

한국 정책학의 발전과 성격**

盧 化 俊*

| | |
|-------------------------|-------------------------|
| 〈목 차〉 | |
| I. 서 언 | III. 한국에 있어서 정책학 발전의 과제 |
| II. 한국에 있어서 정책학의 발전과 성격 | |

〈요 약〉

한국에 있어서 정책학의 성격은 내생적인 요인과 외생적인 요인들의 끊임없는 상호작용 가운데에서 형성되고 발전되어 왔다. 이 연구에서는 한국의 정책학 형성 과정에서 중요한 영향을 미친 내생적 요인들과 외생적인 요인들을 식별하고 그들이 미친 영향에 대해서 논의한 다음, 그 결과로 형성된 정책학의 성격에 대하여 논의하였다.

한국에 있어서 정책학의 발전은 이러한 내외생적인 영향에도 불구하고 정책학의 발상지인 미국 정책학의 성격을 탈피하지 못하고 아직도 그 영향을 크게 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 1990년대에 들어서면서 우리나라의 고유한 문제들을 해결하고 우리나라의 정책과정을 설명하기 위한 정책학 이론과 방법론의 개발에 대한 노력도 높아가고 있다.

I. 서 언

한국에 있어서 정책학의 발전과 그 성격을 이해하기 위해서는 한국에서 정책학이 왜 대두하게 되었고, 정책학의 발전에 영향을 미친 요인들이 무엇이며, 이러한 요인들이 정책학의 발전과 학문적 성격의 형성에 어떠한 영향을 미쳤는가, 그리고 그 결과로 정책학이 어떠한 성격의 학문으로 발전해 가고 있는가를 이해하여야 한다.

정책학이 어떠한 요인들의 영향을 받으면서 어떠한 성격의 학문으로 발전해 왔는가 하는 것을 이해하는 통상적인 방법은 정책학이 발전해 온 단계를 어떤 기준이나 학문적 성격의 변화 등에 따라 몇 개의 시기로 구분하고, 각 시기별로 그 영향요인들의 작

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 1996년 5월 3일 「한·일 행정학의 발전과 전망」을 주제로 개최된 서울대·동경대 공동워크샵에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

용에 의하여 형성·발전된 정책학 내용들의 특징을 분석·고찰하는 방법일 것이다.

그러나 정책학과 같이 새로운 학문이 탄생하고 발전하는 데에는 이 학문에 대한 사회적 수요가 존재하고, 이러한 수요를 충족시킬 주체인 학문공동체의 공급활동이 있었기 때문에 가능한 것이었다고 볼 때 새로운 학문으로서의 정책학에 대한 수요와 공급이 어떻게 변화하고 충족되어 왔는가 하는 관점에서 고찰한다면 정책학의 발전과 성격변화를 좀 더 명확하게 이해할 수 있게 될 것이다. 여기서 정책학에 대한 사회적 수요란 정책결정자나 정책집행자, 어떤 특정한 정책과 이해관계를 가지고 있는 이해관계 당사자들이 정책과정에 좀 더 효과적으로 참여하기 위하여 정책연구 결과, 예컨대 정책분석이나 정책평가활동에 의하여 산출된 정책정보에 대한 필요성을 느끼고 이것을 요구하는 것을 말한다. 반면에 정책학에 대한 공급이란 이러한 필요성을 충족시키기 위하여 정책분석이나 정책평가와 같은 정책연구를 통해 그러한 정보들을 산출하여 제공하는 것을 말한다.

정책연구 결과에 대한 수요는 항상 일정하고 불변하는 것이 아니라 여러 가지 정치·경제·사회적인 상황에 따라 변화한다. 다시 말하면 어떠한 성격의 사건이 발생하느냐 하는 데 따라서 이러한 사건들을 해결하는 데 요구되는 정책연구도 달라지게 된다. 이는 정책연구 나아가서는 정책학의 성격이 정책학계 밖의 요인들, 즉 외생변수들(외생적 요인들)에 의하여 영향을 받아 형성·발전됨을 의미한다.

정책학의 성격은 또한 정책학을 연구하는 연구활동과 학문적 지향에 따라서도 영향을 받고 그 발전의 방향이 결정된다. 정책학계 밖에서 정책학의 발전에 영향을 미치는 요인들을 정책연구의 수요를 결정하는 외생적 변수라고 한다면, 정책학계 내에서 정책학의 발전에 영향을 미치는 요인들은 정책연구의 공급을 결정하는 내생적 변수라 할 수 있다.

한국에서의 정책학의 발전은 각 시기별로 이들 내생적 요인들과 외생적 요인들이 끊임없이 서로 영향을 주고 받으면서 상호작용하는 과정에서 이루어지고, 정책학의 성격이 형성되어 온 것이다.

그러나 한국에서의 정책학 연구의 전통은 매우 짧다. 그렇기 때문에 정책학 연구를 몇 개의 단계로 세분하여 각 시기별로 내생적 요인들과 외생적 요인들의 상호작용을 파악한다는 것은 매우 어려운 작업이 아닐 수 없다. 이러한 어려움 때문에 여기에서는 한국에서의 정책학의 발전을 내생적 요인과 외생적 요인들의 상호작용 과정으로 문둥그러서 파악하고자 한다. 그러한 경우에도 정책학의 발전을 몇 개의 단계로 구분해 보는 것은 그 자체로서 의의가 있을 것이다.

정책학 연구에 대한 학계 내의 노력과 사회적 수요로 볼 때 현재까지의 한국에

서의 정책학 발전의 단계는 도입기와 성장기로 구분해 볼 수 있지 않을까 생각된다. 한국에서의 정책학 발전의 단계를 이와 같이 두 단계로 구분하는 경우라 할지라도 다음에 직면하는 문제는 어느 시점을 기준으로 구분하여야 하느냐 하는 점이다. 어떤 한 학문의 자생적 발전 노력의 한 표현을 학문적 공동체의 형성이라고 할 때 한 가지 방법은 바로 한국에서 정책학회가 탄생된 시점을 기준으로 하여 발전단계를 구분해 보자는 것이다. 즉 한국의 대학교(대학원 포함) 교과과정에 정책학 관련 교과과목이 반영되기 시작한 1960년대 중반부터 한국정책학회가 발족되기 이전까지인 1990년대 초 이전까지를 정책학의 도입기로 보고, 한국정책학회가 발족된 1990년대초부터 현재까지를 한국정책학회의 토착적 성장기로 구분해 보자는 것이다.¹⁾ 물론 이렇게 구분하고 보면 정책학의 도입기는 긴 반면에 성장기는 짧은 기간상의 문제는 있으나 실제로 한국에 있어서의 정책학 연구의 전통으로 볼 때 한국에서의 정책학의 자생적 성장기는 극히 최근부터라는 것이 올바른 현실적 인식이 될 것이다.

II. 한국에 있어서 정책학의 발전과 성격

1. 정책학 발전의 내생적 요인 : 정책학의 기원

한국에서 언제부터 정책학 연구가 시작된 것으로 보아야 하느냐 하는데 대해서는 아직까지 명시적으로 논의되고 합의된 것은 없으나 이미 앞에서 언급한 바와 같이 대학교(대학원 포함)에서 정책학 관련 교과과목이 개설되기 시작한 1960년대 중반으로 보는 것이 타당할 것이다. 한국행정학 발전의 초기에 지대한 영향을 미쳤던 서울대학교 행정대학원 석사과정 교과과정에 정책학 관련 과목인 정책형성이 최초로 개설된 것은 1968년 봄학기부터이다. 서울대학교 행정대학원은 1967년 교과과정을 전면적으로 개편하였는데 교과과정 개편의 핵심내용은 行政管理 중심의 교과과정을 발전시켜 發展理論과 政策을 중심으로 하는 敎科要目으로 전환시키는 것이었다.²⁾ 특히 당시 새로 개정한 교과과정의 3대요소는 각과 협조적인 사회

1) 송희준 교수는 한국의 정책학 연구를 1960년대를 도입 및 개념화시기, 1970년대를 정착 및 확산시기, 그리고 1980년대와 1990년대 초반을 내실화 및 다양화시기로 보고 있다. 송희준, “한국의 공공정책 연구의 내용과 성격에 대한 분석”, 한국정책학회보, 창간호(1992. 12), pp. 63-84.

2) 李漢彬, “開發年代의 機關形成: 서울대학교 행정대학원의 최초 10년의 성장과 70년대를 향한 전망”, 행정논총, 제7권 제1호 (서울대학교 행정대학원, 1969. 6), pp. 1-13; 朴東緒, “教育內容”, 상계논문집, pp. 27-46. 1967년도에 개편된 서울대학교 행정대학원의 교과과정은 제1학기에는 행정학의 접근에 필요한 사회과학 전반의 기초형

과학의 기초, 발전 지향적인 행정기술 및 정책결정 과정과 정책내용에 대한 통찰력이었는데 이때 중점을 두고자 하였던 정책결정 과정과 정책내용에 대한 통찰력의 배양은 바로 1960년대 초에 미국에서 태동하였던 정책학 연구의 핵심내용이었던 것이다.

서울대학교 행정대학원 석사과정 중 정책관련 교과목들을 보면 정책형성이 필수였고, 그 외에 통상정책, 재정정책, 농업정책, 사회정책, 안보정책, 인력정책, 프로젝트관리론, 계획예산제도, 계획이론 등이 선택과목으로 개설되었다. 그 후 1976년 교과과정 개편시에 정책평가론, 교육정책 등 정책학 관련분야와 분야별 정책이 강화되었으며, 1981년도에 서울대학교 행정대학원에 정책학 전공이 신설되면서 정책분석, 정책집행, 정책개발, 정책관리 등 정책학관련 교과목이 대폭 신설되었다.³⁾ 서울대학교 행정대학원의 이러한 교과과정 개편은 그 후 전국 대학교 행정학과 학사과정 및 석사과정 교과목 개편에도 영향을 주어 정책형성을 비롯하여 정책학개론, 정책결정론, 정책학원론 등 정책학 관련 교과목들을 필수 또는 선택과목으로 개설하도록 하는데 큰 영향을 주었다.⁴⁾

새로운 정책학 관련 교과목의 개설은 몇가지 공급적 측면에서 정책학 연구에 영향을 미쳤다. 첫번째 영향은 정책학을 연구하는 연구인력의 확대에 대한 영향이다. 즉 새로 개설한 정책학 관련 교과목을 강의할 교수요원을 새로이 발굴하여 충원함

성을 위한 강의, 제2학기에는 행정관리와 발전이론 중심의 강의, 그리고 제3학기에는 정책과목 중심의 강의를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 1967년까지의 서울대학교 행정대학원 석사과정의 교과목은 POSDCORB형의 교과목이었다. 단적인 예로서 1964년도 필수과목은 조직관리론, 재무행정, 인사행정, 한국정부론, 조사방법론 등이었고, 필수선택은 조직관리론 세미나, 재무행정 세미나, 인사행정 세미나 중 한 과목이었다. 그리고 나머지 선택과목은 주로 행정관리 중심의 과목으로 정책이라는 이름이 붙은 교과목은 전무하였다. 서울대학교 행정대학원 요람(1964), pp. 7-11 참조.

- 3) 노화준, “교육내용”, 행정논총, 제17권 제1호 (서울대학교 행정대학원, 1989), pp. 17-40.
- 4) 한 조사에 의하면 27개 대학교 학부 행정학과중 1985년도 현재 정책학 분야를 1과목 개설한 학교가 12, 2과목이상 개설한 대학은 12, 세과목 이상을 개설한 대학은 3개 대학이었고 정책학개론, 정책형성론 등의 과목이 주류를 이루었으며, 그 외에 정책평가, 정책분석, 정책집행, 정책분석평가 등도 소수이나 개설되고 있었다. 정정길, 김명수, “정책학 개론”, 한국행정정보 제19권 제2호, (한국행정학회, 1985. 12), pp. 65-94; 한편 1990년도 초에는 27개 조사대상 대학교 중 학부에서는 78%가 정책학 개론, 45%가 정책분석, 38%가 정책결정집행, 38%가 정책평가 과목들을 개설하고 있었고, 대학원의 경우에는 64%가 정책결정, 52%가 정책분석, 48%가 정책평가, 48%가 정책집행 등을 개설하고 있었다. 그리고 전문대학원에서는 73%가 정책결정, 67%가 정책평가, 60%가 정책분석, 47%가 정책학개론을 개설하고 있었다. 김준한·강명규, “한국 정책학 교육실태에 관한 연구”, 한국정책학회보, 창간호 (한국정책학회, 1992), pp. 42-62.

으로써 정책학 분야를 전공하거나 관심을 갖는 학자들의 수를 증가시켰고, 대학원에서 정책학을 전공할 미래의 학자들의 관심을 증대시킴으로써 정책학 분야의 학문후속 세대를 양성할 수 있었다. 두번째 영향은 정책학 관련 강의를 위한 교과서의 집필활동과 연구논문 작성 활동의 촉진이다. 1970년대 중반 공저에 의해 정책학개론이 출간된 이래 정책학에 관한 저술활동이 활발하여 1980년대에는 여러권의 정책학원론이 출간되었고, 정책평가론, 정책분석론 분야의 각론이 다수 출판되기에 이르렀다. 또한 다수의 연구논문이 발표되어 1967년부터 1991년 사이에는 한국행정학보와 한국정치학회보에만도 정책학관련 논문들이 총 210여편이 게재되기에 이르렀다.⁵⁾ 그러나 이들 정책학 분야의 저술들은 그 내용이 주로 미국의 정책학 이론들을 소개하는 것이 주류를 이루고 있었기 때문에 한국의 사회문제들을 처방하는 정책이론의 발전에는 이르지 못하였다. 이는 미국에서의 정책학의 발전이 1950년대 미국의 정치·경제·사회학제 등 사회과학계를 휩쓸고 있었던 행태주의가 미국사회가 당시에 직면하고 있었던 빈곤문제라든지 인종차별 문제 등과 같은 사회문제들을 효과적으로 해결하는 데 필요한 정책적 처방을 제시하는 데 실패한 데에서부터 출발하였고, 그렇기 때문에 정책학 연구가 사회가 당면하고 있는 중차대한 문제들을 해결하기 위한 처방을 제시하는 것을 목적으로 출발하게 되었던 발전과정과는 다른 것이었다. 이에 비해서 한국에서의 정책학의 발전은 한국사회가 당면하고 있는 사회문제들에 대해서 사회과학의 분야별 학문으로서는 그 해결을 기대하기 어려운 문제들에 대해서 종합학문으로서의 정책학이 다학문적 접근방법으로서 처방을 제시하기 위하여 탄생된 것이 아니라 미국에서 발전한 정책학이라는 이름의 학문을 한국에 도입하여 보급하는데 더 큰 비중을 두고 출발하였던 것이다. 물론 이러한 현상은 정책학 연구에 있어서 뿐만 아니라 행정관리 분야를 포함한 행정학 연구전반에도 해당되는 것이겠으나⁶⁾ 행정관리 분야의 연구에 비해서 약 10년 정도의 시차를 두고 늦게 출발한 정책학 연구에서 특히 그러한 현상은

5) 김인철, “한국행정학 분야의 연구내용과 성격”, 한국행정학보, 제26권 제4호(1992. 12), pp. 1049-1066.

6) 안병만 교수의 분석에 따르면 한국행정학보에 나타난 행정학 논문의 이론적 성격은 1960년대 말에서 1980년대 초 사이에 외국이론의 소개가 평균 40.5%, 외국이론의 적용이 평균 33.7% 등이었고, 새로운 이론의 창출은 10.3%에 불과하였다. 이들 논문들의 시기별 이론적 성격변화는 다음표와 같았다.

이 분석을 통하여 미국을 위시한 구미 행정학의 영향의 심대성과 한국행정학의 외국행정학 이론 도입적 성격의 특성을 이해할 수 있다. 시기별 행정학 논문의 성격변화에 대한 분석에 대해서는 안병만, “행정학보속에 나타난 한국행정학의 변화”, 한국행정학보, 제20권 제2호(1986. 12), pp. 365-367 참조.

더욱 두드러지게 나타났다. 이러한 의미에서 도입기에 한국정책학 연구의 특징은 외국에서 발전된 정책학 이론의 도입에 치중하였고 외국에서 발전된 이론들을 소화하여 응용함으로써 한국사회가 안고 있는 정책문제를 해결하려고 노력하는 가운데 토착화된 정책학 이론의 발전의 필요성을 느끼면서 한국적 정책학 이론을 발전시키려는 노력이 싹트게 된 시기였다고 할 수 있다.

2. 정책학 발전의 외생적 요인

한국에 있어서 정책학의 탄생은 외국, 특히 미국에서 발전하기 시작한 정책학에 영향을 받은 바 크지만 그렇다고 하여 내적 수요가 없는 상태에서 외부에서 도입된 학문이 뿌리내리고 발전하기는 어려웠을 것이다. 한국에 있어서 정책학이 탄생하도록 영향을 미친 수요적 요인들이 많았지만 그들 가운데에서도 가장 중요한 영향을 미친 역사적 사건들로는 1962년부터 7차에 걸쳐 수립되어 집행된 경제개발 5개년계획, 계속된 북한에 의한 남침위협, 1970년대 에너지 위기 및 대외개방정책 등을 들 수 있다.

(1) 경제개발 5개년 계획의 수립과 집행을 영향

한국에서 경제개발 5개년 계획은 그 목표를 달리 하면서 수차례 걸쳐서 시행되어 왔다. 1960년대 2차에 걸친 경제개발 계획은 경제발전의 기초를 다지고 빈곤으로부터 벗어나기 위하여 추진되었으며 그 계획의 수립과정에서 주로 경제학적 백그라운드와 지식을 가진 엘리트들이 중요한 역할을 수행하였다. 그러나 2차에 걸쳐 수행된 경제개발5개년계획의 성공적인 수행으로 경제발전의 토대가 굳건해지고 1인당 국민소득이 400달러(\$)대로 향상되었을 뿐만 아니라 수출규모가 33

<표> 시기별 행정학 논문의 이론적 성격

| 시기 | '60년대 초 | '70년대 초 | '70년대 말 | '80년대 초 | 계 |
|-------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 이론적성격 | | | | | |
| 소 개 | 31 (54.4) | 21 (41.2) | 24 (33.3) | 42 (37.8) | 118 (40.5) |
| 적 용 | 17 (29.8) | 21 (41.2) | 23 (31.9) | 37 (33.3) | 98 (33.7) |
| 창 출 | 3 (5.3) | 5 (9.8) | 11 (15.3) | 11 (9.9) | 30 (10.3) |
| 기 타 | 6 (10.5) | 4 (7.8) | 14 (19.5) | 21 (19.0) | 45 (15.5) |
| 계 | 57 | 51 | 72 | 111 | 291 |

()안은 시기별 비율임.

억 달러(\$) 규모로 확대되자(1973년 기준) 경제개발5개년계획의 목표는 이제 우리나라를 중화학공업 발전을 통한 경제적 자립과 도약을 목표로 하게 되었다. 뿐만 아니라 경제 및 사회시스템은 한층 더 복잡해지게 되었다. 이 결과 그 이전에는 예상하지 못하였던 사회적 문제들이 계속하여 발생하였으며 새롭게 대두된 경제사회 문제들의 해결을 위해서는 어떤 한 학문에 토대를 둔 접근에 의한 해결방안의 모색보다는 문제해결지향적이며 다학문적인 학제적 접근이 요청되게 되었다. 이러한 요인들이 미국에서 탄생하여 발전하고 있었던 정책학에 대한 도입의 필요성(needs)을 크게 자극하였다. 이러한 자극이 경제개발5개년계획의 효율적 집행에 대한 분기별 및 매년도별 심사분석과 평가 또한 PERT/CPM과 같은 프로젝트 관리기법과 정책평가, 자원의 효율적 운송문제에 대한 네트워크 분석방법 등을 포함한 시스템 분석방법, 정부예산의 목적지향적 활용성을 높이기 위한 성과주의예산과 기획예산제도(PPBS) 등의 도입과 활용을 시도하도록 하였다.⁷⁾ 경제개발5개년계획은 1977년부터는 경제사회발전5개년계획으로 그 명칭을 변경하였을 뿐만 아니라 그 계획내용에 있어서도 교육, 복지, 과학기술 개발부문을 크게 강화하였다. 이는 이때부터 우리 사회가 경제발전 일변도에서 좀 더 인간과 환경을 중시하는 인본주의적 발전으로 그 발전의 목표를 전환하였을 뿐만 아니라 사회복지 및 평등과 형평성(equity)의 실현을 위한 프로그램을 강화해 나갔다는 것을 의미한다. 이러한 정책목표의 변환은 정책형성에 있어서 인간존중의 이념을 중중하고 정책의 집행결과에 대한 정책평가의 수요를 증대시켰으며 정책평가 연구를 위한 이론 도입의 필요성을 증대시킴으로써 각 대학교에 정책평가를 위시한 정책학 분야의 강좌의 개설과 아울러 이 분야에 대한 연구활동을 촉진하였다.

(2) 계속된 북한에 의한 남침위협

계속된 북한에 의한 남침위협의 영향은 두 가지로 나타났다. 그 하나로 정부예산 가운데 차지하는 국방예산의 비율이 60년대에서 80년대에 걸쳐 25~35%로 평균적으로 60년대에서 80년대 중반까지 국민총생산의 약 6%를 차지하였다. 그 결과 국방예산의 합리적인 활용에 대한 국민적 요구가 점증하였고 이에 따라 국방예산의 편성과 집행의 합리성과 합목적성을 제고하기 위한 국방기획예산제도(PPBS)의 도입이 꾸준히 연구되고 추진되었으며, RAND연구소를 비롯하여 미국 국방분석연구원(The Institute of Defence Analysis), 부르크스연구소(The Broo-

7) 강신택, “예산운영의 반응성과 책임성에 관한 고찰”, 「유호준수 정년퇴임 기념논문집 : 전환기의 정책과 재정관리」, 서울대학교 행정대학원 기년논문간행위원회, 1994, pp. 27-29.

kings Institution) 등에서 선도적으로 개발하여 군사문제에 응용하였던 경영과학(OR) 또는 시스템 분석(system analysis)으로 불리우는 분석방법들을 우리나라의 군사문제 해결을 위하여 도입·응용하려는 노력이 계속되었는데 이것이 군사부문에 정책분석과 집행 및 평가연구를 촉진하는 역할을 하였다. 두번째 영향은 국가전체 예산 가운데 국방예산의 비중이 다른 나라에 비해서 상대적으로 크게 높기 때문에 여타 분야의 예산을 좀 더 합목적적이고 효율적으로 활용하여야 한다는 국민적 합의와 심리적 압력이 매우 컸다는 것이다. 그 결과로 정부예산을 좀 더 합목적적이며 효율적으로 활용하려는 노력을 계속하도록 하였고 계획예산제도와 영기준예산제도와 같은 결과지향적인 예산제도 도입의 노력을 계속하도록 하였다. 한국개발연구원(KDI)과 같은 정부산하의 두뇌집단(think tank)을 비롯하여 산업연구원, 통신개발연구원, 국토개발연구원, 과학기술정책관리연구소, 지방행정연구원 등을 포함한 수 많은 정부산하 두뇌집단들의 설립과 활용은 정책개발과 정책집행 및 평가를 통한 정부정책의 개선의지와 노력의 표현이라고 할 수 있다. 물론 이들 정책연구기관들의 연구활동이 정책학에서 말하는 정책연구적 성격이 얼마나 강한가 하는 것은 별개의 문제라 하더라도 1970년대 이후 우리나라에서 정책연구의 여건은 매우 성숙되었다고 할 수 있다.

(3) 에너지 위기의 영향

지난 1973년과 1978년의 2차에 걸친 에너지 위기는 70년대 전반에 걸쳐 우리나라의 경제적 생존을 위협하고 위기감을 불러 일으켰으며 중요한 정치적 이슈로 대두하였다. 그동안 명칭은 여러 차례 변화하였으나 동력자원연구소, 에너지경제연구원, 한국원자력연구소, 한국원자력안전기술원, 한국에너지기술연구소 등과 같은 에너지 기술개발과 경제관련 연구소들이 발족하게 되었고 에너지 관련 정책에 있어서 두뇌집단 역할을 수행하였다.

미국의 경우 에너지 위기 기간동안에 에너지 자원과 에너지의 활용간의 복잡한 관계를 밝히고 정책방향을 제시하려는 수많은 연구노력이 경주되었는데 이 때 계량적인 모델링을 사용하는 것이 주조를 이루었다. 이 모델링에는 기름가격, 핵에너지, 재생에너지, 합성에너지 등과 같은 여러 가지 원천의 에너지, 에너지의 수요비율, 사용주체별 에너지의 배분 등이 중요한 변수로서 포함되었고, 주로 대형컴퓨터를 사용한 컴퓨터 시뮬레이션 방법이 응용되었다. 그러나 최신의 기법들을 사용한 분석결과들도 많은 불확실성을 내포하고 있다는 것이 알려졌고, 분석결과에 대한 논쟁도 계속되었다. 더구나 분석과정에서 전문가가 아니면 이해하기 어려운 기법

들이 사용됨으로써 전문가가 아닌 정책결정자가 분석결과를 이해하고 평가할 수 없게 되는 문제점들이 제기되는가 하면, 분석에서 발견된 사실이 정책을 정의하고 결정한다는 문제점까지도 가져오게 되었다. 또한 분석을 위한 모델을 작성할 때에 법률적인 이슈와 환경적인 이슈들이 포함되지 않음으로써 현실적합적인 해결방안을 제시하지 못하고 있다는 비판도 제기되었다.

미국에 있어서 에너지 위기를 타개하기 위한 노력으로 촉발된 계량적인 분석의 영향은 우리나라의 경제정책 연구에도 큰 영향을 미쳐 계량적인 정책연구를 촉진하였다. 그러나 에너지 정책연구와 관련하여 에너지 위기가 우리나라 정책학 연구에 미친 더 큰 영향은 원자력발전소와 핵폐기물 처리시설의 위치선정과 관련된 정책결정과정의 합리화와 민주화에 대한 연구 및 원자력시설관리의 안전과 기술의 잘못된 관리에 의하여 발생될지도 모르는 위기 및 재난에 대한 정책연구에 대한 수요의 증대라고 할 수 있다. 특히 1990년대에 들어와서 가스폭발과 건물붕괴에 따른 대량인명의 살상은 정책학 연구에 있어서 안전관리와 위기관리에 대한 연구의 중요성을 다시 한 번 일깨워 주었다.

(4) 대외개방 정책

우리나라 경제는 수출입국이라는 구호에서도 나타난 바와 같이 대외 지향적인 발전전략에 의하여 발전하여 왔다. 그러나, 외국상품의 수입과 기술의 도입에 있어서는 여러가지 규제를 실시함으로써 보이지 않는 많은 장벽들을 설치하여 온 것이 사실이다. 그러나 1980년 후반 우리나라의 무역수지가 흑자를 기록하고 1990년대 들어서면서 WTO체제가 등장하는 등 국제적인 경제 여건이 급속하게 변화하게 되었고, 우리나라는 전면적인 대외개방적 정책을 채택하지 않을 수 없게 되었다. 1990년대 중반부터 세계화를 중요한 정책기조로 채택한 것도 이러한 대외 개방정책의 표현의 하나이다.

이에 따라 우리나라는 상품뿐만 아니라 사람과 아이디어 및 정보가 자유롭게 흐르는 세계 경제·사회 시스템의 하위시스템으로서의 성격이 더욱 강하게 되었다. 이는 과학기술 개발, 지적소유권의 보호, 기술·정보의 표준화, 외국자본의 자유로운 활동과 같은 종래와는 다른 정책과 관행을 요구하기에 이르렀다. 이것은 그만큼 우리나라 경제·사회시스템이 복잡화되고, 세계 경제·사회시스템과의 상호작용이 심화되고 있음을 의미한다. 따라서 과거에는 상상하지 못하였던 많은 정책이슈들이 대두하고, 정책결정 과정에 있어서도 소수의 개인이나 집단이 어떤 한 단일 분과 학문적 지식을 가지고 이러한 문제들에 효과적으로 대처하기에는 어렵고, 또

한 이 경우 발생하는 정책오류가 사회에 미치는 영향 또한 심각하게 되었다. 이에 따라 경제사회문제를 다학문적 접근방법의 의하여 그 해결방안을 탐색하고 논쟁을 통하여 해결방안을 세련화하고 공감대를 형성해가는 정책과정이 절실히 요청되게 되었다.

이는 중립적인 입장에서 외부의 영향없이 정책연구의 의제(agenda)를 결정하고, 연구비 지원자의 영향을 받지 않으면서 독자적인 연구를 수행하고 결론을 도출할 수 있는 비영리 정책 연구기관(nonprofit policy research institute) 또는 싱크탱크(think tank)를 절실히 요구하고 있고, 또한 외부의 간섭이나 영향이 배제된 장기적이며 예견적인 정책연구의 수요를 꾸준히 증가시키고 있다.

3. 한국정책학 연구의 성격

한국의 정책학은 내생적 요인과 외생적 요인의 상호작용 과정에서 생성되고 발전되어 왔다고는 하지만, 외국 특히 미국에서 발전된 정책학을 도입함으로써 발전되기 시작하였다. 그러므로 그 성격은 처음부터 미국 정책학의 성격으로부터 큰 영향을 받지 않을 수 없었다.

미국에서 정책학 이론은 문제해결지향적이고 규범적 관점의 학문적 성격을 강하게 띠고 있었을 뿐만 아니라 상황적 맥락을 중요시하는 성격을 강하게 띠고 있었으며, 그 접근 방법에 있어서는 학제적 또는 다학문적 접근을 한다고 하는 것이 중요한 특징이었기 때문에⁸⁾ 한국 정책학 연구도 그 목표에 있어서는 그러한 성격을 그대로 유지하려는 데 두어졌다. 그러나 한국에 있어서 정책학 연구는 대체로 문제해결 지향성과 상황적 맥락을 중요시하는 성격은 강하였으나 경제·사회문제를 해결하는데 있어서 인접학문분야와의 學制的 研究는 활발하지 못하였다. 그 원인은 우리나라의 학문전통이 학제적 연구보다도 각 학문분야별 연구를 중요시하고 학문분야간의 벽이 매우 높다는 사실에도 기인하고 있다.

뿐만 아니라 한국의 정책학은 규범적 관점의 학문으로서의 성격을 강조하고 있는 정책학의 본래의 학문적 성격을 살리지 못하고 있다. 정책학의 규범적 성격을 Laswell과 Kaplan은 다음과 같이 지적하고 있다. 즉, 정책학은 인간미가 없는 기계적인 능률을 실현하는 사회적 메커니즘만을 최고의 가치로 여기는 것이 아니라

8) Harold D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*(New York : American Elsevier, 1971); Peter de Leon, "Trends in the Policy Sciences Research : Determinants and Developments", *European Journal of Political Research*, vol. 14, No. 1(1986), pp. 3-22.

인간의 존엄성과 인간의 능력을 실현하는 것을 더 중요하게 생각하는, 인간관계에 의해 실현되고 이에 의해 형체화되는 가치를 통합하기에 적합한 지성(intelligence)을 제공하는 학문이라고 정의하였다.⁹⁾ 인간의 존엄성을 최고가치로 하는, 가치에 대한 이러한 강조는 정책학이 탄생된 이래 면면히 유지되어 온 접근방법이다. 평등성과 형평성은 사회적 이슈들을 분석하는데 있어서 명시적으로 인지되고 분석에 포함되어야 하는 가치이다. 그럼에도 불구하고 지난 1960년대와 1970년대 우리나라를 지배하였던 개발년대의 경제적 능력지상주의는 우리나라의 경제·사회적 이슈를 분석하고 평가하는데 지배적인 가치의 위치를 점하고 있었고, 한국의 정책학은 아직도 이러한 단순효과지향성을 人本效果指向性으로 代置하지 못함으로써 정책학의 패러다임 변화를 실현하지 못하고 있다.¹⁰⁾

정책연구는 정책내용의 연구, 정책결정과정의 연구, 정책산출의 연구, 정책평가 연구, 정책결정을 위한 정보의 산출분석, 정책과정 창도, 정책창도 등을 포함하는 정책응용 연구와 정책의 윤리와 이념, 정책철학, 정책학의 기초적 방법과 이론연구 등을 포함하는 기초연구로 구분해 볼 수 있다. 정책응용연구는 다시 정책에 관한 분석연구와 정책을 위한 분석연구로 구분해 볼 수 있는데 정책내용의 연구, 정책결정과정의 연구, 정책의 산출연구, 그리고 일부의 정책평가연구는 정책에 관한 분석연구이고, 일부의 정책평가연구, 정책과정 창도 및 정책창도를 위한 연구는 정책을 위한 분석연구이다.

주요 학회지에 수록된 정책학분야 연구논문의 분석에 의하면 지난 1960년대부터 1990년대 초 사이에 발표된 정책학분야 연구는 정책형성 17.8%(27편), 의사결정론 5.3%(8편), 정책집행 7.9%(12편), 정책평가 19.9%(30편), 정책분석 22.5%(30편), 기타 26.5%(40편) 등이었다.¹¹⁾ 여기서 기타로 분류된 논문들이 주로 정책의 윤리, 철학 등을 포함한 정책학 전반에 대한 기초연구라는 점과 정책평가연구가 부분적으로는 정책을 위한 연구이고 부분적으로는 정책에 관한 연구라는 점을 감안한다면 한국에 있어서 정책연구는 기초연구보다 응용연구가 주류를 이루고 있으며, 정책응용 연구 가운데에서는 정책에 관한 연구가 정책을 위한 분석연

9) Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven : Yale University Press, 1950), pp. xii ~ x x vi ; Duncan MacRae, "Value Problems of Public Policy Analysis", John C. Crechin (ed.), *Research in Public Policy Analysis and Management* (Greenwich, CT. : JAI Press, 1981), Vol. 1, pp. 175-195.

10) 허범, "정책학 개론에 토론", 한국행정학보 제19권 제2호(한국행정학회, 1985. 12), pp. 84-85.

11) 송희준, 전계논문, pp. 68-69.

구보다 더 많이 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

III. 한국에 있어서 정책학 발전의 과제

한국에 있어서 정책학은 외생적 요인과 내생적 요인, 즉 수요와 공급이 꾸준하게 상호작용을 하면서 발전되고 그 연구의 성격이 결정되어 왔다. 정치·경제·사회적 사건들은 정책학 연구에 새로운 수요를 창출하였고, 사회과학 연구계는 여기에 부응하여 창의적인 노력을 결집함으로써 그때마다 정책학의 새로운 지평을 열어 왔다. 그러나 모든 정치·경제·사회적 주요 사건들이 있었던 경우에도 정책결정자들이나 정책실무자들이 그들이 당면하고 있는 문제들을 해결하기 위하여 정책지향적인 연구의 필요성을 느끼고 이것을 위하여 예산을 투입하고 제도적 장치를 마련하는 것과 같은 노력을 하지 않았거나, 정책학 연구계가 그러한 요구를 받아들여 연구를 수행할 태세가 되어 있지 않은 경우, 예컨대 요구되는 정책연구에 필요한 수준의 방법론(methodology)의 개발이 되어 있지 않다든지, 요구되는 연구를 수행할 연구인력을 조직화하고 연구를 위한 이니셔티브를 취하지 않는다든지, 또는 연구에 적합한 분석의 관점들(analytic perspectives)을 정립하지 못한다든지 하는 경우에는 모처럼 맞이한 정책학 발전의 계기를 일실했 버리고 마는 결과를 가져오기도 하였던 것이다. 이와 같은 정책학의 발전과정에 비추어 볼 때 우리나라의 정책학 발전도 정책학계 내의 내생적인 발전의 이니셔티브와 정치·경제·사회적인 외생적 여건, 특히 정책실무계에서의 정책지향적인 연구에 대한 중요성의 인식이 제고되고, 수요가 확대되어 나갈 때, 이러한 외생적 요인과 내생적 요인들간의 상호작용에 의하여 우리나라가 당면하고 있는 사회문제를 해결하기 위한 정책지향적인 연구가 촉진되고 정책학의 발전이 이루어질 수 있게 될 것이다.

그러나 한국에 있어서는 정책학을 연구하는 연구계와 정책을 실천하는 실무계가 서로 괴리되어 있고, 서로 영향을 주고 받지 못하고 있기 때문에 한국현실을 설명하고 처방할 수 있는 내생적인 정책학 이론과 모형들이 발전되지 못하고 있다.¹²⁾ 따라서 어떻게 정책학 연구계와 실무계가 서로 정보를 공유하고 한국사회에 적실

12) 조사결과에 의하면 행정학자들은 주요 정보원천이 외국서적과 잡지가 86.8%, 대학교수나 연구기관의 연구결과가 7.1% 등인데 비해서 실무계에서는 현직 행정관리자 30.6%, 외국서적과 잡지가 21.3%, 정부나 기업의 연구기관 20.8%, 그리고 대학교수나 연구원 15.7% 등으로 정보원천으로서 연구계와 실무계의 상호작용은 극히 제한되어 있다. 노화준, “한국에 있어서 행정과학 지식의 전이에 관한 연구”, 제4회 합동학술대회 논집, (한국정치학회, 1981), pp. 157-172.

성을 가지는 정책학 이론과 모형을 개발하느냐 하는 것이 앞으로의 과제이다.

뿐만 아니라 정책학 연구계에서도 외국의 정책학 이론의 도입과 응용에 대한 노력을 넘어서 우리나라 사회가 안고 있는 중요한 정책이슈들과 문제들에 대하여 그 해결방안을 처방할 수 있는 창의적인 이론과 방법을 개발하는 데 더욱 주력하여야 할 것이며 이렇게 할 때 정책학의 발전은 가속될 것이다.