

政策分析 및 研究의 倫理性

金 信 福*

目次	
I. 概念的 基礎	III. 政策研究의 倫理的 側面
II. 政策分析研究上의 倫理的	IV. 政策分析의 倫理規範
葛藤	

〈要約〉

倫理는 개인의 행위를 규제하는 가장 기본적인 準據가 되므로 정책분석(연구)자의 倫理性은 그들의 專門性 못지 않게 산출되는 정책에 큰 영향을 끼친다. 정책분석(연구)의 과정에서 담당자들은 역할의 한계, 정책목표와 결과, 조작실험, 자료의 共有문제, 재원의 사용 등과 관련하여 심리적인 갈등(ilemma)을 느끼게 된다. 실제로 정책연구의 과정에서는 문제의 진술과 개나화, 연구방법의 선택, 연구설계 및 標本抽出, 자료의 수집·분석 및 해석 등의 각 단계에서 倫理의 문제에 직면하게 되며 정책적 示唆點을 추출하고 논의하는 과정에서는 특히 그러하다. 정책분석(연구)자는 專門職으로서 課題을 맡을 때부터 최종보고에 이르기까지 倫理的 規範을 준수해야 한다.

倫理의 문제는 최근에 行政學분야, 그중에서도 政策문제와 관련하여 높은 관심의 대상이 되고 있어 많은 문헌들이 出刊되고 있을 뿐 아니라 학술세미나의 주제로도 많이 등장하고 있다. 行政이나 政策過程에서 倫理의 문제가 제기되는 次元은 행정서비스나 정책 그 자체의 倫理性, 조직의 風土와 役割期待의 倫理性, 行政人이나 정책전문가들의 개인적 倫理性 등 여러가지로 분류할 수 있다.¹⁾

그러나 가장 관심이 큰 것은 역시 개인적 차원의 倫理意識과 行態라고 하겠다. 行政을 主管하고 정책을 수립하여 집행에 옮기는 主體가 사람이기 때문에 그들이 어떤 價值觀과 規範을 가지고 행동하느냐에 따라 조직의 勤務紀律과 정책의 내용에도 절대적인 영향을 미치게 되기 때문이다. 따라서 정책학 분야에서의 倫理性에 관한 연구들도 대부분 정책과정에 關與하는 專門職으로서 倫理

* ✕ 을大學校 行政大學院 教授

1) F.E. Boling and J. Dempsey, "Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response," Martin Wachs (ed.), *Ethics in Planning* (Rutgers: The State University of New Jersey, 1985), pp.179-192.

規範을 어떻게 확립할 것이며 정책의 分析과 선택에 있어 윤리적인 行爲의 準據는 무엇인가 등에 초점을 두고 있는 것 같다.

여기서는 우선 倫理의 개념과 정책분석 및 연구에서 그것이 갖는 位相을 살펴보고 分析研究者들이 당면하게 되는 갈등과 문제 상황을 각 과정별로 考察해보는 다음에 그들에게 요구되는 倫理的 規範을抽出해 보고자 한다.

I. 概念的 基礎

1. 倫理의 概念

倫理라는 어휘는 많이 사용되면서도 그 개념과 類似한 개념들 사이에 混線을 뒀고 있는 경우가 더러 있는 것 같다. 이와 관련하여 倫理라는 말과 相互交互의으로 쓰고 있는 용어들과의 개념구분 문제를 主題로 삼고 있는 문헌들도 발견할 수 있다.²⁾

우리가 어떤 현상을 理解・說明하고豫測하는데 적용할 수 있는 接近方法은 説述的 接近(descriptive approach)과 規範的 接近(normative approach)으로 再分할 수 있다. 前者は 事實을 출발점으로 하는 객관적인 접근인데 반해서 後者는 當爲를 기초로 한 價值判斷의 접근이다. 倫理的 判斷은 天賦의 理性(natural reason)을 바탕으로 人間行爲(human conduct)의 正・誤와 善・惡을 평가하고자 한다.³⁾ 실제로 있어서는 道德律(moral rules)을 바탕으로 社會的 規範에 미루어 옳고 그름을 판단하게 되므로 價值의 문제와 不可分의 관계에 있다.

價値體系(values)는 한 사회나 집단에서構成員들에게 무엇이 옳고 正當한가를 紛明해주는 持續的이고 抽象的인 標準(standards)이 된다. 따라서 이는 개인의 行態에 영향을 미치고 社會的 期待를 형성하며 무엇이 옳고 善하며 가치있는가를 결정짓는 準據를(frame of reference)이 된다.

한편 規範(norms)은 무엇이 요구되고 容認될 만 한가를 규정지음으로써 개인의 行爲를 한층 직접적으로 教導하고 規制한다. 規範은 각 집단별로 고유하게 형성되는 경우가 많으며 때로는構成員들의 마음속에 內面化되고 慣行化되거나 집단내의 개인행동에 지대한 영향을 미친다. 규법이 사람들의 구체적인 행

2) 대표적인 문헌으로는 John H. Barnsley, *The Social Reality of Ethics: The Comparative Analysis of Moral Codes* (London: Routledge and Kegan Paul, 1972)

3) Austin Fagothay, *Right and Reason: Ethics in Theory and Practice*, 4th ed. (St. Louis: The C.V. Mosby Co., 1967), pp.6-8.

동을 주 배하는 集合的인 원칙의 성격을 갖는데 비해서 道德(morals)은 개인적 인 판단의 기준이 된다. 행동과 판단은 다같이 價值體系나 規範을 기초로 삼지만 무언이 도덕적이고 비도덕적인가 하는 판단은 個人差가 상대적으로 더 클수 있는 것이다.⁴⁾

倫理(ethics)는 理想的인 차원의 規範的 精神(normative ethos)를 나타내며 현실을 초월할 수도 있다. 윤리는 인간 本然의 理性을 토대로 完全과 理想을 추구하는 性向을 반영하며 價值와 規範, 그리고 道德을 先導하는 성격을 띤다. 윤리는 다분히 創意性과 想像力의 차원에서 導出되며 實定法은 물론 사회규범을 앞서 가는 當為의in 行動類型과 판단기준을 제시해준다. 따라서 倫理는 價值體系 등 규범과 도덕으로 하여금 보다 이상적인 방향으로 변화를 가져오게 하는 역할을 하며 개인의 행위를 규제하는 가장 기본적인 準據가 된다.⁵⁾

専門職 종사자(professional)들이 갖추어야 할 資質속에는 지식 및 기술면에서의 專門性 뿐아니라 社會的 責任 및 倫理意識이 포함된다. 여기서 윤리속에는 正直, 誠實, 正義感 등 개인적 차원의 德目과 아울러 직무상 비밀유지, 公平無私, 公益實現 등 公人으로서 지켜야 할 태도가 포함된다.

2. 政策分析(研究)와 倫理

정책分析은 정책문제를 해결하는데 이용할 수 있는 정책관련 情報를 산출하는데 一次的인 目的이 있다. 이러한 정보속에는 정책의 因果關係를 事實的으로記述한 規定的(designative) 情報, 어떤 정책의 價值를 측정하는 評價的(evaluative) 情報, 그리고 정책문제를 해결하기 위해 필요한 行動方案의 提案과 관련된 主導的(advocacy) 情報 등을 모두 포함한다.⁶⁾

실제로 정책분석은 객관적인 정보의 산출에만 국한되지 않으며 그 정보를 특별한 주제에 맞도록 轉換시켜 合理的 決定에 이용하는 과정까지를 포함한다. 대부분의 정책정보와 자료는 그것들에 의미를 부여하는 思考의 脈絡(context of ideas) 속에서 理解되어야 한다. 이와 관련하여 政策過程에서 야기되는 중요한 논쟁주제은 事實의 문제가 아니라 解釋의 문제인 경우가 많다.⁷⁾

4) John H. Barnsley, op. cit., p. 12.

5) G.E. Boling and J. Dempsey, op. cit., p. 184.

6) William N. Dunn, *Public Policy Analysis* (N.J.: Prentice Hall Inc., 1981), p. 37.

7) Martin Rein, *Social Science and Public Policy* (Baltimore: Penguin Books, 1976), p. 12.

主觀的인 情報는 조사·수집될 수는 있지만 그것을 토대로 어떤 行爲나 政策을 妥當化(validate)하거나 그 當爲性을 立證해 주지는 못한다. 즉 어떤 道德律이나 倫理의 원칙을 바탕으로 한 正·誤·善·惡에 관한前提를 기초로 하여 평판할 수 밖에 없는 것이다. 결국 정책분석자의 價值判斷을 정당화 시켜주는 것은 倫理뿐이라고 해도 過言이 아닐 것이다. 더 나아가서 분석작업의 客觀性과 正直性을 보장해 주는 關鍵도 궁극적으로는 개개인의 倫理意識인 것이다.

政策研究 역시 넓은 의미에서는 政策內容과 政策過程을 개선하기 위해 필요한 정보를 創出하는一切의 노력을 가리키는 포괄적인 개념이다. 그러나 좁은 의미의 정책연구는 일반 學術의 연구와 對稱되는 개념으로 파악된다. Cronbach과 Suppes는 전문분야의 理論形成에 기여하고자 하는 記述的(descriptive) 연구를 結論志向의 研究(conclusion-oriented research)라고 부르고, 정책결정에 중요한 정보를 제공하는 決定志向의(decision oriented research)와 구분하고 있으며⁸⁾, Coleman 역시 學問研究(discipline research)와 政策研究(policy research)를 구분하고 있다. Coleman은 학문연구와 비교할 때 정책연구는 時間의 制約 속에서 可用한 정보만으로 수행해야 하고, 知識形成이 아니라 政策修正에 기여해야 하며, 狀況 變數들을 중요하게 취급해야 하고, 연구문제의 選定이 학문 내부로 부터가 아니라 現實世界로 부터 이루어져야 한다는 등의 특징을 갖는다고 규정한 바 있다.⁹⁾

이렇게 볼때 정책연구는 追求하는 目的 면에서 정책분석과 相通할 뿐 아니라 추진단계와 방법면에서도 類似點이 많다. 그러므로 정책연구에서도 각 단계에서 價值判斷이나 主觀이 介在될 여지가 많으며 그만큼 研究者의 合理的인 思考가 절실히 요청된다. 학문연구에서는 價值中立의이고 科學的인 접근이 절대적인 要件이지만 정책연구에서는 그 외에 전전한 倫理意識을 바탕으로 하지 않으면 안된다. 물론 연구수행과정에서 지켜져야 할 倫理는 모든 종류의 연구에 共通的으로 적용되는 측면들도 있지만 현실과 密着된 정책연구의 경우는 특히 중요한 과제인 것이다.

8) L.J. Cronbach and P. Suppes (eds.) *Research for Tomorrow's Schools* (New York: Macmillan, 1969).

9) James S. Coleman, "Problems of Conceptualization and Measurement in Studying Policy Impacts," Kenneth M. Dolbeare (ed.) *Public Policy Evaluation* (Beverly Hills: Sage Publications, 1975), p.21.

Ⅱ. 政策分析·研究上의 倫理的 葛藤

정치 분석이나 연구는 가능한 한 객관적이고 과학적인 토대 위에서 이루어지는 것이 바람직하지만 실제에 있어서는 價值判斷이나 規範的인 접근을 排除하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 그것을 담당하는 사람들은 객관적인 狀況과 倫理的인 規範 사이에서 심리적인 갈등을 겪는 경우가 많다. 이제 그 주요한 딜레마(dilemma)들을 살펴보면 다음과 같다.

1. 政策分析者의 역할과 관련된 갈등

정책 분석에 차수함에 있어 당면하는 가장 근본적인 딜레마 중에 하나는 政策分析家의 역할에 관한 것으로 정책의 最適化(optimizing)까지를 추구해야 하는 가의 本質이다.¹⁰⁾ 즉 정책 분석가들이 단순히 각 정책 대안의 결과를 예측(prediction)하는데 그치느냐 혹은 그 결과의 정책적 示唆點(implication)을 검토하여 다양한 制約條件 속에서 주어진 목표 달성을 極大化 할 수 있는 정책을 제시하는 역할까지 담당해야 하는가의 岐路에 직면하게 되는 것이다. 원칙적으로 정책 분석가는 객관적인 분석 자료를 제시해주는 것만으로 충분하지만 그 자료가 단순에우에 그쳐야 하는가 혹은 最適의 정책 제시까지를 포함하는가에 관해서는 견해가 다를 수 있다. 그러나 일반적으로 정책 분석가는 정책의 最適화를 追求하는 방향으로 역할을 확대하는 것이 바람직하다. 그렇지 않으면 분석 결과가 잘못 해석되거나 그릇된 정책 결정으로 연결될 수 있기 때문이며 이는 倫理的인 차원에서도 책임을 다했다고 보기 어렵다.

政策分析家의 역할과 관련하여 현실적으로 흔히 당면하게 되는 갈등은 特定集團의 (partisan)의 위탁을 받아 정책 분석을 수행할 때 발생한다.¹¹⁾ 원칙적으로 정책 분석 및 평가를 담당하는 전문가들은 合法的 수단으로 합법적인 목적을 달성하고자 하는 모든 합법적 집단들에게 用役과 諮問을 행할 수 있으며 이 점에서는 變遷士와 유사하다. 그러나 변호사는 자기의 助言이나 主張에 대해서 倫理적으로 正當化해야 할 의무가 없지만, 정책 전문가들은 자신들이 분석 평가한 자료와 戰案들에 대해서 객관적인 근거를 제시하는데 그치고 그것을 主唱(advocate)하는 것은 삼가해야 한다. 하지만 이러한 역할의 限界는 실제에 있

10) Stuart S. Nagel, *Contemporary Public Policy Analysis* (Alabama: University of Alabama Press, 1984), pp. 127-129.

11) Ibid., pp. 129-133.

어 구분이 어렵고 엄격하게 지켜지기도 힘들다.

한걸음 더 나아가 특정한 집단에서 利害關係가 걸린 분석작업을 위촉하면서 그들에게 유리한 결과가 나올 것으로 기대하고 있을 때 분석담당자는 심리적인 갈등을 느끼지 않을 수 없다. 물론 견진한 社會通念에相反되는 목적의 연구나 어떤 특정한 정책대안을 지원해 주기 위한 연구는 말지 말아야 하겠지만 그러한 성격이 확연히 드러나지 않거나 默示的 기대에 그치는 경우에 研究者는 딜레마를 느끼게 된다.

2. 政策目標 및 結果와 관련된 갈등

현대 민주사회에서 정책추진의 궁극적인 목표와 관련하여 가장 흔히 당면하는 갈등은 能率性(efficiency)과 衡平性(equity) 사이에서 생겨난다. 周知하는 바와 같이 能率性은 비용을 除한 純便益의 규모 또는 비용에 대한 편익의 비율에 대해서 측정되며 주로 경제적인 측면의 生產性을 가리키는 개념이다. 이에 비해서 衡平性은 편익을 얻거나 비용을 부담함에 있어 集團間에 공평한 정도를 나타내는 개념이다. 일반적으로 정책분석가들은 능률성을 優先의인 기준으로 사용하는데 이는 그만큼 중요한 기준일 뿐 아니라 計量化가 비교적 용이하기 때문이다. 그러나 사회가 일정한 경제발전수준을 넘어서 先進化 民主化 될수록 정치적 이유에서 혹은 사회복지의 실현이라는 단점에서 衡平性이 강조된다. 따라서 정책분석가들도 이러한 두가지 準據들을 조화롭게 충족시킬 수 있는 政策代案을 제시해야 할 책임을 느끼게 되는 것이다. 최근에 이와 관련하여 여러가지 분석방법들이 개발되고 있기는 하지만 궁극적으로는 무엇을 더 중요시할 것인가 하는 理念的 價值判斷의 문제로 연결되기 때문에 분석담당자는 딜레마에 빠지는 경우가 많다.

정책분석가들의 역할을, 각 政策代案들이 가져올 결과의 예측에 국한시킨다. 고 하더라도 그들은 능력의 한계를 느끼기 마련이다. 원칙적으로 정책분석에 있어서는 각 정책대안별로 있을 수 있는 모든 중요한 결과를 예측하여 평가해야 하는데 실제로 있어서는 예상치 못한 결과(Unforeseen consequences)가 나오나는 경우가 많기 때문이다. 여기서 예상하지 못한 결과란 본질적으로 예측불가능한 결과를 의미하는 것이 아니라 情報의 부족이나 分析者의 능력부족에 비롯된 경우를 말한다. 예상치 못한 결과는 정책목표달성을 차질을 가져올 뿐 아니라 정책분석에 대한 信賴를 低下시킨다.¹²⁾

12) Helen Ingram and Dean Mann, *Why Policy Succeed or Fail* (Beverly Hills, California: Sage, 1980).

예상되지 않는 결과가 두려워서 정책분석을 기피할 수는 없다. 한계를 느끼겠지만 대부분의 정책분석결과는 정책결정의 妥當性을 높이는데 기여하기 때문이다. 물론 정책분석 과정에서는 결과에 영향을 미칠수 있는 주요 變因들을 면밀히 考虑해야 하며 특히 관련되는 주요 行爲者(actor)들의 行態변화까지도 충분히 考慮하지 않으면 안된다. 또 確率은 적지만 큰 과급효과를 가져올 중요한 사건들에 대해서는 狀況模型(contingency model)을 개발하여 대비해야 한다.

예상치 못한 결과는 정책집행과정에서 정부나 관련집단이 방침을 대폭 변경하거나 介入하는데서 벗어지는 경우가 허다하다. 이러한 변화는 예측하기도 힘들거나 와 정책분석가의 역할의 한계를 벗어나는 사항들이다. 따라서 정책분석 담당자는 정책대안의 결과예측에 있어 限界性과 딜레마를 느끼게 되는 것이다.

이와 관련하여 單一의 분석결과를 제시할 것인가 또는 複數의 분석결과를 제시할 것인가 역시 담당자로 하여금 갈등을 느끼게 한다. 理論上 바람직한 것은前提 1. 주요 變因들에 대한 假定을 달리할 경우에 예상되는 결과들을 複數로 제시해야 하며 이른바 敏感度分析(sensitivity analysis)까지도 시도할 필요가 있다. 그러나 정책대안이나 분석결과를 複數로 제시하게 되면 정책결정자들로 하여금 선택은 慎意的으로 하고 결과에 대한 倫理的 책임은 政策分析者에게 돌리는 상황도 상상할 수 있다. 그러므로 이 역시 딜레마가 아닐 수 없다.

3. 政策實驗과 관련된 갈등

정치실험은 주변 變因들을 統制하면서 사회현장에서의 실험을 통해 政策代案과 効果間의 因果關係를 규명하려는 시도이다. 따라서 정책분석에의 과학적 접근방법의 하나로서 매우 바람직한 노력이지만 여기에도 여러가지 倫理的인 문제들이 介在된다.

우선 實驗設計의 편의상 실험집단과 統制集團에 정책상의 차등을 둘수 밖에 없는 1. 그것은 사실상 非道德의이거나 심지어 不法의인 성격을 띠기 쉽다. 가령 솔 험집단에만 어떤 혜택 또는 서비스를 제공하거나 어떤 행위를 금지하는 조치를 취하는 경우에 이러한 문제가 당연히 제기될 것이며 실제로 사회문제 또는 정치문제로 대두되기도 한다.

더욱이 정책실험의 효과가 歪曲되는 것을 방지하기 위해서는 意圖的인 欺瞞이 불가피한 경우가 많다. 실험대상자가 그 사실을 눈치채는데서 오는 이른바 호순效果(Hawthorne effect)를 방지하자면 은폐가 불가피하다. 필요에 따라서는 정책실험의 目的을 속여서 발표해야 할지 모른다. 이러한 기만이 실험의 妥

當性 확보라는 측면에서는 正當化될 수 있을지 모르지만 非道德的 反倫理의 인 것 같은 틀림없다.¹³⁾

보다 근본적으로는 정책실험의 대부분이 국민들을 대상으로 하는 것인데 人間을 대상으로 하는 실험이 허용될 수 있느냐 하는 문제로 彙着된다. 예컨대 교육이나 보건 등의 분야에서 정책실험을 실시할 경우에 人間의 尊嚴性를 沮害할 우려가 크다는 점에서 倫理의 문제가 제기되는 것이다. 한편 정책실험을 통해 타당성이 확보된 정책방안을 導出함으로써 많은 국민들에게 혜택을 줄수 있다는 巨視的인 관점에서 그러한 非倫理의인 측면을 合理化할 수 있을 것이다. 결국 국이는 정책실험과정에서 직면하게 되는 딜레마가 아닐수 없다.

4. 資料의 共有와 관련된 갈등

정책분석 및 평가의 과정에서 수집·분석된 자료들은 객관성을 뒷받침하는 근거로서 장기간 보존되어야 한다. 그러나 그러한 자료들을 公開하거나 他人의 요구에 따라 共有해야 하는가에 대해서는 論難의 餘地가 있다.¹⁴⁾

일반적으로 수집된 자료는 다른 연구자들이 정책분석과정을 재검토하거나 새로는 접근방법으로 再處理하여 결론의 타당성을 點檢할 수 있도록 이용 가능하게 해야 한다. 또 그 정책분석의 主題와 관련된 後續研究를 수행하는 사람들이 기초자료로 활용할 수 있게끔 共有하는 것이 바람직하다. 실제로 정책분석 및 평가의 과정에서는 이미 이루어진 先行研究에서의 관련정보들을 求得할 수 없는 것이 큰 어려움중에 하나라는 점을 감안할때 자료의 공개 및 共有가 절실히 요구되고 있다.

한편 當事者인 정책분석가로서는 이를 주저하게 되는 나름대로의 이유가 있다. 무엇보다도 자료를 공개했을때 標本, 자료수집절차, 자료의 신뢰성, 분석 과정 등에 대해서 비판이 가해질 가능성이 있다는 점이다. 그러나 이는 합당한 이유가 될 수 있으며 자신이 수행한 정책분석이나 평가연구가 결함이나 虛點을 안고 있다는 사실을 간접적으로 인정하는 셈이 된다.

다음으로 조사(survey) 대상자의 개인적 비밀(privacy)과 資料源(source)을 보호해줄 의무가 있다는 점에서 공개를 기피하기도 한다. 그러나 이는 자료 조사 대상의 匿名性을 유지함으로써 어느 정도 해결 가능한 문제이다. 공개를 기피하는 가장 좋지 않은 行態는 자기만이 그 자료를 갖고 있음으로써 다음 契約

13 Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* 4th ed., (N.J.: Prentice-Hall, 1972), pp.388-390.

14) Stuart S. Nagel, op. cit., pp.140-142.

이나 연구수행에 유리한 위치를 占하고자 하는 利潤追求의 動機이다. 이는 非倫理的인 행위로서 비난을 받아 마땅할 것이다.

이처럼 이론상으로는 정책분석 및 평가에 이용한 자료와 처리결과를 공개하고 요청해 따라 共有하는 것이 당연하지만 개인적인 등기에서 보면 그것을 기피하고 싶은데서 오는 心理的 蔽謬을 느끼게 된다는 것이다.

5. 財源의 使用과 관련된 갈등

정책·행이나 사업수행에서와 마찬가지로 정책분석 및 평가과정에서도 최소의 비용으로 최대의 효과를 거둘수 있도록 財源을 활용해야 하는 것은 당연한 倫理的 義務이다. 즉 불필요한 지출을 억제하되 분석·평가결과의妥當性과 신뢰성을 최대한 높이는 방향으로 절차를 설계하고 작업을 추진해야 한다.

그러나 실제로 이 두가지 목적을 동시에追求하다 보면 相衝과 갈등을 일으키기 수다. 분석·평가의 질을 높이기 위해서는 비용을 더 投入해야 하는 경우가 대다수이기 때문이다. 그러므로 현실적으로는 분석·평가의 질을 높임으로써 얻는 수 있는 便益(benefit)이 所要되는 비용의 증가보다 큰가를 따지는 기준을 기용하는 것이 바람직하다.

어떻든 분석담당자로서는 質높은 분석·평가 연구를 수행하고 싶은 욕심과 재원을 절약해야 한다는 의무감 사이에서 갈등을 느끼지 않을 수 없는 것이다.

III. 政策研究의 倫理的 側面

사회과학연구가 政策過程에 체계적으로 이용되기 시작한 것은 美國의 경우 60年代 중반부터라 할 수 있다. 물론 그 이전에도 프로이드(Freud), 피아제(Piaget), 케인즈(Keynes) 등의 이론과 연구가 정책에 지대한 영향을 미쳤고 人口普查 분석 결과를 비롯한 사회조사보고서들이 정책수립의 기초자료로 활용되고 온 것은 사실이다. 그러나 60年代 중반에는 중요한 정책전환을 가져오는 데 數國의 사회과학연구가 공식적으로 인용됨으로써 그러한 이용을 一般화시킨 계기가 되었다. 대표적인 事例로서는 1965년에 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령이 키네소타 대학의 경제학자 헬러(Walter Heller)의 연구와 자문을 받아들여 所得稅 減免措置를 취한바 있으며 1966년에는 사회학자 콜맨(Coleman) 등이 제출한 「敎育의 機會均等」에 관한 보고서가 교육정책수립에 지대한 영향을 끼친다 있다.

60年代 후반부터 사회과학연구는 美國정부기관의 政策過程에서 당연히 고려되는 要素가 되었고 대규모 예산지원을 수반하는 사업의 選定에는 事前 정책분석 및 事後의 정책평가연구가 필수적인 要件으로 되었다. 정치인들도 정책논의를 하는 과정에서 사회조사 및 정책연구 결과들을 빈번히 참고하고 引用하기에 이르렀다.

정책연구에 있어서 윤리적인 문제점은 固有한 것들도 있지만 대부분 사회과학연구에서 제기되는 문제점과 共通的인 것들이다. 사회과학분야의 연구는 자연과학분야에 비해서 概念定義 연구설계 및 방법, 사용하는 模型 등에 있어 허용되는 범위가 넓고 완벽하게 똑같은 연구과정을 반복하기가 어렵기 때문에 항상 論難의 여지가 더 많다. 사회과학연구가 정책과정에 적용될 때 제기되는 윤리적 측면의 문제점과 留意點들은 다음과 같다.¹⁵⁾

1. 研究問題의 陳述과 概念化

연구문제가 보호하게 진술되거나 價值判斷이 介在된 경우가 많다. 計量的인 모형을 사용하는 연구들도 그 기본가정을 명료하게 진술하지 않는 사례가 적지 않다. 또 연구문제의 진술 자체가 연구의 결론을 示唆하는 경우도 없지 않다. 개념사용에 있어서 연구자의 偏見이 내포되는 것도 문제이다. 이러한 문제의 진술과 개념규정에 있어 정책연구를 담당하는 사람들이 연구를 후원하는 기관이 + 단체의 입장을 받아들이는 경향도 경계해야 할 사항이다. 정책연구에 사용되는 主要概念들을 규정함에 있어서는 價值中立性에 留意해야 한다. 특히 연구자와 개인적인 감정이 내포되거나 特定集團에 유리하도록 偏見이 작용해서는 안된다. 연구문제를 陳述함에 있어서도 객관성을 유지하여 어떤 特定한 연구결론을 誘導하는 일이 없어야 할 것이다.

2. 研究方法의 選擇

연구방법의 선택은 연구자의 趣向과 專門性 등 여러가지 요인에 의해 이루어진다. 아무리 精巧하고 理想的 연구방법이라도 관련자료 수집이 불가능하거나 연·기간 및 비용이 제한되어 있으면 사용할 수 없다. 따라서 연구비를 지원하는 기관에서 대규모 표본조사나 國際間 比較研究 등 特定한 연구방법을 選好하

15) Donald P. Warwick and Thomas F. Pettigrew, "Toward Ethical Guidelines for Social Science Research in Public Policy," Daniel Callahan and Brace Jenninhs, *Ethics, the Social Sciences and Policy Analysis* (New York: Plenum Press, 1983), pp. 335-368.

는 경우에 그것은 현실적으로 정책연구의 방법 선택에 상당한 영향을 끼칠 수 있다.

정책 연구의 妥當性은 동일한 主題(정책문제)에 대해서 視角과 접근방법이 서로 다른 여러 연구자들에 의해 다양한 연구방법으로 연구들이 수행될 때 쉽게 檢證할 수 있을 것이다. 또 같은 연구문제라 하더라도 지역이나 住民들의 特性 등에 따라 결과가 다를 수 있으므로 표본을 달리한 여러 가지의 연구가 수행되는 것이 바람직하다. 그러나 현실적으로 정책연구에 대한 재정지원은 소수의 연구자나 연구기관에 집중되는 경향이 있으며 연구기간이 축박하기 때문에 그와 같은 다양한 연구방법의 적용이 곤란해진다.

3 研究設計와 成果尺度

구체적으로 어떻게 연구를 추진하고 성과를 측정할 것인가는 研究者의 裁量에 의해 결정할 문제이지만, 偏見에 의해서 의도적으로 합리적인 절차를 무시한다든지 特定한 결론에 이루게 하는 성과 척도를 채택하는 경우에 倫理的인 문제가 提起된다.

비교연구 또는 실험연구에 있어서, 社會階層처럼 결정적으로 중요한 變因面에서 현격하게 차이가 나는 集團들을 비교하는 것은 의미가 없다. 그러나 情報의 부족으로 혹은 의도적으로 그러한 잘못을 犯하는 사례가 적지 않다. 어떤 연구 결과를 재검토할 때 比較集團을 달리하게 되면 결론이 전혀 달라지는 경우가 자주 발견된다.¹⁷⁾ 실험연구나 示唆事業에 있어서 성과를 측정하는 尺度나 指標를 달리하는 경우에도 비슷한 문제가 발생한다.

연구자는 자기가 왜 그러한 연구설계와 尺度를 선택했는지에 관해서 충분한 설명과 制限點을 밝혀야 할 의무가 있다. 특히 정책연구는 전문가가 아닌 정책 결정자들이 그 연구결과를 해석해서 활용할 것으로 기대되기 때문에 더욱 그러한 해釈을 필요로 한다. 연구설계상으로는 결코 因果關係를 밝히는 연구가 아닌데도 불구하고 因果論의으로 해석하여 정책결정의 근거로 이용하는 사례가 더러 있는데 이는 研究者에게도 부분적인 책임이 있다고 하겠다. 연구설계에 대해서 自信이 없거나 弱點을 은폐할 목적으로 일부러 모호하게 밝히거나 사실과 다르게 美化시키는 研究者가 있다면 倫理的인 지탄의 대상이 되는 것이 당연하다.

17) James S. Coleman, T. Hoffer and S. Kilgore, *Public and Private Schools* (Chicago: National Opinion Research Center, March, 1981).

4. 標本抽出

사회과학연구는 그 규모가 아무리 크더라도 대상으로 삼는 실제 사회 현상의一部에 불과하므로 전체를 가장 잘 대표할 수 있는 표본을 추출하는 작업이 매우 중요하다. 더욱이 政策研究는 소규모 표본을 대상으로 얻어진 연구결과를一般化시켜 현장에 적용해야 하므로 표본추출의意義가 더욱 크다고 하겠다. 그러나 정책결정자나 일반인들은 표본추출의 중요성과 전문성에 대한 인식이 부족하여 따라서 연구자의 正直性과 능력에 의존하고 있는 형편이다.

정책연구에 있어서 표본추출과 관련해서는 세가지 倫理的인 문제가 제기된다. 첫째로 어떤 특정한 政策方案에 부합되는 연구결과를 產出하기 위해서 표본을 의도적으로 추출하지 않았는가? 둘째로 의도적인 歪曲은 없었을지라도 추출된 표본이 정책을 실천할 대상인 全集(universe)을 충분히 대표하고 있는가? 셋째로 연구자는 다른 사람들이 표본추출과정을 反復하거나 비판할 수 있을 만큼 상세하게 설명하면서 관련 정보들을 제시하고 있는가?¹⁸⁾

5. 資料蒐集 節次

사회과학연구에서는 자료수집 과정에서도 진실이 歪曲되기 쉽다. 設問調查나面接 과정에서 범하기 쉬운 잘못이나 빠지기 쉬운 함정에 관해서는 많은 문헌에서 다루고 있다. 윤리적인 차원에서 問題視되는 것은 연구자가 원하는 방향으로 應答을 유도하는 일이다. 설문지 구성에 있어 표현을 교묘하게 조작한다던가 면접에서 誘導質問을 하는 것 등이 그 예이다.

특히 정책연구에서는 여론과 住民들의 의견을 중요시하기 때문에 대규모 설문조사를 실시하는 경우가 많은데 이때 조사요원들의 賚質不足과 속임수가 문제되기도 한다. 면접조사과정에서 응답자에게 영향을 미치거나 제대로 현지조사를 하지 않고 操作하는 사례가 없지 않기 때문이다. 이런 경우에는 지침을 상세하게 제시하고 관리와 點檢을 철저히 함은 물론 조사절차를 정확히 밝혀야 한다.

6. 分析과 解釋

정책과 관련된 사회과학 연구는 그 결과가 곧바로 정책수립의 기초가 되기 때문에 해석단계에서도 각별한 주의를 요한다. 가장 문제가 되는 것은 因果的

18) D.P. Warwick and T.F. Pettigrew, op. cit., p. 352.

인 推論(causal inference)을 하는데 있다. 여기에는 認識論(epistemology)上의 문제들이 많이 介在되며 연구의 각 단계에서 제기된 弱點들이 종합적으로 관련된다.

연구자들은 연구설계상으로나 자료의 신뢰성 등의 측면에서 여러가지 制限點이 있음에도 불구하고 因果的인 推論을 하기를 좋아하는 경향이 있다. 이는 자신의 연구를 過信하거나 誇示하고자 하는데서 비롯되며 스스로 경계해야 할 사항이다. 변수들간에 因果關係가 있음을 입증하는 분석과 해석은 연구방법 면에서 거의 완전한 정도의 妥當度와 信賴度가 확보될 때 가능하며 理論的인 측면에서는 물론 실제 經驗的인 측면에서 충분한 뒷받침이 있어야 한다. 연구의 각 단계에서 조금이라도 弱點이나 未洽한 점이 있다면 그만큼 因果的인 推論은 제한을 받게 되며 해석 및 연구보고 과정에서 그러한 사실들을 상세히 밝히지 않으면 안된다.

7. 政策的 示唆點에 관한 記述

연구 결과를 토대로 정책적 시사점을 導出하는 작업은 政策研究에만 해당되기 때문에 다른 사회과학분야의 연구에서와 달리 가장 主觀性이 介在되기 쉬운 단계이다. 학자들이 정책연구에 관한 報告를 할 때 정책적 示唆點을 제시하는 것은 상당부분 그 자신의 주장이 내포되어 있을지라도 흔히 일반인들은 그것까지도 科學的으로 導出된 결과인 것처럼 혼동을 하는 경우가 많다. 그러므로 이 단계에서 특히 정책연구자들은 倫理的인 行動規範을 철저히 준수할 것이 요구된다.

연구 결과를 토대로 정책제언을 할 때 연구자는 객관적인 發見事實과 規範的인 주장을 명확히 구분하지 않으면 안된다. 또 정책제언에 개인적인 또는 社會政治的인 價值判斷이 포함되어 있다면 그것을 솔직하게 公開해야 한다.

물론 研究者도 다른 시민들과 마찬가지로 개인의 한 사람으로서 어떤 정책과 관련된 의견을 강력하게 開陣할 수가 있다. 다만 개인적 의견과 객관적 연구결과를 구분하여 제시함으로써 誤解를 일으키는 일이 없도록 해야 한다는 것이다.

8. 出版과 公開的 論議

정책연구결과를 발표할 때 많은 경우 제시된 정책 방향이나 代案들을 둘러싸고 論争이 생기거나 相反되는 주장이 提起되기 쉽다. 이때 생산적이고 깊이 있는 견고와 논의가 가능하려면 완전한 研究報告書가 출판되어 있어야 한다. 관

留 있는 전문가들이 쉽게 보고서를 求得할 수 있어야 할 뿐 아니라 그 보고서에 사용된 자료의 出處가 명백하게 제시되어 다른 전문가나 연구자들이 자료를 대처하려거나, 재검토할 수 있도록 해야 한다. 또 보고서에는 研究費의 出處 및 연구비 제공자와의 관계 등을 밝힘으로써 연구의 객관성에 관한 誤解가 없도록 하지 않으면 안된다.

중요한 정책문제를 다룬 연구들은 그 결과를 擴散·普及하는 활동에 연구자들이 참여하는 경우가 있다. 이때 지나치게 매스콤 특유의 視角에서 연구결과를 확대 해석하거나 飛化시키는 사례들을 볼 수 있는데 연구자들이 여기에 휘둘리거나 이용해서는 안될 것이다. 정책연구자들이 매스콤의 注意를 끌거나 脚光을 받기 위해 의도적으로 노력하는 것도 바람직한 일은 아니다. 또 연구결과가 매스콤에 보도될 때에는 발견된 사실이 정확히 전달되도록 하고 그 限界性을 솔직히 밝혀야 한다.

IV. 政策分析(研究)者의 倫理規範

政策研究는 사회과학연구의 한 類型이므로 연구수행 과정에서 당면하는 문제 및 지켜야 할 倫理的 規範面에서 둘 사이에는 類似點이 많다. 그러나 정책 연구의 경우는 윤리적 규범을設定하여 연구자들로 하여금 준수하게 해야 할 필요성이 한층 절실하다. 정책연구는 統治行爲 또는 行政의 기초자료를 제공하기 때문에 국민들에게 직접적인 영향을 끼치는 경우가 많으며, 따라서 정책연구자들이 倫理性을 저버리게 되면 국민의 權益을 침해하거나 피해를 입힐 가능성이 다른 사회과학연구에 비해서 높을 수밖에 없다. 또 정책연구는 그 결과가 현실에 영향을 미치기까지 소요되는 기간이 짧고 영향을 미치는 범위가 넓으며 그러 집단들의 利害關係와 直結되어 있다. 그러므로 정책연구자들에게 행위의 규범이 될 準則을 設定하고자 하는 노력이 절실히 요망되는 것이다.

1960年代初에 美國 社會學會(American Sociological Association)에서는 사회학자들을 위한 倫理準則(code of ethics)을 起草한 적이 있다. 그러나 그것은 처음에 會員들에 의해 거부되었으며 한참 뒤에야 채택되었다. 80年代에 접어들 미국사회학회는 特別委員會를 두어 과거의 倫理準則을 개정한 바 있다.¹⁹⁾ 그 準則은 정책연구의 경우를 직접 다루지는 않았지만 정책연구자들에게도 準

19) Ethics Committee of the American Sociological Association, Code of Ethics: May 1981 Revision, Washington D.C.: ASA, May 3, 1981.

용될 수 있는 부분이 많다. 사회학회의 윤리준칙 개정작업에 참여했던 Warwick과 Pettigrew는 그러한 경험들을 토대로 정책연구를 위한 倫理指針(ethical guideline)을 제시한 바 있다.²⁰⁾

여기서는 앞에서 살펴본 정책분석 및 연구과정에서 당면하는 倫理的 갈등과 문제점들을 토대로 하여 분석(연구)담당자가 지켜야 할 倫理規範(code of ethics)을 제시하고자 한다. 물론 政策分析과 政策研究는 성격이 약간 다르지만 여기서는 公共적인 사항들을 抽出하되 정책 수행기관 내부에서 추진하는 경우보다는 外部 專門機關(家)에게 위탁하는 경우를 想定하면서 지켜야 할 바람직한 行動規範을 모색해 보기로 한다.

첫째로 政策分析(研究)課題(project)를 맡는 단체에서 분석연구활동의 質관성과 中立性이 보장될 수 없다면 受任을 거절해야 한다. 어떤 특정한 기관이나 집단의 이익만을 대변하기 위한 과제나 내부적으로 이미 정해진 政策代案을 지원해주기 위한 연구는 맡지 않아야 하며 분석 및 연구에 필요한 情報에의 접근을 억지하거나 產出된 결과를 제대로 발표하지 못하게 하는 과제는 受託을 거절하는 것이 바람직하다.²¹⁾ 또 課題의 내용과 요구되는 質的 수준에 비추어 연구기간, 연구비, 研究陣의 力量이 현저하게 부족할 경우에도 專門家의 良心에 비추어 과제의 受任을 사양하는 것이 道理이다.

둘째로 지향해야 할 政策目標를 설정함에 있어서 公益이 반영되도록 함으로써 專門職(professional)으로서의 社會的 責任을 다해야 한다. 분석연구자의 역할을 效率설정과는 상관없이 效率的인 수단만을 강구하는 일로 한정하는 것은 바람직하지 않으며 자신의 역할을 지나치게 技術的인 차원에 한정하여 결과적으로 소 益을 沮害하는데 기여하는 일이 없도록 해야 한다. 또 정책목표가 效率性을 追求하는데 국한되지 않고 平衡性과 民主性 등을 균형있게 반영하도록 노력해야 할 것이다.

셋째로 분석·연구의 구체적인 추진절차와 假定, 限界 등을 꾸밈없이 명료하게 공개하여야 한다. 조사 및 실험의 設計, 標本의 選定基準, 設問紙 등 조사·측정의 道具와 尺度, 주요 前提와 假定 등을 명확히 밝혀 다른 사람들이 그 타당성과 신뢰성을 點檢할 수 있게 해야 한다. 또 이러한 諸측면에서 그 분석·연구가 갖는 限界性을 밝힘으로써 그 결과를 활용하거나 정책에 반영하게 되는

20) Donald P. Warwick and Thomas F. Pettigrew, op. cit., pp. 361-368.

21) Yehzekel Dror, *Design of Policy Science* (N.Y. : American Elsevier, 1971), p. 120.

경우에 過信하거나 誤用하는 일이 없도록 해야 할 것이다.

첫째로 자료수집에 있어 조사대상자의 個人的秘密(privacy)과 資料源(source)을 보호해줄 의무가 있다. 예컨대 설문조사나 面接에 있어서는 無記名을 유지하고 被調查者의 신분이 노출되지 않도록 하는 것은一般的으로 지켜지는 慣行이다. 또 자료의 신빙성을 立證해야 할 상황에 대비해서 原資料를 상당기간 보존할 필요가 있으며 다른 研究者들의 요청이 있을 경우에는 이용할 수 있게 편의를 제공해야 한다. 정책연구의 경우에는 위탁기관에서 다른 연구자나 전문기관으로 하여금 자료의 신빙성을 검토시키는 경우가 있는데 이때에는 조사 자료의 비밀유지에 위협을 받게 되므로 公開와 私的 비밀 침해 사이에 딜레마(dilemma)를 조화롭게 해소할 수 있는 지혜가 요망된다.²²⁾

두번째로 代案을 검토하고 제시함에 있어 中立性과 객관성을 유지하지 않으면 안된다. 담당자 자신의 價值觀 및 選好에 부합되지 않더라도 檢討代案 속에 포함시키고 객관적인 비교 분석 자료를 제공함으로써 정책결정자에게 합리적인 선택의 기회를 부여해야 한다. 정책분석 및 연구자는 어디까지나 參謀的 기능을 수행하는데 그쳐야 하며 정책결정자의 역할을 대신할 수 없다는 점을 인식할 필요가 있다. 그러나 정책결정자의 선택을 돋고 道義的 책임의 한계를 분명히 하기 위해 複數의 代案을 優先順位와 함께 제시하는 것은 권장할만하다.

세번째로 政策實驗 및 政策代案에 대한 顧客反應(client response) 조사과정에서 최소한의 倫理는 준수되도록 해야 한다. 조사 및 실험의 목적이 알려지면 反應에 영향을 미칠지 모르기 때문에 사실 그대로 알려주는 것만이 能事는 아니다. 경우에 따라서는 연구의 目的을 감추어야 할 필요가 생긴다.²³⁾ 그러나 이 경우에도 事後에 충분한 설득과 해명이 있어야 할 것이며 正直하게 반응하는데서 오는 不利益은 결코 없어야 할 것이다. 또 정책실험의 設計 및 실시에 있어서도 實驗集團이나 統制集團에 대한 차별이 최소한에 그치도록 하고 실험이 終了된 후에는 정당한 補償이 수반되지 않으면 안된다.

넷째로 분석·연구결과를 報告함에 있어서는 상세하고 정확한 내용을 適時에 공개해야 한다. 연구결과를 돋보이게 하거나 특정한 정책방향을 導出하기 위해서 조작된 브고를 하는 것은 倫理問題 이전의 犯罪行爲이다. 특히 정책실험이나 대규모 현장조사가 수반되는 정책연구의 경우 全過程을 반복하기 어렵

2:) Nicholas Hobbs, "Ethical Issues in the Social Science," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 5, 1974, p.162.

2:) Ibid., p.163.

다는 制約性을 惡利用하여 결과를 조작할 가능성이 있다. 이를 방지하기 위해서는 第3者로 하여금 全過程을 재검토하게 하는 등의 방법이 있을 수 있겠지만 分析研究者들의 기본적인 倫理意識 확립이 關鍵이라 하겠다. 또 결과보고는 상세한 報告書를 통해서 관심있는 者는 누구나 곧바로 求得할 수 있게 해야 한다. 그고서에는 참고한 자료 및 先行研究들을 정확하게 인용하면서 出處 (source)를 밝혀야 함은 물론 行財政의 支援을 받았을 경우 그 사실도 公知 (acknowledge)해야 한다. 이는 전문적으로서 지켜야 할 기본적인 禮儀(etiquette)에 속하지만, 분석결과의 객관성과 책임의 한계를 명확히 하기 위해서도 필요하다.

마지막으로 政策分析 및 研究者는 私心 없이 최선을 다하는 성실한 자세로 臨해야 한다. 課題遂行 과정에서 습득한 정보를 개인적 목적에 활용하거나 수집한 자료를 獨占하여 유리한 위치를 차지하려는 利己心을 버려야 하며 자신에게 유리하도록 정책제안을 해서도 안된다. 또 주어진 與件속에서 가장 妥當性이 높은 결과를 얻을 수 있도록 최선의 노력을 傾注해야 할 것이며 연구에 투입되는 자원을 절약하며 가장 효율적인 분석작업 및 연구활동이 되도록 해야 할 것이다.