

정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가*

전영한**

체계적인 정책도구 분류모형은 정책도구의 다양성에 관한 지식축적에 공헌한다. 이 논문은 정책도구의 다양성을 효과적으로 분석할 수 있는 분류체계의 개발을 둘러싼 여러 가지 쟁점에 대한 방향을 제시하고 이러한 방향에 일치하는 새로운 정책도구 분류체계를 제시하였다. 이 논문에서는 우선 사회과학에서 바람직한 연구대상 유형론이 가져야할 조건들로 명리성, 범주간 상호배제성, 단순성, 경험적 적용가능성, 이론적 기여도 등을 제시하였다. 이 조건을 기준으로 기존의 정책도구 분류모형들을 평가하여 다음과 같은 결론을 도출하였다: (1) 바람직한 도구분류모형은 정부의 의도적인 무행위를 포괄할 수 있어야 한다, (2) 극대화접근보다는 극소화접근이 우월하다, (3) 정부-시장 이분법과 같은 과도한 극소화접근은 지양되어야 한다, (4) 정부 내부관리도구는 정책도구연구에서 제외하는 것이 실용적이다, (5) 명목적 유형화보다는 연속적 접근을 택하면서 주어진 특성의 상대적 정도에 따라 범주를 제시하는 것이 유용하다, (6) 도구분류 차원은 정책도구의 핵심적 특성에 관한 소수의 차원으로 제한하는 것이 바람직하다. 이러한 결론에 부합하는 예시적 정책도구 분류모형으로 이 논문은 정책도구의 강제성과 직접성을 기준으로 직접규제, 간접규제, 직접유인, 간접유인의 네 가지 범주를 갖는 도구분류모형을 제시하였다. 이 분류모형은 특히 거버넌스이론과의 연계 측면에서 이론적 잠재성이 풍부할 것으로 기대된다.

주제어: 정책도구, 다양성, 유형화

* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-042-B00254)

** 미국 University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 행정대학원 교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 공공관리론, 정책수단론 등이다(yhchun@snu.ac.kr).

I. 서론

약 25년전 Lester Salamon(1981)은 정책도구연구가 답해야 할 가장 중요한 연구 질문으로 다음의 두 가지를 지목하였다. 첫째, 다양한 정책도구 중에서 특정 정책도구를 선택하게 하는 원인은 무엇인가? 둘째, 그 정책도구 선택의 결과는 무엇인가? 짧지 않은 세월이 흘렀지만 여전히 이 질문들에 대한 만족스러운 해답은 제시되지 않고 있다. 이렇게 발전이 더딘 한 가지 이유는 정책도구의 다양성을 체계적으로 분석할 수 있는 정책도구 분류체계의 부재이다. 정책도구선택의 원인과 결과에 관한 지식 탐구는 선택의 대상인 여러 정책도구들 사이에 유의미한 차이가 있음을 전제한다. 만약 이러한 다양성을 체계적으로 구별해내지 못하고 개별 정책도구 하나하나를 제각각 다른 것으로 보는 피상적 기술에 머물러 버리면 정책도구선택에 관한 보편적인 인과지식을 축적하기 어렵고 정책결정자에게 도구선택에 관한 조언을 하는 것도 요원한 과제가 된다.

이 논문의 목적은 정책도구의 다양성을 효과적으로 분석할 수 있는 분류체계의 개발을 둘러싼 여러 가지 쟁점에 대한 방향을 제시하고 이러한 방향에 일치하는 새로운 정책도구 분류체계를 제시하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 이 논문에서는 첫째, 사회과학에서 바람직한 연구대상 유형론이 가져야 할 조건들을 제시하고, 둘째, 정책도구 분류체계를 둘러싸고 그간 논란이 되었던 쟁점들에 대하여 바람직한 유형론의 조건들을 바탕으로 기존의 분류체계들을 평가함을 통해 각 쟁점에 대한 결론을 이끌어내며, 셋째, 이 결론에 의거하여 예시적인 정책도구 분류체계를 제시하고, 끝으로 새롭게 제시된 정책도구 분류체계가 얼마나 정책도구의 다양성에 대한 이해와 설명에 기여할 수 있는지 논의한다.

정책도구의 다양성과 유형분류의 중요성을 인식한 많은 연구자들은 저마다 정책도구분류체계를 제시하여 왔다(예를 들면, Hood, 1986; Doern and Phidd, 1983; McDonnell and Elmore, 1987; Linder and Peters, 1989; Vedung, 1998; Howlett and Ramesh, 2003). 하지만, 기존의 여러 정책도구 분류체계에 대한 평가는 썩 후하지 못하다. 대부분의 유형론이 과학적 분류체계가 가져야 할 최소한의 조건인 망라성과 상호배제성 조차 충족시키지 못하고 있다는 것이다(Van Nispen and Ringeling, 1998). 심지어 투입된 노력에 비해 결과가 만족스럽지 못하므로 더 이상 정책도구

분류모형 개발에 시간을 낭비할 필요가 없다는 비판도 있다(De Bruijn and Hufen, 1998).

그러나, 정책도구의 다양성에 대한 탐구는 정책도구의 선택이라는 현상을 이해함에 있어 결코 우회할 수 있는 주제가 아니다. 예컨대, 잘 알려진 규제기관 포획이론(capture theory, Wilson, 1989 참조)은 많은 정책도구 중에서 특히 규제라는 하나의 도구유형(a tool class) 혹은 도구군집(a tool population)에 국한하여 그 도구선택의 과정과 결과를 설명한다. 규제기관 포획연구는 말하자면 동일성의 과학(science of uniformity, McKelvey, 1982) 활동으로 주어진 연구대상의 특정 군집(a population of objects being investigated)에 국한하여 반복적으로 나타나는 현상들에 대한 보편법칙을 탐구한다. 하지만, 정부가 사용하는 정책도구 중에서 규제는 일부일 뿐이다. 다른 도구를 활용할 때는 포획이론을 적용하기 어렵다. 특정 정책도구만이 아니라 모든 정책도구를 대상으로 각 도구군집 혹은 도구유형간 관계와 유형간의 기능적 차이(functional differences among different tool classes)를 규명할 필요가 있는 것이다. 이것은 말하자면 다양성의 과학(science of diversity)이다. 다양성의 과학은 주어진 연구대상의 상이한 군집 혹은 유형간의 차이점에 초점을 둔다(McKelvey, 1982). 체계적인 정책도구 분류모형이 전제되어야만 정책도구에 관한 다양성의 과학이 가능하다는 것은 두말할 나위가 없다.

II. 정책도구연구와 유형분류

1. 정책도구의 개념

정책도구들은 공통적 특성이 있다. 이제까지 많은 연구자들이 제시한 정책도구(policy instruments or tools)의 개념정의를 살펴보면(표 1 참조) 몇 가지 공통적 특성이 발견된다. 정책도구는 첫째, 의도적으로 고안된 기법(techniques) 혹은 수단(means)이며, 둘째, 정부 혹은 유사한 공적 행위자에 의해 활용되고, 끝으로 정책목표의 달성 혹은 집합적 문제의 해결이라는 목적지향적(goal-directed) 성격을 갖는다. 이러한 공통점에 입각하여 이 논문에서는 정책도구를 “정책목표 달성을 위해

정부가 의도적으로 활용하는 수단”으로 정의하고자 한다. 뒤집어서 말하면, 공적으로 도달하고자 하는 바람직한 상태가 존재하지 않거나 정부와 아무 관련없이 순수한 민간부문의 개인이나 집단에 의해 활용되는 기법이나 수단은 정책도구라고 할 수 없다.

물론, 이 개념정의는 많은 한계를 갖는다. “정부” 혹은 “공적(public)”이라는 표현에 대해서도 정의상 논란이 있을 수 있지만 가장 심각한 한계는 “기법” 혹은 “수단”이라는 용어의 모호성이다. 기법이나 수단이라는 용어는 구체성의 정도에 따라 실로 다양한 대상을 의미할 수 있다. 개념정의의 주요 기능은 연구대상간 경계(boundaries)를 설정해주는 것이므로 상당한 약점이라 아니할 수 없다. 실제로 어떤 연구자들은 기법이나 수단은 대상(objects), 활동(activities), 체제(systems) 혹은 규칙(rules) 등 여러 가지 상이한 요소를 묶어놓은 것이라고 지적한다(De Bruijn and Hufen, 1998; Salamon, 2002).

이러한 개념적 복잡성은 분석단위(unit of analysis)와 분석수준(level of analysis) 설정의 어려움을 초래한다. 우선, 정책도구와 공공정책(public policies), 정책프로그램(policy programs), 혹은 제도(institutions)와 같은 유사개념들간 차이를 명확히 하기가 쉽지 않다. 마치 조직연구자가 개인, 집단, 조직 등으로 분석단위와 수준을 구별하는 것처럼 연구대상의 개별성(individuality)과 집합성(aggreateness)을 파악하는 것이 정책도구연구에서는 애매모호한 경우가 많다. 이러한 어려움은 정부가 규제완화를 통해 규제 몇 개가 줄었다고 발표할 때 이러한 “규제수” 계산의 결과가 무엇을 하나의 규제(a regulation)로 볼 것인가에 대한 판단에 따라 완전히 달라질 수 있다는 점에서 잘 예시된다. 특히 하나의 독립된 분석단위로서 각 정책도구를 설정하는 것은 현실의 정책도구가 대부분 도구조합(instrument mix) 상태로 존재하기 때문에 더욱 더 큰 분석적 어려움에 직면하게 된다.¹⁾ 하지만, 이러한 개념적 복잡성과 분석수준 및 단위 설정 문제에 대한 해결책을 모색하는 것은 이 논문의 주된 목적이 아니다. 또한 이러한 개념적 혼란은 비단 정책도구연구에만 국한되지 않고 행정학 및 정책학의 많은 연구영역에서 발견되는 공통적 문제이므로 일단 이 논문에서는 앞서 제시한 정책도구의 개념정의를 전제로 이하의 논의를 전개하고자 한다.

1) 도구조합(instrument mix)에 대해서는 뒷 절에서 상술하겠음

< 표 1 >. 정책도구의 개념정의

학자	정의
Schneider and Ingram (1990)	개인이나 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 행동을 취하도록 유도하기 위해 정부가 사용하는 개입수단 (means of intervention)
Schneider and Ingram (1997)	공적 문제를 해결하기 위하여 정책대상집단의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 정책설계의 요소들(elements in policy design)
Vedung (1998)	정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 활용하는 기법(techniques)
Howlett and Ramesh (2003)	정책집행을 위하여 정부가 사용가능한 실제 수단 및 장치(actual means or devices)
Doern and Phidd (1983)	정책행위자가 특정 목적을 달성하기 위하여 사용하는 모든 것
Salamon (2002)	공적 문제를 접근하기 위하여 집합적 행동이 구조화되는 판별가능한 방법(identifiable method)
Howlett (2005)	국가권위의 활용 혹은 의도적 제한을 수반하는 거버넌스(governance) 기법

주: 전영한(2007)에서 제시된 표의 확장구성임

2. 정책도구 다양성 연구의 어려움

정책도구의 다양성에 대한 탐구는 이론적으로 흥미로울 뿐만 아니라 실용적으로도 가치가 크다. 행정학이나 정책학뿐만 아니라 정치학, 경제학 등 여러 관련 학문 전공자들이 도구유형에 관심을 보인 것은 결코 우연이라 할 수 없다. 흔히 정책도구연구의 기원으로 인식되는 Dahl and Lindblom(1953)의 연구도 그 핵심내용은 정부가 사용하는 다양한 사회경제적 기법들(socioeconomic techniques)의 분석이었다. 이러한 사회경제적 기법들에 대한 관심은 한편으로는 Pigou적 전통의 경제학자들에 의해 시장실패의 교정수단에 관한 연구로 나타나는가 하면(예를 들면 Weimer and Vining, 1998), 정책집행연구자들에 의해 집행의 성공과 실패를 가름하는 핵심요소의 하나로서 정책설계시 정책도구의 적절한 선택을 강조하는 연구(예를 들면 Bardach, 1977; Elmore, 1987; Schneider and Ingram, 1997)로 이어지기도 하였다.

어떤 연구흐름에 속해있었던 정책도구 연구자들이 당면했던 공통적인 기본 과제는 정책도구의 인벤토리를 만들고 분류하는 것이었다. 무려 64개의 정책도구를 나열하였던 Kirschen et al. (1964)처럼 일정한 분류체계없이 정책도구의 전체목록을 제시한 경우도 있었지만 이러한 방식이 정책도구이론의 개발에 별다른 도움이

되지 않는다는 인식이 확산되면서 소수의 정책도구 범주를 제시하고자 하는 노력이 나타났다(고전적인 도구분류의 예는 Salamon and Lund, 1989 표 1 참조; 보다 현대적인 도구분류의 예는 Howlett and Ramesh, 2003 참조).

뒤에 보다 상세히 보겠지만 이러한 노력의 결과로 제시된 기존의 여러 정책도구분류모형은 Lowi(1966; 1972)의 당시로서는 획기적이었던 정책분류모형이 후일 직면하였던 비판과 거의 흡사한 비판을 받게 된다. 대부분의 모형들이 제시한 범주가 지나치게 광범위하여 도구범주간 차이보다 범주내 차이가 더 클 수 있으며 범주들이 서로 상호배제적이지도 않다는 지적이 대표적이다(Linder and Peters, 1990). 하지만, 더욱 치명적인 문제는 이들 유형분류체계들이 정책도구선택의 원인과 결과에 관한 이론개발에 도움을 주지 못하고 단순한 기술(description)을 위한 분류에 머무르고 말았다는 점이다. 이론개발의 기반이 되지 못하거나 정책도구간 비교성과를 분석하는 개념적 도구역할을 수행하지 못하는 도구유형분류는 그 가치를 인정받기 어렵다. 도구유형분류의 개발이 만족스러운 수준에 도달하지 못하고 있는 실정은 비교적 최근의 정책도구문헌에서조차도 여전히 소수의 도구유형에 관한 범주를 제시하기 보다는 차라리 백과사전식 나열방식을 택하고 있음에서 여실히 드러난다(예를 들면 Osborne and Gaebler, 1993; Salamon, 2002).

정책도구의 유형분류가 이렇게 쉽지 않은 이유는 무엇일까. 여러 가지 이유가 있지만(보다 상세한 논의는 Linder and Peters, 1990 참조), 여기서는 두 가지 이유만 검토하기로 한다. 그 하나는 도구조합(instrument mix)의 존재이고 또 다른 하나는 정책도구의 끊임없는 변화이다. 우선, 실제 현실에서 발견되는 정책도구는 기초적 원형(prototypes) 그대로 사용되기 보다는 여러 도구가 결합되어 활용되는 경우가 많다. 이러한 도구조합은 병렬적(parallel)으로 혹은 순차적(serial)으로 일어난다(전영한, 2007). 병렬적 결합은 여러 정책도구를 한 가지 정책목적을 위해 동시에 사용하는 것을 말한다. 이러한 병렬적 결합은 도구묶음(bundles of instruments) 혹은 도구포트폴리오(portfolio of instruments)라고도 불리운다. Howlett(2005: 49)은 이러한 복수도구의 동시사용에 대한 관심과 중요성의 인식이 이른바 “2세대 도구이론(second-generation instrument research)”의 특징이라고 지적한다. 순차적 도구조합은 정책효과를 발생시키는 정책인과관계가 시간을 두고 진행됨에 따라 정책도구의 성격이 단계적으로 변화하면서 발생한다. 예컨대, 담배에 섞인 인체유해성

분의 표시의무부과는 일차적으로 담배제조업자에게는 행위의 제약을 주는 규제(regulation)에 해당하지만 그 다음 단계 정책대상집단인 실제 흡연가에게는 지적인 판단을 유도하는 정보제공(providing information)으로 도구성격이 변화한다. 병렬적이던 순차적이던 도구조합은 도구의 다양성을 증가시키고 도구분류를 한층 더 복잡한 일로 만든다(Bressers and O'Toole, 2005).

정책도구의 끊임없는 변화와 혁신 또한 정책도구 유형분류를 어렵게 하는 이유의 하나이다. 최근 삼십여년간 각국 정부가 활용하는 정책도구는 “대폭발(big bang)”이라고 불리울 만큼 큰 변화를 겪고 있다(Issalys, 2005: 157). 최근의 정책도구 변화와 혁신은 크게 두 가지 양상을 띤다. 하나는 정책도구의 혼합화(hybridization)이고 다른 하나는 공사부문의 상호침투(porosity)이다(Issalys, 2005). 전자는 전통적으로 구별지어왔던 정책도구들이 결합되어 새로운 도구를 구성하는 것을 의미한다. 예컨대 환경정책에서 근래 사용되고 있는 협상적 규칙제정(negotiated rule making)은 규제와 계약(contract)간의 교배물(hybrid)이다.

한편 공사부문의 상호침투는 정책집행의 주체로 민간조직을 활용하는 경우가 크게 늘어서 공공부문과 민간부문의 경계가 허물어지는 현상을 의미한다(Rainey, 2003). 1980년대부터 전세계적으로 가속화된 분권화(decentralization), 민간화(privatization) 및 참여관리(participative management) 경향은 다양한 형태의 비정부적 행위자에게 정책집행의 일부 혹은 모든 책임을 맡기는 결과를 낳았다. 자율규제(self-regulation)와 위탁계약(contracting out)으로 대표되는 이러한 비전통적 정책도구들은 수직적 통제와 위계적 관리를 강조하는 종전의 정책도구들과는 달리 정책집행과정에서 공공 및 민간부문의 많은 참여자들간의 수평적 협조를 강조한다. 공사부문이 뒤섞인 형태의 이 정책도구들은 정책도구를 다양화함은 물론 도구분류와 분석에 있어서 도구활용주체 혹은 참여자라는 새로운 차원의 중요성을 부각시키고 있다.²⁾

그러나, 도구조합의 존재와 정책도구의 혁신이 정책도구의 유형분류를 원천적으로 불가능하게 만드는 것은 아니며 그 의의를 감소시키는 것도 아니다. 도구조합(instrument mix) 혹은 혼합화(hybridization)이라는 표현 자체가 기본적인 도구목록(basic tool kit)의 존재를 전제하고 있다. 마치 화합물의 존재가 원소주기율표의

2) 이 차원의 중요성은 뒤에 새로운 분류모형의 직접성(directness) 차원을 논의할 때 상술하겠음

존재 의의를 감소시키지 않는 것과 마찬가지로이다. 물론, 사회과학에서 자연과학
 에서와 같이 정밀하게 연구대상의 원형(prototypes)을 밝히기는 어렵다. 하지만, 도
 구조합 혹은 혼합화를 통한 새로운 정책도구의 등장을 체계적으로 이해하고 나아
 가 정책도구의 혁신을 촉진하기 위해서는 기초적 정책도구의 원형에 대한 분석이
 전제조건이다.

Howlett(2005) 등 이른바 2세대 정책도구를 주창하는 연구자들은 향후 정책도
 구연구의 초점이 복수 도구의 결합을 개념화한 “거버넌스전략(governance
 strategies)” 혹은 “집행방식(implementation styles)”이 되어야 하며 이렇게 정책도구
 선택을 집합적 수준에서 볼 때 국가별 혹은 사회별 도구선택의 연구가 가능하다고
 주장한다. 하지만, 이러한 집합적 분석단위를 사용한 정책도구연구는 한 단계
 아래 분석단위인 개별 정책도구의 만족스러운 유형분류 없이는 불가능하다. 비유
 کن대 산소와 탄소를 분석할 수 있는 분류체계가 없으면 그들의 결합물인 이산화
 탄소를 연구할 수 없는 것과 같다. 그렇다면, 사회과학에서 일반적으로 통용되는
 바람직한 유형분류의 조건은 무엇일까? 다음에서는 사회현상에 존재하는 다양성
 에 대한 분석에 있어서 바람직한 유형분류의 조건에 대해 논의한 후에 이를 바탕
 으로 기존 정책도구분류체계를 비판적으로 검토하려 한다.

3. 바람직한 유형분류의 조건

과학적 연구에서 가장 이상적인 연구대상 분류모형은 연구대상의 다양한 특성
 에 관한 실증자료로부터 귀납적으로 만들어진 경험적 분류법(empirical taxonomy)
 이다(McKelvey, 2002). 이러한 경험적 모형의 대표적 예는 생물학에서 사용하는 동
 물이나 식물의 유형분류이다. 그러나, 측정의 객관성 등 여러 가지 한계로 인해 사
 회과학에서 이러한 귀납적 모형을 만들기는 어렵다. 조직학 등에서 몇 차례 시도
 가 있었으나 큰 성과를 내지는 못하였다(예컨대 Pugh et al., 1969; Hass et al., 1966).
 차선의 선택으로 사회과학에서는 흔히 의도적 분류모형(intentional typology)을 활
 용한다. 의도적 분류모형이란 연구대상의 전체적 특성이 아니라 소수의 가장 핵
 심적인 특성에만 초점을 두고 연구대상을 분류하는 모형을 말한다(Hall, 2002). 의
 도적 분류모형들은 연구대상의 본질적 특성이 있다는 가정하에 이 본질적 특성에

따른 분류가 연구대상의 여타 특성에 대해 많은 것을 말해준다고 믿는다. 조직학에서 대표적인 의도적 조직유형분류의 예로는 조직의 순응과 권위유형에 초점을 두었던 Etzioni (1975)의 조직유형분류 혹은 조직수혜자의 유형에 관심을 가졌던 Blau and Scott (1962)의 조직유형분류 등이 유명하다. 물론, 이러한 의도적 분류모형들은 생물학의 그것처럼 연구대상의 모든 특성을 감안하지는 못하지만 조직학 또는 여타 사회과학 이론발달에 큰 기여를 해왔다.

사회과학에서 활용되는 (의도적) 분류모형들은 그 완성도에 있어서 상대적 차이가 있기 때문에 좋은 모형과 그렇지 않은 모형이 존재한다. 이 논문에서는 바람직한 정책도구 분류모형이 갖춰야 할 덕목으로 다음의 다섯가지 조건을 제시한다. 이 조건들은 기존의 정책도구 유형분류체계의 장단점을 평가하는 기준이 되는 동시에 보다 나은 새로운 분류모형 개발의 출발점이 되어 줄 것이다.

바람직한 정책도구 분류모형의 첫 번째 조건은 망라성(exhaustiveness)이다. 정책도구에 관한 유형분류체계는 현실세계에 존재하는 정책도구 모두에 적용될 수 있어야 하며 제시된 범주에 속하지 않는 잔여 정책도구가 있어서는 곤란하다. 망라성은 연구대상의 다양성분석을 위한 분류모형이 갖춰야 할 기초적 조건이다. 그러나, 망라성의 조건을 충족시키지 못하는 분류모형은 의외로 많다. 행정학자에게 익숙한 사례로는 Lowi의 초기 정책분류모형을 들 수 있다. Lowi(1972)는 애초에 배분정책, 규제정책, 재분배정책의 삼분법을 제시하였다가 후일 구성정책(constituent policy)을 새롭게 추가한 사분법적 정책분류모형으로 모형을 수정하였다. 당초의 삼분법적 분류모형으로 수용할 수 없는 잔여범주의 정책들이 존재하였기 때문이다.

두 번째 조건은 상호배제성(mutual exclusiveness)이다. 정책도구 분류모형이 제시하는 범주들간에 논리적으로 중복이 있거나 하나의 도구가 동시에 여러 범주로 분류될 수 있으면 좋은 분류모형이라고 할 수 없다. 기존 정책도구분류모형 중 Hood(1986)의 이른바 NATO모형³⁾은 이 상호배제성에서 문제가 있다는 지적을 받았다. Hood가 제시했던 네 가지 정책도구의 범주 중에서 권위도구(authority)와 재정도구(treasure)간 차이에 대해 Linder and Peters(1990)는 세제의 경우 두 범주 모두에 속할 수 있다고 비판한다. 어떤 분류모형이 제시하는 범주들 사이에 급격한 불

3) NATO모형의 내용에 대해서는 뒷 장에서 상술하겠음

연속성(sharp discontinuities)이 존재한다면 높은 수준의 상호배제성이 있다고 볼 수 있다(McKelvey, 1982: 146). 하지만 실제로 범주간 급격한 불연속성은 사회과학이 다루는 대부분의 연구대상에서 지켜지기 어려운 조건이다. 이런 이유로 최근 사회과학자들은 가능하면 명목적 유형분류(nominal typologies)를 피하고 주어진 특성을 연속선(continuums)으로 보는 분류방식을 제시하여 상호배제성의 요구에 대처하는 경우가 많다. 비배제성과 비경합성을 연속선상의 분류기준으로 하는 공공재와 사적재의 분류모형이 대표적 예이다.

바람직한 정책분류모형이 갖추어야 할 세 번째 조건은 단순성(parsimony)이다. 다른 조건이 동일하다면(ceteris paribus), 분류모형은 단순할수록 우수하며 불필요하게 복잡하면 곤란하다. 굳이 오컴의 면도날(Ockham's Razor)을 인용하지 않더라도 단순한 분류모형이 이론적으로 우월하다는 것은 두말할 나위가 없다. 그러나, 어떤 분류모형이 갖는 단순성은 흔히 그 분류모형의 실천적 가치와 상충적 관계에 놓인다. 예컨대, 많은 경제학자들은 정책도구의 다양성 분석에 있어서 정부와 시장(government and market)이라는 이분법(dichotomy)으로 접근한다(예를 들면 Wolf, 1988). 이 이분법은 이론적으로 명료하여 교육적(pedagogical) 목적에는 유용하지만, 대비시키고 있는 범주가 지나치게 광범위하여 정책도구선택에 있어서 미세한 차이까지 고려해야 하는 정책설계의 실무에는 큰 도움이 되지 못한다.

네 번째 조건은 분류모형의 경험적 적용가능성(empirical workability)이다. 바람직한 정책도구 분류모형은 실제 정책도구를 분류함에 있어 분류자의 자의적 판단이 최소수준에 한정될 수 있어야 하며 실증적 연구에 활용될 경우 측정을 위한 조작화가 수용가능한 수준에서 가능해야 한다. 경험적 적용가능성의 부족은 사실 사회과학에 존재하는 대부분의 분류모형이 갖고 있는 고질적 문제로서 일면 추상적 개념을 활용하는 사회과학연구의 내재적 한계라고도 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 분류모형들은 이 조건을 만족시키는 정도에서 상대적 차이가 있기 때문에 다른 조건이 동일하다면 경험적 적용가능성이 높은 모형이 보다 바람직한 모형이다. 경험적 적용가능성은 뒤에 설명할 마지막 조건인 분류모형의 이론적 기여도와 충돌하는 경우가 많다. 이론적으로 큰 기여를 하는 분류모형들은 대개 그 분류기준의 추상성 때문에 실제 경험적 연구로 이어지지 못하는 경우가 흔하다. 대표적인 사례가 앞서 언급한 바 있는 Lowi의 정책유형분류이다. Lowi(1966; 1972)의 정

책분류모형은 “정책이 정치를 결정한다(policy determines politics)”는 흥미로운 이론을 제기하였지만, 몇몇 사례연구를 제외하면 실제 이 모형에 기초한 체계적인 경험적 연구는 거의 없었다. Lowi가 제시한 분류기준은 경험적 연구에서 수용 가능한 수준으로 조작화하기 어려웠기 때문이다.

끝으로, 바람직한 분류모형은 이론적 기여도(theoretical fruitfulness)가 높아야 한다. 사회과학자가 분류모형을 개발하는 가장 중요한 목적은 일견 무질서하고 산만하며 제각각 다르게(idiosyncratic) 보이는 실제세계로부터 일정한 패턴을 찾아내고 법칙성을 발견하기 위해서이다. 따라서 어떤 분류모형의 핵심적 가치는 그 유형분류가 학문적으로 또 실천적으로 의미있는 이론적 명제를 창출하는데 얼마나 기여할 수 있는가에 달려있다. 아마도 이 기준은 앞서 제시한 모든 기준중에서도 가장 중요한 기준이라 할 수 있을 것이다. Lowi(1966; 1972)의 정책유형분류가 많은 문제점에도 불구하고 여전히 상당한 영향력을 갖는 것은 그의 유형분류가 가진 이론적 가치 때문이다. 앞서 논의한 바와 같이 그의 정책유형분류는 정책유형에 따른 정치과정적 특성 차이에 관한 새로운 이론적 통찰을 제시하였고 정책 자체 특성의 중요성을 강조하는 많은 후속이론의 선구가 되었다. Lowi의 정책유형 분류 자체는 앞서 지적한 경험적 적용가능성의 한계 때문에 실제 실증연구에서는 그다지 활용되지 않는다. 그러나, 그의 모형은 사회과학에서 유형론이 이론개발에 공헌할 수 있는 잠재성에 대해 많은 함축적 의미를 준다.

Ⅲ. 정책도구 유형분류의 쟁점과 평가

앞에서 바람직한 정책도구 분류모형이 충족시켜야 할 조건들을 제시하였다. 여기서는 이 조건들을 기준으로 기존의 정책도구 분류모형을 평가한다. 기존의 분류모형을 기계적으로 하나하나 검토하는 방식이 통상적인 평가방식이라 할 수 있겠으나, 이 논문에서는 이러한 방식이 비효율적이며 논의의 초점을 흐릴 우려가 있다고 보고 조금 다른 평가방식을 사용한다. 즉, 기존 정책도구 분류모형들을 도구유형분류를 둘러싸고 제기되었던 다양한 쟁점을 중심으로 재구성하여 어떤 입장들을 취하고 있는지 살펴본 후에, 각 쟁점에 대해 어떤 입장을 취하는 것이 앞서

제시된 바람직한 정책도구 분류모형 조건을 만족시키는지 평가하는 방식을 취하기로 한다.

기존의 정책도구 분류모형들은 모두 다음의 다섯 가지 쟁점에 대해 서로 상이한 입장을 취하고 있다: (1) 범주화(categorization)가 반드시 필요한가? (2) 분석적 유형(analytical types)을 채용할 것인가 아니면 실제로 흔히 사용되는 유형(types in use)을 채용할 것인가? (3) 내부관리도구(tools of internal management)도 정책도구인가? (4) 무행위(nonaction)도 정책도구인가? (5) 불연속적(discrete) 범주화를 선택할 것인가 아니면 연속적 접근을 택할 것인가?

1. 범주화(categorization)가 반드시 필요한가?

일부 정책도구 연구자들은 정책도구의 범주화가 불필요하다 혹은 불가능하다고 믿는다(De Bruijin and Hufen, 1998). 도구의 핵심적 특성에 관한 상이한 다수의 이론적 관점과 현실세계에 존재하는 정책도구의 다양성을 감안할 때 소수의 범주로 정책도구를 분류하는 것은 소모적 논쟁만 야기할 뿐이라는 것이다. 실제로 정책도구분류모형을 개발하려는 여러 번의 시도에도 불구하고 아직까지 정책도구 분류모형에 관한 합의가 존재하지 않음을 보면(Linder and Peters, 1990; Salamon, 2002), 이러한 시각도 일면 타당성을 갖는다. 혹자는 이러한 시각을 극대화 접근(maximalist approach)이라고 지칭한다(Vedung, 1998). 정책도구를 가능한 한 소수의 그룹으로 범주화하려는 접근, 즉 극소화 접근(minimalist approach)과 대비시키는 명칭이다. 극대화접근을 취하는 연구자는 긴 정책도구의 목록을 제시하는 반면 극소화접근을 택한 연구자는 이 목록에 등장하는 도구들을 몇 개의 범주로 다시 분류한다.

극대화접근의 대표적 예는 Kirschen et al.(1964)으로 무려 64개의 정책도구를 나열하고 있다. Osborne and Gaebler(1993) 역시 36개의 긴 도구목록을 제공한다. 도구 유형화없이 개별 도구를 그대로 나열하는 방식을 취하고 있는 문헌은 의외로 많으며 특히 정책도구연구 초기의 연구자 대부분은 극대화접근을 취하고 있다(Salamon and Lund, 1989, 표 1 참조). 하지만, 이는 극대화접근이 뚜렷한 논거에 의한 입장이라기 보다는 정책도구에 대한 지식축적의 결여가 초래한 결과임을 시사

한다. 실제로 극대화접근은 바람직한 분류모형의 조건의 관점에서 많은 취약점을 갖고 있다. 무엇보다도 극대화접근은 가장 기초적인 조건인 망라성(exhaustiveness)을 만족시킬 수 없다. 연구자가 아무리 노력을 해도 현실에 존재하는 혹은 존재가 가능한 정책도구의 형태를 하나하나 모두 나열하기란 불가능한 일이기 때문이다. 또 다른 극대화접근의 약점은 취약한 이론적 기여(theoretical fruitfulness)에 있다. 개별 정책도구 하나하나를 독특한 것으로 보는 극대화접근은 마치 개인차(individual differences)를 과도하게 인정할 때 심리학이 존재할 수 없는 것과 마찬가지로 정책도구이론의 개발 및 보편적인 법칙성의 발견에 공헌하기 어렵다.

극대화접근은 정책도구에 대한 연구가 연역적이고 이론적인 접근보다 귀납적이고 실무적인 관점에서 시작되었기 때문에 남겨진 일종의 지적 유산(legacy)으로 보인다. 정책현장에서 관찰되는 정책도구들로부터 귀납하려는 경향이 지나치게 강하면 이론적으로 생산적인 정책도구의 범주를 구성하기가 어려워진다. 물론, 언젠가 개별 정책도구의 특성에 관한 광범위한 경험적 자료가 축적된다면 마치 동식물학에서 사용하고 있는 것과 같은 경험적 분류체계(empirical taxonomy)의 구축이 가능해질 수도 있을 것이다(McKelvey, 1982 참조). 그러나, 연구대상이 갖는 측정상의 한계 등 여러 가지 이유로 정책도구분류에 있어서 경험적 모형을 갖는 것은 요원한 과제이며 의도적 분류모형(intentional typology)의 완성도를 높이고 이론개발에 도움을 줄 수 있는 범주화를 시도하는 연역적 접근이 현재로서는 보다 생산적인 선택일 것이다.

2. 분석적 유형(analytical types)인가 아니면 실제 사용중인 유형(types in use)인가?

Linder and Peters(1990)는 추상적이고 분석적인 정책도구의 유형을 제시하려는 시도가 실용적이지 못할 수 있다고 지적한다. 오히려 실제 현실의 정책결정자들이 머릿속으로 생각하고 말하는 그대로의 정책도구 분류가 더 유익할 지도 모른다는 것이다. 실제 정책결정자들은 전문적 연구자들에 비해 정책도구에 관한 심층적 이해가 부족할 수도 있고 흔히 전통, 직관, 혹은 단순한 친숙함에 의해 특정 정책도구를 선택하기도 한다. Linder and Peters(1990)는 이 때 정책결정자들의 머릿

속에 담긴 정책도구의 개념과 유형에 관한 인식은 “경험적 진실”과는 다를 수 있지만 정책도구선택을 이해함에 있어 정작 중요한 것은 끊임없이 변화하며 사람에 따라서도 달라지는 역동적이고 상징적인 도구선택과정을 이해하는 것이 아닌가라는 질문을 던진다. 사회구성주의(social constructivism) 관점이 강한 이 견해가 갖는 시사점의 하나는 전문적인 연구자가 제시하는 추상적 분류모형의 한계를 인식하고 정책현실에서 실제 사용중인 정책도구의 개념과 유형, 즉 정책결정자들 스스로가 정책도구를 개념화하는 방식에 관심을 가질 필요가 있다는 것이다.

Linder and Peters(1990)의 지적은 정책도구에 관한 전문적 지식의 활용(knowledge utilization)에 대한 문제의식에서 나온 것이다. 전문가들은 정책도구간 유사점과 차이점에 관한 추상적 개념을 바탕으로 유형화를 시도하고 도구유형별 특성을 논하지만 실제 정책결정자들은 이러한 분석적 유형화에는 거의 관심을 갖지 않는다는 것이다. 이 문제의식은 분석적 유형화를 추구해온 정책도구 연구자들에게 분석적인 분류모형이 갖는 이론적 기여도와 실용적 가치가 반드시 일치하지 않을 수 있음을 알려준다. 그러나, 정책결정자 혹은 대중의 끊임없이 변화하는 주관적이고 상징적인 인식에 지나친 강조점이 두어질 경우 정책도구선택의 원인과 결과에 관한 과학적인 접근과 보편타당한 인과지식의 축적은 위협받을 수밖에 없다. 정책결정자나 대중들이 갖고 있는 상식속에 숨은 편견을 밝혀주는 전문연구자들의 분석적 유형화는 그것이 정책도구의 안정적인 경험적 특성에 기초를 두고 있는 한 높은 이론적 기여도(theoretical fruitfulness)를 가질 수 있으며 정책도구선택에 관한 과학적인 인과지식의 축적에 공헌할 수 있을 것이다.

3. 내부관리도구(tools of internal management)도 정책도구인가?

정책도구분류에서 논란이 되는 쟁점의 하나는 정부조직의 내부관리 기법들을 정책도구로 간주할 것인가의 여부이다. 앞서 논의된 정책도구의 개념을 보면 많은 학자들이 정책도구를 정부의 목적달성 수단으로 개념화하면서 굳이 정부조직의 내부와 외부를 구분하지 않고 있음을 알 수 있다. 따라서 순수하게 정의적 측면으로 보면 조직, 인사, 재무, 정보, 의사결정절차 등 정부조직관리에 활용되는 내부도구들(internal tools) 역시 정부가 사회에 영향을 미치기 위하여 사용하는 도구,

즉 외부도구(external tools)와 함께 정책도구에 속한다고 볼 수 있다. 이러한 입장을 견지하고 있는 학자들로 Mosher(1980), McDonnell and Elmore(1987), Schneider and Ingram(1988), 그리고 Howlett(2005) 등을 들 수 있다.

예컨대, Mosher(1980)는 반사적 도구(reflexive instruments)와 목적지향적 도구(purposive instruments)라는 이름으로 정부조직 내부관리와 관련된 기법들과 정부 외부의 정책대상집단에 초점을 둔 기법들을 구분하면서 양자 모두 정책도구에 속하는 것으로 간주하였다. 보다 최근의 예로 Howlett(2005)은 정책도구연구는 절차적 도구(procedural tools)와 실질적 도구(substantive tools)를 모두 포함해야 한다고 지적하면서 정부조직의 구성과 관리에 사용되는 다양한 기법을 포함한 정책도구 분류를 견지하고 있다. 그에 따르면 전통적으로 연구자들이 관심을 가져온 서비스나 재화를 정부가 전달하는 방식 혹은 그 방식에 영향을 주는 기법들은 실질적 도구에 속하는 반면 자문위원회(advisory commissions), 조직개편(reorganization)과 같은 기법들은 정책과정이나 정책담론의 양상을 변화시키고 정부의 정당성이나 역량을 확보하기 위해 사용되므로 절차적 도구라고 분류해야 한다는 것이다.

그러나, 상당수 정책도구 전문가들은 조직내부 관리도구에 해당하는 내부도구(internal instruments)들을 실제 정책도구연구의 연구범위에서 제외한다(Salamon, 1981; 2002; Linder and Peters, 1990; De Bruijin and Hufen, 1998; Bemelmans-Videc et al., 1998). 아마도 이것은 분석의 편의 때문일 수도 있으며 전통적인 행정학과 정책학의 학제간 구분도 영향을 주었을 것이다. 실제로 내부도구를 정책도구의 범위에 포함시키거나 하위유형으로 간주하면 정책도구연구는 너무나 광범위한 연구대상을 갖게 된다. 뿐만 아니라 아직 내부도구와 외부도구 혹은 절차적 도구와 실질적 도구간의 구분이 어떻게 정책도구선택의 이론개발에 공헌을 하는지도 분명하지 않다. 결론적으로, 현재의 지식축적 수준에서는 정책도구를 광의로 파악할 때 정부조직 내부관리도구가 정책도구에 속한다는 견해는 수용하지만 실제 정책도구분석의 대상으로는 Howlett이 의미한 실질적 도구(substantive tools)로 한정짓는 것이 타당할 것으로 본다.

4. 정부의 무행위(nonaction)도 정책도구인가?

때로는 정부가 어떤 문제에 대하여 아무런 조치를 취하지 않는 선택을 할 수도 있다. 그 때 문제의 해결은 시장(market), 가족(family), 혹은 공동체나 자원봉사조직(community or voluntary organizations)에 맡겨진다. 이러한 정부의 무행위(nonaction)도 정책도구의 하나인가? Vedung(1998)은 정부의 무행위를 정책도구로 보는 입장을 선택접근(choice approach)라고 부르고 그렇지 않은 입장을 자원접근(resource approach)라고 부른다.⁴⁾ 시장기제나 시민사회, 가계에 맡기는 선택을 정책도구로 볼 것인가는 매우 중요한 쟁점이다. 실제로 경제학적 정향이 강한 정책분석가들은 자유방임 시장을 중요한 정책도구의 하나로 인정하고 있고 복지정책에서는 가족이 중요한 정책도구로 간주되고 있다. 이러한 유형구분은 특히 망라성(exhaustiveness)면에서 큰 장점을 가지며 연역적으로 도출된 완전경쟁시장에 관한 경제학적 이론과 시장실패이론을 원용할 수 있다는 점에서 이론적 기여도(theoretical fruitfulness)도 매우 높다고 볼 수 있다. 따라서 만약 정부의 무행위가 정부의 의도적 선택(intentional choice)에 의한 것이라면 정책도구의 하나로 보는 것이 타당할 것이다.⁵⁾

그러나, 정부에 의한 의도적 무행위를 정책도구의 범주안에 포함시키는 것과 시장과 정부를 두 개의 큰 범주로 대비시키는 이분법적 모형(dichotomous model)을 견지하는 것은 구별할 필요가 있다. 이러한 이분법적 분류모형은 앞서 논의된 바람직한 정책도구 분류모형이 갖춰야 할 조건에 비추어 여러 가지 문제를 갖고 있다. 이분법적 모형의 대표적 사례는 C. Wolf(1988)인데 정부규제와 정부개입을 동일시하는 경향이 강한 규제관련 문헌들에서 많이 발견된다. 시장과 정부의 이분법으로 정책도구를 분류하는 것은 단순성(parsimony)면에서 장점이 있으며 이론적 가치 또한 매우 크다. 정부와 시장을 대비시키는 접근이 그간 정책분석분야

4) 자원접근이라는 명칭이 붙은 이유는 정부개입의 형태가 정부가 활용가능한 자원의 유형에 따라 달라진다고 보기 때문이다. 자원접근에 대해서는 후술할 기회가 있겠지만 사실 이런 식의 분류는 상호 대칭적인 개념을 사용하지 않고 있다는 점에서 불필요한 혼란을 줄 우려가 있다. 선택접근-자원접근의 대비보다는 정부 불개입 포함 vs. 불포함 접근으로 지칭되어야 마땅할 것이다.

5) 필자에게 이 점을 인식시켜 준 연세대 문명재교수에게 감사드린다.

에서 지배적인 패러다임이 되어온 것은 결코 우연이 아니다.

그러나, 시장-정부 이분법은 오늘날 혼합화(hybridization)의 경향을 보이고 있는 정책도구의 실제세계에 적용했을 때 상호배제성(mutual exclusiveness)에서 문제가 발생한다. 시장과 정부의 중간영역에 존재하는 정책도구들이 증가하고 있으므로 범주간 불연속성을 찾기가 쉽지 않다. 규제문헌에서 흔히 등장하는 유인적 규제(regulation based on incentives)라는 용어가 이러한 어려움을 시사한다. 두 범주 모두에 속할 수 있는 정책도구가 증가하면서 주어진 정책도구가 시장도구인지 정부도구인지 판단하기 어려운 경우가 많아지고 있다. 시장-정부 이분법은 경험적 적용가능성(empirical workability) 기준에서도 취약점을 갖는다. 시장화(marketization) 혹은 정부화(governmentalization)의 정도를 객관적인 척도에 의해 판단하기가 쉽지 않기 때문에 연구자의 자의적 판단이 개입할 여지가 큰 것이다. 최근 공공선택론의 주장을 검증하는 경험적 연구들이 비수렴적 연구결과(상세한 메타분석의 예로 Hodge, 2000 참조)를 보고하고 있는 이유의 상당부분은 바로 이러한 시장-정부 이분법이 갖는 경험적 조작화의 어려움에 있다.

5. 불연속적(discrete) 범주화를 택할 것인가 아니면 연속선 접근(continuum approach)을 택할 것인가?

기존의 정책도구 분류모형들이 갖는 가장 현저한 차이점은 정책도구들을 명목적 범주(nominal categories)로 구분하는가 아니면 정책도구들을 주어진 특성의 정도에 따라 연속선을 이루는 차원상에 위치시키는가이다. Howlett(1991)과 Vedung(1998)은 전자의 입장을 특별히 자원접근(resource approach)이라고 불렀는데 그 이유는 전자에 속하는 분류모형들이 재정, 조직, 법적 권위 등 정책도구가 의존하는 자원의 특성에 따라 도구범주를 제시하기 때문이다. 하지만, 실제로 자원접근과 불연속적 범주화가 개념적으로 동일한 것은 아니므로 정책도구가 기반한 자원에 따른 분류가 아니라도 정책도구에 관한 불연속적 범주화는 얼마든지 가능하다.

정책도구연구 초기에 등장한 분류모형의 대부분은 정책도구에 대한 불연속적 범주화를 택하고 있다(Landry and Varone, 2005). Bardach(1980)는 정부가 정책문제

를 해결하기 위해 사용할 수 있는 “전략(strategies)”은 일반적으로 강제집행(enforcement), 유도(inducement), 혜택제공(benefaction)의 세 종류가 있고 각 전략은 다시 금전(money), 정치적 지지(political support), 행정적 역량(administrative competency), 창조적 리더십(creative leadership) 등의 정부가 소유한 자원의 서로 다른 조합으로 구성된다고 주장하였다. McDonnell and Elmore(1987)도 유사한 방식으로 명령(mandates), 유도(inducements), 역량형성(capacity-building), 체제변화(system-changing) 등의 정책도구의 범주를 제시하였다. 보다 잘 알려진 불연속적 범주화의 사례는 앞서도 잠시 언급한 Christopher Hood(1986)의 NATO모형이다. Hood는 정부가 소유하고 있는 자원을 정보(informational), 강제적(coercive), 재무적(financial), 그리고 조직적(organizational) 자원으로 분류하고 이들 자원을 각각 연계(nodality), 권위(authority), 재정(treasure), 조직(organizational) 자원이라고 명명하면서 앞 글자를 모아 나토(NATO) 분류모형이라고 하였다. 나아가 그는 이들 자원들이 사회모니터링과 사회변화의 두 목적에 각각 사용될 수 있다고 보고⁶⁾ 이들 두 기준을 교차시켜서 8가지의 도구범주를 제시하였다(표 2참조).

<표 2>. Hood의 정책도구 분류모형

	연결형 (nodality)	재정형 (treasure)	권위형 (authority)	조직형 (organization)
효능목적 (effectors)	자문(advice)	보조금 (grants, loans)	법률(laws)	서비스전달 (service delivery)
탐지목적 (detectors)	조사 (surveys)	컨설팅 (consultants)	등록 (registration)	통계(statistics)

주: Hood, 1986: 124-125.

Landry and Varone(2005)은 정책도구의 명목적 범주를 제시하는 방식에서는 오로지 연구자의 상상력의 한계만이 활용가능한 정책도구의 범주를 한정시킬 뿐이라고 지적한다. 실제로 불연속적 범주화에 입각한 정책도구 분류는 바람직한 도구분류모형의 조건에 비추어 완벽한 망라성(exhaustiveness)을 보장할 수 없고 상호배제성(mutual exclusiveness)도 취약하다. 특히, 개별적 특징에 지나치게 의존한 범주를 제시하는 경향이 있어서 도구선택에 관한 이론적 명제를 산출하기 어렵다는

6) Hood는 사회모니터링 목적은 “detectors” 그리고 사회변화 목적은 “effectors”라고 명명하였다.

것이 가장 큰 약점이다. 불연속적 범주화 모형 중에서 가장 개념적으로 정교한 Hood의 NATO모형의 경우에는 시간이 흐름에 따른 정부의 도구변경(retooling)에 관한 이론적 명제를 제시한다. Hood에 의하면 정보자원에 바탕을 둔 도구로부터 다른 자원에 의존하는 도구들로의 순차적 이행이 존재하며, 또한 강제력에만 의존하는 형태로부터 재정적, 조직적 자원의 활용을 포함하는 형태로의 순차적 이행도 일어난다는 것이다(Hood, 1986: 126-131). 그러나, Hood는 이러한 이행이 왜 일어나는지 충분한 설명을 제시하지 못하고 있으며 경험적 증거도 제시하지 못하고 있다.

반면, 연속적 접근은 이론적 기여도(theoretical fruitfulness) 면에서 특히 우수하다. 좋은 사례는 Linder and Peters(1989)의 모형이다. 이들은 20여개가 넘는 정책도구의 사례를 제시한 후 이들을 다시 8개의 설계기준(design criteria)의 연속선상에 위치하는 것으로 개념화하고 있다. 이들 8개의 연속적 차원(continuums)은 다음의 표3에 제시되어 있다.

〈표 3〉 . Linder & Peters 정책도구 분류모형

분류차원	정도
운영복잡성 (complexity of operation)	저 ----- 고
공적 가시성(public visibility)	저 ----- 고
사용자 적응성 (adaptability across users)	저 ----- 고
개입성 (intrusiveness)	저 ----- 고
상대적 비용 (relative costliness)	저 ----- 고
실패가능성 (chances of failure)	저 ----- 고
대상정밀성 (precision of targeting)	저 ----- 고
시장의존성 (reliance on market)	저 ----- 고

주: Linder and Peters, 1989: 56.

Linder and Peters(1989)의 모형은 정책설계(policy design)를 위한 처방적 이론의 제시에 초점을 둔다는 점에 특징이 있다. 정책결정자들은 위의 8가지 차원에 있어서 상이한 정도의 특성을 보이는 개별 정책도구들 중에서 자원집약성(resource intensiveness), 정책대상집단 선정(targeting), 정치적 위험(political risk), 정부행위에 대한 제약(constraints on state activity) 등을 고려하여 최종적으로 정책도구를 선택해야 한다는 것이다. 그러나, 이 모형은 무려 8가지의 차원을 등장시키고 있다는 점에서 지나치게 복잡하여 단순성(parsimony) 면에서 높이 평가하기 어렵다.

Linder and Peters(1989)의 모형은 엄밀히 말하면 도구유형을 전혀 제시하지 않고 있기 때문에 정책도구 분류모형이라고 보기는 어렵다. 말하자면 앞서 언급한 극대화(maximalist) 접근을 취하고 있는 것이다. 유사한 접근을 택하고 있는 최근의 모형이 Salamon(2002)의 방식이다. Salamon(2002)은 최근 정책도구에 관한 백과사전적 저서를 출판하면서 정책도구에 대한 관심을 다시 불러일으켰다. Salamon은 이 책에서 특정한 정책도구 분류모형의 제시를 포기하면서 다양한 접근법의 절충적 입장을 보이고 있다. 분류접근으로 보면 극소화접근이라기 보다는 극대화접근에 가까워서 범주화되지 않는 10여개가 넘는 정책도구를 개별적으로 분석하고 있다. 특기할 만한 점은 직접성(directness), 강제성(coerciveness), 자동성(automaticity), 가시성(visibility) 등 네 가지의 연속적 차원을 기준으로 도구들을 각 차원별로 강하고 약한 정도에 따라 위치시키는 분석을 시도하고 있다는 것이다. 하지만, 이러한 연속적 차원은 단지 개별 도구의 정의적 특성을 파악하기 위해 활용될 뿐 별개의 범주를 제시하지는 않는다.

분류모형 평가기준 관점에서 볼 때, Salamon은 정책도구를 나열하고 있고 범주화를 시도하지 않고 있으므로 모든 여타 극대화 접근들과 마찬가지로 망라성(comprehensiveness) 면에서 취약하다. 또한 중복되는 정책도구가 발견된다는 점에서 상호배제성(mutual exclusiveness) 역시 보장되지 않고 있다. 요컨대 Salamon의 접근은 정책도구 분류모형으로서는 개선의 여지가 많다고 보아야 할 것이다.

연속적 차원에 기반을 두고 있으며 단순성이 높은 모형으로 Doern and Phidd(1983)의 분류모형을 들 수 있다. 이들의 모형은 정당한 강제성의 정도(degree of legitimate coercion)라는 단일한 차원의 연속선상에 정책도구들을 위치시킨다. 이 모형의 특징은 연속적 접근을 택하면서도 범주들을 제시하는 방식을 택하고 있다는 것인데, 다음의 표4에서 보듯이 강제성의 정도가 가장 미약한 수단들인 사적 행위(private behavior) 유형, 그 다음 수단으로 설득(exhortation) 유형, 그 다음으로 강제성이 강한 수단들로 양여금, 보조금(grants, subsidies) 등을 묶어서 지출(expenditure) 유형, 그 다음으로 규제(regulation) 유형, 끝으로 공적 소유(public ownership) 유형 등의 범주를 약한 강제성에서 높은 강제성의 순서로 제시하고 있다. 이 모형의 약점은 다음에 설명할 Vedung의 모형과 동일하므로 다음에서 상술하겠다.

Doern & Phidd의 분류모형과 기본적으로 동일한 차원을 사용하면서 보다 단순화의 정도가 높은 최근 모형이 Vedung의 정책도구 삼원론(trichotomy)이다. Vedung (1998)은 Amitai Etzioni의 권력삼원론(강제적 권력, 보상적 권력, 규범적 권력)을 인용하여 정책도구의 삼원론적 분류를 시도한다. 특별히 Etzioni모형에서 논거를 찾는 이유는 통제의 수단으로서 제시된 세 종류의 권력중 규범적 권력으로부터 기존 도구유형론에서 간과되어 온 지식전수, 도덕적 설득과 같은 정보수단의 중요성을 부각시키고 이를 별도의 범주로 분류하는 근거를 발견하기 때문이다. Vedung은 규제도구, 경제적 도구, 정보도구가 각각 차별적인 특성을 가진 독립된 도구범주를 이룬다고 주장하면서 이 각 범주의 특징을 몽둥이(stick), 당근(carrot), 설교(sermon)라는 상징적 명칭으로 표현한다. 즉, 정부는 정책목적을 달성하기 위하여 강제력을 행사하거나 경제적 대가를 제공하거나 혹은 지적, 도덕적인 설득을 시도한다. 정부와 시민의 관계에서 몽둥이(sticks)를 휘두른다는 것은 정부가 원하는 행동에 따르도록 법적인 의무를 부여하는 것을 의미한다. 당근(carrots)을 준다는 것은 정부가 시민들에게 재화나 서비스를 제공하거나 혹은 박탈하여 특정한 행동이 더 많이 일어나기 쉽도록 하거나 더 어렵도록 만드는 것을 말한다. 설교(sermons)를 한다는 것은 물적 자원이나 강제적 의무를 개입시키지 않고 오로지 논증과 정보 및 지식의 전달만을 통해 시민들의 행동을 변화시키는 것을 의미한다. Vedung에 의하면 정부와 시민간에 형성되는 이러한 특징적 관계가 각 범주의 정의적 속성이다(1998: 31).

<표 4> Doern and Phidd 도구분류 모형

사적 행위 (private behavior)	설득 (exhortation)	지출 (expenditure)	규제 (regulation)	공적 소유 (public ownership)
자율규제 (self-regulation)	연설 (speeches) 회의 (conferences) 설득적 조사 (advisory investigations)	양여금 (grants) 보조금 (subsidies) 이전지출 (transfer)	세금 (taxes) 관세 (tariffs) 벌금 (fines) 인신구속 (imprisonment)	공기업 (government corporations) 혼합소유기업 (mixed corporations)
최소 ----- 강제성의 정도 ----- 최대				

주: Doern and Phidd, 1983, 111.

Vedung의 분류모형은 일견 불연속적 모형으로 보이지만 실제로는 Doern and Phidd 모형과 마찬가지로 강제성의 정도(degree of coercion)을 기준으로 한 연속적 접근을 취하면서 다시 개별 도구들을 세가지의 범주에 포함시키는 일종의 절충모형이다. 정부가 행사하는 강제력이 큰 정도에 따라 몽둥이, 당근, 설교도구의 순으로 배열된다. Doern and Phidd의 모형과 차이가 나는 점은 도구범주를 셋으로 축약했고 그 차이를 보다 명확히 제시하고 있다는 점이다.

Vedung의 모형을 자세히 소개하는 이유는 이론산출의 관점에서 흥미롭기 때문이다. 이 모형은 이른바 순차적 도구선택 명제(time-sequence proposition)를 제시한다. 정책결정자는 정책문제에 직면하여 덜 강제적 수단을 먼저 선택하고 그 다음 더 강제적 수단을 순차적으로 선택하는 경향을 보인다는 명제이다. 정책결정자들은 특정 정책문제에 직면하였을 때 우선 최소한의 제약을 부과하는 정책도구를 선택하여 해당 정책에 대한 정당성 및 대중적 신뢰가 확립되기를 바라고 그 후에야 비로소 강제적 수단을 채택한다는 것이다. 이 명제는 자유주의적(liberal) 정치문화를 갖고 있는 서구국가에서의 정책도구선택을 설명할 때 효과적일 수 있다. 이 명제는 또한 공공선택론과 같이 시장-정부간 선택이라는 이분법적 모형에 입각하여 이익집단, 관료, 정치인의 이익추구 혹은 경제적 효율성의 관점에서만 도구선택을 바라보던 시각을 탈피하여 정책도구선택에 관한 보다 폭넓은 인과이론을 제시한다는 점에서 의의가 있다.

Vedung은 자신의 삼원론(trichotomy)이 현존하는 모든 정책도구를 포괄할 수 있다고 주장하면서 이전 모형들에 비해 향상된 망라성(exhaustiveness)을 갖는다고 강조한다. 또한 강제성의 정도를 분류기준으로 하는 것은 정책도구연구에 있어서 지배적인 관점이기 때문에 보편적으로 적용가능하다고 주장한다. 그러나, 이 모형은 중요한 제한점을 갖고 있다. 이 모형은 현대 정부가 일하는 방식, 즉 거버넌스(governance) 양상이 정부의 직접적 집행으로부터 민간조직과의 협력을 강조하는 간접적 집행으로 변화하고 있는 최근의 추세를 분석하기 곤란하다. 이에 대해 Vedung은 조직형태(organizational forms)나 제도적 배치(institutional arrangements)는 “정책도구의 적용을 위한 전제조건”이지 정책도구 그 자체는 아니라고 주장한다. 하지만, 최근 각국의 정부들은 전통적인 정부조직에 의한 위계제적 방식의 거버넌스를 탈피하여 정책수행에 있어서 많은 준정부조직, 민간조직을 개입시키는 네

트위크(networks)방식의 거버넌스로 이행하고 있다(Kettl, 2002). Vedung의 삼원론을 적용해서 말하자면 몽둥이, 당근, 설교도구를 사용할 때 정부조직이 직접 할 수도 있지만 민간조직이 참여할 수도 있는 정책도구의 본질적 특성에서 중대한 변화가 일어나고 있는 것이다.

지난 삼십년간 많은 행정학 및 정책학 연구자들은 이러한 제도적 배치(institutional arrangements)의 변화를 이해하고 설명할 수 있는 개념과 이론을 개발하기 위해 노력하여 왔다. 비정부조직 혹은 준정부조직의 역할을 배제한 Vedung의 모형은 이러한 거버넌스의 변화 혹은 다양화를 전혀 반영하지 못하고 있고 그 결과 그의 분류모형은 이론산출능력과 현실설명능력에서 취약성을 노출한다. 예컨대 Vedung의 분류모형으로는 많은 이론적, 처방적 관심을 모으고 있는 정부 직접생산(direct production)에 의한 서비스의 제공과 민간위탁(contracting out)에 의한 서비스제공간의 차이를 적절히 구분할 수 없다. 이렇게 제도나 조직차원을 결여한(institution-free or organization-free) Vedung의 분류모형은 현대 정부들의 정책도구선택에 관한 이론개발에 있어 제한적인 가치만을 갖는다.

IV. 평가의 시사점과 새로운 정책분류모형의 예시

1. 기존 정책분류모형 평가가 주는 시사점

이제까지의 논의를 요약해보면 바람직한 정책분류모형의 조건을 기준으로 할 때 기존 정책분류모형에 대한 평가가 새로운 정책분류모형의 개발에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정부의 무행위는 배제한 채 정부개입의 형태에만 초점을 두는 이른바 자원접근보다는 의도적인 정부불개입을 포괄할 수 있는 정책분류모형이 필요하다. 자유방임 시장기제, 가족, 공동체, 자원봉사조직을 정책도구로서 포괄할 수 없다면 망라성(comprehensiveness)의 조건을 충족할 수 없다.

둘째, 망라성, 상호배제성, 단순성, 이론적 기여도 등 대부분의 분류모형 평가기준에 있어서 극소화(minimalist) 접근이 극대화(maximalist) 접근보다 우월하므로 범

주화없이 개별 정책도구를 나열하는 방식보다는 소수의 정책도구범주를 산출하려는 노력이 필요하다.

셋째, 그럼에도 불구하고 정부-시장 이분법(dichotomy)과 같은 과도한 극소화접근은 지나치게 광범위한 범주를 제시하여 경험적 적용가능성(empirical workability)에서 큰 문제가 있으며 정책설계의 실무에도 그다지 도움이 되지 못한다. 이론적 명료성과 실천적 가치의 균형을 이룰 수 있도록 정부-시장 이분법이 개선될 필요가 있다.

넷째, 광의의 정책도구의 개념을 채택한다면 정부조직의 내부관리도구 및 의사결정절차 등도 정책도구로 보는 것이 타당하지만 정책대상집단이 공무원이라는 점에서 일반 시민을 대상으로 하는 여타 정책도구와 차별성을 갖고 있기 때문에 자칫 정책도구 연구의 초점을 흐릴 우려가 있다. 협의의 정책도구개념을 채택하여 정책대상집단이 공무원에 한정되는 정책도구는 정책도구연구에서 제외하는 것이 바람직하다.

다섯째, 일관된 범주분류기준이 적용되지 않는 여러 개의 불연속적 범주를 제시하기 보다는 이론적으로 의미있는 분류기준에 근거한 연속적 접근을 택하는 것이 이론적 기여도 면에서 보다 우월한 분류모형이다. 특히, 비경합성과 비배타성에 의한 공공재와 사적재의 분류의 경우가 예시하듯이 기본적으로 연속적 접근을 채택하지만 주어진 분류차원의 강하고 약한 상대적 정도(degree)의 차이에 따라 범주를 제시하는 것은 완벽한 상호배제성을 얻기 어려운 사회과학의 유형분류에 있어서 상호배제성과 여타 분류모형 평가기준들간의 상충성의 문제를 비교적 수용가능한 수준에서 해결할 수 있는 유용한 방법이다.

여섯째, Linder and Peters 모형(1998)이나 Salamon(2002)의 접근과 같이 지나치게 많은 분류차원을 도입하는 것은 도구분류의 단순성(parsimony)을 저해하므로 지양해야 한다. 기존 모형들이 제시하고 있는 분류차원 대부분은 이론적으로 의미 있으며 흥미로운 연구방향을 제시하고 있지만 이들 모두를 정책도구의 정의적 특성(defining characteristics)으로 간주할 필요는 없다. 정책도구 분류모형을 구성할 차원들로는 도구간 차이에 있어서 가장 기본적이며 이론적 함의가 큰 소수의 차원들로 제한하는 것이 바람직하다.

다음에서는 이상의 시사점을 수용하여 기존의 정책분류모형들에 비하여 바람

직한 분류모형의 조건을 보다 잘 충족시킬 수 있는 새로운 정책도구 분류모형을 예시하고자 한다.

2. 새로운 정책도구 분류모형의 예시

여기서 제시하는 정책도구 분류모형은 기본적으로 연역적으로 구성된 의도적 분류체계(intentional typology)이지 실증적 자료에 근거에 귀납적으로 만들어진 경험적 분류법(empirical taxonomy)이 아니다. 따라서 절대적 관점에서 옳다 그르다는 논의는 적절하지 않기 때문에 여기서 제시하는 분류모형 이외에도 다수의 새로운 유형분류가 가능하다는 의미에서 예시라는 표현을 사용한다.

의도적 분류체계에서 가장 중요한 것은 분류하고자 하는 연구대상에서 가장 핵심적인 특성을 무엇으로 볼 것인가의 문제이다. 앞서 보았듯이 Linder and Peters (1989)는 무려 여덟 가지의 차원을 제시하였고 Salamon(2002)은 강제성(coerciveness), 직접성(directness), 자동성(automaticity), 가시성(visibility)의 네 차원을 정책도구의 정의적 특성(definitional features)으로 강조하였고, 최근 Bressers and O'Toole(2005)은 정책도구가 갖는 자원에 대한 접근성 등 여덟 개의 새로운 차원을 제시하면서 정책도구에 관한 “맥락적 상호작용 이론(contextual-interaction theory)”의 기반으로 삼고 있다.

이 논문에서 주목하는 정책도구의 핵심적이며 정의적인 차원은 강제성(coerciveness)과 직접성(directness)이다⁷⁾. 정책도구의 강제성은 기존의 정책도구 분류모형에서 가장 빈번하게 채용되어 온 보편적 분류기준이다(Van Nispen and Ringeling, 1998; De Bruijn and Hufen, 1998; Bemelmans-Videc, 1998; Vedung and Van der Doelen, 1998). 특히 정책도구의 강제성은 공공정책이 개인의 선택(individual choice)과 자유에 미치는 영향에 관한 풍부한 경제학 및 정치학적 이론과 연계되어 있어서 정책도구의 선택에 관한 실증적 및 규범적 인과이론의 개발에 큰 도움을 줄 수 있기 때문에 도구연구자들로부터 많은 관심을 받아왔다.

또한, 정책도구의 직접성은 개별 정책도구가 가진 상이한 정부조직, 준정부조

7) 이 두 차원에 특별한 관심을 보이는 여타 국내외 문헌으로는 Van Nispen and Ringeling(1998)과 노화준(2007)을 들 수 있다.

직, 민간조직의 역할분담체제, 혹은 거버넌스방식 및 제도적 배치(institutional arrangements)를 반영하는 차원으로서 거버넌스이론, 신공공관리이론, 대리정부론(government by proxy), 대리인이론(agent theory), 거래비용이론(transaction cost theory) 등 행정학, 조직학, 경제학의 다양한 이론의 관점에서 정책도구를 접근하는 것을 가능하게 한다.

강제성과 직접성을 분류기준으로 한 이 모형에서 강제성은 해당 정책도구가 개인이나 집단의 행위를 제약하는 정도로 정의된다. 이 개념은 Salamon(2002)과 Vedung(1998)의 개념화와 큰 차이가 없으며, 특히 Vedung이 제시한 몽둥이(sticks), 당근(carrots), 설교(sermons) 순의 강제성에 따른 유형배열을 수용한다. 직접성 역시 Salamon(2002)의 개념정의와 유사하여 정책기획, 규칙수립, 자금조달, 재화나 서비스의 생산 등 방향잡기(steering)로부터 노젓기(rowing)에 이르는 과정에서 정부가 모든 역할을 전담하여 수행하는가 아니면 준정부조직(quasi-governmental organizations) 혹은 비정부조직(non-governmental entities)이 집행역할을 떠맡아서 수행하는가를 의미한다. 약간 다른 각도에서 표현하면 해당 정책도구의 운용과정에서 실제로 정책의 대상이 되는 개인이나 집단과 접촉하는 행위자가 누구인가의 차원이다.

이 모형은 기본적으로 강제성과 직접성의 두 연속적 차원에 입각한 분류모형이므로 범주화(categorization)는 Doern and Phidd 모형(1983) 혹은 Vedung모형(1989)에서처럼 단지 제한적인 의미만을 갖는다. 유사사례로 비경합성과 비배제성을 분류기준으로 한 공공재와 사적재의 분류모형을 참고할 수 있다. 특정 재화나 서비스가 갖는 공공재적 특성은 비배제성과 비배타성이라는 두 가지의 연속적 차원을 기준으로 두 축이 만드는 벡터상에서 특정 재화나 서비스를 위치시키는 방식으로 표현된다. 이 모형은 연속적 차원인 비배제성과 비경합성의 높고 낮음에 따라 네 가지의 분석적인 범주를 연역적으로 도출하는 의도적 분류모형에 해당한다. 공공재 모형의 분류기준인 비배제성과 비경합성은 연속적 차원이므로 범주간 급격한 불연속성은 기대하기 어려우며 당연히 범주간 상호배제성(mutual exclusiveness)은 높지 않다. 그러나, 공공재 모형은 망라성, 단순성, 이론적 가치 등의 사회과학 분류모형 평가기준에 있어서 뛰어난 장점이 있으므로 오늘날 널리 활용되고 있고 이런 이유로 이 논문에서도 유사한 방식의 분류모형을 제시하고자 한다.

표5에서 제시된 정책도구 분류모형은 강제성과 직접성이 높고 낮은 정도에 따라 네 가지의 분석적 범주를 연역적으로 제시한다. 그러나, 공공재 모형의 경우와 흡사하게 각 범주에 속한 개별 정책도구들은 그 범주 내부에서도 강제성과 직접성 면에서 상대적 차이가 있을 수 있다. 예컨대 동일한 직접규제에 속하는 정책도구들 중에서도 성매매금지과 같이 정부가 특정 행위를 모든 시민에게 허용하지 않는 법적 금지는 좌상단의 가장 구석에 위치하겠지만 카지노의 경우처럼 특정 장소에서는 예외적으로 허용하는 인허가의 경우는 강제성이 조금 완화되어 법적 금지보다는 약간 우측에 있는 정책도구로 보아야 할 것이다. 마찬가지로 만약 법으로 금지된 행위에 대한 모니터링과 집행을 공무원이 직접 맡는 것이 아니라 영상물등급위원회처럼 정부조직과 민간조직의 성격이 혼재된 조직이 수행하게 된다면 그 정책도구는 직접성의 차원에서 약간 하단으로 이동한 위치에 놓이게 될 것이다.

<표 5> 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 네 유형

	강제성(coerciveness)	
	높음	낮음
직접성 (directness)	직접 규제(direct regulation)	직접 유인(direct incentives)
	간접 규제(indirect regulation)	간접 유인(indirect incentives)

이 정책도구 분류모형이 제시하는 첫 번째 유형은 직접규제(direct regulation)이다. 직접규제에 속하는 정책도구들은 강제성과 직접성이 모두 높다는 정의적 특징(definitional features)을 갖는다. 예를 들면, 일반적으로 정부규제라 할 때 떠올릴 수 있는 정부조직과 공무원에 의해 집행되는 각종 인.허가 및 법적 의무를 부과하는 규칙들이 해당된다.

이 모형에 의한 두 번째 유형은 간접규제(indirect regulation)이다. 강제성이 높아

서 개인이나 집단의 행위를 제약하는 정도는 높지만 정부조직과 공무원에 의해 직접 집행되는 것이 아니라 비정부기관에 속한 민간인에 의해 집행된다는 특성을 갖는다. 이 유형에 속하는 정책도구들은 과거 정부규제연구자들에 의해 흔히 자율규제(self-regulation)으로 분류되어 온 규제들이 속하며 우리나라에서는 준정부기관이나 민간기관에 위탁된 각종 기술검정/승인 등 규제집행의 위탁계약(contracting out) 형태가 해당된다. 또한 최근 환경정책분야를 중심으로 등장하고 있는 공공-민간 파트너십에 의한 규제(environmental partnerships), 반성적 규제(reflexive regulation), 규제적 다원주의(regulatory pluralism) 등이 이 범주에 속한다고 볼 수 있다 (환경정책분야의 간접적 규제방식에 대해서는 Gunningham, 2005; Webb, 2005 참조).

세 번째 유형은 직접유인(direct incentives)으로서 개인이나 집단의 행위를 제약하는 정도가 낮고 선택의 여지를 주기 때문에 강제성은 낮지만 정부조직 및 공무원에 의해 직접 운용되는 정책도구들이 이 범주에 속한다. 세무당국이 운용하는 조세지출(tax expenditures), 공무원이 직접 심사하여 지급하는 각종 보조금(subsidies) 및 부담금, 정부 직접대출(direct loans) 및 지급보증(loop guarantees), 정부기관에 의한 다양한 정보제공(public information) 및 정부에 의한 민간인 교육·훈련, 기술지원 등이 대표적 직접유인 도구들이다.

이 분류모형에 의한 마지막 범주는 간접유인(indirect incentives)이다. 이 범주에 속하는 정책도구들은 정책대상집단의 행위를 제약하는 정도가 낮으며 정부조직 및 공무원이 아닌 비정부조직에 의해 운용된다는 특징을 갖는다. 대표적인 도구들로는 바우처(vouchers), 시중은행을 매개로 한 금융지원(government loans), 위탁계약(contracting out)에 의한 각종 공공서비스 혹은 정보의 제공 등을 들 수 있다. 간접유인의 가장 극단적 형태는 정부의 의도적인 무행위(nonaction)에 의한 자유방임적 시장기제의 활용이 될 것이며 자유방임적 시장기제는 표6의 간접유인 범주내에서 가장 우하단에 위치하게 될 것이다.

이 분류모형은 Hood모형(1986)이나 Doern and Phidd 모형(1983)과는 달리 정부가 특정 재화나 서비스를 직접 생산하거나 공기업에 의해 생산하는 것을 별도의 도구로 분류하고 있지 않다. 왜냐하면 정부나 공기업에 의한 재화나 서비스의 생산을 별도의 범주로 만들지 않아도 강제성과 직접성의 기준에 의해 그 도구특성

이 충분히 파악될 수 있다고 보기 때문이다. 만약 우리나라의 전력처럼 공기업에 의해 독점적으로 생산되는 재화라면 전기소비자인 개인이나 집단은 선택의 여지가 없으므로 강제성이 매우 높은 정책도구로 분류될 것이지만 특급우편과 같이 어느 정도 경쟁이 존재한다면 강제성이 보다 낮은 정책도구로 분류될 것이다. 하지만, 우정서비스는 공무원에 의해 수행되고 있으므로 직접성은 높다고 보아야 하며 전기는 공기업에 의해 제공되므로 직접성의 정도는 약간 낮다고 볼 수 있을 것이다. 다시 말해서 재화나 서비스의 생산은 시장독점성과 생산주체의 차원에서 강제성과 직접성의 두 차원에 의해 여타 정책도구들과 마찬가지로 충분히 도구특성의 분석이 가능하므로 별도의 도구범주로 만들 필요가 없다고 보는 것이다.

표6은 앞서 제시한 정책도구 분류모형의 이론적 단순성(parsimony)을 다소 희생하면서 실용적으로 좀 더 유용한 유형분류를 시도한 것이다. Vedung(1998)의 모형에서 경제적 유인과 정보제공간의 강제성 차이를 구별하는 방식을 빌려서 강제성에 따른 범주를 셋으로 나누고, 준정부조직에 의한 도구운용을 직접성 차원의 중간범주로 추가하여 직접성에 따른 범주를 역시 셋으로 나누는 것이다. 이렇게 하면 표6과 같이 아홉 가지의 정책도구 범주를 제시할 수 있다. 경제적 유인수단과 정보제공수단간의 차이의 중요성은 정책도구문헌에서 잘 알려져 있으며(Vedung and Van der Doelen, 1998 참조), 정부조직과 민간조직의 중간영역에 존재하는 준정부조직의 특성에 주목해야 할 필요성 역시 최근의 신공공관리(new public management)의 흐름 속에서 강조되어 왔다(Christensen and Lægrid, 2006).

한국의 경우 중간단계에 새로 만들어진 준직접규제(quasi-direct regulation) 범주에 속하는 정책도구로는 한국소방검정공사, 영상물등급위원회, 방송위원회 사무국, 금융감독원 등 민간인신분의 공공기관에 의한 규제가 좋은 예가 될 것이고, 준직접유인(quasi-direct incentives)에는 “진흥”이라는 꼬리표를 달고 있는 중소기업진흥공단 등 각종 준정부조직에서 운용중인 다양한 보조금들과 대출(loans) 도구들이 대표적인 예가 될 것이다. 준직접정보(quasi-direct information)의 범주에는 정부와 위탁계약(contracting out)을 맺고 준정부조직이 제공하는 정보제공, 교육훈련, 기술지원 등이 해당될 것인데 대학교육협의회가 담당하고 있는 대학평가에 의한 대학정보의 제공 등이 좋은 예가 될 것이다. 외국의 경우에는 영국이나 기타 유럽계 국가에서 최근 삼십년간 그 수와 규모가 급증한 집행기관(executive agencies)이

나 비부성공공기관(non-departmental public bodies) 혹은 일본의 독립행정법인이나 특수법인이 집행을 담당하는 규제, 보조금, 대출, 바우처, 재화나 서비스의 생산, 정보제공 등이 이 중간범주들에 속할 것이다.

<표 6> 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 아홉 유형

	강제성(coerciveness)			
	높음	중간	낮음	
직접성 (directness)	높음	직접규제 (direct regulation)	직접유인 (direct incentives)	직접정보 (direct information)
	중간	준직접규제 (quasi-direct regulation)	준직접유인 (quasi-direct incentives)	준직접정보 (quasi-direct information)
	낮음	간접규제 (indirect regulation)	간접유인 (indirect incentives)	간접정보 (indirect information)

3. 예시된 분류모형의 이론적 가치

이 논문에서 예시한 정책도구 분류모형은 기존 정책도구 분류모형이 가진 여러 가지 문제점을 사회과학에서 보편적으로 알려진 분류모형 평가기준에 입각하여 보완한 것이다. 이제까지 대부분의 정책도구 분류모형은 범주의 기술 자체를 목적으로 하였을 뿐 그 유형론을 정책도구선택의 이론과 연계시켜 명확한 이론적 명제를 제시하는 것은 별로 관심을 갖지 않았다(Landry and Varone, 2005). 따라서, 여기서 예시된 분류모형의 가치는 과연 이 모형이 앞서 Salamon(1981)이 제시한 바 있는 정책도구선택의 원인과 결과에 관하여 의미있는 이론적 명제를 산출하고 검증하는데 도움을 줄 수 있겠는가에 크게 달려있다. 예컨대 직접규제(direct

regulation)에 속하는 인허가와 같은 정책도구들은 간접유인(indirect incentives)에 속하는 민간위탁에 의한 서비스제공과 같은 정책도구들과 도구선택의 원인이나 결과에 있어서 어떤 차이가 있을까? 또 이러한 차이를 정책요인, 정치적 요인, 제도적 요인, 사회적 요인, 국가적 맥락 등의 상황요인들과 연결시키는 도구선택의 상황이론(contingency theory of tool choice)으로 발전시키는 것이 가능한가?

이 질문에 대한 만족스러운 해답을 제시하는 것은 이 논문의 연구범위를 넘어서는 것이다. 그러나, 이 모형이 기반하고 있는 정책도구의 강제성과 직접성은 실로 풍부한 이론적 원천을 갖고 있으므로 그 잠재적 의의가 매우 크다고 본다. 강제성은 시장실패, 규제완화, 민간화에 관한 경제학 이론은 물론 개인의 자유에 관한 정치사상들에서 주목을 받아왔기 때문에 개인의 자유 및 경제적 효율성에 관한 규범적 및 처방적 이론을 산출할 수 있을 것으로 기대된다. 강제성은 특히 정책도구선택이론의 관점에서 도구연구자들의 관심을 받아왔는데 그 중 하나가 정부들이 특정 정책문제를 해결하기 위하여 처음에는 상대적으로 강제성이 낮은 정보나 유인도구를 먼저 선택하고 정부의 간섭에 대한 저항이 약해짐에 따라 일정 시간이 흐른 뒤에는 보다 강제성이 높은 규제도구로 이행한다는 도구선택에 관한 순차적 선택이론이다(Hood, 1986; Doern and Phidd, 1983; Vedung, 1998). 이 이론은 주로 캐나다의 정책도구이론가들에 의해 지지되어왔으며 Woodside(1986)와 Howlett(1991) 등은 이 명제에 대해 다른 조건이 동일하다면 보다 덜 강제적인 도구들이 대중들에게 덜 가시적이며 도구선택에 따른 비용과 편익이 덜 명확하기 때문에 정치적으로 더 수용가능하다고 그 내용을 정교화하고 있다. 이러한 이론적 주장의 타당성에 대해서는 여러 논의가 가능하겠지만 강제성의 차원이 개인의 선택에 대한 제약이라는 정치경제학적으로 매우 중요한 개념을 바탕으로 하고 있으므로 앞으로 이론적 발달의 잠재성은 매우 클 것이다.

직접성의 경우는 보다 행정학적 정향이 강한 많은 이론적 논의와 연계를 갖는다. 예컨대, 위탁계약(contracting out) 혹은 공동국가(hollow state) 이론들은 정책도구의 직접성(directness)이 낮을수록 경제적 효율성은 증가하지만 정치적 책임성은 저하할 것이라고 예측하고 있다. 같은 맥락에서 Salamon(2002)도 제3자정부의 역설(paradox of third-party government)이라는 표현으로 오늘날 정책결정자들은 보다 간접적 도구를 선택하라는 정치적 압력을 받고 있으나 도구의 간접성이 높을수록

정치적 책임성과 관리가능성면에서 더 취약해진다는 흥미로운 이론적 주장을 펼치고 있다. Dohanue and Zeckhauser(2006) 또한 간접성이 높은 정책도구를 선택할 경우 자원의 확보, 생산성, 정보, 정당성 등에서 이점이 있지만 민간 행위자들이 자신들의 이익을 공적 이익보다 우선시하는 대리비용(agency costs)이 커질 위험이 있다고 지적한다.

그러나, 직접성에 대해 정책도구연구자들이 주목하는 가장 중요한 이유는 이 차원이 정책도구연구와 거버넌스(governance)연구를 접목시키는 고리가 될 것이라는 믿음 때문이다(Eliadis et al., 2005; Peters, 2005; Salamon, 2002). 현대 국가가 일하는 방식은 갈수록 간접화의 경향을 보이고 있으며(Donahue and Zeckhauser, 2006) 이러한 변화는 많은 행정학 연구자들에게 거버넌스의 변화로 인식되고 있다(Kettl, 2002). 그러나, 기존의 거버넌스에 관한 이론적 논의는 지나치게 추상화된 수준에서 전개되어 왔기 때문에 경험적 자료의 부족과 실용적 가치의 결핍이라는 문제에 직면하여 있다. 이런 관점에서 이제까지 별개의 연구활동으로 진행되어 온 거버넌스연구와 정책도구연구를 체계적으로 연계시켜서 도구선택을 보다 광범위한 정부설계(designing government)의 맥락 속에서 분석하는 것은 매우 가치있고 유망한 연구과제라 할 수 있다. 정책도구를 분석단위로 하는 접근은 추상화된 거버넌스이론을 보다 미시적이고 실용적인 수준으로 끌어내릴 수 있는 잠재력을 갖고 있다. Eliadis et al. (2005: 5)의 표현을 빌리자면 거버넌스를 실체를 가진 현실로 만들어주는 정책도구에 대한 고려없이 거버넌스를 분석하는 것은 불가능하기 때문이다. 거버넌스가 점점 더 정책결정을 개념화하는 방식이 되어가고 있는 최근의 흐름은 향후 정책도구연구의 과제가 민간의 개인이나 조직들에게 정부가 정책집행에 관한 권한을 위임하고 재량권을 행사하도록 하는 다양한 방식을 분석하는 것이 될 것임을 시사한다(Peters, 2005). 이런 이유로 정책도구가 가진 직접성 차원은 앞으로 정책도구연구에서 가장 중요한 역할을 차지하게 될 가능성이 크다.

V. 결론

모든 과학적 연구에 있어서 유형론(theory of classification)은 차이점과 유사점에

관한 이론이다. 정책도구연구에서 유형론은 모든 정책도구는 제각기 독특하다는 관점과 모든 정책도구는 유사하다는 두 극단적 관점의 중간에 위치한다. 국내외의 많은 행정학 및 정책학교과서는 마치 정부에 의해 활용되는 모든 정책도구들이 크게 다를 바가 없으며 동일한 정책결정, 집행, 분석평가의 이론이 적용될 수 있다는 인상을 주고 있다. 그러나, 최근의 정책도구에 관한 문헌들은 개별 정책도구들이 도구특성 (Salamon, 2002)과 도구성과 (Weimer and Vining, 1998), 나아가 도구선택의 정치경제적 맥락 (Eliadis et al., 2005)에서 현격한 차이가 있음을 시사한다.

우리가 정책도구의 다양성을 인식하는 한 도구분류모형의 필요성은 명백하다. 정책도구간 유사점과 차이점에 대해 유형간 차이의 중요성을 강조하는 입장을 취함으로써 정책도구 유형론은 중범위이론(middle-range theory)을 지향한다. 중범위이론의 이론적 가치는 널리 알려져 있지만 (Merton, 1968), 정책도구에 적용되는 중범위이론은 실용적 가치도 대단히 크다. 보다 개선된 정책도구 유형분류체계는 정책도구의 다양성에 관한 우리의 지식을 체계적인 설명과 예측이 가능한 과학적 지식으로 발전시키는데 공헌할 것이며 도구간 비교성과(comparative performance)의 연구를 가능하게 함으로써 정책결정시 도구선택에 대한 처방적 조언의 제시에도 기여할 수 있을 것이다.

과거의 모형들이 언제나 그래왔듯이 본 연구에서 제시한 정책도구 분류모형은 일차적으로 정책도구의 이해와 연구를 위해 제안된 것이다. Salamon(2002)의 접근이 그러했듯이 개별도구에 대한 연구관심은 언제나 일상적으로 접하게 되는 정책도구의 이름과 범주로부터 시작될 것이다. 여기서 제시하고 있는 분류모형의 의의는 보조금, 바우처와 같이 널리 사용되는 도구의 개념과 범주를 대체하는 것이 아니라 이러한 일상적이고 보편적인 정책도구의 개념과 용어에 대해 좀 더 이론적이고 분석적인 시각과 함의를 더해주는 것에 있다.

■ 참고문헌

- 노화준. (2007). 《정책학원론》. 박영사.
 전영한. (2007). “정책도구연구의 의의와 과제”. 《정부학연구》. 13(2): 39-50.
 Bobrow, Davis B., and John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University

- of Pittsburgh University Press.
- Eliadis, P., M. Hill and M. Howlett. (ed.). 2005. *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Bardach, E. 1977. *The Implementation Game*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bemelmans-Videc, M., Ray C. Ris, & Evert Vedung (ed.). 1998. *Carrot, Stick and Sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick NJ. USA.
- Blau, P. and W. R. Scott. 1962. *Formal Organizations*. Novato, CA: Chandler and Sharp.
- Bressers, H. and L. O'Toole Jr. 2005. "Instrument Selection and Implementation In a Networked Context," In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Christensen, T. and P. Laegrid. 2006. *Autonomy and Regulation*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- De Bruijin, H. and H. Hufen. 1998. "The Traditional Approach to Policy Instruments," In Peters, G. and F. van Nispen (ed.). *Public Policy Instrument: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Donahue, J. and R. Zeckhauser. 2006. "Public-Private Collaboration," In Moran, M., M. Rein and R. Goodin (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Dahl, R. and C. Lindblom. 1953. *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper and Row Publishers.
- Doern, B. and R. Phidd. 1983. *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Processes*. Toronto: Nelson Canada.
- Eliadis, P., M. Hill. and M. Howlett. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Elmore, R. 1987. "Instruments and Strategy in Public Policy," *Policy Studies Review* 7(1): 164-186.
- Etzioni, A. 1975. *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press.
- Gunningham, N. 2005. "Reconfiguring Environmental Regulation," In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.

- Hall, R. 2002. *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hass, J. E., R. H. Hall., and N. J. Johnson. "Toward an Empirically Derived Taxonomy of Organizations." In R.V. Bowers (ed.), *Studies of Behavior in Organizations*. Athens, GA: University of Georgia Press.
- Hodge, Graeme A. 2000. *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CL: Westview Press.
- Hood, C. 1986. *The Tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Howlett, M. 1991. "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation," *Policy Studies Journal* 22(4): 631-651.
- Howlett, M. and M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Howlett, M. 2005. "What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy-Implementation Styles," In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Issalys, P. 2005. "Choosing among Forms of Public Action: A Question of Legitimacy," In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Kettl, D. 1988. *Government by Proxy*. Washington DC: CQ Press.
- Kettl, D. 1993. *Sharing Power*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Kettl, D. 2002. *The Transformation of Governance*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kirshen, E. et al. 1964. *Economic Policy In Our Time*. Chicago: Rand McNally.
- Landry, R. and F. Varone. 2005. "Choice of Policy Instruments: Confronting the Deductive and the Interactive Approaches," In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Linder, S. and G. Peters. 1984. "From Social Theory to Policy Design," *Journal of Public Policy* 4:3, 237-259.
- Linder, S. and G. Peters. 1989. "Instruments of Government: Perceptions and Contexts," *Journal of Public Policy* 9:1, 35-58.

- Linder, S. and G. Peters. 1990. "The Design of Instruments for Public Policy," In Nagel, Stuart S., and William Dunn (ed.). *Policy Theory and Policy Evaluation*. Westport, Conn: Greenwood Press.
- Linder, S. and G. Peters. 1998. "The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought," In Peters, G. and F. van Nispen (ed.). *Public Policy Instrument: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Lowi, Theodore J. 1966. "Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government," In R. B. Ripley (ed.). *Public Policies and Their Politics: Techniques of Government Control*. New York.: W.W. Norton.
- Lowi, Theodore J. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review* 32:4, 298-310.
- McDonnell, L. M. and R. F. Elmore. 1987. *Alternative Policy Instruments*. Santa Monica, CA: Center for Policy Research in Education.
- McKelvey, B. 1982. *Organizational Systematics*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Merton, R. K. 1968. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press.
- Mosher, F. 1980. "The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government," *Public Administration Review* 40: 541-548.
- Osborne, David., and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Peters, G. 2005. "Conclusion: The Future of Instruments Research," In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Peters, G. and Frans van Nispen (ed.). 1998. *Public Policy Instrument: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Pugh, D. S., D. J. Hickson., and C. R. Hinnings. "An Empirical Taxonomy of Work Organizations," *Administrative Science Quarterly* 14: 115-126.
- Rainey, H. G. 2003. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Ringeling, A. 2005. "Instruments in Four: The Elements of Policy Design," In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.

- Salamon, Lester M. 1981. "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Tools of Government Action," *Public Policy* 29:1, 255-275.
- Salamon, Lester M. (ed.). 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Salamon, Lester M. and M. Lund. 1989. "The Tools Approach: Basic Analytics," In L. Salamon. (ed.). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington D.C.: Urban Institute Press.
- Schneider, A. and H. Ingram. "Behavioral Assumptions of Policy Tools," *Journal of Politics* 52:2, 510-529.
- Schneider, A. and H. Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Van Nispen, F. and A. Ringeling. 1998. "On Instruments and Instrumentality: a Critical Assessment," In Peters, G. and F. van Nispen (ed.). *Public Policy Instrument: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Vedung, Evert. 1998. "Policy Instruments: Typologies and Theories," In Bemelmans-Videc, M., Ray C. Rist. and Evert Vedung (ed.). *Carrot, Stick and Sermons: Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick NJ. USA.
- Vedung, Evert. and F. van der Doelen. 1998. "The Give-and-Take Packaging of Policy Instruments," In Bemelmans-Videc, M., Ray C. Rist. and Evert Vedung (ed.). *Carrot, Stick and Sermons: Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick NJ. USA.
- Webb, K. 2005. "Sustainable Governance in the Twenty-First Century," In Eliadis, P, M. Hill and M. Howlett. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Weimer, D. and A. Vining. 1998. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Book.
- Woodside, K. 1986. "Policy Instruments and the Study of Public Policy," *Canadian Journal of Political Science* 19(4): 775-793.
- Wolf, Charles, Jr. 1988. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge, Mass: MIT Press.