

大學에서의 政策研究

金 信 福

(서울大 行政大學院)

I. 政策研究의 類型과 傾向

政策은 公共機關이 어떤 목표를 달성하기 위하여 意圖的으로 선택한 행동의 主要指針을 말한다. 本質的으로 정책은 일반 조직에서의 意思決定과 달리 영향을 미치는 범위가 넓고 波及效果가 크다. 따라서 정책의 수립과 집행은 가장 합리적인 과정을 통해서 最善의 代案을 선택하고 所期의 목표를 달성하도록 執行되어야 한다. 여기에 이론적인 기초를 제공하고 效率的인 準據를 제시하고자 하는 學問的 노력이 곧 政策研究인 것이다.

概念上 정책연구는 政策內容에 관한 연구와 政策過程에 관한 연구를 포함한다. 첫째로 정책 내용에 관한 연구는 어떤 문제를 해소하거나 改善하기 위한 代案들을 抽出하고 가장 바람직한 정책을 선택하여 効果적으로 집행되도록 하는 데 직접적으로 도움을 주는 연구이다. 따라서 特定한 정책문제에 관련된 實質的이고 전문적인 이론 및 전략을 다루게 되며 정책목표와 수단 사이에 因果關係를 규명하는 데 초점을 둔다. 각각의 政策代案이 목표를 성취하는 데 얼마나 寄與하며 예상되는 肯定的·否定的 影響은 무엇인지를 밝혀냄으로써 정책의 質을 높이려는 연구인 것이다.

둘째로, 政策過程에 관한 연구는 정책수립에

서 집행·평가에 걸친 一聯의 정책과정을 대상으로 하는 연구형태이다. 정책수립의 단계와 절차, 組織과 主體, 參與의 범위, 執行方式, 평가와 環流 등 모든 측면의 合理性을 높이는 데 초점을 둔다. 특히 정책결정단계에 참여하는 개인이나 집단의 行態와 力學關係를 분석한 연구들이 많다.

政策研究는 接近方法面에서 두 가지로 구분할 수 있다. 그 하나는 規範的인 연구로서 演繹的인 思考와 分析技法에 임각하여 합리적인 政策過程과 최선의 代案을 작성·제시하고자 하는 접근방법이다. 여기서는 정책을 수립·집행하는 主體가 합리적으로 판단하고 행동한 것이라는 前提下에 객관적인 분석과 價値中立的인 思考를 통해서 가장 效率的인 정책代案과 가장 바람직한 政策過程을 算出하는 데 力點을 둔다. 따라서 多분히 理想的이고 原理原則的인 處方 또는 設計를 추구하게 된다.

다른 하나는 實證的인 연구로서 실제 사례나 자료를 분석하여 關聯變數들간의 關係를 糾明하고 그것을 토대로 一般性 있는 이론을 형성하거나 次期 정책수립을 위한 전략 또는 敎訓을 抽出하고자 하는 접근방법이다. 여기서는 理想的인 기준이나 合理性을 前提로 하는 것이 아니고 현실에서 작용하고 있는 利害 갈등과 정치적인 절충과정 등을 밝혀 내어 실제 政策形成의 類型과 關聯要因들을 체계적으로 記述하는 데 초점

을 든다. 따라서 이러한 형태의 연구는 객관적이고 學究的인 입장에서 기존 정책들의 효과와 정책과정을 事後의으로 평가·검토하는 경우가 많다.

1960년대 이후 미국을 비롯한 여러 국가에서 政策研究는 實用的 價値도 높아졌을 뿐 아니라 獨自의인 學問領域으로서의 體系를 형성하고 있다. 이른바 政策學(Policy Science)으로서의 概念 및 理論, 그리고 方法論을 정립해 나가고 있는 것이다. 최근 정책학 분야의 연구동향을 몇 마다로 요약해서 규정하기는 매우 어려운 일이지만 特徵的인 경향으로서의 다음 몇 가지를 지적할 수 있을 것이다.

첫째로, 政策過程에 관한 一般理論을 구성하기 위한 노력이 활발히 傾注되고 있다. 產出되는 정책의 質에 직접적으로 영향을 미치는 要因이 무엇이며, 政策過程의 合理性을 높이기 위해서는 어떤 절차와 제도적인 裝置를 필요로 하는가를 규명하는 데 力點을 두고 있는 것이다. 그렇다고 해서 政策內容에 관한 연구가 소홀히 되고 있는 것은 아니다. 經濟發展, 社會福祉, 都市開發, 教育 등 분야별 정책내용에 관한 연구는 當該 학문분야에서 持續的으로 이루어지고 있다. 이러한 분야별 정책 수립 및 집행의 과정을 분석하여 一般化된 이론을 구성하고자 하는 政治學·行政學的인 관심이 높아지고 있음을 발견할 수 있다는 것이다.

둘째로, 規範的인 연구보다도 實證的인 연구를 강조하는 경향이다. 演繹的인 論理나 이론적인 분석에 의해서 最適의 정책代案이나 가장 합리적인 政策過程을 제시하기보다는 실제 현장에 적용한 결과나 사례를 분석함으로써 결론을 導出하는 접근방법이 많이 활용되고 있다. 예컨대 정책을 수립하는 단계에서는 어떤 정책이 실제 상황에서 어떤 효과와 부작용을 가져올 것인가를 분석하기 위해 政策實驗(Policy Experiment)이나 模擬實驗(Simulation)을 실시하여 政策評價를 행하는 사례가 늘어나고 있는 것이다.

세째로, 종래에는 정책결정단계에만 연구가 集中되었으나 최근에 와서는 문제를 認知하는 초기단계와 집행단계에도 관심이 높아지고 있는 것 같다. 우선 政策議題選定(Agenda Setting)

단계가 중요한 연구분야로 등장하였다. 수없이 많은 社會問題 중에서 정부가 公式的인 정책의 대상 議題로 채택하는 과정을 다루는 연구이다. 다른 한편 정책의 執行에 관해서도 1970년대 이후에 많은 문헌과 연구들이 중점을 두어 다루고 있다. 아무리 합리적인 정책결정이 이루어졌다고 하더라도 그것이 원래 의도대로 效率的으로 추진되지 않으면 성과를 거둘 수 없으며, 이와 같은 사례가 많이 발생하였기 때문에 집행단계에 관해서도 연구의 관심이 높아지고 있는 것이다.

II. 韓國 大學에서의 政策研究

우리나라 대학에서의 정책연구활동 상황을 정확히 파악하여 소개하는 데는 현실적으로 限界가 있다. 어디까지를 정책연구로 볼 것인가 하는 概念規定 및 範圍測定이 곤란하고 연구상황을 종합적으로 정리하여 集計하는 기관이 없기 때문이다.

대학에서의 학술연구는 흔히 基礎研究, 應用研究, 開發研究 등으로 분류하는데 이들 사이에 명확한 구분도 어렵거니와 정책연구는 넓게 해석하면 세 영역 모두에 걸쳐 관련이 있다. 일반적으로 정책연구는 순수 학술연구와 對稱되는 개념으로 사용되지만 정책의 수립·추진에 직접·간접으로 도움을 주는 연구 속에는 관점에 따라 거의 모든 연구들이 포함되기 때문이다.

현재 우리나라에는 研究費 資源이 分散되어 있을 뿐 아니라 국가 전체의 연구활동을 조정하고 평가하는 主管部處조차 不分明한 상태이다. 대학 교수들의 연구활동에 所要되는 財源은 自費를 제외하면 대학 자체의 연구비, 문교부의 學術研究助成費, 政府用役, 학술지원단체와 財團, 外國 財團 등으로부터 조달된다. 이 중에서 정책연구는 주로 학술연구조성비와 정부 各部處로부터의 用役, 產學協同財團 등에서 지원을 받고 있다. 학술연구조성비의 경우 基礎學問研究 외에 정책과제와 특별과제의 연구를 지원하고 있다. 1983년도의 정책과제 40件 중 거의 모두가 교육정책에 관한 연구였는데 그 중 37件이 대학에서 수행되었으며 특별과제 중에도 정책연구에 해당되는 것들이 많았다. 產學財團에서도 정부

및 기업이 요청하는 정책연구과제 受託希望者를 대학에서 公募하고 있으나 총 연구비 중의 一部에 불과하다. 정부 각 부처에서 大學에 위탁하여 수행하는 研究用役に 관해서는 종합적인 파악이 불가능한 상태이다.

학술연구조성비에 의한 정책연구과제는 원칙적으로 각 교수들이 대학의 추천을 받아 신청하던 學術振興委員會에서 심의·선정하는 절차를 취하고 있으나, 실제로 있어서는 文敎部 各室·局에서 필요로 하는 정책과제를 중심으로 연구자를 內定하여 신청하도록 하는 경우가 많다. 産學財團에서는 學會 및 무역업계의 추천과제 目錄을 각 대학에 보내서 公募하는 방식을 택하고 있으나 좁은 의미의 政策研究課題는 별로 많지 않다. 각 部處의 연구용역 역시 필요한 연구과제를 선정하여 각 대학의 몇몇 연구소와 개별적인 접촉을 통해 연구를 의뢰하는 경우가 대부분이다.

대학에서의 정책연구는 연구과제의 규모에 따라 單獨研究도 있지만 대부분 共同研究 형태로 이루어지며 附設研究所가 主管하기도 한다. 대학(교) 부설연구소 중에서도 전체의 약 $\frac{1}{4}$ 을 전하는 社會科學 계통의 연구소들이 학문의 성격상 정책연구를 가장 많이 수행하고 있다.

과제당 연구비의 규모는 과제에 따라 다르지만 대체로 零細한 상태를 벗어나지 못하고 있다. 특히 文敎부의 교육정책과제나 産學財團의 정책과제들은 대부분 幾百萬 수준이며 거의 예외 없이 1년 미만에 끝내야 하는 短期的인 것들이다. 정부 部處의 연구용역들도 간혹 대규모 과제들이 있기는 하지만 대부분 소규모의 短期課題들이며 최근의 예산긴축조치로 인해서 연구용역비는 담보상태이거나 오히려 축소되는 경향을 보이고 있다.

대학에서 수행되는 정책연구의 類型은 거의 전부가 특정한 정책문제의 해결방안을 모색한 이른바 '내용에 관한 연구'들이다. 연구의 題目만 보더라도 "∼의 改善方案" 또는 "∼에 관한 研究"가 대부분으로서 현황과 문제점을 분석하고 바람직하다고 판단되는 政策方案을 제시하거나 관련된 理論 또는 자료를 제공하는 성격의 것들이다. 특히 외국의 제도나 사례를 소개하는 부

분은 많은 정책연구들이 공동적으로 포함시키고 있다.

정책연구는 실제 사회문제 해결을 위한 處方を 제시하는 데 一次의인 목적이 있으므로 연구결과를 정책에 반영하는 것이 중요하다. 大學에서의 정책연구 결과는 報告書 형태로 제출되며 다른 學術研究들과 마찬가지로 評價단계에서 종결되느냐 혹은 정책에 반영되느냐 여부는 委託機關의 조치 여하에 달려 있다. 學術研究助成費에 의한 연구는 학술진흥재단 主管으로 연구보고서 또는 연구논문에 대해서 평가를 한 후에 각 圖書館 등에 配布하고 있다. 産學財團에서 위탁한 연구과제는 그 결과를 專門學術誌에 게재하는 것으로 그 價値를 인정하며 별도의 평가는 하지 않고 있다. 그러나 이와 같은 평가방식은 일반 학술연구의 경우이며 文敎部 및 각 部處에서 위탁한 정책연구들의 경우는 對外秘로 분류되어 상당기간 또는 영구히 公表를 억제하는 사례가 많다. 이는 연구에서 문제점으로 지적한 사항이나 개선방안이 메스컴에 報道되는 것을 꺼리는 데 가장 큰 원인이 있지만 연구결과에 관한 정보를 독점하려는 데서 비롯되기도 한다. 따라서 흔히 정책연구보고서는 제출 部數 및 인쇄 部數 자체를 제한하는 경우가 많으며 결과적으로 流通되는 범위도 극히 限定的인 데상에 국한되고 있다.

Ⅲ. 課題와 支援方向

우리나라 大學(校)에서의 정책연구는 앞에서 살펴본 바와 같이 量的으로는 매년 數百個씩 지속적으로 수행되고 있으나 그 내용이나 接近方法面에서 여러 가지 과제를 안고 있다. 앞으로의 지원방향 모색을 위해 批判的인 입장에서 몇 가지 문제점을 지적해 보면 다음과 같다.

첫째로, 대부분의 정책연구들이 그 主題選定에 있어 大學人 자신들의 연구의욕이나 전공분야에서의 문제의식에 따라 抽出되기보다는 外部用役提供者의 一方的인 요청에 의해서 결정되는 경우가 많다는 점이다. 따라서 정책연구를 수행하는 많은 大學人들이 學術的인 차원에서 質 높은 연구를 수행해야겠다는 의욕이 낮고 다만 연구

용역비를 얻기 위해 어쩔 수 없이 報告書를 낸다는 자세를 취하기 쉽다. 이는 곧 연구의 質을 低下시키고 研究者의 知的 成長에도 도움이 되지 못하는 결과를 초래하게 되는 것이다.

둘째로, 政策研究들간의 連繫性면에서도 문제가 있다. 대부분의 정책연구들이 1년 이내의 短期間 동안에 이루어지고 있으며 다음 단계 연구로 연결되지 못한 채 끝나는 경우가 많다. 유사한 主題의 정책연구들과의 연계도 未洽하고 기초적인 이론연구들을 충분히 활용하지 못하고 있다.

이는 현재 연구비 支給에 會計年度制限이 있고 정책연구자료 및 정보가 體系的으로 정리되어 있지 못한 점 등 支援體制面에서의 문제에도 基因하는 바 크다. 결과적으로 정책연구가 분야별로 전문화되어 持續的·體系的으로 연결되지 못하고 한두 번의 연구보고서 제출에 끝나게 되어 연구자들의 능력伸長과 責務性을 混害하는 要因이 되는 것이다.

세째로, 정책연구의 성격을 살펴보면 정책내용에 관한 연구가 거의 대부분이며 政策過程을 다룬 연구는 거의 없는 형편이다. 서울大學校 行政大學院 등에서 教育用으로 政策形成 및 執行事例들을 개발하여 활용하고 있는 외에는 정책과정에 관한 연구는 발견하기 힘들다. 이는 교육정책 수립과정의 合理性을 높이는 데 학문적 관심이 소홀하였음을 반영하는 것이며 政治過程 내지 政策過程에 대한 정책연구자들의 관심과 理解가 未洽한 데도 부분적인 원인이 있다고 보여진다. 또한 수립된 정책이 과연 제대로 집행으로 연결되고 있는지, 그 성공·실패의 要因과 집행과정의 效率性 등을 규명하려는 연구 역시 별로 없었던 것 같다.

네째로, 연구의 接近方法面에서 實證的인 연구보다 規範的인 연구가 훨씬 많았던 것으로 생각된다. 상당수의 정책연구들이 현황과 문제점을 나열한 다음에 연구자의 主觀的인 판단에 의해서 개선방안을 제시하는 방식을 따르고 있는 것이다. 많은 연구들이 통계자료나 現地조사, 특히 설문지 분석 등은 거의 공통적으로 이용하고 있다. 그러나 여기서 實證的 政策研究란 앞에서 지적한 바와 같이 因果關係에 대한 科學的인 分

析을 토대로 한 연구를 말한다. 즉 어떤 정책문제에 대해서 관련되는 變因들이 규명되고 이어져 각 政策代案의 예상되는 결과를 객관적으로 분석한 끝에 정책제안을 하는 방식을 가리킨다.

물론 정책연구 중에는 多年間에 걸친 模型開發과 現場實驗을 거쳐 정책의 확대 여부를 검토한 사례들도 없지 않다. 그러나 그와 같은 장기적이고 대규모의 연구는 대부분 國策研究機關들에 의해서 수행되고 있으며 대학 교수들로서는 여러 가지 條件面에서 감당하기 어려운 것이 현실이다.

政策過程에 관한 實證的인 연구는 더욱이나 稀少하다. 대부분의 정책수립과정이 非公開로 진행되며 정책과정에 관한 實證的인 자료를 구하기가 매우 어렵기 때문이다. 이러한 制約은 정치적으로 敏感한 분야의 경우는 물론이지만 거의 모든 행정기관에서 나타나고 있는 韓國特有의 不利한 條件이라고 보여진다.

마지막으로 많은 정책연구 결과가 제대로 평가되고 활용되지 못하고 있다는 점이다. 정책연구보고서를 對外秘로 분류하여 기껏 연구한 성과를 발표조차 못하게 함으로써 연구실적에 대한 正當한 인정조차 못 받게 하는 사례가 적지 않다. 이러한 방식이 계속되면 정책연구를 성실하게 수행하려는 의욕이 低下될 뿐 아니라 무책임한 자세를 조장하게 된다. 또 연구결과나 政策建議를 부분적으로 取捨選擇하여 公表하거나 실천에 옮김으로써 연구자의 명예를 훼손하거나 책임을 轉嫁하는 사례도 가끔 있다.

우리나라 大學에서의 정책연구활동이 안고 있는 이와 같은 諸般 문제점들을 해소하기 위해서는 연구를 수행하는 大學人 스스로의 노력과 아울러 支援體制面에서의 개선이 절실히 요청된다.

우선 研究者의 입장에서는 정책연구와 관련된 倫理規範(code of ethic)을 확립하여야 할 것이다. 자기의 전문분야도 아닌 연구과제를 맡는다거나 研究用役 提供者가 암시하거나 誘導하는 연구결과를 의도적으로 반영해 주는 등의 몰지각한 行態는 철저히 근절되지 않으면 안 된다.

또한 정책연구의 妥當性과 實效性을 높이기 위해서는 성실한 연구자세와 아울러 實證的인 접근방법을 더욱 많이 활용할 것이 요망된다.

실제 政策事例나 자료를 분석하여 關聯變數들간의 因果關係를 규명하고 그것을 토대로 정책수립을 위한 전략을 제시해야 할 것이다. 敎科書적인 판단이나 當爲性을 전제로 한 處方이 아니라 현실에서 작용하고 있는 여러 가지 要因들을 밝혀 내어 체계적으로 분석하는 데 1차적인 초점을 두어야 하겠다.

다음에 政策代案의 比較分析에 있어서도 각 代案이 실제 상황에서 어떤 결과를 가져올 것인가를 분석하기 위한 政策實驗이나 模擬實驗(Simulation)을 가능한 한 많이 활용하는 것이 바람직하다. 또 기왕에 실험적인 적용을 하는 경우에는 단순히 長短點이나 부작용을 발견하는 데 그칠 것이 아니라 정책의 영향을 정확히 分離·評價할 수 있도록 科學的인 實驗設計를 해야 할 것이다.

이러한 實證的인 접근방법은 政策內容에 관한 연구에서 뿐 아니라 政策過程에 관한 연구에서도 강화되어야 한다. 韓國의 정책수립과정을 깊이 있게 분석하여 독특한 類型을 발견하는 일은 실제적인 측면에서나 學究的인 측면에서 다같이 중요하다. 무엇보다도 정책결정단계에 참여하는 個人이나 집단의 行態와 力學關係(dynamics)를 규명하여 一般性 있는 정책과정이론을 형성해 나가야 할 것이며, 이를 위해서는 經濟·福祉·敎育 등 여러 분야의 政策過程間에 비교연구가 수행되지 않으면 안 된다.

政策過程에 관한 연구는 정책수립단계뿐만 아니라 정책집행단계에까지 확대하는 것이 바람직하다. 과거의 정책들 가운데는 그 자체는 합리적이고 妥當하였지만 실제 집행과정에서 본래의 趣旨가 歪曲되거나 지원이 제대로 안 되어 실패한

경우가 적지 않았다. 그러므로 정책집행과정에 관해서도 體系的인 追隨研究(follow up study)가 있어야 할 것이다.

이러한 정책과정에 관한 연구가 가능하려면 우선 정책들이 수립 및 집행된 과정에 관한 事例開發이 先行되어야 할 것이며 여기에는 行政當局의 이해와 협조가 전실히 요망된다. 정책과정에 관한 연구의 필요성과 意義를 인정하고 자료의 접근 허용 및 정책과정의 公開 등 연구자에 대한 편의 제공이 요청되는 것이다.

정책연구과제의 選定 및 연구비의 配分에 있어서도 개선이 있어야 하겠다. 연구의 主題가 현실문제의 해결에는 물론 大學人들의 학구적인 연구목적에도 기여할 수 있도록 共同으로 선정되고 연구추진에 있어 충분한 自律性이 인정되어야만 연구의욕을 提高하고 충실한 연구가 이루어지기를 기대할 수 있을 것이다. 연구비 配分에 있어서는 정책문제의 要因 규명, 政策代案의 효과분석을 위한 실험평가 등 과학적이고 실증적인 정책연구가 이루어질 수 있도록 지원방식을 전환해야 할 것이다. 따라서 연구기간도 長期化하고 규모도 大型化함과 동시에 汎學問的 協同研究 위주로 집중 지원하는 것이 바람직하다. 또한 정책내용에 관한 연구뿐 아니라 정책과정에 관한 연구에도 균형 있는 지원이 요망된다.

수행된 연구결과에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 모두 公開하여 正當한 평가가 이루어지도록 해야 할 것이며, 특정한 결론을 뒷받침하도록 강요 내지 유도한다든가 은폐하는 일은 철저히 근절함으로써 정책연구자들이 연구의 質과 결과에 대해서 責務性을 느끼도록 여건을 조성해 나가야 할 것이다. *