

韓國에 있어서 政策分析倫理問題의 性格과 發生樣態

盧化俊*

<目次>	
I. 序論	1. '80년 言論統廢合政策
1. 研究目的	2. 卒業定員制政策
2. 研究方法	3. '89년 課外許容政策
II. 政策分析倫理問題의 性格과類型	4. 분당·일산지구 新都市開發政策
1. 政策分析倫理의 重要性	IV. 政策決定事例에 나타난 政策分析 倫理問題의 性格과 發生樣態
2. 政策分析의 段階와 倫理問題의 性格	1. 政策決定事例에 나타난 政策分 析倫理問題의 性格
3. 政策分析倫理의 本質과 倫理問 題의 發生樣態	2. 政策分析倫理問題의 發生樣態
III. 政策分析倫理問題 分析을 위한 政策事例	V. 結論

[要約]

本研究는 韓國에 있어서 政策分析倫理問題의 性格과 發生樣態를 밝히고자 하는데 그 研究의 目的을 두고 있다. 이를 위해서 먼저 政策分析倫理의 意義, 政策分析의 段階와 각 段階別 관련된 政策分析倫理問題發生의 性格, 그리고 倫理問題發生의 一般的 樣態 등을 文獻調查를 통하여 體系化하고, 韓國에 있어서 政策分析倫理問題發生樣態分析을 위한 分析틀을 作成하였다.

政策分析倫理問題發生樣態는 여러가지 接近方法에 의하여 分析해 낼 수 있겠으나 여기서는 事例分析의 接近方法을 택하였다. 분석을 위하여 選擇된 네 개의 政策은 '80년 言論統廢合政策, 卒業定員制政策, '89년 課外許容政策, 분당·일산지구 新都市開發政策 등이다. 이를 네개의 政策事例에 대해서는 각각 政策問題 대두의 背景, 정책결정과정, 정책내용들을 記述하였고, 다음에 앞에서 作成하였던 政策分析倫理問題發生樣態 分析틀에 의하여 分析하므로서 韓國에 있어서 政策分析倫理問題 發生樣態의 特徵을 導出하였다.

I. 序論

1. 研究目的

行政倫理問題가 중요한 社會의 이슈로 대두되면서 政策決定에 있어서 政策判

斷의 基礎가 되는 情報를 產生하여 提供해주는 政策分析倫理問題가 새롭게 중요한 研究課題로 부각되고 있다.

政策은 社會全般에 廣範圍하고 長期的인 影響을 미칠뿐 아니라 個人們의 日常生活과 경우에 따라서는 個人的 운命 그 자체에 까지도 심대한 影響을 미친다. 政策分析은 個人과 社會에 이와같이 深大한 影響을 미치는 政策의 決定過程에서 政策判斷에 가장 核心이 되는 情報를 產生하여 提供하므로서 이를 통하여 個人과 社會에 影響을 미치는 것이다. 만일 政策分析에서 產生하여 提供한 情報가 事實과 다른 그릇된 것이라든지 公益이 아니라 어떤 特定한 集團이나 個人的 利益만을 위한 誤導되고 歪曲된 情報라고 한다면 이와같이 잘못된 情報를 토대로 내려진 政策은 社會가 追求하는 政策目的을 歪曲할 수도 있고 社會全體의 利益이 아니라 特定한 集團의 利益만을 도모할 수도 있으며 엄청난 社會費用을 誘發하므로서 社會發展을 沮害할 수도 있는 것이다.

그렇다면 政策分析의 각 段階별로 관련된 政策分析倫理의 性格은 어떠하며 政策分析의 志向에 따라 提起될 것으로 보이는 政策分析倫理問題의 類型은 어떻게 구분가 하는 것은 紛明하여야 할 중요한 研究課題가 아닐 수 없다. 또한 우리나라에 있어서는 아직까지 政策分析倫理에 대해서는 研究가 試圖되지 못하고 있는 실정이다. 이 研究는 政策分析의 段階별로 관련된 倫理問題의 性格을 밝히고, 政策分析이 追求하는 政策分析의 志向에 따른 倫理問題를 類型화한 다음, 그것을 分析의 틀로하여 우리나라에 있어서 政策事例에 나타난 政策分析倫理問題의 性格과 發生樣態를 紛明해 보자는 데 研究의 目的을 두고 있다.

2. 研究方法

이 研究의 論理는豫算決定行態分析에서 政府補助金의 配分結果들을 토대로 逆으로 社會福祉函數를 도출해 내거나 政府補助金의 配分決定過程에서 能率性과 衡平性 가운데 어느 基準을 더 중요시 하였는가를 分析해 낼 수 있다고 가정하는 것과 마찬가지로 政策決定事例分析을 통하여 政策分析倫理問題의 性格과 發生樣態를 分析해 낼 수 있다고 하는 가정하에 몇개의 政策事例들을 선택하여 이를 政策事例들의 분석을 통하여 韓國에 있어서의 政策分析倫理問題들의 特성을 분석해내려는 접근방법을 택하고 있다.

이 研究를 위해서 선택된 政策事例들은 80년 言論統廢合政策, 卒業定員制政策, 89년 課外許容政策, 일산·분당 新都市開發政策 등이다.

Ⅱ. 政策分析倫理問題의 性格과 類型

1. 政策分析倫理의 重要性

政策分析倫理의 重要性은 政策이 社會와 個人們에게 미치는 影響의 特性에서 찾을 수 있다.

政策分析은 政策決定過程에서 政策方案選擇에 影響을 미치고자 하는 分析活動이며, 政策을 통하여 社會와 個人們에게 影響을 미친다. 그러므로 왜 政策分析에 있어서 倫理問題가 중요한 이슈인가를 理解하기 위하여서는 먼저 政策이 社會와 個人們에게 미치는 影響의 特性을 理解할 필요가 있다. 政策이 社會에 미치는 影響의 特性은 政策에 따라 다를 수 있으나 일반적으로 根本性, 廣範性 및 長期性 등을 들 수 있다.¹⁾

政策影響의 根本性은 政策이 政治, 經濟, 社會의 價値, 規範, 行態 등의 墘리까지도 바꿀 수 있을 정도로 깊은 影響을 社會와 個人們에게 미친다는 것을 意未하며, 政策影響의 廣範性은 하나의 政策이 미치는 影響이 社會의 어느 한 部門에만 국한되지 않고 全社會에 걸쳐서 미치게 된다는 것을 意味한다. 그리고 政策影響의 長期性은 하나의 政策이 미치는 影響이 短期間에만 국한되는 것이 아니고 社會나 社會構成員들의 일상을 통하여 두고두고 오래동안 계속된다는 것을 意味한다.

政策分析은 이와같이 社會全般과 個人生活에 큰 影響을 미치는 政策의 決定過程에서 政策內容의 設計와 政策選擇에 影響을 미치므로서 이것을 통하여 細緻·간접으로 社會와 社會를 構成하고 있는 構成員 個個人들에게 根本的이고 廣範而 長期的인 影響을 미치게 된다.

2. 政策分析의 段階와 倫理問題의 性格

1) 政策分析倫理의 意味

政策分析은 政策決定에 影響을 미침으로서 政策을 통하여 社會와 個人們에게 影響을 미친다. 政策의 影響이 根本的이고 廣範而 長期의이기 때문에 이러한 政策의 形成에 가장 중요한 影響을 미치는 政策分析 또는 政策의 設計가 社會나 個人們에게 미치는 影響 역시 根本的이고 廣範而 長期의이라 할 수 있는 것이다. 政策分析의 結果가 社會와 個人們에게 미치는 影響이 크기 때문에

) 盧化俊, 政策分析論(서울: 博英社, 1989), pp. 446-448.

에 의 사나 변호사들에게 職業倫理가 요구되듯이 政策分析家들이 政策分析을 수행함에 있어서는 정책분석가로서의 職業倫理가 요구되는 것이다.

그렇다면 公共政策分析에 있어서의 倫理(ethics in public policy analysis)란 무엇인가 말하는가?

行政倫理가 行政行爲에 요구되는 價值基準 또는 行動規範인 것과 같이²⁾ 政策分析。 있어서의 倫理 즉 政策分析倫理는 政策分析을 遂行함에 있어서 要求되는 價值基準 또는 行動規範이라 할 수 있다. 政策分析을 遂行함에 있어서 要求되는 倫理는 政策分析家들이 社會가 所望하는 公益의 追求라는 그들의 役割을遂行하는 過程에서 수시로 당면하는 딜레마(dilemma)들을 解決하는 規範的 標準(normative standards)이 된다. 이러한 의미에서 政策分析倫理는 政策分析家들이 그들의 役割을 수행하는 과정에서 그들의 業務遂行을 가이드해 나가는 價值基準이라고 할 수 있을 것이다.

2) 政策分析의 段階와 倫理問題의 性格

政策은 일종의 社會設計라고 할 수 있기 때문에 政策分析은 이러한 社會設計를 해나가는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 政策分析의 過程은 政策設計의 과정이라고 할 수 있을 것이다.

政策分析은 政策問題에 대한 定義와 目標의 設定, 政策案의 開發과 設計, 政策案 評價基準의 選擇과 適用, 그리고 評價模型의 作成과 施行 등을 통하여 政策設計에 影響을 미치며 이들 각 段階마다 性質이 다른 倫理的 딜레마를 提起하게 된다.³⁾ 그러므로 政策分析의 여러 段階에서 提起되는 倫理問題는 각각 그 性格이 달라질 수도 있다.

(1) 政策分析의 段階別 政策設計에 대한 影響

政策分析의 첫번째 段階은 政策問題를 定義하고 目標를 設定하는 段階이다. 政策分析은 이 段階에서 현재 당면하고 있는 問題가 무엇인가 하는데 대한 定義를 내리고 이와같은 問題에 대한 定義를 基礎로 問題解決을 위한 目標設定에 影響을 미침으로써 政策에 影響을 미치고 이것을 통하여 社會와 個人들에게 影響을 미친다. 本質的으로 政策問題에 대한 定義의 過程은 價值唱導의 過程이며 問題에 대한 診斷의 過程이다. 그러므로 政策問題에 대한 定義의 過程에서 그 問題의 原因이 무엇이라고 診斷하고, 또 그 政策을 통하여 唱導하고자 하는 價

2) 白完基, 《行政學》(서울:博英社, 1988), pp.670-672; 劉鐘海, “民主社會에 있어서 行政倫理의 機能”, 《韓國行政學會編, 民主社會의 成熟을 위한 公共行政》(서울: 考試院, 1988), pp.422-449.

3) 盧化俊, 前揭書, pp.448-451.

值가 무엇이냐 하는데 따라서 이것을 實現하기 위한 政策代案의 開發과 設計
는-이 달라질 수 있게 된다.

政策分析의 두번째 段階는 政策代案의 開發과 設計의 段階이며 政策分析은
政策代案의 開發과 設計를 통하여 政策選擇에 影響을 미친다.

政策問題에 대하여 同一한 診斷이 내려지고 또 同一한 價值가 唱導되는 경우
에도 구체적으로 이러한 問題들을 解決하기 위한 政策代案으로 어떠한 代案들
이 開發되고 이것을 實現할 節次를 어떻게 設計하였느냐 하는데 따라서 그 政策
의 影響은 전혀 다르게 나타날 수도 있다. 이와같이 서로다른 影響을 갖어오
는 政策代案의 開發과 設計는 政策分析家들의 創意力이 要求되는 創意的인 活
動인 동시에 政策目標와 이것을 實現할 手段들간의 因果關係에 대한 정확한 知
識이 필요한 經驗的 知識活用의 활동이기도 하다.

政策分析의 세번째 段階는 政策代案을 評價하기 위한 代案評價基準을 選擇하
고 適用하는 段階이다. 여러가지 政策代案들이 開發되어 있는 경우에도 이를
代案들의 相對的인 選好의 順位를 決定하는데 適用할 所望性 判斷의 基準들,
예컨대 效果性, 能率性, 滿足度, 感應性, 衡平性, 危險性, 一貫性 등의 基準들
가운데 어떠한 基準에 더 比重을 두느냐 하는데 따라 代案들의 所望性의 順位
는 달라질 수 있다. 그러므로 政策代案評價基準의 選擇과 適用은 일종의 價值
選舉과 適用의 活動이라 할 수 있다.

政策分析은 또한 評價模型의 作成과 政策代案들에 대한 評價의 施行을 通
해서 政策에 影響을 미친다. 이 過程에서 政策分析은 設定된 代案과 目標間의
因果關係를 檢證하고 政策目標達成에 대한 政策代案들의 相對的인 效果性과 能
率性을 檢討하여, 政策代案들이 가져올 것으로 期待하는 結果들과 또 代案作成
過程에서는 期待하지 못한 結果들을豫測하므로서 각 代案들간의 相對的인 所望
性을 推定할 수 있게 되고 이를 통하여 政策의 內容과 政策代案의 選擇에 影響
을 미치게 되는 것이다. 만일 政策代案들을 評價하는 過程에서 設定한 政策代
案과 政策目標間의 因果關係model이 그 理論的 틀(framework)상에 妥當性이 결여
되어 있다든지, 또는 分析에 使用된 資料들에 代表性가 결여되거나 測定上에 妥
當性이 결여된 資料들이라고 한다면 이러한 理論的 틀이나 資料들을 사용하여
分析하므로서 導出된 結論이 과연 얼마나 妥當性이 있는 結論인지 의심스럽지
않는 수 없으며 政策選擇을 誤導할 可能性은 그만큼 높아지게 되는 것이다. 또
한 政策代案들이 가져올 結果들을豫測함에 있어서 한정된 몇가지 變數들이 가
져서 結果들만을豫測하고 그외의 變數들이 미칠 影響에 대한豫測을 하지 않는

다면 政策의 所望性에 대한 優先順位가 크게 뒤바뀌게 될 可能性이 높아지게 되는 것이다. 따라서 政策分析은 政策代案들에 대한 評價模型의 作成과 評價의 施行을 통하여서도 政策의 內容과 選擇에 큰 影響을 미치게 되는 것이다.

이 장에서 살펴본 政策分析의 네 段階에서 政策分析의 結果가 政策에 미치는 影響을 性格別로 구분해 본다면 政策問題의 定義와 目標의 設定, 政策代案評價基準의 選擇 등을 통한 政策分析의 影響은 주로 價值判斷과 관련된 論議(argument)와 情報를 통하여 政策選擇, 나아가서는 社會와 個人들에게 影響을 미치는데 비해서 政策代案의 開發과 設計, 政策代案 評價model의 作成과 評價의 施行등은 事實判斷과 관련된 論議와 情報의 提供을 통하여 政策選擇에 影響을 미치고 이에 의하여 社會와 個人들에게 影響을 미치는 것이다.

(2) 政策分析에서 당면하는 딜레마와 倫理問題의 性格

政策分析倫理가 政策分析家들이 政策analysis을 遂行하는 過程에서 수시로 당면하는 딜레마(dilemma)들을 解釋하는 規範的 標準이라고 한다면 政策analysis의 각 段階에서 당면하는 딜레마는 무엇이며 이러한 딜레마들과 관련된 政策analysis의 段階별 倫理問題의 性格은 어떠한가?

政策analysis의 각 過程에서 당면하는 딜레마들에는 여러가지가 있겠지만 그들 가운데 중요할 것들로는 最適化의 딜레마, 파티산 딜레마(partisan dilemma),豫測하지 못하는 結果에 따르는 딜레마, 衡平性 딜레마, 敏感度分析 딜레마, 效率的 开究遂行 딜레마, 研究資料 共同活用의 딜레마, 研究妥當性 딜레마, 研究對象者들에게 리스크를 부담하도록 하는데 따르는 딜레마 등을 들 수 있다.⁴⁾

이들 딜레마들 가운데 最適化의 딜레마는 政策analysis이 단순히 政策執行이 가져올 后果들을豫測하는데 그쳐야 하느냐 아니면豫測은 물론이고 處方까지 내려야 하느냐 하는 이슈이고, 파티산 딜레마는 政策analysis家가 어떤 政黨이나 또는 特殊한 利益集團의 利益의 極大化를 위하여 일할 수도 있느냐 아니면 오직 일반적인 社會의 利益을 위하여서만 일하여야 하느냐 하는 이슘이다.豫測하지 못하는 結果에 따르는 딜레마(unforeseen consequences dilemma)는 政策analysis家가 관心을 가진 몇개의 結果들의 推定에만 집중적으로 초점을 맞추어야 하느냐 아니면 예상되는 모든 結果의 推定까지도 遂行해야 하는 이슘이고, 衡平性의

4) Stuart S. Nagel, "Ethical Dilemmas in Policy Evaluation," in William N. Dunn (ed.), *Values, Ethics and the Practice of Policy Analysis* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, 1983), pp. 65-86; Stuart S. Nagel, "Optimum Decision-Making: Ethics in Policy Analysis," *Management Science and Policy Analysis*, Vol. 3, No. 3 (Spring 1986), pp. 32-33.

둘째마는 政策分析이 追求하여야 할 目的 또는 評價基準으로 能率性을 중요시 하여야 하느냐 衡平性을 중요시 하여야 하느냐 하는 이슈이다. 또한 敏感度分析 딜레마는 政策分析家가 그들이遂行한豫測結果나 處方의in 結論들이 資料, 測定, 標本抽出方法, 分析에 도입한 假定, 制約條件 등의 變動에 의하여 얼마나 달라질 수 있는가 하는 이슈이고, 研究妥當性 딜레마는 政策analysis에 의하여 到達된 結論이 現實과 부합하고 有意味한前提들로부터 論理의으로導出되었느냐 하는 것과 관련된 이슈이며, 研究資料 共同活用의 딜레마는 어떤 한 研究目的을 위하여 個人이 구입한 原資料를 타 研究者들과 共同活用하여야 하느냐 하는 것과 관련된 이슈이다. 끝으로 研究對象者들에게 리스크(risk)를 부담하도록 하는데 따르는 딜레마란 政策評價研究를遂行할 때 어떤 사람을 本人의 意思와 관계없이 政策假說의 檢證을 위하여 政策評價研究過程에서 實驗集團이나 統制集團에 配定하므로서 그들에게 精神的으로나 物質的으로 어떤 피해를 입을 리스크를 부담하도록 할 수 있느냐 하는 것과 관련된 이슈이다.

이들 여러가지 政策分析過程에서 당면하는 倫理의 딜레마들은 대부분 政策問題의 定義와 目標의 設定, 政策代案評價基準의 選擇過程에서 政策分析家가 選擇하여야 하는 價值判斷과 관련된 딜레마와 政策代案의 開發과 設計, 評價model의 作成과 評價의 施行過程에서 당면하는 經驗的 研究 및 事實判斷과 관련하여 직면하게 되는 딜레마들이다. 따라서 政策分析과 관련된 倫理問題들은 性格上 크다. 價值判斷과 관련된 倫理問題와 事實判斷과 관련된 倫理問題로 요약될 수 있다.

3. 政策分析倫理의 本質과 倫理問題의 發生樣態

1) 政策分析倫理의 本質

政策分析倫理란 政策分析을 수행하는 過程에서 당면하는 딜레마들을 解決하는 規範의 標準이며 그들의 業務遂行을 가이드해 나가는 價值基準이라고 定義하였다는데 그렇다면 그러한 價值基準 또는 行動規範은 무엇인가?

民主主義社會에서 政策이 추구하여야 할 가장 중요한 政策目標는 公益이고⁵⁾ 政策分析은 바로 이 政策들이 目標로 하고 있는 公益을 實現하기 위하여 가장 效率的인 方案이 무엇인가에 대한 情報를 產出하기 위한 分析活動이기 때문에 政策分析過程에서 직면할지도 모르는 딜레마를 解決해 나가는 行動規範은 바로

⁵⁾ 朴東緒, “規範的 基準-公益性”, 韓國行政論[第三全訂版](서울:法文社, 1989), pp. 224-233.

公益(public interest)이라 할 수 있다.⁶⁾ 또한 政策分析家는 그가 내린 政策問題에 대한 定義, 그가 開發하고 設計한 政策代案, 그가 適用하기로 選擇한 政策代案의 評價基準, 그가 設定한 政策目標와 代案間의 因果關係模型 및 그가 處方으로 提示한 最適代案에 의하여 利害關係를 달리하는 여러 集團과 個人們 가운데 어떤 集團이나 個人們은 더 多은 便益을 받게 될 수도 있고, 어떤 集團이나 個人們은 더 多은 費用을 부담하게 될 수도 있으며, 公共의 資源이 社會의 便益의 增進에 아무런 效果도 없이 낭비될 수도 있을 뿐만 아니라 때로는 社會全般에 커다란 損失을 입하게 될 수도 있다는 점에서 막중한 責任을 느껴야 할 것이다. 그러므로 公益의 追求가 政策分析倫理의 核心이라고 할 수 있을 것이다.

2) 倫理問題 대두의 根源과 倫理問題의 發生樣態

(1) 倫理問題 대두의 根源

政策分析을 遂行함에 있어서 指針으로 삼아야 할 規範的 標準이 公益과 責任이라고 한다면 왜 이러한 行動規範이 政策分析過程에서 遵守되지 못하는 것일까? 그 이유는 政策分析家들을 포함한 모든 人間의 行動과 그들이 提案한 모든 政策들이 道德的으로 애매모호할 수 있다고 하는 道德的 模糊性(moral ambiguity)을 떨 수 있기 때문이다.⁷⁾

政策分析家들은 사람들이 무엇을 원하며, 目的과 手段들간의 妥當한 因果關係는 어떤 것이고, 信賴性 있는 資料를 審集하는 方法은 어떠한 것이며, 각 政策代案들은 어떠한 結果들을 가져올 것인가하는데 대하여 妥當性있고 信賴性이 있는 探究를 하려고 노력한다. 이러한 政策分析을 真實追求(truth seeking)의 政策分析이라고 할 수 있다.⁸⁾

그러나 政策分析家는 또한 政策分析의 活用者인 政策決定者 또는 政策決定集團에 의하여 그들이 遂行한 政策分析結果가 認定을 받고 活用되기를 바라며 그하기 때문에 政策分析結果의 活用者의 信賴構造(user's credibility structure)에

6) Frederick C. Mosher, "Merit, Morality and Democracy," *Democracy and the Public service* (New York: Oxford University Press, 1968), pp.202-219; Paul J.L. Appleby, "Public Administration and Democracy," in Roscoe C. Martin (ed.), *Public Administration and Democracy* (Syracuse: Syracuse University Press, 1965), pp.333-347.

7) Stephan K. Bailey, "Ethics and the Public Service," in *Ibid.*, pp.283-298.

8) 이러한 意味에서 傳統的인 政策分析을 真實追求模型(Truth Seeking Model of Policy Analysis)라고 할 수 있다. Barry Bozeman and David Handsbergen, "Truth and Credibility in Science Policy Analysis," *Evaluation Review*, Vol. 13, No. 4(August 1989), pp.359-364 참조.

우·맞는 政策分析結果를 產出하려고 노력한다. 이러한 政策分析을 信賴追求的 政策分析이라고 할 수 있다.⁹⁾

政策分析家는 政策分析을 遂行함에 있어서 價值判斷과 事實判斷에 비추어 가 9) 真實된 政策分析結果를 產出하려고 노력할 것이다. 그러나 또 한편으로는 政策分析結果의 活用性을 높히고 이를 통하여 그의 個人的 目的을 達成하기 위 10) 여 政策決定者나 政策決定集團의 信賴構造에 부합되는 政策分析結果를 產出 11) 했을 때 政策決定者나 政策決定集團의 信賴構造에 부합된다면 아무런 倫理的 딜레마가 發生되지 않겠지만 12) 그렇지 않을 경우에는 倫理的 딜레마가 發生하게 될 것이다. 이와같은 真實追 13) 求에 의하여 產出된 政策分析結果와 政策決定者나 政策決定集團의 信賴構造가 14) 不一致하는 경우, 政策分析家의 道德的 模糊性이 倫理問題發生의 根源이 되는 15) 것이다.

(2) 倫理問題의 發生樣態

앞에서 말한바와 같은 道德的 模糊性에 의하여 政策分析家가 政策分析過程에서 직면하게 되는 倫理的 딜레마를 解決할 수 있는 核心的要素는 公開性 (openness)이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 政策分析家들이 政策分析作業을 遂行함에 있어서 그들이遂行하고 있는 일의 어떤側面에 대해서 對外的으로 분명히 천명 할 때 道德的 模糊性에서 말하는 不正義(injustice)하려는 人間의 性向을 미리 막을 可能性은 높아지게 될 것이다. 그렇기 때문에 政策分析過程에서 어떤側面에 대해서 분명하게 밝히는 것은 倫理的 責務(ethical obligation)이기도 한 것이다.

政策分析家는 첫째로 政策이 追求하는 價值와 目標 및 評價基準 등에 대하여 분명하게 公開할 수 있도록 노력하고, 둘째 그 政策分析에 사용된 論理와 方法에 대해서도 분명하게 公開할 수 있도록 노력하여야 한다.¹¹⁾

이와같이 政策이 追求하는 價值와 目標 및 評價基準 등이 公開되게 되면 그 것들은 그 政策에 의하여 影響을 받는 集團이나 個人들의 批判의 對象이 될 수 있으며, 이러한 批判과 意見의 收斂過程을 거쳐서 政策이 追求하는 價值와 目標가 올바른 方向으로 設定될 수 있을 것이다. 한편 政策分析에서 使用된 論理와 方法들이 公開되어 同一한 분야의 專門家들의 方法論의 批判을 통하여 그 政策analysis에 사용된 方法들이 論理的으로나 經驗的으로 健全하다고 하는 것이

9) *Ibid.*, pp.364-368 참조.

10) Nagel, *op. cit.*, (1984), p.149.

11) *Ibid.*, pp.149-150.

立證될 수 있다고 한다면 잘못된 方法의 사용으로 政策分析이 범할 수도 있는 誤謬를 사전에豫防할 수 있을 것이다.

그러므로 政策分析에서 發生하게 되는 倫理問題의 樣態는 政策分析過程에서 관련자들의 規範的인 주장(claims)과 經驗的 주장에 대한 意思疏通이 얼마나 원활하게 이루어 지느냐 하는데 따라서決定되게 된다.¹²⁾ 다음 [표 1]은 規範的 주장과 經驗的 주장의 意思疏通과 관련된 네가지 類型의 政策分析接近方法을 나타내주고 있다.

[표 1] 네가지 類型의 政策分析接近方法

		經驗的 主張에 대한 意思疏通	公 開	閉 鎖
		規範的 主張에 대한 意思疏通		
規範的	主張에 대한 意思疏通		I	II
公	開		III	IV
閉	鎖			

위의 [표 1]에서 類型 I로 表示되는 政策分析接近方法은 規範的 主張에 대한 意思疏通과 經驗的 主張에 대한 意思疏通이 모두 公開되어 원활히 이루어지는 경우로서 政策analysis의 道德的 模糊性에 연유되는 倫理的 딜레마는 極小化될 것으로 보인다. 類型 II로 表示되고 있는 政策analysis接近方法에서는 規範的 主張에 대한 意思疏通은 원활히 이루어지고 있으나 經驗的 主張에 대한 意思疏通이 제대로 이루어지지 못하고 있는 경우이다. 이 경우에는 政策이追求해야 될 價值나 目標에 대해서는 社會的인 合意에 도달될 수 있으나 그러한 目的을達成하는 方法이 經驗的 事實判斷에 입각하지 못하기 때문에 그 政策이失敗하거나 키다란 社會的失敗를 가져올 수도 있는 것이다.¹³⁾ 한편 類型 III에 속하는 政策分析의接近方法의 경우에는任意的인 價值나 目標를選擇하고 이것을 가장 效率적으로達成하는 方法을強調하는 다시 말하면手段의合理性이 강조되는 경우이다. 이와같은手段의合理性의強調는 때로는 그 政策이追求하는 價值가 진정으로公益을 위한 것인지의 여부에 관계없이 社會體制를 유지하는데 效率의이라는 것만으로正當화된다고 하는데 問題가 있는 것이다. 가장破滅的의 政策analysis의接近方法은 類型 IV의接近方法이다. 規範的인 主張에 대한 意思疏通과 經驗的인 主張에 대한 意思疏通이 차단된 狀況下에서 이루어진 政策分析은 원하지 않는 결과, 미처豫測하지 못했던 結果를 產生하는 政策代案

12) John S. Dryzek and Brian Ripley, "The Ambitions of Policy Design," *Policy Studies Review* Vol. 7, No. 4(Summer 1988), pp.705-719.

13) K.R. Popper, *The Open Society and Its Enemies* (5th ed.) (Princeton: Princeton University Press, 1966).

을- 設計하게 될 것이다.

政策分析의 段階別로 볼 때 類型 Ⅱ의 政策分析接近方法은 政策分析家가 政策代案의 開發과 設計, 政策代案評價模型의 作成과 評價의 施行過程에서 주로 事實判斷과 관련하여 직면하게 되는 딜레마가 政策分析倫理確保의 核心的 課題가 되는데 비해서 類型 Ⅲ의 政策分析接近方法은 政策分析家가 주로 政策問題의 定義와 目標設定, 政策代案評價基準의 選擇過程에서 價值判斷과 관련하여 직면하게 되는 딜레마가 政策分析倫理確保의 核心的 課題가 된다. 그리고 類型 Ⅳ의 政策分析接近方法에서는 政策分析의 全過程에서 價值判斷 및 事實判斷 모두에 관련된 딜레마가 政策分析倫理確保의 課題로 대두된다는데 그 深刻性이 있는 것이다.

III. 政策分析倫理問題 分析을 위한 政策事例

1. '80년 言論統廢合政策

1) 政策背景

1980년 11월에 단행된 言論統廢合의 시작은 단행 6개월전인 소위 80년 5월의 '서울의 봄'으로 거슬러 올라가게 된다. 維新時代는 10·26으로 막을 내리게 되었으나 戒嚴布告令에 의해 軍部의 言論에 대한 事前檢閱이 실시되게 될 것이다. 이것이 80년의 言論人 解職, 言論社統廢合 등 새로운 軍部의 執權에 앞선 言論彈壓의 시작으로 알려지고 있다.¹⁴⁾

軍部의 言論에 대한 事前檢閱은 非常戒嚴이 해제된 81년 1월 24일까지 4백 56일 동안 계속되었고 그 기간에 국민들은 새로운 軍部를 중심으로한 改革主導勢力의 判斷으로 조정된記事들만 접하게 되었던 것이다.

檢閱이라는 制度의 장치를 통해서 커다란 충돌없이 維持되던 改革主導勢力과 言論의 關係는 80년 5월의 '서울의 봄' 때부터 緊張狀態에 빠지게 되었다. 10·26 뒤 본격화한 사회 民主化運動은 言論界에도 파급되어 檢閱에 대한 言論界의 거부 반응이 높아졌고 80년 5월 들어 主要日刊紙 記者들은 戒嚴解除와 檢閱撤廢를 요구하게 되었다. 1980년 5·17措置로 戒嚴이 전국적으로 확대되고 光州에서 '民主化運動'이 일어나자 檢閱撤廢要求는 檢閱拒否로까지 확산되게 되었고 記者協會는 80년 5월 20일을 기해 全國 言論社가 檢閱을 거부할 것을 결의하였던 것이다. 이러한 檢閱拒否는 '光州民主化運動' 報道禁止에 맞선 製作拒否로 이어

14) 한겨례신문 1988. 10. 22.

지게 되었다.

이에 대해 新軍部를 비롯한 改革主導勢力들은 言論에 대한 충격요법을 構想하게 되었고 결국 言論人 大量解職과 言論社統廢合措置를 단행하게 되었던 것이다. 1938년 10월 25일자 韓國日報의 報道에 의하면 言論社統廢合 措置는 似而非 言論人 逐出 및 財閥과 言論의 分離를 통한 ‘健全言論 育成’이라는 이름아래 ‘抵抗勢力’을 제거하고 言論의 체질을 ‘順應體質’로 轉換시키려는데 기본 목적이 있으 있다고 한다.

당시 改革主導勢力들은 戒嚴令下의 報道檢閥과 ‘協調誘導作用’으로 言論과 ‘他律的 協調’體制를 維持하고는 있었지만 30%의 抵抗勢力이 잠재해 있어 戒嚴令이 해제되고 政治活動이 재개된 이후에는 抵抗勢力이 표면화할 것으로 예상하고⁵⁾ 그 對處方案으로 言論統廢合政策을 깊숙한 權府의 밀실에서 推進하게 되었던 것이다.

2) 政策決定過程

1980년 10월 28일 第5共和國 憲法에 따라 國會의 기능을 대행할 國家保衛立法會議 議員 81명이 임명됨으로서 본격적인 第5共和國時代에 돌입하게 되었다. 이 이전에는 言論에 관계된 法律案도 國民이 선출한 대표기관이 아닌 임명된立法會議 文公委에서 審議하게 되었는데 이 法案이 논란이 많았던 言論基本法이다.

그러나, 言論統廢合政策의 추진은 그 이전에 은밀하게 進行되고 있었다. 1980년 11월 14일 韓國新聞協會와 韓國放送協會가 임시총회를 열고 言論暢達을 위해 정·부가 종용한 政策方向에 따라 言論의 內部的矛盾을 改善하고 制度的改革과 言論統廢合 등을 추진하기로 결의하는 自律改編을 단행하게 되었으나¹⁶⁾, 80년 11월 12일 하오 5시를 전후하여 서울에 있는 言論社代表 17명은 戒嚴司令部 合同搜查團이 있었던 국군보안사령부 대공처에 모이게 되었고, 恐怖雰圍氣속에서 포기각서를 自筆로 쓰게 되었으며, 또한 地方言論社代表들은 지방의 保安部隊에서 포기각서를 쓰게 되었는데 言論社代表들은 보안사 영관장교들이 불러주는 文案을 받아쓰거나 직접 文案을 보면서 포기각서를 썼었던 것으로 알려지고 있다.¹⁷⁾

이와 같은 強壓과 騁迫에 의한 言論統廢合政策은 新聞協會와 放送協會의 ‘健全言論 育成과 暢達을 위한 決議’를 통한 自律의 이름으로 순식간에 단행되었지

15) 韓國日報 1988.10.25.

16) 仁川신문 1980.11.15.

17) 韓國日報 1988.10.21.

즉, 그 추진의 시작은 新軍部를 중심으로한 改革主導勢力들의 活動과 밀접히 관련되어 있었다.

이미 1980년 7월, 7백 11명에 달하는 言論人을 추방함으로서 言論掌握을 시도한 改革主導勢力들은 政權維持의 核心이 言論의 制度的 장악에 있다는 인식을 하기에 이르렀는데 이러한 認識은 言論을 잘 아는 인사의 助言에 의해서 더 굳어지게 되었다는 것이다.¹⁸⁾ 물론 言論統廢合에 대해서는 權力層 내부에서 도 강온과 찬반양론이 있어 마지막 결정까지 상당한 진통을 겪은 것으로 알려져 있으나, 統廢合을 주장하는 勢力들의 집요한 推進에 의해 결국 統廢合을 強行하자는 의견이 채택되고 최종적으로 全斗換大統領은 言論統廢合의 서류를 즉 재하게되고 이 결정에 따라 言論社代表들은 保安司에 불려가 포기각서를 쓰게 되었다는 것이다.

新聞, 放送, 通信 등의 言論 統廢合에 있어서 표면상으로 들어난 政策目標는 우리나라 言論構造와 言論風土의 전근대성을 과감한 改革을 통해서 탈피하고자 하는 테 두고 있었다. 즉, 우리나라의 경우 건국이후 政治的 壓力과 利害關係 등으로 言論機關이 난립되어 있는데다 日帝下의 식민지적 전근대성의 잔재가 남아있고 放送의 경우 방만한 商業主義 放送體制로 건전한 國民精神과 정서의 함양을 충족시키지 못하고 있었으며, 言論機關의 난립으로 言論企業構造가 취약하여 言論人的 품위, 사회적 지위의 손상과 言論에 대한 不信이 커다는 이유를 표면에 내세우고 있었다. 당시의 新聞에 보도된 각계의 반응도 새로운 體制로서 使命의 완수와 새로운 言論의 정립의 계기로 받아들이고 있었으나¹⁹⁾, 당시 著聞의 報道가 戒嚴下의 事前檢閱로 인하여 副作用에 관하여는 거의 報道할 수 없는 狀況이 있음을 고려하여야 할 것이다.

이러한 言論統廢合政策은 言論萎縮現狀을 결파하였고 言論人の 강제 해직이라는 많은 副作用들을 초래하게되었는데 이는 표면상으로 제시되었던 政策目標들보다도 당시의 改革主導勢力들이 政權獲得의 過程에서 言論掌握이라는 目標를 위하여 비밀리에 權府의 밀실에서 言論統廢合政策을 추진했던 데에서 기인한 것이라 할 수 있을 것이다.

한편, 言論統廢合의 政策手段도 公式的으로는 自律改編이라는 形式을 취하였지만, 新聞協會와 放送協會의 ‘健全言論育成과暢達을 위한 決議’를 통한 言論機關의 統廢合의 추진이라는 政策手段은 형식적 절차에 지나지 않았고 그 이전

8) 韓國日報 1988. 10. 21.

9) 서울신문 1980. 11. 15.

에 미改革主導勢力은 이를 비밀리에 推進하여 言論社 社主들은 保安司에 불려가 恐怖雰圍氣 속에서 포기각서를 쓰게된 것으로 알려지고 있다.²⁰⁾

3) 政策의 主要內容

言論統廢合政策의 推進對象은 日刊新聞 7개사, 放送 27개사, 通信 6개사 등 모두 40개사였으며, 지방지의 경우 1도 1개사의 原則아래 대폭적인 言論機關統廢合이 이루어져 그 규모와 내용에 있어 사상초유의 대대적인 改編이 이루어지게 되었다.

구치적인 統廢合의 내용은 放送의 경우, 商業放送인 TBC(동양방송)와 DBS(동아방송)는 KBS(한국방송공사)에 吸收統合되어 TBC는 KBS의 제2국으로, DBS는 서울권의 생활뉴스를 중심으로 한 放送으로 改編되었다. 이러한 결과 放送은 KBS와 民營放送 MBC로 크게 2월화되었고, CBS(기독교방송)는 그대로 남아 商業放送과 일반뉴스 報道를 中止하고 순수한 종교방송의 性格만을 유지하도록 體制가 바뀌게 되었다.

신문의 경우, 경향신문이 신아일보를 吸收統合하고, 서울경제는 자매지인 韓國日報에, 그리고 內外經濟는 자매지인 코리아헤럴드에 吸收統合되게 되어 中央日刊紙는 朝刊에 서울신문, 韓國日報, 朝鮮日報, 夕刊에 東亞日報, 中央日報, 경향신문 등이 남게 되었고, 經濟紙의 경우에는 조간에 현대경제, 석간에 매일경제신문으로 改編되게 되었다. 地方紙의 경우는 1도 1사의 原則 아래 부산의 국제신문은 釜山日報에, 慶北의 영남일보는 매일신문에, 慶南의 경남일보는 경남매일에, 全南의 전남매일은 전남일보에 각각 吸收統合되었고, 기타 경기의 경기일보 江原의 강원일보, 충남의 대전일보, 忠北의 충청일보, 全北의 전북일보, 제주의 제주신문 등을 1도 1사인 까닭에 그대로 존재하게 되었다.

通信의 경우, 기존의 6개통신사를 대상으로 합동과 동양이 해체되었고 이 양사를 축·심으로 하나의 大型通信社를 신설하여 國內外의 주요뉴스를一律的으로 맡아 供給하게 함으로써 駐在記者制度를 廢止하고 기존의 시사통신, 산업통신, 경제통신 등은 연합통신으로 吸收되었으며, 무역통신은 무역협회보로 바꿔 기

20) 1988년 10월 25일자 韓國日報 보도에 의하면 言論統廢合 추진을 위한 全國言論社代表者會議의 소집, 각社代表의 각서제출 등의 경우 완벽한 사전 시나리오가 作成되어 있어 80년 11월 14일의 新聞·放送協會의 임시총회 및 自律淨化決議는 言論內部의 자체결정이 아니라 政府의 지시에 의한 결과였음이 밝혀지고 있다. 改革主導勢力들은 新聞들의 경우는 中央紙, 地方紙, 經濟紙 등으로 나누어서 흡수사와 흡수사를 선정했고, 放送의 경우는 統合方法과 統合후의 운영방법에 이르기까지 각 매체 별 흡수 및 統合方法, 추진시기, 시행절차 등을 비밀리에 이미決定하고 있었다는 것이다. 그러나, 許文道씨는 80년 11월초 全斗煥 당시 大統領의 결재를 받은 것은 '무적적 내용뿐'이었다고 國會文公委員會에서 證言하였다.

관지적 성격만 갖게 하는 通信體制의 一大轉換을 기하는 것으로 되어있었다.

이와같은 内容으로 대폭적인 改編이 이루어진 결과 改革主導勢力들의 의도대로 새로운 言論體制가 정립되게 되었으나 '6·29선언'을 기점으로 한 민주화열기는 言論分野에도 많은 영향을 주게되었고 이에 따라 당시에吸收統廢合당한 言論機關들이 복귀하게 되었으며, 또한 새로운 言論機關들도 많이 생겨나는 추세에 있어 당시의 言論統廢合政策의 내용들이 표면적으로 내세웠던 自律改編과는 상당한 乖離가 있었음을 나타내고 있는 것이다.

2. 卒業定員制政策

1) 政策背景

卒業定員制는 維新時代가 끝나고 새로운 軍部를 중심으로한 소위 改革主導勢力가 政權을 구축해가는 키다란 政治的 變革이 일어나고 있었던 1980년에 教育政策의 일환으로 채택된 制度로서 흔히 '7·30 教育改革措置'라고 불리우는 여러 가지 教育改革政策 중 하나이다. 國家保衛 非常對策 常任委員會는 80년 7월 30일 81학년도부터 大學入試 本考查를 폐지하고 예비고사성적과 出身高校 내신 성적만으로 新入生을 選拔하는 것 등을 골자로 한 '高校正常化 및 過熱課外解消方案'을 確定發表하였는데 이 方案중 하나가 81년부터 大學의 卒業定員制를 導入하여 신입생을 定員보다 더 뽑되 卒業은 定員數만큼 시킨다는 教育政策으로 이 정책의 시행으로 大學學事運營에 중대한 변화를 갖어오게 되었던 것이다. 즉, 卒業定員制政策은 종래 政府가 大學의 質을 관리하기 위하여 주로 入學定員의 통제에 치중하던 것을 卒業定員의 통제로 전환하는 것을 의미한 까닭에 大學學事運營에 획기적인 轉換을 초래하였던 政策이다.²¹⁾

이러한 卒業定員制를 導入하게 된 背景을 新軍部를 포함한 改革主導勢力들의 教育政策에 대한 판단과 연결시켜 당시의 言論報道를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.²²⁾

첫째로는 치열한 大學入試로 인하여 高等學校教育은 正常화와는 거리가 먼 入試爲主의 形式的 注入式教育으로 전락하여 全人教育機能이 마비되고 결국은 學敎教育의 不在現狀을 가지았다는 것이다.

2.) 姜信澤, “卒業定員制의 變形過程 考察”, 行政論叢, 제24권 제 2 호(1986), pp. 120-121.

2.) 서울신문, 1980. 7. 13 및 7. 30; 朝鮮日報, 1980. 7. 23; 卒業定員制 背景에 관해서는 黃泰舜, ‘政策執行事例研究-卒業定員制의 政策執行事例研究’, 서울대학교 行政大學院 行政學碩士學位論文(1985. 2), pp. 28-36 참조; 姜信澤, “卒業定員制의 變形過程 考察”, 行政論叢, 제24권 제 2 호(1986), pp. 120-122 참조.

둘째로는 그동안의 經濟發展 등으로 인력수요가 증대됨으로서 大學이 의형적이고 양적인 성장을 결과하였지만 大學의 勉學氣風低調, 教授人力 및 施設 등의 부족으로 大學教育의 質이 저하되어 왔다는 판단으로 아직도 공부하는 學生과 研究하는 教授라는 大學像이 확립되지 못하고 있다는 것이다. 李奎浩文教部長官²³⁾은 80년 7월 중순에 TV에 출연하여 “학생들은 大學에 入學하기 위하여 지나치기 과로한데다 入試競爭의 무거운 명애로 인해 충분한 人間教育을 받지 못한채 大學에 입학하여 入學했다는 사실만으로 解放感에 싸여 ‘공부는 이제 끝난 것’이라고 착각하는 경우가 많아서 정상적인 大學教育의 障碍要素가 되고 있다”고 지적하고 大學에서 고등학교 시절보다 더 열심히 공부하는 姿勢를 갖게 하기 위하여 大學教育의 과감한 改革方案을 研究하고 있음을 밝힌 바 있어²³⁾ 당시의 改革主導勢力들의 大學教育에 대한 評價가 어떠했는가를 알 수 있다 하겠다.

세번째로는 社會的인 측면에서 大學의 入學定員이 高等學校 教育의 平準化와 보편화로 인하여 급증해가는 大入應試者 숫자를 크게 밑도는 까닭에 再修生의 누적현상과 갈수록 치열해져가는 大入試驗狀況 등을 결과하여 사회문제화되어 간다는 것이다.

네번째로는 만성적인 不安定要因이 되고 있는 大學生들의 學園騷擾를 열심히 공부하지 않으면 탈락하게 되는 制度를 導入함으로서 줄여보자는 政策的 의도도 있었다. 즉 卒業定員制는 점수에 상관없이 卒業定員안의 석차에 들지 못하면 卒業할 수가 없는 까닭에 공부에 열중하지 않을 수 없고 그에 따라 學園騷擾에 가담하는 大學生 숫자를 줄일 수 있다는 政策的 의도를 내포하고 있다 하겠다.

2) 政策決定過程

1980년 7월 16일과 17일 TV대담에서 李奎浩文教部長官은 卒業定員制導入을 시사하는 발언을 하였다. 李文教長官은 教育正常化에 대한 文教施策을 설명하면서 입학했다는 사실만으로 解放感에 휩싸여 공부는 이제 끝난 것이라는 착각이 正常의in 大學教育의 障碍要素로 되고 있어 高校時節보다 더 열심히 그리고 平生 배운다는 자세를 갖게하기 위해 大學教育의 과감한 改革方案을 研究하고 있다는 것을 밝혔다.²⁴⁾

그 후 7월 22일에 教育正常화를 위한 공청회가 國保衛文公分科委員會의 주관

23) 서울신문, 1980.7.17.

24) 대담내용은 서울신문 1980.7.17. 7면 참조.

으로 열려 그 대책의 하나로 大學入學定員을 늘려서 大學門을 넓혀야 한다는 意見들이 제시되었다. 大入定員의 과감한 增員을 통해서 入試의 부담을 완화하여 入試爲主의 教育風土를 개선하고 過熱課外를 해소하자는 의견으로 당시 상당한 호응을 받은 것으로 나타나고 있었는데²⁵⁾ 이러한 의견의 요지는 치열한 大入試驗으로 인한 教育의 破行性과 再修生 累積現狀에 대해 새로운 政策의 모색이 필요하다는 것이었다.

이러한 過熱入試의 완화, 再修生 累積現狀의 해소 및 大學教育風土의 개선 등을 포함한 教育正常化를 위한 政策의 하나로 卒業定員制가 발표되었다. 80년 7월 30일 國家保衛非常對策常任委員會는 81학년도 大學入學生부터는 卒業定員制의 적용을 받게되는데 入學定員은 卒業定員에다 일정수를 더하여 선발한다는 것을 확정 발표하게 되었다.²⁶⁾ 卒業定員制政策이 실시됨에 따라 大學의 入學人員은 크게 늘어나 81년의 경우 通常의 增加人員까지 합치면 10만 5천명의 증원이 있게 되어 大學入學의 기회가 크게 확대되기에 이르렀다.

卒業定員制政策은 이처럼 大學入學의 기회를 넓혀 과열된 入試競爭을 낮추는 동시에 再修生의 累積現狀을 줄이고 大學의 勉學風土造成에도 크게 기여하려는 데에서 그 政策目標를 찾아볼 수 있다. 이 외에도 私立大學의 재정난을 덜어 줘 간접적으로 私學의 발전을 지원하는 효과를 고려했을 것으로 보인다. 우리나라의 私立大學들이 財政의 대부분을 학생들의 登錄金에 의존하고 있는 것이 현실이기 때문에 이를 大學의 入學生數를 증가시켜주면 그만큼 登錄金收入이 늘어나게되어 財政難解消에 큰 도움이 되리라는 계산이라 하겠다.²⁷⁾

高校教育正常化 및 大學의 勉學雰圍氣定着 등을 비롯한 몇 가지 政策目標를 가지고 실시된 卒業定員制政策은 大學의 학생탈락이 學事運營의 결과가 아닌 학사운영 過程의 規制에 의해서 이루어지는 手段을 택하고 있었다. 따라서 卒業定員內의 卒業이 하나의 絶對的인 기준이 되어 大學教育의 質을 향상시키기 위해 學事運營努力은 副次的인 관心得上으로 될 소지를 안고 있었던 것이다. 이러한 우려는 갑작스러운 學生增員으로 인하여 교수들의 講義負擔의 증가와 學習評價方法의 복잡화 및 강좌당 學生數의 규모가 커지게 되어 과제중심의 討論式 講義가 어려워지는 것 등으로 나타나게 되었다.

또한 全國의 各 大學으로 하여금 劃一的으로 30%를 卒業定員에서 초과모집

25) 토론행사는 서울신문 1980.7.23. 6면 참조.

26) 기타 '7.30 教育改革措置'의 내용은 서울신문 1980.7.30. 국보위상임위 발표전문 참조.

27) 서울신문, 1980.8.2 '教育革命의 길' 참조.

하도²⁸⁾ 하고 성적순에 의하여 强制脱落시킨다는 政策手段을 선택함으로서 중도 수료²⁹⁾의 진로설정의 미흡과 大學間 學科間의 自然脱落率이 다른 데에서 일부 成績上好者까지도 中途脱落시켜야 한다는 고민을 내포하게 되었다.

이러한 卒業定員制定策의 手段의 決定은 政治的 變動이 심했던 여전하에서 國保衛의 斷案으로 이루어졌던 까닭에 各 大學의 關係者들의 參與가 충분하지 못한 状況에서 政府의 방침에 의하여 確定·發表되는 結果를 가져오게 되었다. 따라서 미국을 비롯한 선진국의 大學들이 自律的으로 학업에 열중하지 않는 학생들을 탈락시키는 데에 비해서 우리의 大學들은 政府의 方針에 따라 各 大學 및 學 畠의 特殊性을 고려하지 않는 制度를 一律的으로 運營하게 되는 현상을 갖어드게 되었다.

3) 政策의 主要內容

80년 '7·30教育改革措置'의 주된 内容 中의 하나였던 卒業定員制政策은 1981 학년도 大學新生부터 卒業定員의 130%까지, 그리고 82학년도에는 150%까지를 入學定員으로 하며 그 成果를 檢討하여 연차적으로 擴大實施하며 卒業定員의 초과³⁰⁾ 원은 자연탈락, 학사징계나 엄격한 학사관리 등에 의한 脱落率을 포함하여 4학년 進入時까지는 적어도 20%를 脱落시키므로서 卒業定員내의 人員에게 만 學士學位를 授與하여 정식으로 卒業시키고 나머지 人員은 修了만을 인정하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

이와 같은 卒業定員制政策은 入學者 수만을 제한하여 일단 入學한 뒤에는 별 다른 나고가 없는한 누구나 卒業할 수 있던 그 이전의 入學定員제와는 相反된 것으로 卒業者를 일정수로 제한해 놓고 그보다 많은 學生數를 모집하되 超過入學人數에 대해서는 强制脱落(혹은 修了)시킨다는 것이다. 脱落에 관한 具體的 인 內容은 2학년말까지 卒業 定員 超過人員의 60%(卒業定員의 18%에 해당)를 中途脱落(혹은 修了)시키고, 4학년(7학기)登錄學生은 卒業定員 超過人員의 33%(卒業定員의 10%에 해당)를 超過할 수 있도록 大學間 學科間의 特殊한 與件의 고려없이 劃一的으로 定하고 있었으나 그 후의 卒業定員制의 變化過程에서 각 大學은 融通性을 가지게 되었다.²⁸⁾

또한 卒業定員은 大學, 學部, 學科別로 책정하되 系列別로 定員이 책정된 경우는 略과별 最小定員을 學則으로 規定하도록 하고 있으며, 修了의 방법과 기준 등 細部事項은 각 大學의 총학장이 자율적으로合理的인 方案을 강구하여

28) 또나 자세한 内容은 黃泰舜, '政策執行事例研究-卒業定員制의 政策執行事例研究', 서울大學校 行政大學院 行政學碩士學位論文(1985. 2), pp. 37-49 참조.

시행하도록 하고 있었다.

3. '89년 課外許容政策

1) 政策背景

30년 '7·30教育改革'政策으로 課外가 전면 禁止되었다. 80년 당시 課外亡國病이라는 말까지 나올 정도의 갖가지 弊害로 인하여 政府는 課外行爲에 대해 형사처벌, 공직자해임, 세무사찰 및 해당학생징계 등 강력한 措置를 취하게 되었던 것이다. 이러한 課外禁止 措置는 私教育費의 節減, 過熱入試 풍토의 완화 계층간 위화감의 해소 등에 기여한 것으로 평가되고 있으나 課外學習行爲에 대한一律的 規制를 비롯 학생들의 學力補充機會의喪失과 大學生들의 학비 조율 어려움 등이 해결되어야 할 문제로 남게 되었다.

계속되는 課外禁止政策에 대한 贊反論爭은 政府당국의 부인에도 불구하고 課外部分許容說이 나돌면서 爭點으로 부각된 적도 있었으나²⁹⁾, 86년 6월 가정형 편이 어려운 고려대의 여학생이 學費調達을 위해 秘密課外를 한 혐의로 拘束되면서 여론화하기 시작한 課外許容論議는 6共和國의 출범이후 본격화하게 되었다.

다면 課外禁止政策에도 불구하고 名門大學街의 學生들간에 '몰래바이트'라는 用語로 秘密陰性課外가 공공연히 행해져왔고 고려대의 여학생이 구속된 후 곧 起訴猶豫로 釋放된 이후에는 處罰事例가 한 건도 없을 정도로 단속이 느슨해진다²⁴⁾. 5공화국 말기 이후 그 동안 課外團束의 주체이던 社會淨化委員會마저 해체되는 등 課外를 엄금하는 '私設講習所에 관한 法律'이 엄연히 살아있음에도 課外禁止政策이 사실상 중단상태로 접어들자 放學을 맞은 中高校生들의 學院受講 크게 늘어나게 되고 陰性課外 역시 성행하게 되었다.

시정이 이렇게 되자 團束도 못하는 課外를 禁止하는 까닭에 선량한 부모와 학생들만 피해를 당한다는 認識이 퍼지게 되었고 원래부터 공부하는 것을 公權力으로 抑制하는 자체가 있을 수 없다는 原則論이 提起되면서 89년 1월 17일 中央教育審議會가 말뿐인 課外禁止의 현실을 방학중 課外許容으로 認定하게 되었고, 文教部는 89년 2월 2일 당초 中央教育審議會에서 전의한 方案보다 課外規制의 폭을 크게 완화한 大學生課外의 全面許容을 발표하면서 지난 80년 '7·30教育改革政策' 이후 8년여동안 계속되어온 課外禁止政策을 사실상 철회하게 되었다.

29) 中央日報, 1985. 11. 15.

이러한 課外許容의 背景을 요약하면 課外禁止政策이 실효를 거두지 못하고 있는 상황에서 부분적으로 課外를 許容하는 것이 낫다는 輿論調查와³⁰⁾ 우리사회의 민주화 및 자율화 추세에 따라 公權力에 의해 教育을 받을 권리로 침해하는 課外禁止는 재검토되어야 한다는 原則論, 가난한 대학생들의 學費調達의 어려움을 소라는 주장을 내세우고 있었다. 그러나 그 이면에는 大學生들의 현실에 대처 불만을 課外許容이라는 방법으로 완화시켜 大學生騷擾와 左傾化를 막아보자는 정치적인 고려도 크게 작용하고 있다 하겠다.

2) 政策決定過程

80년 國家保衛非常對策常任委員會의 ‘7·30教育改革’에 의해 課外禁止政策이 실시된 이후 課外禁止를 둘러싼 贊反論難이 계속되는 가운데 86년 고려대 여학생이 秘密課外嫌疑로 拘束되면서 贊反輿論을 불러일으켰다. 87년 ‘6·29선언’에서는 盧泰愚 당시 民正黨 代表委員의 時國修習案 중 ‘大學生들의 學費調達을 위한 國聯制度의 補完’이 발표된 후 政府는 대학생에 한해 課外를部分許容하는 방안을 적극 검토하기 시작하였고 民正黨에서는 13대 총선 공약으로 大學生課外許容을 論議하기에 이르렀다.³¹⁾ 이에 대해 教育主務部署인 文教部는 ‘전혀 검토하고 있지 않다’고 공식부인하였다.

그러나, 87년의 大統領選舉에서 共和黨이 大學生들의 課外許容案을 공약으로 제시한 바 있고, 政府와 民正黨도 6共和國 출범을 앞두고 大統領就任準備委의 주관 아래 대학생의 課外許容과 종교생의 私設學院受講許容을 검토한 것으로 알려졌다.³²⁾ 이에 대해 문교부는 ‘민정당이나 大統領就任準備委와 課外許容問題를 토의한 적이 없다’고 밝혔다. 徐明源 당시 文教部長官도 사전임을 전제하면서 ‘국민의 부담과 위화감 등을 고려할 때 課外는 결코 許容되어서는 안될 것이며 朴政府에서도 課外禁止方針이 지속될 것을 희망한다’고 강조하였던 것이다.³³⁾

또한 경찰도 秘密課外 團束強化指示를 내리는 등 政府內에서도 의견이 不一致하였으며 이러한 不協和音으로 인하여 학생들과 학부모들이 혼란을 겪게 되는 가운데 88년 2월 이후 課外許容論議가 구체화되었다.

이러한 가운데 88년 6월 16일 그동안 學園對策의 일환으로 주장해온 民正黨의 大學生入住課外許容에 대해 反對해왔던 文教部가 盧泰愚 大統領이 대학생 아

30) 한국갤럽조사결과, 朝鮮日報, 1988. 9. 2 참조.

31) 中央日報, 1987. 11. 13 사설 참조.

32) 서울신문, 1988. 2. 24.

33) 서울신문, 1988. 2. 25.

트바이트를 許容하는 문제를 적극 검토하라고 지시함에 따라 大學生對策의 하나로 대학생 入住課外許容을 공청회와 전문기관에 輿論調查 등을 의뢰해 그 결과에 따라 최종 決定할 것이라고 黨政協議會에서 밝히면서³⁴⁾ 課外許容政策의 결기 가능성이 사실상 公式化되었다. 그러나 그에 대한 贊反論議는 그 이후에도 계속되었다.

88년 8월 23일에도 政府와 民政黨이 課外禁止原則은 고수하되 대학생 入住課外와 중고생의 學園受講은 허용하는 方案을 檢討하고 私設講習所에 관한 法律案正案을 國會에 제출할 예정이라는 것이 言論에 報導되었다.³⁵⁾

이렇게 되자 專門機關에 輿論調查까지 맡겨놓은 문교부관계자들은 課外의 속사상 大學生 入住課外만 풀어주는 것이 현실적으로 가능하지 않다면서 教育問題가 政治的便宜性에 의해 좌우돼서는 안될 것이라는 不滿을 표시하였다.³⁶⁾

課外許容與否에 대한 결정이 엉거주춤하고 단속전담기관이던 社會淨化委마저 해체된 이후에는 秘密課外가 공공연하게 성행하게 되었지만, 課外許容與否에 대한 贊反輿論은 팽팽히 맞서고 있었다.

贊成輿論은 대학생들의 현실적 學費調達方法이라는 인식, 배울 권리라는 원칙론, 학습보증기회 및 개인차에 따른 學習機會 등을 이유로, 그리고 反對論據로는 學校教育의 菲鄙화, 계층간 지역간 위화감, 教育的考慮에서가 아닌 學園對策의 측면 등이 주로 거론되고 있었다.³⁷⁾

88년 9월 1일 文教部가 의뢰한 개별조사연구결과 大學生課外許容의 찬성이 51%로 밝혀지면서 文教部는 課外를 부분허용하는 쪽으로 旋回를 하게 되었다. 문교부의 선호는 形式上으로는 여론에 근거한 것이지만 사실은 最高統治權者인 民正黨의 大學生의 學費調達을 포함한 學園對策 등 정치권의 의사를受容하는 측면이 강하였다.³⁸⁾ 輿論調查結果도 課外禁止措置에 대해 긍정적인 평가가 많으면서도 課外禁止措置가 제대로 지켜지지 않을 바에는 부분적으로 課外를 許容하는 것이 낫다는 의견을 보이고 있어 教育正常化의 측면에서 課外許容에 贊成하기보다는 課外禁止措置가 實效를 거두지 못하고 있는 狀況에 기인한 측면이 강했다.

실제로도 다른 輿論調查인 여성민우회의 調查結果는 課外許容에 대한 학부모

34) 東亞日報, 1988.6.16; 경향신문 1988.6.17 사설 참조.

35) 朝鮮日報, 1988.8.24.

36) 朝鮮日報, 1988.8.24.

37) 朝鮮日報, 1988.9.1 ‘여론광장’ 참조.

38) 朝鮮日報, 1988.9.2.

들의 반대가 높음을 나타내주고 있었고³⁹⁾ 주부아카데미협의회를 비롯한 女性團體들도 課外許容의 副作用을 들어 反對意思를 표시하면서 課外를 非正常 教育의 產物로 규정하고 入試制度의 개선, 학력간 임금격차해소, 教育環境의 개선 등 총체적이고 근원적인 政策을 提示해야 한다고 주장하였다. 그러나, 女性團體公開討論會에 발표자로 참석한 鄭恒時 문교부장학편수실연구관은 決定을 내린적이 없으며 갤럽輿論調查結果는 참고할 뿐이라고 밝히면서도 현실적으로 課外全面禁止⁴⁰⁾ 持續은 힘들다는 見解를 나타냈다.⁴⁰⁾

한편, YWCA 中高生 課外問題 공청회에서도 反對見解가 압도적으로 제시되었고⁴¹⁾ 文教部의 갤럽여론조사결과 發表에 대해서도 항의전화가 잇따르고 平民黨과 自主黨도 課外를 許容해서는 안된다는 견해를 표명했다.

狀況이 이렇게 되자 文教部는 결국 민정당측의 의도에 따라 갤럽여론조사결과를 토대로 ‘大學生課外許容’ 쪽으로 旋回했던 입장을 보류 자문기구인 中央教育審議會理念分科委員會에 審議를 요청하게 되었다. 이 委員會는 88년12월 5일 副作用의 補完對策을 조건으로 課外禁止措置를 해제한다는 합의에 도달하게 되어 사수 상 文教部의 課外許容方針이 굳혀지게 되었다.⁴²⁾

그러나, 教育放送의 확대, 학력간 임금격차해소, 大入試制度改善, 현직교사 課外禁上 등이 補完對策으로 제시되고 賛反兩論도 첨예화함에 따라 최종결정은 89년으로 미루어지게 되었다.

이러한 불명확한 態度속에서 課外團束은 사실상 중단된 상태에 들어섰고 89년 1월 17일 열린 中央教育審議會는 방학중 課外許容을 결정함으로써 課外許容論議는 일단 매듭지어지게 되었다. 당시의 신문의 反應을 보면 “말뿐인 課外禁止의 現實認定”, “課外 根本對策세우라”, “공공연한 現實認定” 등으로 課外許容이 教育正常化의 측면에서考慮되며 보다는 課外團束이 이루어지지 않는 상황과 政策的 次元에서 이루어진 까닭에 실시 이후의 副作用을 지적하면서 學校教育의 개선책 등이 시급함을 지적하고 있었다.⁴³⁾

이러한 결정 이틀후인 89년 1월 19일 中央教育審議會 總括運營委員會는 대학생 課外許容을 번복하고 文教部도 태도결정을 못하게 되었다. 그러나, 中央教育審議會 全體會議는 1989년 1월 24일 방학중 課外許容案을 文教部長官에게 최종

39) 東亞日報, 1988. 10. 18.

40) 朝鮮日報, 1988. 10. 25.

41) 서울경제, 1988. 11. 20.

42) 서울신문, 1988. 12. 6; 朝鮮日報 1988. 12. 6 참조.

43) 東亞日報, 1989. 1. 18; 中央日報, 1989. 1. 18; 韓國日報, 1989. 1. 19.

나)으로 전의하였고, 2월 2일에는 鄭元植 文教部長官이 建議案보다 禁止가 완화된 大學生課外의 全面許容을 발표하게 되었다. 學園受講은 학기중에는 禁止한다고 발표하였으나, 3월 16일에는 中高生 學園受講도 全面許容하기로 결정하였다. 89년 6월 16일에는 ‘私設講習所에 관한 法律改正案’이 國會에서 通過됨으로써 법적으로도 課外가 許容되게 되었다.

3) 政策의 主要內容

文教部가 89년 2월 2일 確定發表한 課外許容政策의 내용은 大學生의 課外敎習을 全面許容하고 中高校生의 放學中 學園受講(3월 16일 全面許容發表)을 許容하되 現職教師와 학원강사의 課外敎習 및 영리를 목적으로 하는 職業課外는 지속 禁止함을 核心으로 하고 있다.

이러한 内容 이외에도 文教部는 課外許容으로 인한 계층간 위화감 등의 副作用을 줄이기 위해 大學入試制度를 課外敎習이 필요없는 방향으로 개선하고, 敎育放送의 課外放送의 활성화, 학력간 임금격차해소, 능력위주 사회기풍조성 등 課外欲求를 줄일 수 있는 방안 등을 根本對策으로 提示하고 있지만 이를 實現하기 위한 具體的 政策方案을 제시하고 있지는 않았다.

89년 4월에 이러한 方案의 하나로 高校 3년생과 再修生을 대상으로한 放送課外인 ‘TV高校家庭學習’이 KBS 제3TV에서 방영되고 있는데, 亡國的 課外를 鎮靜시키기 위한 마지막 시도라고 일부 言論은 報道하였다.⁴⁴⁾

4. 분당·일산지구 新都市開發政策

1) 政策背景

新都市開發政策은 首都圈의 住宅難을 해결하고 서울의 住宅價格의 安定을 기하는 데에 그 기본 目的이 있다. 서울을 중심으로한 아파트 및 住宅의 價格暴騰과 아파트 物量不足으로 인한 過熱分讓競爭 및 投機現狀은 6共和國의 不動產政策에 대한 信賴感 低下를 가져와 政權次元에서도 부담감으로 作用하기에 이르렀던 것이다.

89년초에 최고도에 달한 投機目的의 假需要로 인한 住宅價格의 暴騰과 過熱 投機現狀은 住宅難을 가중시키고 階層間의 위화감 조성과 無住宅庶民의 相對的 박탈감을 불러일으킴으로써 社會的으로도 커다란 문제를 提起하게됨에 따라 政府는 不動產政策과 土地政策에 대한 再檢討와 더불어 積極的인 대책 마련에 나서지 않을 수 없게 되었다.

44) 국민일보, 1989. 4. 18 참조.

住宅價格의 폭등과 過熱投機現狀은 絶對的으로 부족한 아파트 및 住宅供給, 특히 중형이상 아파트의 物量不足에서 생겨나게 되었고 여기에 그간의 國際收支 흑자로 인한 過剩流動性資金의 投機資金化 現狀이 두드러지면서 加速化하게 되었다.

首都圈을 중심으로한 이와같은 住宅價格의 폭등과 投機熱風이 社會問題化되면서 政府는 1989년 4월 22일 수도권의 住宅難을 해결하고 住宅價格를 安定시키기 위해 서울에서 1시간 이내의 거리에 3~4개의 背後都市建設計劃을 발표하였다. 당시의 政府 政策構想에 따르면 앞으로 建設될 新都市는 서울 강남수준의 도시기반시설과 生活與件을 갖춰 서울의 中產層을 대거 흡수하기로 하고 서울에서 1시간 거리로서 도시가 형성되지 않은 지역중 地下鐵과 연계 가능하고 人口가 밀집하지 않아 대규모 宅地開發에 지장이 없는 지역을 新都市豫定地區로 우선 指定하는 것으로 되어있었다.

그 후, 政府는 89년 4월 27일 新都市의 후보지로 성남 인근의 남단녹지인 분당과 경기도 고양군 일산읍 지역을 최종후보지로 選定하고 이들 지역에 대규모 住宅都市를 건설하기로 결정 발표하였다.

新都市開發政策 構想의 발표 직후, ‘首都圈 新都市의 條件’이라는 사설은 서울외지의 新都市 과천의 잘못된 예를 들어서 여러가지의 副作用들을 지적하면서도 서울의 住宅問題들에 대한 해결을 지금까지의 規制策이 아닌 住宅供給의 확대로는 육성책에서 찾고 있다는 점을 높게 評價하고 있어⁴⁵⁾, 首都圈을 중심으로 住宅難의 해결과 住宅價格의 安定 및 過熱投機現狀의 완화를 위해서는 새로운 土地政策을 포함한 획기적인 不動產政策의樹立이 요청되는 상황이었음을 암시해주고 있다.

그러나, 분당·일산지구의 新都市開發政策은 宅地開發을 통한 수도권 일원의 아파트 供給物量不足에서 생겨나는 住宅價格暴騰問題와 投機問題 및 住宅難의 해결이라는 政策目標에 급급한 나머지 首都圈의 정비계획과 장기적인 國土均衡開發, 國家安保上의 문제, 그리고 農民들의 생활터전 및 생존권 박탈문제 등을 충분히 고려하지 못한 것으로 지적되고 있다. 이러한 爭點들이 약 3당이 분당·일산지구의 新都市建設政策의 再檢討를 요구하게 된 背景이라 하겠다.⁴⁶⁾

2) 政策決定過程

首都圈의 住宅價格의 폭등과 異常過熱에 의한 投機現狀의 진정과 住宅難을

45) 朝鮮日報, 1989. 4. 23.

46) 朝鮮日報, 1989. 5. 27 참조.

을 화시키기 위해 서울에서 1시간 이내의 거리에 새로운 背後都市를 建設하겠다는 新都市開發計劃은 여러 新都市開發候補地 중에서 분당·일산지구에 18만 가구의 住宅을 지어 供給한다는 政策手段을 채택키로 1989년 4월 27일 청와대에서盧泰愚 大統領 주재로 長官會議를 열어 確定·發表함으로써 가시화되었다.

新都市開發政策은 住宅主務部處인 建設部가 보조역 할만 수행하고 文熹甲 청와대 經濟首席秘書官을 중심으로한 청와대팀에서主管했던 것으로 알려졌는데 이와같이 靑瓦臺主管說이 유력한 까닭은 朴昇建設部長官이 1989년 2월 업무보고에서 “首都圈에 新都市建設을 하지 않겠다”고 밝힌바 있고 永久賃貸住宅 등 住宅에 관련된 새로운 政策을 文熹甲청와대經濟수석비서관이 실제로 管掌하고 있었기 때문으로 보인다.⁴⁷⁾

이러한 靑瓦臺 經濟팀 중심의 新都市開發政策決定은 해당지역 주민의 의견과 여론의 수렴을 위한 공개된 論議의 장이 없었음은 물론이고 經濟企劃院, 서울시 등 관계부처조차도 소외된 상태에서 이루어졌던 것으로 보인다. 특히 首都圈의 諸般政策과 밀접한 연관 아래 業務를 추진해야 할 서울시의 경우, 住宅難의 해소를 앞세운 新都市建設은 자칫 교통, 상권, 교육 등의 분야에서副作用을 초래할 우려가 있음을 지적하고 國土의 均衡開發과 首都圈集中現狀을 타개하기 위해서도 新都市開發政策은 제고되는 것이 바람직하다는 의견을 제시하면서 新都市建設政策이 청와대 고위관계자 몇몇에 의해서立案되고 發表된 데 대해 서울시의 관계자 등은 不滿을 나타냈다고 한다.⁴⁸⁾

이처럼 新都市開發政策의 決定過程은 공청회 등을 통한 여론, 전문가 및 관련 당사자들의 意見收斂이 아닌 公開되지 않은 상황에서 일부 政府 고위관료들에 의해 ‘機密이 새어나가면 投機가 판친다’는 이유만으로 밀실에서 성급하게 입안되고 發表됨으로써 여러가지 反撥과 疑惑이 제기되었고 國會建設委에서는 ‘甲檢討’ 決議案까지 통과시키기에 이르렀다.

그리하여 政府는 立地選定의 타당성여부, 首都圈의 인구집중, 안보상의 문제점, 주민에 대한 적정한 補償 등의 문제점에 대해서는大幅是正 補完하겠다는 입장을 표명하였지만, 新都市建設의 位置, 計劃, 推進日程 등의 기본골격은 커다란 변화없이 維持해 나가겠다는 입장을 밝혔다.⁴⁹⁾

한편, 新都市開發候補地選定을 둘러싼 의혹들과 대상주민들의 反撥, 18만 가

47) 朝鮮日報, 1989.4.28 참조.

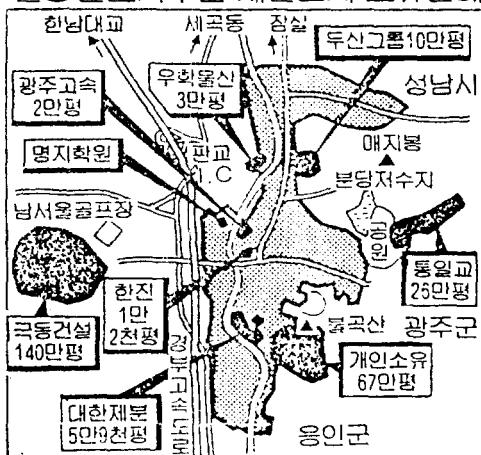
48) 朝鮮日報, 1989.4.27.

49) 東亞日報, 1989.5.29 참조.

구분의 아파트와 住宅을 2~3년내에 完工시켜 분양하겠다는 超高速建設計劃에 맞추어 서는 설계를 제대로 할 수 없다는 實務陣들의 우려, 18만 가구분의 建設資材確保 문제, 都市基盤 施設의 造成없이 아파트와 住宅을 먼저 짓겠다는 計劃의 副作用 등의 비판이 제기되었다. 당초 新都市開發政策 자체가 공청회 등을 통한 輿論과 전문가의 의견 및 利害關係 당사자들의 의견을 충분히 收斂하지 못한 상태에서決定된 까닭에 분당·일산지구 新都市開發政策의決定過程에서 충분히 고려되고 검토되어야 할 사항들이 政策樹立過程에反映되지 못하는 결과를 가져왔던 것이다. 이러한 결과로 新都市建設政策은 소수의 政府 고위관료에 대해서 입안되어一方的으로 발표된 만큼 建設期間이 늦어지더라도 綜合的인 대책이 충분히 마련되어야 한다는 輿論이 표출되기도 하였다.⁵⁰⁾

특히 新都市開發政策의決定過程과 관련하여 候補地選定事實의 사전누설의혹과 분당지구의 財閥 土地所有에 대한 特惠是非의 의혹은 輿論의 강한 지탄을 받게 되었다.⁵¹⁾ 즉, 新都市建設候補地選定事實의 사전누설에 대한 政府當局의 공식적 否認에도 불구하고 말끔히 해소시키지 못하였으며, 경기도 성남시 분당지구의 경우는 土地所有者들 가운데 政·財界의 실력자들이 많아 이들의 반발을 세상에 능곡 등으로 候補地를 바꿀 계획안을 만들기도 했다는 뒷얘기가 있었다. 정도로 그 地域 土地의 80%를 外地人이 소유하고 있는 가운데서도 특히 財閥들의 所有가 많은 페다가, 분당지구 新都市建設計劃圖面(아래 그림 참조)

분당신도시주변 재벌토지 소유실태



50) 東亞日報, 1989.5.30; 朝鮮日報, 1989.5.30.

51) 朝鮮日報, 1989.4.28; 朝鮮日報, 1989.5.27 사설 참조.

이 기묘한 모양으로 되어있어 建設部의 해명에도 불구하고 財閥 所有의 土地에 대한 特혜시비의 의혹을 拂拭시키지 못하고 있는 것이다.

이러한 特혜시비에 대한 建設部의 사후해명은 新都市 建設地域으로 確定・發表되자 이전에 고려되어야 할 사항임에도 먼저 公開되지 않는 밀실에서 頂上空論式으로 분당일대를 결정한 다음 소위 ‘不適合한’ 地域을 제외시킨 까닭에 新都市의 모습을 畸形的으로 만든 결과를 초래하였던 것이다.

일산지구의 경우는 新都市建設開發豫定地中에서 70%가 絶對農地이고 宅地로서 3 부적합한 저지대여서 候補地에서 거의 거론되지 않았으나, 實務者들이 헬리·풀타를 타고 몇 차례 현지 답사한 결과 住宅都市로 改造하기로 결정하였다.⁵²⁾

그런데 絶對農地가 대부분인 일산지구는 자기방에서 대대로 農事を 지어온 농민들의 反撥이 심했는데, 이들은 “수백년 동안 농사를 지어온 農土를 政府가 都市中產層만을 위해 일방적으로 受容・開發하려는 것은 농민의 生存權을 박탈하는 행위”라며 新都市開發政策의 白紙化를 요구하며 抗議示威를 전개하였고 심지어 스스로 목숨을 버리는 경우까지 發生하였다.⁵³⁾ 이에 따라 代土對策을 포함한 농민의 生存權 問題解決의 필요성이 제기되었다. 상황이 이렇게 되자 政府는 분당·일산지역 新都市建設을 예정대로 추진해나가되 분당지역을 초기에 일·산지역을 후기에 开發하기로 하였고, 朴昇 建設部長官도 적절한 補償策을 마련한 뒤에 新都市를 开發할 예정이라고 밝혔다.⁵⁴⁾

3) 政策의 主要內容

政府는 1989년 4월 27일 靑瓦臺에서 盧泰愚 大統領 주재로 住宅관련 관계장관 회의를 열고 성남시 분당동일대 540만평에 10만 5천 가구의 住宅을 지어 42만평을 수용할 수 있는 住宅都市를 그리고 경기도 고양군 일산읍일대의 460만평이 7만 5천 가구의 住宅을 지어 인구 30만명의 田園住宅都市를 建設하겠다는 계획을 확정 발표하였다.

분당지구는 서울 강남의 5배 규모로 76년 이후 建築許可가 制限된 지역으로 대부분이 자연녹지로 保存되어 있으며, 거리는 서울 중심에서는 20km이고 강남에는 10km 떨어져 있어 경부고속도로를 利用하여 판교 인터체인지에서 10분 이내로 갈 수 있는 交通要地이고, 일산지구는 서울 강남의 4배 규모이며 거리는 서울 중심에서 북서쪽으로 20km 떨어져 있으며 地下鐵 구파발역을 연계로 서울로

52) 朝鮮日報, 1989. 4. 28.

53) 朝鮮日報, 1989. 5. 7 참조.

54) 東亞日報, 1989. 5. 30.

통근하는 常住人口가 많은 지역으로 지난 80년 12월에 읍으로 升格된 地域이다.

한편, 土地利用計劃面을 보면 분당의 경우 주거지 45%, 상업 및 위탁 13%, 도로 및 하천 33%, 공원 9% 등으로 全體面積 540만평을 이용하고, 일산의 경우는 주거지로 38%, 상업 및 위탁 8%, 도로 및 하천 40%, 공원 14% 등으로 全體對象 面積 460만평을 活用할 계획으로 분당 新都市는 상업과 업무 및 교육 등의 自足的인 機能을 가진 都市로, 일산 新都市는 한수이북지역의 教育과 文化 및 交通 등의 중심도시로 建設하는 것으로 되어 있다.⁵⁵⁾

또한, 政府는 이들 새로운 住宅都市建設에 소요되는 建設費用을 총 4조 86억 원(분당 2조 4천 9백 10억 원, 일산 1조 5천 1백 76억 원)으로 推定하고, 분양선 수금 1천 3백 10억 원, 土地開發債權發行 1조 2천 8백 79억 원, 土地賣却代金 1조 7천 8백 97억 원 등으로 調達하여 용지비 1조 6천 3백 20억 원, 開發費 9천 2백 80억 원, 간접비 3천 76억 원, 開發利益 1조 1천 4백 10억 원 등으로 운용할 計劃。여, 新都市造成은 土地開發公社와 住宅公社 등 公共部門과 民間建設業體들이 共同으로 참여하는 合同開發方式을 採擇하여 1989년 5월부터 10월까지 都市設計를 완료하고 10월부터는 工事에 착수하여 住宅分讓의 경우는, 분당지구 89년 1월, 일산지구 90년 1월부터 實施하며 91년 中半期에 入住를 시작하여 92년 12월 31일 新都市를 완성하겠다는 開發推進日程 등을 新都市開發政策의 主要內容으로 발표하였다.⁵⁶⁾

IV. 政策決定事例에 나타난 政策分析倫理問題의 性格과 發生樣態

1. 政策決定事例에 나타난 政策分析倫理問題의 性格

1) '80년 言論統廢合政策

'80년 言論統廢合政策의 決定過程과 政策內容을 통해서 볼때 言論統廢合政策의 政策設計와 내용은 다음과 같은 特徵을 갖는 것으로 推論해 볼 수 있다.

즉, 이 言論統廢合政策의 構想과 具體的인 設計過程은 政策目的이나 政策手段에 대한 利害關係 當事者들의 意思疎通이 전혀 이루어지지 않은채 은밀하게 이루어 졌다는 것이다. 言論統廢合政策의 分析을 통한 設計가 이와같이 價值規範에 대한 意思疎通이나 經驗的 手段에 대한 意思疎通이 전혀 이루어지지 않은

55) 朝鮮日報, 1989. 4. 28; 建設部 發表資料, 1989. 4. 27 참조.

56) 1.4 詳細한 内容은 1989년 4월 27일 建設部의 發表 資料 參照.

상태에서 政策이 構想되고 設計된 가장 중요한 이유는 政策이 追求하는 目的이 社會全體에 대한 利益이 아니고 소위 改革主導勢力의 政權安保를 위하여 言論을 掌握함으로서 言論의 體質을 順應體質로 轉換시키고 抵抗勢力を 除去하려는 데 두었기 때문이다. 그때문에 자연히 이 政策의 推進을 위한 方案의 選擇도 言論社 社主들을 保安司에 불러다 恐怖霧園氣속에서 포기각서를 쓰게하는 強壓的인 方法을 採擇한 뒤에 없었던 것이다.

2) 卒業定員制政策

卒業定員制政策이 追求하는 중요한 政策目的은 高等教育의 正常化, 大學의 勉學霧園氣 造成, 再修生問題의 解消, 學園騷擾問題의 解決 등 多目的의인 것 이었다. 이를 目的들 가운데 高等教育의 正常化, 大學의 勉學霧園氣 造成, 再修生問題의 解消 등은 1980년 당시 國民들 사이에 共感帶가 形成된 教育目標로서 이러한 教育目的들을 政策目標로 設定한 것은 政策目標의 設定에 있어서 部門的으로는 規範的 主張에 대한 意思疎通이 이루어 졌다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 네번째 目標인 學園騷擾問題의 解決이라는 教育外의in 問題가 政策 目的의 하나로 設定됨으로서 오히려 이 政策이 원래 追求하려고 하였던 政策目的을 歪曲시키는 結果를 초래하게 되었다.

여기나 이 卒業定員制政策의 手段設計過程에서는 政策目的의 效果的인 달성에 가장 效果的인 方法에 대한 經驗的 主張에 대한 專門家들의 意思疎通이 제대로 되지 않은 狀態에서 劃一의으로 30%를 卒業定員에 超過募集하게 한다든지, 大學이나 學科의 구분없이 매 年度別로 一定比率의 學生들을 脱落시키도록 規定하는 등 劃一의in 政策手段을 執行하도록 강요하므로서 他律的in 學事管理, 학생들간의 지나친 競爭意識助長과相互不信으로 인한 教育風土의 非人間化, 教育與件의 악화와中途脫落者들의 社會適應問題 등을 가져오게 되었다.

3) 課外許容政策

課外許容政策의 決定過程과 政策의 內容을 통해서 볼 때 課外許容政策의 檢討와 設計過程에서는 첫째 課外禁止 및 許容과 관련된 社會的 價值와 規範에 대하서 公開的인 論議와 主張에 대한 意思疎通이 비교적 충실히 이루어졌음을 알 수 있다. 이 政策設計의 過程에는 中央教育審議會가 수차례 걸쳐서 公聽會를 開催하고 專門家들로構成된 審議會에서 長期間에 걸쳐서 論議하였으며, 政黨, 新聞社, 輿論調查機關 등에서 課外의 禁止與否에 대한 輿論調查를 실시하였다. 따라서 이러한 公聽會, 專門家들의 審議過程 및 輿論調查 등을 통하여 政策이 追求해야 할 價值 또는 規範的 主張에 대한 意思疎通은 충분히 이루어졌다.

을 것이다.

또한 專門家들의 審議過程을 거쳐서 課外의 部分的 許容이냐 全面的인 許容이냐, 大學生들의 課外만 許容할 것이냐 學院이나 기타 課外專門人們에 의한 課外」지 許容할 것이냐, 學院受講의 경우에는 放學中에만 許容할 것이냐 學期中에도 許容할 것이냐 하는데 대하여 長期間에 걸쳐서 論議하였다.

이와같이 이 課外政策에 대한 設計過程이 公開的인 過程을 거쳐서 이루어졌다
다고 할지라도 이 課外政策의 뒤에 숨은 目的 가운데 하나가 課外禁止에 따라
일부 脊貧學生들의 學費調達이 어려워 이것이 大學生騷擾가 심각해지고 있는
原因들 가운데 하나가 되고 있다고 判斷하여 學園對策의 一環으로서 學園騷擾를
진정시키고자 하는 것이었다고 하는데 倫理問題가 介在되어 있는 것이다.

따라서 政策設計의 過程에서 規範的 主張에 대한 意思疎通과 經驗的 主張에
대한 真正한 意思疎通이 이루어지지 않은 狀態에서 形式的인 意思疎通이 이루어
지지 않는 경우 여전히 政策分析倫理問題가 提起될 수 있음을 보여주고 있다.

4) 분당·일산지구 新都市開發政策

분당·일산지구 新都市開發政策은 두 段階에 걸쳐서 이루어졌다. 그 첫번째
段階는 1989년 4월 27일 분당·일산지구 新都市開發政策이 發表되기까지의 段
階이고, 다음 두번째 段階는 이 新都市開發政策이 發表되고 난후 新都市建設을
위한 具體的인 計劃과 都市設計가 이루어지는 段階이다. 이러한 두 段階 가운데
여기서 分析의 對象이 된 것은 첫번째 段階이다.

이 분당·일산지구 新都市開發政策은 首都圈을 중심으로 深化되고 있는 住宅
難과 暴騰하는 住宅價格의 問題를 동시에 解決하고자 하는데서부터 構想된 政
策이다. 그러나 이 政策을 構想하고 設計한 靑瓦臺 經濟팀은 住宅政策을 관
장하는 建設部, 首都圈의 住宅政策을 관장하고 있는 서울市, 해당지역 住民들
의 意見이나 輿論의 收斂過程을 거치지 않은 狀態에서 政策을 設計하게 되었던
것이다. 이로 말미암아 追求하는 價值라는 側面에서 首都圈의 整備計劃, 長期
的인 國土均衡開發, 國家安保計劃, 農民들의 生存權保護政策 등 諸政策들이 追
求하는 價值들과 相衝되는 葛藤을 가져오게 되었다. 또한 住宅問題의 解決이라는
側面에서도 이 住宅政策은 交通 등과 밀접히 관련되어 있기 때문에 과연 어
느곳이 新都市를 建設하는 것이 住宅難 解消와 아울러 交通을 비롯한 生活便益
이라는 側面에서 首都圈을 하나의 시스템으로 볼 때 가장 效率의이겠는가 하는
것을 충분히 檢討했어야 할 것이나 관련분야 專門家들의 專門知識이 충분히 活
用되지 못하므로서 新都市建設計劃 그 자체도 여러가지 論難과 再檢討의 要求

가 계속해서 提起되었던 것이다.

2. 政策分析倫理問題의 發生樣態

앞에서는 個別的인 政策事例들의 政策決定過程과 그 內容들의 分析을 통하여 韓國에서 提起되고 있는 政策分析倫理問題의 性格을 紛明하였다. 그러면 이들 네개의 政策事例들에 나타나고 있는 政策分析倫理問題들을 綜合해볼 때 韩國에 있어서 政策分析倫理問題의 發生樣態는 어여하다고 結論지을 수 있겠는가? 좀 더 구체적으로 말하면 이미 [표 1]에 類型化된 政策分析의 接近方法과 政策分析倫理問題의 發生樣態를 통해서 볼 때 韩國에 있어서 政策分析倫理問題의 發生樣態는 어여한 카데고리에 속한다고 볼 수 있겠는가?

각각의 政策事例에서 政策分析의 結果로서 최종적으로 產生되게 되는 政策設計를 통해서 볼 때 1980년 言論統廢合政策, 卒業定員制政策 및 분당·일산지구 新都市開發政策의 政策事例들은 모두 공통적으로 政策分析과 政策의 設計過程에서 政策이 追求해야 할 價值 및 目標와 관련된 規範的인 主張에 대한 意思疏通이 公開裏에 이루어지지 못하였고, 아울러 政策目標達成에 가장 效率的인 方法을 探索하는 過程에서 經驗的主張에 대한 意思疏通 또한 公開裏에 이루어지지 못한 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 1989년 課外許容政策事例의 경우에는 政策分析을 통한 政策設計는 表面的으로는 마치 規範的 主張에 대한 意思疏通과 經驗的 主張에 대한 意思疏通이 公開된 채널을 통해서 이루어지고 그러한 바탕위에서 政策設計가 이루어진 것처럼 보였으나 教育政策이 教育이追求해야 할 價值나 目的이 아니라 學園對策이라는 政治的 價值와 이의 效率的인 遂行이라는 手段的 考慮에 의하여 이루어졌음을 볼 때 規範的 主張에 대한 意思疏通과 經驗的 主張에 대한 意思疏通이 公開裏에 이루어진 것처럼 보이지만 실제로는 참된 公開가 아닌 虛偽의 假公開였다고 하는 것을 알 수 있다. 이렇게 볼 때 韩國에 있어서 政策分析倫理問題 發生樣態는 [표 1]에서 類型Ⅳ에 속하는 그니한 接近方法을 택함으로서 發生하는 것이 그 중요한 特徵이라고 할 수 있는 것이다. 다시 말하면 政策分析過程에서 政策設計에 대한 規範的 主張과 經驗的 主張이 모두 公開되지 않은 閉鎖된 狀態에서 政策設計가 이루어짐으로서 政策分析倫理問題가 提起되는 것이 그 特徵이라 할 수 있다.

V. 結 論

政策分析은 政策이 追求하여 야할 價值나 目的과 이러한 價值나 目的을 實現하는데 가장 效率의 方法이나 手段에 관한 真實(truth)을 밝혀내므로서 政策設計와 政策設計代案의 選擇을 도와주자는데 그 目的이 있다. 그러나 政策決定過程에서 政策分析은 集團間의 力動作用(group dynamics), 政治的인 利害關係, 관련된 自己利益(relevant self-interest), 資源의 制約, 組織이 부과하는 制約 등 여는 가지 要因에 의하여 影響을 받으므로서⁵⁷⁾ 政策分析이 真實(truth)을追求한다는 본래의 目的에서 벗어나 歪曲될 可能性이 항상 潛在되어 있다. 여기에 政策分析倫理問題가 提起되는 소지가 있는 것이다. 그런데 이와같이 潛在되어 있는 政策分析倫理問題發生의 소지는 政策分析家와 政策決定者的 道德的 模糊性에 의하여 顯在化되게 되는 것이다.

만일 規範的 主張에 대한 意思疏通과 經驗的 主張에 대한 意思疏通이 아무런 制約를 받지 않고 公開되어 있다고 한다면 政策決定者와 政策分析家의 道德的 模糊性에 의하여 政策分析結果가 公益에 反하는 方向으로 이루어질 可能性을 그 만큼 낳을수 있게 되는 것이다. 이렇게 볼 때 政策分析倫理問題가 顯在化되는 樣態는 規範的 主張에 대한 意思疏通과 經驗的 主張에 대한 意思疏通이 公開되어 있느냐 閉鎖되어 있느냐 하는데 따라 決定되는 것이다.

本研究에서 研究의 對象이된 政策事例分析을 통해서 볼 때 韓國에 있어서 政策分析倫理問題는 規範的 主張과 經驗的 主張에 대한 意思疏通이 동시에 閉鎖된 狀態에서 發生하게 된다는 것이 그 중요한 特徵인 것으로 밝혀졌다. 따라서 政策分析이 政策이 追求하여 야할 價值와 目標에 대한 真實(truth)을 밝혀내고 이 또한 政策目標達成에 가장 效率의 方法과 手段에 대한 事實을 밝혀내야 한다는 政策分析의 본래의 目的을 충실히 하기 위해서 여하히 規範的 主張에 대한 意思疏通과 經驗的 主張에 대한 意思疏通이 公開裏에 이루어질 수 있도록 할 수 있느냐 하는 것이 政策分析倫理를 確保하기 위한 앞으로의 課題라고 할 수 있을 것이다.

57) Bezeman and Landsbergeri, *op. cit.*, pp. 364-367.