

12-2010

Policy transfer, diffusion, and institutional change under uncertainty: The role of policy ideas

Yooil BAE

Singapore Management University, yooilbae@smu.edu.sg

Follow this and additional works at: https://ink.library.smu.edu.sg/sooss_research

 Part of the [Political Science Commons](#), and the [Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#)

Citation

BAE, Yooil.(2010). Policy transfer, diffusion, and institutional change under uncertainty: The role of policy ideas. *Journal of Governance Studies* [국정관리연구], 5(2), 95-117.

Available at: https://ink.library.smu.edu.sg/sooss_research/1357

This Journal Article is brought to you for free and open access by the School of Social Sciences at Institutional Knowledge at Singapore Management University. It has been accepted for inclusion in Research Collection School of Social Sciences by an authorized administrator of Institutional Knowledge at Singapore Management University. For more information, please email libIR@smu.edu.sg.

불확실성하의 정책이전, 확산 그리고 제도변화: 정책 아이디어를 중심으로

배 유 일

본 연구는 서구의 경험에 근거하여 발전된 전통적인 정책결정이론, 즉 정책문제로부터 정책평가 및 환류에 이르는 정책과정에 대한 의문에서 출발한다. 서구의 외부주도형 정책과정과 달리 우리나라와 같은 발전국가나 개발도상국가에서는 국가중심의 정책 이니셔티브가 더 발달한 상황에서 과연 서구 정책결정론이 적실성이 있느냐는 것이다. 본 연구에서는 점증하는 정책 환경의 불확실성 속에서 정책 아이디어의 이전과 확산이 정책결정과정의 핵심으로 이해되어야 한다는 것을 주장한다. 불확실성의 상황 하에서 지식공동체나 국제기구, 그리고 선진국의 경험 등에서 이전, 확산의 과정을 거친 정책 아이디어는 정책 문제에 대한 대응력이 약화된 기존 제도의 정당성을 약화시키고 제도변화를 가져오는 로드맵의 역할을 감당하게 된다.

[주제어: 아이디어, 정책 이전, 제도변화]

I. 서론

본 연구는 “정책은 아이디어의 이전과 확산”이라는 다소 도발적인 문제의식에서 출발한다. 미국 및 선진국 중심의 전통적 정책이론에서는 학자마다 정책과정 단계 혹은 용어상의 문제에서 차이가 있을 수 있으나 대체로 정책과정을 정책이 형성되어 집행 및 평가의 단계를 거쳐 마지막으로 환류(feedback)가 되는 과정으로 이해하는 것이다. 다시 말하면, 이러한 전통적인 정책과정에 대한 이해는 정책 문제(policy problem)가 있고, 이것이 심화되어 공론의 장에서 이슈화가 되면 공식적인 정책결정 통로를 통해 논의가 시작되는 단계인 정책의제로 발전되고, 이를 해결하기 위한 대안탐색 과정을 거쳐 하나의 정책으로 귀결되는 정책결정 단계를 거쳐 현실에 적용되는 정책집행, 예측과 실제수준을 비교하는 평가 및 그 파급효과를 연구하는 단계

논문 접수일: 2010. 11. 22.. 심사기간(1차, 2차): 2010. 11. 22.~12. 15. 게재 확정일: 2010. 12. 17.

라는 것이다.¹⁾

그러나 급변하는 정책 환경은 위와 같은 이상형의 전통적 정책과정론으로 설명할 수 없는 현상들을 양산하고 있다. 첫 번째 전통적 정책과정론의 함정은 불확실성이다. 세계화의 물결 속에서 정책결정자 혹은 정책의 이해당사자들은 어떤 결정이 자신들 혹은 국가의 이익(interest)을 극대화하는 결정인지 알 수 없는 상황에 노출되고 있으며, 기후변화와 재난, 경제위기 등 전례가 없는 새로운 불확실성을 맞고 있다는 것이다(이동규·박형준, 2010). 또한 국내 정책만으로도 해결이 가능했던 문제들이 이제는 점차 국제협력을 요구하고 있고, 이웃나라의 정책변화에도 민감하게 반응하게 되는 상황이기도 하였다. 따라서 대부분의 제도주의자들이 동의하듯, 이러한 정책 환경의 불안정성과 불확실성이 정책변화를 가져오는 가장 직접적인 요인이 되고 있다(Campbell, 2004; Stone, 1999). 사실상 많은 경우에 “불확실한 상황” 하에서 “불확실한 정보”로 정책이 형성되고 있는 실정이다.²⁾ 이와 같은 상황에서 전통적인 정책과정론은 급변하는 불확실성하의 정책결정을 설명하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

두 번째는 서구 정책이론의 함정이다. Cobb & Elder(1983), Dye(1992), Lasswell(1973), 혹은 Anderson(2000) 등이 공통적으로 정책의제 설정과정에 있어서 문제인식이 먼저 이루어지고 공중의제, 정책의제로 발전되는 소위 외부주도형(outside initiative model) 정책과정을 묘사하는 이상형인데 반하여, 개발도상국 혹은 우리나라와 같이 국가주도로 근대화가 이루어진 국가에서는 정책 이니셔티브가 관료 혹은 정부에 있는 동원형(mobilization model, 혹은 내부접근형)이 더 적합한 경우가 많다.³⁾ 즉, 정부가 먼저 문제의식을 가지고 의제로 채택한 후 공중의제가 되는 형태를 말한다(Cobb, Ross, & Ross, 1976). 예를 들면 환경정책, 보건의료 정책, 경제 및 재정정책 등 고도의 전문성을 요하는 정책문제의 경우 정부주도로 의제가 된 후

1) Lasswell(1973)은 정책결정의 7단계를 주창하고 있는데, 정보(intelligence), 홍보(promotion), 처방(prescription), 적용(invocation), 응용(application), 종결(termination), 그리고 평가(appraisal)의 단계로 나누고 있다. Dye(1992)의 경우에는 문제확인, 정책제안형성, 정당화과정, 집행, 그리고 평가로 나누고 있으며, Anderson(2000)도 이와 비슷하게 문제제기, 대안형성, 정책채택, 집행, 정책평가의 과정으로 나누고 있다.

2) 예컨대, 기후변화의 영향에 대하여 아직 과학계간 합의가 이루어지지 않은 상황에서 실제로 기후변화에 대응하기 위한 정책들은 “불완전한” 혹은 “불확실한” 정보를 가지고 만들어지고 있다.

3) 정책의제설정론에서 내부접근형(Internal access model)과 동원형은 전자가 국방정책 혹은 경제개발계획 등의 경우처럼 공중에 공개가 되지 않는다는 측면에서 다르다고 볼 수 있으나, 정부내부의 관료집단이나 정책결정자에게 쉽게 접근할 수 있는 외부집단에 의해 주도된다는 측면에서는 비슷하다고 볼 수 있다.

공중의제화 되는 경우가 많다.

세 번째는 정책대안 탐색과 집행의 함정이다. 기존의 이론에서는 과학적, 객관적 정책분석을 통한 대한 제시를 통해 정책결정자를 보조하는 과정을 강조하지만, 유민봉(2010)이 지적하고 있듯이 우리나라와 같은 국가에서 정책대안의 개발은 주로 외국의 정책사례를 살펴보는 것이 가장 우선순위로 여겨지고 있다. 실제로 관료들이 정책대안을 개발하는 데 있어서 가장 먼저 찾게 되는 것은 우리와 비슷한 일본의 사례이고, 그 다음으로 미국 및 여타 선진국의 경우를 보게 되는 경우가 많다. 더욱이 불확실한 정책 환경 하에서는 외국의 사례가 의사결정과정에서 어떤 가이드라인을 제공하게 된다는 것이다(Weyland, 2006). 싱크탱크(think tank)가 독립된 역할을 하는데 한계가 있는 우리의 상황에서 이러한 연구기관들이 지속적으로 외국의 사례보고를 하고 번역하는 것도 이러한 맥락에서 이해가 가능하다.⁴⁾ 그렇다고 해서 외국의 사례가 그대로 받아들여지고 집행되는 것도 아니다. 정책이 수립하는 가운데서도 다양성이 있다(“divergence amid convergence”). 외국의 사례 도입 그 자체도 매우 정치적인 과정이며, 정치리더십, 기존의 제도, 집행기관, 이해관계자, 정책 환경의 안정성 등이 가치중립적 집행을 방해하는 요소이다.

이와 같이 사회현상이 복잡화되고, 세계화과 진행되며, 정책 환경이 불확실해지는 가운데 기존의 정책과 제도로는 대응하기 어려운 정책문제들이 지속적으로 등장하고 있으며, 이러한 비정상적인(abnormal)한 정책 환경이 상시화 되어가고 있는 경향이다. 이는 비단 Birkland(2006)가 이야기하는 재난이나, Kingdon(1984)의 초점사건(focusing event) 등에 국한되는 것은 아니다. 현대의 정책과정은 지속적인 불확실성의 상황에 놓여있다.

한편으로는, 인터넷을 위시한 교통 및 통신의 발달로 인한 “불확실성의 상설화”는 정책과정에서 결정자나 분석가들에게 즉시 참고가 가능한 사례나 정보(reference case)의 증가를 의미한다. 수많은 정보와 사례에서 정책 결정자가 취사선택하는 과정은 합리적 선택이론에서 강조하는 종합적 분석과정이라기 보다는 오히려 고도의 정치적 과정이다(Weyland, 2006). 불확실한 상황 혹은 위기에서 정책결정자에게 요구되는 것은 빠르고 적실성 있는 결정이기 때문이다. 정책 아이디어(policy idea)의 이전(transfer)과 확산(diffusion)은 이미 1990년대 초부터 연구되어 왔지만, 최근 이러한 환경변화

4) 우리나라의 연구기관들은 대체로 한국개발연구원(KDI), 한국보건사회연구원, 한국노동연구원 등 정부출연기관이 중추적인 역할을 한다고 볼 수 있다(주성수, 2000). 비정부, 비영리 기관이 주류인 미국과 유럽 등지의 상황과 비교되는 점이다.

와 더불어 행정 및 정책학자, 그리고 제도변화를 연구하는 학자들의 큰 관심을 끌고 있는 것도 이러한 이유 때문이다. 본 연구에서는 정치학, 사회학, 정책학에서의 아이디어에 대한 토론을 중심으로 정책결정과 제도변화를 이해할 수 있는 분석틀을 제시해보고자 한다.

II. 정책이전, 확산, 정책아이디어

정책의 이전과 확산에 대한 관심이 1980년대 중후반부터 지속적으로 증가하는 가운데, 오히려 국제관계(international relations)와 비교정치(comparative politics)를 연구하는 일군의 학자들로부터 더욱 각광을 받아왔다. 이들 학문 분과는 정책의 이전과 확산을 통한 수렴(convergence)에 주로 관심이 있는 반면, 정책학분야에서는 국내수준에서 도시간 혹은 주정부간의 정책확산(Berry & Berry, 1999; Wolman & Page, 2003) 혹은 다양한 형태의 학습(learning)에 더 관심이 있는 듯하다(Stone, 1999).⁵⁾ 이처럼 다양한 분야에서 연구되어지고 있기 때문에 어떤 통일된 정의를 찾기가 쉽지 않지만, 적어도 무엇이 이전되고 확산되어지는지에 대한 공통된 견해들을 발견할 수 있다. 정책 아이디어(policy idea)를 특정 정책뿐만 아니라, 세계관(world view), 이념(ideology)에서부터 프로그램(program)까지로 광의의 정의를 내린다면, 바로 이 정책 아이디어가 이전되고 확산되는 것이라고 말할 수 있다(Dolowitz & March, 1996).

1. 정책 아이디어와 불확실성

1) 정책 아이디어의 정의와 불확실성 하의 유용성

합리적 선택이론이나 행태주의, 혹은 제도주의적 관점에서 정책을 연구하는 학자들은 그동안 개인의 이익(interest)에 대한 설명을 중심으로 정책을 이해해왔다. 이와는 달리 최근 많은 학자들이 정책결정자들이 어떻게 개인

5) 행정학 및 정책학분야에서의 정책이전과 확산연구는 주로 혁신 프로그램(innovation program)의 주정부간 혹은 지방정부간 관계에서 “정책 네트워크”(policy network)의 측면에서 다루어졌다. 예컨대 Mintrom & Vergari(1998)는 주정부의 교육개혁을 연구하면서 어떻게 정책 네트워크가 주정부간 정책확산으로 발전되었는지를 연구하고 있으며, Wolman & Page(2003)은 영국 지방정부들이 도시재개발 정책에서 어떻게 서로 학습하는가를 정보 네트워크(information network)라는 유사한 이론적 틀로 분석하고 있다.

의 이익이 아닌 아이디어(idea)에 영향을 받아 정책을 산출하는지에 관심을 쏟아왔다. 비록 학자마다 차이는 있지만, 정책 아이디어는 광의의 관점에서 패러다임(paradigm), 세계관(world view), 규범(norm), 신념(belief) 혹은 프로그램(program)을 의미하며, 이들이 정책결정자들에게 대안을 제시하거나 전략적 가이드를 제공하거나, 정당성(legitimacy)을 부여하거나, 정책논의를 위한 담론을 제공하는 역할을 한다고 정의되고 있다(Powell & DiMaggio, 1991; Wildavsky, 1987).⁶⁾

정책 아이디어가 중요한 이유 중의 하나는 정책환경의 불확실성 때문이다. 검증하는 불확실성 속에서 정책결정자가 한정된 대안탐색 및 연산능력을 가진 가운데 가장 유용한 것은 불확실성을 감소시키고 많은 정보를 필터링(filtering) 하여 필요한 것만을 취사선택할 수 있는 준거기준이 필요하다. Blyth(2002)에 따르면 아이디어는 이러한 불확실성 속에서 정책결정권자에게 하나의 설명서(instruction sheet)의 역할을 하며 방향성을 제공해준다고 주장한다.

정책 아이디어가 가장 유용하게 사용될 수 있는 불확실성의 상황은 Douglas North 혹은 Herbert Simon 이 말하는 복잡성과는 차이가 있다. 불확실성을 복잡성(complexity)로 이해할 경우에는 정책결정자가 자신의 이익(interest) 혹은 효용이 극대화되는 선택에 대해서는 인지하고 있지만 복잡성(불확실성)을 줄이지 않고는 실현가능한 전략을 연산하기가 쉽지 않다는데 핵심이 있다. 물론 이 경우에도 아이디어는 로드맵의 역할을 함으로써 불확실성을 줄여줄 수 있다.

하지만 정책 아이디어는 극도의 불확실성, 즉, 정책결정자가 자신의 이익과 효용에 대해 전혀 예측할 수 없어 확률조차도 구할 수 없는 나이트 불확실성(Knightian uncertainty)하에서 더욱 유용하다(하연섭, 2006; Beckert, 1996). Beckert(1996)에 따르면 불확실성이란 정책결정자 혹은 행위자가 자신의 결정이 가져올 결과를 전혀 예측할 수 없고, 아주 독특하여 전례(like-type events)를 찾아보기가 힘든 상황을 이야기한다. 이런 상황 하에서 정책 행위자들의 선호와 이익에 대한 가정을 통한 불확실성 제거가 불가능하다. 경제정책의 예를 들면, 1970년대 이전에는 인플레이션(inflation)의 상황에는 이자율 조정이라는 통화정책을 통해 통제하는 반면 디플레이션(deflation)에는 통화정책과 더불어 재정적자를 통한 경기부양책을 쓰는 것이 경제관료 및 학자들 사이에서 공식처럼 되어 있었으나 1970년대에 나타난 스테그플레이

6) 장기적, 일반적인 시각에서도 시대에 따라 변화하는 주요 정치 및 사회 아이디어는 행정 및 정책연구 및 담론형성에 큰 영향을 미쳐왔다(Spicer, 2004).

션(stagflation)은 위의 두 가지가 혼합된 상황으로 전혀 정책수단과 결과를 예측할 수 없는 불확실한 상황에 놓였던 것이 그 예이다(Hall, 1986). 이와 같은 불확실한 상황에서는 불확실한 상황을 진단하고, 원인을 해석할 수 있으며, 대응전략의 탐색기회를 줄 수 있는 어떤 준거기준이 필요한데 정책 아이디어가 바로 그 역할을 한다는 것이다(Blyth, 2002). 2007년 서브프라임 모기지(subprime mortgage) 사태도 이미 수년 전부터 부동산 버블(bubble)에 대한 이야기가 나왔음에도 어떤 확실한 정책방향을 내놓지 못했으며, 심지어 2008년 위기가 현실화 되었을 때도 대응전략의 효과성에 합의된 인식이 없었던 것도 바로 이러한 불확실성의 예이다.

정책 아이디어는 불확실성 속에서 정책행위자가 현 상황을 위기로 진단하고, 아이디어를 통해 위기를 해결하기 위한 로드맵을 만드는 역할을 한다. 이 과정에서 정책행위자의 인지과정(cognitive process)이 중요하다. 불확실성하의 정책문제는 “문제”로 정의하기에 명확한 신호를 주는 것이 아니기 때문이다(하연섭, 2006). 예컨대 일본이 1980년대부터 지속되어온 버블경제와 환율가치 하락, 주식시장 붕괴, 그리고 자산가치 하락 등으로 경제적 어려움을 겪고 있을 때 일본정부의 경제정책은 무능력상태에 빠진 상태였다. 일본 특유의 국가개입 정책도 또한 불량채권(non-performing debts)으로 인해 재정문제가 심각한 상황이었다. 이런 불확실성의 상황 하에서 일본 정책결정자들은 미국의 규제개혁의 사례에서 얻은 아이디어를 바탕으로 현 상황을 위기로 선언하고 구조개혁을 단행하는 한편, 자신들의 기득권도 지키기 위해 유리한 방향으로 정책 아이디어를 해석하였다(Vogel, 1996). 따라서 맥락(context)이 새로운 아이디어의 선택과 적용, 그리고 배제(rejection)을 결정하기도 하고, 아이디어가 제도변화를 위한 새로운 맥락을 창조하기도 한다.⁷⁾

결론적으로 불확실성과 정책 아이디어는 떼놓을 수 없는 관계가 있다. 기존의 제도로써는 해결할 수 없는 문제와 불확실성은 기존 제도의 정당성을 약화시키고 사회적 비판에 직면케 한다. 현존하는 제도의 탈 정당화(de-legitimation)는 극도의 불확실성으로 발전되며, 정책결정자로 하여금 기존의 제도에 근거한 의사결정을 불가능하게 한다(Campbell, 2004). 이에 따라 정책결정자들은 기존의 당연시 되어왔던 제도와 정책을 재조사하는 과정을 거치게 된다. 인지된 문제 혹은 위기는 정책결정자가 정책실패나 국가경쟁력 문제 등을 해결할 수 있다고 판단되는 새로운 아이디어의 도입을 고려할 수 있도록 기회를 창출하며, 정책분석가들의 조언과 외국의 경험 등을 통해 아

7) 신자유주의의 자의적 해석에 관한 분석은 하연섭(2006)을 참고할 것.

아이디어가 수용되는 과정을 거친다(Sikkink, 1991). 예컨대, 1990년대 후반 세계 및 동아시아 경제위기 속에서 당시 가장 널리 통용되던 보편적 정부개혁 아이디어는 신자유주의였으며, 신자유주의 아이디어에 따라 경제위기시 대처방안으로 사유재산권 강화, 민영화, 정부규제 축소 등을 골자로 하는 워싱턴 합의(Washington Consensus)가 국제통화기금(International Monetary Fund)을 중심으로 제시되었고, 미국, 영국 등의 선진국의 경험 등이 개발도상국가의 리더 및 정책전문가들에게 크게 어필하였음은 정책 아이디어의 영향력을 직, 간접적으로 알 수 있는 좋은 예이다.

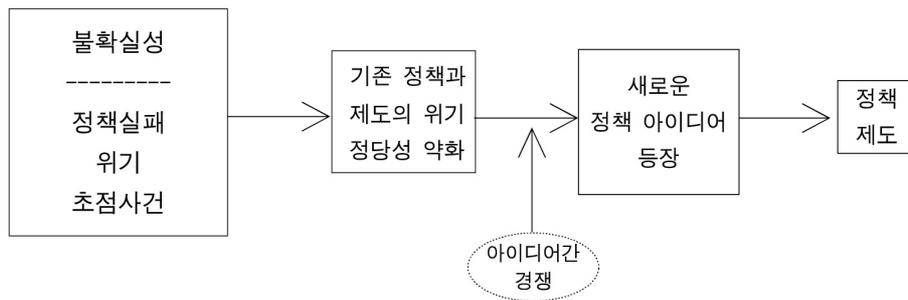
2) 정책 아이디어의 정책과정에서의 적용

문제는 정도의 차이는 있겠지만 불확실성이 상시화되어 가고 있다는 것이다. 따라서 정책 아이디어의 역할도 그에 따라 증대되고 있다. 그렇다면 아이디어는 어떤 형태로 정책결정에 영향을 주는가? 개념적인 차원에서 볼 때, Campbell(2004)은 인지적 차원(cognitive dimension)과 규범적 차원(normative dimension)에서 어떻게 아이디어가 정책결정에 영향을 주는지 분석한다. 첫째, 인지적 차원에서는 프로그램이나 패러다임으로 정의되는 아이디어로써 정책결정자들이 어떤 특정한 대응을 할 수 있는 처방이나 탐색 가능한 대안들의 범위를 인지적으로 좁혀주는 역할을 한다. 둘째, 규범적 차원에서는 어떤 상징이나 개념으로써 정책결정자로 하여금 유권자에게 정책의 정당성을 불어넣어주는 프레이밍(framing)의 역할을 하거나, 규범적인 차원에서 일반국민들에게 수용 가능한 규범적 범위를 정해주는 공공의 정서(public sentiment)의 역할을 한다. 따라서 규범적 차원의 아이디어는 어떤 정책을 추진하는데 있어서 정책결정자로 하여금 어떤 도덕적 권위나 정책에서의 전문가적 권력을 갖도록 정당성을 부여하는 역할을 한다는 것이다(Bleich, 2002).

Hall(1993)은 보다 구체적으로 3가지 방법으로 아이디어가 정책에 영향을 줄 수 있다고 주장한다. 첫째는 불확실성의 상황 하에서 정책결정자가 고려하고 있는 많은 대안들 중에서 우선순위를 정할 수 있게 해준다. 위의 1970년대 이전의 세계 경제상황에서 실업률을 줄이기 위해서는 재정정책을 중시하는 케인즈 학파의 아이디어가, 인플레이션 통제를 위해서는 통화주의 학파의 아이디어가 유용한 것으로 인식되었다는 것을 예로 들 수 있다. 둘째는 복잡한 현실상황을 단순화 시켜주는 역할을 하여 정책결정자에게 단순화를 통한 불확실성의 인식 및 감소에 도움을 준다(Goldstein & Keohane,

1993). 셋째, 위와 같은 케인즈 모델이나 통화학파의 모델은 구체적으로 문제를 해결하는데 필요한 수단들을 제공하여 준다. 따라서 정책 아이디어의 정책과정에서의 적용은 다음과 같은 그림으로 이해될 수 있다.

〈그림 1〉 정책 아이디어와 정책결정



위의 그림처럼 불확실성 하에서 정책 실패나 경제위기와 같은 위기, 재난 혹은 전례가 없는 특수상황 등 기존의 정책과 제도로 해결될 수 없는 문제들은 그 정책과 제도의 정당성과 지지기반을 약화시키고 정책결정자로 하여금 새로운 해결책을 모색하게 하는데, 불확실성 하에서 정책문제를 해결하기 위한 정답도 존재하지 않을뿐더러 해결책을 집행한 후의 결과도 알지 못하는 상황이 발생하며, 정책결정자는 이 과정에서 외국 사례나 잘 알려진 처방, 학술적 지식 등 아이디어의 인도에 따라 정책과 제도를 제정하게 되는 것이다.

2. 정책의 이전과 확산

그렇다면 이러한 정책 아이디어는 어디에서 어떤 방법으로 이전되어 정책결정자가 인지하게 되는가? 또한 어떤 방법으로 정책 아이디어가 다차원적으로 이전되는가? 기존의 국제관계론과 비교정치, 그리고 정책연구에서는 주로 top-down의 시각에서 아이디어를 분석한다. 대표적인 예가 정책의 이전(transfer)과 확산(diffusion)이다. 즉, 아이디어는 일반국민에서 기원하는 것이 아닌, 상위에서 하위로 흐르는 모형이라는 것이다. 예를 들면 Peter Haas 가 주장하듯이 어떤 국제적인 지식인단체(epistemic community)의 주장이나 연구결과가 국내 정책결정에 도입되는 과정 이라든지, 세계은행의 굿거버넌스(good governance) 프로그램이 발전도상국가에 지속적으로 소개되고 적용되는 과정, 신자유주의아이디어의 도입 등이 대표적인 예로써 모

두 초국가(supranational) 수준에서 국가 및 지방 수준으로 전달되는 과정을 묘사하고 있다. 개념적으로 이전과 확산을 구별하기는 쉽지 않지만(하동현, 2010), 아래에서는 두 개념을 중심으로 기존의 top-down 과정에 대하여 살펴보기로 한다.

1) 정책의 이전(Policy Transfer)과 확산(Diffusion)

정책의 이전이라 함은 위의 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 아이디어 간 경쟁과 새로운 아이디어의 등장 단계에서 일어나게 되는 현상으로써 다양한 양태를 띠고 있으나 대개 Dolowitz & Marsh(1996)의 정의가 가장 일반적으로 통용된다. 그들에 따르면, 정책이전은 A때의 B장소에서 주로 통용되던 정책, 행정조직, 제도 등에 관한 지식이 C시기의 D장소에서 사용되는 것을 의미한다. 다시 말하면 정책결정 엘리트들이 다른 국가에서 성공적으로 수행되었거나 되고 있는 정책이나 제도가 자신의 국가에서 동일하게 성공할 것이라는 믿음 하에 학습하려고 하는 과정을 의미한다는 것이다(Stone, 1999). 이러한 다른 선진국가의 경험관찰을 통한 학습은 Dolowitz & Marsh(2000)가 지적하듯이 전혀 새로운 것이 아니다. 문명개화 시기의 실학사상과 청나라, 일본, 미국 등지에 보낸 사절단, 그리고 일본의 사절단 등도 역사적으로 볼 때 정책이전 현상에 포함된다(하동현, 2010). 그러나 최근의 세계화, 교통 및 통신의 발달, 글로벌 경제 등의 요인들이 현대의 정책이전을 촉진시키는 요인이 되고 있다.

Evans & Davies(2000)의 분석에 따르면 기존의 연구경향은 선진국으로부터의 이전, 유럽연합(European Union)과 같은 지역공동체간의 이전, 지방정부간의 이전 등 정책이전이 다차원(multilevel)에서 일어난다. 정책 아이디어의 이전이 일어나는 분야는 사실상 모든 정책 분야가 대상이지만 기존의 연구에서는 복지국가 및 복지정책의 이전, 이민정책, 교육정책, 공중보건정책, 경제정책, 재정정책, 부패방지정책, IT관련 정책, 지방분권정책, 환경정책, 정부개혁, 세제(taxation)와 관련된 정책 등 많은 정책분야에서 아이디어의 이전이 이루어졌다.⁸⁾ Dolowitz & Marsh(1996)은 좀 더 세부적으로 정책 목표, 정책 구조와 내용, 정책수단, 행정적 기술, 제도, 이념, 아이디어, 태도, 개념, 그리고 실패사례 등이 이전된다고 주장하며, 모두 광의의 정책 아이디어 개념에 포함된다고 볼 수 있다(Campbell, 2004).

8) 국내에서는 아직 정책이전과 관련된 연구가 부족한 실정이다. 이와 관련된 국내의 연구동향은 하동현(2010: 248)의 각주 1을 참고할 것.

Evans & Davies(1999)는 정책이전에 있어서 구조적인 요인(structural factor)과 행위자(agency)를 이해하는 것이 정책이전의 본질을 이해하는데 중요하다고 주장한다. 구조적인 요인은 즉 외부요인을 의미하고 행위자는 정책이전을 제한 혹은 촉진하는 내부요인을 의미하는데 이 두 요인 간 관계를 이해하는 것이 정책이전의 본질을 이해하는 핵심이다. 첫째 외부요인은 주로 세계화 경향에서 기인하는데 글로벌 경제와 통신의 발달이 정책이전의 기회구조(opportunity structure)를 확장하는 역할을 하며, 정치통합과 초국가적 거버넌스 체제를 촉진시키며, 국제기구는 물론 지식공동체의 정책이전에서의 역할이 활성화된다는 것이다.⁹⁾ 세계화는 또한 국가간 경쟁을 심화시켜 새로운 관리기법 및 정책의 도입을 촉진하게 만든다. 이에 따라 한 국가에서 일어나는 정책변화는 이러한 매크로 수준의 구조적 변화의 맥락에서 이해되어야 한다.¹⁰⁾

정책확산(policy diffusion)의 개념은 정책이전과 사실상 구별하기가 힘들지만, 시간적으로나 지리적인(geographical) 측면에서 볼 때 좀 더 광범위한 개념의 정책이전이라고 할 수 있다.¹¹⁾ 따라서 정책확산이라는 용어는 국제관계나 비교정치론에서 비교적 많은 국가간의 정책수렴 현상을 분석할 때 사용되는 개념이다. Elkin & Simmons(2005)나 Weyland(2006)의 정의에 따르면, 정책확산은 국가나 지방정부와 같은 정책결정 단위(unit) A가 B의 영향을 받아 제도나 정책 아이디어를 받아들이는 것, B의 정책결정에 공헌을 한 행위자의 영향을 받아 받아들이는 것, 혹은 정책이나 제도를 처음에 성공적으로 만든 C의 권고 및 장려에 따라 그것을 받아들이는 것을 의미한다. 예를 들면 두 번째의 정의에 따를 때, 1990년대 중반 세계은행(World Bank)이 라틴 아메리카 국가들에게 칠레의 연금개혁정책을 모방하여 도입할 것을 강력히 권장했던 것이 정책확산이라고 볼 수 있다.

따라서 정책이전과 확산은 개념상 구별하기가 어렵지만, 정책이전에 관한 연구에서 언급되지 않은 정책의 확산은 첫째, 확산의 과정은 물결(wave)과 같이 일어난다는 것이다. 처음에는 몇몇 국가에서 시험적으로 도입을 하지만 점차 흐름을 타고 확산되기 시작하면서 많은 국가들이 도입하게 된다는

9) Evans & Davies(1999)는 이러한 측면에서 지식인들의 임시적 공동체(ad hoc community)의 역할을 중시하며 정책이전 네트워크(policy transfer network)를 주장한다. 어떤 특정의 공통 목적달성을 위하여 연합한 네트워크가 정책의 이전에 중요한 역할을 한다는 것이다.

10) 내부요인에 대한 설명은 아래의 메커니즘 부분을 참고할 것.

11) Stone(1999)은 확산(diffusion)이 좀 더 비자발적인(coercive)의 뉘앙스가 있다고 이야기 하지만 정책이전도 강제적 이전이 존재하므로 설득력이 부족하다고 본다. Berry & Berry(1999)의 경우 이전과 확산을 혼합적으로 쓰고 있어 개념적으로 구분이 어렵다.

것이다. 기존의 확산에 관한 연구들을 분석해보면 시간적으로나 공간적으로 “S-곡선”에 가까운 그래프가 그려지게 된다(Weyland, 2006).

둘째, 확산은 많은 경우에 지리적 클러스터링(clustering)을 이루게 된다(Simons & Elkins, 2004). 즉, 이웃 혹은 지역효과(neighborhood or regional effects)라고 불리기도 하는데 한 국가에서 시도된 새로운 제도나 정책은 무엇보다도 바로 이웃 국가에서 도입될 가능성이 크다는 것이다. 심지어 세계화가 진전된 오늘날에도 이와 같은 정책확산의 클러스터링은 여전히 중요한 현상으로 여겨지고 있다. 세계은행이나 국제통화기금의 정부혁신과 좋은 거버넌스에 대한 세계적인 촉진활동에도 불구하고, 앞서 언급한 라틴 아메리카 대륙의 연금보험 민영화의 확산의 경우와 같이 지역적 클러스터링은 여전히 지속되고 있다. 연금보험 민영화 사례의 경우 칠레의 뒤를 이은 국가는 국경을 인접한 아르헨티나, 페루, 볼리비아였으며, 그 다음의 확산은 이들 3개국과 국경을 접한 콜롬비아와 우루과이였다(Weyland, 2006).

마지막으로 정책의 확산은 다양성 가운데 유사성을 낳는다. 아무리 유사한 체제를 가진 국가라도 차이점이 있기 마련인데 정책 확산은 정책수렴을 기본적으로 가져오게 된다는 것이다. 받아들이는 과정에서 조금씩 수정이 있으나 해외의 개혁사례를 벤치마킹할 때 기본적인 아이디어는 그대로 이어받게 된다는 것이다. 민영화 혹은 신공공관리론(New Public Management)의 전 세계적 확산이 바로 그러한 예라고 볼 수 있다.

2) 이전과 확산의 과정

그렇다면 정책이전과 확산은 어떠한 과정을 거치게 되는가? 앞서 정책이전은 이전을 통한 학습의 과정에 초점을 좀 더 두는 반면 확산은 시간적 지리적 개념에 더 관심이 있다. 공통적으로 두 개념은 아이디어의 top-down 과정에 관심을 가지고 있다. 또한 이전과 확산의 강제성 여부도 과정을 이해하는데 도움이 된다. Evans & Davies(1999)의 연구에 의하면 자발적인 정책이전의 경우 정책결정자가 현재의 정책문제 혹은 정당성의 문제를 인지(recognition)하게 되면 새로운 정책 아이디어를 적정한 행위자(agent)를 통하여 찾게 되고(search), 만족스런 정책의 개발을 위해 필요한 지식과 동원능력을 가진 행위자를 찾아(contact) 적절한 정보를 얻게 되며, 정책이전 네트워크(policy transfer network)를 통해 정책결정자와 정책 엘리트들의 활동과 연계를 강화시켜 정보를 평가(evaluation)하는 단계를 거쳐 결정, 그리고 집행하는 과정을 거친다는 “자발적 정책이전”과정을 제시한다.¹²⁾ 반대로

강제적 정책이전의 경우는 한 국가 혹은 초국가적 기관이 다른 정부로 하여금 특정 정책을 강제하는 과정으로 정의된다(Dolowitz & Marsh, 1996). 따라서 자발적 정책이전의 경우처럼 정책이전을 위한 행위자가 중간단계에서 나타나는 것이 아니고 처음부터 적극적으로 정책이전에 참여하고 전 과정이 모니터링 되게 된다. 우리나라의 1997년 경제위기시 재정지원을 조건부로 국제통화기금이 신자유주의적 개혁에 처음부터 개입했던 것이 바로 강제적 정책이전에 해당된다고 볼 수 있다.

Simmons et al.(2006)은 좀 더 “제한된 합리성”의 측면을 강조하면서 한 국가에서의 정책이 자율적으로 결정되는 것이 아니고 의존적이라는 측면에서 정책확산의 메커니즘을 주장한다. 4가지 메커니즘을 주장하고 있는데 첫째는 앞서 언급한 바와 같이 강제적인 확산이다. 예컨대 강한 국가들이 약소국들로 하여금 자신들이 선호하는 정책을 받아들이도록 명시적 혹은 묵시적으로, 기회구조를 제공하거나 혹은 제한하거나, 혹은 국제기구나 비영리기구(nonprofit)를 통해 영향력을 행사한다는 것이다. 미국이나 유럽연합이 관세를 무기로 하여 주요 1차 산업 국가들의 농산물 시장자유화를 압박하는 것이 좋은 예이다.

둘째는 경쟁(competition)이다. 강제적인 확산보다는 좀 더 분권화되고 비강제적인 방법이다. 예컨대 휴대폰이나 여타 유사상품의 시장을 놓고 국제적으로 경쟁을 하는 경우 규제를 개혁하거나, 투자위험을 낮추거나, 세금 부담을 낮추어주거나 하는 등의 정책선택을 하는 동안 빠른 속도로 시장에서의 경쟁을 통해 유사정책들이 확산된다는 것이다.¹²⁾ 재정정책을 연구하는 학자들이 예컨대 국제자본 유치를 위하여 OECD국가들을 시초로 신자유주의적 경제정책의 도입이 시작되어 개발도상국까지 확산된 경험을 분석하여 “경쟁”이 중요한 요소임을 밝혀내었다.

셋째는 학습(learning)이다. 정책결정자의 입장에서 볼 때, 새로운 증거나 이론의 등장에서 기인하는 현재 정책이나 아이디어에 대한 불신은 곧 학습의 형태로 정책의 확산을 촉진한다. 다른 국가나 조직의 선택은 곧 정책의

12) 이 과정들은 Evans & Davies(1999: 377-379)에 자세하게 묘사되어 있는데 총 12개 과정으로 구성되어 있다. 자세한 것은 이들의 연구를 참조할 것. 그러나 저자들이 밝힌대로 이 과정은 상당히 이상적인 모형으로 경험적 분석을 필요로 한다. 실제로 정책이전의 과정은 합리적인 의사결정과정으로 보기 힘든 부조화적(uncoordinated) 과정이다(Elkins & Simmons, 2005).

13) 물론 이 이론은 한 국가의 정책선택이 상품의 국제적 흐름에 영향을 미치거나 자본유입 및 수출에 큰 영향을 준다는 가정에 입각하고 있다. 이 가정이 없으면 다른 국가의 정책변동에 영향을 받을 이유가 불충분하다.

인과관계에 대한 새로운 경험적 정보를 제공하기 때문에 중요한 동기가 된다는 것이다(Elkins & Simmons, 2005). 지식공동체의 역할이 매우 중요하고 영향력이 있다. 경제학적인 측면에서 볼 때, 정보습득을 통한 학습은 사실 제한되어 있으며, 정책결정자들은 대개 인지적인 측면에서 “지름길”(cognitive shortcut)을 선호하여 주변의 매우 성공적인 국가나 사례에 즉각적인 관심을 표하고 그에 따른 모든 정보를 분석하고 수집하기보다는 기존에 연결되어있던 정책 네트워크를 통해 자신의 “휴리스틱”(heuristic)을 사용하여 수용가능한 정책의 범위를 좁혀나가게 된다(Weyland, 2006).

마지막으로, 모방(emulation)을 들 수 있다. 사회적 구성주의에서 기인한 이 논의는 상호주관적(intersubjectivity)인 관점에서 정책결정자는 항상 최고의 선택을 하여야 하지만 실제로는 어떤 정책이 최고인지 알 수 없는 경우가 없고, 많은 경우에 사회적 맥락이나 문화, 규범 등에 좌우되기 때문에 시간이 지남에 따라 다른 의미를 가진다고 주장한다. 따라서 이 경우에는 전문 지식인 집단의 연구들이 정부의 정책확산에 영향을 줄 수가 있다. 예컨대 중앙은행 독립이 어떤 이익을 가져다 주는지 알지 못하는 상황에서 지식인 집단의 연구는 정부의 정책선택에 방향성을 제공해준다는 것이다. 때로는 새로운 사회문제, 예컨대 기후변화와 같은 문제인식에 영향을 주기도 하며, 미국 시카고대학의 경제학자들이 남미의 경제정책 개발에 깊숙이 간여한 것처럼 새로운 규범을 창출해내기도 한다. 이와는 달리 개인적 관점에서 모방을 생각할 때, 사회적으로나 문화적으로 이웃(peer)라고 생각되는 국가의 선택에 영향을 받는 경우도 있다. 예컨대 심리적 근접성(psychological proximity)으로써 공통의 언어, 역사, 혹은 종교를 가진 국가의 경우 정책확산이 일어날 가능성이 크다는 것이다.

결론적으로 정책의 이전과 확산은 어떤 특정의 과정을 밟는 것으로 생각하기에는 애매모호한 면이 있으며 그 과정과 요인에도 어떤 정선된 기준을 적용하기가 쉽지 않다. 다만, 정책의 이전과 확산은 불확실한 상황 하에서 정책의 변화를 가져오는 주요한 매개체로 떠오르고 있으며, 성공한 사례일수록, 선진국의 사례일수록, 같은 시간적, 지리적, 심리적으로 가까운 사례일수록 정책 아이디어가 이전되고 확산될 가능성이 커진다는 것이다.

Ⅲ. 이전과 확산을 통한 제도변화: 메커니즘

정책 아이디어의 이전과 확산이 위에 논의한 것처럼 영향력이 크다면, 이 논의의 귀결은 결국 정책 아이디어를 공유하는, 즉 다시 말해 정책 아이디어

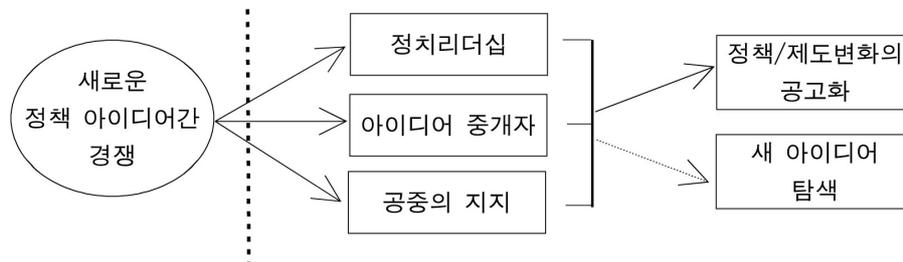
어의 이전과 확산을 통해 먼저 제도 및 정책변화를 시도한 국가와 받아들인 국가들 사이의 유사성이 될 수밖에 없다. 정책수렴 현상이 나타난다는 것이다. 예를 들면, 세계화의 촉진과 글로벌 경제의 상호연계성으로 인해 학자군, 선진국가, 그리고 국제기구 등을 통한 신자유주의 아이디어의 전파는 결국 각국의 제도와 정책이 신자유주의적으로 수렴할 것으로 예상된다. 이러한 정책수렴론의 예상대로 많은 국가들이 신자유주의적 개혁을 시도하였고 유사한 제도와 정책을 갖게 된 것은 사실이지만, 실제로는 유사성 속의 다양성(diversity amid convergence)이 오히려 더 설득력이 있는 관찰이다(하연섭, 2006).

그렇다면 왜 같은 정책아이디어의 이전과 확산이 유사한 결과를 가져오기도 하지만 다양한 결과를 가져오게 되는 것일까? 가장 설득력이 있는 설명은 역시 각 국가들의 고유한 문화와, 제도, 역사적 맥락을 중시하는 제도주의적 시각으로서, 제도적 맥락으로 인하여 정책 아이디어를 통한 제도변화의 양상이 제한된다는 것이다. 대표적인 입장이 역사적 제도주의(historical institutionalism)인데 이들의 시각은 정책 아이디어가 어떻게 기존의 제도 속에 내재되어 있는지(embedded), 그리고 정책 아이디어가 독립적으로 제도변화에 얼마나 영향을 주는지에 관심을 가지면서 급격한 정책 및 제도변화는 매우 어렵다고 주장한다. 이들에 의하면 정책 아이디어가 얼마나 영향을 주는지 방법론적으로 증명하기 위해서는 오히려 역발상으로 “중요한 제도변화가 정책 아이디어 없이는 일어나지 않았을 것”이라는 명제에 대한 증명을 통해서만 가능하다고 주장한다. 대부분의 선진국에서도 정책 아이디어로 인한 변화가 점진적임은 이를 증명한다고 볼 수 있다(Blyth, 1997). 이와 같은 시각에서는 정책 아이디어는 제도변화 Y를 설명하는 여러 X들 중의 하나일 뿐이다.

그럼에도 불구하고 실제로 급격한 정책 혹은 제도변화는 일어난다. 아이디어가 단순히 제도의 부록(addendum) 정도로 이해되어서도 안 되고 Y를 설명하는 독립변수로 치부되기보다 좀 더 넓은 의미의 개념화가 이루어져야 한다. Blyth(1997)의 경우 보다 선명한 개념화를 위해 아이디어의 역할을 다음과 같이 이해해야 한다고 주장한다. 첫째, 아이디어는 행위자간 이해관계의 재조정을 위한 집합행위의 필요조건을 제공하는데 있다. 아이디어는 현존하는 행위자들의 이해관계를 재해석(reinterpret)하고 행위자들이 탐색해야 할 새로운 이해관계를 창출하는 역할을 한다. 예를 들면, 경제위기사 신자유주의 아이디어는 기존의 경제행위자들과 기업, 국가, 관료, 정치인 등 주요 정책행위자들의 이해관계를 재조정하여 새로운 환경과 맥락 안에서 그들이

취할 수 있는 이익을 재해석함으로써 새로운 정치적 관계를 만들어주는 연결고리의 역할을 한다. 둘째, 아이디어는 급격한 정책 및 제도변화를 촉진시키는 역할도 하지만, 많은 경우에 정책 및 제도변화의 전제조건(prerequisite)이기도 하다. 점증주의적 제도변화가 많은 선진국의 경우에도 급격한 경제정책 혹은 기타 제도의 변화의 이면에는 항상 새로운 아이디어가 전제조건으로 존재하고 있었다. 이러한 아이디어의 역할을 이해하면 단순히 아이디어를 제도에 부속된 개념으로 취급하는 오류를 범하지 않게 된다(장지호, 2009; Blyth, 1997).

〈그림 2〉 정책 아이디어 메커니즘



정책 아이디어의 정책 및 제도변화에서의 독립적 역할을 이해하기 위하여 앞서 설명한대로 제도적 혹은 역사적 맥락에서 분석하는 것 이상의 메커니즘이 필수적이다. 사회학적 제도주의(sociological institutionalism)에서 보는 정책 수렴현상이 항상 나타나지 않는 이유는 결국 각 국의 능동적인 정책행위자들의 아이디어를 둘러싼 역할이 존재하기 때문이다(하연섭, 2006). 좀더 구체적으로 보면, 정치지도자(top political leadership), 아이디어 중개자(idea brokers), 그리고 공중의 지지(public support)가 중요하다고 볼 수 있다.

첫째, 정책 또는 제도변화를 위한 정책 아이디어의 도입은 앞서 언급한대로 위기나 불확실성 상황에서 발생에서 발생하기 쉽다. Krasner(1984)가 말하는 “외부충격”(external shock)이 중요한 동기를 제공하게 되며 기존의 국가정책 및 제도의 불안정성을 유도하는 요인이다(Vogel, 2005). 이러한 상황에서 새로운 아이디어는 국가 지도자 및 정치리더십에게 가시적 방향성을 제시하고 전략적인 안내서의 역할을 하게 되는 것이다(Goldstein, 1993). 정치지도자들은 여러 아이디어 가운데 특정 아이디어를 채택하게 되고, 현재의 상황을 아이디어를 통해 “위기”로 진단 혹은 선포하여 정책 문제의 해결을 위한 제도변화를 모색한다(Bleich, 2002; Campbell, 2004). Weir(1989)는

미국의 경제자문관회의(Council of Economic Advisor)들의 예를 설명하면서, 자유주의적 케인지안(liberal Keynesian) 그룹인 이들이 1960년대 이전에는 불확실한 지위로 불이익을 받았지만, 케네디 정부 하에서는 정부요직에 진출하면서 비교적 자유로운 정책결정역할을 보장받았다는 것이다. 일본의 경우 1980년대 후반부터 지속된 경제침체와 1993년의 자민당 실각에 따른 정치적 불확실성 시기에 연립정부 리더였던 호소카와 모리히로(細川護熙) 전 수상이 신자유주의 아이디어를 가지고 세계화 및 개방화를 위한 국내 정치경제 재구조화에 나섰던 것과, 김대중 전 대통령의 신자유주의 아이디어의 채택 등을 예로 들 수 있다. 정치지도자들은 새 아이디어를 통해 현 상황이 위기임을 다양한 상징과 언어를 통해 선포함으로써 공중의 지지를 얻어내고 그들의 개혁을 정당화시키게 된다는 것이다.

둘째, 정책 아이디어의 성공적인 도입과 공고화(consolidation)는 결국 정책 아이디어를 매개하는 중개자(idea brokers)들이 얼마만큼 정부의 핵심요직과 정책결정을 좌우하는 자리에 배치되는가도 중요한 요인이다. Haas(1992)는 아이디어의 중개자 그룹의 하나인 지식공동체가 결국은 정부 조직에 임명되는 것이 아이디어의 제도화에 중요하다고 주장한다. Weir(1989)와 Sikkink(1991)는 새로운 제도와 정책을 형성하는데 있어서 특정 아이디어에 영향을 받은 “행정적 조직”(administrative arrangement) 혹은 “기관”의 역할을 강조한다. 우리나라의 경우, 노무현 정부하의 정부혁신 지방분권위원회는 행정조직상으로는 대통령 자문위원회에 불과하였지만, 정부의 핵심실세들이자 개혁 아이디어를 가진 인사들이 차례로 거쳐 가면서 노무현 정부의 정부개혁을 주도하였다.¹⁴⁾

셋째, 아래로부터의 지지 혹은 공중의 지지가 중요하다. 비록 정치 지도자 및 정부차원에서 새로운 아이디어가 정책 및 제도변화에 필수적이고 효과적인 것으로 인식하였다 하더라도 공중의 지지가 없으면 이를 성공적으로 수행할 수 있는 가능성이 낮아질 수밖에 없다(Weir, 1992). 결국 새로운 아이디어에 대한 정당성의 확보문제이다. 실제로 1990년대 중반 김영삼 정부의 세계화 전략과 1990년대 후반의 김대중 정부하의 신자유주의 정책을 비교하면 좋은 아이디어라고 하더라도 정당성 확보가 성공적인 아이디어 도입에 필수적임을 알 수 있다. 신자유주의 정책이 고용시장 유연성, 기업구조 개선 등 민감한 사안이 있었음에도 경제적 위기라는 현 상황을 극복해야 하는 대중의 지지를 받을 수 있었던 것이다.

이러한 아이디어 확산 메커니즘을 거친 후에는 결국 새 아이디어가 공고

14) 인터뷰, 성경룡, 2009년 7월 21일.

화될 것인지 아니면 거부되고 다시 새로운 아이디어의 탐색에 나서게 되는지 결정된다. 공고화 되면 하나의 패러다임처럼 그 국가의 주도적인 정책 아이디어가 되어 정책 및 제도개혁에 원용되게 된다. Yee(1996)는 이러한 정책 아이디어의 도입 및 공고화 과정을 과학혁명(scientific revolution)에 비유하고 있다.

IV. 연구방법: 인과관계 연구를 위한 과정추적(Process Tracing)

정책 아이디어의 이전과 확산이 결국 제도변화를 가져오는데 중요한 역할을 한다는 것이 이 논문의 주장이다. 하지만 앞에서 본 바와 같이 다른 국가에서 발전된 아이디어나 제도, 정책이 이전되는 과정에서 반드시 기대하는 것만큼의 같은 결과를 가져오지 않을 수도 있다는 것을 살펴보고, 정책 아이디어의 확산 메커니즘에 대한 정확한 인과관계의 이해가 필요함을 기술하였다. 결국 정책이 이전되고 확산되는 과정에 대한 깊은 이해가 없는 한 정확하게 어떤 요인이 제도변화를 완전히 지지하거나 저해하는지 알 수 없다고 볼 수 있다. 이와 같이 정책아이디어와 제도변화의 관계에 대한 현재의 연구경향은 정책 결정과정맥락과 메커니즘에 대한 완전한 이해를 통한 인과관계를 연구하는데 있다고 해도 과언이 아니다.

하지만 우리나라에서의 행정연구는 서구 행정 및 정책이론에서 변수들과 가설을 추출, 양적 데이터를 통계기법을 사용하여 검증하는 것이 주류를 이루고 있다(윤건수, 2005).¹⁵⁾ 따라서 서구 이론에 따라 선택된 변수만을 고려하고 정작 한국 고유의 행정 및 정책이론에 중요한 변수 및 맥락은 본의 아니게 간과하게 된 경우가 많다(박종민, 2009). 이러한 연구경향은 연구에 시간, 비용, 노력이 더 많이 들어가게 되는 인과관계 연구보다는 변수중심의(variable-oriented) 연구에 더 관심을 가지게 된다. 본 연구는 이러한 연구경향을 폄하하고자 하는 것은 아니지만 기존의 이론이 주로 서구이론의 검증수준에서 끝나며, 후속 이론정립(theory-building)이나 전체적 설명(holistic account)을 통한 지식축적에는 한계가 있다는 것을 지적하는 것이다. Steinberg(2007: 185)는 심지어 과학적 계량주의자들도 적은 관찰 수

15) 예컨대 장지호(2009)에 따르면, 역사적 제도주의를 소개하고 있는 연구는 많지만, 정착 실증분석을 한 논문은 찾아보기가 어렵다는 것이다.

(small-N)에 기반을 둔 연구방법이 “믿을만한” 인과관계 메커니즘 증명에 필수적이라는 것에 동의하고 있다고 지적한다. 그럼 어떤 것이 “믿을만한” 인과관계인가?

정책 아이디어를 연구하는 상당수의 연구들은 정책 결정자의 아이디어에 대한 인식이나 결정의 동기등과 관련된 인과관계 연구의 필요성 때문에 정책의 과정의 흐름가운데 여러 증거(evidences)에 의존하여 어떤 정책이나 결정의 인과관계 메커니즘에 대한 정보를 제공하는 과정추적법(process tracing)에 의존하고 있다(Kingdon, 1983; Walsh, 2000; Weyland, 2006). 과정추적법은 독립변수와 종속변수를 연결하는 인과관계 메커니즘을 인식하기 위한 방법이다(George & Bennett, 2005). 과정추적법에서는 인과관계 메커니즘을 인식하기 위해 역사적 배경을 조사하고, 기록연구(archival research), 엘리트 인터뷰 등의 방법을 통하여 선택된 사례가 가지고 있는 이론적인 가정과 함의, 그리고 연결고리 메커니즘을 이해하는데 중점을 둔다. 따라서 인과관계를 이해하기 위해 변수중심(variable-oriented) 연구를 하는 계량적 연구방법과 대비된다.

George & Bennett(2005)은 특정 정책이나 결정의 인과관계 메커니즘을 연구하는데 있어서 등 종국성(equifinality, 等終局性)을 주장한다. 즉, 특정 종속변수를 설명하는데 있어서 다양한 인과관계 있다는 것인데, 하나의 사례에서 종속변수에 상응하는 하나 혹은 그 이상의 인과관계의 가능성을 만들어 연구자에게 제시한다는 것이다. 연구자는 이론적으로 추론된 연구결과를 기대하면서, 사건의 시간적 우선성(priority)에 주목하면서, 결정과정을 조사할 수 있다. 따라서, 과정추적은 본질적으로 질적자료에 의존하게 되는데 역사적 문서, 메모, 인터뷰, 매스미디어 보도, 정부문서 등이 중요한 자료이다.¹⁶⁾

따라서 이러한 풍부한 질적자료에 기초한 과정추적법은 인과관계 연구에 있어서 어떻게 결정이 일어났는지, 어떤 순서로 일어났는지, 어떻게 변수간 상호작용이 일어나는지에 대한 풍부한 설명을 제공할 수 있다는 것이다(Falletti & Lynch, 2009). 또한 하나 이상의 인과관계를 인지하게 되므로 실증주의자들의 인식론(epistemology)에도 위배되지 않아 양적 연구와 병행연구가 가능하다는 장점이 있다. 실제 결정이 이루어지는 과정과 제도적 배경

16) Yee(1996)는 그러나 과정추적법 그 자체로는 수많은 인지적 과정을 추적해야 하는 어려움 때문에 아이디어나 신념의 정책에 직접적으로 미치는 영향을 알아내기 어렵다고 지적하면서 반드시 이론에서 연역적으로 추론한 가정을 통해 과정추적을 하는 동안 이론적합성(congruence) 테스트가 병행되어야 한다고 주장한다.

에 주의를 기울이므로 이론상 한 독립변수의 종속변수에 대한 원인효과(causal effect) 연구를 지향하는 양적연구를 보완할 수 있는 방법이라는 것이다. 물론 이와 같은 연구를 수행하기가 쉽지 않다. 많은 노력과 시간, 비용을 들여야 하기 때문이다. 우리나라의 연구 인센티브가 과정추적법과 같은 연구를 보조하기 위한 구조로 되어 있지 않기 때문이다.

질적연구를 바탕으로 한 과정추적법은 이미 사회과학 전반에서 광범위하게 사용되고 있으며 특정 정책결과 혹은 행정현상의 원인과 결과를 결정 및 집행과정에 대한 면밀한 분석을 통해 밝혀냄으로써 인과관계 메커니즘에 대한 상세하고 풍부한 이야기(narrative)를 가능하게 하여 새로운 이론 개발뿐만 아니라 새로운 연구문제의 발견 및 사례를 통한 행정 및 정책 교육에도 공헌할 수 있다.

V. 결론

서론에서 언급한 대로, 급변하는 정책환경과 세계화는 행위자의 이익(interest)이나 제도(interest) 중심의 설명에 한계를 느낀 학자들로 하여금 좀 더 종합적으로 정책과 제도변화를 설명할 수 있는 기제로써 정책 아이디어의 개념을 제시하도록 하였다. 단지 외부충격이나 위기에만 정책 아이디어가 유용한 설명도구로 쓰이는 것은 아니다. 위기 혹은 불확실성의 상시화는 정책 행위자들로 하여금 점차 자신이 주어진 상황에서 이익을 극대화 할 수 있는 수단을 찾기 힘들게 함은 물론 어떤 것이 자신의 이익의 극대화인지 판단준거를 잃어버리게 하고 있다. 정책 아이디어는 하나의 정책 및 제도변화의 준거기준으로 사용될 뿐 만 아니라 행위자간 정치적 행위 및 이해관계를 재해석(reinterpret)하는 역할을 하게 된다. 기존의 정책과정으로는 설명될 수 없는 정책현상 들에 대하여 정책 아이디어는 정책에 대한 인과관계 메커니즘을 제공함으로써 좀 더 종합적인 설명을 가능하게 해준다. “정책은 아이디어의 이전과 확산이다”라는 명제는 다소 과장되었을지 몰라도 점증하는 불확실성의 시대에 중요한 함의를 제공하고 있다.

정책 아이디어에 대한 관심은 이미 Sabatier & Jenkins-Smith(1999)를 중심으로 하는 옹호연합모형(Advocacy Coalition Network) 이론이나 Kingdon의 정책의 창(policy window) 논의에서도 강조되었으나 아이디어 자체에 대한 관심보다는 옹호연합 내에서의 정책지향적 학습(policy-oriented learning)의 예와 같이 학습, 전략, 흐름 등에 관심이 더 있었다고 볼 수 있다. 그러나 이러 측면

에 대한 이해로는 결국 정책결정자가 왜 이런 선택을 했는지, 누가 영향을 어떻게 미쳤는지에 대한 설명에 한계가 있다. 정책 아이디어는 아이디어 그 자체로 오지 않는다. 정책 및 제도변화를 위한 로드맵을 가지고 오게 된다. 따라서 정책 아이디어에 대한 적절한 이해 없이는 변화를 설명하는데 한계가 있다.

정책 아이디어가 정책 및 제도변화에 어떤 영향을 끼치는 지를 연구하기 위해서는 결국 아이디어의 설명력을 인정하고 하나의 설명변수 뿐만이 아닌 독립변수와 종속변수의 관계를 밝혀주는 매개체로써의 이해가 필요하다. 이를 위해서는 방법론적으로 변수간 관계검증에 초점을 맞추는 양적 방법론의 단점을 보완해주는 과정추적법을 통한 인과관계 메커니즘에 대한 이해가 반드시 필요하다.

참고문헌

- 박종민. (2009). “행정학은 과학인가 기술인가?” 「한국행정학보」, 43(4): 1-18.
- 이동규·박형준. (2010). “초점사건(focusing event) 이후의 정책변동 모형의 탐색: 재난사건과 관련된 정책변동 모형의 설계를 중심으로.” 한국행정학회 발표논문.
- 유민봉. (2010). 「한국행정학」 제3판. 서울: 박영사.
- 윤건수. (2005). “한국행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안.” 「한국행정학보」, 39(2): 1-22.
- 장지호. (2009). “역사적 제도주의의 적용과 극복. 박종민·정무권 편(2009). 「한국행정연구: 도전과 과제」, 224-252. 서울: 박영사.
- 주성수. (2000). 「공공정책 가버넌스」. 서울: 한양대학교 출판부.
- 하동현. (2010). “정책이전과 확산과정 연구: 일본의 매니페스토 운동사례를 대상으로.” 「한국정책학회보」, 19 (2): 245-273.
- 하연섭. (2006). “정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서의 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로.” 「행정논총」, 44(4): 1-27.
- Anderson, James E. (2000). *Public Policymaking: An Introduction* (4th Edition). New York: Houghton Mifflin Company.
- Berman, Sheri. (2001). “Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis.” *Comparative Politics*, 33(2): 231-250.
- Berry, Francis S. & Berry, W. D. (1999) “Innovation and Diffusion Models in Policy Research,” 169-200. In P. A. Sabatier. (ed.). *Theories of the Policy*

Process. Boulder: Westview Press.

- Bleich, Erik. (2002). "Integrating Ideas into Policy-Making Analysis: Frames and Race Policies in Britain and France." *Comparative Political Studies*, 35: 1054-1076.
- Blyth, Mark M. (1997). "Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy." *Comparative Politics*, 29: 229-250.
- Birkland, Thomas A. (1997). *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Event*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Brady, Henry E., David Collier, & Jason Seawright. (2004). "Refocusing the Discussion of Methodology," 3-20. In Henry E. Brady & David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, New York: Rowman & Littlefield.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cobb, Roger W. & Charles D. Elder. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*(2nd Edition). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross, & Marc Howard Ross. (1976). "Agenda Building as a Comparative Political Process." *American Political Science Review* 70 (1): 126-138.
- Dye, Thomas R. (1992). *Understanding Public Policy*(7th Edition). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Elkins, Zachary & Beth Simmons. (2005). "On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598: 33-51.
- Evans, Mark & Jonathan Davies. (1999). "Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-Disciplinary Perspective." *Public Administration* 77(2): 361-385.
- Falleti, Tulia & Julia Lynch. (2009). "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis." *Comparative Political Studies*, 42: 1143-1166.
- George, Alexander L. & Andrew Bennett. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Goldstein, Judith. (1993). *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press.

- Haas, Peter. (1992). "Introduction: Epistemic Communities and Interantional Policy Coordination." *International Organization*, 46(1): 1-35.
- Hall, Peter A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25: 275-296.
- _____. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Holowitz, David & David Marsh. (1996). "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature." *Political Studies* 44(2): 343-357.
- _____. (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance*, 13(1): 5-24.
- Lasswell, Harold. (1973). "Research in Policy Analysis: The Intelligence and Appraisal Functions." In Greenstein F. & Nelson Polsby(eds.), *Policies and Policymaking*, Reading: Addison-Wesley.
- Mintrom, Michael & Sandra Vergari. (1998). "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms." *The Journal of Politics*, 60(1): 126-148.
- Sabatier, Paul A. Hank C. & Jenkins-Smith. (1999). "The Advocacy Coalition Framework: an Assessment," 117-168. In P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Steinberg, Paul. (2007). "Causal Assessment in Small-N Policy Studies." *Policy Studies Journal*, 35(2): 181-204.
- Simmons, Beth A., Frank Dobbin, & Geoffrey Garrett. (2006). "Introduction: The International Diffusion of Libralism." *International Organization*, 60(4): 781- 810.
- Sikkink, Kathryn. (1991). *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Spicer, Michael. (2004). "Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement." *Public Administration Review*, 64(3): 353-362.
- Stone, Diane. (1999). "Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space, and Disciplines." *Politics*, 19(1): 51-59.
- Walsh, James I. (2000). "When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas." *Comparative Political Studies*, 33(4): 483-516.

- Weir, Margaret. (1989). "Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States," 53-87. In Peter Hall. (ed.), *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (1992). "Idea and the Politics of Bounded Innovation," 188-216. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt G. (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolman, Harold & Ed Page. (2003). "Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach." *Governance*, 15(4): 577-501.
- Yee, Albert S. (1996). "The Causal Effect of Ideas on Policies." *International Organization*, 50(1): 69-108.

배유일(裴維一): University of Southern California에서 정치학박사(*State Restructuring and Pathways to Local Democracy: Idea and Politics of Decentralization in Japan and Korea*, 2007)를 취득하고 2008년부터 Singapore Management University에서 사회과학부 조교수로 재직중이다. 정책이론, 비교정책, 도시 및 지방정치경제 등에 관심이 있으며, 논문으로는 "Globalization, the Developmental State, and the Politics of Urban Growth"(2007), "Making and Unmaking of Transnational Environmental Cooperation"(2010, *forthcoming*), "Governing Cities without States?"(2011, *forthcoming*)이 있다(yooilbae@smu.edu.sg).