

연구논문

샤프의 협상시스템으로서의 정책네트워크모형

김삼룡 · 정건섭

80년대 초 이래 독일에서는 조종논의가 학계를 지배했으며, 그 다음에 영미세계에서는 거버넌스(*governance*)이론이 뒤따랐다. 독일에서 조종(*steering*)은 '조정(*coordination*)을 통한 조종'으로서 이해되었고, 영미세계에서의 거버넌스와 거의 동의어로 사용되고 있다. 그런데 오늘날 OECD 국가에서는 막스 베버가 지난 19세기의 지배관계를 이념형적으로 구성했던 관료제적, 계층제적 조종모형이 수평적 네트워크적 조종모형으로 전환되었거나 전환되고 있는데, 이를 New Governance 현상이라고 부른다. 조종컨셉트는 다양한 시각에서 분류될 수 있지만, 특히 정책분석적 조종컨셉트들은 정책형성모형, 정책사이클모형 및 정책네트워크모형으로 구분할 수 있다. 정책네트워크모형 중에서는 킹던의 정책창모형, 사바티에의 옹호자연립모형 및 샤프의 협상시스템모형이 국제적으로 유명하다. 그런데 전자의 두 모형은 우리나라에서도 잘 알려져 있는 반면, 독일의 대표 정책학자인 샤프의 모형은 유감스럽게도 거의 알려져 있지 않은 것 같다. 본고는 조종이론적 관점을 고려하여 정교하게 구성한 네트워크모형인 샤프의 협상시스템 모형을 설명하고자 한다. 샤프의 이론은 후생경제학적 제도경제학의 시각에서 협상시스템의 조정논리와 조정능력에 대한 고찰에서 출발한다. 코즈정리에 따라 거래비용을 무시하면 분해될 수 있고 보상지불 또는 패키지거래가 가능할 때 이론적으로 행위자의 완전한 공익지향성과 완전한 정보능력을 가정하는 이상적 계층제에 의해 달성될 수 있는 복지효과가 이기주의적, 합리적 행위자와 기타 전제조건을 가정하는 협상시스템에 의해서도 달성될 수 있다. 그러나 협상시스템에서는 공동생산과 배분차원을 동시에 해결하지 않으면 안 되기 때문에 협상딜레마가 생긴다. 이 두 차원의 비중은 협상유형에 따라 다르지만 협상시스템이 계층제나 네트워크 등에 배태(*embeddedness*)될 때, 협상딜레마와 거래비용, 많은 수의 문제 등이 크게 감소된다. 이러한 이론적 배경에서 샤프는 오늘날 조정문제가 아주 중요한 정도로 이미 대부분의 네트워크들과 협상시스템을 통해 해결된다고 본다.

김삼룡

고려대 법대를 졸업, 베를린 자유대학 정치학부에서 철학박사를 취득하고, 현재 한서대학교 행정학과 교수로 재직 중이다.

sykim@hanseo.ac.kr

정건섭

The University of Texas at Dallas에서 정책학박사를 취득하고, 현재 한서대학교 행정학과 교수로 재직 중이다.

kschung39@hanseo.ac.kr

주제어 : 협상딜레마, 칼도최적, 비공식적 행정작용

1. 서론

조종(*steering*)은 국가(정치)의 형성능력 약화 또는 사회적 통합력의 약화가 뚜렷하게 나타났던 70년대에 이미 문제로 인식되었다. 그러나 조종이론은 오늘날에도 여전히 초기단계에 있다고 말할 수 있을 정도로 '이론적 이질성'(*Theoretische Heterogenität*) (Koob, 1999 : 9)을 나타낸다. 그러나 조종이론은 우선 대상의 범위에 따라 대략 '정치적 조종이론'과 '사회적 조종이론'으로 나눌 수 있고(Koob, 1999 : 4~5) '관행적 조종개념'과 '비관행적 조종개념'으로 구분(Görlitz & Burth, 1998 : 77~295) 할 수도 있다.

정책분석적 조종논의에서도 다시 세 가지 상이한 조종컨셉트로 구분된다. 즉, 정책형성모형(Policy Making Model), 정책사이클모형(Policy Cycle Model), 및 정책네트워크모형(Policy Network Model)이 그것이다(Koob, 1999 : 13 ; Görlitz & Burth, 1998 : 141~174). 개별모형들은 조정과정의 각각 상이한 차원을 모사하는데, 그 내용은 이 순서에 따라 복잡해진다. 그러나 첫 번째 모형과 두 번째 모형은 동일한 조종이해에 기초한다. 즉, '인과적, 계층제적'(Koob, 1999 : 13) 조종이해에 기초한 것이다.

네트워크모형이 비로소 이 전통적 조종개념과 단절하고 '새로운'(*new*) 모습을 보여준다. 네트워크모형의 등장은 '사회적 조종이론에서의 패러다임 전환'(Koob, 1999 : 13)이라 할 수 있다. 네트워크 모형은 세 가지 상이한 유형의 모형 중에서 가장 복잡하다. 사이클 모형이 정책형성과정을 시간적 차원만큼 풍부하게 하는 반면, 네트워크모형에서는 설명을 수평적으로 확대한다. 여기서 네트워크분석의 출발점은 정책과정이 더 이상 일차적으로, 즉 헌법적으로 주어진 관료제적 계층제 구조 속에서 집행되는 것이 아니라, 상호종속적 행위자 연계 속에서의 복잡한 과정형태로서 전개된다는 사실이다. 이에 따라 정책네트워크는 '계층제적 수준에서가 아니라 분권적 수준에서 공동적 행위문제를 다루는, 상이하지만 상호적으로 종속적인 이익을 지닌 행위자간, 조직

또는 개개인간의 압도적으로 비공식적인 상호작용'(Scharpf, 1988 : 61) 이라 규정할 수 있다. 정책네트워크는 '제도와 익숙한 행태유형을 통해 특정한 정도의 상호작용적, 구조적 안정성에 도달하는, 국가적 행위자와 사회적 행위자 간 이익중개의 부문적 시스템'(Mayntz, 1980 : 11) 이다. 네트워크 행위자들은 공식적으로 계층제적 조직의 틀 안에서 공동 작용을 할 때도 상대적 자율성에 기초하여 다른 네트워크 행위자와 상호작용을 한다. 이것은 그러나 상이한 자원의 소유에서 나오는 비대칭적 관계 또는 행위자간 권력관계를 배제하지는 아니한다(He'ritier, 1993 : 432f.).

국가적 결정구조의 이러한 변화에 직면하여 OECD 국가에서 오늘날 정치적 조종은 대부분 조직간 네트워크를 통해서만 가능하다(Pappi, 1993 : 88 ; Kenis & Schneider, 1991 : 42 ; Marin, 1990 : 14).¹⁾ 조직간 네트워크를 통해서만 복잡한 정책의 집행에 필요한 정보와 전문지식, 신뢰 등의 자원을 동원하고 묶을 수 있기 때문이다. 정책형성단계와 정책집행단계에서도 그러하다. 여기서 필요한 협상과정은 각각 경험적으로 규정될 수 있는 시장경제적 구조유형, 관료제적 구조유형 및 조합주의적 구조유형의 혼합 속에서 수행된다. 예를 들어 고유한 조종형태로서의 네트워크는 '한편으로 시장에 전형적인 많은 수의 자율적 행위자의 존재를 추구하면서 다른 한편으로는 조정(coordination)된 행위를 통해 선택된 목표를 추구하는 계층제의 전형적 능력'(Mayntz, 1993 : 44)을 추구한다.

여하튼 오늘날 정책과정의 특수한 부분문제에 직면하여 네트워크 내부적 행위논리와 과정논리의 각각 중요한 변수들의 이론적 규정을 겨냥하는 독자적이고 이론적인 모형도 이미 존재하는데, 네트워크모형에서는 킹던(John Kingdon)의 정책창모형(Policy Window Model), 사바티에(Paul Sabatier)의 옹호자연립모형(Advocacy Coalition Model) 및 샤프²⁾(Fritz Scharpf)의 협상시스템모형(Verhandlungs systeme Model)³⁾이 국제적으로 유명하다. 그러나 우리나라에서는 킹던과 사바티에의 모형이 비교적 잘 알려진 반면, 가장 포괄적이고 자세

한 샤프의 협상시스템모형은 무슨 이유에서인지는 몰라도 잘 알려지지 않은 것 같다.

독일어권에서 최고의 명성을 지닌 샤프는 ‘공익지향적 정책을 형성하는 데 정책네트워크의 능력이 전통적이고 계층제적인 구조의 경우보다 더 크다’ 하는 의문에서 출발해 협상시스템으로서의 정책네트워크모형을 구성했는데, 본고에서는 샤프의 협상시스템으로서의 정책네트워크모형에 대해 다룬다. 주로 협상조정론의 논리와 한계 및 배태개념을 통한 한계의 극복메커니즘에 대해 고찰하는데, 우선 협상조정론의 후생경제이론적 논리(Scharpf, 2000 ; V. Prittwitz, 1994 : 25~29)에 대해 고찰하고, 이어서 배태를 통한 그 한계의 극복현상에 대해 다룬다. 다음, 종합적 결론을 내리기로 한다.

2. 새로운 조종이해에 기초한 협상시스템

샤프는 정치적 조종을 ‘사회적 관계의 공익지향적 형성을 위한 의도적 행위조정’(Scharpf, 1988: 63)이라고 정의한다. 따라서 조종은 “미국의 개념인 ‘governance’와 대체로 일치한다”(Görlitz & Burth, 1998)라고 볼 수 있다. 그러나 뒤에서 보는 바와 같이, 샤프는 일방적 또는 쌍방적 적응, 협상, 만장일치 또는 계층제적 결정도 사회적 행위의 조정유형이라 보고 ‘거버넌스 형태’(Governance-Formen)로 부름으로써 거버넌스를 조종과 같은 의미로 사용하기도 한다. 행정법학을 조종학이라 부르는 유명한 공법학자 슈페르트는 거버넌스를 ‘조종구조’ 또는 ‘조종매트릭스’라고 부른다(Schuppert, 2000). 또 1970년대의 통치불능이론과 관련해 통치(Regieren)의 의미로도 사용되는데(Görlitz & Burth, 1998), 우리나라에서는 정용덕 교수와 김항규 교수가 이와 비슷하게 보고 있는 것 같다(정용덕 교수는 ‘국정관리’라고 부르며(정용덕, 1999), 김항규 교수는 ‘국가경영’이라 부른다(김항규, 2001)). 어떻게 부르건, 두 개념(steuerung, governance)의 공통적 개념요소는 ‘공익’과 ‘조정’이

다. 여하튼 이 용어가 세계적으로 특별히 주목받는 이유는 그 형태가 변하고 있거나 변했기 때문이다. 특히 규제완화가 필요한 오늘날에는 국가의 전통적인 일방적, 공식적 조종도수, 즉 경성적 조종도구보다는 오히려 협력적이고 비공식적인 조종도구, 즉 연성적 조종도구가 더 중요한 것으로 부상하였기 때문인데 독일이나 OECD 국가들에서는 법학(특히 헌법학과 행정법학)에서도 오래 전부터 중요하게 논의되었다(Köpp, 2001 ; Michael 2002). 그 영향으로 우리나라에서도 정계 또는 경제계에서는 투명성협약 또는 선진사회협약의 체결 등이 논의되기도 했다. 또한 독일의 사회학과 정치학의 시스템이론에서는 ‘선형적 인과성’(Hoffmann-Liem, 2000 : 12) 또는 ‘계층제적, 인과적 조종이해’(Görlitz & Burth, 1998 : 196)에 기초하는 전통적이고 관행적인 조종이해들은 오늘날의 복잡한 시스템에서는 쓸모 없다는 이유로 비판행적인 시스템이론 조종개념이 아주 중요하게 논의되고 있다(김석준, 2001). 여기서 샤프의 정치적 조종개념의 중요한 개념요소는 ‘조정’과 ‘공익’이다. 공익의 정의에 관해 샤프는 후생경제학의 두 대안적 공익 정의, 즉 파레토최적(Pareto-Optimum)과 칼도최적(Kaldor-Optimum)을 원용한다(Scharpf, 1992: 57). 파레토최적에 의하면, 참여자 중 누구도 현상유지보다 더 나빠지지 않으면서 최소한 한 사람을 더 나아지게 하는 옵션만 수용될 수 있다. 그 반면, 칼도최적에 의하면, 개별참여자가 각각 더 나빠질지라도 그 합계편익이 적극적인 모든 옵션이 공익지향적이다(Scharpf, 1993 : 61 이하). 이상의 맥락을 보다 자세하게 설명하면 다음과 같다.

1) 협상조정의 논리

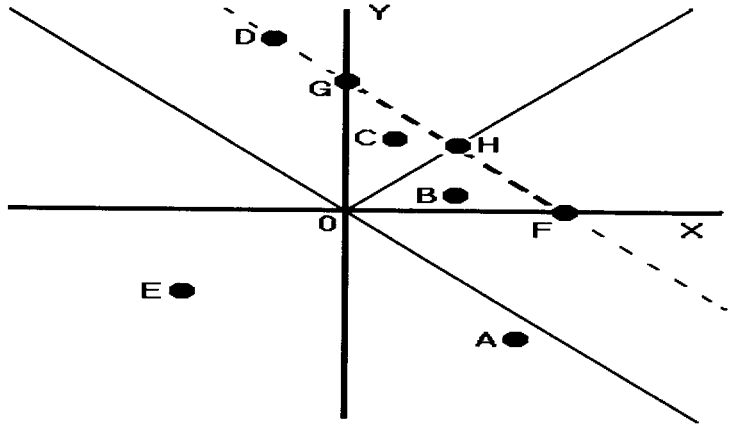
후생경제이론적으로 볼 때, 조정문제는 그 기초를 이루는 이익상황으로 소급된다. 즉, 어떤 옵션이 초래하는 이익과 불이익이 당사자들에게 상이하다는 사실에 소급된다. <그림 1>에서 X축은 어떤 옵션의 X에 대한 적극적 편익 또는 소극적 편익을, 그리고 Y축은 어떤 옵션의

Y에 대한 적극적 편익 또는 소극적 편익을 나타낸다. 0점은 모든 옵션을 포기한 상태에서의 현상유지(*Status quo*)를 나타낸다. Y축의 오른쪽에 위치하는 모든 옵션($x > 0$)은 X에 유리하고, X축의 위쪽에 위치하는 모든 옵션($y > 0$)은 Y에 유리하다. 따라서 양자 모두에게 적극적인 편익은 제 1사분면(공동적 매력지대)에, 그리고 양자 모두에게 소극적인 이익은 제 3사분면(공동적 회피지대)에 위치하는 반면, 제 2사분면과 제 4사분면(이익상충지대)은 상충적 이익상황을 나타낸다.

여기서 상호독립적 편익벡터들을 지닌 두 행위자들(X와 Y)의 행위 지향이 이기주의적, 합리적이라고 가정하고, 또 편익이 다른 일련의 옵션(A, B, C, D, E)을 가정하면, X는 Y축의 오른쪽에 있는 옵션만을, 그리고 Y는 X축의 위쪽에 있는 위치하는 옵션만을 수용할 것이다. 예를 들어 X는 옵션 D와 E를 거부하고 옵션 A, B, C, F, G, H를 수용할 것이며, Y는 옵션 A와 E를 거부하고 B, C, D, F, G, H를 수용할 것이다. 그런데, X와 Y가 어떤 옵션을 선택하든 적극적 외부효과 또는 소극적 외부효과가 생기기 때문에 조정이 특별히 문제된다.

여기서 조정문제의 '규범적' 판단을 위해서는 공익기준이 필요한데, 후생경제학에서는 지금까지 두 가지 규범적 기준, 즉 이기주의적 파레토기준(Pareto-Criterion)과 공리주의적 칼도기준(Kaldo-Criterion)이 개발되었다. 파레토기준에 의하면, 양자의 현상태를 악화시키지 않거나 적어도 한쪽을 더 나아지게 하는 옵션만 수용될 수 있는데($x \geq 0$, $y \geq 0$), <그림 1>에서 제 1사분면에 있는 옵션들이 그러하다. 그 반면, 공리주의적 칼도기준에 의하면, 양자의 편익의 합계가 현상유지 이상인 옵션들, 즉, 한쪽의 편익이 최소한 다른 쪽의 불이익을 완전히 보상할 수 있는 만큼 큰 옵션들만 규범적으로 수용될 수 있는데($x + y > 0$), <그림 1>에서 '복지한계를 나타내는 대각선'(복지한계선, $x + y = 0$)의 위쪽이 그러하다. 여하튼 <그림 1>에서 파레토기준에 의하면, 어느 경우나 한쪽의 현상유지이상의 개선이 다른 쪽의 개악에 의해서만 가능한 A, D, E는 모두 수용될 수 없다. 그 반면, 공리주의적

그림 1
이익상황과 조정문제



자료 : Scharpf, 1993 : 59.

칼도기준을 적용하는 경우에는, 대각선의 위에 있는 D, F, G, H가 수용될 수 있다. 여기서 한쪽의 이익이 다른 쪽의 불이익보다 크면 충분한 칼도기준을 적용하는 경우가 파레토기준을 적용하는 경우보다 더 크게 전체 복지를 상승시키는 것을 알 수 있다.

이기주의적, 합리적 행위지향을 가정하면, X는 Y축의 오른쪽에 있는 모든 옵션을 선택할 것이며, Y는 X축의 위쪽에 있는 모든 옵션을 선택할 것이다. 그런데 <그림 1>에서 제 2사분면과 제 4사분면에는 한쪽의 편익이 다른 쪽의 불이익보다 작기 때문에(파레토기준에 의해서 는 물론이고) 칼도기준에 의해서도 규범적으로 수용될 수 없는 옵션도 포함되어 있는데, 조정적으로 결정하는 경우에는 물론 이러한 옵션은 피할 수 있다. 따라서 전체 불이익이 전체 편익보다 큰 경우, 즉 부(負)의 전체 복지를 초래하는 옵션(그림에서 대각선의 아래쪽에 있는 옵션들)을 실행하는 경우만 조정결합이라고 할 수 있다. 이 경우에는 뒤에서 설명하는 보상지불이나 패키지작업을 통해서도 전체 복지를 제고할 수 없기 때문이다.

조종형태의 복지효과를 보면, 개별행위자의 이익을 위해서가 아니

라 공동체의 의미에서 행사되는 한 이상적이고 계층제적인 조종구조는 칼도최적성을 실현할 수 있다(Scharpf, 1993 : 62). 그러나 이것은 적어도 이론적으로는 수평적 조정을 통해서도 가능하다. 왜냐하면, 코즈정리(Coase-Theorem) (Coase, 1960)에 의하면, 거래비용을 무시하는 경우 '이상적인 계층제적 조정을 통해 달성할 수 있는 모든 복지효과는 당사자간의 자유로운 합의를 통해서도 달성할 수 있기 때문이다'(Scharpf, 1992 : 60). 즉, 수평적 조정은, 적어도 이론적으로는, 수직적 조정만큼 공익지향적 이익조정을 가능하게 할 수도 있다.

샤프는 우선 두 유형의 수평적 조정을 구분한다. '강제협상시스템'에서는 어떤 옵션을 실현하고 싶어하는 행위자는 비토권을 지닌 다른 행위의 동의에 종속적이다. 그 반면, '자유로운 협상시스템'에서는 어떤 행위자나 다른 행위자의 동의에 종속적이지 않으며, 자신의 옵션을 일방적 결정을 통해 실현할 수 있다(Scharpf, 1992 : 62).

그런데, 두 사례에서 수평적 조정의 칼도최적과 계층제적 조종의 대체가능성이 처음부터 자명하지는 않다. 강제협상시스템에서 칼도최적적 옵션은 불이익을 당하는 행위자의 비토를 통해 봉쇄당한다. 특히 다면적 협상에서는 참여자의 수가 증가함에 따라 점점 더 비토가 증가하고 그만큼 합의가 어려워진다. 자유로운 협상시스템에서도 모든 참여자에게 편익을 증가시키는 옵션만 우선 합의가능하다. 뿐만 아니라 이 때 행위자들은 일방적 결정능력을 통해 자신에게는 유리하지만 전체 편익에는 불리한 옵션을 실현할 수 있는 가능성도 지닌다. 이렇게 볼 때, 공익효율성의 관점에서 두 형태의 협상시스템은 이상적인 계층제적 조정시스템보다 열등한 것으로 여겨진다(Scharpf, 1992 : 64). 그러면 어떻게 이 문제에서 벗어날 수 있을까?

문제해결책의 하나로 우선 보상지불을 들 수 있다. 한 옵션에 의해 유리해진 행위자가 불리해진 행위자에게 보상함으로써 칼도최적적 옵션만이 실현될 수 있도록 할 수 있을 것이며, 이렇게 함으로써 계층제적 조정에서의 동일한 복지효과가 협상시스템에서 실현될 수 있다(Scharpf, 1992 : 65). 그러나 보상지불은 중요하게 평가되는 협상대

상은 매수의 인상을 불러일으킬 수 있기 때문에 정당성 근거에서 최적이라고 여겨지지 아니한다. 여기서 두 번째의 대안인 패키지작업(Koppelgeschäfte)이 하나의 탈출로를 제공한다. 이 작업을 통해 상대방에게 소극적 편익과 결합된 각각의 옵션이 적극적 전체 편익을 나타내는 협상패키지로 결합되어 합의될 수 있다(Scharpf, 1992 : 67~71).

샤프는 코즈정리에 의해 주장된 계층제적 조정과 수평적 조정의 대체가능성이 — 현실을 차치하면 — 적어도 이론적, 분석적으로는 가능하다는 것을 이처럼 명백히 한 후에 조종형태의 대체가능성이 실제로 실천에서는 어떠한가에 대해 묻는다. 여기서 두 조정형태는 심각한 문제에 직면한다. 즉, 계층제적 조정형태의 경우 ‘정보문제’와 ‘동기문제’에 직면하고, 수평적 조정형태의 경우에는 ‘협상딜레마문제’와 ‘많은 수의 문제’에 직면한다(Scharpf, 1993 : 61).

동기문제는 정책선택이론가의 시각에서 볼 때, 국가적 행정계층제의 구성원이 이기주의와 기회주의에 기초하여 자신의 이익을 실현하기 위해 자원을 투입함으로써 고객을 착취하고 억압하는 경향이 있다는 사실에 기인한다(Scharpf, 1993: 63). 정보문제는 해결해야 하는 문제에 대한 정보를 얻고(정보부족) 하위적 행정수준에 의해 제공된 정보를 효과적으로 가공하는 것(정보과잉)이 중앙행정기관에게는 흔히 어렵다는 사실에 기인한다(Scharpf, 1993: 64).

이 정보문제는 각각의 조직이 사이먼(Herbert A. Simon)의 ‘근접적 분해가능성’(near decomposibility)의 원칙에 따라 구조화하는 데 성공할 때만 피할 수 있다. 이 원칙은 모듈적 질서를 함축한다. 즉, ‘한 사람의 공동적 상관 아래에 있는 행위자간의 상호작용이 다른 단위의 구성원과의 상호작용보다도 본질적으로 더 중요하고 더 자주 등장하는 질서’를 함축한다. 그러나 이러한 모듈적 구성은 행정의 과제영역의 점증적 연계를 통해 어려워지며 결국 불가능하게 된다. 계층제적 조직은 중앙적 구조의 유지를 통해서나 하위단위의 수평적 자율조정에 유리하게 계층제적 조종을 약화시킴으로써 이에 대해 반응할 수

있다. 그러나 첫 번째 대안의 경우, 분권화를 위한 조직내부적 잠재력이 완전히 이용되지 아니하며, 이것은 더 높은 수준의 정보가능력의 과잉요구와 과잉집권화를 초래한다. 후자의 사례는 계층제적 조정의 장점이 포기됨으로써 조직이 수평적 자율조정의 문제에 직면하게 된다.

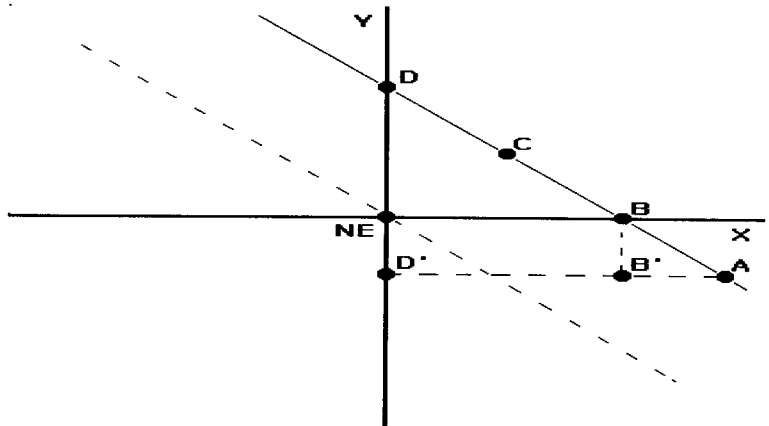
2) 협상딜레마

조직 속에서의 조직간의 자율조정은 전형적으로 협상을 통해 행해지는데, 이 경우 이론적으로는 이기주의적, 합리적 행위자간의 자유로운 협상조정을 통해서도 이상적 계층제에 의한 조정의 결과와 똑같은 복지수준에 도달할 수 있다. 즉, 계층제적 조정형태가 수평적 조정형태로 대체될 수 있다. 그런데 여기서 협상조정 '도덕적' 전제조건은 이상적 계층제에 의한 조정보다 훨씬 약하다. 즉, 이상적 계층제에 의한 조정이 완전히 공익지향적인 행위자(= 완전 공익적 인간상)를 전제하는 반면, 협상조정에서는 이기주의적, 합리적 당사자만으로 똑같은 복지최대화에 도달할 수 있다. 그러나 협상조정은 '협상딜레마'와 '많은 수의 문제'란 아주 해결하기 어려운 문제에 직면한다.

후생경제이론적으로 볼 때, 협상의 성공은 ① 당사자들이 편익합계 최대화를 가능하게 할 수 있느냐, 즉, 복지한계선을 최대한 북동쪽으로 움직이는 데 합의할 수 있느냐(공동생산차원), ② 그리고 이때 나타나는 비용과 편익의 배분과 보상에 합의할 수 있느냐(배분차원)에 달려 있다. 예를 들어 앞의 <그림 1>에서 F를 실현하는 경우가 B를 실현하는 경우보다 전체 편익이 크지만 Y의 편익은 0이기 때문에 Y는 배분문제 해결에서의 보상지불을 사전에 약속받지 않으면 공동생산에 협력하지 않을 것이다. 여기서 공동생산문제와 배분문제를 동시에 해결하지 않으면 안 되는 딜레마가 생긴다. 즉, 한편으로 당사자들이 더 나은 해결책의 모색에서 우선 앞의 <그림 1>에서의 복지한계선을 현상보다 훨씬 나은 북동쪽으로 움직이는데 공동관심을 가져야

하면서(공동생산차원 : 복지한계선인 대각선의 상하이동차원), 다른 한편으로 자기 자신에게 최대한 편익적 옵션의 위치에 대해 다룰 것이다(배분차원 : 공동적 매력지대 안에서의 복지한계선상의 위치차원). 예를 들어 <그림 1>의 F-G선상에서 X는 F를 선택하려고 할 것이며, Y는 G를 선택하려고 할 것이다. 여기서 옵션이 불변적인 경우(불변적 합계게임) 도대체 합의가 이루어지기 어려울 것이다. 그러나 옵션이 가변적이고 보상지불이 가능하다면 합의가 가능하다.⁴⁾ 예를 들어 X와 Y가 각각 비토권을 지닌 강제협상시스템에서 보상지불이 가능하다고 가정하면, 아래 <그림 2>에서 준거점(0점 = 현상유지점)이 NE인 경우에 X가 자신에게 아주 매력적인 A옵션을 실현하려고 할 때, Y는 당연히 비토권을 행사할 것이며, 이에 대해 X는 Y에게 보상지불을 함으로써 Y의 비토를 저지할 수 있을 것이다.

그림 2
강제협상시스템에서의
보상지불



자료 : Scharpf, 2000 : 215.

이 경우 준거점(0점 = 현상유지점 = 비합의점)이 NE에서 D'로 움직이며(가변적 합계게임), 이에 따라 옵션A는 제 1사분면(공동적 매력지대)에 놓이게 된다. 여기서 보상지불의 크기는 한편으로 적어도 옵션 A의 실현을 통해 Y가 입는 손실($AB' = B'B$)만큼은 커야 하며, 다른 한편으로는 옵션 A의 실현을 통해 X가 기대하는 순편익($AD' = D'D$)보다는 작아야 한다. 그러나 이 경우에도 당사자들은 불완전한 정보 때문에 그 정확한 위치를 둘러싸고 다툴 것이며, 이 다툼은 제로섬게임의 갈등속성을 지닌 것으로 여겨질 수 있다. 그러나 사실은 그렇지 않다. 이 경우의 게임은 합의하는 경우의 복지가 비합의점(즉, 0점 = 현상유지점)보다는 크기 때문에 '적극적 합계게임'이다.

여하튼 협상상황에서의 배분갈등의 규율에서 합리적 행위자들이 완전한 정보를 지닌 경우에는 수용할 수밖에 없는 옵션도 불완전한 정보를 지니고, 배분차원의 해결을 전제한 상태에서의 공동생산차원의 합의가 불가능할 때는 협상딜레마 상황에 빠진다. 정확히 말하면 '죄수의 딜레마' 상황에 빠진다. 왜냐하면 다른 측에게 특별히 유리한 해결책의 최종적 제의는 원래 수용되어야 했다면, 그 거부는 비합리적일 것이지만, 이 의미에서 합리적으로 행동하는 사람은 배분갈등에서 항상 손해를 보기 때문이다. 그러나 양측이 합리적, 이기주의적으로 최종적 지위를 구성할 때는, 그들이 서로서로 양보했을 때보다도 양자가 더 나빠진 결과를 지닌 채 협상이 좌절되기 때문이다(Scharpf, 1992 : 79). 여기서 특기할 사항은 더 나은 전체 해결책의 공동적 탐색에는 창조성과 원활한 커뮤니케이션, 상호적 신뢰가 요구되는 반면, 배분투쟁의 성공에는 전략적 또는 기회주의적 커뮤니케이션이 요구되기 때문에 딜레마가 생긴다는 사실이다. 다시 말하면, 한편의 협상전술적으로 자신의 편익관철에 필요한 '경쟁적' 지향과 다른 한편의 전체적으로 더 나은 해결책을 창조적으로 모색하는 데 필요한 '협력적' 지향이 심리적으로 양립될 수 없는 딜레마가 생긴다.⁵⁾

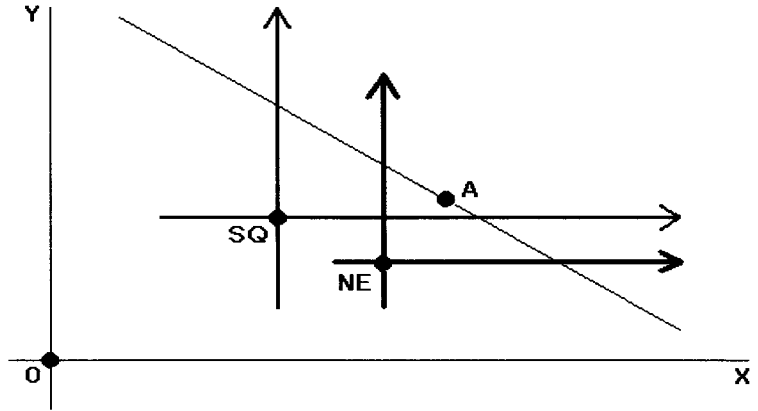
협력적 게임의 규범적 이론(Nash, 1950 ; 1953 ; Kalai & Smorodinsky, 1975 ; Osborne & Rubinstein, 1990)⁶⁾은 배분갈등에서 <그림 1>의 x

=y를 나타내는 0-H선을 따르는 것이 정의로운 배분규칙이라고 본다. 그러나 이 규범적 시각도 비합의점(0점 = 상유지점) 그 자체가 의문시되지 않는다는 것을 전제하기 때문에 문제가 있다(Barry, 1989). 즉, 이 준거점은 두 당사자의 출발지위가 절대적으로 평등하다는 가정에 입각했는데, 현실은 그렇지 않다는 문제점이 있다. 또한 출발지위를 설사 양자가 수용하는 경우에도 비합의점인 준거점은 외부적 옵션의 매력과 위협가능성에 따라서도 달라질 수 있다. 이는 역사적으로 노동조합이 없는 상태에서 — 민법의 고용계약이 적용되던 시대의 — 고용계약의 부정의했던 예에서 이미 잘 알려졌다.

예를 들어 어떤 사용자와 어떤 실업자가 고용계약을 체결하는 경우 (샤프에 의하면, 게임이론적으로 *Battle of Sexes*의 상황)를 가정하면 — 당장 생계가 문제될 수 있는 실업자가 계약에서의 종속성 정도가 사용자의 경우보다 훨씬 크기 때문에 — 사용자는 현상유지(SQ)의 경우에 이미 훨씬 유리하다. 뿐만 아니라 사용자는 계약이 실패할 경우 다른 실업자를 고용하겠다고 위협할 수 있는 반면, 실업자는 위협수단도 지니고 있지 않다. 따라서 진정한 (정의로운) 비합의점은 <그림 3>에서 SQ가 아니라 NE여야 할 것이며, 이 가정 아래 협력적 게임 이론은 옵션 A를 제외하여야 할 것이다. 달리 말하면, 기존의 분배상태와 결합된 게임상황을 고려하지 않을 때, 협상은 기존의 분배상태를 재생산하는 경향이 있다. 즉, 배분협상은 재분배에 기초하는 분배정의관을 실현하기 위한 도구로서 원칙적으로 부적합하다(Höffe 1985 : 172~177 ; Habermas, 1973). 이것은 오늘날 사회적 법치국가원칙을 통해 헌법적으로 고려되기도 한다.

또 비합의점 NE를 수용하고 규범적으로는 A점을 통과하는 중간노선을 따라야 한다고 믿는 경우에도, (앞에서 본 바와 같이) 불완전한 정보 때문에 다툼이 생기고, 이에 따라 거래비용이 증가할 수 있다. 정보불완전성에 기초하여 경쟁적 지향이 생기고 심지어 사기·기만 등의 이기주의적 기회주의가 부정의한 보상을 받을 수도 있으며, 이에 따라 협력적 게임은 비협력적 게임으로 전환될 것이다.

그림 3
Battle of Sexes Game
상황과 준거점(0점)



자료 : Scharpf, 2000 : 215.

철학적 정의문제를 일단 차치하면, 여하튼 협상딜레마는 공동생산 문제와 배분문제가 동시에 해결되지 않으면 안 되는 데 기인하지만, 모든 협상의 경우에 동일한 정도로 문제되지 않는다. 두 차원의 상대적 중요성에 따라 협상상황은 <표 1>과 같이 유형화될 수 있다.

여기서 말하는 현장계약(Spot Contract) (Williamson, 1985)은 뒤에서 설명하는 ‘소극적 조정’의 하위개념으로서 그 전형적 예는 시장거래이다. 물론 소극적 조정이 협상에 의하지 않고도 가능한 반면, 시장거래는 묵시적이건 명시적이건 명백히 합의에 의존한다는 차이가 있다. 하지만 여기서 중요한 것은 두 경우에 모두 제안이 거부 또는 수용될 수 있을 뿐이고(비토시스템), 더 이상의 협상은 필요하지 않다는 것이다. 양원제에서의 중재위원회의 제안, 국제조약에 대한 의회의 동의의 경우도 그러하다.

배분협상은 우선 강제협상과 임의협상으로 나눌 수 있는데, 전자는 당사자들이 비토권을 지닌, <그림 2>에서와 같은 경우이다. 후자는 그렇지 않은 경우인데, 양자 모두 공동생산 갈등이 이미 해결된 상태에서 보상지불을 통해 배분갈등이 해결돼야 하며, 협상의 주된

표 1 협상과정의 4가지 유형

		배분 차원의 중요성	
		작음	큼
생산차원의 중요성	작음	현장계약 (소극적 조정)	배분협상
	큼	문제해결	적극적 조정

자료 : Scharpf, 2000 : 212.

대상은 지불의 정확한 크기이다. 그러나 임의협상에서는 일방적 행위도 가능하다. 예를 들어 X와 Y는 각각 복지한계선 밖에 있는 옵션도 자신에게 이익이 되는 한 상대방의 손실과는 상관없이 독자적으로 시도할 수 있다. 그러나 이때 상대방은 보상지불을 통해 옵션을 저지하려고 할 것이기 때문에, 상대방의 복지상실 및 전체 복지상실을 저지하기 위한 협상이 문제된다. 배분갈등은 또 X와 Y의 옵션이 각각 복지한계선 위쪽의 이익상충영역에 위치하지만, 양자의 벡터합계가 제 1사분면에 위치하는 경우에는 패키지거래와 일부의 보상지불을 통해 해결될 수 있다.

문제해결 (*problem solving*)은 편익의 공동생산에만 집중하는 협상으로서 진리지향적 논거를 통해 문제를 해결하려는 것이며 (Prittwitz, 1994 : 44), 최대의 개방성과 원활한 커뮤니케이션 능력, 상호신뢰를 통해 가능하다. 이 때 분배문제를 중립화하는 특별한 심리적 조건 또는 제도적 장치가 문제해결을 촉진할 수도 있다.

통상의 경우 협상참여자는 배분문제와 공동생산문제 또는 배분협상과 문제해결을 동시에 해결해야 하는데, 이 상호작용유형은 곧 설명하는 '적극적 조정' (*Positive Coordination*)에 해당한다. 예를 들어 정부의 프로젝트집단은 적극적 조정을 해야 하는데, 이는 부처간 협상의 소극적 조정 (*Negative Coordination*)이 지닌 보수주의적 경향을 극복하

고 정부전체의 통합적 시각에서 혁신적 해결책을 탐색하기 위해 필요 불가결하다. 때문에, 예를 들어 우리나라의 국무조정실이나 청와대에서의 조정도 적극적 조정이어야 한다(Soll). 물론 이른바 횡단정책(Prittitz, 1994 : 53)이 대부분인 오늘날 부처간 내지 부서간에도 적극적 조종이 더 잘 행해질수록 그만큼 좋다.

3. 배태된 협상조정에 의한 협상한계의 극복

코즈정리에 의해 주장된 계층제적 조종과 수평적 조정의 대체가능성을 이론적, 분석적으로 명백히 한 후에 샤프는 조종형태의 대체가능성이 실천에서는 실제로 어떠한가에 대해 묻는다. 이미 말한 바와 같이 여기서 두 조정형태는 심각한 문제에 직면한다. 즉, 계층제적 조종형태는 '정보문제'와 '동기문제'에 직면하고, 수평적 조정형태는 '협상딜레마'와 '많은 수의 문제'에 직면한다. 이론적으로 특히 협상딜레마는 아주 극복하기 어렵다. 그러나 협상이 계층제, 네트워크 등의 제도 속에 배태되어 있을 때, 이것이 완화 또는 극복될 수 있는 가능성이 더 커진다. 계층제적 조종에서는 (하급자들의 공동적 상관이 하급자의 행위옵션을 전체 복지가 최적이 되도록 조절할 수 있는 가능성이 크기 때문에) 어려움이 훨씬 완화된다. 그러나 이상적인 계층제적 조종은 행위자가 완전히 공익지향적이고 완전한 정보를 지니고 있으며 모듈적 조직구조의 형성이 완전하게 가능할 때에만 가능하기 때문에 (Simon, 1962 ; 1973), 이상적인 계층제적 조종은 실제로는 한계가 있다. 이상적 계층제의 전제조건이 충족되기 어려울 뿐만 아니라, 상호적 의존성이 확대되고 심화되는 세계에서는 조직내부와 조직간의 경계, 부문내부와 부문간 경계 및 국내와 국제의 경계를 넘어 빈도 뿐만 아니라 단기적 변동에 있어서도 상호작용이 증가해서 오늘날 더 많은 협상조정이 불가피하기 때문이다.

모듈적 조직구조의 가능성 및 완전한 정보와 완전한 공익지향성을

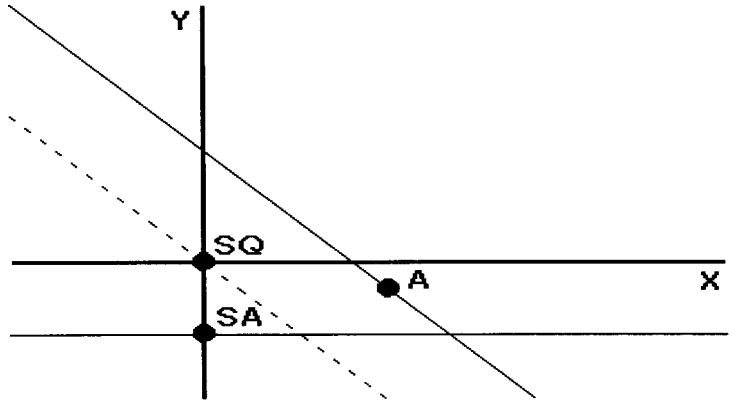
지닌 행위자를 전제하는 이상적 계층제와는 달리 현실의 계층제에서는 완전한 모듈적 조직구조의 형성이 불가능할 뿐만 아니라 상위수준이 하위수준과 동일한 정도의 정보를 항상 지닐 수도 없으며(정보부족), 하위적 행정수준에 의해 제공된 정보를 효과적으로 가공하는 것이 중앙행정기관에게는 흔히 어렵고(정보과잉) 행위자가 완전하게 공익지향적이지 않을 수도 있기 때문에, 기회주의적 권력(위) 남용과 착취의 딜레마가 생긴다.⁷⁾ 그럼에도 불구하고 고도로 복잡한 상황에서도 배태현상을 통해 사실상 여전히 놀라운 정도의 조정이 가능하다. 즉, 협상조정인 한계는 계층제적 구조 또는 네트워크구조 속에 배태될 때, 완화 또는 극복될 수 있는데, 이제 이 문제에 대해 자세히 다루기로 한다.

1) 계층제적 조종

협상시스템의 업적능력은 계층제적 조종과 비교할 때 명백해질 수 있다. 공직자의 완전한 공익지향성과 완전한 정보 및 부서업무의 완전한 '부서별 분해가능성'(Simon, 1962 ; 1973)을 가정한 이상적인 계층제적 조종의 시각에서 볼 때⁸⁾, 계층제적 조종은 거래비용을 경감 또는 제거하는데, 이 관점은 거래비용학파의 시각에서 특히 아주 중요하다. <그림 4>에서 이기주의적, 합리적 행위자인 어떤 부서의 국장 Y는 옵션 A를 당연히 거부할 것이지만, Y에 대해 계층제적 권위를 지닌 장관 X가 Y에게 유효한 제재위협을 할 수 있다면, 준거점(비합의점 = 현상유지점)이 SQ에서 SA로 이동할 것이며, 이를 통해 장관 X는 큰 거래비용을 들이지 않고 A를 실현할 수 있을 것이다.

여기서 국장 Y가 싫어도 수용하도록 강요할 수 있는 장관 X의 (유효한) 제재가 결정적이다(Scharpf, 2000 : 233~285). 이러한 제재의 종류는 아주 상이할 수 있으나, 충성이 심리적으로 강하게 내면화된 규범에 기초할 때 가장 강할 수 있다. 그러나 내면화된 규범이 없을 때 계층제적 권위의 효과는 Y가 지닌 위협수단과 탈퇴옵션에 의해 제

그림 4
계층제적 조종



자료 : Scharpf, 2000 : 284.

한될 수도 있다. 달리 말하면, 계층제적 권위관계도 일방적 명령을 제한하는 큰 전략적 상황 속에 배태된다. 그리고 정보문제에 관한 한, 특정한 정책영역에서의 행위의 조건과 옵션 및 제약에 관한 하위 단위의 특별정보를 상급수준이 항상 완전하게 획득하고 가공할 수는 없기 때문에 상급자인 장관의 결정이 잘못될 수도 있다.⁹⁾

2) 계층제의 그림자 속에서의 자율조정

앞에서 본 바와 같이, 그 각각의 전제조건이 충족되는 한, 계층제적 조종과 협상조정은 기능적으로 등가적이다. 그러나 통상 배태현상을 통한 양자의 결합형태가 존재하는데, 그 전형은 ‘계층제의 그림자 속에서의 자율조정’이다(Scharpf, 1993 : 67~71). 실제로 조직단위 안에서의 거의 모든 중요한 프로그램 이니셔티브는 기능적으로 다른 단위의 기여에 종속적이거나 다른 단위의 권한영역 또는 고객집단에게 작용하기 때문에 프로그램목표의 효과적 실현은 처음부터 많은 단위의 공동노력에 의존한다.

마인츠와 샤프(Mayntz & Scharpf, 1975 : 100~107)는 독일의 연방 부처의 결정과정에 대한 조사에서 수직적 조종구조에서 기대했던 바와는 달리 특히 전문화된 조직단위의 '선택적 인지'(Dearborn & Simon, 1958)와 각각의 고객집단 이익과의 동일시현상에 기초하여 두 종류의 협상을 통한 조정이 실천되고 있음을 발견, 그것을 각각 적극적 조정 및 소극적 조정이라고 명명하였다.¹⁰⁾

여기서 두 조정형태의 내용 및 절차적 요청수준은 다르다. 적극적 조정은 내용적으로 여러 부서와 그들의 프로젝트를 최적으로 결합함으로써 정부정책의 효과성과 능률성을 전체적으로 상승시키려는 시도이다. 즉, 적극적 조정의 목표는 계층체 속에서의 협상조정을 통해 복지합계를 최대화하는 것이다. 그 반면, 소극적 조정의 요청수준은 보다 제한적인데, 그 목적은 어떤 전문단위가 오직 자신의 목표로만 지향된 프로그램 이니셔티브를 통해 다른 단위의 권한영역에 야기할 수 있는 장애(소극적 외부효과)를 제거하는 것이다. 후생경제이론적으로 말하면, 적극적 조정이 요청수준이 높은 새로운 정책 이니셔티브의 칼도최적을 보장하려는 시도인 반면, 소극적 조정은 새로운 정책 이니셔티브의 파레토최적을 보장하려는 시도이다.

과정적 측면에서 보면, 적극적 조정이 장관(부처 내부적 협상) 또는 내각(부처간 협상)의 이니셔티브를 통해 부처 내부적 또는 부처간 모든 관계단위의 프로젝트를 둘러싸고 항상 '다각적' 협상을 통해 행해진다. 반면에 소극적 조정은 전형적으로 어떤 프로그램 이니셔티브를 취하는 한 단위와 (소극적 외부효과와 관계 있는) 다른 단위간의 '쌍방적' 협상을 통해 행해진다. 따라서 이니셔티브단위가 다른 단위의 이익을 예상하여 프로그램구성에서 이미 고려한 경우에는 소극적 조정은 흔히 단순한 형식적 절차에 불과하다.

이상에서 알 수 있는 바와 같이, 소극적 조정에서는 수평적 자율 조정의 복잡성과 많은 수의 문제가 급격히 감소된다.¹¹⁾ 그러나 이 경우에도 관계단위가 자신의 프로그램에서 현상유지를 불변적 사실로서 고집할 때는 프로그램혁신 여지가 크게 줄어든다(보수주의적 경향).

또 참여자의 수가 많을 경우에는 복지편익을 적극적 조정에 의해 도달할 수 있는 수준이하로 억압하는 비도입장이 증가하게 된다. 그러나 이런 경우도 비조정적 접근의 경우에 예상되는 복지상실과 비교할 때는 여전히 매력적이다. 따라서 적극적 조정과 소극적 조정이 결합될 때 더 철저하게 복지최적에 접근할 수 있다. 여하튼 오늘날 부처조직의 임무가 고도로 복잡하게 상호의존적임에도 불구하고 효과적으로 프로그램이 조정될 수 있는 것은 이러한 조정메커니즘 때문이다.

이상에서 부처의 결정과정에서 적극적 조정과 소극적 조정에 의한 수평적 자율조정과 관련하여 계층제적 구조도 특정한 의미에서 여전히 중요하다라는 사실을 알 수 있는데, 계층제와 관료제를 혼동함으로써 이 점을 간과해서는 안 된다. 적극적 조정의 성공은 본질적으로 하위단위간 협상이 지도층의 위임에 의해 행해지며, 그 결과가 장관, 각료회의 혹은 총리 또는 대통령에 의해 수용되지 않으면 허사가 된다는 사실에 의해 촉진된다. 여기서 협상의 상대적 성공 또는 실패가 상위수준의 포괄적 편익기준에 따라 평가·검증되기 때문에, 참여자간의 부정확한 협상전술은 거의 성공하기 어렵다.

여하튼 이러한 배경 때문에 협상이 계층제적 조직구조 안에서 행해질 때는 '협상딜레마'가 본질적으로 크게 줄어든다. 부처관료제 안에서 소극적 조정의 효과가 대부분 권위적 절차규칙에 기초할 뿐만 아니라(소위 조직과 절차를 통한 조종), 결국 최종결정은 장관이나 각료회의(내각), 총리 또는 대통령이 하며, 여기서 부처 내부 및 부처간 프로그램 갈등이 이미 제거되지 않은 일방적 프로그램 이니셔티브는 거의 승인될 수도 없기 때문이다.

효과적인 계층제적 조종이 불가능한 경우에도 계층제적 구조는 협상의 맥락을 규정하기 때문에도 아주 중요하다. 계층제적 조직은 한편으로 일방적 행위를 행위자의 행위레퍼토리에서 제거하는 강제협상의 조건을 창출하고, 다른 한편으로 '협상딜레마'를 제거하거나 줄일 수 있는 조건을 창출한다.

협상의 효과적 조종업적은 부처관료제의 계층제적 구조에 배태될

때 본질적으로 커질 수 있으며, 때문에 상호의존적인 복잡한 임무에 서도 계층제적으로 배태된 협상이 계속 행해질 수 있다.

계층제적 조직 속에서의 협상모형의 논리는 국가의 계층제적 권위 아래 놓인 그 밖의 경우에도 적용된다. 오늘날 대부분의 서구 민주주의국가에서는 정책형성뿐만 아니라 정책집행에서도 국가적 권위의 일방적 행사는 허용되지 않으며, 국가적 행위자와 개인 또는 조직간의 많은 관계가 공식적 또는 비공식적 협상에 의해 대체되었다. 이른바 유럽국가에서의 조합주의적 정책네트워크 속의 협상은 전형적으로 '계층제적 권위의 그림자 속에서의 협상'에 속하지만, 비조합주의국가에서도 규범적 협약을 체결하기 위한 많은 협상이 정책네트워크 속에서 행해진다(Köpp, 2001 : 21~63 ; Michael, 2002 : 190~200).

여하튼 많은 영역에서 협상된 타협과 합의가 상위수준에서 검증된다. 조직된 이익간의 합의가 결국 행정적 또는 입법적 결정에 의해 기속적 법으로 전환되는 경우에 이 법적 전환도 국가가 동의 또는 거부할 수 있는 상태에서 행해지며, 여기서 통상 국가는 공정한 협상을 강요하고 명백한 기회주의적 전략을 포기하도록 촉구할 수 있다. 뿐만 아니라 흔히 국가는 협상을 통해 동의를 받아야 하는 집단과 협력적 행위자를 결정하며, 심지어 창출하기도 한다. 국가는 또 합의성취가 입각해야 하는 절차규칙을 규정하기도 한다(Czada, 1991).

3) 네트워크 속에서의 자율조정

협상이 계층제적 권위구조 속에 배태될 때 자율조정 범위는 크게 확대되지만, 조정수요가 계층제적 권한의 경계를 넘어설 때는 계층제적 권위구조 속에서의 자율조정은 불가능하다. 조직간, 부문간 및 국가간에 많은 중요한 상호의존성이 존재할 때는 흔히 '계층제 없는 조정'(Chisholm, 1989)이 시도되는데, 행정부가 소위 제3섹터에서 외부단체 또는 사인과 연계된 경우에 특히 그러하다.

아무튼 신뢰성 있는 계속관계의 이러한 자율적 네트워크 속에서도

자율조정이 가능하다. 여기서 네트워크와 협상시스템은 제도이론적으로 어떠한 관계에 있는가 하는 의문이 생긴다. 이에 대해 샤프는 직접적으로 설명하지 않는다.

그러나 프리비츠(Prittwitz)에 의하면 협상시스템에서 행위자가 주권적이고, 수평적 권능질서, 큰 커뮤니케이션밀도와 관계의 작은 공식성이 지배하는 한, 양자는 중첩적이다. 때문에 정책네트워크도 흔히 협상시스템을 형성한다(Prittwitz, 1994 : 93). 그 반면, 정책네트워크는 계층제에 대해서는 고도의 권능구조, 고도의 커뮤니케이션밀도, 강한 상호적 통제라는 특성을 나타낸다. 또 넓게 처진 네트워크의 진입장벽도 비교적 낮다.

샤프는 계층제개념과 마찬가지로 네트워크개념도 특정한 상호작용 및 특정한 관계구조의 분석에 사용하는데, 그는 (계층제적 조직형태의 기능적 등가물이 문제되기 때문에) 구조적 의미로 사용한다. 문헌을 일별해 보면, 미묘하게 다른 많은 네트워크개념의 정의가 존재한다(Pappi, 1993).

그러나 샤프는 '계층제의 그림자 속의 협상네트워크'에서 뿐만 아니라 '신뢰할 수 있는 계속관계의 자율적으로 조직된 네트워크' 속에서도 많은 협상조정이 행해진다(Scharpf, 1993 : 67)고 보고, 네트워크를 계층제와 시장 사이의 중간형태가 아닌 고유한 행위형태(*Handlungstyp als sui generis*)라고 본다.¹²⁾

오늘날 정치적 조종은 대부분 조직간 네트워크를 통해서만 가능하다(Pappi, 1993 : 88 ; Kenis & Schneider, 1991 : 42 ; Marin, 1990 : 14). 조직간 네트워크만이 집합적 행위자로서 복잡한 정책의 집행에 필요한 정보와 전문지식, 신뢰 등의 자원을 동원하고 묶을 수 있기 때문이다. 정책형성단계와 정책집행단계에서 모두 그러하다.

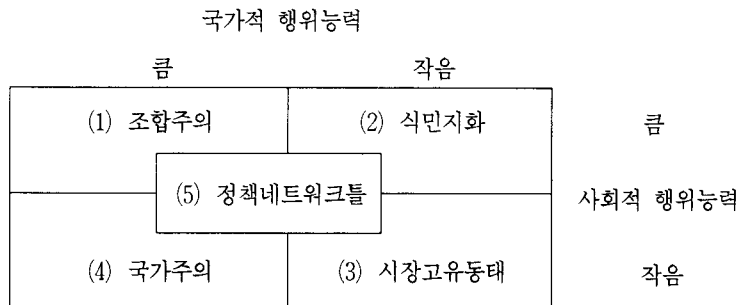
예를 들어 고유한 조종형태로서의 네트워크는 '한편으로 시장에 전형적인 많은 수의 자율적 행위자의 존재를 추구하면서 다른 한편으로는 조정된 행위를 통해 선택된 목표를 추구하는 계층제의 전형적 능력'(Mayntz, 1993 : 44)을 추구한다.

정책네트워크 조정의 특징적 징표인 국가의 사회화(즉, 이전의 국가적 결정영역에 사회적 행위자도 활동하는 것)에도 불구하고 행위자는 계속 ‘법률의 그림자’(Scharpf & Mayntz 1995b : 29) 속에 존재한다. 여기서 행위자의 형식적, 법적 자율성은 시장형태적 조종의 요소이며, 집합적 구조의 정향은 계층제적 조종의 요소이다.

여기서 네트워크는 더 이상 시장이 아닐 뿐만 아니라 더 이상 통합된 조직도 아니라는 의미에서 중간형태가 아니라 새로운 현상 (*emergentes Phänomen*)으로서의 특별한 종류의 사회적 행위유형이다. 왜냐하면 네트워크는 계약준거와 조직준거를 동시에 생산하기 때문이다. 즉, 한편에 시장 내지 계약이 위치하고 다른 한편에 계층제 내지 조직이 위치하는 연속체 위에 배태될 수 없기 때문이다(Messner, 1995 : 202).¹³⁾ 샤프는 이러한 의미에서 네트워크적 규율구조를 <표 2>와 같은 성격의 것으로 도식화한다.

이처럼 네트워크형태의 규율구조는 단순하지 않으며, 특정한 의미에서는 고유한 잡종적 조직형태 (*hybride Organisationsformen als sui generis*) 라고 말할 수 있다. 여기서 샤프는 네트워크의 구체적 모습이 어떠한가에 대상에 관한 연구실천에 맡긴다. 그러나 확실한 것은 그가 ‘포스트모던의 맹랑한 조종비관주의는 타당한 과학적 근거에 기초할 수 없다’(Mayntz & Scharpf 1995b : 33) 라고 봄으로써 자기재생산

표 2
네트워크형태의 규율구조



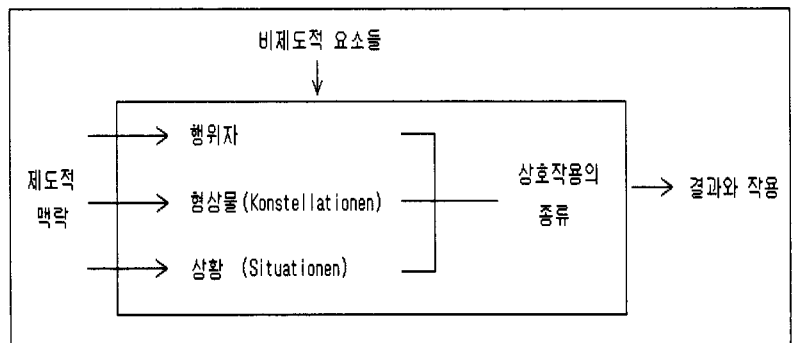
자료 : Mayntz & Scharpf, 1995b : 25.

(*autopoiesis*)적 시스템개념에 기초한 비관행적 조종개념에 반대한다는 점이다.

여기서 샤프는 과학철학적으로 (온건한) 실증주의적 입장을 취한다는 것을 알 수 있다. 그가 구조와 행위를 어떻게 연결하는가를 보면, 우선 그는 마인츠와 함께 개발했던 포괄적 네트워크모형인 '행위자중심적 제도주의모형'을 배경으로 삼았다는 것을 알 수 있다. 그는 이 모형을 엄격하게 커뮤니케이션이론적 시스템이론과 구분하면서 많은 이론으로 구성된 "잘 재단된 개념"이라고 보는데(Mayntz & Scharpf 1995c : 39), 그의 행위자 중심적 제도주의 모형을 개략하면 <표 3>과 같다.

그는 그러나 이 모형은 실증주의적 모형이론개념의 의미에서 엄격한 과학적 모형은 아니며, 분석적 카테고리를 통해 정책부문의 중요한 측면을 파악할 수 있도록 하는 연구탐색적(*forschungsheuristisches*) 모형이라고 본다(Mayntz & Scharpf 1995c : 39). 여기서 그의 제도개념은 행위자로서의 사회적 형상물이 아니며, 규율측면과 관계될 뿐이다. 그러나 '행위자는 규율하는 제도적 틀 속의 상이한 상황 속에 존재한다'라는 이유로 '규율 측면에만 집중된 좁은 제도개념을 사용하는 경우에도 제도와 행위자는 구분되어야 한다'(Mayntz & Scharpf

표 3
행위자중심적 제도주의



자료 : Mayntz & Scharpf, 1995c : 45.

1995c : 49) 라고 본다.

또한, 마인츠와 샤프는 행위지향에 관하여 인지적 측면과 동기적 측면을 구분한다. 인지적 측면은 행위상황, 그 인과적 구조 지닌 행위옵션과 기대할 수 있는 결과의 지각을 말한다. 집합적 행위자의 동기적 지향은 '행위옵션간의 선택에서 선택관점, 즉 행위인도적 이익, 규범 및 정체성'이다. 행위지향의 인지적 측면과 동기적 측면 외에 그들은 행위자간 관계에 의해 정의되는 '상호작용지향'을 강조한다.

인간의 행위에는 많은 상호작용유형이 있다. 여기서 샤프는 사회심리학적 게임이론적 실험(McClintock, 1972; Kelley & Thibaut, 1978; Schulz, Ulrich & Theo May, 1989)에서 밝혀진 인간의 (상호작용) 행위지향, 즉 ① 협력적 지향 ② 경쟁적 지향 ③ 이기주의적 지향 ④ 적대적 지향 ⑤ 이타주의적 지향 등을 원용한다(Scharpf, 1992, 2000: 148~158).¹⁴⁾ 협력적 상호작용지향($U = U_x + U_y$)과 경쟁적 지향($U = U_x - U_y$)은 상대방의 이익과 손실도 철저히 생각하는데, 전자의 경우 상대방과 자신의 공동편익을, 그리고 후자는 경쟁자에 대한 자신의 우위를 최대화하려고 한다. 또 이기주의적 지향은 자신의 이익만을 최대화하려고 한다. 즉, $U = U_x$ 또는 $U = U_y$ 이다. 그리고 적대적 지향은 자신의 이익을 고려하지 않고 다른 사람에게 피해만 입히려는 점에 있다. 즉 $U = U_x - U_y$ 가 아니라 $U = -U_y$ 가 추구된다는 점에서 경쟁적 지향과는 다르다. 그리고 협력적 상호작용지향($U = U_x + U_y$)은 이타주의적 상호작용지향($U = U_y$)과 구분된다.

벤츠 등(Benz, et al., 1992)은 독일 연방주간 수평적 조정에 관한 조사에서 행위자가 중요한 관계를 일반적으로 '협력적' 또는 '경쟁적'으로 정의하며, 특히 행위자가 자신의 편익만 생각하고 상대방의 편익에 대해서는 무관심한 (경제학이론과 게임이론이 정상이라고 가정하는) '이기주의적, 합리적' 지향은 중요한 계속관계에서는 비정상적이라는 사실을 발견하였다. 이 조사에 의하면, 인간은 중요한 관계를 경쟁적으로 또는 협력적으로 정의하는 경향이 있고, 네트워크는 협력적 상호작용지향보다 이기주의적, 합리적 상호작용지향이 우세할 때

유지되기 어렵다. 여기서 중요한 것은 게임의 출발 매트릭스가 행위자의 주관적 상호작용지향에 따라 효과적 매트릭스로 전환될 수도 있으며, 이 경우 위의 상호작용지향들이 규칙으로 작용한다는 것이다 (Scharpf, 2000 : 154~158).

그의 제도개념에 따르면, 제도적 조건은 엄격한 결정주의적 요소는 아니며, 사정에 따라 변할 수 있는 변수이다. 이러한 제도이론적 입장에서 그는 네트워크를 개인적 행위자와 집합적 행위자 간의 상관적 구조라 보고, 행위옵션과 상호작용논리가 작용하는 경험적 행위자상황을 게임이론을 통해 재구성한다. 여기서 그는 일방적 또는 쌍방적 적응, 협상, 합의 또는 계층제적 결정과 같은 상이한 행위조정형태를 ‘거버넌스형태’라 부른다. 거버넌스형태의 각각의 경험적 분석은 경험적 네트워크분석과 게임이론을 통해 행해진다. 여기서 네트워크분석이 경험적 커뮤니케이션구조, 협력구조 및 종속구조를 탐색하기 위한 일련의 경험적 절차를 제공하는 반면, 게임이론은 보완적으로 개별적 상호작용과 갈등유형의 유형화적 기술을 가능하게 한다. 그는 네트워크관계의 수학적 분석을 위해 게임을 네 가지(딜레마게임, 순수한 갈등게임, 순수한 조종게임 및 배분갈등을 지닌 또는 지니지 않은 조정게임)로 분류하고, ‘2수준게임’(two-level-games)과 ‘nested games’를 통해 다수준상호작용과 네트워크화된 상호작용도 다룬다.

‘계층제 없는 조정’이란 표제 아래 샤프는 계층제적 구조의 조정을 유리하게 하는 기능 중 몇몇은 ‘신뢰할 수 있는 계층관계의 자율조직적 네트워크’(Scharpf, 1993 : 71) 속에서도 실현될 수 있음을 보여준다. 여기서 우선 ‘협력적 신뢰관계’가 중요한데, 이는 딜레마문제의 해결을 쉽게 하기 때문에 ‘사회적 자본’(Social Capital) (Coleman, 1990; Putnam, 1993)이라고 불린다.

행위자의 행위지향이 협력적 ‘협력적’ 네트워크의 경우, 일반화된 신뢰와 일반화된 신뢰의지는 협상딜레마의 핵심인 기회주의적 협상전략을 배제할 뿐만 아니라 배분갈등이 배분정의규범의 적용에 대한 합의를 통해 완화되기 때문에 당사자간 협상은 본질적으로 쉬워진다.

그러나 적극적 조정에서 실제적 조정수요가 협력적 네트워크의 실제적 구조와 합치될 때만 그러하다. 즉, '근접적 분해가능성'은 계층제적 조직뿐만 아니라 네트워크구조에서도 중요한 문제이다. 쌍방적 의존성의 지각심도에 의해 형성되는 네트워크 속의 구조와 실제적 조정수요는 공식적 조직보다는 비공식적 조직과 더 많이 부합하지만, 실제적 상호의존성관계의 점증적 변동성 때문에 완전한 부합은 결코 보장될 수 없다. 네트워크구조 속에서도 변화에 대한 상당한 저항이 있으며, 지각된 조정수요의 최근상태에 따라 행위지향이 바뀔 수 있다.

때문에 적극적 조정의 경우, 행위자 중 적어도 몇몇은 이미 기존의 협력적 네트워크의 구성원이 아닐 수도 있는데, 이러한 외부자의 참여는 거래비용을 상승시킬 뿐만 아니라 합의도 어렵게 하며, 결과적으로 적극적 조정의 가능성을 제한한다.

그 반면, 소극적 조정은 협력적 네트워크구조와 실제의 조정수요가 일치하지 않을 때 행해진다. 여기서 공식적 조직의 경계 밖에서는 법질서도 일방적 행위의 외부효과에 대해 아주 제한적으로만 보호할 수 있을 뿐이기 때문에, 협상참여자의 범위가 통상 협력적 네트워크의 경계와 일치하지 않으며, 많은 협상참여자가 협상에 직접 참여하지 않는 제 3자와도 협력적 관계를 유지하는 현상이 사회적으로 오히려 긍정적으로 작용할 수도 있다. 이러한 경우에는 협상참여자가 항상 외부적 제 3자와의 신뢰관계를 보호하지 않을 수 없기 때문에 적극적 조정시도에서 집합적 이기주의만 추구할 수는 없다. 왜냐하면 그들은 실제의 협상에서 최선의 결과를 성취하려 하면서도 합의가 외부적 파트너의 이익지위에 미치는 영향도 고려하지 않으면 안 되기 때문이다. 이 이익지위가 손상된다면 과거에 비싼 투자를 통해 구축한 미래 편익의 계속적 흐름에서 기대할 수 있는 신뢰관계가 위협해질 수 있는데, 실제의 협상에서 도달할 수 있는 이익이 이렇게 큰 희생의 가치가 있는 경우는 아주 드물다.

즉, 네트워크구조 속에서도 계층제적 구조 속에서도 다소 비슷한 수준의 소극적 조정이 행해진다. 그러나 소극적 조정은 많은 소극적

외부효과를 피하게 해주기도 하지만, 협상공간을 제한함으로써 협상이 추구하는 적극적 조정의 복지이익을 제한하기도 한다. 하지만 소극적 조정의 기회비용을 과대평가해서는 안 된다. 소극적 조정의 기회비용은 일단 협력적 네트워크가 (계층제적으로 강제되는 것이 아니라) 자율조정을 통해 생기기 때문에 이미 제한적이다. 그리고 공식적 합의에 달려 있지 않기 때문에 네트워크의 구조는 시간이 흐름에 따른 실제의 상호의존성의 발전에 적응할 수 있을 뿐만 아니라 적극적 조정을 위해 노력하는 협상참여자의 범위도 결코 불변적이지는 않다. 또한 그 구성은 처음부터 지각된 상호의존성을 지향하지만, 필요한 경우 임시적으로 확대될 수도 있고 변화될 수도 있다.

4. 결론과 시사점

서론에서 언급한 바와 같이, 조종개념들은 관행적 조종개념과 이들의 정체성(停滯性)을 극복하기 위해 태어난 새로운 비관행적 조종개념으로 구분할 수 있다. 본고에서 다룬 샤프의 네트워크모형으로서의 협상시스템모형은 비관행적 조종개념(*konventionelle Steuerungskonzepte*) 중 하나로서 실증주의적 과학관에 입각하고 있다. 다른 한편 비관행적 조종개념의 조류는 오늘날 사회과학뿐만 아니라 자연과학에서도 점점 더 강하게 부상하고 있는 구성주의적(*konstruktivistische*) 과학관¹⁵⁾의 추종자의 자율(기)재생산(*autopoiesis*) 개념에 입각한 조종관으로서 메타이론적 수준에서 이미 샤프의 모형에 대해서도 비판적이다. 그러나 본고에서는 상이한 과학관에 기초한 두 비관행적 조종개념 간 메타이론 및 이론적 논전에 대해서는 지면관계상 의도적으로 생략했다. 본고의 샤프의 네트워크분석 및 제도이론적 조종개념과 자율재생산 개념에 입각한 시스템이론적 조종관은 오늘날의 복잡한 현대사회에서는 협력적이고 분권적인 조종이 정상이며, 전통적인 계층제적, 인과적

조종이해는 쓸데없어지고, 정치적 조종시각이 사회적 조종시각에 의해 대체되고 있다는 사실을 모두 강조한다(Görlitz & Burth, 1998 : 196).

그러나 학문과 실천에 미친 영향력의 관점에서는 본고에서 다룬 샤프의 개념이 구성주의적 과학관에 입각한 비관행적 조종개념보다 훨씬 더 크고 중요하다고 생각된다. 본문에서 간파한 바와 같이, 샤프의 가장 중요한 업적은 네트워크적 조종도 계층제에 못지 않게 효율적이라는 점을 밝힘으로써 1970~80년대에 사회과학계를 지배하였으며, 오늘날 루만의 구성주의적 조종개념을 지배하는 조종비관주의를 극복하게 했다는 점이다. 나아가 그는 암묵적으로 규제완화 또는 탈규제의 방법을 제시했다고 말할 수 있다. 오늘날 OECD 국가에서는 탈규제 또는 규제완화의 수단으로 '규범(회피)적 협약'이 널리 활용되고 있다. 이는 공식적인 행정법적 규율수단을 필수요소로 하는 관료제적, 계층제적 조종으로부터 법적 기속력이 없는 확언(Zusagen)을 통한 네트워크적 조종으로의 전환의 당연한 결과이다. 오늘날 협상조정은 정치·행정시스템 속에서의 수평적 조정 측면뿐만 아니라 정치·행정시스템과 외부적 규범수신자간 수평적 조정의 관점에서도 아주 중요하다. 현대산업사회에서는 경제 및 생태적 맥락의 점증적 복잡성에 직면하여 국가는 사회적 세력과의 공동작용의 가능성에 더 많이 유의하게 됨으로써 국가와 사회 간 경계가 점점 더 희석되고 있다.

앞에서 설명한 샤프의 협상시스템으로서의 정책네트워크모형은 물론 실증주의적 과학관에 따라 공공정책의 분석적 도구에 기초해 정책네트워크 속에서의 행위자의 상호작용과정에 대한 가설(다리가설 : *Brückenhypothesen*)을 구성하고 이 과정의 최적화를 위한 조종전략의 성공전망을 구성하여 검증하는 데 유용할 수 있다.

앞에서 설명한 바를 간단히 요약하면, 현실의 계층제적 또는 관료제적 권위관계는 단순하지 않다. 계층제적 권위관계도 현실세계에서는 일방적 명령을 제한하는 큰 전략적 상황에 배태된다. 하지만 적어도 이론적으로는 거래비용을 무시한 상태에서 옵션이 가변적이고 승

자의 패자에 대한 보상지불과 패키지거래가 허용된다고 가정하면, (이익과 불이익의 상계가 가능하기 때문에) 이기주의적, 합리적인 행위자간의 협상을 통해서도 행위자의 완전한 공익지향성과 완전한 정보 및 부서업무의 완전한 '부서별 분해가능성'을 가정한 사고세계에서의 이상적인 계층제적 조정에 의해 도달할 수 있는 복지수준에 이를 수 있다. 즉, 전통적인 계층제적, 인과적 조종형태와는 다른 네트워크적 조종방식을 통해서 똑같은, 또는 더 큰 효과성과 능률성이 보장될 수 있는 것이다. 여기서 협상조정의 도덕적 전제조건은 이상적 계층제에 의한 조정보다 훨씬 약하다. 즉, 이상적 계층제에 의한 조정이 완전히 공익지향적인 행위자를 가정하는 반면, 협상조정은 이기주의적, 합리적 행위자만 가정할 뿐이다.

그런데 이른바 협상딜레마문제와 기타 협상의 한계는 협상시스템이 계층제 또는 네트워크 속에 배태될 때 크게 극복될 수 있으며, 바로 이 때문에 계층제의 완화·협상시스템의 증가 및 협력적 네트워크의 산재현상이 현대국가의 뚜렷한 특징으로 나타난다. 여기서 협력적 네트워크구조는 계층제적 조직 속에서의 자율조정과 철저하게 비교될 수 있는 정도의 적극적 자율조정과 소극적 자율조정을 가능하게 한다. 또한 협상의 구조적 틀 속의 배태가 한편으로 거래비용을 줄임으로써 적극적 조정의 범위와 효과를 높이고, 다른 한편으로 소극적 조정을 가능하게 함으로써 실제적 협상에 직접 참여하지 않은 행위자의 이익도 보호한다.

구조적 배태에서는 조정의 결과가 각각의 구조적 형상에 의해 규정되기 때문에 구조형상이 아주 중요하다. 여기서 계층제의 그림자 속에서의 협상을 통한 자율조정이 각각의 권위관계구조와 공식적 조직의 경계에 종속적인 반면, 네트워크구조는 조직경계를 넘어설 때조차 적극적 조정 및 소극적 조정을 가능하게 한다. 그러나 그 효과는 공식적으로 독립적인 개인 및 집합적 행위자간의 계속관계의 존재여하에 달려 있다. 따라서 조정의 전체 수준이 본질적으로 높아질 때 모든 또는 대부분의 최적화기회가 실제로 이용된다거나 다른 곳의 소

극적 외부효과에 대해 반드시 보호된다고 가정할 수는 없다. 즉, 배태된 협상도 현실적 조건 아래서는 복지최적의 실현을 반드시 약속하지는 않는다. 그러나 시장과 계층제에만 의한 조정의 좁은 경계를 넘어 고도로 효과적인 실제적 행위조정과 기대안정성을 더 낮게 가능하게 한다는 사실은 확실하다.

■ 주

- 1) 때문에 장관과 관청의 주된 과제는 법률안의 작성과 함께 협약안을 작성하고 협약을 체결하는 것이다. 이렇게 체결되는 규범적 기속력이 없이 확인(Zusage)에 기초한 사실상의 효력만을 갖고 체결되는 협약을 행정법과 헌법에서는 오늘날 '규범적 협약' 또는 '법률회피적 협약'이라고 한다. 이는 규제를 줄일 수 있는 아주 중요한 수단이지만, 우리나라에서는 별로 주목을 끌지 못하였다.
- 2) 1935년생. 현재 필른 막스 프랑크 사회연구소 이사. 1964년 프라이부르크대학 법학박사. 1964~1966년 예일대 법대 및 시카고 법대 조교수. 1968년 이후 콘스탄츠대학 행정학 교수. 1983년 이후 베를린 국제경영행정연구소장. 그는 '영미세계에서 가장 잘 알려진 독일 정치학자 중 한 사람'(von Alemann, 1995 : 102)으로서 주된 관심분야는 게임이론과 합리적 선택이론, 민주주의연구, 정치적 조종연구, 정책연구(프로그램형성과 집행연구) 등이다.
- 3) 더 엄격하고 정확히 말하면, 이 모형은 보다 더 포괄적인 샤프와 마인츠의 '행위자중심적 제도주의'라는 네트워크모형에 포함된다고 할 수 있다.
- 4) 그런데 해결책이 계속 변할 수 있다는 가정과 보상지불이 가능하다는 가정은 화폐가 모든 종류의 가치의 일반적 척도로서 기능하는 시장경제적 맥락에서는 타당성이 있다. 보상지불은 공공기관 사이 또는 국가적 행위자와 사적 섹터의 행위자 간의 협상에서도 적합한 상계로서 수용될 수 있을 것이다. 그러나 정치적 상황에 따라 평가가 화폐가치로 전환될 수 없을 뿐만 아니라 보상지불이 규범적 관점에서 허용될 수 없는 경우도 있다. 물론 이 경우에도 예외적으로는 복잡한 '협상패키지'로의 결합을 통해 아주 균형 있는 이익상계가 가능할 수도 있으며(행정법적 원칙인 '부당결부 금지의 원칙'이 적용되는 경우에는 불가능), 이를 통해 코즈정리에서의 복지효과에 접근할 수도 있을 것이다. 이 때문에 국내정치에서 뿐만 아니라 국제관계에서도 '이슈연계'(Issue-linkage)와 '로그롤링'(log-rolling, 투표교환)이 협상장애헤를 극복하기 위한 전략으로서 오래 전부터 인정되었다(Haas, 1980; Stein, 1980; Weingast, 1989).
- 5) 준최적적 협상결과를 초래하거나 심지어 조정적 접근이 당사자 모두에게 아주 유리한 상황에서도 합의를 방해하는 이 딜레마를(Lax & Sebenis, 1986) '협상딜레마'라고 명명하였다. 또 이른바 '많은 수'의 문제도 있는데, 협상조정은 어려움은 주권적 참여자들의 수, 상호의존적 행위옵션들의 수 및 거래행위의 수가 증가함에 따라 커진다. 예를 들어 코즈-정리를 실제로 적용하는 경우, 환경시장의 많은 잠재적 당사자들간에 정보의 잠재적 비대칭성(불균형)이 존재하기 마련이기 때문에 문

제의 해결은 거의 불가능하다. 이 문제에 대해 협력적 게임이론이 일련의 분석적 해결책들을 개발하였지만(Castel & Paelinck 1992), 수학적으로 너무 복잡하여 실제의 적용에서는 분석자조차 다룰 수 없는 상태이다(Dinar et al., 1992). 또 2인인 경우의 Nash해결책을 N인의 경우로 확대하는 착상도 해결책들이 협상과정에서 나와야 할 때는, 여전히 $[N \times (N-1)/2]$ 만큼의 합의가 필요할 뿐만 아니라(Harsanyi 1977; 196-203), 이 확장의 타당성 그 자체가 의문시되기도 한다(Aivazian & Callen, 1981; Aivazian et al., 1987). 좁은 경계 밖의 다각적 협상들은 정보가공능력과 갈등규율능력이란 '금지적 요구'들에 부딪혀 좌절될 수밖에 없다는 것이다. 그러나 일단 집단 내부문제를 무시하면, 이 문제는 물론 당사자들의 '대표자들을 통한 협상'에 의해 상당히 완화될 수도 있다.

- 6) 이 이론은 확고한 가능성경계 안에서의 협상을 고려하고, 협상결과가 정의롭기만 하면 수용될 수 있으며 복지최적일 필요는 없다고 가정한다. 그 반면, 샤프는 코즈정리에서 출발하여 행위자들이 최상위의 복지한계선상에서의 협상결과가 정의로워야 한다고, 즉 정의로울 뿐만 아니라 복지최적이기도 해야 한다고 본다.
- 7) 그 반면, 계층제적 조정은 원칙적으로 참여자의 수가 아주 많은 경우에도 효과적이지만, 이 경우는 전체 임무가 실제로 근접적으로나마 독립적 분자로 구분될 수 있음을 전제한다. 따라서 상호의존관계의 빈도와 변화가능성이 증가함에 따라 분자적 조직형태에 기초한 계층제적 조정도 극복될 수 없는 한계에 부딪힌다.
- 8) 계층제는 관료제와 동일시되는 경향이 있으나, 엄격히 말하면 관료제 중 하나의 구성요소에 불과하다. 사회과학적 논의에서 계층제는 주로 '수직적 권능귀속'을 의미한다.
- 9) 신제도경제학의 거래비용이론(Transaction-Cost-Theory)이 이에 대해 낙관주의적인 반면, 본인-대리인이론(Principal-Agent-Theory)은 극단적 정보비대칭성의 가정에서 출발, 비판주의적으로 대리인의 본인착취현상을 강조한다. 그러나 인간의 모든 상호작용을 이기주의적, 합리적 자기이익에서 설명하는 이론은 대부분의 경우 경험적으로 타당하지 않을 뿐만 아니라 규범적으로도 옳지 않다(Scharpf, 2000 : 297; Widmaier, 1992 : 62~78; Höffe, 1985 : 55~70; Braun, 1999 : 170~184). 인간의 상호작용은 제도 속에서 행해지며 제도에 의해 영향을 받는데, 특히 공적 영역의 제도적 규칙은 원칙적으로 헌법과 행정법의 규범적 합리성관에 기초한다.
- 10) 물론 여기서도 장관과 내각에 의한 계층제적 조정이 배제되지는 않는다. 그러나 마인츠와 샤프는 계층제적 조정은 아주 예외적으로만 행해지며, 통상 결정제안은 부처 내부 및 부처간의 협상에서 이미 합의가 된 상태에서 장관과 내각에게 제출된다는 사실을 발견했다. 그들은 바로 이것이 장관과 내각이 결정의 과잉부담에 시달리지 않으면서 효과적으로 기능을 충족시킬 수 있는 이유라고 추론했다.
- 11) 각각 S 옵션을 지닌 N 단위가 있는 경우, 적극적 조정에서는 독립적 옵션의 $[N \times (N-1) / 2 \times S^2]$ 관계의 동시적 검증이 필요한 반면, 소극적 조정에서는 $[S \times (N-1)]$ 상호작용의 검증만 필요하다.
- 12) 네트워크에서는 물론 '협력적 신뢰관계'가 중요한데, 잘 알려진 바와 같이, 이는 딜레마와 갈등의 문제해결을 쉽게 하기 때문에 '사회적 자본'(Social Capital) (Coleman, 1990; Putnam 1993)이라고 할 수 있다.
- 13) 그 반면 시도브(Sydow, 1992 : 103)는 이 조정메커니즘(= 네트워크)의 새로운 추가적 질은 인식될 수 없다고 본다.

- 14) 그 밖에 마조히즘적 지향($U_x = -X$), 자기희생적 지향($U_x = -X + Y$), 상호파멸적 지향($U_x = -X - Y$), 무관심적 지향($U_x = 0X - 0Y$) 등이 있는데, 이들은 예외적이다(Scharpf, 2000 : 152).
- 15) 과학철학의 인식이론에서는 구성주의(Konstruktivismus)와 실증주의(Positivismus)가 대립하고 있다. 실증주의는 인간은 언어로 표현되기 전의 현실을 있는 그대로 인식한다고 보는 반면, 구성주의는 인간의 인식·지식 및 이해는 인간의 동시적인 구성활동을 통해 인식된다고 본다. 즉, 전자가 인간은 현상학적 현실 이전의 현실(Realität)을 인식한다고 보는 반면, 후자는 인간은 현상학적 현실(Wirklichkeit)을 인식한다고 본다. 이에 따라 전자가 진리의 상응이론(Korrespondenzorie)을 주장하는 반면, 후자는 진리의 합의이론(Konsensstheorie)에 찬성한다. 전자를 대표하는 과학철학자로는 포퍼(K. R. Popper), 알버트(Hans Albert), 비트겐슈타인(Wittgenstein) 등을 들 수 있으며, 후자를 대표하는 과학철학자로 미국의 실용주의철학자들인 하버마스(Jürgen Habermas), 루만(Niklas Luhmann), 로렌첸(Paul Lorenzen), 슈베펜머(Oswald Schwemmer) 등을 들 수 있다.

■참고 문헌

김석준 외. 2000. 《뉴 거버넌스 연구》, 서울 : 박영사.

김항규. 2001. 《행정철학》, 서울 : 박영사.

최용덕 외. 1999. 《합리적선택과 신제도주의》, 서울 : 대영문화사.

강창현. 2002. “지역복지 거버넌스 연구 : 네트워크 접근”, 《한국행정학보》 36(2) : 313~332.

김동희. 2000. 《행정법 I》, 서울 : 박영사.

석종현. 1998. 《행정법강의 I》, 서울 : 삼영사.

Aivazian, Varouj A. & Callen, Jeffery L. 1981. “The Coase Theorem & Empty Core”, *Journal of Law & Economics* 24 : 175~182.

Aivazian, Varouj A., Callen, Jeffery L. & Lipnowski, Irwin. 1987. “The Coase Theorem & Coalitional Stability”, *Econometrica* 54 : 517~520.

Barry, Brian. 1989. *Justice as Impartiality : A Treatise on Social Justice*, Bd. 1. London : Harvester-Wheatsheaf.

Benz, Arthur. 1990. “Verhandlungen, Verträgen und Apsprachen in der öffentlichen Verwaltung”, *Die Verwaltung*, Bd. 23 : 83~98.

_____. 1992. Arthur Benz, Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintel(eds.), *Horizontale Politikverflechtung, Zur Theorie von Verhandlungssysteme*, Frankfurt am Main : Campus, pp. 51~96.

Braun, Dieter. 1999. “Theorie Rationalen Handeln”, *Handeln in der Politikwissenschaft : Eine kritische Einführung*. Opladen : Leske + Budrich.

Chisholm, Donald. 1989. “Coordination without Hierarchy”, *Informal Structures in Multiorganisational Systems*, Berkely : University of California Press.

- Coase, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Cost", *Journal of Law & Economics* 3 : 1~44.
- Coleman, James S. 1990. *Foundation of Social Theory*, Cambridge, MA : Belknap Press.
- Czada, Roland. 1991. "Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen", in Hans-Hermann Hartwich & Götrik Wewer (eds.), *Regieren in der Bundesrepublik III, Systemteuerung und "Staatskunst"*, Opladen : Leske + Budrich, pp. 151~173.
- Dearborn DeWitt & Simon, Herbert A. 1958. "Selective Perception : A Note on the Departmental Identification of Executives", *Sociometry* 21 : 140~144.
- Dinar, Ariel, Ratner, Aharon & Yaron, Dan. 1992. "Evaluating Cooperative Game Theory in Water Resources", *Theory and Decision* 32 : 1~20.
- Gastel, M. A. J. J. van & Paelinck, J. H. P. 1992. "Generalization of Solution Concept in Conflict and Negotiation Analysis", *Theory and Decision* 32 : 65~77.
- Görlitz, Axel & Hans-Peter Burth. 1998. *Politische Steuerung : Ein Studienbuch* 2. Aufl, Opladen : Leske +Budrich.
- Haas, Ernst B. 1980. "Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes", *World Politics* 32 : 357~405.
- Habermas, Jürgen. 1973. *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main : Suhrkamp.
- Hasanyi, John C. 1977. *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*, Cambridge : Cambridge University Press.
- He'ritier, Adrienne. 1993. "Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext : Folgerungen aus einer empirischen Studie regulatoriver Politik", in : He'ritier, A. (Hrsg.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen : Westdeutscher Verlag, pp. 432~450.
- Hesse, Konrad. 2001. "Die Welt des Verfassungsstaates", in: Martin Morlok (Hrsg.), *Die Welt des Verfassungsstaates*, Erträge des wissenschaftlichen Kolloquiums zu Ehren von Peter Häberle aus Anlass seines 65. Geburtstages, Baden~Baden: Nomos, pp. 11~37.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 2000. "Verwaltungsrechts in der Informationsgesellschaft - Einleitende Problemskizze", in : Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Achmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden: Nomos
- Kalai, Ehud & Meir Smorodinsky. 1975. "Other Solutions to Nash's Bargaining Problem", *Econometrica* 43 : 513~518.
- Kelley, Harold H. & Thibaut, John W. 1978. "Interpersonal Relations", *A Theory of Interdependence*, New York : John Wiley.
- Kenis, S. & Schneider, V. 1984. *Policy Networks and Policy Analysis : Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, Frankfurt am Main : New York.
- Kingdon, J. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston : Little Brown and Co.
- Koob, Dirk. 1999. "Gesellschaftliche steuerung", *Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse*, Marburg : Tectum Verlag.

- Köpp, Tobias. 2001. *Normvermeidende Apsprache zwischen Staat und Wirtschaft*, Berlin : Dunker & Humblot.
- Lax, David A. & Sebenius, James K. 1986. "The Manager as Negotiator", *Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York : Free Press.
- March, James G. & Olson, Johan P. 1989. "Rediscovering Institutions", *The Organizational Basis of Politics*, New York : Free Press.
- Marin, B. 1990. "Generalized Political Exchange : Preliminary Considerations", in : ders(Hrsg.), *Generalized Political Exchange : Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuit*, Frankfurt am Main, p. 37.
- Mayntz, Renate. 1980. "Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung", in : Mayntz, R. (Hrsg.), *Implementaention politischer Programme*, Königstein/Ts.
- _____. 1993. Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, In *Policy-Analysis*, Adrienne He'ritier(ed.). *Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, 39~56. Opladen : Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. 1975. *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam : Elsevier.
- Mayntz, Renate & Scharpf, F. W. 1995a. *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main: Westdeutscher Verlag.
- _____. 1995b. "Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren", in : dieselben(Hrsg.). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main, Westdeutscher Verlag, S. 39~72.
- _____. 1995c. "Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus", in: dieselben(Hrsg.). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main : Westdeutscher Verlag.
- McClintock Charles G. 1972. "Social Motivation - A Set of Propositions", *Behavioral Science* 17 : 438~454.
- Messick, David M. 1985. "Social Interdependence and Decision Making", In George Wright(ed.). *Behavioral Decision Making*, New York: Plenum Press, pp. 87~109.
- Michael, Lothar. 2002. "Rechtssetzende Gewalt im koroperierenden Verfassungsstaat", *Normprägende und normersetzende Apsprache zwischen Staat und Wirtschaft*, Berlin : Dunker & Humblot.
- Nash, John F. 1950. "The Bargaining Problem", *Econometrica* 18 : 155~162.
- _____. 1953. "Two-Person Cooperative Games", *Econometrica* 21 : 128~140.
- Höffe, Otfried. 1985. "Strategie der Humanität", *Zur Ethick öffentlicher Entscheidungsprozesse*, Frankfurt am Main : Suhrkamp.
- Osborne, Martin J. & Ariel Rubinstein. 1994. *A Course in Game Theory*, Cambridge, MA : MIT Press.

- Pappi, Franz Urban, "Policy-Netze : Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?", In Adrienne He'ritier(ed.), *Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, 84~96, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Putnam Robert D. 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Affairs", *The American Prospect* Spring 1993 : 1~8.
- Prittwitz, von Volker. 1994. *Politikanalyse*, Opladen : Leske + Budrich.
- Sabatier, Paul 1986. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy* 61.
- Scharpf, Fritz W. 1992. "Koordination durch Verhandlungssysteme : Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen", In Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintel (eds.). *Horizontale Politikverflechtung : Zur Theorie von Verhandlungs-systeme*, Frankfurt am Main: Campus, pp. 51~96.
- _____. 1993. "Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen", In Adrienne He'ritier(ed.). *Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993 : 57~83, Opladen : Westdeutscher Verlag.
- _____. 2000. "Interaktionsformen Aktuerzentrierter Instutionalismus", in der *Politik-forschung*, Opladen : Leske + Budrich.
- Schubert, K. 1991. *Politikfeldanalyse*, Opladen : Leske + Budrich.
- Schuppert, Gunnar Folke. 1993. *Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft. Zur Steuerung des Verwaltungshandeln durch Verwaltungsrecht*, in: Wolfgang Hoffmann~Riem/Eberhard Schmidt~Aßmann/Gunnar Folke Schuppert(Hrsg.). *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen*. Baden~Baden: Nomos S. 65~114.
- _____. 2000. *Verwaltungswissenschaft, Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*, Baden-Baden: Nomos.
- Schulz, Ulrich & Theo May. 1989. "The Recording of Social Orientierungs with Ranking and Pair Comparison Procedures", *European Journal of Social Psychology* 19 : 41~59.
- Simon, Herbert A. 1962. "The Architecture of Complexity", *Proceedings of the American Philosophical Society* 106 : 462~482.
- _____. 1973. "The Organisation of Complex Systems", In Howard H. Patte(ed.), *Hierarchy Theory, The Challenge of Complex Systems*, New York : Braziller, pp. 1~27.
- Sydow, J. 1992. *Strategische Netzwerke*, München : Gabler Verlag.
- Stein, Arthur. 1980. "The Politics of Linkage", *World Politics* 32 : 62~81.
- Weingast, Barry. 1989. "The Political Institutions of Representative Government : Legislatures", *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 145 : 693~703.
- Widmaier, Hans Peter. 1992. "Wirtschaftliche Logik politischen Handelns? Eine Kritik ökonomischer Handelns", In Abromeit, Heidrun & Jürgens, Ulrich(eds.). *Politische Logik*

- wirtschaftlichen Handelns*, Berlin : sigma rainer bohn verlag, pp. 62~88.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism : Firms, Markets, Relational Contracting*, New York : Free Press.
- Wollmann, H. 1983. "Implementation durch Gegen-Implementation von unten? Das Beispiel der Wohnungspolitik", in : Mayntz, R. (Hrsg.). *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung* : Opladen , p. 168.

4. Policy Network Model of Scharpf as Negotiation System Model

Sam-Rhyong Kim & Kyouun-Sup Chung

Since at the beginning of 1980's in Germany, the Steering discussion in the academic world has been dominated. Next the discussion on governance problem in Anglo-American world followed. From the viewpoint of a steering theory, it can classify policy analytical concepts into the Policy Making models, the Policy Cycle models, and the Policy Network models. Among Policy Network models, the Policy Window model of Kingdon, Advocacy Coalition model of Paul Sabatier, and Negotiation System model of Fritz W. Scharpf are very famous internationally.

This study can be explained the Negotiation System model of Scharpf. He begins with the coordinating logic and the coordinating ability of the negotiation system in the perspective of the welfare-theoretic institutional economy. According to the Coase-Theorem, all options that to the net welfare effects leads, can through negotiated coordination be realized, provided that in disregard of the transaction cost; and, they are divisible and transferable, or that side payments or package deals are possible. Logically, welfare effects originating from an idealized hierarchy can be achieved through coordinated negotiation. But the dimension of joint production and that of distribution have to be at the same time solved (negotiation dilemma). Both dimensions are not equally salient in all negotiations, which means that different types of disagreement have to be overcome in each case. And it turns

out that the inherent restraints of the negotiation system, namely, the problem of negotiation dilemma, the high transaction cost, and that of many number are largely decreased, when it is embedded in hierarchy or network, and so on.

Key Words : Negotiation dilemma, Kaldor-Optimum, Coase-Theorem