

## 정책도구연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성: 새로운 분야 아니면 새로운 시각?\*

문명재\*\*

본 논문의 목적은 정책도구연구의 학문적 좌표를 정리함으로써 향후 정책도구연구의 의미를 재검토하고 연구방향을 제시하는 것이다. 본 논문은 정책도구연구를 새로운 분야로 인식하기 보다는 기존 정책연구 특히 규제연구의 연장선에서 정책도구에 대한 종합적인 이해를 도모하고자하는 일련의 시각으로 인식한다. 특히, 기존의 정책연구 특히 규제연구의 틀 안에서 수행되어 오던 개별 정책도구에 대한 연구를 정책도구의 특징과 상호관계성 (보완성, 대체성), 정책도구의 선택과 맥락성 그리고 정책도구의 조합 등을 중심으로 정책도구에 대한 종합적 이해를 제고하고자 하는 점을 강조한다. 또한 정책도구연구는 그 동안 서로 분화되어 발전해 오던 전통적 행정학 연구와 정책학 연구를 연결해주는 통로인 동시에 이론적 연구와 실무적 연구를 잇는 가교적 분야이다. 향후 정책도구연구는 신제도주의, 딜레마 이론, 시차이론, 주인-대리인 이론 등과 이론적 연계성을 맺으며 이론적 심화와 함께 실무적 함의성을 동시에 제고해나가야 한다.

주제어: 정책도구, 정책도구 선택과 조합, 이론적 연계성

### I. 서론

최근 들어 정책도구에 대한 이론적·실무적 관심이 높아졌다. 정책도구연구는

\* 이 논문은 2007년도 정부의 재원으로 학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2007-321-B00185)

\*\* 시라큐스대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고, 현재 International Review of Public Administration의 편집장을 맡고 있으며, 연세대학교 행정학과에 재직 중이다. 주 연구관심 분야는 공공관리, 전자정부, 정책도구 등이다.(mjmoon@yonsei.ac.kr)

정부가 특정한 목적을 위하여 직·간접적으로 활용하고 있는 조직적(organizational), 정보적(informational), 재정적(financial), 그리고 강제적(coercive) 메커니즘에 대한 연구를 통칭한다(Hood, 1986; Howlett, 2005). 정책도구연구는 개별 도구의 특징과 장단점에 대한 연구뿐만 아니라 도구간의 상호 보완성(complementarity)과 대체성(substitutability) 그리고 조합성(hybridization)과 맥락성(contextuality)에 대한 종합적인 연구를 포함한다.

정책도구의 범주는 매우 넓다. Christopher Hood (1986)는 정부자원의 특징에 따라서 정보적 도구(자문, 교육·훈련, PR, 보고, 등록), 권한적 도구(규제, 사용료, 면허 등), 재원적 도구(대출, 보조금, 조세지출 등), 조직적 도구(관료조직, 공기업 등)의 범주로 나눔으로써 도구적 다양성과 독특성을 보여준다. 한편 Vedung (1998)은 직접정부와 공기업과 같은 조직적 도구를 제외하고 협의적 의미에서 정책도구를 정의하기도 한다.

정책도구연구는 그 동안 행정학계에서 전혀 다루지 않았던 새로운 주제가 아니다. 규제를 비롯해서 보조금, 정보제공, 조세지출, 민간위탁, 정부보험 등에 대한 정부의 다양한 대응방식에 관한 연구가 꾸준히 수행되어 왔다. 특히 정부규제에 대한 연구(최병선, 1992)는 행정학의 세부 분야로 정착되어 많은 학자들에 의하여 꾸준히 연구되고 있을 뿐만 아니라 독립된 교과목으로 널리 개설되어 있다. 최근 유인적 규제나 시장기제를 활용한 규제에 대한 관심이 커지면서 규제를 광의로 해석하게 되었고 정책도구연구는 규제연구와 넓은 중첩분야를 형성하게 되었다.

정책도구론은 1980년대 초에 규제개혁의 일환으로 체계적으로 연구되기 시작한 후 미국 학자뿐만 아니라 유럽학자들에 의해 활발하게 논의되어 왔고 국내학자들도 최근에 본격적인 연구적 관심을 갖게 되었다. 정책도구에 관한 연구모임을 통해서 정책도구의 내용과 쟁점에 대한 관심을 가지게 되었고 학회나 학술지에 관련 논문이 개별 정책도구에 대한 연구물이 아닌 정책도구라는 연구들 속에서 진행된 연구물로 발표되기 시작하였다. 한편 2006년도부터는 「행정수단론」 또는 「정책도구론」과 같은 독립적인 교과목도 개설되기 시작하였다.

또한 정책도구연구는 실제 정부부처가 적용하고 있거나 실무적으로 활용할 수 있는 도구에 대한 연구이기 때문에 실용성이 클 뿐만 아니라 행정학과 정책학을 잇는 가교적 성격을 지닌다. 전통적 행정학이 규범적·담론적 연구를 중심으로 받

전해 온 반면 정책학은 계량적 방법론과 미시적인 정책분석을 강조함으로써 서로 공유하는 영역이 좁아진 점을 생각하면 정책도구의 연구는 두 분야가 공통적으로 접근할 수 있는 분야라는 특성을 가진다. 정책도구연구는 공공관리론, 집행론, 정책과학과 정책분석의 접점에서 공통 연구주제로 자리매김을 할 수 있는 분야이다. 본 논문은 최근 한국에서 가시화되기 시작한 정책도구연구의 배경과 학문적 좌표, 그리고 이론적 연계성과 쟁점 등을 간단히 살펴보고 향후 정책도구연구의 기본 방향을 제시하고자 한다.

## II. 정책도구(Policy Tool)의 정의와 유형화 노력

정책도구에 대한 정의는 논자에 따라 다르다.<sup>1)</sup> 정책도구에 대한 주요 학자들의 정의를 정리하면 아래 표와 같다.

<표 1> 정책도구에 대한 정의

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

출처: 전영한. (2007a) p. 41.

선행연구들에서 나타나는 정책도구에 대한 개념은 이와 같이 다양하기는 하지만 대체로 광범위한 정의를 내리고 있다 (하연희·문명재, 2007). 또한 표에서 보여

1) 이에 대한 자세한 논의는 하연희·문명재 (2007)와 전영한 (2007b)의 논문을 참조하기 바람. 일부 내용은 하연희·문명재 (2007)의 내용에서 발췌하여 정리하였음. 전영한 교수 (2007a)는 정책도구연구의 특징을 확립적 접근, 개별도구중심 분석, 기술적·합리적 모형, 계층제적 접근 그리고 설계지향적 성격 등으로 설명하고 있음.

주는 바와 같이 대부분의 연구에서는 정책목표를 달성하기 위해 정부가 선택하는 수단(instrument)을 지칭하며 때로는 정책도구를 미시적 기술(technologies)이나 기법(techniques) 또는 방법(methods), 장치(devices) 등으로 이해되고 있다. Salamon(2002)은 정책도구의 다양한 속성을 설명하면서 정책도구를 재화나 행위로 나타내기도 하고 때로는 재화나 행위를 제공하기 위한 전달수단으로 지칭할 뿐만 아니라 이를 제공하는 조직 또는 법칙을 포함하는 광의적 개념으로 사용하고 있다. 이러한 정책도구에 대한 논의들 속에서 Salamon(2002)은 다양한 정책도구에 대한 비교기준을 제시하고 있다.<sup>2)</sup> Salamon(2002)은 어떠한 정책문제를 해결하기 위해 가장 필요한 정책도구가 무엇인가라는 기본적인 연구 질문에 답하기 위하여 정부 직접생산, 민간위탁, 보조금, 조세지출, 바우처, 금융지원, 정부보험, 사용료와 수수료, 대출 및 대출보증 등 다양한 정책도구들을 살펴보고 있다. <표 2>에서 보듯이 Salamon(2002)은 각 정책도구의 특징과 작동 원리, 전달체제 등을 비교적으로 분석하고 효율성, 효과성, 형평성, 책임성 등과 같은 평가기준과 직접성(directiveness), 강제성(coerciveness), 가시성(visibility), 자동성(automaticity) 등과 같은 정책도구의 특성을 바탕으로 정책도구를 비교·분석할 수 있는 준거틀을 제시하고 있다.<sup>3)</sup>

2) Kettl(1988)은 현대 정부의 운영에 있어 정부에 의한 직접생산보다 비정부조직을 활용한 대리정부(government by proxy)가 증가하고 있음을 지적하면서 대리정부의 형태로 계약(contracts), 보조금(grants), 조세지출(tax expenditure), 정부대출 및 대출보증(governmental loan and loan guarantees) 등을 제시한다. Osborne and Gaebler(1993)는 그들의 저서 "Reinventing Government (1993)"에서 36가지에 이르는 다양한 정책도구들을 소개하고 있는데, 이들 대부분은 민영화(privatization)와 공공-민간 파트너십 측면에서 고려된 정책도구들이다 (하연희·문명재, 2007).

3) 구체적인 설명은 Salamon (2002)와 하연희·문명재 (2007)를 참조하기 바랍니다. 직접성(directiveness)은 특정 정책을 집행하는데 필요한 자원과 서비스를 정부가 직접 제공하는 정도이며 강제성(coerciveness)은 각 정책도구가 개인이나 집단의 행위나 선택을 강요할 수 있는가의 문제입니다. 가시성(visibility)은 정부에 의하여 직간접적으로 제공되는 재화나 서비스가 시민들의 눈에 잘 띄는 것인가 또는 정부 예산상에 나타나는가의 문제를 말하는 것이다. 자동성(automaticity)은 해당 정책도구가 시장제도, 조세체계 등과 같은 기존의 행정구조에 의해 유지되는가 여부를 의미합니다 (하연희·문명재, 2007).

<표 2> 정책수단의 유형 및 특징

정책수단	정의	정책산출물	전달기제	전달기관
정부소비 (Direct Government)	정부 활동을 위한 소비행위	재화, 서비스	직접제공	정부
사회적 규제 (Social Regulation)	안전, 건강, 복지 및 환경보전 등을 위한 행위를 제한하는 법규 또는 이를 제정, 집행, 강제, 처벌하는 일련의 과정	행태제약	규제	규제위원회, 정부기관
경제적 규제 (Economic Regulation)	가격, 산출 또는 기업의 진입과 퇴출을 통제하기 위한 특정화된 행정적 과정	가격 및 행태	진입 또는 가격규제	규제위원회
계약 (Contracting)	정부 외부로부터의 재화 및 특정 생산품에 대한 구매와 관련된 행위	재화	계약, 현금 지급	기업 또는 비영리기관
보조금 (Grant)	공공사업을 촉진시키기 위해 정부가 기업, 가계 또는 다른 정부에게 공여하는 직접 또는 간접 지원금	재화, 서비스	보조금 제공, 현금지급	지방정부, 비영리기관
직접대출 (Direct Loan)	정부가 특정 개인 또는 기관에게 자금을 빌려주고, 그 채권을 관리하는 일련의 행위나 과정	현금	대출	정부
대출보증 (Loan Guarantee)	정부가 민간은행이 특정 개인이나 기업에게 자금을 대출하도록 보증을 서는 행위	현금	대출	민간은행
공적 보험 (Government Insurance)	특정 개인이나 기업이 당할 수 있는 물질적, 경제적, 신체적 손실을 입을 위험에 대비하기 위해 정부가 제공하는 보상체계	보호	보험정책	공공기관
조세지출 (Tax Expenditure)	정책목표 달성을 위해 개인이나 기업에게 세금 납부를 연기 또는 감면해 주는 행위	현금, 유인기제	조세	조세기관
사용료 및 과징금 (Fees and Charges)	특정 공공서비스의 이용비용을 민간에게 부담하게 하는 행위	재정적 제재	조세	조세기관
손해책임법 (Tort liability law)	타인의 부주의나 잘못된 행동으로 인해 입은 피해에 대해 사법제도를 통해 보상을 받거나 금지적 처분을 요청하는 것	사회적 보호	손해배상법	사법제도
공기업 (Government Corporation)	정부의 소유 또는 통제하에서 운영되는 준독립적 기업	재화, 서비스	직접제공, 대출	준정부기관
현물보조증서 (Voucher)	특정 개인이 한정된 종류의 물건이나 서비스를 구매할 수 있도록 하는 보조	재화, 서비스	소비 보조	공공기관/ 소비자

자료: 김준기 (2007) 추계행정학술대회 발표 논문. pp.4-5. Salamon, L. (ed.), 2002: 21, Table 1-5 재정리

한편 정책도구에 대한 체계적인 이해를 위하여 많은 학자들이 정책도구의 특징에 따른 유형화 작업을 시도하였다. (Hood, 1986; Howlett & Ramesh, 2003; Vedung, 2005). 유형화 (Taxonomy)는 특정한 주제에 대한 이해와 이론적 구성을 위해 매우 유용하다. 정책도구 유형화의 무용론을 주장하는 학자들도 있지만 정책도구 유형화는 기본적으로 정책도구의 특징과 범위를 이해하는데 도움을 준다 (전영한, 2007b). 정책도구의 초기연구는 실질적인 도구 (substantive instruments)에 많은 관심을 가졌으며 이후 Howlett과 같은 학자들은 절차적인 도구 (procedural instruments)에 대해서도 많은 관심을 가지게 되었다. 실질적인 도구란 공기업이나 사용자를 변화시키는 경우 또는 서비스나 공공재를 전달하는데 영향을 주거나 전달 방법을 결정하는 도구이며 절차적 도구란 자문위원회 신설이나 정부 기관 재조직과 같이 정책 심의와 관련된 변화에 영향을 주는 정책도구를 포함한다 (Howlett & Ramesh, 2003: 90-91).

## 1. Christopher Hood의 정책도구 유형화 (1986년)

Christopher Hood (1986년)는 정부 자원을 4가지로 분류하고 이를 기준으로 정책도구를 유형화하였다 (Howlett & Ramesh, 2003: 90에서 재인용). 그는 정부자원을 정보적(information), 강제적(coercive), 재정적(financial), 조직적(organizational) 자원으로 나누고 이를 기초로 아래 표와 같이 정책도구를 중심형(nodality), 권위형(authority), 재원형(treasure)과 조직형 (organization)으로 4가지 형태로 분류하였다. 또한 정책도구의 목적을 사회행위자의 행동을 변화시키고자 하는 목적과 사회행위자의 행동을 감시하고자 하는 목적으로 이원화하여 정책도구를 분류하였다. 예를 들면 규제, 사용료 등은 사회행위자의 행동을 변화하기 위하여 적용하는 도구이며 인구조사와 같은 것은 사회행위자의 행동을 모니터링하기 위하여 활용하는 도구이다.

<표 3> 실질적 도구 유형화

		A Taxonomy of substantive policy instrument			
		중심형	권위형	재원형	조직형
목적	사회행위자 행동 변화 (effector)	자문, 훈련	규제, 사용료, 자격증	보조금, 대출, 조세지출	관료제, 공기업
	사회행위자 행동 감시 (detector)	보고, 등록	인구조사 상담	여론조사 경찰보고	녹음, 설문지

출처: Hood(1986:124-125)를 (Howlett, 2005: 36)에서 재인용

## 2. Howlett의 정책도구 유형화

Hood의 정책도구 유형화는 공공재나 서비스의 배분, 유형, 본질, 양에 직접적으로 영향을 미치는 실질적 정책도구를 대상으로 만들어졌다. Howlett (2005)은 Hood의 유형화를 응용하여 절차적 정책도구를 유형화하였다. 절차적 정책도구에는 교육, 훈련, 제도신설, 정보의 선택적 제공, 공식적 평가, 청문회, 제도 개혁 등이 포함된다. Howlett은 아래 <표 4>와 같이 절차적 정책도구를 분류하였다. 그는 실질적 정책도구 분류와 마찬가지로 절차적 정책도구도 정부의 네 가지 자원에 따라서 분류하고 이를 다시 사회적 네트워크를 촉진하는 부문과 네트워크를 제약하는 부문으로 나누어 분류하였다.

<표 4> 절차적 도구의 유형화

	Principal governing of Procedural policy instrument			
	중심형	권위형	재원형	조직형
사회네트워크 촉진	교육, 정보제공 focus group	라벨링, 교섭이나 정치적 동의, 자문그룹 신설	이익집단 신설 중재자, 연구지원	제도적 개혁 위헌입법
사회네트워크 제한	선전 정보 은폐	조직과 결사금지, 접근금지	재정지원철회	행정지연,

출처: Howlett M.(2000: 412-31: 2005: 37)

한편 Howlett과 Ramesh는 실질적 정책도구와 절차적 정책도구를 강제성

(compulsory)과 자발성 (voluntary)의 정도에 따라 분류한다. Howlett과 Ramesh(2005: 37-38)는 실질적 정책도구를 구별하기 위해서 정부의 직접 관여 정도를 기준으로 하였다. 정부의 직접관여가 가장 적을수록 “자발적(voluntary)”이고 가장 높을수록 “강제형(compulsory)”이고 그 중간을 “혼합형(mixed)”로 구분하였다. 실질적 정책 도구에서는 가장 자발성이 높은 도구가 Family and Community이고 가장 강제성이 높은 도구가 직접제공 (direct provision)이다. 또한 절차적 정책도구를 구별하기 위한 기준으로는 하위 시스템에 대한 정부의 조정가능성 정도를 삼았다. 하위 시스템에 대한 정부의 조정 정도가 낮을수록 “자발형(voluntary)” 높을수록 “강제형(compulsory), 그리고 중간을 “혼합형(mixed)”으로 구분하였다. 절차적 정책도구 중에서 하위 시스템에 대한 정부의 조정 정도가 가장 높은 것이 제도적 도구 (Institutional instruments), 승인/허가(Recognition)와 관련된 도구이며 정부의 조정 정도가 상대적으로 낮은 도구는 재정지원(Funding)와 정보(Information)적 도구로 구분하였다.

### 3. Vedung의 정책도구 유형화<sup>4)</sup>

Vedung(1998)은 Etzioni의 권력에 대한 분류인 강제적인 권력(Coercive), 보상적 권력(Remunorative), 규범주의적 권력(Normative)을 바탕으로 규제적 도구, 경제적 도구, 정보적 도구의 세 가지로 유형화하여 채찍/회초리(Stick), 당근(Carrots), 정보(Sermons)이라고 명명하였다. 채찍으로서 규제(regulations)는 강제성의 정도와 조건의 유무에 따라서 무조건 금지(unconditional prohibition), 면제가 있는 금지(exemption prohibition), 허가가 있는 금지(prohibition with permission), 그리고 고지 의무(obligation to notify)로 구분하고 있다. 당근으로서 경제적 도구는 자원배분과 관련된 정책도구다. 경제적 도구는 유인 (incentives)<sup>5)</sup>과 역유인 (disincentives)<sup>6)</sup>을 모두 포함하고 현금으로 하는 방법(in cash)과 현물로(in kind)<sup>7)</sup> 하는 방법이 있다.

4) Vedung (1998)의 글을 요약 발췌하여 구성함.

5) 유인적 경제도구로는 현금송금(cash transfers), 현금 보조금(cash grant), 대출보증(loop guarantees), 조세지출(tax-expenditures) 등이 있음.

6) 예로는 세금, 벌금, 요금 등을 부가하는 경우임.

7) 물자로 하는 경제적 도구로는 재화나 서비스 공급, 정부계약 하의 민간업체의 공급, 바우처 등

마지막으로 정보는 정보를 활용한 정책도구이다. 도의적 양심에 호소하거나 정보 교환이나 커뮤니케이션, 설득을 통해서 사람들의 행동에 영향을 미치기 위한 정책도구이다. 여기에는 브로셔, 팸플렛, 소책자, 포스터, 광고, 라벨링, 감사, 훈련, 교육 등의 정보를 제공하는 모든 방법이 포함된다. 정보전달은 간접적 전달(mediated transmissions)과 대인 전달(interpersonal transmissions)로 구분된다. 간접전달방법으로는 TV, 라디오, 영상, 신문, 책, 소책자, 팸플렛, 경고문, 포스터를 이용한 것이고, 대인전달은 개인별 자문, 교육, 워크샵, 회의, 박람회 등이 포함된다. 정보도 긍정적인 것과 부정적으로 것으로 구분할 수 있는데 장려하는 정보일 경우에는 긍정적 도구이고 경고하는 정보는 부정적 도구라고 할 수 있다(Vedug, 1998: 41-49).

#### 4. 국내의 정책도구 유형화 노력

하연희와 문명재(2007)는 정책도구의 유형 분류를 Salamon(2002)의 분류 기준 중의 하나인 직접성(directiveness)과 적극성(proactiveness)이라는 새로운 개념으로 정책도구를 분류하고 있다. 여기에서 적극성이란 개입성 (intrusiveness)과 유사한 개념으로 정책대상에 즉각적이고 명확하게 도구를 적용하는 정도를 말한다. 직접성에 의해서 직접 도구(direct tools)과 간접도구(indirect tools)로 구분하고 적극성의 정도는 높음(high), 낮음(low), 중간(medium)으로 구분할 수 있는데 아래 <표 5>는 인구정책에 사용된 다양한 정책도구를 직접성과 적극성의 정도에 따라서 구분한 예이다.

<표 5> 인구정책에 사용된 정책도구

구분		정책도구의 종류	주요사례
직접성 (Directness)	적극성 (Proactiveness)		
직접도구 (Direct Tools)	H	정부 직접공급 (Direct overnment)	◦ 공공의료기관을 통한 불임수술 실시(~1980년대)
	L	정보제공 (Public information)	◦ 표어, 포스터, 리플렛, 신문, 잡지, 라디오, TV, 인터넷 등 다양한 매체를 이용한 정보제공
간접도구 (Indirect Tools)	H	사회적 규제 (Social regulation)	◦ 자녀 출산에 대한 강한 제한
	M	보조금(Grants)	◦ 불임수술 수용자에 대한 주택자금 지원, 저소득층 생계비 우선지원(~1980년대) ◦ 출산수당/장려금 지급(2004년 이후)
		조세지출 (Tax xpensitures)	◦ 소산자(少産子) 소득세 면제, 피임기구 수입세 감면(~1980년대) ◦ 영유아 보육 및 교육비 공제(2004년 이후)
		정부보험(Insurance)	◦ 불임수술 의료보험 적용(~1980년대) ◦ 육아휴직수당/대체인력채용지원금 지급(고용보험), 불임부부 의료공제확대(의료보험)(2004년 이후)
H	바우처(Vouchers)	◦ 지정병원을 이용한 불임수술(~1980년대)	

주: H(높음), M(중간), L(낮음)을 의미함. 하연희·문명재 (2007: 82)

전영한 (2007b)은 정책도구를 강제성(coerciveness)과 직접성(directness)의 정도에 따라서 직접규제(direct regulation), 직접유인(direct incentives), 간접규제(indirect regulation), 간접유인(indirect incentives)으로 구분하였다. 유형 분류의 기준인 강제성은 공공정책이 개인 선택의(individual choice) 자유에 미치는 정도이며, 직접성은 각 정책도구를 운용하는 집단이 누구냐에 따라 구분된다. 예를 들면 직접규제는 강제성과 직접성이 모두 높은 경우이다. 간접규제는 강제성은 높지만 직접성이 낮은 경우로서 집단이나 개인의 선택을 제약하지만 정부나 공무원에 의해서 직접 집행되지 않는 경우이다. 직접유인은 강제성은 낮지만 직접성이 높은 경우로 정부나 공무원에 의해서 직접 운영되지만 개인이나 집단에게 선택의 여지를 주는 경우이다. 마지막으로 간접유인은 강제성과 직접성이 모두 낮은 경우이다. 이 경우는 정책 대상 집단을 제약하는 정도가 낮으며 비정부조직에 의해서 운용되는 정책도구이다.

전영한 (2007b)은 이와 같은 분류가 정부나 공기업에 의해서 제공되는 재화나 서비스를 제대로 분류할 수 없다고 지적하면서 직접성과 강제성에서 중간적 수준을 가진 정책수단을 구분하여 범주화하였다. 즉, 아래 표에 나타난 바와 같이 준직접 규제수단, 준직접 유인수단 그리고 준직접 정보수단을 추가적으로 제시하여 정책수단의 유형을 세분화하였다. 이러한 세분화된 정책도구 유형화는 준정부영역이 큰 한국적 상황을 잘 반영한 것으로 볼 수 있다.

<표 6> 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 9가지 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 incentive)	간접정보 (indirect information)

출처: 전영한(2007b)

이와 같은 정책도구에 대한 다양한 유형화 작업은 정책도구의 성격을 체계적으로 살펴볼 수 있는 기회를 제공함과 동시에 이론적 토대를 형성한다. 최근에는 정책도구의 이론적 유형화와 함께 다양한 연구가 진행되고 있다. 특히 특정한 정책 이슈와 관련하여 개별 정책도구의 선택과 맥락적 정합성 그리고 정책도구의 전략적 선택과 조합 등에 대한 분석적 연구에 대한 관심이 높아지고 있다.

### Ⅲ. 정책도구연구의 학문적 좌표와 한국의 정책도구연구

정책도구연구의 연원은 논자에 따라 매우 다르다. 혹자는 정책과학 (policy science)의 아버지로 불리는 라스웰 (Harold Lasswell)에서 찾는다. 라스웰은 정부가 특정 정치적 목적을 위하여 다양한 정책도구를 사용한다고 전제하고 여러 가지 재원을 활용하는 정부의 전략에 관심을 가지게 되었다는 점이 이를 뒷받침한다.

이후 Dahl과 Lindblom (1953)도 정부가 활용하는 다양한 사회경제적 정책도구와 정책도구의 조합 (permutation of policy tools)을 논의하였다는 점에서 정책도구의 뿌리를 찾기도 한다 (전영한, 2007a). 또한 그들은 정책도구의 개입성 (intrusiveness)과 정부의 시장 의존성에 따른 정책도구의 효과성을 설명하였다고 볼 수 있다.

이후 정책도구연구는 다양한 도구에 대한 단순한 기술보다는 정책도구의 유형 분류와 활용이유 등을 중심으로 심도 있는 연구가 진행되어 왔다 (Howlett & Ramesh, 2003; 87). 1970년대 유럽을 중심으로 한 정책평가연구와 연계하여 활발한 연구가 진행되었다. 특히 1982년 캐나다 경제위원회(the Economic Council of Canada)에서 발간한 세미나 자료집(The Choice of Governing Instrument)을 통하여 과도한 규제에 대한 체계적인 검토와 새로운 대안에 관심을 기울이게 되면서 정책도구연구가 새로운 전기를 맞게 되었다.

1980년대 이후 정부혁신 운동적 성격까지 띠게 된 신공공관리주의의 물결 속에서 정부의 기능과 규모를 축소하고 직접적 정부를 대체하는 대안적 도구를 모색하려는 노력은 자연스럽게 정책도구연구와 맥을 같이하게 되었다. 이를 통해 공공관리학자와 정책학자가 공유하는 영역을 넓혀나가게 되었다. 예를 들면 정책평가에 대하여 오랫동안 연구한 스웨덴의 Vedung 교수, 정책순환과 정책하위체계를 연구한 캐나다의 Howlett과 호주의 Ramesh 교수, 정치학적인 시각으로 정부개혁과 정책을 연구하는 영국의 Hood 교수와 미국의 Peters 교수와 Kettl 교수 (정부의 다양한 대리인으로 정책도구 이해) 그리고 제3섹터와 비영리조직에 관심을 가지고 있는 Salamon 교수 등이 1980년대 중반 이후의 정책도구연구에 본격적으로 참여하게 되었다.

그러나 1980년대 이후에 전개된 정책도구 관련 논의가 공공관리나 공공정책분야에서 주류적 논쟁으로 부상하지는 못하였다. 왜냐하면 공공관리연구와 정책연구의 접점에 위치한 주제적 특성으로 인해서 상대적으로 거시적 연구를 하는 공공관리연구에서는 미시적 주제로 간주되었고 경제적·계량적 원리를 토대로 미시적 연구를 수행하는 정책분석연구에서는 반대로 거시적 주제로 받아들여졌기 때문이다.

한편 정책도구에 대한 연구는 유럽을 중심으로 지속적으로 진행되어 오다가 1992년 네델란드 Erasmus 대학에서 열린 정책도구 심포시엄(Symposium on policy

instruments)의 성과에 힘입어 2002년 Salamon이 여러 가지 정책도구를 체계적으로 편집한 「The Tools of Government」와 2005년 Eliadis, Hill and Howlett에 의해 편집된 「Designing Government」가 출판되면서 정책도구에 대한 논의가 새로운 전기를 맞이하게 되었다.

이러한 정책도구연구의 출발과 발전은 행정학의 발전과 독립적으로 진행되었다고 볼 수 없다. 1887년에 Woodrow Wilson의 「The Study of Administration」라는 논문에서 시작된 행정학은 지금까지 여러 번의 패러다임 변화를 겪어왔다. 행정학은 시대적 상황과 요청 그리고 인접 학문분야의 특징을 반영하며 꾸준한 진화를 거듭해 왔다. 20세기 초 진보주의시대를 맞이하여 정통행정학은 행정의 관리적 측면을 강조하며 행정을 정치오염과 부패로부터 분리함으로써 정부조직의 효율성과 윤리성을 담보하고자 하였다(Lynn, 2001; 145). 20세기 초의 행정학은 정치학의 토대위에서 과학적 관리법과 같은 조직관리와 헌법을 중심한 법적 이해를 접목한 분야로 형성되기 시작하였다. 중간관리자 양성에 중심이 두었던 전통행정학의 교육과정은 정치적 중립성과 함께 POSDCORB로 대표되는 일반적 관리역량을 제고할 수 있도록 설계되었다. 그러나 1950년대 이후 정치와 행정의 분리에 대한 회의적 시각이 부각되고 1960년대의 격동의 시기에 탄생한 신행정학을 중심으로 행정학의 사회적 책임에 대한 논의가 활발하게 일어나면서 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

정통 행정학은 국내문제와 중간관리자를 위한 조직 관리에 초점을 맞추다 보니 1950년대 이후에 부각된 국제적 맥락과 상위관리자에 대한 이해의 중요성을 반영하지 못하였다. 이에 대한 반작용으로 민간경영기법을 적극적으로 도입하고 정치적 맥락을 행정현상의 이해에 적극적으로 연계시키는 공공관리론 (public management)이 태동하게 되었다. 공공관리론은 외교관이나 정보요원과 같이 국제분야에서 활약하는 공무원뿐만 아니라 상위직과 정무직을 포함하는 공공지도자에 대한 포괄적인 관심을 가지게 되었다.

공공관리론이 등장과 함께 정치학계에서는 라스웰을 중심으로 정책과학(policy science)에 대한 논의를 하기 시작하였다. 정책과학은 정치학적 관점에서 정책을 보다 체계적으로 이해하려는 분야이다. 기본적으로 정책의 결정과 집행에 대한 체계적인 연구를 목적으로 하는 분야로 정책평가, 정책분석, 정책영향연구

등을 포함할 뿐만 아니라 민주주의적 가치를 정책연구에 적극적으로 투영하고자 하는 분야이다. 정책과학을 연구하는 많은 학자는 계량적 분석보다는 정성적인 분석방법을 주로 사용한다. 한편 계량적 분석을 중심으로 형성되기 시작한 정책 분석(policy analysis)은 전통적 행정학이나 공공관리론의 정치적·관리적 접근을 지양하며 경제학적 분석틀을 통하여 개별 정책을 분석하는 것을 주된 목적으로 삼는다. 특히 여러 가지 정책선택이나 결과에 대하여 정교한 분석기법 활용과 미시적·계량적 분석을 통하여 통계에 기초한 과학적인 평가와 해답을 찾고자 하였던 점에서 그 의의가 크다. 또한 시장실패에 대한 경제적 해석과 함께 이를 교정하기 위한 다양한 접근법에 대한 이해는 정책도구적 시각과 맥을 같이 한다.

이와 같이 전통행정학, 공공관리론, 정책과학과 정책분석은 학제적 뿌리와 초점을 달리하며 경쟁적으로 발전해 왔다. 그러나 최근 논의되고 있는 정책도구연구는 전통행정학의 효율성과 관리기법은 물론 정책평가와 정책선택 등을 강조하는 라스웰적 정책과학 그리고 민간경영기법이나 민영화 등을 강조하는 공공관리론과 계량적 분석을 강조하는 정책분석이 점점에 위치한다고 볼 수 있다. 행정학 제분야와 정책도구연구의 연계점을 정리해 보면 아래와 같다.

<표 7> 행정학 관련 분야와 정책도구연구의 연계점

내용	정통행정학 Public Admin.	공공관리론 Public Manag.	정책과학 Policy Science	정책분석 Policy Analysis
학제적 연계	정치학/관리학	경영학	정치학	경제학
특징	정치행정분리 행정관리	조직관리, 경영기법 정치적 변수, 국제적 맥락	정책평가, 정책순환주기 민주주의	계량적 분석 경제학적 접근
시기	1920-30s	1960s-	1950s-	1970s-
초점	부처, 정부조직	부문, Sector	정책순환, 정책대상	프로그램
교육목적	중간관리자 공무원 양성	상위관리자, 국제분야, 정무직양성	정책설계가 양성	정책분석가 양성
학교	시라큐스, 남가주	하버드	버클리	카네기멜론
학술지	PAR/ A&S	JPART	Policy Science	JPPAM
정책도구 연구와의 연계점	직접정부	탈규제, 민영화 정부 대리인 (행정수단)을 정책수단으로 봄	정책도구비교연구 정책도구 선택에 따른 맥락적 분석	개별 정책연구의 성과 분석, 정책도구의 타당도 분석, 시장실패의 교정수단

기본적으로 정책도구연구는 직접정부에 대한 반작용적 특징을 가지고 있다. 정부기능을 축소하고 간접적인 방법을 이용하여 여러 가지 행정가치를 제고하고자 한다는 점에서 정통행정학과 구별되며 공공관리론과 상통한다. 또한 정책도구에 대한 이해와 평가에 있어서 정치성과 경제성을 모두 공유하고 있다는 점에서 정책과학뿐만 아니라 정책분석과 밀접하게 연관되어 있다.

정책도구라는 이름으로 구체적인 논의를 하게 된 것은 최근의 일이지만 그 동안 여러 학자들이 개별 정책도구에 대하여 많은 연구를 수행하여 왔다. Salamon (2002)의 책에 포함된 14가지의 정책도구(직접정부 제외) 등에 대한 연구현황을 살펴보기 위하여 한국행정학회보와 한국정책학회보에 게재된 논문을 살펴보았다. 아래 표에 정리된 바와 같이 1981년 이후 한국행정학회보에 실린 서평을 제외한 논문 1438편 중 정책도구에 대한 논문은 103편으로 약 7.2%에 달한다. 1992년도부터 발간되기 시작한 정책학회보에 실린 593편의 논문 중 정책도구에 관련된 논문은 54편으로 행정학회보보다 많은 9.1%를 차지한다. 두 학회지를 합쳐보면 논문 총수 2031편 중 정책도구에 관련된 주제를 다룬 논문은 157편으로 약 7.7%에 이른다.

<표 8> 1981년 이후 정책도구관련 논문 추이

년도	행정학보	정책도구 논문	%	정책학회보*	정책도구 논문	%	종합	정책도구 논문	%
1981-1990	289	19	6.6				289	19	6.6
1991-2000	706	54	7.6	250	27	10.8	956	81	8.5
2001-2008	443	30	6.8	343	27	12.7	786	57	7.6
총계	1438	103	7.2	593	54	9.1	2031	157	7.7

\*1992년도부터 발간됨

총 157편의 정책도구와 관련된 논문을 정책도구 범주별로 살펴보면 규제와 같은 강제적 도구와 민영화, 민간위탁, 그리고 공기업 등에 관한 논문이 각각 52편으로 총 정책도구 논문의 2/3를 차지한다. 그리고 보조금, 과세, 교부금, 지원금 등과 같은 재정적 도구는 40편이며 정보공개, 정책홍보와 같은 정보적 도구는 13편이 발표되었다. 두 학회보에 실린 정책도구 관련 논문수의 추이를 보면 특별한 점을 발견할 수 없다. 단지 초반에 규제에 대한 논문이 많이 게재되었고 1990년대 중반 이후 민영화와 공기업에 대한 논문이 많이 게재되었다는 점이 눈에 띈다.

&lt;표 9&gt; 정책도구 유형별 게재 논문 수

	강제적 도구 sticks	재무적 도구 carrots	정보적 도구 Information	조직적 도구 Organization	합계
한국행정학회	34	22	12	35	103
한국정책학회	18	18	1	17	54
합계	52	40	13	52	157

## IV. 정책도구연구의 이론적 연계성과 쟁점

### 1. 정책도구의 선택과 역사적 제도주의

역사적 제도주의는 역사적 인과관계(historical causation), 즉 과거 선택의 의미를 오늘 또는 내일의 사건에서 찾는다(하연섭, 2004; 56). 이러한 과거 선택의 인과성은 현상의 경로의존적 성격을 강조하게 되며 이는 개인의 합리적 선택을 어렵게 한다. Howlett과 Ramesh(2003)는 정책도구에 대한 접근법으로 이론구조의 방법이 연역적인지, 귀납적인지에 따라, 분석의 단위가 개인인지, 집단인지, 구조인지에 따라서 총 여섯 가지의 접근법을 제시하고 있다. 이 중에서 연역적이면서 구조적인 경우가 역사적 제도주의이다. Howlett과 Ramesh는 특정한 정책목적을 위하여 어떤 도구를 선택하게 되면 이는 미래의 정책선택을 제한할 수 있다는 점을 강조한다.

또한 정책도구의 선택에 있어서도 관성의 법칙이 적용되는 경우가 많다. 정책 환경이 바뀌었는데도 정책의 내용과 방향을 적시에 수정하지 못하는 경우가 많다. 예를 들면 1960년대부터 시작된 우리나라의 산아제한정책의 경우 1980년대 초반 재생산출산율(RFR: Reproduction Fertility Rate)을 달성한 이후(1983년, 2.08명)에도 지속적으로 강한 인구억제 정책을 고수함으로써 정책전환의 실패를 경험하게 되었다. 이후 오랜 실기를 거친 후 1996년에 이르러서야 과거의 인구증가억제 정책을 폐지하고 인구자질 향상 및 복지증진을 위한 ‘신인구정책’으로 전환하게 되었다(하연희·문명재, 2007).

정책도구 선택에 있어서 경로의존적 성격과 맥락적 성격이 매우 중요하게 작용

한다. Rose와 Davies는 정책도구 선택의 경로의존적 성격을 지칭하여 정책 입안자들은 선택자 이전에 상속자라고 표현하였다. 한편 정책 도구의 선택은 관련된 행위자들의 제도적 맥락에 의존한다. 여기에는 두 관점이 대립되고 있는데 하나는 합리적 선택이론이 주장하는 행위자의 선택이 맥락에 의하여 제한된다는 시각과 역사적 제도주의가 주장하는 맥락결정론적인 시각이다 (Landry & Varone, 2005: 114). Howlett (2005)는 한 국가의 맥락적 특성에 따라 정책도구 선택이 달라질 수 있다고 주장한다. 즉, 그는 국가역량과 정책하위체계의 복잡성 정도에 따라 관련된 정책도구의 정합성이 다르다는 것이다. 예를 들면 정책하위체계의 복잡성이 높고 국가역량도 높은 경우, 시장이나 보조금 도구가 바람직하며 국가의 역량은 높으나 정책하위체계의 복잡성은 낮은 경우는 정부가 서비스를 직접 제공하는 것이 정합하다는 것이다. 또한 국가의 역량이 상대적으로 낮지만 하위정책체계의 복잡성은 높은 경우 규제나 정보적 도구를 활용하는 것이 바람직하며 국가역량과 정책하위체계의 복잡성이 동시에 낮은 경우는 자발적 또는 가족기반의 정책도구를 활용해야 한다고 주장한다 (Howlett, 2005: 42-43).

<표 10> 실질적 도구 선택 모형

		정책 하위시스템의 복잡성	
		high	low
국가의 역량	high	시장과 보조금 수단	직접 서비스제공
	low	규제 또는 정보 수단	자발적 참여, 공동체, 가족관련 수단

출처:Howlett and Ramesh(1995), Hill(2005:43)

## 2. 정책도구의 선택과 딜레마 이론

1990년대 초 한국적 행정이론의 개발이 미흡한 황무지 같은 상황에서 단비가 내리듯 정책선택과 관련된 딜레마 이론에 대한 연구가 이종범 교수를 중심으로 활발하게 진행되었다. 딜레마 이론은 상충된 가치를 지녔지만 편익과 비용을 명확하게 계산하기 힘들거나 옳고 그름을 판단하기 힘든 경우와 같은 딜레마 상황에서 정책적 선택을 해야 하는 문제를 다룬 이론이다. (이종범 외, 1992: 윤건수

외, 2000). 이러한 딜레마 이론은 합리적 선택의 틀을 거부하고 선택의 불가피성, 상충된 가치가 내재된 대안의 복수성, 비교적 판단의 불가성 등을 전제한 딜레마 상황을 체계적으로 연구함과 동시에 선택행위와 선택의 결과 등을 체계적으로 연구한 일련의 학문적 시도라고 할 수 있다.

정책도구의 선택에 있어서도 딜레마 상황이 벌어질 수 있다. 딜레마 상황을 모면하기 위하여 때로는 여러 정책도구를 동시에 활용하는 병렬적 조합을 시도하기도 하고 때로는 순열적 조합을 통하여 딜레마 상황을 피하기도 한다. 그러나 정책도구에 대한 선택은 때때로 딜레마 상황을 피할 수 없게 한다. 이러한 경우가 발생할 경우, 정책결정자는 정책도구 대안 중에 한 대안을 선택(selection)하거나 제한된 시간이 지날 때까지 선택을 최대한 보류 혹은 지연하거나 선택상황에서 주는 압력을 버티지 못하고 의도적으로 선택하지 않을 수 있다. 이는 딜레마 이론에서 논의하고 있는 세 가지 딜레마 상황과 유사하다 (최홍석, 윤건수, 2000: 40; 김태은, 2007: 125).

### 3. 정책도구의 효과와 시차이론

정책도구에 대한 연구는 시차이론과도 밀접한 연관성을 갖는다. 시차이론은 정정길(2002)교수가 제기한 행정과 정책분석에 대한 시차적 접근방법으로 특정한 행정행위나 정책행위가 가져올 행정과 정책의 과정과 그 결과에 대한 이해를 위하여 시간변수에 초점을 맞추어 동태적 현상분석을 시도한 것으로 정책수단의 선택시점과 정책효과 발생시점에 대한 연구와 맥을 같이한다 (하연희, 문명재; 2007). 제도 개혁에 영향을 미치는 시차적 요소에는 변화에 소요되는 시간, 인과 관계의 시차성, 변화의 속도와 안정성, 숙성기간, 선후 관계 등이 포함된다 (김태룡, 2007; 446).

정책도구에 따라서 가시적 결과가 나타나는 시점은 매우 달라질 수 있다. 예를 들면 주택정책의 경우 정보적 정책도구의 정책효과는 매우 느리고 점진적으로 나타나는 데 반해 강제적 도구의 정책효과는 매우 빠르게 나타날 수 있다.

시차이론에서 강조하는 또 하나의 측면인 변화의 속도와 안정성과 관련지어 정책도구를 연구할 수 있다. 예를 들어 정책도구의 도입의 속도는 새로운 정책도구

가 도입되어 확산되는 시간을 말하고 이는 각 정책의 특성에 따라 상이하게 나타난다. 정책도구가 얼마나 안정적으로 도입되어 제도화되느냐에 따라 그 효과는 크게 달라질 수 있다. 이는 정책의 숙성기간과도 관련성이 있다. 또한 다양한 정책도구를 조합할 경우 어떠한 정책도구 도입의 선후에 대한 문제도 매우 중요하다. 정책목적을 달성하기 위하여 정책도구의 시간적 배열과 우선순위에 대하여 치밀하게 검토해야 한다. 예를 들어 저소득층을 위한 주택정책의 경우, 재정지원책과 조세지출, 정보, 규제 등과 같은 각종 정책도구를 어떻게 병렬적으로 조합할 것인가 아니면 어떠한 시간적 배열로 조합할 것인가의 문제는 정책의 성공과 실패에 매우 중요한 요인이 된다.

#### 4. 정책도구의 집행과 주인-대리인 이론

주인-대리인 이론은 자신의 이익과 관련된 일정행위를 다른 사람에게 위임함으로써 발생하는 주인과 대리인 간의 사회적 관계를 말한다. 주인-대리인 이론은 주인과 대리인 간의 정보의 비대칭성으로 인해서 도덕적 해이나 역선택이 일어날 수 있다. 이와 같은 주인-대리인 이론은 정책도구연구에서 정책설계와 집행의 차이 또는 집행의도와 정책결과의 차이를 설명할 경우에 적용할 수 있는 이론적 틀이다.

정책도구를 설계할 때, 자산의 특정성 (asset specificity), 자산의 측정성 (asset measurability), 맥락적 불확실성 (contextual uncertainty) 그리고 적응빈도수 (frequency of adjustment)를 면밀히 파악해야 한다. 이러한 측면을 제대로 파악하지 못하면 각각 도구의 전환가능성(redeployability), 역선택과 도덕적 해이, 그리고 조작(manipulation), 마비(paralysis)와 같은 문제를 직면하게 된다 (Landry & Varone, 2005).

또한 개별 정책도구는 대상인구의 크기와 모니터링의 난이도가 다르기 때문에 정책도구마다 행정비용이 다르게 발생한다. 예를 들면 자녀교육비에 대한 소득세 감면과 같은 조세지출의 경우 가시성이 낮아 전체 규모를 파악하기 힘들지만 조세법규에 따라서 집행하기 때문에 비교적 도구의 집행은 용이하다. 그러나 대상 집단이 워낙 광범위하기 때문에 이를 모니터링하는 작업은 쉽지 않을 뿐만 아니

라 이를 악용하는 사례가 발생하기도 한다. 또한 바우처나 보조금의 경우도 실제 정책대상과 목적에 따라 제대로 지출되었는지를 종합적으로 파악하지 않으면 비용에 따른 의도한 정책효과를 거두지 못하게 된다.

## 5. 정책도구의 선택과 관련된 쟁점

정책도구의 선택에 대하여 앞서 언급한 바 있다. 정책도구의 선택과 관련하여 Landry와 Varone (2005)이 제시한 정책도구의 선택과 관련된 몇 가지 쟁점을 정리 하면 아래와 같다.<sup>8)</sup> 첫째, 정책도구는 해결하고자 하는 정책문제보다는 종종 자원 집약성(resource intensiveness), 정책 대상 선별(targeting), 정치적 위험(political risk) 그리고 재정적·이념적 제약(financial and ideological constraints)의 변수에 따라서 정책도구 선택에 영향을 준다. 즉, 정책도구의 선택은 운영비용과 관계되는 자원 집약성, 정책 수단이 얼마나 정확하며 잠재적 수혜자와 비용부담자를 선별할 수 있는가와 관련된 정책 대상 선별(targeting), 사회적 가시성(public visibility)이나 유권자에 대한 잠재적 영향력과 관련된 정치적 위험, 정부와 시장의 개별 역할에 대한 이념적·재정적 제약에 따라 이루어 진다 (Landry & Varone, 2005: 110).

정책도구의 선택은 참여자의 기회주의(opportunism)와 제한적 합리성에 의하여 제한을 받는다 (Landry & Varone, 2005) 정책도구의 선택은 불확실성 속에서 이루어지기 때문에 어제의 해결책이 오늘의 문제로 둔갑하는 경우가 생긴다. 또한 의도한 정책효과를 가져오지 못하는 경우가 빈번하게 생길 뿐만 아니라 의도하지 않는 효과가 (unintentional result)가 나타나는 경우가 있다. 예를 들면 보조금을 지급하여 연탄가격을 낮게 책정함으로써 저소득층의 겨울 난방을 지원하기 위한 보조금 정책도구가 오히려 저소득층을 지원하기 보다는 기업형 비닐하우스 업자들의 연탄사용을 보조한 경우이다. 이는 보조금이라는 정책도구로 인해 정책대상에 포함되지 않은 집단이 예상치 못한 수혜자가 됨으로써 의도하지 않는 결과가 생긴 경우이다.

또한 다양한 정책도구는 동일한 정책 목표를 획득할 수 있다. 이들 정책도구 사

8) 아래 내용은 Landry & Varone (2005)이 밝힌 정책도구 선택과 관련된 명제에 대한 내용을 요약 정리한 것임을 밝힌다.

이의 대체성에 대한 문제이다. 즉, 환경규제와 배출권 거래제도를 통해서 공기오염을 줄이는 동일한 효과를 거둘 수 있느냐 하는 것이다. 기술적 측면에서는 정책 도구 사이에 완벽한 대체성이 있다고 볼 수 있지만 각 정책도구는 다른 정치경제적 특성을 지니고 있기 때문에 정치적 관점에서는 정책도구 간의 대체성은 매우 약하다 (Landry & Varone, 2005: 111).

또한 정책도구의 선택에 있어서 목표치환의 문제도 중요한 연구과제이다. 정책 도구는 특정한 목적을 위하여 선택되지만 일단 도입된 정책도구는 정책의 목적이 달성된 뒤에도 그대로 존치하거나 특정한 목적이 아닌 다른 목적으로 사용되는 경우가 생긴다. 예를 들면 음주나 흡연을 줄이기 위하여 부과하는 교정세 (correctional tax)의 경우 음주나 흡연을 줄이는 본래의 목적보다는 안정된 세원으로 간주되는 경우가 많다. 또한 유류세의 경우에도 마찬가지이다. 따라서 정책목표에 따라서 정책도구를 결정하고 이에 따른 정책대상을 면밀히 선별하여 이들의 행태변화를 철저히 분석·예측하지 않으면 본래의 정책효과를 달성할 수 없게 된다.

## 6. 정책도구의 조합(mixing)

개별적인 정책도구는 각 정책의 목표를 달성하기 위해서 하나의 정책도구만을 이용하기 보다는 여러 가지 정책도구를 복합적으로 사용되는 경우가 많다. 어떤 정책을 조합하여 실행하는지에 따라서 정책 목표 달성 정도와 그 효과의 차이가 발생한다.

도구의 조합 (packaging, hybridization, mixing etc.)은 수직적 조합 (vertical packaging), 수평적 조합 (horizontal packaging), 순차적 조합 (chronological packaging)으로 구분할 수 있다 (Bemelmans-Videc & Vedung, 1998: 257-264). 수직적 조합은 정부가 최종 정책대상자에게 도달하기까지 여러 층의 행위자를 거쳐서 전달되는 경우를 말한다. 예를 들어 식약품에 대한 규정에서 특정한 물질의 유해성을 소비자에게 알린다면 정부는 먼저 경고문이라는 정보제공 도구를 통해서 이를 알리는 한편 제조회사에게는 식약품 안전에 관련된 사회적 규제를 적용하게 된다. 수평적 조합은 정책 목표 대상에게 동시에 여러 가지 도구를 제공하는 것이다. 순차적

조합은 다양한 정책도구를 특정 시간 순서에 따라 제공하는 것을 말한다. 예를 들어 처음에는 정보를 제공하고 두 번째에는 유인 도구를 사용한 다음, 마지막에는 규제적 도구를 사용하는 것이다. 이러한 정책도구의 조합은 정책대상자의 규모와 성격, 정책분야의 특징과 정치적 위험, 정부의 기능에 대한 사회적 요구수준, 경로의존성과 맥락적 특성 등에 따라서 결정된다.

최근 정책의 다중목적성을 성취하기 위하여 다양한 정책도구를 조합하는 것에 대한 보다 구체적인 연구에 관심을 가지기 시작하였다. 특히 기존의 정책도구와 조합하는 정책도구의 선택이 이루어지지 않을 경우 효과적인 정책효과를 담보할 수 없다는 점을 강조한다. 이와 관련하여, Howlett과 Rayner (2007)는 정책의 다중적 목적의 일관성의 정도와 정책도구 조합의 일관성 정도에 따라 통합 (integration), 표류 (drift), 전환 (conversion) 그리고 층중 (layering)과 같은 네 가지 유형으로 구분해서 설명하고 있다. 이를 표로 설명하면 아래와 같다.

<표 11> 정책목표와 정책도구 조합의 일관성

	정책도구 조합의 일관성	정책도구 조합의 비일관성
정책목표의 일관성	통합 (Integration)	표류 (Drift)
정책목표 비일관성	전환 (Conversion)	층중 (Layering)

출처:Howlett and Rayner (2007)

가장 이상적인 정책도구의 조합은 정책목표의 일관성과 정책도구 조합의 일관성을 동시에 유지하는 통합 (Integration)적 정책조합이다. 그러나 실제로는 통합적 정책도구 조합보다는 여러 가지 제한적 정책조합이 이루어지는 경우가 많다. 예를 들면, 여러 가지 색깔로 일관성 없이 덧칠하는 것과 같은 층중 (Layering)과 같은 경우이다. 층중은 기존의 정책목표나 정책도구를 포기하지 않은 상태에서 무작정 새로운 정책목표와 정책도구를 추가하는 경우를 일컫는데 이는 정책적 혼란의 가장 큰 요인이 된다. 우리나라의 부동산 정책과 같이 층중적 정책도구의 선택은 효과적인 정책효과를 기대하기 힘들다. 표류 (Drift)는 정책목표를 수정하지 않으면서 새로운 정책도구를 선택할 경우에 해당된다. 예를 들면 복지향상이라는 정책목표를 달성하기 위해 소극적 복지정책도구에서 적극적 복지정책도구로 전환할

경우이다. 전환 (Conversion)은 특정한 정책도구를 새로운 정책목표를 달성하기 위하여 적극적으로 활용하는 경우에 해당된다. 예를 들면 교육선택과 관련된 학교 바우처 정책도구를 사회복지 목표를 위해서 적극적으로 활용하는 경우가 이에 해당된다. 향후, 효과적인 정책조합을 위하여 정책적 목표의 다중성과 정책도구의 선택을 연계하는 동태적이고 종합적인 연구가 많이 수행되어야 한다.

## V. 맺는말: 전망과 과제

정책도구연구는 새 술인가 아니면 새 부대인가. 논자에 따라서는 정책도구연구는 새로운 분야로 간주되기도 하고 전혀 새로운 것이 없는 분야로 간주되기도 한다. 내용적으로 보면 새로운 주제에 대한 연구를 하는 것이 아니기 때문에 전혀 새로운 것이 없다고 평가할 수 있다. 그러나 공공관리론과 정책학의 접점에서 여러 정책도구를 체계적으로 비교·분석한다는 점 (locus)과 배상책임·바우처·조세지출 등과 같이 그동안 심도 있게 다루지 못했던 다양한 정책 도구에 대한 관심을 높인다는 점 (focus)에서는 긍정적인 평가를 할 수 있다.

한편 정책도구연구는 행정학 분야에 다양한 진화적 가능성을 보여준다. 특히 행정학이 발전하는 동안 벌어졌던 여러 가지 간극을 이어주는 고리역할을 할 수 있다. 첫째, 정책도구연구는 그동안 행정학 분야의 양대 축을 형성하면서도 거리감을 좁히지 못한 행정학과 정책학을 이어줄 수 있는 영역이다. 정책도구연구를 통해서 공공관리론 (거버넌스이론)과 정책학의 접점영역을 체계적으로 정의하고 이들 간의 상호 수렴성을 높일 수 있을 것이다.

둘째, 정책도구연구는 이론과 실무를 이어줄 수 있는 연구이다. 응용사회과학적 성격을 띠면서 다양한 이론을 수용하고 있는 분야임에도 불구하고 행정학은 이론과 처방이 서로 연계된 산출물을 내는데 있어서 미흡한 점이 많았다. 정책도구연구는 특정한 정책문제를 진단하고 이를 해결할 수 있는 최적의 또는 만족할 만한 정책도구를 찾는 것을 주목적으로 하기 때문에 이론적 정치성과 실무적 효용성을 동시에 반영할 수 있는 연구 분야이다.

셋째, 정책도구연구는 정성적 분석과 계량적 분석을 동시에 수행할 수 있는 영

역이다. 정책설계와 정책도구의 맥락적 정합성과 같은 연구는 정성적 연구를 통해서 수행할 수 있으며 개별 정책도구의 효과에 대한 연구는 계량적 방법으로 분석할 수 있는 분야이다. 따라서 정책설계에 대한 분야는 정성적으로, 개별 정책도구에 대한 평가는 정량적으로 분석함으로써 두 가지 연구방법론을 유기적으로 활용할 수 있는 분야이다.

넷째, 정책도구연구는 과거와 현재 그리고 미래를 잇는 분야이다. 특히 정책도구연구와 역사적 제도주의 그리고 시차이론의 접목은 정책도구연구의 통시성을 제고한다. 또한 정책도구를 중심으로 중범위 이론을 구성함으로써 국제비교연구를 통해서 맥락적 특성과 정책도구 선택의 정합성의 이론화 시도를 할 수 있는 분야이다.

다섯째, 정책도구연구는 정부의 규모 (size), 기능 (scope of function), 정부 간 연구 (scale) 그리고 정부역량 (strength)을 연계하여 살필 수 있는 토대를 제공한다. 정책도구연구를 통하여 연구자는 직접정부 외의 공공부문에 대하여 보다 체계적인 규모와 기능을 종합적으로 진단할 수 있다.

전술하였듯이 정책도구연구는 새로운 분야가 아니다. 전통적 규제위주의 정책 그리고 직접정부에 대한 반작용으로 기존의 정책도구 연구를 새로운 시각에서 살펴보는 일련의 노력이다. 특히, 정부가 선택할 수 있는 다양한 정책도구에 대한 연구를 종합적으로 재정리하고 정책도구의 선택과 맥락성 그리고 정책효과를 체계적으로 연계하는 것이 특징이다.

이러한 정책도구연구는 앞으로 풀어야 할 과제도 많이 갖고 있다. 향후 정책도구연구가 개별 정책도구의 장단점을 실증적으로 분석해내지 못한다면 정책도구연구의 독특성을 살리지 못하게 될 뿐만 아니라 새 부대에 담긴 묵은 술로 전락하게 된다. 또한 정책도구연구의 종합성은 장점임과 동시에 자칫 정책도구연구의 독특성과 이론적 특성을 잠식하는 약점이 될 수 있다는 사실도 간과할 수 없다. 정책도구연구의 전망이 밝음이 될지 아니면 맑은 후 흐림이 될지는 지속적인 연구자의 관심과 향후 나타날 연구물의 성과에 따라 결정되어 질 것이다.

■ 참고문헌

- 김준기 (2007), 정부기능변화: 정책수단을 중심으로. 《한국행정학회 추계학술대회 발표 논문집》.
- 김태은 (2007), 정책딜레마상황이 정부규제에 미치는 영향에 관한 연구: 수도권 입지규제의 변화를 중심으로, 《한국정책학회보》 16(2): 119-152
- 김태룡 (2007), 《행정이론: 행정사와 이론을 중심으로》, 서울: 대영출판사
- 이종범 외 (1992), 정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성. 《한국행정학보》. 25(4)
- 윤건수 외 (2000), 《딜레마와 행정》, 서울: 나남출판사
- 문명재 외 (2007), 《공공정보화 관련 조직적·관행적 요소의 분석》, 서울: 정보통신정책연구원
- 전영한 (2007a), 정책도구연구의 의의와 과제, 《정부학연구》, 13(2): 39-50
- 전영한 (2007b), 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가, 《정부학연구》, 13(4): 259-295
- 최홍석, 윤건수 (2000), 《딜레마 상황에서의 의사결정 행동》, 윤건수 외, 딜레마와 행정, 29-54, 서울: 나남출판사
- 최병선 (1992), 《정부규제론》, 서울: 법문사
- 하연희, 문명재 (2007), 정책목표의 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라 인구정책을 중심으로, 《정부학연구》, 13(2): 75-106
- 하연섭 (2004), 《제도분석: 이론과 쟁점》, 서울: 다산출판사
- 황혜신 (2005), 계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향: 주인 대리인 이론의 적용, 《한국행정논집》, 17(1): 1-35
- Dahl, R and C. Lindblom (1953), *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper and Row Publishers
- Hill M. Margaret (2005), "Tool as Art: Observations on Choice of Governing Instrument", In Eliadis P.M. Hill and M. Howlett. (ed), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Hood Christopher (1986), *the Tools of Government*, Chatham, NJ: Chatham House
- Howlett Michael (2000), Managing the 'Hollow State': Procedural Policy Instruments and Modern Governance, *Canadian Public Administration* 43(4)
- Howlett, M. and M. Ramesh (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press
- Howlett, M. and M. Ramesh (2003), *Studying Public Policy*, New York: Oxford University

- 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.
- Howlett, M. and Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements.' Unpublished paper.
- Kettl, D. (1998), *Government by Proxy*, Washington DC: CQ Press
- Landry R. and Varone F. (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.
- Lynn, L. (2001), The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For, *Public Administration Review* 61(2):144-160
- McDonnell, L.M., and R.F. Elmore (1987), *Alternative Policy Instruments*, Santa Monica: Center for Policy Research in Education
- Osborne D. and Gaebler, T. (1993), *Reinventing Government*, New York: Plume Book.
- Peter G. and Frans van Nispen ed. (1998), *Public Policy Instrument: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar
- 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*. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Salamon, L.M (2002), *The Tool of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press
- Van der Doelen, Frans C. Jr (1998), "the 'Given-and-take' Packaging of Policy Instrument: Optimizing Legitimacy and Effectiveness" In Bemelmans-Videc, M. Ray C. Rist and Evert Vedung (ed). *Carrot, Strick and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick NJ. USA.
- Vedung, E. (1998), "Policy Instrument: Typologies and Theories" In Bemelmans-Videc, M. Ray C. Rist and Evert Vedung (ed). *Carrot, Strick and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick NJ. USA. Locus and Theoretical Focus in Policy Tool Studies: New Area or New Perspective?