

個人主義 國家의 核心 行政府 意思決定

鄭 用 德*

< 目 次 >

- | | |
|---------------|-------------|
| I. 서 論 | IV. 위원회연합모형 |
| II. 정치적경기순환모형 | V. 결 론 |
| III. 정책기업가모형 | |

<요 약>

핵심행정부는 현대 국가의 정책결정에 있어서 큰 비중을 차지한다. 핵심행정부의 의사결정을 설명하기 위한 여러 이론모형 가운데 여기서는 '정치적경기순환모형', '정책기업가모형', 그리고 '위원회연합모형'을 정리해 본다. 이 모형들은 모두 신우익 공공선택론의 관점에 입각해서 발전된 것으로서, 모두 이기적인 개인들의 합리적 선택행위를 기본 전제로 하고 있다. 이와 같은 공통적인 전제 위에서, 이들은 핵심행정부 의사결정의 귀인을 행위와 구조 가운데 어디에서 구하고 있으며, 어떠한 수준의 분석단위에 의거하고 있는가에 따라 특징적인 차이를 지닌다. 정치적경기순환모형과 정책기업가모형은 행위자들의 합리적 선택 행위를 강조하여 핵심행정부 의사결정을 설명한다. 그러나 전자의 경우는 핵심행정부를 단일의 행위자인 것으로 보는 반면, 후자의 경우는 복수의 행위자로 구성된 것으로 보고 있다. 한편 위원회연합모형은 핵심행정부를 위원회 조직형태로 구성된 것으로 보아 중범위 수준의 제도적 구조에 초점을 둔다. 이렇게 볼 때, 이 모형들은 핵심행정부 의사결정의 다원주의적 설명모형(즉 엘리슨 모형)들에 대한 신우익 공공선택론의 대안적 모형들인 것으로 평가된다.

I. 서 論

현대 국가의 정책결정에 관한 연구는 무엇보다도 그것의 핵심행정부(core executive)에 초점을 두어 수행할 때 좀더 현실성 있고 적실한 결과를 얻게 된다.¹⁾ 그 동안 核心行政府의 의사결정을 분석하는데 도움이 되는 많은 이론모형들

*서울대학교 행정대학원 조교수

이 개발되어 왔다. 이 이론모형들은 모두 — 의도적이던 아니던, 그리고 명시적이던 아니던 — 국가의 성격에 관한 나름대로의 특정한 관점에 입각해 있다. 이 중에서 신우익 공공선택론은 이른바 '개인주의의 국가' (the individualist state)를 설정하고 있다. 이 논문에서는 이 신우익 공공선택론(New Right Public Choice Theories)에 입각해서 발전해 온 핵심행정부 의사결정의 설명모형들을 정리해 보려고 한다.²⁾

핵심행정부 의사결정에 관한 기존의 이론모형 중에서는 앨리슨(Allison, 1969; 1972)의 모형들이 가장 많이 소개되어 왔다. 핵심행정부 의사결정에 관한 앨리슨의 모형들은, 그것이 차지하는 이론사적 의의에도 불구하고, 그것이 현대 국가의 다원주의적 성격을 과도하게 가정하고 있는 점에서 일정한 한계를 지닌다. 현대 국가의 핵심행정부에 대한 좀더 현실적인 분석을 위해서는 다원주의의 관점 외에도 그 밖의 다양한 관점들에 입각해서 발전된 모형들을 발굴하고 적용할 필요가 있다.³⁾ 현대 국가에 관한 다원주의적 관점은 보수주의와 진보주의 모두로부터 비판의 대상이 되고 있으며, 또한 대안적 이론모형들이 제시되고 있다. 그 가운데 신우익 공공선택론을 바탕으로 하는 個人主義 國家論은 오늘날 보수주의 진영의 관점을 대표한다고 할 수 있다.

개인주의의 국가론에 해당하는 핵심행정부 의사결정모형 가운데에는 '政治的景氣循環模型', '政策企業家模型', '委員會聯合模型' 등을 꼽을 수 있다. 이 모형들은 모두 자기 이익을 추구하는 개인들의 합리적 선택을 기본 전제로 한다는 공통점을 지닌다. 그러나 이들은 핵심행정부 의사결정의 귀인을 행위와 구조 가운데 어디에서 구하고 있으며, 어떠한 수준의 분석단위에 의거하고 있는가에 따라 특징적인 차이를 지니고 있다. 이 3가지 이론모형들을 좀더 자세히 평가분석해 보

-
- 1) 여기서 핵심행정부란 행정수반, 내각, 각종 위원회, 부처 등으로 구성되어 중앙 국가의 정점 혹은 심장부에서 국가정책결정을 관장하는 일련의 제도, 망, 행위자, 조직 또는 구조들을 의미한다 (鄭用德, 1995).
 - 2) '개인주의의 국가'의 이론적 기원은 경제적 및 정치적 생활을 근본적으로 이기적인 개인들의 상호작용으로 환원시킨 19세기 공리주의자들(Utilitarians)에게서 찾을 수 있다 (Self, 1985: 48-78).
 - 3) 공공선택론에서는 "실증적"이라는 용어보다는 "현실적"이라는 용어가 더 적합하게 사용된다. 행태주의에서의 실증적이라는 말은 경험주의의 가치-사실(value-fact) 구분에 토대를 두어 사실을 규명한다는 의미이다. 반면에 공공선택론에서의 현실적이라는 말은 신고전경제학의 인간동기요인에 대한 가정에 따라, 효용으로 측정된 자기이익의 극대화를 의미한다 (Riker and Ordeshook, 1973).

기 위해서 다음과 같은 준거기준들에 의거하기로 한다(鄭用德, 1995).

먼저 핵심행정부 의사결정에 대한 귀인을 행위자의 의도적 행위와 상황적 요인 가운데 어디에서 구하는가의 문제이다. 즉 의사결정이 관련된 내부 행위자 또는 조직체계 자체의 개별적이고 의도적인 행위 산물인 것으로 보는지 아니면, 해당 조직이나 체계의 외부요인 — 즉 사회경제체제나 과거에 이루어진 결정 또는 인과요인들의 축적, 혹은 체계자체내에서 행위자들에게 지워지는 여러 제약요인들을 포함하는 넓은 의미의 상황적 결정요인 등 — 에 의한 것으로 보는 지에 관한 것이다.

다음은 핵심행정부 의사결정을 설명하는 데 있어서 분석수준의 결정에 관한 문제이다. 분석수준은 전체주의적인 것과 개체주의적인 것이 있을 수 있으며, 이를 앞에서 제시한 2가지 귀인이론을 조합하면 다음과 같은 4가지 상이한 분석수준들이 도출된다. 먼저 의도적 설명방법을 적용하는 모형들의 경우 분석단위에 따라 두 가지가 있을 수 있다. (가) 단일의 통합된 행위자로서의 핵심행정부를 분석단위로 삼는 이른바 '단일의 행동가' (unitary actor) 또는 '흑상자' (black box) 접근방법이 있다. 또는 (나) 핵심행정부를 복수의 의도적인 행위자들로 구성된 것으로 보고, 이들의 선택행위의 산물이 곧 핵심행정부 의사결정인 것으로 볼 수도 있다. 다음 상황적 설명방법에서도 마찬가지로 두 가지가 있을 수 있다. (다) 핵심행정부를 구성하는 각종의 중범위적 제도나 기타 구조들을 강조하는 접근방법이 그 하나이다. 또는 (라) 자체의 진화논리에 따라 변하는 거시적 사회·경제·이념·정치적 구조적 상황을 분석대상으로 삼는 구조주의적 접근방법이 있을 수 있다.

다음은 국가의 성격에 관한 것이다. 국가정책결정에 있어서 권력의 궁극적 소재 — 즉 권력이 국가와 시민사회 가운데, 그리고 국가와 시민사회의 내부 어디에 존재하는가 — 에 관한 가정이다. 이것은 다원주의, 신우익론, 엘리트론, 계급이론 등 국가이론에 따라 상이한 관점들이 제시된다. 이 국가이론들은 각각 다음과 같은 3가지 유형의 국가상(image)을 함축하고 있다. 먼저 (가) 국가란 사회부문 또는 구성원들의 선호나 이익의 투입에 따라 수동적으로 행동하는 이른바 '수동적 국가' (the cypher state)로서 인식하는 경우가 있다. 반면 (나) 국가(또는 국가기구들)도 — 사회부문 또는 구성원들과 마찬가지로 — 자기 나름의 선호와 이익을 갖고 있으며, 이를 정책결정에 반영하고자 노력하는 파당적인 존재, 즉 '파당적 국가' (the partisan state)로서 인식하는 것도 가능하다. 그리고 (다) 현실성의 문제를 차치한다면, 국가를 사회에 대해 자율적이고 중립적인 존재, 즉 '보

호자적 국가' (the guardian state)의 이미지로 설정하는 것도 가능하다. 이들 국가 상에 따라, 국가(또는 국가기구)가 사회와의 관계에서 직면하는 정책결정의 어려움이 다르게 묘사된다. (가) 수동적 국가의 경우, 국가정책결정의 어려움은 국가 내부보다는 사회부문 내부의 요인 또는 역학관계에서 비롯되는 것으로 본다. 따라서 국가가 정책결정에서 처하게 되는 어려움도 그만큼 상대적으로 적으며, 국가가 정책결정 능력을 개발할 기회와 필요성도 상대적으로 적다. 반면에 (나) 과당적 국가의 경우, 국가의 정책결정은 상대적으로 매우 힘든 과정이 될 수밖에 없다. 국가의 정책결정은 국가(기구)가 사회로부터의 반대나 저항에 맞서 자신의 선호 또는 이익을 구현하려고 노력하는 과정이기 때문이며, 그만큼 상대적으로 능숙한 정책결정 능력을 개발해야 한다. 한편 (다) 국가를 중립적인 이미지로 인식하는 경우에도, 정책결정에 있어서 어느 정도의 내재적인 어려움이 따른다. 그러나 이 경우에 제기되는 어려움은 아래에서 기술되는 좀더 기술적인 문제들에 관련된다.

한편 핵심행정부의 의사결정의 통제 주체가 누구인가의 문제에 초점을 맞추어 각 모형들의 견지를 분석해 볼 수 있다. 핵심행정부의 의사결정이 행정수반, 내각, 관료제 등 제도적 장치 가운데 특히 어느 것에 의해 통제되는 것으로 가정하는가의 문제이다(정용덕, 1995).

핵심행정부가 의사결정을 수행함에 있어서 직면하는 어려움은 — 앞에서의 국가-사회간 관계 차원에서 뿐만 아니라 — 다음과 같은 여러 가지 다른 이유에서도 찾아볼 수 있다. 먼저 (가) 합리적인 정책결정에 필요한 정보(정보의 양, 질, 수집 및 처리능력 등을 포괄하여)의 제약성 때문에 정책선택의 어려움이 발생하는 경우가 있다. 만일 완전한 정보가 부여될 수 있다면, 소위 '합리모형'에서와 같은 의사결정이 가능할 것이다. 그러나 정보가 부족한 상황에서는 — 그 정도에 따라, '만족모형', '점증모형', 또는 심지어 '우연모형'(random model)에서 묘사하는 것과 같은 — 제한된 합리성 혹은 "비합리적"인 의사결정이 불가피해진다. 완전 또는 불완전 정보 가운데 어느 것을 가정하느냐에 따라, 의사결정자에게 불확실성이 존재하거나, 또는 존재하지 않는 것으로 인식하게 된다. 또한 (나) 합리적 의사결정 여부는 또한 의사결정자(들)에게 귀속된 합리성(rationality)의 정도에 의해서도 제한된다. 편의상 의사결정자의 완전한 인지능력(cognitive capacities)을 가정하는 완전합리성의 경우와, 불완전한 인지능력만을 가정하는 불완전합리성의 경우로 이원화가 가능하다. 이밖에도 의사결정은 의사결정자들의 목표가 동일한가, 아니면 상호 갈등적인가에 의해서도 어려움이 제기된다. 정책

결정의 어려움이 가장 크게 나타나는 경우는 다수의 의사결정참여자들이 상호 갈등적인 목표들을 지닐 때일 것이다. 그러나 동일한 목표를 지님으로서 갈등이 없는 경우에도, 다수의 의사결정자들간의 조정문제 등에서 초래되는 의사결정의 어려움은 존재한다.

이와 같은 정책정보의 완전성 및 정책결정자들의 합리성의 문제 외에 정책선택의 어려움은 다음과 같은 기회손실의 문제 때문에도 발생할 수 있다. 정보가 완전하게 갖추어진 경우라고 하더라도, 대안간의 (비교가 불가능하지만) 그 중요성이 비슷하기 때문에 대안의 선택이 곤란해지는 경우를 상정할 수 있다. 관련참여자, 선택기회, 문제 등의 애매성 여부와는 상관없이, 개략적으로 대안들에 표상된 가치들을 서로 비교할 수 없기 때문에 선택이 어려운 상황, 즉 딜레마(dilemma) 상황을 의미한다. “정보가 완전한 경우나 애매한 경우에 상관없이 최종적으로 나타날 수 있는 기회손실이 크기 때문에 선택이 어려운 경우”를 지칭한다.⁴⁾ 이처럼 딜레마 상황에서의 의사결정의 어려움은 또한 개인 및 집단단위에서의 갈등에 의해서도 발생한다(이종범 외, 1994).⁵⁾ 문제의 해결가능성이라는 측면

4) 여기에서 대안들 간의 비교가 불가능하다(즉 가치간의 교환함수가 존재하지 않는다)는 것은 다음과 같은 의미를 포함한다. 첫째, 대안에 표현된 가치들 간의 우선순위나 그에 따른 가중치를 부여할 수 없는 것이다. 둘째, 한 가치의 상태를 다른 가치의 상태로 치환할 수 없는 상태(예: 문화적 가치간의 비교)를 의미한다. 이 경우에 이해관계의 딜레마와 가치의 딜레마를 구별할 수 있는데, 전자는 대안들이 비교가능하고, 결과가치가 동일한 경우인데 반해서, 후자는 대안간 비교불가능성이 존재할 때를 뜻한다. 한편 기회손실의 규모 면에서 보면, (비교불가능성과는 관계없이) 정책상황에서 어느 대안을 선택하든 다른 대안에 내재된 가치가 가져올 기회손실이 존재하며, 이 기회손실의 규모가 임계수준을 넘는 경우 — 즉 양 대안이 의미 있는 차이의 영역(zone of significant difference 또는 threshold)에 포함될 때 — 는 어느 한 대안의 선택도 결정자의 입장에서는 허용할 수 없는 상태가 되며, 따라서 선택이 곤란한 경우를 의미한다(이종범 외, 1994).

5) 먼저, 개인단위의 갈등은 주로 (사회)심리학에서 다루어지는 개인내부의 갈등과 딜레마모형에서 의미하는 체계전체수준에서의 갈등으로 구분할 수 있다. (1) 전자는 개인(결정자 포함)이 지닌 상호 배타적인 가치들, 행동들, 또는 가치와 행동간의 요구가 동시성을 갖게 됨으로써 어려움을 겪게 되는 심리적인 상태를 뜻한다. 반면 딜레마모형에서의 갈등은 개인내의 딜레마상황과는 달리, 체계 전체의 딜레마 상황만을 의미한다. 즉 딜레마상황도 개인결정자에게 초점을 맞추는 경우도 있을 수 있으나, 이는 위의 개인단위의 갈등과 유사한 경우로서, 결정단위의 대표로서 또는 갈등의 조정자로서의 공적목표추구와 개인의 이해나

에서 보면, 갈등이론은 문제(갈등)가 해소될 수 있음을 전제한다. 반면에 딜레마 모형에서는 문제(딜레마)의 해소나 해결책의 발견은 불가능하고, 단지 대응행동만이 존재하는 것으로 정의한다. 정책결정 및 산출에 있어서의 특이한 형태들(예, 형식주의, 정책의 비밀관성, 정책대체, 왜곡, 공존 등)이 그것이다.

이밖에도 각 모형들이 의존하는 (가) 지배적인 추론형태, 정책과정에서 초점을 두는 단계, (나) 명시적, 묵시적으로 함축하고 있는 규범적 가치 또는 처방적 지향에 관해서도 특징적인 차이를 발견할 수 있다.

II. 政治的景氣循環模型

정치적경기순환모형(Political Business Cycle Model)은 핵심행정부를 단일의 통합된 행위자(a single unified actor)인 것으로 가정한다. 여기서 핵심행 정부는 그 정점에서 효과적으로 통제되는 것으로 간주된다. 따라서 다원주의 관점의 합리적행동가모형의 경우와 같이, 하나의 흑상자 접근방법에 해당한다.

가치가 상충할 때 나타난다.

(2) 이에 반해서, 체계전체의 딜레마상황은 분석단위가 (개인이 아니고) 체계 전체인 경우로서, 개인내의 갈등을 개인의 이해나 가치와 정책대안간의 딜레마로 취급하기보다는, 갈등을 초래하는 개인의 이해나 가치를 딜레마와 그에 대한 대응사이에 존재하는 여과장치로 취급하려는 것이며, 딜레마상황은 이 경우에 국한된다. 집단단위에서의 갈등도 사회학/정치학에서 다루는 거시단위의 갈등이론과 딜레마모형에서의 갈등으로 구분할 수 있다. (가) 전자는 하나의 체계 속에서 행위당사자의 존재를 전제로 이들 간의 이해관계, 가치, 또는 대안을 둘러싸고 자신에게 유리한 결정을 유도하기 위한 게임이나 정치현상으로 갈등을 파악하는 것이며, 이때 상충되는 요구나 힘을 전체적인 관점에서 결정단위의 속성으로 파악할 수 있다는 견해는 반영이 안된다. 갈등현상은 체계를 구성하고 있는 요소들 간의 문제이며, 따라서 체계의 입장에서 일정한 기준이나 규칙만 제시하면 갈등은 해소될 수 있다. 예를 들면, 기회손실의 개념은 갈등당사자들의 입장에서 논의된다. 갈등의 경우 요소들은 자신의 주장이 분명하기 때문에 선택상황에서 전혀 어려움을 느끼지 않는다. (나) 반면에, 딜레마모형은 전체적인 맥락에서 사회의 문제를 파악하려고 한다. 상충되는 요구나 힘을 전체적인 관점에서 결정단위의 속성으로 파악할 수 있다고 보는 것이다. 체계를 구성하는 요소들 사이의 상반된 주장을 전제로 한다는 점에서는 집단단위의 갈등과 공통이지만, 선택이 이들 구성요소의 입장을 떠난 체계의 입장이라는 점에서 차이가 있다. 예를 들면, 기회손실이 전체의 입장에서 논의된다.

여기서는 국가정책은 집권정부(*incumbent government*)의 의도적 행위에 의해서 변화한다고 본다. 특히 경제정책의 결정은 순수하게 경제적 요인에 의해서 이루어지는 것으로 설명하는 것이 통설이다. 경제성장, 경제안정, 소득분배 등 경제적 성격의 목표를 달성하기 위하여 적절한 정책수단들을 동원한 것이 곧 경제정책이라고 설명하는 방식이다. 이러한 경제 결정론적 설명방식과는 달리, 정치적 경기순환모형은 경제정책이 정치적 목적을 위한 집권정부의 의도적 행동에 의해 이루어진다고 간주하므로써 정치 결정론적 접근을 취하고 있다.

이 모형에 의해 핵심행정부의 정책결정을 분석하는 경우, 집권 행정부와 여당이 그들의 재선 기회를 극대화하기 위해서 경제정책결정을 수행하는지의 여부에 초점이 주어진다. 여기에서 '집권' 정부와 '재선추구' 라는 개념이 중요하다. 다원주의 관점에서의 정부도 물론 '선거'를 통해 '집권' 하며, '재선'을 추구하고 이를 위해서 야당과 정책경쟁을 수행하기는 마찬가지이다. 그러나 다원주의에서의 집권 행정부는 그것의 재집권 의욕과 선거경쟁 과정을 통해 대체로 공익에 부합되는 정책결정이 산출되는 것으로 묘사된다. 집권 행정부가 선거에서의 긴요성에 따라 대응할 가능성을 정치지도자들간의 공개적이고 책임 있는 논쟁을 통해 근본적으로 제어될 수 있다고 보기 때문이다. 반면에 신우익 공공선택론에서는 집권 정부란 재선을 위해 투쟁하는 핵심행정부 지도자들에 의해 유권자 기대를 경쟁적으로 상승시키고, 그로 인해 정부의 적자재정 및 공공지출의 증대를 초래하는 비합리적인 정책결정 주체인 것으로 묘사된다.⁶⁾

이처럼 집권 정부의 정책결정이 장기적인 경제적 합리성과는 관계없이 단기적 경기회황만을 위해 수행되는 현상에 대한 설명은 시민과 정부지도자들을 모두 자익을 추구하는 '합리적' 행동가인 것으로 가정하는 것에서 시작된다. 자유민주주의라는 불완전한 '정치시장' (*political market*)에서, 유권자들은 수많은 사안들에 관련하여 모든 정당들의 정책을 평가하려고 노력하기보다는, 집권 정부만을 대상으로 그것의 정책관리방식에 따라 평가하고 (투표를 통한) 상벌을 주는 방식이 더 합리적인 것이 된다. 이 때 집권 정부가 최근에 자기에게 무엇을 해 주었는가 가 특히 중요한 평가기준으로 작용한다. 투표자들이 관심을 기울이는 경제지표들

6) Brittan, 1975. 선거경제주기에 관한 이들 신정치경제학 문헌들은 그 강조 점에 따라 다원주의(Tuft, 1978)와 신우익론에 모두 중복되는 측면이 있다. 또한 경제주기의 발생기제가 자본가 계급을 비호하는 정부와 그러한 정부에 대항하는 노동자 계급간의 투쟁에 의해서 비롯된다고 보는 경우 이는 계급이론의 관점에도 부합한다 (Kalecki, 1943; 안석호, 1988).

은 인플레이션, 실업, 1인당 실질소득수준 등이며, 당시의 단기적인 경기 및 후생 수준이 가장 크게 영향을 미친다. 이러한 투표자들의 단기적 안목에서의 행동에 대응하여 집권 정부는 선거에 임박해 가면서 경기호황이 나타나도록 하기 위해 경제정책 수단들을 통해 경제지표들을 조작하려고 한다. 정부는 선거 직전에 평균소득의 향상과 실업의 감소를 가져오고, 현재 필요한 재원에 미달하는 수준까지 조세를 감축시키거나, 세입에 의해 충당될 수준 이상의 사회보장혜택을 지불하는 등 단기적 정책수단들을 사용한다. 선거후 물론 이 수단들의 일부는 어느 기간동안 역전되지만, 그 다음 선거에 이르러서는 또 다시 유사한 정책수행이 재연된다.

집권 정부는 이렇듯 선거 때마다 조작된 경제지표에 의해 투표자들이 현 정부를 평가하도록 유도함으로써 국민경제의 실상을 투표자들에게 위장하는 것이다.⁷⁾ 선거에서 승리한 집권 정부는 국가부채를 통해 이전의 선거경쟁 과정에서의 경기조작에서 비롯된 결과 — 즉 과도한 정부지출과 감소된 세입 — 을 은폐시킴으로써, 그 비용을 미래로 이전시킨다. 정부는 국민에게 경제지표의 조작에서 초래되는 실제의 경제적 손실을 은폐하면서, 선거경쟁의 덫에서 벗어나는 것이 가능해진다.

이 모형에서는 국가정책결정의 주체 — 즉 단일의 행동가로서의 집권정부 — 는 그들이 추구하는 정책결정에 필요한 완전한 정보와 목표달성에 필요한 정책수단을 소유하고 있는 것으로 간주된다. 이때 완전한 정책정보와 정책수단이 곧 장기적이고 궁극적으로 경제합리화를 도모하기 위한 것까지를 의미하는 것은 아니다. 다만 선거를 전후해서 집권정부가 단기적이고 정치적인 목표 달성을 위한 정책정보와 정책통제수단을 소유하고 있다는 의미이다.⁸⁾

7) 그러나 이러한 단기적 정부정책을 제어할 대안이 야당에 의해서 추구되지는 않는다. 투표자들에 대한 보다 많은 국가혜택과 봉사를 가져올 야심적 사업들을 공약하고, 서비스를 감소시키지 않고도 조세를 감축시킬 수 있음을 주장하는 등 야당정치인들도 정부/여당에 대항하여 경쟁적으로 투표자들의 기대수준을 높인다. 오히려 집권하지 않은 상태이기 때문에 집권정부보다도 책임 면에서 구속을 적게 받는다. 만일 그들이 집권할 경우는 투표자들의 상승된 기대에 부응하는데 있어 구속을 받게 될 것이지만, 선거경쟁의 와중에서는 야당후보들이 유권자들에게 책임 있는 공약을 할 수 있는 장기적 안목을 취하기 어렵다. 이처럼 각 정당지도자들은 유권자들에게 정확한 정책정보를 제공하기보다는 보다 높고 비현실적인 수준까지 다투어 유권자들의 기대를 상승시킨다.

8) 이 경우에도 집권 정부가 항상 거시경제지표의 완전한 파악과 적시적재의 경제

집권 정부가 다가오는 선거에서의 승리를 위한 경제정책수행(즉 단기적 경기호황을 위한 거시경제지표의 조작)과 그로 인해 수반될 경제정책의 비합리성(즉 선거후 경제침체와 물가상승)을 재집권시 감당해야 될 부담간의 선택이라는 딜레마에 처한다. 이 문제는 실업률과 물가상승률간의 역관계(trade-off)라는 필립스곡선의 고전적 명제의 연장인 것이다(Nordhaus, 1975). 그러나 집권정부는 사후수습의 부담을 무릅쓰고 우선 당면한 단기적 목적의 정책조작에 비중을 두는 방식으로 문제에 대응한다.⁹⁾

핵심행정부 정책결정 방식에 관한 이와 같은 명제를 입증하기 위해서는 거시수준의 분석이 필요하다. 국가정책의 표면적 다양성 밑에 존재하는 상대적으로 일관성 있는 추세 또는 유형을 밝혀내는 것이다. 즉 정기적으로 실시되는 선거(독립변수)와 각종의 거시경제지표들의 변화(종속변수)간의 관계에 관한 통계분석을 통해 정치적 경기순환의 존재 여부를 검증한다(Frey, 1978: 114-56; Alt and Chrystal, 1983: 103-48; Tuft, 1978; 안석호, 1988; 김종표·박경산, 1992). 각각의 선거에 의한 경기순환이 시계열적으로 추적된다. 그러나 어떤 한 정책결정의 각 단계별 분석은 이루어지지 않는다는 점이다. 특정 시점에 있어서의 정부정책결정의 다양성이 정

정책수단을 사용할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 때로는 불완전한 정보와 경제지표조작으로 인해 재집권에 타격을 입는 경우도 발생할 수 있다. 미국 카터 행정부의 1980년 재집권 실패와 1992년 한국 총선에서의 민자당이 과반수 당선에 실패한 것이 좋은 예가 된다(정진영, 1992). 그러나 이 모형에서 강조되는 것은 집권 행정부가 합리적으로 자기 이익을 추구하기 위하여 최선의 방안을 선택하려 한다는 점이다.

- 9) 이 점에서 다원주의의 합리적행위자모형의 경우와 유사한 딜레마에 해당한다. 완전한 정보의 확보 여부나 목표갈등의 부재와는 별개로 정부가 기회손실이라는 측면에서의 딜레마에 당면하는 경우는 존재할 수 있다. 아무리 적극적으로 확보된 완전한(또는 불완전하지만 최선의) 정보 하에서 조차도, 그리고 단일의 행동가인 이상 목표갈등의 여지는 없음에도 불구하고, 대안의 선택과정에서 잃게 되는 기회손실의 규모가 크기 때문에 합리적인 선택을 할 수 없는 경우는 있을 수 있는 것이다. 이 때에 발생하는 단일의 행위자로서의 행정부가 갖게 되는 갈등은 물론 개인내부의 갈등이 아니라, 체계전체의 갈등 또는 딜레마에 해당한다. 또한 이 모형에서는 체계 속에 존재하는 다수의 행위당사자들의 존재를 전제로 하지 않으므로, 집단의 거시단위의 갈등(즉 체계구성원들간의 이해관계 등에서 오는 게임이나 정치현상 등의 갈등)은 해당되지 않는다. 대신 전체적인 맥락에서 문제를 파악하고 해결책을 모색하려는 것으로 본다는 점에서 딜레마모형에 부합된다.

책산출로 전환되는 기제를 찾아 세부적으로 밝히는 작업이 포함되지는 않는 것이다.

이 모형은 본래 경제정책분야에 관련해서 발전되고 적용되어 왔다. 그러나 집권 행정부가 재선을 의식해서 선거 전에 단기적인 유권자들의 선호에 영합하는 정책결정을 수행하고, 선거 후에는 그로 인한 문제점을 보완하기 위한 단기적 후속 조치들이 따르게 된다는 이 모형의 기본 명제는 다른 정책부문에 도 동일하게 적용될 수 있다.¹⁰⁾

국가상이라는 점에서 보면, 정치적경기순환모형은 국가정책결정이 사회부문의 선호에 따라 이루어지는 것으로 보는 수동적 국가의 이미지를 담고 있다고 할 것이다. 집권 핵심행정부가 그들의 정권 재창출을 위해 정책결정을 수행한다는 점만을 강조하는 경우, 이 모형이 파당적 국가의 이미지를 담고 있는 것으로 이해할 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 핵심행정부가 선택하는 정책대안은 유권자들의 선호 — 단기적이고 이기적이며 개인적인 이익의 집합 — 에 의해 제한되는 것이다.

핵심행정부 의사결정의 주체와 관련해서 보면, 정치적경기순환모형은 행정수반에 의한 통제 모형에 가장 가깝다고 하겠다. 핵심행정부를 단일의 행동가로 간주함으로써, 그것을 구성하는 정무직 인사들의 일사분란한 의사결정을 전제로 하고 있기 때문이다.

정치적경기순환모형은 최근에 이르러 한국에서도 이론의 소개와 아울러 실증적인 연구가 이루어져 왔다(안석호, 1988; 김종표·박경산, 1992; 정진영, 1992). 이 실증적 연구 결과들은 부분적으로 한국에서의 이 모형의 타당성을 입증시키고 있다. 그러나 평소에 일반 국민들이 느끼던 것에 비하면 훨씬 적은 통계적 의의만을 보여주고 있는 것도 사실이다. 그 이유 가운데에는 우리 나라의 경우 시계열적 일관성을 보여주기에는 너무 선거가 불규칙적으로 이루어져 왔다는 점과 그동안의 선거과정에서는 공식적이고 간접적인 거시경제조작을 통하기보다는 선거입후보자들이 직접 선물이나 현금 증여 등의 비공식적이고 직접적인 방법을 통한 불법적 선거행위가 더 지배적이었던 점 등이 포함될 것으로 보인다.

10) 예를 들면, 노태우 행정부가 집권하기 전의 선거공약과는 달리 통일안보정책면에서 보인 정책의 비일관성을 이와 같은 관점에서 설명하는 것도 가능할 것이다(염재호·박국홍, 1992).

Ⅲ. 政策企業家模型

정책기업가모형(Policy Entrepreneur Model)은 핵심행정부의 정책결정을 미시적 수준에서 설명하는 공공선택모형에 해당한다. 즉 핵심행정부를 다수의 선거직 및 임명직 공직자들로 구성된 것으로 가정하여, 이들 간의 상호작용의 결과 정책산출이 이루어지는 것으로 간주하려는 것이다. 이 점에서 이 모형은 다원주의의 政府政治模型의 신우익론적 변형에 해당한다. 정부정치모형에 비해 여기에서 특히 강조되는 것은 공직자 개개인의 순수하게 자익추구적인 '합리적' 행위와 그로부터 귀결되는 정부정책의 비합리성, 그리고 그로 인한 사회후생의 손실이다.

이 모형에 의해 국가정책산출을 설명하는데 있어서 특히 강조되는 것은 핵심행정부를 구성하고 있는 이 복수 공직자들의 의도적이고, 자익추구적이며, 합리적인 선택행위이다. 여기서는 기업가들에 대한 경제적 개념을 공공영역에 적용한다. 경제적 기업가들은 이윤추구를 위해 새 회사를 설립하고, 기존 회사의 조직혁신을 도모하며, 신상품을 개발한다. 마찬가지로 정치적 기업가들도 자신들의 개인적 권력, 사회적 지위와 명성, 그리고 고위직에서 비롯되는 기타 부대 이익들을 극대화하기 위해서 이익집단이나 정당 같은 집합적 이익조직들에 지도력을 공급하는 것으로 본다(Frohlick et al., 1971). 공직자들은 순수하게 도구적으로 효용극대화를 추구하는 자로서, 편익을 증진시키고 비용을 감소시키고자 노력한다. 기업가들이 조직 신설에 투자하는 까닭은 이념적 확신이나, 정치적 신조에 의해 비롯되기보다는, 개인의 장기적인 경제적 보상을 추구하는 데에서 비롯된다. 핵심 행정부를 구성하는 정치적, 행정직 지도자들에게도 마찬가지로 원리의 기업가 정신이 작용한다. 각 정치적 기업가들에게 주어지는 보상은 소속 정당에 대한 지지도, 이익집단에 대한 영향력, 관할 정부조직의 성장 등과 같은 해당 조직의 규모나 효율성의 증가 등을 통해 반영된다.

다원주의 정부정치모형의 경우, 핵심 행정부를 구성하는 다수 행위자 개개인들의 분산된 결정이 전체로서의 정부정책결정에 어떻게 연계되어 정책산출이 이루어질 것인가를 예측할 수 있는 실제 기제(mechanism)나 이론적 추론형태가 존재하지 않는다. 이와는 달리, 정책기업가모형의 경우는 복수의 공직자 개개인들의 자익추구적 행위결과 귀결될 전체로서의 정부정책산출을 설명·예측할 수 있는 추론형태를 가지고 있다.

먼저 시민과 이익집단의 반응을 많이 의식하게되는 정부관들은 일종의 政治的

費用便益分析(political cost-benefit analysis)에 의해 정책결정을 수행한다(Wilson 1973: 16장; 1986: 14장; 정용덕·정순영·라휘문, 1996). 선거직 정무관들은 자신들에게 제도적으로 주어진 공식 영역의 범위를 파악하고, 자신에게 유리한 결과를 가져다 줄 의안이나 문제 및 해결책을 취사선택하는 자들이다. 이 정치인들은 재선과 지위향상에 목을 매고 있으며, 이 목적을 위해 유리한 대중적 명성을 확보하고자 한다. 따라서 그들은 관심을 끌 수 있는 새로운 아이디어의 창안에 몰두한다. 자신들의 대중적 명성을 증대시키기 위한 기회로서 재정지출을 통한 공공사업의 확대에 몰두하며, 이때 장기적인 손실이나 국가세입의 고갈 가능성은 고려되기 힘들다. 물론 행정수반이나 재정의 최고책임자등 최고 책임자들은 지출 기관(일반사업부처)들의 입장에서 단순하게 재정지출을 부채질하는 일반 정부직의 취향에 단순히 편승하지는 않는다. 이들은 여타의 정부직 공직자들에 비해 이익집단으로부터의 압력에 직접 노출되는 경우가 적기 때문이다. 대신 여러 이익들 간의 갈등을 중재하고, 다양한 문제영역에서 제기되는 특정 이익의 요구를 인정함으로써 정치적 인기를 얻으며, 국민과 기업들의 전반적인 조세부담을 안정 또는 감소시킴으로서 선거의 승리를 도모해야한다. 그러나 이들 핵심 고위직의 경우조차도 국민이나 이익집단들의 찬반 균형에 크게 영향을 받기는 마찬가지이다. 결국 지위의 상하를 막론하고 모든 정치직 공직자들은 그들이 수행하는 정책에 대해 시민과 이익집단들로부터 제기될 것으로 인지되는 지지와 반대를 예측하고, 그 결과 자신에게 돌아올 정치적 비용과 편익을 분석하여 정책결정에 임하게 된다. 먼저 핵심 행정부 구성원들은 수적으로는 적지만 강력한 지지와 수적으로는 많지만 분산된 반대가 수반되는 정책사안에 대해서는 이를 적극적으로 수용하지 않을 수 없게 되는 이른바 '고객정치'(Client Politics) 형태의 의사결정이 이루어진다. 반대로 수적으로 많더라도 지지가 분산된 반면 수적으로 적더라도 강력한 반대가 있는 정책사안들의 경우는 방치될 가능성이 많은 이른바 '기업가정치'(Entrepreneur Politics) 형태가 나타난다. 한편 지지와 반대가 모두 분산된 정책사안들의 경우는 하부 관료조직에 위임시킴으로써 정책결정의 책임을 우회해 나가는 '다수결정치'(Majoritarian) 형태가 나타난다. 그리고 정책사안에 대한 지지와 반대가 모두 집중적으로 제기되는 경우, 핵심행정부는 애매한 입장을 취하게되고 과반확보 집단이 확실하게 형성될 때까지 신중하게 행동하는 '이익집단정치'(Interest Group Politics) 형태의 의사결정이 나타난다.

한편 임명직 행정관료들의 경우는 그들의 개인적 후생이 좀더 관련되는 소속 기관의 豫算極大化(budget-maximization)를 추구하는 방향으로 행동한다

(Niskanen, 1971). 일정한 범위 내에서 행정기관들 상호간에 희소한 자원을 더 많이 확보하기 위한 경쟁이 발생하기도 하며, 외부의 정치적 개입으로부터 자신들의 집단이익을 방어하기 위해서 자신들의 자원(예, 기밀보안, 전문가적 윤리 기준에 의한 자기규제 등)을 협동적으로 보호하기도 한다. 행정기관들은 외부의 개입으로부터 자신들의 집단이익을 보호하기 위한 자원(예를 들면, 공적 비밀주의, 공무원의 전문직업가적 자기규제 등)의 방어를 위해서 연대하지만, 어느 제한된 범위 내에서는 희소자원 — 특히 전체 예산규모가 설정된 재정부문 — 과 고위직의 지지 — 특히 이들이 각 기관간의 비중을 결정할 수 있는 사안의 경우 — 의 확보를 위해 상호간 경합하기도 한다. 이러한 상황에서 일반 지출기관들은 재정의 새로운 증대를 가져올 사안을 제시하기보다는, 반대로 그것을 포기함으로써 고위직으로부터의 신용이라는 보다 큰 수확을 얻고자 하는 경우도 발생한다.

공공선택모형에서는 일반적으로 정책정보의 불확실성에서 비롯되는 정책결정의 어려움을 강조하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 정책결정에 필요한 모든 정보의 확보가능성을 인정하는 '합리모형'(Rational model)에서의 정보관과는 차이가 있다. 공공선택론에서의 합리적 개인은 경우에 따라서는 정보수집에 따르는 비용을 의식하여 모든 대안이나 정보를 고려하지 않을 수도 있다. 여기서의 효용극대화란(누군가에 의해서 여러 대안이 주어지거나 혹은 자신의 인식범위내에서 실행 가능한) 여러 대안가운데 자신에게 가장 많은 효용을 가져다 줄 대안을 선택한다는 의미이다. 따라서 의사결정자의 인지적 한계로 인해 선택이란 단지 만족스러운 수준에서 행해진다고 보는 사이몬(Simon, 1957)의 비판 대상인 합리모형에서의 효용극대화와는 차이가 있다(최경렬 1989: 23).

다원주의의 정부정치모형에서는 핵심행정부부를 구성하는 분산된 의사결정자 개개인들이 당면하게 되는 딜레마가 곧 전체 행정부차원(체계)에서의 딜레마로 연계되는 추론형태가 존재하지 않는다. 그러나 정책기업가모형에서는 구성원 개개인의 딜레마가 전체로서의 정부수준의 딜레마로 연계되는 일정한 형국을 발견할 수 있다. 먼저 정부관들이 당면하는 — 아울러 결국 전체로서의 정부정책결정에 그대로 반영되는 — 딜레마는 그들이 수행하는 정책에 대한 사회로부터의 지지와 반대간의 균형/불균형에 따라 다르게 발생한다. 이익집단정치하에서는 딜레마가 심하게 발생하며, 이 경우 결정을 지연하므로서 이익집단들간의 경쟁에서 강자가 출현하여 자연히 해결되기를 기다리는 식으로 대응한다. 반면 다수결정치와 고객 정치의 경우는 적어도 정치적비용편익의 측면에서 공직자들이(따라서 전체로서의 행정부가) 당면해야되는 어려움(즉 딜레마)은 상대적으로 적다. 그리고 잘 동원

된 반대와 약한 수준의 지지를 상정하는 기업가정치의 상황에서 매우 높은 수준의 딜레마에 봉착하게되는 소수의 공직자들이 있을 수 있는데, 이들이 곧 '기업가적' 정책결정자들이다. 이들에 의하여 결국 전체로서의 행정부도 심한 딜레마에 직면하게 될 것이다. 한편 임명직 행정관료들의 경우는 자유민주주의의 정치체계하에서 이들의 예산극대화행동을 제어할 수 있는 장치가 결여되어 있다. 그럼으로 이들이 목표수행(즉 소속기관의 예산극대화)에서 당면하는 — 따라서 전체로서의 정부 예산극대화과정에서 당면하는 — 딜레마는 존재하지 않는다(鄭用德, 1995).¹¹⁾

정책기업가모형은 사실의 규명을 위한 서술모형이다. 그러나 이 모형이 제기하는 정책적 함의는 다원적 정책결정과정의 비합리성이다. 핵심행정부의 의사결정은 자신들의 정치적 비용편익에 따라 행동하는 정부관료들과, 자신들이 소속한 행정기관의 예산극대화를 추구하는 행정관료들, 그리고 의안연합통과(logrolling)에 성공하는 이익집단들을 위해 이루어질 뿐인 것이며, 이 경우 공익의 문제는 고려되지 않는다는 것이다.

國家像과 관련하여 정책기업가모형은 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 정치적비용편익모형은 사회부문의 구성원들의 이익투입에 따라 핵심행정부의 사결정이 이루어지는 것으로 설명한다는 점에서 수동적 국가의 이미지를 담고 있다.¹²⁾ 반면에 관료들의 예산극대화모형은 관료들의 도구적 합리성의 추구가 궁극적인 동인이 되는 점에서 파당적 국가 이미지를 내포하고 있다. 관료예산극대화모형은 공공재의 공급측면분석(supply-side analysis)이며, 따라서 신우익 공공선택

11) 이 점에서 다원주의의 정부정치모형에서의 딜레마 상황과 유사하다. 정부정치모형의 경우도 정책주체가 개개의 행위자들이므로 체계차원의 딜레마개념에는 부합되지 않으며, 집단단위에서의 거시단위의 갈등에 해당한다. 즉 하나의 체계(즉 정부)속에서 다수 행위당사자들의 존재를 전체로 이들 간의 이해관계, 가치, 대안 등을 둘러싸고 자신에게 유리한 결정을 유도하기 위한 게임이나 정치현상으로서의 갈등인 것이다. 물론 경기에 참여하는 개개인들이 각자 나름의 딜레마상황에 직면하는 경우는 있을 수 있다. 그리고 이로 인하여 의사결정의 어느 지점에서 전체가 교착상태에 도달하는 상황도 예견할 수는 있다.

12) 이 모형에서는 사회의 이익들이 투입정치에 연계되는 가정에 대한 구체적인 분석이 이루어지지 않는다는 점이다. 투입정치와 관련하여 흔히 인용되고 지적되는 주요 개념들은 특정 이익들에 의한 '집단의안통과'(log-rolling)나 입법통과 및 기관예산의 자세한 조사함에 있어서 선출된 의원들의 '나누어먹기식 정치'(pork-barrel politics)와 외부 이익들에 의한 기관의 포획(the capture of agency) 등이다.

론의 국가중심적 모형에 해당한다. 또한 공공재의 독점적 공급자(monopoly supplier) 및 구입자(monopsonist)인 관료들의 도구적 합리성의 추구로 인하여 사회후생의 손실이 초래되는 것을 강조하여, 파당적 국가의 이미지를 담고 있다.¹³⁾

핵심행정부를 통제하는 주체가 누구인가와 관련해서, 정책기업가모형은 복수의 분산된 조직을 가정하고 있는 점에서 행정수반에 의한 통제와는 거리가 있다. 좀더 정무관들의 합리적 선택행위를 설명하는 데 있어서 그 타당성이 높은 정치적 비용편익분석모형의 경우 내각에 의한 통제모형, 그 중에서도 장관정부모형에 더 가깝다. 한편 관료들의 예산극대화모형의 경우는 전형적으로 관료에 의한 통제를 가정하는 경우이다.

정치적비용편익모형의 경우는 우리 나라에서도 이론의 소개와 아울러 몇몇 실증적인 이루어져 왔다(최병선, 1990; Choi, 1993; 정용덕·정순영·라휘문, 1996; 김진홍, 1996; 임재욱, 1996). 이에 비해 관료예산극대화모형의 경우는 상대적으로 적게 적용되어 왔다(Kim, 1995).

IV. 委員會聯合模型

위원회연합모형(Committee Coalition Model)은 핵심행정부를 복수의 각종 위원회(내각이나 여타 위원회) 조직으로 구성되었다고 보고, 이들의 의사결정구조에 대한 분석을 통해 정책산출을 설명하려고 하는 또 하나의 미시적 모형이다

13) 독점적 국가활동의 문제는 그것이 이른바 '제도적 엔트로피'(institutional entropy)의 개념을 통해 설명될 수 있다. 어떤 조직이던지 시간이 지나감에 따라 집합적 목표의 추구에서(공직을 차지한 자들에 의해) 개인 및 사익의 추구로 퇴화하는 영구적인 경향이 있다는 것이다(Auster and Silver, 1979). 여기서 국가는 대규모 사기업으로 유추된다. 즉 국가조직의 통제문제를 마치 대기업의 관리를 통제하는데 있어서 주주들이 당면하게 되는 어려움으로 유추되는 것이다. 반면에 관료들의 예산극대화행동은 사기업과 국가기관간의 차이를 보여주는 좋은 예가 된다. 관리자들이 극대화하고자 하는 것에 근본적인 차이가 있는 것이다. 이윤 증대를 목표로 하는 사기업의 경우는 관리자리의 소득과 이익이 조직전체의 이윤과 직접 관련된다. 그러나 국가기관의 경우 관료들의 후생은 그의 관청(bureaux)의 소득이나 이익보다는 그의 예산규모에 더욱 밀접히 연계된다. 증가된 예산액은 곧 정부 직위의 증가, 승진기회, 그들 사업의 수요증대, 기관운영의 용이함, 그들의 명성 등을 가져다준다. 따라서 모든 정부관리들의 중심된 목표는 자신의 기관예산을 증대시키는 것으로 귀착된다.

(Riker, 1962; Riker and Ordeshook, 1973; Abrams, 1980). 이들 위원회에서의 의사결정은 그 구성원 개개인의 동기와는 상관없이 정해진 투표규정(voting rules)과 '규모의 원리'(size principle) 등의 상황적 요인에 의해 좌우되는 것으로 간주된다(Riker and Ordeshook, 1973: chs. 6-7). 예를 들면, 국제연합 안전보장이사회(UN Security Council)에서의 투표규정 하에서 약소국의 대표자들이 갖는 영향력이란 - 그들의 개인적 동기여부와는 관계없이 - 단지 무시될 수준의 것이다(Riker and Ordeshook, 1973: 170-172). 공공선택론에서는 개인적 행위자들의 선호와 그들의 선택행위의 결과가 밀접하게 연계되는 것으로 본다. 따라서 "왜 이와 같은 결과가 발생했는가"를 질문에 "해당 행위자들이 그것을 선호했기 때문이다"라는 식으로 답하게 된다. 그러나 공공선택론은 여기에서 더 나아가 게임상황하에서 제도적 상황이나 전략적 상호작용 등으로부터 비롯되는 복잡성을 규명하여 그것을 설명에 포함시킬 수 있다. 바꾸어 말하면, 개인적 행위자들의 동기 외에 그들의 선택행위를 제약하는 상황적 요인들을 고려하는 것이 된다. 따라서 이 모형은 다원주의 관점에서의 '조직과정모형'에 대한 공공선택론의 대안적 모형인 셈이다(정용덕, 1995).

게임이론은 개인들의 동기에 상관없이 합리적 행위자들이 어떤 모호하지 않은 목표나 혹은 일관성 있는 선호체계를 실현하기 위해서 추구할 전략들을 규명해 준다. 이 게임이론을 위원회 행동과 같은 실제 게임 상황에 적용할 때 분석가들은 - 위원회 구성원들의 동기에 구애받을 필요없이 - 이들의 주어진 선호체계를 달성하기 위한 최적 전략을 분석해 낼 수 있게 된다. 즉 투표규정 등이 의사결정에 있어서의 위원 개개인의 잠재적 영향력을 결정하는 것이다.

위원회의 의사결정에 대한 추론은 다음의 몇 가지 단순화된 가정 위에서 시작한다. (가) '좌파' - '우파' (또는 '보수' - '진보')라는 단선적 유형에 따른 이데올로기적 구분이 중요하다는 가정. (나) 모든 행위자는 최소 비용에 최대 편익을 추구하는 '합리적' 행동가라는 가정. 그리고 (다) 정치적 상황은 어떤 한 행위자의 편익이 다른 행위자의 비용 위에서 만 증대될 수 있다는 '영화게임'(zero-sum game)의 가정 등이 그것이다. 이러한 조건하에서 예측될 수 있는 위원회 의사결정방식은 '최소승자연합'(minimum winning coalitions)의 형성이다. 즉 위원회 구성원들 중 다수파연합은 최소의 숫자만으로 구성된다. 그래야만 승자들이 (다수파 연합에 포함되지 않은 패자들의 손실 위에서) 승리로부터 얻게 되는 편익의 최대 분배를 확보할 수 있기 때문이다.¹⁴⁾

결국 핵심행정부 의사결정에서 어떤 연합이 형성될 것인가는 내각 등 각종 위

원회 내부에 존재하는 상이한 각 이익(정파)들의 상대적 규모와 이데올로기적 입장, 그리고 다수파연합을 형성하는데 필요한 지지 획득을 위해 참여자들에게 제 공할 보상의 규모 등에 의거하게 되는 것이다(Abrams, 1980: 235-51).

이 모형에서는 완전한 정책 정보의 상황이 전제되지는 않는다. 제한된 정보 하에서 가능한 최적 전략의 선택을 도출하려는 게임이론이 응용된다. 어느 수준의 규모로 연합을 형성해야만 승리와 아울러 최대의 편익 배분을 보장할 수 있겠는가와 관련하여 딜레마가 발생할 수 있다.¹⁵⁾

14) 압도적 다수의 '대연합'(grand coalition)이 우발적으로 형성되는 경우도 물론 있을 수 있다. 그러나 이 경우 대연합은 승리후 곧 붕괴될 가능성이 높다. 미국 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령이 1964년 선거에서 압도적 과반으로 승리했으나, 곧 붕괴되고 만 것이 좋은 예이다(Riker and Ordeshook, 1973: 194-195). 한국의 경우도 1960년대 초 민주당의 집권 및 붕괴 과정을 마찬가지로 논리에 의해 설명될 수 있다. 물론 이와 같은 설명방식은 정치적 목적에 관한 그릇된 가정에 의해 지나치게 단순화된 선택논리에 입각하고 있다는 비판의 여지를 포함하고 있다. 또는 압도적 다수에 의한 승리는 정책집행의 순조로움도 가져올 수 있어 대연합의 붕괴는 초래되지 않을지도 모른다. 만일 대규모 연합이 자주 형성된다면 — 특히 거의 모든 구성원이 승리하는 다수파에 가담하는 대연합(grand coalition)의 경우 — 이 모형은 모순에 당면하게 된다. 이 경우에 대한 설명으로는 (가) 상황구조가 대규모 연합이 소규모 연합의 경우보다 더 높은 개인당 보상을 의미하거나, (나) 위원회에서 수행되는 게임이 적어도 참여자들의 경우는 영화적 게임이 아닌 (즉, 승리자들의 편익이 반드시 패배자들의 비용 위에서 이루어지는 것이 아닌) 경우 등이 있다. 어떤 경우에 위원회 구성원들은 다수결 원칙과는 매우 다른 — 일테면 만장일치나 압도적 다수결(large-majority)같은 — 의사결정 규칙을 제정하기도 한다. 그리고 구성원들이 자신들의 개인적 이익의 경쟁적 추구가 그들의 집단적 후생을 손상시킨다고 판단하게 되는 경우는, 그들 간의 경쟁을 훨씬 더 제한된 범위 내로 제한하는 자발적 계약에 동의할 수도 있다(Hardin, 1982: 90-100).

15) 이 점에서 다원주의의 조직과정모형의 딜레마 상황과 유사하다. 정부를 구성하는 각 조직들 차원에서의 의사결정과정에서 딜레마나 갈등이 발생할 것이며, 이로 인하여 어떤 특정의 결정 점에서 전체 체계의 교착상태로 이어질 가능성도 있다. 그러나 이것이 곧 전체 체계(즉 정부) 차원의 딜레마 또는 갈등으로 연계되는 기제는 — 실제 정책결정에서나 설명을 위한 분석에서나 — 존재하지 않는다. 또한 정부정치모형과 조직과정모형의 경우 이러한 미시적인 딜레마 현상과 그로 인한 전체 체계상의 일시적 교착상태가 초래되는 경우를 상정할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 교착상태는 단지 일시적 현상으로서, 곧 다시금 새로운 균형상태로 점증적인 변화가 이루어 질 수 있을 것으로 예측할 수 있다.

위원회연합모형은 본래 처방모형으로 사용되는 게임이론을 서술적 목적을 위해 사용한 경우라고 할 수 있다. 이 모형을 통해 하나의 승자연합이 형성되는 것과, 그 승자연합이 지속 또는 붕괴되는 과정을 모두 설명할 수 있다.

이 모형이 함축하고 있는 것은 공공정책이 국민의 이익을 고르게 반영하기보다는 단지 최소과반연합에 참여한자들의 이익만을 (나머지 비참여자들의 손실 위에서) 도모하는 방향으로 이루어진다는 점이다. 핵심행정부를 구성하는 위원회 조직들의 의사결정을 통해 이루어 지는 정책산출들이 공익과는 부합되지 않는다. 위원회의 의사결정은 위원회 구성원들이나 그들이 대표하는 사회구성원들의 선호를 고르게 반영하기보다는, 최소다수과반연합에 가담한 사람들의 이익만을 배타적으로 반영하게 된다는 것이다. 따라서 자유민주주의 국가의 정책들이 궁극적으로는 공익에 부합하는 것으로 보는 다원주의와 달리, 여기서는 국가정책에 대한 비판적인 입장을 취한다.

국가상과 관련해서 이 모형은 국가가 지니는 제도적 특성에 따른 정책결정을 강조한다는 점에서 국가 중심적 접근방법을 취한다. 특정 국가의 정책결정이 공익을 지향하는 방향으로 이루어 지는 것인가의 여부는 그 국가의 제도적 장치들이 지닌 속성에 달려있다. 자유민주주의 국가의 제도적 장치들에 의해서는 공익에 부합되는 정책산출이 이루어지기 어렵다고 보는 점에서 이 모형은 근본적으로 과당적 국가의 이미지를 함축하고 있다.

핵심행정부를 통제하는 주체가 누구인가와 관련해서 보면, 위원회연합모형은 내각에 의한 통제를 가정하는 셈이다. 특히 위원회 형태의 조직으로 운영되는 내각의 각종 기구들에 의해 핵심행정부 의사결정이 이루어지는 것으로 보는 것이다.

우리 나라의 경우 아직 이 모형을 적용하여 핵심행정부 의사결정을 분석한 경험적 연구는 없다. 그러나 국무회의를 비롯하여 한국의 핵심행정부를 구성하는 거의 모든 위원회 조직들의 의사결정 과정이 매우 비민주주의적인 점을 감안하면, 한국에서의 이 모형의 적실성은 매우 낮을 것으로 판단된다. 이 모형은 대통령 중심제보다는 의원내각제에 더 적실 할 것으로 판단된다. 대통령 중심제라도 핵심행정부를 구성하는 여러 조직들이 명실공히 위원회 조직 형태의 의사결정이 이루어 질 수 있을 때 비로소 이 모형의 적실성이 증가할 것이다.¹⁶⁾

이처럼 융통적이고 점진적인 변화가능성이야말로 분산된 조직과 그 속에서의 행위자들을 가정하는 다원주의 모형의 가장 두드러지는 특성이기 때문이다.

V. 결 론

이상에서 현대 국가의 핵심행정부 의사결정을 설명하기 위한 신우익 공공선택론의 3가지 모형들을 정리해 보았다. 이들은 모두 관련 행위자들의 합리적 선택을 전제로 하는 미시적 이론이다. 그러나 핵심행정부에 대한 분석단위면에서 차이를 지니고 있다. 또한 행위자의 합리적 선택과 그들의 선택행위를 제한하는 구조적 상황 가운데 어느 것을 강조하는가에 관해서도 차이를 보인다.

먼저 정치적경기순환모형은 핵심행정부를 단일의 행위자인 것으로 가정하여, 그것의 합리적 선택행위에 의해 의사결정이 이루어지는 것으로 간주한다. 정책기업가모형은 핵심행정부를 복수의 행위자들로 구성된 것으로 가정하여, 역시 그들의 합리적 선택과 상호작용의 결과 의사결정이 이루어지는 것으로 설명한다. 그리고 위원회연합모형은 핵심행정부를 구성하는 행위자보다는 그 행위자들의 합리적 선택을 강압하는 중범위적 구조, 즉 제도적 장치들에 초점을 두어 정책산출을 설명한다. 결국 이 모형들은 각각 핵심행정부 의사결정에 대한 다원주의 모형으로서의 엘리스의 3가지 모형들, 즉 합리적행위자모형, 정부정치모형, 그리고 조직과정모형에 대한 신우익 공공선택론의 대칭적 모형인 것으로 볼 수 있다.

핵심행정부 의사결정을 설명하는 데 있어서 이상에서 검토한 신우익 공공선택 모형들은 — 다원주의 모형들의 경우와 마찬가지로 — 그 적실성 면에서 나라별로 큰 차이가 있을 것이다(Dunleavy, 1990). 앞으로 실제 정책결정 사례에 적용하여, 한국의 핵심행정부 의사결정을 설명하는데 도움을 받음과 동시에, 아울러 이 모형들의 적실성도 판단할 수 있도록 해야 할 것이다.

참고문헌

- 김종표·박경산. 1992. “제14대 대통령선거에 나타난 경제적 투표.” 한국정치학회 하계학술대회 발표논문, (7월).
- 김준한. 1989. “한국 제13대 국회 투표권력에 관한 연구.” 한국정치학보, 23(1):

16) 이런 점에서 볼 때, 우리 나라의 행정부보다는 국회의 경우가 좀더 적실성이 있을 것이다. 특히 1988년 봄부터 잠시 동안 3개 야당의 의석 수가 여당의 의석수보다 많았던 이른바 ‘여소야대 국회’에서의 각 정당의 상이한 입법권을 분석한 연구는 좋은 참고가 된다(김준한, 1989).

81-104.

- 김진홍. 1996. 정부규제에 있어서의 이해집단의 상호작용에 관한 연구: 사법제도 개혁과정에 관한 사례 연구. 서울대 행정학 석사학위논문.
- 안석호. 1988. 한국에서의 선거경제주기. 성균관대 행정학 석사학위논문.
- 염재호·박국흠. 1992. "정책의 비일관성과 딜레마: 제 6 공화국의 정책대응을 중심으로." 한국행정학보. 25(4): 23-44.
- 이은국. 1992. "정치유인경기순환주기이론의 스펙트럼 분석: 미국의 사례." 한국행정학회 동계학술대회 발표논문. (12월).
- 이종범·안문석·염재호·박통희 외. 1994. 딜레마 이론. 서울: 나남출판.
- 임재욱. 1996. 유류규제의 정책결정 과정에 관한 연구. 서울대 행정학 석사학위논문.
- 정진영. 1992. "경제와 선거: 정치적 경기순환이론과 6공화국의 정치경제." 한국정치학회 하계학술대회 발표논문. (7월).
- 鄭用德. 1995. "다원주의 국가의 핵심 행정부." 행정논총. 33(2): 12-97.
- 鄭用德·정순영·라휘문. 1996. "한국 의회의 정책유형별 입법과정." 의정연구. 2(1): 197-224.
- 최경렬. 공공선택론의 예산결정이론에 관한 연구: W. Niskanen의 '예산극대화모형'을 중심으로. 성균관대 행정학 석사학위논문.
- 최병선. 1992. 정부규제론. 서울: 법문사.
- Abrams, R. 1980. *Foundations of Political Analysis*. NY: Columbia Univ. Press. Alt, J. and K. Chrystal. 1983. *Political Economics*. Brighton: Wheatsheaf. Brennan, 1987.
- Brittan, S. 1975. "The Economic Contradictions of Democracy," *BJPS*. 5.: 129-59.
- Choi, J. 1989. "Policy-making Process in Korea: The Enactment Process of the Monopoly Regulation and Fair Trade Act," in K. Kim and Y. Jung. eds. *Korean Public Administration and Policy in Transition*. Vol 2. Substantive Public Policies. Seoul: KAPA and Jangwon Publishing Co.: 121-48.
- Dunleavy, P. 1987. "Analysing the Heart of the Machine: The Core Executive and Theories of the State," Paper presented at the PSA of United Kingdom.
- Dunleavy, P. 1990. "Reinterpreting the Westland Affairs: Theories of the State and Core Executive Decision Making," *Public Administration*. 68, (Spring): 29-60.
- Dunleavy, P. and R. Rhodes. 1990. "Core Executive Studies in Britain," *Public Administration*. 68, (Spring): 29-60.

- Frey, B. 1978. *Modern Political Economy*. Urbana, IL: Univ. of Illinois Press.
- Frohlick, N., J. Oppenheimer and O. Young. 1971. *Political Leadership and Collective Goods*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Goodin, R. 1982. "Rational Politicians and Rational Bureaucrats in Washington and Whitehall," *Public Administration*. 60. (Spring): 23-41.
- Hardin, R. 1982. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Kim, S. 1995. "Budgetary Process and Bureaucratic Control: How to Control the Bureaucracy through the Budgetary Process in Korea," *IRAS*. 61(2) (June): 279-94.
- Mueller, D. 1979. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. (배득종 역. 공공선택론. 서울: 나남).
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Artherton.
- Nordhaus, W. 1975. "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*. 42 (April): 169-90.
- Riker, W. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Co: Yale Univ. Press.
- Riker, W. and P. Ordeshock. 1973. *Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Self, P. 1985. *Political Theories of Modern Government: Its Role and Reform*. London: George Allen & Unwin.
- Simon, H. 1957. *Administrative Behavior*. New York: Wiley.
- Tuft, E. 1978. *The Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton Univ. Press. (김도훈 역. 1987. 경제의 정치적 통제. 대영문화사)
- Wilson, J. 1973. *Political Organizations*. NY: Basic Books.
- Wilson, J. 1986. *American Government: Institutions and Policies*. Lexington: D.C. Heath and Co.