일반논문 「정부학연구」 제24권 제3호(2018): 161~199
DOI http://dx.doi.org/10.19067/jgs.2018.24.3.161

원고투고일: 2018.10.10
원고수정일: 2018.11.18
게재확정일: 2018.11.27

민주주의, 정치과정, 그리고 공공정책:
민주적 정치과정론에 대한 비판적 재검토

구현우*

민주주의는 그 규범적 함의로 말미암아 정치학과 현실 정치 모두에서 지고지순(至高至純)의 정치 가치로 인식되고 있다. 그러나 민주주의는 '신데렐라의 유리 구두'와 같아서 그 외관상의 아름다움과 달리, 그것의 이상적인 형태에 꼭 맞는 정치체제를 찾기는 쉽지 않다. 현실에서는 평균적인 유권자들의 요구에 부응하는 이상적인 정치과정이 아니라, 잘 조직된 소수의 이해관계가 관철되는 비대칭적 역학관계의 장인 경우를 심심치 않게 볼 수 있기 때문이다. 본 논문이 주목하는 '정책중심적 관점(policy-centered perspective)'의 문제의식은 바로 여기서 출발하며, 공공정책이 그러한 정치과정의 편향성을 확대 · 재생산한다고 보고 있다. 이러한 맥락에서 우리는 '규범적인' 관점에서 '실증적인' 관점으로 눈을 돌릴 필요가 있다. 이렇게 할 경우, 우리는 훨씬 더 많은 것들을 볼 수 있다. 국민주권의 원리가 구현될 것이라는 민주국가에서도 '고객정치'의 논리가 지배하고, 기업형 슈퍼마켓(SSM)에 대한 영업제한과 같이 명백하게 대중의 이익에 반하는 정책이 오히려 대중들의 광범위한 지지 하에 채택되는 '아이러니'가 나타나기도 하며, 기득권자들이 자신들의 이해관계를 관철시키기 위해 대중들의 정책 요구에 '부작위'로 일관하기도 하고, 장기적으로는 모두를 공멸로 이끌 수 있는 대중영합주의가 횡행하는 것은 모두 민주주의의 이상과는 거리가 먼 '낭만이 없는' 정치 현실이다. 이러한 현실을 받아들이는 것은 분명 불편하고 거북할 수 있지만, 그것을 받아들이는 것이 보다 높은 차원의 논의로 나아가기 위한 첫걸음이 된다. 그리고 이러한 논의들을 통해 얻을 수 있는 결론은, 관념화된 민주적 정치과정이 그럴듯해 보이지만 실제와는 거리가 먼 '신화(myth)'에 불과할 수 있다는 것이다.

주제어: 민주주의, 정치과정, 공공정책, 정책중심적 관점

* 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 부산대학교 행정학과 시간강사로 있다. 주요 관심분야는 정책이론, 신제도주의, 정치경제론 등이다(khwoo7806@hanmail.net).

Ⅰ. 서론

민주주의를 의미하는 영어 단어 'democracy'의 어원은 고대 희랍어 'demos'와 'kratia'에서 유래한 것으로, 그 뜻은 '민중의 지배(rule of the people)'이다. 이러한 민중의 지배의 가장 충실한 형태가 고대 그리스 아테네의 도시국가에서 이루어졌으며, 여기서의 민주주의는 치자와 피치자가 구분되지 않는 직접민주주의였다(Osborne, 2011, 최완규 역, 2012). 그러나 아테네식 직접민주주의가 민중의 지배에는 부합하는 형태일지 모르지만, 영토가 넓고 인구가 많은 현대국가에서는 실현되기 어려운 정치제도이다. 그 결과 나온 현실적인 민주주의 형태가 바로 '대의제 민주주의(representative democracy)'이다. 대의제 민주주의 하에서는 주권의 소재와 주권의 행사자는 동일하지 않기 때문에, 국가기관 구성권과 국가정책 결정권은 제도적으로 분리된다(임혁백, 2000). 즉, 주권자인 국민은 대표를 선출하는 데 그 역할이 국한되고, 자신들에게 영향을 미치는 국가 정책을 결정할 권한은 대표에게 위임된다. 결국 대의제 민주주의 하에서 정치는 Hacker와 Pierson(2014)이 말했듯이, "다수에게 근본적으로 유의미한 영향을 미치는 결정 권한을 얻기 위해 소수가 다툼을 벌이는 경합의 장(contest)"이라고 할 수 있다(Hacker and Pierson, 2014: 650).[1)]

물론 정치에 분업의 원리를 도입한 것은 민주주의 정치체제에 국한된 것은 아니다. 사실 '정치를 하는' 계급과 '정치를 받는' 계급 사이의 이원론은 인류의 역사와 함께 한 것이다. 그렇기 때문에 계급 없는 사회(classless society)가 도래할 것이라는 Marx의 예언은 실현되기 어렵다. "가장 저발전된 사회와 문명화를 거의 경험하지 않은 사회로부터 가장 발전되고 강력한 사회에 이르기까지 모든 사회는 지배를 하는 계급과 지배를 받는 계급이라는 두 계급으로 구성된다"는 Mosca의 지적은 인류역사의 보편적 법칙을 정확하게 지적한 것이다(Mosca, 1939: 50, Schubert et al., 2013: 2에서 재인용). 인류역사와 같이 한 분업의 원리가 적용된 가장 고전적인 사례는 왕정(王政) 시대의 정치체제에서 찾을 수 있다. 왕정 시대 지배계급은 피지배계급과 정치적으로 유리된 존재였으며, 가장 이상적인 상황에서도 지배계급은 '시혜적인' 위치에서 정치를 하였다. 그렇기 때문에 그들 정치를 가장 그럴듯하게 만드는 '위민정치(爲民政治)'라는 말도 실상은 엘리트주의의 수사적(rhetoric) 표현에 지나지 않는다.

물론 민주주의는 이러한 엘리트주의적 정치를 배격한다. 민주주의는 말 그대로 국

1) 원래 민주주의는 '그들만의 게임'에서 출발하였다. 널리 인용되는 North와 Weingast(1989)의 연구에 따르면, 17세기 영국의 민주주의는 돈이 필요한 국왕과 재산권의 보호가 필요한 부호들 사이에 이해관계가 합치되어 이루어진 타협의 소산이었다.

민이 주인인 정치체제이다. 가장 이상적인 형태에서 민주주의는 정치적 지배계급과 피지배계급 사이의 쌍방향적 의사소통이 제도화된 정치 원리이다. 선거와 같은 가시적인 정치 이벤트는 그러한 의사소통의 핵심적인 수단이며, 이러한 정치적 경쟁의 장(arena)에서 이기기 위해 정치 엘리트들은 일반대중들의 요구에 민감하게 반응하여 그것을 정책에 반영할 것이다. 그러므로 일반대중들이 정치를 직접 하지 않더라도, 평균적인 유권자들의 정책 요구는 충실하게 정치 과정에 반영된다.

두말할 필요도 없이 이러한 민주주의는 오늘날 대부분의 나라에서 보편적으로 받아들여지는 정치원리이다. 물론 민주주의는 '신데렐라의 유리 구두'와 같아서 그 외관상의 아름다움과 달리, 그것의 이상적인 형태에 꼭 맞는 정치체제를 찾기는 싶지 않다. 이처럼 민주주의가 현대 사회에서 보편적인 정치 원리로 자리 잡고 있지만, 이 글은 민주주의에 대한 '헌사(獻辭)'가 아니다. 대중들의 표가 급한 정치인들이나 규범적 함의에 매몰된 '낭만적인' 정치학자들은 민주주의를 지고지순(至高至純)의 정치 가치 내지 불가침의 성역으로 생각하겠지만, 필자는 그들이 내놓은 수많은 헌사에 편승할 생각은 없다. 오히려 이 글에서는 민주주의의 한계를 생각해보려고 한다. 공공정책은 그것을 설명함에 있어 중요한 도구가 될 것이다. 정치의 종착역이 공공정책이라는 점을 생각하면 더욱 그러하다. 이렇게 함으로써 우리가 얻을 수 있는 결론은, 관념화된 민주적 정치과정이 그럴듯해 보이지만 실제와는 거리가 먼 '신화(myth)'에 불과할 수 있다는 것이다.

이러한 문제의식에 입각하여 본 논문은 다음과 같은 점에 중점을 두고 논의를 진행하고자 한다. 우선 사람들의 선호에 의해 정책이 결정된다는 전통적인 정치학의 인과구조와 반대로, 정책에 의해 사람들의 선호가 결정된다는 '환류 효과(feedback effects)'에 주목하여 관련 논의들을 하고자 한다. 정책에 의해 정치적 상황이 구조화된다는 정책중심적 관점의 논의를 하기 위해서는 그 '미시적 기초(micro foundations)'로서 행위자에 대한 설명이 반드시 필요한 것이다. 그런 다음 이러한 논의들을 토대로 민주주의가 그 이상과 괴리를 보이는 특징적인 양상에 대해 살펴보고자 한다. 물론 이러한 논의들에 앞서 살펴보아야 할 것은 민주적 정치과정을 둘러싼 논쟁이다. 이와 관련하여 전통적 이론에서는 정치과정을 평균적인 유권자들의 선호에 대응하는 민주적 장으로 보는 반면, 정책중심적 관점에서는 그것을 잘 조직된 소수의 이해관계가 관철되는 비대칭적 역학관계의 장으로 본다.

II. 민주적 정치과정을 둘러싼 논쟁

민주주의는 '과정'에 관한 정치원리일 뿐, 결코 '결과'를 보여주는 원리는 아니다. 그러한 맥락에서 민주주의의 과정에 관한 이론은 그 동안 많이 있어 왔고, 여러 가지 이론 논쟁도 치열하게 전개되고 있다. 그러나 그러한 이론 논쟁에서도 하나의 '수렴' 현상을 발견할 수 있는데, 그것은 민주적 정치과정 그 자체에만 주목하지 그 이후의 후속 과정에 대해서는 별다른 주목을 하지 않는다는 것이다. Fiorina와 Abrams (2009)가 "지배적인 이론(master theory)"이라고 평했을 정도로 이러한 관점은 그 동안 정치과정에 대한 주류적 관점으로 인식되어 왔지만, 최근에는 이에 대한 반론도 만만치 않게 제기되고 있다. 대표적으로 민주적 정치과정의 산물로 인식되었던 공공정책에 주목하는 "정책중심적 관점(policy-centered perspective)"을 들 수 있는데, 여기서는 정치과정이 평균적인 유권자들의 선호에 대응하는 민주적 장이 아니라, 잘 조직된 소수의 이해관계가 관철되는 비대칭적 역학관계의 장으로 인식한다. 이들 이론 사이의 논쟁은 민주주의에 대한 상이한 인식과 관련하여 중요한 함의를 가지고 있으며, 민주주의의 한계에 대한 앞으로의 논의에 중요한 밑거름이 된다.

1. 지배적인 이론의 주장

대의제 민주주의 하에서 엘리트 집단 전체는 일반대중의 정책 요구에 민감하게 반응한다고 간주된다. 주기적으로 실시되는 선거는 엘리트와 일반대중을 연결하는 '가교' 역할을 충실히 하며, 여기에 민주적 정치과정론의 핵심이 있다. 선거라는 정치과정에 직면한 엘리트들이 일반대중들의 정책 요구에 민감하게 반응하여 이를 정책에 반영할 것이라는 주장이다. 따라서 이러한 이론 체계 내에서 공공정책은 유권자들의 요구에 부응한 정치과정의 산물로 간주된다. Mettler와 Soss(2004)는 공공정책 연구에서 보편적으로 받아들여졌던 연구 전통을 다음과 같이 집약적으로 설명한 바 있다.

> 정치학자들은 보통 체제이론의 기본 모형과 동일한 논리로 공공정책을 의제설정, 형성, 집행, 평가라는 일련의 단계를 거쳐 만들어지는 산물로 이해한다. 학자들 사이에 널리 퍼져 있는 문제의식은 이러한 일련의 과정이 얼마나 민주주의에 부합하는가 라는 정도의 문제이다. 그러나 이러한 문제의식은 정책이라는 산물이 민주적인 방식으로 만들어지는가의 여부에 대해서만 관심을 가질 뿐, 정책이 민주주의 그 자체를 증진시키는 데 기여하는가의 여부에 대해서는 관심을 가지지 않는다(Mettler and Soss, 2004: 59).

물론 민주적 정치과정론이 정치과정을 지배하는 엘리트의 존재를 부정하는 것은 아니다. 대의제 민주주의의 분업의 원리를 생각한다면 당연한 일이다. 그러나 고전적 엘리트 이론의 주장과 달리, 민주적 정치과정론에서 엘리트와 일반대중의 관계는 영향을 주고받는 쌍방향적 관계이다. 따라서 일반대중은 정치과정에서 엘리트가 만든 정책을 수용하기만 하는 '수동적인 객체'가 아니라 자신들의 요구를 표출할 수 있는 '능동적인 주체'이다. 엘리트들이 일반대중의 정책 요구에 민감하게 반응하는 근본적인 이유는, 그들 사이의 경쟁과 그 경쟁에서 승리자를 결정짓는 '선거'라는 제도적 장치 때문이다.

따라서 정치과정을 지배하는 엘리트들이 존재한다고 하더라도, 이들은 폐쇄적이거나 동질적이라기보다는 다양한 가치관과 이해관계를 가진 이질적인 집단을 형성한다(Anderson, 2011: 23). 즉, Schubert 등(2013)이 적절하게 지적하고 있듯이, "권력을 가지고 있는 사람들(powerholders)이 외부에서 진입할 수 없는 견고한 단일체(monolithic body)를 구성하고 있는 것도 아니고, 그들이 항상 공적인 문제에 대해 합의를 이루고 있는 것도 아니다(Schubert, 2013: 5)." 또한 엘리트 집단 전체가 일반대중의 정책요구에 민감하게 반응하도록 만드는 정치제도에도 주목할 필요가 있다. 주기적으로 실시되는 선거는 엘리트와 일반대중을 연결하는 '가교' 역할을 충실히 하며, 여기에 민주적 정치과정론의 핵심이 있다. 선거라는 정치과정에 직면한 엘리트들은 일반대중들의 정책 요구에 민감하게 반응하여 이를 정책에 반영할 것이라는 주장이다. 따라서 이러한 논리에 의한다면, 정치 엘리트들 사이의 경쟁의 격화는 경쟁에서 이기기 위한 엘리트들의 정치 전략의 일환으로 일반대중들의 동원 증가로 자연스럽게 이어진다(Crenson and Ginsberg, 2002: 3-6).

이러한 맥락에서 민주적 정치과정론은 '선거'와 선거에서 경쟁하는 '정당'을 정치과정의 중심에 놓고 논의를 진행한다. 일찍이 Anthony Downs(1957)는 정당과 이념지향 사이의 관계에 관한 경제학적 이론을 내세워 학계의 주목을 받은 바 있다. Downs는 미국과 같은 양당제도 하에서는 지배적인 두 정당이 이념의 양 극단에 위치하기보다는 중간에 위치했을 때 정치적으로 유리하다는 주장을 하였다. "중위투표자 정리(median voter theorem)"라고도 하는 이러한 정치 원리는 그 간결함과 호소력으로 말미암아 오랫동안 정치학에서 "지배적인 이론(mater theory)"으로 자리매김했다(Fiorina and Abrams, 2009). 이러한 이론 체계 내에서 정당은 유권자들의 환심을 사서 선거에서 이기기 위해 그들의 정책 요구에 민감하게 반응하며, 그러한 상호의존적 정치과정에서 요구가 결집되어 나타난 것이 정책이다. 따라서 정치과정의 핵심은 어디까지나 선거나 선거에서 경쟁하는 정당이며, 공공정책은 '주변부(periphery)'로

밀려나게 된다. "선거에서 이기기 위해 정책을 만들려는 것이지, 정책을 만들기 위해 선거에서 이기려는 것은 아니다"라는 Downs의 말처럼 말이다(Downs, 1957: 28).

지금까지 살펴본 바와 같이, 민주적 정치과정론의 요지는 선거와 같은 민주주의의 핵심적인 제도들을 통해 표출된 선호가 정치인들에 의해 결집되어 공공정책이라는 결실을 보게 된다는 것이다. 따라서 선거는 정치인들의 득표극대화와 국민들의 효용극대화를 모두 만족시키는 시장에서의 '보이지 않는 손'과 비슷한 역할을 하게 된다. 그러나 이러한 민주적 정치과정론은 다음과 같은 한계가 있는 것으로 지적된다.[2] 첫째, 정치과정에서 나타나는 '비가시적' 정치 논리를 소홀히 다루는 한계가 있다. '중위투표자 정리'에서처럼, 정책을 선거과정에서 유권자들의 선호에 대응한 결과물로 볼 경우, 선거 이면에 작동하는 조직화된 힘의 존재를 파악하기 어렵게 만든다. 따라서 이러한 관점은 중요한 정책이 '선거 정치'보다는 '일상의 정치'에서 결정된다는 사실을 간과하고 있다. Hacker와 Pierson(2014)이 지적했듯이, "누가 지배하는가를 알고자 한다면, 선거와 같은 가장 두드러진 정치 이벤트에만 주목해서는 안 된다(Hacker and Pierson, 2014: 649)."

둘째, 정책의 장기적 진화 과정을 적절하게 설명할 수 없다. 정책은 많은 경우 선거기간에 표출되는 선호에 따라 가변적이기보다는 장기간에 걸쳐 진행되는 사회경제적 환경의 변화에 따라 진화하는 경향이 있기 때문에, 선거과정에만 주목한다면 정책이 주요 행위자들의 선호 및 유인체계, 그리고 정치체제의 성격에 영향을 미치는 '긴 경기'를 관찰하기 어렵다(조찬수, 2017: 98-99). 따라서 정책은 Weaver(2006)가 지적했듯이, "고착되는(locked in) 것은 아니더라도 적어도 경직적인(sticky) 모습은 보이게 된다(Weaver, 2006: 223)."

셋째, 실증적인 관점에서 민주적 정치과정론에서 주장하는 것처럼 평균적인 유권자들의 선호에 맞게 정책이 결정되지 않는 경우가 많다는 점을 지적할 수 있다. 심지어 민주주의의 교과서 내지 모범으로 인정받고 있는 미국의 정치체제에서도 공공정책은 특권계층에 편향적이라는 연구 결과가 나온 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(Ripley and Franklin, 1987). 그렇기 때문에 오랫동안 엘리트 이론을 신봉한

2) 민주적 정치과정이 반드시 나쁜 결과로 귀결되는 것은 아니다. 정치에 대한 혐오가 커지면서 흔히 정치적 결정은 바람직하지 않은 것으로 치부하는 경우가 많지만, 정치가 실종된 곳에서 어떤 결과가 나타났는지는 역사상 수많은 독재국가가 분명하게 보여준 바 있다. 따라서 정치의 실종은 '민주주의의 결핍(democratic deficit)'을 의미할 뿐 아니라, 국민전체의 행복이라는 공리주의의 관점에서도 정당화될 수 없는 경우가 있음을 의미하기도 한다. 다만, 여기서는 민주주의가 과정에 관한 원리일 뿐이고, 그 결과가 반드시 민주주의의 기본 원리에 부합하는 방향으로 이루어지는 것은 아니라는 점을 언급하고 있을 뿐이다.

Schubert 등(2013)은 미국의 민주주의가 엘리트 지배의 재현에 불과하며, 이러한 "민주주의의 역설(irony of democracy)"이 미국의 정치과정에서 보편적인 현상이라고 주장한 바 있다. 물론 이 말이 공공정책은 항상 일반대중의 이해관계에 상반된다는 것을 의미하지는 않는다. 다만, 일반대중의 이해관계를 증진할 책임은 전적으로 엘리트에게 있다는 것이다(Schubert et al., 2013: 4-5).

2. 정책중심적 관점의 반론

전술한 바와 같이, 전통적인 정치학의 관점에서 공공정책은 '부수적인(epiphenomenal)' 현상에 불과하다. 이러한 관점에서 정책은 민주적 정치과정의 결과물이거나 외부환경의 변화를 단순히 반영하는 '산물'에 불과하다. 정책을 정치의 종속변수로 취급하는 이러한 정치학의 논의들은, 그러나 현재 도전을 받고 있다. 일찍이 Schattschneider는 "새로운 정책이 새로운 정치를 만든다(new policies create a new politics)"고 갈파한 바 있는데(Pierson, 1993: 595에서 재인용), 이는 정책이 단순히 정치의 결과물이 아니라 정치 그 자체를 바꿀 수 있는 '원인력'이 될 수도 있다는 말이다. 최근에 주목을 받고 있는 "정책중심적 관점(policy-centered perspective)"도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 정책을 정치체제의 산물로 인식하는 전통적인 정치학에서는 정책을 설명되어야 할 대상으로 인식하는 경향이 강하지만, 최근에는 정책을 정치과정을 설명하는 '독립변수'로 인식하는 경향이 강해지고 있다. 즉, 정책은 정치의 산물에 불과한 것이 아니라, 정치 그 자체를 바꿀 수 있는 핵심적인 인과요인으로 기능하기도 한다는 것이다.[3] 결국 정책은 Hacker와 Pierson(2014)이 비유적으로 말했듯이, 정치라는 이야기의 '결말(conclusion)'이 아니라 '시작(beginning)'일 뿐인데(Hacker and Pierson, 2014: 645), 이러한 정책중심적 관점이 지향하는 바는 Hacker 등(2010)이 자신들의 새로운 관점을 "정책중심적 관점"으로 명명한 이유를 설명한 부분에서 명확하게 알 수 있다.

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

> 우리는 이러한 접근방법을 "정책중심적 관점"이라고 명명하고 있는데, 그 이유는 그것이 정책과 정치 사이의 관계를 분석의 중심에 두고 그러한 관계를 불평등의 새로운 정치에 더 많은 관심을 기울이는 렌즈로 사용하고 있기 때문이다. 이러한 관점에서, 정책은 단순히 정치의 결과물이거나 사회경제적 조건의 반영물이 아니라 그 이상의 것으로 인식된다. 그것은 또한 정치적 목표를 달성하기 위한 전략이고, 정치적 상호교환을 형성하는 구조이며, 지위와 정체성을 형성하는 상징적 대상이다. 요컨대, 정책은 정치의 산물(products)인 동시에 그것의 형성 주체(producers)이며, 정책중심적 관점은 이 두 가지 난제(難題)를 해결해야만 한다(Hacker et al., 2010: 4).

정책중심적 관점은 다음과 같은 세 가지 측면에서 전통적인 정치학의 관점과 구별된다. 첫째, 신축적 정책 대 경직적 정책의 문제이다. 전통적인 정치학의 관점은 정책을 외부 환경의 변화에 매우 "신축적(plastic)"이라고 가정한다. 체제이론으로 대변되는 전통적인 정치학은 사회적 투입(inputs)을 정치체제가 정책이라는 산물(outputs)로 전환시킨다고 보고 있으며, 이는 정치체제의 유지·존속이라는 기능적 필요에 따른 당연한 결과이다(Anderson, 2011). 또한 민주적 정치과정론의 관점에서도 선거라는 가시적인 정치 이벤트에 대응하여 정치인들은 평균적인 유권자들의 정책 선호를 반영하여 정책을 결정할 것이기 때문에 정책은 선호에 따라 가변적인 모습을 보이게 된다(Hacker and Pierson, 2014). 그 결과 전통적인 정치학의 체계 내에서 정책은 변형되기보다는 반영하는 것으로 인식되며, 외부의 환경 변화에 매우 민감하게 반응하는 것으로 간주된다(Pierson, 2006). 그러나 이러한 가정은 경험적 현실과 일치하지 않는 경우가 많다. 예를 들어, 1980년대 이후 영국과 미국에서는 사회경제적 환경의 변화에 따라 보수 정권이 들어섰지만, 이전 시기에 배태된 사회복지정책의 기본적 틀은 큰 변화를 경험하지 않은 것으로 나타났다(Pierson, 1994).[4] 따라서 현실의 정책은 매우 "경직적인(sticky)" 양상을 띠고 있는 경우가 많은데, 신제도주의에서는 이를 "경로의존성(path dependence)"이라는 개념으로 적절하게 설명하고 있다.[5]

---

4) 그러나 Pierson의 연구는 복지제도 변화의 '가시적인' 측면에만 초점을 맞추었다는 비판이 있다. 예를 들면, Hacker(2004)는 Pierson의 연구에 대한 비평에서 복지제도 변화에 대한 평가는 '가시적인' 것뿐만 아니라 '비가시적인' 것도 포함시켜야 한다고 주장한 바 있다. 그에 따르면, 사회복지지출 수준이 떨어지지 않았다고 하여 복지제도가 근본적인 변화를 경험하지 않았다고 이해하면 안 되며, 사회복지제도의 구조적 변화를 통해 재분배 기능이 약화되었다면 이것 역시 사회복지정책의 후퇴를 의미한다는 것이다. 그는 이러한 논의를 바탕으로 가시적인 '보이는 정치(visible politics)'보다 비가시적인 '숨겨진 정치(hidden politics)'가 장기적으로 정치의 지형을 더 크게 바꿀 수 있다는 점을 강조하고 있다.

정책을 외부 환경의 변화에 신축적인 것으로 보는 전통적인 정치학과 달리, 정책중심적 관점은 정책을 경직적이고 경로의존적인 것으로 본다. 물론 정책중심적 관점에서도 정책은 변할 수 있다는 점을 인정하고 있지만, 그 변화는 점진적이고(incremental) 진화적인(evolutionary) 양상을 띠는 경우가 많다는 점에서 전통적인 정치학에서 가정하는 정책변동과는 차이가 있다. 정책중심적 관점은 이러한 정책의 경직성을 '긍정적 환류 효과(positive feedback effect)'라는 개념으로 설명하고 있는데, 이는 현존 정책이 일단 자리를 잡으면 광범위한 지지 연합을 형성하는 경향이 있기 때문에 정책 변동은 현존 정책의 틀 내에서 주로 이루어진다는 것을 잘 보여준다(Weaver, 2006). 이러한 맥락에서 Hacker(2004)는 정책의 '표류(drift)'라는 개념으로 미국 정치의 특성을 설명한 바 있는데, 이는 정책이 환경의 변화에 따라가지 못함으로써 정책의 결과가 바뀐 현상을 지칭한다.

둘째, 따라서 공공정책은 일반대중들의 요구에 민감하게 반응하는 것이 아니다. 정치과정은 선거와 같은 정치제도를 통해 일반대중들의 요구가 표출되고 취합되는 민주주의의 결정체가 아니라는 말이다. 앞서도 말한 것처럼, 정책중심적 관점에서는 선거와 같은 가시적인 정치 이벤트 이면에 존재하는 정치 논리에 주목하면서, 그러한 논리가 후속 정치의 지형을 어떻게 변화시키는 지 주목한다(Soss et al., 2010). 이러한 관점에서 본 정치과정은 정치인들이 유권자들의 요구에 대응하는 민주적 장(arenas)이 아니라, 유권자들이 정치인들의 선호에 부응하는 '동원의 장'에 다름 아니다(Hacker and Pierson, 2005). 그리고 그러한 동원의 중요한 수단이 바로 '공공정책'이다.

셋째, 국가를 사회의 요구를 단순히 반영하는 '블랙박스'로 보는 '사회중심적 관점(society-centered perspective)'과 달리, 정책중심적 관점에서는 공공정책이 정치적 상황을 구조화하고 정치의 지형을 바꿀 수 있다고 주장한다는 점에서 일종의 '국가중심적 관점(state-centered perspective)'으로 볼 수 있다.[6] 이러한 관점은 '네오

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

6) 정책중심적 관점의 경우 미국에서도 최근에 논의가 이루어지고 있어 국내에서는 이와 관련된 논의가 거의 이루어지고 있지 않지만, 정책에 의해 정치적 상황이 구조화된다는 이러한 관점

베버리안'이라고 불리는 국가중심론(Evans et al., 1985)에서 뿐만 아니라, 보다 미시적인 차원에서 특정 제도적 구조나 정책결정자의 개인적 특성과 같은 요인에 주목하는 신제도주의(Weaver, 2006)에서도 볼 수 있는데, 정책중심적 관점은 이들의 주장과 어느 정도 공유하는 부분이 있다. 그러나 기존의 국가중심적 관점은 여전히 정책이 결정되는 '틀(frame)'을 중심으로 논의를 진행하는 경향이 있다. 한 예로 역사적 제도주의(historical institutionalism)라고 불리는 신제도주의의 한 분파에서는 '정치를 구조화(structuring politics)'하는 제도적 틀에 기초하여 국가 간 정책의 상이성과 한 국가 내에서의 정책패턴의 지속성을 설명하고 있는데(Steinmo et al., 1992), 이러한 제도적 틀의 산물이 바로 정책이다. 다시 말해, 이들에게 후속 정치과정에서 중요한 의미를 가지는 것은 '정책' 그 자체가 아니라 정책이 만들어지는 '제도적 구조'인 것이다. 따라서 정책을 부수적인 현상으로 취급한다는 점에서는 종래의 국가중심적 관점도 사회중심적 관점과 마찬가지이며, 정책중심적 관점은 이러한 연구경향에 대해 분명한 반대 입장을 보이고 있다.

이러한 정책중심적 관점에 입각하여 세계화 시대 재정정책의 변화에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 자본과 금융의 발 빠른 이동을 특징으로 하는 세계화 시대 국민국가들은 변덕스러운 글로벌 자본의 '퇴거 위협(threat of exit)'에 대응하여 적극적인 친자본 정책을 시행할 수밖에 없는 구조적 제약에 직면하였다(Kahler, 2002: 59-60). 즉, 민간투자를 둘러싼 국가 간 경쟁이 국가로 하여금 조세삭감과 공공지출의 급격한 감축을 내용으로 하는 투자유인정책을 시행할 수밖에 없도록 만들었으며, 이는 결국 "바닥을 향한 경쟁(race to the bottom)"을 강요하는 결과를 가져왔다(Pierre and Peters, 2000: 57). 그런데 특권계층을 겨냥한 이러한 재정정책의 변화는 당연히 분배구조의 악화를 가져왔으며, 네오 맑시스트들이 말하는 자본주의 국가의 '구조적 제약'(Poulantzas, 1969, 1974)을 심화시켜 더 많은 지원을 할 수밖에 없는 '악순환'이 반복되었다. 자유시장의 논리와 달리, 부자들을 살찌운 것은 실제로 경쟁이 아니라 공공정책이었다(Stiglitz, 2013). 결국 다수 유권자들은 그들이 원하지도 않고 잘 알지도 못하는 정책으로 말미암아 민주적 정치과정의 '바보'가 된 것이다(Hacker and Pierson, 2005).

은 한국의 사례에 더 적합할 수 있다. 한국의 경우 식민지배로 인해 국가가 사회에 비해 '과대성장'되었고(Alavi, 1983), 오랜 권위주의 통치와 발전국가(developmental state)의 정책유산으로 말미암아 국가가 사회에 정책적으로 개입하는 영역이 더 광범위한 경우가 많기 때문이다. 한 예로 1970년대 중화학공업화 정책은 대자본가의 구조적 힘(structural power)만 키운 것이 아니라, 중산층의 폭발적 증가도 가져와 유신체제를 붕괴시킨 결정적 동인이 되었다. 물론 권위주의 정권이 그것을 의도한 것은 아니지만 말이다.

이러한 맥락에서 우리가 현실 정치에 대해 보다 체계적으로 알고자 한다면, 간헐적으로 이루어지는 '선거'에만 주목해서는 안 되며, 정치에 지속적인 영향을 미치는 '공공정책'에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다. 기득권을 가지고 있는 세력들은 선거라는 가시적인 정치적 경쟁의 장 외곽에서 영향력을 행사할 수 있으며, 정책결정자들 역시 일반적인 유권자들의 요구가 아닌 잘 조직되고 강력한 소수의 요구에 부응하는 '편향성(bias)'을 보일 수 있기 때문이다. Schattscheider(1960)가 오래 전에 비유적으로 말한 다원주의의 결점은 그렇기 때문에 의미심장하다. "다원주의 천국의 결점은 천국의 합창을 강력한 상류층이 부른다는 것이다(Schattscheider, 1960: 34-35)."

요컨대, 정책중심적 관점은 공공정책을 중심으로 정치과정을 설명하려고 한다. 그런데 이는 민주적 정치과정론과 분명한 차이를 보이고 있다. 전술한 바와 같이, 민주적 정치과정론의 관점에서 본 공공정책은 '주변부'의 정치적 변수이며, 민주주의와 관련된 별다른 함의가 없는 구조의 반영물에 불과하다. 정책과 같은 중요한 변수가 민주적 정치과정에서 간과된 근본적인 이유는, 정책 자체가 후속 정치과정에서 별다른 의미가 없다고 판단했기 때문이다. 물론 앞서 언급한 것처럼 Schattschneider나 Lowi와 같은 학자들은 정책이 후속 정치과정에서 가지고 있는 독립변수성을 지적하기도 했지만, 그들의 주장은 단순한 '선언론'에 불과하거나 정책의 유형에 따른 정치적 영향력이라는 '소박한' 논의에 그친 경우가 많았다.[7] 그렇기 때문에 국내외 대부분의 정치과정론이나 비교정치학 교과서에서는 의회, 행정부, 정당, 이익집단, 선거 등과 같은 민주적 정치과정론에서 중요하게 생각하는 주제들은 심도 있게 다루는 반면, 공공정책에 대해서는 거의 언급을 하지 않고 있는 것이다. 정책중심적 관점은 민주적 정치과정에서 오랫동안 잊혀졌던 주제인 공공정책을 다시 중심적인 위치로 복원시켰다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 정책중심적 관점에서 본 공공정책은 정치구조나 사회경제적 조건의 '반영물'이 아니라 정치 그 자체를 바꿀 수 있는 '독립변수'이다.

그리고 이러한 논의의 궁극적인 지향점은 공공정책이 민주주의와 관련하여 가지고 있는 함의이다. 왜냐하면 '규범적인' 민주적 정치과정론과 달리, 정책중심적 관점에서는 '실증적인' 관점에서 공공정책이 민주주의를 증진시킬 수도 퇴보시킬 수도 있다고 보기 때문이다(Mettler and Soss, 2004; Soss et al., 2010; Hacker and Pierson, 2014).[8] 정책이 결정되는 과정뿐만 아니라 그 이후의 정치과정에도 관심을 가진다

7) 이렇게 말한다고 하여 이전의 논의들이 의미가 없는 것은 물론 아니다. 특히, Lowi의 연구 같은 경우 정치과정의 종속변수로 정책을 상정한 전통적인 체제이론에 대한 최초의 체계적인 반론으로 정책연구에서 큰 함의를 가지고 있는 것이 사실이다. 다만, 여기서는 정책중심적 관점이 기존의 논의들과 다른 '차별성'이 있다는 점을 언급하고 있을 뿐이다.

면, 과정이 민주적이라는 것만으로 그 결과에 대한 규범적 함의를 예단하는 것은 바람직하지 않다는 논리이다.

물론 민주주의의 한계에 대한 논의는 고대 그리스 시대부터 지금에 이르기까지 많은 학자들이 논의한 어찌 보면 진부한 주제 중 하나이다. 한 예로 '미국헌법의 아버지'로 일컬어지는 제임스 매디슨(James Madison)도 다수의 지지를 얻어 선출된 대표가 다수의 의사에 반하는 정치를 하는 '대표의 실패(failure of representation)' 문제에 대해 끊임없이 고민했으며(갈상돈, 2012), 이는 지금까지도 그 해법을 둘러싼 논쟁이 계속되고 있는 정치적 난제 중 하나이다. 그러나 민주적 정치'과정'과 그 '결과물'에 대한 규범적 함의에 매몰된 전통적 논의와 달리, 정책중심적 관점은 과정과 결과뿐만 아니라, 더 중요하게는 그 결과물이 후속 정치과정에 어떤 함의를 가지고 있는지에 대해 구체적으로 논의하고 있다는 점에서 차별성이 인정된다(Hacker et al., 2010; Hacker and Pierson, 2014).[9] 그리고 그러한 후속 정치과정에서 중요한 영향을 미치는 결과물이 바로 공공정책이며, 따라서 정책은 민주적 정치과정의 '주변부'에 위치할 수 없다. 한 예로 앞으로 자세히 살펴보겠지만, 민주주의 정치체제는 '고객정치(client politics)'와 같은 정치적 특혜구조로 귀결되는 경우가 많은데, 이러한 특혜구조 하에서 만들어진 편향된 공공정책이 기존 체제를 확대·재생산시키는 방향으

8) 따라서 공공정책이 민주주의에 반드시 부정적인 영향만을 미치는 것은 아니다. 다만, 여기서는 민주적 '과정'이 반드시 민주주의에 긍정적인 '결과'를 가져오는 것은 아니라는 점을 논증하고 있을 뿐이다. 현실적으로 제도나 정책이 민주주의에 기여하는 경우도 심심치 않게 볼 수 있는데, 특히 그러한 제도나 정책이 전혀 의도하지 않았음에도 그러한 결과를 가져오는 경우에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 1960년대 이후 한국의 군사독재 정권들은 급속한 경제성장을 통해 자신들의 취약한 정치적 정당성을 보완하려는 '산업화 정치'에 몰두하는 모습을 보였다. 이러한 산업화 정치 하에서 마련된 일련의 경제정책들은 민주주의를 위한 것이 아니라 자신들의 독재체제를 지속가능한 것으로 만들기 위한 '수단'적인 의미를 가졌지만, 그 결과로 나타난 것은 소득수준의 향상과 민주화 요구의 폭발적 증가로 인한 독재체제의 붕괴였다. Acemoglu와 Robinson(2012, 최완규 역, 2012)이 말했듯이, 사유재산제도의 철저한 보장과 충분한 인센티브를 통해 개인의 창의성을 개발하고 독려하는 포용적 경제제도가 국가와 사회의 힘의 비대칭성을 현저히 약화시켜 기존의 착취적 정치제도를 와해시키는 '창조적 파괴(creative destruction)' 과정을 낳은 것이다.

9) 엄밀하게 말한다면, 민주적 정치과정론을 포함한 전통적인 정치학의 이론 체계 내에서도 민주적 정치과정과 그 한계에 대해 실증적으로 접근하는 경우가 많다. 그렇기 때문에 앞서도 말한 것처럼 민주주의의 한계에 대한 논의는 다소 진부한 주제 중 하나이다. 그러나 전통적인 이론 체계 내에서는 민주주의의 한계를 공공정책을 통해 설명하고 있지 않다는 점에서 한계가 있다. 공공정책이 현대 국가에서 차지하는 비중을 생각한다면, 이는 이례적인 현상이라고 할 수 있는데, 정책중심적 관점은 바로 이러한 민주주의의 '잃어버린 연결고리(missing link)'를 찾고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

로 나아가는 '자기강화 과정(self-reinforcing process)'을 가져오는 경우를 심심치 않게 볼 수 있다(Mahoney, 2000; Orren and Skowronek, 2002; Greif and Laitin, 2004; Pierson, 2004).

Ⅲ. 정책의 환류 효과

앞서 살펴본 바와 같이, 오랫동안 정치학에서는 정치과정의 산물로 공공정책을 상정하였다. Anthony Downs의 이론에 연원하는 이러한 "지배적인 이론"은 선거와 같은 민주적 정치과정을 통해 선출된 정치인들이 유권자들의 요구에 부응하여 공공정책을 결정할 것이라는 가정을 암묵적으로 받아들인다. 따라서 전통적인 정치학의 관점에서 공공정책은 정치과정의 종속변수에 불과하며, 선거와 같은 민주적 정치과정에 영향을 미치는 여러 가지 변수들이 주된 연구 대상이 되었다. 그러나 앞서 자세히 살펴본 바와 같이, 지금은 인과관계의 고리를 바꿀 필요가 있다는 상당한 근거가 있다. 공공정책은 정치과정에서 종속변수가 아니라 독립변수로 기능할 수 있으며, 정치 그 자체를 바꾸는 원인력이 될 수 있다. 이러한 맥락에서 "환류 효과(feedback effects)"라고 불리는 정책의 특징적인 현상에 대해 살펴볼 필요가 있다. 환류 효과는 사람들의 선호에 의해 공공정책이 결정된다는 전통적인 정치학의 가정과 반대로, 공공정책에 의해 사람들의 선호가 바뀌는 현상을 말한다(Pierson, 1993). 다시 말해, 공공정책의 독립변수로 인식되었던 선호가 경우에 따라서는 종속변수가 될 수 있다는 것이다. 그런데 선호를 이렇게 이해한다면 공공정책은 민주적 정치과정의 '주변부'에 위치하는 것이 아니라, 민주주의 그 자체와 관련하여 중요한 함의를 가지고 있다. 정책에 의해 사람들의 선호를 포함한 정치과정이 구조화되고 제약될 수 있기 때문이다. 그렇다면 사람들의 선호에 영향을 미치는 공공정책의 특징적인 양상에는 무엇이 있을까? 이제 그 구체적인 이야기를 하려고 한다.

1. 부정편향성

흔히 알고 있는 것과 달리, 편익과 비용에 대한 사람들의 반응은 동일한 것이 아니다. 행태경제학에서는 '부존효과(endowment effect)'라는 개념으로 사람들의 심리적 편향성을 설명한 바 있는데, 이는 사람들이 현재 소유하고 있는 것의 가치를 높이 평가하는 것을 말한다. 따라서 이러한 부존효과의 존재는 안정적인 선호체계의 존재

를 전제로 하는 전통적인 경제이론의 기본가정에 의문을 제기한다(이준구, 2008: 708). 이처럼 부존효과는 사람들의 편익과 비용에 대한 인식이 다를 수 있다는 것을 보여주는데, 심리학에서는 이를 '부정편향성(negativity bias)'이라는 개념으로 설명하고 있다. 사람들은 긍정적인 것보다는 부정적인 것, 편익보다는 비용에 더 민감하게 반응하는 심리적 편향성을 가지고 있다는 것이다.

그런데 Weaver(1987)는 이러한 부정편향성을 공공정책 연구에 도입하여 주목을 받은 바 있다. 그에 의하면, 사람들은 그들이 받는 편익보다 그들이 부담해야 하는 비용에 더 민감하게 반응하기 때문에, '그들을 위해서(for them)' 어떠한 조치가 있었느냐보다는 '그들에게(to them)' 어떠한 조치가 있었느냐를 더 중시하는 경향이 있다고 한다. 따라서 정책결정자들은 정책으로 인한 '편익'보다 '비용'에 더 관심을 가지며, 정책결정을 함에 있어서도 사람들에게 '이로울 것인가'를 묻기에 앞서 '해로울 것인가'부터 묻게 된다는 것이다. 이러한 '비난회피 동기(blame avoidance motivations)'로 인해 정책결정자들은 정책으로 인한 신뢰나 정책의 합리성을 극대화하려고 하기보다는 비난을 극소화하려고 할 것이다.

부정편향성에 주목할 경우 정책의 성립과 소멸은 동일한 인과과정이 아니다. Pierson(1994)이 말했듯이, '축소의 정치(politics of retrenchment)'는 '팽창의 정치(politics of expansion)'와 본질적으로 다른 것이다. 즉, 정책의 성립은 쉽다고 하더라도 그 소멸은 상당한 저항에 직면할 수 있다. 이처럼 정책의 성립과 소멸이 비대칭적 양상을 보이는 것을 Huber와 Stephens(2001)는 "정책단속 효과(policy ratchet effect)"라는 개념으로 설명한 바 있다. 정책은 일단 관성이 붙으면 그것을 되돌리기 매우 어렵다는 것이다. 이들이 주장하듯이, "정책에 대한 지지는 일단 시민들이 새로운 정책으로부터 혜택을 보는 경우 급속히 확산되기 때문에, 그러한 정책의 축소에 대한 대중의 반발은 그것을 도입했을 때의 지지보다 훨씬 크게 된다(Huber and Stephens, 2001: 29)."

2. 이해관계의 성격

오랫동안 정책학에서는 공공정책을 일련의 '이해관계 정치'의 산물이라고 인식하여 왔다. 예를 들어, Gourevitch(1986)에게 있어 이해관계는 공공정책을 설명하는 주요 변수이며, 이러한 이해관계는 그들의 계급 위치의 산물이다. 즉, Gourevitch가 적절하게 지적하고 있듯이, "사람들이 원하는 바는 그들의 사회적 위치에 좌우된다(Gourevitch, 1986: 56)." 이러한 맥락에서 정책과정은 이해관계를 둘러싼 관련 정

치 행위자들 사이에 이루어지는 역동적인 "정치과정(political process)"에 다름 아니다(Ripley and Franklin, 1987; Anderson, 2011; Stone, 2012; Hill, 2013; Kraft and Furlong, 2013).

그런데 이러한 이해관계는, 정치학자 Stone(2012)이 말했듯이 정책에 본질적으로 내재된 것이 아니라 정치행위자들이 전략적으로 규정한 것이다(Stone, 2012: 242-243). 다시 말해, 현실의 정책과정에서는 정책의 편익이나 비용과 같은 이해관계의 '절대적인' 크기보다는 그것에 대한 사람들의 인식과 같은 '상대적인' 의미가 더 중요하게 부각될 수 있다. 그렇다면 이해관계자들의 선호나 인식에 영향을 미치는 이해관계의 성격에는 어떤 것들이 있을까? 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

이와 관련하여 가장 많이 논의되는 것은 이해관계의 '크기'이다. 이해관계의 크기가 크다면 해당 정책을 중심으로 선호관계가 재형성되어 집합적 행위가 용이해진다. 그런데 여기서 말하는 이해관계의 크기는 집합적 차원이 아니라 개별적 차원에서 이해할 필요가 있다. 재정적자를 화폐발행으로 충당하는 경우보다 정부차입으로 충당하는 경우 더 큰 정치적 반대에 직면할 수 있다는 한 연구의 결론은, 정부 정책으로 인한 이해관계의 집중·분산 여부가 후속 정치과정에서 중요한 함의를 가질 수 있다는 점을 보여준다. 정부차입으로 충당하는 경우 '구축효과(crowding out effect)'로 인해 소수의 투자자들에게 비용이 집중되는 반면, 화폐발행으로 충당하는 경우 전반적인 물가상승을 통해 일반 소비자들에게 비용을 분산시킬 수 있기 때문이다(Wagner and Tollison, 1982).

이해관계의 크기뿐만 아니라, 그것을 공유하는 정도도 중요하다. Peter Hall(1997)이 지적했듯이, 이해관계를 인식하는 데에는 '해석(interpretation)'의 문제가 중요한 변수로 부각된다. 한 예로 정책결정자들은 수혜집단과 비용부담집단 사이의 전통적인 구분을 모호하게 함으로써 정책을 둘러싼 이해관계의 공유를 용이하게 하려고 한다. Jordan(2010)이 말한 "계층적 의료보호 제도(hierarchial health care system)"는 수혜집단과 비용부담집단 사이의 구분을 모호하게 하여 가치 갈등을 둘러싼 현시성을 약화시키고 사회통합과 보편적 이해관계를 형성하려는 정치 전략을 잘 보여주고 있다.

3. 시차의 문제

'뜨거운 난로의 법칙(hot stove rule)'이 함의하는 바와 같이, 보상이나 제재는 행위 시에 즉각적으로 나타났을 때 사람들의 '학습효과'는 크게 나타난다. 행위와 그 결과 사이의 시차가 짧을수록 행위의 인과관계에 대한 인식은 용이해진다는 말이다. 이

러한 논리를 공공정책에 적용해본다면, 정책의 환류효과는 단기적인 결과에 민감하게 반응할 것이라는 추론을 쉽게 할 수 있다. 그렇기 때문에 공공정책을 통해 정치적 지지를 얻으면서도 그 과정에서 소요되는 비용에 대한 비난을 회피하기 위해, 정책결정자들은 즉각적인 혜택은 눈에 띄도록 부각시키면서도 비용은 지연시키거나 은폐시키는 방식의 정책 설계를 선호한다(Pierson, 1994). 이러한 맥락에서 정치의 영역에 고유한 '근시안적(myopic)' 사고는 '선거정치의 논리(logic of electoral politics)'에 따른 결과임을 알 필요가 있다.

'신뢰추구'와 '비난회피'라는 두 가지 맥락에서 정책의 편익과 비용의 시차를 달리하는 정치 전략의 극적인 사례는 정책 효과의 세대 간 배분 과정에서 분명하게 나타난다. 정치인들 입장에서는 정책의 편익은 현재세대가 누리지만, 그 비용은 미래세대가 부담하는 정치적 보상구조를 항상 염두에 둔다. 이럴 경우 선거정치의 과실(果實)은 현재 정치인이 누리지만, 그 정치적 책임은 미래 정치인이 부담하기 때문이다.

정치의 오랜 격언 중 "삐걱거리는 바퀴에 기름칠을 한다(The squeaky wheel gets the grease)"는 것이 있다. 이 말이 표면상 의미하는 바는, 시끄러우면 돌봐준다는 것이지만, 이에 못지않게 중요한 함의는 조용하다는 것이 반드시 불만이 없다는 것을 의미하지는 않는다는 사실이다(Stone, 2012: 232). 이와 마찬가지로, 눈가리기 전략의 결과 정책 변화와 관련된 정보를 제대로 인식하지 못한다면 잠재적 비용부담자들은 Weimer와 Vining(2011)이 말한 "조용한 패배자들(silent losers)"로 남게 된다. 이들이 말한 조용한 패배자들이란 공공정책으로 인해 피해를 보면서도 정부에 대해 조직적인 항의를 하지 못하는 사람들을 지칭한다. 이처럼 비용부담자들이 '조용히' 있는 이유는, 이들이 공공정책의 부정적 결과를 인식하지 못했기 때문일 수도 있고, 부정적 결과를 공공정책과 연결시키지 못했기 때문일 수도 있으며, 심지어는 비용부담자가 아직 태어나지도 않은 미래 세대이기 때문일 수도 있다(Weimer and Vining, 2011: 152-153).

미래세대의 희생 하에 현재세대가 편익을 누리는 정책 효과의 시차 문제에 대해서는 세대 간 관계라는 맥락에서 반론을 제기할 수 있다. 예를 들어, 경제학자 Barro(1974)는 리카디언 대등정리(Ricardian Equivalence Theorem)를 옹호한 저명한 논문에서 미래세대는 현재세대와 단절된 존재가 아니라 현재세대의 아들, 딸, 손자, 손녀이기 때문에 이들을 독립된 경제주체로 보아서는 안 된다고 주장한 바 있다. 이러한 Barro의 견해에 의한다면, 현재세대와 미래세대는 밀접한 관련이 있기 때문에, 정책의 비용은 미래세대뿐만 아니라 현재세대에게도 직접적인 이해관계가 있다는 결론에 이를 수 있다. 그러나 이 같은 Barro의 견해는 이론적으로는 의미가 있지만, 현실적으로는 적용

상 한계가 있다. 특히, 부모들이 유산을 남기는 동기는 반드시 이타적인 것에만 국한된 것은 아니라는 반론이 제기될 수 있기 때문이다(Bernheim et al., 1985).

4. 정당성

앞서 지적한 바와 같이, 오랫동안 정책과정은 이해관계를 둘러싼 "정치과정(political process)"으로 이해되었으며, 그러한 이해관계는 계급위치의 산물로 규정되었다. 이러한 주장이 틀린 것은 아니며, 정책과정에 참여하는 행위자들의 주된 동기는 물질적 이해관계에 있다는 점은 분명하다. 그러나 물질적 이해관계만으로는 설명하기 곤란한 경우도 있다는 점을 명심해야 한다. 현실 정치에서는 물질적 이해관계와 직결되지 않는 상황에서도 사람들의 광범위한 환류효과가 형성되는 경우를 심심치 않게 볼 수 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 사회구성주의(social constructivism)에서는 '상징(symbol)'과 같은 전통적인 정책분석에서 간과한 변수를 공공정책 연구에 포함시키고 있다. 상징이 현실의 정치과정에서 중요한 변수로 부각되는 근본적인 이유는 정치의 본질적인 속성 때문이다. 가격과 같은 관찰가능하고 측정가능한 지표의 부재, 모호하고 추상적인 목표, 그리고 정치 행위와 그 결과 사이에 존재하는 긴 시차(time lag) 등으로 인해 정치의 영역은 본질적으로 불확실하고, 따라서 결과로서 나타난 성과에 근거하여 원인 행위인 정치를 보상하기 어려운 경우가 많다(Pierson, 2004). 이처럼 정치의 영역에서 인과관계의 추정이 어렵다면, 유권자들은 대안적인 방법으로 그것을 추정하려고 할 것인데 그러한 단기적이고 가시적인 대용물(proxies)이 바로 상징이다. 예를 들어, 선거 때만 되면 정치인들의 재래시장 방문이 잦아지는 것 역시 그러한 정치 전략이 구체적인 공약보다 더 중요할 수 있다는 것을 그들 스스로 잘 알고 있기 때문이다. 서민과 같은 긍정적인 이미지를 가지고 있는 집단에 친화적이라는 것을 '상징적으로' 보여줌으로써 이를 득표 전략으로 활용하는 '어묵의 정치학'은 그러한 맥락에서 이해할 수 있다.[10]

10) 총체적 효용 관념에 입각한 편협한 공리주의의 가정과 달리, 현실 정치에서는 정책의 배분적 측면이 후속 정치과정과 관련하여 중요한 변수로 부각된다. 특히, 사회구성주의의 관점에서 본다면, 정책의 효과가 귀속되는 정책대상집단의 사회적 이미지는 매우 중요한 정치적 변수가 된다. 예를 들어, 부녀자나 서민과 같이 긍정적 이미지를 가진 집단에 혜택을 주는 정책은 정당성을 가져 안정적인 패턴을 보이는 반면, 부자와 같이 부정적 이미지를 가진 집단에 혜택을 주는 정책은 정당성을 갖기 어려워 불안정한 패턴을 보이는 경우가 많다. 공리주의 사회후생함수의 의미와 그 한계에 대해서는 Gruber(2007, 이인실 외 공역, 2009) 참조.

Ⅳ. 민주주의의 역설

민주적 정치과정론의 영향을 받은 전통적인 정치학에서는 민주주의를 규범적인 관점에서 이해한다. 그러나 민주주의가 규범적인 관점에서 '좋은' 것은 '과정'에 국한된다. 사실 민주주의는 과정을 보여주는 정치 원리일 뿐, 결과는 결코 보여주지 못한다. 물론 과정과 결과의 규범적 판단이 1대1의 상관관계에 있다는 맥락에서 과정이 좋으면 결과도 좋을 것이라는 단순한 가정을 받아들일 수 있다. 현실 정치에서 흔히 볼 수 있는 이러한 규범적 호소력은 분명 매력적이지만, 그것이 반드시 옳은 것은 아니라는 점도 주목해야 한다. 이러한 맥락에서 여기서는 민주적 정치과정이 반드시 '좋은' 결과로 귀결되는 것은 아니라는 점을 구체적으로 논증하고자 한다.

그런데 민주주의의 한계를 설명함에 있어 3장에서의 논의는 중요한 밑거름이 된다. 구조결정론에 매몰된 거시수준의 정치이론과 달리, '합리적 선택 이론(rational choice theory)'을 중심으로 한 일단의 정치이론에서는 현상의 미시적 기초로서 행위자의 선택에 주목하려는 경향이 강하기 때문이다. 따라서 이러한 관점에서 정치과정은 행위자의 일련의 선택의 결과물이라고 할 수 있다. 물론 미시적·개인적 합리성과 사회적·거시적 합리성은 동일한 논리가 적용되는 것은 아니며, 개인의 합리적 선택이 사회 전체적인 합리적 결과로 귀결되지 않는 '사회적 딜레마(social dilemma)'에 직면할 수 있다. 이러한 맥락에서 공공정책이 개인의 선호에 영향을 미친다는 환류효과는 후속 정치과정, 더 나아가 민주주의의 한계와 관련하여 중요한 함의를 가진다.[11]

1. 고객정치의 논리

이상적으로 민주국가의 정책은 다수의 국민들에게 혜택을 주는 것이어야 한다. 주권자인 국민에게 폭넓게 혜택을 주는 것은 그 정치적 당위성이 인정될 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 주장은 그 규범적 함의에서 뿐만 아니라, '선거정치의 논리'라는 정치적 맥락에 의해서도 정당화되는 측면이 있다. Anthony Downs가 말한 '정치적 분산의 법칙(law of political dispersion)'은 민주주의 체제에서 정치인들은 안정적인

11) 물론 환류효과가 민주주의에 반드시 부정적인 방향으로 이루어지는 것은 아니다. 최근 '최순실 국정농단사건'으로 촉발된 '촛불집회'는 성숙된 시민의식을 보여준 결정체이며, 한국의 민주주의가 한 단계 더 발전할 수 있는 중요한 계기가 되었다. 다만, 여기서는 실증적인 관점에서 환류효과가 항상 민주주의에 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니며, 그 부정적인 영향에 대해서도 간과해서는 안 된다는 점을 강조하고 있을 뿐이다.

통치연합을 형성하기 위해 정책의 과실(果實)을 분산시켜야 한다는 점을 설득력 있게 제시한 것이다(Swanstrom, 1988). 정치의 영역에 '분산의 법칙'이 지배적인 이유는 많은 부분 선호의 '방향(direction)'만 표시할 뿐 선호의 '강도(intensity)'는 표시할 수 없는 현실의 투표제도 때문이다. 따라서 기업가들이 "사람들이 얼마나 많이(how much) 그것을 원하는가"에 주로 관심을 가진다면, 정치인들은 "얼마나 많은(how many) 사람들이 그것을 원하는가"에 주로 관심을 가진다(Simmons, 2011: 88).

그러나 이는 지나치게 단순한 가정이다. 예를 들어, Fiorina(2013)가 말한 미국 정치의 '극화(polarization)' 현상은 정책의 과실을 분산시키려는 정치 전략으로는 설명이 안 되는 부분이다. 오히려 이는 정책의 과실을 소수에게 집중시켜 정책에 대한 환류 효과를 높이려는 정치 전략의 일환으로 이해할 수 있다. 물론 과실을 소수에게 집중시키는 정책은 필연적으로 비용 부담을 수반하기 때문에, '비난회피(blame avoidance)'라는 또 다른 전략이 정치과정에서 중요한 변수로 부각된다. 앞서 살펴본 바와 같이, 사람들이 편익보다 비용에 더 민감하게 반응하는 '부정편향성'의 관점에서 보더라도 그러하다. 비난회피를 위해 정치엘리트들은 정책과 관련된 정보를 조작하고자 하는 "눈가리기(obstruction)" 전략, 정책의 비용을 일부 사회계층, 특히 '부자'와 같이 부정적인 이미지를 가진 집단에게 전속시키는 "분할(division)" 전략, 그리고 기득권을 인정하면서 기득권을 침해하지 않는 "보상(compensation)" 전략을 사용한다(Pierson, 1994).

이러한 맥락에서 민주국가의 정책은 대부분 편익이 소수에게 집중되고 비용은 다수에게 분산되는 '고객정치(client politics)'의 형태를 띠고 있다는 주장에 주목할 필요가 있다(Caplan, 2007). 이러한 형태의 정책은 '무임승차자(free rider)'가 되기를 원하는 일반대중들의 동기에도 부합할 뿐만 아니라, 선거정치의 논리로 진퇴가 결정되는 정치인들의 정치 전략에도 적합한 것이다. 왜냐하면 이럴 경우 정치인들은 "일반 납세자들의 돈으로 특정 유권자들의 표를 살 수 있기 때문이다(Simmons, 2011: 67)." 불특정다수의 비용부담자는 정책에 대한 환류 효과가 작게 나타나지만, 특정한 수혜자는 정책에 대한 환류 효과가 크게 나타난다는 점을 생각하면 이러한 비대칭적 정치 전략을 쉽게 이해할 수 있다.

이러한 맥락에서 '조직화된 이해관계(organized interests)'와 '비조직화된 이해관계(unorganized interests)'를 구분하는 것은 현실 정치를 이해하는 데 있어 매우 중요하다. 선거라는 가시적인 정치과정에 주목한다면 비조직화된 이해관계가 지배적이라고 주장할 수 있을지 모르지만, 공공정책이 결정되는 비가시적인 정치과정에 주목한다면 조직화된 이해관계가 지배적이다. 따라서 선거에서 공공정책으로 우리의 관

심을 돌린다면, 정치과정에서 중핵적인 역할을 하는 것은 Downs가 말한 '중위투표자(median voter)'가 아니라 조직력과 자금력을 갖춰 자신들의 이해관계를 관철시킬 수 있는 '잘 조직된 이익집단(organized interest groups)'이라는 결론에 이를 수 있다(Hacker and Pierson, 2014).

다수 국민들의 비용 부담으로 소수에게 혜택이 집중되는 정책은 민주국가의 국민주권의 원리에는 분명 맞지 않는 것이다. 그렇기 때문에 Wolf(1988, 전상경 역, 1991) 같은 학자는 정치적 보상구조의 왜곡을 정부실패의 한 요인으로 부각시켰던 것이다. '재정환상(fiscal illusion)'에 빠진 일반납세자들로부터 소수의 기득권자에게로 자원의 이전이 이루어진다는 것이다. 미국의 금융계를 가리켜 '이익은 사유화하는 반면 손실은 사회화하는데 탁월한 재주를 가진 산업'이라는 약간은 비아냥이 섞인 평이 나온 것도 이 같은 맥락에서 이해할 수 있다(이준구, 2016: 66). 그러나 분명한 것은 이러한 명백하게 비대칭적인 자원배분 역시 민주주의의 결과라는 사실이다.

그런데 더 큰 문제는 이러한 정책이 지속적이고 안정적인 패턴을 보여 변화가 어렵다는 데 있다. 정책이 고객정치의 성격을 띠고 있다면, 그러한 정책에 변화를 가하는 것은 편익은 넓게 분산되고 비용은 좁게 집중되는 '기업가적 정치(entrepreneurial politics)'와 유사한 상황에 직면한다.[12] Simmons(2011)의 표현을 빌린다면, 이럴 경우 "편익은 사회화되는(socialized) 반면 비용은 개인화되는(privatized) 경향이 있기 때문에(Simmons, 2011: 17)" 수혜집단은 정치적 조직화가 곤란한 반면 비용부담집단은 정치적으로 쉽게 고무될 가능성이 높다. 따라서 정책변동 과정은 비용부담집단이 주도적인 정치 행위자가 될 가능성이 높다(Posner and Blöndal, 2012). 정책 자체가 집단 간 힘의 배분에 결정적으로 중요한 영향을 미친 것이다. 선거 정치 과정에서는 '영원한' 승자도 영원한 패자도 없을지 모르지만(Moe, 1990), 공공정책의 정치 과정에서는 영원하지는 않더라도 적어도 '지속적인(durable)' 승자와 패자는 존재한다(Hacker and Pierson, 2014). 공공정책이 '자기강화 과정'을 거쳐 기존의 정치적 특혜구조를 확대·재생산시키는 방향으로 나아갈 수 있다는 말이다.

이러한 맥락에서 변화를 제약하는 '긍정적 환류 효과(positive feedback effect)'는 수혜집단과 비용부담집단 사이의 '비대칭적 조직화(asymmetric organization)'의 결과였다는 점을 상기해야 한다. 예를 들어, 정치학자 Dye(2013)는 이러한 비대

12) 고객정치와 기업가적 정치는 모두 Wilson(1980)이 정부규제의 정치이론에서 제시한 것이다. 그는 정부규제의 공익이론과 사익이론이 모두 현실의 규제를 제대로 설명하지 못한다고 비판하면서, 정부규제로 인한 편익과 비용의 집중·분산 여부에 따라 네 가지 규제정치 상황을 제시한 바 있다.

칭적 조직화와 그것의 결과물인 정책의 지속성에 대해 다음과 같이 적절하게 설명한 바 있다.

> 비효율적인 정부 프로그램과 정책이 지속되는 가장 보편적인 이유는, 아마도 편익은 소수의 잘 조직된 집단에게 집중되는 반면, 비용은 다수의 조직화되지 않은 일반대중에게 분산되기 때문일 것이다. 비록 그 수가 적다고 하더라도, 프로그램의 수혜자들은 정책에 강하게 몰입하는데, 그들은 정책에 관심을 가지고, 그것에 대해 잘 알고 있으며, 그것을 지지하는 데에도 적극적이다. (그러나) 만일 프로그램의 비용이 모든 납세자들에게 넓게 분산된다면, 어느 누구도 정책에 대해 잘 알려고 하지 않을 것이며, 조직화되거나 적극적인 반대를 하려고도 하지 않을 것이다. 비록 정책의 비용이 크다고 하더라도, 그것이 충분히 분산된다면 개인이나 집단이 유의미한 부담을 지지는 않으며, 어느 누구도 효과적인 반대를 하기 위해 조직화하려는 유인(incentive)을 가지지 않을 것이다. … 정책의 비용이 넓게 분산되는 경우, 개별적인 작은 비용을 부담하는 개인들이 정책의 수혜집단에 반대하기 위해 시간, 정력, 그리고 돈을 쓰는 것은 비합리적이다(Dye, 2013: 76-77).

오래 전에 다원주의의 한계를 간파한 Schattschneider(1960)는 "다원주의 천국의 결점은 천국의 합창을 강력한 상류층이 부른다"고 정확하게 지적한 바 있다(Schattschneider, 2960: 35). 결국 다원주의가 가정하는 것과 달리, 기득권을 가지고 있는 세력들은 선거라는 가시적인 정치적 경쟁의 장 외곽에서 영향력을 행사할 수 있으며, 정책결정자들 역시 일반적인 유권자들의 요구가 아닌 잘 조직되고 강력한 소수의 요구에 부응하는 '편향성(bias)'을 보일 수 있다(Hacker and Pierson, 2014: 649). 그런데 이러한 편향성은 '다원주의적 침체(pluralist stagnation)'라고 불리는 문제로 이어질 수 있다. 강력한 이익집단의 요구로 인해 정부에 '과부하(overload)'가 걸려 통치를 할 수 없는 상황에까지 이르게 된다는 것이다(Heywood, 2013, 조현수 역, 2014: 186). 이익집단들이 경쟁적으로 많은 사업을 요구하고, 득표극대화 전략의 일환으로 정치인들이 이들의 요구를 들어주는 정치과정은, 흡사 개별적·미시적 합리성이 사회적·거시적 합리성을 가져오지 못하는 '죄수의 딜레마'를 연상케 한다. 이러한 맥락에서 '신우파(New Right)' 진영에서는 '과잉민주주의'를 경계한다. 예를 들어, Marquand(1988)는 민주주의를 '초콜릿'에 비유하면서 적게 먹으면 해가 없지만, 많이 먹으면 화를 부른다고 경고한 바 있다.

2. 비합리적인 것을 합리적으로 선택

흔히 말하는 '소비자 주권(consumer's sovereignty)'은 완전한 정보를 전제로 하는 것이다. 경제주체들이 상대방의 경제 행위를 완벽하게 알고 있다면, '효용극대화'나 '이윤극대화'와 같은 최적 선택이 가능하다는 설명이다. 그러나 현실의 시장에서는 정보가 부족하거나 비대칭적으로 배분되어 있는 경우가 많다. 이럴 경우 시장은 제대로 기능하기 어려우며, 시장의 효율성을 강조하는 그 유명한 '보이지 않는 손(invisible hand)'은 Stiglitz가 말했듯이 '임금님의 새 옷'에 지나지 않을 수 있다(임혁백, 1994). 동화에서 보았듯이, 보이지 않는 손은 그 실체가 없을 수 있다는 말이다.

그런데 이러한 논리는 비단 시장에서만 적용될 수 있는 것이 아니라, 정치 영역에도 적용될 수 있다. 민주주의와 자본주의의 상관관계를 강조하는 학자들은 정치와 시장이 '국민 주권'과 '소비자 주권'이라는 유사한 조직 원리에 기초하고 있다는 점을 지적하는 경우가 많다(임혁백, 2000). 따라서 민주주의의 국민 주권 원리는 주권자인 국민과 현실적으로 주권을 행사하는 정치인들 사이의 정보의 대칭성을 가장 중요한 전제조건으로 한다.

그러나 정치의 영역에서는 시장의 영역에서보다 더 많은 정보비용이 소요된다(Overtveldt, 2007, 박수철 역, 2011). 정치의 영역에는 가격기구가 없는 경우가 대부분이어서 명확하고 양적으로 측정할 수 있는 지표들을 통해 결과를 평가하기 어려울 뿐만 아니라, 정치와 그 결과 사이의 인과 고리가 길고 복잡해서 학습효과의 메커니즘이 작동하기도 어렵기 때문이다(Pierson, 2000, 2004). 큰 정보비용에 직면한 합리적 행위자는 비용과 편익의 비교라는 단순 논리에 따라 적절한 선택을 할 것이다. 대부분의 경우 정보비용이 편익보다 클 것이기 때문에 일반대중들의 정치에 대한 반응은 '무관심'으로 나타날 것이라고 쉽게 추론할 수 있다. '합리적 무지(rational ignorance)'라고 불리는 공공선택이론가들의 주장은 이러한 현상을 적절하게 설명하고 있다(Tullock et al., 2000, 김정완 역, 2005). 사회관계로부터 단절된 개인들로 이루어진 원자화된 현대 사회에서는 정치 엘리트들이 일반대중들의 집단적 동원으로부터 자유로울 수 있기 때문에, 민주주의가 '위축(downsizing)'될 것이라는 비관적인 전망은 이러한 맥락에서 나온 것이다(Crenson and Ginsberg, 2002).

그러나 이 같은 주장은 너무 단순 논리라는 것이 입증되었다. 그렇기 때문에 정치학에 경제학의 원리들을 적용하려고 한 합리적 선택 이론의 방법론은 현실정치의 실증적 벽 앞에서 무력한 '이론지향적인(theory driven)' 것에 불과하다는 비판에 직면하였던 것이다(Green and Shapiro, 1994; Moe, 2005; Hindmoor and Taylor,

2018). 일반대중들의 정치에 대한 인식은 물질적 이해관계를 넘어서는 '상징적 메시지'와 관련되어 있다는 한 영향력 있는 연구의 결론도 그러한 맥락에서 이해할 수 있다(Soss et al., 2010). 이해관계와 직접적으로 결부되어 있어 경제적인 동기에서 정치과정에 참여하려는 일부 사람들뿐만 아니라, 직접적인 이해관계가 없는 일반대중들도 정책의 정당성에 대한 도덕적 신념 때문에 정치과정에 참여한다는 것이다. Heclo(1978)가 오래 전에 말한 '이슈네트워크(issue network)'라는 정책결정구조는 바로 이러한 점을 지적한 것으로 민주주의의 결정체로 간주될 수 있다. 그러나 이러한 정책결정구조가 가지고 있는 문제점도 지적하지 않을 수 없다. 정보비용과 편익이라는 관점에서 일반대중들이 그 정책에 대해 합리적인 판단을 할 수 있는가의 문제이다. Bartels(2008)가 말했듯이, 대부분의 유권자들은 단순한 경기순환(business cycle)의 결과를 경제정책의 성과로 잘못 파악하는 오류를 범하는 것처럼 말이다. 오히려 일반대중들은 정책의 '보여지는' 상징적 측면에 주목하거나, 심지어는 잘 조직된 정치세력들이 제공한 '상징조작'이나 "조악한 대용물(crude proxies)"(Becker, 1983)에만 의존하여 잘못된 판단을 할 가능성이 높다. 소비자들의 선택권을 제한하는 기업형 슈퍼마켓(SSM)에 대한 영업제한 정책이 오히려 일반 소비자들의 광범위한 지지 하에 채택되는 이 '불편한' 진실은 바로 그러한 맥락에서 이해할 수 있다. 국민이 '주인'이라는 민주주의의 정치원리가 오히려 국민을 정치과정의 '들러리'로 만드는 이러한 역설적인 현상은 많은 공공선택이론가들의 지지를 받고 있으며, 다음에서 소개하고 있는 Simmons(2011)의 지적도 그 중 하나이다.

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

이러한 맥락에서 오랫동안 합리적 선택 이론을 비판하는 논거가 된 현실 사회에 존재하는 '비합리성'은 사실 합리적 선택의 결과였을 수 있다(Hindmoor and Taylor, 2018: 48-49). 정책을 이해하는 데 소요되는 정보비용에 비해 그들이 정책을 이해함으로써 얻게 되는 편익이 작다면, 정책에 대해 모르는 것이 합리적이라는 설명이다. 다시

말해, 일반대중들은 '비합리적인' 것을 '합리적'으로 선택하는 경향이 강하다. 그렇기 때문에 Hacker와 Pierson(2016)이 말한 "미국의 기억상실(American Amnesia)"은 우리에게 의미심장하게 다가온다. 이들이 말한 미국의 기억상실은 대중들의 무관심 속에 기득권자들이 자신들이 선호하는 가치를 사회의 지배적인 이념으로 만들어, 한 때 대중들이 가졌던 효과적인 정부에 대한 믿음을 망각하게 만든 역설적인 현상을 묘사한 것이다.[13] 유권자들은 '바보'가 아니지만, 특정한 상황 하에서, 그리고 특정한 문제와 관련하여서는 '바보'가 될 수 있는 것이다(Hacker and Pierson, 2005: 49).

합리적 선택의 역설적 결과로 정책의 궁극적 성과보다는 상징적 대용물이 우선시되는 '어묵의 정치학' 하에서 민주적 정치과정과 그것의 결과물인 공공정책은 사회후생을 극대화하기 위한 공리주의적 관점에서 정당화될 수 없다. 이제 '유형적 성취(tangible accomplishments)'를 둘러싼 경쟁은 '좋은 의도(good intentions)'를 둘러싼 경쟁으로 빠르게 대체되며, 이는 이해관계의 정치를 넘어서는 안정적인 균형으로 귀결될 수 있다. 최근 문재인 정부가 산업 경쟁력 약화와 소비자의 선택권 제한 등을 이유로 한 때 폐지했던 '중소기업 고유업종 제도'를 '생계형 적합업종 제도'라는 더 그럴듯한 이름으로 부활시킨 것은 그러한 맥락에서 이해할 수 있다.

정책대상집단에 따라 정책에 대한 인식이 달라지는 '정보의 비대칭성(asymmetries of information)' 문제는 정책과정에 보편적인 것이다. 이러한 비대칭성의 결과로 정치엘리트들의 정책요구에 대한 반응은 상반된 모습을 띠게 된다. 정책에 대해 어렴풋이 알고 있는 다수 일반대중들에게는 '상징적 대응(symbolic responsiveness)'을 하는 반면, 그것에 대해 잘 알고 있는 소수의 이해관계자들에게는 '실질적 대응(substantive responsiveness)'을 하는 것이다(Hacker and Pierson, 2014: 650-651). 정부가 수입규제를 하면서 일반대중들에게는 자국 산업의 보호라는 일반적이고 추상적인 가치로 정서적 호소를 하면서도, 수입품과 경쟁관계에 있는 국내산업에는 실질적인 혜택을 주는 것은 그 구체적인 예라고 할 수 있다.

13) 경제적 지배계급들은 경제성장의 과실이 모두에게 이로운 결과를 가져올 것이라는 주류경제학의 낙관적 예측을 근거로 시장논리를 전 사회를 지배하는 이데올로기로 확산시키려고 한다. 즉, 경제적 지배계급들은 자신들의 경제력을 이용하여 중산층과 서민들을 이데올로기적으로 포섭하려고 한다(Stiglitz, 2013). 물론 '낙수효과(trickle-down effects)'로 표현되는 이들의 낙관적인 주장은 경제적 불평등이 갈수록 심화되는 현시점에서는 더 이상 타당성을 얻기 힘들지만, 우리나라에서도 주로 저소득층을 중심으로 자유시장의 논리가 확산되고 있는 것을 보면 경제 권력과 결부된 그들의 이데올로기적 기반은 생각보다 깊다는 것을 알 수 있다.

3. 정책의 표류

전술한 바와 같이, 민주적 정치과정론에서는 체제이론의 논리를 받아들여 정치체제가 외부의 환경 변화나 정책 요구에 민감하게 반응한다고 가정한다. 그러나 일찍이 Schattschneider(1960)가 "편견의 동원(mobilization of bias)"이라는 개념을 통해 말했듯이, 정치체제는 '중립적'이라기보다는 '편향적'이며, 특정한 요구가 배제되거나 억압될 수 있다. 그렇기 때문에 현실의 정책은 '신축적(plastic)'이라기보다는 '경직적(sticky)'인 경우가 많은데, 정책학에서는 이를 '긍정적 환류 효과'라는 개념으로 설명하고 있다. 현존 정책의 영향이 후속 정책 선택 범위를 제한하여 정책은 '자기강화적' 성격을 띠게 된다는 것이다(Orren and Skowronek, 2002). 예를 들면, 정치학자 Weaver(2006)는 긍정적 환류 효과를 다음과 같이 설명한 바 있다.

> 정책변동, 특히 "정책 레짐"에 대한 급격한 변화를 제약하는 하나의 중요한 요인은 Pierson이 부각시킨 현존 정책의 "환류 효과"이다. 정책 레짐은 일단 자리를 잡으면 광범위한 지지연합을 형성하는 경향이 있다. 게다가 정책변동은 현존 정책에 대한 그들의 기대와 전략을 수정해야 하는 정치인, 정책 수혜자, 그리고 집행 관료에게 비용을 부과하는 경향이 있다. 따라서 그러한 정책은 "고착되는(locked in)" 것은 아니더라도 적어도 "경직적인(sticky)" 모습은 보이게 된다. … "경로의존적(path-dependent)" 정책 레짐에 대한 관심은 일단 정책 레짐이 사회에 깊숙이 배태되면, 정책 변동은 그러한 레짐의 틀 내에서 주로 이루어진다는 것을 보여주고 있다(Weaver, 2006: 223).

이러한 맥락에서 Hacker(2004)가 개념화한 정책의 '표류(drift)'에 대해 주목할 필요가 있다. Hacker는 미국의 복지정책에 큰 변화가 없었다는 Pierson(1994)의 주장에 대한 비평에서, 정책변동의 유형을 가시적인 것으로 한정하지 않고 폭넓게 규정한다면 미국의 복지정책도 유의미한 변화를 경험하였다고 주장한 바 있다. 그는 이러한 맥락에서 정책변동을 현존 정책에 대한 공식적 대체 또는 폐지를 의미하는 '수정(revision)'뿐만 아니라, '중첩(layering)', '전환(conversion)', 그리고 '표류' 등도 포함하는 것으로 이해하고 있다. 이 중 표류는 정책 자체는 변하지 않았지만 환경이 변화함으로써 정책의 결과가 바뀌는 현상을 말한다. 즉, 표류는 새로운 정책이 도입되기보다는 환경의 변화로 인해 현존 정책이 상이한 결과를 가져오는 것을 의미한다.

이러한 현상이 나타나는 주된 이유는, 환경의 변화에 기민하게 대응하기 어렵게 만드는 공식적 수준의 제도들 때문이지만, 다른 한편으로는 기득권을 지키기 위해 일부

러 정책적 조치를 취하지 않은 정치인들의 '정책 부작위(policy inaction)' 때문이기도 하다(Hacker and Pierson, 2014). 정치학자들은 선택 메뉴(option menu)의 제한이 가져오는 정치적 결과를 오랫동안 연구해왔는데, 그 결론은 권력관계의 불평등성으로 인한 구조적 제약이 기득권의 확대·재생산으로 이어진다는 것이다(Moe, 2005).[14] 정치 엘리트들은 그들의 이해관계를 관철시키지 못하더라도, 적어도 그들의 이해관계를 침해하지 않는 '안전한(safe)' 대안만 검토해도 정치과정에서 기득권을 유지할 수 있기 때문이다. 그리고 이는 오래 전에 Bachrach와 Baratz(1962)가 다원론의 한계를 지적하면서 말한 "권력의 두 얼굴(two faces of power)" 문제이기도 하다.

게다가 기득권을 유지하는 데 따른 비난을 회피하려고 하는 정치 전략의 관점에서 보더라도, 정치 엘리트들이 적극적인 조치를 취하지 않는 것이 명시적인 조치를 취하는 것보다 유리한 경우가 많다. '가시성(visibility)'이나 '현시성(salience)'의 관점에서 보더라도 그러한데, 이는 Pierson(2004)이 말했듯이 권력의 행사가 오히려 권력관계의 가시성을 떨어트리는 역설적인 현상으로 이해할 수 있다(Pierson, 2004: 37). 따라서 정치과정에서 이미 큰 몫을 차지하고 있는 기득권자들에게 있어 필요한 것은, 그들의 이익을 증진시키기 위해 변화를 추구하는 "공세(offense)" 전략이 아니라, 그들의 이익을 지키기 위해 변화를 제약하는 "수세(defense)" 전략이다(Hacker and Pierson, 2014: 647). 물론 문제에 대한 무대응이 일반대중들의 정치적 반발을 불러일으킬 수 있지만, 정치 현실적으로는 Kingdon(1984)이 말한 '초점사건

14) 이러한 맥락에서 미국 사회에 만연된 경제적 불평등을 '정치'의 결과물로 본 Stiglitz(2013)의 지적에 대해 주목할 필요가 있다. 그는 시장을 '정치의 진공상태'에서 자원을 배분하는 기제로 보는 주류경제학의 관점을 비판하면서, 이 역시 정치에 의해 많은 부분이 결정되고 조건 지워지는 '정치의 반영물'이라고 보고 있다. 그런데 이 정치라는 것은 '중립적'이라기보다는 '편향적'이다. 그렇기 때문에 경제적 지배계급의 이해관계에 포획된 미국 정부는 이들의 이익을 증진시키기 위해 명시적이고 적극적인 조치를 취하기도 하고, 경우에 따라서는 이익에 반하는 문제에 대해 무대응으로 일관함으로써 경제문제를 심화시켰다는 것이다. 미국 사회를 병들게 하는 '승자독식(winner take all)' 경제의 이면에는 '승자독식'의 정치가 있는 것이다(Hacker and Pierson, 2011). 경제의 조건을 결정함에 있어 정치제도의 중요성을 강조한 Acemoglu와 Robinson(2012, 최완규 역, 2012)의 연구도 비슷한 맥락이라고 할 수 있다. 이들은 한 나라의 성패를 좌우하는 경제제도를 '포용적 경제제도'와 '착취적 경제제도'로 나누었는데, 포용적 경제제도를 가진 나라들은 성공한 반면 착취적 경제제도를 가진 나라들은 실패한 것으로 나타났다. 이들이 말한 포용적 경제제도란 사유재산제도의 철저한 보장과 충분한 인센티브를 통해 개인의 창의성을 개발하고 독려하는 경제제도를 의미하는 반면, 착취적 경제제도란 사회의 지도층이나 엘리트들이 그들의 이익을 위해 대부분의 국민들을 착취하거나 공산주의에서처럼 개개인의 인센티브를 없애 발전을 저해하는 경제제도를 의미한다. 그런데 그러한 경제제도들을 결정하는 핵심적인 요인은 정치와 정치제도라는 것이 이들 주장의 요지이다.

(focusing events)'과 같은 점화계기가 생기지 않는 한 어떤 문제와 관련하여 광범위한 여론이 형성되는 경우는 드물다. 오히려 일반대중들이 현존 정치적 특혜구조를 지지하고 옹호하는 역설적인 경우를 심심치 않게 볼 수 있는데, 이는 가진 자들이 '헤게모니' 전략을 통해 이들을 동원한 결과이다(이준구, 2016). '1인 1표(one man, one vote)'라는 민주주의의 자명한 정치원리는 이제 '1불 1표(one dollar, one vote)'라는 자본주의의 시장원리에 그 자리를 내어주고 있는 형국이다. Osborne(2011, 최완규 역, 2012)이 말했듯이, 고대 그리스 아테네에서는 "아고라의 상인들이 민회의 권력 앞에 움츠러들었지만, 오늘날 우리의 (정치) 지도자들은 시장의 의지에 무릎을 꿇은" 것이다(Osborne, 2011, 최완규 역, 2012: 496).

정책의 표류는 '비가시성'의 덮개 아래 놓여 있기 때문에 그 중요성이 과소평가되는 경향이 있지만, 그 결과는 원인과 사뭇 다른 양상을 보이는 경우가 많다. 예를 들어, Hacker와 Pierson(2016)에게 있어 미국 사회의 급증하는 불평등은 기득권에 사로잡혀 급변하는 경제 상황을 반영하지 않은 '정책 부작위' 때문이었다. 그런데 정책 부작위의 결과로 나타난 이러한 경제적 불평등은 정치과정에서 기득권자들에게 더 많은 권력을 부여하는 '악순환'을 가져왔다. 네오 맑시스트들이 말하는 '구조적 힘(structural power)'이 자본주의 국가의 계급편향성으로 자연스럽게 이어질 수 있었던 것이다(Poulantzas, 1969, 1974). 공공정책은 그것이 작위이든 부작위이든 정치과정에 근본적이고 중요한 영향을 미칠 수 있다. 사람들의 정치적 레이더에 쉽게 포착되지 않는 '숨겨진 정치(hidden politics)'가 미국 정치의 지형을 근본적으로 바꾸어 놓았다는 Hacker(2004)의 지적은 그렇기 때문에 의미심장하다. 이러한 맥락에서 원인과 결과는 1대1의 상관관계에 있지 않다. '문턱효과(threshold effects)'라고 하는 시간에 대한 사회과학의 중요한 개념은 사소한 원인이 '장기간' 누적되어 어떤 결정적 임계 수준에 이르러서는 이전과 전혀 다른 엄청난 결과를 가져오는 것을 말한다. 예를 들어, Pierson(2004)은 일반의 통념과는 다른 사회과정의 원리를 다음과 같이 적절하게 설명한 바 있다. "많은 경우에 점진적이거나 누적적인 원인이 점진적인 결과를 가져오는 것은 아니다. 오히려 이러한 과정은 어떤 결정적 수준에 이르기 전까지는 사소하거나 무시될 수 있는 원인이 주된 변화를 촉발시킨 것이다(Pierson, 2004: 83)."

4. 포퓰리즘

지금까지 우리는 민주주의 정치과정이 소수 기득권자들의 논리에 좌우되는 역설적인 현상들에 대해 살펴보았다. 그렇다면 다수의 논리가 지배하는 정치과정은 민주주

의의 이상에 부합하는 것일까? 민주주의를 규범적인 정치 원리로 접근하는 '낭만적인' 정치학자들이나 대중들의 표가 급한 정치인들은 당연히 이에 대해 동의할 것이다. 그러나 민주주의를 '실증적인' 관점에서 접근한다면 이야기는 달라질 수 있다. '포퓰리즘(populism)'은 그 대표적인 예가 될 수 있으며, 이하에서는 이에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

트럼프의 대통령 당선을 예측해 유명세를 탄 정치평론가 Judis(2016)에 따르면 현재 우리는 포퓰리즘의 광풍이 불고 있는 시대에 살고 있다. 브렉시트, 유럽의 극우정당들, 그리고 트럼프와 샌더스까지 포퓰리즘은 정치적·경제적으로 열악한 상태에 머물러 있는 후진국들만의 전유물이 아니라, 미국이나 유럽에서도 보편적인 정치 원리로 자리 잡고 있다. 사실 그의 책은 포퓰리즘에 대한 과장된 두려움이 다소 장황하게 서술되어 있지만, 한 가지 메시지는 분명하고 반복적으로 제시되어 있다. 즉, 정치의 과잉, 보다 구체적으로는 민주주의의 과잉이 포퓰리즘을 가져온다는 것이다.

물론 민주주의가 모두 포퓰리즘으로 전락하는 것은 아니지만, 민주주의와 포퓰리즘을 차원이 다른 문제로 보는 것도 잘못이다. 포퓰리즘은 민주주의의 또 다른 측면이고, '부끄러운 민낯'이다. 그렇다면 민주주의, 보다 넓은 의미에서 정치가 왜 포퓰리즘으로 전락할 수 있는가? 이 물음에 답하기 위해서는 정치의 본질에 대해 알 필요가 있다. 정치학자 Moe(1990)가 말했듯이, 정치는 본질적으로 '불확실성(uncertainty)'의 세계에서 이루어진다. 정치의 영역에서는 원인 행위와 그 결과 사이에 복잡하고 긴 시차가 있다는 것이다. 그런데 이는 두 가지 측면에서 중요한 함의를 가지고 있다.

첫째, 책임소재를 특정하기 어렵다. 특히, 시장에서와 달리, 정치의 영역에서는 성과의 중요한 측면을 파악하기 어려울 뿐만 아니라, 지향하는 목표도 추상적이거나 모호하게 규정된 경우가 많다. 게다가 정치 영역에서의 실패와 그 책임소재가 비교적 분명하게 드러난다고 하더라도, 유권자 입장에서는 그 책임을 물을 수 있는 적절한 수단을 구비하고 있지 못하다. 물론 유권자들은 주기적으로 실시되는 투표를 통해 정치인들에게 책임을 물을 수 있지만, 이는 Pierson(2004)이 말했듯이 "조악한(crude)" 책임확보수단에 불과하다. 왜냐하면 투표는 간헐적인 수단일 뿐 아니라, 다른 유권자들의 행위와 결합될 때에만 정치적으로 의미가 있기 때문이다(Pierson, 2000, 2004).

둘째, 학습효과의 메커니즘이 작동하기 어렵다. 3장에서 살펴본 바와 같이 보상이나 제재가 행위 시에 즉각적으로 나타났을 때 학습효과는 크게 나타난다. 그런데 정치 영역에서 원인과 그 결과 사이에 긴 시차가 존재한다면, 그러한 원인 때문에 결과가 나타났다고 인식할 가능성은 낮아진다. 특히, 정치 엘리트들이 Pierson(1994)이 말한 "신뢰추구의 정치"와 "비난회피의 정치"를 위해 편익과 비용의 시차를 달리하는

정책을 설계할 경우 문제는 복잡해질 수 있다. 즉, 편익은 즉각적으로 나타나게 하여 편익에 대한 학습효과는 크게 하는 반면, 비용은 시차를 두고 나타나게 하여 비용에 대한 학습효과는 작게 하는 것이다. 이럴 경우 현재 정치인이나 현재 세대는 미래 정치인이나 미래 세대의 희생 하에 편익을 누릴 수 있으며, 미래세대를 "조용한 패배자들"로 만든다. 그리고 이는 포퓰리즘으로 고통을 받고 있는 많은 국가들이 보편적으로 직면하고 있는 '세대 간 자원 배분의 문제'이기도 하다.[15] 결국 정치의 영역에 고유한 '근시안적(myopic)' 시계가 이 경우에도 문제가 되는 것이며, 이는 정치인만의 문제가 아닌 유권자와 정치인이 공유하는 문제이다(Pierson, 2004: 41). 이러한 맥락에서 포퓰리즘은 근시안적 시계를 가진 유권자와 정치인 사이의 '필요의 이중일치'가 만들어낸 정치적 교환과정의 산물이라고 할 수 있다.

따라서 민주적 정치과정의 결과인 정치적 보상구조의 왜곡은 비단 재정환상으로 인한 세대 내 자원배분의 문제에 국한된 것은 아니다. 오히려 더 근본적인 문제는 세대 간 자원배분의 문제이다. 미래세대의 특성상 그들이 잘못된 정책에 대해 책임을 물을 수 있는 수단은 거의 없기 때문이다. 결국 공공정책은 현재세대뿐만 아니라 미래세대까지도 민주적 정치과정의 '들러리' 내지 '바보'로 만드는 것이다. 민중주의 체제와 연결된 포퓰리즘의 유산이 현재 라틴 아메리카 국가들의 극심한 경제적 고통으로 이어지고 있다는 역사적 교훈은 그렇기 때문에 의미심장하다.[16]

전술한 바와 같이, 포퓰리즘이 '정치의 과잉' 때문에 나타나는 것이라면 그 해법은 자명하다. 한마디로 정치를 줄이라는 것이다. 오래전부터 공공선택이론가들은 경제정책과 같이 중요한 정책을 정치의 영역에 둘 경우 여러 가지 바람직하지 못한 결과를 가져오기 때문에, 경제정책을 정치 영역 밖에 두는 '경제정책의 비정치화'를 줄기차게 주장하고 있다(임혁백, 1994). 한 예로 많은 학자들은 "신뢰할 수 있는 약속(credible commitment)"을 통해 경제정책이 일관성을 가져야 한다고 주장한 바 있는데, 이 역

15) 비유를 하자면, 포퓰리즘은 사람들이 술이나 담배와 같은 "나쁜 재화(sinful goods)"를 소비하는 것과 같다. 비록 그것이 나쁘다는 것을 사람들은 너무나 잘 알고 있지만, 그 폐해가 장기간에 걸쳐 시차를 두고 나타난다면 사람들은 그것을 대폭 할인하여 의사결정과정에서 큰 변수로 생각하지 않는다(Hacker and Pierson, 2016: 82-83). 똑같은 논리에 따라 포퓰리즘의 경우에도 편익은 즉각적으로 나타나는 반면, 비용은 장기간에 걸쳐 나타난다면 그 비용보다 편익에 따라 자신들의 정치적 의사결정을 할 가능성이 높다. 물론 술이나 담배와 같은 '나쁜 재화'와 포퓰리즘과 같은 '나쁜 정책' 사이에 차이도 있다. 술이나 담배의 경우 수혜자와 비용부담자가 동일한 데 반해, 포퓰리즘의 경우 세대 간 자원의 이전이 가능하기 때문에 수혜집단과 비용부담집단이 동일한 집단이 아닌 경우가 많기 때문이다.

16) 라틴 아메리카 국가들의 포퓰리즘이 만들어진 역사와 그 유산에 대해서는 Sebastian(2010) 참조.

시 그러한 맥락에서 이해할 수 있다. 여기서 신뢰할 수 있는 약속이란 행위자들에게 재량의 여지를 없애 그들이 미래에 기회주의적인 행태를 하지 못하도록 제약을 가하는 것을 말한다(North and Weingast, 1989; Shepsle, 1991; North, 1993). 포퓰리즘의 근본적인 원인이 정치적 이해관계에 따라 정치인들이 재량을 행사한 결과라는 점을 생각하면, 이는 적절한 처방일 수 있다. 그렇기 때문에 공공선택이론가인 Buchanan(1997)은 '균형예산의 원칙'과 같은 중요한 재정규율을 '헌법'에 규정할 것을 제안한 것이다. 물론 그 같이 중요한 재정규칙을 정하는 주체는 정치인들이기 때문에, 정치인들이 자신들의 정치적 책략을 발휘할 기회를 줄이는 그러한 규칙 제정에 동의할 지는 의문이다.[17]

Ⅴ. 결론

한국 사회에서 민주주의는 불가침의 성역 내지 지고지순(至高至純)의 정치 가치로 간주되는 경향이 있다. 그렇기 때문에 민주주의에 대해 조금이라도 비판적 입장을 취할 경우, '정치적 이교도'로 간주되어 공격의 대상이 되거나 배척되기 일쑤이다. 그러나 일찍이 그리스의 선각자들은 민주주의가 '중우정치(衆愚政治)'로 전락할 수 있음을 경고한 바 있으며, 지금까지도 주로 공공정책과 관련하여 민주주의가 '좋은' 정책보다는 '나쁜' 정책을 선택하는 모순적인 정치체제임을 지적하는 경우도 많다(Caplan, 2007). 물론 이렇게 말한다고 하여 민주주의를 부정하는 것은 아니라는 점도 자명하다. 아직까지 인류는 민주주의보다 더 나은 정치제도를 발견하지 못했다. 윈스턴 처칠(Winston Churchill)이 말했듯이, "민주주의는 우리가 여태껏 채택했던 모든 제도들을 제외하면 최악의 정치체제"인 것이다(Osborne, 2011, 최완규 역, 2012). 다만, 여기서는 민주주의 역시 '만능'은 아니며 그 맹점도 있다는 맥락에서, 그 한계를 언급하고 있을 뿐이다.

공공선택이론이 정치에 관해 항상 정확한 정보를 제공하는 것은 아니지만, 한 가지 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 규범적인 관점이 아닌 실증적인 관점에서 정치에

17) 공공선택이론가들의 주장은 비현실적이라는 실증적인 문제에 국한된 것은 아니다. 시장 영역에서의 정치의 축소가 시장실패와 같은 시장의 결함을 줄이기 위한 정부의 노력까지 줄이는 결과를 가져와 여러 가지 경제 문제를 방치하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다(Stiglitz, 2013). Carpenter와 Moss(2013)는 이러한 현상을 "부식성 있는 포획(corrosive capture)"으로 묘사한 바 있다.

접근해야 한다는 것이다. 노벨 경제학상을 수상한 저명한 공공선택이론가인 Buchanan(1991)이 공공선택이론을 "낭만이 없는 정치학(politics of without romance)"으로 묘사한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그렇기 때문에 이제 우리도 "국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정치가 이루어져 한다"는 규범적인 언명에서 벗어나 "국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정치가 현실적으로 이루어지고 있는가?"라는 실증적인 문제를 제기할 필요가 있다. 그런데 이러한 관점에서 보면, 민주주의는 그 이상과는 거리가 먼 형태로 나타나는 경우가 많다. 앞서 살펴본 바와 같이 공공정책에 한정하여 보더라도, 그것이 소수에게 편향된 고객정치의 논리에 좌우되거나 기득권자들의 이해관계에 봉사하는 수단에 불과한 경우를 심심치 않게 볼 수 있고, 심지어는 감정 논리에 치우친 일반대중들이 비합리적인 것을 합리적으로 선택하여 기득권자들의 이해관계를 지키는 '전위대'로 전락하는 경우도 흔히 볼 수 있기 때문이다. 상황이 이렇다보니 Keohane(2001)이 "특권을 가진 사람의(of the privileged), 특권을 가진 사람에 의한(by the privileged), 특권을 가진 사람을 위한(for the privileged)" 정치로 민주주의의 현주소를 묘사한 것도 이해가 가는 대목이다.

그런데 많은 사람들은 현재 목도(目睹)하고 있는 민주주의의 한계는 본질적으로 '엘리트 민주주의'일 수밖에 없는 대의제 민주주의의 한계에서 비롯되었다고 생각한다. 그리고 그 한계에 대한 대응으로 직접민주주의적 요소를 확대시켜야 한다고 주장한다. 특히, 지금 진행되고 있는 디지털 혁명은 직접민주주의를 현실 정치에 적용하는데 한계로 작용한 공간의 제약을 극복함으로써, '전자 아테네'를 구현할 것이라는 낙관적인 전망을 내놓고 있다(임혁백, 2000). 그러나 직접민주주의가 가지고 있는 한계 역시 간과해서는 안 될 것이다. 한 예로 정보화가 유권자들의 정보에의 접근을 용이하게 해주는 긍정적인 측면도 있지만, 오히려 정치인의 진정한 능력보다는 외양이나 스타일이 중요한 '정치의 희화화' 내지 '정치의 연예화'를 초래한다는 점도 잊어서는 안 된다.

뿐만 아니라, 직접민주주의가 중우정치로 전락할 수 있다는 오래된 비판은 디지털 혁명의 시대에도 그대로 적용될 수 있다. 오히려 이제는 새로운 의미의 중우정치, 다시 말해 정보의 부재가 아닌 왜곡된 정보에 의한 동원가능성 문제에 대해서도 생각해 볼 필요가 있다. 소설가 George Orwell이 「1984」에서 말한 '대형(Big Brother)'의 출현가능성은 여전히 상존하고 있는 것이다. 한 예로 이재용 삼성전자 부회장의 항소심 재판에서 집행유예를 선고한 판사에 대해 징계를 요구하는 청와대 청원에 20만 명이 넘는 사람들이 참여한 것은, 감정 논리에 휩쓸려 권력분립의 기본 원리조차 망각한 어설픈 직접민주주의의 현주소라고 할 수 있다. 오래 전에 제임스 매디슨이 말했듯이,

대중의 여론에서 "열정이 이성으로부터 주도권을 빼앗는데 실패하는 일은 거의 없"는 것이다(갈상돈, 2012: 76에서 재인용). 이러한 점들을 생각한다면 대중들의 참여가 모든 경우에 타당하다고 할 수는 없다. 신속한 결정을 내려야 하는 국가안보(national security)의 영역이나 국민들이 가지고 있는 정보가 부족하거나 감정에 휩쓸릴 가능성이 높은 영역에서는 국민들의 참여가 바람직하지 않을 수 있다는 Kraft와 Furlong(2013)의 지적은 그렇기 때문에 의미심장하다.

▣ 참고문헌

갈상돈. 2012. "제임스 매디슨의 여론관과 대중: 인민주권에 관한 하나의 성찰." ≪한국정치학회보≫, 46(2): 71-95.

이준구. 2008. ≪미시경제학≫. 제5판. 경기: 법문사.

_____. 2016. ≪미국의 신자유주의 실험≫. 서울: 문우사.

임혁백. 1994. ≪시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제이론≫. 서울: 나남출판.

_____. 2000. ≪세계화시대의 민주주의: 현상·이론·성찰≫. 서울: 나남출판.

조찬수. 2017. "연방제, 복지개혁, 그리고 분리주의: 캐나다 사례에 대한 정책중심 시각의 적용." ≪한국정치학회보≫, 51(2): 93-113.

Acemoglu, Daron & James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business. 최완규 역(2012). ≪국가는 왜 실패하는가≫, 서울: 시공사.

Alavi, Hamza. 1983. "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh." In Harry Goulbourne(ed.). *Politics and State in the Third World* (pp. 38~69), London: Macmillan.

Anderson, James E. 2011. *Public Policymaking: An Introduction*. 7th Edition. Boston: Wadsworth Publishing Company.

Bachrach, Peter & Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science Review*, 56(4): 947~952.

Barro, Robert J. 1974. "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*, 82(6): 1095~1117.

Bartels, Larry. 2008. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Becker, Gary S. 1983. "A Theory of Competition Among Pressure Groups For Political Influence." *Quarterly Journal of Economics*, 98(3): 371~400.

Bernheim, B. Douglas, Andrei Shleifer, & Lawrence H. Summers. 1985. "The Strategic Bequest Motive." *Journal of Political Economy*, 93(6): 1045~1076.

Buchanan, James M. 1991. "Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications." In Philip Pettit(ed.). *Contemporary Political Theory* (pp. 216~228), New York: Macmillan Publishing Company.

_____. 1997. "The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Argument." *Public Choice*, 90: 117~138.

Campbell, Andrea Louise. 2010. "Universalism, Targeting, and Participation." In Joe Soss, Jacob Hacker, and Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality* (pp. 121~140), New York: Russell Sage Foundation.

Caplan, Bryan. 2007. *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.

Carpenter, Daniel & David A. Moss. 2013. "Introduction." In Daniel Carpenter and David A. Moss(eds). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It* (pp. 1~22), Cambridge: Cambridge University Press.

Crenson, Matthew A. & Benjamin Ginsberg. 2002. *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

Dye, Thomas R. 2013. *Understanding Public Policy*. 14th Edition. Pearson Education, Inc.

Evans, Peter B,, Theda Skocpol, & Dietrich Rueschmeyer(eds.). 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fiorina, Morris P. 2013. "America's Polarized Politics: Causes and Solutions." *Perspectives on Politics*, 11(3): 852~859.

Fiorina, Morris P. & Samuel J. Abrams. 2009. *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics*. Norman: University of Oklahoma Press.

Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.

Green, Donald P. & Ian Shapiro. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press.

Greif, Avner & David D. Laitin. 2004. "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review*, 98(4): 633~652.

Gruber, Jonathan. 2007. *Public Finance and Public Policy*. 2nd Edition. New York and Basingstoke: Worth Publishers. 이인실 외 공역(2009). ≪재정학과 공공정책≫, 서울: 시그마 프레스.

Hacker, Jacob S. 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. & Paul Pierson. 2002. "Business Power and Social Policy: Employers and the Foundation of the American Welfare State." *Politics & Society*, 30(2): 277~325.

_____. 2005. "Abandoning the Middle: The Bush Tax Cuts and Limits of Democratic Control." *Perspective 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*. Simon & Schuster.

_____. 2014. "After the "Master Theory": Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis." *Perspectives on Politics*, 12(3): 643~662.

_____. 2016. *American Amnesia: How the War on Government Led Us to Forget What Made America Prosper*. Simon & Schuster.

Hacker, Jacob S., Suzanne Mettler, & Joe Soss. 2010. "The New Politics of Inequality: A Policy-Centered Perspective." In Joe Soss, Jacob Hacker, and Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality* (pp. 3~23), New York: Russell Sage Foundation.

Hall, Peter A. 1997. "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Nations." In Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (pp. 174~ 207), Cambridge: Cambridge University Press.

Heclo, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment." In Anthony King(ed.). *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Heywood, Andrew. 2013. *Politics*. 4th Edition. Palgrave Macmillan. 조현수 역(2014). ≪정치학: 현대정치의 이론과 실천≫, 개정신판. 서울: 성균관대학교 출판부.

Hill, Michael. 2013. *The Public Policy Process*. 6th Edition. Pearson Education Limited.

Hindmoor, Andrew & Brad Taylor. 2018. "Rational Choice." In Vivien Lowndes, David Marsh and Gerry Stoker(eds.). *Theory and Methods in Political Science*. Fourth Edition. (pp. 39~53), London: Palgrave Macmillan.

Huber, Evelyne & John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.

Jordan, Jason. 2010. "Institutional Feedback and Support for the Welfare State: The Case of National Health Care." *Comparative Political Studies*, 43(7): 862~885.

Judis, John B. 2016. *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*. New York: Columbia Global Reports.

Kahler, Miles. 2002. "The State of the State in World Politics." In Ira Katznelson and Helen V. Milner(eds.). *Political Science: State of the Discipline* (pp. 56~83), New York and London: W. W. Norton & Company.

Keohane, Robert O. 2001. "Governance in a Partially Globalized World." Presidential Address. American Political Science Association. 2000. *American Political Science Review*, 95(1): 1~13.

Kingdon, John W. 1984. *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.

Kraft, Michael E. & Scott R. Furlong. 2013. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. 4th Edition. Thousand Oaks, California: Sage Publication, Inc.

Lowi, Theodore J. 1971. *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. Syracuse, New York: Inter-University Case Program.

Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*, 29: 507~548.

Marquand, David. 1988. *The Unprincipled Society: New Demands and Old Politics*.

London: J. Cape.

Mettler, Suzanne & Joe Soss. 2004. "The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging policy Studies and Mass Politics." *Perspectives on Politics*, 2(1): 55~73.

Moe, Terry M. 1990. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." In Oliver E. Williamson(ed.). *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond* (pp. 116~153), Oxford: Oxford University Press.

_____. 2005. "Power and Political Institutions." *Perspectives on Politics*, 3(2): 215~233.

North, Douglass C. 1993. "Institutions and Credible Commitment." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149(1): 11~23.

North, Douglass C. & Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *Journal of Economic History*, 49(4): 803~832.

Orren, Karen & Stephen Skowronek. 2002. "The Study of American Political Development." In Ira Katznelson and Helen V. Milner(eds.). *Political Science: The State of the Discipline* (pp. 722~754), New York and London: W. W. Norton & Company.

Osborne, Roger. 2011. *Of the People, By the People: A New History of Democracy*. Bodley Head. 최완규 역(2012). ≪처음 만나는 민주주의 역사≫, 서울: 시공사.

Overtveldt, Johan Van. 2007. *The Chicago School*. 박수철 역(2011). ≪시카고학파≫, 서울: 에버리치홀딩스.

Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St Martin's Press.

Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics*, 45(2): 595~628.

_____. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, 94(2): 251~267.

_____. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

_____. 2006. "Public Policies as Institutions." In Ian Shapiro, Stephen Skowronek and Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State* (pp. 114~131), New York and London: New York University Press.

Pierson, Paul & Theda Skocpol. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science." In Ira Katznelson and Helen V. Milner(eds.). *Political Science: The State of the Discipline* (pp.693~721), New York and London: W. W. Norton & Company.

Posner, Paul and Jón Blöndal. 2012. "Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations." *Governance*, 25(1): 11~34.

Poulantzas, Nicos. 1969. "The Problem of the Capitalist State." *New Left Review*, 58: 67~78.

_____. 1974. *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.

Ripley, Randall B. & Grace A. Franklin. 1987. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. 4th Edition. Homewood, Illinois: the Dorsey Press.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.

Schubert, Louis, Thomas Dye, & Harmon Zeigler. 2013. *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. 16th Edition. Boston: Wadsworth Publishing Company.

Sebastian, Edwards. 2010. *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: University of Chicago Press.

Shepsle, Kenneth A. 1991. "Discretion, Institutions and the Problem of Government Commitment." In Pierre Bourdieu and James Coleman(eds.). *Social Theory for a Changing Society*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Simmons, Randy T. 2011. *Beyond Politics: The Roots of Government Failure*. Oakland, California: The Independent Institute.

Soss, Joe, Jacob Hacker, & Suzanne Mettler(eds.). 2010. *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*. New York: Russell Sage Foundation.

Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth(eds.). 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.

Stiglitz, Joseph E. 2013. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York and London: W. W. Norton & Company.

Stone, Deborah A. 2012. *Policy Paradox: The Art of Political Decision*. Third Edition. New York and London: W. W. Norton & Company.

Swanstrom, Todd. 1988. "Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development." *Polity*. 20. Reprinted in Dennis R. Judd and Paul Kantor(eds.). *The Politics of Urban America: A Reader* (pp. 42-59), New York: Longman Publisher.

Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tullock, Gordon, Arthur Seldon, & Gordon L. Brady. 2000. *Government: Whose Obedient Servant?: A Primer in Public Choice*. London: The Institute of Economic Affair. 김정완 역(2005). ≪공공선택론: 정부실패≫, 서울: 대영문화사.

Wagner, Richard E. & Robert D. Tollison. 1982. "Balanced Budgets, Fiscal Responsibility and the Constitution." In Richard E. Wagner, Robert D. Tollison, Alvin Rabushka, and John T. Noonan Jr.(eds.). *Balanced Budgets, Fiscal Responsibility, and the Constitution*. Washinton, DC: CATO Institute.

Weaver, R. Kent. 1987. "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy*, 6(4): 371~398.

_____. 2006. "Government Institutions, Policy Cartels, and Policy Change." In Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State* (pp. 216~237), New York and London: New York University Press.

Weimer, David L. & Aidan R. Vining. 2011. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 5th Edition. New York: Longman Publisher.

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.

Wolf, Charles Jr. 1988. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge, Mass: The MIT Press. 전상경 역(1991). ≪시장과 정부: 불완전한 선택대안≫, 한국학술진흥재단 번역총서 119. 서울: 교문사.

Democracy, Political Processes, and Public Policies: A Critical Reconsideration of the Democratic Political Process

Hyun Woo Koo

Democracy is considered as a noble political value in both political science and real politics due to its normative implication. Democracy, however, is like 'Cinderella's glass shoes', unlike its cosmetic beauty, it is not easy to find a political system that suits its ideal type. In reality, an ideal political process does not cater for the needs of an average voter, but rather the case of an arena with asymmetric power relations carrying out a well-organized interest. A theme of 'a policy-centered perspective' begins here, and public policy is seen as expanding such bias. In this context, we need to turn our eyes away from the 'normative' point of view and see things from an 'empirical' point of view. This way, we can see much more. In a democratic country where the principle of national sovereignty is to be realized, the logic of 'client politics' is widespread, for instance, the restriction on the sales of SSM, policies that explicitly go against the public interest are adopted under the broad public support, and people with vested interests may consistently reject the public's policy demands in an effort to push ahead with their interests, and populism that could lead to all of them rampantly collapsing in the long run. These are all political realities that are far from the ideals of democracy. Embracing this reality may certainly be uncomfortable and awkward, but accepting it is the first step of moving toward a higher level of discussion. The conclusion from these discussions is that the idealized democratic political process may seem plausible, but it could be nothing more than a myth.

※ Keywords: Democracy, Public Policy, Policy-Centered Perspective