

# 政策學의 內容과 限界(II)

## —政策學의 限界—

정 정 길

<차 례>

- |                  |                 |
|------------------|-----------------|
| I. 政策學의 諸弱點      | IV. 政策學과 價値判斷問題 |
| II. 政策學의 有用性     | V. 政策學의 獨自性     |
| III. 政策研究의 惡用可能性 |                 |

### I. 政策學의 諸弱點

크게는 人類를 멸망의 구렁텅이로부터 구제하고, 작게는 사회가 안고 있는 여러가지 문제를 해결하여 人間의 존엄성을 실현한다는 目的을 지니고 등장한 政策學은 20餘年の 발전 과정에서 그 目的을 충분히 달성하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 그 目的達成의 미흡함이 문제가 아니라, 政策學이 그 目的과 正反對로 反人間的인 目的을 위한 道具로 轉落하고 있다는 비난마저 있다. 人間을 위해서 등장한 논리와 기법이 人間을 억압하는 도구로 사용될 수 있다는 비극적인 모순을 政策學이 안게된 것이다.

政策學에 대한 비난은 政策學이 지니고 있는 限界 또는 문제점에 관한 것인데, 이는 크게 세가지로 나눌 수가 있다. 첫째, 政策學의 有用性에 관한 의문, 둘째, 政策學의 惡用可能性에 관한 우려, 셋째, 政策學의 獨立性에 대한 회의감이다. 이 중에서 첫째와 둘째의 문제는 實踐的 學問으로서의 政策學에 대한 우려와 회의이다.

### II. 政策學의 有用性

政策學이 人間의 尊嚴性의 實現이라는 궁극적 目的을 지니고 있지만 政策의 바람직한 決定·執行·評價를 위한 지식을 제공하는 것을 구체적인 目標로 하고 있음은 이미 보았다. 이 구체적 目標를 달성하는 방법은 크게 두가지가 있을 수 있다. 첫째는 지금 현재나 아주 가까운 장래의 政策담당자에게 필요한 지식을 제공하는 직접적인 方法이며, 둘째는 未來의 政策담당자에게 이러한 지식을 習得시키거나, 현재 또는 미래의 市民·政策關聯者에게 이러한

지식을 습득하게 하여 정책담당자를 效果的으로 통제함으로써 정책담당자가 정책의 바람직한 決定・執行・評價를 할 수 있도록 하는 간접적인 방법이다. 이 중에서 두번째의 간접적인 方法을 통해서 정책학이 어느 정도 所期의 目的을 달성하고 있는지에 대해서는 현재로서는 판단하기가 어렵다. 그러나 첫번째의 直接的 方法에 대해서는 상당한 조사가 되어 있으므로 이를 근거로 하여 과연 政策學이 어느정도 有用性을 지니고 있는지 검토하기로 한다.

政策研究가 政策決定이나 公式的 政策評價에 직접적인 영향을 주지 못하고 있다는 것은 널리 알려진 이야기이다. 그러나 1970年代에는 정책학에 대한 지나친 믿음이 있었으며<sup>(1)</sup> 정책학이 인간의 근본문제를 모두 해결할 수 있는 것 같이 과대선전하였던 것이다. 이것이 오히려 실망을 더욱 크게 한 것이다.

왜 이러한 사태가 발생하는가? 정책연구를 이용하지 않는 원인은 크게 두가지이다.<sup>(2)</sup> 첫째는 研究自豊의 質이 낮거나 研究의 내용이 적절한 것이 아니기 때문에 나타나는 것으로 정책연구 자체에 잘못이 있는 경우이며, 둘째는 研究結果를 活用하는 과정에서 충분한 意思傳達이 되지 않거나, 정책담당자의 利害關係, 政治的 利益과 충돌하기 때문에 연구결과를 이용하지 않는 경우이다. 두번째의 경우부터 보기로 한다.

① 政策研究, 또는 政策分析報告書 등이 政策決定者나 정책집행자의 利益에 反하는 내용을 지니고 있을 때, 그 利用可能性이 줄어들 것은 당연하다. 정책담당자(정책결정자, 정책집행자)의 利益이라는 막연한 용어는 구체적으로 여러가지를 내포하고 있는데, 정책담당자의 個人的 所信, 편견에서부터 시작하여 所屬組織의 利益, 개인의 私的 利益 등을 모두 포함한다. 정책담당자가 私的인 利益이 아니라 나름대로의 所信을 지니고 있을 때 이 所信을 뒷받침하지 않는 정책연구의 結果를 채택하지 않는 것은 크게 비난할 일이 못된다.<sup>(3)</sup> 그러

(1) Brewer and deLeon, *The Foundations of Policy Analysis* (Homewood, Ill: Dorsey Press), 1981, pp. 8-9, 그리고 B.W. Hogwood and R.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (London: Oxford Univ. Press), 1984, pp. 33, 40.

(2) 많은 연구가 있었는데, 정책연구의 質의 水準, 適時性(timing), 정책研究者와 정책決定者와의 信賴關係, 政策決定者의 태도 및 政治的 地位 등등이 정책연구의 利用與否를 결정한다고 한다. 이와는 다른 각도로 政策學의 이러한 내용이 주로 어떤 目的을 위해서 이용되는지에 대한 Caplan의 좋은 연구가 있다. N. Caplan "Social Research and National Policy: What Gets Used, By Whom, For What Purpose, and with What Effects?" in S. Nagel (ed.), *Policy Studies Review Annual* Vol. 1, 1977, pp. 68-75.

(3) 물론 이리에도 정책담당자가 사실에 대해서 그릇된 判斷을 하고 있는 경우에 정확한 사실판단을 근거로 대안제시를 하는 정책연구를 무시하는 것은 커다란 잘못이다. 예를 들면, 월남戰이 잘 되어 기쁘지라는 희망적인 생각에만 사로 잡혀서, 월맹에 대한 北爆을 中斷해야 한다는 대안을 Johnson 대통령이 무시한 것과 같은 경우이다. 그러나 이런 경우가 아니라 대안에 대한 사실판단에는 정책연구를 신뢰하면서도 代案의 結果에 대한 價値判斷에서 정책연구자와 다르게 정책담당자가 판단하기 때문에 정책연구의 내용을 받아들이지 않는 경우는 後述하는 바와 같이 비난할 수 없다. 예를 들면 환경오염이 상당히 광범위하다는 사실판단에는 同意하면서도 환경오염의 피해보다 경제성장의 필요성이 더욱 切實하다고 판단하여(정책연구자는 경제성장의 利點보다 환경오염의 피해가 더욱 중대하다고 판단하는데 反해서) 환경오염 문제를 放置하기를 정책결정자가 결정하는 것과 같은 경우이다.

나 政策研究에서 밝혀진 것을 그대로 인정하면 자신의 과오를 인정하는 것이 된다거나 자신의 權限이 축소된다거나, 심지어는 자신의 體面이 손상된다는 등의 이유로 政策研究의 결과를 무시하는 경우도 많다.

이러한 사태를 극복할 수 있는 대책은 여러가지가 있을 수 있다. 가장 중요한 것은 政策研究의 結果를 많은 사람들에게 公開하여 정책담당자가 正當한 이유없이 이것을 無視하지 못하게끔 하는 方法이다. 그러나 이 방법을 사용할 수 없는 경우가 많다. 정책연구가 外部에 대하여 비밀로 해야 되는 사항을 내용 속에 포함하고 있다가, 政策研究를 시작할 때에나 정책담당자와 연구계약을 맺을 때에 非公開로 할 것을 條件으로 하는 경우가 특히 많기 때문이다. 가능한대로 政策研究를 공개할 수 있는 여건을 마련해야 한다.

② 政策研究가 利用되지 않는 理由 中에서 정책학의 立場에서 보다 심각한 것은 政策研究의 質이 낮기 때문이라는 것이다. 이 致命的인 弱點은 다시 두가지의 약간 다른 내용으로 나뉘어진다.

(a) 政策의 決定이나 執行 등에서 고려해야 할 要素를 정책연구가 모두 검토하지 않는다는 點과 (b) 모델(Model)의 作成이나 政策評價技法上的 弱點이 그것이다.

(a) 政策問題는 여러가지 側面을 지니고 있고 이러한 문제를 해결하기 위한 政策決定이 올바르게 되려면 모든 重要的 要素들을 빠뜨리지 않아야 한다. 그러므로 바람직한 政策決定을 위해서 政策學이 제공하는 지식은 이러한 要素들을 모두 포함해야 한다. 그런데 政策擔當者는 문제 또는 政策의 全體(Whole Policy)에 대한 답변을 求하는데 政策學者들은 자기의 專攻부분에 대한 것만을 연구하여 단편적인 助言(Fractional Advice)만을 제공하는 것이 대부분의 경우이다. (4) 美國과의 무역마찰 문제를 해결하기 위해서 最善의 代案을 선택하려면 代案이 가져올 國際貿易에 대한 영향만이 아니라 技術協助·資本協力 등의 다른 經濟的 側面에 대한 영향, 더 나아가서는 韓·美간의 군사적 및 국제정치上的 協力에 미치는 영향 등도 모두 감안하여야 하는 것이다. 그러나 실제로 政策學者는 萬物博士가 아니기 때문에 자기의 專攻分野에 대한 영향만을 고려하여 결론을 내리므로 모든 要素를 고려하여 最善의 代案을 찾아야 하는 政策決定者에게 결정적인 도움이 되지 못한다는 것이다.

이 弱點은 汎學問的(Interdisciplinary) 接近으로 이론적으로는 극복이 가능하다. 即 위에서 본 韓·美 貿易마찰문제에 대해서 貿易學者만이 아니라 技術·資本協力에 대한 專攻者, 그리고 國際政治와 美國政治를 專攻한 學者들이 협동하여 最善의 代案을 발견하기 위해서 노력하면 가능할 것이다. 그러나 실제에 있어서는 여러 專攻者가 Team을 만들어도 각자가 자기 분야의 입장에서 代案들 間의 우선순위를 提示하는 것이 대부분이며 이를 모두 綜合

(4) D. Truman, "The Social Science: Maturity, Relevance, and Problem of Training," in A. Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham Publishing Co.), 1958, p. 282.

하여 全體的으로 보았을 때 어느 代案이 最善인지를 밝히기는 어렵다. 이 綜合化作業은 政策代案에 내포된 측면들의 중요성을 판단하지 않으면 不可能한데 이 重要性判斷은 政策決定의 核心에 속하는 價値判斷의 문제이기 때문에 政策學者가 함부로 하는 것은 위험하다. 그러므로 이렇게 각 전문분야의 立場에서 代案間의 우선 순위를 밝히는 것이 정책학자들이 할 수 있는 最大의 공헌이며 이 이상을 바라는 것은 정책학에 지나치게 무리한 요구를 하는 경우에 해당되는 것이 대부분이다. 이것은 다음에서 보는 價値判斷의 論爭에서 明白해질 것이다. 그러므로 많은 사람들이 汎學問的 接近이 不足하다고 주장하는 것은 실제에 있어서는 分野別 전문가들이 팀을 만들지도 않을 뿐만 아니라, 만들더라도 자기분야別로 영향을 감안하여 代案間의 우선순위를 提示하는 경우마저 드물다는데에 그 이유가 있다. (5)

정책대안이 가져올 영향의 諸측면을 政策學이 고려하지 못한다는 주장 속에는 汎學問的 接近으로서도 해결하기가 어려운 경우가 포함되어 있는데 對立되는 利害關係를 지닌 政治勢力들의 여러가지 政策代案에 대한 支持와 反對를 대안의 優先順位를 결정할 때에 감안하기 어렵다는 點이다. 사실 이때까지 實踐的인 政策學의 有用性を 論議한 것이나, 또는 앞으로 볼 政策學의 惡用可能性을 논의하는 경우에 우리는 政策學의 내용 중에서 주로 規範的·處方的 接近을 하는 政策分析이나 政策評價를 中心으로 論議하게 되는데, 여기에서 政治的 對立이나 妥協·홍정을 취급하는 것은 극히 어렵다. 政策分析에서는 정치적 타협·홍정 자체를 기피해야 할 나쁜 것으로 생각하는 경향마저 있다. (6) 이는 물론 잘못된 것이지만, 그래서 이론上으로는 政治를 政策分析속에 통합시켜야 (7) 하지만, 실제에 있어서는 이것이 가능한 지 의문이다. (8)

政治的 利害關係를 政策分析 속에 포함시켜야 한다는 주장은, 規範的 측면, 即 價値判斷의 要素를, 政策分析속에 포함시켜야 한다는 보다 근본적인 條件의 一部에 해당되는데, 이 문제는 後述하게 된다. 다만 이와 관련하여 정책결정의 여러가지 脈絡的 側面(Contextual)을 감안해야 하는데도 이를 실제 하지 못하고 있다는 主張이나 (9), 정책이나 정책문제의 分

(5) 실제에서 이 汎學問的 接近은 추진하기가 극히 어렵다. 정책의 실질적 내용만이 아니라 정책 결정과정에 대한 것도 너무 복잡하기 때문에 부분적으로 나누어서 연구를 추진하게 되는데, 이것이 옳지 않은 줄 알지만 어쩔 수 없는 Dilemma라고 Dror는 지적하고 있다. Y. Dror, "Introduction to Transaction Edition," *Public Policymaking Re-examined*, (San Francisco; Chandler Publ., Co., 1983a) (Transaction ed.), pp. vii-xxviii.

(6) 여기에 대해서는 Banfield가 아주 적절한 예를 들고 있다. E. Banfield, "Policy Science as Metaphysical Madness," in R.A. Goldwin (ed.), *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who Leads?* (Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research), 1980, p. 6.

(7) Y. Dro, "New Advances in Public Policy Teaching," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, No. 3, (1983b), pp. 450-451.

(8) Lindblom은 이것이 不可能함을 누누이 강조하고 있다. C.E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall), 1968, pp. 12-20, 특히 17-18.

(9) de Leon: 1981, p. 3.

析이나 研究은 이론의 歷史的·比較的 展望을 반드시 포함해야 한다는 主張<sup>(10)</sup>도 같은 성격의 것으로서, 이론上으로는 바람직한 것으로 꼭 추진해야 하는 것이나 실제에서는 상당히 어렵고, 실제로 잘 실천하지 않는 作業임을 기억해 둘 필요가 있다.

(b) 政治的 要素, 歷史的 맥락 등의 까다로운 측면을 政策分析 속에 포함시키는 어려움이 없다고 하더라도 政策分析에서 일반적으로 利用되는 모델(Model)의 作成이나 政策評價의 方法上 여러가지 弱點이 있어서 政策分析이나 政策評價의 質을 저하시키고 그 利用可能性을 弱화시킨다.

政策分析에서 Model은 핵심적 역할을 담당하는데, 政策代案의 結果를 예측하는데 가장 필요한 工具이다.<sup>(11)</sup> 그러나 모델이 이 역할을 충분히 수행하려면, 모델 속에 포함된 變數의 狀態와 變數들 간의 因果關係에 대한 資料와 정보가 있어야 한다. 그러나, 현실적으로 이들 資料나 情報이 없는 것이 대부분이다. 또 이들을 획득하는데 많은 비용과 시간이 소모된다. 짧은 시간 안에 政策分析을 요구받게 될 때, 경비가 不足할 때, 性質上 資料를 얻기 어려울 때 등등의 경우에는 모델은 不完全해지고 이에 근거한 政策代案의 結果예측은 不正確하게 되어 政策결정자에게 큰 도움이 되지 못하게 된다.

政策이 執行된 後에 政策目標을 달성하여 의도했던 政策效果가 달성되는지 與否를 판단하는 政策評價(좁은 의미의 政策평가로서 總括的 評價라고 부른다)도 논란의 여지가 없는 엄밀하고 正確한 方法이 없기 때문에 평가결과에 대하여 異議가 있을 수 있고, 따라서 政策담당자나 關係자들이 자기들의 마음에 맞지 않는 評價結果를 무시하는 경우가 대부분이다. 밴필드(Banfield) 같은 학자는 극단적으로 다음과 같이 말하고 있을 정도이다.<sup>(12)</sup>

“「누구나 알고 있는 것」과 다른 研究結果나 政治的으로 중요한 集團의 이익에 反하는 연구결과<sup>(13)</sup>는 무시된다. 핑계는, 평가가 어디선가 잘못되었을 것이라는 主張이며, 평가자 스스로도 어디선가 잘못되었을지 모른다는 式의 사과 비슷한 이야기를 하고 있다.”

이렇게 극단적인 경우도 있지만 政策평가가 커다란 충격과 영향을 주는 수도 있다. 그러나, 올바른 方法이 적용될 수 있는 경우도 있지만 사회실험이나 복잡한 통계기법들을 모두 動員하여도 正確하게 政策效果를 판단하지 못하는 경우도 많이 있기 때문에 政策效果 判斷에 대한 信賴度가 낮고 따라서 그 연구결과를 利用할 可能性도 적다.

### Ⅲ. 政策研究의 惡用可能性

① 政策學에 대한 批判으로서 1980年代에 와서 크게 부각된 것이 政策研究의 惡用可能性

(10) Dirr: 1983(a): p. xi.과 1983. (b): pp. 450-451.

(11) 이에 대하여는 分析的·合理的 政策결정에서 자세히 논의하고 그 弱點도 자세히 보게 된다.

(12) Banfield, 1980, p. 10.

(13) 政策評價를 의미.

이다. 이러한 비난은 정책학의 궁극적 目標인 人間尊嚴性的 實現이라는 人道主義的 성격과는 正反對로 정책연구가 非道德的, 非倫理的으로 이용될 수 있음을 지적하고 있기 때문에 보다 심각한 것이다. 이러한 비난은 크게 3가지로 나누어지는데, 첫째, 政府內에서는 中央集權, 權限의 上部集中, 行政府의 優位를 가져온다는 비난, 둘째, 국민과 政府의 關係에서는 정책연구가 政府의 侍女 역할을 한다는 非難, 셋째, 社會內에서는 下流層이 아닌 上流 既存勢力을 위해서 정책연구가 이용된다는 비난 등이다.

② 政策研究가 權限의 上部集中이나 行政府의 優位를 가져올 可能性이 있다는 것은 計劃豫算制度(PPBS)와 같이 分析的·合理的 政策決定을 위하여 마련된 制度的 장치가 지닌 弱點으로서 크게 논란이 된 것이다. Wildawsky는 종래의 品目別 예산 제도와 달리 計劃豫算制度는 行政府 內部에서는 下位 관료가 아니라 大統領에게 豫算의 實質的 決定權을 移轉하게 하고 議會에 대하여 行政府의 優위를 가져오기 때문에 단순한 예산제도의 변화가 아니라 정치구조의 變化라고 보고 이를 反對하였다.<sup>(14)</sup> Wildawsky의 이러한 우려는 妥當성이 있다. 과거부터 해오던 것이므로 계속 推進한다는 것이 아니라 事業의 正當性을 上位目標 達成을 위한 手段으로서의 가치에서 찾게 되면 下位水準의 관료가 아니라 上位目標에 대한 결정을 하는 上級者의 결정권이 강화되고, 여러가지 客觀的 情報과 分析的 資料에 의해서 事業의 正當性을 立證하게 되면 不完全한 정보와 노련한 官僚들의 직관적인 판단에 의하여 사업의 추진여부와 水準을 결정하는 종래의 方法이 설 땅을 잃게 된다. 이렇게 되어 事業을 分析과 長期的 안목에서 上位目標과 관련시키는 計劃豫算制度下에서는 노련한 경험과 통찰력을 위주로 하는 전문관료들의 전통적 권위를 실추시키고 그들의 權限을 弱화시키는 것이다. 마찬가지로의 이유 때문에, 아다뮈어로서 오랜 경험을 통해서, 또는 정치적 이해대립의 조화·타협을 조정하는 과정에서 直觀的 方法으로 사업의 예산을 決定하는 國會議員들의 豫算決定權限이 PPBS에서는 크게 弱化될 可能性이 있는데 이에 더하여 사업을 전체로서의 一貫성과 綜合性을 강조하는 PPBS의 屬性 때문에 부분적·단편적인 이해대립의 조정·타협을 重要視하는 議會의 役割을 크게 弱화시키게 된다.<sup>(15)</sup> 여하튼 이러한 이유 때문에 政策分析은 “客觀性”의 위장을 하고 있는 政治라는 비난이 나오게 되는 것이다.<sup>(16)</sup> 겉으로는 아주 客觀的인 것 같으나 실제로는 어느 一方의 政治的 힘을 증가시키는 것이다.

그러나 이러한 이유만으로 計劃豫算制度나 政策分析이 政策決定權限을 變化시키는 것이 나쁘다고 비난할 수는 없다. 上位政策決定者보다 下位관료가 보다 많은 情報를 장악하고 이 情報를 個人的 利益을 위하여 惡用할 可能性이 있는데 客觀的 分析을 함으로써 이 可能

(14) A. Wildawsky, *The Politics of Budgetary Process*, (Boston: Little Brown and Company), 1974 (2nd ed.), pp. 127-144.

(15) 이러한 PPBS의 여러가지 측면에 대한 자세한 논의는 정정길 “Political and Administrative Implications of PPBS,” *慶大論文集*, 第27卷, 1979, pp. 325-345.

(16) P. deLeon, “Policy Sciences: The Discipline and Profession,” *Policy Sciences*, Vol. 13, No. 1 (1981), p. 3.

性이 줄어들어 權限의 上層部로의 移動이 일어나는 것을 나쁘다고 할 수는 없는 것이다. 또 政府·政策의 全體가 一貫性과 統一性을 유지하도록 하는 것은 바람직스러운 일이다.

分析이나 計劃豫算制度가 中央集權이나 權限의 集中을 가져와서 나쁘다는 주장은 다른데에 그 이유가 있다. 即, 分析을 통하여 經驗·直觀을 증가하는 客觀的 知식을 얻게 되면, 오랫동안의 經驗과 職관을 통하여 획득한 專門知識을 權限의 核心으로 삼고 있는 下位官寮들의 政策決定이나 執行에서의 權力이 弱화되고 이를 최대한으로 이용하여 權限의 上位集中을 도모하는 上級者에게 좋은 무기가 되기 때문이다. 換言하면 官僚의 바람직한 專門的 權威까지도 침식하여 權限의 지나친 集中이 일어날 수 있기 때문이다. 政策의 統一性이나 一貫性의 경우도 마찬가지로서 지나치게 이를 강조하면 부분적인 신축성을 잃게 될 뿐만 아니라 이를 이용하여 行政府가 國會의 바람직한 權限까지도 잠식할 수 있기 때문이다. 政策分析이나 PPBS 등이 이러한 가능성을 지니고 있는 것은 어쩔 수 없는 일이다.

이러한 分析의 問題點에 대해서는 몇가지 극복방안을 생각할 수 있다. 먼저 行政府에서의 分析的 노력에 대응하여 國會의 分析的 노력도 強化하여야 한다. 이를 위해서 美國議會에서는 의회에 산처(C.B.O)나 정책분석실등을 1970年代에 설치하였으며 우리나라의 경우에도 전문위원실을 강화하는 등의 대책이 있어야 한다. 한편 政策分析의 強化로서 전문적 권위를 배경으로 하는 官僚權의 弱化가 일어나는 것을 방지하기 위해서는 뚜렷한 방안이 없다. 상식적인 것 같지만 官僚들 자신의 分析的 能力을 向上시키는 등 官료의 質的 向上을 기하고, 전문적인 分析家를 官료조직에 포함시키는 등으로 分析의 內部化를 기하는 수 밖에 없다.

③ 政策學, 특히 政策分析이 政府와 國民의 關係에서 國民의 利益에 反하여 政府의 侍女 역할을 한다는 上述한 政策學에 관한 두번째 非難은 과거부터 있어 왔지만, 1980年代에 들어와서 Frankfurt 學派의 批判理論인 접근에 의하여 더욱 強化되었다. 批判理論(Critical Theory)에서의 비난을 한마디로 줄이면 政策學이 價值判斷을 회피하고 事實判斷을 하려는 實證主義的 理論을 지니고 있는데 결국 支配者의 利益만을 옹호하는 政策分析을 초래한다는 것이다.<sup>(17)</sup> 이 주장에 대해서 곧 자세히 검토하겠지만, 이들의 非難을 구체적으로 보면, 전통적인 政策分析에서는 政策目標는 주어진 것으로 보고 그것을 달성하기 위한 最善의 手段만을 탐색하게 되는데 政策目標의 決定은 정책결정자에게 맡기게 되므로 정책결정자의 選好만을 最大化시키게 된다는 주장이다. 그래서 政策分析家は 흔히 政策을 正當化시키는 道具役割을 하게 되고<sup>(18)</sup>, 극단적으로는 政策分析이 “나쁜 政策(政策目標를 의미)을 위해서 能率을 제공한다”는 비난까지 있게 되는 것이다.<sup>(19)</sup>

(17) F. L. Dallmayr, "Critical Theory and Public Policy," *Policy Studies Journal* Vol. 9, No. 4 (1980~1981), pp. 525-526, 그리고 C. D. Garson, "From Policy Science to Policy Analysis" *Policy Studies Journal*, Vol. 9, No. 4 (1980~81), pp. 535-538.

(18) R. Golembiewski, *Public Administration As A Developing Discipline* (N.Y.: Marcel Dekker Inc.) 1977, p. 109.

(19) 1980年代에 접어들어 출판된 많은 冊과 논문들이 政策分析과 價值문제 및 倫理문제를 취급하

이러한 시험이 얼마만큼 심각한 것인지는 政策決定이나 執行過程이 어느 정도 民主的인가에 따라 달라진다. 非民主的인 政策過程에서는, 即, 정치체제가 非民主的인 국가에서는 上述한 시험의 가능성이나 심각성이 훨씬 크다. (20) 非民主的인 국가에서는 政策決定者가 일반 국민의 이익을 대변하는 역할이 弱하고 政策執行者에 대한 民主的 統制도 극히 弱하다. 그래서 政策目標의 결정이나 기타 政策過程에서 필요한 價值判斷을 할 때 정책결정자나 정책집행자가 다음대로 자기들이 선택하는 것을 基準으로 하게 될 가능성이 커지게 된다. 더우기 政策分析을 擔當하는 사람들도 연구비를 장악하고 있는 정책담당자의 요구를 그대로 받아들일 可能性이 클 뿐만 아니라 政策擔當者의 비위에 거슬리는 연구보고서는 아예 極秘로 붙여져서 死藏되고 만다. 民主國家에서는 이러한 연구결과도 公開하는 것이 一般的이므로 政策分析家도 一般國民의 이익에 反하는 政策目標를 위해서 연구를 하려고 하지 않을 것이며, 政策擔當者도 그러한 要求를 하지 못하게 된다. 원래 民主國家는 政策決定者가 자신의 選好가 아니라 一般國民의 利益을 위하여 정책을 추진하게끔 하는, 선거등의 制度的 장치를 지니고 있을 뿐만 아니라 言論·批判의 자유등이 보장되고 있다.

그러나 아무리 民主國家라고 하더라도 個個政策에 대하여 정책결정자가 國民의 뜻을 따르는 것은 아니므로 (21) 政策目標設定이나 價值判斷에서 政策決定者는 상당한 裁量을 지니고 있으며, 이 재량을 자신들의 선호를 위해서 反國民的으로 사용할 수 있다. 이때 價值判斷이나 설정된 목표를 주어진 것으로 보고 이를 달성하기 위한 최선의 수단만을 강구하는 分析的 研究는 反國民的인 行動을 하는 執權者를 위해서도 侍女의 役割을 담당할 가능성이 있는 것이다.

④ 政策分析이 上述한 바와 같이 執權者의 地位를 強化시킨다는 비난과 아주 비슷한 理由로서 사회진체적으로 보아 現存狀態(Status Quo)를 옹호하며 既存세력을 두둔하는 保守主義的 傾向을 지닌다는 비난도 있다. 이러한 비난을 받는 것도 政策分析이 政策目標에 대한 批判的 檢査나 중요한 價值基準에 대한 當爲論的 評價없이 政策目標나 價值基準은 주어진 것으로 보고 最善의 手段 탐색만을 임무로 하는 道具主義的(22) 性向을 지니고 있기 때문이다.

⑤ 政策分析이 價值中立의이 될 때 目的이나 價值判斷을 다른 사람들에게 맡기고 오로지 手段만 고려하게 되므로 形式論理的으로 보면 政策分析을 의뢰하는 者는 누구든지 主人으로 삼기는 合理的한 侍女가 되어 主人의 目的·價値의 極大化를 위해서 움직이게 되고, 分析

면서, 이러한 주장을 하고 있는데, 다음의 두 논문집이 크게 참조할만 하다. D. Callahan and B. Jennings (eds.), *Ethics, The Social Sciences, and Policy Analysis* (New York: Plenum Press) 1983; W. Dunn (ed.), *Values, Ethics, and the Practice of Policy Analysis* (Lexington: D.C. Heath and Company), 1983.

(20) Dror, 1983(a), p. xvii.

(21) D. Callahan and B. Jennings (eds.), *op. cit.*, pp. 33-35에서의 對策참조.

(22) 이 말은 instrumental이라는 영어의 번역으로서 手段主義的이라고 번역해도 좋다.



을 의뢰하는 者는 權力이나 富를 지니고 있는 者들이므로 政策分析은 政府 또는 執權者나 社會의 支配集團을 위한 下手人 역할을 하게 된다는 것이다.

이와같은 形式論理는 그 나름대로의 타당성이 있다. 政策分析이 道具主義的 성격을 지니고 있기 때문에 위와같은 비난을 완전히 피할 수는 없는 것이다.

그러나, 이러한 弱點은 어느정도 극복이 可能한데, 다음과 같은 原則을 지켜야 한다.

㉔ 明白히 反國民的인, 反大衆的인 目的을 위한 연구나 분석을 회피해야 한다.

㉕ 政策目標 등 處方的 研究에 관련된 價値문제를 심각히 검토·分析하여 연구의 내용에 明白히 밝혀야 한다.

㉖ 여타가지 對立된 價値들 간에 선택을 해야 하는 때, 即, 價値判斷을 해야하는 때에 政策分析家가 價値判斷을 해야 하는가는 두가지의 경우에 따라 다르다. 첫째, 政策決定者가 明白히 反國民的·反大衆的인 目的을 위해서 行動하지 않고 正統性있는 경우이면 最후의 價値判斷은 政策決定者에게 맡겨야 한다. 둘째, 政策決定者의 正統性이 문제되거나, 正當한 정책결정 자를 찾기 어려운 때, 또는 政策過程에 市民의 參與가 요구되는 때에는 政策決定者와 政策分析家는 相互作用하되 不可避한 경우에는 政策分析家가 價値判斷을 하고 이를 明白히 밝혀야 한다.

以上에서 본 것 中에서 ㉔의 것은 自明하므로 더 이상의 논의가 必要없으나 ㉕와 ㉖는 좀더 자세한 검토가 필요하다. 이는 本質的으로 政策學의 價値判斷問題에 屬한다.

#### IV. 政策學과 價値判斷問題

㉑ 政策學의 研究目的이 政策의 바람직한 決定·執行·評價를 위한 지식을 제공하는데 있다면 이러한 目的을 직접적으로 달성하기 위한 處方的 研究가 價値判斷과 밀접히 연관되어 있는 것은 당연하다. 이제까지의 論議는 주로 政策決定에서 政策代案의 價値基準이나 政策目標 등의 價値에 대해서 政策分析家가 價値判斷을 하지 않게 되면 이를 擔當하는 支配集團 執權者 또는 政府의 侍女역할만을 하게 된다는 것이었다. 그렇다면 政策學者가 價値判斷을 해야하는가? 이 質問에 대하여 학자들 간의 의견은 肯定的인 것과 否定的인 것이 對立되고 相互論爭이 계속되고 있다.

政策學의 價値判斷을 해야 하는가에 대한 論爭은 사실 20C初에 이미 Schmolter 등의 肯定論者와 Weber의 否定的 理論이 맞서 왔다. 그러나 이러한 논쟁이 특히 1980年代에 와서 다시 활발하게 된 것은 獨逸의 Frankfurt 學派의 영향이 크다. Frankfurt 學派에서는 政策學者의 적극적인 價値判斷을 긍정적으로 보는데 比해서 Dror 같은 사람은 조심스럽게 이 문제를 처리하되 原則的으로 학자들은 Weber의 권고에 따라 價値中立的(Value-free)이 되도록 노력할 것을 促求하고 있다.<sup>(23)</sup> 이들의 주장을 간단하게 살펴볼 필요가 있다.

(23) Dal mayr, 1980~1981, Dror 1983(a).

② 먼저 政策學의 道具主義의 性格이 지나치면 政策學이 執權勢力이나 支配集團의 侍女로 전락할 가능성이 있는 點은 누구나 인정하고 있다. 그래서 앞에서 본 ⑥의 주장은 누구나 당연한 것으로 보고 있다. 이것은 價值問題를 연구대상에서 제외, 또는 輕視하던 初期의 입장과 많이 다르다. 初期에는 政策分析등에서 政策目標 또는 價值基準은 주어진 것으로 보고 정치연구의 대상에서 제외시켰던 것이다.

이러한 初期의 價值排除의 경향은 여러가지 原因에 의한 것이지만 크게 두가지가 相互作用하여 이러한 경향을 강화시킨 것은 틀림없다. 첫째, 政策分析 등에서 初期에 많이 사용된 線型計劃등의 OR系 技法들이 政策目標나 價值基準을 주어진 것으로 보고 政策手段의 선택에만 焦點을 두었기 때문이다.<sup>(24)</sup> 둘째, 이러한 연구에서 價值問題를 그 대상으로 삼지 않는 태도가 科學的 方法의 適用에 의한 純粹理論의 구축을 강조하던 行態主義의 論理에 의해 無意識中에 正當化되었으며, 또 政策過程에 대한 實證的 研究는 政策目標등 價值問題를 研究에서 배제시키는 경향을 더욱 強化시켰다.

특히 두번째의 側面은 Frankfurt 學派의 批判理論의 接近을 추종하는 사람으로부터 맹렬한 비난을 받은 것인데, 이들은 現代의 政策學의 創始者인 Lasswell이 원래 그의 스승인 Merriam(政治的 行態論의 創導者인)과 더불어 行態主義者였기 때문에 政策學이 行態主義의 유산을 물려받게 되었다고 비난하고 있다. 이들에 의하면 行態主義的 方法(科學的·實證的 方法)이 人道主義的 目的을 위해서 사용될 것으로 Lasswell은 낙관했으나 1960年代에 와서 技法이 政策分析을 支配하면서 정책결정자의 目的과 價值에 의존하게 되었다고 한다.<sup>(25)</sup>

政策研究에 적용되는 科學的 方法은 計量化가 어려운 가치문제 등을 경시하게 되고 實踐的 價值判斷을 배제하면서 순수이론적 접근을 찬양하게 되는 성향을 지니고 있는 것은 사실이다. 그래서 現存狀態에서의 가치문제에 대해서 비판적 검토를 하지 않음으로써 결과적으로 現存狀態를 옹호하는 경향이 있는 것이다. 또 行態論의 實證的·科學的 方法과 달리 處方의 目的을 위해서 사용되는 OR 등의 政策分析技法도 그 自體 속에 現存세력을 옹호하는 편견(Bias)이 내재되어 있기도 하다. 예를 들면 體制分析(Systems Analysis)은 體制의 均衡을 강조하므로 現存체제를 옹호하게 되고, 費用效果分析은 代案선택의 基準으로서 能率性만을 고려함으로써 公平性등은 감안하지 않아서 下流계층에 대한 특별한 고려를 하지 않는다.<sup>(26)</sup>

여하튼 政策分析이나 行態論에서의 經驗的·科學的 接近이 지닌 以上과 같은 弱點을 극복하기 위해서는 앞의 ⑥에서 주장한 바와 같이 政策過程에서 介入되는 價值문제를 철저히 檢討·分析해서 무의식中에 기존세력을 옹호하는 결과를 가져오지 않도록 해야 한다.

(24) 分析的·合理的 政策決定에서 자세히 검토하듯이 政策目標나 代案선택의 기준에 대해서는 주어진 것으로 보고 批判的인 연구가 적었다.

(25) Garsor, 1980~1981, 536-538, 540-541.

(26) 이것들은 政策分析論을 참고할 것.

③ 政策目標에 대해서, 그리고 政策決定에 포함된 價値問題에 대해서 비판적인 검토를 하고 나: 後에 對立되는 目標 또는 價値 中에서 선택이 있어야 한다. 이때 어느것을 선택하느냐의 결정을 可能한 대로 政策決定者에게 맡겨야 된다는 것이 Dror의 주장이며, 政策分析家도 이 決定에 깊이 관여하여야 한다는 것이 Frankfurt學派의 주장이다.

間接民主主義의 原理에서 보면 正當한 政策決定者는 國民들을 대변하여 價値判斷을 할 수 있는 權限을 부여받는다. 國民들의 선거에 의해서나 또는 선거에서 當選된 者의 위임을 받아서 이러한 權限을 부여받는 것이다. 그리고 이들은 잘못 決定된 경우에 國民에게 政治的 또는 法的인 責任을 지게 된다. 그래서 例를 들면, 현재 쌀값이 上昇되어 쌀을 보유한 농민이 이득을 보고 都市의 서민이 피해를 볼때 쌀값이 上昇되는 것을 放置하느냐, 아니면 安定시키느냐의 兩者에서 어느 것이 바람직스럽다는 決定, 即 價値判斷은 最終적으로 大統領 또는 關係長官등이 決定하여야 하는 것이다. 이 決定을 大統領 대신 學者인 政策分析家가 한다는 것은 民主主義原理로 보면 옳지 못한 것이다. 위에서와 같이 겉으로 明白히 對立되는 價値問題가 토이는 경우에는 政策決定者가 價値判斷을 하려고 하겠지만, 이렇게 뚜렷하지 않은 경우에 政策分析家가 價値判斷을 하고 政策決定者는 아무것도 모르는 상태도 있을 수 있는데, 이러한 상태는 民主主義國家에서 바람직한 현상은 아니다. 바로 앞의 c에서 첫번째의 경우이다. 即 政策決定者가 正統性이 있으며 明白히 反國家的·反大衆的인 目的을 위해서 行動하지 않을 경우이다.

그러나 앞의 c의 두번째 경우에서와 같이 政策決定者의 正統性이 문제가 되거나 正當한 정책결정자를 찾기 어려운 때, 정책결정자가 언제나 國民을 대변할 수는 없으므로 市民參與가 요구되는 경우에는 政策分析家가 價値判斷에서도 상당한 역할을 담당할 수 밖에 없는데, 여기서도 정책분석가가 가능한대로 價値中立的 태도를 견지하자는 것이 Dror의 주장인데 비해서, 가능한대로 價値判斷에서 적극적인 태도를 지녀야 한다는 것이 Frankfurt 학파의 입자이다. 그러나 이들의 주장의 차이는 정도(Degree)의 차이이지 質的인 차이는 아니다.

여하튼 정책결정자의 正統性이 문제되거나 正當한 정책결정자를 찾기가 어려운 경우는 말할 것도 없고 市民參與등이 요구되는 경우에는 누구의 價値기준에 의해서 政策目標를 설정하고 필요한 價値判斷을 해야하는 지가 分明하지 않게 된다. 이런 경우에 D. Mac Rae 같은 學者는 政策분석가가 政策目標를 批判·檢討할 뿐만 아니라 政策決定에 民主的 參與가 있는 경우에도 교육받은 大衆이나 유식한 市民들의 價値判斷에만 依存하지 말고 政策分析家도 적극적으로 價値判斷을 해야 한다고 주장하고 있다.<sup>(27)</sup> 한편, 政策分析家가 價値判斷을 하더라도 分析方法이 지닌 편견이 있기 때문에, 專門家와 政治家의 分析이 아니라 분석가와

(27) D. MacRae, *The Social Function of Social Science*, (New Haven: Yale University Press), 1973에서 그는 규범적, 評價的 對話(Valuative Discourse)를 강조하고, 市民의 參與는 시간적으로 보아 어려운 경우가 많으므로 政策分析家의 價値判斷을 강조한다.

政策決定者의 批判的(Critical) 相互作用이 있어야 한다는 주장이 있다.<sup>(28)</sup>

위와같이 불가피한 경우라도 政策分析家가 價値判斷을 하는 것은 몇가지 點에서 상당한 주의를 요한다. 첫째, 무엇보다도 專門家들은 일반 국민으로부터 知的 權威(올바르게 문제 해결을 하는 가장 정확한 지식을 지니고 있다는)와 客觀性(학자·分析家들이 가장 良心的으로 전체를 위해서 分析할 뿐만 아니라 아무런 편견이 없을 것이라는)을 지닌 集團으로 신뢰를 받기 때문이다. 一般人이나 다른 문의한이 이해하기 어려운 專門的分析 속에 價値判斷의 要素가 加味되어도 그것이 明白하게 일반인이 인식할 수 있을 정도로 드러나지 않는 경우가 많다. 그래서 分析家가 價値判斷을 하게 되면, 어느 부분에서 어떤 價値判斷을 했는지 분명히 밝혀야 한다. 그렇지 않으면 政策分析家가 一般國民을 우롱하는 결과가 되기 쉽다. 둘째, 政策決定에 內包된 가치 문제를 批判적으로 검토하고 政策代案 속에 포함된 여러가지 對立的인 價値를 明白히 정책결정자에게 제시하는 것을 넘어서서 政策分析家가 價値判斷까지 해야 한다는 주장은 관련된 다른 政策擔當者나 市民에 비해서 分析家가 훨씬 倫理·道德적으로 훌륭한 判斷을 내린다는 것을 前提하고 있다. 그러나 이러한 前提가 언제나 옳은 것은 아니다. 더우기 정책분석가가 價値문제에 대해서 門外漢일 경우도 있다. 그러므로 정책분석가가 이런 價値判斷을 달성하려면 國民의 基本權, 自然法思想등등에 대한 理解가 있어야 하며 여기에 더하여 職業的 倫理基準도 확립되어야 한다.<sup>(29)</sup>

## V. 政策學의 獨自性

정책학의 弱點으로 크게 논의되는 것中的 세번째로서 政策學의 學問的 獨自性(Identity) 문제를 생각할 수 있다. 政策學의 展開과정에서 보았듯이 수많은 학문들로부터 理論이나 技法論理등을 원용하기 때문이다. 그래서 과연 하나의 獨立된 학문으로서의 地位를 지니고 있는 것인지, 아니면 여러 분야의 學問에서 개발된 이론의 실천적 目的을 위한 적용이나 實習에 不遲한 것이나 아닌지 의문이 생길 정도이다.

(28) 실제로 있어서 정책관련자들간에 가치의 차이가 심하다. E. Howe and J. Kaufman, "Ethics and Professional Practice," in W. Dunn, *op. cit.*, pp.9-31 참조.

(29) 가치 문제를 자세히 분석, 검토하게 되면 정책결정 속에 내포된 여러가지 가치 문제를 일반 다른 사람보다 분석가가 훨씬 더 잘 알게 되므로 알고서 결정한다는 長點은 있다. 그러나 가치판단을 하는 것은 관련자에게 커다란 영향을 미치는 정책결정의 核心이다. 앞에서 본 바와 같이 농민들의 소득증가를 더욱 가치있는 것으로 판단하여 실행가격을 올리게 되면 농민에게 혜택이 가고 도시의 서민이 피해를 본다. 이렇게 관련자가 커다란 영향을 입게 되면 이들은 가치 판단자에게 여러가지 方法으로 영향력을 행사하여 자신들이 혜택을 보려고 하고 이것이 바로 정치적·행정적 부패의 근본원인이다. 이때 학자들이 가치판단을 한다고 해서 이러한 부패가 없어진다는 보장은 전혀 없다. 더우기 정치가는 다음 선거에서 책임을 지지만 학자들은 그런 책임도 지지 않으므로 오히려 문제가 더욱 심각해질 수 있다. 물론 도덕적 비난이 있게 되지만 농민들이 찬양하고 도시서민이 비난하는 경우와 같이 도덕적, 윤리적으로 보아서 비난받는다는 느낌이 없는 경우도 많다.

여러分野의 理論이나 技法을 이용한다고 해서 그 자체가 學問的 獨自性을 弱하게 하지는 않는다. 가장 핵심적인 연구대상인 정책을 中心으로 여러가지 이론이나 技法들을 再整理·修正·補完하여 하나의 統一된 論理와 體系를 지닌 獨自的 學問을 충분히 만들 수는 있다. 그러나 問題는 현재의 政策學이 아직도 그러한 논리나 틀을 만들지 못한데 있다. 여러 학자들이 나름대로의 틀을 제시하고 있지만, 많은 학자들이 타당성을 인정하는 그러한 틀이 아직 없는 것이다. 이러한 노력을 제약하는 두가지 側面과 이들을 극복할 수 있는 방안을 간간하게 살펴보기로 한다. 첫째, 實質的 政策에 대한 연구의 多樣性이며, 둘째, 政策過程에 대한 연구들의 原學問에로의 回歸현상이다.

實質的 政策에 대한 研究들은 실질정책이 多樣한 성질을 지니고 있음에 따라 그 내용도 극히 다양하다. 人口政策과 에너지政策, 文教政策과 國防政策등은 그 내용이 극히 異質的인이다. 이렇게 異質的인 政策들에 대한 研究들이 政策學이라는 동일한 명칭을 지니고 나타남에 따라 정책학을 더욱 다양하고 異質的인 연구들의 集合體로 보이게 한다.

이 문서는 研究結果와 核心內容 또는 응용적 적용과 理論的 體系를 分離함으로써 어느 정도 해결된다. 政策學의 核心的 內容이 되는 理論的 體系는 여러가지 실질적 내용을 지닌 政策이나 政策過程에 共通的으로 나타나는 原理, 規則性, 또는 論理나 技法을 要素로 하여 구성하고 이를 開發·發展시키기 위하여 정책학자들은 연구와 노력을 계속해야 하고, 이것이야말로 정책학이 他學問과 구별되는 獨自的인 연구대상으로 취급되어야 한다. 이러한 원리나 論理, 또는 技法을 구체적인 정책에 적용하여 실제에 이용될 수 있는 연구결과를 產出할 때는 정책의 실질적 내용에 理論을 제공하는 實質的 學問分野등과 汎學問的 (Interdisciplinary) 接近을 하여야 하고, 연구된 結果는 정책의 구체적 내용에 따라 달라질 것이다.

그러나, 실제에 있어서 兩者는 끊임없이 相互作用을 하여야 하는데 政策學의 논리·기법이 응용적 적용에서 커다란 기여를 함과 同時에 個個政策의 구체적인 研究를 행하는 응용적 적용에서 밝혀지는 새로운 論理가 정책학의 既存理論이나 論理를 수정·보완하여야 한다.<sup>(31)</sup>

여하튼 政策學의 核心的 內容은 여러가지 實質的 政策에 共通的으로 적용될 수 있는 論理나 技法이 되어야 하고 이것을 좀더 구체적으로 보면, 정책의 決定, 執行, 評價 등의 政策過程상의 活動이 바람직스럽게 되는데 직접·간접으로 필요한 원리·논리·기법들이다. 이것이 政策學에서 우리가 연구하고 배우는 내용이 되는 것이다.

그래서 政策學者는 정책연구에서 두가지의 任務를 지니고 있는 것이다. 첫째는 정책학의 核心的 內容을 개발·발전시키는 것이며, 둘째, 이를 끊임없이 현실의 구체적인 政策에 적용하여 실천적 연구결과를 산출해 내는 것이다.

(30) 비슷한 주장을 Dror는 하고 있는데, Dror, 1983(a), p. xi.

(31) P. deLeon, op. cit., p. 5.

정책학의 핵심내용을 여러가지 정책에 공통되는 요소들인 정책과정상의 활동으로 구성하더라도 政策學의 學問的 獨自性을 制約하는 두번째 要素가 있다. 이것은 극복하기 어려우며 더욱 심각한 것이다. 이 弱點은 위에서 본 政策過程上의 活動의 合理性을 위하여 理論·論理·技法 등을 원용하여 온 여러 學問分野들로 政策學이 回歸되는 현상을 말한다. 政治學的 이론이나 논리, 경영학, 경제학적 이론이나 논리등을 원용하였지만, 이들이 융합되어 全體로서의 統一된 하나의 體系를 구성하지 못하고 서로 異質的인 것의 集合體로만 남아 있는 것이다

이 문제가 가장 심각한 것은 規範的·處方的 接近과 實證的·經驗的 接近의 통합이 거의 이루어지고 있지 못하다는 것이다.<sup>(32)</sup> 처방적 접근은 微視經濟學에서부터 出發하여 OR系의 管理科學등이나 體制分析등이 中心이 되어 政策分析論으로 또는 政策評價論으로 연구가 되고 있으나 그 내용 속에 정책과정의 實證的 側面이 거의 포함되고 있지 않으며,<sup>(33)</sup> 管理科學의 영향을 벗어나지 못하고 있는 듯한 인상이다.

한편 경험적·실증적 연구는 行態論的 정치학에서 연구된 정책과정상의 政治的 측면에 대한 이론이나 모델을 정책과정에 따라 약간 재정리한 것 이상을 벗어나지 못하고 있는 것 같다. 이들은 정책결정, 집행에서 핵심적인 知的 作業을 경험적·실증적으로 취급하는 의사결정론 마저 가볍게 취급하고 있어 놀랄만하다.<sup>(34)</sup> 이들 政治學的 接近은 政策學을 政治學으로 回歸시키는 역할을 하고 있는 경향을 보이는데, 數많은 行態論的 政治學의 研究가 政策이라는 색채를 약간 가미시켜 정책학의 일부라고 주장하고 있는 경향이 뚜렷하다. 政策學의 유행에 따라 누구든지 政策學을 한다고 주장하고 있는 실정이다. 이런 경향은 이름은 政策學이지만 내용은 정치학의 것으로 되돌아가고 있는 것이다.

이렇게 兩接近方法—處方的 接近과 實證的 接近—이 相互융합되지 못하는 弱點은 時間이 지나면서도 크게 개선되지 않는 것 같은데, 1968년도에 Lindblom이 저술한 冊, 이후에 Dror와 1971년까지 잇달아 발표한 세권의 冊<sup>(35)</sup>에 比해서 1980年代에 나온 冊들이 이 측면에서 크게 나아진 것이 보이지 않는다.<sup>(36)</sup>

(32) deLeor 은 약간 각도를 달리하며 규범적·맥락적 側面이 정책학의 汎學問的 計算에 포함되고 있지 않다는 것이 특히 부족한 點이라고 지적하고 있는데—de Leon, op. cit. p. 3. 보다 근본적으로는 처방적 접근과 실질적 접근의 乖離 현상이다.

(33) 대표적인 정책분석론 교재로서 현재 널리 사용되는 다음의 세冊이 그렇다. E.S. Quade, *Analysis for Public Decisions* (N.Y.: Elsevier), 1978(4th printing), Stokey and Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis* (N.Y.: W.W. Norton), D. MacRae, Jr. and J.A. Wilde, *Policy Analysis for Public Decisions* (N. Scituate: Duxbury) 1979.

(34) 정책과정에 대한 교재로서 많이 사용되는 다음의 冊들이 모두 그렇다: C.O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Study*, (Belmont, Cal: Duxbury), 1977. J.E. Anderson, *Public Policy Making* (N.Y.: Holt, Rinehart and Winston), 1979(2nd ed.) F.M. Frohock, *Public Policy* Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1979.

(35) 앞에서 본 Dror의 세권의 책은 C. Lindblom, *The Policy-making Process* (Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1968.

(36) 경험적·실증적 입장에서 政策分析의 接近을 종합하려고 한 다음의 冊은 나름대로 評價할만 하

同一한 처방적 접근방법 內에서도 OR系의 논리와 費用—效果分析 등의 논리는 통합된 상태가 아니며, 더우기 政策分析과 政策評價도 이제 서서히 통합되는 흔적이 보일 뿐이며, 實證的·經驗的 접근방법 內에서는 意思決定論, 政策決定論, 政策執行論 등이 서로 分離된 상태에 기깝다. 물론 이러한 비난은 一貫性 있는 政策過程에 대한 體系를 기대하는데서 나오기도 하지만, 여하튼 자칫 잘못하면 政策學은 核心的 論理나 研究對象을 찾지 못하고<sup>(37)</sup> 政策學을 구성하는 이론이나 논리, 기법이 원래 자기가 태어난 학문분야로 되돌아 가서 政策學의 空中分解가 일어날 可能性이 충분히 있다. 통합된 論理體系의 形成이 절실히 要求된다.

---

다. R.T. Nakamura & F. Smallwood, *The Politics of Policy Implementation* (N.Y.: St. Martin's Press), 1980과 G.C. Edwards III and I. Sharkansky, *The Policy Predicament* (San Francisco: Freeman and company), 1978. 한편 처방적·분석적 접근방법에서 경험적·실증적 접근방법을 통합하려고 한 것으로 참고할만한 것은 G. Brewer and P. deLeon, op. cit.

(37) Golmbiewski는 약간 다른 각도에서 政策學의 研究對象에 대한 비판적인 결론을 내리고 있다. Golmbiewski, op. cit.