

연구논문

정책대상조직에 의한 교육복지정책의 변동 분석:
노무현정부의 사학정책을 중심으로

양 승 일*
한 종 희**

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 분석틀
- III. 정책대상조직에 의한 사학정책변동 분석
- IV. 결론

< 요약 >

본 연구의 목적은 정책결정과정뿐만 아니라 정책집행과정의 정책변동도 다루고 있는 분석틀을 활용해서 노무현정부 사학정책의 변동요인 등을 조명해 보고, 이러한 분석이 갖는 시사점을 도출하려는데 있다. 분석결과, 정책결정과정에 있어서는 사학재단의 부정비리 등 문제시되는 현실에 일정 부분 접근된 개방형 이사제 등의 정책대안이 이루어졌으나, 이에 대해 사유재산권 등을 요구하는 사학재단 등의 불응이 발생하게 된다. 그럼에도 불구하고 본 정책대안은 정책집행과정으로 이어지게 되지만 집행과정에 있어서 사학재단 등이 높은 수준으로 불응하자 정책대상조직에 의한 정책변동이 발생하게 되는 틀이 도출되었다. 즉 정책결정과정에 있어서는 정책대상조직에게 불리하게 형성되는 과정이었지만 당장 확정되지는 않았던 반면, 정책집행과정에 있어서는 정책대상조직에게 불리한 사학정책이 확정되었고 실제로 집행되는 과정이라는 점에서, 정책결정과정시기보다는 불응에 따른 전략빈도와 강도가 높아져 정책변동을 가져온 것이다. 즉 노무현정부 사학정책의 집행과정은 고전적 집행관에서 가정했던 행태와는 달리 역동적인 과정이었다는 점에서, 그 정책대상조직의 영향력 등이 정책결정과정보다 높은 수준이었다는 것이다.

[주제어: 교육복지, 정책변동, 정책대상조직, 사학정책]

I. 서론

사회가 복잡·다양화되면서 정책에 있어 변화의 속도와 빈도가 급속하게 높아

* 서울특별시 의회사무처 보건복지전문위원(ysivd@seoul.go.kr).

** 국립공주대학교 행정학과 조교수(hchong99@kongju.ac.kr)

져 가고 있다. 정부가 정책문제에 대한 인식변화가 있거나, 꾸준히 집행되어 온 정책이 환경변화에 따라 정책문제의 우선순위가 바뀌고, 새로운 정책문제가 대두되어 이전시기와는 현저하게 다른 정책이 산출되는 현상이 발생하고 있는 것이다. 특히 환경적 요구에 따른 정책변동이 급속히 증가하고 있는데, 과거 권위주의적 시대에서는 정책변화를 요구하는 시민단체, 이익집단 등이 미미하였으나 다원주의적 시대를 맞이하여, 이들에 의한 정책변동이 급속하게 증가하고 있는 것이다.

이러한 환경적 요구 중에서 정책에 직접적 영향을 받는 정책대상조직(policy target organization)에 의한 정책변동이 높은 수준으로 나타나고 있는데, 기본적으로 정책대상조직은 정책과정에서 정책주체와 함께 정책의 목표달성에 가장 중요한 역할을 담당하는 행위자라는 점에서 이들의 반응에 대한 관심을 세심하게 기울일 필요가 있는 것이다. 즉 권위주의적 정책관행에 있어서는 국민을 통치의 대상으로 여기는 유교주의적 사고방식으로 인해 정부정책에 무조건 복종해야 했다는 점에서 정책대상조직의 순응과 불응문제는 중요하지 않았다. 하지만 현대에 있어서는 정책대상조직의 의식이 높아지고 자신들의 목소리를 내세우려는 경향이 강화되어 정책과정상에서 차지하는 영향력이 매우 커져다는 점에서, 이들의 불응현상 등으로 인한 정책변동이 높은 수준으로 발생하고 있는 것이다.

본 연구에서는 이러한 정책대상조직에 착안하여, 이들에 의한 정책변동을 노무현정부의 사학정책을 통해 조명하고자 한다. 사학정책은 노무현정부 2년째인 2004년 10월 복기왕의원이 개방형 이사제 도입 등을 주요골자로 하는 개정안을 당론으로 발의하면서 시작되었는데, 사학비리로 인해 학생들에게 적절한 복지혜택 등이 제공되지 않는다는 의견과 일부사학에 국한된다는 의견 등 공유재산권과 사유재산권을 둘러싼 2번에 걸친 치열한 정책변동이 발생하게 된다.

따라서 본 연구에서는 정책결정과정뿐만 아니라 정책집행과정의 정책변동도 다루고 있는 분석틀을 활용해서 사학정책의 변동요인 등을 조명해 보고, 이러한 분석이 갖는 시사점을 도출하려는 것이다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 분석틀

1. 정책변동의 개념

정책변동에 대한 개념정의는 학자들의 접근입장차이로 다양하게 정의되고 있는데, Hogwood & Peters(1983: 1-2)는 정책변동을 정책평가가 이루어진 다음의 과정에서 정책의 변화가 오는 것으로 정의하고 있고, 박해룡(1990: 117-118)은 정책변동을 사회적·경제적 여건, 정치체제적 변화에 의해서 기존의 정책과 다른 것으로 결정되고 대부분의 정책형성은 기존의 정책을 토대로 이루어지는 정책변동이라고 정의한다. 그리고 정정길(2000: 786)은 정책변동을 정책결정에서 발생하는 정책의 수정·종결만이 아니라 정책집행단계에서 발생하는 것도 포함하는 것으로 개념정의를 하고 있다.

이를 근거로 본 연구에서는 정책변동에 대한 개념을 다음과 같이 정의한다. 즉 정책변동은 정책결정과정의 정책대안 산출이후 정책문제를 감지하여 ‘정책의 제형성과정’으로 환류시켜 이전 정책결정과정에서 산출된 정책대안을 수정·종결하는 것을 의미하는 것으로서, 이러한 수정·종결대안이 정책집행·정책평가과정으로 순응할 때, 비로소 완전한 정책변동이 이루어지는 것이다. 정책결정과정의 수정·종결된 정책대안까지가 1단계 정책변동의 범위이고, 이러한 정책대안의 정책집행·정책평가과정으로의 순응이 2단계 정책변동의 범위라고 할 수 있는 것이다.

2. 정책오차의 개념

정책결정이란 바람직한 미래의 상태를 설계하는 것이라고 할 수 있다. 이 점에 있어서 정책결정은 조직의 목표와 유사한 개념이지만, 정책결정은 조직목표에 비해서 구체적이고 수단적이며 하위목표적인 성질을 갖는다.

김영평(1982: 209-211)은 정책결정가가 어떤 정책대안을 채택하는 이유는 그것이 만들어 낼 귀결의 조합이 자기가 바라는 것과 가장 가까울 것이라고 예상하기 때문이지만, 거의 대부분의 정책은 바라는 결과와 예상하지 못한 결과가 함께 나타나기가 보통이고, 따라서 바람직하지 못한 정책의 귀결이 포함될 수 있다는

것이다. 여기에서 정책오차란 바람직하지 못한 정책의 귀결이 나타남을 의미한다. 한편 정책오차가 발생했다는 판단의 기준은 정책을 집행한 후에 있으므로, 정책오차란 정책의 집행결과가 의도했던 것과 다르게 나타난 것이라고 할 수 있다. 즉 정책이란 가설이고 검증되지 않는 미래의 행동방안이기 때문에 항상 오차가 발생할 가능성이 있으며, 정책오차란 정책의 집행결과가 예상한 기대에 크게 미치지 못한 바람직하지 않은 정책의 결과가 나타나는 것을 의미한다.

본 연구에서는 이를 근거로 변형된 정책오차를 조작화하고자 한다. 즉 전술한 정책오차는 정책결정과 정책집행사이의 과정간 불일치를 의미하지만, 본 연구에서 다루어지는 정책오차는 각 과정별로 나타나는 현실과 정책사이의 불일치를 의미한다. 다시 말해서, 정책결정과정은 현실과 정책대안간의 불일치이며, 정책집행과정은 현실과 정책실현활동간의 불일치를 의미하는 것으로, 이와 반대되는 개념은 일치지향이라고 할 수 있는 것이다. 아울러, 여기서 현실은 바람직한 정책이 요구되는 문제시되는 현황을 의미한다.

3. 정책대상조직의 정책순응·불응 개념

정책대상조직(policy target organization)이란 특정정책의 적용을 받는 집단 등을 말하며, 이들은 정책에 내포된 행동규정에 순응하거나 불응을 할 수 있는데, 정책순응(policy compliance)은 정책이나 법규에서 요구된 행동규정을 준수하는 행위인 반면, 정책불응(policy non-compliance)은 이를 위반하는 행위라고 할 수 있다.

정책순응이 발생하는 요인을 기존 학자들의 견해를 통해 간략히 살펴보면, Anderson(1975)은 권위에 대한 존중, 합리성과 타당성, 정책의 정당성, 개인의 이익, 제재, 기간과 경과 등을 제시했으며, Young(1979)은 개인의 이익, 강제시행, 사회적 압력 등을 피력했다. 그리고 Rodgers & Bullock(1976)은 법의 명료성, 처벌의 확실성과 정도, 법에 대한 정당성의 인식, 강제시행, 정책에 대한 동의, 순응의 측정능력, 점검의 정도, 강제시행기관의 존재 등을 제시하였다. 한편 정정길(1999)은 정책의 소망성·명확성·일관성, 정책집행자의 태도와 신뢰성, 정책결정·집행기관의 정통성, 대상집단의 능력, 그리고 순응의욕 부족 등을 제시했으며, 박

용석(1998)은 정책내용의 정확성, 자원의 제공, 대상집단의 설득, 적절한 유인과 제재, 권위의 한계와 대상범위의 합의 등을 피력했다.

한편 정책대상조직의 불응에 대한 요인도 다양하게 접근되고 있는데, 본 연구에서는 개념정의를 비교적 명확하여 널리 인용되고 있는 Combs의 이론을 활용하고자 한다. Coombs(1980)는 불응의 요인을 의사전달체계의 문제에 따른 불응, 자원부족에 따른 불응, 정책회의에 따른 불응, 손익계산에 따른 불응, 권위의 불신에 따른 불응 등 다섯 가지로 제시했으나 본 연구에서는 좀 더 명확성을 기하기 위해서 정책회의에 따른 불응을 제외한 네 가지로 간략히 조망하고자 한다.

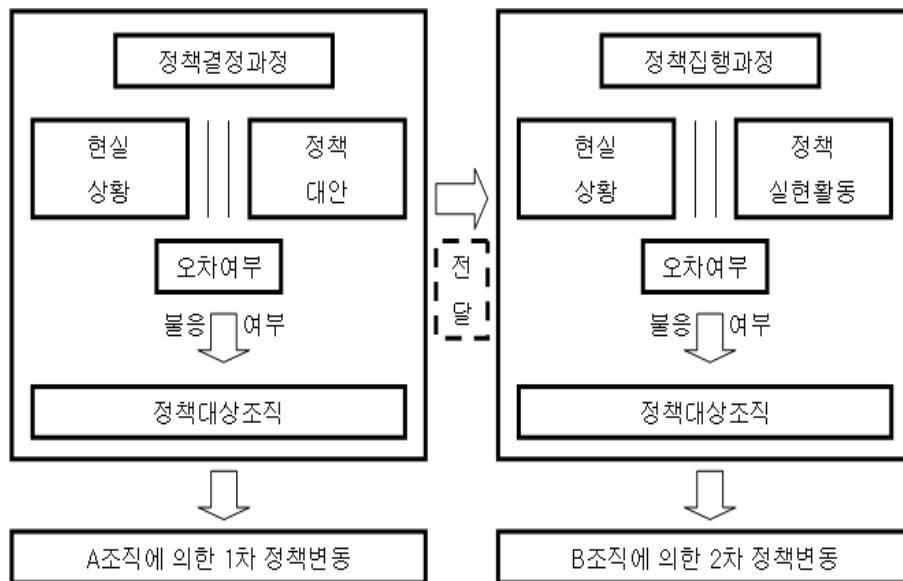
먼저 의사전달체계의 문제에 따른 불응은 정책대상조직이 정책의 존재나 내용을 제대로 알지 못하여 불응이 일어나는 것으로, 정책에 대한 대상조직의 무지나 몰이해에서 비롯되는 불응에 대한 치유책은 정책의 내용과 전달을 보다 분명히 하는데 있다는 것이다. 자원부족에 따른 불응은 정책규정 자체가 대상조직이 점유하고 있는 자원, 재능, 시간 등을 요구할 경우에는 순응의 가능성이 낮아진다는 것이다. 이러한 경우는 필요한 자원을 제공하거나 정책자체를 현실에 부합되도록 수정함으로써 순응을 이끌어 낼 수 있다는 것이다. 그리고 손익계산에 따른 불응은 정책에 규정된 행위가 스스로의 손익계산에 맞지 않아 불응하는 경우로서, 불응은 시간, 에너지, 금전 등을 절약하려는 계산된 전략에서 비롯되며 효용성의 측면에서 기대가치가 순응가치를 능가하게 되면 불응을 하게 된다는 것이다. 마지막으로, 권위의 불신에 따른 불응은 정책대상조직이 정책자체보다는 정책을 결정하고 집행하는 주체를 불신하거나 혐오하기 때문에 나타나는 불응을 의미한다.

4. 연구의 분석틀

전술한 정책변동, 정책오차, 그리고 정책대상조직의 정책순응·불응 등을 근거로 본 연구에서 다루어질 사학정책의 적용 분석틀을 구성해보면 <그림 1>과 같다. 즉 정책결정과정의 정책주체에 의해 문제시되는 또는 적절한 정책대안체계를 이루고 있는 상황에서 이를 정책대상조직이 불응 또는 순응을 하게 된다. 이러한 상황에서 정책주체 또는 정책대상조직에 의해 1차 정책변동이 발생하게 되고, 이

러한 정책변동의 산출물을 자의든 타의든 정책집행과정의 정책주체에 전달하여 문제시되는 또는 적절한 집행이 이루어지는 상황에서, 정책대상조직이 불응 또는 순응을 함에 따라 정책주체 또는 정책대상조직에 의한 2차 정책변동이 발생하게 되는 것이다. 이를 통해 본 연구는 정책대상조직에 의한 정책변동이 어느 정책과정에서 나타나는가를 분석하는 것이다.

<그림 1> 분석틀의 구성



본 연구에서 다루어질 분석틀과 비교할 대표적인 기존 정책변동 모형은 Sabatier의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)과 Kingdon의 정책흐름모형(Policy Stream Framework: PSF) 등으로, 이를 간략히 조명하면 다음과 같다.

먼저 ACF는 Sabatier(1988)에 의해 제기된 정책변동모형으로서, 외적변수(external parameters), 정책옹호연합(policy advocacy coalition), 신념체계(belief systems), 정책중개자(policy brokers), 정책학습(policy learning), 그리고 정책산출(policy output) 등으로 구성된다. 본 모형에 대한 선행연구를 살펴보면, 김순양(2006)은 ACF를 적용하여 1980년 이후부터 1999년 12월에 국민건강보험법 개정으로 일단락된 의료보험 통합일원화 논쟁을 분석하면서, ACF는 동태적인 정책형성 및 변동과정을 분석하는 데에는 유용하지만, 정책중개자의 중개행위나 정책학습 등 일부 구성요

소들을 보편적으로 적용하기에는 한계가 있다는 점을 지적하였고, 장지호(2004)는 ACF를 활용하여 경유승용차 판매허용의 정책변동을 조명하면서, 일반적인 산업정책이 정부의 자의적 기준에 의해서 거시적으로 결정되는 것이 아니라 정부 부처 및 외부 정책관련 집단들이 각각의 신념에 의해 연합을 형성하고, 그 연합들이 상호작용을 거치면서 정책대안이 제시되고 수정된다는 것을 제시하였다. 그리고 전진석(2003)은 ACF를 의약분업정책에 적용하면서, 수십년에 걸친 의약분업 정책은 정책옹호연합들간의 상호작용이며, 이들에게 영향을 주는 변수는 안정적인 변수와 역동적인 변수라는 것을 밝혔다.

한편 PSF는 Kingdon(1984)에 의해 제기된 정책변동모형으로서, 정책문제흐름(policy problem stream), 정책대안흐름(policy alternative stream), 정치흐름(political stream), 그리고 정책변동의 창(window of the policy change) 등으로 구성된다. 본 모형에 대한 선행연구를 살펴보면, 부형욱(2002)은 방위력 개선사업에서의 정책변동을 Kingdon의 PSF를 활용하여 조명하였고, 이병길(1992)은 PSF를 적용하여 1980년에서 1990년 사이의 방송정책의 변동요인과 과정에 대해서 고찰했다. 그리고 이순남(2004)은 PSF를 적용하여 군간호인력정책의 변동요인과 과정을 단계별로 비교분석하였다.

선행연구 등을 통해 전술한 기존 정책변동모형의 한계를 살펴보면, 분석범위가 정책결정과정에만 한정되어 있고 정책집행과정은 전혀 언급되지 않고 있다는 점이다. 현대 정책집행과정은 매우 중요한 의미를 갖는데, 고전적 집행론에 있어서 정책집행과정은 정치적 영역에서 정책이 결정되기만 하면 정책결정가가 기대하는 대로 자동적으로 이루어지는 것으로 보았으며, 정치행정이론에서는 정책결정과정과정이 정치의 영역에 속하고 행정은 단지 정해진 정책을 집행하는 것이라고 보았다는 점에서, 정책집행과정에 대한 중요성은 매우 낮은 수준이었다. 그러나 현대적 정책집행론에 있어서는 정책집행과정이 다양한 변수들의 상호작용 등으로 인해 복잡하고 동태적인 과정으로 변화했다는 점에서, 실제의 효과로 나타나기 전까지는 수많은 변수들이 개입하게 됐다는 것이다. 따라서 이 변수들의 작용에 따라 기존에 결정된 정책의도와 실제로 달성된 성과 사이에는 높은 수준의 괴리가 발생한다는 점에서, 현대에 있어서 정책집행과정의 변동분석은 매우 중요한 의미를 갖는 것이다.

어쨌든 본 연구에서 다루어질 분석들은 ACF와 PSF의 단점을 보완함으로써, 다른 정책변동모형에 비해서 차별성을 갖게 되는 것이다. 즉 ACF와 PSF가 갖지 못한 부재한 정책집행과정 등을 포괄하는 모형이라는 점에서, 다른 정책변동모형에 비해 정책변동의 구체적인 질적 분석을 높일 수 있는 것이다(<그림 1> 참조).

III. 정책대상조직에 의한 사학정책변동 분석

1. 사학정책의 추진경과

사학정책의 추진경과에 대해 노무현정부를 중심으로 간략히 조명해보면 다음과 같다. 1963년 6월 사립학교법이 제정된 이후 2005년 현재까지 수십 차례의 사학법이 개정되면서, 사학정책에는 많은 변화가 전개되어 왔다. 특히 노무현정부 2년째인 2004년 10월 복기왕의원이 개방형 이사제 도입 등을 주요골자로 하는 개정안을 당론으로 발의하면서 또 다른 변화를 맞게 된다. 재단의 권한축소 내용을 담고 있는 본 개정안을 둘러싸고 찬성론자와 반대론자간의 치열한 갈등이 이어지지만, 여야간 협상은 실패로 끝나게 되고, 이에 따라 김원기의장은 학교운영위원회에서 2배수를 추천해 재단이 선택하게 하는 수정된 개방형 이사제 등의 중재안을 제시하게 된다. 결국 본 개정안은 여야간 치열한 몸싸움 끝에 2005년 12월 본 회의에서 가결되게 된다. 그러나 사학재단 등의 강력한 저항 등으로 인해 또 다른 안이 도래하게 되는데, 학교운영위원회와 재단에서 각각 절반으로 구성하여 만든 개방이사추천위원회를 통해 2배수로 추천된 개방형 이사를 재단이 임명하게 되는 내용 등을 담고 있는 재개정안이 2007년 7월 국회를 통과하여 공포에 이르게 된 것이다(<표 1> 참조).

<표 1> 사학정책의 추이

일 시	내 용
2004.10.20	사학재단 권한축소를 내용으로 하는 사립학교법 개정안을 열린우리당 복기왕 의원이 대표발의로 제출
2004.12.07	국회 교육위원회 전체회의에 개정안 상정
2004.12.14	교육위, 법안심사소위에 개정안 회부
2004.12.28	우리당·민노당 교육위원, 김원기 국회의장에게 본회의 직권상정 요청, 의장은 유보
2005.06.28	의장, 개정안의 심사기간을 9월 16일로 지정, 여야 사학법 협상기구 구성
2005.09.20	의장, 심사기간 10월 19일로 재지정
2005.10.19	여야 사학법 협상 실패, 개정안 직권상정 유보
2005.11.30	의장, 중재안 제시하고 정기국회 회기 내 처리 천명
2005.12.07	우리당·민주당·민노당, 국회의장 중재안 사실상 수용
2005.12.09	한나라당 실력저지 속에 개정안 본회의 가결
2005.12.29	사립학교법 제7802호로 개정공포
2006.02.24	사학재단 권한확대를 내용으로 하는 사립학교법 재개정안을 한나라당 이재오 의원이 대표발의로 제출
2006.04.24	여야 사학법 재개정 협상 결렬
2006.09.06	여 지도부, 사학법 재개정 불가당론 고수
2006.12.01	사학재단 권한확대를 내용으로 하는 사립학교법 재개정안을 열린우리당 이은영 의원이 대표발의로 제출
2007.06.29	한나라당·열린우리당, 6월 임시국회에서 사립학교법 타결하기로 합의
2007.07.03	재개정안 국회 본회의 가결
2007.07.19	사립학교법 제8529호로 개정공포

[출처] 연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>를 근거로 구성.

2. 정책과정의 사학정책변동 분석

1) 정책결정과정의 사학정책변동 분석

노무현정부 사학정책의 결정과정은 복기왕의원이 사학재단의 권한축소의 내용을 담고 있는 사립학교법안을 발의한 시점인 2004년 10월 20일부터, 본 법률안을 근거로 개정공포된 시점인 2005년 12월 29일까지로 한정한다. 본 기간에서 분석되는 정책대상조직은 언론기관, 즉 보수언론격인 조선일보, 동아일보와 진보언론격인 한겨레신문, 경향신문에 모두 언급된 기관으로서 직접적 정책대상인 사학재단 관련 기관으로 한정하고자 한다.

(1) 정책오차 분석

본 정책결정과정의 기간에 있어, 기본적으로 사학은 높은 수준의 비리가 존재하는 것으로 나타났다. 실제로 교육인적자원부가 1999년에서 2005년 7월까지 7년에 걸쳐 전체 318개 사립대 가운데 51개교에 대해 감사를 실시한 결과, 사립대 5곳 중 1곳이 대학당국에 의해서 횡령 또는 부당운영을 하고 있었는데, 이는 전체 20% 정도에서 문제의 소지가 있을 수 있다는 예측을 가능하게 하는 것이다. 그 손실액도 3,671억 5,290만원으로 나타나, 사학에 대한 현실상황은 일정부분 부정·비리 등 문제시되는 현실을 나타내고 있는 것이다.

이러한 현실 속에서 사립학교법의 정책주체인 열린우리당과 교육인적자원부 등은 이전의 내용과는 현저하게 다른 개정안을 추진하게 되는데, 기존에 부재했던 개방형 이사제를 도입하여 학교운영위원회·대학평의원회가 2배수를 추천해서 그 중 절반을 이사회에서 선택하여 이사정수의 1/4 이상을 채우도록 했으며, 임시이사의 경우 기존에 임기가 2년 중임이었으나 정상화될 때까지 연임이 가능하도록 하는 규정을 추진하였다. 그리고 이사장 친인척의 학교장 취임을 금지하였으며, 학교장의 임기는 기존에는 부재했으나 4년 중임으로 제한하였다. 한편 파면·해임된 재단임원의 복귀에 있어서 기존에는 2년간 복귀를 불허하였으나, 파면 5년 해임 3년간 복귀를 불허하는 것으로 규정을 변경하였으며, 친족이사 비율도 이사정수의 1/3이내에서 1/4 이내로 변경하였다. 이러한 개정안에 대해 정책주체는 부정·비리 등 문제시되는 현실을 개선하기 위한 대안으로서 추진되는 것일 뿐만 아니라 사학은 국가지원과 학생등록금으로 운영되므로 구성원의 참여를 허용해야 하며, 교육의 공공성을 확보하기 위해서 불가피한 조치라는 입장을 취하게 된다.

기본적으로 부정·비리 등 문제시되는 현실만을 볼 때, 전술한 대안들은 이전보다 상대적으로 문제시되는 현실에 근접해가는 규정으로 볼 수 있다는 점에서, 일치지향이라고 할 수 있는 것이다.

실제로, 정책결정과정의 정책오차에 대한 객관성을 좀 더 제고시키기 위해 교육전문가를 상대로 인터뷰¹⁾를 실시한 결과, 개방형 이사제 등을 근간으로 하

1) 본 인터뷰는 연구의 객관성을 제고하기 위해서 사학정책 관련 연구원 및 대학에 근무하고 있는 전문가를 대상으로 추진한 것으로, 2007년 12월 8-9일에 이루어졌으며, 익명의 요구로 여타 사학은 미공개로 하고자 한다. 본 인터뷰 자료는 사실적 진술에 근거해서 학술논

는 사학정책의 결정과정이 문제시되는 현실에 접근하는가의 질문에 대해 사학 자체가 사유재산권보다는 공유재산권에 근접하다는 점에서 일치지향이라는 의견을 피력한 전문가가 10명 중 7명, 즉 70%에 이르렀다(<표 2> 참조).

<표 2> 정책결정과정의 정책오차에 대한 전문가 인터뷰 분석결과

구 분	일치(지향)	괴리(지향)	보류
교육전문가 A	√	-	-
교육전문가 B	-	√	-
교육전문가 C	√	-	-
교육전문가 D	√	-	-
교육전문가 E	-	√	-
교육전문가 F	√	-	-
교육전문가 G	√	-	-
교육전문가 H	-	-	√
교육전문가 I	√	-	-
교육전문가 J	√	-	-
비 율	70%	20%	10%

한편 이러한 개정안에 대해서 한국사학법인연합회 등 사학 관련 조직들은 강력한 불응을 하게 된다.

(2) 정책대상조직의 정책불응·순응 분석

기본적으로 사학법 개정안에 대해 사학 관련 조직들은 자유시장경제의 원리에 위배되며, 재단법인의 학교운영권 등 사유재산권을 침해하고 있다는 입장을 취하게 된다.

즉, 사학경영주체인 법인기능이 무력화되어 사학의 존립기반이 상실되고, 사학의 존립기반이 상실되는 것은 우리나라가 그동안 사유재산제도와 국민교육권을 바탕으로 인정해 온 사립학교제도가 부정됨을 뜻하는 것이라는 것이다. 그리고 사학의 특수성인 건학이념의 유지·계승이 어렵게 되며, 종단에서 설립한 종교계 학교는 종교교육을 못하게 된다는 것이다. 아울러, 학교가 구성원들 간의 이념·권한투쟁의 장으로 변하고, 특정이념교육이 강화되어 교육의 수준은 급격히 저하되며 그 피해는 아동·학생 및 국민전체가 입게 되고, 정부의 교육개혁 방향

문의 성격에 맞게 재정리했으며, 정책집행과정의 정책오차에서도 활용된다.

인 ‘자율화 추진’에서 일탈한 기형적인 정책모델이 될 것이라는 것이다. 또한 본 개정안에 대해 특정정파의 사립학교 통제를 위한 수단이라는 의견도 피력하며 강력하게 반발하고 있는 것이다.

이러한 입장은 개정안 자체가 사학재단 관련 조직 등이 점유하고 있는 사립학교의 경영권을 개방하여 공유하라는 것으로 볼 수 있다는 점에서, ‘자원부족에 따른 불응’이라고 할 수 있다. 이러한 불응은 다양한 사학재단 관련 조직 등이 기존 사학법을 유지하려는 정책유지전략으로 나타난다.

(3) 정책대상조직의 정책유지전략 분석

정책유지전략을 추진하는 정책대상조직은 한국사립초중고등학교법인협의회·한국전문대학법인협의회·한국대학법인협의회로 구성되는 한국사학법인연합회, 한국기독교총연합회 대표회장·천주교 주교·원불교 교정원장·성균관장·천도교 교령·한국민족종교협의회 회장으로 구성되는 한국종교지도자협의회, 그리고 한국사립초등학교장회, 대한사립중고등학교장회, 한국사립전문대학학장협의회, 한국사립대학총장협의회 등으로, 한국사학법인연합회는 국회와 청와대에 개방형 이사제 도입을 근간으로 하는 개정 사립학교법에 대해 반대입장을 분명히 하는 청원 등을 행사하게 되며, 한국종교지도자협의회는 개정안에 대한 불가입장을 표명하는 성명서와 한나라당을 적극적으로 동참시키기 위한 격려의 전략을 펼치게 된다. 그리고 한국사립초등학교장회, 대한사립중고등학교장회, 한국사립전문대학학장협의회, 한국사립대학총장협의회 역시 사학법 반대 가정통신문, 사학법 개정 반대를 위한 집회, 사학법 개정안 철회를 촉구하는 긴급 학장회의, 사립학교법 재개정을 위한 성명서 등을 각각 추진하는 등 개방형 이사제 도입 등의 내용을 담고 있는 개정 사립학교법을 반대하고, 이 부분 등의 규정이 부재한 기존 사립학교법을 고수하려는 유지전략을 펼치게 된다.

이러한 정책대상조직의 정책유지전략에도 불구하고 정책주체인 열린우리당과 교육인적자원부 등은 별 다른 반응을 보이지 않는다. 실제로 사학정책 관련 국회 보좌진과 공무원 10명을 대상으로 전문가 인터뷰²⁾를 실시한 결과, “한국사학법인

2) 본 인터뷰는 연구의 객관성을 제고하기 위해서 사학정책 입안에 직접 관여했던 국회 교육위원회 보좌공무원 5명, 교육인적자원부 공무원 5명을 대상으로 추진한 것으로, 2007년 11월 10-18일에 이루어졌으며, 익명의 요구로 여타 사항은 미공개로 하고자 한다. 본 인터뷰

연합회 등 정책대상조직에 대해 정책주체는 무심할 정도로 반응을 보이지 않았다”는 의견을 모두 피력하였다.

어쨌든 전체적으로 본 시기에 있어 정책대상조직의 전략은 조직적이라기보다는 분산적으로 각각 추진되었다고 할 수 있다(<표 3> 참조).

<표 3> 정책대상조직의 주요 정책유지전략

구 분	추진명	일시	내용	전략 유형
한국사학법인 연합회	사학 관련 법 개정법률안 유보에 대한 청원	2005.09	개정안 내용의 위헌성 문제, 교육 발전과 경쟁력 저해문제, 사학인의 자율정화기회 부여, 사학 관련 법 개정 반대이견 존중요구	국회 청원 전략
	사립학교법 개정법률안에 대한 대통령의 거부권 행사요청 청원	2005.12	사립학교법 국회통과는 개악, 정부의 재의요구	청와대 청원 전략
한국종교지도자협의회 ³⁾	사립학교법 개정에 대한 종교계의 입장	2004.12	사립학교법 개정에 대한 종교계의 입장은 불가	성명서 전략
	사립학교법에 대한 종교계 지도자의 격려의 말씀	2005.06	사학법개정은 국가백년대계를 포기하는 것이며, 나아가 자유민주주의에 역행하는 것	대야 격려 전략
한국사립 초등학교장회	사학법 반대 가정통신문	2004.11	교육의 내실강화를 위해 개정안 반대에 동참요망	통신문 전략
대한사립중고등학교장회	사학법 개정 반대를 위한 집회	2004.11	사학법이 개정될 경우 학교폐쇄도 불사	집회 전략
한국사립전문대학학장협의회	사학법 개정안 철회를 촉구하는 긴급 학장회의	2004.12	신입생모집 중지와 학교폐쇄 불사의 결	의결 전략
한국사립대학 총장협의회	사립학교법 재개정을 위한 성명서	2004.12	사회적 합의 없는 사립학교법 개정 중단, 사립학교의 설립이념과 다양성 보장, 신입생 선발권 포함 대학 자율권 제도화, 사립학교 재정지원 확대	성명서 전략

[출처] 연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>를 근거로 구성.

이러한 사학재단 관련 조직의 정책유지전략에도 불구하고, 사립학교법 개정안은 열린우리당과 노무현정부에 의해 개정되게 된다. 즉 2004년 10월 20일 사학재단의 권한축소의 내용을 담고 있는 복기왕의원의 사립학교법 개정안이 당론으

자료는 사실적 진술에 근거해서 학술논문의 성격에 맞게 재정리했으며 정책집행과정의 전략분석에서도 활용된다.

3) 2007년 말 현재 종교계에서 세운 종립학교는 기독교계 373개, 가톨릭계 27개, 불교계 55개, 원불교계 12개, 기타 23개 등 490개로 전체 사학(1955개)의 25%를 차지하고 있다.

로 발의가 되어 정책대상조직과 정책주체조직이 자신들의 주장을 선점하기 위한 치열한 게임의 장이 이어졌으며, 양조직간의 갈등으로 인해 협상이 결론에 이르지 못하자 김원기 국회의장은 2005년 11월 30일에 중재안을 제시하고 정기국회 회기 내에 이를 처리하기로 한다. 국회의장이 중재한 주요골자를 살펴보면 개방형 이사제의 경우, 열린우리당의 안을 채택하되 기존 안인 1/3 이상을 1/4 이상으로 하면서 학교운영위원회·대학평의위원회가 2배수를 추천해서 그 중 절반을 재단에서 선택하도록 하는 내용 등을 담고 있다. 그러나 정책대상조직이 여전히 개방형 이사제 도입을 골자로 하는 국회의장의 중재안에 대해 반대를 함에 따라, 열린우리당은 민주당·민주노동당과의 공조를 통해 2005년 12월 9일 사학법 개정안을 가결시키기에 이른다.⁴⁾ 결국 2005년 12월 29일 노무현정부는 사립학교법을 개정공포하여 결정하기에 이르며, 정책집행과정으로 이어지게 된다.

2) 정책집행과정의 사학정책변동 분석

노무현정부 사학정책의 집행과정은 전술한 산출시점인 2005년 12월 29일부터, 다시 사학재단의 권학확대의 내용을 담고 있는 사립학교법안이 개정공포되는 시점인 2007년 7월 19일까지로 한정한다. 본 기간에서 분석되는 정책대상조직은 기존의 사학 관련 기관들이 연합한 사학수호 국민운동본부로 한정하고자 한다.

(1) 정책오차 분석

본 정책집행과정의 기간 역시 정책결정과정과 마찬가지로, 사학은 높은 수준의 부정·비리를 노출한다. 실제로 감사원이 2006년 3월 13일부터 5월 31일까지 124개교(대학 24, 중·고 100)를 대상으로 감사를 실시한 결과, 90여 개교에서 250여 건의 문제점을 적발하였고, 22개교(대학 7, 중·고 5)에서 설립자 및 이사장 등 비리 관련자 48명을 업무상 횡령과 배임 등의 혐의로 검찰에 고발하였다. 범죄 유형과 피해액을 살펴보면, 교비손실 443억원, 교비횡령 231억원, 조세포탈 150억원 등 총 953억의 손실이 발생한 것이다(국민일보<<http://www.kukinews.com>>). 즉 정책집행과정 역시 사학에 대한 현실상황은 부정·비리 등 문제시되는 현실을 나타

4) 이날 사립학교법 개정안은 한나라당의 실력저지 속에 재석 154석, 찬성 140석, 반대 4석, 기권 10석으로 가결되었다.

내고 있는 것이다.

이러한 현실 속에서 열린우리당과 교육인적자원부 등에 의해 개정된 개방형 이사제 도입 등의 내용을 담고 있는 개정사학법이 정책집행과정으로 이어지게 되는 것이다. 일례로 교육인적자원부와 각 시도교육청의 독려로 인해, 정관개정을 미루고 사태를 관망하던 사학재단 등이 정관개정을 집행하기에 이른다. 실제로, 2007년 1월 현재 55.4%에 지나지 않았던 정관변경이 2007년 7월에는 전체 법인 1,137개교(초중고교 841개교·전문대 106개교·대학교 190개교) 중 946개교 83.2%(초중고교 722개교 85.9%·전문대 81개교 76.4%·대학교 143개교 75.3%)가 변경하여 개정사학법에 대한 정책집행이 본격화된 것이다(교육인적자원부<<http://www.moe.go.kr>>).

어쨌든 정책집행과정의 부정·비리 등 문제시되는 현실만을 볼 때, 개정사학법의 집행은 이전보다 상대적으로 문제시되는 현실에 근접해가는 규정으로 볼 수 있다는 점에서, 일치지향이라고 할 수 있다.

실제로, 정책집행과정의 정책오차에 대한 객관성을 좀 더 제고시키기 위한 인터뷰에서 사학정책의 집행과정이 문제시되는 현실에 접근하는가의 질문에 대해 사학 자체가 공유재산권에 무게를 두고 있다는 점에서 일치지향이라는 의견을 피력한 전문가가 10명 중 6명에 이르렀다(<표 4> 참조).

<표 4> 정책집행과정의 정책오차에 대한 전문가 인터뷰 분석결과⁵⁾

구 분	일치(지향)	괴리(지향)	보류
교육전문가 A	-	-	√
교육전문가 B	-	√	-
교육전문가 C	√	-	-
교육전문가 D	√	-	-
교육전문가 E	-	√	-
교육전문가 F	√	-	-
교육전문가 G	√	-	-
교육전문가 H	-	-	√
교육전문가 I	√	-	-
교육전문가 J	√	-	-
비 율	60%	20%	20%

- 5) 교육전문가 A의 경우, 개방형 이사제를 근간으로 하는 사학정책에 대해 정책결정과정에서 있어서는 일치지향이었으나, 이에 대한 정책집행과정에서는 보류입장을 보였다. 이는 정책대상조직의 불응 등으로 인해 제대로 집행이 되지 않았다는 견해 때문이다.

한편 개정사학법의 집행에 대해서 사학수호 국민운동본부 등은 강력하게 불응하면서 사립학교법의 재개정을 요구하게 된다.

(2) 정책대상조직의 정책불응·순응 분석

기본적으로 사학수호 국민운동본부는 개정사학법에 대해 사유재산권을 침해하는 규정이며, 자유시장경제의 원리에 위배된다는 입장을 강력하게 표출하게 된다.

즉 개방형 이사제에 대해서, 이사 선임권 자체가 건학이념의 인적승계 장치로서 설립자 또는 사학법인의 기본권에 속하는데 법인과 고용관계에 있는 피고용인이 이사를 추천하도록 하는 일은 법인의 기본권행사를 침해하는 행태가 된다는 것이다. 그리고 이사회는 사학의 권리·의무의 주체로서 대내외적인 법적·재정적 책임을 지는 기관으로서 이사회를 구성하는 이사 중 일부를 교원 등이 추천할 경우 이들은 권한만 행사하고 책임은 지지 않으려고 할 것이라는 점에서 이사회 임원간 갈등을 유발하여 이사회 운영을 어렵게 만들고 학교경영에 악영향을 미치게 된다는 것이고, 국·내외를 막론하고 어떤 사적 법인제도 직원이 임원을 추천하도록 제도화한 사례가 없으며 공익목적으로 운영되는 병원이나 복지기관 등 사법인의 경우에도 이사선임권을 구성원들에게 이양한 예가 없다는 점에서 학교 구성원 등 제3자에 의한 이사 추천권을 법적 강제하려는 것은 사학기본권의 본질적인 내용을 침해하는 내용이라는 것이다. 이사장 친인척의 학교장 취임금지에 대해서는, 이사장의 친인척이라하여 학교의 장에 임용되는 것을 금지하는 것은 헌법 제15조(직업선택의 자유), 제10조 제1항(인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권), 제11조(법앞에 평등), 그리고 제37조 제2항(자유와 권리의 본질적인 내용 침해불가)의 규정을 위반하게 되어 위헌의 소지를 안게 된다는 점에서 반대를 분명히 했다. 그리고 학교장 임기에 대해서는, 1차 중임을 포함하여 8년으로 제한했는데 사립학교 장의 임기를 국·공립학교와 같이 중임제로 전환할 경우 학교장의 교무 장악력이 약화되어 교육에 악영향을 미치게 되고, 학교법인의 인사권을 제약하게 되며 이는 법인 기본권의 본질적인 내용을 침해한다는 것이고, 대학의 장에게까지 적용하려는 것은 헌법 제31조 제4항(대학의 자율성)을 위반하게 된다는 점에서 문제가 있다는 것이다. 마지막으로, 친족이사 비율과 파

면·해임된 재단임원 복귀의 경우, 임원의 친인척 비율을 1/3에서 1/4로 강화하고, 비리관련자의 복귀제한을 공무원수준 이상으로 강화한 개정안은 사법인의 자치권과 재산권을 침해하는 것으로 볼 수 있다는 것이다(기존의 여러 자료를 근거로 구성한 것임).

이러한 입장은 정책결정과정과 마찬가지로 개정 자체가 사학재단 관련 조직 등이 점유하고 있는 사학의 경영권을 일정부분 공유하라는 것으로 볼 수 있다는 점에서, ‘자원부족에 따른 불응’이라고 할 수 있다. 이러한 불응은 정책결정과정 시기보다 높은 수준을 보이며, 사학수호 국민운동본부 등이 개정된 기존 사학법을 재개정하려는 정책변동전략으로 나타난다.

(3) 정책대상조직의 정책변동전략 분석

〈표 5〉 사학수호 국민운동본부의 주요 정책변동전략

추진명	일시	내용	전략기호
사학법 반대 1000만인 서명운동	2006.01	사학법 개정은 자유민주주의를 억압하는 행위, 사학법 재개정 강력촉구	A 전략 (서명운동)
사학수호를 위한 목회자 구국기도회	2006.01	사학법 개정은 자유민주주의와 시장경제원리에 역행하는 내용, 학교 법인의 이사 선임권과 재산권을 침해	B 전략 (기도회)
사학법 재개정 촉구 범국민대회	2006.02	사학법 재개정 관철, 사학 스스로의 자정노력 지속, 국민저항운동 전개	C 전략 (집회)
사학법 재개정을 위한 성명서	2006.04	개정사학법은 즉시 철폐되어야 하며 재개정이 마무리 될 때까지 1000만명 서명운동 지속	D 전략 (성명서)
기자회견	2006.06	현 개정사학법은 위헌소지가 있으므로 불복종 지속	E 전략 (기자회견)
사학법 재개정 촉구 비상대책회의	2006.06	사학법 재개정 강력촉구	F 전략 (대책회의)
기자회견	2006.06	헌법재판소는 개정 사립학교법이 7월 1일 시행되기 전에 이 법의 위헌 여부 판단을 조속히 내려줄 것을 촉구	G 전략 (기자회견)
사학법 재개정 촉구청원	2006.06	사학법 재개정을 위한 서명부 제출과 촉구	H 전략 (청원)
재개정을 촉구하는 긴급대책 연석회의	2006.07	대규모 집회 개최 및 적극 참여, 법 재개정시까지 학교 법인 정관개정 유보, 현 정관에 따라 건학이념 구현	I 전략 (연석회의)
대한민국을 위한 비상구국기도회	2006.09	사학법 재개정과 종교교육 말살 중단을 강력히 요구	J 전략 (기도회)
개정사학법에 대한 조속한 위헌결정을 요구하는 집회	2006.12	헌법재판소는 개정사학법에 대한 위헌성을 즉시 결정할 것을 촉구	K 전략 (집회)

[출처] 연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>를 근거로 구성.

본 시기에 있어서 사학수호 국민운동본부는 한국기독교총연합회, 사학법인협의회, 뉴라이트전국연합 등 400여개 종교·교육단체와 시민단체로 구성되었는데, 정부의 사립학교법 개정안 공포 직후인 2005년 12월 29일에 발족하여 법률 불복 중운동 등 사학법 무효화 투쟁을 전담하게 된다. 실제로, 사학수호 국민운동본부는 확정된 개정사학법을 무효화시키기 위해 1000만인 서명운동, 사학수호를 위한 목회자 구국기도회, 사학법 재개정 촉구 범국민대회, 그리고 대한민국을 위한 비상구국기도회 등을 조직적으로 전개하여 높은 수준의 불응을 추진하기에 이른다 (<표 5> 참조).

<표 6> 정책대상조직의 전략에 따른 정책주체조직의 반응 분석⁶⁾

반응일시	반응내용	영향전략	전문가 인터뷰 근거
2006.01.30	여야, 국회정상화 및 사학법 재개정 논의 합의	A·B 전략	국회 A·C
2006.04.29	노무현대통령, 우리당에 양보 권고	C·D 전략	국회 B, 교육 A·B
2006.06.14	여야, 임시국회에서 사학법 재개정 검토 합의	E·F 전략	국회 A·B·D
2006.12.01	열린우리당 이은영의원, 사학법 재개정안 제출	G·H·I·J 전략	국회 B·C·E
2007.02.27	한나라당-열린우리당, 2월 임시국회에서 사학법 재개정 합의	J·K 전략	국회 B, 교육 C·E
2007.06.29	한나라당-열린우리당, 협상타결 6월 임시국회에서 처리하기로	J·K 전략	국회 A·C, 교육 C
2007.07.02	한나라당-우리당, 원내대료 오찬회동에서 합의점 도출	J·K 전략	국회 A·C, 교육 C

실제로 이러한 전략들은 열린우리당과 노무현정부 등 정책주체조직의 반응에 영향을 미치게 된다. 먼저 2006년 1월 30일에 여야가 국회정상화 및 사학법 재개정 논의에 합의하게 되는데, 이는 사학수호 국민운동본부의 A 전략(사학법 반대 1000만인 서명운동·2006.01), B 전략(사학수호를 위한 목회자 구국기도회·2006.01) 등이 영향을 미치게 된다. 이는 국회 A·C 공무원들의 인터뷰에서도 나타났는데,

6) 영향전략은 정책주체조직에 미치는 <표 5>의 정책대상조직의 전략으로서, 이에 대한 근거는 사학법 관련 국회 및 교육인적자원부 공무원 각각 5명의 진술을 근거로 이루어졌으며, 2명 이상의 공통된 응답이 도출된 전략으로 한정하였다.

합의과정에서 정책주체조직들이 “서명운동과 구국기도회 등에 대해 부담을 느낀다”는 입장을 비공식적으로 밝혔다는 점에서 영향전략으로 분석된다. 그리고 협상이 결렬된 후 2006년 4월 29일에 노무현대통령이 열린우리당에 양보를 권고하게 되는데 이는 C 전략(사학법 재개정 촉구 범국민대회·2006.02), D 전략(사학법 재개정을 위한 성명서·2006.04)이 일정부분 영향을 미쳤다는 것이 국회 B 및 교육인적자원부 A·B 공무원의 의견이었다. 1개월 후 무렵 2006년 6월 14일에 여야는 임시국회에서 사학법 재개정을 다시 검토하기로 합의하는데, 여기에는 E 전략(기자회견·2006.06), F 전략(사학법 재개정 촉구 비상대책회의·2006.06) 등이 영향을 미치게 된다. 실제로 국회 A·B·D 공무원의 인터뷰에서도 나타났는데, 정책주체조직들이 “기자회견과 비상대책회의가 생각보다는 저항이 심했다”는 의견을 피력했다고 밝혔다. 이러한 상황에서 2006년 12월 1일에 열린우리당 이은영의원이 사학법 재개정안을 제출하게 되는데, G 전략(기자회견·2006.06), H 전략(사학법 재개정 촉구청원·2006.06), I 전략(재개정을 촉구하는 긴급대책 연석회의·2006.07), J 전략(대한민국을 위한 비상구국기도회) 등이 영향을 미치게 된다. 실제로 국회 B·C·E 공무원은 열린우리당의 사학법 재개정안의 제출은 정책대상조직의 전략에 상당부분 영향을 받아 이루어진 것으로 피력하였다. 더 나아가 한나라당과 열린우리당은 2월 임시국회에서 사학법 재개정을 합의하였으나 지연되는 상황에서 다시 협상을 재개하여 6월 임시국회에서 재개정안을 처리하기로 타결한다. 이는 한나라당과 열린우리당의 원내대표 오찬희동에서 구체적인 합의점이 도출되게 된다. 이러한 일련의 과정은 각각 J 전략(대한민국을 위한 비상구국기도회·2006.09), K 전략(개정사학법에 대한 조속한 위헌결정을 요구하는 집회·2006.12) 등에 영향을 받게 되는데, 실제로 국회 A·B·C, 교육인적자원부 C·E 공무원에 의하면, 합의과정에서 정책주체조직이 “구국기도회에서는 7만명이 참여하는 등 예상보다 정책대상조직의 저항이 컸다는 점에서 일정부분 절충이 필요하다”는 의견을 피력했다는 것이다. 결국 이러한 정책대상조직의 정책변동전략은 개정사학법을 재개정에 이르게 한다. 즉 2007년 7월 3일 국회를 통과하여 공포에 이르게 된 것이다. 재개정안의 주요내용은 학교운영위원회와 재단에서 각각

7) 이날 [사립학교법] 재개정안은 민주노동당 등 일부의원의 실력저지 속에서 재석의원 186명 중 찬성 143표, 반대 26표, 기권 17표로 가결되었다.

절반으로 구성하여 만든 개방이사추천위원회를 통해 2배수로 추천된 개방형 이사를 재단이 임명하게 되는 규정을 담고 있다는 점에서, 개정사학법 이전수준으로 회귀하게 된 것이다(<표 6> 참조).

전체적으로 본 시기에 있어 정책대상조직의 전략은 분산적이라기보다는 단일조직을 통해 조직적으로 전개되었다고 할 수 있다

즉 정책결정과정에 있어서는 정책대상조직의 정책유지전략에도 불구하고 개정사학법이 산출되었으나, 정책집행과정에 있어서는 확정된 개정사학법을 이전으로 회귀시키기 위해서 이전보다 훨씬 강도가 높은 전략빈도와 전략강도를 나타냈던 것이다. 실제로 정책대상조직의 전략빈도와 강도 등 전략과위에 관해 국회보좌진과 공무원을 대상으로 전문가 인터뷰를 시행한 결과, 사학수호 국민운동본부로 대표되는 정책대상조직의 횡수 등 전략빈도가 정책결정과정시기보다 높았다는 응답이 10명 중 8명이었으며, 나머지 2명은 비슷하다는 답변을 피력하였다. 그리고 집중력 등 전략강도에 있어서는 9명이 이전과정보다 높았다고 답변하였다. 즉 정책결정과정에 있어서는 정책대상조직에게 불리하게 형성되는 과정이었지만 당장 확정되지는 않았던 반면, 정책집행과정에 있어서는 정책대상조직에게 불리한 사학정책이 확정되었고 실제로 집행되는 과정이라는 점에서, 정책이 정책대상조직에게 직접적으로 영향을 미쳐, 이전과정보다는 불응에 따른 전략빈도와 강도가 높았던 것이다.

이러한 정책집행과정에 있어서 높은 수준의 빈도와 강도는 개정사학법의 변동을 가져오게 되는데, 실제로 인터뷰결과에서도 나타나듯이, 재개정을 가져온 핵심적 요인으로서 사학수호 국민운동본부 등의 정책대상조직이라는 응답이 모두 9명·90%였으며, 로스쿨법안과의 딜은 60%에 그쳤다는 점에서, 정책집행과정에 있어서 정책대상조직의 전략은 개정사학법을 재개정사학법으로 변동시키는데 상당부분 영향력을 미쳤던 것이다(<표 7> 참조).

<표 7> 정책대상조직의 전략파워 및 정책변동 요인에 관한 전문가 인터뷰

구 분	정책결정과정 대비 정책대상조직 전략파워 비교		2차 정책변동의 핵심요인		
	빈도(양)	강도(질)	정책대상조직	로스쿨법안과의 딜	기타
국회 A	○	○	✓	✓	-
국회 B	○	○	✓	-	-
국회 C	○	○	✓	✓	✓
국회 D	○	○	✓	-	✓
국회 E	≡	○	✓	✓	-
교육인적자원부 A	○	○	✓	-	✓
교육인적자원부 B	≡	○	✓	✓	-
교육인적자원부 C	○	≡	-	-	✓
교육인적자원부 D	○	○	✓	✓	-
교육인적자원부 E	○	○	✓	✓	-
비 중	80%	90%	90%	60%	40%

[주] 본 표에서 ○은 우위, ≡은 유사, ✓은 해당, 그리고 -은 미해당을 나타냄.

3. 정책대상조직에 의한 사학정책변동 분석결과

지금까지 정책대상조직에 의한 교육복지정책의 변동을 분석한 결과, 큰 틀 차원에서 보면, 정책결정과정에 있어서는 사학재단의 부정비리 등 문제시되는 현실에 일정부분 접근된 정책대안이 이루어졌으나, 이에 대해 사유재산권 등을 요구하는 사학재단 등의 불응이 발생하게 된다. 그럼에도 불구하고 본 정책대안은 정책집행과정으로 이어지게 되지만 집행과정에 있어서 사학재단 등이 높은 수준으로 불응하자 정책대상조직에 의한 정책변동이 발생하게 된 것이다.

이러한 사학정책의 변동은 현행, 1차 정책변동, 2차 정책변동으로 대별할 수 있는데, 1차 정책변동은 정책결정과정의 산출물이고, 2차 정책변동은 정책집행과정에서 정책대상조직에 의해 산출된 대안이라고 할 수 있다. 이러한 정책흐름을 간략히 살펴보면, 현행규정에는 개방형 이사제가 전무했으나, 1차 정책변동에서는 이사정수의 1/4 이상을 개방형이사로 하고 학교운영위원회·대학평의위원회가 2배수를 추천하면 이 중 절반을 재단이 임명하는 내용으로 개정했으며, 2차 정책변동에서는 개방이사추천위원회를 설치하여 재단과 학교운영위에서 각각 과반수를 구성하고 2배수를 추천하면 이 중에서 절반을 재단이 임명하는 내용으로 재개정하게 된다. 임시이사 임기에 있어서는 현행 2년 중임에서 정상화 때까지 연임이 가능하도록 개정했으며, 다시 임기 3년 이내로 제한하는 내용의 재개정을

하게 된다. 그리고 이사장 친인척의 학교장 취임은 허용, 금지, 가능으로, 학교장 임기는 없음, 4년 중임, 중임제한 철폐 등으로 변동되게 된다(<표 8> 참조).

<표 8> 참여정부의 사학정책 변동추이

구 분	현행	개정 (1차 정책변동)	재개정 (2차 정책변동)
개방형 이사제	없음	이사정수의 1/4 이상 (학교 운영위원회·대학평의위원회가 2배수를 추천하면 이 중 절반을 재단이 임명)	이사정수의 1/4 (개방이사 추천위원회를 구성하고 위원회는 재단과 학교운영위에서 각각 과반수를 구성하여 2배수를 추천하면 이 중 절반을 재단이 임명)
임시이사 임기	2년 중임	정상화 때까지 연임가능	임기 3년 이내로 제한
이사장 친인척의 학교장 취임	허용	금지	가능 (이사회 2/3 찬성과 관할청 승인시)
학교장 임기	없음	4년 중임	중임제한 철폐
파면·해임된 재단임원 복귀	2년간 복귀 불허	파면 5년, 해임 3년간 복귀 불허	파면 5년, 해임 3년간 복귀 불허
친족이사 비율	이사정수의 1/3 이내	이사정수의 1/4이내	이사정수의 1/4이내

[출처] 연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>를 근거로 구성.

결과적으로 정책대상조직에 의한 사학정책변동 분석결과를 살펴보면, 모든 과정에서 정책오차는 일치지향을 나타냈으며, 정책순응·불응 여부에 있어서는 정책결정과정의 낮은 수준의 불응을, 정책집행과정은 높은 수준의 불응을 보였다. 그리고 이러한 불응의 요인으로서 자원부족에 따른 것으로 나타났고, 이를 위한 전략으로서는 정책결정과정은 정책유지전략, 정책집행과정은 정책변동전략을 나타낸 것이다. 이러한 전략의 행태에 있어서 정책결정과정에 있어서는 여러 조직들이 분산적으로 요구한 행태이며, 정책집행과정은 단일 조직을 통해 집중적으로 요구하는 행태를 보인다. 결국 정책결정과정은 정책대상조직과 괴리된 정책변동을 나타냈고 커튼유인정책이 투명지향정책으로 변동되었다고 할 수 있는 반면, 정책집행과정은 정책대상조직과 일치된 정책변동을 보였고 투명지향정책이 커튼유인정책으로 다시 변동되었다고 할 수 있는 것이다(<표 9> 참조).

<표 9> 정책대상조직에 의한 사학정책변동 분석결과

구 분	사학정책과정	
	정책결정과정	정책집행과정
정책오차 여부	일치지향	일치지향
정책순응·불응 여부	불응(낮은 수준)	불응(높은 수준)
요인	자원부족에 따른 불응	자원부족에 따른 불응
전략	정책유지전략	정책변동전략
전략행태	분산적 행태	조직적 행태
정책주체조직의 전략	정책변동전략	정책유지전략
정책변동 결과	커튼유인정책 → 투명지향정책	투명지향정책 → 커튼유인정책
특징	정책대상조직과 괴리된 정책변동 (정책주체조직에 의한 정책변동)	정책대상조직과 일치된 정책변동 (정책대상조직에 의한 정책변동)

IV. 결 론

지금까지 노무현정부 사학정책의 변동을 정책대상조직 차원에서 분석한 결과, 사학정책에 대한 정책대상조직의 불응은 그 빈도와 강도에 있어서 정책결정과정보다는 정책집행과정에서 높은 수준으로 나타났다. 즉 사학재단 등 정책대상조직에 의한 정책변동은 이전과정보다는 정책집행과정에서 이루어진 것이다. 다시 말해서 정책결정과정에 있어서는 사학정책이 정책대상조직에게 불리하게 형성되는 과정이었지만 당장 확정되지는 않아 피부에 직접적으로 닿지 않았던 반면, 정책집행과정에 있어서는 정책대상조직에게 불리한 사학정책이 확정되었고 실제로 집행되는 과정이라는 점에서, 정책이 정책대상조직에게 직접적으로 영향을 미쳐, 이전과정보다는 불응에 따른 전략빈도와 강도가 높았고, 이는 개정사학법을 재개정으로 변동시키는 결정적 요인으로 작용한 것이다.

이러한 연구결과는 정책과정에 일정부분 시사점을 제시할 수 있는데, 정책집행과정의 중요성이 그것이다.

정책결정과정은 인식방법론상의 지위이며, 가설이라는 점에서 결정된 정책이 의도했던 효과를 나타내기 위해서는 집행의 과정을 거쳐야 한다. 그러나 정책이 결정되어 집행과정에 진입했다고 해서 그것이 결정자체의 종결을 의미하는 것은 아니며 집행되는 과정 또한 정책대상조직 등 무수히 많은 결정점들을 포함하게 된다. 이러한 결정점들은 순조로운 집행을 방해하는 거부점으로 작용할 수 있으며, 집행을 원래의 정책의도에서 벗어나게 만들 수도 있다. 결정된 정책은 이처럼 정책자체가 갖는 가설적 지위와 복잡성, 불확실성 등으로 인해 정책집행과정에서 항상 해석의 대상이 된다. 특히 본 연구의 사학정책 등 규모가 크고 복잡한 이해관계를 가지고 있는 정책일수록 집행과정에서 정책대상조직 등의 변수가 많이 포함되며 집행과정 자체가 고도로 정치화될 수 있다. 따라서 집행과정에서 정책의 근본내용이 변동될 가능성이 상존되며, 때로는 집행과정에서 정책목표까지 수정될 가능성까지 내포하고 있는 것이다. 이에 대해 프레스만과 윌답스키(Pressman & Wildavsky)는 결정된 정책이 집행되는 과정을 ‘진흙탕을 뚫고 나가는 것(mudding through)’이라고 비유하여 험난한 과정을 표현하기도 하였다. 즉 결정된 정책이 어떤 효과를 산출할 것인가는 정책집행의 정책에 대한 해석과 대응방식에 따라 달라질 수 있는 유동적인 문제이지만 기존의 고전적 집행관에 입각한 연구들은 집행과정을 결정과정의 의도와 통제에 따라 움직이는 수동적인 존재로만 파악하면서 집행과정의 정책에 대한 해석과 전략의 문제를 그다지 중요하게 다루지 않았다. 또한 정책집행과정에 있어서 정책대상조직의 불응에 따라 동일한 정책이 상이한 효과를 나타낼 수 있다는 가능성에 대해서도 중요하게 언급하고 있지 않다. 이것은 집행과정이 결정과정과 동일한 입장에서 이익의 논리에 따라 전략을 선택하고 행동하게 될 가능성을 선형적으로 차단하는 오류가 있는 것이다(채경석, 2000: 3-6). 이러한 점에 착안해서 보면, 노무현정부 사학정책의 집행과정은 고전적 집행관에서 가정했던 행태와는 달리 역동적인 과정이었다는 점에서, 그 정책대상조직의 전략비중 및 영향력 등이 정책결정과정보다 높은 수준이었다는 것이다.

마지막으로, 본 연구는 자료의 한계로 전문가의 인터뷰분석에 치우친 면이 있다는 점에서 차후에는 치밀한 인과관계 조명이 필요할 것으로 본다. 아울러, 정책오차를 판단할 수 있는 충분한 근거와 기준, 이론제시가 필요함에도 불구하고

고 이러한 기준산출에 한계를 노출했다는 점에서 차후 이에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 본다.

참고문헌

- 강제상·김종래. (1996). 수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 5(2).
- 김순양. (2006). 보건의료 정책형성과정의 동태성: 옹호연합모형을 통한 의료보험 통합 일원화 논쟁의 해석. 「한국정책학회보」, 15(3).
- 김영평. (1992). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 박용치. (1998). 「현대행정학원론」. 서울: 경세원.
- 박용치·윤순진·신동주. (2000). 환경정책집행 대상집단의 정책순응에 관한 연구: 구 리시 자원회수시설의 사례를 중심으로. 「한국행정학회 동계학술 대회논문집」
- 박천오·유병복. (1999). 한국의료전달체계의 실패원인: 정책대상집단의 불응을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(4).
- 박해룡. (1990). 정책변동에 관한 연구. 「대구경북행정학회보」, 2.
- 부형욱. (2002). 방위력 개선사업에서의 정책변동: Kingdon의 정책흐름(Policy Stream)모형과 관료정치 모델의 설명력 고찰을 중심으로. 「국방정책 연구」, 제55호.
- 송하진. (1994). 정책실패의 제도화에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 이병길. (1992). 정책변동의 요인과 과정에 관한 연구: 방송정책(1980~1990)변동 사례를 중심으로. 「서울대학교 박사학위논문」
- 이순만. (2004). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구: 국군간호사관 학교 사례를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 18(2).
- 이하행. (1985). 정책오차의 원인귀인과 오차수정에 관한 연구. 「고려대학교 석사학위 논문」
- 장지호. (2004). 경유승용차 판매허용의 정책변동연구: 옹호연합모형의 적용. 「한국행정학보」, 38(1).

전진석. (2003). 새만금 간척사업의 정치경제와 정책옹호연합모형. 「한국사회와 행정연구」, 14(2).

정정길. (2000). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.

Anderson, J. E. (1984). *Public Policy-Making*, 3rd ed., New York: Holt, Rinehart and Klinston.

Coombs, F. S. (1980). "The Bases of Noncompliance with a Policy". *Policy Studies Journal*, 8(6).

Hogwood, B. & Peters, B. G. (1983). *policy Dynamics*. New York: St. Mar-tin's Press.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Co.

Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1981). *Effective Policy Implementation..* MA: Health.

Rogers, H. R. & Bullock III, C. S. (1976). *Coercion to Compliance*, Lexington Books.

Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*, Boulder: Westview Press.

Sabatier, P. A.. (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein". *Policy Sciences*, 21.

Young O. R. (1979). *Compliance & Public Authority*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

감사원<<http://www.bai.go.kr>>

경향신문<<http://www.khan.co.kr>>

국민일보<<http://www.kukinews.com>>

교육인적자원부<<http://www.moe.go.kr>>

동아일보<<http://www.donga.com>>

연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>

조선일보<<http://www.chosun.com>>

한겨레신문<<http://www.hani.co.kr>>