

정책학습과 정책변동

유 훈*

〈目 次〉	
I. 서론	II. 정책학습의 개념과 유사개념
III. 정책학습의 유형	IV. 정책학습과정과 정책변동
V. 정책학습에 기인한 정책변동사례	VI. 결론

〈요 약〉

정책학습에 관한 연구가 걸어온 발자취를 간단히 더듬어보고 정책학습의 개념과 유사개념을 검토한 다음 여러 사람의 견해에 따라 정책학습의 유형을 살펴보았다.

이어서 정책학습과정과 정책변동에 들어가 갈등모형과 학습모형의 관계를 검토한 다음 Hall의 모델과 May의 견해에 따라 정책학습과정과 정책변동을 살펴보았다.

끝으로 정책학습에 기인한 정책변동 사례로서 캐나다의 원주민정책변동, 알래스카해안 오염방지정책, 한국의 지방양여금제도 도입의 3개 사례를 고찰하고 정책학습의 성격, 정책학습의 용이성, 정책변동의 비중이라는 세 가지 기준에 따라 3개 사례를 비교하여 보았다.

【주제어: 정책학습, 정책변동, 정책이전, 갈등모형, 학습모형】

I. 서 론

1. 정책학습에 관한 관심의 고조

1) Heclo의 연구

정책학습에 의거한 정책변동에 관한 연구는 정책변동이 갈등의 결과로 발생하는 것이라는 소위 갈등모형(conflict-based model)에 대한 반론으로 제기되었다고 하겠다.

* 서울대학교 명예교수

정책학습에 관하여 처음으로 언급한 사람은 Deutscher(1966)이나 정책변동과의 관련 하에서 학습모형(learning model) 또는 학습접근법을 제창한 사람은 Hugh Heclo라 할 수 있다. Heclo는 1974년 그의 저서에서 종전의 갈등모형을 비판하고 지식의 습득과 활용에 초점을 맞추는 접근방법이 갈등의거이론보다 정책의 변동을 이해하고 설명하는데 장점이 있다고 주장했다.(Heclo, 1974)

2) Sabatier와 Hall

Heclo와 관점을 달리하기는 하나 정책변동과 정책학습의 관련을 주장한 사람으로서 Sabatier를 들 수 있겠다. Sabatier는 정책변동을 설명하기 위한 모형으로서 지지연합모형(advocacy coalition model)을 제시했다.(Sabatier, 1988: 134-137) 이 모형에서 Sabatier는 정책변동에 영향을 미치는 요인으로서 외부적 요인과 내부적 요인을 들고 있는데 내부적 요인의 하나로서 정책지향적 학습(policy-oriented learning)을 강조하고 있다. 정책학습은 지지연합 내에서도 이루어질 수 있겠으나 다른 지지연합으로부터의 학습도 가능하다고 주장했다.(Sabatier, 1988: 149-151)

영국 경제정책의 변동을 연구한 Hall도 정책변동과정에서의 정책학습의 중요성을 강조하고 있다.(Hall, 1993: 279-280) 한 가지 특기할 것은 전술한 Heclo는 학습모형을 갈등모형에 대한 반론으로서 제기한데 대하여 Hall은 사회적 학습으로서의 정치와 권력투쟁으로서의 정치가 서로 얹혀있다는 사실을 강조하고 있다는 점이다.(Hall, 1993: 292)

3) 정책이전에 관한 연구

정책학습에 관한 연구 중 특이한 것으로서 1940년대에 이미 시작된 정책이전(policy transfer)에 관한 연구를 들 수 있겠다. 정책이전은 타국이나 다른 주 다른 자치단체의 선례나 경험으로부터 가능할 뿐만 아니라 과거의 경험, 역사로부터도 가능하다는 주장이 제기되고 있다.(Bennett, 1991 ; May, 1992 ; Bennett and Howlett, 1992 ; Neustadt and May, 1986)

정책이전에 관한 연구가 처음에는 자의적인 이전에 한정되었으나 근래에 와서는 타국이나 국제기구 등의 외압에 의한 타의적인 이전에 관한 연구도 성행하고 있다.(Dolowitz and Marsh, 1996)

정책이전에 관한 연구 중 특기할 것은 Rose의 교훈얻기(lesson-drawing)에 관한 연구다. Rose는 교훈얻기를 정책이전과 동의어로 사용하고 있는데 광범위한 사례를 원용하여 교훈얻기를 다섯 가지로 세분하여 검토하고 있다.(Rose, 1991)

2. 논문의 방향

이 글은 위에서 살펴본 바와 같은 길을 걸어서 연구된 정책학습이 정책변동과 어떠한 연관이 있는가를 규명하는데 그 목적이 있다.

우리는 이곳에서 먼저 정책학습의 개념과 유사개념을 살펴본 다음 정책학습의 유형을 다루고자 한다. 이어서 정책학습과정과 정책변동의 관련을 고찰한다음 정책학습에 기인한 정책변동사례 세 가지를 검토하고 이어서 사례를 비교분석한 다음 결론을 맺고자 한다.

II. 정책학습의 개념과 유사개념

1. 정책학습의 개념

정책학습에 관해서는 여러 사람이 여러 가지로 정의를 내리고 있는데 Hall의 정의와 Heclo의 정의가 대조적이다.

1) Hall의 정의

Hall은 정책학습이란 최종적인 목적을 보다 낫게 달성하기 위하여 과거의 정책의 결과나 새로운 정보에 비추어 정책의 목표나 기법을 조정하려는 의식적인 노력이라고 정의하고 있다.(Hall, 1988:6) Heclo가 정책학습을 덜 의식적인 활동이라고 보는데 대하여 Hall은 정책학습을 의식적 내지 계획적인 활동으로 보고 있는 것이다.

2) Heclo의 정의

정책학습에 의거한 정책변동에 관한 연구의 창시자라 할 수 있는 Heclo는 정책학습을 사회적 또는 환경적 변동에 적용하기 위하여 발생하는 정부의 덜 의식적인 활동이라고 정의하고 있다. 다시 말해서 Heclo는 학습이란 경험의 결과 발생하는 비교적 장기간에 걸친 행태의 변화라고 보는데 이러한 변화는 외부적인 정책환경의 변화에 대한 반응으로 발생한다는 것이다.(Heclo, 1974; 306)

3) 본문의 정의

우리는 정책학습을 넓게 해석하여 Hall의 견해와 Heclo의 주장을 망라하고자 한다. 이리하여 우리는 정책학습이란 과거의 정책의 결과나 새로운 정보에 비추어 정책의 목표나 기법·수단을 조정하려는 의식적인 노력뿐만 아니라 정책환경

의 변화에 적응하려는 정부의 덜 의식적인 활동까지 포함하는 개념으로 파악하고자 한다.

2. 유사개념

정책학습의 개념을 좀 더 분명하게 하기 위하여 몇 가지 유사개념을 살펴보고 이들과 정책학습의 차이점을 검토하고자 한다.

1) 정책이전

정책학습에 관한 연구자중에는 정책이전(policy transfer)의 중요성을 강조하는 사람들이 많다. 정책이전이란 자의 또는 강압에 의하여 타정치단위(political unit)의 정책을 옮겨오는 것을 의미한다. 전술한 바와 같이 정책이전연구는 처음에는 자의적인 이전만을 대상으로 삼았으나 근래에 와서는 자의적인 것 뿐만 아니라 타국 또는 국제기구 등의 강압에 의한 이전까지 포함하게 되었다.

한마디로 말해서 정책이전은 정책학습보다 좁은 개념이라 할 수 있다. 정책학습이 과거의 정책의 결과, 새로운 정보, 정책환경의 변화 등에 비추어 정책의 목표나 기법·수단 등을 조정하려는 의식적 또는 덜 의식적인 활동인데 대하여 정책이전은 새로운 정보를 토대로 의도적으로 타정치단위의 정책을 이전 또는 모방하여 오는 활동을 의미한다.

2) 교훈얻기

전술한 정책이전과 거의 같은 뜻으로 사용되고 있는 교훈얻기(lesson-drawing)는 Rose등이 즐겨 사용하는 개념인데 타정치단위의 정책에서 교훈을 얻어 이를 모방하거나 이정하여 오는 것을 말한다.(Rose, 1991)

Rose는 정책이전과 교훈얻기를 동의어로 사용하나 Dolowitz와 Marsh는 양자를 구별하여야 한다고 주장한다. 교훈얻기는 자의적인 이전만을 의미하는데 대하여 정책이전은 자의적인 경우뿐만 아니라 타국이나 국제기구 등에 의한 외압에 의한 타의적인 경우도 포함 한다는 것이다.(Dolowitz and Marsh, 1996:344)

Rose는 교훈얻기를 다시 복제(copying), 모방(emulation), 혼성(hybridization), 합성(synthesis), 시사(inspiration)로 세분하고 있으나 상세한 것은 생략하기로 한다.

3) 정책수렴

여러 국가, 여러 주, 여러 자치단체의 정책이 유사해 지는 현상을 의미하는 정책수렴(policy convergence)에 관한 연구도 많이 이루어지고 있다.

정책수렴을 세분하여 정책목표의 수렴, 정책내용의 수렴, 정책수단의 수렴,

정책스타일(policy style)의 수렴으로 나눌 수 있으나 분석적인 분류라고 하기는 어려울 것이다.(Bennett, 1991:218)

이러한 정책수렴의 원인에 관해서는 전문가집단의 활동, 다국적기업의 영향 등 많은 주장이 제기되고 있으나 아직도 학자들 간에 합의된바 없으며 앞으로 많은 연구가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

정책수렴은 전술한 정책이전 또는 교훈얻기의 일종이라 할 수 있는 모방의 결과 일어나는 현상이라 할 수 있으며 정책학습보다는 좁은 개념이라 할 수 있겠다.

III. 정책학습의 유형

정책학습의 유형은 여러 사람이 여러 가지로 분류하고 있으나 우리는 그중에서 다음과 같은 몇 가지만 살펴보고자 한다.

1. May의 유형

May는 정책과 관련된 학습을 크게 정책학습과 정치적 학습으로 나누고 정책학습을 다시 수단적 정책학습(instrumental policy learning)과 사회적 정책학습(social policy learning)으로 세분하고 있다.

1) 수단적 정책학습

정책수단이나 정책집행디자인에 관한 학습을 의미하는 수단적 정책학습은 기존의 정책목표의 테두리 안에서 정책실패나 향상된 정책실적의 원천을 이해하는데 도움을 준다고 하겠다.

이와 같은 수단적 정책학습을 이룩하기 위해서는 경험이나 공식적 평가에 의하여 정책수단이나 정책집행에 관한 올바른 이해가 전제되어야 한다.(May, 1992: 335-337)

May는 수단적 정책학습의 예로서 1976년부터 1984년에 이르는 기간 중의 미국의 위험성 고체폐기물정책을 들고 있다. 처음에는 폐기물의 매립에 의존하는 정책을 사용했으나 점차 고체폐기물의 재활용 등에 의존하는 정책으로 전환했다는 것이다.(Barke, 1985:123-31)

2) 사회적 정책학습

정책의 목표, 정책의 범위, 정책문제 등에 관한 학습을 의미하는 사회적 정책

학습은 정책목표와 관련된 기대의 변동을 초래한다.

이와 같은 사회적 학습을 이루하기 위해서는 관련된 정책영역 안에서 정책문제나 그 해결책에 관한 인과관계에 관한 사고의 변화가 전제되어야 한다.

한마디로 말해서 수단적 정책학습이 정책수단이나 정책집행디자인에 관한 학습인데 대하여 사회적 정책학습은 정책목표나 정책의 근본적인 문제에 관한 학습이라 하겠다.

May는 사회적 정책학습의 예로서 1986년의 개혁으로 나타난 미국의 연방소득세정책과 1964년부터 1984년에 이르는 기간 중의 미국의 정신보건정책을 들고 있다.

연방소득세정책은 1986년의 개혁에 의하여 과세범위의 확대, 세율의 인하, 기업조세부담비율의 인상과 같은 조세철학의 변동을 초래했다는 것이다.(Coyle and Wildavsky, 1987) 또한 정신보건정책은 종전의 정신병원에의 격리에 의존하던 정책에서 통원치료에 역점을 두는 정책으로 전환했다는 것이다.(Rochefort, 1988)

3) 정치적 학습

특정한 정책을 창도하고 추진하기 위한 전략에 관한 학습을 의미하는 정치적 학습은 정책의 실현가능성이나 정책과정에 역점을 두는 것으로서 특정한 정책을 보다 세련된 방법으로 창도하고 추진하는데 이바지 한다는 것이다.

정치적 학습은 엄밀하게 말해서 정책학습이라 할 수 없을런지 모른다. 그리하여 전술한 바와 같이 May도 정책과 관련된 학습을 정책학습과 정치적 학습으로 나누고 정책학습을 수단적 정책학습과 사회적 정책학습으로 세분하고 있는 것이다. 그러나 정치적 학습이 Wildavsky가 언급한 바와 같이 정책창도자들의 특정정책목표로부터의 전략적 후퇴를 초래할 수도 있으므로 정치적 학습도 정책과 관련된 학습이라 하여야 할 것이다.

2. Bennett와 Howlett의 유형

Bennett와 Howlett는 정책학습을 정책변동과의 관련 하에서 고찰한 그들의 논문에서 정책학습의 주체, 정책학습의 내용, 정책학습의 효과라는 세 가지 관점에서 정책학습을 다음과 같이 세 가지로 나누고 있다.(Bennett and Howlett, 1992: 275-294)

1) 정부의 학습

정부의 학습(government learning)이란 정부관계자들이 정책과정과 관련된 문

제를 학습하는 것을 말하는데 정부의 학습의 효과는 조직의 변동으로 나타난다는 것이다.

2) 교훈얻기

Bennett와 Howlett는 교훈얻기(lesson-drawing)를 전술한 Rose와는 다소 다른 뜻으로 사용하는 것 같다. 이들에 의하면 교훈얻기는 정책네트워크가 정책수단에 관하여 학습하는 것으로서 그 효과는 프로그램변동(program change)으로 나타난다는 것이다.

3) 사회적 학습

사회적 학습은 정책커뮤니티(policy community)가 아이디어에 관해서 학습하는 것으로서 사회적 학습의 효과는 패러다임변동(paradigm change)으로 나타난다는 것이다. 패러다임변동은 공저자의 한사람인 Howlett가 영국 경제정책의 변동을 연구한 Hall의 모형에서 빌려온 것으로서 근본적인 정책변동을 의미한다.

3. Glasbergen의 유형

환경문제를 연구한 그의 논문에서 Glasbergen은 정책학습을 다음과 같이 세 가지로 분류하고 있으며(Glasbergen, 1993) 미국의 환경문제를 정책학습의 관점에서 검토한 Fiorino는 Glasbergen의 유형을 그대로 계승하고 있다.(Fiorino, 2001)

1) 기술적 학습

주어진 정책목표의 테두리 안에서 새로운 정책수단을 모색하는 것과 관련된 기술적 학습(technical learning)은 정책목표나 기본적인 전략에 관한 검토 없이 기술적 측면의 변동만을 추구한다. 규제·감시·집행의 강화와 같은 기술적이고 세부적인 문제에 관한 학습을 의미한다. May의 수단적 학습과 유사한 것이라 하겠다.

2) 개념적 학습

개념적 학습(conceptual learning)이란 정책목표를 재정립하고 문제정의(problem definition)와 전략을 재조정하는 과정이라 하겠다. May의 사회적 학습, Bennett-Howlett의 사회적 학습과 유사하다고 하겠다.

3) 사회적 학습

사회적 학습은 행위자간의 상호작용과 커뮤니케이션에 초점을 맞추고 있다. 사회적 학습은 기술적 학습의 인지능력과 개념적 학습의 정책목표나 전략의 재검토에 토대를 두고 있으나 관련자간의 관계와 커뮤니케이션의 질을 강조한다.

IV. 정책학습과정과 정책변동

1. 갈등모형과 학습모형

본 논문의 모두에서 언급한 봄과 같이 과거에는 정책변동이 갈등의 결과 발생하는 것이라는 갈등모형(conflict-based model)이 지배적이었다. 이에 대하여 Heclo는 1974년의 그의 저서에서 갈등모형을 비판하고 지식의 습득과 활용에 초점을 맞추는 학습모형이 정책의 변동을 이해하고 설명하는데 장점이 있다는 주장을 폈다.

영국 경제정책의 변동을 연구한 Hall은 정책학습의 중요성을 인정하나 Heclo 와는 달리 사회적 학습으로서의 정치와 권력투쟁으로서의 정치가 서로 얹혀있으며 양자를 혼연히 구분하기는 어렵다는 주장을 폈다 것이다.(Hall, 1993:292)

영국 경제정책의 변동이 Keynesianism의 실패를 인정하고 그 대안으로서 통화주의(monetarism)를 선택함으로서 일어났으나 1979년의 정권교체가 없었더라면 기존 정책의 실패를 인정하고 새로운 대안을 모색하고 새로운 정책을 채택하는 정책학습과 그로 인한 정책변동이 일어나기 어려웠을 것이다. 다시 말하자면 권력투쟁의 결과 보수당이 승리하는 정권교체가 아니었더라면 정책학습이 일어나기 어려웠다는 것이다.

다른 한편 1970년대 초부터 시작된 노동당정부의 연이은 경제정책의 실패가 1979년의 보수당승리에 크게 이바지했다는 사실은 많은 사람들이 인정하는 바이다. 이렇게 볼 때 권력투쟁과 그로 인한 정권교체와 정책학습이 서로 얹혀있다는 사실을 알 수 있을 것 같다.

한국의 북진통일정책의 변동에서도 같은 현상을 찾아볼 수 있다. 이승만대통령의 북진통일정책이 실현가능성이 없으며 소망스럽지 못한 정책이라는 것이 1950년대 후반에 들어났으나 4·19로 인한 정권교체가 없었더라면 북진통일정책이 자유선거에 의한 통합정책으로 전환되기는 어려웠을 것이다.

그러나 다른 한편 정권교체에 의하여 민주당정부가 집권하였다고 하더라도 소망스럽고 실현가능한 정책이었다면 쉽게 폐기할 명분을 찾기는 어려웠을 것이다.(유훈, 2002:598-599) 한마디로 말해서 권력투쟁(정권교체)과 정책학습이 얹

혀있는 사례를 여기서도 찾아볼 수 있다고 하겠다.

2. Hall의 정책학습과정과 정책변동

정책학습은 모호한 개념이라고 주장하는 사람들이 많으며(May, 1992:331) 정책학습과 정책변동의 경계도 애매모호한 경우가 많다. 우리는 Hall과 May 두 사람의 견해를 빌려서 정책학습과정과 정책변동을 구체적으로 고찰하고자 한다.

Hall은 1970년대 후반부터 1980년대에 걸쳐서 일어난 영국 경제정책의 변동을 ① 패러다임 안정에서, ② 변이(變異)의 축적, ③ 실험, ④ 권위의 손상, ⑤ 분쟁(contestation), ⑥ 새로운 패러다임 정착으로 나누어서 고찰하고 있다.(Hall, 1993:279-280)

Howlett도 Hall의 모형을 가지고 캐나다의 원주민(인디안)정책의 변동을 고찰하고 있다. Howlett는 자기의 캐나다 원주민정책의 연구에 의하여 Hall의 모형이 경제정책 이외의 분야에도 적용이 가능하다는 것이 입증되었다고 하고 있다.(Howlett, 1994:640)

우리는 이곳에서 Hall의 모델을 토대로 하여 정책학습과정과 정책변동을 고찰하되 필요에 따라 Howlett의 사례도 언급하고자 한다.

1) 패러다임 안정

영국의 경제정책은 보수당 집권기는 몰라도 적어도 노동당 집권기에는 Keynesianism이 경제정책을 지배했다고 하겠다. 말하자면 기존 패러다임 정착기였다고 하겠다. 경제정책의 제1차적 목표가 실업률을 감소시키는데 있었으며 이를 달성하기 위하여 통화정책보다 재정정책이 중요한 수단으로 사용되었다고 하겠다.

2) 변이의 축적

변이(anomalies)의 축적은 1970년대 초부터 시작되었다고 하겠다. 제2차 Wilson정부(1974-76)와 Callaghan정부(1976-79)하에서 일어나기 시작했다.

물가가 급등하고 동시에 성장률의 저하와 실업률의 상승이 일어났다. 영국에서 오랫동안 상식으로 통했던 필립스(Phillips)곡선에 의하면 물가상승률과 실업률사이에 일정한 역(逆)의 관계(trade-off)가 있으며 물가상승률이 낮을수록 실업률이 높다는 것이다. 다시 말해서 물가와 실업률이 동시에 상승하는 현상은 Keynesianism로서는 설명할 수가 없을 뿐만 아니라 케인저안 재정정책으로서는 물가상승률을 억제하고 실업률의 상승을 동시에 막을 수 있는 방안이 존재하지 않는다는 것이다.

3) 실험

물가와 실업률이 동시에 상승하는 스태그플레이션(stagflation)을 잡기 위하여 여러 가지 대책을 강구했다. 물가의 폭등을 억제하기 위하여 1976년 Healey재무장관이 디플레이션정책을 채택하였던바 1977년에는 선진국 중 캐나다를 제외한 그 어떤 국가보다 실업률이 상승하는 결과를 초래했다. 뿐만 아니라 환율이 급락하여 1977년 초에 파운드당 2,024달러였던 환율이 9월말에는 파운드당 1,637달러로 폭락했다. 해외로부터의 거액의 차입이 환율의 더 이상의 하락을 막았으며 환율은 파운드당 2달러로 복귀했다.

물가의 양등과 실업률의 상승에 불만을 품은 노동조합을 달래기 위한 조치도 강구하게 되었다. TUC의 전의에 따라 Bullock경을 위원장으로 하는 Bullock위원회를 설립했는데 이 위원회는 1977년 1월에 제출한 보고서에서 서독의 공동결정(co-determination)과 유사한 제도를 채택할 것을 건의했으나 채택되지 않았다.

근로자들의 소득보전을 위하여 1972-73년, 1975-77년의 소득정책에 이어 Callaghan수상은 전년보다 5% 인금을 인상하는 소득정책을 1978년에 발표했다. TUC는 정부로부터 사전협의가 없었다는 이유로 이를 거절했으며 대규모적인 파업이 일어났고 1979년의 총선에서 보수당이 승리를 거두는데 일조가 되었다고 하겠다.(Childs, 2001:201-204)

4) 권위의 손상

전술한 바와 같이 Hall의 모형을 모방하여 캐나다 원주민정책을 연구한 Howlett는 권위의 손상이 실험보다 먼저 온다고 주장했으나 Hall은 실험다음에 권위의 손상이 온다고 보고 있다. 그러나 Hall도 권위의 손상과 실험이 서로 얹혀있다는 것을 인정하고 있는 것 같다.

노동당정부는 1972-73년, 1975-77년, 1978년의 소득정책을 가지고 노동조합과 협상을 버리는 과정에서 정부의 전위가 크게 손상을 입었다. 특히 1978년에는 Callaghan수상이 소득정책과 총선일자를 협의하기 위하여 Brighton에서 개최된 9월의 TUC총회직전에 6명의 노동조합지도자들을 Sussex의 사저에 초청하였으나 노동조합을 설득하는데 실패했다. 불만의 겨울(Winter of Discontent)이 사자 되었으며 대규모적인 파업이 일어났다는 것은 전술한 바와 같다.

이와 같은 노동당정부 권위의 손상은 재보궐선거에도 나타났다. 1975년 6월 Woolwich서구가 보수당에 넘어갔으며 1976년 11월에는 Walsall북구에서도 패배했다. 1977년 3월에는 Birmingham Stechford가 보수당에 넘어갔으며 4월에는 노동당의 아성이었던 Ashfield에서도 패배했다. 1978년 3월에는 보수당이 Ilford북구에서도 승리했다.

이와 같은 연이은 재보선에서의 패배는 노동당정부가 경제정책에서 실패했을

뿐만 아니라 정부의 권위가 크게 손상을 입었기 때문이었다고 하겠다.

5) 분쟁(Contestation)

Keynesianism에 의거한 노동당정부의 경제정책이 실패를 거듭하자 케인지안 패러다임에 대한 대안이 모색되었는데 통화주의가 가장 유력한 도정자로 등장하게 되었다.

그러나 통화주의의 승리에 결정적 계기를 제공한 것은 1979년의 총선이었다고 하겠다. Thatcher가 이끄는 보수당이 635석의 총 의석 중 339석을 차지함으로써 268석에 끝인 노동당을 누르고 승리하였다. 영국최초의 여성 수상이 된 Thatcher는 통화주의적 경제정책의 도입에 본격적으로 나서게 되었다.

Thatcher수상은 내각의 중요한 위원회를 통화주의 신봉자로 충원했으며 수상의 경제고문에 통화주의자인 Alan Walters를 임명했다.(Hall, 1993:284287; Greener, 2001:133-192) 재무장관(Chancellor of Exchequer)에 임명된 Howe가 1979년 6월에 발표한 예산안은 직접세 대신 간접세에 역점을 두었으며 실업률의 감소보다 인플레이션의 억제에 역점을 두는 것이었다. 소득세율은 인하되고 8%내지 12.5%였던 부가가치세세율은 15%로 인상되었다.

북해석유의 발견과 금리의 인상으로 환율이 올랐으며 파운드에 대한 외국인 투자는 증가했으나 수출경쟁력은 떨어졌으며 실업률은 상승했다. 1978년 취업인력의 5.4%에 해당하는 125만 명에 달했던 실업자가 1980년 10월 200만 명으로 늘어났으며 1982년 267만 명에 달하게 되었다.

1981년 3월에 발표된 예산안은 보다 신축적인 통화주의의 토대위에 긴축재정 정책을 채택했다. 실업률이 급상승하고 있는 상황 하에서 긴축재정을 채택했다고 하여 364명의 저명한 경제학 교수들로부터 항의서신이 날라왔다.(Riddell, 1989: 19)

6) 새로운 패러다임의 정착

1985년까지 지속된 Thatcher정부 경제정책의 제2기는 통화주의의 원칙은 견지하되 보다 신축성을 지니게 되었다. 동시에 환율과 공공부문차입한도도 주요한 정책가이드라인으로 등장함으로써 전통적인 통화주의자들로부터 비판을 받기도 했다.

Falkland전쟁에서 승리한 덕택에 보다 많은 의석으로 재선에 성공한 Thatcher는 개각을 단행하여 Howe대신에 Nigel Lawson을 재무장관에 임명했다. 공식적인 통화량목표는 점차 중요성을 상실해 갔으며 환율과 성장률에 역점을 두게 되었다.

1980년대 말에 이르러서는 Thatcher정부가 엄격한 통화주의를 추구하지는 않

았으나 그렇다고 해서 Keynesianism로 되돌아간 것은 아니었다. 한마디로 말해서 1980년대 말의 경제정책은 재량적 통화주의라고 할 수 있을 것이다. 그 어떤 목표가 결정적으로 중요하지 않았으나 정책은 여전히 자산의 가치, 환율, 금리와 같은 통화적 지표에 의하여 좌우되었던 까닭이다.(Riddell, 1989:19-25)

Thatcher정부 하에서의 경제정책의 실적을 본다면 비교적 양호한 편이었다고 하겠다. 우선 성장률을 본다면 1979년 전반기에 -5%을 기록했던 GDP성장률이 1981년 후반기부터 회복하기 시작하여 1988년의 GDP는 1979년에 비하여 21% 성장했다.

다음에 인플레이션을 본다면 1979년 5월에 10.3%였던 12개월간 소비자물가 상승률이 1980년 8월에는 21%까지 치솟아 올랐으나 그후 하락하기 시작하였다. 1983년부터 1988년까지의 소비자물가상승률은 다른 선진국들이 2%내지 4.5%를 시현한데 대하여 영국은 3.5%내지 6%를 기록했다. 다시 말해서 다른 선진국에 비하여 다소 높은 편이었으나 한때 21%까지 상승하였던데 비하면 많이 안정되었다고 하겠다.

실업률의 억제를 정책목표로 삼지 않았던 보수당정부였던 까닭에 실업률은 크게 감소되지 않았다. 1979년 5월에 109만명이었던 실업자가 2년 후에는 213만 명에 달했으며 1986년 7월에는 313만 명에 이르렀다. 그 후 실업률이 하락하기 시작하여 1989년 봄에는 200만 명 이하로 억제되었다.(Riddell, 1989:26-28)

3. May의 정책학습과정과 정책변동

정책학습의 유형을 설명하는데 많은 지면을 할애하고 있는 May는 정책학습 과정에 있어서 정책실패의 인정이 중요한 역할을 한다고 주장한다.

1) 정책실패의 인정

정책의 성공도 정책성공의 조건을 추적케 함으로써 정책학습에 도움이 되나 정책의 성공보다 정책의 실패와 그 인정이 정책학습에 계기를 제공할 수 있다고 May는 주장한다.

실패의 인정이 있어야 정책의 재고와 새로운 디자인이 일어날 수 있는데 정책결정자들에 의한 실패의 인정이란 정상적인 상황 하에서 기대하기 어려운 것이 일반적인 현상이다. 특히 이념정당의 집권 하에서는 실패의 인정이 핵심적 가치의 재검토를 초래하는 까닭에 더욱 어렵다는 것이다.(May, 1992:341; Sabatier, 1988)

다시 말해서 영국의 노동당과 같은 이념정당이 집권하는 상황 하에서 그들이 오랫동안 신봉해오던 정책의 실패를 인정한다는 것이 지극히 어려운 일이었다.

그러나 1979년 총선에서 보수당이 승리하여 집권하게 되자 노동당정부하에

서는 불가능했던 경제정책의 실패를 인정하게 되었고 정책학습이 이루어지게 되었던 것이다.

정권의 교체가 일어나면 앞선 정권의 정책의 실패를 인정하기 쉬운 것이 사실이나 정권의 교체 없이도 정책실패의 인정이 가능한 경우가 많이 있다. 그 한 예가 관심집중적 사건(focusing event)으로 인한 정책실패의 인정이다.

후술하는 바와 같이 1989년 대형탱커 Exxon Valdez호가 알래스카의 좁은 해협에서 좌초하여 많은 원유를 유출하는 사고가 발생했다. 매스컴이 원유에 흠뻑 젖은 동식물의 실태를 대대적으로 보도하여 온 국민이 관심을 갖는 관심집중적 사건이 발생함으로써 정책결정자들이 정책의 실패를 인정하고 법률의 제정에 나서게 되었다.(Birkland, 1998:53-55)

2) 새로운 대안의 모색

정책실패의 인정이 있으면 그다음 단계는 새로운 대안의 모색이라 하겠다. 영국에서 Keynesianism에 입각한 노동당정부 경제정책이 실패한 것을 인정한 보수당 정부는 Keynesianism을 대체할 것으로서 통화주의에 토대를 둔 경제정책을 택하고 이를 추진하기 시작했다.

새로운 대안의 모색이 용이한 경우도 있으나 그렇지 못한 경우에는 위원회 등을 설립하는 경우가 많다. 미국의 사회보장제도가 재정위기에 직면했을 때 각 계에서 여러 가지 수습안이 제시되었으나 성공을 거두지 못하자 1981년 사회보장개혁위원회(National Commission on Social Security Reform)가 설치되었다. 많은 우여곡절 끝에 사회보장개혁위원회가 제시한 개혁안이 결실을 보게 되었던 것이다.(Light, 1985:166)

한국에서는 1988년 2월 25일에 출발한 노태우정부가 1987년 하반기부터 시작된 자가의 앙등에 당황하여 1988년 8월 23일 경제부총리를 위원장으로 하고 관계부장관 등을 위원으로 하는 부동산정책위원회를 설립했으며 이를 후에는 부동산대책실무회의가 구성되어 활동을 시작했다. 이어서 학계와 실무계 인사로 구성된 토지공개념연구위원회가 설치되어 가동을 시작했다. 이 토지공개념연구위원회가 마련한 연구안이 결실을 보아 토지공개념관련법이 탄생하게 되었던 것이다.(한은미, 1989:16-18)

3) 새로운 대안의 실험·채택

새로운 대안의 실험·채택이 대안의 모색과 별도의 단계를 이루지 않고 대안의 모색·실험·채택이 동시에 이루어지는 경우가 많다.

그러나 때로는 새로운 대안이 정착되기 전에 많은 시행착오를 거치는 것을 볼 수 있다. 이리하여 May는 시행착오적 학습(trial-and-error learning)을 강조하고

있다.(May, 1992:333)

영국경제정책의 경우 1980년대 말의 재량적 통화주의에 이르기까지 많은 실험과 우여곡절이 있었다는 것은 전술한 바와 같다.

4) 새로운 정책의 정착

정책학습과 정책변동의 최종단계는 새로운 정책의 정착이다. 그러나 오늘날과 같이 경제적 사회적 여건들이 급변하는 시대에 있어서 새로운 정책이라 해서 불변적인 것이 될 수는 없다고 하겠다. 특히 한국과 같이 급변하는 사회에서는 장기간에 걸쳐 정착하는 정책이 많지 않다는 사실을 실감한다.

한국의 토지공개념 정책의 경우를 본다면 지가의 앙등으로 1980년대 말에 채택된 토지공개념 정책이 한때 좋은 성과를 거두기는 했으나 1997년 말의 외환위기와 그에 따른 IMF체제의 도래이후 구조조정으로 인한 부동산매물의 증가와 금리의 폭등으로 부동산경기가 급속히 냉각하고 지가가 크게 떨어졌다. 거기에다가 자산디플레이션에 이은 복합 불황의 가능성마저 제기되어 1998년에 이르러 토지공개념 정책은 사실상 종결되었다.

한국의 지방양여금제도도 동일한 사례라 하겠다. 지방재정확충과 자치단체간 불균형시정을 동시에 해결하기 위하여 일본의 지방양여세를 모방하여 1991년에 도입한 지방양여금제도는 2005년 지방교부세의 교부율을 인상하는 대신 폐지되었던 것이다.

V. 정책학습에 기인한 정책변동사례

1. 캐나다의 원주민정책변동

1) 사례의 개요

캐나다의 원주민(인디안)정책은 동화(assimilationist)정책으로 시작되었다. 그러나 제1차대전 종료 후부터 변이(anomalies)가 일어나기 시작했으며 1938년경에는 원주민을 위한 새로운 법안이 입안과정에 들어갔으나 제2차대전의 발발로 결실을 보지 못하였다.

1950년에는 원주민문제가 신설된 시민권·이민부로 넘어갔다가 1966년에는 인디안 문제·북부재발부로 다시 이관되었다. 이러한 과정에서 원주민문제의 정책 결정에 있어서 원주민의 발언권이 강화되기에 이르렀다. 이리하여 많은 우여곡절 끝에 1980년대 후반부터 1990년대 초에 이르러 캐나다의 원주민정책은 과거의 동화정책에서 자치와 평화공존정책으로 전환도기에 이르렀다.

영국의 경제정책이 Keynesianism에서 통화주의로 전환하는데 10년이 걸린데 대하여 같은 패러다임 변동이기는 하나 캐나다의 원주민(인디안)정책이 동화정책에서 자치와 평화공존정책으로 전환되는데 60여년의 세월이 흘렀다는 것이 Howlett의 결론이다.(Howlett, 1999:640)

2) 동화정책에서 자치·평화공존정책으로의 이행

원주민에 대한 통제가 식민정부에 이관된 1860년경에 캐나다의 원주민(인디안)정책은 동화정책으로 정착되었다. 1867년 캐나다연합이 성립된 후에는 이 동화정책이 그대로 캐나다 연방정부에 인계되었다.

다른 정책분야의 경우와 같이 원주민정책도 제1차대전으로 변이(anomalies)가 웜트가 시작했다. 원주민들은 제1차대전 중 군에 자원입대하거나 농업생산에 전력을 다하는 등 캐나다정부의 전쟁수행에 적극적으로 협력하였다. 그러나 전쟁 후 원주민들이 기대했던 보상은 돌아오지 않았으며 원주민들의 불만은 고조되었다.

1930년 연방정부와 일부 서부주간의 협약에 의하여 천연자원이 주정부에 이관됨을 계기로 원주민들의 토지에 대한 권리를 인정하게 되었다. 거기에는 원주민정책을 20년 이상 관장해오던 원주민정책 책임자 Duncan Scott가 정년퇴임함에 따라 원주민정책에 공백이 생기게 되었다.

이리하여 1930년대 말 캐나다 연방정부에는 원주민문제를 다룰 새로운 전문가들이 등장하게 되었으며 원주민들은 법원을 통하여 그들의 권리를 주장하기 시작했다. 1938년에는 기존의 원주민문제와 관련된 일련의 법률들을 개정하려는 움직임이 일어났으나 제2차대전의 발발로 결실을 보지 못했다.

제 2차대전 후 원주민문제와 관련된 많은 위원회와 협의체가 구성되어 활동했으며 이라는 과정에서 원주민조직과 그들의 대변인들에게 정책결정에 참여할 수 있는 기회가 부여되었다. 드디어 1951년 인디안법(Indian Act)의 대폭적 개정이 이루어졌으나 어디까지나 동화정책의 테두리 안에서의 개정에 지나지 않았다.

원주민업무가 1950년에는 시민권·이민부로 넘어갔다가 1966년에는 인디안문제·북부개발부로 다시 이관되었는데 그러는 과정에서 원주민문제에 보다 우호적인 인사들이 많이 기용되었으며 원주민출신 정치지도자들이 고급행정직에 임명되기도 했다.(Hodgetts, 1973)

다른 한편 원주민 조직들은 그들 간의 견해의 대립으로 소용돌이도 있었으나 그러면서 원주민 권리신장에 필요한 정치활동에 있어서의 전문성의 제고도 이루어졌다. 알래스카 등지에서의 원주민 권리신장과 보조를 맞추어 캐나다 원주민조직들은 그들의 정치적·행정적 지위향상을 위하여 항의, 시위, 대언론 캠페

인 등 여러 가지 활동을 전개했다.

이러한 활동들이 1973년의 Calder사건을 계기로 효과를 거두기 시작했다. 캐나다 대법원이 원주민권리가 소멸되었다고 보았던 지역에서의 원주민권리를 인정하는 판결을 내리게 되었으며 이와 거의 동시에 다른 법원들도 유사한 판결을 내렸다.

원주민단체의 끈질긴 압력과 보다 우호적인 연방정부의 출현으로 Quebec의 분리주의 위협으로 인한 헌법개정 문제를 다루는 기회에 원주민문제도 끼워 넣는데 성공했다. 마지막 순간에 원주민문제가 제외되었으나 원주민단체는 1982년의 헌법개정시에 원주민권리신장에 관한 조항 몇 개를 삽입하는데 성공했다. 뿐만 아니라 다음번 헌법개정 논의시에는 Quebec과 동등하거나 적어도 유사한 정도의 권리를 부여하겠다는 보장을 받았다.

이리하여 1980년대 말부터 1990년대 초에 이르러 원주민들의 권리와 지위가 확고해졌으며 유력한 국회지도자들의 보장과 지원도 받게 되었다. 법원도 1982년 헌법개정에 의하여 부여된 원주민의 권리를 넓게 해석하게 되었다.

한마디로 말해서 캐나다의 원주민정책이 통화정책에서 자치와 평화공존정책으로 전환되는 패러다임 변동이 완성되었다고 하겠다.(Howlett, 1994:636-639)

3) 정책학습의 용이성과 정책변동의 비중

(1) 정책학습의 용이성

Howlett가 모델로 삼은 영국경제정책은 1979년의 총선에서 보수당이 승리함으로써 정책실패의 인정이 이루어졌으며 따라서 정책학습이 용이하게 이루어졌다.(Hall, 1993:284)

그러나 캐나다원주민정책의 경우에는 영국의 1979년 총선에 해당되는 사건이 없었다. 따라서 정책학습과 그에 따른 정책변동이 영국에서는 10년이 소요되었으나 캐나다원주민정책의 경우에는 60여년의 세월이 소요되었을 뿐만 아니라 우여곡절이 많았다.

(2) 정책변동의 비중

Keynesianism에서 통화주의로의 전환을 의미하는 영국 경제정책의 변동이 패러다임 변동이었던 것 같이 통화정책에서 자치·평화공존정책으로의 전환을 의미하는 캐나다의 원주민정책도 패러다임 변동이라 할 수 있다.(Howlett, 1994: 635-636)

2. 알래스카해안 오염방지정책

1) 사례의 개요

1977년부터 알래스카 내륙에서 생산되는 원유는 송유관을 통하여 프린스·윌리엄(Prince William)해협에 있는 터미널에 수송되어 거기에서 대형 탱커에 적재하여 해협을 항해하여 알래스카 만에 도달하게 되어 있었다.

대형 탱커가 좁은 해협을 항해하는데 많은 위험이 따른다는 전문가들의 경고가 있었으나 석유회사들은 이에 별로 귀를 기울이지 않았다. 그러다가 1989년 3월 27일 대형 탱커 EXXON Valdez호가 해협에서 좌초하여 1100만 개론의 원유가 흘러나와 해협과 중남부 알래스카연안을 오염시켰으며 매스컴이 이를 대대적으로 보도하였다.

그동안 석유회사들을 감싸던 미연방의회가 1990년 연방석유오염방지법(Federal Oil Pollution Act)을 제정하여 대형사고로 인한 해안오염을 방지하는 여러 가지 조치를 마련하게 되었다.

다른 한편 그동안 관계기관과의 협력에 인색하였던 석유회사들도 프린스·윌리엄해협지역 시민자문위원회, 해안경비대, 알래스카주정부 등과 협력하여 석유오염방지법에 규정된 조치뿐만 아니라 경험에서 우러나온 여러 가지 조치를 강구하여 원유유출로 인한 해안오염의 예방에 힘을 기울이게 되었다.(Birkland and Nath, 2000:281-282)

한마디로 말해서 대형 탱커의 좌초로 인한 원유의 유출과 이로 인한 환경오염이라는 관심집중적사건(focusing event)으로 새로운 법률이 제정되었을 뿐만 아니라 관련기관들의 협력체제가 마련됨으로써 환경오염방지정책에 큰 변동이 일어나게 되었다.

2) 관심집중적사건의 발생과 법률의 제정

1977년부터 6개 석유회사들이 알래스카의 프린스·윌리엄해협을 항해하는 대형 탱커를 운영하고 있었다. 해협이 좁고 일기가 불순한 경우가 많아 대형 탱커들이 좌초할 위험이 많다는 전문가들의 경고가 있었으나 석유회사들은 사고의 위험이 없다고 강변하며 사고예방조치의 강구를 소홀히 하였다.

그러다가 1989년 3월 27일 미국 최대의 석유회사인 EXXON의 탱커 EXXON Valdez호가 불순한 일기를 무릅쓰고 해협을 항해하다가 좌초하여 1100만 개론의 원유를 유출하여 해협과 알래스카연안을 오염시켰다.

사고가 커졌을 뿐만 아니라 오염이 극심하여 주민들의 피해도 심대하였다. 매스컴이 원유에 흠뻑 젖은 동식물의 실태를 생생하게 방영 보도함으로써 국민들의 관심이 집중되는 소위 관심집중적 사건으로 발전하였다.(Birkland, 1998:53-55)

드디어 그동안 석유회사들을 감싸던 미연방의회가 1990년 연방석유오염방지법을 제정하였을 뿐만 아니라 알래스카주 정부도 유사한 법률을 제정하여 다음과 같은 조치를 강구함으로써 석유오염방지정책에 변동이 일어났다.

첫째로 탱커의 충돌사고로 인한 석유유출을 방지하기 위하여 유도선박을 사용하여야 하며 둘째로 탱커의 항해의 오류를 경고하기 위한 유도장비를 비치해야 한다. 셋째로 사고로 원유가 유출되었을 때 이를 제거하기 위한 장비를 구비하여야 한다는 것이다.(Busenberg, 2000:179-181)

3) 제도적 학습장치와 학습문화

1990년의 석유오염방지법은 위에서 지적한 여러 가지 조치를 강구하였으나, 이밖에도 석유회사가 지역주민자문위원회, 해안경비대, 알래스카주정부 환경부 등과 협력하여 사고를 예방하고 오염을 방지하기 위한 여러 가지 조치를 강구하게 되었다. 특히 지역주민자문위원회가 중요한 역할을 담당하고 있는데 소요 경비는 석유회사들이 부담하도록 되어 있으나 자문위원회의 독립성 확보를 위한 장치가 마련되어 있다. 또한 위에서 지적한 4개 기관의 감독하에 일단의 연구자들이 협력적 연구를 통하여 체제의 결함을 적출하고 안전의 증진을 위한 방안을 제시하고 있다.

또 하나 특기할 것은 EXXON Valdez호 사고후에 정책학습과정을 뒷받침하는 새로운 관례가 성립했다는 것이다. 종전에는 석유회사들이 주민이나 알래스카주 정부·해안경비대 등과의 관계가 원만하지 못했는데 사고 후에는 석유회사들과 다른 기관들과의 관계가 크게 호전되었으며 이것이 정책학습에 크게 도움이 되었다는 것이다. Busenberg는 이것을 학습문화(learning cultures)라고 부르고 있다.(Busenberg, 2000:176)

이러한 학습문화 하에서 1990년의 법률에 규정된 것 외에도 여러 가지 사고 방지조치가 강구되었다. 첫째로 1993년 지역주민자문위원회가 해협에서의 불순한 일기로 인한 사고의 위험을 감소시키기 위하여 새로운 일기예보장비의 비치를 건의했는데 연방정부의 재정지원으로 장비의 비치가 이루어지게 되었다. 둘째로 지역주민자문위원회가 해협에서 탱커의 사고가 발생했을 때 이를 구조하기 위한 신형 유도선박의 비치를 제안했는데 이 역시 석유회사를 위시한 관계 기관들의 합의로 실현을 보게 되었다.

4) 정책학습의 용이성 및 정책변동의 비중

(1) 정책학습의 용이성

프린스·윌리암 해협을 통한 원유수송이 개시된 1977년부터 EXXON Valdez호 사고가 발생한 1989년에 이르는 기간 중 전문가들의 경고에도 불구하고 석유회

사들의 반대로 사고방지를 위한 안전장치가 거의 마련되지 않았다.

그러나 대형사고로 인하여 대량의 원유가 유출되고 매스컴의 대대적인 보도로 국민들의 관심이 집중되는 관심집중적 사건으로 발전하여 법률의 제정으로 이어졌다.

한마디로 말해서 이 사례는 관심집중적 사건으로 말미암아 초래된 정책학습 및 정책변동이라고 할 수 있겠다. 기존정책을 지지하는 석유회사들의 입지가 관심집중적 사건으로 약화되고 정책의 실패가 노정되어 정책학습과 이로 인한 정책변동을 강요당한 사례라 하겠다.

제대로 된 안전장치 없이 빈번한 불순일기 속에서 좁은 해협을 대형 탱커가 항해하는 상황 하에서 언젠가는 사고가 발생할 수밖에 없었다고 하겠다. 그러나 EXXON Valdez호사고와 같은 대형사고가 발생하지 않고 관심집중적 사건이 없었더라면 환경오염방지를 위한 정책학습이나 그로 인한 정책변동이 일어나지 않았을런지 모른다는 주장도 설득력을 지닐런지 모른다

(2) 정책변동의 비중

석유오염방지법이나 그 후의 관련기관들의 협의로 이루어진 조치들은 사소한 기술적인 것이라 할런지 모른다. May가 말하는 수단적 학습을 통한 정책변동, Glasbergen의 기술적 학습을 통한 정책변동이라 할런지 모른다. 그러나 다른 관점에서 본다면 1990년의 법률의 제정자체가 환경정책에 관한 철학의 변동이라 할 수 있겠다.

사고의 위험이 없음에도 불구하고 불필요한 예방조치를 강구하는 것은 기업의 원가양등만을 초래한다는 석유회사들의 주장을 감싸던 정책결정자들이 관심집중적 사건 이후 그들의 환경정책철학을 바꾸게 되었다는 것이다.

설사 기업원가의 양등을 초래하는 한이 있더라도 환경오염의 위험이 존재하는 상황 하에서는 기업의 부담으로 예방조치를 강구하는 것이 공익에 합치된다 는 견해가 승리한 사례라 하겠다.

3. 한국의 지방양여금제도 도입

1) 사례개요

취약한 지방재정의 확충을 위하여 신세원의 벌금이나 국세세원의 지방이양보다 지방자치단체간의 불균형 시정에 장점이 있는 제도로서 지방양여금제도가 거론되어 왔다.

특히 오랫동안 휴면상태에 있던 지방자치의 부활에 앞서 지방재정확충방안으로서 구내무부가 주동이 되어 일본의 지방양여세와 유사한 제도를 도입하자는 주장이 제기 되었다. 장기간에 걸친 이러한 연구와 논의가 1989년에 구체화되어

·지방양여세제도 도입을 위한 기본계획'이 수립되었다.(김덕영.1990)

1990년에 들어와서 부처간의 협의가 이루어지고 법안이 성립되어 국회의 심의를 거쳐 1990년 12월 31일 공포되고 1991년 1월 1일부터 시행되었다.

한마디로 말해서 한국의 지방양여금제도 도입은 정책학습 중 정책이전(policy transfer)의 사례라 할 수 있는데 Rose의 표현을 빌린다면 복제(copying)는 아니고 모방(emulation)이라고 할 수 있겠다.(Rose, 1991:22) 우리는 이곳에서 지방양여금 제도 도입을 정책학습의 일종인 정책이전이라는 관점에서 고찰하고자 한다.

2) 정책이전의 주체

정책이전의 연구자들은 항상 정책이전을 고찰함에 있어서 누가 정책을 이전하는가(who transfer policy?)하는 정책이전의 주체를 고찰한다.

지방양여금제도 도입의 주체는 구내무부였다고 하겠다. 지방자치의 부활에 앞서 지방재정의 확충방안을 위하여 고민하던 구내무부는 ① 신세원의 개발, ② 국세세원의 지방이양 등의 대안을 놓고 검토하던 끝에 이러한 방안들은 지방재정의 확충에는 이바지 할런지 모르나 지방자치단체간의 불균형을 더욱 심화시킬 우려가 있다는 문제에 봉착하였다. 이리하여 지방재정의 확충과 자치단체간 불균형 시정을 동시에 해결할 수 있는 방안으로서 일본의 지방양여세제도에 착안하여 이의 도입을 추진하게 되었던 것이다.

3) 정책이전의 대상

구내무부가 지방재정의 확충과 자치단체간의 불균형 시정을 동시에 해결할 수 있는 방안으로서 일본의 지방양여세와 독일의 공동세 제도를 연구의 대상으로 삼았으나 연방국가인 독일의 공동세 보다는 우리와 정치문화가 크게 다르지 않는 일본의 지방양여세제도가 정책이전의 대상으로 떠올랐다.

전술한 바와 같이 일본의 지방양여세와 유사한 제도의 도입은 복제가 아니라 모방이라고 할 수 있다. 국가가 정수한 특정한 조세를 지방자치단체에 양여한다는 점에서 제도의 근간은 동일하나 다음과 같은 여러 가지 점에서 일본의 지방양여세제도와 이를 모방한 한국의 지방양여금제도는 차이가 있다.(유훈, 2000: 228-233)

(1) 명칭

일본은 국세수입의 일정비율을 지방자치단체에 양여한다는 취지에서 지방양여세라는 명칭을 사용하고 있다. 그러나 우리나라에서는 법안의 성안과정에서 법제처의 강력한 주장에 따라서 지방양여금이라는 명칭을 사용하게 되었다. 지방양여세라고 하면 실정을 잘 모르는 국민에게는 새로운 조세를 신설하는 것

같은 인상을 준다는 것이다. 뿐만 아니라 지방양여금은 새로 세금을 징수하는 것이 아니라 국가가 징수한 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하는 것이므로 양여금이라는 명칭이 더 적절하다는 것이다.

(2) 적용법률

일본의 지방양여세는 단일법률이 아니라 복수의 법률의 적용을 받고 있다. 지방도로양여세법은 1955년에 제정되었으며 특별토양여세법은 1962년에 제정되었다. 석유가스양여세법은 1965년에 제정되었고 자동차중량양여세법은 1971년에 제정되었으며 항공기연료양여세법은 1972년에 제정되었다. 끝으로 소비양여세법은 1989년에 제정되었다.

이에 반하여 한국의 지방양여금제도는 지방양여금법이라는 단일법률의 적용을 받고 있다고 할 수 있겠으나 국세수입을 지방자치단체에 양여하는 것이므로 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법류」에도 관련규정을 두고 있다.

(3) 특정재원과 일반재원

일본의 지방양여세제도는 지방자치단체에서 원칙적으로 특정재원으로 사용되고 있으나 특별토양여세와 소비양여세는 일반재원이다.

이에 반하여 한국의 지방양여금은 특정재원으로 되어 있다. 그 용도는 제1차 연도인 1991년에는 도로사업에 한정되었으나 그 후 그 용도가 확대되어 ① 도로정비사업, ② 농어촌지역 개발사업, ③ 수질오염사업, ④ 청소년육성사업, ⑤ 지역개발사업에 사용되었다.

4) 정책학습의 용이성 및 정책변동의 비중

(1) 정책학습의 용이성

전술한 바와 같이 지방양여금제도의 도입은 정책이전의 사례라 하겠다. 모든 정책이전이 그렇듯이 지방양여금제도의 도입은 비교적 용이하게 이루어진 정책 학습이라 하겠다.

특히 우리와 지리적으로 인접해 있고 사회문화적으로 유사성이 많을뿐만 아니라 언어의 장벽이 두텁지 않은 일본의 제도를 모방한 것이므로 정책이전이라는 정책학습이 용이하였다고 하겠다.

이것은 마치 미국과 인접해 있는 캐나다가 환경정책 등을 포함한 여러 분야에서 미국의 정책을 빈번하게 이전하고 있는 것과 유사하다 하겠다.(Hoberg, 1991; Bennett, 1990)

(2) 정책변동의 비중

일본의 지방양여세를 모방하여 도입한 한국의 지방양여금제도는 일시적이나마 한국의 지방재정조정정책에 변동을 초래한 사례라 하겠다.

지방양여금제도의 도입으로 종전에 국고보조금과 지방교부세로 2원화 되어있던 지방재정조정제도가 3원화되는 계기가 마련되었다고 하겠다.

지방양여금은 한때(1999년) 중앙정부의 지방재정지원총액에 있어서 16.6%를 차지함으로써 지방재정의 확충에 이바지 하였을 뿐만 아니라 특정재원이라는 점에서 일반재원인 지방교부세와 다르며 도리어 국고보조금과 그 성격이 유사하다 하겠다. 그러나 국고보조금이 중앙정부 지원부처의 예산과정에 의하여 영향을 받는데 대하여 지방양여금은 재원이 법정화 되어 있다는 점에서 국고보조금과 다르다고 하겠다.

다만 유감스러운 것은 2005년도에 이르러 지방교부세의 교부율을 인상하는 대신 지방양여금제도는 14년간의 운영 끝에 폐지하였다는 사실이다.

4. 사례의 비교분석

우리는 위에서 정책학습에 기인한 정책변동에 관한 사례 3개를 살펴보았다. 이곳에서는 ① 정책학습의 성격, ② 정책학습의 용이성, ③ 정책변동의 비중이라는 세 가지 기준에 따라 3개 사례를 비교하고자 한다.

1) 정책학습의 성격

앞에서 검토한 정책학습의 유형에 따라 3개 사례의 정책학습의 성격을 비교하여 본다면 캐나다의 원주민정책변동을 Howlett는 패러다임 변동이라고 규정지었으나 이 변동을 초래한 정책학습은 여러 사람이 말하는 사회적 정책학습이라고 할 수 있겠다.

알래스카해안 오염방지정책의 변동을 초래한 정책학습은 논란의 여지는 있을 뿐만 아니라 수단적 정책학습이라고 보고 싶다. 특정한 지역의 기술적 안전장치의 강구와 관련된 정책학습인 까닭이다.

한국 지방양여금도입을 가능케 한 정책학습은 정책이전 또는 Rose가 말하는 교훈얻기에 해당된다고 하겠다. 좀더 구체적으로 말한다면 복제(copying)는 아니고 모방(emulation)에 해당된다고 하겠다.

2) 정책학습의 용이성

영국경제정책의 변동을 초래한 정책학습은 1979년의 정권교체가 계기가 되어 10년 정도 소요되었으나 캐나다 원주민정책의 경우에는 정책학습이 60여년이

소요되었으며 우여곡절이 많았다.

알래스카해안 오염방지정책의 경우를 본다면 1977년부터 대형 탱커의 프린스·윌리엄 해협의 항해가 시작되었으나 전문가들의 경고가 있었음에도 불구하고 1989년의 EXXON Valdez호의 사고가 발생할 때까지 석유회사들이 안전장치의 강구를 외면했으며 미국의 연방의회도 석유회사의 주장에 동조했다. 말하자면 정책의 독점(policy monopoly)이 지속되었던 것이다.(Baumgartner and Jones, 1993 :6-9)

그러나 1989년의 대형사고와 그 뒤를 이은 매스컴의 대대적인 보도가 도화선이 되어 10여년에 걸친 정책의 독점이 붕괴되고 정책학습이 이루어져 환경오염방지정책에 변동이 일어나게 되었다.

영국 경제정책의 변동을 초래한 정책학습에 정권교체가 계기를 제공했다면 알래스카해안 오염방지정책의 경우에는 관심집중적 사건(focusing events)이 계기를 마련했다고 하겠다.(Birkland, 2005:101)

한국의 지방양여금제도는 일본의 지방양여세를 모방한 것으로서 지방자치의 부활에 앞서 지방재정의 확충과 지방자치단체간 불균형시정을 동시에 해결할 수 있는 방안으로서 채택한 것이라 하겠다.

일본의 지방양여세제도와 명칭, 적용법률의 단일여부 등에 있어서 차이가 있으나 일본이 30여년간 사용하던 제도를 정책이전한 것이므로 정책학습은 용이했다고 하겠다.

3) 정책변동의 비중

캐나다 원주민정책의 변동은 동화정책에서 자치·평화공존정책으로의 전환으로서 Howlett가 말하는 패러다임 변동이라 하겠다. 3개 사례 중 정책변동의 비중이 가장 무거운 사례라 하겠다.

우리는 앞에서 알래스카해안 오염방지정책의 변동을 정책결정자들이 그들의 환경정책철학을 바꾼 사례라고 볼 수 있다고 주장했으나 한정된 지역에서의 기술적인 안정장치를 강구한 것이라는 점에서 정책변동의 비중은 과히 무거운 것이라 하기 어려울 것이다.

한국의 지방양여금제도 도입은 종전에 국고보조금과 지방교부세로 2원화되어 있던 지방재정조정제도를 3원화하는 계기를 마련했을 뿐만 아니라 다소간이나마 지방재정의 확충에 이바지했다는 점에서 정책변동의 비중을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 2005년도부터 지방양여금제도가 폐지되었다는 사실을 감안한다면 비중이 높았다고 보기 어려울 것 같다.

VI. 결 론

우리는 위에서 정책학습의 개념과 유형을 살펴본 다음 이러한 정책학습이 어떻게 정책변동을 초래하는가를 고찰하였다.

이어서 정책학습에 기인한 정책변동사례 세 가지를 통하여 정책학습이 어떻게 정책변동과 연관되는가를 캐나다·미국·한국의 예를 들어 구체적으로 살펴보았다.

정책학습과 그 뒤를 이은 정책변동은 캐나다 원주민정책의 경우와 같이 60여 년의 세월과 많은 우여곡절 끝에 초래될 수 있는가 하면 사례연구에는 포함되지 않았으나 영국의 경제정책과 같이 정권교체로 정책의 실패가 쉽게 인정되어 정책변동이 일어날 수도 있다. 알래스카 오염방지정책과 같이 대형사고와 그 뒤를 이은 관심집중적 사건으로 정책의 독점이 붕괴된 끝에 일어날 수 있으며 한국의 지방양여금제도와 같이 여전만 조성되면 외국으로부터의 정책이전으로 비교적 용이하게 일어날 수도 있다.

어느 경우나 “과거의 정책의 결과나 새로운 정보(외국제도 포함)에 비추어 정책의 목표나 수단·기법 등을 조정하려는 노력”이라는 Hall의 정책학습의 정의에 합치되는 현상이라 하겠으나 다양한 양상을 지닌 현상이라 하겠다.

소요기간, 정책학습의 유형, 정책학습의 용이성, 정책변동의 비중 등이 지극히 다양하며 정책학습과 정책변동의 경계도 명확하지 않은 경우가 많다. 어떤 학자들이 정책학습을 모호한 개념이라고 하는 이유를 이해할 것 같다.

이와 같이 모호하다는 비판을 받고 있는 정책학습의 개념규정을 명확히 하고 정책학습과 정책변동의 경계를 분명히 하는 노력이 앞으로의 과제라 하겠다.

참고문헌

- 김덕영, (1990)지방양여금제도의 운영방안, 「지방재정」9(4)
유 훈, (2000) 「지방재정론」(제3정판), 서울 : 법문사
유 훈, (2002) 「정책학원론」(제3정증보판), 서울 : 법문사
한은미, (1989) 토지공개념의 의의와 과제, 법무부편「토지공개념과 토지정책」, 서울 : 법무부
Barke, Richard, (1985) "Policy Learning and the Evolution of Federal Hazardous Waste Policy," *Policy Studies Journal*, September
Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago : University of Chicago Press.

- Bennett, Colin (1990) "The Formation of a Canadian Privacy Policy : The Art and Craft of Lesson-Drawing," *Canadian Public Administration*.
- Bennett, Colin (1991) "How States Utilize Foreign Evidence," *Journal of Public Policy*, January–March
- Bennett, Colin (1991) "Review Article : What Is Policy Convergence and What Causes It?" *British Journal of Political Science*
- Bennett, Colin (1997), "Understanding Ripple Effects : The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability," *Governance*, July
- Bennett and Michael Howlett(1992) "The Lessons of Learning : Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change," *Policy Sciences*, August
- Birkand, Thomas A. (1998) "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting," *Journal of Public Policy*, January–April
- Birkand, Thomas A. (2005) *An Introduction to the Policy Process*. second edition, Armonk : Sharpe
- Birkand, Thomas A. and Radhika Nath (2000), "Business and Political Dimensions in Disaster Management." *Journal of Public Policy*, No. 3
- Busenberg, George J. (2000) "Innovation, Learning, and Policy Evolution in Hazardous Systems," *American Behavioral Scientist*, December
- Busenberg, George J. (2001) "Learning in Organizations and Public Policy," *Journal of Public Policy*, May–August
- Childs, David, (2001) *Britain Since 1945 : A Political History*, fifth edition, London: Routledge
- Coleman, William(1994) "Policy Convergence in Banking : A Comparative Study." *Political Studies*, June
- Deursch, Karl W. (1966) *The Nerves of Government*, New York : The Free Press
- Dolowitz, David and David Marsh (1996), "Who Learns What from Whom : A Review of the Policy Transfer Literature," *Political Studies*, June
- Fiorino, Daniel J. (2001) "Environmental Policy as Learning : A New View of an Old Landscape," *Public Administration Review*, May–June
- Greener, Ian(2001) "Social Learning and Macroeconomic Policy in Britain," *Journal of Public Policy* 21(2)
- Hall, Peter A. (1988) "Policy Paradigms, Social Learning and the State," A Paper

- Presented to the International Political Science Association.
- Hall, Peter(1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State," *Comparative Politics*, April
- Heclot, Hugh (1974) *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, New Haven : Yale University Press, 1974
- Hoberg, George(1991) "Sleeping with an Elephant : The American Influence on Canadian Environment Regulation," *Journal of Public Policy*, 107-32
- Hodgetts, J. E. (1973) *The Canadian Public Service : A Psychology of Government, 1867-1970*, Toronto : University of Toronto Press.
- Howlett, Michael (1994), "Policy Paradigms and Policy Change: Lessons from the Old and New Canadian Policies Towards Aboriginal Peoples," *Policy Studies Journal* 22(4)
- Light, Paul, (1985) *Artful Work : The Politics of Social Security*, New York : Random House
- May, Peter, (1992) "Policy Learning and Failure," *Journal of Public Policy* 12 (4)
- Mossberger, Karen and Harold Wolman (2003) "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation," *Public Administration Review* 63 (4)
- Newstadt, Richard E. and Ernest R. May (1986) *Thinking in Time : The Uses of History for Decision Makers*, New York : Free Press
- Riddell, Peter (1989) *Thatcher Decade : How Britain Has Changed During the 1980s*, Oxford : Basil Blackwell
- Robertson, David (1991) "Political Conflict and Lesson-Drawing," *Journal of Public Policy* 11 (1)
- Rose, Richard (1991) "What is Lesson-Drawing," *Journal of Public Policy* 11 (1)
- Sabatier, Paul (1988) "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences* 21 (2-3)
- Sabatier, Paul (ed) (1999) *Theories of the Policy Process*, Boulder : Westview Press
- Sabatier, Paul and Hank C. Jenkins-Smith(eds.) (1993) *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder : Westview Press

ABSTRACT

Police Learning and Policy Change

Hoon Yu

This paper briefly traces how the studies on policy learning developed and then examines the concept and typologies of policy learning. This study also examines the policy learning process which results in policy change.

The concepts developed here are examined through three case studies, Lessons from the old and new Canadian policies towards aboriginal peoples, The EXXON Valdez oil spill in Prince William Sound, Alaska, and The adoption of the shared tax system between central and local governments in Korea.

[Key words: policy learning, policy change, policy transfer, conflict-based model, learning model]