

# 政策改革過程에 있어서 政策評價의 爭點과 政策學習\*\*

盧 化 俊\*

< 目 次 >

I. 序 論	役割
II. 政策改革과 政策學習의 動態的 循環過程	IV. 結 論: 政策評價의 爭點이 政策學習에 미친 영향
III. 政策學習에 있어서 政策評價의	

<요 약>

정책평가가 어떻게 정책의 수정·보완에 활용되느냐 하는 주제와 정책학습이 어떻게 일어나느냐 하는 주제에 대해서는 그동안 많은 연구가 있어 왔으나 개혁정책에 대한 정책평가과정에서 정책구조의 각 수준별 정책쟁점들이 어떻게 대두되며 이것들이 정책학습에 어떠한 영향을 미치고, 결과적으로 정책창도집단의 신념체계에 어떻게 영향을 미치는가 하는 과정과 메카니즘에 대해서는 연구가 미진하였다. 이 연구는 사례분석을 통하여 정책평가과정에서 정책구조상의 서로 다른 구성요소들 가운데 어떤 수준에 정책평가 이슈들이 어떻게 대두되고 이것이 정책학습에 어떻게 영향을 미치는가를 밝히는 데 연구의 초점을 맞추고 있다.

## I. 序 論

### 1. 研究의 目的

政策改革의 과정은 政策改革의 추진주체인 정책창도연합체와 이에 비판적인 반정책연합체를 포함하여 정책개혁에 의하여 직접 간접으로 영향을 받는 다양한 집단들의 상호작용 과정이다. 이러한 다양한 집단들간의 동태적인 상호작용과정에

\*서울대학교 행정대학원 교수

\*\*이 연구는 「서울대학교 발전기금」의 지원에 의하여 이루어진 것이다.

서 이 과정에 참여하는 집단들은 정책학습(policy learning)을 하게 되고, 이러한 정책학습을 통하여 改革政策의 방향과 내용은 變化되어 간다. 물론 다양한 집단들에 의하여 이루어지는 정책학습의 내용은 각 학습의 주체, 정책의 내용, 그리고 각 집단들이 인지하고 있는 니드(need) 등에 따라 다를 수 있다. 그리고 각 집단들이 改革政策에 대하여 학습한 내용들은 그들 각 집단들의 개혁니드(reform need)에 영향을 미치게 될 것이고 이에 따라 그들 집단들은 다시 改革의 내용과 방향에 영향을 미치기 위하여 상호작용하므로써 政策改革의 내용과 방향이 다시 수정되는 순환과정을 거치게 된다.

이러한 정책개혁의 동태적 과정에서 정책평가는 정책학습을 촉발하는 메카니즘으로서 중요한 역할을 한다. 그럼에도 불구하고 정책평가가 정책학습과정에서 어떠한 역할을 하고, 그 역할은 어떠한 메카니즘을 통하여 이루어지며, 이러한 정책학습이 정책개혁의 變化에는 어떠한 영향을 미치는가 하는 데 대한 연구는 미진한 것으로 보인다.

이 연구는 정책개혁과정에서 정책학습이 어떠한 영향을 미치며, 정책평가는 이러한 정책학습이 일어나는 과정에서 어떠한 역할을 하고, 이러한 역할을 효율적으로 수행하도록 하는 메카니즘은 무엇인가 하는 것을 밝히는 데 연구의 목적을 두고 있다.

## 2. 研究의 方法

이 연구는 문헌조사에 의하여 선행연구를 검토하고, 미국과 한국의 정책개혁 사례를 하나씩 선택하여 분석하는 사례연구의 접근방법을 취하고 있다.

### Ⅱ. 政策改革과 政策學習의 動態的 循環過程

정책개혁과정에서 정책학습은 전체로서의 하나의 정책전반에 대하여 일어날 수도 있지만 그보다는 정책을 구성하고 있는 일부의 구성요소들에 대하여 일어나는 것이 일반적이다. 그렇기 때문에 정책학습이 일어나는 메카니즘을 이해하기 위해서는 먼저 정책구조를 이해하고, 정책개혁이 정책구조상의 어떠한 요소에 대하여 주로 이루어 졌는가를 파악하므로써 정책개혁과정에 있어서 정책학습이 이루어지는 과정을 올바르게 이해할 수 있게 될 것이다.

## 1. 政策構造와 政策改革의 類型

### 1) 政策의 構造

한 사회를 형성하고 있는 사회구조, 사회문화, 사회적인 가치관, 규범, 국민들의 행태 등은 끊임없이 변화하고 있다. 외국문물의 유입, 새로운 사상의 대두, 과학기술의 발전 등이 이러한 변화의 주요 요인들이다.

사회를 형성하고 있는 사회문화나 가치관, 사회적 규범이나 행태, 물리적 환경 등이 사회의 각 분야별로 볼 때에는 바람직한 방향으로 변화되어 가고 있는 것들도 있지만 때로는 바람직하지 않은 방향으로 변화되어 가고 있는 것들도 있다.

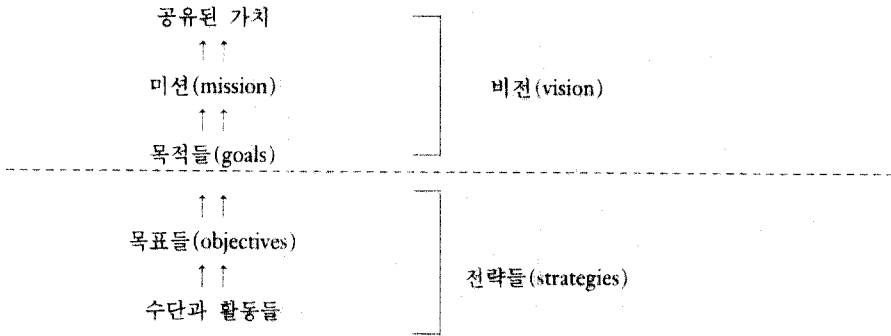
정부는 사회를 형성하고 있는 이러한 구성요소들, 즉 사회의 각 분야별 사회문화, 가치, 규범, 질서, 구조, 행태 등이 바람직한 방향으로 변화되어 갈 때에는 이것을 유지·발전시키고자 하지만 이러한 요소들이 바람직하지 않은 방향으로 변화되어 갈 때에는 이것을 의도하는 방향으로 재구성하고자 노력한다.

정부가 사회의 각 분야별 사회문화, 가치, 규범, 질서, 구조, 행태 등 사회적 상태나 조건들을 유지하거나 또는 변경시키고자 할 때 사용하는 간여(intervention)의 수단이 정책이다. Lowi는 정책을 어떤 정부당국이 적극적으로거나 소극적인 제재들(sanctions)을 사용함으로써 시민들의 행태나 조건에 영향을 미치고자 하는 의도를 정의해 놓은 일반적인 진술(statement)이라고 정의하고 있는데,<sup>1)</sup> 이러한 정책에 대한 정의는 우리가 사용하고 있는 정책에 대한 정의와 유사하다.

이렇게 볼 때 정책이란 어떤 한 사회분야에서 사회적 시스템·구조·문화·가치·규범·행태·물리적 환경 등을 어떻게 바꾸며, 또 어떠한 방법으로 바꾸고자 하는가 하는 정부간여의 수단이다. 여기서 어떠한 사회를 만들겠다고 하는 것은 비전이며, 어떻게 만들겠다고 하는 것은 정책수단과 활동이다.

정책은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 비전(vision)과 전략의 두 개의 수준으로 조화해 볼 수 있다. 정책의 비전은 정책엘리트집단의 공유된 가치(value), 미션(mission), 그리고 이를 실현하는 데 공헌할 것으로 기대되는 정책목적으로 구성되어 있고, 비전을 실현할 전략은 정책목표들과 수단 및 활동들로 구성되어 있다.

1) Theodore J. Lowi, "Population Policies and the American Political System," in R.L. Clinton, W.S. Flash and R.K. Godwins (eds.), *Political Science in Population Studies* (Lescington, Mass.: Lexington Books, 1972), pp.25-53.



〈그림 1〉 정책의 구조

## 2) 政策改革의 類型

일반적으로 改革이란 현상태의 變化를 지칭한다. 그것은 한 국가사회의 잘못되고 낡은 제도와 관행 그리고 기구를 국민적 동의의 기반 위에서 합법적으로 改造하거나 改革하는 것을 의미한다. 정부는 정책에 의하여 사회를 만들고 변화시켜 나가기 때문에 사회를 변화시키고 바꾸어 나가기 위해서는 먼저 그 실현수단인 政策을 改革하지 않으면 안된다. 이런 의미에서 政策改革은 사회개혁<sup>2)</sup>의 핵심적 요소이며 수단이라 할 수 있다.

정책이 사회를 변화시키고자 하는 수단이라 한다면 정책개혁은 정책구조상에서 어떤 수준을 변화시키고자 하는가 하는 데 따라 유형화시켜 볼 수 있다.

첫번째 유형의 개혁은 상황개선목표 실현의 효율화를 위해서 프로그램수단을 개혁하는 것이다.

프로그램 수단의 개혁은 정책의 구조에서 보는 바와 같이 정책목표는 주어진 것으로 전제하고 정책목표들을 달성할 수 있는 좀더 效果的인 수단들을 탐색하여 이들을 기존의 수단이나 활동들과 대치하는 것이다. 이러한 改革은 주로 프로그램 수단의 개혁에 정책개혁의 초점이 맞추어 진다. 예컨대 고속도로의 소통을 원활히 하기 위해서 버스전용차선제를 실시한다든지, 또는 범죄발생율을 감소시키기 위하여 경찰의 순찰방법을 바꾼다든지 하는 것들이다. 프로그램 수단의 개혁은 정책개혁 가운데 가장 널리 채택되는 개혁이다.

두번째 유형의 개혁은 상황개선목표 변혁을 위한 프로그램 목표의 개혁이다.

2) 여기서 사회개혁은 정치·경제·사회개혁을 포괄하는 넓은 의미로 사용하고 있음.

프로그램 목표의 개혁은 정책이 추구하는 시스템목표인 가치와 정책의 목적(policy goal)은 주어진 것으로 하고 이를 달성할 수단으로서의 프로그램을 개혁하는 데 그 개혁의 초점을 두는 프로그램 수단의 개혁과는 달리 프로그램이 성취할 목표를 개혁하는 데 초점을 둔다는 데 프로그램 수단의 개혁과 차이가 있다. 여기서 개혁하고자 하는 것은 어떤 사회적 상황에서 문제가 되고 있는 규범적 수준이나 규칙이다. 예컨대 초고속정보통신 기반구축사업에서 단계별 목표를 설정하거나 경부고속철 건설의 구간별 완공목표를 결정한 것이라든지 정치인에게 허용되는 정치헌금의 수준, 소위 떡값의 수준 등과 같이 현재 사회에서 통용되고 있는 규범적 수준의 개선을 목표로 하는 프로그램 개혁이 프로그램 목표의 개혁이라 할 수 있다.

세번째 유형의 개혁은 사회시스템의 개혁으로서의 정책목적의 개혁이다. 프로그램 목표나 프로그램 수단의 개혁이 사회의 공유된 가치에 기초를 둔 목적실현의 수단에 대한 개혁이라고 한다면 정책목적의 개혁은 현재의 사회시스템의 목적이라 할 수 있는 사회적 가치를 실현하는 데 얼마나 기여할 수 있는지, 다시 말하면 전제로서의 사회시스템이 적합한지를 검토하고 사회시스템 그 자체를 개혁하려는 데 초점을 둔다. 미국에서 복지국가(welfare state)로서의 사회시스템을 구축하기 위한 목적으로 1930년대에 뉴딜정책(New Deal)을 실시하고 그 일환으로 사회보장법(The Social Security Act)을 도입하였는데 이는 그 대표적인 예라 할 수 있다. 우리나라의 초고속 정보통신망구축사업도 사회시스템을 바꾸고자 한다는 점에서 사회시스템 개혁으로서의 정책목적의 개혁이라 할 수 있다.

네번째 유형의 개혁은 시스템이 추구하는 價値變革을 위한 政策改革이다. 사회시스템이 추구하는 가치개혁을 위한 정책개혁은 상위정책개혁이라 할 수 있다. 개인주의적 사회가치와 규범을 공동체 우선적인 사회가치와 규범이 지배하는 사회를 만들기 위한 개혁이라든지, 경제발전 우선주의적 사회가치와 규범을 쾌적한 환경을 중요시하고 환경보전을 우선시하는 가치와 규범이 공유된 사회를 만들기 위한 정책개혁이 이에 해당된다. 능률성이 우선되는 가치가 지배하는 사회에서 형평성과 기회균등이 더 존중되는 사회로 전환되는 것은 시스템이 추구하는 價値變革이라 할 수 있으며 이를 실현할 정책개혁은 바로 價値變革을 위한 정책개혁이라고 할 수 있다.

이론적으로는 정책개혁은 위에서 고찰한 바와 같이 그것이 추구하는 목적에 따라 유형화할 수 있겠으나 현실적인 사회개혁의 목표를 달성하는 데 있어서는 사회개혁의 성격이 복합적이기 때문에 정책개혁의 성격 또한 복합적인 것이 일반적이다.

## 2. 政策改革과정에 있어서 政策學習의 影響

### 1) 政策學習의 概念과 主體

#### (1) 政策學習의 概念

政策學習은 넓은 의미의 組織學習의 한 과정이다. 組織學習의 현상에 대해서는 여러 가지 정의들이 제시되어 있는데 가장 고전적인 정의는 Cyert와 March의 정의이다. Cyert와 March에 의하면 조직은 조직의 경험에 의하여 조직목표를 바꾸고(목표의 적응), 조직의 관심을 변경하며(이용규칙의 적응), 조직의 탐색절차를 변경(탐색규칙에 있어서의 적응)하면서 변화에 적응, 발전해 간다는 것이다.<sup>3)</sup> 이에 비해서 Argyris는 學習은 오류(error)를 발견하고 이를 수정할 때 일어난다고 주장하고 있다. 오류는 어떤 행동이 산출해 내고자 의도한 것과 그러한 행동을 실제로 수행할 때 나타나는 것 사이의 차이, 즉 처음에 의도한 것과 실제 이룩한 결과간의 차이이며, 이들 의도한 결과간의 차이를 일치시키려고 노력할 때 學習이 일어난다는 것이다.<sup>4)</sup> 또한 Argyris에 의하면 시스템의 유지, 성장에 기여했던 반응 및 행동들은 반복되고 그렇지 못한 반응 및 행동들은 중단되거나 수정되어야 하는데, 이 때 반응이나 행동들만을 수정해 가면서 기존의 시스템 목적(system goal)을 달성하려는 활동을 일차학습 또는 적응학습이라 하고, 시스템 목적 그 자체까지도 수정하는 학습을 이차학습 또는 생성학습이라 한다.<sup>5)</sup> 이들 가운데 일차학습은 일상적이고 반복적인 문제에 적절하고, 이차학습은 복잡하고 프로그래밍화 할 수 없는 문제의 학습에 보다 더 적절하다. Senge는 조직에서의 학습이란 경험에 대한 지속적인 검증을 통해 이 경험들을 지식으로 전환하여 전체조직이 공유하고 이를 조직의 핵심적 목적과 목표달성에 활용할 수 있도록 함을 의미한다고 하여<sup>6)</sup> 경험의 지속적 검증, 지식의 산출, 지식의 공유 및 학습에 대한 의미를 강조하고 있다.

3) R.M. Cyert and J.G. March, *A Behavioral Theory of The Firm*(New York : Prentice-Hall, Inc., 1963), pp. 114-126.

4) Chris Argyris, *Knowledge for Action-A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*(San Francisco, Jossey Bass, 1993), p. 3.

5) Chris Argyris, *On Organizational Learning*(Cambridge : Blackwell, 1992), pp. 1-9.

6) Peter Senge 외 저, 박광량·손태원 역, 「학습조직의 5가지 수련 : Field Book」(서울: 21세기 북스, 1996), p. 34.

물론 모든 組織學習이 政策學習은 아니다. 組織學習들 가운데에는 조직의 관리 능력의 향상이나 정책이 아닌 일반적인 조직목표의 설정, 그리고 설정된 조직목표달성의 효율화를 위한 組織學習들도 있는데 그것들은 간접적으로는 政策學習과 관련되어 있다고 할지라도 직접적인 政策學習이라고 하기는 어렵다.

組織學習들 가운데 정책창도, 정책형성 또는 집행과정에 참여하는 개인이나 조직으로서 어떤 특정한 정책목적이거나 정책목표 및 수단의 적절성과 효과성 또는 효율성 등과 관련된 경험이나 체계적 사고를 통하여 學習을 할 때 이것을 政策學習 또는 政策指向的 學習이라 할 수 있다.

政策指向的 學習은 組織學習 理論에 비추어 볼 때 정책이 추구하는 가치나 정책목표를 성취하였거나 성취하지 못했을 때 그 원인을 규명하고, 만일 성취하였을 때에는 그 성취조건들을 계속 강화해 나아가고 실패하였을 때에는 그 오류의 원인들을 규명하여 그 해결책을 강구함과 동시에 이것을 시정하려고 노력하며, 나아가서는 환경변화에 맞추어 정책이 추구하는 가치나 목적 및 정책목표들을 평가하고 수정 보완해 나아갈 때 이루어지며, 이러한 과정에서 이루어지는 제 학습 활동이다.

## (2) 政策學習의 主體

學習(learning)은 그것이 어떤 學習이든간에 주체가 있게 마련이다. 政策學習 또한 예외가 아니다. 政策學習의 주체는 정책집행의 대상이 되는 개인이나 조직일 수도 있고 政策을 결정하거나 집행을 담당하는 개인이나 조직 또는 정책창도 연합체(policy advocacy coalition)일 수도 있다.

정책전문가들이 어떤 특정한 정책의 집행과정이나 정책을 집행한 후에 어떤 정책수단(규제나 인센티브 등)이 정책대상집단의 순응을 확보하는 데 효과적이었느냐 하는 것을 평가할 때에는 정책대상집단이나 조직이 정책수단인 규제나 인센티브의 정도에 따라 政策學習을 통하여 그들 개인이나 조직의 가치, 문화, 규범, 행태 등과 같이 정책이 바꾸고자 목적인 바를 바꾸었느냐 하는 것, 즉 政策學習이 효과적으로 이루어졌느냐 하는 것을 평가하고자 하는 것이다. 정책이 도입한 어떤 규제나 인센티브가 정책대상집단에 속하는 개인이나 조직에 그들의 학습과정을 통하여 얼마나 규범화되거나 制度化되었느냐 하는 것을 파악하는 것이 이때의 정책평가의 목적이다. 이러한 관점에서 이 때의 정책학습의 주체는 정책집행의 대상인 개인이나 조직이라 할 수 있다.

政策學習은 이와 같이 정책집행의 대상이 되는 개인이나 조직에 의하여 이루어

질 수도 있으나 정책을 결정하거나 집행하는 과정에 참여하는 주체인 개인이나 조직 또는 정책창도연합체에 의하여 이루어질 수도 있다. 추진하고자 하는 정책 대안들을 개발하고 이들 대안들을 비교 분석하는 정책분석이나 정책집행 결과를 평가하여 정책목표의 설정이나 정책수단의 효율성 여부를 검토하며, 이러한 분석·평가 자료나 정보들을 정책의 수정보완 또는 종결을 검토하거나 새로운 정책의 창도과정에서 어떤 주장이나 논리를 뒷받침하기 위하여 사용할 때 이 과정에서 일어나는 政策學習의 주체는 정책형성이나 집행과정에 참여하는 개인이나 조직 또는 정책창도연합체이다.

때로는 정책집행의 대상이 되는 개인이나 조직이 새로운 정책을 창도하는 연합체의 구성원으로서 정책을 형성하는 과정에 참여하는 경우도 있는데 이 경우 이들 개인이나 조직은 두가지 주체로서의 성격을 모두 갖는다고 하겠다. 그러나 일반적으로 정책변동이나 정책발전에 관한 논의를 하는 경우의 政策學習主體는 후자를 지칭한다. 이 글에서 政策學習이라는 용어는 주로 정책을 형성하거나 집행하는 과정에 참여하는 개인이나 조직 또는 정책창도연합체의 활동을 지칭하며 이것을 분명히 나타내기 위하여 政策指向的 學習이라는 용어를 사용하기도 한다.

### 3. 政策指向的 信念體系와 政策指向的 學習의 影響

政策改革은 政策變動을 전제로 한다. 따라서 政策改革과 政策學習간의 관계를 논의하기 위해서는 먼저 정책변동의 과정과 논리구조에 대해서 논의할 필요가 있다.

정책변동에 政策指向的 學習이 어떻게 영향을 미치느냐 하는 데 대한 논리는 政策指向的 學習이 정책형성과정에 참여하는 정책결정자나 정책결정에 큰 영향을 미치는 주된 정책창도연합체를 구성하고 있는 핵심엘리트들을 포함한 정책엘리트들의 政策指向的 신념체계(policy oriented belief systems)에 영향을 미쳐 이를 바꿀 수 있고, 이들 정책엘리트들의 政策指向的 신념체계의 변화가 정책의 변화를 가져올 수 있을 것이라는 전체에 그 기초를 두고 있다. 이 논리를 좀 더 구체적으로 검토하고 政策指向的인 學習이 정책엘리트들의 政策指向的 신념체계의 변화에 영향을 미치는 과정과 논리를 검토하기 위해서는 먼저 정책엘리트들의 政策指向的 신념체계의 구성요소와 政策指向的 學習에 의한 정책변동 가능성을 검토할 필요가 있다.

정책엘리트들의 政策指向的 信念體系가 어떻게 구성되어 있느냐 하는 것에 관



하여는 서로 다른 여러 가지 주장과 모델들이 제시되고 있으나 한가지 공통된 주장은 그들 정책엘리트들이 관심을 갖는 정책분야에 대해서는 대부분의 정책엘리트들이 상당히 복잡하고 내적으로 일관된 신념체계를 보유하고 있다는 것이다.<sup>7)</sup> 정책엘리트들의 신념체계 구조에 대해서는 Axelrod, Putnam, Lakatos 등 여러 연구자들이 다양한 주장을 하고 있으나 이들을 종합하여 Sabatier는 심원한 핵심(deep core), 주변핵심(near core) 및 2차적 측면(secondary aspects) 등으로 구성되어 있다는 신념체계구조모형을 제시하고 있다.<sup>8)</sup> 이 구조에서 심원한 핵심과 주변핵심은 각각 규범적 핵심과 정책핵심(policy core)이라고도 부른다. 이러한 틀(framework)에서 심원한 핵심은 어떤 한 사람의 개인적인 철학을 이해할 수 있도록 정의해 주는 근본적인 규범적 및 존재론적 통칙(ontological axioms)이며 주변핵심은 어떤 한 특정한 문제와 관련된 정책분야 또는 하위시스템의 심원한 핵심적 신념을 성취할 수 있는 기본적인 전략 또는 정책입장(policy position)에 관한 정책핵심이다. 심원한 핵심과 주변핵심 주위의 한 세트의 형태로 존재하는 제 2차적 측면은 어떤 특정한 정책분야에서 정책핵심(policy core)을 실현하기 위해서 필요한 다양한 수단적 의사결정들과 정보의 탐색들로 구성되어 있다. 정책구조와 관련시켜 보면 심원한 핵심은 정책이 추구하는 가치와 관련되어 있고, 주변핵심은 정책목적과 주로 관련되어 있으며, 2차적 측면은 정책목표 및 수단활동과 관련되어 있는 것으로 보인다. 이들 세 가지 구조적 카테고리들 가운데 심원한 핵심이 가장 변화에 대한 저항이 크고 그 다음이 주변핵심, 제 2차적 측면 등의 순으로 변화에 대한 저항이 있게 된다. 그러므로 政策指向的인 學習은 주로 정책엘리트들의 신념체계구조 가운데 정책핵심과 제 2차적 측면에 영향을 미쳐 정책엘리트들이 추구하는 정책의 변화에 영향을 미치게 된다. 정책신념체계와 관련지어 말하면 政策指向的인 學習은 핵심적인 정책신념(core policy beliefs)을 실현한다는 소망으로 지속적으로 이루어지는 탐색과 적응의 과정이라 할 수 있다.

政策指向的인 學習은 어떤 정책을 창도하는 하나의 정책창도연합체의 신념체계

- 
- 7) Harry Wilker and Lester Milrath, "Political Belief Systems and Political Behavior" in D. Nimmo and C. Boryian. *Political Attitude and Public Opinion*(New York: David McKay, 1972). pp. 41-57; Roger Cobb, "The Belief Systems Perspective", *Journal of Politics*, Vol. 35(February 1973), pp. 121-153; Robert Putnam. *The Comparative Study of Political Elite*(Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976). pp. 81-93.
- 8) Paul A. Sabatier, "Policy Change over a Decade or More", in Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith(eds.), *Policy Change and Learning*(Boulder: Westview Press, 1993), pp. 30-33.

내에서 이루어지는 경우도 있고, 서로 다른 여러 개의 정책창도연합체를 통틀어서 범신념체계적으로 이루어지는 경우도 있을 수 있다. 그런데 어떤 한 정책창도연합체의 구성원들은 항상 그들의 정책핵심과 일관성이 높은 변수들이나 인과관계들에 대한 이해를 높이려고 시도하고, 또 그들의 핵심적 프로그램들에 대한 공격이 현실세계에 대한 잘못된 이해에 기초하여 이루어질 때에는 연합체내의 구성원들 상호간에 그러한 사실을 확신시키기에 용이하기 때문에 정책연합체내에서의 政策指向的인 학습은 큰 문제가 될 것이 없다. 문제는 어떤 조건하에서 서로 상충하는 정책신념체계를 가진 복수의 정책창도연합체들의 정책신념체계를 통틀어서 일어나는 범신념체계적(across belief systems of different coalition) 政策學習이 효과적으로 이루어질 수 있겠느냐 하는 것이다. 이때의 政策學習은 갈등의 수준, 이슈의 분석적 가공가능성(analytical tractability), 전문화된 포럼의 존재 등 최소한 세 가지 변수들의 함수라고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

#### 1) 갈등의 수준

갈등의 수준은 서로 경쟁하고 있는 정책연합체들이 지니고 있는 기본적 신념들의 양립불가능성의 정도를 나타낸다. 분석적 주장들(analytical claims)을 둘러싼 갈등은 이것들이 핵심적 가치와 지각(percepts)들을 위협할 때 일어난다. 분석적 이슈들이 이들 지각과 가치들을 더 직접적으로 지원하거나 위협하면 그만큼 더 이해관계는 커지게 되고 이 이슈에 실린 갈등의 수준은 더 높아진다.

일반적으로 갈등이 더 높아지면 높아질수록 양 정책연합체들은 그들의 신념체계의 핵심(core)을 방어하기 위한 분석·평가에 자원을 투입하고 분석·평가결과를 활용하고자 하는 성향은 높아진다. 그러나 이들 연합체들의 현재의 신념체계를 위협하는 분석·평가결과들을 양 연합체에 참여하는 참여자들이 받아들일 가능성은 그만큼 더 감소된다. 즉, 정책창도연합체의 어느 한쪽에 참여하고 있는 구성원들에 의한 學習(신념체계의 수정)은 거기에 걸린 이해관계(stakes)들이 높고 또한 신념체계의 핵심이 위협받기 때문에 매우 어려운 것이다.

그러므로 범신념체계적으로 일어나는 政策指向的 學習은 이들 정책창도연합체들간에 내재하고 있는 정보가 알려진 상황하의 갈등(informed conflict)의 수준이 중간정도의 수준일 때 일어날 가능성이 가장 높다. 이 경우 이들 두 정책창도연합체들은 이러한 논쟁(debate)에 가담할 기술적 자원들을 가지고 있고, 그 갈등

9) Hawk C. Jenkins-Smith and Paul A. Sabatier, "The Dynamics of Policy Oriented Learning", in *ibid.*, pp. 41-56.

(정책지향적 학습이 일어나는 갈등)은 갈등하고 있는 두 개의 정책창도연합체 중 한쪽 연합체의 제 2 차적 측면과 다른 한쪽 연합체의 핵심요소간의 갈등이거나, 두 연합체들 모두의 중요한 제 2 차적 측면들(secondary aspects)에 관한 갈등일 가능성이 많다는 것을 그 특징으로 한다.

## 2) 이슈의 分析的 加工可能性

과학과 마찬가지로 정책분석과 평가도 사회적인 활동이다. 그러기 때문에 다른 여타의 과학과 마찬가지로 정책분석과 평가도 정책분석 실무자들 사이에 정책과 관련된 사실과 가치들에 대해서 어떤 주장을 하기 위해서는 타당성이 높은 것으로 간주되는 어떤 합의된 절차에 그 뿌리를 두어야 한다. 비록 정책분석과 평가의 절차는 자연과학보다 더 임시적이고 덜 정교하며 더 절충적이기는 하지만, 정책분석가들은 정책이슈들을 분석·평가하고 자문 등을 제공할 수 있는 널리 받아들여지고 있는 수단들을 구성하고 있는 정책분석·평가에 활용될 방대한 양의 개념, 방법 및 가이드라인들을 발전시켜왔다.<sup>10)</sup> 정책의 어떤 구체적인 하위 정책분야 내에서 정책분석가들은 현재 당면하고 있는 문제에 관한 공통적인 원천(source)의 자료, 개념, 이론들을 채택하여 분석하고 논쟁한다. 이것을 공통적 집합체(commonality)라 하는데 이들 공통적 집합체들이 여러 가지 정책과 관련된 주장들에 대해서 하위시스템에 참여하고 있는 참여자들을 확신시킬 수 있는 인식론적 기초를 제공한다. 어떤 한 정책이슈에 관한 분석기법, 이론 및 자료들이 잘 발달되고 또 널리 합의가 이루어진 경우에는 그러한 주장들의 타당성은 공통적인 표준에 비추어 평가될 수 있다. 그리고 또한 중요한 것은 옵션들을 평가할 합의된 가치와 목적들이 존재해야 한다. 이러한 경우의 이슈들은 분석적 가공가능성이 높은 이슈(analytically tractable)들이다.

일반적으로 어떤 특정한 한 정책이슈에 대해서 분석적 가공가능성이 높으면 경쟁적인 신념체계를 수정하기 위하여 분석적 방법을 사용하여 조절할 수 있게 되는 하위시스템들간의 갈등의 범위는 그만큼 더 넓어진다. 이와 반대로 분석적 가공가능성이 낮은 이슈들은 광범위에 걸친 다양한 분석적 입장을 취할 수 있도록 함으로써 하위시스템 참여자들이 아무런 제재를 받지 않고 상충하는 신념체계를 조장하고 그들의 서로 상반되는 분석적 주장들을 방어하여 대항할 수 있도록 해준다. 따라서 분석적 불가공성(intractability)은 신념체제들이 상호작용하여 政策

10) Edith and Stokey and Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*(New York : Norton, 1979).

指向的 學習이 일어날 수 있도록 해주는 갈등의 범위를 축소시키도록 하는 작용을 한다. 그렇기 때문에 자료와 이론이 더 계량적인 문제는 자료와 이론이 질적이고 매우 주관적인 문제들에 비해서 政策指向的인 學習이 이루어질 가능성이 더 높다.

### 3) 분석적 포럼의 성격

분석과 평가는 그 과정에 참여하는 하위시스템의 참여자들이 정책과 관련된 사실과 가치들을 토론하는 과정이기 때문에 이 토론에 관여하는 사람들의 수와 어떠한 종류의 사람들이 참여하느냐 하는 것이 매우 중요하다. 토론의 장을 지칭하는 포럼(forum)은 모든 관심을 가진 이해관계 당사자들이 참여하는 공개포럼(open forum)으로부터 참여가 엄격하게 통제되는 폐쇄된 포럼(closed forum)에 이르기까지 다양하다. 포럼의 공개정도가 중요한 의미를 가지는 것은 다음 두 가지의 이유에서이다. 첫째 토론에 참여하는 데 어떤 형태의 스크린을 가하면 거기에 참여하는 참여자들이 공통적인 분석적 언어를 사용할 수 있고 분석적 주장(analytical claims)의 타당성을 검증할 수 있는 공통적인 기반을 발견할 수 있으며, 둘째 이 스크린을 통하여 포럼에서 대표되는 신념체계의 수를 제한하고 그들 간의 갈등의 정도를 한정할 수도 있다는 점이다.

공개포럼은 하위시스템들내의 모든 가능한 참여자들이 참여하여 토론에 적극적으로 참여하는 형태이다. 이 공개포럼은 과학적 검증을 할 수 있는 공유된 규범이 존재하지 않고 경쟁적인 경험적 주장들에 대한 해결책이 결여되어 있으며, 또한 광범위하게 서로 다른 견해들을 표명할 수 있는 공개된 무대(open arena)로서 규정된다.

이와 반대로 폐쇄된 포럼들은 설계에 의하여 참여자들을 효과적으로 스크린 함으로써 토론에 참가하여 사용할 언어, 전제(assumptions) 및 신념체계의 공통성(commonality) 등을 높일 수 있다. 이러한 포럼이 전문화된 포럼(professional forum)이며 여기에는 훈련과 전문기술 숙련도(professional competence)에 기초하여 참여자들을 스크린한다.

폐쇄된 포럼의 창설은 때때로 심하게 편향(biased)되고 오도된 분석·평가를 가져올 수도 있다. 의사결정자들이 어떤 특정한 정책옵션을 선택하고 지원하며 분석과 평가가 이들 옵션이 제시하고 있는 행동노선을 정당화시켜주는 결과를 얻고자 할 때 참여자들의 정책적 관점(policy viewpoints)에 따라 스크린함으로써 여기에 순응하는 분석결과를 얻을 수 있는데 이러한 경우가 폐쇄된 포럼이 잘못 활

용될 수 있는 단적인 예이다.

일반적으로 범신념체계적으로 일어나는 政策指向的인 學習은 프레ستی지가 높은 포럼이 존재하고 여기에 여러 가지 다른 정책창도연합체들의 전문가들이 참여하도록 강제될 수 있으며, 또한 이 포럼이 전문적 규범들(professional norms)에 의하여 지배될 수 있을 때 그 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다.

### Ⅲ. 政策學習에 있어서 政策評價의 役割

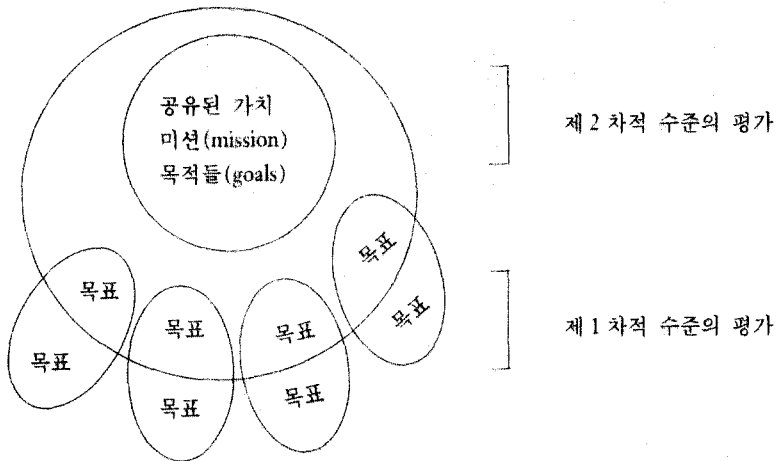
정책학습에 있어서 政策評價가 어떠한 役割을 하는가 하는 것을 이해하기 위해서는 먼저 政策構造에 따른 각 수준별 政策評價의 類型을 이해할 필요가 있다. 왜냐하면 정책구조에 따른 각 수준별 政策評價의 類型을 이해하면 각 수준별 政策評價의 쟁점을 이해할 수 있고 이러한 쟁점들이 政策信念體系變化에 어떠한 영향을 미칠 수 있으며, 이것이 결과적으로 政策學習에 어떠한 작용을 하게 되는가 하는 것을 이해할 수 있게 해주기 때문이다.

#### 1. 政策評價의 類型과 事例

##### 1) 政策評價의 類型

정책구조와 관련된 정책평가의 유형은 정책개혁의 유형과 밀접히 관련되어 있다. 즉 정책개혁이 프로그램 수단의 개혁이나, 프로그램 목표의 개혁이나, 시스템 變革을 위한 정책개혁이나 또는 시스템이 추구하는 가치변혁을 위한 정책개혁이나 하는 데 따라 정책평가의 목적 또한 달라질 수 있다. 정책개혁의 유형이 정책구조와 밀접히 관련되어 있으며 정책평가의 수준(level)이 정책의 논리적 구조와 밀접하게 관련되어 있기 때문에 정책개혁의 유형과 정책평가의 유형은 밀접히 관련되어 있다.

정책의 구조가 앞에서 말한 바와 같이 비전과 전략의 두 개의 수준(level)으로 구성되어 있기 때문에 정책평가의 유형도 제 1 차적 수준의 평가와 제 2 차적 수준의 평가로 구분된다. 제 1 차적 수준의 평가는 다시 정책을 구성하고 있는 프로그램 산출결과(outcome)에 대한 검증(verification)과 프로그램 목표들의 타당화(validation)에 대한 평가라는 두가지의 평가로 구분되고, 제 2 차적 수준의 평가는 정책목적에 대한 사회적 정당화(vindication)에 대한 평가와 사회적 가치선택의 정당성에 대한 평가로 구분된다.



〈그림 2〉 정책평가의 수준

이와 같이 정책평가를 크게 두 개의 하위수준의 평가들로 구분한다면 제 1 차적 수준의 평가의 하나인 프로그램의 검증은 주로 개혁프로그램이 천명한 목표들을 달성했느냐, 프로그램이 원래 의도하지 않았거나 기대하지 않았던 효과들이 발생하여 그것들이 프로그램 목표들을 상쇄하지 않았느냐, 그리고 프로그램이 이용 가능한 다른 대안들보다 그 목표들을 더욱 효율적으로 달성했느냐 하는 것들을 경험적으로 평가하는 데 평가의 초점을 둔다. 한편 개혁정책목표에 대한 타당화는 프로그램 목표들이 문제상황에 비추어 적실한 것이냐, 그 목표에 예외를 인정할 수 있는 상황이 존재하느냐, 그리고 둘 이상의 목표들이 그 문제상황에 동일한 정도로 적절한 것이냐 하는 것 등을 평가하는 데 평가의 초점을 맞춘다. 이상의 두 가지 제 1 차적 수준의 평가들은 그 평가의 논리들이 구체적인 상황적 맥락에 맞추어진 상황논리이기 때문에 이들은 미시적 평가라고 볼 수 있다.

이에 비해서 제 2 차적 수준의 평가의 하나인 개혁정책목적의 사회적 타당화에 있어서는 평가의 논리가 구체적인 상황적 맥락으로부터 전체로서의 사회적 시스템으로 점프하게 된다. 여기에서는 개혁정책목적이 전체로서의 사회적 가치 실현을 위한 수단적 가치(value)를 가지고 있느냐, 정책목적은 중대한 사회적 결과를 초래하는 기대하지 않았던 문제들을 가져오지는 않았느냐, 그리고 정책목적에 대한 언질(commitment)은 형평성 있는 배분에 이르도록 하는 결과들을 가져왔느냐 하는 데 평가의 초점을 맞춘다. 한편 사회적 선택은 사회가 추구해야 할 개혁적

가치에 대한 이념적이며 철학적인 문제와 현재 받아들여지고 있는 사회적 질서가 여러 가지 판단상의 갈등들을 정당하게 해결할 기초를 제공해 주고 있느냐 하는 데에 초점을 맞춘다. 이들 사회적 정당화와 사회적 선택은 거시적 평가로서 정책의 비전(공유된 가치, 미션, 목적) 자체에 대한 비판적 검토과정이라 할 수 있다.

## 2) 政策評價의 事例

### (1) 헤드스타트프로그램

헤드스타트(Head start) 프로그램은 1960년대 미국의 존슨(L.B. Johnson) 대통령이 내걸었던 위대한 사회 건설과 빈곤과의 전쟁을 위한 프로그램의 원형이라 할 수 있다. 이 프로그램 설계의 가장 중요한 특징은 이 프로그램이 사회과학 이론과 연구에 기초를 두고 이루어 졌다는 점이다.

빈곤과의 전쟁 프로그램의 일환으로 설계된 헤드스타트프로그램의 설계자들은 빈곤이 개인들이 교육을 받지 못하고 나태한 데서 연유한다는 빈곤의 개인적 원인론에서 탈피하여 미국에 있어서의 빈곤이 주류미국인들의 생활에서의 고립과 그들의 가치(value)로부터의 소외에서 기인된 빈곤문화(culture of poverty)에서 기인된 것이라는<sup>11)</sup> 정책가정하에서 이 프로그램을 설계하였다.

헤드스타트 프로그램은 초등학교에 입학하기 전의 가난한 집안 출신 자녀들을 교육시키는 것을 구체적인 타겟으로 설정하였다. 이 프로그램의 구체적인 목적은 ① 불리한 여건하에 있는 어린이들에게 인식능력, 개념화 능력 및 언어구사능력 등을 증진시키고, ② 문화적 및 교육적 호기심을 발전시키며, ③ 빈곤층 어린이들에게 좀 더 나은 의과 및 치과적 치료를 제공하고, ④ 불우한 어린이들에게 자기단련(self-discipline)의 힘을 증진시킬 수 있도록 도와주며, ⑤ 개인적인 위엄과 자부심을 확대시키고, ⑥ 초등학교 취학 이전의 어린이들과 부모들에게 지역사회와 더 넓게는 전체사회에 대하여 사회적으로 책임있는 태도를 발전시키는 것을 목적으로 하고 있다.

1965년 이 프로그램이 공식적으로 집행되기 시작한 후 11,068 헤드스타트센터에 500,000명의 어린이들이 등록하였다. 3년반이 지난 후 이 프로그램은 오하이오대학의 웨스팅하우스 학습회사(Westinghouse Learning Cooperation)에 의뢰되어 평가되었다. 이 평가결과 이 프로그램의 교육효과는 극히 미미하였기 때문에 프

11) Daniel Moynihan(ed.), Understanding Poverty(New York : Basic Books, 1968).

로그램은 일단 실패한 것으로 보고되었다.<sup>12)</sup>

이 정책평가결과는 여러 가지 논쟁을 촉발시켰다. 맨처음 촉발된 논쟁은 방법론적 적절성에 관한 의문이었다. 예컨대 표본추출은 적절하게 이루어 졌느냐, 경험적 측정도구(설문)는 독해력을 정확하게 측정했느냐, 사후테스트설계가 근본적으로 잘못된 것은 아니었느냐 하는 것 등이었다. 이러한 의문에서 출발된 논쟁들은 기본적으로 이 프로그램의 목표들을 주어진 것으로 하고 활동의 적절성을 검증하기 위한 논쟁들이다.

여기에 비해서 두 번째 유형의 논쟁은 웨스팅하우스가 측정한 프로그램 목표의 타당성에 관한 것이다. 교육전문가, 프로그램 행정가 및 빈곤층 주민대표들은 웨스팅하우스 평가자들이 헤드스타트 프로그램의 성격과 목표를 잘못 이해하고 있다고 비판하였다. 즉 인지능력의 증진은 프로그램 목표의 하나의 목표에 불과하고, 이와 동등하게 중요한 다른 목표는 빈곤층 자녀들에게 사회적으로 적절한 경험을 쌓게 하고 어린이들의 건강을 증진시키는 것이라는 것이다. 이 논의의 기저에는 상황에 관한 현실인식이 깔려 있다. 가장 중요한 이슈는 빈곤문화였다. 비판자들은 독서력 점수의 중요성을 인정하면서도 헤드스타트 프로그램의 중요한 목적은 빈곤층자녀들이 중산층 지향적인 교육기관에서 성년이 되었을 때 성공적으로 사회생활을 해 나갈 수 있는 사회적 경험을 쌓는 것이며, 이와 같은 적절한 경험이야말로 이 프로그램의 진정한 첫 번째 목표라는 주장이다. 다른말로 바꾸어 말하면 중류층 사회제도와 관행을 습득하도록 하는 것이 취학전 아동교육의 중요한 목표라는 것이다. 이러한 주장은 상황논리에 그 기초를 둔 평가에 의한 것이다.

이에 비해서 평가의 논리가 상황적 타당화(situational validation)에서 시스템수준의 정당화(system-level vindication)로 초점이 옮겨가면 논쟁은 프로그램의 목표가 대상이 아니라 프로그램 목표가 그 기초를 두고 있는 좀 더 광범위한 정책목적의 정당화를 중심으로 이루어 지게 된다. 헤드스타트 프로그램에 대한 평가에 있어서 정책목적과 관련된 가장 주된 이슈는 역시 빈곤문화에 관한 것이었으나 논란된 내용은 프로그램에 참여한 개인차원의 문제가 아니라 사회적 제도차원의 문제라는 것이다. 미국사회의 빈곤문제의 본질은 영세민들에 대한 취업장벽과 같은 제도적 장벽이라는 것이다. 그렇기 때문에 헤드스타트와 같은 프로그램에 의

12) Harrel Rodgers, "Head Start-Where are the Headlines Now?" Dissent, (spring, 1979), p. 234.



해서 해결될 수 있는 것이 아니라는 주장이다. 빈곤문제 해결에 대한 정부정책실패의 제일차적인 원인은 미국 진보주의자들이 도시빈곤을 영속시키는 깊은 문화적 차이들을 표명할 의사도 없고 또 그러한 능력도 없다는 데 있다는 것이다. 도시빈곤문제를 효과적으로 해결할 수 있도록 설계된 해결책들은 제도적인 면에서나 재정적인 측면에서나 모두 대폭적인 것이 되지 않으면 안된다는 주장이다.<sup>13)</sup> 그러나 이와같은 대규모적인 정부개입은 미국의 경제와 정치 제도들을 지배하고 있는 권력구조상 정치적으로 받아들여질 수 없는 것이라는 것이다. 물론 여기에 대해서는 많은 반론이 제기되었으며 정책목적에 대한 새로운 논쟁들을 촉발시켰다. 여기에서 발전된 기본적인 정책평가논리는 정치시스템의 또다른 비전과 그 밑에 깔려있는 가치의 가능성이었다. 정치시스템에 대한 새로운 비전의 대안이 제시됨에 따라 현재의 정치시스템에 대체될 수 있는 좀 더 정의로운 이상적인 정치시스템이 무엇인가 하는 사회적 선택의 문제로 논쟁의 초점이 옮겨졌다.

미국사회는 기회균등의 원리에 토대를 둔 사회로서 헤드스타트 프로그램에 그 기초를 두고 있는 정치시스템 목적도 이러한 사회적 가치실현을 추구하는 것으로 간주되고 있었다. 그러나 반대론자들은 이 원칙이 사회적 정의를 촉진하지 못하고 오히려 사회적 통제를 강화할 뿐이라고 비판하였다. 다시 말하면 자본주의 사회에서 교육시스템의 현실이라 할 수 있는 二元화된 계급은 자본주의 사회에서 사회를 안정시키는 강력한 힘으로 작용한다는 것이다. 때문에 이상적인 원칙으로서의 순수한 기회균등의 가치는 새로운 사회주의적 정치질서를 실현할 수 있는 원칙인 평등한 사회(egalitarian society)의 실현이라는 가치로 대체되어야 한다는 주장이다.<sup>14)</sup> 이는 논쟁의 초점은 불리한 사람을 위한 교육기관과 같은 물리적 수단이 없는 것이 정당성의 위기를 가져왔다고 보는 데 있으며, 헤드스타트 프로그램이 사회적으로 적정한 것이냐 하는 것은 그것이 추구하는 가치의 적정성이라는 측면에서 평가되어야 함을 의미하는 것이라 하겠다.

## (2) 금융실명제

우리나라는 1960년 이후 경제개발정책을 추진하는 과정에서 투자재원의 원활한 조달을 위해 실명과 비실명을 구분하지 않았다. 국내 저축기반이 취약한 상태에

13) Edward Bavfield, *Unevenly City: The Nature and Future of Our Urban Crisis* (Boston, MA: Little Brown and Company, 1970).

14) Samnel Bowles and Herbert Gintis, *Schooling in Capitalist America* (New York: Basic Books, 1976).

서 자금을 제도금융권으로 유도하기 위해서 취한 정책기조였다. 그러나 비실명에 의한 금융거래는 음성적인 자금거래의 확대와 세부담의 형평성을 저해한다는 지적들이 끊임없이 지적되어 왔다. 이러한 과정에서 1982년 5월 발생한 '李·張 어음사기사건'은 실명제를 도입하여야 한다는 정책논쟁을 촉발시켰다.

정부는 1982년 7월 3일 금융실명거래와 금융자산소득에 대한 종합과세실시를 발표하였고, 8월 17일 집권당인 민정당은 가명예금에 대한 자금출처조사 불문 등 보완책을 마련하였다. 1982년 12월 23일 국회는 실명제 실시여건의 미비를 이유로 1986년 이후 '대통령이 정하는 날'로 실명제 실시를 연기하는 내용의 금융실명제 거래에 관한 법률수정안을 의결하였다. 그후 정부는 1988년 10월에 발표한 '경제의 안정성장과 선진화 경제추진대책'을 통하여 1991년 1월부터 전면적으로 금융실명제를 실시할 것을 예고하였다. 이를 위하여 1989년 4월 재무부에 금융실명거래 실시준비단을 2년 기한으로 설치하여 금융실명제를 위한 준비를 본격화하였다. 그러나 1989년 하반기 이후 경제성장률 둔화, 국제수지 악화, 증시침체, 부동산투기 조짐 등 경제위기가 제기되면서 1990년 4월 금융실명제 실시가 유보되었고, 재무부에 설치되었던 준비단이 해체되었다.

1993년 2월 대선공약으로 금융실명제의 조기실시를 내걸었던 김영삼 정부가 출범하면서 금융실명제에 대한 검토를 상반기중에 끝내고 1993년 8월 12일 긴급명령을 기해 전격적으로 실시하게 되었다.

금융실명제란 모든 금융기관과의 거래에 있어 거래자의 실지명의 사용을 의무화한 제도이다. 금융실명제의 단기적 목표는 우선적으로 실명거래를 의무화하여 정착시키고 그 부작용을 없애자는 것이다. 여기서 말하는 부정적인 효과란 증권시장의 침체, 부동산투기의 재연, 노출을 꺼리는 자금의 해외유출, 금융자산소득에 대한 종합과세가 이루어 질 경우 저축에 대한 세부담 증가로 인한 저축률의 하락, 사채거래가 위축될 경우 중소기업들의 자금난 심화와 대량의 부도사태 발생 등이다.<sup>15)</sup> 그러므로 금융실명제에 있어서 중요정책수단은 금융실명거래를 촉진하기 위한 금융거래의 비밀보장이 가장 핵심적인 정책수단이다.<sup>16)</sup> 그외에도 부

15) 장용, "금융실명제 실시 1년의 평가와 과제", 월간경제(대우경제연구소, 1994. 8), pp. 1-17.

16) 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급명령 제 4 조에는 "금융기관에 종사하는 자는 명의인의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고는 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료를 타인에게 제공하거나 누설하여서는 아니되며, 누구든지 금융기관에 종사하는 자에게 그 정보의 제공을 요구하여서는 아니된다."고 규정하고 있다.

동산 투기억제, 금융자산 종합과세의 연기, 유가증권 양도차익과세의 신경제 5개년 계획기간중 실시유보 등은 금융실명제에 따른 부정적 효과들을 방지하기 위한 억제정책수단들이었다.

금융실명제가 추구하는 궁극적인 가치는 공평과세를 통한 조세형평성의 제고와 경제정의의 실현이다. 이러한 가치의 실현을 위하여 정치·경제·사회적 투명성이 높아지면서도 활력을 유지하고, 신용사회가 정착되도록 하는 경제시스템을 구축하는 것이 핵심적인 정책목적이라 할 수 있으며, 이러한 시스템이 얼마나 이루어졌는가 하는 것이 중요한 이차적 수준의 평가이슈이다.

금융실명제 실시에 대한 평가과정에서 대두된 이슈 가운데 하나는 금융실명제가 미래지향적인 것이 아니라 과거를 들추고 세금을 추징하는 사정수단으로서의 성격이 강하다는 것이었다.<sup>17)</sup> 그러므로 선별적인 자금출처조사와 국제정보 등 무제한적 불안감을 유발하는 정책수단을 지양해야 한다는 것이다. 또한 지하음성자금을 생산자금화 하기 위하여 정부는 과감한 유인책을 마련함으로써 기득권층의 저항을 막아야 금융실명제가 실효를 거둘 수 있다는 주장이 대두되고 있다.

또한 금융실명제를 효과적으로 정착시키기 위해서는 과감한 세부담 경감조치가 필요하다는 주장도 대두되어<sup>18)</sup> 세율인하 등 세율구조에 대한 개혁이 중요한 이슈로 대두되었다. 이와 아울러 실명제가 정착되기 위해서는 실명제에 맞게 규제와 관행이 바뀌어야 한다는 주장도 제기되었다.<sup>19)</sup>

금융실명제와 관련된 이슈중에는 대재벌정책도 포함되었다. 즉 지금까지의 대재벌정책은 재벌기업의 경쟁력 강화라는 산업정책적 측면보다는 경제력집중 억제라는 형평성 측면이 중시되었는데 경제정의를 실현하는 가장 유효한 수단인 금융실명제가 실시되었으므로 대재벌정책도 그 방향을 경쟁력강화에 비중을 두는 방향으로 선회한다는 주장이 대두되어<sup>20)</sup> 경쟁력강화라는 정책목적이 새로운 이슈로 떠올랐다.

금융실명제에 대한 평가에 있어서 가장 부정적인 주장들은 1997년 10월 이후 한국경제시스템, 특히 금융 외환시스템에 위기가 다가오면서 제기되었다. 즉, 한

17) 조선일보, 1993. 9. 14. 10면.

18) 김동건, "과감한 세부담 경감조치를" 조선일보, 1993. 9. 16. 10면.

19) 실명제 실시 이후 은행돈이 영세기업의 어음받기를 기피하고, 어음을 받더라도 종전보다 훨씬 작은 액수로 여러장으로 쪼갠 어음만을 고집한다는 것이다. 조선일보, 1993. 9. 17. 10면.

20) 세계일보, 1993. 10. 13.

국재벌들은 금융실명제 실시 이전에는 회사에 자기 개인돈을 투자해서 이자를 받는 돈놀이를 했고, 그것이 자금조달의 하나의 중요한 소스가 되었으나 금융실명제 실시 이후에는 재벌들이 개인 소유의 돈을 회사에 투자하지 않아서 자금조달이 더 어려워지고(회사는 망해도 개인은 살 수 있기 때문에) 부도사태가 속출하고 있다고 보는 주장도 있으며,<sup>21)</sup> 금융실명제 실시 이후 사채시장의 규모는 더 커졌고, 장롱속에 숨어있는 돈의 액수도 크게 증가되었다고 보는 견해도 제기되고 있다. 이는 정치가 불안하고 경제대책이 불투명하며 상호불신풍조가 만연하고 있기 때문이라는 것이다.<sup>22)</sup> 특히 장롱속에 숨어있는 약 7조원에 달하는 돈을 끄집어 내기 위해서는 무기명 채권의 발행 등과 같은 과거를 묻지 않는 방향으로 금융실명제를 보완해야 한다는 주장도 또한 제기되었다.

가장 극단적인 주장은 제15대 대통령선거 김대중 후보의 금융실명제 잠정중단 주장이다. 현재 실시하고 있는 금융실명제는 즉흥적인 개혁으로 1997년 11월 현재 겪고 있는 위기가 금융실명제실시와 직접 관련이 있기 때문이라는 것이다.<sup>23)</sup>

사회가 추구하는 가치측면에서의 금융실명제에 대한 반론도 제기되었다. 즉 국가체제의 관점에서 볼 때 개인의 재산권 보호는 자유권의 핵심으로서 이것이 흔들려서는 민주주의와 자본주의가 흔들리게 된다는 것이다. 그리고 개인의 재산권을 보호하기 위해서는 사생활의 비밀이 보호되어야 하며, 이를 보장하기 위해서 우리나라 헌법 제17조에 '사생활의 자유'가 규정되어 있다는 것이고, 이 사생활의 비밀보호는 크게는 개인의 재산권을 권력으로부터 보호한다는 의미도 담겨있다는 주장이다.<sup>24)</sup> 그러므로 금융실명제 없이 부정부패를 방지할 수 없다고 한다 면 이것은 부패방지법을 보완하므로써 그 목적을 달성할 수 있다는 주장이다.

그동안 논란을 거듭하던 금융실명제는 1997년 12월 26일 국회 재경위에서 금융실명제 긴급명령을 대체하는 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법안을 확정하므로써 금융소득종합과세를 무기한 유보했다. 그외에도 이법의 개정에 의하여 무기명 장기채발행이 가능해 졌고 예금비밀보장이 강화되게 되었다.<sup>25)</sup>

21) 김우진 우진통신회장과의 면담, 1997. 10. 14.

22) 최청림, "최청림 칼럼", 조선일보, 1997. 10. 16. 제 7면.

23) 동아일보, "실명제 얼마나 갈까", 1997. 11. 29. 30면

24) 김한웅, "금융실명제 폐지 고려했으면", 문화일보, 1997. 12. 6. 제 7면.

25) 조선일보, 1997. 12. 27.

## 2. 政策構造上的 수준별 政策評價의 爭點

정책평가의 과정에서는 여러 가지 爭點들이 대두한다. <그림 3>과 <그림 4>는 헤드스타트 프로그램과 금융실명제의 평가수준별 정치적 쟁점들을 정리한 것이다.

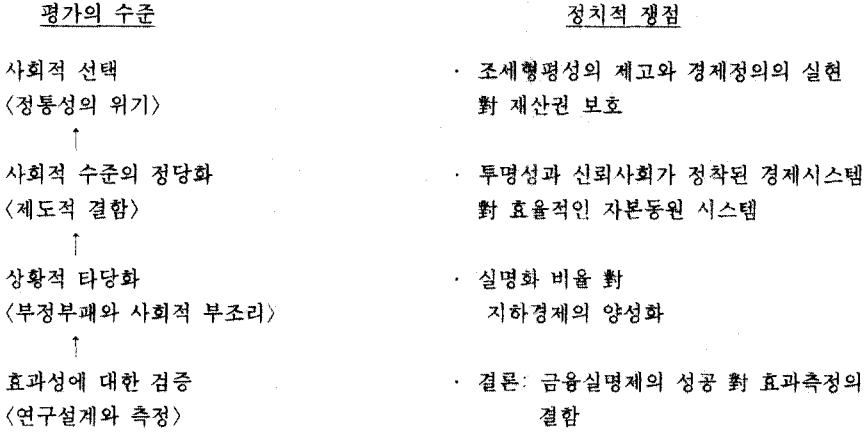
헤드스타트 프로그램의 평가에 있어서는 정책수단들이 목표달성에 얼마나 효과가 있었는가 하는 효과성의 검증 과정에서 이 프로그램이 효과적이지 못했다는 결론이 나오게 되었다. 그러나 이에 대해 반대론자들은 표본추출, 측정도구의 개발 등과 같은 평가연구설계 자체의 결함에 의해 실재는 성공적이었던 프로그램이 실패했다고 하는 잘못된 결론에 도달했다고 반박하였다. 이 논쟁의 과정에서 정책창도연합체에 속한 사람들은 정책평가연구설계에 대한 안목과 지식을 넓힐 수 있는 기회를 얻게 되었다.

상황적 타당화 과정에서는 정책목표가 빈곤층 자녀들의 인지적 감성적 능력을 향상시킨다는 정책목표(독해력 점수 향상) 뿐만 아니라 미국 중산층 자녀들이 주류를 이루고 있는 미국사회에서 생활해 나갈 수 있도록 사회적으로 적절한 경험을 할 수 있는 기회를 제공하는 것도 중요한 정책목표라는 것을 일깨우므로써 정책창도연합체에 속한 사람들에게 과연 진정한 정책목표가 무엇이 되어야 하는가, 또는 하나의 정책이 두 개 이상의 다양한 목표들을 추구할 때 그 프로그램은 어

평가의 수준	정치적 쟁점
사회적 가치선택 <정통성의 위기>	· 기회의 균등 對 평등사회
↑	
사회적 수준의 정당화 <제도적 장벽>	· 권력구조 對 빈곤
↑	
상황적 타당화 <빈곤문화>	· 독해력 점수 對 사회적으로 적절한 경험
↑	
효과성에 대한 검증 <연구설계>	· 결론: 헤드스타트프로그램의 실패 對 평가연구설계의 결함

<그림 3> 헤드스타트 프로그램의 평가수준별 정치적 쟁점

출처: Frank Fischer, *Evaluating Public Policy* (Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1995) p. 62.



〈그림 4〉 금융실명제의 평가수준별 정치적 쟁점

떻게 변형되고 집행되어야 할 것인가를 숙고할 수 있는 기회를 제공해 주었을 것이다.

사회적 수준의 정당화과정의 논쟁에서는 미국의 권력구조가 빈곤을 탈피하려는 사람들을 가로막고 있는 제도적 장벽들을 허물 수 있는 새로운 개혁프로그램들을 실현시키는 데 한계가 있다고 하는 주장이 대두되면서 빈곤문제 해결을 가로막는 미국 권력구조상의 문제들을 새로이 부각시켰다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 미국사회가 당연한 것으로 받아들이고 추구해온 기회균등의 실현이라는 사회적 가치가 과연 빈곤문제를 해결하는 데 적절한 사회적 가치가 될 수 있는가 하는 데 대한 정통성의 위기문제가 사회적 쟁점으로 대두되면서 평등사회가 실현되어야만 빈곤문제가 근본적으로 해결될 수 있다는 사회주의적인 사회적 가치가 그 대안으로 제시되고 쟁점화되었다는 사실이다.

한편 우리나라에서 지난 1992년 부터 실시되었던 금융실명제는 실명확인이 꾸준히 이루어져 1995년말 현재 금액기준으로 97.8%, 계좌기준으로 85.0%의 실명확인이 이루어졌고, 주가지수도 실명제 실시 이후 처음 이틀간 약 8%정도 하락하는등 1993년 8,9월중 하락하였으나 10월들어 회복되어 10월부터는 서서히 반등하므로써 전체적으로 볼 때 성공한 것으로 평가된 것으로 보고되고 있다.<sup>26)</sup> 그러나 지하경제규모는 1993년 8.7% 이었던 것이 1994년에는 8.8%, 그리고 1995년

26) 이인표, 장영현, “금융실명제 실시 3년의 평가와 정책과제”, 재정포럼(한국조세연구원, 1997. 8), pp. 6-27.

에는 8.9% 등으로 오히려 증가하는 등<sup>27)</sup> 금융실명제의 효과가 의문시 된다는 반론도 끊임없이 제기되고 있다. 그러나 금융실명제가 성공하는 데 관건이 되는 수단이라 할 수 있는 효과적인 비밀보장이 비자금 폭로전 등으로<sup>28)</sup> 그 신뢰를 상실하므로써 금융실명제가 성공한 것처럼 보이는 것은 계수상의 측정이 잘못된 것에 기인된 것이며 실제로는 각종 중소기업의 부도와 자금난의 가중으로 실패한 것이라는 반론이 강력하게 대두되었다. 이러한 개인의 금융거래에 대한 폭로와 아울러 조성된 자금에 대한 과거를 묻는 제도적 장치로 말미암아 퇴장(hoarding)되는 돈의 규모가 줄어들지 않고 있어 지하경제가 오히려 확대되고 기업경영의 어려움을 가중시키고 있기 때문에 익명의 채권발행과 같은 보완책이 시급히 채택되어야 한다는 주장이 금융실명제 실시가 5년이 지난 시점까지도 제기되고 있다.<sup>29)</sup>

금융실명제가 사회적 시스템의 정당화 차원에서 주요 쟁점으로 부각된 것은 투명성과 신뢰성이 높은 사회가 정착되어야 경쟁력있는 경제사회시스템이 공고하게 구축될 수 있다는 주장과 효율적인 자본동원시스템을 유지하는 것이 오히려 더 시급한 과제라는 주장이다. 금융실명제를 창도하고 추진하였던 정책창도연합체에서는 우리나라 경제시스템이 투명성과 신뢰성을 확보하지 못하고 있는 것이 중요한 제도적 결함이라고 보는 데 비해서 1997년 한보부도사태와 기아부도사태, 그리고 IMF금융지원체제를 겪으면서 효율적인 자본동원시스템의 복원이 더 시급하다는 주장이 특히 전경련을 위시하여 대기업그룹에서 더욱 강력하게 제기되었다. 이들은 재산권의 보호야말로 현재 우리나라가 겪고 있는 경제부도난을 극복할 수 있는 사회적 가치라고 주장하고 조세형평성의 제고와 경제정의의 실현이라는 사회적 가치의 창달을 위하여 도입하였던 금융실명제를 폐지하여야 한다는 입장을 견지하고 있다.

#### IV. 結論: 政策評價의 爭點이 政策學習에 미친 영향

정책평가의 과정에서는 정책구조상의 각 수준에 따라 여러 가지 쟁점들이 대두하게 되는데 정책학습은 정책평가과정에서 대두된 이러한 쟁점들에 대한 논쟁들을 하는 과정에서 이루어진다. 정책평가과정에서 제기된 쟁점들에 대하여 논쟁을 하는 과정에서 어떤 정책평가 쟁점에 대하여 찬반의 논리를 전개하기 위해서는

27) 상계논문, p. 17.

28) "금융실명제 뿌리 흔들린다." 문화일보, 1997. 10. 5. 제12면.

29) 최정림, "장롱속에 숨어있는 돈," 조선일보, 1997. 10. 16. 제 5 면.

이를 뒷받침할 합리적인 논리와 자료를 제시하여야 한다. 이러한 논리와 제시된 자료의 설득력에 따라 정책학습이 이루어지고, 이러한 정책학습의 결과가 정책창도집단이나 정책창도에 반대하는 집단들의 신념체계에 영향을 미치므로써 정책의 변화가 일어난다. 그렇기 때문에 정책평가는 정책과정에서 정책의 쟁점들을 새로이 발굴하여 부각시키는 역할을 하고 새로이 부각된 쟁점들을 통하여 정책과정에 참여하는 사람들은 정책학습을 하게 되는 것이다. 정책평가는 정책학습에 기초가 되는 정책구조상의 정책수단, 정책목표, 정책목적, 사회적 가치 등에 대한 새로운 관점과 지식 및 논리들을 개발하고 제시하므로써 정책학습의 기회를 제고하는 것이다.

헤드스타트프로그램이나 금융실명제는 실시하는 과정에서 여러차례 걸쳐서 정책에 대한 보완과 수정이 이루어 졌는데 이러한 사실들은 정책학습이 이루어 졌음을 말해주는 것이다. 헤드스타트프로그램의 경우 민주당 존슨정부에서 공화당의 닉슨정부로 정권이 바뀌면서 그 프로그램이 축소되었다. 그러나 다시 클린턴의 민주당정부로 들어서면서 프로그램의 내용은 수정·보완되었으나 프로그램 자체는 확대되었다고 보고되고 있다.<sup>30)</sup> 이에 비해서 금융실명제는 1997년 12월의 국회에서 금융실명제 실시를 위한 법안이 수정·보완 되었다. 특히 주목할 만한 사실은 제15대 대통령선거과정에서 한나라당 후보, 국민회의 후보 및 국민신당 후보들은 모두 금융실명제를 대폭 수정·보완 하거나 유보하여야 한다는 주장을 하였으나 김영삼대통령은 이를 강력히 반대하는 입장을 취하였다는 점이다. 이는 정책학습이 정책이 추구하는 가치(value)차원에서는 이루어지기 어렵다는 것을 나타내 주는 것으로 정책평가의 쟁점들이 정책창도연합의 신념체계 가운데 주변핵심이나 제2 차적 측면에는 영향을 미쳐서 정책을 수정·보완하도록 하는 작용을 하나 심원한 핵심(deep core)에는 영향을 미치지 어렵다는 것을 나타내 주는 것이라 하겠다.

이러한 사실은 미국의 경우에도 동일하다. 주로 공화당 대통령이 재직시에는 헤드스타트프로그램이 축소되었으나 민주당 대통령이 재직시에는 이 프로그램이 현상을 유지하거나 확대되므로써 정책학습이 심원한 핵심을 바꾸기는 어렵다는 것을 말해주고 있다. 그러나 헤드스타트프로그램의 프로그램 목표와 수단, 그리고 목적은 여러차례 수정이 가해져서 정책논쟁을 통한 학습이 이루어 졌음을 나타낸다. 금융실명제의 경우 무기명장기채의 발행, 예금비밀보장의 강화 등과 같

30) Fischer, *op. cit.*, pp. 207-225.



은 효율적인 자본동원 시스템이 정책논쟁을 통하여 더 설득력을 얻었다는 것이 특징이다.

갈등의 수준은 헤드스타트프로그램이나 금융실명제 모두 가치선택보다는 사회적 수준의 정당화 또는 상황적 타당화로서 제 2 차적 측면들이었다는 특징을 가지고 있다. 헤드스타트프로그램이나 실명제 모두 이유의 분석적 가공가능성은 비교적 높았다. 마지막으로 분석적 포럼의 성격에 있어서는 전문화된 포럼의 성격이 강했으나 금융실명제의 경우에는 공개포럼의 성격이 강했던 것으로 보인다.