

政策學의 内容과 限界(I)

—研究方法과 研究內容—

정 정 길

<차례>	>차례
I 政策學의 危機	2. 政策學의 接近方法
II 現代的 政策學의 등장과 그 目的	IV. 政策學의 研究內容과 展開過程
. Laswell의 提案과 現代的 政策學의 登場	1. 政策學이 提供하는 두가지 類型의 知識
. 行態主義의 退潮와 後期行態主義 (Post-Behavioralism)의 登場	2. 政策過程에 대한 處方的 研究의 展開
. 1960年代 後半 政策學의 再出發	3. 政策過程에 대한 經驗的・實證的 研究의 展開
. 政策學의 研究目的과 諸特性	4. 全般的 흐름
III. 政策學의 研究對象과 接近方法	
. 政策學의 研究對象	

I. 政策學의 危機

1960年代 後半부터 1970年代에 걸쳐서 急成長한 政策學은 1980年代에 접어들면서 여러가지 문제점들이 노출되면서 獨立的인 分野로서 的存續 與否에 대한 심각한 위기감이 감돌기 시작했다. 이러한 위기감은 政策學의 기본적 틀이나 Paradigm이 갖추어지기도 前에 特別적으로 增加한 무수한 政策研究들 때문에 共通的인 屬性을 찾을 수 없다는 點에서도 基因하지만 지나치게 다양한側面을 지닌 政策研究들이 많은 사람에게 혼란을 불러 일으키기 때문에 이기도 하다. 그래서 政策學에 대한 비난이나 비판도 政策研究의 内容만큼이나 다양한데, 마치 장님들이 코끼리의 끗음을 만지면서 코끼리에 대한 不平을 하는 것과도 비슷하다.

이유는: 어떻든, 정책학에 대한 비난들은 모두 나름대로의 論理와 妥當性을 지니고 있기 때문에 이를 정확하게 이해하는 것은 정책학의 屬性을 이해하는데 큰 도움이 될 뿐만 아니라, 무엇보다도 정책학의 올바른 方向 定立이나 育成・發展을 위해서 꼭 필요한 작업이다. 그러나, 이들 정책학에 대한 비판을 올바르게 수용・처리하기 위해서는 정책학의 내용에 대한 正確한 이해가 先行되어야 한다. 그래서 이 글에서는 政策學의 내용을 먼저 검토하고 정책학에 대한 비판을 評價하고자 하는데, 다만 紙面 관계상 비판부분은 다음으로 미

룬다.

정책학의 내용을 검토하기 위해서는 現代的 정책학의 등장배경, 研究方法 및 研究對象을 中心으로 기리하고자 하는데, 어느 경우이거나 焦點은, 다음 기회에 자세히 취급할 정책학의 문제점 을 그 뿌리에서부터 이해하고 여기에 대한 해결책을 모색하기 위한 기초자료로서의 성격 을 밝히는데 있다.

정책학에 대한 비난이 1980年代에서만 나타난 것은 아니지만, 1980年代에 와서 그 목소리가 커졌다. 다양한 비판들은 연구대상, 연구방법, 연구目的과 그 目的달성의 정도, 실제의 역할등등에 걸치게 되는데 이것들 하나하나에 대해서도 비판의 구체적인側面은 학자에 따라서 구구각색이다. 이들中에서 심각한 것을 몇 가지만 들어 보면, 먼저 Dror의 비판적 見解로서 Dror 는 最近에 과거의 정책학을 再檢討하면서, 政策決定體制의 “生來的인 無能力” (Built-in Ir capacities)을 들고 現存 정책학의 有用性에 대한 회의감을 표명하고 있다.⁽¹⁾ Golembiewski 는 行政學 Paradigm의 하나로서 政策學을 검토하면서(비록 몇몇 정책연구에 지나치게 으존한 문제가 있긴 하지만) 全體的으로 보아 정책학에 대한 회의적이고 不信의 태도를 숨기지 않고 있다.⁽²⁾ 그러나 무엇보다도 노골적이고 분명한 태도로 政策學의 存在 自體를 否定的으로 보면서 多角度로 정책학의 致命的인 결점을 지적한 것은 Banfield이다.⁽³⁾ 그는 많은 정책학자들이 最近의 정책연구로서 重視하는 政策評價論이나 政策執行論까지 맹렬하게 비난하고 있는데 그의 태도를 한마디로 요약하면 다음과 같은 表現으로 나타낼 수 있다. 정책학자들은 문제를 파헤쳐서 결과적으로 보면 정책결정자가 원하는 “해결책이 아니라 오히려 문제를 創造(Create)하고 있다.”⁽⁴⁾

이러한 비난들이 과연 타당한 것인가? 정책학의 脱出口는 무엇인가? 이에 대한 답변에 앞서, 먼저 정책학의 내용부터 검토하기로 한다.

II. 現代的政策學의 등장과 그 目的

1. Laswell의 提案과 現代的 政策學의 登場

現代的 政策學은 1951년에 발표된 Laswell의 “政策志向”이라는 論文에서 始發된다.⁽⁵⁾ 물

- (1) Y. Dror, “Introduction to Transaction Edition,” *Public Policymaking Re-examined*, (San Francisco: Chandler Publ. Co.) 1983 (Transaction Ed.), pp. vii-xxviii.
- (2) R.T. Golembiewski, *Public Administration As A Developing Discipline* (N.Y.: Marcel Dekker Inc.) 1977, pp. 77-115.
- (3) E. Banfield, “Policy Science as Metaphysical Madness,” in R.A. Goldwin(ed.), *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who Leads?* (Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research) 1980, pp. 1-19.
- (4) Ibid., p. 18.
- (5) H. Laswell, “Policy Orientation,” D. Lerner and H. Laswell (eds.), *Policy Sciences* (Stanford: Stanford U. Press), 1951, pp. 3-15.

론 政策에 대한 인간의 관심과 연구는 人類가 共同體를 형성하면서부터 있었을 것이 틀림 없다.⁽⁶⁾ 가까운 近代에 접어들면 보다 體系的인 정책학의 내용을 볼 수 있는데,例를 들면 경제정책학이나 사회정책의 母體가 된 독일의 後期 역사학파(경제학)들이 중심이 된 講壇 사회학의자들의 주장과 연구들이다.

그러나 이들은 현재 우리가 연구하고 논의하는 現代的 政策學과는 상당한 차이가 있다. Laswell이 주창한 현대적 정책학은 1950년代 이후의 美國的 환경(특히 정치적·사회적)에서 政治學者와 行政學者들이 主導하고 開發시킨 것이다. 그래서, 다분히 政治的·行政的 視覺에서 여러 사회과학 및 자연과학의 이론과 方法을 원용하면서 발전시킨 것이다.

Laswell은 1951년의 「政策志向」이라는 논문에서 정책학적 傾向이 當時 여러 분야에서 進展되고 있다고 지적하면서 크게 두 가지 方向을 지적하였다. 첫째는 政策過程(Policy Process)에 대한 것이고, 둘째는 政策에 필요한 知識(Intelligence Needs of Policy)에 대한 것이다. 첫번째의 것은 政策形成이나 執行에 대한 科學的研究, 即 정책이 어떻게 결정되고 어떻게 집행되는지에 대한 體系的이고 경험적인 연구로서, 사회과학과 심리학의 연구방법⁽⁷⁾을 적용한다⁽⁸⁾ 두번째의 것은 정책결정자들이 이용하는 정보의 구체적 내용과 해석을改善시키는 것이며 政策過程의 合理性(Rationality of Policy Process)을 向上시키는 것으로 사회과학이나 心理學의 영역에만 미루르는 것이 아니다.⁽⁹⁾

Laswell은 이러한 정책학이 그때그때의 눈앞에 닥친 문제가 아니라 사회속의 인간이 부딪치는 근본적 문제에 초점을 두게 되고 人間의 존엄성을 충분히 실현시키기 위한 知識의 개발에 重點이 놓여질 것으로 展望하면서 이를 강조하여 民主主義의 정책학이라고 하였다.⁽¹⁰⁾ 여기서 Laswell이 정책학에 기대하는 꿈을 볼 수 있다. 이러한 研究目的을 지닌 정책학의 연구법으로서 Laswell은 1951년도의 논문에서 세가지를 지적하였는데 참고로 두가지만 보면, 첫째 정책과정이 검토되는 방법론으로서 1次, 2次 세계대전기간에 개발된 計量的方法을 강조하고, 둘째 政策研究의 결과로서 Keynes와 Hansen의 巨視경제모델을 例로 들면서 모델作成으로부터의 結實들에 대하여 지적하고 있다.⁽¹¹⁾

(6) Dunn과 같은 사람은(W. Dunn, *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981, pp. 7-31) 古代부터 따져서 현대의 1980년까지의 여러가지 연구를 정책학의一部로 보면 그 이야기하고 있는데, 이런式으로 따지면 아무리 과소평가하더라도 丁茶山 등의 實學派들의 구는 우리나라에서의 정책연구에서 빼놓을 수 없는 중요한 연구일 것이다. 그러나 이들은 현대적 의미의 一即 다음에서 보는 독립된 분과로서의 政策學의 내용으로 보기는 어렵다.

(7) 科學的方法을 의미함.

(8) Laswell, op. cit. pp. 3-4; Laswell, *A Preview of Policy Sciences* (N.Y.: American Elsevier Publ. Co.), 1971, p. 1.

(9) Laswell, op. cit., pp. 3-4.

(10) Id., pp. 8-10.

(11) Id., pp. 4-8.

Laswell은 1956년의 미국정치학회회장연설에서 동료정치학자들에게 人間社會의 근본문제(원자탄, 어너지不足可能, 정보통신혁명의 가능성과 위험등)에 보다 적극적인 관심을 갖고 분석·검토할 것을促求했다.⁽¹²⁾ 그러나 이러한 Laswell의 提言은 1950年代當時에 美國政治學界를 훔쓸었던 行態主義革命에 밀려나고 말았다. 이러한 行態主義革命만이 아니라 분명하지는 않지만 여러가지 理由가 겹쳐서 早期의 政策學的 노력은 더 계승되지 못하고 말았다. 그러나여, 行態主義가 여러가지 흔적을 남기고(일부는 극히 바람직스럽고, 일부는 문제가 되는) 위세가 수그려진 1960년대末에 와서야 비로소 政策學은 再出發하게 되었고⁽¹³⁾ Laswell과 Dror의 노력이 빛을 보게 된다.

2. 行態主義의 退潮와 後期行態主義(Post-Behavioralism)의 登場

1) 行態主義의 政治學

1960년代 후반에 와서 美國의 政策學이 갑자기 맹렬한 기세로 발전하게 된 것은 美國의當時 社會·經濟·정치적·狀況과 行態主義의 政治·行政學이 지닌 弱點이 결합되어 나타난 극단적인 結果이다. 이를 이해하기 위해서는 行態主義의 政治·行政學의 내용을 이해하여야 한다.

행態主義(Behavioralism)는 論理的 實證主義를 哲學的 背景으로 하여 사회과학 전반에 걸쳐 새로운 ү 구대상과 연구방법을 주장한 것으로 多樣한 측면을 지니고 있다. 그러나 여기서는 政策學의 發達과 관련된 行態主義의 측면만 검토하기로 한다. 即, 1960年代後半期부터 정책문제 해결을 위한 知識의 제공에 政治·行政學이 큰 공헌을 하지 못하게끔 만든 行態主義의 약점과, 정책학의 方法論에 커다란 기초가 되는 行態主義의 科學的 方法論을 重點적으로 검토하기로 한다.

행態主義는 첫째 研究對象面에서의 特徵과 둘째 研究方法論에서의 特징面에서 검토될 수 있다.⁽¹⁴⁾

행態主義의 核心的 研究對象은 人間의 行態(Behavior)이다. 정치학적 行態主義에서는 政治의 行爲者이 行態에, 行政學의 行態主義에서는 行政의 行態가 연구의 焦點이 된다. 이러한 行態의 研究는 行態主義 以前까지의 傳統的政治學 또는 韓政學과 차이를 보이는데,⁽¹⁵⁾ 傳統的政治學은 다분히 制度(Institution) 中心의 연구였다. 例를 들면 政治制度로서 民主制度, 獨裁制度만이 아니라 英國式의 議會民主主義에 입각한 議員內閣制度와 美國式의 엄

(12) H.D. Laswell, "The Political Science of Science," *APSR* Dec. 1956, pp. 961-979.

(13) G. Brever and P. deLeon, *The Foundations of Policy Analysis* (Homewood, Ill.: Dorsey Press), 1983, p. 8.

(14) A.C. Isak, *Scope and Methods of Political Science*, (Homewood; Ill.: Dorsey Press), 1981, pp. 40-43.

(15) 정치학의 서의 행태주의는 흔히 Chicago의 C. Merriam이 創始者로 알려져 있는데, 이교수가 행정학에서의 행태주의 창시자인 H. Simon, 그리고 정책학의 주창자인 H. Laswell(이사람이 행태론자 침은 정책학에 큰 영향을 미치는 사실로서 뒤에 검토하게 될 것이다), V.O. Key Jr., D. Truman등의 거장들을 제자로 키워, 미국정치학계에 Chicago학파를 탄생시켰다.

격한 三權分立에 입각한 大統領中心制, 그리고 三權分立 정치제도 下에서의 大統領, 國會, 司法府의 權限과 그 限界 등등이 연구대상이었으며 國會 하나만을 보더라도 本會議, 常任委員會 등의 內的構造(Structure) 등등이 制度中心의 연구에서 연구대상이 되는 것이다. 이에 北에서 行態主義에서는, 例를들면, 法的으로 同一하게 부여된 權限이지만 大統領에 따라 그 權限行使가 엄청나게 틀리는 현상에 주목하여 강력했던 Roosevelt 대통령의 行態와 弱했던 Eisenhower의 行태를 설명·이해하려고 하였다. 國회의 내부구조가 아니라 國회의 活動, 即 以 實名制 예금제도는 否決되고, 租稅減免法은 통과되는지를 연구대상으로 한다. 二.래서 전통적 정치학에서는 制度, 公式的役割등이 重視되는데 비해서 行態主義에서는 制度의 움직임이나 制度內의 人間의 行態, 그리고 實際의 行動을 重視하는 것이다.⁽¹⁶⁾

人間의 行態研究는 集團의 行動보다는 個個人의 行動을 더욱 연구하는 경향이 있다. 이것은 集團은 개인의 集合에 불과하다는 方法論의 個個人主義를 고집해서 라기보다는 연구의 편의성 때문인 것 같은데, 여하튼 制度論者들이 구조, 정치권력, 권한과 책임등을 연구하는데 比較해서 行태주의자들은 의견이나 태도, 個性, 人間의 物理的行動등을 주로 연구하게 된다. 後述하듯이 行態主義의 政治學에서 가장 많이 연구된 것이 個個人들의 投票行態에 관한 것이다.⁽¹⁷⁾

行態論의 두번째 특징은 그 研究方法에서 찾을 수 있다. 行態論은 科學的方法을 강조한다. 行態論이 주장하는 과학적 방법에 대해서는 사람에 따라 그 해석이 다르다. 가장 극단적으로 엄격한 自然科學的方法을 주장하는 경우와 융통성 있게 경험적이고 體系的인 연구방법을 의미하는 것으로 보는 경우도 있다.

어느 경우이거나 科學的方法은 經驗的(Empirical)·客觀的 현상을 대상으로 法則을 定立하는 論理에 따르는 것으로 要約될 수 있다. 첫째, 경험적·객관적 현상을 취급하기 때문에 神나 영감 등등의 경험하기 어렵거나 또는 특수한 사람들만이 경험한 현상은 연구대상에서 제외되는 것이다. 둘째, 법칙을 定立하기 위해서 假說을 세우고 경험적 자료를 수집하여 이를 검증하는 절차와 논리를 따르게 되는데 이것은 사회조사方法論이나 統計學에서 자주히 취급하고 있는 것과 같다. 가설의 검증에서는 計量化가 중요해지는데 例를 들어 보면 步和黨에 대한 지지도가 所得이 많을수록 높아진다는 가설을 검증하기 위해서 다음과 같은 조사를 했다고 가정할 수 있다. <表 1>에서 보면 소득이 많은 사람일수록 공화당 지지

(16) 좀 어려운 표현이지만 行태주의자들은 制度라는 것도 定型化된 行態類型들의 組合에 不過하다고 본다. 위에서 본 정치제도에 관한 것은 憲法에서 깊이 연구되고 있는 것으로서 이렇게 制度의 研究가 되면 法學의 接近이 유용한 결과를 낳기 때문에 1930년代까지의 美國 政治학계에서는 법학자들이 政治學會長직을 맡는 등 큰 역할을 하였다. 한편 행정학에서도 1950년대 이전에는 Goodnow, Willoughby 등의 行政法學者들이 커다란 기여를 하였던 것이다.

(17) 그러나 後期行態主義에서 맹렬한 비난을 받은後, 行태주의는 쉽게 연구될 수 있는 것만 아니라 全般的으로 중요한 제도, 기관의 行태등등을 연구하게 되어(지금도 연구하고 있으며) 政治학에 필요한 여러가지 정책과정상의 지식을 제공하고 있다. 이것은 뒤에서도 언급될 것이다.

〈表 1〉 공화당지지도와 소득수준

	소 득	공화당지지
홍 길 동	20만원	50점
이 갑 돌	30만원	60점
김 갑 순	40만원	70점

도 (例를 들면 100점 滿點으로)가 높아짐을 알 수 있고, 이것이 정확한 사실이라면 소득이 많을수록 공화당 지지도가 높아진다는 가설은 옳은 것으로 판정된다. 이때 計量的인 측정을 잘못해서 세사람의 공화당 지지도를 모두 60點으로 측정(조사자가 잘못했거나, 세사람이 거짓말을 했거나) 했다고 해보면, 소득이 높은 사람이나 낮은 사람이나 모두 공화당지지도가 똑같은 것으로 나오게 되어 원래 가설을 옳지 않은 것으로 판단할 것이다. 즉, 計量化가 잘못되면 원래 가설은 틀린 것으로 잘못 판정하게 된다. 정확하고 엄밀한 計量化가 과학적 가설 建立(即 과학적 法則定立)에 필수적인 것이다.

以上과 같은 方法上의 특징은 결국 경험적・實證的(Positive) 方法이라고 말할 수 있는데 이는 政治哲學 등이 取하는 관념적・規範的(Normative) 方法과 대립된다. 政治哲學에서의 규범적 접근은 道德的・倫理的 價值判斷에 의하여 政治가 어떻게 되어야 하는가(Sollen—當爲)를 밝히려고 하는데 (行態主義에서의) 실증적 접근은 경험적 事實判斷에 의하여 政治가 실제 어떻게 되고 있는가(Sein—存在)를 밝히려는 것이다. 그래서 後者가 假說檢證의 論理 등 科學的方法을 따르게 되는데 比해서, 前者は 다음과 같이 進行된다. 即 政治의 最終目的은 무엇이 되어야 하는가? 사회정의의 실현인가? 平等의 확보인가? 最大限의 個人自由의 現장인가? 等등의 政治의 最終目標에 대한 判斷을 하고 이를 실현하기 위해서 政治制度등이 어떻게 되어야 하는가? (Plato의 理想國家, Marx의 共產社會 등)등에 대한 답변을 얻으려고 한다. 그래서 最終가치를 설정하고 이로부터 논리적 類推를 통해 정치적 제도등에 대한 내용을 연역적으로 도출하려고 한다. 이에 비해서 實證的 方法은 現실의 世界가 어떻게 되어 있는지 흘어진 사실들을 관찰하여 이로부터 이를 모두에 通하고 있는 規則性(Regularity)이나 法則을 찾아내려는 귀납적 方法을 쓰게된다. 行態主義는 경험적・실증적 方法에 따르기 때문에 事實判斷이 아닌 價值判斷은 科學에서 피해야 할 作業으로 생각한다. 무엇이 옳고 무엇이 그른지에 대한 判斷을 회피하기 때문에 價值(Value) 문제를 연구대상에서 重視하지 않는 결과를 가져왔다.

以上에서 之 세가지의 특징, 即 연구 대상에서의 人間行態의 強調, 연구방법에서의 科學的方法과 計量化, 그리고 價值判斷의 회피와 價值문제의 輕視등은 결합되어 바람직스럽지 못한 결과도 가져왔는데 政治學의 研究를 非政治的인 人間의 心理현상이나 이를 左右하는 要素등의 現象에 치중하게 하고 보다 중요한 정치현상의 연구를 경시하게 한 것등이다⁽¹⁸⁾.

(18) 行態主義 정치학에 대한 가장 훌륭한 批判은 C. McCoy and J. Playford (eds.) *Apolitical*

물론 行態主義 政治學은 많은 업적을 產出했고, 또 지금도 產出하고 있지만, 政策學과 관련시켜 볼 때 投票行態의 연구등은 현실정치에서 보다 切實했던 정책문제의 해결이나 정치의 보다 本質的인 측면(政治權力이나 制度의 장치의 중요성등)을 경시하게 한 경향이 있는 것이다 중요한 문제를 연구한 것이라기보다 오히려 계량적이고 과학적 方法을 손쉽게 적용할 수 있는 현상을 집중적으로 연구하게 되어 目的이 아니라 方法이 對象을 결정하는 主客顛倒의 현상이 나타난 것이다.⁽¹⁹⁾

2) 1960年代 美國社會의 混亂과 後期行態主義의 등장

1960年代는 美國社會가 엄청난 혼역을 치른 시기였다. 무엇보다도 흑인폭동과 월남전에 서의 韓戰이 主된 原因이었다. 白인의 지나친 차별대우 때문에 견디다 못한 黑人们이 美國의 主要大도시의 곳곳에서 폭동을 일으켰으며, 이 폭동은 軍隊가 출동되어서야 겨우 진압될 정도여서 엄청난 충격을 미국사회에 남기게 되었다. 한편 越南戰에 깊이介入한 美國은 戰爭의 상황이 好轉되지 않은 상태에서 세계적 여론의 비난을 받아 反戰派의 데모와 항의 및 강제 징병에 대한 젊은이들의 저항등으로 大學街는 혼란의 极에 달하게 되었다. 특히 젊은이들이 월남전에 투입되는 노력으로 黑人등 下流層의 福祉向上을 주장하게 되어 黑人폭동과 월남전은 서로 얹혀서 1960年代 美國사회를 혼란 속으로 몰아 넣었다.

이러나 혼란을 극복하기 위하여 美聯邦政府는 흑인 폭동의 원인, 이를 극복하기 위한 對策등을 탐색하게 되었고, 政治學, 行政學者들의 도움을 요청하게 되었다. 그러나 1950年代부터 訓起기 시작한 行態主義의 선봉은 1960年代 前半까지도 정치학계를 암도하고 있었고 投票行態등의 行態主義的研究는 당면한 문제해결을 위하여 아무런 도움이 되지 못했다. 문제의 파악과 그 대책의 수립은 人間의 行態中心이 아니라 社會問題center의 연구를 요구하고 사실판단에 의한 순수이론적 구축을 도모하는 과학주의가 아니라, 사실판단과 價值判斷의 綜合에 의한 처방적지식을 要求하는 것이었으므로當時의 行態主義는 이를 위해서 도움이 되지 못했던 것이다. 현실문제 해결에 도움을 주지 못하는 이러한 결점은 흔히 現實適合性(Relevance)의 결여로 지적되는 行態主義 最大의 弱點이다.

1960年代 中半부터 Johnson 行政府가 “위대한 社會”的 건설이라는 기치를 내걸고 흑인을 비롯한 下流層의 福祉向上을 위하여 社會福祉政策을 大大的으로 추진하게 되면서 이의 推進에 知的支援을 크게 제공하지 못하는 政治學에 대한 비판은 젊은 政治學者들 사이에 高潮되기 시작하였고, 드디어 1960年代末에 D. Easton은 「政治學에 새로운 革命」으로서 後期

Politics (N.Y.: Thomas Y. Crowell Co.), 1961) 한편 행태주의 정치학에 대한 대강의 내용을 읽기 위해서는 다음의 冊이 좋다. D. Easton (ed.), *Varieties of Political Theory* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.) 1966, James C. Charlesworth (ed.), *Contemporary Political Analysis* (N.Y.: Free Press) 1967.

(19) 이러한 주장은 특히 後期行態主義가 行태주의를 비난하기 이전의 時期(1950~1960年代까지)에 해당되는 것이며, 현재도 이 경향이 존재하고 있다.

行態主義(Iost Behavioralism)가 시작되었음을 선언하게 되었다.⁽²⁰⁾ Easton은 이 논문에서 後期行態主義革命의 성격을 “現實性의 信條”(Credo of Relevance)라고 한마디로 표현하고 이를 일곱가지로 나누어서 자세히 검토하였는데, 要旨는 위에서 본 행태주의의 문제점들이다. 첫째, 정교한 과학적 방법을 적용할 수 있는 것을 연구대상으로 삼기보다는 현재 급박한 사회문기의 해결에 의미가 있고, 적절한 研究가 있어야 한다. 둘째, 가치에 대한 연구와 새로운 가치의 개발도 政治學의 연구대상이 되어야 하며, 셋째, 人類의 價值를 보호하고 사회를 改革하는데 관여하는 것이 政治學者의 任務이다.

이상에서 본 바와 같이 行態主義에 대한 批判으로 시작되는 後期行態主義는 科學的 方法을 포기하는 주장은 아니다. 오히려 과학적 방법과 기법을 중요한 社會問題・政治問題 해결에 적극·하려는 것이다. 줄여서 말하면, 심각하게 政策志向(Policy Orientation)을 도모하자는 것◦ 있다.⁽²¹⁾

3. 1960年代 後半 政策學의 再出發

後期行態主義는 이와같이 政策研究를 그 核心으로 하였다. 褐色인들의 Slum化한 주거환경을 개선하기 위한 住宅政策 및 新도시 개발정책, 低所得層 어린애들의 早期無償교육의 실시, 저소득·등의 住居地域 학교에 대한 支援, 아버지 없는 家族의 어린애 手當支給, 失業手當制度의 실시 등 무수한 정책적 사업의 내용, 추진방법등등이 연구되기 시작하고 이를 위한 研究資金이 쏟아져 들어오게 되었으며 정책학 교육을 위한 大學院이 설립되거나 정책학 교과목이 강화되는 등 1960年代 後半期부터 정책학은 갑자기 폭발적인 성장을 시작하였다. 以後 1970年代에 접어들면서 도시문제, 환경문제, 공해문제, 에너지문제 등등은 문제 中心의 정책학을 더욱 急速하게 발전시켰다.

이러한 가운데 Laswell은 자신의 회기적 논문이 발표된지 20년만인 1971년에 발간한 冊에서 사회과학들이 충분히 “선회하게”(turned around) 되었다고 술회하고 있다.⁽²²⁾ 이 冊에서 그는 정책학의 두가지 目的을 되풀이하면서(即 政策過程에 대한 경험적 지식과 정책과정에서 필요한 지식의 제공)⁽²³⁾ 정책학이 추구해야 할 세가지 기본 屬性을 제시하여 이들을 자세히 검토하고 있다. 이들은, 첫째, 意思決定이 보다 큰 社會的 過程의 부분에 해당됨을 뜻하는 脈絡生(Contextuality), 둘째 問題志向性(Problem Orientation), 세째는 이용되는 方法 등의 多樣生(Diversity)이다. 이들은 後述할 기회가 있을 것인지만, Laswell은 계속해서 政策의 知的 過程과 그에 필요한 정책기준, 정책학의 專門職業的 獨立性(Identity) 문제, 政策分析家의 教育에 이르기까지 과법한 분야에 대하여 비교적 상세히 논의하여 정책학의 틀

(20) D. Eaton, "The New Revolution in Political Science," *APSR*, Dec. 1969, pp. 1051-1061.

(21) Isaak, op. cit., p. 45.

(22) Laswell, op. cit. (1971), p. xiii. Dror도 후술하는 1968년의 冊에 정책연구가 활발하게 진행되고 있음을 지적하고 있다.

(23) Ibid., n. 1.

을 제작하려고 노력하다.

1960年代 後半부터 政策研究가 갑자기 증가하였지만 政策學에 대한 共通의인 틀이 마련된 것은 아니었으므로 그 내용이 극히 다양했다. 이렇게 多樣한 정책연구들 中에서 政策學의 독자적인 틀을 마련하기 위한 노력도 위에서 본 Laswell을 비롯한 여러학자들에 의하여 추진되었는데, 그 中에서 Dror의 공헌을 빼놓을 수 없다.

Dror는 1968년도와 1971년도에 세권의 중요한 책을 잇달아 발표하여⁽²⁴⁾ 政策學의 패러다임 (Paradigm)⁽²⁵⁾을 제시하려고 노력하였는데 주된 내용은 다음과 같다.⁽²⁶⁾

첫째 정책 학의 目的是 社會指導體制(Societal Direction System), 특히, 政策決定體制에 대한 理解를 增進시키고 이를 改善시키는 것이다.⁽²⁷⁾ 이것은 보다 나은 정책결정을 위해서 인데, 정책학은 그 때문에 보다 구체적으로 바람직한 정책결정을 위한 方法(Methods), 지식(Knowledge), 그리고 體制(System)에 직접적인 관심을 지닌다. 그래서 정책학은 個別政策의 實質的內容(例를 들면 교통정책을 위해서 얼마만큼 지하철 건설을 해야 하는지 등)에 대해서는 직접적인 관심이 없다.⁽²⁸⁾

둘째, 위의 研究目的에 따라서 具體의인 研究의 焦點은 다음에 있다. 代案의 開發, 대안의 비교·선택을 위한 政策分析, 政策決定의 戰略(Mega-Policy Making: 革新的인 것이나 아니면 점진적改善이거나, 많은 위협을 무릅쓰느냐 않느냐 등등) 기본 정책결정(Meta-policy Making: 政策決定體制의 設計, 정책결정자의 資質向上, 情報와 意思傳達網의 구성·개편 등) 등이다.⁽²⁹⁾

셋째, 위의 두번째 내용을 보다 체계적으로 파악할 수 있고, 정책 학의 내용을 구체적으로 선택하니 연구대상들의 相互關係를 밟히고 나아가서 현실의 정책결정을 分析·評價하기 위한 틀로서 政策決定에 대한 最適模型(Optimum Model)을 제시했는데, 基本政策決定段階, 政策決策段階, 정책결정 以後段階의 세가지局面으로 크게 나누고 이들을 자세히 설명했다.⁽³⁰⁾

넷째, 정책 학은 方法論上 處方的接近(Prescriptive Approach)을 채택하며, 따라서 純粹研究와 應用研究(Applied Research)를 연계시키고 역사적인 접근도 하며 沢學問的(Inter-

(24) Dror의 세 책은 다음과 같다. *Public Policymaking Re-examined*, (Scranton: Chandler Pub. Co.), 1968. *Ventures in Policy Sciences* (N.Y.: American Elsevier) 1971(a), *Design for Policy Sciences*, (N.Y.: American Elsevier), 1971(b).

(25) 이것은 연구목적, 연구대상 및 그에 적합한 方法論 등을 中心으로 하는 學問의 기본屬性과 틀을 의미하는데 흔히 原型이라고 번역한다.

(26) Dror, op. cit., 1968, Chapt. 1~2 1971(a): Chap. 2 1971(b): Chap. 8.

(27) Dror, op. cit., 1971(a): p.14, 1971(b): p.51.

(28) Dror, op. cit., 1971(b): p.51.

(29) Dror, op. cit., 1968: pp.8-9, 1971(a): p.14.

(30) Dror, op. cit., 1968: pp.19-22, 163-196.

Disciplinary)인 접근을 한다.⁽³¹⁾ 이 方法論은 우리가 채택하는 것으로 뒤에서 자세히 논의 될 것이지만, 이와 관련하여 Dror의 공헌 몇 가지만 지적한다. Dror는 정책학에 원용되는 學問들 특히 行態科學과 管理科學에 대해서 정책학적 관점에서 자세히 비판하고 있는데⁽³²⁾ 後者에 대해서는 그 微視的 성격을 前者에 대해서는 앞에서 본 行態主義의 문제점을 주로 지적하고 있다. 그러면서도 정책학은 이들 과학을 충분히 활용하고 여기에 追加的으로 필요한 접근 방법을 개발해야 한다고 강조한다.⁽³³⁾

Dror의 上記주장은 정책학을 하나의 포괄적이고 독립된 학문으로 성장시키기 위한 여러 가지 要素들을 내포하고 있어 키다란 공헌을 한 것임에 틀림없지만, 反面에 지나친 포괄성은 정책학의 범위를 과대팽창시킬 가능성성이 있고 政策決定體制에 대한 研究의 지나친 강조는 政治學·憲法學등의 연구로 깊이 빠지게 할 우려가 있는 등의 문제점도 지나고 있다. 한편 政策決定局面을 강조하여 집행이나 評價가 상대적으로 弱化된 感이 있으나 이것은 1960년代末까지의 主된 관심이 정책결정局面이었기 때문이므로 Dror를 비난할 수는 없다.

4. 政策學의 研究目的과 譜 特性

정책학의 궁극적 연구目的은 Laswell이 잘 지적하고 있다. 정책학의 最終目的은 人間社會의 근본적 문제 등을 해결하여 人間존엄성을 보다 充分하게 實現시키는 것이며 이것이 政策學에 照明될 때는 民主主義의 政策學으로 표현된다. 이러한 궁극적目的을 실현하기 위해서 中間段階인 中間目標로서 政策過程의 合理性⁽³⁴⁾을 제고하는 것이며, 구체적으로 보면 바람직한 政策決定(政策問題의 올바른 파악, 그 문제해결을 위한 최선의 수단선택 등), 바람직한 政策執行, 바람직한 政策評價를 위하여 필요한 지식을 제공하는 것이 直接적目的이다. 이러한知識을 Laswell은 두가지로 나누었는데, 첫째, 정책과정에 대한 實證的·科學的知識이고, 둘째, 정책과정에서 필요한 知識이다(Laswell, 1951:3-4). 이를 圖示하면 다음과 같다.⁽³⁵⁾

정책학은 이상과 같은 研究目的을 지나고 등장하여 앞에서 본 바와 같이 60년代 美國社會의 混亂속에서 현실문제 해결을 위하여 急成長하게 되었으므로 몇 가지 특성을 지니는데 Laswell과 Dror의 주장을 통해서 이들을 要約하면 다음과 같다.

첫째, 政策學은 정책문제 해결이라는 실천적인 目標⁽³⁶⁾를 지나고 있으므로 問題志向的(Program-Oriented)이다.

(31) Dror, op. cit. 1968: pp. 22. 1971(a): pp. 15-16. 1971(b): pp. 51-52. Dror는 그후에도 이들을 강조하였는데, 특히 최근에는 역사적 접근을 크게 강조하고 있다. Y. Dror, "New Advances in Public Policy Teaching," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, No. 3 (1983), pp. 449-454.

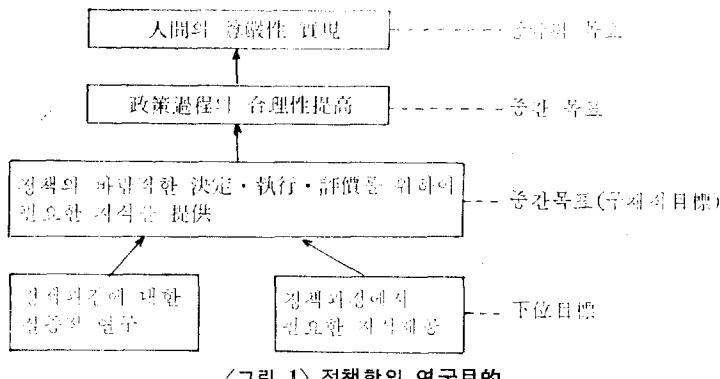
(32) Dror, op. cit., 1971(b): pp. 7-16.

(33) Ibid., p. 50.

(34) 여기서의 合理性은 보다 바람직한 것을 의미하는 것이다.

(35) 위의 〈그림 1〉에서 정책학의 下位目標에 대해서는 다음에서 자세히 검토한다.

(36) 위의 〈그림 1〉에서 보면 정책과정의 合理性 제고中에 바람직한 정책결정이 핵심에 해당된다.



〈그림 1〉 정책학의 연구目的

둘째, 그래서 문제 해결에 필요한 理論·論理·技法 등을 여러 學問分野로부터 받아들이고 이를 活用하므로 洵學問的(Inter-Disciplinary)이고 方法論上多樣性을 지니며, 時·空的狀況이나 歷史性을 강조하는 脈絡性(Contextuality)을 띤다.

셋째 : 가치판단을 위한 規範的(Normative) 接近과 사실판단을 위한 實證的(Positive) 接近을 융합하여 處方的接近을 試圖한다. 그래서 純粹科學과 응용과학의 논리를 융합하려고 한다.

以上의 특성을 보다 구체적으로 이해하기 위해서는 政策學의 연구대상 및 方法論등을 검토해야 한다.

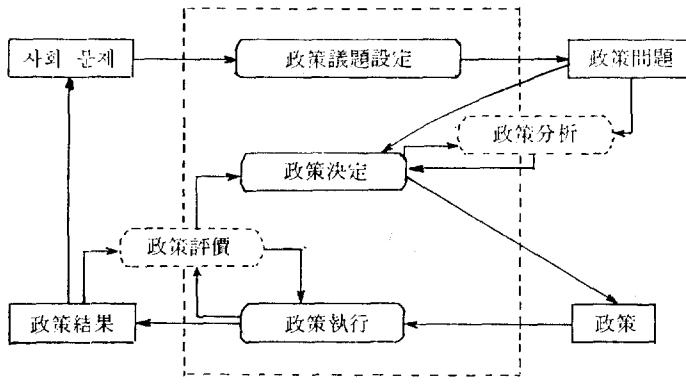
III. 政策學의 研究對象과 接近方法

1. 政策學의 研究對象

政策學은 政策을 研究하는 학문으로 생각할 수 있다. 정책은 「바람직한 社會狀態를 이루려는 政策目標와 이를 달성하기 위하여 필요한 政策手段에 대하여 權威 있는 정부기관이 公式的으로 결정한 基本方針」이라고 볼 수 있는데, 여기서 바람직한 社會狀態는 社會問題가 해결되거나 감소된 상태를 의미하는 경우가 많다.⁽³⁷⁾ 그래서 정책은 사회문제의 해결을 정책目標로 하여 이를 달성하기 위한 政策手段을 그 내용으로 할 때가 많다. 그래서 정책학은 問題志向性을 띠고 있는 것이다.

그런데 政策學을 研究하는 目的은 정책과 직접 관련시켜 보면 문제를 가장 바람직스럽게 해결 하는데 있고, 이를 위해서는 問題解决에서 최선의 수단을 선택하는合理的 政策決定만이 아니나 그 이전에 문제의 올바른 파악에 입각한 政策目標의 올바른 설정을 위해서 필요한 연계도 있어야 하며, 결정된 政策手段을 올바르게 執行하며, 그 결과로서 처음 해결하려고 시도했던 사회문제가 어느 정도 해결되었는지를 정확하게 판단하는 方法도 연구해야 한다. 이들은 결국 政策過程(Policy Process) 上의 여러가지 活動들을 研究하게 됨을 뜻

(37) 학제에 따라서 달라지는데 구체적인 내용은 여기서 생략한다.



〈그림 2〉 政策過程

하는데, 그래서 정책학은 政策을 그 核心的 對象으로 하되 이와 직접 관련된 政策過程의 諸側面이 모
드 研究對象이 되는 것이다.

정책학의 연구대상을 파악하기 위하여 가장 간단한 틀로서 政策過程의 諸側面을 나타내면 다음 〈그림 2〉와 같다.

이 그림에 대해서는 政策過程에서 자세히 논의되겠지만, 간단히 要旨만 검토하기로 한다. 원래 政策是 현실문제 해결을 當面課題로 出發하였음은 이미 본 바와 같다. 우리사회에는 해결해야 할 무수한 문제가 存在하는데 이것이 社會問題이다. 이들 中에서 一部는 정부에서 政策的 해결을 위하여 신중한 검토를 하게 되는데 이렇게 검토하기로 決定한 사회문제를 政策問題라고 한다. 이때 社會問題 中에서 一部를 정책문제로 채택하고 다른것은 放置하기로 결기하는 活動을(即, 社會問題를 검토하기로 決定하는 行爲를) 政策議題設定이라고 부른다. 예를 들면, 과거 產業革命初期의 영국에서 탄광노동자들이 열악한 노동환경에서 일하며 炭鉱主들에게 심하게 착취를 당해도 이를 政策問題로 채택하여 거론하지 않았으며, 최근까지만 해도 심한 工場公害問題가 정책문제로 거론되지 않았던 것과 같다.

어떤 문
자 가 政策問題로서 거론되면 이를 해결하여 달성할 政策目標를 설정하고 이 目標를 달성할 수 있는 여러가지 代案들을 고안·검토하여 하나의 정책대안을 채택하게 되는데, 이 모
드 活動이 정책결정이며, 이 결과로서 나오는 產出物이 政策이다. 이때 보다 바람직한 政策決定을 위하여 수행되는 知的作業이 政策分析이며,⁽³⁸⁾ 이는 政策決定에 필요한 知識을 제공한다.

决定된 政策은 보다 구체화되어 현실적으로 實現이 되어야 하는데 이 정책의 實現活動을 政策執行이 나고 부르며, 이 결과 政策目標가 달성되는 등의 政策效果와 執行을 위해서 사용된 社會的 價值인 政策費用등의 政策結果가 다시 政策環境으로 나가게 된다. 이 政策結

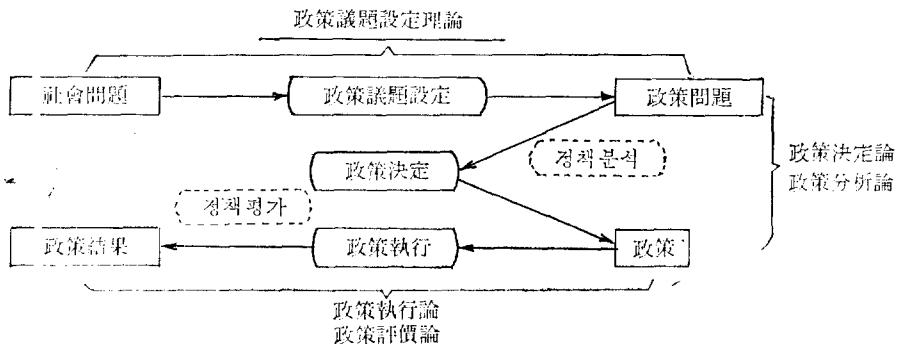
(38) 이것
원래 의미의 정책분석인데 최근에는 다음에 보는 정책평가까지 포함시켜 넓은 의미로 사용되는 경우가 많다.

果中에 政策目標의 달성을 처음에 해결하고자 했던 社會問題를 해결하거나 減少시키는 등의 영향을 미치게 된다. 이때 정책집행과정의 諸側面을 검토하여 보다 바람직한 執行戰略을 제공하려는 知的 作業이 정책평가의 一部이며, 집행결과 정책效果의 發生與否를 검토하는 것이 또 다른 重要한 정책평가 作業이다. 政策評價는 政策의 終結이나 修正 등을 위한 知識을 提供하여 정책결정에 기여를 하게 된다.

그래서 <그림 2>에서는 사각형 속에 환경에 존재하거나 정치체제가 환경으로 내보낸 產出物이 표현되어 있고, 이들은 前段階 政策活動의 產出物이자 다음 段階 정책활동의 投入으로서 關係를 하게 된다. 타원형 속에는 정책과정의 核心的인 政策活動이 포함되어 있는데, 點綫으로 나타낸 타원형 속에는 각 政策活動에 知識을 제공하는 知的活動이(흔히 넓은 의미의 分析이라고 불린다) 들어있다.

<그림 2>에 나타난 政策活動(政策議題設定, 政策決定, 政策執行), 政策活動에 필요한 知的作業(政策分析, 政策評價)은 모두 政策學의 研究對象이 되는데, 이때 이러한 活動이나 作業 그 자체를 연구하기도 하고, 또는 그 과정을 연구하기도 한다. 한편 사각형 속에 들어 있는 投入(Input)이나 產出(Output), 即 社會問題, 政策問題, 政策 및 政策結果도 당연히 포함시켜 연구하게 된다.

이러한 政策過程上의 政策活動이나 投入・產出에 대한 政策學의 研究내용은 대강 다음 <그림 3>과 같이 정리될 수 있다. ⁽³⁹⁾



<그림 3> 政策過程에 대한 政策學의 내용

2. 政策學의 研究方法

1) 多樣한 研究方法과 接近方法

Laswell, Dror 등 政策學者들은 모두 政策學의 研究방법이 다양함을 강조한다. 그래서 政策學의 研究方法들을 體系의으로 분류・정리하는 것이 극히 어렵다. 위에서 본 정책과정의 一側面만을 研究대상으로 하더라도 그 研究방법은 다양하다. 이러한 여러가지 研究방법들

(39) 여기에 나타난 이론은 1980年代中半까지의 이론들이다. 물론 앞으로 얼마든지 다른 이론들이 추구될 수 있는데, 예를 들면 <그림 3>의 왼쪽부분에環流이론(단순한 정책종결론등이 아니라 포괄적인 이론으로서)등이 성립될 수 있는 것과 같다.

은 구체적인 내용을 검토할 때 언급되겠지만, 방법들을 적용하는 경우를 대강 파악하기 위해서 흔히 말하는 接近方法(Approach)을 검토할 필요가 있다. 接近方法에 따라 구체적인 연구방법들이 달라지기 때문이다.⁽⁴⁰⁾

政策學의 접근방법은 크게 두가지로 나눌 수가 있는데, 첫째는 經驗的・實證的接近(Empirical-Positive Approach)이고 둘째는 規範的・處方的接近(Normative-Prescriptive Approach)이다.

2) 經驗的・實證的接近

經驗的 實證的 接近方法은 行態主義에서 채택하는 科學的方法과 거의 같은 意味로 쓰인다. 다만 여기서의 경험적・실증적 접근은 엄격한 科學的方法에 의한 法則의 定立만이 아니라 事實에 대한 記述의 묘사(Descriptive)도 포함하는 뜻으로 사용하기로 한다. 좀더 구체적인 검토를 하기로 한다.

경험적・실증적 方法은 경험한 사실을 연구 대상으로 하기 때문에 存在(Sein)에 대한 研究이다. 이러한 接近의 가장 初步的인 것은 사실의 記述이다. 예를 들면 政策問題의 내용이 무엇이며, 그 문제로 인하여 피해를 입는 사람의 數字가 얼마만큼이며 이 문제를 해결하기 위해 누가 무슨 代案을 제시하였으며, 最終적으로 선택된 代案은 무엇이며, 이것이 실행되기 위해서 무엇을 했는가 등을 사실 그대로 나타내는 것이다. 政策活動등을 中心으로 하는 政策過程에 대한 記述은 政策過程에서 무슨 일이 일어나고 있는지를 이해하기 위해서 필수적이다.⁽⁴¹⁾

경험적・실증적 접근방법이 보다 치밀하고 정교하게 되면 科學的인 方法을 채택하게 된다. 과학적 방법은 법칙의 定立를 그 目的으로 하게 되는데 自然科學에서 因果法則을 定立하는 것과 같이(예를 들면 온도가 상승하면 이것이 원인이 되어 氣體의 부피가 팽창하는 결과가 나타나는 法則을 밝혀내는 것 같이) 정책학에서도 國民所得이 向上되면 社會福祉政策이 強化되는 것과 같은 因果法則을 발견・검증한다거나, 政策의 類型이 달라지면 政策決定의 參與勢力이 달라진다는 것과 같은 因果法則을 검증하는 것과 같은 것이다. 이러한 法則의 定立는 먼저 假說의 設定이 있고 이를 觀察(Observation)에 의하여 檢證하여 妥當性이 인정되면 法則으로 받아들이고 그렇지 않으면 기각하는 式의 과정을 밟게 된다. 이러한 과정에서 앞의 行態主義에서 보았듯이 原因과 結果가 되는 現象들의 정확한 測定이 중요해진다. 따라서 가능한 대로 現象들을 計量化해야 한다. 이러한 엄밀한 科學主義의 方法의 要求 때문에 정치 과정에 대한 科學的 方法의 적용은 커다란 制約을 받는다. 計量化할 수 있는 變數들이 限界되어 있기 때문에 경제・사회적 變數들이 政策水準에 미치는 영향이나 예산上

(40) 접근방법은 학자에 따라 다양하게 사용되는 개념이지만, 여기서는 研究目的에 알맞게 연구대상의 特定側面을 파악하도록 하는 연구방법이나 論理의 集合이라고 생각하기로 한다.

(41) 記述的方法은 歷史的方法에도 적용되고 그래서 事例연구에도 많이 사용되며, 따라서 치방적 접근에서도 극히 중요하다.

의 의사 결정에 대한 연구등을⁽⁴²⁾ 제외하고는 엄격한 科學的 方法을 적용할 수 있는 대상이 정책과정에서는 거의 없다. 더욱이 이限定된 연구영역에서도 計量的接近이 많은 문제를 일으킨다.

그래서 政策過程에 대한 經驗的・實證的接近은 엄격한 科學的 方法을 크게 환영하지 않는다. 오히려 行態主義의 短點에서 보았듯이 政策過程의 動態的 움직임과 政治權力의 작용을 파악하기 위해서는 연구자의 直觀이나 洞察力등을 이용하고, 多角的인 觀察을 행하여 計量化 못할 대상이라도 중요한側面은 놓치지 않고 연구하는 것이 더욱 바람직하다.

다음에서 보듯이 이 엄밀한 科學的 方法은 處方的接近에서의 모델의 검증을 위해서 요구되는 경우가 오히려 많다.

3) 規範的・處方的接近

規範的接近은 政治哲學에서 흔히 보듯이 바람직한 價值가 무엇인지를 判斷하는 價值判斷의接近이며, 當爲(Sollen)에 관한 것이다. 現實에서 사실이 어떤 것인지가 아니라 무엇이 옳고 그른지를 논의 하므로 規範(Norms)을 研究對象으로 하기 때문에 規範的接近이라고 부르는 것이다. 사회문제 中에서 어떤 것을 政策問題로 채택하여 거론하는 것이 옳은 것인지, 政策問題中에서 어느 것을 해결해야 옳은지, 그래서 무엇을 政策目標로 해야 하는지(例를 들면, 인플레와 失業이 同時에 存在하고兩者가相反관계에 있을 때)를 判斷하는 것은 모두 價值判斷에 해당된다.⁽⁴³⁾

處方的接近方法은 일단 目標가 결정된 후에 이를 달성하기 위한 最善의手段을 선택하는 方法의 의미한다. 合理的・分析的 政策決定에서 대표적으로 나타나는 것인데, 例를 들면, 갑자기 쌀가격이 上昇될 때에 쌀 가격을 安定시키려는 目標를 定하고(이것은 規範的接近에 따른다) 이를 달성하기 위한手段을 광범위하게 탐색해보고 政府가 保有하고 있는 쌀을 市中에 大量供給하는 代案과 農民이 保有한 쌀을 強制로 市中에 供給하도록(例를 들면 農民에게 融資한 資金을 회수하도록 하여 農民들이 쌀을 판매하지 않을 수 없도록 하는 方法등으로) 하는 代案이 발견되었다면 이 中에서 어느 것이 더 바람직한 것인지를 판단하는 것이다. 目標를 가장 훌륭하게 달성하는 代案을 最善의 代案으로 판단하기 쉽지만 代案이 추진되면 目標達成만이 아니라 다른 영향도 사회에 끼치게 되므로 이 영향도 감안하여 最善의 代案을 선정하여야 된다. 그래서 위의 例에서는 아무리 두번째 代案이 첫번째 代案보다 쌀값 安定에 더욱 도움이 되더라도 農民들에게 주는 피해를 감안하면 이것이 最善의 代案이라고 볼 수 없는 것이다.

處方的接近을 하게 되면 반드시 경험적・실증적 접근방법에서 사용하는 科學的 方法을 도입해야 하는 경우가 많다. 그래서 處方的接近은 사실에 있어서 規範的接近과 科學的接近

(42) 이러한 연구들은 後述하듯이 행태주의적 연구방법 即 엄밀한 과학적 방법을 적용하면서 행태주의가 한참 세력을 펼칠 때에 시작된 연구로서 정책학의 등장과는 別個로 추진된 것들이다.

(43) 이러한 가치판단을 정책학자가 해야하는가에 대해서는 학자들간에 논란이 많으며 後述함.

의 융합이 되는 경우가 많다. 政策目標를 달성하기 위한 最善의 政策手段을 선택하는 경우에 정책수단과 정책목표 사이에는 因果法則이 定立되어 있어야 하기 때문이다. 例를 들면, 糜穀安定이라는 政策目標를 위해서 政府米를 방출하는 정책수단을 고려할 때 後者와 前者 사이에 因果關係가 存在해야 한다. 最近에 政府米를 放出했는데도 糜穀安定이 되지 않은 사태가 발생하였는데 이는 兩者사이에 因果關係를 科學的으로 立證하지 않고 政策代案을 선택했기 때문이다.⁽⁴⁴⁾ 물론 이것은 대안을 잘못 선택한 것인데 측방적 접근을 위해서는 經驗的・實證的接近(즉 科學的方法)이 필요함을 나타낸다.

IV. 政策學의 研究內容과 展開過程

1. 政策學이 提供하는 두가지 類型의 知識

以上에서 정책학의 연구대상과 研究方法을 검토하였는데 이 兩者가 配合되어 정책학의 연구내용이 결정된다. 이 내용은 <그림 3>에 나타나 있는데, 경험적・實증적 접근에 속하는 것은 政策議題設定理論, 政策決定論, 政策執行論들이고 規範的・處方的接近에 속하는 것은, 政策分析論과 政策評價論 등이다.

이들을 구체적으로 검토하기 前에 <그림 3>에 나타나 있지 않는 중요한 政策學의 내용을 소개해야 하는데, Laswell과 Dror가 생각했던 정책학의 下位目標 또는 直接的目標(<그림 1>에 나타나 있는)에 따라서 이를 소개하는 것이 편리하다. 政策學이 인간의 존엄성을 실현한다는 궁극적 目標를 지니고 直接的下位目標로서 政策過程에 관한 知識과 政策過程에서 필요한 知識을 제공해야 한다고 Laswell이 강조했음은 이미 본 바와 같다. 또 우리는 정책의 바람직한 決定・執行・評價를 위하여 이런 두가지 지식을 提供하는 것이 정책학의 中間目標 또는 具體的目標라고 했다.

政策과정이 관한 知識은 과학적방법에 의하여 정책결정 및 정책집행 등의 政策過程을 연구하여 밝혀 낸 知識이라고 Laswell은 생각하고 있는데, 이것은 바로 우리가 말하고 있는 그림에서의 경험적・實증적 이론인 政策議題設定論, 政策決定論, 政策執行論 등을 말하는 것이다. 사실 정책문제 해결과 정책집행등에 직접 필요한 지식은 다음에 보는 정책과정에서 필요한 지식이다. 그러면 정책과정에 대한 경험적 지식은 왜 필요한가? 그것은 두가지 이유때문이다. 첫째 다음에서 보는 정책과정에서 필요한 지식이 이용되기 위한 노력에서 여러가지 제約條件을 알기 위해서이고, 둘째, 보다 중요한 것은 정책과정 自體의改善이

(44) 이러한 사태가 1986년 初에 발생하게 되었는데 과거에는 정부米가 방출되면 그 결과로 糜穀이 안정되었기 때문에 현재에도 그런 것으로 믿고 정부米放出이라는 手段을 박했던 것이다. 그런데 이 원의 경우는 국민들이 정부米가 아니라 일반米를 선호하여 일반米 가격이 올라가게 되었고 정부米를 放出해도 品質이 나쁘다고 하여 초과수요가 정부米로 충당되지 않아서 糜穀은 계속상승했던 것이다

있어야만 정책과정에 필요한 훌륭한 Idea도 받아들여져서 이용될 수가 있는데, 이 정책과정의 改善를 위해서는 먼저 정책과정의 實態를 정확히 실증적으로 파악해야 한다.

政策過程에서 필요한知識⁽⁴⁵⁾은 크게 두가지가 있는데, 첫째는 앞에서 본 정책과정에서 규범적 처방적 접근으로 얻어진知識, 即政策分析論과 政策評價論에서 밝혀낸論理와 技法들로, 모든 정책에 공통적으로 적용될 수 있는 것들이다.

둘째는 구체적인政策分野에서 정책의 實質的內容을 뒷받침하는理論이나 모델로서 흔히 말하는 實質的知識(Substantive Knowledge), 또는 실질적 정책에 관한知識이라고 부르는 것이다. 예를 들면 쌀 가격이 上昇될 때에 이의 원인을 밝혀내고 그原因을 제거하기 위하여 필요한手段을 마련하는게 직접적으로 도움을 주는理論인데, 상식적인 것 같으나 수요·공·공의法則과 같은經濟理論에서 도움을 얻는다. 이 實質的知識은 정책의種類에 따라 달라지는데 經濟政策의 경우에 경제학의 이론이 필요하고, 전염병이 큰 사회문제가 되었을 때 이를 해결하려는 보건정책의 경우에는 보건학의 지식이, 그리고 고등학교의 교과과정이 + 교육연한 문제등에 대한 교육정책의 경우에 교육학의 이론이 필요한 것과 같다. 이렇게 政策問題의 해결에는 여러가지 學問分野의 知識이 필요하다.

한편 어떠한 政策問題이든지 그 문제를 해결하기 위해 먼저 문제파악을 하는 경우에서부터 目標를 설정하고 代案을 탐색하고, 代案을 비교 평가할 때에 이르기까지에는 많은 요소가 포함되기 때문에 하나의 學問分野의 知識만으로는 不足하고 여러 분야의 이론을 모두 이용해야 하는 汎學問的(Inter-Disciplinary)성격을 지닌다. 예를 들면 쌀값안정을 위해서 쌀供給을 증가시켜야 한다는 것은 경제이론에서 알아낼 수 있지만 農資金을 회수하여 농민들로 하여금 保有하고 있는 쌀을 市場에 판매하도록 하는 代案이 어떠한 社會的·政治的 영향을 미칠지에 대해서는 경제학의 이론이 아닌 정치·사회학적 이론이 필요할 것이다. 이렇게 政策問題의 해결을 위한 政策代案을 탐색·비교평가·선택하는 과정에서 필요한 實質的知識는 하나의 學問分野가 아니라 여러 分野의 이론이 필요하고 다른 이유도 있지만 특히 이 내용에 정책학은 汎學問의 되어야 하는 것이다.

以上에서 본 것을要約하면 다음과 같다.

- 정·부과정에 관한知識………① 정책과정에 대한 과학적 연구결과로 얻은 實證的知識
- 政·府過程에서 필요한知識………② 政策過程에 대한 處方的·規範的知識(政策分析·政策評價論)
- ………③ 政策의 實質的內容에 대한 知識

以上의 3가지 知識 中에서 정책내용에 관한 實質的 knowledge은 여기서는 眨급하지 않기로 한

(45) Laswell은 1951년의 논문에서는 이것을 Intelligence Needs of Policy라고 불렀는데 1971년도의 논문에서는 Knowledge in Policy Process라고 하여前者를 Knowledge of Policy Process라고 부르는 것과對比하고 있다.

다. 개별 정책의 實質的 내용에 관한 知識은 다른 학문분야에서 연구되는 것이 많이 있기 때문에 실제 연구를 할 때 이를 원용하면 되고, 정책학에서는 그 내용에 대해서 특수한 경우를 제외하고는 논의하지 않는다. 사실 政策學에서 제공할 수 있는 지식 中에서 핵심적인 것은 하나하나의 정책이 아니라 모든 政策의 決定·執行·評價의 바람직한 수행을 위해서共通의 유통적으로 적용할 수 있는 지식이다. 이들은 바로 위에서 본 ①과 ②, 즉 정책과정에 대한 것들이다.⁽⁴⁶⁾

이제 위에서 본 모든 정책에 공통적으로 적용되는 정책과정에 대한 두가지 接近方法의 연구결과를 中心으로 정책학의 발전과정을 검토하기로 한다.

2. 政策過程에 대한 處方的研究의 展開

政策過程의 여러가지 活動들 中에서 현대에 와서 가장 먼저 規範的·處方的研究가 시작된 것은 아마도 정책결정을 위한 微視的 意思決定分野일 것이다. 即 意思決定을 合理의 으로 하기 위해서 어떻게 해야하는가에 대한 도움을 주기 위해서 處方的 論理나 技法으로 OR(線型計畫, 意思決定分析 등등), 體制分析, 費用-效果分析 등등은 1次大戰後 급속도로 개발되어 왔으며 정책결정에 커다란 도움을 준다. 현재는 Computer 이용이 보편화되어서 數學的 모델·개발·이용이 더욱 활발하다. 이들은 下位水準의 微視的 政策問題에 적용되기 쉬운 側面이 있으나 그 論理를 上位水準의 정책결정을 위해서도 적용하는 것이 最近의 政策分析論이다.⁽⁴⁷⁾ 이들에 대해서는 政策分析論에서 자세히 취급된다.

위에서 본 OR系 技法은 정책집행을 바람직스럽게 추진하기 위해서도 필요한데 특별히 정책집행을 위해서 마련된 技法으로서 PERT와 CPM이 있으며 이들도 OR系에 屬하는 것으로 일찌기 개발되어 이용되어 왔다.

그러나 이를 微視的 意思決定에 필요한 논리나 기법의 개발·적용이 그 研究目的이나 다른 特性面에서 보아 정책학의 내용으로 보기 어렵기 때문에 이들을 그대로 政策學에 포함시키지는 않는다. 그래서 이들 技法을 정책문제 해결을 위해서 이용하면서 政策學의 目的에 알맞게 修正·補完하여 사용하고 있다. 이들 기법이나 논리가 이러한 修正補完을 거쳐서 정책학의 틀 속에서 政策分析의 형태를 取한 것은 정책학이 크게 유행하기 시작한 1960年代 이후의 일이다.⁽⁴⁸⁾

보다 바람직한 政策執行을 위해서 執行過程을 점검하고 잘못된 부분을 시정하기 위한 論理나 作業이 形成評價, 또는 過程評價라는 理論으로 정책평가의 一部分으로 本格적으로 연

(46) Dror도 같은 견해를 표시하고 있는데, 그는 정책학이 제공하는 지식을 두가지로 나누어서 政策決定知識(Policy Making Knowledge)은 위의 ①, ②를 의미하는 것으로, 政策問題知識(Policy Issue Knowledge)은 ③의 정책의 실질적 내용에 관한 지식을 의미하는 것으로 사용하면서 정책학은 兩者를 綜合해야 된다고 하면서도 —1968: 8-9— 정책결정체계에 촛점을 두어야 한다고 되풀이하여 강조하고 있다. Dror, op. cit., 1968: p. 9. 1971(a): pp. 9-14. 1971(b): pp. 49-51.

(47) E. Quale, *Analysis for Public Decision*, (N.Y.: North Holland), 1982과 Brewer and deLeon: op. cit. 등이 대표적이다.

(48) 정책분석은 OR계통의 논리에 추가하여 가치문제를 처리하는 등 규범적 색채를 띤다.

구되기 시작한 것은 1970년代 中半이후이다.

한편 기책효과의 발생여부를 판단하고 效果만이 아니라 정책의 다른 충격(Impact)도 연구하는 総括的評價(Summative Evaluation)는 1960년代 末부터 관심을 끌기 시작하여 1970年代에 이어들어서는 政策評價(좁은 의미의 政策評價)라는 이름으로 폭발적인 연구의 증가가 있었는데, 一面 客觀的인 評價를 위해서 따라야 할 論理나 技法을 개발하면서, 他面, 이를 실기 적용하여 정책의 충격을 판단하여, 정책의 執行, 修正, 決定 등을 위해서 귀중한 정보를 제공하고 있다.

3. 政策過程에 대한 經驗的・實證的研究의 展開

1) 경학적 연구의 大宗인 政策決定論

정책문제 해결을 위한 지식을 제공하려는 정책학의 직접적目標에서 보면 위에서 본 처방적연구인 政策分析論과 政策評價論이 정책학의 핵심이 되어야 하지만 정책과정에 대한 경험적・실증적 연구도 直接 間接으로 정책문제 해결에 커다란 도움이 된다.

정책過程에 대한 實證的研究는 과거부터 정치학자들이 가장 많은 관심을 기울여 온 分野이다. 이 실증적 연구는 크게 政策議題設定理論, 政策決定論, 政策執行論으로 나눌 수 있는데 이 中에서 정책학자들이 가장 많은 관심을 보인 부분이 정책결정론이며, 또 전체적으로 보아서 1980년代 中半 현재까지도 가장 많은 연구가 이루어진 부분이다. 그러나 앞의 처방적 연구도 그렇지만 이 부분의 연구 中에는 정책학이 등장하기 훨씬 전부터 또는 정책학과 전부 관계 없이 정치학적인 관심이나 행정이론上의 이유들 때문에 개발된 것이 많은 부분을 차지하고 있는데 정책학이 크게 각광을 받자 정책학적인 시각에서 정책학의 목적을 위해서 연구가 계속된 것이 많고 기존 연구결과를 再整理 綜合하였는데, 이를 뮤어서 政策決定論이라고 부르고 있는 것이다. 그래서 정책결정론은 다양한 연구 결과를 포함하고 있다.

먼저 940年代에 行態論의 行政學의 創始者인 Simon에 의하여 本格적으로開始된 意思決定論은 固人으로서의 政策決定者が 문제해결을 위해서 현실적으로 어떻게 의사결정을 하는가에 대한 研究로서 微視的 政策決定論의 核心의 要素가 되어 있다. 의사결정론은 Simon, March, Cyert등에 의하여 個人的 의사결정론 뿐만 아니라 이를 組織에 적용한 組織的 意思決定論이 활발하게 전개되어 Allison에 의하여 一次의인 종합정리가 되었고, 이후에 많은 參與者가 公通적 目標意識 없이 혼돈된 상태에서 의사결정을 하는 쓰레기통 모형 등과 複雜하고 動態的인 不確實性狀況下에서 이루어지는 의사결정에 대한 연구나 個人的 意思決定의 心理學的 기초에 관한 연구등이 활발히 진행되고 있으며, Rourke등의 官僚組織內에서의 意思決定 및 政策決定 등에 관한 연구도 활발히 진행되어 왔다. 이렇게 많은 행정학자들이 연구에 참여하여 귀중한 研究結果를 많이 제공하고 있어 政策의 決定過程을 이해하거나 정책결정에서 필요한 여러가지 知識을 제공하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 이 意思決定

論은 行態論者인 Simon에 의하여 정책학적인 風潮가 불기前에 主導되었지만⁽⁴⁹⁾ 政策學 以前의 政治學에서의 行態論的研究가 정책결정에 직접적인 도움을 주지 못한 것과는 대조적으로 바람직한 정책결정에 직접적으로 도움이 되는 귀중한 지식을 제공하고 있다. 이것은 政策學이 政策問題解決에 모든 焦點이 있는데 意思決定論이야말로 문제해결을 위한 個人 또는 조직의 의사결정을 연구했으므로 정책학의 요구에 그대로 이용될 수 있었기 때문이다.

上述한 個人的・組織的 意思決定論이나 官僚制에서의 政策決定論이 主로 行政學者들에 의해서 추진되며 비해서 一聯의 經濟學의 背景을 지닌 학자들이 政策學이 크게 유행하기 以前부터 集團的 의사결정에 대한 경제학적 접근을 시도하여 왔는데 多數決의 原則, 政黨의 政綱政策決定, 集團에서의 公共財供給 등을 연구하여 흔히 公共選擇論(Public Choice)이라는 獨자기 영역을 開發시켜왔다. V. Ostrom이 1970년代初에 이를 政策理論으로 소개할 정도로 政策決定의 이해를 위해서 중요한 공헌을 하고 있다.⁽⁵⁰⁾

政治學者들은 과거부터 政策決定機構인 정부기관과 관련된 여러 정치제도를 연구하여 왔음은 이미 詮及한 바와 같다. 行態論의 政治學이 革命的 위세를 떨치기 以前인 1940年代까지 정치학자들은 政治制度에 대한 研究를 主로 하였고, 이러한 政治制度는 政策決定을 담당하는 政治體制의 기본적 구조를 나타내는 것이므로 정책결정과정에 대한 이해를 위해서 필수적으로 알아야 함은 당연하다. 또 行態論의 政治學에서도 1950年代부터 1960년代에 이르기까지, 그리고 지금도 여러가지 공헌을 했는데 後期行態論者들이 맹렬히 비난했던 微視的投票行態論이 아니라 다른 부분에도 많은 중요한 연구가 있다. 後期行態論者의 비난이 있었기 때문에 중요한 현상의 연구도 새로이 했을 가능성도 다분히 있다. 여하튼, 公式的 政治制度가 아니라 非公式의으로 政治를 擔當하는 利益集團等이 작용하는 정치과정에 대한 D. Truman等의 연구와 이를 계승한 利益集團論이나, 大統領, 議會, 司法院등이 담당하는 실제의 정책결정 등에 대한 研究들은 政府의 政策決定을 이해하는데 기초를 제공하고 있다

이러한 制度的・行態論的研究에 대해서 政策學의 政治學者들이 지닌 不滿은 이들 연구의 初期 즉 정책학이 유행하기 前의 것으로 後期行態論者들이 비난한 내용의 것들에 관해서인데, 政治과정을 政策問題와 관련시키기 어렵다는 지적으로 요약될 수 있다.⁽⁵¹⁾ 即 制度論에 의하여 大統領, 議會 등등의 公式的인 역할이 밝혀지고 行態論에 의하여 이들의 실제 행태가 밝혀져서 政治過程에 대한 一般的의 이해는 되었지만, 이 과정이 구체적인 정책문제와 관련되지 않은 一般論이라는 것이다 이러한 비난에는前述했듯이 政策問題解決에 政治學이 직접 도움을 주지 못한다는 비난과 더불어 정책과정에 대한 경험적 研究自體에 대해서

(49) Simon의 행정행태론(Administrative Behavior)은 1945년에 처음 출간되었다.

(50) V. Ostrom, "Theory of Public Policy," *Policy Studies Journal*, Vol. 1, No. 1 (Autumn 1972), pp. 11-13.

(51) Dye는 1975, 1976등에서 극단적으로 표현하고 있다. T. Dye, *Understanding Public Policy*, (Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1975. T. Dye, *Policy Analysis* (Univ.: Univ. of Alabama Press, 1976).

도 두 가지의 追加的인 비난이 내포되어 있다. 첫째, 政策決定過程에 대한 制度論的・行態論的研究은 一般論에 치우쳐 있어서 個別的인 政策이 결정되는 과정을 충분히 설명하지 못한다는 것이다. 政策問題의 본질에 따라서 정책결정과정이 크게 달라질 수 있음을 政策學者들은 강조하고 있으며⁽⁵²⁾ 이 方面에 대한 研究가 정책결정과정에 대한 理解를 돋고 있다. 둘째는 고기의 政治과정에 대한 研究가 정책문제나 정책내용과 연결시키지 않았으므로 정치과정에서 누가 決定權을 갖느냐등의 權力的 관계나 參與者間의 갈등관계등에 焦點이 있었고, 정책문제 해결을 위해서 필요한 지식이나 정보의 획득・분배・이용이나 정책대안의 開發・創案등의 側面에 대해서는 관심이 적었다는 點이다.⁽⁵³⁾ 政策問題中心으로 정책결정 과정을 주·찰하고 연구하게 되면 政策問題를 보다 바람직하게 해결하기 위해서 필요한 政策決定過程의 改善方案등을 탐색하는데 큰 도움이 될 수 있으며,⁽⁵⁴⁾ 또 그러한 側面에 보다重點을 두고 연구를 하여야만 정책결정 과정에 대한 經驗的・實證的 研究도 쳐방적 目的을 위해서直接 이용될 수 있는 것이다.

政策學과는 別個로 1950年代에 一團의 財政學者들에 의해 經濟・社會的 變數로서 財政支出의 크기를 설명하려는 노력이 진행되었는데 (Fabricant, Bahl, Brazer 등) 1960年代前半期에 와서 Robinson등의 政治學者들이 이 연구에 가담하기 시작했고 1960年代後半부터는 Hofferbert, Dye등의 政策學者들이 이 연구를 계승・추진하게 되었으며 이후 많은 정책학자들의 연구가 있게 되어 實證的政策決定論의 중요한一部分이 되었다. 이들의 연구는 처음에는 정부가 사회정책을 위하여 지출하는 경비의 크기를 좌우하는 要素로서 國民所得의 크기, 產業化의 정도, 도시화의 정도 등으로 설명하였는데, 정치학자들은 여기에 더하여 比較政策學的研究를 통해서 政治的 變數가 얼마나 큰 영향을 미치는지 파악하려고 노력하였다. 이렇게 하여 이 理論은 政策決定要因論 (Policy Determinants Theory)으로 알려지게 되었고,⁽⁵⁵⁾ 이후에는 豫算支出의 결정요인 과학으로도 연구가 진행되어 豫算決定論의 重要部分이 되고 있다.

2) 政策議題設定論

政策議題設定理論은 사회문제 中에서 왜 어떤 문제는 정책문제로 채택되고 다른 것은 거론조차 끝되어 방치되는가에 대한 경험적 연구인데, 이것도 처음에는 政策學과 別個로, 1960年代初에 美國에서 한참 論爭을 벌였던 政治的 多元論 (Dahl, Lindblom 등)에 대한 비판

(52) Ljwvi, 및 Ripley and Franklin등의 책이 대표적인 연구이며 後者들은 정책내용에 따라 정책집 학 과정도 달라짐을 보여주고 있다.

(53) Ranney(1968)에서 이것이 잘 설명되어 있으며 Lindblom(1968)의 1章에서도 이런 관점에서 정책 결정과정을 보겠다고 밝히고 있다. A. Ranney, "The Study of Policy Content: A Framework for Choice," A. Ranney (ed.) *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham), 1968. C.E. Lindblom, *The Policy Making Process* (Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1968.

(54) Thor가 말하는 대로 정책결정 체제의 운영이나 구조에서 改善을 도모할 수 있다.

(55) 仁체적인 내용은 정책환경론의 주된 논의 대상이다.

이론으로서 등장하여 (Bachrach and Baratz 등의 학자들) 政策學이 각광을 받게 되자 Cobb과 Elder 및 Crenson 등에 의하여 정책문제 챕터에 관한 一般理論으로 展開되었고, 이후에 後進國에서의 경우도 포함시켜서, 정책과정 이론의一部分으로서 자리를 굳히게 되었다.

3) 政策執行論

원칙적으로 行政은 정책집행을 의미하므로 行政學은 정책집행론으로 생각될 수 있다. 사실 정책집행은 行政學에서 개발된 여러가지 理論, 특히 組織管理論을 많이 원용하고 있다. 그럼에도 불구하고 정책학에서 논의되는 정책집행론은 그 焦點이 전통적인 行政學에서의 焦點과 많이 다르다. 이것은 집행론에서 자세히 취급되겠지만 行政學은 行政組織의 구성이나, 운영에 焦點이 있고 個別的인 政策의 執行過程에는 관심이 적다. 정책학에서 論議되는 정책집행론은 정책에 焦點을 두고 이것이 집행되는 과정에서 일어나는 여러가지 현상에 관심을 기진다.

여하튼 정책학에서 논의되는 政策執行은 政策學이 한참 각광을 받기 시작할 때 政策學의 視覺에서 연기가 시작되었으며 흔히 Wildawsky와 Pressman의 研究가 體系的 執行論의 延續라고 보고 있다. 이를 계기로 정책집행에 관한 연구는 폭발적인 增加를 보였고 아직도 계속되고 있는 //, 主로 行政學者들에 의하여 主導되고 있다.

4. 全般의 흐름

以上에서 제강 살펴 보았듯이 政策學에서 연구되는 내용들은 모두 그 뿐만 아니라 政策學이 표면上 크게 유행하기 이전에 마련되어 있었던 것들이다. 다만 그러한 研究들은 정책문제 해결이라는 視角과 관계없이 연구되고 있었던 것이다.

이렇게 個別의이고 산만하게 곳곳에서 연구되거나 제각기 다양한 方法들로서 연구되고 개발된 理論들이 政策學의 등장과 더불어 政策學者들에 의하여 계승되면서 政策問題의 解決, 또는 政策의 올바른 결정·집행·평가라는 目的을 위해서 이용될 수 있는 지식으로 수정되고, 보완되며, 경우에 따라서는 전혀 새로운 각도로 연구되거나 빠진 부분은 새로이 연구되어, 政策이라는 核心개념을 中心으로 엮어져서 정책학이라는 이름으로 불리우게 되는 것이다. 그래서 모든 科學이나 학문분야로부터 이들을 받아들이고 여러가지 다양한 방법을 사용하여야 된다는 주장이 나오게 되는 것이다.

이렇게 볼 때, 政策學者들이 그렇게 비난했던 行態論이지만 여기서 개발된 이론은 당연히 받아들이게 되었고 비록 微視的인 것이지만 OR系의 기법들도 치방론적 연구를 위해서 받아들이게 되었다. 그래서 정책학이 유행하고 난 이후에 새로이 1970年代 이후 크게 연구된 것은 과거에 별로 연구가 없었던 치방적 접근에서의 政策評價論과 實證的 접근에서의 政策執行論이다. 물론 이들은 다른 분야에서 연구가 적기 때문에 정책학에서 아주 중요한 比重을 차지한다. 이러한 論議들을 근거로 다음 論文에서는 研究目的, 研究方法, 研究對象, 그리고 政策學의 역할을 중심으로 政策學의 問題點과, 그 극복 방안에 대하여 검토할 것이다.