

정책과 제도변화의 시차적 요소

정정길* · 정준금**

〈目 次〉

- | | |
|----------------|-------------------|
| I. 서 론 | III. 제도변화의 시차적 요소 |
| II. 제도변화와 시간전제 | IV. 결 론 |

〈요 약〉

성공적인 정책과 제도변화를 추진하기 위해서는, 개혁추진과 관련된 제도 내외적 요소들을 확인하고 이들이 가지고 있는 시차적 요소들을 분석한 다음 이에 맞는 변화전략을 시기별로 적절하게 사용하는 것이 필요하다. 이에 따라 이 연구에서는 제도나 정책변화에 내재하는 시차적 요소로서, 변화 소요기간, 인과관계의 시차성, 변화의 속도와 안정성, 숙성기간, 선후관계, 적시성, 시간규범 등을 살펴보았으며, 이를 요소들이 제도 및 정책변화 과정에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구를 포함하여 시간적 요소를 중시한 연구들은, 제도개혁과 관련된 조직행태를 설명하고 이해하는 데 새롭고 중요한 분석틀을 제시해 주고, 시간과 관련된 일련의 새로운 독립·종속변수에 대한 관심을 제고시키며, 인과관계 추정의 방법론을 더욱 정교하게 해준다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

제도와 정책변화는 기본적으로 동태적인 성격을 가지고 있으므로, 이를 제대로 파악하여 성공적인 제도개혁의 전략을 마련하기 위해서는, 시간적 요소를 고려하는 시차적 접근을 시도하는 것이 불가피할 것이다. 이 연구를 바탕으로 앞으로 시차적 접근의 이론적 틀을 보다 정교하게 가다듬고 이를 현실 정책사례에 적용함으로써 보다 타당성과 적용가능성이 높은 개혁전략을 제시할 수 있는 연구가 시도되어야 할 것이다.

【주제어 : 시차이론, 시차적 요소, 제도변화, 정책변화】

* 서울대학교 행정대학원 교수(제1저자)

** 울산대학교 행정학과 교수(공동저자)

I. 서 론

기존제도와 정책의 변경 또는 새로운 정책의 도입이나 제도개혁¹⁾이 소기의 성과를 거두는 경우도 있지만, 이것이 실패하거나 오히려 상태를 더 악화시키는 경우도 흔히 발생하고 있다. 제도개혁이 성과를 거두지 못하고 지지부진하게 되는 경우에는 기득권 세력의 저항이나 관료들의 저항 때문인 것으로 매도하는 것도 혼한 일이다. 그럼에도 불구하고 행정개혁은 정권이 바뀔 때마다 인기 있는 슬로건으로 등장하고, 개혁의 실패도 되풀이된다(Light, 1997; 정정길, 2000a). 왜 이러한 현상이 되풀이되고 있는가? 이는 제도개혁의 실패에 대해 ‘관료들의 저항’ 운운하는 피상적인 분석과 진단만을 시도하였기 때문이다. 즉 지금까지의 제도개혁 시도는 새로운 제도를 만들어 내고, 이에 대한 저항을 극복하는 방안을 마련하는데 초점을 맞추어 왔다. 그러나 새로운 정책의 도입이나 행정개혁을 성공적으로 정착시키기 위해서는 개혁에 대한 저항이나 정치적 측면을 고려하는 것도 중요하지만, 근본적으로 새로운 정책의 도입에 필요한 다음과 같은 시간적 요소들을 이해할 필요가 있다. 첫째는 제도의 정합성(temporal congruence) 문제이고, 둘째는 인과관계의 동태성(dynamics) 또는 시차적(time-lag) 측면이다.

우선 제도의 정합성 측면을 보자. 새로운 정책의 도입에는 여러 가지 다양한 요소들이 영향을 미친다. 여기에는 정책 내부요소들도 있고 외적 요소들도 있다. 또 정책 외부요소에는 정부 내적 요소도 있고 정부 외적 요소들인 상황적·맥락적 변수들도 있다. 새로운 정책의 도입은 이러한 다양한 변수의 영향 속에서 진행되는 것이다. 따라서 정책이 성공하기 위해서는 정책의 내용을 잘 구성하는 것도 중요하지만 정책에 영향을 미치는 다양한 요소들을 확인하고, 이들의 시간적 배열 또는 우선순위 등을 고려하는 것이 필요하다. 즉 어떠한 새로운 정책의 도입을 위해서는 그 정책의 핵심적 내용에 선행하여 또는 적어도 동시에 추진되어야 할 조건들이 있으며, 이러한 조건들이 충족되지 못할 경우에는 정책이 성공적으로 시행되기 어려울 것이다. 예컨대 공공부문 건설사업의 최저임찰제 도입은 공사비 절감 효과가 있지만 항상 부실공사의 우려가 있다. 따라서 최저임찰제가 성공적으로 시행되기 위해서는 신뢰할 수 있는 감리제도라는 조건이 동시에 충족되어야

1) 이와 같이 제목에서 사용하고 있는 ‘정책과 제도변화’라는 용어는 기존의 정책과 제도를 변화시키는 경우뿐만 아니라 새로운 정책과 제도를 도입하는 경우도 포함하는 의미로 사용하고 있다.

한다.

다음으로 인과법칙의 시차적 측면은 다음과 같은 내용이다. 성과급이라는 정책 수단을 통해 행정 효율성의 증대라는 정책목표를 달성하기 위해서는 성과급이라는 원인변수와 효율성 증대라는 결과변수 간에 인과관계가 존재해야 하며, 이 인과관계가 실천적인 의미를 가지려면 시간적 요소를 고려해야 한다는 것이다. 우선 이 인과관계가 실현되려면 어느 정도 시간이 흘러야 한다. 성과급이 효율성을 향상시킨다고 하지만 성과급제 도입 이후 어느 정도 시간이 흘러야 그 효과가 나오는가, 어느 정도 기다려야 하는가 등의 시간적 측면이 있다. 또한 정책을 적용하는 대상, 정책수단 자체, 상황적 요소 등 정책관련 변수들이 항상 일정한 수준에 머물러 있는 것이 아니라 시간이 흐름에 따라 지속적으로 변화한다는 점이다.

어느 시점에는 효율성 향상에 기여하는 요소들이 존재하였으나 다른 시점에는 부정적인 요소들의 영향 때문에 성과급이 효율성 향상에 기여하지 못하는 경향이 나타나기도 한다는 것이다.

이러한 시차적 요소는 변화가 완만하게 진행되는 시기에는 큰 문제가 되지 않을 수도 있다. 그러나 급속한 변화가 계속되는 사회에서는 특히 중요한 문제를 제기할 수 있다. 시간의 흐름에 따라 인과관계 자체가 변화하기도 하고 제도 내·외적 요소들의 정합성이 흐트러져서 정책도입이 소기의 목적을 달성하기 어려운 상황이 쉽게 초래되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구에서는 이러한 시간적 요소가 중요하게 취급되지 않은 것이 사실이다. 즉 기존의 정책변화나 제도 개혁 연구에서는 전술한 제도의 정합성이나 인과관계의 시차적 측면보다는 주로 정책내용 자체나 신규정책에 대한 저항극복 등을 연구하고 있다. 또한 정책수단과 결과간의 인과관계에 관한 연구에서도 시차적 요소를 주된 연구대상으로 한 것은 혼치 않다. 정책의제 설정부터 정책결정, 정책집행에 이르기까지 일정 시간이 소요되고, 이로 인해 정책수단의 실현과 결과상태의 도달 및 정책목표의 달성 간에는 어느 정도 시간이 걸리는 것이 보통이다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구에서는 If X, then Y라는 단순한 인과관계만을 고려하는 연구가 진행되어 왔다. 원인변수 X의 실현과 결과변수 Y의 등장간에는 분명히 시간이라는 변수가 존재하며, 이 변수가 X와 Y 간의 인과관계에 영향을 미침에도 불구하고 시간변수의 중요성이 간과되어 온 것이다.

이러한 문제의식에서 이 연구에서는 기존연구에서 비교적 중시되지 않았던, 정책이나 제도의 정합성이나 인과관계에 영향을 미치고 있는 시간변수를 중요한 연구대상으로 고려하고 있다. 즉 새로운 정책의 도입이나 제도개혁의 성공을 위해

서는, 정책관련 요소들을 확인하고 이들을 시간적 순서에 따라 적절히 배열하여 체계적으로 실현시켜 나가야 하며, 또한 정책 관련 변수들의 시차적 변화와 이들이 인과관계에 미치는 영향을 면밀하게 관찰하고 조정하는 것이 필요하다는 것이 이 연구의 근본적인 문제의식이다. 정책관련 요소와 부수 조건들의 도입 선후관계가 달라지거나, 또는 관련변수들의 시차적 변화를 적절히 조정하지 못하는 경우에는 제도개혁의 결과는 엄청난 차이를 나타내게 된다(정정길, 2002b). 요컨대 개혁적 정책이 성공적으로 정착되지 못하는 현상이 되풀이되는 것은, 새로운 정책도입이나 제도개혁에 필요한 이와 같은 시차적 메커니즘이 제대로 작동되지 못하였기 때문이라고 보는 것이 이 연구의 출발점이다. 그래서 이 연구에서는 제도 개혁에 있어서 필연적으로 나타나는 시간적 요소에 초점을 두고, 제도개혁 과정의 시간적 동태성을 분석하여 보다 실천적인 행정·정책이론을 구축하고 이를 토대로 정책도입의 성공적인 추진전략을 모색해 보려는 의도를 가지고 있다. 이를 위해 이 연구에서는 제도나 정책변화에 내재하는 시차적 요소에는 어떠한 것 있는가를 확인한 다음, 이들이 제도개혁에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

II. 제도변화와 시간 전제

제도개혁의 성과가 개혁제도의 도입과 동시에 나타나는 경우는 드물다. 어느 제도이건 새로운 제도의 도입이 초기의 성과를 가져오기 위해서는 일정한 시간이 흘러야 한다. 제도에 포함된 요소들이 내·외적 정합성을 확보하기 위해서는 어느 정도의 시간이 소요되기 때문이다. 즉 제도개혁은 새로운 관습이나 규칙, 기술 등을 수반하게 되는데, 이들이 확산되고 정당화되는 제도화 과정은 고정된 패턴을 보이는 것이 아니라 제도의 성격 또는 상황에 따라 매우 다양한 시간적 동태성 (temporal dynamics)을 나타내게 된다. 뿐만 아니라 제도화 이후에 이들이 어느 정도 안정적으로 지속되는가에 있어서도 다양한 형태가 존재한다. 이와 같이 제도 개혁을 통한 현상의 변화에는 본질적으로 시간이라는 요소가 내재하고 있다. 즉 새로운 제도의 도입과 유지에는 다양한 시간적 메커니즘이 존재하며, 이들 메커니즘의 정확한 파악은 성공적인 제도정착을 위해서 매우 중요하다. 그렇다면 제도변화에서 고려되어야 할 시간에 대한 가정에는 어떤 것이 있는가? 이는 제도개혁 결정자가 가지고 있는 시간관과 제도 도입시 고려되는 다양한 시간개념 등 두 가지로 나누어서 논의할 수 있다. 시간에 대한 가정이 어떻게 형성되어 있으느냐에

따라 의사결정자가 제도도입과 관련된 자원배분, 시기 제도개혁 전략 등을 선택하는 것이 달라지게 된다.

첫째, 새로운 제도 도입시 고려하는 시간관(time perspective)이 장기인가 아니면 단기인가 하는 점이다. 이것은 제도개혁의 목표를 달성하기 위하여 어떠한 접근을 시도하는가를 좌우하는 중요한 요소가 된다. 이는 개혁추진자가 고려하는 시간영역(temporal zone)의 범위를 의미하는 것으로서, 이 범위의 넓이에 따라 제도개혁의 목표와 전제 등이 달라지며, 결국 제도개혁을 통한 변화의 내용, 변화시기, 순서, 변화과정 등의 선택이 달라지게 된다(Albert, 1995; Beer & Nohria, 2000).

둘째, 개혁대상이 되는 문제의 본질을 파악하고 문제해결방안을 모색하는데 영향을 미치는 두 번째 시간 가정은 제도개혁이 어떠한 시간개념을 전제로 추진되는가 하는 점이다. 이것도 두 가지로 구분된다(Ancona et al, 2001). 우선 가장 일반적인 시간 개념은 양적 시간(quantitative time) 개념이다. 이것은 시간을 균등하게 분할할 수 있으며, 측정 가능하고 표준화할 수 있는 것으로 보는 것이다. 따라서 양적 시간은 시간을 직선적이고 지속적인 것으로 파악한다. 가장 대표적인 것이 시계나 달력상의 시간을 의미하는 시계적 시간(clock time)이다. 양적 시간에는 단선적(linear)인 시계적 시간과 대조되는 몇 가지의 시간개념이 포함될 수 있다. 우선 시간을 사계절, 학기 등과 같이 동일한 현상이 일정한 시간적 간격을 두고 되풀이되는 순환적 시간(cyclical time)이 있으며, 사회현상이 인간의 일생과 같이 유아기, 청년기, 장년기, 노년기 등을 거치는 것으로 보는 생명주기(life cycle)적 시간도 있다.

다음으로 양적 시간과 대비되는 시간 개념은 질적 시간(qualitative time)이다. 동일한 시간에 대해서도 사람이나 조직에 따라 다양한 해석과 의미를 부여할 수 있는데 이때의 시간이 바로 질적 시간을 의미한다. 따라서 질적 시간은 불연속적으로 흘러가며, 측정과 조작 또한 쉽지 않다. 이 경우 시간은 단순히 시계가 가리키고 있는 것이 아니라 사적인 감정의 표현이나 의미 있는 사회적 경험의 결과로 파악된다. 내적 시간(inner time), 사회적 시간 (social time) 등이 이에 해당한다. 전자는 시간에 대한 주관적 경험을 표현하는 것으로서, 예컨대 같은 시간이라도 아주 즐겁게 보낸 사람은 이 시간을 짧게 생각하는 반면, 따분하게 보낸 사람은 아주 길게 느끼는 것과 같다. 후자는 시간을 특정한 사회집단들이 나름대로 공유하고 있는, 의미 있는 문화적 구성물을 의미하는 것으로 보는 것이다²⁾. 그런데 시간에

2) 시간에 대한 의미는 시간에 부여하는 특정한 관점에 의해 결정되는 것으로 파악한다.

대한 문화적 구성물은 지역에 따라 다른 경우도 있고, 같은 지역 내에서도 집단에 따라 다를 수 있다. 이와 같이 질적 시간은 개인, 집단 또는 지역에 따라 매우 다양하게 나타날 수 있다는 점이 양적 시간과 가장 큰 차이점이다.

III. 제도변화의 시차적 요소

전술한 바와 같이 새로운 정책 또는 제도의 도입과정에는 일정한 시간이 소요되며, 이에 따라 필연적으로 다양한 시간적 동태성(temporal dynamics)이 존재하게 마련이다. 그런데 일반적으로 제도도입의 시간적 통태성에 대해서는 혁신(innovation) - 확산(diffusion) - 정당화(legitimation) 등의 과정을 거치는 S형 곡선(S-curve)으로 설명하고 있다(Powell & DiMaggio, 1991; Rogers, 1995; Strang & Tuma, 1993). 즉 일정한 제도 도입 초기인 혁신과정에서는 새로운 제도에 대한 적용 또는 저항 때문에 일정기간까지는 완만한 상승을 유지하다가, 일정시기가 지나면 제도에 대한 적용이 원활해지거나 저항이 수그러들게 되어 제도화가 급속히 확산되는 과정을 경험하게 된다. 그리고 이 시기 이후에는 제도가 정당화되어 안정기에 돌입하게 된다는 것이 제도도입 과정의 S형 곡선 논리이다. 하지만 이 곡선은 정책도입 과정이 이러한 세 가지 단계를 밟아서 이뤄진다는 사실만을 지적할 뿐 정책도입 과정의 이질적이고도 다양한 측면을 설명하는 데에는 한계가 있다. 예를 들면 정책과 상황에 따라 제도개혁의 진도(pace)가 빠르거나 늦을 수 있으며, 제도화가 완료된 이후 그 제도가 안정적으로 지속되는 시간도 제도의 내용과 상황에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 새로운 제도나 정책을 도입하는 과정을 정확하게 파악하여 적절한 전략을 수립·추진하기 위해서는 제도화 과정에서 작용하는 시간적 요소들의 영향을 분석할 필요가 있다. 제도개혁과 관련된 시간적 요소들은 여러 가지 측면에서 분석할 수 있을 것이다. 다음에서는 이들을 변화에 소요되는 시간, 인과관계의 시차성, 변화의 속도와 안정성, 숙성기간, 선후관계

즉 시간은 기본적으로 문화적 구성물이므로 사회는 그 사회의 문화에 의해 형성된 시간 개념을 받아들인다는 것이다. 예컨대 서구의 시간 개념은 양적 시간(그 중에서도 시계적 시간)을 문화적 구성물로서 받아들이고 있으며, 이 결과 시간을 측정 가능하고, 표준화되고 사고 팔 수 있는 자원으로 인식하게 하여 산업혁명에 기여하게 되었다는 것이다(Ancona et al, 2001). 또한 나라마다 사회적으로 의미 있는 ‘명절’의 날짜가 다른 것도 시간의 사회적 성격을 말해 준다.

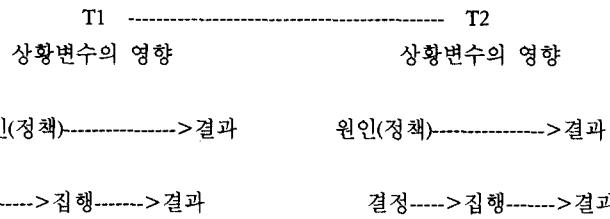
등으로 구분하여 설명하고자 한다.

1. 장기적 변화요소와 단기적 변화요소

이는 제도도입을 통해 변화시키고자 하는 변수 또는 제도 관련변수들을 변화에 소요되는 시간의 장단에 의해 구분하는 것이다. 즉 제도관련 변수 중에는 상대적으로 단기간 내에 변화 가능한 것이 있는 반면, 변화에 장기간이 소요되는 것도 있다³⁾. 따라서 단기적인 시간을 고려할 때는 단기적 변화요소는 조작 가능한 변수(controllable)가 될 수 있지만, 장기적 변화요소는 상황적 변수로서 제도도입 과정의 제약요소(constraints)로 작용하게 될 것이다. 하지만 장기적인 시간을 고려할 때는 단기적 변화요소는 물론 상황변수 성격의 장기적 변화요소도 변화하므로, 이 경우에는 두 가지 요소 모두 조작 가능한 변수가 될 것이다. 이와 같이 고려하는 시간의 장단에 따라 제도도입 과정에 영향을 미치는 요소들이 다르기 때문에 파악해야 할 변수들이 달라지게 된다. 여기에서는 제도도입의 동태성이 변화요소의 시차적 장단에 따라 어떻게 나타나는지를 살펴보기로 한다(정준금, 2002).

(1) 장기적 변화의 동태성: 상황의 변화

제도화의 장기적 동태성은 주로 상황변수 또는 전제조건들이 시간에 따라 변화함으로써 발생한다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



<그림 1> 시간에 따른 상황변수의 변화

3) 장·단기 변화요소의 구분은 상대적인 것으로서, 구체적으로 몇 년을 기준으로 두 요소가 구분된다고 일률적으로 말하기는 어려울 것이다. 다만 정책에 영향을 미치는 요소 중, 상황변수나 전제조건 등의 변화에는, 특정정책의 결정·집행 등 정책과정상에서 나타나는 변수들의 변화에 비해 상대적으로 장기간이 소요된다는 점에서 장·단기를 구분하였다.

T1 시점에서 새로운 정책도입이 결정·집행되고 그에 따른 결과가 나타난다. 이 때 제도화의 성과가 나타나느냐의 여부는 원인변수와 결과변수간의 인과관계뿐만 아니라 상황변수도 영향을 미친다⁴⁾. 이에 따라 두 변수간에 인과관계가 있는 경우에도 원하는 결과상태에 도달할 수 없는 경우가 나타날 수 있다. 이러한 결과는 원인변수의 작동에 따라 결과변수의 상태가 변화하는데 필요한 선행조건 또는 상황변수가 T1 시기에 충족되지 못하거나 존재하지 않기 때문에 발생한다.

예컨대 정책을 추진하는 집행조직의 추진력이 부족하거나, 정책관련자들의 인식과 사고방식이 원인변수의 작동을 저해거나 아니면 원인변수의 작동에 필요한 부수적 또는 보조적인 조건들이 충족되지 못하기 때문이다. 환경정책의 경우, 환경문제에 대한 시민들의 인식이 낮고, 집행조직의 의욕이 부족한 경우에는 쓰레기 분리수거제도의 도입이 성공적인 결과를 가져오기 어렵다.

그런데 T2 시점으로 시간이 흐르면서 동태적인 전제조건 또는 상황변수들이 변화하여, 원인변수의 작동에 따라 당초 기대한 결과변수의 바람직한 변화가 나타나게 되는 경우가 있다. 즉 시간이 흐름에 따라 환경의식이 향상되고 집행조직의 의욕이 강화되어 강력한 쓰레기 분리수거의 집행이 이뤄지고 시민들이 이에 적극적으로 순응하면서 쓰레기 분리수거가 성공적인 결과를 가져오게 된다.

(2) 단기적 변화의 동태성

한편 T1 시점에서 특정 정책의 도입을 통해 결과상태의 변화를 가져오려는 노력을 기울이는 경우, 정책의 결정과 집행, 그리고 이를 통한 결과변수의 변화도 일시에 이뤄지는 것이 아니다. 정책의 결정과 집행, 결과상태의 변화에는 정책의 내용과 상황에 따라 정도의 차이는 있지만 시간이 소요되는 경우가 대부분이다. 특히 정책수단의 집행과 결과의 달성이란은 인과관계의 실현에는 시간이 소요된다. 즉 t1 시점에 결정된 정책이 집행되는 것은 t2 또는 t3 시점이며, 그 결과가 나타나는 시기는 tn 시점이다⁵⁾. 또한 이 인과관계 속에 포함된 변수들의 연결(chain)

4) 정책변동론에서도 ‘외적상황의 변화’를 주요 정책변화요인으로 설명하고 있다(Hood, 1994). 예컨대 환경오염의 정도(O'Connor, 1973), 또는 기술진보에 따른 사회체제의 변화(Ingelhart, 1977) 등의 상황적 변수가 환경정책의 주요 변화요인이 된다고 한다. 그런데 이러한 요인들은 단기간에 급격한 변화를 나타내기보다는 비교적 장기간의 시간을 두고 서서히 변화하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 <그림 1>의 T1 시점과 T2 시점 사이에 발생하는 시차의 영향은 비교적 장기간의 기간에서 나타난다.

5) t1, t2, t3 등으로 전개되는 정책단계에 따른 시차는, T1, T2 간의 시차보다는 단기적이다. 이것은 일정 시기동안 다수의 정책에 영향을 미치는 상황 변수 또는 전제조건의

은 정책의 내용이 복잡하고 참여자가 많은 경우에는 더욱 더 길어지고 복잡해지며, 이 결과 인과관계 연결고리에 포함된 변수들을 다 거치는데 소요되는 시간은 더욱 더 길어진다⁶⁾.

정책과정에 소요되는 시간이 길수록 결정과 집행 및 결과변화간의 시차가 길어지고, 이 시차는 정책과정에 참여하는 다양한 집단들의 영향력을 변화시키는 요인이 되며(Ripley and Franklin, 1986), 이로 인해 정책결과에 영향을 미친다. 우선 당초 정책도입(원인변수의 조작)에 의해 나타나리라고 기대하던 결과상태의 변화에 장애요소가 될 수 있다. 정책이 결정되는 초기에는 정책관련자의 관심도 크고 언론에서도 크게 다루며 시민들의 여론도 우호적으로 형성되어 있던 정책이, 시간이 흐르면서 사람들의 기억 속에서 사라지고, 정책관련자들의 지지와 언론의 성원도 사라져 집행단계에 가서는 ‘용두사미’격이 되는 경우를 우리는 흔히 목격하고 있다. 그 결과 정책집행이 제대로 이루어지지 못하여 결과변수에 아무런 영향을 미치지 못하게 되는 경우가 발생한다.

반대로 정책과정상의 시차가 정책과정에 긍정적인 효과를 미치는 경우도 있을 수 있다. 즉 결정당시에는 정치적인 지지나 정책관련자들의 의식 등 상황과 여건이 별로 좋지 않아 애매 모호하고 내용도 부실한 정책이 결정되었으며, 그 집행도 제대로 이뤄지지 못하고 지지부진한 상태에 있으나, 급격한 상황변화와 함께 이 정책에 대한 사회적인 관심이 고조되고 정책관련자들의 지지가 높아져서 정책이 새롭게 수정되고 또 신속한 집행이 이뤄져서 결과상태에 긍정적인 영향을 미치는 경우도 나타난다. 이를 환경정책 분야를 보면 쉽게 이해할 수 있다. 관련부처의

변화를 가져오는데 소요되는 T1, T2 시차는 전술한 대로 상당한 시간이 걸리는데 비해, t1, t2 등의 시차는 T1 또는 T2와 같은 일정한 시기 내에서 특정정책이 결정되고 집행되는 정책과정에 소요되는 기간을 의미하기 때문이다.

- 6) 정책집행론에서는 인과관계의 체인을 통과하여 집행활동이 계속되기 위해서는 체인의 각 단계마다 참여자들의 만족과 동의가 얻어야 함을 강조하면서 이를 결정점 (decision point)이라고 부르고 있다. 이와 같이 집행론에서도 결정과 집행간에, 또 집행 단계에서도 시차가 발생한다는 점을 지적하고 있다. 하지만 집행론에서는 시간이라는 변수의 영향을 직접 지적하고 있지는 않으며, 조건과 결과간의 인과관계의 실현을 위한 집행활동에 많은 변수가 작용하여 기대하는 결과에 영향(주로 부정적 영향)을 미치고 있음을 지적하는 것이 주요 논지이다. 그러나 이 때에도 시간변수가 영향을 미치는 것은 명백하다. 예를 들면 어느 시기에 합의했던 참여자가 시간이 흐른 후 태도를 바꾸어 기존의 동의를 뒤집어버리는 경우가 발생하고 이로 인해 집행이 중단되는 수도 있음을 많은 집행론자들도 지적하고 있다.

반대, 시민들의 무관심 속에서 환경단체나 환경부처가 힘겹게 정책을 추진해 나가고 있는 상황에서 갑자기 환경오염사건이 발생하게 되면 시민들의 환경의식이 고조되고 이와 함께 정책결정자들의 관심도 증대하여 기존의 정책보다 훨씬 강화된 환경정책이 새롭게 마련되고 이에 필요한 자원도 충분히 배정되어 신속한 집행이 이루어질 수 있다.

2. 인과관계의 시차적(time lag) 성격

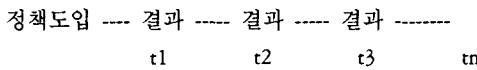
원인변수로서 정책수단이 실현되면 결과변수인 정책목표의 달성이 이뤄지고 이 때 나타나는 정책효과로 인해 사회문제가 해결된다는 것이 정책학의 기본적인 인과관계에 대한 가정이며, 정책연구의 대부분은 이러한 가정에 근거하여 이뤄지고 있다. 하지만 현실적인 정책 또는 제도의 도입과정을 살펴보면, 정책수단이 실현된 후에 나타나는 결과상태가 당초 정책도입을 통해 달성하려고 기대했던 것과는 차이가 나는 경우가 많다. 이러한 현상을 설명할 수 있는 시각은 다양하지만 그 동안 간과되어 온 것이 바로 인과관계의 시차적 측면을 고려하는 것이다. 인과관계 추정에 있어서 시간적 요소를 고려해야 할 필요성은 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 인과법칙대로 문제해결이 이뤄지기 위해서는 시간이 흘러야 한다. 정책수단이 실현되자마자 정책목표가 달성되는 경우도 있을 수 있지만 대부분의 경우(정책에 따라 정도의 차이는 있겠지만) 어느 정도 시간이 흘러야 효과가 발생하게 된다. 정책이 만들어지고 실현되는 정책과정에 일정기간이 소요되기 때문이다.

둘째, 정책을 적용하는 대상, 또는 문제의 상태 그리고 이에 대한 영향요인들도 시간의 흐름에 따라 변화한다는 점이다. 시간적 요소가 정책(혹은 제도)과 결과간의 인과관계에 영향을 미치는 경우는 변화과정 및 변화기간을 중심으로 다음 세 가지로 구분할 수 있다(정정길, 2002b; 정준금, 2002).

첫째는 결과상태의 변화과정과 변화기간과 관련된 것이다. 결과상태가 현재 외형적으로 동일한 경우라도 그러한 결과에 도달하기까지 걸린 시간과 절차, 과정이 다르다면, 이에 대한 원인변수의 영향이 각기 다르게 나타난다는 것이다. 현재 대기오염도가 비슷한 두 도시의 경우 한 도시는 장기간의 공업화 과정에서 서서히 현재의 오염도에 이르고, 다른 도시는 특정 공장의 유치에 따라 급속히 대기오염도가 일정수준에 이른 경우, 두 도시에 대한 대기오염 규제정책의 효과가 다르게 나타날 것이며, 어느 한 도시에서 효과적인 정책수단이 다른 도시에서는 별다른 성과를 얻지 못하는 경우도 발생할 수 있다. 이와 같이 특정 정책이 어느 지역

이나 시기에 일정한 효과를 가져온다고 해서 문제상태(결과변수)의 역사적 성숙 과정과 맥락적 변수들의 영향을 무시하고 유사한 결과 상태라고 해서 동일한 정책을 획일적으로 적용하는 경우에는 원하는 결과를 얻지 못하게 되는 상황이 발생하게 된다. 그러므로 새로운 정책의 도입 시에는 시차에 따른 결과변수의 변화 과정과 기간에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

둘째, 원인변수의 작동 이후 어느 시점까지의 결과를 고려해야 하는가, 또는 어느 시점의 결과를 정책의 효과로 판단해야 하는가의 문제이다.



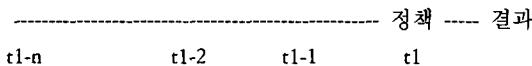
<그림 2> 시차에 따른 결과상태의 변화

정책도입의 효과는 시간이 흐름에 따라 다르게 나타날 수 있다. 즉 집행초기에는 정책결정자의 높은 관심과 지지 속에서 집행자들이 의욕을 갖고 열심히 정책을 집행한 결과 높은 정책효과를 얻을 수 있으나, 시간이 지나면서 관련자들의 관심이 낮아지고 집행의욕이 하락하여 미미한 결과만을 낳게되는 경우가 발생할 수 있다. 이와는 달리 초기에는 적절한 집행수단과 경험 등이 부족하여 소기의 결과를 내지 못하였으나 시간이 흐르면서 어느 시점 이후에는 정책이 완전히 정착되어 일정한 효과를 발생시키는 경우도 예상할 수 있다. 또는 시간에 따라 성과가 높았다가 낮아지는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 정책집행의 결과를 판단하기 위해서는 시간적 요소를 고려하는 것이 불가피 하다⁷⁾. 정책집행의 결과는 t1, t2, t3 시점 중 어느 시기를 선택하느냐에 따라 그 결과에 대한 판단이 달라질 수 있는 것이다. 또한 일정시기 동안 나타나는 정책결과를 종합하는 경우에도 어느 시기(tn)까지 고려하느냐의 문제가 발생하게 된다.

셋째, 같은 정책을 집행하는 경우에도 그 정책의 과거시점의 상태, 즉 역사가 어떠했느냐가 결과에 영향을 미친다는 점이다⁸⁾.

7) 이에 대해서는 후술하는 숙성기간(maturation)에서 자세히 설명하고 있다.

8) 물론 이러한 추론은 과거에 존재하지 않았던 전혀 새로운 정책을 도입하는 경우에는 적용되지 않을 것이다. 하지만 상당수의 정책들이 기존에 존재하던 변수상태의 조작을 통해서 새로운 변화를 도모하고 있으므로 이러한 추론의 적용가능성은 넓을 것이다.



<그림 3> 시차에 따른 원인변수의 변화

정책수단의 집행결과는 그 정책수단이 과거 어느 상태에 있었으며, 어떻게 변화되어 왔는가에 따라 결과에 미치는 영향이 다르다. 환경규제의 강화를 위해 배출부과금을 인상하는 경우 이전의 배출부과금의 수준이 아주 낮아서 인상된 후에도 기업에 별로 부담이 되지 않는다면 배출부과금의 인상에도 불구하고 오염물질 배출이 크게 줄어들지 않을 것이다. 반면 이전의 배출부과금이 일정수준 이상이었다면 조금만 인상해도 오염물질 배출부담금 인상의 배출억제 효과는 매우 클 것이다. 이와 같이 정책수단의 과거상태를 고려하면 정책수단과 정책결과간의 인과관계가 정책수단의 과거 시점의 상태에 따라 변화할 수 있으며, 이에 따라 정책수단의 실현이 당연히 의도하는 정책효과를 가져오는 것은 아니라는 것을 쉽게 알 수 있다.

<표 1> 시차에 따른 인과관계의 변화 유형

	$t1$	$t2$	$t3$	$t4$
1	$X \longrightarrow$	Y	$X \longrightarrow$	Y
2	$X \longrightarrow$	Y	$X \longrightarrow$	ΔY
3	$X \longrightarrow$	Y	$\Delta X \longrightarrow$	ΔY
4	$X \longrightarrow$	$Y \longrightarrow$	$\Delta X \longrightarrow$	ΔY
5	$X \longrightarrow$	$Y \longrightarrow$	$Z \longrightarrow$	Q

\longrightarrow : 인과관계, Δ : 변수의 변화

이 밖에도 시차가 인과관계에 미치는 영향에 대해서는 <표 1>과 같은 몇 가지의 추가적인 추론이 가능하다.(Mitchell and James, 2001) <표 1>에서 1은 X 와 Y 간의 인과관계가 시간이 흘러도 안정적으로 나타남을 의미한다. 즉 X 가 도입될 때마다 Y 가 규칙적으로 일관성 있게 나타난다. 시차가 두 변수간의 인과관계에 전혀 영향을 미치지 않는 경우이다. 2는 X 가 Y 의 원인변수이지만 X 가 반복적으로 실현되면서 결과변수인 Y 가 변화하는 경우이다. 이 때 고려해야 할 시차는 어느 정도 X 가 실현되면 Y 가 변화하는가 하는 점이다. 즉 X 를 몇 번 시행하면 그 영향이 약화되는가 하는 점이다. 3은 어느 시기에 X 가 Y 의 원인변수였으나, 시간이 지

나면서 X에 변화가 나타나고 이것이 Y를 변화시키는 경우이다. 시간에 따른 X의 체계적인 변화가 Y의 체계적인 변화를 야기하는 경우이다. 4는 X로 인해 Y가 나타났는데, 시간이 지나면서 Y가 X를 변화시키고 X는 다시 Y를 변화시키는 순환적 인과관계를 의미한다. 5는 X가 Y의 원인이 되고, Y는 전혀 의도하지 않은 다른 변수인 Z를 야기하며, Z는 다시 다른 변수인 Q를 초래하는 경우이다.

3. 숙성기간(maturation)

이것은 특정한 제도나 정책의 도입이 완전히 정착되어 초기의 효과를 내기 위해서는 일정기간의 숙성을 거쳐야 한다는 점을 강조하는 개념이다. 제도나 정책 도입의 초기에는 제도의 효과보다는 제도의 정착에 소모되는 대가가 더욱 크기 때문에 제도의 효과가 나타나지 않거나 오히려 악화되는 경우도 발생할 수 있다.

그러나 일정시간이 흘러 새로운 제도가 완전히 정착된 이후에는 새 제도의 효과가 제도도입의 비용보다 커져서 제도도입의 목표가 달성될 수 있다. 이와 같이 새로운 제도가 도입되어 초기의 효과를 낼 수 있을 정도로 효과를 발휘하는데는 일정한 시간이 흘러야 하며, 이를 숙성기간이라고 부르고자 한다. 새로운 제도가 일정기간 후에야 기대했던 성과를 나타낼 수 있는 까닭은 다음 세 가지를 들 수 있다.

첫째는 지적인 측면으로서, 정책을 도입하여 실제로 운영해 보면 도입 이전에는 미처 예상하지 못하였던 긍정적 또는 부정적 요소들이 나타나게 되어 정책의 내용을 수정하거나 보완해야 할 필요성이 생겨나게 되며, 이 결과 정책의 내용이 바람직한 방향으로 자리잡게 된다. 이는 일종의 학습효과로서 이 학습효과를 거두기 위해서는 일정한 학습기간(learning time)이 필요하다. 둘째는 정치적인 측면으로서 새로운 제도의 도입에는 어느 정도의 정치적인 반대가 있게 마련이고, 초기에는 특히 이러한 반대 때문에 정책의 도입이 쉽지 않은 경우가 많다. 하지만 일단 정책이 도입되고 일정시간이 흐르면 새로운 제도나 정책에 대한 상호학습(mutual learning)이 이루어져서 서서히 저항세력의 극복이 가능해지고 집행기관의 집행의지도 서서히 증가하게 된다. 셋째는 제도도입의 초기에는 제도의 내용과 일치하지 않았던 상황적 요소를 비롯한 제도관련 요소들이 시간의 경과와 함께 제도의 정착에 긍정적인 방향으로 변화하는 경우도 가능해진다. 이에 따라 어느 정도 시간이 흐른 후에는 정책이 당초의 목표를 달성하는 방향으로 선회하게 된다(물론 이 반대의 경우도 가능하다. 즉 학습효과가 나타나지 않거나 학습효과가

나타나는 데 굉장히 시간이 오래 걸려서 제도의 도입이 계속 지지부진할 수도 있고, 제도도입 후에도 저항세력의 힘이 계속 강력히 작용하여 제도의 도입이 결국 좌절될 수도 있다.).

따라서 제도도입의 성공 여부나 효과를 판단하는 경우 제도도입 이후 어느 시점에서 평가를 하느냐에 따라 그 결과는 완전히 달라질 수 있다. 적어도 정책이나 제도의 효과는 숙성기간이 경과한 이후에 평가하는 것이 합리적일 것이다. 이는 마치 술을 담가 마시기 위해서는 술이 익을 때까지 일정 기간 숙성시켜야 하는 것과 논리적으로 동일하다. 만일 너무 일찍 마시면 술이 덜 익어 원하는 맛을 얻을 수 없을 것이며, 지나치게 오래 두면 술이 쉬거나 상해서 이 역시 제대로 된 맛을 얻지 못하게 될 것이다. 물론 술에 따라 숙성기간이 다르듯이 새로운 제도의 숙성기간도 제도나 정책의 내용 또는 추진전략 및 상황적 요소들에 따라 서로 다를 것이다. 어느 경우든지 제도의 효과를 판단하는 경우에는 그 제도의 정착에 기본적으로 소요되는 숙성기간을 반드시 고려해야 할 것이다⁹⁾.

문제는 숙성기간을 어느 정도의 시점으로 파악하느냐이다. 이는 하나의 제도나 정책을 도입하는 경우 도대체 어느 정도의 시간이 흘러야 원하는 결과상태에 도달할 수 있는가 하는 질문과 동일하다¹⁰⁾. 이는 세 가지의 측면에서 논의할 수 있다. 첫째는 정책효과를 판단할 때 어느 정도의 시점을 고려하느냐 하는 것이다.

숙성기간을 단기로 고려한다면 정책의 단기적 효과를 중심으로 평가하게 되며, 장기간의 숙성기간을 전제로 하면 정책의 장기적인 효과를 평가하게 될 것이다.

만일 초기에는 비용이 많이 들어가고 효과가 장기적으로 나타나는 정책을 단기간에 평가한다면 그 정책의 효과는 낮게 나타날 것이다. 반대로 단기간에 효과를 내고 원상대로 회귀해버린 정책의 경우 장기간이 흐른 후에 평가하면 긍정적인 결과를 얻기 어려울 것이다.

9) 이 결과 숙성기간은 새로운 제도나 정책도입에 대한 정부와 일반시민들의 엇갈린 평가의 원인이 되기도 한다. 즉 정부가 특정한 제도를 도입하는 경우 정부가 생각하는 효과가 나타날 시기(숙성기간)와 일반시민들이 생각하는 숙성기간에 차이가 날 경우에는(특히 시민들은 단기간의 성과를 기대하고, 정부는 장기간의 효과를 기대하는 경우) 시민들의 단기적인 시각 때문에 장기적으로 상당한 성과를 거둘 수 있는 제도임에도 불구하고 단기적으로는 긍정적인 평가를 받기가 힘들어 진다.

10) 이와 관련하여, 조직혁신을 시도한 이후 3년 동안의 경험적 관찰 결과, 초기에는 아무런 성과가 없다가, 14개월 정도 후에 변화노력과 관련된 눈에 띠는 변화가 나타났으며, 2년이 지나고 3년까지는 개선된 부분이 점차 감소하여 결국 당초의 출발점으로 되돌아갔다는 연구가 있다(Ancona, et al, 2001).

둘째는 제도나 정책의 요소 별로 숙성기간이 다르다는 점이다. 예컨대 개방형 직위임용제도의 도입 초기 중 임기보장, 직무수행요건의 사전 설정 등의 요소는 관련자들의 적응이 단기간에 이뤄져서 이를 효과가 나타나는 데 걸리는 시간은 비교적 짧지 않을 수 있다. 하지만 공직사회의 새로운 분위기 조성, 생산성 제고 등의 효과는 단순히 제도관련 요건의 설정에 의해 달성되는 것이 아니라 심리적이고 사회적인 측면을 포함하고 있으며, 여러 요소들이 복합적으로 작용한 결과 나타나는 현상이므로 비교적 장기간이 소요되지 않을 수 없다. 이와 같이 같은 제도라고 할지라도 그 구성요소에 따라 숙성기간이 다르므로 제도의 성과에 대한 평가를 시도할 때는 제도의 어느 측면을 고려하는 것인지를 분명히 해야 한다. 일정 시점에서 보면 숙성이 이미 상당히 진행된 요소도 있고, 아직 숙성기간이 끝나지 않아 완전히 정착되지 않은 요소들이 있기 때문이다.

셋째, 숙성기간의 장단에 영향을 미치는 요소에는 어떠한 것이 있는가 하는 점이다. 이에는 제도나 정책의 대상이 되는 업무의 내용이 가장 큰 영향을 미칠 것이다. 즉 추상적이고 성과측정이 어렵고, 환류 사이클이 긴 경우에는 변화와 결과 간의 시차가 길어지므로 효과가 언제 나타날 것인지를 예측하기도 힘들어 진다. 반면에 구체적이고, 문제가 쉽게 눈에 띠고, 성과의 측정이 가능한 업무의 변화는 비교적 빨리 이뤄질 수 있을 것이다. 예컨대 기업의 경우 제품 생산부서보다는 신제품 개발 부서의 숙성기간이 더 길게 나타날 것이다(Sterman, Repenning and Kofman, 1997). 한편 조직 전체의 시각에서 보면, 한 부서의 변화가 조직전체에 영향을 미쳐 변화를 확산시키는 데 어느 정도의 시간이 소요되는가 하는 점도 숙성기간 개념의 중요한 요소가 된다(Goodman, 2000; Ancona et al., 2001). 여기에는 두 가지를 고려할 수 있는데 우선, 한 부서의 변화를 수용하는 데 있어서 다른 부서들에 제약요소나 장애가 있다면 한 부서의 성과향상이 조직전체 성과향상으로 이어지기는 힘들 것이다. 하지만 이런 요소가 없다면 통상의 시간프레임 내에 효과가 나타날 것이다¹¹⁾. 다음으로는 업무간의 상호의존성을 고려해야 한다. 조직의

11) 이와 관련하여 Goodman(2001)은 긍정적 환류 사이클(positive feedback cycle) 개념을 제시하고 있다. 이것은 한 변수의 변화가 다른 변수의 변화를 유도하고 그 변수의 변화는 다시 원래 변수의 변화를 촉진한다는 개념으로서, 변화의 가속화 비율과 방향(rate and direction)이 제도개혁이 원하면 결과를 촉진함으로써 결과적으로 숙성기간을 단축시켜주는 역할을 한다는 것이다. 예를 들면 어느 조직에 새로운 제도를 도입했을 때, 처음에는 많은 사람들이 주저하여 약 10% 정도만 기대했던 성과를 나타냈으나, 이러한 사실이 조직 내에 알려짐에 따라 점차 더 많은 사람들이 적극적으로 참

업무들은 순차적으로 상호 연결되어 있어서 어떤 부서의 변화가 조직 전체의 최종 결과상태의 변화로 연결되기 위해서는 많은 중간 단계의 행동이 필요하다. 이 때 제약요인의 수나 중간단계의 수가 많을수록 최종 결과가 나타나는 데에는 오랜 시간이 소요될 것이다.

4. 변화의 속도(pace)와 안정성(stability)

제도 도입과정의 진도(pace)는 새로운 제도가 개혁관련 조직이나 개인에게 확산되는데 소요되는 시간을 의미하며, 이는 정책의 내용과 상황조건 등에 따라 매우 다양하다. 즉 새로운 정책도입은 정책관련 요소 및 상황적 변수들의 영향에 따라 완만하거나 빠른 진도를 보일 수 있다. 또한 제도의 안정성(stability)은 제도화가 완료된 이후 그 제도가 안정적으로 지속되면서 영향력을 발휘하는 시간, 즉 제도의 시간적 안정성을 의미하며, 이 또한 제도의 내용과 상황에 따라 서로 다르게 나타날 가능성이 크다.(Lawrence and Winn, 2001) 어떤 제도는 일정한 시간이 흐르면 소기의 성과를 거두지 못하고 원래대로 회귀할 수도 있고, 다른 정책은 높은 안정성을 가지고 장기간 지속될 수도 있을 것이다. 새로운 정책을 도입할 때 우리는 흔히 정책 추진주체의 중요성을 강조하는 경우가 많다. 대통령과 같은 고위 정책결정자가 강력히 정책을 추진하면 성공한다고 믿는 것이 그것이다. 하지만 이 경우 정책도입의 진도는 빠를지 모르지만 대통령의 관심이 사라지면 정책도 동시에 사라지게 되어 정책의 안정성이 낮아질 수 있다.

		안정성(stability)	
		낮음	높음
진도(pace)	느림	I	II
	빠름	III	IV

<그림 4> 정책도입의 속도와 안정성

이와 같이 새로운 제도 도입의 시간적 동태성은 시간의 흐름과 동시에 전개되

여하기 시작하여 30~40% 정도로 늘어나게 되었다. 이 때 처음 10% 증가와 나중의 10% 증가에 걸리는 속도는 다르다는 것이다. 이는 궁정적 환류 사이클 때문에 변화의 증가속도가 급속히 증가하였다는 것을 의미한다.

는 제도화의 진도와 안정성에 따라 여러 가지 다양한 조합을 보여 준다. <그림 4>에 나타난 바와 같이 I 유형은 정책도입의 진도가 느려서 정책이 도입·실현되는데(또는 제도화를 이루는 데) 시간이 걸리며, 안정성도 낮아 쉽게 정책효과가 사라지는 것을 의미한다. 정책도입을 위해 많은 노력을 기울였음에도 불구하고 실효를 거두지 못하거나 잠시 효과를 발휘하다가 사라지는 정책이 이에 해당한다.

II 유형은 정책도입에는 많은 시간이 소요되어 진도가 느렸으나, 일단 제도화를 이룬 후에는 상당 기간 지속되면서 안정적으로 정책효과를 발휘하는 경우를 의미한다. 정책도입 시기에는 정책관련자들의 반대 또는 이해부족으로 어려움을 겪었으나 일단 정책이 도입·실현된 이후에는 관련자들의 순응과 협조 속에 안정적인 효과를 내고 있는 정책이 이에 속할 것이다. III 유형은 II 유형과는 반대로 정책도입은 급속히 이루어 졌으나 안정성이 낮아 정책이 지속되지 못하고 단기간에 사라지는 경우를 의미한다. 이는 전술한 바와 같이 대통령과 같은 고위결정자가 강력히 추진하여 급속히 도입되었으나 이 힘이 약화되어 정책도 동시에 사라지는 경우이다. IV 유형은 정책도입의 진도도 빠르고 안정성도 높아 정책효과가 장기간 안정적으로 지속되는 경우를 의미한다.

이 4가지 유형 중 어느 것이 바람직하다고 일률적으로 단정하기는 어렵다. 일반적으로는 빨리 도입되어 장기간 지속되는 IV 유형이 가장 바람직할 것으로 생각할 수도 있지만, 현실 정책도입과정에서는 정책의 유형과 내용에 따라서 달라질 것이다. 예컨대 경제불안정기에는 이를 해소할 수 있는 정책이 빨리 도입되어 지속적인 효과를 내는 것이 바람직하겠지만, 새로운 교과과정을 도입하려는 교육정책의 경우 상당한 시간을 가지고 접근하고 일단 제도화된 다음에는 지속성을 갖도록 하는 것이 필요할 것이다. 규제정책의 경우에도 명령지시적 수단을 통해 단기간에 효과를 거둘 수도 있겠지만, 시장유인적 수단을 통해 느리지만 안정적인 효과를 얻는 것이 적절한 상황도 있을 것이다.

5. 선후관계

전술한 바와 같이 행정제도의 개혁이나 새로운 정책의 도입에는 여러 가지 다양한 요소들이 영향을 미친다. 여기에는 제도 내적 요소들도 있고 제도 외적 요소들도 있다. 따라서 개혁이 성공하기 위해서는 개혁제도의 내용을 잘 구성하는 것도 중요하지만 개혁에 영향을 미치는 다양한 요소들의 시간적 배열 또는 우선순위 등을 고려하는 것이 필요하다. 제도개혁과 관련된 많은 변수들이 시차를 두고

영향을 미치는 관계를 파악하기 위해서는 변수들의 유형화가 필요하며, 결과에 미치는 영향의 종류에 따라 원인들 간의 관계를 다음과 같이 유형화할 수 있을 것이다(정정길, 2002b).

첫째, 원인변수들의 상호 보완적인 관계가 있을 수 있다. 여기에는 다음과 같은 세 가지의 관계가 가능하다. i)상승관계 또는 씨너지 관계로서, X와 Z가 동시에 작동하여 상호보완적으로 Y에게 상승효과(씨너지 효과)를 발생한다. 예를 들면, 환경오염방지를 위해 환경전문가와 예산을 동시에 지원하는 경우가 이에 해당한다. ii)보상관계 또는 후속관계로서 X가 발생시키는 부작용을 Z가 해소시켜서 핵심요소인 X의 도입을 무난하게 하여 초기의 성과를 달성토록 한다. 최저입찰제도와 철저한 감리, 학교장 추천입학제도와 학교운영회의 활성화 등이 이의 예가 될 것이다. iii)선행(先行)관계로서, Z가 선행조건으로서 충족되어야 X가 제 효과를 발생하는 경우로서, 성과평가방법의 확립 후에 성과급제도를 실시하는 것이 이에 해당한다. 둘째, 원인변수들의 모순 대립적인 관계가 있다. 여기에는, 보상관계와 선행관계가 상황에 따라서는 모순관계가 되는 경우인 상황적 모순관계와, 하나가 실현되려면 다른 것은 반드시 희생되어야 하는 경우인 본질적 모순관계 등 두 가지가 있을 수 있다.

원인변수들이 씨너지적 보완 관계에 있는 경우만은 작동의 선후관계가 바뀌어도 실천적인 효과 면에서 큰 차이가 없기 때문에 걱정하지 않아도 된다. 보상적 관계의 경우는 핵심요소의 부작용이 어느 정도 심각한가에 따라, 얼마만큼의 시차를 두고 보상조건적 요소를 도입해도 되는가가 달라진다. 선행조건적 관계는 그야말로 시간적으로 먼저 작동해야 하는 경우이다. 성과평가방법의 확정 후에 성과급제를 실시하는 것과 같이 선후관계에 있는 작업요소들의 경우(PERT나 CPM에 나오는)도 있고, 법치행정의 기반을 다진 후에 총액예산제도를 도입하는 경우와 같이 도입되는 제도의 부작용을 사전에 예방하는 요소도 있다.

본질적 모순관계에 있는 원인변수들은 동시에 작동시킬 수 없다. 개념상으로도 하나가 추진되면, 다른 것은 포기되는 것이다. 실적주의를 추진하면, 정실임명은 포기하는 것과 같다. 본질적 모순관계에 있는 원인들을 동시에 작동시키는 경우는 공간적으로 분리된 하위체제에서이고, 동일한 체제에서는 시차를 두고 작동시키게 된다. 이런 측면에서는 선행관계의 경우와 비슷하다. 어느 것을 먼저 작동시켜야 하는지는 가치판단의 문제에 해당되는 경우가 많다.

선행조건적 관계와 보상적 관계는 그 요소가 존재하지 않으면, 모순관계로 변화된다. 법치행정이 아닌 자의적 행정은 총액예산제도의 부작용을 극대화시키므

로, 양자는 모순관계에 놓이게 된다. 성과가 아닌 연공서열에 의한 평가는 성과급 제와 모순된다. 그래서, 선행조건이나 보상조건은 상황에 따라 모순관계가 된다. 물론 상황에 따라서는 상승관계가 되기도 한다. 이런 경우를 상황적 모순관계라고 부를 수 있다.

6. 기 타

(1) 적시성(timing)

이는 정책이나 제도를 어느 시기에 도입해야 하느냐 하는 점과 제도의 도입 이후 변화과정 상에서 어느 시점에 변경을 시도해야 바람직한 결과를 얻을 수 있느냐 하는 점을 말한다. 제도나 정책의 일부를 변화시키기 위한 충격을 어느 시기에 하느냐에 따라 결과가 완전히 달라질 수 있기 때문이다.(정정길, 2002a)

한편 적시성의 개념에는 변화를 추진하기 위한 다양한 전략을 변화과정의 적절한 시점에 맞게 선택하는 것도 포함된다. 예컨대 변화에 대한 저항이 상당한 변화 초기에 사용한 전략과 제도가 안정화에 들어선 시기에 사용할 전략을 시기에 맞게 적절히 선택하는 것이 중요하다.

(2) 시간규범(timing norms)

시간규범이란 시간적으로 조절된 행동의 패턴으로서 조직구성원들이 공유하고 기대하며 경험하는 ‘시간행동 패턴’이라고 할 수 있다(Lawrence, 2001). 예를 들면 프로젝트 완성 스케줄, 작업과정에서의 행동패턴, 경력시간표 등은 하나의 시간규범으로서, 사람들로 하여금 자신의 행동을 이에 맞추는 방향으로 조절하도록 하여, 개인 행동이 조직 전체적으로 의미를 형성하는데 기여한다. 한 조직에는 다양한 시간관을 가진 사람들이 복합적으로 구성되어 있는데, 이의 적절한 조절 여부는 조직 전체의 성과달성을 큰 영향을 미칠 수 있다. 이 때 시간규범은 다양한 시간관을 가진 구성원들의 관계를 조정(mediate)하는 역할을 한다. 다양한 시간관을 가진 사람들이 한 조직에서 일을 하면서 서로 동의할 수 있는 수준의 시간규범을 형성하고 이를 통해 서로 다른 시간관을 조정하는 것이다¹²⁾. 시간규범은 바나나 타임과 같이 조직구성원들의 비공식적인 사회적 상호작용에 의해서 형성되기도

12) 예를 들면 ‘바나나 타임’(Roy, 1960)도 일종의 시간규범이라고 할 수 있는데, 이는 근로자들이 하루의 일과 중 잠시 쉬는 시간을 정하여 새참을 먹으며 한숨을 들리는 시간을 의미하는 것으로서, 일종의 일일 시간규범이라고 할 수 있다.

하고, PERT 차트와 같이 프로젝트 진도에 관한 공식적 시간 스케줄도 있다.

시간규범이 제도나 정책변화에 미치는 영향은 다음 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다(Lawrence, 2001). 첫째, 조직의 시간규범과 업무의 적합성 여부이다. 만일 조직이, 기술과 같은 외부환경요소의 변화를 확인하고 통합할 수 있는 시간규범을 갖고 있지 못하다면 이를 제도화하는 조치가 필요할 것이며, 반대로 이를 해치는 제도변화는 시도하지 말아야 할 것이다. 둘째는 시간규범의 변화라는 측면으로서 시간규범의 변화는 당연히 구성원들의 행태변화를 유도하게 되는데, 이 때 사람들이 시간규범의 변화에 대해 적응하는데 있어서 매우 다양한 반응을 나타낸다. 특히 자신이 예상하지 못하였고, 원하지 않았던 방향으로의 시간규범의 변화는 매우 부정적인 반응을 초래할 수 있다. 셋째, 시간규범은 비교를 가져온다. 이는 조직 구성원들이 시간규범의 스케줄에 따라 자신들이 정해진 시간규범 내에 있는가 아니면 벗어나 있는가를 다른 사람들과 비교한다는 것이다. 제도개혁으로 시간스케줄이 변경된 경우 이를 따라가지 못하는 구성원들은 업무에 보다 부정적인 태도를 취하는 경향을 나타낼 수 있으므로, 제도의 변경시에는 이를 고려해야 할 것이다.

IV. 결 론

제도개혁의 성공을 위해서는, 개혁추진과 관련된 제도 내외적 요소들을 확인하고 이들이 가지고 있는 시차적 요소들을 분석한 다음 이에 맞는 변화전략을 시기별로 적절하게 사용해야 한다는 것이 이 논문의 기본 전제이다. 즉 행정개혁이 성공적으로 정착되지 못하는 현상이 되풀이되는 것은, 새로운 제도 도입이나 제도 개혁에 필요한 이와 같은 시간적 측면에 대한 이해가 부족하기 때문이라고 보는 것이 이 연구의 출발점이다. 이에 따라 이 연구에서는 제도나 정책변화에 내재하는 시차적 요소를 살펴보고 이러한 요소들이 제도개혁 과정에 미치는 영향을 분석해 보았다.

이와 같이 이 연구는 그 동안 큰 관심을 기울이지 않았던 시차적(또는 시간적) 요소를 중요한 분석시각으로 하고 있다. 제도개혁을 시차적 관점에서 접근하면 다른 접근방법에 의해서는 파악할 수 없는 다양한 이론적·실천적 시사점을 발견할 수 있다¹³⁾. 보다 구체적으로 시차적 접근은 다음과 같은 장점을 가지고 있다.

첫째, 제도개혁과 관련된 조직행태를 설명하고 이해하는 데 새롭고도 중요한

분석틀을 제시해 준다. 예를 들면, 새로운 정보기술체계의 도입이 어느 조직에서 는 잘 작동되는데 다른 조직에서는 잘 작동되지 않은 이유에 대한 설명으로서, 정치적 관점에서는 구성원간의 합의 여부를, 문화적 관점에서는 조직문화의 변화 수용가능성을, 중요한 요소로 하여 설명할 것이다. 그러나 시간적 차원을 고려하면, 새로운 제도 도입의 시기(timing)나, CEO의 시간관 등 새로운 관점에서 이 현상을 설명할 수 있을 것이다. 둘째, 시간과 관련된 일련의 새로운 독립, 종속변수에 대한 관심을 제고시킨다. 예를 들면, 그 동안 중요한 연구대상이나 분석틀에 포함되지 않았던, 선후관계, 진도, 지속기간, 시기 등과 같은 시간적 요소들이 중요한 이론적 개념으로 등장하고 있다.셋째, 시차적 시각은 인과관계 추정의 방법론을 더욱 정교하게 해준다. 예컨대 if X, then Y에서 X와 Y의 지속기간(duration) 및 X와 Y간의 시간적 관계 등이 근본적인 연구대상이 됨으로써 인과관계에 관한 실증적 연구의 질을 높여주게 될 것이다.

따라서 이 논문에서 제시한 시간적 요소를 고려하면 기존의 연구에서 중요하게 다뤄지지 않았지만 정책과 제도변화를 설명할 수 있는 다양하면서도 의미 있는 연구주제의 도출이 가능해 진다. 몇 가지 예를 들면 다음과 같다.

- 정책별로 정책 및 제도변화가 안정적으로 시행되는 데에는 어느 정도의 시간이 걸리는가(숙성기간이 어느 정도의 걸리는가).
- 정책별로 정책 및 제도변화의 속도는 어느 정도 차이가 나타나는가(변화의 진도가 어떻게 나타나는가).
- 정책과 제도변화 이후 안정적인 성과가 나타나는 것은 어느 시기까지인가(변화의 안정성은 어느 정도 지속되는가).
- 정책담당자 또는 정책대상집단은 정책과 제도변화에 대해 어떠한 시간인지를 가지고 있는가.
- 정책과 제도변화에 영향을 미치는 장단기적 변수는 어떠한 것이 있는가.
- 정책과 제도변화시 시기별로 어떠한 변화전략을 사용해야 하는가.

물론 이 외에도 여러 가지 다양한 연구주제의 도출이 가능할 것이며, 이러한 연구결과들은 보다 실천적인 정책이론을 구축하고 성공적인 변화전략을 마련하는데 기여할 것이다.

이와 같은 실천적, 이론적 장점에도 불구하고, 시간적 접근방법을 실제 적용하는데 있어서 다음과 같은 한계를 나타내고 있다. 우선 시간적 접근을 적용하기 위해서는 다양한 수단을 가지고 사례를 오랜 시간에 걸쳐 검토 분석해야 하는데, 대

13) 시차적 접근의 시사점에 대해서는 정정길(2002a 및 2002b)을 참조할 것.

부분의 현장 연구에서 이를 충족시키기가 쉽지 않다. 또한 실험실적 연구의 대부분도 매우 단기적인 설계로 시도되는 바, 단기적 설계로는 시간적 연구가 어렵다.

다음으로 시간적 접근방법을 적용하는 것 자체가 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 이는 여러 가지로 나누어 논의할 수 있는데, 첫째, 시간연구의 핵심개념들에 대한 이론적 토대가 부족하다는 점을 들 수 있다. 예컨대 장기적 변화와 단기적 변화 또는 숙성기간과 변화기간 등의 개념간의 차이가 불분명한 점이 있으며, 전술한 시간적 요소들을 관통하는 일관성 있고 종합적·체계적인 시차이론의 정립이 아직 미흡한 실정이다. 둘째, 시간현상의 영향을 실제로 측정(measurement)하는데 필요한 방법론이 구비되어 있지 않다. 예컨대 인과관계의 변화가, 시차로 인한 원인변수와 결과변수의 성숙효과에 의한 것인지, 아니면 상황변수의 변화에 의한 것인지, 또는 양자의 상호작용에 의한 것인지를 구분되어야 하지만, 현실적으로 시차의 영향을 변수별로 구분하여 실증적으로 입증하기는 쉽지 않다. 시간이 흐르면서 원인변수와 결과변수만 변화하는 것이 아니라 이와 관련된 거의 모든 변수가 변화하므로, 변화하는 변수의 영향을 하나씩 구분하여 측정하는 것은 불가능에 가까울 것이다. 이뿐만 아니라 시간에 따른 신념의 변화를 어떠한 방법으로 측정할 것인가 하는 문제도 제기될 수 있다. 셋째, 시간적 접근을 시도하려고 해도 연구대상에 따라 어떠한 시간변수를 어떻게 선택할 것인가를 알려줄 수 있을 정도로 연구경험이 축적되어 있지 않다. 따라서 연구자는 시행착오적인 시도를 피하기 어렵다.

시차적 접근이 가지고 있는 이러한 한계에도 불구하고, 제도와 정책변화는 기본적으로 동태적인 성격을 가지고 있으므로, 이를 제대로 파악하여 성공적인 제도개혁의 전략을 마련하기 위해서는, 시간적 요소를 고려하는 시차적 접근을 시도하는 것이 불가피할 것이다. 또한 시차적 접근은, 변화를 추진하는 변화담당자 또는 조직의 책임자들이 지적능력과 정치적 능력뿐만 아니라 시간적 리더십(temporal leadership)을 가질 필요가 있음을 제시하고 있다. 즉 적절한 조직관리와 변화추진을 위해서 조직관리자들은 변화에 대한 다양한 시간개념과 시간적 요소들(선후관계, 시기, 진도, 숙성 등)을 분명히 이해하고 있어야 하며, 이들 요소를 구분하여 적절한 변화전략을 선택하고 이를 실현시킬 수 있는 능력을 구비할 것을 요구하고 있다. 이러한 점에서 앞으로 시차적 접근의 이론적 틀을 보다 정교하게 가다듬고 이를 현실 정책사례에 적용함으로써 보다 타당성과 적용가능성이 높은 개혁전략을 제시할 수 있는 연구가 시도되기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 정정길, “행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로,” 「한국행정학보」 제36권 제1호, 2002a.
- 정정길, “정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언,” 「한국정책학회보」, 제11권 제2호, 2002b.
- 정준금, “시차적 접근을 통한 정책과정의 동태적 이해: 환경정책을 중심으로,” 「한국정책학회보」, 제11권 제2호, 2002.
- Albert, S., “Toward a Theory of Timing: An Archival Study of Timing Decisions in the Persian Gulf War,” *Research in Organizational Behavior*, 17, 1995.
- Ancona, D., Okhuysen, G., & Perlow, L., “Taking Time to Integrate Temporal Research,” *The Academy of Management Review*, 26-4, 2001.
- Andrew, K. R., *The Concept of Corporate Strategy*(3rd. ed.), Homewood, IL : DowJones-Irwin, 1987.
- Beer, M. & Nohria, N., “Cracking the Code of Change,” *Harvard Business Review*, 78-1, 2000.
- Beer, M. & Rogers, C. G., *Hewlett Packard's Santa Rosa Systems Division*, Case No. 9-498-011. Boston: Harvard Business School Case Services, 1997.
- Bluedorn, A. C. & Denhardt, R. B., “Time and Organizations,” *Journal of Management*, 14, 1988.
- Butler, R., “Time in Organizations: Its Experience, Explanations and Effects,” *Organization Studies*, 16, 1995.
- Chin, R. & Benne, K. D., “General Strategies for Effecting Changes in Human Systems,” in W. L. French, C. H. Bell & R. A. Zawacki(Eds.), *Organization Development and Transformation : Managing Effective Change*(4th ed.), Boston : Irwin, 1994
- Clark, P., “A Review of the Theories of Time and Structure for Organizational Sociology,” in S. B. Bacharach & S. M. Mitchell (Eds.), *Research in the Sociology of Organizations*, Greenwich, CT: JAI Press, 1985
- Das, T. K., “Time in Management and Organization Studies,” *Time and Society*, 2, 1993.
- Eisenhardt, K. & Zabarski, M. J., “Strategic Decision Making,” *Strategic Management Journal*, 13, 1992.

- George, J. M. & Jones G. R., "The Role of Time in Theory and Theory Building," *Journal of Management*, 26, 2000.
- Gersick, C. J. G., "Revolutionary Change Theories: A Multi-level Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm," *Academy of Management Review*, 16, 1991.
- Goodman, P., *Missing Organizational Linkages: Tools for Cross-Level Research* Thousand Oaks, CA : Sage, 2000.
- Goodman, P., "Understanding Time Lag," *Academy of Management Review*, 26-4, 2001.
- Hood, C., *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham, UK : The Open University Press, 1994.
- Huy, Q. N., "Time, Temporal Capability, and Planned Change," *The Academy of Management Review*, 26-4, 2001.
- Jacques, E., *The Form of Time*, New York : Crane, Russak, 1982.
- Lawrence, B., "Timing Norms: The Rhythm of Interaction," *The Academy of Management Review*, 26-4, 2001.
- Lawrence, T., Winn, M. & Jennings, D., "The Temporal Dynamics of Institutionalization," *The Academy of Management Review*, 26-4, 2001.
- Mintzberg, H. & Lampel, J., "Reflecting on the Strategy Process," *Sloan Management Review*, 40-3, 1999.
- Mitchell, T. & James, L., "Building Better Theory: Times and the Specification of When Things Happen," *The Academy of Management Review*, 26-4, 2001.
- Mosakowski, E. & Early, P. C., "A Selective Review of Time Assumptions in Strategy Research," *Academy of Management Review*, 25, 2000.
- Pentland, W. E., Harvey, A.S. Lawton, M. P. & McColl, M. A., *Time Use Research in the Social Sciences*, New York : Kluwer Academic, 1999.
- Powell, W. W. & DiMaggio, P., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago : University of Chicago, 1991.
- Ripley, Randall, B. and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago, Ill. : The Dorsey Press, 1986.
- Rogers, E. M., *Diffusion of Innovation*(4th ed.), New York : Free Press, 1995.
- Romanelli, E. & Tushman, M. L., "Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium: An Empirical Test," *Academy of Management Journal*, 37, 1994.
- Roy, D., "Banana Time," *Human Organization*, 18, 1960.

- Sastry, M. A., Problems and Paradoxes in a Model of Punctuated Organizational Change, *Administrative Science Quarterly*, 42, 1997.
- Sterman, J. D., Repenning, N. & Kofman, F., "Unanticipated Side Effects of Successful Quality Programs: Exploring a Paradox of Organizational Improvement," *Management Science*, 43, 1997.
- Strang, D. & Tuma, N. B., "Spatial and Temporal Heterogeneity, in Diffusion," *American Journal of Sociology*, 99, 1993.
- Tichy N. M. & Devana, M. A., The Transformational Leader, 박영종 역, 「개혁을 추구하는 리더십」, 21세기 북스, 1994.
- Tsoukas, H., "The Firm as a Distributed Knowledge System: A Constructionist Approach," *Strategic Management Journal*, 17, 1996.
- Weick, K. & Quinn, R., "Organizational Change and Development, *Annual Review of Psychology*, 50, 1999.
- Zaheer, S., Albert, S. & Zaheer, A., "Time Scales and Organizational Theory, *Academy of Management Review*, 24, 1999.
- Zerubavel, E., *Hidden Rhythms: Schedules and Calendars in Social Life*, Chicago : University of Chicago Press, 1981.

Abstract

Time Lag Elements of Policy and Institutional Change

Chung-Kil, Chung · Joon-Keum, Jung

In this article, we propose seven time lag factors of policy change process, each with distinct temporal characteristics, and each with influencing institutional changes. These elements are time for change, temporal causality, pace and stability, maturation, sequence, timing, timing norms. These elements are used to analyze the process of policy and institutional change with a dynamic perspective of time lag. We then argue that large scale change of policy and institution involves multiple temporal elements, thus requiring enactment of multiple strategies considering time factors. This temporal study provides an important frame work for explaining and understanding policy change process, and it focuses our attention on new classes of independent and dependent variables such as time lag factors that provide new theoretical and practical insights. This paper concludes with some suggestions for the further researches which produce more valid and feasible results.

【Key Words : Time Lag Theory, Time Lag Elements, Institutional Change, Policy Change.】