

행정학적 시민사회론의 심화와 확장을 위한 소고: 공동생산과 이익매개*

김선혁**·김창남***

본 논문은 정부-시민사회 관계를 주요 종속변수로 삼는 '행정학적 시민사회론' 분야의 최근 연구를 (뉴)거버넌스, 사회자본, 시민(단체) 참여의 세 가지 주제로 정리하고 향후 행정학적 시민사회론을 더욱 심화, 확장하기 위해 연구가 필요한 두 가지 주제를 시론적으로 고찰하고 있다. 첫 번째 주제는 구미 행정학-정책학계에서 '정부실패 (government failure)'와 관련하여 지속적으로 연구되고 있는 국가와 시민사회의 공동생산(coproduction)이며, 두 번째 주제는 민주주의 정치체제의 중요한 부분레짐 (partial regime)인 사회협의레짐과 압력레짐의 핵심을 구성하는 이익매개 (interest intermediation)이다. 본 논문은 행정학적 시민사회론이 이들 새로운 주제의 연구를 통해 심화, 확장되기 위하여 '시민사회'에 대한 기존의 정치운동 중심적 접근을 지양하고 보다 유연한 개념화를 시도할 필요가 있다고 주장한다. 그레아만 행정학적 시민사회론이 현대민주주의론의 여러 근간적 논의와 긴밀히 연계되어 이론적 발전을 이룰 수 있을 것이다.

주제어: 행정학적 시민사회론, 정부, 시민사회, 공동생산, 이익매개, 민주주의

* 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원님들 세 분께 깊이 감사 드린다.

** 미국 Stanford University에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 정경대학 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 시민사회, 비교행정, 국제행정 등이며 저서로는 *The Politics of Democratization in Korea (2000)*, *Economic Crisis and Dual Transition in Korea (2004)*가 있고 최근 논문으로는 "Civic Engagement and Democracy in South Korea," "신생민주주의 국가의 시민사회: 비교민주화론의 주요쟁점에 관한 이론적 고찰" 등이 있다(sunhyukk@korea.ac.kr).

*** 미국 Kent State University에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 경희대학교 언론정보대학원 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 미국정치, 정치과정, 정치커뮤니케이션 등이며 저서로는 《현대선거정치캠페인론》(2000), 《선거캠페인의 원리와 실행전략》(2007)이 있고 최근 논문으로는 "미국 대통령후보자의 종교성과 유권자평가," "미국인의 종교성과 정치생활" 등이 있다(cnkprmr@khu.ac.kr).

I. 서론: 행정학적 시민사회론

행정학은 정부의 조직과 구조, 기능과 역할, 운영과 관리에 관한 학문이고, 정책학은 정부가 다양한 공공문제의 해결을 위해 고안, 결정, 집행하는 정책에 관한 학문이라는 ‘고전적’인 대답은 오늘날 더 이상 ‘정답’이 아니다. 오히려 그것은 기껏해야 일부만 맞는--그리고 좀 더 비판적으로 이야기한다면 상당히 시대착오적인--대답이 되고 말았다. 왜냐하면 언제부터인가 행정과 정책의 연구에서 정부가 아닌 주체, 특히 시민사회의 ‘비정부’단체들을 포함하거나 그들에게 초점을 맞추는 것이 전혀 어색하지 않게 되었기 때문이다.

한국의 시민단체는 1987년 민주적 이행 이후 1990년대를 지나면서 수적으로 급증했을 뿐 아니라 그 영향력도 대폭 신장되었다. 나아가 기관신뢰도(institutional trust) 면에서 보더라도 시민단체는 입법부인 국회, 여·야당 등 주요 정당, 청와대와 행정부 주요 부처 등에 비해 상대적으로 높은 수준을 유지해 왔다 (《중앙일보》, 2009. 7. 1). 국정운영과 공공관리에서 시민단체가 차지하는 비중이 커지고 수행하는 역할의 중요성이 높아지면서 민주화 이후 지난 20여 년간 국내 행정학·정책학 분야에서도 시민사회에 대한 관심이 꾸준히 증대되었다. 물론 ‘시민사회’가 정확히 무엇인가에 관해 다양한 정의(定義)가 있고¹⁾ 시민사회가 행정 및 정책과정에서 수행하는 역할, 그리고 시민사회가 미래 행정과 정책과정에 제공하는 함의에 대해서도 다양한 해석이 존재할 수 있다. 하지만 적어도 시민사회가 행정학과 정책학 연구에서 중요한 주제 중 하나라는 사실은 부인하기 힘들어졌다.

외국 학계에서나 국내 학계에서나 행정학·정책학 연구에서 ‘시민사회’의 등장은 민주화의 진전, 참여의 증대라는 현실 정치적, 사회적 변화와 불가분의 관계를 가지고 있다. 한국에서 민주화 이전 과거 권위주의 시기 행정 및 정책과정은 정부 주도의 하향식(top-down) 의사결정과 집행을 중심적 특징으로 가지고 있었다. 상당히 성공적인 것으로 대내외적으로 평가받고 있는 우리나라의 1960~80년대 경

1) 본 논문에서는 시민사회를 “한편으로는 국가로부터, 다른 한편으로는 일차적인 생산단위(즉 기업) 혹은 재생산단위(즉 가족)로부터 상대적인 독자성(relative autonomy)을 유지하면서 집단적 이익의 보호와 증진을 위해 집단행동(collective action)을 하는, 자발적으로 조직된 (국가와 개인 사이의) 매개적 집단들(self-organized intermediary groups)의 집합체”라고 정의한다 (김선혁, 2003: 39).

제성장정책을 들여다보면 당시 개발국가(developmental state)가 주도했던 정책 입안, 결정, 집행과정은 다양한 사회적 이익(social interests)의 압력으로부터 상당히 자유로운, 다시말해 고도의 정치적 절연성(political insulation)을 특징으로 가지고 있었음을 확인할 수 있다.

민주화 이후 개발국가가 제사회세력에 대해 우월적으로 유지, 향유했던 고도의 자율성(autonomy), 그리고 행정 및 정책 과정이 보였던 정치적 절연성은 급격히 감소하였다. 시민사회와 시민단체에 대한 학문적, 현실적 관심이 증대된 것은 이러한 민주화 이후 정치적 상황의 변화, 그리고 그로 말미암은 행정·정책환경의 변화와 밀접한 관계를 가진다. 민주화 이후 과거 20여년은 행정 및 정책과정에 대해 투명성, 접근성, 민주성이 시민사회에 의해 지속적으로 강력히 요구되고 그러한 요구에 대해 행정 및 정책과정이 반응하여 점진적으로 변화해 온 과정이라고 요약할 수 있다. 권위주의 시기 ‘효율적인’ 행정과 정책과정을 방해하는 ‘교란요인(disturbance)’으로 치부되어 통제, 탄압의 대상으로 간주되었던 시민사회는 민주화 이후 행정과 정책과정이 궁극적으로 만족시켜야 할 고객인 동시에 그 과정에 활발하게 참여하는 주체로 그 상(像)이 변화하였던 것이다. 그 결과, 보다 구체적인 시민 또는 시민단체의 정책참여, 정부와 시민사회 간 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 구축과 발전, 질 좋은 행정서비스에 대한 시민의 요구와 기대에 보다 적극적으로 부응할 수 있는 방안 등이 국내 행정학 및 정책학계의 중요한 화두로 부상하여 연구와 강의의 주제로 자리잡게 되었다.

게다가 최근에는 시민사회가 행정과 정책에 영향을 미치는 영향요인, 혹은 행정과 정책을 설명하는 독립변수로서 뿐만 아니라 그 자체로서, 즉 종속변수로서도 활발히 연구되고 있다. 이는 다시말해 과거에 사회학적, 정치학적인 주제로 간주되었던 ‘시민사회’ 자체를 설명하는 일이 행정학과 정책학에서도 중요한 주제로 부각되고 있다는 이야기가 된다. 시민사회가 중심이 되고 시민이 주체가 되는 ‘시민행정’에 대한 관심이 점증하고 있고 이에 따라 정부 정책의 방향도 시민사회와 시민의 참여를 증진시키는 쪽으로 집중되고 있다. 시민사회를 행정학·정책학적 관점에서 탐구하고 그 함의를 도출하려는 일련의 작업을 여타 사회과학에서 시민사회를 연구하는 것과 구분하여 ‘행정학적 시민사회론’이라 칭할 수 있다면 행정학적 시민사회론은 바야흐로 그 태동기(胎動期)를 지나 발전기(發展期)에 접

어 들고 있다고 할 수 있다.

본 논문의 주요 목적은 이와 같이 발전기에 접어 들고 있는 행정학적 시민사회론에서 현재 주로 연구되고 있는 의제들을 정리하여 연구발전의 현 수준(the state of the art)을 점검하고, 장차 행정학적 시민사회론이 더 높은 층위로의 발전을 이루기 위해 연구되어야 할 주제영역을 제시하는 것이다. 구체적으로 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 2절에서는 그동안 ‘시민사회’ 주제영역과 관련하여 국내 행정학·정책학 분야에서 이루어진 연구들을 크게 (뉴)거버넌스, 사회자본, 시민(단체)의 정책참여의 세 가지로 나누어 그 내용을 정리하고 고찰해 본다. 3절과 4절에서는 행정학적 시민사회론의 미래적 연구주제 두 가지를 구미 학계의 최근 연구 경향을 참조하여 설명한다. 우선 3절에서는 최근 유럽에서 집중적으로 연구되고 있는 정부부문과 시민사회부문 간의 양부문 협업(bisectoral collaboration)에 대해 논의한다. 4절에서는 미국 학계에서 꾸준히 연구되어 왔고 최근에는 유럽학계에서도 EU와 관련하여 상당한 주목을 받고 있는 이익집단과 로비에 대해 논의한다. 행정학적 시민사회론의 향후 발전과 관련하여 본 논문이 강조하는 것은 지금까지 ‘시민사회’라고 하면 자연스럽게 떠오르지 않았던 주제, 그리고 시민사회 연구의 ‘통상적’인 주제로 인식되지 않았던 영역을 연구하기 위해서는 ‘시민사회’에 대한 인식의 전환, 개념의 변화가 필요하다는 점이다. 5절에서는 행정학적 시민사회론의 심화와 확장이 현대민주주의론의 발전에 어떻게 기여하는가를 고찰하고 글을 맺는다.

II. 행정학적 시민사회론의 현황(The State of the Art)

선행연구에서 우리는 여타 사회과학 분야와 차별성을 가지고 행정학적 관점에서 시민사회를 이론적으로 논구하고 실증적으로 분석하는 작업, 다시말해 ‘행정학적 시민사회론’은 크게 보아 ‘종속변수로서의 시민사회’에 초점을 맞추는 연구와 ‘독립변수로서의 시민사회’에 초점을 맞추는 연구로 대별할 수 있음을 지적한 바 있다 (김선혁, 2003). 종속변수로서의 시민사회 연구 범주에 속하는 것으로는 시민단체 분류법(taxonomy)에 관한 연구, 사회자본에 관한 연구, 시민단체들의 일

생주기(life cycle)--즉 그 생성 및 등장, 발전 및 변화, 쇠퇴 및 소멸(혹은 자기혁신을 통한 소생) 등--에 관한 연구, 시민사회의 내용과 성격 및 질에 관한 연구, 시민단체의 내부 조직형태와 운영방식에 관한 연구 등을 들 수 있다. 종속변수로서의 시민사회 연구와 관련하여 국내 행정학·정책학계의 연구는 대체로 시민단체의 분류법이나 사회자본 연구에 집중되는 경향을 보였다. 그와 비교하여 구미학계의 연구는 시민단체의 내부조직과 운영, 특히 비영리단체와 영리단체 간의 차별성과 그에 기인한 상호경쟁 관계에 더 많은 관심을 보이고 있었다.

한편 독립변수로서의 시민사회에 관한 연구는 시민사회가 정치레짐 변화(regime change)의 한 예인 민주화, 즉 민주주의로의 이행(transition)과 신생민주주의의 공고화(consolidation)에 미치는 영향에 관한 연구, 민주주의의 질(quality of democracy)에 미치는 영향에 관한 연구, 전반적인 사회정치적 제도의 수행성과(institutional performance)에 미치는 영향에 관한 연구 등 시민사회가 일련의 구조적 변수들에 미치는 영향력에 관한 연구들을 예로 들 수 있다.

하지만 이같이 시민사회를 종속변수 혹은 독립변수로 보는 관점은 ‘국가 대 시민사회’ 또는 ‘정부 대 시민단체’라는 다소 작위적인 이분법을 답습한다는 한계를 가지고 있다. 그래서 우리는 행정학적 시민사회론이 무엇보다도 중점을 두어야 하는 연구주제는 정부-시민사회 간 관계라는 결론을 도출했던 것이다 (김선혁, 2003). 과거 수년간 행정학적 시민사회론의 정립을 향한 학문적 발전이 거듭되어 왔다. 그동안 국내 행정학·정책학계에서 ‘시민사회’라는 주제와 관련하여 축적된 연구들을 범주화하면 대략 (뉴)거버넌스, 사회자본, 시민(단체)참여의 세 가지 주제군으로 묶어 볼 수 있다.²⁾ 이하에서는 이 세 가지 방향으로 진행되어 온 연구들을 일별함으로써 행정학적 시민사회론의 현상태(the state of the art)를 점검해 보고자 한다.

2) 이 외에 중요한 주제영역으로 기부문화 및 자원봉사 등을 들 수 있겠으나 이 주제에 관한 연구는 독립된 주제 범주로 구분하기에 아직 그 양이 충분치 못하다. 이 분야 연구의 예로는 김준기(2006: 361-409)를 들 수 있다.

1. (뉴)거버넌스

행정학적 시민사회론이 초점을 두어온 첫 번째 주제군은 다양하게 진행되어 온 (뉴)거버넌스 관련 논의이다. 최초 ‘협치(協治),’ ‘망치(網治),’ ‘공치(共治),’ ‘국정관리,’ ‘국정운영,’ ‘국가관리’ 등 다양한 용어로 번역이 시도되었던 ‘거버넌스’는 이제 적어도 국내 행정학·정책학계에서는 외래어인 ‘거버넌스’로 굳어져 사용되고 있는 듯하다. 국내 행정학·정책학계에서 (뉴)거버넌스에 관한 논의는 대체로 세 가지 정도의 쟁점을 중심으로 전개되어 왔다. 그 첫째는 거버넌스의 이론적, 개념적 쟁점들을 소개, 정리하고 나름대로의 관점을 발전시키고 있는 일련의 이론적 논의이다. ‘거버넌스’의 개념화에 관한 연구, 정부(government)와 거버넌스(governance)의 본질과 내용을 비교, 대비시키는 연구, 국가의 재구조화(restructuring)와 관련하여 거버넌스의 유용성을 논하는 연구, 시민단체와 (뉴)거버넌스의 가능성을 논하는 연구 등이 이에 해당한다 (이명석, 2002; 유재원·소순창, 2005; 김석준, 2000; 박영주, 2000; 염재호, 2002).

(뉴)거버넌스와 관련한 두 번째 세부주제는 정부와 시민사회 간의 관계로서 이 주제에 관해서는 상대적으로 많은 연구들이 축적되었다. 이는 우리가 선행 연구에서 행정학적 시민사회론의 핵심의제가 정부-시민사회 관계론이 되어야 한다고 주장한 것에 비추어 보아 바람직한 현상이라고 볼 수 있다. 특히 국내 학계의 경우 정부-시민사회의 관계를 특정한 이론적 시각에서 바라보고 고찰하는 연구들이 많았는데 예컨대 파트너십, 정책네트워크, 자원의존모형 등이 분석틀로 활용되었다. 또한 시민단체에 대한 정부의 지원, 정부와 시민단체 간 경쟁과 협력관계에 대한 연구도 상당히 활발하게 이루어졌다 (이근주, 2000; 김준기, 2000; 김태영, 2002; 김정렬, 2000; 배응환, 2003; 정진경, 2002).

(뉴)거버넌스와 관련된 마지막 세부주제는 지방 차원에서 전개되고 있는 정부-시민사회 관계론, 즉 ‘지방거버넌스’에 관한 다수의 연구이다. 예를 들면 지방정치에서 시민과 정부 간 관계를 다루는 연구, 지방거버넌스와 제도주의의 관련성을 고찰하는 논문, 지역혁신이나 지역경제개발과 관련하여 정부와 시민사회 간의 파트너십이나 네트워크의 효과를 분석하는 논문, 그리고 지방거버넌스를 비교행정적 관점에서 비교 고찰한 연구 등이 이에 속한다 (박종민, 2000; 배유일, 2003; 정문

기, 2009; 임승빈, 2000).

2. 사회자본

행정학적 시민사회론과 관련하여 그동안 연구가 비교적 활발하게 진행되어 온 두 번째 주제영역은 사회자본(social capital)이다. 그간 사회자본에 관해 진행된 논의도 크게 삼분(三分)해 볼 수 있는데, 첫째는 사회자본에 대한 이론적, 개념적 논의이다. 예컨대 사회자본론의 행정학적 함의를 살펴보는 연구, 조직의 유형과 사회자본의 관계에 관한 연구, 사회자본과 결사체활동(associational life)의 상관관계에 관한 연구, 사회자본과 정책, 사회자본과 제도 간 상호관계를 분석하는 연구 등이 이에 해당된다 (박희봉, 2002; 박영미, 2009; 유재원, 2000; 배유일, 2004).

둘째로 사회자본을 독립변수로 설정하고 사회자본이 다양한 행정학·정책학적 변수에 미치는 영향을 본 연구들도 있다. 크게는 사회자본이 민주주의와 민주시민성(democratic citizenship)에 미치는 영향을 탐구하는 논문, 사회자본이 시민접촉(citizen contacts), 특히 지방정부 차원의 시민접촉에 미치는 영향을 연구하는 논문, 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향을 인식 데이터를 중심으로 분석한 논문, 사회자본이 지방정부의 외부역량에 미치는 영향을 고찰한 연구 등이 이에 해당한다 (박종민, 2003; 이관수·송건섭, 2007; 이숙중·김희경·최준규, 2008; 윤두섭·오승은, 2007).

마지막으로, 드물기는 하지만 사회자본 자체를 종속변수로 설정한 연구들도 있는데 시민단체의 활동이 사회자본의 형성에 미치는 영향을 연구한 작업이 이에 속한다 (김태룡, 2006). 사회자본 조성의 영향요인과 관련해 최근 들어 흥미로운 것은 정부가 수행할 수 있는 역할에 대한 관심이 높아졌다는 사실이다. 사회자본이 정치와 경제, 행정과 정책의 발전에 긍정적인 영향을 미친다는 사실에 관해서는 학계에 실증연구에 근거를 둔, 비교적 광범위한 합의가 존재한다. 하지만 과연 어떠한 정부정책이 사회자본의 형성과 증식에 기여하는지에 대한 경험적 연구는 아직 부족한 것이 현실이다. 이런 관점에서 사회자본의 창출 및 증대를 위해 정부가 할 수 있는 일을 조명하는 것은 나름대로의 의미가 있다. 하지만 다른 한편 시민사회의 자발적이고 자생적인 노력이 아닌 정부의 인위적이고 하향적인 노력이

독립성과 자율성 등 시민사회 고유의 특성을 저해하지 않고 시민사회의 장기적 발전을 담보해 줄 수 있을 것인가 라는 근본적인 물음에 대해서는 보다 심도 깊은 고민이 필요하다고 할 것이다.

3. 시민(단체)참여

행정학적 시민사회론과 관련하여 최근 몇 년 동안 가장 활발히 연구가 축적된 분야는 시민 혹은 시민단체의 정책참여 분야이다. 시민참여 연구는 대략 세 가지 세부주제로 나누어볼 수 있다. 첫째는 정책과정에 대한 시민(단체)참여 일반에 관한 연구이다. 규제정책, 환경정책 등 부문정책의 형성 및 결정 과정에서 비정부단체의 역할과 기능에 관한 연구, 복지개혁(welfare reform) 과정에서 시민단체들의 역할에 관한 연구, 정책과정에 참여하는 다양한 비정부조직 혹은 사회단체들의 영향력과 효과성의 차이에 관한 연구, 비정부조직의 정책과정 참여의 국제비교연구, 정책옹호동맹체모형 등과 같은 이론틀을 시민단체들의 활동에 적용한 연구, 시민참여의 유형 분류에 관한 연구, 정책참여의 성과를 분석한 연구, 시민참여에 대한 공무원들의 인식과 수용성에 관한 연구 등 다양한 연구성과가 축적되었다(전영평·장입숙, 2004; Fiori & Kim, 2009; Jung, 2005; Lee, 2005; Kwon, 2003; Moon, 2008; 김태룡, 2002; 신광영, 1999; 정병걸·성지은, 2002; 최병대·김상구, 2004; 남상민, 2005; 강인성, 2007; 전영평·홍성만·김선희, 2007; 박천오, 2002).

최근 들어 시민참여와 관련하여 특히 두 가지 세부 분야의 연구가 활발했는데 그 중 하나는 지방의 정치·행정과정, 정책결정에의 주민참여에 관한 연구이다. 미국의 근린참여가 한국의 주민참여에 가지는 함의에 관한 연구, 지방정치 참여의 영향요인을 다수준으로 분석한 연구, 주민참여의 유형과 영향력 간의 상관관계를 분석한 논문, 지방 차원에서 주민참여의 실태를 경험적으로 고찰한 연구, 지방 시민단체들의 정책참여 활동을 중심으로 지방 차원에서 (뉴)거버넌스의 가능성을 탐색한 논문 등이 이에 해당된다고 하겠다(한상일, 2003; 강인성, 2008; 전영평, 2003a & 2003b).

끝으로 일부 연구는 시민참여의 전자화, 전자참여와 관련된 주제들을 다루고 있다. 온라인주민참여 제도 변화의 영향을 분석한 연구, 인터넷을 이용한 시민참

여가 정책결정과정에 미치는 영향을 고찰한 연구, 지방정부 차원의 온라인 주민 참여의 성격과 내용을 규명한 연구 등이 그 예라고 할 수 있다 (이시원, 2002; 조화순, 2004; 하혜영·박치성, 2008).

행정학적 시민사회론이 (뉴)거버넌스, 사회자본, 시민(단체)참여의 세 가지 주제영역을 중심으로 전개, 발전되었다는 것은 고무적인 일이다. 왜냐하면 이 세 가지 주제에 관한 연구들은 이전의 연구들과 비교해 적어도 세 가지 측면에서 우월성을 가지기 때문이다. 첫째는 이들 연구가 정부 대 시민사회라는 이분법적 구분을 넘어 정부와 시민사회 간 관계에 초점을 맞추었다는 점이고, 둘째는 시민(단체)의 정책과정 참여의 현실을 실증적으로 분석해 내었다는 점이며, 셋째는 정부와 시민사회 간 관계라는 관계적 변수(relational variable)가 민주주의의 질 혹은 제도의 경쟁력(institutional competitiveness)이라는 국가 정치, 경제, 사회적 발전과 관련된 거대변수에 미치는 영향을 살펴볼 수 있는 중요한 정보를 제공해 주었다는 사실이다. 이 세 가지는 결코 적지 않은 이론적 기여이다. 이상에서 정리한 바와 같은 주제들을 유능하게 다루고 분석해 냄으로써 행정학적 시민사회론은 기존의 사회학, 정치학, 경제학, 경영학 등 분야에서의 시민사회론과 차별성 있고 독창적인 시민사회론을 정립하여 발전시키는데 일정한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.

하지만 이제 행정학적 시민사회론도 단순히 인접 사회과학 분야의 시민사회론과 비교해 차별성을 확보했다는 것에 만족해서는 안 된다. 그래서 본 논문에서는 행정학적 시민사회론의 심화와 확장을 위해 우리가 새로이 탐구해야 할 혹은 탐구할 만한 주제로 크게 두 가지를 고찰해 보고자 한다. 첫 번째는 복지서비스의 공급을 위해 시민사회 조직 혹은 개인과 정부 간에 이루어지는 공동생산이다. 두 번째는 이익집단과 로비이다. 두 가지 모두 국내에서 ‘시민사회’ 연구라고 할 때 통상적으로 많이 거론, 분석되는 주제는 아니다.

행정학적 시민사회론의 미래적 연구주제들을 발굴하는 작업은 근본적으로 ‘시민사회’를 어떻게 정의할 것인가, 그리고 ‘시민사회’의 구성요소로 어떤 것들을 포함하고 어떤 것들을 제외할 것인가 라는 문제와 직결되어 있다. 지금까지 국내에서의 시민사회 논의는 지나치게 정책옹호(policy advocacy)형 운동단체 중심으로 전개되었다. 그러다 보니 정작 구미 학계에서 시민사회의 논의에 필수적으로, 그리고 대단히 자연스럽게 포함되는 행위주체들이 빠져 버리는 기현상(奇現象)이

발생하게 되었다. 대표적으로, 구미학계에서 대단히 활발히 논의되고 있는 복지 서비스 제공자로서의 비영리단체들, 그리고 다양한 정책어젠다를 가지고 정부와 정치권의 행위자들을 접촉하고 정책과정에 영향력을 행사하는 이익단체들이 한국의 ‘시민사회론’에서는 별로 눈에 띄지 않는 상황이 초래되고 말았던 것이다.

본 논문의 근본적인 문제의식은 바로 여기에 있다. 구미학계에서 시민사회의 중요한 일부로 포함되고 이론적, 실증적 작업이 활발하게 축적되고 있는 행위자들에 대해 국내학계에서는 별다른 관심을 가지지 않고 심지어 ‘시민사회’에 포함시키지도 않고 있는데 이와 같은 웃지 못할 촌극은 이제 시정되어야 한다. ‘시민사회’란 정의상(by definition) 그 구성과 조직의 다양성(diversity)과 다원주의(pluralism)를 전제로 하는 것임에도 불구하고 국내 학계에서는 시민사회의 다양성과 다원주의가 존중되지 않고 한 종류의 시민사회 행위자--사회문제를 지적, 비판하고 정치적 요구를 제기하는 운동단체--에만 치중해서 연구와 분석이 이루어지고 있다. 그 결과 시민사회론은 정치운동론과 동치(同値)되었다. 행정학적 시민사회론에서 시민사회와 정부의 관계를 제대로 고찰하기 위해서는 시민사회의 모든 부분이, 시민사회의 모든 구성요소들이 골고루, 충분히 분석되어야 한다. 본 논문에서 시민사회의 개념적 확대를 모색하는 것은 이 때문이다.

여러 가지 요소로 구성된 시민사회가 정치 및 정책과정에서 수행하는 기능은 실로 다양하다. 하지만 학자들은 이를 대체로 공익을 위한 특정한 정책대안의 주창과 옹호, 공공서비스의 생산과 제공, 정부의 정책과정에 대한 압력과 영향력의 행사 등 세 가지 정도로 요약하고 있다. 이 중 여태까지 국내의 학문적 논의는 대체로 첫 번째 기능, 즉 공익을 위한 정책대안의 주창과 옹호에 편중되어 왔다. 그래서 본 논문은 그동안 간과되어 왔던 시민사회의 나머지 두 가지 기능, 다시말해 ‘생산’과 ‘압력’에 초점을 맞추고자 한다. 그리고 이를 위한 시론적 논의의 틀로서 유럽에서 활발히 논의되고 있는 공동생산, 그리고 미국에서 활발히 논의되고 있는 이익단체 및 로비에 관한 연구를 소개하고 주요 쟁점들을 일람하고자 하는 것이다.

Ⅲ. 행정학적 시민사회론의 미래 I: 공동생산

유럽 및 미국의 학계, 정치권, 정책현장에서 시민사회에 대한 관심이 고조된 가장 중요한 계기는 다양한 유형의 “정부실패(government failure)”이다 (Salamon, 1994). 구미 선진국에서는 복지국가의 위기가, 일부 개발도상국에서는 주로 정부의 무능과 부패에 기인한 개발의 부재가, 그리고 동유럽 사회주의국가들에서는 국가계획경제의 붕괴가 1980년대와 1990년대에 동시다발적으로 발생하면서 국가에 대한 신뢰는 급속하게 추락하였고 국가의 정당성은 심각하게 의문시되었다. 그 결과 전통적으로 국가가 수행해 왔고 통상적으로 국가가 수행해야 하는 것으로 여겨지던 여러 역할과 기능을 대신 수행할 수 있는 ‘대안적 주체’를 찾으려는 집단적 노력이 행해졌다.

다양한 정부실패 현상에 대해 시장적인 해법이 제시되지 않았던 것은 아니다. 사실 1980년대와 1990년대 영미권 국가들을 중심으로 신자유주의의 부상(浮上), 신공공관리적 정부개혁의 전파, 시장만능주의의 확대 등이 일어났다. 그러나 정부실패 뿐만 아니라 ‘시장실패’에 대해서도 경각심을 가지고 있었던 구미의 식자들이 ‘제3의 길’로 더 큰 관심을 보였던 영역은 바로 시민사회였다. 그 명칭은 비국가부문(nonstate sector), 비정부부문(nongovernmental sector), 비영리부문(nonprofit sector), 자발부문(voluntary sector) 등 다양했지만 국가도 시장도 아닌, 그러나 국가와 시장의 문제점들을 해결해 줄 수 있으리라고 기대되었던 시민사회 영역에 대한 관심은 고조되었다. 국가가 더 이상 제대로 수행할 수 없는 역할과 기능을 시민사회가 대신 혹은 국가와 협력하여 수행하여 세계 여러 지역에서 발생하고 있는 심각한 정부실패, 그리고 나아가 시장실패까지도 교정할 수 있다는 낙관적 전망이 시민사회 연구 활성화의 현실적 기반을 이루고 있었다.

국가주의(statism)의 총체적인 퇴조, 그리고 일정 부분 그에 상응한 시민사회의 중요성에 대해 환기된 인식은 Salamon(1994)의 지적대로 범지구적으로 일반화할 수 있는 측면이 없지 않았다. 하지만 시민사회 중요성의 증대라는 동일한 귀결(equifinality)로 이르기까지의 역사적 궤적, 현실적 상황은 지역과 나라마다 상이했다. 이미 지적했듯이 구미 선진자본주의국가들, 남반구의 개발도상국들, 동유럽 구사회주의국가들은 모두 서로 다른 이유들로 말미암아 국가주의와 거리를 두고

시민사회의 중요성을 강조했던 것이다. 따라서 1980~90년대 여러 지역에서 시민사회 중요성의 부각이라는 범지구적 현상을 설명하기 위해서는 각 지역, 각 나라들에서의 맥락을 면밀히 살피는 작업이 중요하다.

특히 한국의 경우에는 시민사회에 대한 관심의 증대가 정부실패에 기인했다고 보기 힘들다. 1960~80년대 수출지향적 경제개발, 산업화와 고도성장을 주도했던 개발국가의 신화는 민주화 이후에도 크게 침식되지 않았다. 국가는 여전히 강력했으며 정책과정에서 지대한 영향력을 행사했다. 1990년대말 경제위기가 도래했을 때 김영삼 정부의 정책실패가 지적되고 재벌 중심의 성장위주 패러다임에 대한 반성이 일시적으로 고조된 적이 있었다. 하지만 경제위기가 조기에 ‘극복’된 이후 개발국가에 대한 근본적 성찰은 불필요한 것으로 폐기되었다. 민주화 이전은 물론 민주화 이후 시기에도 정부실패가 우리 국민들에 의해 심각하게 문제로 제기되었다든가 또는 국가의 정책영향력이 크게 감소했다는 증거는 별로 없다 (Kim, Han, & Jang, 2008). 한마디로 구미의 복지국가, 일부 개도국의 약탈국가(predatory state), 동유럽의 사회주의국가들이 겪었던 공통적인 ‘국가의 위기’가 한국에서는 발생한 바 없다. 따라서 한국에서 시민사회에 대한 관심이 증대된 것은 개발국가의 위기가 아닌 다른 요인에서 찾아야 한다.

한국에서 시민사회에 대한 관심은 1987년 민주주의로의 이행과 불가분의 관계를 가지고 있다. 한국의 민주화는 1970~80년대 제3의 범지구적 민주화 물결 제1세대인 남아프리카와 라틴아메리카와 달리 상이한 유형의 엘리트 간 분열, 상호작용, 협약(pact) 등에 기인한 것이 아니었다. 오히려 그것은 1960년대부터 국가의 조직적인 탄압과 유례없는 억압에도 불구하고 꾸준히 그 역량을 증대해 온 시민사회 제집단--학생조직, 노동조합, 종교집단--의 전국적 동원과 연합, 그리고 투쟁에 힘입은 것이었다. 이런 측면에서 볼 때 한국의 민주화는 시민사회 주체들의 단결과 동원, 투쟁에서 비롯된 “운동에 의한 민주화(최장집, 2002)”라고 특징지을 수 있는 것이었다. 그 결과 민주화 이후 시기에 민주주의의 근본적 추동력이었던 시민사회에 대한 관심은 대단히 자연스럽고 당연한 귀결이었다.

민주화 이후 1980년대말~1990년대 국내 정치학, 사회학계에서 진행된 시민사회 연구는 말할 것도 없고 2000년 이후 본격화된 행정학·정책학계의 시민사회 연구도 한국의 민주화 과정이 남겨준 이와 같은 역사적 유산으로부터 자유로울 수

없다. 먼저 진행된 정치학, 사회학적인 연구들이 민주화과정에서 시민사회가 수행한 역할, 민주화 이후 시민사회의 변화, 민주화 이후 정치 및 경제개혁 등에서 시민사회의 역할 등에 초점을 맞추었다면, 후에 진행된 행정학·정책학적인 연구들은 시민사회 참여가 주요한 특성이 되어 성립, 발전하는 (뉴)거버넌스적 국정운영, 시민사회의 신뢰와 네트워크, 사회자본이 민주주의에 미치는 영향, 민주화 이후 정치과정 및 정책과정에서 시민사회의 참여 등에 초점을 맞추었다. 즉, 정부실패로 인한 시민사회의 구체적인 공공서비스 제공이라는 주제보다는 민주화 이후에도 여전히 강력한 국가를 견제하고 그 개혁을 촉구하는 시민사회의 운동이라는 주제에 초점을 맞춘 시민사회 연구가 주조를 이루었던 것이다. 지나치게 활발한(hyperactive) 한국 시민사회의 이면(裏面)에 냉전체제 하에서 사회의 다양한 균열을 반영하지 못했던 보수독점의 정당체계가 자리잡고 있었다는 점에서 한국에서 시민사회에 대한 학문적, 현실적 관심이 높아진 것은 ‘정부실패’보다는 오히려 ‘정당실패’에 기인했다고 보는 것이 맞을지도 모른다.

한국에서 정부실패가 없었고 강력한 국가가 상존(尙存)한다고 해서 시민사회의 유용성이 부인되는 것은 아니다. 그러나 동시에 강력하고 ‘성공적’인 국가의 엄존이라는 조건 때문에 시민사회의 유용성이 반정부 저항이라는 역할에만 제한되는 것도 아니다. 보다 다양한 측면에서 시민사회의 역할과 기능과 사명을 고민해 볼 필요가 있는 것이다. 시민사회의 다양한 구성요소, 다양한 역할을 고려할 필요성은 크게 두 가지 관점에서 고찰해 볼 수 있다. 첫째는 한국의 개발국가 모형이 그동안 ‘성공’으로 간주되었다고 할지라도 앞으로도 계속 성공적이라는 보장이 없기 때문이다. 특히 국민의 관심과 국민경제의 주안점이 성장 패러다임에서 분배·복지 패러다임으로 변화하게 된다면 개발국가 모형이 ‘성공’에서 ‘실패’로 재(再)판정을 받는 것은 시간문제이다. 한국의 개발국가는 ‘개발’의 수행에서 성공적이었을 뿐 구미 국가들이 오래 전부터 국가적 차원에서 관심을 가져온 분배나 복지 면에서는 ‘실패’라고 평가해도 별 무리가 없다. 결국 한국에서 ‘정부실패’가 없었고, 앞으로도 없을 것이라는 평가는 속단일 가능성이 크고, 정부실패에 의한 시민사회의 역할 증대라는 한국 외 다른 지역에서의 상황이 한국에 재연(再演)될 가능성도 낮지 않다. 이제까지 개발국가 패러다임 하에서는 ‘실패’로 간주되어 오지 않았던 것들이 분명한 실패로 인식되는 시대가 도래하는 것이다.

둘째, 민주화 이후 지난 20년 간 지속되어 온 운동 중심의 시민사회관(觀)은 이제 한계에 다다랐다. ‘운동’을 중심으로 시민사회를 바라보고, 접근하고, 운영하고, 해석하고, 예측하는 것은 더 이상 설득력도 없고 효과적이지도 못하다. 민주화 이후 강산이 두 번 바뀐 지금 ‘운동’은 특별한 매력과 호소력을 가지지 못한다. 현 이명박 정부 들어서서 여러 차례 제출된 “민주주의의 위기”라는 엄중한 진단도 별다른 국민적 호응을 얻지 못하는 ‘대답 없는 메아리’에 그치고 있다. 시민사회의 중요한, 아니 거의 유일한 기능이 정권의 비판과 개혁의 촉구라는 운동중심적, 정치향적 접근은 이제 지양되어야 한다. 행정학적 시민사회론은 시민사회의 다양한 역할과 기능을 조명하고 국민의 삶에 실질적인 변화를 줄 수 있는 새로운 주제를 발굴하여 연구할 필요가 있다.

이러한 차원에서 나라 밖의 논의를 면밀히 추적, 검토하는 일은 중요하다. 특히 위에서 지적한 ‘정부실패’의 대표적인 지역, 즉 구미 선진국들, 개도국들, 구사회주의 국가들 중에서 구미 선진국들에서의 논의와 논쟁을 고찰하는 것이 중요하다. 왜냐하면 개도국이나 구사회주의국가들에서의 정부실패보다는 구미 선진국들에서의 정부실패가 우리에게 시사하는 점이 크기 때문이다. 물론 구미 선진국들에서의 정부실패는 복지국가의 ‘지나친’ 성장에 기인한 것이다. 복지국가의 성장과 복지 관련 지출의 급증에 의해 재정적자가 심각해지자 정부는 복지서비스를 적절하고 충분하게 제공할 역량을 결핍하게 되었고, 그 결과 영리기업 혹은 비영리단체들의 도움을 받아 혹은 그들을 참여시켜 외주 혹은 파트너십의 형태로 공공서비스를 제공하게 되었던 것이다.

하지만 “복지서비스를 적절하고 충분하게 제공할 역량을 결핍하게” 되는 상황은 복지국가의 과대성장에만 기인한 것은 결코 아니다. 오히려 그것은 복지국가가 부채하거나 저발달된 상황에서 훨씬 더 빈번하게 발생할 수 있는 문제이다. Prentice(2006)의 캐나다 보육서비스 사례 연구에 따르면 캐나다에서 보육서비스를 둘러싸고 정부-민간 간 협업적 파트너십이 등장, 발전하게 된 계기는 캐나다에서 복지국가가 과대성장하거나 재정위기가 도래하였기 때문이 아니고 오히려 보육서비스를 비롯한 공공서비스가 캐나다 정부에 의해 효과적으로 제공되지 못하고, 복지인프라가 미발달되어 있기 때문이었다. 다시말해 캐나다 보육서비스 제공에서 정부와 제3부문 간의 협력의 계기는 연방정부 및 지방정부의 복지정책 부

재 혹은 실패, 기업형 보육시설의 지나친 성장과 영리추구의 부작용, 보육서비스 분배에서의 불평등, 이 모든 것으로 인한 부모, 특히 엄마들의 과도한 육아 부담 등 전형적인 ‘복지후진국’적인 이유들이었다. 이는 복지서비스 제공에서의 시민사회의 적극적인 간여가 구미 일부 선진국에서처럼 복지국가의 감축(retrenchment)과 퇴조라는 현상에 의해 초래될 수도 있지만, 반대로 복지국가의 미발달과 등장 필요성이라는 다소 상반되게 보이는 현상에 의해서도 초래될 수도 있다는 점을 시사해 주는 것이다. 한국의 경우 후자에 보다 더 깊은 관심을 가져야 한다. 복지국가의 미발달도 시민사회 간여의 중요한 조건을 제공하는 것이다. 특히 현재 한국과 같이 시민사회가 ‘구체적인 서비스의 제공 없이 백화점식 정치운동만을 지향한다’는 비판을 받고 있는 상황에서 복지서비스 제공과 관련하여 시민사회가 수행할 역할은 대단히 크고 중요하다.

구미 많은 국가들에서는 복지에 대한 국가의 지나친 부담을 경감시키기 위해 시민사회의 비영리단체들을 정부의 계약적 외주(outsourcing) 혹은 협업적 파트너십 등을 통해 광범위하게 복지서비스의 생산과 조달에 간여시키고 있다. 전통적으로 복지재 생산에서 제3부문의 참여는 정부와의 관계라는 측면에서 정부가 주인(principal)이고 제3부문이 대리인(agent)인 것으로, 혹은 정부가 조달자(provider)이고 제3부문이 수혜자(recipient)인 것으로 기술되어 왔다. 하지만 복지국가의 위기 이후 등장한 정부-시민사회 협력론은 지금까지의 다소 일방적인 논의를 공동협력적 성격을 강조함으로써 쌍방적인 것으로 바꾸어 놓았다. 특히 눈여겨 보아야 할 이론적 논점은 국가와 시민사회 간의 관계를 이분법적이고 제로섬(zero-sum)적으로 보는 시각이 점차 수정되고 있다는 점이다. 예컨대 Walzer(1988)는 ‘복지국가’가 ‘복지사회’에 의해 지지되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 복지는 국가만의 책임이 아니며 사회와의 공동 책임이라는 주장이다. 이는 한국에도 유사하게 적용된다. 다만 내용이 정반대일 뿐이다. 즉, 복지는 과거처럼 개인이나 가족, 사회만의 책임이 아니며 국가와의 공동 책임이라는 것이고, ‘복지사회’는 ‘복지국가’에 의해 지지되어야 한다는 것이다.

구미 학계에서는 복지서비스의 생산과 조달에서 정부-시민사회 간 협력을 두 가지 차원을 중심으로, 세 가지 유형으로 구분하고 있다. 정부-시민사회 협력을 구분하는 첫 번째 차원은 시민사회의 참여가 조직이나 집단의 수준에서 이루어지는

가 아니면 개인적 수준에서 이루어지는가 하는 것이다. 두 번째 차원은 시민사회 조직 혹은 개인의 참여가 프로그램의 계획단계, 즉 정책기획 단계부터 이루어지는가 아니면 서비스의 생산, 즉 정책실행 단계에만 국한되는가 하는 차원이다. 가장 높은 수준의 협력 형태인 공동거버넌스(co-governance)는 시민사회가 공공서비스의 기획과 생산, 조달에 전반적이고 포괄적으로 참여하는 것이다. 이에 비해 공동관리(co-management)는 시민사회 조직들이 국가와 협력하여 공공서비스의 생산에 참여하는 공공-민간 파트너십으로서 시민사회의 간여는 정책의 실행에 집중된다. 공동관리는 공공서비스의 최종 수혜자이자 사용자(user)인 개별 시민이 그 과정에 간여할 수도 간여하지 않을 수도 있다. 마지막으로 공동생산(co-production)은 공공재 생산에 의해 부분적으로 혹은 전적으로 혜택을 보는 수혜층 시민들이 자신들을 위한 공공서비스 생산에 직접 참여하는 방식이다. 보통 정부의 재정지원이나 규제를 받지만 직접적인 국가의 간섭은 없는 비교적 자율적인 서비스 조달방식이라고 할 수 있다 (Brandsen & Pestoff, 2006; Pestoff, Osborne, & Brandsen, 2006). 공동생산의 경우 꼭 공식적인 시민사회 집단이나 조직을 전제하는 것은 아니며 개인 차원의 참여도 포함된다 (Pestoff, 2006). 이상 3가지 정부-시민사회 협력 유형 중 공동거버넌스는 시민사회의 참여가 기획 단계부터 이루어지지만 공동생산과 공동관리는 주로 정책실행 단계에 치중해 있다. 그리고 공동거버넌스와 공동생산은 시민사회의 참여가 조직·집단적인 차원 뿐 아니라 개별 시민 차원에서도 이루어지지만, 공동관리는 주로 조직·집단적인 차원에서 이루어지는 경향을 보인다.

이와 같이 다양한 유형을 보이는 정부-시민사회의 협력 형태와 관련해 구미 학계에서는 다양한 이론적, 실증적 주제들이 논의되어 왔다. 무엇보다도 보육, 교육, 의료, 치안 등 다양한 복지서비스의 공급과 관련해 이루어지는 공동생산, 공동관리, 공동거버넌스 등 정부-시민사회 간 협력은 국가와 시민사회 양자 모두에 대해서 변형적(transformative) 효과를 가진다는 점이 지적되어 왔다 (Brandsen & Pestoff, 2006: 496). 이는 공동생산, 공동관리, 공동거버넌스 등이 국가와 시민사회의 다양한 행위자들에게 새로운 형태의 거버넌스, 즉 국가와 시민사회 간 협력을 핵심으로 하는 뉴거버넌스의 실제 경험을 습득하게 하는 중요한 ‘학습의 장’을 제공한다는 의미이다. 공공서비스의 협업적 기획, 생산, 관리, 조달 등을 공동으로 운영함

으로써 시민사회 주체들은 그들 나름대로, 그리고 정책담당자를 비롯한 정부의 주체들도 그들 나름대로의 학습의 경험을 가지게 되고 협업에 대한 평가와 인식을 획득하게 된다. 그리고 이러한 인식과 평가의 결과는 국가와 시민사회 양자 모두의 내부 조직과 구성, 운영양태와 방식 등에 여러 변화를 초래하게 된다.

특히 조직론적인 관점에서 비영리부문의 공공서비스 생산과 조달에의 참여가 비영리단체들의 조직구조, 의사결정과정 등에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 문제가 중요한 연구의제로 제기되어 왔다. 보다 구체적으로는 비영리단체들이 공식화(formalization) 등을 특징으로 하는 공공조직에 더욱 가까워지는 경향을 보일 것인지 혹은 수익의 극대화를 추구하는 시장조직, 즉 기업 등 영리단체에 수렴되는 경향을 보일지가 주요한 관심사이다 (Brandsen & Pestoff, 2006). 이는 비영리단체들이 조직구조 상에서 어떠한 혼화(混化, hybridization) 과정을 경험하고, 그러한 혼화현상이 행정 및 정책에 주는 함의는 무엇인가 하는 문제와 밀접히 관련된다. 특히 그러한 조직적 혼화가 상업화(commercialization), 경쟁과 결합될 경우 비영리부문에 어떠한 변화가 초래될 것인가도 중요한 연구주제이다 (Tuckman, 1998). 비영리단체들이 정부와의 공동협업에서 자신들의 역할을 성공적으로 수행하고 규모가 대형화될수록 영리단체 혹은 공공부문과의 경계와 구분이 불분명해지고 본격적인 상업화 혹은 관료화의 길을 걷게 될 것이라는 분석도 나오고 있다 (Weisbrod, 1997).

학습을 통한 변형은 기관, 제도, 단체의 차원에서만 발생하는 것은 아니다. 학습은 공동생산, 공동거버넌스에 참여하는 개별 시민의 의식 차원에서도 이루어진다. 구체적으로 Pestoff(2006)는 유럽 8개국에서 시민들의 육아서비스 생산 참여가 어떻게 이루어지는지를 분석하고 있다. 그에 따르면 참여의 형태는 경제적 참여(현금 및 현물 기부, 자원 봉사), 정치적 참여(시 차원의 정책결정에 참여하거나 육아센터의 운영 관련 결정에 참여), 교육적 참여(대체교사로 활동), 사회적 참여(학부모 네트워크와 모임) 등으로 대단히 다양하다. 이 같이 다양한 형태의 참여를 통해 시민들은 민주주의의 실재를 배울 수 있는 귀중한 기회를 가지게 된다. 오래 전에 Alexis de Tocqueville은 자발적 결사체에의 참여와 활동이 미국 민주주의의 근간이라고 관찰했지만 현대 구미 선진민주주의 국가들에서 Tocqueville적인 “민주주의 교육의 거대한 학습장”을 제공하는 것은 전통적 의미의 자발적 결사체만은

아니며 오히려 국가와 공동으로 운영되는 다양한 복지서비스 관련 협업 기제가 될 수 있는 것이다.

공동생산에 참여하는 시민사회단체들의 조직구성 상의 변화, 그리고 그로 말미암은 시장조직 혹은 공공조직과의 혼화 현상과 더불어 학문적 관심을 끌고 있는 중요한 이론적 주제는 국가와 시민사회 간 공동생산, 공동관리, 공동거버넌스가 장기적으로 민주주의의 내용과 질에 주는 함의와 시사점이다. 여러 학자들은 공공서비스를 공급하는 국가-시민사회 간 다양한 형식의 협력적 기제를 단순히 복지국가의 실패를 교정하는 기제로만 보고 있는 것이 아니라 보다 근본적으로 민주주의의 변화와 연관시키고 있다. 시민사회가 복지서비스의 생산과 조달에 참여하는 것은 정치적인 측면에 중점을 두던 종전의 ‘시민권(citizenship)’ 개념이 사회경제적인 측면으로까지 확대된 것을 의미한다 (Pestoff, 2006). 이렇게 확대된 시민권 개념은 사실 민주화, 민주주의에 관한 이론적 논의에서 이미 오래 전부터 상식으로 취급되어 오던 것이기도 하다. 과도한 사회경제적 불평등은 민주주의의 존속과 발전에 대단히 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 민주주의로의 이행에 관한 고전으로 평가되고 있는 O’Donnell & Schmitter(1986)는 민주화의 단계를 자유화(liberalization), 민주화(democratization), 사회화(socialization)의 세 가지로 나누었는데, 민주화 이후에 ‘사회화’라는 단계를 설정한 것은 민주주의가 공고화되고 권위주의로의 회귀를 방지하기 위해서는 필수적인 복지서비스의 확보와 공급을 중심으로 한 사회경제적 형평이 대단히 중요한 요건이 된다는 것을 역설하기 위함이었다. 이는 1997~98년 경제위기 이후 중산층의 붕괴, 사회경제적 양극화 등이 지속적으로 정책문제로 제기되어 온 한국에도 중요한 시사점을 준다.

결국 공동생산, 공동관리, 공동거버넌스 등 국가와 시민사회가 국민복지의 증진과 사회경제적 정의와 형평의 실현을 위해 행하는 일련의 협업적 활동과 기제는 복지국가의 개혁에 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 민주주의의 혁신에도 중요한 역할을 수행하는 것이다. 이렇게 시민의 참여가 정치 뿐만 아니라 사회경제적 분야에까지 확대되면 정치경제적으로는 복지국가와 복지사회 간의 협력을, 그리고 정치레짐 측면에서는 결사체민주주의(associative democracy)를 지향하는 형태를 띠게 된다 (Hirst 1994). 그러나 시민사회의 참여를 제도화하는 결사체민주주의가 기존의 대의민주주의를 대체하는 것이라고 단정할 필요는 없다. 오히려 결사

체민주주의는 기존의 대의민주주의가 가진 한계를 극복하고 그를 보완, 강화, 확장하는 역할을 할 가능성이 크다. 정부와 제3부문 조직간 광범위한 정책네트워크는 더 큰 시민참여를 보장함으로써 더 많은 국가기능을 시민사회에 양도, 위임하게 되고 이는 결국 시민사회 자체의 역량을 강화하게 된다. 이런 관점에서 볼 때 대의민주주의의 보완기제로서의 결사체민주주의는 결코 과격한 이상주의적 비전이라고 볼 수 없다.

이제 눈을 돌려 국내를 보면 아직 국가와 시민사회 간 복지서비스의 조달을 위한 공동협력에 대한 연구는 미미한 상태이다.³⁾ 하지만 이는 학계에서 ‘시민사회’에 대한 개념이 아직 운동이나 정책옹호에 초점을 맞추고 있기 때문이지 공동협력의 부재하기 때문은 아니다. 한국에서는 아직 구미 복지국가들과 같이 다양한 유형의 국가-시민사회 공동협력의 존재하는 것은 아니지만 초보적인 수준의 공동생산 형태는 꽤 찾아 볼 수 있다. 아래에서는 현재 국내에서 복지서비스의 공급과 관련하여 정부와 시민사회 간 이루어지는 공동협력의 예를 간략히 살펴봄으로써 더 많은 실증연구들을 유도, 촉구하고자 한다.

우선 공동생산의 예로는 각종 복지법인이 제공하는 복지서비스를 들 수 있다. 아동복지시설은 아동복지법에 의거하여 만 3세부터 만 18세의 요보호 아동을 건강하게 사회의 일원으로 성장할 수 있도록 도와주는 시설이다. 실업 등 여러 가지 어려운 환경으로 인해 아동을 양육할 수 없는 경우 거주지 동사무소나 사회복지과를 통해 입소한다. 또한 각 지역의 사회복지관은 지역사회에서 다양하게 나타나는 사회문제를 사전에 예방, 치료하고 지역사회 주민의 복지 증진을 위한 종합적인 복지센터 역할을 수행하고 있다. 지방정부와 공동으로 가정, 노인, 장애인, 아동, 청소년 복지사업 등을 담당한다. 아울러 노인의 건강문제를 해결하기 위해 65세 이상 노인, 요보호아동, 생활보호대상자 등을 진료 대상으로 하는 복지의원들도 공동생산의 예라고 할 수 있다.

공동관리의 예로는 일부 구(區)의 클린봉사단을 들 수 있다. 일례로 성북구는 “뒷골목과 내 집 앞, 내 점포 앞 청소는 우리 스스로 해결하자”는 슬로건 아래 ‘뉴성북클린봉사단’을 구성, 운영하고 있다. 봉사단원들은 ‘클린 성북의 날’인 매주 수요일, 정해진 책임구간을 1~2시간 청소한다. 봉사단은 골목별로 활동력 있고 이

3) 눈에 띄는 예외로는 Kim(2008)을 들 수 있다.

웃 주민에게 존경받는 할아버지와 자원봉사자 5~10명으로 구성되어 있다. 구는 청소도구와 쓰레기봉투를 지원해 주고, 참여한 주민의 집 대문에 ‘골목청소 도우미’ 표찰을 붙여준다.

마지막으로 공동거버넌스의 예로는 2004년 3월 인천시 서구 가좌2동 주민자치센터에서 설치한 “푸른샘 어린이도서관”을 들 수 있겠다. 가좌2동 주민자치위원회는 먼저 설문조사를 통해 어린이도서관에 대한 수요를 파악했고 주민공청회를 통해 주민들의 의견을 수렴했다. 주민자치센터 공간에 어린이도서관을 설치하여 도서 대출은 물론 천연염색, 궁궐체험, 들꽃탐사 등의 청소년 체험학습 프로그램도 운영하였다. 이 모든 프로그램의 진행은 도서관을 운영하는 자원활동가 동아리인 ‘샘’에서 담당하였다. 주민자치위원들은 도서관의 설립과 운영과정에서 구청에 예산 신청을 하기보다 주민들의 후원금, 문화관광부 작은 도서관 지원사업 프로젝트에 기획서를 제출하여 받은 지원금 등으로 예산을 확보했다고 한다. 주민들의 손으로 만들어진 어린이도서관을 설립하기 위해 기획과 벤치마킹 등을 주민자치위원들이 직접 담당하였다.

이상의 몇 사례들에서 보듯이 국내에도 복지서비스의 제공과 관련하여 다양한 형태의 국가-시민사회 공동협력 사례가 등장하고 있다. 공동생산, 공동관리, 공동거버넌스 등 다양한 형태의 협력이 공존, 상호작용하고 있는 구미 사례들과 비교하여 한국에서는 아직까지 공동생산이나 공동관리가 협력의 대부분을 차지하고 있고 공동거버넌스는 드문 편이다. 하지만 그 구체적인 형태와 무관하게 이제 국내의 시민사회 연구, 특히 행정학·정책학 분야에서의 시민사회 연구는 다양한 형태의 국가-시민사회 간 공동협력 사례를 발굴하고 그러한 사례들이 그 기원, 운영과정, 결과, 합의 등에서 구미 등 다른 지역의 공동협력 사례와 어떤 점에서 유사하고 어떤 점에서 상이한지 비교 분석하여 공동협력이 복지서비스의 공급과 민주주의의 미래에 주는 시사점을 도출하려는 진지한 고민과 노력이 필요한 것으로 보인다.

IV. 행정학적 시민사회론의 미래 II: 이익매개

1970년대만 해도 비교정치학, 비교정부론에서 정치레짐(political regime)의 구분법은 대체로 전체주의(totalitarianism), 권위주의(authoritarianism), 민주주의(democracy)의 삼분법이 주조를 이루고 있었다(Linz, 1975). 하지만 1970년대 중반 포르투갈의 민주화를 시작으로 훗날 Huntington(1991)이 “제3의 범지구적 민주화 물결”이라고 지칭한 전세계적 규모의 민주적 이행 이후 정치레짐 연구는 새로운 양상을 띠게 되었다. 우선 민주주의로의 이행(transition) 과정에 대한 관심이 고조되어 1980년대 이행론(transitology)이라고 총칭되는 다양한 이론과 분석들이 등장했다. 이후 1990년대 들어서서는 신생민주주의 국가들이 민주주의 공고화(consolidation)의 길 혹은 부실화(deconsolidation)의 길 중 어느 쪽 경로를 왜 걷게 되는가에 대한 이론적, 실증적 검토가 이루어졌고 이들은 뒤에 공고화론(consolidology)이라고 불렸다.

이행론과 공고화론 이후 민주주의, 민주화에 대한 연구는 또 다른 단계에 진입하고 있다. 1970년대의 정치레짐 삼분법은 이제 그 효용성을 상실했다. 전체주의는 극소수 국가를 제외하고 대단히 찾기 힘든 ‘역사적’ 범주가 되어 버렸고, 권위주의 또한 일부 신생민주주의 국가들의 회귀와 퇴보에도 불구하고 그 숫자가 격감된 데다가 대부분의 권위주의 정치레짐들이 최소한 표면적으로라도 ‘민주주의’를 표방 혹은 지향하고 있어 실질적으로 유용한 범주가 될 수 없다. 그 결과 세계 많은 국가들이 ‘민주주의’라는 범주에 속하게 되었고, 새로운 연구의제들이 주목을 받고 있다. 우선 민주주의 국가들의 실제적 다양성에 착안하여 민주주의의 내용을 보다 심층적으로 분석하는 연구들, 다시말해 민주주의 앞에 붙는 수식어(adjective)가 무엇인가에 대한 연구가 등장했다(Collier & Levitsky, 1997).⁴⁾ 동시에 민주주의의 질에 대한 관심도 높아지고 있다. 단순히 ‘민주주의’라고 하여 다 같은 것이 아니고 그 구체적인 질과 역량은 나라마다 차별성이 크다는 인식이 힘을 얻고 있다. 그러다 보니 민주주의의 질을 무엇으로 평가할 것인가가 중요한 연구주제로 부상하고 있다. 과거와 같이 선거의 존부, 혹은 선거의 성격만을 따지는 선거

4) 일찍이 Lijphart(1984)는 민주주의를 다수제(majoritarian) 모형과 합의제(consensus) 모형으로 구분한 바 있다.

주의(electoralism)는 민주주의의 질을 구분하는 데 별로 유용하지 않다. 이제는 ‘민주주의’라고 통칭하는 정치레짐의 각론적 부분들을 면밀히 살펴야만 하는 시대가 되었다.

민주주의 앞에 붙는 수식어를 결정하고, 민주주의의 질을 평가하기 위해 민주주의의 개념도 세련화, 정치화(精緻化)되고 있다. 즉, 1970년대와 같이 민주주의와 비민주주의적인 정치레짐들 간의 차이점을 거시적인 수준에서 조명하고 비교하는 연구보다는 ‘민주주의’라는 동일한 명칭을 가진, 그러나 그 속을 들여다보면 상당한 차별성을 노정하고 있는 정치레짐 내부의 ‘부분레짐들(partial regimes)’ 혹은 ‘영역들(domains)’에 대한 관심이 높아지고 있다. 결국 민주주의 정치레짐은 그 내부의 부분레짐들의 존부, 숫자, 다양성, 활성화 정도, 배합 등에 따라 상이한 모습과 질을 가지게 된다. 요컨대 민주주의 정치레짐은 다양한 부분레짐들의 조합으로 새롭게 개념화되어야 한다 (Schmitter, 1992).

통상적으로 민주주의 정치레짐은 여섯 가지 정도의 부분레짐을 포함한다. 첫째, 헌정레짐(constitutional regime)은 입법-사법-행정부 등 국가 3부(三府)관계를 비롯하여 헌법 등 헌정구조 전반과 관련된 부분레짐이다. 둘째, 사회협의레짐(concertation regime)은 이익집단과 (행)정부 부처 간의 관계를 규율하는 부분레짐이다. 셋째, 압력레짐(pressure regime)은 이익집단과 입법부 간의 관계를 규정하는 부분레짐이다. 넷째, 대의레짐(representation regime)은 입법부와 사회집단, 유권자 간 관계를 규정하는 부분레짐이다. 다섯째, 선거레짐(electoral regime)은 입법부와 정당, 유권자 간의 관계를 규정하는 부분레짐이다. 마지막으로 후견레짐(clientelist regime)은 지방 정부와 정당, 그리고 지역 유권자 간의 관계를 규정하는 부분레짐이다. 이전의 이행론이나 공고화론 등에서 통상적으로 초점을 맞춰온 국가 전체 차원의 중앙선거는 이러한 여섯 가지 부분레짐 중 단 한가지, 다시말해 선거레짐에만 한정되어 있다. 바로 이 때문에 선거주의에 매몰되어서는 민주주의 정치레짐의 제대로 된 분석과 평가가 불가능해진다는 판단이 가능해지는 것이다.

민주주의 정치레짐이 하나의 성분으로 구성된 단일물이 아닌, 다수의 부분레짐들로 구성된 합성물(composite) 혹은 혼합물(compound)이라면 한국을 포함하여 대부분 신생민주주의 국가들에서 공고화되거나 부실화되는 것은 거시적 차원의 민주주의 정치레짐이 아니고 미시적 차원의 부분레짐이라고 할 수 있다. 따라서 모

름지기 민주주의의 연구자들은 위에서 말한 여섯 가지 혹은 그 이상의 부분레짐들의 실태, 발전정도, 그들 간의 상호작용 등을 세밀히 관찰하여 민주주의의 성격과 유형, 질을 파악해 내지 않으면 안 될 것이다. 왜냐하면 민주주의 정치레짐이 제대로 작동하고, 성공적으로 유지되며, 그 질적 제고를 이루기 위해서는 무엇보다도 부분레짐들이 알차게 구성, 발전되어야 하기 때문이다.

그런데 한 가지 주목할 점은 민주주의 정치레짐을 구성하는 6대 부분레짐 중 헌정레짐을 제외한 나머지 다섯 가지--즉, 사회협의레짐, 압력레짐, 대의레짐, 선거레짐, 후견레짐--는 하나같이 '시민사회'를 그 중요한 당사자로 포함하고 있다는 점이다. 사회협의레짐, 압력레짐에서의 이익집단, 대의레짐에서의 사회집단 및 유권자·시민, 선거레짐과 후견레짐에서의 유권자·시민은 모두 국가의 일부가 아니라 시민사회의 일부를 구성하는 정치주체들이다. 아울러 시민사회를 핵심 당사자로 삼고 있는 이상의 다섯 가지 부분레짐 모두 일정한 '관계'를 핵심요소로 삼고 있다. 사회협의레짐은 이익집단과 행정부처 간의 관계를, 압력레짐은 이익집단과 의회 간의 관계를, 대의레짐은 사회집단·유권자와 의회 간의 관계를, 선거레짐은 유권자, 의회, 정당 간의 관계를, 그리고 후견레짐은 유권자, 지방정부, 정당 간의 관계를 그 주요 구성요소로 삼고 있는 것이다. 마지막으로 이 모든 부분레짐은 제도화(institutionalization)를 통해 정치주체들 간의 상호관계 및 상호작용을 규율(discipline)하는 것을 그 주요한 목표와 기능으로 삼고 있다는 점이다. 공고화된 민주주의의 하 사회협의레짐, 압력레짐, 대의레짐, 선거레짐, 후견레짐 등 시민사회 주체를 포함하는 모든 부분레짐들은 시민사회 주체가 국가 혹은 정치권의 주체와 상호관계를 맺고 상호작용을 전개함에서 보다 예측가능하고, 체계화되고, 제도화된 통로(channels)를 확립하고 작동시키는 것을 중요한 목표로 삼는다. 이런 관점에서 본다면 양질의 민주주의라는 것은 기실 시민사회와 관련된 부분레짐들이 보다 제도화, 체계화된 정치레짐이라고 결론지을 수 있을 것이다.

1987년 민주화 이후 한국에서 부분레짐들의 발전과정을 일별해 보면 헌정레짐, 대의레짐, 선거레짐, 후견레짐 등에서 중요한 발전이 있었음을 부인할 수 없다. 즉, 국가기구 간의 관계와 관련된 부분레짐이나 중앙·지방 차원에서 정치적 경쟁(political contestation), 즉 선거와 관련된 부분레짐에서는 상당한 발전이 있었다고 평가할 수 있다. 현실적인 발전에 부응하여 이러한 부분레짐에 관해서는 학문적

연구도 꽤 축적되었다. 그러나 이에 비해 각종 ‘이익’과 관련된 부분레짐들, 즉 이익집단과 정부부처 관계의 관계를 규율하는 사회협의레짐, 그리고 이익집단과 의회 간의 관계를 규정하는 압력레짐은 민주화 이후에도 다른 부분레짐들에 비견될 만한 제도화나 체계화를 거쳤다고 보기 힘들다.

따라서 본 논문에서는 현 단계에서 민주주의와의 관련 하에서 시민사회를 연구한다는 것, 특히 행정학적인 관점에서 시민사회를 연구한다는 것은 사회협의레짐 그리고 압력레짐과 관련된 주제들을 연구하는 것이라고 주장한다. 위에서 이미 지적하였듯이 지금까지 국내에서의 시민사회 연구는 그 발생론적인 관점에서 보아 지나치게 민주화 운동단체에 치중했던 1987년 직후 연구의제를 완전히 탈각하지 못하였다. ‘시민사회’ 연구라기 보다는 ‘시민운동’ 연구가 되어버린 감이 없지 않다. 행정학적 시민사회론의 심화와 확장을 위해서는 민주주의의 제도화, 민주주의의 질과 밀접히 관련된 사회협의레짐, 압력레짐 연구로의 의제 전환이 일어나야 한다. 전술했듯이 행정학적 시민사회론은 정부와 시민사회 간의 관계에 대한 연구를 중심 연구의제로 삼아야 하는데, 사회협의레짐은 이익집단과 행정부처와의 관계를, 압력레짐은 이익집단과 입법부와의 관계를 규율하는 부분레짐들로서 응당 행정학적 시민사회론의 핵심의제가 되는 것이다. 이러한 연구의제로의 전환을 위해 중요한 전제조건은 ‘시민사회’의 개념이 시민단체, 특히 시민운동단체 뿐 아니라 이익집단들도 포함한다는 대단히 평이하고 구미학계에서는 상식적인 사실의 인정이다.

민주주의에서 사회의 다양한 이익과 국가기관 간의 관계를 어떻게 설정하고 규율할 것인가 하는 것은 지극히 중요한 문제이다. 이익집단의 결성과 활동이 상대적으로 자유로운 다원주의(pluralism) 체계이든, 그렇지 않고 소수의 전국적 규모의 최상위조직(umbrella organizations)을 통해 공식적이고 제도화된 방식으로 대표되는 조합주의(corporatism) 체계이든 불문하고 시민사회의 이익을 어떻게 국가에 매개(intermediation)하고 대표(representation)할 것인가 하는 문제, 다시 말해 어떠한 유형의 이익매개체계(system of interest intermediation)를 구축하고 운영할 것인가 하는 문제는 민주주의의 내용과 수준, 그리고 질을 결정짓는 핵심적인 요소 중 하나이다.

그러나 불행히도 구미의 민주주의 선진국들과 달리 우리나라에서는 그동안 ‘이

익(interest)'이 대체로 부정적으로 인식되어 왔다. 시민사회의 다양한 행위자들이 추구하는 상이하고 때로는 상충적인 이익을 파악, 조정하여 이익 추구활동이 상생적, 건설적으로 이루어질 수 있도록 제도화하는 것이 민주주의의 중차대한 과제임에도 불구하고 민주화 이후 우리의 정치와 관련된 담론은 '이익'보다는 '대의명분' 위주로 전개되었음을 부인하기 힘들다. 대부분의 논의는 선거의 공정성, 중앙권력기관 간 혹은 중앙과 지방 간 권력의 배분, 매개없는(unmediated) 국가와 시민사회 간의 직접 충돌과 갈등에 집중되어 왔다. 그 결과 사회의 다양한 이익집단이 입법부나 행정부 등 정부의 주요 기관과 어떠한 관계를 정립해야 하는가에 대한 논의는 많지 않았다. 이는 '소리(小利)'를 탐하기보다는 '대의(大義)'를 우선시해야 한다는 고루한 유교의 영향 탓이기도 하겠지만, 우리 민주주의가 아직 사회협의레짐, 압력레짐 등 고급 민주주의를 구성하는 중요한 각론적 구성요소들에 대해 신경 쓸 만한 수준에까지 이르지 못 했음을 보여주는 것이기도 하다. 이해관계의 합리적이고 냉정한 파악, 계산, 추구에 대해 우리 사회에는 아직도 부정적인 인식이 팽배하다.

이익, 이익집단에 대한 상대적인 무지와 고의적인 무시는 시민사회의 주체들이 '공익(public interest)'만을 추구해야 한다는 다소 황당한 가정과도 연결된다. 만약 시민사회 주체들이 '공익'의 담지자이자 수호자라면 공공부문의 주체들도, 시민사회의 주체들도 공히 '공익'의 담지자, 수호자가 되어 '공익'의 정의(定義), 공익을 대표할 자격, 공익을 수호하는 최선의 방법 등에 대해 충돌과 갈등이 불가피하다. 누가 '공익'을 선점적으로 정의하고 추구할 권리와 권한을 가지는가가 부단히 쟁점화되는 민주주의관(觀)은 결코 건전하지 못하다. 오히려 '공익'의 이름으로 탈법과 위법이 자행될 가능성만 커진다. 모든 시민사회 주체들이 공공의 이익이 아니라 부분적 이익, 집단적인 이익, 나아가 사적인 이익을 나뉠대로 정의하고, 추구할 수 있고, 또 추구해야 한다는 가정이 수용되지 못하고 '집단이기주의'라는 이론적 근거 없는 용어가 이해관계가 상이한 상대방을 매도하는 전가(傳家)의 보도(寶刀)로 활용되는 민주주의는 상당히 저열(低劣)한 민주주의이다. 상이하고, 때로는 상충적인 이익을 추구하는 시민사회 주체들의 이해관계를 조정하는 것, 그리고 시민사회 전반과 국가 간의 관계를 다양한 부분레짐을 통해 규율, 규제하는 것이 '작동하는 민주주의(democracy that works)'의 대단히 중요한 특징이다.

‘이익’에 대한 부정적이고 왜곡된 시각이 만연하다 보니 선진 민주주의국가들에서는 활발하게 연구되는 ‘이익정치(interest politics)’ 분야가 국내에서는 비교적 생소한 미답지로 남아있다. ‘이익정치’가 연구분야로서 정립되기 위해서는 다양한 이익을 추구하는 시민사회의 주체들이 정책결정 혹은 입법의 주체인 행정부와 입법부의 구성원들을 여러 방법을 통해 접촉하고 영향력을 행사하는 활동을 개념적으로 승인해야 하는데 우리나라에서는 그러한 활동이 ‘로비’라는 이름으로 지칭되어 왔고 사실상 로비는 ‘불법적·음성적 청탁’과 동의어로 사용되었다. 요컨대 우리나라에서 ‘로비’는 가치중립적인 연구주제로 취급되기에는 너무도 오염되고 부담스러운 단어, ‘부패’나 ‘비리’나 마찬가지로 일종의 고질적인 사회병리현상을 지칭하는 단어가 되어 버렸다.

그러나 대부분 민주주의 선진국에서 로비는 민주주의 체제를 구성하는 핵심적인 요소인 사회협약체, 압력체에서 벌어지는 일상적인 활동이자 행위로 이해되고 있다. 한국에서와 같이 ‘금지’나 ‘발본색원’의 대상이 아니라 양성화, 제도화, 그리고 적절한 규제 대상으로 인식되고 있는 것이다. 로비가 사회병리현상이 아니라 정상적이고 정당한 정치행위이기 때문에 로비활동에 관한 연구의 역사도 길고 축적된 연구성과도 풍부하다.

구미 민주주의 선진국들의 로비 연구는 대체로 나라마다 상이한 로비행위의 결정요인에 대한 비교연구에 집중되고 있다. 이들 연구에 따르면 입법부의 구성 원칙, 정당의 운영방식 등에 따라 로비 주체들이 직면하는, 그리고 로비 주체들을 제약하는 유인구조가 달라지고, 이는 로비활동에 직·간접적인 영향을 미치게 된다(Bennedson & Feldmann, 2002). 또 최근의 연구들은 ‘전략적 로비(strategic lobbying)’를 결정하는 요인들에도 주의를 기울이고 있다. 특히 로비활동의 구체적인 전략(예: 직접적 방식 대 간접적 방식)이 이슈의 참신성, 해당 법안 관련 입법과정의 진행 정도, 이슈에 대한 일반 대중의 인지 정도, 의회 내에서 해당 이슈에 대한 초당적 합의의 존재 여부, 절차적 방해의 존재 여부 등과 같은 ‘입법환경(legislative context)’과 관련된 다양한 변수들에 의해 영향을 받는다는 주장과 분석이 힘을 얻고 있다(Victor, 2007).

로비가 부패, 비리, 음성적 청탁 등과 동일시되어 은폐, 비난, 금지, 척결의 대상이 되는 우리나라에서 로비의 순기능이나 긍정적인 역할을 언급한다는 것은 무모

하다. 하지만 구미 민주주의 선진국들에서 최근 로비연구는 오히려 로비가 민주주의의 발전에 미치는 긍정적 효과와 기여를 부각시키는 추세이다. 무엇보다도 로비활동의 공인(公認), 그리고 ‘이익정치’의 제도화가 기득권세력, 보수세력만을 일방적·편파적으로 이롭게 한다는 주장은 이론적, 실증적 근거가 약하다는 것이 최근 구미 학계의 중론이다. 이익정치의 등장, 전개, 귀결은 전적으로 구체적인 국내 정치지형에 의존하는 것이기 때문에, 국내 정치지형에 따라서는 로비활동이 신자유주의적 세계화 물결에 반대하여 복지국가의 감축에 저항하고 복지정책의 확대를 주장하는 대단히 개혁적인 역할을 수행하기도 하고 (Mendes, 2006), 일반 대중의 일상적인 정치·사회의제를 효과적으로 입법과정과 입법활동에 반영하는 역할을 수행하여 ‘풀뿌리로비(Grassroots Lobbying)’의 가능성을 열어줄 수도 있는 것이다 (Bergan, 2009).

국회의 입법과정, 행정부의 정책결정에 영향력을 미치기 위해 행해지는 로비활동은 통상적인 민주정치 과정에서 대단히 정당하고 긴요한 부분이다. 시민사회의 다양한 행위주체들이 자신에게, 혹은 자신의 환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 의사결정에 일정한 영향력을 행사하고자 하는 것은 민주주의에서 지극히 자연스러운 요구이다. 자신의 이익을 파악하여 추구하고자 하는 개인 혹은 집단이 입법과정과 정책결정에 자유롭게 접근, 참여하는 것을 막는 것은 근본적인 자유권 행사의 침해이다.

구미 민주주의국가들에서 로비활동이 가장 많이 전개되는 곳은 역시 의회이다. 의회에 대한 로비는 단순히 의원들을 접촉하여 단체의 의견을 전하는 소극적인 수준부터 단체의 이익을 반대하는 의원의 재선을 막거나 단체에 우호적인 의원의 재선을 촉진하는 적극적인 수준까지 다양하다. 의회 외에 대통령과 행정부 관료도 로비의 대상이 된다. 대통령은 접근성이 제한되어 있어 로비가 쉽지 않으나, 행정부의 관료는 로비의 주요 대상이 된다. 특히 정부의 기능이 복잡화, 확대되고 행정국가화되면서 의회가 상당한 입법사항을 행정부에 위임하고 있는 상황에서 행정부를 대상으로 하는 로비는 점차 늘어나고 있다. 또한 사법부도 로비의 대상이 된다. 개인 또는 단체가 이익을 추구하는 과정에서 입법부 혹은 행정부가 내린 의사결정이 위헌이라는 판단을 받기 원할 수 있으며 이 경우 사법부를 대상으로 영향력의 행사를 시도할 수 있다.

국내 행정학·정책학계에서 이익단체, 이익정치 of 중요성에 관해 최초로 학문적인 접근을 시도한 것은 안해균(1965)이라고 볼 수 있다. 약 45년 전에 쓰여진 논문에서 필자는 “오늘날 특정국가의 정치과정 및 행정과정의 연구에 있어서 이익집단의 활동과 입법부 행정부의 기능과의 상관관계의 과학적인 연구조사는 해(該)연구분야의 가장 기본적인 작업이라 하지 않을 수 없다(298)”는 지적과 “불완전한 한국의 이익집단체계의 연구가 학계에 있어서 활발히 전개되리라는 전망(299)”을 내 놓았다. 불행히도 이러한 전망은 적중하지 못했다. 그동안 국내 행정학·정책학계에서 이익단체에 대한 연구는 그리 활발하지 못했기 때문이다.

이익매개에 대한 보다 최근의 연구를 살펴보면 이병갑(1980)은 정책과정에서의 이익집단 참여의 의의를 개괄하고 있다. 이익집단이 정책과정에서 참여함으로써 수행할 수 있는 역할을 이익집단 구성원의 의견, 선호 현시; 정책의 정당성 제공; 표출되지 않았던 갈등을 현재화(顯在化)시켜 조정을 용이하게 함; 정책과정의 합리성 제고; 이익집단의 활동방향, 전략에서 효율성과 합리성을 제고함 등으로 요약하고 있다. 특히 한국노총의 사례를 통해 한국에서 이익집단의 정책과정 참여가 외적 요인(제도적 환경)과 내적 요인(조직이념, 리더십, 조직구조 등)의 변화에 의해 영향을 받는다는 것을 보여주고 있다.

거시적인 차원에서 국가가 이익체계를 어떻게 관리하는가에 대한 연구도 이루어졌다. 사공영호(2004)는 우리나라 이익집단들이 외형적으로는 정부의 통제 하에서 독점적 이익대표체계를 보호받는 조합주의적 방식으로 결성된 것 같으나 실제로는 이익단체가 분열, 분화되는 경향을 보이고 있다고 지적하고 있다. 또 박천오(1999)는 민주화 이후 한국에서 이익집단과 행정기관 간 관계는 수직적 관계에서 수평적 관계로 이동하고 있어 이익집단의 정책 영향력이 지속적으로 증대될 것이라고 예측하고 있다. 김순양(1995)은 1960년대~6공화국 시기 정부와 보건의료 전문이익집단(의사단체, 약사단체) 간 관계를 분석하고 있다. 이 시기 국가의 보건의료 전문이익집단 관리는 높은 유인(예: 독점적 접근통로 부여, 경쟁집단의 제한, 성원 확보 및 회비 징수에서의 지원, 재정적 보조, 국가사무의 공식적 위임, 이익 지도부의 포섭)과 낮은 제재(예: 설립과정, 지도부 선출과정, 조직운영, 재정 운용, 정치활동 등에서의 개입)를 결합하여 이익집단을 조합화하는 사회조합주의적 특성을 가지고 있었다고 주장하고 있다. 이는 같은 시기 노동조합 등 다른 이익

집단의 관리방식과는 사뭇 다른 것이다. 노동조합과 달리 국가조합주의적 통제를 받지 않는 상황에서 성장한 보건의료 전문이익집단들은 80년대 이후 의약분업, 의료보험조합 통폐합, 한약조제권 문제 등 일련의 보건의료정책과정에서 강력한 자기목소리를 낼 수 있었다고 결론짓고 있다.

중앙정부의 정책에 대한 이익단체들의 영향력 행사에 관한 연구로는 김덕근(2006)을 들 수 있다. 이 논문은 교육행정정보시스템(NEIS) 정책형성과정에서 전 교조와 교총이 구사한 활동전략을 비교분석하고 있다. 지방정부의 정책에 대한 연구는 박종민·최승범·신수경(2001)이 대표적이다. 지방사회에서 자택소유자와 세입자 간 부동산이익에 기초한 정치갈등이 부동산 소유 계층에 더 유리한 방향으로 해결될 가능성이 크다는 것, 다시말해 다수이고 더 참여적인 자택소유자들의 요구와 선호에 지방정부가 더 반응적인 정책을 입안·추진할 가능성이 크다는 것을 성남, 부천, 평택, 청주, 진주 등 5개 도시 사례를 중심으로 실증적으로 보여주고 있다.

국내 학계에서 이루어진 행정학·정책학 연구 중 거의 유일하게 로비의 문제를 실증적으로 접근한 발군(拔群)의 논문은 최희경(2006)이다. 이 논문은 심층면담과 관찰을 통해 의사, 한의사, 약사단체가 한약분쟁, 의약분쟁, 양한방 갈등을 겪으면서 각각 전개한 로비활동을 비교 분석하고 있다. 로비경로를 정치권, 행정부(실무진), 이해관련단체(협력, 연합), 시민단체, 언론, 학계 등으로 6분하여 각 단체의 활동을 분석하고 있다. 분석 결과, 의사단체는 정치권에 대한 직접로비와 언론 홍보에 치중하였고, 한의계는 체계적으로 고른 로비활동을 펼쳤으며, 약사단체는 언론을 제외한 모든 분야에서 적극적인 로비를 펼쳤다는 사실을 설득력 있게 보여주고 있다.

이상에서 간략히 살펴본 바와 같이 국내에서 이익체계, 이익집단, 로비에 관한 연구는 아직 초기단계에 머물러 있다. 이익집단의 활동, 로비가 시민사회를 연구하는데 핵심적인 연구주제임에도 불구하고 국내의 연구는 이익집단에 대한 연구를 회피 혹은 간과하고 있다. 이러다 보니 ‘이익집단’들의 소모적 갈등을 공신력 있고 사회적 신뢰를 가진 ‘시민단체’가 해결했다는 논지(박상필, 2000)의, 일반적인 민주주의이론의 시각에서는 다소 이해하기 힘든 연구마저 나오고 있는 실정이다. ‘사익’을 둘러싸고 이전투구(泥田鬪狗)를 벌이는 ‘이익집단’들을 ‘공익’을 추구하

는 고결한 ‘시민단체’가 조정하고 화해시킬 수 있다는 것은 시민사회의 다양성과 본질적 내부모순을 간과한 피상적인 관찰이다. 행정학적 시민사회론은 지금까지 경시, 무시, 간과되어 왔던 이익단체와 로비라는 연구분야를 적극적으로 개척하지 않으면 안 된다.

V. 결론: 행정학적 시민사회론의 심화와 확장, 그리고 민주주의

본 논문에서는 최근 10여년 동안 국내 행정학·정책학계에서 발전, 축적되어 온 시민사회 연구를 ‘행정학적 시민사회론’의 태동과정이라고 규정하고, 행정학적 시민사회론이 사회학, 정치학, 경제학 등 여타 사회과학 분야와 차별성을 가진 몇 가지 세부주제 분야에서 독창적인 성과를 거두었다고 평가하였다. 특히 행정학적 시민사회론은 (뉴)거버넌스, 사회자본, 시민(단체)의 정책참여를 중심으로 상당한 이론적, 실증적 발전을 이룩하였다.

그러나 행정학적 시민사회론이 더욱 심화, 확장되기 위해서는 우리의 시민사회 연구가 가진 독특한 ‘정치성(政治性)’을 극복하지 않으면 안 된다는 점을 지적하였다. 그 ‘정치성’이란 다름 아니라 시민사회를 운동과 저항 중심으로 정의하고 이해하는 편향을 지칭하는 것이다. ‘정치성’을 극복하고 시민사회 연구의 지평을 넓히기 위해 본 논문에서는 구미학계에서는 활발히 연구되지만 국내 학계에서는 눈에 띄게 무시되고 있는 두 주제를 고찰해 보았다. 하나는 복지서비스 생산과 조달을 위한 정부와 비영리단체 간 공동생산이고 다른 하나는 이익집단, 로비활동 등을 중심 개념으로 가진 이익매개이다. 국내 시민사회 논의에서는 시민사회가 대체로 정부 혹은 정치권을 상대로 개혁과 변화를 촉구하는 운동단체로 인식되고 있으나 정책옹호는 시민사회가 수행하는 다양한 역할과 기능 중 한 가지에 불과하다. 시민사회는 공공서비스를 생산, 조달하고 시민들의 구체적이고 가시적인 이익을 직·간접적인 방식으로 정치권, 정부, 입법부에 압력을 통해 전달하는 역할과 기능도 수행하며 이러한 시민사회의 여타 활동에 대해서도 더 많은 연구와 고찰이 이루어져야 한다.

행정학적 시민사회론의 심화와 확장을 위해 가장 시급한 과제는 ‘시민사회’의 개념적 변화이다. 시민사회가 다양한 비영리단체와 이익집단을 포함하는 것으로 정의되기 위해서는 ‘시민사회’하면 참여연대나 경실련, 혹은 환경연합 등 시민운동단체들을 먼저 떠올리는 우리의 인식이 변화하지 않으면 안 된다. ‘백화점식 운동’으로 비판받는 다양한 체제적(systemic) 수준의 거시적 ‘서비스’를 제공하는 단체들보다는 오히려 복지, 의료, 교육, 보육 등 구체적인 공공서비스를 제공하는 단체들이 우선적으로 연상되도록 시민사회 개념이 변화하지 않으면 안 된다. 아울러 ‘공익’을 추구하지 않는, 부분적이고 파편적인 이익을 공공연히 추구하는 다양한 이익단체, 압력단체들도 시민사회의 정당하고 당연한 일부이고 일원임을 분명히 인식하지 않는다면 운동단체 중심의 ‘시민사회관(觀)’은 시정되기 힘들 것이고, 그만큼 행정학적 시민사회론도 발전하기 힘들다. 왜냐하면 행정학적 시민사회론이 연구의제로 설정하는 시민사회-정부 관계론은 시민단체의 대정부 항의, 운동, 저항 등에만 초점을 맞추어서는 총체적인 파악이 불가능하기 때문이다. 시민사회의 비영리조직과 정부 간 공공서비스의 생산과 조달을 둘러싸고 이루어지는 기능적 협업과 협력, 그리고 시민사회의 다양한 이익단체들이 정부를 대상으로 벌이는 다양한 로비활동 등에 대해 보다 본격적인 연구가 이루어져야 시민사회가 정책과정에서 수행하는 옹호, 압력, 협력, 보완 등의 여러 활동이 보다 종합적이고 총체적으로 이해, 분석, 고찰될 수 있다.

마지막으로 행정학적 시민사회론의 이론적 심화와 개념적 확장이 왜 중요한가를 묻지 않을 수 없다. 행정학적 시민사회론의 심화와 확장이 중요한 이유는 그것이 민주행정과 불가분의 관계를 가지기 때문이다. 민주주의 하에서 운동조직, 비영리단체, 이익단체 등 다양한 시민사회 구성요소들이 어떻게 정부 부처, 입법부, 정당 등 다양한 공적(公的) 주체들과 관계를 형성하고 상호작용을 해 나가는가는 행정학적 시민사회론의 핵심 주제는 현대민주주의의 핵심 개념인 부분레짐과 연결되어 있고, 부분레짐의 알찬 구성은 보다 양질의 민주주의, 보다 실효적인(effective) 민주주의의 확립과 발전이라는 이상과 불가분의 관계를 가지기 때문이다. 시민사회의 중요한 구성요소들과 정부의 중요한 구성요소들 간의 관계를 규율하는 부분레짐을 보다 충실하게 구성하고, 제도화하고, 체계화하는 것이야말로 이제 갓 스무 살을 넘긴 우리의 민주주의를 보다 공고하고 성숙하게 만드는 작업

의 가장 중요한 부분이고, 공공서비스의 공동생산과 이익집단의 로비활동은 부분 레짐의 현상태를 파악하고 미래를 예측하는 데 필수적으로 연구되어야 할 주제들이다. 이러한 측면에서 볼 때 행정학적 시민사회론이란 우리가 생취해 낸 민주주의를 어떻게 보다 높은 질을 가진 민주주의로 한 단계 업그레이드할 수 있을 것인가, 그리고 그럼으로써 행정구조와 정책과정의 진정한 민주화를 이루어낼 것인가라는 과제와 내용적으로 같다. 결국 행정학적 시민사회론의 궁극적 연구질문은 민주주의 하에서 어떻게 시민사회의 다양한 구성요소들이 국가에 대해, 그리고 정부에 대해 민주적 통제성, 시민적 규율을 강화하여 민주주의 정치레짐의 내실화와 거버넌스적 통치의 구현을 성취할 것인가이다. ‘민주주의’는 철학자나 정치학자들만의 고민이 아니고 행정학자들의 필생의 숙제가 되어야 한다.

■ 참고문헌

- 강인성. 2007. “공공정책참여의 활성화를 위한 주민참여역량, 과정, 성과평가에 관한 연구.” 《한국정책학회보》 16(4): 29-56.
- 강인성. 2008. “지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로.” 《한국행정학보》 42(3): 215-238.
- 김덕근. 2006. “교육정책형성과정에서 나타난 이익집단의 활동전략 분석: 전국교직원노동조합과 한국교원단체총연합회의 이익표출활동을 중심으로.” 《한국정책학회보》 15(2): 1-35.
- 김석준. 2000. “한국 국가재창조와 뉴 거버넌스: 새로운 패러다임 모색.” 《한국행정학보》 34(2): 1-21.
- 김선혁. 2003. “시민사회론과 행정학: 행정학적 시민사회론의 모색.” 《한국행정학보》 37(4): 39-56.
- 김순양. 1995. “정부와 보건의료 전문이익집단 관계의 변화에 관한 고찰: 정부통제유형의 변화를 중심으로.” 《한국행정학보》 28(4): 1407-1427.
- 김정렬. 2000. “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크.” 《한국행정학보》 34(1): 21-39.
- 김준기. 2000. “정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서.” 《한국정책학회보》 9(2): 5-28.

- 김준기. 2006. 《정부와 NGO》. 서울: 박영사.
- 김태룡. 2002. “NGO들간의 영향력 차이와 그에 따른 효과성에 관한 연구: 지방정부의 환경정책결정과정과 관련하여.” 《한국행정학보》 36(2): 269-290.
- 김태룡. 2006. “시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구.” 《한국행정학보》 40(3): 27-51.
- 김태영. 2002. “정부-NGO간 파트너십의 정치경제학.” 《정부학연구》 8(1): 103-133.
- 남상민. 2005. “정책과정에서의 NGO: 정책옹호동맹체모형(ACF)과 새만금 사업에서의 NGO 역할.” 《한국정책학회보》 14(1): 29-54.
- 박상필. 2000. “이익집단 갈등과 사회자본: 경실련의 한약분쟁 조정 사례연구.” 《한국행정학보》 34(2): 121-138.
- 박영미. 2009. “조직성격유형과 사회자본과의 관계에 대한 경험적 연구.” 《한국행정학보》 43(1): 121-144.
- 박영주. 2000. “뉴 거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색.” 《한국행정학보》 34(4): 19-39.
- 박종민. 2000. “지방정치에서의 시민과 정부: 성남시 사례.” 《정부학연구》 6(1): 193-221.
- 박종민. 2003. “사회자본과 민주주의: 집단가입, 사회신뢰 및 민주시민성을 중심으로.” 《정부학연구》 9(1): 120-153.
- 박종민·최승범·신수경. 2001. “지방사회의 정치균열의 기초: 부동산 이익.” 《한국정책학회보》 10(2): 269-288.
- 박천오. 1999. “한국 이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴: 정부관료제와의 관계를 중심으로.” 《한국행정학보》 33(1): 239-259.
- 박천오. 2002. “정부관료제의 시민참여 수용성: 한국 공무원의 인식을 중심으로.” 《행정논총》 40(2): 1-28.
- 박희봉. 2002. “사회자본과 행정: 사회자본이론의 논점과 연구경향.” 《정부학연구》 8(1): 5-45.
- 배유일. 2003. “지방 거버넌스와 제도주의적 시각: 이론, 유형 및 비교연구.” 《정부학연구》 9(2): 297-335.
- 배유일. 2004. “국가, 정책 및 사회자본: 사회자본에 대한 제도적 접근.” 《한국정책학회보》 13(4): 131-156.
- 배응환. 2003. “거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제: 대청호살리기운동본부를

- 중심으로.” 《한국행정학보》 37(3): 67-94.
- 사공영호. 2004. “이익집단의 형성 및 분열요인과 정책과정: 건설산업분야를 중심으로.” 《한국정책학회보》 13(3): 1-28.
- 신광영. 1999. “비정부조직(NGO)과 국가 정책: 외국의 사례를 중심으로.” 《한국행정연구》 8(1): 29-43.
- 안해균. 1965. “한국의 이익단체에 관한 자료연구.” 《행정논총》 13(1): 298-335.
- 염재호. 2002. “한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성.” 《아세아연구》 45(3): 113-147.
- 유재원. 2000. “사회자본과 자발적 결사체.” 《한국정책학회보》 9(3): 23-43.
- 유재원·소순창. 2005. “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?” 《한국행정학보》 39(1): 41-64.
- 윤두섭·오승은. 2007. “사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향: 성남시 사례를 중심으로.” 《행정논총》 45(1): 165-192.
- 이근수·송건섭. 2007. “지방정부의 시민접촉에 대한 사회자본의 영향.” 《한국행정학보》 41(1): 133-152.
- 이근주. 2000. “NGO 실패와 정부의 지원에 관한 연구: 환경 NGO를 중심으로.” 《한국행정학보》 34(1): 291-307.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스.” 《한국행정학보》 36(4): 321-339.
- 이병갑. 1980. “정책과정에 있어서 이익집단 모델.” 《한국행정학보》 14: 187-200.
- 이숙중·김희경·최준규. 2008. “사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로.” 《한국행정학보》 42(1): 149-170.
- 이시원. 2002. “지방자치단체 온라인 주민참여 실명제 도입의 영향분석.” 《한국행정학보》 36(2): 205-230.
- 임승빈. 2000. “한일 지방정부에서의 NGO와의 파트너십에 관한 연구.” 《한국정책학회보》 9(3): 45-68.
- 전영평. 2003a. “지방정부의 거버넌스 모형 구축: 공익형 NGO의 형성 정도와 정책참여 수준을 중심으로.” 《행정논총》 41(1): 47-71.
- 전영평. 2003b. “한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로.” 《행정논총》 41(2): 53-83.
- 전영평·장임숙. 2004. “규제거버넌스와 NGO의 정책 참여: 기여와 한계.” 《한국행정학

- 보》 38(3): 281-300.
- 전영평·홍성만·김선희. 2007. “시민참여 유형분류를 통한 참여 성과 분석.” 《행정논총》 45(1): 193-220.
- 정문기. 2009. “지역경제개발의 협력거버넌스.” 《한국행정학보》 43(3): 229-250.
- 정병걸·성지은. 2002. “한국의 사회단체와 영향력: 정책과정을 중심으로.” 《아세아연구》 45(3): 51-75.
- 정진경. 2002. “정부 지원 NGO의 조직특성과 자원획득에 관한 연구.” 《한국행정학보》 36(2): 231-248.
- 조화순. 2004. “인터넷을 통한 시민 정책참여: 단일이슈 네트워크의 정책결정과정.” 《한국행정학보》 38(5): 197-215.
- 최병대·김상구. 2004. “정책과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구: 관련 집단의 인식을 중심으로.” 《한국정책학회보》 13(1): 217-241.
- 최장집. 2002. 《민주화 이후의 민주주의》. 서울: 후마니타스.
- 최희경. 2006. “주요 의료단체의 정책로비과정 비교.” 《한국정책학회보》 15(3): 35-71.
- 하혜영·박치성. 2008. “지방정부의 온라인 주민참여 분석: 강남구 온라인 주민설문의 내용분석을 중심으로.” 《한국정책학회보》 17(2): 93-119.
- 한상일. 2003. “미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의.” 《한국행정학보》 37(3): 159-181.
- Bennedsen, Morten, and Sven E. Feldmann. 2002. “Lobbying Legislatures.” *Journal of Political Economy* 110(4): 919-46.
- Bergan, Daniel E. 2009. “Does Grassroots Lobbying Work?: A Field Experiment Measuring the Effects of an e-Mail Lobbying Campaign on Legislative Behavior.” *American Politics Research* 37(2): 327-52.
- Brandsen, Taco and Victor Pestoff. 2006. “Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An Introduction.” *Public Management Review* 8(4): 493-501.
- Collier, David and Steven Levitsky. 1997. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics* 49(3): 430-451.
- Fiori, Antonio and Sunhyuk Kim. 2009. “The Dynamics of Welfare Policy-Making in South Korea: Social Movements as Policy Entrepreneurs.” Paper presented at the World Congress for Korean Politics and Society and the Annual Summer Meeting of the

- Korean Political Science Association (KPSA), Seoul, Korea, August 20-22, 2009.
- Hirst, Paul Q. 1994. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Jung, In-Young. 2005. "Social Assistance Reform in Post-Economic Crisis Korea: The Policy-Making Process of the National Basic Livelihood Security Act." Paper presented at the East Asian Social Policy Workshop: Transformation in East Asian Social Policy, University of Bath, United Kingdom, January 13-15, 2005.
- Kim, Sunhyuk, Chonghee Han, and Jiho Jang. 2008. "State-Society Relations in South Korea after Democratization: Is the Strong State Defunct?" *Pacific Focus* 23 (2): 252-270.
- Kim, Taekyoon. 2008. "The Social Construction of Welfare Control: A Sociological Review on State-Voluntary Sector Links in Korea." *International Sociology* 23(6): 819-844.
- Kwon, Huck-ju. 2003. "Advocacy Coalitions and the Politics of Welfare in Korea After the Economic Crisis." *Policy & Politics* 31(1): 69-83.
- Lee, HyeKyung. 2005. "Civil Society and Welfare Reforms in Post-Crisis South Korea." Paper presented at the Canada-Korea Social Policy Symposium II, University of Toronto, Canada. January 27-28, 2005.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan. J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes." In Fred Greenstein and Nelson Polsby, eds. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Mendes, Philip. 2006. "Welfare Lobby Groups Responding to Globalization: A Case Study of the Australian Council of Social Service (ACOSS)." *International Social Work* 49(6): 693-704.
- Moon, Jin Young. 2008. "A Study of the Enactment of National Basic Livelihood Security Act in Korea: With Special References to the Role of NGOs." 《보건사회연구》 28(1): 87-103.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Pestoff, Victor, Stephen P. Osborne, and Taco Brandsen. 2006. "Patterns of Co-Production in Public Services: Some Concluding Thoughts." *Public Management Review* 8(4): 591-595.
- Pestoff, Victor. 2006. "Citizens and Co-Production of Welfare Services: Childcare in Eight European Countries." *Public Management Review* 8(4):503-519.
- Prentice, Susan. 2006. "Childcare, Co-Production and the Third Sector in Canada." *Public Management Review* 8(4): 521-536.
- Salamon, Lester. 1994. "The Rise of the Non-Profit Sector." *Foreign Affairs* 73(4): 109-122.
- Schmitter, Philippe C. 1992. "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups." *American Behavioral Scientist* 35(4/5): 422-449.
- Tuckman, Howard P. 1998. "Competition, Commercialization, and the Evolution of Nonprofit Organizational Structures." *Journal of Policy Analysis and Management* 17(2): 175-194.
- Victor, Jennifer Nicole. 2007. "Strategic Lobbying: Demonstrating How Legislative Context Affects Interest Groups' Lobbying Tactics." *American Politics Research* 35(6): 26-45.
- Walzer, Michael. 1988. "Socializing the Welfare State." In Amy Gutman, ed. *Democracy and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Weisbrod, Burton A. 1997. "The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwinning with Private Enterprise and Government." *Journal of Policy Analysis and Management* 16(4): 541-555.