

미래의 평가: 모색·난점·함의

- 독일의 입법영향평가와 그 주변제도를 중심으로 -

〈번역〉 김 환 학*

〈국문초록〉

입법영향평가를 비롯한 미래지향적 평가가 활발히 이루어지고 있다. 정책은 확정되기 이전에 행정실무에서 그리고 이론적으로 평가받게 되는 것이다. 하지만 이 평가절차에는 학문방법적인 그리고 실무적인 문제가 도사리고 있다.

- 방법적인 관점에서 미래지향적 평가가 어떠한 공리에 바탕을 두고 있으며 어떠한 인식의 한계를 내포하고 있는가 하는 문제가 있다.
- 정책결정과정의 측면에서 논의될 것으로 일정한 정책결정절차로 어떠한 미래지향적 평가절차가 적절하겠는가이다.
- 또한 평가는 정책형성에 있어 어떠한 역할을 하는가 하는 문제를 들 수 있다. 이것은 평가결과가 정책행정체계에 수용되는 문제를 의미한다. 즉 평가결과가 정책에 어떻게 쓰이는가? 더 넓게 보자면 정책절차에서 학문적인 정책자문이 어떠한 역할과 의미를 갖는가 하는 문제이기도 하다.

본고에서는 위에서 거론한 주제영역들을 다룰 것이다. 우선 제 1장에서 - 완벽하지 않을지는 몰라도 - 미래지향적 평가를 위한 몇몇 주요 절차를 제시하고 독일에 이 절차가 어떻게 제도화되었는가를 밝힐 것이다. 제 2장에서는 이 평가를 한편으로 정책과 행정에서 그리고 다른 한편 학문과 자문의 관점에서 어떻게 이해할 것인가를 다룰 것이다. 이 상이한 관점의 해석으로부터 미래지향적인 평가와 결부된 방법적 실무적 과제해결의 지침을 얻을 수 있을 것이다. 제 3장에서는 이러한 과제를 주제로 하여 다룰 것이다. 이어서 제 4장은 정책결정절차에서 평가가 갖는

* 이민정책연구원 객원연구위원

의의에 관해 논의할 것이다. 이 장에서는 자문과 정책결정절차 사이의 접점에 관한 난해한 테마를 다룬다. 문제는 평가결과가 정책절차에 어떻게 수용되는가이다. 끝으로 제 5장에서 여기서 제기된 테마들에 대한 결론을 요약하여 제시할 것이다.

※ **주제어**: 입법평가, 미래지향적 평가, 제도화, 정책결정과정, 정책형성

-
- I. 미래지향적 평가를 위한 주요 절차
 - II. 평가가 갖는 학문적 실무적 의미
 - III. 짚어야 할 난점들
 - IV. 미래지향적 평가와 정책결정과정
 - V. 결 론
-

I. 미래지향적 평가를 위한 주요 절차

지난 수 십 년간에 미래지향적 평가를 위한 여러 절차가 정립되었다. 이하에서는 완벽하지 않을지는 몰라도 미래지향적 평가를 위한 몇몇 주요 절차를 제시하고 독일에서 이 절차가 어떻게 제도화되었는가를 밝힐 것이다.

- 기술영향평가:¹⁾ 지금 독일의 기술영향평가의 제도화 정도는 상당히 높다. 독일 연방의회 산하로 기술영향평가실 (das Büro für Technikfolgen-Abschätzung: TAB)이 설립되었다. 이는 독립적인 학문적 기관으로 독일연방의회와 의회위원회에 과학기술의 발전에 관한 문제를 자문한다. 이 기관은 1990년부터 칼스루에 기술연구원 (das Karlsruher Institut für Technologie: KIT) 산하의 기술영향평가 및 체계분석 연구원 (das Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse: ITAS)이 운영하고 있다. TAB에 대한 지휘는 연방의회의 교육 및 연구, 기술영향평가위원회에서 맡고 있다.
- 리스크분석:²⁾ 리스크분석은 기술영향평가와 일정한 접점을 갖는다. 리스크분석은 예컨대 주민보호를 위한 리스크관리의 수단으로 쓰인다. 다른 영역에서도 리스크분석이 이용된다. 예컨대 보건상의 소비자보호분야에서 진단과 분석, 평가는 연방리스크평가연구원 (Bundesinstitut für Risikobewertung: BfR)이 수행한다. 이 기관은 2002년에 보건상의 소비자보호를 강화하기 위해 설립되었다. EHEC 사태ⁱⁱ⁾를 통해서 나타난 바와 같이 보건상의 소비자보호분야에서 코흐연구소와도 연결된다. EHEC 사태는 리스크분석이 미래지향적 평가의 일환으로서 갖는 정치 경제적 중요성을 일깨웠다. 독일이나 다

1) Bröchler, Stephan u. a. (Hrsg.): Handbuch Technikfolgenabschätzung. 3 Bände. Berlin 1999. Grunwald, Armin: Technikfolgenabschätzung. Eine Einführung, Berlin 2010.

2) Romeike, Frank / Finke, Robert (Hrsg.): Erfolgsfaktor Risiko-Management. Gabler, 2003. Martini, Klaudia, Zum Umgang mit dem Risiko in der Umweltpolitik, in: Jann, Werner u.a. (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Baden-Baden 1998; Bonß, Wolfgang: Vom Risiko - Unsicherheit und Ungewissheit in der Moderne, Hamburg 1995.

른 나라 농업의 일정부분은 그 예측으로부터 상당한 정도로 경제적 영향을 받았던 것이다.

- 환경영향평가와 사회영향평가³⁾ 역시 미래지향적 평가의 형식이다. 대규모 사회기반시설에 대한 건설계획의 경우 법령에 따라 그러한 심사를 받아야 한다.
- 끝으로 입법영향평가⁴⁾를 들어야 할 것이다. 이것은 지금까지의 미래지향적 평가의 수단 중에 현대적 의미의 규제와 가장 밀접하게 관련되어 나타나는 수단일 것이다.

독일 각 주와 연방의 입법영향평가는 행정 각부 공통의 일반사무처리규정 (Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien: GGO)에 근거하여 이루어진다.

연방차원에서 주된 소관부처는 연방내무부이지만 규제철폐사무국 (Geschäftsstelle für Bürokratieabbau)과 국가규범통제위원회 (Nationaler Normenkontrollrat)도 일정부분 이 문제와 관련이 있다. 국가규범통제위원회는 독립적으로 공적 활동을 영위하는 인물들로 구성된다. 이 위원회의 기능은 외부적인 감시이며 2011년 3월 11일자 “규범통제위원회의 설치에 관한 법률”에 따라 규제철폐와 입법개선에 관하여 연방정부를 보조한다. 이 위원회의 심사권한은 무엇보다 규제비용의 측면에 대한 것인데, 일정한 규율이 시민과 경제, 행정 에 미치는 이행비용에 관한 표준비용모델에 의거한다. 이 위원회는 이와 다른 권한도 갖고 있는데, 예컨대 입법이유에서 대안적(代案的) 규율의 가능성에 대해 설명하라는 요구를 할 수 있다.

국가규범통제위원회의 심사권한에서 의미하는 심사는 행정 각부 공통의 일반 사무처리규정에 따라 법률안의 입법이유 내지 서문에 설명해야 하는 관점에 관

3) 이에 대해 EU-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung; Storm, Peter-Christoph / Bunge, Thomas: Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Berlin 2007.

4) Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) - Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001; Konzendorf, Götz: Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2011.

한 것이다. 이 심사의 관점은 그 동안 매우 세분화되었다. 열거해보면,

- 의도한 효과
- 부수적 효과
- 성 (Gender)의 문제
- 장기적 효과를 포함하는 지속가능성과 관련한 법령규정의 효과
- 공공재정(연방)의 수입과 지출에 미치는 영향
- 각 주와 지방자치단체의 재정에 미치는 영향
- 규범통제위원회의 설치에 관한 법률ⁱⁱⁱ제 2조의 의미에서 시민과 경제, 행정
에 미치는 이행비용
- 경제에 특히 중소기업에 부담이 되는 기타 비용 및 당해 법률이 개별 가격
과 물가에 미치는 영향
- 당해 법률이 소비자에 미치는 영향

이러한 심사관점 외에 또 다른 심사관점의 적용가능성에 대해 다각도로 논의가 이루어지고 있다. 예컨대 앞으로는 평가대상인 규율이 “인구구조 친화적 (demografiefest)”인지 설명해야 하는 것은 아닌가의 논의가 있다.

이러한 법률의 영향에 대한 조사를 위해 여러 지침서들이 심사에 관한 다양한 관점을 다루고 있다. 연방내무부는 입법영향평가를 위한 안내서⁵⁾를 만들어냈는데, 이는 법령규정 실현의 관건들을 체계적으로 발전시키는 문제에 관한 것이고, 입법영향평가제도의 용어로 표현하자면 예측적 영향평가(prospektive Folgenabschätzung)에 해당한다. 이 안내서에서 지속가능한 발전과 관련한 심사를 위한 권고사항도 언급하고 있다. 연방재정부⁶⁾와 연방경제부⁷⁾의 지침서는

5) Bundesministerium des Innern, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_684508/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2009/20090626__arbeitshilfe__gesetzesfolgenabschaetzung.html, 6.9.2011.

6) Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Berlin 2006.

각각 해당하는 비용의 문제에 관한 것이고, 연방 가족노인여성청소년부⁸⁾의 지침서는 성(Gender)에 관한 것이다. 이 지침서들은 모두 연방행정에 구속력이 있는 것이 아니라 단지 권고사항일 뿐이다.

이에 반해 행정비용과 이행비용의 조사에 대한 지침서⁹⁾는 구속력이 있는데, 이는 연방정부가 국가규범통제위원회 및 연방통계청과 공동으로 간행한다.

독일 연방차원에서 이루어지는 입법영향평가의 심사관점의 실례를 보면 실무에서 미래지향적 평가에 제기되는 중요한 요청들이 어떤 것이 있는지 확연히 나타난다.

이러한 요청들의 측면에서 보자면 학문과 실무 사이에 평가를 어떻게 이해할 것인가에 관해 불가피한 차이가 있다. 이하에서 이 차이를 주제로 하여 살펴보겠다.

II. 평가가 갖는 학문적 실무적 의미

평가개념¹⁰⁾은 최근에 독일언어생활의 일상용어가 되었다. 평가라는 단어가 일상적으로 쓰일 때에는 특화된 의미를 갖지 않는다. 평가(Evaluieren)는 일상적으로 심사(Prüfen)와 가치확정(Bewerten)의 의미를 갖는데, 그 대상도 기준도 표시하지 않는 것이 보통이다. 이러한 일상적인 평가는 주관적인 것에 불과하고

7) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Arbeitshilfe zu § 44 Absatz 4 GGO: Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise, Berlin 2007.

8) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, Berlin 2005.

9) 이에 관해 국가규범통제위원회의 홈페이지, <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/NationalerNormenkontrollrat/nationaler-normenkontrollrat.html>, 6.9.2011.

10) 평가개념에 대하여: Kromrey, Helmut, Evaluation - ein vielschichtiges Konzept, Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung, Empfehlungen für die Praxis, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 24 Jg. Heft 2/2001.

검증 가능한 것이 아니다.

이론적으로는 지난 세기의 60년대와 70년대에 계획에 대한 낙관론이 지배하던 시절에 미래지향적 평가가 본격적으로 다루어지기 시작했다. 예컨대 OECD는 1967년에 “기술예측 조망”¹¹⁾이라는 연구결과를 출간하였다. 기술영향평가는 70년대 이래로 과학기술의 발전이 끼치는 영향을 사회적으로 성찰하기 위해 흔히 사용하는 수단이다.

입법영향평가는 1980년대부터 주목을 받기 시작했다. 특히 이 시기와 관련하여 지적할 것은 심사항목의 설정인데, 이것을 가지고 새로운 규율이 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 관심을 환기했던 것이다. 그리고 이 시기에 처음으로 법안의 집행타당성을 검토하기 위한 시뮬레이션(Planspiel)이 활용되었다. 입법영향에 대해 법안에서 설명하도록 하는 것은 2000년도 행정각부 공통의 일반사무처리규정에 근거한다.

학문적으로 보자면 평가개념은 대상의 효용과 가치에 대한 체계적인 조사를 의미하는데, 여기서 획득한 결과나 결론, 권고는 경험적으로 획득된 질적 양적 데이터에 의거하여 검증할 수 있도록 하여야 한다.¹²⁾ 이를 체계적으로 진행하려면 무엇보다 다음과 같은 점을 포함해야 한다:

- 평가의 대상을 정확히 표시해야 한다. 대상이 분명히 분별되어야 한다는 것이다. 정확히 무엇이 평가되는가의 문제이다.
- 평가는 평가전문가, 즉 평가방법에 정통한 자가 수행해야 한다.
- 평가방법과 절차의 선택에 이유를 제시하여야 한다.
- 평가기준을 정립한 이유 역시 제시하여야 한다.
- 질적 양적 데이터의 인정은 공인된 경험적 절차를 통해서이다.
- 이 데이터는 적절한 방법과 도구를 통해 분석하고 해석하여야 한다.
- 종합하자면 경과과정의 “객관성”이 이루어져야 하고 이 경과과정이 평가계획의 틀에서 구속적이고도 검증 가능하도록 확정되어야 한다.

11) Jantsch, Erich, Technological forecasting in perspective, Paris 1967.

12) 이에 관해: <http://www.degeval.de/faq>, 7. September 2011.

이 모든 것이 학문적 의미에서의 평가라고 하기 위한 전제조건이다.

행정실무에서의 미래지향적 평가는 부분적으로 이러한 학문적이고 방법적, 체계적인 경과과정을 통해 이루어진다. 이 영향조사를 위한 경과과정은 어느 정도 앞에서 언급한 일상적인 평가과정에 가깝기도 하다. 일정한 조치가 어떠한 영향을 미치는지를 실무담당자가 자신의 소견에 따라 심사 평가하고 서술하게 되는데, 여기서 경험적 연구의 방법론이 적용되는 것은 아니다. 그 영향에 대한 설명은 부처간의 합의와 같은 소극적 조정(negative Koordination)^{iv}의 절차를 통해 제3자에 의해 심사되는데, 이 제3자는 자기 소관업무의 틀에서 심사를 하게 된다. 이러한 방식으로도, 예컨대 입법이유에서 입법영향에 대한 설명이 이루어지게 된다. 실무에서는 이러한 설명도 영향평가의 결과로, 즉 “미래지향적 평가”의 결과로 받아들여진다.

실무에서 왜 이렇게 부분적으로 “제한적인” 경과과정을 택하는가 생각해보면 학문적 방법을 적용한다는 것이 행정실무에서는 곤란하므로 이에 유보적일 수밖에 없다는 사실에 이르게 된다.

학문적인 평가절차가 행정실무에 충분히 알려지지 않았다는 점이 그 첫 번째 이유다. 이는 개별사례에서 체계적인 평가의 실행을 포기하는 결과로 귀결된다.

정책과 행정의 실무자들은 자원문제를 이유로 들기도 한다. 예컨대 연방의회에서 매년 150건은 족히 되는 법안이 통과되고 그에 연이은 조치들이 채택된다는 점에 비추어보면 개개의 법령에 대해 학문적 기준에 따른 평가를 수행하기가 불가능하다고 한다. 이를 위한 인적 물적 자원이 부족하다는 것이다. 여기에 정책결정과정의 시간적으로 체계적인 평가과정과 조화되지 않는 점도 덧붙인다.

때때로 미래지향적 평가절차에 대한 근본적인 회의를 제기하는 것도 경험한다. 평가절차를 통해 쓸모 있는 인식을 전혀 얻을 수 없고 이미 알고 있는 것을 확인할 뿐이거나 아니면 심심풀이 점치기에 불과하다는 것이다. 유관기관 간의 교류를 통해 직무영역과 그 문제점 그리고 유용한 해결의 실마리를 알기에 충분하지 않느냐고 한다.

이러한 주장에 일리가 없는 것은 분명히 아니다. 효율성의 관점에서 보자면 모든 정책결정에 광범위한 학문적 평가절차를 적용할 수는 없다는 점에 이의가 있을 수 없다. 지향점은 말하자면 체계적인 평가절차를 수행하기 위해 합리적인 선택을 하는 것인데, 예를 들어 영향이 특별히 광대하거나 구조를 변경할 정도라고 예상되는 경우에 그러하다.

또 하나 숨길 수 없는 사실은 - 예측적 평가를 옹호한다 해도 마찬가지인데 - 경우에 따라 이 절차의 유효성과 효용성에 일정한 회의가 도사리고 있다는 점이다. 미래지향적 평가에 관해 이와 결부된 중요한 난제들이 있다. 이러한 난제 중에 두 가지가 이하에서 논의될 것인데, 첫째는 시간변수요 둘째는 미래지향적 평가가 심심풀이 점 보기라거나 다르게 표현하자면 상황중속성 (Kontingenz)의 문제라고 하는 회의론이다. 상황중속성이라는 테마 영역에 예측적 평가의 인식 한계에 대한 문제 역시 결부된다.

III. 짚어야 할 난점들

우선 시간 요소의 문제¹³⁾를 논하겠다. 시간과 시간의 이용은 정책행정 실무와 학문에 있어 현저하게 다른 의미를 갖는다. 학문에 있어서 시간계획은 비교적 안정된 수치임에 반해 정책행정 실무에서 시간은 여러모로 돌발적인 사건이다. 예컨대 하나의 문제가 일정 시간 단지 작은 공공영역에서 다루어지고 법률적 규율로 발전하는 동안에, 여러 가지 돌발적이고 예기치 못했던 “교란요소들”이 발생한다. 법원의 판결이 원래 전제했던 상황에 영향을 미치고 언론은 단편적인 사건에 천착하여 정책결정과정을 갑자기 서두르게 하거나 더욱 밀도 있게 진행하도록 한다. 때때로 정치인들이 행정의 준비상황과 무관하게 소관행정기관의

13) Hofmann, Michael, Der Faktor „Zeit“ als zentrales Element des politisch-administrativen Managements, Frankfurt am Main 1995. 영향평가에 있어서의 시간요소에 대해 Konzendorf, Götz: Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2011.

업무를 대폭 변경하는 결정을 내리기도 한다. 지금까지의 준비가 꽤대 한 번 늘려서 도로(徒勞)가 된다.

이러한 류의 교란요소가 필연적이지는 않지만 나타날 수 있다. 일단 나타나면 행정은 고도의 탄력성을 발휘하여 새로운 상황에 적응해야 한다.

평가절차가 이러한 새로운 상황에 적응할 수 없다면 실무와 유리될 위험이 있다. 그 평가결과는 정책절차에도 정책절차가 요청하는 바에도 적합하지 않다. 따라서 정책 측에서 하는 예측적 평가를 위해서는 이미 밝혀진 지식을 단순히 문제지향적으로 정리하는 방법이 적절하다. 지식을 종합하는 방법이 타당할 것이다. 이에 반해 지리하고도 심도 있게 세부사항까지 파고드는 연구는 정책과정 에 여러모로 적합하지 않다.

또한 평가자와 가능한 한 고위의 결정권자의 밀접한 협력이 바람직한데, 이러한 협력이 교란요소 발생의 위험을 줄인다. 미래지향적 평가의 성과를 높이려면 일반적으로 형성적 절차가 되어야 한다. 즉 평가자가 구성적 역할을 맡아 실무자와 함께 문제해결에 협력하면서, 정책과 행정의 해결방안을 단순히 분석 평가 하는 것이 아니라 스스로 해결방안을 발전시키는 것이다.

시간적 관점에서는 평가절차를 적시에 착수하는 것이 중요하다. 여기서 적시 에라는 말은 무엇보다 일정한 사안이 널리 일반공공의 관심을 끌기 이전을 의미 한다. 왜냐하면 일반공공의 관심을 받게 되면 결정권자는 정당정책적 입장으로 고착되고, 이를 통해 실무 측의 평가를 위한 활동여지가 심각하게 축소되기 때문이다.

이러한 요소들 (탄력적이고 지식종합적인 방법, 고위 결정권자의 개입, 구성 적이고 문제해결중심적인 평가자의 협력, 적시의 착수)을 고려한다면 체계적인 평가절차가 정책결정과정과 조화될 가능성은 높아진다.

다음으로 심심풀이 점 보기라는 회의적 시각 내지 상황적응성의 문제점이라는 테마이다. 문제는 미래의 발전에 대해 과연 신뢰성 있는 평가가 가능한가 이다. 이로써 의미하는 바는 미래와 관련한 평가의 한계의 문제이기도 하다.

미래지향적 평가의 공리에 속하는 것으로 “미래는 개방적이나 임의적이지 않다”¹⁴⁾라는 언명이 있다. 이 언명이 나타내는 바는 무엇보다, 미래가 지금까지

발전해 온 것의 통계적 계측이라고 하는 주장은 단지 예외적으로만 들어맞는 것이다. 미래는 열려있으며 여러 가지 경과를 배제하지 않는다. 하지만 이러한 경과과정들은 일반적으로 서술 가능한 가능성공간¹⁵⁾ 안에서 도출할 수 있다. 따라서 미래지향적 평가는 일반적으로 미래의 발전에 대한 시나리오를 갖고 작동하며 이 시나리오에 비추어 정책개입에 대해 성찰한다. 이러한 방식으로 획득한 언명은 비교적 “안정적”이고 유효하다고 할 수 있는데, 이는 최소한 여러 발전경로를 전제로 상정하여 시험된 것이다.

하지만 깊고 넘어갈 것은 결정상황이 복잡할 경우에 목표달성을 위한 모든 조치의 영향과 결과, 리스크의 전체를 평가하는 것이 그 고도의 복잡성 때문에 실제로는 불가능하다는 점이다. 바꾸어 표현하자면 완벽한 합리성에 대한 요청이 실무에서 이루어질 수 없다는 것이다.¹⁶⁾ 그 대신에 국가작용의 선택에 있어 그리고 주목하고 있는 결과의 측면에 대한 분석의 심도와 폭에 있어 제한이 있을 수 밖에 없다. 이는 평가자도 평가의 이용자도 이러한 상황에서는 “제한된 합리성”¹⁷⁾을 갖는 언명에 만족해야 한다는 뜻이다. 하지만 이러한 조건에서 최적의

14) 이는 자연과학에도 적용된다. 한편으로 현대물리학에 의하자면 물리적 결정론이 유효하지도 임의성이 유효하지도 않다는 것이 예컨대 열역학의 중심명제이다. 복잡계에 있어서의 예측의 문제에 대해: Jantsch, Erich, Die Selbstorganisation des Universums - Vom Urknall zum menschlichen Geist, München Wien 1992; Kauffman, Stuart, Der Öltropfen im Wasser - Chaos, Komplexität, Selbstorganisation in Natur und Gesellschaft, München/Zürich 1996; Balck, Henning/Kreibich, Rolf (Hrsg.), Evolutionäre Wege in die Zukunft - Wie lassen sich komplexe Systeme managen?, Weinheim/Basel 1991; Cramer, Friedrich, Chaos und Ordnung, Stuttgart 1988; Lewin, Roger, Die Komplexitätstheorie - Wissenschaft nach der Chaosforschung, München 1993; Prigogine, Ilya, Vom Sein zum Werden, München 1985.

15) 가능성공간개념에 대해: Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat - Ein Beitrag zur Theorie der Politik, Opladen, Wiesbaden 1997, S. 18 ff.

16) Scharpf, Fritz W., Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift - Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 13. Jahrgang 1972 Sonderheft 4, Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, Herbst 1971, Opladen 1972.

평가결과를 달성하기 위해서는 자문절차로서의 실질을 갖추어야 하는데, 관련자와 전문가가 영향평가와 결정절차에 인입(引入)되어야 한다. 이렇게 결정절차에 행위자들을 추가적으로 인입하게 되면 동시에 복잡성도 높아진다. 하지만 이러한 복잡성의 고도화는 더 나은 결정을 하는 데에 보탬이 되는데, 관련자와 전문가의 경험과 지식이 추가되어 결정절차에 통합되기 때문이다. 이에 더하여 복잡성의 고도화는 개혁의 장애물에 대한 대응에 유용할 수 있다. 만약 두 입장이 대척하여 물리설 여지 없이 마주하고 있는 상황에 또 다른 행위자가 더해진다면 이 상황을 역동적으로 만들게 된다. 즉, 새로운 관점과 해결방안이 작용하고, 각각의 입장과 협상에 대해 숙려하면서 경우에 따라 새로운 단계로 고양되기도 한다.

또한 주목할 것은 복잡한 문제는 신뢰성 있는 예측을 벗어난다는 사실이다. 복잡계는 돌발적이고 예측불가능적으로 진행되는 경향을 갖는다. 예컨대 언제 어디서 주기배가(Periodenverdopplungen) 와 분기(Bifurkationen)가 나타날 지는 예측할 수 없다.^v 이러한 카오스과정의 문제에 주목하고 결정도 역시 이를 배경으로 하여 내린다는 것은 이제 확실히 실무에서 중요한 의미를 갖는다. 물론 실험적 평가절차를 사용한다면 더욱 진전된 언명도 할 수 있겠다.

이에 대한 예로 복잡계에 실험을 위해 개입을 하는 실제 테스트(Praxistest)가 있다. 이 시뮬레이션에서 관찰할 수 있는 영향과 결과에서 실제 개입의 영향과 결과와 관련한 확실한 것이 아무것도 나올 수는 없지만, 결정을 함에 있어 아주 중요할 수 있는 시사점들을 얻는다. 복잡계에서 조종 (개입)이 성공했다고 하기 위해서는 “만족할 수 있는 상태에 이르러야 한다. 조종의 목표는 조종이 진행돼야 비로소 나타난다. ... 실험적인 조종은 관찰 가능한 반작용에 근거한 변형된 조종이다.”¹⁸⁾ 따라서 이러한 실험절차 역시 제한적 합리성의 절차이다.

17) 제한된 합리성 개념에 대해: Tenbruck, Friedrich H., Zur Kritik der planenden Vernunft, Freiburg/München 1972.

18) Küppers, Günter, Experimentelle Steuerung - Kalkulierbare Eingriffe in die Selbstorganisation, in: Beratergruppe Neuwaldegg (Hrsg.), Planung als Experiment - Vom Nutzen des Stolperns in der Planung, Wien 1994, S. 28.

지금까지 평가와 그 결과의 정책행정체계에의 수용이라는 테마에 대해 언급하였다. 다음 장에서 이 주제를 심화하여 다루겠다.

IV. 미래지향적 평가와 정책결정과정

미래지향적 평가가 정책결정절차에서 어떤 의미를 갖는가를 문제 삼는 경우 우선 그 실무적인 중요성은 분명하다. 즉 정책결정은 어떤 경우에도 국가작용의 영향과 리스크, 비용에 관한 불확실성과 결부되기 때문에, 자원의 사용에 관한 개연성 높은 정보와 예상되는 영향과 결과에 관한 정보가 체계적인 평가를 통해 획득된다면 결정권자로서는 매우 환영할 일이다.

이러한 사실은 여러 경우에 증명된다. 하지만 정책과정은 원래 복잡하고 또 점차 복잡해진다. 이해관계도 상이하고 결정권자에 대한 접근성도 상이한 많은 행위자가 작용을 한다. 평가를 통해 획득한 정보는 여기서 여러 요소 중에 중요하기는 하지만 하나의 요소에 불과하다.

따라서 체계적 평가의 결과가 고려되지 않는 경우는 상시적으로 일어난다. 이러한 위험은 평가절차가 정책결정과정과 조화되지 못하는 경우에 더욱 높아진다.

이를 넘어서 평가가 정책결정절차에서 갖는 의미를 음미해보면, 이것이 실무에서 판이한 기능을 갖는다는 것을 알 수 있다.¹⁹⁾ 평가는 전문분야의 문제에 대한 해명과 해결에 기여할 수 있다. 이것이 일반적으로 평가 고유의 의도이다. 평가는 또한 정책과정에서 수단적으로, 예를 들면 (전문분야의) 공중을 수궁시키거나 관심을 전환시키거나 안심할 수 있도록 하는 데에 이용될 수도 있다. 여기서 “정치적 상상력”에는 한계가 없다.

19) 정책자문에 대해: Konzendorf, Götz, Politikberatung, in: Martin Greiffenhagen / Sylvia Greiffenhagen (Hrsg.), Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2002, S. 330 ff.; Kevenhörster, Paul, Politikberatung, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik, <http://www.bpb.de/wissen/09002513444305571699302438141311,0,0,Politikberatung.html?buchstabe=N>, 5.9.2011.

평가가 특별한 역할을 하는 것은 개혁과정에서 이다. 무엇보다 개혁정책은 현상유지를 지향하는 정책에 비해 더 높은 정당성의 필요성이 있기 때문에 특히 그렇다. 현상유지를 지향하는 정책이 “문제가 없는” 현재에 의거해서 주장할 수 있는 반면에 구조적 변경을 지향하는 개혁정책은 특별한 정당화의 부담을 갖는다. 여기서 정책에 동반하는 미래지향적 평가가 중요한 의미를 가질 수 있는 것이다. 개혁조치의 실현가능성과 효용에 대해 획득한 지식은 이 조치를 정당화하는 힘을 발휘한다.

이러한 맥락에서 학자와 자문역이 실천적인 개혁과정에서 어떠한 역할과 기능을 맡아야 하고 맡을 수 있는지가 문제이다. 학문에 대한 전통적 관념에 비추어보면 학자는 대상영역에 대해 유효한 언명을 창출해야 한다. 이러한 목적설정 에 더하여 대상영역의 형성에 대한 기여가 필요하지 않은가 하는 문제를 제기할 수 있다. 대상과 그 변화 발전에 대한 유효한 언명의 창출이라는 것이 위탁자 측인 정책 내지 행정과 수탁자 측인 학문 내지 자문의 상관적인 의사소통을 통한 개혁과정에 결부된 연구과정에 있어서는 주변적 여건에 불과할 것이다. 정책 자문의 실용적 모델²⁰⁾에 접목한 이러한 고찰을 따르다면, 과정에 대한 자문과 지원 자체가 평가활동의 본질적인 요인이 된다. 이것이 결정절차에 동반하는 연구에 대해 의미하는 바는, 이 연구가 바로 실무적인 기능을 갖는다는 것이다. 그러한 실무적인 평가절차는 그 자체로 정책 행정적인 결정과정의 일부가 되어 이 과정을 구성한다. 학자는 다른 개혁론자와 연대를 하고 실무가와 마찬가지로 결정에 대한 직접적인 책임을 진다. 물론 이러한 “진화적 학문(evolutionäre Wissenschaft)”의 길을 갈 것인지 간다면 어떤 경우에 갈 것인지는 학자와 자문역 각자 스스로가 결정해야 한다.

자문과 정책 간의 기능이 상이하고 평가 임무가 다양하더라도 일어나면 안 되는 것이 하나 있는데, 평가의 질적 수준이 낮아져서는 안 된다는 것이 그것이다. 만약에 이 수준이 저하되면 평가연구에 대한 평판이 저하된다. 이미 정책분야에서 어떤 견해든지 어떤 이해관계든지 학문적 전문의견을 동원할 수 있다는 말이

20) Habermas, Jürgen (1963): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Habermas, Jürgen, Technik und Wissenschaft als Ideologie, Ffm 2003.

떠돈다고 한다. 학문적 질적 수준은 독일평가협회²¹⁾가 주장한 바와 같이 이러한 임의성으로부터 보호되어야 한다. 이를 준수하는 것이 평가연구의 계속적 발전을 위해서나 평가결과를 정책결정과정에서 활용하기 위해서나 중요한 의미를 갖는다.

V. 결 론

행정실무와 학문에 있어서의 평가개념은 그 평가개념에 대한 각각 상이한 체계적 요청으로 인해 현저하게 달라진다. 행정실무에서 결정과정에 대한 절차적 요청이 평가절차를 결정하는 반면에 학문은 무엇보다 체계적이고 방법적인 인식과정을 추구한다.

미래지향적 평가에는 여러 형태가 있다. 본고에서는 기술 및 입법영향평가와 리스크분석, 환경 및 사회영향평가에 대해 다루었다. 이러한 절차들이 독일에서는 제도화된 것이다.

미래지향적 평가는 일반적으로 미래가 개방적이지만 임의적이지 않다는 인식에 바탕을 둔다. 결정상황과 그 발전과정의 복잡성 때문에 미래지향적 평가는 여러모로 제한적 합리성의 절차를 통해 작동될 수 밖에 없다. 실무에서 모든 국가작용의 대안과 모든 가능한 결과에 대한 심사를 일관할 수는 없다. 인식한계는 특히 발전경과가 카오스로 귀결되는 경우에 존재한다. 바로 그렇기 때문에 실제 테스트(Praxistest)와 시뮬레이션과 같은 실험적 평가절차가 주목을 받는다.

정책결정의 관점에서 미래지향적 평가의 절차가 고유의 법칙성을 갖는 정책과정과 조화된다는 것은 중요한 의미를 갖는다. 정책결정자에게는 적시에 적절한 정보가 준비되어야 한다는 것이다. 따라서 특히 단순하고 이미 밝혀진 지식을 종합하는 절차가 알맞다. 정책자문의 실용적 모델에 접목하고 구성적이고 참여적인 평가의 취지에 상응하는 절차가 원칙적으로 적절할 것이다.

정책과 평가가 서로 관계 짓는 형태는 다양하고 그 구조는 정형적이지 않다.

21) 질적 수준에 대해: <http://www.degeval.de/degeval-standards>, 6.9.2011.

정책결정과정과 학문적 자문의 접점에는 획일적인 관계도 명백한 구조도 존재하지 않는다. 자문은 해명하고 문제를 해결하는 기능을 가질 수 있지만, 정책과 행정에 의해 다른 목적을 위해 도구화할 수도 있다. “진화적” 학문은 그러나 결정절차에 실무적으로 편입됨으로써 도구화하는 것에 반대한다.

-
- i 국가라고 함이 일반적인 용례이겠으나, Niklas Luhmann 이후 독일에서 즐겨 쓰는 표현이다.
 - ii 2011년 5월 독일에서 발견된 변종 대장균(이른바 슈퍼 박테리아)이 야채로 추정되는 감염 경로를 통해 확산되었던 현상.
 - iii 법조문은 <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/nkrg/gesamt.pdf> 참조.
 - iv 일정한 조치 또는 결정을 놓고 소관 조직단위가 현재 상태나 다른 조직에 부정적 영향을 미치는가만 심사하기로 하는 조직단위간의 합의로서 경험적 판단에 따라 조정비용을 최소화하기 위해 적극적인 정책배합의 최적화 심사를 대체하는 간이절차.
 - v 비선형체계의 행태가 매개변수의 변화에 따라 분기(Bifurkation, bifurcation)하면서 주기도 배가 중복하는 현상(Periodenverdoppelung, periode-doubling)이 기하급수적으로 되풀이됨으로써 카오스에 이른다는 비선형동역학이론에 의거해 복잡계의 예측불가능을 설명하고 있다.