

엘리트 國家의 核心 行政府 意思決定

鄭 用 德*

< 目 次 >

I. 序 論	IV. 官僚調定模型
II. 自律國家模型	V. 象徵政治模型
III. 權力엘리트模型	VI. 結 論

<요 약>

이 논문에서는 현대 국가의 핵심 행정부 의사결정을 설명하기 위한 엘리트론의 모형들을 정리해 본다. 그렇게 함으로써 핵심 행정부 의사결정에 관한 다윈주의 및 신우의 공공선택론의 설명 방식에 대한 대안적 모형들을 발굴하려고 한다. 엘리트론에서의 대표적인 핵심 행정부 의사결정모형으로는 '자율국가모형', '권력엘리트모형', '관료조정모형', '상징정치모형'을 들 수 있다. 이 가운데 자율국가모형과 권력엘리트모형은 의사결정의 귀인을 행위자(들)의 의도적 행위에서 구하고 있다. 분석단위면에서 전자는 사회로부터 격리된 단일의 행위자로서의 국가(또는 핵심 행정부)가 그것의 선호에 따라 의도적으로 정책을 수행하는 것으로 보는 모형이다. 후자는 핵심 행정부 의사결정을 복수의 행위자들(즉 권력엘리트로서의 통치엘리트들)의 의도적 행위의 결과로 설명한다. 반면에 관료조정모형과 상징정치모형은 구조적인 상황 요인으로부터 핵심 행정부 의사결정을 접근한다. 전자는 조직간 수준의 구조(즉 집합적 개념으로서의 관료제)에 초점을 맞추는 반면, 후자의 경우는 거시적 수준의 구조(즉 대중적 심리 상태)를 통해 핵심 행정부의 의사결정을 설명하고 있다.

I. 序 論

현대 엘리트론은 파레토(V. Pareto), 모스카(G. Mosca), 미헬스(R. Michels) 등의 고전적 엘리트론자들, 베버(M. Weber)와 슈페터(J. Schumpeter) 등의 민주적

*서울대학교 행정대학원 조교수

엘리트론자들, 그리고 번햄(J. Burnham), 헌터(F. Hunter), 밀즈(C. Mills) 등을 포함하는 급진적 엘리트론자들에 의해 발전되어 왔다(Dunleavy and O'Leary, 1987: 4장). 이처럼 다양한 계보의 엘리트론자들은 모두 현대 사회가 소수의 지배자와 다수의 피지배자로 분할되어 있다고 보는 점에서 공통점을 지닌다. 지배 엘리트들은 여러 가지 이유에서 권력을 효과적으로 독점하고 있으며, 그로 인하여 여러 가지 혜택을 향유하는 반면, 다수의 비엘리트 대중들은 지배 엘리트들에게 의존적인 관계 위에서 그들의 결정에 묵묵히 복종할 뿐이라고 한다.

엘리트론자들은 대체로 국가의 환경적응능력, 지휘능력, 대상에 대한 통제능력 등을 인정하는 경향이 있다. 국가의 조직적, 관료제적, 관리자적 성격을 강조하기 때문이다(Alford, 1975). 이와 같은 성향은 자유민주주의체제가 아닌 국가들의 경우에 특히 강조된다. '통합된 코포리트 단일체 엘리트' (a unified, corporate, single body elite)가 정치행정권력을 통합하여 모든 의사결정을 독점하는 준전체주의 정권인 과거 동구권 공산주의 국가들의 경우가 전형적인 예가 된다. 또한 공산주의 국가의 조직적 통일성 대신에, 국가엘리트가 사회엘리트들과 사실상의 연합을 형성하여 국가정책을 통제하는 제 3 세계 자본주의적 권위주의 정권들도 이 범주에 속한다(Dunleavy and O'Leary, 1987).

이와 같은 조직적 통일성은 대의제적 정치구조를 갖춘 자유민주주의 국가들의 경우에도, 정도의 차이는 있으나, 유사하게 적용될 수 있다. 다만 구체적으로 보면, 여러가지 다양한 이론모형들의 발전이 이루어져 왔다. 또한 그에 입각하여 핵심 행정부의 의사결정을 설명하기 위한 다양한 이론모형들이 개발되어 왔다. '자율국가모형' (Autonomous state model), '권력엘리트모형' (Power elite model), '관료조정모형' (Bureaucratic coordination model), '상징정치모형' (Symbolic politics model)이 대표적인 예가 될 것이다. 이 모형들을 체계적으로 검토하기 위하여 각각의 모형이 의거하는 분석수준, 귀인이론, 함축하는 국가상, 핵심 행정부 통제자, 정책결정의 어려움, 지배적인 추론 형태, 국가정책의 공인지향 여부 등을 살펴본다.¹⁾

1) 핵심 행정부의 개념과 핵심 행정부 의사결정을 설명하기 위한 다원주의 및 신우익공공선택론의 모형들에 관해서는 정용덕(1995; 1996)을 참고할 것..

II. 自律國家模型

이 모형은 국가이론 가운데 국가의 자율성을 극단적으로 강조하는 이른바 ‘국가주의’(statist) 관점을 대표하는 모형이다.²⁾ 국가는 그 외부의 어느 누구에 의해 통제되는 것이 아니라, 그 자체의 선호에 따라 자율적으로 행동하는 것으로 보는 것이다. 국가는 사회운동, 정당, 특권적인 사회집단 등으로부터 모두 격리되어(insulated) 그들의 통제밖에 있다. 국가는 그것을 구성하는 통치엘리트들의 선호와 사회의 선호가 일치하는 경우는 물론이고, 양자의 선호가 일치하지 않는 경우조차도 자신의 선호에 따라 정책을 수행할 수 있는 것으로 본다.

국가의 자율성은 3가지 형태로 구분해 볼 수 있다(Nordlinger, 1981: 9, 11, 27-38). 먼저 제 1형의 자율성은 사회의 선호가 국가의 선호와 일치하는 경우에 나타나는 가장 약한 형태의 자율성을 의미한다. 이 때 국가는 사회의 선호에 따라 대응하는 것처럼 행동하면서, 동시에 자신의 선호를 추구한다. 제 2형의 자율성은 국가의 선호와 사회의 선호가 다르지만, 국가가 사회집단을 설득에 의해 자신의 선호와 일치하는 방향으로 변경시킬 수 있는 정도의 자율성이다. 제 3형의 자율성은 국가가 선호하는 정책방향이 사회의 선호와는 명백하게 대립되는 상황 하에서도 국가가 자신의 선호에 따라 행동할 수 있는 경우에 나타나는 가장 강력한 형태의 국가자율성이다. 자율국가모형의 주창자들은 이 3가지 상황 가운데 어느 경우에도 국가가 자율성을 가질 수 있는 것으로 본다. 그러나 국가와 사회간의 선호 일치 수준에 따라 국가 정책결정의 어려움에는 차이가 있을 것이다. 또한 국가가 외부의 통제로부터 자율적이라는 것이 반드시 국가 의사결정자들이 정책결정 및 집행의 실패가 없는 완전한 능력을 갖고 있다는 것도 아닐 것이다. 그

2) 국가자율성을 강조하는 엘리트론자들은 다원주의, 신다원주의, 코포라티즘, 신맑스주의 등을 모두 국가에 관한 사회중심적 접근방법인 것으로 주장하고 있다(Nordlinger, 1981). 이와 같은 주장은 이들 이론모형을 너무 좁게 이해함으로써 빚어진 하나의 오해인 것으로 보인다. 그러나 국가 자율성을 강조하는 정도면에서 보면 자율국가모형의 주창자들의 주장이 가장 강하다는 점을 인정해야 할 것이다. 이 모형은 고전적 엘리트론의 정치적 현실주의와 신맑스주의의 상대적 국가자율성 개념을 취합하려고 노력한 1970년대 후반 이후의 미국 엘리트론자들에 의해 발전이 이루어져 왔다(Krasner, 1978; Skocpol, 1979; Nordlinger, 1981).

리고 이 경우 통치엘리트들에 의한 의사결정이 이른바 “총체적 합리적 의사결정”(synoptic-rational decisionmaking)에 부합되거나, 정책결정이 용이하며, 경쟁적 조직들 사이에서 쉽게 해결되는 것도 아닐 것이다. 다만 여기서는 하나의 이상형(idealtyp)으로서 극단적인 국가자율성을 가정할 뿐이다.

좀더 구체적으로, 국가는 “행정기구와 제도화된 법질서”(administrative apparatus and institutionalized legal order)의 총체인 것으로 정의된다(Krasner, 1984; Lentner, 1984). 제도들의 총체로서의 국가는 마치 하나의 독자적인 정책결정주체인 것처럼 행동한다. 국가의 하위 제도들이나 거기에 속한 구성원들은 모두 하나의 집합체로서의 국가에 일사불란하게 통합된다.³⁾

국가가 단일의 행위자(unitary actor)로서 의도적이고 자율적인 정책수행을 하게 되는 근거를 국가에 속한 공직자들의 행위에서 구하는 경우(Nordlinger, 1981)와, 국가의 조직이나 제도 등 구조에서 구하는 경우(Ikenberry, Lake and Mastanduno, 1988)로 구분하여 볼 수 있다. 전자의 경우, 국가의 자율적 행동은 국가를 구성하고 있는 정치행정엘리트들의 전략적 행동과 선택에서 비롯되는 것으로 본다. 이 정치행정엘리트들의 “개인적 의사의 가중치적 집적”이 곧 국가의 선호로서 나타난다고 한다(Nordlinger, 1981). 그리고 국가의 통치엘리트들은 “분리 지배 전략”(divide and rule strategy) 등 사회부문에서의 지지자들과 반대자들을 차별화하기 위해 그들에게 독점적으로 주어진 다양한 전략을 구사하여 효과적으로 사회집단의 반대를 통제하고 지지를 동원할 수 있다고 한다(Nordlinger, 1981: 92-4, 111-2, 130-2). 그러나 여기서는 국가에 속한 공직자 개개인들의 의사가(하나의 집합체로서의) 국가 행위로 통일되도록 만드는 기제를 좀더 명확히 설명해야될 과제를 남겨놓고 있다. 공직자들의 선호가 단일의 집합체로서의 국가 선호로 통일되는 기제를 충분히 설명하지 못하게 되는 경우, 이는 복수의 행위자를 가정하는 모형들 — 즉 다원주의의 ‘정부정치모형’이나, 신우익론의 ‘정책기업가모형’,

3) 이 점에서 자율국가모형은 국가를 그 하위조직이나 구성원들의 느슨하게 분산된 집합체인 것으로 보는 다원주의의 ‘정부정치모형’이나 ‘조직과정모형’(또는 이들의 통합모형인 ‘관료정치모형’)과는 가장 대칭되는 모형이다. 여기서는 국가를 구성하는 하위 제도들이나 행위자들 사이의 선호나 이익의 다양성과 그로 인해 발생할 갈등의 여지 등은 고려되지 않는다. 이와 같은 국가 개념은 자칫 물화(reification)의 우를 범하기 십상이다. 물화의 문제를 방지하기 위해서는, 국가를 구성하는 하위 제도들이나 구성원들이 어떻게 전체로서 통일된 국가의 선호체계 및 목표를 설정할 수 있는가를 규명해야 될 것이다.

엘리트론의 '권력엘리트모형', 또는 맑스주의의 '도구주의모형' — 과 구분이 모호해 지게 된다. 한편 국가의 통치엘리트들이 정책결정에서 사회적 압력에 순응하지 않고 국가의 자율성을 위해 행동하게 되는 이유에 관해서도 보다 명확한 설명이 필요하다. 단지 통치엘리트들이 정부직을 유일한 직업으로 간주할 필요가 없는 경우라던가, (마치 비례대표제 의원들의 경우처럼) 유권자들의 단기적인 선호를 크게 의식하지 않아도 되는 경우 등을 제시하는 것만으로는 불충분하기 때문이다(Nordlinger, 1981: 92-4, 111-2, 130-2).

이 때문에 국가 구성원들의 행위 자체보다는 그들의 행위를 제약하는 국가의 제도적 구조(*institutional structure*) — 즉 국가조직의 특성과 정책결정자들의 행위 및 그들간의 관계를 정의하는 규칙과 규범 등 — 를 강조하여 국가자율성의 근거를 설명하려는 후자의 경우가 더 관심을 끈다(Ikenberry, Lake and Mastanduno, 1988). 이는 국가의 정책결정은 그것의 제도적 장치들이 지닌 이른바 “제도적 지속성”(institutional persistence)에 의해 영향을 받는 것으로 보는 견지를 말한다. 그러나 제도적 지속성을 강조하는 것만으로는 국가가 하나의 단일의 행위자로서 자율적인 행동을 수행하는 것을 충분히 설명해 주지 못한다.⁴⁾ 지속성을 지닌 제도들의 집합체로서의 국가가 그 자체의 선호를 지닌 단일의 행위자가 되기 위한 필요조건에는 국가기구들을 결집시켜주는 강한 응집력과 집권성이 포함된다. 국가가 마치 단일의 행위자인 것처럼 그 자체의 선호체계를 갖고 정책결정을 수행하는 것이라면, 그것은 극도로 집권화된 조직구조 또는 제도들의 망으로 형성되지 않으면 안될 것이다(Burrell and Morgan, 1979: 11장; Rockman, 1992). 국가를 구성하는 여러 행정기구들과 제도화된 법규들이 일사불란하게 하나로 통합되지 않고서는 그 국가는 단일의 행위자로서 행동하기 힘들며, 그만큼 사회에 대한 자율성도 확보하기 힘들 것이기 때문이다. 이렇게 볼 때, 자율국가모형에서의 핵심 행정부는 행정수반을 중심으로 일사불란하게 통합된 유기체적 통제형태인 것으로 보게 된다.⁵⁾

4) 제도적 지속성에 의해 비롯되는 국가부문의 자율성은 여러 중범위적 국가 제도들이 각각 독립변수적으로 행동할 가능성을 강조하는 모형들 — 즉 ‘조직과정모형’, ‘위원회연합모형’, ‘관료조정모형’ 등 — 에게서도 적용된다.

5) 자율국가모형에서는 국가의 정책결정이 “중앙의사결정자들”(central decision makers)에 의해 이루어지는 것으로 본다. “중앙의사결정자들”의 개념정의가 분명하지는 않지만, 대략 “대통령과 내각기구들, 특히 국무장관”을 포함하고 있다(Krasner, 1978: 33). 그러나 정책분야에 따라(예: 보건정책) 그 구성원도 달라질

이와 같은 국가기구내부에서의 제도적 통일성에 더하여, 국가는 또한 사회부문과의 관계에 있어서 그 자율성을 확보하기 위한 어떤 형태의 통제기제를 필요로 한다. 특히 사회와의 이익이 상반되는 경우에도 국가가 자신의 선호에 따라 행동을 하기 위해서는 — 즉 “제 3 형태의 자율성”을 확보하기 위해서는 — 국가가 사회세력 가운데 일부와 이른바 “통치연합”(governing coalition)을 구축할 필요까지 있다(Katzenstein, 1978; 1985). 그리고 이 통치연합의 제도적 장치인 정책망(policy network)은 국가 정책의 사회 침투를 용이하게 하기 위해서 ‘코포라티스트’(corporatist) 형태로 구성될 필요가 있다(Stepan, 1978).⁶⁾

이처럼(단일의 행위자로서의) 국가가 의도하는 정책 목표는 — 사회의 어느 특정한 집단, 또는 계급의 이익을 위한 것이 아니라 — 그 자체의 선호를 추구

것이다. 어떠한 경우든, 좀더 중요한 사항은 이때 이 중앙의사결정자들은 개인으로서보다는 핵심 행정부(더 넓게는 국가)와 동일시되는 의미를 함축한다는 점이다(Krasner, 1984).

- 6) 자율국가모형의 주창자들간에는 현실적으로 국가가 어느 정도의 자율성을 갖는가에 대해 이견을 보인다. 미국과 같이 비교적 약한 국가성을 지닌 것으로 알려진 나라라도 ‘국가중심적’(state-centered)인 정책결정을 수행하고 있음을 보여줌으로써 국가의 자율성을 일반화시키려는 경우는 가장 극단적인 주창자들이라고 할 수 있다(Krasner, 1978; Nordlinger, 1981; Ikenberry, Lake, Mastaduno, 1988). 반면에 나라에 따라 국가 자율성의 정도에 차이가 있음을 보여주는 연구들도 있다. 예를 들면, 국가부문과 사회부문간의 통치연합과 정책망의 통합성이 매우 낮은 영.미와 매우 높은 일본. 그리고 그 중간에 독일.불란서.이태리 등이 위치하며, 그에 따라 각각의 국가들이 수행할 수 있는 정책의 영역과 성격이 달라진다고 본다. 즉 대외경제정책에 있어서 미국은 자유주의적 세계경제를 주요 정책목표로 하여 특정분야나 기업보다는 국민경제 전체에 영향을 미치는 소수의 제한된 정책수단만을 이용할 수 있는데 반해, 일본의 경우는 특정 산업분야나 개별기업에 직접 영향을 미칠 수 있는 구체적인 정책수단들을 통해 신중상주의적 정책목표를 수행할 수 있으며, 기타 유럽 국가들은 그 중간에 차이를 두고 위치한다고 한다(Katzenstein, 1978). 이와 같은 나라별 국가자율성의 정도 및 유형화는 결국 경험적 연구에 의해 입증될 성질의 것이다. 우리나라의 산업화가 극도의 국가중심적 정책결정에 의해 이루어졌다는 사례연구를 위해서는 김석준(1992), 이상호(1995)를 참고할 것.
- 7) 유감스럽게도 우리 말에는 “nation” 과 “the state” 를 모두 “국가” 로 번역하고 있다. 이는 단순히 어휘부족에 비롯된 번역상의 문제이기도 하지만, 실제 내용면에서도 두 개념을 동일시하는 정치사상의 전통을 지니고 있기 때문이 아닌가 싶다.

하기 위한 것이다. 이 모형의 주창자들은 국가가 이른바 “국익”(national interest)을 추구한다고 본 것이다. 그러나 이 경우의 국익이란 사실상 “국가이익”(the state interest)을 뜻하는 것이다.⁷⁾ 여기서 국가(the state)는 사회와는 구분되는 그 자체의 선호와 목표를 지닌 집합체를 의미하기 때문이다. 국가이익이 시민사회를 포함하는 넓은 의미의 국익 또는 공익(Public interest)과 일치하는 경우도 있을 것이지만, 이는 단지 국가와 사회간의 선호 또는 목표가 일치하는 경우 — 즉 제 1형의 자율성 — 에 국한된다. 국가와 사회의 선호가 일치하지 않는 경우에 국가가 그 자체의 이익 — 즉 국가이익 — 의 비용위에서 전체의 이익 — 즉 국익 또는 공익 — 을 추구할 것으로 볼 수는 없다.⁸⁾ 국가(또는 그것의 핵심 행정부가)가 그 자체의 이익을 추구하는 방향으로 정책을 결정하는 것이라면, 이는 결국 파당적 국가(partisan state)의 이미지를 함축하는 것이 된다(Dunleavy and O’Leary, 1987: 164-96).

Ⅲ. 權力엘리트模型

이것은 현대 국가의 핵심 행정부가 복수의 “핵심권력엘리트들”(core power elites)에 의해 통제되는 것으로 보는 엘리트론의 의사결정모형이다. 이들은 현대 사회 구조상의 전략적 지휘부를 점유하는 사람들로 구성된다. 현대 사회의 3대 제도권(institutional domains) — 즉 정치제도권, 경제제도권, 군사제도권 — 을 점하고 있는 행정부의 정치지도자들과 주요 행정관료들, 대기업의 소유자 및 관리자, 그리고 고위직 군장성들로 구성되는 3頭 지배층이 그것이다.⁹⁾ 현대 사회에서 권력의 3각 관계(triangles of powers)를 구성하는 이 핵심 제도적 단위들의 지휘자들은 상호조정 및 협동관계를 유지하며 그들의 공동 이익을 도모한다.¹⁰⁾ 이

8) 만일 국가 자체의 이익과 국가와 사회를 포함하는 보다 넓은 범위의 공익을 혼동하는 경우, 이는 흔히 다원주의의 “순진한” 국가관인 것으로 평가받는 ‘합리적행동가모형’의 “흑상자”(a black box)로서의 국가와 동일하게 됨을 의미한다.

9) 기타의 사회적 제도들 — 예를 들면, 학교제도, 종교제도, 가족제도 등 — 은 이들 3대 제도들에 대해서 부차적인 제도들(the lesser institutions)에 불과하다. 이 부차적 제도들은 3대 권력엘리트들의 목적실현을 위한 수단적 제도로 동원되어, 그들의 권력과 결정을 정당화 시켜주기위한 수단으로 이용당한다(Mills, 1956).

10) 권력엘리트들은 권력과 부와 명예를 모두 소유하는데, 이는 그들의 개인적인 능력이나 성격에 의해서 얻어지기보다는 제도상의 지위에 의해서 결정된다. 따라

3두 권력엘리트집단의 구성원들의 긴밀한 상호연계망의 중심부가 곧 핵심 행정부이며, 그 정점에 행정수반이 위치한다.¹¹⁾

물론 국가의 모든 정책들이 핵심권력엘리트들에 의해 결정되는 것은 아니다. 핵심권력엘리트들이외에도 국회의원이거나 중간수준 관료, 압력단체장, 지방의 유력인사 등 이른바 “중간수준권력”(middle level of power) 엘리트들에 의해 이루어지는 국가정책들도 많이 있다. 그러나 이 중간수준권력엘리트들에 의해서 이루어지는 정책결정들은 대개 그 중요성 면에서 부차적인 사안들이다. 국가의 중요한 “역사적 의사결정”(history-making decision)들의 경우는 핵심권력엘리트들에 의해 독점적으로 주도되는 것이다(Mills, 1956). 일상반복적인 국내 정책들의 경우는 대개 정책토론 및 정치과정에 공개되어 다원적인 방식으로 결정이 이루어지도록 한다. 그러나 대부분의 국방, 외교정책이나 주요 경제정책 등 “중대한 결정들”(big decisions)은 핵심권력엘리트들에 의해 통제되는 핵심 행정부에서 비밀스러운 과정에 의해 독점적으로 이루어진다.¹²⁾ 자유민주주의 국가에서 권력엘리트 지배의 주요 특징 가운데 하나는 이와 같은 “선택성”(selectiveness)에서 찾아 볼 수 있다.¹³⁾

서 제도는 이러한 권력, 부, 명예에 접근하기 위한 기반이 될 뿐만 아니라, 이것들을 유지, 사용하기 위한 수단이 되기도 하는데, 이것은 또한 累積性과 轉移性을 지니고 있기도 하다(Mills, 1956: 3-29).

- 11) 자유민주주의 국가에서 언뜻 보기에 공권력이 여러 사람들에 의해 공유되는 것 같지만, 그 이면의 “진짜” 정책결정권은 핵심 행정부 — 즉 권력엘리트의 場 — 에게로 사실상 집권화되어 있다. 미국에서 대통령이 기업엘리트 집단 출신인 경우가 많고, 대통령은 행정수반이자 또한 군의 최고사령관이기도 하다. 핵심 행정부의 고위직에는 직업공무원 외에 대통령의 선거참모출신들도 적지 않게 포함되어 있다. 의원내각제의 경우에도, 핵심 행정부의 역할과 의사결정 권한이 소수의 권력엘리트들에게 집중되어 있기는 마찬가지이다. 영국에서 과거에는 이른바 “집합적 통제형태”(collegial forms of control)이었던 내각의 의사결정 전통이, 오늘날 수상의 독단적 지배 현상이 크게 두드러지고 있는 것이 좋은 예가 된다(Benn, 1981; 김근세, 정용덕, 1996).
- 12) 예를 들면, 영국에서 1948-1979년 사이에 집권했던 보수당 및 노동당 정부의 수상들은 영국의 핵억제정책(nuclear deterrent)을 완전 비밀리에 개발했었다고 한다. 정책의 시행완료가 사실로 밝혀질 때까지, 의회나 언론에서의 토론은 없었으며, 심지어 수상의 동료들인 내각구성원들 대부분에게까지도 그 내용이 알려지지 않았다는 것이다(Freedman, 1980).
- 13) 권력엘리트론자들의 관점에서 보면, 다원주의자들(이를 테면, Dahl, 1961 등)이

핵심 행정부는 행정수반을 정점으로 하여 정치, 행정엘리트들에 의해 구성된다. 그러나 그들에 의한 의사결정은 그들이 속해 있는 “상류서클”(higher circle)의 다른 권력엘리트 구성원들과 공유하는 선호와 이익을 반영한다. 권력엘리트 구성원들간에는 출신, 경력, 교육, 생활양식 등 개인적인 상호유사성, 직책상의 상호연관성, 사회, 심리적 친근성 등이 존재한다. 그러나 이들이 사회경제적 출신배경과 일치하는 행동만을 취하는 것은 아니며, 따라서 권력엘리트들의 성향을 출신배경에 따라 설명하는 것은 잘못된 것이다. 그들의 성향은 엘리트로 성장되는 과정에서 엘리트 집단의 독특한 내적 규범과 규율에 의해 규정되며, 그에 따라 행동한다. 그러나 그들이 생각하는 규범 — 이를 테면, 명예나 규칙, 애국심, 봉사정신 등 — 은 바로 자신들의 집단 내부적 규범으로서 특수성을 띠 뿐, 보편적이거나 일반적인 것은 아니다. 따라서 권력엘리트들에 의한 의사결정을 이해하기 위해서는 그들의 개별적인 출신 성분을 이해하기 보다는 그들 엘리트집단의 속성을 이해하는 것이 더 중요하다.

권력엘리트들은 그들간에 제도적 연관성이나 사회적, 심리적 동질성 때문에 어떤 구체적인 조직없이도 그들간의 협력관계가 잘 유지될 수 있다. 그러나 필요한 경우에는 구체적인 조직화 노력 — 이를 테면, “국가안전보장회의”(National Security Council), “관계기관대책회의”, 또는 “포럼”(forum) 등 — 을 통해 그들의 관계를 강화시키는 방법도 사용한다. “국가적 기밀”이라는 명분하에 자신들의 행동과 관계를 공식적이고 의도적으로 은폐시킬 수 있는 방법도 동원한다. 권력엘리트들은 또한 여러 가지 제도적 수단들을 통해 지속적으로 후계자들을 양성하고 충원한다(Mills, 1956: 269-97).

정치행정엘리트들에 의한 핵심 행정부 의사결정이 기업엘리트 등 외부 엘리트 집단들의 이익에 연계되어 이루어지는 그 정도만큼 핵심 행정부(그리고 국가)의 자율성은 낮아지게 된다. 핵심 행정부의 통제가 외부 엘리트들과의 연계위에서 이루어진다고 해도 그에 의해 이루어진 정책의 공익성 여부는 다양하게 평가될 수 있을 것이다. 예를 들면, 민주적 엘리트론자들이 주장하는 것처럼, 국민에 의해 선출된 ‘민주적 엘리트들’(democratic elites)에 의해 핵심 행정부가 통제되는 경우, 그 핵심 행정부의 정책결정이 공익을 지향하는 것으로 보는 것이 타당하

주장하는 자유민주주의 국가 정책결정의 다원적 혹은 “다두제적”(polyarchical) 성격은 단지 중간수준 엘리트들에 의해 이루어지는 공개되고 덜 중요한 정책사안들에 국한될 뿐이다(Mills, 1956: 244; Domhoff and Ballard, 1968).

다.¹⁴⁾ 그러나 군부 및 기업엘리트들과 더불어 “권력엘리트들”을 구성하는 정치행정엘리트들에 의해 핵심 행정부 의사결정이 이루어지는 것이라면, 이들에 의한 정책결정이 공익과 일치할 가능성은 — 단지 우연의 일치를 제외하고는 — 희박하다.¹⁵⁾ 권력엘리트들에 의해 이루어지는 이와 같은 정책결정에 대해 인구의 다수를 차지하는 “기층민들”(underlying population) 또는 “보통사람들”은 무기력한 채로 목적의식 없이 따를 뿐이다.¹⁶⁾

14) 물론 민주엘리트들이라고 해도 그들에 의한 정책결정이 공익을 간과하는 방식으로 이루어지도록 만드는 무수한 압력원천들에 의해 둘러 쌓여 있다. 예를 들면, 미국의 이른바 “철의 삼각형”에서 잘 나타나듯이, 다양한 형태의 정책망(policy network)들의 존재에 의해 단지 소수의 형성된 집단의 구성원들만이 정부정책에의 접근이 가능해진다. 이들 특정 이익이나 로비집단들에 의해 입법부 결정과 행정부 정책결정이 모두 영향 받을 가능성이 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 민주엘리트들에 의한 정책결정의 공익성은 낙관적이다. 강력한 정치적 통제와 의회 및 행정부내에서의 감독능력의 증진 등을 통해 권력남용을 상당한 정도로 견제할 수 있으며, 상이한 여러 정책부문에 걸쳐 분산된 엘리트들에게 공익증진에 관한 관심을 강화할 수도 있다고 보는 것이다. 그럼에도 불구하고, 민주적 엘리트론자들은 다원주의자들에 비하면 훨씬 더 비판적이고 현실주의적이다. 국가—사회관계 — 특히 국가—기업관계 — 는 끊임없는 민주주의적 개입과 통제가 필요하다고 보고 있다(Dunleavy and O’Leary, 1987: 183-4).

15) 그래서 권력엘리트들에 의해 결정되는 규제정책들은 지배적인 기업들의 기득권을 새로운 경쟁자로부터 보호하기 위해서, 또는 그들이 다른 방법으로는 확보할 수 없는 수요증대를 촉진시키기 위해서 이루어질 가능성이 크다. 소비재 시장에 대한 규제는 시장에서의 몫을 안정화시키려고 열망하는 산업체로부터의 압력에서 비롯되어 왔다(Prewitt and Stone, 1973). 도시계획은 건축업계의 투자 가치를 보호해 주고, 고속도로건설은 자동차 및 가솔린 수요를 촉진시켜 주기 위한 것이 된다. 복지정책사업들은 공공질서 유지에 도움을 주기 위해 또는 기업제품의 수요 증대를 가져 오기 위해 추진된다. 현대 국가부문의 성장은 기업—정부간 상호접촉을 신장시켜 왔는데, 특히 막대한 “계약국가”(contract state)를 형성해 왔다. 이른바 “군산복합체”(military-industry complex)로 지칭되는 방위산업체들과 정부간의 배타적인 특수 관계가 형성된다(Kaldor, 1982).

16) 밀스는 권력엘리트들에 의한 주요 정책결정이 국민 대다수의 객관적 이익에 배치되어 왔다고 주장한다. 그러나 그의 주장을 뒷받침하기 위해서 어떠한 구체적인 내용의 내용이나 실질적인 역사적 결과를 고려하고 있지는 않다. 그는 단지 권력엘리트들이 일반 대중의 영향력에 따른 견제없이도 국가정책을 결정할 수 있다는 점을 강조할 뿐이다. 밀스의 권력엘리트론에서는 “체계적 권력”(systematic power) — 이를 테면, “자본주의의 사회적 모순” — 의 개념은 포함

핵심 행정부를 구성하고 있는 복수의 정치행정엘리트들의 의도적인 행위를 가정하는 점에서 권력엘리트모형은 다원주의의 '정부정치모형'과 신우익 공공선택론의 '정책기업가모형'에 대한 엘리트론적 대안이 된다. 이 3가지 모형들은 모두 핵심 행정부가 여러 구성원 또는 기관들로 이루어져 있고, 이들의 다양한 이익에 관련된 행위에 의해 핵심 행정부의 정책결정이 이루어지는 것으로 보는 점에서 공통점이 있다. 그러나 정부정치모형이나 정책기업가모형에 비해, 권력엘리트모형에서의 행위자들은 좀더 통합된 계층제적 조직망의 구성원들이다. 정부정치모형의 행위자들은 매우 다원적으로 분산화된 핵심 행정부 조직속에서 나름대로의 개성이나 동기, 그리고(개인, 조직, 또는 국가의) 이익에 의해 행동할 여지를 지니고, 정책기업가모형의 구성원들도 역시 분산화된 핵심 행정부에서 자기 자신의 개인적 이익을 극대화하기 위해 도구적 합리성을 추구하는 좀더 원자화된 경제인들이다. 이에 비해 권력엘리트모형에서의 핵심 행정부 구성원들은 사회부문의 권력엘리트집단들과 "견고하게 통합된 망"(tightly integrated networks) 속에서 그들의 공통적인 이익을 추구하는 계층제적으로 통합된 조직인들이다. 핵심 행정부의 정치행정엘리트들의 범주에는 행정수반과 그의 참모단, 각 행정기관의 장들, 그리고 요직을 차지한 고위관료들이 포함될 것이다. 그러나 분석에 있어서 복수의 행위자들의 개성이나 그들간의 갈등은 별로 강조되지 않는다(Dunleavy, 1990: 44-45). 관료(기구)들이나 장관들의 개별적인 영향력 보다는 권력엘리트 전체의 공동이익을 위해 좀더 통일된 결정이 도출되는 것으로 보기 때문이다. 따라서 권력엘리트모형에서의 핵심 행정부 통제는 행정수반 또는 내각에 의한 통제모형에 가깝다고 할 것이다. 핵심 행정부를 구성하는 정치행정엘리트들은 그들이 정치행정조직의 지휘부에 위치하여 의사결정과정에서 유리한 제도적 구조를 활용할 수 있다. 또한 핵심 행정부 엘리트들의 규범적 가치와 이익이 외부 엘리트들에 의해 공유되는 이상 의사결정상의 어려움도 그만큼 적을 것이다.

되지 않는다. 그의 권력 개념은 "자원을 통제하는 엘리트들의 조직적 형태"에서 구현될 뿐이다. 그는 엘리트들의 정책결정 권력을 — 그 정책결정이 봉사하는 이익의 "체계적 맥락"(systemic context)으로부터 고립시킨 채, 단지 관료제적 계층제와 그 정상에 있는 지휘부(command posts)에 대한 추상적이고 탈역사적인 이미지에 초점을 맞춘다. 이는 그의 권력엘리트모형이 — 급진적 수사학에도 불구하고 — 계급이론과는 구분되게 만드는 것이기도 하다. 계급이론가들에게 있어서 그의 "엘리트조직망"(elites network)은 "지배계급"(ruling class)을 구성하는 것으로 간주된다(Alford and Friedland, 1985: 198-201).

권력엘리트들에 의한 핵심 행정부 의사결정을 설명하기 위한 구체적인 추론형태 및 방법론은 진전이 별로 이루어지지 않은 채로 있다. 구체적인 분석 지침이나 기준이 개발되어 있지는 않은 상태에서, 핵심 행정부 의사결정 기제를 분석한 다기보다는 핵심 행정부를 구성하는 정치지도자들이나 행정엘리트들의 협의의 사회적 배경에 관한 자료들을 수집분석하여 간접적인 추론 방식에 주로 의거하고 있을 뿐이다. 앞으로 좀더 정교한 분석기준을 개발할 과제를 남겨 두고 있다.¹⁷⁾

또한 권력엘리트의 범주를 좀더 확대하여 적용할 필요성이 있다.¹⁸⁾ 즉 권력엘리트의 범주에 — 기업엘리트들과 더불어 — 전문직업가 집단(professional cadres)을 아울러 포함시킬 필요성이다. 사회변동에 따라, 엘리트 형성의 기반이 — 단순히 자본적 재산 뿐만 아니라 — 교육이나 기타 전문적 요인들에 의한 이른바 “사회적 폐쇄”(social closure)에 의해서도 비롯되고 있기 때문이다(Parkin, 1979; Dunleavy and O'Leary, 1987). 실제로 전문직업가들은 집단이익을 갖는 별개의 권력엘리트로서, 또는 권력엘리트 집단들의 일부로서 권력을 행사할 수 있다. 사회에 따라서는 전문직 엘리트들이 경제적 엘리트들을 능가하는 권력집단으로 행동할 수도 있다. 그러나 대체로 이들간에는 긴밀한 상호관계속에서 정책결정에 영

17) 권력엘리트 개념에 대해서는 그 동안 우리 나라 학자들이 많은 관심을 기울여 온 바 있다. 또한 실제로 우리 사회를 지배하는 권력엘리트들이 누구인가에 관한 경험적 연구들도 적지 않게 이루어져 왔다(동아일보사, 1994; 김광웅, 1991; Kim, 1993; 안병만, 1985: 3장; 김호진, 1990: 4장, 하상묵, 1994). 그러나 대부분의 연구들은 핵심 행정부 의사결정과의 연계하에 이루어지기보다는 단지 권력엘리트들의 출신 성분에 관한 단면적이고 정적인 분석에 그치고 있어서 아쉽다.

18) 권력엘리트 개념은 단순히 경제적 권력만을 함축하고 있는 ‘지배계급’(ruling class) 개념을 넘어서서, 정치와 군사적 권력까지도 보완적으로 포함시키는 포괄적 개념으로서의 가치가 있다. 그러나 이 경우에도 핵심 행정부는 근본적으로 재산에 근거한 응집력있는 기업엘리트들에 의해 통제되는 것으로 보고 있다. 그 이유는 핵심 행정부의 주요 직위들이 기업 소유자들 또는 그들과 긴밀히 연합된 사회집단으로부터 충원되기 때문이라는 것이다(Domhoff, 1967; 1970; 1976; 1978b). 그렇다고 한다면, 밀즈의 권력엘리트모형은 사실상 ‘도구주의모형’(Instrumental model)과 별 차이가 없게 된다. 물론 밀즈의 권력엘리트모형에서는 앞에서 살펴 본 것처럼 자본주의의 사회적 모순과 관련된 “체계적 권력”을 고려하지 않으며, 노동자들을 사회의 지배적 제도에 잠재적으로 도전할 수 있는 조직화된 세력으로 보지 않는 점 등에서 계급이론과는 차이가 있다(Alford and Friedland, 1985: 198-201).

향력을 발휘한다.¹⁹⁾ 더욱이 직업전문가 집단의 일부가 정치행정엘리트로서 충원되는 경우에는 좀더 유기적인 영향력 행사가 가능해진다.²⁰⁾ 이와 같은 전문직업가, 기업, 그리고 정부관료제간에 복합체적 연계가 형성되는 경우에 그것을 일반 국민들이 통제하기란 매우 어렵다(Wilding, 1982). 실례로서, 건설산업분야에 있어서의 건축사들의 전문지식과 기업간의 긴밀한 연계가 국가의 건설정책 수립과 집행에 엄청난 영향을 미치는 경우를 찾기란 어렵지 않다(Dunleavy, 1981). 보건행정분야에서도 지배적인 역할을 수행하는 것은 의사들이며, 그들의 이해관계에 부응하는 형식으로 보건정책수립과 집행이 조직화된다.²¹⁾ 이처럼 “전문직업주의”(professionalism)의 범주에는 의료인, 법률가, 건축사, 교사, 사회사업가 등이 — 다양한 수준의 영향력을 보이면서 — 포함된다(Ham and Hill, 1986). 우리나라의 경우도 핵심 행정부 의사결정이 전문직업가 집단들에 의해 좌우되는 사례를 발견하기란 어렵지 않다. 우리나라의 보건정책은 의사집단과 약사집단간, 양의, 약사

19) 모든 ‘전문직’(profession)은 그들만의 고유한 체계적인 이론, 권위, 공동체적 제재(community sanction), 윤리강령, 문화를 갖는다(Greenwood, 1957). 전문직업가들(professionals)이 갖는 특권적 지위는 그들 자신의 전문직업이나 윤리강령에 의해서만 얻어지는 것이 아니라, 국가와 사회로부터의 정당화과정에 의해 형성되는 것이다. 체계적 이론, 윤리강령, 문화는 전문직업가들의 직업적 특성에서 비롯되는 속성이고, 권위와 공동체적 제재는 그들 직업에 대한 국가와 사회의 취급방식으로부터 비롯되는 속성이다. 이들은 모두 직업윤리와 문화의 진화에 따라, 또는 국가와 사회의 권력엘리트들이 부여하는 권위에 의해 정당화된다. 이를테면, 서구에서 19세기에 의료전문직은 다른 강력한 사회집단들과의 상호관계 속에서 그 권력을 형성할 수 있었다(Johnson, 1972; Parry and Parry, 1976).

20) 그러나 전문직 관료들의 집합적 행동을 강조하는 이른바 ‘기술관료제’(technocracy) 개념은 ‘관료조정모형’에 더 부합된다.

21) 의사들의 지배적인 이해관계 구조에는 건강과 질병에 대한 그들의 “의학모형”(medical model)이 배경을 이룬다. 의학모형은 — 보건분야의 지배적인 가치체계로서 — 질병은 의사가 개입하는 것이 적절한 현상임을 정의하고, 그렇게 함으로써 의사들의 통제를 정당화시켜주는 것이다. 의사들의 경우, 그들은 물론 전문지식을 갖고 있고, 사람들은 건강을 추구하면서 그와 같은 전문성에 가치를 부여한다(Alford, 1972; 1975). 그러나 모든 일반 사람들도 많은 의학적 지식에 접근할 수 있는 것도 또한 사실이다. 오늘날과 같이 의사라는 전문직에 중요성이 주어지게 된 데에는 국가가 그 전문직업에 대해 의료행위에 관한 독점권을 갖고, 교육과 사회화과정을 자체적으로 통제할 수 있게 하며, 보건행정서비스 제공에 있어서 중요한 역할을 수행하도록 해 왔기 때문이다.

집단과 한의(약)사집단간의 이해관계에 의해 크게 좌우되어 왔다. 전두환 정권 초기에 나타난 육사출신 군인들과 법과대학 출신 법률가들간의 긴밀한 협조관계도 전문성을 바탕으로한 권력엘리트 형성의 예로 볼 수 있다. 이와 같은 전문직업가 집단의 권력을 강조하는 견지는 — 기업엘리트 집단의 권력을 강조하는 밀스의 모형보다 — 좀더 베버주의(Weberian) 전통에 일치하는 것이다. 어느 경우이던, 핵심 행정부가 사회의(경제 또는 전문가) 엘리트집단에 의해 통제된다고 보는 점에서, 권력엘리트모형은 수동적인 국가상을 가정하고 있는 셈이다.

IV. 官僚調定模型

이 모형에서는 현대 국가의 핵심 행정부가 주로 ‘관료기구’(bureaucratic apparatus)에 의해 통제되는 것으로 본다. 핵심 행정부의 행정수반, 내각, 또는 장관들은 단지 2차적 역할을 수행한다고 한다. 행정수반은 새로운 정책방향의 제안자로서보다는, 관료기구들간의 갈등이 교착상태에 있을 경우 최종중재자(tie-breaker)로서의 역할에 더 관련되어 있다. 대부분의 국가정책들은 대개 중앙청사내에서의 안전처리 과정(issue processing)에 의해, 그리고 지배적으로 “비집행부적”(non-executant)인 중앙부처들, 다양한 준정부기구들 및 지방정부기구들에 의해 정의되고 결정된다. 중앙청사내의 관료기제(bureaucratic mechanism)는 본질적으로 통합적인 — 특히 내각위원회, 핵심 중앙부처들(예: 내각사무처, 재무부, 외무부 등), 정기적으로 이루어지는 차관회의, 그리고 중앙청의 정보망에 병행되는 — 체계의 속성을 지닌다. 물론 다른 정당이 집권하는 경우 그들의 정책을 효과적으로 수행하기 위해 다른 형태의 관료기제를 유도하려고 한다. 그러나 구체적인 정책결정에 관해서까지 정치적 통제를 행사하기란 불가능에 가깝다.

관료조정모형도 — 자율국가모형과 마찬가지로 — 정책결정이 국가부문에 의해 주도되는 것으로 가정하는 점에서 “국가중심적 엘리트론”(state-centered elite theory)에 그 뿌리를 두고 있다. 그러나 자율국가모형의 경우는 국가기구들의 통일성을 극도로 강조하여 핵심 행정부(더 넓게는 국가)를 단일의 행동자로 간주하는 반면에, 관료조정모형의 경우는 국가내부에서의 “관료제의 자율성”(bureaucratic autonomy)에 초점을 맞추고 있다. 따라서 전자의 경우 행정수반으로 대표되는 핵심 행정부의 통일된 의사결정을 가정하는 데 반해, 후자의 경우는 행정수반과 내각 및 장관들은 단지 부수적이고 최종 중재적 역할에 국한한다고 보는 반면, 관료기구의 자율적인 역할을 더 강조하는 것이다. 이 점에서 관료조정

모형은 핵심 행정부 의사결정에 있어서 중범위 수준의 구조들의 의의를 강조하는 다원주의의 ‘조직과정모형’이나 신우의 공공선택모형의 ‘위원회연합모형’에 대한 엘리트론의 대안인 셈이다. 그러나 조직과정모형이나 위원회연합모형에 비해서 관료조정모형은 좀더 관료기구들의 ‘집합적’(collective)인 성격을 강조한다. 핵심 행정부가 관료제를 제대로 통제할 수 없게 되는 이유를 전자의 경우는 단편화 또는 분산화된 관료제 조직들의 ‘부서할거주의’(departmentalism)적 성향에서 찾는다.²²⁾ 그러나 후자의 경우는 그 이유를 좀더 통일된 집합체로서의 관료제가 자율적 행동을 수행할 가능성에서 찾고 있다.²³⁾

이처럼 하나의 통합된 구조로서의 관료제가 핵심 행정부 의사결정과정에서 의미있는 영향력을 행사하는 예를 찾아보기는 어렵지 않다. 특히 정책노선을 크게 달리하는 좌우파 정당들간의 교차적 집권이 자주 발생하는 구·미 국가에서 새로이 집권한 — 또는 집권한 경험이 있는 — 정권의 정책결정자들이 관료제에 대해 내리는 평가에서 쉽게 찾아 볼 수 있다. 과거 영국의 노동당이 집권후 그들의 진보적 정책노선이 탈급진화되는 이유를 “보수적인 관료집단”의 탓으로 돌리는 경우나, 1970년대 후반 이후 영·미의 신보수주의 정권들이 그들이 내건 급진적인 보수화 정책들의 지연 이유를 역시 “보수적인 관료들”의 탓으로 돌리는 경우가 전형적인 예이다(Sedgemore, 1980; Benn, 1981; Castles, 1973; Crossman, 1976; Keller and Crowther-Hunt, 1980). 이 좌·우파 정권들은 모두 그들이 각각 추구하는 정책노선은 정반대이면서도, 그들의 정책실패 또는 지연의 이유를 모두 “관료제의

22) 다원주의자들이 강조하는 관료기구의 단편화(fragmentation)는 미국에서 좀더 흔하게 나타나는 현상이다. 미국의 “연방 관료제는 그 구성 요소들 서로가 견제하고 중립화하는 다양하고 경쟁적이며 모순적이고 대립적인 이해관계의 집합”이다. 이와 같은 “분파, 경쟁, 상반된 업무 및 이익의 결과로 인하여, 관료들이 권력을 장악하는 것을 방해하는 주요 장벽 가운데 하나는 바로 다른 관료들”이 된다. 그러나 다른 한편, 이 단편화로 인하여 관료제의 자율성이 확보되기도 한다. 관료제의 단편화로 인하여, “하위체계들의 정치”(subsystem politics) 또는 ‘관료정치’의 여지가 확보될 수 있기 때문이다(Kaufman, 1981: 2-6; Meier, 1979: 51).

23) 이들은 모두 핵심 행정부의 통제가 관료제에 의해 이루어지는 것으로 보는 이른바 ‘관료통제모형’에 해당한다(정용덕, 1995). 그러나 조직과정모형에서는 다원적으로 분산화된 행정부 조직들의 의사결정과정이 통합되지 못하는 점을 강조한다. 그리고 위원회연합모형에서는 행정부 의사결정이 마치 위원회 조직의 형태로 이루어진 것으로 본다. 반면에 관료조정모형에서는 행정부의 관료제 조직을 더 통일되고 집단적인 구조인 것으로 본다.

보수성”에서 구하고 있는 것이다. 그들은 공통적으로, 공무원단(the civil service)이 그 자체의 정치적 이해관계를 지닌 엘리트집단으로서 정책정보의 독점, 정책제안의 지연, 정책의 자문, 이익집단의 동원과 같은 여러 가지 자원들을 통하여, 핵심 행정부 의사결정에 영향을 미친다고 보고 있다.

이들은 모두 관료제가 정치엘리트들의 일을 방해(obstruction)하는 방법을 통해 그들의 영향력을 행사한다고 보고 있다. 관료들은 또한 그들의 정치적 상관들의 의사에 반하는 자신들의 의사를 적극적으로 내세움으로써 핵심 행정부 의사결정에 영향을 미치기도 한다. 불란서에서 장관이 관료들이 원하지 않는 어떤 정책을 추진하려고 할 때, 관료들은 건성으로만 응할 뿐, 그 이상의 적극적인 도움을 주지 않는다는 보고가 있다(Suleiman, 1974: 167). 영국에서 공무원들은 그들의 이익에 관련된 어떤 정책결정에 영향을 미치기 위해 그와 관련된 위원회의 회의 시간을 조작하기도 한다²⁴⁾ 또한 공무원들은 장관 몰래 정보를 은닉하거나, 보고 시점을 교묘하게 선택함으로써, 장관들이 그들 관료들의 결정에 수동적으로 따를

24) Haines, 1977: 18. 영국의 저소득층 주택정책결정이 그 예이다. 1975년 한 보수당 의원이 다가오는 총선을 의식하여, 20년 이상 거주한 시영 임대주택 거주자들에게 무료로 소유권을 취득할 수 있도록 해야한다는 제안을 하였다. 당시 노동당의 윌슨(Wilson) 수상은 이 안을 적극 받아들여, 임대주택 거주자들이 원래의 주택가격에서 그동안 지불한 임대료 총액을 제한 차액을 지불하고 주택을 구입할 수 있는 기회를 부여하는 대안을 제시하였다. 처음에는 의외로 주택정책의 주무 부서인 환경부 공무원들에 의해서가 아니라, 수상의 정치고문 몇사람에 의해서 반론이 제기되었다. 이로 인하여 정책결정이 얼마간 지연되고, 여·야당간에 정치적 논쟁이 제기되는 과정에서, 비로소 관련 공무원들로부터의 강력한 반대가 나오기 시작하였다. 공무원들은 각부 장관들에게 이 정책안이 매우 “기이한”(novel) 것임을 주시시켰다. 이 “기이한”이라는 용어는 이를 테면 토니 벤(Tony Benn)과 같은 극좌파 정치인이 어떤 안을 제시했을 때 흔히 공무원들이 사용하던 표현이며, 이는 마치 주교들의 “죄악”(sin)과 동일한 의미를 함축하는 것이었다. 이 주택정책안을 다루기 위한 내각의 회의용 문건이 장관들에게 회람되었을 때는 이미 그 안건은 공무원들에 의해 상당부분 변질된 것이었다. 즉 시행정당국에 유지관리비를 제외한 순 임대료를 기초로 장래의 임대료 상승분을 가중 산출하고, 임대주택 거주자와 그 부양가족의 수명을 고려하여 그 최저 비용선에서 계산된 프리미엄을 지불한다는 것이었다. 이 변질된 안을 작성하는 과정에서 어느 장관이나 ‘수상실’(Downing 10)의 누구와도 긴밀한 사전 협의가 이루어 지지 않았다. 이 변질된 안건을 놓고 내각회의에서 약간의 토론이 이루어졌으나, 그간의 관료제내에서의 변질과정을 잘 모르는 각료들과 심지어는 수상까지도 이에 대해 별다른 이견을 제기하지 않았다. 그리고는, 6개월 전 하나의

수 밖에 없도록 만들기도 한다.²⁵⁾ 먼저 차관보나 그 이하 수준의 각종 부처간 위원회를 통해 공무원들의 영향력이 부과되고, 그 다음에는 재무부나 내각사무처와 같은 총괄 기구들에 의해 주도되는 차관급 위원회에서 또한 공무원들의 의견이 반영된다. 이와 같은 과정을 거치면서 정책사안이 장관이나 내각에 보고되는 단계에 가면 이미 관련 공무원들에 의한 상당한 정도의 타협과 조정이 이루어져 있게 된다. 이처럼 여러 단계를 거치면서 공무원들에 의해 작성된 정책안을 장관이 일일이 파악하여 수정할 수 있는 여지란 극히 적다고 한다(Kellner and Crowther-Hunt, 1980: 226). 노르웨이에서도 재무부가 예산통제권을 통하여 사실상 명목상의 정책결정자들인 정치직 공직자들보다도 더 큰 영향력을 발휘하고 있다고 한다. 재무부 관료들은 예산에 관한 자료를 수집·분석하는 기능을 통해서, 사실상 정보를 독점하는 경향이 있다. 그들은 또한 예산을 통해서 어떤 사안들이 정치적으로 해결해야될 필요성이 있는지의 여부를 규정하는 역할도 수행하게 된다. 아직 문제가 제기되지 않은 사안들에 대해서까지 관심을 기울일 만한 시간과 정력이 없는 상태에서, 장관이나 기타 핵심 행정부 정치지도자들은 재무부 공무원들이 정의하여 제기하는 문제들과 해결방안의 범주속에서 정책결정을 수행할 수 밖

“역사적”인 조치인 것으로 그 자신이 표현했던 이 진보적인 주택정책계획을 사실상 포기한 채, 수상은 그 다음 의제로 넘어갔다(Haines, 1977: 5장).

- 25) Kellner and Crowther-Hunt, 1980: 226. 영국 노동당의 윌슨(Wilson) 수상은 1968년 ‘폴튼위원회’(Fulton Committee)를 구성하여 공무원제도 개혁안을 마련하였다. 그 골자는 영국 공무원제의 전통적인 수평적 및 수직적 계급 구분을 폐지하고, 그 대신에 개방적 단일 등급구조로 변화시킴으로써 일반행정가(generalist)들에 의한 고위직 독점체계를 와해시키려는 것이었다. 이와 같은 개혁안에 대해 고위직 일반행정가들은 어떤 공개적인 비판이나 반대를 하지는 않았다. 겉으로는 이 개혁안을 긍정적으로 수용하고 있고 개혁을 집행할 것처럼 행동하였다. 그러나 사실은 여러 가지 조작방법을 통해 개혁안을 무의미하게 만드는 행동을 하였다. 행동의 지연·지체·연기(procrastination, stalling, deferral), 개혁안의 아전인수식 재정의(reefinition), 집행에 있어서 자의적인 사항별 선별(selectivity) 등이 그것이다. 특히 개혁안의 시행을 위한 합동위원회의 다수를 점하였던 일반행정가들은 구체적인 개혁안 가운데 자신들에게 불리한 것들은 무기한으로 연기하는 전략을 활용하였다. 드디어 1978년 10년에 걸친 공무원제도개혁의 시행이 완료되었다는 ‘공무원부’(Civil Service Department)의 공식 보고서에도 불구하고, 핵심적인 개혁은 사실상 이루어지지 않은 채로 끝나고 말았다. 이것은 분명 핵심 행정부의 정치엘리트들의 개혁안이 관료집단에 의해 어떻게 “성공적으로 저지되는가”를 보여주는 한 예가 되었다(Kellner and Crowther-Hunt, 1980: 23-67).

에 없게 된다. 결국 재무부 관료들이 핵심 행정부의 의사결정을 좌우하게 되는 셈이다. 물론 제출된 예산안을 비판적으로 검토할 책임이 장관들에게 있지만 — 강력한 이익집단으로부터의 압력이 가해지는 극히 예외적인 경우를 제외하고는 — 거의 다루어 지지 않는 것이 현실이다.²⁶⁾ 미국 국무부의 공무원들도 자신들이 동의하지 않는 장관의 명령을 이행해야 할 때는 한껏 늦장을 부리면서도, 그 반대의 경우는 놀라울 정도의 신속성을 보이며 업무를 처리한다고 한다(Kissinger, 1979: 376).²⁷⁾ 일본에서 1980년대 초의 나카소네(中曾根康弘) 내각이후 현재 하시모도(橋本) 내각에 이르기까지 그들이 표방해 온 과감한 중앙행정기구 개편안이 재무부(大藏省)를 포함하는 관료집단의 반발에 직면하여 이루어지지 않고 있는 현상도 관료조정모형에 의해 설명할 수 있다(조선일보, 1997.6.3-4). 이들 사례연구들에 의하면, 관료들은 정치지도자들의 정책의도를 사실상 성공적으로 저지시키고 있는 것이다.

여기서 한가지 유의할 것은 이 사례들이 관료 개인들을 분석단위로 삼고 있는

26) 노르웨이 정부의 1947년-1969년 예산자료는 재무부에서 제출한 예산안을 핵심 행정부가 비판적으로 논의한 경우가 거의 드물었음을 입증해 주고 있다. 의회는 의회대로 전문인력이 부족하기 때문에 예산에 대한 깊이 있는 검토를 하기 어렵다. 재무위원회에 경제분석전문가 1사람과 10명 정도의 지원인력이 있다지만, 예산안을 심도있게 다루기에는 역부족이다. 의회 재무위원회 소속 의원들의 예산안 비판은 너무 일반적이고 모호해서 실용적이지 못하다는 공무원들의 지적을 감수할 수 밖에 없다. 물론 경우에 따라서는 예외적인 경우도 있다. 이를 보면, 1969년에 핵심 행정부가 재무부의 감축예산안을 정치적으로 시의적절하지 못하다는 이유로 거부하는 일이 발생하였다. 재무부 관료들은 대부분 동의하지 않았으나, 본래 안을 폐기하고 새로운 예산안을 작성하라는 지시에 따르지 않을 수 없었다. 그러나 이처럼 핵심 행정부가 예산과정을 직접 통제할 경우는 관행적이기보다는 매우 이례적인 것이었다(Higley, Brofoss and Groholt, 1975).

27) 미국 핵심 행정부의 정치직 공직자들도 공무원들의 반대에 직면하여 그들이 의도하는 정책을 관철하거나 새로운 정책아이디어에 대해 공정한 여론을 얻어내기가 힘들다고 한다. 행정관료들의 저항 때문에 정치지도자들이 원하는 모든 것에 대하여 변화를 가져오도록 지시하는 것은 바람직하지 않고, 차라리 아주 극소수의 중요한 문제만을 선택하여 집중적으로 단호하게 지시하는 것이 더 바람직하다는 것이다. 관료집단과의 투쟁을 거치지 않고서는 아무런 변화도 가져올 수 없는데, 정치직들이 모든 사안에 대해 일일이 싸우는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 극소수의 문제에 관해서만 집중적으로 투쟁하여 성공하기를 기대하는 것이 현실적이라는 것이다(Crossman, 1972: 66-7).

것으로 오해할 가능성이 있다. 실제로 “공무원” 또는 “관료(들)”의 행위를 통하여 서술하는 형식을 취하는 사례연구도 없지는 않으나, 이 경우에도 강조되는 것은 — 관료 개개인의 개성이나 동기, 이익이 아니라 — 집합적 개념으로서의 “관료들” 또는 “관료집단”의 행동이다. 또한 관료들 또는 관료집단의 “행위”를 통해 서술하는 형식을 취하는 경우에도, 그것의 궁극적인 명제는 핵심 행정부 의사결정 과정에서 하나의 “조직간관계 수준의 구조”(interorganizational-level structure)로서의 관료제가 차지하는 특성을 강조하려는 데 모아진다는 점이다. 예를 들면, “부처간위원회”(interdepartmental committee)의 활용도 증대, (유럽공동체와 같이)국경을 넘어서는 관료들간의 정책망, 정보의 독점, 정보흐름(information flows)의 선별적 조작, 정책의제에 대한 일상반복적 통제기제 등의 관료기제를 통해 핵심 행정부의 정책결정자들을 무기력하게 만드는 점이 강조된다. 이와같은 사례들은 모두 관료제가 핵심 행정부의 의사결정에 있어서 명백하게 자율적인 권한을 행사하고 있음을 보여주는 것이다. 이것은 분명히 민주적 엘리트론자들의 생각과는 다른 것이다. 민주적 엘리트론자들의 주장에 따르면, 핵심 행정부 의사결정은 선출직 정치인들에 의해 통제되어야 하며, 관료들은 다만 그 결정사항을 가치중립적이고 합리적인 방법에 의해 집행하는 것이어야 한다. 따라서 관료제에 의해 핵심 행정부 의사결정이 좌우된다면, 그것은 적어도 민주주의적 정책결정방식에는 부합되지 않는다. 물론 정책결정이 관료제에 의해 통제되는 경우에도 그것이 공익에 부합될 여지는 얼마든지 있을 것이다. 특히 정당정치가 충분히 발전하지 못함으로써 집권행정부가 당파적인 목적에서 관료제를 남용할 가능성이 있는 나라일수록, 행정관료자들의 자율적인 정책수행이 정책의 합리적인 조정과 정당화에 공헌할 수 있고, 그 결과 민주주의의 발전에 도움이 될 수 있을 것이다. 관료제는 정부지도자들의 정당정치적 부패 가능성에 대한 하나의 “방패막”이 되기도 하는 것이다(Etzioni-Halevy, 1985: 11-12장). 그러나 행정관료들은 여러 가지 이유에서 공익에 부합되지 않는 정책을 수행할 가능성이 많다. 관료들은 그들에 비해 덜 전문적인 선출직 정치엘리트들 — 이들이 비록 “관료들”(the “powers that be”)에 대항하는 행동을 피하려 한다 치더라도 — 보다 더 오랜 기간 공직에 머물고, 숫적으로도 더 많고, 더 많은 책략들을 지니고 있다. 더욱이 관료집단은 그들의 이익과 일치하는 사회부문의 엘리트들과 연대할 가능성까지 있다. 불란서에서의 행정엘리트들과 기업엘리트들간의 임용교환제도(Birnbaum 1981), 미국에서의 산업규제관련 행정관들의 퇴임후 사기업에서의 고용, 영국에서의 종신직 행정관료들이 퇴임후에 기업의 고위직 간부로 취임하는 예들은 모두 관료제가 사회

부문의 엘리트집단과 상호 공동적인 이해관계를 지닐 가능성을 대변해 준다. 행정엘리트들은 — 외부 엘리트들에게 의존한다기보다는 — 일차적으로 자신들의 집단 이익을 위해서, 또는 그들 자신의 “전문직업가적 규범”(professional norm)에 따라서 행동할 가능성이 더 많다.²⁸⁾ ‘기술관료제’(technocracy)에 의해 초래되는 이른바 “복지—산업복합체”(welfare-industrial complex)와 같은 형태의 이해관계망의 형성은 특히 염려스러운 경우라고 할 것이다(Kleinberg, 1973; Ascher, 1986; Etzioni-Halevy, 1985: 제 4 장).²⁹⁾

따라서 관료제는 핵심 행정부 통제에 궁극적 책임이 있는 정치지도자들이 넘지

28) 특히 전문직이 국가행정직에 채용되는 경우 행정조직내에서 더 지배적인 역할을 수행하게 된다. 전문직 관료들은 그들에게 좀더 많은 재량권과 지위가 주어진다. 자신들이 지닌 전문성을 통해 유리한 입장에서 국민들에게 좀더 높은 질의 행정서비스를 제공할 수 있을 것이라고 정책결정자들을 설득한다. 예로서 의사들의 경우, 건강에 대해 민감한 국민들의 정서와 의사들의 사회적 지위 등이 또한 도움이 된다. 그리고 통상 부정적인 의미를 갖는 “관료(제)”에 비해, “전문직”이 지닌 긍정적인 이미지도 한몫한다(Friedson, 1970: 129-30). 전문직들은 그들이 자율성을 지니고 행정을 수행할 수 있다면 좀더 전문가적 윤리강령에 따라 이타적인 서비스 제공을 할 수 있는데, 외부적 통제에 의해 그들의 서비스 윤리가 훼손된다고 주장한다. 그러나 전문직 관료들에게 고도의 자율성이 주어지는 만큼 그들이 공익을 위해 더 봉사한다는 보장은 없다. 주요 전문직업가들의 윤리강령이, 국민들에 대한 봉사보다는, 그들의 집단이익의 보호에 더 관련되는 것이 보통이다. 개별 전문직 관료들의 행동은 그들이 속한 전문가 집단 전체의 강령이나 집단 이익에 의해 제약된다. 조직내에서도 전문직 공무원들의 행동은 그들이 지닌 전문성 때문에 그것에 대한 감독과 통제가 더욱 어렵다. 일반적으로 조직내에서 전문직 관료들은 상대적으로 더 높은 자율성을 누린다(Burns and Stalker, 1961: 5-6). 예로서, “건강”이라는 개념이나 건강의 유지나 치유 수단들이 모두 의료인들의 정의 방식과 처방에 의해 제시된다. 전문직업가들에게 주어지는 특권은 이처럼 그들이 지닌 전문지식에 더하여, 일반인들이 그들을 신뢰하고 존중하며, 때로는 전문지식에 의해 정당화될 수 있는 것 이상의 것을 그들에게서 구하는 일종의 “문화”에서도 비롯된다.

29) 이와 같은 현상은 불안서와 같이 ‘기술관료제’ 성향이 높은 국가에서 더욱 흔하게 나타난다. (Etzioni-Halevy, 1985: 4장 및 10장). 프랑스 ‘기술관료제’의 정책자율성에 관한 대표적인 예로서는 ‘농업부’와 ‘설비주택부’(Ministry of Equipment and Housing)의 경우를 들 수 있다. 농업부의 피자니 장관(E. Pisani, 1961-6)은 조직이 지나치게 분산화되어 있다는 문제의식에서 장기적인 행정개혁을 시도하였다. 그는 특히 전문기술적 문제들을 다루는 고위급 기술행정기구들인 ‘코’(technical ‘corps’)에 문제가 있다고 보아, 농업부가 좀더 통일적인 정책수행을

않으면 안되는 하나의 구조적 딜레마를 제공하는 것이다. 복잡한 현대사회에서 핵심 행정부의 정책결정자들이 관료제의 도움없이 그들이 의도하는 정책을 효과적으로 수행하기란 불가능하다. 그러나 한편 관료제는 그 나름의 행동 양식과 이익을 지닌 일종의 유기체적 성격을 지닌다. 관료제는 일종의 “필요악” 이요, 민주주의에 있어서 “정치적 딜레마”(a political dilemma)를 유발하는 존재이다 (Etzioni-Halevy, 1986). 관료들은 “선출된 내각의 공약에 대해서 일종의 쿠데타를 벌이는 자들”이면서, 다른 한편으로는 “정부기구 내의 큰 닢이며 최악의 변화에 대한 든든한 장벽”인 하나의 “모순으로 가득 찬” 존재인 것이다 (Keller and Crowth-Hunt, 1980: 203).

관료제가 흔히 부정적인 의미로 회자(膾炙)되는 우리의 일상적 경향과는 달리,

할 수 있도록 하기 위해서는 이들 다양한 코들 가운데 일부를 통폐합해야 한다고 주장 하였다. 그러나 피자니 장관의 개혁 시도는 자기들의 영역을 독점적으로 유지하려는 농업관료들의 반대에 직면하였다. 농업부 내의 여러 부서들을 3가지 계통으로 재조직하려던 장관의 제안이 농업부의 모든 관료들의 강력한 반대에 부딪쳐 좌절되고, 단지 2개 부서의 통합에 그치는 조직개편이 이루어진 것이다. 그래도 이 경우는 피자니 장관의 고집과 강력한 지도력, 그리고 핵심 행정부의 지지를 끌어 내는 능력 등에 의해 비교적 장관의 개혁이 성공한 사례로 볼 수 있다. 반면에 ‘실비주택부’의 살랑동 장관(A. Chalandon, 1967-72)과 고위 관료들간에 있었던 오랜 싸움은 좀더 골치아팠던 사례에 해당한다. 이 부는 프랑스에서도 가장 강력하고 자존심이 강한 토목직기술관료들(the Corps of Civil Engineers)이 주축을 이루고 있었으며, 살랑동 장관이 시도하려 한 개혁안은 이들의 견지와 상반되는 것이었다. 장관은 불란서가 과도한 국가권력과 “행정적 전체주의”(administrative totalitarianism)에 의해 짓눌리고 있다고 보아, 관료제로부터 장관에게로, 국가로부터 민간부문에 권한이 이동되어야 한다고 믿었다. 우선 그는 각 부서 및 지역행정 책임자들에 대한 현재의 토목전문관료로서의 지위와 연공서열 중심의 임명방식에 반대하여, 토목전문관료가 아닌 사람도 임명될 수 있는 방식을 제안하였다. 또한 장관이 자기 부를 올바르게 통제하기 위하여는 장관직속의 고위관료 임명권을 가져야한다고 하였다. 여기에 더하여 기존하는 국가주도의 고속도로 및 건축 사업 권한을 민간부문에 이전하는 안을 내놓았다. 토목전문관료들에게 있어서 이 개혁안들은 모두 전통적으로 그들이 관장해 왔던 주요 업무영역의 축소 또는 몰수를 의미하는 것이었다. 위협을 느낀 토목전문관료들이 개혁안에 대해 강력히 반대한 것은 물론이다. 이 싸움에서 수상과 재무부의 강력한 지원을 동원할 수 있었던 살랑동 장관의 승리로 결론이 나기는 했으나, 그 과정에서 있었던 장관과 기술관료들과의 갈등은 심각한 수준의 것이었다(Suleiman, 1974).

의외로 관료조정모형에 의해 핵심 행정부 의사결정을 설명한 연구를 찾기가 쉽지 않다(김광웅, 1991). 노태우 정권의 한 건설부 장관의 건설부 하부기구에 대한 조직개편에 대해 반발한 기술직 공무원들의 자그마한 “하극상” 사건이나(정용덕, 1995), 김영삼 정권의 핵심 행정부가 내세웠던 야심적 개혁안 가운데 하나인 “사법개혁”이 사법관료들의 정책망 — 즉 법원과 검찰의 사법관료들, 국회 법사위 소속 울산출신 의원들, 변호사회 구성원들로 구성된 기능적 정책망 — 에 의해 사실상 좌절된 사례(김진홍, 1996), 최근에 핵심 행정부에 의해 구성된 “금융개혁위원회”가 재정경제원 및 한국은행과 별이고 있는 의사결정과정(조선일보, 1997.6.4; 동아일보, 1997.6.4) 등은 모두 행정부 의사결정에서 관료제가 차지하는 영향을 여실히 보여주고 있다.

V. 象徵政治模型

핵심 행정부의 정치 지도력에 따라 정부 또는 정권의 “인기”가 크게 좌우되는 것으로 보는 엘리트모형이다. 핵심 행정부의 지도자들은 “대중으로부터 강렬한 정서적 반응을 불러 일으키는 대단한 잠재적 능력”을 지니며, “국가의 일부 또는 모든 측면 — 이를 테면, 국가가 혜택과, 피해와, 위협과, 위안을 주는 능력 — 에 대한 하나의 상징”이 된다(Edelman, 1964: 73-74). 기본 전제는 국민들이 “지도력의 신화”(leadership myths)를 믿고 싶어한다는 것이다. 일반적으로 국민들은 자기 나라의 고도로 복잡한 정부행정체계가 실제로는 누구에 의해서도 통제되지 않을 지도 모른다는 “심리적 우려”(psychic anxieties)를 갖고 있다. 그리고 국민들이 갖는 이와 같은 심리적 우려 때문에 정치지도자들에 의한 상징조작이 초래된다. 이것은 어떤 특정인의 의도나 행위의 차원을 넘어서는 거시적인 구조의 문제가 아닐 수 없다.

일반 국민들이 갖는 이와 같은 심리적 우려 때문에, 자신이 정책능력과 권위를 갖추고 있다는 이미지를 투사할 수 있는 핵심 행정부 지도자에게는 전폭적인 대중적 지지가 부여될 수 있다. 그러나 그와 같은 이미지를 효과적으로 생산하지 못하는 지도자에게는 반대로 급속하게 확대되는 국민적 분노를 자아내게 된다. 따라서 자신의 정책수행능력을 극대화시킬 수 있는 공직자는 자신의 방식에 대한 국민의 열렬한 지지를 받게 된다. 이와 같은 공직자는 국민들로 하여금 미래에 대한 그의 정책계획이 실제 가져올 수 있는 것보다도 훨씬 더 높은 수준으로 실현가능한 것처럼 믿도록 만드는 일종의 환상을 형성하게 된다. 일반적으로 사람

들은 그들과 관련된 사안들이 사고(accident)나 무시(ignorance) 또는 무계획적인 절차(unplanned process)에 의해 진행될 수 있다는 것을 결코 받아들일 수 없고 참을 수도 없다. 이와 같은 국민들의 심리적 우려 때문에, 핵심 정책결정자들은 정책과정을 “개인화하고 물화” 시키려는 강한 동기를 부여받게 된다. 그렇게 함으로써, 국민들에게 그 과정을 보다 더 생동적인 것으로 보여 주려고 한다. 핵심 행정부의 지도자들은 만족한 국민들에게는 갈채의 대상, 불만을 갖은 국민들에게는 속죄양이 되어, 환호와 비난의 상징이 된다. 정책대안이나 중요한 의사결정의 신중한 저울질이 이들 공직자에게 귀속된다. 핵심 행정부 의사결정의 의제와 대안들이 대개 다른 사람들에 의해 정의되고, 걸러지며, 흔히 부하들에 의해 미리 만들어진다는 사실이 국민들에게는 잘 알려지지 않는다. 핵심 행정부의 의사결정은 사실 그대로의 정책결정이라기 보다는 일종의 “극작법”인 셈이다(Edelman, 1964: 78).

핵심 행정부 지도자들이 이처럼 스스로를 국가기구의 효과적인 통제자인 것처럼 계속해서 이미지 형성을 하는 것을 막기 위한 마땅한 정치제도적 압력장치란 별로 없다. 대중매체는 복잡한 정치체계를 서술해야만 하는 어려움을 쉽게 해소하기 위해서, 공공선택과정을 고도로 개인화된 방식으로 표현하는 경향이 있다. 핵심 행정부의 지도자 개개인들은 모든 정책들의 결과에 대해 — 마치 그것들이 “비개인적”(impersonal)인 정책과정에 의해서는 이루어질 수 없는 것처럼 — 책임을 지게 되는데, 이와 같은 행정부 지도자들에 대한 일종의 “환상”은 야당의 정치지도자들도 계속 유지시킬 필요가 있다. 따라서 대중매체이던 야당이던, 핵심 행정부가 정책산출을 통제하거나 할 수 있는 실제 범위에 관해서 유권자들에게 정확한 정보를 제공함으로써 그들을 환상으로부터 깨어나도록 만들 하등의 유인이 없다.³⁰⁾

30) 자유민주주의 정치체제에서의 지도력과 관련된 기술의 많은 것들이 “정치적 이용”과 관련되어 있다. 특히 집권 행정수반이 핵심 행정부 정책결정을 정치적으로 통제하고 있다는 일종의 “신화”를 유지하는 일은 — 대중들에게 누군가 “주도권을 잡고 있고”(running the show), “그 주도권이 아직도 시종일관 운영될 수 있다”는 확신을 주기 위해서 — 매우 중요한 일이다. 정당간의 경쟁은 대중들에게 — 기존의 집권지도자들의 능력은 비난하면서도, 한편 — 다른 어떤 정치지도자에게는 완벽한(국가정책결정의) 통제가 가능할 수도 있을 것이라는 믿음을 주는 기능을 한다. 대중매체들도 이러한 신화를 유지시킬 동기가 주어진다. 즉 그렇게 함으로써 그들은 정치적 사건들을 유권자 — 즉 대중매체의 소비자들 — 에게 제공할 여지가 생기는 것이다. 따라서 정치지도력이란 전체 국

정치지도자들과 시민대중간의 바로 이러한 특징, 그리고 지도자들이 여론조작을 하기 위한 도구로서의 '상징정치'의 중요성은 핵심 행정부 의사결정에 대한 전통적인 설명방법에 강한 의문을 제기하는 것이다(Elder and Cobb, 1983: 18-27).³¹⁾ 일반 대중은 “정부를 책임지는 ‘누군가’가 있는 것으로, 그리고 모든 정부 행위들은 정당한 ‘이유’(reason)를 지니고 있는 것으로 믿도록 교화”되는 것이다(Anton, 1967: 38). 물론 정치지도자들이 표명하는 국가의 모든 활동들이 아무런 실질적 결과를 가져오지 않는다는 것은 아니다. 또한 국가정책들이 어떤 일부 사람들의 비용 위에서 다른 어떤 일부 사람들의 편익을 선별적으로 가져다 주지 않는다는 것도 아니다. 상징정치론이 함축하는 것은 핵심 행정부 의사결정에 의해 실제로 발생하는 일들은 일반인들이 그러리라고 인식하는 수준과는 차이가 있다는 것이다(Woodside, 1982). 그래서 “실질적인 자원과 편익은 조직화되지 않은 정치집단들의 이익을 위해서는 — 규제법령과 그 시행에 관해서선 선전한 약속과는 달리 — 배분되지 않는” 현상이 발생할 수 있게 된다. 이와 같은 일이 발생해

가기구에 대한 공공통제의 인상을 유지시키는 일, 그리고 유권자나 이익집단의 지지를 동원하기 위한 슬로건(slogan)이나 정치적 수사(political formulae)를 개발하는 일로 이루어진다. 후임 정치에리트들은 정치적 임무를 가지고 취임하게 되므로, 국가기구내에서의 정책결정을 위한 독특한 “분위기” — 다른 공직자들(예, 관료기관들)에 의해 널리 수용되어야만 할 가치체계에 그것을 표현하기 위한 용어들 — 를 형성해야 한다. 그러나 이러한 영향력은 흔히 분산되기 때문에 지도자들의 선거공약이나 이익집단에 대한 의무 등은 대단히 상징적 방식으로 충족시키게끔 되며, 관련된 정책결정과 정책산출의 위상은 거의 영향을 받지 않게끔 된다(Edelman, 1964).

- 31) 현대 엘리트론자들은 정치지도자들의 상징적 역할이 가져오는 부정적 측면에 대해 깊은 우려를 나타내 왔다(Dunleavy and O'Leary, 1987: 165-6). 파레토(Pareto)나 모스카(Mosca)와 같은 고전적 엘리트론자들은 엘리트의 대중통제 유지에 필수적인 요소로서 철저한 조작, 사기행위, 단순한 속임수 등을 들고 있다. 민주적 엘리트론자인 베버(Weber, 1968: vol. 1: 245-51, 266-71)는 좀더 냉정하게 비판하고 있다. 일부 정치지도자들은 그들의 특별한 개인적 속성에 의해 “카리스마적 권위”(charismatic authority)를 갖게 되며, 이것은 곧 대중의 지지를 유도하는 “비합리적”인 기반이 된다고 본다. 카리스마적인 정치지도력은 전-민주주의적 사회(pre-democratic society)에서 널리 성행한다. 현대 민주주의에서는 모든 정치지도자들이 그와 같은 카리스마적 특성에 의존하여 어필하지는 못하지만, 적어도 그와 같은 성향에 따라 강력한 지도자와 일상반복적인 지도자가 구분되도록 만들기도 한다.

도 “그 배분받지 못한 사람들은 자신들이 손해 본 것을 알고 있음을 주장하거나 항의하지 않는 경향”이 발생한다(Edelman, 1964: 23). “약자를 위협하는 것으로 보이는 세력들을 공격하기 위한 입법의 초기 과정에서 열정적으로 나타나는 공공의 분노나 열광(public wrath or enthusiasm)은 미국에서는 일반적으로 나타나는 현상이다. 그리고 그 열광이 시간이 경과함에 따라 소멸되어 가는 것도 마찬가지로 일반적인 현상이다”(Edelman, 1964: 24-25).³²⁾

이와 같은 견지에서 보면, 정부가 제정하는 법률이나 정책들은 그것이 국민들에게 주는 인식과 그 실제 내용에 있어서 큰 괴리가 있다. 법규들은 모든 사람들이 법의 지배를 받는다는 환상을 증진시키기 위해 고안된 하나의 정당화 장치로서 기능한다. 정책결정자들이 의도한 정책을 행정기관이나 법관들이 순수하게 기계적으로 수행한다고 보는 다원주의자들의 주장은 실제의 정책과정과는 크게 다른 것이다(Edelman, 1964: 4). 자유민주주의 국가에서 법이란 실제(reality)가 아니라, 상징(symbol)이나 의식(rite)이나 신화(myth)에 불과할 뿐이다. “법의 준수”는 일반 대중에게만 적용될 뿐 엘리트에게는 해당되지 않는다.³³⁾ 법규나 정책의 집행은 조직화된 엘리트집단이 그 집행으로부터 이익을 볼 수 있음을 미리 알 수 있을 경우에만 가능하다(Edelman, 1964: 41). 의회에서 통과되는 법안의 수와 행정부에서 이루어지는 조치들(decrees)의 수는 — 사회의 고착된 정치에 관해서는

32) 이와 같은 현상은 우리 나라에서도 흔하게 나타나고 있다. 어떤 사안에 대해 열광적인 관심을 나타내다가도, 시간이 경과함에 따라 곧 다른 일에 관심을 갖게 되고, 이전의 일에 대해서는 무감각해지는 현상. 세칭 “냄비현상”이 흔히 나타난다. 하나의 사건이 채 마무리되기도 전에, 또 다른 사건이 발생하는 경우, 이전의 사건은 곧 잊혀진다. 어느 경우는 하나의 사건이 오랫동안 지속적으로 논의되는 것을 — 그것의 해결여부와는 상관없이 — 참지 못하는 경향까지 있다. 기존의 사건에 대해서 식상해 하면서, 새로운 정책의제를 기대하며, 특히 “물의성”(scandal)일수록 더 많은 국민들의 관심이 몰린다. 이와 같은 일반대중의 관심변화로 인하여, 대중매체들도 곧 새로운 “사건”으로 초점을 돌린다. 기존의 미해결 의제에 관해 계속 추적하여 기사화하는 경우, 이미 그 사건에 식상한 독자들의 관심을 끌기보다는 오히려 기사꺼리가 없어서 “재탕”하는 것으로 오해받기까지 한다. 이와 같은 국민들의 성향을 정책결정자들이 자신들의 유리한 입지를 위하여 적절히 활용하게 되는 것은 물론이다.

33) 미국에서 독점규제법은 그것의 엄격한 시행보다 불이행이 더 현실적인 표현이라고 한다. 연방소득세법은 그것에 관해 널리 선전된 상징과 실제 자원배분 형태간에 얼마나 큰 격차 — 즉 법에 쓰여진 것과 그것의 실제 집행간의 괴리 — 를 보여주는 좋은 예가 된다고 한다 (Edelman, 1964: 28).

아무런 실질적 변화를 가져오지 못하는 — “정치적 마술의 역할을 나타내 주는 지표”(index of the role of magic in politics)일 뿐이다(Lasswell, 1960: 195). 상징정치에 의해 정치지도자들은 국민들을 상대로 일종의 “제로섬 게임”(zero-sum game)을 수행하는 것이다(Dunleavy and O’Leary, 1987: 169).

물론 정책의 내용이나 조직이 지닌 특성에 따라 상징정치가 적용될 수 있는 여지에 많은 차이가 있다. 사부문에서 흔히 볼 수 있는 것처럼, 최종 산출물에 대한 평가가 용이한 정책이나 조직은 “효율성의 논리”(logic of efficiency)가 더 적용되고, 따라서 그만큼 상징적 행동이 나타나기 힘들다. 반면에 최종산출물에 대한 평가가 어려운 공공부문의 경우는 “정통성의 논리”(logic of legitimacy)에 더 지배받게 된다. 따라서 “도구적인 방법”에 의하기 보다는 그만큼 더 “상징적인 방법”에 의존하려는 성향이 높아 진다(이종범, 1996: 167-8). 이와 같은 성향은 행정부 내에서의 계층에 따라서도 차이가 있을 것이다. 정책의 추상성은 고위층으로 갈수록 더 높아지는 경향이 있기 때문에, 핵심 행정부의 의사결정은 그만큼 상징적 행동으로 이어질 가능성이 높을 것이다.

상징정치는 상징의 공급자인 정책결정자들과 소비자인 일반 국민들간의 상호작용을 통해 이루어진다.³⁴⁾ 정책결정자들이 자신의 인상을 관리하기 위하여 상징을 공급하는 행동, 즉 상징적 행동을 수행하면, 상징의 소비자들인 국민들은 이 상징적 행동에 대해 의미해석 및 평가, 그리고 반응을 하게 된다. 상징소비자들은 상징활동에 참여함으로써 상징을 획득하거나 소비하고, 또한 동일시하는 행동을 함으로써 심리적 만족(또는 불만족)을 얻게 된다. 상징의 수요자가 상징공급자가 제시하는 상징에 설득되는 경우, 이는 곧 공급자가 원하는 방향으로 행동하게 됨을 의미한다. 즉 수요자는 상징적 만족의 대가로서 공급자가 제공하는 정책에 지지를 보내며, 잘못된 정책도 수용하는 행동을 보이게 되는 것이다(이종범, 1996: 169).

핵심 행정부 의사결정을 설명하는데 있어서 상징정치모형은 별로 응용되지 않아 왔다. 그 이유 가운데 중요한 것은 일부 핵심적인 명제들의 조작화가 힘들기 때문이다. 즉 정치지도자들은 — 대처 수상의 경우처럼 적극적인 유형이던, 아니면 레이건 대통령처럼 소극적인 유형이던 — “그들의 능력을 극화”(dramatize their competence)시킬 수 있는 것으로 본다(Edelman, 1964: 80). 그러나 이 “능력”

34) 상징에는 언어적 상징(즉 용어, 은어, 표어, 가요, 이야기, 신화, 영웅담, 전설 등), 물리적 상징(즉 휘장, 기, 깃발, 로고, 제복, 계급, 훈장, 사무실의 구조나 배치 등), 활동적 상징(즉 의식절차, 행사, 자연보호활동, 단합대회, 봉사활동 등)이 있다(이종범, 1996: 169).

에 대한 객관적 지표가 될 수 있는 어떤 관찰가능한 행동을 찾기란 힘들다. 자신의 이러한 “능력”을 투사하는 지도자들은 단순히 일반 대중들에 의해서 그러한 것으로 인지되는 사람들일 뿐이다. 따라서, 능력을 투사하는 사람들이 그렇지 못한 다른 사람들에 비해 더 성공적일 것이라는 주장을 입증할 수 있는 조건을 제공하지는 못한다. 그러나 이와 같은 문제들은 주로 상징정치의 결과에 관한 것이지, 정치지도자들이 자신의 리더십 이미지를 만들어 내고 유지하는 방법에 관한 것은 아니다. 따라서 상징의 “생산” 활동에 관한 연구는 얼마든지 가능하다(Dunleavy, 1990; 1995). 특히 최근에 “신제도주의”의 이론적 발전에 힘입어, 정책결정자들의 상징적 행동 방법에 대해 다음과 같이 좀더 구체적인 분석이 가능해지고 있다.³⁵⁾

첫째, 핵심 행정부가 상징적 행동을 통해서 사회로부터 정통성있는 요소들을 수용함으로써 지지를 획득하는 이른바 “제도적 규칙의 수용” 방법이다(Meyer and Rowan, 1977). 제도적 규칙 — 즉 사회속에 수립되고 서로 통용되는 전형적인 분류나 해석을 의미하며, 이에는 사회가 인정하고 있는 각종의 자격증, 일반적 관행, 절차적 규칙 등이 포함된다 — 은 그 사회에서 합리적이거나 타당한 것으로 수용된다는 의미에서 신화적 성격을 갖는다. 핵심 행정부가 이처럼 신화적 성격을 지닌 제도적 규칙을 수용한다는 것은 곧 사회가 인정하는 정당성을 흡수하는 것이고, 따라서 사회로부터의 지지를 획득하는데 유리한 입장에 서게 됨을 의미한다. 둘째는 자신이 내린 의사결정이 정당하다는 것을 합리화하기 위해서 각종의 의식절차나 활동, 정책결과에 대한 자아고양적(self-enhancing) 원인의 귀인 또는 귀책, 또는 정책실패에 대한 은폐 등을 수행하는 방법이다. 자신들이 추진하려는 정책의 합리성을 설득하고, 정책의 결과에 대해서도 이를 사후적으로 합리화하려는 목적에서 인상관리 전략이나 의식절차(rites) 혹은 행사(ceremonials)와 같은 상징적 행동을 수행한다. 또한 실제로는 불법 또는 탈법적 행동으로 정책을 수행하면서도 이미지 관리를 통해 비난으로부터 벗어나는 방법도 동원된다. 셋째, 정책결정자들이 그들의 경쟁자들(이를 테면, 야당이나 국회 등)과 상징경쟁을 벌이는 경우에 나타나는 이른바 “범주화”(categorization)를 통한 차별화 또는 “편가르기”의 방법이다. 상대방의 상징은 부당하고, 자신의 상징이 정당하다는

35) 상징적 행동 유형에 관한 좀더 체계적인 분석을 위해서는 이종범(1996)을 참고할 것. 또한 한국의 정책결정에 적용한 사례연구로는 윤건수(1991), 이종범(1992), 정우일, 유영옥(1992)을 참고할 것.

주장을 통하여 상징의 수요자인 국민들을 유리한 입장에서 설득하기 위해 범주화를 수행하는 것이다. 이를 통해 차별화, 또는 심지어 “적과 동지”로 평가르기를 한다(이종범, 1996: 177-80).

상징적 정치는 핵심 행정부 지도자들이 딜레마 상황에 처할 때, 그것을 해결하기 위한 편법으로 활용할 가능성이 커진다(이종범, 1994). 정책결정자들이 국민의 요구에 대응하는 정책을 수행해야 하지만, 그 정책으로 인하여 자신들의 이익에 의미있는 손실이 초래되는 경우에 상징적 행동을 통한 국민들의 심리적 욕구 충족을 도모할 가능성이 큰 것이다. 물론 완전한 정책정보와 인지능력이 주어짐으로써 합리적 의사결정이 가능한 경우에도 상징정치가 나타날 수 있다. 특히 사전적인 합리성을 보장하기 위해서, 반대자를 침묵시키고 정책의 추진력을 높이기 위해서, 정책실패의 책임을 면하기 위해서 상징적 행동이 이루어 질 수 있다. 이에 비해서 불완전한 정책정보의 상황하에서 이루어지는 불완전한 의사결정의 상황하에서는 정보의 부족이 해결되거나 다른 선택기회와 연결되어 문제가 해결되기를 바라고 때문에 주로 “지연” 전략이 동원된다. 그러나 대안이 가져올 결과는 알고 있으나 어느 기회를 선택하더라도 기회손실이 크기 때문에 발생하는 딜레마 상황에서는, 지연 전략과 아울러 문제를 재규정하고, 이를 정당화하기 위한 상징적 행동을 동원하게 될 것이다. 즉 지연, 무의사결정, 재규정 등을 수행하게 된 책임이나 비난을 면하기 위한 행동 — 즉 결정을 하지 않으면서 무엇인가 하고 있다는 이미지를 부각시키기 위한 행동 — 을 하게 된다. 이처럼 딜레마 상황이 상징적 행동의 원인으로 작용하는 것과는 반대로, 정책결정자들이 상징정치를 수행하고자 하는 경우에 딜레마에 처하는 상황도 생각해 볼 수 있다. 즉 정책결정자들의 상징적 행동이 성공하기 위한 “도구적 조건”이 충족되지 못하는 경우, 정책결정자들은 상징정치의 수행 여부를 놓고 딜레마에 처하게 된다.³⁶⁾

VI. 결 론

지금까지 자유민주주의 국가의 핵심 행정부에 관한 엘리트론의 4가지 의사결정

36) 상징정치가 성공하려면, 이 상징을 뒷받침하고 있는 도구적 조건이 충족되어야 한다고 한다(Merelman, 1966). 상징이 근거하고 있는 물질적 또는 도구적 요소가 상징적 행동을 지원하지 못할 때, 그 상징은 효력을 상실한다. 따라서 도구적 조건의 미비와 정당성 확보의 필요성 사이에서 정책결정자들은 딜레마에 처할 가능성이 있다.

모형들을 정리해 보았다. 이 가운데 자율국가모형과 권력엘리트모형은 의사결정의 귀인을 행위자(들)의 의도적인 행위에서 구하고 있음을 알 수 있었다. 특히 전자의 경우는 단일의 행위자로서의 국가(또는 핵심 행정부)의 행위에 의해서, 그리고 후자의 경우는 복수의 행위자들의 행위에 의해서 핵심 행정부 의사결정을 설명하고 있다. 따라서 이 모형들은 각각 다원주의의 정부정치모형과 개인주의의 정책기업가모형에 대한 엘리트론의 대안모형이 된다.

한편 관료조정모형과 상징정치모형은 모두 상황 또는 구조에서 핵심 행정부의 의사결정의 귀인을 찾고 있다. 전자의 경우는 중범위 수준의 구조(즉 집합적 개념으로서의 관료제)에 초점을 맞추고 있어서, 다원주의의 조직과정모형이나 개인주의의 위원회연합모형에 대한 엘리트론적 대안이다. 반면에 상징정치모형은 거시적 수준의 구조주의를 통해 접근하고 있다. 이처럼 거시적 수준의 구조에서 핵심 행정부 의사결정을 설명하려는 시도는 다원주의나 개인주의이론에서는 찾아보기 힘들다. 다만 다원주의에서는 특정 시점에 구성원들이 공유하는 어떤 특성의 '문화'가 해당 조직이나 공동체에 주어진 선호체계로서 그 구성원들의 행위에 영향을 미칠 수 있는 것으로 보고 있다. 따라서 핵심 행정부 의사결정에 관한 다원주의적 구조주의 설명모형을 개발할 여지를 남겨 놓고 있는 셈이다. 특히 최근에 발전을 보이고 있는 조직문화에 관한 연구 성과에 대해 기대를 걸어 봄직하다. 우리의 경우, 대통령과 국무총리 또는 장관들간의 관계 및 국무회의를 비롯한 각종 위원회의 운영에 관한 여러 가지 관행들에 관해서도 연구해 볼 가치가 있다. 한편, 개인들의 선호와 그에 따른 합리적 선택을 강조하되, 그 선호가 어디에서 비롯되는가에 관해서는 극히 무관심한 신우의 공공선택론의 경우는 거시구조적 설명모형의 개발여지가 거의 없는 것으로 보아 무방할 것이다.

참 고 문 헌

- 김광웅. "국가관료의 정책이해," 한국정치학회(편). 현대 한국정치와 국가. 서울: 법문사: 291-320.
- 김근세, 정용덕. 1996. "현대 국가의 핵심 행정부: 비교적 관점," 입법조사. 239: 1-26.
- 김석준. 1992. 한국 산업화국가론. 서울: 나남.
- 김진홍. 1996. "정부규제에 있어서의 이해집단의 상호작용에 관한 연구: 사법제도 개혁과정에 관한 사례연구," 서울대 행정학 석사학위 논문.

- 김호진. 1990. *한국정치체제론*. 서울: 박영사.
- 동아일보사. 1994. *신한국의 파워엘리트*. 서울: 동아일보사.
- 안병만. 1985. *한국정부론*. 서울: 다산출판사.
- 윤건수. 1991. "상징체계를 통해 본 조직의 변화가정," 고대 대학원 박사학위 논문.
- 이상호. 1995. "한국정부의 해외건설정책 추진과정에 관한 연구," 서울대 행정학 박사학위 논문.
- 이종범. 1992. "은유와 정책: 대학의 과학기술연구에 관한 정책을 중심으로." 고대 행정문제 연구소 연구논문 시리즈 #92-01.
- 이종범. 1994. "딜레마와 상징적 행동: 딜레마 상황에 대한 정책대응을 중심으로," 이종범 외(편). *딜레마이론: 조직과정의 새로운 이해*. 서울: 나남: 213-236.
- 이종범. 1996. "조직의 환경관리전략으로서 상징적 행동," 이한빈 박사 고회기념 논문집(행정과 나라만들기). 서울: 박영사: 167-83.
- 정용덕. 1995. "다원주의 국가의 핵심 행정부," *행정논총*. 33(2): 59-97.
- 정용덕. 1996. "개인주의 국가의 핵심 행정부 의사결정," *행정논총*. 34(2): 79-99.
- 정우일, 유영옥. 1992. "통일정책에 있어서 상징의 작용에 관한 연구." 한국행정학회 동계학술 대회 발표논문.
- Alford, R. 1975. *Health Care Politics*. Univ. of Chicago Press.
- Alford, R. 1975. "Paradigms of Relations between State and Society," in L. Lindberg et al. eds. *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Alford, R. and R. Friedland. 1985. *The Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Anton, T. 1967. "Roles and Symbols in the Determination of State Expenditure," *Mid-West J. of Political Science*. 11(Feb.): 27-43.
- Ascher, K. 1986. *The Politics of Privatization*. London: Macmillan.
- Benn, T. 1981. *Arguments for Democracy*. Harmondsworth: Penguin.
- Burrell and Morgan, 1979:
- Crosman, R. 1972. *The Myths of Cabinet Government*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Crossman, R. 1972. *The Myths of Cabinet Government*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Dahl, R. 1961. *Who Governs?*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Domhoff, W. 1967. *Who Rules America?*. Englewood Cliffs, NJ: Princeton Univ. Press.

- Domhoff, W. and H. Ballard. eds. 1968. *C. Wright Mills and the Power Elite*. Boston: Beacon Press.
- Domhoff, W. 1970. *The Higher Circles*. NY: Random House.
- Domhoff, W. 1978. *The Powers that Be*. NY: Random House.
- Dunleavy, P. 1981. *The Politics of Mass Housing in Britain*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Dunleavy, P. and B. O'Leary. 1987. *Theories of the State*. London: Macmillan.
- Dunleavy, P. 1990. "Reinterpreting the Westland Affairs," *PA*. 68: 29-60.
- Edelman, M. 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: Univ. of Illinois Press.
- Elder, C. and R. Cobb. 1983. *The Political Uses of Symbols*. NY: Longman.
- Etzioni-Hsaley, E. 1985. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. 2nd ed. London: Routledge and Kegan Paul.
- Freedman, L. 1980. *Britain and Nuclear Weapons*. London: Macmillan.
- Friedson, E. 1970. *Professional Dominance*. NY: Atherton.
- Greenwood, E. 1957. "Attributes of a Profession," *Social Work*. 2.
- Haines, J. 1977. *The Politics of Power*. London: Jonathan Cape.
- Ham, C. and M. Hill. 1984. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Higley, J., K. Broffoss, and K. Groholt. 1975. "Top Civil Servants and the National Budget in Norway," in M Dogan. ed. *The Mandarins of Western Europe*. NY: John Wiley: 252-74.
- Ikenberry, G., D. Lake, and M. Mastanduno. eds. 1988. *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Johnson, T. 1972. *Professions and Power*. London: Macmillan.
- Kaldor, M. 1982. *The Baroque Arsenal*. London: Deutch.
- Katzenstein, P. ed. 1978. *Between Power and Plenty*. Madison: Univ. of Wisconsin Press.
- Katzenstein, P. 1985. *Small States in the World Market*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Kaufman, H. 1091. "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic," *PAR*. 41: 1-9.
- Keller, P. and L. Crowther-Hunt. 1980. *The Civil Servants: An Inquiry into Britain's Ruling Class*. London: Macmillan.
- Kim, K. 1993. "Ideology and Politics of the Ruling Elite , Both Civilian and Military," in K.Kim and Y.Jung. eds. *Korean Public Administration and Policy in Transition*. Seoul: KAPA & Jangwon: 45-68.

- Kissinger, H. 1979. *The White House Years*. Sydney, Hodder & Stoughton.
- Kleinberg, B. 1973. *American Society in the Postindustrial Age*. Columbus, Ohio: Merrill.
- Krasner, S. 1978. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Krasner, S. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*. 16(2)(January): 223-46.
- Lasswell, H. 1960. *Psychopathology and Politics*. NY: Viking Press.
- Lentner, 1984. "The Concept of the State: A Response to S. Krasner," *Comparative Politics*. 16(3)(April): 367-77.
- Meier, K. 1979. *Politics and the Bureaucracy*. North Scituate, MA: Duxbury Press.
- Merelman, R. 1966. "Learning and Legitimacy," *APSR*. 61: 548-61.
- Meyer, J. and B. Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*. 83: 340-63.
- Mills, C. 1956. *The Power Elite*. NY: Oxford Univ. Press.
- Nordlinger, E. 1981. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Parkin, F. 1979. *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*. London: Tavistock.
- Parry, G. and J. Parry. 1976. *The Rise of the Medical Profession*. London: Croom Helm.
- Prewitt, K. and A Stone. 1973. *The Ruling Elites*. NY: Harper and Row.
- Rockman, B. 1992. "Bureaucracy, Power, Policy, and the State," in L. Hill, ed. *The State of Public Bureaucracy*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.: 141-70.
- Sedgmore, B. 1980. *The Secret Constitution*. London: Hodder & Stoughton.
- Skocpol, T. 1979. *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Stepan, A. 1978. *The State and Society*. N.Y.: Princeton Univ. Press.
- Suleiman, E. 1974. *Politics, Power and Bureaucracy in France*. NY: Princeton University Press.
- Wilding, P. 1982. *Professional Power and Social Welfare*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Woodside, K. 1982. "The Symbolic Politics of Corporate Income Taxation," in A. Stone and E. Harpham, eds. *The Political Economy of Public Policy*. Beverly Hills, CA: Sage.: 189-209.