

정책사례연구대상으로서의 예기치 못한 결과*

이 혁 우**

〈目 次〉

- I. 문제의 제기
- II. 예기치 못한 결과, 그 의의와 가치
- III. 예기치 못한 결과, 합리성, 바람직함의 관계에 대한 이해
- IV. 예기치 못한 결과에 대한 접근방법
- V. 결 론

〈요 약〉

예기치 못한 결과란 정책 프로그램의 효과가 최초로 의도한 것과는 상이하게 나타나는 상황을 말한다. 정책사례 연구 대상으로 이런 예기치 못한 결과는 실무적으로 해당 정책의 오류를 지적해 줄 뿐만 아니라, 학문적으로는 새로운 이론을 도출할 수 있는 계기가 되는 것이다. 예기치 못한 결과의 이런 특성은 Popper의 반증주의의 시각과 연결되는 것으로 의도한 결과에 주목한 연구만으로는 정책문제에 대한 새로운 논의가 제약이 있을 수밖에 없음을 의미하는 것이기도 하다. 한편, 이런 예기치 못한 결과는 그런 결과가 초래될 수밖에 없는 논리를 가진다. 그럼에도 불구하고, 이런 논리에 대한 세심한 분석이 부족한 상태에서 새로운 정책을 통해 이를 해결하려 함으로써, 오히려 문제를 보다 복잡하게 하거나, 아무런 효과도 없이 정부개입의 확대만 초래하는 경우가 자주 있다. 본 논문은 이런 현상이 나타나는 이유를 예기치 못한 결과, 합리성, 바람직하지 못한 결과 사이의 개념상의 혼동에서 찾고 있다. 즉, 예기치 못한 결과는 인간의 인지상의 한계와 유인구조를 고려하면, 사실은 당연(當然)한 결과로서 매우 합리적인 것이며, 이를 바람직하지 못한 결과로 여기는 것은 처방적 시각에 치우쳐, 문제의 원인에 대한 근본적 규명을 도외시한 태도인 것이다. 이를 보완하기 위해서는 예기치 못한 결과에 대한 분석에 있어서도 게임의 규칙으로서의 제도적 제약 하에 의사결정을 할 수 밖에 없는 인간이 가진 유인구조를 고려하여 정책문제의 분석을 시도하는 신제도경제학의 접근법이 유용하다.

【주제어: 예기치 못한 결과, 반증주의, 합리성, 신제도경제학】

* 본 논문의 아이디어 형성에 많은 도움을 주신 최병선 교수님께 깊이 감사드리며, 유익한 지적을 해 주신 익명의 심사자분들께도 감사드린다.

** 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 특별연구원(hw2246@hanmail.net)

논문접수일(2009.1.21), 수정일(2009.3.9), 게재확정일(2009.3.9)

I. 문제의 제기

모든 정책은 두 가지 결과를 초래하는데 기대한 결과(expected consequences)와 예기치 못한 결과(unexpected consequences)가 그것이다. 따라서 정책사례연구 대상도 이 두 가지가 된다. 우리는 기대한 결과를 통해 해당 정책의 타당성을 입증하게 되고, 예기치 못한 결과를 통해 해당 정책이 가진 오류를 지적하게 되는 것이다. 그런데, 본 연구에서는 이중 특히 예기치 못한 결과에 대한 연구가 정책학에서 핵심적인 가치를 지닌 것으로 주장한다. 이에 대한 연구를 통해 새로운 가설과 이론을 발견할 수 있다고 보기 때문이다.

이런 이유에서인지 몰라도 지금까지 이루어진 정책사례연구 중 상당수가 예기치 못한 결과를 연구대상으로 하고 있기도 하다. 소위 새만금 간척사업, 방폐장 부지선정과 같은 대규모 정책실패 사례에 대한 연구는 물론이고, 부동산 정책, 성매매방지특별법의 효과, 출자총액제한제도의 부침에 대한 연구 등은 모두 사전에 설계한대로 효과가 나타나지 않은 정책의 예기치 못한 결과에 주목하고 있는 연구들인 것이다. 기존 학자들이 이런 정책들에 대해 관심을 보이고 있는 이유는 크게 두 가지로 보이는데 하나는 사회적 관심이 높은 이런 사례들을 분석해냄으로써 그에 대한 처방을 요구하는 사회 및 정부의 기대를 충족시킬 수 있고, 둘째는 이런 현상을 분석하면서 기존이론으로는 설명이 안 되는 새로운 논리적 고리를 발견해 낼 수도 있다고 판단하기 때문이다.

그러나, 현실적으로 이루어지고 있는 이런 풍부한 정책사례연구에도 불구하고 아직 예기치 못한 결과를 중점적으로 연구해야 하는 이론적 근거를 명확하게 인식하고 있지는 못한 것으로 보인다. 정책사례연구를 하면서도 연구대상이 되는 정책사례를 어떻게 유형화 할 수 있으며, 이들 각각은 어떤 의미를 갖는지에 대해 학문적 접근이 없었기 때문이다. 이에 대해 본 연구에서는 특히 최병선(2006)의 연구에 주목할 필요가 있다고 판단한다. 그에 의하면 정책사례연구가 이론의 발전과정에 기여할 수 있는 가능성과 경로는 기존이론을 지지하거나 증명하려는 것, 기존 이론을 검증하려는 것, 새로운 이론의 형성에 기여하려는 것이 있다고 보면서, 특히 Popper의 반증주의를 들어 정책사례연구를 통해 새로운 정책문제를 확인하고 이를 통해 새로운 이론을 만들어낼 수 있음을 보여주고 있기 때문이다. 본 연구에서는 이런 그의 논리를 인용하면서 정책사례연구의 대상으로 특히, 예기치 못한 결과에 주목해야 함을 강조한다. 정책의 예기치 못한 결과는 Popper가 주장하는 반증을 통한 이론발전을 위해 가장 중요한 연구대상이 될 수 있기 때문이다. 기존의 논리에 기반 해 정책설계를 할 때에는 예측하지 못했던 결과를 분석함으로써 새로운 가설과 이론을 구성해 낼 수 있는 것이다.

그렇다면 이런 예기치 못한 결과에 대한 연구는 어떤 방식으로 이루어져야

할까? 정책문제가 다양하듯 정책연구에 대한 접근방법도 다양할 수밖에 없다. 같은 정책문제라 하더라도 각각 다른 시각(perspectives)으로 보면 다른 결론과 원인을 발견할 수 있게 되고, 나아가 각기 다른 처방을 내리게 되기 때문이다. 그러나 본 연구에서는 특히 신제도경제학(New Institutional Economics: NIE)에 주목할 필요가 있다고 주장한다. 신제도경제학은 정책을 둘러싼 제도적인 요인 및 이해관계자의 유인(incentive)에 주목하는 접근방법이다. 제도는 사람들의 행위에 영향을 미치는 유인구조에 결정적인 영향을 미치고, 사람들은 제도의 틀 속에서 자신의 이익을 최대화시키기 위한 행동모형을 형성하게 된다. 따라서 신제도경제학적 분석을 하게 되면, 예기치 못한 결과의 원인을 보다 근본적으로 설명할 수 있게 된다. 왜냐하면, 제도와 이해관계자의 유인을 고려하지 않은 정책은 당초에 목적인 바를 달성할 보장이 없는 것이 너무나 당연한 논리이기 때문이다. 이것은 특정한 정책의 결과로서의 예기치 못한 결과가 사실은 예상할 수 있었던 결과이며, 흔히 정부개입의 근거로 파악되는 비합리적인 사회문제 역시 합리적인 것이라는 것을 깨달을 수 있게 되는 것이기도 하다.

이하에서는 먼저 예기치 못한 결과에 대한 연구가 왜 중요한지를 살펴보고, 나아가 이에 대한 연구로 신제도경제학이 강력한 대안이 될 수 있다는 점을 살펴보기로 한다.

II. 예기치 못한 결과, 그 의의와 가치

1. 예기치 못한 결과의 의의

예기치 못한 결과(unexpected consequences)란 정책효과가 정책이 최초로 설계될 때 기대한 것과는 상이하게 나타나게 된 것을 말한다. 즉 정책효과가 정책이 기대한 수준보다 낮거나 높게 나타났거나, 정책이 사전적으로 의도한 결과와는 완전히 다른 양상으로 진행된 것을 말하는 것이다. 정책학에서 이런 예기치 못한 결과를 가장 잘 드러내 주는 용어는 Wolf(1988)의 파생적 외부효과(derived externalities)이다. 파생적 외부효과는 비시장실패(non-market failure)를 분석하면서 정부의 개입이 사전에 예상치 못한 부작용을 발생시킬 수 있음을 지적한 것인데, 이것은 정부산출물의 수요와 공급 특성, 즉 정부개입을 원하는 강력한 정치적 압력, 정치가들의 좁은 시야와 높은 시간적 할인율 때문에 더욱 증가하는 경향이 있다고 한다.

한편, 정책학/행정학 분야에서 이런 예기치 못한 결과에 대한 연구는 아이러니(ironies)나 역설(paradoxes)이라는 용어로 이미 널리 쓰이고 있기도 하다. Ikenberry(1986)의 강한정부의 역설(the irony of state strength), Sunstein(1997)의

규제국가의 역설(paradoxes of regulatory states)은 그 대표적인 예이다. Ikenberry는 왜 강한국가가 오히려 약한 국가일 수밖에 없는가를 분석하고 있고, Sunstein은 사회문제의 해결을 위한 정부규제가 왜 오히려 대상집단의 자유를 침해함으로써 사회적 비효율을 증대시킬 수밖에 없는지를 분석하고 있는 것이다. 이런 이들의 연구는 정책을 “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대해 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”이라고 정의하고 있는 기존 정책에 대한 접근방식에서 본다면(정정길, 2003), 분명 예기치 못한 결과(unexpected consequences)일 수밖에 없는 것이다. 바람직한 사회 상태를 이루기 위해 정책을 도입했지만, 그 결과는 전혀 상반되게 나타나고 있기 때문이다.

사실, 이런 예기치 못한 결과에 대한 학자들의 관심은 이미 오랜 것이다. 1900년대 초반에 이미 Merton은 사회과학 연구가 새로운 이론을 발견해 내기 위해서는 기존 통념과는 부합하지 않는 현상, 즉 예기치 못한 현상에 대한 분석에서부터 출발하는 것이 매우 의미 있다고 지적하고 있기 때문이다(Merton, 1936:894).¹⁾ 그러나 그의 이런 주장에도 불구하고 당시까지 예기치 못한 결과에 대한 연구는 그리 활발한 편은 아니었는데, 그것은 대부분의 사람들이 이런 현상을 단순히 초월적(transcendental)이고, 윤리적(ethical)이며 신학적(theological)인 것으로만 보아왔기 때문이었다. 물론 현대에 와서는 예기치 못한 결과에 대해 더 이상 이처럼 주먹구구식(rule of thumb)으로 접근하는 경향은 사라졌다. 사회현상이 신의 뜻에 이루어진 것이 아니고, 인간과 제도의 상호작용에 의해 발생된 인위적인 것임을 알게 되었기 때문이다.

그 결과 예기치 못한 결과에 대해서도 본격적인 연구가 진행될 수 있었으며 그 결과 예전에는 설명조차 하지 못했던 사회현상에 대해서도 보다 풍부한 분석을 할 수 있게 되기도 하였다. 예를들어, 흔히 Parkinson의 법칙으로 알려지고 있는 “공무원의 수는 업무량에 관계없이 증가한다” 라는 금언(maxim)은 실제 영국 해군성에 대한 분석을 토대로 인간의 심리적 요소에 주목하게 됨으로써, 관리자는 동료보다는 부하를 두길 원한다는 점과 이렇게 부하가 늘어나게 되면 이들 간의 연계를 위해 추가적인 행정업무가 늘어나게 된다는 것을 발견함으로써 공공조직, 나아가서는 사회 모든 조직의 팽창을 설명하는 중요한 설명양식이 되었던 것이다(Parkinson, 2003).

1) 그는 사회과학의 오랜 역사에 비추어 볼 때 특정한 행위의 결과가 의도한대로 나타나지 않는 문제를 추적해 온 것이 기여하는 바가 실로 엄청났다고 주장하고 있는데, 근대 사회과학에서의 주요한 학자들인 Machiavelli, Vico, Adam Smith, Marx, Engels, Wundt, Pareto, Max Weber, Graham Wallas, Cooley, Sorokin, Gini, Chapin, von Schelting은 모두 각각 그 학문적 무게감이 다르기는 하지만 이처럼 의도되지 않은 현상에 대한 분석을 통해 사회과학의 이론을 더욱 풍요롭게 한 사람들이라고 주장하고 있다.

공공선택이론(public choice theory) 역시 마찬가지이다. 공공선택이론은 비경제적 영역에 대해 경제적 분석도구를 활용함으로써 이전까지는 설명하지 못했던 정책문제의 예기치 못한 결과를 치밀하게 분석하고 있기 때문이다. 투표의 역설에 대한 분석은 그 대표적인 예이다. 이전까지는 왜 투표가 비효율적인 결과를 초래할 수밖에 없는지에 대한 설명이 불완전할 수밖에 없었지만, 공공선택론자들의 연구를 통해 그 원리가 밝혀지게 되었기 때문이다(Grand, 1991:436-437). 이들의 연구에 의하면 첫째, 투표는 특정한 계층의 선호를 과대표출하는 경우가 많은데, 그것은 소득계층상에서 중산층보다 아래에 위치한 중위투표자들이 소득재분배를 위한 정책을 선호하고, 둘째, 투표는 순환적 결정의 오류(cycling or inconsistent decision), 예를들어 교육과 국방지출, 국방지출과 도로건설, 도로건설과 교육에 대해서 차례로 투표를 하였을 때, 교육보다는 국방지출을 국방지출보다는 도로건설을 도로건설보다는 교육을 선호하는 것과 같이 순환적 모순에 빠질 수 있으며, 셋째, 투표에서 모든 사람이 단지 한 표만을 가지고 있다는 것은 특정인이 해당 재화나 서비스에 대해서 얼마나 더 선호하는지를 파악하는 것이 어려울 뿐만 아니라, 넷째, 사람들은 투표의 대상이 되는 정책에 대해 정확한 비용과 편익에 대한 정보를 가지지 못한 경우가 많으며, 마지막으로, 정치적으로 만약 특정 정책에 대해 강력한 옹호집단이 있어서 자신들의 선호를 과장할 경우, 정책비용보다는 혜택이 과도하게 표출하게 되는 경우도 있다는 것이 밝혀졌던 것이다.

이처럼 예기치 못한 결과에 대한 연구는 행정학/정책학 분야에서 점점 그 관심이 높아지고 있을 뿐만 아니라 이에 대한 분석을 통해 새로운 이론과 접근방법이 발견됨으로써 기존에는 설명하지 못했던 사회현상을 좀 더 풍부하게 설명할 수 있게 해주고 있다. 그렇다면 이런 예기치 못한 결과에 대한 연구는 구체적으로 어떤 이론적 가치를 갖는지에 대해서 좀 더 구체적으로 분석해 보기로 하자.

2. 예기치 못한 결과에 대한 연구의 이론적 가치

정책사례연구를 연구대상에 따라 유형화하면, 기대한 결과(unexpected consequences)에 대한 연구와 예기치 못한 결과(unexpected consequences)에 대한 연구로 나누어 볼 수 있다. 그런데 이들 연구대상은 각각 연구과정에서 기여하는 내용이 다르게 나타난다. 연구자는 현실세계를 관찰함으로써 이론을 도출하게 되고, 이 이론을 도구삼아 논리적 추론을 통해 미래를 예측하거나 현재 이루어진 현상을 설명함으로써 이 이론의 타당성을 입증하게 되는데 이들 연구대상이 이런 순환적 연구과정에서 각각 기여하는 역할이 다른 것이다.

1) 기대한 결과에 대한 연구, 그 가치와 한계

먼저 기대한 결과에 대한 연구는 해당 정책이 기초한 이론의 타당성을 입증해주는 역할을 한다. 이론을 토대로 설계된 특정 정책의 효과가 최초로 기대한 대로 나타난 경우, 이를 분석해냄으로써 그 이론이 현실설명력이 있다는 것을 귀납적으로 증명할 수 있기 때문이다. 정책결과와 집행논리를 보면 이것을 분명하게 알 수 있다. 정책은 흔히 바람직한 사회목적을 달성하기 위해 정치적 정당성을 갖는 정부가 권위적인 개입을 하는 것을 말하기 때문에, 그 각각의 개입에 대한 이론 및 논리가 존재한다. 물론 이런 전제하에 정책을 통해 이루려는 목적이 있기 마련이고, 이를 달성하기 위한 정책수단도 세부적으로 설계된다. 정책은 이처럼 엄격한 구성을 통해 도출되는 것이기 때문에, 만약 정책과정이 최초 기대한 논리대로 기계적으로 작동할 수 있으면 자연스럽게 최초의 정책목적을 달성할 수 있게 되는 것이다. 이것은 학문적으로는 해당 정책의 근거가 되었던 이론의 타당성을 확인해 내는 작업이기도 하다.²⁾

물론 사회과학분야의 연구에서 이렇게 기존 이론을 귀납적으로 입증한 것을 찾는 것은 어렵지 않은 일이다. Robert D. Putnam의 사회적 자본(social capital)에 대한 연구는 그 후 이루어진 수많은 사례연구를 통해 이론으로서의 의의가 입증되었고, Alfred Marshall이래 서로 연관된 기업이 특정한 장소에 집적하는 것이 더 효과적이라는 주장이 사례를 통해 지속적으로 입증되어 왔으며, 최근에는 실리콘밸리와 같은 산업클러스터에 대한 수많은 연구로까지 확대되고 있는 실정인 것이다(Kenney, 2000). 이와 같은 기대한 결과에 대한 연구는 기존 이론의 타당성을 더욱 공고하게 하고, 각각 다른 상황, 다른 국가, 다른 시대에서 다른 사례에 대한 연구를 통해 일반화될 수 있는 것이다.

그러나, 이런 기대한 결과에 대한 연구는 그 가치에도 불구하고 새로운 이론을 구성하는 것이 불가능하다는 본질적인 한계를 가지고 있기도 하다. 기존 이론이 타당성을 가질 개연성이 높다는 것을 확인할 수는 있지만, 이런 기존 이론이 기대한 효과만을 파악하는 것으로는 새로운 논리를 발견할 수 없기 때문이다. 나아가 이런 기대한 결과에 국한된 연구는 만약 기존이론이 잘못된 것일 때, 매우 심각한 문제를 초래할 수도 있다. 잘못된 이론에 근거한 정책효과가

2) 물론 이런 이유로 기대한 결과에 대한 연구의 결과 해당 이론이 참이라는 결론을 도출해 낼 수는 없다. 기대한 결과에 주목하는 귀납적 연구를 통한 인과성의 추론은 Hume에 의해 근본적인 문제가 지적된 바 있다. Hume은 귀납논증의 결론이 우리들이 행한 관찰들에 의해 지지됨에도 불구하고, 근본적으로 거짓이 될 개연성을 항상 가지고 있다고 한다. 사실상 많은 사람들이 관찰하였고 그러한 관찰 결과에 근거해서 하나의 특정한 이론적 일반화가 이루어졌다고 하더라도 나중에 거짓으로 판명되는 경우가 종종 발생하기 때문이다(Ladyman, 2002:86). 따라서 이런 그의 논리에 의하면 기대한 결과가 아무리 해당 정책이 구성한 이론에 부합한다고 하더라도 해당 정책이 타당하고 참인 것으로 결론지을 수는 없다는 결론이 나온다.

기대한 대로 나타났고, 이를 통해 그 이론이 타당하다고 입증하게 되면 연구를 통해 오히려 왜곡된 이론을 정당화해주는 결과를 초래할 수도 있기 때문이다. 결국 이런 이유로 인해 정책사례연구는 기대한 결과에 대한 연구뿐만 아니라 예기치 못한 결과를 연구해야할 필요성이 제기된다. 예기치 못한 결과에 대한 연구는 기대한 결과만을 연구하는 경우 사장(死藏)될 수도 있는 중요한 이론적 가치를 갖고 있기 때문이다.

2) 예기치 못한 결과에 대한 연구와 그 가치

그렇다면, 이런 예기치 못한 결과(unanticipated consequences)는 어떤 이론적 가치를 가질까? 그것은 예기치 못한 결과를 연구함으로써 새로운 가설과 이론을 발견할 수 있다는 것이다. 이것은 이미 Popper의 반증주의를 적용한 최병선(2006)의 연구에 의해서 구체적으로 논의된 것이기도 하다. 즉 Popper의 반증주의에 의하면 기대한 결과에 대한 분석은 기존 이론의 타당성을 입증하기 위한 날개의 진술이 쌓이는 것에 불과할 뿐, 그것이 아무리 많이 쌓일지라도 그것으로부터 어떤 가설이나 이론 등 보편진술(universal statement)을 논리적으로 도출해 낼 수 없는 것이다(Popper, 1994, Magee, 1985). 따라서 Popper의 입장에서 보면 이런 기대한 결과에 대한 분석은 과학적인 접근으로 볼 수 없게 된다. 그는 검증(verification)이 아니라 반증가능성(falsifiability)이 있는 것이야말로 과학적 지위를 부여할 수 있다고 하기 때문이다. 과학이론은 끊임없는 반증과 시행착오를 통해서 좀 더 나은 지식으로 진보해나가는 과정일 수밖에 없기 때문에 기대한 결과 만에 주목한 연구는 반증가능성을 봉쇄하고 있는 것에 다름 아닌 것이다. 이런 논리로 볼 때, 예기치 못한 결과에 연구는 Popper의 반증(falsification)을 가능하게 하는 것으로 새로운 이론과 가설을 형성할 수 있는 계기와 가능성을 풍부하게 제공해 주는 장점을 갖게 된다. 예기치 못한 결과에 주목하는 정책사례연구는 기존이론으로 설명되지 않는 새로운 문제의 발견을 돕기 때문이다. 물론 새로운 문제의 발견은 과학(학문)발전의 단초이며 시발점이기도 하다. 대표적인 사례연구로 꼽히는 Dahl의 *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, Allison(1971)의 *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Pressman & Wildavsky (1973)의 *Implementation*은 모두 기존이론으로는 설명되지 않거나 설명될 수 없는 현상을 설명하기 위해 만들어진 것들이기도 하다(최병선, 2006).

이런 예기치 못한 결과에 대한 연구가 가진 가치는 기대한 결과에 대한 분석이 가진 한계와 비교할 때 더욱 분명해진다. 앞에서 분석한 것처럼 기대한 결과에 대한 연구만으로는 기존 이론의 확증에 머물 뿐만 아니라, 만약 기존이론의 오류가 있는 경우에는 오히려 그 잘못을 더욱 공고하게 만드는 결과를 초래하

게 되지만, 예기치 못한 결과에 대한 연구는 기존 이론에서는 설명하지 못하는 정책효과를 분석함으로써 새로운 이론과 가설을 구축할 수 있는 가능성을 줄 뿐만 아니라, 기존이론의 오류를 발견하여 이를 수정함으로써 기존이론을 더욱 더욱 완전한 것으로 만들 수 있는 여지를 줄 수 있기 때문이다. 이런 의미에서 최병선(2007)은 정책을 과학적 지위에 올리기 위해서는 정책을 가설로 보아 이것이 항상 틀릴 가능성, 즉 예기치 못한 결과가 나타날 수 있다는 것을 인정해야 한다고 주장하고 있기도 하다.

이렇게 볼 때 기대한 결과에 대한 연구는 Popper가 말하는 “닫힌 고리(closed circle)”에 해당하며, 예기치 못한 결과에 대한 연구는 “열린 고리(open circle)”에 해당하는 것이다. 닫힌 고리는 이론을 통해 정책을 형성하고, 그 정책이 기대한 효과에 주목함으로써 원래 이론의 타당성을 입증하는 논리를 말하는 것이고, 열린 고리는 기존 이론으로는 안 되는 정책현상을 분석함으로써 새로운 이론을 도출하거나 기존 이론을 수정하는 것이다.

Ⅲ. 예기치 못한 결과, 합리성, 바람직함의 관계에 대한 이해

그렇다면, 위에서 설명한 것과 같은 이론적 가치를 지니는 예기치 못한 결과를 분석함에 있어서는 어떤 시각과 접근방법을 채택하는 것이 타당한 것일까? 이를 논의하기에 앞서 반드시 살펴보아야 할 것이 있다. 그것은 바로 예기치 못한 결과가 과연 비합리적인 것이고 바람직하지 못한 것인가? 에 대한 물음에 답하는 것이다. 이들은 분명 다른 개념들임에도 불구하고, 현실에서는 동일한 것으로 간주되는 경우가 많기 때문에 대부분의 정책사례연구에서 극심한 오해와 혼동이 있는 실정이기 때문이다. 물론 그 혼동의 결과 정책에 대한 접근방식에서도 많은 오해와 편견이 자리 잡고 있는 실정이기도 하다. 따라서 이들 개념이 각각 다르다는 것을 입증하는 것은 예기치 못한 결과에 대한 접근이 어떻게 이루어져야 할지를 논의하는 전제조건이 되는 것이다.

1. 예기치 못한 결과, 합리성, 바람직함의 관계에 대한 오해

1) 예기치 못한 결과와 합리성에 대한 오해

우리는 흔히 정책이 예기치 못한 결과를 야기하였을 때, 그것이 비합리적인 것으로 결론짓는 경향이 있다. 예를 들어, 정부가 최고의 기술을 요구하는 규제를 취하는 경우, 발생하게 되는 신규기술개발 지연 현상을 비합리적인 것으로 간

주하는 것 등을 말한다. 그러나 이런 논리가 성행하는 이유는 합리성에 대한 오해 때문이다. 우리는 흔히 합리성을 목적-수단의 연계에만 주목하는 경향이 있는데 이렇게 되면 정책결과가 기대한 대로 나타나게 되면, 합리적인 것이고, 그렇지 않으면 비합리적이라는 결론을 내리게 되는 것이다. 그러나 합리성의 개념을 좀 더 면밀히 살펴보면 이런 논리가 성립하지 않음을 쉽게 파악할 수 있게 된다.

이를 위해 Simon이 제시한 합리성에 대한 개념 및 그 유형을 살펴볼 필요가 있다. 그의 합리성에 대한 접근의 핵심은 기존의 전통적 행정학이론이 취하고 있는 합리성에 대한 가정을 비판했다는 점이다. 즉 이전의 과학적 접근법 (scientific management) 및 원리주의적 접근방법에서 소개하는 가정들이 합리성을 오해한 나머지 행정의 실제 및 행정인의 유인구조와 부합하지 않고 있다는 점을 지적하고 있는 것이다(Simon, 1978). 이런 이유로 그는 “제한적 합리성 (limited rationality)”을 제시하면서 실제 행정과 의사결정의 모습은 인간과 조직의 인지적 한계의 범위 내에서 이루어지는 것으로 이를 고려한 접근이야말로 진정한 합리성을 갖는 것으로 보고 있는 것이다.

Simon은 이런 그의 논리를 뒷받침하기 위해 그는 실질적 합리성(substantial rationality)과 절차적 합리성(procedural rationality)으로 합리성을 유형화하고 있다 (Simon, 1978). 먼저 실질적 합리성은 주어진 조건과 제약요건의 한계 속에서 주어진 목표의 성취에 적합한 행동을 추구하는 것을 말한다.³⁾ 이런 실질적 합리성은 환경적인 제약 하에 주어진 목표에 대한 정확한 해답을 찾는 것을 의미하므로, 합리적인 해답은 오직 한 개뿐이라는 근본적인 가정을 담고 있다. 이와 같은 실질적인 합리성에는 두 가지의 가정이 필요한데 첫째, 행위자는 분명한 목표를 가지고 있다는 것, 둘째 행위자가 실질적으로 전지전능할 정도로 합리적인 존재라는 것이 그것이다. 반면 절차적 합리성은 문제에 따른 이해관계자들 간의 대화의 결과 대안의 선택이 이루어지는 것을 일컫는 것으로 정책결정이 이루어지는 과정에 중점을 둔다. 이것은 실질적 합리성이 합리적인 인간이 명확한 목표를 추구하기 때문에 그 선택의 결과는 당연히 합리성을 가질 수밖에 없다는 결과의 합리성에 초점을 두고 있는 것과는 대조적이다.

그렇다면, 우리가 흔히 예기치 못한 결과에 대해 비합리적이라고 보는 근거

3) 최중원(1995)은 합리성에 대한 복잡한 측면을 정리하기 위해, 완전한 의미의 합리성과 대안적 의미의 합리성으로 나누어 정리하고 있다. 그에 의하면 완전한 의미의 합리성에 속하는 것으로 규범적 합리성, 기술적 합리성, 설명적 합리성을 들고 있으며, 그 특징으로는 인간의 인지적 한계를 고려하지 않는 모형이라고 한다. 한편, 대안적 의미의 합리성에 속하는 것으로는 절차적 합리성과 진화론적 합리성이 있음을 지적하고 있다. 이런 그의 논의에 의한다면, 본 논문에서 제시하는 기술-합리 접근이란 완전한 의미의 합리성에 기반한 정책 문제에 대한 접근을 말한다고 할 수 있다.

는 무엇일까? Simon의 관점에서 본다면, 그것은 실질적 합리성에 기대 정책을 보기 때문임을 쉽게 알 수 있다. 예기치 못한 결과는 애초에 해당 정책 프로그램이 의도했던 성과와는 다른 것이기 때문에, 결과적으로 볼 때, 비합리적인 것으로 판단할 수 있는 것이다. 그러나 이런 실질적 합리성에 기반 해서 특정 정책 프로그램의 합리성의 여부를 판단하려는 시도는 그것이 성립하기 위한 전제 조건, 즉 전지전능한 존재로서의 인간이 정책결정상황을 둘러싼 모든 환경적인 요소를 모두 파악할 수 있어서 정책문제에 대한 정의를 완전하게 할 수 있고, 이를 기반으로 문제해결을 위한 대안을 모두 알 수 있으며 이들 간의 경제적·정치적·사회적 이익관계에 기반 한 비용과 편익을 완벽하게 비교하여 최적의 대안을 선택할 수 있다는 가정이 성립하여야만 한다. 그러나 현실적으로 정책을 결정하고 집행하는 인간은 Simon의 제한적 합리성의 개념을 굳이 인용하지 않더라도 완전하지 않다는 것을 쉽게 알 수 있다. 예를들어, 인간은 인지적 한계를 가지고 있어서 모든 문제를 파악할 수 없으며 모든 대안을 탐색해 낼 수도 없는 것이다. 다음으로 인간은 문제해결을 위한 자원의 희소성 문제에 직면해 있기 때문에 아무리 최선의 대안을 알고 있다고 하더라도 현실적으로 이를 추구할 수 없는 경우가 많은 것이다.

이렇게 볼 때, 결국 예기치 못한 결과를 비합리적인 것으로 간주하는 것은 실질적 합리성에만 치우친 결론으로 정책상황에서 인간의 인지적 한계를 가질 뿐만 아니라, 자원의 희소성에 처할 수밖에 없다는 점을 고려한다면, 오히려 이런 결론 자체가 불가능한 가정에서 출발한 비합리성을 내포한 역설적인 것임을 알 수 있다.

2) 예기치 못한 결과와 바람직함에 대한 오해

예기치 못한 결과는 바람직하지 못한 결과라고 보는 경향도 오해에서 비롯된 것이다. 우리는 흔히 정책이 기대한 결과를 도출해 내면 바람직한 것이고, 그렇지 못하면 바람직하지 않은 것으로 판단하는 경향이 있는데, 이것도 기존 정책에 대한 오해에서 비롯된 것이기 때문이다. 이미 언급한 것처럼 기존의 정책에 대한 정의는 바람직한(desirable) 상태에 도달하기 위해 사회문제를 해결하는데 권위 있는 정부가 개입하는 것으로 파악하고 있기 때문에, 만약 정책을 통해 기대한 결과를 도출하면 바람직한 것이고, 그렇지 않으면 바람직하지 않은 것으로 자동적으로 결론지어 버리는 경향이 있는 것이다. 그러나 단적으로 말해 예기치 못한 결과와 바람직하지 못한 결과를 동일시해서는 안 된다.

왜냐하면, 예기치 못한 결과는 실증적인 접근이고 바람직하지 못한 결과는 규범적인 접근에 입각한 것이기 때문이다. 예기치 못한 결과에 주목하는 것은 단순히 정책설계를 통해 의도한 결과를 잣대로 해서 객관적으로 정책효과의 빛

나간 정도나 그 내용을 분석하려는 시도인 반면, 바람직하지 못한 결과는 정책을 둘러싼 여러 이해관계자들 중 어느 특정집단의 시각에서 파악한 것으로 정책결과가 이들에게 이익이 되는 정도에 주목하고 있는 시도인 것이다. 이런 두 접근의 차이는 현실적으로 예기치 못한 결과라고 할지라도 반드시 바람직하지 않은 것은 아니라는 점에서 더욱 분명하게 확인할 수 있다(Merton, 1936:895). 더구나 바람직하지 않은 결과가 반드시 항상 바람직한 효과로 남는 것도 아니다. 바람직하다는 것은 행위자에 따라 다르고, 상황이나 장소에 따라서도 다르기 때문이다. 반면, 기대한 결과는 본질적으로 언제나 행위자에게 바람직한 것이다. 물론 이런 이것이 국외자(outsider)에게는 부정적인 영향을 줄지도 모르지만 말이다.

2. 예기치 못한 결과, 합리성, 바람직함에 대한 타당한 이해

결국 이런 위의 논리로 파악한다면 예기치 못한 결과라는 것은 정책을 둘러싼 인간의 본질을 고려한다면 지극히 당연한 합리적인 것이며, 그것이 바람직함(desirableness)과는 무관하게 존재하는 것임을 알게 된다. 흔히 정책사례연구에서는 이 두 가지를 혼동함으로써 인해서 분석의 정밀성을 사장(死藏)시킬 뿐만 아니라, 논리적 비약을 하게 되며, 예기치 못한 결과를 새로운 개입장치를 고안하는 것을 정당화하는 수단으로 파악하는 오류를 범하게 되는 것이다.

그 대표적인 예가 주택정책이다. 임대료 통제라는 수단은 경제적으로 불리한 입장들에 있는 사람들을 위해 임대료를 억제함과 동시에 이들에게 보다 많은 주택을 공급해 주기 위한 방편으로 거의 모든 정부에 의해서 실시되고 있는 정책이지만, 이 정책은 실시되지만 소수의 혜택을 보는 세입자를 제외하고는 주택공간이 비효율적으로 활용되고 주택건설에 대한 수익을 떨어뜨려 민간부문을 통한 주택공급이 감소시키는 예기치 못한 결과를 초래하였다(Friedman, 1983). 그러나 주택정책에서의 더 큰 아이러니는 정부가 이런 주택공급의 감소에 대응하기 위해 대규모 주택기금을 활용해서 공공주택을 지속적으로 공급하고 있는 사실에 있다. 물론 공공주택공급은 또 다른 비효율을 낳고 있는데 그것은 소규모 평형에 치중해서 건설이 이루어지면서, 중대형 주택의 가격 상승을 초래하고 있는 것이 바로 그것이다. 주택정책에서 이런 악순환이 생긴 이유는 바로 예기치 못한 결과를 바람직하지 못한 결과로 혼동하였기 때문이다. 즉 임대료를 억제할 경우 초래된 주택공급의 감소라는 예기치 못한 결과를 바람직하지 못한 결과로 판단하여, 이를 새로운 정부개입의 근거로 삼은 결과 주택기금을 활용한 주택공급의 확대라는 새로운 정책 프로그램이 도입되었던 것이다.

그렇다면 예기치 못한 결과가 정책과정의 동태성을 고려한다면 당연한 합리적인 결과일 수밖에 없는 이유는 또 무엇일까? 이를 위해 정부가 최고의 기술

을 요구하는 규제를 취하는 경우, 유발되는 신규기술개발 지연 현상이 너무나도 당연한 이유를 예로 들어 설명해 보기로 한다(Sunstein, 1997).

정부가 특정 시점에서 최선의 기술을 이용해서 안전이나 위험에 대한 규제를 할 것을 민간에 요구하면 횡단면적으로는 가장 타당한 것일 수 있다. 그러나 동태적으로 변화하는 시장, 세상을 고려한다면 현재의 최선의 기술은 얼마 있지 않아서 그 위치를 다른 기술에 물려줄 수밖에 없는 것이 되고 그 결과 민간의 위험방지수준은 떨어질 수 있다. 그러나 이런 논리에도 불구하고 만약 정부가 현재 시점에서 최선의 기술을 사용하도록 규제해 버리면, 이것은 기존에 최선의 기술이라고 인증을 받은 기술을 보유한 기업들이나 이 기술을 설치한 업체에게 강력한 진입장벽을 제공하는 결과를 초래하게 된다. 이렇게 되면, 기존에 공인된 최선의 기술보다 나은 새로운 기술을 민간에서 자발적으로 만들어 낼 수 있는 유인이 생길수가 없는데, 그 이유는 민간에서 아무리 열심히 이전보다 더 나은 기술을 개발한다고 할지라도 이것을 판매할 시장이 법적으로 없어져버리기 때문이다. 결국, 이런 논리적 귀결로 볼 때, 현재 시점에서 최선의 기술을 민간에 적용하도록 요구하는 규제가 신규기술개발의 지연과 같은 예기치 못한 결과를 유발시키는 것은 제도에 대한 이해관계자의 유인구조를 고려한다면 너무나도 당연하고 합리적인 과정일 수밖에 없다.

VI. 예기치 못한 결과에 대한 접근방법

지금까지의 논의 결과, 예기치 못한 결과가 새로운 이론을 만들어 내는 계기가 되는 중요한 가치를 가짐을 알게 되었다. 그리고 이런 예기치 못한 결과는 나름의 논리를 가지고 있어서 비합리적인 현상과 구분될 뿐더러 바람직하지 않은 현상과도 다르다는 것을 알게 되었다. 그렇다면 이런 예기치 못한 결과에 대한 분석은 어떤 시각으로 접근할 때, 그 본질에 더 가까이 접근할 수 있을까? 이에 대해 본 연구에서서는 유인구조에 주목할 필요가 있다고 주장한다. 그리고 이런 유인구조에 주목하는 대표적인 접근방식으로 신제도경제학의 유용성을 제시한다. 신제도경제학에서는 정책을 둘러싼 제도적 제약과 행위자의 유인구조에 주목하고 있기 때문에 정책의 예기치 못한 결과의 원천(source)에 머무는 것이 아니라 원인(cause)까지도 분석해 낼 수 있기 때문이다. 이제 이에 대한 본격적인 논의를 위해 정책분석에 대한 접근에서 흔히 활용되고 있는 정책문제의 원인을 열거하는 방식의 접근이 가진 한계를 먼저 지적하기로 한다.

1. 열거식 접근의 개념과 그 한계

열거식 접근이란 문제의 원인을 몇 가지의 유형으로 나누고, 그것을 하나하나 들어 설명하는 것을 말한다. 이런 열거식 접근은 현실의 정책문제에 대한 접근에서 흔히 활용되고 있는 것으로, 예기치 못한 결과의 중요성에 주목한 Merton 역시 그 원인으로 무지(ignorance), 실수(error), 단기적 이익추구(immediate interest), 근본적인 가치(basic value), 자기패퇴적 예언(self-defeating prophecy)의 다섯 가지를 들기도 했다(Merton, 1936). 즉, 그에 의하면 예기치 못한 문제가 발생하는 이유는 첫째, 정책결정자나 집행 관료가 지속적으로 변화하는 정책환경에 적절히 반응할 수 있을 정도로 충분한 지식과 기술적 능력을 가지는 것이 불가능하며, 둘째, 정책문제에 대한 분석이 불완전하여 실수가 있을 수 있고, 셋째, 단기적 이익의 추구로 장기적인 관점에서는 당연히 예측가능 한 대안들이 무시될 수 있을 뿐만 아니라, 넷째, 근본적인 가치의 맹목적 추구로 경제성이나 효율성과 같은 다른 관점에서 사전적으로 예측가능 한 결과를 간과하게 되며, 마지막으로 자기패퇴적 예언, 즉 문제의 극복에만 매달린 나머지 그런 극복과정에서 초래될 수 있는 예기치 못한 결과에는 주목하지 못하는 것 때문이라고 한다.

정책 문제에 대한 열거식 접근은 이런 Merton의 예를 들지 않더라도 현실의 정책진단에서 너무나 흔하게 발견되고 있는 것으로, 이런 접근을 통해 해당 문제의 원인을 보다 포괄적으로 이해할 수 있을 뿐만 아니라, 구체적으로 파악할 수도 있게 해 주는 장점이 있다.⁴⁾ 즉, 정책문제의 원인을 열거적으로 논의해 봄으로써 정책 문제의 특정한 측면에 초점을 둘 수 있기 때문에 보다 구체적이고 명확한 정책이해가 가능하다는 것이다.

그러나, 이런 정책문제에 대한 열거적인 접근은 잘 알려진 한계가 있는데 그것은 바로 정책문제의 원인에 적절히 다가설 수 있는 타당하고 믿을만한 분류 시스템을 구축할 수 없다는 것이다(Greenberg, Miller, Mohr & Valdeck, 1977). 즉 예기치 못한 결과의 원인을 열거적으로 지적하기 위해서는 각각의 나열된 원인들이 포괄적으로 예기치 못한 결과를 설명해 줄 수 있어야 하고, 이런 원인들 간에 상호배타성이 존재해야만 한다. 그러나, Greenberg et. al(1977)도 이미 지적한 것처럼 정책문제에 대한 엄격한 분류를 위해서는 그것이 기준의 포괄성(comprehensiveness)과 기준간의 상호배타성(mutual exclusiveness)을 갖추어야 하지만 기존 시도 중 어떤 것도 이를 충족하는 것이 없는 것이다.

이중 포괄성의 문제에 대해서는 위의 Merton의 열거적 접근을 다시 해석해 보면 더욱 분명해 진다. 물론 이런 예기치 못한 결과의 원인의 나열만으로도 예

4) 흔히 활용되는 정책문제에 대한 열거식 접근의 예는 재정지출결정요인에 대해 사회적, 경제적, 정치-행정적, 제도적 요인으로 나누는 것(이달곤, 2004), 다수의 행정문제에 대해 조직, 인사, 재무의 측면에서 다루는 것 등이 있다.

기치 못한 결과에 대한 피상적인 이해에는 도움이 될 수 있을 것이다. 그러나 Merton의 진단과 같이, 예를들어, 만약 정책결정자나 집행 관료의 무지가 예기치 못한 결과가 발생한 원인이라는 것을 알게 되었다는 사실로 무엇을 할 수 있을까? 이 질문에 아마도 보다 많은 교육이 필요하다고 답할지도 모른다. 그러나 교육은 이 문제에 대한 완벽한 해답이 될 수는 없다. 왜냐하면, 아무리 충분한 교육이 이루어진다고 하더라도 그것이 항상 의도한 결과를 보장해 줄 수는 없다는 것은 너무나 당연한기 때문이다. 이런 의미에서 단기적 이익추구 역시 예기치 못한 결과의 원인을 설명하는 충분한 이유가 되지 못함이 명백하다. 이것 역시, 예기치 못한 결과의 원인이 무엇인가? 라는 질문에 대한 수도 없이 많은 대답 중의 하나일 뿐이기 때문이다. 물론 이런 이유로 예기치 못한 결과를 설명하기 위해 추가적인 원인을 꼽을 수도 있을 것이다. 비전문성, 정책환경의 급변, 예산의 제약 등이 그것이다. 물론 그 이외에도 경우에 따라서는 수 백개나 되는 추가적인 원인을 제시할 수도 있을 것이다. 그러나 이런 방식의 열거식 접근은 여전히 단순히 원인 그 자체를 나열하는데 그치고 있는 것으로, 예기치 못한 결과가 유발된 진정한 원천에 대한 설명에는 여전히 한계를 가지게 된다.

상호배타성 역시 마찬가지이다. 열거적 접근에 의해 정책문제의 원인으로 제시된 요인들이 상호배타성을 갖지 못하는 경우, 제시된 요인들은 원인으로서의 정확성을 기하지 못하기 때문이다. 흔히 통계분석에서 제기되는 다중공선성(multicollinearity)의 문제는 바로 이런 상호배타성을 갖는 문제의 나열이 얼마나 어려운지를 설명하는 단적인 예가 된다.⁵⁾ 다중공선성이란 어떤 종속변수의 원인으로 설명된 독립변수들 간에 독립성의 가정을 충족시키지 못하는 것을 말하는 것으로, 예기치 못한 결과의 원인으로 제시된 요인들도 서로 상관관계가 높게 나타나게 된다면, 이들 원인들로 인한 설명의 신뢰도가 크게 저해되어 버리는 결과를 초래하게 되는 것이다.

2. 유인구조에 주목하는 접근의 유용성

그렇다면, 이런 문제를 극복하기 위해 예기치 못한 결과에 대해 어떻게 접근해야 할까? 본 연구에서는 유인구조에 주목하는 접근이 유용하다고 주장한다. 유인은 특정한 정책상황에서 이해당사자가 여러 대안들 중 특정한 대안을 채택할 수밖에 없는 동기를 제공하는 요인을 말한다. 따라서 어떤 정책 프로그램이

5) 회귀분석에서 결과변수를 설명하기 위한 독립변수들이 높은 선형종속관계(상관관계)가 존재하는 경우, 최소제곱추정량의 계산이 불가능할 수 있고, 추정량의 분산이 커지는 문제가 발생한다. 이 때 독립변수들 간에 다중공선성(Multicollinearity)이 존재한다고 한다. 물론 이때도 $y=a+bx+\dots+e_i$ 에서 b 의 계산은 가능하지만 b 값 자체는 매우 불안정하며 신뢰도가 떨어진다.

든지 이해관계자의 유인 구조에 영향을 미칠 수밖에 없고, 다른 한편으로 이해관계자들은 이런 정책 프로그램을 고려하여 자신의 행동을 결정하게 된다. 이런 의미에서 이해관계자의 유인구조에 주목하지 않고서는 예기치 못한 결과가 유발된 원인에 대한 설명은 한계가 있을 수밖에 없음이 명백해진다.

한편, 예기치 못한 결과의 분석을 위해 유인구조에 주목해야 하는 이유는 현실에서 정책 프로그램이 작동되는 방식을 볼 때 더욱 명확해진다. 즉, 현실의 정책에서는 정부가 문제해결을 위한 특정정책을 고려하는 순간에도 문제는 지속적으로 다시 정의되고 있으며, 이 과정에서 문제를 해결하기 위해 고안된 정책이 이를 둘러싼 이해당사자의 유인구조의 변화를 초래하기 때문에 그것이 작든 크든 간에 필연적으로 예기치 않은 효과를 나타내고 있기 때문이다. 예를 들어, 부동산 시장 안정정책을 발표하는 순간에도 부동산 경기는 변화하고 있기 때문에 이를 둘러싼 이해관계자의 유인구조도 변화할 수밖에 없다. 노무현 정부 들어 실시된 수많은 부동산 정책이 결국 실패로 돌아간 것은 바로 이런 정책을 둘러싼 이해관계집단의 유인구조의 동태적 속성을 이해하지 못한 까닭이기도 하다. 재개발 억제정책이 주택공급의 부족을 초래하게 되고, 이것이 사람들의 주택보유심리를 더욱 부채질하여, 주택거래를 줄이게 된 결과 부동산 가격이 더욱 폭등하게 된 것은 그 대표적인 예이다.⁶⁾

6) Vogel(1996)이 분석한 다음의 사례 역시 이와같은 유인구조에 입각한 분석의 유용성을 더욱 명확해 보며 왜 예기치 못한 결과의 분석에 유인구조에 주목해야 하는지가 명백해진다. 그는 국민들의 건강을 보호하기 위한 규제들이 그 의도와는 다르게 무수 많은 예기치 못한 결과를 일으킬 수밖에 없었던 이유를 유인구조에 주목하여 분석함으로써 정확하게 지적해내고 있는 것이다. 이제 그가 분석한 사례를 구체적으로 살펴보자. 1977년 3월 9일, FDA는 미국에서 사카린이 모든 식료품이나 화장품이 사용되는 것을 전면적으로 중지시켰다. 정부의 결정은 암을 유발할 수 있는 어떤 성분도 사용되어서는 안 된다는 법규정에 의한 것으로, 1977년에 캐나다에서의 연구결과 사카린의 독성이 심각한 것으로 나타났기 때문이었다. 그러나 사카린에 대한 금지는 즉각적으로 식품제조업자들의 반발이라는 예기치 못한 결과를 가져왔는데 그 이유는 사카린을 대체할 값싼 대체감미제가 없었기 때문이다. 한편, 의사들조차 이 조치에 대해서 반발하였는데, 이들이 든 이유는 당뇨병환자들은 이 규제로 인해서 자기 몸을 상하게 하는 설탕을 먹지 않고서는 달콤한 식품을 절대로 먹을 수 없게 된 것을 들었다. 물론, 사업자 단체도 반발하였는데, 이들은 사카린에 대한 금지로 인해서 소프트드링크 회사가 수지타산이 맞지 않아서 이들 시장자체가 무너진다고 주장했다. 당시 이들은 전체 소프트드링크 판매에서 무려 11%나 차지하고 있었다. 이제 위의 분석을 보면, 사카린의 사용금지라는 조치가 예기치 못한 결과를 초래한 원인이 무엇인지 명확하게 포착될 수 있음을 알 수 있다. 이 조치에 반대한 사람들은 식품제조업자, 의사, 사업자가 있었는데, 이들은 각기 자신의 유인에 의해 사카린 금지 조치에 반응함으로써, 이런 조치가 최초로 기대한 것과는 달리 오히려, 피해를 줄 수도 있다는 점을 지적하고 있는 것이다.

3. 유인구조에 주목하는 접근의 예: 신제도경제학

1) 신제도경제학의 소개

신제도경제학은 게임의 규칙으로서의 제도에 주목한다.⁷⁾ 그리고 이들 제도가 인간의 행위를 제약한 결과, 나타나는 독특한 결과와 그 원인을 분석하는데 관심을 갖는다. 따라서 신제도경제학적 입장을 취하게 되면 열거식 접근만으로는 설명에 한계가 있는 정책을 둘러싼 이해당사자들의 행위의 패턴을 설명할 수 있게 되고, 그 결과 예기치 못한 결과의 원인에 대해서도 적실성 있는 설명이 가능해진다. 이를 위해 신제도경제학에서는 두 가지 핵심적인 개념을 중요한 분석도구로 활용하게 되는데 그것은 바로 재산권과 거래비용이다.

먼저 재산권에서는 개인은 주어진 제약 하에서 자신의 효용을 극대화하는 방향으로 경제적 선택을 하게 되므로, 구체적 상황에 있어서의 재산권 구조와 같은 제도적 환경이 매우 중요하다는 것을 인정하는 것이다. 또한 이와 같은 개인적 선호에 따른 시장에서의 경제활동은 법과 제도, 국가규제의 영향을 많이 받게 되므로 고전적 경제이론에서 설명하는 이윤최적화, 파레토 최적화의 논리는 상당부분 약화되어지게 된다(Furubotn & Pejovich:1972). Alchian & Demsetz에 의하면 흔히 생각할 수 있는 재산권의 구조인 공유재산(common property)과 사적재산(private property)중에서 사적재산권구조를 취하는 것이 명확하게 효율적이라고 한다(Alchian & Demsetz: 1973). 그것은 공유재산구조 아래에서는 개개인이

7) North에 의하면 제도는 게임의 규칙(rule of game)이라고 한다(North,1990:3). 이 말의 의미는 제도는 인간의 상호작용이 이루어지게 해 주는 인간에 의해 고안된 일련의 규칙이라는 것이다. 이런 제도의 기능은 인간의 상호작용에 대해 지침을 제공해 줌으로써 불확실성을 감소시켜 주고, 안정성을 만들어주며, 특히 교환의 구조를 제공해 주는 것이다. 이러한 제도에는 공식적 제도와 비공식적 제도가 있는데 공식적 제도는 헌법, 법률, 재산권 등과 같은 입법기관이나 정부에 의해 외적으로 형성된 것인 반면, 비공식적 제도는 관습, 행위규범 등을 포함하는 것으로 인간생활에서 내적인 과정을 거치면서 점진적으로 진화되어 온 것을 말한다. 그런데 이 두 가지 유형의 제도가 항상 조화로운 것은 아니며, 흔히 갈등과 긴장관계를 가지게 되는데 이것이 사회 및 경제적인 변화방식에 중요한 함의를 제시하게 된다고 한다(North,1990:45). 또한 Hayek는 두 제도(질서)를 단순히 혼합하는 것은 합리적일 수 없는데, 이는 조직의 질서에 근거한 직접적인 지시와 명령은 자연발생적인 질서를 교란시켜서 자연발생적 질서 속에 형성된 조화를 파괴하기 때문이라고 한다(최병선, 2000). 이와같은 결론이 발생하는 이유는 근본적으로 공식적 질서와 비공식적 질서, 즉 조직의 질서와 자연발생적인 질서의 성격이 다르기 때문이다. 물론 이 둘 모두 위에서 언급한 바와 같이 인간의 상호작용의 불확실성을 감소시켜주는 게임의 규칙으로서 기능을 하지만, 조직의 질서는 구체적인 목적을 달성하기 위한 세부적인 명령과 조직원이 과업을 수행함에 있어서 취해야 할 구체적인 행동을 규율하기 위한 보조적인 규칙에 의존하고 있는 반면, 자연발생적 질서는 목적독립적이며, 불특정 다수와 불특정 상황에 동일하게 적용되는 규칙인 것이다(최병선, 2000).

사회적 행위를 함에 있어서 비용에 대한 명확한 측정을 할 필요가 없고, 무임승차의 유인이 발생하므로 사회적 비효율이 발생하기 때문이다.

그런데 이렇게 사유재산권의 바람직함에도 불구하고 현실에서는 이 제도가 반드시 구현되는 것은 아니다. 그것은 바로 외부성과 정보비대칭에 근거한 주인-대리인 문제에 기인한다. 즉, 외부성은 특정인이 어떠한 대가를 치르지도 않으면서 다른 사람에게 혜택이나 손해를 초래하는 것을 말한다. 이는 경제적 활동에 있어서 개개인의 사적재산권이 명확하게 보장될 수 없는 원인 중의 하나가 된다. 한편 주인-대리인 이론은 정보비대칭 상황아래에서 대리인이 주인에 대해 속이려는(shirking)는 유인이 발생하게 되고 이것으로 인해 주인의 재산권이 확실히 보장받지 못하는 상황을 말한다. 결국 모든 이유로 인해 재산권 이론에서는 개인의 행위를 결정하게 하는 재산권을 비롯한 사회적 제도에 대한 연구의 중요성을 한층 더 강조하게 된다(Furubotn & Pejovich:1972).

한편 전통적 경제학이론에서는 시장에서의 거래는 그 자체로서 완전히 청산된다고 보기 때문에 교환과정에서는 어떠한 비용요인도 고려치 않고 있다. 그러나 North에 의하면 교환의 과정에서도 비용이 발생하고, 이는 제도에 의존한다고 한다(North,1990:25). 그에 의하면 거래비용은 측정비용(measurement cost)과 집행비용(enforcement cost)으로 나누어 볼 수 있다. 측정비용은 교환되는 것의 가치를 측정하는데 드는 비용이고, 집행비용은 거래가 이루어질 수 있도록 재산권이나 계약관계를 보호하는데 드는 비용이다.

거래비용이론에서 중요한 것은 이와같은 거래비용이 제도의 영향을 받는다는 것이다. 즉 제도는 기술과 함께 거래비용과 전환비용을 결정하는 교환의 구조를 제공함으로써 특정상황에서 거래가 이루어지게 하는 바탕이 된다. 이러한 거래비용은 역사를 통해서 급격하게 변화해왔을 뿐만 아니라 현대에서도 여러 경제와 제도, 구조에 따라 다르기 때문에 각각의 상황에서 거래의 양태는 달라지게 된다는 것이다(North,1990:27). 한편 이런 맥락에서 중요하게 고려되어야 할 것이 정치적인 의사결정에 의해서 재산권이나 개인 간의 계약을 규율하는 규칙들이 형성됨으로 인해서 시장에서의 순수한 거래와는 왜곡되는 교환과 거래가 이루어지도록 만드는 거래비용이 발생한다는 것이다. 기본적으로 이것은 정치적 결정이 시장에서의 결정보다 비효율적임으로 말하는 것이다.

2) 예기치 못한 결과의 분석 수단으로서의 신제도경제학

그렇다면 게임의 규칙(rule of game)으로서의 제도를 강조하는 신제도경제학적 접근이 왜 열거식 접근에 비해 예기치 못한 결과에 대한 보다 강력한 분석 방법이 될 수 있는 것일까? 이에 답하기 위해서는 신제도경제학적 접근이 갖는 다음과 같은 세 가지 측면의 중요한 특성에 주목할 필요가 있다.

첫째, 인간에 대한 가정이다. 신고전학과 경제학(neo-classical economy)으로 대표되는 기존이론들이 주로 자원의 희소성(resource scarcity) 아래에서 부(wealth)와 효용을 극대화하는 완전한 합리성(rationality)을 가진 인간의 경제적 선택의 문제를 다루고 있는데 반해, 신제도경제학에서는 인간의 행위 동기의 다양성, 제도에 기반 한 환경의 이해와 판독을 강조한다(North, 1990). 따라서 이런 신제도경제학적 접근을 취하게 되면, 정책 프로그램에서 예기치 못한 결과가 유발된 원인으로서의 정책 프로그램의 내용과 부합하지 않는 관료와 정책대상집단을 비롯한 해당 정책 프로그램의 이해관계집단의 유인구조에 대한 보다 면밀한 접근이 가능해 짐을 알 수 있다.

이에 대해 Peltzman(1975)의 연구결과를 주목할 필요가 있다. 그는 미국에서 1966년에 입법되어 1968년에 발효된 National Traffic and Motor Vehicle Safety Act에 의한 자동차 안전규제가 본래의 의도처럼 교통사고로 인한 사망, 부상 그리고 재산손실을 감소시키지 못한 이유를 분석하면서, 안전규제를 통한 안전장치의 장착을 의무화하는 것은 사람들의 안전에 대한 문제의식 자체에 변화를 주기 때문에, 사고 시 운전자가 입을 수 있는 피해를 감소시켜주는 효과가 있기는 하지만, 동시에 운전자의 안전에 대한 신뢰도를 높여서 운전 중 주의를 덜 기울이게 함으로써 오히려 사고확률을 높이는 결과를 초래되었다는 결과를 제시하고 있기 때문이다.⁸⁾

둘째, 조직에 대한 접근방법이다. 기존의 정책을 연구에서는 조직 내의 과정을 단순히 주어진 것으로 보고, 이 과정 안에서 최적의 정책 프로그램을 선택(selection)하는 측면에 치우쳐 왔다(Buchanan, 1975). 그러나 신제도경제학에 의하면 조직은 구성원들 사이의 계약(contract)에 의해 성립된 것으로 그 안에서는 정보의 문제로 인한 이해당사자 간의 주인-대리인 문제(principal-agency problem)가 항상 문제가 된다(Spiller, 2008). 특히 행정학의 핵심 주제 중의 하나인 관료제의 경우 상급자와 하급자사이의 기회주의적 행동(opportunistic behavior)이 항상 문제가 되는데 이것도 역시 주인-대리인 이론(principal-agency problem)에 의해 설명이 가능하다.

이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 신제도경제학적 접근에서 채택하고 있는 계약적 측면에서 예기치 못한 결과를 이해하는 것이 흥미로운 것은 현실에서의 계약이 완전하지 않다는 사실에 있다. 즉 계약이 완전히 성립하기 위해서는 첫

8) Pressman은 이에 대해서 정책과정은 정부제도(government institutions), 행위자(actors), 해당정책영역의 구체적 특징들 사이의 복잡한 상호작용을 관련해서 볼 때, 가장 잘 이해할 수 있다고 주장했다(Bardach, 1979). 한편 Crozier(1964)도 역시 개인과 집단사이의 권력의 배분과 전략에 대한 분석을 통해 기존의 공식화(formalism)에 마비된 조직연구의 영역에 새로운 도전을 불러 넣을 수 있다고 주장하면서 정책현실의 동태적인 속성을 강조하고 있다.

째, 계약이전에 향후 발생할 수 있는 모든 상황을 당사자들이 완전히 예견할 수 있어야 하고, 둘째, 모든 상황의 발생에 대해 어떻게 대처할 것인지, 어떤 식으로 각자가 위험과 책임을 분담할 것인가에 대해 완전히 합의를 이루어야 하며, 셋째, 계약이 합의된 내용대로 완전히 이행되어야 하지만(박세일, 2000:244-245), 현실적으로 이런 완전계약은 존재하지 않는 것이다. 계약당사자들의 제한된 합리성(bounded rationality)으로 인해 계약 시 발생할 수 있는 모든 상황을 알 수 없고, 그에 대처하는 방식에 대해서도 완전한 합의를 이룰 수 없기 때문이다. 그 결과 계약이 완전히 이행되는 경우도 없다.

한편, 이것은 계약당사자가 불완전 정보(imperfect information)로 인해 불확실성(uncertainty)에 봉착하게 되어 계약의 체결과 집행에 높은 거래비용(transaction cost)이 초래되는 상황에 있다는 것을 의미하기도 한다. 계약이 이루어지는 개별 상황과 계약당사자의 특성을 정확히 측정하고(measurement cost), 계약 이후 피계약자가 계약조건을 정확히 이행하는지 감시하는데 비용(monitoring cost)이 들기 때문이다. 이런 의미에서 현실에서는 불완전한 수준에서 계약이 이루어지고, 사후적으로 예기치 못한 상황이 발생할 경우에는 계약의 집행을 중지시키고, 당사자가 계약조건을 조정하는 과정을 겪게 된다(Klein, 1991:89-90). 따라서 이런 불완전한 계약은 항상 두 가지 측면에서 한계가 있을 수밖에 없다. 하나는 계약 자체가 불완전하다는 것이고, 다른 하나는 기회주의가 발생한다는 점이다. 계약이 불완전하다는 것은 사전적으로 계약조건에 향후 예기치 못한 특수한 상황에 대응할 수 있는 내용을 모두 담을 수 없다는 것이고, 기회주의는 계약당사자들 사이의 정보비대칭(information asymmetry)으로 인해 계약과정에서 역선택(adverse selection)이나 도덕적 해이(moral hazard)와 같은 주인-대리인 문제(principal-agency problem)가 발생함을 의미한다. 그 결과 현실에서 이루어지는 계약은 항상 불완전한 수준에서 계약이 이루어질 수밖에 없고 사후적으로 예측치 못한 상황에 발생에 대응하는 과정에서 지속적인 계약조건이 수정될 수밖에 없게 된다.

따라서, 이런 정책 프로그램을 둘러싼 이해당사자간의 계약관계를 중시하는 신제도경제학적 입장에서면 예기치 못한 결과가 나타난 이유가 사실은 정보비대칭의 주인-대리인 관계에 놓여 있는 정책을 둘러싼 이해관계집단 간의 상호작용에 기인한 것임이 보다 명확하게 포착될 수 있다. 왜냐하면, 정책문제를 둘러싼 조직과정을 이것을 구성하는 구성원들 사이의 상호작용으로 보는 ‘계약(contract)’의 관점에서 접근하는 것이 “선택(choice)”의 측면 보다 유용하기 때문이다(Buchanan, 1975). 선택의 측면에서 현상을 보면, 개개인들의 효용 최대화(utility maximization)나 비용 극소화(cost minimization) 행위의 결과에 주목하게 되지만, 이런 접근방식은 개인의 선택과 그 결과에만 초점을 둔 나머지 그런 선

택이 도출된 이유에 대한 설명은 부족한 것이 사실이었다. 그러나 “계약(contract)”의 측면에서 예기치 못한 결과를 접근하게 되면, 당사자의 의사결정에 제약을 가하는 게임의 법칙(rule of game)에 주목할 수 있게 되고, 다양한 유인구조를 가진 개개인의 복잡한 교환의 구조를 정치(politics)의 관점에서 이해할 수 있게 됨으로써 민간과 공공의 영역을 막론하고 특정한 선택이 발생한 원인을 훨씬 심도 있게 설명해 줄 수 있게 된다(Williamson, 2002:438).

셋째, 문제해결을 위한 처방에 있어서의 시각차이이다. 신제도경제학에 의하면 예기치 못한 결과가 발생하였다 하여, 이를 게임의 근거로 삼아 추가적 처방을 통한 개입을 하게 되면 오히려 특정 정책 프로그램을 둘러싼 기존 질서를 파괴하여 더욱 심각한 문제를 야기시킬 수도 있기 때문이다. 이렇게 볼 때, 신제도경제학적 접근으로 예기치 못한 결과를 분석하게 되면, 정부의 정책개입의 한계에 대한 논의를 본격적으로 해 볼 수 있다는 장점을 갖는다. 즉 신제도경제학적 접근으로 인해 예기치 못한 결과가 나타난 이유가, 해당 이해당사자의 유인구조와 부합하지 않는 정책 프로그램 자체에 기인함을 알 수 있게 되고, 경우에 따라서는 이런 예기치 못한 결과를 정책이라는 수단을 통해서 교정하는 것이 불가능한 것임을 알 수 있게 될 수도 있기 때문이다. 이런 이유로 신제도경제학적 접근을 통해 예기치 못한 결과의 분석을 하게 되면, 정책 프로그램 자체의 타당성에 대한 근본적 천착을 시도 할 수 있게 되고, 만약 그것이 이해당사자의 유인구조에 부합하지 않는 것으로 판명된 때는 과감히 폐지할 수도 있는 자세를 취할 수도 있게 된다.

4. 전형적 사례를 통한 설명: 근로자·서민 주택구입 및 전세자금 대출지원정책 프로그램

근로자·서민 주택구입 및 전세자금 대출지원정책 프로그램은 국민주택기금으로 운영되는 주택지원 프로그램으로 그 핵심내용은 무주택자 서민이 주택을 구입하거나 전세주택을 마련할 경우, 부족한 자금을 시중의 금융기관보다 저리로 지원해 줌으로써 이들의 생계안정을 도모하려는 것이었다.⁹⁾ 그런데 이런 본 정

9) 2009년 3월 현재, 부부합산 연소득이 2,000만원 이하인 무주택 세대주는 국민주택규모인 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 구입할 경우, 최대 1억원 이내(3자녀 이상 1억 5천만원)에서 연 5.2%(연 소득 2000만원 한도)로 국민주택기금으로부터의 근로자·서민 주택구입자금 대출이 가능하다. 그런데 원래 근로자·서민 주택구입자금대출지원정책의 지원조건은 연 3,000만원 이하로 설정되어 있었으며, 본 연구에서 인용하고 있는 김현욱(2005)의 연구결과도 이런 기준에 의한 것이다. 당시 이처럼 근로자·서민 주택구입자금 대출지원조건이 하향조정된 이유는 생애최초주택구입자금 대출지원 프로그램의 조건을 부부합산 연소득 5,000만원에서 3,000만원으로 낮춘데 따라, 이 보다 낮은 소득계층을 대상으로 하는 근로자·서민 주택구입자금 대출지원 프로그램의 지원조건을

책의 의도와는 달리, 주택구입자금 대출자의 34.5%, 전세자금 대출자의 35.1%가 국민주택기금이 원래 의도한 대상을 벗어나는 소득 계층상에서 7분위(연봉 3,533만원) 및 8분위(연봉, 4,136만원)에 해당되는 예기치 못한 결과가 발생되었다(김현욱 외, 2005).

그렇다면, 왜 근로자·서민 주택구입 및 전세자금 대출지원정책 프로그램에서 이런 예기치 못한 결과가 발생한 것일까? 이미 논의한 것처럼 이에 대해서는 두 가지 접근이 가능할 것이다.

먼저 열거식 접근을 적용해서 설명해 보자.

첫째, 이 프로그램이 내용이 의도하는 대상집단 모두에 명확하게 알려지지 못해서, 상당수의 가구들이 실제 이 프로그램의 도움이 필요로 하였으나, 이용하지 못했을 수 있다. 실제 근로자·서민 주택구입 및 전세자금 대출지원정책 프로그램의 경우, 이를 주로 이용하는 계층이 회사나 조직에 속하는 근로자 계층으로 나타나, 대부분의 자영업자들의 경우, 상대적으로 이 프로그램의 존재를 몰랐을 수도 있고, 설령 알았다고 할지라도 지원조건 등 그 구체적인 내용에 대해서는 정확하게 몰랐을 가능성이 있는 것이다.

둘째, 지원조건 설계, 특히 가구소득 3,000만원 이하라는 지원조건에서 ‘소득’의 개념에 대한 엄밀한 설계가 이루어지지 않아 이런 결과가 되었을 수도 있다. 즉 이 프로그램의 지원조건을 보면, 소득제한 규정을 두고 있으나 수혜집단의 직업에 따라 “소득”이라는 지표가 알려주는 정보가 다를 수 있음에도 불구하고 이를 획일적으로 취급함으로써, 공공부부이나 제조업, 금융업에 종사하는 자와 같이 소득과악이 쉬운 계층에 비해, 개인 사업이나 서비스업 종사자와 같이 본인의 소득신고에 의해 연소득 규모가 파악되는 사업자의 경우 실제 소득은 훨씬 더 많을 수 있는 것이다.

셋째, 이 프로그램을 설계하는 당시 국토해양부의 능력의 한계를 들 수 있다. 즉, 52여조에 달하는 국민주택기금을 운용하는데 국토해양부 내에는 기금운용 최종 책임자인 장관과 국장급인 주거복지본부장, 과장급인 주거복지지원팀장이 있고, 실무자는 사무관 2명이 각각 기금운용과 기금제도 부분을 나눠 맡고 있는데, 이런 단출한 인력으로는 기금설계와 운영의 합리성을 도모하기가 사실상 불가능하다는 것이다.

그렇다면, 이런 열거식 접근을 통한 근로자·서민 주택구입 및 전세자금 대출 지원정책 프로그램의 예기치 못한 결과의 분석은 어떤 의미가 있을까? 먼저 위

연쇄적으로 낮춘 데 있다. 한편 연봉 3000만 원 이하인 무주택자는 국민주택기금의 근로자·서민 주택 전세자금 대출 상품을 이용할 수 있는데 이때, 전세로 입주하는 주택은 국민주택규모인 전용면적 85㎡ 이하여야 하고 금리는 연 4.5%로 전세자금의 70% 이내에서 최대 6000만 원(3자녀 이상 가정의 경우는 8000만 원)까지 대출받을 수 있으며 65세 이상 노인을 부양하고 있으면 금리를 0.5%포인트 할인받을 수 있다.

와 같이 대표적인 세 가지 원인을 지적함으로써, 이 프로그램의 문제점에 대한 다차원적 접근이 가능해진다. 또한 이렇게 여러 원인을 고려할 수 있게 됨으로써, 좀 더 망라적인 대책의 수립이 가능해진다. 홍보를 확대하고, 설계를 수정하며, 국토해양부 기금운영부서의 인력을 증대시키는 것이 그것이 될 것이다. 그러나, 이런 장점에도 불구하고 이런 접근은 이미 설명한 것처럼 심각한 문제를 가지게 되는데, 하나는 위의 세 가지 이외에도 무수히 많은 다른 중요할지도 모르는 원인이 있을 수 있다는 점, 즉 포괄성의 문제와, 다른 하나는 자칫하면 제시한 원인들 간에 상충이 있을 수 있다는 점 즉 상호배타성의 문제이다. 특히 상호배타성과 관련해서는 위의 분석에서 보듯이 공공부문 종사자, 제조업, 금융업 종사자 등 조직이나 기업에 속한 사람들이 상대적으로 이 프로그램에 대한 정보를 더 가지고 있어서 자영업자이 이 프로그램을 적극적으로 활용하지 못했을 수 있다고 하면서, 다른 한편으로는 자영업자의 실제소득이 더 많을 수 있기 때문에 이 프로그램에서 수혜대상을 정확히 선정하는데 실패하고 있다는 상반된 논리를 전개하고 있는 것을 확인할 수 있다.

그렇다면, 유인구조에 주목하는 신제도경제학적 접근은 어떻게 이루어질 수 있을까?

먼저 신제도경제학의 입장에 서면, 이 프로그램을 둘러싼 이해당사자에 대한 분석이 먼저 이루어지게 된다. 이 프로그램의 중요한 이해당사자는 지원주체인 국토해양부와 수혜집단인 일반국민이 된다. 국토해양부는 정책 프로그램 설계와 집행에 있어서 제한된 합리성(bounded rationality)과 위험기피(risk-aversion)이라는 성격을 가지게 된다. 이것은 이들이 정책 프로그램을 설계하는데 있어 향후 발생할 모든 사안을 미리 고려할 수 없다는 것이며, 다른 하나로 52조나 되는 기금을 운용하는데 혹시 문제점이 발생된다면 자신에게 귀착될 책임을 최대한 회피하려는 유인을 가진다는 것이다. 한편 수혜집단인 일반국민들은 기본적으로 기회주의적인 행태를 보일 가능성이 높다. 왜냐하면, 이 정책 프로그램은 시중 금리보다 싼 이자율과 상환조건, 그리고 대출에 대한 소득공제까지 인정되기 때문이다.

신제도주의 경제학에서는 이런 이해당사자에 대한 분석을 전제로 이들을 계약(contract)의 입장에서 분석하게 된다. 이렇게 되면, 정보비대칭 하에서 수혜집단인 일반국민 중 일부가 지원주체인 국토해양부와 금융기관을 속여, 자신의 정보를 왜곡시켜 전달함으로써 수혜를 받게 되는 결과가 쉽게 설명이 된다. 더구나 이렇게 되면 열거식 접근에서는 단순히 이 프로그램의 소득기준을 초과하는 수혜자가 있을 수 있다고 설명하지만, 이들 소득기준을 초과하는 수혜자 중 상당수가 자신의 소득을 축소해서 신고하는 등 기회주의적 행태를 통해 최종적으로 수혜집단에 속하게 된 이들이라는 점이 새롭게 드러날 수 있게 되는 것이

다.¹⁰⁾ 더구나 이들 수혜집단은 이 과정에서 위탁금융기관들의 적극적으로 조력을 받을 수도 있다. 이들 금융기관들은 대출에 대해 수수료 수익을 얻기 때문에 수혜집단의 변제능력을 정확히 파악하지 않은 상태에서 지원조건에만 부합하면 대출을 승인하게 되고, 이 과정에서 금융기관이 자격이 안 되는 대상자들에게도 지원조건에 부합하게 스스로의 특성을 변화시킬 수 있는 노하우를 알려주는 등의 행태가 나타날 수도 있기 때문이다.¹¹⁾

결국 신제도경제학의 분석에 의하면, 근로자·서민 주택구입 및 전세자금 대출지원 프로그램에서 수혜집단이 잘못 선정된 이유가 지원주체인 국토해양부의 제한된 합리성을 활용한 수혜집단의 기회주의적 행동의 결과로 설명이 가능하게 된다. 이렇게 이 정책 프로그램의 원인을 분석하게 되면, 위에서 설명한 열거식 접근에 비해 예기치 못한 결과에 대해 보다 본질적인 접근이 이루어짐을 알 수 있다. 정책 프로그램을 둘러싼 이해당사자의 유인과 이들 간의 계약관계의 특성을 고려한다면, 열거식 접근에서 제시한 프로그램 홍보부족, 프로그램 설계 오류, 지원주체의 능력의 한계라는 지적은 부분적으로만 타당할 수밖에 없기 때문이다. 왜냐하면 이들 원인들을 완벽하게 교정한다고 할지라도 신제도경제학에서 진단하는 이 프로그램을 둘러싼 이해당사자의 특성과 관계로 추후에도 이런 문제가 지속적으로 나타날 가능성이 높기 때문이다. 이렇게 보면, 신제도경제학적 접근에서 얼마나 정책 프로그램에 대한 진단이 섬세하게 이루어지며, 특정 정책문제를 해결하기 위한 정부의 추가적인 개입요구에 있어서도 얼마나 조심스럽게 판단하게 되는지를 알 수 있게 된다.

V. 결 론

본 연구는 정책사례의 연구대상으로서의 예기치 못한 결과의 이론적 중요성을 Popper의 반증주의에 입각해 설명하고, 이에 대한 보다 타당한 분석방법을 제시하기 위해, 예기치 못한 결과를 둘러싼 오해, 즉 합리성, 바람직함, 예기치

10) 이런 현상은 국민주택기금으로 운영되었던 유사한 지원정책 프로그램인 생애최초 주택구입 자금대출지원 정책 프로그램의 예에서도 드러난다. 즉 우리은행 이경성 과장은 대출조건이 5000만원 이하였던 동안 3000만원-5000만원의 소득 신청자가 상당수에 달했다고 소개하면서 생애최초 주택대출지원정책에서 발생된 수혜집단의 차별화된 기회주의를 명확히 밝히고 있다(헤럴드 경제, 2006년 2월 23일자).

11) 사실 금융기관들의 이런 행태는 흔히 보이는 현상이다. 생애최초주택구입자금 대출지원정책을 담당하는 은행 중 하나인 국민은행의 주택기금팀 차장은 “대출자격을 꼼꼼하게 따져 보고, 자신의 조건을 차근차근 잘 다듬으면 (대출을 받을) 가능성이 있다”고 말하고 있다.

못한 결과 사이의 혼동을 정리하였다. 그리고 마지막으로 이런 예기치 못한 결과에 대한 분석을 위해서는 단순히 원인들을 열거하는 것이 아니라, 이해당사자의 유인구조에 주목하는 것이 중요하다고 주장하였다.

이런 본 연구가 갖는 함의는 하나로 수렴된다. 그것은 정책 프로그램의 작동 방식에 대해 이해관계자의 유인구조 수준에서 보다 깊이 있는 접근이 이루어져야 하며, 그럼으로써 정책을 둘러싼 기존의 전방향적(forward-mapping)의 시각이 교정될 수 있다는 점이다. 전방향적 시각이란 정책을 문제해결의 수단으로 인식한 결과, 문제의 발생을 곧 정부 개입의 근거로 보는 처방적 시각을 말한다. 그러나, 본 논문에서 근로자·서민 주택구입 및 전세자금 대출지원정책 프로그램에서 보는 것처럼 정책 프로그램을 둘러싼 이해당사자의 유인구조에 주목할 경우 예기치 못한 결과가 자동적으로 추가적 개입의 근거가 되지 못함이 명백해진다. 열거식 접근에서 진단한 원인을 해결하기 위해 홍보의 확대, 정책 프로그램의 재설계, 국토해양부의 능력의 제고를 아무리 열심히 한다고 할지라도 이 프로그램에서 유발된 예기치 못한 결과에 대한 근본적인 치료가 불가능할 것이기 때문이다. 오히려 이 문제는 이 프로그램의 이해당사자의 유인구조에 입각할 때, 과연 해당 프로그램이 비용에 비해 편익이 더 큰 것이어서 유지할 필요가 있는지와 같은 보다 근본적인 천착이 이루어져야 하는 것이다.

모든 정책 프로그램은 예기치 못한 결과를 유발시킨다. 그리고 그것에 대해 지금 이 순간에도 합리성과 바람직함을 두고 혼동이 이루어지고 있다. 단순히 원인들을 백화점식으로 나열하는 행태도 여전하다. 정책은 문제해결의 수단이지 아니고, 정책 그 자체가 문제가 될 수 있음이 유인구조에 주목하는 신제도경제학적 접근을 통해 널리 인식될 수 있길 바란다.

참고문헌

- 김기형(2008), 「정책의 복잡성과 진화-의약분업정책을 중심으로」, 고려대학교 행정학과 박사학위 논문.
- 김영평(1990), “조직효과성의 개념적 혼동과 모순의 관리”, 『작은정부를 위한 관료제: 소정 이문영 교수 정년기념』, 법문사.
- 김태일(1997), “행정학분야 논문에서 사용된 통계기법들의 분석”, 『한국행정학보』, 제31권 제3호.
- 김현욱(2005), “재정자금을 이용한 중소기업 정책금융의 수익성 개선효과”, 『한국개발연구』, 제27권, 제2호.(통권 제96호).
- 이달곤(2004), 『지방정부론』, 박영사.

- 이민창(2001), 『정책변동의 제도론적 분석』, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 이혁우(2009), 『지원정책 프로그램의 규제적 속성에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 자유주의경제학회연구회(1995), 『시카고 학파의 경제학: 자유, 시장 그리고 정부』, 민음사.
- 정정길·최종원·이시원·정준금(2003), 『정책학원론』, 대명출판사.
- 최병선(2000), “하이에크의 자유주의 사상과 정치경제학 이론”, 『현대정치경제학의 주요이론가들』, 아카넷.
- _____(2001), “정부주도의 경제사회 운영과 행정윤리”, 『현대사회와 행정윤리』, 박영사.
- _____(2006), “정책사례연구 다시보기-사례연구에 대한 오해와 편견”, 『한국정책학회보』, 제15권, 제1호.
- _____(2007), “정책연구 얼마나 과학적인가: 월다브스키의 관점을 중심으로”, 『정책연구의 관점과 방법』, 법문사.
- 최종원(1995), “합리성과 정책연구”, 『한국정책학회보』, 제4권 제2호.
- Alchian, Armen A. & Harold Demsetz(1973), “The Property Right Paradigm”, *Journal of Economic History*, Vol.33, Issue 1.
- Bardach, Eugene.(1979), *The Implementation Game: What happens After a Bill Becomes a Law*, The MIT Press: Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Buchanan, James M.(1975), “A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory”, *American Economic Review*, Vol.65, No.2.
- Coase, Ronald H.(1960), “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, III.
- Crozier, Michel.(1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: the university of chicago press.
- Deleire, Thomas.(2000), “The Unintended Consequences of the Americans with Disabilities Act”, *Regulation*. Vol.23. no.1.
- Elmore, Richard F.(1979), “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision”, *Political Science Quarterly*, Vol.94, No.4.
- Furubotn, Eirik G. & Svetozar Pejovich(1972), “Property Right and Economic Theory: A Survey of Recent Literature”, *Journal of Economics Literature*, Vol.10, Issue 4.
- Grand, Julian Le.(1991), “The Theory of Government Failure”, *British Journal of Political Science*, Vol. 21, No.4(Oct.), p423-442.

- Greenberg, George D., Jeffrey A. Miller, Lawrence B. Mohr and Bruce C. Vladeck.(1977), "Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research", *The American Political Science Review*, Vol.71. No.4.
- Hayek(1945), "The Use of Knowledge in Society", *The American Economic Review*, Vol. XXXV.
- _____(1977), "The Pretence of Knowledge", *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. The University of Chicago Press.
- _____(1977), "Competition as a Discovery Procedure", *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. The University of Chicago Press.
- Hood, Christopher & Guy Peters.(2004), "The middle aging of new public management: into the age of paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14, No.3.
- Ikenberry, G. John.(1986), "The Irony of State Strength: Comparative Response to the Oil Shocks in the 1970s", *International Organization*, Vol.40, No.1.
- Kasper, Wolfgang & Manfred E. Streit(1998), *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Edward Elgar.
- Kenney, Martin and Urs von Burg.(2000), "Institutions and Economies : Creating Silicon Valley", *Understanding Silicon Valley*, Martin Kenney(eds.), Stanford: Stanford University Press.
- Klein, Benjamin.(1991), "Self-Enforcing Contracts", *The New Institutional Economics: A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Introduced and edited by Furubotn and Rudolf Richter, Eirik G. FuTexas A&M University Press, College Station.
- Landau, Martin.(1977), "The Proper Domain of Policy Analysis", *American Journal of Political Science*, Vol. 21. No.2.
- Ladyman, James(2002), *Understanding Philosophy of Science*, Routledge(박영태 역, 『과학철학의 이해』, 이학사, 2003).
- Magee, Bryan.(1985), *Philosophy and the Real World: An Introduction to Karl Popper*, Open Court(이명현 역, 『칼포퍼 - 그의 과학철학과 사회철학』, 문학과지성사).
- Meltzer, Allan H. & Scott F. Richard.(1978), "Why Government Grows(and Grows) in a Democracy", *Public Interest*, no.52(Summer 1978).
- Merton, Robert K.(1936), "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", *American Sociological Review*, Vol.1, No.6, 894-904.

- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- _____. (1991), "Transaction Cost approach to the Historical Development of Politics and Economics", in Eirik G. Furubtn & Rudolf Richter eds. *The New Institutional Economics*.
- Parkinson, N.(2003), *Parkinson's Law*(김광웅 역, 『파킨슨의 법칙』, 21세기북스, 2003)
- Peltzman, S.(1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, August.
- Popper, Karl.(1959), *The Logic of Scientific Discovery*, Hudchinson Education(박우석 역, 『과학적 발견의 논리』, 고려원, 1994).
- Rivlin, Alice M.(1971), *Systematic Thinking for Social Action*, The Brookings Institution.
- Sabatier, Paul A. & Daniel A. Mazmanian(1979), "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives", *Policy Analysis*, Vol.5.
- Simon, H. A.(1978), "Rationality as Process and as Product of Thought", *The American Economic Review*, Volume 68. Issue 2.
- Spiller, Pablo T.(2008), "An Institutional Theory of Public Contracts: Regulatory Implications", *NBER Working Paper* No.14152.
- Sunstein, Cass R.(1997), "Paradoxes of the Regulatory State", *Free Markets and Social Justice*, Oxford University Press, U.S: New York.
- Vogel, David.(1996), "When Consumers Oppose Consumer Protection: The Politics of Regulatory Backlash", *Kindred Strangers: The Uneasy Relationship between Politics and Business in America*, Princeton University Press: Princeton, New Jersey.
- Williamson, O. E.(2002), "The Lens of Contract: Private Ordering", *American Economic Review* 92..
- Wolf, Jr., Charles.(1988), *Market or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, The Rand Cooperation.

Abstract

Unexpected Consequences as the Object of Policy Analysis

Hyukwoo Lee

Unexpected consequences are situations where an action results in an outcome that does not match what is intended. Unexpected consequences of public policy have their own logic and mechanisms. The problem is that, at first blush, unexpected consequences tend to be regarded as irrational and undesirable, so policy analysts have been less interested in the real causes of unexpected consequences than they deserve. Instead, they tend to enumerate superficial causes of such phenomena as lacks of professionalism, lack of leadership, insufficient financial support, among others. However, we all know that professionalism may be a cause of unexpected consequences. It cannot be said that professionalism always leads to intended consequences. Even so, if policy analysts understood the incentive structure of policy stakeholders which derives from the view of new institutional economics, they could reach the conclusion that unexpected consequences are not abnormal, irrational, or undesirable phenomena, but have their own reason for occurring. When they turn their focus to incentive structure, policy analysts could discover more precisely the real causes of unexpected consequences.

【Key words: unexpected consequences, falsification, rationality, new institutional economics.】