

범학제적 정책이론의 정향에 관한 시론*

이 해 영**·신 영 균***·김 창 문****

Since the interdisciplinarity in policy studies has widely focused on the instrumental approach for solving out policy problems and issues, the policy community has charged criticism to the disciplinary identity crisis deprived from the policy theories. Thus on the assumption that the interdisciplinary policy studies be conducted by the conceptual interdisciplinary approach for developing or creating policy theories rather than simple use and applications borrowed from other branches of social sciences and professions, this paper tried to develop basic and primary interdisciplinary policy theories by employing critical reviewing on the interdisciplinary literatures founded in policy studies, public administration, political science, developmental studies, and interdisciplinarity studies itself, and by surveying this issue to American policy scholars(eight of thirty two) who have been specialized in the theoretical understandings of policy science. The findings and reasoned conclusions of this paper included that the interdisciplinary studies for orienting or creating policy theories have been a debatable as well as an unwelcoming theme in policy science. But some theoretical fields such as democracy and policy studies, politics and policy, policy philosophy, policy balancing, and policy leadership were marked by American policy scientists as the primary and prominent subjects in the studies of interdisciplinarity of policy. Finally, with evolving out more researches and discussions on these interdisciplinary topics in the policy community, these interdisciplinary policy theories have more possibilities to the building of basic and central policy theories.

[Key Words: policy theory, interdisciplinarity, politics in policy studies, democracy and policy studies, policy philosophy, policy balancing, policy leadership]

* 이 논문은 2007년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2007-321-B00186).

** 영남대학교 행정학과 교수(haylee@ynu.ac.kr).

*** 영남대학교 행정학과 강사(visionshin@hanmail.net).

**** 경일대학교 행정학과 강사(k-c-mun@hanmail.net).

I. 서론

20세기 중반부터 본격적으로 시작된 전통적 정책학을 배우고 익힌 학자들이 은퇴하면 과연 후속학자들이 이를 전승하여 학문의 전통을 이어갈 것인가 하는 논의의 핵심은 정책학의 범학제성에 있다. 왜냐하면 전통적 정책학이 강조하고 발달시킨 범학제적 접근방법에 의한 정책이론이 과연 21세기의 변화되는 정책환경에서도 정책학의 중심이론으로서의 역할을 계속할 수 있을 것인가 하는 문제에 많은 학자들이 의문과 비판을 제기하고 있기 때문이다 (Brown, 2004: 207-208; Pielke, Jr. 2004: 209).

따라서 전통적 정책학의 학문적 범위와 영역에 한정되거나 복고(허범, 2002: 309)되지 아니하고서도 이제는 보편타당한 사회과학의 한 영역의 위상을 가진 독자적인 학문체계와 이론을 구성한 정책학이 될 수 있을 것인가(한국정책학회, 1999) 하는 질문에 누가 그 해답을 제공할 수 있을지 하는 의문이다. 더구나 이와 같은 비판에 단순히 응대하는 수준을 넘어서서 무엇이 보편타당한 정책학으로 정책학계에 수용될 것인가 하는 것이 정책학 연구의 핵심 과제로 부상하고 있다. 따라서 본 연구는 정책학의 범학제성을 전제로 하면서 정책학의 기본이론으로서 범학제적 정책이론의 정향을 시론적 수준에서나마 논의해 보았다.

지금까지 대부분의 선행연구에서 지적된 것과 같이 범학제적 연구들이 다양한 학문분야의 이론과 지식을 원용하고 차용하는 수단적 접근방법을 강조하면서 그것을 설명하고 원용하는 기초이론을 간과했다는 지적이 있었다(Young, 1983: 202; Klein, 1996: 3; Brewer, 1999: 327). 그래서 범학제적 정책이론을 구성하고자 하는 개념적 접근방법에 따라서 이것을 어떻게 구성할 수 있을 것인가 하는 것이 논의의 핵심주제이다. 구체적으로 범학제적 정책이론의 범위를 어떻게 결정할 것인가? 결정된 정책이론을 어떻게 구성하는 것이 범학제적 정책이론이 될 수 있을 것인가? 하는 두 가지 연구주제를 중점적으로 논의하고자 한다.

이와 같은 연구주제는 복잡하면서도 위험할 수 있다. 정책학의 범학제성을 전제로 하는 정책학의 이론영역이나 범위를 결정하는 것은 주관적일 수 있다. 연구자의 주관적 판단에 의한 범학제적 정책이론의 영역설정을 정책학계에서 공통적 패러다임으로 활용하기 위해서는 아직까지 수많은 연구에 의한 검증과 동시에 이론의 현실적 활용성도 검증되어야 한다. 때문에 이것은 오랜 시간과 복잡한 절차와 방법을 필요로 한다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 기존의 연구에서 제시된 범학제적 정책이론의 가능성을 탐색한 것을 기초로 하면서 동시에 정책이론을 전공하고 있는 미국정책학자를 중심으로 설문 조사를 진행하여 범학제적 정책이론의 정향을 제시해 보았다. 여기서 제시되고 제안된 정책이론의 내용과 방법론 등을 범학제성에 초점을 두고 논의하면서 범학제적 정책이론으로서의 가능성 등도 동시에 언급하였다.

선행연구 검토나 설문조사 등에 의한 범학제적 정책이론의 정향을 논의하기 이전에 우선 범학제적 정책이론의 개념을 조작적이고 공작적 수준에서 정의하여 연구의 범위를 한정할 필요가 있다. 범학제적 정책이론은 다양한 학문분야의 이론과 지식체계를 정책과제나 문제에 응용하고 적용하면서(수단적 범학제성) 여기서 구성된 정책학의 고유이론을 의미한다. 즉 정책학의 범학제성을 단순히 여러 학문분야의 이론이나 기법을 원용하는 것만이 아니라 정책과제에 필요한 조건과 욕구와 상황에 따라서 다양한 학문분야의 이론이나 방법을 정책학적으로 재구성하거나 창조하는 것이다(개념적 접근방법). 재구성하거나 창조한다는 의미는 정책학의 고유영역에서 생성되고 축적된 일반적 의미의 정책이론을 구성한다는 것이다.

II. 선행연구 검토에 의한 범학제적 정책이론의 정향

정책학의 범학제성과 그 이론을 논의하면서 정책학의 가장 인접한 학문이라고 할 수 있는 행정학, 정치학이나 기타 개별분야에서 이와 같은 연구가 있다면 이것은 정책학에 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 왜냐하면 정치학이나 행정학은 정책학의 모태학문이면서 정책학의 범학제성은 근원적으로 정치학이나 특히 행정학의 범학제적 특성과 동일하기 때문이다. 정책학은 보다 문제중심적이면서 정치적 의사결정의 공공적 정당성에 초점을 두기 때문에 행정학이나 정치학 등과 구분되어 발달되고 있지만 범학제성의 내용은 동일하다. 따라서 정치학이나 행정학분야에서 범학제성의 연구, 특히 개념적 접근방법에 의한 연구는 범학제적 정책이론의 정향에 필요한 이정표를 제공할 수 있다.

그리고 개별적이고 구체적 분야의 범학제적 연구나 또는 범학제성 그 자체에 관한 선행 연구 등도 수단적 접근방법에서 발달된 정책학에서의 범학제적 이론의 한계 등을 설명할 때 필요하고 동시에 정책학에서 개념적 접근방법의 가능성을 제공할 수 있을 것이다.

먼저 행정학에서 개념적 접근방법에 의한 선행연구는 희소하지만 최근의 몇 가지 연구에 의하면, 전통적 행정이론은 변화되어야 하고 이와 같은 변화의 중심축은 범학제성이라고 하면서(김기진, 2008: 87-108) 범학제적 행정이론을 제시한 연구가 있다. 또한 전통적인 행정이론들이 크게 변화되어 왔고, 앞으로 2-30년 이후에는 더욱 더 크게 변화될 것이라고 예측한 연구가(Vigoda, 2002) 행정이론의 변화의 방향으로 다차원과 다방법론, 다 체제 등으로 대표되는 범학제적 행정이론이 필요하다고 보았다. 즉 다양한 학문분야의 정보와 지식을 공유하고 협력할 필요성이 증가하면서 행정학은 이와 같은 요소들을 범학제적 이론으로 종합할 수 있어야 한다고 보았다. 이와 같은 범학제적 이론으로, 시장민주주의와 사회적 역할간의 갈등, 정책분석의 패러독스, 정치와 행정, 시민, 관료와 전략적 사고와의 관계, 행정의 전통적 책임

성의 변화, 행정문화의 특성, 공직윤리관의 딜레마, 공직의 새로운 개념정립, 사분야와의 경쟁, 전자정부에 의한 행정의 역할변화, 공공분야의 조직전략과 관리의 변화, 재난 등에 대응하는 시민과 정부의 역할, 공공분야에서의 마케팅전략 등을 제시하였다.

그리고 다양한 분야의 변화를 범학제적으로 종합할 수 있어야 미래의 행정이론의 변화의 방향에 키를 제공할 수 있다는 전제에서(박홍식, 2007: 98-100), 통치가 아닌 거버넌스, 단순히 공공분야의 관점에서 분석하고 논의할 것이 아니라 힘과 정보와 지식과 자원을 가진 자를 기본으로 하는 분석, 조직개혁이나 재구성이 아니라 복잡한 대응체제에의 셀프조직화와 조직학습 및 혁신, 단순히 성과측정이 아니라 어떤 문제에 어떻게 대응할 것인가 하는 증거를 기초로 하는 정책결정과 관리, 전문적이거나 정치적 온정주의가 아니라 사용자와 지역사회와의 합작 등과 같은 이론들을 제시하면서, 이것이 범학제적 행정이론을 종합할 수 있는 개념적인 기초가 될 수 있다고 했다(Bovaird, 2002: 345-375).

정치학에서도 범학제적 연구는 오래전부터 시도되고 있었다. 대표적으로 정치행태를 사회학이나 심리학, 인류학, 경제학, 생물학, 물리학 등으로 다양하게 설명하면서 통합적인 행태지식체계를 추구하고자 하는 연구 등을 들 수 있다(Palmer, Stern, and Gaile, 1974). 그러나 이와 같은 연구는 역시 수단적인 학제간 연구에 한정되기 때문에 본 연구에 크게 도움이 되기 어렵지만 새로운 범학제적 정치이론의 정립이라는 관점에서 진행된 범학제적 연구는(물론 제한적이지만) 시사점을 제공하고 있다. 즉 정치도 본질적으로 범학제성이라는 전제에서 다양한 학문분야를 포섭할 수 있는 연구체계를 수용하면서 학자간의 진실된 대화에서 공통적 연구내용과 방법을 찾는 것이 선행되어야 한다는 주장이다(Warleigh-Lack and Cini, 2009: 12-14).

행정학이나 정치학 등 이외에도 범학제적 이론을 창조하거나 재구성하려고 시도한 선행 연구들이 본 연구가 논의하는 범학제적 정책이론의 정향에 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 먼저 개발연구에서도(Young, 1983: 204-213) 과거의 범학제적 접근방법은 행정학이나 정책학과 마찬가지로 개발문제를 해결하기 위한 다양한 분야의 학문을 활용하는 수단적 접근방법이 중심이었다. 그러나 어떻게 다양한 학문간의 관계를 공통적으로 연결할 것인가 하는 문제가 계속되면서 적어도 사회생태와 정치경제 및 구조주의 등과 같은 개발이론은 원론적이지만 지역개발의 범학제적 이론이 될 수 있다고 보았다.

개념적 접근방법을 강조하지 아니했지만 여러 전문분야에서 범학제적 연구를 통한 학문성에 초점을 둔 연구들도(대표적으로, 인적자원관리의 대안적 접근방법으로 범학제적 연구를 제시하거나(김현주, 2008: 54-91), 여성학의 학제간 연구(김승경, 2006: 35-77), 농촌연구의 범학제성(임형백, 2004: 127-144), 디자인의 범학제성(이순중 외, 2005: 202-203) 본 연구에 어느 정도 도움이 될 수 있지만, 보다 구체적 영역에서 범학제적 이론을 구성하고자 하는 연구

들은 본 연구에 큰 의의가 있다. 대표적으로(van Dijk, 1998; 이정모, 2009: 177-178), 이데올로기 연구에는 본질적으로 범학제적 접근방법이 중요하다; 이에 따라서 종합이론을 제공할 수 있어야 한다는 주장에서 인식과 사회와 담론이라는 개념적이고 학문적인 서클을 구성해서 이론을 전개한 것을 들 수 있다. 즉 이데올로기를 인식적이며 사회적 체제로서 이해하고, 이데올로기와 이념과의 구별, 이데올로기와 가치, 사회구조, 사회대표성, 집단과 이해관계, 권력과 지배 등과의 관계를 설명하면서, 이데올로기의 구성요소와 내부조직, 이데올로기의 변화, 현실사회에서 표현과 담론으로 재생산되는 방법 등을 설명하기도 했다.

또한 빈곤의 범학제성을 전제로 하면서 빈곤에 관한 다양한 학문간의 연구를 연계시킬 수 있는 이론적이고 방법론적 접근방법으로 사회관계와 과정을 강조하면서 지역적으로 의미있는 빈곤대응책을 준비할 수 있는 사회적 차이 등과 같은 빈곤의 동태성을 제시한 연구도 있다(Shaffer, 2009: 823-825). 그리고 다양한 학문분야의 연구를 집대성해서 정의를 연구하는 것은 범학제적 연구가 아니라고 하면서, 정의에 관한 이론적 맥락(의사결정론, 사회선택론, 게임이론 등) 제시할 수 있어야 범학제적 연구가 될 수 있다고 한 주장도 있다(Morris, 1992: 288-290). 더구나 국제정치의 범학제적 이론을 시장중심의 경제발전이라는 사회경제적 규범에서 발생하는 진보적 가치, 민주적 정당성, 민주국가간의 평화 등을 사회교환의 계약형태로 설명하고자 하는 존재론적 범학제성 연구도 했다(Mousseau, 2003).

조직행태의 경영관리를 범학제적으로 연구할 두 가지 선행조건으로 역시 수단적이고 개념적 접근방법을 제시하기도 했다. 즉 개념적 접근방법에서는 새로운 경영이론을 구성할 수 있어야 한다는 주장이다. 따라서 전통적인 수단적 조건인 인류학이나 생물학, 지리생태학, 수학, 철학, 물리학, 정치학, 심리학, 사회학 등과 같은 다양한 학문분야에서 경영이론으로 원용하고 이용할 이론이나 지식을 제시하면서 동시에 1960년대 당시의 경영이론에 새로운 범학제적 이론으로 행태이론이나 의사결정론 등을 제시하기도 했다(Greenwood, 1965: 89-101).

구체적 학문분야에 관한 연구는 아니지만 범학제성 그 자체에 관한 선행연구들도 본 연구에 많은 시사점을 제공할 수 있다. 먼저 범학제적 연구란 다양한 개별 학문분야에서 원용되고 도출된 이론을 새로운 관점에서 통합 또는 창조할 수 있어야 한다는 전제에서 구체적으로 일곱 가지의 방법을 제시한 것 중에서¹⁾, 창조에 관한 내용이다. 즉 창조란 다양한 학문분야의 이론이나 지식 중에서 상호간의 관계를 이해할 수 있는 공통적 요인을 찾아서 이것을 재해석하거나 변형할 수 있는 공통적 연구기반을 마련하는 것이다. 이와 같은 창조는 대단히

1) 각 학문분야의 다양성 등에서 발생될 갈등이나 상이한 관점 등의 확인, 구체적 문제맥락에서 전제나 용어의 평가, 공통적인 용어나 전제를 구성하기 위한 갈등의 해결, 공통의 연구기반의 창조, 문제에 대한 새로운 이해의 구성, 새로운 이해를 할 수 있는 모형의 제시, 문제해결을 시도할 모형의 검증 등이다(Newell, 2001: 14-22).

힘든 작업이지만 다양한 학문간의 공통성을 발견하기 위한 개념이나 용어 또는 전제 등을 재정의하거나 확대, 변형하는 등의 구체적 기법이 중요하다고 보았다(Nowell, 2001: 1-25).

이보다 앞서, Julie Klein(1990: 188-189)은 범학제적 연구과정을 12단계로 구분하여 다양한 학문분야에서 발견될 공통적 요소를 통합하는 것이 범학제적 연구의 중심이라고 강조했다. 즉 문제를 정의하고, 이에 관련된 모든 지식을 찾아내고, 여기서 통합적 프레임을 개발하여 이것을 가지고 다양한 학문간의 팀워크를 구성하여 구체적 문제해결에 필요한 정보와 지식을 추구하면서 발생될 학문간의 갈등을 해결할 통합적 의사전달 체계를 공통의 노력으로 만들면서, 미래의 학제관리에 필요한 임무나 교과목 등을 개발하는 과정을 강조했다.

사회과학에서 범학제적 연구에 많은 관심을 가지고 연구가 진행되고 있지만 크게 성공한 것이 없다는 사실을 전제로 하지만 다양한 학문간의 인식론적이고 심지어 존재론적 차이점 등을 극복하여 공유할 수 있는 인식체계(이것이 달성될 가능성이 희박하지만)가 있다면 범학제적 연구가 가능하다는 주장은(Ross, 2009: 26-36) 정책학의 지식으로 체계화될 정책이론을 강조하는 본 연구에 중요한 맥을 제공할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 특히 새로운 이론을 구성하기 위한 개념적 범학제 연구에서 학문간의 철학적이고 실천적 어려움을 지적하는 연구는 범학제적 정책이론의 정향에 조심스러운 입장을 제공할 수 있다. 개념적 접근방법에 의한 범학제적 연구를 전제로 한다면, 새로운 이론을 구성하는 그 자체가 쉽지 않다. 과학적 이론구성이든지 아니면 적어도 어느 학문분야에서 통용되거나 공유될 수 있는 패러다임이나 모형 정도의 수준을 구성하기 위해서는 방법론적인 장애나 어려움을 극복하기 어렵다(Young, 1983: 194-201; Campbell, 2005: 574-577; Monroe, 2002: 203-204). 더구나 모든 학문분야에서 범학제적 연구에 의한 이론구성의 어려움을 지적하는 연구도(Burgenmeier, 1992: xi; Amigoni and Wallace, 1995: vii) 중요하지만, 특히 정책학에서 범학제적 연구결과에 대한 의견대립이나 또는 모순된 결과를 해석하게 될 위험이 있다는 지적은(Keyfitz, 1995: 21-38) 더욱 중요한 선행연구가 될 수 있다.

이와 같은 여러 가지 선행연구 검토에서 얻을 수 있는 결론은, 범학제적 연구의 필요성이나 당위성은 더 이상 논쟁의 여지가 없지만, 방법론적으로 많은 어려움과 장애요인이 있다는 사실을 알 수 있다. 특히 개념적 접근방법에 의한 범학제적 이론을 구성하는 것은 본질적으로 학문의 정체성에 관한 문제이다. 따라서 학제간의 연구에서 특정 학문에 고유한 이론을 창조적으로 통합하기 위해서 다양한 학문의 이론과 지식을 어떻게 공유할 것인가 하는 문제는 범학제적 연구의 가장 큰 어려움일 것이다. 그럼에도 불구하고 현실적인 필요성, 즉 문제 해결이라는 전제에 의하여 단순히 학문간의 경계를 넘나들면서 다양한 이론을 섭취하는 것으로 범학제적 연구를 고집한다면, 특히 정책학의 경우에, 학문의 정체성이나 존재의 필요성 등과 같은 비판을 받게 되는 것도 사실이다.

III. 설문조사에 기초한 범학제적 정책이론의 정향

범학제적 정책이론의 정향을 조사하기 위한 두 번째 방법으로 위의 선행연구에서, 학문 집단의 공유된 패러다임을 구성하는 것이 우선적이라는 지적에 따라서 미국의 정책학자를 중심으로 범학제적 정책이론의 영역과 내용을 설문으로 조사하였다. 구체적으로 정책학의 이론이나 방법론 등에 연구실적을 가진 정책학자들을 대상으로 범학제적 정책이론의 필요성과 이에 따라서 다섯 가지의 구체적 이슈나 영역에 대한 중요성이나 가능성 또는 기타 의견 등을 설문으로 조사하였다²⁾.

이와 같은 정책이론의 전문가를 대상으로 설문조사의 목적은 필자가 제시하는 범학제적 정책이론의 대상에 대한 전문가의 판단을 수용하기 위해서이다. 특히 범학제적 정책이론의 영역이나 범위 등에 관한 논의가 상당히 미진하기 때문에 미국정책학에서 정책이론을 전공하는 학자들의 정책학의 범학제성에 관한 실질적 영역의 가능성을 탐색하여 이후 보다 구체적으로 연구를 진행하기 위함이다. 따라서 설문편지에서 이와 같은 영역이 일부분이지만 정책학의 범학제적 이론으로 연구될 가능성에 관한 정도를 제시하는 질문이라는 점을 밝히면서 각 영역별 가능성을 4점 척도로 조사하였다.

설문지에서 제시된 다섯 가지의 구체적 이론영역은 정치와 정책, 정책학에서 민주주의 이론, 정책철학과 가치 및 윤리, 정책의 인과관계와 분배에 의한 정책균형이론, 정책리더십 등이다. 이와 같은 다섯 가지 영역을 설정하게 된 배경이나 근거를 다음과 같이 설명할 수 있다.

앞서 선행연구의 검토에서 개념적 접근방법에 따라서 정책학의 범학제성을 연구할 수 있어야 범학제적 정책이론을 구성할 수 있다는 가능성 등을 탐색하였다. 그리고 기존의 연구 등에서 정책학의 본질인 공공성이나 정치, 민주주의, 인간존재를 실현할 수 있는 정책이론 등을 범학제적 정책이론의 가능성이 큰 영역으로 지적하였다. 특히 다양하고 복잡한 정책학의 범학제적 연구들에서 이와 같은 것을 정책학의 고유한 학문으로 정립될 수 있는 이론영역이라고 선정하였다.

또한 지금까지의 정책이론의 연구정향이나 결과를 종합적으로 검토할 수 있는 하나의 원

2) 설문조사의 구체적 방법으로, 2000년 이후에 Policy Sciences, Policy Studies Journal, Policy Studies Review, Journal of Policy Analysis and Management 등의 정책학 전문학술지에 발표된 논문 중에서 정책이론이나 방법론 등에 관한 연구논문이 세 편 이상인 연구자를 수집하였다. 총 32명의 연구자를 확인하고 이들을 대상으로 “basic theories of policy studies as an interdisciplinary perspective”란 설문지(영문)(부록참조)를 전자우편으로 2009년 5월 한 달 동안에 두 차례 발송하였고, 여덟 편의 응답과(William Ascher, Tom Birkland, Ronald Brunner, Peter DeLeon, Frank Fischer, Toddi Steelman, Deborah Stone, David Weimer) 퇴직하여 설문에 응할 수 없다는 한 편의 답을 받았다. 특히 범학제적 정책이론을 구성하고자 하는 본 연구의 문제점과 내용 그리고 필자의 정책균형이론의 발전과 성숙 등에 많은 조언과 비판을 준 Ronald Brunner(University of Colorado, Boulder의 정치학과 명예교수)에게 감사드린다.

천으로서 정책학 Handbook을 검토하면서, 물론 이것이 정책학의 범학제성을 논의하면서 구체적으로 범학제적 정책이론을 제시하지는 아니했지만 여기서 발견되는 정책학의 공통적이고 중심적 내용이 앞으로 범학제적 정책이론으로 발전될 가능성이 큰 영역이라고 보았다. 따라서 지금까지 출간된 정책학 Handbook 목차에서 일반적으로 정책학의 발달과 기원에 관한 내용(정책학사), 정책학의 일반적 연구방법론, 정책과정의 단계별 내용, 구체적인 정책문제에서의 정책연구, 의사결정이론, 국제간의 정책비교연구, 정책분석의 이론과 기법, 정치체제와 정책결정, 정책학과 민주주의 등과 같은 내용이 중심으로 지적되고 있음을 선행의 연구에서 확인하였다.

이와 같은 두 가지의 내용에서 중복되거나 또는 중요한 영역으로 판단될 수 있는 것으로 다섯 가지를 우선적으로 범학제적 정책이론의 가능성이 큰 영역으로 정리하였고 이것을 중심으로 하는 설문내용으로 제시하였다.

그러나 개념적 접근방법에서 본 범학제적 정책이론은 다양한 정책사례에 기초한 도구적 이론의 적용상태나 가능성 등에 초점을 두기 때문에 문제가 없지만 개념적 접근방법에 의한 범학제적 정책이론은 정책이론의 정립에 초점을 두고 있다. 때문에 이론구성의 가능성이나 전개 가능성 등을 진단하고 발전시키기 위해서 연구자의 선행연구가 연구경험이 중요하다. 그래서 본 연구자가 정책학의 중심이론으로 선행연구를 어느 정도 진행한 상태에서 이것을 범학제성의 속성으로 연구할 수 있을 것인가, 즉 개념적 범학제성에 타당한 것인가 하는 것을 정책이론의 전문가에게 진단한 것이다³⁾. 그렇다고 본 연구자에 의한 연구영역의 설정을 범학제적 정책이론이라고 단정하는 것은 아니다. 제시된 다섯 가지의 영역들이 본 연구자의 범학제적 정책학에 관한 주관적 판단이 중심으로 작용하여 설정된 것이기 때문에 앞으로 다양한 연구자에 의하여 정책학의 범학제성 연구가 축적되면 정책이론의 영역이 수정, 삭제 또는 추가되어야 할 것이다.

더구나 아직까지 범학제적 정책이론의 영역이나 가능성 등은 명료하지 않다. 개념적 접근방법에 의하여 범학제적 정책이론을 탐색해야 할 필요성이 있는가 하는 비판도 있다. 그리고 지금까지의 정책과정이론이나 분석이론의 지식이 정책학의 중심이론이고 대표적인 범학제적 이론이라고 할 수 있는데 굳이 새로운 영역을 찾을 필요가 있는가 하는 비판도 있다. 그러나 다양한 분야의 지식과 이론을 단순히 원용하여 통합 또는 협력하는 차원이 아니라 정책학의 학문적 일관성을 유지하면서 인식론적 관점에서 새로운 개념이나 방법론 등을 종합할

3) 실질적으로 위의 다섯 가지 연구영역별로 필자는 성숙한 단계나 수준은 아니지만 선행연구를 진행한 이후에 각 영역별로 개념적 범학제성에 초점을 둔 정책학의 이론적 가능성을 시론적으로 진단하기 위해서 본 연구를 수행한 것이다. 그러나 아직까지 정책학에서 개념적 접근방법도 생소하고 더욱이 무엇이 범학제적 정책이론으로 고유한 영역이 될 수 있을 것인가 하는 문제의식이나 토론 등도 상당히 부족하면서 불명확한 상태에 있다. 그래서 본 연구에서 연구자의 주관적 판단이 크게 작용한 것은 사실이다.

수 있는 정책학의 지식체계로서 정책과정론과 분석론 뿐만 아니라 위에서 지적한 다섯 가지를 시험적으로 제시한 것이다.

설문결과의 일반적 내용으로, 범학제적 정책이론은 필수적으로 발달되어야 한다는 의견을 전체가 제시하였지만(8명) 범학제적 정책이론을 연구할 기본 틀인 민주주의와 정책결정, 사회적 의사결정과정에서 본 정책과정 등과 같이 이미 전통적 정책학에서 결정되어 있다는 의견도 있었다. 그러나 서론에서도 지적한 것과 같이, 전통적 정책학의 범학제성을 부정하거나 무시하는 것은 아니다. 개념적 접근방법에 따라서 범학제적 정책이론을 구성하기 위해서, 즉 더 이상 학문적 경계선 없이 발달하는 정책학의 실체에 대한 회의나 비판에서 벗어나기 위해서 21세기의 새로운 정책환경에 필요한 지식과 이론을 구성할 수 있는 정책학의 발달에 (안병철, 2003; Pielke, Jr., 2004: 209-225; Farr, Hacker, and Kazee, 2008: 21-32) 타당한 범학제적 정책이론을 구성해 본다는 입장이다. 그렇다고 새로운 정책학을 주장하는 것이 아니라 범학제적 정책이론이 단지 전통적 정책학에 한정될 필요는 없다는 입장이다. 특히 사이버공간을 중심으로 세계화되는 정책현실을 설명할 수 있는 정책학의 발달을 염원하는 입장에서 (deLeon and Vogenbeck, 2007: 12), 범학제적 정책이론의 구성이 현실적으로나 이론적으로 긴요하다는 입장에서, 비록 주관적 판단이 강할 수 있는 다섯 가지의 이론영역을 제시하였지만 여기서 정책이론 전문가들의 의견을 수집하고 종합한다는 입장이다.

1. 정책학에서 민주주의 이론

먼저 범학제적 정책이론으로 가장 강조되는 것이 정책학에서 민주주의 이론이었다(필수적(6): 선택적(2)). 정책학에서 민주주의는 전통적 정책학의 대전제로서 인간의 존엄성을 실천할 수 있는 기본가치이면서 지금까지 다양한 논의와 연구가 제시되고 있었지만, 범학제적 정책이론으로서 민주주의를 시급히 연구해야 할 필요성이 현재 가장 크다는 소수의 의견도 있었다.

정책학에서 민주주의 이론을 범학제성의 개념적 접근방법으로 설명한 것을 발견하기는 아직 이르다. 그러나 일반적으로 민주주의는 실천적으로 보다 향상되고 개선된 정책이 선행되어야 가능하다. 여기에 필요한 과학적이고 합리적이며 민주적 지식과 정보를 종합적으로 축적하고 발달시키는 것이 정책학의 중요한 목적이고 존재가치라는 사실은(Lasswell, 1951: 15) 정책학의 기본 철학이 되고 있다.

그러나 무엇이 보다 향상되고 개선된 정책인가 하는 것을 정확하게 정의하고, 이를 달성할 수 있는 기준이나 방법 등이 복잡하고 다양하게 논의되면서 정책학이 본질적으로 추구하고자 했던, 즉 누구를 위한 정책이론이며 지식이고 기술인가 하는 점이 문제되기 시작했다.

이것이 또한 Harold Lasswell(1966: 118)이 걱정했던 것과 같이, 정책학이 평등한 인간의 존엄성과 존재가치를 향상시키기보다 절대권력이나 전제정치를 정당화하는데 악용되는 경향이 많아지면서 정책학에서의 민주주의는 빛 좋은 개살구 같은 입장이 되기도 했다.

어떤 과정이나 방법으로 정책학에서 민주주의를 실현할 것인가 하는 민주주의 실천방법도 정책 그 자체의 성격처럼 구체적인 문제와 상황에 따라서 다양할 수밖에 없다. 때문에 정책학에서 민주주의 연구나 논의는 상당히 철학적이거나 아니면 전제적 입장에서 민주주의 가치나 윤리 등을 강조하는 수준이었다(Farr, Hacker, and Kazee, 2006: 579-580).

정책의 목적 그 자체를 달성하는 것과 민주주의를 실현하는 것과는 다를 수 있다. 수단에 관계없이 결과가 민주주의를 실현했다고 해서 수단도 곧 민주주의가 되는 것은 아니다. 정책학에서의 민주주의란 정책과정에서의 민주주의도 실천될 수 있어야 한다는 의미이다. 나아가 이와 같은 민주적 과정을 거친 정책이 결정되고, 그 이후에 발생하는 결과는 최대다수의 이해관계에 최대공약수를 제공할 수 있어야 할 것이다. 그러나 과학적 지식과 분석적 방법에 의한 지식과 정보를 생산하고 축적하는 것이 정책이론의 중요한 연구과제이고 임무라고 하는 경향이 지난 50여 년 동안 정책학계를 지배하면서 정책이론과 민주주의와의 관계를 논의하고 생각할 수 있는 시간과 공간이 부족했다는 지적이 항상 대두되었다(Torgerson, 1985: 214-261; Dryzek, 1990). 더욱이 정책현실을 중심으로 하는 정책과정이나 정책결정에서 민주주의 실천방법이 항상 최선의 결과를 약속할 수 없다는 점도 역시 비판의 대상이었다(Fischer, 1998: 129-46).

본격적으로 정책이론에서 민주주의를 실현할 방법을 범학제적 접근방법에서 가장 활발하게 논의할 수 있는 기초연구로 1980년대 이후 등장한 후기실증주의 관점에서, 정책에서 필수적 과제인 민주주의를 찾아야 한다는 주장이 크게 제기되면서부터 시작되었다고 할 수 있다. 따라서 민주주의의 실천방법에 관한 연구는 후기실증주의 정책이론의 산물이라고까지 할 수 있다(Fischer, 1993: 165-187; deLeon, 1995: 886-905). 특히 참여민주주의는 후기실증주의 정책학의 민주주의 실천방법으로 수많은 연구대상이 되었고, 구체적인 참여방법에 따라서 다양한 연구들도 제시되었다. 그리고 정책이론에서 민주주의 실천방법을 구체적 정책사례에서 연구한 문헌들도 후기실증주의 영향을 강하게 반영하면서 범학제적 접근방법의 특성을 나타내고 있다. 가장 대표적인 예로서, 외교정책결정에서 참여민주주의 실천에 관한 사례연구와(Berger, 2004: 47-67), 환경정책에서 시민의 환경권리와 동시에 개발보전과 이익에 관한 이해관계의 갈등현상을 민주주의 방법으로 해결할 수 있는 사례연구 등을 들 수 있다(Ivan, 2003: 23-46). 한국에서 정책과 민주주의 관계에 관한 거의 모든 연구는(이성로, 2001: 125-144) 정책사례연구가 중심이다. 따라서 범학제적 정책이론으로서의 민주주의를 인간의 존재가치를 실천적이면서도 이론적으로 설명할 수 있는 논의에 초점을 두는 것이 타당할 것 같다⁴⁾.

2. 정책학에서 정치이론

두 번째의 범학제적 정책이론으로서 정책학의 정치이론의 가능성 질문에 필수적이라는 응답이 여섯 명이고 선택적 응답이 두 명이었다. 선행연구 검토에서도 지적했듯이, 정치이론은 그 자체로서 오래전부터 범학제적 연구대상이었지만 수단적 접근방법에 의한 연구가 대부분이었고 개념적 접근방법으로 정치를 연구한 것은 희박하다고 했다.

정책이론의 미국전문가들이 지적했듯이 정책학에서의 정치이론은 민주주의 이론과 마찬가지로 범학제성을 전제로 하는 정책이론으로 발달될 수 있는 중요한 영역이다. 특히 정치와 정책과의 상호작용 관계를 굳이 논의하지 아니하더라도 정책의 주요 결정요인이면서 환경인 정치를 설명할 수 없는 정책이론은 비현실적이라는 것은 사실이다. 왜냐하면 정책은 주어진 정책자원의 제약조건에서 최적의 의사를 결정하고 시행하려고 하지만 이해관계의 조정과 협상에 의한 수혜자정치(Berman, 1991/92: 30)를 실현할 수 있어야 하기 때문이다.

따라서 아직까지 정책학에서 정치가 무엇인가 하는 것을 정확하게 그리고 보편적으로 정의한 것은 없다. 특히 범학제성을 전제로 하는 정치이론도 없다. 그러나 정책이론으로서 정치를 수혜자정치, 즉 누가, 무엇을, 어떤 기준과 절차에 의해서 이익을 얻고 비용을 부담해야 하는가 하는 선택과 분배 정치(Lasswell, 1958: 3-7; Dror, 1971-124-130) 정도로 이해한다면, 정책에 공통적인 정치현상으로, 정책과정에서 이해관계의 상호작용과 반작용에 의한 이합집산에 따라서 권리와 이익의 수호를 위한 협력결탁과 투쟁 등의 정치현상, 이해관계자나 전문가 또는 각종 시민단체 등의 참여에 의한 정책결정과 이들에 의한 조직적인 여론의 형성과 정책결정의 영향력행사 등과 같은 것을 들 수 있다. 그리고 정치적인 조건에 따라서 이해관계가 침해될 때 이를 방어하기 위해서 본능적으로 반대의견이나 여론에 강한 불만과 무조건적인 반대성향을 나타내는 정치현상도 들 수 있고, 정책분쟁을 원만하게 조정하고 해결할 정책결정자의 정책전문성과 정치적 리더십 등이 또한 중요한 정치현상일 것이다.

이와 같은 정치현상을 설명하고자 하는 다양한 이론들도 제시되고 있지만⁴⁾, 범학제적 정책이론으로서의 한계가 있다. 그러나 Theodore Lowi(1972: 298-310; Lowi and Ginsberg, 1994: 638-651)의 정치현상을 분석기준으로 하는 정책유형론은 범학제적 정책이론의 한 모형이 될 수 있다. 왜냐하면 상호협력과 결탁의 정치이론을 정책사례의 분석기준으로 활용하여 분배 정책이라는 정책유형론을 구성하고 창조했기 때문이다. 마찬가지로 다원주의 정치이론으로

4) 필자는 정책학에서 민주주의에 관한 기초연구를 진행하였고(2004: 34-48) 위의 민주주의에 관한 논의는 여기의 연구내용을 토대로 하였음을 밝힌다.

5) 정치현상을 설명하는 다양한 이론을 비교정리하여 각 이론들의 한계점 등을 지적하기도 했지만(이해영, 1994: 164-175) 여기서는 범학제적 접근방법에 의한 정책이론의 가능성에 초점을 두기 때문에 생략하고자 한다.

규제정책을 설명하였고, 파워엘리트 이론으로 재분배정책을, 관료정치이론으로 구성정책 등을 설명한 것과 같이 정치이론 그 자체가 중요한 것이 아니라 정치이론을 정책현실에 적용하고 차용하였지만 정책유형을 구분하고 설명할 수 있는 정책이론을 독창적으로 발전시킨 것이 범학제적 정책이론의 가능성을 보여준 대표적 사례라고 할 수 있다⁶⁾.

3. 정책학에서 가치와 윤리

정책가치이나 이념 및 윤리 등을 설명하는 정책철학이 범학제적 정책이론으로 발달될 수 있을 것인가 하는 질문이다. 여기에 필수적이라는 응답과(세 명) 선택적이라는 대답이(두 명) 제시하였다. 그리고 답을 하기 어렵다는 입장도 있었고(두 명), 정책사례나 문제에 따라서 정책철학이 범학제적 이론이 될 수 있다는 지적도 있었다(한 명).

정책철학은 정책학이 탄생되고 발달된 이유 중의 하나이다. 왜냐하면 정책결정이란 그 자체로서 행동대안의 선택일 뿐만 아니라 동시에 무엇을, 어떻게 결정해야 인간의 존재가치와 존엄성을 향상시킬 수 있을 것인가 하는 가치에 관한 결정이기 때문이다(Rein, 1983: 83). 또한 현실적으로도 정책철학은 정책결정자의 행동강령과 윤리에 관한 일반적이고 구체적인 판단의 기준이 되고 있기 때문이다. 예를 들면 정책결정자나 담당자들은 무엇이 옳고 정의로운가, 무엇이 보다 바람직하고 합리적인가, 무엇이 선이고 악인가, 무엇이 다수의 이해관계를 위한 방법인가, 다수에 의한, 다수의 결정이 과연 선악과 시비와 윤리의 절대적 기준이 될 수 있는가, 자신의 판단기준과 결정이 조직이나 사회의 판단기준이나 결정과 얼마나 잘 조화될 수 있는가, 하는 등등의 일상적이면서도 구체적인 정책의 결정에 중요한 실천적 지침이나 강령이 필요하기 때문이다. 이것을 설명할 수 있는 정책이론이 정책철학이기 때문에 정책철학은 이론적일 뿐만 아니라 실천적으로도 중요한 영역을 차지하고 있다.

정책철학이 정책학의 중심적인 이론이고 연구과제임에도 불구하고 위의 응답결과와 같이 이것을 정확하게 이해하고 정리하여 구체적인 정책이론으로 정립시키지 못한 것은 사실이다. 그래서 정책철학, 보다 구체적으로는 정책의 가치나 윤리 또는 사상에 관한 연구는 필수적이라는 사실을 잘 알고 있으면서도 현실적으로 정책철학에 관한 이론과 방법론 등은 아직까지 암중모색이나 허공속에서 뜬구름 잡는 정도의 수준에 머무르고 있다는 비판도 있다(Yates, 1988: 76; Bowman, 1990: 346).

그러면 정책철학을 범학제적 접근방법으로 어떻게 연구하고 정책이론으로 정립할 것인가

6) 후기실증주의의 정책이론에 관한 자세한 내용은 정책학에서의 후기실증주의와 실증주의의 논쟁을 다룬 1998년(26권 1호)의 Policy Studies Journal 학술지의 특집을 참조할 수 있다(Symposium: The Evidentiary Basis of Policy Analysis: Empiricist vs. Postpositivist Positions).

가 하는 것이 현실적 문제이다. 정책철학은 정책담당자나 정책조직의 규범적인 의사결정이 중심이면서 가치와 윤리의 판단과 정책이념의 실현이라는 현실적인 당위성을 가지고 있다. 따라서 범학제적 정책이론으로서 정책철학은 정책이 추구하는 가치와 이상을 제시하는 형이상학적 규범이론일 뿐만 아니라 현실적으로도 정책의 과정과 결과에 대한 선악과 시비, 정의와 불의, 정당성과 타당성, 형평과 어그러짐 등을 판단하고 결정하는 이론과 지식을 제공할 수 있어야 한다.

그리고 정책가치는 가치론을 활용하는 것도 중요하지만 정책결정과 선택의 판단기준으로 작용하는 정책철학의 구성요소로 설명하면 정책철학의 범학제적 이론으로 발달될 수 있을 것이다. 다양한 정책가치가(사회적 가치나 민주가치, 관료제 가치, 전문성 가치 등) 정책 현실에서 과연 어떻게 작용할 것인가 하는 것이 정책가치의 핵심이다. 정책결정자나 정책조직이 이와 같은 가치를 수용하고 이것을 현실적으로 판단할 수 있는 기준으로 활용할 정도에 따라서 정책가치의 범학제적 이론으로 재구성될 수 있을 것이다.

또한 정책윤리는 응용윤리의 한 영역으로 개발될 수 있지만, 도덕적인 행동강령과 행위 규범이 정책윤리이기 때문에 구체적 행동규범을 범학제적 정책이론으로 정립할 수 있을 것이다. 때문에 범학제성에서 본 정책윤리는 정책의 인과관계를 기술적이고 분석적으로 판단하는 기술윤리나 분석윤리보다, 정책의 선악과 시비 및 무엇이 바람직한 정책인가 하는 점 등을 결정할 수 있는 행동규범이나 도덕에 관한 규범윤리를 강조하는 연구 등이(문태현, 1995: 90-1) 더욱 더 범학제적 정책이론으로 발달될 가능성이 클 것이다.

마지막으로 정책철학의 범학제적 이론의 가능성이 큰 영역으로 동양사상을 기초로 하는 정책철학을 들 수 있다. 실질적으로 동양사상을 기반으로 하는 정책철학은 사실과 가치 이원론이나 변증법적 이원론(二元論) 및 실증주의의 물리철학에 기초하여 정책사상을 설명하고자 하는 미국을 중심으로 하는 정책철학의 한계를 극복하거나 보완할 수 있는 중요한 영역이다. 물론 동양사상에서의 정책철학은 그 연구범위와 영역이 복잡하지만 수기안민(修己安民) 사상을 중심으로 하는 인간의 존엄성을 지적한 동양사상은 정책학의 인간존엄성을 강조한 것과 일치되면서 방법론적으로 정책학의 동서양 비교연구 관점에서 범학제적 정책이론으로 발달될 수 있을 것이다.

4. 정책학에서 균형이론

정책학에서 연속적이고 동태적 균형(balance) 개념을 정의하면서 정책의 인과관계에서 결정되는 정책비용과 효과에 대한 정책분배의 정의를 실현하는 것을 설명하는 정책균형이론은 아직까지 학계에 생소하다. 그래서 미국정책학자들이 범학제적 정책이론의 영역으로

정책균형을 필수적이라고 응답한 경우는 적고(한 명), 대부분 선택적이라고 대답했으며, 하나의 경우에는 응답할 수 있을 정도로 이것을 알지 못한다고 했다.

사실 정책학계에서 정책균형이라는 용어나 개념 등은 잘 알려져 있지 않다⁷⁾. 정책의 비용과 효과 또는 목표와 수단 등에 관한 물리적이고 경제적 인과관계를 분석적으로 설명하는 정책분석이론이나 또는 정책의 진행과정을 연속적 단계로 설명하는 정책과정이론 등은 정책학의 기본이론이다. 동시에 정책은 물리적 현상에서만 작용하는 것이 아니라 정신적이고 이념적 세계에서도 정책 그 자체가 동인이 되거나 아니면 적어도 정책의 존재 그 가치만으로도 정책의 인과관계는 형성될 수 있다. 이것이 정책의 정신인과이고 이것을 설명할 수 있어야 정책의 심·물(心·物) 인과관계는 완성될 수 있다.

이와 같은 정책의 인과관계의 균형을 일시적이고 정태적 균형 개념이 아니라 정책과정의 연속적 활동에서 변화되면서 그 변화나 변동상태를 동태적으로 설명할 수 있는 정책균형이 필요하다. 특히 연속적이고 동태적 균형과정에서 정책의 수정과 보완 및 개정 또는 재결정 등과 같은 정책의 균형에서 정책담당자의 균형감각을 동양사상의 중도나 수신론(修身論) 등으로 설명할 수 있다.

동태적 균형감각에서 정책의 물리적이고 정신적 인과관계가 단순히 무작위적이고 비정형적으로 결정되는 것은 아니다. 대신에 정책 상호간의 독자적 실체의 인정은 전제로 하는 상호상극과, 상호간에 의존하고 있지만 장애나 방해의 의존이 아닌 상생적 결과를 발생시킬 수 있는 무장애의 의존을 설명할 수 있는 상호교섭의 패러다임에 따라서 정책균형은 달성될 수 있다는 이론이다.

이와 같은 정책균형이론이 범학제적 정책이론이 되기 위해서는 정책균형의 필요성을 범학제성 중심으로 논의해야 할 것이다. 특히 정책균형에 관련된 정책조정론이나 조절이론, 코프라티즘, 세력균형론, 비용-편익분석이나 공공선택론 등이 근간으로 하고 있는 서양 중심의 범학제적 연구에서 동양사상에 의한 중도의 균형, 즉 양변을 부정하면서도 동시에 양변의 입장을 포섭하는 정책균형을 설명할 수 있으면 정책학의 범학제적 이론으로서의 가능성이 클 것이다. 또한 균형의 개념과 철학 및 실천기준 등을 범학제적 연구주제로 제시하면서 범학제적 정책이론으로 재구성할 수 있다면 정책균형이론의 가능성은 보다 클 것이다. 물론 정책균형이론이 아직까지 정책학계에 통용되는 이론은 아니지만 다양한 균형이론이나 정책사례중심의 균형이론 등의 한계점이나 또는 설명하지 못했던 정책균형의 사상적 측면 등을 범학제적으로 설명할 수 있기 때문에 범학제적 정책이론의 한 영역이 될 수 있을 것이다.

7) 정책균형이론이라고 했지만 관습적 표기일 뿐이고 엄격한 의미의 일반이론의 수준은 아니다. 이하에서 설명한 정책균형이론은 필자의 연구(이해영, 2008)를 반영한 것이다.

5. 정책학에서 리더십이론

마지막으로 정책을 중심으로 조직이나 집단이 아니라 정책담당자인 정책리더의 내부적 자질이나 조건, 전문성, 행동윤리나 강령, 결단력 등을 범학제적으로 설명하고자 하는 정책 리더십도 범학제적 정책이론의 한 영역이 될 수 있을 것인가 하는 질문에 미국정책학자들은 일반적으로 선택적이라고 응답하였고(6명), 상황과 조건에 따라서 연구주제가 될 수 있다는 의견도 있었다(2명).

실질적으로 범학제적 접근방법을 중심으로 리더십에 상당한 연구가 진행되고 있다. 따라서 범학제성을 동시에 다루고 있는 리더십과 정책을 연합하는 정책리더십도 자연스럽게 범학제적 접근방법으로 설명될 수 있을 것이다. 그러나 수단적 접근방법이 아닌 개념적 접근방법으로 정책리더십 이론을 구성하여 범학제적 정책이론이 될 수 있을 것인가 하는 질문에는 미국정책학자들이 지적하였듯이, 아직도 선별적으로 더 많은 논의가 필요할 것이다.

리더십을 범학제적 접근방법으로 설명하기에는 현실적으로 불가능하다는 입장도 있다(대표적으로 Rost, 1991: 9). 왜냐하면 리더십의 속성과 본질이 복잡하기 때문에 리더십의 모든 것을 복합학문의 모형이나 방법으로 설명한다는 것은 불가능하고 구체적 학문분야에서 필요한 경우에 따라서 리더십을 설명하는 것이 보다 타당하다는 입장이기 때문이다.

이와 같은 조심스러운 입장도 있고, 아직까지 정책학계에서 정책리더십의 용어를 정의한 것도 미미하다.⁸⁾ 때문에 범학제적 정책이론이 되기 위해서는 더 많은 연구가 필요하다. 그러나 정책연구도 본질적으로 범학제성이다. 동시에 리더십연구도 마찬가지이다. 특히 리더십은 여러 학문분야의 이론과 방법뿐만 아니라 개인적, 조직적, 환경적, 사회적, 윤리적 차원에 서도 연구되고 있다. 따라서 그 특성과 연구속성이 같은 정책과 리더십을 정책리더십으로 연구하는 것이 범학제적 정책이론의 한 영역이 될 수 있을 것이다.

그러나 범학제적 정책이론으로서 정책리더십을 어떻게 연구할 것인가 하는 문제는 리더십연구 만큼이나 복잡하고 다양할 것이지만 정책리더의 내적요인에 초점을 두는 연구 등은 범학제적 정책이론의 한 분야가 될 수 있을 것이다. 특히 정책리더십은 문제나 목표를 단순히 주어진 것으로 보지 아니하고 적극적이고 능동적으로 정책문제와 목표를 창조하거나 조합하는 리더십을 강조하고 있다. 정책리더는 이와 같은 과정에서 다양한 이해관계자의 의견 충돌과 갈등을 원만하게 해결할 정책과정과 전략을 구상하게 된다. 또한 우선순위를 결정하고 자원과 지지를 동원하면서 최종적으로 정책을 결정할 수 있는 힘을 행사하고 있다.

따라서 정책리더십에는 정책환경과 가치의 외부변수를 고려하여 목표와 문제를 창조적

8) 범학제적 접근방법으로 정책리더십을 논의하지는 아니했지만, 여기서 지적하는 정책리더십의 내용과 연구경향 및 실태 등은 필자의 선행연구(2005: 7-26)에 기초하고 있음을 밝힌다.

이고 실천적으로 설정하며, 목표와 문제를 위한 정책수단을 이해관계자와 담당자의 참여를 보장하여 정치적으로 원만하게 합의하여 개발하고자 한다. 나아가 정책수단의 우수성과 우선순위를 주창하고 선도하며 정책실현에 필요한 자원을 동원하여 정책대상자의 지지와 동원을 유도하고 형성할 수 있는 정책리더의 능력과 자질을 중심으로 연구할 수 있다. 이와 같은 것을 범학제적 접근방법으로 설명하면서 정책리더십이론으로 재구성한다면 범학제적 정책이론의 정향을 가질 수 있을 것이다.

IV. 결 론

정책학의 범학제성 연구는 전통적으로 정책문제의 해결을 위한 문제중심의 수단적 접근 방법을 강조하였지만 여기서 발생한 비판은 정책학의 고유이론과 방법론의 결핍에 의한 정책학의 정체성 논란이었다. 물론 Lasswell 정책학이 정책학의 범학제성 기본원칙과 방법을 제시하고 있는 것도 사실이다. 그리고 정책과정론이나 정책분석론 등이 범학제적 접근방법에 따라서 다양한 이론들을 축적하면서 정책학의 교과서적인 이론 역할을 하고 있는 것도 사실이다.

그럼에도 불구하고 정책학의 존재가치나 목적에 비판과 문제가 제기되고 있는 것도 또한 사실이다. 그 이유는 다양한 학문의 지식과 이론을 정책학의 학문적 체계로 재구성하거나 창조할 수 있는 방법과 지식이 결여되면서 정책학의 학문적 적실성이나 독자성이 문제되고 있기 때문이다. 따라서 본 연구도 아직까지 시론적이지만 정책학의 기본이론의 기능과 역할을 할 수 있고 그의 영역으로 발달될 수 있는 정책이론을 범학제성의 방법론으로 어떻게 구성할 것인가 하는 과제를 논의해 보았다⁹⁾.

범학제적 정책이론의 정향을 탐색하기 위해서 지금까지의 다양한 선행연구를 검토하였다. 동시에 정책이론을 전공하는 미국정책학자들의 의견을 종합하면서 범학제적 정책이론의 가능성의 정향을 구체적으로 논의해 보았다. 그러나 본 연구를 진행하면서 정책학의 범학제성에 관한 논의는 한정적이고 그것도 개념적 접근방법을 전제로 하는 연구는 더욱 더 초보적이라는 사실을 알 수 있었다. 따라서 응용사회과학으로서 정책학의 학문적 관점과 패러다임에 따라서 다양한 이론과 지식의 범학제성을 정책이론으로 재구성할 수 있는 범학제적 접

9) 평자의 의견과 같이 본고에서 범학제적 정책이론의 구성에 대한 방법론 등을 제시해야 하지만 구체적인 다섯 가지 영역별로 다양한 방법론이나 접근방법 등을 논의하기에 지면의 제약 등도 있다. 동시에 다섯 가지의 내용 중 정책리더십이나 정책균형이론 등의 분야에서는 필자가 어느 정도 수준에서 범학제적 정책이론을 구성하고 있지만 기타 영역에서는 앞으로의 발전이 더 있어야 할 것이다.

근방법이 필요하다는 사실만이라도 본 연구에서 강조하고자 하였다.

범학제적 정책이론에 관한 연구가 아직 초기단계이지만 더욱 연구가 진행된다면 정책학의 학문적 정체성 정립에도 기여할 수 있을 것이다. 동시에 정책학에서 범학제성의 연구 그 자체도 중요하지만 범학제적 정책이론의 정향을 확인할 수 있는 다양한 정책이론들을 개별적이고 구체적으로 구성하기 위한 연구들이 앞으로 보다 적극적으로 진행된다면, 사회과학에서 범학제적 연구가 성공하기 쉽지 않다는 사실에도 불구하고(Ross, 2008: 26) 범학제적 정책이론의 정향을 찾을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김기진. (2008). 행정의 개념에 관한 연구. 「법학연구」. 18(1):87-108.
- 김승경. (2006). 학제간 학문으로서의 여성학. 「한국여성학」. 22(3):35-77.
- 김현주. (2008). 인적자원관리의 대안적 접근방법에 관한 학제적 고찰: 한국기업에 주는 시사점에 관한 탐색적 연구. 「POSRI 경영연구」. 8(1):54-91.
- 문태현. (2000). 행정운리의 개념과 본질. 「한국행정논집」. 12(2):187-203.
- 박홍식. (2007). 진화심리학의 행정학적 적용 및 정책대안의 모색에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」. 18(1):97-118.
- 안병철. (2003). 정책선택의 다층적 차원. 「한국사회와 행정연구」. 14(1):1-20.
- 이성로. (2001). 한국의 원자력발전 정책과 참여민주주의의 딜레마. 「중앙행정논집」. 15(2):125-144.
- 이순중·채승진·민경우·김종원·주우진. (2005). 다학제 접근비교연구. 한국디자인학회 발표논문.
- 이정모. (2009). 「인지과학: 학문간 융합의 원리와 응용」. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이해영. (2004). 정책학에서 민주주의 실천방법에 관한 연구. 「한국정책논집」. 34-48.
- _____. (2005). 정책리더십의 접근방법으로 자정보형의 가능성탐색. 「한국정치학회보」. 39(2):7-26.
- _____. (2008). 「정책균형이론」. 경산: 영남대학교 출판부.
- 임형백. (2004). 농촌연구에 대한 농업경제학의 접근과 농촌사회학적 접근의 비교와 학제간 연구의 필요성. 「농업교육과 인적자원개발」. 36(3):127-144.
- 한국정책학회. (1999). 정책학의 정체성: 한국정책학과 미래의 정책학. 1999년도 동계학술대회 표제.
- 허범. (2002). 정책학의 이상과 도전. 「한국정책학회보」, 11(1):293-311.
- Amigoni, David and Jeff Wallace. (1995). *Charles Darwin's The Origin of Species: New Interdisciplinary Essays*. Manchester: Manchester University Press.
- Berger, Samul R. (2004). Foreign Policy for a Democratic President. *Foreign Affairs*. 83(3):47-67.

- Berman, Evan M. (1991/92). The Politics of Federal Technology Policy: 1980-1988. *Policy Studies Review*. 10(4):28-41.
- Bovaird, Tony. (2002). Public Management and Governance: Emerging Trends and Potential Future Directions. In Eran Vigoda(ed.). *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. 345-375. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Bowman, James S. (1990). Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators. *Public Administration Review* 50(3):345-53.
- Brewer, Garry D. (1999). The Challenges of Interdisciplinary. *Policy Sciences*. 32(4):327-37.
- Brown, Steven R. (2004), Introduction: Generational Continuity and Change. *Policy Sciences*. 37(3/4):207-208.
- Burgenmeier, Beat. (1992). *Socio-Economics: An Interdisciplinary Approach*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Campbell, Lisa. (2005). Overcoming Obstacles to Interdisciplinary Research. *Conversation Biology*. 19(2): 574-577.
- deLeon, Peter. (1995). Democratic Values and the Policy Sciences. *American Journal of Political Science*. 39(4):886-905.
- deLeon, Peter and Danielle M. Vogenbeck. (2007). The Policy Sciences at the Crossroads. in Frank Fischer, Gerald Miller, and Mara Sidney (ed.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, 3-14. Florida: CRC Press.
- Dror, Yehezkel. (1971). *Design for Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing Co.
- Dryzek, John. (1990) *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Farr, James, Jacob S. Hacker, and Nicole Kazez. (2006). The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell. *American Political Science Review*. 100(4): 579-587.
- Farr, James, Jacob S. Hacker, and Nicole Kazez. (2008). Revisiting Lasswell. *Policy Sciences*. 41(4):21-32.
- Fisher, Frank. (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*. 26(3):165-87.
- _____. (1998). Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective. *Policy Studies Journal*. 26(1):129-46.
- Greenwood, William. (1965). *Management and Organizational Behavior Theories: An Interdisciplinary Approach*. Cincinnati: South-Western Publishing Co.
- Ivan, Swart. (2003). A Greener Alternative? Deliberative Democracy Meets Local Government. *Environmental Politics*. 12(2):23-46.

- Kellerman, Barbara. (1984). *Leadership: Multidisciplinary Perspectives*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Keyfytz, Nathan. (1995). Inter-disciplinary Contradictions and the Influence of Science on Policy. *Policy Sciences*. 28(1):21-38.
- Klein, Julie. (1990). *Interdisciplinarity: History, Theory, and Practice*. Detroit: Wayne State University.
- _____. (1996). *Crossing Boundaries: Knowledge, Disciplinarity, and Interdisciplinarity*. Charlottesville: University Press of Virginia.
- Lasswell, Harold D. (1951). The Policy Orientation. in *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*. 3-15. edited by Lasswell and Daniel Lerner, Stanford: Stanford University Press.
- _____. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Peter Smith.
- _____. (1966). *Analysis of Political Behaviour: An Empirical Approach*. Hamden: Archon Books.
- Lowi, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*. 32(2):298-310.
- Lowi, Theodore J. and Benjamin Ginsberg. (1994). *American Government: Freedom and Power*. Third Edition. New York: W.W. Norton & Company.
- Monroe, Kristen. (2002). Interdisciplinary Work and a Search for Shared Scientific Standards. *PS: Political Science & Politics*. 35(2):203-205.
- Morris, Christopher W. (1992). Book Review: Justice: Interdisciplinary Perspective. *Journal of Politics*. 56(1):288-290.
- Mousseau, Michael. (2003). The Nexus of Market Society, Liberal Preferences, and Democratic Peace: Interdisciplinary Theory and Evidence. *International Studies Quarterly*. 47(4):483-510.
- Newell, William. (2001). A Theory of Interdisciplinary Studies. *Issues in Integrative Studies*. 19(1):1-25.
- Newell, James and Martin Bull. (2009). Editorial: Truth, Conventional Wisdoms and Interdisciplinarity in Political Science. *European Political Science*. 8(1):1-3.
- Palmer, Monte, Larry Stern, and Charles Gaile. (1974). *The Interdisciplinary Study of Politics*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Pielke, Jr., Roger A. (2004). What Future for the Policy Sciences? *Policy Sciences*. 37(3/4):209-225.
- Rein, Martin. (1983). Value-Critical Policy Analysis. in *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*, edited by Daniel Callahan and Bruce Jennings. 83-111. New York: Plenum Press.
- Ross, Fiona. (2009). Degrees of Disciplinarity in Comparative Politics: Interdisciplinarity, Multidisciplinarity and Borrowing. *European Political Science*. 8(1):26-36.
- Rost, Joseph C. (1991). *Leadership for the Twenty-First Century*. Connecticut: Pareger Publishers.
- Shaffer, Paul. (2009). Book Review: Poverty Dynamics: Interdisciplinary Perspectives. *Journal of Development Studies*. 45(5):823-824.

- Torgerson, Douglas. (1985) Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell. *Policy Sciences*. 18(3):214-61.
- van Dijk, Teun A. (1998). *Ideology: A Multidisciplinary Approach*. London: SAGE Publications.
- Vigoda, Eran. edited. (2002). *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Warleigh-Lack, Alex and Michelle Cini. (2009). Interdisciplinarity and the Study of Politics. *European Political Science*. 8(1):4-15.
- Yates, Douglas T. Jr. (1988). Hard Choices: Justifying Bureaucratic Decisions. in *Ethical Insight Ethical Action: Perspectives for the Local Government Manager*, edited by Elizabeth K. Keller. 76-84. Washington, D.C.: International City Management Association:
- Young, Frank W. (1983). *Interdisciplinary Theories of Rural Development*. Greenwich; JAI Press Inc.

〈논문접수일: 2009.9.7. / 심사개시일: 2009.10.12. / 심사완료일: 2009.11.21.〉

부록: 미국정책학자 대상 설문지

As professor of policy studies at Yeungnam University in South Korea, I am cordially asking you on issues and/or topics of basic theories of policy science as an interdisciplinary perspective.

Actually, this is the survey for my research on the development of some interdisciplinary policy theories. As part one, I wrote a paper on the possibility and directions of interdisciplinary policy theory, and as a succeeding part, I am going to develop the second paper on some theories on the interdisciplinary policy studies.

I am thinking that the interdisciplinary policy theories can be developed within the umbrella of policy science even though some technical solutions of policy problems be relied upon multi-disciplines. And I suggested five topics as shown in the table and that those topics might be developed within the philosophy and paradigm under the name of (the) policy science, not the inter-disciplines.

Please, look over the following table and mark your points and/or observations, and return to my e/mail and/or office fax. I am so appreciating for your comments and suggestions.

My Best Regards:

<Table> Basic Theories of Policy Studies as an Interdisciplinary Perspective

interdisciplinary policy theories	urgent 1 ()	necessary 2 ()	case-by-case 3 ()	unnecessary 4 ()	no-idea 0 ()
issues and topics	scale				
politics in policy sciences	required 1 ()	selective 2 ()	case-by-case 3 ()	unnecessary 4 ()	no-idea 0 ()
democracy in policy studies	required 1 ()	selective 2 ()	case-by-case 3 ()	unnecessary 4 ()	no-idea 0 ()
policy philosophy, ethics, and values	required 1 ()	selective 2 ()	case-by-case 3 ()	unnecessary 4 ()	no-idea 0 ()
policy balancing theory of policy causation, and policy distributive justice	required 1 ()	selective 2 ()	case-by-case 3 ()	unnecessary 4 ()	no-idea 0 ()
policy leadership	required 1 ()	selective 2 ()	case-by-case 3 ()	unnecessary 4 ()	no-idea 0 ()

*If some issues/topics must be added to the central policy theory, please notify: