

정책결정의 선택 논리: 합리성, 제약, 그리고 상징

구현우*

〈目 次〉

- | | |
|-------------------|------------------|
| I. 서론 | IV. 선택 논리(3): 상징 |
| II. 선택 논리(1): 합리성 | V. 결론 |
| III. 선택 논리(2): 제약 | |

〈요 약〉

오랫동안 정책학에서는 ‘합리성’의 논리에 따라 정책이 결정된다고 보았다. 신고전파 경제학에 강한 영향을 받았던 이러한 논리는 현상의 ‘미시적 기초(micro foundations)’를 정치하게 분석했다는 점에서는 그 의미를 찾을 수 있지만, 여러 가지 한계가 있는 것도 사실이다. 특히 현실의 정책결정을 제대로 설명할 수 없다는 실증적 한계는 뼈아픈 지적이 아닐 수 없다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 정책결정의 선택 논리를 보다 체계적으로 분석하기 위해 합리성뿐만 아니라, 제약과 상징에 대해서도 살펴보고 있다. 먼저 ‘제약’과 관련해서는 제약의 원천과 제약 하에서의 선택이 가지고 있는 함의에 대해 살펴보았다. 제약의 원천은 다시 제한된 합리성, 권력, 그리고 문화로 나누어 살펴보면, 우리가 현실의 정책결정에서 합리성의 논리가 아닌 제약 하에서의 선택 논리에 좌우되는 이유를 보다 체계적으로 검토하였다. 이러한 제약 하에서의 선택은 현실의 정책결정을 왜곡하는 것으로 인식하기 쉬우나 반드시 그런 것은 아니며, 합리성의 논리로 해결하지 못하는 문제를 해결할 수 있는 ‘기능주의적’ 관점으로도 이해할 수 있다. 다음으로 ‘상징’과 관련해서는 전통적인 정책분석에서 흔히 간과하는 부분으로, ‘사회구성주의’나 ‘문화 이론’에 강한 영향을 받아 최근에 강조되고 있다. 우리가 정책을 결정함에 있어 상징과 같은 문화적 요소에 큰 영향을 받는 이유는 불확실하고 시차가 긴 정치의 본질적인 속성 때문이기도 하고, 정책효과와 다양한 양태가 정책대상집단의 인식에 영향을 주었기 때문이기도 하다. 상징과 같은 문화적 요소가 큰 영향을 받는 정책결정의 맥락 하에서는 정책대상집단에 대한 사회적 인식이 정책에 대한 대중의 반응에 결정적으로 중요하며, 정치엘리트들의 ‘상징 조작’이 정책의 물질적 이해관계보다 우선시된다.

【주제어: 정책결정, 합리성, 제약, 상징】

* 부산대학교 행정학과 시간강사(khwoo7806@hanmail.net)

논문접수일(2017.9.12), 수정일(2017.11.5), 게재확정일(2017.11.11)

I. 서론

오랫동안 정책학에서는 합리모형 내지 정책분석의 논리에 따라 문제의 정의, 목표의 설정, 대안의 탐색과 개발, 대안의 결과 예측, 대안의 비교·평가, 최선의 대안 선택이라는 일련의 과정을 거쳐 정책이 결정된다는 견해가 일반적으로 받아들여졌다(정정길 외, 2010). 규범적인 관점에서 옳고 그름을 떠나서, 적어도 실증적인 관점에서는 이러한 논리가 현실의 정책결정을 설명함에 있어 한계를 드러내고 있다. 특히, 정치적 맥락이 크게 작용하는 현실에서 이러한 논리는 “정치가 없는 조언(advice without politics)”이라는 비판(Meltsner, 1997[1986])에서 자유로울 수 없다.

그럼에도 불구하고 적어도 강학(講學)상으로는 합리성의 논리가 정책결정을 지배하는 패러다임으로 자리 잡고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 국내의 대부분의 정책학이나 정책 분석 교과서가 그러한 논리에 입각하여 기술되어 있다는 점을 생각하면 더욱 그러하다. 물론 이 같은 주장이 국내에서는 합리성의 논리의 한계와 그에 대한 대안적인 논리를 개발하려는 노력이 이루어지고 있지 않다는 말은 아니다. 다만, 여기서는 그 ‘정도’와 ‘수준’에 대해 말하고 있을 뿐이다. 정책분석 내지 합리적·분석적 정책결정의 한계라는 일반적 논의에서 벗어나 합리성의 논리를 보완할 새로운 논리를 개발하려는 구체적 논의가 필요하다는 것이 본 논문의 문제의식이다.

이러한 맥락에서 본 논문에서는 정책결정의 선택 논리를 다양화함으로써 현실의 정책 결정에 대한 이해를 높이고자 한다. 이를 위해 본 논문에서는 정책결정의 선택 논리로 ‘합리성’뿐만 아니라, ‘제약’, 그리고 ‘상징’에 대해서도 살펴보고 있다. 먼저 합리적 선택 이론에서 공공정책을 이해할 때 나타나는 합리성의 문제에 대해 살펴보고자 한다. 합리성은 다양한 관점에서 정의될 수 있지만, 합리적 선택 이론에서는 그것을 도구적 합리성으로 이해하고 있으며, 정책분석에서는 그것을 ‘칼도-힉스’ 기준이라고 불리는 경제적 기준으로 이해하고 있다. 이러한 합리성의 의미와 그 한계를 살펴보는 것이 논의의 출발점이 된다.

다음으로 합리성의 문제에 대한 대응으로 나타난 ‘제약’과 ‘상징’의 문제에 대해서도 살펴보고자 한다. 이러한 논리들이 정책결정과 관련하여 가지고 있는 가장 중요한 함의는, 그것이 중요하게 부각되는 이유와 그 결과라고 할 수 있다. 다시 말해, 합리성의 논리가 아닌 다른 논리가 정책결정과정을 지배하는 이유는 무엇이며, 그것이 합리성의 기준에 따른 결과와 어떤 차이가 있는 지를 살펴보는 것이 중요하지 않을 수 없다.

II. 선택 논리(1): 합리성

1. 합리적 선택 이론

계급구조나 체제와 같은 거시 수준의 변수에 주목하는 이론에서 행위자는 의미가 없다. 이들 이론에서 행위자는 사회구조가 만든 조건에 의해 결정되는 존재이며, 개인의 행위는 단순한 구조의 반영물에 불과하다(임혁백, 1994).¹⁾ 그러나 현실에서는 행위자를 단순한 사회구조의 ‘집행자’ 내지 ‘대리인’으로만 볼 수 없는 경우가 많은 것으로 나타났다. 신고전파 경제학(new classical economics)의 강한 영향 속에서 태동한 합리적 선택 이론(rational choice theory)은 구조결정론에 매몰된 행위자들을 다시 중심적인 위치로 복원시켰다는 점에서 사회과학에 큰 반향을 불러일으켰다. 합리적 선택 이론에 있어 행위자는 역사가 만든 구조에 의해 선형적으로 결정되는 존재가 아니라, 스스로 결정할 수 있는 의사결정의 주체이다. 이렇게 볼 경우 사회구조는 객관적으로 주어진 것이 아니라, 행위자에 의해 주관적으로 발견되는 것이다. 따라서 합리적 선택 이론은 ‘개인’ 수준의 이론으로부터 집단 수준의 이론을 도출할 수 있다는 ‘방법론적 개인주의’와 합리적이고 이기적인 인간을 전제하는 ‘합리적 경제인’의 가정을 두 가지 이론적·방법론적 기초로 하여, 사회현상을 행위자의 합리적이고 전략적인 선택의 결과로 이해한다.

먼저 합리적 선택 이론은 개인을 중심으로 사회현상을 설명하려고 하는데, 이러한 일련의 경향을 ‘방법론적 개인주의(methodological individualism)’라고 명명한다. 방법론적 개인주의는 현상에 대한 유기체적 접근방법과 대조되는 것으로, 사회현상의 궁극적 원인력(causal force)은 개인에게 있으며, 사회현상은 개인적 사실로 환원될 수 있다는 관점을 말한다(황수익, 1989). 다시 말해, Elster(1989)가 적절하게 지적하고 있듯이, 방법론적 개인주의의 체계 내에서 “사회적 삶의 기본 단위는 개별적인 인간 행위”인 것이다(Elster, 1989: 13). 합리적 선택 이론은 이러한 방법론적 개인주의를 받아들여 사회현상을 개인적 선택의 총합으로 간주한다(소병희, 1996: 271).

방법론적 개인주의의 체계 내에서 개인은 의사결정의 주체로 간주되지만, 합리적 선택 이론에서는 개별적인 선택 그 자체보다는 개인적 선택의 총합(aggregation of individual choices)이 가져온 결과에 주로 관심을 가지고 있다. 다시 말해, 합리적 선택 이론은 거시적인 과정과 사건에 대한 ‘미시적 기초(micro foundations)’를 제공하는 이

1) 과학철학자 Karl Popper는 이러한 논의들을 “역사주의(historicism)”라는 말로 표현한 바 있다. 그가 말한 역사주의란 개인이 구체적인 역사 속에 매몰되어 그 주체적 의미를 상실하는 것을 말한다.

론이다(Lichbach, 2009). 물론 후술하듯이, 개인이 합리적이라고 하더라도 개인적 선택의 총합이 반드시 합리적인 것은 아니며, 비합리적이거나 순환적인 결과를 가져올 수도 있다.

합리적 선택 이론이 방법론적 개인주의를 받아들인 결과, 개인을 중심으로 사회현상을 설명하고자 하는데, 여기서 개인은 ‘합리적 경제인(rational economic man)’으로 가정한다. 합리적 경제인을 분설하면, 개인은 합리적이고 경제적이라는 것인데, 이 중 ‘합리성’의 개념에 대해서는 아래에서 자세히 살펴보기로 하고 여기서는 ‘경제성’의 개념에 대해서만 간략하게 살펴보려고 한다. ‘경제성’이라는 것은 자신의 경제적 이해관계라는 관점에서 동기가 부여된다는 것을 말한다. 시장에서 소비자와 생산자의 행동 원리는 ‘효용극대화’나 ‘이익극대화’와 같은 경제적 동기에 의해 지배되는데, 이러한 원리를 시장에만 국한시키지 않고 ‘정치’의 영역에까지 확대시킨 학자들은 정치 영역의 행위자(정치인, 관료)는 시장 영역에서의 행위자(소비자, 생산자)와 근본적으로 다르게 행동한다는 전통적인 정치학의 가정에 의문을 제기한다(Tullock et al., 2000, 김정완 역, 2005). 정치행위자를 경제행위자와 달리 볼 아무런 이유가 없다는 것이다. Buchanan(1991)이 말한 “낭만이 없는 정치학(politics without romance)”은 ‘규범적인’ 관점에서 벗어나 ‘실증적인’ 관점에서 정치 현상을 분석할 것을 제안한 것으로, 합리적 선택 이론의 기본 논리를 잘 대변하고 있다. 따라서 합리적 선택 이론의 체계 내에서 정치인이나 관료는 시장에서의 소비자나 생산자와 마찬가지로, 재선(re-election)이나 관할권(jurisdiction)의 확대와 같은 이기적인 동기에 의해 움직이는 경제인에 불과하며, 공공정책 역시 자신의 이익 내지 효용을 극대화하려는 사익추구자들 사이에서 이루어지는 ‘교환 과정(exchange)’에 다름 아니다.

2. 합리적 선택 이론에서 말하는 합리성의 개념

합리적 선택 이론은 합리적인 존재로서의 개인을 중심으로 사회현상을 설명한다. 그런데 사회과학의 다른 개념과 마찬가지로 ‘합리성(rationality)’이 무엇을 의미하는가에 대해서는 모호한 면이 있다. 극단적으로 후술하는 사회구성주의(social constructivism)에서는 시간과 공간의 벽을 넘어 보편적으로 적용될 수 있는 합리성의 개념이란 있을 수 없으며, 이 역시 특정 시기에 배태된 사회관계라는 맥락에서 이해되는 ‘사회적으로 구성된(socially constituted)’ 것에 지나지 않는다(Hall and Taylor, 1996; Scott, 2013). 이처럼 합리성의 개념에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 합리적 선택 이론이 강한 영향을 받은 경제학에서는 대체로 이를 ‘도구적 합리성(instrumental rationality)’이라는 관

점에서 이해한다. 여기서 도구적 합리성이란 목표가 '주어진(given)' 경우 그러한 목표를 달성하기 위한 최선의 수단을 선택한다는 의미에서의 합리성이다(Kiser and Bauldry, 2005; 강원택, 2000; 정준표, 2003). 따라서 도구적 합리성은 '수단적' 성격이 강하며, 목표의 구체적인 내용에 대해서는 무관심하다.

의사결정의 주체로서 '합리적인 존재'란 '완비성(completeness)'과 '이행성(transitivity)'의 조건을 만족시키는 선호를 가진 존재라는 의미를 가지고 있다(Lalman et al., 1993; Shepsle, 2010). 여기서 완비성이란 임의의 두 선택대안 A와 B를 비교할 때 A를 B보다 더 선호한다든지 아니면 B를 A보다 더 선호한다든지 하는 취향을 분명히 밝힐 수 있는 성질을 말하며(A)B, A(B), 이행성이란 선호의 내적 일관성을 의미하는 것으로, 예를 들면 A를 B보다 더 선호하고 B를 C보다 더 선호한다면 A를 C보다 더 선호해야 한다는 것을 말한다(If A)B, B)C, then A)C).

의사결정의 주체로서 합리적인 존재를 가정할 경우 다음과 같은 두 가지 문제가 제기될 수 있다. 첫째, 개인적 선호의 안정성 문제로서, 개인의 선호에 이행성이 인정되지 않는 경우(예를 들면, A)B, B)C, but A)C)에는 합리적 선택이 불가능하다. 이는 '투표의 역설'이나 '투표의 순환'이라는 현상으로 적절하게 설명할 수 있다. 둘째, 합리적인 존재에 이타적인 존재가 포함될 수 있는가의 문제이다. 흔히 합리성이라고 하면 경제학적 관점에서 순편익(net benefit)을 극대화하는 행태로 이해하는 경향이 있지만(이준구·이창용, 2007: 7), Miller(2000)가 적절하게 지적하고 있듯이 이는 단순히 "목표지향적 행태(goal-oriented behavior)"를 의미하기 때문에(Miller, 2000: 538), 지향하는 목표에 따라 다양한 형태를 띠 수 있다. 이러한 맥락에서 합리적 선택 이론에서 말하는 합리성에는 남을 배려하는 "이타적인 행동(altruistic behavior)"도 포함될 수 있다(Lalman et al., 1993: 79).

전술한 바와 같이, 합리적 선택 이론은 거시적인 사회현상에 대한 미시적 기초를 제공하는 이론인데, 이 경우 미시적인 개인의 행위나 선택이 거시적인 사회현상과 반드시 조화를 이루는 것은 아니라는 사실에 주목할 필요가 있다(Elster, 1991; Ostrom, 1998; 강원택, 2000). 예를 들어, Kenneth Arrow의 불가능성 정리는 이러한 역설적인 현상을 적절하게 설명하고 있다. Arrow는 개개인의 선호를 결집시켜 사회의 선호로 만들 수 있는 사회후생함수의 존재에 대해 비판적인 결론을 내리고 있다(Munger, 2000; 김행범, 1998). 다시 말해, Arrow의 불가능성 정리는 개개인의 선호라는 미시적 맥락과 집합적 선택이라는 거시적 맥락은 다르다는 것을 분명히 한 것인데, 합리적 선택 이론은 이러한 Arrow의 불가능성 정리를 받아들여 개인의 합리적 선택이 사회전체적인 합리적 결과로

귀결되지 못하는 ‘사회적 딜레마(social dilemmas)’로부터 논의를 출발한다(Ostrom, 1998; 이명석, 1995; 이명석 외, 2004).

3. 칼도-히스 기준

전술한 바와 같이, 합리적 선택 이론에서 말하는 ‘합리성’은 수단적인 성격이 강하기 때문에 추구하는 목표에 따라 다양한 가치를 지향할 수 있지만, 경제학의 영향을 많이 받은 정책분석에서는 전통적으로 공공정책으로 인한 편익과 그로 인해 부담해야 하는 비용을 비교하는 ‘칼도-히스 기준(Kaldor-Hicks criterion)’ 또는 ‘비용편익분석(cost benefit analysis)’의 논리에 많이 의존한다. 칼도-히스 기준은 파레토 기준의 비현실성을 극복하기 위한 대안으로 제시된 기준으로, 어떤 변화를 통해 이득을 보는 사람에 의해 평가된 이득의 가치가 손해를 보는 사람에 의해 평가된 손해의 가치보다 더 클 때 그 변화를 개선이라고 평가할 수 있는 기준을 말한다. 즉, 칼도-히스 기준은 이득을 보는 사람이 손해를 보는 사람들에게 그 손해에 해당하는 보상을 해주고도 남는 것이 있을 때, 그 변화를 개선이라고 보는 것이다(이준구, 1999: 84). 그런데 이처럼 수혜집단과 비용부담집단 사이에 보상이 이루어진다면, 실제로 칼도-히스 기준은 파레토 기준과 비슷한 맥락에서의 논의라고 볼 수 있다. 왜냐하면 수혜집단으로부터 보상을 받는다면 비용부담집단은 적어도 이전보다 나빠지지 않는 반면, 수혜집단은 비용부담집단에게 보상을 하고도 남는 것이 있기 때문에 이전보다 더 나은 상태를 영위할 수 있기 때문이다.

칼도-히스 기준은 파레토 기준에 비하면 현실적인 기준이라고 할 수 있지만, 구체적으로는 다음과 같은 한계가 있는 것으로 지적된다. 우선 지적할 수 있는 것은 이득이나 손실의 ‘분배’ 문제이다(Munger, 2000). 칼도-히스 기준은 이득을 보는 집단이 손실을 보는 집단에게 ‘보상’을 하는 것을 전제로 하지만, 이는 어디까지나 이론적 가정일 뿐 실제로 보상이 이루어지는 것을 전제로 하지는 않는다. 즉, 칼도-히스 기준은 사회적 순후생이 증가한다면 바람직하다고 보기 때문에 이득이나 손실의 배분적 측면을 보지 않는다는 한계가 있다. 예를 들면, Stokey와 Zeckhauser(1979)는 칼도-히스 기준의 성격을 다음과 같이 집약적으로 제시하고 있다. “총수입이 증가하면 변화를 시도하되, 그것이 어떻게 배분되는지에 대해서는 생각하지 마라(Stokey and Zeckhauser, 1979: 279, Munger, 2000: 356에서 재인용).” 따라서 칼도-히스 기준은 전형적인 능률성 기준이다. 즉, 칼도-히스 기준은 사회적 후생(social well-being)이라는 관점에서 정책대안을 비교·평가하기 때문에, “편익과 비용이 누구에게 돌아가는가?” 라는 정책효과의 배분적 측면을 고려하지 않는다. 능률성에서 사회 전체의 후생과 그러한 후생의 개별적 배분이 분리

되는 것과 마찬가지로, 칼도-히스 기준에서도 정책으로 인한 잉여 내지 순편익과 그러한 잉여의 배분은 분리된다.

그러나 칼도-히스 기준의 가장 큰 한계는 이것이 현실 정치를 고려하지 않는다는 사실이다. 칼도-히스 기준이나 이를 근간으로 하는 정책분석은 오랫동안 “정치가 없는 조언”이라는 비난에 시달리고 있다(Meltsner, 1997[1986]). 즉, 현실정치에서는 정책이 가지고 있는 경제적 효과보다는 ‘선거정치의 논리(logic of electoral politics)’에서 그것이 가지고 있는 함의를 중시한다(Swanstrom, 1988). 따라서 현실의 정책결정에서는 비용편익이라는 경제적 관점 이상의 것을 요구한다. 예를 들어, 정치학자 Weaver(1987)가 말한 “부정편향성(negativity bias)”은 이와 관련하여 중요한 함의를 가지고 있다. 사람들은 그들이 받는 편익보다 그들이 부담해야 하는 비용에 더 민감하게 반응한다는 것이다. 그렇기 때문에 Pierson(1994)같은 학자에게 있어 ‘축소의 정치(politics of retrenchment)’는 ‘팽창의 정치(politics of expansion)’와 본질적으로 다른 것인데, 이러한 부정편향성의 논리에 의한다면 정책이 칼도-히스 기준을 충족시키더라도 현실 정치에서는 받아들여지기 어려울 수 있다. 이와 관련하여 민주국가의 정책이 소수에게 편향된 ‘고객정치(client politics)’의 논리에 좌우되는 경우가 많다는 지적에 주목할 필요가 있다(Caplan, 2007). 공공선택이론가들이 적절하게 지적하고 있듯이, 대부분의 사람들은 다른 누군가의 비용 부담으로 사회적 잉여(지대)를 얻고자 하는 ‘무임승차자(free rider)’가 되는 것을 선호하기 때문이다(Howlett et al., 2009: 32-34). 그런데 이러한 정책의 경우 분산된 비용이 집중된 편익을 능가하는 것이 대부분이라는 데 문제의 본질이 있다(Weimer and Vining, 2011: 166-172). 경제학자 Tullock(1980)이 지대추구 게임을 ‘네거티브섬 게임(negative sum game)’으로 정의한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

따라서 “편익과 비용을 어떻게 배분할 것인가?”라는 배분적 가치(distributional values)가 정책의 ‘실현가능성(feasibility)’이라는 측면에서 중요한 변수가 될 수 있다. 예를 들면, 편익은 넓게 분산되고 비용은 좁게 집중되는 경우 실현가능성은 낮은 반면, 편익은 좁게 집중되고 비용은 넓게 분산되는 경우 실현가능성은 높게 나타난다. 따라서 현실의 정책분석을 체계적으로 이해하기 위해서는 칼도-히스 기준 이상의 것을 요구한다. 즉, 칼도-히스 기준이 “정책이 효율적인가?(Is the policy efficient)”라는 ‘규범적 문제(normative question)’를 제기한다면, 배분적 가치는 “누가 정책에 대해 반대하고 누가 지지할 것인가?(Who will oppose and who will support the policy?)”라는 ‘실증적 문제(positive question)’를 제기한다(Weimer and Vining, 2011: 409-410).

4. 합리적 선택 이론의 한계

합리적 선택 이론은 ‘구조결정론’에 매몰된 사회과학에 신선한 충격을 주었고, 경제학에서는 이를 ‘혁명’에 비유하면서 기존의 지배적인 케인즈 경제학에 대한 확실한 대안으로 자리매김하고 있다. 그러나 다른 모든 이론과 마찬가지로 합리적 선택 이론도 한계가 있다. 합리적 선택 이론의 한계에 대해서는 다양한 관점에서 제시될 수 있지만, 여기서는 이를 ‘실증이론(positive theory)’과 ‘규범이론(normative theory)’이라는 두 가지 관점에서 살펴보고자 한다.

먼저 합리적 선택 이론이 현실설명력이 있는가의 문제이다. 이와 관련해서는 여러 가지 문제가 제기되는데, 특히 개인이 합리적인가의 문제를 제기할 수 있다. 이에 대해서는 다음 장에서 보다 구체적으로 살펴보겠지만, 합리성에는 여러 가지 제약이 있다. 즉, 개인은 인지 능력상 제약이 있을 뿐만 아니라, 정보의 수집이나 처리 능력에도 제약이 있다. 따라서 합리적 선택 이론에서 말하는 합리성에 대한 가정은 엄밀한 경험적 검증의 대상이지 논의의 출발점이 되어서는 안 된다(Hill, 2013).

그런데 더 큰 문제는 개인이 합리적이라고 하더라도 해결이 안 되는 경우가 생길 수 있다는 점이다. 이는 특히 게임이론(game theory)을 정책분석에 활용하여 결과를 예측하려고 하는 경우 두드러지게 나타난다. 게임이론의 경기자는 완비성과 이행성의 조건을 만족하는 합리적 존재로 가정하는데(김영세, 2000), 합리적 존재의 전략적 선택의 결과가 ‘복수의 내쉬 균형(multiple Nash equilibria)’으로 귀결되는 경우 어느 균형이 게임의 해(solution)가 되는지는 이 이론의 틀 내에서는 결정할 수 없다. 왜냐하면 경제적 이해관계라는 관점에서 내쉬 균형은 개별 경기자들의 행태가 최적의 대응인 경우이기 때문에, 그러한 균형에서 벗어날 어떠한 유인도 존재하지 않기 때문이다(Greif and Laitin, 2004: 644). 따라서 합리적 선택 이론의 근본적인 문제는 게임의 균형이 존재하지 않는 데 있는 것이 아니라, 현실적으로 너무 많은 균형이 존재하는 데 있다(Austen-Smith and Banks, 1998; Katzenstein et al., 1998).

다음으로 합리적 선택 이론의 논리에 따라 대안을 선택하는 것이 바람직한가의 문제이다. 규범적으로 합리적 선택 이론의 논리가 정당화되기 위해서는 합리적 선택 과정을 거쳐 대안을 선택함으로써 얻게 되는 편익이 그 과정에 소요되는 비용보다 더 커야 한다. 만일 비용이 편익보다 크다면 합리적 선택의 논리는 실증적인 문제뿐만 아니라 규범적인 문제도 제기될 수 있다. 예를 들어, 단순하고 반복적인 문제에 대해서는 합리적 선택의 논리를 따르지 않고, 표준운영절차(Standard Operating Procedure: SOP)나 프로그램 목록(program repertory)에서 대안을 선택하는 것이 비용편익이라는 관점에서 합리

적이다.

게다가 합리적 선택 이론의 ‘정치의 부재’ 현상을 과연 바람직하다고 볼 수 있는가의 문제도 제기될 수 있다. 정치에 대한 불신이 극에 달하면서 정치라고 하면 대개 비효율적이고 낭비적이며 바람직하지 않은 것으로 인식하는 경향이 강하다. 그러나 ‘정치’가 실종된 곳에서 어떤 결과가 나타났는가는 역사상 많은 독재국가가 분명하게 보여준 바 있다. 따라서 정치적 결정을 ‘필요악’ 정도로 치부하는 것은 적어도 민주국가에서는 바람직하지 않다. 정책이 정치적으로 결정되는 것이 불가피할 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 그러한 정치적 결정이 바람직한 것으로 볼 여지도 있다는 말이다. 다만, 정치적 결정이 규범적으로 정당화되기 위해서는 ‘정치적 합리성(political rationality)’이 전제되어야 한다. 즉, 다양한 이해관계자들이 광범위하게 참여하여 이들 사이의 이성적이고 합리적인 토론을 통해 합의안을 도출하는 ‘담론(discourse)’ 과정이 반드시 필요한 것이다.

Ⅲ. 선택 논리(2): 제약

1. 제약 하에서의 선택

합리적 선택 이론의 기본 가정은 개인이 선택을 함에 있어 아무런 제약이 없이 자신의 이익 내지 효용을 극대화한다는 것이다. 그러나 개인이 모든 선택을 함에 있어 이익극대화 내지 효용극대화를 하는 것도 아닐뿐더러, 그들이 아무런 제약 없이 선택을 한다는 것도 비현실적이다. Thelen과 Steinmo(1992)가 적절하게 지적하고 있듯이, “우리들 중 대부분은, 그리고 대부분의 경우에 사회적으로 규정된 규칙을 따르고 있으며, 심지어 그렇게 하는 것이 자신의 사익에 직결되지 않는 경우에도 그러하다(Thelen and Steinmo, 1992: 8).”

제약 하에서의 선택이라는 주제가 새로운 것은 물론 아니다. 앞서도 언급한 바와 같이, 맑스주의와 같은 구조결정론에서는 개인의 행위가 구조에 전적으로 의존한다고 보고 있다. 그러한 구조에는 여러 가지가 있을 수 있지만, 초기에는 맑스주의의 영향을 받아 계급과 같은 거시구조에 주목하는 경향이 있었다. 예를 들어, 맑스주의자가 아니면서도 Gourevitch(1986)는 “사람들이 원하는 바는 그들의 사회적 위치에 좌우된다”고 주장한 바 있다(Gourevitch, 1986: 56). 이해관계를 계급위치의 산물로 보는 이러한 견해가 아니더라도, 우리는 많은 제약의 원천을 살펴볼 수 있다. 이에 대해서는 후술하기로 하

고 여기서는 Granovetter(1985)가 말한 “배태성(embeddedness)”의 논리에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

전통적인 합리적 선택 이론의 맹점 중 하나는, 개인의 합리적이고 전략적인 선택을 지나치게 강조한 결과 개인의 선택이 보다 거시적인 사회문화적 맥락 속에서 “배태된다(Embedded)”사실을 무시하고 있다는 것이다(Granovetter, 1985). 여기서 배태성이란 “어떤 현상이나 사물이 발생하거나 일어날 원인을 속으로 가진다”는 의미로서, 주로 인간의 행위가 사회적 관계의 구조 속에 연결되어 있음을 지칭할 때 사용된다(정정길 외, 2003: 910). 따라서 합리적 선택 이론의 과소사회화되고(undersocialized) 원자화된(atomized) 행위자라는 가정과는 달리, 배태성의 논리에서는 사회적 관계 속에서 구체화되는 ‘맥락특정적(context specific)’ 존재로서 행위자를 가정하고 있다. 즉, 행위는 “목표 의존적(goal driven)”이라기보다는 “맥락 의존적(context driven)”이며, 특히 문화의 논리에 강한 영향을 받는다(Lowndes and Roberts, 2013: 30-31).

이러한 맥락에서 배태성의 논리를 주장하는 사회학자들은 정책과 개인의 관계에 대한 ‘계산적 접근(calculus approach)’을 거부한다. 계산적 접근의 논리에 의한다면, 특정한 정책의 양태가 만들어지는 것은 개인의 편익과 비용의 비교라는 ‘계산’에 근거한 결과로 본다. 그러나 사회학자들은 이러한 논리가 문화의 영향을 과소평가한 것이라고 비판한다. 개인의 선택은 그것의 토대가 된 문화적 맥락을 떠나서는 이해할 수 없으며, 문화적 제약이 개인이 선택할 수 있는 대안의 범위를 제한한다는 것이다(Nee, 1998). 따라서 사회학자들은 사회적으로 당연시되는 문화적 관행들이 개인의 선호구조와 개인이 바꾸고자 하는 선택 그 자체를 구조화하고 제약하기 때문에 개인의 선택은 문화적 맥락을 떠나서는 이해할 수 없다는 ‘문화적 접근(cultural approach)’을 받아들인다(Hall and Taylor, 1996).

2. 제약의 본질

합리성을 제약하는 요인으로는 여러 가지를 생각할 수 있지만, 여기서는 인적 요인으로 인간의 인지능력상 한계, 구조적 요인으로 사회구조의 특성에서 유래하는 권력관계의 불평등성, 그리고 환경적 요인으로 사회의 전반적인 인식에서 유래하는 문화적 제약에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

1) 제한된 합리성

합리적 선택을 제약하는 가장 대표적인 요인으로는 개인이 가지고 있는 능력의 한계를 들 수 있다. 합리적 선택을 하는 데에는 많은 시간과 고도의 분석능력을 필요로 하지만, 현실의 정책결정자들은 전문지식적 기술이나 시간, 그리고 분석기법에 대한 이해가 부족한 경우가 많다. 실제로 합리성에 대한 가정은 너무 엄격하다는 것이 여러 사례들을 통해 드러나는데, 프랑스 헌법제정의 역사를 분석한 Elster(2006)에 따르면 프랑스의 헌법제정자들은 합리적 선택 이론의 도구적 합리성에 비추어봤을 때 비합리적인 행태를 보였다는 것이다.

정치학자이면서도 노벨 경제학상을 수상한 Herbert Simon(1957)은 이러한 의사결정자의 인지능력상 한계를 ‘제한된 합리성(bounded rationality)’이라는 개념으로 적절하게 설명한 바 있다. Simon에 따르면 사회과학도 자연과학과 같이 엄밀한 의미에서의 과학이 되기 위해서는 경험적으로 검증할 수 있는 ‘행태(behavior)’에 대한 연구에 집중해야 하며, 이러한 행태에서 가장 중요한 것은 의사결정이라고 한다. 그런데 의사결정은 완전한 합리성을 가진 ‘경제인(economic man)’이 아니라 제한된 합리성(bounded rationality)을 가진 ‘행정인(administrative man)’이 하는 것이다. Simon의 관점에서 봤을 때 당시 지배적인 의사결정 모형인 ‘합리모형’은 현실에서 거의 찾아볼 수 없는 이론적 가정이다. 왜냐하면 의사결정과정에서 모든 대안을 검토한다는 것 자체가 불가능할 뿐만 아니라, 각 대안의 결과에 대한 지식도 불완전하며, 그 결과에 대한 평가 역시 불확실하기 때문이라는 설명이다.

이처럼 의사결정자는 제한된 합리성을 지닌 불완전한 존재이기 때문에 현실의 의사결정은 합리모형의 논리에 따라 이루어지기보다는 ‘만족모형(satisficing model)’의 논리에 따라 이루어진다는 것이 그의 설명이다. 그가 말한 만족모형은 모든 대안을 검토하기보다는 몇 개의 대안을 무작위적(random)이고 순차적(sequential)으로 검토하고 예측하며, ‘최적(optimal)’의 대안이 아니라 ‘만족할만한(satisficing: 이는 satisfying과 sufficing의 합성어로 ‘그 정도면 충분하다, 또는 충분히 만족스러운 수준이다’의 의미이다)’ 대안을 선택하는 데 그친다는 것을 상정한 이론모형이다(정정길 외, 2010: 444-447).

2) 권력

현실 사회에 존재하는 권력관계의 불평등성이 행위자의 전략적 선택 자체를 구조화하고 제약할 수 있다는 점을 간과할 수 없다. 일찍이 Bachrach와 Baratz(1962)는 “권력의

두 얼굴(two faces of power)”을 주장하면서, 정치권력은 명시적인 측면에서 정책문제를 해결하는 과정에서 영향력을 행사할 수 있을 뿐만 아니라, 묵시적인 측면에서 행위자들이 선택할 수 있는 메뉴를 제한하는 데에도 영향력을 행사할 수 있다는 점을 설득력 있게 논증한 바 있다. 특히, 제도나 정책이 그러한 불평등성을 만들기도 하는데, 그 결과 제도나 정책에 의해 현실의 권력관계가 불평등하게 재생산되기도 하고, 사회의 정책 요구가 의도적으로 배제되기도 한다(Mahoney and Thelen, 2010: 8).

이러한 맥락에서 정책을 결정하는 핵심적인 정책결정자들의 선택지를 제한하는 구조적 제약에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 이해관계를 계급위치의 산물로 이해하는 전통적인 정치경제학에 대한 비판에서, Hacker와 Pierson(2002)은 행위자들의 선택을 제한하는 구조적 조건을 토대로 정책과정을 분석한 바 있다. 이들은 정책과정에서 나타나는 ‘권력관계의 불평등성’ 문제를 제대로 파악하기 위해서는 여러 가지 정책대안들 중에서 하나의 대안을 선택하는 정책결정 과정이 아니라, 그 이전 단계에서 정책대안의 범위를 제안하는 정책의제설정 과정에 주목해야 한다고 강조하면서, 제도나 정책의 효율성을 그 이면에 있는 선택 논리의 문제로 환원하고 있다.

3) 문화

처음 제약 하에서의 선택에 주목하게 된 계기는, 앞서도 언급한 바와 같이 문화적 제약에 주목하면서부터이다. 그렇다면 ‘문화(culture)’란 무엇을 의미하는가? 영국의 문화 인류학자 Raymond Williams(1983)가 문화를 “영어 단어 중에서 가장 난해한 몇몇 단어 중 하나”라고 갈파한 것처럼, 이는 다양한 관점에서 정의할 수 있다. 이처럼 문화는 정의하기 어렵지만, 여기서는 Hall과 Taylor(1996)의 정의에 따라 이를 “인간의 행동을 인도하는 의미의 준거틀(frame of meaning)을 제공하는 상징체계(symbol systems), 인지적 묘사(cognitive script), 그리고 도덕적 전형(moral templates) 등을 포함하는 것”으로 이해하고자 한다. 따라서 이러한 정의에 의한다면, 문화는 그 사회구성원들이 공유하는 일련의 규범 내지 행동양식이라고 볼 수 있다.

문화적 제약에 주목을 한다면, 개인의 선택은 그 사회의 지배적인 문화나 사회상규, 그리고 관행과 같은 사회적 맥락과는 별개로 이루어질 수 없는 사회적 규정(social definition)의 산물이다(Zuckerman, 2009). 물론 ‘제약 하에서의 선택(choice within constraints)’을 강조하는 학자들이 개인이 의도적이거나 합리적이지 않다고 주장하는 것은 아니다. 그러나 이들이 말하는 ‘합리성’은 목표-수단 계층제를 전제로 한 ‘도구적 합리성’과는 다른 차원의 합리성, 예를 들면 Risse(2002)가 말한 “규범적 합리성

(normative rationality)”의 의미로 이해하고 있다. 즉, 사회적 규범이 무엇이 합리적인가를 규정한다는 것인데, 이러한 맥락에서 이들은 개인이 합리적 행위라고 보는 그 자체가 ‘사회적으로 구성된(socially constituted)’ 것이라고 인식하며, 개인이나 조직의 세계는 사회적으로 적절한 방식에 따라 그들의 정체성을 정의하고 표현하는 것이라고 가정한다(Scott, 2013). 따라서 그들에게 있어 ‘합리적 선택’이란 문화적 제약이 규정한 제한된 범위 내에서의 최적 선택(Nee, 1998) 또는 극단적으로 말한다면 단순히 ‘사회적 규범(social norms)’에 따른 관행적인 행동에 지나지 않는다(Landa, 2006).

그런데 아이러니하게도 처음 합리적 선택 이론가들이 문화적 제약에 주목하게 된 이유는, 자신들의 이론 체계 내에서 설명할 수 없는 문제들을 해결하기 위한 ‘기능적’ 필요에서였다. 대표적으로 앞서 살펴본 ‘복수의 내쉬 균형’이 존재하는 경우를 들 수 있는데, 경제적 이해관계라는 관점에서 최적 선택이 둘 이상 존재하는 경우 게임이론적 틀은 다른 방법에 의해 보완될 필요가 있다. 그러한 다른 방법 중 하나가 “초점(focal points)”인데, 이는 행위자들 사이에 명시적인 의사소통이 없는 상황에서 조정행위를 가능하게 하는 “문화적 공유지식(cultural common knowledge)”으로부터 나오는 것으로, 사회구성원들이 공유하는 균형이라는 의미를 가지고 있다(Schelling, 1960; Kiser and Bauldry, 2005; 전상경, 2001). 따라서 초점과 같은 공유지식은 Scharpf(1997)가 말한 “사회적으로 구성된 규칙(socially constructed rules)”의 일환으로 이해할 수 있으며, 가능한 행위의 집합을 제한함으로써 행위의 결과에 대한 예측력을 높여줄 수 있다. 그런데 초점과 같은 공유지식은 사회구성원들이 공유하는 사회적 맥락에서 나온다(Katzenstein et al., 1998). 이러한 사회적 맥락은 사회구성원들이 공유하는 신념일 수도 있고(Garrett and Weingast, 1993), 집합적 행위를 조정하는 정치기념일이나 극적인 사건일 수도 있다(Pfaff and Yang, 2001).

3. 제약 하에서의 선택 결과

외생적인 요인에 의해 제약을 받는 상황에서의 선택 결과는 어떤 면에서 합리적 선택과 다른 양상을 보일까? 이와 관련하여 가장 먼저 지적할 수 있는 것은 제약으로 인해 ‘선택 메뉴(option menu)’가 줄어들어서 외관상 합리적으로 보이는 정책도 실상은 그렇지 않을 수 있다는 점이다. 이는 특히 권력관계의 불평등성으로 인한 제약에서 두드러지게 나타나는데, 정치학자 Moe(2006)의 비유적 설명에서 볼 수 있듯이 강도를 만나는 상황에서는 돈을 순수히 내놓는 것이 합리적이지만 강도를 만나지 않았다면 돈도 뺏기지 않았을 것이다(Moe, 2006: 58-61).

이러한 맥락에서 권력을 가진 사람에게는 합리적인 정책이 사회전체적으로는 바람직하지 않은 결과를 가져올 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, Pierson(2004)은 기능주의를 ‘사회적 기능주의(societal functionalism)’와 ‘행위자 중심 기능주의(actor-centered functionalism)’로 나눈 바 있다. 전자가 전체 사회의 공익이라는 견지에서 특정한 제도나 정책이 만들어진다고 보는 것이라면, 후자는 개인적 이익에 주목하여 특정한 제도나 정책은 그것을 만든 사람들의 이익을 증진시키기 위해 존재한다는 관점을 말한다. 즉, “결과 X(제도, 정책, 조직 등)는 그것을 고안한 사람들이 기능 Y를 수행할 것이라고 믿기 때문에 존재하는 것이다(Pierson, 2004: 107).” 물론 개인적 이익을 위해 만든 제도나 정책이 전체 사회의 공익과 부합할 수도 있다. 서구 역사에서 개개인의 재산권(property rights)을 보장하는 장치는 서구 자본주의의 발전에 결정적인 기여를 하였는데, 그러한 제도적 장치는 왕이나 귀족들이 만들었지만 그 혜택이 그들에게만 국한된 것은 아니었다(North, 1990). 그리고 이러한 점은 Pierson 자신도 인정하고 있다. 예를 들면, 그는 다음과 같이 주장한다. “실제로 많은 행위자 중심 기능주의의 논의들이 사회적으로도 바람직한 속성을 가진 제도적 결과들을 부각시키는 경향이 있다(Pierson, 2004: 106).” 그러나 제도를 만드는 사람들의 이해관계가 전체 사회의 공익과 반드시 일치하는 것은 아니다. 현실 사회에 존재하는 수많은 비효율적 제도나 정책들이 이를 옹변으로 말해준다. Miller(2000)가 권력을 가진 사람들에게는 ‘기능적인(functional)’ 제도가 사회전체적으로는 ‘역기능적(dysfunctional)’일 수 있다는 점을 강조한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

이처럼 제약 하에서의 선택은 기능적인 관점에서 비효율적이거나 역기능적이라고 인식된다. 예를 들어, 사회학적 제도주의(sociological institutionalism)라고 불리는 제도이론에서는 제도나 정책을 문화적 맥락 하에서 이루어지는 선택으로 이해하며, 이는 합리성이나 효율성과는 다른 차원의 것이다. Meyer와 Rowan(1977)에게 있어 관료제화는 ‘신화(myths)’나 ‘의식(ceremonies)’과 유사한 사회적으로 정당하다고 인식된 문화적 관행들을 따른 것에 불과하며, DiMaggio와 Powell(1983)은 그것을 제도적 환경에 순응한 “제도적 동형화(institutional isomorphism)”의 결과로 이해한다. “도구성의 논리(logic of instrumentality)”와 “사회적 적절성의 논리(logic of social appropriateness)”라는 Campbell(2004)의 두 가지 제도채택 논리는 이러한 맥락에서 나온 것이다.

이러한 일련의 논의들을 토대로, 제약 하에서의 선택은 보편적으로 비합리적인 결과를 가져온다고 속단하기 쉽지만 반드시 그런 것은 아니다. 사회적 딜레마 논의에서 볼 수 있듯이, 개인의 합리적 선택이 사회전체적으로는 비합리적인 결과를 가져오는 것과

마찬가지로, 제약 하에서의 선택 결과도 일률적으로 판단해서는 안 되기 때문이다. 많은 연구들이 문화와 같은 사회적 제약이 바람직한 결과를 가져오는 현상에 주목한 것도 그러한 맥락에서 이해할 수 있다. 제약 하에서의 선택이 가져오는 결과에 주목하는 일련의 연구들도 전통적인 합리적 선택 이론과 마찬가지로 ‘사회적 딜레마’의 해법을 둘러싼 해묵은 논쟁으로부터 출발한다.

한 예로 이기적 행위자의 도구적 행태가 협력으로 이어지기 위한 조건을 규명하기 위해 많은 이론 논쟁들이 있어 왔는데(Axelrod, 1981; Ostrom, 1998), 합리적 선택 이론에서는 전통적으로 “선별적 유인(selective incentive)”(Olson, 1965, 윤여덕 역, 1987)이나 “앞선 자의 이득(first-mover advantages)”(Keohane, 2001)과 같은 경제적 유인을 강조하였다. 정치학자 Powell(2002)이 집합적 행위를 가능케 하는 요인으로 경제적 이득의 존재를 제시한 것도 그러한 맥락에서 이해할 수 있다(Powell, 2002: 2). 그러나 이러한 전통적인 견해에 대해서는 이론과 경험 세계의 불일치 문제를 근거로 반론을 제기하는 경우도 있다. ‘제2세대 합리적 선택 모형’이라고 불리는 일단의 연구 경향은 ‘신뢰(trust)’나 ‘상호성(reciprocity)’과 같은 문화적 요인을 통해 사회적으로 최적의 결과가 도출될 수 있다는 점을 강조한다(이명석, 1999).

예를 들어, Putnam(1993)은 지역의 발전과 관련된 ‘조정 문제(coordination problem)’를 신뢰와 같은 ‘사회적 자본(social capital)’과 결부된 장기지속적 현상으로 분석한 바 있다. 즉, 그의 논지는 역사의 ‘우연’에서 비롯된 사회적 자본의 사소한 차이가 시간이 경과함에 따라 확대·재생산되어 지역 간 상이한 발전으로 이어졌다는 것이다. 그에 의하면 사회적 자본이 축적되어 그것이 증가하는 선순환 지역(이탈리아 북부)에서는 협력의 왕성한 기반이 제공되어 지역발전과 결부된 조정 문제를 쉽게 해결하여 지역이 발전한 반면, 사회적 자본이 축적되지 않아 그것이 감소하는 악순환 지역(이탈리아 남부)에서는 협력이 제대로 이루어지지 않아 조정 문제와 지역의 낙후로 이어졌다고 한다. 이러한 연구 결과는 기본적으로 경제적 이해관계에서 비롯되는 사회적 딜레마를 신뢰와 같은 문화적 가치를 통해 해결하려는 것으로, 합리적 선택 이론과 사회학의 접점에서의 논의라고 볼 수 있다.²⁾

2) 사회적 딜레마를 신뢰와 같은 문화적 가치를 통해 해결하려는 이러한 연구 결과에 대해서도 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 예를 들어, 죄수의 딜레마 게임에서의 보수행렬 구조에 주목한 Granovetter(1985)는 신뢰보다 외적인 강제가 더 중요할 수 있음을 역설하였고, 제1차 세계대전 당시 서부전선의 일화를 분석한 Axelrod(1984)는 이해당사자들 사이에 협력을 이끌어내는 것은 신뢰가 아니라 ‘관계의 지속성(durability of the relationship)’이라고 주장하였다. Axelrod의 연구는 반복적인 죄수의 딜레마 게임에서의 협력가능성을 보여주는데, 이럴 경우 배반(defection)에 대한 “보복전략(Tit-For-Tat)”이 중요한 변수가 될 수 있다(Lalman et al., 1993; Weingast, 2002; 김행범, 2000).

IV. 선택 논리(3): 상징

1. 사회구성주의

공공정책에 의해 사람들의 선호가 결정된다는 ‘환류효과(feedback effect)’의 관점에서 본다면(Pierson, 1993), 정치인들 입장에서는 지지의 환류효과는 극대화하는 반면 반대의 환류효과는 극소화하는 전략을 선택할 것이다. 즉, 정책결정과정에서는 Pierson(1994)이 말한 “신뢰추구의 정치(politics of credit claiming)”와 “비난회피의 정치(politics of blame avoidance)”가 지배적인 전략이 된다. 그렇기 때문에 앞서도 지적한 바와 같이, 민주국가의 정책은 대부분 ‘구유통 정치(pork barrel politics)’나 배분정치의 논리에 좌우되는 것이다(Howlett et al., 2009). 그러나 이는 사람들의 이해관계에 직결되는 ‘미시정치(micro politics)’의 경우에 그렇다는 것이다. 사람들의 이해관계에 직결되지 않거나 이해관계와 관련되더라도 그 크기나 시차(time lag) 등으로 인해 그것을 인지하지 못하거나, 또는 정치의 큰 틀을 규정하는 ‘거시정치(macro politics)’의 경우에는 정책의 물질적 이해관계를 넘어서는 상징(symbol), 틀(frame), 이미지 등이 중요할 수 있다. 특히, 상징 등은 물질적 이해관계와 달리 정책에 대한 사람들의 태도에 장기적이고 지속적인 영향을 미친다.³⁾

그렇다면 ‘상징’이란 무엇을 의미하는가? 이를 사전적으로 정의한다면, 사물의 의미나 가치를 전달하는 매개적 작용을 하는 것을 통틀어 이르는데, 이를 통해 ‘실재의 세계’는 ‘의미의 세계’로 넘어오게 된다. 정치학자 Stone(2012)도 비슷한 맥락에서 상징을 다른 개념을 통해 일정한 현상을 표현하는 것으로 이해하면서, 그 구체적인 형태로 ‘이야기하기’, ‘제유’, ‘은유’, ‘모호성’과 같은 네 가지를 제시한 바 있다. 따라서 상징은 기호(sign)와는 달리, 그것을 매개로 다른 것을 알게 되는 인간에게만 부여된 고도의 정신작용의 하나라고 할 수 있다. 특히, 공공정책과 관련하여 살펴본다면 상징은 정책이 국민들에게 전달하고자 하는 이미지와 호소력이라는 맥락에서 이해할 수 있으며, 이를 통해 정부는 정당성(legitimacy)을 얻게 된다(Almond and Powell, 1983). 3장에서 살펴본 바와 같이,

집합적 행위에서 협력을 이끌어내기 위한 조건으로 Shepsle(2006)이 “선별적 유인”과 “리더십” 외에 “반복시행(repeated play)”을 제시하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

3) 예를 들어, 2008년 금융위기에 의해 촉발된 미국의 경기침체를 분석한 Margarit(2013)의 연구에 따르면, 경제위기는 유권자들이 가지고 있는 이념 성향에 상관없이 사회복지정책에 대한 광범위한 지지와 선호를 형성하였지만, 경제상황에 따른 그러한 선호는 이후 경제가 호전되자 일시적인 것으로 판명되었다.

상징은 문화의 한 요소로 이해되며, 특히 사회학에서는 문화를 인간의 상징체계로 인식한다. 사람들은 상징체계를 통해 사회를 경험하고 인식하며, 다른 사람들과 상호작용한다는 것이다. 이처럼 상징과 문화는 유사한 점이 많지만 동일한 것은 아니며, 다소간 차이도 있다. 예를 들어, 상징이 의미를 전달하는 매개체를 의미한다면, 문화는 그러한 전달 과정의 결과로 사회구성원들이 공유하는 관행 내지 행동양식을 의미한다.

이러한 공공정책의 상징적 측면에 주목하여 최근에는 정책 연구에서도 사회구성주의에 대한 관심이 높아지고 있다. 사회구성주의(social constructivism)는 사회적 실재나 현상이 사회관계 속에서 주관적으로 의미가 부여되는 사회적 과정의 산물로 이해한다. 대화(dialogue)나 담론(discourse)과 같은 의사소통 과정은 그러한 사회적 과정의 핵심적인 부분이며, 이를 통해 사람들은 실재에 관한 ‘공유된 지식(shared knowledge)’을 얻게 된다. 따라서 사회적 실재는 어떤 객관화된 대상이 아니라, 그것에 의미를 부여하는 사회와 사회구성원 사이의 관계에서 구체화되는 ‘상호주관적인(inter-subjective)’ 개념이다 (Jun, 2008, 권향원 외 공역, 2015).

이러한 사회구성주의의 관점에서 봤을 때 정책은 개인의 의도적이거나 합리적인 계산의 산물이 아니라 사회관계 속에서 “구성되고(constituted)” 의미가 부여된 사회적 규정의 산물이다(Risse, 2002; Hay, 2006). 여기서 사회적 규정은 객관적 사실에 대한 평가와는 별개로 현상의 주관적 의미를 해석하는 과정이다. 예를 들어, March와 Olsen(1984)의 제도주의에 대한 비판에서, Peters(2005)는 제도에 대한 ‘평가(evaluation)’와 ‘인식(perception)’은 다르다는 점을 분명히 한다. 전자가 주어진 상황에서 어떤 행동이 적합한가에 대해 알려주는 것이라면, 후자는 환경으로부터 얻은 자료를 어떻게 해석할 것인가와 관련된다는 것이다.

자연현상과 달리, 사회현상은 그 당부를 결정할 ‘이가성(bivalence, 二價性)’의 기준이 없다. 이는 곧 당부를 결정함에 있어 객관적 기준은 없다는 의미이며, 따라서 그 과정에는 가치판단과 주관적 요소가 개입될 수밖에 없음을 의미한다. 또한 이는 인간 사고를 형성하는 언어가 중요하다는 것을 보여주기도 한다. 그런데 이 언어는 중립적이라기보다는 편향적이며, 전후 맥락에 따라 다르게 이해되고, 경우에 따라서는 특정 사항을 은폐하거나 왜곡하는 수단으로 사용될 수 있다(사공영호, 2012, 2015). 그 결과 어떤 현상에 대한 사회적 규정은 특정 이념이나 가치에 편향적일 수 있다.

현상의 주관적 의미를 해석하는 과정이 중요한 맥락 하에서는, 현상의 ‘보여지는(expressive)’ 상징적 측면들이 많이 개입되며 물질적 이해관계를 넘어서는 문화적 가치가 중요한 변수가 될 수 있다(Soss and Schram, 2007; Ingram, 2010).⁴⁾ 예를 들어,

Pierson(1993)은 정책의 효과를 ‘해석적(interpretative)’ 측면과 ‘자원적(resource)’ 측면으로 나눈 바 있는데, 전자가 사회적 지위나 시민의식과 같은 상징적 메시지와 관련된다면, 후자는 편익이나 비용과 같은 물질적 이해관계와 관련된다. 이러한 맥락에서 전통적인 정책분석의 논리는 수정이 불가피하다. 전통적인 정책분석은 정책의 물질적 이해관계를 주로 볼 뿐, 정책을 둘러싼 문화적 가치나 이를 습득하는 사회화(socialization) 과정에 대해서는 체계적으로 검토하고 있지 않기 때문이다. 이는 다음과 같은 Dye(2013)의 설명에서 집약적으로 나타난다.

정책의 영향에는 또한 그것의 상징적 효과(symbolic effects)가 포함될 수 있다. 정책의 상징적 영향은 사람들이 정부 활동에 대해 가지고 있는 인식과 그것에 대한 그들의 태도를 다루고 있다. … 개인, 집단, 그리고 전체 사회는 종종 유형적 성취(tangible accomplishments)보다는 좋은 의도(good intentions)라는 관점에서 공공정책을 판단한다. 때때로 가장 인기 있는 정책이 긍정적인 유형적 영향을 거의 가지고 있지 않은 경우도 있다. … 과거 정치는 “누가 무엇을, 언제, 그리고 어떻게 얻는가”로 묘사되었다. (그러나) 오늘날 정치는 “누가 무엇을, 언제, 그리고 어떻게 느끼는가”에 관심을 집중하는 것으로 보인다. 정부의 언명은 실제로 정부가 하는 것만큼이나 중요하다. 체계적인 정책분석은 정부가 무엇을 하는가와 왜 그것을 하는가, 그리고 그것이 무슨 차이를 가져오는가에 관심을 집중하고 있다. (그러나) 정책분석은 정부의 언명에 대해서는 관심을 기울이지 않는 경향이 있다. 아마도 이것이 정책분석의 약점 중 하나일 것이다. 우리의 관심은 정부의 활동에 있지, 그것의 수사(rhetoric)에 있지 않다(강조는 원전, Dye, 2013: 65-66).

사회구성주의를 받아들인다면, 정책은 개인의 가장 기본적인 선호와 정체성에 영향을 미치는 사회적 삶에 의미를 부여하는 것으로 인식할 수 있다. 결국 사회구성주의를 주장하는 많은 학자들은 정책과 개인의 행태 사이의 관계를 구성적인 관점에서 이해하며, 이는 사회적 맥락과는 별개로 이루어질 수 없는 ‘사회적으로 구성된’ 것으로 인식한다.

4) 사회구성주의에서는 편익이나 비용과 같은 이해관계의 ‘절대적 크기’보다는 그것에 대해 행위자들이 어떤 인식을 가지고 있는가라는 ‘해석(interpretation)’의 문제가 중요한 변수로 부각된다(Hall, 1997). 예를 들어, 정치학자 Stone(2012)에게 있어 이해관계는 정책에 본질적으로 내재된 것이 아닌 정치행위자들이 그것에 의미를 부여한 ‘사회적 규정’의 산물이다. 그리고 그러한 사회적 규정에 영향을 미치는 중요한 변수 중 하나가 바로 ‘상징’이며, 따라서 이해관계를 규정하는 과정에서 자의적 해석이 개입할 수 있다.

2. 공공정책의 상징적 측면에 주목해야 하는 이유

1) 정치의 본질적 속성

우리가 정책의 보여지는 상징적 측면에 주목해야 하는 이유는 정치의 본질적인 속성 때문이다. 정치학자 Moe(1990)가 적절하게 지적하고 있듯이, 정치의 영역은 본질적으로 “불확실성(uncertainty)”의 세계이다. 시장에서의 경제주체들의 선택은 가격과 같은 관찰 가능하고, 명확하며, 종종 양적으로 측정할 수 있는 지표들을 통해 예측하고 평가할 수 있다. 시장에서 경제주체들의 선택과 그 결과 사이의 관계는 일반적으로 명확하며, 따라서 자신들의 실수를 교정하기 위한 학습효과(learning effects)의 메커니즘도 잘 발달되어 있다. 그러나 정치의 영역에서는 가격 메커니즘이 없는 경우가 많다. 정치 행위자들은 넓은 범위의 목표를 추구하고, 게다가 정치적 성과의 중요한 측면은 관찰하거나 측정하기 매우 어렵다. 정책의 경우 특히 중요한 정책일수록 추상적이거나 모호하게 규정된 경우가 많기 때문이다.

그렇다면 정치인들은 왜 공공정책을 명확하게 규정하지 않는가? 이와 관련하여 흔히 지적하는 것은 정치인의 전문성 부족이다. 신분보장이 되는 관료제와 달리, 선거정치로 진퇴가 결정되는 정치인들은 전문성을 쌓을 기회가 상대적으로 부족하다는 설명이다. 그러나 이는 부분적인 설명 밖에 되지 못한다. 왜냐하면 더 근본적인 이유가 있기 때문이다. 정치인이 가지는 전문성은 일정한 한계가 있다. 그것은 전문가적인 식견이 반드시 정치적 인기와 직결되는 것은 아니기 때문이다. 예를 들어, 대부분의 국가에서 공기업 민영화 정책은 정치적 비난의 대상이 되는 경우가 많은데, 이럴 경우 전문가적인 식견으로는 공기업 민영화를 찬성한다고 하더라도 현실 정치에서는 공기업 민영화를 주장하기 쉽지 않다. 따라서 “비난회피의 정치”라는 맥락에서 정책의 불명확성 문제에 접근할 필요가 있다. 왜냐하면 추상적인 가치에 대해 정치적 갈등이 야기되거나 비난을 받을 가능성은 거의 없기 때문이다.

게다가 정치 행위자들의 선택과 그 결과 사이의 관계는 일반적으로 복잡하고 긴 시차(time lag)를 가지고 있다. ‘뜨거운 난로의 법칙(hot stove rule)’이 함의하는 바는, 보상이나 제재가 행위 시에 즉각적으로 나타났을 때 사람들의 ‘학습효과’는 크게 나타난다는 것인데, 만일 정치의 영역에 긴 시차가 존재한다면 이는 공공정책과 그로 인한 이해관계를 인지하는 데 필요한 학습효과와 메커니즘이 제대로 발휘되기 어렵다는 의미를 내포하고 있다. 왜냐하면 공공정책과 그 결과 사이의 인과 고리가 길면 길수록 많은 외재적 요인들이 개입될 수 있기 때문이다(Pierson, 2000, 2004). 따라서 정치 영역에서는 시장

보다 더 많은 정보비용이 소요된다(Overtveldt, 2007, 박수철 역, 2011: 313).

정치 영역에 고유한 불확실성으로 인해 정책과 그 효과 사이의 인과 고리의 길이가 길고 여러 변수가 개입할 뿐만 아니라 학습효과의 메커니즘도 제대로 개발되어 있지 않다면, 일반대중들이 정책의 보여지는 상징적 측면에 주목하는 것은 그들 나름대로의 ‘합리적 선택’의 결과로 볼 수도 있다. 정책의 실질적 효과를 인식하기 위해 지불해야 하는 정보비용이 그것을 인식함으로써 얻게 되는 편익보다 작은 경우가 대부분이기 때문이다. 그런데 문제는 그러한 합리성이 반드시 합리적인 결과로 귀결되는 것은 아니라는 사실이다. 즉, 일반대중들은 ‘비합리적인’ 것을 ‘합리적으로’ 선택하는 경향이 강한데, 최근 우리나라에서 시행하고 있는 기업형 슈퍼마켓(SSM)에 대한 영업제한 정책은 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

2) 정책효과의 다양한 양태

실제로 공공정책을 결정함에 있어 상징, 틀, 이미지 등과 같은 문화적 가치가 모든 경우에 중요한 것은 아니다. 앞서도 지적한 바와 같이, 국민 개개인의 삶에 직결되는 ‘미시정치’ 과정에서는 이해관계가 중요한 변수가 될 수 있다. 예를 들어, 정책으로 인한 이해관계가 분명하게 드러나고, 그것이 국민 개개인에게 직접적으로 와 닿는 경우에는 사람들이 이해득실을 분명하게 따질 유인이 생긴다. 이 경우에는 정책의 이해관계를 인식함으로써 얻게 되는 편익이 그 과정에서 소요되는 정보비용을 상쇄하고도 남음이 있기 때문이다. 따라서 정책효과의 다양한 양태를 통해 어떤 경우에 정책의 상징적 측면이 중요한가에 대해 살펴볼 필요가 있다.

이와 관련하여 Soss와 Schram(2007)은 정책효과를 “가시성(visibility)”과 “근접성(proximity)”으로 나눈 바 있다. 여기서 가시성이 정책이 일반대중들에게 잘 알려진 정도를 의미한다면, 근접성은 정책이 즉각적이고 구체적인 형태로 사람들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 정도를 의미한다. 먼저 가시성이라는 측면에서 보면 정책의 구조가 단순하여 정보비용이 적게 소요되거나 자주 접하여 정책에 대한 학습효과가 생긴 경우, 그리고 매스미디어의 집중적인 조명을 받아 정치적 현시성이 높은 경우, 높게 나타나는 경향이 있다. 다음으로 근접성이라는 측면에서 보면 정책의 효과가 지리적으로 가깝고, 특정 사회관계의 유형에 전속되며, 미래세대에 전가할 수 없을 때, 높게 나타나는 경향이 있다.

그런데 여기서 한 가지 주목해야 할 것은 가시성과 근접성이 현실의 정책사례에서 명확하게 구분될 수 있는 성질의 것은 아니지만, 동일한 차원의 변수는 아니라는 사실이

다. 예를 들면, 이명박 정부의 법인세 감면 조치는 일반대중들에게 직접적인 이해관계가 있는 것은 아니었지만, 정치권에서 형평 논쟁이 제기되는 등 이슈가 됨으로써 많은 사람들에게 그것이 알려졌다. 따라서 근접성은 자신의 이해관계와 직결되는 경우 나타나는 변수인 반면, 가시성은 자신의 이해관계와 직결되지 않는 경우에도 나타날 수 있는 변수이다. 이러한 맥락에서 Soss와 Schram(2007)은 정책의 가시성과 근접성의 정도에 따라 다음과 같은 네 가지 정책유형을 제시한 바 있다(Soss and Schram, 2007: 120-122).

〈표 1〉 정책의 효과(가시성, 근접성)에 따른 정책유형

		근접성	
		높음	낮음
가시성	높음	I	II
	낮음	III	IV

자료: Soss and Schram(2007: 121)에서 재구성.

정책의 상징적 측면과 관련해서는 특히 II 유형에 주목할 필요가 있다. II 유형의 경우 일반대중들에게 잘 알려져 있지만 직접적인 이해관계가 있는 것은 아니기 때문에, 정책에 대한 인식은 명확한 근거보다는 ‘풍문(rumor)’에 의존하는 경우가 많다. 따라서 정책의 보여지는 상징적 측면이 일반대중의 환류 효과를 형성하는 데 결정적으로 중요하다. 또한 이 경우에는 정책의 물질적 이해관계가 부차적인 것이 되고 정서적 몰입(emotional commitment)이 중요하게 부각되기 때문에, 관련 정책을 중심으로 이슈네트워크(issue network)가 형성될 가능성이 높다(Hecllo, 1978).

3. 정책대상집단의 유형화

총체적 효용 관념에 입각한 편협한 공리주의의 가정에 의한다면, 빈부나 사회계층에 관계없이 모든 사람들의 효용은 동일하게 간주된다(Gruber, 2007, 이인실 외 공역, 2009: 63). 다시 말해, 공리주의 기준 하에서 사람들이 받는 편익과 비용은 그 비중에 있어서 동일하며, 사회계층에 따른 어떠한 ‘가중치(weight)’도 부여될 수 없다(Weimer and Vining, 2011: 135). 따라서 정책효과의 배분적 측면, 다시 말해 ‘정책의 편익이나 비용이 누구에게 돌아가는가?’라는 문제는 정책결정과정에서 고려대상이 아니다. 그러나 정책의 보여지는 상징적 측면이 중요한 변수가 되는 현실정치에서는 얘기가 달라진다. 예를 들어, 부녀자와 같이 긍정적 이미지를 가진 집단에 혜택을 주는 정책은 정당성을 가져 안정적인 패턴을 보이는 반면, 부자와 같이 부정적 이미지를 가진 집단에 혜택

을 주는 정책은 정당성을 갖기 어려워 불안정한 패턴을 보이는 경우가 많다.⁵⁾

이와 관련하여 Schneider와 Ingram(1993, 2006)은 집단의 사회적 이미지와 그들이 행사하는 권력의 정도에 따라 정책대상집단을 네 가지로 나눈 바 있다. 첫째, 수혜집단(advantaged)이다. 이는 집단의 사회적 이미지가 긍정적이고 그들이 행사하는 권력 또한 상대적으로 강한 경우로서, 기업, 과학자, 퇴역 군인, 노인 등이 그 예이다. 수혜집단에 대해서는 정부의 정책이 비용보다는 편익에 집중되는 것이 보통이다.

둘째, 의존집단(dependents)이다. 이는 집단의 사회적 이미지는 긍정적이지만 그들이 행사하는 권력은 약한 경우로서, 아동, 부녀자, 장애인 등이 그 예이다. 이 경우에는 정책대상집단이 '좋지만 약한 이해관계(good weak interest)'를 가지고 있는데, Stone(2012)은 이러한 이해관계의 수사적 묘사(rhetorical characterizations)로 "집합적인(collective)", "분산된(diffused)", "넓은(broad)", "장기적인(long-term)", "정신적인(spiritual)", "사회적인(social)", "공적인(public)", "서민(the people)", "99%" 등을 제시하고 있다(Stone, 2012: 245). 이러한 긍정적인 이미지는 사회로부터 '혜계모니'의 지위를 가지고 있기 때문에, 너무나 당연하다고 인식되어 의문의 여지가 별로 없다. 그러나 집단에 대한 사회의 이미지는 고정된 것이 아니라 시간의 경과에 따라 변할 수 있으며, 특히 정책이 그러한 변화에 결정적으로 중요할 수 있다. 예를 들어, 미국의 경우 복지정책의 수혜자들은 1930년대까지는 사회로부터 긍정적인 이미지로 비춰졌지만, 시간의 경과에 따라, 특히 빈곤을 사회구조적 문제로 다루지 않고 개인적 문제로 다루는 정책의 결과로 말미암아 현재에는 그러나 긍정적인 이미지가 많이 퇴색되었다(Ingram, 2010). 의존집단에 대해서도 정부의 정책은 비용보다는 편익에 집중되는 경우가 많지만, 그들이 행사하는 권력 때문에 그 정도는 수혜집단보다 작은 것이 보통이다.

셋째, 투쟁집단(contenders)이다. 이는 집단의 사회적 이미지는 부정적이지만 그들이

5) 이는 반대로 생각하면 부정적인 이미지를 가진 집단에게 비용을 전속시키면, 정책은 정당성을 가지는 경우가 많다는 결론에 이를 수 있다. 이러한 맥락에서 소위 '버핏세'라고 불리는 고소득자에 대한 중과세 역시 '부자'와 같이 부정적인 이미지를 가지고 있는 집단에게 비용을 전속시켜 정치적 정당성을 얻으려는 정치 전략의 일환으로 이해할 수 있다. 최근 문재인 정부는 5억원 초과 고소득자에 대한 세율을 40%에서 42%로 올리는 한편 3억원~5억원 구간의 세율도 38%에서 40%로 인상했다. 이 같은 제도변화에 대해 찬성하는 측에서는 불공평과 불공정을 줄여 조세정의를 실현할 수 있다고 주장하는 반면, 반대하는 측에서는 세수증대 효과가 미미하고 면세자의 비율이 전체 근로소득자의 48%에 달하는 상황에서 일부 고소득자에게만 세금 부담을 더 지우는 것은 조세 형평성에 어긋난다고 비판한다. 어찌됐든 버핏세는 정책의 비용을 일부 사회계층에 전속시킴으로써 이해관계의 공유를 어렵게 하여 정책결정자에게 제기될 수 있는 정치적 비난을 회피하기 위한 전략과, '부자'와 같이 사회적으로 부정적인 인식을 가지고 있는 집단에 비용을 집중시킴으로써 정책의 정당성을 얻어 정치적 신뢰를 얻기 위한 전략이 함께 작용한 결과라고 볼 수 있다.

행사하는 권력은 강한 경우로서, 부자, 거대 노조, 문화 엘리트, 소수 집단 등이 그 예이다. 이 경우에는 의존집단과는 반대로 정책대상집단이 ‘나쁘지만 강한 이해관계(bad strong interests)’를 가지고 있는데, Stone(2012)은 이러한 이해관계의 수사적 묘사로 “개인적인(individualistic)”, “집중된(concentrated)”, “좁은(narrow)”, “단기적인(short-term)”, “물질적인(material)”, “경제적인(economic)”, “특수한(special)”, “엘리트(elites)”, “1%” 등을 제시하고 있다(Stone, 2012: 245). 투쟁집단에 대해서는 그들이 행사하는 권력 때문에 정부의 정책이 비용보다는 편익에 중점을 두지만 이들에 대한 편익 제공은 일반대중들의 반발을 불러일으킬 수 있다. 이러한 이유로 이들에 대한 편익 제공은 일반대중들에게 명확하게 드러나지 않는 방식으로 이루어지는 경우가 많다. 예를 들어, 최근 우리나라에서도 문제가 된 ‘부자감세’ 논란에서 벗어나기 위해 정치엘리트들은 세율을 조정하는 정책보다는 ‘허점(loophole)’을 만드는 정책을 선호한다. 세율의 조정은 그 효과를 일반대중들이 명확하게 알 수 있지만, 정책의 허점은 전문가들로부터 조언을 받을 수 있는 소수의 사람들-특히 부자들-을 제외하고는 이를 알기 어려운 경우가 많기 때문에 일반 납세자들의 비난을 회피하기에 유리하기 때문이다(Simmons, 2011: 70-71).

넷째, 이탈집단(deviants)이다. 이는 집단의 사회적 이미지도 부정적이고 그들이 행사하는 권력도 약한 경우로서, 약물중독자, 범죄자, 공산주의자, 국기 소각자, 범죄 집단 등이 그 예이다. 이러한 집단에 대해서는 그 비용부담이 정당할 뿐 아니라 이들의 저항도 쉽게 물리칠 수 있기 때문에 정부는 큰 부담 없이 비용을 부과할 수 있다.

Walker와 Duncan(2007)이 말했듯이, 정치란 거창한 구호가 아니라 유권자들의 마음과 표를 얻기 위한 전쟁이다. 즉, 국민들의 환심을 사는 것이 정치엘리트들의 가장 중요한 전략이 될 수 있다는 말인데, 이러한 맥락에서 정치엘리트들은 공공정책에 긍정적인 이미지를 만들어 정책, 더 나아가 정부에 대한 정당성을 확보하고자 한다. 정치적 수사(political rhetoric)이든 실질적인 효과이든 정치엘리트들이 정책을 결정함에 있어 ‘서민’과 같은 긍정적인 이미지를 가진 집단을 수혜집단으로 상정하는 것은 그 같은 이유에서이다. 물론 유권자들의 환심을 사는 정책과정은 필연적으로 비용을 수반한다. 따라서 “비난회피”라는 또 다른 정치 전략이 중요한 변수가 될 수 있다. 이를 위해 정치엘리트들은 정책과 관련된 정보를 조작하고자 하는 “눈가리기(obstruction)” 전략, 정책의 비용을 일부 사회계층, 특히 ‘부자’와 같이 부정적인 이미지를 가진 집단에게 전속시키는 “분할(division)” 전략, 그리고 기득권을 인정하면서 기득권을 침해하지 않는 “보상(compensation)” 전략을 사용한다(Pierson, 1994).

4. 상징조작의 문제

정책의 보여지는 상징적 측면은 정치엘리트들의 상징조작(symbol manipulation)에 의해 확대·재생산되는 경향이 있다. Stone(2012)에 따르면, 정치엘리트들이 사용하는 상징조작의 방법에는 “이야기하기(narrative stories)”, “제유(synecdoche)”, “은유(metaphor)”, 그리고 “모호성(ambiguity)” 등과 같은 네 가지가 있다고 한다.

첫째, 이야기하기는 어떤 정책과 관련된 상반된 상징물(예를 들면, 영웅과 악당, 통제와 무기력, 쇠퇴와 성장 등)의 이야기를 전개하면서 정책과정에 영향을 미치는 것을 의미한다. 이 때 사용되는 상반된 상징물들은 표면상으로는 대조적인 것처럼 보이지만, 실질적으로는 경상(鏡像, mirror images)과 같이 매우 밀접한 관련을 가지고 있다. 권력을 이야기할 때 상황이 어렵다는 ‘무기력(helplessness)’을 언급하면서도, 그것을 극복할 수 있다는 ‘통제(control)’를 동시에 언급하는 것은 그 구체적인 예라고 할 수 있다.

둘째, 제유는 어떤 부분적 상징이 전체 내용을 상징할 때 사용되는 것이다(특수한 사례의 일반화). 이 때 사용되는 부분적 상징은 전체 문제를 정의하고 그에 대한 정책적 대응을 틀 지우는 전형적 사례(typical cases)에 해당한다. 예를 들면, 복지 보조금을 받아 호화롭게 생활하는 ‘복지여왕(welfare queen)’이라는 제유는 복지제도의 비효율성과 낭비를 상징한다. 제유 방식의 특징적인 것으로 ‘공포 이야기(horror story)’의 구성이 있다. 사람들은 일반적으로 발생 확률이 낮은 것을 과대평가하는 심리적 편향성을 가지고 있는데(Weimer and Vining, 2011: 284), 정치엘리트들이 이러한 심리적 경향을 이용하여 어떤 문제를 부각시키기 위해 그와 관련된 끔찍하거나 기이한 사건을 의도적으로 선택하는 경우가 있다.

셋째, 은유 방식은 정부정책 현상을 묘사하는 각종 단어들인데, ‘고질병’, ‘사후약방문식 처방’, ‘혈세낭비’, ‘황제노역’ 등과 같은 예를 들 수 있다. 또한 18대 대선 선거운동과정에서 민주당 문재인 후보가 이명박 정부의 감세정책을 비판하면서 제시한 ‘부자감세 100조’도 그 예가 될 수 있다. 은유는 현실의 정책과정에서 많이 사용되는 방식이지만, 현실을 왜곡할 가능성도 있다. 은유는 현상을 상징적인 대상으로 표현하지만, 그것은 현상의 일면만을 보여주기 때문이다(Jun, 2008, 권향원 외 공역, 2015: 109-111). 이러한 은유는 표면상으로는 하나의 대상을 다른 대상으로 비유하는 것이지만, 그 이면에 있는 더 중요한 함의는 이것이 정책을 둘러싼 이야기의 구성과 그것에 대한 처방과 관련되어 있다는 사실이다. 예를 들어, 분산된(fragmented) 사회서비스를 비판하면서 그 대안으로 사회서비스의 “통합(coordination)”을 제시하는 경우, 사회서비스를 ‘꽃병(vase)’에 비유하는 것은 적절한 은유 방식이다.

넷째, 모호성은 다양한 맥락에서 서로 다른 의미로 해석되도록 함으로써, 정책을 둘러싼 갈등을 감소시키고 정책 협상이나 타협의 여지를 주어 광범위한 정책 연합의 형성과 정책 수용성을 높이는 데 기여하는 것을 말한다. 따라서 법률에는 대강만 규정하고 나머지 세부적인 내용은 하위법령에 위임하는 ‘골격입법(skeleton legislation)’의 문제를 의회의 전문성 부족에서만 찾는 견해는 부분적인 설명밖에 되지 못한다. 왜냐하면 “비난회피의 정치(politics of blame avoidance)”라는 정치적 동기가 더 근본적인 원인일 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 Simmons(2011)는 “정책상징주의(policy symbolism)”라는 용어로 정치인들의 행태를 설명한 바 있는데, 이는 정치인들이 실행에 옮기기 어려운 비현실적 내용을 정책에 포함시켜 정치적 지지를 얻으면서도 만일 정책이 실패하면 그 책임을 관료들에게 전가하는 것을 말한다.

이러한 ‘상징물들’은 Becker(1983)가 말한 정책의 효과를 설명하는 데 사용되는 “조악한 대용물(crude proxies)”에 불과하지만, 정책에 대한 지식과 정보가 부족한 일반대중들은 이러한 대용물에 많이 의존할 수밖에 없다. 결국 일반대중들은 강력한 정치세력들이 상징조작을 통해 제공하는 오도(誤導)된 정보에 의해 동원될 가능성이 있으며, 여기에 민주주의의 맹점이 있다. 이는 헌법에 규정된 국민주권의 원리가 적어도 정책과정에서는 통용되지 않을 수 있다는 점을 보여주기 때문이다.

V. 결론

포스트 모더니즘의 거창한 논리를 말하지 않더라도, 학문이 진정으로 발전하려면 다양한 가능성 사이의 활발한 논쟁이 있어야 한다는 점은 자명하다. 만일 기존의 주류적인 견해에 대해 비판이나 담론의 자유가 허용되지 않는다면, 그것이야말로 Karl Popper가 말한 ‘닫힌 사회(closed society)’로서 학문의 진정한 발전을 이룰 수 없기 때문이다. 노벨 경제학상을 수상한 Elinor Ostrom(1995)이 방법론적 개인주의와 방법론적 전체주의 사이의 논쟁에 대해 열린 마음을 갖고 상대방 논리를 이해하고 포용하는 관용적인 자세가 필요하다고 역설한 것도 그 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

그러한 관점에서 보면 현재 정책학의 연구와 교육에 있어서 합리적·분석적 정책결정 또는 정책분석의 논리에 경도된 것은 문제가 아닐 수 없다. 그러한 논리가 현실의 정책결정을 제대로 설명할 수 없다는 점에서도 문제일 뿐 아니라, 다양한 사고의 가능성을 제약함으로써 향후 보다 발전된 이론 구성을 어렵게 할 수 있다는 점에서도 그러하다.

이론이란 현상을 잘 보기 위한 ‘렌즈’이다. 그런데 그 현상은 어떤 원인력(causal forces)에 의해 규정된 인과관계의 구체적인 표현이다. 따라서 좋은 이론은 단순히 현상을 ‘기술(description)’하는 수준에 머무는 것이 아니라, 현상과 그 원인 사이의 인과관계를 ‘설명(explanation)’하는 수준까지 나아가야 한다. 이러한 맥락에서 보면 합리성에 기초한 현재의 정책결정이나 정책분석과 관련된 이론들은 여러 가지 한계가 있는 것이 사실이다. 왜냐하면 현실의 정책결정은 그와 같은 합리성의 논리로 ‘환원’될 수 없는 경우가 많기 때문이다.

그러한 맥락에서 본 논문이 제시하고 있는 정책결정의 논리들은 현실을 제대로 이해하기 위한 하나의 시도라고 할 수 있다. 따라서 여기서 제시하고 있는 세 가지 논리는 ‘상호배타적’이라기보다는 ‘상호보완적’인 것으로 보아야 한다. 앞서 자세히 살펴본 바와 같이, 합리성의 논리로는 설명이 안 되는 영역, 예를 들면 ‘계약 하에서의 선택’이나 ‘거시정치적 논리’ 등은 ‘계약’이나 ‘상징’과 같은 대안적인 논리를 통해서만 설명이 가능하기 때문이다. 물론 여기서 논의하고 있는 기준들 외에도 다른 많은 기준들이 있을 수 있다. 그렇기 때문에 여기서의 기준들이 모든 것을 설명할 수 있다는 주장은 아니다. 다만, 정책결정과 관련된 논의들이 제대로 이루어지지 않고 있는 상황에서 이러한 시도들은 앞으로의 논의에 밑거름이 될 수 있다는 맥락에서 그 의의를 찾을 수 있다.

참고문헌

- 강원택. (2000). “지역주의 투표와 합리적 선택: 비판적 고찰.” 「한국정치학회보」. 34(2).
- 김영세. (2000). 「전략과 정보: 게임이론적 접근」. 서울: 박영사.
- 김행범. (1998). “투표과정의 의한 예산 결정 논리.” 「지방과 행정연구」. 11(1).
- _____. (2000). “집합적 행위의 행정문제에 있어서 ‘Tit-For-Tat’ 전략과 그 안정성에 관한 연구.” 「한국사회와 행정연구」. 11(1).
- 사공영호. (2012). “제도와 마음: 현상 및 언어·심리철학적 접근.” 「행정논총」. 50(1).
- _____. (2015). “‘틀린’ 정책 문제 정의: 의미와 기원.” 「한국정책학회보」. 24(3).
- 소병희. (1996). “공공선택론의 이해와 정책학 분야에서의 응용.” 「한국정책학회보」. 5(2).
- 이명석. (1995). “공유재문제의 자치적 해결가능성.” 「한국행정학보」. 29(4).
- _____. (1999). “합리적 선택론의 신제도주의.” 정용덕 외 「합리적 선택과 신제도주의」. 서울: 대영문화사.
- 이명석·E 오스트롬·J 위커. (2004). “제도, 이질성, 신뢰 그리고 사회적 딜레마 상황에서의 협동가

- 능성.” 「한국행정학보」, 38(1).
- 이준구. (1999). 「재정학」, 제2판. 서울: 다산출판사.
- 이준구·이창용. (2007). 「경제학 들어가기」, 제2판. 서울: 법문사.
- 임혁백. (1994). 「시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제이론」, 서울: 나남출판.
- 전상경. (2001). 「정책분석의 정치경제」, 개정판. 서울: 박영사.
- 정정길 외. (2003). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 정정길 외. (2010). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 정준표. (2003). “합리적 선택 이론에 있어서의 합리성 개념.” 「대한정치학회보」, 11(2).
- 황수익. (1989). “사회행위와 의도하지 않은 결과, 기능적 설명, 그리고 개인주의적 설명.” 「한국정치학회보」, 23.
- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell Jr. (1983). *Comparative Politics*. 3rd Edition. Boston: Little Brown and Company.
- Austen-Smith, David and Jeffrey S. Banks. (1998). “Social Choice Theory, Game Theory, and Positive Political Theory.” *Annual Review of Political Science*. 1: 259-287.
- Axelrod, Robert. (1981). “The Emergence of Cooperation among Egoists.” *American Political Science Review*. 75(2): 306-318.
- _____. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. (1962). “Two Faces of Power.” *American Political Science Review*. 56(4): 947-952.
- Becker, Gary S. (1983). “A Theory of Competition Among Pressure Groups For Political Influence.” *Quarterly Journal of Economics*. 98(3): 371-400.
- Buchanan, James M. (1991). “Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications.” In Philip Pettit(ed.). *Contemporary Political Theory*. 216-228. New York: Macmillan Publishing Company.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Caplan, Bryan. (2007). *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review*. 48(2): 147-160.
- Dye, Thomas R. (2013). *Understanding Public Policy*. 14th Edition. Pearson Education, Inc.
- Elster, Jon. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1991). “The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory.” In Philip

- Pettit(ed.). *Contemporary Political Theory*. 193-215. New York: Macmillan Publishing Company.
- _____. (2006). "Beyond Rational Self-Interest: Authors and Actors in French Constitution-Making." In Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. 260-282. New York and London: New York University Press.
- Garret, Geoffrey and Barry R. Weingast. (1993). "Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market." In Judith Goldstein and Robert O. Keohane(eds.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. 173-206. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Gourevitch, Peter. (1986). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Granovetter, Mark. (1985). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology*. 91(3): 481-510.
- Gruber, Jonathan. (2007). *Public Finance and Public Policy*. 2nd Edition. New York and Basingstoke: Worth Publishers; 이인실 외 공역.(2009). 「재정학과 공공정책」. 서울: 시그마프레스.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson. (2002). "Business Power and Social Policy: Employers and the Foundation of the American Welfare State." *Politics & Society*. 30(2): 277-325.
- Hall, Peter A. (1997). "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Nations." In Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. 174-207. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*. 44(4): 936-957.
- Hay, Colin. (2006). "Constructivist Institutionalism." In R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, & Bert A. Rockman(eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. 56-74. Oxford: Oxford University Press.
- Hecko, Hugh. (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment." In Anthony King(ed.). *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Hill, Michael. (2013). *The Public Policy Process*. 6th Edition. Pearson Education Limited.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, and Anthony Perl. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Third Edition. Toronto: Oxford University Press.
- Ingram, Helen. (2010). "Poverty, Policy, and the Social Construction of Target Groups." In Joe Soss, Jacob Hacker, and Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and*

- Public Policy in an Age of Inequality*. 245-253. New York: Russell Sage Foundation.
- Jun, Jong S. (2008). *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*. State University of New York Press.; 권향원 외 공역.(2015). 「행정학: 해석, 비판, 그리고 사회적 구성」. 서울: 대영문화사.
- Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane, and Stephen D. Krasner. (1998). "International Organization and the Study of World Politics." *International Organization*. 52(4): 645-685.
- Keohane, Robert O. (2001). "Governance in a Partially Globalized World." Presidential Address. American Political Science Association. 2000. *American Political Science Review*. 95(1): 1-13.
- Kiser, Edgar and Shawn Bauldry. (2005). "Rational Choice Theories in Political Sociology." In Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks, and Midred A. Schwartz(eds.). *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. 172-186. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lalman, David, Joe Oppenheimer, and Piotr Swistak. (1993). "Formal Rational Choice Theory: A Cumulative Science of Politics." In Ada W. Finifter(ed.). *Political Science: The State of the Discipline II*. 77-104. Washington D.C.: The American Political Science Association.
- Landa, Dimitri. (2006). "Rational Choice as Social Norms." *Journal of Theoretical Politics*. 18(4): 434-453.
- Levi, Margaret. (1997). "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis." In Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. 19-41. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lichbach, Mark Irving. (2009). "Thinking and Working in the Midst of Things: Discovery, Explanation, and Evidence in Comparative Politics." In Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Second Edition. 18-71. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lowndes, Vivien and Mark Roberts. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen. (2010). "A Theory of Gradual Institutional Change." In James Mahoney and Kathleen Thelen(eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James G. and Johan P. Olsen. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*. 78: 734-749.

- Margarit, Yotam. (2013). "Explaining Social Policy Preferences: Evidence from the Great Recession." *American Political Science Review*. 107(1): 80-103.
- Meltsner, Arnold J. (1986). "The Seven Deadly Sins of Policy Analysis." Reprinted in J. M. Sharfritz and A. C. Hyde(eds.)(1997). *Classics of Public Administration*. Fourth Edition. 453-457. Harcourt Brace & Company.
- Meyer, John W. and Brian Rowan. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*. 83: 340-363.
- Miller, Gary. (2000). "Rational Choice and Dysfunctional Institutions." *Governance*. 13(4): 535-547.
- Moe, Terry M. (1990). "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." In Oliver E. Williamson(ed.). *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. 116-153. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2006). "Power and Political Institutions." In Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. 32-71. New York and London: New York University Press.
- Munger, Michael C. (2000). *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Nee, Victor. (1998). "Sources of the New Institutionalism." In Mary C. Brinton and Victor Nee(eds.). *The New Institutionalism in Sociology*. 1-16. New York: Russell Sage Foundation.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press; 윤여덕(역). (1987). 「집단행동의 논리」. 서울: 청림출판.
- Ostrom, Elinor. (1995). "New Horizons in Institutional Analysis." *American Political Science Review*. 89(1): 174-178.
- _____. (1998). "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action." Presidential Address, American Political Science Association, 1997, *American Political Science Review*. 92(1): 1-22.
- Overtveldt, Johan Van. (2007). *The Chicago School*; 박수철(역). (2011). 「시카고학파」. 서울: 예브리치홀딩스.
- Peters, B. Guy. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. New York: Continuum.
- Pfaff, Steven and Guobin Yang. (2001). "Double-edged Rituals and the Symbolic Resources of

- Collective Action: Political Commemorations and the Mobilization of Protest in 1989.” *Theory and Society*. 30: 539-589.
- Pierson, Paul. (1993). “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change.” *World Politics*. 45(2): 595-628.
- _____. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *American Political Science Review*. 94(2): 251-267.
- _____. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Popper, Karl Raimund. (1966). *The Open Society and Its Enemies I, II*. 5th Edition. London: Routledge & Kegan Paul.; 이한구·이명현(역).(1996, 1998). 『열린사회와 그 적들 I, II』. 서울: 민음사.
- Powell, Robert. (2002). “Bargaining Theory and International Conflict.” *Annual Review of Political Science*. 5: 1-30.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Risse, Thomas. (2002). “Constructivism and International Institutions: Toward Conversations across Paradigms.” In Ira Katznelson and Helen V. Milner(eds.). *Political Science: The State of the Discipline*. 597-623. New York and London: W. W. Norton and Company.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schelling, Thomas S. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schneider, Anne and Helen Ingram. (1993). “The Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy.” *American Political Science Review*. 87(2): 334-346.
- _____. (2006). “Policy Analysis for Democracy.” In Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin(eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W. Richard. (2013). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. 4th Edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Shepsle, Kenneth A. (2006). “Rational Choice Institutionalism.” In R. A. W. Rhodes, Sarah A. Blinder, and Bert A. Rockman(eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. 23-38. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2010). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. Second

- Edition. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Simmons, Randy T. (2011). *Beyond Politics: The Roots of Government Failure*. Oakland, California: The Independent Institute.
- Simon, Herbert A. (1957). *Administrative Behaviour*. 2nd Edition. New York: Macmillan.
- Soss, Joe and Sanford F. Schram. (2007). "A Public Reformed? Welfare Reform as Policy Feedback." *American Political Science Review*. 101(1): 111-127.
- Stone, Deborah A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision*. Third Edition. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Swanstrom, Todd. (1988). "Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development." *Polity*. 20. Reprinted in Dennis R. Judd and Paul Kantor(eds.). *The Politics of Urban America: A Reader*. 42-59. New York: Longman Publisher.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 1-32. New York: Cambridge University Press.
- Tullock, Gordon. (1980). "Rent Seeking as a Negative Sum Game." In James M. Buchanan, Robert Tollison, and Gordon Tullock(eds.). *Toward Theory of Rent-Seeking Society*. 16-36. College Station: Texas A & M University Press.
- Tullock, Gordon, Arthur Seldon, and Gordon L. Brady. (2000). *Government: Whose Obedient Servant?: A Primer in Public Choice*. London: The Institute of Economic Affairs.; 김정완(역).(2005). 「공공선택론: 정부실패」. 서울: 대영문화사.
- Walker, R. and S. Duncan. (2007). "Policy Evaluation." In H. Bochel and S. Duncan(eds.). *Making Policy in Theory and Practice*. Bristol: Policy Press.
- Weaver, R. Kent. (1987). "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy*. 6: 371-398.
- _____. (2006). "Government Institutions, Policy Cartels, and Policy Change." In Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. 216-237. New York and London: New York University Press.
- Weimer, David L. and Aidan R. Vining. (2011). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 5th Edition. New York: Longman Publisher.
- Weingast, Barry R. (2002). "Rational-Choice Institutionalism." In Ira Katznelson and Helen V. Milner(eds.). *Political Science: The State of the Discipline*. 660-692. New York: W. W. Norton & Company.
- Williams, Raymond. (1983). *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. 2nd Edition.

London: Fontana.

Wilson, James Q. (1980). "The Politics of Regulation." In James Q. Wilson(ed.). *The Politics of Regulation*. 357-394. New York: Basic Books Inc.

Zuckerman, Alan S. (2009). "Advancing Explanation in Comparative Politics: Social Mechanisms, Endogenous Processes, and Empirical Rigor." In Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Second Edition. 72-95. Cambridge: Cambridge University Press.

ABSTRACT

A Selective Logic of Policy Making: Rationality, Constraint, and Symbol

Hyun-Woo Koo

Policy has been determined for a long time by the logic of rationality in policy science. However it is true that there are many limitations. In particular, there have been many criticisms that it cannot adequately explain policy making. In this context, this study looks at constraints and symbols as well as rationality to analyze the selective logic of policy making better. First, it looked at the sources of constraints and the implications of choice within constraints. Sources of constraints were divided into rationality, power, and culture, and by doing so, explored why policy making depends on the logic of constraints, not the logic of rationality. The choice within constraints makes it easy to think of distorted policy making, though it does not necessarily mean that. It is the functional perspective of solving problems that cannot resolve the logic of rationality. Next, symbols are often overlooked in terms of traditional policy analysis, but have recently been emphasized in the context of social constructivism or cultural theory. The reason for focusing on symbolic elements such as culture in determining policy is because of the nature of politics and the specific aspect of the policy effect. The social perceptions of a policy target group or the symbol manipulations of political elites of a policy are highlighted as significant variables that go beyond material interests in this context of policy making.

【Keywords: Policy Making, Rationality, Constraint, Symbol】