

政策分析家와 政策決定者의 相互作用에 관한 研究

丁 俊 錦
行政學科

<요 약>

이 논문에서는 정책과정에 필요한 정보와 지식을 제공함으로써, 정책과정의 합리화에 기여하는 것을 목적으로 하는 정책연구 또는 정책분석이 실제의 정책과정에서(특히 정책결정과정에서) 어떻게 수행되고 또 활용되는가를 정책분석가와 정책결정자의 상호작용으로 설명하고자 하였다.

이를 위해 우선 정책분석의 역할 또는 범위에 대한 여러학자들의 주장을 세가지로 정리하였으며, 정책분석가와 정책결정자를 각각 두가지와 세가지의 유형으로 구분하여 설명하였다. 그리고 나서 이들을 각각 결합시켜 정책분석가와 정책결정자의 상호작용 유형을 합리모형, 분석적 혼합모형, 정치모형, 정치적 혼합모형 등 네가지로 작성하여 이들을 중심으로 상호작용을 설명하였다. 그 결과 정책분석이 언제나 정책과정의 합리화에 기여하는 것이 아니라, 상호작용 모형에 포함된 정책분석가와 정책결정자가 누구냐에 따라 합리적인 정책결정을 위해 공헌하는 정도에 큰 차이가 있음을 알 수 있었다.

따라서 정책분석가 또는 정책분석가의 연구결과인 정책분석이 정책과정에서 어떠한 역할을 수행하느냐 하는 것에 대해 일률적으로 결론을 내리는 것은 비현실적이며, 구체적인 정책의 결정과정에 참여한 정책분석가와 정책결정자가 어떠한 유형에 해당되고, 또 이들의 상호작용은 어떤 유형에 해당하는가를 고려하여 판단하여야 할 것이다.

THE STUDY ON THE INTERACTION BETWEEN POLICY ANALYST AND POLICY MAKER

JUNG, JUN-KEUM
Dept. of Public Administration

<ABSTRACT>

The ultimate goal of policy studies is to provide useful knowledges for policy making and policy implementation to induce a change. These knowledges can be fully utilized when policy

maker or participants in policy process make use of them ;therefore, policy analysis will have its real value of existence when it be used by policy maker or other participants. In this study, we attempt to know how policy analysis is virtually used through the interaction between policy analyst and policy maker.

In this article, first of all, discussions in respect to the role or the range of policy analysis are presented. And type - classifications of policy analyst and policy maker are introduced. Then by integrating each type, the models of interaction are set up. In addition, by using these interaction models - Rational Model, Analytic Mixed Model, Political Model, Political Mixed Model - with some dimensions for analysis, the writer describes comparatively the interactions between policy analyst and policy maker.

1. 서 론

정책결정과정은 정치체제의 핵심적 과정으로서 이 과정에서 산출되는 정책이나 정책결과 등은 모든 국민에게 영향을 미친다. 정치체제 또는 정부가 국민들에게 영향을 미치는 것은 모두 이 정책과정과 그 산출(output)을 통해서 이루어진다. 그러므로 국민들은 누구나 자신들의 이익을 위하여 이 과정에 참여하려고 하며 민주적 정치체제에서는 그것이 또한 당연한 것으로 인정되어 왔다.

따라서 현대국가의 정책결정과정에는 의회, 대통령, 행정기관, 사법부 등의 공식적 정책결정자 뿐만아니라, 정당, 이익집단, 일반국민, 학자, 언론기관 등 비공식적 정책결정자들도 참여하여 영향력을 행사한다.

그런데 현대정부의 정책결정과정은 이렇게 참여자가 많을 뿐만아니라, 해결해야 할 정책문제가 복잡·다양하고, 각 정책문제마다 관련된 수 많은 변수가 있으며, 이용 가능한 인적·물적자원이 한정되어 있고, 특히 사회구조의 다원화와 함께 형성된 인간의 의식구조의 다원화, 가치체계의 이질성 등으로, 매우 복잡한 양상을 띠고 있다.

이에 따라 정책과정을 합리화하는데 필요한 과학적·합리적 정책정보(policy relevant information)를 제공해 주는 정책분석(policy analysis)의 중요성은 더욱 커지고 있다. 다시 말하면 정부의 정책은 질적·양적으로 국민생활의 거의 모든 부분에 영향을 미치기 때문에 중요한 정책이 잘못 결정되거나 잘못 집행된다면 그 폐해는 말할 수 없이 클 것인 바, 이러한 상황을 미연에 방지하기 위해서는 바람직한 정책을 결정·집행하는데 필요한 지식과 정보를 제공해 주는 정책분석이 반드시 필요하다.

이와 같이 정책분석의 중요성이 더욱 커짐에 따라 정책분석을 수행하는 정책분석가(policy analyst)도 정책과정에서 중요한 역할을 담당하는 참여자로 등장하게 되었다. 그리하여 정책분석가 자체에 대한 연구도 많이 진행되었는데 정책분석가에 대한 기존의 연구는 다음과 같은 두 가지로 나누어진다. 첫째는 정책과정에서 정책연구 또는 정책분석결과가 어떻게 활용되고 있는가에 초점을 두고 분석하면서, 잘 활용될 수 있는 분석결과를 제공하기 위해 정책분석가가

해야 할 역할을 제시하는 것이며,¹⁾ 둘째는 정책분석가 자체만을 여러 모형으로 나누어 각 모형의 정책분석가가 정책결정과정에서 어떠한 역할을 하는가를 설명한 것이다.²⁾ 그러나 첫째 부류의 연구는 연구의 초점이 정책분석가가 아니고, 정책과정에서 정책연구 결과가 활용되지 못하는 요인중의 하나로 정책분석가를 지적하고 정책연구의 활용을 위해서 정책분석가가 해야 할 임무를 규범적 측면에서 서술한 것이며, 둘째 부류의 연구는 정책분석가만을 분석대상으로 하고 있는 바, 정책분석은 합리적인 정책결정을 위한 것이므로 필연적으로 정책결정자와 관련을 맺게 되는데 이 정책결정자를 분석대상에서 제외하고 있으므로 정책분석가의 역할에 대한 완전한 설명으로는 부족하다고 할 수 있다.

따라서 이 논문에서는 정책분석가 뿐만아니라 정책분석결과를 활용하여 정책을 결정할 권한을 가지고 있는 정책결정자도 몇가지 유형으로 구분하여 각각의 정책결정자와 정책분석가의 특징을 설명한 다음, 이들을 결합시켜 정책분석가와 정책결정자의 상호작용 모형을 작성하여 이들이 정책결정과정에서 어떠한 역할을 하는가를 설명하고자 한다. 그런데 이 논문에서 제시하는 정책결정자와 정책분석가 유형은 합리적 정책결정을 위해 필요한 규범적인(normative) 성격의 모형이 아니고 실제의 정책결정과정에서 나타날 수 있는 정책결정자와 정책분석가들의 특징을 유형화 한 것이며, 이들의 상호작용 모형도 현실의 정책결정과정을 설명하기 위한 기술적인(descriptive) 모형이다.

한편 정책분석을 수행하는 정책분석가의 역할이나 정책분석결과를 활용하여 정책을 결정하는 정책결정자의 역할을 설명하기 전에 정책분석 개념 자체에 대한 정리를 할 필요가 있는데, 이는 정책분석이 정책과정의 합리화에 필요한 지식과 정보를 제공한다는 것에는 동의하지만 정책분석 자체의 역할 또는 범위에 대해서는 여러 학자들의 의견이 제각기 다르기 때문이다. 따라서 이 논문에서는 우선 정책분석의 역할 또는 범위에 대한 여러 학자들의 주장을 정리한 다음에 정책분석가와 정책결정자의 상호작용을 설명하기로 한다.

2. 정책분석의 범위

최근의 정책에 관한 논의에서 보면 정책분석(policy analysis)이라는 용어가 매우 광범위하게 쓰이고 있다. 그러나 이 용어가 내포하고 있는 의미는 사용하는 사람에 따라 다르게 이해

-
- 1) 이에 관한 연구는 무수히 많은데 사회과학적 조사·연구의 정책과정에서의 활용에 대해서는 다음 책이 좋은 참고가 된다. C.Weiss (ed), *Using Social Research in Public Policymaking*(Lexington: Lexington Books, 1977). 국내 논문으로는 Cho, Suk Joon, "Report on the Seminar on Utilization of Social Science Research in Policy Formulation in the Government of Republic of Korea: Issues and Recommendation," 한국행정정보, 제4호, 1970, pp.85-99. 및 정정길, "정책학의 내용과 한계(II)," 행정논총 제24권, 1986, pp.40-54. 등이 있다.
 - 2) 이러한 연구는 그렇게 많지 않은데 다음 논문이 대표적이며, 이에 관해서는 이 논문 제3장에서 자세히 논의될 것이다. K.Archibald, "Three Views on the Expert's Role in Policy Making: Systems Analysis Incrementalism and the Clinical Approach," POLICY SCIENCES vol.1.(1970), H. Jenkin-Smith "Professional Roles for Policy Analyst," JOURNAL OF POLICY ANALYSIS AND MANAGEMENT, vol.2.(fall 1982), A.J.Meltsner, Policy Analyst in the Bureaucracy(Berkeley: University of California 1976).

되고 있어서 그 의미가 정확히 무엇인지 확실치 않은 경우가 많다. 이러한 정책분석 용어에 대한 혼란은 학자들의 무의식적인 과오도 그 원인의 한가지이지만 학자들간에 '정책분석'의 개념에 대한 인식의 차이가 존재하는 것도 사실이다. 즉 각자가 정책분석이라는 동일한 용어를 사용하더라도 동일한 정책현상을 대상으로 하지 않은 것이기도 하고, 동일한 현상을 취급하더라도 학자마다 서로 다른 측면을 강조하는 경향 때문이기도 하다.

이와같이 정책분석에 대한 정의가 학자마다 다르게 제시되고 있기 때문에 정책분석이라는 용어의 범위에 대해서 논의해야 할 필요가 있다. 다시말하면 정책분석 용어의 해석차원을 떠나서 정책분석을 넓게 혹은 좁게 본다고 할 때 그 범위는 어디까지 이며 또 범위를 구분할 때 그 기준은 무엇인가에 대해 관심을 갖지 않을 수 없다.

이에 따라 여기에서는 정책분석가와 정책결정자가 어떠한 상호작용을 하는가를 보기전에 정책분석의 범위에 관한 여러 학자들의 견해를 다음과 같이 세가지 관점에서 정리하고자 한다.

첫째, 정책분석이 정책과정 전반에 필요한 지식을 제공하느냐, 아니면 정책과정중 정책결정단계에만 필요한 지식을 제공하느냐에 따라 광의의 정책분석과 협의의 정책분석으로 구분할 수 있다. 협의의 정책분석은 정책결정단계에서 정책목표를 달성하기 위한 최선의 대안을 선택하는데 필요한 지식을 제공하는 것을 말한다.³⁾ 즉 정책결정자가 합리적으로 최적의 대안을 선택하는데 필요한 지식을 제공하기 위하여, 해결해야 할 문제를 파악하고 달성할 목표를 명확히 하며, 목표를 달성하기 위한 여러 대안을 탐색하고, 각 대안의 결과를 예측하며, 이 결과들을 비교·평가하는 것을 말한다.⁴⁾

반면에 정책분석을 넓게 보는 입장에 따르면 정책결정 뿐만 아니라 정책집행, 정책평가등 합리화 하는데 필요한 지식을 제공하는 것도 정책분석의 범위에 포함된다.⁵⁾ 정책내인이 가져올 결과를 예측·평가하기 위해서는(특히 예측하기 위해서는) 가능한 모든 증거(evidence)를 동원해야 하고 이러한 증거 중에는 과거의 정책추진결과도 당연히 포함되어야 하며, 이에 따라 정책집행에 관한 경험적 연구는 정책분석의 중요한 대상이 된다. 이 견해에 따르면 정책집행에서 나타나는 문제의 해결과정은 합리적 정책결정과정과 다르지 않으며, 따라서 정책

3) 이에 해당하는 학자는 다음과 같다. Y. Dror, *Design for Policy Science*(N.Y.: Elsevier North-Holland Inc., 1971) p.55, R. L. Lineberry, *American Public Policy*(N. Y. : Harper & Row, 1978) p.108, J. B. Ukeles, "Policy Analysis : Myth or Reality," *PAR* Vol.37, No.3, 1977, p.23, E. Stokey and R. Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*(N. Y. : W W Norton & Company, Inc. 1978) p.3, 김신복, "정책개발의 과정과 분석", 유훈의 공저, *정책학 —과정과 방법—*(서울: 법문사, 1982), pp. 11-12.

4) 이것은 보통 분석적·합리적 정책결정이라고 부르는 것과 동일하며 정책분석을 정책결정자의 최선의 대안선택에 필요한 지식·정보를 제공하는 것으로 보는 것이다.

5) 이에 해당하는 학자는 다음과 같으며, 최근에 와서는 정책집행·평가도 정책분석의 중요한 대상이 되고 있다. E. S. Quade, *Anaalysis for Public Decisions*(N.Y.: Elsevier North-Holland, Inc., 1975), p.4, W. Dunn, *Policy Analysis : An Introduction*(Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1981), pp.35-36, T. Dye, *Policy Analysis*(Alabama : The University of Alabama press, 1976), p.1. 유훈, *정책학원론*(서울: 법문사, 1986), p.15, 안해균, *정책학원론*(서울: 다산출판사, 1985), p.83, 정정길, "정책분석기법," 유훈의 공저, *정책학*(서울: 법문사, 1982) p.298.

결정시의 분석논리와 기법이 정책집행에서도 그대로 적용된다는 것이다.⁶⁾ 정책평가의 경우에도 정책평가를 합리적으로 추진하기 위한 여러가지 사업평가(program evaluation) 기법이 이용되고 있는데 이들 평가기법은 정책결정시의 정책대안의 결과에측방법과 거의 동일하므로 정책평가도 당연히 정책분석에 포함되어야 한다는 것이다.

둘째, 정책분석의 정책결정에 대한 영향력 면에서 볼 때 정책분석이 중립적인 입장 또는 정책결정자를 옹호하는 입장에서 정책결정에 필요한 지식을 제공하는데 그치느냐 아니면 구체적인 정책대안을 제시하고 정책결정자로 하여금 이를 채택하도록 하는 정책창도적 기능(policy advocacy)까지 수행하느냐에 따라 정책분석의 범위를 정할 수 있다.

정책분석을 단순히 가치중립적인 정보제공 기능만을 수행하는 것으로 보는 견해에 의하면 정책분석은 정책목표를 주어진 것으로 보고 그 목표를 달성할 수 있는 최선의 대안을 창출하는데 필요한 정보분 제공하는 것으로 그 범위가 한정된다.⁷⁾ 즉 정책분석을 가치중립적이고 비정치적인 하나의 기법으로 보는 것이다. 따라서 가급적 가치판단적 요소는 배제하고 객관적인 입장에서 대안을 탐색하며, 대안비교 기준도 정치적·사회적 소망성(political social desirability)보다는 경제적·기술적 실현가능성(economic technical feasibility)을 중시하게 된다.

한편 정책분석의 정책창도적 기능을 중시하는 견해에 따르면 정책분석은 정책과 관련한 정보를 활용하여 정책문제의 해결책에 대한 합리적인 논의를 제공하고 특정한 정책주장(policy claims)을 제시해야 한다는 것이다. 이 견해는 정책분석을 규범적·처방적 입장에서 보는 것이다.⁸⁾ 따라서 정책분석가는 정책결정자의 의도를 실현시키기 위한 근거만을 제공하거나 정책결정자의 입장을 보완해주는데 그치지 말고 특정대안을 정책결정자가 채택하도록 적극적으로 나서야 하며, 이과정에서 정책분석가는 정책목표를 새로이 설정하거나 수정할 수도 있다는 것이다.

셋째, 정책분석이 정책과정 자체를 대상으로 하는 것이냐 아니면 정책과정의 결과로 얻어진 산물을 대상으로 하는 것이냐에 따라 과정중심 정책분석과 결과중심 정책분석으로 구분할 수 있다. 이 기준에 의한 구분은 정책분석 개념을 가장 넓게 보는 것으로써 사실상 정책분석을 정책학 또는 정책연구와 동일시 하는 것이다.⁹⁾

우선 과정중심의 인구는 Lasswell이 대표적이는데 그는 intelligence, promotion, prescription, invocation, application, appraisal, termination 등의 일곱가지를 정책분석이 수행해야 할

6) 정정길, 상계논문 p.300, Lindblom, Nakamura and Smallwood등도 정책집행이 정책결정과 동일하거나 또는 정책결정 및 평가와 상호작용하는 것으로 봄으로써 이와 유사한 견해를 갖고 있다 할 수 있다. C Lindblom, *The Policy-Making Process*,(Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1986) p.65. Nakamura & Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*,(N.Y.: St. Martin's Press, 1980) p.27.

7) 이러한 견해를 가진 학자는 Lineberry(1978), Ukeles(1977), Dror(1971), Quade(1975) 등이다.

8) 여기에 해당하는 학자는 Dye(1976), Dunn(1981), Rhode, *Public Administration and Policy Analysis*(Aldershot: Gower, 1979), p.27, 정정길(1981) 등이다. 특히 Dunn은 전문가 주도형 정책결정(technocratic guidance policy-making)이라는 개념을 제시하고 있는데, 이는 정책결정에서 정책지식(policy relevant knowledge)을 가지고 있는 소수의 전문가의 영향력이 높아지고 있다고 주장하는 것으로서 policy advocacy 개념과 매우 유사하다. Dunn(1981), pp.26-27.

9) 유훈, 정책학원론(서울: 법문사, 1988), p.15.

역할로 제시하고 있다.¹⁰⁾ 또한 Anderson은 problem formation(정책문제 형성), formulation(대안작성), adoption(채택), implementation(집행), evaluation(평가) 등의 다섯가지 범주로 구성된 정책과정을 정책분석의 대상으로 제시하고 있다.¹¹⁾ 이러한 과정중심의 정책분석은 특정사회문제가 정책문제화 된 이유, 정책의제로 성립되는 과정, 이를 해결하기 위한 대안이 개발·채택되는 과정, 채택된 대안이 집행되고 평가되는 과정 및 이들 전과정에서 영향을 미치는 주요 정책참여자들을 분석함으로써 정책과정을 정확히 기술하는데 중점을 둔다.

결과중심의 연구는 Dye에 의하여 대표되는데 그는 정책분석을 “정부가 무엇을 행하며, 왜 그것을 행하고, 그것의 결과는 무엇인가를 찾아내는 것”이라고 정의하고 있다.¹²⁾ 그는 구체적으로 정책분석은 공공정책의 기술, 공공정책의 원인에 관한 연구,¹³⁾ 공공정책의 결과에 대한 연구 등의 세가지 기능을 수행할 것을 주장하고 있다.

요컨대 결과중심의 정책분석은 두가지로 구분할 수 있는데 첫째는 정책을 종속변수로 보고 독립변수로 채택된 인사들이 정책형성과정과 정책내용 및 정책지향에 어떻게 영향을 미치는가를 탐구하는데 초점을 맞추는 것이며, 둘째는 정책효과분석으로써 정책을 독립변수로 보고 정책이 달성하려는 의도 즉 효과를 종속변수로 삼아 이것에 초점을 맞추는 연구이다.¹⁴⁾

이상에서 세가지 기준으로 정책분석의 범위를 구분하여 보았는데 이 중 중요한 것은 첫째와 둘째 기준으로 구분한 정책분석의 범위이다. 왜냐하면 세번째 기준에 의한 구분은 정책분석을 정책학 또는 정책연구와 동일한 것으로 혼동을 일으킬 우려가 있으며 실제로 정책분석을 그렇게 넓게 보는 학자는 많지 않기 때문이다.

그리고 첫째와 둘째의 기준으로 정책분석의 범위를 구분한 여러 학자들의 견해는 다음과 같이 크게 두가지로 종합할 수 있다.

첫째, 정책분석을 정책결정단계만을 대상으로 하는 것으로 좁은 의미로 보는 학자들은 대체로 정책분석의 정책창도적 기능을 중시하지 않고 있다. 즉 정책분석은 정책결정단계에서 정책결정자가 필요로 하는 지식·정보만을 제공하는 역할만 하는 것으로 한정하는 견해이다.

둘째, 정책분석을 정책과정 전반을 대상으로 하는 것으로 넓은 의미로 보는 학자들은 정책창도적 기능을 정책분석의 매우 중요한 기능으로 포함시키고 있다. 이 견해에 따르면 정책분석은 정책결정·집행·평가 등의 전과정에서 정책관련자들이 특정한 분석결과를 받아 들이도록 영향력을 행사하는 규범적 역할을 해야 한다는 것이다.

이와같이 정책분석의 범위 또는 정책분석의 역할에 관한 여러 학자의 견해를 두가지로 정리해 볼 때 이 중 어느 한 견해에 따라 정책분석의 범위를 고정시킬 필요는 없다. 왜냐하면 이상의 정책분석의 범위에 관한 학자들의 견해는 정책분석 개념 자체에 대한 추상적이며 이

10) H.Lasswell, "Research in Policy Analysis." in Greenstein and Polsby eds., Handbook of Political Science(Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co., 1975), pp.1-4.

11) J. Anderson, Public Policy-making(N.Y.: Praeger Publishers, Inc., 1978), p.26.

12) T. Dye(1976), p.1.

13) 이것은 이른바 정책결정요인론(policy determinant theory)에 해당한다.

14) 김영수, "정책분석의 틀: 하나의 통합모형," 한국정치학회보, 제16집, 1982, pp.269-271 한편 이러한 견과지향의 정책분석연구를 경험적·실증적 연구라고 부르고 이러한 실증적 연구는 정책연구 또는 정책학 자체와 혼동을 일으키므로 이러한 내용의 연구는 정책분석이라고 부르지 않는 것이 바람직하다고 주장하는 학자도 있다. 정정길 "정책분석기법", 유훈의 공저, 정책학(서울:법문사, 1982), p.298.

론적인 논의이기 때문이다. 따라서 정책분석의 범위나 역할은 구체적인 정책상황에 따라 위의 두가지 견해중 어느 하나 또는 양자의 혼합으로 설명이 가능할 것이다.¹⁵⁾

이때 구체적인 정책상황에서 정책분석이 어느 범위까지 영향을 미치고 어떤 역할을 하느냐를 결정하는 것은 특정문제가 정책문제화 된 환경적 요소, 정책주도자(또는 집단)가 누구인가, 정책결정자와 정책분석가의 성향, 능력 또는 자질 등 특정정책에 관련되는 모든 내외적 요인이 될 것이다. 그런데 이중에서 특히 중요한 것은 마지막 요소이다. 왜냐하면 정책분석을 수행하는 정책분석가의 성향, 능력, 자질에 따라 전혀 다른 분석결과가 제시되고, 이에 따라 그 영향력도 달라질 것이며, 정책분석가의 분석결과를 어느정도 수용하느냐 하는 것은 정책결정자의 능력이나 태도에 달려있기 때문이다.

3. 정책분석가와 정책결정자

(1) 정책분석가

정책분석가(policy analyst)는 전문적인 정책분석을 실제로 수행하는 사람들을 말한다. 정책분석을 “정책과정 전반에 있어서 나타나는 문제의 해결에 필요한 지식 또는 정보를 제공하는 것”으로 정의하면, 정책분석가는 “개개 정책분야에서 정책대안들을 개발하고 분석하며 정책 집행 및 그 결과를 평가하고 정책결정자를 위하여 개개 정책에 관한 특수한 정보를 만들어 내는 사람”을 말한다고 할 수 있다. 이러한 정책분석가의 역할 또는 모형에 관해서는 비교적 많은 국외 학자들이 언급하고 있으나, 이에 관한 국내의 연구는 매우 미미한 실정이다.¹⁶⁾

정책분석가의 유형을 구분하여 이들의 역할을 설명한 것을 정리해 보면, 우선 Ballard 등은 정책분석가를 분야별전문가(substantive expert), 정보처리자(information processor), 변화주도자(change agent), 학문분야별학자(disciplinary scholar) 등 네가지로 구분하여 제시하고 있으며¹⁷⁾, Jenkins-Smith는 정책분석가의 역할을 객관적 기술자 모형(objective technician model), 이슈세기모형(issue advocate model), 고객옹호모형(client advocate model)으로 분류하고 있다.¹⁸⁾ 한편 Meltser는 기술자형(technician), 정치가형(politician), 기업가형(entrepreneur) 등 세가지로 구분하고 있다.¹⁹⁾

이 논문에서는 정책분석가와 정책결정자의 상호작용을 분석하기 위하여 주로 Meltser가

15) 그렇다고 하더라도 정책분석을 정책학 또는 정책연구와 동일한 개념으로 파악하여 너무 넓게 해석하거나 단순히 정책결정단계에만 적용되는 것으로 좁게 한정시킬 필요는 없다고 본다.

16) 국내에서 정책분석가에 대한 연구가 적었던 것은 우리의 정책결정체제가 권위적이고 폐쇄적이어서 극소수의 정책(특히 경제정책)을 제외하고는 합리적·분석적 결정절차를 거치지 않는 정책이 대부분이었으며, 정책분석을 담당할만한 전문가도 부족했기 때문이라고 생각된다.

17) S. Ballard and others, "Social Science and Policy : Roles of the Applied Researcher," POLICY STUDIES JOURNAL, 1980, V.8, pp.951-957.

18) Hank C. Jenkins-Smith, "Professional Roles for Policy Analyst," JOURNAL OF POLICY AND MANAGEMENT, vol. 2, no. 1, 1982, pp.88-100. 송근원교수는 주로 이 Jenkins-Smith의 모델에 따라 정책분석가의 역할을 설명하고 있다. 송근원, "정책분석가의 역할, 윤리 및 지식," 한국행정학보, 제 23권 제2호, 1989, pp.602-606.

19) A.J. Meltser, Policy Analyst in the Bureaucracy(Berkeley : University of California Press, 1976), pp. 14-49.

제시한 분류에 따라 정책분석가를 세가지 유형으로 구분하고 이들의 특징을 정책분석 작업에 참여하게 된 동기, 성공적으로 생각하는 정책분석의 기준, 보유하고 있는 분석능력 또는 자질, 고려하는 시점, 연구태도·방법 등을 중심으로 설명하고자 한다.²⁰⁾ 이들은 자신들의 특징에 따라 정책결정자와 각기 다른 상호작용을 하게 될 것이다. 그리고 여기에서의 정책분석가

1) 기술자형 정책분석가(technician)

기술자형 정책분석가는 분석에 필요한 지적능력을 갖춘 객관적이고 가치중립적인 분석가로서, 주어진 정책목표를 가장 능률적·합리적으로 달성할 수 있는 가치중립적인 대안을 마련하는데 초점을 둔다. 또한 이들은 자신의 학문적인 연구목적 달성을 위하여 정책분석에 참여한다. 즉 충분한 연구비, 연구시간, 정책자료 및 정보에의 용이한 접근가능성 등에 영향을 받아 평소 자신의 관심분야의 정책을 객관적 입장에서 연구·분석하는 것이다. 따라서 상기적인 시점에서 학문적으로 수준 높은 분석결과를 제시하는 것을 제1의 목표로 생각하며, 그 분석결과가 정책결정과정에서 채택되어 실현되는 것은 부차적인 것으로 생각한다.²²⁾

즉 기술자형 정책분석가는 자신의 분석결과가 직접적으로 정책결정과정에 영향력을 행사하리라고 보지 않으며, 그들은 단지 주어진 정책목표 달성에 필요한 객관적인 정보만을 제공하며 이를 수용하는 가치판단은 정책결정자가 하도록 한다. 이들은 정치과정과 정책분석을 완전히 분리된 것(politics-analysis dichotomy), 나아가서 정치적 요소는 합리적인 분석을 제한하는 것으로 보기 때문에 현재의 정치적 실현가능성(political feasibility)만을 고려하여 분석의 범위를 제한하는 것이 아니라 오히려 정치적환경의 장래의 변화가능성에 대비하려 한다.

따라서 이들의 분석결과는 당면한 문제해결을 위한 것이라기 보다는 장기적인 비전을 제시해 주는 독창적이고 혁신적인 것이 대부분이며, 정책분석결과를 정책결정자의 의도와 일치하게 하여 '팔아 넘기는 것'(selling)을 배격한다.²³⁾

이 유형의 정책분석가는 Jenkins-Smith가 제시한 objective technician model과 유사하며, 전술한 정책분석의 범위에 관한 논의에 비추어 볼 때 정책분석의 정책창도적 기능을 배제하고 있다. 그리고 Smith에 의하면 이들의 정책과정에서의 역할은 매우 소극적이며, 정책분석결과에 대한 취사선택권은 전적으로 정책결정자에게 있다.²⁴⁾

20) 각 유형의 정책분석가를 비교·설명하기 위한 이와 같은 요소의 선정은 주로 G.C.Edward III and I. Sharkansky, Policy Predicament(San Francisco, Cal.: W.H Freeman and Company, 1978) 및 Meltsner(1976)을 참조하였음.

21) 내부분석(inhouse study)과 외부분석(contract study)에 대한 설명은 다음을 참조할 것, William D Coplin, Teaching Policy Studies(Lexington, Mass.: D.C. Heath and Co., 1978), pp.21-23.

22) Meltsner에 의하면 이들은 분석결과의 '미래의 소비'(future consumption)를 염두에 둔다는 것이다, Meltsner(1976), p.27.

23) Edward III and Sharkansky(1978), p.121.

24) M.Rein and S.White, "Can Policy Research Help Policy?," THE PUBLIC INTEREST, vol.49, 1977(fall) 참조.

그러나 이러한 결론은 정책결정자와의 상호작용을 도외시한 피상적인 것이다. 이들이 정보를 제공하는 대상인 정책결정자가 누구냐에 따라 정책분석가와 정책결정자의 상호작용이 달라지게 되며, 경우에 따라서는 기술자형 정책분석가가 매우 큰 영향력을 발휘할 수도 있다.²⁵⁾ 따라서 정책분석가의 역할에 대해 논의할 때는 항상 그 상대인 정책결정자를 염두에 두어야 할 것이다.

2) 정치가형 정책분석가(politician)

이 유형의 정책분석가는 정책분석에 필요한 분석능력, 전문적지식 등은 기술자형 분석가보다 낮지만 분석결과를 적절히 활용하여 자신의 영향력을 증대시키는 정치적 능력은 뛰어난 분석가이다.

이들은 정책결정자가 원하는 분석결과를 제공하여 정책결정자가 당면하고 있는 문제를 해결하도록 도와줌으로써, 정책결정자의 입장을 옹호하는 역할을 한다. 즉 이들은 정책결정자가 의도하고 있는 정책을 정당화 시키는 역할을 하며, 이들이 사용하는 객관적, 분석적, 과학적 연구방법은 정책결정자의 결정을 합법화하기 위하여 사용된다.²⁶⁾ 그리고 이들은 이 과정속에서 정책결정주체와 친밀한 관계가 이루어지는 것을 원하기 때문에 자신의 현재 위치와 자신이 누구를 위하여 정책분석을 하고 있는가를 항상 염두에 둔다.

또한 정치가형 분석가는 단기적으로는 자신이 제안한 정책대안이 정책결정자에 의해 채택되고 그 정책을 집행하기 위한 예산이 배분되는 것을 정책분석의 성공이라고 생각하나, 궁극적으로는 정책결정자를 만족시켜 분석가로서의 현직위를 지속적으로 유지하거나 보다 상승하는 것을 성공기준으로 삼는다.

이들은 정책결정자가 당면한 문제해결에 필요한 정보를 제공해 주는 것이 목적이므로 그시점에서 곧 바로 이용가능한 분석결과를 제시하려고 노력하며, 때에 따라서는 '줄속적 연구'(quick and dirty study)²⁷⁾도 정치적 실현가능성만 있으면 가능하다고 생각한다. 따라서 정확하고 객관적인 분석결과로 영향력을 행사하기 보다는 의사전달방법, 상호조정등 정치적인 기술을 이용하여 영향력을 행사하려고 한다. 즉 이 유형의 분석가는 정책결정자의 분석결과에 대한 수용(acceptance)가능성을 높이기 위하여 '어떤 결과를 제시할 것인가'(what he says)보다는 '어떻게 분석결과를 제시할 것인가'(how he says)에 더 큰 관심을 갖는다.²⁸⁾

따라서 이들이 분석과정에서 중시하는 요소는 정치적 실현가능성이다. 아무리 객관적이고 합리적인 분석결과라 할지라도 정치적 실현가능성이 없으면 아무런 소용이 없으며, 연구방법의 객관성유지, 철저한 대안비교, 선택가능한 여러가지 대안의 제시 등도 물론 중요하지만, 우선 정책결정자가 수용할 수 있는 하나의 정책대안을 제시해 주는 것이 급선무라고 생각한다. (물론 이를 통해서 자신의 입지를 강화하는 것을 더욱더 염두에 두고 있다.)

25) 후술하는 상호작용 모형중 '합리모형'이 이에 해당한다.

26) Jenkins-Smith(1982), p.95, 이를 정치적효능(political efficacy)을 증대시키기 위하여 정책분석에 참여한다고 표현하는 학자도 있다. Edward and Sharkansky(1978), p.121.

27) Meltser(1976), p.33.

28) Meltser(1976), pp.250-255, 분석결과를 제시하는 과정이 정치화되는 이유가 잘 설명되어 있다. 예컨대 의회의 지지도 평가, 이익집단의 반작용분석 등 곤란한 정치적 문제에 대한 분석은 전달과정에서 삭제(deletion)하거나 정치적 고려(political censoring)를 통해 수정될 수 있다는 것이다.

정치가형 정책분석가의 역할범위도 상호작용하는 정책결정자가 누구냐에 따라 크게 달라지는데 이에 대해서는 후술할 것이다. 한편 이러한 유형의 분석가는 공공분야 보다는 사적분야의 정책에서 정책분석가의 역할을 설명하는데 유용하다고 할 수 있으나,²⁹⁾ 공공분야에서도 관변 연구기관을 중심으로 이러한 성향의 정책분석가가 많이 존재한다.

3) 기업가형 정책분석가(entrepreneur)

이들은 정책분석에 필요한 지적능력 뿐만아니라 분석결과를 활용하는 정치적 능력도 뛰어난 정책분석가로서, 기술자형 분석가와 정치가형 분석가의 혼합형태라고 할 수 있다.

기업가형 분석가는 다른 유형의 분석가와와는 달리 자신이 원하는 정책을 실현시킬 목적으로 정책분석에 참여하며, 자신이 정책결정의 주역이 되기를 원한다. 따라서 이들은 자신이 선호하는 정책을 연구의제로 설정하며 그 연구결과를 실현시킴으로써 공익을 향상시키고자 한다. 즉 기업가형 분석가는 목표달성을 위한 수단 뿐만아니라 목표 자체에 관심을 갖는다.³⁰⁾ 이때 이 유형의 분석가가 추구하는 가치는 개인적인 것보다는 사회적 형평, 사회적 효과성 등과 같은 사회적 원리들이거나, 체제유지나 안정과 같은 정치적·경제적 이념들이다.³¹⁾

이들은 기술자형 분석가와 같이 수준 높은 분석결과를 제시하는데 그치는 것이 아니라, 자신이 가치있다고 생각한 연구결과가 정책결정에 반영되고 정책집행을 통해 실현되는 것을 목표로 한다. 그러므로 이들이 제시하는 정책대안들은 정책결정자의 이익을 위한 것이 아니고 정책분석가가 달성되어야 한다고 믿는 가치나 이념을 위해 만들어진 치방적인 성격을 띤 것이다. 특히 이들은 정책집행과정에 관심을 갖고 자신의 연구결과대로 정책이 집행되어 정책대상집단(policy target group)이 실질적인 혜택을 누리는 것이 진정한 정책분석의 성공이라고 생각한다. 즉 정책과정에서 자신의 의도를 관철시키는 것이 이들의 목표이다.

한편 이들은 정치적 조정능력도 뛰어나기 때문에 정치적 환성요소를 합리적 분석의 제약점으로만 인식하는 것이 아니라, 정치적 상황을 자신에 유리하게 이용하는 기술도 가지고 있다. 즉 정치적 고려가 없는 정책연구는 폐쇄적인 것으로 간주하고 정치적 상황을 분석의 중요한 요소로 포함시킨다.

그러나 이들은 정치적인 고려를 하면서도 객관적 연구에 필요한 전문인으로서의 내적규범을 가지고 있기 때문에, 분석과정에서 철저한 객관성과 연구규범을 지키 정치가형 분석가와 같이 졸속적 연구결과를 제시하거나, 연구결과를 ‘조작’하는 일은 하지 않는다. 즉 자신의 영향력은 정치적인 기술보다는 학문적 능력에서 나오는 것이라고 믿고 있으며, 이를 바탕으로 한 객관적인 연구결과에 여러 정치적 세력들이 동의할수록 정책분석의 효과는 증대할 것으로 생각한다.³²⁾

또한 기업가형 분석가는 정치적 변수를 고려하여 정책결정자의 의도에 맞는 분석결과를 제시하는 것도 중요하지만, 그보다 정책분석가는 자신이 원하는 정책자체의 실현에 중점을 둔

29) 송근원(1989), p.605.

30) 따라서 이유행의 분석가는 Jenkins-Smith의 issue advocate model과 유사하다.

31) Meltsner(1976), pp.102-103.

32) Meltsner(1976), p.47.

것을 주장함으로써 정책분석의 창도적 기능을 가장 강조하는 분석가라고 할 수 있다.³³⁾ 이에 따라 기업가형 정책분석의 역할범위는 전술한 두가지 유형의 분석가보다 훨씬 넓다고 할 수 있다.

(2) 정책결정자

정책결정자(policy maker)는 어떤 문제를 해결하기 위하여 정책을 결정할 수 있는 권한을 가진 사람을 말한다. 즉 정책결정자는 여러가지 대안중에서 최종적으로 하나의 정책대안을 선택할 수 있는 권한을 가지고 있는 사람이다.³⁴⁾

따라서 모든 정책결정자는 정책결정에 필요한 정보의 제공, 즉 정책분석을 필요로 하는데, 이를 위해서는 자기 자신이 직접 정책분석을 실시하거나, 정책분석가의 독자적 연구결과를 이용하거나, 정책분석가에게 연구를 의뢰하는 방법 등을 이용할 수 있을 것이다.

이와 같이 정책분석 또는 정책분석가가 제공하는 정보를 필요로 하는 '고객'으로서의 정책결정자는 여러가지 유형으로 구분할 수 있는데, Meltsner는 정책결정자와 정책분석가의 의도(intention)의 일치정도, 의사전달의 빈도 등에 따라, 직접적(immediate)관계, 주변적(peripheral)관계, 소원한(remote)관계, 막연한(future)관계 등 네가지로 구분하였으며, 공식적인 권한을 가진 결정자와 의원, 시민 등과 같은 비공식적 결정자를 구분하여 정책분석가와의 상호작용을 설명하고 있다.³⁵⁾

또한 Meltsner는 정책결정자가 정책분석 또는 정책분석가의 필요성을 어떻게 인식하고 있느냐에 따라 지식인형(intellectuals) 정책결정자와 집행가형(executives) 정책결정자를 구분하고 있는데, 여기에서는 이 기준에 따라 정책결정자를 두가지 유형으로 구분하여 설명하고자 한다.³⁶⁾

1) 지식인형 정책결정자

이들은 합리적 정책결정을 위해서는 정책분석이 반드시 필요하다고 인식하고 있는 자들로서 정책분석가를 적극적으로 이용하여 이들로부터 보다 더 많은 지식과 정보를 얻으려고 노력하는 정책결정자를 말한다. 즉 이들은 합리적이고 수준 높은 공공정책을 결정하기 위해서는 정책분석이 반드시 필요하다고 생각하는 사람들이다.

그리고 지식인형 정책결정자는 기본적으로 분석지향적(analysis-oriented) 성향을 가지고 있으며, 조직관리에 필요한 일반적인 관리기법 뿐만아니라, 고도의 분석능력도 보유하고 있

33) H.S. Baum, "Analysts and Planners Must Think Organizationally," POLICY ANALYSIS, vol. 6, no. 4, 1980(fall), p. 480.

34) 정책결정자는 정책분석가로 부터 정보를 제공 받는 고객이란 의미로 보통 'client' 라고 쓰고 있다. 특히 이 논문은 정책분석가와 결정자의 상호작용을 분석하는 것이므로 정책분석가의 상대자인 정책결정자를 client 개념에서 보고 있다.

35) Meltsner(1976), pp. 203·205. 이밖에 한부서 전체를 고객으로 하느냐, 아니면 특정한(보통 부서의 장)을 고객으로 하느냐에 따라 개인적 고객(individual client)과 집단적 고객(collective client)으로 구분하고 있으며, 정책분석가가 한 연구기관에 소속되어 있을 경우에는 연구기관의 장(chief analyst)도 중요한 고객이 된다는 것이다.

36) Ibid, p.220.

기 때문에, 정책분석이 제공해 주는 정보를 그대로 수용하여 정책결정에 반영하는 것이 아니라, 이를 다시 검토하고 분석하여 정보를 재생산하여 이용한다.

따라서 이들은 자신의 견해를 뒷받침해 주거나 정당화 시켜주는 정책분석 보다는 새롭고 혁신적인 대안을 제시하는 정책분석을 원한다. 때에 따라서는 제시된 정책목표와 상반되는 분석결과도 개의치 않으며, 분석결과로서 한가지 대안만을 제시하는 것을 배격하고 가능한 다양한 내용의 대안이 제시되는 것을 원한다.³⁷⁾

이 유형의 정책결정자는 이른바 합리모형에 입각하여 정책이 결정되어야 한다고 생각하는 사람들로서 합리적 정책결정자라고 부를 수도 있다. 따라서 정책결정은 첫째 달성하고자 하는 목표를 명확히 하고, 둘째 문제를 해결할 수 있는 대안들을 광범위하게 탐색하고, 셋째 대안들이 추진되었을 때 나타날 결과들을 예측하고, 넷째 각 대안의 결과들을 평가하여, 다섯째 최선의 대안을 선택하는 것과 같은 단계를³⁸⁾ 밟아야 한다는 것이다. 이때 각 단계마다 직관(intuition)이나 습관(habit)보다는 철저한 분석(analysis)에 근거하여 의사결정을 하는 것이 보다 합리적이라고 생각한다.³⁹⁾ 따라서 이러한 유형의 정책결정자는 정책분석을 매우 중시하며 항상 정책분석이 제공하는 정보를 바탕으로 하여 정책을 결정한다.

2) 집행가형 정책결정자

이들은 정책결정과정에서 정책분석가의 도움을 필요로 하지 않는다고 생각하는 정책결정자로서, 정책분석가를 정책결정에 필요한 단순한 통계자료를 제공하는 존재 정도로 인식하고 있다.

집행가형 정책결정자는 합리적 정책결정자와는 달리 정책결정을 타협과 협상의 산물로 인식하고 있다. 이는 Lindblom이나 Wildavsky 등과 같은 점증주의자들이 정책결정을 보는 관점과 유사하다.⁴⁰⁾ 따라서 집행가형 정책결정자는 정책분석가가 객관적이고 가치중립적인 분석결과를 제시해 주는 것을 원하는 것이 아니라, 정책결정과정에서 여러 정치세력들과 협상할 때 자신의 입장을 강화시켜줄 수 있는 분석결과를 원한다. 다시 말하면 정책결정자에게 유리한, 또는 정책결정자의 의도와 일치하는 분석결과를 제공하여 정책결정자의 협상능력(negotiation power)을 제고시켜 주는 것이 정책분석가의 임무라고 생각한다.

따라서 이들은 자신의 지위와 기득권을 유지하는데 필요한 내용을 담고, 비교적 단순한 내용으로 자신의 의도를 정당화시켜 주는 것을 훌륭한 정책분석이라고 생각한다. 그러므로 지

37) 지식인형 정책결정자는 정책분석의 정책창도적 기능을 매우 중시하는 정책결정자이며, 될 수 있는 대로 정책분석이 많은 정보를 제공해 줄 것을 원하며 또 정책분석가는 당연히 이러한 역할을 해야 한다고 생각하는 자들이다.

38) 합리적 정책결정의 단계는 Dimock은 4단계, Tinbergen은 5단계, Dror, Dye는 6단계를 각각 제시하고 있다. D. Braybrooke and C. Lindblom, *A Strategy of Decision*(New York: Free Press, 1963), pp.37-39 참조.

39) W.Vaupel, "Muddling Through Analytically," in S. Nagel, *Policy Studies Review Annual*(Beverly Hills: Sage, 1977), vol.1, pp.44-48, 의사결정의 방법을 직관, 습관, 분석에 의한 것 등 세가지로 나누어 설명하고 있다.

40) 이에 대해서는 Lindblom, *The Policy-Making Process*(N.J.: Prentice Hall, 1968), Chapter 3, "The Science of Muddling Through," *PAR*, vol.19(1959), pp.79~88 및 Braybrooke and Lindblom (1963), pp.21-36을 참고할 것.

식인형 정책결정자와는 달리 다양한 대안 제시보다는 자신의 의도와 일치하는 하나의 정책대안만을 제시해 주기를 원한다. 이는 이들이 여러대안을 비교·평가할 수 있는 전문적인 분석능력이 없기 때문이기도 하다.

또한 집행가형 정책결정자는 자신의 재임기간 동안만을 고려하는 단기적 시야를 가지고 있는 사람으로서, 재임중에 두드러진 업적을 나타내기 위하여 합리적 분석결과에 근거하지 않은, 즉흥적이고 졸속적인 정책도 실시하려고 하며, 사후에 정책분석가에게 이를 정당화시켜 줄 것을 요구하기도 한다.

4. 정책분석가와 정책결정자의 상호작용

(1) 정책분석가와 정책결정자의 상호작용 유형

지금까지 정책분석가와 정책결정자를 각각 구분하여 이들의 특징을 살펴 보았다. 이제 여기에서는 진술한 세가지 유형의 정책분석가와 두가지 유형의 정책결정자를 서로 결합시켜 상호작용 유형을 만든 다음, 이 유형들을 중심으로 정책분석가와 정책결정자 간의 상호작용을 설명하기로 한다.

진술한 정책분석가와 정책결정자를 결합시키면 다음과 같이 여섯가지 형태의 상호작용 유형이 나타난다.

결정자 \ 분석가	기술자형	정치가형	기업가형
지식인형	I	II	III
집행가형	IV	V	VI

그러나 이 여섯가지의 상호작용 유형 중에는 현실적으로 결합이 가능한 것도 있고 불가능한 것도 있다. 우선 양자간의 결합이 불가능하여 현실적으로 나타날 수 없는 유형은 II유형과 IV유형으로서 이들은 제외하기로 한다. 왜냐하면 II유형의 경우에 정책결정자는 지식인형으로서 정책분석을 합리적 정책결정에 필수적인 요소로 생각하므로 합리적이고 객관적인 분석결과를 원하는데 반해, 정책분석가는 정치가형으로서 단순히 정책결정자에게 수용(accept)될 수 있는 대안만을 제시하려고 하므로, 이들은 일시적으로는 몰라도 장기적으로는 결합되기가 힘들기 때문이다.

또한 II유형은 정책결정자는 집행가형이고 정책분석가는 기술자형인 경우로서, 집행가형 정책결정자는 자신의 정치적 협상능력을 제고시켜 주는 분석결과를 원하지만, 기술자형 정책분석가는 정책결정자들의 의식하지 않고 객관적이고 가치중립적인 분석결과를 제시하려 하므로, 우연히 서로가 일치되는 경우 외에는 이들도 결합되기가 힘들다.

이와 같이 II유형과 IV유형의 상호작용은 각 유형 속에 포함된 정책분석가와 정책결정자의 특성상 현실적으로 정책결정과정에서 나타나기 힘들기 때문에 제외하고, 다음과 같이 나머지 네개의 유형을 중심으로 정책분석가와 정책결정자의 상호작용을 비교·설명하기로 한다.

첫째, I 유형은 기술자형 정책분석가와 지식인형 정책결정자의 상호작용으로서, 이를 ‘합리모형’이라고 부르고자 한다. 이 합리모형에서는 정책분석가는 객관적인 연구방법을 적용하여 가치중립적인 분석결과를 제시하고, 정책결정자는 그 분석결과를 통해서 가능한한 많은 정보를 얻고 이를 바탕으로 정책을 결정하게 되므로, 결과적으로 정책분석은 정책결정과정의 합리화에 기여하게 된다.

둘째, III 유형은 기업가형 정책분석가와 지식인형 정책결정자의 상호작용으로서, 이를 ‘분석적 혼합모형’이라고 부르고자 한다. 분석적 혼합모형에서는 합리모형과는 달리 정책분석가가 자신이 원하는 정책을 실현시키기 위해 분석결과를 정책에 반영시키주도록 적극적으로 요구하기 때문에 정책결정자와 정책분석가의 충돌이 일어날 수도 있다. 즉 기업가형 정책분석가는 자신이 정책결정의 주역이 되기를 원하고, 지식인형 정책결정자는 분석가가 제시한 여러 대안을 비교·평가하여 그중 최선의 대안을 선택하여 정책에 반영하려 하므로, 이 때 양자 간의 충돌이 있을 수 있다.

셋째, V 유형은 정치가형 정책분석가와 집행가형 정책결정자의 상호작용으로서, 이를 ‘정치모형’이라고 부르고자 한다. 정치모형에서는 정책결정자는 자신이 이미 내린 결정을 정당화 해주거나 자신의 정치적 능력을 향상시켜 줄 수 있는 분석결과를 원하고, 정책분석가는 정치적 실현가능성을 고려하여 정책결정자의 의도에 맞는 분석결과를 제시해야 한다고 생각하므로, 양자 간의 심각한 갈등은 거의 발생하지 않는다. 다만 서로의 기대를 충족시키 주지 못할 때는 심한 갈등이 발생할 수도 있다. 이 모형에서는 정책분석이 정책결정을 합리화 시키는 것 보다는 정책분석 결과를 둘러 싸고 여러정치 세력 간에 고도의 정치적 게임(political game) 현상이 나타날 가능성이 크다.

넷째, VI 유형은 기업가형 정책분석가와 집행가형 정책결정자의 상호작용으로서, 이를 ‘정치적 혼합모형’이라고 부르고자 한다. 이 정치적 혼합모형에서는 정책분석가가 어떤 태도를 취하는가에 따라 양자간의 상호작용이 달라진다. 분석능력, 정치적능력 모두를 가지고 있는 기업가형 분석가가 정책분석의 분석적 측면을 강조하면 정책결정의 주도권을 둘러 싸고 분석적 혼합모형 보다도 더 심한 갈등이 발생할 가능성이 있으며, 정치적 측면을 강조하면 상호작용이 정치모형 보다도 더 용이해 질 것이다. 단 정치모형과 다른 것은 기업가형 정책분석가는 정치가형 정책분석가와 같이 막후에서 정책결정자를 지지(support)해 주는데 그치지 않고, 자신이 직접 정책결정의 장(stage)에 참여하여 정책결정자와 함께 중요한 역할을 하는 점이다.

지금까지는 정책분석가와 정책결정자의 상호작용 유형의 대체적인 성격을 살펴 보았는데 다음에서는 각 모형들의 특성을 보다 자세히 살펴보고자 한다. 이를 위하여 이 논문에서는 각 모형을 비교하기 위한 몇가지 요소 또는 분석차원(dimensions for analysis)을 선정하여 이를 중심으로 설명하려고 한다. 이러한 설명방법은 각 모형이 가지고 있는 공통점과 차이점을 확연하게 구분해 줄 뿐만 아니라, 각 모형들이 나타날 수 있는 실제의 정책결정 상황(context)을 유추하는 데에도 유용하다. 즉 각 분석요소는 실제의 정책결정상황에서 나타나는 정책분석가와 정책결정자의 상호작용이, 여기에 제시된 네가지 유형중 어디에 해당하는가를 판단하는 지표(indicator) 역할을 함으로써, 추상적으로 작성된 모형들의 설명력을 높여 줄 것이다.

구체적으로 상호작용 유형들을 비교하기 위한 요소로는, 정책분석의제의 선택, 정책분석기간 동안의 상호작용, 정책분석 내용의 성격, 고려되는 시점, 의사전달 형식, 정책변화의 가능성 등 여섯가지를 선정하였다. 이 여섯가지 요소는 각 유형에 공통되는 속성 중에서, 각 유형 간의 차이불 이론적으로 뿐만 아니라 실제의 상황에서도 쉽게 부각시킬 수 있는, 즉 지표역할을 할 수 있는 요소를 고른 것이다.⁴¹⁾ 그러나 이들은 서로 연관된 것이며 서로 중첩되는 일면이 있다.

(2) 합리모형

합리모형은 기술자형 정책분석가와 지식인형 정책결정자 간의 상호작용을 말하는 것으로서, 이 모형에서의 정책분석 의제의 선택은 정책결정자 단독으로 결정되지 않는다. 지식인형 정책결정자는 분석가에게 최대한의 재량을 허용하여 전문가의 시각으로 분석의제를 선택하게 하여, 가능한 많은 정보를 지닌 분석결과를 제시하도록 한다.⁴²⁾ 그리고 지식인형 결정자는 제시된 여러 대안을 비교·평가할 능력이 있으므로, 이 중에서 적절한 정책대안을 골라서 정책에 반영한다.

따라서 이 모형에서 기술자형 정책분석가는 문제선택의 재량권이 있으므로 자신의 지식으로 가장 훌륭한 연구결과를 낼 수 있는 정책문제를 분석의제로 선택한다. Meltser는 이를 기술적기준(technical criteria)에 의한 분석의제 선택이라고 한다.⁴³⁾ 또한 이 모형에서는 분석가와 결정자의 합의에 의해 공동으로 분석의제가 선택될 수도 있는데, 이 때에는 공동의 관심영역으로서 연구의 필요성이 있는 분야가 분석의제가 되며, 이 분석결과는 정책에 반영될 가능성이 매우 크다.

다음으로 합리모형에서 정책분석이 진행되는 동안의 정책결정자와 정책분석가 간의 접촉은 아주 많거나, 아니면 극히 드문 극단적인 경우가 대부분이다. 이는 양자가 서로 철저히 신뢰하지 않으면 무관심한 관계이기 때문인데, 어느 경우든지 간에 이들은 상호 독립적이므로 정책분석가는 연구과정에서 광범한 재량을 누릴 수 있으며, 연구방법과 분석결과에 대해서도 갈등이나 충돌 보다는 토론을 통해서 원만한 합의에 도달하는 것이 가능하다. 이것은 기본적으로 정책결정자가 정책분석가의 연구능력을 신뢰하기 때문이다. 즉 정책분석가가 올바른 분석방법을 적용하고 정확한 자료를 이용하여 정책분석을 실시한다고 믿기 때문이다.

합리모형에서 나타나는 정책분석결과는 정책결정자의 의도에 맞도록 일부러 왜곡시킨 것이

41) 이와 유사한 것으로서 정책평가결과를 포함한 정책연구결과의 활용에 영향을 미치는 요인에 대해서는 여러 학자들이 언급하고 있는데, 그 중 가장 많이 언급된 요인들은 정책연구결과와 내용 또는 질, 실현가능성, 시간, 의사전달, 정책결정자의 수용자세 등이다. 김주환, "정책연구결과의 활용이론," 권영찬 박사 회갑기념 논문집 간행위원회편, 현대사회와 행정(서울: 법문사, 1989) p.265에 잘 요약되어 있음.

42) 분석의제는 정책의제와 다른 개념이다. 정책의제(policy issue 또는 agenda)는 여러 사회문제 중에서 정부가 해결하기 위하여 공식적으로 채택한 문제를 말하며, 보통 정치적과정을 통해서 결정된다. 이에 반해 분석의제는 정책분석의 대상이 되는 정책문제로서 정치적과정을 통해서 결정되기도 하지만 분석가의 개인적 관심에 따라 결정되는 경우도 많다. 그러나 보통 어떤 사회문제가 정책의제로 성립되면 다음 단계에서 그 문제를 해결하기 위한 대안탐색, 즉 정책분석이 이어지므로 정책의제와 분석의제는 일치할 수도 있다. 정책의제에 대해서는 다음을 참조할 것. Roger W. Cobb and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*(Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1972), pp. 82-89, R. Eyestone, *From Social Issues to Public Policy*(New York: John Wiley and Sons, 1978).

43) Meltser(1976), p.93.

아니고, 어디까지나 엄격한 객관적 연구의 소산이므로, 그 내용도 당면문제의 해결이나 단기적 목표의 달성을 위한 것 보다는 장기적인 시점에서 구조적인 변동이나 획기적인 정책의 변화를 추구하는 것이다. 또한 기술자형 정책분석가는 정책이 결정되는 관료적 상황(bureaucratic context)을 업무에 두지 않고 분석을 시행하고, 정책결정자도 기존의 정책과는 다른 새로운 대안을 필요로 하므로, 만일 이 모형에서 정책분석가가 제시한 정책대안이 채택되면 기존정책과는 다른 비교적·혁신적인(innovative) 정책의 결정—정책의 쇄신(policy innovation)—⁴⁴⁾이 가능하다.

합리모형에서는 분석결과를 전달(communication)하는 과정에서도 장애요소가 거의 없다. 일반적으로 정책결정자와 정책분석가 간의 의사전달의 장애는, 정책분석가가 어려운 분석기법이나 전문용어(jargon)를 사용하는 것과 같은 분석결과의 보고방법의 잘못으로 발생하는 데,⁴⁵⁾ 합리모형에서는 정책분석결과가 일반학술논문 형식을 갖춘 정식보고서(formal report)로 제출되어도 정책결정자가 이를 이해할 수 있는 능력이 있으므로, 보고방법에 의한 의사전달의 장애는 발생하지 않는다. 하지만 합리모형에서도 계층조직(hierarchy)내에서의 의사전달에서 흔히 발생하는 정보의 왜곡(distortion)과 삭제(elimination)와 같은 장애요소는 존재한다.⁴⁶⁾ 즉 정책결정자와 정책분석가 개인간의 직접적인 의사전달에는 문제가 없지만, 이들도 엄격히 말하면 각기 속한 조직의 한 구성원이므로, 의사전달 중간에 조직의 다른 계층의 구성원이 개입되기 쉬우며, 이럴 경우에는 정보가 제대로 전달되지 않을 가능성이 크다. 이러한 종류의 장애요소는 여기에 설명하는 상호작용모형 모두에 존재하는 것이다.

(3) 분석적 혼합모형

분석적 혼합모형은 지식인형 정책결정자와 기업가형 정책분석가의 상호작용을 설명하는 것으로서, 정책분석의제의 선택에 있어서는 합리모형과 마찬가지로 정책결정자가 지식인형이므로 비교적 소극적 태도를 보일 가능성이 크다. 한편 정책분석가는 기업가형이므로 자신이 공공복리를 위하여 필요하다고 생각되는 정책을 채택하기 위하여 노력한다. 따라서 이 모형에서도 정책분석의제는 정책분석가가 선택하는 경우가 많으며, 정책결정자는 정책분석 결과가 제시되어 분석내용이 확실히 드러날 때까지는 정책분석가에게 재량을 부여하여 자유스러운 연구를 진행하게 할 공산이 크다. 물론 이 모형에서도 양자가 공동으로 정책분석의제를 선정하는 것이 가능하며, 정책분석가는 분석의제를 선정할 때, 전술한 기술적 기준 외에 자신이 단정하고자 하는 가치, 규범 등을 고려하게 된다. 요컨대 이 모형에서는 정책분석가로 하여금 나름대로 연구를 진행하게 하고, 그 분석결과를 정책결정에 반영하느냐의 여부는 정책결정자

44) 정책의 쇄신은 이른바 정책변동(policy change)의 한 유형으로서 정부가 종전에 관여하지 않았던 분야에 진출하여 새로운 정책을 수립하는 것을 말한다. 정책의 쇄신에 관해서는 Brian Hogwood and B.Guy Peters, Policy Dynamics(New York: St. Martin's Press, 1983) 및 유훈, 정책학원론(서울:법문사, 1988), pp.365-366을 참조할 것.

45) 정정길 외, 정책평가(서울:전광출판사, 1987), p.291.

46) L. Leviton and E. Hughes, "Research on the Utilization of Evaluation," EVALUATION REVIEW (Aug, 1981) p.537 이와같은 이유로 중요한 정보가 필요한 당사자에게 전달되지 않는 경우가 흔히 있다는 것이다. 이들은 이외에 연구결과의 적실성(relevance)과 신뢰성(credibility), 사용자의 저항 또는 타성 등을 연구결과가 적절히 활용되지 못하는 요인으로 제시하고 있다.

와 정책분석가 간의 차후의 상호작용에 의해서 결정된다.

이 모형에서 정책분석이 진행되는 동안 정책결정자와 정책분석가는 서로 독립적이지만 양자 간의 접촉이 많다. 지식인형 정책결정자는 분석결과에 영향을 미치기 위하여 일방적으로 분석과정에 개입하지 않는 데 반해, 기업가형 정책분석가는 자신이 추구하는 목표를 달성하기 위하여 끊임없이 정책결정자와 접촉·설득하려고 할 것이기 때문이다. 즉 이 모형에서 분석과정의 접촉은 분석결과가 제시된 후 정책결정과정에서 유리한 위치를 차지하려는 정책분석가에 의해 주도된다. 따라서 분석과정에서는 거의 갈등이 발생하지 않는다. 지식인형 정책결정자는 기업가형 정책분석가와 타협하려는 생각이 없으므로, 정책분석과정에는 거의 개입하지 않고 정책분석결과를 정책에 반영하는 정책결정과정에서 자신의 영향력을 발휘하기 때문이다.

그러나 정책결정과정에서는 자신이 추구하는 가치를 실현시키고자 하는 정책분석가와 정책분석결과를 검토·평가하는 나름대로의 기준을 가지고 있는 정책결정자 간에 갈등이 발생할 소지가 있다. 이러한 갈등을 줄이기 위하여 기업가형 정책분석가는 합리모형의 기술자형 분석가에 비해서 분석의제 및 분석내용의 적실성(relevance)과 실현가능성(feasibility)⁴⁷⁾을 높이기 위해 노력한다. 이에 따라 분석내용에 있어서는 연구규범을 준수하여 객관적인 것이 되도록 노력하지만, 분석결과를 제시하는 시기에 정치적인 필요에 의해 분석결과를 적절히 가감하기도 한다. 이와 동시에 분석결과를 전달하는 과정에서도 정식보고서를 제출하는 것은 물론이고 정치적 능력을 발휘하여 회의참석, 전화이용 등 각종 공식·비공식 방법을 동원한다. 또한 대중매체에 출연하여 자신의 견해를 밝힘으로써 여론을 환기시켜 정책결정자에게 압력을 행사하는 방법도 있다. 그러나 지식인형 정책결정자는 정책분석가의 이러한 정치적 행위를 통한 영향력 행사에 대해 좌우되지 않는다. 지식인형 정책결정자는 어디까지나 정책을 합리적으로 결정하기 위하여, 자신의 기준에 따라 취사선택한 정책분석결과를 정책에 반영하며, 정치적인 고려로 분석결과를 수정하거나, 자신의 의도에 맞도록 분석결과를 왜곡시키지도 않기 때문이다.

한편 두사람의 견해나 추구하려는 목표가 일치할 때는 정책결정자는 정책분석결과를 적극 활용할 수 있으며, 정책분석가도 정치적인 고려 보다는 객관적인 관점에서 분석을 수행하므로, 이 때에는 객관적인 분석결과에 입각한 합리적인 정책결정이 가능할 것이며, 당연히 양자 사이에 갈등도 발생하지 않을 것이다.

분석적합리모형에서 고려되는 시점은 비교적 장기적인 것이다. 정책분석가가 장기적 시점과 단기적 시점 모두를 고려할 수 있는 기업가형이지만 정책결정자가 지식인형이므로 당면한 문제 보다는 근본적이며 장기적인 안목에서 해결해야 할 문제에 관심을 갖는다. 하지만 전술

47) 이 적실성 개념에는 사용자의 욕구(needs)충족과 적시성(timeliness)등의 두가지 요소가 포함되어 있다. 즉 분석결과를 사용할 정책결정자(client)가 '필요로 하는 정보'를 '필요로 하는 시기'에 제공하는 것이 적실성있는 정책분석이다. 적실성을 넓게 보면 실현가능성도 포함된다. Leviton and Hughes(1981), pp. 534-536. 한편 Weiss등은 이와 유사한 개념으로 효용성(utility test)을 제시하고 있는데, 이는 추상적인 것보다는 구체적이면서 정책담당자의 저항을 불러 일으키지 않는 행동대안을 제시하는 것을 말한다. C Weiss and M.Bucualas, "Truth Tests and Utility Test : Decision-makers Frame of Reference for Social Science Research," AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGICAL REVIEW.(April, 1980), pp.302-313.

한 바와 같이, 합리모형 보다는 현실과 괴리가 적은 문제를 고려한다. 따라서 이 모형에서 제시되는 분석결과는 객관적이고 비교적 혁신적인 것이지만 합리모형 보다는 현실상황을 더 고려하므로 획기적인 정책변화의 가능성은 적다. 즉 기존정책의 대폭 수정 등은 가능할지라도 전혀 새로운 정책대안을 실현하는 것은 힘들다. 그러나 이것은 합리모형에 비교해서 그렇다는 것이며 나머지 두 모형 보다는 정책변화의 가능성이 훨씬 크다.

(4) 정치모형

정치모형은 집행가형 정책결정자와 정치가형 정책분석가의 상호작용을 설명하는 모형이다. 이모형에서 정책분석의제의 선택은 정책결정자가 주도한다. 정책결정자는 자신과 자신이 속한 기관의 유지를 위해서, 당면한 문제의 해결에 필요한 정책을 분석의제로 선택하여 정책분석가에게 제시하고, 정책분석가는 그 문제를 해결하기 위하여 정책결정자가 원하는 정책대안을 마련해 준다. 이 모형의 정책분석가는 정치가형으로서 정치적효능(political efficacy)을 증대시키기 위해 정책결정자의 의도에 맞는 정책분석을 제시해야 한다고 생각하고 있으므로 정책분석의제를 정책결정자가 일방적으로 선정하여 제시해도 아무런 저항도 하지 않는다. 정책분석가가 정책분석의제를 선택하는 경우에도 자신과 밀접한 관계가 있는 정책결정자가 당면한 문제나 정책참여자들 간에 정책목표에 대한 합의(consensus)가 이루어져 있고, 그 문제를 해결하는데 필요한 정책대안을 제공함으로써 정치적 지원을 받을 수 있는 정책문제를 분석의제로 선택한다. Meltsner는 전자를 조직적 기준(organizational criteria)에 의한 선택, 후자를 정치적 기준(political criteria)에 의한 선택이라고 부른다.⁴⁸⁾

정치모형에서 정책결정자는 정책분석의제의 선택을 주도할 뿐만 아니라, 정책분석 과정에도 수시로 광범위하게 개입하여 분석결과에 자신이 원하는 내용을 포함시키기 위해 영향력을 행사한다. 정책분석가도 정책결정자의 의도를 정확히 파악하기 위해 수시로 접촉을 시도하여 정책분석과정에서 양자의 상호작용은 매우 활발하다. 그러나 이과정에서 갈등은 발생하지 않는다. 정치모형에서 양자의 갈등이 발생하지 않는 이유는 이들의 사회적 위치나 관계가 서로 밀접하고(proximity), 가치관이 유사하며(similar value), 정치적으로 상호 의존관계(mutual dependence)에 있기 때문이다.⁴⁹⁾ 또한 이들은 이와 같이 서로 밀접한 관계를 유지하고 있으므로, 분석결과의 전달도 공식적인 방법보다는 비공식적인 방법을 주로 이용한다. 따라서 정식보고서를 제출하기도 하지만 이 보다는 사적모임에의 참석과 같은 비공식 접촉을 통해 분석결과를 전달하며, 전달시기의 선택에도 주의를 기울여 최대의 효과를 낼 수 있는 적기(timeliness)를 골라 분석결과를 전달한다. 경우에 따라서는 적시에 연구결과를 전달하기 위해 분석이 완료되지 않았더라도 그대로 제출하기도 한다.

따라서 정치모형에서 제시되는 정책분석결과의 내용은 합리모형의 그것과는 전혀 다르다. 정치가형 분석가는 정치적 실현가능성을 중시하여 정책결정자가 원하는 분석결과를 제출하기 위해 객관적인 연구보다는 적당히 조작된 연구결과를 내놓기 쉬우며, 정책결정자도 분석과정에 적극적으로 개입하여 분석가의 연구범위를 제한시키므로, 당연히 객관적이고 합리적인 분

48) Meltsner(1976), pp.93-102.

49) Ibid, pp.259-260.

석결과 보다는 정책결정자의 의도에 맞도록 조작된 분석결과가 나오기 쉽다.⁵⁰⁾ 즉 이 모형에서는 여러 정책결정자들 또는 관련집단들의 타협과 흥정에 의하여 정책이 결정되고, 정책분석가는 이들이 원하는대로 이들의 이익을 옹호하는 분석결과를 제시하려고 하므로, 분석결과가 왜곡될 수 있는 소지가 많다. 뿐만 아니라 정책분석가는 전술한 바와 같이 최종적인 분석결과와 전달과정에서도 그 시점의 정치상황을 감안하여, 모든 정책참여자들이 수용할 수 있는 정보를 제공하기 위해 연구결과를 검토·수정하기도 한다.⁵¹⁾

또한 정치모형에서는 정책결정자가 당면한, 급속히 해결해야 할 문제를 위해서 정책분석을 필요로 하므로, 다른 세가지 모형 보다 단기적인 시점을 고려한다. 따라서 정치모형에서는 획기적인 정책의 변화를 기대하기 힘들다. 정책결정자는 집행가형으로서 정책은 여러 정치세력의 타협과 흥정의 산물이며 점증적으로 결정되는 것으로 인식하고 있고, 정책분석가도 이러한 정책결정자의 의도를 충족시키기 위한 분석결과를 제시하는 정치가형이므로, 이 모형에서는 점진적인(incremental) 정책의 변화만이 가능하다.⁵²⁾

(5) 정치적 혼합모형

정치적 혼합모형은 집행가형 정책결정자와 기업가형 정책분석가의 상호작용을 설명하는 모형이다. 이 모형에서는 정책분석의제의 선택을 둘러 싸고 정책결정자와 정책분석가 사이에 갈등이 야기될 가능성이 크다. 왜냐하면 집행가형 정책결정자는 자신의 당면한 문제를 해결하여 정치적 역량을 향상시킬 수 있는 정책분석을 원하는데 반해, 기업가형 정책분석가는 정책결정자 보다는 정책대상집단(policy target group)을 고려하여 자신이 선호하는 정책목표를 달성하기 위한 정책분석을 실시하려고 하므로, 양자가 원하는 분석의제가 일치하지 않기 때문이다. 하지만 분석의제의 선택에 있어서는 정책결정자가 보다 우위에 있다. 정책결정자는 자신이 필요로 하는 정보를 제공해 줄 수 있는 정책분석가를 원하는 바, 이러한 기대를 충족시켜 주지 못하면 다른 정책분석가를 불색하게 될 것이고, 정책분석가도 이러한 사정을 알고 있으므로, 일단 분석의제의 선택에서는 정책결정자와 타협을 하고 자신이 추구하고자 하는 가치는 정책분석 내용속에 반영하려고 하기 때문이다. 이에 따라 이들의 갈등은 정책분석과정에서 다시 나타난다. 이들은 모두 정치적 협상능력을 소지하고 있으므로 분석의제에 대한 타협은 비교적 쉽게 이룰 수 있다. 만일 분석의제에 합의를 이루지 못하면 이들의 상호작용은 전혀 없게 되며, 정책분석결과가 정책에 반영될 가능성도 희박하다.

정책분석의제의 선택시에 유보된 양자의 갈등은 정책분석과정에서 재현되는데, 이 갈등은 정책분석결과 속에 자신의 정치적 협상능력을 제고시키는 내용을 포함시키려는 정책결정자가

50) Horowitz, "Social Science Mandarins: Policy Making as a Political Formula," POLICY SCIENCES, vol 1.(1970), pp. 339-360.

51) 이와 같은 정치적 상황을 고려한 분석결과 보고서의 수정과 보류는 분석결과와 정치적 실현가능성을 중대시케 주지만, 정책결정자의 과도한 수정요구는 정책분석가의 사기를 저하시키며, 정책분석가로 하여금 심한 윤리적 갈등을 겪게할 수도 있다. 또한 정치적인 이유로 연구결과를 지나치게 수정하면 결과적으로 질이 낮은 정책이 채택·집행될 가능성이 크다.

52) 이런 성격의 정책분석을 창조적 정책목표(innovative policy goal)와 구별하여, 치유적 정책목표(remedial policy goal)를 달성하기 위한 정책분석이라고 부르기도 한다. 이에 관해서는 정정길, 정책학 원론(서울: 대명출판사, 1989), pp. 39-40을 참조할 것.

분석과정에 개입하여 정책분석가의 재량을 축소하는 것에 대해서, 정책목표 및 정책대안 속에 자신의 목소리를 반영하려는 정책분석가가 반발하면서 야기된다.⁵³⁾ 이 갈등 속에서 분석내용에 대해 타협을 하기 위해서는 정책분석가가 양보해야 한다. 분석의제의 선택시와 마찬가지로 정책결정자는 필요한 분석결과가 아니면 무시해 버리고 정책분석가와 결별하면 그만이지만, 정책분석가는 정책결정자를 통하지 않고는 자신이 정한 정책목표를 달성하기가 어렵기 때문이다.

만일 정책분석가가 다른 정책참여자들을 동원하거나 이들과 연합하여 정책결정과정의 독자적인 참여자(actor)로서 활동하는 것이 가능하다면, 정책결정자와 대등한 입장에서 정책결정을 주도할 수도 있다. 이 때에는 정책분석가는 정책분석 내용에 대해 정책결정자와 타협하는 대신에 자신의 내용은 정책대안을 적극 주장하여 이를 정책으로 채택하도록 압력을 넣을 것이다. 이 경우에는 정책결정과정에서의 정책분석가와 정책결정자의 정치적 힘(political power)의 배분 상태에 따라 정책이 결정될 것이다. 물론 정책결정자와 합의가 이루어지지 못하고, 정치적 힘도 미약하다면 분석결과는 무용지물이 될 것이다.

반면에 이 모형에서 두사람이 정책목표나 정책대안에 합의를 이루면, 기업가형 정책분석가는 정책결정자가 원하는 분석결과를 단순히 제출하는데 그치는 것이 아니라, 이 정책이 실현되도록 적극적으로 정책결정자를 옹호해 주기 때문에 양자의 관계는 매우 밀접해지며, 이에 따라 여기서 제시된 분석결과는 정책에 그대로 반영될 수 있다. 요컨대 이 모형에서 정책분석가가 택할 수 있는 길은 세가지가 있는데, 첫째는 정책결정자와 타협·절충하여 두사람 모두가 수용할 수 있는 분석결과를 제시하는 것이며, 둘째는 정책결정자의 의도와 상관없이 자신이 원하는 정책대안을 마련하여 정책결정의 장(arena)에 뛰어들어 드는 것이며, 셋째는 정책결정자가 원하는 분석결과를 제공하여 줌으로써 정치가형 정책분석가처럼 행동하는 것이다.

정치적 혼합모형에서 제시되는 분석결과는 정책결정자와 정책분석가 간에 분석내용에 합의를 이루느냐의 여부에 관계없이 합리모형의 그것과는 다르다. 정책분석가의 분석과정에 정책결정자가 계속 간섭하고, 정책분석가는 분석 자체 보다는 자신이 추구하는 정책의 실현이 궁극적인 목표이므로, 정치적 상황을 고려하지 않을 수 없으며 이에 따라 객관적인 분석이 진행되기는 힘들다. 따라서 고려되는 시점도 기업가형 정책분석가는 장기적·단기적 시점을 모두 고려할 수 있지만, 적실성있는 정책대안을 제시하기 위해, 또 상호작용하는 정책결정자가 집행가형이므로 비교적 단기적 시점에서 정책분석을 실시한다. 정책분석가가 정책분석결과를 전달하는 방법도 외형적으로는 정식보고서를 제출하지만 이는 분석결과를 객관적인 것으로 보이게 하려는 것이며, 비공식적인 방법을 많이 활용한다. 특히 대중매체를 통해 자신이 제시한 정책대안의 타당성을 홍보하는 방법을 활용하기도 한다.

마지막으로 정치적 혼합모형에서의 정책변화의 가능성은 크지 않다. 분석의제의 선택이나 대안탐색과정에서 정책결정자와 정책분석가 간에 타협이 이루어지면 혁신적인 정책이 채택되는 것도 가능하지만, 점증주의자(incrementalist)인 집행가형 정책결정자는 전혀 새로운 정책을 원치 않기 때문에 합의를 통해 정책의 획기적인 변화를 이루는 것은 힘들다. 정책분석

53) H.S. Baum, "Analyst and Planners Must Think Organizationally," POLICY ANALYSIS, Vol.6, no.4(fall 1980), pp.474-479.

가 단독으로 기존의 정책과는 크게 다른 정책대안을 정책으로 채택시키기 위해 노력할 수 있지만, 이 때에는 정책결정자를 포함한 다른 정책참여자들의 강력한 저항에 부딪치게 되며, 이들과 다시 협상하고 타협하는 과정에서 원래의 정책대안은 현존정책과 유사하게 변모되어 버린다. 어느 경우든지 정치적 혼합모형에서는 정책의 쇄신이 힘들다.

5. 결 론

정책연구 또는 정책분석의 생명은 사회의 문제를 해결하고 이를 통해 사회의 변화를 유도하는 정부의 정책결정·집행 등에 필요한 유익한 정보와 지식을 제공하는 것이라 할 수 있다. 그런데 이러한 역할을 수행해야 하는 정책분석의 내용 및 성격은 정책분석가에 따라 달라지며, 또 정책결정자에 따라서 요구하는 정책분석의 내용과 정책분석의 활용정도 또는 방법이 다르다.

이 논문에서는 이를 정책분석가와 정책결정자의 상호작용으로 설명하려고 하였으며, 이에 앞서 우선 정책분석의 역할 또는 범위에 대한 여러 학자들의 주장을 세가지 기준으로 정리하였는데, 그결과 정책분석을 좁게 보는 학자들은 정책분석의 창조적 기능을 중시하지 않는 반면에, 정책분석을 광의로 파악하는 학자들을 정책창도적 기능을 중요시 함을 알 수 있었다. 그리고 나서 정책분석을 수행하는 정책분석가와 정책분석결과를 토대로 정책을 결정하는 정책결정자의, 상호작용을 통해 실제의 정책과정에서 정책분석이 어떠한 역할을 하는 가를 설명하려고 하였다. 이를 위해 이 논문에서는 정책분석가를 기술자형, 정치가형, 기업가형 등 세가지로 나누고, 정책결정자를 지식인형, 집행가형 등 두가지로 나누었으며, 이들 각각을 결합시켜 네가지의 상호작용 모형을 만들었는데, 이들은 합리모형, 분석적 혼합모형, 정치모형, 정치적 혼합모형 등이다. 이 네가지 모형의 특징을 비교·설명함으로써 정책결정과정에서 정책분석가와 정책결정자가 어떠한 상호작용을 하고, 이 상호작용 속에서 정책분석결과가 어떻게 활용되는 가를 설명하였다.

그런데 이 논문에서 제시한 상호작용모형들은 이론적이며 추상적인 모형으로서, 경험적인 연구를 통한 검증이 필요할 것이다. 예컨대 경제정책의 결정에 있어서 정책결정자인 경제기획원과 정책분석가인 KDI 또는 다른 연구기관(또는 연구자)간의 상호작용은 네가지 모형 중 어느 모형에 해당되고, 지방자치제도의 결정에 있어서 내무부와 내무부로부터 용역을 의뢰받은 지방행정연구원 또는 대학부설연구소 간의 상호작용은 어느 모형에 해당되는가 하는 것이 구체적으로 검증되어야 할 것이다. 이를 통해서 각 모형의 차이를 확실히 구분해 줄 수 있는 새로운 기준도 발전될 수 있을 것이며, 또 이에 따라 여기서 제시된 모형들의 수정도 가능할 것이다.

결론적으로 정부의 정책이 국민생활에 미치는 영향은 더욱 커져가고 있기 때문에, 직관이 나 관습에 의존하여 주먹구구식으로 정책이 결정되거나 단순히 현존하는 정치세력들의 타협에 의해 정책이 결정되는 것 보다는, 가급적 객관적이고 합리적인 정책분석결과를 기본으로 하고 여기에서 적절한 정치적인 고려를 가미하여 정책을 결정하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 정책결정자들 뿐만 아니라 정책분석가들이 보다 나은 정책을 결정하기 위해서 노력해

야 할 것이며, 특히 정책결정과정에서의 정책분석의 역할에 대한 새로운 인식이 필요할 것이다.

참고문헌

- 김명수, “정책분석의 틀: 하나의 통합모형,” 『한국정치학회보』, 제16집, 1982.
- 김신복, “정책개발의 과정과 방법,” 유훈외 공저, 『정책학』—과정과 분석—, 서울: 법문사, 1982.
- 김주환, “정책연구결과의 활용이론,” 권영찬 박사 회갑논문기념집 편찬위원회편, 『현대사회와 행정』, 서울: 법문사.
- 송근원, “정책분석가의 역할, 윤리 및 지식,” 한국행정학보 제23권 제2호, 1989.
- 안해관, 『정책학원론』, 서울: 다산출판사, 1985.
- 유 훈, 『정책학원론』, 서울: 법문사, 1986.
- 정정길, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사, 1989.
- _____, “정책학의 내용과 한계(II),” 서울대 행정대학원, 『행정논총』, 제24권, 1986.
- _____, 외 공저, 『정책평가』, 서울: 전광출판사, 1987.
- Anderson, James, *Public Policy-Making*, N.Y.: Praeger Publishers, Inc. 1978.
- Archibald, K., “Three Views on the Expert’s Role in Policy Making: Systems Analysis, Incrementalism and the Clinical Approach,” *Policy Science*, Vol.1. 1970.
- Ballard, S. and others, “Social Science and Policy: Roles of the Applied Researcher,” *Policy Studies Journal*, vol.8. 1980.
- Baum, H.S. “Analysts and Planners Must Think Organizationally,” *Policy Analysis*, vol.6. no.4. 1980
- Braybrooke, D. and C. Lindblom, *A Strategy of Decision*, New York: Free Press, 1963.
- Cho, Suk-Joon, “Report on the Seminar on Utilization of Social Science Research in Policy Formulation in the Government of Republic of Korea: Issues and Recommendation,” 『한국행정학보』, 제4호, 1970.
- Cobb, Roger and C.D.Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Boston: Allyn and Bacon Inc. 1972.
- Coplin, William, D., *Teaching Policy Studies*, Lexington: D.C.Heath and Co., 1978.
- Dror, Y., *Design for Policy Science*, N.Y.: Elsevire North-Holland, Inc. 1971.
- Dunn, William, *Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981.
- Edward 111 and I.Scharkansky, *Policy Predicament*, San Francisco, Cal.: W.H.Freeman and Co., 1978
- Eyestone, R., *From Social Science to Public Policy*, N.Y.: John Wiley and Sons, 1978.
- Hogwood, B. and G. Peters, *Policy Dynamics*, N.Y.: St.Martin’s Press, 1983.
- Horowitz, “Social Science Mandarins: Policy Making as a Political Formula,” *Policy Science*, vol.1 1970.
- Jenkin-Smith, Hank, “Professional Roles for Policy Analyst,” *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.2. 1982.
- Lasswell, Harold, “Research in Policy Analysis,” in Greenstein and Polsby eds., *Handbook of Political Science*, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co., 1975.
- Leviton L. and E. Huges, “Research on the Utilization of Evaluation,” *Evaluation Review*, 1981(Aug.)
- Lindblom, C., “The Science of Muddling Through,” *PAR*, vol.19. 1959.
- _____, *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1980.
- Lineberry, R.L., *American Public Policy*, N.Y.: Harper & Row, 1978.

- Meltsner, Arnold, J., *Policy Analyst in the Bureaucracy*, Berkely : University of California Press, 1976
- Quade, E.S., *Analysis for Public Decisions*, N.Y. : Elsevier North-Holland, Inc. 1975.
- Rein M. and S.White, "Can Policy Research Help Policy?," *The Public Interest*, vol.49. 1977(Fall).
- Rhode, *Public Administration and Policy Analysis*, Adershot : Gower, 1979.
- Stokey, E. and Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, N.Y. : W.W.Norton and Co. Inc., 1978.
- Ukeles, J.B., "Policy Analysis : Myth or Reality," *PAR*, vol.37. no.3., 1977.
- Weiss C.(ed), *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington : Lexingtonbooks, 1977.
- _____ and M. Bucuvalas, "Truth Tests and Utility Test : Decision-makers Frame of Reference for Social Science Research," *American Journal of Sociological Review*, 1980(April).