

## 정치, 정책분석, 그리고 민주주의: 정책분석의 정치적 접근과 민주주의에 대한 함의

구현우\*

정책분석은 흔히 정책문제를 해결하기 위한 '공식' 정도로 이해되고 있지만, 공공정책과 정치의 밀접한 관련성을 생각하면 다르게 해석할 여지도 있다. 다시 말해, 정책분석이 현실 정치와 관련하여 중요한 함의를 가질 수 있다는 것이다. 그런데 정책분석이 이루어지는 '분석의 세계'와 실제로 정책이 결정되는 '정치의 세계'는 엄밀하게 구분된다. 정치의 세계에서 객관적으로 존재하는 이해관계가 아니라 그것에 대한 사람들의 주관적 인식이 중요하고, 정책이 결정되는 과정의 정치동학 뿐 아니라 이후 과정에 대한 연구도 필요하며, 정책에 대한 학습 역시 중요한 변수로 작용하기 때문이다. 이러한 논의들을 통해 본 논문은 민주주의에 대한 새로운 시각이 필요하다고 주장하고 있다. 선거라는 가시적인 정치 이벤트가 아닌 공공정책이라는 새로운 변수를 통해 민주주의를 살펴본다면, 이는 민중이 지배하는 정치체제가 아닌 소수 기득권자들이 지배하는 정치체제일 수 있기 때문이다.

주제어: 민주주의, 정책분석, 공공정책

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

## I. 서론

정책분석(policy analysis)이란 무엇인가? 국내외에서 널리 읽히고 있는 권위적인 정책분석 교과서 중 하나인 *Public Policy Analysis: An Introduction*에서 Dunn(2011)은 “정책분석은 문제해결을 위한 학문분야로서 실제 문제들의 해결을 위하여 사회과학 방법과 이론 및 실질적인 연구결과를 기반으로 한다”고 언급한 바 있다(Dunn, 2011, 남궁 근 외 공역, 2013: 3). Dunn이 말한 것처럼, 정책분석은 흔히 정책문제를 해결하기 위한 ‘공식(formula)’ 정도로 이해되고 있다. 정책분석의 처방적·기술적 성격을 생각하면 이 같은 정의도 충분히 이해할 수 있다. 그러나 정책분석을 미시적인 분석의 논리로만 간주해서는 안 되며, 보다 거시적인 관점에서 이해할 필요도 있다. 보다 중요한 것은 정책분석이 정책결정자와 일반대중들에게 유용하고 가치 있는 정보를 제공함으로써, 민주주의 정책과정의 제고와 관련하여 중요한 함의를 가지고 있다는 사실이다.

정책분석은 공적 문제를 해결하기 위한 공식 정도로 치부될 수는 없으며, 우리가 앞으로 살펴보는 바와 같이 정책결정자와 국민 모두에게 유용한 정보를 제공하는 것으로 보아야 한다. 정책결정 과정에서 국민의 참여가 중요한 그러한 영역에서는 정책분석 역시 민주적 과정을 제고할 수 있다 (Kraft & Furlong, 2013: 115-116).

전통적인 정책분석 또는 Schick(1977)가 말한 “분석중심적 관점(analycentric view)”이 가정하는 것과 달리, 공공정책은 정치, 보다 구체적으로는 민주주의와 밀접하게 관련된다. 그렇기 때문에 현실의 정치는 Mettler(2016)가 개념화한 “정책 풍경(polycyscape)” 하에서 이루어지는 경우가 많은데, 그녀가 말한 정책 풍경이란 이전 시기에 만들어진 정책이 현재의 정치를 재형성하고 구조화하는 정치적 맥락을 의미한다. 따라서 이러한 정치 현상에 주목할 경우 정치는 정책이라는 제약 하에서 이루어지는 ‘제한된 선택’에 다름 아니다. 그녀가 주장하듯이, “선거에서의 승자가 통치를 하려고 할 때, 그들은 *백지상태(tabula rasa)*가 아니라 이미 자리를 잡은 제도적 장치, 정당 조직, 그리고 이익집단들이 그들의 노력을 제약하고 구조화한다는 것을 발견하게 된다(강조는 원전, Mettler, 2016: 372).”

그러나 전통적인 정책분석의 체계 내에서 ‘정치’는 부차적인 변수에 불과했다. 한 예로 정책분석의 대명사로 간주되는 ‘칼도-힉스 기준’에서 정책의 이해관계에 대한 인식은 정치과정에 주어진 ‘상수’로 취급된다. 즉, 칼도-힉스 기준에서 정책의 이해관계

에 대한 인식은 고려 대상이 아니라는 말이다. 그러나 2장에서 자세히 살펴보는 것처럼, 실제로 정책이 결정되는 정치의 세계에서는 이해관계의 '존재'보다 그것에 대한 사람들의 '인식'이 중요하다. 사람들이 편익과 비용을 인식하지 못한다면, 정책을 통해 '신뢰추구'와 '비난회피'를 하려는 정치인들에게 그러한 이해관계는 아무 의미가 없기 때문이다.<sup>1)</sup> “정치가 없는 조언(advice without politics)”(Meltsner, 1997[1986])이라는 말이 정책분석의 가장 뼈아픈 비판이 되는 데에는 합당한 이유가 있는 것이다.

본 논문은 정책분석과 정치가 밀접한 관련이 있다는 맥락에서, 정치적 맥락에서 정책분석을 이해하는 접근방법의 가능성을 탐색하는 데 그 목적이 있다.<sup>2)</sup> 이를 위해 본 논문은 다음과 같은 방향으로 논의를 진행하고자 한다. 먼저 2장에서는 분석의 세계와 다른 정치의 세계에서 생각할 수 있는 정책분석의 몇몇 주제들, 예를 들어 이해관계의 사회적 구성, 시간, 그리고 학습의 문제에 대해 살펴보고 있다. 여기서는 미시적인 분석의 논리를 넘어서는 거시담론과 사회적 규정, 그리고 시간과 학습의 문제를 공공정책 분석에 포함시킴으로써, 공공정책과 정치를 연결할 수 있는 '가교' 역할을 정책분석이 수행할 수 있음을 살펴보고자 한다.

이러한 논의들을 바탕으로 3장에서는 민주주의에 대한 새로운 이해가 필요하다고 주장하고 있다 흔히 민주주의라고 하면 선거라는 가시적인 정치 이벤트와 여기서 경쟁하는 정당, 그리고 그들의 환심의 대상인 유권자를 떠올린다. 그러나 이러한 가시적인 '보이는 정치'는 빙산의 일각에 불과하다. 오히려 정치의 많은 부분은 대중들의 정치적 레이어에서 벗어나 있으며, 공공정책은 그 대표적인 예가 될 수 있다. 그렇기 때문에

- 
- 1) 전통적인 정책분석에서 말하는 '분석의 논리'와 정치의 세계에 고유한 '정치 논리' 사이에는 이 외에도 몇 가지 차이가 더 있다. 대표적으로 '매몰비용(sunk costs)'에 대한 인식에서 차이가 있는데, 분석의 논리에서는 회복할 수 없는 성질의 매몰비용은 미래의 대안 선택에서 제외하는 것이 바람직하다고 인식하지만, 정치 논리에서는 기득권을 중시하기 때문에 매몰비용에 집착하는 경향이 있다. 분석의 논리와 정치 논리 사이의 비교는 여러 문헌들에서 확인할 수 있는데, 특히 Swanstrom(1988)의 논문에 잘 정리되어 있다.
  - 2) 전통적인 정책분석에서도 정치나 민주주의에 대해 논의를 하기는 했다. 예를 들어, 일찍이 Dror(1997[1967])는 체계분석(system analysis)과 다른 정책분석의 특징으로 정치의 문제를 공공정책 분석에 포함시킨 점을 지적한 바 있다. 그러나 전통적인 정책분석의 체계 내에서 정치는 부차적인 요소에 불과했다. 또한 민주주의의 경우에도 정책분석을 통해 사회의 효용이 증가하면 민주주의를 개선할 수 있다는 공리주의적 주장을 할 수도 있지만, 이 경우 민주주의는 '목적'으로서 그 자체가 의미가 있는 것은 아니다. 다시 말해, 정책분석을 통해 민주주의가 개선된다고 하더라도 이는 '의도하지 않은 결과' 내지 '부산물'에 불과하다는 것이다. 그러나 Moe(2005)가 적절하게 지적했듯이, 정책 연구에서 정치는 주변부의 요소가 될 수 없으며, 단순히 사회경제적 조건의 변화를 반영한 '부수적인(epiphenomenal)' 현상도 아니다(Pierson, 2006). 공공정책 연구에서 정치는 그 자체로 치열한 논쟁의 대상이 되어야 한다는 말이다.

이 글에서는 공공정책을 중심으로 민주주의를 이해할 필요가 있다고 주장하고 있는 것이다. 그런데 이러한 관점에서 본 민주주의는 ‘기득권의 정치’에 다름 아닐 수 있다. 그렇다면 ‘수(數)의 정치’라는 민주주의의 의미와 달리, 현실에서는 기득권의 정치가 만연하는 이유는 무엇인가? 정책분석을 정치적인 관점에서 접근한다면, 이 역시 공공정책의 결과물이라고 할 수 있는데, 3장에서는 이에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.<sup>3)</sup>

## II. 정책분석의 정치적 접근

미국과 달리, 한국에서는 정책학을 정치학이 아닌 행정학에서 주로 다루고 있다. 그리고 한국에서 정책학이 하나의 학문 체계가 될 수 있었던 데에는 행정학자들의 각고의 노력이 있었다는 점은 높이 평가받을만하다. 그러나 그 과정에서 치러야 할 비용 역시 만만치 않았다. 대표적으로 행정학이 ‘관리(management)’ 문제에 천착하는 경향을 지적할 수 있다. 90년대 이후 ‘신공공관리론(New Public Management: NPM)’이 등장하면서 마치 관리 문제가 행정학의 최신 주제인 것처럼 생각하는 사람들도 있지만, 행정학은 그 초창기 때부터 관리 문제에 관심을 가졌다. 길게 인용할 필요도 없이, 현대적 행정학의 아버지로 일컬어지는 Wilson(1997[1887])이 “행정이란 분야는 곧 경영의 분야(The field of administration is the field of business)”라고 말한 데에서 그 근거를 찾을 수 있다(Wilson, 1997[1887]: 20). 이처럼 행정학은 시대를 초월해 미시적인 관리 문제에 관심을 가지고 있는데, 그 결과 정책의 큰 틀이 만들어지는 거시적인 정치적 맥락에 대한 이해는 자연스럽게 사장될 수밖에 없었다. 여기서는 그러한 정치적 맥락에 대해 이야기하려고 한다.

정치인들은 정책을 통해 그들이 원하는 방향으로 정치를 만들려고 한다(Anzia & Moe, 2016). Pierson(1994)이 말한 “신뢰추구의 정치(politics of credit claiming)”와 “비난회피의 정치(poitics of blame avoidance)”는 그 대표적인 예가 될 수 있는

---

3) 앞서 말한 것처럼, 정책분석은 흔히 정책문제를 해결하기 위한 공식 정도로 이해되고 있기 때문에, ‘규범적 정책분석(normative policy analysis)’을 주로 논의하고 있지만, ‘실증적 정책분석(positive policy analysis)’도 정책분석의 중요한 한 축이다. 다시 말해, 정책분석은 현상을 개선하기 위한 ‘수단’인 동시에, 정책의 원인과 그 결과에 대한 주장을 제시하는 ‘설명 도구’가 될 수 있다는 것이다(Dunn, 2011, 남궁 근 외 공역, 2013). 그런데 이 글에서는 실증적인 관점에서 정책분석을 살펴보고 있기 때문에, 정치, 구체적으로는 민주주의를 개선할 수 있는 방안이 무엇인가에 대해 살펴보기보다는 정책이 민주주의에 어떤 함의가 있는가에 대해 살펴보는데 주력하고자 한다.

데, 이를 통해 정치인들은 정치적 지지는 극대화하는 반면 자원 이전과정에서 생기는 정치적 반대는 극소화할 수 있다. 그렇기 때문에 서두에서 말한 것처럼, 정치인들에게 있어서는 이해관계의 존재보다 이해관계의 인식이 더 중요한 변수로 부각된다. 그런데 정책의 이해관계를 정치과정의 산물로 이해한다면, '시간'은 공공정책 연구에서 주변부의 요소가 될 수 없다. 정책이 결정되는 정치과정은 '상수'가 아니라, 시간의 경과에 따라 변화하는 '변수'이기 때문이다. 이러한 맥락에서 2장에서는 정치적 맥락에서 정책 분석을 이해할 때 중요한 변수로 부각되는 이해관계에 대한 인식과 시간 및 학습의 문제에 대해 살펴보고자 한다.

## 1. 이해관계의 사회적 구성

경제학이 흔히 그러하듯, 정책분석도 사람들이 '합리적 존재'라고 가정한다. 다시 말해, 사람들은 완벽한 정보를 가지고 최선의 선택을 한다는 것이다. 그러나 이러한 가정이 현실적이지 않다는 점은 자명하다. 사람들은 정보를 수집하는 데에도 한계가 있을 뿐 아니라, 수집한 정보를 해석하는 데에도 체계적인 '편향성(bias)'을 가지고 있기 때문이다. 정책의 이해관계 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있는데, 사람들이 이해관계를 인식하는 데 있어 범하는 오류들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 편익과 비용에 대한 사람들의 반응은 동일하지 않다. "부정편향성(negativity bias)"이라고 하는 심리적 편향은 이를 잘 보여주고 있는데, 이는 편익보다는 비용에 더 민감하게 반응하는 심리적 경향성을 말한다(Weaver, 1987). 사람들이 이러한 심리적 편향을 가지고 있다면, 새로운 정책을 시행함으로써 얻게 되는 정치적 지지보다 현존 정책을 폐지하거나 변경함으로써 부담해야 하는 정치적 반대가 더 크게 나타나고, 따라서 이는 현존 정책의 합리성 여부와 상관없이 정책이 지속적인 양상을 띠는 하나의 이유가 된다(Huber & Stephens, 2001).

둘째, 사람들은 높은 시간할인율을 가지고 있다. 그렇기 때문에 사람들은 단기적으로 발생하는 편익이나 비용에는 민감하게 반응하는 반면, 장기적으로 발생하는 편익이나 비용은 대폭 할인하는 경향이 있다. 따라서 장기적으로 발생하는 이해관계는 대중들의 정책 선호로 이어지지 않는다. 그들에게 있어 장기적 이해관계는 정책과는 무관한 사회경제적 조건의 반영물일 뿐이다. 그리고 이러한 근시안적 시계는 경제를 정치적으로 통제하려는 정치인들의 동기와 맞물려 공공정책의 '시기(timing)'와 '선거력(electoral calendar)'이 일치하는 '정치적 경기순환(political business cycle)'으로 나타날 수 있는데, 이는 Tufte(1978)가 말했듯이 경제의 효율성 상실로 이어질 뿐이

다. Feldstein(1980)이 정치의 본질이라고 말한 “근시안적 시계(myopia)”는 정치인만의 문제가 아닌 정치인과 유권자가 공유하는 문제이다(Pierson, 2004: 41).

셋째, 사람들이 이해관계를 인식하는 데에는 그들을 둘러싸고 있는 거시적인 ‘맥락’의 영향을 받는다(Guntermann & Lenz, 2022). 그러한 맥락에서 중요한 것 중 하나가 이념이며, 사람들은 이념이라는 정치적 전제에 따라 주어진 정보를 편향되게 해석하는 “정치적으로 동기화된 추론(politically motivated reasoning)”에 근거하여 정치적 판단을 하는 경우가 많다(Guay & Johnston, 2022). 정보비용에 인색한 “인지적 구두쇠들(cognitive misers)”(Rosenthal, 2021: 1100)은 현상을 단순화하려고 하는데, 이념이야말로 정치 현상을 단순화하는 요체이기 때문이다(Munger, 2000: 386-387). 특히, 특정 집단을 중심으로 배타성을 조장하는 “정치적 부족주의(political tribalism)” 하에서 이념은 경제적 이해관계를 넘어서는 “사회적 정체성(social identities)”, 다시 말해 “문화와 유사한 우리 대 그들(quasi-culture, us-versus-them)”이라는 관념과 결부되는 경우가 많다(Ruckelshaus, 2022). 예를 들어, 공기업 민영화를 둘러싼 논쟁에서 많은 사람들은 경제적 이해관계보다는 자신이 ‘집단적 일체감(group identification)’을 느끼는 이념에 따라 이를 찬성하거나 반대한다. 따라서 사람들의 이념적 편향에 따라 이해관계는 과대 또는 과소 추정된다.

합리적 존재를 가정하는 전통적인 정책분석의 체계 내에서 정책의 이해관계가 존재한다는 것과 사람들이 그것을 인식하는 것은 동일한 차원의 문제이다. 정치적 의미를 배제한 채 정책의 이해관계를 살펴본다면, 정책의 이해관계자들이 그것을 인식하는지 여부는 문제가 되지 않는다. 그러나 이는 “정치가 없는 조건”이라는 전통적인 정책분석에서만 가능한 얘기이다. 정책을 통해 정치적 지지를 얻고 자원 이전 과정에서 나타나는 비난을 회피하려고 하는 정치인들의 입장에서 이해관계에 대한 인식은 이해관계의 존재보다 더 중요한 의미를 가진다. 그런데 이 과정에도 ‘정보의 비대칭성’ 문제가 개입한다. Bartels(2016)가 말했듯이, “경제학적 분석에서는 그러한 연결 관계(정책과 그 이해관계 사이의 관계)를 종종 당연한 것으로 간주하지만, 대부분의 사람들은 수많은 정책 영역에서 그것을 잘못 해석하거나 단순히 간과한다(Bartels, 2016: 32).”

게다가 정책이 결정되는 정치의 영역은 시장과 비교할 수 없을 정도로 많은 정보비용이 소요된다(Overtveldt, 2007, 박수철 역, 2011: 313). 정치는 많은 이해관계자들의 행태 변화를 필요로 하기 때문에 원인과 그 결과 사이의 시차가 길고, 다양한 목표를 추구하기 때문에 결과에 대한 규범적 판단도 어렵기 때문이다(Pierson, 2004). 이와 같이 정치의 영역에 고유한 높은 정보비용으로 인해 대중들은 ‘합리적 계산’이 아니라 막연한 ‘집착’이나 ‘직관’에 근거하여 정치적 판단을 할 가능성이 높다. 예를 들

어, Stone(2012)은 이러한 점을 다음과 같이 적절하게 지적한 바 있다.

정치의 영역에서 정보는 결코 완전하지 않다. 우리는 목표를 달성하는 데 있어 가능한 모든 수단들이나 행위의 모든 가능한 결과들을 결코 알 수 없는데, 모든 행동들은 부수적인 효과나 의도하지 않은 결과를 가질 수 있기 때문에 특히 그러하다. 우리는 우리의 행동에 대한 다른 사람들의 대응에 대해 알지 못함에도, 종종 다른 사람들의 행동에 대한 기대에 근거하여 선택을 한다. 사람들이 선택을 할 때, 그들은 사실뿐만 아니라, 추측, 직관, 기대, 야망, 그리고 신념에 의존한다(Stone, 2012: 31).

Stone이 지적한 것처럼, 정치의 영역에서 사람들이 이해관계를 인식하는 방식은 매우 ‘사회적(social)’이라는 데 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여 심리학자들이 말한 “침묵의 나선(spirals of silence)”이라고 하는 현상은 여러 가지 유용한 시사점을 준다. 침묵의 나선은 사회적인 존재인 사람들이 사회로부터 고립되는 것에 심리적인 불안감을 느껴 주위 사람들이 공유하는 어떤 생각에 무조건적으로 동조하는 것을 말한다(Pierson, 2015). 게다가 그러한 동조 현상은 Mahoney(2021)가 말한 “정당화 체증 과정(increasing-legitimation processes)”, 다시 말해 정당성의 근거가 시간이 지남에 따라 확대 강화되는 과정을 거치기도 하는데, 이는 과거의 정당성이 미래의 무비판적 수용의 대상이 될 수 있음을 의미한다.

정책의 이해관계가 존재한다는 것과 사람들이 그것을 인식하는 것을 동일시하는 전통적인 정책분석의 관점은, 정책이 민주주의에 중요한 함의를 가지고 있다는 점을 간과한다. 이러한 관점은 정책으로 인한 자원 이전이 한편으로는 소수의 ‘시끄러운 승리자들(noisy winners)’과 다수의 ‘조용한 패배자들(silent losers)’을 양산한다는 사실을 간과하지 못하기 때문이다. 그리고 후술하듯이, 이러한 정보의 비대칭성에서 비롯된 ‘무지’ 때문에 대중들은 민주주의 정치과정에서 제 목소리를 내기 어렵다. 심지어 대중들이 기득권자들에게 동원되어 그들을 위한 ‘전위대’로 전락하는 경우도 심심치 않게 볼 수 있는데, 이러한 민주적 동원의 역설적 결과에서 ‘복지여왕(welfare queen)’<sup>4)</sup>과 같은 상징물은 중요한 변수로 부각된다. 간단한 몇 마디의 말로 정치를 이야기하는 “사운드바이트 정치(sound-bite politics)”(Shapiro, 2002: 242) 하에서, 상징은 대중들을 동원하기 위한 효과적인 정치 전략이 될 수 있기 때문이다.

4) 복지여왕은 미국의 보수주의자들 사이에서 한 때 유행했던 말로, 너무 관대한 복지정책으로 호화사치생활을 하는 빈곤층을 은유적으로 지칭한 것이다.

## 2. 시계확장적 분석

서두에서 말한 공공정책과 정치의 밀접한 관련성은 공공정책이 ‘시간적 차원(temporal dimension)’의 변수라는 사실에서 비롯된다. 이는 미국 정치나 한국 정치와 같은 “시간의 정치학(politics in time)”(Pierson, 2004)에서 분명하게 드러나는데, 다른 차원의 정치적 변수, 예를 들면 선거와 달리 공공정책은 영원하지는 않더라도 적어도 ‘지속적인(durable)’ 승자와 패자를 만들어내기 때문이다(Hacker & Pierson, 2014). 그렇기 때문에 이러한 “정책의 지속가능성(policy sustainability)”은 “장기적인 시계(long-time horizons)”라는 관점에서 정치를 연구할 때 중요한 변수가 될 수밖에 없다. 정치의 중요한 측면을 포착하기 위해서는 “먼지가 가라앉은 후에 어떤 일이 일어났는지 살펴볼 필요가 있다”는 Pierson(2007)의 주장처럼 말이다(Pierson, 2007: 156). 우리가 ‘정책의 유산(policy legacies)’에 주목해야 하는 이유 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

Capoccia(2015)가 말했듯이, 정책유산에 대한 연구의 의의는 ‘현재’나 ‘미래’가 아니라 ‘과거’를 분석의 중심에 놓았다는 것이다(Capoccia, 2015: 150). 즉, 이러한 관점에서 본 과거의 ‘유산’은 단순히 시간의 경과에 따라 흘러간 문제가 아니라, 현재나 미래에도 중요한 의미를 가지는 정치적 변수가 될 수 있다는 말이다. 그렇기 때문에 “누가 무엇을 얻는가?(who gets what?)” 라는 정치학의 고전적인 질문은 ‘과거’를 살펴보지 않고서는 답할 수 없는 ‘맥락특정적인’ 것이다. 과거에 자원의 권위적 배분을 가능케 한 정책이 현재의 정치에도 여전히 의미가 있기 때문이다(Reich, 2000).

이러한 정책유산은 다음과 같은 두 가지 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 물질적 유산으로, 전술한 정책의 ‘이해관계’가 이에 해당된다. 그런데 정책의 이해관계는 정치과정에 객관적으로 주어진 것이 아닌 사람들의 주관적 인식의 대상이다. 앞서도 말한 것처럼, 편익과 비용에 대한 사람들의 반응은 동일하지 않으며, 이해관계의 크기 역시 정책의 ‘시차(time lag)’나 이념적 편향에 따라 다르게 해석된다. 결국 정책의 이해관계는 그러한 이해관계를 인식하는 ‘이해관계자들’이 존재할 때 의미가 있으며, 여기에 우리가 정책의 ‘인적 유산’에 주목해야 하는 이유가 있다.

따라서 정책의 유산은 결국 ‘행위(agency)’의 문제로 귀결된다. 그러나 여기서 말하는 행위자는 전통적인 정책분석에서 가정하는 합리적 존재가 아니다. 게다가 합리성의 가정을 받아들인다고 하더라도, 그러한 개인적 합리성이 사회적 합리성으로 귀결되는 것은 아니다. 합리적 존재로서의 행위자를 가정하는 합리적 선택 이론(rational choice theory) 자체가 개인의 합리적 선택이 사회전체적인 합리적 결과를 가져오지



못하는 ‘사회적 딜레마(social dilemmas)’를 전제로 한다는 점을 생각하면 이해하기 쉽다(Hindmoor & Taylor, 2018). 예를 들어, 대중들의 정책 선호가 민주적 정치과정에 제대로 반영되지 못하는 “민주주의의 딜레마(democratic dilemma)”는 대중들의 합리적 선택의 역설적 결과로 볼 여지도 있다. 앞서 말한 정치의 영역에 고유한 높은 정보비용과 대조되는 개개인에게 귀속되는 작은 편익은 결국 유권자들의 집단행동을 어렵게 하는 ‘집합적 행위의 문제’로 귀결되기 때문이다(Guntermann & Lenz, 2022). 공공재의 무임승차자 문제는 비단 시장에서 뿐 아니라, 정치의 영역에서도 실패를 가져오는 주요인이다.

요컨대, 과거 정책이 남긴 이해관계가 정책의 지속성이나 경로의존성을 가져오는 것은 아니다. 오히려 더 중요한 것은 그러한 이해관계를 인식하고 그것을 현재나 미래의 선택에 적용하는 ‘행위’의 문제이다. 그렇기 때문에 우리는 구조결정론적 사고에서 벗어나야 한다. 물론 그러한 개인의 선택이 “정치적으로 고립된 행위자들의 자유로운 결정”을 의미하는 것은 아니다(Capoccia, 2015: 156). 오래 전에 Marx(1975[1869])가 말했듯이, 개인은 과거의 제약 속에서 선택을 하는 것이다(Marx, 1975[1869], 최형익 역, 2012: 11).

이처럼 정책의 유산에 주목한다면, 우리가 전통적으로 가지고 있는 인과관계의 고리, 다시 말해 정치가 정책을 만든다는 생각은 정책이 결정되는 단기적인 관점에만 치중하고 있다는 비판이 제기될 수 있다. 예를 들어, 미국 사회의 보수화 경향(이준구, 2016)에 대해 이야기할 때, 우리는 흔히 보수주의라는 정치이념이 그에 상응하는 정책을 만들었다고 생각하기 쉽지만, 실상은 이전 시기에 배태된 수많은 보수주의 정책들이 보수주의 이념을 확산시켰고 이것이 다시 보수주의 정책으로 이어지는 “자기강화과정(self-reinforcing process)”(Pierson, 2004)을 거쳤다고 보는 것이 옳다(Hacker & Pierson, 2011, 2016). 따라서 전통적인 정책분석 또는 “시간적으로 제약된 분석(temporally constricted analyses)”에 근거할 경우, “현상의 피상적인 면에만 몰입하고 보다 심층적이고 근본적인 원인은 간과할 수 있다(Pierson, 2004: 95).”

정책의 유산은 정책과정과 관련하여 우리의 관심을 새로운 것으로 돌려놓았다는 점에서도 의미가 있다. 우리가 보통 정책이라고 하면 매우 가시적인 결정과정을 떠올리지만, 이는 정책이라는 ‘빙산’의 일각에 불과하다. 오히려 더 중요한 것은 정치적으로 시끄럽고 매스미디어의 주목을 받는 결정과정이 아니라, 그것이 결정되고 난 다음의 ‘후속 정치(downstream politics)’ 과정이라고 할 수 있다. 정책의 유산은 바로 이러한 후속 정치의 문제를 살펴봄으로써 “시간적으로 제약된 분석”이 낳은 좁은 시계의 문제를 상당 부분 극복할 수 있다. 예를 들어, 가시성이 높은 정책결정과정에서는 ‘원

자화된' 유권자가 지배적이라고 말할 수 있을지 몰라도, 정책이 결정된 이후 단계에 주목한다면 '조직화된' 이익집단이 그 자리를 대신한다는 결론에 이를 수 있다. 정책이 결정된 이후 단계는 "현시성이 낮고 많은 정보가 소요되는(low salience, high information)" 정치과정이기 때문에, 시계가 좁고 전문적 식견도 부족한 유권자들이 지속적으로 관심을 가지고 적극적으로 참여할 가능성은 낮기 때문이다(Hacker et al., 2015).

이러한 맥락에서 정책분석의 시계를 넓히려는 일련의 논의들은 개혁 과정의 본질을 이해하는 데 도움을 준다. 앞서도 말한 것처럼, 공공정책이 결정되는 정치의 세계는 '빙산'과 같아서 대중들의 주목을 받는 것은 극히 일부분에 불과하다. 따라서 수면 아래에 놓인 가시성이 낮은 '숨겨진 정치(hidden politics)'(Hacker, 2004)가 수면 위로 부상하기 위해서는 이를 가능케 하는 점화기제가 필요하다. 흔히 인용되는 "초점사건(focusing events)"(Kingdon, 1984)은 그 대표적인 예가 될 수 있는데, 이러한 점화기제로 인해 제도나 정책은 급격하게 바뀔 수 있다. 따라서 이 경우 초점사건은 "단절된 균형 모형(model of punctuated equilibrium)"(Krasner, 1984, 1988)에서 말하는 '결정적 전환점(critical junctures)'을 재촉하는 요인이 될 수 있으며, 행위자가 제도나 정책과 관련하여 선택할 수 있는 대안의 범위를 확대시키는 '기회의 장'으로 이해할 수 있다(Capoccia 2015; Donnelly & Hogan, 2012; Stark 2018).

그러나 '단절적 원인'이 반드시 '단절적 결과'를 가져오는 것은 아니다. 예를 들어, Gerschewski(2021)는 제도변화의 원인과 그 결과를 혼동하는 기존 제도이론을 비판하면서, 원인은 단절적이지만 결과는 점진적일 수 있다는 점을 "침식(erosion)"이라는 말로 설명한 바 있다. 시간이 경과함에 따라 정책의 내용도 부분적이고 지역적인 방식으로 미세 조정될 수 있다는 것이다. 개혁 과정 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 문제를 극적으로 부각시키는 초점사건이 생겨 개혁이 대중들의 주목을 받는 "현시적이고 정치를 만드는 이슈(salient, politics-making issues)"(Anzia & Moe, 2016)가 되더라도, 단순히 시간의 경과에 따라 개혁의 가시성이나 현시성이 낮아져 향후 개혁 과정이 대중들이 배제된 '기술관료적 정치과정(technocratic politics)', 다시 말해 그들만의 게임으로 변질될 수 있기 때문이다(Capoccia, 2016). 대중들의 정치적 레이더에서 벗어난 "개혁 이후의 정치(postreform politics)"는 시끄러운 "개혁의 정치(reform politics)"와 본질적으로 다른 것이다(Rocco & Haeder, 2018).

### 3. 학습과정으로서의 정책

앞서 살펴본 정책의 유산은, 정책이 과거와 현재, 그리고 미래를 이어주는 중요한 연결고리이기 때문에 과거의 선택은 현재나 미래의 선택에 영향을 미친다는 것이다. 그리고 그러한 유산 중 우리가 특히 주목해야 할 것은 ‘인적 유산’이다. 정책을 둘러싼 행위자들이 정책을 학습함으로써 그 영향은 단기간에 국한되지 않고 장기적인 성격을 가질 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 우리는 ‘학습과정으로서의 정책(policy as learning processes)’을 이야기한 Pierson(1993)의 주장에 주목할 필요가 있다. 그에 따르면 정책은 이해관계를 의미하는 “자원(resources)”의 측면과 사람들이 그것을 인식하는 “해석(interpretations)”의 측면이 있는데, 이 둘을 연결하는 ‘학습’이야말로 정책의 “환류효과(feedback effects)”가 발생하기 위한 필요조건이라는 것이다.

정책학습과 관련하여 가장 먼저 논의할 수 있는 것은 이해관계에 대한 학습이다. 앞서 자세히 살펴본 것처럼, 전통적인 정책분석이 가정하는 것과 달리, 정책의 이해관계는 정치과정에 객관적으로 주어진 것이 아니다. 보통 이해관계의 학습은 현재의 관점에서 이해하는 경향이 있지만, 시계를 넓혀본다면 반드시 거기에 국한된 것은 아니며 ‘미래’에 대한 전망과도 결부되어 있다. 이와 관련하여 ‘적응적 기대(adaptive expectations)’는 여러 가지 중요한 함의를 가지고 있다. 적응적 기대는 과거나 현재를 토대로 미래를 예측하는 것으로, 예를 들어 물가가 오르는 인플레이션은 과거나 현재의 경험이 미래에 대한 전망에 영향을 미쳐 실제로도 물가가 오르는 ‘자기실현적 예언’이 현실화된 결과이다. 정책에 대한 학습도 마찬가지인데, 정책이 “긍정적·부정적 환류의 고리(positive and negative feedback loops)”(Orren & Skowronek, 2002; Weaver, 2010)를 통해 관련 행위자들의 학습에 중요한 영향을 미칠 수 있다. Acemoglu와 Robinson(2012)이 말한 “포용적 경제제도”와 “착취적 경제제도”의 분류는 이와 관련하여 중요한 함의를 가지고 있는데, 혁신이 보상과 연결되는 포용적 경제제도 하에서는 현존 행동을 강화하는 방향으로 유인 체계가 형성되는 반면, 혁신이 오히려 착취의 대상이 되는 착취적 경제제도 하에서는 그러한 유인 체계가 만들어지기 어렵다.

그러나 학습이 반드시 사회경제적 상황과 조응관계를 이루는 것은 아니다. 여기서 우리는 ‘올바른’ 학습과 더불어 ‘지체된’ 학습의 문제에 대해서도 살펴보지 않을 수 없다. 특히, 후술하는 기득권자들의 수세 전략에 따른 지체된 학습이 관련 이해당사자들의 적응적 기대로 이어질 수 있다는 주장에 주목할 필요가 있다. 과거의 경험이 미래에 대한 전망을 바꿔 사람들이 정치적으로 무기력해지는 “허무주의 정치(nihilistic

politics)”(Schwartz, 2021) 내지 “유권자 박해(voter persecution)”(Ingham, 2022)와 같은 현상, 다시 말해 어떤 시도도 정치적으로 의미가 없다는 ‘집단적 무기력’이 나타날 수 있다는 말이다. 클린턴 행정부의 ‘건강보험법(Health Security Act of 1993)’의 실패가 건강보험 수혜 범위 확대 문제를 지난 십 수 년 동안 정치 의제에서 배제한 것은, 기득권자들의 수세 전략에 따른 대중들의 집단적 무기력이 정치과정의 편향성으로 이어진 결과라고 할 수 있다(Weimer & Vining, 2011).

끝으로, 정책학습에도 비대칭적 인과관계에 대한 논의가 적용될 수 있다. 사회과학에서는 인과관계에 대해 논의할 때 원인과 결과를 대칭적으로 이해하는 경우가 많다. 즉, 큰 결과는 큰 원인에 기인한다는 것인데, 최근에는 이러한 대칭적 인과관계에 대한 비판, 다시 말해 사소한 원인이 큰 결과로 이어질 수 있다는 주장이 제기되고 있다. ‘문턱효과(threshold effects)’에서 볼 수 있듯이, 시간적으로 누적된 사소한 원인이 결정적 계기와 만나면, 큰 결과가 나타날 수 있다는 말이다(Pierson, 2004). 따라서 정책에 대한 학습도 그것을 의미 있게 만드는 결정적 계기가 필요하다. 예를 들어, 박정희가 메이지유신이나 2·26 사건과 같은 일본 현대사의 큰 사건들에서 국가 운영의 큰 틀과 구체적인 방법론을 배웠다고 하더라도, 그가 쿠데타를 통해 권좌에 오르지 못했다면 그의 개인적 학습은 역사에 별 의미가 없었을 것이다.

### Ⅲ. 공공정책의 관점에서 본 민주주의

정치가 “누가 무엇을, 언제, 그리고 어떻게 얻는가?(who gets what, when, and how?)”와 관련된 사회적 과정이라면(Birkland, 2011: 6에서 재인용), 정책은 정치의 중심부에 있을 수밖에 없다. 정책이야말로 사회 내 자원의 권위적 배분과 관련된 정치적 변수이기 때문이다. 그렇기 때문에 정책은 민주주의와 불가분의 관계에 있다. 그러나 이상하게도 전통적인 민주주의 연구에서 공공정책은 주변부에 머물렀다. 전통적인 관점에서 민주주의는 선거 정치라는 관점에서 이해되었으며, 선거에서 경쟁하는 정치인들과 그들의 환심의 대상인 유권자가 주된 연구대상이 되었다. 그러나 여기서는 민주주의에 대한 새로운 관점이 필요하다고 주장하고 있다. 즉, 공공정책이라는 관점에서 민주주의를 이해할 필요가 있으며, 이러한 관점에서 본 민주주의는 ‘기득권의 정치’로 귀결될 수 있다. 그 어원과 달리, 민주주의는 민중이 지배하는 정치체제가 아니라 소수 기득권자들이 지배하는 정치체제에 다름 아닐 수 있다는 말이다.

## 1. 공공정책과 민주주의

어원에 충실한 민주주의는 한마디로 ‘수(數)의 정치’라고 할 수 있다. ‘1인 1표(one man one vote)’라는 정치의 형식논리가 다수가 지배하는 정치체제를 만들 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 이상적인 민주주의는 현실에서 찾아보기 어렵다. 전 세계적으로 민주주의의 모범으로 칭송받고 있는 미국에서조차 “승자독식의 정치(winner takes all politics)”가 만연한 것은 이를 옹변으로 말해주고 있다(Hacker & Pierson, 2011). 그렇다면 수의 정치라는 민주주의의 의미와 달리, 소수가 지배하는 ‘기득권의 정치’가 만연한 이유는 무엇인가? 이 물음에 답하기 위해서는 우리가 정치를 바라보는 관점을 바꿀 필요가 있다.

우리가 흔히 정치라고 하면 ‘선거’와, 선거에서 승리하기 위해 경쟁하는 ‘정당’, 그리고 그들의 환심의 대상인 ‘유권자’를 떠올린다. 그렇기 때문에 Hacker와 Pierson(2014)은 이 삼자를 가리켜 “버뮤다 삼각지대(Bermuda Triangle)”라고 평한 바 있다. 정치 과정에 관한 모든 논의가 이 지점으로 빨려 들어간다는 것이다. 그러나 선거와 같은 가시적인 정치 이벤트는 정치라는 “긴 여정의 마지막 1마일”에 불과하다(Hacker et al., 2022). 오히려 정치의 많은 부분은 대중들의 이목에서 벗어나 있으며, 이러한 “숨겨진 정치”가 장기적으로 민주주의에 더 큰 영향을 미칠 수 있다.

이러한 맥락에서 우리가 정치를 제대로 이해하기 위해서는 정치라는 빙산의 일각에 불과한 선거정치에만 주목해서는 안 된다. 형식상으로는나 평등한 선거정치 과정과 달리, 수면 아래의 공공정책의 정치과정에서는 정치적 자원을 두루 갖춘 “강력한 정책 수요자들(intense policy demanders)”(Bawn et al., 2012)이 지배적이기 때문이다. 강력한 정책 수요자들은 정보나 전문성 면에서 뿐만 아니라, 정치과정에 참여하는 방식과 시계(time horizon)라는 면에서도 대중들과 다르다. 다시 말해, “장기적인 시계와 복잡한 제도적 환경을 조향할 (충분한) 자원을 가진(Hacker et al., 2021: 21)” 강력한 정책 수요자들이 많은 정보가 소모되고 가시성이 낮은 수면 아래의 “숨겨진 정치” 내지 “지하 정치(subterranean politics)”(Pierson, 2015) 과정에서는 대중들에 비해 확실한 비교우위가 있다.

그들(강력한 정책 수요자들)은 (정책이 결정되는) 공적 권위의 다양한 장(sites)에서 활동할 수 있는 반면, 유권자들은 잘 드러나지 않는 장에서 정책이 결정되거나 의도적으로 정책이 표류되는 경우 정치인들에게 책임을 지우는 데 어려움을 겪을 수 있다. 그리고 그들은 장기간에 걸쳐 활동하는

반면, 이 정당에서 저 정당으로 지지를 옮기는 유권자들은 많은 경우 단기적인 (정치) 동학에만 관심을 가진다(Hacker et al., 2021: 23).

공공정책의 정치과정에서 대중들은 “간헐적으로 영향력을 행사하고 실제 결과와는 동떨어진” “일회성 행위자들(one shotters)”일 뿐이지만(Hacker et al., 2015: 201), 강력한 정책 수요자들은 Rahman과 Thelen(2021)이 말한 “반복적 행위자들(repeat players)”이다. 그런데 정치과정의 승자라는 관점에서 보면, 일회성 행위자들은 기껏해야 일시적 승자에 불과하며, 궁극적인 승자는 반복적 행위자들이다. “반복적 행위자들은 광범위한 법률 지식을 얻을 수 있고, 권력자들과 긴밀한 관계를 형성할 수 있으며, 장기적인 전략을 활용할 수도 있기” 때문이다(Rahman & Thelen, 2021: 77). 이러한 맥락에서 강력한 정책 수요자들은 “선거에서 우위를 점하는 연속극(soap opera of electoral one-upmanship)”(Shapiro, 2002: 238)에는 관심이 없다. 그들에게 있어 정치란 ‘공직(office)’을 차지하기 위한 경쟁이 아니라 ‘지배구조(governance)’를 바꾸기 위한 경쟁일 뿐이기 때문이다(Hacker & Pierson, 2014). 그렇기 때문에 Mettler(2016)가 미국 민주주의의 본질적 문제라고 말한 ‘금권정치(plutocracy)’는 좌우의 진영논리를 넘어서는 것이다. 정파의 이해관계를 초월한 시스템의 힘이 돈이 지배하는 정치체제를 만들었다는 설명이다. 그녀가 말했듯이, “이(금권정치)는 (민주당과 공화당이라는) 양 진영 모두에서 나타났으며, 몇몇 이슈와 관련해서는 양극화된 정치 환경에서도 역설적으로 비당파성(bipartisanship)을 조장하기도 했다(Mettler, 2016: 376).”<sup>5)</sup>

이제 가진 자들은 ‘1불 1표(one dollar one vote)’의 경제논리가 지배하는 자본주의에서 뿐만 아니라, ‘1인 1표(one man one vote)’의 정치논리가 지배하는 민주주의에서도 특권적인 위치를 점하게 되었다. 경제 권력이 정치와 경제 모두에서 영향력을 행사하는 “이중 현시성(dual presence)”을 가지게 되었다는 일각의 평가는 이러한 맥락에서 이해할 수 있으며(Hacker et al., 2021: 28-34), 이는 정치가 경제를 지배하여 대중이 자본주의 정치과정에서 주도적인 역할을 하는 “자본주의의 동화(capitalist fairy tale)”가 아닌, 경제권력이 정치권력으로 변하여 가진 자들의 특권을 강화하는 방식으로 민주주의를 위협하는 “자본주의의 디스토피아(capitalist dystopia)”일 뿐이다(Culpepper, 2021). 그렇기 때문에 “다원주의의 천국”에서 “천국의 합창은 강력한

5) 최근 미국에서 경제적 불평등을 심화시킨 주요인 중 하나로 꼽히는 금융부문의 규제완화는 바로 이러한 비당파성의 결과물이었다. Kelly와 Morgan(2021)이 말했듯이, “다른 분야의 양극화에도 불구하고, 이러한 이슈(금융부문의 규제완화)와 관련된 민주당의 입장은 공화당의 그것과 매우 유사해졌다(Kelly & Morgan, 2021: 72).”

상류층의 역량으로 부른다”는 Schattschneider(1960: 35)의 오래전 비판은 오늘날에도 여전히 유효하다.

요컨대, 공공정책은 민주주의와 밀접한 관련을 가지고 있다(Soss, 1999). 공공정책의 경우에도 자원의 이전을 가능케 하는 ‘권력’의 문제를 다루고 있기 때문이다. 앞서 말한 칼도-히스 기준을 받아들인다 하더라도, 누가 편익을 누리고 누가 비용을 부담할 것인지를 결정하는 것은 바로 권력이다. 그렇기 때문에 Moe(2005) 같은 학자는 권력이 공공정책 연구에서 “주변부(periphery)”의 요소가 될 수 없다고 단언한 것이다. 그런데 문제는 이렇게 중요한 의미를 가지는 정책이 민주주의에 반드시 순기능으로 작용하는 것은 아니라는 사실이다. 오히려 현실은 정반대로, 정책이 기득권의 유지 및 확대·재생산에 기여하는 경우를 심심치 않게 볼 수 있다. Stiglitz(2013)가 말했듯이, 무한경쟁을 강조하는 세계화 시대에도 부자들을 비대하게 만든 것은 다른 아닌 공공정책이었다. 보수주의자들의 주장과 달리, 경제적 불평등은 많은 부분 정치 현상의 일환으로 이해할 수 있다는 말이다(Bartels, 2016). 그런데 이러한 편향성의 문제를 가진 자들이 정책결정자들을 ‘포획’했기 때문이라고 보는 것은 피상적인 이해이다. 그것은 우리의 정치구조가 그러한 편향성을 만든 것이며, 이는 구조를 개혁해야 하는 어려운 과업이 우리 앞에 놓여 있다는 의미이기도 하다. 그렇기 때문에 미국 사회를 병들게 하는 “승자독식 경제”의 이면에 있는 “승자독식의 정치”는 단순히 정권교체로 해결할 수 없는 ‘구조적’ 문제이다(Hacker & Pierson, 2010, 2011).

## 2. ‘상금’으로서의 정책과 ‘지형’으로서의 정책

정책은 한마디로 ‘이해관계(stake)’이다. 일찍이 Gourevitch(1986)는 이러한 점에 착안하여 정책을 둘러싼 정치과정은 이해관계를 둘러싼 다툼이며, 그러한 이해관계는 계급위치에서 나온 구조의 반영물이라고 주장한 바 있다. 하지만 현실의 이해관계는 Gourevitch가 생각한 것보다 훨씬 복잡하다. 우리가 ‘상금(prize)’으로서의 정책을 얘기함에 있어, 그것이 민주주의에 어떤 함의가 있는지를 살펴볼 특별한 이유가 있다.

정책의 이해관계가 소수 기득권자들에게 편향적이라는 주장은 오래 전부터 있어 왔다. Wilson (1980)이 말한 “고객정치(client politics)”는 바로 그러한 편향성을 잘 보여주고 있는데, 그가 말한 고객정치란 정책의 편익은 소수에게 집중되는 반면, 그 비용은 다수에게 분산되는 정치 형태를 말한다. 예를 들어, 정치인들이 자신의 지역구에 혜택을 집중시키는 “구유통 정치(pork barrel politics)”(Kraft & Furlong, 2013)나 정부가 특정 집단에게 독점이윤을 제공한 결과 사회전체적인 자원의 낭비를 가져오는

“지대추구(rent seeking)”(Przeworski, 2003)는 모두 이러한 고객정치(producer politics)의 논리가 반영된 것이다. 그런데 문제는 민주주의 국가에서 정책은 대부분 이러한 형태를 띠고 있다는 사실이다(Caplan, 2007). 정책에 따라 정치적 결과가 달라지는 “정책특정적(policy specific)” 정치 하에서, 정치인들은 자신들에게 유리하도록 미래의 정치를 구조화할 가능성이 높다(Anzia & Moe, 2016). 그리고 그러한 정치의 구조화에서 가장 중요한 것이 앞서 말한 “신뢰추구의 정치”와 “비난회피의 정치”이며, 이러한 맥락에서 고객정치는 정당화될 수 있다. 정책의 편익을 집중시킴으로써 편익에 대한 정치적 지지는 크게 하는 반면, 비용은 분산시킴으로써 비용에 대한 정치적 반대는 작게 한다는 것이다. 다시 말해, 이 경우 정치인들은 일반납세자들이 낸 세금으로 특정 유권자들의 지지를 얻는 ‘비대칭적’ 자원 이전을 할 수 있다(Simmons, 2011: 67). 여기서 일반납세자들은 비용부담 자체는 인지하지만 그 대상을 특정하지 못하는 ‘재정환상(fiscal illusion)’에 빠져 구체적인 사안과 관련하여 조직적인 활동을 하지 못하게 되는데, 그 결과 이들은 Weimer와 Vining(2011)이 말한 “조용한 패배자들(silent losers)”로 남게 된다.

이러한 유형의 ‘자원 이전’은 분명 민주주의에 부정적인 것이다. Schubert 등(2013)이 말한 “민주주의의 역설(irony of democracy)”은 비단 권력의 문제에만 국한된 것은 아니며, 공공정책과 관련된 자원 이전의 문제에도 적용될 수 있다. 그런데 더 큰 문제는 이러한 편향적인 정책이 “자기강화 과정”을 거쳐 미래의 선택을 구조화할 가능성이 높다는 데 있다. 편향적인 정책을 바꾸려는 노력은 다수의 수혜자와 소수의 비용부담자를 낳게 되는데, 이는 소수 비용부담자의 적극적인 반대로 인해 Lindblom(1957)이 말한 “진흙탕 통과(muddling through)”와 같은 어려운 정치과정을 거치기 때문이다. 그 결과 정책은 Posner와 Blöndal(2012)이 말한 “보수 편향(conserving bias)”에 갇혀버리는데, 이는 소수의 수혜자들과 다수의 비용부담자들이라는 민주주의의 역설이 낳은 또 다른 결과이다.

이러한 맥락에서 정책의 성립과 소멸을 동일한 정치과정으로 이해할 수는 없다. 정책의 성립은 쉽다고 하더라도 그 소멸은 상당한 저항에 직면할 수 있는데, “정책단속 효과(policy ratchet effects)”는 바로 이러한 점을 정확하게 포착하고 있다(Huber & Stephens, 2001). 정책의 관성이 수많은 이해관계자들과 ‘적응적 기대’를 낳고, 이것이 다시 정책의 지속성으로 이어지는 ‘자기실현적 예언’이 현실화될 것이라는 설명이다(Hacker, 2004; Pierson, 2000, 2004). 그렇기 때문에 20년 만에 정권을 잡은 공화당이 당시 보수주의자들에게 증오의 대상이었던 뉴딜 정책을 폐기하지 않은 것은 정파의 이해관계를 넘어서는 규범적 판단에서 비롯된 것이 아니다. 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower)가 동생에게 보낸 편지에서 한 말처럼, 그렇게 한 데에는 어쩔 수 없는



‘정치적인’ 이유가 분명 존재하기 때문이다(Pierson, 2015: 132).

요컨대, 민주주의의 정치과정이 다수 국민들을 위한 정책이 아닌 소수 기득권자들을 위한 정책을 양산하며, 그것이 미래의 선택을 구조화하는 “자기강화 과정”을 거친다는 것이다. 이러한 “공세(offense)” 전략은 기득권자들이 보편적으로 사용하는 정치 전략이지만, 그들이 공세 전략만 취하는 것은 아니다. 오히려 현실의 정치과정에서 기득권자들은 자신들의 몫을 늘리기 위해 공세 전략을 취하기보다는, 이미 가지고 있는 몫을 지키기 위해 “수세(defense)” 전략을 취하는 경우가 많다(Hacker & Pierson, 2014). Hertel-Fernandez(2018)가 말했듯이, 정책은 지지연합을 형성하는 것 못지않게 반대 연합을 약화시키는 것도 중요한데, 이러한 상반된 정치 전략을 위해 사용되는 “정치적 무기들(political weapons)” 중 하나가 바로 “표류(drift)”이다. 정치학자 Hacker(2004)에 따르면, 표류란 정책 자체에는 변화가 없지만 환경이 변화하여 정책의 결과가 바뀐 현상 또는 “고착화된 정책과 변화하는 환경 사이의 점증하는 부조화 현상(Hacker et al., 2021: 21)”을 말한다.<sup>6)</sup>

정책의 표류가 민주주의와 관련하여 가지고 있는 중요한 함의는, 그것의 부정적인 측면이 대중들의 정치적 레이더에 잘 잡히지 않는다는 사실이다. 우리는 정치권력을 명시적인 것에 한정하여 이해하는 경향이 있지만, Pierson(2015)이 말했듯이, 권력은 ‘빙산’과 같아서 보이는 부분보다 보이지 않는 부분이 훨씬 크기 마련이다. 다시 말해, 정치권력은 명시적인 것에 한정되지 않으며, 명시적인 권력이 행사되기 이전에 누군가가 설정한 ‘선택메뉴(menu of option)’의 제한 역시 중요한 권력의 양태이다. Schattschneider(1960)가 말한 “편견의 동원(mobilization of bias)”이나 Bachrach와 Baratz(1962)가 말한 “권력의 두 얼굴(two faces of power)”은 모두 이러한 맥락에서 이해할 수 있는데, 이러한 유형의 권력은 그 본질상 ‘비가시적인’ 성격을 띤다. 즉, 이 경우에는 Pierson(2004)이 말한 “권력의 행사가 오히려 권력관계의 가시성을 떨어뜨리는 역설적인 현상”에 직면하게 된다(Pierson, 2004: 37).

표류 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 환경의 변화에 맞춰 적극적인 개선 활동을 하는 것보다 단순히 아무 것도 하지 않는 ‘부작위’가 비가시적이라는 것이다. 그리고 이러한 ‘비가시성’으로 말미암아 표류는 정책결정자의 의도와는 무관한 것으로 비

6) 정책의 “표류”는 정책의 “경화(sclerosis)”와 구별해야 한다. 정책의 표류가 현존 정책이 변화하는 사회경제적 환경에 적절하게 대응하지 못해 그 결과가 바뀐 현상을 의미한다면, 정책의 경화는 어떤 문제를 해결하기 위한 정책이 만들어지지 않은 경우를 의미하기 때문이다. 다시 말해, 정책의 표류가 정책 자체는 존재하지만 그 개선(updating)이 이루어지지 않은 것을 의미한다면, 정책의 경화는 정책 자체가 이에 존재하지 않는 것을 의미한다(Kelly & Morgan, 2021).

취지기도 한다(Hacker, 2004: 246). 물론 환경과 정책 사이의 부조화로 말미암아 부정적인 결과가 나타날 수도 있지만, 정책이 명시적으로 변하지 않은 상황에서 그러한 결과를 인식하기 어려울 뿐 아니라 그 결과를 정책 때문이라고 귀속하기도 어렵다. 그렇기 때문에 표류는 정책의 부정적인 결과를 숨기려는 “눈가리기(obstruction)” 전략(Pierson, 1994)의 가장 핵심적인 수단이 되며, 이러한 전략의 결과로 대중들은 앞서 말한 “조용한 패배자들”로 남게 된다. 이들이 조용한 이유는 Olson(1965)이 말한 “집합적 행위의 논리(the logic of collective action)” 때문일 수도 있지만, 이 경우에는 “정보의 비대칭성(asymmetry of information)”에서 비롯된 무지 때문일 가능성이 높다(Bartels, 2016; Hacker & Pierson, 2014). 대부분의 사람들은 정책으로 인한 자원 이전 과정의 본질을 제대로 이해하지 못한다는 말이다. “낭만이 없는 정치학(politics without romance)”이라는 Buchanan(1991)의 말처럼 민주주의를 실증적인 관점에서 접근한다면, 현실의 유권자들은 대부분 정치에 관해 놀라울 정도로 무지하다는 사실을 발견하게 된다(Achen & Bartels, 2016). 정보비용에 인색한 “인지적 구두쇠들”에게 있어 정치란 “(그들의) 삶이라는 거대한 서커스에서 하나의 (작은) 사이드쇼에 불과하다(Dahl, 1961: 305).”<sup>7)</sup>

이러한 맥락에서 표류는 정책이 민주주의에 기여해야 한다는 Lasswell(1951)이 말한 “민주주의 정책학(policy science for democracy)”이 현실에서는 적용되기 어렵다는 점을 잘 보여준다. 다시 말해, 대중들의 이목에서 벗어난 “조용한 정치(quiet politics)”의 장에서 기득권은 변성할 수 있으며(Culpepper, 2012; Rahman & Thelen, 2021), “권력의 심각한 불평등은 정치적 갈등으로 표면화되지 않는 경향이

7) 정보비용을 아끼려는 유권자들이 정치를 이해하는 전형적인 방식은 ‘특수한 사례의 일반화’, 다시 말해 가시적인 몇몇 정책들을 근거로 정부 전체의 성과를 판단하는 것이다(Rosenthal, 2021). 예를 들어, 한국에서 많은 유권자들이 부동산정책의 실패를 근거로 문재인 정부의 실패를 얘기하는 것처럼 말이다. 한편 이러한 지식의 부족에 대해 일각에서는 유권자들의 일상적인 삶에 직접적인 이해관계가 있고 잘 드러난 가시적인 이슈에 대해서는 그들의 정책 선호가 선택에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 반론을 제기한 바 있다. 그러나 최근에 발생한 코로나-19(COVID-19) 사태에 대한 Guntermann과 Lenz의 연구(2022)는 이러한 반론에 대해 중요한 함의를 가지고 있다. 즉, 코로나-19라는 가시적이고 직접적인 이해관계를 가진 이슈에 대해서도 미국의 유권자들은 2020년 대통령 선거에서 후보들 간 정책 차이에 대해 제대로 인식하지 못했고, 그 결과 유권자들의 정책 선호가 선거 과정에서 큰 변수가 되지 않은 것으로 나타났다. 유권자들은 그들의 이해관계와 직결되어 있고 가시적인 이슈라고 하더라도, 개개의 이슈보다는 그들이 원래 가지고 있던 이념적·당파적 선호, 다시 말해 ‘집단적 정체성(group identity)’에 따라 정치적 판단을 할 가능성이 높다는 것이다. 따라서 이 경우에도 Jacobs(2010)가 말한 ‘총체적 정보처리’, 다시 말해 유권자들은 정치적 선택을 함에 있어 구체적인 사안보다는 정당, 이념, 정부와 같은 거시적인 개념에 의존한다는 특유의 경향성을 확인할 수 있다.

있다”는 것이다(Pierson, 2018: 125). 표류가 기득권의 유지와 비난회피라는 양립하기 어려운 목표를 달성할 수 있는 유효적절한 수단이 될 수 있는 이유도 바로 여기에 있다(Hacker & Pierson, 2010).

그러나 정책은 ‘상금’으로서의 성격만 가지는 것이 아니다. 오히려 기득권자들의 입장에서는 상금을 지속적으로 받을 수 있는 정치의 ‘지형(terrain)’이 더 중요할 수 있다. 앞서도 말한 것처럼, 그들에게 있어 정치란 ‘공직’을 차지하기 위한 경쟁이 아니라 ‘지배구조’를 바꾸기 위한 경쟁이다. 그렇다면 기득권자들은 자신들에게 유리하도록 정치의 지형을 어떻게 바꾸고 있는가? 이와 관련하여 Lukes(2005)는 권력을 세 가지 차원으로 나눈 바 있다. 명시적 영향력을 의미하는 1차원적 권력, 선택메뉴의 제한을 의미하는 2차원적 권력, 그리고 선호관계의 변화를 의미하는 3차원적 권력이 바로 그것이다. 이 중 3차원적 권력은 민주주의에 장기적이고도 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 특히 주목할 만하다. 다른 차원의 권력과 달리, 3차원적 권력은 권력을 가진 자와 못 가진 자 사이의 이해관계의 갈등을 전제로 하지 않기 때문이다. “권력에 의해 유도된 선호 변화(power-induced preference change)”로 말미암아 가진 자들이 선호하는 바를 중심으로 이해관계의 수렴이 이루어진다는 것이다. “이념적 동원의 자기 강화 과정(self-reinforcing processes of ideological mobilization)”으로 인해 권력관계의 불평등성이 심화될수록 가진 자와 못 가진 자 사이의 권력 갈등은 오히려 줄어드는 역설적인 현상이 나타난다는 주장 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(Pierson, 2015).

가진 자들이 그들이 원하는 방향으로 대중들의 선호를 바꾸기 위해서는 계급 갈등을 줄일 수 있는 ‘헤게모니’의 용어가 필요하다. ‘자유(liberty)’(Moore, 1966)나 ‘낙수 효과(trickle down effects)’ 등이 그러한 헤게모니 용어였으며, 지금은 ‘능력주의(meritocracy)’가 그 자리를 대신하고 있다. 우리 사회에서 유행하고 있는 ‘수저계급론’과 달리, 능력주의는 한 사람의 운명이 구조적 요인이 아닌 개인적 요인에 의해 결정된다는 것이다. 열심히 일하면 보상을 받을 것이라는 능력주의의 신화는 미국 사회에 만연된 사회경제적 불평등에 도덕적 정당성을 부여할 뿐만 아니라, 자본주의의 경쟁 과정에서 도태된 사람들에게 도덕적 비난을 가하는 ‘양날의 칼(double edged sword)’로 기능한다. Markovits(2019)가 말했듯이, “능력주의 신봉자들은 능력주의의 위계질서가 관대하고 정의롭다고 주장한다. 박탈 없는 불평등은 무해하며 근면성에서 비롯된 불평등은 무고하다는 것이다. … 능력에 따른 불평등을 정당한 것으로 선언함으로써 능력주의는 중산층의 정체라는 경제적 피해에 도덕적인 모욕까지 가한다(Markovits, 2019, 서경아 역, 2020: 79).”

정책은 이러한 능력주의의 확산에 결정적 기여를 하였다. 흔히 정책이라고 하면 이해관계를 떠올리지만, 더 중요하고 근본적인 것은 정책이 대중들의 인식에 영향을 미친다는 사실이다(Jacobs, 2010). Mettler와 Soss(2004)가 말했듯이, “공공정책은 정부 활동의 대상 집단을 확인하고 문제를 정의함으로써, (대중으로 하여금) 사회문제의 의미와 그 기원에 대해 일정한 방향으로 인식하도록 유도할 수 있다(Mettler & Soss, 2004: 62).” 예를 들어, 빈곤이라는 문제를 사회구조적 문제로 보지 않고 개인적 문제로 본다면, 정부의 정책적 조치는 그 정당성을 상당 부분 잃게 된다. 그리고 이는 미국에서 복지정책이 쇠퇴한 하나의 이유인데, 인간다운 삶을 보장한다는 복지정책 본연의 목표가 퇴색되고 ‘개인의 자활’에 초점을 맞추으로써, 복지정책은 개인의 도덕적 책임을 가져오지 않는 필요최소한에 국한되어야 한다는 인식이 확산되었다(Ingram, 2010). 정책문제든 이해관계든 결국 중요한 것은 사람들의 인식이며, 따라서 이는 모두 Bell(2012)이 말한 “관념적 인공물(ideational artifact)”에 해당된다.

“고객지향적 조언(client-oriented advice)”(Weimer & Vining, 2011: 24)이라는 정책분석의 현실적 정의에 걸맞게, 이 과정에는 수많은 연구기관들과 그들의 의견을 확산시키는데 결정적으로 기여한 언론들의 적극적인 노력이 있었다(이준구, 2016). 신고전파 경제학으로 무장한 이들은 시장경쟁이 모든 문제를 해결할 수 있는 ‘만병통치약’ 정도로 홍보했으며, 중립적 원리인 시장에서의 결과는 정당한 것이므로 그것을 받아들여야 한다고 강변하였다. 물론 이들의 배후에는 가진 자들과 그들의 무기인 ‘돈’이 있었으며, 결국 돈이 가진 자들을 위한 ‘이념’을 만드는 모양새를 보였다.

이러한 이념 전쟁의 결과, 미국 사회는 급격하게 보수화되어 갔다. 그리고 이는 “금권정치적 대중영합주의(plutocratic populism)”라는 신조어를 만들어냈다. 분명 가진 자들을 위한 정치를 하면서도 대중들의 지지는 받는 모순적인 상황이 야기된 것이다(Hacker & Pierson, 2020). 대중들이 선별적으로 특정 현상에만 주목하도록 만드는 “정책 프레임(policy framing)”(Mettler & Soss, 2004)의 결과, 많은 미국인들에게 현실 사회에 존재하는 불평등은 치열한 논쟁의 대상이 아닌 단지 받아들여야 하는 ‘수용’의 대상이 되었다. 경제적 불평등은 중립적 원리인 시장의 결과물이며, 따라서 어느 누구에게도 책임을 지울 수 없는 ‘비정치적(apolitical)’ 문제라는 것이다(Bartels, 2016). 오히려 그들은 경제적 불평등의 본질에 대해서는 외면한 채 인종문제와 같은 ‘분열쟁점(wedge issues)’에 동원되어 엉뚱한 방향으로 그들의 분노를 표출하기도 했는데, 이 경우 인종문제는 대중들의 분노를 한 곳으로 모으는 “분노의 저수지(reservoir of resentment)”와 같은 역할을 했다(Hacker et al. 2021: 13).<sup>8)</sup>

### 3. 조용한 정치의 장

자본주의 국가에서 분배 문제를 논의할 때에는 자본가 계급의 특권적 위치가 빠지지 않고 등장하는데, 그들의 대국가 협상력을 가리켜 “구조적 힘(structural power)”이라고 하는 경우가 많다. 여기서 ‘구조적’이라는 말은 그것이 개체의 속성이 아닌 자본주의라는 시스템에서 비롯된 본질적인 것이라는 의미이다. 따라서 그것은 좌우의 진영논리나 기업들의 조직화된 노력과는 무관하다(Hacker & Pierson, 2002: 281). 구조적 힘이라는 말이 자본가 계급의 특권적 위치를 설명함에 있어 보편적으로 사용되고 있지만, 사실 이는 ‘상수(constant)’라기보다는 ‘변수(variable)’로 이해해야 한다. 다시 말해, 구조적 힘이 모든 자본주의 경제체제에 보편적으로 나타나는 ‘고정된’ 것은 아니라는 말인데, 특히 정책효과의 “가시성(visibility)”이 구조적 힘에 큰 영향을 미친다는 주장에 주목할 필요가 있다.

Culpepper(2012)는 대중들의 이목에서 벗어난 “조용한 정치(quiet politics)”의 장에서 이루어지는 정치동학을 연구하여 학계의 주목을 받은 바 있다. 그의 논지는 조용한 정치의 장에서는 낮은 가시성으로 말미암아 기업들에게 편향적인 정책을 결정함으로써 부담해야 하는 정치적 비난을 상당 부분 회피할 수 있기 때문에 기득권의 정치가 만연할 수밖에 없다는 것이다. 이러한 편향적인 정책이 결정되는 정치의 장이 ‘조용한’ 이유는, 그러한 정책들이 대중들의 이해관계와 직결되어 있지 않아 “근접성(proximity)”이 낮을 뿐 아니라(Soss & Schram, 2007), 그 내용 역시 “은폐와 기만에 익숙한 고도로 기술적인 영역”(Bartels, 2016: 346)이어서 이해하는 데 많은 정보비용(information costs)이 소요되기 때문이다. 특히, 조용한 정치의 장에서는 위임이나 규제완화 등을 통해 민간에 “국가와 유사한(parastate)” (Hacker, 2016) 권한을 부여하기도 하는데, 이러한 기체들이 직접적인 ‘포획’ 없이도 ‘제도적으로’ 기업들의 영향력을 크게 만드는 요인이 되기도 한다(Besemeyer & Thelen, 2020).

대중들의 이목에서 벗어난 조용한 정치의 문제는 Mettler(2011)가 말한 “침수된 국가(submerged state)”에서 두드러지게 나타난다. 그녀가 말한 침수된 국가란 국가 활동의 많은 부분이 대중들의 이목에서 벗어난 국가, 다시 말해 가시성이 낮은 국가를 의미한다. 이러한 국가가 가지는 정치적 함의는 대중들의 정치적 리더에 쉽게 포착되지 않는 “스텔스 정책(stealth policy)” (Dreier et al., 2004)이 그들의 삶에 유의미

---

8) 이러한 대중들의 분노를 적절하게 이용한 사람이 바로 도널드 트럼프(Donald J. Trump)였는데, Hacker와 Pierson(2020)의 표현을 빌린다면 그는 “분노의 진정한 지배자(the true master of resentment)”였다.

한 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

원래 이러한 국가가 등장한 배경은 Hacker와 Pierson(2020)이 말한 “보수주의의 딜레마(conservative dilemma)”, 다시 말해 가진 자들에게 편향적인 정책을 결정하면서도 대중들의 지지는 받아야 하는 딜레마를 해결하기 위한 필요에서였다. 즉, 비가시적인 정책수단을 사용함으로써 대중들의 눈을 가린다는 것인데, 문제는 이러한 방식이 보편화됨에 따라 증산층과 서민을 겨냥한 정책에서도 침수된 국가가 나타났다는 것이다. 따라서 침수된 국가 하에서는 ‘조용한 패배자들(silent losers)’ 뿐만 아니라 ‘조용한 승리자들(silent winners)’도 양산된다. 이처럼 국가 활동의 많은 부분이 비가시적으로 이루어질 경우, 일반대중들의 정치적 효능감은 떨어져 정치적 냉소주의, 그리고 궁극적으로는 민주주의의 쇠퇴로 이어질 수 있다.

침수된 국가가 부유층과 강력한 산업계에 특혜를 준다고 하더라도, 대부분의 미국인들은 그러한 편향적인 정책으로부터 얻는 것이 거의 없으며, 심지어 그 존재를 알지도 못한다. 대부분의 경우에 그것은 대중들의 인지나 동의 없이 이루어진다. 그렇게 함으로써, 침수된 국가는 “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부”라는 관념에 압축된 (민주주의의) 기본 원리를 훼손하고 있다. … 국가를 침수시키는 것은 시민의식을 육성하지 못하고, 수동성과 분노만 심어줄 뿐이다(Mettler, 2011: 26).

Przeworski(2003)는 민주적 통제의 요체로 “제재(sanctions)”를 이야기한 바 있다. 무능한 정치인에 대해서는 유권자들이 선거라는 제도적 장치를 통해 그 책임을 물을 수 있다는 것이다. 그러나 이는 유권자들이 정치인의 과거 행적에 대해 정확한 정보를 가지고 있다는 어찌 보면 비현실적인 전제가 충족되어야 한다. 만일 유권자와 정치인 사이에 ‘정보의 비대칭성’이 존재한다면, 유권자는 정치인의 과거 행적을 보지 못하는 “눈먼 회고(blind retrospection)”(Achen & Bartels, 2016)에 빠져 무능한 정치인을 제재하기 보다는 오히려 보상하는 우를 범할 수 있다. 현실의 선거는 Mansbridge(2003)가 말했듯이, 정치인들의 과거 업적을 평가하는 “약속(promise)”의 장이 아니라, 유권자들이 원래 가지고 있던 정치 성향을 찾아가는 “자이로스콤프(gyroscope)”의 장일 뿐이다.

조용한 정치 역시 이러한 정보의 비대칭성이라는 맥락에서 이해할 수 있다. 조용한 정치의 장에서 기득권의 정치가 이루어짐에도, 대중들은 그것이 어떤 의미가 있는지 인식하지 못하는 경우가 대부분이라는 것이다. 그렇기 때문에 조용한 정치는 가진 자들에게 편향적인 정책을 결정하면서도, 대중들의 지지는 얻어야 하는 보수주의의 딜레

마를 해결할 수 있는 유효적절한 수단이 되고 있다.

가시성은 대중 정치(mass politics)가 이루어지기 위한 ‘필요조건’이라는 주장이 있다(Soss & Schram, 2007). 최근 중국에서 일어난 반일운동에 대한 연구에서 Zhou와 Wang(2018)이 말했듯이, 이슈의 가시성은 국익과 같은 “집단적 편익(group-oriented benefits)”에 대한 인식을 높여 대중들이 정치과정에 참여하려는 강한 유인이 될 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 논의들에 근거한다면, 가시성이 높은 “시끄러운 정치(noisy politics)”의 장에서는 대중들을 위한 성숙한 민주주의가 가능하다는 결론에 이를 수도 있다. 예를 들어, Hare와 Monogan(2020)은 이민 정책이나 의료보호 정책과 같은 가시성이 높은 정책 분야에서는 대중들의 정책 선호가 결정과정에 적절하게 반영되어 “민주주의의 결핍(democratic deficit)” 문제를 상당 부분 해결할 수 있다고 주장한 바 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, ‘돈’으로 대중들을 결집시키는 ‘이념’을 만들 수 있는 가진 자들의 능력을 생각한다면, 가시성이 높은 정책 분야에서 그들의 영향력이 약화된다고 일률적으로 말할 수는 없다.

## IV. 결론

경험적 검증과 과학적 연구를 강조한 Simon과 현실의 사회문제를 해결할 수 있는 처방적 지식을 강조한 Waldo 사이에는 유명한 논쟁이 있었는데, 여기서 기존 정치학의 비과학성에 대한 Simon의 비판에 대해 Waldo가 반론한 내용 중 일부를 소개하면 다음과 같다.

사이몬 교수는 내가 실증주의의 신성한 장소를 모독하고 있다고 비난하고 있으며, 나 또한 그럴 것을 우려하고 있다. 비유적인 표현을 사용한다면, 사이몬 교수는 세속화된 요즘 시대에 보기 드문 신앙심이 깊은 사람이다. 그의 신념은 너무나 확고하다. (그래서) 이단과 죄에 대한 그의 관용은 전무하다. 구원의 길은 명확하지만, 좁고, 단일하며, 개인이 전유(專有)하고 있다(Simon et al., 1952: 501).

여기서 Waldo의 반론을 인용한 이유는, 이것이 학문을 하는 사람의 태도를 집약적으로 보여주고 있기 때문이다. 학문을 하는 사람의 태도를 요약하면 ‘상대성’과 ‘개방성’이라고 할 수 있다. 내가 가지고 있는 지식은 부분적이고 제한적이기 때문에, 항상 다른 사람의 의견에 귀를 기울이는 모습을 보여야 한다는 것이다. 물론 Simon의 지적

이 일리가 있는 면도 있다. 그동안의 정치학이 너무나 사변적이고 비논리적이어서 ‘과학’이라고 말하기 어렵다는 그의 지적은 현상을 분석적이고 논리적으로 연구해야 한다는 지적인 자극이 될 수 있기 때문이다. 그러나 그의 연구방법론이 지닌 ‘편협함’의 문제에 대해서도 지적하지 않을 수 없다. 자신의 방법론은 옳고 상대방의 방법론은 틀렸다는 단순한 이분법은 다양한 가능성을 배제하는 “거짓 딜레마(false dilemma)”의 오류에 빠질 수 있기 때문이다(Babbie, 2001, 고성호 외 공역, 2002: 126-127).

정책분석도 마찬가지인데, 이를 정책문제를 해결하기 위한 공식 정도로 치부하는 것은 적절하지 않다. 정책을 제대로 이해하기 위해서는 미시적인 ‘분석의 논리’ 또는 Schick(1977)가 말한 “분석중심적 관점”에 더해 현상의 의미를 규정하는 ‘거시담론’에 대한 연구도 필요하다. 진정한 의미의 ‘학제적’ 접근은 바로 이러한 연구방법들 간 협력이다. Ostrom(1995)이 말한 것처럼, “가장 미시적인 수준을 연구하는 학자들은 보다 넓은 윤곽을 볼 수 있는 학자들의 도움을 필요로 한다. 가장 거시적인 수준을 연구하는 학자들은 어떻게 개인들이 보다 높은 수준의 현상을 이끌어내기 위해 실제로 서로 간에 상호작용하는가를 이해할 수 있는 학자들의 도움을 필요로 한다(Ostrom 1995, 178).” 그리고 그러한 거시담론에서 가장 중요한 것 중 하나가 민주주의이며, 그렇기 때문에 이 글에서는 민주주의적 관점에서 정책분석을 이해하는 것이 필요하다고 주장한 것이다. 정책학의 아버지로 일컬어지는 Lasswell(1951)이 품은 원대한 꿈이 바로 정책학이 민주주의에 기여할 수 있는 “민주주의 정책학(policy science for democracy)”이었다는 사실을 잊어서는 안 된다.

물론 이 글에서의 논의가 구체적인 연구 의제나 방법론을 제시한 것은 아니다. 이 글에서는 정치적 관점에서 공공정책을 연구한 주로 미국의 연구들을 통해, 그러한 연구들이 가진 함의와 향후 연구 과제를 제시한 하나의 ‘시론’이라고 볼 수 있다.<sup>9)</sup> 그러나 이러한 관점에서 정책분석을 이해하는 논의가 거의 이루어지지 않고 있는 한국의 정책학계에서 이러한 방향성을 제시하는 것도 향후 관련 연구들을 위한 토대를 마련한다는 점에서 나름 의의가 있다고 생각한다.

9) 앞서 말한 것처럼, 정치인들은 정책을 통해 자신들에게 유리하도록 정치를 만들려고 하는데, 이러한 “정책특정적 정치”가 민주주의에 어떤 함의가 있는지에 대한 보다 구체적인 설명이 필요하다. 예를 들어, 자본주의 국가에서 흔히 제기되는 ‘부자감세’ 논란에서 벗어나기 위해 정부가 세율(tax rate)의 변화보다는 조세지출(tax expenditure)을 통해 부유층의 세금 부담을 경감시켜주는 경우가 있다. 기술적인 성격이 강한 조세지출은 세율에 비해 가시성이 떨어질 수밖에 없다는 것이다(Morgan, 2010). 그런데 이러한 눈가리기 전략이 민주주의에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 비가시적인 수단을 통해 대중들의 눈을 가리는 숨겨진 정치 하에서 조세는 소득재분배 기능을 상당 부분 잃게 되고, 이는 장기적으로 민주주의의 토대를 허무는 “자기약화적 환류(self-undermining feedback)” 기제(Jacobs & Weaver, 2015)로 작용할 수 있기 때문이다.



## ▣ 참고문헌

- 이준구. 2016. 《미국의 신자유주의 실험》. 경기: 문우사.
- 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.
- Achen, Christopher H., & Larry M. Bartels. 2016. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Anzia, Sarah F., & Terry M. Moe. 2016. "Do Politicians Use Policy to Make Politics? The Case of Public-Sector Labor Laws." *American Political Science Review*, 110(4): 763-777.
- Babbie, Earl. 2001. *The Practice of Social Research*. 9th Edition. Wadsworth Group. 고성호 (역)(2002). 《사회조사방법론》. 서울: 도서출판 그린.
- Bachrach, Peter, & Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science Review*, 56(4): 947-952.
- Bartels, Larry M. 2016. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Second Edition. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bawn, Kathleen et al. 2012. "A Theory of Political Parties." *Perspectives on Politics*, 10(3): 571-597.
- Bell, Stephen. 2012. "The Power of Ideas: The Ideational Shaping of the Structural Power of Business." *International Studies Quarterly*, 56(4): 661-673.
- Birkland, Thomas A. 2011. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Third Edition. New York: Routledge.
- 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.
- Busemeyer, Marius R., & Kathleen Thelen. 2020. "Institutional Sources of Business Power." *World Politics*, 72(3): 448-480.

- Caplan, Bryan. 2007. *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Capoccia, Giovanni. 2015. "Critical Junctures and Institutional Change." In James Mahoney, & Kathleen Thelen(eds). *Advances in Comparative-Historical Analysis*(pp. 147-179), Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2016. "When Do Institutions "Bite"? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change." *Comparative Political Studies*, 49(8): 1095-1127.
- Culpepper, Pepper D. 2012. *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2021. "Quiet Politics in Tumultuous Times: Business Power, Populism, and Democracy." *Politics & Society*, 49(1): 133-143.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Donnelly, Paul, & John Hogan. 2012. "Understanding Policy Change Using a Critical Junctures Theory in Comparative Context: The Cases of Ireland and Sweden." *Policy Studies Journal*, 40(2): 324-350.
- Dreier, Peter, John Mollenkopf, & Todd Swanstrom. 2004. *Place Matters: Metropolitcs for the Twenty-first Century*. University of Kansas Press.
- Dror, Yehezkel. 1997[1967]. "Policy Analysis: A New Professional Role in Government Service." Reprinted in Jay M. Shafritz, & Albert C. Hyde(eds.). *Classics of Public Administration*. 4th Edition(pp. 254-261), Harcourt Brace & Company.
- Dunn, William N. 2011. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 5th Edition. Prentice Hall, Inc. 남궁 근 외(공역)(2013). 《정책분석론》. 제5판. 경기: 법문사.
- Feldstein, Martin. 1980. *The American Economy in Transition*. University of Chicago Press.
- Gerschewski, Johannes. 2021. "Explanations of Institutional Change: Reflecting on a "Missing Diagonal"." *American Political Science Review*, 115(1): 218-233.

- Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Guay, Brian, & Christopher D. Johnston. 2022. "Ideological Asymmetries and Determinants of Politically Motivated Reasoning." *American Journal of Political Science*, 66(2): 285- 301.
- Guntermann, Eric, & Gabriel Lenz. 2022. "Still Not Important Enough? COVID-19 Policy Views and Vote Choice." *Perspectives on Politics*, 20(2): 547-561.
- Hacker, Jacob S. 2004. "Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United State." *American Political Science Review*, 98(2): 243-260.
- \_\_\_\_\_. 2016. "America's Welfare Parastate." *Perspectives on Politics*, 14(3): 777-783.
- Hacker, Jacob S. et al. 2021. "The American Political Economy: A Framework and Agenda for Research." In Jacob S. Hacker et al.(eds.). *The American Political Economy: Politics, Markets, and Power*(pp. 1-48), Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2022. "The American Political Economy: Markets, Power, and the Meta Politics of US Economic Governance." *Annual Review of Political Science*, 25: 197-217.
- Hacker, Jacob S., & Paul Pierson. 2002. "Business Power and Social Policy: Employers and the Foundation of the American Welfare State." *Politics & Society*, 30(2): 277-325.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States." *Politics & Society*, 38(2): 152-204.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.
- \_\_\_\_\_. 2014. "After the "Master Theory": Downs, Schattschnider, 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.* New York: Simon & Schuster.
- 
- \_\_\_\_\_. 2020. *Let Them Eat Tweets: How the Right Rules in an Age of Extreme Inequality.* New York: Liveright Publishing Corporation.
- Hacker, Jacob S., Paul Pierson, & Kathleen Thelen. 2015. "Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change." In James Mahoney, & Kathleen Thelen(eds.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*(pp. 180-208), Cambridge: Cambridge University Press.
- Hare, Christopher, & James E. Monogan III. 2020. "The Democratic Deficit on Salient Issues: Immigration and Healthcare in the States." *Journal of Public Policy*, 40(1): 116-143.
- Hertel-Fernandez, Alexander. 2018. "Policy Feedback as Political Weapon: Conservative Advocacy and the Demobilization of the Public Sector Movement." *Perspectives on Politics*, 16(2): 364-379.
- Hindmoor, Andrew, & Brad Taylor. 2018. "Rational Choice." In Vivien Lowndes, David Marsh, & Gerry Stoker(eds.). *Theory and Methods in Political Science.* Fourth Edition(pp. 39-53), London: Palgrave Macmillan.
- Huber, Evelyn, & John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets.* Chicago: University of Chicago Press.
- Ingham, Sean. 2022. "Representative Democracy and Social Equality." *American Political Science Review*, 116(2): 689-701.
- Ingram, Helen. 2010. "Poverty, Policy, and the Social Construction of Target Groups." In Joe Soss, Jacob Hacker, & Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*(pp. 245-253), New York: Russell Sage Foundation.
- Jacobs Alan M., & R. Kent Weaver. 2015. "When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change." *Governance*, 28(4): 441-457.
- Jacobs, Lawrence R. 2010. "The Implementation and Evolution of Medicare: The Distributional Effects of "Positive" Policy Feedbacks." In Joe Soss,

- Jacob S. Hacker, & Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*(pp. 77-98), New York: Russell Sage Foundation.
- Kelly, Nathan J., & Jana Morgan. 2021. "Hurdles to Shared Prosperity: Congress, Parties, and the National Policy Process in an Era of Inequality." In Jacob S. Hacker et al.(eds.). *The American Political Economy: Politics, Markets, and Power*(pp. 51-75), Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Krasner, Stephen D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- \_\_\_\_\_. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*, 21(1): 66-94.
- Lasswell, Harold D. 1951. "Policy Orientation." In D. Lerner & H. Lasswell(eds.). *Policy Sciences*(pp. 3-15), Stanford: Stanford University Press.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Lukes, Steven. 2005. *Power: A Radical View*. Second Edition. Houndmills: Palgrave.
- Mahoney, James. 2021. *The Logic of Social Science*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Mansbridge, Jane. 2003. "Rethinking Representation." *American Political Science Review*, 97(4): 515-528.
- Markovits, Daniel. 2019. *The Meritocracy Trap: How America's Foundational Myth Feeds Inequality, Dismantles the Middle Class, and Devours the Elite*. Penguin Press. 서정아(역)(2020). <<엘리트 세습: 중산층 해체와 파멸을 가속하는 능력 위주 사회의 함정>>. 서울: 세종서적.
- Marx, Karl. 1975[1859]. *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. In Karl

- Marx, Friedrich Engels: Collected Works Vol 11(1851~1853년). 99-197. Moscow: Progress Publishers. 최형익(역)(2012). 《루이 보나파르트  
트의 브뤼메르 18일》. 서울: 비르투.
- Meltsner, Arnold J. 1997[1986]. "The Seven Deadly Sins of Policy Analysis."  
Reprinted in Jay M. Shafritz, & Albert C. Hyde(eds.). *Classics of  
Public Administration*. 4th Edition(pp. 453-457), Harcourt Brace &  
Company.
- Mettler, Suzanne. 2011. *Submerged State: How Invisible Government Policies  
Undermine American Democracy*. Chicago: University of Chicago  
Press.
- \_\_\_\_\_. 2016. "The Polycscape and the Challenges of Contemporary  
Politics to Policy Maintenance." *Perspectives on Politics*, 14(2):  
369-390.
- 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. 2005. "Power and Political Institutions." *Perspectives on  
Politics*, 3(2): 215-233.
- Moore Jr., Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*.  
Boston: Beacon Press.
- Morgan, Kimberly J. 2010. "Constricting the Welfare State: Tax Policy and  
the Political Movement Against Government." In Joe Soss, Jacob S.  
Hacker, & Suzanne Mettler(eds.). *Remaking America: Democracy and  
Public Policy in an Age of Inequality*(pp. 27-50), New York: Russell  
Sage Foundation.
- Munger, Michael C. 2000. *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*.  
New York and London: W. W. Norton & Company.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the  
Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Orren, Karen, & Stephen Skowronek. 2002. "The Study of American Political  
Development." In Ira Katznelson, & Helen V. Milner(eds.). *Political  
Science: The State of the Discipline*(pp. 722-754), New York and  
London: W. W. Norton & Company.

- Ostrom, Elinor. 1995. "New Horizons in Institutional Analysis." *American Political Science Review*, 89(1): 174-178.
- Overtveldt, Johan Van. 2007. *The Chicago School: How the University of Chicago Assembled the Thinkers Who Revolutionized Economics and Business*. Chicago: Agate. 박수철 (역)(2011). 《시카고 학파》. 서울: 에버리치홀딩스.
- Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics*, 45(4): 595-628.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Public Policies as Institutions." In Ian Shapiro, Stephen Skowronek, & Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*(pp. 114-131), New York and London: New York University Press.
- \_\_\_\_\_. 2007. "The Cost of Marginalization: Qualitative Methods in the Study of American Politics." *Comparative Political Studies*, 40(2): 145-169.
- \_\_\_\_\_. 2015. "Power and Path Dependence." In James Mahoney, & Kathleen Thelen(eds.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*(pp. 123-146), Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2018. "Power in Historical Institutionalism." In Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti, & Adam Sheingate(eds.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*(pp. 124- 141), Oxford: Oxford University Press.
- Posner, Paul, & Jón Blöndal. 2012. "Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations." *Governance*, 25(1): 11-34.
- Przeworski, Adam. 2003. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Rahman, K. Sabeel, & Kathleen Thelen. 2021. "The Role of the Law in the

- American Political Economy.” In Jacob S. Hacker et al.(eds.). *The American Political Economy: Politics, Markets, and Power*(pp. 76-102), Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, Simon. 2000. “The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective.” *Governance*, 13(4): 501-522.
- Rocco, Philip, & Simon F. Haeder. 2018. “How Intense Policy Demanders Shape Postreform Politics: Evidence from the Affordable Care Act.” *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 43(2): 271-304.
- Rosenthal, Aaron. 2021. “Submerged for Some? Government Visibility, Race, and American Political Trust.” *Perspectives on Politics*, 19(4): 1098-1114.
- Ruckelshaus, Jay. 2022. “What Kind of Identity is Partisan Identity? “Social” versus “Political” Partisanship in Divided Democracies.” *American Political Science Review*, 116(4): 1477-1489.
- Schattschneider, Elmer E. 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist’s View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schick, Allen. 1977. “Beyond Analysis.” *Public Administration Review*. 37(3): 258-263.
- Schubert, Louis, Thomas Dye, & Harmon Zeigler. 2013. *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. 16th Edition. Boston: Wadsworth Publishing Company.
- Schwartz, Herman Mark. 2021. “Mo’ Parents, Mo’ Problems: Corporate Strategy, Structure, and Profitability in America’s Political Economy.” In Jacob S. Hacker et al.(eds.). *The American Political Economy: Politics, Markets, and Power*(pp. 247-269), Cambridge: Cambridge University Press.
- Shapiro, Ian. 2002. “The Study of Democratic Theory.” In Ira Katznelson, & Helen V. Milner(eds.). *Political Science: The State of the Discipline*(pp. 235-265), New York and London: W. W. Norton & Company.
- Simmons, Randy T. 2011. *Beyond Politics: The Roots of Government Failure*. Oakland, California: The Independent Institute.
- Simon, Herbert A., Peter F. Drucker, & Dwight Waldo. 1952. ““Development of Theory of Democratic Administration”: Replies and Comments.” *American Political Science Review*, 46(2): 494-503.
- Soss, Joe. 1999. “Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and



- Political Action.” *American Political Science Review*, 93(2): 363-380.
- Soss, Joe, & Sanford F. Schram. 2007. “A Public Reformed? Welfare Reform as Policy Feedback.” *American Political Science Review*, 101(1): 111-127.
- Stark, Alastair. 2018. “New Institutionalism, Critical Junctures and Post-Crisis Policy Reform.” *Australian Journal of Political Science*, 53(1): 24-39.
- 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*, 21(1): 83-110.
- Tufte, Edward. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Weaver, R. Kent. 1987. “The Politics of Blame Avoidance.” *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-398.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Paths and Forks or Chutes and Ladders?: Negative Feedbacks and Policy Regime Change.” *Journal of Public Policy*, 30(2): 137-162.
- Weimer, David L., & Aidan R. Vining. 2011. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 5<sup>th</sup> 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.
- Wilson, Woodrow. 1997[1887]. “The Study of Administration.” Reprinted in Jay M. Shafritz, & Albert C. Hyde(eds.). *Classics of Public Administration*. Fourth Edition(pp. 14-26), Harcourt Brace & Company.
- Zhou, Min, & Hanning Wang. 2018. “The Role of Rationality in Motivating Participation in Social Movements: The Case of Anti-Japanese Demonstrations in China.” *Rationality and Society*, 30(1): 155-186.

## Politics, Policy Analysis, and Democracy: Political Approach to Policy Analysis and Implications for Democracy

Hyun Woo Koo

Policy analysis is often understood as a 'formula' to solve policy problems, but it may be interpreted differently considering the close relationship between public policy and politics. In other words, policy analysis may have important implications in politics. Notably, the 'area of analysis' in which policy analysis is conducted and the 'area of politics' in which policies are determined are strictly divided. In the world of politics, people's subjective perception of it, not objectively existing interests, is important, and research on subsequent processes as well as political dynamics in the process of determining policies is necessary. Further, learning about policies also acts as an important variable. Through these discussions, this essay argues that a new perspective on democracy is needed. If we look at democracy through a new variable of public policy, not a visible political event of elections, this may be a political system dominated by a small number of vested interests, not a political system dominated by the people.

※ Key words: Democracy, Policy Analysis, Public Policy