

정책기조에 관한 탐색적 연구

박 정택*

<目 次>

- | | |
|-----------------------|------------------------------|
| I. 정책기조에 관한 문제의식 | V. 정책기조의 개념적 특성과 주요 구성인자의 탐색 |
| II. 정책기조의 개념적 정의의 탐색 | VI. 결 어 |
| III. 정책기조의 개념적 구조의 탐색 | |
| IV. 정책기조의 개념적 기능의 탐색 | |

<요 약>

사회의 실제 문제를 해결하기 위한 정책학은 이론의 발달 과정에서 가치의 취급을 소홀히 해 왔다는 비판을 받아 왔다. 그 중요한 근거의 하나가 '정책기조'에 관한 이론적 연구의 미흡함을 들 수 있다. 실제 정책당국이나 언론계에서 널리 사용하고 있고, 구체적인 개개 실질 정책분야와 관련한 적지 않은 연구에도 불구하고, '정책기조 자체'에 관한 학문적 관심과 이론적 연구 성과가 미흡하다. 또한 외국의 경우에도 Thomas Kuhn의 'paradigm' 개념을 원용하여 '정책기조'에 해당하는 의미의 'policy paradigm'을 자연스럽게 사용하면서 다양한 실질 정책분야에 관한 많은 연구 성과들을 내놓고 있고, Peter Hall과 같이 실제 정책기조의 변동 모델(a model of paradigmatic policy change)까지 제시한 연구를 전개하고 있는 상황에도 불구하고, 'policy paradigm' 자체의 개념적 차원의 연구는 거의 없다.

이에 가치 문제를 정책학의 이론 체계 속에 수용하고, 전체 정책과정에서 가능하고 있는 서술적 분석과 지향해야 할 규범적 지침의 필요성에 따라, '정책기조' 그 '자체'에 관한 이론 형성 차원의 연구의 적실성과 당위성 문제를 제기한다. 이에 따라 '정책기조'라는 용어의 학문적 연원을 살펴보고, '정책의 방향, 내용, 성격, 과정 등을 규정해 주는 사고 정향, 이념, 철학, 사상 등 정책의 기초적·전제적 논리로서의 기본적 준거 가치'라는 개념적 정의, 상위와 하위의 차원을 갖는 중층적 계층구조를 비롯하여, 정책의 전 과정에서 수행하는 기능을 탐색해 본다. 그리고 유전자성, 기본 가치성, 전제적·당위적 명제성, 공약성

* 대전대학교 법정부 행정학 전공 교수

등의 개념적 특성을 추출하고, 사상, 이데올로기, 철학, 원리원칙, 이론, 가치 등의 구성 인자를 '개념적 차원'에서 '탐색적'으로 논의한다.

1. 정책기조에 관한 문제의식

정책학은 사회의 실제 문제를 해결하는 데 기여할 목적으로 제창되었다(Lasswell, 1951: 8). 그런데 사회의 실제 문제를 해결하기 위해서는 사회의 근본적 가치체계에 대한 끊임없는 비판과 건전한 가치규범을 창조하지 않을 수 없다. 그러나 정책학 이론의 발달 과정에서 정책학이 제창될 때의 그러한 목적과 의지가 다분히 수사에 그치지 않았는가 할 정도로, 사회의 실제 문제를 해결하는데 필요한 근본적 가치의 취급이 소홀히 돼 왔다는 비판(Dallmayr, 1980-81: 522-526)은 지금도 유효하다고 볼 수 있다. 이와 유사한 맥락의 반성적 비판의 하나로, '정책기조'에 관한 이론적 연구가 부족한 것을 제기할 수 있다.

우리 나라 정책당국이나 언론계에서는 "경제정책기조"라거나 "외교정책기조" 등과 같이 특정 분야별로 '정책기조'의 용어와 개념을 많이 사용하고 있다. 또 "정책기조논리"라는 중요한 개념의 제시와 설명(허 범, 1981; 1988: 89)에서 보듯이, 학계에서도 분명히 그 학문적 관심과 중요성에 관한 인식도 일찍부터 있었다. 한국정책학회가 자연스럽게 '정책기조'의 개념을 사용하여 "새 정부의 정책기조와 개혁방안"이란 주제로 1993년 2월 11일 학술토론회를 개최하고, 한국정책학회보 창간호의 기획논문이 분야별 정책기조에 관한 주제 발표 논문(김영평, 1992: 225-242; 최병선, 1992: 243-263; 송하중, 1992: 264-275; 송희준, 1992: 276-292)이었던 사실에서도 그것은 증명된다. 또 국가 전반의 국정기조에 관한 연구(황인정, 1998)를 비롯하여, "경제정책기조"에 관한 성격 규정과 그에 따른 경제정책의 분석(정정길, 1993: 1-15), "환경정책기조"의 변화를 포함한 정책변동 과정을 설명한 연구(고순주, 1997: 153-174), 기타 실질 분야의 연구(송희준·이창기·박기식, 1993: 170-171; 최병선, 1995; 오연천, 1997) 등과 같이, 실질 정책 분야의 정책기조와 관련한 적지 않은 연구 사례를 보여주고 있다. 그렇지만 이와 같이 '정책기조'를 자주 사용하고 있고, 구체적인 실질 정책분야와 관련한 적지 않은 연구에도 불구하고, '정책기조'라는 용어의 개념적 정의를 비롯하여, 정책의 과정과 내용에 걸쳐서 어떤 구조와 기능을 갖는 것이며, 그 개념적 특성은 무엇인가 등 '정책기조 자체'에 관한 적절하고 충분한 이론적 연구 성

과를 내놓지 못하고 있는 것이 우리 학계의 현실이라고 할 것이다.

한편, 외국의 경우도 우리와 크게 차이가 없는 상황이라고 할 수 있다. 즉 Yehezkel Dror는 1986년 Thomas Kuhn(1962)이 과학사 연구에서 제시하여 널리 일상 용어로까지 통용시키게 된 ‘paradigm’ 개념을 인용한 ‘policy paradigm’, 즉 우리말의 ‘정책기조’에 해당하는 의미의 용어를 정의(1986: 102)하면서 정책의 정통성의 유지, 변화에 관하여 언급하고 있다. 그렇지만 그러한 개념 정의 이전에 벌써 자연스럽게 실무계나 학계에서도 사용하고 있는 증거는 많다. 예컨대, 회원국의 외환 또는 통화 위기시에 구제금융 등을 통하여 지원하되, 시장 기능의 안정화와 구조 조정 등 일련의 경제정책을 요구하는 국제기구인 International Monetary Fund(IMF) 정책의 기본적인 준거 가치나 이념에 해당하는 “IMF정책기조”(IMF policy paradigm) (David, 1985)를 비롯하여, 교육, 통상, 교통, 산림, 과학기술, 군사외교, 농업, 보건의료, 간호, 사회복지 등 다양한 실질 정책분야의 정책기조들을 연구한 많은 논문들(Joseph, 1981; Razi, 1988; Riessman, 1988; Paquette, 1991; Titterton, 1992; Chiang, 1993; Tatalovich and Daynes, 1993; Shields, 1993; Silver, 1994; Hune, 1995; Howlett, 1995; Banyard and Grahamb, 1995; Pal, 1995; Coleman et al., 1996; Stunkel, 1997; Pool, 1997; Skogstad, 1998; Coleman, 1998; Menahem, 1998; Spitzer, 1999 등)이 나오고 있다. 그리고 여기에서 한 걸음 더 나아가 Peter A. Hall(1988; 1990: 53-78; 1993: 275-296)은 케인즈학파의 경제정책으로부터 통화주의 학파의 경제정책으로 거시경제 정책기조를 변화(전환)시킨 영국의 경제정책기조의 변동 사례를 설명하면서, 처음으로 실제 정책기조의 변동 모델(a model of paradigmatic policy change)을 제시하였다. 그리고 이에 따라 이 모델에 대한 경험적 검증을 위한 후속 연구(Howlett, 1994)가 나오게 되었다. 이와 같이 실질 정책 분야의 구체적인 정책기조에 관한 연구를 넘어서서 정책기조의 변동 이론까지 나아간 연구들은 정책기조 자체의 개념적 존재와 그 유용성에 대하여는 이제 ‘기정 사실’로 인정하고, 정책기조의 변화가 어떤 단계를 거쳐, 어떤 참여자들이 관여하며, 어떤 정도로, 어떤 기간에 걸쳐 진행되는지에 관하여 경험적으로 연구하는 단계에 진입하였다고도 볼 수 있겠다. 이처럼 정책기조에 관련된 진전된 연구에도 불구하고, 기정 사실로 인정하고 있는 ‘정책기조’에 관한 개념적 차원의 연구가 거의 없는 현실은 우리와 마찬가지로 할 수 있는 점이 특기할만 하다.

이와 같이 학계나 실무계가 모두 실질 정책 분야를 둘러싸고 ‘정책기조’라는 용어를 많이 사용하고 구체적인 실질 정책분야에 관한 정책기조에 대하여 많이 연구할수록, 정책학에서 실제 정책문제와 관련한 철학, 사상, 이념, 원리원칙 등

근본적 가치체계에 관한 이론 영역의 하나로서의 '정책기조' '그 자체에 관한 이론의 형성'을 위한 탐색적 연구의 필요성도 절실했다.

현실의 정책은 필연적으로 그 정책과정에 참여하고 있는 정책결정자의 사회 현실에 관한 일정한 진단과 미래에 관한 구상 등을 반영하고 있다. 이 때 사회 현실에 관한 일정한 진단과 미래에 관한 일정한 구상 등은 정책참여자의 일정한 사고정향, 지식체계, 신념체계, 가치관 등을 반영한 '조작화된 해석(operationalized interpretations)' (Hofmann, 1995: 128)에 근거하고 있다고 할 수 있다. 따라서 정책의 본질을 논의하려고 한다면, 정책을 심층적으로 지배하고 있는 조작화된 해석의 원천(sources)으로서의 '사전 이해(pre-understandings),' '사전 판단(pre-judgements),' '암묵적 이론(implicit theories)' (Hofmann, 129), 또는 '신념체계(belief system)' (Sabatier, 1988), 등의 구조와 기능, 그리고 그 구성 인자 등을 밝히지 않을 수 없다. 이와 같은 '사전 이해,' '사전 판단,' '신념체계,' '암묵적 이론' 또는 '주제 의식' 등이 바로 정책에 관한 논리적 원형 또는 패러다임(paradigm)으로서의 인식론적 측면이며, 정책학이론에 있어서 '정책기조'의 영역을 포함하고 있다고 할 수 있는 것이다. 그리하여 정책기조는 처음부터 의제의 설정과 문제의 정의, 정책의 채택 등은 물론, 나아가 그 결정된 정책의 집행과 평가 등에 이르기까지 정책의 내용과 과정 전반을 규정해 주는 '기본적인 인식의 틀'의 차원에서 논의되어야 한다. 그럼으로써 정책의 내용과 과정에 걸쳐 유전자로서 작용하고 있는 정책기조의 서술적(기술적) 분석은 물론, 규범적이고 처방적인 정책운용의 지침을 제시하는 정책학의 실천적 역할도 올바르게 수행해야 하는 것이다. 그런 의미에서 이 논문은 정책학의 인식론적 측면, 즉 '정책기조 자체'에 관한 정책학이론으로서, 정책기조의 개념적 정의, 구조와 기능, 특성과 구성 인자 등을 '개념적 차원'에서 '탐색적'으로 연구하고자 한다. 따라서 가급적 경험적이고 실증적인 논의는 배제한다.

II. 정책기조의 개념적 정의의 탐색

1. 정책기조 개념의 연원

정책학의 창시자에 의해 '정책기조'를 함축하는 논의는 있었다고 할 수 있다. 1951년 정책학을 제창한 Lasswell은 "The Policy Orientation" (1951: 8)에서, 정책학

은 현실의 문제에 대처하는데 급급할 것이 아니라 사회의 근본적 문제를 해결하는데 기여해야 한다고 하면서, 이를 위하여 정책학은 “문제지향의 관점”(problem-oriented perspectives)을 가져야 한다고 하였다. 그후 그는 문제지향의 관점을 위하여 목표설정, 추세분석, 상황분석, 사태전개 추정, 그리고 대안의 개발·평가·선정 등의 5개 과업을 수행해야 한다고 제시하였다. 여기서 목표설정의 첫 번째 단계는 가치의 형성·배분 과정에서 발생하는 문제에 대처하기 위한 ‘지침(guidance)으로서의 충분히 일반론적인 가정’(postulates of sufficient generality)을 탐색하는 것이라고 하면서, 실제로 고도의 추상적인 일반론적인 가정의 예로 ‘인간의 존엄성’이란 최고의 가치를 제시(1971: 4, 34-42)함으로써, 그도 정책기조의 의미를 함축하는 아이디어를 인식하고는 있었다고 볼 수 있다.

어떻게 질 높은 정책형성을 할 수 있는가 하는데 많은 노력을 쏟은 대표적인 정책학자인 Dror는, 70년대까지만 해도 최적모형의 첫째 단계에 해당되는 정책결정체계의 특성, 즉 정책결정체계의 설계, 정책결정자의 자질 향상, 정보와 의사 전달망의 구성·개편 등을 다루는 정책을 형성하는 정책이란 개념의 metapolicy와, 일련의 개별 정책에 지침을 제공해 주는 종합적 정책인 megapolicy(또는 master policy)의 개념을 통하여 정책기조와 일부 관련된 논의를 전개하였다. 예컨대, metapolicy를 형성하기 위해서는 7개 측면을 다루어야 하는데 그 첫째 측면이 가치를 다루는 일(processing of values)이라고 함으로써(1968: 163-166), 부분적으로 정책기조를 함축한 논의를 하고 있다. 즉 모든 사회는 ‘일련의 구체적 정책의 수원지 역할을 해 주는 일단의 가치들’(a general reservoir of values)을 가지고 있고, 정책과정에서 그것이 구체화되고 서열화되면서 구체적 정책으로 나타난다고 하였다. 또한 정책형성의 합리화를 위해서는 종합정책(megapolicy)이 필요한데, 이는 전반적 목표, 미래에 관한 가정, 위협평가, 쇄신의 정도 등을 다루는 정책이라고 하였다(1971: 63-73).

한편, Dror는 1986년 Thomas Kuhn(1962)이 과학사 연구에서 제시하여 널리 일상 용어로까지 통용시키게 된 ‘paradigm’ 개념을 원용한 ‘policy paradigm’이란 개념을 언급하였다(1986: 102). 그는 ‘policy paradigm’을 “정책과 정책형성에 있어서 당연시되고 암묵적으로 받아들여지고 있는 모든 중요한 기저 가정, 원칙, 종합물리정책, 철학적 가치론, 운용방식, 그리고 이와 유사한 정책 및 정책형성의 요소를 포괄하는 개념”(a concept covering all main underlying assumptions, principles, grand policies, axiologies, modus operandi, and similar elements of policies and of policymaking, especially when taken for granted and accepted tacitly)으로 정의하고 있다.¹⁾

그리하여 정책기조는 당연히 받아들여질 뿐만 아니라 애착과 신뢰로써 반 신성시 될 정도로 여겨지면서, '정책 정통성' (policy orthodoxy)을 갖는 것이라고 하고, 정책기조의 변화를 정책 정통성의 변화와 연계시키고 있다. 이와 같이 Dror는 정책기조와 관련하여 개념적 정의를 시도하였지만, 그 이상의 구체적 논의는 하지 않았다는 점에서 정책학의 과제로 남겨놓았다.

Peter A. Hall은 그의 논문들(1988; 1990: 53-78; 1993: 275-296)에서 명백하게 'policy paradigm'이란 표제를 넣어, Thomas Kuhn의 'paradigm' 개념을 인용하면서 온전히 원용한다. 그는 'policy paradigm'에 대하여 "정책결정자들은 습관적으로 정책의 목표와 목표 달성의 수단뿐만 아니라, 당면한 당해 문제의 본질까지도 구체화 해주는 일단의 아이디어와 표준의 틀(a framework of ideas and standards) 속에서 정책에 관여한다. 그 틀은 정책과 관련한 정책결정자들의 의사소통을 매개 해 주는 특정 용어 속에 내포되어 있다. 그리고 이 틀은 대부분 당연한 것으로 받아들여지고, 전체적으로 의문시되는 일이 없다는 이유 때문만으로도 그 영향력이 크다. 바로 이러한 해석적 틀(interpretive framework)을 정책기조(policy paradigm)라고 하겠다"라고 한다(1993: 279). 그리고 그는 이 틀을 "프리즘" (the prism) 또는 "정책담론의 기초적(또는 전반적) 조건" (underlying/ overall terms of Policy discourse)이라고도 하면서, 정책기조들은 명백히 Kuhn의 "과학 패러다임" (scientific paradigms)과 같은 것이라고 하고, 케인즈의 사상체계를 경제정책기조의 예로 든다(1993: 279, 289-291). 그는 정책변동을 정책학습(policy learning), 그 중에서도 사회적 학습(social learning)의 과정으로 보고 이를 실증적으로 분석하고 있다. 그는 정책변동의 과정을 세 가지 변수, 즉 정책을 지도해 주는 상위의 정책목적(overarching goals), 정책목적을 달성하고자 이용되는 정책수단(policy instruments), 그리고 정책수단의 구체적 설정(settings of policy instruments)의 변수에 따라, 이를 각각 3차적, 2차적, 1차적 변동으로 나눈다. ① 정책수단의 구체적 설정과 같은 1차적 변동(first-order change)은 과거의 불만족스런 정책효과로부터 학

1) 그는 megapolicy를 grand policy(종합물리정책)와 policy principle(정책원칙)로 세분한 대신, 그 전까지 사용하던 megapolicy란 개념을 사용하지 않겠다고 한다. 여기서 종합물리정책이란 어떤 특정 쟁점영역의 '내용'에 관한 광범위한 지침을 규정한 종합적 물리정책(comprehensive material policy)을 말하고, 정책원칙은 특정 영역의 내용이 아닌 정책 일반에 있어서 쇠신 정도, 점증주의와 포괄주의, 위험에 대한 태도, 적극주의 대 소극주의 등과 같이 정책전략으로서의 종합적 규칙을 말한다고 한다(Dror, 1986: 102).

습한 결과로, 예산 편성 때마다 할 수 있을 정도로 자주 변경할 수 있다. 그 예로서 여신 금리 수준의 조정이나 연금 수급액의 설정을 들 수 있다. ② 정책수단 자체의 변경과 같은 2차적 변동(second-order change)도 과거 불만족스런 정책효과로부터 정부의 관계자들이 학습한 결과로, 몇 년에 한번씩 정도로 1차적 변경과 함께 변경할 수 있다. 그 예로서 여신 규제 제도의 도입이나 노령 연금제도의 변경을 들 수 있다. ③ 그런데 정책의 전반적 목표의 변경, 따라서 이에 따른 정책수단의 변경과 그 구체적 설정이 수반되는 것 같은 전반적이고 동시적이며 급격한 전환 방식(radical shift)의 변경과 같은 3차적 변경(third-order change) 과정에 적합한 개념은 '정책기조' (policy paradigm)로서, 그 변경은 정부 관료는 물론, 전문가, 정치인, 관련 민간 집단, 언론 등 전체사회가 관여하는 일종의 사회학습에 의하여, 10여년 이상이나 한 세대 이상이 걸리기도 하는 아주 드문 주기로 이루어진다고 한다. 그 예로서 케인즈주의로부터 통화주의로 거시경제정책이 변경된 것이나 노인의 경제적 빈곤의 완화를 든다(1993: 278-280). 여기서 Hall은 바로 정책의 목적과 수단의 수직적 구조 속에서, 3차적 변경의 대상인 최상위의 '정책의 전반적 목표'가 정책기조의 영역이 된다고 하면서, 그 변화가 점진적이지 않고 급격한 전환의 과정을 밟는다고 한 것이다.

Hall(1993)은 케인즈학파의 경제정책으로부터 통화주의 학파의 경제정책으로 거시경제 정책기조를 변화(전환)시킨 영국의 경제정책기조의 변동 사례를 설명하면서, 종전의 기조가 통용되는 기간(an old period), 전환 기간(a transitional period), 그리고 새로운 기조가 등장하는 기간(a new period) 안에서 뚜렷이 구별할 수 있는 정책기조의 형성과 안정화 단계(stage of paradigm stability), 이변의 누적 단계(accumulation of anomalies), 실험 단계(experimentation), 권위의 단편화 단계(fragmentation of authority), 경합 단계(contestation), 새로운 정책기조의 제도화 단계(institutionalization of the new paradigm) 등 6단계를 추출하고, 처음으로 실제 정책기조의 변동 모델(a model of paradigmatic policy change)을 제시하였다. 그리고 이에 따라 이 모델에 대한 더 많은 경험적 검증을 위한 후속 연구가 나오게 되었다. 예컨대, Michael Howlett는 역시 'policy paradigm'이란 표제를 넣은 그의 논문(1994: 631-649)에서, 원주민에 대한 캐나다 정부의 군사적 방위 정책기조(military protectionist paradigm)가 1860년대의 동화 정책기조(assimilationist paradigm)로 바뀐 뒤, 어떤 과정을 거쳐 현재의 자치와 평화공존(self-government and peaceful coexistence)의 정책기조로 이행하게 되었는가에 관한 실증적 사례를 분석함으로써, Hall의 정책기조 전환의 단계 구분에 대한 검증을 시도하였다. 그는 Hall의

설명에 대하여 대부분 동의하면서도, 원주민 정책기조의 경우 실험 단계와 권위의 단편화 단계가 뒤바뀌어 나타났다는 것 등 약간의 단계 구분에 이견을 제시한 바 있다(1994: 640-643).

이와 같이 이제 정책기조의 변화 과정에 관한 논의의 의미는 정책기조 자체의 개념적 존재와 그 유용성에 대한 논의의 단계를 넘어서서, 정책기조의 변화가 어떤 단계를 거쳐, 어떤 참여자들이 관여하며, 어떤 정도로, 어떤 기간에 걸쳐 진행되는지에 관하여 경험적으로 연구하는 단계로까지 진입하였다고도 볼 수 있겠다. 그러나 역시 정책기조에 관한 개념적 논의가 충분하지 않은 현실을 감안할 때, 그럴수록 정책기조에 관한 개념적 차원의 연구가 오히려 더 필요하다는 사실을 강조해 주고 있다고 할 것이다.

한편, policy paradigm에 대한 개념은 Theodore J. Lowi에 의하여 발전된 것이라는 주장이 있다(Tatalovich and Daynes, 1993: 39). Lowi는 미국 역사를 개관해 볼 때, “정책이 정치를 결정(유발)한다”(policies determine or cause politics)는 가정의 관점에서 정책과 정치를 분석할 필요가 있음을 주장함으로써, 그 때까지의 정치 및 정책 연구의 전형적인 이론인 다윈론, 엘리트론, 절충론 등과는 다른 접근방법을 주장하였다(1972: 299; 1988: xi). 그는 정부가 상이한 유형의 정책을 산출하며, 정책의 유형에 따른 차이가 정치의 유형을 달라지게 만든다는 역사적, 경험적 증거를 제시하면서, 이러한 정책의 유형으로는 분배 정책(distributive policy), 규제 정책(regulative policy), 재분배 정책(redistributive policy) 등의 3유형을 제시하고(1964), 그후 구성 정책(constituent policy)을 추가하여 4가지의 정책유형(policy type)을 제시하였다(1972). 이제는 고전적이 된 이 정책유형의 분류에 대하여 낙태, 총기 규제, 소수민족 인사와대조치(affirmative action) 등 도덕적, 윤리적 쟁점과 관련된 사회규제정책(social regulatory policy)의 분석을 토대로, 정책유형만이 아니라 정책과정변수들(process variables), 특히 참여 이익집단의 수, 다양성, 유형 등에 의하여 측정된 찬성과 반대 등 정치적 갈등의 범위와 같은 중요한 변수를 중심으로 정책분석이 필요하다는 주장을 한 Raymond Tatalovich and Byron W. Daynes(1993: 39)는 Lowi의 정책유형을 ‘policy paradigm’이라고 표현하면서, 그 개념을 발전시킨 학자로 본다. 그러나 이는 Lowi 자신이 논문(1972: 300)에서 “the paradigm”이라고 하면서 각 정책 유형을 논의한 것에 대하여, Tatalovich and Daynes가 ‘the policy paradigm’이라고 지칭한 것으로서, 그 의미는 엄밀히 말해서 그들이 “the Lowi paradigm”(Tatalovich and Daynes, 1993: 39) 또는 “The Lowi framework”(Tatalovich and Daynes, 1988: 3)와 같이 사용하는 용례를 볼 때, 또

Lowi 자신이 “하나의 해석적 분류 도식(또는 틀)”(an interpretative scheme or framework of classification) (1964: 686-690)이라고 하는 용례로 볼 때, 정책과 정치의 연구에 적합한 방법론상의 기본 틀 또는 기본 관점의 뜻에 해당되는 하나의 ‘정책연구 패러다임’ (a policy research paradigm) (Daneke, 1988-89; Bennett, 1993)을 의미한 것으로 볼 수 있다. 따라서 이는 정책유형의 분류 방식에 따른 Lowi의 ‘정책연구 패러다임’에 해당되는 것으로, policy paradigm 개념 자체를 발전시켰다는 것은 이를 의미한 것으로 이해해야 할 것이다.²⁾

결국 policy paradigm 개념은 그 자체의 사용 연원이 그렇게 분명하지 않은 채, Kuhn 이래 자연스럽게 실질 분야의 각 구체적 정책들에 적용되어 연구되고 있는 현실이라고 할 수 있다.

2. 국내 학계의 정책기조에 관한 인식

국내에서도 정책기조에 관한 학문적 관심은 분명히 있어왔다. 허 범(1981, 1988: 89)은 정책형성과정의 첫 순서로서 ‘정책기조논리’의 구성을 들면서, “정책기조논리는 어떤 정책에 대하여 최고관리자의 차원에서 구상하고 적용하는 가장 궁극적인 판단의 근거 또는 기조철학이다. 그것은 가치판단의 기준이 되는 규범논리와 현실판단의 기준이 되는 상황논리의 통합에 의하여 구성된다. 그러므로 정책기조논리는 그것에 입각하여 형성되는 정책의 방향, 내용, 성격, 그리고 과정 등을 실제로 규정하는 가장 근원적인 유전자로서 작용한다. 만약 정책기조논리가 뚜렷하지 못하면, 결과하는 정책의 주제의식이 박약하고 일관성이 흔들린다.”고 설명한다. 또한 공무원 교육을 위한 중앙공무원교육원의 각급 관리자 교재들을 통하여, 정부정책형성기능의 체계화와 그 운용과 관련, 정부정책과정의 중요한 단계로 ‘정책기조논리의 구성’ 또는 ‘기조정책의 형성’을 지적하고 그 개

2) 한편으로 Lowi의 4가지 정책유형이 각 유형의 정책기조, 즉 배분적 정책기조, 규제적 정책기조, 재분배적 정책기조, 구성적 정책기조 등을 의미한 것으로 이해할 수 있다. 그리하여 Lowi 자신이 도표(1964: 713; 1972: 300)로 간명하게 보여 주면서 주장하는 바와 같이, 각 유형의 정책기조가 갖는 기본적 정치단위(primary political unit), 단위들간의 관계(relation among units), 권력구조(power structure), 권력구조의 안정성(stability), 기본적 결정 점(primary decisional locus), 집행(implementation), 강제력의 적용(applicability of coercion), 강제력의 가능성(likelihood of coercion) 등에 관하여 각각 합당한 이론(다원론, 엘리트론, 기타 절충론 등)을 통하여 현실의 정책과 정치를 다양하게 분석하고 설명할 수 있다고 볼 수 있다.

범화와 활용방안을 논의하고 있다(허 범, 1993a).

또 경제정책기조와 관련하여, 정책기조의 정의 대신 “통치이념적 차원과 구체적인 정책내용을 연계시키는 중간목표의 성격을 띤 것”으로 그 성격을 규정하고(정정길, 1993: 6), 경제정책기조에 관한 성격 규정과 그에 따른 경제정책에 대하여 분석한 연구(1993: 1-15)도 있다. 그리고 앞에서 언급한 바와 같이, 한국정책학회보 창간호(1992)에는 실질 정책 분야와 관련된 정책기조에 관한 다각적인 논의가 있었다. 이는 특별히 국내외적으로 격변하는 시기에 우리에게 요구되고 있는 ‘개혁’의 ‘본질’을 인식하고 적절한 개혁적 정책기조논리를 개발·정착시킬 필요 때문에 대두된 문제의식 때문이었다. 국가와 사회의 ‘개혁’은 ‘현행의 패러다임 안에서’(within the paradigm) 소폭적인 개선을 도모하는 것이 아니라, 바로 대폭적이고 발본적인 ‘패러다임 자체의 전환’(paradigm shift)을 의미한다고 할 때, 그 핵심적 과제는 바로 정부가 각종 법령과 제도는 물론 그 운용에 있어서 기조논리의 개혁, 즉 ‘새로운 정책기조의 창조와 정착’이라고 할 것이다. 따라서 실제적으로도 정책기조 논의의 중요성을 강조(허 범, 1993c: 9-25)한 배경도 쉽게 이해할 수 있다고 할 것이다. 그리고 이제 여러 분야에서 사실상 정책기조 차원의 논의를 포함한 실질 분야의 정책 연구가 많이 나오고 있음은 앞에서 언급한 바 있다.

결국 우리 학계는 정책기조 차원의 논의와 연구에도 불구하고 ‘정책기조 자체’에 관한 체계적이고 심층적인 연구는 크게 부족한 실정인 것을 확인할 수 있고, 그 중요성에 비해 적절히 취급하지 못해 왔음을 인정하지 않을 수 없을 것이다.

3. 정책기조의 개념적 정의의 탐색

이상 논의 내용으로 알 수 있는 바와 같이, 정책기조는 구체적 특정 정책의 전체적 판단 기준 또는 근거로서 정책의 내용과 과정 등을 규정하는 일정한 기본적인 가치 또는 논리 등을 말하고 있다고 할 수 있다. 정책기조가 실제 사용되고 있는 전후 맥락으로 보거나 정책과정에서 기능하고 있는 본질적 특성을 살펴보면, 정책기조는 대체로 현실의 구체적인 정책에 있어서 그 방향, 내용, 과정 등 정책의 제반 측면을 규정하는, 그리하여 정책에 관한 한 근원적인 유전자의 역할을 하는 기본적인 인식의 틀 또는 기초적 논리의 의미로 사용되고 있는 것이다.

사실 정책은 인간의 인식과 평가의 결과라고 할 수 있다. 정책에 관여하는 사람들의 인식과 생각 그리고 판단 여하에 따라 정책은 달라진다. 그런데 사람들은

인식하고 생각하며 판단할 때 여러 가지 지식, 경험, 가치규범, 이념, 또는 이론 등을 바탕으로 일정한 인식의 틀(appreciative system)을 형성하여 인식하고 판단하고 의견을 갖기 마련이다(Vickers, 1965: 67-74). 사람이 모든 주변 외부 환경과 사물을 인식하고 판단할 때, 있는 그대로 보고 인식하고 판단하는 것 같지만, 사실은 인식자의 지식, 경험, 이론, 가치관, 세계관 등 일정한 인식의 틀, 관점, 또는 입장을 바탕으로 주변환경과 사물을 인식·판단하고 있는 것이다. 그러한 인식의 틀도 적용의 구체성 정도, 범위의 포괄성 정도, 구조의 체계성 정도 등의 차이에 따라 여러 가지로 나눌 수 있을 것이다. 그 중에서 다른 모든 인식과 판단작용의 기본이 되고, 그 영향력이 널리 일반적 포괄적인 범위에 미침으로써 밑바탕의 기초논리를 제공하는 기본적인 인식의 틀이 중요하다고 할 것이다. 정책과정에서 그 '기본적인 인식의 틀' 기능을 하는 것이 바로 '정책기조'라고 할 것이다.

이상 국내외 여러 학자들의 '정책기조,' '정책기조논리,' 또는 'policy paradigm' 등에 관한 사용의 예들을 탐색한 바와 같이, 앞의 선행 논의를 좀 더 분명히 하고 이를 발전시킨다는 의미에서 정책기조에 관한 개념적 정의와 관련, 일단 다음과 같이 종합 정리하고자 한다.

첫째, '정책기조'는 영어의 'policy paradigm'과 동일한 것으로 규정하고자 한다. 앞에서 Dror, Hall, Howlett 등이 개념 규정한 의미로 보나, "IMF policy paradigm"이나 Pal(1995: 185-207)의 "two different paradigms of human rights discourse," 기타 많은 실질 정책 분야의 정책기조를 논의한 용례로 보나, 'policy paradigm'은 분명히 우리 말의 '정책기조'와 동일시해도 된다고 할 것이다. 다만, 앞에서 Tatalovich and Daynes가 Lowi의 정책유형을 'policy paradigm'이라고 표현하면서, 그 개념을 발전시킨 학자로 Lowi를 지목하고 있는 것이 문제된다. 그러나 이는 전통적인 방법과는 다른 새로운 정책분석 방법으로서의 정책 유형 분류의 기준을 제시한 데 따라, 다른 학자들(Daneke, 1988/ 89; Bennett, 1993)도 사용하고 있는 용어인 '정책연구 패러다임' (a policy research paradigm)을 지칭하는 의미로 받아들이는 것이 합당하다고 본다. 따라서 'policy paradigm'은 '정책학의 패러다임'이나 '정책연구의 패러다임'으로 모호하게 사용될 여지는 있으나, 대부분 서양 문헌에서 나타난 '정책기조'의 용례와 의미를 볼 때 그 의미는 분명히 구별해야 할 것이다.

둘째, '정책기조논리'라는 용어와 관련, 그것이 정책기조 자체에 내재된 기초논리로서의 성격을 강조한 것으로 이해할 수 있는 만큼, 정책기조에 내재된 기반

적, 전체적 논리를 특별히 지칭하여 논의하고자 할 경우에는 그 목적에 맞게 ‘정책기조논리’라는 용어를 사용하되, 기타의 경우에는 실제로 사용되고 있는 관용적 표현을 감안하여 간단히 ‘정책기조’라고만 해도 무방하다고 할 것이다.

셋째, 탐색적 문헌 조사와 실제 관용적 의미를 종합하여 이 논문에서 준거로 사용할 ‘정책기조’의 개념은 ‘정책의 방향, 내용, 성격, 과정 등을 규정해 주는 사고 정향, 이념, 철학, 사상 등 정책의 기초적·전체적 논리로서의 기본적인 준거 가치’라고 정의하고자 한다.

Ⅲ. 정책기조의 개념적 구조의 탐색

정책기조는 각 정책분야에 따라 다양한 구조와 기능을 보일 수 있다. 그렇지만 일반적으로 정책기조는 다음과 같은 개념적 구조와 기능을 갖는 것으로 분석해 볼 수 있다.

1. 정책기조의 수직적 구조

논리의 세계에는 가치의 위계구조가 있고, 목표수단의 계층제가 있다. 마찬가지로 현실의 구체적인 정책이 상하의 계층구조를 이루고 있는 바와 같이, 그러한 정책을 규정하는 정책기조도 더 구체적인 성격을 갖는 것과 고도의 추상적·관념적 성격을 갖는 것 등의 수직적 구조를 취하고 있다. 이를 좀 더 분명히 하기 위하여 ‘정책의 목적체계의 구조’(허범, 1993b) 또는 ‘목표수단의 계층제’(정정길, 1997: 56-58)를 원용하여 살펴보기로 하겠다.

구체적인 정책의 결정과 집행은 정책행동 → 계획목표 → 상위목적 → 이상가치를 지향하는 목적구조를 갖고 있다. 인간은 본성적으로 구체적인 행동을 통하여 이상가치의 실현을 부단히 추구한다. 구체적인 정책의 형성에서도 정책운용자는 의식적·무의식적으로 정책행동, 계획목표, 상위목적, 이상가치의 상향적 또는 하향적 사고를 통하여, 구체적인 정책행동의 결정과 집행에 의하여 계획목표의 달성, 상위목적의 실현, 그리고 궁극적으로는 이상가치의 구현을 지향한다. 여기서 ‘계획목표’는 계획기간 동안에 달성할 수 있는 정책의 목표이다. ‘상위목적’은 대상 계획기간에는 달성할 수 없으나 계획목표를 달성한 뒤에 계속해서 노력하면 장래 달성할 수 있는 목적 또는 목표로서 ‘상위목표’라고도 할 수 있다.

‘이상가치’는 달성하기에는 현실적으로 너무 어려울 정도로 이상적인 목적 또는 목표로서, 그럼에도 불구하고 구체적인 행동세계에서 지속적으로 추구해야 할 궁극적인 가치이다. 결국 정책은 그 직접적인 계획목표의 달성뿐만 아니라, 그보다 상위에 있는 상위목적(상위목표)의 달성, 그리고 최종적으로 이상가치(최고목표)의 구현에 기여해야 하는 계층적 목적체계구조로 되어 있다고 개념화할 수 있다.

이렇게 정책의 목적구조를 계층구조로 나타내 보면, 정책기조의 수직적 구조의 본질과 그 의의가 분명해진다. 즉 정책기조의 차원은 계획목표보다 위에 있는 상위목적(상위목표)과 이상가치(최고목표)의 영역을 말한다. 정책기조는 ‘특정 정책 자체 차원의 직접적이고 특정적이며 단기적인 목표’를 제외하고, 적어도 ‘특정 정책보다 상위 차원 또는 궁극적 차원의 목표’를 의미하며, 그것은 단일의 차원이기보다는 중층적 차원의 구조로 이루어져 있는 것이다. 즉 국가 전체의 정책이 지향하는 정책기조의 하위에 소수의 부문별 정책기조가 있고, 더 나아가 그 하위에 더 구체화 된 정책기조가 있는 수직적 피라미드 구조의 중층적 차원으로 이해하는 것이 필요하다.

그런데 이상의 정책의 목적체계상의 정책기조의 수직적 구조를 객관적으로 분명하게 설정하기 어려운 성격 때문에 충분히 논란의 여지가 있다. 그래서, “장기 비전과 전략이 설정되면 다음 단계로 이들의 커다란 테두리 내에서 경제분야에 대한 정책기조가 정립되어야 한다”고 하고, 구체적으로 경제분야의 정책기조를 “70년대의 중화학공업화, 5공시대의 물가안정, 자율화, 최근의 제조업경쟁력강화 등”으로 예시하면서, “경제정책기조는 통치이념적 차원과 구체적인 정책내용을 연계시키는 중간 목표의 성격을 띤 것으로서, 대통령이 집권기간 중에 추진하고자 하는 중요한 경제정책의 방향이 되는 것”으로 규정할 수도 있다(정정길, 1993: 6). 이 경우 정책기조는 ‘통치이념적 차원과 구체적인 정책내용을 연계시키는 중간 목표의 성격’으로 규정되므로, 앞의 정책의 계층적 목적체계상 ‘상위 목적’ 또는 ‘상위목표’ 차원 정도로 한정하고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

현실 정책기조의 실제 논의도 상위목표 차원 정도를 중심으로 전개되는 경우가 많다. 그래서 정책기조를 상위목적(상위목표) 차원 정도로 이해할 수도 있다. 그러나 정책기조의 이론 체계로서 좀 더 엄밀한 구조와 성격을 밝히는 의미에서, 그리고 현실의 고차원적 가치·이념·철학 등이 정책기조를 구성하는 예를 보더라도 정책기조의 이론체계에 상위목표는 물론 이상가치(최고목표)까지를 포괄함이 더 바람직하다고 할 것이다. 실제로 ‘경제제일주의’ ‘안보우선주의’ ‘복지주의’ ‘정치적 민주화’ 등의 ‘통치이념’(ideology)을 중요한 변수로 놓고, 역대 대통

령의 경제정책관리를 비교 분석하면서 바람직한 대통령의 경제정책관리를 논의한다면(정정길, 1993: 1-15), 정책학의 이론체계 속에 중요한 ‘통치이념’ 등의 고차원적 논의를 포괄하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 바로 그러한 이유 때문에도, ‘정책기조’는 단일 차원이 아닌 ‘중층적 차원의 구조’를 갖는 ‘정책의 상위목적 그리하여 궁극적 목적 차원까지 전체적으로 포괄하는 것’으로서, 정책학의 중요한 이론 영역의 하나로 편입시킬 필요가 있을 것이다.

정책기조의 중층적 수직 구조는 Dror와 Sabatier의 설명에서도 확인할 수 있다.³⁾ Dror(1986: 47-48)는 사회문제에 대처하는 정책의 대응 수준을 다음 4가지의 이념형으로 분류한다. ① 사회과정 수준(the social-process level)은 인간적·전체사회적 진화와 과정에 관한 정책으로서, “도전과 응전,” “사회과정” 또는 그와 같은 정도의 구도로 구상함으로써 마치 Toynbee나 Spengler 등이 말하는 원대한 역사관 그리고 인간진화와 진보의 파국이론(catastrophe theories of human evolution

-
- 3) ‘policy paradigm’이 본래 과학철학자 Kuhn(1962)의 ‘paradigm’ 개념을 원용한 개념이라고 한다면, Kuhn 이후 과학의 본질에 대한 논쟁이 격화하는 가운데, 가장 거시적 종합 과학이론 차원을 그보다 하위 과학이론의 틀에까지 일반화한 Kuhn의 주장을 완화하여 더 적실성 있는 이론을 제시한 경우를 들어, policy paradigm의 중층적 수직 구조를 확인할 수도 있다. 예컨대, Lakatos(1970)가 Kuhn의 패러다임을 과학적 연구프로그램(scientific research programme)이라고 하고, 이 과학적 연구프로그램은 중핵(hard core), 보호대(protective belt), 발견장치(heuristic) 세 가지로 구성되어 있다고 보는데서 패러다임의 중층적 구조를 확인할 수 있다. 중핵은 특정한 연구 영역에서 본원적이고 기본 밑바탕이 되는 명제의 조합으로서, 어떤 변화의 필요성 앞에서도 보존되어야 하는 부분인 만큼 Kuhn의 패러다임과 같이 상당기간 변화하지 않는다고 한다. 보호대는 중핵의 주위를 둘러싸고 있는 보조적 가설, 초기 조건 및 경계 조건을 서술하는 명제의 조합으로서, 상대적으로 자주 바뀌고 수정되는 만큼 Popper의 반증가능성(falsifiability)의 입장과 비슷하다고 한다. 그리고 발견장치는 연구의 방향을 임의적이지 않고 체계적이 되도록 하기 위해서 과학자에게 제공되는 일종의 지침을 말한다(김병섭, 1993). 이와 같이, paradigm 내에도 일정한 구조적 계층이 있어서 아주 견고하게 변하지 않는 paradigm 부분, 좀더 쉽게 변하는 mini-paradigm 부분의 상대적 변화의 정도를 인정함으로써, 현실의 과학적 지식의 변화를 더 잘 설명할 수 있게 보완해 주는 바와 마찬가지로, policy paradigm의 변화의 영역도 동일한 논리를 적용할 여지를 발견할 수 있는 것이다. 그러나 이 논문에서는 과학철학에서 과학활동의 본질이나 정책학에서 정책기조의 본질을 나타내 주는 공통 개념이 ‘paradigm’이라는 점에서, 패러다임의 구조와 변화를 둘러싼 논쟁이 그대로 정책기조의 구조와 변화에 원용될 수 있는 유력한 논거가 될 수 있다는 점만 지적하고자 한다.

and progress) 등을 반영하는 수준이라고 한다. ② 거시대응 수준(the macroresponse level)은 이민홍수, 전쟁, 악성 전염병 등과 같이 사회과정수준보다는 좀더 제한적인 사회문제에 대한 광범위한 전체사회적 대응수준이라고 한다. ③ 중간대응 수준(the mezzoresponse level)은 다양한 사회문제에 중기적·단기적 대응수준이라고 한다(약 100여년간의 로마정부의 위기관리를 예로 든다). ④ 미시대응 수준(the microresponse level)은 기업이나 노조문제, 에너지문제, 지역재해문제 등과 같은 구체적 문제에 대처한 개별적 결정행위 등의 대응수준이라고 한다.

이렇게 보면, Dror의 사회과정 수준이나 거시대응 수준 등과 같은 높은 차원의 대응 논리는 분명한 정책기조의 차원이고, 중간대응 수준 중 중기적 대응 수준의 경우 그 논리 여하에 따라 정책기조논리가 될 수 있다고 할 것이다.

또 Sabatier(1988: 145; 1993)는 일종의 정책공동체인 정책추창연합(advocacy coalition) 개념 중심의 '정책의 하위체제 변동이론'(theory of policy subsystem change)에서 정책엘리트의 신념체제의 구조(structure of belief systems of policy elites)와 관련하여 정책논의(담론)의 수준을 논의하고 있다. 그는 정책논의(담론)의 수준을 ① 사회와 인간의 본질에 관한 인식론적이고 윤리적인 - 그래서 변화가 가장 어려운 - 수준으로서 근본적, 규범적, 존재론적 공리의 차원인 '심층 핵심'(deep core), ② 논거의 기준과 개념적 틀 수준으로서 심층 핵심 성취의 기본전략과 관계되는 근본적 정책입장의 차원인 '준 핵심'(near core), 그리고 ③ 단순한 특정 쟁점을 대상으로 좋은 논거와 자료가 있으면 쉽게 변할 수 있고 준 핵심의 집행에 필요한 수단적 결정과 정보탐색의 차원인 '이차적 측면'(secondary aspects)으로 나누고 있다. 이 중 유사한 핵심 신념을 공유하는 세력 연합에서의 신념의 전환이 있어야 궁극적인 정책의 변화가 발생한다고 한다.

우리는 Sabatier의 구조적 분화의 논리 속에서, 그의 설명에 따른 성격상 '심층 핵심'은 분명한 정책기조의 영역이고, '준 핵심'은 심층 핵심만큼은 분명한 경우가 아닐 수도 있지만 역시 정책기조의 차원에 해당하는 것으로 이해할 수 있다고 할 것이다. 그래서 심층 핵심과 같은 정책기조의 변화야말로 일군(一群)의 정책의 궁극적인 변화를 일으키는 기본 동인이 된다는 주장에 수긍할 수 있고, 그만큼 그 변화는 어렵고, 변화하더라도 어떤 변화의 요인이 장기간 누적되어 일정한 계기에 대폭적 변화의 영향을 주면서 일어나는 경우가 많음을 이해할 수 있다. 결국 Sabatier의 논리 속에서도 정책기조의 중층적 구조를 확인할 수 있고, 이러한 인식에 따라 정책과 정책기조의 변화의 경직성, 유연성의 논의로까지 발전시킬 수 있음을 알 수 있다.

2. 정책기조의 수평적 구조

한편, 정책기조는 정책분야에 따라 수평적으로 다양하게 나타난다. 예컨대 의 교안보정책기조, 국방정책기조, 경제정책기조, 통상정책기조, 교육정책기조, 농업정책기조, 보건의료정책기조, 환경정책기조, 노동정책기조, 교통정책기조, 통신정책기조, 문화예술정책기조 등 정부정책의 경우 정부조직의 명칭에 따라 추출하면 대체로 큰 범위의 분야별 정책기조를 분류해 낼 수 있다. 물론 이러한 다양한 정책기조는 앞의 수직적 구조에서 본 바와 같이, 궁극적으로 그 근원을 추적해 가면 동일하거나 유사한 뿌리를 가진 것으로 분류할 수 있다.

그리하여 수많은 정책분야의 어떤 한 분야를 따로 떼어놓고 보면, 그 분야에서 정책기조는 동일 차원에서 수평적으로 하나만이 아니라 복수일 경우도 많다. 예컨대 국토개발에 관한 정책기조로서 '수도권 기능정비'의 정책기조와 '지방 대도시의 광역 거점도시 육성'의 정책기조를 설정할 수 있다. 또 교통문제를 해결하기 위하여 '대중교통 중심의 교통체계 구축'이라는 정책기조와 '산업경쟁력 제고를 위한 화물유통비용의 획기적 절감'이라는 정책기조를 내놓을 수 있을 것이다. 또 대학입시에 관한 정책기조로서 '고등학교교육의 정상화'라는 정책기조와 '대학자율권의 존중'이라는 정책기조를 함께 관찰하고자 할 수 있다. 이러한 경우 정책기조 사이에 서로 보완적인 관계의 경우도 있겠지만, 서로 상충적 관계일 경우도 있게 된다. 서로 상충되는 정책기조들의 경우, 이를 어떻게 조화 있게 운용할 것인가 하는 매우 어려운 과제를 제기하게 된다.

한편, Lowi는 정부가 상이한 유형의 정책을 산출하며, 이 정책의 유형에 따른 차이가 정치의 유형을 달라지게 만든다는 역사적, 경험적 증거를 제시하면서, 분배 정책, 규제 정책, 재분배 정책, 구성 정책 등 4가지의 정책유형(policy type)을 논의하였다(1972). 이는 4가지 수평적 유형의 정책기조, 즉 배분적 정책기조, 규제적 정책기조, 재분배적 정책기조, 구성적 정책기조 등에 따른 정책분석상의 새로운 접근방법을 의미한 것으로 이해할 수 있을 것이며, 각 정책기조 사이의 유사점과 차이점 등을 의미 있게 분석해 볼 수 있다고 하겠다.

3. 정책기조의 다차원적 구조에 따른 형성, 조정과 변동의 문제

앞에서 본 바와 같이, 정책기조는 수직적·수평적 구조의 다차원적 구조를 갖는다. 그리하여 그들 여러 가지 정책기조들은 그 다차원적 구조 속에서 서로 상하관계에 있거나 보완관계, 또는 상충관계에 놓인다. 이것을 유형화하면 다음의

3유형으로 나눌 수 있다(김신복, 1982: 43; 정정길, 1997: 313-319; Hogwood and Gunn, 1984: 101-152 참조). ① 상하의 관계 - 정책기조의 수직적 구조의 차원에 따라 상위의 정책기조와 상대적으로 그보다 하위에 놓여 있는 정책기조가 있다. ② 보완적 관계 - 정책기조들이 상호 동일한 상위 차원의 기조논리를 구현하는 관계에 있고 서로 그 구현을 지원하는 관계에 있는 경우, 이는 보완적 관계에 있는 것이다. ③ 상충적 관계 - 하나의 정책기조를 구현하고자 하면 다른 정책기조의 구현이 더욱 어려워질 경우, 이는 서로 모순대립적 상충 또는 경쟁 관계에 있는 것이다.

특정 정책은 그 형성, 집행, 평가 등을 둘러싸고 여러 개의 서로 다른 정책기조를 구현해야 할 경우도 있다. 이러한 상황에서 수직적, 수평적 다차원적 정책기조들간의 관계를 어떻게 조화롭게 수용·조정함으로써, 일련의 포괄적 '정책문제군'(政策問題群)(허 범, 1993c: 25)에 대응하여 여하히 정책기조를 형성하고 우선순위를 설정하며, 변동을 기획하고 관리해 나갈 것인가 하는 과제가 제기된다. 상·하위의 관계인 경우에는 상위 정책기조를 중심으로 정책을 운용해야 하므로, 그 우선순위가 비교적 분명한 만큼 조정의 어려움이 그만큼 덜한 편이다. 그러나 상충관계에서는 그 상호관계상 우선순위 또는 수용이나 배척을 결정하고 조정하는 것이 어려운 과제로서 곤란을 야기할 경우가 많아진다. 그런데 원론적으로 말하면, 어떤 차원의 정책기조이냐에 따라 정책기조간 우선순위의 결정은 달라진다. 정책기조는 그 특성상 상위 차원으로 올라갈수록 기본 가치에 대한 사회계약적 합의의 성격이 강해지므로, 국민투표나 선거 등의 방법에 의하여 형성되고 변화되며 조정되고, 그것(paradigm shift)도 오랜 기간에 걸쳐 대폭적인 성격을 띠면서 드물게 이루어진다. 그리고 낮은 차원으로 내려올수록 정책기조의 형성, 변화 또는 조정이 정책당국의 내부적 의사결정에 의존하는 경우도 많아지고, 그것도 상대적으로 단기간에 걸쳐 소폭적인 성격으로 이루어질 수 있다.⁴⁾

4) Sabatier(1988: 145; 1993)가 '정책의 하위체제 변동이론'에서 정책엘리트의 신념체제의 구조와 관련하여 심층 핵심, 준 핵심, 이차적 측면으로 구분한 것은 정책기조의 변동이론에 시사하는 바가 크다. '심층 핵심'의 정책기조의 변화는 아주 어렵고 드물게 일어날 수 있는데 비하여, '준 핵심'의 일정한 경계에 있는 정책기조의 경우 상대적으로 쉽게 짧은 기간에도 일어날 수 있는 근거가 되기 때문이다. 따라서 Hall(1993), Howlett(1994) 등이 Kuhn의 'paradigm shift' 주장에 충실하게, 장기간의 터울을 가지고 급격한 전환 중심의 정책변동만을 주장하는데 대하여, 비교적 단기간에 걸쳐 상대적으로 소폭적인 전환 가능성을 인정하는 수정론이 가능하다고 할 것이나, 이 논문에서는 일단 그 논의를 생략한다.

현대 민주주의시대 이전에는 정책기조의 형성과 논의는 대체로 전제적 형태를 띠었다. 그러한 전제시대에는 집권자를 비롯한 집권세력이 거의 모든 정책의 기초로서의 기본 가치를 독점적으로 논의하고 그와 다른 '이단적 정책사고' (heterodoxy in policy-thinking) (Dror, 1986: 146)를 억압함으로써 정책기조를 독점적·전제적으로 형성하고, 대안적 정책기조(an alternative paradigm)의 가능성을 봉쇄하며, 상충하는 정책기조의 문제를 독선적, 전제적으로 결정하였다. 그러나 현대 민주주의시대에는 민주주의 이념에 합당하게 국민들의 욕구, 원망, 기대, 비전을 정책당국이 수용하지 않을 수 없을 뿐만 아니라, 그러한 일을 조장·지원해야 하게 되었다. 특히 현대국가에서 언론의 자유와 언론기관의 대중적 발달은 이러한 민주적 정책기조 형성과 상충하는 정책기조의 문제를 합리적 담론과정을 거쳐 결정하는 큰 원동력이 되었다. 그러나 아직도 많은 국가에서 여러 가지 이유로 정책기조 논의를 제한하고 기존의 '정책전통' (policy tradition) 또는 '정책우상' (policy idols) (Dror, 146)에 충실한 경향을 발견할 수 있는 것도 엄연한 현실이다.

현대 민주국가의 정책기조의 형성, 조정과 변화의 과정은 '국가와 사회의 관계' (state-society relations)에 관한 관점에 따라 의견이 엇갈린다(Hall, 1993). 정책결정 현상에 관한 전통적인 '사회 중심적 관점'을 대표하는 다원론자(pluralists)는, 이해관계에 따라 조직화된 이익집단 등에 의한 일련의 사회적 압력이 정부에 가해지고 이 때 가장 강력한 연립 세력 중심으로 정책기조논리가 형성, 조정되고 변화한다고 본다. 이는 선거와 같은 제도적 구조(institutional structure)에 따라 선거에서 승리하여 집권한 후 그들이 대변하는 이익을 구현하는 것과 같은 권력 추구(a struggle for power)의 산물이 정책기조라고 보는 관점이다. 이에 비하여, 70-80년대 이후 자본주의체제의 지속성을 탐구하면서 크게 대두한 '국가 중심적 관점'을 대표하는 국가론자(theorists of the state)는, 입법부, 사법부, 행정부로 대표되는 국가가 사회의 이해집단으로부터 상당한 정도의 독립성과 자율성을 갖고 국가이익에 입각하여 고위 공직자와 전문가들에 의하여 국가중심적인 정책기조를 형성, 조정, 변경한다고 본다. 이는 주로 관료 정치(bureaucratic politics)와 정책유산(policy legacy)의 영향력 하에서 정책기조가 형성, 조정되고 변화한다는 것이다. 그런가 하면, 국가론의 토대 위에서 두 관점을 절충하는 관점(Hall, 1993)은, 국가·사회 관계의 엄격한 이원화보다는 그 중간 영역의 정당, 이익집단과 같은 중간 매개 집단뿐만 아니라, 언론, 시장의 압력과 같은 제약, 경제 사상과 같은 외부 시장의 확대 등의 메카니즘을 추가함으로써, 확대된 국가·사회 관계의 개념이 필요하다고 주장한다. 이 절충 관점은 정책기조의 변화와 조정은 전통적인

권력 추구(powering)의 관점뿐만 아니라, 언론, 정당 및 정치인, 공직자, 학자 등이 공론화 과정을 통하여 공공문제의 해결을 추구하기 위하여 아이디어(ideas)를 찾는, 심도 있는 지적인 탐구 작업(puzzling)으로서의 일종의 사회적 학습과정이라는 관점을 가질 필요성을 강조하면서, 아이디어의 역할과 교류에 의하여 국가와 사회가 서로 연결된다는 점에 주목해야 한다고 주장한다.

이상의 관점들의 주장은 현대 민주국가의 정책기조가 형성되고, 조정되며, 변화하는 양상, 과정, 목적 등을 단순하게 도식화 할 수 없는 매우 복잡적이고, 동태적일 수밖에 없다는 사실을 확인해 주고 있다고 볼 수 있다. 그러나 분명한 것은 정책기조 논의가 폭넓게 이루어지는 열린 사회는 사회문제의 진단과 처방 논의도 활발하다는 말과 동일하다. 그러한 사회는 다원적 사고를 조장하고 이단적 사고에 관용적이며 존중하는 사회이므로, 장기적인 관점에서 보면 사회의 자기변화적 발전을 도모하게 해준다. 반면에 정책기조의 논의를 제한하고 억제하는 닫힌 사회는 경직적 사고 속에 자기변화의 기회를 스스로 제한하면서 정책쇄신(policy innovation)의 기회를 놓치기 쉽다고 할 것이다.

IV. 정책기조의 개념적 기능의 탐색

정책기조는 현실의 구체적인 정책에 대하여 주제의식을 뚜렷하게 해주고, 일관성 있게 추진하게 해 주며, 그에 따른 소기의 정책효과를 거둘 수 있게 해 준다. 그리고 정책기조는 특정 정책과 관련, 국민을 설득하여 그 정당성을 확보하게 해 주는 등 거시적 기능을 수행한다. 이러한 일반적인 정책기조의 기능을 개념적 차원에서 살펴보면 다음과 같다.⁵⁾

1. 정책의 상위 또는 궁극 목적과 정당성의 기능

정책과정의 첫 단계인 정책형성과정에서 당면한 문제에 대한 특정 정책을 형성

5) 정책기조가 사회문제의 해결을 추구하는 상위 또는 궁극적 목표라고 볼 때, 그에 입각해 정책의제의 채택과 억제, 정책문제의 인지와 무시, 문제정의 등의 기능은 물론, 정책목표의 설정, 정책대안의 범위, 원천, 내용, 성격 등을 규정하고 분석·평가하며 선택하고, 정책의 집행과 평가의 방향, 지침, 기준 등의 기능을 해주는 것 등을 정책학이 적절히 취급할 필요가 있다. 그런 의미에서 정책학에서 정책기조의 중요성을 상대적으로 더 강조할 필요가 있으므로 구체화 한 것이다.

할 때 특정 정책을 규정해 주는 원천으로서의 이념, 근본 가정, 기반 철학이나 사상 등의 인식론적 준거 기준을 상정하는 것은 인간의 사유체계상 아주 자연스러운 현상이다. 이처럼 정책과정에서 정책의 근원적인 유전자로서의 상위 또는 근본 목적의 기능을 하는 것이 정책기조인 것이다. 그리하여 정책의 상위 또는 궁극적 목적인 정책기조의 설득력과 호소력에 의존하여 정책의 정당성을 확보한다(Hall, 1993: 289). 그것은 정책기조가 대다수 국민이 동의하고 공감할 지향점(이상적 가치)의 형식과 내용으로 표출되기 때문에 가능하다.

2. 정책의제와 정책문제의 인지·채택·범위 설정 기능

정책기조는 다수의 정책문제를 포함하는 하나의 포괄적 '정책문제군'(政策問題群)을 인식하는데 일정한 준거 틀 역할을 하는 기본 관점이라고 할 수 있다. 이러한 정책기조는 '어떤' 문제를 정책의제(policy agenda)로서 채택하고, '어떤' 것을 배제 또는 억제하는가에 관한 기본 관점을 제공한다. 그리하여 정책기조는 정책문제(policy problem)를 어떤 종류의 문제이고, 어느 정도 중요하고 심각한가 등의 일정한 범위와 성격으로 인지하고 규정해 주는 중요한 기능을 한다.⁶⁾ 또 개별적 관련 정책문제의 집합으로서 정책문제군의 유기적 관련성을 밝혀 종합적인 처방으로 대처하기 위해서는 정책문제군의 종합적 파악이 필요한데, 정책기조는 유전자적 핵심요소를 추출하여 문제들의 총체적 파악이 가능하게 한다.

3. 정책목표·정책대안의 설정과 채택의 기준 기능

정책기조는 정책문제를 인지하고 그 인식의 틀로써 문제해결을 위한 목표를 설정하고, 목표를 달성할 수 있는 수단(정책대안)의 범위, 원천과 내용을 규정하며, 그 중 적절한 정책대안이 어느 것인가를 결정할 수 있게 해 준다.⁷⁾

6) 흔히 '문제'를 '본래 저 밖에 객관적인 실체로서 존재하는 것'으로 보는 경향에 반대하여, '현실에서 어떤 준거 틀을 적용하여 얻어낸 인식의 산출물'이라는 매우 중요한 주장(Dery, 1984; 강근복, 1991: 6)을 인정한다면 그에 합당한 논의가 필요할 것이다. 이와 같은 문제정의(problem definition)를 할 때 적용하는 '준거 틀'이 정책기조이다.

7) '정책목표'가 그 의미상으로는 목표의 계층적 특성 때문에 상위 또는 최종 목표를 포함할 수 있다고 해도, 실제 논의를 보면 그렇지 않고 계획된 기간 내에 정책이 달성하고자 하는 직접적·1차적 목표라고 할 수 있는 '계획목표'를 중심으로 하고

개별적 관련 정책문제의 집합으로서 정책문제군의 종합적 파악과 정책대안의 종합적 수립이 필요한데, 정책기조는 유전자적 핵심요소를 추출하여 이들 문제들의 총체적 해결방안의 준비가 가능하게 한다.

4. 정책집행과 정책평가의 방향과 기준 기능

정책기조는 정책집행과 정책평가에 필요한 일정한 방향과 기준을 제공함으로써 정책기조에 합당한 정책의 집행과 평가를 가능하게 해 준다. 정책기조는 정책집행과정에서 기본정책의 취지, 방향, 성격 등을 이탈한 정책표류(policy drift)를 방지하고, 명확한 정책기조에 따라 다른 기관, 하부 기관, 담당자의 통제를 포함하여 정책 자체의 수정관리를 가능케 해 준다.⁸⁾

정책을 집행한 정책효과(policy effect)는 단일 차원으로 끝나지 않는다. 즉 정책에 의한 직접적·계량적·1차적 효과로서 정책산출(policy output)이 나타나고, 그리고 이어서 질적이고 2차적 효과로서 정책영향(policy impact) 또는 정책결과(policy outcome)가 나타난다. 여기서 보다 최종적인 정책효과, 즉 정책영향이나 정책결과 등의 개념이 바로 상위목적이나 이상가치(최고목표) 차원의 정책기조에 비추어 본 정책평가의 차원이 된다.

있는 경우가 많다. 이러한 경우 자칫하면 '계획목표'의 상위에 있으면서 계획기간 내에는 달성할 수 없지만 언젠가 달성하고자 하는 정책방향으로서의 '상위목적'과, 방향감을 가지고 정책이 지향해 나가는 이상적인 목표인 '이상가치'의 차원을 등한시 할 가능성이 있다. 여기서 '정책방향'이란 용어와 관련하여 의미상 '정책기조'보다 상위 또는 하위, 아니면 전적으로 동일시할 수 있는 것이란 주장까지 혼란이 있을 수 있는 것이 사실이다. 실제로 '정책방향'은 계획목표의 달성을 추구하면서 그 상위에 있는 '상위목적의 틀'에서 벗어나지 않을 뿐만 아니라 실질적으로 그 '상위목적까지도 달성하고자 추구하는 정책 행동의 노선'으로 정리할 수 있는데, 이 경우에도 상위목적 차원의 정책기조의 개념과 동일시 될 수 있는 등 계층적 정책목표의 특성상 혼란스럽기는 마찬가지이다. 따라서 정책방향과 정책기조는 동일시 할 수 있는 여지는 있지만, 학문적 논의의 용어와 이론 형성은 정책방향을 포함하고 유전자적 주제의식을 강조하는 '정책기조'로 통일하는 것이 좋을 것이란 편의성 기준으로 양 개념을 사용할 것을 제안하고자 한다.

- 8) 흔히 정책의 성공적 집행을 판단하는 기준, 민본효과적 관점이나 정책의 궁극적 정당성의 기준으로 볼 때 실제적으로 가장 중요하다고 할 수 있는 정책기조를 강조할 필요가 있다.

5. 복잡한 분석 및 평가 요소들에 대한 단순화 기능

정책과정에서 부딪히는 수많은 문제들, 장점과 단점들, 편익과 비용들, 우선순위상 높은 것과 낮은 것 등 수많은 분석과 판단의 요소들과 평가항목들을 비교·계측·형량해 나가면서 체계적·논리적으로 이해하고 선택(결정)하고자 할 경우, 정책기조는 이들을 몇몇 소수의 핵심적 가치판단을 요하는 문제로 단순화하여 이해하고 선택하게 해준다. 정책기조가 있는 경우 소수의 핵심적 가치판단 항목들로 단순화하여 비교적 분명하게 취사선택할 수 있는 기준을 제공하고 합리적 토론의 매개 역할을 한다. 그러나 서양에서 낙태, 사형, 안락사, 총기문제 등 도덕적, 윤리적 쟁점의 경우와 같이, 뚜렷이 상반된 기조논리 때문에 첨예한 논쟁이 양보 없이 지속될 수도 있다(Lowi, 1988; Tatalovich and Daynes, 1988, 1993).

V. 정책기조의 개념적 특성과 주요 구성인자의 탐색

정책기조가 정책체제 내에서 차지하는 위상, 구조, 기능, 효과 등과 관련, 어떠한 개념적 특성을 갖고, 어떤 인자들로 구성되어 있는가를 살펴보기로 하겠다.

1. 정책기조의 개념적 특성

정책기조의 개념적 특성으로는 유전자성, 기본 가치성, 전체적·당위적 명제성, 공약성 등을 추출해 볼 수 있다. 이러한 개념적 특성은 앞에서 본 바와 같이 '정책' 과 '정책기조' 자체의 특성상 절대적이기보다는 상대적이라고 볼 수 있다.

1) 유전자성

정책기조의 가장 본질적인 특성은 그것이 관련된 모든 정책의 방향, 성격, 내용, 과정 등에 걸쳐 하나의 원형(paradigm) 또는 유전자(gene)로서 내재하고 기능하며 효과를 발휘한다는 점이다. 원형이란 원래 주물(鑄物)이나 조각을 만들 때는 그 틀(template) (Hall, 1993: 284)이 되는 것을 말하고, 생물의 근원을 추적할 때는 현실의 여러 종류의 생물의 뿌리라고 추출되는 모델을 말한다. 또 생물학에서 아버지의 생식세포를 통하여 자손에게 전하여 여러 가지 유전형질을 나타내는 원인이 되는 유전의 근원 미립자를 유전인자 또는 유전자라고 한다. 이처럼 현실에서 여러 가지 정책을 형성, 집행 또는 평가해 나갈 때, 그들 정책의 근원

적인 뿌리가 되는 '정책 인식의 틀' 또는 정책의 유전형질을 나타내는 원인이 되는 '정책의 유전자'가 바로 정책기조이다.

이러한 특성 때문에, 정책기조는 종합정책(master policy 또는 megapolicy)이나 종합물리정책(grand policy) 등과 다르다. 이들은 모두 정책의 현실 양태로서의 범위와 소재를 말하는 반면, 정책기조는 이들 속에 내재하는 주제의식(허범, 1988: 89) 또는 음악으로 말하면 主樂想(leitmotiv)(Hall, 1993: 292)에 해당하기 때문이다.

2) 기본 가치성

정책은 바람직한 가치를 선택하거나 창안하여 구현하는 공공활동이다. 그 중에서도 정책기조는 '기본적인 가치'를 선택하거나 창안(발명)하여 구현하는 공공활동과 관련된다. 정책기조를 논의하는 것은 기본적으로 우리들의 삶, 사회 그리고 세계가 어떻게 유지되고 변해야 하는가를 끊임없이 질문하는 '근본적인 자기반성'의 토대 위에서, 그 성찰적 대답을 우리들의 삶과 사회와 세계에 적용하고자 하는 인간 고유의 사유적 특성을 반영하는 활동이다. 이러한 삶과 사회와 세계에 관한 바람직한 기본적 가치를 공공정책에 도입한 것이 정책기조라고 할 것이다.

이러한 정책기조의 특성 때문에 개별적·구체적 정책들이 그 자체의 논리와 목표에만 충실한 부분 최적화(suboptimization)가 아니라, 우리의 삶과 사회와 세계가 추구하는 - 그보다 더 높은, 그래서 가능한 한 근본적인 - 전체 체제의 최적화 가치와의 합치(Churchman, 1968) 여부에 따라 비로소 그 정당성 여부가 판명된다고 할 수 있게 된다.

3) 전제적·당위적 명제성

정책기조는 그 자체로서는 반드시 구체적인 행동계획을 가질 필요는 없는 하나의 명제로서도 충분하므로, 간단 명료한 'A는 B다'라는 명제의 형식으로 나타낼 수 있다. 그리고 그것도 고도의 추상화된 기본적 가치를 표현하고 있는 명제이므로, 기본 가치의 특성상 현실적으로는, 예컨대 'A는 B이어야 한다'와 같은 당위적 언명의 전제적 형태로 표현할 수 있다. 그래서 흔히 그 정치적 상징의 필요성 때문에 구호성 언명의 표현이 많다.

4) 공약성

특정 사회의 정책기조로 채택된 정책기조는 그 사회 구성원과의 공약(commitment)으로서의 특성을 갖는다. 그리고 채택된 정책기조가 그 사회구성원들의 합

의 절차, 예컨대 특정 선거 공약을 제시한 특정 공직자의 선출이라는 민주적 절차를 거쳐 합의한 경우, 그 공약은 특히 일종의 사회계약의 성격을 갖는다. 그러한 의미에서 선거는 정책기조의 주기적인 재검토를 제도화하기로 한 사회계약으로서의 성격을 지니며, 현대 민주국가의 정책기조의 형성과 변동을 제도화한 독특한 의미를 갖는다. 그리고 공약 또는 사회계약으로서의 정책기조는 예측 가능하게 안정된 헌법, 법령 등의 성문법적 형태를 취하기도 하고, 필요에 따라 선언이나 발표 등의 비성문법적 정부 활동의 형태를 취하는 정책기조도 있다.

2. 정책기조논리의 주요 구성인자

현실의 여러 가지 정책기조의 논리를 분석해 보면, 그 정책기조들의 논리는 높은 차원의 특정 사상, 이데올로기 등으로 이루어진 것도 있고, 낮은 차원의 특정 원리원칙, 가치 등으로 이루어진 것도 있다. 이들 정책기조의 구성 인자들은 모두 인간, 사회, 세계 등에 대한 인식, 판단과 이상가치의 지향 등을 내포한 인간의 기본적인 가치, 사고, 신념, 선호 등 - 따라서 정책기조에 관한 서양 문헌에 자주 나타나는 "(big) idea," "ideology," "philosophy," "principle," "theory" 등의 개념 - 을 의미하는 바, 본질적으로는 유사하고 서로 명확히 구분하기 어려운 성격을 지니고 있다. 그렇지만 정책기조의 본질을 파악할 수 있게 해 준다는 의미에서, 정책기조논리의 주요 구성 인자들을 살펴보기로 하겠다.

1) 사상

정책기조논리는 인간, 사회, 세계 등에 대한 통일된 판단체계로서, 일시적이거나 지속적으로 널리 인간의 의식과 행동을 규정하고 지배해 온 포괄적 견해로서의 일정한 사상을 담고 있는 경우가 많다. 특히 사상은 국가정책 전체의 존립 근거나 지향점을 나타내 주는 지표 또는 지침의 구실을 하는 국가적 차원의 정책기조의 논리를 구성하고 개별 정책들을 지배하고 규정해 온 중요한 인자가 되어 왔다. 현대 민주국가에서 국민주권의 사상을 헌법에 선언해 놓고, 그러한 궁극적 정책기조 아래에서 대의제와 국민투표제, 대의제와 관련된 다수결 원리, 선거제도, 복수정당제, 정치적 기본권의 보장, 지방자치제의 채택, 그리고 각종 공청회, 정보공개제도, 입법예고 등 민주적·개방적 절차와 과정을 제도화한 것들이 그 예라고 하겠다. 또 기초생활이 위협받는 자의 국가적 보호, 근로자의 최저임금제 실시, 근로조건기준의 제정 및 감독, 근로자의 노동3권의 보호, 소비자보호운동의 보호 등의 정책은 모두 복지국가사상적 정책기조의 발현이라고 할 것이다.

2) 이데올로기

이데올로기는 하나의 세계관을 형성하여 주고, 이 세계관을 통하여 존재하는 세계와 바람직하다고 생각하는 세계를 인식하고 평가하게 해준다. 정치적 이데올로기(이념)가 판이하게 다른 미국과 구 소련은 각각 그 내용과 성격이 뚜렷하게 다른 정책을 형성하고 집행하였는데, 정치적 문화가 상당히 비슷하고 정책구상의 상호교환이 비교적 활발히 일어나고 있는 유럽의 여러 나라와 미국 사이에도 그 이데올로기의 미묘한 차이에 따라 정책의 차이가 나타난다(Furniss and Mitchell, 1984: 15-54). 이는 정책과정에서 중요한 전제와 맥락을 구성하는 이데올로기의 의의이자, 정책학이 이데올로기의 연구에 관심을 갖는 이유를 말해 준다(Tribe, 1972). 이데올로기가 정책의 개념에서 차지하는 위치는 특히 정책기조 차원이다. 즉 이데올로기는 특정 정책목표의 정당성의 근거가 되는 상위 또는 궁극적 목적으로서의 정책기조의 논리를 구성하는 중요한 인자가 된다. 그리하여 이데올로기는 동조집단을 중심으로는 강력한 합의를 쉽게 형성시켜 주고, 반대집단을 중심으로는 갈등과 반발을 불러일으키기도 한다.

3) 철학

정책과정의 참여자들은 자신의 지식·경험을 통하여 지향해야 할 방향이나 이념 등 본질적인 문제에 대하여 기본적인 생각으로서의 철학을 갖고 정책기조의 논리를 구성하고, 참여과정에서 이를 실제 정책에 반영하고자 노력하게 되는 만큼, '정책은 철학의 행동화'라고 할 수 있다. 이것이 바로 정책과정에서 유전자로 작용하게 되는 정책기조논리의 구성 인자의 하나인 철학의 의의라고 할 것이다. 이를 반영하여 최근 정책연구에서 철학의 중요성에 관심을 보이고 있기도 하다(Goodin, 1982). 정책기조논리는 개인은 물론 어떤 집합적 단위의 철학에도 의존한다. 그리하여 이는 다분히 이데올로기로서의 성격과도 흡사하게 된다.

4) 원리·원칙

어떤 정책기조는 그 분야에서 널리 수용되고 있으면서, 관련 구체적 정책들에 적용될 수 있는 근간으로서의 기본적인 원리·원칙에 기초하고 있기도 하다. 예컨대, 현행 헌법 제121조의 "국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다."는 '耕者有田의 原則'에 따라 관련 법률 등에서, 농지는 원칙적으로 농사를 짓는 농민이 소유하도록 하고 농민 아닌 사람의 농지 소유나 취득을 규제하고 있는 농업정책기조논리를 들 수 있다. 또 교육정책의 기조논리로서 국민 누구나 교육을 통해 원하는

일을 할 수 있는 소양과 능력을 배양함으로써 삶의 의미와 보람을 느낄 수 있게 하기 위해 그 기초가 되는 교육받을 기회를 균등하게 열어 놓는다는 '기회균등의 원칙'에 따라, 의무교육제도의 점진적 확충정책이나 각급 각종 분야의 전문 또는 특수 교육을 위한 정책을 추진하는 예도 들 수 있다. 그런데 정책기조논리를 구성할 수 있는 원리·원칙은 여러 가지 관련 구체적 정책들에 적용될 수 있는 근간으로서의 기본적인 대원리·대원칙 중심의 원리나 원칙을 의미한다고 할 것이다.

5) 이론

정책문제를 해결하기 위한 정책이 명시적이건 잠재적이건, 또는 체계적이건 비체계적이건, 그런 정책의 구성에 참여하는 사람들은 그 나름의 원인-결과 관계에 관한 '이론'을 가지고 있다. 결국 사회적 문제에서 정책문제가 도출되고, 정책문제의 해결을 위하여 정책이 구성되고, 이런 정책이 이론에 바탕을 두는 것이라면(강신택, 443), 어떤 이론을 어떻게 원용하느냐에 따라 정책에 의하여 채구성되는 사회의 성격이 달라진다고 할 것이다. 그런데 정책기조논리를 구성하는 이론은 널리 그 타당성과 신뢰성 등을 확보한(또는 확보할 수 있는) 보편적이고 체계화된 이론일 때(또는 가능성이 있을 때) 기조논리 자체에 적합한 이론이 된다.

6) 가치

정책과정에 참여하는 자는 누구나 이상적이라고 생각하는 가치를 지니고 정책과정에 참여하면서, 명시적이거나 묵시적으로 정책에 관한 기조논리를 형성하고 자신(또는 자신의 집단)의 일정한 가치를 실현하고자 하는데, 이렇게 실현하고자 하는 가치가 바로 정책기조논리를 구성하는 한 인자가 되는 것이다. 현실적으로 구체적 가치로 표현된 정책기조도 그 적합성에 관한 논쟁이 벌어질 경우 다시 그 보다 상위의 가치논쟁으로 비화되는 경우가 많다. 그리하여 정책학에서는 가치에 대한 연구에 특별히 관심을 쏟고 있다(Fischer, 1980; Tatalovich and Daynes, 1988; Rose, 1991).⁹⁾

9) Rose(1991: 8, 12)는 케인즈 혁명에 따른 경제정책기조의 변화와 함께, 1960년대 미국의 '빈곤과의 전쟁'(War on Poverty)이 그 당시 빈곤이 증가해서가 아니라 빈곤에 대하여 무엇인가를 해야 된다는 요구를 낳은 '가치의 전환'(a shift in values)의 결과라는 예를 들고 있다.

Ⅵ. 결 어

구체적인 개별 정책분야의 지도원리가 되고 있는 가치, 철학, 이념, 사상, 이론들은 그들 분야의 연구자들에게 의해 폭넓게 연구되고 논의되어 왔었다. 그러나 그들 개별 정책분야의 연구자들에게 정책 일반에 관한 일반적이고 보편타당한 지식을 제공하고자 하는 정책학 이론은, 정작 그런 정책 논의와 연구에서 불가결한 가치, 철학, 이념, 사상 등을 그 중요성만큼 적절하게 취급하지 못해 왔다. 즉 '정책기조'의 영역에 관한 이론 형성의 경시로 인하여, 정책학의 정체성, 적실성과 도구주의적 한계에 대한 학문적 회의에 직면하기도 하고, 실천적으로는 충분히 의미 있는 사회변화를 이끌어내지 못하고 있는 측면이 많다고 할 수 있다.

또 실무적인 관행을 관찰해 보면 여기에서도 바람직한 정책기조의 기획과 관리 등을 적절히 해내지는 못하고 있음을 발견할 수 있다. 현실적으로 정책기조가 존재하지 않거나 불분명한 경우나 정책기조가 표류하는 경우에 비하여, 역시 정책기조가 존재하고, 그것도 분명하게 드러난 경우가 '주제의식'을 뚜렷하게 부각시킨 문학 작품처럼, 일반적으로 뚜렷하고 일관되게 정책의도를 관철시키면서 정책 표류를 방지할 수 있는데도, 이에 관한 인식이나 기획과 관리는 충분하고 적절하게 이루어지고 있다고 할 수 없다. 특히 지금 우리 앞에 놓여 있는 전환기에는 정책 실무자들이 정책기조에 관한 인식을 새롭게 하고, 정책 현장에서 시대적 소명에 부응하는 정책기조의 내용, 정당성, 변동 등을 점검하게 해주는 하나의 계기가 된다. 현재의 정책기조가 무엇인지, 그 정책기조는 충분히 정당성을 지니고 있는지, 더 정당성 있는 대안적 정책기조논리에 대한 진지한 검토는 있는지, 새로운 정책기조로의 전환이 필요하고 이를 적절히 기획·관리할 수 있는지, 정당성이 결여된 정책기조로의 전환을 강행하고 있지는 않는지, 정책기조에 관한 논의를 개방하고 정책기조 사이의 민주적 경쟁을 신봉하고 있는지 등에 관한 점검이 항상 필요한 것이다.

이제 정책학도나 정책담당자들은 특정 현상에 대한 본질적 이해를 도모할 수록 그 심층적 배후 요인과 의미를 발견해 내야 하는 것처럼, 정책학 연구에 있어서도 수많은 구체적인 개별 정책분야의 지도원리가 되고 있는 그 심층적 배후 요인과 의미로서의 정책기조의 기능, 특성, 변화 과정 등을 올바르게 인식하고, 정책의 형성, 집행 그리고 평가의 전 과정에 걸쳐서 정책기조의 형성, 조정, 변화를 기획하고 관리해 나가는데 연구와 실천을 아끼지 않아야 할 것이다. 특히 반인간

적·반민주적·반복지적인 것으로 검증된 정책기조나, 검증이 안된 정책기조(unexamined policy paradigms)로 인한 정책독선(policy dogma), 정책환상(policy phantasm)의 오류로부터 벗어나고, 그 대신 우상타파 과정(iconoclastic process)에 비유(Dror, 1986: 144-147)되는 패러다임 자체의 전환에 의하여, 인간적·민주적·복지적인 성격을 고양하는 정책을 창출하는 정책쇄신을 이루어야 할 것이다.

이에 따라 이 연구는 수많은 개별 정책들의 지도원리가 되는 기초적·전제적·원형적 근거를 '정책기조'라는 개념으로 묶어, 그 이론을 정책학의 중요한 이론 영역의 하나로서 수용할 필요성을 제기하면서, 정책기조 자체의 이론 형성을 위한 더 많은 연구를 촉발하는 계기를 바라고 여러 측면에서 정책기조를 탐색한 연구이다. 앞으로 이와 같은 정책기조 자체의 개념적 논의와 더불어, 정책기조의 변동에 의한 정책변동이론의 검토와 수정, 정책기조 변동의 경직성과 유연성, 기존 정책기조의 옹호와 전환의 타당성 등에 관한 정책기조변동이론의 논의, 그리고 그 경험적인 실증 연구, 또한 더 나아가 각 실질 정책 분야의 개별적 정책기조에 관한 구체적 검토에 이르기까지 정책기조와 관련된 연구 영역의 가능성은 무척 넓고 깊다고 할 수 있다. 따라서 정책학의 실천적 목적에 비추어 이들에 관한 더 많은 관심과 연구를 기대하고자 한다.

참고문헌

- 강신택, 「사회과학연구의 논리」, 서울: 박영사, 1981.
- 고순주, 「환경정책변동의 맥락과 특성에 관한 연구」, 충남대학교 대학원 행정학 박사 학위논문, 1997.
- 김병섭, “지식성장론의 가능성과 한계,” 「한국행정학보」 제27권 제 4 호(겨울호), 1993.
- 김신복, “정책목표의 설정,” 「정책학」, 유 훈 외(공저), 서울: 법문사, 1982.
- 김영평, “사회질서의 회복을 위한 개혁의 기초와 방향,” 「한국정책학회보」 창간호, 1992.
- _____, “우리나라 정책결정 체계의 개혁,” 「한국정책학회보」 통권 제 2 호, 1993.
- 노화준, 「정책학원론」, 서울: 박영사, 1995.
- 박정택, “정책기조의 정책학적 의미와 개념적 구조,” 「대전대학교 사회과학논문

- 집」 제14권 제 2 호, 1995.
- _____, “정책기조의 개념적 특성과 주요 구성인자,” 「대전대학교 사회과학논문집」 제15권 제 1 호, 1996.
- 송하중, “산업과 과학기술 발전을 위한 개혁의 기초와 방향,” 「한국정책학회보」 창간호, 1992.
- 송희준, “사회의 창의력 창출을 위한 개혁의 기초와 방향,” 「한국정책학회보」 창간호, 1992.
- 송희준 · 이창기 · 박기식, “정보통신 산업의 정책유형간 상호관계,” 「한국정책학회보」 통권 제 2 호, 1993.
- 오연천, “정부개혁의 기초변화와 고객지향적 전자정부론,” 「행정논총」 제35권 제 1 호, 1997.
- 정정길, 「정책학원론」 개정판, 서울: 대명출판사, 1997.
- _____, “바람직한 대통령의 정책관리: 경제정책을 중심으로” 「한국행정학보」 제27권 제 1 호, 1993.
- 최병선, “민간의 자율성 증진을 위한 개혁의 기초와 방향,” 「한국정책학회보」 창간호, 1992.
- _____, “국제화와 정부역할의 재조정-정부파라다임의 전환을 중심으로,” 「행정논총」 제33권 제 2 호, 1995.
- 허 범, “기본정책의 형성과 운용,” 「고급관리자과정교재」, 서울: 중앙공무원교육원, 1981.
- _____, “공공정책의 형성과 집행,” 「행정학개론」, 허 범외(공저), 서울: 대영문화사, 1988.
- _____, “정책형성의 기획과 조정,” 「고위정책관리자교재」, 서울: 중앙공무원교육원, 1993 (a).
- _____, “국가목표의 체계화와 운용,” 「고위정책관리자교재」, 서울: 중앙공무원교육원, 1993 (b).
- _____, “문민정부의 개혁기조와 정책방향,” 「한국정책학회보」 통권 제 2 호, 1993 (c).
- 황인정, “새 정부의 국정방향과 국가혁신과제,” 「한국정책학회보」 제 7 권 제 1 호, 1998.

- reported Strengths of Homeless Mothers,” *American Journal of Orthopsychiatry* 65(4) Oct., 1995.
- Bennet, W. Lance, “A Policy Research Paradigm for the News Media and Democracy,” *Journal of Communication* 43(Summer), 1993.
- Chiang, J. T., “From Industry Targeting to Technology Targeting: A Policy Paradigm Shift in the 1980s,” *Technology in Society* 15(4), 1993.
- Churchman, C. West, *Challenge to Reason*, N. Y.: McGraw-Hill, 1968.
- Coleman, William D. et al, “Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture,” *Journal of Public Policy*, 16, 1996.
- Coleman, William D., “From Protected Development to Market Liberalism: Paradigm Change in Agriculture,” *Journal of European Public Policy* 5(4), 1998.
- Dallmayr, Fred R., “Critical Theory and Public Policy,” *Policy Studies Journal* Vol. 9, No. 4, 1980.
- Daneke, Gregory A., “On Paradigmatic Progress in Public Policy and Administration,” *Policy Studies Journal* 17(Winter), 1988-89.
- David, Wilfred L., *The IMF Policy Paradigm: The Macroeconomics of Stabilization, Structural Adjustment, and Economic Development*, New York: Praeger, 1985.
- Dery, David, *Problem Definition in Policy Analysis*, Lawrence, Kansas: The University of Kansas, 1984; 강근복 역, 「정책분석과 문제정의」, 서울: 대광문화사, 1990.
- Dror, Yehezkel, *Public Policymaking Reexamined*, Scranton, Pennsylvania: Chandler Publishing Co., 1968.
- _____, *Design for Policy Sciences*, N.Y.: Elsevier, 1971.
- _____, *Policymaking under Adversity*, New Brunswick: Transaction Books, 1986.
- Fischer, Frank, *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*, Boulder, CO: Westview, 1980.
- Furniss, Norman and Mitchell, Neil, “Social Welfare Provisions in Western Europe: Current Status and Future Possibilities,” *Public Policy and Social Institutions*, Harrell R. Rodgers, Jr. (ed.), Greenwich, Connecticut: JAI Press Inc., 1984.
- Goodin, E. Robert, *Political Theory and Public Policy*, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1982.
- Hall, Peter A., “Policy Paradigms, Social Learning and the State,” Paper presented to the International Political Science Association, Washington, DC., 1988.
- _____, “Policy Paradigms, Experts, and the State: The Case of Macroeconomic Policy-

- making in Britain," in S. Brooks & A. G. Gagnon(eds.), *Social Scientists, Policy, and the State*, New York: Praeger, 1990.
- _____, "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain," *Comparative Politics* 25(3), 1993.
- Hofmann, Jeanette, "Implicit Theories in Policy Discourse: An Inquiry into the Interpretations of Reality in German Technology Policy," *Policy Sciences* 28, 1995.
- Hogwood, B and Gunn, L, *Policy Analysis for the Real World*, N.Y.: Oxford Univ. Press, 1984.
- Howlett, Michael, "Policy Paradigms and Policy Change: Lessons from the Old and New Canadian Policies Towards Aboriginal Peoples," *Policy Studies Journal*, Vol. 22, No. 4, 1994.
- _____, "Do Ideas Matter: Policy Network Configurations and Resistance to Policy Change in the Canadian Forest Sector," *Canadian Public Administration* 38(3) Fall, 1995.
- Hune, S., "Rethinking Race, Paradigms and Policy Formation," *Amerasia Journal* 21(1-2), 1995.
- Joseph, S. C., "The Infant Formula Controversy: An International Health-Policy Paradigm," *Annals of International Medicine* 95(3), 1981.
- Kuhn, Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, Il: University of Chicago Press, 1962.
- Lakatos, I., "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes," in Lakatos, I. and Musgrave, A.(ed.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Lasswell, Harold D., "The Policy Orientation" in *The Policy Sciences*, Daniel Lerner and Harold Lasswell(ed.), Stanford: Stanford Univ. Press, 1951.
- _____, *A Pre-View of Policy Sciences*, N.Y.: American Elsevier Co. 1971.
- Lowi, Theodore J., "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics* 16, 1964.
- _____, "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review* 32, 1972.
- _____, "Forward: New Dimensions in Politics and Policies," in Raymond Tatalovich and Byron W. Daynes, eds., *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*,

Boulder, CO: Westview Press, 1988.

Menahem, Gila, "Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel," *Journal of Public Policy* 18(3), 1998.

Pal, Leslie A., "Competing Paradigms in policy discourse: The case of international human rights," *Policy Sciences* (May), Vol. 28, No. 2, 1995.

Paquette, "A New Policy Paradigm for Ontario Education," *Interchange* 22(4), 1991.

Poole, Robert W., "Privatization: A New Transportation Paradigm," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 553, 1997.

Razi, G. Hossein, "An Alternative Paradigm to State Rationality in Foreign Policy: the Iran-Iraq War," *The Western Political Quarterly* 41(Dec.), 1988.

Riessman, Frank, "Transforming the Schools: A New Paradigm," *Social Policy*, 19(Summer), 1988.

Rose, Richard, "What is Lesson-Drawing," *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1, 1991.

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

Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, H., "Policy Change over A Decade or More," in P. A. Sabatier and H. Jenkins-Smith(eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview, 1993.

Shields, Patricia M., "A New Paradigm for Military Policy: Socioeconomics," *Armed Forces and Society* 19(Summer), 1993.

Silver, Hilary, "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms," *International Labour Review* 133(5-6), 1994.

Skogstad, G., "Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the US," *Governance* 11(4) October, 1998.

Spitzer, A., "Steering an Academic: Department through a Paradigm Shift: The Case of a New Paradigm for Nursing," *Journal of Nursing Education* 38(7) Oct., 1999.

Stunkel, Edith, "Rural Public Transportation and Mobility of Older Persons: Paradigms for Policy," *Journal of Aging & Social Policy* 9(3), 1997.

Tatalovich, Raymond and Byron W. Daynes, eds., *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*, Boulder, CO: Westview Press, 1988.

_____, "The Lowi Paradigm, Moral Conflict, and Coalition-Building: Pro-Choice versus Pro-Life," *Women and Politics* 13(1), 1993.

Titterton, Michael, "Managing Threats to Welfare: The Search for a New Paradigm of Welfare," *Journal of Social Policy* 21(Jan.), 1992.

Tribe, Laurence H., "Policy Science: Analysis or Ideology," *Philosophy and Public Affairs* 2(Fall), 1972.

Vickers, Sir Geoffrey, *The Art of Judgement*, New York: Basic Books, 1965.