갈등보다는 조화를 통한 전체적 상호의존이 희구되며, 집단들 간의 자발적 협력이 희구된다. 그리고 모든 참여자가 편익을 누리는 균등의 원칙과 참여자들 간의 합의를 중시한다. 또한, 조합주의는 사회를 계층적으로 조직화하고 기능적으로 분화된 것으로 보며, 사회 각 부분은 경쟁보다는 협력이 더 능률적인 것으로 인식한다. 그리고 조합주의는 국가를 독립적 행위자로 보며, 국가의 중립성보다는 책임감을 강조하며, 사회집단은 기능적으로 이바지하며 정책과정에서 다른 행위자들과 대화를 한다(Williamson, 1985).

이러한 조합주의적 가치관은 1970년대 이후의 자본주의 경제의 침체와 더불어 추구하는 목표도 더 현실적으로 구체화되었다. 즉, 1970년 이후 이익매개의 한 형태로서 조합주의를 언급하는 것이 보편화하면서 조합주의는 자본주의국가가 직면한 경제적 난관을 극복하기 위한 현실적 목표를 지향하게 되는 것이다. 따라서 조합주의의 현실적 목표는 후기 자본주의가 직면한 경제적 난관을 극복하여 통치 가능성(governability)을 확보하고, 기업에는 수익률 증가를, 노동자에게는 실업률 저하를, 소비자에게는 가격안정을 가져다주고자 한다. 그리고 조합주의는 제도적으로 파편화되고 편협한 특수이익에 집착하는 현행 정책결정기구의 문제를 극복하고 공동이익을 위한 합의도출을 지향한다(Hogan, 1990).

결국, 조합주의는 사회안정을 위해서 국가규제와 시장규제의 대안이 되는 제3의 방법을 제공하고자 하며, 현실적으로는 실업률 저하, 인플레이션 둔화, 경제성장과 사회적 조화(social harmony)라는 두 가지 기본목표 아래에서 사회적 동반자 정신(social partnership)으로 사회갈등을 예방하고 생산성 향상을 도모하고자 한다. 즉, 조합주의

는 경제성과라는 수단적 가치를 통해 산업평화와 정치안정을 달성하고 나아가 사회적 조화에 이르러 한다(Harrison, 2019).

2. 이익매개양식으로서의 조합주의

조합주의는 논의의 역사가 깊은 만큼 이론적 관점도 다양하지만, 시기적으로 보면 대체로 사고체계 및 이데올로기로서의 조합주의, 국가형태로서의 조합주의, 정치문화 형태로서의 조합주의, 경제체제 형태로서의 조합주의, 그리고 이익매개 형태로서의 조합주의로 구분할 수 있다. 물론, 이 중에서도 대표적인 것은 다원주의와 대칭이 되는 이익매개 형태로서 이해하는 견해이며, 오늘날 조합주의는 주로 이를 의미한다.

우선 사고체계 및 이데올로기로서의 조합주의는 조합주의를 개인들 간 경쟁과 계급 갈등을 극복하고, 사회질서를 가져오는 규범적 정치사상으로 이해하는 견해다. 시기적으로는 주로 19세기 말부터 사회적 가톨릭주의라는 이름으로 논의되었다. 국가형태로서의 조합주의는 정치적 실체에 주로 관심을 가지는데, 권위주의적 조합주의국가에 이에 해당한다. 시기적으로는 이데올로기로서의 조합주의가 현실의 정치권력과 결합되는 1920~1930년대 이후의 파시스트 체제의 등장과 일치하는데, 역사상 가장 완벽한 권위주의적 조합주의국가는 1922~1934의 이탈리아의 파시스트체제와 1933~1974년의 포르투갈의 Salazar정권(Estado Novo)을 들 수 있다(최장집, 1983). 그러나 이러한 권위주의적 조합주의국가는 조합주의에 대한 부정적 이미지만 남긴 채, 2차대전 이후 자유민주주의의 번영과 함께 사라졌다.

조합주의를 정치문화의 한 형태로 바라보는 시각은 H. Wiarda, K. Newton 등 주로 1970년대 초반에 이베리아반도와 남미의 정치체제를 연구하는 학자들에 의한 것이다. 이들에 의하면, 조합주의적 구조는 조합주의적 정치문화의 토양 위에서 배양된다. 이베리아반도와 남미 국가들에서 조합주의적 구조가 발생하는 것은 개인보다 전체질서를 중시하는 문화적 전통이 지속되어 왔기 때문이라는 것이다. 그러나 이러한 견해는 일종의 문화결정론으로 조합주의적 구조는 자유주의 문화와는 양립 불가능한 것으로 규정하는 오류에 빠지며, 동일한 정치문화에 속하는 국가에서 상이한 정치제도가 존재하는 현실을 설명하기가 어렵다. 경제체제의 형태로서 조합주의는 조합주의를 사적 소유와 국가통제가 결합하는 생산양식으로 보는 견해로, R. Pahl, J. Winkler 등이 취하는 입장

이다. 이들은 조합주의를 자본주의 및 사회주의와는 구별되는 제3의 자원배분 방식으로 이해하면서, 조합주의는 국가통제의 범위가 넓다는 점에서 자본주의 체제와 구별되며, 사유재산을 보장한다는 점에서 사회주의 경제체제와도 구분된다는 것이다(Schmitter & Lehmbruch, 1979).

마지막으로 이익매개의 형태로서의 조합주의는 조합주의를 국가와 사회집단 관계에 관한 다원주의의 대안으로 인식하는 것으로, 1974년 P. Schmitter가 “Still the Century of Corporatism?”이라는 논문을 발표한 이후부터의 견해이다. 이는 과거의 논의들이 주로 거시이론이었던 데 비해 국가와 사회집단 ‘관계’에 초점을 두는 중범위이론의 성격이 강하다 Schmitter는 기존의 조합주의에 대한 인식방법들의 비현실성을 지적하는 것으로부터 논의를 시작한다. 즉, 조합주의를 이데올로기적 수준에서 사용할 경우는 비교 연구를 위한 조작화가 불가능하며, 조합주의를 특정 정치문화의 산물로 보는 것은 다양한 문화적 특성 아래에서 유사한 조합주의적 구조의 발생을 설명하지 못한다고 주장한다. 이에 따라 Schmitter는 관찰할 수 있고 제도적으로 명확한 속성에 근거하여 조합주의를 이해해야 한다고 보았다. 즉, 구체적이고 관찰 가능한 이익매개양식으로서 조합주의를 규정하였다(Siaroff, 1999).

그러나 이처럼 조합주의를 이익매개양식이라는 한정된 범주 속에서 이해할 것을 제안한 Schmitter는 경험적으로 특정 이익매개양식이 완전한 조합주의적 특성을 보인다는 것을 주장하지는 않는다. 왜냐하면, 이익매개양식으로서의 조합주의는 전체주의적이고 논리분석적인 구성물(heuristic and logicoanalytical construct)이기 때문이다(Schmitter & Lehmbruch, 1979). 이 점에서 이익매개양식으로서의 조합주의는 일종의 이념형이며, 위치상으로는 또 다른 이념형인 다원주의의 대칭적 극단이다(Harrison, 2019).

Schmitter의 논의 이후, 이익매개양식으로서의 조합주의는 다양한 형태로 유형화되었다. 우선 Schmitter는 이익매개연구가 적실성이 있으려면 하위 유형화가 필요함을 지적하면서, 조합주의를 사회조합주의와 국가조합주의로 구분하였다. 두 유형의 조합주의는 출현단계, 발생원인, 지향목표, 출현속도 등의 면에서 매우 상이하다. 양자는 조합주의적 관계의 외양은 유사하지만, 이러한 관계가 사회조합주의는 자발성에 근거하여, 국가조합주의는 국가에 의해서 강제적으로 부과된 것이다(Williamson, 1989). 따라서 전자는 대체로 선진 자본주의국가의 현실을, 후자는 권위주의적 개발도상국가의 현실

을 설명하는 데 적실성이 높다. 이 밖에 G. Lehmbruch는 조합주의적 구조가 등장한 시기별에 따라 조합주의를 산업화 이전의 전통적 조합주의, 20세기 초반 이후의 권위주의적 조합주의(authoritarian corporatism), 1970년대 이후의 자유주의적 조합주의(liberal corporatism)로 구분하였다(Schmitter & Lehmbruch, 1979). P. Willamson(1989)은 국가와 사회집단이 수행하는 역할에 따라 합의허가형 조합주의(consensual-licensed corporatism), 권위주의적 허가형 조합주의(authoritarian-licensed corporatism), 계약형 조합주의(contract corporatism)로 분류하였다. A. Stepan(1978)은 서구의 현실을 중심으로 구성된 Schmitter의 조합주의 유형화가 남미와 같은 신흥공업사회에는 부적합하다고 지적하면서 국가조합주의를 다시 융합적 조합주의(inclusionary corporatism)와 배제적 조합주의(exclusionary corporatism)로 분류하였다. A. Cawson(1986)은 조합주의를 국가와 사회집단 간의 특정한 관계인 동시에 정책형성의 독특한 양식이기도 한 포괄적인 개념으로 규정하고, 조합주의적 과정에 개입되는 국가와 사회집단의 수준, 정책 관심 범위, 개입되는 사회집단의 수 등의 측면에서 조합주의를 거시조합주의(macro corporatism), 중간조합주의(meso corporatism), 미시조합주의(micro corporatism)로 구분하였다.

3. 조합주의에 대한 비판과 반론

1970년대 이후의 조합주의 논의는 이익매개양식으로서의 다원주의에 대한 비판적 대안이다. 따라서 양자는 국가 역할, 사회집단의 속성, 국가와 사회집단 간의 관계 등의 여러 면에서 상이한 속성을 보인다. 즉, 다원주의가 가정하는 국가의 중재자적 역할, 사회집단의 자율성, 국가와 사회집단 간의 엄격한 경계 등의 가정에 대해 조합주의는 비판적이다.

그러나 이러한 조합주의에 대해서 비판도 적지 않은데, 우선 다원주의자들은 조합주의의 학문적 위상 및 근본가정들에 대해서 반론을 제기한다. 이는 조합주의의 정체성에 대한 비판이다. 즉, 다원주의자들은 조합주의는 기껏해야 다원주의의 한 형태에 불과하다고 주장하면서, 조합주의의 이론적 독창성을 부정한다. R. Martin(1983)은 조합주의는 다원주의의 연속선 상의 한 극단에 불과한 부산물로 간주한다. 그리고 조합주의는 다원주의를 포괄적으로 비교의 대상으로 하지 않고, 일부분만을 비교하면서 다원주

의를 비판하고 있다고 주장한다. G. Jordan & J. Richardson(1987)도 조합주의는 다원주의와 구별이 어렵다고 주장하면서, 근본적으로 조합주의적 상표(label)를 붙인 다원주의의 형태에 불과하다고 본다. 그리고 조합주의는 경험적으로도 엄격하게 적용하기 힘든 것으로 본다. 그리고 다원주의자들은 조합주의의 국가관에 대해서도 비판적이다. 즉, 조합주의는 국가를 강조하면서도 이에 대한 구체적 언급이 없다. “국가란 무엇인가?”라는 가장 기초적 물음에도 답하지 못하며, 조합주의 구조하에서도 국가별로 상이하게 나타나는 국가의 역할에 대해서 답변하지 못한다. 뿐만 아니라, 조합주의는 구조와 기능의 관계에 대해서도 불명확하다. 그리고 조직화하지 못한 시민들 및 협상과정에서 배제되는 사회집단들의 희생을 등한시하고, 정당과 사회집단 관계를 무시하는 등 정치적 정당성의 문제를 야기한다. 이 밖에 막시스트(Marxist)들도 조합주의를 비판하는데, 이들은 조합주의가 계급론적 시각을 결여하고 있어 계급갈등의 역할, 자본가계급과 국가와의 동맹관계 등을 고려하지 못한다고 비판한다. 그리고 경험적 논거도 부족하다는 것이다(Crepaz, 1992).

4. 이익매개양식으로서의 다원주의와 조합주의의 비교

1970년대 이익매개양식으로서의 조합주의가 등장한 이후, 다원주의와 조합주의는 국가와 사회집단 관계를 설명하는 대표적인 두 이론모형으로 기능을 하여 왔다. 양자는 국가의 성격 및 역할, 사회집단의 구조적 특성, 국가와 사회집단 간의 관계, 정책과정에서의 사회집단의 역할 등 여러 면에서 매우 다른 관점을 가지고 있다.

첫째, 국가의 성격 및 역할과 관련하여, 다원주의는 국가를 적극적인 행위주체라기 보다는 소극적 중재자(mediator) 내지는 공정한 심판자(umpire)로서 인식한다. 따라서 국가는 규칙을 제정하고 규칙 위반자를 제재하는 역할을 하면서 모든 사회집단에게 동등한 접근기회를 부여한다. 심지어 집단회원론자들은 국가는 사회집단 간 경쟁의 장(arena)이며, 국가 자체도 하나의 사회집단에 불과하다고 주장한다. 반면에 조합주의는 국가를 자기 이해를 가지면서 사회집단의 활동을 규정, 왜곡, 억압, 선동하는 독립적 실체로 간주한다. 따라서 국가의 중립성을 인정하지 않으며, 특정 사회집단들은 선별적으로 배제한다. 그리고 국가는 사회집단으로부터 자율적인 관료기구를 보유한다(Grant, 1985).

둘째, 사회집단의 구조 및 성격과 관련하여, 우선 내부구조 면에서 다원주의는 사회집단들이 다수의, 자발적, 경쟁적, 비위계적으로 조직화되고, 이익대표의 범주규정도 자율적이라고 본다. 사회집단 가입과 탈퇴는 자발적이다. 반면에 조합주의는 사회집단들이 단일의, 강제적, 비경쟁적, 위계적으로 조직화하고, 기능적으로 분화된 범주를 갖는다고 본다. 집단의 가입은 강제성이 강하다(Schmitter & Lehmbruch, 1979). 다음에 사회집단들 간의 관계에 대해 다원주의는 사회집단 간에는 경쟁적이며, 집단들 간의 상대적 중요성은 이들이 수행하는 기능적 역할에 의존적인 것이 아니라, 내적 자원과 성원에 의존적이다. 그리고 특정 집단에 권력이 집중되는 경우는 거의 없다. 반면에 조합주의는 사회집단 간에는 경쟁보다는 협력적이며, 집단들 간의 상대적 중요성은 이들의 기능적 중요도에 의존적이다. 그리고 특정 사회집단이 이익대표를 독점하기 때문에 특정 집단에 권력이 집중될 수 있다. 또한, 사회집단은 특정 영역에서 전국적이고, 전문화되고, 독점적인 정상집단(peak association)의 형태로 조직화하는 경우가 많다(Crepaz, 1992). 사회집단의 목표 면에서, 다원주의는 사회집단의 결성 자체가 구성원들의 공유된 태도 혹은 선택적 편익(selective benefits)에 대한 기대에 근거한다. 따라서 사회집단의 목표는 성원들의 이익을 대변하는 것이다. 반면에 조합주의는 사회집단의 결성에서 성원들의 이익 못지않게 사회적 합의를 유도하려는 국가의 의도도 크게 작용한다고 본다. 따라서 사회집단은 성원들의 이익을 대변할 뿐만 아니라, 국가목표의 달성에도 높은 가치를 부여한다. 그리고 사회집단과 성원 간의 관계에 대해서, 다원주의는 성원의 자율성을 강조하고 성원의 의사가 사회집단 활동에 반영되는 민주적 구조를 가정한다. 반면에 조합주의는 성원들의 사회집단 가입 등에서 일정한 강제가 작용할 수 있다고 본다. 그리고 사회집단 내의 권한배분은 위계적으로 집중되어 있으며, 따라서 국가와 사회집단 간의 합의는 엘리트 합의이다. 사회집단은 이익대표뿐만 아니라, 성원규제의 역할도 수행해야 하는 이익매개자이다(Hogan, 1990).

셋째, 국가와 사회집단 간의 관계에 대해 다원주의는 양자는 엄격한 경계가 있으며, 사회집단은 국가기구의 외부에서 압력을 행사하는 압력단체의 임무를 수행한다고 본다. 그리고 사회집단은 국가로부터 자율적이며, 국가는 모든 사회집단에 동등한 접근 기회를 제공하고자 한다. 반면에 조합주의는 국가와 사회집단 간의 경계는 불명확하며, 사회집단은 국가의 정책과정에 포용된다. 그리고 사회집단은 요구의 제한, 지지의 표명 등 일정한 국가통제를 수용하고, 반대급부로 독점적인 이익대표권을 부여받는다. 즉, 국

가와 사회집단 간에는 편익의 상호교환 관계가 성립한다. 양자는 국가목표의 달성을 위해 협력적이며, 합의형성을 제도적으로 추구한다. 그리고 사회집단의 활동은 제약적이다(Williamson, 1989).

넷째, 정책결정과정 상의 사회집단의 역할과 관련하여, 다원주의는 사회집단의 주된 임무는 자신에게 유리한 방향으로 정책을 유도하기 위해 압력을 행사하는 것이다. 이러한 압력행사는 주로 국가기관 밖에서 발생한다. 그리고 압력행사의 대상은 행정부만이 아니라, 의회와 정당도 해당하며, 압력행사의 방법은 로비, 시위, 태업, 여론 환기 등이 주로 사용된다. 반면에 조합주의는 정책결정과정에서 국가와 사회집단 간의 합의형성(consensus-building)을 중시한다. 이러한 합의는 공식화된 제도 속에서 발생한다. 사회집단의 협의 대상은 주로 행정부이며, 제도적 참여가 주된 활동방법이다. 다음에 정책집행과정 상의 사회집단의 역할에 대해서, 다원주의는 결정과정에 반영되지 못한 이익의 계속적 투입이 있다고 본다. 그러나 조합주의는 집행과정에서도 이익대표가 계속되기는 하지만, 이 과정에서 사회집단의 주된 역할은 국가와 사회집단 간의 합의사항을 대리 집행하거나 집행을 보조하기 위해서 성원을 규제하고 순응을 확보하는 것이다. 이 점에서 사회집단은 준(準)국가기구(para-state) 내지는 확장된 국가(extended state)의 일부로 기능을 한다(Crepaz, 1992; Harrison, 2019).

IV. 이론 3: 정책네트워크이론(policy network theory)

1. 정책네트워크이론의 의의

그동안 다원주의 및 조합주의 이론은 정책과정에서의 국가와 사회집단 간의 관계를 설명하는 대표적인 이론모형으로 기능하여 왔으나, 1970년대 후반 이후 시민단체 등의 비정부기구를 포함한 다양한 행위자들이 정책과정에 참여하게 되면서 이들을 포괄할 수 있는 이론이 필요하였다. 그중에서 대표적인 것이 정책네트워크이론이다. 정책네트워크이론은 유럽과 미국에서 서로 다른 기원을 가지고 출발하였지만, 특히 영국에서 지배적 패러다임이 되었으며, 정책과정을 분석하기 위한 다원주의와 조합주의에 대한 대안으로 자리잡게 되었다.

정책네트워크이론은 기본적으로 네트워크분석을 정책과정연구에 적용한 것이기 때

문에 행위자들 간의 관계를 중시한다. 물론 이러한 관계의 성격에 대해서는 Marsh & Rhodes(1992)와 같이 구조적 관계를 중시하여 정책네트워크를 자원의존에 의해 서로 연결된 조직들의 군집으로 이해하는 견해도 있으며, Wilks & Wright(1987) 등과 같이 행위자들 사이의 개인적 관계를 중시하는 견해도 있다. 그러나 어떠한 견해를 취하든 정책네트워크이론가들은 국가와 사회의 이분법적 논의를 지양하고 국가와 사회의 상호침투 현상을 설명하기 위해서, “규정된 범위의 사람, 대상 또는 사건들을 연결하는 특정 유형의 관계”를 의미하는 네트워크라는 개념을 통해서 정책과정을 이해하고자 한다(Knoke, 1996).

그러나 정책네트워크이론은 아직 통일된 견해를 찾기는 어렵다. 미완성의 이론으로서 많은 대립적인 쟁점들을 가지고 있다. 구조 중심의 관점과 행위자 중심의 관점, 정책네트워크 하위 유형의 범주, 정책네트워크를 분석하기 위한 하위변수, 미시·중간·거시 등 분석차원에 대한 관점 등 다양한 측면에서 많은 논쟁이 있다. 그럼에도 불구하고, 정책네트워크이론은 그 속에 다양한 하위이론 및 정책과정 상의 다양한 행위자들을 포함할 수 있는 포괄성, 정책네트워크의 분석변수를 선정하는 데서의 융통성이 있다. 심지어는 기존의 국가중심 및 시장중심의 통치 양식을 대체하는 새로운 국정 패러다임(new governance)으로까지 인식되면서 1980년대 이후 많은 주목을 받기에 이르렀다(Compston, 2009).

2. 정책네트워크이론의 전개과정

정책네트워크이론의 뿌리는 크게 하위체제(subsystems) 및 이슈네트워크(issue network) 이론을 중심으로 한 미국과 조직 간 관계 이론에 기반을 두고 발달해온 유럽 대륙의 두 부분으로 거슬러 올라간다. 그리고 1980년대 이후부터 미국과 유럽대륙의 이러한 연구들이 영국에 도입되어 현재의 정책네트워크이론이 정립되었다. 구체적으로 정책네트워크이론의 사실상의 출발지인 미국, 독일 및 네덜란드 중심의 유럽대륙, 정책네트워크이론이 가장 활발하게 적용되고 있는 영국이라는 세 지역을 중심으로 이론의 전개과정을 살펴보면 다음과 같다.

많은 사람들이 정책네트워크이론의 기원을 미국의 하위체제 내지는 하위정부 이론에서 찾는다. 하위체제 연구는 L. Freeman으로부터 시발되는데, 그는 정책과정은 관료,

의원, 사회집단 성원이 상호작용하는 하위체제들로 분해할 필요가 있다고 주장하면서, 하위체제를 “특정 정책영역의 정책결정과정에 참여하는 행위자들 특히, 관료, 의회 상임위원회, 특정 사회집단 간의 상호작용 유형”이라고 정의하였다. R. Ripley와 G. Franklin 역시 전형적인 하위체제모형을 의원과 참모, 소수의 관료, 그리고 관련 사회집단의 대표자로 구성되는 것으로 보았다. 이후 T. Lowi(1976)는 철의 삼각(iron triangles)이라는 보다 엄격한 은유를 개발하였는데, 이는 하위체제 중에서도 가장 널리 알려진 것으로, 공생적(symbiotic) 상호작용을 하는 정부부처, 상임위원회, 특정 사회집단 간의 밀접한 관계를 강조한다(Enroth, 2011).

그러나 1970년대 후반 이후 이러한 하위체제모형에 대한 비판으로 다원주의적 관점의 이슈네트워크 개념이 H. Helco에 의해 개발되었다. 이슈네트워크는 “정부부처, 의원, 기업가, 로비스트, 학자, 언론인 등을 포함하는 특정 정책영역에 이해와 관심을 가지는 사람들의 의사소통 네트워크”로 정의되는데(McFarland, 1987: 146), 이는 특정 집단의 이해로부터의 국가의 잠재적 독립성, 기업집단 지배를 억제하려는 잠재적·현재적 대항 권력동맹(countervailing power alliances)의 존재라는 다원주의의 특성을 강조하는 것이다. 즉, 다원주의자들은 1970년대 이래 미국에서 다양한 사회집단들이 급증하고 국가의 자율성이 증대하는 현실을 강조하면서, 하위체제모형의 적실성을 비판하면서 정책과정에서의 다양한 행위자들의 관계를 분석할 수 있는 보다 개방적인 네트워크로서 이슈네트워크 모형을 주장한 것이다.

이처럼 하위체제와 이슈네트워크 모형을 중심으로 발전해 온 미국의 정책네트워크 연구는 제도들 간의 구조적 관계보다는 주요 행위자들 간의 개인적 관계를 다루는 미시적 접근에 치중하고 있다. 이후 미국의 이론 특히, 하위체제이론이 영국의 정책네트워크이론에 미친 영향에 대해서는 견해가 상이하다. 개인 간(interpersonal) 관계를 강조하는 A. Jordan 등은 미국의 하위체제이론이 정책네트워크이론에 상당한 영향을 미쳤다고 주장하는 반면에, 정책네트워크의 구조적 특성을 중시하는 R. Rhodes는 미국의 연구가 영국의 정책네트워크이론에 큰 영향을 미치지 못하였다고 주장한다(Marsh & Rhodes, 1992).

유럽대륙에서의 정책네트워크 연구는 주로 독일과 네덜란드 학자들이 주도하였는데, 양국 간에 구체적 내용 면에서는 차이가 있지만, 정책네트워크를 거버넌스(governance)의 한 형태로 파악하고 있다는 점에서 공통적이다. 우선 독일에서는 정책

네트워크를 위계(hierarchy) 및 시장(market)과 대비되는 거버넌스의 한 형태로 이해하였다. 여기서 위계는 국가에 의한 집권적 조정과 통제가 이루어지는 공사부문 간의 밀접한 구조적 관계로 특징되는 거버넌스의 한 형태이다. 시장은 구조적 관계가 없으며, 정책은 공사부문의 다양한 행위자들 간에 자발적이고 시장지향적 행위로부터 나타나며, 집중적 조정이 없는 거버넌스의 한 형태이다. 반면에 정책네트워크는 네트워크 내의 자발적 행위자들 간의 상호작용이 협상과 합의를 도출하며, 이것이 조정의 기초가 되는 거버넌스 형태이다. 네덜란드에서도 정책네트워크를 거버넌스의 한 형태로 보지만, 독일과는 달리 거버넌스의 형태를 정책네트워크와 합리적인 중심규칙(rational central rule) 모형의 두 가지로 구분한다. 여기서 합리적 중심규칙은 국가의 역할에 초점을 둔다. 국가가 핵심적 행위자이며, 정책결정에서 다른 행위자들은 무시된다. 정책과정에서 다양한 행위자들이 개입될 수 있지만, 국가에 의해서 효과적으로 조정된다. 완전한 정보를 가지고 완벽한 통제를 행하는 국가를 가정하면서 정책결정의 정치적 속성을 부정한다. 반면에 정책네트워크이론은 보다 민주적인 대안을 제시한다(Ball, 2012). 국가는 더는 우월적이거나 지시적이지 않으며, 동등한 권력을 가진 많은 행위자 중의 하나이다. 정책결정은 협력과 동의 형성, 행위자들 간의 자원교환이 포함되는 과정이다. 효율적인 거버넌스의 관건은 네트워크의 효율적 관리에 달려 있다.

이러한 유럽대륙의 정책네트워크 연구는 영국에서의 연구에 많은 영향을 미쳤으며, 양자 간에는 유사점이 많다. 사회는 기능적으로 분화되어 있다고 보며, 제도적 맥락과 구조를 중시하며, 정책네트워크가 정책결과에 큰 영향을 미친다고 보는 것이다. 그러나 유럽대륙과 영국 간에는 정책네트워크 자체에 대한 이해 면에서 근본적 차이가 있다. 유럽대륙에서는 정책네트워크를 새로운 형태의 거버넌스로 이해한 데 비해, 영국의 주요 연구자들은(Marsh, Rhodes, Smith) 정책네트워크를 조합주의나 다원주의보다 우월하면서 대안적인 이익매개의 양식으로 보고 있다.

영국의 정책네트워크 연구는 유럽 특히, 독일에서 발달한 조직간 이론으로부터 많은 영향을 받았지만, 미국의 영향도 적지 않다. 특히, 영국에서의 정책네트워크이론의 출발점이라고 할 수 있는 Richardson & Jordan(1979)의 정책공동체(policy community) 모형은 Helco와 Wildavsky의 연구로부터 많은 아이디어를 얻었다. Richardson & Jordan은 영국의 정책결정은 특정 이익집단과 특정 정부부처 간의 밀접한 관계에 의해 특징되는 다양한 정책네트워크 내에서 발생한다. 정부 내에는 많은 정부부처들이 있고

사회는 고도로 파편화되어(fragmented) 있어 정책결정은 분절된(disaggregated) 네트워크 내에서 발생한다. 그리고 이들은 관계의 구조적 속성보다는 개인 간 속성을 강조한다는 점에서도 행위자 중심의 미국적 전통의 영향이 강하다. 그러나 정책 네트워크 연구의 대표적 학자인 Rhodes(1992)는 이들과는 다른 접근을 취한다. 그는 정책 네트워크를 중간수준의 개념으로 사용하여 개인들 간의 관계보다는 제도들 간의 구조적 관계를 강조한다. 그리고 하위부문 수준(sub-sectoral level)보다는 부문 수준(sectoral level)에서의 네트워크의 존재에 초점을 둔다. 따라서 분절된 수준보다는 집합 수준에서의 네트워크를 본다.¹¹⁾

3. 정책네트워크의 유형

정책네트워크를 통해 정책결과를 설명하기 위해서는 정책네트워크를 유형화할 필요가 있는데, 현재 정책네트워크의 유형에 대해서는 논의가 다양하다. Van Waarden(1992)이나 Jordan & Schubert(1992) 등과 같이 정책네트워크이론을 다원주의 및 조합주의 이론까지를 포괄하는 것으로 보는 경우도 있지만, 대체로는 정책네트워크이론을 다원주의 및 조합주의 이론에 대한 대안으로 이해한다. 그러나 이 경우에도 정책네트워크이론에는 다양한 하위범주들이 포함되며, 학자들 간에 그 범주를 어떻게 규정할 것인가를 두고 논란이 많다.

구체적으로, Marsh & Rhodes(1992)는 정책네트워크를 이익매개양식으로 이해하면서 정책공동체, 전문가 네트워크(professional network), 정부 간 네트워크(intergovernmental network), 지역 네트워크(territorial network), 생산자 네트워크(producer network), 이슈네트워크라는 다섯 가지로 구분한다. 이러한 유형들은 네트워크의 통합성, 안정성, 배제성이라는 기준에 입각하여 일종의 연속선 상에서 구분한 것으로, 정책공동체로부터 이슈네트워크로 갈수록 통합성, 안정성, 배제성이 약해지는 것이다. 그러나 이는 영국의 특수한 상황을 고려하여 유형화한 것이기 때문에 보편적으로 적용되는 데는 한계가 있다.

11) 이후 Rhodes는 Marsh와 공동으로 저술한 1992년의 저서에서는 네트워크의 구조적 측면은 여전히 중시하면서, 네트워크를 부문 수준과 하위부문 수준 모두에서 존재하는 것으로 보며, 네트워크가 정책결과에 영향을 미치는 것을 강조한다.

<표 3> Rhodes의 정책네트워크 유형과 특성

유형	특성
정책공동체	안정성, 멤버십의 제한, 수직적 상호의존 등
전문가 네트워크	안정성, 멤버십의 제한, 수직적 상호의존, 전문이익에의 봉사 등
정부 간 네트워크	멤버십의 제한, 제한적인 수직적 상호의존, 수평적 포괄성
생산자 네트워크	경제이익의 현저한 역할, 유동적인 멤버십, 경제이익 간의 제한적인 수직적 상호의존, 생산자의 이해에 봉사함.
이슈네트워크	불안정, 많은 수의 참여자, 제한적인 수직적 상호의존

출처: Marsh & Rhodes, 1992: 183.

이후 Marsh & Rhodes(1992)는 정책네트워크 유형을 멤버십(참여자 수, 이익유형), 통합성, 자원, 권력이라는 네 가지 차원을 기준으로, 정책공동체와 이슈네트워크의 연속선에서 고찰하였다. 이는 현재 가장 빈번하게 인용되는 정책네트워크 유형화이다. 정책공동체는 기본가치를 공유하고 자원을 교환하는 소수의 참여자 간의 단단한(tight) 네트워크이며, 이슈네트워크는 정책과정에 대한 접근이 가변적이며, 가치에 대해 논란을 하는 많은 수의 참여자를 가지는 느슨한(lose) 네트워크이다. Marsh & Rhodes에게서 정책네트워크는 현실의 국가와 사회집단 관계를 비교 분석하기 위한 일종의 이념형으로서, 현실의 어느 정책분야도 이들 두 모형 중의 어느 하나에 완전하게 부합하는 경우는 없다. 이 점에서 정책네트워크는 현실의 다양한 속성들을 포함하는 통칭적(generic) 개념이다.

Yishai(1992) 역시 정책네트워크를 정책구성물(policy constructs)이라는 개념하에 포괄적으로 이해하여, 네트워크의 배제성(exclusion)과 행위자들 간 의존성(dependence)을 주요 변수로 하여 정책네트워크를 이슈네트워크, 정책공동체, 철의 삼각, 철의 듀엣(iron duet), 정책커튼(policy curtain)의 다섯 가지로 구분하였다.¹²⁾ 이 가운데서 Yishai가 독창적으로 개발한 철의 듀엣과 정책커튼의 개념을 살펴보면, 우선 철의 듀엣은 외형상으로는 철의 삼각에서 의회의 상임위원회가 배제된 형태로, 이 경우에 관련 집단은 전문가집단에 한정된다. 즉, 정부부처와 전문가집단 간의 배타적인 동맹관

12) 정책커튼은 정부부처만 정책과정에 참여하는 것으로 보기 때문에 참여자들 간의 상호의존은 발생하지 않는다.

계인 전문관료정치(technocratic politics)를 정형화한 형태이다. 철의 듀엣은 지식과 전문성에 근거하여 발생하며, 양자 간에는 밀접한 유대관계가 발생하며, 은밀하게 정보가 교환된다. 정책커텐은 정책과정이 정부부처에 의해 독점되는 경우이다. 외부 행위자의 참여는 정책커텐에 의해 차단된다. 즉, 정부엘리트에 의해서 정책과정이 독점되는 형태로 정부엘리트는 외부로부터 자율적이며 외부와 상호의존을 하지 않는다.

배제성	(높다)	정책커텐	철의 삼각
			철의 듀엣
	(낮다)	이슈네트워크	정책공동체
		(낮다)	(높다)
상호의존성			

출처: Y. Yishai(1992: 92-96)을 토대로 연구자가 재구성함.

<그림 1> Yishai의 정책구성물(policy constructs)의 유형

여기서 정책커텐은 이슈가 권력자에 의해 독점되며, 외부 참여자를 배제하는 경우이다. 이는 이슈가 의제가 되지 못하는 무정책(no policy)의 상태 혹은 무의사결정(non decision-making) 상태와 유사하다. 그리고 철의 듀엣은 국가와 전문가집단 사이의 단단한 기술적 유대가 발생하는 경우이다. 이는 듀엣이 지식과 전문성에 근거하여 발생한다는 점에서는 이슈네트워크와 유사성이 있으며, 외부 참여자에 대해 어느 정도 개방적이고 상호이해의 호혜적 교환관계에 근거하고 있다는 점에서는 정책공동체와 유사성이 있다. 그리고 정부기관과의 밀접한 유대관계를 맺는다는 점에서는 철의 삼각과도 유사점이 있다(Yishai, 1992).

Jordan & Schubert(1992)는 정책네트워크를 다원주의와 조합주의를 포함하는 통칭적 성격을 강조하면서, 정책네트워크의 유형을 참여집단의 수(하나의 집단, 두 개의 갈등집단, 제한된 수의 집단, 다수의 집단)와 이슈의 범위(부문별, 부문 간)라는 두 변수를 중심으로 중간조합주의, 고객주의, 집단 하위정부, 조합 다원주의, 철의 삼각, 정책공동체, 협상경제(negotiated economy), 경쟁적/압력 다원주의, 국가조합주의, 사회조합주의, 개방적 이슈네트워크라는 열한 가지 네트워크의 유형들을 적시하고 있다(<표 4> 참조).

<표 4> Jordan & Schubert의 정책네트워크 유형화

이슈범위 \ 참여집단수		하나의 집단	두 개의 갈등집단	제한된 수의 집단	많은 수의 집단
부문 별	임시적	—	—	—	경쟁적/압력 다원주의
	안정적	중간조합주의 고객주의	—	집단 하위정부 조합 다원주의 철의 삼각 협상경제	—
부문 간	임시적	—	—	—	개방적 이슈 네트워크
	안정적	—	국가조합주의 사회조합주의	—	—

출처: Jordan & Schbert, 1992: 25.

Van Waarden(1992) 역시 정책네트워크를 조합주의와 다원주의를 포괄하는 것으로 이해하면서 정책네트워크의 유형을 행위자, 기능, 구조, 제도화, 상호작용 관행, 권력분포, 관리전략이라는 일곱 가지 변수 및 다양한 하위변수를 토대로, 국가주의(statism), 포획된 국가주의, 고객주의, 압력 다원주의, 부문 조합주의, 거시조합주의, 국가조합주의, 후원 다원주의, 보호관계(parental relations), 철의 삼각, 이슈 네트워크라는 11개의 정책네트워크 유형을 제시하였다. Grant(1992)는 EU국가, 캐나다, 미국, 뉴질랜드의 낙농산업 영역에서의 정부와 산업 간 관계를 비교·분석하면서 정책네트워크를 중간조합주의, 정책공동체, 사적 이익 정부, 협상경제로 구분하였다. 그리고 Schneider(1992)는 독일의 화학산업을 분석하면서 정책네트워크의 구조로 조합주의 네트워크, 다원주의 네트워크, 고객주의 네트워크로 구분하였다. Boase(1996)는 미국과 캐나다의 보건정책을 분석하면서 정부와 사회집단 간의 이익매개유형으로 다원주의, 고객주의, 신조합주의를 언급하면서 이를 정책네트워크의 유형으로 보았다.

V. 이론 4 : 기타 이론들

지금까지 국가와 사회집단 간 관계를 설명하기 위한 대표적 이론모형이었던 다원주

의 및 조합주의, 그리고 이에 대한 대안적 이론모형으로 제시된 정책네트워크이론을 논의하였다. 그러나 이 외에도 이익매개체계에 관한 다양한 이론모형들이 존재한다. 다만, 이러한 이론모형들은 대부분 정책과정에서의 이익매개체계의 관계를 단편적으로 다루는 데 그치며, 국가전체 차원이 아닌 특정 정책영역에서의 국가와 사회집단 간의 특수한 관계를 언급하는 정도이다. 그리고 이들 이론 중에는 다원주의에 대해 비판적인 것들도 있으나, 그 비판이 체계적이지는 못하며 오히려 다원주의의 하위유형에 해당하기도 한다.

1. 후원자-고객 관계 및 고객주의

후원자-고객 관계(patron-client relation)는 후원주의(patronage)로 불리기도 하는데, 이는 “보다 높은 사회경제적 지위에 있는 사람(patron)이 자신을 지지하는 보다 낮은 지위의 사람(client)에게 보호와 편익을 제공하는 도구적 우호관계(instrumental friendship)”를 의미한다(Hamilton, 1979: 213). 따라서 기본적으로 개인 간 관계에서 발생하며, 주로 지위상의 상하 간에 형성된다. 이후 후원자-고객 관계는 집단 간 관계에서도 적용되었으며, 용어상의 혼란이 있지만 대체로 이 경우에는 고객주의(clientelism)로 불린다.

후원자-고객 관계가 형성되는 데는 몇 가지 동기가 작용한다. 첫째, 양자 간의 직접적인 교환이 존재하는 경우이다. 고객은 후원자로부터 보호와 도움을 받는 대가로 후원자에게 직접적인 물질적 보상을 제공하거나, 존경과 감사 등의 심리적 보상을 제공하거나, 후원자의 권력을 확대하는데 기여한다. 두 번째는 후원자가 수행할 것으로 기대되는 역할, 규범, 준거집단의 압력 등의 작용을 매개로 하여 후원자가 고객을 보호하는 간접적인 교환이 있다. 세 번째는 고객으로부터의 보상유무에 관계없이 심리적인 자기만족으로 후원자가 되는 경우가 있다. 네 번째는 순수한 이타주의적(altruistic) 동기에 의해서 후원자가 되는 경우도 있다(Tarkowski, 1983). 마지막으로, 후진국에서는 고객을 정치적 목적에 동원하기 위해 후원자-고객 관계가 발생하기도 한다. 그리고 이러한 후원자-고객 관계의 특성으로는 우선, 양자 간에는 비대칭적(asymmetry) 위계관계에 있다.¹³⁾ 그리고 양자 간에는 대면적(face-to-face) 의사전달 체계와 사적인 유대관계가 존

13) 일부에서는 후원자-고객 관계를 수직적 관계만이 아니라, 일정한 특성을 갖는 수평적 관계까지 포

재한다. 또한 양자 간에는 상품과 용역의 상호교환, 보호와 충성 및 복종의 상호교환이 발생한다(Carney, 1989; Gould, 1996).

현실적으로 이러한 후원자-고객 관계는 의회 상임위원회와 행정부 간, 정당과 선거 주민 간 등 여러 차원에서 발생하며, 용어상으로 고객주의와 같은 의미로 사용되기도 한다면 포괄적인 상위개념으로 사용되기도 하는 등 개념상 혼란이 있다. 그러나 두 용어 간의 구별을 하기 위해서는 후원자-고객 관계가 개인적 차원이 아닌, 국가와 특정 사회집단 관계에서 발생할 경우에 한정해서 이를 고객주의로 지칭하는 것이 바람직할 것이다.¹⁴⁾

고객주의(clientelism)은 하나의 사회집단이 해당 영역에서 이익대표성을 획득하고, 국가가 이러한 사회집단을 해당 영역의 합법적 대표자로 선택하는 경우에 발생한다. 이 경우 국가와 특정 사회집단 간의 상호작용 범위는 제한적이며, 양자 간에는 비공식적인 상호 인정, 상호작용, 협상이 발생하게 되며, 비밀유지와 탈정치화(depolicization)가 강조된다. 따라서 정책과정은 폐쇄적이고 특수적이다. 그리고 국가와 특정 사회집단 간에는 제도화된 접근통로가 존재하며, 공생관계가 형성된다. 그러나 반드시 사회집단에 국가의 권한을 위임하는 것은 아니다(Hicken, 2011; Van Waarden, 1992).

국가와 특정 사회집단 간에 이러한 고객주의를 형성하는 것은 쌍방의 필요에 의한 경우가 많다. 우선 국가의 입장에서는 특정 사회집단과 강력한 유대관계를 형성함으로써 타 정부기관 혹은 의회와의 경쟁에서 이들의 지지를 동원하여 자신에게 유리하게 게임을 유도할 수 있다. 즉, 특정 사회집단이 통제하는 물질적 자원과 정보를 확보함으로써 국가의 권력구조 내에서 자신의 입지를 강화할 수 있다. 또한, 이를 통해 사회집단의 순응을 확보할 수도 있다. 그리고 사회집단의 입장에서는 국가와 배타적 유대관계를 확보하여 불확실성을 감소시킬 수 있으며, 특수이익을 증진할 수 있다. 그리고 이를 통해 경쟁집단을 제어함으로써 궁극적으로는 자신에게 유익한 정책결정을 유도할 수 있다(Hopkin, 2006). 그러나 고객주의는 국가가 사회집단을 정치적으로 통제하는 수단이 될 수는 있지만, 국가기구를 지나치게 파편화시키고 정책과정에서 공익을 저해할 우려가 있다는 비판을 받기도 한다. 그리고 국가와 특정 사회집단 간의 이러한 고객주의가 의

합하는 것으로 이해하기도 한다.

14) La Palombara(2015)는 이 경우의 고객주의를 고객관계(clientela relationship)으로 부르면서 이탈리아의 국가와 사회집단 관계를 고객관계와 보호관계(parentela relationship)로 유형화하였다.

회의 상임위원회까지 포괄하게 되면 이는 철의 삼각으로 진행한다(Van Waarden, 1992).¹⁵⁾

2. 보호관계와 당파모형(partyist model)

보호관계(parentela relationship)는 La Palombara가 언급한 국가와 사회집단 관계의 한 유형이다. 이는 단일의 지배정당이 존재하는 곳에서 사회집단은 특정 분야를 효과적으로 대표할 수 있는 능력을 통해서가 아니라, 특정 정당과의 밀착을 통해서 접근 기회와 정당성을 획득해야 하는 정치체제에서 발생한다. 고객관계(clientela relationship)가 국가관료와 사회집단 간에 직접적 연계가 있는 데 비해, 보호관계에서는 양자 간에 지배정당을 경유하는 간접적 연계가 발생한다. 즉, 사회집단은 관료적 정책과정을 통제하고자 하는 지배정당을 통해서 정책과정에 접근할 수 있다(Petkov, 2018).

그리고 보호관계에서는 지배정당은 사회집단의 투입행위를 통제하기 위해 기존의 사회집단을 콤테이션(cooptation)하거나 새로운 사회집단을 직접 창출하기도 한다. 또한, 정당은 정책과정에서 관료제적 자율성을 제한하고자 한다(Lewin, 2014). 즉, 정당은 국가와 동일시되며, 관료는 정당의 도구이다. 그리고 사회집단 역시 사회를 통제하고자 하는 정당의 도구가 된다.¹⁶⁾ 이러한 보호관계는 영국의 노동당과 노동단체 간의 관계처럼 참여하는 사회집단이 상당한 자율성을 보유하는 경우도 있으나, 대부분 사회집단은 지배정당의 졸(卒, pawn)에 불과한 경우가 많다(La Palombara & Weiner, 2015).¹⁷⁾

보호관계와 유사한 것으로 Yishai(1992)가 국가와 사회집단 관계의 한 유형으로 주장한 당파모형(partyist model)이 있다.¹⁸⁾ 당파모형은 주로 인도와 같이 특정 정당이 권

15) Jordan & Schubert(1992)는 고객주의를 철의 삼각에서 상임위원회가 제외되는 형태의 국가와 사회집단 간의 안정적인 관계로 보고 있다.

16) 이렇게 보면 보호관계는 국가조합주의와 매우 유사해지지만, 국가조합주의와는 달리 집행과 성원 통제 권한은 사회집단에 위임되지 않는다(Van Waarden, 1992).

17) 대표적인 경우가 인도의 국민회의당(Congress Party)과 노동단체 간의 관계인데, 노동단체는 국민회의당의 부속물에 불과하다. 노동단체는 자신의 이익보다는 국익을 우선하며, 노동단체 지도자들은 노동단체보다는 정당에 우선적으로 충성한다.

18) Yashai(1992)는 국가와 사회집단 관계를 설명하기 위한 모형으로 다원주의모형, 조합주의모형, 당파모형의 세가지를 도입하였다.

력의 중심에 있는 개발도상국에서 발생하지만, 정당민주주의 국가인 이탈리아나 이스라엘 등에서 나타나기도 한다. 당파모형에서 사회집단은 정당에 구조적으로 연결되며, 사회집단의 자원은 정당조직으로부터 나오는 경우가 많다. 그리고 정당과 사회집단 간에는 경계가 모호하며, 양자는 같은 목표를 추구하며, 기본이해를 공유한다. 그리고 성원의 중복이 많으며, 사회집단은 정당조직을 통해서 정책에 영향을 미친다. 따라서 당파모형은 지배정당체제 하에서 국가목표를 중시하면서 민주주의를 지향하는 정치제도 하의 사회집단 정치와 관련되는 것이다.

3. 포획이론(capture model)

포획이론은 국가와 사회집단 관계에 대한 보편적 이론이라기보다는, 규제정책을 둘러싼 규제기관과 규제대상집단 간의 특수한 관계에 관한 모형이다. 즉, 포획이론은 규제기관이 규제대상집단을 지배하기보다는 오히려 규제대상집단의 포로(captives)가 되어버리는 상황에 관한 것이다(Etzioni, 2009)). 이 점에서 이는 사회집단에 의한 포획이론(capture by interest group theory)이라고 불린다.

포획이론에는 두 가지의 하위유형이 있는데, 하나는 주로 독립규제위원회의 형태를 지닌 규제기관을 대상으로 하는 것으로 규제기관은 처음에는 공익을 위해 설립되었으나 점차 규제대상집단의 포로로 전락한다는 것이다. 다른 하나는 규제기관은 사실상 처음부터 규제대상집단의 이익에 봉사하기 위해 만들어졌다고 보는 것이다. 여기서는 정부규제란 결국 규제대상집단에게 제공되는 편익이 되는 것이다(Jenkins, 2022).¹⁹⁾

VI. 논의 및 결론

이상에서 정책과정에서의 국가와 사회집단 간의 관계에 관한 이론을 다원주의, 조합주의, 정책 네트워크이론을 중심으로 논의하였다. 물론 이러한 세 이론은 각기 선행이론들의 한계를 극복하려는 대안으로 제시되었지만, 이론이 가지는 본질적 속성상 어느 이론도 현실을 완벽하게 설명하지는 못한다. 그리고 세 이론을 배타적으로 설명하기가 어려운 측면도 있다.

19) 예로서, 항공분야의 안전규제는 항공산업에의 잠재적 참여자들로부터 기존 항공사의 이익을 보호하는 수단으로 작용하는 경우가 많다는 것이다.

우선 집단과정이론으로서의 다원주의는 기본적으로 정치·행정과정에서 사회집단의 역할을 강조하는 것으로, 과거의 공식적인 국가기구 중심의 접근방식에서 벗어나려는 시도에 해당한다. 그리고 사회의 단위를 집단중심으로 봄으로써 계급 중심으로 사회구조를 해석하는 막시스트 전통과 대조되는 자본주의 사회의 주류이론으로 기능을 한다. 다원주의에서 국가는 적극적인 행위자이기보다는 사회집단들 간의 공정한 경쟁을 보장하기 위한 규칙을 제정하는 중립적이고 소극적인 존재로 인식된다. 중심적 실체는 자발적으로 결성되어 자율적으로 활동하는 각종의 사회집단들이며, 이들 간의 경쟁과 갈등이 균형에 도달한 결과가 정책인 것이다. 따라서 다원주의에서 가정하는 국가와 사회집단 관계는 행위 주체로서의 사회집단과 이들의 행위를 수동적으로 반영하고 조정하여 정책을 산출하는 소극적인 국가로 특징될 수 있다.²⁰⁾

이에 비해 조합주의는 여러 면에서 다원주의와 다른 관점을 가진다.²¹⁾ 우선 국가의 성격에 관해서 조합주의는 국가를 명백한 자기이해를 가지는 실체(entity)로 이해한다. 따라서 정책과정에서의 역할도 자신의 이해를 관철하기 위해서 사회집단들 간의 관계를 적극적으로 조정하고 통제하며, 때로는 강제, 왜곡, 억압하기도 하는 강력한 행위자이다.²²⁾ 그리고 국가와 사회집단 간의 관계도 다원주의에서는 밀접한 상호작용이 발생하지 않는 것으로 보지만, 조합주의에서는 양자 간에 밀접한 상호의존 관계가 의도적으로 형성되는 것으로 보고 있다. 물론 이러한 관계가 형성되는 배경은 편익의 교환이다. 국가는 사회집단과의 관계를 통해서 사회집단의 지지 확보, 사회집단 성원들에 대한 대리 통제, 요구의 제한 등의 편익을 가지며, 사회집단으로서는 이익대표의 독점권을 부

20) 다원주의에서 가정하는 국가는 기본적으로 소극적이고 중립적이지만, 그렇다고 사회집단의 이해를 단순히 반영하는 수동적인 존재로 이해해서는 곤란하다. 국가는 나름대로 조정하고 규칙준수 여부를 감시하는 관리자의 역할을 수행한다. 이 점에서 다원주의는 사회중심이론이지만, 국가를 단순히 지배집단의 이해를 반영하는 수동적 존재로 이해하는 국가독점자본주의(state monopoly capitalism)의 국가관과는 다르다. 그러나 사회세력 간의 균형교란을 방지하기 위해 의도적으로 노력하는 등의 적극적인 역할을 가정하지는 않는다. 사회 내의 균형은 국가개입보다는 잠재집단의 등장과 같은 자연적 기제에 의해 유지되는 것으로 본다.

21) 다원주의와 조합주의 간에 유사점도 있다. 조합주의 역시 정책과정에서의 사회집단의 역할을 중시하며 보다 중립적인 '집단'이라는 개념을 통해 사회부문을 이해함으로써 가치합축적이고 갈등지향적인 '계급' 개념으로부터 탈피하고자 하며, 국가와 사회집단 간, 사회집단 간, 사회집단과 성원 간 '관계'를 중시하는 공통점이 있다.

22) 조합주의는 국가의 이해가 무엇인지에 대한 답을 주지 못하고 있다. 국가의 이해는 공익을 구현하는 것일 수도, 관료의 이해를 실현하는 것일 수도 있다. 이 점에서 조합주의에서 보는 국가의 이해는 정치체제의 성격, 정치이념, 통치자의 성향, 관료제의 성격 등에 따라 국가별, 시기별로 다를 수 있다.

여받음으로써 성원확보가 용이하며, 경쟁집단의 등장을 방지할 수 있으며, 자신의 이해를 정책과정에 안정적으로 반영할 수 있다. 따라서 국가와 사회집단 간의 밀접한 관계는 상호편익을 바탕으로 자발적으로 형성되는 것이다.²³⁾

그러나 유의할 점은 두 이론모형은 대칭적인 극단에 존재하는 일종의 이념형으로서, 현실의 국가와 사회집단 관계는 두 이론 중에서 어느 하나의 특징만을 완벽하게 보이는 경우는 없다는 것이다. 이 점에서 이후의 많은 연구들은 국가전체적으로는 조합주의적 성격이 강하지만, 부분적으로 다원주의가 강한 경우 또는 그 반대의 경우, 같은 국가 내에서 정책수준이나 정책영역별로 상이한 이론모형의 특성이 나타나는 경우 등 다양하게 연구를 진행하게 된다.

정책네트워크이론은 이론의 성격과 범주, 하위 변수, 분석 방법 등에 대해서 논쟁점이 있지만, 기본적으로 정책과정에서의 국가와 사회집단 관계 연구의 금과옥조로 여겨져 오던 다원주의 및 조합주의 이론에 대한 대안으로 개발된 중범위이론(middle range theory)이다. 이러한 새로운 이론이 필요하게 되는 것은 우선은 현실의 정책과정은 참여자가 매우 다양하기 때문이다. 조직화한 사회집단만 참여하는 것이 아니라, 조직화하지 않은 개인, 언론, 전문가 등도 다양한 방식으로 영향을 미친다. 이들은 조직화하지는 않았지만, 이슈에 따라서 특정이해를 공유하면서 정책과정에 참여한다. 따라서 집단의 개념을 뛰어넘을 수 있는 이론 틀이 필요하게 되었다. 다음에는 근래 들어 각종 시민단체의 영향력이 급증하고 있다는 점이다. 물론, 이들도 사회집단이기는 하지만, 기존의 이론들로서는 이해하기 어려운 부분이 많다. 따라서 새로운 이론이 필요하게 되었다. 그리고 행위자 중심의 접근에서 제도나 구조 중심의 접근을 가미할 필요성이 커지고 있다. 행위자도 중요하지만, 이러한 행위를 규율하는 제도나 구조의 측면에 관한 관심도 필요하다. 따라서 행위와 함께 구조나 제도를 함께 다룰 수 있는 이론 틀이 필요하게 되었다. 마지막으로, 국가와 사회를 이분법적으로 구분하던 관행이 한계에 직면하게 되면서, 국가의 성격과 범위에 관해서도 새로운 관점이 필요하게 되었다. 준(準)정부기구, 시장, 국가의 혼합으로 인해서 이제 국가와 사회 간의 경계가 불분명하게 되었으며, 거버넌스(governance)관점에서의 이행이 필요하게 되었다. 이제 국가도 여러 행위자 중의 하나에 불과한 것으로 인식되는 것이다.

23) 이후의 국가조합주의에서는 국가와 사회집단 간의 조합주의적 관계가 국가의 필요로 인해 위로부터 강제적으로 형성되는 경우를 주로 가정한다.

따라서 정책네트워크이론에서의 국가는 다원주의에서 가정하는 소극적이고 중립적인 존재가 아니라 적극적인 실체이지만, 그렇다고 조합주의에서처럼 사회부문과 구분되면서 사회부문을 통제하고 설계하는 압도적인 행위자도 아니다. 자기의 이해를 가지지만, 다양한 행위자의 하나에 불과한 것이다. 국가의 지칭 대상에 대해서도 명확한 언급은 없었지만, 사실 다원주의와 조합주의에서는 행정부처를 지칭하는 경향이 강하다. 그리고 대체로 국가의 구성원들은 이해가 동일한 것으로 가정한다. 그러나 실제로는 국가는 여러 면에서 분립적이며, 구성요소도 다양하다. 국가 속에는 행정부처뿐만 아니라, 의회와 사법부도 있으며, 이들 간에는 이해가 다를 수 있다. 행정부처 내에서도 부처 간에, 심지어는 관료들 간에도 이해가 다를 수 있다. 정책네트워크이론은 이러한 관점의 변화를 적절하게 수용할 수 있는 융통성을 가지는 장점이 있다.

그러나 전술하였듯이 정책네트워크이론은 많은 논쟁점이 미결인 채로 남아 있다. 이는 기본적으로 다원주의나 조합주의 이론처럼 중심적인 이론가가 없었으며, 영국, 미국, 유럽대륙 등 국가마다 상이한 경로로 이론이 발전해 왔으며, 연구가 가장 활발한 영국에서도 두 부류의 이론가들이 견해가 맞서 있기 때문이다. 따라서 이 시점에서 우리는 정책네트워크이론의 포괄성과 융통성의 장점을 활용하되, 기존의 두 이론인 다원주의와 조합주의의 장점들과 잘 결합함으로써 국가와 사회집단 관계를 보다 적실하게 분석할 수 있어야 할 것이다.

참고 문헌

- 임혁백(1990), 「라틴아메리카의 민주주의」, 새날.
- 최장집(1983), “민주주의와 코포라티즘”, 「세계의 문학」8(4).
- Bailey, M. & Braybrooke, D. (2003). Robert A. Dahl's philosophy of democracy, exhibited in his essays. *Annual Review of Political Science*, 6(1): 99-118.
- Ball, S. J. (2012). *Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neo-liberal Imaginary*, London: Routledge.
- Battersby, J. L. (1991). *Paradigms Regained: Pluralism and the Practice of Criticism*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Bentley, A. F. (1967). *The Process of Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Berry, J. M., & Wilcox, C. (2018). *The Interest Group Society*. London: Routledge.
- Boase, J. P. (1996). Institutions, institutionalized networks and policy choices: Health policy in the US and Canada. *Governance*, 9(3): 287-310.
- Brown, R., & Pehrson, S. (2019). *Group Processes: Dynamics Within and Between Groups*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Carney, C. P. (1989). International patron-client relationships: A conceptual framework. *Studies in Comparative International Development*, 24: 42-55.
- Cawson, A. (1986). *Corporatism and Political Theory*. New York: Basil Blackwell.
- Compston, H. (2009). *Policy Networks and Policy Change*. New York: Springer.
- Crepaz, M. L. (1992). Corporatism in decline?. *Comparative Political Studies*, 25(2).
- Dahl, R. A. (2008). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2020). *On Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dür, A. & Mateo, G. (2016). *Insiders versus Outsiders: Interest Group Politics in Multilevel Europe*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Dye Thomas, R. & Zeigler, H. (1984). *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. Monterey, CA: Brooks Cole.
- Enroth, H. (2011). Policy Network Theory. *The SAGE Handbook of Governance*, 19-35.
- Etzioni, A. (2009). The capture theory of regulations—revisited. *Society*, 46: 319-323.
- Galston, W. A. (2002). *Liberal Pluralism: The Implications of Value Pluralism for Political*

- Theory and Practice. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gould, R. V. (1996). Patron-client ties, state centralization, and the whiskey rebellion. *American Journal of Sociology*, 102(2): 400-429.
- Grant, W. (1992). Models of interest intermediation and policy formation applied to an internationally comparative study of the dairy industry. *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 53-68.
- Grant, W. (1985). *The Political Economy of Corporatism*, New York: St. Martub's Press.
- Hamilton, C. V. (1979). The patron-recipient relationship and minority politics in New York City. *Political Science Quarterly*, 94(2): 211-227.
- Harrison, R. J. (2019). *Pluralism and Corporatism: The Political Evolution of Modern Democracies*. London: Routledge.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14: 289-310.
- Hogan, M. J. (1990). Corporatism. *The Journal of American History*, 77(1): 153-160.
- Holyoke, T. T. (2022). Neopluralism. In *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*(pp. 909-915). New York: Springer International Publishing.
- Hopkin, J. (2006). Clientelism and party politics. *Handbook of Party Politics*, 406-412.
- Hrebenar, R. & Scott, R. (2015). *Interest Group Politics in America*. London: Routledge.
- Jenkins, N. (2022). *An Institutional Capture Theory of Interest Group Influence*. Riverside, CA: University of California, Riverside.
- Jordan, G. & Richardson, J. (1987). *Government and Pressure Group in Britain*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Jordan, G. & Schubert, K. (1992). A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 7-27.
- Keman, H. (2004). Polyarchy & defected democracy around the world: a research note. *Acta Politica*, 39: 297-313.
- Knoke, D. (1996). *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the US, Germany, and Japan*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- La Palombara, J. (2015). *Interest Groups in Italian Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- La Palombara, J. & Weiner, M. (2015). *Political Parties and Political Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- LaVaquer-Manty, M. (2006). Bentley, Truman, and the Study of Groups. *Annual Review of Political Science*, 9: 1-18.
- Lewin, L. (2014). *Politics and Parentela in Paraiba: A Case Study of Family-based Oligarchy in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lowi, T. J. (1976). *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Manley, J. F. (1983), Neo-pluralism: A class analysis pluralism I and Pluralism II, *American Political Science Review*, 77(2): 368-383.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- McFarland, A. S. (1987). Interest groups and theories of power in America. *British Journal of Political Science*, 17(2): 129-147.
- McFarland, A. S. (2004). *Neopluralism: The Evolution of Political Process Theory*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Molina, O. & Rhodes, M. (2002). Corporatism: The past, present, and future of a concept. *Annual Review of Political Science*, 5(1): 305-331.
- Nownes, A. J. (2013). *Interest Groups in American Politics: Pressure and Power*. London: Routledge.
- Petkov, M. (2018). *Oligarchic Party-Group Relations in Bulgaria: The Extended Parentela Policy Network Model*. New York: Springer.
- Rhodes, R. A. (1992). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*. Abingdon, UK: Taylor & Francis.
- Richardson, J. J. & Jordan, A. G. (1979). *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-parliamentary Democracy*. Oxford, UK: Robertson.
- Robinson, W. I. (2013). Promoting polyarchy: 20 years later. *International Relations*, 27(2): 228-234.
- Saurugger, S. (2008). Interest groups and democracy in the European Union. *West European Politics*, 31(6): 1274-1291.
- Schmitter, P. C. & Lehmbruch, G. (1979). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism?. *The Review of Politics*, 36(1): 85-131.
- Schneider, V. (1992). The structure of policy networks: A comparison of the chemicals control

- and telecommunications policy domains in Germany. *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 109-129.
- Siaroff, A. (1999). Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement. *European Journal of Political Research*, 36(2): 175-205.
- Smith, M. J. (1990). Pluralism, reformed pluralism and neopluralism: The role of pressure groups in policy-making. *Political Studies*, 38(2): 302-322.
- Staeheli, L. & Mitchell, D. (2016). *The People's Property?: Power, Politics, and the Public*. London: Routledge.
- Stepan, A. (1978). *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Streeck, W. & Kenworthy, L. (2005). *Theories and Practices of Neocorporatism*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.
- Tarkowski, J. (1983). Patronage in a centralized, socialist system: The case of Poland. *International Political Science Review*, 4(4): 495-518.
- Truman, D. B. (1971). *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf.
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 29-52.
- Wilks, S. & Wright, M. (1987). *Comparing Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Williamson, P. J. (1985). *Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Williamson, P. J. (1989). *Corporatism in Perspective*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- Wilson, F. L. (1987). *Interest Group Politics in France*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wintrop, N. (1992). Elite theory and neo-elite theory understandings of democracy: An analysis and criticism. *Australian Journal of Political Science*, 27(3): 462-477.
- Yishai, Y. (1992). From an iron triangle to an iron duet? Health policy making in Israel. *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 91-108.
- Bochel, C. and H. M. Bochel (2004), *The UK Social Policy Process*, Basingstoke, UK: Palgrave.
- Bozeman, B. (2007), *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press.

- Bulkeley, H. (2000), Discourse Coalitions and the Australian Climate Change Policy Networks, *Government and Policy* 18(6): 727-748.
- Emerson, K. and T. Nabatchi (2015), *Collaborative Governance Regimes*, Georgetown University Press.
- Füg, O. C. (2009), The Advocacy Coalition Framework Goes to Europe, The Annual Conference of Political Studies Association, Manchester, UK.
- Hill, M. (2005), *The Public Policy Process*, Harlow, England: Pearson.
- Hudson, J. and Lowe, S. (2009), *Understanding the Policy Process*, Bristol: The Policy Press.
- Ike, R. M. (2009), Advocacy Coalition Framework: An Approach to Critical Theory and Belief Systems in Policy Making, The Annual Convention of the British Political Studies Association, Manchester, UK.
- Jacobs, L. and T. Skocpol (2015), *Health Care Reform and American Politics: What Everyone Needs to Know*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Kim, Soon-yang (2016), *Health Politics in Korea: The Political Dynamics of Healthcare Reform*, Seoul: Seoul National University Press.
- Kingdon, J. W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Longman.
- Parsons, W. (2003), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Sabatier, P. A. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview Press.

A Theoretical Discussions on the Relationship between the State and Social Groups in the Policy Process

Kim, Soon-Yang (Professor Emeritus, Yeungnam University)

Kim, Tae-Hee (Professor, Sung Woon University)

The purpose of this article is to theoretically discuss the three dominant paradigms on the relationship between the state and social groups in the policy process: Pluralism, corporatism and policy network theory. Until now, discussions on the origins and development of the three theoretical paradigms have been insufficient and there have been many ambiguous areas of understanding of the state's character and role in the policy process, the structure and role of social groups, and the relationship between the state and social groups. The policy network theory, which appeared the last of the three theories, is even confused about the perception of the theory and the category of reference. Against the backdrop, this article intends to improve understanding for the study of the policy process, by clarifying the contents of the three theoretical models more clearly.

Key words: Policy process, pluralism, corporatism, policy network theory, the state