
政策科學의 生成背景과 主要領域

— 政策科學의 序說的 考察을 爲하여 —

高 忠 錫

目 次

- 一. 序 論 (研究目的, 範圍, 方法)
- 二. 政策科學의 生成背景
 1. 政策樹立에 있어서 科學의 一般的인 脆弱性
 2. 行態科學에 內在하는 特有的 脆弱性
 3. 管理科學에 內在하는 特有的 脆弱性
 4. 急進的인 近代化의 境遇
 5. 科學革命의 必要性
- 三. 政策科學의 主要領域 (Dimensions)
 1. 政策科學의 典型 (Paradigm)
 2. 政策分析 (Policy Analysis)
 3. 政策戰略 (Policy Strategy)
 4. 政策決定體系의 改善方案 (Policy Making System Redesign)
- 四. 結 論 (要約과 問題點)

一. 序 論 (研究目的, 範圍 方法)

本稿의 目的은 政策科學의 思想(Idea)이 무엇이냐를 밝히는데 있다. 既存科學的인 接近方法을 가지고서는 人間의 問題, 社會의 問題들을 적절하게 解決할 수 없기 때문에 이와는 다른 科學的인 方法論이 要求되는데 우리는 이것을 政策科學이라고 부른다. 따라서 政策科學은 既存科學과는 다른 接近方法, 定向性, 方法論 등을 갖고 있으며 科學의 漸變的 發展이 아닌 혁명적 發展속에서 求해질 수 있다고 하겠다.

이러한 次元에서 파악되어야 할 政策科學 自体가 우리나라에 있어서는 아직 社會科學者들에 依해서 完全한 理論으로 받아들여 질만큼 성숙되어 있지 못하여 이러한 原因은 우리나라 社會科學徒들이 多小 政策科學에 對해서 무관심한 事實에서 찾아볼 수 있겠다.

이와같은 問題意識에서 出發한 本 論文은 Dror의 理論을 소개하고 그것을 통해서 政策科學의 特性을 究明해보므로써 政策科學을 研究하는 學徒들에게 研究의 方向감각을 提供해주고 더 나아가서 政策科學의 發展에 조금이나마 이바지하려는 것이 目的이다.

왜냐하면 Yehezkel Dror의 理論을 理解하는 것은 政策科學을 理解하는데 크게 도움을 줄 뿐만 아니라 實際로 그것을 利用키 위해서도 그것을 具體的으로 파악하지 않을 수 없기 때문이다. 더우기 政策科學에 對한 좀 더 깊은 研究와 이를 發展시켜나가기 위해서도 Dror의 Paradigm은 完全히 理解되어야 할 것이다. 다시 말하면 Dror의 理論을 理解한다는 것은 政策科學 自体를 開發하고 더 나아가서 現實社會에 그것을 적용할 수 있기 위한 閥門이라고 思料되기 때문이다.

本 論文의 範圍로서는 政策科學의 發生이 行政學分野에서 보다는 政治學部問에서 비롯되었기 때문에 1) 政治學部問에서 取扱되어야 할 性質의 研究를 內包하지 않을 수 없으며 따라서 行政學은 勿論 聯關部問에 對한 고려가 깊어지지 않을 수 없다. 그러나 이러한 範圍를 全部 包括해서 本 研究를 論究하기에는 筆者의 能力의 限界때문에 Dror의 論文이나 著書 그 以外의 政策科學者들의 論文을 主로 소개하므로써 이에 代身하려 했다.

또한 研究方法으로서서는 文獻研究의 方法을 採했는데 다른 政策科學者들의 理論도 소개했지만 特히 Dror의 理論에 對해서는 業者의 主要書籍과 論文은 勿論이며 國內外의 紹介書 引用書등을 最大한 參考토록 하였다.

한편 本 論文의 構成에 있어서는 序論部分다음에 政策科學에 對한 理解를 돕기 위해서 政策科

1) Harold D. Lasswell(ed). *The Policy Sciences* (Stanford: Stanford University Press, 1951), pp. 3~15 參照.

學의 生成背景을 主로 記述했다. 여기에서는 主로 왜 政策科學이 대두되게 되었으며 現在의 水準에서 政策科學에 對한 研究는 어느 程度의 進進을 보고 있는가를 中心으로 살펴 보았다.

그 다음은 政策科學의 가장 中心理論이라고 할 수 있는 Dror의 理論을 整理해왔다. Dror가 말하는 政策科學의 主要領域(Dimensions)들을 詳述해 왔는데 여기에는 앞으로 나타날 政策科學의 典型 (Paradigms)과 政策分析(Policy Analysis) 政策戰略(Policy Strategy) Policy-Making Redesign에 對한 體系의인 記述이 包含되었다.

끝으로 結論部分에 가서는 政策科學이 시사하는 諸 側面과 問題點들을 살펴보았다.

이렇게 볼 때 本 研究는 結論的으로 處方의인 研究結果를 남지 못하고 極히 敘述的(descriptive)인 理論紹介에 끝치므로서 政策科學에 對한 序說的 考察을 위한 試圖임을 認定한다. 다만 다른 科學徒들이 政策科學을 研究하고 發展시켜 나가는데 있어서 조그만 도움이라도 된다면 그것으로 足할 만큼이다.

二. 政策科學의 生成背景

政策科學은 왜 必要하며 어떠한 背景을 가지고 抬頭하게 되었는가를 살펴 봐야 하겠다.

지금까지의 社會科學은 예컨대 政治學, 社會學, 心理學등은 하나의 判斷資料로서 事實만을 提供해줄 수 있었지만 直接 採択할만한 代案의 提示나 政策의 評價는 하지 못하였다. 特히 이러한 傾向은 價值와 事實을 嚴格히 區別하고 事實의 領域만이 科學의 對象이라고 생각하였던 學問家들에 依하여 더욱 굳어지는 結果를 초래하였던 것이다. 그래서 政策科學은(Policy Sciences) 社會科學의 이러한 狀況에 對한 反발로서 나타난 概念이라고 한다.²⁾

이렇게 볼 때 政治科學은 現在의 科學이 不適合性을 띄고 있기 때문에 生成되었다고 할 수 있다. Dror는 一般的으로 모든 科學이 政策決定에 對해서는 別로 功헌하지 못하였다는 것과 特히 行態科學(behavioral science)에 弱點이 있다는 것 그리고 管理科學(Management Science)에도 脆弱性(Weakness)이 있으며 이러한 現象은 加速化된 現代의 政策樹立에 있어서 더욱 問題가 된다고 指摘하고 結論的으로 科學上의 革命이 있어야 한다고 主張하고 있는 것이다.³⁾ 이를 몇個의 項目으로 区分하여 分說하면 다음과 같다.

1. 政策樹立에 있어서 科學의 一般的인 脆弱性⁴⁾

2) 趙錫俊, 組織論 (서울: 法文社, 1973), p.239.

3) Yeheskel Dror, "Policy Sciences: Development and Implication" RAND Corporation Paper, 1970, pp. 3 ~ 5.

4) Yeheskel Dror, Design for Policy Sciences, (New York: Elsevier, 1970), pp.3 ~ 6. 以下の 內容은 主로 同書의 Chapter. I을 參考했다.

과학자들이 건의한 大部分의 政策 또는 科学에 依해 創案된 政策은 아래와 같은 여러가지 弱点 (Weakness)을 內包하고 있다는 것이다.⁵⁾

① 問題點을 협소하게 잡고 專門化된 概念속에서 모든 問題를 적용한다는 것 即 經濟學者는 모든 問題를 經濟的인 것으로 보려하며 工學者는 技術的인 것으로 心理學者는 個人的인 力學關係로 把握하려 한다는 것이다.

② 問題自体를 협소한 "Tunnel Vision"으로 볼 뿐만 아니라 問題를 分析하는 理論 또한 좀 더 廣範圍한 効用에 대해 注意를 기울이지 못하고 專門的인 學問속에서 導出하고 있다. 그리하여 生物學者는 모든 現象을 動物學的 模型에 맞추려하고 많은 工學者들은 政策問題를 단순한 思想으로 機械的인 模型과 關聯시키려 할 것이 分明하다는 것이다.

③ 問題의 解決을 試圖함에 있어서도 科學者들은 兩極的인 傾向을 보인다. 即 그들은 자신의 専門적 學問에 의거하여 問題解決의 試案을 협소한 眼目으로 作成하거나 그렇지 않으면 그들의 能力範圍를 훨씬 초월하여 스스로 保障하는 基本으로 자유롭게 行動을 건의해버리는 등 극단적인 兩面性을 보이는 것이다. 이들 두 惡 中에서 어느 것이 더 나쁜가하는 것을 判別하기는 어렵다. 예를 들면 土木工學者들이 都市問題를 解決하는 方案으로 새로운 住宅建築工法을 提案하거나 或은 物理學者들이 복잡한 武器制限協定을 建議하는 것과 같은 것이다. 이러한 경우 後者가 더 해롭다.

科學者들이 專門家로서 建議한 政策들이 以上과 같이 세가지 脆弱性을 나타내게 되는 主要理由는 政策問題의 範疇과 學問의 有效領域과의 不一致에 있는 것이다. 그런데 이러한 不一致가 생기는 것은 또한 各 學問分野에 如何의 方法論 (Prescriptive Methodology)이 없기 때문이다. 이 점을 說明키 위해서는 人間의 行動이라는 立場에서 보아 科學知識을 세가지 단계로 区分해 볼 必要가 있다. 即 첫째는 環境을 管理하고 指示하는데 必要한 知識, 둘째는 社會와 個人을 管理하고 指示하는데 必要한 知識 그리고 셋째는 社會, 個人 및 環境의 管理와 指示行爲 自体에 關한 知識인 것이며 이른바 高次元 指示 或은 高次管理 (Meta-Direction or Meta-Control)가 그것이다. 이 세가지中에서 第一의 知識은 物理學的의 急進展으로 가장 잘 發達되어 있고 第二의 知識은 약간 뒤떨어져 있으나 行態科學의 發生으로 發展의 기미를 보이고 있는데 反해 第三의 知識 即 Meta-Direction 또는 Meta-Control에 關한 知識은 가장 뒤떨어져 있으며 그 研究에 別途의 勳績을 두는 것조차 거의 認識되지 못하고 있다고 한다. 이를 Dror는 두번째의 Dror 法則 (the Second Dror Law)이라하여 "while human Capacities to shape the environment, society, and human beings are rapidly increasing, Policy-making capacities to use those Capacities remain the Same"⁶⁾로 表現하고 있

5) 이에 대해서는 Yehezkel Dror, *op. cit.*, pp. 1 ~ 7에도 자세히 說明되어 지고 있다.

6) *Ibid.*, p. 4.

다. 이러한 Meta-Control에 대한 知識의 欠如는 政策決定上의 科学的 要素를 排除할 뿐만 아니라 有用한 科学知識을 政策에 利用하는데에도 방해가 되는 것이다. 왜냐하면 政策의 建議은 処方的 方法論者와 環境 社会 個人에 대한 知識과의 連結을 그 바탕으로 해야 하기 때문이다. 따라서 이러한 方法論의 欠如는 곧 科学을 基盤으로 하는 많은 政策의 建議에 根本的인 脆弱性을 초래하는 것이라고 한다. 이러한 脆弱性에는 다음과 같은 事項도 包含한다.

④ 信憑性있는 事實에 對한 知識, 內在的이지만 自明한 假定, 잠정理論 概念的 分類論 疑心스러운 假說등과 各種의 숨겨진 價值判斷(實際目標, 모험에의 의욕, 時間의 評價등에 對한)과 混同한다.

⑤ 時間關係, 要領摸索, 社会的 創案의 必要性, 社会的 經驗의 必要性등 政策研究에 關한 主要 特性 및 要件을 看過하고 있다.

⑥ 政治 및 政策의 主要特性輕視, 그리고 政策事項과 政策決定의 特性과의 關聯性 또한 輕視하고 있다.

⑦ 資源의 한계성을 認識하지 못하여 代案에 對한 費用效果分析的인 評價의 必要性을 外面하는 傾向이 빈번히 있다.

⑧ 問題의 特徵에 對한 評價基準의 결여 따라서 問題의 傾向 disproportionality 심지어는 Sensationalism 등에도 감수성 過敏 등을 指摘할 수 있다.

3. 行態科學에 內在하는 特有한 脆弱性⁷⁾

政策決定에 있어서 行態科學으로부터 도움을 얻으려는 努力은 매우 強하게 그리고 상당히 오랜 歲月을 계속해왔으며 그 始初는 英國의 Jeremy Bentham 과 유럽의 寫實主義者들의 著書로 說明되는 現代行態科學에서 찾을 수 있는 것이다. 現代社會學의 創建者들은 그들의 知識中에서 政策의 意義에 크게 關心을 가지고 있으며 예를들면 特히 Max Weber 같은 이는 個人의 政治活動을 通하여 知識과 權力을 融化하려고 努力한 바있다. 더욱 最近에 이르러서는 “무엇을 위한 知識인가?”라는 疑問이 行態科學界內에서 계속 제기되고 多年間에 걸쳐 成就된 社會問題에 行態科學을 適用하려고 試圖한 바도 있다. 그러나 이러한 強한 關心에도 不拘하고 明白히 政策問題에 關聯된 行態科學의 結晶은 찾아볼 수 없었던 것이다. 應用行態科學에 關한 事項과 問題點을 論議하기는 쉬운일이 아닌데 그것은 應用行態科學의 構造가 매우 異質的이며 또한 순수 行態科學과 應用行態科學과의 사이에는 複雜한 關係가 있기 때문이다.

7) 以下の 內容도 아래와 같은 冊을 主로 參考했다.

Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences*, pp.7 ~ 11 (ch.2) 參考; *Ibid.*, pp.4 ~ 7 參考

흔히 한마디로 應用行態科學이라고 하지만 事實은 各己 形態가 다르고 또 應用範圍도 다른 여러가지 行態科學이 있는 것이다. 이 중에서 政策科學에 關係되는 特別 重要한 行態科學은 社會學, 社會心理學 및 政治學등이라고 할 수 있다. 다만 特別한 경우로서 經濟學은 獨특한 性格을 수다한 순수 및 應用要素를 內包하고 있으므로 行態科學에는 포함시키지 않은 것이 보통이다. 그러나 經濟學은 行態科學知識과 處方的 方法論과의 融合으로 發展된 政策關係知識이라는 特別한 役割을 해왔고 앞으로도 계속 政策科學의 開拓者로서 貢獻할 수 있을 것이다. 그러므로 行態科學의 脆弱性을 지적할 對象에서 經濟學을 일단 제외시켜서 論議하려 한다.

이들의 脆弱性으로 지적할 것은 ① 個別的 微視的 研究과 “巨大理論(Grand theory)” 과의 사이에서의 右往左往, ② 均衡 및 構造機能的 概念에의 優先的인 適用—이것은 無爲라는 結果를 남겨나 잘되어도 漸增的 改善밖에는 건의할 수 없다. ③ 銳利한 社會問題를 다룰 때의 禁忌된 主題를 處理할 때의 消極的 態度(Timidness), ④ 完全主義—이것은 時間的 制約이라는 問題를 야기시키는 原因이 되며 또한 重要한 政策問題가 되는 것이다, ⑤ “沒價值的” “事實的” 및 “行態的” 研究領域을 훨씬 넘어서서 적용된다는데 깊은 罪實感등이라고 볼 수 있다.

이러한 脆弱性 밖에도 아래와 같은 몇가지 問題點을 감안하여야 한다고 한다. ① 行態科學이 意思決定에 영향을 미쳤다고 評價되는 경우에도 事實은 行態科學의 投入과는 別途로 決定된 것이며 다만 行態科學은 要領支援의 역할만을 하는 것이 大部分이다, ② 應用行態科學의 發展은 綜合的으로 相互補強된 行爲의 行態를 의미하는 것은 아니다. 即 各各 相異한 項目이 獨自的으로 發展된 것이라는 뜻이다. 따라서 實際問題에 관한 作業은 政策決定에 관한 研究나 政治的 實現性 또는 現政策의 變更의 必要性등을 看過해 버릴 때가 허다한 것이다. 이와 동시에 政策決定에 對한 研究는 政策問題와 關聯될 때가 거의 없고 또한 장래의 代案에도 관심이 없으며 장래의 代案에 관한 研究는 政策決定 및 主要政策問題等 兩者의 장래라는 次元을 경시하는 傾向이 있는 것이다. ③ 應用行態科學은 아직도 學問의 邊두리에 머물러 있으며 增加하고는 있지만 研究에 할당되는 時間도 적다. 더욱 重要한 것은 研究業績의 承認 亦是 重視되지 못하고 있다는 것인데 우수한 大學院의 行態科學科에서는 應用主題의 論文을 학위논문으로 받아주지 않는 다고 한다. ④ 應用行態科學은 이제야 自我意識을 찾고 있으며 自家評價, 方法論, 制度등을 수립하여 스스로의 定立을 추구하고 있다. 즉 各己 相異한 諸 行態科學이 이제 그 應用을 놓고 徐徐히 全體的으로 體系化할 움직임을 보이기 始作한 것이다. (예: 應用政治學과 應用社會學) ⑤ 이러한 應用行態科學의 自己把握上의 弱點은 應用行態科學과 純行態科學과의 關係性을 마치 工學과 物理學과의 關係性과 같이 把握하려는 傾向이 널리 퍼지고 있다. 그러나 이들 兩者의 關係間에는 根本的인 相異가 있는 것이다.⁸⁾

8) 이에 對해서는 다음에 자세히 說明되어지고 있다.

Dror, *Design for Policy Sciences*, p.11.

応用行態科學의 及自覺性(Unself-Consciousness)에서 나오는 結果 中에서 가장 심각한 點은 이미 言及한바와 같이 処方的 및 政策志向的 行態科學을 위한 方法論이 없다는 것이다. 行態科學은 行動의 記述 分析 理解등에 關한 主要 傳統的 領域에 있어서는 分析的 基礎를 가지고 있다. 그러나 処方的 및 政策志向的 研究의 必要性은 그와는 別個의 것이며 獨自的인 方法論을 必要로 하는 것임을 다시 強調하려 한다. 現今의 行態科學이 政策決定의 改善에 不適合하다는 理由中 가장 重要한 것은 이러한 方法論의 欠如되어 있다는 點이다.

3. 管理科學(Management Science)에 內在하는 特有한 脆弱性⁹⁾

行態科學의 主要 脆弱點이 処方的 方法論의 欠如라고 한다면 이른바 管理科學(微視的 經濟學 包含)은 処方的 方法論을 專攻하는 學問이라고 말할 수 있다. 事實 管理科學內에서는 複雜한 經營體系와 意思決定을 改善키 위한 가장 重要한 그리고 어떤 點에서는 가장 有望한 科學的 도움을 주기위한 努力이 繼續되고 있다. 그러나 좀더 자세히 살펴보면 管理科學 역시 政策決定의 改善을 위한 욕구를 충족시킬수는 없다고 評價하지 않을 수 없는 것이다.

管理科學은 概念, 方法論, 技術性, 手段등이 너무 異質的으로 構成되었기 때문에 全體的으로 한꺼번에 論議하기는 어려우며 따라서 反論이 나올 素地도 없지않다. 그리하여 管理科學은 그것을 감싸고 있는 학문 그것이 포함하고 있는 학문 그 要素를 構成하는 학문등을 列挙함으로써 部分的으로는 定義할 수 밖에 없다. 머우기 關聯된 학문으로서는 OR, 意思決定科學, Management Cybernetics, 情報論, 經營經濟學, 組織論一部, 體系工學, 工業經濟學, 體系分析등이 包含되며 總의상 이 모든 것을 管理科學이라고 한다. 이러한 管理科學은 ① “體系接近(systems approach)”¹⁰⁾ 이라는 基礎的 評價 構造를 使用하거나, ② “計量技法(Quantitative Techniques)”이라는 一連의 手段을 使用하고 있는데 最近에는 前者보다 後者が 더욱 많이 使用되고 있다. 그러나 政策決定을 위해서는 後者보다 前者가 더욱 重要한 것이다. 그러나 이 管理科學도 다음과 같은 몇가지 重要한 不適合한 點이 있다고 할 수 있다.¹¹⁾ 管理科學은 最適政策을 提示하려 하지만 問題點과 政策決定 및 政策執行過程과의 사이에 놓인 制度的 연계성을 看過하고 있

9) 以下の 內容도 主로 *Ibid.*, pp. 12 ~ 16(Chapter.3)를 參照했다. 여기에 대해서는 Dror의 다른 논문(article)이 있다.
Yehezkel Dror, "Policy Analysis: A Theoretical Framework and some Basic Concepts" *RAND Corporation Paper*, 1969, pp.1 ~ 24.

10) Systems approach가 複雜한 社會問題들을 解決하는데 있어서 充分치 못한 點들을 Dror는 8가지로 나누워서 지적하고 있다.
Dror, "Policy Analysis: A theoretical Framework and Some basic Concepts", pp.3 ~ 4 參照.

11) Yehezkel Dror, *Design for Policy Science*, p.14.

다. 그러니까 “制度樹立(Institution Building)”은 그들의 專門分野가 아닌 것이다. ② 管理科學은 合議된 支持 또는 聯立政府樹立과 같은 政治的 要求事項을 다룰 수 없다. ③ 管理科學에서는 思想, “카리스마”, 投機, 自己犠牲 또는 生活의 異常型과 같은 非合理的 現象은 取扱할 수 없다. ④ 순수한 價值問題도 取扱할 수 없다. ⑤ 管理科學은 쉽게 취합될 수 있는 代案中에서 적절한 것임을 立証하는 일만을 取扱한다. 비록 때때로 實際使用 가능한 모든 代案들이 한결 같이 不適合한 것임을 立証하여 도움을 줄 수도 있지만 根本적으로 새로운 代案을 創出한다는 것은 그들의 영역을 벗어나는 일이다. ⑥ 管理科學에 있어서는 代案에 關한 限 어느 程度의 豫見性(predictability)을 必要로 한다. 基本的인 不確實性(Primary Uncertainty)”의 경우(各種 産出의 蓋然性 뿐만 아니라 産出可能範圍가 알려지지 않았을 때)는 이들이 取扱할 수 없다. ⑦ 管理科學은 主要變數의 分명한 數量이나 或은 이들 變數를 實驗(Exercising) 할 수 있는 模型의 可用性에 依存한다. 따라서 複雜한 社會問題는 取扱할 수 없으며 大部分의 行態科學的 知識은 이들이 모르는 일이다. ⑧ 모형할 態勢 또는 時間과 같은 이른바 政策決定方向에 關한 基準選擇은 管理科學의 分명한 當面問題가 아니다. ⑨ 管理科學에서는 Meta Policy (政策決定方法에 關한 政策)級의 問題에 대해서는 거이 完全히 外面하고 있다. 政策決定 體系의 改善은 管理科學의 範圍를 넘어선 것이다. 以上과 같이 管理科學의 脆弱性을 9個로 나누워서 指摘했지만 그것은 管理科學의 各 分科에 一律적으로 該當하는 것이 아니며 어떤 것을 完全히 또 어떤 것을 部分的으로 그 程度가 各各 다르게 적용될 것이다. 이러한 취약성은 運輸關係, 國防關係, 公共安全關係事項등을 생각해보면 理解할 수 있는 것이다.

4. 急進的인 近代化의 境遇

以上 說明한 바와 같은 行態科學 및 管理科學의 脆弱性 即 現代科學의 不適合性은 이들이 急進的인 近代化政策의 改善을 위해 事實上 얼마나 貢獻할 수 있는 힘이 있는가를 살펴보면 더욱 分明해진다. 이와같은 考察은 人類의 大多數를 위해 急進的인 近代化政策이 必要하다는 事實과 또한 이러한 近代化政策이 소위 急激한 社會變遷이라는 狀態下에서 政策變化에 더욱 幅 넓은 範圍로 여러가지 事項을 取扱한다는 事實등 두가지 理由로서 매우 重要한 考察인 것이다. 急激한 社會變遷이라는 狀態下에서 變化의 方向提示를 위해 努力한다는 것을 現在 또는 가까운 장래에 政策決定에 대해 正面挑戰한다는 것을 의미하는 것이다. 近代化 過程中的의 社會나 美國같은 포화상태의 社會나 소련같은 脫이데올로기의(Post-Ideological) 國家 都市集中 및 青年階層과 같은 下部社會 或은 유럽국제기구나 U.N 같은 超社會團體등 어떤 社會라 하더라도 그 程度와 方向은

12) 以下の 內容도 主로 다음을 參照했다.

Ibid., pp. 17 ~ 24 (Chapter. 4).

물지언정 社会的 變遷은 있는 것이며 政策의 變更 또한 없을 수 없는 것이다. 그러나 여러가지 點으로 보아 急變하는 社会의 方向提示를 위한 政策決定問題는 先進國일수록 더 어려운 것이다. 왜냐하면 先進國이 近代化途上國에게 미치는 영향력을 생각해도 그렇게 될 것이며 또한 近代化된 國家일수록 만약 나쁜 政策決定이 있는 경우 그 惡影響을 더 빨리 더 넓게 擴散해가기 때문에 그만큼 被害의 領域이 複雜해질 것이라는 點을 보아도 그러한 것이다. 따라서 그와 反對로 近代化途上國의 近代化政策은 比較的 간단하게 分析될 수 있는 것이기 때문에 近代化政策에 對한 現今의 科学의 不適合性을 論議해보면 그 脆弱性이 잘 나타난다고 할 수 있다.

이렇게 볼 때 結論적으로 現在의 行態科学이나 管理科学이나 다같이 加速되고 있는 近代化를 위한 政策決定의 改善에는 그 効用性이 制限되어 있으며 심히 不適當한것이 自明하다고 할 수 있다.¹³⁾

5. 科學革命의 必要性¹⁴⁾

前述한 바와같이 오늘날의 科学은 政策決定의 改善을 위해서는 不適合한 것이라고 結論지워졌다. 그런데 이러한 不適合性은 어떤 한 두가지 學問이 發展되지 못했기 때문에 일어나는 일이 아니라 實은 現代科学의 性格때문에 發生되는 것이다. 따라서 보다 나은 政策決定을 위해서 科学의 貢獻度를 높이하고자 하면 새로운 科学的 研究가 必要한 것이다. Thomas S. Kuhn에 依하면 政策決定의 改善을 目的한 現代規範科学(normal sciences)의 不適合性은 科学自體의 根本的인 形態(Paradigm)에 由來하는 것이다. 따라서 政策決定의 改善에 必要한 科学的 投入을 마련키 위해서는 科學革命은 不可避한 것¹⁵⁾이다. 그러나 이 말은 새로운 模型이 나와서 現代科学의 模型을 없애야 한다는 뜻은 결코 아니다. 오늘날의 科学은 政策決定 以外의 分野에서는 重要한 機能을 잘 發揮해왔다. 따라서 보다 나은 政策決定을 위해서는 政策科学의 創立과 現代科学 一部의 進展이 함께 있어야 하는 것이다. 이러한 두 要件은 相互依存의이기 때문이다. 만약 政策科学이 存在하지 않는다면 政策決定의 改善을 위해서 現在의 科学으로부터 무엇을 投入해야 할 것인지 또 어떻게 그것을 使用해야 할 것인지 하는 것이 分明치 않다. 現在의 科学은 政策科学의 部分的 基礎가된 基本知識을 마련해 줄 것이며 政策科学은 좀 더 나은 政策決定 活動을 위해 現在의 科学一部에 자극을 주고 실제 政策決定에 對한 現在科学의 投入의 効用性을 改善해 줄 것이며 오늘

13) Dror는 政策問題別, 政策決定別로 나누워서 行態科学과 管理科学의 貢獻度를 分析해서 Table를 만들고 있다.

Ibid., pp. 19 ~ 27. Table들을 參照바람

14) *Ibid.*, pp. 28 ~ 29 參照.

15) Thomas S. Kuhn, the Structure of Scientific Revolution (Chicago: University of Chicago Press, 1962) 參照.

날의 科學은 또 政策決定의 改善에 關係되는 政策機構 및 政策問題에 對한 知識을 더욱 공급해줄 것이다.

그런데 여기서 한가지 더 생각해야 할 것은 훌륭한 現在의 科學이 있으므로 보다는 政策決定이 이루어지는 것은 事實이지만 그러한 科學이 存在한다는 것만으로 만족해서는 안된다는 것이다 이와함께 꼭 必要한 것은 政策決定體系內의 變化이며 동시에 政策決定體系와 科學體系間의 連繼性(connecting link)의 變化이다. 이러한 變化가 있어야만 科學知識이 集積되어 實際政策決定過程으로 投入될 수 있는 것이다. 바꾸어말하면 政策決定에 對한 科學의 貢獻을 改善한다는 것은 보다는 政策決定을 위한 一連의 幅 넓은 變化라고 한마디로 要約할 수 있다. 좀 더 훌륭한 政治的 리더십 國民의 道德觀念 刷新 社會의 豫見 民主的 人間性등도 또한 훌륭한 政策決定을 위해서는 빠질수 없는 것들이다. 이들 變化中에서 어떤 것은 政策決定에의 科學의 投入을 돕고 또 어떤 것은 現在로는 理解도 管理도 할 수 없는 社會運動에 따라 惹起되며 또 어떤 것을 우연한 現象으로 일어나게 되는 것이다. 그러나 이 모든 것은 政策決定의 質에 크게 影響을 미치는 要素들이라고 할 수 있다.

三. 政策科學의 主要領域

政策科學이라는 用語는 1951年 Harold Lasswell 과 Daniel Lerner¹⁶⁾에 依해서 처음 使用되었다. 그러나 이때에는 아직 政策科學이라는 概念이 具體적으로 成立되어 있지도 않았고 또 漠然한 必要性만 認識되어 있었지 政策科學이 어떻게 무엇으로 實體를 이룰 것인가 하는 것도 論議되어 있지 않았던 것이다.

그러나 그 後 約 20년이 흐르는 동안 政策科學의 많은 構成 要素들이 開發되었고 刮目할만한 發展을 거듭해왔다. 예컨대 OR, 體系分析, 게임理論(theory of Game), Cybernetics, 一般體系理論(General systems theory), 戰略的 分析(strategic Analysis), 體系工學 그 以外의 應用社會科學의 諸 分野등을 指摘할 수 있겠다. 심지어는 政策科學은 이러한 社會科學 以外의 分野(예컨대 社會哲學)로 導入引用하여 既存學問에 對한 批判과 修正을 加하고 있다.¹⁷⁾

그러나 지금도 事實은 政策科學이라는 概念을 놓고 學者들 間에는 상당히 많은 異論이 內在해 있기 때문에, 그것에 對한 正確한 定義를 내린다는 것은 不可能한 일일 것이다. Dror에 依하면 政策科

16) Daniel Lerner and Harold D. Lasswell(ed.), *the Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods* (Stanford university press, 1951).

政策科學에 關한 Lasswell의 最近의 見解는 다음에 기술되 있다.

International Encyclopedia of Social Sciences, Vol. 12, pp. 181 ~ 189.

17) 朴東煥, *社會哲學의 基礎*, 서울, 東明社, 1974, 參照.

학이 아직 꼭 存在한다고도 할 수 없는¹⁸⁾(policy sciences hardly exists) 오늘날 政策科学의 範圍와 根本적인 性格을 究明하는 일은 매우 重要하다는 것이다. 왜냐하면 個人이나 研究機關이나를 不問하고 人間 또는 社会問題解決에 多小간 寄与할 일이라면 政策科学이라는 말을 便利한 表題로 誤用할 危險이 있기 때문이다.¹⁹⁾ 이러한 傾向은 政策科学이 出帆하기도 前에 破壞되어 버릴 餘려가 있는 일이다. 뿐만아니라 現在의 規範社会科学이나 規範決定科学(Normal Decision Sciences)들에 比해 政策科学의 性格이 革命的이기 때문에 政策科学의 基本的인 概念을 把握하는 일은 더욱 必要한 것이다.²⁰⁾ 만약 政策科学이 現在科学의 漸增的 變化를 意味하는 것 뿐이라면 試行錯誤方法이나 各學問의 研究를 綜合하여 이를 수 있는 것이겠지만²¹⁾ 이렇게 될 경우 政策科学이라는 概念은 社会의 諸現象을 把握하는데 對한 知識이나 合理性의 應用과 關係있는 모든 學問 學科를 總망라하여 그 위에 놓이는 概念으로 適用될 것이며 나아가서는 무엇이든지 論하는 者의 便宜에 依해서 政策科学이라는 名稱을 가질수 있게 되어 眞實의인 수많은 政策科学이 成立하거나 그렇지 않고 만약 單一概念이 된다면 그것은 참으로 內容도 없고 限界領域도 없는 奇異한 學問이 될 것이다.²²⁾ 따라서 이러한 政策科学은 無害한 概念을 가지겠고 同時에 完全히 無用之物化할 것이다.

그러므로 政策科学을 實際로 人間의 諸問題들을 解決키 위한 科学으로서 만들기를 원한다면 그것은 새로운 一聯의 典型에 入작한 새로운 타입의 科学이라야 할 것이다. 이와같은 政策科学은 오늘날의 科学 特히 行態科学 및 管理科学등이 根本적인 資料를 提供하였고 또 政策科学의 發展에 기여해 주기는 했지만 이러한 科学으로 代替될 수는 없는 것이며 오히려 政策科学은 社会의 意識的 變遷과 그 進路를 위하여 体系的 知識 定立된(structured) 合理性 및 組織的 創造力등을 利用할 수 있도록 새롭고 附加的인 接近方法을 構成해야 한다²³⁾는 것이다.

이와같은 政策科学이란 어떤 것인가를 말하기 위해서 Dror는 政策科学의 主要領域(Dimensions of policy sciences)이라는 名稱을 빌어서 4개로 区分하여 記述하고 있다.

18) Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences*, p.49.

19) Yehezkel Dror, "Prolegomena to Policy Sciences" *RAND Corporation Paper*, 1970, p.2.

20) *Ibid.*, p.4.

21) 政策科学의 性格과 本質을 究明키 위해서 ① 科学과 工学 ② 試行과 錯誤 ③ 意思決定論등의 세가지 戰略을 分析하여야 한다. 왜냐하면 이 세가지 戰略도 各동 階級의 한 方法이기 때문에 이것들과 政策科学과의 性格對比는 政策科学을 把握하는데 重要한 基礎가 되고 있다. 이에 對해서는 James F. Reynolds, "Policy sciences: A Conceptual and Methodological Analysis", *Policy Sciences* 6 (1975), pp.1 ~ 27 에 자세히 설명되어 있다.

22) Dror, "Prolegomena to policy sciences", p.5.) 參考바람 Dror, *Design for Policy Sciences*, p.49.

23) Dror, "Prolegomena to Policy sciences", p.5.

먼저 政策科學의 典型 (Paradigm)이라 하여 政策科學의 概念, 人格, 研究範圍 方法論 등을 說明하고 있고 이를 具體化하고 補完說明키 위해서 政策科學의 主要 軸점이 되는 政策分析 政策戰略 政策決定體系의 改善方案을 記述하고 있다.

이를 分說하여 詳論하면 다음과 같다.

1. 政策科學의 典型 (Paradigm)²⁴⁾

Yehezkel Dror는 自己의 理論이 學者들의 定立된 共同意見이 아니라 오직 한 著者와의 私見이라는 것을 前提하면서 政策科學에 固有한 典型 (paradigm)을 分明하게 究明한다는 일은 政策科學의 基本概念定立과 더욱 發展하기 위한 바탕을 마련하기 위해 必須의인 것이라 하였다. 이것을 具體化하여 記述하면 다음과 같다.²⁵⁾

① 政策科學은 各 學問間, 特히 行態科學과 管理科學間의 障壁을 무너뜨리고 있다. 政策科學은 學問上의 여러 分科로 부터 知識을 集積해야 하며 또한 超學派의 (supradiscipline) 見地에서 知識을 쌓아 올려야 하는 것이다. 特히 政策科學은 行態科學과 管理科學의 混合體²⁶⁾를 그 基盤으로 한다. 그러나 조금이라도 關聯이 되는 限 物理學 生物學 工學 기타 여러 學科로부터 많은 要素들을 흡수해야만 한다. 이러한 構成上의 多樣性을 強造하면서 한편으로는 單一의 基本單位임을 나타내는 뜻에서 Dror는 政策科學이라는 말을 Policy sciences라고 複數로 表示하는 同時에 文法上으로는 單數로 取扱해 주기를 提案하고 있다.

② 政策科學은 순수연구와 應用研究와를 連結시키고 있다. 政策科學속에서는 순수연구와 應用研究가 最高의 目的達成으로서의 政策決定方法의 改善이라는 概念을 받아들임으로서 서로 合作을 이룬다. 그 結果 現實世界는 政策科學의 主要實驗室이 되며 가장 抽象的인 政策科學理論의 最大의 課題는 政策決定方法 改善에의 貢獻이라는 것이다. (이러한 貢獻은 間接的이며 또 長期間에

24) Thomas Kuhn, *op., cit.* 社會科學에 있어서 Paradigm이 무엇이나에 對해서 자세히 說明하고 있다. 그리고 政策科學의 典型에 對해서는 Dror의 여러가지 參考文獻들이 있다.
Yehezkel Dror, "PROLEGOMENA", pp.8 ~ 11.

Design for Policy Sciences, pp.49 ~ 54 (ch.8).

"Approach to Policy Sciences" RAND Corporation Paper
1970, pp.3 ~ 5.

25) Dror는 政策科學의 典型으로서 그의 著書인 *Design for Policy Sciences*에서는 14個를 指摘하고 있고 "PROLEGOMENA"에서는 8個, "Approches to Policy Sciences"에는 5個를 指摘하고 있다. 따라서 필자는 가장 중요하다고 생각한 것만 抽出해서 記述했다.

26) 여기에는 대개 다음과 같은 학문의 分野가 있다.
mangement sciences, Decision theory, general systems theory, conflict theory, strategic Analysis, systems engineering 등이 있다.

될 수도 있다) 政策決定의 改善을 위한 最大의 有用性을 志向한다는 것은 實用的인 接匠이라는 뜻과 混同해서는 안된다. 다시 말하면 政策科學이 發展하기 위해서는 實際 政策決定에 對한 直接的인 應用이 아닌 매우 抽象的인 理論의 構成이 必要하다는 것이다.

③ 政策科學이 絶對的 價值보다 中間目標 또는 手段을 指向하고 있다는 觀點에서 본다면 機械的 및 慣例的 知識을 主要內容으로 하는 現在의 一般科學과 다를 바가 없다. 그러나 政策科學은 價值中立的(Value-free)인 科學이 되기에는 難點이 있으며 이는 오히려 價值的 意味 價值的 內容 價值的 費用 및 價值的 適用을 위한 行態의 基盤등을 究明함으로서 價值的 選擇에 貢獻하려고 하는 것이다. 또한 政策科學은 部分的으로 價值的 內容을 包含한 未來의 여러 代案을 發明하기도 한다. 그 結果 政策科學은 現在의 一般科學과 價值的 倫理學 및 哲學과를 갈라놓고 있는 공고한 障壁을 무너뜨리게 되며 政策科學의 한 部分으로서 價值的 運營理論(價值形態論 價值分類論 價值測定論 등 包含 단 實際의 絶對的 規範 그 自体는 除外)을 樹立하여야만 한다.

④ 政策科學은 傳統的인 研究方法과 함께 한 重要한 知識的 材源으로서 非顯示的 知識(Tacit Knowledge)과 個人的 經驗까지도 받아들인다. 政策科學의 반려자로서 高級政策樹立家와 政策執行家의 非顯示的 知識을 開發하려 한다는 事實은 곧 行態科學과 管理科學을 包含한 現在의 一般科學에서는 찾아볼 수 없는 政策科學의 重要한 特性인 것이다.

⑤ 政策科學은 時間에 깊이 注意를 기울이며 現在를 未來와 過去와의 사이의 架橋로 본다. 그 結果 行態科學과 管理科學을 包含한 既存科學의 非歷史的 接近을 拒否한다. 政策決定의 改善을 위한 中樞로서 한편으로는 歷史的 發展을 그리고 또 한편으로는 未來像을 強調하고 있다.

⑥ 政策科學은 政策決定의 改善을 위한 體系의 知識과 定立된(structured) 合理性의 貢獻을 取扱한다. 그러면서도 政策科學은 超合理的 過程(extrarational processes: 예를들면 創造性, 直觀, 카리스마 價值判斷)과 非合理的 過程(irrational processes: 예로서 深層動機)의 役割의 重要性을 認定한다. 보다나은 政策決定을 위해 이러한 過程을 改善할 方途를 模索한다는 것은 政策科學에 있어서 될 수 없는 部分이며 意識的 變更狀態라는 政策決定상의 最大限의 範圍까지를 包含하는 것이다. 다시 말하면 政策科學은 合理的 手段을 통하여 어떻게 超合理的 및 非合理的 過程을 改善할 것인가하는 역설적인 問題에 봉착하는 것이다.

⑦ 政策科學의 獨특한 觀心의 軸점은 Meta-policy에 있다. 이 Meta-policy란 政策을 樹立하는 方法에 關한 政策인 것이다. 따라서 政策決定體系의 改革이 없이는 즉 Meta-policy에 對한 배려와 改善없이는 漸增的으로 밖에는 政策改善을 할 수 없는 것이다. 이렇게 볼 때 政策科學의 主要한 試金石(The Main Test)은 좀더 效率的이고 効果的인 政策들을 通해서 定해진 目的들을 어느 程度 잘 連成시킬 수 있으나 하는데 있기 때문에 이러한 政策科學은 主로 불연속적인 政策問題들에 對한 關心보다는 오히려 좀더 나은 政策決定을 위한 方法과 知識과 體系를 어떻게 잘 改善시키느냐 하는데 있다.

⑧ 政策科学은 實際 政策決定에 있어서의 有用性を 높이기 위해서 努力하며 公共政策決定體系를 通하여 政策科学의 地位向上을 위한 專門家 養成에 진력할 것이다. 그러나 이러한 일은 政策科学에 對한 實地的 및 合理的 分析志向性を 阻害하지 않은 範圍內에서 行해져야 할 것이다.

以上の 여러가지 典型들中에서 몇가지는 現在의 科学으로 充分 抽出된 것도 있고 전혀 새로운 것도 있지만 어떻게든 이 모든 事項은 政策科学이 앞으로 具備해야 할 特性들이라고 Dror는 밝히고 있다.

한편 이러한 典型들의 基本性格은 革新的 側面이 있기는 하지만 어디까지나 科学的인 努力이며 立証이나 効力附與에 關한 限 科学의 基本性格을 갖추어야 한다. 또한 政策科学의 性格上 特異한 點 때문에 科学의 根本的인 標準이 弛緩되어도 좋다는 인상을 주지 않도록 極히 조심해야 할 것이다. 政策科学은 現在의 科学의 여러 形態에 따라 判斷될 수는 없을 것이지만 모든 科学의 努力의 本質的 基準은 갖추어야 하는 것이다.²⁷⁾

2. 政策分析(Policy Analysis)

Dror는 政策分析은 政策科学의 主要領域中의 하나라고 主張한다.²⁸⁾ 現在의 體系分析(Systems Analysis)이 複雜한 社會問題들의 解決을 위한 政策決定을 改善시켜 주기 위해서 充分한 方法論을 提供해 주었더라면 政策科学의 必要性이 적어졌을 것이다. 그러나 오늘날 體系分析은 複雜한 社會問題들을 解決하는데 있어서 別로 도움을 주지 못한데 問題가 있다. 體系分析의 脆弱點을 Dror도 8個로 나누워서 指摘하고 있다.²⁹⁾

이렇게 볼 때 政策分析은 體系分析이 가지고 있는 脆弱點들을 극복기 위해서 生成된 分析的인 接近法이라고 할 수 있다. Dror에 依하면 現在의 體系分析學派들이 사용하는 方法을 現在의 分析的 接近方法들(Present Analytical approaches)이라고 하고 政策科学에 뿌리를 내리고 있는 새로운 基本的인 分析的 接近方法(A new basic analytical approach)을 政策分析이라고 한다.³⁰⁾

政策分析은 部分的으로 管理科学에 基礎를 두고 있지만 體系分析보다는 넓은 概念을 가진다는 것이다. 政策分析의 目標은 바람직한 政策代案임을 証明하기 위한 自助的 方法(heuristic

27) Dror, *Ventures in Policy Sciences* (New York: Elsevier Co., 1971), pp. 14 ~ 16 參照.

28) 以下の 內容은 主로 다음을 參照했다.

Yehezkel Dror *Design for Policy Sciences*, pp. 55 ~ 62 (Ch. 9).

"Policy Sciences: Development and implications", pp. 1 ~ 28.

"Approaches to Policy Sciences", p. 4.

"Policy Analysis", pp. 2 ~ 11.

29) 體系分析이 가지고 있는 8個의 脆弱點에 對해서 자세히 說明되어 있는 Dror의 article들이 있다. Dror, "PROLEGOMENA", pp. 11 ~ 12) 參照.

"Policy Sciences", pp. 3 ~ 4

30) Dror, "PROLEGOMENA", p. 13.

method)을 定立하는 것이라고 한다. 바람직한 政策代案임을 証明한다는 것은 ① 代案의 革新과 ② 可能的 代案中에서 가장 좋은 것을 選擇한다는 두가지 要素를 包含하고 있는데 別個의 것이지만 서로 關係를 가지는 要素인 것이다. 合理的인 選擇要素(後者)의 構成과 超合理的 革新要素(前者)의 構成과의 사이에는 差違가 일어날 可能性이 있기 때문에 政策代案의 革新에는 세심한 주의를 必要로 한다. 特別히 오늘날의 세계와 같이 急變하는 社會狀態下에서는 쉽게 얻을 수 있는 代案中에서 比較的 나은 代案을 選擇한다는 것 보다 새로운 代案을 創案한다는 일이 더욱 重要하다는 것은 明白한 事實이다.³¹⁾

따라서 政策分析은 政策代案의 革新과 바람직한 代案의 選擇이라는 兩者를 함께 指稱하는 것이라고 하며 이들은 管理科學의 基本構造를 가지는 한편 다음과 같은 要素들로 構成되어 있다³²⁾고 한다.

① 底辺에 깔린 價值, 假定 및 非顯示的 理論을 洞察한다. 特別히 政策이 志向하는 價值의 探究 長期目標研究 그리고 非顯示的 理論의 代案에 關한 明白한 檢討가 있어야 한다.

② 政治變數를 考慮한다 여기에는 政治的 實用性分析 政策代案의 社會權力의 意味에 對한 檢討 그리고 聯合의 必要性和 政治的 合意의 意味에 對한 分析등이 包含된다.

③ 좀 더 넓고 더 複雜한 問題들을 다룬다. 여기에는 低水準의 새로운 量定法(예컨대 細分된 非미터법), 多次元的이고 多樣한 目標를 만족시키기 위한 必要性, 基本的인 不確定性, 政策變化의 主要形式으로서의 制度的 變化, 政策分析의 主要 目標로서 政策樹立家의 教育, 意識化 및 長期影響등이 包含된다.

④ 政策代案의 革新을 主로 強調한다. 여기에는 分析過程에 對한 考察, 政策의 投入과 創造刺戟에 對한 強調, 継続的 意思決定이나 環流에 依한 배움 또는 社會的 突進등에 對한 依存性 그리고 代案의 綜合과 더불어 代案의 發明에 注意를 集中하는 것들이 包含된다.

⑤ 社會現象에 對한 細心하다. 따라서 非合理性, 이메올로지, 群衆現象, 그리고 이와 비슷한 非合理的要素(nonrational elements)등을 社會行態 및 法的 目標形成에 있어서의 主要變數로 認定하여 知覺, 直感 偶然性(Serendipity) 및 經驗등을 知識과 洞察의 重要한 源泉으로 받아 드린다는 것이다.

⑥ 制度的 自覺(self-awareness) 이것은 分析活動 및 分析機關이 充分하고 또 多樣해야 한다는 것, 分析活動에 政策家들을 끌어 드린다는 것 그리고 人間의 實際와 直感을 把握기 위한 認識의 形態로서 分析의 限界性등을 스스로 알아야 한다는 것이다.

⑦ 政策分析의 直接目標로서(上記③의 制度的 變化와 더불어) "適合性(optimization)"

31) Dror, *Design for Policy Sciences*, p.55. 參照.

32) Dror, "Policy Analysis", pp.8~9.
Ibid., pp.55~57.

대신 “政策選好(policy preferization)”라는 概念을 使用한다. 選好라는 뜻은 어떤 代案이 其他 모든 알려진 代案보다 더 훌륭하다는 것을 立証하는 것을 意味하는 것이다. 그러나 그것은 그 代案이 “適合性(optimality)”이라는 事項에도 잘 영합하는 代案이라는 것을 立証하는 것은 아니다.

政策分析은 이렇게 管理科学의 基本構造를 가지면서 上述한 要素들로 構成되었음을 알 수 있다. 体系分析과의 중요한 差異點은 政策分析이 政策科学속에서 뿌리를 박고 있어야 한다는 點이다. 그리고 Dror는 政策分析을 좀 더 자세히 理解키 위해서는 ① 價值에 對한 知識 ② 施行規則에 關한 假定 ③ 政治的 可用性 ④ 政策分析組織網(Net Work) 등 네 가지 事項을 좀더 자세히 알아야 한다고 하며 그 밖에도 理解해야 할 事項은 많이 있다는 것이다.³³⁾

이렇게 볼 때 政策分析에 對한 完全한 概念이 定義내려 졌다고는 할 수 없으며 이 點은 아마 Dror 자신도 認定하고 있다.

3. 政策戰略(Policy Strategy)³⁴⁾

政策戰略들은 特定政策에 수반하는 態度 假定 主要指針등을 指示하는 것이다. 이러한 것은 一種의 Master Policy로서 具體的인 個別政策과는 分明히 區別된다. 政策戰略들에 關한 研究를 表面的으로 내놓고 한다는 點은 政策科学의 한 重要 特性이다. 이때까지 政策決定過程에 있어서 이러한 政策戰略등을 等한시 여겨 왔으며 Charles E. Lindblom³⁵⁾ 같은 極少數의 學者들만이 아주 狹소한 範圍內에서 政策戰略의 選好問題들을 취급해 왔다.

政策戰略들에는 여러 断面들이 있어서 수많은 細胞를 연결해주는 細胞間質를 形成하여 여러가지로 政策戰略 断面들의 複合體를 이루기도 한다. 그리하여 實際現象은 더욱 複雜하게 되는 것이다.

그러나 여기에서 政策戰略들의 細胞間質의 움직임을 잡고 各 政策戰略들에 對한 根本的 條件을 定立하며 나아가서는 여러가지 形態下에서 各各 相異한 政策戰略의 複合體中 하나를 택하기 위한 어떤 基準을 發見한다는 것은 可能한 일일 것이다. 이와같은 일은 바로 政策科学이 해야 할 重要 研究課題中의 하나인 것이다. 政策戰略의 概念을 具體化하고 研究方向을 提示하며 可能한 限 政策決定의 改善에 貢獻할 어떤 方法을 發見키 위해서는 다음과 같은 政策戰略들의 主要局面

33) Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Sciences*, pp. 230 ~ 231 參照.

34) Dror는 *Design for Policy Sciences*에서는 Policy Strategies라는 用語 대신에 Mega-Policy라는 用語를 使用하고 있다. p.63, Ch. 10 參照.

35) David Braybrooke and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decisions* (N.Y.: Free Press, 1963) 參照.

을 살펴야 한다고 Dror는 주장하고 있다.³⁶⁾

① 概括的 目標(Overall Goals)…… 政策의 具體化를 위한 指針으로서 概括的 目標를 設定한다는 것은 바람직한 政策戰略을 만드는데 있어서는 매우 重要한 要求事項이다. 政策決定을 위한 實際目標를 設定하기 前에 실제목표 및 選擇과 未來의 수용능력과의 사이에 바람직한 調和를 이룰수 있도록 그 配合(mix)에 關한 決定부터 해야하는 것이다. 이러한 決定은 매우 重要한 것인데 만약 이러한 決定에서 조그만 오류라도 범하게 되면 窮極的으로 그것은 未來에 가서 커다란 차질을 發生시키게 되는 것이기 때문이다. 最惡의 경우라도 장래의 目標가 正面否認되는 것과 같은 회복不能의 結果는 없어야 할 것이며 이는 現在의 政策決定上 한 重要한 實際的인 目標인 것이다.³⁷⁾ 이 概括的 目標와 關聯된 主要政策戰略의 選擇問題는 두가지로 要約되어 질 수 있다.

첫번째 概括的 目標와 關聯된 主要 政策戰略의 選擇은, 事物에 對한 積極的 成就(Positive Goals)와 消極的 迴避(Minimim Avoidance)의 두가지 中에서 어떤 것을 抉할 것인가 하는 問題이다. 어떤 경우에는 이러한 消極性이나 積極性이나 하는 問題는 論理만 의 問題로 되어 버리는 수도 있다. 卽 雇傭率 向上과 失業率 減少와의 問題같은 것이다. 그러나 때로는 이와같이 單純하고 繼續的인 次元에만 두 概念이 共存하는 것은 아니다. 예컨대 “公共保健向上”이란 말에는 “疾病의 減少”란 뜻이 部分的으로 包含되어 있을 뿐이다. 따라서 積極的 成就를 目標로 할 것인가 消極的 迴避를 目標로 할 것인가는 重要한 問題가 되는 것이다.

둘째로 概括的 目標와 關聯하여 미리 決定할 일은 國內經濟開發 機會均等 安保 非物質價值(例 奉神, 思想) 등과 같은 基本目標에 關한 相對的 比重評價이다. 이러한 일은 困難한 作業中의 하나이지만 政策決定의 改善을 위해서는 꼭 必要한 일일 것이다.

② 政策의 範圍(Policy Boundaries)…… 이것은 어떤 特定政策이 影響을 미치는 範圍에 關한 政策戰略을 말한다. 따라서 이는 다른 政策과도 깊은 關係가 있으며 政策機構의 領域과도 關係가 깊은 것으로서 이 政策戰略의 決定을 위해서는 더욱 慎重을 期해야 할 것이다.³⁸⁾

③ 時期의 選好(Preterence in Time)…… 이것은 어떤 政策의 主效果가 언제 나타나게 할 것인가 하는 政策戰略이다. 대개의 效果는 될 수 있는 限 빨리 나타나야 좋을 것이라고 하지만 모두가 그러한 것이 아니고 어떤 것은 적당한 期間中에 나타나지 않으면 너무 빨라도 또는 늦어도 오히려 逆效果를 나타낸다(例: 利子率). 다만 모든 政策은 그것이 樹立된 後 執行機關을 거쳐서 一定期間後에 效果가 發生되는 것이므로 이에 對한 充分한 配慮가 必要한 것이다.

④ 危險의 受容性(Risk Acceptability)…… 어떤 政策問題를 政策戰略이라는 立場에서

36) Yehezkel Dror “Policy Analysis”, pp.11 ~ 15)을 主로 參照했다.
 “PROLEGOMENA”, pp.20 ~ 26

37) Yehezkel Dror, Design for Policy Sciences, pp.63 ~ 73.

38) Ibid., pp.65 ~ 66.

取扱할 때는 반드시 어느 정도의 危險은 內包되어 있다고 생각할 수 있다. 一般的으로 革新政策에는 큰 危險이 있다고들 생각하고 있지만 實은 漸增政策이 지금 內包하고 있는 작은 危險이 앞으로 継続될 때에는 어느 순간에 廻하면 革新政策이 가지는 큰 危險보다 오히려 더 커지는 경우가 많다는 것을 銘心해야 할 것이다.

⑤ 漸進主義 對 革新主義 (Incrementalism Vs. innovation)…… 이것은 政策이 試圖하는 變化의 程度에 關한 決定이다. 즉 變化의 範圍 모양 時間 등이 어떤 政策에 依해서 얼마만큼 크게 될 것인가를 選定하는 것이다.

⑥ 包括性 對 部分性 (Comprehensiveness Vs. Narrowness)…… 이것은 어떤 政策이 取扱하는 範圍를 여러 構成體에 미치도록 넓게 할 것인가 아니면 몇개 或은 單一의 構成體에만 미치도록 할 것인가 하는 決定이다. 이와 비슷한 政策戰略이라고 할 수 있는 “政策의 範圍”와 “政策機具의 領域”도 어떤 意味에서는 政策의 範圍를 定하는 것이지만 여기에서는 이와는 달리 어떤 政策의 異質的 複合體를 말하는 것이다 (例: 社會福祉 政策).³⁹⁾ 그러나 包括的인 政策戰略이라고 그것이 반드시 重要하거나 意味있는 것은 아니다. 또한 部分的인 政策戰略이라고 해서 意味가 격감되거나 소홀히 다루워도 좋다는 것은 아니다 (예: 원자탄 생산).

⑦ 均衡志向性 對 刺戟志向性 (Balance Oriented Vs. shock Oriented)…… 이것은 주어진 政策目標을 達成하는데 있어서 어떤 範圍까지 刺戟效果 (shock effect)를 줄 것인가 그리고 構成要素의 數를 均衡이라는 立場에서 어떻게 變化시킬 것인가 하는 것이다. 이것의 領域은 特히 Comprehensive Vs. Narrow 問題와 直結되는 것이다. 그러나 注意를 要하는 것은 Comprehensive 하다고 하여 반드시 Balance Oriented가 되는 것은 아니며 또한 Narrow한 것이 곧 Shock Oriented란 말은 아니다.⁴⁰⁾

⑧ 未來에 關聯된 假定 (Relevant Assumption on the future)…… 바람직한 政策이 되려면 未來에 對한 數 많은 假定에 依存하지 않을 수 없으며 따라서 淸명한 政策戰略을 樹立키 위해서는 이러한 假定을 明確하게 밝혀둘 必要가 있는 것이다. 이러한 것은 長期政策일수록 더욱 必要한 것이지만 가까운 將來의 政策에도 必要한 것이다.⁴¹⁾

⑨ 資源의 可用性 (Resources Availability)…… 이것은 다른 水準에 있는 것인데 資源이라든 資金뿐만 아니라 人事 情報 裝備 등을 모두 包含한다. 그래서 어떤 特定政策에 割當될 수 있는 資源에 對한 量的 및 質的 決定이 바로 政策戰略이다.

⑩ 政策機關의 領域 (The Range of policy Instruments)…… 政策戰略을 具體的 Policy로 만드는 機關을 어떻게 構成 (Mix) 할 것인가 하는 것이 이것이다. 여기서는 우선 活用

39) *Ibid.*, p.273 參照.

40) Dror, 자세한 內容은 *Ventures in Policy Sciences*, Chap.11 를 參照.

41) Yehzekel Dror, *Design for Policy Sciences*, p.70.

할 모든 機關을 차례로 羅列하고 이를 性質別로 分類한 다음 주의깊게 選定해야 한다.⁴²⁾

① 純粹 對 複合(Pure Vs. Mixed)⁴³⁾ 이것은 各各 다른 政策戰略이 合해져서 適用될 範圍을 다루는 政策戰略이다.

以上の 여러 政策戰略들은 政策分析보다 上位水準에 있는 政策科學의 主要關心事이다. 그리고 이것보다 더 높은 水準에 있는 政策科學의 主題(subjects)들은 政策決定體系들을 研究하고 評價하고 改善하는 일이다.⁴⁴⁾ 또한 政策戰略들을 통해서 實際的인 政策들을 分析하는 일은 가장 重要한 道具의이고 規範的인 行爲이기 때문이다.

4. 政策決定體系의 改善方案(Policy-Making System Redesign)

政策分析과 政策戰略은 政策決定體系의 改善이 수반되지 않는 限 그 有用性에 制約을 받는다. 즉 政策決定體系의 改革이 없이는 漸增的으로 밖에는 政策改善을 할 수 없다는 事實에는 의심할 여지가 없겠다. 이러한 政策決定體系의 改善이 있으므로써 制限되어 있는 資源을 效果있게 쓸수 있으며 또한 좀더 훌륭한 政策의 樹立을 위한 가장 좋은 方法이 되는 것이다. 그 理由⁴⁵⁾를 간단히 記述해 보면 ① Meta-Policy (policy strategies)나 政策分析에 依해 이루어진 革新的 政策代案은 政策決定體系가 創案 考慮 施行 環流등에 대한 새로운 力量을 가지도록 發展되지 않은 限 注意깊게 檢討 適用 執行 및 改正될 機會를 가질 수 없다는 것이다. 또한 오늘날의 政策에 대한 여러가지 制約性 特히 政治的 및 組織的 制約性은 分明히 輕減되어야 하는 것이다. 그러기 위해서는 意思決定의 새로운 模型이 必要한 것이며 이는 곧 人事 組織 構造 裝備 및 “政策決定文化”를 包含한 政策決定體系의 大部分의 要素를 變更시켜야 한다는 것이다. ② 各 政策은 相互依存性이 있기 때문에 한 政策을 改善하려면 다른 政策도 이에 맞추어 조정해야 有用性을 發揮할 수 있는데 그러기 위해서는 全體的인 政策決定體系의 變化를 통한 產出의 改善이 要求되는 것이다. ③ 政策決定은 継続的인 行爲이다. 따라서 政策決定體系의 全體的인 政策決定能力의 改善은 어떤 單一政策의 改善보다 더욱 重要한 것이다.

이러한 問題의 視覺을 가지고 政策決定體系의 改善을 위해서 研究해야되고 処方해야 될 몇가지의 突險的 主題(a few Tentative subjects)들을 提起해보면 다음과 같다.⁴⁷⁾

42) *Ibid.*, p.72.

43) *Ibid.*, p.73.

44) Yehezkel Dror, "PROLEGOMENA to Policy Sciences", p.25.

45) 政策決定體系의 改善方案이라는 記 제목을 Dror는 Meta-Policy 라는 간단한 用語로 代置하고 있다. Dror, *Design for Policy Sciences*, Chap.11 參照.

46) *Ibid.*, pp.74 ~ 75.

47) 以下の 內容은 主로 Yehezkel Dror, "PROLEGOMENA", pp.26 ~ 30. *Public Policy making Reexamined* (Sanfrancisco: Chandler, 1968), pp.327 ~ 356 參照했다.

① 過去の政策들에 대한体系的인 評價(systematic evaluation)가 行해져야 한다. 왜냐하면 좀더 나은 未來의 設計를 위해서는 過去の 政策으로부터 배워야 하기 때문이다. 그러므로 過去の 政策들의 結果를 独立的인 立場에서 評價할 수 있는 方法들과 制度들의 樹立이 강구되어야 한다.

② 未來에 대한 思考를 改善시켜야 한다. 이를 진작시키기 위해서는 이에 必要的인 特殊한 構造들과 過程들이 考察되어 져야할 것이다. 여기에는 例컨대 여러 種類의 組織들과 未來에 대한 여러 代案들의 有用성을 따져보는 作業들이 包含된다.

③ 政策問題들에 關해서는 創意성을 開發시키기 위한 諸 方法과 諸 手段을 强구해야 한다. 예컨대 高位政策決定者들에게 非通常的(Unconventional)인 아이디어를 提供할 수 있도록 여러 通路를 開放해야 한다.

④ 1人志向的인 高位意思決定行態에 대한 改善이 이루어져야 한다. 이러한 意思決定行態는 管理科学과 行態科学이 多같이 소홀히 다루워 왔던 分野인데 意思決定過程에 接近하기가 힘들고 高位職에 있는 個人의 特性이나 기분에 따라서 意思決定이 左右되기 때문에 弱점이 있다. 따라서 이러한 弱점들은 政策科学의 接近方法을 통해서 극복될 수 있다.

⑤ 政治家들의 資質이 改善되어야 한다. 政治家들의 資質을 改善시켜야 한다는 思想은 西歐와 같은 民主主義 國家에서는 禁忌視(Taboo)되어 왔다. 그러나 이제 이러한 思想은 正当性을 認定 받을 수 없게 되었다. 그 理由로서는 첫째 自由選舉라는 基本的인 民主主義原理속에서 경쟁을 통해서 政治家의 質을 改善시킬 수 있게 되었다. 둘째는 바람직한 政治家라면 道德的인 立場, 代表者로서의 姿勢, 外交의 숙련, 리더십 등에 있어서 莫重한 역할이 기대되기 때문에 知的인 感情的인 能力도 훨씬 더 커야할 必要가 있는 것이다. 이러한 能力에는 政策科学을 理解하고 利用할 수 있는 知識도 包含되며 政策科学을 調整하고 效率성을 높이는 感情의 能力도 함께 들어가는 것이다. 셋째로는 知識과 權力을 연결시켜주기 때문이다. 政策科学은 政治家들이 쓰기를 願하는 意思決定過程에의 投入만을 만드는 것이 아니라 그들이 싫어하는 政治過程自體의 改革까지도 言及해야하는 것이다. 따라서 政治家는 巨視的인 안목으로 政治的인 社会的인 기술적 흐름(Trends)를 認識하고 그에 相應하는 政策戰略들을 決定하고 複雜한 政策分析에 關한 研究를 取扱할 수 있어야 한다.

⑥ 健全한 시민정신(Good Citizenship)을 涵양시켜야 한다. 이를 위해서는 学校教育体系의 變化 特別히 国民学校, 中高等学校 過程과 같은 初步教育過程에 있어서의 教育方法의 改革—例컨대 情報를 항상 수집하고 그것을 評價할 수 있는 能力을 開發시킨다거나 刷新을 수용하고 그것에 適應할 수 있는 生活態度를 진작시키는 것과 같은 教育方法의 改革을 들 수 있다—을 가져와야 한다. 이렇게 될 때만이 学校教育을 통해서 健全한 시민정신을 배양시킬 수 있는 것이고 더 나아가서 現實(Reality)과 問題(Problems)를 보는 눈이 政策志向性(Policy-Oriented)을 가지게 된다.

⑦ 政策科学에 對한 研究機關 및 研究活動이 많아져야 한다. 即 政策科学의 誤用을 防止하고 同時에 實際 政策決定에 影響力을 계속 注入시키기 위해서는 政策科学의 研究機關과 研究活動이 널리 普及되어야 한다는 것이 根本的인 問題이다.

⑧ 社会実験 design (social experimentation design) 을 확대 開發시키고 이를 위한 制度(Institution) 들도 擴充시켜 나아가야 한다. 社会実験이 돌출된(emerging) 社会問題 들을 解決하는 데는 가장 적절하기 때문이다.

⑨ 禁忌視되어 왔던 政策問題들 예컨대 人間性(humanity)의 開發과 같은 問題들의 解決을 고무시키기 위한 制度的인 整備를 서둘러야 한다.

4. 結 論 -要約과 問題点-

이때까지 政策科学은 어떠한 背景下에서 성장하게 되었으며 그것의 主要領域은 무엇인가를 Yehezkel Dror의 理論을 빌어서 論述했다.

本質的으로 政策科学은 Meta-Policymaking 을 통해서 政策決定의 明白한 再定立을 가져오는데 있다. 이러한 Meta-Policymaking은 政策決定의 漸進主義 模型과는 歷史的인 맥락을 달리 하는 것으로서 政策決定能力을 革新的인 次元으로 끌어올리는 것이라 할 수 있다. 따라서 새로운 政策決定體系를 形成시키는데 있어서는 即興的인 調整이나 시행착오 現在의 規範社会科学이나 規範決定科学의 도움은 別로 所用이 없고 전혀 새로운 種類의 思想들(Ideas)이나 知識들이 必須的인 構成要件이라고 할 수 있다. 그러므로 이러한 種類의 思想과 知識을 여하히 提供할 것인가 하는 것이 政策科学의 主要한 장기적인 使命이라고 할 수 있다.⁴⁸⁾

이렇게 볼 때 우리의 結論은 새로운 一聯의 Paradigms 에 基礎한 政策科学을 빨리 形成시키고 이를 現實에 適用시켜 나아가는 일이라 할 수 있다.

끝으로 政策科学을 開發시켜 나가는 過程에 있어서 봉착하는 相關된 諸 問題들을 살펴보면 ① 政策科学을 위해서 通常的(Conventional) 研究技法以外에 어떠한 새로운 研究技法들을 開發시킬 것인가 하는 問題이다. ② 새로운 世代의 政策科学者들을 어떻게 教育시킬 것인가 하는 문제이다. ③ 政策科学을 開發시키기 위해서 制度的인 整備는 어떻게 해야 하는 것인가, 예컨대 獨立研究機關을 만들 것인가 아니면 大學校에 政策科学過程을 設置할 것인가 하는 問題등이다. ④ 政策科学을 現實社会에 適用키 위한 구체적인 계획은 어떠한 内容들을 가질수 있는가 하는 문제등을 指摘할 수 있다.⁴⁹⁾

48) Yehezkel Dror, "PROLEGOMENA", pp.31 ~ 33.

49) *Ibid.*, pp.33 ~ 35.

특히 우리나라에 있어서 政策科學의 導入 適用上의 諸 問題를 살펴보면 ① 社會 各界에 깊숙히 內在하는 不條理 現象, ② 民主的 思考方式의 欠如 등을 들 수 있으며 高次元的 技術의 問題로서 ③ 計量的 接近法의 未開發 그리고 ④ 前近代의 官僚主義의 部分的 殘存 등을 指摘해 볼 수 있다.

이렇게 볼 때 우리나라에 있어서 政策科學의 導入 適用上의 問題점은 우리의 思考方式 내지 생활습관에 基因하는 것으로서 政策科學을 導入 適用키 위해서는 우선 思考方式의 刷新을 가져와야 하고 그 다음은 科學의 발달을 가져와야겠다.

— Summary —

The Need for Policy Sciences and its Dimensions
— with A Prelude to Policy Sciences —

Ko, Choong Suk

We are living in the age of scientific revolution through daily life and social activity. Though sciences are making rapid development, we find that many problems are left to be solved and their facets and characteristics show a tendency to be more complicated than ever before. What are the reasons why these situations take place? Where can we find the ways to tide over this crisis? Policy Sciences must be able to give adequate answers for these inquiries and to provide the means to solve those problems.

Generally, contemporary sciences are unable to meet the urgent policymaking needs. And, particularly, the two other clusters of sciences, namely, the behavioral sciences and the management sciences, presumed to be directly applicable for improvement of policymaking, have also fundamental weaknesses.

This inadequacy of sciences to advance policymaking is not the result of underdevelopment of one discipline or another; rather, this inadequacy is built into the very characteristics of contemporary sciences. Therefore, if we want significantly to increase the contributions of sciences for better policy making, a new scientific approach is necessary. And findings on the necessity of new paradigms for a new Policy Sciences are not a substitute for the need to accelerate progress of parts of contemporary sciences.

Since Policy Sciences were advocated by Harold D. Lasswell in 1951, there have been some endeavors to develop it. Nevertheless, we can say that Policy Sciences have not been made any remarkable development, but, at last, they have been turned down detail case study for nearly two decades. Recently, Yehezkel Dror emphasized the necessity and revival of Policy Sciences, trying to establish its unique concept with paradigms. Policy Sciences has come to attract our attention again and to provide its own foundation for further advancement.

However, we have many barriers to overcome in Policy Sciences that may be endemic to the characteristics of Policy Sciences themselves, in science community, in policymaking community, and in society at large. In addition, when we try to research Policy Sciences theoretically and to apply them actually to the present situation in Korea, we will be faced with a few more obstacles as follows:

- (1) Deficiency of democratic mode in life and thought of both of people and leaders; lack of rationality which does not admit the setting of the base for Policy Sciences to be grown up.
- (2) Moral corruption; confusion between private and public interests which will be a great obstacle to theoretical research and practical application of Policy Sciences.
- (3) Technology lag and insufficient facilities for quantitative approach.

(4) Survival of pre-modern bureaucratic tendency in policy-making community which reflects strong resistances against adoption of innovation or changes.

These are difficulties for development and application of Policy Sciences. But we should try to surmount the hinderances, and, if we make a progress in Policy Sciences by even a small result, it will be easy for us to overcome the barriers in proportion to the amount of the results. Thus, we will have a socalled "Magic Circle."

It is unsatisfactory that this thesis could not provide the core of Policy Sciences in detail but the present descriptive introduction of works of the other scholars. However, Policy Sciences are still in the state of premature, herefore it would be rather important to understand the basic concept and methodology of Policy Sciences and then to organize any creative works.