

증거기반(Evidence-Based) 정책과 정책품질관리제도*

윤영근(서울대)

I. 서론

정책은 의제설정에서부터 정책결정과 집행, 평가 및 환류의 각 단계를 거치면서 합리적인 목표와 체계적인 대안 탐색이 요구되는 과학적 추론 과정이다. 무엇보다 합리성이 요구되는 정책과정에서 잘못된 정책을 수립하거나 부적절한 대안 선택과 집행이 이뤄진다면 행정능력의 낭비는 물론이고 결과적으로 정부에 대한 국민의 신뢰까지 잃게 된다. 따라서 정부에 있어 정책관리는 두 말할 나위 없이 중요한 과제로 볼 수 있다. 그런데 과거와 달리 오늘날 정부 정책은 정부의 일방적인 추진이 쉽지 않고, 다양한 이해관계자의 출현으로 인해 점차 관리가 어려워지고 있다. 그 결과 정부 정책이 좌초되거나 당초의 정책 목표와는 전혀 다른 엉뚱한 결과를 만들어 내기도 한다. 이런 이유로 인해 정책의 추진에서 이해관계자를 설득하고 동의를 얻을 수 있는 타당한 정책증거를 통해 정책의 질을 관리하고 불량정책과 정책실패를 예방해 나가는 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

오늘날 정보화 사회에서는 정부운영에서도 지식정보의 활용이 이전보다도 더 중요한 요소로 간주되고 있으며, 이런 차원에서 정부의 정책 활동에서도 ‘증거기반 정책(Evidence-Based Policy)’의 필요성이 논의되고 있다 (Solesbury, 2001; Davies, 2004). 증거에 기반한 정책결정은 그 가정의 진위와 관계없이 자연스럽게 정책결정자나 연구자들의 입장에서 바람직한 것으로 받아들여져 왔다. 증거는 정책결정자 또는 잠재적 활용자들로 하여금 초기 정책방향의 기준을 제시하고 정책문제의 속성 또는 범위에 대한 이해를 높여주며, 정책과정에서의 해결책과 미래 발생 가능한 효과의 추정 혹은 정책수정의 가능성을 제시하는 것으로 받아들여져 왔다 (Campbell et al., 2007: 6). 정책과정에 필요한 다양한 종류의 증거를 어떻게 수집하고, 관리할 것인가도 중요하겠지만, 궁극적으로 더 중요한 문제는 정책증거들을 활용하여 정책실패를 방지하고 질 높은 정책으로 연결되도록 하는 것이다.

2005년 정책품질관리규정의 제정으로 도입되어 2010년 동규정의 폐지 때까지 유지된 정책품질관리제도는 바로 이러한 측면을 반영한 제도이다. 정부가 마련한 정책품질관리규정은 정책품질관리를 “정부가 정책실패 및 부실정책을 방지하기 위하여 정책의 품질을 체계적으로 관리·개선하려고 행하는 총체적인 노력과 활동”으로 정의하였다. 이러한 노력과 활동의 밑바탕에는 정책증거를 통한 정책의 품질관리가 포함되어 있다.

그런데 여기서 몇 가지 의문점을 제기할 수 있다. 먼저 정책품질관리제도가 도입되기 이전에는 정부에서 정책증거를 활용하여 정책품질을 관리하려는 노력들이 없었던 것인가 하는 점이다. 사실 기존에 정책의 품질을 관리하려는 노력이 없었던 것이 아니며, 규제영향분석제도나 각종 영향평가제도, 정부업무평가제도 등을 통해 이미 시행되고 있었다고 보아야 할 것이

* 이 발표문은 서울대학교 행정대학원 BK21사업단의 “증거기반정부(Evidence-Based Government) 연구팀”에서 진행 중인 연구과제의 일환으로 작성된 것입니다.

다 (박병호, 2008). 그렇다면 이러한 노력들에도 불구하고 어떤 이유로 인해 굳이 정책품질 관리제도의 도입이 필요했는가하는 문제가 다시 제기될 수 있다. 즉 이전의 여러 제도들과 정책품질관리제도는 어떤 차별성이 있는가 하는 점일 것이다. 이에 대해 정부는 정책품질관리제도가 체계적으로 정책의 전 과정을 관리·개선하려는 것으로 설명하고 있는데, 이 글에서는 증거기반 정책의 관점에서 이 문제를 보고자 한다. 마지막으로 제도 도입의 정당성이 충분히 인정되는 정책품질관리제도가 왜 계속 유지되지 못하고 시행 5년여 만에 폐지되었는지에 대한 의문이 있다. 이에 대해서는 정책품질관리제도의 실행 상의 문제점을 중심으로 살펴볼 것이다.

II. 증거기반 정책과 정책품질

1. 증거기반 정책(Evidence-Based Policy)¹⁾

1) 증거의 의미와 증거기반 정책의 의미

국립국어원의 표준국어대사전의 사전적 정의에 따르면 ‘증거(evidence)’란 “어떤 사실을 증명할 수 있는 근거”를 뜻한다. 본래 ‘증거기반(Evidence-Based)’이라는 용어는 의학과 보건 의료분야에서 먼저 쓰이기 시작 하였다.²⁾ 증거기반 보건 의료는 체계적이고 과학적인 최신의 연구결과를 환자의 진료에 이용하고자 하는 합리적인 사고에서 출발하였고, 영국과 미국을 중심으로 1990년대부터 ‘증거기반 의학(Evidence-Based Medicine)’, ‘증거기반 치의학(Evidence-Based Dentistry)’, ‘증거기반 보건 의료(Evidence-Based Health Care)’라는 새로운 학문영역을 발전시켰다 (김명수, 2007).³⁾ 이러한 영향으로 정책분야에서도 증거기반 정책이 논의되기 시작하였으며, 영국정부가 1999년 Modernising Government 백서에서 증거기반 정책(Evidence Based Policy)을 명시적으로 표방한 것이 그 시초이다. 영국에서 증거기반 정책이 대두한 배경은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 먼저 연구지원 정책이 경제적 사회적 우선순위를 고려하고, 연구결과를 유용하게 이용할 수 있도록 제공하는 실용적인 방향으로 전환된 점을 들 수 있다. 둘째는 노동당 정부가 집권하면서 정책에 있어서 실용적(pragmatic)이고 탈이념적(anti-ideological) 입장을 취하였고, 이로 인해 증거기반 접근방법이 강한 추진력을 얻은 까닭이다 (Solesbury, 2001).

정책학 연구의 관점에서 볼 때, 증거기반 정책이란 정책개발과 집행 등에 조사연구로부터 나온 이용 가능한 최선의 증거를 투입함으로써 충분한 정보를 갖고 정책적 의사결정을 내리는 것을 의미 한다 (Davies, 2004). Gray(1997)는 이를 편의적으로 근거를 선택하거나, 이

1) 때로는 ‘증거기반 실행(Evidence Based Practice, EBP)’이란 표현이 사용되기도 한다 (Rubin, 2010). 그 실질적 의미는 증거기반 정책과 동일하다.

2) 증거기반 보건 의료는 “환자 진료결정에 있어 현존하는 최선의 증거를 성실하고 분명하게, 그리고 신중하게 사용하는 것”을 의미 한다 (Sackett et. al., 1996).

3) 이러한 이론들이 처음 제기된 것은 1972년 Archie Cochrane의 Effectiveness and Efficiency라는 저서에서였다. 한국에서도 2005년 9월 건강보험심사평가원 주최로 ‘보건 의료체계에서 근거 중심 의학의 현재와 미래’라는 주제의 국제세미나를 개최함으로써 근거중심 의학의 활성화를 시도하고 있다는 것을 알 수 있다 (김명수, 2007: 14).