정책평가윤리에 대한 통합적 접근방법*

송 희 준**

〈目　　次〉

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 정책평가자의 역할모형
Ⅲ. 정책평가윤리의 접근방법
Ⅳ. 정책평가 윤리의 기본가치
Ⅴ. 결론

〈요　　약〉

정책과학의 태동기에 라스웰 등에 의하여 제기된 정책윤리가 최근 재조명되고 있다. 각종 윤리정책의 강화에도 불구하고 공직부패와 부조리가 빈발함에 따라 사회는 공직윤리에 대한 새로운 접근을 요구하고 있다. 최근에는 참여 가버넌스, 담론, 소통, 협의 등 정책과정의 자율성과 투명성이 강조되면서도, 다른 한편으로 정책결과의 성과지향성이 강조됨에 따라 정책평가윤리도 새롭게 강조되고 있다.

정책성과에 대한 평가과정에 참여하는 정책평가자는 크게 객관적 기술자, 고객 옹호자, 쟁점 옹호자의 세 가지 역할모형별로 분석적 정직성에 토대를 둔 연구윤리, 고객에 대한 책임성을 중시하는 민주주의 공직윤리, 그리고 좋은 사회 구현을 위한 공동체적 사회윤리를 동시에 또는 우선순위에 따라 추구한다. 평가자의 행동기준이 되는 정책평가윤리는 분석방법상의 절대론과 상대론, 인과관계상의 규칙론과 결과론, 적용수준상의 개인론과 집단론의 관계 속에서 작동한다. 특히 평가자는 객관적 기술자 관점에서 평가의 객관성과 전문성, 대고객 책임성 관점에서 평가의 중립성과 청렴성, 그리고 좋은 사회를 위한 쟁점옹호자 관점에서 인간성 존중과 공익실현 등의 가치 구현이 요구된다.

요컨대, 정책평가윤리 또는 정책평가자 윤리는 개념적, 이념적 접근방법의 다양성이 존재함에도 불구하고, 현실적으로는 객관적 기술자로서의 분석적 정직성(연구진실성), 고객옹호자로서 공직윤리(민주주의신념과 공직책임성), 쟁점옹호자로서 사회윤리(공동체적 공중윤리)에 대한 통합적인 방법으로 접근되는 것이 바람직하며, 실제 적용원리도 그러한 방향으로 나아가야 한다.

【주제어: 정책평가, 평가자 역할모형, 평가윤리, 평가의 객관성과 전문성, 평가의 중립성과 청렴성, 인간존중과 공익실현】

* 본 논문은 2006년도 서울대학교 한국행정연구소 학술연구비 지원에 의한 것임.
** 이화여자대학교 행정학 교수(hjsong@ewha.ac.kr).

Ⅰ. 머리말

1. 정책평가윤리의 중요성

윤리는 사회 구성원들이 준수하기를 기대하는 당위적 규범이다. 특히 정책과정에 참여하는 공직자는 높은 수준의 공직윤리를 적용받는다. 그러나 이들이 주도하는 정책과정은 수많은 정치적 부패와 추문으로 점철되어 왔고, 급기야는 정치 또는 정책과 윤리는 서로 모순어법(oxymoron)으로까지 인식되고 있다(Dobel, 2005: 169).

정책과학의 학문적 맹아기에 라스웰(H. Lasswell), 드로어(Y. Dror) 등이 제기한 정책윤리문제가 우리 사회에서 정책이해집단의 참여 가버넌스 도래와 더불어 다시 조명되고 있다. 개발연대에 대학교수 등 외부의 정책 참여를 어용, 관변 등 부정적으로 보던 시각은 최근에는 (비판적) 참여, 파트너십, 담론, 논증(argumentation), 대화, 소통, 개방성과 투명성, 가버넌스, 시민단체, 심의민주주의 등과 더불어 불식되고 자연스러운 현상으로 받아들여지고 있다. 그러나 이러한 외부의 활발한 정책 참여에 상응하는 참여자 윤리가 제대로 정착되어 작동하는가는 심층적으로 검토할 필요가 있다. 정책과정의 윤리적 통제장치의 도입과 사회적 학습의 강화에도 불구하고, 윤리적 갈등상황은 오히려 확대되고 있는 양상을 보이고 있기 때문이다.

특히 최근 성과 지향적인 공공혁신전략이 강화됨에 따라 「정부업무평가기본법」, 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 등이 제정되고, 각종 정책과 기관 업무의 성과에 대한 평가 제도가 강화되고 있다(송희준·조택, 2006). 신공공관리적인 성과평가는 정책성과목표를 설정한 뒤, 추진과정에 많은 자율성을 부여하는 대신 성과를 평가한 결과를 다양하게 활용하는 시스템이다. 이에 따라 정책성과 평가에 참여하는 평가자의 윤리체계가 매우 중요한 과제가 되고 있다. 정책평가의 정당성은 전문성과 객관성 및 중립성 등 다양한 규범적 가치를 확보하는데서 보장받을 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정책평가의 윤리체계에 대한 종합적인 학문적 접근은 아직 이루어지지 못하고 있다. 이 연구는 이러한 상황적 수요에 맞추어 정책평가, 특히 정책평가자가 준수할 윤리문제를 다루고자 한다.

2. 정책평가윤리의 접근방법

정책과학은 20세기 전반기에 전체주의 국가가 인류사회에 미친 악영향에 대한 윤리적 대응체계로서 가치목표를 명확히 밝히는 민주주의 과학으로 1950년대에 출범하였으나(Lasswell, 1951:16), 웨버(M. Weber)의 가치중립성과 사이먼(H.

Simon)의 논리실증주의의 영향을 받아 가치판단이 배제되는 과학적, 실증적 정책연구에 경도되었다(Amy, 1984:573; deLeon & Steelman, 2001:165). 한국에서도 정책윤리의 연구가 크게 활성화되지 못하고 있고(송희준, 2006; 윤태범, 2006), 최근의 정책 환경과 목표 및 내용의 변화에 상응하는 규범적 접근방법은 여전히 소홀히 취급되고 있다.

그러나 정책과정에는 목표와 대안 사이의 인과관계, 정책문제와 그 파급효과, 문제발생 빈도와 범위, 이해 당사자의 공간적 근접성, 문제 관련 대상 집단, 해결책의 존재 여부 등 다양한 요인들이 상호 작용한다(Rochefort and Cobb, 1994:1-27). 사회 내의 가치와 자원의 배분상태를 변화시키는 정책영역에서, 윤리적 맥락을 전혀 갖지 않는, 순수 기술적으로만 접근할 수 있는 정책문제는 찾기 어렵다(Payne, 1984:99). 정책의제 채택과 정책목표 설정, 그리고 대안 선택 및 성과 도출 등 일련의 정책 과정은 그 자체로 가치판단에 따른 선택의 연속이기 때문이다. 가치는 소망, 욕구, 관심 또는 선호 등에 적용되는 선택 또는 달성의 대상 또는 기준이고, 규범은 구체적인 맥락에 적용되는 행위의 법칙이다(노화준, 1999:459). 따라서 정책평가와 관련된 가치판단은 정책윤리와 직접 연결되는 매우 중요한 문제이다. 그러나 평가윤리는 학문적 가치판단 수준을 뛰어넘는 현실적, 규범적 차원의 수많은 논점들을 안고 있다.

이와 같은 문제의식을 바탕으로 이 연구는 새로운 정책환경 하에서 정책평가윤리의 본질을 고찰하고 바람직한 접근방법을 모색한다. 행정부문에 일반적으로 작동하는 윤리는 개인의 가치 인식과 이성적 사고방법, 법률의 기능과 역할, 그리고 조직차원의 집행 등 네 차원으로 구성된다(Bowman et. al., 2001:195-196). 이 연구는 법률의 기능 및 역할과 조직의 집행 문제는 제외하고, 평가자의 역할모형(제 II장), 평가윤리에 대한 이성적 접근방법(제III장), 그리고 평가윤리의 지향성 문제(제IV장)를 중점적으로 다루고, 마지막으로 결론(제V장)을 맺고자 한다.

〈그림 1〉 분석 틀과 서술방식

평가자의 역할모형	평가윤리의 접근방법	평가윤리의 기본가치
- 과학 기술자 - 고객 옹호자 - 쟁점 옹호자	- 절대론/상대론 - 규칙론/결과론 - 개인론/집단론	- 분석적 정직성(연구윤리) - 고객 책임성(공직윤리) - 선 사회구현(사회윤리)

Ⅱ. 정책평가자의 역할모형

1. 정책평가자와 정책분석가

정책분석과 정책평가는 정책과정에서 시간적 선후관계에 따라, 또는 동시에 이루어지기도 하는 활동이다. 일반적으로 정책결정에 필요한 여러 정보를 산출하기 위한 사전적, 예측적 분석을 정책분석으로, 정책이 결정된 이후 집행과정 또는 집행결과의 사후적, 회고적 검토를 정책평가로 분류한다(노화준, 2006: 17-18). 즉 전자는 정책결정의 결과로 발생할 미래의 효과에 대한 사전 예측을, 후자는 정책집행의 결과 실제로 발생한 효과를 측정하는 사후 활동이다. 이런 관점에서 정책평가는 공공정책이 유발한 결과에 대한 학습으로 정의될 수 있다(Dye, 1987: 351).

그러나 순차적, 질서적 과정으로 묘사되는 정책과정론 또는 정책단계론이 많은 비판에 직면하였듯이(Lindblom and Woodhouse, 1993; Sabatier and Jenkins-Smith, 1993), 정책분석과 평가를 별개의 활동으로 보는 견해도 많은 도전을 받았다. 비용편익분석, 효용분석, 성과측정기법, 사회실험기법 등 평가분석 기법을 동원하여 정책과정 전반을 정보획득과정과 연계시키거나(Palumbo, 1987: 40-45), 제안된 정책이나 사업이 어떤 결과를 가져오는가에 대한 사전 정책평가(prospective policy evaluation)를 강조함으로써 정책평가 영역을 정책과정의 전반부로까지 확장하고 있다(Mossberger & Wolman, 2003: 428; Rose, 1991: 4). 환경, 교통, 성 인지(gender sensitivity), 프라이버시 등에 대한 사전영향평가(impact assessment)는 이런 영역에 속한다.

동시에 정책분석을 정책결정분석, 정책내용분석, 그리고 정책점검 및 평가 등 '정책의 분석(analysis of policy)'과 정책정보와 정책옹호 등 '정책을 위한 분석(analysis for policy)'을 포함하는 광범한 영역으로 보기도 한다(Gordon et. al., 1977: 27). 정책분석을 정부가 어떤 일을 왜 수행하고, 그 결과는 무엇인가, 즉 정부활동의 인과관계를 서술 및 설명하는 노력(Dye, 1976: 3)으로 정의할 때, 정책평가도 동일한 정의가 적용될 수 있다. 이 점에서 정책분석가(policy analyst)와 정책평가자(policy evaluator)의 정의나 성격도 구분하기가 현실적으로 어렵다.

그러나 정책분석을 위한 기초연구와 정책결정자를 위한 평가 사이에는 일정한 차이점도 존재한다. 즉 정책평가는 연구자의 지식생산 및 확산 관점보다는 정책결정자의 활용 관점을 중시하고, 자신의 가설 및 연구 설계에 따라 수행되는 분석 활동과 달리 프로그램 지향적인 질문에 의존하며, 특성상 판단적 요소(judgmental elements)를 포함한다. 또한 학술적 환경보다 정책적 환경과 관련되며, 평가자와 정책실무자 사이의 갈등을 수반하는 경우가 많고, 평가결과는 일반적으로 공개되지 않으며, 평가자는 재정지원기관은 물론 공익달성을 위한 사

회적 변화에 대한 충성(allegiance) 문제에 당면한다는 특징이 있다(Weiss, 1972: 6-8). 이것은 정책평가자는 정책분석가보다 더 넓은 영역에서 높은 수준의 규범적 가치 판단 환경에 노정되어 있음을 암시하고 있다.

2. 정책평가자의 역할모형

1) 정책평가자의 역할모형 연구

정책의 평가는 정치인과 정부관료 등 공직담당자들이 직접 수행할 수 있다. 그러나 평가의 객관성과 전문성 확보 차원에서 각급 정부기관에 대한 정책자문 역할을 수행하는 대학, 정부출연 연구기관, 정당내 분석기관, 독립연구기관, 컨설팅회사, 이익집단, 비영리조직 등의 전문가들이 평가에 참여하고 있다(Fischer, 2003: 4; Parsons, 1995: 30). 현재 이들은 연구와 실무에 있어서 정책분석가로서 또는 정책평가자로서 비배타적이고 중복적인 형태로 참여하고 있다.

정책평가자의 역할은 정책분석가와 마찬가지로 고객과의 관계(조직내 고용조건, 고객과의 근접성, 선배 또는 동료 분석가의 압력 등) 및 정책의 특성(분배정책 여부, 정책문제의 분석적 불확실성, 정책결정의 단계 등)에 따라 달라진다(Jenkins-Smith, 1982: 89-90).

정책평가자 역할모형과 관련하여 라스웰은 다양한 정책분석가 역할을 제안한다. 그에게 정책분석가는 정치인의 주치의(physician to the political personality), 사회공학자(social engineer), 정보수집가(intelligence gatherer), 정책옹호자(policy advocate), 행정학도(student of public administration) 등으로 묘사되지만(Merelman, 1981:492), 이후의 학문적 흐름은 다음과 같이 두 가지로 수렴되고 있다.

우선 고전적 정책분석가는 정치를 대체 또는 분리하여 합리성을 토대로 현재보다 나은 정책결정을 위하여 비용편익분석과 시스템분석 등 분석도구로 중립적 자문을 행한다(Stokey and Zeckhauser, Quade). 그는 수사학, 설득, 조직화, 행동의 기술에 토대를 둔 처방적 정책옹호(policy advocacy)보다, 공공정책의 인과관계를 엄밀히 탐구 및 검증하여 보편적 적실성이 있는 일반법칙을 모색한다. 따라서 정책분석가는 관리적 업무수행을 중시하는 협소한 기술자이다(Fischer, 2003: 4).

이후 합리적 분석가에 대하여 비판적 합리주의자(critical rationalist)(A. Etzioni, Y. Dror), 정치적 현실주의자(political realist)(C. Lindblom, A. Wildavsky), 법정변론가(forensic)(M. Rein, F. Fischer), 비판적 이론가(critical theorist)(J. Habermas, J. Dryzek) 등의 형태로 대체적 역할이 제시되고 있다(Parsons, 1995:433-455). 예컨대, 법정변론(forensic) 또는 논증은 정책분석을 준과학적 검증이나 합리적 진실보다는 수사학과 설득력과 같은 법정 공방으로 이해한다. 즉 정책분석은 정오나

진위의 결정 문제가 아니라, 이야기로 그럴듯하게 포장하는 문제(story telling)이다. 1980년대 이후 정책분석가는 언어적 수단을 동원하여 사회쟁점에 대한 설득과 논쟁에 참여하는 정치과정의 보완 또는 종속 역할로 인식된다(Majone, 1989:1).

이러한 정책분석가 역할은 정책평가자에게도 매우 유사하게 적용될 수 있다. 즉 합리적 평가모형은 과학적 분석도구를 활용하여 객관적, 중립적 평가결과를 도출하는 것으로, 후기행태론은 평가쟁점과 결과에 대한 설득과 논증을 통한 정치적 과정으로 이해될 수 있다. 이러한 논의를 통하여 정책분석가 역할모형을 정책평가자에게 적용하여 멜츠너 모형과 젠킨스-스미스 및 와이머·바이닝 모형의 두 가지를 소개하면 다음과 같다. 이 두 모형은 결국 하나의 통합모형으로 진화하고 있다.

2) 정책평가자의 역할모형

정책분석가의 역할모형에 대한 연구(Meltzner, 1976; Jenkins-Smith, 1982; Weimer and Vining, 2005)는 정책평가자의 그것을 모색하는데 많은 정보를 제공한다.

우선 멜츠너는 미국 연방정부 정책분석가를 분석능력과 정치능력에 따라 네 가지 유형으로 구분하였다(Meltzner, 1976: 14-49). 이들 사이에는 핵심 인센티브와 동기, 성공 기준, 주요자원, 영향 지속 시간, 정책분석 태도가 각각 다르다. 비정치적, 객관적 기술과 구체적 지식으로 무장한 기술자(technician)는 정책 지향적인 연구수행 기회를 포착하기 위하여 장기적 관점에서 자신과 동료를 만족시키는 고품질 작업을 수행한다. 정치가(politician)는 승진 및 개인적인 영향력 확대를 위하여 비분석적인 의사소통 및 조정능력을 바탕으로 단기적 관점에서 일차 고객을 만족시키고자 한다. 정치력과 분석력을 공히 갖춘 기업가(entrepreneur)는 선호 정책을 추구하기 위하여 지식과 의사소통 및 조정능력을 바탕으로 정책수혜자를 돕는 실현 가능한 정책을 균형적인 시각에 따라 수용한다. 가식인(pretender)은 분석능력과 정치능력을 갖추지 못한 분석가이다.

멜츠너의 기술자, 정치가, 기업가는 젠킨스 스미스와 와이머·바이닝에게 객관적 기술자, 고객옹호자, 쟁점옹호자로 대체된다(Jenkins-Smith, 1982: 88-100; Weimer and Vining, 2005: 40-53). 첫째, 객관적 기술자(objective technician)는 정책적 권고를 회피하여 고객으로부터 거리를 유지하면서 과학적, 분석적 접근방법으로 데이터가 스스로 말하도록 한다(let evaluation speak for itself). 대학과 연구기관에서 과학자로서의 학문적 순수성과 진실성 등 연구윤리는 연구의 객관성과 자문의 중립성을 유지하면서 과학적 인과관계를 규명하는데 초점을 둔다. 이러한 전문 직업윤리는 동료규제(peer review)로 통제된다. 객관적 기술자의 방

법론적 토대는 당파적 이해관계를 띠고 있어서 다루기 힘든 정치·사회적 쟁점을 잘 개발된 관리수단을 이용하여 기술적인 쟁점으로 전환하여 프로그램화하려는 노력을 반영하고 있다(Amy, 1987).

둘째, 고객 옹호자(client's advocate)는 정책 결정자의 결정을 이론적으로 정당화하거나, 정책문제에 대한 처방적 정보를 제공한다. 정책분석가는 직접고객인 정책결정자에 대하여 자문 기능을 수행한다. 그러나 정책결정자에 대한 자문은 직접적으로는 이해 당사자에게 영향을 미치지만, 궁극적으로는 일반국민에게 광범위하게 영향을 미친다. 이 점에서 정책분석가의 고객에 대한 입장은 매우 복합적이고 상황 적응적이며, 정책결정자와 이해당사자, 그리고 일반국민에 미치는 효과가 서로 다를 것으로 기대될 때 정책분석가의 심리적 갈등은 커질 수 있다.

셋째, 쟁점 옹호자(issue advocate)는 좋은 사회를 위하여 자신의 가치판단과 행동 기준에 따라 정책쟁점에 따라 문제를 선택하고, 그 목표와 대안을 제시한다. 이런 역할은 과학적 인과관계나 특정 고객에 대한 책임성 차원을 떠나 장기적으로 사회가 지향해 나가는 쟁점에 충실히 대응하는 입장이다. 평가는 이러한 좋은 사회로 진보하기 위한 도구로 활용된다. 사실 객관적 기술자, 고객 옹호자, 쟁점 옹호자 역할은 서로 명확하게 구분되는 것은 아니다. 이 점에서 정책분석가의 세 가지 역할은 상황에 따라 중복적이거나 연계적인 상호 관계 속에서 수행되고 있다. 지금까지 논의된 정책분석가역할을 정책평가자역할로 대입하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 정책평가자의 역할모형 및 모형별 특성

유형	인센티브/동기	성공의 기준	주요자원	영향 지속시간	정책평가 입장
객관적 기술자	분석적 정직성 (정책지향적 연구)	자신과 동료를 만족시키는 품질작업 수행	세부적, 전문적 지식 활용	장기적	객관적, 비정치적; 평가 자체가 목표
고객 옹호자	대 고객 책임성 (승진·개인 영향력 확보)	일차 고객 만족	소통 및 조정기술	단기적	비분석적; 분석은 개인적 영향력을 위한 수단
쟁점 옹호자	선 사회 구축 (선호정책추구)	정책수혜자를 돕는 실현 가능한 정책 수용	지식과 소통 및 조정기술	균형적: 장기와 단기	정치적 및 분석적; 분석은 정책영향력을 위한 수단

자료: Meltsner(1976: 16, 48), Jenkins-Smith(1982: 88-100), Weimer and Vining, 2005: 40-53)를 수정 보완함.

Ⅲ. 정책평가윤리의 접근방법

1. 접근방법의 분류

정책윤리를 포함한 사회윤리에 대한 접근방법에 대하여 많은 논쟁이 계속되어 왔다. 윌은 정책관리 윤리를 이상론(idealism) 대 현실론(realism)과 주관론(subjectivism) 대 객관론(objectivism)의 2x2 행렬을 제안하고(Wall, 1991), 브래디는 윤리체계를 세로 축을 보편론과 특수론으로 구분하고, 가로 축을 의무론(deontology), 목적론(teleology), 가치론(axiology)으로 구분하여 2x3 행렬을 제안하였다(Brady, 2003). 여기서 보편적 의무론은 원리, 보편적 목적론은 이상, 보편적 가치론은 공유가치를, 특수주의적 의무론은 공직자 책임성, 특수주의적 목적론은 개인적 운명, 그리고 특수주의적 가치론은 관계를 포함하는 것으로 유형화되고 있다(Brady, 2003: 526).

이들의 제안을 포함하여 보다 포괄적인 기준에 따라 윤리에 대한 접근방법을 분류하면 절대론(이상론, 보편론)과 상대론(현실론, 특수론), 규칙론과 결과론, 개인론과 집단론의 세 차원으로 요약할 수 있다(<표 2> 참조).

〈표 2〉 정책평가윤리의 접근방법

		인과 관계	
		규칙(의무, 권리, 과정)	결과(목적, 공리, 배분적 정의)
적용 수준	집단(거시)	집합적 규칙론(플라톤, 칸트)	집합적 결과론(벤담, 밀, 롤즈)
	개인(미시)	개인적 규칙론(로스)	개인적 결과론(아담 스미스)
분석 방법		절대론(일반론) ---------- 상대론(특수론)	

자료: Laudon(1995: 33-37)과 Brady(2003: 526)를 수정 보완함.

2. 절대론(일반론)과 상대론(특수론)

첫째, 정책윤리의 상대성은 시·공간적으로 통용되는 절대적 윤리체계가 존재하는가의 문제이다. 절대론은 동서고금을 막론하고 정책평가자가 따라야 하는 윤리가 있다고 보지만, 상대론은 시간적, 공간적 환경에 따라 윤리를 다르게 본다. 대체로 객관적 기술자는 정책현상에서 가치 판단적 요인을 배제하고 계량적 인과관계에 대한 과학적 진실을 도출하려는 절대론적 입장이다. 과학적 정책평가 결과의 타당성은 특정 사회의 맥락에서 독립된 일반화된 발견에 있다는 관점을 유지한다(Fischer, 2003: 4). 반면 옹호자의 지적 토대가 되는 후기행태론은 평가자의 지식과 사회적 의미를 사회적 위치나 규범의 함수로 보는 상대론적

입장이다. 상대방에 대한 설득과 협상이라는 언어적 도구를 활용하는 담론적 접근방법은 환경과 상황적 특성을 전제한다. 그 결과 상대론은 보편적 윤리기준의 결여를 바탕으로 어떤 행태로든 도덕적으로 보호받는데 이용될 수 있다는 비판에 직면할 수 있다(Fischer, 2003: 136). 따라서 정책평가자의 윤리는 절대론과 상대론의 양 극단 사이의 적절한 절충점에 위치할 것이다.

3. 규칙론(의무론)과 결과론(공리론)

합리성은 일정 조건에서 편익을 극대화하는 공리주의적 이념인 '주어진 목표(given goals)'를 달성하려는 실체적 합리성과 적절한 심리적, 인지적, 지적 활동 과정을 거쳐 나오는 절차적 합리성으로 구분한다(Simon, 1983: 444-459).[1)]

공리론과 정의론 등 결과론(consequentialism)은 바른 규칙(right rules)보다 개인 또는 집단이 달성한 좋은 결과(good consequences)를 중시한다. '결과가 수단을 정당화시켜 주는(end justifies the means)' 신공공관리론은 공리론에 근거를 둔다. 그러나 규칙론(rule based approach)은 행동 결과보다 행동 자체의 내부 특성, 즉 행동의 동기와 의도에 초점을 두고, 모두에게 보편적으로 적용되는 규칙을 중시한다. 의무론은 행동 결과와 관계없이 내재적 동기와 행태의 윤리성을 독립적으로 판단한다. 윤리적 행동은 의무나 기본권에서 연역적으로 도출되는 것이지 행동결과에 종속되지 않는다.

정책과정은 과정의 합리성은 물론 결과적 합리성도 중요하다. 이러한 논쟁은 행위의 결과와 동기 및 과정을 준별할 수 있다는 전제하에 성립되지만, 많은 행동은 동기와 결과가 명확히 구분되지 않고, 복합하게 얽혀 있어서 인과관계가 불분명하다. 특히 결과론은 사회현상 설명에, 규칙론은 규범적 처방에 어려움이 있다. 따라서 방법론적으로는 정밀하지만 정책의 목표나 결과 같은 단일 분과적 접근과, 방법론적으로 거칠지만 정치, 경제, 사회, 심리적 요인 등 관련된 포괄적 요인을 고려하는 의무론적 접근방법의 통합이 요구된다(Etzioni, 1988: 238). 실제로 정부의 정책적 의무가 정책 활동을 통하여 일정한 결과를 증진시키므로, 의무론이 결과론과 반드시 대립되지 않을 수도 있다(MacRae, Jr. and Wilde, 1979: 289).

---

1) 브레이브룩과 린드블럼이 제안한 정책대안 선택과정에서의 윤리적 판단방법에 있어서 개량 가치(meliorative values)는 어떤 정책에 대하여 활용 가능한 대안을 비교 선정한 후에 그 윤리성 여부를 판단하는 결과론으로, 확정 가치(peremptory values)는 행동 대안을 비교 평가하기 전 대안 자체의 윤리성을 판단하고 선택 또는 배제하는 규칙론에 가까운 것으로 볼 수 있다(Braybrooke and Lindblom, 1970: 150-160).

4. 개인론(미시론)과 집단론(거시론)

개인론은 도덕적 권위가 자기성찰과 반성을 통하여 규칙을 개발 및 준수하는 개인적 노력을 강조하지만, 집단론은 도덕적 권위는 조직, 사회, 정치체제 등에 있으므로 누구에게나 보편적으로 적용되는 규칙을 준수하거나 사회에 최대편익을 가져오는 행동대안의 선택을 강조한다. 여기서 정책평가자는 개인적 양심과 소속조직에 대한 충성, 그리고 사회공동체적 윤리의 선택 사이에서 갈등을 겪을 수 있다. 이들 사이에 동일한 기준이 적용되면 평가갈등은 발생하지 않는다. 정책문제의 인과관계에 대한 과학적 평가, 고객에 대한 책임성, 좋은 사회의 구현 신념 사이의 평가갈등은 개인의 가정과 교육배경, 종교, 정치적 성향 등 신념체계는 물론, 그가 속한 직업집단의 학문적 지향성, 직업적 특성 등에 따라 달라질 것이다.

5. 통합적 접근방법의 모색

정책평가윤리는 앞에서 소개한 윤리기준의 접근방법에 대하여 선택적 관점보다는 통합적 관점의 적용 문제이다. 예를 들면, 행정윤리에 대한 접근방법은 결과론(공리주의, 비례성윤리, 정의론, 황금률, 복지·보건·안전 등)과 의무론(직관론, 전문 직업윤리, 도덕성, 공개원칙) 및 권리론(기회 평등) 등 규칙론은 물론, 실제 적용 윤리(조직윤리 대 전문 직업윤리, 조직에 대한 충성, 사익추구의 개인적 결과론)를 두루 포괄하는 광범위한 계층적 다원구조를 형성하고 있다(Bowman et. al. 2001:199; Brady, 2003: 526).

예를 들면, 성과평가에 많이 활용되는 균형성과표모형(BSC, balanced scorecard)은 조직의 성과평가에 있어서 재무성과와 고객만족도 같은 결과 지표와 프로세스 혁신과 직원 학습 및 성장과 같은 과정 지표를 균형 있게 반영하도록 개발된 모형이다. 또한 성과평가에 있어서 개인론과 집단론적 접근방법상의 적용 문제는 개인별 성과에 대한 평가 결과를 팀이나 부서의 성과로 통합하는 형태로 활용하고 있다. 뿐만 아니라 국무총리실의 정책평가나 공기업과 산하기관 경영평가 등 많은 정책평가제도들은 비용을 최소화하고 수익을 극대화한 성과뿐만 아니라, 사업추진과정상의 투명성과 공정성, 이해 당사자의 의견 반영 정도 등을 평가하는 지표들을 반영하고 있다는 점에서 공리론적 결과와 규칙론적 원리의 균형화를 도모하고 있다.

Ⅳ. 정책평가 윤리의 기본가치

1. 정책평가윤리의 통합성

전문가집단의 윤리강령은 높은 윤리 수준을 유지하고, 공직자 진실성에 대한 국민의 신뢰를 증가시키며, 특정행동에 대한 윤리성 판단이 불확실할 때 적절한 행동경로를 결정해준다(Zimmerman, 1994:49). 그러나 정책평가자 역할모형에 따라 윤리체계의 지향 가치 또는 기속력은 달라진다. 특히 다양한 정책전문가집단의 행태를 규제하는 윤리강령은 사실상 가치와 구별하기 어려울 정도로 일반적인 규범을 포함하기 때문에(Dunn, 2004:441-442), 그들을 통일적으로 규율하는 윤리강령은 존재하지 않는 것이 현실이다. 그 이유는 많은 정책전문가들이 스스로를 고유한 정체성을 지닌 정책평가자로서 참여하기보다는, 분야별 전문지식을 갖춘 경제학자, 행정학자, 의사, 변호사, 생물학자로서 참여하기 때문이다(Benveniste, 1984: 563).

실제로 다양한 전문지식과 교육 배경 및 전문적 경험에 대한 공통 규범을 정하기는 어렵다. 예를 들면, 전문직업간 직업윤리의 차이는 과학자와 법률가 사이에 사실판단을 위한 입증기준과 입증책임, 최종 의사결정자, 진실에 대한 책임성의 차이에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 명백한 반대 입장에 따라 당사자 간의 명백한 입증기준에 따라 제3자가 최종 판단하는 법률적 논쟁과 달리, 과학의 사실 논쟁은 명확한 입증기준과 최종 의사결정자가 없으므로 결론이 나지 않는 경우가 많다(MacCoun, 2005: 248)(<표 3> 참조).

〈표 3〉 과학적 사실확인과 법률적 사실확인

구분	과학적 사실발견	법률적 사실발견
명백한 반대 입장	없음	있음
적어도 둘 이상의 당사자	반드시 있지는 않음	있음
명백한 입증기준	있음/없음	있음
명백한 제3의 의사결정자	없음	있음
진실에 대한 책임성	거의 없음	보통 있음

자료: MacCoun(2005: 248)

대체로 정책평가자 윤리강령은 고객의 개념과 범위의 공개, 전문직업적 또는 학문적 이익충돌, 정책평가자의 직무와 책임성 요건, 정책평가자의 참여와 자문내용 및 방법의 평가 및 공개, 비밀유지의 허용범위, 부적절한 압력에 대한 정책평가자의 인식 및 대응, 신속한 행동이 요구되는 상황의 정보공개의무 등을

포함한다(Benveniste, 1984: 569).

1979년 벨몬트보고서(1979 Belmont Report on medical ethics)가 의학실험윤리로 채택한 인간존중, 선행(beneficence), 정의 등 세 가지는 연방정부의 사회정책 평가에 많이 참조되고 있다(Bluestein, 2005: 824-852). 미국컴퓨터공학회(ACM, Association for Computing Machinery)는 사회기여와 차별금지, 프라이버시 존중 등 일반 도덕, 전문직에서의 고품질과 효과성 달성 및 전문적 역량 확보 등 전문직업적 책임성, 조직구성원의 사회적 책임성 등 조직 리더십, ACM 윤리강령 준수 등 24개 항목의 윤리강령을 갖고 있다(www.acm.org). 미국행정학회(ASPA, American Society for Public Administration)는 공익봉사, 헌법과 법률 준수, 개인적 정직성 추구, 윤리조직 촉진, 전문적 수월성추구(http://aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm)를 강조하고 있다.

미국평가학회(AEA, American Evaluation Association)는 정책, 프로그램, 제품, 인력에 대한 평가윤리관행을 개선하는 평가지침(AEA Guiding Principles for Evaluators)을 운영하고 있다. 5개 분야에 24개 항목으로 구성된 평가윤리강령은 평가자의 객관적 기술자의 분석적 정직성, 고객 옹호자의 대 고객 책임성, 쟁점 옹호자의 좋은 사회 구현 의지라는 다양한 역할을 균형 있게 반영하고 있다.

첫째, 체계적 연구를 위하여 평가자는 체계적이고, 데이터 기반의 질문을 수행하도록 최고의 기술 기준과 방법을 사용하는 등 세 가지 지침을 설정하고 있다.

둘째, 평가자는 이해 당사자에게 역량 있는 성과를 제공하기 위하여 적절한 교육, 능력, 기술, 경험을 소지하여야 하며, 다른 집단과 협업을 수행하는 문화적 역량을 구비하여야 한다.

셋째, 평가자는 평가 전 과정에서 정직하고 청렴한 모범을 보여야 한다. 이를 위하여 고객 및 관련 이해 당사자와 비용, 직무, 방법론의 한계, 결과의 범위, 데이터 이용에 관한 협의를 수행하고, 임무수용 전에 명백한 이익충돌이 가능한 역할이나 관계를 사전 공개하며, 최초 합의된 사업계획의 변경 시 그 이유와 변화 결과 발생할 영향을 기록 및 보고하고, 평가자 자신, 고객, 기타 이해 당사자의 평가 관련 이해와 가치를 명시하여야 한다.

넷째, 평가자는 응답자, 참여자, 고객, 기타 평가 이해 당사자의 안전, 존엄성, 자존심을 존중하도록 평가의 맥락적 요소를 이해하고, 참여자의 비밀성, 동의, 잠재적 위험과 위해에 관한 현 전문직업 윤리, 기준, 규제를 준수하여야 한다. 다섯째, 평가자는 공익 및 공공가치의 다양성을 이해 및 참조하기 위하여 관련 관점과 모든 이해 당사자를 포함하고, 평가의 즉각적 운영 및 결과와 광범위한 가정, 함의, 잠재적 부작용을 고려하여야 한다.

〈표 4〉 미국평가학회의 평가자지침

덕목	핵심요소
1. 체계적 탐구	1. 사용하는 방법에 적합한 최고의 기술표준을 적용 2. 고객과 함께 평가 질문과 접근방법의 장단점을 탐구 3. 평가의 접근방법과 한계를 정확히 소통하고, 작업을 타인이 이해, 해석, 비평하도록 충분히 구체적으로 제시
2. 역량	1. 평가에 적절한 교육, 능력, 기술, 경험을 소지 2. 타 집단과 협동 가능한 평가 전략과 기술 활용 문화적 포용력 보유 3. 보유역량 범위 내에서 평가업무를 수행하고, 그 한계 밖의 평가는 거절하며, 거절이 어려울 때 초래될 평가의 한계를 명확히 함 4. 평가의 최고 성과를 위한 역량 유지 및 개선
3. 청렴성 /정직성	1. 고객 및 이해 당사자와 비용, 직무, 방법론적 한계, 결과범위, 자료 이용 협의 2. 임무수용 전에 명백한 이익충돌이 가능한 역할이나 관계의 공개 3. 최초 합의된 사업계획의 변화 이유와 그 결과 영향의 기록과 보고 4. 평가자 자신, 고객, 이해 당사자의 평가 관련 이해와 가치의 명시 5. 절차, 자료, 발견을 명시하고, 오류방지와 수정 위한 타인 노력 명시 6. 오도된 평가정보 산출 절차나 활동과 관련된 우려를 해소하고, 그 우려가 해소되지 않을 때 평가수행을 거절하며, 거절이 곤란할 때 동료나 관련 이해당사자와 다른 방법을 협의 7. 평가를 위한 재정지원 원천과 평가 요구 원천의 공개
4.인간존중	1. 평가의 맥락적 요소의 종합적인 이해 추구 2. 참여자의 비밀, 동의획득, 잠재위험에 관한 전문직 윤리, 기준, 규제의 준수 3. 평가 편익의 극대화 및 불필요한 손실의 감소 노력과 잠재적 위험 때문에 평가 편익이 선행되는 상황에 유의 4. 이해 당사자의 존엄성과 자존심을 존중하는 평가 시행과 결과통보 5. 가능하다면 사회적 형평성 증진 6. 종교, 장애, 연령, 성 등 이해당사자 간 차이점 이해, 존중, 설명
5.공공복지에 대한 책임성	1. 관련된 관점들 및 모든 범위의 이해 당사자를 포함함 2. 평가의 즉각 운영 결과와 광범한 가정, 함의, 잠재 부작용 고려 3. 이해당사자의 평가정보 접근 및 능동적 공개와 인간 존경 및 비밀 약속 존중하는 형태로 평가결과를 표현 4. 고객과 기타 이해당사자의 요구 및 이해 사이의 균형 유지 5. 공익 고려 및 특정 이해당사자 이해를 뛰어 넘는 사회복지 고려

자료: www.eval.org

이상에서 보는 바와 같이 정책평가자는 객관적 기술자, 고객 옹호자, 쟁점 옹호자로서의 윤리역량을 복합적으로 무장하는 것이 바람직함을 알 수 있다. 첫째 덕목인 체계적인 탐구와 두 번째 덕목인 역량은 객관적 기술자로서의 윤리를 비교적 명확하게 표방하고 있다. 그러나 청렴성/정직성, 인간존중, 공공복지 책임성은 고객 옹호자와 쟁점 옹호자의 역할이 복합적으로 포함되어 있음을 알

수 있다. 이것은 정책평가자가 평가과정에서 현실적으로 당면하는 역할유형별 윤리적 갈등은 통합적인 접근방법에 의하여 해결되고 있음을 보여주고 있다.

정책평가윤리의 원천은 크게 사회윤리(좋은 사회 구현), 공공윤리(고객에 대한 민주적 책임성), 전문 직업윤리(과학적 분석), 인간성 등 네 차원으로 분류된다(Kernaghan, 2003:712). 배려나 관용, 품위, 동정심 등을 포함하는 인간성은 넓은 의미로 사회윤리나 민주주의원리에 포함된다. 따라서 정책평가자 역할모형별 윤리는 대체로 다음과 같이 객관적 기술자의 분석적 정직성(연구윤리), 고객옹호자의 책임성(공직윤리), 쟁점옹호자의 좋은 사회 구현 노력(사회윤리)으로 요약된다.

2. 객관적 기술자의 분석적 정직성

객관적 기술자의 윤리적 토대는 연구진실성(research integrity)에 기초한 분석적 정직성이다. 연구진실성은 협의로는 연구의 계획·수행·검토 또는 연구결과 보고의 과정에서 날조, 변조 및 표절(FF&P, fabrication, falsification & plagiarism)과 같은 부정(misconduct) 또는 기만(fraud) 등 행위를 하지 않고 연구과정의 객관성을 유지하는 행위이다(US 42 CFR Part 93 PHS Policies on Research Misconduct; Final Rule).[2] 날조(fabrication)는 존재하지 않는 데이터나 연구결과를 인위적으로 만들어 기록 또는 보고하는 행위이고, 위조(falsification)는 연구와 관련된 재료, 장비, 공정 등을 허위로 조작하는 것, 또는 데이터나 연구결과를 바꾸거나 삭제하는 것을 통하여 연구의 내용이 정확하게 발표되지 않도록 하는 행위이며, 표절(plagiarism)은 다른 사람의 아이디어, 연구과정, 결과, 말 등을 적절한 인용 없이 도용하는 행위이다. 광의의 연구진실성은 연구의 과정 이외에 연구결과의 출판, 실험실 운영, 특정 과학 분야의 윤리, 그리고 과학자의 사회적 책임성 등 다양한 차원으로 확대된다(민철구, 2006: 13). 예를 들면, 인간 또는 동물을 실험대상으로 하는 연구에서 지켜야 할 윤리, 연구비의 정직한 사용과 함께 연구내용의 심사, 부정행위에 대한 내부제보 및 내부제보자 보호, 공동 연구 윤리 등 연구자의 동료로서 지켜야 할 윤리를 포함한다(교육인적자원부·학술진흥재단, 2006:xii).

정책평가자의 직업윤리는 고객 문제에 대응하는 전문직 회원의 합의된 신념을 반영한다(Howe and Kaufman, 1979: 243-255; Bowman, 1990: 345-353). 대리인인 정책평가자는 분석적 정직성으로 무장한 전문지식을 활용하여 주인인 정책

2) 연구윤리와 관련해서는 미국에서 1985년 보건연구부속법(Health Research Extension Act)을 제정하였고, 1992년 연구윤리국(Office of Research Integrity, ORI)을 발족시키고 1999년 백악관 과학기술정책국(Office of Science and Technology Policy, OSTP)에서 연방차원의 연구부정행위에 대한 종합지침을 마련한 바 있다.

결정자와 이해 당사자 및 일반국민에 봉사한다. 분석 데이터의 관리 및 활용, 연구결과의 해석 및 발표, 발표결과의 성과 연계에 집중되는 평가과정에서 (Friedman, 1996: 445), 평가자는 견강부회 방식의 분석(torture the data until they confess) 결과를 요리(cook up)하는 과정에서 직면할 수 있는 갈등을 해결하여야 한다(Jenkins-Smith, 1982:90).

둘째, 정책평가자에게 분석적 수월성과 더불어 지속적인 혁신과 창의적인 노력은 매우 중요한 가치이다. 의사들이 새로운 진단 및 치료법을 개발하여 환자에게 적용하여 질병을 치료하는 것과 같이, 정책평가자는 혁신적인 평가 방법론을 지속적으로 개발하여 공공부문의 효율성과 효과성을 제고함으로써 평가의 신뢰성을 확보하여야 한다.

3. 고객 옹호자의 대 고객 책임성

정책평가자의 고객은 다층구조를 형성하고 있다. 1차(직접) 고객은 정책 지식과 정보의 직접 수요자인 정부, 국회, 정당 등 공식적인 정책결정자이고, 2차(중간) 고객은 정책결정 결과에 직접적인 영향을 받는 정책수혜자 또는 집단(policy beneficiary)이며, 3차(최종) 고객은 정책결정 결과에 간접적으로 영향을 받는 광범위한 일반대중(the public at large)이다. 3차 고객인 일반국민은 정부 서비스 수혜자, 서비스 공급 파트너, 성과 감시자, 납세자의 다양한 역할을 지니고 있다(DiIulio, Jr., Garvey, and Kettl, 1993: 49). 정책평가자는 한편으로는 서로 대립하는 정부부처 간의 정책갈등, 다른 한편으로는 조직화된 특수집단과 조직화되지 않은 일반대중의 이익갈등 사이의 선택적 상황에 놓여 있다. 예를 들면, 수평적으로는 경제개발 촉진부처에게 유리한 정책평가 결과가 환경보호 부처에게는 부정적이고, 수직적으로는 특정 집단이나 지역에 유리한 평가 결과가 일반 국민에게는 불리할 수 있다.

여기서 정책평가자의 윤리 이상으로 고객의 윤리문제도 제기된다. 평가와 유사한 목적과 형태를 띠는 회계감사(audit)는 회계사(auditor) 자신의 인센티브보다는 고객, 즉 의뢰기관의 요구에 큰 영향을 받으며, 무엇보다도 회계감사 환경에 큰 영향을 받는다는 사실(Nelson, 2005:41)은 정책평가도 정책평가 의뢰기관 및 평가를 둘러싼 정치·사회적 환경에 큰 영향을 받을 수 있다는 것을 암시한다. 왜냐하면 평가자는 평가의뢰기관과 주인(principal)-대리인(agent)이라는 관계 속에서 행동하기 때문이다.

정책평가자의 대 고객 책임성은 다음과 같은 두 가지 관점에서 접근할 수 있다. 첫째, 민주주의윤리는 평등, 공정성, 정의, 인간복지와 소수보호, 투명성과 참여 보장, 효율성과 효과성, 책임성, 신뢰성, 진실성, 반응성, 중립성 등으로 요약된다(OECD, 2001; Bowman et. al., 2001; DiIulio et. al., 1993). 첫째, 공정성과

형평성은 정책과정에 대한 보편적 접근과 기회균등의 법률적 보장이다. 고객 중립성은 고객들을 동등하게 대우하는 불편부당과 공평무사를 의미하는 웨버식 관료제도의 직업윤리이다(김영평, 1988: 377). 평가대상집단에 대하여 공정하고, 동등하게 처우하는 평가의 중립성(neutrality)은 평가 결과의 수용성에 결정적인 영향을 미친다. 이러한 중립성은 언론의 자유, 참여, 투명성, 알 권리와 평가정보 공개 등 정책과정에 대한 이해당사자의 참여를 통하여 보장될 수 있다. 특히 글로벌화와 자유민주화, 시민사회 성장, 국제기구와 지역연합 확대에 따라 단일 정점 관료제의 정책결정체계 대신 이해당사자 간 담론에 토대한 참여 가버넌스가 정착되는 상황에서(Calton and Kurland, 1996: 175-276) 평가과정의 투명성과 정보 공개는 평가 중립성을 담보하는 전제조건(sine qua non)이다.

둘째, 민주주의 이념 이외에도 정책평가자는 개인적으로 또는 직업적으로 청렴하고 정직하여야 한다. 이 속에는 재산공개, 이익충돌, 퇴직 후 고용, 공직을 이용한 사익추구, 특수고객 처우, 신뢰 등의 가치가 포함된다. 특히 고용조건이나 금전적 이익을 둘러싼 이익충돌(COI, conflicts of interest) 상황에 따라 정책평가자의 역할이 달라진다. 이익충돌은 평가자 자신이 평가결과에 대한 상업적 이해를 갖거나 평가결과에 상업적 이해를 가진 지원자의 연구비를 사용하는 경우, 특정 평가결과로부터 이익을 받는 정치적 목적을 가진 지원자의 평가예산을 사용하는 경우, 법정 분쟁에서 전문가 증언을 유료로 하는 경우, 다른 평가자에게 없는 독점적 데이터 소스를 사용하는 경우, 금전적 이해와는 관계없이 초정치적 또는 이념적 가치와 태도에 대한 평가자의 확신에 따르는 경우 등에 발생한다(MacCoun, 2005: 234). 예를 들면, 평가자가 평가대상이 되는 정책이나 사업의 설계를 위한 연구를 수행 또는 자문하거나 이해 당사자로 참여한 경우 평가를 공정히 하기 어렵고, 평가 결과에 대한 수용에 한계가 나타날 수 있다. 따라서 평가자는 평가대상과 관련된 어떤 형태의 이익충돌도 사전에 통제할 필요가 있다.

4. 쟁점 옹호자의 좋은 사회 구현 의지

좋은 사회를 추구하는 쟁점옹호자는 민주주의나 전제군주제 등 정치제도와는 관계가 없이 오랫동안 인간의 공동체적 규범으로 자리잡아온 사회윤리에 대한 장기적 관점을 견지하고 있다. 고조선의 8조 법금이나 모세의 십계명 등에서 언급하고 있는 성실, 보상, 정의, 자선, 감사, 자기수양, 살상금지 등은 자명한 사회적 의무(prima facie duties)로서 공동체를 규율한다(Ross, 1990: 142). 특히 종교규범은 대부분 인간의 기본적인 행동기준으로 작용하여 왔고, 최근에는 조직생활 속의 충성 같은 조직이익을 보호하는 직업윤리가 강화되고 있다. 사회윤리는 신체적, 재산적 기속력을 갖고 있는 법률의 적용을 받기 이전 단계에서 윤리적,

도덕적으로 적용되는 공동체적 규범이다. 그것은 개인주의에 토대를 둔 다양성과 자율성, 익명성을 전제로 하는 시민사회의 도덕적 정당성으로부터 공익을 지나치게 강조하는 공화주의적 공중도덕(civic virtue)에 이르는 매우 광범위한 스펙트럼을 지니고 있다(송희준, 1999: 14-15). 정책평가와 관련된 공동체적 사회윤리는 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, 인간에 대한 존중(respect for persons)이다. 인간존중은 피평가자를 포함하여 인간에 대한 배려와 관용, 동정심 등 인간적 가치를 존중하는 것을 의미한다. 특히 이것은 피평가자(피실험자)가 독자적인 관점, 목표, 가치, 의견을 지닌 자율적, 독립적인 행위자로서 특정 목적 달성을 위한 수단으로 취급되지 않도록 요구하는 칸트의 의무론적 가치를 반영하고 있다(Bluestein, 2005: 824-852). 인간존중은 피평가자에게 거절의 자유를 포함하는 동의획득(informed consent)을 중요한 전제조건으로 포함하고 있다.[3)]

둘째, 평가는 좋은 사회를 구현하는데 필요한 공익을 최대한 반영하는 방향으로 이루어져야 한다. 즉 공익은 특정 이해 당사자의 요구나 이해를 뛰어 넘어 일반이익을 보호하는 방향으로 행동하는 공리주의적 결과론과 평가의 편익과 비용의 공정하고 형평적인 배분, 즉 배분적 정의론을 포함한다.

V. 결 론

지금까지 정책평가자의 윤리문제를 다루었다. 정책평가자 윤리는 다양한 역할모형에 따라 다양한 접근방법이 가능하지만, 이론적으로 실제적으로 통합방향으로 나아가고 있다(<표 5> 참조). 정책평가자 윤리의 출발점은 자신의 평가활동과 관련하여 연구부정행위(FF&P)를 저지르지 않는 분석적 정직성과 평가 전문성을 구현하기 위한 역량 강화이다. 그리고 다양한 고객에 대하여 공정하고 평등하며 중립적으로 처우하는 대 고객 책임성과 쟁점 옹호자로서 선한 사회를 위한 인간존중과 배려 등 공동체적 가치의 구현이 고려되어야 할 가치이다. 이와 같은 가치들이 정책평가에 균형 있게 반영되어야 평가결과에 대한 수용성도 제고될 것이다. 현실적으로 정책평가자의 윤리 갈등은 자신의 전문직업적 소신 및 자존심 문제와 직접고객인 정책결정자와 최종고객인 일반국민 사이의 우선순위 설정과정에서 발생하는 경우가 많다. 이 과정에서 정책결정과정에서 중립

3) 동의획득은, 예를 들면, 의학실험에서 잠재적 피실험자가 실험에 참여하기를 거절하더라도 의사나 병원과의 관계에서 불이익을 받지 않는 거절의 자유를 허용하는 것이다. 그럼에도 불구하고 동의획득은 '동의'와 '획득'의 개념 및 허용범위 등에 대하여 많은 쟁점을 안고 있다. 자세한 것은 Richard P. Nathan(2004: 826)를 참조할 것.

적 연구자로 남을 것인가, 고객인 정책 결정자의 정치적, 조직적, 재정적 목표를 위하여 정보를 얼마나 변형할 것인가, 또는 특정정책을 선택하도록 옹호할 것인가, 선택된 정책대안을 정당화하기 위하여 비용과 이익을 얼마로 평가할 것인가 등이 바로 그러한 갈등의 주된 유형이다(Payne, 1984: 98).

〈표 5〉 정책평가자의 기본 윤리규범

평가자의 역할모형	기본가치	구체적 윤리덕목
객관적 기술자의 분석적 정직성	객관성	위·변조 및 표절(FF&P) 금지, 출판, 비용, 공동연구 등
	전문성	전문적 지식, 지속적인 혁신과 창의적 개발 노력
고객 옹호자의 대 고객 책임성	중립성	중립성·공정성 및 형평성, 참여 및 투명성 제고
	청렴성	이익충돌(COI), 향응, 공직이용 사익추구 등 금지
쟁점 옹호자의 좋은 사회 구현 의지	인간존중	관련 인간의 수단적 처우 금지(동의획득), 동정, 보살핌
	공익실현	공리론적 결과도출, 배분적 정의 구현

자신과 동일한 세계관과 가치관을 갖고 있는 고객만을 선택하여 참여하는 정책평가자는 분석적 정직성과 대 고객 책임성, 그리고 선 사회 신념 사이에 갈등이 발생할 여지가 적다(Weimer and Vining, 2005: 52). 그러나 현실적으로 존재하는 평가갈등 상황에서 정책평가자는 타협 또는 굴복하거나(loyalty), 항의하거나(voice), 사임할(exit) 수 있다(Hirschman, 1970). 따라서 평가과정에 참여할 수밖에 없는 환경에서 고객 책임성과 분석적 전문성 간의 조화는 가치체계의 계층적 우선순위에 따라 해결하여야 한다(Weimer and Vining, 2005: 52). 이 과정에서 정책평가자의 역할모형에 따른 통합적 윤리체계는 윤리적 갈등을 최소화하면서 평가목적을 달성하는데 기여할 것이다. 자신의 전문적 직업윤리의 존중, 정책정보의 고객으로서의 정책결정자 목표에의 봉사, 그리고 최종적으로 정책선택의 대상 집단과 일반국민에 대한 파급효과 등의 우선순위를 조화시키는 통합적 방법에 의존하게 된다. 정책평가윤리는 정책 자체의 인과관계에 대한 객관적 분석에 요구되는 분석적 진실성은 물론, 정책의 사회적 성과에 대한 처방적, 규범적 방향성도 요구된다. 따라서 한국의 정책평가자의 역할은 객관적 기술자, 고객옹호자, 쟁점옹호자 사이의 선택적 역할이 아니라, 과학적 분석을 추구하는 객관적 기술자와 일반국민을 고객으로 하는 옹호자, 그리고 좋은 사회로 진화하도록 신념을 발휘하는 쟁점옹호자의 통합적 역할이 요구된다(송희준, 2006: 169).

참고문헌

김영평(1988), "관료제의 정책결정 양식과 민주주의의 인식방법론: 관료제의 민주화를 위한 인식방법론적 시론," 한국행정학보, 제22권 제2호.

노화준(1999), 정책분석론, 박영사

노화준(2006), 정책평가론, 박영사.

민철구(2006), "연구윤리의 쟁점과 과제," 한국과학기술단체총연합회 토론회 자료집.

송성수(2006), "연구윤리의 이해," 과학기술정책, 1/2, 과학기술정책연구원, 2-14.

송희준(2006), "정책학 및 분야별 정책연구," 한국행정학오십년 1956-2006, 한국행정학회, 145-175.

송희준·조택(2006), "기금관리 산하기관에 대한 평가제도 분석: 정보통신진흥기금을 중심으로," 정책분석평가학회보, 16:2, 33-60.

윤태범(2006), "한국에서의 행정윤리 연구의 경향과 특징," 한국행정학회, KAPA@ 포럼, 16-20.

교육인적자원부·한국학술진흥재단(2006), 연구윤리소개.

Amy, Douglas(1984), "Why Policy Analysis and Ethics are Incompatible," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.3, No.4.

Amy, Douglas(1987), "Can Policy Analysis be Ethical", in F. Fischer and J. Forester (eds.), *Confronting Values in Policy Analysis*, Newbury Park, CA, Sage.

Benveniste, Guy(1984), "On a Code of Ethics for Policy Experts," *Journal of Policy Analysis and Management*, 3:3, 561-572.

Bluestein, Jan(2005), "Toward a More Public Discussion of the Ethics of Federal Social Program Evaluation," *Journal of Policy Analysis and Management*, 24:4, 824-852.

Bowman, James S., Evan M. Berman, and Jonathan P. West(March/April 2001), "The Profession of Public Administration: An Ethics Edge in Introductory Textbooks?" *Public Administration Review,* Vol.61, No.2.

Bowman, James S.(1990), "Ethics in Government: An National Survey of Public Administrators," *Public Administration Review*, 50:3, 345-53.

Brady, F. Neil(2003), ""Publics" Administration and the Ethics of Particularity," *Public Administration Review*, 63:5, 525-534.

Braybrooke, David and Linblom, Charles E.(1970), *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, The Free Press, MacMillan Publishing, New York.

Calton, Jerry M. and Nancy B. Kurland(1996), "A Theory of Stakeholder Enabling: Giving Voice to an Emerging Post-modern Praxis of Organizational Discourse," in David M. Boje, Robert P. Gephart, Jr. and Tojo Joseph Thatchenkery(eds.), *Postmodern Management and Organization Theory*, Sage Publications, Thousand Oaks.

deLeon, Peter and Toddi A. Steelman(Winter 2001), "Making Public Policy Programs Effective and Relevant: The Role of the Policy Sciences," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.20, No.1.

DiIulio, Jr., John J., Gerald Garvey and Donald F. Kettl(1993), *Improving Government Performance: An Owner's Manual*, The Brookings Institution, Washington DC.

Dobel, J. Patrick(2005), "Public Management as Ethics," in Ewan Perlie, et. al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 156-181.

Dror, Yehezkel(1971), *Designs of Policy Sciences*, New York, American Elsevier.

Dunn, William N.(2004), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, 남궁근 외(역), 정책분석론, 법문사.

Dye, Thomas R.(1976), *Policy Analysis*, The University of Alabama Press, Alabama.

Dye, Thomas R.(1987), *Understanding Public Policy*, 2nd ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Etzioni, Amitai(1988), *The Moral Dimension: Toward a New Economics*, The Free press, New York.

Fischer, Frank(2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, New York.

Friedman, Paul J.(1996), "An Introduction to Research Ethics," Science and Engineering Ethics, 2:4, 443-456, "연구윤리입문," , .

Gordon, I.J., Lewis and K. Young(1977), "Perspectives on Policy Analysis," *Public Administration Bulletin*, 25, 26-35.

Hirschman, Albert O.(1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Howe, Elizabeth and Jerome Kaufman(1979), "The Ethics of Contemporary American Planners," *Journal of the American Planning Association*, 45:3, 243-55

Jenkins-Smith, Hank C.(1982), "Professional Roles for Policy Analysts: A Critical

Assessment," *Journal of Policy Analysis and Management*, Fall, Vol.2, No.1, 182-100,

Kernaghan, Kenneth(2003), "Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece," *Public Administration Review*, Nov/Dec, 63:3, 711-719.

Lasswell, Harold(1971), *A Pre-View of Policy Sciences*, American Elsevier, New York.

Lasswell, Harold D.(1951), "The Policy Orientation," in D. Lerner and H. D. Lasswell(eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press.

Laudon, Kenneth C.(1995) "Ethical Concepts and Information Technology," *Communications of the ACM*, Dec, Vol.38 No.12.

Lindblom, Charles E. and Woodhouse, E.J.(1993), *The Policy-Making Process*, 3rd ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.

MacCoun, Robert J.(2005), "Conflicts of Interest in Public Policy Research," in Moore, Don A., Cain Daylian M., Loewenstein, George, and Bazerman, Max H.(eds.), *Conflicts of Interest: Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine, and Public Policy*, Cambridge University Press, 233-262.

Macrae, Jr. Duncan and James A. Wilde(1979), *Policy Analysis for Public Decisions*, Duxbury Press, Mass.

Majone, G.(1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.

Meltsner, Arnold J.(1976), *Policy Analysts in the Bureaucracy*, University of California, Berkeley, 1976.

Merelman, R.M.(1981), "'Harold Lasswell's Political World: Weak Tea for Hard Times," *British Journal of Political Science*, 11, 471-497.

Moore, Don A., Cain, Daylian M., Loewenstein, G, and Bazerman, Max H.(eds.)(2005), *Conflicts of Interest: Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine, and Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Mossberger, Karen and Wolman, Harold(2003), "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations," *Public Administration Review*, July/August, 63:4, 428-440.

Nelson, Mark W.(2005), "A Review of Experimental and Archival Conflicts-of-Interest Research in Auditing," in Moore, Don A., Cain, Daylian M., Loewenstein, G, and Bazerman, Max H.(eds.)(2005), *Conflicts*

of Interest: Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine, and Public Policy, Cambridge University Press, Cambridge, UK.41-69.

Palumbo, D.J. (ed.)(1987), *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park, Cal.

Parsons, Wayne(1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Brookfield, Us.

Payne, Bruce L.(1984), "Context and Epiphanies: Policy Analysis and the Humanities," *Journal of Policy Analysis and Management*, Win, Vol.4, No.1.

Rochefort, David A. and Roger W. Cobb(1994), "Problem Definition: An Emerging Perspective," in David A. Rochefort and Roger W. Cobb(eds.), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, University Press of Kansas.

Rose, Richard(1991), "What is Lesson-Drawing," *Journal of Public Policy*, 11:1, 3-30.

Ross, W. D.(1990), "The Right and the Good," in R. Fox and J. CeMarco, *Moral Reasoning*, Fort Worth, Texas, Holt Rinehart.

Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, J. (eds.)(1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder, Col.

Simon, Herbert A.(1983), "From Substantive to Procedural Rationality," "Rationality as Process and as Product of Thought," in Herbert A. Simon(ed.), *Models of Bounded Rationality: Behavioral Economics and Business Organization*, Vol.2, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1983.

Weimer, David L. and Aidan R. Vining(2005), *Policy Analysis: Concepts and Practice,* 2nd Ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Wall(1991), "Assessing Ethics Theories from a Democratic Viewpoint," in James S. Bowman(ed.), *Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.

Weiss, Carol H.(1972), *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.

Zimmerman, Joseph(1994), *Curbing Unethical Behavior in Government*, Greenwood Press, Westport Connecticut.

OECD(2001), *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Public Management Policy Brief, No.7.

Abstract

An Integrative Approach to Policy Evaluation Ethics

Hee Joon Song

The policy ethics has been illuminated according to the recent emphasis upon discourse, communicatory rationality and participatory governance, discourse in public policy and administration. Especially, performance orientation stressing policy output and outcome becomes an important drive for the ethical rules of policy evaluation process.

A policy evaluator has three role models. Firstly, objective technician evaluates the policy output and outcomes according to research ethics based upon analytic integrity. Secondly, client advocate pursues democratic ethics stressing accountability for clients. Thirdly, issue advocate prioritizes communal ethics based upon good society concept. Policy evaluator is required to have objectivity and skilled expertise in objective technician, neutrality and integrity in client accountability, and respect for human beings and public interest in issue advocate. It is quite important to integrated these values for policy evaluation into more feasible forms in actual application.

[Key words: policy evaluation, evaluator's role model, research integrity, objectivity and professionality, neutrality and personal integrity, respect for persons, public interests]