

공공정책, 환류효과, 그리고 민주주의의 역설: 공공정책은 민주주의에 어떤 함의가 있는가?

구현우*

“새로운 정책이 새로운 정치를 만든다”는 Schattschneider의 말처럼, 정치와 정책은 밀접한 관련을 가지고 있다. 그러나 정책을 정치의 종속변수로 이해하는 전통적 관점과 달리, 환류효과는 정책의 독립변수성을 강조하고 있다. 그리고 이러한 논의의 궁극적인 지향점은 공공정책과 민주주의 사이의 관계에 대한 이론적·실제적 함의이다. 그러나 환류효과의 관점에서 본 민주주의에 대한 전망은 비관적이다. 어원에 충실한 민주주의의 의미와 달리, 현실의 정치과정은 소수가 지배하는 기득권의 정치로 귀결되는 경우가 많기 때문이다. 그렇다면 이러한 민주주의의 역설을 어떻게 이해할 것인가? 이는 많은 부분 정보의 비대칭성에서 비롯된다. 공공정책과 관련된 정보의 비대칭성이 차별적 환류효과로 이어져 선호표출 면에서 차이가 날 수밖에 없다는 것이다. 이러한 맥락에서 공공정책의 정치과정은 시끄러운 승리자들과 조용한 패배자들이 정립하는 구도라고 할 수 있다.

주제어: 공공정책, 환류효과, 민주주의의 역설

* 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 부산대학교·한국해양대학교 강사로 있다. 주요 관심분야는 정책이론, 신제도주의, 정치경제론 등이다(E-mail: khwoo7806@hanmail.net).

I. 서론

저명한 정치학자 Schattschneider는 오래전에 “새로운 정책이 새로운 정치를 만든다(new policies create a new politics)”고 갈파한 바 있다(Pierson, 1993: 595에서 재인용). 이는 정책을 정치의 종속변수로 보는 체제이론이나 선거정치의 도구로 이해하는 Downs의 이론에 대한 반론을 제기함에 있어 중요한 근거가 될 수 있다(Hacker & Pierson, 2014). “환류효과(feedback effect)”라는 개념은 바로 이러한 맥락에서 나온 것으로, 정책을 정치 연구의 중심에 두고자 했다는 데 그 의의가 있다. 물론 정책의 독립변수성을 주장한 것은 Lowi(1964)의 정책유형론에서도 제기된 바 있는 어찌 보면 다소 진부한 주제라고 볼 수도 있다. 그러나 정책의 환류효과는 이해관계의 정치라는 전통적인 개념에서 벗어나, 이를 대중정치(mass politics)의 맥락으로까지 확대시켰다는 데 그 의의가 있다(Béland, 2010; Béland et al., 2022; Béland & Schlager, 2019; Busemeyer et al., 2021; Campbell, 2012; Larsen, 2019; Mettler & Soss, 2004; Pierson, 1993; Soss & Schram, 2007).

우리가 흔히 정치라고 하면 선거정치를 떠올린다. 가시성이라는 맥락에서 보면 이는 당연한 반응이지만, 선거와 같은 가시적인 정치이벤트는 정치라는 빙산의 일각에 불과하다. 오히려 정치의 많은 부분은 대중들의 이목에서 벗어나 있으며, 이러한 “숨겨진 정치(hidden politics)”(Hacker, 2004)가 대중들의 삶에 선거정치보다 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 따라서 대중정치에 대한 논의는 적어도 형식상으로는 평등한 정치적 자원을 가진 개별화된 대중이 선거에서 투표하는 가시적인 정치의 장에 국한된 것이 아니다. 오히려 더 중요한 것은 비대칭적인 자원배분의 장에서 대중들이 정치과정의 ‘들러리’로 전락하는 ‘민주주의의 역설(irony of democracy)’에 대한 논의에 있는지 모르기 때문이다.

어원에 충실한 민주주의가 현실적으로 존재하기 어려운 정치의 장 중 여기서는 공공정책에 대해 살펴보고자 한다. 공공정책이야말로 국민의 삶에 직결되어 있는 정치의 장이기 때문이다. 그런데 공공정책은 그 중요성에 비해 정치학에서 차지하는 비중은 미미한 편이다. Hacker와 Pierson(2014)이 말했듯이, 정치과정에 대한 연구는 선거와, 선거에서 경쟁하는 정당, 그리고 그들의 환심의 대상인 유권자들로 국한된 “버뮤다 삼각지대(Bermuda Triangle)”에 빠져 헤어 나오지 못하고 있기 때문이다(Hacker & Pierson, 2014: 657). 이러한 정책에 대한 무관심은 대중들의 무관심에서 비롯된 것이다. 다시 말해, 공공정책을 둘러싼 정치과정에서 대중들은 들러리에 머물러 있다. 그리고 이러한 민주주의의 역설이야말로 공공정책을 정치적으로 연구해야 하는 하나의

이유가 된다. 결국 환류효과에 대한 논의의 궁극적인 지향점은 공공정책이 민주주의에 대해 가지고 있는 함의이다(Campbell, 2012; Hacker et al., 2021, 2022; Hacker et al., 2007; Hacker & Pierson, 2014; Jacobs & Mettler, 2018; Mettler & Soss, 2004).

이 글은 정치와 정책의 밀접한 관련성을 전제로, 정책이 정치, 보다 구체적으로는 민주주의에 미치는 영향과 그 함의에 대해 살펴보는 탐색적 연구이다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같은 방향으로 논의를 진행하고자 한다. 먼저 2장에서는 정책의 환류효과가 정치과정에서 가지는 함의에 대해 살펴보고 있다. 그러나 여기서는 정치과정에 관한 교과서적인 이야기가 아닌, 소수 기득권자들이 지배하고 대중들은 들러리가 되는 비대칭적 정치에 대해 이야기하고자 한다. 그렇다면 ‘수(數)의 정치라는 민주주의에서 왜 다수는 제 목소리를 내지 못하는가?’ 2장에서는 그 이유에 대한 ‘하나의 답’을 구하고자 한다. 다음으로 3장에서는 공공정책에 반응하는 대중들의 특징적인 방식에 대해 살펴보고 있다. 공공정책의 정치과정에서 대중들이 들러리에 머무는 비대칭적 정치는, 그러나 모든 경우로 일반화할 수는 없다. 오히려 대중들이 정치과정의 주체가 되는 경우도 심심치 않게 볼 수 있는데, 이 과정에서 나타나는 정치동학은 정책학이 보편적으로 상정하는 것과 상이한 모습을 보인다. 즉, 이 과정에는 ‘물질’보다 ‘관념’이 지배하는 경우가 많다. 그렇다면 ‘이러한 현상이 나타나는 이유는 무엇인가?’ 그리고 ‘사람들이 관념에 따라 반응하는 특징적인 방식은 무엇이며, 그러한 방식이 민주주의와 관련하여 가지고 있는 함의는 무엇인가?’ 3장에서는 이에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

II. 환류효과와 비대칭적 정치과정

1. 학습과정으로서의 공공정책

규범적인 관점에서 말한다면, 민주국가의 정책은 유권자들의 선호에 반응하는 것이어야 한다. “동태적 대응성(dynamic responsiveness)”(Caughey & Warshaw, 2018)이라고 하는 이 문제는 환류효과를 이해하는 데 있어 중요한 단서가 된다. 정치과정을 세분화하면 결국 반응성의 문제로 귀결되기 때문이다. 사람들이 반응하지 않는다면 정치는 이루어지지 않는다는 것인데, 이러한 맥락에서 환류효과를 가장 간단하게 정의하면 정책이 사람들의 태도나 행동, 그리고 그들의 선호에 미치는 영향이라고 할 수 있다(Béland, 2010; Busemeyer et al., 2021; Campbell, 2012; Jacobs &

4 「정부학연구」 제32권 제2호(2026)

Mettler, 2018; Kopec, 2025; Mettler & Soss, 2004; Soss & Schram, 2007). 그런데 이러한 반응성이 정치과정에서 동일한 양상을 띠는 것은 아니다. 반응성은 인식의 함수일 수밖에 없는데, 주관적 인식이 동일하게 나타나지는 않을 것이기 때문이다. 그리고 이러한 반응성의 차이 또는 차별적 환류효과로 인해 민주주의는 대표성의 문제에 직면할 수밖에 없다. 민주국가의 정책은 유권자들의 선호에 반응해야 하는데, 현시 선호이론(revealed preference theory)이 함의하는 것처럼 정치인들은 관찰가능한 정치행위를 통해서만 유권자들의 선호를 파악할 수 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 환류효과의 중요한 함의 중 하나는, 현실의 정책을 이해하는 데 있어 ‘학습과정(learning process)’의 중요성을 부각시켰다는 데에 있다. 예를 들어, Pierson(1993)은 물질적 이해관계든 관념적 이해관계든, 사람들이 그것을 인식해야 정치적으로 의미가 있다는 맥락에서, 정책의 이해관계를 인식하는 학습과정이야말로 정책의 환류효과가 발생하기 위한 ‘필요조건’이라고 역설한 바 있다. 사람들이 이해관계를 인식해야 정책에 대한 반응성이 생길 수 있다는 것이다. 따라서 이해관계는 그 자체로 의미가 있는 것이 아니라, 사람들이 그것을 인식해야 의미가 있는 “사회적 구성물(social constructs)”이라고 할 수 있다(Hay, 2006: 68-69).

학습과정으로서의 공공정책(public policy as learning processes)을 살펴보기 위해서는 학습의 대상인 공공정책이 어떤 경로를 거쳐 유권자들에게 영향을 주는가에 대한 설명이 반드시 필요하다. 왜냐하면 그러한 공공정책의 전달경로를 통해서만 사람들은 정책에 대해 학습할 수 있기 때문이다. 그렇다면 공공정책은 어떤 전달경로를 거치는가? 이는 다음과 같은 세 가지로 나눌 수 있다. ① 정책결정자(정치인)가 정책을 결정하기까지의 경로이다. 이러한 경로에는 ‘내부시차(inside lag)’가 존재하는데, 이는 정치체제의 성격에 따라 상이한 모습을 보인다. 권력이 분산되어 있는 민주주의 정치체제에서는 시차가 긴 반면, 권력이 집중되어 있는 권위주의 정치체제에서는 그것이 짧은 경우가 많다. 일찍이 Lindblom(1959)이 미국과 같은 ‘분절화된(fragmented)’ 정치체제에서 나타나는 정치의 양상을 “진흙탕 통과(muddling through)”에 비유한 것은 실로 이유가 있다. ② 정책이 일정한 결과를 가져오기까지의 경로이다. 이러한 경로에는 ‘외부시차(outside lag)’가 존재하는데, 이는 정책의 유형에 따라 상이한 모습을 보인다. 예를 들어, 재정정책의 경우 경제주체들에게 직접적으로 영향을 미치기 때문에 시차가 짧은 반면, 금융정책의 경우 이자율을 매개로 경제주체들에게 간접적으로 영향을 미치기 때문에 그것이 긴 경우가 많다.¹⁾ ③ 정책의 결과가 유권자들에게 영향

1) 반대로 내부시차의 경우 금융정책이 재정정책에 비해 상대적으로 짧다. 재정정책의 경우 세법의 변화를 수반하기 때문에 복잡하고 힘든 정치과정을 거쳐야 하는 반면, 금융정책의 경

을 미치는 경로이다. 이러한 경로의 결과로 앞서 말한 환류효과가 발생하는데, 이러한 효과로 인해 유권자들은 정책에 대해 지지하거나 반대하는 의사표시를 하게 된다. 물론 후술하듯이, 이해관계의 존재와 그것에 대한 인식은 차원이 다른 문제이며, 이해관계를 잘못 이해하거나 단순히 간과할 수 있다.

공공정책의 전달경로를 시간적 차원에서 배열하면 ① ⇒ ② ⇒ ③의 순서가 되지만, 유권자들의 정보처리라는 관점에서 배열하면 ③ ⇒ ② ⇒ ①의 순서가 된다. 이러한 시간의 역순을 “경로추적가능성(traceability)”이라고 하는데(Pierson, 1994), 이러한 경로추적의 결과 유권자들은 공공정책에 대해 인식하게 된다. 즉, 유권자들은 자신들의 이해관계가 변화한 것이 정부 정책으로부터 비롯되었다는 것을 확인하기 용이할수록 환류효과는 크게 나타난다. 한 예로 뉴딜 정책 시기 공공사업 촉진청(Works Progress Administration)은 직접 노동자들을 고용하고 그들에게 임금을 지불하는 ‘직접적’ 방식을 선택한 반면, 공공사업청(Public Works Administration)은 민간부문에 고용보조금을 지급하는 ‘간접적’ 방식을 선택하였다. 바로 이러한 방식의 차이 때문에 정책을 결정하고 집행한 민주당에 대한 지지가 달라졌는데, 직접적 방식이었던 공공사업 촉진청의 정책이 간접적 방식이었던 공공사업청의 정책에 비해 더 큰 정치적 지지를 이끌어낸 것으로 나타났다(Hamel, 2025).

정책에 따라 후속정치(downstream politics)의 양상이 달라지는 “정책특정적 정치(policy specific politics)” 하에서는 정치를 만드는 ‘환류성공’ 뿐 아니라 정치를 만들지 못하는 ‘환류실패(feedback failure)’도 중요한 정치 전략의 대상이 된다(Anzia & Moe, 2016). 정책은 수혜자들과 비용부담자들을 ‘권위적으로’ 나누기 때문이다. 예를 들어, Pierson(1994)이 말한 “눈가리기(obstruction)” 전략은 그러한 상반된 정치 전략을 잘 설명하고 있는데, 이는 정책과 관련된 정보를 조작하여 정책 효과의 가시성을 떨어뜨리는 것을 말한다. 그렇다면 환류실패를 위해 비용부담자들의 눈을 가리는 대상에는 어떤 것들이 있을까? 전술한 공공정책의 전달경로에 따라 나누어 살펴보면 다음과 같다(Pierson, 1994).

첫째, 공공정책의 부정적 결과이다. 이를 위해 정치인들은 ‘점감주의’ 전략을 사용한다. 작은 폭의 변화를 추구하여 대중들의 눈을 가린다는 것이다. 특히, 물가와 같은 명목변수에 영향을 받는 정책에서 그러한 변수와 무관하게 정책을 동결시킴으로써, 부정적 효과의 가시성을 떨어뜨릴 수 있다. 둘째, 공공정책과 부정적 결과 사이의 관계이다. 이는 이른바 ‘기술영역화’의 문제로, 정책과 관련된 정보비용을 높임으로써 정책

효과의 가시성을 떨어뜨리려는 것이다(Bartels, 2016). 셋째, 공공정책과 그것을 결정 한 정치인 사이의 관계이다. 흔히 하는 말로 ‘책임 떠넘기기’의 문제가 제기될 수 있는데, Simmons(2011)가 말한 “정책상징주의(policy symbolism)”는 이러한 책임 떠넘 기기의 적절한 예가 될 수 있다. 추상적인 내용을 규정한 정책을 통해 정치적 지지를 얻으면서도, 만일 그 정책을 구체화하는 과정에서 실패하면 그 책임을 관료들에게 전 가한다는 것이다.²⁾ 그런데 이러한 정책상징주의의 결과 관료권이 확대될 수 있다는 점 도 간과해서는 안 된다. 그러한 추상적인 정책에 실질적인 의미를 부여하는 것은 관료 들의 몫이기 때문이다(Dye, 2013: 57).

2. 인식의 오류

정책은 자원의 권위적 이전을 수반한다. 그런데 경제학자 Caplan(2007)에 따르면, 민주국가에서 그러한 이전은 다수의 비용부담으로 소수가 편익을 누리는 ‘비대칭적인’ 형태가 지배적이라고 지적한 바 있다. 그리고 이는 오래전에 Wilson(1980)이 “고객정 치(client politics)”라는 개념으로 적절하게 설명한 바 있다. 그렇다면 민주국가의 대 표성에 문제가 있는 이러한 자원이전이 보편적인 이유는 무엇인가? 이는 많은 부분 “신뢰추구(credit claiming)”와 “비난회피(blame avoidance)”라는 정치전략과 결부 되어 있다(Pierson, 1994). 편익을 소수에게 집중시켜 개개인에게 귀속되는 편익과 그에 따른 환류효과는 크게 하는 반면, 비용을 다수에게 분산시켜 개개인에게 귀속되 는 비용과 그에 따른 환류효과는 작게 한다는 것이다. 즉, 이 경우 정치인들은 Simmons(2011)가 말했듯이, “일반 납세자들이 낸 돈으로 특정 유권자들의 표를 살 수 있다(Simmons, 2011: 67).” 그러나 이러한 비대칭적 자원이전의 본질을 제대로 이해하기 위해서는 단순히 이해관계의 크기를 논의하는 데에서 벗어나 이해관계를 인 식하는 논의로 확장할 필요가 있다. 앞서도 말한 것처럼, 정책의 환류효과가 발생하기 위해서는 이해관계를 인식하는 학습이 전제되어야 하기 때문이다.

Patashnik과 Zelizer(2013)는 환류효과의 문제 중 하나가 그러한 효과를 보편적이 라고 인식한 데 있다고 지적하면서, 개혁적인 정책이 의도했던 정치를 만들지 못하는 ‘환류실패’ 현상에 대해 지적한 바 있다. 앞서 말한 것처럼, 이해관계의 존재와 그것에 대한 인식은 본질적으로 다른 문제이며, 이 둘을 연결하는 학습과정이야말로 환류효과

2) 따라서 법률에는 대강만 정하고 구체적인 사항은 하위법령에 위임하는 ‘골격입법(skeleton legislation)’의 원인을 의원들의 전문성 부족에서만 찾는 견해는 부분적인 설명밖에 되지 못한다. 오히려 더 중요한 것은 비난회피라는 정치적 동기에 있는지 모르기 때문이다.

가 발생하기 위한 ‘필요조건’이다.

경제논리를 강조하는 정책분석에서는 이해관계의 존재를 강조하지만, 정책이 현실적으로 결정되는 정치논리에서는 이해관계의 인식을 강조한다. Mahoney(2021)가 말했듯이, “대부분의 자원은 그것의 존재에 대한 사람들의 인식에 달려있다. 그것이 자연적인 속성을 넘어 그 가치나 효용에 대해 사람들이 집단적으로 동의할 때 비로소 자원이 된다(Mahoney, 2021: 253).” 그런데 문제는 이러한 연결관계가 현실에서는 제대로 형성되지 못하는 경우가 많다는 점이다. 그렇다면 이러한 인식의 오류에는 어떤 것들이 있을까? 이는 다음과 같은 세 가지 관점에서 살펴볼 수 있다.

첫째, ‘부정편향성(negativity bias)’이다. 보편적인 생각과 달리, 사람들이 편익과 비용에 대해 반응하는 것은 동일하지 않으며, 비용에 더 민감하게 반응한다. 그런데 이러한 부정편향성이 공공정책과 관련하여 가지고 있는 중요한 함의는, 정책의 성립과 소멸이 동일한 양상을 보이지 않을 수 있다는 것이다. 이처럼 사람들이 부정편향성을 가진다면, 새로운 정책의 시행으로 인한 편익보다 현존 정책의 변화로 인한 비용에 더 민감하게 반응하여 정책은 지속적인 양상을 띌 가능성이 높다. Huber와 Stephens(2001)가 “정책단속 효과(policy ratchet effect)”라고 한 이러한 현상은, 정책이 외부 환경의 변화에 민감하게 반응한다는 전통적인 정책학의 가정에 대한 유력한 반론이 될 수 있다(Pierson, 2006).

그렇기 때문에 여기서 우리는 ‘적응적 기대(adaptive expectations)’라는 개념에 주목할 필요가 있다. 적응적 기대란 과거의 경험을 토대로 미래를 예측하는 것을 말하는데, 이에 근거한다면 과거의 정책에 이해관계가 있는 사람들은 미래에도 그것이 지속될 것이라고 기대하게 된다. Hacker(2002)가 말했듯이, 민간 건강보험시스템이 지배적인 미국에서 이를 공적인 시스템으로 바꾸려는 어떤 시도도 과거의 정책에 이해관계를 가지고 있는 사람들의 정치적 반발에 직면할 수밖에 없었다. 따라서 이 경우 정책의 지속성은 과거의 경험이 미래에 대한 전망에도 영향을 미쳐 실제로도 정책이 지속되는 ‘자기실현적 예언(self-fulfilling prophecies)’이 현실화된 결과로 볼 수 있다(Pierson, 2000, 2004).

둘째, ‘근시안적 시계(myopia)’이다. 경제학자 Feldstein(1980)은 미국 정치의 본질로 근시안적 시계를 언급한 바 있다. 그리고 이는 정치에 관한 교과서적인 사례로 자주 언급된다. 정치인은 자신의 임기 내의 일에만 신경을 쓰기 때문에, 장기적으로 발생할 수 있는 부작용은 대폭 할인한다는 것이다. 그러나 이러한 근시안적 시계는 실상 정치인과 유권자가 공유하는 문제라고 보아야 한다. 대리인 이론이 함의하는 것처럼, 대리인인 정치인은 본인인 유권자의 의사에 종속될 수밖에 없기 때문이다

(Pierson, 2004: 113). 유권자들은 재난 대비보다 재난 구호를 위한 지출에 더 크게 반응한다고 주장하면서, Healy와 Malhotra(2009)는 다음과 같이 지적한 바 있다.

유권자들은 현재의 선거 주기에서, 재난 대비 지출보다는 재난 구호 지출을 토대로 재임 중인 정치인들에게 보상하는 경우가 많은데, 그 이유는 즉각적으로 향유할 수 있는 재난 구호 지출과 달리, 재난 대비 지출은 그 편익이 시차를 두고 나타나기 때문이다(Healy & Malhotra, 2009: 389).

단기적 이해관계에 치중하고 장기적 이해관계는 대폭 할인하는 이러한 편향성은 정치인들의 정치 전략과 결부되어 문제가 될 수 있다. 정책의 시차(time lag)를 자신들에게 유리하게 조작하려는 유혹에 빠질 수 있다는 것이다. 예를 들어, 전술한 신뢰추구와 비난회피를 위해 정책의 편익은 단기적으로 나타나게 하는 반면, 그 비용은 장기적으로 나타나게 할 수 있다. 이러한 경우 편익은 크게 부각될 수 있지만, 비용은 대폭 할인될 가능성이 높다. 그리고 이러한 비대칭적 자원 이전의 극적인 사례는 대중영합주의(populism)에서 극명하게 볼 수 있다. 흔히 대중영합주의는 술이나 담배와 같은 비가치재에 비유하는 경우가 많다. 그 부작용이 장기적으로 나타나기 때문에, 효용에 비해 부작용이 과소평가된다는 것이다. 그러나 술이나 담배와 같은 비가치재와 대중영합주의 사이에는 결정적인 차이도 존재한다. 술이나 담배는 수혜자와 비용부담자가 동일하지만, 대중영합주의는 세대 간(inter generation) 자원 이전을 통해 이 둘이 동일하지 않을 수 있기 때문이다. 이제 정치인들은 과거의 정책 유산(policy legacies) 속에서 정치적으로 내키지 않는 일을 해야만 한다. 그들의 전임자들이 한 약속을 이행하기 위해 돈을 거두어들여야 하는 “수금원(bill collectors)”의 역할 말이다(Pierson, 2007: 258).

셋째, 이념적 편향성이다. 한때 ‘이념의 종언’이라는 말이 유행한 적도 있었으나, 지금은 이념의 종언이 아니라 ‘이념의 홍수’ 시대에 살고 있다. 좌우의 양극단을 버리고 중위투표자의 선호에 맞춰 정강 정책을 수립할 때 집권할 가능성이 높아진다는 ‘중위투표자 정리(median voter theorem)’는, 양대 정당이 중간으로 수렴하는 것이 아니라 오히려 좌우로 발산하는 정치의 ‘양극화(polarization)’ 시대에 점점 설 자리를 잃어가고 있다(Hacker & Pierson, 2014). 그렇다면 왜 현대 정치에서 이념이 중요하게 부각되고 있는가? 이와 관련해서는 여러 가지 논의가 있을 수 있지만, 이념이 현상을 단순화하는 요체라는 점에 주목할 필요가 있다. 이성과 상식을 가지고 합리적 선택을 한다는 교과서적인 가정과 달리, 현실의 유권자들은 정보비용에 인색한 “인지적 구두

쇠들(cognitive misers)”이다(Rosenthal, 2021: 1100). 그렇기 때문에 그들은 현상을 단순화하려고 하는데, 이념이 그러한 현상의 단순화에 중요한 역할을 한다는 것이다. 예를 들어, Munger(2000)는 정치과정에서 이념이 수행하는 역할을 다음과 같이 적절하게 설명한 바 있다.

이념은 정책갈등을 조직화한다. 사람들은 정책문제를 단순화(종종 과도하게 단순화)하기 위해 이념을 사용하는데, 그 이유는 그들이 각각의 문제들에 대해 생각하고 객관적으로 분석할 수도 없고, 그렇게 하기를 원하지도 않으며, 경우에 따라서는 그렇게 할 시간도 없기 때문이다. 사실과 심오한 주장이 문제가 되는 영역에서 정치가 이루어지지는 않는다. 정치는 단순한 주장과 원리가 무엇이 옳은 것인가에 관해 사람들을 설득하는 데 매우 강력한 힘을 발휘할 때 나타나게 된다(Munger, 2000: 386-387).

특정 이념을 중심으로 사람들이 무섭게 결집하는 정치의 양극화 내지 “정치적 부족주의(political tribalism)”의 시대 사람들은 이념이라는 렌즈를 통해 그들을 둘러싸고 있는 현상을 본다(Ruckelshaus, 2022). 심지어 자연재해(natural disaster)와 같이 대부분 정부의 통제 범위 밖에 놓여 이념과 무관한 외생적 사건에서조차 사람들은 이념에 따라 판단하는 경우가 많다(Healy & Malhotra, 2009). 그런데 문제는 이념과 같은 단순화 도구 또는 Jacobs와 Mettler(2018)가 말한 “프레임링 도구(framing device)”가 현상에 대한 모순되거나 왜곡된 인식으로 이어질 수 있다는 점이다. 한 예로 코로나 19(COVID-19) 시기 미국의 보수주의자들은 진보주의자들에 비해 미국과 캐나다 간 국경을 봉쇄하는 조치에 대해서는 더 적극적인 모습을 보인 반면, 역설적으로 코로나 19와 같은 팬데믹에는 상대적으로 덜 신경을 쓰는 모습을 보였다(Williams et al., 2022). 국경 봉쇄가 코로나 19 확산을 막기 위한 조치였다는 점을 생각하면 이는 모순된 인식이라고 할 수 있는데, 이러한 현상이 나타난 이유는 미국의 보수주의자들이 관대한 이민정책에는 반대하면서도 정부의 역할은 줄일 필요가 있다는 신념을 가지고 있었기 때문이다. 따라서 지향하는 이념에 따라 사람들의 이해관계에 대한 인식은 편향성을 보일 수 있다. 예를 들어, 최근 미국에서 시행한 건강보험개혁법(Affordable Care Act)에 대해 “철학적 보수주의(philosophical conservatism)”에 빠진 유권자들은 그 정책의 구체적 내용보다는 그것이 오바마 행정부에서 추진한 의료개혁, 다시 말해 이른바 “오바마케어(Obamacare)”라는 점 때문에 반대하는 모습을 보였다(Jacobs & Mettler, 2018). 의료개혁과 같이 이해관계가 직결되어 있는 사안에

서조차 정책의 환류효과가 발생하기 위한 필요조건은 물질이 아니라 이념일 수 있다는 것이다.

이해관계의 존재와 그것에 대한 사람들의 인식은 본질적으로 다른 문제이다. 전자는 ‘객관’의 영역인 반면, 후자는 ‘주관’의 영역이기 때문이다. 그럼에도 전통적인 정책분석에서는 이 둘을 구분하지 않고 이해관계의 존재 여부만 따지는 한계가 있다. 그러나 우리가 지금까지 살펴본 것처럼, 이해관계의 존재와 그것에 대한 인식이 선형적 연결 관계에 있는 것은 아니다. 이해관계의 인식에는 일정한 오류가 있기 때문이다. 사람들은 편익보다 비용에 더 민감하게 반응하고, 장기적 이해관계보다 단기적 이해관계에 더 치중하며, 이념과 같은 ‘사회적 구성물(social constructs)’에 따라 이해관계를 편향되게 해석할 수 있다. 그런데 정치적 맥락에서 본다면, 이해관계의 존재보다 더 중요한 것은 이해관계의 인식이다. 사람들이 이해관계의 존재를 인식하지 못하는 “눈먼 회고(blind retrospection)”에 빠질 경우(Achen & Bartels, 2016), 선거는 ‘약속’의 장이 아니라 ‘자이로스코프’의 장에 불과하기 때문이다(Mansbridge, 2003). 정책이라는 외부의 요인으로 인해 유권자들의 선택이 일시적으로 교란될 수 있지만, 이내 원래 그들이 가지고 있던 정치 성향을 찾아간다는 것이다. 그리고 이러한 정책선택과 투표 행태 사이의 단절은 민주적 책임성의 결여로 이어질 수밖에 없다(Gingrich & Watson, 2016).

3. 조용한 패배자들

전술한 인식의 오류로 말미암아 대중들에게 환류효과는 큰 의미가 없다. 그리고 이러한 차별적 환류효과로 인해 공공정책의 정치과정은 대중들이 배제된 ‘그들만의 게임’으로 귀결되는 경우가 많다. 그렇다면 민주주의의 어원과 달리, 소수가 지배하는 정치 과정이 일반적인 이유는 무엇인가? 이러한 물음에 답하기 위해서는 소수와 다수의 본질에 대한 보다 체계적인 고찰이 필요하다.

이탈리아의 엘리트 이론가인 Mosca는 인류 역사의 보편적 법칙인 ‘소수지배 현상’을 다음과 같이 지적한 바 있다.

모든 정치체제에서 발견되는 일관된 사실과 경향성 중 하나는 ... 사회가 지배를 하는 계급과 지배를 받는 계급이라는 두 계급으로 구성된다는 것이다. 첫 번째 계급은 항상 소수이고, 모든 정치적 기능들을 수행하며, 권력을 독점하고, 그러한 권력이 가져오는 여러 가지 특혜들을 누리는 반면, 두

번째 계급은 보다 많은 수의 사람들로 구성되며, 첫 번째 계급에 의해 지시를 받거나 통제를 받는데, 그 방식이 최근에는 합법적으로 나타날 뿐만 아니라, 때로는 자의적이고 폭력적으로 나타나기도 한다(Schubert et al., 2013: 2에서 재인용).

Mosca가 지적하고 있듯이, 지배계급이 사회를 지배하는 이유는 그들이 ‘소수’이기 때문이다. 그런데 이러한 지적은 민주주의의 기본 가정과 모순된다. ‘1불 1표’라는 불평등 원리가 지배하는 자본주의와 달리, 민주주의는 적어도 형식상으로는 ‘1인 1표’가 지배하는 평등한 체제이기 때문이다. 그렇다면 ‘수(數)의 정치’라는 민주주의 정치과정에서조차 소수 기득권자들이 지배적인 위치를 차지하는 이유는 무엇인가? 이러한 물음에 답하기 위해서는 우리가 정치에 대해 가지고 있는 지배적인 관념 하나를 수정할 필요가 있다. 우리는 흔히 정치라고 하면 ‘선거 정치’를 떠올리지만, 이는 정치라는 “긴 여정의 마지막 1마일”에 불과하다(Hacker et al., 2022). 오히려 정치의 많은 부분은 대중들의 이목에서 벗어나 있으며, 이러한 수면 아래의 “숨겨진 정치”(Hacker, 2004) 과정에서 대중들은 제 목소리를 내지 못하는 Weimer와 Vining(2011)이 말한 “조용한 패배자들(silent losers)”로 남게 된다. 그렇다면 이들이 ‘조용한’ 이유는 무엇인가? 이는 다음과 같은 세 가지 관점에서 이해할 수 있다.

첫째, “집합적 행위의 딜레마(collective action dilemma)” 때문이다. Olson(1965)은 이해관계가 있으면 집단이 형성된다는 전통적 조직이론의 가정에 근본적 의문을 제기한 바 있다. 공통의 이해관계가 있더라도 무임승차하려는 사람들을 규제하지 못한다면, 집단을 형성하지 못하는 역설적 현상이 나타날 수 있기 때문이라는 것이다. 이러한 논리에 의한다면, 다수는 집단행동이 어려울 수 있다. 다수의 경우 무임승차자를 적발하기 어려울 뿐 아니라, 그들을 규제하는 것도 현실적이지 않기 때문이다. 일찍이 Marx가 프랑스 농민들을 가리켜 ‘자루 속에 든 감자’라고 평한 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있는데, 이는 ‘대중(mass)’은 형성할 수 있을지 몰라도 ‘계급(class)’은 형성하지 못하는 ‘다수의 역설’을 비유적으로 표현한 것이다(Marx, 1975[1869], 최형익 역, 2012: 140).

둘째, “허무주의 정치(nihilistic politics)” 때문이다. 유권자들이 정치에 대한 효능감이 떨어지면 정치에 무관심해지는 현상이 나타나듯이, 대중들이 자신들의 미약한 능력을 비판하여 부정적인 정책에 대해 무관심하거나 묵인하는 소극적 태도가 나타날 수 있다는 것이다(Schwartz, 2021). 비판은 현실에 대한 자각에서 비롯되는데, 그러한 자각은 현실을 바꾸기 위한 정치적 시도가 실패한 과거의 경험에서 비롯된다. 예를 들어,

클린턴 행정부의 ‘건강보험법(Health Security Act of 1993)’ 실패라는 과거의 경험
이 대중들의 비판을 낳고, 이것이 향후 십수 년 동안 건강보험 문제를 정치 의제에서
배제하는 정치적 결과로 이어졌다(Weimer & Vining, 2011: 269). 과거의 실패가 대
중들의 ‘예견된 반응(anticipated reactions)’으로 이어져 실제로도 개혁이 이루어지지
못한 것이다.

셋째, 정보의 비대칭성 때문이다. 앞서 말한 집합적 행위의 딜레마나 허무주의 정치
는 대중이 이해관계의 존재는 인식하지만, 무임승차자의 문제나 자신들의 미약한 능력
에 대한 비판 때문에 집단행동이 이루어지지 않는 역설을 의미한다면, 정보의 비대칭
성은 아예 이해관계의 존재 자체를 인식하지 못하는 경우이다. 예를 들어, 미국 사회
의 가장 심각한 문제 중 하나인 인종 간 불균형은 정책의 이해관계에 대한 인식의 결
여에서 비롯되었다는 지적이 있다. 정치의 영역에 고유한 “불투명성(opacity)”(Pierson,
2004)으로 인해 사람들은 주위에서 일어나는 변화를 정책 때문이라고 인식하기 어렵
고, 이는 기존의 고착화된 정치경제 구조를 바꾸기 위한 조직적인 활동의 결여로 이어
졌다는 것이다. 그러나 이해관계에 대한 인식을 일률적으로 판단할 수는 없다. 그리고
여기에 문제의 본질이 있는데, 이해관계에 대한 인식이 대상집단에 따라 다르게 나타
나는 “이원적 해석 효과(dual interpretive effects)”로 인해 공공정책이 결정되는 정
치의 장은 한편으로는 조용하지만, 다른 한편으로는 시끄럽기도 한 복잡한 양상을 띠
다(Thurston, 2021). 차별적 환류효과로 인해 나타나는 이러한 비대칭적 정치과정은
의사의 대표성이라는 관점에서 문제가 있다. 시끄러운 소수의 의사가 과잉대표되어 다
수의 의사로 둔갑할 수 있기 때문이다.³⁾

“삐걱거리는 바퀴에 기름칠을 한다(The squeaky wheel gets the grease)”는 정
치의 오랜 격언이 함의하는 것처럼, 정치과정에서 제 목소리를 내지 못한다면 그들의
의사는 반영되지 못한다(Stone, 2012: 232). 다시 말해, 선거 정치와 달리, 공공정책
의 정치과정에서는 대중들이 그들의 선호를 표출할 메커니즘을 가지고 있지 못할 수
있다. 그리고 이러한 선호표출 메커니즘의 결여는 시끄러운 소수와 조용한 다수라는
정립 구도가 공공정책의 정치과정에서 지배적일 수 있음을 시사한다. 분명 공공정책의
정치과정을 지배하는 “강력한 정책수요자들(intense policy demanders)”은 조직력,
자금, 정보, 전문성, 시계, 참여방식, 정책결정자와의 관계 등 정치적 자원의 거의 모
든 면에서 대중들에 비해 확실한 비교우위를 가지고 있다(Hacker et al., 2021).

3) 이처럼 실제로는 다수의 의사가 아님에도 사람들이 다수의 의사라고 착각하여 그 의사에 동
조하는 현상을 “다원적 무지(pluralistic ignorance)”라고 한다(Lindsey, 2023).

4. 보수주의의 딜레마

지금까지 살펴본 바에 따르면, 공공정책의 정치과정은 시끄러운 승리자들과 조용한 패배자들이 정립하는 구도가 일반적이라고 말할 수 있다. 그렇다면 선거 정치과정은 어떠한가? 공공정책의 정치과정에서는 강력한 정책수요자들과 일반대중 사이에 정치적 자원이 비대칭적이지만, 선거 정치과정에서는 적어도 형식상으로는 평등하다. 금권 정치(plutocracy)와 대중영합주의(populism)는, Pierson(2017)이 말했듯이 “어색한(strange)” 조합일 수밖에 없는 것이다. 이제 정치인들은 가진 자들을 위한 정치를 하려면 대중들의 표를 의식하지 않을 수 없는 딜레마에 빠진다. 그렇다면 이러한 딜레마에서 벗어날 수 있는 방법은 무엇인가? 이러한 물음에 답하기 위해서는 정책의 “표류(drift)”라는 특징적인 현상에 대해 살펴볼 필요가 있다.

정책의 표류가 무엇인가에 대해 알기 위해서는 정책변동(policy change)이 무엇인가에 대해 살펴볼 필요가 있다. 국내에서 널리 읽히고 있는 정책학 교과서에서는 정책변동을 “정책결정에서 일어나는 정책의 수정·종결만이 아니라 집행단계에서 일어나는 것도 포함”하는 개념으로 이해하고 있다(정정길 외, 2010: 700). ‘변화’라는 관점에서 보면 이러한 정의는 어찌 보면 당연한 것인지 모른다. 그러나 변화의 의미를 다르게 해석하는 경우도 있다. 예를 들어, 정치학자 Hacker(2004)는 정책 자체에는 변화가 없더라도, 환경이 변화하여 정책의 결과가 바뀔 경우도 정책변동에 포함시켜야 한다고 역설한 바 있다. 그는 이러한 현상을 “표류”라는 개념으로 설명한 바 있는데, 이는 미국과 같은 분권화된 정치체제에서 목도(目睹)할 수 있는 특징적인 양상이라는 것이다. 그는 다음과 같이 지적한다.

사적인 급부의 세계에서 일어나는 하나의 예가 내가 개념화한 “표류”인데, 이는 현존 정책의 구조에 유의미한 변화가 없이 그러한 정책의 운영 방법이나 그 결과가 바뀐 것을 말한다. 사회복지 분야에서 표류는 주로 현존 프로그램이 적절하게 다루지 못하거나 새롭거나 새롭게 심화된 사회적 위험의 증가와 같은 정책을 둘러싼 사회적 맥락의 변화에서 비롯된다. 이러한 종류의 변화가 가지는 전형적인 특징은 정책결정자의 즉각적인 통제범위 밖에서 주로 이루어지기 때문에, 그것이 자연스럽거나 의도하지 않은 것으로 비춰진다는 점이다. (표류의 경우) 정책의 원래 목표와 변화하는 사회적 조건이 야기하는 새로운 현실 사이의 점증하는 간극에 대해 정책결정자가 대응할 수 있는지의 여부와, 어떻게 대응할 것인지의 방법론이 주된

연구 과제로 부각된다(Hacker, 2004: 246).

정책의 표류는 정책 자체는 존재한다는 점에서 어떤 문제와 관련하여 정책이 아예 존재하지 않는 정책의 “경화(sclerosis)”와는 구분해야 한다(Kelly & Morgan, 2021). 문제는 그러한 정책이 환경의 변화에 맞춰 ‘개선’되지 않는다는 것이다. 예를 들어, 사회경제적 환경의 변화에 영향을 받는 복지 프로그램을 동결시켜 수혜자들에게 실질적으로 불이익을 줄 수 있다. 그런데 여기서 주목해야 할 것은 이러한 개선의 부재가 정책결정자의 무관심에서 비롯된 것은 아니라는 점이다. Hacker도 지적하고 있듯이, 그것은 정치적 의도에서 비롯되었으며, 따라서 이 경우 문제가 되는 것은 ‘의도적 부작위’이다.

그렇다면 정치인들이 표류라는 의도적 부작위를 통해 얻고자 하는 것은 무엇인가? Hacker와 Pierson(2020)은 미국 정치에서 나타나는 금권정치의 문제를 지적하면서, “보수주의의 딜레마(conservative dilemma)”를 언급한 바 있다. 소수의 ‘가진 자’와 다수의 ‘못 가진 자’가 병존하는 민주주의 정치체제에서 가진 자를 위한 정치와 못 가진 자의 지지가 양립하기 어렵다는 것이다. 자본주의는 ‘1불 1표’의 불평등한 체제이지만, 민주주의는 적어도 형식상으로는 ‘1인 1표’의 평등한 체제이기 때문이다. 이러한 딜레마에서 벗어나기 위한 하나의 방법은 가진 자들을 위한 정치를 대중들의 정치적 레이터에서 벗어난 비가시적인 영역에서 하는 것이다. 표류는 그러한 비가시적 영역의 대표적인 예가 될 수 있다. 아무 것도 하지 않는 ‘부작위’가 명시적인 ‘작위’보다 비가시적일 것이라는 점은 분명하기 때문이다.

물론 정책의 부작위가 자신들에게 불리한 영향을 미친다는 사실을 대중들이 인식할 수도 있다. 그러나 이는 그러한 정책의 부작위가 자신들에게 직접적인 이해관계가 있는 경우에 한정된다. 예를 들어, 앞서 말한 보수주의의 딜레마에서 벗어나기 위해 기득권 구조에 변화를 주는 정책을 결정하지 않는 경우, 그러한 정책의 부작위는 대중들에게 직접적 이해관계가 없기 때문에 그들이 그것을 인식할 가능성은 거의 없다. 그리고 바로 이러한 점을 기득권자들은 이용한다. 기득권 구조를 개혁하기 위한 정책은 여러 거부점을 힘들게 통과해야 하는 “진흙탕 통과”(Lindblom, 1959)로 귀결돼 부분적이고 지엽적인 변화에 그칠 가능성이 큰데, 이는 대중들의 관심 범위 밖의 그들만의 게임, 또는 Culpepper(2021)가 말한 “조용한 정치(quiet politics)”의 영역에 해당한다. 그리고 이러한 영역에서의 정치는 대중들이 참여하는 “시끄러운 정치(noisy politics)”와는 대조적으로, 대중들의 무관심 속에 가진 자들의 의사가 지배적인 것이 된다. 가진 자들을 위한 정치를 하면서도 대중들의 지지는 받는 “금권정치적 대중영합

주의(plutocratic populism)”(Hacker & Pierson, 2020)는 바로 그러한 정치의 장이 만들어낸 민주주의의 역설이라고 할 수 있다. 금권정치라고 하면 흔히 떠오르는 트럼프의 주된 지지기반이, 그러한 금권정치로부터 멀리 떨어진 경제적 소외계층이라는 점을 생각하면 이러한 역설을 쉽게 이해할 수 있다(Kates et al., 2026).

Hacker와 Pierson(2014)은 “상급(prize)”으로서의 정책과 “지형(terrain)”으로서의 정책을 이야기한 바 있다. 정책은 단기적 이해관계에 국한된 것이 아니라, 장기적으로 정책이 결정되는 정치의 지형을 바꿀 수 있다는 것이다. 미국의 복지제도가 큰 변화를 경험하지 않았다는 Pierson(1994)의 연구에 대한 비평에서, Hacker(2004)가 복지제도의 변화에는 ‘가시적인’ 것과 ‘비가시적인’ 것이 모두 포함된다고 한 것 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그에 따르면, 복지지출 수준과 같은 가시적인 영역이 아닌 사회복지제도의 구조변화와 같은 비가시적인 영역에서 일어나는 변화로 말미암아 재분배기능이 약화되었다면, 이 역시 복지정책의 후퇴를 의미한다는 것이다. 비슷한 맥락에서 정책의 표류로 인해 기득권 구조가 고착된다면, 이는 민주주의의 쇠퇴로 이어질 수 있다. 이는 단기적으로 정책의 이해관계가 가진 자들에게 편향적이라는 데 국한된 것이 아니다. 오히려 더 중요한 것은 장기적으로 그러한 구조를 바꾸기 위한 시도 자체가 이루어지지 않을 수 있다는 점이다. 어떤 시도도 정치적으로 의미가 없다는 ‘유권자 박해(voter persecution)”(Ingham, 2022)와 같은 현상이 팽배해 민주주의는 ‘기득권 정치’의 장으로 고착될 수 있다는 말이다.

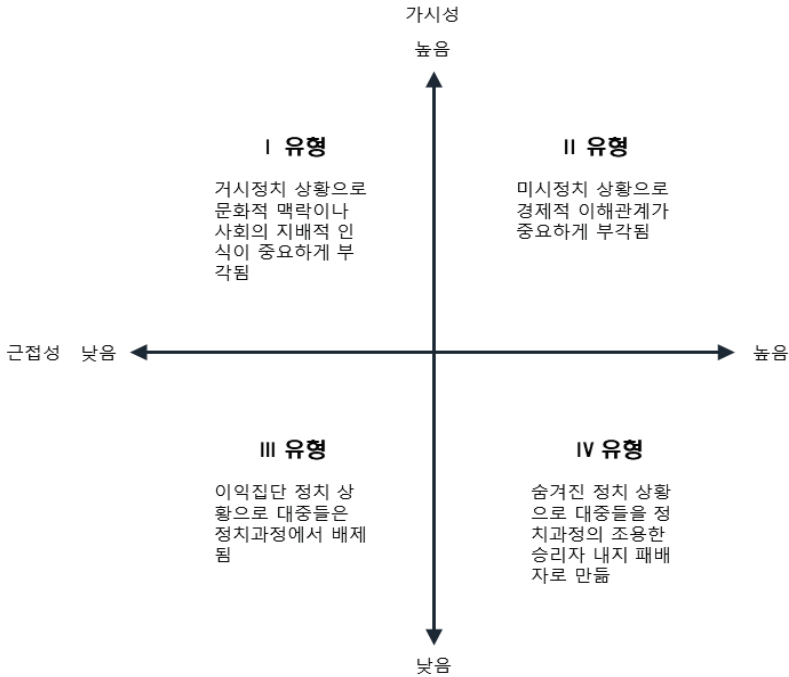
Ⅲ. 관념의 정치학

1. ‘빙산’으로서의 공공정책

Soss와 Schram(2007)은 대중정치(mass politics)에서 나타나는 환류효과를 “가시성(visibility)”과 “근접성(proximity)”이라는 두 가지 변수를 통해 논의한 바 있다. 여기서 가시성이 정책의 효과를 대중들이 인식하는 정도를 의미한다면, 근접성은 정책의 효과가 대중들에게 직접적인 이해관계가 있는 정도를 의미한다. 이 두 변수가 밀접한 관련이 있기는 하지만 동일한 것은 아닌데, ‘부자감세’를 둘러싼 논쟁은 그 대표적인 예가 될 수 있다. 부자감세는 ‘가진 자’와 ‘못 가진 자’의 존재를 전제로 하는 ‘계급정책(class policy)’이기 때문에(Anderson, 2011: 15), 자본주의 국가에서 가시성이 높은 정책 영역에 해당하지만, 대중들의 입장에서 보면 그것이 직접적인 이해관계가 있

는 사안은 아니다. 따라서 가시성과 근접성의 정도에 따라 다음과 같은 네 가지 정책 유형을 도출할 수 있다.

〈그림 1〉 가시성과 근접성에 따른 정책 유형



자료: Soss & Schram(2007: 121)을 수정 · 보완. 각각의 유형에 대한 명칭은 필자 추가.

각각의 유형에 대해 간략하게 살펴보면 다음과 같다. I 유형은 직접적 이해관계는 없으나 대중들이 인지하는 정책으로, 부, 계급, 성과 관련된 정책들을 들 수 있다. Stigler(1975)가 말했듯이, 정치의 영역에서 행위자들은 시장에서와 달리 자신들의 이해관계와 직결되어 있지 않은 사안에 대해서도 정보비용을 부담할 용의가 있지만 (Overtveldt, 2007, 박수철 역, 2011: 313에서 재인용), 이 경우 지불의사는 낮은 것이 보통이다. 따라서 이 경우에는, 그 구조가 복잡할 때 가시성이 떨어지는 경향이 있다. 예를 들어, 앞서 말한 부자감세 논쟁에서 벗어나기 위해 정책결정자들은 세율(tax rate)에 변화를 주는 정책보다 허점(loop-hole)을 만드는 정책을 선호한다(Morgan,

2007). 정책의 허점을 포착하기 위해서는 많은 정보비용이 소요되기 때문이다. II 유형은 직접적 이해관계가 있으면서 대중들이 인지하는 정책으로, 조세, 연금, 부동산, 그리고 의료와 관련된 정책들을 들 수 있다. 이러한 정책들의 공통된 특징은 정책의 이해관계가 직접적일 뿐 아니라, 개개인의 입장에서 보더라도 그 크기가 상당하다는 점이다. 따라서 이 유형의 경우에는 정책의 환류효과가 가장 크게 나타나며, Wlezien(1995)이 말한 “온도조절장치로서의 대중(the public as thermostat)”이라는 가정이 성립할 수 있다. 대중들은 그들의 정책 선호가 실제 정책의 내용과 차이가 있을 때, 선거와 같은 공식적 정치과정뿐 아니라 여론조사와 같은 비공식적 정치과정을 통해 이 둘을 일치시키는 방향으로 정책결정자에게 신호를 보낸다는 것이다. III 유형은 II 유형과 반대로 직접적 이해관계도 없고 대중들이 인지도 못하는 정책으로, 대부분의 정책은 이러한 유형에 해당한다. 민주국가의 대표성의 원칙에 위배되는 이러한 현상이 나타나는 이유는, 앞서도 말한 것처럼 정치인의 신뢰추구와 비난회피에 유리하기 때문이다. IV 유형은 직접적 이해관계가 있음에도 대중들이 인지하지 못하는 정책으로, 전술한 “눈가리기” 전략의 결과 대중들이 알지 못하는 경우를 들 수 있다. 그런데 정치 전략의 결과로 나타나는 이러한 비가시적인 “지하 정치(subterranean politics)”(Pierson, 2015)의 중요성을 간과해서는 안 된다.⁴⁾ 대중들의 이목에서 벗어난 정책이 장기적으로는 사회에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다(Pierson, 2007: 260-261). 예를 들어, 미국 사회의 가장 심각한 문제 중 하나인 도시 간 불균등한 발전(urban sprawl)은 사람들의 정치적 레이더에 잡히지 않은 “스텔스 도시정책(stealth urban policy)”이 장기간에 걸쳐 누적된 결과였다(Dreier et al., 2004). ‘문턱효과(threshold effects)’라고도 하는 이러한 특징적인 현상은, 원인과 결과가 비대칭적으로 연결될 수 있음을 보여준다(Pierson, 2004: 83-87).

그런데 위 그림은 사실 오해의 소지가 있다. 그림에 의한다면, 마치 I, II 유형과 III, IV 유형이 동일한 비중을 차지한다고 볼 수 있지만, 실상은 I, II 유형보다 III, IV 유형이 훨씬 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다. 사실 정책은 ‘빙산(iceberg)’에 비유할 수 있는데, 그림의 X축을 수면이라고 가정할 때 X축 위에 존재하는 I 유형과 II 유형은 빙산의 일각에 불과하며, 대부분의 정책은 수면 아래의 III 유형 및 IV 유형과 같은 형태를 띠고 있다. Mettler(2011)가 “침수된 국가(submerged state)”라고 말

4) 정책학에서는 확인이 어려운 정책에 대해서는 간과하는 경향이 있지만, 이러한 비가시적인 정책이 가시적인 보이는 정책보다 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 미국의 복지정책을 둘러싼 정치 지형을 근본적으로 바꾼 것은 많은 부분 정책의 “표류” 때문인데(Hacker, 2004). 이는 앞서도 말한 것처럼 정책 부작위가 변화하는 환경과 비정합적 관계에 놓이는 것을 말한다.

한 현상은 바로 이러한 맥락에서 이해할 수 있으며, 이는 국가 활동의 많은 부분이 대중들의 정치적 레이더에서 벗어나 있는 것을 말한다. 물론 앞서도 말한 것처럼, 정치인들은 자원 이전 과정에서 나타나는 정치적 비난을 회피하기 위해 비용부담집단의 눈을 가리는 것은 흔한 일이지만, 문제는 수혜집단의 눈도 가려 이들이 민주주의 정치과정에서 적극적인 역할을 하지 못한다는 것이다. 결국 이러한 침수된 국가하에서 대중들은 수동적인 객체로 전락하며, 이는 민주주의의 쇠퇴로 이어질 수밖에 없다.

2장에서 살펴본 것처럼, 환류효과는 조건부이다. 그렇다면 어떤 경우에는 환류효과가 발생하고, 어떤 경우에는 그렇지 않은가? 현실에서 관찰되는 ‘환류실패’는 많은 부분 ‘정보의 비대칭성’에서 비롯된다. 정책의 결과를 대중들이 인지하지 못했다는 것이다. 이러한 맥락에서 보면 가시성은 환류효과가 발생하기 위한 ‘필요조건’이라고 할 수 있다. 관련 연구들이 설득력 있게 제시하고 있듯이, 모든 정치과정의 동학은 대중들의 인지에서 출발하기 때문이다(Gingrich, 2014; Gingrich & Watson, 2016). 따라서 위 그림에서 이익집단 정치와 숨겨진 정치는 대중정치에서 의미가 없는 ‘그들만의 게임’일 뿐이다.⁵⁾ 그렇다면 대중정치에서 문제가 되는 것은 미시정치와 거시정치 두 가지 경우인데, 특히 거시정치에 주목할 필요가 있다. 거시정치의 경우 정책분석의 경제논리에서는 찾기 어려운 정치 특유의 논리가 지배하기 때문이다.

거시정치의 경우 정책이 대중들의 정치적 레이더에 포착되어 있지만, 그들의 이해관계와 직결되어 있지는 않다. Rosenthal(2021)이 “간접적 가시성(indirect visibility)”이라고 말한 이러한 ‘비대칭성’으로 말미암아 대중들은 Jacobs(2007)가 말한 ‘총체적(synoptic)’ 정보처리의 행태를 보인다. 현상에 대한 구체적인 정보가 아닌 ‘개략적인’ 정보에 근거하여 판단하게 된다는 것이다. 그런데 이러한 개략적 정보처리를 대중들의 병리적 행태로 이해하는 것은 적절하지 않다. 이를 합리적 선택의 역설적 결과로 볼 여지도 있기 때문이다. 정책을 제대로 이해하는 데 소요되는 정보비용에 비해 얻을 수 있는 편익이 작다면 정책을 제대로 이해하지 않는 것이 합리적 선택이라는 것이다. 그렇기 때문에 부자감세를 지지한 많은 유권자들을 가리켜 ‘바보’라고 단순화할 수는 없다(Hacker & Pierson, 2005). 그들은 그러한 감세정책의 본질을 제대로 알지 못했거나 ‘낙수효과’와 같은 그럴듯한 해계모니 용어에 동원되었을 수도 있기 때문이다. 따라서 공공선택이론가들이 말하는 ‘합리적 무지(rational ignorance)’는 이

5) 물론 <그림 1>에 나오는 유형이 고정된 것은 아니며, 사회경제적 상황의 변화에 따라 수면 아래의 정치가 수면 위로 부상하기도 하지만, 이는 ‘일시적’ 현상에 불과하다. 따라서 앞서 말한 강력한 정책수요자들이 대중들에 비해 확실한 비교우위를 점하는 이유는, “그들이 항상 이기기 때문이 아니라 일시적 패배를 극복할 특별한 능력을 그들이 가지고 있기 때문이다”(Hacker et al., 2015: 202).”

경우에도 적용되며, 이러한 맥락에서 대중들이 민주적 정치과정에서 들러리로 전락하는 “민주주의의 딜레마(democratic dilemma)”는 개인적 합리성이 사회적 합리성으로 이어지지 못한 ‘사회적 딜레마’의 일환으로 이해할 수 있다(Guntermann & Lenz, 2022).

그렇다면 총체적 정보처리는 어떤 형태로 나타나는가? 우선 지적할 수 있는 것은 특수한 사례의 일반화와 같은 ‘일반화의 오류’이다. 조세, 연금, 부동산과 같은 가시적인 몇몇 정책들을 근거로 정부 전체의 성과를 판단하는 것이다(Rosenthal, 2021). 다음으로 앞서도 말한 것처럼, 이념에 근거하여 특정 정책을 판단하는 “정치적으로 동기화된 추론(politically motivated reasoning)”이 나타날 수 있다(Guay & Johnston, 2022). 이념은 현상을 단순화하는 요체이기 때문이다. 그러나 총체적 정보처리의 가장 특징적인 양상은 정책이나 그 이해관계를 ‘사회적’으로 인식하는 데 있다. 이하에서는 이에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 사회구성주의와 공공정책

우리는 사회현상에 객관적 실체가 있다는 ‘순진한 사실주의(naive realism)’를 일반적으로 받아들이는 경향이 있지만, 실제 사회현상은 그렇게 단순하지 않다. 물리현상이 관점에 따라 다르게 보이듯이, 사회현상 역시 사람들의 인식에 따라 다르게 해석될 수 있기 때문이다(Babbie, 2001, 고성호 외 공역, 2002: 53-56). 이처럼 사회현상에는 사람들의 인식이 개입되기 때문에 완벽한 인과관계의 추론은 불가능하며, 기껏해야 ‘준 인과관계’가 지배할 뿐이다(이명석, 1999: 9). 사회구성주의(social constructivism)는 바로 이러한 사회현상의 특수성을 고려하여, 사회적 실재나 현상은 사회관계 속에서 의미가 부여되는 사회적 과정의 산물로 이해한다. 심지어 ‘진실(truth)’이라는 것도 사회구성주의에 의한다면, 객관적으로 존재하는 것이 아닌, 주관적으로 발현되는 것이다. Harari(2004)가 말했듯이, “전쟁의 진실은 다른 모든 현상의 진실과 마찬가지로 사실보다 경험으로 규정된다(Harari, 2004, 김승욱 역, 2019: 140).” 즉, 진실은 개인의 인지 과정을 통해 걸러진 주관적 대상이라는 말이다. 그렇기 때문에 Lindsey(2023)가 말한 “사회적으로 알려진 진실 socially informed truths”이 객관적으로 존재하는 진실과 반드시 일치하는 것은 아니다.

사회구성주의는 그 명칭에서도 알 수 있듯이, 현상의 ‘사회적’ 의미를 강조한다. 다시 말해, 사회구성주의에서 말하는 현상은 시공간의 제약을 받는 ‘맥락특정적인(context specific)’ 것이다. 예를 들어, 정책분석이 크게 의존하고 있는 경제학에서 사람들은

주어진 목표를 달성하기 위해 가장 효율적인 방식으로 사고하고 행동한다고 가정한다 (Kiser & Bauldry, 2005). 그러나 인간의 행태에 대한 이러한 원자적이고 비사회적인 설명방식은 현실을 제대로 반영하지 못한다(DiMaggio & Powell, 1991). Thelen과 Mahoney(2015)가 말했듯이, “행위자의 이해관계와 행동은 그들이 위치한 거시구조적 환경을 검토하지 않고서는 이해할 수 없기” 때문이다(Thelen & Mahoney, 2015: 7). 이러한 맥락에서 사람들의 행동은 합리적 계산의 산물이 아니다. 오히려 그것은 “사회적 경향성(sociotropism)” (Jacobs & Mettler, 2018)이라고 하는 사회의 지배적인 규범이나 신념에서 배태된 ‘사회화(socialization)’ 과정의 산물로 이해할 수 있다 (Parsons, 2018). “침묵의 나선(spirals of silence)” 현상에서 볼 수 있듯이, 사회적 인 존재인 개인은 사회구성원들이 공유하는 방식으로 사고하고 행동할 가능성이 높다는 것이다(Pierson, 2015: 137).

사회구성주의의 관점에서 봤을 때, 정책은 개인의 의도나 합리적 계산의 산물이 아니다. 계산적 접근에서 정책은 시공간의 제약을 받지 않는 객관적 실체로 간주할 수 있지만, 앞서도 말한 것처럼 정책과 같은 사회현상은 고정된 실체를 가지고 있지 않다. 오히려 그것은 사회관계 속에서 ‘구성된(constituted)’ 사회적 규정(social definition)의 산물로 이해할 수 있다. 여기서 사회적 규정이란 현상에 대한 개인적 평가와는 별개로 이루어지는 사회적 해석 과정, 다시 말해 인식과 상호합의에 기초한 Bell(2012)이 말한 “관념적 인공물(ideational artifact)”을 만드는 일련의 과정을 의미한다. 예를 들어, 정책문제의 경우 ‘객관적으로’ 존재하는 것이 아닌 사람들이 그것을 문제로 인식하는 ‘주관적’ 해석과정의 산물이며(Ingram et al., 2007: 94), 물질적 이해관계 역시 객관적으로 주어진 것이 아닌 사회구성원들이 그것을 인식할 때 의미가 있는 “사회적으로 구성된 socially constructed”) 주관적 대상이다(Mahoney, 2021: 217). 정책문제든 이해관계든 중요한 것은 사람들의 인식이며, 따라서 이는 모두 Bell(2012)이 말한 “관념의 영역(ideational realms)”에 해당한다.

Pierson(1993)이 말했듯이, 정책의 환류효과에는 물질적 이해관계를 의미하는 “자원(resource)”의 측면과 정책의 정당성을 의미하는 “해석(interpretation)”의 측면이 모두 포함되어 있다. 사람들이 정책에 반응하는 데에는 물질뿐 아니라 관념도 중요하다는 것인데, 사회구성주의는 바로 이러한 관념이 수행하는 역할에 관심을 기울이고 있다는 점에 그 의의가 있다. 예를 들어, 제도의 재생산 논리에 대한 논의에서 Mahoney(2021)가 말했듯이, “제도를 재생산하려는 행위자의 의사는 치밀한 비용편익분석이나 (물질적) 자원을 얻으려는 행위자의 권력으로부터가 아니라 옳은 것에 대한 그들 자신의 이해에서 비롯된다(Mahoney, 2021: 303).” 따라서 물질과 관념은

정책의 환류효과라는 면에서 다를 수 있다. 물질이라는 관점에서는 “자기약화적(self-undermining)” 요소를 가진 정책이라도 관념이라는 관점에서는 “자기강화적(self-reinforcing)” 요소를 가질 수 있고, 그 반대의 경우도 가능하기 때문이다(Daugbjerg & Kay, 2020).

이러한 맥락에서 전통적인 정책분석의 논리는 수정이 불가피하다. 정책은 정책분석이 가정하는 것처럼, 물질적 이해관계에 따라 천편일률적으로 규정될 수 있는 것이 아니라, 정책을 둘러싼 사회적 가치, 예를 들어 사회의 지배적 관념이나 문화, 또는 정책 대상집단이 가지고 있는 사회의 이미지에 따라 다르게 해석될 수 있기 때문이다. 요컨대, 정책은 단순히 이해관계만 낳는 것이 아니다. 오히려 여기서 우리가 주목해야 할 것은 정책이 사회적 지위나 정치적 정체성과 같은 거시적인 관념들과 결부되어 있다는 사실이다(Hacker et al., 2007).⁶⁾ 과거 정치가 이해관계를 얻는 과정에 관심을 가졌다면, 오늘날의 정치는 이해관계를 인식하는 과정에 관심을 가지는 이유 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(Dye, 2013: 66).

3. 이해관계의 사회화

전술한 사회구성주의에 의한다면, 공공정책은 객관적으로 존재하는 물질적 이해관계로 정의할 수 있는 것이 아니라, 그것에 대한 사람들의 주관적 인식으로 이해할 수 있다. 그리고 그러한 주관적 인식은 Wendt(1999)가 ‘아교(glue)’라고 평한 것처럼, 매우 ‘사회적’이라는 데 주목할 필요가 있다. 구조와 행위를 분리하여 이해하는 방법론적 개인주의의 주장과 달리, 사람들의 사고와 행동은 사회라는 맥락의 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다(Thelen & Mahoney, 2015: 5-7). 여기서 우리는 이른바 ‘상호주관성(inter-subjectivity)’이라는 개념에 주목할 필요가 있다. 상호주관성이란 Harari(2014)가 말했듯이, “많은 개인의 주관적 의식을 연결하는 의사소통 망 내에 존재하는 무엇이다(Harari, 2014, 조현욱 역, 2015: 176).” 다시 말해, 상호주관성은 사람들의 주관적 인식의 대상이 많은 사람들의 공유에 의해 객관화될 수 있다는 의미이다.

상호주관성이나 Jacobs와 Mettler(2018)가 말한 “사회적 경향성”은 모두 사회구성원들이 공유하는 지식이라는 점에 그 의미가 있다. 그리고 이는 사회구성원들의 인식이 특정 지점에서 수렴할 수 있다는 것을 보여주는데, 그러한 지점은 ‘물질’의 영역이

6) 예를 들어, 법인세율을 인상하거나 인하하는 정책은 단순히 물질적 이해관계를 낳는 데 그치는 것이 아니라, 그러한 정책을 결정하거나 지지하는 정치세력들의 정체성을 범주화하는 결과를 가져오기도 한다.

라기보다는 ‘관념’의 영역이다. 따라서 그 지점에서는 물질적 이해관계보다는 Zhou와 Wang(2018)이 말한 “집단적 편익(group-oriented benefit)”이 지배를 하며, 이는 국익이나 공익과 같은 추상적 가치를 의미한다. 이들은 이러한 추상적 가치가 사람들의 집단행동에 유의미한 영향을 미칠 수 있다는 점을, 최근 중국에서 일어난 반일운동의 사례를 통해 논증한 바 있다. 다시 말해, 이러한 추상적 가치들이 자신의 행동에 대한 편익을 높여 집단행동을 조정하는 ‘초점(focal points)’으로 기능할 수 있다는 것이다. 오래전에 Gramsci(1971)가 말한 정치의 영역에 고유한 ‘열정’은 바로 이러한 전체적 이해관계에 대한 헌신을 의미한다.

집단행동이 이루어지기 위해서는 “선별적 유인(selective incentives)”과 같은 개별화된 물질적 이해관계가 필요하다는 Olson(1965)의 주장과는 상반되는 이러한 현상을 통해 우리는 ‘원자화된’ 이해관계가 ‘전체적’ 이해관계로 연결될 수 있는 동기부여 기제로서의 관념의 중요성을 강조하지 않을 수 없다. 예를 들어, Garcia-Rios 등(2023)은 그러한 동기부여 기제로 “정치화된 집단 정체성(politicized group identity)”을 강조한 바 있다. 이들은 권위적인 정책하에서는 집단행동이 이루어지기 어렵다는 전통적인 견해를 비판하면서, 특정 집단을 배제하거나 차별하는 권위적인 정책이 오히려 집단 구성원들로 하여금 소속감과 일체감을 높이는 계기가 되어 집단행동이 광범위하게 이루어질 수 있다고 주장하였다. 따라서 이 경우 정치화된 집단 정체성은 집단행동을 조장하는 ‘촉매’로 작용한다.

그렇다면 ‘왜 정치의 영역에서는 이해관계에 대한 인식이 상호주관성과 같은 관념에 따라 사회적으로 이루어지는가?’ ‘왜 정치의 영역에서는 나의 의사결정이 다른 사람의 의사결정과 독립적이라는 소비자 이론의 기본 가정이 적용되지 않는가?’ 이와 관련하여 Stone(2012)은 ‘악대차 효과(bandwagon effects)’와 같은 양(+)의 네트워크 외부 효과가 시장보다 정치의 영역에서 두드러지게 나타난다고 지적하면서, 그 이유로 다른 사람들의 ‘영향력(influence)’을 언급한 바 있다(Stone, 2012: 26-27). 하지만, 그녀는 그러한 영향력이 생기는 이유에 대해서는 설명하지 않았다. 그렇다면 그 이유는 무엇인가? 결론부터 말한다면 정치의 영역에서 사람들은 이해관계가 별로 없기 때문이다. 오래전에 Dahl(1961)은 많은 사람들에게 정치란 ‘메인 쇼’가 아닌 ‘사이드 쇼’일 수밖에 없다고 지적한 바 있는데(Dahl, 1961: 305), 이는 정치의 영역에서는 물질보다 감정이나 정체성과 같은 ‘정서’가 지배적일 수 있음을 시사한다(Iyengar et al., 2019).

이처럼 대부분의 사람들에게 정치는 별다른 이해관계가 없지만, 정치를 이해하는 것은 매우 어렵다. 이는 두 가지 관점에서 이해할 수 있는데, 우선 정치는 복잡하고 긴 인과고리를 특징으로 한다. 전술한 것처럼, 정책에는 내부시차와 외부시차가 존재하여

정책이 효과가 발생하기까지는 긴 시간이 소요되며, 그 과정에 많은 외재적 변수들이 개입한다. 이러한 성격으로 말미암아 정치의 영역에서는 정책이라는 원인 때문에 특정한 결과가 발생했다는 인과관계의 추론이 어렵다. 게다가 정치의 영역에는 다양한 목표가 공존할 뿐 아니라, 그것의 달성 여부를 측정할 가격과 같은 계량적 수단도 없는 경우가 많다. 한마디로 말해, 정치에는 학습효과(learning effects)의 메커니즘이 작동하기 어렵고, 정치를 이해하는 데에는 많은 정보비용이 소요된다(Pierson, 2004).

많은 정보비용에 비해 얻을 수 있는 작은 편익은 정치의 영역에 특유한 의사결정방식을 낳는데, 이는 DiMaggio와 Powell(1983)이 “모방적 동형화(mimetic isomorphism)”라고 한 표준적인 대응으로 나타난다. 즉, 사람들은 사회구성원들이 공유하는 방식으로 사고하고 행동한다는 것이다. 따라서 정치의 영역에서 의사결정은 ‘네트워크 외부효과’와 ‘적응적 기대’라는 두 가지 현상이 지배한다. 모호하고 불확실한 상황에 직면하여 사람들이 표준적인 대응을 한다면, 그것이 하나의 경험이 되어 미래에도 동일한 상황에서 그러한 행태를 주기적으로 반복하는 “자기강화 과정(self-reinforcing process)”을 거친다는 것이다(Pierson, 2004: 39).

이해관계를 사회적으로 인식할 때, 사람들은 종종 ‘범주화(categorization)’를 통해 현상을 단순화하려고 한다. 한 예로 정책대상집단을 사회구성주의의 관점에서 범주화할 때, 이들의 특징을 규정짓는 것은 전통적인 정치경제학에서 강조하는 정치권력이나 경제권력이 아니라 Offe(2006)가 말한 “사회권력(social power)”이다. 집단에 대한 사회의 이미지가 그 집단의 힘을 결정한다는 것이다(Ingram, 2007). 예를 들어, ‘부자(the rich)’와 ‘서민(the people)’은 각각 다른 의미로 범주화될 수 있는데, 전자는 “강하지만 나쁜 이해관계”를 가지는 반면 후자는 “약하지만 좋은 이해관계”를 가진다(Stone, 2012: 245). 이처럼 범주화는 현상을 단순화할 수 있는 하나의 방법이지만, 이를 일반화하는 데에는 한계가 있다. 범주를 특징짓는 ‘본질(essence)’은 역사적이고 사회적으로 만들어지기 때문이다. 따라서 사람들은 “사회적 본질주의의 렌즈(lens of social essentialism)”를 통해 범주를 이해하며, 이는 범주가 시공간의 제약을 받는 맥락특정적이라는 것을 말해준다(Mahoney, 2021: 27-28). 예를 들어, 앞서 말한 서민의 경우, 사회에 따라 ‘사회구조의 희생양’으로 보기도 하지만, 경우에 따라서는 ‘도덕적 해이에 빠진 비난의 대상’으로 보기도 한다.

이해관계를 사회적으로 인식하는 문제는 “정책 프레임(policy framing)”이라는 특징적인 과정을 거쳐 확대·재생산된다. 여기서 정책 프레임이란 정책과 관련된 현상의 일부만을 두드러지게 하여 대중들의 인식을 일정한 방향으로 유도하려는 일련의 정치 전략을 말하는데, 이러한 전략을 통해 대중들은 사회문제의 의미와 기원뿐 아니

라, 정책에 대한 그들의 태도와 넓게는 정부 전체의 성과를 판단하게 된다(Mettler & Soss, 2004: 62-63). 따라서 정책 프레이밍의 결과 사람들의 이해관계에 대한 인식은 수렴현상을 보인다. 즉, 이 경우 정책은 사람들의 이목을 집중시키는 ‘관심의 초점’으로 기능한다.

정책 프레이밍과 같은 정치 전략에는 ‘상징’과 같은 대용물이 개입되는 경우가 많다. 앞서도 말한 것처럼, 현실의 유권자들은 정보비용에 인색한 “인지적 구두쇠들”인데, 그들이 현상을 단순화하기 위해서는 상징과 같은 대용물에 많이 의존할 수밖에 없기 때문이다. 간단한 몇 마디의 말이 구구절절한 정책보다 유권자들의 마음을 더 사로잡을 수 있다는 “사운드바이트 정치(sound-bite politics)”는 바로 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(Shapiro, 2002). 앞서 인용한 Munger(2000)의 말처럼 정치는 단순한 영역에서의 주장과 원리를 의미하기 때문이다. 예를 들어, ‘복지여왕(welfare queen)’은 바로 이러한 정치의 특징적인 양상을 잘 보여준다. 1970년대 두 차례의 석유파동을 거치면서 미국 경제가 장기 불황에 빠지자, 정부를 공격하는 근거 없는 ‘음모론들(conspiracy theories)’이 속출했는데, 그 대표적인 것이 미국의 너무 관대한 복지정책이 무위도식하는 흑인들을 양산한다는 주장이다(Hacker & Pierson, 2016b). 예를 들어, 레이건(Ronald W. Reagan)은 1976년 미국 공화당 대선후보 경선에서 자극적인 언사를 총동원해 시카고 남부 지역에 사는 한 여성 복지수혜자가 제도의 허점을 이용해 얼마나 호화사치생활을 하는지 격한 어조로 비판한 바 있다.

그녀는 80개의 이름과 30개의 주소를 가지고 있으며, 12개의 사회보장 카드를 가지고 있습니다. 뿐만 아니라, 가공의 죽은 남편 4명을 내세워 퇴역 군인연금을 챙기고 있습니다. 게다가 그녀는 자신의 사회보장카드로 연금을 받기도 합니다. 그녀는 메디케이드(Medicaid)와 푸드 스탬프(food stamp)의 혜택을 받기도 하며, 이름 하나하나에 대해 따로 복지 혜택을 챙기고 있습니다. 세금이 부과되지 않는 그녀의 현금 소득은 15만 달러가 넘습니다(이준구, 2016: 146에서 재인용).

위 인용문에 나오는 복지여왕이 실존인물인가에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 그럼에도 레이건의 발언이 미국 사회에 큰 반향을 불러일으킬 수 있었던 것은, 복지여왕이라는 말이 너무 관대한 복지정책과 그것에 기생하면서 무위도식하는 흑인이라는 대중의 선입견과 맞아떨어졌기 때문이다(이준구, 2016: 146-147). 이처럼 사람들은 정책과 관련된 사안에 대해 구체적인 정보처리를 하지 않는다. 그들은 그저 당시 사회의

지배적인 관념에 따라 이를 내면화했을 뿐이다.

Abbott(1997)가 경고했듯이, 거시적인 맥락을 배제한 채 행위와 같은 미시적인 변수들에 치중하는 “탈맥락화(decontextualization)”는 자칫 “과학적 재앙(scientific disaster)”으로 이어질 수 있다(Abbott, 1997: 1171). 거시적 변수와 미시적 변수가 서로 연계될 필요가 있다는 이러한 지적은 이해관계의 경우에도 그대로 적용될 수 있다. 이해관계를 개인에게 전속된 계산의 결과물로만 볼 것이 아니라, 사회적 상호작용을 통해 형성되고 유지되는 ‘사회적 구성물’로 볼 필요도 있다는 것이다. 그리고 우리가 지금까지 살펴본 것처럼, 사람들은 사회구성원들이 공유하는 방식으로 이해관계를 인식하는데, 이는 엄밀한 계산의 논리와 다를 수 있다. 이러한 이해관계의 ‘사회화’가 나타나는 이유는, 사람들이 이해관계를 정확하게 계산할 수 있는 “완벽한 통계학자들(perfect statisticians)”도 아닐뿐더러(Levitt & March, 1988: 323), 그렇게 할 의사도 없는 “인지적 구두쇠들”이기 때문이다.

이러한 맥락에서 전통적인 정책분석의 관점은 수정이 불가피하다. 전통적인 정책분석에서는 정책의 물질적 이해관계만 주로 볼 뿐, 정책을 둘러싼 사회의 관념이나 그것에 대한 사람들의 인식에 대해서는 체계적으로 검토하고 있지 않기 때문이다. 물론 조세나 연금, 부동산, 그리고 의료 정책과 같이 사람들의 이해관계와 직결되어 있고 개인 입장에서 보더라도 그 크기가 유의미한 경우, 사람들은 정책의 물질적 이해관계에 반응할 가능성이 높다. 그러나 대부분의 정책은 그렇지 못하기 때문에, 정책에 대한 대중들의 반응은 무관심으로 나타나거나 사회구성원들이 공유하는 방식으로 이루어지는 경우가 많다. 그리고 이는 정보비용 대 편익이라는 관점에서 보면 ‘합리적’ 선택으로 볼 여지도 있다. 정책을 제대로 알기 위해 필요한 정보비용에 비해 그들이 얻는 편익은 보잘 것 없기 때문이다.

지금까지 정책의 이해관계를 인식하는 대중들의 특징적인 방식에 대해 살펴보았는데, 그것은 사회구성원들이 공유하는 관념에 동조하는 것으로 나타난다. 그런데 문제는 이것이 소수 지배라는 민주주의의 역설로 귀결될 수 있다는 점이다. 앞서 우리는 상호주관성이나 사회적 경향성과 같은 사회적 공유지식에 대해 언급했는데, 사실 이러한 공유지식을 객관적으로 입증하는 것은 매우 어렵다. 그렇기 때문에 Wildavsky(1987) 같은 학자는 개개인의 인식을 결집시켜 사회의 인식으로 바꿀 수 있는 방법이 없다는 맥락에서, 문화이론의 기본명제가 “불가능성 정리(impossibility theorem)”에 있다고 지적한 바 있다. 사회적 공유지식을 확인할 수 있는 객관적 방법이 존재하지 않는다면, 결국 이 역시 ‘의사의 대표성’ 문제로 귀결될 수밖에 없다. 시끄러운 소수의 의사가 과잉대표되어 다수의 의사로 둔갑할 수 있기 때문이다.

IV. 결론

정책분석을 중심으로 한 전통적인 정책학에서 본 공공정책은 단순히 기술적인 문제를 의미할 뿐이다(Kraft & Furlong, 2013: 115). 그리고 이러한 기술적 영역으로의 축소는 Mettler와 Soss(2004)가 말한 것처럼, 정책에 대한 연구와 민주주의에 대한 연구를 분리시키는 결과를 가져왔다. 그러나 공공정책과 민주주의는 불가분의 관계에 있다. 오늘날 미국 경제에서 볼 수 있는 심각한 양극화는 가진 자들을 위한 일련의 경제정책이 낳은 정치의 결과물이었다(Bartels, 2016; Hacker & Pierson, 2011, 2016a, 2020). ‘승자독식’의 정치가 ‘승자독식’의 경제를 낳고, 이것이 다시 ‘승자독식’의 정치로 이어지는 악순환이 반복된 것이다. 그리고 이는 분명 대중들이 정치과정의 주체가 되는 “자본주의의 동화(capitalist fairy tale)”가 아니라, 가진 자들이 경제 권력을 넘어 정치권력까지 향유하는 “자본주의의 디스토피아(capitalist dystopia)”일 뿐이다(Culpepper, 2021). 이러한 맥락에서 정책을 특정한 문제를 해결하기 위한 기술적 해법 정도로 보는 것은 적절하지 않다. 오히려 더 중요한 것은 정책이 민주주의의 제도와 관행에 강한 영향을 미친다는 정치적 함의에 있는지 모르기 때문이다(Hacker et al., 2007).

공공정책이 민주주의와 관련하여 가지고 있는 중요한 함의 중 하나는, 어원에 충실한 민주주의와 달리 대중들이 정치과정의 들러리로 전략할 수 있다는 ‘민주주의의 역설’이다. 그렇다면 ‘다수의 지배’라는 민주주의와 다른 ‘소수 기득권의 정치’가 만연하는 이유는 무엇인가? 우리가 지금까지 살펴본 것처럼, 이는 많은 부분 ‘정보의 비대칭성’에서 비롯된다. 공공정책과 관련된 정보의 비대칭성이 차별적 환류효과로 이어져 선표출 면에서 차이가 날 수밖에 없기 때문이다. 결국 ‘시끄러운 승리자들’과 ‘조용한 패배자들’이 정립하는 구도가 공공정책의 정치과정에서 지배적인 양상이 된다. 그런데 공공정책에 대한 이러한 대중의 무지를 가리켜 병리현상의 일환으로 이해하는 것은 적절하지 않다. 정보비용 대 편익이라는 관점에서 보면 이를 합리적 선택의 역설적 결과로 볼 여지도 있기 때문이다.

그러나 대중들이 공공정책의 정치과정에서 일관되게 들러리로 머문다고 보는 것은 피상적인 이해이다. 오히려 그들이 정치과정의 주체가 되는 경우도 심심치 않게 볼 수 있는데, 이는 시장과 달리 정치의 영역에서 행위자들은 자신들의 이해관계와 직결되지 않은 사안에 대해서도 관심을 가지고 있기 때문이다. 그러나 이러한 대중정치의 양상을 과대평가할 필요는 없다. 왜냐하면 이 경우 정보비용에 대한 그들의 지불의사는 낮을 것이기 때문에, 기득권의 정치에서 나타나는 정보의 비대칭성 문제가 재현될 수 있

기 때문이다. 그런데 문제는 기득권자들과 대중들 사이에 선호표출 면에서 차이가 날 수밖에 없는 이러한 차별적 환류효과로 인해 의사의 대표성 문제가 생길 수 있다는 점이다. 다수의 의사를 확인하기 어려운 상황에서, 소수의 의사가 다수의 의사로 둔갑할 수 있기 때문이다.

사실 민주주의의 한계는 그동안 여러 차례 논의가 이루어진 어찌 보면 진부한 주제 중 하나라고 할 수 있다. 그러나 그동안의 논의는 주로 선거정치 과정에서 나타난 민의가 대의제 민주주의에서 왜곡되는 ‘대표의 실패’ 문제에 집중되어 있었다. 그리고 그 과정에서 공공정책은 ‘주변부’로 밀려나게 되었으며, 정책이라는 것도 민주주의에 함의가 없는 기술적 해법 정도로 치부되었다. 그러나 공공정책은 민주주의에 중요한 함의를 가지고 있으며, 이는 대중이 정치과정에서 들러리로 전락하는 ‘민주주의의 역설’에서 극명하게 나타난다. 그리고 이것이야말로 공공정책의 정치과정에서 나타나는 대표의 실패라고 할 수 있다.

그렇다면 이러한 대표의 실패 문제를 어떻게 해결할 것인가? 대의제 민주주의에 대한 대안으로 심의민주주의나 전자민주주의와 같은 직접 민주주의를 이야기하는 것처럼, 공공정책의 정치과정에서도 시민들의 참여를 확대시키려는 논의가 ‘거버넌스(governance)’를 중심으로 활발하게 이루어지고 있다. 그런데 문제는 현실의 시민들이 거버넌스와 같은 문제해결기제에 참여할 의사와 능력이 있는지 여부이다. 다시 말해, 거버넌스의 경우에도 참여자의 대표성 문제가 제기되며, 이것이 전통적인 정치과정의 문제인 기득권의 정치로 귀결될 위험을 내포하고 있다. 최근의 한 연구 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있는데, 정부의 정책결정과정에 민간의 참여를 확대시키는 ‘부착(accretion)’과 같은 문제해결기제가 자본의 ‘구조적 힘’을 키우는 결정적 계기가 된다고 지적한 바 있다(Busemeyer & Thelen, 2020). 그러한 기제가 로비와 같은 직접적인 개입 없이도 제도적으로 민간 행위자들의 힘을 크게 할 수 있기 때문이다. 그런데 이러한 대표성의 문제는 궁극적으로 거버넌스와 같은 새로운 정치과정에 대한 신뢰 저하로 이어질 수 있다. 변화를 추구하는 개혁이 변화 이전과 다를 바 없다는 ‘냉소주의’가 개혁 전반에 대한 불신을 조장할 수 있기 때문이다(오석홍, 2023: 28-29).

▣ 참고문헌

- 오석홍. 2023. 《행정개혁론》. 제11판. 서울: 박영사.
- 이명석. 1999. “합리적 선택론의 신제도주의.” 정용덕 외. 《합리적 선택과 신제도주의》. 9-30. 서울: 대영문화사.
- 이준구. 2016. 《미국의 신자유주의 실험》. 경기: 문우사.
- 정정길 외. 2010. 《정책학원론》. 서울: 대명출판사.
- Abbott, Andrew. 1997. “Of Time and Space.” *Social Forces*, 75: 1149-1182.
- Achen, Christopher H., & Bartels, Larry M. 2016. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Anderson, James E. 2011. *Public Policymaking: An Introduction*. 7th Edition. Boston: Wadsworth Publishing Company.
- Anzia, Sarah F., & Moe, Terry M. 2016. “Do Politicians Use Policy to Make Politics? The Case of Public-Sector Labor Laws.” *American Political Science Review*, 110(4): 763-777.
- Babbie, Earl. 2001. *The Practice of Social Research*. 9th Edition. 고성호 외(공역)(2002). 《사회조사방법론》. 서울: 도서출판 그린.
- Bartels, Larry M. 2016. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Second Edition. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Béland, Daniel. 2010. “Reconsidering Policy Feedback: How Policies Affect Politics.” *Administration and Society*, 42(5): 568-590.
- Béland, Daniel, Campbell, Andrea L., & Weaver, R. Kent. 2022. *Policy Feedback: How Policies Shape Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Béland, Daniel, & Schlager, Edella. 2019. “Varieties of Policy Feedback Research: Looking Backward, Moving Forward.” *Policy Studies Journal*, 47(2): 184-205.
- Bell, Stephen. 2012. “The Power of Ideas: The Ideational Shaping of the Structural Power of Business.” *International Studies Quarterly*, 56(4): 661-673.
- Busemeyer, Marius R., Abrassart, Aurélien, & Nezi, Roula. 2021. “Beyond Positive and Negative: New Perspectives on Feedback Effects in

- Public Opinion on the Welfare State." *British Journal of Political Science*, 51(1): 137-162.
- Bussemeyer, Marius R., & Thelen, Kathleen. 2020. "Institutional Sources of Business Power." *World Politics*, 72(3): 448-480.
- Campbell, Andrea L. 2012. "Policies Make Mass Politics." *Annual Review of Political Science*, 15: 333-351.
- Caplan, Bryan. 2007. *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Caughey, Devin, & Warshaw, Christopher. 2018. "Policy Preferencea, and Policy Change: Dynamic Responsiveness in the American States, 1936-2014." *American Political Science Review*, 112(2): 249-266.
- Culpepper, Pepper D. 2021. "Quiet Politics in Tumultuous Times: Business Power, Populism, and Democracy." *Politics & Society*, 49(1): 133-143.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Daugbjerg, Carsten, & Kay, Adrian. 2020. "Policy Feedback and Pathways: When Change Leads to Endurance and Continuity to Change." *Policy Sciences*, 53(2): 253-268.
- DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- _____. 1991. "Introduction." In Walter W. Powell, & Paul J. DiMaggio(eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*(pp. 1-38), Chicago: University of Chicago Press.
- Dreier, Peter, Mollenkopf, John, & Swanson, Todd. 2004. *Place Matters: Metropolitcs for the Twenty-first Century*. University of Kansas Press.
- Dye, Thomas R. 2013. *Understanding Public Policy*. 14th Edition. Pearson Education, Inc.
- Feldstein, Martin. 1980. *The American Economy in Transition*. University of Chicago Press.
- Garcia-Rios, Sergio et al. 2023. "The Participatory Implications of Racialized Policy Feedback." *Perspectives on Politics*, 21(3): 932-950.
- Gingrich, Jane. 2014. "Visibility, Values, and Voters: The Informational Role

- of Welfare State.” *Journal of Politics*, 76(2): 565-580.
- Gingrich, Jane, & Watson, Sara. 2016. “Privatizing Participation? The Impact of Private Welfare Provision on Democratic Accountability.” *Politics & Society*, 44(4): 573-613.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers. 이상훈(역)(2006). 《그람시의 옥중수고 1》. 전북: 거름.
- Guay, Brian, & Johnston, Christopher D. 2022. “Ideological Asymmetries and Determinants of Politically Motivated Reasoning.” *American Journal of Political Science*, 66(2): 285-301.
- Guntermann, Eric, & Lenz, Gabriel. 2022. “Still Not Important Enough? COVID-19 Policy Views and Vote Choice.” *Perspectives on Politics*, 20(2): 547-561.
- Hacker, Jacob S. 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.
- Hacker, Jacob S. et al. 2021. “The American Political Economy: A Framework and Agenda for Research.” In Jacob S. Hacker et al.(eds.). *The American Political Economy: Politics, Markets, and Power*(pp. 1-48), Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2022. “The American Political Economy: Markets, Power, and the Meta Politics of US Economic Governance.” *Annual Review of Political Science*, 25: 197-217.
- Hacker, Jacob S., Mettler, Suzanne, & Soss, Joe. 2007. “The New Politics of Inequality: A Policy-Centered Perspective.” In Joe Soss, Jacob S. Hacker, & Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*(pp. 3-23), New York: Russell Sage Foundation.
- Hacker, Jacob S., & Pierson, Paul. 2005. “Abandoning the Middle: The Bush Tax Cuts and Limits of Democratic Control.” *Perspectives on Politics*,

3(1): 33-53.

- _____. 2011. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.
- _____. 2014. "After the "Master Theory": Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis." *Perspectives on Politics*, 12(3): 643-662.
- _____. 2016a. *American Amnesia: How the War on Government Led Us to Forget What Made America Prosper*. New York: Simon & Schuster.
- _____. 2016b. "Making America Great Again: The Case for the Mixed Economy." *Foreign Affairs*, 95(3): 69-90.
- _____. 2020. *Let Them Eat Tweets: How the Right Rules in an Age of Extreme Inequality*. New York: Liveright Publishing Corporation.
- Hacker, Jacob S., Pierson, Paul, & Thelen, Kathleen. 2015. "Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change." In James Mahoney, & Kathleen Thelen(eds.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*(pp. 180-208), Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamel, Brian T. 2025. "Traceability and Mass Policy Feedback Effects." *American Political Science Review*, 119(2): 778-793.
- Harari, Yuval Noah. 2004. *Renaissance Military Memoirs: War, History, and Identity, 1450~1600*. Boydell Press. 김승욱(역)(2019). 《르네상스 전쟁회고록: 전쟁, 역사, 그리고 나, 1450~1600》 경기: 김영사.
- _____. 2014. *Sapiens: A Brief History of Humankind*. New York: Harper. 조현욱(역)(2015). 《사피엔스》. 경기: 김영사.
- Hay, Colin. 2006. "Constructivist Institutionalism." In R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, & Bert A. Rockman(eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*(pp. 56-74), Oxford: Oxford University Press.
- Healy, Andrew, & Malhotra, Neil. 2009. "Myopic Voters and Natural Disaster Policy." *American Political Science Review*, 103(3): 387-406.
- Huber, Evelynne, & Stephens, John D. 2001. *Development and Crisis of the*

- Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ingham, Sean. 2022. "Representative Democracy and Social Equality." *American Political Science Review*, 116(2): 689-701.
- Ingram, Helen. 2007. "Poverty, Policy, and the Social Construction of Target Groups." In Joe Soss, Jacob Hacker, & Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*(pp. 245-253), New York: Russell Sage Foundation.
- Ingram, Helen, Schneider, Anne L., & deLeon, Peter. 2007. "Social Construction and Policy Design." In Paul A. Sabatier(ed.). *Theories of the Policy Process*. Second Edition(pp. 93-126), Boulder, Colorado: Westview Press.
- Iyengar, Shanto et al. 2019. "The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States." *Annual Review of Political Science*, 22: 129-146.
- Jacobs, Lawrence R. 2007. "The Implementation and Evolution of Medicare: The Distributional Effects of "Positive" Policy Feedbacks." In Joe Soss, Jacob S. Hacker, & Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*(pp. 77-98), New York: Russell Sage Foundation.
- Jacobs, Lawrence R., & Mettler, Suzanne. 2018. "When and How New Policy Creates New Politics: Examining the Feedback Effects of the Affordable Care Act on Public Opinion." *Perspectives on Politics*, 16(2): 345-363.
- Kates, Sean, Manning, Eric, Mendelberg, Tali, & Wasow, Omar. 2026. "Plutopopulism: Wealth and Trump's Financial Base." *American Political Science Review*, 120(1): 92-109.
- Kelly, Nathan J., & Morgan, Jana. 2021. "Hurdles to Shared Prosperity: Congress, Parties, and the National Policy Process in an Era of Inequality." In Jacob S. Hacker et al.(eds.). *The American Political Economy: Politics, Markets, and Power*(pp. 51-75), Cambridge: Cambridge University Press.
- Kiser, Edgar, & Bauldry, Shawn. 2005. "Rational Choice Theories in Political

- Sociology.” In Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks, & Midred A. Schwartz(eds.). *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*(pp. 172-186), Cambridge: Cambridge University Press.
- Kopec, Anna. 2025. “The Interactive Effects of Policies: Insights for Policy Feedback Theory from a Qualitative Study on Homelessness.” *Policy Studies Journal*, 53(2): 243-262.
- Kraft, Michael E., & Furlong, Scott R. 2013. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. 4th Edition. Thousand Oaks, California: Sage Publication, Inc.
- Larsen, Erik Gahner. 2019. “Policy Feedback Effects on Mass Politics: A Quantitative Review.” *Policy Studies Journal*, 47(2): 372-394.
- Levitt, Barbara, & March, James G. 1988. “Organizational Learning.” *Annual Review of Sociology*, 14: 319-340.
- Lindblom, Charles E. 1959. “The Science of Muddling Through.” *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Lindsey, Summer. 2023. “Social Preferences: Measuring Private, Public, and Group Preferences through Focus Group.” *Perspectives on Politics*, 21(4): 1178-1197.
- Lowi, Theodore J. 1964. “American Business, Public Policy Case Studies, and Political Theory.” *World Politics*, 16(4): 677-715.
- Mahoney, James. 2021. *The Logic of Social Science*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Mansbridge, Jane. 2003. “Rethinking Representation.” *American Political Science Review*, 97(4): 515-528.
- Marx, Karl. 1975[1869]. *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. In Karl Marx, Friedrich: Collected Works Vol 11(1851~1853년). 99-197. Moscow: Progress Publishers. 최형익(역)(2012). 《루이 보나파르트의 브뤼메르 18일》. 서울: 비르투.
- Mettler, Suzanne. 2011. *Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mettler, Suzanne, & Soss, Joe. 2004. “The Consequences of Public Policy for

- Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics.” *Perspectives on Politics*, 2(1): 55-73.
- Morgan, Kimberly J. 2007. “Constricting the Welfare State: Tax Policy and the Political Movement Against Government.” In Joe Soss, Jacob S. Hacker, & Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*(pp. 27-50), New York: Russell Sage Foundation.
- Munger, Michael C. 2000. *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Offe, Claus. 2006. “Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations.” In Ian Shapiro, Stephen Skowronek, & Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*(pp. 9-31), New York and London: New York University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Overtveldt, Johan Van. 2007. *The Chicago School: How the University of Chicago Assembled the Thinkers Who Revolutionized Economics and Business*. Chicago: Agate. 박수철 (역)(2011). 《시카고학파》. 서울: 에버리치출판스.
- Parsons, Craig. 2018. “Constructivism and Interpretive Theory.” In Vivien Lowndes, David Marsh, & Gerry Stoker(eds.). *Theory and Method in Political Science*. Fourth Edition(pp. 75-91), London: Palgrave Macmillan.
- Patashnik, Eric M., & Zelizer, Julian E. 2013. “The Struggle to Remake Politics: Liberal Reform and the Limits of Policy Feedback in the Contemporary American State.” *Perspectives on Politics*, 11(4): 1071-1087.
- Pierson, Paul. 1993. “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change.” *World Politics*, 45(4): 595-628.
- _____. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.

- _____. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2006. "Public Policies as Institutions." In Ian Shapiro, Stephen Skowronek, & Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*(pp. 114-131), New York and London: New York University Press.
- _____. 2007. "Policy, Politics, and the Rise of Inequality." In Joe Soss, Jacob S. Hacker, & Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*(pp. 254-265), New York: Russell Sage Foundation.
- _____. 2015. "Power and Path Dependence." In James Mahoney, & Kathleen Thelen(eds.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*(pp. 123-146), Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2017. "American Hybrid: Donald Trump and the Strange Merger of Populism and Plutocracy." *The British Journal of Sociology*, 68: 105-119.
- Rosenthal, Aaron. 2021. "Submerged for Some? Government Visibility, Race, and American Political Trust." *Perspectives on Politics*, 19(4): 1098-1114.
- Ruckelshaus, Jay. 2022. "What Kind of Identity is Partisan Identity? "Social" versus "Political" Partisanship in Divided Democracies." *American Political Science Review*, 116(4): 1477-1489.
- Schubert, Louis, Dye, Thomas, & Zeigler, Harmon. 2013. *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. 16th Edition. Boston: Wadsworth Publishing Company.
- Schwartz, Herman Mark. 2021. "Mo' Parents, Mo' Problems: Corporate Strategy, Structure, and Profitability in America's Political Economy." In Jacob S. Hacker et al.(eds.). *The American Political Economy: Politics, Markets, and Power*(pp. 247-269), Cambridge: Cambridge University Press.
- Shapiro, Ian. 2002. "The Study of Democratic Theory." In Ira Katznelson, & Helen V. Milner(eds.). *Political Science: The State of the Discipline* (pp. 235-265), New York and London: W. W. Norton & Company.
- Simmons, Randy T. 2011. *Beyond Politics: The Roots of Government Failure*.

- Oakland, California: The Independent Institute.
- Soss, Joe, & Schram, Sanford F. 2007. "A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback." *American Political Science Review*, 101(1): 111-127.
- Stone, Deborah A. 2012. *Policy Paradox: The Art of Political Decision*. Third Edition. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Thelen, Kathleen, & Mahoney, James. 2015. "Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science." In James Mahoney, & Kathleen Thelen(eds.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*(pp. 3-36), Cambridge: Cambridge University Press.
- Thurston, Chloe. 2021. "Racial Inequality, Market Inequality, and the American Political Economy." In Jacob S. Hacker et al.(eds.). *The American Political Economy: Politics, Markets, and Power*(pp. 133-157), Cambridge: Cambridge University Press.
- Weimer, David L., & Vining, Aidan R. 2011. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 5th Edition. New York: Longman Publisher.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wildavsky, Aaron. 1987. "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation." *American Political Science Review*, 81(1): 3-21.
- Williams, Isabel, Gravelle, Timothy B., & Klar, Samara. 2022. "The Competing Influence of Policy Content and Political Cues: Cross-Border Evidence from the United States and Canada." *American Political Science Review*, 116(4): 1375-1388.
- Wilson, James Q. 1980. "The Politics of Regulation." In James Q. Wilson(ed.). *The Politics of Regulation*(pp. 357-394), New York: Basic Books Inc.
- Wlezien, Christopher. 1995. "The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending." *American Journal of Political Science*, 39(4): 981-1000.
- Zhou, Min, & Wang, Hanning. 2018. "The Role of Rationality in Motivating Participation in Social Movements: The Case of Anti-Japanese Demonstrations in China." *Rationality and Society*, 30(1): 155-186.

Public Policy, Feedback Effect, and Irony of Democracy: What does Public Policy Mean for Democracy?

Hyun Woo Koo

Schattschneider's observation that "new policy creates a new politics" captures how closely politics and policy are intertwined. Unlike the traditional view, which treats policy as a dependent variable of politics, the feedback effect emphasizes the role of policy as an independent variable. The ultimate concern of this discussion is what public policy implies for democracy. Viewed through the lens of the feedback effect, however, the outlook for democracy is pessimistic. This is because, contrary to the etymological meaning of democracy, the actual political process often produces a politics of vested interests dominated by a few. How, then, should this irony of democracy be understood? It arises in large part from information asymmetry. Information asymmetry surrounding public policy produces differential feedback effects, which in turn generate differences in the expression of preferences. In this sense, the political process of public policy can be described as a structure established by noisy winners and silent losers.

※ Keywords: Public Policy, Feedback Effect, Irony of Democracy