比較政策研究에 있어서 傳統的 方法論의 再検討

李 松 浩**

이 글은 이론개발을 위한 지침으로서 전통적 비교정책 연구방법론의 본질을 밝히고 문제점을 극복하기 위한 대안을 제시해 보려는 시도이다. 이를 위해 전통적 비교정책연구방법론의 정책사례 선정방법인 유사정책비교와 상이정책비교, 선정된 정책사례 분석방법인 차이법과 일치법을 설명하고 이론발전에 있어서의 유용성측면에서 장단점을 평가하였다. 전통적 비교정책연구방법의 한계를 극복하기 위한 기존의 보완책들로서 차이법과 일치법을 결합한 혼합방법, 일치법의 변형인 Boolean Logic, 사례내 분석을 도입하는 방법 등을 검토하였다. 이러한 보완책들은 부분적으로 전통적 방법보다 개선된 것임에도 불구하고 나는 정책과 관계 주론에서는 여전히 문제점을 안고 있다. 고려해 볼 수 있는 대안으로서 개별사례내분석과 교차사례분석을 함께 실시하였고, 먼저 사례내 분석을 통해 원인별 수확인과 인과관계를 추론하고 그 결과를 비교분석하여 변수간의 관계를 구체화하고 변수들을 추상화하여 이론으로서 적실성과 일반성을 높이는 방안을 생각해 보았다. 사례내 분석방법으로는 상응법과 역추적법을 제시하였고, 또한 특정 변수간의 관계를 탐색하기 위해 어떠한 비교사례선정이 적합한지, 주어진 비교사례를 통해 어떠한 관계를 탐색할 수 있는지 등에 지침이 될 수 있는 논리를 제시하였다.

1. 들어가는 말

비교정책 연구란 무엇인가? 비교정책연구란 무엇을 해 어떻게 연구하는 것인가?

지금까지 문헌에 나타난 비교정책연구의 본질에 관해서는 연구대상의 측면과 연구방법론 측면에서의 논의되어 왔다. 비교정책연구란 연구대상의 정책간 유사점과 차이점을 확인하고 그 원인을 밝히거나 그 결과를 추정하는 연구이다. 비교정책연구에 있어서 연구대상은 석로 다양하나 지금까지 정책의 내용, 정책행성 및 정책 구조나 절차, 정책과정에 있어서 참여자들의 상호작용 및 행태등이 주된 대상이었다. 학문적 목적의 비교연구는 정책 및 정책을 둘러싼 복잡한 현상을 이해하고 설명하기 위한 일반법칙, 난아가 이론을 구축하기 위해 현상의 원인에 역점을 둔다. 이 점에서 비교정책연구는 다른 유형의 정책연구와 별로 다를 바 없다. 심리적 측면에서 비교정책연구는 자국의 정책사례를 통해 긍정적 태도의 정책추진입력 및 정책수단의 효과를 숙지케 하여 자국의 정책을 개선토록 하거나(예, Bower, et al. 1981; Ashford and Heaton, 1982) 국가간의 정책조정을 위해 각국의 정책내용을 파악할 필요가 있으며(예, Gusman, 1980) 국내에서 시행중인 정책이 태국에 비해 성공적인지를 평가하기 위해 수행된다. 이 경

* 본 논문을 심사해주신 추사익영의 원내님께 감사드립니다. 지적해 주신 부분에 대한 보완은 약간의 시간과 생각을 요구하는 작업이나 보완에 이용된 시험이 향후 이루어지지 못했습니다.
** 경찰청 치안연구소 연구위원

1) 이와 같은 맥락의 정의는 Heidenheimer. Hedo and Adana의 정의, 즉 "서로 다른 정부가 특정한 정책을 추진하거나 추진하지 않게 된 원인 및 방법 그리고 정책을 통해 의도한 효과 등에 관한 연구(the study of how, why and to what effect the different governments pursue particular courses of action or inaction — Heidenheimer, Hedo and Adams, 1983: 2-3)" 가 있다.
우 동일 정책이 다른 나라들에서 어떠한 성과가 있는지, 성공실패 조건은 무엇인지 등을 밝히는 데 역할을 두어 왔다.

비교정책연구는 정책 및 관련 현상을 연구하는 데 비교방법을 활용하는 연구이다.

지금까지 비교연구 방법으로 진행적으로 널리 통용되어 온 것이 J.S.Mill에 의해 제거화된 비교연구논리로서 차이
법 (method of difference)과 일치법 (method of agreement)으로 요약된다. 전통적 비교방법의 본질은 다른 연구
방법들과의 대조를 통해 명확히 할 수 있다.

우선, 연구에 활용되는 사례의 수, 각 사례의 취급방법 및 각 사례에서 수집하는 정보의 양 등의 측면에서 비교연
구는 통계연구 및 단일사례연구에 구별된다. 다수사례가 필요하다 통계연구에서는 각 사례에서 연구대상 현상이나
관계가 존재하는지 여부를 확인하기 때문에 많은 정보를 구하지 않으나, 단일사례를 활용하는 사례연구에서는 사례
분석을 통해 연구대상 현상 및 그 메커니즘에 대한 총체적 심층연구를 수행함으로 개별사례에서 상대적으로 많은 정보
를 구하게 된다. 소수의 사례를 활용하는 비교분석에서는 각 사례가 현상의 변인을 확인하기 위한 가상적 관찰대상
도 아니고 그렇다고 심층연구 대상도 아니며, 비교의 측면에 따라 각 사례에서 구하는 정보의 내용과 양이 달라지거나
비교사례의 선정 및 변수간의 연계를 통해 각 사례에 관한 상당한 정도의 정보가 요구된다.

주요 현상단건에 인과관계를 밝히는 방법으로서 비교방식법은 실험방법 및 통계방법과 관련하여 논의되어 왔다.
인과관계를 밝히는 과학적·심층적 연구의 핵심은 간접요인들의 통제에 있다. 통제방법으로서 가장 우수한 방
법이 실험이다. 그러나 사회과학영역에서는 필요한 자료확득과 인과추론을 위해 실험이와 같이 연구대상의 임의
조직이 불가능한 경우가 많아 대안으로서 통제적 (통제)방법이나 비교방식법이 널리 활용되어 왔다. 연구대상에
따라 사례의 수가 충분치 못하거나 연구대상에 대한 측정이 곤란하여 통제적 통계가 여전히 불가능한 경우 비교분
석이 대안으로 활용되어 왔다.

비교연구에서의 사례선정방법을 실험을 위한 사례선정과 유사하나 통계처리나 사례연구를 위한 사례선정방법과
는 다르다. 비교분석에서의 사례선정은 많은 변수가 관련된 복잡한 현상을 소수의 정책사례들의 분석 (소위 'too
many variables, too small number of cases' 문제)을 통해 연구하는 결과로 실험설계에서와 같이 관심대상이 아
닌 다수 변수들의 간접을 최대한 통제할 수 있는 의도적 선정 (purposive sampling)을 활용한다. 통제방법에서는
분석사례가 다수임으로 변수들의 통계적 결정에 있어서 범 문제가 없기 때문에 변수의 통제보다는 표본의 대표성을 확보할
수 있는 방법으로 분석사례를 선정 (representative sampling)하고, 사례연구방법에서는 연구에서 밝히는 논점
에 대해 선정될 사례가 갖는 의미를 종시하는 이론적 선정 (theoretical sampling)에 의존한다.

요약하면, 비교연구는 연구대상 (subjects)을 임의조작하지 않는 점에서 실험연구와 다르나 통제를 위한 사례선정
방법에 있어서 부분적으로 실험연구와 유사하다. 또한 비교연구는 통제방법 및 인과추론이 통계방법과 유사하나
사용되는 사례의 숫자나 사례선정논리가 다르다. 즉 관심대상변수간의 관계를 보기 위해 실험방법이나 통계방법
와 같이 여타 변수들통제를 통제하나, 다만 다수사례를 활용하는 통계방법이나 하나의 사례를 활용하는 사례연구방

Matching sampling
3) 통계적 통제의 핵심은 Partialing Logic으로 연구대상사례들을 유사성에 따라 다수 그룹으로 나누어 각 그룹내에서 여러 사례에 걸친
변수간 공변량 (covariation between variables across cases)을 보는 방법이다. 비교분석에서의 통제방법은 본질상 Partialing Logic
의 일부이나 다수 그룹들의 covariation을 관찰하는 통계적 통제와는 달리 그 종 클래스의 공변량만을 관찰
하는 방법이다.