

政策學博士學位課程 設置를 爲한 試案

Yehezkel Dror

序 說

1. 이 글은 政策學 博士學位課程을 關한 基礎的인 試案이다. 이글의 主要目的은 問題點을 提起하며 어떤 政策이나 仔細한 模型的 프로그램을 提示하기 보다는 政策學教授에 있어서의 主要次元을 明示할려는 것이다.

2. 이 論文에서 쓰여지고 있는 「政策學」(Policy Sciences)의 概念⁽¹⁾은 政策決定의 研究와 그 改善에 着案을 둔 各科併行的인 것이다. 政策學의 主要 特徵을 우선 要約해 보자.⁽²⁾

a. 傳統的인 學問에다 새로운 學問의 內容을 補完하고 또 그것을 새로운 知識體系로 統合시켰다는 點에서 各科併行的인 것이다. 特히 政策學은 行動科學과 分析的인 接近方法을 融合하였으며 體制分析(System Analysis), 決定理論, 사이버네틱스(Cybernetics), 管理科學, 戰略分析, 組織理論 등등 最近의 學問研究에 힘입은 바 많다. 그리고 一般體制理論이 政策學의 基本的인 構成이 된다.

b. 具體的인 政策問題와 政策分野 보다는 形而上的인 水準의 政策(例컨데 決定類型, 政策決定體制, 政策戰略을 포함한 政策上的 政策)에 더 많은 力點을 두며 또한 政策決定에 着점을 둔다.

c. 直接的인 目的을 政策決定의 改善에 두어 이러한 바람직한 最終 目的을 達成할 뿐아니

(1) 政策學이란 概念은 Harold Lasswell 教授가 最初로 使用하였다.

Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation", in Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (Stanford, Stanford Univ. Press, 1951.) pp. 3ff. 參照.

또한 Harold Lasswell 教授는 政策學의 教授에 關連된 여러가지 「아이디어」를 先驅的으로 開陳한 바 있다. Harold D. Lasswell and Myres S. McDougal, "Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest, in H. Lasswell, *The Analysis of Political Behavior* (London: Routledge and Kegan Paul, 1948) pp. 21ff.

(2) Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1968), pp. 240—245 와 "Prolegomenon to Policy Sciences", *Policy Sciences*, Vol. No. 1 (Winter 1970)

라 政策學을 探索, 明確化, 分析한 뒤에 價値判斷(政策學者들 亦是 責任性있는 人間으로서 主要 關心事이긴 하겠지만 여기서는 科學的인 探究를 넘어선 意味에서)에 依해 制約을 받는 道具的이며 規範的인 指向性

d. 政策學의 主要 實驗室이 實世界라는 點에서 純粹 및 應用研究의 融合

e. 實質的인 政策問題에 대한 診斷的이며 合理—分析的인 指向을 結合하여 社會지도체 (Social guidance cluster)內에서 直接 政策을 다루는 實務家의 養成問題와 또한 그들이 政策 決定의 實際問題를 다룰 때 政策學을 보다 많이 援用하려는 使命感 있는 追求

3. 이 論文에서 意圖하는 프로그램은 2年正規課程과 論文作成, 아니면 그에 相當하는 正規大學의 政策學 博士學位課程이다.⁽³⁾ 그리고 이 論文의 主要 아이디어를 適宜껏 맞추면 政策學 碩士學位課程에 적용하거나 比較的 傳統的인 意味의 碩士課程(政治學, 行政學, 法學, 社會科學, 體制工學, 保健學, 社會福祉學 등등)에다 政策學的인 要素를 加味시킬 수 있다. 이 글이 意圖하고 있는 主要 對象은 점차 그수가 늘어나고 있는 各種 大學 프로그램인데 그것들은 이름(企劃, 分析, 公共政策科學과 政策, 都市問題, 社會管理 등등)만 달리고 있거나 本質的으로 政策學에 主要 關心를 두고 있다.⁽⁴⁾

4. 이 글은 理論的인 研究, 應用的인 活動, 議義, 講義機關, 그리고 上述한 여러活動에 대한 諮問을 망라하여 다룬 것이다. 여기에 대해서는 着想과 實驗을 거듭하고 있는 다섯개의 先驅的인 政策學 프로그램으로부터 特히 힘입은 바 많고 또한 스스로 많은 것을 배울 수 있었다. 다섯개 프로그램은 Jac P. Thijsse 教授가 그 責任者로 있는 Hague의 The Institute of Social Studies의 Comprehensive Planning 프로그램, Salvador Padilla 博士가 그 責任者로 있는 푸엘·토리코大學의 Planning 碩士課程, Jaacob Salman 이 그 責任者로 있는 이스라엘政府의 體制 및 政策分析프로그램, Don Price 院長과 Richard Neustadt 教授가 그 責任者로 있는 하바드大學校 John F. Kennedy School of Government(行政大學院)의 새로운 公共政策프로그램, 그리고 Douglas R. Bunker 教授와 Timothy Costello 教授가 그 責任者로 있는 公共政策 博士學位課程이다. 事實 이 論文의 相當部分이 이들 프로그램에 對한 論評과 問題點 提示를 爲해 作成되었던 것이다.

目 的

5. 여기서 提示하는 政策學 博士學位課程의 主要 目的은 政策學에 專心할 調查研究者, 學者, 大學教授의 養成에 있다. 이 일을 推進할 경우에 特히 現實과 政策決定의 實際와의 相關

(3) 또다른 可能性은 非營利的인 政策研究機關內에 政策學 博士學位 프로그램을 設치하는 일이다. 이 글에서는 그러한 경우에 提起될 수 있는 여러 문제에 대해서는 다루지 않았다.

(4) 高位政府官僚, 政治家, 뉴스解說家, 그리고 여러 部類의 政策實務家들을 爲한 各種 政策學 短期課程이 또한 切實히 必要로 한다.

作用이라는 側面에서 政策學者들에게 바람직한 特定の資質에 特別한 關心을 두어야한다. 그래서 政策學者의 養成은 政策實務家의 養成問題와 密接하게 關聯을 맺어야 하며 또한 맺을 수있다고 생각한다. 이 두集團의 密接한 接觸과 交流는 政策學이 지닌 特有的 樣相이다.

6. 앞서 說明한바와 같이 여기서 提示하는 政策學 博士學位課程의 또 다른 目的은 社會指導體 내에서 정책분야에 종사하고 있는 實務家를 訓練시키는 일이다. 現存 組織構造內에서는 體制分析 및 成果豫算擔當機構, 企劃機構, 主要專門機構, 그리고 점차 숫자가 늘어나고 있는 政策研究機關—RAND Corporation 과 Urban Institute 같은 非營利機關, TEMPO 같은 營利機關, 혹은 Syracuse 大學 內의 Research Organization 과 같은 大學附設機關—에 종사하는 자들이 여기에 해당한다. 政策學이 獨自의인 專門分野로 認定되고 그것이 보다 나은 政策決定을 하는데 有用한 것이라고 立證되고 나면 政策決定體制內에서 政策實務家를 爲한 附加的인 專門職責이 創設되고 機關化된 것이라고 期待된다⁽⁵⁾. 事實 社會的인 問題에 體系的인 知識과 分析을 적용하려는 現在의 關心을 감안한다면, 既存組織內에서 政策學者를 必要로 하는 潜在的인 需要는 向後 數年 동안 새로운 프로그램이 充足시킬 수 있는 水準을 훨씬 능가하고 있다.

7. 政策學과 政策實務家의 性格을 좀 더 詳說한다면 政策學을 가르치는 大學教科課程은 變動役軍을 養成하고 訓練하는 內容을 담고 있지 않다. 禁慾的인 態度的 屬性과 要素를 必要로 하는 診斷的이며 合理—分析的인 政策學者들의 接近方法과는 달리 變動役軍은 密着된 個人的인 參與와 感情的인 介入속에서 일한다. 確實히 變動役軍은 政策學의 基本을 통달하고 그것의 用途와 限界를 看破할 수 있어야 한다. 또한 教育的인 經驗에서나 道德的인 理由 때문에 政策學者는 相當時間을 割愛하여 變動役軍과 같이 實務에 종사하여야만 한다. 그러나 이는 原則的으로 別個의 大學 프로그램을 必要로 하는 相異한 役割이다.

學 生

8. 試案과 着想 그리고 目的에서 볼 때 솔직히 政策學博士學位課程은 碩士課程學生의 上位 1% 內를 目標로 하는 嚴選된 엘리트課程이다. 이들 學生은 勿論 嚴格하고 負擔이 많은 課程을 能히 成功的으로 마칠 수 있어야 할 뿐 아니라 그것을 기꺼히 追求할 勇의가 있어야 한다. 그래서 政策學博士課程은 특별히 가장 우수한 사람 가운데서 卓越한 사람을 確保하여야 한다. 이것은 무엇보다도 政策學의 難解性과 그것을 精通하는데 必要로 하는 知識과 力量의 幅과 深度 때문에 더욱 그러하다. 두번째 理由로 課題의 嚴格性은 政策學博士學位의

(5) 筆者의 論文 “Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service”, *Public Administration Review*, Vol. XXVII, No.3 (September 1967), pp. 197—203.

경우 지나칠 정도로 높으며 이는 그와 같은聲價가 當當한 學位의 信賴性을 提高하려고 하기 때문이다. 그래서 이 프로그램에는 最精銳의 候補者만 入學・卒業시켜야 한다.

9. 政策學博士學位課程의 入學資格은 學問的인 資質面에서 最優秀學生들로만 限定시켜야 하며 또한 얼마만의 實生活의 經驗을 가져야만 한다. 特出한 天才級의 學生들은 例外로 하지만 餘他 사람들은 各種 機關에서 多年間 實務에 종사하였거나, 可能하면 軍隊服務, 平和 奉仕團 혹은 다른 公共機關 같은 組織體에 근무한 經歷을 가졌어야만 한다. 換言하면 유치원에서 시작하여 곧장 政策學 博士學位課程으로 들어 갈 수는 없다. 이러한 要件을 加하는 理由는 成熟度와 經驗 그리고 內面의 知識이 高級政策學 프로그램에 必須的인 것이기 때문에 더 詳細한 說明을 加할 必要가 없다. 덧붙혀 말하면 學期 途中에 課하는 短期間의 實務 修習制度는 이 要件을 代替할 性質의 것이 아니다. 왜냐하면 이 制度가 지나치게 人爲的이고 庇護裡에 行하여져 實生活의 經驗을 얻는데 不適合하기 때문이다.

10. 여러 形態의 「팀워크」를 할 수 있는 크기의 集團內의 相互作用, 多樣性, 收容範圍 등을 고려하여 最小 不可缺한 만큼의 學生만 必要하다. 最小 不可缺한 數字는 대체로 每期 10 名內의 學生을 入學시키는 程度의 것이다.

11. 各學生들이 學部와 大學院에서 履修한 教育背景에 대해서는 特定한 要件이 있을 수 없다. 그러나 每期 入學하는 學生들의 背景이 多樣해야 할 必要는 있다. 그러한 學生間에는 意思疏通의 어려움이 있고 또한 教授들에게 負擔이 加重되겠지만 모든 點을 考慮해 볼때 社會科學이나 經濟學, 物理學, 數學, 法學, 工學, 醫學을 專攻했던 學生들을 混成 시키는 것이 가장 바람직하다.

12. 基本的으로 고루 갖추어야 할 基礎知識을 배우기 爲해서는 第1學年度가 始作되기 前에 모든 學生들은 약간의 必須科目을 體得하여야 한다. 各學科의 多樣性을 阻害하지 않는 범위에서 그것을 實現시킬 수 있는 方法은 ㉠ 必須科目을 미리 알려져 關心있는 學生들이 碩士課程에서 공부하도록 하는 方法과 ㉡ 必須科目을 履修하도록 特別 豫備夏季班을 設置해 보는 方法이 있다.

13. 入學에 必要한 最低限의 必須科目은 아래와 같다.

a. 數學(代數, 數學推理, 確率論에다 力點을 둔 有限數學 등이 포함된다.) 여기서는 數學의 理解와 Operation Research 및 高等經濟學의 入門에 該當하는 水準의 數學을 따라 갈 수 있는 能力을 必要로 한다. 그럼으로 高級數學의 知識은 필요하지 않다.

b. 巨視經濟學, 微視經濟學, 厚生經濟學의 基礎概念을 포함한 經濟學入門. 여기서는 主로 巨視經濟의 政策 보다는 資源配分問題에 대한 經濟的 接近方法에다 重點을 둔다.

c. 完全한 解得보다는 오히려 概念과 問題의 理解에 力點을 둔 調査方法 및 統計學入門

d. 數種의 行動科學—以前에 行動科學을 배우지 않은 사람들을 爲해서 統合的인 接近方

法內에서 基礎概念과 論題를 익힐 수 있도록 하는 刷新的인 特別課程을 마련할 必要가 있다.

14. 學生들의 時間과 에너지는 여기서 提示하는 프로그램을 實現시키는데 있어 가장 貴한 資源에 속한다. 그럼으로 學生들로 하여금 그들의 모든 에너지를 研究에 沒頭할 수 있어야 한다. 이 點은 다음과 같은 事實을 含蓄하고 있다. 卽 (a) 年齡과 家族事項을 고려한 適切한 財政援助와 (b) 學生들이 「레드 테이프」로 해서 支障을 받지 않는 원활한 行政的 뒷받침과 研究하는데 必要한 諸般 施設 및 便宜(書籍, 打字機具, 計算器利用 등등)의 提供.

學習의 次元, 內容, 커리큘럼, 方法論

15. 博士水準의 政策學者를 養成하는데는 多次元的인 學習上의 經驗을 必要로 한다. 特히 政策分析和 같은 政策學의 重要部分은 細部的인 技術以上の 接近方法과 技法를 內包하고 있기 때문에 學習은 內面的인 知識, 指向 그리고 認識類型의 進展에 크게 左右된다. 이와 함께 創意性, 人間關係 그리고 一般의인 原理와 法則에 관한 知識을 各其 特殊한 狀況에 적용시킬 수 있는 能力을 提高할 수 있는 課題가 發展되어야 한다. 여기에는 外面的인 知識 以上の 知識과 人格的인 水準까지 포함된다.

16. 그래서 多元的인 學習方法은 目的에 附合되어야 한다. 在來式인 講義, 讀書, 實習, 自由討論 세미나에 더하여 이 學習方法에는 最小限 게이밍(Gaming) 事例와 프로젝트, 實務修習, 새로운 類의 論文, 修學旅行을 포함시켜야 한다. 또한 課業中心의 T-Group 方法을 實驗해 보는 것도 有用한 方途의 하나이다. 우선 學習方法의 問題를 좀더 仔細하게 論하기 앞서 內容과 커리큘럼上的 問題를 적어 보자.

17. 核心的인 問題로 모든 學生은 세가지 分野의 政策學에 通達하여야 한다.

a. 意思決定 및 政策決定行態—주로 心理學, 集團動學, 組織理論, 政治學이 여기에 該當한다.

b. 規範的인 政策理論—經濟學, 計量的 決定技術, 戰略 및 葛藤理論(Game Theory 包含), 體制分析, 政策分析 그리고 一般體制理論들이 여기에 該當한다.

c. 機關變動—다시 心理學, 集團動學, 組織理論, 社會學이 주로 여기에 該當한다.

또한 調查方法과 電子計算機制度 같은 基本的인 關聯 道具와 手法를 學生들이 熟知하여야 한다.

18. 이러한 核心的인 需要에 對處할 수 있는 새로운 教科課程을 발전시킬 必要性이 切實하다. 몇종류의 知識은 Operation Research 入門, 費用對 效用分析, 判斷의 心理學 같은 標準的인 教科課程을 통해 가르칠 수 있다. 그러나 過重한 負擔없이 主要 科目을 가르칠 수

있는 새로운 教科課程을 慎重하게 調整·發展시켜야 한다. 例를 들면 豫算制度는 위에서 例擧한 세가지 核心分野에 모두 該當되는 바 社會的 指標(Social Indicator)는 두번째 分野에서 다를 수 있고 아니면 道具와 手法에 關한 分野에서도 取扱할 수 있으며, 社會的 實驗은 하나의 刷新的인 調查方法論에서 廣範하게 取扱되어야 한다.

19. 各學生들은 또한 全時間의 25%를 바쳐 專門分野 하나를 習得해야 한다. 이 專門分野로는 方法論(Operations Research 이나 體制 및 政策分析 등)이나 政策問題分野(教育과 人力, 戰略과 外交關係, 保健등) 아니면 方法論과 政策問題分野가 共히 關聯된 分野(物量計劃, 研究 및 開發에 대한 意思決定, 加速化되는 開發問題등)가 있다.

20. 政策學博士學位의 取得은 그 사람이 政策에 關한 接近方法에 대해 相當한 知識과 經驗을 갖추었다는 事實을 意味한다. 그러나 여기서는 이 以上の 意味를 含蓄하고 있다. 即 그와 같이 聲價높은 學位를 가진 사람은 적어도 過去나 未來에 대한 歷史的인 眼目에 立脚하여 現在에 일어나고 있는 主要問題에 대해 相當히 精通해 있어야 된다. 愆心같아서는 政策學博士學位 所持者는 어떠한 人間的이며 社會的인 問題에 對해 疏遠한 법이 없어야 한다. 換言하면 어떠한 政策問題든지 파고 들어 갈 수 있는 接近方法이나 手法 및 技術을 가지고 있을 뿐아니라 어떤 方法論이나 問題分野에도 銳利한 洞察을 할 수 있는 能力 以上の 것을 지녀야 하며 現在에 일어나고 있는 모든 分野의 問題에 대해서도 相當한 知識을 갖추어야 한다.

21. 이렇게 할 수 있기 위해서 다음의 方途를 示唆를 할 수 있다.

a. 事例와 프로젝트 그리고 이에 準하는 教材는 多樣한 關心 分野에 對한 問題點과 그에 대한 說明에다 力點을 두고 發展시켜야 한다.

b. 一連의 招聘講演, 워크숍, 自由討論에 있어서는 現在에 일어나고 있는 主要問題를 다루어야 한다. 例컨데 London School of Economics and Political Sciences 의 Harold Laski 教授가 每週 한 講義는 New York Times 에서 發拔한, 論議가 紛紛한 問題를 다룬 方式데로 政策分析의 틀을 考案해 본다.

c. 이프로그램의 初期에는 人間的이며 社會的인 問題에 있어서의 時間次元을 다루는 세미나를 가진다. 여기서는 過去の 意味성과 그것을 探索할 수 있는 法을 다루는 한편, 또 한편으로 未來學의 方法論과 觀點을 取扱한다. 그후 「워크숍」이나 事例研究 등등에서는 時次元의 重要性을 檢討하고 거기에 關係되는 過去の 根源과 未來의 內容을 研究한다.

d. 外交問題와 軍事問題도 소홀히 해서는 안된다. 무릇 公共政策을 배우는 學生이라면 主要한 國際的인 問題에 對해서도 精通하여야 한다.

e. 各種 形態의 社會에 對해서 實質的인 經驗이 없는 學生들에게 廣範한 文化橫斷的인 眼目を 불어 넣을 수 있는 措置를 강구해야 한다. 極히 未開發된 나라나 地方으로 修學旅行

을 해 보는 것이 有用할 것이다.

22. 또 다른 主要問題는 價値觀의 問題이다. 여기서는 價値를 分析的으로 다룰려는 方法論上的 問題가 아니라 教育上的 問題이다. 即 政策學者들이 어떻게 自身の 個人的인 實質價値를 定立하느냐 하는 문제이다. 이 問題에 대해서는 普遍的으로 적용될 수 있는 示唆을 있을 수없고 다만 靈感力이 풍부한 教授가 있어 그들이 學生들을 다루는 틀안에서 學生들을 도와 價値觀 探索을 도울 수 있을 뿐이다. 그러나 政策學에서 흔히 볼 수 있는 目的이 手段을 合理化해 준다는 式의 「마키아벨리」의인 性格을 除去해 줄 수 있는 무엇이 最小限 있어야 겠다는 點을 明白히 말해 두고 싶다.

23. 마지막으로 教科課程을 統合하는 問題가 있다. 學生들은 배운 바를 政策問題와 政策決定의 改善에 대해 統合的인 接近方法으로 綜合할 수 있어야 한다. 이렇게 할 수 있는 方法로는 어떤 「統合的인 教科課程」이 아니라 上級 教授陣 모두(아니면 적어도 大部分)가 積極的으로 參加하는 統合的인 應用政策分析 워크숍이 적합할 것이다.

24. 여러가지 教授方法을 驅使하여야 할 必要性에 對해서는 앞서 論議한 바 대로다. 이것의 切實한 必要性에 대해서는 異論이 없지만 問題는 適合한 教材와 指針의 準備 그리고 高水準의 教授方法의 管理는 대단히 重要的인 일인가 하면, 한편 대단히 어렵고 時間을 消費하며 費用이 많이 든다. 그래서 特別要員들이 參加하는 集中的인 努力이 必要하다. 事實 教材를 마련하는 일은 이 方面에 關心을 가진 大學과 政策研究機關이 共同的인 努力을 傾注해야 한다.

25. 새로운 教授方法에 대한 아이디어와 그것을 實現시키는데 있어서의 難點은 아래의 세가지 說明에서 例示할수 있다.

a. 應用政策分析 워크숍—應用政策分析 워크숍에 學生들(個別的이거나 혹은 달리 팀을 만들든지)은 現實的인—아니면 적어도 現實主義的인—政策問題와 政策 프로젝트를 다룬다. 疑心할 것 없이 이것은 知識의 統合을 爲해서 또한 知識을 具體的인 政策問題에 應用할 수 있는 能力의 開發을 爲해서 그리고 두더러지게 나타나지 않는 知識과 技術의 傳達를 爲해서 없어서 안될 政策學 프로그램의 가장 重要的인 要素이다. 그래서 學生들은 全時間의 25%를 워크숍에 專心해야 하며 이 目的을 成功的으로 達成하기 爲하여 上級 教授陣의 적극적인 關與가 必要하다. 또한 簡單한 問題에서 複雜한 問題로, 低水準에서 高水準으로, 그리고 量的인데서 質的인 것으로 進展시킴으로서 效率的인 學習經驗을 얻도록 案出하여야 하며 또한 워크숍의 教授에 必要한 事例와 프로젝트를 마련하는데 相當한 努力을 傾注해야 한다. 또한 이 教材에는 여러 相異한 政策問題의 分野에 대한 各其 獨特한 特性과 「게이밍」같은 여러가지 複雜한 手法의 用途에 대해서도 說明이 되어야 한다(앞서 說明한 바와 같이 이러한 教材를 마련하는 일은 여러 大學間의 共同努力을 必要로 하며 할 수만 있다면 大學과 政策研究機關 間의 밀접한 協調도 必要로 한다.)

b. 政策分析 實務修習制度—政策分析의 教授에 있어 가장 核心的인 要素는 水準 높은 팀의 한 成員이 되어 實際問題를 接해 보면서 應用研究를 해 보는 일이다. 이 일을 할 수 있는 가장 좋은 곳(現在로서는 거의 이곳뿐인)으로는 Urban Institute, Institute for Defense Analysis, Stanford Research Institute, Hudson Institute, Systems Development Corporation, TEMPO, RAND 研究所, Rand-New York Institute 같은 政策研究機關들이다*. 그래서 政策學 프로그램의 모든 學生들이 이들 機關에서 最少限 夏季實務修習이라도 받을 수 있도록 주선 해 줄 필요가 있다. 상당한 實務經驗을 갖춘 學生들(앞서 論議한 바와 같이 그러한 學生들만이 入學可能하지만)들에게도 如何한 형태의 觀察이나 業務에 관한 實務修習보다 위에서 말한 것이 더 나을 것이다.

c. 새로운 形態의 學位論文—博士學位論文의 形態는 여기서 提示하는 프로그램의 特殊性格에 부합되어야 한다. 즉 古典的인 形態의 理論的인 論文은 制限된 범위 내에서 받아 드려지고 또 한편 그런 것이 바람직하지만 大部分의 論文은 改善建議案을 결들인 政策問題나 政策決定樣態에 관한 應用研究이어야 한다. 그리고 政策研究機關內의 一定「팀」의 成員으로 활동하면서 學位論文을 作成할 수 있게 하고 거기서 學位取得豫定者가 個別的으로 作成한 研究論文은 그가 「팀」의 연구에 기여한 보고서로서 補完받을 수 있게 하여야 한다.

教授陣과 教授—學生間의 關係

26. 여기서 提案한 이 프로그램의 刷新的인 性格으로 미루어 보아 이는 教授陣에 對해 커다란 挑戰이 아닐 수 없으며 또한 過重한 負擔을 強要한다. 즉 教授陣은 學科目을 가르치는 一方 새로운 科目을 定立하여야 한다. 이는 高度의 質을 갖춘 學術活動을 必要로 할 뿐 아니라 傳統的인 學科目로부터 袂別로 생겨나는 疏遠感을 이겨내어야 하며 傳統的인 同僚集團으로부터의 否定的인 反作用에도 지탱할 수 있는 能力을 가져야 한다. 그럼으로 政策學의 아이디어에 強力하게 呼應하는 것이 喫緊하다.

27. 教授陣은 多様な 行動科學 또한 決定科學 그리고 計劃學出身을 包含하며 根本的으로 各科併行的인 性格을 지녀야 한다. 또한 法學, 生物學, 體制工學도 빠질 수 없는 科目이다. 歷史學者, 哲學者, 深層心理學者들도 初期에 參與시킴으로서 現代의 行動科學, 決定科學(Decision sciences), 計劃學에 共通的으로 欠如하고 있는 部分을 補完해야 한다.

* 이들 研究機關들은 通稱 Think Tank (頭腦集團)라 불리워 지는데 그중 美國空軍의 RAND Corporation 이나 國防總省의 IDA 와 같이 全的으로 政府가 後援하는 것이 있는가 하면 一部를 政府가 支援하고 나머지는 一般顧客으로 부터의 收入에 依存하는 Stanford Research Institute, S.D.C 같은 非營利研究所가 있다. 此外에 大企業이 一部를 支援하고 나머지를 政政 其他의 公共事業體 그리고 一般顧客에 依存하는 研究所로는 General Electric 會社率下的 TEMPO 研究所가 있다. —(譯者註) 中央日報 (1969년 9월 9일자)참조

28. 教授陣은 또한 豊富한 實際 經驗을 갖추고 있어야 한다. 教授陣 가운데 몇몇 사람은 應用分析 部門에 廣範한 經驗을 쌓은 사람이어야 하는데 가능하다면 水準이 높은 政策研究 機關에서 上位專門職에 있었던 사람이면 더욱 좋다.

29. 政策學을 가르치는 教授陣에게 要請되는 多樣性은 이 學問의 年少性 때문에 생겨난 難關을 더욱 加重시킨다. 政策學 프로그램이 獨自의으로 專任教授陣을 確保하든지 아니면 달리 잘 짜여진 學科와 共同으로 教授陣을 나누어 갖든지 하여야 한다. 그러나 새로히 各科 併行的인 努力을 하는 프로그램이 이미 體系가 선 學科나 分野와 教授陣을 나누어 갖게 되면 大部分의 教授陣은 體系가 잘 確立된 쪽으로 指向하게 된다는 點은 이미 잘 알려진 事實이다. 그 結果 各科併行的인 追求에 대한 刷新的인 寄與는 줄어들게 되고 따라서 이 프로그램은 多學科的인 것으로 轉落되버려 本來의 意圖한 바를 잃고 만다. 그래서 政策學을 專擔하는 教授陣을 獨自의으로 갖추어야 하며 教授陣의 크기는 主要 關係學科目을 망라한 程度의 것으로서 基礎的인 核心科目을 가르칠 수 있을 뿐 아니라 曠畧을 이끌고 管理할 수 있어야 한다. 試驗的으로 이 프로그램을 이끌고 관장하기 위해서는 最小限 5名의 專擔 教授를 必要로 하는 바 이들 政策學專任教授陣들 以外에도 他學科의 教授陣과 政策研究 機關, 計劃機關 등등에서 應用分析의 實務에 종사하는 專門家出身의 時間講師들의 支援을 받아야 한다.

30. 政策學 프로그램의 專任教授陣과 時間講師陣사이의 內在的 力學關係는 이 프로그램이 刷新的인 性格과 實驗的인 特性을 가졌으며 과감한 變化와 試行錯誤를 통한 學習이기 때문에 相當히 복잡한 문제를 提起한다. 이러한 새로운 프로그램의 경우 다른 同僚들이 批判할 수 없는 一定部門에서 獨步的인 位置를 享有하면서 教授陣 成員들간에 서로 超然하게 있어서는 안 된다. 오히려 서로 密接한 紐帶와 相互間的 知識交換 그리고 創意的인 意見相衝이 必要하다. 이러한 點에 비추어 볼 때 바람직한 教授陣의 力學關係는 아래와 같아야 한다. (a) 同等한 立場에서 隔意없는 相互作用, 아니면 (b) 最上位의 責任教授와 그의 方針을 따르는 대단히 有能한 小壯教授陣—이 두가지 「패턴」中的 하나이어야 한다. 政策學 프로그램의 發展을 爲해 教授陣의 構成은 서로 똑같이 上級이고 自信이 滿滿하고 自己 科目에 對하여 남이 關與하는 것을 容납하지 않으며 또 다른 同僚가 하는 일에는 關心이 없는 所謂 大家級으로만 形成되서는 안된다.

31. 政策學教授陣의 繼續的인 發展을 위해서는 여기에 몇가지 特別한 必要條件이 있다. 즉 政策分析의 應用研究를 통해 政策의 實體와의 긴밀한 接觸의 維持와 知識의 開發, 政策 決定單位의 理論, 社會的 實驗, 政策諮問 및 政策決定改善活動이 있어야 한다. 政策學教授陣들이 이러한 活動에 參與할 기회를 가지도록 자주 在職中休暇를 주어 政策研究 機關에서 일하게 해야 하며 大學의 現職에 그대로 종사하면서도 諮問活動을 하도록 장려하는 計劃이 있어야 한다. 단 여기에는 研究와 教授活動에다 優先順位를 두어야 하며 政策學의 學問的

開發을 確保하여야 한다는 制限點이 있다. 또한 出版될 수 없는 性質의 應用研究의 成果와 그것의 質的水準을 教授陣의 승진기준으로 삼아야 한다.

32. 이 프로그램을 開發하여 管理하는 教授들의 役割에 可能한 많이 學生들을 參與 시키기 爲해서는 「다이나믹」한 프로그램의 성격과 그것의 특성이 學生들의 質的 水準과 結合되어야 한다. 各 大學의 固有한 外生的인 變數를 無視하고, 다만 政策學 프로그램의 觀點에서 볼때 學生들은 最小限 다음의 두가지 重要役割을 가지고 있다 하겠다. (a) 프로그램에 대한 學生들의 反應과 學生들의 成果와 그리고 學習에 대한 個人的인 感應이 프로그램을 評價하는 重要的 第二次的인 基準이며 따라서 (b) 프로그램의 相當部分은 例컨데 價值探索을 爲해서 學生들에 依해 관장되는 것이 바람직 하다.

32. 人性開發을 集團方式에 依해 推進하려는 意圖가 프로그램內에 들어 있거나 아니면 大學의 一般的인 風土에 依해서나 政策에 依해 人性開發을 企圖할 경우에 學生들은 하나의 「共同體」를 形成하게 되며 全體 프로그램의 指針에 關한 附加的인 責任을 걸머지게 될 것이다. 或者들이 이러한 것을 原則的으로 바람직한 傾向이라고 看做한다면 여기에 몇가지 危險이 內在되어 있으며 이것에 대한 適切한 統制를 教授陣들이 맡아서 하여야 한다.

a. 여기에 提示하는 政策學 프로그램은 學生들에게 많은 負擔을 주고 있어서 無力感과 심지어 敵意까지 誘發시킬 危險까지 內包하고 있다. 그렇게 되면 學生들은 프로그램의 內容을 弱化시킬려고 할런지 모른다.

b. 政策學의 接近方法은 根本的으로 知的이며 診斷的이고 冷嚴한 것이기 때문에 이는 이 프로그램에 反하는 副作用을 낳을지 모른다. 즉 第一學年度에 學生들은 「行動」보다는 分析에 執着하여 이 프로그램을 다른 方向으로 이끌어 갈려고 할런지 모른다.

그러나 學生들은 그들의 研究를 좀더 進展시키게 되면 過重한 負擔의 不可避性과 政策學이 社會福祉와 人間價值에 對해 內在的으로 極히 重要的인 寄與를 하고 있다는 事實을 認識하게 될 것이다. 한편 教授陣은 學生들의 水準을 보다 進展시킬 수 있도록 프로그램에 대한 充分한 統制를 加하여야 한다. 그러므로 이 프로그램의 基本性格과 指向을 다치지 않는 범위內에서 學生들의 영향력을 受容하며 그들의 參與를 권장해야 한다.

外在的인 要件과 活動

33. 이 論文에서 提案하는 것과 같은 政策學博士學位課程은 이것의 性格이 刷新的이며 또한 實驗的인 일 뿐 아니라 傳統的인 學科目을 가르치는 教授陣으로부터 심한 敵對를 받은 가능성이 있으며 同時에 自手成家型의 政策實務家들로부터 嘲笑를 받을런지 모른다는 點에서 대단히 어려운 課業이다. 그러므로 이 프로그램에 대한 많은 外部의 支援이 꼭 必要하다.

더구나 그러한 支援을 強化하기 爲해서 그것의 使命을 다하기 爲해서 그리고 實務系統과 學界에서 이들 卒業生을 받아 드리도록 하기 爲해서 이 프로그램은 外部의 힘을 빌려야 한다. 이것은 여러가지 先驅的인 活動을 빌려야 하는 最初의 몇몇 政策學 프로그램에 특히 해당되는 일이다.

35. 政策學 프로그램에 絶對的으로 緊要한 外部支援은 다음 두가지 이다.

a. 大學의 高位層과 大學行政으로부터의 強力한 支援—그들의 支援은 여기서 提示한 것과 같은 政策學 프로그램을 設置하는데 꼭 必要로 할뿐 아니라 이프로그램의 계속적인 發展을 爲해서도 그들의 支援은 계속 확보 되어야 한다.

b. 基金에 依한 各種 財政支援(財團, 政府機關, 經濟界 등등으로부터)—이것은 長期的으로 계속되어 實驗을 거쳐 發展을 가져올 수 있는 充分한 期間(最小限 6年동안)동안 持續되어야 하며 또한 伸縮性이 있는 需要의 變動과 판에 박히지 않는 종류의 經費(例컨데 學生들의 修學旅行을 支援할 수 있는 性質의 것이어야 한다.)

36. 政策學 프로그램의 外部活動에는 다음의 두가지 次元이 있다. (a) 他大學의 政策學 프로그램 및 政策研究機關과의 協調와 (b) 政策學을 各科併行的으로 발전시켜 學的으로나 實務面에서 認定을 받을 수 있는 各種 活動.

이러한 外部活動의 範圍는 다음과 같이 詳說할 수 있다.

a. 他大學의 政策學 프로그램 및 政策研究機關과의 政策學開發을 爲한 協調의 確立. 여기에는 아래 事項이 포함된다.

(1) 相互交換訪問과 資料의 交換을 通해 大學內的 關聯 프로그램과 政策研究機關과의 紐帶強化.

(2) 政策學의 教授에 있어서 提起되는 共通問題에 關한 曠속의 組織(아니면 그러한 組織에 積極적인 參與)이나 프로젝트 資料의 開發 등등.

(3) 하나 혹은 그 以上の 여러가지 具體的인 活動을 전개하기 위한 公式的인 協調體制的 構築.

b. 政策學의 發展을 促進할 수 있는 實質的인 活動. 그러한 活動은 特定の 政策學 프로그램이 獨自的으로 展開하거나 아니면 他大學과 政策研究機關과의 協調裡에 推進할 수 있는 바 그 內容을 詳說하면 다음과 같다.

(1) 「政策學의 進歩」같은 問題에 對한 年例專門家會議

(2) 政策學의 여러가지 實質的이며 方法論的 問題에 關한 專門家들의 曠속

(3) 政策學에 關한 여러가지 問題의 檢討에 關心을 가진 學者들로 構成된 夏季學校

(4) 政策學分野에 가장 우수한 著書, 論文, 應用研究에 주어지는 年例施賞制度

(5) 政策學分野의 著書, 刊行物, 複寫物, 事例集 등등의 出版

(6) 政策學分野의 새로운 專門인 定期刊行物 出版⁽⁶⁾

(7) 關係 資料의 蒐集, 配布, 그리고 書誌目錄出版을 擔當하는 政策學「크리어링 센터」의 設置

(8) 各種의 專門인 會合에서 政策學에 關한 세미나와 파넬의 開催. 여기에 該當하는 것으로는 例컨데 美國科學振興協會(American Association for the Advancement of Science), 美國政治學會(American Political Science Association), 美國行政學會(American Society for Public Administration), 管理學會(Academy of Management)⁽⁷⁾ 및 이와 類似한 國際的인 學術會議

(9) 政策學關係의 다른 分野에 종사하는 專門家, 政策實務家, 輿論先導者, 一般的인 意味의 知識人들에게 여러가지 內容을 알려 주는 積極적인 活動을 展開해야 한다. 그러나 이런 활동도 政策學을 教授하는 經驗을 相當히 體得한 然後에 始作해야 한다.

37. 政策學을 教授하는 大學內에 特別 政策研究機關을 設置하는 것이 바람직한지에 대한 問題를 慎重히 고려해야 한다. 一見해서는 이러한 아이디어가 꽤 魅力的으로 보인다. 즉 教授陣과 學生들이 實際 政策問題를 같이 연구할 수 있으며 教授陣을 開發할 수 있는 가능성도 있다. 그러나 좀더 자세히 檢討해 보면 다음의 두가지 主要 理由로 해서 이 案은 그렇게 매력적인 것이 되지 못한다.

a. 高位層의 強力한 추천을 얻어야 하는 必要性 때문에 學生을 訓練시키는 일보다는 教授陣과 그 諮問役에 關한 業務에다 相當 比重을 두면서 學生들을 다루는 일을 慣例的인 업무의 대상을 전락시키는 등, 大部分의 關心을 應用政策研究에다 쏟는다.

b. 政策研究도 제대로 하자면 政策學을 강의하는 교수진 이외에 거기에 專心하는 最小限의 교수들을 保有하고 있어야 하며 많은 研究基金과 큼직한 研究用役契約 없이는 實現不可能하다. 萬一 이것을 實現될 수 없다면 政策學을 教授하며 研究하는 目的이 有耶無耶해진다.

以上の 두가지 危險性에 能히 對處할 수만 있다면 政策學을 教授하는 프로그램에 立脚하며

(6) 이러한 종류의 定期刊行物로는 벌써 그 準備를 끝내고 오는 1970年初에 *Policy Sciences* 第一輯이 出刊될 豫定이다. 出版社는 American Elsevier이며 編輯責任者는 Edward Quade 博士이다.

(7) 美國科學研究協會의 1969年度 會議는 12月 26日—31日에 Boston에서 開催되었던바 그 會議에서 第一次의으로 「政策學的 接近方法」에 關한 심포지움이 있었다. 美國科學振興協會와 合同으로 開催하는 一般體制研究協會(Society for General Systems Research)의 會合에는 「一般體制理論과 政治學」이라는 題下의 會議를 가졌다. 9月 2日—6日에 New York에서 開催된 1969年度의 美國政治學會에서는 「政策學者로서의 政治學者」에 關한 分科가 設置 되었다. 이러한 用語를 쓰지는 않았지만 政策學에 對한 論議를 豫定하고 있는 곳으로는 Operations Research Society of America, International Sociological Society, International Social Science Council 以外에도 많은 專門인 機構가 있다. 이러한 事實로 미루어 볼 때 政策學이 하나의 獨自的인 各科併行學科으로서 定立되었다는 點에 對한 關心이 점차 成熟하고 있음을 알수있다. 한편 政策學의 實을 계속 確保해주며, 一時的인 流行現象으로 轉落되는 것을 막기 위해서는 그것의 活動을 잘 構築하는 일이 絕對的으로 必要하다.

大學內의 政策研究機關을 設置하는 것도 有用한 方途이다. 이 경우에는 특히 教材準備, 學生들의 實務修習, 教授交換 등등의 문제에서 既存의 大學內 政策研究機關과 긴밀한 協調關係를 수립하는 일이 바람직 하다. 그러나 이 問題는 또 다른 別個의 문제에다.

結 語

38. 앞서 指摘한 바와 같이 어떠한 政策學 프로그램에서도 찾아 볼 수 있는 主要 特色은 知識開發과 그것을 變化시킬려는 能力이 主된 것이다. 政策學이 새로히 만들어졌다는 點과 그것을 教授하는 일은 그것을 主唱하는 사람, 教授 그리고 專門家の 立場에서 볼 때 研究와 理論化 등등을 爲해 實驗과 深思熟考에 立脚하여 知識의 開發과 改善에 대한 끊임없는 努力을 必要로 한다. 그럼으로 政策學 프로그램은 이의 關係者나 學生들은 다 같이 知識開發을 極大化하기 爲한 계속적인 意思決定과 試驗을 거듭해야 한다. 政策學 프로그램을 恒時 改編해야 한다는 必要性을 認識하며 그리고 이 프로그램 施行의 初年度를 作業의 實驗 期間이라 한다면 미리 면밀히 준비하고 생각한다는 것도 결코 쓸대없는 일이 아니다. 달리 말하면 비록 감정적인 것일지라도 政策學博士學位課程의 始發段階의 模型은 最善의 利用可能한 知識과 아이디어 그리고 實驗에 立脚한 것이어야 한다. 바로 이 點 때문에 政策學과 그것의 教授에 關心이 있는 사람들 간에 광범한 協調와 見解의 交換을 必要로 한다.

39. 이 論文에서는 政策學을 教授하는데 있어서 試驗을 해보고 그것의 關心을 促求하려는 것 以上 것을 論及하지 않는다. 다만 切實히 必要한 協調와 意見의 交換을 提高하려고 할 따름이다.

Yehezkel Dror 博士는 이스라엘의 Hebrew 大學 政治學部 助教授로서 現在 美國 캘리포니아州 산타 모니카에 있는 RAND 研究所에서 研究中이다. 이 글은 "Teaching of Policy Sciences: Design for a Post Graduate University Program" (Santa Monica: Rand Corporation, June 1969)를 옮긴 것이다. Dror 教授는 이미 「政策學」關係 실라비스를 各處에 數次 提案한 바 있다. 즉 1966 年末에 이스라엘의 「體制 및 政策分析參謀課程」의 研究責任者로 奉職하면서 政策研究에 關한 一連의 實驗을 한 바 있으며 1967 年 8 月에는 當時의 Levi Eshkol 이스라엘 首相에게 政策分析研究所(Israeli Institute for Policy Analysis)의 設置를 建議한 바도 있다(建議案은 "An Israeli Institute for Policy Analysis: A Proposal", *Civilization*, Vol. XVII, No. 4, 1967 에 掲在).

그의 各種著書와 論文에서 나타난 Dror 教授의 見解는 대체로 다음과 같이 要約 될수 있다. 즉 Dror 教授는 政策研究에 있어서 문제의 출발은 政策決定에 대해 이미 알려져 있는 知識과 實際로 政府에서 일어나는 政策形成過程 사이는 점차 그 「갭」이 넓어지고 있다는 事實에서부터이다. 그래서 政治學, 社會學, 行政學 등 사회과학의 主要論題인 政策決定理論을 새로히 摸索하여 理論과 實際를 좁혀 보고자 의도하고 있다. 그에 의하면 政策이란 體制의 產物, 政策決定體制의 產物인 것이므로 어떻게 그 政策決定體制의 패턴과 그 運用을 改善할 것인가, 改善할 수 있는 利用可能한 知識은 무엇인가에 對한 문제 해결의 한 方途로 「政策學」(Policy Sciences)의 定立과 發展을 主唱한다(譯者註).

(김 형 국 譯)