

제8회 『사회연구 학술상』 우수상(삼복학술상) 수상논문

민주적 관료통제의 정치적 요인에 대한 분석: 김대중 정부의
대북정책과 노무현 정부의 사회경제정책을 중심으로*

정상호

민주적 관료통제의 문제에 대해서는 그 심각성에 비해 학계에서의 심도 있는 연구와 논의가 대단히 빈약하였다. 이 연구는 김대중 정부의 대북정책과 노무현 정부의 사회경제 정책의 비교 분석을 통해 민주적 통제를 부당한 정치적 개입으로 받아들이는 기술관료(technocrats) 현상의 원인과 대응 방안을 분석하였다. 이 연구는 민주적 관료통제의 성공 요인으로서 정책 이념, 정치적 기획가, 정책 네트워크를 고찰하여 보았다. 체계적이고 논리적인 정책 이념의 제시, 이를 실용적 정책으로 만들 수 있는 유능한 정책 네트워크의 구축, 이념과 네트워크를 효율적으로 조정할 수 있는 정치적 기획가의 능력은 환경의 제약을 극복하고 우호적 여론을 조성한다. 김대중 정부의 햇볕정책은 이러한 요인들이 결합하여 관료통제에 성공한 사례에 해당된다. 한편 노무현 정부의 사회경제정책은 그 반대의 경우에 해당된다고 할 수 있다.

주제어 : 관료통제, 기술관료, 정치적 기획가, 정책 이념, 정책 네트워크

정상호 한양대학교 제3섹터연구소 연구교수(정치학). shojeong2@hanmail.net

- * 논문작성과정에서 많은 아이디어를 주었고 이론적 틀을 잡는데 유용한 조언을 주신 성공회대의 정해구 교수님과 연세대의 류상영 교수님께 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

1. 문제제기

1) 한국 민주화의 역설: 기술관료적 민주주의¹⁾

최근 적지 않은 연구자들이 지난 민주정부 10년의 개혁정치를 좌절시킨 원인으로서는 관료정치를 지목하고 있다. 최장집은 “지난 어떤 민주정부보다 노무현 정부는 정부의 효율적 운영과 생산적 정책결정이라는 모토를 내세우면서, 전문가의 참여가 결합된 기술 관료의 결정 스타일을 발전시키는데 열정적”이었다고 비판하였다(최장집, 2006: 67). 일각에서는 김대중 정부의 민주적 시장경제가 영미식 신자유주의로 변질되는 과정에 보수적 관료집단의 저항이 있었음을 강조하고 있다(김대환, 1999: 37-40; 이정환 2007). 이처럼 민주적 관료통제의 문제는 현실적으로나 이론적으로 대단히 중요한 이슈이다.²⁾ 그럼에도 불구하고 이 주제는 분석적 수준에서 충분히 그리고 정확히 다루어지지 않고 있다. 이 문제가 중요한 까닭은 기술관료의 지배가 한국만의 특수 문제가 아니라는 데에 있다. 남미에서도 관료는 민주화의 최대 수혜자이자 최후 승리자이다. 민주화 이후 관료들의 영향력은 단순한 집행 및 자문기구 뿐만 아니라 핵심 영역들을 장악할 정도로 단일한(monolithic) 세력으로서 성장하여 왔다(Centeno & Silva, 1998: 15-24).

이 문제의 또 다른 심각성은 민주화 과정의 많은 국가들이 아직 민주적 관료통제의 확고한 규범과 제도를 갖고 있지 않다는 데 있다. 산업화와 민주화를 일찍이 경험한 서구의 경우 나름대로의 제도와 관행을 정착시켜왔는데, 그것의 이론적 기반은 베버(Weber)의 이념형적 관

1) 기술관료적 민주주의(Technocrat Democracy)라는 표현에는 민주화 이후 오히려 더욱 심화되고 있는 기술관료 지배 현상에 대한 비판적 인식이 내재되어 있다 (Centeno & Silva, 1998: 11).

2) 이 연구에서 관료통제는 “국민으로부터 통치를 위임받은 정치세력이 관료제를 통해 국민에게 제시한 정책을 실현하는 것. 즉 관료제의 정치적 통제(양재진, 2003: 267)” 혹은 “관료 권력이 국민에 의해서 선출된 정치권력에 대해서 책임을 지게 하는 것, 즉 관료집단의 순응과 도덕성을 회복하는 것”(김순양, 1997: 82)이라는 개념규정을 따른다.

료제(impersonal bureaucracy)이다. 베버의 관료제는 정치와 행정의 엄격한 이원론에 근거한 것으로, 관료를 가치중립적이고 합리적인 자율조직으로 이해하며, 정치가 공동체를 위해 결정을 내리면 관료제는 이를 효율적으로 집행하는 합법적 수단이라는 인식에 기초하고 있다(Barbour & Wright, 2006: 232). 이러한 논리에서 행정의 목표는 정치가 결정한 사안에 대한 효율적 집행과 관리이기 때문에 관료의 정치적 통제는 그다지 문제가 되지 않는다. 정당과 의회정치가 일찍이 발전한 유럽에서 보편적인 이 모델의 표본은 영국이다. 영국 모델(Westminster Model)은 의회와 내각의 강력한 우위, 선거를 통한 책임성, 행정부에 대한 다수당 통제, 제도화된 야당, 논쟁의 확고한 규칙으로 구성되어 있다. 핵심은 고도의 정치성을 겸비한 장관과 대비되는 중립적 관료이며, 장관-내각-의회-선거의 연계된 책임성을 교리로 한다. 한때 '웨스트민스터 신드롬'이라는 표현에서 알 수 있듯이 대의 민주주의에 대한 규범적이고도 개혁적인 지류를 반영하고 있으며, 정치학자들의 많은 찬사를 받아왔다(Rhodes, 1997: 15-22). 구체적으로 이 모델에서 관료가 견지해야 할 첫 번째 원칙은 정치적 중립과 익명성이다. 관료들은 업무와 관련된 대외적 책임으로부터 면제되고 각 부처의 업무수행에 대한 평가와 책임은 궁극적으로 정치적으로 임명된 각료가 책임진다(강원택, 2001). 따라서 노동당과 보수당 어떤 정당이 집권하든 관료들은 가장 효율적 방식으로 집권 정당이 제시한 목표를 실현하면 그만이다(양재진, 2003: 265).

민주적 관료통제의 또 하나의 모델은 승리한 집권정당에 의한 공무원의 대폭적인 인사교체 즉 미국의 엽관제(spoil system, 교체임용주의)이다. 미국의 엽관주의는 여러 차례의 행정개혁으로 그 적용 범위가 축소되고, 내용 역시 실적제로 전환되고 있기는 하지만, 책임정당정치를 위한 불가피한 수단으로 여전히 그 본질적 성격을 유지하고 있다(Bruce ed., 2007: 395-410). 엽관제는 집권세력의 이념과 비전을 실현하기 위해 걸맞은 인재를 적재적소에 배치하여 공약을 실질적으로 구현하는 것이 대의 민주주의에 합당하다는 책임정치 논리에 기초하고 있다. 관료통제를 위해 대통령이 활용할 수 있는 가장 강력한 수단은

인사권이다. 현재 미국의 180만 공무원 가운데 대통령이 임명하는 정무직 공무원은 약 3천4백 명으로 추정된다. 관료와 시민들에게 철새(birds of passage)라고 조롱받는 이들이야말로 직업 관료와 달리 대통령의 이데올로기와 아젠다의 실현을 일차적 사명으로 여긴다(Moe, 2003: 208).

그렇지만 한국, 나아가 이행기 과정에 있는 국가들의 경우 관료들의 정치적 순응을 담보할 영국식 모델도 미국식 모델도 정착되어 있지 않다. 영국식 모델의 정착을 가로막고 있는 것은 관료적 권위주의에서 기술 관료가 지배연합의 한 축으로서 기능하여 왔다는 역사적 경험에 근거한다. 민주화 과정에서 관권선거를 막기 위한 공무원에 대한 정치적 중립의 확보가 중요한 과제로 제시되었는데, 시간이 경과하면서 이는 정책적 중립성으로 확대 해석되었다. 한편, 미국의 엽관제적 도입은 코드인사, 낙하산 인사라는 담론에 가로막혀 있다. 그 결과 민주화와 전문가 통치(expert rule)라는 이상한 결혼이 번성하게 된 것이다(Centeno & Silva, 1998: 10).

2) 한국 관료의 성격: 관료(Bureaucracy)인가 기술관료(technocrats)인가?

지금까지 한국에서 이루어진 관료에 대한 연구와 문제제기는 두 가지 점에서 부정확하였다. 첫째는 한국에서 나타나고 있는 관료의 본질적 문제가 관료 일반의 문제(Bureaucracy)인지 아니면 기술관료(technocrats)의 문제인지를 명확하게 구분하지 않고 있다는 점이다. 이 점과 관련하여서는 피오리나의 연구가 많은 시사점을 제공해 줄 수 있다. 관료의 문제는 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 민주적 선거를 거친 선출직이 부과하는 요구를 제대로 반영하는 것이고, 다른 하나는 관료 집단에 내재한 조직의 문제이다(Fiorina ed., 2007: 393-395). 전자가 선출직 정부와 관료사이의 관계, 즉 민주적 통제와 관련된 문제라면 후자는 반응성과 효율성의 문제이다. 월슨의 고전적 연구에 의하면 후자의 맥락에서 관료의 문제는 완벽한 예측의 불가능성에 따른 목표 달성의 어려움, 업적 평가의 어려움, 관료조직의 확장 경향, 표준절차와 관행에 따른 더딘 변

화, 형식주의(red tape)로 구성되어 있다(Wilson, 1967: 3-9). 미국을 비롯한 선진국의 정부개혁은 물론이고 김대중 정부와 노무현 정부의 공직사회 개혁, 정부혁신의 방향과 기초, 행정학에서의 대부분의 연구들은 바로 후자에 맞추어져 있었다고 할 수 있다.

그렇지만 민주적 관료통제의 문제에 대해서는 그 심각성에 비해 학계에서의 심도 있는 연구와 논의가 대단히 빈약하였다. 이 연구가 대상으로 하고 있는 것은 관료의 일반적 문제 혹은 행정 관료(Bureaucracy)가 아니라 민주적 통제를 부당한 정치적 개입으로 받아들이는 기술관료(technocrats)의 문제이다. 기술관료란 “전문 지식과 체계적 훈련을 받아 중요한 정치경제 기구를 장악한 전문가들이 지배하는 통치 체계(governance system)”로 정의할 수 있다(Schneider, 1998: 79). 특히 이들 기술관료의 지위와 역할에 커다란 변화가 발생하고 있음을 주목할 필요가 있다. 첫 번째 변화는 기술관료의 자율성과 결정 능력이 단순한 집행·행정·기술 분야가 아닌 거시 정책의 형성에 영향을 미치며 대안 선택을 결정할 핵심 분야에서 두드러지게 강화되고 있다는 점이다(Evans, 1995). 또 다른 변화는 민주화 이후 경제 전문성을 앞세운 이들의 정치적 진출에 따른 정책의 신자유주의화 현상과 그것과 맞물린 탈정치·탈정당화 경향이다. 오늘날 한국과 남미에서 민주정부의 기술관료화 경향은 일시적 유행이 아닌 구조적 특징이 되었다(Silva, 2004: 166).

한국에서 기술관료를 논의하고 있는 연구들이 안고 있는 또 하나의 공통된 한계는 인과 관계를 모호하게 처리하고 있다는 점이다. 대개의 많은 연구들은 그것이 나타나게 된 일차적 원인으로 기술관료의 이념적 응집성, 전문성 우위의 세계관, 폐쇄적 네트워크, 조직이익 등 관료 자체의 내재적(endogenous) 요소에 초점을 맞추어 왔다(김병국, 1994; 정용덕, 2001: 665-670; 이정환, 2007). 이러한 접근들은 관료 세계 밖에서 보다 큰 영향력을 행사하며 기술관료들에게 자율성과 전략적 지위를 허용하는 정치경제적 맥락을 놓치기 쉽다(Schneider, 1998: 77-95). 한국의 민주화 과정에서 나타난 기술관료의 문제를 예리하게 간파한

최장집(2002; 2006)의 연구에서조차 그것의 인과관계는 분석적 수준이 아니라 서술적으로 기술되어 있다.

필자는 기술관료 집단이 독자적 이해와 기반을 갖춘 새로운 지배계급이라는 주장에 동의하지 않는다. 기술관료를 부패하고 무능하면서도 막강한 권한을 행사하는 탐욕스런 괴물로 묘사하는 것은 실체보다는 신화에 가깝다. 그러한 비난은 약삭빠른 정치인들이 자신들의 책임과 무능력을 감추기 위하여 희생양을 찾는 시민들에게 바치는 목마일 수 있다(Bruce ed., 2007: 401). 기술관료 현상은 그들 자체의 능력과 자원의 크기가 아니라 그것의 형성과 유지, 확대재생산을 규정하였던 정치적 요인과 맥락을 분석할 때 보다 잘 설명할 수 있다는 것이 이 논문의 일관된 관점이다.

2. 분석틀 및 사례에 대한 설명

1) 분석틀과 가설: 역사적 신제도주의

이 논문은 관료통제의 성공과 실패를 역사적 신제도주의 이론으로 설명하고 있는데, 그것이 갖는 분석적 강점은 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 제도적 맥락을 변경시키며 또한 행위자에게 제도변화를 추진할 계기를 제공하는 결정적 순간(critical juncture)을 잘 설명할 수 있다는 점이다(Pierson & Skocpol, 2002). 둘째 과거의 제도주의와 달리 행위자의 제도 전환 능력과 역할을 용인하며, 그러한 조건이 발현될 수 있는 제도적 맥락을 설명하는데 관심을 두고 있다(Cortell & Peterson, 2001). 셋째, 제도와 행위자의 관계를 매개하고 변화를 촉발하는 요인으로서 이념의 강조이다(Hall 1989; Thelen & Steinmo, 1992). 국제구조와 국내정치, 제도와 행위자, 제도가 제공하는 제약과 기회의 상호작용을 함께 고려한다는 점에서 역사적 신제도주의는 제도변화의 통합적 접근이라 할 수 있다(김윤권, 2005: 310).

가. 민주적 관료통제의 세 가지 독립 변수: 정책 이념, 정책 네트워크 그리고 정치적 기획가)

역사적 신제도주의에서 정책의 연속성과 변화를 설명하는 첫 번째 제도적 요소는 정책 이념(policy idea)인데, 다양한 정의가 시도되어 왔다.4) 정책 이념은 인지적 요소와 문화적 요소로 구성된 비공식적 제도이거나 특정 상황에서의 구체적 선택과 전략들에 지침을 제공하는 실체에 대한 공유된 개념화 및 제도화된 의미체계이다(Ikenberry, 1998: 228). 이 연구에서는 정책 이념을 “정책결정자가 고려할 인지적, 규범적 해결 범위를 제약하는 것으로서, 문제에 대한 구체적 해결책을 제시 해주며, 행위자의 정책 제안을 정당화할 틀을 구성해주는 상징과 개념”이라는 캠벨의 정의를 수용하고자 한다(Campbell, 2001: 178).

관료통제와 관련하여 정책이념을 강조하는 까닭은 그것이 정책과정에서 수행하는 정치적 기능 때문이다. 정책 이념은 첫째, 원리적·인과적 신념과 세계관으로 구성되어 있기 때문에 정책의 목표와 수단에 대한 구체적 지침을 제공해준다. 둘째, 정책 이념이 초점(focus points) 기능을 함으로써 다양한 선호를 가진 정치집단과 이익집단간의 연합을 가능하게 할 촉매 역할을 수행한다. 끝으로는 특정 정책 이념에 적합한 정치제도의 설립과 이념을 실현할 중요 정책을 결정한다(임혜란, 2005: 98). 이를 가설적 형태로 제시하면 다음과 같다.

가설1: 체계화된 정책이념은 정책의 일관성을 제고하고 정치적 기반을 확대함으로써 민주적 관료통제에 기여할 것이다.

-
- 3) 필자는 일반 이론의 가능성을 모색하기 위해 정책 이념, 정책 네트워크 그리고 정치적 기획가라는 분석 틀을 대중경제론의 발전 과정에 시론적으로 적용한 바 있다. 이에 대해서는 정상호(2008)를 참조.
 - 4) 정책 영역에서 정책이념과 이데올로기는 구분되어야 한다. 이데올로기는 “논리적으로 일관성 있는 일련의 도덕적, 경제적, 사회적, 문화적 이념체계로서 장구한 시간을 걸쳐면서 상당한 수준의 제도화에 도달한 사상체계”이다(로버트 니스벳, 2007: 16). 반면 정책이념은 “정책기획가들이 제시하는 실용적인 공공 비전”(임혜란, 2005: 101)으로 이해할 수 있다.

관료통제의 성패에 영향을 미칠 두 번째 정치적 요인은 정책 네트워크이다. 최근에는 거버넌스의 핵심 개념으로 발전하였는데, 정책문제를 둘러싸고 상호 의존적인 행위자들 사이에서 만들어지는 안정된 사회적 관계의 패턴이나 협력 체계로 이해될 수 있다. 철의 삼각관계(iron triangle)나 하위정부(subgovernment)와 같은 과거의 정책연합들이 폐쇄적 이익추구 연합이라면 정책 네트워크는 이슈 중심의 개방적인 정책 공동체라 할 수 있다(Baumgartner and Leech, 1998: 88).

이 연구에서는 특히 정책 네트워크의 두 가지 유형으로서 정당과 싱크탱크의 역할과 기능을 살펴볼 것이다. 먼저, 정당은 관료의 직업적 이해와 파편화된 전문성을 뛰어 넘는 포괄적이고 체계화된 이데올로기와 가치를 제공함으로써 관료가 따라야 할 정책결정의 기초와 방향을 설정한다. 특히 정당 내 응집력과 정체성을 갖춘 핵심 그룹이 중요하다.⁵⁾ 정책 네트워크의 또 다른 축은 민간의 싱크탱크이다. 한 연구자의 지적대로 21세기에 들어 나타난 새로운 정치현상 중 하나는 전문가 집단의 영향력 확대와 정치화에 따른 싱크탱크 정치의 대두이다(Montecinos, 1998: 132). 주지하다시피 미국의 네오콘 세력은 엘리트 정치인, 지식인, 자본의 유기적 결합을 가져온 연구재단을 모태로 하고 있다(미클레스웨이트·올드리지, 2005: 120). 특히 대통령제 국가에서 이들은 민간 부문의 전문성을 중시하는 세계화 시대의 지적 유행과 정치적 임명직이라는 제도화된 채널을 통하여 정부와 의회의 고위직을 과점하면서 새로운 권력 네트워크를 형성하고 있다(남궁곤, 2005: 27-28). 관련된 가설을 정리하면 다음과 같다.

5) 이와 관련된 가장 대표적인 사례는 레이건 정부의 장기 집권을 마감시키고 민주당 시대를 개척하는데 결정적 역할을 하였던 클린턴 정부의 민주지도자위원회(Democratic Leadership Council)를 들 수 있다. 중도혁신세력으로 평가되는 이들은 집권 이후 정책(의료보험)·선거 및 통치전략(going the public)·인사개혁을 주도하였다(안병진, 2004: 68-72). 또 하나는 토니 블레어의 신노동당 세력이다. 블레어와 고든 브라운이 주도하였던 신노동당 프로그램 혹은 블레어 프로젝트 역시 보수당 집권 15년을 종식시켰다. 이 프로그램은 노동당의 집권 방안으로 노동당의 전면 개혁과 집권 청사진을 담은 새로운 영국(New Britain)을 작성하였다. 핵심 내용은 북아일랜드 평화협상, 일하는 복지(welfare-to-work), 최저 임금제도와 사회현장 채택 등이다(윤용희, 2002: 134-140).

가설2: 정책이념의 생산과 실현을 떠맡은 정책 네트워크의 능력과 응집력은 관료통제에 중요한 영향을 미칠 것이다.

끝으로 민주적 관료통제의 가장 중요한 정치적 요인은 정치적 기획가(political entrepreneur)의 역할이다. 경제모델에서 기획가라는 용어는 하나의 생산 요소로서 시장에서 이윤 창출을 주도하는 창조적 CEO를 의미하지만 정치학 영역에서는 잠재적인 선호를 식별하고 전에 조직화되지 못했던 개인들을 동원하는 정치인을 지칭한다(Ainsworth, 2002: 39). 성찰적이고 혁신적인 측면을 공유한다 해도 정치적 기획가가 행정 관료와 다른 점은 추구하는 가치에 있다. 관료는 효율성과 형평성을 중시하지만 정치적 기획가는 선거 시장에서 잠재적 지지층을 극대화함으로써 궁극적으로는 정치적 승리를 추구한다(Francois, 2003: 153-169). 결국 정치적 기획가는 정책 네트워크를 통해 대안적 정책 이념을 제공함으로써 “정치의 방향과 흐름을 변화시키는 개인”이라고 정의할 수 있다(Schneider & Teske, 1992: 737). 특히, 혁신적 이념을 신봉하는 정치적 기업가가 권력을 장악한 경우 공공정책에 보다 큰 영향력을 행사하게 된다(임혜란, 2005: 99). 따라서 우리는 다음과 같은 가설을 내세울 수 있다.

가설3: 새로운 정책 이념으로 무장된 정치적 기획가의 네트워크 조정 능력은 관료통제에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

나. 두 개의 매개 변수: 국제적 정책 환경(international policy environment)과 대중의 지지

관료통제의 변화를 추적하기 위해서 국제적 정책 환경과 대중의 지지(public opinion)라는 두 개의 매개 변수를 설정하였다. 특히 국제적 정책 환경은 남미와 한국의 기술관료 현상을 비교하기 위해서도 필수적이라 생각한다. 남미의 경우 기술관료 대두의 가장 큰 원인으로 전문화된

기술관료들 통한 신호 효과(signaling function)가 지적되어 왔다. 슈나이더는 이들의 등장을 신자유주의체제와의 연관속에서 설명하고 있는데, 그에 따르면 기술관료는 단지 권력을 가진 경제학자들이 아니라 신자유주의 원리에 충실히 따를 것을 자본시장에 약속하는 일련의 신호로 이해되어야 한다는 것이다(Schneider, 1998: 85-90). 특히 이들이 주목하고 있는 것은 세계은행과 같은 국제금융기구의 역할이다. 세계은행의 구조조정 프로그램은 복잡한 전문성을 갖춘 지역의 금융전문가를 요구하였고, 이러한 지식을 갖춘 기술관료들은 이를 통해 지위와 권한의 상승과 정당성을 획득하게 되었다는 것이다.

또 하나의 매개 변수는 정책과 대중적 지지와의 상호작용이다. 여론은 정부와 정책에 대한 관료들의 충성도를 결정하는 중요한 변수이다. 관료들은 조직의 직제·예산·권한과 같은 문제에 봉착했을 때는 포괄적인 여론에 호소하기보다는 정당이나 의회, 특수 이익집단과 같이 적극적인 지지 동맹의 구축에 주력한다(Barbour & Wright, 2006: 247). 그렇지만 정당과 의회의 분열을 가져올 대단히 정치적인 문제에 관련하여서는 여론의 향배를 민감하게 고려한다. 또한 정책 이념, 정책 네트워크, 정치적 기획이 역시 여론과의 교류(feed back) 속에서 형성되고 발전된다. 가설을 정리하면 다음과 같다.

가설4: 우호적 국제적 정책 환경에서 높은 여론의 지지를 받은 정책 이념은 관료통제에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

2) 사례선정 배경: 김대중 정부의 대북정책과 노무현 정부의 사회경제정책

두 사례는 다음의 기준에서 선정되었다. 첫째는 관료적 저항이 가장 큰 영역이라는 점이다. 햇볕정책은 분단국가의 '보수독점의 엘리트 정치'(최장집, 2002: 17)하에서 이념적 균열을 가져왔다. 이 과정에서 대북안보 분야의 보수 성향의 관료들의 반응과 태도를 살펴볼 것이다.

또 다른 영역은 사회경제 정책이다. 주지하다시피 한국의 발전국가를 이끈 요소 중 하나는 유능하고 효율적인 관료집단이었다(Johnson, 1997: 37-39). 민주화 과정은 반공국가와 성장국가를 변혁하는 것이었고 이 과정에서 성장과 안정을 이념적 기반으로 하는 기술관료들의 저항과 반발은 예상할 수 있는 것이었다. 둘째는 세 가지 정치적 요인을 관찰할 수 있는, 즉 이념적 혁신이 시도되었던 정책 영역이라는 점이다. 후술하겠지만 두 정책 모두 체계화된 정책 이념, 정책 네트워크, 정치적 기획가의 역할에 대한 관찰이 가능하였다. 마지막 기준은 두 정책 모두 해당 시기 국민의 관심이 높았으며 이후에도 여론의 변화 양상을 꾸준히 포착할 수 있는 영역이라는 점이다.

3. 김대중 정부의 대북정책

1) 정책 이념으로서 햇볕정책의 발전 과정

햇볕정책에 대한 기존의 연구들은 김대중 정부의 공식적인 대북정책으로서 햇볕정책에 대한 성과와 한계, 여론의 반응, 대외적 조건 등을 주로 다루어 왔다. 따라서 햇볕정책의 형성과정 및 참여자의 역할에 대한 연구는 상대적으로 취약한 편이다.⁶⁾

햇볕정책의 유래는 김대중이 1998년 4월 3일 영국의 런던 대학에서의 방문 연설, 즉 겨울 나그네의 외투를 벗게 만드는 것은 강한 바람(강경정책)이 아니라 따뜻한 햇볕(유화정책)이라는 이솝우화를 인용한 연설에서 유래되었다고 한다. 이후 대통령 취임사에서 밝힌 대북 3원칙과 5대 추진기조로 더욱 구체화되었고, 외신(CNN)과의 회견(1999. 5. 5)을 통해 정부의 공식적인 대북정책으로 발전되었다. <표 1>은 이전 정권의 대북정책과 비교한 햇볕정책의 차이점을 정리한 것이다.

6) 정치경제학적 관점에서 김대중의 사상과 정책의 변화과정을 다룬 이론적 연구로는 류상영(2005)을 참조.

<표 1> 정책이념으로서 햇볕정책의 기본 원리

	과거	햇볕정책
기본 전략	대북봉쇄 전략	포용 전략
대북 인식	타도내지 흡수통일	화해와 공존공영의 대상
안보관	안보와 화해협력은 대립되는 개념	조화 내지 병행
바람직한 변화	조기 붕괴의 유도	점진적 개혁개방

햇볕정책을 하나의 정책 이념으로서 발전시키는데 가장 큰 영향을 미친 것은 김대중의 3단계 통일방안이라고 할 수 있다. 특히 그의 3단계 통일방안의 이론화 작업은 정치복귀의 계기가 된 아·태 평화재단에서 집중적으로 이루어졌다. 그는 당시에 3단계 통일방안을 준비하면서 통일의 최종 실현보다는 평화공존과 평화교류를 통한 통일의 1단계(남북연합)를 실현하는데 큰 비중을 두었다. 3단계 방안 역시 궁극적으로 흡수통일론을 지향하는 것이 아니냐의 질문에 “우리로서는 자유민주주의를 희망하고 있지만 제가 관심을 두는 것은 통일의 1단계”라고 분명히 밝혔다(김대중, 1991: 294). 결국 이러한 구상이 집권 후 김대중 정부의 대북 포용정책의 골간을 이루게 되었다고 평가할 수 있다(최완규, 2003: 125).

정책 이념으로서 햇볕정책의 성과를 판별하는 기준 중 하나는 그것이 다양한 행위자와 집단들에게 일관된 정책 프로그램과 처방을 제시함으로써 불확실성과 갈등의 여지를 제거하였느냐 즉 새로운 정치적 동맹의 구축(coalition glue)에 성공하였는가를 확인하는 것이다. 이 점에서 본다면 햇볕정책은 성공적인 정책 이념이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 햇볕정책의 강력한 지지 계층은 세대별로는 전후 세대에서, 이념적으로는 진보적 유권자들에게서, 지역적으로는 호남과 수도권에서 발견되기 때문이다(남궁곤, 2003: 123-154). 즉 햇볕정책은 민주주의로의 이행과 공고화 과정에서 한국의 자유주의적 중도 정당이 상이한 세대·이념·계층 간의 강력한 지지 동맹을 창출할 수 있었던 정강 정책의 핵심적 요소로 활용되었다고 평가할 수 있다.

한국에서 햇볕정책에 대한 지지 여부는 보수와 진보를 가늠하는 유용한 잣대이다(남궁곤, 2003: 132). 흥미로운 점은 지식인 사회에서도 이러한 예외적 기준이 이념을 구분하는 보편적 원칙으로 통용된다는 점이다. 한 조사에 따르면, 한국의 대표적 지식인들은 진보와 보수를 판단하는 기준으로써 계급과 이념이 아니라 햇볕정책에 대한 지지와 비판의 정도를 가장 중요한 것으로 여기고 있다(『신동아』, 2001. 1). 정리하자면 정책 이념으로서 햇볕정책은 평화와 통일을 염원하는 유권자의 정치적 조직화에 기여하였으며, 집권 여당과 재야 및 민주화운동, 그리고 개혁적 시민단체와의 광범위한 정치적 연대를 가능하게 해 주었다는 점에서 정치적 의미를 찾을 수 있다.

2) 정책 네트워크의 영향

햇볕정책의 이론화와 정책화에 기여한 민간의 싱크탱크는 1994년에 설립된 아태평화재단을 들 수 있다. 아태평화재단이 햇볕정책과 관련하여 수행한 가장 중요한 역할은 기존에 산만하게 제기되었던 평화공존, 평화교류, 평화통일의 3원칙이나 남북공화국연방제 통일 방안 등을 김대중의 3단계 통일론으로 체계화·구체화시켰다는 데 있다(아태평화재단, 1995: 290-291). 이 프로젝트에는 재단 운영위원인 김남식, 김성훈, 라종일, 박종화, 백경남, 한상진 교수가 참여하였고 재단 연구위원으로서는 박건영, 박병석, 이강래, 이석수, 이성봉, 최성, 하상식, 함인희, 황주홍 박사가 참여하였다. 그리고 프로젝트의 전체 책임자 역할은 임동원 사무총장이 맡았다(아태평화재단, 1995. 8). 다음의 표는 1994년 아태평화재단의 설립 당시 참여하였던 주요 인사들의 면면을 보여주고 있다.

구성상 특징은 직업 정치인보다는 학계와 관련 분야의 전문가가 중심이 되어 민간 주도성이 강화되었다는 점에 있다. 햇볕정책과 관련하여 아태재단의 역할은 두 가지가 강조될 필요가 있다. 첫째는 다양한 학술 및 연구 사업을 통하여 햇볕정책의 이론화와 정책화, 그리고 인적 네트워크의 조직화에 크게 기여하였다는 점이다. 아태재단은 김대중의

<표 2> 아태평화재단 창립시 주요 참여자 현황

	성명(주요 직위)
이사회	김대중(이사장), 변정수(전헌재재판관), 이희호(이사), 남궁진(국회의원), 이문영(경기대), 임동원(사무총장), 최영근(국회의원), 오기평(서강대)
감사	한정일(건국대) 조찬형(변호사)
고문	김수환(추기경), 강원룡(목사), 이태영(가정법률상담소장), 송월주(조계종 총무원장)
자문위원	강문규(YMCA사무총장), 송재(연대총장), 고은(시인), 신낙균(여성유권자연맹회장), 김용운(한양대), 안병무(한신대), 김유남(단국대), 오기평(서강대), 김종운(전서울대총장), 이돈명(전조선대총장), 김민하(중앙대총장), 이세중(대한변협회장), 김점곤(평화연구위원장), 장기천(목사), 김희집(전고려대총장), 장을병(전성균관대총장), 박홍(서강대총장), 조순(전부총리), 변형윤(서울대), 조완규(전서울대총장), 서영훈(전KBS사장), 한승헌(변호사)
사무처	임동원(사무총장 및 아태평화아카데미 원장), 장행훈(연구실장), 강재홍(교육실차장), 이동진(출판실장), 이수동(행정실장), 정동채(비서실장), 박금옥(비서실 차장), 김상우(특보)

자료: 아태평화재단(2002), 438-9.

대통령 퇴임 이전까지 총 30여회에 걸쳐 국내외 학술회의를 개최하였고, 기관지인 『평화논총』과 『아태평화포럼』의 발간을 통하여 대북 및 외교정책을 개발하고 햇볕정책의 정당성을 주도적으로 공론화하였다. 또 하나의 역할은 표에서 알 수 있듯이 아태평화재단의 인맥이 집권 이후 대북 및 외교안보 정책의 ‘핵심 집행부’를 구성하게 되었다는 사실이다.⁷⁾ 가장 상징적 인물은 아태평화재단의 초대 사무총장을 역임하였던 임동원이다. 임동원은 국정원장, 두 차례 통일원장관, 대통령의 외교안보특보를 거치면서 대북정책의 대내외 조율을 전담하였고 햇볕정책의 전도사로 활약하였다.

끝으로 햇볕정책이 일관되게 추진될 수 있었던 요소로 당과의 일사분란한 협력체계를 들 수 있다. 햇볕정책과 관련하여 정부와 여당은 완

7) “핵심집행부는 기능적으로 중앙정부의 정책을 통합·조정하거나 행정부 내에서 다른 정부 단위간의 갈등의 최종적 조정자로 행동하는 모든 조직과 구조를 포함”하는 것으로 기능적인 정책 네트워크를 유지하는 네트워크의 망으로 정의된다(Rhodes, 1997: 8).

전한 당정일체를 구현하였다. 김대중 정부의 출범 이후 새정치국민회의를 이은 새천년민주당은 한반도 통일(3대 이념), 한민족공동번영(4대 노선), 남북화해협력(6대 정책목표)을 당 전문과 강령에 명기하였다. 또한 당은 햇볕정책의 성공적 수행을 위하여 당내 상설기구로서 남북화해협력위원회를 신설하고 전 당적 지원을 아끼지 않았다. 특히 김근태, 배기선, 임종석 등 민주화 운동 출신 의원들은 '6.15남북정상회담국가기념일 제정' 및 '대북송금특검 반대' 등 김대중 정부의 햇볕정책을 강력하게 지지하는 데 앞장서왔다.

3) 정치적 기획가로서 김대중의 역할

정치적 기획가의 첫 번째 임무는 유권자가 갖고 있는 잠재적 선호와 욕구를 식별하여 정치적 대안으로 제시하는 것이다. 정치인 김대중에 대한 지지 여부와 상관없이 그를 대통령에 이르게 한 원동력 중 하나는 40여년에 걸친 평화통일에 대한 헌신과 열정, 그리고 이를 구현하기 위한 햇볕정책에 대한 전문성과 식견에 대한 인정에 있었다(최완규, 2003: 123-124). 이미 김대중은 1971년 대통령 선거의 중요 공약으로 남북교류와 공산권 외교의 추진, 미·일·러·중 등 4대국에 의한 한반도에서의 평화보장을 제시하여 선거사상 처음으로 야당후보로서 외교안보 이슈를 주도하였다. 이어 이듬해 외신기자 연설(1972. 7. 13)에서는 “남북 간의 평화적 공존, 제반 교류의 확대, 그리고 평화적 통일을 골자로 하는 3단계 통일론”을 제창하였고 동시에 “남북한의 동시 유엔가입”이라는 충격적 제안을 발표하여 집권 여당과 보수 세력으로부터 격렬한 반발과 비판을 불러일으켰다(김대중, 1994: 319-321).

햇볕정책을 추진하는데 있어서 나타난 김대중은 원칙의 일관성과 전략적 유연성을 함께 구사하였다. 전략적 유연성은 국민의 정부 초대 개각에서 전(前)중앙정보부 북한국장을 역임하였던 보수 성향의 강인덕을 통일부 장관(1998. 3. 3 ~ 1999. 5. 23)으로 임명하였던 사례에서 잘 드러난다. 이는 공동정권의 한 축으로서 대북정책의 급진적 변화를 우려하였던 자유민주연합과 보수 야당의 공세를 고려한 인사였다. 유연

한 대응의 또 하나의 사례는 햇볕정책의 방점과 지향점이 통일이 아니라 대북정책에 있었다는 사실이다. 사실 집권 이전까지 김대중 사상의 핵심은 민족의 평화통일에 있었으며, 역대 정권들 역시 대북정책의 전환보다는 한민족공동체통일방안(노태우), 민족공동체통일방안(김영삼) 등 통일방안을 중시하였다(최완규, 2003: 126-127).

그렇지만 무엇보다도 햇볕정책과 관련하여 정치적 기획가로서의 김대중의 능력은 정책의 일관성을 견지하였다는데 있었다. 후술하겠지만 북핵 위기, 부시 정권의 등장으로 인한 대북 강경책의 대두, 야당 및 보수언론의 퍼주기 비난 등 햇볕정책을 좌절시킬 수 있는 국내외 제약 요인이 적지 않았다. 김대중은 임기 말 미국이 맞춤형 봉쇄 전략으로 북한을 압박하자 “공산주의에 대한 억압과 고립화가 성공한 일이 없다”(2003. 1. 1)며 북한을 포위해 내부붕괴를 이끌어야 한다는 미국의 강경 보수 세력과 명확한 선을 긋고 대북정책의 기초가 햇볕정책임을 재삼 확인하였다(김병문, 2005: 25). 또한 2001년 평양축전방문단이 물의를 빚자 야당은 임동원 통일부장관 해임건의안을 제출하였다. 공동정권인 자유민주연합의 김종필 총재 역시 임동원 장관의 교체를 강력히 요구하였다. 그렇지만 김대중은 연합정권의 결렬을 감수하면서까지 이를 거부하였다. 국회에서 통일부장관 해임건의안이 통과되자 바로 임동원을 외교통일특보로 임명하여 햇볕정책이 지속될 것임을 표명하였다.

4) 국제적 정책 환경과 여론의 영향

외적 조건으로서 햇볕정책의 국제적 환경은 김대중 정부의 전기와 후기로 구분하여 살펴보는 것이 편리하다. 전기는 햇볕정책을 중심으로 한 미간의 공조와 협력이 잘 이루어진 ‘우호적 환경’에 해당된다. 북미관계 역시 클린턴 정부의 베를린 북미회담을 계기로 과거보다 훨씬 비약적이고 심도 있는 개선이 이루어졌다(송영식, 1997: 77). 당시 김대중 정부와 클린턴 정부는 북핵 문제의 해결 방안으로 페리보고서를 채택하였다. 이 보고서는 북한의 미사일 발사의 자제의 대가로 미국의 경제제재 해제와 같은 포괄적 양자협상을 담고 있었다. 클린턴 정부는 공화당이 다수인

의회의 반발에도 불구하고 페리안을 지지하였는데, 이는 김대중이 제시한 포용정책과 일괄타결방안을 적극 반영한 것이었다(김병문, 2005: 16).

이러한 우호적 환경은 2001년 들어 부시 행정부의 출범과 더불어 '갈등적 환경'으로 급격한 변화를 맞는다. 부시 정권은 현실주의적 국제주의와 힘을 통한 평화유지라는 전통적 공화당 노선을 충실히 견지하였다. 그 연장선에서 클린턴의 대북정책을 잘못된 행동에 대해 보상을 약속한 유화정책이라 비판하였고, 북미 제네바 합의서와 페리보고서를 전면 재검토하였다. 부시는 <북한에 의한 포괄적 접근방안>이라는 보고서(2001. 6. 6)를 통해 북한이 핵미사일 및 재래식 군사력 감축에 전향적 자세를 보이지 않는다면 북한을 봉쇄하고 군사적 대결도 불사할 것임을 천명하였다(김일수, 2001). 대북정책을 둘러싼 한미간의 균열은 햇볕정책에 대한 상이한 평가에 일 원인이 있었다. 힘과 대결에 의한 승리를 원하였던 부시는 김대중의 냉전해체전략을 신뢰하지 않았고, 대북 포용정책이 북한의 핵과 미사일 문제를 해결하는데 실패하였다고 인식하였다. 부시 정부의 네오콘들은 럽스펠드 보고서와 아미티지 보고서에 드러나 있는 것처럼 북한 공산정권의 악마적 성격과 북한지도자에 대하여 근본적으로 불신하였다.

결론적으로 햇볕정책의 국제환경은 집권 전반기와 후반기로 뚜렷이 구분된다. 전반기의 우호적 환경 하에서 햇볕정책은 북미간의 관계개선을 추동하였고 반대로 북미간의 해빙기류가 남북관계를 진전시키는 선순환의 상승작용을 가져왔다. 분단이후 처음으로 미국의 대북정책과 한국의 대북정책이 거의 한 방향으로 전개되면서 냉전 해체를 가시화하였다고 평가할 수 있다(김병문, 2005: 26). 우리가 주목해야 할 것은 정책 환경의 급격한 변화에도 불구하고 햇볕정책이 지속될 수 있었던 이유이다. 앞서 설명한 것처럼 여기에는 정치적 기획가로서 대통령의 확고하고 일관된 의지가 있었다.⁸⁾ 그리고 또 다른 요인은 여론의 높은 지지에 있었다.

8) 대통령의 정치적 의지와 일관성은 정책의 성패에 직접적 영향을 미친다. 김영삼 정권은 북핵문제가 국제 쟁점이 되고 이를 계기로 보수언론이 대북강경 여론을 조성하자 즉흥적이고 감정적 대응으로 일관하였다(이정진, 2003: 262). 김영삼 정부의 대북정책은 일관성 없이 강경과 온건전향정책을 반복하였는데, 가장 큰

많은 연구자들이 공통적으로 지적하고 있는 것은 대북정책에 대한 여론의 지지가 김대중 정부가 햇볕정책을 지속하는 데 중요한 토대가 되었다는 점이다(이정진, 2003: 267). 아래의 표에서 볼 수 있는 것처럼 햇볕정책에 대한 지지도는 보수신문(조선·중앙·동아)이든 자유주의 신문(한겨레·경향)이든 매체의 이념적 성향과 상관없이 줄곧 60%를 상회하였다. 반면 같은 시기 동안 김대중의 국정운영 및 직무수행에 대한 지지율은 보수언론은 평균 48.16%, 자유주의 언론은 47.72%에 그쳤다.⁹⁾요점은 햇볕정책의 지지율이 국정수행 지지율보다 평균 20% 이상 높았다는 점이다. 햇볕정책에 대한 지지는 세대·계층·지역을 가로질러 폭 넓은 지지를 받았으며, 김대중 정부의 가장 큰 치적으로 꼽혔다(박선원, 2002: 131).

<표 3> 햇볕정책의 지지도 추이

일자	98.상	98.하	99	00.상	00.5-8	00.하	01.1-6	01.하	02.상	평균
정부	86.9	72.6	65.6	85.2	93.7	79.6	76.7	76.8	73.5	79.8
보수	83.8	70.9	72.8	49.0	86.7	69.9	33.9	63.0	59.5	64.1
자유	78.9	74.7	54.2	72.3	95.7	57.1	70.5	64.0	n.a	70.9

자료: 박선원(2002), p. 125.

5) 소결: 민주적 관료통제의 제도화

이상에서 살펴본 것처럼 햇볕정책이라는 체계화된 정책 이념, 당과 민간 연구기관의 정책 네트워크를 통한 유기적인 협력체계 구축, 정치적 기획가로서 대북문제를 선도하였던 김대중의 일관된 리더십, 응집된 여론의 지지에 힘입어 잠재적이든 가시적이든 관료의 저항과 반발이 그다지 문제되지 않았다.

오히려 이 시기에 이르러 대북정책의 결정 권한과 역할은 훨씬 제도

원인은 대통령의 통합적 조정능력의 결여에 있었다고 할 수 있다.

9) 한 연구가 정확하게 간과한 것처럼 햇볕정책에 대한 야당과 보수언론의 공세는 일관되고 집요하였다. 남북정상회담을 계기로 정부와 언론의 관계는 정부주도적 공생관계에서 언론주도적 견제관계로 변화하였으나 언론의 비판적 보도양태가 정책의 변화로 연결되지는 않았다(김기정, 2000).

화된 양상으로 발전하였다. 과거 대북정책은 정보기관의 독점적 비밀 접촉이나 대통령 측근 핵심인사의 비밀외교를 통해 이루어졌다. 통일 원이나 외무부는 정책을 지원하는 보조 역할로 제한되었고, 언론과 의회는 철저히 배제되었다. 김대중 정부 이전까지 대북정책은 청와대와 정보기관이 독점하였고 이외의 다른 행위자들은 거의 아무런 영향을 미치지 못하였다(이정진, 2003: 259-261).

물론 김대중 정부 역시 비밀접촉과 대북특사를 활용하였다. 그렇지만 여러 국가기구들의 참여가 활발하여졌고, 최고결정기구인 국가안보회의(NSC)가 부처간 의견을 효율적으로 조정하게 되면서 정책결정과 집행의 투명성이 증진되었다. 외교통상부는 관련국과의 조율을, 통일부는 대북정책의 실질적 주도 및 협상기능을, 국정원은 관련 정보 수집과 전략 기조의 설정을 담당하면서 대북정책의 분업체계가 이루어졌다. 이는 행정 기간 상호간의 견제와 균형을 통한 내재적 통제(internal control)가 수평적 책무성(horizontal accountability)을 담보한다는 사실, 나아가 민주적 관료통제의 중요한 제도적 요소라는 점을 강력히 시사하고 있다.

4. 노무현 정부의 사회경제정책

1) 정책 이념: 동반성장 전략

사실 노무현 정부는 햇볕정책에 비견될 정도로 체계화되고 공식화된 사회경제 정책을 발전시키지 못하였다. 노무현 정부는 12대 국정과제 중 하나로 '자유롭고 공정한 시장질서'와 '동북아 경제중심 국가'를 설정하였지만 이는 경제발전에 대한 일반적 지침 이상의 의미를 갖는 것은 아니었다. 노무현 정부의 사회경제 정책을 대표할 핵심 담론은 동반성장 전략이었다. 2004년 하반기 양극화 현상이 전면으로 부상하였고 정부는 이에 대한 대응으로 동반성장 전략을 제시하였다.

2004년 9월 노무현은 KDI와 보건사회연구원 등에 양극화 현상에 대한 범정부 차원의 연구를 지시했다. 2005년 10월 국민경제자문회의는

‘동반성장을 위한 새로운 비전과 전략’이란 보고서를 제출하였는데, 이 보고서는 지속가능한 성장을 위해서는 선진국 수준의 사회안전망이 필수적이라는 점을 강조하면서 2015년까지의 중장기 비전과 정책방향을 제시하였다. 또한 비슷한 시기에 대통령은 권오규 OECD 대사에게 스웨덴 복지국가 모델의 적용가능성에 대한 연구를 지시하였는데, 얼마 뒤 제출된 이 보고서는 복지 특히 교육투자를 통한 질 높은 인력양성을 통해 ‘성장과 복지를 동시에 추구하는 선순환 구조’를 한국형 발전 전략으로 제시하였다(주OECD대표부, 2005). 이어 노무현 대통령은 2006년 1월 8일 연두기자회견에서 참여정부가 사회적 양극화, 고령화, 저출산 문제의 구조적 해결책으로 동반성장 전략을 적극 추진할 것임을 선언하였다. 동반성장 전략의 주요 내용과 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

<표 4> 동반성장 전략의 주요 내용

	기존 전략	동반성장 전략
추진배경	탈빈곤, 성장과 분배의 고리 작동	양극화심화, 성장과 분배의 고리 약화
정부역할	성장에 집중	성장과 복지의 조화
성장전략	양적 투입 위주, 불균형 성장, 정부주도	혁신주도형, 균형성장, 시장주도
복지전략	가족, 공동체에 의존, 구호적 복지	정부역할 제고, 미래를 위한 투자
투자중점	물적 자본	인적, 사회적 자본

자료: 우천식 외(2007), p. 92

참여정부의 공식적인 사회경제정책으로서 동반성장 전략은 이후 ‘비전 2030’으로 발전된다. 이 작업에는 60여 명의 경제·사회 분야 전문가로 구성된 민간작업단과 기획예산처를 중심으로 각 정부작업단이 참여하였다. 2006년 8월에 발표된 ‘비전 2030’에는 5대 전략과 50대 핵심과제가 담겨 있는데, 5대 전략은 성장 동력 확충, 인적자원 고도화, 사회복지 선진화, 사회적 자본 확충, 능동적 세계화다. 또한 각 전략을 실현하는 두 원칙으로 제도 혁신과 선제적 투자를 강조하였다.

2) 정책 네트워크의 취약성과 분산성

흥미로운 점은 참여정부의 사회경제정책과 관련하여 동질적인 대안과 비전을 공유하였던 정책 네트워크를 확인하기 어렵다는 점이다. 개혁의 상징이었던 이정우 정책실장은 2004년 이현재 부총리에게 밀려난 뒤 정책기획위원장을 역임하였으나 단순한 자문 이상의 역할을 수행할 수 없었다. 오히려 노무현 정부 초기 정책 이념의 형성에 가장 큰 영향을 미친 것은 재벌경제를 상징하는 삼성경제연구소였다.

애초 참여정부는 출범과 더불어 정책담론으로 '국민소득 2만불 시대'를 제시하였다. 2003년 6월 12일 노무현은 대구에서 개최된 국정과제회의에서 "국민소득 1만불시대에서 2만불시대로의 진입"을 제창하였다. 정책기획위원회에 이를 구체화하도록 지시하였고 8.15 경축사를 통해 공식 언급됨으로써 참여정부의 실질적 국정 목표로 부상하였다. 이처럼 국민소득 2만불 담론이 제기된 것은 인수위의 100대 국정과제가 있었지만 전체를 아우르는 총체적 국정목표가 약하다는 내부 비판의 결과로 알려졌다(박상훈, 2007: 87). 국민소득 2만불 시대론은 잘 알려진 대로 삼성의 작품이었다. 2003년 2월 삼성경제연구소는 연구진 70명이 공동으로 집필한 『국정과제와 국가운영에 관한 아젠다』라는 4백여쪽에 이르는 방대한 보고서를 대통령 당선자에게 전달했다. 여기에는 국제경쟁력을 갖춘 10개의 산업과 10개의 기업을 육성해 국민소득 2만 불을 달성한다는 'Global 10-10 전략'이 수록되어 있었다. 이어 2003년 6월 5일 삼성의 이진희 회장은 '신경영 10주년 기념연설'을 통해 마의 1만 달러를 넘지 못하면 한국은 후진국으로 남는다며 국민소득 2만 달러 시대를 앞당기기 위해 최선을 다하자고 말했다. 이어 정부는 성장위주의 정책기조를 강조하면서 2만불 비전에 국정과제를 통합하였고 대통령자문 정책기획위원회를 중심으로 국민적 공감대를 확대하고자 애썼다. 그렇지만 2만불 담론은 지나치게 성장 중심이며 정부와 삼성과의 '신자유주의 성장 동맹'을 여실히 보여주는 것이라는 비판(박상훈, 2007: 13)이 여기저기에서 제기되었다. 아울러 2004년 탄핵사태 이후 사회적 양극화 현상이 최대 화두로 제기되면서 2만불 담론은 점차 사라지고 동반성장론이 등장하였다.

사회적 투자를 통해 지속가능한 발전을 지향하였던 동반성장은 무엇보다도 경제정책과 사회정책의 상호 통합과 연계를 강조하였다(정책기획위원회, 2007: 19). 그렇지만 정책 이념으로서 동반성장은 너무 늦게 개발되었고 정책의 중요성에 있어서도 후순위로 밀려났다. 이 단계에서 이를 적극적으로 정책화하고자 하였던 것은 집권당이었던 열린우리당이었다. 열린우리당은 성장과 분배의 선순환이 이루어지는 ‘사회통합적 시장경제’를 새로운 강령으로 제정하였다. 사회통합적 시장경제는 신자유주의가 표방하는 세계화와 성장 우선주의가 분배구조를 악화시키고 있다는 판단 아래 복지의 확대와 분배정책 강화를 통해 사회양극화를 해소하고 지속 가능한 성장을 추구하다는 개념으로 한나라당이 내세우는 ‘공동체 자유주의’와 대비되었다(「한겨레신문」 2005. 12. 14).

문제는 동반성장이든 사회통합적 시장경제이든 둘 모두 정부의 핵심 정책이 아니라 막연한 담론 수준의 구호에 그쳤다는 점이었다. 열린우리당은 사회통합적 시장경제를 신강령으로 채택하였지만 이를 실현하기 위해 당의 인력과 조직을 재배치하는 등의 구체적 프로그램을 발전시키지 못하였다. 정부의 동반성장론 역시 대통령의 아젠다나 국정제대로 부상하지 못한 채 추상적인 구호로만 제기되었다. 2005년 8월의 대연정 과문, 2006년 벽두에 발표되었던 한미 FTA 추진, 5월의 지방선거가 다가오면서 동반성장 전략은 점차 정치무대에서 사라지게 되었다.

3) 정치적 기획가로서 노무현의 역할

사회경제정책과 관련하여 정치적 기획가로서 노무현의 능력은 취약하였다. 무엇보다도 그는 사회적 양극화가 극심해지면서 유권자의 관심이 급격히 변화하고 있다는 점을 간파하고 대안을 마련하는데 실기(失機)하였다. <표 5>는 2002년 대통령 선거 때 국민들이 노무현 후보에게 가졌던 정책적 기대감과 재임 3년 반이 지난 무렵의 정책적 기대감을 비교한 것이다.

<표 5> 노무현 정부에 대한 기대감: 2002년과 2006년의 비교

정책 이슈	2002년 대선 때 바랐던 점	현재 (2006. 9) 바라는 점
정치개혁 및 정당민주화	12.4	7.2
평화적 남북관계의 정립	3.3	4.7
자주적 대미관계의 확립	2.6	4.5
세계화 대비	3.4	8.9
부동산·교육 문제	11.7	15.5
과거사 청산 및 권위주의 폐습 타파	13.1	5.9
경제성장동력·미래비전제시	20.8	28.7
문화·환경·삶의 질	9.3	8.4
분배개선 및 사회복지 확충	7.8	6.8
부패척결 및 사회투명성 강화	15.7	9.4

자료: 강원택(2008).

<표 5>는 매우 흥미로운 변화의 추이를 보여주고 있다. 2002년 대통령 선거 때만해도 부패척결, 정치개혁, 권위주의의 타파 등과 같은 정치적 이슈에 대한 기대감이 보다 높게 나타났다. 그러나 노무현 정부 후반기의 조사 결과에서는 이와는 매우 상이한 기대감이 확인된다. 2002년 대통령 선거 때 두드러졌던 정치 관련 이슈에 대한 관심이 줄어든 반면 실용적이고 경제적 문제에 대한 관심은 크게 증가했음을 확인할 수 있다. 즉 노무현 정부 출범 이후, 특히 2004년 탄핵과 총선을 치른 이후 국민들의 관심사는 정치 이슈로부터 실생활과 관련된 사회경제 이슈로 급격히 옮겨갔다는 사실을 확인할 수 있다(강원택, 2008).

그렇다면 왜 노무현 정부는 사회경제 문제에 대한 초기 대응에 실패하였을까? 가장 큰 원인은 참여정부의 일차적 과제는 균형발전을 통한 지역주의 타파에 있다는 대통령 자신의 확고한 역사적 인식에 있었다. 그는 일반 민주주의의 과제에 몰두하였던 전투적 민주주의자이자 자유주의적 정치인이었지만 노동과 복지를 비롯한 사회경제 이슈 즉 탈근대적 과제의 중심성을 깨닫지 못하였다(안병진, 2004: 113-117). 정치적 기혁가의 또 다른 요소는 상이한 집단의 이해와 요구를 조정할 수 있는 정치적

능력이다. 특히 이 시기에 대통령의 조정 능력은 정부와 집권 여당 사이의 협력체계가 효율적으로 작동하지 않았기 때문에 더욱 중요하였다. 대통령은 2006년 1월 신년사에서 동반성장론을 선언하였지만 같은 날 정세균 의장은 “사회통합적 시장경제의 기틀을 다지는 원년”을 선포하였다. 지방선거 참패 이후 당 의장을 맡게 된 김근태 의원은 관훈토론의 기조연설(2006. 12. 20)을 통해 “투자활성화와 일자리 창출을 위한 ‘뉴딜과 사회대타협’은 사회통합적 시장경제를 실천하기 위한 첫 번째 시도”라며 강력한 의지를 피력하였지만, 그 순간 유시민 보건복지부 장관은 사회투자국가(social investment state)라는 새로운 화두를 대안적 복지모델로 제시하였다. 이처럼 정부와 여당은 사회경제 정책의 입안 및 집행에 있어서 완전히 어긋나 있었다. 집권 이전이나 인수위 과정에서 명료하고 체계적인 정책 이념을 제시하지도 못하였고, 제시된 정책 이념 역시 통일된 내용과 이미지를 갖고 반복적으로 사용하지도 않았다. 2만불시대 → 동반성장 → 사회통합적 시장경제 → 사회투자국가 등 무수한 정책담론이 남발되었지만 어느 하나 일관성을 갖고 역점 과제로 추진된 것이 없었다. 관료화 현상은 이처럼 민주정부의 정치적 무능력이 가져온 불가피한 산물이었다.

4) 정책 환경과 여론의 영향

노무현 정부의 직무수행에 대한 지지도는 역대 대통령에 비해 상당히 낮은 편이었다. 집권 초 6개월까지만 70%를 상회하였을 뿐 신문의 이념적 성향과 무관하게 임기 내내 20%-40%의 지지도를 얻는데 그쳤다. 이렇듯 낮은 지지도는 정부와 집권당의 갈등적 요인으로 작용하였고 대통령의 국정운영의 자신감과 리더십의 약화를 가져왔다.

햇볕정책에 대한 높은 지지가 정책의 일관성을 보장하였던 것과 반대로 대통령 지지도의 하향 추세는 좌파 신자유주의 논란에서 알 수 있듯이 정책의 혼선과 잦은 변경을 가져왔다. 무엇보다도 주목해야 할 것은 대다수 국민들이 사회경제 이슈에 대한 참여정부의 무능력을 위기의 근본 원인이라고 지적하였다는 사실에 있다. <표 7>에는 모두 10

<표 6> 노무현 정부의 국정운영 및 직무수행에 대한 지지율: 단위 %, (일시)

	2003	2004	2005	2006	2007
조선	24.3 (7.29)	22.4 (11.11)	20.4 (9.29)	14.6 (9.1)	53.7 (10.10)
중앙	40.2 (6.2)	17.0 (11.15)	54.0 (4.29)	25.2 (3.16)	31.4 (11.27)
동아	72.1 (3.29)	31.0 (2.14)	52.0 (5.1)	30.5 (10.2)	50.6 (10.6)
한겨레	40.4 (7.13)	45.3 (5.25)	30.7 (1.26)	46.0 (5.30)	26.4 (9.19)
경향	72.2 (2.27)	11.3 (7.20)	20.6 (9.15)	19.7 (7.27)	16.2 (2.26)

가지 이슈를 대상으로 노무현 정부 출범 이후 ‘노무현 지지자들’이 생각하는 정책별 개선, 발전 정도에 대한 평가를 담고 있다. 수치가 3보다 큰 값이면 긍정적 평가, 3보다 작은 값이면 부정적 평가라고 할 수 있다. 노무현 정부 출범 이후 이전보다 개선되었다고 지지자들이 생각하는 이슈는 지역주의, 권위주의, 정치권의 부패, 재벌 문제 등이었다. 반면 더 심각해졌다고 생각하는 이슈는 실업, 인구의 고령화, 양극화, 노동 쟁의, 이념 갈등, 지역간 불균형 등으로 나타났다. 특히 상황이 열악하다고 생각하는 이슈는 실업, 인구 고령화, 양극화 등 사회경제 이슈들이었다. 결국 노무현 정부와 집권당은 유권자의 성향이 변모하는 전환점에서 제 역할을 하지 못했고 더더욱 언론을 배척하면서 민심을 정확히 읽을 수 있는 효과적인 정치적 의사소통의 창구를 갖지 못하였다고 평가할 수 있다(강원택, 2008).

또 하나 주목해야 할 점은 제대로 된 정책 이념의 부재가 가져온 여론의 분열적, 모순적 현상이다. 많은 연구들은 공통적으로 한국 유권자들의 복지의식에 내재된 이중성을 발견하고 그것의 원인을 설명하여 왔다. 즉 복지책임 주체로서 국가를 설정하고 재정 증가를 주장하면서도 복지의 실천의지 즉 증세에는 완강히 반대하는 인식간의 불일치를 보이고 있다(변미희, 2002: 75-89).

요약하자면 참여정부의 출범과 더불어 사회적 양극화에 대한 정부의 적극 대응 즉 사회경제 정책에 대한 국민들의 요구는 강력하였다. 그러나 정부와 여당은 이러한 요구를 정책적 대안으로 조직화하는데 실패하

<표 7> '노무현 지지자'의 이슈별 개선 정도에 대한 평가

이슈	평균	표준편차
지역주의	3.17	0.76
정치권의 부패	3.01	0.84
재벌 문제	3.01	0.76
권위주의	3.11	0.87
양극화	2.57	0.84
실업	2.19	0.87
인구의 고령화	2.44	0.88
지역간 불균형	2.80	0.84
노동쟁의	2.62	0.75
이념 갈등	2.75	0.75

자료: 강원택(2008).

였다. 한편 체계화되고 일관된 사회경제 정책의 부재는 여론의 분열과 이중성을 확대하였다. 지지도의 하락과 정책 이념의 부재가 맞물려 악순환을 가중시켰다고 볼 수 있다.

5) 소결

되돌아보면 노무현 정부의 실패 또한 체계화된 정책 이념의 부재에 일차적 원인이 있었다. 대중들의 간절한 요구를 수렴하여 사회경제 정책을 만들 수 있는 유능한 정책 네트워크도 부재하였다. 당과 정부는 서로 다른 비전과 목소리를 제창하였지만 대통령의 전략적 조정능력은 한계를 드러냈다. 그 결과 사회경제 정책은 전문성을 자랑하는 관료들이 지배하는 배타적 영역이 되어버렸다. <표 8>이 보여주는 것처럼 노무현 정부의 조각은 정치인과 외부 민간 전문가가 압도적 다수(76.7%)를 이루고 있다. 그러나 임기 말에 이르러 관료의 비중은 25.7%에서 48.5%로 배증하여 관료 독주의 양상을 뚜렷이 보여주고 있다.

내각의 관료화 이상으로 심각한 것이 핵심 경제부서의 관료 독점 현상이다. 앞서 언급하였던 것처럼 이 시기 국가개혁의 과제는 거시적으로는 경제부처와 사회부처의 비대칭적인 역할을 민주화에 걸맞게 동등

<표 8> 노무현 정부의 시기별 각료 구성현황

	초기	후기
정치인	5명 (14.3%)	3명 (12.1%)
관료	9명 (25.7%)	16명 (48.5%)
민간 전문가	21명 (60.0%)	14명 (39.4%)

※ 각부 장관과 청와대 수석비서관을 포함한 수치임(2007.12.30일 현재).

한 수준으로 조정하는 것이며, 보다 구체적 수준에서는 전문성을 앞세운 배타적이고 엘리트주의적인 경제부처를 국민의 요구에 부응하는 방향으로 전면 개혁하는 것이다. <표 9>에서 알 수 있듯이 실제로는 관료 독점 현상의 강화, 즉 반대 방향으로 나아갔음을 보여주고 있다. 결국, 임기 후반부에 이르러, 국정 지지도의 저하와 인재풀의 협소함이 맞물려 통치위기가 가중되는 악순환의 관계가 반복되었다.

<표 9> 경제부처 장관직의 관료 독점 현상

	재정경제부	건설교통부	기획예산처
노무현 정부	권오규(06.07-08.02) 한덕수(05.03-06.07) 이헌재(04.02-05.03) 김진표(03.02-04.02)	이용섭(06.11-08.02) 추병직(05.04-06.11) 강동석(03.12-05.03) 최종찬(03.02-03.12)	장병완(06.07-08.02) 변양균(05.01-06.07) 김병일(04.01-05.01) 박봉흠(03.02-04.01)

5. 결론

이 글의 일관되고 확고한 입장은 적어도 한국에서 기술관료 현상은 오칭(misnomer)이라는 것이다. 왜냐하면 그들은 독자적 권력 기반과 지속적인 자율성을 갖고 있지 않기 때문이다. 아울러 이 분야에 만연되어 있는 기술관료의 능력과 전문성에 대한 과장 역시 사실을 왜곡할 수 있다. 기술관료학(technocratology)의 발전을 위해 필요한 것은 관료적 자율성과 영향력을 제약하거나 허용하는 정치적 요인에 대한 분석이다.

이 연구는 민주적 관료통제의 성공 요인으로서 정책 이념, 정치적 기획, 정책 네트워크를 고찰하여 보았다. 체계적이고 논리적인 정책 이념의 제시, 이를 실용적 정책으로 만들 수 있는 유능한 정책 네트워크의 구축, 이념과 네트워크를 효율적으로 조정할 수 있는 정치적 기획가의 능력은 환경의 제약을 극복하고 우호적 여론을 조성한다. 김대중 정부의 햇볕정책은 이러한 요인들이 결합하여 관료통제에 성공한 사례에 해당된다. 한편 노무현 정부의 사회경제정책은 그 반대의 경우에 해당된다고 할 수 있다.

사례 선정 및 두 정부의 평가에 대한 타당성과 관련하여 다양한 문제 제기가 있을 수 있다. 노무현 정부로서는 여러 업적에도 불구하고 부당할 정도로 과도한 비판을 받았다고 반박할 수가 있다. 또한 사회경제 정책을 단일 기준으로 설정하였다면 두 정부 모두 기술 관료주의에 빠져 실패한 정부라는 비판적 평가도 가능하다. 재삼 강조하건데 이 글의 일차적 관심은 관료통제의 정치적 요인들을 해명함으로써 한국 민주주의의 발전에 조금이라도 기여하는데 있다. 따라서 정치적 변수들을 도출하기 위하여 의도적으로 성공과 실패 사례를 선정하였고 다소 설명 방식에 과장이 있었음을 고백하지 않을 수 없다.

필자의 강조점은 김대중 정부의 성공과 노무현 정부의 실패를 대조하는 것에 있지 않다. 양극화가 날로 심화되어가고 있는 오늘 우리에게 더할 나위 없이 시급한 것은 대중의 사회경제적 삶을 제고할 수 있는 정책 이념, 정책 네트워크, 정치적 기획가이다. 햇볕정책은 그러한 기획이 성공하기 위해서는 어떤 조건들이 필요한지를 보여주는 역사적 사례로서의 의미를 지닌다. 세계적으로 신자유주의가 득세하게 된 가장 큰 원인은 그것이 '작은 정부가 좋다'는 매우 단순하고 분명한 판단 지침을 내장한 정책 이념이라는 데 있다(Schneider, 1998: 89).

마지막으로, 정치적 기획가로서 대통령 역할의 중요성을 강조하고 싶다. 로자티(Jerel Rosati)에 따르면, 대통령제하에서의 관료지배는 우월한 지위와 영향력을 갖고 있는 대통령의 지도력이 여러 가지 요인에 의해 제한된 경우에 나타나는 정책결정 패턴이다(Rosati, 1981). 그런

점에서 볼 때 민주화 이후에도 지속되고 있는 오늘날의 관료주도 현상은 취약한 대통령의 리더십과 허약한 정당정치가 결합하여 만들어 낸 불행한 결과이다. 시대에 걸맞은 가치와 이념을 정식화하고 이를 실현하기 위한 구체적인 정책과 대안을 제시할 수 있는 능력, 그리고 이를 위해 제도·인사·정당을 합법적이고 민주적 방식으로 활용하는 것이 곧 대통령의 리더십이기 때문이다. 아무튼 한국사회는 민주적 관료통제라는 덜 주목받아 왔던, 그러나 더 이상 늦출 수 없는 '민주화 이후 민주주의'의 또 다른 과제에 당면해 있다.

■ 참고문헌 ■

- 강원택. 2001. “행정개혁과 관료저항.” 『현대사회와 행정연구』 12(3).
- 강원택. 2008. 2. 1. “제17대 대선에서 나타난 유권자의 정치의식과 한국 정치의 변화.” 『대통합민주신당의 나아갈 길』. 한반도전략연구원 토론회 자료집.
- 김기정 외. 2000. “김대중정부의 외교정책과 언론.” 『국제정치논총』 40(4), 40(2).
- 김대중. 1991. 『공화국연합제』. 학민사.
- 김대중. 1994. 『나의 길 나의 사상: 세계사의 대전환과 민족통일의 방략』. 한길사.
- 김대환. 1999. “민주적 시장경제: 한국경제체제의 지향점.” 『노동사회』 37.
- 김병국. 1994. 『분단과 혁명의 동학: 한국과 멕시코의 정치경제』. 문학과지성사.
- 김병문. 2005. “한미의 대북정책의 전개와 변화: 김대중 정부시기 클린턴 행정부와 부시행정부의 대북정책을 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 23(2).

- 김순양. 1997. “한국 관료권력의 확대 원인과 정치적 통제방안.” 『새마을-지역개발연구』 20.
- 김윤권. 2005. “제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로.” 『한국정책학회보』 14(1).
- 김일수. 2001. “미국 부시행정부의 대북정책과 남북관계 향방” 『국제정치연구』 4(2).
- 남궁곤. 2005. “미국 신보수주의의 정의와 정치적 의의: 연구방법과 연구현황.” 『네오콘 프로젝트: 미국 신보수주의의 이념과 실천』. 사회평론.
- 남궁곤. 2003. “햇볕정책의 일관성과 여론 분열에 관한 실증적 연구.” 『한국과 국제정치』 19(4): 123-154.
- 로버트 니스벳 저. 2007. 『보수주의』. 강정인 역. 이후.
- 류상영. 2005. 12. 7. “김대중의 아이디어와 사료: 정치경제적 퍼스펙티브에서.” 『제1회국제학술회의 자료집』. 김대중도서관.
- 박상훈·조현연·조진한. 2007. 11. 『삼성공화국과 기로에 선 한국 민주주의』. 진보정치연구소 프로젝트 보고서.
- 박선원. 2002. “햇볕정책과 여론: 지속성과 변용의 관점에서 본 실증 분석.” 『한국과 국제정치』 18(2).
- 변미희. 2002. “복지의식에 관한 연구동향.” 『한국가족복지학』 7(2).
- 송영식. 1997. “클린턴 2기 행정부의 대외정책 전망.” 『외교』.
- 신동아 특별기획팀. 2001. 1. “2001년 한국의 지식인·정치권의 이념지도.” 『신동아』.
- 아태평화재단. 1995. 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』. 아태평화출판사.
- 아태평화재단. 2002. 『2002 아태통일연감』.
- 안병진. 2004. 『노무현과 클린턴의 탄핵 정치학』. 푸른길.

- 양재진. 2003. “정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구: 국민의 정부를 중심으로.” 『한국행정학보』 37(2).
- 우천석외. 2007. 『선진 한국을 위한 정책방향과 과제: 6대 전략분야를 중심으로』. KDI.
- 윤용희. 2002. “토니 블레어 신노동당의 이념과 정책.” 『한국정치외교사학회』.
- 이정진. 2003. “대북정책 결정과정에서 나타난 대통령과 여론의 영향력 변화.” 『국제정치논총』 43(1).
- 이정환. 2007. “대한민국 경제관료, 그들은 누구인가.” 『세계화 시대 관료독주와 민주주의의 위기 심포지움 자료집』 2007. 10. 19. 참여연대.
- 임혜란. 2005. “미국 부시행정부의 통상정책: 이념과 이해의 역할.” 『한국과 국제정치』 21(2): 93-123.
- 정상호. 2008. “정책이념(Policy Idea)으로서 대중경제론의 형성과정에 대한 연구.” 민주화운동기념사업회. 『기억과 전망』 18.
- 정용덕. 2001. 『현대 국가의 행정학』. 법문사.
- 정책기획위원회. 2007. 『대한민국의 미래 비전과 전략』.
- 존 미클레스웨이트·아드리안 올리드리. 2005. 『더 라이트 네이션: The Right Nation』. 박진 역. 물푸레.
- 주OECD 대표부. 2005. 『스웨덴 복지국가 모델과 시사점』 2005. 12.
- 최완규. 2003. “햇볕정책의 국내정치적 제약 요인 분석.” 『동북아연구』 18.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.
- 최장집. 2006. 『민주주의의 민주화』. 후마니타스.
- 「한겨레신문」 2005. 12. 14. “여 신강령안, 사회통합적 시장경제”
- Ainsworth, Scott H. 2002. *Analyzing Interest Politics: Group Influence on People and Policies*. W. W. Norton & Company.

- Barbour, Christine., & Gerald C. Wright. 2006. *Keeping the Republic: Power and Citizenship in American Politics*. Washington D.C: CQ Press.
- Baumgartner, Frank R., & Beth L. Leech. 1998. *Basic Interest*. Princeton University Press.
- Bruce, Miroff, Raymond Seidelman, & Todd Swanstrom. 2007. *The Democratic Debate: An Introduction to American Politics*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Campbell, John L. 2001. "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy." Campbell, J. L. & O.K. Pederson. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton University Press.
- Centeno, M. A., & Silva, Patricio. 1998. *The Politics of Expertise in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Cortell, A. P., & S. Peterson. 2001. "Limiting the Unintended Consequences of Institutional Change." *Comparative Political Studies*. no.34.
- Francois, Abel. 2003. "The Political Entrepreneur and the Coordination of the Political Process: A Market Process Perspective of the Political Market." *The Review of Austrian Economics*. 16.
- Hall, Peter. 1989. *The Politics Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hattam, Victoria. 1992. "Institution and Political Change: Working-Class Formation in England and the United States, 1820-1896." Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth. *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry. 1998. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy." G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno. *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Johnson, Chalmers. 1999. "The Developmental State: Odyssey of a Concept." Meredith Woo-Cumings (ed.). *The Developmental State*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Moe, Terry. 2003. "The President's Cabinet." James Pfiffner and Roger J. Davidson (eds.). *Understanding Presidency*. New York: Longman. 208.
- Montecinos, Verónica. 1998. "Economists in Party Politics: Chilean Democracy in the Era of the Markets." Centeno, M. A. and Patricio Silva. *The Politics of Expertise in Latin America*.
- Morris P. Fiorina, Paul E. Peterson, Bertram Johnson, & William G. Mayer. 2007. *The New Democratic Democracy*. New York: Longman.
- Rhodes. R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press. Maidenhead.
- Rosati, A. Jerel. 1981. "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective." *World Politics*. 33(2).
- Pierson, P & T. Skocpol. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science." *Political Science: The State of the Discipline*. Berkeley University Press.
- Schneider, M & P. Teske. 1992. "Toward a Theory of the PE: Evidence from Local Government." *American Political Science Review*. 86(3): 737.
- Schneider, Ben Ross. 1998. "The Material Base of Technocracy: Investor Confidence and Neoliberalism in Latin America." Centeno, M. A. and Patricio Silva. *The Politics of Expertise in Latin America*.
- Silva, Patricio. 2004. "The New Political Order: towards technocratic democracies?" Robert N. Gwynne & Crisobal Kay. (ed.). *Latin America Transformed*. Hodder Arnold.

Wilson, James Q. 1967. *The bureaucracy problem*. The Public Interest, Winter. 3-9.

정상호는 고려대학교 정치외교학과에서 박사학위를 마치고 한양대학교 제3섹터연구소에서 연구교수로 재직하고 있다. 제1회 『사회연구 학술상』에서 “한국의 민주화와 자영업 집단의 이익정치”로 우수상을 수상하였다. 최근 연구로 『NGO를 넘어서: 이익정치의 이론화와 민주화를 위한 탐색』(2006), “네오콘과 뉴라이트의 비교연구”(2008) 등이 있다. 2008년 제8회 『사회연구 학술상』 우수상(<삼복학술상>)을 받았다.

[2008. 3. 31. 접수; 2008. 9. 28. 채택]