

비합리성과 정책 평가

박홍식(중앙대학교)

hspark@cau.ac.kr

정책 평가에서 비합리성은 평가의 목적 달성을 방해하는 가장 중요한 요소임에도 불구하고 이들에 대한 본격적 연구는 거의 없었다. 이 연구의 목적은 정책평가에서 비합리성의 존재와 실제 평가에서 이들이 어떤 영향을 미치는가를 분석하고, 극복 방법을 제시하는 것이었다. 두 가지 연구 문제, 첫째 비합리성은 정책 평가에서 어떤 형태로 존재하고 평가를 방해하는가? 둘째, 저감 방법은 무엇인가를 다루었다. 비합리성은 평가에서 행동의 선택과 결과, 두 차원에서 나타난다는 점에서, 이들 두 가지 기준을 적용하여 3가지 비합리성 (합리적 비합리성, 비합리적 비합리성, 비합리적 합리성)을 식별하였다. 4가지 유형 중 합리적 합리성 (순수 합리성)은 비합리성이 아니라 합리성이고, 비합리성 유형 중 비합리적 합리성은 극히 예외적인 경우라는 점에서 분석에서 제외하였다. 국무총리실 정부업무평가에 관한 2가지 선행 연구의 결과를 이용하여, 합리적 비합리성과 순수 비합리성 (비합리적 비합리성)이 실제 정책 평가에서 어떤 형태로 존재하고 영향을 미치는가를 검토하고, 극복 방법을 제시하였다. 이 연구의 기여는 정책 평가에서 비합리성 저감 방법의 제시, 정책 연구에서 비합리성의 중요성에 대한 이해의 개선이다.

■ 주제어: 정책 평가, 비합리성, 합리적 비합리성, 순수 비합리성

I. 서론

비합리성 (irrationality, 非合理性)은 정부 정책의 평가뿐만 아니라 개인이나 조직의 행동의 전 과정에 걸쳐서 또 장소와 시간을 불문한 주요한 개념이다 (Whitehead, Jones, & Pykett, 2011: 2819). 하지만 합리성에 비하면 비합리성에 대한 관심과 연구의 시작은 매우 늦고 무엇보다도 거의 없다. 본격적 연구는 2000년 이후부터이다 (예, Caplan, 2000, 2001a,b; Kyriacou, 2011; Ungureanu, 2014; Murphy, 2015 등). 많은 연구자들도 이러한 이유로 사회 현상을 이해하고 설명하는데 있어서 비합리성 개념의 중요성을 강조하고 연구의 지체를 심각한 문제로 지적한다. 연구가 거의 없었고 지체도 문제이지만 보다 주목

해야 할 것은 비합리성 개념 자체가 갖는 인간 행동 이해에 있어서의 중요성이다. Ariely (2009: 78)는 2009년 *Harvard Business Review*에 기고한“합리적 경제학의 종언(終焉)”(The End of Rational Economics)이라는 논문에서 표준 경제학 이론은 인간(고객, 직원, 관리자)이 합리적 결정을 할 수 있고 시장이나 조직도 건전한 자기 규제의 능력을 가졌다고 가정하지만 이 두 가지 믿음은 모두 ‘잘못된 가정’(false assumptions)이고 버릴 때가 되었다고 주장한다. Whitehead, Jones, and Pykett (2011: 2819)은 경제학뿐만 아니라 사회과학의 의사결정이나 인간행동 연구 모두가 비합리성의 중요성을 충분히 인식하지 못하고 있다고 지적한다. 정책 평가 연구도 예외가 아니다.

비합리성은 정책이나 조직 행동의 기본 요소로, 이것을 떠나서 성공과 실패의 이유를 설명하기 어렵다. 비합리성은 정책 평가에서 평가 대상(정책 수립, 결정, 집행, 결과나 영향)이 무엇인가에 관계없이 중요한 역할을 한다. 평가시스템뿐만 아니라 정책 평가에 참여하는 사람들이나 이해관계자 모두 비합리성의 소스이다. 비합리성은 평가의 전 과정에 걸쳐 합리적 무지(rational ignorance), 비합리적인 가정의 사용, 사실의 왜곡, 해석과 분석에서의 자기 합리화 등으로 평가 결과의 합리성(목적과의 일치)으로부터의 이탈을 초래한다. 정부의 평가시스템 설계는 참여자들의 합리성을 전제하여 목표, 방법과 절차를 제시하고, 관리자 또한 합리성을 기대하지만, 비합리성의 발호를 피할 수 없고 이들의 극복 방안을 찾지 않은 평가는 목적이나 기대한 결과를 도출하기 어렵다. Mandel (1984: 644-645)은 오래전 평가 연구도 합리성 위주이고 비합리성에 대한 체계적인 연구와 관심은 거의 없었다고 지적했지만 현재까지도 이것에는 큰 변화가 없다. 연구자들은 이론 구성이나 실제 평가에서 필요할 때마다 비합리성을 언급하지만 마치 비합리성을 합리성의 작은 일부이거나 적어도 합리성 논의만으로도 충분한 것으로, 필요하면 언제나 원하는 만큼 통제할 수 있는 것으로 간주하는 경향이 있다. 사회과학은 전체가 합리성에 초점을 두는 동안 비합리성에 대한 체계적 연구의 기회를 갖지 못했다(Caplan, 2001a: 21-22). 하지만 합리적 행동의 선택은 비합리성을 결과하기도 하고 그 반대의 결과도 초래한다. 합리성 요소들과 비합리성의 그것들은 일단 다르다. 둘은 다른 환경과 조건에서 서로 다른 방식으로 작동하고 결과를 산출한다.

비합리성은 정책 평가의 성공이나 실패의 반을 설명한다. 또 정책 평가의 전반에 걸쳐 나타난다. 비합리성은 평가시스템과 참여자에 내재한 요소라는 점에서 평가가 이들의 영향이나 역할을 피할 수 없다. 정책 평가가 이들의 존재와 작동 방식에 대한 충분한 이해와 대응이 없는 한 시스템의 설계나 실제 평가가 소기의 목적을 달성하기 어려운 이유이다. 그럼에

도 기존의 정책 평가 연구들은 주로 영향 요인, 효과, 운영 실태와 문제점, 평가 방법, 시스템 설계와 관리, 개혁 등에 집중했다 (예, 권용수, 2009; Behn, 2003; Davies, 2012; Newcomer & Caudle, 2011; Hawkins & Baum, 2016 등). 이러한 연구들은 합리성 가정에 기초하여 비합리성을 보조나 부수적인 것으로 간주한다. 몇몇 연구들 (Hall, 1976; Whitehead, Jones, & Pykett, 2011)이 비합리성 개념의 중요성을 언급하고 분석했지만, 극히 일부이고 그마저도 인간 행동이나 의사결정, 기획에 관한 것으로 제한적 주제들에 국한되었다. Bevan & Hood (2006)의 연구는 비합리성의 시각에서 정책의 성과 측정이 기대와 달리 실제에서는 어떻게 실패하는가를 분석했지만, 합리성 가정의 한계와 보완에 목적을 둔 것이었다. 이런 점에서 기존 정책 평가 연구의 비합리성에 대한 고려의 소홀은 연구 분야의 주요 한계로 지적할 만하다.

이 연구에서는 정책 평가에서의 비합리성에 관한 크게 두 가지 질문을 다루었다. 하나는 비합리성이 정책 평가에서 어떤 형태로 존재하고 평가를 방해하는가? 또 다른 하나는 저감 방법은 무엇인가이다. 대상은 정책 평가 (사업이나 업무를 포함)이고, 정책의 수립, 집행 과정, 결과를 포함한다. 분석이 정책 문제, 목적이나 대안 등의 구성 요소를 자세히 식별, 구분하고 이들의 장점이나 단점, 효과, 서로간의 관계나 차이 등을 파악, 비교하여 우선순위를 정하거나 이해를 제고하는 행위라면 평가는 목표나 기준을 설정한 후 성과, 편익, 가치, 기여, 중요성, 비중 등의 판단이나 등급의 부여 활동이다. 비합리성은 둘 모두에 관한 것이나 이 연구에서는 논의의 집중과 엄밀성을 위하여 평가에 초점을 두었다. 정책 평가에 있어서 비합리성의 존재와 실제 작동 방식, 저감 방법의 제시를 목적으로 국무총리실 정부 업무평가를 사례로 이용하였다. 「정부업무평가기본법」 제2조는 평가를 “기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등 (이하 ‘정책 등’이라 한다)에 관하여 그 계획의 수립과 집행 과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것”으로 정의한다. 비합리성은 정책 평가의 목적이나 기대로부터의 이탈로 실패나 문제로 나타난다는 점에서, 이 연구는 정부 업무 평가를 사례로 비합리성의 존재와 역할을 추적하고 극복 방안을 모색하였다. 기존 비합리성 연구들의 성과 검토는 관심이 아니다. 이 연구의 1차적 기여는 정책 평가에 있어서의 비합리성의 존재와 작동 방식에 대한 이해의 개선이고, 다음은 이를 줄이는 방법의 제시이다. 학술적으로는 정책연구에 있어서의 비합리성 요소나 가정의 필요, 중요성에 대한 주의 환기이자 강조이다.

Ⅱ. 비합리성과 정책 평가

1. 비합리성의 의미

비합리성은 인간의 인식, 믿음, 판단, 행동 등의 이성이나 논리, 지식이나 상식, 사실 등과 의 불일치 특성을 가리킨다. 연구자들 (Baudin, 1954: 487, 490; Ng, 1989: 89)은 비합리성을 목적, 기대와 수단 간의 모순, 목적과 수단과의 관계 고려나 행동에서의 의식적, 논리적 불일치 상태로 정의한다. Baudin (1954: 487, 490)은 목적에 맞게 수단의 의식적, 논리적 조정의 미흡이나 실패로 설명한다. Mandel (1984: 645)은 좀 더 구체적으로 비합리성을 목적, 합의나 지배적 선호와 도구 선택 간의 불일치 (incompatibility), 비포괄적 (non-comprehensive) 조사나 평가, 말과 행동의 비일관성 (inconsistency), 감정에 좌우되는 스타일 (non-dispassionate style. 감정에 영향을 받지 않으면서 생각이나 결정을 하지 못하는), 4가지 차원으로 구분한다. 비합리성에 대한 이러한 개념 정의들의 공통점은 비합리성을 목적과 수단, 자극과 반응 (stimulus-reason-response) 관계로 파악한다는 점이다. Mandel (1984)의 경우도 비합리성을 목적과 수단의 불일치로 보지만, 다만 그 형태를 전체와 부분, 말과 행동, 의도와 실제 간의 차이로 나누고 있을 뿐이다. 의미를 풀어보면 비합리성은 인간의 인지, 사고, 행동, 이들 간의 관계를 통해 나타나고, 본질은 이들의 논리나 상식, 이성의 결여 (당연히 있어야 할 것이 빠져서 없거나 모자라는)이다. 인간의 인지, 믿음이나 행동의 이성이나 논리 기준으로부터의 이탈이나 편차 (고려의 미흡이나 실패) 현상으로, 외형은 목적 (기대)과 도구(수단) 간의 불일치로 나타난다. 목적을 가치 판단이라고 한다면 비합리성은 어떠한 목적을 선택한 다음 이를 달성하기 위한 수단의 인식, 선택 행동, 그리고 결과에서 나타나는 문제이다. 이를 정책 평가에 대입하면 비합리성은 평가 목적의 달성을 위한 이성적, 논리적 도구나 수단의 인식, 선택의 실패나 한계 상태이고, 평가 결과가 목적이나 기대에 부합하지 않는 현상이나 상황이다. 따라서 비합리성은 부정적 의미를 갖는다. Mandel (1984: 643-644)은 외교 분야 정책결정에서 비합리성을 국가 운영의 총체적 무능력 (total incompetence)이나 국제사회에 불안을 야기하는 결정이나 행동을 가리키는 가장 비판적이거나 경멸적 표현이라고 말한다.

Simon (1957)은 아직 비합리성 개념 등장 이전에 ‘제한된 합리성’(bounded rationality)이란 표현을 제시하면서 인간은 대안 선택에서 정보의 량, 인지적 한계, 시간의 부족으로 합리성에 도달할 수 없다고 하였다. 이러한 주장은 합리성을 제약 조건이 없는 상태에서의

대안 선택 행동의 성질로 파악한 것이나 이 연구에서는 비합리성 관점에서 합리성을 이성적, 논리, 사실, 주어진 정보나 지식에 기초한 것으로 정의하여 합리성의 절대적 가정을 해제하였다. 의사결정자가 제약조건 하에서 만족할만한 대안을 선택한 것이라도 이성, 논리, 사실, 주어진 정보나 지식에 기초한 것이라면 합리적이라고 가정한다. 이러한 경우 비합리성은 합리적 대안 선택이 아니거나 또는 합리적 선택을 한 경우라도 집합적 의사결정에서는 결과의 비합리성을 초래할 수 있다. 결과의 비합리성은 개인 차원에서는 개인의 합리적 또는 비합리적 대안 선택의 결과이고, 집합적 차원에서는 개인 의사결정의 합으로 나타나는 목표나 기대와의 불일치이다. 이들은 모두 비합리성이 어떻게 정책 평가의 실패를 초래하는가에 대한 설명의 기회를 제공한다.

2. 비합리성 요소와 행동의 선택

비합리성은 1차적으로 과정의 비합리성으로 나타난다. 대안이나 수단 선택의 비합리성 요소들은 그 자체뿐만 아니라 결과의 비합리성 원인으로 작용한다. 개인 의사결정 차원에서 과정의 비합리성은 대부분 결과가 목표의 합리성에 이르는 것을 방해한다. 하지만 조직이나 집단에서는 합리성을 결과하는 경우도 있다. Brunsson (1982: 31)은 비합리성 요소를 첫째 감정, 둘째 사람이 갖고 있는 내재적 비합리성 (본능이나 기질), 셋째 가치관, 부족하거나 부정확한 정보, 예측의 한계, 대안들 간의 상호 작용에 의한 비합리성의 세 가지로 분류한다. Mandel (1984: 645)은 비합리성의 소스를 개인 의사 결정자 특유의 성격적 특성 (idiosyncratic personality traits), 관료적 환경, 정보의 수준과 시간의 압력으로 설명한다. Ng (1989: 89-92)는 도덕적 원칙의 고수, 위협에 대한 과도한 공포, 쾌감에 대한 지나친 유희, 복수, 타성 (inertia)으로, Holley (2018: 295)는 의식적 목표와 무의식적 욕구의 차이, 세계관 (world view)으로 제시한다. 비합리성의 형태나 이들 소스의 분류는 연구의 목적이 무엇인가에 따라 다를 수 있다. 다음은 우선적으로 이 연구의 첫 번째 연구문제인 비합리성이 ‘정책 평가에서 어떤 형태로 존재하고 작동하는가?’에 답하기 위한 것으로 소스를 평가 참여자 개인, 시스템과 환경으로의 구분 (정책평가가 아니라면 비합리성 소스는 개인, 제도, 환경으로 구분할 수도 있을 것이다)과 각 분야별로 비합리성의 요소들이 무엇인가에 대한 검토이다.

첫째, 평가 참여자 개인의 감정 (분노, 질시), 직관, 기질, 성격 특성 (personality), 편견, 선입견, 신념 또는 성향 (진보나 보수), 가치관, 나쁜 기억력, 부족한 지식 등이다. 평가에

서 이들은 성과 정보의 중요성 인식이나 평가, 결과와의 인과 관계 해석 등을 왜곡하고 이성이나 지식, 논리, 사실에 근거한 판단을 방해한다. 특별히 감정적 반응(복수나 응징)은 비합리성을 고도로 증폭시켜 결과의 공정성, 신뢰성을 파괴한다. 평가 참여자의 편견이나 선입견, 신념, 다른 세계관도 정책성과의 인지적 평가에서 결과를 상식, 사실과는 다른 것으로 해석하도록 만들면서 결과의 비합리성을 초래할 수 있다. 많은 평가자들은 또 이미 평가 대상에 대하여 그들이 어떠한다는 정형화된 이미지(stereotypical image)를 갖고 있다. Caplan (2001a: 14)은 사람들은 모두가 체계적으로 편향된 믿음은 갖고 있고 오히려 이것이 일반적이라고 주장한다. 이러한 믿음들은 개인이 그러한 믿음에 의해 부담해야 하는 비용이 극히 낮을 때 지속적으로 유지되고 행동으로 나타난다고 설명한다. 정치적 소신이나 성향은 정책 평가에서의 객관적 성과 정보를 무시하고 최종 결정을 사실과 다른 방향으로 치닫게 한다. 지식이나 인지 능력, 기억력의 부족도 평가 결과를 의도된 것과 다른 엉뚱하고 바람직하지 않은 것으로 만든다. 감정, 직관이나 기질 등이 인간 본질적 요소라면 신념이나 소신(정치적 지향성, 특정 정책의 지지나 선호), 세계관, 지식 등은 사회적 학습에 의한 것이다. 이러한 비합리성 요소들의 소스는 개인이지만 이들은 이성이나 사실, 지식, 논리에서 벗어난 판단, 인식, 행동을 유발하는 요소들로 과정과 결과의 비합리성에 영향을 미친다.

둘째, 평가시스템의 비합리적 요소이다. 시스템 문제는 제도, 부족한 자원, 불충분한 시간 등이다. 시스템 설계자는 평가 목적, 규정과 기준, 평가자 선발, 피평가자의 자료 제출 등의 절차, 성과물의 해석과 모니터링의 방법을 디자인한다. 제도의 설계가 평가 참여자의 합리적 인식이나 행동만을 가정하는 경우, 평가 참여자들이 자신도 인식하지 못하는 개인적 기질이나 성격 특성 등 비합리성 요소로 인하여 평가 결과가 합리성을 이탈하는 문제를 낳을 수 있다. 또 참여자들이 평가 과정에서 평가의 목표나 기대보다는 자신의 이익을 극대화하는데 집착할 수 있다는 점을 충분히 고려하지 못할 경우, 결과의 비합리성도 피하기 어렵다. 시스템이 정책 투입과 결과간의 인과관계에 대한 정확한 추정 절차나 방법의 제시, 필요한 정보의 제공을 하지 못하는 경우도 마찬가지이다. 정보 부족은 특별히 평가 참여자 개인의 무능과 더불어 합리적 무지 등으로 비합리성을 증가시킨다(Murphy, 2016: 53). 평가 인력, 예산이나 시간의 부족 등도 시스템의 전형적인 비합리성 요소이다. 시스템이 이들 비합리성 요소의 존재와 작동에 충분히 대응하지 못한 경우 결과는 터무니없거나 치우치게 나타날 수 있다.

셋째, 환경적 비합리성 요소들은 평가 시스템 밖에 있는 권력, 정치적 압력 등이다. 권력

의 압력이 시작되면 평가는 사실이나 논리를 이탈한다. 이러한 경우의 비합리성 소스는 평가 참여자나 시스템의 문제와는 별개의 것으로, 이명박 정부에서 감사원은 4대강 사업 추진이나 성과에 대하여 긍정적 평가를 하였으나 박근혜 정부에서는 정반대의 결과를 보고한 바 있다.¹⁾

정책 평가나 연구는 사람들이 합리적으로 행동한다고 가정한다 (Holley, 2018: 293). 그러나 사람들이 언제나 이성, 논리와 비용 편익 분석, 지식과 사실 등에 기초하여 수단을 선택하는 것은 아니다. 오히려 대부분은 그렇지 못하다. 비합리성 요소들의 중요성은 이들이 평가가 목적이나 기대에 도달하는 것을 방해할 뿐만 아니라 실제 평가에서 편재한다는 점이다 (Holley, 2018: 293).

3. 결과의 비합리성

합리적 행동 (이성이나 논리에 기초한 수단의 선택)도 결과 비합리성의 원인 가운데 하나이다. 경제학 공공선택이론이나 정치학 분야 일부 연구자들 (Caplan, 2000; Murphy, 2015; Umlauf, 2015; Ungureanu, 2015)은 합리적 비합리성 개념을 사용하여 민주주의에서 유권자들이 합리적인 투표 행위를 하는데, 왜 결과는 최적이 아닌가 (suboptimal)를 설명한다. 고전 경제학은 인간을 이기적 존재이고, 사람들은 누구나 진실하지 않은 편향된 믿음 (biased beliefs, 잘못된 믿음)을 갖고 있다고 가정한다 (Caplan, 2000: 191). 유권자들은 사회적 유대 관계의 유지, 자기 본위적 편향 (self-interested bias), 행동이나 언행의 일관성 욕구 등을 발전시키고, 투표의 목적과 어긋나는 진실하지 않는 자신의 믿음에 따른 어떤 선택을 하여도 결과에 거의 영향을 미치지 못하고, 누구도 그것을 알기 어렵고 또 알게 된다고 하더라도 그것으로 인하여 자신이 부담해야 하는 비용이 미미하다고 생각하면, 개인적 선호 (preferences, 심리적 편익)을 만족시키는 선택을 한다 (Kyriacou, 2011: 110). 유권자들의 이런 행동은 유권자가 비록 여러 가지 대안적 행동 가운데 가장 자신의 이익을 극대화하는 선택을 한 것이지만 국가 전체로는 투표가 목적하거나 기대한 결과에 이르지 못한 미흡한 것 (poor outcomes)로 나타난다 (Murphy, 2015: 77). 투표자 개인은 합리적 선택을 하였으나 결과는 비합리적 (rationally irrational)이다. Ungureanu (2014: 105-106)은 이것을 “개인의 합리적인 방식 (소비자가 자신의 경제적 잉여를 극대화하고자 행동하는)에 의한 비합리성의 소비”라고 풀이한다. Hall (1976: 23)는 경제학자들의 연구들보다 일찍이

1) 감사원 감사만 4번째 ... 결과 오락가락했던 4대강 감사. 조선일보, 2018.7.4.

거대하고 복잡한 조직에서 조직의 각 계층이나 부서들은 서로 위험이나 위험 분담 (risk sharing)을 다르게 평가하고 각자의 이익을 극대화하는 욕구나 대안을 발전시키게 되어, 결과는 조직 전체의 목표 달성과는 다르게 나타나는 문제를 지적한 바 있다.

4. 분석의 틀

비합리성은 행동 (수단)의 선택과 결과로 나타난다. 정책 평가에서의 비합리성의 존재와 작동 양태의 추적을 위하여 비합리성을 수단이나 도구 선택의 합리적, 비합리적 행동, 결과의 합리성과 비합리성, 두 가지 차원을 조합하면 다음 <그림 1>과 같은 4가지 유형이 나타난다.

<그림 1> 정책 평가와 비합리성의 유형

행동의 선택	합리적	IV 합리적 합리성	I 합리적 비합리성
	비합리적	III 비합리적 합리성	II 비합리적 비합리성
		합리성	비합리성
		결과	

비합리성의 존재는 크게 유형 I, II, III, 세 가지 형태이다. 유형 IV는 합리적 합리성으로 합리성 유형이다. 정책 평가 시스템이 유형 IV를 상정하여 설계된 것이라면 비합리성 유형 I ~ III은 정책 평가에서 현실적으로 나타나는 유형들로, 유형 IV의 위반 형태들이다. 비합리성 유형 I은 정책 평가 참여자가 합리적 행동을 선택했으나 평가 결과는 비합리성으로 나타난 경우이고, 유형 II, III은 행동은 비합리적이었으나 결과가 합리성과 비합리성에 이르는 경우이다. 유형 I, II, III은 정책 평가에서 비합리성의 존재와 작동 형식으로, 평가가 어떻게 목적이나 기대, 애초 의도대로 작동하지 않는가를 설명한다.

유형 I 은 합리적 비합리성 (rational irrationality)이다. 개인의 의사결정이나 집합적 결정 환경 모두에서 나타나는 비합리성이다. 평가 참여자들이 이성과 논리, 지식이나 상식, 사실에 근거하여 행동하지만 결과는 비합리성 (목적이나 기대로부터의 이탈)인 현상이다. Bevan and Hood (2006: 522-523)는 정부 업무의 성과 측정 연구에서 공무원 개인은 합리적 행동을 선택하지만 측정 결과는 왜 합리성이 아니라 비합리성으로 나타나는가를 합리적 비합리성 개념을 적용하여 설명한다. 평가가 경쟁 환경일 때 참여자들은 자신의 역할을 게이머 (gamers)로서 인식하고 참여자들은 각자 자신의 이익 극대화를 추구한다. 참여자들은 평가의 목적 달성을 위해서 무엇이 옳은가의 진실한 믿음보다는 자신의 주관적 선호를 모든 것보다 앞에 둔다. 평가 참여자들은 평가 원칙이나 규정보다 자신의 이익을 중시하는 행동을 하고자 나서고, 시스템이 그러한 행동을 효과적으로 적발하지 못하는 경우, 또 평가 참여자들이 자신들의 그러한 행동이 적발되었을 때 부담해야 하는 비용을 0에 가까운 것으로 인식하는 경우 결과는 비합리성으로 나타난다. 집단의 규모가 충분히 커 평가 참여자가 다른 사람들이 자신이 누구인지 아니면 적어도 자신의 이기적 행동을 알아채지 못한다고 생각하면 할수록 자신의 선호를 앞세우게 되고, 규정 위반, 성과 데이터의 조작, 낭비, 부주의 등의 도덕적 해이 행동 선택도 주저하지 않는다. 이러한 행동은 평가 참여자 개인의 입장에서 여러 행동 가운데 자신의 이익을 극대화하는 합리적 수단의 선택이지만 평가 결과는 비합리성 (목적이나 기대로부터의 이탈)에 이른다. 평가 목적, 기준, 방법이나 절차의 모호, 감독과 점검 메커니즘의 부재, 성과정보 공급의 부족 상황 등은 모두 평가 참여자가 원칙이나 규정을 위반하지 않고도 평가의 목적보다 자신의 이익을 극대화할 수 있는 기회를 늘리고 위반의 경우도 적발되지 않을 것이라는 인식을 강화하여 합리적 비합리성의 발생을 증가시킨다. 특히 객관적 정보의 부족은 합리적 무지를 유발하여 비합리성을 촉진한다 (Caplan, 2001a: 4; Davies, 2012: 42). 유형 I 은 경쟁 환경 하의 집합적 정책 평가 비합리성의 가장 일반적 형태이다.

유형 II 은 비합리적 비합리성이다. 평가 시스템, 참여자, 외부 환경의 비합리적 요소들은 행동의 선택, 결과 모두에서 비합리성을 유발한다. 비합리성 요소들은 평가 시스템의 자원 부족 (예산과 인력, 정보), 조직의 관료적 문화, 외부의 압력뿐만 아니라 평가 참여자의 감정, 직관, 근거 없는 것이든 공정하지 않는 것이든 편견 (bias or prejudice), 정치적 성향, 무능, 정보의 부족 등이다. 이들은 평가 참여자의 성과 자료의 중요성 인식, 이들과 결과 간의 관계에 대한 오해, 편향된 해석 등으로 행동의 선택 및 결과 비합리성을 증가시킨다. 이들이 강력한 영향력을 발휘할수록 행동의 선택은 이성이나 논리, 상식이나 지식, 사실 등과

는 어긋나거나 객관적이지 않거나 적어도 공정하지 않고, 결과도 평가의 목적, 합리적 기대의 가정을 이탈한다.

유형 Ⅲ은 비합리적 합리성이다. 평가자들이 감정이나 직관, 신념 등에 따라 행동하지만 결과는 합리성으로 나타나는 경우이다. 평가 참여자가 자발적 희생이나 양보, 솔선수범 등 자기이익의 희생을 선택하지만 결과는 합리성 (목표 달성이나 기대의 부합)으로 나타난다. 개인의 직관, 경험 등 비합리적 요소에 근거한 대안 선택도 결과의 합리성 (목표에 보다 일치)을 낳을 수 있다. 조직 차원에서 유형 Ⅲ은 위급, 비현실적인 매우 예외적 상황에서 발생하는 비합리성 유형이다. Hall (1976: 23)은 과학적 분석이 아닌 개인의 직관, 경험에 근거한 판단이나 접근이 조직의 위험을 피하는 목적 달성의 합리적 결과를 낳을 수 있다고 말하면서 거대하고 복잡한 조직에서는 명백한 비합리적 행동들이 오히려 빈번히 고도로 합리성 결과를 초래한다고 주장한다. Brunsson (1982: 36)도 비록 특수하고 예외적인 것이지만 위급하고 급진적 변화가 필요할 때, 도구나 수단 선택의 비합리적 행동은 부하의 동기부여와 헌신 (commitment)을 끌어내고 이들의 역량을 결집시켜 조직이 위기 극복이라는 목적을 달성하도록 돕는다고 설명한다. 그 예로 점증주의적 의사결정을 든다. 점증주의적 결정은 경험에 기초한 것으로 합리적 분석에 의한 것과는 거리가 먼 비합리적 행동의 선택이지만 결과가 목적 달성에 도움을 준다는 것이다. Mandel (1984: 653)은 비합리성을 순수한 (genuine) 비합리성과 인지된 (perceived) 비합리성으로 구분한 후, 후자는 목적을 가지고 의식적, 전략적으로 비합리적 행동을 선택하는 조작된 비합리성 (manipulated irrationality)으로, 비합리적 행동의 외형을 갖고 있지만 사실은 비합리적인 것이 아니고, 고도로 합리적 행동 선택이라고 말한다. 또 외교적 결정에서는 국가의 이익에 합리성보다 비합리성이 바람직한 경우가 있다고 설명한다. 하지만 정책 평가에서 특히 경쟁 상황에서 비합리성의 이러한 유형은 거의 존재하지 않는다.

유형 I (합리적 비합리성)과 유형 II (비합리적 비합리성)는 정책 평가 비합리성의 대표적이거나 일반적 형태이다. 반면 유형 Ⅲ의 의도적 비합리적 의사결정 (예, 자기희생적 동기 부여)은 극히 예외적이다.

다음은 국무총리실 용역 과제보고서 (국무총리실, 2012)와 개혁과제 연구발표 (이광희, 2017)의 연구 결과를 바탕으로 한 평가에서 나타나는 비합리성 유형의 추적이다. 이들은 정부업무 성과 평가 제도의 “다양한 문제점들을 실증적으로 확인”하거나 (국무총리실, 2012: ii), 목적을 “평가의 개혁 과제” 도출에 두었던 것으로 (이광희, 2017: 1), 두 연구 모두 정책 평가가 왜, 어떻게 기대한 목적을 이탈하는가를 문제점이나 개혁 과제 리스트로 제

시한다. 이 연구에서는 분석의 틀과 비합리성의 관점에서 두 연구를 통하여 정부 실제 정책 평가에서 행동 선택 (과정)과 결과에서 비합리성의 존재, 즉 평가 목적이나 기대로부터의 이탈이 무엇인가를 확인하고, 각각에 대한 저감 방안을 모색하였다.

Ⅲ. 합리적 비합리성

1. 정부업무 평가와 평가 참여자

「정부업무평가기본법」 제2조는 목적을 ‘정책 등’의 “계획의 수립과 집행 과정 및 결과 등을 점검·분석·평정”하는 것이라고 밝힌다. 평가는 정부의 책임 확보 및 성과관리를 위한 것으로 (제4조), 평가 결과를 “조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영”하여 운영하고 (제28조), “우수 사례로 인정되는 소속 부서·기관 또는 공무원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대 등의 조치”등을 의무로 규정한다 (제30조). 정부의 이러한 평가제도는 신공공관리의 경쟁 철학에 기초한 것으로 핵심적 요소는 경쟁, 성과 측정과 인센티브 제공이다. 하지만 이러한 평가제도는 참여자들이 다른 부서나 사람들을 협력의 파트너보다는 경쟁자로 인식하게 만들고, 국가나 정부 전체, 국민의 이익보다는 평가에서 보다 좋은 결과를 얻기 위한 노력에 집중하게 만드는 부작용이 있다. 참여자는 경쟁 환경에서 자신의 역할을 게이머로 인식하는 까닭이다.

Bevan and Hood (2006: 522-523)는 경쟁 환경에서 평가 참여자들을 성자 (saints, 聖者), 정직한 사람 (honest triers), 게이머 (gamers), 광적인 게이머 (rational maniacs, 미친 듯이 자신의 이익 극대화에 골몰하는 사람), 4가지 유형으로 구분한다. 성자는 바르고 꾸밈이 없는 사람이다. 자신의 잘못이 있는 경우 불리할 지라도 이를 자발적으로 공개한다. 정직한 사람은 누구도 속이려하지 않지만 자신에 불이익이 될 수 있는 정보까지 공개하지는 않는다. 게이머는 평가의 목적을 존중하고 규칙을 지키지만 자신의 자원을 최대한 활용하면서 자신들의 작은 성과도 가능하면 부풀려 높게 평가받을 수 있는 방법을 모색한다. 자신의 이익을 극대화하고자 평가자나 경쟁자를 속이고 의도적 오판도 유도한다. 광적인 게이머는 데이터 조작이나 날조 등 자신의 이익의 극대화를 위하여 게임의 룰 위반이나 위험도 무릅쓰는 사람이다. 신공공관리 개혁 환경에서 정부의 성과 평가에 인센티브 시스템 도입은 참여자를 게이머, 심지어 광적인 게이머로 몰아가는 위험이 있다. 평가의 경쟁 환경은

성자는 바보로, 정직한 사람은 게이머에게 언제나 불이익을 당하는 구조를 만들고 참여자들을 게이머로 학습시킨다. 정직한 참여자들도 경쟁 환경에서 자신의 정당한 이익 방어를 위해 게이머의 대열에 참여한다. 이것은 정책 평가에서 비합리성의 유형 I, 합리적 비합리성의 축진을 의미한다. 정부업무 평가 시스템 설계자들은 시스템을 유형 IV, 합리적 합리성, 즉 평가 참여자의 행동의 합리적 선택과 결과의 합리성을 기대하지만, 평가 결과는 비합리성으로 나타난다.

평가의 게임 환경에서 피평가자는 목표나 지표 선정, 성과 목표치 제시에 있어서 정책 평가의 목적을 반영하기 보다는 우선 자신의 이익을 고려한다. 타당하고 대표성 있는 지표가 있는 경우에도 그러한 지표로는 성과를 내기 어렵고 평가에서 좋은 점수를 받을 수 없다고 판단하면 지표로 채택하지 않는다. 목표를 낮게 설정하여 계속적으로 최고의 평가를 받는 전략을 구사한다. 성과를 더 낼 수 있는 경우라도 계획적으로 성과 목표를 한 단계 낮추어 보고하고 자신들이 설정한 목표를 달성하면 그 이상 열심히 일하지 않는다. 이것은 특별한 성과를 내는 사람들에게는 오히려 높은 평가를 받을 수 있는 기회를 박탈하는 결과를 초래한다. 높은 정책성과를 낼 수 있는 사람들은 역량을 오히려 주저앉힌다. 성과물도 자신들에게 불리하게 작동될 것이라고 생각하면 제출하지 않거나 다른 성과 정보로 대체하여 불이익을 회피하거나 최소화한다. 성과를 과장하거나 조작된 정보도 제출한다. 평가 관리자들도 평가를 상징적 편익과 비용이라는 차원에서 접근한다 (Moynihan, 2005: 226). 부서의 장은 성과를 실제보다 과장한 자료 제출을 묵인한다. 평가의 게임 환경에서 평가 참여자들이 다양한 방법을 동원하여 각자 자신의 이익을 극대화하는 동안 평가는 애초의 목적(「정부업무평가기본법」 제1조의 “국정 운영의 능률성·효과성 및 책임성을 향상”)을 이탈하여 비합리성으로 치닫는다. 평가에서 성과가 목표를 충족시킨 것으로 결과가 나왔다고 할지라도 정책의 실질적 목적과는 다른 것들로, Bevan and Hood (2006: 524)는 이것을 가리켜 “비록 성과를 달성했지만 요점은 놓친 것”(hitting the target and missing the point)이라고 말한다. 평가 결과는 성과 지표를 충족시킨 것이지만 피평가자가 정책 목표나 개념 정의가 모호한 점을 이용하여 목표치를 의도적으로 낮게 잡았거나 지표를 자신들에게 유리한 것으로 설정했기 때문에 그렇게 나타난 것일 수 있다. 그것이 아니면 중요한 정책 실패 정보는 은폐한 결과이거나 성과 데이터의 전략적 조작의 결과일 가능성도 있다. 부서 책임자가 성과물이 과장된 것을 알면서도 묵인한 결과일 수도 있다. 정책성과의 증거물들은 정부 개입 전과 후의 비교를 통해서 보면 성과를 달성했을 뿐만 아니라 겉으로는 매우 뚜렷하고 인상적인 것처럼 보일지 모르지만 사실 그러한 성과들은 정책평가가 목적하거나 기대한 것들이

아니다 (Bevan and Hood, 2006: 524).

시스템이 참여자들이 평가 목적, 기준과 어긋난 성과물 제출로도 좋은 성적을 거두는 것을 적발하고 처벌하지 못할 때, 또 평가 과정의 투명성이 낮아 평가를 방해하는 행위를 하고도 익명성을 유지할 수 있을 때 참여자들은 자신들의 이익을 극대화하고자 경쟁적으로 평가 제도의 허점을 이용하고 집단적인 이기주의나 자신의 역할과 책임을 저버리는 도덕적 해이 (moral hazard)에 빠지게 된다. 결과는 모두 유형 I의 합리적 비합리성의 증가이다.

2. 사례

합리적 비합리성은 주로 평가 참여자가 경쟁 상황에서 게이머 또는 극단적 게이머로서 자신의 이익을 극대화하려는 행동에 의해 나타난다. 이광희 (2017)은 국무총리실 중앙부처 '정책 등'의 평가에 대한 개혁 연구에서 부서 업무 담당자가 목표 및 성과 목표치를 자체 설정하는데 “계량화될 수 있는 지표를 찾다보니 정책 대표성이 낮거나 지엽적인 성과위주의 성과지표가 채택되는 경향”이 있다 (p. 6). 객관적, 양적 지표를 강조하나 정책 목표와 관련 없는 여러 지표를 합쳐 종합지수 (composite index)를 만들어 사용하고, 이런 경우 어느 하나 지표만 잘 관리하면 목표를 쉽게 달성할 수 있어 이를 악용한다 (p. 6). “목표치를 달성이 용이하도록 소극적으로 설정하거나 목표치 설정의 근거를 명확하게 제시되지 않는” 등의 문제가 있음을 지적한다 (p. 6). 이광희 (2017: 7)는 정부업무 성과의 평가에서 발생하는 이러한 문제들을 가리켜 Bevan and Hood (2006: 522-523)가 말하는 극단적 게이머 (rational mainacs)의 문제라고 말한다. 정책 평가는 목적을 문제점 발견이나 새로운 아이디어의 도입, 학습 등에 두고 있으나, 실제 경쟁 환경에서 평가 참여자들의 관심은 평가의 목적이나 성과 개선은 아니다. 이광희 (2017)는 정부업무 평가에서 나타나는 여러 문제들을 가리켜 극단적 게이머의 게임에 의해 발생하는 문제들이라고 지적했을 뿐 구체적 증거 제시나 자세한 설명까지는 하지 않았지만 유형 I의 합리적 비합리성의 유력한 증거들이다.

국무총리실 용역 과제팀이 부처 성과관리 업무 실무자 1040명을 대상으로 실시한 설문 조사에서 응답자들도 성과 보고서 작성 규정의 불명확성을 지적한다 (국무총리실, 2012: 111). 국무총리실 (2012)이나 이광희 (2017: 5)에 따르면 평가업무 담당자들은 모두 정책 성과 평가의 문제점으로 의미있는 성과지표 설정의 어려움을 언급하였다. 이광희 (2017:

5)는 이러한 문제를 보다 자세히“신뢰성과 타당성 있는 (성과) 자료 확보 어려움”, “사업을 통해 도출된 성과와 다른 요인에 의하여 나타난 결과 간의 구분 모호”, “부서별로 성과측정을 위하여 서로 다른 개념 사용”등으로 설명한다. 국무총리실 (2012: 117) 용역 과제 설문조사에서 응답자들은 성과평가 및 시행 계획의 작성, 운영에 관한 교육 훈련 만족도와 효과성 질문에 절반 이하만 그렇다고 대답하였고, 과제 보고서는 이를 바탕으로 교육훈련이 피상적이고 질적 수준도 낮다고 해석하였다. 이광희 (2017: 7)도 국무총리실에서 성과평가 계획수립 지침 작성, 운영 실태 확인과 점검을 하지만 형식적이라 주장한다. 평가의 이러한 환경 (규정 불명확, 지표 개발의 어려움, 형식적 감독 등)은 평가 참여자 개인의 합리적 비합리성의 수요 극대화 요소들이다.

IV. 순수 비합리성

1. 비합리적 요소

순수 비합리성은 유형 II, 비합리적 행동의 선택, 결과의 비합리성인 경우이다. 평가 참여자의 비합리적 요소들은 수단 선택의 합리성을 저하시키고, 결과의 비합리성을 촉진한다. 정책 평가에서 이들은 평가의 본질적 한계를 구성하고 그만큼 광범위하고 다양한 형태로 존재한다.

2. 사례

이광희 (2017: 7-9)는 정부업무 평가 개혁의 과제로 첫째, 전문성 부족의 문제를 지적한다. 평가 업무 담당자들은 순환 보직으로 성과지표의 개발, 목표치 설정, 성과 측정 및 평가 등을 위한 전문성, 지식, 노하우, 자료를 축적하지 못하고, 필요한 교육 훈련도 받지 못하고 있다. 둘째, 인력의 부족이다. 국무총리실 (2012: 125) 연구보고서는 평가의 문제로 “성과 정보 수집, 분석 지식을 가진 인력 부족”을 지적한다. 셋째, 예산 부족이다. 넷째, 독립성의 결여이다. 이광희 (2017: 6)는 일부 정부부처는 자체 평가위원회를 구성하면서 정책 성과 평가에서 전문성을 갖고 있고 객관적 평가를 할 수 있는 평가위원을 섭외하기 보다는 “대외적인 네트워크 구축에 초점을 둔다”고 말한다. 부처가 자체 평가위원회를 관계 구축을 위해

구성할 때 평가자들의 독립성 상실을 피할 수 없다. 다섯째, 관심과 주의의 부족이다. 이광희 (2017: 7)는 자체평가위원회가 실질적 평가의 역할보다는 “부처가 작성한 실적 보고서를 점검 및 추인하는 소극적 역할을 담당한다”는 점을 지적한다. 이들은 모두 평가자 개인이나 시스템의 비합리성 요소들 (전문성이나 독립성, 인력이나 예산, 관심의 부족) 이 어떻게 평가 수단이나 도구의 선택과 결과를 평가 목적이나 기대로부터 탈구시키는가를 보여준다. 권력으로부터의 정치적 압력, 감정, 정치적 편향성, 직관이나 소신 등도 평가에 편재하는 비합리적 요소들로 대안 선택이나 결과에 비합리성을 증대시키지만 확인할 수 있는 방법은 많지 않다.

V. 저감 방안

1. 합리적 비합리성의 저감 방안

합리적 비합리성의 원천적 통제 방법은 정책 평가에서 참여자들에게 성과의 비교나 경쟁이 없는 환경을 제공하는 것이나 평가는 본질적 목적이 비교와 차별에 있다는 점에서 이것은 어렵다. 국무총리실도 경쟁의 부작용을 줄이고자 “기관 서열화를 공식적으로 폐지한 이후 등급화 (우수, 보통, 미흡) 방식(을) 활용” 등의 노력을 하고 있지만 (이광희, 2017: 8), 평가 결과는 여전히 우수기관과 그렇지 못한 기관을 차등 구분하고 법률에 근거하여 인센티브도 제공한다. 정책 평가에서 이러한 경쟁 환경을 걷어낼 수 없는 한 평가 참여자의 합리적 비합리성을 피할 수 없다. 따라서 정부의 선택은 그것을 어떻게 줄이는가이다. 평가 참여자의 합리적 비합리성은 정책 평가 전문성이나 지식보다는 경쟁이나 인센티브 환경에서 피평가자들이 주로 자신의 성과를 실제보다 높게 평가받으려는 게임을 통하여 발생한다는 점에서 합리적 비합리성 저감을 위해서는 첫째, 체계적인 감사 (systematic audit)나 모니터링 부서 (monitoring units)의 설치와 운영이다. 이들의 평가자 참여자들에 대한 체계적인 감시, 제약을 통한 비합리성의 억제이다. 먼저 평가 목적, 기준, 규정이나 절차 등을 분명하고 세밀하게 설계하여 참여자들이 평가 목적이나 가치를 손상시킬 수 있는 기회나 주관적 선호 개입의 여지, 심리적 동기의 발생을 억제하여야 한다. 또 평가 과정에 대한 지속적 모니터링으로 적발 확률을 높이고 벌칙은 강화하여 집단적 이기주의나 평가 참여자 개인이 게이머로서 자기이익 극대화에 나서는 것을 막는다. 평가 참여자가 평가의 기본 목적,

절차와 방법을 거슬러, 의도적으로 자신에 유리한 평가 지표 선정, 낮은 목표치의 제시, 불리한 성과 정보 은폐나 조작 등 객관성이나 공정성을 훼손하는 경우, 이를 효과적으로 찾아낼 수 있는 기법을 발굴하고, 적발 시 충분한 벌칙의 부과가 필요하다. 이것에 성공한다면 평가자 참여자들의 부정적 게임도 그 만큼 효과적으로 통제할 수 있다. 동시에, 정직한 참여자들의 게이머로부터의 보호와 게이머로의 편입도 줄일 것이다.

만일 독립적인 모니터링 부서의 설치가 어렵다면 확인·점검 및 재평가의 수준을 높여야 한다. 국무총리실 (2012: XVI)은 업무 평가의 감시 및 통제체제 구축이 미흡하다는 점을 지적한다. 주요 정책에 대한 성과관리, 자체 평가를 점검하고는 있지만 정책 지표 설정이나 부처가 성과 보고에 대한 지침을 준수하는지 등의 점검은 형식적 수준에 머물고 있어 효과를 거두지 못한다는 문제를 지적한다. 이광희 (2017: 7)도 국무총리실의 점검이 “자체 평가 결과(를) 추인”에 불과한 만큼, “국회 예산정책처와 감사원에서 성과계획서 (성과 지표, 목표치) 및 성과보고서 (성과 측정) 품질 검증을 실시하고, 그 결과를 반영하도록 제도화”할 것을 주문한다. 이러한 방법의 도입은 평가 참여자의 행위를 확인, 점검, 재평가할 수 있는 기회를 증가시켜 게임의 여지를 줄일 것이다. 그러나 이것만으로는 부족하고 평가 목적을 방해하는 행위에 대한 도덕적, 법적 제약, 구속을 증가시키고, 감사에서 빠져나갈 구멍을 메울 수 있는 방법을 찾아야 한다.

둘째, 평가 참여자의 주관적 선호 개입 여지의 축소이다. 정책 평가의 목표, 원칙, 평가자 선정, 성과 지표의 선택, 데이터의 소스와 수집, 객관적 측정의 도구, 점수 합산, 분석 방법 등을 분명하고 세밀하게 규정하여 모호성을 줄인다. 또 사회적 쟁점 이슈 등에 대하여는 객관적 평가를 지원하는 추가적 정보를 제공한다. 이것은 평가 참여자가 게임 환경에서 평가 기준이나 절차의 자의적 해석, 이를 이용한 유리한 지표 선정이나 성과물 제출 등으로 자기 이익을 극대화할 수 있는 기회를 줄일 것이다. 평가자가 평가를 하는데 동료 평가자들의 생각, 평가 분위기, 신문 보도 등에 의한 영향도 줄일 수 있다.

셋째, 독립적인 제3자에 의한 성과정보의 분석 (information auditing)이다. Newcomer and Caudle (2011: 125)은 평가 활동에 대한 제3자의 정기적인 리뷰, 수정 절차의 필요를 강조한다. 제3자가 평가시스템이 설계와 의도에 따라 작동하고 있는가에 대한 지속적인 리뷰를 하고 적절성에 대한 의견을 내는 절차의 마련이다. 제3자가 독립적인 관점에서 평가 참여자가 제출한 성과 자료의 질을 구체적으로, 예를 들어 평가 대상 정책의 목적과 내용은 무엇이었는가, 언제 집행하였는가, 집행을 필요한 시기에 하였는가, 척도는 성과에 관한 충분한 대표성을 갖고 있는가 등을 검토하도록 한다면 피평가자가 성과 자료를 과장 또는 은

폐하는 것을 막고, 타당성과 신뢰성도 높일 수 있다.

넷째, 투명성은 게임 방지에 효과적이다. 정책 목표, 성과 지표, 측정 방법 등을 규정으로 명시하고 공개하는 방법이다. 또 이를 토대로 제출된 성과 자료, 성과 측정, 평가 과정에 대한 기록도 공개한다. 평가 참여자들이 서로 성과와 데이터와의 관계, 데이터의 성격, 반칙 등을 식별하고 성과 지표를 고의적으로 낮게 책정하거나 부적절한 성과 증거의 제출, 데이터의 조작 등도 추적할 수 있도록 하면 게임에 의한 합리적 비합리성의 수요를 막을 수 있다 (Newcomer & Caudle, 2011: 123; Bevan & Hood, 2006: 533-534). 이광희 (2017: 17)도 “정부업무평가위원회 홈페이지를 활용하여, 각종 평가계획 및 평가결과 보고서, 부처의 성과계획서 및 보고서, 국민 만족도 조사결과 등”과 “과제별 평정점수 및 평정 근거를 모두 공개하고, 이의신청 및 조정 단계를 공식화”하는 방안을 제시한다.

2. 순수 비합리성의 통제

비합리적 선택과 결과의 비합리성은 평가 참여자 개인의 감정, 지식과 정보의 부족 등 비합리적 요소, 시스템의 한계, 외부의 압력 등으로 나타난다. 극복 방안은 첫째, 평가자 전문성 제고, 이해관계자 배제 등 평가 참여자의 비합리적 요소의 작동을 통제하거나 지식이나 정보 부족 등의 문제를 완화하는 것이다. 이광희 (2017: 13)는 평가자의 전문성, 지식의 부족을 줄이기 위한 방법으로 “평가 관련 전문직렬 및 전문관 제도 도입/활성화”를 제시한다. 평가자가 특정 정치적 성향이나 특수 정치, 경제, 사회적 이해관계 (친인척, 학교 선후배, 친목회 회원 여부 등)를 가진 경우 사전 배제가 필요한 만큼, 기피 신청을 의무화하고 위반에 대한 제재를 공식화하여 평가에서의 이들의 영향을 억제하여야 한다. 하지만 평가자의 많은 비합리성 요소들은 밖으로부터 식별이 어렵다. 본인이 이해충돌을 소명하지 않는 이상 또는 의도적으로 숨기고자 한다면 체계적 통제는 어렵다. 평가 참여자가 어떤 비합리성 요소를 갖고 있으나 자신의 그러한 문제를 인식하지 못할 수 있고 지적한다고 하더라도 동의하지 않는 경우도 발생할 수 있다.

둘째, 교육과 훈련이다. 교육과 훈련은 평가 참여자의 지식 부족, 낮은 평가 역량 등과 같은 비합리성 요소 문제를 상당 부분 개선한다. 정책 평가가 목적을 달성하기 위해서는 평가 참여자들이 평가의 목적, 원칙, 방법, 기준이나 절차 등을 숙지하고 있어야 한다. 지침서를 개발하여 평가가 무엇인가? 평가 목적, 대상, 평가자의 배경과 선정, 가치 (전문성과 독립성, 공정성, 책임과 윤리성 등), 믿음, 인지 등에 대해서도 무엇이 요구되는가를 기술한다.

평가 과정의 관리, 도구, 평가 항목과 배점, 평가 자료의 수집과 평가 방법의 선택 등도 안내한다. 평가 시스템 운영과 관련 필요한 자원과 시간의 배분, 평가 거버넌스와 감독, 이해관계자의 의견 청취, 투명성과 정밀 조사의 절차, 평가 결과의 활용, 평가 역량의 구축 등에 대하여도 자세한 규정을 마련한다. 이광희 (2017: 11, 17)도 “교육 자료 및 매뉴얼 개발, 성과관리 교육 및 컨설팅”, “평가 전문 연구기관에서 주기적인 교육”, “매뉴얼 업데이트 제도화” 등을 제시한다.

셋째, 평가 자원 (예산, 인력, 시간 등) 부족 문제의 해결이다. 이광희 (2017: 13)가 말하는 외부 평가자의 “평가 수당의 현실화, 사업 평가 예산의 신설과 더불어 평가 관련 예산 증액” 등은 비합리성 저감 방법이 될 것이다.

넷째, 체크 리스트 이용이다. 정책 목표가 정확하게 설정되었는가? 달성할 수 있는 것인가, 정책수단과의 인관관계는 분명한가? 정책성과를 측정하는 대표적이고 의미 있는 지표들이 있는가? 성과 지표가 얼마나 타당성을 갖는가? 이들을 다양한 차원에서 체크할 수 있는 정보 소스가 있는가? 정보가 객관적인가? 정보시스템이 성공적으로 작동하는가? 충분하고 필요한 정보를 제공하는가? 평가자의 감정, 소신의 개입 여지를 충분히 배제하고 있는가? 자료의 수집, 해석의 단계에서 외부의 영향, 조직이나 개인의 이해관계 등 객관적 평가와 갈등을 일으키는 요소들은 없는가? 평가를 위한 자원, 인력과 시간 등은 충분한가? 등 정책 평가의 목적을 훼손할 수 있는 위험 요소들의 리스트 작성과 지속적 점검이다.

순수 비합리성 저감을 위한 이러한 방안들은 합리적 비합리성 요소의 통제에도 직간접적으로 기여한다.

Ⅵ. 결론

정부 정책평가 시스템 설계는 인간이 합리적으로 사고하고 행동한다는 가정에 기초한 것이지만, 실제 평가에서 평가 참여자, 시스템, 외부 환경은 많은 비합리성 요소를 내재한다. 평가 참여자들 (개인 또는 조직이나 부서들)은 그것이 아니어도 평가 목적이나 원칙, 방법이나 절차를 알고 있는 경우에도 경쟁 환경에서 자신의 이익 극대화를 시도하여 결과의 비합리성을 촉진한다. 정책 평가는 평가에서 경쟁 환경을 완전히 제거할 수 없는 한, 또 평가 참여자, 시스템, 환경 등의 비합리성 요소들을 사전에 식별하여 배제할 수 없는 한 비합리성으로부터 자유로울 수 없다. 그렇다면 정부의 과제는 가능한 한 비합리성의 저감 노력이

될 것이다.

비합리성이 정책 평가 실패의 핵심 요인이지만 평가 연구에서는 그동안 비합리성이 어떤 형태로 존재하는가, 어떤 역할을 통해 결과의 비합리성을 유발하는지에 대한 관심은 드물었다. 이러한 점에서 이 연구는 비합리성이 어떻게 정책 평가가 목적을 달성하지 못하도록 방해하는가를 유형화를 통하여 논의하고, 합리적 비합리성과 순수 비합리성 두 가지에 초점을 두어 작동 방식과 극복 방안을 제시하였다. 하지만 특정 정책에 대한 평가와 부처 간의 경쟁적 정책평가 상황을 구분하지는 않은 것이어서 둘의 차이 이해를 위해서는 각각의 비합리성에 대한 추가적 연구가 필요할 것이다. 또 이 연구는 국무총리실 정부업무평가를 사례로 다룬 것으로 설명의 범위도 이것에 제한된다. 두 가지 선행연구들 (국무총리실, 2012; 이광희, 2017)의 목적은 국무총리실 정부업무 평가의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하는 것으로 비합리성이 아닌 일반적 관점에서 문제점 식별과 주요 개혁 이슈의 발굴 및 제시를 시도하였고 성과평가에 초점을 둔 것들이다. 하지만 국무총리실 정부업무 평가의 문제점, 특히 성과평가의 개혁 이슈가 곧 일반적 비합리성 요소의 존재나 작동 전체를 대변하는 것은 아니라는 한계가 있다. 후속 연구는 이러한 문제의 보완을 통하여 정책 평가 비합리성 요소와 영향, 극복에 대한 보다 정확한 이해에 이를 수 있을 것이다.

Simon (1957)은 사람은 합리적으로 의사결정을 할 수 있지만 대안 선택 과정에서 여러 제약 요소들 때문에 최적 (optimal)의 결정을 못하고 제한적 합리성을 결과할 수밖에 없다고 주장하였다. Simon의 이러한 주장이 개인 의사결정자의 합리성 제한에 대한 것이라면 이 연구에서는 합리성이 아닌 비합리성의 관점에서 접근하였고, 개인뿐만 아니라 집합적 의사결정을, 더 나아가 과정뿐만 아니라 결과의 합리성으로 논의의 범위를 확장하였다는 점에서, 또 그 동안의 연구들이 비합리성이 정책성과의 성공과 실패를 설명하는데 중요 요인임에도 이들의 영향을 충분히 고려하지 못하였다는 점에서 이전 연구들과 다르고 기존 연구 확장의 의미를 갖는다.

【참고문헌】

- 국무총리실. (2012). <정부성과관리 운영실태 및 성과 분석>.
 권용수. (2009). "Public Employees' Perceived Effectiveness of Performance Management System in Korean Government," <한국행정논집> 제21권 제4호, 1203-1221.

- 이광희. (2017). 중앙행정기관 평가의 주요 이슈와 개혁과제. 제4차 KIPA-KAPA 정부혁신 Forum 자료집 <정부업무평가 주요 이슈와 개혁과제>, pp. 3-17.
- Ariely, D. (2009). "The End of Rational Economics," *Harvard Business Review*, 87(7/8): 78-84.
- Baudin, L. (1954). "Irrationality in Economics," *Quarterly Journal of Economics*, 68(4): 487-502.
- Behn, R. D. (2003). "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures," *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.
- Bevan, G. & C. Hood. (2006). "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System," *Public Administration*, 84(3): 517-538.
- Brunsson, N. (1982). "The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organization Actions," *Journal of Management Studies*, 19(1): 29-44.
- Caplan, B. (2000). "Rational Irrationality: A Framework for the Neoclassical-Behavioral Debate," *Eastern Economic Journal*, 26(2): 191-211.
- Caplan, B. (2001a). "Rational Ignorance versus Rational Irrationality," *Kyklos*, 54(1): 3-26.
- Caplan, B. (2001b). "Rational Irrationality and the Microfoundations of Political Failure," *Public Choice*, 107(3/4): 311-331.
- Davies, P. (2012). "The State of Evidence-Based Policy Evaluation and Its Role in Policy Formation," *National Institute Economic Review*, 219(1): R41-R52.
- Hall, W. K. (1976). "Rationality, Irrationality and the Policy Formulation Process in Large Organizations," *Planning Review*, 4(6): 22-26.
- Hawkins, S. S. & C. F. Baum. (2016). "An Interdisciplinary Approach for Policy Evaluation," *American Journal of Epidemiology*, 183(6): 539-541.
- Holley, R. P. (2018). "Managing Irrationality," *Journal of Library Administration*, 58(3): 293-301.
- Kyriacou, A. P. (2011). "Rational Irrationality and Group Size: The Effect of Biased Beliefs on Individual Contributions Towards Collective Goods," *American Journal of Economics and Sociology*, 70(1): 109-130.
- Mandel, R. (1984). "The Desirability of Irrationality in Foreign Policy Making: A Preliminary Theoretical Analysis," *Political Psychology*, 5(4): 643-660.
- Moynihan, D. P. (2005). "Why and How Do State Governments Adopt and Implement

- 'Managing for Results' Reforms?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2): 219-243.
- Murphy, R. H. (2015). "Rational Irrationality across Institutional Contexts," *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, 21(1-2): 67-78.
- Murphy, R. H. (2016). "The Willingness-to-pay for Caplanian Irrationality," *Rationality and Society*, 28(1): 52-82.
- Newcomer, K. & S. Caudle. (2011). "Public Performance Management Systems: Embedding Practices for Improved Success," *Public Performance & Management Review*, 35(1): 108-132.
- Ng, Y. K. (1989). "Individual Irrationality and Social Welfare," *Social Choice Welfare*, 6: 87-101.
- Simon, H. A. (1957). *Models of Man: Social and Rational - Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York, NY: Wiley.
- Umlauft, T. S. (2015). "Regulators' irrational rationality and bankers' rational irrationality," *Osterreichische Zeitschrift fur Geschichtswissenschaften*, 26(1): 21-45.
- Ungureanu, M. (2014). "Ontological Constraints on Rational Irrationality: The Case of Electoral Preferences," *Theoretical & Applied Economics*, 21(11): 105-120.
- Ungureanu, M. (2015). "Rational-Irrational Electoral Preferences, Altruism and Expressive Behavior," *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*, 8(1): 8-27.
- Whitehead, M., R. Jones & J. Pykett. (2011). "Governing Irrationality, or a More Than Rational Government? Reflections on the Rescientisation of Decision Making in British Public Policy," *Environment and Planning A*, 43(12): 2819-2837.

박 홍 식: 미국 FIU에서 1991년 행정학 박사학위를 취득했고, 『내부고발자, 그 의로운 도전』(공저. 한울, 2013) 등의 저서가 있다. 연구관심 분야는 내부고발, 정부마케팅, 행정공학, 정보행동 등이고, 최근 연구로 'The negative health effects of external whistleblowing: A study of some key factors' (*Social Science Journal*, 2018)가 있다. 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수이다.

논문투고일: 2018.11.25 / 수정일: 2018.12.17 / 게재확정일: 2018.12.23