

# 社會設計로서의 政策代案開發

盧 化 俊\*

〈目 次〉	
I. 序 論	1. 종래 代案開發方法들의 限界
II. 政策代案開發의 研究實態와 接近方法	2. 代案開發의 指針으로서의 問題定義의 接近方法
1. 政策代案開發에 관한 研究의 實態	IV. 社會設計로서의 政策代案開發의 節次
2. 政策代案開發의 接近方法	1. 社會設計로서의 政策代案開發
III. 政策問題定義의 接近方法과 代案開發	2. 政策代案 設計의 節次

## 〈요 약〉

最適政策代案의 選擇은 주어진 政策問題에 대하여 最適政策代案이 探索되도록 開發되었을 때에만 可能하다. 이러한 意味에서 政策代案의 探索과 開發는 政策分析에 있어서 가장 核心的인 과정이라 할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 종래의 政策分析에 대한 論議에서는 政策代案의 探索과 開發이 너무나도 그 比重이 가볍게 취급되어 왔다. 이러한 結論은 政策分析에 관한 기존의 教科書 16개 단행본을 分析한 결과 밝혀지고 있다. 즉 16개 政策分析에 관한 教科書 가운데 오직 5개 教科書만이 政策代案의 探索과 開發을 獨立된 章, 節 項 또는 細項 등으로 다루고 있다. 더구나 政策代案의 探索과 開發을 獨立된 主題로 다루고 있는 이들 教材들도 전체 책의 分量(페이지) 가운데 政策代案의 探索과 開發을 다룬 分量(페이지)은 平均 1% 정도에 불과하였다.

또한 政策代案의 探索과 開發에서 다루고 있는 주요 內容들도 政策代案의 本질에 대한 것이 主宗을 이루고 있다. 여기서 다루고 있는 政策代案의 本질은 創意力의 活用, 과거의 經驗과 洞察力의 活用, 당면하고 있는 問題와 관련된 分野의 理論의 活用 및 당면하고 있는 問題에 대하여 利害關係를 가지고 있는 利害關係 당사자들의 參與에 의한 意見의 수렴등이다.

그러면 왜 종래의 政策代案의 探索과 開發이 이와같이 그 比重이 가볍게 취급되어 왔을 뿐만 아니라 그 內容도 일반론의 水準에 머물러 있었는가? 그 主된 理由는 政策代案의 探索과 開發에 관한 方法論을 政策問題의 定義와 連繫시켜서 展開하지 못한데 基因하는 것으로 보인다.

本研究에서는 政策問題를 定義하는 接近方法을 檢討하고 그들 가운데 社

\* 서울大學校 行政大學院 敎授

會設計로서의 政策問題定義의 接近方法이 政策問題定義와 政策代案의 探索과 開發을 連繫시킬 수 있는 가장 適切한 接近方法임을 밝히고, 社會設計로서의 政策代案開發의 論理와 政策代案設計의 節次를 提示하였다.

## I. 序 論

대부분의 사람들은 政策代案의 實行可能性과 代案의 執行이 가져올 結果의 公平性 및 目標達成의 效率性에 대한 檢討를 政策分析에 있어서 가장 중요한 과정으로 보고 있다. 다시 말하면 政策代案에 대한 檢討를 政策分析에 있어서 가장 核心的인 과정으로 인식하고 있는 것이다. 만일 政策問題가 올바르게 定義되고 設定된 目標를 달성하는데 效果의이라고 생각되는 중요한 代案들이 모두 識別되고 開發되었다고 한다면 이 말은 사실일지도 모른다. 그러나 만일 政策問題에 대한 定義를 토대로 設定된 目標를 달성하는데 適切하고 效率的이라고 생각되는 政策代案들이 모두 探索되고 識別되지 못하였다고 한다면 政策代案에 대한 檢討가 政策分析에 있어서 가장 핵심적이라고 하는 말은 사실이 아닐 수도 있다. 왜냐하면 代案의 檢討과정에서는 이미 探索 開發된 代案들을 중심으로 代案들에 대한 分析과 評價가 이루어질 것이며, 따라서 效率的인 代案들이 代案의 開發 段階에서부터 누락된다면 가장 效果의이고 能率的인 代案이 選擇될 機會가 그만큼 減少될 것이기 때문이다. 다시 말하면 最適代案이란 이미 探索되고 開發된 代案들 가운데에서 檢討의 결과 最適代案이라는 것을 의미하기 때문에 만일 더 바람직한 代案들이 代案의 探索과 開發段階에서 누락되었다면 檢討결과 最適代案으로 건의된 代案은 最適代案이 아닐 수도 있는 것이다. 그러기 때문에 政策分析의 가장 核心的인 過程은 오히려 政策代案의 探索과 開發이 아닌가 생각된다. 그럼에도 불구하고 政策代案의 探索과 開發은 기존의 政策分析에 관한 研究에서 가장 소홀하게 취급되어온 分野의 하나가 아닌가 생각된다.

政策代案의 探索 및 開發과 관련된 두번째 문제점은 政策代案의 探索 및 開發에 관한 方法論들이 提示된 경우에도 그러한 方法論들이 問題定義 및 設定된 目標達成과 연결되지 못하고 있다는 점이다. 이와같이 代案의 探索과 開發의 方法論들이 問題定義의 接近方法과 乖離되었다고 하는 사실이 政策代案의 探索 및 開發에 관한 理論의 發展을 가로막고 있는 중요한 原因중의 하나가 되고 있는 것이다.

본 연구에서는 기존의 政策分析에 관한 교과서들을 중심으로 이들 政策分析

에 관한 교과서들이 政策代案의 探索과 開發을 다른 主題들에 비해서 얼마나 큰 比重을 두어 다루고 있으며, 그리고 그들이 다루고 있는 政策代案의 探索과 開發의 주요 方法論들은 무엇인가 하는 것을 分析하고, 기존의 政策代案의 接近方法들이 갖는 限界를 극복하고 代案開發의 理論을 定立하기 위한 기틀을 마련하기 위하여 政策問題定義와 代案開發過程간의 連繫를 設定하고 이러한 基礎위에서 社會設計로서의 政策代案開發의 接近方法을 提示하자는데 研究의 目的을 두고 있다.

## II. 政策代案의 開發에 관한 研究實態와 接近方法

### 1. 政策代案의 開發에 관한 研究實態

規範적인 政策分析에 관한 研究중에서<sup>1)</sup> 政策代案의 探索과 開發에 관한 研究가 얼마만한 比重을 차지하고 있는지를 分析해 내는 방법에는 여러가지가 있을 수 있겠으나 여기에서는 政策分析에 관한 단행본(단독著書나 編著)를 對象으로 책의 主題들 가운데 政策代案의 探索과 開發을 獨立된 章, 節, 項 또는 細項으로 다루고 있는지의 與否와 만일 독립된 主題로 다루고 있다면 그것이 전체적인 책의 분량가운데 얼마를 占하고 있는지를 分析해 내는 방법을 택하였다.

먼저 政策分析에 관한 단독 著書나 編著들 가운데 필자가 입수한 16권을 선택하여 이들 단행본들이 代案開發에 대하여 얼마나 比重을 두었는가를 分析하였다. 물론 여기에 選擇된 16권의 政策分析을 다룬 단행본들은 政策分析에 관한 전체 단행본들 가운데 無作爲로 抽出한 것들이 아니라 필자에게 이용 가능한 것만을 分析對象으로 하였다고 하는 점에서 代表性을 주장하기는 어려우나 政策分析에 관하여 1970年代와 1980年代에 出版된 대표적인 著書들의 상당부분을 카피하고 있다고 하는 점에서 어느정도 代表性이 있다고 볼 수도 있을 것이다.

이들 政策分析에 관한 단행본들이 政策代案開發에 얼마나 높은 比重을 두었는가를 알아보기 위하여 이들 각 단행본들이 총 몇개의 章으로 構成되었으며

1) 政策分析이라고 하는 용어는 政策產出에 影響을 미친 要因을 識別해내는 政策決定 要因分析에도 사용되고 政策決定過程에서 政策決定者의 판단에 도움이 될 수 있는 政策에 대한 情報을 產出하는 데에도 사용되고 있다. 일반적으로 前者를 記述적인 政策分析, 後者를 規範적인 政策分析이라고 하여 區分하고 있는데 여기에서 研究對象으로 하고있는 것은 規範적인 政策分析이다. 以下에서는 政策分析이라는 용어를 規範적인 政策分析을 지칭하는 의미로 사용하고자 한다.

〈表 1〉全體分量中 代案開發部分의 比重

著 者 및 著 書 名	代案開發을 독립된 章, 節, 項 또는 細 項으로 나누고 있는 분량	책 전체 의 페이지 지수 (A)	代案開發을 다 룬 페이지 지수 (B)	(B/A) ×100 (%)
• Bozeman, Barry, <i>Public Management and Policy Analysis</i> (New York: St. Martin's Press, 1979).	총 15개 章 중 없음	362	0	0.0
• Brewer, Garry D. and de-Leon, Peter, <i>The Foundations of Policy Analysis</i> (Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1983).	총 14개 章 중 1章	463	25	5.4
• Carley, Michael, <i>Rational Techniques in Policy Analysis</i> , (London: Heineman Educational Books, 1980).	총 12개 章 중 없음	203	0	0.0
• Dunn, William M., <i>Public Policy Analysis</i> (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1981).	총 9개 章 중 1개 細 項	359	15	4.2
• Dunn, William N. (ed.), <i>Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods</i> (Greenwich, Connecticut: JAI Press Inc., 1986).	총 18개 章 중 없음	375	0	0.0
• Gregg, Phillip M. (ed.), <i>Problems of Theory in Policy Analysis</i> (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, 1976).	총 15개 章 중 없음	178	0	0.0
• Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A., <i>Policy Analysis for the Real World</i> (New York: Oxford University Press, 1984).	총 14章 중 2개 項	280	5	1.8
• House, Peter W., <i>The Art of Public Policy Analysis</i> Beverly Hills, Calif.: SAGE Publications Inc., 1982).	총 6개 章 중 없음	288	0	0.0
• Jenkins, W.I., <i>Policy Analysis</i> (New York: St. Martin's Press, 1978).	총 7개 章 중 없음	268	0	0.0
• Macrae Jr., Duncan and Wilde, James A., <i>Policy Analysis for Public Decisions</i> (Belmont, Calif.: Duxbury Press, 1979).	총 8개 章 중 2개 項	308	6	2.0
• Mood, Alexander M., <i>Introduction to Policy Analysis</i> (New York: Elsevier Science Publishing Co., Inc., 1983).	총 22개 章 중 1개 章	289	20	6.9
• Nagel, Stuart S., <i>Contemporary Public Policy Analysis</i> (Alabama: The	총 6개 章 중 없음	162	0	0.0

University of Alabama Press, 1984)'				
• Nagel, Stuart S. and Neef, Marian, <i>Policy Analysis In Social Science Research</i> (New York: University Press of America Inc., 1985).	총 7개 章 중 없음	240	0	0.0
• Scioll Jr., Frank P. and Cook, Thomas J. (eds.), <i>Methodologies for Analyzing Public Policies</i> (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, 1975).	총 13개 章 중 없음	154	0	0.0
• Stokely, Edith and Zeckhauser, Richard, <i>A Primer for Policy Analysis</i> (New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1978).	총 15개 章 중 없음	345	0	0.0
• Wildavsky, Aaron, <i>The Art and Craft of Policy Analysis</i> (London: The Macmillan Press, Ltd., 1979).	총 16개 章 중 없음	454	0	0.0

그 가운데 政策代案의 探索이나 開發을 獨立된 主題로 하여 다루고 있는 것이 몇개의 章, 節, 項 또는 細項인가 또는 전혀 獨立된 主題로 다루고 있지 않은가 하는것을 檢討하였고, 다음에는 이들 分析對象이된 단행본들이 각각 총 몇페이지로 構成되었으며 이가운데 政策代案의 探索과 開發을 독립된 主題로 다루고 있는 章이나 節 또는 項들이 총 몇페이지나 되는가 하는 것을 檢討하여 그 相對인 比重을 百分比(%)로 分析하였다. 이 分析結果가 <표 1>에 要約되었다.

<표 1>에서 보는바와 같이 검토의 대상이된 政策分析에 관한 16개 단행본 가운데 1개 단행본이 政策代案의 探索과 開發에 관한 主題를 獨立된 章, 節, 項 또는 細項으로 다루고 있지 않고, 31.3%에 해당되는 5개 단행본만이 政策代案 開發을 獨立된 主題로 다루고 있다. 그리고 政策代案開發을 독립된 主題로 다루고 있는 이들 5개 단행본들 가운데에서도 이것을 章으로 다루고 있는 것은 2개 단행본에 불과하고 나머지 2개 단행본에서는 項의 水準으로, 그리고 나머지 1개 단행본에서는 細項의 水準으로 다루고 있다. 이러한 사실들을 綜合해볼 때 政策代案의 探索과 開發은 政策問題의 定義와 目標의 設定, 政策代案의 探索과 開發, 評價基準의 선택, 代案의 評價, 代案의 건의와 선택등 政策分析의 5段階를 構成하는 중요한 過程의 하나임에도 불구하고 그동안 큰 關心을 끌지 못하였고 가장 소홀하게 취급되어온 主題라고 할 수 있을 것이다. 특히 이러한 사실은 政策代案의 探索과 開發을 독립된 主題로 다루고 있는 이들 다섯개 단행본들의 全體紙面(페이지) 가운데 政策代案의 探索과 開發을 다루고 있는 紙

면(페이지)이 차지하고 있는 相對的인 比重의 平均이 불과 4% 정도에 불과하고 하는 사실에서 극명하게 나타나고 있다.

## 2. 政策代案開發의 接近方法

政策分析에서 政策代案의 開發이라고 하는 主題下에 다루어지고 있는 內容들을 보면 政策代案의 創出(generation), 政策代案의 스크린, 그리고 政策代案의 細部的 設計등 서로 밀접히 關連되어 있으나 그 性質이나 目的이 다른 세가지 活動들에 關한 것들이다. 이들 가운데 政策代案의 創出은 政策代案들이 어떠한 過程을 거쳐서 나오게 되는가 하는것을 말하고, 政策代案의 스크린은 이들 創出된 各종의 代案들 가운데 실제로 問題解決에 有效하고 더 깊이 檢討해 볼만한 價値가 있는 代案들을 識別해 내는 活動을 말하며, 政策代案의 細部的 設計는 스크린 過程을 거쳐서 살아남은 代案들을 실제로 政策化할 수 있도록 具體的인 執行計劃을 作成하는 것을 말한다. 이들 代案의 創出, 代案의 스크린 및 代案의 細部的 設計活動들은 相互간에 密接히 關連되어 있다. 예컨대 代案의 細部的 設計過程에서 새로운 代案이 創出될 수도 있고 스크린 過程에서 살아남은 代案이 代案의 細部的 設計過程에서 쓸모없거나 執行可能하지 못한 代案으로 判定될 수도 있는 것이다.

이와같이 代案의 探索과 開發이 代案의 創出, 代案의 스크린, 그리고 代案의 細部的 設計등 세 過程으로 構成되어 있으나 대부분의 경우 代案의 開發이라고 하면 代案의 創出을 意味하는 것으로 사용되고 있다.

政策代案의 創出過程에서 가장 핵심이 되는 것은 政策代案의 쏘오스(sources)가 무엇이나 하는 것이고 政策代案開發에 대한 論議도 대부분 政策代案의 쏘오스가 무엇이나 하는데 집중되어 있다.

政策代案의 쏘오스는 여러가지로 細分할 수 있으나 創意力, 經驗과 洞察力, 關連된 分野의 理論 및 利害關係 당사자등 크게 네가지 범주로 구분해 볼 수 있다.

創意力은 代案開發에서 가장 중요시되는 代案의 쏘오스 이다.<sup>2)</sup> 여기서 創意力이란 政策問題를 새로운 視覺에서 보고 그 問題를 解決하기 위하여 그 前에

2) Garry D. Brewer and Peter deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*(Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1983), pp.62-63; Duncan Macrae, Jr. and James A. Wilde, *Policy Analysis for Public Decision* (Belmont, Calif.: Dunbury Press, 1979) p.97; Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (Third edition) (New York: Free Press, 1976), pp.263-265.

없었던 새롭고 독특한 觀點이나 方法을 포함하는 代案을 提示하는 能力을 말한다.<sup>3)</sup> 政策代案의 開發過程에서 創意力과 刷新(innovation)을 도입하는 가장 중요한 目的은 分析家들에게 現存하는 組織의 路線을 넘어서서 생각하도록 壓力을 가하자는 데 있는 것이다. Dror는 代案의 開發過程에서 合理的 技法은 創意力에 대한 補助物에 지나지 않으며 創意力이야말로 새롭고 더 좋은 代案을 考察하는데 있어서 가장 核心的인 方法이라고 주장하고 있다.<sup>4)</sup>

政策代案開發에 있어서 創意力이 중요한 役割을 하기 때문에 創意力을 발휘하도록 고취되어야 한다는 원칙에는 모두 동의하지만 어떻게 하면 創意力을 발휘하도록 자극을 주고 動機를 부여하며 雰囲気을 造成할 수 있을가 하는 것이 실제로 더 어려운 課題이다. 일반적으로 創意力이란 個人的인 특성에 속하는 것이기 때문에 이러한 創意力을 가진 사람들을 政策代案 開發過程에 參與시키는 것이 가장 중요하고 아울러 브레인스토밍(brainstorming) 方法, 시네틱스(synetics)의 活用등이 創意的인 政策代案開發의 方法으로서 提示되고 있다.<sup>5)</sup>

여기서 브레인스토밍은 자발적이며, 아무런 制限을 받지 않고, 전혀 비판을 받지 않은 상태에서 아이디어를 創出해 내는 과정이며, 시네틱스는 類推法을 創意力을 開發하는데 사용하는 것을 말한다.

政策代案의 또하나의 중요한 要素는 다른 국가, 다른 都市나 地域 또는 다른 組織들이 類似的인 問題에 대하여 어떠한 方法으로 대처하였는가 하는 經驗과 이러한 과거의 經驗을 토대로 한 여러가지의 假想的인 操作이다. 類似的인 問題에 대한 다른 국가, 都市나 地域 또는 다른 組織들의 과거의 經驗들은 政策代案들을 提供해 줄 뿐만 아니라 그들 代案들의 效果에 대한 情報까지도 提供해 준다는 利點을 가지고 있다.

政策代案의 또하나의 要素는 제기되고 있는 問題와 관련된 分野의 理論, 특히 科學과 技術에 대한 理論과 知識이다. 科學과 技術의 發展에 대한 知識은 問題解決에 대한 여러가지 接近 可能性의 範圍를 넓혀주고 多樣化 해준다.<sup>6)</sup>

政策代案은 또한 政策問題에 의하여 影響을 받으리라고 생각되는 對象集團들

3) Brewer and deereon, *op. cit.*, p.62; Harold D. Laswell, "The Social Setting of Creativity," in Harold H. Anderson(ed.), *Creativity and Its Cultivation* (New York: Harper & Row, 1959), p.203.

4) Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco, Calif.: Chandler Publishing Company, 1968), p.179.

5) William N. Dunn, *Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1981), p.127; Alexander M. Mood, *Introduction to Policy Analysis* (New York: Elsevier Science Publishing Co., Inc., 1983), p.31.

6) Macrae and Wilde, *op. cit.*, pp.97-98.

을 모두 나열하고 이들 각 利害關係集團들을 위한 解決方案들을 摸索하는 과정에서 創案될 수도 있다. 이 방법은 全國民이 영향을 받는 政策에는 그리 큰 도움이 되지 않을 수도 있으나 어떤 集團에만 특히 큰 영향을 미침으로써 특별히 고려하여야 할 필요성이 있는 경우에는 이 방법이 매우 효과적인 것이다.<sup>7)</sup> 政策代案들은 政策問題를 定義하고 그에 대한 解決代案들을 探索하는 과정에서 그 問題에 利害關係를 가진 個人이나 集團들의 代表者들에게 諮問을 구하거나 또는 利害集團들이 政策決定機關에 接近할 수 있는 制度的 裝置를 마련하여 그들로 하여금 意見을 개진할 통로와 機會를 마련하여 준다면 問題解決에 效果的인 여러 代案들이 자연스럽게 提案될 수도 있는 것이다.<sup>8)</sup> 이 과정에서 유의하여야 할 점은 현재의 상태에서 損害를 보고 있거나 고통을 당하고 있는 사람이나 集團들뿐 아니라 현재의 상태에서는 아무런 피해를 받고 있지 않으나 檢討되고 있는 問題를 解決하는 過程에서 새로이 利害關係를 가지거나 피해를 입을 것으로 예상되는 사람이나 集團들도 問題의 定義와 代案開發過程에 參與함으로써 代案의 開發과 設計에 影響력을 미칠 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

### Ⅲ. 政策問題定義의 接近方法과 代案開發

#### 1. 종래 代案開發方法들의 限界

지금까지 政策開發에 주로 사용되어온 方法들은 이미 앞에서 살펴본 바와같이 創意力의 活用과 관련된 方法, 과거의 經驗과 洞察力을 活用하는 方法, 관련된 分野의 理論에 토대를 두고 開發하는 方法 및 檢討되고 있는 政策問題에 利害關係를 가지고 있는 당사자들의 參與에 의한 方法등이다. 그런데 이들 方法들은 政策代案의 開發에만 活用될 수 있는 것들이 아니고 問題의 定義過程에도 그대로 活用될 수 있고, 政府의 政策問題解決을 위한 代案의 開發뿐만 아니라 여타의 다른 組織의 問題解決을 위한 代案開發에도 그대로 適用될 수 있는 方法들이다. 그러기 때문에 이들 代案開發의 方法들은 대부분 一般理論의 水準에 머물러 있을 뿐이고 政策理論으로 統合되어 發展되지 못하고 있다.

이와같이 政策代案開發의 方法論들이 一般論의 水準에 머물게 된 가장 중요한 理由의 하나는 종래의 政策代案의 開發을 위한 方法論들이 바로 前段階인

7) Mood, *op. cit.*, pp.32-33.

8) 政策決定過程에서 個人이나 集團들의 政策決定機關의 接近을 통한 政策代案의 創案에 대해서는 George C. Edwards III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament* (San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1978), pp.152-158.



政策問題定義와 無關하게 發展되어 왔기 때문이 아닌가 생각된다. 그러나 실제로는 政策代案開發과 政策問題의 定義는 밀접히 관련되어 있을 뿐만 아니라 政策問題定義의 接近方法은 代案開發의 指針이 되기 때문에 政策代案의 開發은 政策問題定義의 接近方法에 의하여 制約을 받기도 하고 또는 더 좋은 政策代案開發을 促進하기도 하는 것이다. 그러므로 종래의 政策代案開發의 理論은 政策問題定義의 接近方法과 아무런 連繫가 없이 乖離된 채 發展되어 왔는데 커다란 理論發展의 制約이 있었다고 할 수 있을 것이다.

## 2. 代案開發의 指針으로서의 政策問題定義의 接近方法

지금까지 政策代案의 開發에 대해서 論議한 것들을 보면 政策代案開發이 바로 그 前段階인 政策問題의 定義와 어떤 關係가 있고 政策代案의 定義가 政策代案開發에 어떠한 影響을 미치는가 하는데 대해서는 體系的인 研究가 없었다. 그러나 政策代案의 創出은 政策問題의 認知, 그러한 認知에 대한 組織의 受容, 政策問題가 提起된 脈絡 및 規範的인 目標과 政治的 目標의 識別등에 의하여 크게 影響을 받게 되며 이들은 政策代案을 開發하는데 指針으로 活用되기도 하고 制約으로 作用하기도 하는 것이다.<sup>9)</sup> 이러한 觀點에서 볼 때 政策問題에 대한 定義의 接近方法은 政策代案開發에 가장 큰 影響을 미치는 要因으로서 代案開發의 指針으로 作用할 뿐 아니라 또한 制約으로 作用하기도 하는 것이다.

政策問題定義의 接近方法은 크게 네가지로 區分된다.<sup>10)</sup> 첫째는 政策問題를 現在의 狀態와 마땅히 達成되어야 할 狀態간의 差異로 規定하는 接近方法이고, 둘째는 政策問題를 교통이나 不便의 原因으로 規定하는 接近方法이며, 셋째는 政策問題를 政府干與의 機會로서 規定하는 接近方法이고, 넷째는 政策問題를 社會設計의 機會로서 規定하는 接近方法이다.

政策分析家가 이들 네가지의 政策問題定義의 接近方法들 가운데 어느 한가지의 接近方法을 택하여 그가 가지고 있는 政策問題를 定義할 경우에는 同一한 프레임워크(framework)를 사용하여 政策代案을 開發하고자 하는것은 당연한 일이다. 예컨대 政策分析家가 政策問題를 現在의 狀態와 마땅히 달성되어야 할 狀態간의 差異로 規定하였다고 한다면 同一한 視角에서 政策代案을 探索하고

9) Brewer and deLeon, *op. cit.*, p.64.

10) 盧化俊, “政策分析에 있어서 問題定義의 再吟味”, 行政論叢, 第23卷 第2號(서울 大學校 行政大學院, 1985), pp.57-72.

開發하게 될 것이다. 이렇게 볼 때 政策分析家가 어떤 政策問題定義의 接近方法을 선택하느냐 하는것은 비단 政策問題定義의 接近方法을 選擇하는 것을 의미하는 것뿐만 아니라 政策代案의 開發, 政策代案의 比較 評價등을 포함하는 전체적인 政策分析過程을 가이드하고 制約하는 接近方法을 선택하는 것을 意味하는 것이다. 그러면 政策分析家가 앞에서 記述한 네가지의 서로 다른 政策問題定義의 接近方法들을 선택할 때 그들의 政策代案의 探索과 開發活動은 구체적으로 어떻게 나타나게 될 것인가?

政策分析家가 政策問題를 現在의 狀態와 달성하여야 할 바람직한 狀態간의 差를 規定한다면 그는 代案을 探索하고 開發함에 있어서 어떻게 하면 이러한 差를 極小化할 수 있을가 하는 視角에서 代案을 探索하고 開發하게 될 것이다. 예컨대 不動產價格이 일년동안에 平均 5% 정도만 상승하여야 한다고 하는데 비해서 실제로는 平均 25%가 상승한 것이 問題라고 規定한 경우에는 브레인스토밍이나 시네틱스와 같은 創意力을 동원하여 代案을 探索하거나 과거의 經驗을 토대로 代案을 探索하는 경우에도 不動產 價格의 폭등을 막을 수 있는 效率적인 方法은 없을까 하는 觀點에서 代案을 探索하고 開發하려고 할 것이다.

다만가지로 만일 政策分析家가 政策問題를 고통과 不便의 原因으로 規定한다면 그는 이러한 問題를 解決할 代案을 探索하고 開發하는데 있어서 그러한 고통과 不便의 原因을 除去할 方法이 무엇인가 하는 觀點에서 代案을 探索하고 開發하고자 할 것이다. 예컨대 不動產 價格 폭등의 問題를 집없는 사람들이 겪을 고통과 不便으로 規定하는 경우에는 그는 집없는 사람들이 겪을 그러한 고통과 不便을 除去할 方法은 무엇인가 하는 觀點에서 政策代案을 찾으려고 할 것이다 만일 그가 代案을 探索하는 과정에서 브레인스토밍이나 시네틱스와 같은 方法들을 사용하는 경우에도 앞의 첫번째 경우와는 달리 그의 努力은 집없는 사람들이 겪을 그러한 고통과 不便을 除去할 方案들을 찾아내는데 集中될 것이다.

또한 政策分析家가 政策問題를 現在狀態를 改善할 政府간여의 機會로 파악한다면 그는 現在의 狀態를 改善하기 위하여 政府가 할 수 있는 일이 무엇인가 하는 觀點에서 政策代案을 探索하게 될 것이다. 예컨대 政策分析家가 價格이 폭등하는 상황을 政府가 이러한 狀況을 改善할 干與의 機會로 파악한다면 그는 政府가 干與할 可能한 政策의 手段이 무엇인가 하는 觀點에서 政策代案을 찾으려고 努力하게 될 것이다.

끝으로 政策分析家가 政策問題를 社會設計의 機會로 파악한다면 그는 社會秩

序를 再構成할 效果的인 方法이 무엇인가 하는 觀點에서 政策代案을 探索하게 될 것이다. 앞에서 例로 든 不動產 價格이 暴騰하는 상황에서 政策分析家가 이것을 不動產과 관련된 社會制度和 規範을 再構成할 機會로 파악한다면 바람직한 不動產 소유의 형태는 무엇이며 不動產 價格의 상승에 따른 開發利益의 配分 형태는 어떠한가 하는 것인가 하는 不動產과 관련된 새로운 社會秩序의 形成이라는 觀點에서 政策代案을 찾으려고 努力하게 될 것이다.

물론 이와같이 서로 다른 問題定義의 接近方法을 채택한다고 할지라도 開發된 代案들 가운데에는 重複된 것들이 있을 수 있을 것이다. 그러나 여기서 중요시하여야 할 점은 政策分析家가 채택한 政策問題定義의 接近方法은 政策代案의 探索과 開發, 政策代案의 評價의 基準選擇 등을 포함한 政策問題定義 이후의 모든 政策分析過程을 가이드하고 制約한다고 하는 사실이다. 政策代案을 探索하고 開發하는데 있어서 동일한 브레인스토밍 방법이나 시네틱스방법을 活用하거나 과거의 經驗을 활용하는 경우에도, 그리고 기존의 理論을 활용하거나 利害關係 당사자들의 意見들을 수렴하는 경우에도 政策分析家들은 앞에서 記述한 바와 같이 그가 선택한 問題定義의 接近方法에 따라 이미 設定된 指針에 의하여 代案을 開發하고 整理하게 될 것이다.

#### Ⅳ. 社會設計로서의 政策代案開發의 節次

##### 1 社會設計로서의 政策代案開發

政策問題定義의 接近方法은 政策代案開發을 가이드(guide)하고 制約하기 때문에 政策問題定義의 接近方法의 選擇은 政策代案開發에 있어서 매우 중요한 선택이다. 그러기 때문에 政策問題定義를 무엇이라고 보느냐 하는 것을 規定하는 것은 政策代案開發의 理論을 展開하는데 있어서 가장 중요한 첫번째 段階이다.

필자는 이미 “政策問題定義의 再吟味”라는 論文을 통하여 政策問題를 社會設計의 機會로 規定한 바 있다.<sup>11)</sup> 政策問題를 社會設計의 機會로서 規定하여야 할 가장 중요한 論據는 提起되고 있는 社會問題의 解決은 그러한 解決을 통하여 社會秩序(social order)를 創造하거나 再構成한다는 점을 들 수 있다. 여기서 말하는 社會秩序는 社會的 價值, 規範 그리고 人間들의 相互作用의 樣態들을 지칭한다. 그렇기 때문에 問題에 대한 解決方案은 바로 社會的인 關係의 構造를

11) 上述論文 참조.

提案(propose)하는 것이며<sup>12)</sup> 그렇기 때문에 그러한 解決方案을 產出하도록 가이드하는 問題定義는 바로 社會를 設計하는 行爲로 보는 것이 타당할 것이다.

政策問題를 이와같이 社會設計의 機會로서 規定한다면 이러한 問題意識下에 開發되는 政策代案들은 바로 社會設計의 代案들이 될 것이다. 政策問題에 대한 解決方案의 執行結果가 새로운 社會秩序를 創出하거나 再構成한다고 하는 점이 企業經營의 問題나 非營利團體의 問題解決과 다른 점이다. 企業經營의 問題나 政府組織이외의 여타의 組織이 가지고 있는 問題의 解決은 例外的인 경우를 제외하고는 대부분이 政府組織이 가지고 있는 問題의 解決보다는 社會秩序의 創出이나 再構成에 미치는 영향이 적은 것이다. 이와같이 政府組織이 당면하고 있는 政策問題의 解決과 企業이나 여타의 組織이 가지고 있는 問題의 解決이 社會의 價值, 規範, 相互作用의 樣態등을 포함하는 社會構造와 秩序에 미치는 影響이 다르다고 하는 점이 政策問題에 대한 解決과 企業이나 政府組織 이외의 여타의 組織이 당면하는 問題에 대한 解決이 가져오는 結果간의 근본적인 差異이다. 政府가 당면하는 政策問題에 대한 解決方案과 政府組織 이외의 여타組織이 당면하는 問題에 대한 解決方案이 社會에 미치는 影響이 이와 같이 다르다고 하는 사실이 政策問題에 대한 定義와 解決方案의 探索과 開發에 대한 接近方法이 서로 다를 수 있다고 하는 것을 示唆해 주는 것이다. 다시 말하면 政府組織 이외의 企業이나 여타 組織이 당면하는 問題의 解決代案은 그 組織이 당면하고 있는 問題解決에 그치지만 政府組織이 당면하는 政策問題에 대한 解決代案은 社會 전반에 막대한 영향을 미침으로써 社會秩序를 創出하거나 再構成하도록 하는 것이다. 이 때문에 政策問題에 대한 解決代案 하나 하나는 모두 서로 다른 社會設計代案의 性格을 띠는 것이다.

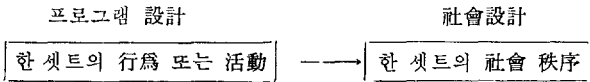
일반적으로 政策代案들이 하나의 行爲(action)로 이루어지는 일이란 극히 드물고 대부분의 경우 여러가지 行爲들이 모여 하나의 셋트를 形成하고 이러한 셋트의 行爲들이 社會秩序나 社會構造를 創出하거나 再構成하도록 하는 影響을 미치는 것이다. 예컨대 不動產價格을 安定시키고 地價上昇에 따른 開發利益을 全體國民들이 共有토록 하는 土地의 公概念을 새로운 社會制度로 形成하고자 하는 不動產問題 解決代案이 마련되었다고 한다면 이 代案은 단지 하나의 行爲만이 아니라 여러개로 構成된 일련의 政府行爲로 構成되고 있는 것이다.

12) 政策問題의 解決方案이 갖는 이러한 性質을 나타내기 위하여 Wildavisky는 "Solutions as Social Artifacts"라고 부르고 있다. Aaron Wildavisky, *Speaking Truth To Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Boston: Little, Brown and Company, 1979), pp.395-397.

그리고 하나의 代案을 構成하고 있는 한 셋트의 行爲들은 하나 하나가 政府가 設定한 政策目的을 달성하는데 공헌할 手段들인 것이다. 그렇기 때문에 하나의 政策代案은 한 셋트의 行爲의 集合이며 아울러 한 셋트의 手段의 集合인 것이다. 이러한 意味에서 政策問題解決代案은 바로 하나의 프로그램이라고도 할 수 있다.<sup>13)</sup>

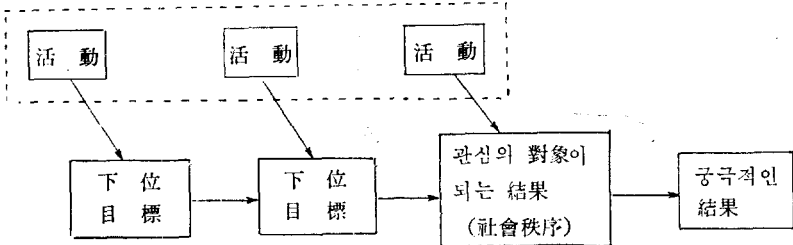
政策問題解決代案은 한편으로는 社會設計의 代案(alternative social design) 이면서 동시에 또한 政府의 프로그램代案(alternative program)인 것이다. 하나의 프로그램은 하나의 社會設計와 일대일로 對應한다. 하나의 프로그램은 하나의 社會秩序를 創出하거나 再構成할 手段인 것이다. 그렇기 때문에 어떤 한 政府組織이 당면하고 있는 하나의 政策問題를 解決하기 위하여 여러가지의 政策代案들을 開發하였다고 한다면 이것은 여러가지 서로 다른 社會設計代案들을 作成하였다는 것을 意味하며 동시에 여러가지의 서로 다른 프로그램을 設計하였다는 것을 意味하는 것이다.

하나의 政策代案이 갖는 프로그램 設計로서의 性格과 社會設計로서의 性格을 圖示하면 다음 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 政策代案의 프로그램 設計로서의 性格과 社會設計로서의 性格

<그림 1>은 하나의 政策代案이 目標로 하는 한 셋트의 社會秩序를 效率적으로 實現하기 위해서는 한셋트의 行爲 또는 活動들이 合成效果를 낼 수 있도록 構成되어야 함을 나타내 주고 있다. 이것을 좀 더 理解하기에 용이하도록 結果線(outcome line)을 사용하여 나타내면 <그림 2>와 같다.<sup>14)</sup>



<그림 2> 結果線\*

\* ① ..... 內는 프로그램을 構成하는 活動  
 ② 화살표 (→)는 因果關係를 나타냄

13) *Ibid.*, pp. 391-393.

14) 結果線에 대해서는 盧化俊, 政策評價論(서울: 法文社, 1988), pp. 172-173 참조.

그림 2)에서 하나의 政策代案 즉 프로그램은 일련의 活動으로 構成되어 있으며 이들 하나 하나의 活動은 관심의 對象이 되는 結果, 즉 目的하고, 있는 社會秩序를 實現할 수 있는 下位目標를 實現하거나 직접적으로 관심의 對象이 되는 結果를 가져오는데 중요한 影響을 미치는 手段들임을 알 수 있다. 그렇기 때문에 政策代案을 設計한다는 것은 프로그램을 設計한다는 것을 意味하고 프로그램을 設計한다는 것은 그것을 통하여 實現하고자 하는 社會秩序를 設計한다는 것을 意味하는 것이다. 이러한 理由로 政策問題를 解決할 代案을 마련하는 것을 단순히 政策代案을 開發한다고 하기 보다는 政策代案을 開發하고 設計한다고 하는것이 妥當할 것이다.

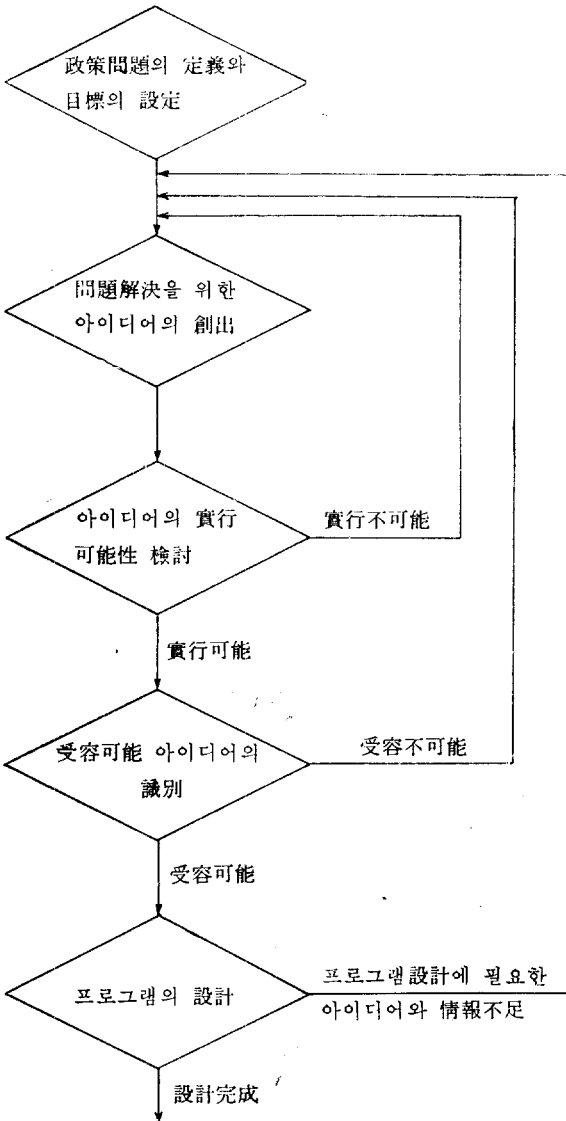
## 2. 政策代案 設計의 節次

政策代案의 開發과 設計는 일회적인 行爲가 아니라 反復的인 過程이다. 이러한 反復的인 過程은 反復過程을 거치는 동안에 원래의 아이디어는 精巧하게 다듬어지고 더욱 豊富해 지며 쓸모없는 아이디어는 버려지고 새로운 아이디어는 追加된다고 하는<sup>15)</sup> 體制分析(systems analysis)의 일반적인 節次와 동일한 것이다.

政策代案이 開發되고 設計되는 이러한 反復過程을 概念的 圖式으로 나타내면 다음과(그림 3)과 같다.

(그림 3)은 政策代案의 探索·開發과 設計가 크게 네 단계에 걸쳐서 이루어지고 있는 反復過程임을 나타내 주고 있다. 즉 첫째 段階는 問題解決을 위한 아이디어를 創出(generation) 하는 段階이고, 두번째 段階는 創出된 아이디어들의 實行可能性을 檢討하는 段階이며, 세번째 段階는 아이디어의 受容可能性을 檢討하는 段階이고, 끝으로 네번째 段階는 프로그램을 設計하는 段階이다. 그리고 아이디어의 實行可能性을 檢討하는 段階에서 實行可能性이 높은 아이디어가 充分히 確保되지 못하였다고 判斷되면 다시 아이디어를 創出하는 段階로 되돌아가 새로운 아이디어를 創出하는 過程을 거치게 된다. 마찬가지로 受容可能한 아이디어가 充分히 確保되지 못하였다고 判斷하는 경우에도 다시 아이디어를 創出하는 段階로 되돌아가서 더 많은 追加的인 아이디어를 創出하는 努力을 하기 될 것이다. 끝으로 프로그램의 設計過程에서도 이미 確保된 아이디어들이

15) E.S. Quade, "Principles and Procedures of Systems Analysis," in E.S. Quade and W.I. Boucher (eds.) 'Systems Analysis and Policy Planning' (New York: American Elsevier Publishing Company, Inc., 1968), p.37.



〈그림 3〉 政策代案의 開發과 設計過程

프로그램을 設計하는데 필요한 아이디어들을 充分히 確保하지 못하였다고 判斷되면 프로그램 設計에 필요한 새로운 아이디어를 創出하는 努力을 계속하게 되고 다시 새로이 創出된 아이디어들에 대한 實行可能性을 檢討하는 段階와 受容可能性을 檢討하는 段階를 거치게 된다.

이러한 反復過程의 첫 段階를 이루고 있는 問題解決을 위한 아이디어의 創出

進程에서는 브레인스토밍(brainstorming)과 시네틱스(synetics)와 같은 創意力을 동원하는 方法, 과거의 經驗과 洞察力, 당면하고 있는 問題와 관련된 理論, 그리고 利害關係 당사자들이 提示하는 問題解決方案등을 통하여 당면하고 있는 問題를 解決하는데 도움이 될 수 있다고 생각되는 여러가지 아이디어들을 創出해 내게 된다. 이 아이디어의 創出過程에서는 第三者의 입장에서 객관적이라고 생각되는 問題解決方案들도 創出되겠지만 問題解決結果에 따라 영향을 받는 利害關係 당사자나 政策問題가 여러 政府組織과 관련된 問題인 경우 각 組織의 利害關係에 따라 組織의 利益을 반영하는 性格을 띤 解決方案들도 多數 提案되게 된다.<sup>16)</sup> 따라서 政策問題解決 結果에 대한 利害關係당사자들은 물론이고 政策問題의 관할과 관련된 政府組織가운데 어디에 소속되느냐 하는 것이 問題解決과 관련된 아이디어의 創出過程에서 막대한 響響을 미치게 된다.<sup>17)</sup>

아이디어의 創出段階에서 創出된 아이디어들은 그 아이디어들의 實行可能性에 대한 檢討段階에서 實行可能性 與否를 檢討받게 된다. 이段階에서는 經濟的 實行可能性, 技術的 實行可能性, 社會倫理的 實行可能性 및 政治的 實行可能性 등 여러가지 實行可能性의 次元에서 檢討되어야 한다. 물론 이들 實行可能性에 대한 本格的인 檢討는 代案의 評價段階에서 이루어질 것이므로 代案의 開發과 設計段階에서는 概略的인 實行可能性만을 檢討하게 될 것이다. 이러한 아이디어의 實行可能性 段階에서는 특히 問題가 提起된 政治, 經濟, 社會的 脈絡(context)가 특히 중요시된다. 어떤 政治, 經濟, 社會的인 脈絡에서는 實行 가능한 同一한 解決方案이 다른 특정한 政治, 經濟, 社會的 脈絡에서는 받아들여지기 어려운 解決代案이 될 수도 있는 것이다.

實行可能性에 대한 檢討段階를 거친 아이디어들은 다시 受容可能性 與否에 의하여 스크린되어야 한다. 일반적으로 어떤 한 代案, 예컨대  $A_2$ 이라는 代案이 어떠한 結果狀況(outcome state)이 일어난다고 할지라도 代案  $A_3$ 보다 더 바람직하거나 최소한 同等할 때 代案  $A_2$ 는 代案  $A_3$ 를 支配(dominate)한다고 한다. 그러나 만일 代案  $A_1$ 과 代案  $A_2$ 가 있을 때 어느 代案도 다른 代案을 支配하지 못할 때 이들 두 代案들은 모두 受容可能行爲(admissible act)들이라고 한다.<sup>18)</sup>

1) 金融實名制 實施 時機에 대한 經濟企劃院과 財務部간의 서로 다른 입장은 政府內에서도 서로 소속된 部處의 입장에 따라 동일한 問題에 대한 서로 다른 解決方案을 提案하고 있는 단적인 예이다.

17) George C. Edwards III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament* (San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1978), pp.121-126.

18) 다음과 같은 假想的인 意思決定問題의 利得表(pay off table)가 주어졌다면 代案  $A_2$ 는 어떠한 結果狀況이 일어나더라도 pay off가  $A_3$ 와 最小限 同等하거나 더 바람직



實行可能性과 受容可能性에 대한 檢討過程을 거쳐서 프로그램 設計의 段階에 이르면 아이디어의 創出段階에서 創出된 아이디어들 가운데 實行可能하고 受容可能한 아이디어들만 살아남게 된다.

프로그램의 設計過程에서는 이들 아이디어들 가운데 서로 排他的인 아이디어들과 서로 補完的인 아이디어들을 몇개의 그룹으로 分類한다. 그리고 각각 동일한 그룹으로 分類된 아이디어들을 중심으로 <그림 2>에서 記述한 바와 같은 結果線을 作成한다. 한 그룹에 속한 아이디어들 가운데 어떤 아이디어들은 下位目標을 達成하는데 도움이 됨으로써 間接적으로 關心의 對象이 되는 結果를 實現하는데 도움이 될 수 있고, 또 어떤 아이디어들은 直接的으로 關心의 對象이 되는 結果 즉 實現하고자 하는 社會秩序를 달성하는데 도움이 될 것이다. 이와같이 아이디어와 達成하고자 하는 下位目標간의 連繫의 設定, 그리고 아이디어들 간의 階序(hierarchy)의 設定을 프로그램 設計라 할 수 있다. 政策分析家는 이러한 프로그램 設計를 통하여 實現하고자 하거나 再構成하고자 하는 社會秩序를 設計하게 되는 것이다.

하다. 그러므로 代案 A<sub>2</sub>는 代案 A<sub>3</sub>를 支配한다고 할 수 있다. 그러나 代案 A<sub>1</sub>과 A<sub>2</sub>는 結果狀況에 따라 代案 A<sub>1</sub>이 더 바람직한 경우도 있고 代案 A<sub>2</sub>가 더 바람직한 경우도 있다. 그렇기 때문에 代案 A<sub>1</sub>과 A<sub>2</sub>는 서로 다른 代案에 의하여 支配되지 않는다. 그러므로 代案 A<sub>1</sub>과 A<sub>2</sub>는 受容可能行爲이며, 마찬가지로 代案 A<sub>4</sub>도 受容可能行爲이다.

[丑] 假想的 意思決定 問題의 利得表 (단위: 百萬元)

行動 代案	結果 狀況	S <sub>1</sub>	S <sub>2</sub>	S <sub>3</sub>
	A <sub>1</sub>		55	40
A <sub>2</sub>		52	43	-2
A <sub>3</sub>		40	43	-2
A <sub>4</sub>		10	30	0