

이익정치와 ‘정책 네트워크’

Interests Politics and ‘Policy Networks’

김진호* · 고경민**

목 차

I. 서론	IV. 정책 네트워크의 유형화
II. 다원주의, 코포라티즘, 그리고 정책 네트워크	V. 정책 네트워크의 형성과 변화
III. 정책 네트워크 개념의 발전	VI. 결론

I. 서론

인간은 무엇에 동기가 부여되어 행동할까? 이러한 질문에 대한 대답은 관점에 따라 다양하겠지만, 역사적으로 볼 때 대체로 ‘이념’(ideas)과 ‘이익’(interests)이란 두 시각에서의 대답이 가능할 것이다. 인간 행위의 동기에 대한 분석에서는 플라톤 이래로 이성이나 열정과 같은 이념적(ideational) 요인이 보다 중시되어 왔다. 베버(Max Weber)도 “이익보다 이념이 세계를 움직인다”고 주장한다. 그에 의하면, “이념보다는 물질적·이념적(ideal) 이익이 직접적으로 인간의 행동을 통제한다. 그러나 상당히 빈번하게 이념에 의해 창조된 ‘세계의 이미지’가 이익의 동학에 의해 움직이는 행위의 행로(tracks)를 결정했다”¹⁾고 지적하면서 인간 행위의 동기로서 이념의 중요성을 강조하고 있다. 만약 인간 행위의 동기로서 이념이 중요하다면, 새로운 정책에 관한 특정의 이념이 정치과정을 통해 지지세력을 획득하고 구체적인 제도와 정책으로 실현될 때, 우리는 이 과정을 ‘이념의 정치’(politics of ideas)라고 부를 수 있을지 모른다.²⁾

* 제주대학교 정치외교학과 교수

** 건국대학교 정치학과 강사

1) Max Weber, “The Social Psychology of the World Religions.” H. H. Gerth & C. Wright Mills(eds.), From Max Weber: Essays in Sociology(New York: Oxford University Press, 1958), p. 280.

2) 여기서의 이념(idea)은 우리가 일반적으로 생각하는 사상이나 이데올로기보다는 좁은 의미이다. 이념은 정책에 관한 체계적인 사고로서, “어느 정도 통일성을 유지하는 정책에 관한 지식의 틀”이라고 할 수 있다. Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*(Ithaca: Cornell University Press, 1990); 박건영·강문구·양길현(역), 『주변부로부터의 오솔길: 신흥 공업국의 정치경제학』(서울: 문학과 지성사, 1994), p. 82. 이념을 정책결정의 중요한 요인으로 가정하는 연구들로는 Judith Goldstein & Robert O. Keohane, “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework,” Judith Goldstein & Robert O. Keohane(eds.), *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*(Ithaca and London: Cornell University Press, 1993), p. 3; Judith Goldstein, *Ideas*.

그러나 17세기 말에서 18세기의 증상주의 시대로 접어들어 “이해관계가 세상을 지배한다”는 명제가 보편화된 이후, 이익(interest)과 이해관계(interests)가 인간 행위의 동기를 분석하는 지배적인 개념이 되었다.³⁾ 이와 같은 시각은 오늘날 이념보다 이익이 논리적으로 더 중요한 인간 행위의 동기가 된다는 합리주의적 관점(rationalist view)으로 자리잡게 되었다.⁴⁾ ‘이념의 정치’와 마찬가지로, 정책의 형성과 변화가 이익을 매개로 결정된다면, 우리는 그 과정을 ‘이익정치’(politics of interests)라고 부를 수 있을 것이다. 이 이익정치는 현대의 정치 분석에서 가장 보편적인 분석 모델로 자리잡고 있다. 그러나 우리는 이익정치가 우세하다는 점 때문에 이념의 정치의 분석적 가치를 평가절하하는 것은 아니다. 우리는 이념보다 이익이 세계를 움직인다고 단정하기보다는, 이익뿐만 아니라 이념도 인간의 행위를 설명하는 중요한 변수가 된다는 점을 강조한다. 왜냐하면 다양한 이익집단이 어떤 이념적 정향(ideational orientation)을 보일 때, 그 이념은 그들의 이익을 정당화하고 다양한 정책연합을 집합하는 핵심적 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 다시 말하면, 이익이 선호로 표현되기 위해서는 이념을 필요로 하고, 더 나아가 이익을 정의하기 위해서는 이념이 전제되어야 하기 때문이다.⁵⁾

그러나 우리는 현대 정치학의 핵심 주제라고 할 수 있는 정치적 이익매개의 중요성을 더욱 강조하지 않을 수 없다. 왜냐하면 정책에 관한 이념이 정책 ‘선택’의 문제라면 정책 ‘결정’은 직접적으로 이익에 근거하기 때문이다. 다음 글은 이런 점에서 흥미할 가치가 있다.

“좋은 이념이 항상 승리하는 것은 아니다. 경제학이나 그 외의 다른 학문 영역에서 흥미롭고 강력한 이론적 작업이 많은 발전을 이루었으나 정책에 영향을 미친 것은 드물다. 이념이 정책이 되기 위해서는 반드시 정치—정책에 대한 동의(consent)의 동원—와 연결되어야 한다. 정치는 권력을 포함한다. 심지어 좋은 이념이라 하더라도 그것이 반대에 직면하게 되면 정책이 될 수 없고, 나쁜 이념이라 하더라도 그것이 지지를 획득할 수 있으면 정책이 될 수 있다.”⁶⁾

“경제위기, 정책논쟁, 정치적 실험은 분명히 어떤 방식으로든 서로 연결되어 있다. …… 경

Interests, and American Trade Policy(Ithaca: Cornell University Press, 1993), p. 11.

3) 이익과 이해관계의 역사에 대해서는 다음을 참조할 것. J. A. W. Gunn, *Politics and the Public Interest in the Seventeenth Century*(London: Routledge and Kegan Paul, 1969); Albert O. Hirschman, *The Passions and Interests*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977), pp. 32-42; 김승현(역), 『열정과 이해관계: 고전적 자본주의 옹호론』(서울: 나남출판, 1994), pp. 38-47; Charles S. Maier, ““Fictitious Bonds … of Wealth and Law”: on the Theory and Practice of Interest Representation,” Suzanne D. Berger(ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*(Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1981), pp. 29-39.

4) Judith Goldstein & Robert O. Keohane, *op. cit.*, p. 4.

5) 구갑우, “유연연합의 ‘신자유주의적’ 공공정책: 초국가적 통신정책의 기원·형성·실행,” 서울대학교 박사 학위논문(1998), p. 59.

6) Peter A. Gourevitch, “Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices,” Peter A. Hall(ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1989), p. 87.

제위기는 정책논쟁과 정치적 논란을 불러일으킨다. 이런 갈등 속에서 정책이 나오고, 정책은 그것이 혁신적이든 전통적이든 정치를 필요로 한다. 즉 경제위기에 대한 대응은 정치적 지지를 필요로 한다. 따라서 우리가 정책선택을 이해하기 위해서는 그것을 낳은 정치를 이해해야 한다.”⁷⁾

정책선택이 이념적 정향에 따라 이루어진다면, 그런 이념이 정책으로 구체화되는 것은 혜택(benefits) 배분에 따른 반대와 지지로 표현되는 이익정치에 의해 결정되는 것이다. 왜냐하면, 정책연합과 반(反)정책연합은 정책 결과로부터 나오는 혜택 배분을 둘러싼 갈등에 의해 형성되며, 그러한 연합 형성의 가장 중요한 동기부여 요인이 바로 ‘이익’이기 때문이다.

정치적 이익매개에 관한 연구는 최근에 와서 이론적 설명과 접근방법, 개념 등에서 성장과 분화를 계속하고 있다. 오랫동안 다원주의적 견해들이 이러한 논의의 선두주자였다. 1970년대 들어 이런 다원주의적 접근은 코포라티즘 이론가들로부터 공격을 당했고, 더불어 이익매개에 관한 다원주의와 코포라티즘간의 계속되는 논쟁의 그늘 속에서 수 많은 설명들이 폭발적으로 제기되었다. 이런 와중에 점차 정책의 형성은 이익매개 제도의 기능에 의해 설명되게 되었다. 특히 이익매개에 대한 보다 넓고 다소 기계적인 인식 대신에 새로운 정치학적 개념으로 ‘정책 네트워크’(policy networks)이 주목을 받게 되었다.

우리는 이 글에서 정책 네트워크를 정치적 이익매개의 제3의 대안으로서 다원주의나 코포라티즘을 대신하는 이론적 모델로 본다. 이 글은 정책 네트워크에 대한 이론적 고찰로서, 다소 진부할지 모르지만 정책 네트워크 분석의 등장 배경, 개념, 유형화, 네트워크의 형성과 변화라는 다소 제한된 관점에서 논의를 전개할 것이다. 따라서 이 글에서는 정책 네트워크에 대한 이론적 혁신이나 두드러진 이슈를 제기하고 토론하기보다는, ‘발전하는’ 개념으로 정치학에서의 정책 네트워크의 이론적 위치를 제고하고자 하는 것이 목적이다.

2. 다원주의, 코포라티즘, 그리고 정책 네트워크

개인들의 일반적인 이익이 정치적 이익(political interest)이 되기 위해서는, 원자적 개인들의 이익을 집합적으로 ‘대표’(representation)하여 정치과정에 ‘매개’(intermediation)하는 것이 필요하다. 이러한 이익이나 이해관계가 정치적 분석에서 중요한 개념으로 자리잡도록 한 데에는 무엇보다도 다원주의적 관점에 기반한 이익집단 이론이 기여한 바가 크다고 할 수 있다. 벤틀리(A. Bentley)와 트루먼(A. Truman) 등의 선구적인 다원주의적 이익집단 연구⁸⁾ 이후 이익정치를 보는 시각은 오랫동안 다

7) Peter Gourevitch, Politics in Hard Times: Comparative Responses to international Economic Crises (Ithaca: Cornell University Press, 1986), p. 19.

8) Arther F. Bentley, The Process of Government: A Study of Social Pressures(New Brunswick(U.S.A.) & London(U.K.): Transaction Publishers, 1995); David B. Truman, The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion(Westport, Connecticut: Greenwood Press, Publisher, 1981). 본래 벤틀리의 저서는 1908년 University of Chicago Press에서, 트루먼의 저서는 1951년 Alfred A. Knopf, Inc.에서 출간되었음.

원주의적 시각이 지배적인 경향이였다. 그러나 1974년 슈미터(P. Schmitter)가 던진 화두 “아직도 코포라티즘의 세기인가?”(Still the Century of Corporatism?)⁹⁾ 이후부터 정치적 이익대표 또는 이익매개를 보는 시각은 크게 다원주의(pluralism)와 코포라티즘(corporatism)으로 양분되기 시작했다.

이들 두 모델은 현대의 대표적인 이익 대표/매개의 양식(interest representation/ inter mediation mode)으로서, 그 작동원리를 국가의 정책결정 절차에 대한 접근을 획득하고자 하는 이익집단들간의 ‘경쟁’(competition)에 두느냐 아니면 이익들간 그리고 이익들과 국가간의 ‘협력’(cooperation)에 두느냐에 따라 그 이론적 입장을 달리한다. 이런 차원에서 다원주의는 이익‘대표’ 양식으로서 경쟁을 주요 원리로 하고 코포라티즘은 이익‘매개’ 양식으로서 협력을 주요 원리로 한다.¹⁰⁾ 다원주의와 코포라티즘은 현대 이익정치의 현실주의적인 모델(realistic model)로서 다음과 같은 기본 가정들을 공유하면서,¹¹⁾ 공히 현대 정체(polity)의 구조적 분화와 이익의 다양성 증가에 대처하려고 한다.

- ① 공식적인 결사적 대표 단위의 중요성 증대:
- ② 기능적 분화와 잠재적인 이익갈등의 지속 및 팽창:
- ③ 영구적인 관리 참모진의 역할 증대:
- ④ 지역적·당파적 대표성의 쇠퇴:
- ⑤ 확장되는 공공정책의 사적인 추세:
- ⑥ 공적 영역과 사적 영역의 상호 침투.

그러나 그런 근대적인 이익대표체계가 취하는 제도적 형태나 정치적 치유책에 대해서는 이견을 보인다.¹²⁾ 우리는 이들 두 모델을 구성하는 핵심 개념들을 통해서 단순명료한 차이를 찾아 볼 수

9) Philippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?” Review of Politics, Vol. 36(January 1974), pp. 85-131. 이 글은 다시 1979년 슈미터와 램부르크에 의해 편집된 책에 실렸다. Philippe Schmitter & Gerhard Lehmbruch(eds.), Trends Toward Corporatist Intermediation(Berkeley Hills and London: SAGE Publications Ltd., 1979), pp.7-52.

10) 슈미터의 코포라티즘에 대한 1974년의 정의는 1979년에 다소 바뀌는데, 이익‘대표’ 체제(interest ‘representation’ system)라는 용어 대신 이익‘매개’ 체제(interest ‘intermediation’ system)를 사용한다. 그 이유는 공식적인 이익결사체들이 구성원들의 요구와 선호를 정확하고 성실하게 전달하며, 통제적 의미에서의 대표를 함축하고 있는가의 문제와, 전문화된 조직의 업무중에서 대표가 배타적이거나 우월한, 즉 가장 중요한 업무인가에 대한 비판들을 수용한 결과이다. 이에 따라, 그는 이익결사체들은 자신들의 이익을 표현하고 구성원들의 선호를 표출하거나 선호의 내용이 무엇인지 파악하지 못할 경우도 있으며 나아가 구성원들에게 구현되어야 할 이익이 무엇인가를 주입시키기도(teaching) 할 뿐만 아니라, 때때로 사적 정부 기능(privat government functions)을 부여받아 자원 분배 및 사회 통제의 기능도 수행한다고 보았다. 따라서 ‘대표’란 단지 이들 결사체들의 활동중의 하나에 지나지 않는 것일 뿐만 아니라, 때로는 가장 중요한 활동이 아닐 수도 있는 것이다. Philippe Schmitter, “Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe,” Philippe Schmitter & Gerhard Lehmbruch(eds.), op. cit., p. 93; Frank L. Wilson, “Interest Groups and Politics in Western Europe: The Neo-Corporatist Approach,” Comparative Politics, Vol. 16, No. 1(October 1983), p. 106.

11) Philippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?,” Philippe Schmitter & Gerhard Lehmbruch(eds.), op. cit., p. 15.

12) Ibid., p. 16.

있다. 우선 이익집단의 구조적 특징 면에서, 다원주의자들은 이익집단의 자발적인 형성, 수적 성장, 수평적 확장, 경쟁적 상호작용 등을 주장하고, 코포라티즘 이론가들은 통제된 출현, 양적 제한, 수직적 계층화, 보완적 상호의존을 지지한다.¹³⁾

또 다원주의자들은 '정부'-'국가'가 아니라-의 수동적 역할을 강조하면서 정부는 단지 특정 시기의 사회내의 이익집단들간의 균형을 반영하는 결정과 희소 자원을 권위적으로 배분하는 활동을 한다고 주장한다. 반면 코포라티즘 이론가들은 '국가'-'정부가 아니라-의 적극적 역할을 강조하면서 다양한 형태로 유형화를 시도한다. 그중 대표적인 슈미터의 유형화로서 국가 코포라티즘(state corporatism)에서는 국가가 기업을 지도하면서 정책을 결정하고 기업이 그 정책을 수행하는, 즉 기업의 자율성을 경시하는 하향식(top-down) 정책결정 및 집행 모델로 개념화하고, 반면 사회 코포라티즘(societal corporatism)에서는 국가와 기업의 정책 협상을 통해 만들어진 정책을 기업이나 이익집단들이 수행하지만 집단에 의한 정책 집행은 여전히 하향식의 경향을 띠게 된다고 주장한다.¹⁴⁾ 따라서 다원주의는 국가의 자율성이 거의 없고 단지 집단간 경쟁에서의 힘의 균형을 반영하는 정도에서만 그 자율성이 인정된다고 보는 반면, 코포라티즘에서는 국가를 공통적인 정치선(political good)에 호의적인 결과를 추구하는 적극적 국가로 본다.¹⁵⁾

다원주의와 코포라티즘간의 특징은, 좀 더 분명하게 경쟁 대 국가에 의한 독점 승인, 네트워크에 대한 접근의 개방성 대 사회적 폐쇄성, 이익의 역할 - 다원주의에서는 정책에 대한 영향력 행사 대 코포라티즘에서는 정책의 정당화와 수행 - 등에서도 나타난다.¹⁶⁾

이들 두 모델은 이와 같은 개념적 수준에서의 차이를 토대로 실질적인 이익집단정치의 구조, 엘리트의 태도, 활동의 형태 등에서도 그 차이가 두드러진다.¹⁷⁾ 그런데 이들 두 모델의 분명한 차별성은 그 모델들을 수식하는 '형용사'의 증가로 '하위유형들'(subtypes)의 분화가 증가하면서 그 본질적 속성이 퇴색되거나 변질되고 점점 혼란스러워지게 되었다. 예컨대, 사회적 폐쇄, 독점의 승인, 정책 수행은 코포라티즘의 속성이지만, 또한 다원주의의 한 유형인 '철의 삼각'(iron triangle)¹⁸⁾의

13) *Ibid.*, p. 16.

14) R. A. W. Rhodes. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp. 30-31.

15) Grant Jorden & Klaus Schubert. "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels," *European Journal of Political Research*, Vol. 21, Nos. 1-2(February 1992), p. 7.

16) *Ibid.*, p. 8.

17) 다원주의와 코포라티즘의 차이점에 대해서는 윌슨(F. Wilson)의 일련의 연구를 통해서 명확하게 파악할 수 있다. 윌슨의 연구에서 이익집단정치의 '구조'의 차이점에 대해서는 Frank L. Wilson, "The Structures of French Interest Group Politics," paper presented at the 1983 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4, 1983, Chicago, Illinois. 일반(generic) 엘리트 '태도'의 차이점에 대해서는 Frank L. Wilson, "Alternative Models of Interest Intermediation: The Case of France," *British Journal of Political Science*, Vol. 12(April 1982), p. 185. 이익집단 '활동' 형태의 차이점에 대해서는 Frank L. Wilson, "French Interest Group Politics: Pluralist or Neocorporatist?" *American Political Science Review*, Vol. 77(December 1983), p. 897. 이 외에도 김순양, "사회정책과정에서의 이익대표체계의 변화에 관한 연구: 이익대표체계의 구조, 활동, 반응의 측면을 중심으로," 서울대학교 박사학위논문(1994), pp. 37-43.

18) '철의 삼각'은 국가기관과 고객간의 로비활동 관계에서 중개자 또는 연합 파트너로서 이익집단, 의회 위원회, 행정기관 간의 중요한 연계가 형성되어 있고, 상호 보완적인 이익의 기초 위에서 동의와 협력을 추구

특징이기도 하다.¹⁹⁾

이 보다 더 심각한 문제점은 거시적 차원에서 한 국가의 이익매개 패턴이 다원주의체제라 하더라도 특정 정책이나 산업 부문(sectors)에서는 코포라티즘체제가 나타날 수 있고, 이와 마찬가지로 거시적 코포라티즘체제하에서도 다원주의적인 이익매개의 패턴이 나타나는 정책영역들이 있을 수 있다는 점이다.²⁰⁾ 이러한 이유들 때문에 다원주의와 코포라티즘이라는 양분화된 단순한 관념 대신에, 개별 정책의 결정과정에서 존재하는 국가(또는 정부) - 이익집단 관계의 다양한 유형들을 포함하는 정책 네트워크(policy network)으로의 유형화를 발전시킬 필요성이 제기되었다.²¹⁾

정치적 이익매개에 대한 정책 네트워크 접근의 필요성은 정치적 현실을 반영한 결과이기도 하다. 케니스와 슈나이더(P. Kenis & V. Schneider)에 의하면, 선진 민주주의 국가들의 정치적 의사결정 구조는 이제 더 이상 “의회가 결정하고 정부가 시행한다”는 교과서적 모델과 일치하지 않고, 믿을 수 없을 만큼 복잡적이고 복잡하다고 주장하면서, 정책 네트워크 접근의 출현을 다음과 같은 정치적 현실의 변화속에서 나타난 불가피한 반응으로 보고 있다.²²⁾

- ① 조직화된 사회의 출현 또는 조직화된 집합체에 기반한 사회:
- ② 합리적이고 세련된 정치체제에서 나타나는 정책결정의 부문화(sectorization) 경향:
- ③ 정책결정에 대한 접근 채널을 확보하기 위해 경쟁하는 이익들의 동원화 증가:
- ④ 국가의 정책결정 범위(scope)의 확대:
- ⑤ 국가의 분권화 또는 파편화로 인해 국가의 목표는 없고 단지 정부 부처의 이익 취합만이 존재:
- ⑥ 공적 부문과 사적 부문간의 불분명한 경계로 인해 정책결정은 국가와 이익집단 사이에서 만들어지는 경향을 보임.

Ⅲ. 정책 네트워크 개념의 발전

일반적으로 네트워크(network)이란 “규정된 사람, 대상 또는 사건들을 연결하는 특정 유형의 관계”로 정의된다. 이에 따라 네트워크 분석의 목적은 관계, 특히 행위자들간의 관계 그 자체에 관심을

한다. 네트워크 내부에서는 비공식성, 탈정치화, 비밀성을 특징으로 하고, 국가기구내의 특수주의와 파편화의 결과 때문에 사회적 이익에 의해 국가기관이 지배당하는 현상을 설명하는 한 유형이다. Frans Van Waarden, “Dimensions and Types of Policy Network,” *European Journal of Political Research*, Vol. 21(1992), pp. 45-46.

19) Grant Jordan and Klaus Schubert, *op. cit.*, p. 8.

20) Michael M. Atkinson and William D. Coleman, “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Network in Advanced Capitalist Economies,” *British Journal of Political Science*, Vol. 19, No. 1(1989), pp. 48-49.

21) Grant Jordan and Klaus Schubert, *op. cit.*, p. 10: 로드는 정책 네트워크를 다원주의 모델과 코포라티즘 모델에 대한 대안적 접근방법으로 인식한다. R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance, op. cit.*, p. 32.

22) Patrick Kenis and Volker Schneider, “Policy Network as an Analytical Tool for Policy Analysis,” paper for conference at Max Planck-Institute, Cologne, 4-5(December 1989), pp. 6-9; Grant Jordan and Klaus Schubert, *op. cit.*, p. 11에서 재인용.

가지고 그러한 관계의 전반적인 체계를 효율적으로 기술하고 요약하는 것이다. 그 기본적인 방법론으로는 네트워크의 짜임새가 갖는 '개별적 속성'(individual attribute)과 짜임새를 이어주는 '관계적 속성'(relational property), 그리고 네트워크 전체를 묘사하는 '구성적 성격'(configuration)을 분석의 기본 단위로 하여, 이 세 속성을 위계적으로 연결하는 것이다.²³⁾

정책 네트워크는 이러한 네트워크 분석(network analysis)의 일반론을 정책결정의 구조에 관한 분석에 적용한 것이다. 이는 실제 정책결정 구조가 "의회가 결정하고 정부가 시행한다"는 교과서적 모델과는 다르게, 상이한 수준 및 기능 분야에서 다수의 공공부문 및 민간부문의 행위자들이 참여하고 있는 현실을 반영하는 것이다. 따라서 정책 네트워크에서 행위자는 일반적으로 정책결정에 참여하는 공공부문의 행정기관 및 관료, 입법부의 의원과 참모진, 그리고 민간 부문에서의 이익집단, 관련 전문가, 시민 등이다. 그러나 실제적인 구성은 국가에 따라, 그리고 정책 영역에 따라 달라질 수 있다. 이들 행위자, 즉 네트워크 구성원들간의 관계는 지식 또는 정보 교환을 중심으로 형성되고, 행위자들 사이의 의사소통과 전문지식, 신뢰, 그리고 다양한 자원 교환을 통해 정책결정에 관한 영향력과 권한이 행사된다. 또한 이들간의 관계의 범위도 약간의 자원교환 또는 정보 교류만 있어도 네트워크가 존재한다고 보기 때문에, 네트워크의 범위는 제한적인 정보교환으로부터 정치과정에서의 그런 관계의 제도화에 이르기까지 포괄적이라고 할 수 있다.

정책 네트워크 연구²⁴⁾의 원형적 아이디어는 그리피스(E. Griffith)의 『민주주의의 난국』(*Impasse of Democracy*)에서 '소용돌이'(whirlpools)에 대한 묘사까지 거슬러 올라갈 수 있다.²⁵⁾ 그러나 네트워크 분석이 학문적 유행을 타기 시작한 것은 '하위정부'(sub-governments)²⁶⁾ 연구가 나오면서부터이다. 하위정부에서는 정부와 밀접한 관계를 맺고 있는 소수의 특권화된 집단에 강조점이 놓여진다. 즉 하위정부에 개입한 사적 이익들이 그들의 특권화된 권력을 통해 다른 이익들을 배제하고 정책을 만든다는 것이다. 한편 이 하위정부를 중앙 정부기관, 의회 위원회, 이익집단이 개입된 삼

23) 남궁근, 『비교정책연구: 방법, 이론, 적용』(서울: 법문사, 1998), p. 178; 김용학, "구조적 행위이론으로서의 사회연결망 이론," 『사회구조와 행위』(서울: 사회비평사, 1996), pp. 265-267; 이우권, "지방정부 정책과정의 권력관계 분석: 연결망(network analysis)을 중심으로," 연세대 박사학위논문(1997), pp. 46-59 등을 참조.

24) 미국과 영국의 정책 네트워크 연구 동향과 서로간의 영향에 대해서는 서로 다른 견해가 있다. 로드는 "미국 정치학은 영국의 정책 네트워크 연구가 발전하는 데 주요한 영향을 미치지 못했다"고 단정하는가 하면, 조단(G. Jordan)은 정책 네트워크의 아이디어—비록 그 용어 그대로는 아니지만—가 1950~60년대 미국에서 나타났고 그것이 영국 정책 네트워크 연구에 영향을 미쳤다고 대조되는 주장을 한다. R. A. W. Rhodes, "Policy Networks: a British Perspective," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2(1990), p. 307; Grant Jordan, "Sub-Government, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?" *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2(1990), p. 320.

25) Ernest Griffith, *Impasse of Democracy*(New York: Harrison-Hilton Books, 1939); Jeffrey M. Berry, "Subgovernments, Issue Networks, and Political Conflict," Richard A. Harris & Sidney M. Milkis(eds.), *Remaking American Politics*(Boulder, San Francisco: Westview Press, 1989), p. 240; Jeffrey M. Berry, *The Interest Group Society*(3rd ed.)(New York: Longman, 1997), p. 194에서 재인용.

26) 하위정부는 주어진 실질적인 정책 영역에서 대부분의 일상적인 결정을 효과적으로 처리하는 개인들의 집합체(clusters)이다. 전형적인 하위정부에는 상원의원 그리고/또는 하원의원들, 의회의 참모진들, 소수의 관료들, 그리고 그 정책영역에 관심을 갖고 있는 사적인 집단들의 대표와 조직들로 구성된다." Grant Jordan, *op. cit.*, p. 321.

각관계(triangular)의 성격을 강조하면서 보다 공생적인 상호관계 모형으로 발전시킨 것이 '철의 삼각'(iron triangles)²⁷⁾이다. 그러나 하위정부와 철의 삼각은 정책결정에 대한 접근의 폐쇄성이란 측면에서 명백히 다원주의에 대한 비판을 함축하고 있지만, 다른 한편으로 민주적 의사결정과 배치된다는 점에서 비판의 소지가 내재해 있었다. 이에 따라 헤클로(H. Hecl)는 공통의 기술적 전문성을 가진 대규모의 참여자들을 함께 묶는 지식공유집단(a shared-knowledge group)을 일컫는 '이슈 네트워크'(issue network)을 제시했다.²⁸⁾ 이 네트워크는 단순하고 분명하게 정의된 경계로 인해 폐쇄적 성격을 보이는 하위정부나 철의 삼각과는 대조적으로 그 경계가 개방적이고 다수의 행위자들이 참여하며 따라서 새로운 참여자의 접근 가능성이 큰 다원주의적 경향을 보인다.

도우딩(K. Dowding)에 의하면, 미국에서 발전해 온 이러한 정책 네트워크의 유사 개념들은 단지 하나의 은유(metaphor)이며,²⁹⁾ 그것이 하나의 모델(a model)로 발전하게 된 것은 영국에서 로드(R. A. W. Rhodes), 윌크스와 라이트(S. Wilks & M. Wright) 등의 연구³⁰⁾를 계기로 해서였다.³¹⁾ 그런데 여기서 이들 두 연구는 연구의 초점을 달리할 뿐만 아니라 정책 네트워크이라는 용어도 서로

-
- 27) 피터스는 다음과 같이 철의 삼각을 자세하게 묘사한다. "철의 삼각 내의 각 행위자들은 (자신들의 목표가) 성공하기 위해서는 다른 두 행위자를 필요로 하고, 발전시키는 스타일은 공생적이다. 압력집단은 구성원들에게 서비스를 제공해주기 위해 그리고 우호적으로 정부에 대한 접근점을 제공받기 위해 기관을 필요로 하는 반면, 기관은 영향을 받는 의뢰인들 중에서 그 프로그램에 대한 정치적 지지를 동원하기 위해서 압력집단을 필요로 한다. …… 그들 모두 유사한 이익들을 가진 삼각형 속에 포함된다. 여러 방식으로 그들 모두는 동일한 개인들, 즉 다양하게 활동하는 유권자, 의뢰인, 조직 구성원들의 역할을 대표한다. 미국의 국내정책의 많은 부분은 이들 기능적으로 특수한 정책 하위체계의 존재와 효과적인 중앙 조정(co-ordination)의 부재를 통해서 설명할 수 있다." G. Peters, *American Public Policy*(Basingstoke: Macmillan, 1986), p. 24.
- 28) Hugh Hecl, "Issue Networks and Executive Establishment," Anthony King(ed.), *The New American Political System*(Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978), p. 103. 맥퍼랜드는 헤클로의 용법을 따라 이슈네트워크를 다음과 같이 개념화한다. "몇몇 영역에서 정책에 관심을 갖고 있는 사람들의 커뮤니케이션 네트워크는 정부 권위체의 구성원들, 의원들, 사업가들, 로비스트들, 그리고 심지어 학자들과 저널리스트들을 포함하고 있다. 이슈 네트워크는 분명히 '철의 삼각'과 동일한 것은 아니다. 살아 움직이는 듯한 이슈 네트워크는 지속적으로 정책에 대한 비판을 교환하고, 새로운 정책 주도권에 대한 아이디어를 산출한다." Andrew McFarland "Interest Group and Theories of Power in America," *British Journal of Political Science*, Vol. 17(1987), p. 146.
- 29) 은유(metaphors)란 일상 생활에서 사용하는 말이나 구절의 특성을 비유하기 위해 제2 또는 다른 맥락의 용어를 사용하는 것을 말한다. 예컨대 처칠이 지중해안을 일컬어 '유럽의 부드러운 굽소'(soft underbelly)로 표현한 것이나 개발도상국가들을 상징하는 용어로서 '제3세계'라는 표현 등이 그 예에 해당한다. 최한수, 『정치학 연구 방법론』(서울: 대왕사, 1993), pp. 34-36.
- 30) R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Relations*(Farnborough: Gower, 1981); *The National World of Local Government*(London: Allen & Unwin, 1986); *Beyond Westminster and Whitehall*(London: Unwin Hyman, 1988); Steven Wilks & Maurice Wright(eds.), *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan*(Oxford: Clarendon, 1987); Maurice Wright, "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies," *Political Studies*, Vol. 36(1988), pp. 593-614; Steven Wilks, "Government-Industry Relations," *Public Administration*, Vol. 67(1989), pp. 329-339.
- 31) Keith Dowding, "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach," *Political Studies*, No. 43(March 1995), pp. 139-140.

다르게 사용한다. 윌크스와 라이트의 연구는 미국의 연구 경향과 유사하게 정책 네트워크의 핵심적 요소를 제도들간의 구조적 관계보다는 주요 행위자들간의 개인적 관계를 다루는 미시 수준을 강조한다. 이에 반해 로드는 정치제도들간의 구조적 관계를 다루는 중범위 수준을 강조한다.³²⁾ 또한 정책 네트워크이라는 용어를, 로드는 다양한 유형의 하위 네트워크들을 포괄하는 일반 용어(generic term)로 사용하는 데 반해 윌크스와 라이트는, 하나 또는 많은 정책 공동체들간의 연계와 교환에 의해 형성되며, 정책 네트워크의 구성원들은 따라서 정책공동체들로 구성된다고 한다.³³⁾

최근의 정책 네트워크 연구들의 대부분은 로드의 시각을 수용하여 그 개념과 유형화 및 분석 수준이 일관성을 보이면서 발전하고 있다. 그 이유는 2가지 때문일 것이다. 하나는, 정책 네트워크내에서의 핵심적인 요소로서 개인적 관계보다는 제도적 구조를 강조하기 때문이다. 이는 최근의 신제도주의적 시각을 반영한 결과로서 개인적 관계는 제도를 통해 굴절(refract)될 가능성이 크기 때문이다.³⁴⁾ 다른 하나는, 로드도 지적하고 있다시피, 철의 삼각 또는 하위정부 그 어떤 것도 의회가 정책결정에 최소한의 역할만 하는 국가들에서는 직접적으로 적용하지 못하는 한계가 있기 때문이다.³⁵⁾

로드는 정책 네트워크의 개념을 다음과 같이 정의한다.

“자원의존성(resource dependencies)에 의해 서로 관련되는 조직들의 무리(cluster) 또는 복합체.”³⁶⁾

“..... 정책 네트워크, 특수한 정책결정에서 이익집단과 정부의 역할을 다루는 ‘미시 수준’(micro-level)의 분석과, 현대사회의 권력 분배에 대한 보다 광범위한 문제에 초점을 맞추는 ‘거시 수준’(macro-level)의 분석을 연계시키는 ‘중범위 수준’(meso-level) 수준의 개념으로 사용한다. 네트워크 분석은, 슈미터가 이익집단 매개라고 지칭하는, 이익집단과 정부 부처간 관계의 지속성을 강조한다. 단정짓기는 어렵지만, 정책 네트워크의 존재는 정책 결과에 영향을 미치고, 광범위한 정책영역에서 특수이익의 상대적 지위나 권력을 반영한다.”³⁷⁾

32) R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, op. cit., pp. 35, 41, 32-36 참조.

33) Steven Wilks & Maurice Wright, “Conclusion: Comparing Government-Industry Relations: States, Sectors, and Networks,” Steven Wilks & Maurice Wright(eds.), op. cit., p. 299; R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, op. cit., p. 43.

34) 이러한 주장은 신제도주의자들의 주장으로서, 제도적 구조는 사회세력간의 경쟁 조건 또는 그것을 규정하는 규칙으로서 그 안에 있는 개인과 집단의 능력을 형성하기도 하고 제약하기도 한다. G. John Ikenberry, “Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy,” *International Organization*, Vol. 41, No. 1(Winter 1988), p. 223. 이러한 시각에서는 제도를 사회세력의 단순하고 직선적인 반영(reflections)이 아니라, 사회집단의 선호와 세력관계를 굴절시키는 기제로 본다. 이와 같은 주장들에 대해서는 다음을 참조할 것. Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*(New York: Oxford University Press, 1986), p. 233; Peter A. Gourevitch, “Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices,” op. cit., p. 89.

35) R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, p. 35.

36) R. A. W. Rhodes, *The National World of Local Government*(London: Allen & Unwin, 1986), ch. 2.

37) R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, op. cit., p. 29; R. A. W. Rhodes and David Marsh, “Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches,” David Marsh & R. A. W.

그러나 이러한 로드의 개념정의는 지나치게 함축적으로 보인다. 즉 네트워크내의 행위자, 연계, 경계 등에 대한 논의가 생략되어 있다. 이 점에 관해서는 참여자들의 공식적인 제도적 지위를 경시하는 경향이 있기는 하지만 케니스와 슈나이더의 정의를 참고할 만하다.

“정책 네트워크는 행위자들(actors), 그들간의 연계(linkages), 그리고 그 경계(boundary)에 의해 묘사된다. 그것은 주로 공적·사적 부문의 행위자들로 구성되는 비교적 안정적인 세트의 행위자들이 포함된다. 행위자들간의 연계는 의사소통, 정보, 전문기술, 신뢰, 그리고 다른 정책 자원들의 교환을 위한 채널로 기능한다. 특정 정책 네트워크의 경계는 우선적으로 공식적인 제도들에 의해 결정된다기 보다는 기능적 적합성과 구조적 틀에 의존한 상호 인지과정에 의해 결정된다.”³⁸⁾

정책 네트워크에 대한 개념정의는 이외에도 많지만, 위의 정의들과 다른 독특한 또는 세련된 정의는 찾아보기 어렵다. 따라서 우리는 개념의 나열보다는 개념적 구성요소에 따라 정책 네트워크를 구분하는 유형화를 통해 그것이 의미하는 바를 더 잘 이해할 수 있을 것이다.

IV. 정책네트워크의 유형화

정책 네트워크에 대한 이해는 개념적 수준에서보다 유형화(typology)의 논리와 구체적인 유형들을 보면 보다 분명하게 이해할 수 있을 것이다. 정책 네트워크의 유형화에 대한 초기의 논의는 산업정책을 결정하는 제도적 특성으로 정책 네트워크가 연구되기 시작하면서부터이다. 그 대표적인 예로, 카첸스타인(P. Katzenstein)은 현대 자본주의국가에서 국가와 경제가 상호작용하는 방식을 국가의 강약이나 국가자율성 정도 등 거시적 차원에서 분류하는데, 미국과 영국은 자유주의, 일본과 프랑스는 국가주의, 유럽소국들과 서독은 코포라티즘으로 구분한 바 있다.³⁹⁾ 그러나 이러한 거시수준의 유형화는 한 국가내 여러 산업분야의 다양한 시장구조와 정부-산업관계의 제도적 양상을 관찰하고 이를 타국의 동일 산업부문과 비교하는 데는 부적절하다. 이러한 비판에 직면하여 새롭게 시도된 것이 중범위 수준에서 특정 산업부문을 대상으로 한 유형화이다.

중범위 수준의 정책 네트워크 연구들의 사례를 보면, 더치(P. Duch)는 프랑스, 영국, 독일의 정보통신 민영화 과정에서 정부와 시장의 관계를 규정하는 제도적 구조와 행위 패턴을 프랑스는 국가주의, 독일은 코포라티즘, 영국은 다원주의로 특징화했다. 앳킨슨과 콜먼도 중범위 수준에서 관료제의 집권성, 국가 자율성, 업계의 이익 통합 수준이라는 3개의 변수를 설정하여 정책 네트워크의 8

Rhodes(eds.), *Policy Networks in British Government*(Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 1-2.

38) Patrick Kenis and Volker Schneider, "Policy Network as an Analytical Tool for Policy Analysis," paper for conference at Max Planck-Institute, Cologne, 4-5(December 1989), p. 14; Grant Jordan and Klaus Schubert, *op. cit.*, p. 12에서 재인용.

39) Peter J. Katzenstein, *Between Power and Plenty*(Madison: University of Wisconsin Press, 1978); *Small States in World Market*(Ithaca: Cornell University Press, 1985).

가지의 유형화를 시도했다.⁴⁰⁾

그러나 이러한 유형화도 시간이 갈수록 다양한 명칭들(labels)이 충분히 한정되거나 조작화하지 않고, 다른 현상을 묘사하기 위해 유사한 명칭들을 이용하거나, 다양한 명칭들을 유사한 현상에 대해 적용하면서 용어상의 혼란만 가중되었다. 그 대표적인 사례를 조단과 슈버트(G. Jordan & K. Schubert), 와덴(F. V. Waarden)의 연구에서 확인할 수 있다.⁴¹⁾ 이 연구들은 기존 연구들의 유형화를 종합적으로 정리하기 위해 다양한 정책 네트워크의 유형들을 분석 대상으로 고려하는데, 우선 조단과 슈버트는 압력다원주의/경쟁다원주의, 국가 코포라티즘, 사회 코포라티즘, 집단 하위정부, 코포라티즘적 다원주의, 철의 삼각, 클라이언텔리즘, 부문 또는 메조 코포라티즘, 이슈 네트워크, 정책 공동체, negotiated economy 등을 분석대상에 포함한다. 또 와덴의 경우는 국가주의(statism) 포획된(captured) 국가주의, 클라이언텔리즘, 압력다원주의, parentela relationships, 철의 삼각, 이슈 네트워크, 부문 코포라티즘, 거시 코포라티즘, 국가 코포라티즘, 후견적(sponsored) 다원주의 등으로 구분한다.

그러나 이들은 이러한 개념의 나열에 그치지 않고 유형화를 위한 변수들을 재고하면서 정책 네트워크 유형화를 정교화하기 위한 몇 가지 정선된 변수들을 제시한다. 우선 조단과 슈버트는 참여 집단의 수(number), 네트워크가 특정 산업 부문에 해당되는 것인지 아니면 부문을 초월하는 것인지의 여부(sectoral or transectoral), 그리고 네트워크의 안정성(stability) 등의 3가지 차원(dimensions)을 제시했고, 와덴은 네트워크에 개입된 사회적 행위자들의 수와 유형, 네트워크의 주요 기능, 권력균형 등의 3가지 차원을 제시하고 있다.⁴²⁾ 그러나 이들의 유형화도 분석 차원면에서는 정교화되었으나 실제 유형면에서 보면 기존의 유형들을 거의 포괄하는 것으로 큰 이론적 진전을 이루었다고 보기는 힘들다.

네트워크 분석에서 이렇게 각각의 네트워크 특성에 따라 다양한 유형들로 '나열'하는 것은 유형화의 가장 중요한 기준이라고 할 수 있는 '상호배타성'을 잠식할 우려가 있으며,⁴³⁾ 이것은 결국 정책 네트워크 연구의 효과를 반감시킬 수 있다. 따라서 코포라티즘적 현상에서 다원주의적 현상까지를 모두 포괄할 수 있는 이념형의 양 극단을 설정하고 다양한 유형들을 그 연속체의 어딘가에 위치시키는 것이 하나의 대안적 방법이 될 수 있을 것이다. 여기에는 당연히 정책 네트워크의 유형들을 구분할 수 있는 핵심적 요소를 기준으로 한 엄격한 유형화 작업이 필요할 것이다.

로드는 다소 추상적으로 보이는 정의를 그의 유형화를 통해 정교화시키고 있다. 그는 긴밀하게 통합된 정책 공동체(policy community)에서부터 느슨하게 통합된 이슈 네트워크(issue network)에

40) Peter Duch, *Privatizing the Economy: Telecommunications Policy in Comparative Perspective*(Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991). Michael M. Atkinson and William D. Coleman, "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Network in Advanced Capitalist Economies," *British Journal of Political Science*, Vol. 19, No. 1(1989), pp. 51-53. 이외에도 Alan Cawson(ed.), *Organized Interest and the State: Studies in Meso-Corporatism*(London: SAGE Publications, 1985) 참조.

41) Grant Jordan & Klaus Schubert, *op. cit.*, pp. 19-24; Frans Van Waarden, *op. cit.*, pp. 38-49.

42) Grant Jordan & Klaus Schubert, *op. cit.*, pp. 25-26; Frans Van Waarden, *op. cit.*, pp. 49-50.

43) 아울러 와덴은 이와 같은 유형화의 혼란은, 어떤 학자가 코포라티즘이라고 생각하는 것을 다른 학자는 클라이언텔리즘이나 보호다원주의로 부르게 되는 지경에 이르게 되었다고 비판하고 있다. Frans Van Waarden, *op. cit.*, p. 49.

이르는 하나의 연속체(a continuum)를 따라 배열된 5가지의 네트워크 유형들을 구별하고 있다. 이들 네트워크들은 회원자격(membership), 구성원들간의 상호의존 정도, 구성원들간의 자원 배분 등의 기준에 따라 다음과 같이 분류한다.⁴⁴⁾

첫째, 정책 공동체(policy community)는 관계의 안정성, 매우 제한된 회원자격의 연속성, 서비스 제공 책임의 공유에 기초한 수직적 상호의존, 그리고 다른 네트워크 및 일반 공중들(의회를 포함하여)로부터의 격리로 특징지어진다. 이 정책 공동체는 수직적 상호의존의 정도가 높고, 수평적 취합(articulation)이 제한되며, 통합의 정도가 높다. 또한 교육, 소방과 같은 정부내 그리고 정부의 주요 기능적 이익들에 기초한다.

둘째, 전문가 네트워크(professional network)은 정책결정에서 한 종류의 참여자, 즉 전문가들의 참여가 두드러진 네트워크이다. 가장 자주 인용되는 전문가 네트워크의 사례는 National Health Service이다. 이 전문가 네트워크는 특수한 직업적 이익을 표현하고 수직적 상호의존의 정도가 높은 반면, 자신들의 네트워크를 다른 네트워크들로부터 격리시킨다.

셋째, 정부간 네트워크(intergovernmental network)은 지방자치단체들의 대표 조직에 기초한 네트워크이다. 이 네트워크의 독특한 특징들로는 topocratic membership(과 모든 공공 부문 노조들의 명백한 배제), 지방자치단체들의 모든 서비스들과 관련 전문가들과 클라이언트들을 포괄하는 이익의 광범위한 배열, 그들이 어떠한 서비스 제공 책임도 갖고 있지 않기 때문에 제한된 수직적 상호의존, 그러나 광범위한 수평적 취합 또는 다른 네트워크들에 침투할 수 있는 능력 등을 들 수 있다.

넷째, 생산자 네트워크(producer network)은 정책결정에서 경제적 이익들(공적, 사적 부문 모두)의 두드러진 역할, 그들의 유동적인 회원자격, 산업조직의 중심에 대한 의존, 그리고 경제적 이익들 사이의 제한된 상호의존으로 특징지어지는 네트워크이다.

다섯째, 이슈 네트워크(issue network)은 제한된 정도의 상호의존을 갖고 있는 많은 수의 참여자로 특징지어지는 네트워크이다. 안정성과 지속성은 생각보다 높고(at a premium), 구조는 원자적 경향을 띤다.

이와 같은 로드의 유형화는 그 스스로도 인정하고 있듯이 약점이 없는 것은 아니다.⁴⁵⁾ 우선 이익과 회원자격이 협소하다. 로드의 유형화를 보면 대체로 그 이익들이 유형별로 다르다는 것을 알 수 있다. 정책공동체는 정부 및 구성원 모두의 이익이, 전문가 네트워크는 전문가들의 이익이, 그리고 생산자 네트워크에서는 경제적 이익이 지배하는 네트워크를 의미한다는 사실을 유추할 수 있다. 또한 통합의 정도 면에서도 연속체에 각 네트워크의 위치를 배열하는 데 이론의 여지가 있을 것으로 보인다. 예컨대, 생산자 네트워크가 전문가 네트워크보다 더 느슨하게 통합되고 결합력이 약하다는 것을 단정짓기는 어렵다. 경우에 따라서는 그 위치가 뒤바뀔 가능성도 있기 때문이다. 뿐만 아니라 실제 분석에는 이러한 로드의 유형화가 산업정책 결정을 분석하는 데에 주로 사용된다는 점도 간과할 수 없다.

로드의 유형화가 나온 이후 마쉬(D. Marsh)와 로드는, 이익집단 매개의 2가지 유형으로, 마치

44) R. A. W. Rhodes, *The National World of Local Government*, ch. 2; R. A. W. Rhodes & David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks," *op. cit.*, p. 182; R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, *op. cit.*, pp. 37-38.

45) R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, *op. cit.*, p. 39.

과거에 다윈주의와 코포라티즘의 대립구도처럼, 정책 공동체와 이슈 네트워크를 연속체의 극단에 위치시키면서 그에 대한 특징과 구별을 더욱 신중하게 하고 있다.

정책 공동체는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

- ① 몇몇 집단들은 의식적으로 배제되는 가운데 제한된 수의 집단들만이 참여;
- ② 정책 이슈와 관련된 모든 문제들에 대해 공동체의 모든 구성원들간의 빈번한 그리고 높은 수준의 질적인 상호작용;
- ③ 지속되는 가치, 회원자격, 정책 결과의 일관성;
- ④ 모든 참여자들이 공유하는 이데올로기, 가치, 광범위한 정책 선호와 동의;
- ⑤ 정책 공동체의 모든 구성원들은 자원을 가지고 있고, 그렇기 때문에 그들간의 연계는 교환 관계이다. 따라서 기본적인 상호작용은 자원을 가진 구성원들간의 협상을 포함한다. 반드시 모든 구성원들이 동등하게 혜택을 받는다고 보다는 모든 구성원들이 자신들을 포지티브섬 게임에 참여하는 것으로 보는 세력 균형(힘의 균형)이 존재한다. 참여 집단들의 구조는 위계적이고, 그렇기 때문에 지도자들은 순종적인 구성원들을 보장해줄 수 있다.⁴⁶⁾

다음으로 이슈 네트워크는 다음과 같은 특성들을 가지고 있다.

- ① 많은 참여자들;
- ② 유동적인 상호작용과 다양한 구성원들에 대한 접근;
- ③ 제한된 동의와 항상 존재하는 갈등;
- ④ 교섭(negotiation)이나 협상(bargaining)보다는 협의(consultation)에 기초한 상호작용;
- ⑤ 많은 참여자들이 제한된 자원과 제한된 접근 그리고 어떠한 대안도 갖고 있지 않는 불평등한 권력관계.⁴⁷⁾

이러한 두 유형의 특징을 몇 가지 차원(dimensions)에 따라 도표화하면 <표 1>와 같다.

우리는 로드와 마쉬의 유형화가 모든 정책 네트워크의 유형들을 포괄할 수 있는 이상적인 기준이라고 단정하지는 않는다. 그러나 이들의 유형화가 갖는 장점은, 현대 정치 및 정책과정의 변화 가능성을 가장 잘 반영할 수 있는 가장 유연한 정책 네트워크의 틀이라는 점이다. 정책이 선택되고 결정되는 과정은 짜여진 틀이 아니며 그 과정에 참여하는 행위자 또한 정해져 있지 않다. 정책과정은 정책 분야별로 독특한 과정을 통해서 다양한 행위자들이 참여하는 유동적인 과정이기 때문이다.

46) *Ibid.*, pp. 43-44.

47) *Ibid.*, p. 45.

〈표 1〉 정책 네트워크의 유형: 정책 공동체와 이슈 네트워크의 특성

차원(dimension)		정책 공동체	이슈 네트워크
구성원	구성원 수	매우 제한적, 일부 집단들은 의도적으로 배제	대규모
	이익의 유형	경제적 그리고/또는 전문적 이익들이 지배	이익에 영향을 미치는 범위가 포괄적 (다양한 집단들의 이익)
통합	상호작용 빈도	빈번함, 질적으로 높음 정책 이슈와 관련된 모든 문제들에 모든 집단들이 상호작용	접촉이 빈도와 강도면에서 유동적
	지속성	회원자격, 가치, 결과 등이 지속적임	접근에 변화가 큼
	동의	모든 참여자들이 기본적인 가치를 공유하고 결과의 정당성을 받아들임	일정한 동의가 있으나 갈등이 존재함
자원	(네트워크내) 자원 배분	모든 참여자들이 자원을 가지고 있음. 기본적인 관계는 교환관계	몇몇 참여자들은 자원을 가지고 있으나 제한적임. 기본적인 관계는 협의적(consultative)
	(참여조직내) 자원 배분	위계적. 지도자들은 구성원들을 해산시킬 수 있음	구성원들을 규제하는 분배와 능력이 다양하며 변화 가능
권력	구성원들 간의 권력균형이 존재. 비록 한 집단이 지배적이라 하더라도, 공동체가 지속되기 위해서는 positive sum game이어야 함.	불평등한 자원과 불평등한 접근을 반영하는 불평등한 권력. 그것은 제로섬 게임	

출처: David Marsh & R. A. W. Rhodes, "Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology,"
David Marsh & R. A. W. Rhodes(eds.), *op. cit.*, p. 251; R. A. W. Rhodes, *Understanding
Governance, op. cit.*, p. 44.

5. 정책 네트워크의 형성과 변화

정치적 관점에서 볼 때, 경제정책은 수많은 사회적 행위자들의 상호작용의 산물이다.⁴⁸⁾ 정책네트워크의 형성과 변화도 이런 측면에서 본질적으로 정치적 과정이다. 정책을 둘러싸고 사회적 행위자들간의 상호작용이 반복적으로 나타나게 되고, 그러한 연계구조가 점차 제도화됨으로써 정책네트워크로 형성될 수 있기 때문이다.⁴⁹⁾

정책을 둘러싼 행위자들의 상호작용은 정책네트워크의 기능적 필수물(functional necessity)이다. 왜냐하면 정치가나 경제행위자 모두가 혼자 행동할 수는 없고, 동맹(allies)을 필요로 하기 때문이다. 동맹을 이루어내기 위해서는 흥정, 교환, 타협이 필요하다. 요컨대 정치를 필요로 한다. 따라서 경제행위자들과 정치가들은 상호 작용한다. 이는 정치과정에서 정치적·경제적 행위자들 모두가 서로가 서로를 원하는 것이다. 왜냐하면, 정치가들은 공직을 얻고 통치하기 위해 경제행위자들의 지지를 필요로 하고, 경제행위자들은 자신들의 정책선호를 정책에 반영시키기 위해 정치가들의 지지를 필요로 하기 때문이다. 이들 행위자들은 정책을 매개로 상호 작용하지만, 다소 다른 각도

48) Peter A. Gourevitch, "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices," *op. cit.*, p. 88.

49) Frans Van Waarden, *op. cit.*, p. 31.

(angle)로 정책을 바라본다. 경제행위자들은 그들의 정책 선호와 연계되도록 하기 위해 주어진 경제상황에서 선호가 실현될 수 있는 정치적 전략을 추구하는 반면, 정치가들은 지지를 필요로 하기 때문에 주어진 정치상황에서 그들이 지지를 제공하는 정책을 추구한다. 요컨대, 정치가들은 주어진 정치상황에서 자기들의 정치적 필요에 부합되는 정책을 추구하고, 경제행위자들은 주어진 경제상황에서 자기들이 필요로 하는 정책에 부합되는 정치를 추구한다.⁵⁰⁾

이렇게 정치·경제적 이해가 연계된 상호작용의 제도화·관계화는 특정 정책영역에서 지배적인 또는 안정적인 정책 네트워크의 형성으로 이해할 수 있다. 이에 따라 그 구성원들 상호간의 구체적인 문제인식은 달라도 기본적인 문제인식, 가능한 정책대안이 범주 등 정책과정 속에서 전개되는 일련의 활동에서 공통된 시각과 기준을 갖게 된다. 일단 형성된 정책 네트워크는, 제도적 속성에서 비롯된 안정성과 지속성을 갖게 된다. 즉 정책 네트워크내의 행위자들간의 문제인식과 정책대안에 대한 관점이 공유되고 있기 때문에 자체의 응집성을 갖게 되고 네트워크 외부로부터 새로운 문제인식에 대한 요구와 다른 행위자들의 네트워크내로의 진입이 시도되더라도 그것들을 배제시키는 속성을 갖게 된다.⁵¹⁾ 따라서 정책 네트워크는 그 존재 자체만으로도 정책변화에 대한 제약으로 작용하는 것이다. 이는 그 네트워크 구성원들이 네트워크 내에서 이익을 얻는 세력이 그 기득권을 유지하려고 하기 때문이다. 요컨대 정책 네트워크는 점증적 변화를 촉진하고 그럼으로써 네트워크 내에서 기존의 이익 균형 또는 현상유지를 선호하는 것이다.⁵²⁾

그러나 정책 네트워크 자체가 그 속성상 변화에 대한 제약으로 작용한다 하더라도 항상 불변의 상태로 존재하는 것은 아니다. 정책 네트워크의 변화는 '외생적인'(exogenous), 즉 네트워크 환경의 변화에 종속되는 경우를 상정할 수 있다. 이런 경우에 대해 마쉬와 로드는 4가지의 변화 요인을 제시한다.⁵³⁾ 우선 '경제적 변화'가 네트워크의 불안정성의 근원이 된다. 예컨대, 영국의 원자력 정책 영역에서 '전문화된 공동체'(professionalised community)가 생산자 네트워크(producer network)으로 변화하게 된 이유를 1970년대 초의 심각한 경제적 불황으로 인해 네트워크내 주요 행위자들과 조직들이 상업적 기풍(ethos)을 채택했기 때문이라는 것이다. 경제적 요인이 정책 네트워크의 변화를 가져

50) Peter A. Gourevitch, "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices." *op. cit.*, p. 89 참조.

51) D. Jansen, "Policy Networks and Change: The Case of High-Tc Superconductors." Bernd Marin and Renate Mayntz(eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*(Campus Verlag/Westview Press: Frankfurt am Main/Boulder, 1991). pp. 142-143 참조.

52) David Marsh & R. A. W. Rhodes, "New Directions in the Study of Policy Networks." *op. cit.*, p. 198; David Marsh & R. A. W. Rhodes, "Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology." *op. cit.*, pp. 262-263. 이에 대한 실증적 연구결과는 마쉬와 로드가 편집한 책의 몇몇 사례연구들에서 정책 네트워크가 정책변화를 제지하는 데 매우 성공적이었다고 지적한다. M. Smith, "The Agricultural Policy Community: Maintaining a Closed Relationship." G. Wistow, "The Health Service Policy Community: Professionals Pre-eminent or Under Challenge?" M. Mills, "The Case of Food and Health and the Use of Networks." M. Read, "Policy Networks and Issue Networks: The Politics of Smoking." David Marsh & R. A. W. Rhodes(eds.), *op. cit.*

53) R. A. W. Rhodes & David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks." *op. cit.*, pp. 193-196; David Marsh & R. A. W. Rhodes, "Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology." pp. 257-259.

오는 촉매제라면, 지배정당의 '이데올로기'의 변화는 그 반응의 형태를 결정짓는 중요한 요인이다. 영국의 경우 집권당이 노동당에서 보수당으로 바뀔 때 따라 이데올로기의 변동이 일어났고, 이것이 나아가서 정책 네트워크 변동의 원인이 되었다는 것이다. 지배 정당의 이데올로기는 그 정치체제의 통치이데올로기로 간주할 수 있다. 이러한 이데올로기의 변화는 새로운 경제이념(economic ideas)의 도입을 가져오고, 그에 따라 기존과는 다른 새로운 정책들이 창안될 가능성이 높다. 따라서 그 영향은 기존 정책 네트워크의 고착화된 인식과 관례화 된 활동에 대한 변화를 요구하게 되고 이에 따라 정책 네트워크는 변화의 압력에 직면하게 될 것이다.

정책네트워크는 특수한 이슈에 대한 '정보나 지식의 변화'로 인해 불안정해질 수도 있다. 예컨대, 흡연 네트워크(smoking network)은 흡연과 건강과의 관계에 대한 지식—흡연이 건강에 해롭다는 사실—의 발전과 정보의 보급으로 불안정해질 수 있고, 또한 다이어트와 건강의 관계에 대한 지식도 흡연의 경우와 유사한 결과를 가져올 수 있다. 특히 새로운 이익들이 새로운 기술과 연관될 경우 기존 네트워크의 변화는 보다 가시적이 될 수 있다. 마지막으로 '제도'는 여러 정책 영역에서 중요한 행위자이며 변화를 위한 촉매제이다. 예컨대 유럽연합(EU) 위원회라는 초국적 기구의 출현이 그 공동체내에서의 공동의 연구개발(R&D)을 촉진시키고, 나아가 새로운 형태의 초국적 정책 네트워크 출현의 중요한 계기가 되었다고 한다.

정책네트워크는 '내생적'(endogenous) 요인에 의해 변화될 수도 있다. 네트워크 내에서 이루어진 합의는 일회적(one-off) 협상의 산물이라기보다는 연합 형성으로 특징지워질 수 있는 지속적인 재협상의 과정이다. 따라서 네트워크내의 구성원들간의 합의란 항상 영구불변하게 존재하는 것이 아니라 특정 이슈나 자신들의 이해관계에 따라 지속적인 갈등 조정의 산물인 것이다. 즉 네트워크 구성원들간의 불화(dissensus)가 나타날 가능성을 전적으로 배제할 수는 없다는 것이다.⁵⁴⁾ 그럴 경우 그러한 불화는 이익갈등을 산출하고 네트워크의 변화를 추동하게 된다. 결국 정책 네트워크 내부에서의 변화는 '이익'의 변화가 그 동기가 된다고 할 수 있다.

그런데 정책 네트워크에 대한 연구 중에서도 특히 그것의 변화에 대한 연구는 아직 일천한 상태에 있다. 변화에 대한 연구가 미진한 것은, 앞서서도 지적한 바 있지만, 네트워크의 속성 자체가 변화보다는 현상유지를 선호하는 것도 한 가지 이유가 될 것이다. 그러나 그보다는 다음과 같은 몇 가지 요인이나 조건 때문으로 보인다.⁵⁵⁾ 첫째, 정책 네트워크에 관한 많은 사례연구들이 네트워크를 관례화(routinize)하기 위해 존재한다는 것을 보여주기 때문이다. 그 때문에 정책 네트워크는 관계의 지속성과 안정성을 증진하며 정책 혁신보다는 정책 관성(policy inertia)의 주요 원인이 되고 있는 것이다. 둘째, 지배적인 경제적·전문적 이익이 존재하는 네트워크들에서는 변화에 대해 가장 저항적이다. 셋째, 변화의 정도는 이슈의 두드러짐, 즉 현저성(salience)을 조건으로 한다. 현저성이 낮은 이슈나 또는 특정 정책의 현저성이 낮은 동안에는 변화가 일어날 가능성이 낮고, 현저

54) R. A. W. Rhodes & David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks," *op. cit.*, p. 196; David Marsh & R. A. W. Rhodes, "Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology," p. 260.

55) R. A. W. Rhodes & David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks," *op. cit.*, pp. 196; David Marsh & R. A. W. Rhodes, "Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology," pp. 261.

성이 높아지면 변화의 가능성도 높아진다. 마지막으로, 정책 네트워크의 변화가 일어나더라도 점증적으로 일어나며, 일반적으로 한 차원(dimension)만 변화한다.⁵⁶⁾

VI. 결 론

다원주의는 근본적으로 국가의 존재를 지나치게 경시함으로써 국가와 의미있는 '대화'를 하려하지 않는 데서 그 한계가 비롯된다. 다원주의는 정치적 인과관계를 사회로부터 국가로의 일방적인 흐름으로 규정하고, 이에 반대되는 관계에 대해서는 인정하지 않는다. 때문에 국가가 스스로의 목표와 이익을 추구하기 위한 독자적 행위의 가능성이 부정된다.⁵⁷⁾ 다원주의에서는 국가(또는 정부)를 단지 정책에 영향을 미치려고 하는 이익집단들의 경쟁의 장(arenas)이거나 여기에서 나타나는 이익갈등을 조정하는 중재자, 또는 사회로부터의 이익 투입이 공공정책이라는 산출로 바뀌는 전환기구로 이해한다.

이러한 시각에서는 국가의 정책에 따라 이익집단간의 연합이 형성되거나 정책변화에 의해 그러한 연합이 재편성되는 상황, 또는 이익집단에 의해 표명되지 않은 정책목표를 국가 스스로 결정·집행할 수 있는 상황을 설명하기 어렵다.⁵⁸⁾ 또한 사회집단들의 강력한 반대에도 불구하고 국가가 자율적으로 정책을 선택하고 집행하는 경우나,⁵⁹⁾ 이익집단들이 압력을 행사할 수 있는 조직화의 수준이 낮거나 압력을 행사하기 위한 접근 자체를 보장하지 않는 권위주의 국가의 정책변화에 대해서 설명력이 취약하다.

코포라티즘은 국가의 정책을 국가와 사회의 협상과 합의의 산물로 간주하고 있다는 점에서 다원주의의 단선적인 설명 방식의 한계를 극복하고 있다고 할 수 있다. 다시 말하면, 코포라티즘은 국가와 사회, 공공부문과 사적 부문, 그리고 정치와 경제를 엄격히 구분하여 사고하려는 경향이 강했던 종래의 접근방법들을 비판하고 양 영역의 상호 침투방식에 분석적 초점을 맞추었다.⁶⁰⁾

그러나 코포라티즘에서는 위계적으로 조직화된 이익집단과, 이들 이익집단과 국가와의 제도화된 협상 채널의 존재가 전제되어야 한다는 점에서 매우 제한된 분야에 한정될 수밖에 없다. 정책의 형성과 변화가 항상 국가와 사회의 엄격한 합의에 의해서만 산출되는 것은 아니다. 정책과정에 참여하는 사회세력들은 노동과 자본의 이익을 대변하는 조직만이 아니라 다양한 형태의 사회적 이익

56) R. A. W. Rhodes & David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks," *op. cit.*, pp. 196-197; David Marsh & R. A. W. Rhodes, "Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology," pp. 261.

57) Stephan D. Krasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2(January 1984), pp. 226-229.

58) Stephan D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*(Princeton: Princeton University Press, 1978), p. 31.

59) 이러한 시각에 따르면, 특정 산업정책은 국가행위자들의 전략적 선택의 결과가 아니라 이익집단들이 그러한 정책의 필요성에 이미 합의하고 있거나 그러한 정책으로 인해 이익을 얻게 되는 이익집단의 영향력이 불이익을 받는 이익집단의 영향력보다 강하게 작용한 결과로 이해된다. 황종성, p. 19.

60) 김수진, 앞의 글, p. 111.

집단들—시민사회단체, 소비자단체, 환경단체 등과 같은 공익집단—이 참여할 가능성이 높기 때문이다. 뿐만 아니라 사회적 타협없이 국가인 전격적인 결정에 의해 정책이 변화되는 사례도 종종 볼 수 있기 때문이다.

정책 네트워크는 이와 같은 다원주의와 코포라티즘을 하나의 연속체 위에서 통합적 시각으로 보는 시도라고 생각된다. 즉 다원주의적 '경쟁'의 성격이 강한 이슈 네트워크를 한 극단에, 그리고 코포라티즘적 '협상'의 성격이 강한 정책 공동체를 다른 극단에 위치시키고 있다. 그리고 그 연속체의 사이에는 네트워크의 성격에 따라 다양한 하위 유형들을 배열시킬 수 있다. 물론 이러한 이익매개의 틀이 다원주의와 코포라티즘의 고유한 성격을 모두 포괄한다고는 보기 어려운 것이다.

그러나 서로 다른 이론적 시각을 하나의 이론적 시각으로 통합시켜 볼 수 있게 했다는 점에서 이론적 의의가 크다. 그러나 정책 네트워크 연구에 대한 합의된 개념, 유형화 등은 아직 존재하지 않는다. 그 이유는 무엇보다도 정책 네트워크 분석이 최근에 발전하기 시작한, 즉 그 역사가 일천한 정치학적 분석 개념이기 때문일 것이다. 따라서 정책 네트워크의 개념이나 유형화 등에 대해서는 앞으로 지속적인 논의와 발전이 기대된다. 이론적 발전과 아울러 현실 정치과정에서의 분석의 적실성을 높이기 위해서는 또한 지속적인 사례 연구도 필요하다. 한국에서 정책 네트워크에 대한 논의는 초보적인 단계에 불과하다. 그나마 이를 분석에 이용한 연구들은 대체로 산업정책에서의 국가의 역할을 설명하기 위한 보조적 개념으로 많이 사용하고 있다. 그러나 정책 네트워크 분석은 거시적 분석보다는 중범위 분석에 적절한 개념이다. 예컨대, 환경정책이나 농업정책, 정보통신정책 등 특정 정책분야를 대상으로 한 연구에 유용하다고 할 수 있다. 따라서 이러한 분야의 사례 연구의 분석틀로서 이용하는 것이 그것의 이론적 장점을 효과적으로 이용할 수 있는 길이 될 것이다.

아울러 지적되어야 할 것은, 정치적 이익매개는 정치과정의 한 단면일 뿐이다. 마찬가지로 정책 네트워크를 통한 이익정치 분석도 정치적 분석의 한 시각일 뿐이다. 서론에서 지적한 바 있듯이, 아이디어도 중요한 정치적 결정요인이 된다. 더구나 최근에 관심을 모으는 신제도주의 분석은 제도적 구조의 중요성을 내세우면서 이익이나 이념(ideas), 제도(institutions)를 통해 형성되고 어떤 경우 굴절(refract)되기도 함을 강조한다. 따라서 정책의 형성과 변화에 대한 분석은 정책 네트워크라는 단일한 분석 시각으로는 설명력이 약화될 수 있다. 그보다는 정책결정자들의 정책적 신념이라고 할 수 있는 정책이념(policy ideas)에 대한 고려와, 제도나 제도적 구조(institutional structure)에 탐색과 병행될 때 설명력을 높일 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 구갑우, "유럽연합의 '신자유주의적' 공공정책: 초국가적 통신정책의 기원·형성·실행," 서울대학교 박사학위논문(1998).
- 김순양, "사회정책과정에서의 이익대표체계의 변화에 관한 연구: 이익대표체계의 구조, 활동, 반응의 측면을 중심으로," 서울대학교 박사학위논문(1994).
- 김용학, "구조적 행위이론으로서의 사회연결망 이론," 『사회구조와 행위』, 서울: 사회비평사, 1996.
- 남궁근, 『비교정책연구: 방법, 이론, 적용』, 서울: 법문사, 1998.

- 이우권, "지방정부 정책과정의 권력관계 분석: 연결망(network analysis)을 중심으로," 연세대 박사 학위논문(1997).
- 최한수, 『정치학 연구 방법론』, 서울: 대왕사, 1993.
- Atkinson, Michael M. and Coleman, William D., "Strong States and Weak States : Sectoral Policy Network in Advanced Capitalist Economies," *British Journal of Political Science*, Vol. 19, No. 1(1989).
- Bentley, Arther F., *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. New Brunswick(U.S.A.) & London(U.K.): Transaction Publishers, 1995.
- Berry, Jeffrey M., *The Interest Group Society*(3rd ed.), New York: Longman, 1997.
- _____, "Subgovernments, Issue Networks, and Political Conflict." Richard A. Harris & Sidney M. Milkis(eds.), *Remaking American Politics*. Boulder, San Francisco: Westview Press, 1989.
- Cawson, Alan(ed.), *Organized Interest and the State: Studies in Meso-Corporatism*. London: SAGE Publications, 1985.
- Dowding, Keith, "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach." *Political Studies*, No. 43(March 1995).
- Duch, Peter, *Privatizing the Economy: Telecommunications Policy in Comparative Perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.
- Goldstein, Judith & Keohane, Robert O., "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework." Judith Goldstein & Robert O. Keohane(eds.), *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.
- Goldstein, Judith, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- Gourevitch, Peter A., *Politics in Hard Times: Comparative Responses to international Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- _____, "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices." Peter A. Hall(ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1989.
- Griffith, Ernest, *Impasse of Democracy*. New York: Harrison-Hilton Books, 1939.
- Gunn, J. A. W., *Politics and the Public Interest in the Seventeenth Century*, London: Routledge and Kegan Paul, 1969.
- Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press, 1990: 박건영 · 강문구 · 양길현 (역), 『주변부로부터의 오솔길: 신흥 공업국의 정치경제학』, 서울: 문학과 지성사, 1994.
- Hall, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1986.
- Hecl, Hugh, "Issue Networks and Executive Establishment." Anthony King(ed.), *The New American Political System*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978.

- Hirschman, Albert O., *The Passions and Interests*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977; 김승현(역), 『열정과 이해관계: 고전적 자본주의 옹호론』, 서울: 나남출판, 1994
- Ikenberry, G. John, "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," *International Organization*, Vol. 41, No. 1(Winter 1988).
- Jansen, D., "Policy Networks and Change: The Case of High-Tc Superconductors," Bernd Marin and Renate Mayntz(eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus Verlag/Westview Press: Frankfurt am Main/Boulder, 1991.
- Jordan, Grant, "Sub-Government, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?" *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2(1990).
- Jorden, Grant & Schubert, Klaus, "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels," *European Journal of Political Research*, Vol. 21, Nos. 1-2(February 1992).
- Kazenstein, Peter J., *Between Power and Plenty*, Madison: University of Wisconsin Press, 1978.
- _____, *Small States in World Market*, Ithaca: Cornell University Press, 1985.
- Kenis, Patrick and Schneider, Volker, "Policy Network as an Analytical Tool for Policy Analysis," paper for conference at Max Planck-Institute, Cologne, 4-5(December 1989).
- Maier, Charles S., "'Fictitious Bonds ... of Wealth and Law': on the Theory and Practice of Interest Representation," Suzanne D. Berger(ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1981.
- Marin, Bernd and Mayntz, Renate(eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus Verlag/Westview Press: Frankfurt am Main/Boulder, 1991.
- Marsh, David & Rhodes, R. A. W.(eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- McFarland, Andrew, "Interest Group and Theories of Power in America," *British Journal of Political Science*, Vol. 17(1987).
- Peters, G., *American Public Policy*, Basingstoke: Macmillan, 1986.
- Rhodes, R. A. W. and Marsh, David, "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches," David Marsh & R. A. W. Rhodes(eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Rhodes, R. A. W., *Beyond Westminster and Whitehall*, London: Unwin Hyman, 1988.
- _____, *Control and Power in Central-Local Relations*, Farnborough: Gower, 1981.
- _____, *The National World of Local Government*, London: Allen & Unwin, 1986.
- _____, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press, 1997.

- _____. "Policy Networks: a British Perspective," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2(1990).
- Schmitter, Philippe C., "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe," Philippe Schmitter & Gerhard Lehmbruch(eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills and London: SAGE Publications Ltd., 1979.
- _____. "Still the Century of Corporatism?," Philippe Schmitter & Gerhard Lehmbruch(eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills and London: SAGE Publications Ltd., 1979.
- _____. "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics*, Vol. 36(January 1974).
- Truman, David B., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, Publisher, 1981.
- Waarden, Frans Van, "Dimensions and Types of Policy Network," *European Journal of Political Research*, Vol. 21(1992).
- Weber, Max, "The Social Psychology of the World Religions," H. H. Gerth & C. Wright Mills(eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press, 1958.
- Wilks, Steven & Wright, Maurice(eds.), *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan*, Oxford: Clarendon, 1987.
- Wilks, Steven, "Government-Industry Relations," *Public Administration*, Vol. 67(1989).
- Wilson, Frank L., "Alternative Models of Interest Intermediation: The Case of France," *British Journal of Political Science*, Vol. 12(April 1982).
- _____. "French Interest Group Politics: Pluralist or Neocorporatist?" *American Political Science Review*, Vol. 77(December 1983).
- _____. "Interest Groups and Politics in Western Europe: The Neo-Corporatist Approach," *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 1(October 1983).
- _____. "The Structures of French Interest Group Politics," paper presented at the 1983 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4, 1983, Chicago, Illinois.
- Wright, Maurice, "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies," *Political Studies*, Vol. 36(1988).