

규제연구 제12권 제1호 2003년

규제문화의 연구

: 정치문화이론의 적용가능성

최 병 선

(서울대학교 행정학과 교수)

일반 국민의 규제(정책)에 대한 선호와 태도는 경제학자들이 규제의 논거로서 제시하고 있는 시장실패이론과는 거의 아무런 관계가 없다. 대신에 이들의 가치와 신념이야말로 실제 규제정책의 방향과 내용을 결정하고 변화시키는 가장 중요한 요인이다. 오늘날 규제정책 영역에서 시민단체가 막대한 역할을 하고 있는 것도 이 때문이다. 정치학자들은 사람들의 정책성향을 자유주의 대 보수주의의 시각에서 파악하려는 경향을 보여 왔다. 그러나 오늘날 규제에 관한 공공 논쟁을 이해하는 데 있어서 이런 이분법은 한계가 있다. 이 글은 규제문화라는 개념을 통해 규제 영역에서 제기되고 있는, 그러나 기존 이론으로 설명하기 어렵다고 생각되는 문제들에 접근해 보려 하고 있다. 예를 들면 정당과 정치이념의 차이를 정치문화로 파악할 수 있듯이, 규제에 대한 서로 다른 선호의 차이를 규제문화라는 개념을 통해 파악해 보려고 하는 것이다. 이 글에서는 규제문화를 '규제를 둘러싼 제도의 구성에 대한 가치와 신념'이라고 정의하고, 기존의 정치문화이론과는 전혀 다른 시각에서 매우 도전적인 이론구성을 선보인 Douglas-Wildavsky의 정치문화(유형)이론을 중점적으로 고찰하고 이 이론의 적용을 통한 규제문화 연구의 가능성을 검토하고 몇 가지 시사점을 이끌어내고 있다.

핵심용어 : 규제문화, 정치문화, 더글러스-월드라브스키, 시민단체

I. 서론

왜 사람들은 부동산시장에 정부가 더 개입해야 한다고 주장하는가? 시장기능이 더 엉망으로 되어가서 그런가? 아니면 부동산시장의 문제가 더 크게 보여서인가? 동일한 차원의 질문으로서, 왜 사람들은 각종의 사회의 기술위험(technological risks)에 정부가 더 엄히 대처하기를 요구하는가? 위험이 실제적으로 증가해서 그런가? 아니면 위험에 대한 두려움이 커져서 그런가? 이런 질문은 엉뚱해 보일지 모르나, 그것은 우리가 사회문제를 정확히 이해하고 올바르게 접근해 가는 데 필수적인 것이다. 우리는 위의 두 개의 질문에 대한 각각의 추가질문 중 앞의 추가질문에만 가치를 부여하는 경향이 있다. 뒤의 추가질문은 인간의 지각, 인식, 심리의 문제이고, 따라서 개인마다 천차만별이므로 이런 주관적인 차원의 문제인식은 사회문제를 해결하는 데 별 도움이 될 수 없다고 생각하는 경향이 있다. 다시 말해 사회문제의 원인과 현상을 객관적으로 이해하고 분석해야 주관에 치우치지 않는 올바른 해답과 해결책을 얻을 수 있다고 생각하는 것이다.

과연 그런가? 다시 위의 질문으로 돌아가서 답을 들어 보자. 우선 어떤 사람들은 부동산가격이 급등하는 이유는 시장원리가 충분히 작동하지 못하기 때문이라고 보고 시장원리의 복원을 주장한다. 다른 사람들은 부동산 투기꾼(북부인, 떃다방 등)이 날뛰고 있어 시장이 들끓고 있다고 주장하며 강력한 처벌이나 과세를 요구한다. 그런가 하면 어떤 사람들은 부자의 끝없는 욕심이 문제라면서, 서민이 집을 가질 꿈조차 꿀 수 없게 된 이런 사회는 근본적으로 다시 세워야 한다고 주장한다. 또 다른 어떤 사람들은 세상은 원래 그런 것이고, 그렇게 돌아가는 세상을 내가 어떻게 바꿀 방도가 없다고 자포자기한다.

기술위험의 경우도 마찬가지다. 어떤 사람들은 신기술의 등장으로 사회는 날로 풍요롭고 점점 더 안전해져 가고 있으며, 신기술의 잠재적 위험은 시행착오를 거쳐 그리고 기술 진보를 통해 극복 가능해질 것으로 낙관한다.

다른 사람들은 신기술의 등장으로 사회가 경제적 이득을 얻고 있는 것도 사실이지만 그로 인한 피해도 만만치 않을 것이므로 신기술의 편익과 위험을 적절히 저울질하여 규제수준을 정해야 한다고 주장한다. 그런가 하면 어떤 사람들은 신기술은 악마와 같은 것으로 재앙을 일으키고 이 세상을 어지럽게 만들 것이므로 결코 허용해서는 안 된다고 주장한다. 또 다른 사람들은 왜 그런 신기술이 필요한지, 그것이 나와 무슨 상관이 있는지 관심이 없다고 말한다.

여기서 과연 누구의 분석과 주장이 옳고 그른 것인가? 우리는 어떤 의견은 옳고 어떤 의견이 그르다고 말할 수 있는가? 만일 그렇다면 그런 판단의 기준은 무엇인가? 우리는 흔히 객관적 진실과 진리가 존재한다고 생각한다. 적어도 어떤 것들에는 객관적 진리가 존재한다고 생각한다. 우리가 과학을 자연과학과 사회과학으로 나누는 근본이유도 이와 관련되어 있다.

자연현상에는 객관적 진리가 존재하고, 자연과학은 이에 관한 인간의 지식을 진보시키고 있지만, 사회현상에는 객관적 진리라고 말할 수 있는 것이 없거나 있다고 해도 자연과학적 진리와는 성질이 다르고, 따라서 지식의 진보라고 말할 수 있을 만한 것을 축적해 나가지 못하고 있다고 보는 것이다. 양자의 영역에 걸친 문제인 기술위험의 경우는 이것이 그릇된 생각임을 보여준다.

예컨대 만일 원자력위험이 객관적으로, 과학적으로 확인할 수 있는 것이라면, 전문가(과학자)와 일반인간의 위험에 대한 지각과 인식의 갭은 결국 한 방향, 즉 전문적 판단의 방향으로 좁혀져야 하고, 일반인은 교육을 통해 원자력위험에 대한 과학적 메시지를 분명히 전달받으면 될 것이다. 그러나 우리가 잘 경험하고 있다시피 원자력위험에 대한 논란은 이런 식으로 종결되지 않고 있다. 전문가간에 의견의 불일치가 있다면 이것은 불충분한 이해 탓이므로 극복할 수 있는 일이고, 가령 어떤 전문가는 친기업적 시각에서 다른 전문가는 반기업적 입장에 서서 상충되는 의견을 내고 있다면 양자를 모두 배척하면 될 일이다.

문제는 과학적 의견의 불일치가 사람들이 원자력 위험을 각기 다르게 지각하고 인식하

는 중요한 이유가 아니라는 것이다.¹⁾ 그렇다고 이것을 심리학적 관점에서 개개인의 주관적 심리 및 인식작용의 결과라고 말할 수도 없다. 물론 어떤 사람은 높은 수준의 위험을 잘 지각하지 못하는 반면, 다른 사람들은 이에 경악을 금치 못하기도 한다. 그러나 동일한 개인이, 과학적으로 매우 위험한 것으로 판명된 위험은 별로 의식하지 않는 반면, 과학적으로 그리 위험하지 않은 것으로 판명된 위험은 매우 위험하게 보는 것은 어떻게 설명해야 할 것인가? 여기서 우리는 (인간의 마음속에서 진행되는) 지각을 (외부에 존재하는) 객관적이고 물리적인 사실과 구분해 별개의 문제인 양 간주하는 것은 전혀 적절하지 않다는 사실을 발견하게 된다(Douglas and Wildavsky, 1982: p.194). 여기서 말하고자 하는 것은 객관적으로 계산할 수 있는 물리적 위험과 주관적으로 편향된 개인의 지각에는 상당한 차이가 있다는 점을 부인하려는 게 아니고, 사회문제를 이와 같이 구분해 보는 것이 적절하지 않음을 지적하려고 하는 것이다. 도대체 왜 사람들이 예를 들면 원자력 위험이나 유전자변형 식품에 대해 큰 관심을 갖고 있는지를 적절하게 설명할 수 없다는 사실을 강조하고자 하는 것이다.

그러면 무엇이 각 개인이, 과학적 증거와는 관계없이, 어떤 위험은 받아들일만하다고 보고 어떤 위험은 결코 받아들일 수 없다고 보도록 만드는 것일까? 이 질문에 대한 그럴듯한 대답은 요컨대 위험의 수용성acceptability은 판단의 문제이고, 이 판단은 사회(또는 국가)마다 다를 수 있고, 시대에 따라 달라지며, 심지어 개인에 따라 달라지는 바, 이렇게 서로가 다른 판단을 갖도록 유도하는 것은 사적이고 주관적인 것(즉 개인의 지각)과 공적이고 과학적인 것(즉 자연과학)의 중간에 공유된 신념과 가치shared beliefs and values의 영역, 즉 (정치)문화라는 중간영역middle area이 자리 잡고 있어서, 이것이 위험에 대한 지각과 인식에 결정적인 영향을 미친다고 보는 것이다(Ibid., pp.192-194).²⁾ 이것이 이 글에서 소개하려는 정치문화(유형)이론의 관점이다. 이 관점에서 보면 사회의 문제를 이처럼 두 개의 영역(과학의 세계와 사회의 세계)으로 구분해 접근하려고 하는 것은 자의적일 뿐만

1) 이런 조사결과를 발표한 연구는 상당히 많다. 우리나라에서도 김영평 등(1995, 1996a, 2001, 2003)은 이런 문제인식을 가지고 수년에 걸쳐 우리 국민의 각종 기술위험에 대한 인식을 비교·조사한 결과 이와 유사한 결과를 내놓고 있다.

2) Douglas-Wildavsky가 그들의 정치문화(유형)이론을 「위험과 문화(Risk and Culture)」에서 본격적으로 제시하기 시작한 것은 우연이 아니다. 이것은 이 이론의 타당성을 검증하는 데 기술위험만큼 적절한 예가 없다고 보았기 때문이다.

아니라, 자기패퇴적self-defeating이다.

우리가 사람들이 지지하는 정당과 정치이념의 차이를 정치문화로 파악할 수 있듯이, 선호하는 정책의 유형이나 방향도 정치문화의 차원에서 접근해 볼 필요가 있다. 뒤에서 자세하게 고찰하겠지만, 규제연구자들은 지금까지 규제의 논거를 대부분 시장실패에서 찾아왔다. 그러나 이상에서 살펴본 바와 같이 시장실패이론에 입각해서는 왜 부동산시장에 대한 정부의 개입과 규제의 요구가 날로 강해지고 있는지, 또는 왜 어떤 기술위험은 매우 엄격하게 규제하면서 다른 위험은 방치하거나 느슨하게 규제하고 있는지를 설명하기 어렵다.

위에서 보인 바와 같이 이런 문제들에 대한 사람들의 이해가 서로 다르고, 사람들이 그런 이해에 도달하도록 만드는 사회문제에 대한 시각과 관점의 차이가 가지각색이라면 이런 차이를 만들어내는 요인에 주목해 볼 필요가 있다. 이 글에서 필자는 이를 규제문화라고 부르려고 한다.

규제문화라는 말은 아직 규제관련 문헌에 등장하지 않고 있다. 이것은 규제연구가 대체로 경제학적 또는 정치경제학적 토대 위에서 이루어지고 있음을 의미한다. 그러나 규제가 사회통제social control의 수단으로서 사회적 권력관계에 영향을 미치고, 따라서 인간의 삶의 조건과 방식에 심대한 제약을 가하고 엄청난 영향을 미치고 있음을 생각해 볼 때, 규제에 대한 개개인의 인지방식과 대응방식이 없다고 본다면 그것이 이상한 일이다. 물론 규제문화의 연구는 거창한 작업이 될 것임에 틀림없다.

그러나 다행히 최근 이런 연구를 본격적으로 진행할 수 있는 가능성을 보여주는 새로운 문화이론이 등장하고 있다. 그것이 Douglas-Wildavsky의 정치문화(유형)이론이다. 이 글은 이들의 이론을 소개하면서, 우리가 규제문화에 관심을 갖고 연구를 진행할 때 이런 이론으로부터 어떤 부분을 응용할 수 있고 어떤 아이디어를 얻을 수 있을지를 논의하고 있다. 다만 좀더 체계적인 규제문화 연구를 위해서는 규제수단과 방식, 규제의 집행방법 등에 대한 사람들의 선호나 선택도 포함해야 할 것이지만, 이 글은 규제문화 연구의 가능성을 타진하는 데 주안점이 있으므로, 논의의 단순화를 위해, 사회에서 어떤 문제들이 규제의 대상으로 선택되는 경향이 있으며, 그것은 왜 그런지를 밝히는 데 주력하려고 한다.

II. Douglas-Wildavsky의 정치문화(유형)이론

1. 정치문화(유형)이론과 의의

문화라는 용어는 그것을 사용하는 사람마다 각기 다른 뜻으로 말할 수 있을 정도로 다양하다. 학자의 정의만도 무려 160여 가지에 이른다고 한다. 이런 면에서 문화를 사회문제의 분석을 위한 개념 또는 변수로 사용하는 것은 무모해 보일 정도다. 그러나 문화를 연구목적에 따라 충분히 조작가능한 수준으로 개념정의할 수 있다면, 우리가 사회현상, 정치현상, 정책현상을 이해하는 데 있어서 커다란 사회과학적 진보를 이룰 수 있을 것은 분명하다. 문화이론은 1940-60년대에 무성하게 전개되었고, 여기서 수많은 문화의 개념이 새로 정의되기도 하고, 버려지기도 하고, 학자들간의 의견의 일치 없이 다시 나타나 사용되기도 하였다(Kroeber and Kluckholm, 1952). 크게 본다면 두 가지 유형의 문화 개념이 오늘날까지도 우위를 다투고 있다. 하나는 문화를 가치, 신념, 규범, 합리화, 상징, 이념, 즉 정신적 산물(mental products)로 보는 관점이다. 이는 주로 정치학자들이 사용하는 개념으로서, Almond and Verba(1963)가 대표적이다. 다른 하나는 문화를 총체적인 삶의 방식, 인간의 태도와 인간간의 관계를 일컫는 말로 사용하는 것이다. 물론 이런 개념은 인류학자와 사회학자가 주로 사용하고 있다.

이 가운데 필자가 주목하는 문화이론은 Douglas-Wildavsky 등 일단의 학자들에 의해 전개되고, 최근의 각종 사회문제, 그리고 그런 문제의 해결을 위한 정책의 선택에 대한 분석에 활발하게 응용되고 있는 새로운 문화이론이다. 이들은 기존의 다양한 문화이론이 내포하고 있는 다음 3가지 용어와 개념을 구분함으로써 문화의 개념을 좀더 분명히 정의할 수 있다고 본다. 첫째는 문화적 편향성(cultural bias)으로서, 일단의 사람들이 공유하고 있는 가치와 신념을 말한다. 둘째는 사회관계(social relations)로서, 인간간 관계의 패턴(pattern of interpersonal relations)으로 정의된다. 셋째는 '삶의 방식'(way of life)으로서, 이는 문화적 편향성과 사회관계가 결합된 것인데, 양자의 다양한 결합형태 가운데 사람들이 실제로 채택해 사용하고 있는 결합(a viable combination)을 지칭할 필요가 있을 때 사용하는 말이다 (Thompson, et al., 1990: p.1).

이들은 이와 같이 기존의 문화의 개념을 세 가지로 구분한 다음, 이 세 가지 문화개념간의 상호관계와 상호작용에 착안하여 독특한 문화이론 체계를 구축하고 있다. 우선 이들은 이 세 가지 문화 개념 가운데 세 번째의 문화개념, 즉 ‘삶의 방식’을 문화라고 부르며, 이 삶의 방식은 문화적 편향성과 사회관계 중 어느 하나의 요인에 의해서만 결정되는 것이 아니라는 점을 강조한다. 다시 말하면 문화적 편향성과 사회관계 그 어느 것에도 인과론적 우선성causal priority을 부여하지 않는다는 것이다. 문화적 편향성을 이해하기 위해서는 사회관계를 보아야 하고, 사회관계를 이해하기 위해서는 문화적 편향성을 보아야 한다는 것이 이들의 주장이다. 이런 면에서 이들은 양자가 상호적reciprocal, 상호작용적interacting, 상호강화적mutually reinforcing인 관계에 있다고 말한다. 사람들이 어떤 하나의 사회관계의 패턴을 추종adherence하노라면 독특한 세계관을 갖게 되고, 어떤 세계관을 고수하노라면 그에 상응하는 사회관계를 정당화하게 된다는 것이다.³⁾ 이런 의미에서 이들은 문화적 편향성과 사회관계가 마치 닭과 달걀의 관계와도 같은 관계에 있다고 말한다.

기왕의 문화이론과 비교할 때, 이들의 문화이론의 독특한 기여가 바로 여기에 있다. 즉, 기존의 다양한 문화개념을 체계적으로 정리하여 그 가운데서 자신들의 독특한 이론체계를 구성하고 있다는 것이다. 여기서 특히 관심을 끄는 것이 문화(인간의 ‘삶의 방식’)는 무한히 많은 게 아니라, 아래에서 보게 될 것처럼 불과 몇 가지 유형으로 정리할 수 있다는 주장이다. 인간의 ‘삶의 방식’이야 무한히 다양하다고 말할 수 있겠지만, 대부분을 버려지고deserted 그 가운데 단지 몇 가지만이 인간이 사회적으로 살아갈 만한socially livable, ‘삶의 방식’다운 ‘삶의 방식viable ways of life’, 또는 지속성을 갖는 ‘삶의 방식’으로 남아있다는 것이다.⁴⁾ 이런 주장은 이들이 문화적 편향성과 사회관계가 상보적인

3) 이 관계를 달리 정리해 본다면 다음과 같다. ① 사회문제의 책임을 누구에게 물어야 할지에 대한 판단, 위협의 지각 등 광범위한 현상에 걸쳐서 개개인의 선호와 지각에 영향을 미치는 것은 우선적으로 개개인이 유지하고 있는 사회관계이다. ② 이 사회관계는 그것이 만들어내는 문화적 편향성(즉 공유된 가치와 신념)의 지배를 받는다. ③ 문화적 편향성은 다시 그것에 기초한 사회관계를 정당화하고, 각 문화에 속한 구성원들에 대하여 그들이 택하는 ‘삶의 방식’을 합리화시켜 주는 역할을 한다. ④ 이에 따라 기존의 사회관계는 지속된다.

4) 바로 이런 뜻에서 이들은 이 이론을 처음에는 사회문화적 지속성 이론(a theory of sociocultural viability)이라고 명명하였다. 이 이름이 독자가 ① ‘삶의 방식’이 사회관계와 문화적 편향성(그러므로 사회문화적이란 표현 사용)으로 구성되며, ② 오로지 제한된 숫자의 사회관계와 문화적 편향성

mutually-supporting 관계에 있을 때 선택된 ‘삶의 방식’이 지속성을 갖게 된다고 보는 당연한 결과다. 요컨대 이들은 몇 가지 ‘삶의 방식’의 지속성(persistence)의 문제, 즉 어떻게 일단 선택된 ‘삶의 방식’이 지속성을 갖게 되는지(또는 변화하게 되는지), 그리고 어떻게 특정한 ‘삶의 방식’의 힘과 영향력이 부침하는지를 밝히는 데 관심을 쏟는다. 반면에 ‘삶의 방식’의 원천(sources)의 문제, 즉 어떻게 다양한 ‘삶의 방식’이 나타나게 되었는지는 이들의 관심사항 밖에 있다.

이들의 문화이론 — Wildavsky는 정치문화이론이라고 부른다⁵⁾ — 이 사회과학에 대하여 갖고 있는 의미는 매우 크다. 일반적으로 사회과학(특히 경제학)이 인간의 선호(혹은 가치와 신념 또는 취향)를 주어진 것(given)으로 보고 있으나, 이들의 문화이론은 이런 한계를 극복하고, 인간의 선호가 어떻게 결정되며 이것이 인간의 의사결정과 선택에 어떻게 작용하는지를 밝히려 하고 있다는 점에 있다. Wildavsky(1987: p.3)는 “어떻게 사람들이 정치적 행동을 통해 그들이 원하는 것을 얻는지를 연구하는 것도 참으로 가당한 일이라고 한다면, 왜 그들이, 그들이 원하는 것을 원하는지에 대한 연구를 무시하는 것은 가당치 못한 일이다. 정치적 선호의 형성은 정치학의 주요 연구주제의 하나가 되어야만 한

의 결합(combinations)만이 지속가능(그러므로 지속성이란 표현 사용)하다는 사실을 보여줄 수 있는 장점이 있다고 보아서다. 그러나 이들은 이 이름이 부르기 어색하고, 이론의 내용을 즉각적으로 전달해 주지 못한다고 판단해, 문화이론(cultural theory)이란 약칭을 애용하고 있다(Thompson, et al., p.15f).

- 5) 정치문화이론은 정치학 영역의 문화이론으로서, 정치문화론자들이 사용하는 문화의 개념은 크게 두 가지다. 하나는 문화를 가치, 신념, 규범과 가정, 즉 정신적 산물(mental products)로 보는 것이다. 이 관점은 간단히 말하면 가치와 신념을 독립변수로, 인간행동을 종속변수로 삼는다. 다른 하나는 정신적인 것과 사회적인 것을 구분하여 전자를 막연하게 문화의 영역으로 간주하는 것이다. 예를 들면 사람들의 정당과 이념의 지지성향을 분석함에 있어서 인구학적, 또는 사회경제학적 변수(소득, 교육 수준, 종교, 인종, 연령, 성 등)로 설명되지 못하는 부분을 정치문화의 영향으로 규정하는 것과 같다. Wildavsky를 필두로 하는 새로운 정치문화이론은 이처럼 정치문화를 잔여변수(residual variable)로 보는 것에 반대한다. 이것은 문화를 신비롭고, 깊이 헤아려 볼 수 없는(unfathomable), 그러나 인간 행동에 어떤 영향을 미치는 것은 분명한 우선적 영향요인(prime mover)으로 보는 관점을 부추기는 바람직하지 않은 결과를 낳으며, 이런 식으로 정치문화의 개념을 사용하는 것은 “나는 모릅니다.”라고 고백하는 것이나 마찬가지라는 것이다. 또한 새로운 정치문화이론은 기존의 정치문화 관련문헌에서 가치를 주어진 것으로 간주하고, 문화를 제도적 구조의 원인이 아니라 결과로 본 것을 비판하면서, 문화를 사회 및 제도현상의 설명을 위한 중요한 독립변수로 끌어올리고 있다(Wildavsky et al., 1998).

다.”고 말한다.

이 글의 서두에서 제시한 예로 되돌아가 이 말의 의미를 설명해 본다면, 왜 사람들은 부동산가격은 너무 올라가서는 안 되고 따라서 정부가 규제해야 한다고 생각하며 정부의 개입을 원하느냐는 것이다. 또한 왜 많은 사람들은 예를 들면 대부분의 과학자들이 그렇게 위협이 높지 않다는 원자력위험을 매우 높게 지각하게 되느냐는 것이다. 요컨대 이들은 개인의 정치적 선호와 지각의 형성(formation of preferences and perceptions)의 구조를 밝히려 한다. 왜 사람들은 그들이 원하는 것을 원하며, 왜 사람들이 세계를 그들이 지각하는 방식대로 지각하는지를 구명하려고 한다. 바로 여기에 이들의 문화이론의 독특성과 강점, 원대한 야망이 있다.

더 나아가 이들의 이론은 종래의 문화이론과 비교해 볼 때 분석수준과 대상의 선정 측면에서 매우 큰 차이를 보인다. 종래의 문화이론은 가치를 주어진 것으로, 문화를 제도적 구조의 결과가 아니라 원인으로 보았다는 점에서 많은 비판을 받아 왔다 (Wildavsky et al., pp.1-2). 예를 들면 문화연구의 고전으로 꼽히는 『후진사회의 도덕적 기초』에서 Banfield(1958)가 남부 이태리의 단체행동의 결여현상을 정치경제적 구조상 한계적 위치에 처해 있는 이곳 사람들의 합리적 대응으로 보지 않고, 이들이 갖고 있는 불합리한 ‘정서’의 산물로 설명한 것은 옳지 못했다는 것이다. 바로 이처럼 정치문화가 제도적 구조에 의해 조형된다는 사실을 부정하게 되면, 문화의 개념은 신비에 빠지고, 탐구할 수 없는 대상이 되며,⁶⁾ 권력관계(의 변화)에 기초해 사회변화를 설명할 수 없게 되면서, 결국은 문화결정론(cultural determinism)에 빠지거나, 문화적 설명을 동의반복(tautology)에 불과한 것으로 만드는 결과를 초래하게 된다는 것이 문화이론에 대한 기존의 비판이었다. 문화유형이론은 문화를 ① 정신의 산물(아이디어, 가치, 신념) 또는 ② 사회관계로 이해할 뿐만 아니라, ③ 가치가 양자간의 결코 해체될 수 없게 강하게 묶여진 관계를 정당화하는 것으로 이해함으로써 문화이론의 결함을 해결하려고 하고 있다. 문화유형이론이 문화결정론을 거부하고, 제도에 대한 개개인의 경험에 문화연구의 초점을

6) Hall(1986: p.34)은 “문화이론이 인간의 태도를 생성해 내고 재생산해 내는 제도에 의거해 태도를 설명하지 못한다면, 이런 이론은, 그 자체 역시나 설명이 불가능한, 신출귀몰한 해결사(deus ex machina (god from machine))를 불러들이는 것에 지나지 않고, 따라서 반신반의하게 만든다.”고 말한다.

맞추고 있는 이유가 바로 여기에 있다. 이들은 인간의 ‘삶의 방식’은 개인에 의해 끊임 없이 협상되고, 검증되며, 탐구되는 것이므로 정치문화이론이, 전통적 문화이론의 아킬레스건으로 여겨져 온, 사회변화를 설명해내지 못할 이유가 없다고 주장한다(Wildavsky et al., p.3).

이런 관점 위에 서있는 문화유형이론은 따라서 국가를 분석수준으로 삼아 온 기존의 문화 연구 방식도 거부한다. 예를 들면 이런 연구경향을 대표하고 있는 Almond and Verba(1963)의 『시민문화The Civic Culture』는 제1-2차 세계대전의 중간기에 영국과 미국에서는 민주주의가 존속한 반면, 유럽대륙 국가에서는 붕괴하였는지를 정치에 대한 참여적 성향과 순종적 성향이 잘 균형을 이룬 정치문화, 즉 시민문화의 성숙 여부를 갖고 설명하고 있는데, 이와 같은 비교연구는 각국의 문화는 독특하고 따라서 비교가 불가능하다는 기존의 인식을 뒤바꾸어 놓는 데 크게 기여하였지만, 이후의 학자들이 문화의 분석수준과 단위를 여전히 국가로 설정하는 문제점에서 벗어나지 못하고 있다고 비판한다. 문화유형이론은 정치적 태도와 가치의 차이는 국가간보다 한 국가 안에서within 더 크게 나타난다는 점을 강조한다.⁷⁾ 물론 국가마다의 정치문화는 개별국가 안에서 4가지 문화유형의 상대적 강도의 차이에 따라 서로 다를 수 있다고 본다(Ellis and Wildavsky, p.93).

2. 문화유형 결정의 두 가지 차원

일명 격자성Grid/집단Group이론이라고 부르기도 하는,⁸⁾ 이들의 문화이론은 인류학자인 Douglas의 연구(1982a), Douglas and Wildavsky(1982)의 공동연구, 그 후학들의 연구로

7) 예를 들면 불란서의 사회민주주의자와 독일의 사회민주주의자 간의 신념의 차이는 불란서의 사회주의자와 보수주의자 간 또는 독일의 사회민주주의자와 기독교민주주의자 간의 신념의 차이보다 적다는 연구(Dogan, 1988) 등을 무시해서는 안 된다는 것이다.

8) Lockhart and Coughlin(1998: xviii)은 문화이론이 문화라는 누구나 보통으로 사용하는 용어를 통상의 용례에서 벗어나 사용하고 있는 게 사실이고, 이것이 일반적인 연구경향을 대변하는 많은 문화이론가들에게 불필요한 무례를 범하고 있기 때문에, 문화이론이라는 명칭 대신에 격자성/집단성 이론이라고 부르고 사용하는 게 낫겠다고 지적하고 있다. 이를 참고로 하되, 이 글에서는 이 두 표현을 필요에 따라 겸용하고 있다.

이어지면서 큰 진보를 이루고 있지만, 이론의 기본개념은 여전히 Douglas의 정의를 거의 그대로 사용하고 있다. 먼저 Douglas는 삶에 대한 기본적인 신념basic convictions은 단지 다음의 네 가지 문화적 편향성, 즉 평등주의, 운명주의, 계층주의, 그리고 개인주의로 환원시킬 수 있다고 본다. 정치문화를 유형화하려는 여타의 시도와 달리, Douglas는 개인이 사회생활에 참여하는 방식의 차이는 사회성sociality의 두 가지 차원, 즉 집단성과 격자성의 차원을 통해 잘 잡아낼 수 있다고 주장한다(Wildavsky et. al., p.4). 인간의 기본적인 신념의 밑바탕에 이 두 가지 차원이 깔려 있다는 것이다.

우선 집단성 차원은 개인이 어느 정도나 여러 형태로 묶여진 사회단위에 편입incorporated되어 있느냐를 말한다. 다시 말하면 개인의 삶이 얼마나 집단의 구성원이라는 신분에 흡입absorbed되어 있고 그것에 의해 지지sustained되고 있느냐는 것이다.⁹⁾ 만일 “개인이 다른 사람과 함께 살고 있거나, 일을 분담하고 있거나, 자원을 나누어 사용하고 있거나, 오락을 함께 한다면” 그는 집단성이 강한 사람이다(Douglas, 1982: p.191). 반면에 “아침에는 이 집단에서, 저녁에는 저 집단에서 시간을 보내고, 제3의 집단에는 일요일에만 자신을 나타내고, 먹고 사는 일은 제4집단에서 하는” 사람은 집단성이 약한 사람이다(Douglas, p.202). Wildavsky(1987: p.6)는 집단성은 개인의 정체성의 문제questions of identity와 관련 있으며, “내가 누구인가(who am I?)”라는 질문에 대한 답의 형식에서 가장 잘 찾을 수 있다고 말한다. 집단성이 강하다는 것은 집단의 일원으로 참가하는 데 대한 통제가 까다롭고, 회원과 비회원을 구분하는 경계가 높은 것을 의미한다. 집단성이 높을수록, 즉 개인이 집단(또는 경계가 있는 단위)에 편입된 정도가 강할수록, 그 집단의 모든 개인의 선택은 집단의 결정에 지배된다. 반대로 집단성이 약할수록, 즉 개개인의 타인과의 연결성이 약할수록, 개개인의 결정은 자신만을 구속하게 된다(Wildavsky et al., p.4).

다음으로 격자성 차원은 “한 개인을 여타의 사람들과 연관시키는 규칙”으로서, 높은 격자성을 띠는(또는 강하게 규제된) 사회적 맥락은 “명시적인 일단의 제도화된 분류institutionalized classifications가 개개인을 구별하고 그들간의 상호작용을 규제하는 것”으로

9) Douglas는 집단성을 ‘묶여진 사회단위(bounded social unit)의 경험’이라고 정의하고 있다(Wildavsky et al., p.5). 이것은 개인이 단순히 집단에 강하게 소속되어 있는지가 아니라, 집단의 일원으로 생활하면서 얻은 경험과 집단에 대한 인식이 개인의 집단성을 결정함을 의미하는 것으로 생각된다.

나타난다(Douglas, p.203).¹⁰⁾ Wildavsky(1987: p.6)는 격자성 차원은 행동의 문제(question of action)와 관련 있으며, “내가 무엇을 해야만 하는가(What shall I do?)” 또는 “무엇을 해야만 하도록 되어 있는가(What am I supposed to do?)”라는 질문에 대한 답의 형식에서 가장 잘 찾을 수 있다고 말한다. 만일 외부적으로 부과된 행동명령externally imposed prescriptions이 가짓수가 많고 각자의 역할에 따라 차이가 있어 모두가 자신의 위치 position를 알고 있으면, 격자성이 강하다고 말하고, 가짓수가 적고 각자의 역할의 정의가 분명하지 않고 따라서 역할분화가 잘 이루어져 있지 않으면, 격자성이 약하다고 말한다. 격자성이 높으면 높을수록 개인의 ‘삶의 방식’은 더 강한 구속을 받으며, 반대로 격자성이 약하면 약할수록 자신의 선택과 판단에 따라야 할 개인의 삶의 부분이 커지게 된다.

3. 네 가지 문화유형

이상에서 고찰한 두 차원을 중심으로 Douglas-Wildavsky의 문화이론은 인간의 ‘삶의 방식’의 유형을 다음과 같이 4~5가지로 분류하고 있다(Douglas, 1982b ; Douglas and Wildavsky, 1982 ; Thompson, et al., 1990).¹¹⁾ 앞서서도 언급한 바와 같이, 인간의 지극히 다양한 ‘삶의 방식’을 겨우 4~5개로 분류해 낸다는 것은 참으로 무리하고 불가능한 일처럼 보인다. 그러나 이들은 이것들만이 인간이 취할 만한 가치가 있다고 인정하고 실제로 취하고 있는 ‘삶의 방식’의 전부라고 주장하면서, 인간의 ‘삶의 방식’을 이렇게 소수로 분류할 수 있다는 것을 가장 큰 장점으로 여기고 있다(p.3). 최소한 사회조직에 관한 기존의 무수한 이론에서 사용하고 있는 관념적 다양성을 2배 이상으로 증가시킬 수 있다고 주장한다.¹²⁾

10) Douglas는 이런 강한 격자성 상황에서 “남자는 여자의 영역에서 경쟁하지 않고, 아들은 자신의 아버지와의 관계를 정의하지 않는다.”라고 묘사한다(p.192). 즉, 전통적이고 관습적인 분류조차 공식적인 제도적 규칙 앞에 힘을 잃게 된다는 것이다.

11) 이 모형의 내용은 관련문헌에서 약간씩 달리 제시되고 있다. Douglas and Wildavsky(1982)는 위험 문화의 연구에서는 평등주의 대신에 종파주의(sectarianism)라는 표현을 사용함과 동시에, 문화유형을 개인주의, 계층주의, 종파주의의 3가지로만 분류하고 있으며, Thompson(1992)은 제5의 이념형으로 자율주의(autonomy)를 들고 있다.

12) 여기서 ‘삶의 방식’을 다섯 가지로 분류할 때 사용되는 유형이 바로 자율주의(autonomy)인데, 이들

〈그림 1〉 4가지 문화유형

		격자성 (행동명령의 숫자와 역할별 차이)	
		강 함 (많고, 편차가 큼)	약 함 (적고, 유사함)
집단성 (집단의 경계의 강도)	강함	계 층 (집단주의)* collectivism	평 등 (평등주의)** egalitarianism
	약함	무관심 (운명주의) fatalism	경 쟁 (개인주의) individualism

주) Wildavsky(1987: p.6)를 약간 수정

* 다른 관련문헌에서는 주로 계층주의(hierarchy)라고 부르고 있다.

** 다른 관련문헌에서는 종파주의(sectarianism)라고 부르기도 한다.

(1) 계층주의(또는 집단주의)

개인의 사회적 환경이 강한 집단성/강한 격자성의 특징을 지닐 때 나타나는 사회관계는 계층적이다. 계층은 제도화된 권한institutionalized authority이다(Wildavsky, 1987: p.6). 이런 사회적 맥락 안에 있는 개인들은 집단의 다른 구성원의 통제를 받고, 사회적으로 부과된 역할을 수행할 것을 요구받는다(Wildavsky, Thompson, and Ellis, 1998). 계층주의 문화에서 권한의 행사는 정당화된다.¹³⁾ 이것은 전문화와 분업, 즉 서로 다른 사람들이 서로 다른 역할을 수행하는 것이야말로 다른 어떤 사회조직 하에서보다도 사람들이 좀더 조화롭게 그리고 좀더 효과적으로 각자의 목적을 달성하며 살 수 있도록 한다는 근거에서다. 또한 계층주의 문화는 불평등을 정당화한다. 이 역시 위와 동일한 논거 위에서 있지만, 다른 한편으로 ‘부분은 전체를 위해 자신을 희생해야 한다’는 희생윤리sacrificial ethic

은 이를 중요시하지 않고 있으므로, 여기서는 설명을 생략한다. 또한 이하에서 보드시피 네 가지 유형에 속하는 숙명주의(fatalism)의 유형 역시 이들의 주 관심의 대상이 아니다.

13) 계층주의 문화에서 조직에 속한 개인이 계층제의 상층부로 올라가는 것이 그의 조직에서의 성공을 대변하는 것은 바로 이 때문이다(Rayner, 1987).

가 이를 합리화시켜 준다(Wildavsky, p.7).¹⁴⁾

계층주의 문화를 대표하는 것은 각종의 공식적, 계층적 조직 — 관료제, 기업조직 등 — 이다. 어느 조직에서든 가장 중요한 가치는 부분과 전체를 관통하는 원칙에 기초를 둔 장기적 안정성과 조직의 존립이다. 계층조직은 부서간 구분성, 이들간의 조화와 통일성을 강조하며, 초월적 형이상학으로 전체의 부분으로서 관계를 강조한다(J. W. Kim, 1993). 전통과 규칙이 중요한 가치를 지닌 것은 바로 이런 맥락에서다. 사회관계의 조직화와 재조직화의 경험, 그리고 의식이 중시된다(김영평, 1996). 또한 계층문화에서는 조직의 규칙과 의사결정의 절차가 중시된다. 서로 상충하는 목표나 이해관계는 해결되지 않은 채 상례적 절차규칙에 따라 봉합된다. 계층주의는 부분과 전체에 관한 관념이므로, 계층제 조직의 구성원은 전체에 준거해서만 발상하도록 훈련된다. 결속력은 보통 계층적 사고 형태, 소우주적 모형의 상징, 명예로운 시상의 수여, 처벌을 불명예로 삼으면서 충성심을 유도하기 등의 방법으로 집단적 사고를 키운다.

(2) 평등주의(혹은 평등주의적 집단주의)

권한의 행사에 대한 시각, 불평등에 대한 관점의 양면에서 계층주의 문화와 정면으로 대립하는 것이 평등주의 문화다. 평등주의자는 권한을 거부한다. 이들에게 권한이란 불평등의 한 형태 a form of inequality에 불과하다(Ellis and Wildavsky, 1990: p.92). 이들은 기본적으로 강제나 권한 없이도 인간이 삶을 살아가는 데 문제가 없다고 본다(Wildavsky, 1987: p.7). 이들이 추구하는 가치는 조건의 평등성 equality of condition이다. 이것만 갖추어진다면 인간은 누구나 자신의 삶을 의미 있게 살아갈 수 있다고 본다. 따라서 이들은 인종간, 소득계층간, 남녀간, 부모와 자식 간, 교사와 학생 간, 정부와 시민 간의 구별과 차이를 줄이려고 한다. 이것이야말로 평등주의의 가장 뚜렷한 징표다.

평등주의 문화는 강한 집단성/약한 격자성이 만들어내는 문화유형으로서, 이 유형은 집단성 차원에서는 집단의 대외적 경계만 분명하지, 집단 내부에서 구성원간의 지위는 모

14) 계층주의자들에게 성공이란 집단의 지속이다. 필요하다면 집단 성원의 희생으로도 집단을 존속시켜야 한다. 결과적으로 계층주의자들은 수많은 내부 갈등해결 방법을 보유하고 있다. 이들은 이러한 의미에서 평등주의자들이 집단 성원간의 차이를 최소화하려는 경향과 대조적이다(J. W. Kim, 1993 ; 김영평, 1996).

호하고, 격자성 차원에서는 집단 내부적으로 공식적 부서의 구분이나 차별이 이루어지지 않고, 따라서 역할의 배분, 위임이 불분명하다는 특징을 지니고 있다. 이 유형에서는 이와 같이 내부적 역할의 차별화가 이루어져 있지 않기 때문에, 집단의 구성원간의 관계는 모호하다. 또한 어떤 개인도 자신의 지위에 기초해 다른 구성원에 대하여 통제력을 행사할 권한이 주어지지 않기 때문에, 내적인 갈등을 해소하기가 어렵다(Wildavsky et al., 1998: p.5). 개인들은 다른 사람에 대하여 오로지 집단의 이름을 빌려서만 통제력을 행사할 수 있을 뿐이다. 평등주의 문화가 지배하는 집단에서 내적인 갈등을 해소하는 방법으로 축출에 호소하는 경우가 많은 것도 이 때문이다.

평등주의자들은 집단의 결정에 구속되지만, 누구도 다른 사람들에게 무엇을 하라고 명령할 권한을 갖고 있지 않으므로, 내부의사결정방법으로서 합의consensus를 선호한다. 따라서 오로지 적극적인 참여—물론 개개인은 오직 한 표로만 계산되지만—만이 집단의 결정에 정당성을 부여한다. 따라서 의견의 불일치는 대부분 노출되지 않은 채 은밀한 봉당을 형성하는 방향으로 나가기도 하고, 불일치가 깊어지면 급기야 집단의 분열로 치달아 종파주의sectarianism의 양상을 띠기도 한다(J. Kim, 1993 ; 김영평, 1996).

대체로 평등주의 문화는 자발적 조직에서 많이 나타나고, “작은 것이 아름답다”는 명제가 어울리는 문화유형이다. 자발적 집단의 일체감을 증진하기 위하여 구성원들간에 외부 사람과 구분되는 고유성과 별종 근성을 강조한다. 그리고 외부인의 접근을 엄격하게 통제한다. 조직이 약하고 통제력이 약하기 때문에 평등주의 집단은 규모가 작은 경향이 있으며, 영속하는 조직에서는 발견하기 어렵다. 또한 여기서는 모든 인간을 참여자와 국외자로 나눈다. 그리고 국외자에 대해서는 적대적이다. 이 조직에서 가장 금기시하는 것이 조직에 대한 불충성이다(김영평, 1996). 평등주의 문화는, 개인주의 문화에서와는 대조적으로, 경쟁보다는 협동을 강조한다. 개개인은 집단의 모든 다른 사람의 복지에 책임이 있다고 본다. 여기서는 연대성solidarity이 가장 높은 가치이다. 따라서 소규모 집단은 비가시적이고 음험한 영향력에 좌우될 가능성이 크다(Rayner, 1987).

(3) 개인주의

개인주의는 약한 집단성/약한 격자성이 만들어내는 문화유형이다. 개인주의 문화의 사회적 이상은 자기규제self-regulation이다(Wildavsky, 1987: p.6 ; Ellis and Wildavsky, p.92). 개인주의 문화에서 개인은 서로 자유롭게 거래할 수 있다. 이들은 경쟁과 협상을 선호한다. 이것이 권한에 의존해야 할 필요성을 최소화해 준다고 보기 때문이다. 최소한의 외부적 간섭 하에 개인간의 각종의 교환 및 거래관계가 원활히 이루어질 수 있도록 되어 있는 세계가 이들이 추구하는 이상이다. 이 문화에서 개인은 다양성을 추구한다. 서로가 같아지기 위한 기회가 아니라 서로 달라질 수 있는 기회를 추구한다. 경쟁에서는 승자와 패자가 있기 마련이고, 승자가 다른 사람을 통제하게 됨으로 자신의 자율성을 유지하는 반면, 패자는 그렇지 못하다. 따라서 개인주의 문화에서는 경쟁을 발생시키는 사회적 차이를 줄이기 위해 중앙집권적 간섭과 재분배 정책이 요구되게 된다.

개인주의 문화에서 집단성이 약하다는 것은 집단의 경계가 임시적이고 수시로 바뀌며, 교환 및 거래관계에 맞게 그때그때 이합집산한다는 의미이다(Wildavsky et al., p.5). 정의상 개인주의자는 다른 사람들의 통제로부터 상대적으로 자유롭지만, 그렇다고 그가 다른 사람에 통제력을 행사할 수 있는 일에 종사하지 않음을 의미하지는 않는다. 이와 반대로, 개인주의자의 성공 여부는 종종 그를 따르는 추종자의 많고 적음에 따라 평가된다. 이것이 그의 혁신과 모험에 대한 보상이다.

개인주의에서는 중심center이 없다. 각 개인이 자기 세계의 중심인 셈이다. 개인주의는 지적으로 왕성하고 탐구적이며 최고의 기준을 요구하는 경향이 있다. 능력은 경쟁에 의하여 정해지기 때문에 업적이나 기술에서나 우수성을 발휘할 것을 규범적으로 기대하고 있다(김영평, 1996). 개인적 자율성의 증대는 지적 개방성을 증대시킨다. 모든 발상은 경쟁의 대상이 되며, 회의적 비판의 대상이 된다. 따라서 경쟁적 개인주의 맥락에서는 개개인이 자신의 전문성을 개발하고 그것을 남에게 팔 것으로 기대된다. 개인주의자는 조심스럽게 자신의 재능을 높이 살 사람들과 사회적 연계를 유지한다. 개인주의자는 사회적 네트워크의 중심부에 있어야 큰 보상을 받을 수 있다. 그러나 시장체제와 같은 경쟁적 지위에서는 불확실성이 모든 사회적 거래의 속성이다. 신용을 얻고 유지하려면 계속 성공하는 수밖에 없다. 계속적으로 개혁하고 자기의 전문가적 역량을 확장하고, 지식을 넓히는 수밖에 없다.(Rayner, 1987 ; 김영평, 1996).

개인주의는 자기이익을 극대화하는 인간, 자기에게 유리한 지위와 자원을 확대하고 사회적 지위를 향상시키려고 하는 인간을 가정한다. 그러나 타인과 타협에 의해서 더 많은 자원을 지배할 수 있을 것이기 때문에 현실적으로 맹목적 자기 이익의 극대화가 나타나는 것은 아니다. 오히려 타협을 용이하게 만들기 위해 크고 작은 연합체나 동조자를 규합하게 된다. 따라서 더 강한 세력들과의 더 공고한 결속을 통해 자신의 입지를 강화하는 경향이 있다. 결국, 개인주의에서는 선택성이 가장 중요한 특성이다(J. W. Kim, 1993).

(4) 운명주의

약한 집단성/강한 격자성이 만들어내는 문화유형이 운명주의다. 이들은 외부로부터 통제되며, 따라서 피동적이다. 그래서 노예문화(slave culture)라고도 말한다(Ellis and Wildavsky, p.93). 운명주의자는 자신의 시간을 어떻게 사용해야 할지, 누구와 인간관계를 맺고 살아야 할지, 어디서 살고 일해야 할지, 심지어 무슨 옷을 입고 무엇을 먹어야 할지 등에 대하여 거의 자유가 없다.

계층주의자의 경우와 마찬가지로 운명주의자의 개인적 자율성 영역은 제약되어 있으나, 계층주의자와는 달리 자신의 삶을 규율하는 결정을 내릴 책임(권한)이 있는 집단의 구성원이 아니다. 불법이민 근로자나 농장의 노예처럼 분자화되어 있으며, 사회에서 가장 취약한 위치에 처하여 스스로 자신의 운명을 개척하지 못하고 타인이 정해 준 일정한 행동만 하는 사람들이 운명주의자들이다. 시장에서 성공적으로 경쟁해 이길 수 없다고 스스로 자포자기하는 사람, 결속되어 있고 계층화되어 있는 사회집단에 한자리 깔 최소한 표준도 충족하지 못하고 있다고 생각하는 사람들, 그리고 정치적 참여를 통해 상황을 개선할 시간도 의욕도 능력도 없는 사람들이 이런 유형에 속하는 사람들이다(김영평, 1996).

(5) 네 가지 문화유형의 상대적 의의

이상의 문화유형의 설명에서 이미 드러나고 있듯이, 문화유형을 4가지로 분류하면서 Douglas-Wildavsky가 초점을 맞춘 것은 사회적 통제의 양식(modes of social control)이다(Thompson et al., p.3). 집단성의 강약에 따라 개인이 집단의 결정에 구속되는 정도가

다르고,¹⁵⁾ 격자성의 차이로 인해 개인은 각자의 삶에서 자기가 도달한 위치(station in life)가 수반하는 규칙에 따르기를 요구받는 방식으로 개인의 선택이 사회에 의해 제약된다고 보고, 이들은 사회적 통제의 양식에 문화유형이론의 초점을 맞춘 것이다.¹⁶⁾ 누가 다른 사람에 대하여 권력을 행사할 자격과 권리를 갖고 있느냐가 권력의 핵심이라고 볼 때, 사회적 통제는 권력의 한 형태(a form of power)다. 문화유형이론은 개인이 다른 사람에 의해 조작되기도 하고, 다른 사람을 조작하기도 하는 이 점에 착안하여 구성된 이론이다.

집단성/격자성의 양 차원의 결합으로 만들어진 4가지 문화유형은 기존의 사회과학적 문화 연구의 맥을 잇는 동시에, 기존의 문헌에서 상대적으로 덜 탐험된, 그러나 매우 중요한, 문화적 표현(cultural expression)의 길을 열었다는 데서 이중의 이점(우위)을 갖고 있다 (Wildavsky et al., pp.5-6). 우선 인간이 ‘삶의 방식’으로 채용할 만한 ‘삶의 방식’에 관한 이론이라면, 그것은 반드시 사회과학이론을 지배해 온 두 가지의 (사회)조직원리, 즉 시장과 계층을 설명할 수 있어야만 한다. Lindblom(1977)과 Williamson(1975)이 대표적이지만, 종래 사회과학자들은 이 두 가지의 근본적인 구분에 기초하여 이론을 구축해 왔다. 시장과 계층 외에 뭔가 다른 것이 있지 않을까 하여, 어떤 조직이론가들은 파벌(clans, 클럽 clubs) 등을 언급해 왔으나, 이런 유형은 시장과 계층이 도출되어 나온 것과 같은 차원, 또는 매트릭스에서 나온 것이 아니다. Douglas-Wildavsky의 문화유형이론(집단성/격자성 이론)의 기여가 바로 여기에 있다. 이들은 개인주의와 계층주의라는 우리에게 익숙한 유형을 만들어낸 동일한 차원, 또는 매트릭스에서 평등주의와 운명주의라는 새로운 문화유형을 도출해낸 것이다.

운명주의자는 사회문제를 풀어나가는 방법이나 해결책 모색에 거의 아무런 영향을 미치지 못하므로 실제적으로 큰 의미가 없다고 볼 때, 이들의 문화이론의 특별한 기여는

15) 개인을 사회적 맥락과 연결시킬 때 집단성은 분명히 사회적 제약의 원천이다. 집단성 차원은 개인들을 단체의 전체 체제로 묶어 주는 규칙에 의하여 개인의 행동에 제한을 가하는 정도를 말한다. 그것은 개인 생활이 집단생활에 배속되는 정도이며, 집단이 개인생활의 여러 측면에 대해 권위를 행사하는 정도이다 (J. W. Kim, 1993).

16) 강한 격자성과 약한 격자성의 차이는 사회적 상호작용에서 규칙의 존부와 필연적으로 연계되는 것은 아니다. 개인간 거래를 원활하게 만들기 위한 사회전반의 규칙, 예컨대 어떤 사람들의 행동을 비교하고 판단하는 규칙은 늘어가고 있다. 경쟁자들간의 공평하고 평등한 대우와 규칙의 준수, 거래를 원활하게 만드는 규칙의 존재 등을 전제로 할 때 경쟁은 가능하다. 이러한 규칙들은 개인의 자율성을 제한하고자 하는 규칙이 아니기 때문에 격자성에 포함된 규칙이라고 볼 수 없다(J. W. Kim, 1993).

역시 개인주의 및 계층주의와 더불어 평등주의를 제3의 문화유형으로 제시하고 있다는 데 있다.

아래에서 자세하게 고찰하고 있지만, 평등주의는 오늘날 우리나라를 비롯하여 주요국의 정치사회 문제의 정치적 성격 또는 그것의 변화를 깊이 이해하고 설명하는 데 있어서 강력한 무기를 제공해 주고 있다.

4. 문화, 문화유형, 정치적 선호의 상호관계

기존의 정치문화이론이 신념과 행동의 패턴이 어떻게 후대로 전승되는지에 초점을 맞추면서도, 왜 특정 패턴이 그와 같은지를 밝히는 데 소홀했다고 보고 Douglas-Wildavsky는 사회관계와 가치를 결합함으로써 왜 어떤 사회집단의 사람들은 특정의 아이디어, 가치, 신념을 그럴듯하다고 생각하고, 다른 집단의 사람들은 그러하지 않는가를 설명하려고 한다.

이런 시각에서 이들은 정치문화가 전수될 뿐만 아니라 사상의 범주(categories of thought)를 형성한다는 데 주목한다. 단순히 동일한 상황에 접하여 서로 다른 사람들이 다른 것을 원하고 상황에 다른 의미를 부여하는가를 보이는 것을 넘어서서, 이들은 동일한 상황에서 서로 다른 사람들이 서로 다른 것을 원한다고 한다면, 왜 그들은 그들이 원하는(서로 다른) 것을 원하는가? 라는 중요한 질문을 던진다.

이 질문에 대하여 인간의 선호를 주어진 것으로 간주하고 더 이상의 분석을 포기하는 경제학자들과는 달리, 정치학자들은 정치적 선호가 이해관계(interests), 또는 이념에서 비롯되는 것으로 파악한다(Thompson and Schwarz, 1985). 그러나 이는 또 다른 근본적인 질문을 제기할 뿐이라고 본다. 즉, 만일 선호가 이해관계에서 나오는 것이라면, 사람들은 어떻게 무엇이 자신의 이익인지를 생각해 내고, 그래서 그들이 선호하는 것이 무엇인지를 알게 되는가?(Wildavsky, 1987: p.4)

Wildavsky는 “의미는 공유되어 있다(Meanings are shared.)”는 사회과학의 명제, 즉 사물이나 사건의 의미는 사회적 상호작용을 통해 부여된다는 명제에 의존하여 이 문제에 접근한다. 즉, 이런 의미부여의 사회성에 입각하여 인간은 무엇이 자신의 이익이 되는지를 파악한다고 보는 것이다.

이처럼 우리가 우리의 이익에 부합된다고 생각하는 이해관계가 사회관계의 산물이라고 한다면, 우리의 선호의 원천은 인간의 모든 욕구 중 가장 깊은 욕구, 즉 어떻게 다른 사람들과 더불어 살고 다른 사람이 우리와 더불어 살기를 원하는가에서 찾아야 한다는 것이 Douglas-Wildavsky의 생각이다(p.4). 다시 말하면 인간의 선택 중 가장 중요한 의미를 갖는 선택은 ‘동지comrades 및 그들의 삶의 방식의 선택’이라는 것이다(Douglas, 1983).

이런 의미에서 Wildavsky는 정치적 선호가 내생적endogenous이라고 주장한다.¹⁷⁾ 다시 말하면 정치적 선호는 서로 다른 ‘삶의 방식’을 옹호하거나 반대하는 사회의 상호작용과정에서 파생된다는 것이다. 그의 정치문화이론은 바로 이런 전제에 기초하고 있다(p.5). 개개인이 중요한 결정을 내릴 때, 그의 결정 및 선택은 동시에 문화, 즉 서로 다른 패턴의 사회관행social practices을 정당화하는 공유된 가치를 선택한다는 것이다. 따라서 문화이론에서는 공유된 가치와 사회관계는 항상 동행한다. 가치가 합리화해 주는 사회관계와 동떨어진 가치가 없고, 그 사회관계 속에서 사람들은 왜 자신이 그런 사회관계를 선호하는지를 설명하고 자신의 행동을 정당화하려고 한다는 것이다.

더 나아가 Wildavsky는 사람들은 각자의 과거의 선택이 어떻게 자신의 ‘삶의 방식’을 강화 또는 약화시켰는지를 평가하여 자신의 선호를 발견한다고 본다. 그리고는 기존의 권력관계power relationships에 대하여 찬성하거나 반대하는 입장을 취하게 되며, 이에 관한 의사결정과정에서 자신의 문화(‘삶의 방식’)를 구성construct 한다는 것이다. 자신이 선택한 ‘삶의 방식’에 영향을 미치는 기존의 권력관계를 지속적으로 강화, 수정, 거부하면서 사람들은 무엇을 선호할지를 배우게 되는 셈이다.

이런 의미에서 그는 정치적 선호는 정치에 외생적으로 작용하는 그 무엇이 아니라, 정치의 본질이라고 본다. 우리의 ‘삶의 방식’의 구성과 재구성이야말로 정치의 참본질 quintessence of politics이라는 것이다(p.5).

17) Wildavsky는 경제학자들이 선호를 외생변수로 간주하여, 왜 사람들이 시장에 참여하며, 시장에서의 경쟁과 협상을 통해 삶을 개선하려고 하는지를 비경제학적인 문제로 간주하는 것은 난센스라고 비판한다. 선호를 취향(taste)으로 봄으로써 아예 분석할 수 없는 것으로 치부하는 것은 더더구나 말도 안 된다고 힐난한다.

Ⅲ. 정치문화(유형)이론과 규제문화 연구

1. 정치문화(유형)이론의 적용가능성

이상에서 고찰한 Douglas-Wildavsky의 정치문화(유형)이론은 규제문화 연구에 얼마나 적용 가능한가? 이 질문에 한마디로 답하기는 어렵다. 특히 규제문화의 개념조차 아직 수립되지 않은 상태에서는 더욱 그렇다. 필자는 규제문화를 ‘규제문제를 둘러싼 제도의 구성에 대한 가치와 신념’이라고 정의할 수 있다고 생각하며, 만일 이 개념정의가 어느 정도 타당하다면, 다음과 같은 이유에서 이 이론의 적용가능성이 매우 높다고 생각한다.

(1) 공공 논쟁에서의 시장실패이론의 무력성

규제이론에서 규제의 필요성과 정당성은 시장실패에서 찾는 것이 일반적이다. 즉, (1) 시장이 독점적일 때, (2) 외부효과가 존재로 인하여 자원배분이 왜곡될 때, (3) 정보의 불완전성 및 정보의 비대칭성으로 인해 시장이 시장으로서의 기능을 원활하게 수행하지 못함으로써 결과적으로 자원배분이 비효율적으로 이루어질 때 이의 시정을 위하여 규제가 필요하다는 것이다(최병선, 1992). 그러나 이런 경제학적 시각에서 규제의 필요성을 이해하는 것과 실제로 사람들이 규제의 필요성을 인식하는 것은 거의 별개의 문제다. 사람들은 경제학자들처럼 사회문제를 이해할 수도 없고 잘 이해하지도 못한다. 사람들이 세상의 문제를 경제학적으로 보고 이해할 것으로 기대하는 것 자체가 무리하고 불가능한 일이다. 심지어 잘 교육받고 훈련을 받았다는 경제학자들 사이에서조차 동일한 사회문제를 해석하고 이해하는 관점에서 현저한 차이를 보이는 경우가 많다.

이보다 사람들은 시장거래의 당사자가 대등한 위치에서 거래를 하고 있거나 할 수 있는지 여부, 그리고 거래에 문제가 발생할 경우 계약을 강제할 수 있는지 여부에 더 큰 관심을 기울이고, 경제적·사회적 약자를 보호하는 차원에서 규제의 필요성과 정당성을 인식하는 경향이 매우 강하다. Hayek(1960)나 von Mises(1998) 등 자유주의 경제학자의 강력한 반론에도 불구하고, 상당수의 경제학자들이 불평등을 시장실패의 하나로 꼽고 있

으며, 이것을 규제의 이론적 논거로 사용하고 있는 것도 사실이다. 다시 말하면 국민경제적 차원에서의 자원배분의 효율성 여부가 아니라, 시장거래에서의 조건의 평등이나 시장결과의 평등을 위해 규제의 필요성을 제기하는 경우가 의외로 많다는 것이다. 또한 규제정책 결정과정을 보더라도 시장실패이론이 정책논의를 주도해 나가는 경우란 대단히 드문 반면, 강자에 대한 약자의 보호가 강력한 영향력을 발휘하는 것이 보통이다. 이것은 사람들이 규제문제를 권력관계의 문제로 보고, 규제정책을 사회적 통제의 측면에서 파악하는 경향이 강하다는 사실을 시사해 주고 있다고 생각된다.

정치문화(유형)이론은 바로 이 점에서 매우 중요한 관점을 제공하고 있다. 예를 들면 Wildavsky는 사회현상이나 사회문제를 분석하기 위해 경제학자들이 지어낸 개념이나 의미 구분(distinctions) — 예를 들면 외부효과의 개념, 공공재와 사적 재화의 구분 등 — 은 사람들이 사회현상과 문제를 보는 시각과 거의 무관(irrelevant)하다고 주장한다. 사람들은 경제학자의 개념 구분과 관계없이, 아니 그보다 먼저 사회통제의 관점 또는 권력관계의 차원에서 사회문제를 이해하는 경향이 있다는 것이다. 이것은 개개인이 각자의 정치문화유형에 따라 혹은 정치적 선호에 따라, 동일한 사회현상을 달리 해석하고 달리 이해하게 됨을 의미한다. 실제로 사람들은 어떤 사회현상에 대해 문제의식을 갖는 것으로부터 시작하여, 그것을 문제로 본 경우 그 문제에 대한 해결책을 모색함에 있어서 매우 다른 시각을 드러낸다.

바로 이런 관점에서 정치문화(유형)이론은 세상에 사전적으로 주어진 것, 정해져 있는 것이라고는 있을 수 없으며, 모든 것이 사람들이 이해하고 해석하기에 달렸다고 본다. 여기서 불가피하게 의미(meanings)의 다툼이 일어나고, 도덕성의 다툼이 일어난다고 본다. 이것이 정치문화(유형)이론가들이 보는 정치생활 또는 사회생활(political or social life)의 진면목이다. 세상의 모든 일(문제)들은 사람들이 그 일(문제)을 어떻게 보느냐에 달렸다. 물론 여기서 나타나는 차이는 정치문화의 차이의 반영이다. 이런 의미에서 이 이론가들은 사회의 모든 일(문제)에 대한 이해, 어떤 일을 문제로 보는지 여부, 그것을 어떤 성격의 문제로 보는지, 그리고 그 문제에 대한 바람직한 해결책을 무엇이라고 생각하는지 등에서 사람마다 마음속으로 각기 다른 ‘이론구성’을 한다고 본다. 따라서 이 이론은 세상의 모든 개념, 관념, 지각, 인식은 사회적으로, 문화적으로 구성된다(socially, culturally constructed)고 본다. 이제 경제이론의 차원에서 규제의 필요성을 인정할 수 있는 주요한 경우에 정치

문화유형을 달리하는 사람들이 이런 문제에 어떻게 서로 다른 태도를 보이는지를 살펴보기로 한다.

1) 외부효과의 문제

예를 들어 공항에서 항공기 소음과 공기오염이 상당히 주변지역의 주민들이 피해를 호소하고 있다고 하자. 이 문제는 개인의 문제인가 사회적으로 해결해야 할 문제인가? 누구에게 책임을 물어야 할 것인가? 만일 이것이 사회적인 문제이고, 따라서 집단적 의사결정을 통해 해결해야 할 문제라면 구체적인 해결방안은 무엇이어야 하는가? 주민을 이주시켜야 할 것인가? 보상을 제공해야 할 것인가? 아니면 공항을 폐쇄해야 할 것인가? 정치문화유형을 달리하는 사람들의 입장을 비교해 보자(Wildavsky, 1998: pp.69-81).

우선 개인주의자들은 우선 이런 문제로 공항의 활동을 축소하는 것에 반대한다. 정부 개입에 앞서 먼저 시장('보이지 않는 손')이 문제를 다루어 나갈 수 있도록 하자고 제안한다. 정부의 개입을 생각하기 전에 사람들이 자발적으로 합의를 통해 문제를 풀어나갈 수 있는 시간을 주자는 것이다. 이들은 공항활동의 위축에서 발생하게 될 생산자와 소비자의 후생손실은 과대평가하는 반면, 소음과 공기오염의 피해에 대해서는 낮은 가치를 부여한다. 이들의 관점에서 보면 정부가 이런 오염발생 행위를 규제하는 것은 비효율적이다. 관료제의 비효율성 때문에 집단적 의사결정비용은 매우 높고, 따라서 잠재적 편익이 항상 집단적 의사결정의 비용보다 작아서 순편익이 없다고 보기 때문이다. 좀더 일반적으로 개인주의자들의 관점에서 보면 자유시장은 거의 언제나 그 대안인 정부보다 우월하다. 외부효과는 시장경제의 중요한 결점이 아니며, 우리가 높은 생활수준을 누리는 것에 대한 대가로 받아들여야 할 부작용에 불과하다. 정부의 개입과 규제를 통해 외부효과를 교정하려고 하면 높은 기회비용이 발생한다. 이들은 시장거래의 외부적 비용을 저평가하고 정부행동의 비용은 고평가하는 경향이 있다.

한편 평등주의자는 오로지 소음과 공기오염으로 인한 공항 주변 주민에 대한 피해만이 정부가 고려해야 할 모든 것이라면서 공항의 폐쇄를 주장한다. 이런 집단적 행동을 통해서 실현할 수 있는 중요한 잠재적 이득이 있다고 본다. 평등주의자에게 지고의 가치를 지니는 것은 조건의 평등성(equality of condition)이다. 권력과 부의 불평등이 결국은 억압을 낳는다고 본다. 그러므로 이들이 기업자본주의(corporate capitalism)가 외부효과를 만들어낸다

고 보는 것은 자연스럽다. 외부불경제는 어떠한 비용을 지불하고서라도 감소시켜야 한다. 그로 인해 부가 감소한다면 이는 감수해야 마땅하다. 신제품이나 신기술은, 따라서 그것이 해롭지 않다고 확신할 수 없다면, 아예 들어오지 않는 것이 낫다. 평등주의자는 외부효과를 다룸에 있어서 비용편익 접근법을 사용하는 것 자체를 거부한다. 이들은 외부효과 비용 측면만을 보고, 정부도 그렇게 하기를 기대한다. 반면에 이들은 정부규제의 편익을 과대평가해 그것이 발생시키는 기회비용을 무시하는 경향이 있다. 평등주의자에 관한 한, 인간의 건강(안전)과 상품 및 서비스의 생산 간에는 어떠한 타협(Trade-off)의 소지도 남겨져 있지 않다.

이에 비하여 계층주의자는 이 문제에 대하여 비용편익분석이 외부효과 문제를 다루어 나가는 가장 적절한 방법이라는 아이디어를 받아들인다. 어떤 행동에 따른 이득이 있고, 정치적 결정비용이 충분히 낮다면, 정부는 외부효과를 시정해야 한다고 생각한다. 비용과 편익을 추정하고 최선의 시정방법을 선택하기 위해서는 유능하고 신뢰할 만한 전문가(경제학자)의 판단을 따라야 한다고 생각한다. 반면에 운명주의자는 이 문제에 별 관심이 없다. 어차피 자기로서는 아무런 영향을 미칠 수 없다고 생각하기 때문이다. 따라서 만일 그가 주민의 일원이라면 참고 살거나, 조용히 다른 곳으로 이주해 가고 말 것이다. 운명주의자는 집단행동의 기회비용에 관심을 갖지 않는다. 이것은 그들이 집단행동에 참여한다 하더라도 아무런 편익을 얻지 못한다고 생각해서다. 위험감소에 따른 편익도 저평가하는 경향이 있다. 이들에게 있어 다른 사람들은 외부효과를 만들어내는 사람들이고, 자신은 외부효과와 나쁜 결과를 받아들여야 하는 처지의 사람들이다. 이처럼 세상을 변화시킬 수 없다고 보는 것이 이들의 운명관이고, 따라서 이들이 할 수 있는 일이란 위험을 피해 가는 것뿐이다.

2) 공공의 문제와 사적인 문제(또는 사회문제와 개인문제)의 구분

사람들은 무엇을 공적인 문제로 여기고, 따라서 정부가 개입하거나 규제해야 한다고 생각하고, 무엇을 사적인 문제로 여기고, 따라서 개인, 가족, 집단의 영역으로 남아 있어야 한다고 생각하는가? 이 문제가말로 일상적인 정치적 논쟁의 주제다. 왜 학교, 도로, 치안, 국방을 정부가 담당해야 하는가? 경제학자는 그것이 공공재이기 때문이라고 답할 것이다. 그러나 여기서 즉시 제기되는 질문이 그러면 “무엇이 공공재인가?”하는 것이다.

이 질문에 대해 답하는 것은 “정부는 무엇을 해야 하는가?”라는 질문에 대해 답하는 것이나 마찬가지다. 공공재와 사적 재화의 구분과 같이, “분류하는 것이 곧 결정하는 것이 될 때, 개념정의는 공공정책에 대하여 강력한 시사점을 갖는다.”(Wildavsky, 1998: p.33). 경제학자는 공공재의 개념정의가 재화 그 자체의 기술적 특성 — 즉 비배타성 혹은 비경합성 (혹은 두 가지 모두) — 에 기초한 것이라고 주장한다. 그러나 만일 이 주장이 맞다면 공공재와 사적 재화를 구분하기는 아주 간단하다. 기술적 특성에 기초해 판단할 문제에 알가알부할 이유가 없고, 견해가 다를 이유가 없다. 그러나 사실은 이와 다르다. 경제학자들마저도 의견의 일치를 보지 못하고 있다. 예를 들면 현재 여러 지방자치단체가 심포니 악단이나 축구(야구, 배구 등) 선수단을 지원하고 있다. 그러나 재즈 악단을 지원하거나, 골프선수를 지원하는 자치단체는 없다. 전자는 공공재이고, 후자는 사적 재화라는 말인가?

이런 현상을 이해하기 위해서는 문제의 재화가 공공재적 성격을 갖고 있다고, 또는 그렇지 않다고 주장하는 사람들의 정치문화유형을 살펴볼 필요가 있다. 우선 평등주의자는 경제학자의 공공재 이론을 적극적으로 인용할 이유가 있다. 사람들간에 존재하는 어떠한 형태의 차이든 그것을 최소화하려고 하는 이들은 국가권력이 사회의 소수 — 동성연애자, 소수민족 등 — 에 대하여 불리하게 사용되지 않는 한, 모든 재화를 정부가 제공하는 것에 반대하지 않는다. 이들의 눈에는 사적인 세계(영역)는 강제적이며(따라서 불평등하며), 그 안에는 언제나 계층이 숨겨져 있다고 보기 때문이다(Wildavsky, 1988: p.43). 따라서 평등주의자는 자신들이 원하는 일이 ‘본질상’ 공적이고, 따라서 정부가 당연히 제공해야 하는 것으로 인식한다는 것이다.

반면에 공공재 이론에 극력 반대하는 사람들이 있다. 이들이 개인주의자들(좀더 좁혀 말한다면 자유주의자들libertarians)이다. 이들은 공공재 이론이 국가의 힘의 강화를 정당화한다고 본다. 그래서 이들은 무임승차자의 문제가 공공재의 공급을 정부가 담당하는 것을 정당화해 주지 않는다면, 공공재 이론 자체의 결함을 맹공격한다. 비과학적이고, 가치편향적value-laden이라는 것이다. 꼭 이들의 주장과 논리를 따르지 않더라도 이 문제는 그리 간단하지가 않다. 역사적으로 보면 우리가 생각할 수 있는 거의 모든 것이 공적으로 또는 사적으로 해결되어 왔다. 예를 들면 로마시대나 중세에는 오늘날과 같은 군대가 아니라 용병으로 국방을 하고, 세무공무원이 징세를 한 것이 아니라, 조세광작이 널리 행해

졌다.¹⁸⁾ 재판사무도 민간이 중재하여 해결하는 방식이 종종 사용되었다. 반면에 의심의 여지없이 사적인 영역의 일로 생각되는 어린이의 양육, 식생활, 성생활이 오늘날 국가가 개입하고 규제해야 할 대상으로 또는 정부가 책임져야 할 문제로 떠오르고 있다.

이로 인해 공적인 영역과 사적인 영역의 경계는 더욱더 그리기 어려워지고 있다. 예를 들면 가정에서의 아동학대의 문제는 가정의 일로 남겨두어야 하는가? 아니면 국가가 개입해야 할 사회적인 문제인가? 또 다른 예로서 과거에는 부부간에는 서로가 언제든지 성행위를 요구할 수 있는 권리가 주어졌었다고 보았다. 그러나 오늘날 부부간 성폭력 문제가 심심찮게 거론되고 있다. 이 문제는 개인의 사적인 영역의 문제로 남겨 두어야 하는가? 새로운 사회적 문제로서 정부가 개입해서 약자를 보호해 주어야 할 것인가? 이런 문제들에 대한 대답이 정치문화유형에 따라 각기 달라질 것은 분명하다. 어떤 경제학자가 이 문제에 대한 명쾌한 답을 제시할 수 있을 것인가? 공공재 개념이 여기에 해답을 주지 못할 것은 명백하다.

3) 시장, 경쟁, 사회적 불평등에 대한 관점

일부의 경제학자들은 시장이야말로 자원을 가장 효율적으로 배분하고, 경쟁과 혁신을 통해 높은 생활수준을 보장하고, 자유경쟁체제 하의 시장에서 이루어지는 분배가 사실은 정부간섭하의 경제체제에서의 분배보다 더 정의롭다고 주장한다(Hayek, 1960, 1982 ; von Mises, 1998). 이런 주장은 그 자체가 논란대상이지만, 논란을 벌이는 차원은 정치문화유형마다 제각각이다.

우선 개인주의자들은 시장을 기회의 평등만이 아니라 사회적 평등을 신봉하는 committed 시스템으로 이해한다. 그러나 이들은 처음부터 평등주의자보다는 사회적 평등에 덜 전심한다. 시장사회에서 시민은 시장의 주요 체도를 구성하는 교환시스템에 들어갈 권리와, 교환이 이루어지도록 하기 위해 만들어진 면책과 보호로부터 편익을 얻을 권리를 갖고 있으며, 이것이 다른 어떤 가치보다 우선한다고 생각한다. 개인주의자들이 시장을 정당화하는 것은 개인의 가치에 대한 믿음 때문이 아니라 교환의 자유에 대한 신뢰 때문이다

18) 조세광작(租稅廣作, tax farming)이란 민간인이 국왕으로부터 조세징수권을 사서 조세를 징수하여 일정 부분을 국왕에 바치고 나머지는 자기가 차지하였다. 누구에게 조세징수권을 부여할 것인지는 보통 입찰방식으로 결정되었다.

(Douglas and Wildavsky, 1982: p.178). 이들에게 시장의 호·불황에서 야기되는 일시적인 불평등은 마땅히 수용해야 할 대상이다. 누구에게나 동일하게 적용되는 경쟁규칙 하에서 성공한 사람은 보상받고 실패한 사람은 패퇴하는 것이 마땅하다고 생각한다. 이들은 패자에게 책임을 지움으로써 불평등에 대한 불평을 잠재우려 한다.

계층주의자는 사회적 평등이 필요하다고도, 선하다고도, 가능하다고도 생각하지 않으며 결코 그것을 추구하지도 않는다. 불평등은 계층주의의 본질이다(Douglas and Wildavsky, p.179). 계층주의자들이 추종자들에게 내세우는 큰 약속은 안정과 존엄성(stability and dignity)이다. 전체와 부분 간의 '성스런' 관계를 믿는 계층주의자에게 이것이야말로 근본적인 가치다. 계층주의는 개인의 법 앞의 평등과 전체 유기체를 위한 불평등을 통합하는 우아하게 복잡한 형이상학을 만들어내는 데 익숙하다(p.180). 이들의 제도는 칸막이를 치는 방법, 생활방식을 분리하는 방법, 향상욕구의 상한선을 정하는 방법 등으로 인간의 질투를 다룬다. 이들은 시장경쟁질서 속에서 계층을 유지하기 위해서는 정보를 통제하고, 부가 기존권위로 흐르게 하는 방법을 쓴다. 부의 소유 패턴이 안정되면 도덕적 타당성을 잃게 되는 시장시스템과는 반대로, 계층주의는 이것을 안정화시켜야 할 필요가 있다. 따라서 계층주의자는 보통 변화속도를 늦추려고 시도한다.

한편 평등주의자는 사회적 불평등, 그리고 그것을 만들어낸다고 보는 시장과 경쟁에 가장 적대적이다. 이들에게 불평등, 특히 시장경쟁의 결과로 나타나는 불평등은 인간의 도덕성, 양심에 대한 도전이다(Douglas and Wildavsky, p.176). 이들은 기술발전과 경제 성장에 의심의 눈길을 보낸다. 경쟁적 생활방식을 불편해 하며, 경쟁이 야기하는 어떤 형태의 불평등도 용납하려 하지 않는다. 평등한 분배는 합리적이고 자발적 연합인 이들의 삶의 조건에 함의되어 있다. 평등주의자들은 보이지 않는 권력관계에 의해 영향을 받는다고 생각하는 모든 것에 대하여 반항한다. 인간의 선함, 심성의 순수성, 평등의 가치를 믿는 이들은 세속성(worldliness)과 음모를 혐오한다. 대규모 조직, 막대한 부, 시장가치는 평등을 부정하고 인간의 선과 순수성을 공격한다고 본다. 이들에게는 이러한 신념을 굳게 지키는 것이 최대의 도전이고 과제다. 따라서 이들은 인간의 질투심을 자극하고, 이를 이들이 생각하는 대의를 위해 동원하려 한다. 이들은 사익만을 추구해 불평등을 조장하는 부자와 대기업에 대하여 분노하고, 이를 감싸고 옹호하는 정부에 대하여 때로 폭력적인 수단까지 동원하며 대결하지만, 결국 이것이 이들이 믿고 있는 인간본성의 본질적 선을

부정하는 결과가 되고, 자신의 신념을 배반하는 것이 됨으로써 이로 인해 이들은 종종 지적인 그리고 도덕적인 모순에 빠진다(p.178).

운명주의자는 기존 제도의 부도덕성에 초점을 맞추면서도, 다른 한편으로 제도적 부도덕성의 피해자는 소외된 자신들이라고 단정한다(Johnson, 1987). 힘 있고 부유한 사람들은 모두 자신들에게 경제적·정치적 선택을 강요하거나 제한하는 사람으로 본다(Nelkin, 1982 ; Wynne, 1980a). 이들은 자신의 행동에 대한 엄격한 통제에 대해 고립과 은둔을 합리화한다. 개인주의의 자기규제력도, 계층주의나 평등주의의 집단 연대성도 모두 결핍하고 있는 이들은 모든 것을 운에 맡긴다. 세상은 변덕스럽고 이 변덕스런 세상에서 의지할 것이 없으므로, 누구로부터도 간섭받지 않고 내버려두어질 권리, 해로운 길이건 아닌 건 비켜서 있을 권리라도 누리기를 바란다(Dake, 1992).

4) 기술위험에 대한 지각과 위험수용성

개인주의자에게 위험은 기회이다. 불확실성이 없고 손실의 위험이 없으면, 개인적 보상의 전망도 없고 기업적 전망도 없다고 본다. 이들은 기술이 좋은 것이라고 가정한다. 시장원리를 따르는 것이 기술혁신을 왕성하게 하는 것이고, 인간의 창조적 에너지를 이끌어낼 수 있는 최선의 방도다. 기존의 기술의 결함은 새로운 기술의 개발을 통해, 신기술이 내포한 위험은 시행착오와 기술개발을 거쳐 극복될 것으로 믿는다(Thompson, et al., 1990). 개인주의자들은 기술의 진보가 약속하는 경제적 풍요가 기술이 초래하는 위험을 충분히 보상하고도 남을 것이라고 생각한다. 이들은 또한 재난을 개인적으로 통제할 수 있다는 높은 자신감을 가지고 있다. 따라서 위험을 통제하기 위해 지나치게 엄격한 규제를 가하는 데 대해서는 상대적으로 아주 예민하게 반응한다(Rayner, 1987). 때로 이들은 이런 면에서 위험의 예방보다는 위험에 대한 대응능력의 향상에 초점을 맞추는 복원 resilience 전략을 선호한다(Douglas and Wildavsky, 1982 ; 최병선, 1995). 경우에 따라서는 위험에 대한 규제완화가 오히려 합리적인 위험관리전략이 될 수도 있다고 본다. 왜냐하면 개인주의자들은 집합적 통제에서 나온 결정보다는 개개인의 판단에서 나온 결정에 더 큰 가치를 부여하기 때문이다(Rayner, 1988a).

계층주의자들은 기술위험을 감수하려 한다. 기술을 자신들이 속한 제도가 약속한 것을 더 좋게 만들도록 지원하는 수단으로 믿기 때문이다. 기술은 사회를 더 강력하고 안전하

게 만들어 준다고 본다(Wildavsky & Dake, 1990). 전문가의 판단이라면 받아들일 만한 위험수준이 높지 않더라도 문제 삼지 않는다. 계층주의자들은 권위에 대한 존경을 당연시하며 전문가들의 판단을 존중한다. 당국자가 무지나 이해관계에 따라 행동하는 것으로 가정하면, 그 결정뿐만 아니라, 그것에 권위를 부여하는 체제의 정통성마저 허물어진다고 생각한다(Thompson, et al., 1990). 계층주의자는, 개인주의자와 마찬가지로, 안전에 관한 자신들의 판단을 과신하는 경향이 있다. 그러나 그 이유는 서로 다르다. 개인주의자가 자기가 취하고 있는 안전대책을 과신한다면, 계층주의자는 안전을 보장하도록 설계되어 있는 상례적 규칙을 과신하는 데 차이가 있다(Rayner, 1987). 개인주의자가 직업상 위험도 자신의 합리적 계산으로 대처하려 한다면, 계층주의자는 그것을 과소평가하고 안전조치에 대하여 허술한 태도를 취해, 결과적으로 조직의 구성원만 아니라 고객마저 지나치게 높은 위험에 노출시킬 가능성이 크다(ibid.).

평등주의자들은 기술위험을 감수하지 않으려 한다. 기술위험을 발전의 기회로 보는 것과는 거리가 멀다. 이들은 기술 자체가 불평등을 조장하는 시장과 강제력을 가진 계층제를 지원한다고 본다(Wildavsky & Dake, 1990). 사람들에게 숨겨져 있고, 비자발적이며, 복구가 불가능한 위험을 가하는 체제는 무너뜨려야 한다고 생각한다. 평등주의자들은 윤리적 언어로 위험문제의 틀을 짠다. 이런 틀이어야 기술위험의 사회적·정치적 차원에 초점을 맞출 수 있고, 위험관리 책임이 있는 제도를 비판할 수 있기 때문이다. 평등주의자들은 늑대가 나타났다고 소리치는 소년처럼 행동하는 일이 많다(김영평, 1996). 지구온난화를 의심할 수 있는 현상이나 원자력발전소의 조그만 사고만 보아도 다가올 재앙이 임박했다고 경고하고, 이를 다른 사람들의 동의를 구하기 위한 무기로 삼는다. 이들의 입장에서 위험에 대한 최선의 전략은 예방anticipation 전략이다(Douglas and Wildavsky, 1982 ; 최병선, 1995). 전문가들의 견해에 대해서는 매우 회의적이다. 이들을 비롯해 기존의 권위들은 시민의 안전과 복지는 안중에 없는 사람들이고, 따라서 신뢰할 수 없다고 보기 때문이다(Thompson, et al., 1990).

운명주의자는 위험에 대해 걱정할 것도 없고, 자신들이 어찌할 도리도 없다고 믿는다. 이런 생활방식은 때로 무서울 정도의 금욕주의적 존엄성을 보여주기도 한다(Thompson, et al., 1990). 사회적 상호작용이 강제적으로 차단되어 있고, 분자화된 채 소외당하고 있는 이들은 무엇인가 모를 것이 자신에게 피해를 줄 수 있다는 피해의식에 젖어 있다. 위

험에 관한 한 순응하는 길 밖에는 없다고 생각한다. 다른 사람들의 통제 하에 놓인 이들은 모든 위험을 비자발적 위험으로 치부한다. ‘신경 쓸 것 없어’하는 방식이 운명주의의 합리적 위험관리전략이다(김영평, 1996). 운명주의자들은 전문가들의 보증도 믿지 않는다. 자기가 위험스럽다고 본 것이면, 누가 안전하다고 보증할지라도, 믿지 않는다.

이상의 예들은 규제정책 논쟁에서 시장실패이론이 파고들 여지가 매우 적다는 사실을 보여주고 있다. 이런 공공의 논쟁public contention 과정에서 각 문화유형의 소유자들마다 세상이 어떻게 움직이는데에 대한 자신의 가정과 견해만이 진실하고, 실제로 세상을 그렇게 돌아가고 있다고 믿으면서, 다른 사람들이 자신의 입장에 동의하도록 만들려고 온 힘을 기울이는 것을 보게 된다. 이런 논쟁에서 우리는 세상을 이끌어 가는 것은 여론이지 이론이 아니며,¹⁹⁾ 사람들에게 호소력을 지니는 것은 이론이 아니라 각자의 사회통제 및 권력관계에 대한 문제인식이라는 사실을 다시금 확인하게 된다. “경제이론이 우리에게 어떤 선택(대안)의 효율성 여부에 관해서는 말해 줄 수 있지만, 무엇이 좋은 사회이고, 그것은 어떻게 달성가능한가? 하는 문제에 대하여 우리를 위해 선택을 내릴 수는 없다.”(Wildavsky, 1998: p.40)는 지적은 적절하다.

(2) 자유주의/보수주의의 이분법적 설명의 한계

반면에 정치학에서 시장과 정부역할 인식과 관련하여 흔히 사용되는 정치이념의 분류가 좌/우익, 또는 자유주의liberalism/보수주의conservatism의 이분법이다. 시장과 정부역할에 관한 한 이 이분법의 장점과 유용성이 없는 것은 아니다. 실제로 규제이론가나 전문가들은 이런 구분에 입각해 사람들의 규제에 대한 관점의 차이나 결코 간격이 좁혀지지 않는 논쟁의 배경을 이해하려고 하는 것도 사실이다. 자유주의(미국의 자유주의)는 복지국가의 실현을 위한 여러 가지 정책목적을 위해 정부에 크게 의존하려는 성향을, 반면에 보수주의는 경제에 대한 정부개입에 반대하지만 정부의 권위에 대해서는 절대적인 존경을 표시하는 성향을 지칭한다. 그러나 이 용어는 매우 혼란스럽게 사용되고 있을 뿐만 아니라

19) 여기서 필자가 이것이 바람직하다고 생각해 이 말을 쓰고 있는 것이 아님은 물론이다. 사실 오늘날 민주주의는 바로 이 여론에 의해 애당초 민주주의가 지향했던 것과는 다른 방향, 즉 제한된 정부(limited government)가 무제한적 정부로 되어 가고 있다(de Jay, 1997: pp.39-63).

라,²⁰ 여러 측면에서 모순이 있고, 따라서 우리의 인식과 분석을 오도하는 경우가 많다 (Wildavsky, 1987: pp.11-13).

예를 들면 더 큰 정부에 대한 선호는 계층주의 문화에서 나온다. 그러나 동일한 선호가 평등주의자에게 이르러서는 모든 사회적 구분(social distinction)을 줄이는 것, 또는 지위를 평등하게 만드는 것으로 초점이 이동한다. 따라서 평등주의자의 의도는 계층주의자들의 제도적 기반, 즉 계층을 허무는 것을 의미할 수 있다. 또한 계층주의자와 평등주의자는 재분배 정책연합(redistributive coalition)을 형성하기도 하지만, 동시에 권위에 대한 존경 면에서는 서로가 앙숙이다. 역사적으로 보면 자유주의/보수주의 구분의 모순점이 더 분명해진다. 예를 들면 미국의 건국 초기 중앙의 권력집중을 꺼려한 평등주의자들은 연방정부의 권한을 제한하는 데 주력하였다. 그러나 오늘날 이들은 연방정부를 통해 사회적 평등을 신장시키려고 하고 있다. 정당의 이념도 마찬가지다. 20세기 전반까지도 미국의 공화당은 보호주의 성향이 강했으나, 오늘날에는 민주당이 더 보호주의적이다.

더구나 오늘날 새로운 유형의 사회문제들이 등장하면서 이런 이념적 이분법은 급속하게 타당성을 잃고 있다. 즉, 낙태, 동성애, 마리화나, 남녀평등, 소수민족 차별금지 등이 사회적 이슈로 제기되면서 이런 문제에 원래 경제적 이슈에 대한 정부역할 차원에서 구분했던 자유주의/보수주의의 이분법이 부적절해지고 있는 것이다(Conover and Feldman, 1981). 예를 들면 미국의 자유주의자들은 낙태, 동성애, 마리화나에 대해서는 정부의 간섭을 반대하고 임신부와 동성애자의 자유와 인권을 옹호하는 입장을 취하는 반면, 남녀평등이나 소수민족의 평등 문제에 있어서는 정부의 적극적인 간섭을 요구하고 있는 것과 같다. 이런 문제에 있어서 우리가 고찰한 정치문화(유형)이론은 일관성을 유지할 수 있다는 장점이 있다.

특히 오늘날과 같이 환경단체, 소비자단체 등 시민단체가 정치적 영향력을 급속하게 키워가고 있는 현실에서 자유주의/보수주의 구분은 날이 갈수록 정치적 선호의 분류기준으로 적합성을 잃어가고 있다. 정치문화(유형)이론에 의하면 이들은 평등주의자에 속한다. 도덕적 가치를 앞세우는 이들은 일종의 영원한 반대집단(kind of permanent opposition)이다.

20) 단적인 예로서 미국과 유럽에서 사용되고 있는 자유주의와 보수주의의 개념은 완전히 정반대라고 해도 과언이 아니다. 즉, 미국인들이 사용하는 보수주의는 유럽의 자유주의에 해당한다(Hayek, 1960: pp.397-411).

이들의 활동은 정치중심을 약화시키고 사회의 경제적 공간을 제약한다. 따라서 정부는 구심적 역할을 수행하기 어려운 지경에 빠진다(Douglas and Wildavsky, 1982: p.182). 이들의 요구에 따라 규제는 확대되고 강화된다. 어떠한 예외도 이들은 관용하지 않으려 한다. 따라서 이들의 요구를 따르게 되면 정부는 불가피하게 커지고 간섭적인 정부가 된다. 그러나 간섭적인 정부는 결코 이들이 궁극적으로 원하는 바가 아니다. 따라서 이들은 새로운 딜레마에 빠진다. 어떻게 관료제를 키우면서 관료제로부터 도망하느냐 하는 딜레마에 갇히게 되는 것이다. 예를 들면 이들은 기술위험을 염려해 규제강화를 요구하지만 그렇다고 위험이 감소되지도 않고, 부정부패가 만연하는 것을 보게 되는 것이다. 권력은 부패하고, 큰 제도 larger institutions는 더 절대적으로 부패한다는 이들의 예언은 족쇄에 채워진 정부가 규제업무를 수행하려고 하는 과정에서 실현된다. 이와 같이 절제되지 않은 평등주의는 자기성취적인 동시에 자기부정적 결과에 도달하게 된다.

이들이 요구하는 개방과 참여는 그것에 어떻게 대응해야 할지 모를 비판만을 불러올 뿐이다. 사회 일반에 대하여 이것은 작아진 파이의 분배를 둘러싼 갈등의 증가를 의미한다. 스스로 권력을 지배하려고 하지 않고, 그럴 능력도 없는 이들은 언제나 변방 border으로 남아 있을 수밖에 없고, 여기서 나타나는 불가피한 결과는 사회적 갈등을 조절할 응집력 있는 중심 center의 약화다. 그 결과는 더 크지만 약한 정부, 그리고 더 작아진 경제다 (p.183). 이것이 이들에게 좋을 게 없을 것은 자명하다. 오늘날 시민단체의 정치사회적 영향력이 급속하게 상승하고 있는 현실 속에서 규제정책의 합리성이나 효율성 또는 규제 개혁을 논하는 것 자체가 불가능해지고 있거나 무의미해지고 있다. 이런 의미에서 이들의 정치문화의 특성을 정확히 이해하고 이들과 대화 통로를 열 수 있는 방법의 모색이 매우 시급해지고 있다.

2. 규제문화 연구에 대한 시사점

지금까지의 논의에서 이미 정치문화(유형)이론이 기존의 규제 또는 규제문화 연구에 새로운 빛을 던져 줄 수 있는 다양한 측면들이 시사되었다고 생각되지만, 추가적으로 몇 가지 시사점을 중요하다고 생각되는 순서로 정리해 본다면 아래와 같다.

(1) 앞에서 규제문화를 ‘규제를 둘러싼 제도의 구성에 대한 가치와 신념’이라고 정의하였다. 지금까지의 논의를 기초해 판단해 볼 때, 우선은 채택해 볼 만한 개념정의라고 생각된다. 그러나 규제문화가 학문적 의미를 지니려면, 이 글에서와 다른 측면과 차원에서 규제문화라고 부를 만한 요소를 찾아내고, 좀더 포괄적인 개념으로 발전시켜 나가야 할 필요가 있다. 예를 들면 종래 ‘권위주의적·가부장적 사고’, ‘지극히 이상주의적인 사회관’, ‘시장경쟁에 대한 불신’과 ‘반기업적 태도’ 등으로 표현해 온 우리나라의 규제현상들은 이 글에서 소개한 정치문화(유형)이론을 빌릴 경우 좀더 잘 설명해 낼 수 있는 가능성이 있으며, 다른 한편으로 이런 현상을 설명하는 가운데 이 이론의 적합성을 높일 수 있을 것으로 생각된다.

(2) 오늘날 기존의 규제 유형분류로는 적합하지 않은 새로운 유형의 규제 이슈들이 속속 등장하고 있다.²¹⁾ 이미 이 글에서 예시한 바 있는 가정에서의 자녀 학대, 부부간의 성폭력, 직장에서의 성희롱, 동성애, 마리화나 외에도 간통, 공개된 장소로의 금연구역 지정의 확대, 인터넷상의 각종 유해 사이트(자살, 폭약제조, 음란, 도박 등), 인터넷 성인방송, 혼전동거, 양심에 기초한 병역기피, 무인단속 카메라 회피를 위한 자동차 내 GPS기기의 설치 또는 차량번호판 차단용 ‘매직 스프레이’ 사용, 그리고 청소년 보호 목적의 각종 행위제한 등이 그런 예들이다. 이런 영역의 규제는 대부분 Wilson(1980)의 규제정치 상황 모델에서 대중적 정치majoritarian politics에 속하는 것들로서, 그 밖의 세 가지 유형, 즉 고객집단 정치 유형, 기업가적 정치 유형, 이익집단 정치 유형이 비교적 이론적 체계가 세워져 있는 데 비하여(최병선, 1992), 이론화 수준이 낮은 상태에 머물고 있다는 점에서 이 유형을 재정립하는 데 상당한 도움을 줄 수 있을 것으로 생각된다.

(3) 종래 규제개혁 추진과정에서 규제완화의 역풍backlash을 무수히 경험해 왔다. 예를 들면 경제침체에 규제완화가 추진될 경우 경제의 회복과 함께 그간의 규제완화에 대한 비판이 쏟아지는가 하면(예: 준농림지에 대한 규제완화 이후 러브호텔의 증가), 특히 사

21) 예를 들면 Tatalovich and Daynes(1988)는 오늘날 도덕적 논란의 대상으로 등장한 새로운 사회규제로서 기독교계통 학교의 학교 강제, 음란물, 총기소유, 낙태, 소수집단의 기회평등 확보(affirmative action)와 관련한 규제를 들고 있다.

고나 재난의 발생을 규제완화 탓으로 돌려 이전보다 규제기준이 더 강화되는 등의 현상(신고제로 전환된 산후조리원에 대한 규제의 강화)이 이에 속한다. 이것은 규제에 대한 정치적 선호의 역전(preference reversal) 현상으로 볼 수 있을 것인데,²²⁾ 정치문화(유형)이론은 이런 현상을 좀더 잘 이해할 수 있도록 해줄 것으로 기대된다.

(4) 지금까지 우리나라에서 규제 그리고 규제개혁과 관련한 경험적 조사연구는 매우 부족하였다. 기껏해야 규제개혁의 체감도를 조사하는 정도가 고작이었다. 또한 이 경우 조사대상자의 사회경제적 변수만을 고려하였다. 우리가 정치문화(유형)이론의 4가지 문화유형을 파악할 수 있게 해 주는 설문을 구성할 수 있다면, 이런 경험적 연구의 내적 유효성은 한층 강화될 수 있을 것이다. 김영평 등(1995, 96a, 01, 03)의 연구는 이런 시도를 보여주고 있지만, 조사의 영역이 원자력위험을 포함한 각종의 기술위험에 국한되어 있다. 이 이론의 적용가능성이 가장 높은 영역이 바로 기술위험인 것은 사실이지만, 앞에서 설명해 온 바와 같이, 규제의 거의 전 영역에 걸쳐 이런 조사를 실시해 볼 만한 충분한 가치가 있다고 생각된다.

22) 이와 비슷하게 Wildavsky et al.(1998: pp.6-8)은 이와 유사한 현상에 대하여 ‘훔친 수사(stolen rhetoric)’, ‘문화적 반역자(cultural traitors)’ 등의 표현을 사용하고 있다. 이것은 예를 들면 기본적으로 계층주의자들인 반낙태주의자가 낙태찬성자를 궁지에 빠뜨리고, 관망하는 사람들을 자기 편으로 끌어들이기 위해 “수정상태의 태아에게도 동등한 인권을 보장해야 한다.”는 평등주의자의 논리를 들고 나오는 것과 같다.

참 고 문 헌

- 김영평, 「위험수용성과 문화」, 『행정과 정책』, 고려대 행정문제연구소, 1996.
- 김영평·최병선·정익재·정윤수 등, 「한국의 원자력 위험관리에 관한 비교연구: 기술 위험에 대한 인식과 위험수용성」, 고려대학교 행정문제연구소, 1995, 96a.
- 최병선, 『정부규제론』, 서울: 법문사, 1992.
- _____, 「위험문제의 특성과 전략적 대응」, 『한국행정연구』, 제3권 4호, 한국행정연구원, 1995.
- Almond, Gabriel A. and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963.
- Banfield, Edward C. *The Moral Basis of a Backward Society*, New York: Free Press, 1958
- Conover, Pamela Johnson, and Stanley Feldman, “The Origins and Meaning of Liberal/Conservative Self-Identification,” *American Journal of Political Science*, Vol.25, 1981.
- Dake, K., “Myths of Nature: Culture and the Social Construction of Risk,” *Journal of Social Issues*, Vol.48, No.4, 1992.
- de Jay, Anthony, *Against Politics: On Government, Anarchy, and Order*, London: Routledge, 1997.
- Dogan, Mattei, *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy* Boulder, Colo.: Westview Press, 1988.
- Douglas, Mary, “Cultural Bias,” in Mary Douglas (ed.), *In the Active Voice*, London: Routledge & Kegan Paul, 1982
- Douglas, M. and Wildavsky, A, *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, Berkeley: University of California Press, 1982.
- Douglas, Mary (ed.), *Essays in the Sociology of Perception*, London: Routledge and Kegan Paul, 1982b.
- Ellis, Richard, and Aaron Wildavsky, “A Cultural Analysis of the Role of Abolitionists in the

- Coming of the Civil War," *Comparative Studies in Society and History*, Vol.32, No.1, Jan. 1990.
- Hall, Peter, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press, 1986.
- Hayek, Friedrich A., *The Constitution of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press, 1960.
- _____, *Law, Legislation, and Liberty*, Routledge & Kegan Paul, 1982.
- Kim, Jong-Wan, Cultural Analysis of Concept of Democracy in Tocqueville's 'Democracy in America,' (unpublished) Ph.D. Dissertation of University of California at Berkeley, 1993.
- Kroeber, Alfred L. and Clyde Kluckhohn, *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1952.
- Lindblom, Charles, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic Books, 1977.
- Nelkin, D., "Communicating Technological Risk: The Social Construction of Risk Perception," *Annual Review of Public Health*, Vol.10, 1989.
- Rayner, S., "Cultural Theory and Risk Analysis," S. Krimsky and D. Golding (eds.), *Social Theories of Risk*, Westport, CT: Praeger, 1992.
- Rayner, Steve, "Disagreeing about Risk: The Institutional Cultures of Risk Management and Planning for Future Generations," S. Hadden (ed.), *Risk Analysis, Institutions, and Public Policy*, Port Washington, N.Y.: Associated Faculty Press, 1984.
- _____, "Risk and Relativism in Science for Policy," Branden B. Johnson and Vincent T. Covello (eds.), *The Social and Cultural Construction of Risk*, Boston: D. Reidel Pub. Co., 1987.
- Tatalovich, Raymond, and Byron W. Daynes (eds.), *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*, Boulder: Westview Press, 1988.
- Thompson, Michael, and Michiel Schwarz, "Beyond the Politics of Interests," 1985.
- _____, Michael, Richard Ellis, and Aaron Wildavsky, *Cultural Theory* Boulder Westview Press, 1990.
- von Mises, Ludwig, *Human Action: A Treatise on Economics*, Auburn, Alabama: Ludwig von

Mises Institute, 1998.

Williamson, Oliver, *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press, 1975.

Wildavsky, Aaron, "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation," *The American Political Science Review*, Vol.81, No.1, Mar. 1987.

_____, and Dake, K. "Theories of Risk Perception: Who Fears What and Why?," *Daedalus*, Vol.119, No.4, 1990.

_____, *Culture and Social Theory*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1998.

_____, Michael Thompson, and Richard Ellis, "Introduction: Political Cultures," in Wildavsky, *Culture and Social Theory*, op. cit., 1998.

Wilson, James Q., *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, Inc., 1980.



A Study on Regulatory Culture: Applicability of the Theory of Political Culture

Byung-Sun Choi

The public's preferences for and attitude toward regulatory policy have almost no bearing on the theory of market failure, on the basis of which economists usually make the case for or against regulation. Instead, whatever values and beliefs the public tend to endorse, they determine, in large measure, the directions and contents of regulations. It is thus no surprise that the NGOs play an immensely important role in the areas of regulatory policy today. Political scientists tend to view the differences in the public's policy preferences from the perspective of liberalism versus conservatism. This dichotomy does not lead us far toward understanding today's public debate over regulatory policies. By adopting a concept of regulatory culture, this paper seeks to approach such issues as being raised in the area of regulation but inexplicable by virtue of existing theories. Just as political scientists generally attribute different adherences to certain political parties and political ideologies to political culture, so would this paper try to explain differences in the public's preferences for or against certain regulations by harnessing the new concept of regulatory culture, which can be defined as "values and beliefs concerning the institutional construction of regulations." For this purpose, a new theory(grid-group theory) of political culture pioneered by Mary Douglas and Aaron Wildavsky will be highlighted in an attempt to explore the extent to which the theory could be made beneficially applicable to the study of regulation. Some implications follow.

Key Words : regulatory culture, political culture, Douglas-Wildavsky, NGOs, egalitarianism