

# 政策分析에 있어서 問題定義의 再吟味

盧化俊\*

<차례>	
I. 序	2. 問題定義에 있어서 因果性
I. 政策問題 定義의 問題와 選擇의 問題	III. 政策問題 定義의 接近方法
1. 問題狀況과 政策問題의 定義	1. 政策問題 定義의 類型化
2. 問題定義의 問題와 選擇의 問題	2. 類型別 政策問題 定義의 接近方法
II. 政策問題 定義와 관련된 主要 이슈들	3. 問題定義에 있어서 價值의 收斂과 創造
1. 問題定義에 있어서 主觀性	V. 結論

## I. 序

政策分析이 어떠한 段階를 거쳐서 이루어지느냐 하는데 대해서는 여러가지 異見들이 提示되고 있으나 政策問題에 대한 定義가 政策分析의 하나의 필수적인 段階로 포함되어야 한다고 하는데 대해서는 政策分析에 대한 研究者들 사이에서 대체로 意見의 合致를 보고 있는 것으로 보인다.

Laswell은 政策決定過程이 情報의 蒐集과 處理 등 問題의 探索(intelligence), 行動을 위한 支持과 獲得, 一般的인 目標와 手段의 處方의 作成, 내려진 處方이 實際 狀況에 들어 맞는지 真否에 대한 檢討, 내려진 處方의 實際 狀況에서의 適用, 내려진 處方의 終結과 執行過程。서 提起된 問題點들에 대한 處理, 執行結果에 대한 評價 등 일곱段階로 構成된다고 하여<sup>1)</sup> 政策問題에 대한 探索活動을 政策決定過程의 첫 段階로 보고 있다,

MacRAE와 Wilde는 政策分析이 問題의 定義, 評價基準의 形成, 代案의 탐색과 開發, 實行可能性和 效果性의 檢討, 評價와 選擇 등의 段階를 거친다고 하여<sup>2)</sup>, 政策問題의 定義를

\* 서울大學校 行政大學院 教授

(1) Harold D. Laswell, *A Pre-View of policy sciences* (New York: American Elsevier Publishing Co., Inc., 1971), pp. 28-29.

(2) Duncan MacRAE Jr. and James A. Wilde, *Policy Analysis for Public Decision* (Belmont,

政策分析의 基本的인 다섯段階 가운데 첫段階로 보고 있다.

한편 California 大學校의 政策分析 教科目에서는 政策分析의 틀로서 政策問題의 定義, 시스템 理解를 위한 模型의 作成, 代案의 開發, 評價基準의 開發, 트레이드 오프(trade-offs)의 施行, 結果의豫測, 代案의 選擇, 分析結果에 대한 報告등 8段階 過程을 사용하고 있는데 政策問題에 대한 定義를 제일 첫段階로 보고 있다.<sup>(3)</sup>

위의 몇가지例에서 살펴본 바와 같이 政策問題는 政策分析에 있어서 궁극적인 焦點이 되어 왔으며 政策問題에 대한 定義는 政策分析에 있어서 가장 重要한 核心的段階의 하나로 취급되어 왔다. 政策分析의 方法論에서도 역시 政策問題定義의 重要性을 강조해 왔다. 그럼에도 불구하고 무엇이 問題냐 라고 하는 質問, 즉 問題定義의 過程과 이 過程의 結果로 우리가 何을 수 있을 것으로 期待하는 것이 무엇이냐 하는 質問은 몇몇 政策分析에 대한 研究者들의 研究를 제외하고는 거의 대부분의 政策分析의 議題에서 除外되고 있는 실정이다.<sup>(4)</sup>

政策決定過程에서 政策判斷의 基礎를 높히기 위하여 必要한 情報를 產出하는 것이 政策分析의 第一次的인 目的이라고 보고있는 政策分析에 대한 研究者들이나, 政策分析을 大學校에서 강의하고 있는 學者들, 그리고 政府機關의 政策問題 分析過程에서 話問에 응하고 있는 政策研究機關의 政策分析專門家들은 모두 貧弱한 政策問題의 形成이나 잘못 내려진 政策問題의 定義가 政策analysis을 망침으로써 결과적으로 政策決定 그 자체까지도 영망으로 만들 수 있는 위험을 가질 수 있다는 것을 힘주어 경고하고 있다.

그럼에도 불구하고 政策問題가 무엇이냐, 政策問題의 定義가 무엇이냐, 政策問題의 形成은 어떻게 何 나가는 것인가, 그리고 우리는 어떻게 바람직한 政策問題의 定義와 바람직하지 않은 政策問題의 定義를 區分해 낼 수 있느냐 하는 質問들에 대해서 대답하기 위한 體

California: Duxbury Press, 1979), pp.7-12. 그외에도 政策問題에 대한 定義를 政策分析의 必須의인 過程으로 보는 見解로는 다음과 같은 例들을 들 수 있다. Yehezkel Dror, *Public Policy-making: Reexamined* (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1968); William M. Dunn, *Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1981), pp. 96-139; Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1975); Arnolt J. Meltsner, *Policy Analysts in the Bureaucracy* (Berkley: University of California Press, 1976); Edith Stokey and Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis* (New York: W.W. Norton & Company Inc., 1978); Stuart S. Nagel (ed.), *Improving Policy Analysis* (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1980); 姜信澤, “政策形成過程”, 俞君外著, 政策學概論(서울:法文社, 1978), pp. 76-79.

(3) Martin Levin and John Quigley, “The Eight-Fold Path: A Framework for Policy analysis,” in *Course description of Introduction to Policy Analysis* (mimeo, Graduate School of Public Policy, University of California, Berkeley, Spring, 1983).

(4) 政策問題의 定義를 獨립된 主題로 깊히 다루고 있는 代表의 論文이나 저서로는, Eugene Bardach, “Problems of Problem Definition in Policy analysis,” *Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol.1 (1981), pp. 161-171; Dunn, *Op. cit.*, pp. 97-139; David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis* (Lawrence, Kansas: the University Press of Kansas, 1984); MacRae and Wilde, *Op. cit.*, pp. 17-37 등을 들 수 있다.

系의인 研究가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이 论述은 政策問題의 定義에 대한 문헌들을 分析的으로 檢討함으로써 i) 政策問題의 定義가 무엇인가를 밝히고, ii) 政策問題의 定義와 관련된 主要 이슈들을 檢討하며, iii) 이를 토대로 政策問題定義의 接近方法들을 類型化하여 그들을 比較 檢討함으로써 각 接近方法들의 問題點들을 밝히고, iv) 政策問題定義의 새로운 接近方法을 模索해 보자는데 그 研究의 目的을 두고 있다.

## II. 政策問題 定義의 問題와 選擇의 問題

### 1. 問題狀況과 政策問題의 定義

政策分析은 政策分析家에게 分析하도록 맡겨진 問題가 무엇인가 하는데 대한 明確한 記述로부터 시작된다. 政策分析家에게 맡겨진 問題에 대한 明確한 記述을一般的으로 問題에 대한 定義라고 부르고 있다.

그렇다면 政策分析家가 가지고 있는 問題를 明確하게 記述한다는 것이 具體的으로 무엇을 意味하는가? Bardach에 의하면 問題에 대한 記述이란 (i) 問題에 대한 解를 찾는데 있어서 不適合한 下位의 最適化(suboptimization)에 도달하는 것을 피하기 위하여 問題의 境界들을 設定하고, (ii) 問題가 되고 있는 狀況(problematic situation)이나 條件들에 대하여 市民들이 느끼고 있는 感情의 範圍, 性格, 및 強度등에 대한 評價, 특히 市民들이나 관계당사자들이 느끼고 있는 滿足과 不滿足 등을 評價하는 것을 意味한다고 한다.<sup>(5)</sup>

그런데 政策에 의하여 영향을 받거나 또는 政策에 영향을 미칠 政策過程에의 參與者들이나 관계자들은一般的으로 多樣하기 때문에 그들이 處하고 있는 입장에 따라 그들이 定義하고 있는 問題가 되는 狀況도 또한 多樣할 수 밖에 없다. 뿐만 아니라 그들이 가지고 있는 問題狀況은 不變하는 것이 아니라 時間의 흐름에 따라 또한 여러가지로 變化하게 된다.

그리므로 政策分析家는 자기가 分析하고자 選擇하는 狀況의 側面을 천명하지 않으면 안된다. 分析家는 여러 관계자들이 가지고 있는 問題狀況들을 一般化하거나 또는 그 問題의一部만을 選擇할 수도 있을 것이며, 狀況을 좀 더 일반적으로 記述된 價值나 또는 좀 더 精密하게 訳述된 價值에 관계시킬 수도 있을 것이고, 政策에 의하여 영향을 받거나 또는 政策을 決定할 사람들이 가지고 있는 여러가지 見解들을 調整하려고 努力할 수도 있을 것이며, 參與者들의 見解들 가운데 어느 特定한 구룹의 觀點을 선택할 수도 있을 것이다. 政策問題의 狀況에 대한 分析家の 修正은 政策分析家 자신의 價值, 그가 分析에 사용할 수 있는 時間과 資源, 政策에 의하여 영향을 받을 사람들과의 相互作用, 調整에 의하여 發見된 事實들, 그리고 政策分析家가 전의 할 政策代案을 決定하는데 영향을 미치리라고 생각되는

(5) Bardach, *Op. cit.*, pp. 163-164 및 p. 169.

사람이나 集團들의 立場 등에 의하여 또한 영향을 받게 될 것이다.

그러므로 政策問題에 대한 定義는 사람들의 關心事와 그들이 關心을 가지고 있는 실질적인 문제 (substantive matter) 그 자체가 무엇인가를 밝히는데서부터 시작되는 것이다. 政策分析은 質的인 문제를 다루는 것이지만 政策分析家가 이것을 어떻게 받아들이느냐 하는 것은 이들 실질적인 問題에 대한 사람들의 관심 (people's concerns)이 어떠하느냐 하는데 따라 크게 영향을 받게 된다.

그러므로 政策問題에 대한 定義를 내리기 위해서는 政策分析家는 問題의 實체에 대한 分析을 함과 동시에 政策에 의하여 영향을 받으리라고 생각되는 사람들과 政策의 實質적인 形태를 決定하는 사람들의 價值, 期待, 그들의 關心事 등의 맥락을 檢討하지 않으면 안된다.

## 2. 問題定義의 問題와 選擇의 問題

政策問題의 定義가 무엇인가를 올바로 理解하기 위해서는 먼저 政策問題와 選擇의 問題가 어떻게 다른가 하는 것을 理解하여야 한다.

政策分析 問題의 性格에 대해서 어떤 論者들은 分析의 問題란 바람직한 狀態가 주어졌을 때 어떻게 效率的으로 그 目標狀態를 實현하느냐 하는 것이라고 가정하고 있다. 政策分析 問題에 대해 이러한 假定은 政策分析 問題를 “意思決定狀況 (decision situation)” 또는 “選擇의 問題 (choice problem)”로 보려는 特性을 나타내는 것이라 하겠다.<sup>(6)</sup> 政策問題에 대한 이러한 見解는 問題에 대한 定義가 意思決定이라는 用語의 意味의 範圍밖에 놓이게 된다는 것을 意味하는 것이다.

그러나 意思決定 또는 政策決定에 있어서의 問題解決의 代案이라는 것이 問題를 어떻게 定義하느냐 하는데 따라 決定되는 것이라는 점에서 政策問題를 選擇의 問題와 同一視하는 것은 그릇된 생각이라 할 수 있다. 이러한 事實을 좀 더 分明히 밝히기 위하여 의사가 환자의 병을 치료하는 過程 (問題解決過程)을 생각해 보도록 하자.

어떤 환자가 머리가 아프다고 의사를 찾아왔다고 가정해보자. 그러면 의사은 이 환자를 어떤 方法으로 치료할까 하는 代案을 찾기에 앞서 먼저 이 환자가 왜 머리가 아프게 되었는가 하는 원인을 규명하기 위하여 診斷을 하게 될 것이다. 이 환자는 감기가 걸려서 머리가 아플 수도 있고, 소화가 안되어서 머리가 아플 수도 있으며, 귀나 코에 異狀이 있어서 머리가 아플 수도 있고, 혈압이 높아서 머리가 아플 수도 있으며, 또는 해결하기 어려운 心理的 갈등 때문에 머리가 아플 수도 있는 것이다. 이와같이 머리가 아플 수 있는 原因이

(6) 權泰俊教授는 “政策의 質이 分析의 對象이 된 경우에 무엇이 좋은 政策이냐 하는 判斷의 基準은 주어진 目標를 얼마나 成就할 수 있는 手段을 選擇했느냐 하는 것, 다시 말해서 주어진 目標를 어느정도 成就할 수 있는 여러 代案的手段를 가운데서 가장 效果의이고 能率의인 것을 選擇하는 過程 (choice process)이 곧 政策分析이다”라고 하여 政策分析 問題를 選擇의 問題로 規定하였다. 權泰俊, “合理的 政策形成模型”, 俞景外著, 政策學概論(서울, 法文社, 1978), pp. 118-19.

여러가지가 있을 수 있기 때문에 의사는 먼저 환자를 정밀하게 진찰하고, 그 환자가 왜 머리가 아프게 되었는가를 규명한 다음, 이러한 병의 원인에 대한 診斷의 결과와 환자의 신체적 조건 등을 감안하여 병을 치료하는데 가장 적절하다고 생각되는 치료방법을 選擇하게 될 것이다. 만일 환자가 감기때문에 머리가 아픈 것이 발견되었다면 감기치료에 적합한 처방을 내릴 것이고, 만일 혈압이 높은 것이 발견되었다면 혈압을 내리는데 적합한 처방을 내릴 것이다. 그러나 혈압이 높아하여도 그 혈압이 어느정도 높으며, 또 그 사람의 신체적 건강상태가 어떠하냐 하는데 따라 복용하여야 할 적합한 약의 종류와 분량은 달라지게 될 것이다.

앞에서 살펴본 환자의 병(問題)을 치료하는過程을 보면 맨처음의 段階는 환자의 병을 診斷하는 段階이고, 이 진단의 결과가 어떠하냐 하는데 따라 치료의 方法(問題解決)도決定되게 된다. 그리고 痘의 원인이 규명된 뒤에도 아직도 어떤 치료의 方法이 최선의 치료의 방법이냐(代案選擇의 問題)하는 것은 계속 결정하여야 할 問題인 것이다.

위에든 머리가 아픈 환자의 예에서 알 수 있는바와 같이 政策分析의 問題와 選擇의 問題는 동일하지 않은 것이다. 진단에 의하여 痘의 原인이 규명되었을 때 비로소 가장 效率的인 치료의 方法이 무엇이냐 하는 치료방법 選擇의 問題가 제기 되듯이, 政策問題에 대한 定義를 통하여 과연 提起된 政策問題가 무엇인가 하는 것이 規明되어야 이러한 問題를 解決하기 위한 最善의 方法이 무엇인가 하는 選擇問題가 提起되는 것이다. 이러한 觀點에서 볼 때 政策問題에 대한 定義의 過程은 바로 問題에 대한 診斷의 過程이라 할 수 있고, 問題에 대한 定義를 내린다는 것은 問題에 대한 진단을 통하여 問題의 原因과 性格, 그리고 問題의範圍 등을 規定하는 것이라 할 수 있다. 이와같이 問題에 대한 診斷을 통하여 問題에 대한 定義가 나려지면, 性格이 規明된 問題의 解決을 위한 여러가지 代案들을 摸索하게 되는데 이것이 選擇의 問題라 할 수 있다.

그런데 환자가 가지고 있는 痘의 原인이 무엇이냐하는 진단결과에 따라 그 痘을 치료하기 위한 方法選擇의範圍가 결정되듯이<sup>(7)</sup>, 政策問題에 대한 定義에 따라 代案開發의 범위가決定되는 후 이후의 政策分析活動이決定되게 되는 것이다.

Mintzberg는 “問題에 대한 診斷은 政策分析에서 가장 중요한 루틴(routine)이다. 왜냐하면 問題에 대한 診斷은 大部分의 경우 아무리 묵시적인 것이라 할지라도, 次後의 行動路線을決定하기 때문이다.”<sup>(8)</sup>라고하여 問題에 대한 定義가 選擇活動의範圍를決定한다는 性

(7) 환자가 머리가 아픈 원인이 혈압이 높기 때문이라고 진단이 내려지게 되면 치료의 代案은 혈압을 치료하는 方法를 가운데서 나오게 될 것이고, 귀나 코에 異狀이 있어서 머리가 아픈 것이라고 진단이 내려지게 되면 치료의 代案들은 귀나 코를 치료하는 方法들 가운데서 나오게 될 것이다. 이러한 意味에서 병에 대한 진단은 치료방법의 범위를決定하는 것을 意味한다고 할 수 있다.

(8) Henry Mintzberg, Durn Raisinghani and André Théorêt, “The Structure of ‘unstructured’ Decision Process,” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 2 (June 1976), pp. 246-76.

格을 강조하고 있다.

이러한 意味에서 問題에 대한 定義는 어떤 行動을 問題에 대한 解라고 規定하거나 이러한 行動을 管들어내는 일종의 무대장치(stage setting)로서 볼 수 있을 것이다.<sup>(9)</sup> 연극의 진행은 무대장치가 되면 이 무대위에서만 진행되게 된다. 이와 마찬가지로 問題에 대한 定義가 내려지거나 되면 定義에 의하여 規定된 범위내에서 問題解決의 活動은 이루어지게 되는 것이다. 따라서 選擇問題란 定義가 내려진 問題라 할 수 있을 것이다.

選擇의 問題에 있어서 가장 重要한 課題는 目標達成에 가장 效率的이라고 생각되는 代案을 選擇하는 일이 될 것이다. 이러한 觀點에서 보면 問題를 解決한다는 것은 事前에 設定된 目的에 기よ하기 위하여 探索된 代案들 가운데에서 適合한 代案을 選擇한다는 것을 意味하는 것이다. 이러한 解決意識(solution mindedness)은 사람들로 하여금 問題에 대한 解決方案을 찾는다만 몰두하게 함으로써 보다 더 본질적이라 할 수 있는 問題의 探索에서 벗어나도록 하는 것이다.

이와는 반대로 問題意識(problem mindedness)은 問題의 性格을 탐구하는데 焦點을 두게 된다. 이러한 問題意識은 주어진 代案들 가운데에서 適切한 代案을 選擇하는 것보다 代案들의 識別과 開發을 더욱 강조한다. 물론 마지막에는 選擇을 해야 할 것이다. 그러나 주어진 여러가지 解決方案들 가운데 代案을 選擇하는 것 보다 先行되어야 할 課題는 代案을 만들어 내는 것이다 하겠다. 따라서 우리의 注意를 “選擇의 狀況”으로부터 “問題의 狀況”으로 돌리는 것이 必要하다.<sup>(10)</sup> 다시 말하면 解決代案을 選擇하는 過程보다 問題의 性格을 밝히고 問題가 무엇인가를 定義하는 것이 先行되어야 問題를 올바로 解決할 수 있는 可能성이 높아지게 될 것이다.

### III. 政策問題 定義와 관련된 主要 이슈들

#### 1. 問題定義에 있어서 主觀性

흔히 問題의 定義는 狀況을 正確히 理解하고 그 狀況의 特性을 밝혀내는 것이라고 보는 見解가 支配적이었다. 장님이 코끼리의 어느 특정 部位만을 맨져보고 코끼리가 기둥같다가나 또는 벽같다고 하는 誤謬를 범해서는 안되며 코끼리의 형상을 正確히 파악한 다음 코끼리의 형상을 記述해야 하는것과 같이 政策分析家는 政策問題가 무엇인가를 正確히 파악한 다음 客觀的인 實體로서의 問題의 特性과 範圍를 記述해야 한다는 것이다. 問題定義에 대한 이러한 認識은 問題가 客觀的인 現實(objective reality)로 주어져 있다고 보는데에서 비

(9) Dery, *Op. cit.*, p. 6.

(10) Norm in R.F. Maier and Allen R. Sollen, "Improving Solutions by Turning Choice Situation into Problems," *Personel Psychology*, Vol. 15, No. 2 (Summer 1962), pp. 151-57.

못된 것이다. “問題를 模型에 맞추려고 하지 말고 模型을 問題에 맞추어라”라고 하는 말은<sup>(11)</sup> 政策問題가 客觀的인 現實로서 주어진 것이기 때문에 政策問題에 대한 定義는 이 주어진 問題를正確히 理解하고 그 特性을 認하는 것이라고 보는 단적인 표현인 것이다.

이에 반대되는 見解는 政策問題가 客觀的인 現實로서 주어지는 것이 아니라 政策分析家의 思考의 投射에 의하여 形成된다는 立場이다. 사람들은 어떤 現象을 보는데 그들의 마음속에 먼저 어디 형태(configuration)를 떠올리게 된다. 마찬가지로 政策決定者도 問題가 되고 있는 狀況<sup>(12)</sup>를 다루는데 있어서는 먼저 그것을 나타내거나 어떤 概念(또는 模型)을 發展시키지 않으면 され된다. 그리고 그는 그가 發展시킨 이러한 概念에 따라 問題를 解決하려고 노력하는 것이다.<sup>(13)</sup> 그러므로 問題에 대한 그의 概念이 잘못된 경우에는 그가 概念化한 問題에 대한 解決方案은 實際로 存在하고 있는 問題를 解決할 수 없는 것일지도 모르는 것이다. 政策問題의 定義와 관련된 이러한 주장의 가장重要的 점은 政策問題가 그 自體로서 客觀的인 實體가 아니라 現實에 어떤 準據의 틀을 適用함으로써 生成된 產出物이라고 하는 점이다.<sup>(14)</sup>

現實認識에 대한 이러한 見解는 問題의 定義에 대한 우리의 생각을 근본적으로 再檢討할必要性을 提起해주는 것이다. 이러한 見解에 따르면 問題에 대한 定義는 行動者, 즉 政策決定者, 管理者, 政策分析家 등이 그들이 變化시키고자 하는 現實과 대결하기 위한 하나의 틀(frame work)이라는 것이다. 이러한 行動을 위한 準據들이 있음으로써 政策決定者나 管理者들의 問題에 대한 解決方案은 비로소 어떤 感覺(sense)를 갖게 되는 것이다.

우리는 흔히 범죄, 공해, 인프레이션 등에 대한 政府의 統計資料들에 대하여 政策決定者나 또는 政策과 이해관계를 가지고 있는 당사자들이 서로 달리 解釋하는 것을 보게 된다. 이때문에 政策과 관련된 同一한 情報를 가지고도 그들 政策決定者들이나 利害關係당사들은 問題에 대한 서로 다른 定義에 도달하게 되는 것이다. 이것은 어떤 現象에 대한 實體 그 自體가 일관성이 결여되어서 그런 것이 아니라 政策分析家, 政策決定者 및 利害關係 당사자들이 가지고 있는 現象을 보는 準據의 틀이 다르기 때문인 것이다.

Dunn<sup>15</sup>는 政策問題의 重要的 特性으로서 政策問題의 相互依存性, 政策問題의 主觀性(subjectivity), 政策問題의 人工性(artificiality), 政策問題의 動態性 등을 들고 있는데<sup>(14)</sup> 政策問題의 主觀性이나 人工性은 바로 政策問題의 定義가 政策分析家나 政策決定者 또는 利害關係 당사자들이 가지고 있는 準據들이나 또는 서로 다른 概念들(alternative concepts)에

(11) Warren E. Walker, “Public Policy Analysis: A partnership between Analysts and Policy Makers,” Rand Paper Series, P-6074 (Santa Monica, Calif., 1978), p.7. 政策問題가 現實을 기 관적으로 定義할 것이라는 見解에 대해서는, Colin Eden and David Sims, “On the Nature of Problems in Consulting Practice,” *Omega*, Vol. 7, No. 2, (1979), pp.119-127 참조.

(12) Russell L. Ackoff, *The Art of Problem Solving* (New York: John Wiley & Sons. Inc., 1978), p. 13.

(13) Dry, *Op. cit.*, p. 4. 이와 유사한 見解로는 Amitai Etzioni, *Social Problems* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1976), pp. 2-3.

(14) Dunn, *Op. cit.*, pp. 98-100.

따라 主觀的 으로 구축하는 人工的 現實이라는 점을 지적하는 것이라 할 수 있을 것이다.

우리는 앞에서 問題의 定義는 실질적으로 그 問題의 解決을 위한 代案의 범위를 결정하는 것이라고 하였다. 그러므로 分析家의 主觀的 解釋에 의하여 人工的으로 구축되는 現實은 分析家나 政策決定者들이 設定할 수 있는 代案의 범위를 決定한다는 것을 意味하는 것이다. 이것은 다른 말로 말하면 問題에 대한 定義는 分析家나 政策決定者에 의하여 새로운 價値가 創出되거나 또는 發見・收斂되는 것을 意味하는 것이다.

## 2. 問題定義에 있어서 因果性

問題의 定義에 있어서 因果的 概念이 介在되어서는 안된다는 것이 흔히 지적되고 있다. Bardach에 据하면 問題를 定義하는 과정에서 가장 경계해야 할 함정은 因果的 理論을 問題定義에 부지 를식간에 포함시키는 것이라고 하고 있다.<sup>(15)</sup> 問題의 定義에 因果的 理論이 스며들어서는 안된다는 理由에는 여러가지가 있겠으나 그들 가운데 가장 중요한 것은 첫째 問題의 定義라는 것이 단순한 주장에 불과하며, 또한 일반적으로 證明되는 것이 아닌만큼 이러한 因果的 理論들도 檢證되지 않고 남아있을 수도 있다는 것이다. 둘째 어떤 경우에는 이를 因果理論이 處方的 理論과 연결되어 있는 경우가 많다는 것이다. 그런데 問題의 定義過程에서 스며들어간 이러한 處方的 說明은 問題의 解決方案을 摸索하는 過程에서 解決方案을 암시해 주거나 解決方案을 탐색하는 행동반경을 制限할 수도 있다는 것이다. 그러므로 問題의 定義는 可能한 한 어떤 解solution에 사전에 억제하는 것을 피해야 하며, 그러기 위해서 問題의 定義에서 因果的 또는 處方的 要素를 除去하여야만 한다는 것이다.

그러나 이러한 주장은 지나치게 問題定義의 표현형식에만 치중된 주장으로 보인다. 問題定義에 있어서 因果性이 介在되는 것이 바람직하나 또는 바람직하지 않느냐 하는 것은 問題定義에 因果의 표현의 포함여부 보다는 오히려 問題를 理解하는데 因果的 分析이나 因果的 模型作成(modeling)이 과연 도움이 되느냐 그렇지 않느냐 하는 側面에서 檢討되어야 할 것이다.

앞에서 우리는 머리가 아파서 의사를 찾아온 환자의 경우를例로 살펴 보았다. 의사가 환자가 머리가 아픈 것을 진단한다는 것은 환자가 왜 머리가 아프게 되었는가 하는것을 밝혀낸다는 것을 意味하는 것이다. 이것은 바로 환자가 가지고 있는 病의 原因을 밝혀낸다는 것을 意味하는 것이다. 그러므로 問題를 正確하게 理解하고 診斷하기 위해서는 因果的 模型의 형성을 통한 因果分析이 불가피하게 되는 것이다.

Levin과 Quigley가 提示한 8段階의 政策分析을 위한 틀에서도 問題 시스템의 理解를 위한 因果的 模型作成을 第 2段階로 提示하고 있는데<sup>(16)</sup> 이段階도 역시 政策問題를 올바로 理解하여 定義하기 위한 것이라는 점에서 넓은 意味의 問題定義의 段階에 포함시켜야 할

(15) Bardach, *Op. cit.*, p. 165.

(16) Levin and Quigley, *Op. cit.*

것이다.

Dunn은 政策問題를 構成하기 위한 技法들 가운데의 하나로서 階序分析(hierarchy analysis) 技法을 提示하고 있다.<sup>(17)</sup> 여기서 말하는 階序分析이란 問題가 되는 狀況의 可能한 原因을 識別해내는 技法을 말한다. 이러한 問題構成을 위한 技法의 例에서도 보는 바와 같이 因果分析은 問題의 올바른 理解를 도움을 위한 중요한 分析手段의 하나가 되고 있으며, 이러한 因果分析을 통해서 問題에 대한 올바른 定義도 可能하게 될 것이다. 이것은 마치 의사가 환자가 가지고 있는 病의 原因을 正確히 밝혀내야만 그 환자의 病이 무엇이라는 것을 올바로 定義할 수 있는 것과 같은 理致이다. 따라서 因果的分析은 問題의 定義段階에서 排除하기 어려운 要素의 하나라 하지 않을 수 없는 것이다.

## IV. 政策問題 定義의 接近方法

### 1. 政策問題 定義의 類型化

우리는 앞에서 政策問題의 定義와 관련된 주요 이슈들을 檢討하였다. 政策問題의 定義와 관련된 이들 이슈들에 대하여 어떠한 立場을 취하는가 하는데 따라 政策問題 定義의 接近方法들은 각기 달라지고 있다.

政策問題의 定義와 관련된 첫번째 주요 이슈는 政策問題가 客觀的인 現實로서 주어진 것이고 政策分析家는 단지 이것을 사실 그대로 밝혀내는 役割을 하는 것인가, 아니면 政策問題는 政策分析家가 價值의 發見이나 수렴과 價值의 創造를 통하여 主觀的 人工的으로 創造한 現實인가 하는 것이다. 政策問題의 定義가 客觀的 現實을 그대로 밝혀내는 것이라고 보는 것은 政策問題의 定義에 있어서 價值의 수렴 또는 發見과 創造의 役割에 대한 강조가 높지 않다는 것을 意味한다. 이에 비해서 政策이란 政策分析家, 政策決定者, 利害關係當事자들에 의하여 창조된 主觀的 人工的 現實이라고 보는 것은 政策問題의 定義에 있어서 價值의 수렴과 創造의 役割을 강조한다는 것을 意味한다.

政策問題의 定義와 관련된 두번째 주요 이슈는 政策問題의 定義가 事實에 대한 단순한 묘사나 記述에 한정되어야 하느냐 아니면 因果的 分析까지를 포함하여야 하느냐 하는 것이다.

政策問題의 定義가 問題解決代案을 暗示하거나 또는 創意的인 解決方案의 開發을 制限하는 그러한 定義의 형태를 피하여야 한다고 보는 立場을 취하는 사람들은 問題의 定義가 記述的이어야 한다고 보는 것이다. 이에 대해서 問題의 定義를 올바로 하기 위해서는 問題가 生成된 动態的 過程에 대한 因果分析이 불가피하다는 立場을 취하는 사람들은 問題의 定義에 因果生이 介在될 수 밖에 없다고 주장하고 있다.

(17) Dunn, *Op. cit.* pp. 124-126; John Oshaughnessy, *Inquiry and Decision* (New York: Harper and Row, 1973), pp. 69-80.

〈表 1〉 政策問題 定義의 接近方法의 類型

問題定義의 類態	價値의 收斂과 唱導性	低	高
記述的		I	III
因果的		II	IV

政策問題의 定義와 관련된 위에서 論한 두가지의 주요 이슈들에 대해서 政策研究者가 어떤 立場을 취하느냐 하는데 따라 政策問題 定義의 接近方法들은 다음과 같은 네가지의 類型으로 類型화될 수 있다.

〈표 1〉에서 類型 I에 속하는 政策問題定義의 接近方法은 政策問題를 處理 있는 現實과 마땅히 實現되어야 할 狀態 또는 目標와의 差異로서 定義하는 것이다. 이러한 接近方法은 政策問題를 差異(discrepancies)로 보는 반면에, 類型 II에 속하는 政策問題의 接近方法은 政策問題를 그 통의 原因의 規明으로 보고 있으며, 類型 III에 속하는 政策問題의 接近方法은 政策問題를 政府의 インターベン션(intervention)의 機會로 보고 있다. 그리고 類型 IV에 속하는 政策問題의 接近方法은 政策問題를 하나의 社會的 設計의 機會로서 본다는 것이 위의 세 가지 接近方法들과 다르다.

## 2. 類型別 政策問題 定義의 接近方法

問題에 대한 가장一般的인 定義는 現在의 狀態와 마땅히 達成되어야 할 狀態간의 差異로 規定된다는 것이다.<sup>(18)</sup> 그러므로 問題를 定義하기 위해서는 우리가 處理 있는 現實과 우리가 達成하고자 하는 바람직한 狀態간의 差異를 묘사하면 되는 것이라고 하는 것이 〈표 1〉의 類型 I이다.

그러나 이러한 問題에 대한 定義에 따르면 實제로 政策을 分析하는 過程에서 여러가지 애로에 당면하게 된다. 例컨데 一年에 한건의 交通事故도 없는 狀態(바람직한 狀態)와 1년에 500件의 交通事故(現在의 狀態)의 差異로서 政策問題가 定義되었다고 假定해보자. 그러면 問題의 解決方案을 어떻게 摸索하느냐 하는 애로에 직면하게 된다. 이러한 애로는 行動의 方向과 行動의 理由를 가리켜 줄 좀 더 意味있는 目標가 提示되지 않았기 때문에 오게 되는 것이다.

(18) Robert K. Merton, "Social Problems and Social Theory," Robert K. Merton and Robert A. Nisbe (eds.), *Contemporary Social Problems* (New York: Harcourt, Brace & World, 1961), p. 701 Ralph H. Kilman and Ian I Mitroff, "Problem defining and the Consulting/Intervention Process," *California Management Review*, Vol. 21, No. 3 (Spring 1979), pp. 26-33; Alexander M. Mood, *Introduction to Policy Analysis* (New York: Elsevier Science Publishing Co., Inc., 1983), p. 5. 한편 現實과 바람직한 狀態와의 差異가 모두 問題가 되는 것이 아니라, 그들 가운데서 오직 이러한 差異를 없애줄 過程이나 可能한 解決方案을 찾을 수 있을 때만 問題라고 하는 見解도 있다. 이에 대해서는 Arnold M. Rose, "History and Sociology of the Study of Social Problem," Erwin O. Smigel (ed.), *Handbook on the Study of Social Problems* (Chicago: Rand McNally, 1971), pp. 3-18; Martin Weinberg and Earl Rubington, *The Solution of Social Problems: Five Perspectives* (New York: Oxford University Press, 1973).

한편 規範的인 意思決定模型에서는 目標를 形成하고, 즉 差異를 묘사하고, 이 目標를 達成할 代案들을 識別한 다음 이 代案들 가운데서 最善의 代案을 選擇하라는 意思決定過程을 指針으로 提示하고 있다. 問題定義에 대한 이러한 見解는 目標가 分析과는 관계없이 先驗的으로 存在한다고 믿는 데에 基因하는 것이다. 그러나 이미 앞에서 論한 바와 같이 問題에 대한 定義는 問題에 대한 性格과 範圍를 決定하는 것으로서, 여러 가지 可能한 競爭的인 目標들 가운데서 불가피하게 하나의 目標를 選擇하는 過程인 것이다. 다시 말하면 問題에 대한 定義는 目標에 대한 選擇을 意味하는 것이다. 이와는 反對로 問題를 바람직한 狀態(目標)와 眂實과의 差異로 본다면, 서로 다른 目標에 대해서 서로 다른 差異를 가져오게 되고, 이러한 差異는 또한 서로 다른 問題를 提起하는 것(同一한 問題에 대한 서로 다른 定義가 아니다)이라는 難點에 직면하게 된다.

政策問題의 定義를 고통이나 不便의 原因을 規明하는 것으로 보는 類型Ⅱ의 接近方法은 問題를 客觀的인 實體(objective entities)로 본다는 점에서는 類型Ⅰ의 問題定義의 接近方法과 同一하다. 問題를 이와 같이 客觀的인 實體나 經驗할 수 있는 現象으로 보는 것은 일반적으로 常리 받아들여지고 있는 問題定義의 接近方法 가운데 하나이다.<sup>(19)</sup>

이 問題定義의 接近方法이 類型Ⅰ의 問題定義의 接近方法과 다른 점은 狀況에 대한 定義가 그 狀況을 가져오게 된 原因에 대한 記述에 의한다는 점이다. 이러한 問題定義의 基本假定은 우리가 問題의 原因, 다시 말하면 그 問題의 뿌리를 알지 못한다면, 우리가 그 問題를 解決할 수 있으리라고 하는 진정한 희망을 갖기 어려울 것이라고 하는 데에서 오는 것이다.<sup>(20)</sup>

우리는 이미 앞에서 환자의 病을 진찰하는 의사의 例를 살펴보았다. 의사가 환자의 병을 진단하는 過程에서는 환자가 가지고 있는 病의 原因을 規明하는 것이 환자의 병이 무엇인가 하는 것을 밝힐 수 있는 첨경이 될 수 있다. 그리고 의사의 診斷의 대상이 되는 환자의 病은 客觀的인 實體로 간주할 수도 있을 것이다. 그러나 社會가 가지고 있는 問題로서의 政策問題는 이미 앞에서 記述한 바와 같이 客觀的인 實體가 아니라 政策問題와 관련된 당사자들의 質值가 무엇인가 하는데 따라 달라질 수 있는 主觀의이며 人工的으로 創出된 分析的築造物(analytic constructs)이기 때문에 問題의 客觀的인 原因을 規明하는 것 만으로서는 충분하지 못하다. 물론 狀況에 대한 診斷을 통하여 問題의 原因을 正確히 規明하는 것은

(19) Irving Tallman and Reece McGee, "Definition of Social Problem," Erwin O Smigel (ed.), *Handbook on the Study of Social Problems* (Chicago: Rand McNally, 1971), pp.19-58.

(20) George C. Edwards, III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy* (San Francisco: Freeman, 1978), p.87; Joan K. Stringer and J.J. Richardson, "Managing the Political Agenda: Problem definition and policy making in Britain," *Parliamentary Affairs* Vol. 33 No. 1 (Winter 1980), pp.23-39; Robert F. Rich., (ed.), "Editor's Instruction," *In Translating Evaluation into Policy* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1979), p. 11.

問題에 대한 올바른 定義를 위하여 必要한 하나의 過程이다. 그러나 이와 아울러 未來에 社會가 추구해야 할 價值의 識別이나 創造가 없이는 問題의 境界와 性格의 設定이 어렵고<sup>(21)</sup>, 따라서 이러한 定義에 의하여 問題에 대한 解決方案이 模索될 수 있는 定義가 내려지기는 어렵다고 하지 않을 수 없는 것이다.

앞의 類型 I 및 類型 II의 問題의 定義에서 政策問題를 觀察可能한 狀況으로 보는데 비해서 類型 III의 問題定義에 있어서는 問題란 그 自體로서 觀察可能한 客觀的 實體가 아니라 問題를 보는 사람의 마음속에 있는 分析的 築造物(analytic constructs)로 본다는데 그 차이가 있다.

하나의 社會問題는 관심을 가진 모든 사람들에게 꼭 같은 것이 아닐뿐 아니라 심지어 關心을 갖지 않는 사람들에게 조차도 반드시 꼭 같은 것은 아니다. 바람직하지 않은 것으로 판단되거나 명칭이 붙은 어떤 주어진 한 셋트의 條件들도 그 自體로서는 하나의 問題일 수는 없는 것 이고, 分析家가 이러한 狀況을 改善할 수 있는 機會나 方法들을 볼 수 있는 能力이 있는가의 與否에 따라서 하나 이상의 問題를 포함할 수도 있고 또는 전연 問題가 되지 않을 수도 있는 것이다.<sup>(22)</sup>

그러므로 問題의 定義는 바람직하지 않은 狀態나 또는 주어진 現在의 狀態와 바람직한 狀態간의 差異로 내려야 하는 것이 아니라 오히려 現象을 改善할 수 있는 機會로서 내리는 것이 온당하다고 보는 것이다. 다시 말하면 問題를 하나의 주어진 機會를 실현할 수 있는 여러가지 可能한 手段들간의 選擇의 問題로서 定義하는 것이 온당하다는 것이다.<sup>(23)</sup> 그러므로 이러한 입장에 따르면 問題定義의 過程은 이 問題가 하나의 選擇의 問題(problem of choice)로 轉換될 때 까지 問題의 解에 대한 아이디어를 摸索하거나 새로이 만들어내고, 그리고 이러한 아이디어들을 檢討하는 過程이라는 것이다. 이 過程에서 分析家들은 提案된 解가 실질적인 機會를 提供하는 것인가의 與否(예컨대 그 解가 어떤 制約條件들을 滿足하는지의 與否), 그리고 그러한 機會가 積極的인 純便益을 가져올 것인가 하는 것 등을 檢討하게 된다. 分析家는 초초의 일련의 받아들여질 수 있는 그러한 問題에 대한 解가 되는 代案들(solution alternatives)이 識別되고, 그리고 問題가 하나의 意思決定의 問題로 진화될 때 까지 이러한 過程을 되풀이 하여야 한다. 이러한 轉換의 過程은 分明히 問題에 대한 解들이 될 수 있는 代案들의 シト들 가운데에서 事前的인 選擇을 하는 것을 包含함을 意味한다. 그리고 이 選擇은 하나의 問題에 대한 定義의 代案들 가운데의 選擇이며, 다른말로 바꾸어 말하면 改善

(21) Aaron B. Wildavsky, *Speaking Truth to the Power: The Art and Craft of Policy analysis* (Boston: Little, Brown, 1979); Martin Rein and Donald H. Schon, "Problem setting in Policy Research," Carol H. Weiss (ed.), *Using Social Research in Public Policy making* (Lexington, Mass: Lexington Books, 1977).

(22) Dery, *Op. cit.*, p. 25.

(23) *Ibid.*, pp. 26-27.

을 위한 競爭的인 機會들 가운데의 선택이라고 볼 수 있다는 것이다. 그리고 最初의 問題에 대한 定義가 다른 競爭的인 定義들보다 더 우수하지 않으면 그 解도 다른 定義에 의하여 얻은 解보다 더 우수하지 못할 것이라는 것이다. Dery가 주장하는 改善의 機會로서의 政策 問題의 定義는 政府의 인터вен션의 實行可能性(feasibility)을 너무나 강조한 나머지 改善을 가져올 수 있는 問題는 問題가 아니라고 보는데 그 限界가 있다고 할 수 있다. 그러나 社會 問題들 가운데는 비록 政府의 인터вен션의 實行 possibility은 낮다고 할지라도 政府가 그 解를 試圖해야 할 問題가 存在한다는 事實도 배제하기 어려울 것이다. 또한 政策 問題에 대한 定義가 政策 問題를 선택의 문제로 轉換시킴으로써 以後의 政策 代案의 開發과 선택 과정을 실질적으로 가이드해 나가는 것이라고 할 때 問題의 原因에 대한 診斷을 통하여 問題를 正確히 理解하야 없이, 다시 말하면 現實狀況을 正確하게 理解하지 못하면서 現實을 改善해 나갈 수 있을 것인지 의심스럽다 하지 않을 수 없는 것이다.

政策 問題 定義의 새로운 接近方法으로서의 類型Ⅳ는 政策 問題 定義에 있어서 價值의 發見과 創造의 役割을 도와서 한 類型Ⅱ의 問題 定義의 接近方法의 制約點과 政策 問題 定義에 있어서 因果分析을 통한 問題에 대한 客觀的인 理解를 도와서 한 類型Ⅲ의 政策 問題 定義의 接近方法의 制約點들을 克服하기 위하여 提示하는 새로운 問題 定義의 接近方法이다.

이 接近方法은 問題에 대한 올바른 定義는 問題의 原因에 대한 正確한 診斷과 追求하여야 할 價值의 發見 또는 수렴이나 새로운 價值의 創造가 올바로 이루어질 때 비로소 可能하게 될 것이라는前提하에서 출발한다.同一한 事實에 대하여 政策決定者나 利害當事者들의 立場이 다름에 따라서 서로 그 解釋이 달라질 수 있고, 이에 따라 問題에 대한 認識이나 概念化가 달라질 수 있다는 것도 事實이다. 그러나 이러한 事物에 대한 認識이나 概念化도 주어진 現實을 토대로 하여 이루어지게 된다.例컨데 세사람의 장님들이 코끼리의 다리, 배, 코등을 만지고 나면 코끼리를 각각 기둥, 벽, 호스 등으로 概念화한다. 만일 세사람의 장님들이 모두 다리만 만졌더라면 세사람들이 모두 코끼리를 기둥으로 概念화할 것이다.

이것은 現實에 대한 解釋이나 概念화는 모두 우리가 접한 事物에 대한 經驗的 事實을 토대로 하여 이루어진다는 것을 말한다. 이와 마찬가지로 問題에 대한 概念화나 解釋도 주어진 狀況에 대한 認識에서 출발하게 된다. 따라서 問題의 原因에 대한 診斷에 의하여 正確한 問題의 原因이 규명되지 못한다면 問題에 대한 概念화나 解釋은 그 출발부터 달라지게 될 것이다.

이러한 論議를 통해서 우리는 問題에 대한 概念화가 잘못될 수 있는 素地는 두 가지에 그 原因이 있음을 알 수 있다. 첫째는 問題의 原因에 대한 診斷이 잘못되어 그 狀況이 잘못 解釋되거나 認識되었을 때 원래의 問題가 아니라 다른 問題를 概念화 할 可能性이 높아진다는 것이고, 둘째는 問題의 原因에 대한 正確한 診斷이 내려진 경우라 할지라도 밝혀진 事實을 보고 解釋할 分析家나 政策決定者 또는 利害關係當事者들이 追求하는 價值가 다른 경우에

는 그에 따라同一한問題에 대한主觀的인解釋이 달라질 수 있고, 問題의概念화가 달라질 수 있다. 것이다.

그리기 때문에政策問題를 올바로定義하기 위해서는 먼저問題의原因에 대한正確한診斷을 통해여客觀的인現實狀況을正確히規明하고 또 한편으로는問題와관련된政策決定者나利害關係당사자들의價值를發見收斂하고, 새로운價值를創造함으로써問題의狀況을現實改善의機會로삼아야 할 것이다.

追求해야 할價值의發見이나收斂 또는追求해야 할새로운價值의創造는마땅히政府가追求해야 할行動의目標를提示하는것이라고한다면, 問題狀況에 대한正確한規明은우리가발을딛고서있는現實로歸着하게된動態의變動의過程을밝혀내는것이라할수있다. 오늘날現實이있기한動態의in變動의原因을correctly理解하고志向해야할價值나選好가수렴되거나創造되었을때問題를解決할수있는行動代案들을探索할수있는틀(framework)의形成이可能하게될것이다. 다시말하면因果分析에의한客觀的인現實에대한正確한診斷과發見되거나創造된새로운價值의토대위에서추구해야할새로운社會的現實을再構成하여提示한다면이것이바로問題에대한定義가되는것이다. 그런데再構成된社會的實體는問題解決을위한次後의行動들을가이드(guide)해나가는指針이되고새로운社會秩序를創造하는것이기때문에일종의새로운社會設計(social design)라할수있다. 이러한觀點에서類型IV의問題定義의接近方法을社會設計로서의問題定義의接近方法이라할수있다.<sup>(24)</sup>

社會設計로서의政策問題의定義는政策決定을構成的인비전(architectonic vision)으로보는것과<sup>(25)</sup>한다. 이러한構成의비전은人間의action의目的과方向을제시해준다.<sup>(26)</sup>그리므로政策問題의定義를社會設計로서본다는것은問題의定義가바로政策의目的과direction을提示해주는것으로보는것을意味하는것이다.

### 3. 問題定義에 있어서 價值의 收斂과創造

社會設計로서의政策問題의定義는診斷에의한原因의規明과問題解決에서追求해야할價值의發見·收斂과創造에의하여이루어지게된다.

여기서價值란對象에부여된認知的一感情的意味로서定義된다.<sup>(27)</sup>價值란人間의마음

(24) Dror는政策決定을社會의現實을形成하기위한手段의活動으로보고있는데이것은政策을社會의設計로보는것과유사한見解다할수있다. 그런데政策問題은政策問題의定義에의하여<sup>(25)</sup>性格과境界가決定되기때문에政策問題의定義를社會의設計로보는것이더타당하다고할수있을것이다. Dror의見解에대해서는Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1968), p. 36 참조. 行政自體를社會設計로보아야한다는見解에대해서는Jong S. Jun, *Public Administration as Social Design* (mimo, California State University, Hayward, 1985), pp. 1-36 참조.

(25) S.S. Volin, *Politics and Vision* (Boston, Mass.: Little, Brown and Company, 1960), p. 19.

(26) Richard Means, *The Ethical Imperative* (New York: Doubleday & Company, 1970), pp. 141-168.

과 그의 環境사이의 상징적 고리일뿐 아니라 人間에 의하여 創造되고, 維持되며, 變化된다. 그리고 價值의 創造는 서로 同等한(coequal) 人間들의 社會的~心理的 相互作用에 의하여 이어지게 된다.<sup>(27)</sup> 이러한 社會的~心理的 相互作用은 個人們로 하여금 自己自身을 자각할 있도록 해 준다. 이러한 自身에 대한 自覺下에서 自己와 他人들과의 相互作用을 통하여 生어나는 精神의 質이 바로 價值인 것이다.

價值에 대한 이러한 定義와 價值創造에 대한 社會的~心理的 相互作用의 接近은 政策問題의 定義를 위한 價值의 發見과 收斂 및 創造의 過程에 있어서 分析家와 政策決定者, 그리고 政策과 利害關係를 가진 人們들이 서로 同等한(coequal) 입장에서의 相互作用하는 것이 매우 重要하다는 것을 示唆해 주는 것이다. 다시 말하면 政策分析家는 政策決定過程에서 不適合하게 代表되고 있다고 느낄 수도 있는 價值를 위하여 직접적인 價值唱導의 役割을 해야 한다는 것을 意味하는 것이다. 이렇게 하기 위해서는 政策에 의하여 영향을 받는 人們들이 連結되는 相互作用의 시스템을 政策過程에 구축함으로써 分析家가 올바른 價值를 發見·收斂할 수 있도록 하여야 하는데, 이러한 相互作用의 시스템을 어떻게 政策過程에 구축하느냐 하는 것이 政策決定者가 解決해야 할 先行課題가 될 것이다.

## V. 結論

政策問題의 定義란 問題의 性格을 밝히고 境界를 設定함으로써 政策分析活動의 범위를決定하는 일종의 무대設定 활동이라 할 수 있다.

政策問題의 定義와 관련된 이슈에는 여러가지가 있으나 이들 가운데 가장 중요한 두 가지의 이슈는 政策分析家의 價值의 收斂과 唱導의 役割에 관한 이슈와 問題定義에 因果性을 포함시켜야 하는 것과 관련된 問題定義의 樣態에 관한 이슈이다.

이들 두 가지 이슈의 組合에 의하여 問題定義의 接近方法은 크게 네 가지로 分類해 볼 수 있다. 이들 가운데 類型 I의 接近方法은 問題의 定義에 있어서 價值의 收斂과 唱導의 役割이 낮고, 問題의 定義에 因果性이 배제된 記述의 定義의 형태를 띠는 것이라 하겠다. 이 類型에서는 政策問題를 우리가 처하고 있는 現實狀態와 바람직하다고 생각하는 狀態간의 差異로써 定義하고 있다.

類型 II의 接近方法은 問題의 定義에 있어서 價值의 收斂과 唱導性은 낮으나 問題에 대한 因果的 診斷에 의하여 問題의 原因을 客觀的인 實體로서 規明하려는데 그 特徵이 있다.

한편 類型 III의 問題定義의 接近方法은 問題定義에 있어서 價值의 收斂과 唱導의 役割을

(27) Carl J. Bellone and Lloyd G. Nigro, "Theories of Value Formation and Administrative Theory," Carl J. Bellone, *Organization Theory and the New Public Administration* (Boston Ms.: Allyn and Bacon, Inc., 1980), pp. 54-57.

중요시 하나 問題定義의 樣態는 記述的인 것이 된다는데 그 特徵이 있다. 이러한 問題定義의 接近方法은 政策問題를 하나의 改善을 위한 機會로서 포착한다는 것이 앞의 두 가지 類型의 問題定義의 接近方法과 다르다.

政策問題에 대한 올바른 定義는 問題가 되고 있는 狀態를 가져오게 된 原因을 정확하게 規明하고 그 問題의 解決을 통하여 實現하고자 하는 價值가 무엇인가를 發見 收斂하거나 創造함으로써 이루어질 수 있다. 이것이 새로운 政策問題 定義의 代案으로서의 類型 IV의 問題定義의 接近方法이다. 이 問題定義의 接近方法은 問題狀況에 대한 原因의 規明과 새로운 價值의 創造를 통하여 새로운 社會的 現實을 創造해 나가고자 한다는 意味에서 社會設計로서의 問題定義의 接近이라 할 수 있으며, 追求하는 價值의 發見과 創造는 政策分析家, 政策決定者 및 政策에 의하여 영향을 받는 利害關係 당사자들의 서로 同等한 입장에서의 相互作用을 통해서만 이루어질 수 있다. 그러므로 政策過程에 어떻게 이러한 相互作用의 시스템을 구축할 수 있느냐 하는 것이 중요한 課題라 할 수 있을 것이다.