

정치의 원인으로서의 공공정책: 정책중심적 관점의 정책학적 함의

구 현 우*

〈目 次〉	
I. 서론	IV. 정책의 환류 효과
II. 전통적 정치학의 관점과 정책중심적 관점의 비교	V. 긍정적·부정적 환류의 고리
III. 독립변수로서의 공공정책의 중요한 양태	VI. 결론: 앞으로의 연구 과제

〈요 약〉

공공정책과 정치학은 불가분의 밀접한 관계에 있다. 그러나 그동안 정치학은 공공정책을 정치과정의 '부수적인' 현상 정도로 치부해왔다. 그들에게 있어 정책은 정치의 변화를 반영한 단순한 결과물일 뿐이고, 그 자체가 중요한 '원인력'이 될 수는 없었다. 그러나 지금은 인과관계의 고리를 바꿀 필요가 있다는 상당한 근거가 있다. "정책중심적 관점"이라고 불리는 정치학의 새로운 조류는 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 정책중심적 관점의 맥락에서 공공정책은 정치의 산물에 불과한 것이 아니라, 정치 그 자체를 바꾸는 핵심적인 인과요인으로 기능한다. 정치의 독립변수로서 공공정책의 중요한 양태로 본 논문은 정책의 편익과 비용의 집중·분산 여부로 나타나는 정책의 유인 구조, 이해관계의 배열, 정책의 가시성과 근접성으로 구체화되는 정책의 효과, 그리고 사회구성주의에서 강조하는 정책의 '보여지는' 상징적 측면에 대해 차례로 검토하였다. 이러한 논의를 토대로 공공정책이 후속 정치과정을 구조화하는 '환류 효과'를 비난 회피라는 정치엘리트들의 전략, 이익집단의 활동에 영향을 미치는 내생적·외생적 자원, 그리고 일반대중의 여론에 영향을 미치는 정책 효과의 다양한 차원에 대해 차례로 살펴보았다. 정책의 환류 효과는 궁극적으로는 정책의 지속성으로 이어지는 '긍정적 환류 효과'와 정책의 변동으로 이어지는 '부정적 환류 효과'로 구체화된다. 그리고 이러한 논의들을 토대로 결론에서는 Harold Lasswell이 말한 "민주주의 정책학"을 위해 정책중심적 관점이 기여할 수 있는 연구 과제를 제시하였다.

【주제어: 정책중심적 관점, 공공정책, 환류 효과, 민주주의 정책학】

* 부산대학교 행정학과 강사(khwoo7806@hanmail.net)
논문접수일(2013.6.28), 수정일(2013.7.31), 게재확정일(2013.8.5)

I. 서론

정책학의 아버지로 일컬어지는 Harold Lasswell이 정치권력을 주로 연구한 저명한 정치학자였다는 사실을 언급하지 않더라도, 공공정책과 정치학은 불가분의 밀접한 관계에 있다. 정부의 역할과 기능이 확대된 현대국가에서 공공정책은 국민생활에 밀접한 관련을 가지게 되는데, 이처럼 정책이 광범위한 이해관계자들(stake holders)을 가질 경우, 정책을 결정하는데에는 이들 이해관계자 사이의 협상과 타협이라는 ‘정치’가 개입될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 정책은 “누가 무엇을 얻는가(who gets what)”라는 ‘이해관계 정치’의 산물이며, 극단적으로 말한다면 정책과정은 “정치과정(political process)”이라고 할 수 있다(Ripley and Franklin, 1987; Pierson, 2010; Anderson, 2011; Hill, 2013; Kraft and Furlong, 2013).

그럼에도 불구하고 오랫동안 정치학에서 공공정책은 ‘부수적인(epiphenomenal)’ 현상에 불과한 것으로 인식되어 왔다. 이러한 경향은 체제이론(system theory)의 전통을 따른 것으로, 체제이론적 관점에서 본 공공정책은 외부환경의 변화를 단순히 반영하는 ‘산물(output)’에 불과하다. 따라서 정책은 다른 변수(예를 들면, 사회경제적 환경, 정치체제의 구조, 정치엘리트의 권력관계 등)의 변화를 반영하는 종속변수에 불과하며, 그 자체가 중요한 원인력(causal force)이 될 수는 없다고 인식되었다.

정책을 정치의 종속변수로 취급하는 이러한 전통적인 정치학의 논의들은, 그러나 최근 도전을 받고 있다. 일찍이 Schattschneider(1935)는 “새로운 정책이 새로운 정치를 만든다(new policies create a new politics)”고 갈파한 바 있는데(Schattschneider, 1935: 288, Pierson, 1993: 595에서 재인용), 이는 정책이 단순히 정치의 결과물이 아니라 정치 그 자체를 바꿀 수 있는 ‘원인력(cause)’이 될 수도 있다는 말이다. 최근에 주목을 받고 있는 “정책중심적 관점(policy-centered perspective)”도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 정책을 정치체제의 산물(output)로 인식하는 전통적인 정치학에서는 정책을 설명되어야 할 대상으로 인식하는 경향이 강하지만, 최근에는 정책을 정치과정을 설명하는 ‘독립변수’로 인식하는 경향이 강해지고 있다. 즉, 정책은 정치의 산물에 불과한 것이 아니라, 정치 그 자체를 바꾸는 핵심적인 인과요인으로 기능하기도 한다는 것이다(Hacker et al., 2010).¹⁾

1) 물론 이러한 주장이 이전에 없던 전혀 새로운 것은 아니다. 일찍이 Lowi(1971)는 다음과 같이 주장한 바 있다. “정책이나 정부 활동의 영역은 실제 권력의 장(arenas)을 규정한다. 각각의 장은 그 자신의 고유한 정치구조, 정치과정, 엘리트와 집단 관계를 형성하는 경향이 있다(Lowi, 1971: 689-690).” 그러나 단순히 정책 유형에 따라 정치과정의 양태를 분석한 Lowi와 달리, 최근에 주목을 받고 있는 정책중심적 관점은 정책의 구조뿐만 아니라, 그 효과, 유인 구조, 그리고 최근에는 사회구성주의(social constructivism)의 영향을 받아 정책의 상징적(symbolic) 측면도 고려하여 다차원적인 분석을 시도하고 있다는 점에서 차이가 있다. 따라서 정책중심적 관점의 의의는 그것이 기존에 없던 전혀 새로운 연

본 논문은 최근에 주목을 받고 있는 정책중심적 관점에 대한 문헌 비평을 통해 이러한 관점이 정치학이나 정책학에서 어떤 함의를 가지고 있는 지에 대해 고찰하는 것을 목표로 하고 있다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 전통적인 정치학의 한계와 그에 대응한 정책중심적 관점의 기본논리를 대비시켜 설명하고 있다. 다음으로 3장에서는 독립변수로서의 공공정책의 중요한 양태를 살펴보고 있다. 독립변수로서의 공공정책의 중요한 양태로 본 논문에서는 정책의 유인 구조, 정책의 효과, 정책의 상징적 측면 등을 제시하면서 이에 대해 구체적으로 살펴보고 있다. 4장에서는 이러한 논의들을 토대로 공공정책이 후속 정치과정을 구조화하는 특징적인 방식을 ‘환류 효과(feedback effect)’라는 관점에서 논의하고 있다. 정책의 환류 효과는 크게 보면, 정치엘리트들의 전략에 미치는 영향, 이익집단의 활동에 미치는 영향, 일반대중의 여론 형성에 미치는 영향 등으로 나눌 수 있다. 이러한 환류 효과는 현존 정책의 지속성으로 이어지는 “긍정적 환류 효과(positive feedback effect)”와 정책의 변동으로 이어지는 “부정적 환류 효과(negative feedback effect)”로 나눌 수 있는데, 5장에서는 이에 대해 구체적으로 살펴보고 있다. 그리고 이러한 논의들을 바탕으로 결론에서는 정책중심적 관점과 관련하여 생각해볼 수 있는 향후 연구 과제에 대해 제시하고 있다.

II. 전통적 정치학의 관점과 정책중심적 관점의 비교

1. 신축적 정책 대 경직적 정책

전통적인 정치학의 관점은 정책을 외부 환경의 변화에 매우 “신축적(plastic)”이라고 가정한다. 체제이론으로 대변되는 전통적인 정치학은 사회적 투입(inputs)을 정치체제가 정책이라는 산물(outputs)로 전환시킨다고 보고 있으며, 이는 정치체제의 유지·존속이라는 기능적 필요에 따른 당연한 결과이다(Anderson, 2011; Hill, 2013; Kraft and Furlong, 2013). 따라서 전통적인 정치학의 체계 내에서 정책은 변형되기보다는 반영하는 것이며, 외부의 환경 변화에 매우 민감하게 반응하는 것으로 간주한다(Pierson, 2006). 그러나 이러한 가정은 경험적 현실과 일치하지 않는 경우가 많다. 예를 들어, 1980년대 이후 영국과 미국에서는 사회경제적 환경의 변화에 따라 보수 정권이 들어섰지만, 이전 시기에 배태된 사회복지정책의 기본적 틀은 큰 변화를 경험하지 않은 것으로 나타났다(Pierson, 1994). 따라서 현실의 정책은 매우 “경직적인(sticky)” 양상을 띠는 경우가 많은데, 신제도주의에서는 이를 “경로의존성(path

구방법이라는 데 있는 것이 아니라, 기존의 연구방법을 체계화하고 이를 보다 명료하게 이론화했다는 데 있다.

dependence)”이라는 개념으로 적절하게 설명하고 있다(Pierson, 2000, 2004; Weaver, 2006).²⁾

정책을 외부 환경의 변화에 신축적인 것으로 보는 전통적인 정치학과 달리, 정책중심적 관점은 정책을 경직적이고 경로의존적인 것으로 본다. 물론 후술하듯이, 정책중심적 관점에서 정책은 변할 수 있다는 점을 인정하고 있지만, 그 변화는 점진적이고(incremental) 진화적인(evolutionary) 양상을 띠는 경우가 많다는 점에서 전통적인 정치학에서 가정하는 정책 변동과는 차이가 있다. 정책중심적 관점은 이러한 정책의 경직성을 “긍정적 환류 효과(positive feedback effect)”라는 개념으로 설명하고 있는데, 이는 현존 정책이 일단 자리를 잡으면 광범위한 지지 연합을 형성하는 경향이 있기 때문에 정책 변동은 현존 정책의 틀 내에서 주로 이루어진다는 것을 잘 보여준다(Weaver, 2006). 따라서 후술하듯이, 정책중심적 관점에서는 현존 정책이 정치에 미치는 영향을 훨씬 장기적인 관점에서 살펴보고 있다.

2. 단기적 시계 대 장기적 시계

전통적인 정치학은 정책연구의 시계(time horizon)가 좁은 경향이 있다. 전통적인 정치학에서 가정하는 공공정책은 정책결정과정에서 나타나는 정치동학(political dynamics)의 산물일 뿐이지, 그 자체가 후속 정치과정의 중요한 원인력(causal force)이 되지 않는 것이다. 이처럼 전통적인 정치학의 관점은 공공정책이 결정되는 시점에서의 정치 동학에만 관심을 기울인 결과, 공공정책을 둘러싼 핵심적인 정치과정(core political process)의 단지 한 면, 그것도 단기간에 나타나는 양상밖에 보지 못한다는 한계가 있다. 오히려 더 중요한 것은 정책이 결정된 이후 단계라고 할 수 있다. 왜냐하면 공공정책이 핵심적인 정치 행위자들의 유인(incentives)과 자원(resources)을 바꿈으로써, 시간이 경과함에 따라 정치의 지형을 근본적으로 바꿀 수 있기 때문이다(Hacker and Pierson, 2002). 특히, 정책이 많은 이해관계자들(stake holders)을 가지고 있는 경우 “단속적 효과(ratchet effect)”가 나타나 정치에 장기적인 영향을 미칠 수 있다(Huber and Stephens, 2001).

전통적인 정치학과 달리, 정책중심적 관점에서는 연구의 시계(time horizon)를 넓혀 정책이 결정되는 시점뿐만 아니라 그 이후의 시점에도 관심을 가져, 후속 정치과정에 중요한 영향을 미치는 핵심적인 인과요인으로 공공정책을 상정한다(Hacker et al., 2010). 따라서 과거

2) 경로의존성이란 과거에 이루어진 제도선택이 그 이후의 역사과정에도 지속적인 영향을 미쳐 현재나 미래의 정치적 상황을 구조화하고 제약하는 ‘맥락’으로서의 인과구조를 말한다. 제도나 정책이 경로의존성을 띠는 이유에 대해서는 여러 가지 견해가 제시되고 있는데, 최근의 한 연구는 이를 경제학의 ‘수확체증(increasing returns)’이라는 관점에서 설명하려고 한다. 즉, 제도나 정책이 시간이 지남에 따라 수확체증 현상을 보인다면, 채택되지 못한 경로는 기존 경로에 비해 열등한 위치에 머물 수밖에 없기 때문에 기존 경로를 고수하는 것이 합리적 행위자에게 있어 최적 전략이 될 수 있다는 것이다(Pierson, 2000, 2004; Pierson and Skocpol, 2002).

‘정책의 유산(policy legacies)’은 현재의 정치와 정책에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 예컨대, 1930년대 영국, 미국, 스웨덴에서 케인즈주의가 상이하게 제도화된 양상을 분석한 Weir와 Skocpol의 연구(1985)를 통해 우리는 제도적 구조와 현존 정책의 제약 효과 사이의 상호영향관계를 살펴볼 수 있다. 이들은 제도적 구조가 ‘정책유산(policy legacies)’으로 구체화됨으로써 그 이후의 역사과정에도 지속적인 영향을 미쳐 국가 간 정책의 상이성으로 이어진 인과과정에 주목하고 있다. 예를 들어, 1930년대 케인즈주의의 확산이 영국과 스웨덴에서 상이한 양상을 띤 이유는 1920년대 이들 국가에서 지배적이었던 복지정책의 유산 때문이었다고 설명한다. 즉, 공공사업을 강조하였던 스웨덴의 경우에는 실업급여를 강조하였던 영국에 비해 정부 재정지출 확대를 통한 유효수요 창출이라는 케인즈주의의 확산에 유리한 맥락적 조건을 구비하고 있었다는 것이다.³⁾ 그렇다면 정책이 정치에 미치는 영향은 전통적인 정치학에서 가정하는 것보다 더 장기적일 수 있다. 왜냐하면 Hacker(2004)가 적절하게 지적하고 있듯이, “과거의 정책 선택은 강력한 이해관계와 기대를 낳고, 그것이 현재의 시점에서 정책을 되돌리기 매우 어렵게 만드는 요인이 되기 때문이다(Hacker, 2004: 245).” 예를 들어, Esping-Andersen의 혁신적인 연구(1990)에서 “자유주의적(liberal)”, “사회민주주의적(social democratic)”, 그리고 “보수적(conservative)” 복지정책의 레짐은 상이한 정치권력의 배열을 가져와 정치에 지속적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 특히, 정책 레짐은 일단 제도화되면 변화의 전환비용이 커질 수밖에 없지만, 정책 레짐의 변화는 많은 경우 ‘공공재’의 성격을 띠고 있기 때문에 이 경우 전환비용의 부담 여부를 둘러싸고 조정의 문제에 직면할 수 있다. 즉, 정책 레짐은 사람들의 선호를 근본적으로 바꿀 수 있다.

Ⅲ. 독립변수로서의 공공정책의 중요한 양태

정치의 독립변수로서 중요하게 부각되는 공공정책의 양태를 여기서는 다음과 같은 세 가지로 나누어 살펴보고자 한다.

3) 정책유산이 후속 정치과정을 구조화하는 특징적인 양상을 분석한 또 다른 연구로는 기무라 마쓰히코(2006) 참조. 그는 이 논문에서 일제의 식민지 공업화 정책과 북한의 집산주의 경제정책의 연속성을 강조하고 있다. 현존 정책유산의 ‘고착효과(lock in effect)’를 강조하는 이러한 연구들은, 그러나 지나치게 결정론에 치우친다는 비판이 있다. 이에 대한 자세한 문헌 비평에 대해서는 Kay(2005) 및 Howlett and Rayner(2006) 참조.

1. 정책의 편익, 비용, 그리고 이해관계의 배열

경제논리에서는 사회적 후생에 있어서 증가분이 손해를 입은 사람들에게 완전한 보상을 하고도 남는 것이 있다면 그 정책은 효과가 있다고 인식하는 ‘Kaldor-Hicks 보상기준’에 의해 그들의 정책이 소규모 사업장이나 저소득층보다는 고소득자와 기업을 선호하는 것이라고 하더라도 정부의 재정적 안정을 최대화할 수 있다면 개의치 않는 반면, 정치논리에서는 정책이 가지고 있는 경제적 효과보다는 과연 그 정책이 그들의 정치적 연합에 어떤 이해관계를 가지고 있는가, 다시 말해 그들이 그러한 정책을 결정함으로써 재선기회가 증가할 것인가 하는 점을 중시한다(Swanstrom, 1988).⁴⁾ 따라서 현실의 정책결정에서는 편익과 비용의 비교라는 단순논리 이상의 것을 요구한다. 이와 관련하여 정치학자 Weaver(1987)는 사람들이 가지고 있는 “부정편향성(negativity bias)”에 주목한 바 있다. 사람들은 그들이 받는 편익보다 그들이 부담해야 하는 비용에 더 민감하게 반응한다는 것이다. 술한 비난에도 불구하고 선거 때만 되면 ‘네거티브 전략’이 지배하는 것도 같은 이유에서인데(Weimer and Vining, 2011: 176-177), 이러한 부정편향성의 논리에 의한다면 정책이 Kaldor-Hicks 기준을 충족시키더라도 현실 정치에서는 받아들여지기 힘들 수 있다. 예를 들어, 경제학자 Caplan(2007)에 따르면, 민주국가에서 대부분의 정책은 집중된 편익과 분산된 비용을 특징으로 하는 ‘고객정치(client politics)’의 형태를 띠고 있는데, 이러한 정책의 경우 분산된 비용이 집중된 편익을 능가하는 것이 대부분이다(Weimer and Vining, 2011: 166-172). 따라서 현실의 정책결정을 제대로 이해하기 위해서는 Kaldor-Hicks 기준 이상의 것을 요구한다. 예를 들면, 정치학자 Weaver(2006)는 이러한 점을 다음과 같이 적절하게 지적하고 있다. “유권자들은 그들이 누리는 편익보다 그들이 부담해야 하는 비용에 더 민감하게 반응하는 경향이 있기 때문에, 정책의 편익이 비용을 초과하는 경우에도 정치인들은 일부 유권자 집단에게 집중적인 비용을 부과하는 정책을 결정하는 데 주저하는 모습을 보인다(Weaver, 2006: 218).” 요컨대, 현실의 정책결정과정을 보다 체계적으로 검토하기 위해서는 정책의 편익과 비용의 ‘절대적인’ 크기보다는 그것의 ‘상대적인’ 의미, 다시 말해 유인 구조에 대해 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

시장과 달리 정치의 영역에서는 가격 기구가 존재하지 않기 때문에 편익과 비용이 직접적으로 연결되지 않는다(Simmons, 2011: 88-90). 따라서 정부 정책의 경우 수혜집단과 비용 부담집단이 분리되는 경우가 많은데, 이는 정치과정에 다음과 같은 영향을 미칠 수 있다. 우선 지적할 수 있는 것은 현존 정책이 Wilson(1980)이 말한 ‘고객정치(client politics)’, 다시

4) 정책결정의 경제논리와 정치논리 사이의 간명한 비교에 대해서는 Behn(1981) 및 Swanstrom(1988) 참조.

말해 편익은 좁게 집중되는 반면 비용은 넓게 분산되는 성질을 가지고 있을 때 현존 정책의 유산에 따른 제약효과가 크게 나타날 수 있다. 현존 정책이 고객정치의 성질을 가지고 있다면, 그 정책의 폐지나 축소는 ‘기업가적 정치(entrepreneurial politics)’와 같은 상황에 직면한다. 즉, 정책으로 인한 편익은 불특정다수에게 넓게 분산되는 반면, 정책의 비용은 소수에게 좁게 집중된다. 이럴 경우 개혁을 잠재적으로 지지하는 집단은 집합적 행위의 딜레마(collective action dilemma)에 빠져 정치적 조직화가 곤란한 반면, 개혁에 저항하는 집단은 정치적으로 쉽게 고무될 가능성이 높다. 한마디로 정책변동 과정에서 수혜집단과 비용부담집단 사이에 ‘비대칭적 조직화’ 양상이 나타날 수 있다. 따라서 정책변동 과정에는 비용부담집단이 주도적인 정치행위자가 될 가능성이 높다.

이러한 맥락에서 정책은 일련의 ‘이해관계 정치’의 산물로 보아야 한다. 이러한 이해관계를 경제학에서는 ‘매몰비용(sunk costs)’ 또는 ‘전속된 자산(specified assets)’이라고도 하는데, 이러한 경제적 가치들이 행위자들의 선택을 구조화하고 제약할 수 있다. 예를 들어, 정책이 지속될 것이라는 현재의 믿음에 근거하여 개인이나 집단이 어떤 특정한 정책에 투자를 할 경우, 그러한 투자는 정책이 지속되는 강한 ‘유인’을 형성한다. 즉, 이 경우 정책의 지속성은 사람들의 ‘적응적 기대(adaptive expectations)’가 현실화된 결과이다(Gourevitch, 2000; Pierson, 2004, 2010). 그런데 이러한 현존 정책의 제약효과는 정책에 따른 이해관계자들 사이의 배열에 따라 상이한 양상을 보이게 된다. 즉, Orren과 Skowronek(2002)이 말한 “정책고객(policy clientele)”의 성격이 정책의 제약 효과에 큰 영향을 미친다는 것인데, 특히 수혜집단과 비용부담집단 사이의 ‘비대칭적 조직화(asymmetric organization)’가 전제될 때 현존 정책의 제약효과는 크게 나타난다. 그렇다면 정책대상집단의 조직화에는 어떤 변수들이 중요하게 작용할까? 이와 관련하여서도 현존 정책으로 인해 나타나는 이해관계가 중요한 변수로 작용하는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정책으로 인한 이해관계의 크기이다. 일반적으로 말해 이해관계의 크기가 크면 클수록 정책을 중심으로 선호관계가 재형성되어 집합적 행위가 용이해진다. 그런데 이러한 이해관계의 크기는 집합적 차원과 개별적 차원으로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 집합적 차원에서는 이해관계가 크다고 하더라도 개별적 차원에서는 이해관계가 작을 수 있기 때문이다.⁵⁾ 이 경우 개인 입장에서는 집합적 행위를 하기 위한 동기부여가 생기지 않을 수 있다. 이러한 맥락에서 정책으로 인한 이해관계의 집중·분산 여부는 후속 정치과정과 관련하여 중요한 함의를 가지고 있다. 예를 들어, 재정적자를 화폐발행으로 충당하는 경우보다 정부차입으로 충당하는 경우 더 큰 정치적 반대에 직면할 수 있다. 왜냐하면 정부차입으로 충당

5) 이 경우에는 정책으로 인한 이해관계자들의 규모가 크다는 것인데, 이럴 경우에는 조직화 비용이나 정보비용이 커져서 집합적 행위가 어려워질 수 있다(최병선, 1992).

하는 경우 ‘구축효과(crowding out effect)’로 인해 소수의 투자자들에게 비용이 집중되는 반면, 화폐발행으로 충당하는 경우 전반적인 물가상승을 통해 일반 소비자들에게 비용을 분산시킬 수 있기 때문이다(Wagner and Tollison, 1982).

둘째, 이해관계의 크기뿐만 아니라, 그것을 공유하는 정도도 중요하다. 행위자들은 단일한 이해관계를 가지기보다는 정책의 영역에 따라 다양한 이해관계를 가질 수 있으며, 경우에 따라서는 상충되는 이해관계를 가지기도 한다. 이러한 상황에서는 행위자들이 이해관계에 대해 어떤 인식을 가지고 있는가라는 해석(interpretation)의 문제가 중요한 변수로 부각된다(Hall, 1997). 특히, 정책이 이러한 이해관계의 ‘분절화(fragmentation)’를 촉진시킨다는 주장에 주목할 필요가 있다. 정책으로 인해 이해관계가 소득, 연령, 성별 등 사회관계의 유형에 따라 분리될 수 있으면 이해관계의 공유가 어려워진다고 할 수 있다. Pierson(1994)이 ‘분할(division) 전략’이라고도 한 이러한 정책의 성격으로 인해 이해관계자들은 동일한 이해관계를 가지기 어렵게 되며, 따라서 집단형성을 위한 역량은 분산되어 약화될 수밖에 없다. 예를 들면, 소득세의 세율을 모든 소득계층에 일률적으로 인상하기보다는 특정 소득계층에 한 정하여 인상하는 경우 세율 인상에 따른 정치적 반발을 약화시킬 수 있다.

셋째, 따라서 “정책의 편익과 비용이 누구에게 돌아가는가?” 라는 이해관계의 ‘귀속’ 문제는 후속 정치과정에서 중요한 변수로 작용한다. 정책은 수혜집단과 비용부담집단이 구분되는 것이 보통이지만, 경우에 따라서는 이 둘의 구분이 모호해지기도 한다. 예를 들면, Jordan(2010)은 의료보호 제도를 “계층적 의료보호 제도(hierarchical health care systems)”와 “분권적 의료보호 제도(decentralized health care systems)”로 나눈 바 있는데, 전자는 정책의 효과가 ‘보편적’인데 반해, 후자는 그 효과가 ‘선별적’인 경우를 말한다. Jordan에 의하면, 계층적 의료보호 제도의 경우 수혜집단과 비용부담집단 사이의 전통적인 구분을 모호하게 함으로써, 가치 갈등을 둘러싼 현시성을 약화시키고 사회통합과 보편적 이해관계를 형성할 수 있는 데 반해, 분권적 의료보호 제도의 경우 수혜집단과 비용부담집단, 그리고 수혜집단 내부에서도 많은 내적 구분을 함으로써 재분배를 둘러싼 계급갈등과 가시성을 높이고 보편적 이해관계의 형성을 저해할 수 있다. 따라서 ‘보편적(universal)’ 프로그램은 ‘선별적(targeted)’ 프로그램에 비해 안정적인 정치연합을 형성할 수 있다(Campbell, 2010).

넷째, 이해관계의 성격이다. ‘공공재’와 같이 정책의 과실(果實)을 배제하기 어려운 경우 무임승차자의 문제로 인해 집합적 행위가 어려워질 수 있다. 예를 들어, 노조가 국가를 상대로 협상하여 최저임금 수준을 높이는 법안을 통과시킨 경우 그 혜택은 노조에 가입한 노동자에게만 국한된 것은 아니기 때문에, 노동자들은 노조에 가입하지 않고 그 편익을 누리려고 하는 ‘무임승차’ 동기가 생길 수 있다. 이는 개인의 합리적 선택이 사회전체적인 합리적 선택을 가져오지 못한다는 것으로, ‘집합적 행위의 딜레마(collective action dilemma)’의

핵심적인 부분을 이룬다.⁶⁾

다섯째, 이해관계의 정치적 현시성이 높은 경우 관련 이익 범주를 중심으로 강력한 조직화가 가능하다. 이 경우에는 편익과 비용에 대한 상대적 인식이 높아질 수 있기 때문이다. Weaver가 최근 연구(2006)에서 제시한 “정책 카르텔(policy cartels)”의 개념도 연금제도 개혁(pension reform)과 같은 현시성이 높은 사안에서 관련 이해관계 집단들 사이에 형성된 정책 연합의 구조적 편향성을 잘 보여주고 있다. 그렇다면 정치의 세계에 고유한 ‘현상유지 편향’은 정치의 본질적인 속성 때문만은 아닐 것이다. 오히려 문제의 본질은 정치를 구조화하는 정책에 있을지 모르기 때문이다.

2. 정책의 가시성과 근접성

정책의 효과라는 관점에서든 현존 정책의 제약 효과의 다양한 양태를 분석할 수 있다. 예를 들면, Soss와 Schram(2007)은 정책이 사람들의 선호에 영향을 미치는 “정책환류 효과(policy feedback effect)”가 정책이 가지고 있는 “가시성(visibility)”과 “근접성(proximity)”에 따라 상이하다고 주장한다. 여기서 가시성이란 정책이 일반대중들에게 잘 알려진 정도를 의미하며, 다음과 같은 요인에 의해 영향을 받는다. 첫째, 정책의 내용상 구조로써 정책의 내용이 단순한 경우 정책의 가시성은 높아진다. 이 경우에는 정책의 내용과 그 효과 사이의 인과구조를 이해하기 위한 정보비용(information cost) 내지 학습비용(learning cost)이 감소하기 때문이다.⁷⁾ 지난 수 십 년 동안 미국에서 일어난 조세저항(tax revolt)의 주된 대상이 소득세(income tax)나 재산세(property tax)와 같은 직접세였다는 사실은 결코 우연이 아니다(Morgan, 2010: 33-38). 조세의 구조가 단순한 직접세의 경우 그것이 복잡한 간접세에 비해 그 효과가 납세자에게 ‘가시적’으로 다가가는 경우가 많기 때문이다. 물론 정책의 내용이 복잡하다고 하더라도 정책을 자주 접하는 경우 일종의 ‘학습효과(learning effect)’가 생겨 가시성이 높아질 수 있다. 특히, 의료보호(health care)와 같이 국민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 정책

6) 여기서 집합적 행위의 딜레마란 공통의 이해관계가 결부된 문제를 조직적·집단적으로 해결하지 못하는 현상으로, Olson(1965, 윤여덕 역, 1987)의 선구적인 연구 이후 비교정책학 분야에서 보편적으로 사용되고 있다. 예를 들면, Finegold와 Soskice(1988)는 독일과 영국의 직업훈련제도를 이러한 관점에서 분석했는데, 독일의 ‘고숙련’ 균형과 영국의 ‘저숙련’ 균형의 차이는 많은 부분 집합적 행위와 결부된 ‘조정 문제(coordination problem)’와 이를 조장하거나 억제하는 정책의 차이에서 비롯되었다. 비슷한 맥락에서의 연구로는 Thelen(2004) 참조.

7) 정책 구조의 복잡성과 관련하여 미국의 로비스트들 사이에서는 ‘댄 래더 테스트(Dan Rather test)’라는 말이 자주 사용된다. 댄 래더 테스트란 만일 TV 리포터인 댄 래더가 새로운 정책의 함의를 15초 이내에 설명할 수 없을 정도로 개혁정책을 복잡하게 만들 수 있다면, 그 개혁 조치는 대중들의 저항에 부딪칠 가능성이 그만큼 낮아진다는 것을 의미한다(Pierson, 1994).

의 경우 더욱 그러하다(Jordan, 2010: 870).

둘째, 정책과 그 결과 사이의 인과 고리(causal chain)도 가시성에 중요한 영향을 미친다. 정책의 입안과 그 지각된 결과 사이에 놓여 있는 단계와 불확실성이 많으면 많을수록 그 정책의 가시성은 낮아지기 마련이다. 정책결정자들은 이런저런 방법들을 사용하여 인과 고리의 길이를 다양하게 만들 수 있는데, 이상적으로는 혜택은 짧은 인과 고리를 갖는 반면 비용은 긴 인과 고리를 갖는 방식으로 정책을 결정하려고 한다. 예를 들면, 시간의 지체(time lag)는 인과 고리의 길이와 복잡성을 크게 증가시키는 경향이 있는데, 이런 경우 정책결정자들은 즉각적인 혜택은 눈에 띄도록 부각시키면서 비용은 지연시키거나 은폐시키는 방식의 정책 설계를 선호한다.

셋째, 정책의 현시성(salience)도 가시성에 중요한 영향을 미친다. 여기서 현시성이란 “일반대중이 인식하는 문제의 상대적 중요성(relative importance)”을 의미하는데(Kraft and Furlong, 2013: 94), 특히 정책의 부정적 결과와 관련하여 문제가 된다. 전술한 바와 같이 민주국가의 정책은 많은 경우 비용이 분산된 형태로 나타난다. 이럴 경우 비용을 부담하는 사람들은 그 비용을 제대로 인식하지 못해 현시성이 떨어지는 것이 보통이다. 그러나 비용이 분산된 정책의 경우에도 ‘정치적 기업가들(political entrepreneurs)’이 정책의 부정적 결과에 초점을 맞추어 일반대중의 경각심을 불러일으킨다면 정책의 현시성은 높아질 수 있다. 즉, 이 경우 정치적 기업가들은 권리 위에 “잠자는 거인들(sleeping giants)”을 깨우는 역할을 한다(Hutchings, 2003). 그런데 정치적 기업가들이 많이 사용하는 정치 전략은 매스미디어를 이용하는 것이다. 매스미디어에 많이 노출될수록 정책의 현시성은 높아지기 때문이다. 후술하듯이, 정책에 대한 상세한 정보를 얻는 데에는 많은 비용이 소요되기 때문에, 일반대중들은 대부분 신문, 잡지, TV, 라디오, 인터넷 등 매스미디어를 통해 정책에 대한 정보를 얻게 된다. 따라서 매스미디어의 집중적인 조명을 받을 경우, 정책의 편익과 비용에 대한 일반대중들의 인식은 높아지기 마련이다(Weimer and Vining, 2011: 174-177). 매스미디어는 Hacker와 Pierson(2011)이 말한 ‘일상의 정치’와 ‘선거 정치’ 모두에서 중요한 역할을 하지만, 특히 선거 정치 과정에서 대중들의 여론을 결집시키고 이를 정책결정자들에게 전달하는데 중요한 역할을 한다. 원래 매스미디어가 정책 환류 효과에 미치는 영향은 일반대중들의 여론 형성에서 특히 문제가 되지만, 매스미디어가 특정한 정책에 대해 관심을 가지는 데에는 관련 이익집단들의 활동도 중요한 변수로 작용하기도 한다. 예를 들면, 관련 이익집단들이 소송을 제기하거나 집회나 시위를 하는 경우, 또는 파업과 같은 실행행사를 하는 경우 매스미디어의 조명을 받을 수 있다.

다음으로 근접성이란 정책이 즉각적이고 구체적인 형태로 사람들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 정도를 의미하며, 다음과 같은 세 가지 요인에 의해 영향을 받는다. 첫째, 지리적

요인으로, 예를 들면 외국에서 시행 중인 정책의 경우 근접성이 떨어진다. 둘째, 사회관계의 유형으로서, 예를 들면 소득, 연령, 성별 등에 따라 정책의 효과에 차등을 둘 경우 근접성이 높아진다. 이는 이른바 효과의 ‘전속성(specificity)’ 문제로서 어느 특정 사회계층에 정책의 효과가 집중되는 것을 말한다. 예를 들면, 최근 소득세법이 개정되면서 도입된 소위 ‘버핏세’는 과세표준이 3억 원을 초과하는 고소득자를 대상으로 하기 때문에, 버핏세의 적용을 받는 고소득자는 변경된 정책으로 인해 직접적인 이해관계가 있어 근접성이 높지만 나머지 납세자들은 직접적인 이해관계가 없어 근접성이 낮다. 정책의 효과가 어느 특정 계층에 전속된다면, 그 크기가 큰 것이 대부분이지만 반드시 그런 것은 아니다. 예를 들면, 정책의 대상이 되는 사회계층의 폭이 넓다면 전체 입장에서는 효과의 크기가 크지만 개인 입장에서는 그 크기가 무시할 수 있을 만큼 작을 수 있다. 따라서 정책 효과의 전속성뿐만 아니라 개인 입장에서의 그 크기도 근접성에 중요한 영향을 미친다. 셋째, 시간적 요인으로서, 정책의 효과(특히 비용)를 미래세대에 전가할 수 있는 경우 근접성이 떨어진다. 예를 들면, 대중영합주의(populism)의 편익은 현재 세대에게 집중되기 때문에 편익의 근접성은 높게 나타나지만, 비용은 미래 세대에 전가할 수 있기 때문에 비용의 근접성은 낮게 나타난다.⁸⁾

근접성에 영향을 미치는 세 가지 요인 중 특히 주목할 필요가 있는 것은 사회관계의 유형이다. 특정한 사회관계에 정책의 효과가 전속될 경우 그것을 중심으로 사람들의 선호관계가 재형성됨으로써 정치과정에 장기적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 선호나 이해관계는 ‘외생적으로 주어진(exogenously given)’ 것이라기보다는 특정한 정책의 구조에 따라 변할 수 있는 ‘내생적인(endogenous)’ 것으로 이해할 필요가 있다. 예를 들어, 고도로 중앙집권화된 노사관계 제도와 보편적 복지정책을 특징으로 하는 소위 ‘스웨덴 모델’에 대한 정치한 분석에서 Swenson(2002, 2004)은 자본가들의 이해관계가 더 광범위한 시장 상황의 변화와 상호작용하여 시간이 경과함에 따라 변화한 역사의 궤적을 추적하고 있다. Swenson은 단체교섭 제도가 중앙집권화된 기원을 1930년대에 국제 경쟁에 노출된 산업의 고용주들과 저임금 부문의 노동자들 사이에 계급 간 동맹이 형성된 것에서 찾고 있다. 중앙집권화는

8) 포퓰리즘 정책의 경우, 그 비용을 국가 채무 형태로 미래 세대에 전가할 수 있기 때문에 현재 세대는 그 비용에 대해 직접적 이해관계가 없다는 이러한 주장은, 그러나 논란의 여지가 있을 수 있다. 경제학자 Robert Barro(1974)는 리카디언 대등정리(Ricardian Equivalence Theorem)를 옹호한 저명한 논문에서 미래 세대는 현재 세대와 단절된 존재가 아니라 현재 세대의 아들, 딸, 손자, 손녀이기 때문에 이들을 독립된 경제주체로 보아서는 안 된다고 주장한 바 있다. 이러한 Barro의 견해에 의한다면, 현재 세대와 미래 세대는 밀접한 관련이 있기 때문에, 포퓰리즘 정책의 비용은 미래 세대뿐만 아니라 현재 세대에게도 직접적인 이해관계가 있다는 결론에 이를 수 있다. 그러나 이 같은 Barro의 견해는 이론적으로는 의미가 있지만, 현실적으로는 적용상 한계가 있다. 특히, 부모들이 유산을 남기는 동기는 반드시 이타적인 것에만 국한된 것은 아니라는 반론이 제기될 수 있다. 부모들의 “전략적 유산 동기(the strategic bequest motive)”에 대해서는 Bernheim et al.(1985) 참조.

이러한 특정 고용주들의 이익에 기여했는데, 왜냐하면 국제 경쟁에 노출되지 않았던 고임금 부문(예를 들면 건설 부문)에 속한 고용주들과 노동조합의 파행적 행동을 통제할 수 있게 해주었기 때문이다. 하지만 중앙집권화된 단체교섭을 통해 임금 억제를 제도화하는 데에는 성공을 거두었지만, 여기에는 몇 가지 심각한 부작용이 뒤따랐다. 특히, 노동력 부족이 만성화되었는데, 수요가 늘어나는 성장 시기에 심각해졌다. 노동력 부족으로 인해 새로운 문제가 나타났고, 기존의 임금 규율 제도로는 통제할 수 없는 ‘부정한’ 경쟁이 촉발되었던 것이다. 그리하여 1950년대에 스웨덴 자본의 중요 분파는 포괄적인 건강보험, 관대한 질병 수당, 그리고 적극적인 노동시장 정책이 실시되는 것을 조용히 지지하고 있었다. 왜냐하면 이러한 조치들이 스웨덴 노동시장에 특유한 문제점들에 대한 해결책을 제공해주었기 때문이다.⁹⁾

3. 정책의 상징적 측면

사회구성주의(social constructivism)의 관점에서 봤을 때 제도나 정책은 개인의 의도적이거나 합리적인 계산의 산물이 아니라 사회관계 속에서 “구성된(constituted)” 사회적 규정(social definition)의 산물이다(Risse, 2002; Hay, 2006). 따라서 제도나 정책에 있어서도 그것의 실질적인 효과보다는 보여지는 상징적(symbolic) 효과에 의해 대중들의 선호관계가 변할 수 있다(Soss and Schram, 2007; Ingram, 2010). 일반대중들은 정책에 대해 가지고 있는 정보나 지식이 제한적일 뿐만 아니라 직접적인 이해관계가 없는 경우가 많기 때문이다. 특히, 정책이 일반대중들에게 널리 알려져 있지만 직접적인 이해관계가 있는 것은 아닌 경우 정책의 상

9) 이보다 더 급진적으로 정책이 핵심적인 정치행위자의 선택지를 제한하는 구조적 제약에 주목하는 연구도 있다. 예를 들면, Hacker와 Pierson(2002)은 고용주의 이해관계의 중요성을 부정하지는 않지만, 결과물을 이해하기 위해서는 행위자들의 선택을 제한하는 선택 메뉴를 설정하는 구조적 조건을 분석하는 것이 중요하다고 주장한다. 이들은 의제설정과 관련한 연구들이 제시하는 통찰을 언급하면서 대부분의 상황에서 핵심적인 사안은 특정 시점에 상정되어 있는 특정한 정책 선택지들 중에서 최종 선택을 하는 데 있는 것이 아니라, 행위자들이 선택하도록 허용된 ‘선택지들’이 그 이전 단계에서 누가 선호하는 선택 범위 내에서 정해지는가 라는 문제라고 지적한다. Hacker와 Pierson의 연구는 현실 정치에 존재하는 ‘권력관계의 불평등성’을 강조한 것인데, 이러한 연구결과에 의한다면, 외관상 효율적으로 보이는 제도나 정책도 실상은 그렇지 않을 수 있다는 결론에 이를 수 있다. 예를 들어, Moe(2006)는 다음과 같은 재미있는 비유를 통해 이를 설명하고 있다. 어느 날 길을 걷다가 강도를 만난 경우를 상정해보자. 강도는 “돈을 내놔라, 그렇지 않으면 죽일 것이다”라고 협박할 것이다. 이때 피해자는 돈을 순순히 내놓든지 아니면 죽임을 당하든지 둘 중 하나를 선택해야 한다. 죽임을 당하는 것보다는 돈을 순순히 내놓는 것이 피해자 입장에서는 바람직한 것이기 때문에 피해자는 돈을 순순히 내놓을 것이다. 그러나 이는 강도를 만난다는 상황 하에서는 합리적인 대응이지만, 애초에 강도를 만나지 않았다면 돈도 뺏기지 않았을 것이다. 즉, 피해자는 강도를 만났기 때문에 자신이 선택할 수 있는 대안의 폭이 제한된 것이다. 이와 같이 권력을 가진 정치행위자들이 선택할 수 있는 대안의 폭을 제한함으로써, 자신들에게 편향적인 제도나 정책이 만들어질 수 있도록 권력을 행사할 수 있다(Moe, 2006: 58-61).

징적 측면이 중요한 변수로 부각된다. 이 경우에는 정책에 대한 인식이 ‘경험’이나 ‘지식’보다는 외부로부터 들리는 ‘풍문(rumor)’에 많이 의존하기 때문이다.¹⁰⁾ 예를 들어, 관료들의 번잡한 서류작업(red tape)은 거의 대부분의 국민들에게 비판의 대상이 되지만 국민들은 그 문제에 대해 직접적인 이해관계가 없거나 그것을 개혁함으로써 얻게 되는 편익도 거의 무의미한 수준이다. 따라서 번잡한 서류작업을 개혁하기 위한 정책은 일반 국민들에게 ‘상징적 의미’만 있을 뿐이다(Anderson, 2011: 83-84).

여기서 우리가 정책의 보여지는 상징적 측면에 주목해야 하는 이유는 정치의 본질적인 속성과 관련시켜 생각해 볼 필요가 있다. 정치학자 Terry Moe(1990)가 적절하게 지적하고 있듯이, 정치의 영역은 본질적으로 “불확실성(uncertainty)”의 세계이다. 시장에서 경제주체들의 선택은 가격과 같은 관찰가능하고, 명확하며, 종종 양적으로 측정할 수 있는 지표들을 통해 예측하고 평가할 수 있다. 시장에서 경제주체들의 선택과 그 결과 사이의 관계는 일반적으로 명확하며, 따라서 자신의 실수를 교정하기 위한 학습효과(learning effect)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. 정치 행위자들의 선택과 그 결과 사이의 관계는 일반적으로 복잡하고 긴 시차(time lag)를 가지고 있으며, 따라서 시행착오의 과정(trial and error process)을 통한 학습효과와 메커니즘도 제대로 작동하기 어렵다. 물론 유권자들은 투표를 통해 정치 행위자들에게 책임을 물을 수 있지만, 그들의 행동은 그것이 합쳐질 때에만 정치적 결과를 가져온다는 점에서 한계가 있다(Pierson, 2000, 2004). 따라서 정치 영역에서의 정보비용은 시장에서의 정보비용보다 높은 것이 보통이다(Overtveldt, 2007, 박수철 역, 2011: 313). 정치 영역에 고유한 불확실성으로 인해 정책과 그 효과 사이의 인과 고리의 길이가 길고 여러 변수가 개입할 뿐만 아니라 학습 효과의 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 점이다. 즉, 일반대중들은 ‘비합

10) 일반대중들은 전문성이 부족하기 때문에 해당 정책의 효과에 대해 전문가들과 다른 인식을 하는 경우가 많다. 1996년 워싱턴 포스트 지와 카이저가(家)재단(Kaiser Family Foundation), 그리고 하버드 대학교 여론조사팀이 공동으로 실시한 “미국의 일반대중들과 경제학자들의 경제에 대한 인식조사(Survey of Americans and Economists on the Economy, SAE)”에서 이러한 점이 분명하게 드러나는데, 경제에 대한 대부분의 설문 문항에서 경제학자들과 일반대중들은 극명한 견해차를 보였다. 특히, 일반대중들은 경제학자들에 비해 문제의 심각성을 과대평가하는 “비관주의적 편향성(pessimistic bias)”이 강한 것으로 나타났다. 동 조사의 구체적인 내용과 그 함의에 대해서는 Caplan(2007) 참조.

리적인' 것을 '합리적으로' 선택하는 경향이 강하다. 최근 우리나라에서 시행하고 있는 기업형 슈퍼마켓(SSM)에 대한 영업제한 정책이 그 대표적인 예라고 할 수 있는데, Simmons (2011)는 이러한 역설적 현상을 다음과 같이 적절하게 설명하고 있다.

만약 그들(유권자들)의 투표가 정말로 중요하다면, 그들은 자신들이 선호하는 정책의 효과를 이해하려는 강한 유인(incentive)을 가질 것이다. 그러나 그들의 투표는 중요하지 않고 그 정보는 비싸다. (따라서) 그들은 정책의 이해관계가 그들의 사적인 이해관계나 공익에 명백하게 반한다는 사실을 알면서도, 자신들의 이해관계에 따라 투표하기보다는 감정적이고 상징적인 이해관계에 따라 투표하려고 한다. 예를 들어, 유권자들은 관세 정책이 그들에게 더 나쁜 결과를 가져온다는 사실을 알면서도, 국가의 자존심이라는 감정 논리에 따라 이를 주장하는 보호주의 정치인들에게 투표를 한다(Simmons, 2011: 60).

정책의 상징적 측면과 관련하여 특히 주목해야 할 사항은 소위 '정당성(legitimacy)'의 문제이다. 예를 들어, Levi(1997)는 납세의 의무나 국방의 의무와 같은 공적 의무는 강제 그 자체에 의해서만은 설명할 수 없으며, "준자발적인(quasi-voluntary)" "조건부 동의(contingent consent)"에 기초한 순응을 통해 설명해야 한다고 주장하였다. 즉, 그녀에 의하면 국가가 약속한 공공재를 공급하고 다른 시민들도 의무를 따르도록 할 경우 정당성을 가지게 되며, 그에 따라 시민들의 순응수준도 높아진다고 한다.¹¹⁾ 물론 정책이 '정당성'을 가지고 있다고 하여 그 정책이 반드시 '효율성'이 있는 것은 아니다. Campbell(2001, 2004)이 말한 "도구성의 논리(logic of instrumentality)"와 "사회적 적절성의 논리(logic of social appropriateness)"는 차원이 다른 문제인 것이다.

사회구성주의의 관점에서 보면, 정책의 효과가 귀속되는 정책대상집단(policy target group)에 대한 사회적 인식도 정책의 정당성에 중요한 영향을 미친다. 예를 들어, 부녀자와 같이 긍정적 이미지를 가진 집단에 혜택을 주는 정책은 정당성을 가질 수 있는 반면, 부자와 같이 부정적 이미지를 가진 집단에 혜택을 주는 정책은 정당성을 갖기 어렵다. 이와 관련하여 Schneider와 Ingram의 연구(1993)는 여러 가지 중요한 함의를 가지고 있는데, 이들은 집단의

11) 많은 학자들이 지적하고 있듯이, 이러한 정당성의 문제에서 가장 중요하게 부각되는 것이 바로 '형평성(equity)'의 문제이다. 형평성은 도덕적 정당성을 가질 뿐만 아니라 정치체제의 유지존속에 직결되는 중요한 정치적 가치이기 때문이다(김 인, 1987). 영국의 대처 수상이 '인두세(poll tax)' 도입에 따른 정치적 반발로 결국 정계를 은퇴한 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(McGrath, 2002). 따라서 정책이 "동일한 것은 동일하게 대우하고(수평적 형평성)", "서로 다른 것은 다르게 대우한다(수직적 형평성)"고 대중들이 인식할 때 정당성을 가지게 되며, 이럴 경우 정책은 안정적인 패턴을 유지하면서 지속된다. 그러나 이와는 반대로 정책이 형평하지 않아 정당성이 없다고 인식된다면 불안정한 상태에 놓이게 된다.

사회적 이미지와 그들이 행사하는 정치권력의 정도에 따라 정책대상집단을 네 가지로 나눈 바 있다. 첫째, 수혜집단(advantaged)이다. 이는 집단의 사회적 이미지가 긍정적이고 정치권력 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 정치권력은 상대적으로 약한 경우로서, 아동, 부녀자, 장애인 등이 그 예이다. 의존집단에 대해서도 정부의 정책은 비용보다는 편익에 집중되는 경우가 많지만, 그들이 행사하는 정치권력 때문에 그 정도는 수혜집단보다 작은 것이 보통이다. 셋째, 투쟁집단(contenders)이다. 이는 집단의 사회적 이미지는 부정적이지만 그들이 행사하는 정치권력은 강한 경우로서, 부자, 거대 노조, 문화 엘리트, 소수집단 등이 그 예이다. 투쟁집단에 대해서는 그들이 행사하는 정치권력 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. 넷째, 이탈집단(deviants)이다. 이는 집단의 사회적 이미지도 부정적이고 그들이 행사하는 정치권력도 약한 경우로서, 약물중독자, 범죄자, 공산주의자, 국기 소각자, 범죄 집단 등이 그 예이다. 이러한 집단에 대해서는 비용부담이 사회적으로 정당할 뿐 아니라 이들의 저항도 쉽게 물리칠 수 있기 때문에 정부는 큰 부담 없이 비용을 부과할 수 있다.

정책의 보여지는 상징적 측면은 정치엘리트들의 상징조작(symbol manipulation)에 의해 확대·재생산되는 경향이 있다. Stone(2002)에 따르면, 정치엘리트들이 사용하는 상징조작의 방법은 “이야기하기 방식(narrative stories)”, “제유(synecdoche)”, “은유(metaphor)”, 그리고 “모호성(ambiguity)”과 같은 네 가지가 있다고 한다. 이야기하기 방식의 경우, 어떤 정책과 관련된 사건에는 영웅이나 악당이 존재하고, 이러한 인물들과 사건의 이야기 전개가 정책과정에 영향을 준다. 제유 방식은 어떤 부분적 상징이 전체 내용을 상징할 때 사용되는 것이다(특수한 사례의 일반화). 예를 들면, 복지 보조금을 받아 호화롭게 생활하는 ‘복지여왕(welfare queen)’이라는 제유는 복지제도의 비효율성과 낭비를 상징한다. 은유 방식의 상징으로는 정부정책 현상을 묘사하는 각종 단어들인데, ‘고질병’, ‘사후약방문식 처방’, ‘혈세낭비’ 등과 같은 예를 들 수 있다. 또한 최근 대선 선거운동과정에서 민주당 문재인 후보가 이명박 정부의 감세정책을 비판하면서 제시한 ‘부자감세 100조’도 그 예가 될 수 있다. 모호성은 정책의 명확한 기준을 정책결정자가 자의적으로 애매하게 함으로써 정책반대편으로부터 공격을 피하고 다양한 해석의 여지를 줌으로써 정책 협상이나 타협의 여지를 주어 정책 수용성을 높이는데 기여할 수 있다. 이러한 ‘상징물’들은 Becker(1983)가 말한 정책의 효과를 설명하는 데 사용되는 “조악한 대용물(crude proxies)”에 불과하지만, 정책에 대한 지식이 부족한

일반대중들은 이러한 대응물에 많이 의존할 수밖에 없다.

정책의 상징적 측면과 관련된 대표적인 사례로 이명박 정부의 감세정책 실패를 들 수 있다.¹²⁾ 한편으로는 ‘세금폭탄’으로 회자되는 노무현 정부의 실정에 대한 ‘정치적 학습효과’ 때문에, 그리고 다른 한편으로는 ‘낙수효과(trickle-down effect)’로 표현되는 공급중심 경제학의 ‘순진한’ 정책처방 때문에 이명박 정부는 감세정책을 대대적으로 추진하였다. 감세정책은 그 비용을 미래세대에 전가할 수 있기 때문에 ‘희생자가 없는 정책(policy without victim)’으로 유명하다. 감세정책의 경우 이명박 정부의 경제철학, 다시 말해 ‘MB노믹스’의 한 축으로 매스미디어에서 대대적으로 보도됐기 때문에 가시성은 높지만, 근접성의 경우 수혜집단과 비용부담집단이 다르게 나타난다. 이명박 정부 감세정책의 수혜대상은 주로 고소득자이기 때문에 효과의 전속성으로 인해 수혜집단의 근접성은 높게 나타나지만 감세정책의 비용은 미래세대에 전가할 수 있기 때문에 비용부담집단의 근접성은 낮게 나타난다.¹³⁾ 즉, 감세정책의 경우 수혜집단이 주도적인 정치행위자가 될 가능성이 높고, 따라서 비교적 안정된 패턴을 유지한다. 그러나 평등주의 문화가 강한 한국 사회에서는 오히려 ‘부자감세’ 논란만 초래하고, 선거를 앞둔 정치권의 여론 눈치 보기로 인해 정권 말 폐기되기에 이르렀다.¹⁴⁾ 결국 정책의 실질적인 측면보다는 정책의 정당성과 같은 ‘보여지는’ 상징적 측면이 크게 작용한 것이다.

IV. 정책의 환류 효과

3장에서 살펴본 바와 같이, 공공정책은 정치과정에서 독립변수로 기능한다. 이러한 점을

-
- 12) 세금은 항상 정치논쟁의 중심이 된다. 한국에서 세금이 정치이슈가 된 것은 노무현 정부 이후의 일이지만 외국에서는 오래전부터 이 문제 때문에 정권이 바뀌기도 하는 등 치열한 정치공방의 대상이 되어 왔다. 외국의 사례와 함께 세금과 선거 정치의 관계에 관한 전반적인 분석에 대해서는 강원택 외(2007) 참조.
- 13) 게다가 이명박 정부의 감세정책, 특히 야당 측에서 집중 부각시킨 ‘부자감세’는 주로 ‘법인세’ 감면의 형태로 나타났기 때문에 일반대중들은 그 정책으로 인해 직접적인 이해관계가 없는 경우가 많았다.
- 14) 전술한 바와 같이, ‘부자’는 집단에 대한 사회적 이미지가 부정적인 경우가 많기 때문에, 부자 감세는 곧바로 정치적 형평 논쟁으로 이어질 가능성이 높다. 특히, 이명박 정부는 감세를 정책의 ‘허점(loophole)’을 통해서가 아니라 주로 세율 인하라는 가시적인 수단을 통해 이루려고 했기 때문에 일반대중들의 정치적 반발을 불러일으킬 수 있었다. 부정적인 이미지를 가진 집단에 대한 가시적인 지원이 일반대중들의 광범위한 반발을 불러일으킨 경우는 최근의 국회의원 연금법 사례에서도 찾아볼 수 있다.

“환류효과(feedback effects)”라고도 하는데, 이는 정치과정의 “결과(effect)”로 인식되던 정책이 정치과정을 구조화하는 “원인(cause)”이 되기도 한다는 것을 의미한다(Pierson, 1993, 1996; Hacker and Pierson, 2002). 공공정책이 후속 정치과정을 구조화하는 특징적인 양상 중 중요한 것은 다음과 같다.

1. 정치엘리트들의 전략에 미치는 영향

정책이 Pierson(1994)이 말한 “신뢰를 얻기 위한 정치(politics of credit claiming)” 상황에서 정치엘리트들의 전략이 크게 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 편익은 소수에게 집중되고 비용은 다수가 분담하는 상황에서는 수혜집단과 비용부담집단 사이의 ‘비대칭적 조직화’ 현상이 나타나기 때문에, 정치엘리트들은 정치적 부담 없이 그러한 방향으로 정책을 바꿀 수 있기 때문이다. 따라서 문제가 되는 것은 Pierson이 말한 “비난을 회피하기 위한 정치(politics of blame avoidance)” 상황이다. 전술한 바와 같이, 유권자들은 일반적으로 “부정 편향성”을 가지고 있어서 정책으로 인한 편익보다 비용에 더 민감하게 반응한다. 특히, 편익은 넓게 분산되는 반면 비용은 좁게 집중되는 경우 문제가 된다. 집중화된 편익과 비용이 분산된 편익과 비용에 비해 더 강한 목소리를 낸다는 것이 정치학의 오래된 정설 중 하나이기 때문이다(Olson, 1965, 윤여덕 역, 1987; Wilson, 1980; Champney, 1988; Simmons, 2011; Weimer and Vining, 2011; Hill, 2013). 따라서 이러한 상황에서는 정치엘리트들이 정치적 비용을 최소화하기 위해 몇 가지 정치 전략을 사용한다. 정치엘리트들이 정책 변화로 인한 비난을 회피하기 위해 사용하는 전략을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Pierson, 1994).

첫째, 눈가리기(obstruction) 전략이다. 눈가리기 전략은 정책의 변화와 관련된 정보를 조작하고자 하는 노력을 의미하며, 세 가지 전략 중 가장 중요한 전략에 속한다. 유권자들은 정치인들에게 보상이나 처벌을 가하고자 노력하는데, 그들은 이를 위해 정책과 그 결과 사이의 ‘인과 고리(causal chains)’를 나뉠대로 재구성하고자 한다. 이러한 인과 고리는 크게 보면 다음과 같은 세 가지로 나누어진다. 첫째, 공공정책의 부정적 결과이다. 부정적 결과의 가시성을 떨어뜨릴 의도에서 자주 동원되는 전술은 ‘점감주의(decrementalism)’ 전략이다. 예를 들면, 물가나 소득수준과 같은 경제적 맥락의 영향을 받는 사회복지 프로그램에서, 경제의 변화와 무관하게 어떤 프로그램을 동결시킴으로써 가시성을 떨어뜨릴 수 있다. 둘째, 공공정책과 그 부정적 결과 사이의 상관관계이다. 유권자들은 자신들의 처지가 전보다 악화되었다는 것은 눈치를 채면서도 그 원인을 정부 정책의 변화에 제대로 연결 짓지 못할 수 있다. 예를 들면, 법률상 납세자와 사실상 담세자가 다른 간접세의 경우 공공정책과 그 부정적 결과 사이의 상관관계가 모호해지는데, 바로 그 때문에 간접세를 인상하게 되면 그에 따른 높

은 세금에 대해 대중들이 용인하고 넘어갈 가능성이 그만큼 커진다(Morgan, 2010). 셋째, 부정적 결과를 가져온 공공정책과 그것을 결정한 정책결정자 사이의 상관관계이다. 이를 ‘경로추적 가능성(traceability)’이라고도 하는데, 정책결정자들은 공공정책 결정에 대한 책임 추궁을 받지 않기 위해 몇 가지 비난 회피 전략을 마련하기도 한다. 먼저 가능한 선택지는 ‘책임 떠넘기기(burden shifting)’ 전략이다. 예를 들면, 정책결정의 책임을 관료들에게 떠넘기는 경우이다. 이를 위해 정치인들은 비난을 받을만한 정책을 자신들의 영역인 ‘법률’에 규정하지 않고 ‘하위법령(시행령, 시행규칙 등)’에 위임하는 경우가 많다. 이른바 ‘골격입법(skeleton legislation)’의 문제이다.¹⁵⁾ 다음으로 가능한 선택지는 ‘지연 전략’이다. 정책이 이해관계자들에게 즉각적으로 손실을 부과하게 되면 정치적 반대가 커지지만, 그러한 결과를 시간적으로 지연시키면 손실의 가시성이 떨어진다. 예를 들어, 주택정책의 경우 공공주택 건설의 삭감 조치는 지금 현재의 수혜자들에게는 아무런 영향을 미치지 않는다. 그러나 그 삭감 조치의 결과는 잠재적인 미래의 수혜자들에게 집중된다. 이들 미래의 수혜자들은 자신들의 현재의 이익이 공공주택의 운명과 긴밀히 연결되어 있다고 생각할 가능성이 거의 없으며, 나아가 그들은 현재의 존재가 아니라 미래에 나타날 존재의 성격상 확인이 불가능하고, 따라서 조직화도 불가능하다. 어찌됐든 정책 변화의 부정적 결과가 피부에 와 닿기 시작할 즈음이면, 정치적 의사결정의 책임 문제는 흘러간 과거 속에 묻혀 버리게 될 것이다. 대중영합주의(populism)의 (정치적) 편익은 현재 정치인(또는 현재 세대)이 누리지만 그 비용은 미래 정치인(또는 미래 세대)이 부담하는 정치적 보상구조의 왜곡도 이러한 경향을 심화시키는 한 요인이 된다. 결국 정치의 영역에 고유한 ‘근시안적(myopic)’ 사고가 정치 엘리트들의 전략 선택에 결정적으로 중요하게 작용한다는 것인데, 이러한 점을 Pierson(2004)은 다음과 같이 설명하고 있다.

정치행위자들, 특히 정치인들은 종종 그들 행동의 단기적 결과에만 관심을 가지고, 그것의 장기적 결과는 대폭 할인하는 경향이 있다. 그 주된 이유는 선거정치의 논리 때문이다. 선거에서 승리를 결정짓는 유권자들의 선택은 단기적인 관점에서 이루어지는 것이 대부분이기 때문에, 정치인들은 일반적으로 높은 시간할인율을 가지고 있다. 그들은 자신들의 행동이 장기적으로도 정치적으로 의미가 있거나, 또는 단기적인 선거 결과를 염려할 필요가 없을 경우에 한해 그들 행동의 장기적 결과에 관심을 가질 것이다. 케인즈는 결국 우리 모두는 죽는다고 갈파한 바 있는데, 정치인들이 그 메시지를 가슴 속 깊이 새기고 있는 특별한 이유가 있다(Pierson, 2004: 41).

15) 비슷한 맥락에서 정치 엘리트들은 실행에 옮기기 어려운 비현실적 내용을 정책에 포함시켜 정치적 지지를 얻으면서도, 만일 정책이 실패하면 그 책임을 관료들에게 전가하기도 한다. Simmons(2011)는 이를 “정책 상징주의(policy symbolism)”로 표현한 바 있다(Simmons, 2011: 105-106).

눈가리기 전략의 결과, 정책 변화와 관련된 정보를 제대로 인식하지 못한다면 잠재적 비용부담자들은 Weimer와 Vining(2011)이 말한 “조용한 패배자들(silent losers)”로 남게 된다. 이들이 말한 “조용한 패배자들”이란 공공정책으로 인해 피해를 보면서도 정부에 대해 조직적인 항의를 하지 못하는 사람들을 지칭한다. 이처럼 비용부담자들이 ‘조용히’ 있는 이유는, 이들이 공공정책의 부정적 결과를 인식하지 못했기 때문일 수도 있고, 부정적 결과를 공공정책과 연결시키지 못했기 때문일 수도 있으며, 심지어는 비용부담자가 아직 태어나지도 않은 미래 세대이기 때문일 수도 있다(Weimer and Vining, 2011: 152-153).

둘째, 분할(division) 전략이다. 분할 전략은 이해관계의 공유를 막기 위해 정책의 부정적 결과를 어떤 특정 사회계층에 전속시키는 전략이다. 모든 정책의 이해관계자 집단은 어느 정도 이질적이다. 소득이전 정책을 예로 들면, 그 구성원들 사이에서도 가구 구성, 소득 수준, 연령, 지리적 위치, 성별 등에 따라 다양한 차이를 보이고 있다. 기존 혜택을 박탈하는 정책의 경우 일부 수혜자들에게는 영향을 미치지만 다른 수혜자들에게는 영향을 미치지 않는 방식으로 설계될 수 있다. 이런 식으로 수혜자를 분할하기 위한 가장 손쉬운 방법은 수급자격의 요건을 강화하는 방식으로 축소를 추진하는 것이다. 예를 들면, 대학생들의 등록금을 일률적으로 인상하기보다는 소득분위별로 인상하는 경우 등록금 인상에 따른 정치적 반발을 상당 부분 줄일 수 있다. 수혜자 인구집단 중에서 특정 하위집단에 대해서만 삭감 조치를 하는 ‘표적삭감’은 제안된 개혁안에 대한 잠재적 반대 세력의 규모를 최소화시킬 수 있는 효율적인 방법 중 하나인 것이다.¹⁶⁾

셋째, 보상(compensation) 전략이다. 정책의 희생자들에게 뭔가 긍정적인 것을 제공할 수 있다면 그것은 격렬한 반대 세력이 등장할 가능성을 그만큼 낮추어줄 것이다. 현실적으로 “부정 편향성”이 존재하는 사정을 감안할 때, 수혜자들에게 결코 손해를 입지 않으리라는 확신을 심어줄 수 있는 그럴듯한 방법을 갖고 있다면 크게 도움이 될 것이다. 예를 들면, 현재의 수혜자들은 정책 변화의 영향을 받지 않도록 ‘할아버지 조항(Grandfather clause)’¹⁷⁾이

16) 이 같은 주장이 집중화된 편익과 비용이 분산된 편익과 비용에 비해 조직화의 강한 유인을 만든다는 정치학의 정설과 모순되는 것은 아니다. 이 경우에는 애초에 정책이 조직화가 가능한 특정 집단을 대상으로 했기 때문에, 정책결정자가 만일 분할 전략을 사용하지 않았다면 이해관계의 공유에 의해 더 큰 정치적 저항에 직면할 수 있었다는 말이다(Pierson, 1994).

17) 할아버지 조항은 미국에서 남북전쟁 후 1895년에서 1910년 사이에 남부의 일부 주들에서 전쟁 전부터 선거권을 가진 자와 그 자손들(주로 백인들)에 대해서는 비록 가난하고 일자무식이어도 자동적으로 선거권을 인정해주는 반면, 1867년 1월 1일에 선거권을 부여받았던 자들과 그 후손들(주로 흑인들)에 대해서는 경제적 요건 및 읽고 쓸 줄 아는 능력을 갖추지 못했다는 이유로 선거권에서 배제된 조항을 말한다. 이 조항은 1915년 연방 대법원에 의해 제15차 헌법 개정안의 위반이라는 이유로 폐지되었다. 오늘날에는 할아버지 조항이라고 하면 일반적으로 어떤 선천적인 신분에 기초하여 법률적으로 기득권을 옹호해주는 조항을 가리킨다.

도입될 수 있다. 이렇게 될 경우 손실은 결국 불특정할 뿐 아니라 그래서 조직화의 가능성도 요원하다고 할 수 있는 미래의 수혜자 집단에게 집중될 것이다. 또 다른 대안으로, 정부는 사적 급여를 확대함으로써 공공부문의 축소에 대한 보상을 제공할 수 있다.

2. 이익집단의 활동에 미치는 영향

체제이론, 보다 구체적으로는 Peter Gourevitch(1986)의 ‘사회연합이론’ 이후 정책은 이해관계를 둘러싼 정치적 연합에 의해 좌우된다는 사고가 정치학계에서 지배적이었으나, 최근에는 인과관계의 고리를 바꿀 필요가 있다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 최근의 한 연구도 이러한 점을 뒷받침하고 있는데, 독일과 일본의 숙련공 양성 프로그램을 분석한 Thelen의 연구(2004)에서 주요 정치 행위자들이 결집하고 동맹을 형성하는 데 결정적인 영향을 미친 것은 다름 아닌 국가의 정책이었다. 예를 들면, 독일에서는 국가 정책이 장인 집단을 집합적 행위자로서 보호하고 안정화시킨 반면에, 일본에서는 전통적인 숙련공(craftsmen)을 적극적으로 해체했다. 19세기 말 독일은 국가 정책으로 장인 부문의 조직화와 근대화를 추진했고, 그 과정에서 숙련 형성 분야에 관해 ‘정부에 준하는(parapublic)’ 자격인증 권한을 장인 부문에 부여하였다. 이에 반해 일본에서는 장인 부문을 근대화와 산업화의 장애물로 간주하고, 외국인 노동자의 유입을 늘리고 국영기업에서 훈련 프로그램을 실시하는 등 보다 직접적인 조치를 취했다.¹⁸⁾ 그 결과 독일의 직업훈련제도는 직종별 조합(craft unions)을 중심으로 한 ‘집합적인’ 형태를 띤 반면, 일본의 직업훈련제도는 기업별로 이루어진 ‘분절적인’ 형태를 띠었으며, 이들 국가에서 초기 숙련 형성 시스템은 상이한 경로를 밟게 되었다는 것이 그녀의 결론이다. 따라서 이익집단의 형성과 정치 활동에 중요한 영향을 미치는 것은 바로 공공정책이다.

이익집단들은 일반대중들에 비해 정책으로 인한 이해관계가 상대적으로 크기 때문에 쉽게 조직적인 활동을 할 수 있다고 결론내릴 수 있지만, 이것도 일률적으로 판단할 수 있는 것은 아니고 정책의 본질적 속성 내지 정책결정구조에 따라 상이한 양상을 보일 수 있다. 이익집단의 활동에 영향을 미치는 요인에는 크게 보면 외생적 요인과 내생적 요인으로 나눌 수 있다. 즉, 문제가 되는 정책 밖의 요인이나, 아니면 정책 안의 요인이나 로 나눌 수 있다는 것이다.

외생적 요인으로 가장 자주 언급되는 것은 정책이나 제도가 집합적 행위를 가능하게 하는 ‘선별적 유인(selective incentive)’이 될 수 있는가의 여부이다. 예를 들면, Rothstein(1992)

18) 특히, 일본의 기업들은 ‘오야카타(Oyakata, 親力)’라는 독립적인 장인들을 대거 고용해 이들로 하여금 직업훈련을 하도록 했는데, 이러한 기업의 전략이 노동자들 사이의 이해관계의 공유를 어렵게 만드는 한 요인이 되었다.

은 국가 간 노조 조직률(unionization)이 차이를 보이는 이유를 노동자들의 집합적 행위의 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치의 유무에서 찾고 있다. 즉, 노조가 관리하는 기금에 공적인 보조를 하는 Ghent 시스템이 노동자들을 노조에 가입하도록 만드는 ‘선별적 유인(selective incentives)’으로 작용함으로써, 이러한 제도가 도입된 국가의 노조 조직률이 그렇지 않은 국가의 그것에 비해 높게 나타났다고 한다.¹⁹⁾ 또 이익집단의 활동을 특정한 방식으로 구조화하는 제도적 틀의 영향을 받기도 한다. 정치체제의 권력구조가 분권적이어서 정책을 결정하는데 많은 의사결정점(decision points)을 거쳐야 하는 경우, 이익집단의 정치적 영향력은 커진다고 할 수 있다. Immergut(1992)의 연구에서 볼 수 있듯이, 정책결정에 필요한 일련의 의사결정점이 실질적으로는 ‘거부점(veto points)’으로 기능하는 경우, 정책결정은 “진흙탕 통과(muddling through)”에 비유되는 어려운 과정이 될 수 있다는 것이다(Lindblom, 1959). 또 분과이익을 통제하고 이를 집권적으로 조직화할 수 있는 ‘정상연합체(peak association)’가 존재하는 경우, 이익집단의 정치적 영향력은 커진다고 할 수 있다(Katzenstein, 1978; Hall, 1986). 왜냐하면 집권적으로 조직된 정상연합체가 개별 정치행위자들의 무임승차 행위(free-riding)로 인한 ‘집합적 행위의 문제’를 해결할 경우, 이익집단은 정치과정에서 보다 조직적으로 활동할 수 있기 때문이다.

이익집단의 정치적 역량에 영향을 미치는 요인에는 전술한 이익집단의 내적 연계뿐만 아니라 이익집단이 외부 정치세력과 연계를 하는 정치적 연합(political alliances)도 있다. 일반적으로 말해 이익집단이 보다 많은 정치세력과 연합을 형성할수록 이익집단의 정치적 역량은 커진다고 할 수 있다. 외부와 정치적 연합을 형성하기 위해 이들은 자신들에게 유리하게 상징조작(symbol manipulation)을 하기도 하며, 정치적 현시성을 높이기 위해 집회나 시위와 같은 집단행동을 하기도 한다. 따라서 정책을 둘러싼 ‘이해관계의 정치’는 이익집단의 배열에 따라 가변적인 모습을 보이게 된다(Weir, 2006: 176).

내생적 요인으로는 전술한 정책으로 인한 이해관계의 배열이 가장 중요한 요인으로 꼽힌다. 우선 정책으로 인한 이해관계가 크게 나타나야 한다. 여기서 이해관계가 크다는 것은 전체는 물론이고 개별 행위자 입장에서도 그렇다는 것이다. 이럴 경우 집합적 행위를 하기 위한 동기가 부여될 수 있다. 이해관계의 크기뿐만 아니라 이해관계의 공유 정도도 중요하다. 정책으로 인한 이해관계가 어느 특정 사회관계의 유형에 전속될 경우 집단의 응집력은 상당 부분 약화될 수밖에 없기 때문이다. 복지제도를 연구한 많은 학자들이 보편주의(universalism)의 문화적 기반을 복지국가의 팽창과 축소의 정치에서 중요한 변수로 간주한

19) 영국에서 19세기 노조에 가입한 노동자들에게 지급된 부조 급부(friendly benefits)가 노동자들을 노조에 가입하도록 만드는 ‘선별적 유인’이 됨으로써 노동조합운동을 공고화하는 데 커다란 힘이 되었다고 보는 연구가 있다. 이에 대해서는 Thelen(2004) 참조.

것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(Pierson, 1993, 1994; Swank, 2001; Campbell, 2010; Jordan, 2010). 예를 들면, Vogel(1989)은 1970년대 초반 독점 규제에 대한 미국 기업들의 대응을 분석하면서, 이들의 활발한 대응이 많은 부분 이해관계의 공유에서 비롯되었다고 보면서 다음과 같이 설명하고 있다.

1970년대 초반 동안 실행된 규제 정책의 가장 특징적인 양상은 그것이 특정 산업을 대상으로 하지 않았다는 데 있다. 오히려 그것은 다양한 산업에 속한 여러 기업들의 행태를 변화시키려고 했다. 그것은 많은 기업가들로 하여금 그들의 보편적이거나 계급적인 이해관계에 대해 훨씬 더 많은 인식을 갖도록 만들었으며, 동시에 기업 원탁회의(the Business Roundtable), 미국 상공회의소(the United States Chamber of Commerce), 그리고 전국 독립기업 연맹(the National Federation of Independent Business) 등과 같은 다양한 산업에 속한 기업들을 대표하는 정치조직의 형성과 재건을 가져왔다(Vogel, 1989: 13-14).

공공정책이 이익집단의 활동 패턴에 미치는 영향은 그 정책이 일반대중들에게 인식되는 효과에 의해서도 좌우된다. 일반적으로 말해 정책의 가시성과 근접성이 높을 경우에는 Wilson(1980)이 말한 ‘이익집단 정치’나 ‘고객정치’와 같은 상황이 이루어지기 어렵다. 이럴 경우 일반대중들은 그 정책의 편익과 비용에 대한 인식이 높아져 이해관계의 정치에서 ‘들러리’로만 머물려고 하지 않을 것이기 때문이다. 그러나 가시성과 근접성이 낮을 경우, 특히 근접성이 낮을 경우 일반대중들의 정책과정에서의 영향력은 부차적일 수밖에 없다. 물론 문제는 여기서 그치지 않는다. 더 심각한 문제는 일반대중들이 강력한 이익집단들이 제공하는 오도(誤導)된 정보에 의해 동원될 가능성이 높다는 데 있다. 이는 헌법에 규정된 국민주권의 원리가 적어도 정책과정에서는 통용되지 않을 수 있다는 점을 보여주는데, 경제학자 Becker(1983)는 이러한 점을 다음과 같이 예리하게 지적하고 있다.

나는 유권자들의 선호가 정치적 행동에서 중요한 독립적인 힘이 되지 못하는 경우가 흔하다고 믿는다. 이러한 “선호들(preferences)”은 이익집단들이 제공하는 정보와 오도된 정보에 의해 조작되고 만들어질 수 있는데, 이러한 이익집단들은 부분적으로는 유권자와 정치인의 현시(revealed) “선호들”을 바꿈으로써 그들의 정치적 영향력을 높이기도 한다 (Becker, 1983: 392).

3. 일반대중들의 여론 형성에 미치는 영향

일반대중들의 여론 형성에는 정책의 ‘가시성’과 ‘근접성’, 그리고 정책의 상징적 측면이

크게 작용한다. 먼저 가시성이라는 측면에서 보면 정책의 구조가 단순하여 대중들이 쉽게 이해할 수 있는 경우나 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, 특정한 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 아니라는 사실이다. 예를 들어, 정책의 인과구조가 단순하면 가시성뿐만 아니라 근접성도 높아지는데, 간접세를 경감하는 정책보다 직접세를 경감하는 정책이 가시성뿐만 아니라 근접성도 높은 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 가시성과 근접성이 동일한 차원의 변수는 아니다. 예를 들면, 이라크 전쟁에 대해 대부분의 미국인들은 이에 대해 알고 있기 때문에 가시성은 높지만, 참전 군인이나 그 가족들을 제외한 일반인들에게 이라크 전쟁의 이해득실은 피부에 와 닿는 것이 아니기 때문에 근접성은 낮은 것이 보통이다. 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 유형을 제시한 바 있다(Soss and Schram, 2007: 120-122).

〈표 1〉 정책의 효과(가시성, 근접성)에 따른 정책 유형

		근접성	
		높음	낮음
가시성	높음	I	II
	낮음	III	IV

자료: Soss and Schram(2007: 121)에서 재구성.

첫째, I 유형은 가시성과 근접성이 모두 높은 경우로써, 정책의 가시성과 근접성이 모두 높기 때문에 일반대중들은 그 정책에 대해 관심을 가지고 그들의 “개인적 문제”를 “사회구조의 공적 이슈”와 연계시키려고 한다. 따라서 정책에 대한 환류 효과는 크게 나타날 수밖에 없으며, 현존 정책에 대한 급격한 변화는 상당한 저항에 직면할 수 있다. 이 경우에는 정책의 상대적 편익과 비용이 증가하기 때문에 정책이 개인들의 선호에 미치는 영향도 커질 수밖에 없다는 것이 이들의 설명이다.

둘째, II 유형은 가시성은 높은 반면 근접성은 낮은 경우로써, 가시성이 높기 때문에 정책에 대해 일반대중들이 관심을 가지고 있기는 하지만 직접적인 이해관계는 없기 때문에

일반대중들의 정책에 대한 인식은 경험에 근거하기보다는 ‘풍문(rumor)’에 근거하는 경우가 많다. 따라서 정책의 실질적인 효과보다는 정책의 보여지는 상징적 측면이 일반대중들의 환류 효과를 형성하는데 결정적으로 중요하며, 이 과정에서 엘리트나 매스미디어의 역할이 중요하게 부각된다.²⁰⁾

셋째, III 유형은 가시성은 낮은 반면 근접성은 높은 경우로써, 정책의 가시성이 낮기 때문에 일반대중들에게 잘 알려져 있지는 않지만 근접성은 높기 때문에 일반대중들의 일상생활과 사회관계에 큰 영향을 미친다. 이 유형은 다음과 같은 두 가지 형태의 환류 효과를 예상할 수 있다. 첫째, 대중들의 일상생활에 큰 영향을 미치기 때문에 시민들의 신념, 기대, 그리고 행태에 관한 광범위한 패턴을 형성할 가능성이 높다. 둘째, 정책 자체는 잘 알려져 있지 않지만, 대중들의 삶에 직접적인 영향을 미치기 때문에 정책의 실패나 정책 변동은 대중들의 주목을 끌 수 있다.

넷째, IV 유형은 가시성과 근접성이 모두 낮은 경우로써, 대중들은 정부 정책에 대해 무관심하고 모르는 경우가 많기 때문에 대중들의 관심을 끌만한 사건이 생겨 정치적 갈등이 없는 이상 관련 이익집단들이 정책과정을 주도할 가능성이 높다. 즉, 이 경우에는 ‘이익집단 정치(interest group politics)’가 지배적인 양상으로 나타난다. 따라서 일반대중의 환류 효과가 매우 낮게 나타나며, 정책 변동에 여론이 영향을 미치기도 어렵고, 정책 변동으로 인해 대중의 여론이 바뀌기도 어렵다.

이익집단과 달리, 일반대중들은 정책의 실질적 효과뿐만 아니라 그 상징적 효과에 의해서도 영향을 받는다. 예를 들면, 정책의 정당성, 특히 형평성에 문제가 있다고 인식할 경우 정책에 대한 반대 여론이 형성될 수 있다. 따라서 이 경우에는 관련 정책을 중심으로 이슈네트워크(issue network)가 형성될 가능성이 높다. 철의 삼각(iron triangle)과 달리, 이슈네트워크

20) 배분정책과 재분배정책 모두 경제적 자원의 이동을 가져오고, Wilson(1980)이 말한 ‘고객정치(client politics)’와 유사한 정치상황에 직면한다는 점에서 비슷한 맥락의 논의라고 볼 수 있다. 다만, 배분정책은 주로 ‘가진 자(the haves)’를 대상으로 한다면 재분배정책의 경우 주로 ‘못 가진 자(the have-nots)’를 대상으로 한다는 점에서 다를 뿐이다(Anderson, 2011: 12-15). 이럴 경우 적어도 이론상으로는 수혜집단은 편익에 대해 강한 인식을 가지고 있는 반면, 비용부담집단인 일반 납세자들은 ‘재정환상(fiscal illusion)’으로 인해 특정 정책에 대한 비용부담을 거의 인식하지 못한다. 따라서 이러한 정치적 상황에서는 안정적인 패턴이 형성되는 것이 보통이다. 그런데 배분정책과 달리 재분배정책의 경우 정책을 둘러싼 이념 논쟁이나 정치 갈등이 심한 경우가 많다. 이처럼 상이한 패턴이 나타난 근본적인 이유는 정책의 ‘가시성’ 때문이다. 재분배정책의 경우 ‘가진 자’와 ‘못 가진 자’라는 계급의 존재를 전제로 한 ‘계급정책(class policy)’일 뿐 아니라(Lowi, 1971), 정부의 역할과 범위에 대한 근본적인 문제의식을 제기하는 경우가 많다. 게다가 ‘복지병’이나 ‘복지여왕’과 같은 상징적 은유가 매스미디어를 통해 널리 확산되는 경우 정책의 정당성에 대한 근본적인 의문이 제기될 수 있다. 결국 정책의 가시성이 비용부담에 대한 인식을 증가시켰고, 그것이 정책을 둘러싼 이념 논쟁이나 정치적 갈등으로 이어진 것이다. 복지정책을 둘러싼 정치 지형에 관한 최근의 문헌 비평에 대해서는 Mares(2009) 참조.

에서는 정책의 물질적 이해관계(interest)보다 정서적 약속(emotional commitment)이 중요하게 부각되기 때문이다(Heclo, 1978: 102).

V. 긍정적·부정적 환류의 고리

현존 정책의 유산(policy legacies)이 후속 정치과정을 구조화하는 방식은 변화를 제약하는 효과뿐만 아니라 변화를 촉진하는 효과도 있다. 즉, 현존 정책의 유산은 “긍정적·부정적 환류의 고리(positive and negative feedback loops)”(Thelen, 1999; Mahoney, 2000; Pierson, 2000, 2004; Greif and Laitin, 2004)를 통해 구체화된다.

1. 긍정적 환류 효과

전통적으로 환류 효과는 현존 정책의 제약으로 인해 나타나는 긍정적 환류 효과에 주목하고 있다. 즉, 정책 변동은 현존 정책의 틀 내에서 이루어지기 때문에 급격한 변화는 사실상 어려우며, 대부분 점진적이고 부분적인 수정에 불과하다는 것이다. 현존 정책 유산의 제약효과는 다음과 같은 관점에서 이해할 수 있다. 가장 먼저 정책으로 인한 편익은 소수에게 좁게 집중되는 반면 비용은 넓게 분산되는 경우 긍정적 환류 효과는 크게 나타난다. 이러한 유인 구조 하에서 정책의 변화는 Wilson(1980)이 말한 ‘기업가적 정치’와 유사한 상황을 초래하기 때문에 수혜집단의 분절화와 비용부담집단의 조직화라는 비대칭적 조직화 양상이 나타나 정책과정은 비용부담집단이 주도할 가능성이 높기 때문이다. 그런데 기업가적 정치 상황에서는 정치엘리트들의 전략이 중요한 변수가 된다. 이러한 정치엘리트들의 전략에는 공공정책의 구조와 그것의 부정적 결과에 대한 가시성을 낮추는 ‘눈가리기 전략’, 이해관계의 공유를 막기 위해 정책의 비용을 특정 사회계층에 전속시키는 ‘분할 전략’, 그리고 정책으로 인한 비용을 낮추는 ‘보상 전략’ 등을 포함한다.

정책은 수혜집단과 비용부담집단 사이의 역학관계의 산물이다. 이 경우 수혜집단과 비용부담집단의 한 축이 일반대중인 경우 정책 효과의 가시성과 근접성은 중요한 변수로 작용한다. 가시성과 근접성이 모두 높아 정책 환류 효과가 크게 나타나는 경우 이는 두 가지의 미를 가지고 있다. 일반대중에게 비용 부담을 전가하는 경우 높은 수준의 환류 효과는 정책 변동으로 이어질 수 있는 반면, 일반대중에게 편익을 주는 경우 높은 수준의 환류 효과는 정책의 지속성으로 나타날 수 있다. 또한 일반대중들의 태도에는 정책의 실질적 효과뿐만 아니라 정책의 보여지는 상징적 측면도 중요하다. 정책이 정당성을 가지고 있다고 대중들이

인식할 때 환류 효과는 크게 나타난다. 물론 “집합적 행위의 딜레마”로 인해 편익이나 비용이 다수에게 넓게 분산되는 경우 정치적 조직화가 어렵지만, 경우에 따라서는 일반대중들이 중요한 정치주체가 되기도 한다. 예를 들면, 초점 사건(focusing events)이나 선거와 같은 점화계기가 작동한 경우가 바로 그러한 경우이다.

정책 효과의 가시성과 근접성이 낮아 일반대중들의 관심 밖에 있는 정책의 경우에는 전형적인 ‘이익집단 정치(interest group politics)’가 나타난다. 이 경우 이익집단의 힘은 여러 가지 변수에 좌우되는데, 정책중심적 관점에서는 정책으로 인해 이익집단의 구성과 자원이 바뀔 수 있다는 점에 주목한다. 특히, 정책으로 인한 이해관계의 배열은 중요한데, 이해관계의 크기가 개인 입장에서도 크고, 공유 정도가 높으며, 쉽게 배제할 수 있고, 정치적 현시성이 클 때 환류 효과는 크게 나타난다. 그리고 수혜집단과 비용부담집단의 환류 효과의 정도에 따라 정책과정의 결과가 달라진다. 그런데 이러한 이익집단 정치 과정에서는 두 집단이 모두 수궁할 수 있는 수준에서 타협이 이루어지는 경우가 많고, 따라서 현존 정책에서 크게 벗어나지 않는 수준에서 정책이 결정되는 경향이 있다(Wilson, 1980).

이러한 맥락에서 정책패턴의 지속성에 영향을 미치는 것은 일련의 구조적 변수에 국한된 것은 아니다. 오히려 더 중요한 것은 후속 정책선택을 제약하는 정책 그 자체일 수 있다. 이는 주로 복지제도를 연구하는 학자들이 주장하고 있는데, 이들의 논리를 한마디로 말하면, 광범위한 복지정책의 유산이 후속 정책선택의 범위를 제한하는 구조적 요인으로 작용함으로써 현존 정책에 대한 급격한 변화는 사실상 어렵다는 것이다(Pierson, 1996; Hacker, 1998, 2002, 2004; Myles and Pierson, 2001). 특히, 사람들이 현재 가지고 있는 것에 대해 집착하는 ‘부존효과(endowment effect)’나 편익보다 비용에 더 민감하게 반응하는 ‘부정편향성(negativity bias)’으로 인해 이러한 경향은 심화될 수 있다. 즉, 이는 정책으로 인한 혜택이 미래에도 지속될 것이라는 ‘적응적 기대’가 ‘자기실현적 예언(self-fulfilling prophecy)’을 통해 현실화된 결과이다. 예를 들면, Pierson(1994)은 복지국가의 해체라는 제도개혁이 어려운 과정일 수 있다는 점을 인정한다. 왜냐하면 복지국가의 진전에 따른 ‘정책유산’이 제도의 경직성과 광범위한 이해관계자(stake holders)를 형성하기 때문에 제도의 성립은 용이하다고 하더라도 그것의 소멸은 상당한 저항에 직면할 수 있기 때문이다. 여기서 이해관계는 이른바 ‘전속된 자산’으로써 이러한 자산이 정치과정에 많이 있을수록 정책변동의 전환비용은 증가할 수밖에 없다(Gourevitch, 2000; Hacker, 2004; Pierson, 2004, 2010). 물론 정치과정에 전속된 자산은 매몰비용의 성격이 강하지만, 경제논리와 달리 정치논리에서는 매몰비용을 무시하지 못한다(Behn, 1981; Swanstrom, 1988). 매몰비용은 비용 이전에 ‘기득권’이라는 정치적 가치가 있기 때문이다(Myles and Pierson, 2001; Mares, 2009). 특히, 복지제도 개혁의 경우 편익은 넓게 분산되는 반면 비용은 좁게 집중되는 경향이 있기 때문에, 개혁을 잠재적으로

지지하는 집단은 정치적 조직화가 곤란한 반면 개혁에 저항하는 집단은 정치적으로 쉽게 고무될 가능성이 높다. 요컨대, 이후 논문(1996)에서 Pierson 스스로가 밝히고 있듯이, “복지 국가의 성장 자체가 사회정책을 둘러싼 정치의 지형을 바꿀 수 있으며(Pierson, 1996: 144)”, 따라서 감축을 지향하는 복지제도 개혁에도 불구하고 “사회정책의 기본적 구조는 상대적으로 안정된 상태를 유지하고 있다”는 것이 그의 결론이다(Pierson, 1994: 182). 이러한 맥락에서 그는 제도에 의해 정책이 결정되는 보편적인 인과구조보다는 정책이 제도를 구조화하는 특징적인 방식에 초점을 맞추고 있다. Pierson(1994)의 연구에서도 볼 수 있듯이, 정책의 환류효과로 인해 정책의 성립과 소멸이 비대칭적 양상을 보이기도 하는데, Huber와 Stephens(2001)는 이를 “정책단속 효과(policy ratchet effect)”라는 개념으로 설명하고 있다. 즉, 정책은 일단 관성이 붙으면 그것을 되돌리기가 매우 어렵다는 것이다. 예를 들면, 이들은 다음과 같이 주장한다.

감축의 시대 이전에, 세속적인 보수정당이 사회민주당이나 기민당이 만들어놓은 복지제도 개혁을 되돌리는 경우는 드물었다. 게다가 그들은 보통 개별적인 새로운 개혁방안들을 그것이 제도화된 이후에 받아들였으며, 정책의제의 새로운 중심도 사회 내의 진보세력이 제안한 혁신방안에 의해 규정되었다. 보수정당의 태도가 바뀐 이유는 개혁, 특히 연금, 교육, 그리고 의료보호 영역에서의 폭넓은 정책이 일반대중들에게 인기가 있었기 때문이다. ... 정책에 대한 지지는 일단 시민들이 새로운 정책으로부터 혜택을 보는 경우 급속히 확산되기 때문에, 그러한 정책의 축소에 대한 대중의 반발은 그것을 도입했을 때의 지지보다 훨씬 크게 된다. 따라서 새로운 정책의 체계는 사람들의 선호를 근본적으로 바꾸어 놓는다(강조는 필자 추가, Huber and Stephens, 2001: 28-29).

현존 정책의 제약효과를 의미하는 긍정적 환류 효과는 정치제도(political institution)와 같은 구조적 변수에도 영향을 받는다. 예를 들면, ‘거부점(veto points)’이 많은 분절화된(fragmented) 정치제도 하에서는 긍정적 환류 효과가 크게 나타난다. 즉, 거부점이 많은 분권화된 정치체제에서는 정책유산이 후속 정책결정과정을 구조화하여 정책선택의 폭을 제한할 제도적 여지가 많다는 것이다(Weir and Skocpol, 1985). 이러한 맥락에서 “제도적 결과의 양방향성(bidirectionality of institutional effect)”의 문제(Pontusson, 1995)는 정책단속 효과 논의에서도 중요한 함의를 가지고 있다. 정책의 형성을 가로막았던 제도적 구조의 분절화(fragmentation)가 마찬가지로 논리로 정책의 축소를 가로막는 구조적 제약 요인이 될 수도 있다는 것이다(Pierson, 1994; Huber and Stephens, 2001; Hacker, 2004).

2. 부정적 환류 효과

환류 효과에는 변화를 제약하는 긍정적 환류 효과만 있는 것이 아니라 변화를 촉진하는 부정적 환류 효과도 있다. 긍정적 환류 효과와 달리 부정적 환류 효과에는 환경적 맥락의 변화가 중요한 변수로 작용한다. 환경적 맥락이 변화하면 현존 정책의 제약 효과가 상당 부분 약화될 수 있기 때문이다. 특히, 정책이 광범위한 계급 간 동맹이 아니라 주요 이해관계자들 사이의 권력 균형에 의존하고 있는 경우 대외 환경 변화에 취약할 수 있다. 응집력이 약한 권력 균형은 대외 환경의 변화에 따라 얼마든지 변할 수 있기 때문이다(Thelen, 2004). 환경적 맥락은 다음과 같은 세 가지 관점에서 이해할 수 있다. 첫째, 선거나 정권교체와 같은 정치적 사건을 들 수 있다. 정치의 세계에서는 영원한 승자도 영원한 패자도 없기 때문에, 지금의 패자는 미래의 승자가 되기 위해 끊임없이 새로운 차원의 이슈를 제기할 것이다. 많은 연구들이 정치적 경쟁의 “패배자들(losers)”을 정책 변화의 ‘촉매’로 설정하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(Riker, 1980; Clemens, 1997; Clemens and Cook, 1999; Alexander, 2001; Thelen, 2003). 둘째, 사회경제적 환경의 변화이다. 사회경제적 환경의 변화는 정책 때문에 나타날 수도 있고, 정책과 무관하게 나타날 수도 있는데(예를 들면, 최근의 글로벌 경제위기로 인해 나타난 국내 경기 침체), 정책중심적 관점에서 특히 관심을 가지고 있는 것은 전자의 경우이다. 즉, 정책으로 인해 사회경제적 환경이 바뀌면 정책을 둘러싼 정치의 지형이 바뀔 수 있는데, Pierson(1994)은 이를 “체제적 축소(systemic retrenchment)”라고 하여 정책 자체의 변화를 의미하는 “프로그램적 축소(programmatic retrenchment)”와 구분하고 있다. 이러한 변화의 대상에는 정부재정의 구조, 대중의 여론, 정치제도의 구조, 이익집단의 배열 등 다양한 정치경제 현상이 포함된다. 특히, 사회경제적 맥락의 변화는 그것이 ‘초점사건(focusing events)’과 결합했을 때, 하나의 ‘점화계기’가 될 수 있다(Kingdon, 1984, 1995). 즉, 여기서 초점 사건은 Krasner(1984)가 말한 결정적 전환점을 재촉하는 핵심적인 인과요인으로 기능한다. 셋째, 이념(idea)과 같은 문화적 변수도 중요하게 작용한다. 즉, Somers와 Block(2005)이 말한 “이념적 배태성(ideational embeddedness)”이 정책 변동의 중요한 기제가 될 수 있다는 것인데, 이 경우 이념은 현존 정책에 대한 유력한 ‘대안’이 되거나 정책결정자의 관심을 집중시키는 ‘통로’와 같은 역할을 하기도 하며(Weir, 2006; Blyth, 2009; Jacobs, 2009), 경우에 따라서는 정책의 정당성(legitimacy) 내지 ‘올바름(correctness)’에 대한 일반대중들의 인식에 영향을 주는 ‘상징적 틀(symbolic frames)’이 되기도 한다(Howlett et al., 2009).²¹⁾

21) Beland(2007)는 보다 구체적으로 정책결정과정에서 수행하는 이념의 역할을 다음과 같은 세 가지로 정리하고 있다. 첫째, 시간이 경과함에도 현존 제도나 정책이 재생산되도록 하는 “인지적 자물쇠

환경적 맥락이 변했다고 하더라도 그것이 정책의 변동으로 이어진다고 속단하기는 어렵다. 오히려 현실에서는 사회경제적 환경이 바뀌었는데도 불구하고 정책이 변하지 않아 정책이 “표류(drift)”하는 사례를 심심치 않게 볼 수 있다(Hacker, 2004, 2005). 일찍이 Bachrach와 Baratz(1962)는 다원주의를 비판한 저명한 논문에서 권력은 두 얼굴(two faces of power)을 가지고 있으며, 정책결정의 장에서 주로 영향력을 행사하는 명시적인 권력과 달리 묵시적인 권력은 엘리트들에게 불리한 문제를 거론조차 하지 못하게 영향력을 행사할 수 있다고 주장한 바 있다. 설사 정치 엘리트들이 자신들에게 불리한 문제를 정책의제의 장에 진입하는 것을 막지 못한다고 하더라도, 이들은 거부점과 같은 제도적 구조를 적절하게 활용하여 “표류(drift)”나 “전환(conversion)”과 같은 정책의 실질적 내용에 변화가 없는 정책 변동을 추진하기도 한다(Thelen, 2003; Hacker, 2004; Mahoney and Thelen, 2010).

따라서 공공정책도 아울러 살펴볼 필요가 있다. 정책의 경우에 부정적 환류 효과는 Olson(1965, 운여덕 역)이 말한 “집합적 행위의 논리(logic of collective action)”에 좌우될 수 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉, 정책의 과실(果實)은 다수에게 넓게 분산되는 반면, 그 비용은 소수에게 좁게 집중되는 경우, 이러한 역설적인 현상이 나타날 수 있다. Simmons(2011)의 표현을 빌린다면, 이럴 경우 “편익은 사회화(socialized)되는 반면 비용은 개인화(privatized)되는 경향이 있기 때문에(Simmons, 2011: 17)” 정책 변동을 지지하는 집단은 정치적으로 쉽게 조직화될 수 있는 반면, 그것에 반대하는 집단은 “집합적 행위의 딜레마”에 빠져 정치적 조직화가 어렵기 때문이다. 따라서 이러한 상황에서 정책 변동은 Pierson(1994)이 말한 “신뢰를 얻기 위한 정치(politics of credit claiming)”의 핵심적인 수단이 될 수 있다. 왜냐하면 이 경우 정치인들은 “일반대중들의 돈으로 특정 유권자들의 표를 살 수 있기 때문이다(Simmons, 2011: 67).” 여기에 민주주의의 역설이 있다. 민주주의 국가에서 조차 정책은 다수 일반국민보다는 잘 조직된 소수에 좌우되는 ‘편향성’이 나타날 수 있다는 말이다(Caplan, 2007; Hacker and Pierson, 2011).

그러나 부정적 환류 효과는 전술한 ‘기업가적 정치’ 상황에 한정되는 것은 아니다. 경우에 따라서는 편익은 소수에게 좁게 집중되고 비용은 넓게 분산되는 ‘고객정치’ 상황에서도 부정적 환류 효과가 크게 작용해 정책이 변동할 수 있다. 즉, 정책 효과의 가시성과 근접성이 높아 일반대중들의 환류 효과가 크게 나타나고 초점사건이나 선거와 같은 점화계기가 작동하는 경우 정책은 변동할 수 있다. 또한 이익집단 정치 상황에서도 수혜집단과 비용부담집단 사이에 비대칭적 조직화 양상이 나타날 경우 정책은 변동할 수 있다. 따라서 부정적

(cognitive locks)”의 역할을 한다. 둘째, 정치 행위자들에게 개혁의 모델을 제시하는 “정책 청사진(policy blueprints)”의 역할을 한다. 셋째, 정치 행위자들로 하여금 현존 정책에 대해 도전할 수 있도록 하는 “강력한 이념적 무기(powerful ideological weapons)”의 역할을 한다.

환류 효과는 ‘이해관계의 정치’라는 맥락에서 이해할 필요가 있다. 정책 변동은 많은 경우 이해관계의 갈등에서 비롯되며, 그러한 이해관계의 갈등은 정책을 둘러싼 상이한 정치논리에서 비롯되기 때문이다.

VI. 결론: 앞으로의 연구 과제

정치의 종착역은 다름 아닌 ‘공공정책’이다. 수많은 정치행위자들이 때로는 협력하고 때로는 격렬하게 대립하는 것은 공공정책을 자신들에게 유리하게 이끌기 위한 노력의 일환인 것이다. 많은 정치학자들이 공공정책을 ‘이해관계 정치’의 산물이라고 한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 그동안 정치학은 공공정책을 정치과정의 ‘부수적인’ 현상 정도로 치부해왔다. 그들에게 있어 정책은 정치의 변화를 반영한 단순한 결과물일 뿐이고, 그 자체가 중요한 ‘원인력’이 될 수는 없었다. 그러나 지금은 인과관계의 고리를 바꿀 필요가 있다는 상당한 근거가 있다. 국민주권의 원리가 구현될 것이라는 민주국가에서도 ‘고객정치’의 논리가 지배하고, 장기적으로는 모두를 공멸로 이끌 수 있는 대중영합주의(populism)가 횡행하며, 기업형 슈퍼마켓(SSM)에 대한 영업제한과 같이 명백하게 대중의 이익에 반하는 정책이 오히려 대중들의 광범위한 지지 하에 채택되는 이 ‘불편한’ 진실에 한 걸음 더 다가가기 위해서는 정책이 정치를 구조화하는 특징적인 방식을 제대로 이해해야만 한다. 최근에 주목을 받고 있는 “정책중심적 관점”은 이러한 방향으로의 의미 있는 진전이라고 할 수 있다.

그러나 정책중심적 관점이 한 단계 더 발전하려면 ‘실증적인(positive)’ 차원에 머물러서는 곤란하고, ‘규범적인(normative)’ 차원으로 나아가야 한다. 규범적인 문제에 관심을 가지지 않는다면, 그것은 Shapiro(2005)가 말한 “현실 도피(flight from reality)”를 의미할 뿐이기 때문이다. 정책학의 아버지로 일컬어지는 Harold Lasswell(1956, 1971)이 건전한 민주주의를 위해 실질적으로 합의가 있는 구체적인 문제에 천착하는 “민주주의 정책학(policy science for democracy)”을 그토록 강조한 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

따라서 정책중심적 관점의 앞으로의 연구 과제도 “민주주의 정책학”을 위한 규범적인 논의에 집중되어야 한다. 즉, 공공정책은 자유, 평등, 정의, 인권, 참여 등과 같은 민주적 기본가치라는 맥락에서 평가될 필요가 있다. 예를 들어, 세계화 시대에 신자유주의가 확산되면서 참여와 민주적 통제를 통한 공적 문제 해결이라는 “민주적 시민정신(democratic citizenship)”이 약화되고 있다는 비판이 많이 제기된다(Hacker et al., 2010). 이러한 규범적 문제에 직면하여 정책중심적 관점은 두 가지 연구 과제를 수행해야만 한다. 먼저 그러한 문

제제기가 옳은 것인지에 대한 규범적 판단이 이루어져야 한다. 만일 그러한 문제제기가 옳다면 다음 단계에서는 그 원인이 무엇인가에 대한 면밀한 검토가 이루어져야 한다. 그러한 결과는 신자유주의 정책이 부의 불평등 등 구조적 불평등을 심화시켰기 때문에 나타났었을 수도 있고(Hacker et al., 2010), 신자유주의의 시장논리가 이기적 ‘소비자(consumer)’만 양산시키고 공적인 덕성을 갖춘 ‘시민(citizen)’을 말살시켰기 때문에 나타났었을 수도 있다(Aberbach and Christensen, 2005).

이러한 맥락에서 공공정책에 대한 규범적 논의의 토대는 실증적 관점이어야 하며, 그러한 점에서 앞서 살펴본 많은 실증 이론들은 중요한 함의를 가지고 있다. 예를 들어, 선거 때만 되면 대중영합주의가 횡행하는 것은 그것이 가지고 있는 정치적 보상구조의 왜곡 때문이며, 따라서 그것을 막기 위해서는 그러한 왜곡의 여지를 없애는 ‘신뢰할 수 있는 약속(credible commitment)’을 제시할 필요가 있다. 또한 현실의 정책결정에서 ‘고객정치’의 논리가 지배하는 것이 관련 이해당사자들 사이에 존재하는 ‘정보의 비대칭성’ 때문이라면, 그러한 비대칭성을 줄이기 위한 적극적인 노력이 필요하다. 따라서 정책분석을 정책문제를 해결하기 위한 공식(formula) 정도로 치부해서는 안 된다. 오히려 더 중요한 것은 정책분석이 정책결정자와 일반대중들에게 유용하고 가치 있는 정보를 제공함으로써, 민주주의 정책과정의 제고와 관련하여 중요한 함의를 가지고 있다는 사실에 있는지 모르기 때문이다(Dunn, 2011, 남궁 근외 공역, 2013: 43-44; Kraft and Furlong, 2013: 115-116).

참고문헌

- 강원택 외. (2007). 「세금과 정치: 각국의 경험과 한국의 선택」. 서울: 푸른길.
- 기무라 마쓰히코. (2006). “과시즘에서 공산주의로: 북한 집산주의 경제정책의 연속성과 발전.” 박지향 외 공편. 「해방전후사의 재인식 1」. 서울: 책세상.
- 김 인. (1987). “행정이념으로서의 사회적 형평성.” 「부산대학교 사회과학논총」. 6(1).
- 최병선. (1992). 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」. 서울: 법문사.
- Aberbach, Joel D. and Tom Christensen. (2005). “Citizens and Consumers: An NPM Dilemma.” *Public Management Review*. 7(2): 225-245.
- Alexander, Gerard. (2001). “Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation.” *Journal of Theoretical Politics*. 13(3): 249-270.
- Anderson, James E. (2011). *Public Policymaking: An Introduction*. 7th Edition. Boston: Wadsworth Publishing Company.

- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. (1962). "Two Faces of Power." *American Political Science Review*. 56(4): 947-952.
- Barro, Robert J. (1974). "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*. 82(6): 1095-1117.
- Becker, Gary S. (1983). "A Theory of Competition Among Pressure Groups For Political Influence." *Quarterly Journal of Economics*. 98(3): 371-400.
- Behn, Robert D. (1981). "Policy Analysis and Policy Politics." *Policy Analysis*. 7(2): 199-226.
- Beland, Daniel. (2007). "The Social Exclusion Discourse: Ideas and Policy Change." *Policy and Politics*. 35(1): 123-140.
- Bernheim, B. Douglas, Andrei Shleifer, and Lawrence H. Summers. (1985). "The Strategic Bequest Motive." *Journal of Political Economy*. 93(6): 1045-1076.
- Blyth, Mark. (2009). "An Approach to Comparative Analysis or a Subfield within a Subfield? Political Economy." In Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Second Edition. 193-219. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, Andrea Louise. (2010). "Universalism, Targeting, and Participation." In Joe Soss, Jacob Hacker, and Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*. 121-140. New York: Russell Sage Foundation.
- Campbell, John L. (2001). "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy." In John L. Campbell and Ove K. Pedersen(eds.). *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. 159-189. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (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.
- Champney, Leonard. (1988). "Public Goods and Policy Types." *Public Administration Review*. 48(6): 988-994.
- Clemens, Elisabeth. (1997). *The People's Lobby: Organizational Innovation and the Rise of Interest Group Politics in the United States, 1890-1925*. Chicago: University of Chicago Press.
- Clemens, Elisabeth and James M. Cook. (1999). "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change." *Annual Review of Sociology*. 25: 369-404.
- Dunn, William N. (2011). *Public Policy Analysis: An Introduction*. 5th Edition. Prentice Hall, Inc.; 남궁근 외 공역.(2013). 「정책분석론」. 제5판. 경기: 법문사.

- Esping-Andersen, Gosta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Finegold, David and David Soskice. (1988). "The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription." *Oxford Review of Economic Policy*. 4(3): 21-53.
- Gourevitch, Peter. (1986). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. (2000). "The Governance Problem in International Relations." In David Lake and Robert Powell(eds.). *Strategic Choice and International Relations*. 137-164. Princeton: Princeton University Press.
- Greif, Avner and David D. Laitin. (2004). "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review*. 98(4): 633-652.
- Hacker, Jacob S. (1998). "The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy." *Studies in American Political Development*. 12(1): 57-130.
- _____. (2002). *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2004). "Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States." *American Political Science Review*. 98(2): 243-260.
- _____. (2005). "Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment." In Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen(eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. 40-82. Oxford: Oxford University Press.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson. (2002). "Business Power and Social Policy: Employers and the Foundation of the American Welfare State." *Politics and Society*. 30(2): 277-325.
- _____. (2011). *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer And Turned Its Back on the Middle Class*. Simon & Schuster.
- Hacker, Jacob S., Suzanne Mettler, and Joe Soss. (2010). "The New Politics of Inequality: A Policy-Centered Perspective." In Joe Soss, Jacob Hacker, and Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*. 3-23. New York: Russell Sage Foundation.
- Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- _____. (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.
- 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.
- Heelo, 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 and Jeremy Rayner. (2006). “Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Processing-Sequencing Models of Policy Making over Time.” *Policy Sciences*. 39(1): 1-18.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, and Anthony Perl. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Third Edition. Toronto: Oxford University Press.
- Huber, Evelynne and John D. Stephens. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hutchings, Vincent L. (2003). *Public Opinion and Democratic Accountability*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Immergut, Ellen M. (1992). “The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden.” In Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 57-89. New York: Cambridge 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.
- Jacobs, Alan M. (2009). “How Do Ideas Matter? Mental Models and Attention in German Pension Politics.” *Comparative Political Studies*. 42(2): 252-279.
- Jordan, Jason. (2010). “Institutional Feedback and Support for the Welfare State: The Case of National Health Care.” *Comparative Political Studies*. 43(7): 862-885.
- Katzenstein, Peter J. (1978). “Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy.” In Peter J. Katzenstein(ed.). *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. 295-336. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Kay, Adrian. (2005). “A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies.” *Public*

- Administration*. 83(3): 553-571.
- Kingdon, John W. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- _____. (1995). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. 2nd Edition. New York: Addison-Wesley Longman.
- Kraft, Michael E. and Scott R. Furlong. (2013). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. 4th Edition. Thousand Oaks, California: Sage Publication, Inc.
- Krasner, Stephen D. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*. 16: 223-246.
- Lasswell, Harold D. (1956). "The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom." *American Political Science Review*. 50(4): 961-979.
- _____. (1971). *A Pre-View of the Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing Co.
- Levi, Margaret. (1997). *Consent, Dissent and Patriotism*. New York: Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review*. 19(2): 79-88.
- Lowi, Theodore J. (1971). *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. Syracuse, New York: Inter-University Case Program.
- Mahoney, James. (2000). "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*. 29: 507-548.
- 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.
- Mares, Isabela. (2009). "The Comparative Political Economy of the Welfare State." In Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Second Edition. 358-375. Cambridge: Cambridge University Press.
- McGrath, Connor. (2002). "Policy Making in Political Memoirs: The Case of the Poll Tax." *Journal of Public Affairs*. 2(2): 71-85.
- 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: New York University Press.
- Morgan, Kimberly J. (2010). "Constricting the Welfare State: Tax Policy and the Political Movement

- Against Government.” In Joe Soss, Jacob Hacker, and Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*. 27-50. New York: Russell Sage Foundation.
- Myles, John and Paul Pierson. (2001). “The Comparative Political Economy of Pension Reform.” In Paul Pierson(ed.). *The New Politics of the Welfare State*. 305-333. Oxford: Oxford 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.
- Orren, Karen and Stephen Skowronek. (2002). “The Study of American Political Development.” In Ira Katznelson and Helen V. Milner(eds.). *Political Science: The State of the Discipline*. 722-754. New York and London: W. W. Norton and Company.
- Overtveldt, Johan Van. (2007). *The Chicago School*.; 박수철(역). (2011). 「시카고학파」. 서울: 에버리치홀딩스.
- 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.
- _____. (1996). “The New Politics of the Welfare State.” *World Politics*. 48(2): 143-179.
- _____. (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.
- _____. (2006). “Public Policies as Institutions.” In Ian Shapiro, Stephen Skowronek and Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. 114-131. New York and London: New York University Press.
- _____. (2010). “Policy, Politics, and the Rise of Inequality.” In Joe Soss, Jacob Hacker, and Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*. 254-265. New York: Russell Sage Foundation.
- Pierson, Paul and Theda Skocpol. (2002). “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science.” In Ira Katznelson and Helen V. Milner(eds.). *Political Science: The State of the Discipline*. 693-721. New York and London: W. W. Norton and Company.
- Pontusson, Jonas. (1995). “From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting Political

- Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously.” *Comparative Political Studies*. 28: 117-147.
- Riker, William H. (1980). “Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions.” *American Political Science Review*. 74(2): 432-446.
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. (1987). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. 4th Edition. Homewood, Illinois: the Dorsey 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.
- Rothstein, Bo. (1992). “Labor-Market Institutions and Working-Class Strength.” In Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 33-56. New York: Cambridge 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.
- Shapiro, Ian. (2005). *The Flight from Reality in the Human Sciences*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Simmons, Randy T. (2011). *Beyond Politics: The Roots of Government Failure*. Oakland, California: The Independent Institute.
- Somers, Margaret R. and Fred Block. (2005). “From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate.” *American Sociological Review*. 70(2): 260-287.
- 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. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision*. New York and London: Norton.
- Swank, Duane. (2001). “Political Institutions and Welfare State Restructuring: the Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies.” In Paul Pierson(ed.). *The New Politics of the Welfare State*. 197-237. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Swenson, Peter A. (2002). *Capitalists against Markets*. New York: Oxford University Press.
- _____. (2004). “Varieties of Capitalists Interests: Power, Institutions and the Regulatory Welfare State

- in the United States and Sweden.” *Studies in American Political Development*. 14.
- Thelen, Kathleen. (1999). “Historical Institutionalism in Comparative Politics.” *Annual Review of Political Science*. 2: 369-404.
- _____. (2003). “How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis.” In James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer(eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. 208-240. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogel, David. (1989). *Fluctuation Fortunes: The Political Power of Business in America*. New York: Basic.
- Wagner, Richard E. and Robert D. Tollison. (1982). “Balanced Budgets, Fiscal Responsibility and the Constitution.” In Richard E. Wagner, Robert D. Tollison, Alvin Rabushka, and John T. Noonan Jr.(eds.). *Balanced Budgets, Fiscal Responsibility, and the Constitution*. Washinton, DC: CATO Institute.
- 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.
- Weir, Margaret. (2006). “When Does Politics Create Policy? The Organizational Politics of Change.” In Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. 171-186. New York and London: New York University Press.
- Weir, Margaret and Theda Skocpol. (1985). “State Structure and the Possibilities for “Keynesian” Response to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States.” In Peter B. Evans, Theda Skocpol, and Dietrich Rueschemeyer(eds.). *Bringing the State Back In*. 107-163. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, James Q. (1980). “The Politics of Regulation.” In James Q. Wilson(ed.). *The Politics of Regulation*. 357-394. New York: Basic Books Inc.

ABSTRACT

Public Policy as a Cause of Politics: A Policy-Centered Perspective and Its Implications for Policy Science

Hyun-Woo Koo

Public policy and political science are closely related. However, public policy has been regarded as an epiphenomenal phenomenon in political science. From this view, public policy is an outcome of politics that reflects political change. This was not able to be an important causal force of politics but we now need to change the causal chain. The new wave of political science known as the “policy-centered perspective” can be understood in this context. Public policy is not so much a political outcome as an important causal factor of politics seen in the context of the policy-centered perspective. Regarding the important aspects of public policy as an independent variable, this paper examined the costs and benefits of public policy, the interest arrangement of public policy, the visibility and proximity of public policy, and the symbolic expressive aspect of public policy. Based on these arguments, this paper examined the feedback effects that public policy uses to structure the subsequent political process in terms of the strategies of political elites as blame avoidance, endogenous and exogenous interest group resources, and the various dimensions of public policy effects influencing public opinion. Ultimately, the feedback effects of public policy are embodied in positive feedback effects leading to policy persistence and negative feedback effects leading to policy change. In conclusion, this paper proposed a future research projects in terms of Harold Lasswell’s “policy science for democracy” based on these arguments.

【Keywords: Policy-Centered Perspective, Public Policy, Feedback Effects, Policy Science for Democracy】