

국제정치경제론의 국내정치 모형: 사회경제적 다원주의론 비판을 중심으로*

배 병 인 | 서울대학교

지배적인 국제정치이론이 국제정치와 국내정치의 분리에 바탕을 두어 온 것과는 달리, 국제정치경제론은 국내정치의 동학을 이론적으로 사고하고자 하는 노력을 통해 발전해 왔다. 사회경제적 다원주의론은 국제정치경제론에서 국내 정치를 사고하는 지배적인 분석틀로서 발전해 왔다. 이 접근법은 국제정치경제의 외생적 변동으로부터 사회경제집단들의 이익갈등구조를 연역적으로 추론하고, 정치적 영향력 확보를 위한 이들 집단들의 상호경쟁의 결과로 정책결과물을 설명한다는 특징을 갖는다. 그러나 이 이론은 사회경제집단의 정책선호를 선형적으로 규정하는 것이 사실상 불가능하다는 점과, 이러한 선호가 정책결과물로 연결되는 통로인 로비활동에 대한 경험적 증거가 부족하다는 점에서 문제를 노정한다. 이는 결국 사회경제집단의 정책선호가 수합되어 정책결과물로 연결되는 정치과정과 정치제도에 대한 이론적 장치를 필요로 하는 것인데, 이러한 노력은 국제협력과 국제제도를 둘러싸고 발전되어 온 최근의 논의들에서 그 단초를 찾아볼 수 있다.

주제어: 국제정치경제, 국내정치, 사회경제적 다원주의론, 사회경제집단, 정치제도

I. 서 론

이 글의 목적은 국제정치경제의 영역에서 국내정치와 국제정치간의 상호작용을 이론적으로 결합하려는 다양한 시도들을 검토하고 그 의의와 한계를 밝히는 데에

*이 논문은 필자의 2007년 6월 한국국제정치학회 하계학술회의 발표문 “비교정치와 국제정치의 분리를 넘어”를 수정, 보완한 것이다.

있다. 특히, 국내정치경제와 국제정치경제를 연결짓는 지배적인 분석틀로 발전해 온 '사회경제적 다원주의론(socio-economic pluralism)'에 대한 비판적 검토를 통해 국내 정치제도에 대한 이론적 천착의 필요성을 강조하고, 그 가능성을 보여주는 최근의 이론적 논의를 살펴보고자 한다.

국제정치의 영역이 일반적으로 국내정치의 영역을 그 이론적 분석 대상에서 체계적으로 배제시켜 온 것과는 달리, 국제정치경제 분야는 국내의 정치경제적 조건과 국제정치경제 간의 상호작용과 그 효과에 대한 이론적 모색을 통해 발전해 왔다. 이 속에서 이러한 상호작용을 정식화하는 일반적 분석틀로서 소위 '사회경제적 다원주의론'이 발전해 왔는데, 이는 국제경제의 외생적 변화가 국내의 제 사회경제 집단에게 끼치는 영향으로부터 이들 집단들의 경제적 이익과 정책선택을 도출하고 이를 통해 국내, 국제적 수준에서의 정치적, 정책적 결과물을 설명하고자 하는 접근법이라 정리할 수 있다. 말하자면, 이 분석틀은 정치적, 정책적 결과물을 정치의 기본 소재로서의 사회경제집단들 간의 이익갈등구조로부터 설명하는 일종의 '아래로부터의 상승(bottom up)'이라는 접근법을 채택하고 있는 것이다. 이러한 분석틀은 이미 1970년대 이후 발전해 온 소위 '전도된 제2이미지론(the second image reversed)' (Gourevitch 1978)과 그 궤를 같이하는 것이라고 할 수 있는데, 전도된 제2이미지론이 개별 국가의 역사적, 제도적 조건에 대한 상세한 묘사에 초점을 맞추었다면, 사회-경제적 다원주의론은 이러한 특수성을 뛰어 넘은 일반 이론적 정식화를 시도하고 있다는 점에서 차이가 난다 할 수 있다.

이러한 점에서 사회-경제적 다원주의론의 분석틀은, 국내정치의 영역을 체계적인 이론화가 불가능한 영역으로 간주해 온 국제정치이론의 일반적 경향성에 대항하여 국내정치와 국제정치 간의 상호작용을 체계적으로 분석하기 위한 유용한 출발점을 제공한다 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 분석틀은 이후 논의될 몇 가지 중요한 이론적, 경험적 문제를 제기하는데, 이는 무엇보다 이 분석틀이 국내정치적 동학의 원재료로서의 사회경제적 이익이 정치적, 정책적 결과물로 상승되는 과정, 즉 정치과정과 정치제도의 문제를 이론적으로 구성하고 있지 못하다는 데에 있다. 이 접근법이 기본적으로 '아래로부터의 상승'이라는 방식을 택하고 있음에도 불구하고, 그 상승의 과정을 뒷받침하는 이론적 장치가 결여되어 있음으로써 이론적 자기완결성과 경험적 예측가능성이 제한되고 있는 것이다.

이러한 문제점은 정치제도와 제도적 행위자의 역할을 이론적으로 결합함을 통

해 극복될 수 있는데, '양면게임(two-level games)'의 문제의식을 바탕으로 진화해 온 최근의 이론적 발전 속에서 이러한 노력들을 찾아 볼 수 있다. 이 글은 국내정치제도를 모형화하는 다양한 논의들을 살펴봄으로써 사회경제적 다원주의론의 문제점을 극복할 수 있는 대안적 분석틀의 상을 모색해 보고자 한다. 우선 다음 장은 논의의 출발점으로서 국제정치이론에서 국내정치적 동학이 체계적으로 배제되어 왔던 인식론적 기초와 그 문제점을 간단히 지적한다. 이를 바탕으로 다음 장은 사회경제적 다원주의론의 논의구조와 그 문제점을 논의하고 이어서 사회경제적 다원주의론의 한계로 지적되는 국내정치제도의 역할과 중요성을 이론적으로 결합하려는 일련의 시도들을 국제협력 및 국제제도에 관한 논의들을 중심으로 살펴본다.

II. 국제정치이론에서의 국내정치 모형의 부재: 그 인식론적 기초

국내정치의 동학과 역할의 문제는 오랫동안 국제정치이론의 관심 영역 바깥에 존재했다. 국내정치의 영역은 한편으로는 힘 또는 국가이익 등 국제체제수준의 변수들이 설명하고 남은 '잔여물(residual)'의 영역으로, 혹은 개별 국가에 고유한 역사적, 제도적 혹은 문화적 특성으로 인해 체계적인 이론화가 불가능한 영역으로 간주되어 왔다(Moravcsik 1993a). 국내정치적 동학에 대한 이러한 무관심은 정치학의 두 하위분야로서의 국제정치와 비교정치가 일종의 분업적 구조 하에서 각기 상이한 연구대상을 바탕으로 독자적으로 발전해 왔다는 사실과도 관련이 있었지만, 그보다는 국제정치의 지배적 이론들이 기반하고 있는 인식론적 기초가 국내정치적 동학의 문제를 체계적으로 배제하도록 하는데 기여해 왔다는 사실에 기인하는바 크다고 할 수 있다.

그 중에서도 특히 적어도 왈츠(Waltz 1979)가 체계적인 국제정치이론의 필요성을 강조한 이래로 지배적 패러다임으로 자리 잡은 '단일 행위자(unitary actor)'로서의 국가라는 관념이 국내 정치에 대한 체계적인 이론화를 가로막는 주요한 원인이 되었다고 할 수 있다. 주지하는 바와 같이, 왈츠는 '분석수준(levels of analysis)'의 분석틀과 '반환원주의(anti-reductionism)'의 기치 아래 국제정치의 보편적 법칙성을 규명하고자 하는 체계적 이론의 필요성을 주창한 바 있다. 여기서 그가 말하는 국제정치현상의 보편적 법칙성이란, 개별 국가의 특수한 정치, 사회적 구성과 관

계없이 동일하게 관찰되는 반복적 현상을 의미하는데, 반환원주의의 기치는 이러한 문제의식의 발로라 할 수 있다. 이로부터 보편적 법칙성의 발견은 개별 국가 수준을 뛰어 넘는 새로운 수준, 즉 국제체제의 수준에서만 가능하며 이는 국제체제의 구성요소로서의 국가를 그 내적 구성과 무관하게 일정한 법칙성에 따라 움직이는 동질적 단위로 묘사할 것을 요구한다는 결론이 도출된다.

‘단일 행위자’로서의 국가라는 관념은 이러한 이론적 요구를 충족시키기 위해 필요한 것인데, 이를 통해 체제의 구성요소로서의 국가가 갖는 개별성과 특수성을 이론적으로 추상하여 체제 혹은 구조 수준에서의 동학을 하나의 일반적 법칙으로 정립할 수 있도록 하는 이론적 장치가 마련되는 것이다. 이로부터 힘의 분포와 균형이 국제정치현상을 관통하는 기본적 법칙성이라는 신현실주의(neorealism)의 기본 입론이 가능하게 된다.

그런데, 신현실주의를 둘러싼 국제정치 영역에서의 논쟁에서 단일 행위자로서의 국가라는 관념은 그 대상이 되지 않는다. 오히려 신현실주의의 대척점에서 있던 이론들도 이러한 관념의 바탕 위에서 논쟁을 전개하였는데, 신자유주의적 제도주의(neoliberal institutionalism)가 그 예가 될 것이다. 신자유주의적 제도주의의 이론적 출발점은 신현실주의의 기본 가정들을 충실히 따르는 상황 하에서도 국제협력 가능성이 있다는 것을 보여주는 데 있었다(Keohane 1986). 따라서 신현실주의에 대한 신자유주의적 제도주의의 비판은 단일 행위자로서의 국가라는 관념 자체가 아니라 그러한 국가의 행위를 결정짓는 요인에 초점이 맞춰져 있었다.

예컨대, 신현실주의자들이 국가의 행위를 결정짓는 근본 동인이 힘의 분포 및 그에 연동된 비교 역학적 논리에 있다고 가정하는 반면(Grieco 1990), 신자유주의적 제도주의자들은 국가가 이익 또는 효용의 증대라는 기본적인 경제학적 논리에 충실한 것으로 설정하였던 것이다(Keohane 1986; Martin and Simmons 1998). 1980년대 후반에서 1990년대 중반까지 신현실주의 진영과 신자유주의적 제도주의 진영 사이에서 벌어진 소위 “절대적 또는 상대적 이익(absolute or relative gains)” 개념을 둘러싼 논쟁은 양 진영 공히 ‘단일 행위자로서의 국가’라는 관념에 바탕을 두고 있었음을 웅변적으로 보여 주는 것이었다 할 수 있다.¹⁾

이러한 사정은 신현실주의와 신자유주의 양대 학파 모두에 대한 비판적 패러다

1) 이 논쟁에 대한 체계적 소개와 비판적 평가에 대해서는 Milner(1992)를 보라.

임으로 등장한 구성주의자들에게서도 마찬가지로 확인된다. 비판이론과 사회학적 제도주의에 바탕을 둔 구성주의 이론은 '구조-행위자(structure-agency)'의 동학을 중심으로 국제관계를 설명하고자 하는 중요한 이론적 문제제기에서 출발했지만, 국가를 단일한 행위자로 파악하는 인식론적 틀은 기존의 학파와 공유한다. 신현실주의-신자유주의적 제도주의 논쟁에서와 마찬가지로, 구성주의 또한 국가의 행위를 규정하는 논리와 그 동인에 대한 상이한 이해를 제시하는 것으로서 주류 이론에 대항하였던 것이다.

구성주의자들은 신현실주의, 신자유주의적 제도주의자들이 공유하고 있었던 '합리적' 행위자로서의 국가라는 관념에 대항하여 '사회화' 과정과 '관념적 요소들(ideational factors)'이 국가의 행위를 추동하는 근본적 동인임을 규명하는 데에 초점을 맞추고 있다(Wendt 1999). 여기에서 주목할 것은 국가의 사회화 과정이 그 정치, 사회적 구성과는 무관하게 국가간의 상호작용에 의해 관철되는 것으로 설정되고 있다는 점이다. 마치 사회적 규범과 문화에 의해 개인들의 사회화가 관철되는 것과 마찬가지로 국가 또한 국제규범 또는 문화를 통해 사회화 과정을 밟는 것으로 이해되고 있는 것이다. 구성주의는 국가의 사회화를 개인의 사회화와 등치시킴으로써 단일행위자로서의 국가라는 관념을 재생산하고 있는 것이다.²⁾

국제정치의 주요 이론들은 그 차이점에도 불구하고 단일 행위자로서의 국가라는 관념 속에서 국내정치적 동학을 이론 구성의 중요한 요소로부터 배제시킨다는 공통점을 갖고 있는 것이다. 그런데, 국내정치적 동학에 대한 이러한 이론적 무관심 혹은 배제는 이론의 설명력과 경험적 타당성에 문제를 야기한다. 국내정치를 이론적 잔여물로 취급하는 오랜 전통에도 불구하고 대부분의 경험적 연구가 국가의 행위를 설명하기 위해 국내정치구조에 대한 분석에 의존하고 있음은 이를 반증하는 것이다(Moravcsik 1992).

2) 국내 정치구조에 대한 경시가 규범의 사회화에 관한 구성주의의 논의에 야기하는 문제점과 그에 대한 대안적 분석의 소개로는 Checkel(1997)을 보라.

III. 사회경제적 다원주의론의 논의구조와 문제점

국내정치와 국제정치 영역의 분리, 그리고 그 상호작용에 대한 이론적 관심의 결여가 지배적인 국제정치이론을 특징지어온 것이라면, 국제정치경제분야는 국내 정치의 영역과 국제정치의 영역간의 상호작용을 단일한 이론적 틀로 결합하고자 하는 노력으로 특징지어질 수 있다. 이러한 노력은 특히 국제무역과 금융 분야에서 사회경제적 다원주의론의 분석틀을 바탕으로 발전하여 왔다.³⁾

사회경제적 다원주의론은 사회경제체력의 선호구조에 대한 연역적 이론과 집합행동의 논리를 바탕으로 한 정치과정론을 주요 구성요소로 한다. 이 분석틀은 우선 국제경제의 외생적(exogenous) 변동으로부터 사회경제적 집단들의 이익과 선호구조를 연역하는 일반이론으로부터 출발한다. 주로 거시 경제이론에 바탕을 둔 이러한 일반이론의 정식화는 개별국가의 역사적, 제도적 특수성을 뛰어 넘어 국제경제가 국민경제에 미치는 효과를 단일한 이론적 틀로서 비교, 분석할 수 있도록 한다는 점에서 이 접근법의 중요한 출발점을 이룬다. 이렇게 연역된 사회경제적 집단의 이익갈등구조로부터 정책적 결과물까지의 여정은 일반적인 다원주의 이익집단이론을 따른다. 즉, 사회경제적 집단들의 상대적 힘의 크기와 그로부터 파생되는 정치적 영향력에 의해 국가의 최종적 정책선택이 결정된다고 보는 것이다 (Frieden and Martin 2001; Frieden and Rogowski 1996).

국제무역과 금융에 관한 대부분의 경험적 연구들은 대부분 이러한 접근법에 기초해 있다. 차이가 있다면 사회경제적 집단과 그 이익갈등구조에 대한 연역적 이해에 있어서 서로 상이한 거시경제이론에 기반하고 있다는 점이다. 예컨대 이러한 분석틀에 기초하여 무역정책의 변화를 연구한 로고우스키(Rogowski 1989)의 경우는 스톨퍼-사무엘슨(Stolper-Samuelson)의 생산요소 모델에 기초하여 자본, 노동, 토지 등 생산요소의 상대적 희소성에 따라 이들 요소를 소유하고 있는 집단들의 무역정책에 대한 선호가 결정되는 것으로 보고 있다.

3) 이 분석틀이 국제무역이나 금융분야에만 국한되는 것은 아니다. 통합이론의 경우에도 이 분석틀은 광범위하게 인용되고 있는데, 하스(Haas 1958)의 '신기능주의 통합이론'이나 모라브치크(Moravcsik 1993b, 1998)의 '자유주의적 정부간주의(liberal intergovernmentalism)' 공히 이 분석틀을 통해 통합의 정치적 과정을 이해하고 있다.

스톨퍼-사뮤엘슨 모델은 상품의 상대적 가격 변동이 생산요소들 간의 상대적 수익성을 결정하며 무역정책이 생산요소의 소유자들에게 비대칭적 효과를 낳는다고 보는 데에 그 주장의 핵심이 있다. 이 모델에 따르면 자유무역 하에서는 비교우위를 결정하는 생산요소의 상대적 풍부함에 의해 그 수익성이 결정되는 반면 (Heckscher-Ohlin의 정리), 보호무역은 관세나 무역장벽 등의 인위적 가격 변동에 의해 생산요소의 상대적 수익성에 영향을 주게 된다. 관세나 무역장벽 등은 이를 통해 보호받는 상품의 상대적 가격을 인위적으로 상승시킴으로써 이들 상품의 생산에 집중적으로 소요되는 생산요소의 수익성은 증대시키는 반면 여타 생산요소의 수익성은 상대적으로 감소시키는 결과를 낳게 된다. 따라서 자유무역 하에서 비교열위를 갖는 상대적으로 희소한 생산요소의 소유자들은 보호무역을 통해 수익성의 개선을 도모할 수 있는 반면, 상대적으로 풍부한 생산요소의 소유자들은 보호무역이 비교우위를 통한 수익성을 대체하지 못하는 한에서 수익성의 감소를 경험하게 된다.

로고우스키는 이 모델을 바탕으로 상대적으로 풍부한 생산요소의 소유자들은 자유무역을 선호하는 반면 상대적으로 희소한 생산요소의 소유자들은 보호무역을 선호한다는 결론을 도출하고, 이들 사회경제집단들의 각축의 결과로 무역정책의 변화를 설명한다. 즉, 자본가, 노동자, 지주 집단 중 집합행동의 문제를 효율적으로 해결하고 정치적 영향력을 확보하는 집단의 선호에 따라 개별 국가의 무역정책이 결정된다고 보는 것이다.

로고우스키가 사회경제적 집단들과 그 이익갈등구조를 생산요소 모델을 바탕으로 설정하고 있는 반면, 프리덴(Frieden 1991, 2002)은 산업부문(sector) 모델에 기초하여 사회경제적 이익갈등구조를 연역한다. 로고우스키의 이론이 기반하고 있는 스톨퍼-사뮤엘슨 모델은 생산요소의 완벽한 이동성(factor mobility)이라는 다소 비현실적인 가정에 바탕을 두고 있다는 점에서 리카도-바이너(Ricardo-Viner) 모델에 의해 비판받은 바 있다. 리카도와 바이너는 세 생산요소 중 가장 이동성이 높은 자본의 경우에도 자산특정성(asset specificity)이나 기타 요인에 의해 수익성의 변동에 따른 산업부문간 이동성이 제약된다는 점에 주목하고 무역정책이 야기하는 비대칭적 효과는 생산요소 단위가 아니라 산업부문단위로 측정되어야 함을 지적하였다.

프리덴은 리카도-바이너의 산업부문 모델과 먼델-플레밍의 '삼위일체 공리

(unholy trinity theorem)'에 입각하여 통화, 환율정책을 분석한다. 먼델-플레밍의 '삼위일체' 공리에 따르면 개별 국가의 금융-통화 정책은 자유로운 자본 이동성, 고정환율제, 통화정책의 자율성이라는 세 가지 정책 목표 중 오직 두 가지만을 취할 수 있다(Mundell 1962, 1963; Flemming 1962). 적어도 1980년대 중반 이후 자본 이동의 자유화가 전 세계적으로 확산된 점을 감안할 때 이는 곧 개별 국가들이 고정환율제 혹은 통화정책의 자율성이라는 두 가지 정책 목표 중 하나만을 선택해야 한다는 것을 의미한다. 프리덴은 리카도-바이너의 산업부문 모델에 기초하여 산업 부문간의 비대칭적 이해관계와 이들 상호간의 각축의 결과로 통화, 환율정책이 결정된다고 본다. 예컨대, 수출지향적인 산업 부문과 해외투자자들의 경우 환율 불안정성이 야기하는 위험부담을 최소화하는 데 이해관계를 가지므로 통화정책의 자율성 보다는 고정환율제를 선호하는 반면, 환율변동에 상대적으로 둔감한 내수 지향적 산업부문의 경우 통화정책을 통한 경기부양의 가능성을 내포한 통화정책의 자율성을 선호하게 된다는 것이다(Frieden 1991, 1996, 2002).

그러나 사회경제적 다원주의론의 기본적 출발점으로서 생산요소 혹은 산업부문이 가장 적합한 분석단위인가에 대해서는 합의된 결론이 도출되지는 못하고 있다. 예컨대, 미국 무역 법안을 둘러싼 로비 활동을 분석한 매기(Magee 1980)는 산업부문모델이 단기적 정책선호와 로비활동을 설명하기에 적합한 반면, 생산요소 모델은 미국 자본의 장기적인 이익을 설명하는 데 보다 적합하다는 결론을 내렸으나, 그 타당성은 여전히 논쟁의 대상이 되고 있다(Alt and Gilligan 1994; Alt et al. 1996; Brawley 1997; Hiscox 2001). 나아가 일련의 연구자들은 산업부문 보다 하위 단위인 기업으로 분석수준을 낮출 것을 제안하고 있기도 하다(Milner 1988, 1997).

이러한 일련의 논쟁들이 제기되는 가장 근본적인 이유는 사회경제적 다원주의론이 출발점으로 삼고 있는 사회경제집단의 정책 선호를 명확히 설정하기 어렵다는 데에 있다. 예컨대, 생산요소 모델에 대한 산업부문 모델의 비판의 기본적인 출발점은 생산요소 모델이 설정하는 바의 정책 선호가 각 부문별로 다르게 나타난다는 데에 있다. 마찬가지로 맥락에서 기업단위의 분석을 강조하는 이론들의 경우, 동일 산업부문 내에서도 개별 기업의 정책 선호가 다르다는 점에 주목하고 있는 것이다. 그러나 이 문제는 분석단위를 보다 세분화하고 미시화함으로써 극복될 수 있는 것은 아닌데, 왜냐하면 사회경제집단의 정책선호는 다양한 정치적, 제도적 변수들의 영향으로부터 자유롭지 않기 때문이다. 예컨대, 브롤리(Brawley 1997)와

가스트(Garst 1998)는 사회경제집단의 무역정책에 대한 선호가 생산요소 모델이나 산업부문 모델이 가정하는 바의 이익갈등구조에 의해서가 아니라 정치적 변수들, 예컨대 정당, 선거 또는 노조 등과 같은 변수들과의 상관관계 속에서만 이해될 수 있음을 밝히고 있는 것이다.

분석 단위와 이익갈등구조의 성격, 그리고 그에 따른 정책선호를 정식화하는 데 있어서의 차이점에도 불구하고 사회경제적 다원주의의 접근법은 공통의 논리적 구조에 기반하고 있다. 즉, 국제무역 또는 국제금융질서의 변동으로부터 사회경제 집단의 이익과 정책선호를 연역하고, 상이한 정책선호를 갖는 사회경제집단의 로비활동의 결과로 정책 결과물을 설명하는 것이다. 그런데, 이러한 '아래로부터의 상승'이라는 논의구조는 몇 가지 이론적, 경험적 문제를 제기한다. 우선 제기되는 문제는 앞서 논의한 바와 같이 사회경제집단의 이해관계와 정책선호를 선형적으로 규정하기 어렵다는 것이다.

이들 이론들은 공히 거시경제이론의 바탕 위에서 사회경제집단들의 이해관계와 정책선호를 도출하고 있는데, 문제는 이들 집단들이 때로 상충되는 이해관계를 동시에 보유함으로써 각 집단의 정책선호를 특정하기가 어려워진다는 것이다 (Frieden 1999; Crystal 2003). 예컨대, 프리덴은 수출지향적인 산업부문의 경우 자유무역과 고정환율제에 대한 선호를 갖는다고 가정하고 있으나, 이러한 가정은 전략적 보호무역 정책이나 환율조작을 통한 경쟁력 확보가 수출지향적인 산업부문의 이해관계를 구성하는 중요한 한 축임을 간과하고 있는 것이다(Milner and Yoffie 1989).

그러나 보다 근본적인 문제점은 이들 이론들이 공히 국내정치제도 혹은 정치동학의 문제를 간과하고 있다는 데에 있다. 사실 이들 이론들은 사회경제집단들의 이해관계를 일별하고 그들의 정책선호를 연역하는 데 그칠 뿐, 그러한 이해관계들이 정치적으로 표출되고 종합되는 과정, 즉 정치과정과 제도에 대한 문제의식을 결여하고 있다. 이는 이 이론들이 다원주의적 정치과정론, 즉 정책결과물은 최종적으로 경쟁에서 승리한 가장 영향력 있는 집단의 이해관계를 반영한다는 논리에 의존하고 있기 때문이다. 이로부터 두 가지 문제가 제기된다.

첫 번째 문제는 경험적인 문제이다. 사회경제적 다원주의론은 상이한 정책선호를 갖는 사회경제집단들이 자신의 정책선호를 실현하기 위해 정책결정자들에게 다양한 형태로 로비활동을 전개하며 그 결과 특정의 정책이 채택된다고 보고 있

다. 그런데 문제는 정책선택을 실현하려는 사회경제집단들의 로비활동에 대한 경험적 증거가 사실상 부재하다는 점이다(Broz and Frieden 2001). 오히려 몇몇 예외적인 경우를 제외한 대부분의 경험적 연구들이 사회경제집단의 로비와 영향력 행사가 정책결정과정의 중요한 변수가 아니라⁴⁾ 여타의 정치적 변수들, 예컨대 정당이나 정치지도자의 이념적 지향성(Garrett 1995; McNamra 1998), 선거 주기(Bernhard and Leblang 1999) 혹은 정당 구조(Bearce 2003) 등과 같은 변수들이 정책결정과정에 보다 중요하게 작동하고 있음을 보여주고 있다. 사회경제적 다원주의론의 논의구조에서 사회경제집단의 로비활동이 연역적으로 추론된 이익갈등구조와 정책결과물을 매개하는 핵심 변수라는 점에서 이에 대한 경험적 증거의 부재는 이 접근법의 타당성에 심각한 문제를 제기하는 것이라 할 수 있다.

이와 관련하여 제기되는 두 번째 문제는 정치제도의 성격과 효과에 대한 이해이다. 사회경제적 다원주의론은 정치제도를 이익집단들 간의 각축이 벌어지는 하나의 공간, 혹은 수동적 심판자로서 이해하고 있는데, 이러한 인식은 사회경제적 이익들을 수렴하고 선택적으로 수용하는 정치제도의 기능과 성격을 간과한다는 데 문제점이 있다. 정치제도는 사회경제적 이익을 매개하는 단순한 통로라기보다는, 그러한 이익들을 조직하고 또 특정의 이익을 상대적으로 특권화 함으로써 정책결과물을 산출하게 된다(Aldrich 1995; Bearce 2003; Rogowski 1999). 국제무역과 금융통화정책에 대한 경험적 연구들이 사회경제집단들의 영향력보다는 정치제도의 중요성을 발견하는 것은 정치제도의 이러한 특성 때문이라 할 수 있다. 사회경제적 이익갈등구조가 정치과정을 근본적으로 결정짓는 중요한 질료임에는 분명하나, 정치제도에 대한 이론적 천착 없이는 정치적, 정책적 결과에 대한 완결적인 논의가 불가능한 이유이다(Caporaso 1997).

IV. 국제협력과 국내 정치제도

국제정치경제론의 영역에서 정치제도를 매개로 국내정치와 국제정치의 상호작

4) NAFTA 협상과정에서 미국 기업집단들의 로비활동과 그 정치적 효과에 대한 경험적 분석을 제시한 Chase(2003)의 연구는 현재까지 거의 유일한 예외라 할 수 있다.

용을 이론화하려는 노력은 국제협력과 협상, 국제제도에 관한 논의들 속에서 찾아볼 수 있다. 이러한 노력의 출발점의 하나로 퍼트남(Putnam 1988)의 '양면게임'(two-level games) 모델을 들 수 있다. 이 모델은 사실 자기 완결적인 이론이라기보다는 하나의 '은유'(metaphor)로서 발전한 것인데, 그 출발점은 국제협상의 당사자(국가지도자 혹은 그의 대리인)가 동시에 해결해야 할 제약조건을 정식화하는 것이다. 이 모델에 따르면 국제협상은 상대 국가가 수용할 수 있는 정책의 범위(the acceptability set)와 국내적으로 비준 가능한 정책의 범위(the win-set)에 의해 이중적으로 제한되는데, 국가 지도자는 국제적 층위와 국내적 층위에서 제기되는 문제를 동시에 해결해야 한다. 국제협상이 국가들 상호간의 관계에 의해서만이 아니라 국내 정치제도에 의해서도 결정되는 것으로 설정하고 있는 것이다.

이 과정에서 각 층위에서 제기되는 문제는 국가 지도자에게 제약조건이자 동시에 정치적 자산이 되기도 한다. 예컨대, 국내적으로 비준 가능한 정책의 범위가 좁을 경우 국가지도자는 이를 상대국으로부터 양보를 얻어낼 수 있는 정치적 자산으로 활용할 수 있고, 역으로 협상 상대국의 입장을 이용해 국내정치에서 영향력을 확보할 수도 있는 것이다. 이러한 다양한 가능성들은 국가 지도자를 자신의 고유한 이익 혹은 정책선호를 실현하기 위해 전략적으로 행동하는 행위자로 설정함으로써 도출되는 것인데, 여기에 국내 정치제도와 정치행위자가 사회경제집단들의 요구와는 구별되는 독립적인 영향력을 행사할 가능성이 존재하는 것이다.

사회경제적 다원주의론의 논의구조와 비교하여 이 모델의 의의는 정치제도와 제도적 행위자를 중심으로 국내정치와 국제정치의 상호작용을 분석하고 있다는 데에서 찾을 수 있다. 국내 정치구조를 '비준'을 매개로 한 제도적 행위자들의 각축과정으로 이해하고 국가 지도자를 독립된 정책선호를 갖는 전략적 행위자로 설정함으로써, 정치제도를 사회경제적 요구의 수동적 통로로 이해하는 사회경제적 다원주의론의 논의구조를 넘어설 수 있는 단초를 마련해 주고 있는 것이다. 이러한 점으로 인해 이 모델은 그 지나치게 은유적인 성격에도 불구하고 정치제도를 매개로 국내정치와 국제정치의 상호작용을 정식화하는 이후의 다양한 시도들의 모태가 될 수 있었다.

그러나 이 모델은 국내정치적 요인과 국제정치적 요인의 '동시적' 상호작용이라는 인식과 '일반균형이론'적 접근법에 바탕을 두고 있다는 점에서 문제점을 가지고 있다. 국내적 제약과 국제적 제약의 동시적 해결이라는 이 모델의 기본 인식

은 한편으로는 국제협력의 기본적으로 '통시적'인 성격을, 다른 한편으로는 국내 정치적 요인과 국제정치적 요인의 경합적 우위의 가능성을 고려하지 못하도록 한다. 후자는 '전도된 제2이미지'론에서처럼 국제정치적 요인이 국내정치적 변동을 유발하는 경우나 혹은 그 반대의 경우에서 확인할 수 있는 것으로서, 국제협상이 국내정치적 요인과 국제정치적 요인의 동시적 작용에 의해 산출되는 것이 아니라 한 요인의 우위에 의해 다른 요인을 변형 혹은 배제함으로써 진행되는 경우를 의미한다(Caporaso 1997). 이 모델이 상정하고 있는 것과는 달리 국제협상이 협상 당사자들과 국내 정치세력 모두의 이해관계를 항상 충족시키는 것은 아니며, 때로 어느 일방의 이해관계에 의해 여타의 이해관계가 배제될 수도 있는 것이다.

특히 이 모델이 간과하고 있는 것은 국제협력이 동시적 과정이라기보다는 협상과 비준, 그리고 합의 사항의 이행을 포괄하는 일종의 '통시적 과정'이라는 점이다. 국제협력은 통상적으로 협상의 개시로부터 시작하여 국내 비준을 거쳐 합의된 사항을 이행함으로써 최종적으로 완결된다. 국제협력의 이러한 통시적 성격으로 인해 국내 정치적 변수는 양면 게임 모델이 상정하고 있는 것 이상으로 국제협력의 전 과정에 걸쳐 영향력을 행사하게 된다.

국제협력의 통시성과 관련하여 국제협력을 합의의 단계와 실행 단계로 구분하고 실행 단계에서 국내 정치적 요소가 어떻게 작용하는지를 분석한 마틴(Martin 2000)의 'Democratic Commitment'론에 주목할 필요가 있다. 국내 정치구조의 성격, 특히 의회와 행정부간의 관계가 국제협력에 미치는 영향을 분석하고 있는 이 이론은 국제협력의 초기 단계부터 의회가 적극적으로 개입함으로써 국제협력의 성공 가능성을 높일 수 있다고 주장한다. 한 걸음 더 나아가 이 이론은 소위 '분할정부'(divided government), 즉 의회의 다수파와 행정부의 수장이 서로 다른 정치세력을 대표하는 상황 하에서 오히려 국제협력의 성공 가능성이 높아진다는 다소 반직관적인 결론을 제시하는데, 이는 다음의 추론에 기초한 것이다.

마틴은 우선 의회와 행정부의 관계를 '주인-대리인(principal-agent)' 모델에 기초한 '위임(delegation)' 이론의 관점에서 이해하는 데에서 출발한다. '주인-대리인' 모델은 위임의 행위가 대리인으로의 위임을 통해 기대되는 거래비용의 절감이라는 효과와 '대리인의 회피(agency shirk)'라는 기대 비용 사이에서 결정되는 것으로 이해하는데, 의회와 행정부의 관계 또한 이러한 일반적인 주인-대리인 모델과 동일선상에서 이해될 수 있다는 것이다. 특히 국제협상과 관련하여 행정부가 누리

는 지위와 권한은 정보의 획득에 소요되는 거래비용을 절감하고자 하는 의회의 기본적 동기와 행정부와 의회의 선호가 상이함으로 해서 발생할 수 있는 기대 비용간의 함수관계로 설정된다.

의회가 국제협상의 권한을 행정부에 위임하는 것은 국제협상의 복잡성과 전문성으로 인해 야기되는 비용을 절감하기 위한 것이지만, 의회는 동시에 행정부가 자신의 선호와 상이한 협상을 타결했을 때 발생하게 될 비용을 제어하고자 한다. 따라서 의회는 자신의 정책 선호와 일치하는 행정부에게는 국제협상에 있어서 상당한 재량권을 누리도록 하지만, 그 반대의 경우에는 행정부의 권한을 제한하고자 시도하게 된다. 이로부터 분할정부 하에서 의회는 다양한 감시 장치를 통해 행정부의 독점적 협상권을 제한할 것이라는 일차적 결론이 도출된다.⁵⁾

행정부에 대한 의회의 간섭과 감시의 증가는 국제협력과 관련하여 이중적인 결과를 낳는다. 우선 의회의 간섭과 감시의 증가는 협상과정을 복잡하게 하여 협상의 타결을 어렵게 하지만, 다른 한편으로는 협상을 통해 합의된 사항의 비준과 실행을 용이하게 한다. 의회가 협상과정에 적극적으로 개입함으로써 결과적으로 협상의 결과물에 대한 의회와 행정부의 합의수준이 높아지게 되는 것이다. 따라서 국제협상의 비준과 이행이라는 측면에서 볼 때 의회와 행정부의 정책선호가 상이할 것으로 판단되는 분할정부의 경우에 역설적이게도 그 성공 가능성을 높게 된다는 결론이 도출되는 것이다.

마틴은 이 이론을 유럽연합 회원국들이 유럽연합의 '지침(directives)'을 국내법으로 전환하는 속도와 정도에 대한 경험적 연구를 통해 증명하고 있다. 유럽연합의 지침은 회원국들의 재량에 따라 국내법으로 전환되어야만 효력을 갖는다는 특성이 있다. 따라서 '지침'을 어느 정도로 그리고 얼마나 빨리 국내법으로 전환시키지는 국제협상에 대해 국내 정치세력들이 어느 정도의 합의 수준을 보이고 있는가를 가늠하는 척도가 되는 것이다. 마틴의 연구에 따르면 덴마크와 같이 국내 정치구조가 일상적인 분할정부로 특징지어지고 이로 인해 의회가 행정부(내각)의 대외활동을 견제, 감시하는 다양한 기구들이 마련되어 있는 국가들일수록 지침의

- 5) 물론 이러한 모델은 의회가 대외협상에 대한 기본적인 결정권을 가진 미국식 모델 또는 의원 내각제 국가들의 경우를 기초로 하고 있음에 유의해야 한다. 대외협상의 결정권이 행정부에 귀속되는 경우 이 모델의 출발점으로서의 '주인-대리인' 모델은 성립되지 않는 것이다.

이행률이 높게 나타나고 있다.

이 이론은 양면게임 모델을 원용하면서도 국제협력의 통시적 성격에 주목하고 개별 국가들이 가지고 있는 다양한 정치제도를 분할정부라는 단일한 분석틀 위에서 비교, 분석하고자 한 시도라는 점에서 의의를 갖는다. 이는 양면게임 모델이 정치지도자가 처한 국내정치적 제약의 문제를 제기하면서도 이를 다양한 정치제도의 비교 분석을 가능하게 하는 개념적 틀 속에서 사고하고 있지 못한 점에 비추어 볼 때 진일보한 것이라 할 만하다.

물론 마틴의 연구가 분할정부와 국제협력간의 상관관계를 규명한 최초의 연구인 것은 아니다. 이미 미국의 대외무역정책에 관한 연구들(Bailey et al. 1997; Lohmann and O'Halloran 1994)이나 무역자유화와 국제협력에 관한 연구들(Milner 1997; Milner and Rosendorf 1997)은 국제협력에 있어서 분할정부라는 국내정치적 조건이 갖는 효과에 대해 연구해 왔다.⁶⁾ 그러나 이러한 연구들이 대개 의회 혹은 행정부의 정책선택을 선택적으로 연역하는 것에서 출발하는 데 반해, 마틴의 연구는 이러한 선택적 규정 없이 양자간 관계의 동학에 초점을 맞추고 있다는 점에 그 특징이 있다.

이러한 차이점은 연구결론의 상이함으로 이어지기도 한다. 예컨대, 분할정부의 분석틀을 원용하여 국제통상협력을 연구한 논의들의 경우 의회가 행정부에 비해 보호주의적인 경향을 강하게 띤다는 가정에서 출발하여, 분할정부가 국제통상협력에 부정적인 영향을 끼치는 것으로 결론을 내고 있다(Milner and Rosendorf 1997). 그런데 이처럼 의회나 행정부의 정책선택을 선택적으로 가정하고 출발하는 논의들의 경우는 가정에 따라 연구 결과가 상이하게 나타나고 있다는 점에서 경험적 타당성에 심각한 문제가 제기되고 있다.⁷⁾

이러한 연구결과의 차이를 낳는 보다 근본적인 원인은 양면게임을 원용한 기존의 이론들이 국제협력을 동시적 과정으로 사고하는 반면, 마틴의 모델은 이를 통시적 과정으로 사고하고 있다는 데서 연유한다. 물론 전자가 주로 협상과정에 초점을 맞추는 반면, 후자는 합의의 이행에 초점을 맞춘다는 점에서 두 논의가 상호

6) 분할정부의 분석틀은 보다 일반적인 '비토행위자(veto player)'론의 연장선에 있는 것이라 할 수 있다. 비토행위자 모형에 대해서는 Tsebelis(1995)를, 그리고 이 모형을 금융, 통화정책에 적용한 예로는 Hallerberg(2002), Bernhard and Leblang(2002)를 보라.

7) 이에 대해서는 Sherman(2002)를 보라.

배타적인 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 국제협력의 통시적 과정에 대한 인식이 국내정치와 국제협력간의 상호작용에 대한 보다 풍부하고 역동적인 이해를 가능하게 한다는 점은 분명하다 할 것이다.

V. 국제 제도론과 국내정치의 동학

국제 제도론은 국제협력이론의 중요한 한 부분으로 발전하여 왔다. 국제제도론을 주도해 온 신자유주의적 제도주의 학파의 경우 거래비용의 경제학을 바탕으로 국제제도가 국제협력에 끼치는 순기능적 영향을 강조함으로써, 국제제도를 국제협력이론의 핵심에 자리 잡도록 하였다(Keohane 1984; Martin and Simmons 1998). 그러나 국제협력에 관한 연구가 일찍부터 국내 정치제도와 정치구조의 중요성에 주목해 왔던 것과는 달리 국제제도 분야에서는 그에 상응할만한 논의의 진전이 없었다. 특히 국제제도의 형성과 발전에 있어서 국내정치가 차지하는 역할에 대한 이론적 논의는 거의 부재했는데, 최근에 이르러 소위 '실증적 국제제도론(Positive Theory of International Institutions)'을 주창하는 일련의 학자들이 이러한 문제의식을 공유하고 정식화하기에 이르렀다(Oatley and Nabor 1998; Richards 1999; Singer 2004).

실증적 국제 제도론은 국제제도의 '공급' 측면에 주목하여 국제제도의 탄생과 진화가 기본적으로 국내정치적 동학에 의해 결정되는 것으로 본다는 데에 그 특징이 있다. 국내정치를 중심으로 한 국제제도의 공급 측면에 대한 강조는 기존의 지배적인 국제 제도론이 갖는 한계에 대한 비판적 인식으로부터 출발한다. 실증적 국제 제도론자들에 따르면 기존의 국제 제도론은 국제제도가 갖는 효과로부터 국제제도에 대한 '수요'를 연역함으로써 국제제도의 탄생과 발전을 결정하는 정치적 요인을 간과해 왔다는 점에서 한계를 갖는다.

예컨대 국제 제도론을 주도해 온 신자유주의적 제도주의의 경우 국제제도가 거래비용의 절감을 통해 국가간 공동 이익의 증진에 기여할 수 있다는 순기능적 효과로부터 국제제도의 형성을 연역하고 있는데, 이러한 논의는 국제제도의 형성이 기본적으로 국가들의 정치적, 정책적 선택의 결과이며 이에 따라 나타나는 국제제도의 다양한 형태를 사고하지 못한다는 문제점이 있다. 국제제도가 국제협력을 통

한 공동 이익의 추구에 순기능적 역할을 담당한다는 신자유주의적 제도주의의 기본 주장을 받아들인다 하더라도, 문제는 이러한 동일한 기능을 수행하는 국제제도가 다양한 형태를 띠게 되는 이유에 대한 논의가 부재하다는 것이다(Kahler 1995).

이러한 사정은 '힘의 정치'를 바탕으로 국제제도를 설명하는 신현실주의 이론들(Krasner 1991) 또한 마찬가지이다. 이 이론들에 따르면 국제제도는 국가들 간의 힘의 관계를 반영하며, 특히 강대국의 이익을 관철시키는 도구로서 기능한다. 그러나 이들 이론들 또한 국제제도의 형태적 다양성을 설명하는 데 한계를 보이며, 특히 강대국이 자신의 이익을 관철하기 위한 도구로서 국제제도를 요구하도록 하는 정치적 동학에 대한 논의를 결여하고 있다는 점에서 신자유주의적 제도주의와 동일한 한계를 보이고 있는 것이다(Gruber 2000).

이러한 문제의식으로부터 출발하는 실증적 국제제도론자들은 국제제도의 형성과 진화를 국내의 정치적 지지를 극대화하고자 하는 정부와 자신들에게 유리한 정책을 보장받으려 하는 국내 생산자들 간의 일종의 거래의 결과로서 설명한다. 이들은 국제제도는 근본적으로 국제거래에서의 소유권과 거래규칙을 규정하는 규제정책(regulatory policy)의 연장이라고 인식한다. 이러한 인식을 바탕으로 규제정책에 내재한 분배적, 정치적 성격을 간파한 스티글러(Stigler 1971)와 펠즈만(Peltzman 1976)의 논의를 인용하여 국제제도의 형성과 발전을 규제정책을 둘러싼 정부와 생산자들 간의 거래행위로 정식화하고 있는 것이다.

스티글러와 펠즈만은 규제정책이 근본적으로 분배적인 함의를 갖는 것이며 생산자 집단과 정부의 거래의 결과로 탄생하는 것이라고 주장한다. 규제정책에 의해 그 수익성이 결정되는 생산자 집단은 자신에게 유리한 정책을 이끌어 내기 위해 정부에게 영향력을 행사할 동인을 갖는다. 반면 규제정책의 결정과 집행을 책임지는 정부는 정권의 유지를 위해 정치적 지지와 자금을 필요로 한다. 따라서 이들 두 집단간의 거래의 결과에 의해 규제정책이 결정되고 집행된다는 것이다.

이러한 관점에서 규제정책은 일반적 인식과는 달리 경제적 효율성의 증대를 목표로 하는 것이 아니라 정치적, 분배적 목적을 달성하기 위한 수단으로 인식된다. 그 결과 경제적 효율성이 달성될 수는 있지만, 그것이 규제정책의 본질적 구성요소는 아닌 것이다. 마찬가지로 맥락에서, 국제제도의 형성과 진화는 신자유주의적 제도주의자들이 주장하는 바와 같이 효율성의 증대, 혹은 공동 이익의 증대라는 측면에서 설명될 수 있는 것이 아니라, 정치적 지지와 자금을 대가로 국제적 수준

에서 국내 생산자들에게 우호적인 규제정책을 공급하고자 하는 정부의 노력이라는 측면에서 설명되어야 한다는 것이다(Richards 1999; Singer 2004).

규제정책을 둘러싼 이러한 일반적인 거래가 국제제도의 형성으로 발전하게 되는 것은, 경제적 상호의존성의 증대로 인해 국내 규제정책의 실효성이 여타 국가들의 정책에 의해 좌우되기 때문이다(Gatsios and Seabright 1989). 따라서 규제정책을 둘러싼 정부와 국내 생산자들 간의 거래가 국내정치적 수준에서가 아니라 국제정치적 수준에서의 개입을 필요로 하게 되는 것이며, 이러한 거래의 성격과 특성에 따라 제도의 형태가 결정된다는 것이다. 이로부터 국제제도의 형성과 진화를 국내정치에서 전개되는 정치적 분배게임으로 설명하는 것이 가능해진다(Oatley and Nabor 1998).

이 이론은 우선 기존의 국제 제도론들이 가지고 있던 한계를 지적하고 그것을 뛰어넘는 문제영역의 지평을 열었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 기존의 국제 제도론은 국제제도의 기능과 역할에 주목함으로써 국제제도의 형성과 제도적 다양성에 대한 문제의식을 결여하고 있었다. 실증적 국제제도론은 이러한 문제에 대한 해답을 규제정책의 정치적, 분배적 성격을 강조한 경제학에서의 논의를 바탕으로 정식화함으로써, 국내정치적 동학을 국제 제도론의 영역으로 확장시키는 데에 기여를 하였다고 할 것이다.

VI. 결 론

국제정치와 국내정치의 분리, 또는 국제정치적 현상을 설명하는 데 있어서의 국내정치적 요인에 대한 이론적 관심의 부재는 지배적 국제정치이론들이 기반하고 있는 인식론적 틀에 기인한 바 크다. 무엇보다도 신현실주의 이래로 정식화된 단일 행위자로서의 국가라는 관념이 이러한 이론적 노력을 가로막는 중요한 걸림돌이 되어 왔다. 이러한 인식론적 틀은 국내정치의 동학을 국제체제 수준에서의 설명이 남겨 둔 잔여물로, 혹은 체계적 이론화가 불가능한 영역으로 간주하는 경향을 낳았다.

국제정치이론의 이러한 경향과는 달리 국제정치경제의 영역은 국내정치적 동학을 이론적으로 사고하고자 하는 노력을 통해 발전해 왔다. 이는 국내정치와 국제

정치의 상호작용, 그리고 국내정치적 동학에 대한 일반 이론적 분석틀을 요구하는 것인데, 사회경제적 다원주의론은 이러한 요구에 부응하면서 발전해 온 기본적인 분석틀이라 할 수 있다. 이 접근법은 국내외 정치경제적 조건들 간의 상호작용을 국제정치경제의 변동과 연동된 국내 사회경제 집단들의 이익갈등구조로 정식화 하는 데에서 출발하여 국내정치적 동학을 다원주의적 이익집단의 정치라는 관점에서 사고한다는 특징을 갖는다.

그러나 이 접근법은 국내정치적 동학에서 정치제도와 제도적 행위자들의 역할을 사고할 수 있는 이론적 장치를 결여하고 있다는 점에서 한계를 갖는다. 이는 국내정치적 동학을 사고하는 데 있어서 정치제도를 사고할 수 있도록 하는 이론적 장치의 필요성을 제기하는 것인데, 양면게임의 논리나 이에 기초하여 발전한 이후의 논의들 속에서 그 단초를 발견할 수 있다. 여기서 특히 중요한 문제는 각 국가의 특수한 정치제도의 문제를 동일한 지반 위에서 비교할 수 있도록 하는 정치제도의 일반이론이라 할 수 있는데, 의회-행정부간의 관계를 바탕으로 한 마틴의 연구나 규제정책의 정치를 주요한 출발점으로 삼는 실증적 국제제도론의 논의들은 이 점에서 시사하는 바가 크다 하겠다.

투고일 2008년 8월 6일

심사일 2008년 8월 20일

게재확정일 2008년 9월 9일

참고문헌

- Aldrich, J. 1995. *Why Parties? The Origins and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Alt, J. and M. Gilligan. 1994 "The Political Economy of Trading States: Factor Specificity, Collective Action Problems and Domestic Political Institutions." *Journal of Political Philosophy* 2. 165-192.
- Alt, J. J. Frieden. M. Gilligan. D. Rodrik and R. Rogowski. 1996. "The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Inquiry." *Comparative Political*

- Studies* 29. 689-717.
- Bailey, M. J. Goldstein and B. Weingast. 1997. "The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Trade." *World Politics* 49. 309-338.
- Bearce, D. 2003. "Societal Preferences, Partisan Agents, and Monetary Policy Outcomes." *International Organization* 57. 373-410.
- Bernhard, W. and D. Leblang. 1999. "Democratic Institutions and Exchange Rate Commitments." *International Organization* 53. 71-97.
- . 2002. "Political Parties and Monetary Commitments." *International Organization* 56. 803-830.
- Brawley, M. 1997. "Factoral or Sectoral Conflict? Partially Mobile Factors and the Politics of Trade in Imperial Germany." *International Studies Quarterly* 41. 633-654.
- Broz, J. and J. Frieden. 2001. "The Political Economy of International Monetary Relations." *Annual Review of Political Science* 4. 317-343.
- Caporaso, J. 1997. "Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics." *International Studies Quarterly* 41. 563-592.
- Chase, K. 2003. "Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA." *International Organization* 57. 137-174.
- Checkel, J. 1997. "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide." *European Journal of International Relations* 3. 473-495.
- Crystal, J. 2003. "What Do Producers Want? On the Origins of Societal Policy Preferences." *European Journal of International Relations* 9. 407-439.
- Fleming, J. 1962. "Domestic Financial Policies under Fixed and Floating Exchange Rates." *IMF Staff Papers* 3. 369-379.
- Frieden, J. 1991. "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of International Finance." *International Organization* 45. 425-451.
- . 1996. "The Impact of Goods and Capital Market Integration on European Monetary Politics." *Comparative Political Studies* 29. 193-222.
- Frieden, J. and R. Rogowski. 1996. "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview." in R. O. Keohane and H. V. Milner, eds. *Internationalization and Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Frieden, J. 1999. "Actors and Preferences in International Relations." in D. Lake and R. Powell, eds. *Strategic Choice in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Frieden, J. and L. Martin. 2001. "International Political Economy: The State of the Sub-discipline."

- in I. Katznelson and H. Milner, eds. *Political Science: The State of the Discipline*.
- Frieden, J. 2002. "Real Sources of European Currency Policy: Sectoral Interests and European Monetary Integration." *International Organization* 56. 831-860
- Garst, W. 1998. "From Factor Endowment to Class Struggle: Pre-World War I Germany and Rogowski's Theory of Trade and Political Cleavages." *Comparative Political Studies* 31. 22-44.
- Garrett, G. 1995. "Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy." *International Organization* 49. 657-687.
- Gatsios, K. and P. Seabright. 1989. "Regulation in the European Community." *Oxford Review of Economic Policy* 5. 37-60.
- Gourevitch, P. 1978. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics." *International Organization* 32. 881-912.
- Grieco, J. 1990. *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Gruber, L. 2000. *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton. N. J.: Princeton University Press.
- Haas, E. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hallerberg, M. 2002. "Veto Players and the Choice of Monetary Institutions." *International Organization* 56. 775-802.
- Hiscox, M. 2001. "Class versus Industry Cleavages: Inter-Industry Factor Mobility and the Politics of Trade." *International Organization* 55. 1-46.
- Kahler, M. 1995. *International Institutions and the Political Economy of Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Keohane, R. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton. N. J.: Princeton University Press.
- _____. 1986. "Realism, Neorealism and the Study of World Politics." in R. O. Keohane, ed. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Krasner, S. 1991. "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier." *World Politics* 43. 336-366
- Lohmann, S. and S. O'Halloran. 1994. "Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence." *International Organization* 48. 595-632.
- Magee, S. 1980. "Three Simple Tests of the Stolper-Samuelson Theorem." in P. Oppenheimer, ed.

- Issues in International Economics*. London: Oriel Press.
- Martin, L. 2000. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Martin, L. and B. Simmons. 1998. "Theories and Empirical Studies of International Institutions." *International Organization* 52. 729-758.
- McNamara, K. 1998. *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Milner, H. 1988. *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1992. "International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses." *World Politics* 44. 466-496.
- _____. 1997. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Milner, H. and D. Yoffie. 1989. "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands." *International Organization* 43. 239-272.
- Milner, H. and B. Rosendorf. 1997. "Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization." *Journal of Conflict Resolution* 41. 117-146.
- Moravcsik, A. 1993a. "Introduction: International and Domestic Theories of International Bargaining." in P. Evans, H. Jacobson, and R. Putnam, eds. *Double-Edged Diplomacy*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1993b. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies* 31. 473-524.
- _____. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Mundell, R. 1962. "The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability." *IMF Staff Papers* 9. 70-79.
- _____. 1963. "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates." *Canadian Journal of Economics and Political Science* 29. 475-485.
- Oatley, T. and R. Nabors. 1998. "Redistributive Cooperation: Market Failures and Wealth Transfers in the Creation of the Basle Accord." *International Organization* 52. 35-54.
- Peltzman, S. 1976. "Towards a More General Theory of Regulation." *Journal of Law and Economics* 19. 211-240.

- Putnam, R. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42. 427-460.
- Richards, J. 1999. "Towards a Positive Theory of International Institutions: Regulating International Aviation Markets." *International Organization* 53. 1-37.
- Rogowski, R. 1989. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Realignments*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1999. "Institutions as Constraints on Strategic Choice." in D. A. Lake and R. Powell, eds. *Strategic Choice in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Sherman, R. 2002. "Delegation, Ratification, and U.S. Trade Policy: Why Divided Government Causes Lower Tariffs." *Comparative Political Studies* 35. 1171-1197.
- Singer, D. 2004. "Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization." *International Organization* 58. 531-565
- Stigler, G. 1971. "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economic and Management Science* 2. 3-21.
- Tsebelis, G. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25. 289-326.
- Waltz, K. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Wendt, A. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

ABSTRACT ■

International Political Economy and Domestic Politics: The Limits of the Socio-Economic Pluralism and its Alternatives

Byoung-Inn Bai | Seoul National University

While the dominant IR theories have lacked the theoretical device to model domestic politics, IPE has been characterized by its effort to theorize the interaction between international and domestic arena. The socio-economic pluralism has been elaborated and developed as a dominant framework for that purpose. The works that adopt this framework usually start from deducing the preference of socio-economic groups on the basis of general theory of economic interests. And then they speculate that the policy outcome will be derived by the logic of collective action and interest group politics. Yet, this framework encounters a serious empirical and theoretical problem due to its failure to systematically incorporate political institutions into the analysis. As a remedy for this problem, it is necessary to develop a model that theorize the interaction between domestic political institutions and international political economy. Recent developments in the field of international cooperation and international institutions provide such insights.

Keywords: International Political Economy, domestic politics, socio-economic pluralism, political institutions, socio-economic groups