

정책평가와 활용: 정치심리학적 관점에서*

오 철 호^{**}

〈目 次〉

- I. 문제제기
- II. 정책평가활용 연구의 정점
- III. 정책 평가활용에 대한 이론적 관점들
- IV. 정책평가 활용에 대한 새로운 관점: Schema의 이해
- V. 맺으며

〈요 약〉

좋은 정책평가를 판단하는 기준은 다양하겠으나 궁극적으로 평가결과의 활용 여부에 의하여 결정될 것이다. 그러나 국내외의 많은 관련 연구들은 규범적 기대와 달리 평가결과의 활용이 높지 않다는 연구결과를 발표하고 있으며, 실무자들 역시도 정책평가를 포함한 정책정보의 유용성에 의문을 제기하고 있다. 이런 현실적인 상황에서 정책평가를 포함한 지식활용 분야가 직면하는 문제는 평가결과 활용에 어떤 요인들이 작용하는지를 규명하여 실질적으로 평가결과 활용을 제고할 수 있는 수단을 연구하는 것이다. 이러한 노력은 적합한 이론을 개발하여 정책평가를 포함한 지식활용 분야가 독립된 학문분야로서 성장하기 위한 조건이라고 본다. 이 연구는 정책평가 결과물이 정책과정에서 어떻게, 왜 활용되는가라는 기본 질문에 관심을 가지고 시작하였다. 특히 기존 평가활용 연구들이 지니는 문제점 중 이론 구축의 미흡함에 주목한다. 정책평가를 포함한 지식활용 분야가 현재 필요한 것은 체계적이고 인과적인 방식으로 중요하다고 가정되는 변수들을 충분히 규명하고, 특히 변수들 간의 관계에 대한 인과성 및 인과구조에 대한 엄밀한 분석이다. 이 연구는 바로 이론 구축 과정에서 논의될 변수가 충분한지에 대한 하나의 답으로 미시적 차원의 변수로서 정책결정자의 심리적 과정을 스키마(schema)라는 개념을 통하여 살펴보았다.

【주제어: 정책평가활용, 합리성, 조직이익, 두 문화, 인지과정, 스키마】

* 이 연구는 2006년도 송설대 교내학술연구비의 지원으로 이루어 졌으며, 저자의 관련 연구결과를 종합적으로 재구성하고 수정, 보완하였음을 밝힘.

** 송설대학교 행정학과.

I. 문제제기

사회과학 연구결과로서 정보나 지식이 정부의 정책이나 사업 또는 사회 개혁을 위한 기초로 활용되어야 한다는 생각은 사회과학에서 새삼스러운 것은 아니다. 규범적으로, 정책연구결과는 새로운 문제의 제기나 기존 문제에 대한 새로운 해석이나 관점 또는 해결책을 제시함으로써 정부로 하여금 새로운 사업을 가능케 할 수 있다. 또한 정책연구결과는 진행 중인 또는 완료된 정부사업이나 정책을 변화시킬 수 있는 정책 환경의 중요한 구성 내용을 제공하는 것으로 이해되었다. 오래 전에 Lerner & Lasswell(1951)은 궁극적으로 인간의 존엄성을 증진하고 국민의 복지를 향상시키기 위해서는 정책과정의 합리성을 증진해야 하며, 이를 위해서 타당한 정책정보 혹은 지식이 필요하다고 주장하였다. 당연히 그러한 정보는 발생할 수 있는 문제를 사전에 인지하고, 가치에 대한 인식과 사실에 대한 엄밀한 분석 및 평가를 주 내용으로 하게 된다(오철호, 2006).

정책평가 결과의 활용에 대한 연구의 기본 전제는 정책결정을 위해 사회과학 정보를 이용하는 것이 좋은 일(a good thing)이라는 신념이다. 활용은 좋은 것이며, 더 많은 활용은 더욱 바람직하며, 사회에 대한 연구결과의 활용을 증진시키는 것은 결국 정부 의사결정의 질을 향상시키는 것으로 이해되었다. 이러한 주장과 가정은 소위 활용의 이상적 모형이라고 이해되었으며, 그동안 이러한 낙관론적 시각이 만연되었다. 따라서 정책평가를 포함한 사회과학연구는 정부의 의사결정을 견전하고 현명하게 만드는데 기여해야한다는 낙관적 시각은 자연스럽게 정부 관료나 학자들의 관심과 연구 주제가 되었다.

그러나 의사결정과정에서 정보의 중요성에 대한 관심이 엄청나게 증가함에도 불구하고, 일반적으로 정부 정책결정자는 정책평가결과를 포함한 정보나 지식을 거의 활용하지 않는다고 많은 실증연구들은 지적하고 있다. 기껏해야 사회과학 연구 결과들은 오랜 시간이 지나서야 정책결정자의 정책문제에 대한 이해나 정의를 변화시킨다고 많은 연구결과가 지적하고 있다(이른바 개념적 활용, conceptual use, 의미). 마찬가지로 정책결정자들은 제공받는 대부분의 정책평가 보고서가 자신들이 이해하기 힘들고, 그들의 관심사인 정책문제를 직접적으로 다루지 않고 있다는 믿음을 가지고 있다(최근 우리의 정부정책보고서 상황에 대해서는 세계일보, 2006. 10. 29. 30 참조).

학자들 역시도 정책평가를 포함한 사회과학연구 결과가 정부의 의사결정에서 기대한 것만큼 활용되지 못한다고 느끼거나 생각하는 것 같다. 예컨대 학자들은 궁극적으로 인간 복지 향상을 위해 그들이 기여할 수 있다고 믿고 있으나 그들의 연구결과는 중요한 정책 결정에서 낮게 활용(under-utilized)되고 있다고 오랫동안 믿어왔다. 결과적으로 학자들은 정책결정에서 정책평가결과를 포함한 정보

활용에 대해 만족하지 않았으며, 정책평가의 활용에 영향을 미칠 수 있는 요인에 대한 규명과 활용을 촉진시킬 수 있는 방안 연구에 관심을 가지게 되었다.

정책평가를 포함한 지식활용을 설명하려는 시도가 90년대 연구에서부터 많이 등장하였다. 그러나 그동안의 정책평가결과 활용에 대한 연구는 단일의 관점(예, 합리적 선택, 조직 이익, 의사소통)을 취하고, 다른 중요한 요인과 요인들 간의 관계를 고려하지 않았으며, 결과적으로 정책 결정에서 평가결과 활용에 대한 부분적인 설명만을 제공해줄 뿐이었다. 예를 들어, 두 공동체 이론(two communities metaphor)은 사회과학지식의 활용을 설명하는 대부분의 연구에서 핵심적인 관점으로 사용되어 왔다. 이 관점에 따르면 연구자와 정책결정자 사이에 인식 또는 가치관의 격차(gap) 존재하며, 이러한 격차가 해소된다면 이때 정책평가는 아니면 다른 형태의 지식이든 그 활용이 증진될 것으로 가정하였다. 다른 한편으로 두 공동체 이론의 경쟁 가설의 하나인 조직 이익 관점은 지식활용의 영향 요인은 전통적으로 중요한 것으로 고려된 요인(예, 두 문화와 관련된 요인들)과 전혀 다르며, 활용의 수준은 관료제의 관례 혹은 조직적 역할과 절차를 검토함으로써 설명될 수 있다고 주장한다.

단일 관점에서 활용을 이해하려는 시도는 결국 정책평가 활용과정을 가능한 현실적이며 이론적으로 적합하게 이해 또는 설명할 수 있는 포괄적 틀을 제시하지 못하고 있다. 일부 학자들은 정책평가를 포함한 지식활용분야가 정체성 위기를 맞을 것이라고 경고하기도 하였다(Rich, 1991). 즉 실무자와 학자들은 정책평가를 포함한 다양한 지식의 활용이 자동적으로 정책결정 결과를 변화시킬 것으로 단순히 가정하면서 실질적으로 활용 및 영향과 관련된 요인의 인과 관계와 역동적 과정을 탐구하는 데 계을리 한 점을 부인할 수 없다. 결과적으로 정책평가결과를 포함한 지식활용을 설명할 수 있는 이론적 토대를 구축하는 데 여전히 미흡한 점이 있으며, 특히 이론적 토대를 구축하는 데 요구되는 다양한 관점들과 요인들이 충분히 논의되고 연구되었는지 살펴볼 필요가 있다. Lan & Anders(2000)도 지적했듯이 갈등적인 또는 경쟁적인 관점이나 문제의식의 존재는 오히려 학문의 발전에 도움이 될 것이며, Kuhn(1970) 자신도 한 학문에 특정한 하나의 패러다임만 존재할 필요가 없다고 했듯이 정책평가결과의 활용을 이해하고 설명하려는 다양한 이론적 노력의 경주는 그 자체가 건강한 지적 활동이라고 본다.

이러한 문제의식에서 이 연구는 정책평가 활용을 설명할 수 있는 다양한 관점의 하나로 기존 연구에서 상대적으로 소홀히 다루었던 개인차원의 심리적 측면을 살펴보고자 한다. 이는 평가결과의 활용여부는 속성상 활용자 또는 정부실무자의 의사결정에 해당되므로 그 과정에 개입되는 심리적 측면을 규명할 필요가 있다. 기존의 연구들이 사용해온 설명의 준거틀 역시도 조직이익, 문화의 차

이, 합리성 등을 도입하여 활용이라는 의사결정을 설명하려는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 이미 의사결정 자체가 거시적 변수는 물론이고 미시적 차원의 변수들이 어우러져 설명될 수밖에 없음으로 정책평가의 활용 역시도 미시적 차원에 대한 관심을 가질 필요가 있다. 이 연구가 다루고자 하는 질문은 다음과 같다. 기존 연구들의 일반적인 연구경향과 쟁점은 무엇인가? 정책평가활용을 설명해 줄 수 있는 이론적 틀은 무엇이며 이에 대한 대안은 있는가? 새로운 관점으로서 스키마/스크립트(schema/scripts)는 무엇이며 어떻게 적용 가능한가?

II. 정책평가활용 연구의 쟁점

1. 기존 연구의 간략한 검토

학자마다 관점의 차이가 있을 수 있으나, 정책평가활용에 대한 연구는 큰 맥락에서 정보/지식 활용 연구의 한 부분으로 이해할 수도 있다. 이는 지식활용연구의 경우 정책평가결과를 지식의 한 유형으로 간주하여 그동안 연구해왔으며, 다른 한편으로 정책평가활용 연구 분야에서는 연구의 분석틀이나 설명 모형 또는 변수 등과 관련하여 지식활용분야의 연구결과를 대부분 사용하고 있기 때문이다. 이 연구에서는 다양한 지식의 유형 중에서 정책평가에 초점을 두고 논의를 전개하기 때문에 가능한 정책평가활용 연구를 토대로 논의를 전개하고자 하거나 많은 부분의 내용은 자연스럽게 지식활용분야에서 논의되고 쟁점이 되고 있는 사항들과 중복될 수밖에 없다. 분야는 다르더라도 활용과 관련된 논의의 내용 및 논리 구조 등은 유사하기 때문에 정책평가활용을 이해하는 데 내용의 왜곡 가능성이나 부적합한 부분은 문제가 되지 않을 것이다.

기존 연구의 검토와 관련하여 물리적 시간적 한계 때문에 이 연구에서 그 동안의 모든 연구를 살펴볼 수는 없으며, 80년대와 90년대 정책평가활용을 포함한 정보/지식활용 연구를 중심으로 그 경향과 문제점을 정리하고자 한다. 80년대 연구의 경우 전반적인 연구의 경향을 간단하게 정리하여 90년대 연구결과와 비교할 수 있는 내용을 제시하고, 대신 90년대 연구를 중심으로 과거 연구 경향과 결과를 검토하고자 한다. 특히 정책평가를 포함한 활용에 대한 국내 연구를 찾기가 쉽지 않은 관계로 이곳에서 검토하는 기존 연구는 대부분 외국학술지를 중심으로 이루어지는 공간적 한계가 있음을 밝힌다.

이 연구에서 검토하는 90년대 연구는 1990-2002년 동안 American Review of Evaluation, Science Communication, Knowledge(구 Knowledge in Society) 그리고 Technology and Policy(구 Knowledge and Policy) 등에 기고된 논문을 검토하였다. 이들 학술지를 선정하여 검토한 것은 정책평가 및 지식활용 분야에서 자주 인

용되는 주요 학술지들이기 때문이다. 검토된 논문은 제목에 정책평가활용 또는 지식활용을 포함하거나, 초록에 연구 초점으로 평가활용을 포함한 지식활용을 다루고 있는 37편의 논문이다(관련된 자세한 내용은 오칠호 2005참조). 게다가 범학문적 연구를 위해 다른 학문 영역(즉, 간호, 보건 서비스 분야)의 논문도 검토하였다. 이 연구에서 검토된 논문들이 정책평가활용 연구 전체를 대표하는 것은 아니지만, 1990년대의 활용연구의 경향을 충분히 드러낼 것으로 생각한다.

기존 연구의 검토는 정책평가를 포함한 지식활용 영역이 직면하고 있는 중요한 쟁점을 90년대 연구들이 어떻게 다루고 있는지를 살펴보는데 초점을 두었다. 예컨대, Rich(1991)는 지식활용 영역의 심층적 분석 시각을 제공하면서, 지식활용 영역에서는 이론 형성이 되고 있지 않으며, 특히 지식활용의 영역은 일련의 많은 질문은 제시되고 있는 데 적절한 해답이 미흡하다고 주장하고 있다. 또한 연구들의 다양한 경향을 통합하려는 노력이 거의 없었다고 강조하였다.

또한 Oh(1996b)는 지식활용 영역이 직면하고 있는 잠재적 문제를 4가지로 제시하고 있는데, 즉 (1) 개념적 명료성 (2) 포괄적 분석틀의 부재 (3) 인과 분석의 부재 (4) 정책 영역처럼 다른 복잡한 요인들에 대한 고려이다. 그는 대부분의 기존 연구들은 지식활용 과정의 다양한 중요 요인을 체계적으로 통합하는 포괄적인 분석틀이 부족하다고 특히 강조한다. 그는 또한 지난 연구는 지식활용 과정의 관련 요인 사이의 인과 관계를 검토하지 못해 요인 사이의 복잡한 관계를 밝히지 못한다고 주장한다.

이 연구는 다음과 같은 측면을 검토함으로서 기존 연구의 경향을 살펴보고자 한다. (1) 연구 모형과 관련하여 연구의 목적은 무엇이며 요인 사이의 밝혀지지 않은 인과관계는 무엇인가; (2) 분석 틀의 경우, 분석틀을 어떻게 제시하고 있으며, 검토되어야 할 요인의 관점에서 분석틀은 포괄적인가 아니면 부분적인가.

80년대 연구의 경향에 대하여 Rich(2002)는 다음과 같이 간결하게 정리하였다.

- 제공되는 정보의 형태, 유형, 적실성은 활용으로 직접 이어지지 못한다.
- 누가 정보를 제공했는가는 실제 정보가 무엇인가보다 훨씬 중요하다.
- 정보 활용과 영향력(impact)사이의 구별은 필요하다.
- 지식은 단일 효과가 아니라, 여러 효과(effects)들을 가져온다.
- 두 문화(two-cultures)의 존재 혹은 비존재는 활용을 예측하는데 있어 중요한 요인이 아니다.
- 특정 정보의 투입(input)이 특정 의사결정에 대해서 언제, 어디서에서 효과를 가질 수 있는지를 예측하는 것은 거의 불가능하다.
- 정책 개발과 문제 해결은 정보보다도 많은 다른 변인들에 의해서 영향을 받는다.

전반적으로 1980년대 시도된 연구들은 일치되지 않는 이론적 논의와 경험적 결과를 보여주고 있으며, 지식활용 분야는 개념적, 방법론적인 문제를 시급하게 해결할 필요성을 내재적으로 안고 있다. 결과적으로 1980년대 정책평가 활용을 포함한 지식활용의 영역은 이론 형성의 관점에서 본다면 초기 단계 수준에 있었다고 주장할 수 있다(Lester, 1993; Oh and Rich, 1996; 오철호 2005). 즉, 지식 활용 영역은 이론적 논의가 체계적으로 이루어지고 있는 것으로 보여 지지 않으며 결국 지식활용과 관련된 이론 구축은 여전히 미지의 세계라 할 수 있다.

다른 한편으로 80년대의 연구 경향을 고려해 볼 때, 90년대에 진행된 연구들 역시도 여전히 초기(infancy) 단계에 있는지 아니면 지식활용의 분야에 어떤 기여를 하였는지를 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 지식활용에 대한 이해와 관련하여 다음과 같은 몇 가지 90년대의 경향을 발견할 수 있다. (1) 지식활용은 일련의 복잡한 과정이다. (2) 지식활용 과정은 많은 요인들에 의해 설명이 가능하다. (3) 정책평가를 포함한 사회과학 연구결과(research-based knowledge)는 의사 결정자가 수집하고 활용하는 다양한 지식의 단지 한 부분이다. (4) 연구자(예, 정책평가자)와 이용자(예, 정부실무자) 사이의 상호작용이 활용제고에 중요하다.

좀더 구체적으로 보면, 90년대 연구는 연구 지향과 초점의 측면에서 80년대에 비하여 약간의 진전을 보여준다. 대부분의 연구는 단순하게 지식활용의 사례를 기술하기보다는 정책과정에서 발생하는 지식활용을 설명하는 데 관심을 두고 있다. 즉, ‘무엇이 지식활용에 영향을 미치는가’라는 질문에 답하고자 연구가 진행되었으며 비록 포괄적이지 않지만, 일부 연구는 정책평가를 포함한 지식활용에 대한 설명 모형을 제시하고자 시도하였다. 결과적으로, 지식활용의 중요한 설명 요인으로서 다음과 같은 요인들이 90년대 연구에서 지속적으로 검토되었다.

- 지식/정보의 내부 원천(internal source)은 외부 원천보다 지식활용에 영향을 미치는 것 같다.
- 지식활용을 이해하는데 있어 잠재적 이용자의 필요성, 가치관, 관심은 중요하다.
- 지식활용 요인은 지식의 유형에 따라 달라진다.
- 의사결정과정을 형성하는 맥락(the context)은 지식활용에 영향을 미친다.
- 연구자와 이용자사이의 상호 작용 과정은 여전히 중요하다.
- 다양한 요인의 조합(combination)은 지식활용에 영향을 미친다.
- 지식의 내용(예, 특정적, 구체적, 그리고 적절한 지식)은 지식활용에 영향을 미친다.
- 지식에 대한 접근성은 지식활용을 위한 선결조건이다.

앞서 언급한 것처럼, 90년대 연구들은 80년대 연구들에 비하여 훨씬 설명에 치중하고 (explanation-focused) 있다. 이들 연구들은 예컨대, 왜 일부 정책평가 결과는 활용되는데 다른 정책평가는 활용되지 않는지 설명하고자 하였다. 그러나 이러한 90년대 연구 결과는 새로운 것이 아니다. 예를 들어, 정책평가를 포함한 지식의 다양한 유형에 대한 내용은 Weiss(1981), Knott & Wildavsky(1980), Rich(1981) 등에 의해 깊이 논의되었다. 또한 상호 작용의 개념은 1980년대 연구의 지배적인 경향이었던 두 공동체 이론에서 핵심적으로 논의되었던 내용이었다(Caplan, 1979; Sabatier and Jenkins-Smith, 1988). 다른 한편으로 정보 원천-외부, 내부 원천-(Webber, 1987) 그리고 의사결정 맥락 역시 중요한 요인으로 간주되어 왔다(예, Weiss and Gruber, 1984; Nilsson and Sunesson, 1993; Oh, 1996a). 그러나 80년대 연구에 비하여 90년대의 활용연구는 이슈의 제기나 개념화보다는 지식활용의 영향 요인을 발견하고 확장시키려는 노력하였다는 점에서 90년대 연구는 상대적으로 진전되었다고 평가할 수 있다.

그러나 저자는 90년대 연구가 지식활용을 이해하는 데 우리에게 도움을 줄 수 있는 실질적인 새로운 요인을 찾았는지에 대해서는 의문을 제기한다. 특히 90년대 연구는 정책평가활용을 포괄적으로 분석할 수 있는 통합된 또는 종합적인 분석틀을 개발하는 데 실패했다. 지식활용의 연구자들이 적합한 이론을 개발하기 위해서는 적어도 초기 문제 탐색이나 개념화단계를 벗어나야 할 것이며, 이는 단순히 상대적으로 중요한 변수들을 검토하는 것 이상의 엄밀한 지적 노력을 필요로 한다. 결국 90년대 연구는 지식활용 과정의 일부분 또는 특정한 부분에 영향을 미치는 일련의 요인을 규명하였지만, 전체적으로 지식활용을 이해하고 가능한 설명할 수 있는 관점을 제시하지는 못하였다.

예컨대, Landry(2001)는 약 11개의 요인이 지식활용에 영향을 미친다고 주장한다. 이들 요인들의 조합은 지식활용 변량의 80% 이상을 예측한다는 연구결과를 제시하였다. 그러나 이들 변수들은 예컨대 지식이용자의 요구가 이용자의 상황 혹은 지식확산 노력과 어떻게 관련되어, 결국 활용에 영향을 미치는 지에 대해서는 설명하지 못하고 있다. 흥미롭게도, Landry 역시도 사회과학지식이 활용되는 상황을 설명하는 일반적인 이론적 분석틀이 부족하다며 과거 연구를 비판하고 있다. 그러면서 일련의 요인이 상대적으로 다른 요인보다 더 중요하다는 것을 발견하였으나, 결국 요인들 사이의 인과적 구조를 검토하는 데에는 그의 연구도 실패하였다.

활용을 설명할 수 있는 종합적인 분석틀이 부족하다는 문제는 간호사업 영역에서도 만연되어 있다. 일반적으로 간호사업 영역의 연구자들은 연구 활용의 중요한 측진자로서 개인적 요인을 들고 있다. 예를 들면, Coyle & Sokop(1990) 그리고 Lacey(1994)가 제기하고 있는 학습 정도의 차이(즉, 높은 교육 수준),

Michel & Sneed(1995) 그리고 Winter(1990)의 직무 경험과 연령 등이 활용을 이해하고 설명하는 중요한 개인과 관련된 요인들의 예이다. 그러나 이런 개인적 요인에 의존하는 연구 경향은 결론의 타당성에 심각한 문제를 유발시킨다. 반면에, 이용자들의 합리성이 활용을 설명하는데 개념적으로 타당한지를 검토하면서, Rich & Oh(2000)는 정책평가를 포함한 지식활용은 한 가지의 요인에 의해서 좌우되지 않으며, 몇 가지 요인들 또는 관점(의사소통 혹은 조직적 이익)들의 조합에 대한 깊이 있는 이해가 더욱 필요하다고 주장한다. 그러나 그들 역시도 다양한 관점으로부터의 다양한 요인들이 어떻게 관련되어 있는지는 설명하지 못했다.

지식활용이 일어나는 상황을 이해하기 위해서는 요인뿐만이 아니라 요인들 간의 관계를 함께 이해해야 한다. 따라서 우리에게 필요한 것은 중요하다고 발견된 요인들이 어떻게 인과적으로 관련되는지, 그래서 활용에 어떻게 영향을 미치는지를 검토하는 것이다. 정책평가 활용과 관련된 연구들의 이러한 경향은 평가 결과 활용의 과정에 내재된 블랙박스를 개봉하는 일과 같다. 그럼으로써, 우리는 ‘모든 조건이 동일하다’면 이라는 암묵적 가정에서 발생할 수 있는 평가 활용에 대한 예측하지 못한 부분을 감소시킬 수 있다. 특히, 평가를 포함한 지식활용이 복잡한 과정이라는 것에 동의한다면, 단순히 영향요인을 찾는 것보다는 그런 복잡성을 파헤칠 수 있는 다양한 관점 또는 접근법에 대한 연구가 필요하다. 그런 노력의 하나가 기존의 지배적인 관점이 외에 다른 관점의 가능성에 대한 검토이며, 다른 한편으로 독립적으로 연구되었지만 연구 내용이나 결과 측면에서 부분적으로 연관되는 기존의 연구들을 하나의 커다란 분석틀로 통합하는 것이 필요하다. 요인간의 인과성을 검토하는 최근의 일부 연구들은 이러한 통합적 노력의 한 예로 이해할 수 있다.

전체적으로, 90년대에 주로 시도되었던 연구의 일부는 다양한 요인들 사이의 인과적 관계를 검토한다는 점에서 80년대 연구에 비하여 진전을 보여준다. 이런 노력은 정책평가 활용에 대한 이론 구축의 기반을 마련하는 데 중요한 의미가 있으며, 특히 넓은 의미에서 지식활용의 영향요인으로 경험적으로 발견되고 혹은 가정되는 요인의 목록을 만드는 것보다 훨씬 중요하다. 이전에 제시된 대부분의 설명 모형은 단지 연구자들이 중요하다고 가정하는 요인들 사이의 관계를 다루고 있어 다른 더욱 중요한 요인을 고려하거나 설명하지 못하는 한계를 지지고 있다. 즉, 이들 모형들은 지식활용의 과정에 가치있는 통찰력을 제공하였지만, 활용 과정의 다양한 관점이나 그들의 관계를 고려할 수 있는 통합적인 분석틀 혹은 접근법은 거의 제시하고 있지 않다(Oh, 1998, 2003). 이런 점에서 1990년대 연구 중 일부가 단순한 사실 발견을 통한 통찰력 제공에서 인과 관계 검증으로 연구를 진행하는 것은 옳은 방향이라고 판단된다. 우리가 앞으로 해야

할 일은 가능한 여러 차원의 부분적인 인과 관계를 검토하여 하나의 커다란 전제적인 분석틀로 통합하는 것이다. 이를 위하여 이 연구는 부분적 설명으로 그 동안 소홀히 다루었던 개인차원의 심리적 요인을 검토하고자 한다. 먼저 정책평가를 포함한 지식활용 연구들이 내포하고 있는 핵심적인 연구쟁점에 대하여 살펴보는 것이 심리적 관점에 대한 논의가 기존 연구의 쟁점과 어떻게 연결되는지를 이해하는 데 도움이 될 것이다.

2. 기존 연구의 주요 쟁점들

위에서 살펴본 것처럼 80년대 연구들은 좁게는 평가활용이나 넓게는 지식활용의 현상을 이해하는 데 필요한 개념적 틀과 발견의 맥락을 제공하는 데 많은 노력을 하였다. 뒤 이은 90년대 연구들은 단순한 기술이나 개념의 정교화를 넘어서 이론 구축에 필요한 연구에 관심을 가졌다. 전반적으로 기존 연구들이 제시하고 있는 유의미한 연구결과들과 더불어 향후 정책평가를 포함한 지식활용 분야가 독립된 학문분야로서 성장하기 위하여 고려해야 할 몇 가지 연구 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

1) 활용에 대한 개념적 혼동

의사결정에서 평가결과를 포함한 지식의 활용이 반드시 결정에 영향을 미친다는 가정에는 근본적인 결함이 있다. 즉, 개념적으로 활용과 영향은 다르며 현실적으로도 정책평가결과가 활용되었다고 해서 어떤 영향이 반드시 나타나는 것도 아니다. 특히 활용을 어떻게 이해하느냐에 따라 그 영향이 곁으로 나타날 수도 있으며(예, 기존 사업의 변경, instrumental use) 또는 보이지 않을 수도 있다(예, 정책결정자의 인식 변화, conceptual use). 기존 연구는 활용이라는 개념 속에 활용 자체와 영향을 혼합하여 사용함으로써 활용과 영향이 자동적으로 연결되지 않는다는 점을 간과하고 있다. 활용은 영향이 발생할 수 있는 전 단계의 활동은 될 수 있으나 영향으로 연결되는 유일한 변수는 아니다. 기존 연구의 가정에 따르면 정보/지식이 정책결정과정에서 활용된다면, 활용은 의사결정자가 특정 정책 견해를 선택하거나 혼존 사업을 변경하는데 도움을 주어야 한다. 이런 가정은 지식활용이 의사결정에 직접적으로 영향을 미친다는 것으로 지식 활용을 인식한다. 그러나 지식활용과 영향력 사이의 직접적 관계를 가정하는 것 자체가 기존 연구 중에서 활용측면이 아니라 영향 측면을 규명하려는 연구가 왜 적은지를 잘 설명해준다.

다른 한편으로 정부 의사결정에서 정보/지식이 어떻게 생성되고 확산되며 활용되는지에 대한 경험적 연구는 이런 활용과 영향간의 자동적 연계에 대한 가정을 뒤엎는다. 왜냐하면 이런 가정은 의사결정에서 정보나 지식이 어떻게 처리

되는지에 대한 현실적 상황을 인식하고 있지 못하기 때문이다. Innes(1990)가 주장하는 것처럼, 정책평가결과나 다른 형태의 지식은 어떤 영향을 발생하지 않으면서도 활용될 수 있다. 사실 지식활용과 그 영향 사이에 직접적인 일대일 관계가 존재할 필요는 없다. 지식활용에 따라 발생할 수 있는 어떤 영향은 활용이 외의 다른 많은 요인(예, 작업 환경, 정보 유형, 정보에 대한 요구)에 의해 영향 받을 수 있기 때문이다. 개인 또는 조직차원의 의사결정에 대한 정보의 영향(력)을 부분적으로나 또는 포괄적으로 설명하는 체계적인 연구를 찾기는 쉽지 않다. 즉, 어떻게, 언제 정보(예, 정책평가결과)가 의사결정에 실질적인 영향을 행사하는가? 이런 영향(impact) 단계에 대한 연구 없이는 조직 내 혹은 개인 의사결정과정에서 지식활용의 과정에 대한 어떤 연구도 실증적으로 타당성 문제 가 있으며 이론적으로 불완전할 수밖에 없다.

2) 포괄적 분석틀 설정

정책평가를 포함한 지식활용은 환경, 조직, 개인 및 정보의 특성이 상황에 따라 다양하게 어우러져 발생하는 복잡한 현상이다. 앞서 언급한 것처럼, 대부분의 기존 연구는 이들 요인들을 체계적으로 통합할 수 있는 포괄적 개념 틀을 제시하지 못했다(Kelly & Kranzberg, 1978; 오철호, 2005). 기존 연구의 결과나 관점들을 통합하려는 연구의 부족은 지식활용의 분야가 직면하는 여러 도전중 하나로써 여전히 되풀이되고 있다(Backer, 1991, Landry, 2001).

과거 연구자들은 종종 다른 요인들에 대한 개념적 또는 이론적 고려 없이 자신들의 연구에서 중요하다고 생각되는 요인들을 중심으로 연구를 진행했다. Rich(1991)가 정확하게 지적하는 것처럼, 정책문제의 맥락을 이해하려는 시도도 없이, 많은 기존 연구들은 활용이라는 현상을 이해하고 설명하려고 했다. 우리는 다른 많은 요인들이 변하지 않을 것이다는 암묵적 가정 하에 정책평가는 물론 지식 일반의 활용에 대한 연구를 진행하고 있다. 즉, 기존 연구들은 전체적으로 조망할 수 있는 관점이나 분석틀이 없이, 지식활용 과정에 영향을 미치는 일부 요인을 구분하여 살펴보고 있다. 결과적으로 현실의 다양한 수준을 제시하는 포괄적인 개념 틀의 미흡은 연구자로 하여금 지식활용 과정의 상당부분을 추축하게 만들고, 체계적인 경험적 연구 수행을 현실적으로 어렵게 한다(Bozeman & Bretschneider, 1986).

예를 들어, 평가결과를 불신하는 정부 부처의 실무자는 합리적인 관점에서 그런 정보를 활용하지 않을 것이며, 당면하고 있는 정책 또는 사업문제를 이해(예, 인과성 혹은 가능한 해결책)하는데 도움이 되지 않는다고 생각할 것이다. 그러나 Rich & Oh(1993)가 주장하는 것같이, 만약 실무자가 일하고 있는 기관이 평가결과 활용에 따른 인센티브/보상을 제공함으로서 정책 결정에서 평가결과활

용을 증진한다면 정부의 정책이나 사업 담당자들은 더 많은 정보를 찾거나 활용하려고 할 것이라고 주장한다. 따라서 단일 패러다임(관점)에 근거하고 다양한 요인들을 무시하는 지식활용 연구는 결과적으로 비생산적일 것이며, 실제로 정보/지식 남용으로 이어질 수 있다. 향후 여러 관점을 통합할 수 있는 가능성은 검토할 필요가 있으며, 이 경우 통합적인 분석들은 1) 관련 요인들의 적절한 성질을 구분하고, 2) 서로 다른 요인들이 어떻게 연결되는지를 포함하여 검토해야 한다.

3) 인과관계 설명

정책평가는 물론이고 일반적인 지식활용에 대한 경험적 연구의 수는 상대적으로 적다(예로써 Oh, 1996a, 1998, Landry, 2001 참조). 그나마 소수의 실증 연구의 경우, 대부분 활용과 관련된 특정 문제에 대한 응답자의 답변을 단순히 기술하는 것으로 활용 현상을 분석하고 있다. 또는 일부 연구들은 회귀 분석을 사용함으로써 종속 변수에 대한 영향요인의 상대적 중요성을 바탕으로 설명을 시도하였다(Rich & Oh, 1993; Oh, 2003). 기존 연구의 이런 경향은 지식활용을 설명하는 데 있어 다른 변수보다 일부 특정한 변수들이 더 중요하다(또는 설명력이 있다)는 것을 이해하는 데 도움을 주었다. 그러나 이런 접근법은 지식활용 과정에 관련된 요인들 간의 인과적 관계를 깊이있게 검토하지는 못했다. 경험적 연구의 단순한 분석이나 독립변수간의 상대적 중요성 검토를 통해 설명될 수 있을 정도로 활용이라는 현상이 단순하지 않다. Dunn과 Holzner(1988)가 주장하는 바와 같이, 지식활용 영역과 관련된 가정 중 하나는 지식활용의 과정은 원인과 결과가 상호 의존하는 관계이기 때문에 복잡하다는 것이다. 향후 정책평가 활용 과정에 관련되는 요인들 간의 인과 관계를 규명하는 것은 특정한 요인이 어떻게 평가결과의 활용에 직접적 또는 간접적인 영향을 미칠 수 있는 가라는 인과구조를 이해하는 데 큰 도움이 될 것이다(Huberman, 1987).

4) 정책 영역 고려

과거 연구는 정책 분야간의 차이(또는 정책 결정 유형)가 정책평가 또는 지식활용과 그 영향에 대해서 작용할 수도 있는 효과에 대해서 거의 관심을 두지 않았다. 기존 연구는 보통 단일 정책 분야에서 수행되었다. 또한 둘 이상의 정책 분야에서 이루어지는 연구라도 정책 분야간의 차이가 활용에 미칠 수 있는 영향 대해서는 관심을 두지 않았다. Huberman(1987)의 주장처럼, 우리는 설명 요인에 동의할지 모르지만, 지식활용을 설명하는데 있어 정책 분야를 뛰어 넘어 특정한 설명 요인들이 동일하게 중요하다는 데는 무조건 동의할 수 없을 것이다.

만약 특정 정책 유형이나 분야의 내용이나 속성을 정확하게 이해한다면, 우리는 정책 분야의 이면에 작용하는 정치적 과정의 요인을 이해할 수 있을 것이다. 같은 논리로, 다른 정책 분야는 지식활용과 관련하여 다른 과정과 요인들이 작용한다고 가정 할 수 있다. 또는 동일한 과정이라도 다른 모습으로 나타나거나 동일한 요인이라도 개별 요인의 중요성이 다르게 작용할 것으로 가정할 수 있다. March와 Olsen(1979) 역시 정보 처리는 의사결정이 발생하는 장소의 맥락에 따라서 다양해진다고 지적하고 있다. 즉, 다양한 맥락에 따르는 다양한 행위의 동기는 의사결정자가 주어진 평가결과를 활용할지 여부를 결정하는 데 영향을 미칠 수 있다는 가정은 충분히 현실적이며 또는 이론적으로 타당하다. 결국, 지식활용과정이 이루어지는 상황(맥락)이 활용에 영향을 미치는 요소들을 공통적으로 포함하고 있지 않기 때문에 다양한 맥락에 대한 검토는 향후 활용 연구에서 고려되어야 한다(March, 1988; Oh, 1997).

III. 정책 평가활용에 대한 이론적 관점들

간단하게 살펴보았지만 기존 연구가 지속적으로 축적되고는 있으나, 정책평가활용은 물론이고 넓게는 지식활용에 대한 이해와 설명을 충분하게 제공하지 못하다는 점을 부인할 수 없다. 전체적으로 보면, 지식활용에 대한 경험적 연구는 과거나 지금이나 여러 중요한 문제를 직면하고 있는데 특히, 개념적 또는 이론적 미흡함이 여전히 존재하고 있는 점은 가볍게 넘길 문제가 아니다. 이런 상황 하에서, 이 연구는 이론 구축을 위한 노력의 일환으로 정책평가를 포함한 지식활용을 이해하고 설명할 수 있는 기존의 관점이 아닌 새로운 관점을 살펴보자 한다. 이를 위해서 정책평가 활용을 설명해 왔던 기존의 주요 관점에 대한 이해를 필요로 한다(이하 내용은 오철호, 2002나 Oh, 1996b에 자세하게 설명되어 있음).

1. 합리적 관점(Rationality Perspective)

모든 합리적 행위자 모형은 개인 혹은 조직에 의한 선택을 설명하고자 한다. 합리적 의사결정 이론에 따르면 먼저 인간은 합리적 행위자라는 가정을 전제한다. 광범위한 분석을 통해 최고의 이익(payoff)을 초래할 수 있는 행동을 선택함으로서 자신들의 기대 효용을 극대화하기 위한 과정에 있는 인간을 합리적 행위자라 이해한다.

결국, 일련의 가능한 대안 중에서 가장 최선의 대안을 선택하기 위해, 의사결

정자는 가능한 대안의 결과를 평가하고 분석해야 한다. 바로 이 단계에서 정보는 합리적 모형의 핵심적 역할을 하게 된다. March(1988)가 지적하듯, 합리적 의사결정과정에서 정보를 사용하는 중요한 이유는 다수의 대안들 중에서 하나를 선택하는 과정에 내포되어 있는 불확실성을 줄일 수 있다는 점에 있다. 개인의 효용 함수를 극대화시키려는 모든 유형의 모형에서, 정보의 부재는 종종 비합리적 행위가 발생할 수 있는 근본적인 원인으로 인식된다. 의사결정에 내재하는 심리적 그리고 다른 제한 요인(비용)을 인정하고 있지만, 제한된 합리성 역시 대안들을 비교하는 데 정보는 필수적인 역할을 한다고 가정한다.

합리적 행위자 이론은 의사결정과정에서 이루어지는 정보/지식활동 과정에 대해 다음과 같이 가정한다. 대안적 선택의 가능한 결과에 대한 모든 이용 가능한 정보는 다양한 원천을 통해 수집이 되며, 그 결과 개인 의사결정자는 완벽한 정보를 얻게 된다. 그들은 또한 수집된 정보를, 만약 그 정보가 정확하고 믿을 만하고 적실성이 있다면, 의사 결정을 위해 활용하게 될 것으로 가정한다. 즉, 정보는 원천(information source)과 인간의 인식 능력의 한계 내에서 합리적 의사 결정을 수행하기 위해서 수집된다고 할 수 있다.

정책평가활용을 합리적 행위의 결과로 이해할 경우, 다음과 같이 몇 가지 가정으로 정리될 수 있다.

1. 인간은 모든 정보원천(sources)으로부터 가능한 정보(즉 평가결과)를 수집, 처리할 수 있다.
2. 가능한 평가결과의 모든 적절한 원천은 탐색되어 지고, 주어진 정책문제에 적용될 수 있다.
3. 일단 평가결과가 획득되면, 평가결과는 누구든지 필요한 모든 이들에게 넓게 분배/확산될 것이다.
4. 평가결과가 수집되고 분배될 때, 그 내용이 사리에 맞고 과학적으로 타당하다면 그 결과는 활용될 것이다.
5. 평가결과의 활용은 여러 경쟁적 대안사이에서 선택을 가져올 것이며, 그 경우에 평가결과는 영향력을 지니게 된다.

2. 조직이익관점(Organizational Interest Perspective)

이 관점은 조직 규칙, 구조, 임무, 문화가 정보 획득, 배포, 활용을 이해하는데 중요하다는 가정으로부터 출발한다. 이런 가정에서 보면 정보 획득과 활용에 관한 선택은 충분히 예측이 된다. 즉, 행위자는 조직 이익(예, 예산, 인력, 임무 등)을 극대화하는 선택을 하게 된다는 것이다(Halperin, 1974). Weber류의 조직연구에 따르면 관료제가 독립적 권한과 지위를 가지게 되면, 관료제의 많은 관심

은 그들 스스로의 자율성 획득과 유지에 두며, 이에 맞게 자원동원 및 투입이 이루어지는 데 이를 조직 이익이라고 불렀다(Rich, 1991; Henry, 1995). 조직이익 개념은 정부 관료제 내의 정보획득, 배포, 활용을 분석하는 다양한 연구에 매우 중요한 시사점을 제공한다. 관료적 비밀성과 관련된 정보를 다른 사람들이 이용 할지 모른다는 두려움으로 인해 관료제가 정보 통제를 위한 독점을 추구하게 만든다. 정보 획득, 배포, 활용에 대한 독점적 통제력을 추구하는 이런 경향은 관료적 의사결정자가 외부 원천으로부터의 정보를 거부하고 그들 자신의 정보에 더 의존하게 만든다(Oh, 1996a; 1998). 결국, 정책평가활용을 설명하기 위하여 조직이익관점을 사용할 경우, 다음과 같은 가정을 전제로 가능하다.

1. 정보(예, 평가결과)는 관료적 조직의 권한과 위신에 필수적이다. 결국, 평가결과의 활용은 관료적 권한을 증진시키거나 유지하기 위한 수단이다.
2. 조직 이익을 보호하기 위한 욕망은 관료제에서 생성된 평가결과, 다른 관료적 기관이나 대중에게 배포된 정보의 유형에 의해서 영향을 받는다.
3. 인센티브 체계를 통해, 조직은 특정한 정보(예, 평가결과)의 활용을 통제하거나 촉진시킬 수 있다.
4. 평가결과의 제한성 때문에 관료제 내에서 이미 개발된 평가에 의존하는 경향이 강하며, 외부 원천으로부터의 (조직 밖) 평가결과는 거의 참고 되지 않는다.
5. 누가 평가했느냐에 대한 신뢰여부는 평가결과의 활용에서 매우 중요하다. 평가 결과가 정책결정자에 의해 이미 언급된 정책내용이나 조직이익을 옹호하는 경우에 그 평가의 선택과 활용은 더 높아진다.

3. 의사소통 관점(Communications Perspective)

정책평가를 포함한 지식활용을 의사소통 관점에서 접근하는 연구는 주로 두 문화이론(two communities metaphor)을 논의를 토대로 전개된다. 두 문화이론에 의하면 연구자 공동체(community of science)와 정부 혹은 정치가 공동체(community of government) 사이에는 커다란 격차(a great divide)가 존재한다고 기본적으로 가정하며, 이들 두 공동체 사이에 존재하는 격차를 어떻게 감소시키는가에 따라 활용여부 및 정도에 차이가 발생할 수 있다고 설명한다. 예컨대, 정책평가활용이 낫다면 정책평가자와 실무자 사이에 좁혀지지 않는 문화적 간극이 존재한다고 추론할 수 있다(Caplan, 1969; Dunn, 1980; Rich & Oh, 1993, 2000 참조바람). 정책평가결과 활용을 설명하기 위한 두 공동체 이론이 가정하는 내용은 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다.

1. 두 공동체 사이에는 커다란 불신 심지어 적대감까지 존재한다. 실무자와

- 연구자사이에는 상당한 갈등이 존재하는 것이 종종 목격된다. 실무자는 연구자로부터 거의 도움을 받지 못한다고 믿고 있으며, 연구자는 현실적인 해결방안에 관심을 갖는 실무자와 그들의 사업 지침서 요구에 싫증이 나있다.
2. 각 공동체에서는 그들만의 특별한 전문용어나 언어를 사용하며, 선호한다. 연구자 공동체의 언어는 학문적 학술 용어로 구성된다. 따라서 특정 모임의 구성원들(즉, 정부 사업 담당자)에게 친숙한 용어로 간결하고 간략하게 작성된 보고서는 상대적으로 활용의 가능성이 높다.
 3. 연구자와 관료는 세계관과 시간에 대한 관념이 근본적으로 다르다. 정부 관료는 긴박한 문제를 다루거나 마감시간을 촉박하게 마치는데 익숙해 있으나, 수준 높은 연구를 진행하는 연구자는 실제 정해진 기일보다 일주일 혹은 한 달 후에 더 좋은 연구결과물을 제시할 수 있다면 나쁘게 생각하지 않는다.
 4. 따라서 연구자는 정부 관료의 요구에 좀 더 관심을 가져야 하며, 관료들의 요구에 적설성 있는 연구를 제시해야 한다. 즉, 평가연구의 결과가 잠재적 이용자의 관심을 받을 것인가라는 질문을 인식하면서 연구를 진행해야 한다.

IV. 정책평가 활용에 대한 새로운 관점: Schema의 이해

이하에서 논의하려고 하는 인지심리학적 관점은 기준의 평가를 포함한 지식 활용연구에서 사용해 온 관점과 차이가 있다(활용과 관련한 스키마관점의 논의에 대해서는 오칠호, 2001에 자세히 설명되어 있으며, 이곳에서는 일부 수정 보완한 내용을 첨언하여 제시함). 이미 언급했듯이, 의사결정자의 인지 과정의 측면은 평가결과활용을 이해하는 데 중요한 요인임에도 불구하고 거의 관심을 받지 못했다. 특히, 평가활용을 이해하기 위한 통합적 분석틀을 개발하기 위해서, 인간적 요인이 포함될 필요가 있다. 그러나 이러한 주장은 통합적 분석틀이 모든 가능한 요인들을 포함해야한다는 것을 의미하지는 않으며, 오히려 분석틀은 이론적으로 중요한 일련의 요인들을 최소한도로 다루고 있는 정도까지 통합적일 수 있을 것이다. 이 연구는 인간적 요인이 평가를 포함한 지식활용을 설명하는데 있어 이론적으로 중요한 요인 중의 하나라고 가정하며, 지식활용의 과정을 바라보는 대안적 방안을 제안하고자 한다. 즉, 의사결정자들이 자신들의 인지과정(cognitive processes)을 통해서 어떻게 정보를 활용할 것인지 결정하는지를 살펴보고자 한다.

먼저 고려할 점은 인지과정차원에서 평가결과활용을 이해하려는 노력이 가치가 있는가라는 의문이다. 우리는 사회인지심리학적 관점에서 지식활용과정의 탐색에 적용할 수 있는 정당성을 발견할 수 있을 것 같다. 첫째, 정보/지식활용

은 인간 행위의 유일한 형태가 아니라 일반적인 인간 행위들 중의 하나이다 (Walker, 1976). March와 Simon(1958)에 따르면, 인간 행위는 일반적으로 내적 상태와 외적 환경의 가능이라고 한다. 그래서 지식활용은 일부분만 한정될 수 있지만, 의사결정자의 내적 상태에 의해서 영향을 받는다. 즉, 그들의 인지적 과정과 같은 것을 내적 상태의 예로 지칭할 수 있다. 이런 이유 때문에, 사회인지심리학은 지식활용을 이해하기 위한 개념적 도구와 풍부한 아이디어의 원천으로 보인다. 둘째, 지식활용에 대한 합리모형의 문제점들이 존재하고 있기에, 우리는 개인들이 정보/지식을 어떻게 활용하는지를 보다 사실적으로 이해하기 위해서 의사결정자의 인지적 측면을 검토할 필요가 있다. 합리모형에 따르면, 의사결정자들은 자신들에게 제공된 정보를 관리하기 위한 분명한 인지 능력을 가지고 있는 것처럼 묵시적으로 가정한다. 그러나 일부 학자들은 의사결정자들의 인지적 한계가 정보의 결핍에서 비롯되는 것보다는 오류의 원인이라는 것을 발견하였다(Tversky& Kahneman, 1974; Ulen, 1990). 비평가들에 따르면, 의사결정자들은 종종 의사결정을 함에 있어 인지적 복잡성을 줄이기 위해서 소위 지름길 (heuristics)에 의존한다고 한다. 따라서 의사결정자들의 복잡한 인지 과정을 이해하지 못한다면, 어떠한 정보 활용의 연구도 불완전할 것이다. 결국, 의사결정자의 인지과정은 정치적/행정적 사건 또는 그런 사건 사이의 관계를 해석하는데 있어 명시적으로나 묵시적으로 포함된다. 우리가 정책결정을 보다 정확하게 이해하고자 한다면, 우리는 의사결정자들의 해석에 영향을 미치는 그들의 인지과정을 명확히 이해해야만 한다. 특히, 조직이나 의사결정의 정보처리와 관련하여 의사결정자들이 정보의 적실성을 판단하고, 정보의 타당성과 신뢰성을 검증하고, 이용할 수 있는 형태로 변형시키는 측면에서 이들의 해석은 중요하다(Rich, 1981). 만약 의사결정자가 주변 환경이나 자신들이 직면하는 정책 현상을 해석하는 데에 핵심적인 역할을 해야 한다면, 한 가지 흥미로운 의문점이 생긴다. 즉, 의사결정자들이 정보를 어떻게 해석하는지? 이에 대해서 인간의 인지과정을 이해하기 위한 한 가지 도구는 스키마/각본의 개념이다.

1. 스키마(Schema)에 대한 기본 이해: 개념, 구조 및 기능

의사결정자들이 의사결정과정에서 일정한 형태로 정보를 축적하거나, 행동을 위한 기초로 정보를 이용하거나 할 때 의식적 또는 무의식적 판단과 해석행위 등을 한다. 이런 복잡한 인지 과정에서 의사결정자는 엄청난 양의 정보와 필요한 선택을 직면하게 한다. 합리적인 측면에서 본다면, 유용한 정보를 선택하기 위해서, 의사결정자는 정보 처리를 하기 위한 선택 기준이 필요하다(Taylor & Crocker, 1981 참조). Neisser(1976)에 따르면 이런 과정을 스키마적 과정이라고 한다. 스키마는 개인이 현상이나 사물에 대한 이해를 증진시키기 위해서 구조를

만들고, 사회적 상황에 의미를 부여하기 위하여 활용하는 일반화된 인식적 분석 틀(cognitive framework)이다(Gioia & Poole, 1984). 즉, 스키마는 정보, 사건, 그리고 관계의 해석에 대한 지침으로 작용하는 지식 기반을 제공한다. 따라서 스키마의 중요한 기능 중 하나는 ‘그것은 무엇인가’라는 질문에 해답을 제시할 수 있게 하는 것이다(Markus, 1977; Minsky, 1975; Schank & Abelson, 1977; Graesser 외 1980; Taylor & Crocker, 1981).

스키마는 그동안 조직행태의 연구에서 많은 관심을 받아 왔으며(Lord & Smith, 1983; Martin, 1982; Daft & Weick, 1984), 전통적 관점에 대한 대안을 제공해주는 것처럼 보였다. 왜냐하면 조직 내 인간은 자신이 소속 되어 있는 조직에 맞는(organizationally-relevant) 지식 구조의 목록을 보유할 수 있기 때문이다(Gioia & Poole, 1984). 그러나 스키마라는 개념은 기본적으로 사회적 정보 관계에 초점을 두고 있기 때문에, 조직내 인간 연구의 중요한 관심인 행태(behavior)는 잘 설명하지 못한다는 비판을 받았다(Gioia & Poole, 1984). 그러나 개인의 행태에 관한 스키마 개념은 각본(script)으로 이해할 수 있으며 이는 일상적인 사건과 행태의 지식을 포함한다고 이해할 수 있어 스크립트에 준거한 인간 행태의 설명도 상황에 따라 가능하다.

각본(이하 스크립트로 표기함)이란 특정한 상황에 적합하도록 사건 또는 행태를 해석하게 하는 기억 속에 저장되어 있는 일종의 스키마(즉, 인지적 지식 구조)이다(Abelson, 1976, 1981; Schank & Abelson, 1977; Lord & Smith, 1983). 예컨대 식당에서 음식 주문하는 것이나 의사 방문하기 등은 전형적인 각본, 즉 스트립트의 예이다. 이 연구의 목적과 관련해서는 스키마보다는 의사결정 과정에 관련된 스크립트를 상정하는 것이 더욱 유용하다. 한마디로, 스크립트는 행태를 위한 스키마라고 이해할 수 있다(Gioia & Poole, 1984). 정부 관료제내의 정책결정자는 관료적 맥락의 실무 지식을 소유하고 있기 때문에 어떻게 적절하게 행동할 것인가를 알고 있다. 그들은 대부분 올바른 방식으로 행동할 것이다. 왜냐하면 그들은 관료적 환경에 적합한(즉 어울리는) 스크립트의 목록을 가지고 있기 때문이다. 스크립트는 여러 기능을 수행한다. 스크립트는 사람들이 상황, 사건 또는 관계(예, 스키마에 근거한 의식 결정, Weick, 1979 참조)를 이해할 수 있게 만들 뿐만 아니라 상황에 적합한 행태를 취하도록 하는 지침서 역할을 한다(Abelson, 1981; Gioia & Manz, 1985).

Abelson(1981)에 의하면, 사람들이 기억에 가지고 있는 스크립트는 2가지 유형이 있다고 한다. 강한 스크립트(strong scripts)는 사건의 발생뿐만 아니라 그 사건의 특정한 결과(예, 선택적 인터뷰 또는 일상적 의사결정)에 대한 기대감을 포함한다. 반면, 약한 스크립트(weak scripts)는 행태의 정확한 결과를 구체화하지는 못하지만, 다른 사람들 또는 자신의 행태에 관한 기대감을 체계화한다. 이

러한 약한 스크립트는 인식 구조의 다른 형태와 유사할 수 있는데 예컨대, 개인적 원형과 같은 것 말이다. Gioia과 Poole(1984)에 의하면, 스크립트는 직접적·간접적 방식인 2가지 형태로 얻어진다고 한다. 직접적 스크립트(direct scripts)는 다른 사람, 사건, 또는 상황과의 상호 경험을 통해 얻어진다. 이런 직접적 경험은 스크립트 개발 과정을 발생시키는 경향이 있다. 그러나 간접적 스크립트(indirect scripts)의 출현은 의사소통 또는 미디어를 통해서 발생한다.

그렇다면 의사결정자는 사건에 관한 유용한 정보에 대해 만족할 만한 이해를 제공해줄 뿐만 아니라 사건 또는 상황과 관련하여 적절한 행위의 정확한 결과를 구체화시켜주는 각본 스키마 즉 스크립트를 어떻게 찾는가? 의사결정자는 모든 상황에 가장 적합한 것을 찾기 위한 시도로 모든 숨겨진 스크립트를 시험 하지는 않을 것이다. 대신에 그는 사건이나 상황에 가장 적합한 각본을 선별적으로 선택할지 모른다. 만약 스크립트의 적합성이 충분히 유효하지 않다면, 그는 다음 차례의 가장 적합한 스크립트를 선택할 것이다. 결국 의사결정자는 자신이 만족할만한 스크립트를 발견하거나 사건의 유형에 충분하게 적합할 수 있는 스크립트를 다 써버릴 때 까지는 이런 과정을 지속할 것이다(Simon, 1958 참조).

중요한 점은 스크립트 처리과정(script processing)의 특성(예, 무의식적/자동적 또는 의식적/통제적 과정)은 정보 활용과 의사결정 간의 관계를 이해하는데 중요한 역할을 한다. 정책평가와 같은 사회과학정보는 의사결정 과정에서 수집되고, 배포되기 때문에, 정보 처리과정은 무의식적으로 진행되기 보다는 의식적으로 탐색되고, 유용한 형태의 정보로 변형된다(Rich, 1981). 스크립트 처리과정의 전형적인 모습은 각본화된 행태(scripted behavior)를 본질적으로 자동적인 것으로 바라본다는 점이다(Abelson, 1976; Feldman, 1981; Schank & Abelson, 1977 참조). 그러나 조직행태 또는 의사결정으로까지 스크립트 개념을 확장하는 것은 이해차원보다는 행동에 의해 결정되는 것처럼 보인다. 따라서 스크립트에 따른 행위는 언제나 자동적이라고 이해하지 않을 수 있으며 자동적으로 수행되지 않는다고 주장할 수 있다(Lakoff & Johnson, 1980; Gioia & Poole, 1984). 결국 의사결정자가 스크립트의 관점에서 사건을 이해하고 반응한다면, 이것은 그가 기존 해석(예, 접근 가능한 각본)의 관점에서 전달받은 정보의 일부를 수정할지도 모르거나 또는 사건에 적합하게 반응하거나 해석하기 위한 새로운 스크립트를 만들지도 모른다는 것을 의미한다. 이것은 한 가지 또는 다른 이유에서 보면 틀릴 수도 있는 정보의 일부분에 대한 의사결정자 자신의 믿음을 변화시킬 수 있다는 것이다. 이러한 믿음의 변화가 올바른지 또는 그릇된 것인지는 새로운 해석과 세부 내용의 정확성에 달려있다.

일반적으로 각본화된 행태를 개인이 활용할 것인지 여부는 스크립트의 대표성(typicality)과 일정한 정도의 반복성과 관련이 있다. 관료적 조직은 관례, 관

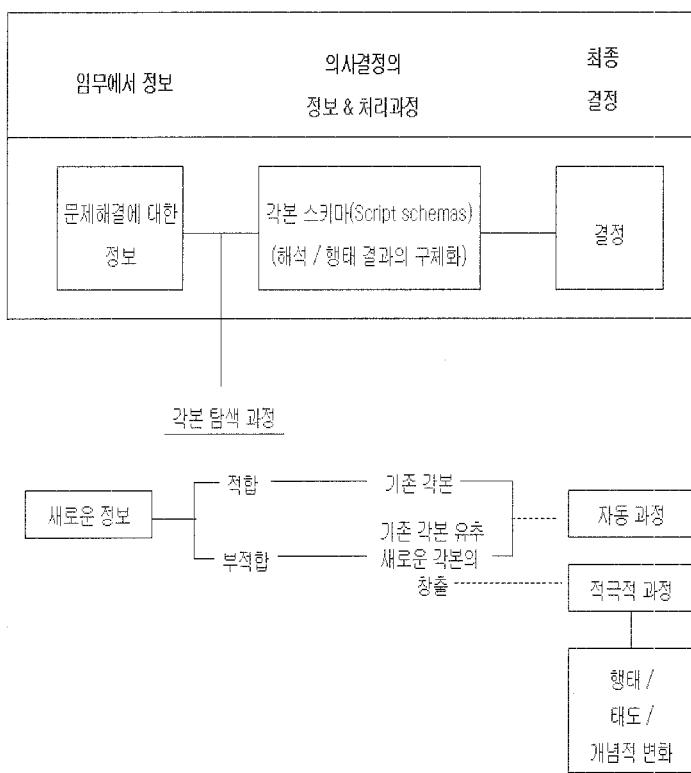
습, 절차, 상징의 형태, 그리고 제도화된 의사소통과 상호작용의 다른 많은 행태에서 대표성과 반복성을 수반한다(Gioia & Poole, 1984). 따라서 정부내 의사결정자가 정책 문제에 직면하면, 그 문제에 적절한 이전 경험은 많은 경우 스키마와 같이 작용한다. 의사결정자는 과거 경험으로부터 축적되고 개발된 스크립트를 활용함으로써 그 문제뿐만 아니라 그 문제에 적절하게 반응하는 그 다음의 행위 까지도 적절하게 이해할 수 있도록 해석을 구조화할 수 있다. 따라서 어떤 결정을 위한 최초의 각본(proto-script)은 의사결정자들이 직면하는 현재의 정책 문제(또는 상황)를 이해하고 결정과정에서 일종의 지침으로 작용한다(Abelson, 1976).

스크립트 처리과정은 일련의 단계적 활동으로 구성된다. 먼저 의사결정자가 사건을 해석하고 반응한다고 가정으로부터 출발한다. 그리고 그가 그 사건 또는 특정한 관계에 대한 새로운 정보를 얻는다면, 그는 새로운 정보를 기존 해석에 맞추거나 이전 행태에 따라서 그 사건에 반응하고자 노력할 것이다. 만약 그 사건에 대한 새로운 정보가 의사결정자의 기존 해석과 정확하게 일치한다면, 문제는 없다(예, 자동적 스크립트과정). 그러나 만약 새로운 정보가 기존의 판단이나 해석과 정확하게 일치하지 않다면 문제가 발생할 것이며, 의사결정자는 그 문제를 해결하기 위한 전략적 선택을 취하려고 할 것이다. 그는 그 사건에 대한 새로운 정보를 편집함으로써 종전과 동일한 해석과 행태를 동일한 각본으로 취할지도 모른다. 또한 그는 새로운 정보에 따라 기존 스크립트를 존중함으로써 동일한 스키마를 이용할 수도 있다. 다른 한편으로 만약 그가 새로운 정보가 충분히 중요하다고 생각한다면, 그는 새로운 정보를 다른 각본에 완전히 통합시키기 위한 새로운 스크립트를 이용할 수 있다. 또는 만약 다른 적합한 스크립트가 없다면 그는 그 사건에 대한 새로운 정보를 수용할 수 있는 새로운 스크립트를 만들지도 모른다. 결국 의사결정자는 다르게 행동하게 될 것이다.

스크립트의 다양한 경로 특성 때문에 기준 각본에 대한 존중은 가능할 수 있으며 스크립트의 계층적 목표-수단 구조 때문에 다른 스크립트의 활용이 가능하다(Graesser와, 1980). 따라서 현재의 스크립트는 새로운 정보, 사건 또는 상황에 따라 적절한 이해와 행태를 냉기 위해서 변경되거나 재조립(reassembled)될 수 있다(Lord & Smith, 1983). 이런 과정에서 새로운 정보는 기준의 인지 과정의 속성과 의사결정 행태를 변경시킬지 모른다. 예를 들어, 법 집행기관의 의사결정자가 최근에 신설된 지위에 임명되었을 때(예, 에이즈 관련 범죄를 다루는 지위, March & Simon, 1958의 비프로그램화된 지위와 유사함), 그는 본인이 직면하는 문제의 해석을 결정하기 위해 그리고 적절한 행태를 취하기 위해 심도있는 의식적인 처리과정을 필요로 할지 모른다. 예컨대 에이즈와 관련하여 사회를 엄격하게 유지하기 보다는 인간적인 면을 고려하고자 할 수도 있다. 이런 의식적 스크립트과정을 통해서 의사결정자는 그가 이전에 지녔던 문제 해석과 행

태 방식을 변경할지 모른다. 반면에, 유사한 상황은 무의식적 스크립트과정처럼 쉽게 다루어 질수 있다. 왜냐하면, 그는 그 상황을 어떻게 이해하고 반응할지를 이미 알고 있기 때문이다(March & Simon, 1958의 프로그램화된 상황). 결국 이들 상황 사이에서 스크립트는 지속적으로 수정, 변화할 것이다(Gioia & Poole, 1984).

〈그림 1〉 의사결정에서의 스크립트탐색과정



2. 스크립트(Scripts)와 평가활용: 상호관계성에 대한 이해

정보(예, 평가결과)와 인지과정 그리고 정책결정사이의 관계에는 일방적이라 기보다는 양방향성을 지닌다고 보는 것이 현실적이다. 즉 정책평가결과와 같이 새롭게 투입되는 정보는 정책결정자가 지니고 있는 기준의 스크립트를 변화, 수 정시킬 수 있으며 마찬가지로 정책결정자가 가지고 있는 스크립트는 투입되는 정보의 해석과 활용에 영향을 미칠 수 있다. 즉 만약에 정보를 정책결정자가 활용한다면, 그 정보는 정책결정자의 인지 과정을 통해서 의사결정에 영향을 준다고 할 수 있다. 마찬가지 논리로 정책결정자의 인지 과정 즉 그가 어떻게 생각

하고, 무엇을 중요하게 생각하는지는 정책평가결과를 활용할 지에 대한 결정에 -직접적 또는 간접적- 영향을 줄 수 있다.

스크립트와 정보사이의 관계에 대한 논의에서 정책평가를 포함한 정보/지식 활용의 연구들의 주장을 뒷받침할 수 있는 증거를 발견할 수 있다. 일반적으로 정책평가를 포함한 사회과학 연구결과는 정책결정과정에서 활용될 경우 수단적 형식으로만 활용되는 것이 아니다(Rich, 1979; Weiss & Bucuvalas, 1980 참조). 많은 연구들은 오히려, 정보/지식은 개념적으로 더 많이 활용된다고 주장한다(Rich, 1981; Caplan 외, 1975). 이러한 현상은 정보가 장기간에 걸쳐서 정책결정자가 직면하고 있는 정책 문제에 대한 재정의, 이해 또는 개념화에 영향을 미치는 경향이 강하다는 것을 의미한다.

일반적으로 지식의 개념적 활용은 정책결정자의 정책 이슈에 대한 사고력에 영향을 주는 것을 의미한다(Rich, 1981). 보다 정확하게, 개념적 활용은 어떤 문제에 정책 의제화 되는지, 어떤 종류의 정책 대안이 고려될 수 있는지, 또는 현재 고려하고 있는 정책 문제에 대한 정책결정자의 개념화, 재정의 또는 이해에 영향을 줄 수 있다(Patton 외, 1975). 사회과학연구의 결과물이 정책결정자에게 전달될 때, 그는 의식적이든 아니면 무의식적이든 자신이 지니고 있는 기존지식의 꾸러미(preeexisting stock of knowledge)에 비추어 새로운 정보를 검토할 것이다. 만약 새로운 정보가 기존의 설명하기 어려운 현상이나 또는 고려 중에 있는 현재 문제를 설명하는데 도움이 된다면 그는 자신의 기존 해석을 재정리하여, 문제의 속성과 문제를 해결하기 위한 해결책의 범위를 재정의할 것이다(비슷한 주장으로 Weiss & Bucuvalas, 1980 참조).

결국 정책결정에서 발생할 수 있는 평가결과의 개념적 활용은 새로운 정보로서 투입되는 평가결과에 의해 영향 받는 의사결정자가 기존의 스크립트(또는 해석의 기존 방식)를 변화시킨 결과로 이해할 수 있다. 그러나 중요한 점은 평가결과의 개념적 활용을 통해서는 우리는 정책결정 상황에서 정책결정자가 어떻게 행동할 것인지를 정확하게 알 수는 없다. 다만 정책결정의 실제상황에서 여러 가지 다른 방식으로 정책 문제를 재정의함으로써 정책 변동의 가능성을 증가시킬 수 있을 것이다. 그러나 이러한 가능성은 직면하고 있는 정책문제를 해결하기 위하여 현재 고려되고 있는 또는 집행하고 있는 정책에 실제 변화를 야기한다는 것을 반드시 의미하지는 않는다. 이런 점에서 정책평가 또는 지식의 개념적 활용은 약한 스크립트의 개념과 유사하다. 즉 개념적 활용이나 약한 스크립트는 정책문제의 이해 또는 해석에 대한 지침을 제공해 줄 수는 있으나 행위결과를 구체화하는 것은 아니다. 특히 새롭게 접하는 정보나 지식은 단기간 아니라 장기간에 걸쳐 정책결정자가 지니고 있는 기존의 지식 목록(preeexisting repertoire of knowledge)에 점차적으로 동화될 것으로 기대된다. 따라서 평가결과

를 포함한 새로운 정보 또는 지식은 짧은 순간보다는 오랜 기간을 통해서 정책 결정자의 인지 과정에 영향을 줄 것이다. Weiss & Bucuvalas(1980: 172)가 지적하는 것처럼, 의사결정자가 본인이 지니고 있던 정책문제에 대한 정의나 이해를 재정리한다는 것은 문제의 핵심을 근본적으로 다시 생각한다는 것보다는 점진적으로 고려하는 과정을 거치는 것으로 이해할 수 있다. 결국 정책평가결과가 강한 스크립트처럼 실제 의사결정 행위에 영향을 미치기 위해서는 유사한 문제나 상황이 어느 정도 반복적으로 발생해야 한다.

다른 한편으로, 의사결정자의 스크립트가 정보/지식활용에도 영향을 줄 수 있다. 문제는 스크립트가 정보 활용에 어떻게 작용하는가이다. 좀더 구체적으로, 의사결정자가 정보를 활용할지 아니면 활용하지 않을지를 결정할 때 작용하는 스크립트에는 무엇이 포함되어야 하는가? 이 질문은 스크립트의 내용에 관한 것으로 의사결정자는 스크립트를 구성하는 과정에서 여러 가지에 의존할 수 있다. 한 가지 가능한 방식(또는 스크립트의 내용)은 의사결정자의 조직과 관련된 상황이나 내용들이다. 즉, 새롭게 취득한 또는 제공된 정보의 축적/분배/활용(예, 조직 학습, March & Simon, 1958)은 기준의 정립된 규칙(예, 표준운영절차), 조직 문화 또는 구조에 의해서 영향을 받을 수 있다.

이와 같은 설명은 조직 규칙, 구조, 임무 그리고 문화가 평가결과를 포함한 정보나 지식의 획득, 확산 그리고 활용을 이해하는데 중요하다는 가정에 근거한다. 또한 정보의 획득과 활용에 관한 선택은 예측할 수 있다는 가정 역시도 필요로 한다. 이런 가정으로부터 행위자는 조직의 이해를 극대화하는 선택을 할 것으로 기대된다(예, 예산, 개인적, 또는 임무, Halperin, 1974 참조). 즉, 의사결정자 자신이 그동안 가지고 있던 조직에 대한 지식과 경험은 평가결과활용 여부에 대한 결정을 제약할 수 있다. 즉, 만약 새롭게 제공된 평가결과가 정책결정자가 지니고 있던 즉 기억에 축적된 특정한 조직에 대한 이해, 경험 등에 적합하지 않다면 그런 기준들은 새롭게 투입된 정보를 활용할지를 결정하는 데 중요한 제약요인으로 작용하게 된다. 이런 조직이익관계의 개념(Henry, 1995; Rich, 1991 참조)은 정부 관료제 내에서 발생하는 정보 획득, 확산, 그리고 활용의 분석을 위해서 특히 중요하다. 왜냐하면 조직이익은 관료제 권한의 근간을 이루기 때문이다. 관료적 비밀주의와 다른 이들이, 만약 정보가 그들에게 공유된다면, 정보를 어떻게 활용할지에 대한 두려움으로 인해 관료들은 정보의 통제를 독점하고자 하는 경향이 있다. 정보의 획득, 확산, 그리고 활용에 대한 독점적 통제력을 지니려는 경향은 관료가 외부 정보원(source)으로부터 나온 정보를 거부하고 자기 자신 또는 조직이 지닌 정보를 더 많이 신뢰하려는 경향과 맥을 같이한다(보다 자세한 것은 Oh, 1996b; 1998 참조). 결국 조직의 이익은 권한, 자율성 또는 보호의 형태로 의사결정자의 기억에 축적될 수 있고, 그것은 이후

에 스크립트로 발전하여 정책결정자의 행태에 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 이것은 아래와 같이 요약된다.

1. 평가결과를 포함한 정보는 관료 조직의 권한과 위신에 필수적이다. 결국, 정보 활용은 기본적으로 관료의 권한을 유지하고 증가시키기 위해서 도구적이다.
2. 조직의 이익을 보호하고자 하는 열망은 관료제에서 생산된 정보와 다른 정부기구와 대중에게 배포되는 정보의 형태에 영향을 미친다.
3. 동기부여 제도를 통해, 조직은 특정 정보의 활용을 통제하거나 촉진시킬 수 있다.
4. 그래서, 매우 제한된 정보를 찾거나 관료제 내에서 이미 개발된 정보의 목록에 의존하는 경향이 있다. 결국 외부 정보원으로부터(예, 조직 밖) 나온 정보는 거의 참고되지 않을 것이다.
5. 정보원의 신뢰성과 진실성은 정보 활용에서 중요하다. 그래서 정책 결정자에 의해서 이미 형성된 이해관계나 정책의 입장을 정보가 응호할 때, 정보의 선택과 정보 활용이 발생할 것이다.

스트립트와 조직이익에 대한 이러한 관계를 바탕으로 기존 연구의 결과를 보다 분명하게 이해할 수 있다(Rich & Oh, 2000). 예를 들어, 정보 획득의 경우 정책결정자는 의사결정을 다양한 정보원에 의존하기보다는 자기 자신의 기관으로부터 정보를 찾는 경향이 강하다. 이런 현상이나 연구결과는 합리적 행위자 이론에서 제안하고 있는 정보 획득에 대한 가정과 정면으로 배치된다. 그러나 위에서 언급한 연구 결과는 조직이익을 스크립트의 개념으로 이해한다면 설명이 가능하다. Weiss(1981)가 적절하게 주장하는 것처럼, 관료제내의 정책결정자는 항상 모든 가능한 정보원으로부터 정보를 찾지는 않는다. 대신에, 그들은 선택적이고 전략적인 방식으로 특정한 정보원으로부터 특정한 사실이나 정보를 탐색한다. 이런 설명과 주장은 합리 모형이 예측하는 내용과는 거리가 있다. 이것은 의사결정자가 내부 정보원(i.e. 정보를 신뢰하기 때문이며 또한 내부 정보원의 정보는 기관의 이해관계와 정책 쟁점에 대한 그들의 입장을 지지할 것으로 믿기 때문이다.

특히 활용과정에서 핵심적인 이슈는 ‘선택적’이라는 데 있다. 위에서 언급한 것처럼 선택성(selectivity)은 스크립트 특성 중의 한 부분이다. 스크립트(또는 일반적으로 스키마)를 통하여 의사결정자는 어떤 정보를 활용할지 또는 활용하지 않을지를 고려한다. 더욱 중요한 점은 어떤 정보가 의사결정자에게 주어질 때 그 정보가 채택할만한지 아닌지를 결정하는 것은 정보 자체가 아니라 의사결정자라는 것이다. 바로 이 점이 스크립트가 정보/지식활용을 이해하는 데 중요한

역할을 하는 근거이다. 예컨대, 정보 활용의 단계에서 심지어 타당하고 믿을만한 정보도 의사결정자에 의해 거의 활용되지 못한다는 것이 여러 연구의 결과이다. 이것은 의사결정자가 정보의 내용이, 비록 과학적으로 타당함에도 불구하고, 의사결정자가 속해있는 기관의 이해관계와 목표에 대처되는 것으로 생각(조직이익이라는 스크립트에 기반하여)할 수도 있으며, 따라서 정보 자체의 높은 타당성에도 불구하고 의사결정자는 그 정보가 유용하다고 판단하지 않기 때문이다(MacRae & Wilde, 1985; Innes, 1990).

V. 맷으며

정책평가가 과연 잘 되었는지를 판단하는 기준은 다양하겠으나 궁극적으로 평가결과의 활용 여부에 의하여 결정될 것이다. 그렇다면 과연 정책평가결과는 활용되고 있는지가 의문이다. 불행하게도 국내외의 많은 관련 연구들은 기대와 달리 평가결과의 활용이 높지 않다는 연구결과를 발표하고 있으며, 실무자들 역시도 정책평리를 포함한 정책정보의 유용성에 의문을 제기한다. 이런 현실적인 상황에서 정책평가 활용을 설명할 수 있는 관점이나 분석틀, 즉 적합한 이론을 개발하고자 하는 것은 자연스러운 연구 욕구이며 지식활용 분야가 독립된 학문 분야로서 성장하기 위한 조건이라고 본다. 이 연구는 정책평가 결과물이 정책과정에서 어떻게, 왜 활용되는가라는 기본 질문에 관심을 가지고 시작하였다. 특히 기존 평가활용 연구들이 지니는 문제점 중 이론 구축의 미흡함에 공감하며, 향후 평가활용을 설명하는 데 보다 적합한 이론개발을 위한 보다 다양한 지적논의를 위하여 기존의 이론적 틀 또는 관점과 다른 정치심리학 분야의 스키마(schema)라는 개념을 소개하고자 했다.

지난 10년 동안에 이루어진 연구들을 분석해 보면, 80년대 초기 연구결과물을 다른 표현이나 내용으로 대치하거나 아니면 일관되지 않는 연구 결과를 제시하고 있다. 특히 지난 연구들이 지식활용의 요인이 무엇인가를 규명하는데 일정한 성과를 거둔 반면에, 상이한 요인들이 어떻게 서로 관련되어 궁극적으로 활용에 영향을 미치는지에 대해서는 상대적으로 많은 관심을 기울이지 않았다. 즉, 일부 변수들을 이론 구축에 사용할 수 있는 가능성은 발견하였으나, 인과적 측면에서 이들 요소들의 관계 등은 체계적으로 규명하지 못했다. 또한 발견된 요인들이 과연 충분한지 등도 판단하기에는 아직 이르다.

일반적으로 정책평리를 포함한 지식활용을 설명하기 위하여 기존 연구들은 3 가지 관점 중 하나에 의존하여 이루어졌다: (1) 의사소통, (2) 합리적 행위자 행동 그리고 (3) 조직적 절차의 산출. 그러나 이러한 관점들을 사용하여 적합한

이론을 구축하기 전에 몇 가지 해결해야 할 점이 있다.

1. 세 가지 관점이외에 새롭게 고려할 필요가 있는 요인에 대한 지속적인 규명이 필요하다.
2. 대부분의 경험적 연구는 3가지 설명 중 단지 1가지만을 검토하였으나 이들 3가지 설명은 상호 배타적인 설명이 아닌 보완적 설명으로 검토되어야 한다.
3. 활용이란 개념을 어떻게 정의하고 조작하며 측정할 것인가에 대한 합의가 필요하다.

앞서 언급한 바와 같이, 기존 연구는 넓게는 지식활용, 좁게는 정책평가결과 활용 과정의 일부 부분에 영향을 미치는 요인은 규명하였지, 활용과정을 전체적으로 체계적으로 조망할 수 있는 관점을 제시하는 것은 미흡하다. 즉, 표면상 독립적이며 갈등적으로 보이는 관점들을 적절하게 통합하는 것이 가능한지에 대한 검토와 더 나아가 통합을 위한 모형개발 등 이론개발을 향한 깊이있는 탐색적 노력이 부족하였다(Dunn, 1989).

여러 모형이 담고 있는 이론적 변수나 관계가 상호 배타적일 필요는 없다. 여러 개의 부분 모형에 포함된 독립변수들의 일부는 이론적 또는 경험적으로 상호 관련될 수 있다. 이런 가능성은 이들 모형을 통합하기 위한 포괄적인 개념적 분석틀 개발의 중요성을 일깨워 준다. 따라서 정책평가 결과가 활용되는 상황의 분석은 하나의 변수를 강조하거나 연구자가 중요하다고 믿는 몇 개의 변수들을 강조함으로써 달성될 수 없다.

앞으로 보다 흥미로운 질문은 예컨대 어떤 환경 하에서 이들 관점이 통합될 수 있는가? 어떻게 통합될 수 있는가? 어느 관점이 보다 적절하며 왜 그런가? 등일 것이다. 결국 정보 활용은 단일의 관점으로 설명하기는 어려워 보인다. 가정된 변수들 간의 인과성은 특정 요인 즉, 정책영역, 정책유형, 의사결정자가 직면한 문제의 속성, 그리고 정책결정 과정의 단계와 같은 요인에 의해 좌우된다(예, Oh, 1996b, 1998; Wingens, 1990). 이런 상황 하에서, 연구자는 이론 형성을 위한 근본 토대를 만들어야 한다. 이런 노력은 적어도 정책평가를 포함한 지식 활용 과정에 작용하는 요인들의 적절한 속성을 찾음으로써 가능할 것이다. 속성에 대한 몇 가지 예를 들면 다음과 같다.

- 지식이 적용되는 영역이나 지식의 유형에 의해서 활용 과정은 직접적으로 영향을 받는다.
- 모든 정보/지식은 그것이 생산, 유포, 활용되는 방식이 동일하지 않다.
- 지식은 잠재적 이용자의 정보 요구에 의해서 다양하게 활용된다.

- 모든 지식은 동일하게 정책과정에 영향을 미치지 않는다.
- 다 차원(예, 미시적, 거시적 차원 등)의 요소들을 상호 연관성 속에서 활용을 고려 할 필요가 있다.

결론적으로, 정책평가를 포함한 지식활용 분야가 현재 필요한 것은 체계적이고 인과적인 방식으로 중요하다고 가정되는 변수들을 충분히 규명하고, 특히 변수들 간의 관계에 대한 인과성 및 인과구조에 대한 분석이 시급하게 요구된다. 이 연구는 바로 이론 구축과정에서 논의될 변수가 충분한지에 대한 하나의 답으로 미시적 차원의 변수로서 정책결정자의 심리적 과정을 살펴보았다. 향후 정책평가를 포함한 지식활용 연구는 이러한 문제를 규명하는 데 집중되어야 할 것이며, 특히 실무자에게 결과물이 가치있게 활용되기 위해서 연구자와 실무자 간의 협동적 노력이 필요하다.

참고문헌

- 오철호. (2006). “디지털사회와 행정학: 문제의 인식과 대응” *한국사회과학협의회 30주년 기념세미나 발표논문*
- _____ (2005). “Theory building in knowledge utilization” <정보화정책> 11/2: 3-17
- _____ (2002). “Utilization of policy evaluation: logic and reality” <한국정책학회보> 11/4: 415-456
- _____ (2001). “Information, policy making and a schematic understanding” <사회과학논총> 4: 103-134
- _____ (1998) “정책결정과정에서의 정보사용에 대한 합리모형 비판” <한국정책학회보> 7/2: 195-228
- Abelson, R.P. (1976), "Script processing in attitude formation and decision making," in S.J. Carroll and J.W. Payne(eds). *Cognition and Social Behavior*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Asso. pp.33-45.
- _____ (1981), "Psychological status of the script concept," *American Psychologists*, 36: 715-729.
- Backer, T. (1991). "Knowledge utilization: the third wave." *Knowledge* 12:225-240.
- Bozeman, B., and S. Bretschneider. (1986). "Public management information system: theory and practice." *Public Administration Review* (special issue): 475-487.
- Caplan, N(1979), "The Two communities theory and knowledge utilization."

- American Behavior Scientist, 22.
- Caplan, N., et al.(1975), *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decision at the National Level*. Ann Arbor, MI: University of Michigan, Institute of for Social Research.
- Coyle, L.A., and A.G. Soko p (1990) "Innovation adoption behavior among nurses." *Nursing Research* 39:176-80.
- Dunn, W., and M. Holzner (1988) "Knowledge in society: Anatomy of an emergent field." *Knowledge in Society* 6:6-26.
- Feldman, J.M. (1981). "Beyond attribution theory: Cognitive process in performance evaluation," *Journal of Applied Psychology*, 66:127-148.
- Gioia, D.A., and P.P. Poole. (1984), "Scripts in organization behavior," *Academy of Management Review*, 9: 449-459.
- Gioia, D.A., and C.C. Manz. (1985). "Linking cognition and behavior," *Academy of Management Review*, 10:527-539.
- Graesser, A.C. et al. (1980), "Memory for typical and atypical actions in scripted activities," *Journal of Experimental Psychology*, 6: 503-515.
- Halperin, M.H. 1974. "Shaping the flow of information" in *Bureaucratic Power in National Politics*. Rourke, F. ed. Little, Brown, Boston.
- Henry, N. (1995). *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Huberman, M. (1987). "Steps toward an integrated model of research utilization." *Knowledge* 8:586-611.
- Innes, Judith E. (1990). *Knowledge and Public Policy*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Tversky, A. and D. Kahneman. (1974). "Judgement under uncertainty." *Science* 185: 1124-1131
- Kelly, P. and M. Kranzberg (eds.). (1978). *Technological Innovation: An Critical Review of Current Knowledge*. San Francisco: San Francisco Press
- Knott, S.J., and A. Wildavsky. (1980) "If dissemination is the solution, what is the problem?" *Knowledge* 1:537-78.
- Kuhn, T. 1970. *The Structure of Scientific Revolution* (2nd ed). Chicago: University of Chicago Press
- Lacey, E.A. (1994). "Research utilization in nursing practice-A pilot study." *Journal of Advanced Nursing* 19:987-95.
- Lakoff, G., and M. Johnson(1980), *Metaphors we live by*. Chicago, IL: University of

Chicago Press

- Lan, A. and K. Anders. 2000. "A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research: An Empirical test." *Administration & Society* 32: 138-165
- Lester, James. (1993) "The utilization of policy analysis by state agency officials." *Knowledge* 14:267-90.
- MacRae, Duncan and J. Wilde. (1985). *Policy Analysis for Public Decisions*. New York, NY: University Press of America.
- March, James G., ed. (1988). *Decision and Organizations*. Cambridge: Basil Blackwell.
- March, J.G., and J.P. Olsen, (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsfarglaget.
- March, J.G. and H. Simon. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Markus, H. (1977). "Self-schemata and processing information about the self" *Journal of Personality and Social Psychology* 9: 111-151
- Michel, Y., and N.V. Sneed. (1995). "Dissemination and use of research findings in nursing practice." *Journal of Professional Nursing* 11:306-11.
- Minsky, M. (1975). "A Framework for representing Knowledge," in P.H. Winston(ed), *The Psychology of Computer Vision*, New York, NY: McGraw-Hill.
- Neisser, V.(1976). *Cognition and Reality*, San Francisco, CA: Freeman.
- Nilsson, K., and S. Sunesson (1993). "Conflict or control: Research utilization strategies as power techniques." *Knowledge and Policy* 6:23-36.
- Oh, Cheol Ho. (1996a). "Information searching in government bureaucracies," *American Review of Public Administration* 26:41-70.
- _____. (1996b). *Linking Social Science Information to Policy Making*. Greenwich: The JAI Publishers.
- _____. (1997). "Issue for the new thinking of knowledge utilization" *Knowledge and Policy* 10:3-10.
- _____. (1998). "Explaining the impact of information on problem definition" *Policy Studies Review* 15:109-136.
- _____. (2003). "Knowledge utilization: retrospect and prospect" in *Encyclopedia of public administration and policy*. J. Rabin (ed). New York: Marcel Dekker pp. 679-690
- Oh, C.H., and R. Rich. (1996). "Explaining use of information in public

- polymaking" *Knowledge and Policy* 9: 3-35.
- Rich, Robert F. (1979) "The pursuit of knowledge." *Knowledge* 1:6-30.
- Rich, R. F. ed. (1981). *The Knowledge Cycle*. Beverly Hills: SAGE.
- _____, (1991). "Knowledge Creation, Dissemination, and Utilization." *Knowledge* 12: 319-337.
- _____. (2002) "The knowledge inquiry system: Critical issues and perspectives." Key note address at Center for Knowledge Transfer, Alberta, Canada.
- Rich, R.F. and C.H. Oh. (2000). "Rationality and Use of Information in Policy Decisions: A Search for Alternatives," *Science Communication* 22:173-211.
- _____. (1993). "The utilization of policy research." In *Encyclopedia of policy studies*. edited by S. Nagel, 93-115. New York: Marcel Dekker
- Sabatier, Paul A., and H.C. Jenkins-Smith (1988) "Symposium on policy change: Editor's introduction." *Policy Sciences* 21:123-27.
- Schank, R. and R. Abelson. (1977). "Scripts, plans, goals and understanding: an inquiry into human knowledge structure. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Association
- Simon, Herbert A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley
- Taylor, S.E., and J. Crocker(1981), "Schematic bases of social information processing." in E.T. Higgins, C.P. Herman, and M.P. Zanna(eds), *Social Cognition*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Ass. pp. 89-134.
- Ulen, T. S. (1990), "Cognitive imperfections and public policy decision making," presented at the Public Policy Conference of the Institute of Government and Public Affairs, University of Illinois-Urbana (April).
- Walker, T. G. (1976), "Micro analytic approach to political decision making," *American Behavioral Scientist*, 20:93-109.
- Webber, D. J. (1987), "Legislators' use of policy information," *American Behavioral Scientist*, 20: 93-109.
- Weiss, C. H., (1981). "The Use of social science research" in *Organization and the Human Services*. ed. by H. Stein. Philadelphia: Temple University.
- Weiss, C., and M. Bucuvalas. (1980). *Social science research and decision making*. New York, NY: Columbia University Press.
- Weiss, C., and J. Gruber (1984). "Using knowledge for control in fragmented policy arenas." *Journal of Policy Analysis and Management* 3:225-47.
- Winter, J.C. (1990) "Brief: relationship between sources of knowledge and use of research findings." *Journal of Continuing Education in Nursing* 21:138-40.

Abstract

An Explanation for Use of Policy Evaluation: From a Cognitive Psychological Perspective

Cheol H. Oh

Various criteria can be used for judging what a good policy evaluation is. Most importantly, whether findings of policy evaluation are utilized or not is a critical factor in such a judgement. Voluminous studies, however, indicate that policy evaluation is not used as much as it is expected. This phenomenon is also true for practitioners. Under the circumstances, one of the major issues facing the field is to identify a set of factors affecting use of policy evaluation and, thus, to suggest possible measures for enhancing use of evaluation results. Intellectual endeavors like this will eventually lead to theory building in the field, which is a critical condition for the growth of the field. This study intends to examine the following question: What factors are involved in use of policy evaluation and how are they related? In so doing, this study tries to revisit the theory building efforts in the field from a different perspective. What is needed for the field of knowledge utilization in general and use of policy evaluation in particular is to identify a set of factors in a more systematic way and to establish a theoretically and/or empirically acceptable causality of them. To this end, this study is interested in examining so-called psychological processes of policy makers in utilizing policy evaluation by introducing the notion of schema and scripts.

【Key words: use of policy evaluation, rationality, organizational interest, schema, scripts】