

政策分析 誤謬와 그의 最小化戰略

盧 化 俊*

<目 次>	
1. 序 論	쓰오스
2. 政策分析 誤謬의 類型과 性格	4. 政策分析 誤謬의 極小化를 위한 戰略
가. 政策分析 誤謬	가. 第3種 誤謬의 極小化
나. 政策分析 誤謬의 類型과 性格	나. 第1種 및 第2種 誤謬의 極小化
3. 政策分析 誤謬의 쓰오스	5. 結 論
가. 第3種 誤謬의 쓰오스	
나. 第1種 및 第2種 誤謬의	

1. 序 論

우리가 政策을 分析하는 데에는 여러가지의 目的들이 있을수 있겠으나 政策分析을 하는 가장 重要한 目的들 가운데의 하나는 政策分析의 結果로 創出된 知識이나 情報을 政策決定 過程에서 活用하므로서 政策決定에 參與하는 사람들, 특히 政策決定者들의 政策判斷의 基礎를 넓히고, 이를 통하여 政策決定의 合理性을 提高시키자는데 있을 것이다. 그런데 여기에는 하나의 假定이 암암리에 前提되어 있다. 즉 政策分析의 結果로 創出된 知識과 情報에는 誤謬(error)가 包含되어 있지 않을 것이라는 것이다.

그러면 만일 政策分析으로 創出된 知識이나 情報에 誤謬가 內包되어 있다면 어떻게 되겠는가? 이에 대한 對答은 分明하다. 만일 政策分析으로 創出된 知識이나 情報에 誤謬가 內包되어 있다면, 이러한 知識이나 情報에 基礎를 두고 判斷하여 내려진 政策決定에는 誤謬가 包含될 可能性이 높아질 것이라는 것이다. 그러므로 政策決定者가 政策決定過程에서 그의 政策決定을 내리는데 있어서 政策分析으로 創出된 知識과 情報에 대한 依存度가 높으면 높을 수록 政策決定에 誤謬가 包含될 可能性은 높아지게 될 것이고, 또한 政策分析의 結果에 內包된 誤謬가 그 性格上 根本的이면 根本的일수록 政策決定에 包含된 誤謬는 그만큼 더 致命的인 것이 되게 될 것이다. 여기에 政策分析 誤謬와 그 극복 方案에 대한 體系的인 研究의 必要性이 있는 것이다.

* 서울大學校 行政大學院 副敎授

그런데 우리가 흔히 사용하는 政策分析 誤謬라는 말은 그 뜻이 애매하기 때문에 쓰는 사람에 따라 각각 다른 意味로 사용되고 있고, 또 받아들이는 사람들도 여러가지의 다른 意味로 받아들이고 있다. 政策分析이라는 말이 이와같이 여러가지 다른 意味로 사용되거나 받아들여 지고 있는 理由는 誤謬라는 말의 앞에 붙어있는 政策分析에 대한 概念定義 그 自體가 統一되어 있지 않고 多樣하기 때문이다. 그러므로 政策分析 誤謬가 무엇을 意味하는가 하는 것을 分明하게 하기 위해서는 먼저 政策分析이라는 말이 무엇을 意味하느냐 하는 政策分析에 대한 概念定義가 先行되어야 할 것이다.

本 研究은 (1) 먼저 政策分析의 概念을 綜合的으로 檢討하여 體系的으로 整理하고, (2) 이를 土臺로 政策分析 誤謬의 性格을 糾明하고 類型化하며, (3) 이들 各 類型의 政策分析 誤謬들의 쏘오스와 發生 原因을 밝히며, (4) 끝으로 이들 各 類型의 政策分析 誤謬들을 極小化할 수 있는 方案을 摸索해 보자는데 研究의 目的을 두고 있다.

2. 政策分析 誤謬의 類型과 性格

가. 政策分析 誤謬

1) 政策分析의 概念

政策分析過程에서 誤謬가 發生하게 되는 原因을 糾明하고 이를 最小化하는 戰略을 探索하기 위해서는 政策分析의 誤謬가 무엇을 意味 하는가 하는 政策分析誤謬에 대한 概念의 定義가 先行되어야 한다. 그런데 이러한 政策分析의 誤謬에 대한 概念 定義는 政策分析을 무엇이라고 보느냐 하는데 따라 달라질 수 있기 때문에 政策分析의 誤謬에 대한 概念 定義를 내리기 위해서는 政策分析에 대한 概念 定義가 先行 되어야 한다.

政策分析에 대한 概念 定義는 多樣하나 이들을 整理해 보면 政策分析을 政策에 대한 經驗的·實證的 研究라는 意味로 定義하는 것과 政策決定 過程에서 必要로 하는 知識을 創出하는 것이라는 意味로 定義하는 것으로 大別된다.

政策分析을 政策에 대한 經驗的·實證的 研究로 보는 典型的인 例는 Dye에서 볼 수 있다. Dye에 의하면 政策分析이란 政府가 하는 일이 무엇이며, 왜 그것을 하고, 또 그것이 어떠한 差異를 가져 왔는가 하는 것을 發見하는 것으로서 政府活動의 原因과 結果를 記述하고 說明하는 것이라고 한다.⁽¹⁾ 이러한 意味의 政策分析은 政策過程 全般에 대한 研究로서 政策研究와 같은 넓은 意味로 使用되는 것이다.

(1) Thomas R. Dye, *Policy Analysis* (University of Alabama: The University of Alabama Press, 1976), pp. 1-3; 姜信澤教授도 이와 類似한 見解를 가지고 있다. 姜教授에 의하면 政策分析이란 政策의 樹立, 執行 및 評價過程에서 이루어지는 일종의 說明이며 따라서 政策分析은 政策過程의 모든 段階에서 이루어 진다는 것이다. 이러한 政策過程에서 政府가 무엇을 왜 하려고 하며, 그 結果가 어떻게 나타날 것인가를 밝히는 것이 政策分析이라고 보는 것이다. 姜信澤 “說明으로서의 政策分析”, 俞薰外著, 政策學(서울: 法文社, 1982), pp. 345-347.

政策分析을 政策決定에 必要한 知識과 情報을 創出하는 方法論이라고 보는 가장 典型的인 例로는 政策分析에 대한 Dror의 定義를 들 수 있다. Dror는 政策分析을 複雜한 政策이슈를 解決하기 위하여 바람직한 代案을 設計하고 識別하기 위한 接近方法이며 方法論이라고 定義하고 있다.⁽²⁾ 이에 대해서 Quade는 政策分析이란 政策決定者들이 그들의 判斷力을 行使 하는데 있어서 그 베이스(basis)를 높여 줄 수 있는 方法으로 情報을 產出하고 提供하는 모든 類型의 分析이며 이러한 分析의 過程에서 直觀과 判斷을 使用할 뿐만 아니라, 政策을 그의 構成要素로 分解 하므로써 政策을 檢討하고 또한 새로운 代案을 設計하고 統合하는 것을 意味하는 것이라고 定義하고 있다.⁽³⁾ 위에서 살펴본 Dror와 Quade의 政策分析에 대한 定義들을 綜合해보면 政策分析이란 政策決定 過程에서 유용하게 使用될 수 있으리라고 생각되는 知識이나 情報을 創出하는 接近方法이나 方法論의 性格을 띄면서 동시에 이러한 知識이나 情報을 創出하기 위하여 이들 接近方法이나 方法論을 使用하는 活動, 그리고 이러한 活動의 結果로 創出된 知識과 情報라고 할 수 있을 것이다. 政策分析에 대한 이러한 定義와 類似한 것이 Dunn의 政策分析에 대한 定義이다. Dunn은 政策分析을 政策問題를 解決하기 위하여 政治的 狀況에서 活用될 政策에 適合한 情報을 產出하고 轉換하기 위하여 複數的인 探索의 方法과 論議들(arguments)을 使用하는 應用社會科學의 한 分野라고 定義하고 있다. 그는 政策分析의 範圍와 方法은 部分的으로는 記述的인 것이며, 政策의 原因과 結果에 대한 事實的 情報은 政策問題에 대한 理解를 높이기 위하여 必須的인 것이기는 하나 政策分析은 事實에 대한 情報을 產出 하는데 국한되지 않고 追求해야할 價値와 이의 達成을 위한 바람직한 行動路線에 대한 情報 까지도 產出하여야 한다고 주장하고 있다.⁽⁴⁾ 政策分析에 대한 이러한 Dunn의 概念 定義는 政策分析으로 產出되어야 할 情報의 性格과 範圍까지도 具體的으로 規定해주는 것이라 하겠다. 政策分析에 의하여 產出되어야 할 情報은 세가지 種類의 質問, 즉 價値(value), 事實(facts) 및 行動(action) 등에 대한 情報이며, 이들을 뒷받침할 理由있는 主張들이 될 것이다. 여기서 價値란 무엇이 바람직한 것인가 하는 것으로서 이러한 價値의 成就是 問題의 解決 與否에 대한 주된 테스트가 되는 것이고, 事實이란 問題의 內容과 性格 그리고 價値의 成就是 制約 하거나 促進하는 것이며, 行動이란 이것의 採擇 與否가 價値의 成就是 가져오거나 問題의 解決 與否에 影響을 미치는 것이다.

政策分析에 의하여 創出되어야 할 情報의 範圍에 대한 이러한 概念 規定은 Wildavsky에 의하여 더욱 擴張되고 있다. Wildavsky는 政策分析을 問題의 創出(problem creation), 問題의 解決(problem solution), 問題의 대치(problem supersession)의 過程으로 보고 있는

(2) Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Sciences* (New York: American Elsevier Publishing Co., Inc., 1971), pp. 223-224.

(3) E.S. Quade, *Analysis for Public Decision* (New York: American Elsevier Publishing Co., Inc., 1975), pp. 4-5.

(4) William N. Dunn, *Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1981), pp. 34-36.

데, ⁽⁵⁾ 특히 社會的인 觀點에서 解決해볼만한 價値가 있는 問題이면서 保有하고 있는 資源으로 解決할 수 있는 問題를 새로 만들어내는 것이야 말로 政策分析의 核心的인 課題라고 주장하고있다.

Wildavsky의 政策分析에 대한 定義가 Dunn이나 기타 앞에서 살펴본 여러 學者들의 定義와 다른 主要 差異點은 政策分析이 政策問題를 創出해야 하는 課題까지도 안고 있는 것으로 본다는 점이다. 그런데 여기서 앞으로의 우리의 政策分析의 誤謬에 대한 論理展開와 關聯해볼 때 重要한 것은 이 “政策問題의 創出”이라는 말이 무엇을 意味 하느냐 하는 것이다. 만일 社會的인 觀點에서 解決해볼만한 價値가 있는 問題를 創出한다는 것을 여러가지 社會問題들 가운데에서 특히 解決해볼만한 價値가 있다고 생각되는 問題를 새로 찾아내거나 만들어내는 것으로 본다면 이것은 政策分析이 일종의 政策議題 選擇을 위하여 必要한 情報의 產出까지도 담당하여야 한다는 것을 意味하는 것이다. 그러나 만일 政策分析家에게 주어진 政策이슈가 가지고 있는 여러가지 側面들 가운데 이러한 側面이 바로 社會的으로 解決해볼만한 價値가 있을 것이다 라는 主張을 하는 情報을 產出하는 것이라고 한다면 이것은 일종의 政策問題에 대한 定義와 問題의 構成(structuring)을 意味하는 것으로 解釋되어야 할 것이다. 그런데 政策分析의 問題가 대두되는 경우는 어떤 問題가 政治·社會的 이슈가 되어 어떤 方法으로든 解決해야만 할 必要性이 절실한 情況인 경우가 大部分이므로 政策問題의 創出이란 問題에 대한 定義와 問題의 構成으로 보는 것이 타당할 것이다. ⁽⁶⁾

政策分析의 概念 定義에 대한 앞에서의 論議들을 綜合 整理해보면 다음과 같다.

첫째, 政策分析은 政策決定過程에서 政策決定者들의 判斷의 베이스를 넓혀주는데 도움이 될 수 있는 知識이나 情報을 創出하는데 利用되는 接近方法이나 方法論이며, 이들을 利用하는 活動이고, 이러한 活動의 結果로 創出된 政策에 대한 知識과 情報이라고 할 수 있다.

둘째, 政策分析에 의하여 產出되어야 할 知識이나 情報의 性格과 範圍는 (1) 解決하여야 할 問題에 대한 定義, 즉 問題의 構成과 여러가지 制約要因들의 識別, (2) 주어진 制約下에서 追求하는 價値를 가장 效率的으로 成就할 수 있는 行動路線의 識別 등이 될 것이다.

2) 政策分析 誤謬의 概念

(5) Aaron Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis* (London: The Macmillan Press Ltd., 1980), pp. 387-389; 이에 대하여 政策分析이란 여러가지 代案들 가운데 最善의 政策代案을 選拔하기 위하여 理由와 證據(reason and evidence)를 사용하는 것이라는 데 대해서는, Duncan MacRae, Jr. and James A. Wilde, *Policy Analysis for Public Decisions* (North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1979), p. 4 이의 類似한 政策分析에 대한 定義에 대해서는, 鄭正結, “政策分析技法”, 兪焘外著, 前掲書, pp. 297-301 參照.

(6) 分析의 두개 側面은 우리가 가지고 있는 資源을 考慮하여 問題를 形成하는 것과 부여된 問題에 알맞은 解答을 찾는 것이라고 하므로서 Wildavsky도 問題의 創出이 問題에 대한 定義와 形成이라고 하는 우리의 두번째 解釋을 뒷받침 하고 있다. Wildavsky, *op. cit.*, pp. 388-389 參照.

政策은 問題의 解決을 위하여 어떤 既存의 狀況이나 行動樣式들을 變化 시키기 위한 어떤 한 인터벤션(intervention)을 提案하는 것이라고 볼 수 있다. 이 때 이 인터벤션은 “만일 이러 이러하게 되면, 問題가 되고 있는 어떤 狀況이나 行動樣式이 이러이러하게 變化하게 될 것이다”라고 하는 假說的인 前提下에 이루어지는 것이기 때문에 政策에 따라 多小間에 差異는 있을지라도 항상 誤謬(error)의 可能性을 內包하고 있는 것이다.⁽⁷⁾ 政府가 執行하는 政策은 원래 意圖한 變化, 즉 政策의 效果를 가져올 수도 있겠으나 그러한 效果를 가져오지 않거나 또는 政策이 意圖했던 것과는 다른 變化를 가져올 수도 있다. 이때 政策이 원래 意圖했던 效果를 가져오지 못하게 되거나 또는 期待했던 것과는 다른 變化를 가져오게 되는 것을 政策의 誤謬라고 한다. 이러한 政策의 誤謬가 發生하게 되는 原因에는 여러가지가 있을 수 있다. 먼 먼저 생각해 볼 수 있는 것은 政策의 執行 結果 원래 意圖했던 效果를 가져 왔으나 政策 執行 結果에 대한 效果의 推定이 잘못된 경우이다. 이러한 경우는 엄밀한 意味에서는 政策의 誤謬라고 할 수 없을 것이다. 이러한 誤謬를 政策인팩트 評價의 誤謬라고 부른다. 이들 政策評價의 誤謬는 政策이 원래 意圖했던 效果를 가져왔다고 할지라도 效果推定の 잘못에 의하여 잘 못된 情報가 政策決定시스템에 휘드백 되므로서 次期の 政策企劃이나 政策形成을 誤導할 可能性을 높힐 수 있다는 점에서 역시 중요한 誤謬라고 할 수 있을 것이다. 그러나 우리가 政策誤謬라고 할 때에는 이러한 政策評價의 誤謬를 意味하지는 않는다.

두번째로 생각해볼 수 있는 것은 政策의 形成은 제대로 되었으나 政策의 執行過程이 잘못되어 期待한 效果가 나타나지 않았거나 또는 期待한 것과 전혀 다른 效果가 나타나는 경우인데 이것은 政策執行의 誤謬이다.

세번째 생각해볼 수 있는 것은 政策의 分析에 의하여 創出된 情報 즉 政策問題에 대한 構成과 效果的인 代案의 識別은 제대로 되어 있으나 政策決定 過程에서 政策分析에서 提案한 것을 따르지 않으므로서 오게된 誤謬인데 이것은 政策決定의 誤謬이다.

네번째 생각해볼 수 있는 것은 政策決定者에게 提案된 政策問題의 解決方案에 대한 知識과 情報 그 自體가 잘못된 것으로서 이것이 바로 우리가 關心을 가지고 있는 政策分析의 誤謬이다. 우리가 흔히 政策誤謬라고 하면 이상의 여러가지 誤謬의 概念들이 뭉뚱그려진 것을 지칭하는 경우가 大部分이지만 政策分析 誤謬라고 할 때에는 이들 가운데 네번째로 지적한 誤謬만을 지적하는 것이다.

나. 政策分析 誤謬의 類型과 性格

우리는 앞에서 政策分析의 誤謬란 政策問題의 解決에 대한 잘못된 情報나 知識의 產出이라고 定義 하였다. 政策問題의 解決에 대한 잘못된 知識이나 情報가 產出되는 것은 政策問

(7) Martin Landau, "The Proper Domain of Policy Analysis," *American Journal of Political Science*, Vol. XXI, No. 2 (May, 1977), pp. 423-427.

題의 構成自體의 잘못에 基因되는 경우도 있고, 政策問題의 構成은 올바로 되었으나 주어진 目標을 效果的으로 達成하기 위한 行動 代案의 探索과 知識의 잘못에 基因되는 경우도 있다. 이것은 마치 환자에 대한 의사의 처방이 잘못되는 것은 환자가 가지고 있는 병(患者가 가지고 있는 問題)에 대한 진단(問題에 대한 定義 또는 構成)이 잘못되어 처방이 잘못되는 경우도 있고, 진단은 정확하게 되었으나 效果的인 치료방법의 選擇(行動代案의 選擇)이 잘못되어 처방이 잘못되는 경우도 있을 수 있는 것과 같다.

여기서 政策問題의 構成 또는 創出이란 問題를 안고 있는 狀況을 파악하고(sensing), 이들 問題狀況을 토대로 問題를 概念化(problem conceptualization) 하므로써 實質的인 政策問題를 形成하고 問題의 具體化(problem specification)를 통하여 公式的인 問題를 만들어 내는 것을 解味한다.⁽⁸⁾ 問題의 構成은 問題의 分類, 問題의 性格 範圍 심각성 重要性 등에 대한 定義와 決定, 追求해야 할 價値의 設定, 이러한 價値의 達成을 制約하는 制約要因의 識別 등을 包含하게 된다.

問題의 形成이 잘되었느냐 잘못되었느냐 하는 것은 實質的인 問題(substantive problem)와 公式的인 問題(formal problem)가 원래의 問題狀況에 얼마나 잘 부합되고 있느냐 하는 程度로서 나타내진다. 만일 政策分析家가 이것이 問題이다 라고 하여 提示한 公式的인 問題가 問題狀況을 잘 나타내지 못하면 못 할수록 그만큼 더 誤謬는 커지게 될 것이다. 이와 같은 公式的인 問題가 實際的인 問題狀況을 잘못 나타내는 것을 메타誤謬(根本的인 誤謬) 또는 第3種의 誤謬(error of the third kind)이라 부른다.⁽⁹⁾ 따라서 第3種의 誤謬란 政策分析家가 解答을 求하려고 努力한 政策問題가 실제로 問題가 되고 있는 狀況을 제대로 나타내고 있지않은 데 따른 誤謬이며, 따라서 構成된 問題가 政策決定者가 解決하고자 하는 政策問題가 아닌 그러한 誤謬를 지칭하는 것이다.

이에 비해서 政策問題의 形成은 올바로 되었으나 效率的인 行動代案을 探索하거나 識別해 내는데 失敗 하므로써 政策問題의 解決方案에 대한 잘못된 知識이나 情報를 產出할 수도 있는데 이러한 誤謬를 第1種 誤謬 및 第2種 誤謬라 부른다.⁽¹⁰⁾ 여기서 第1種 誤謬란 政

(8) Ian I. Mitroff and Ralph H. Kilman, *Methodological Approaches to Social Sciences* (San Francisco: Jossey-Bass, 1978), pp.116-18; William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1981), pp.107-108.

(9) Ian I. Mitroff and Frederick Betz, "Dialectical Decision Theory: A Meta Theory of Decision Making," *Management Science*, Vol.19, No.1 (1972), pp.11-24; W. Kimball, "Errors of the Third Kind in Statistical Consulting," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 52 (1957), pp.133-42.

(10) 第1種 誤謬란 歸無假說이 眞인에도 불구하고 이것을 기각하는 경우의 誤謬이고, 第2種 誤謬란 歸無假說이 眞이 아닌 데에도 이것을 받아들이는 경우의 誤謬이다. 이에 대한 論議에 대해서는 Howard Raiffa, *Decision Analysis* (Reading Mass.: Addison-Wesley, 1968), p.264; Thomas M. Wonnacott and Ronald J. Wonnacott, *Introductory Statistics for Business and Economics* (second edition) (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1977) pp.; 盧化俊, *政策評價論*(서울 法文社, 1983), p.210 參照.

策의 行動代案이 실제로는 效果가 없거나 다른 行動代案과 그 效率性에 있어서 하등의 差異가 없는 데에도 效果가 있다거나 또는 더 效率的일 것이라고 하는 잘못된 情報을 產出하는데 따르는 誤謬이고, 第2種誤謬란 어떤 行動代案이 실제로는 效果가 있거나 또는 다른 行動代案들 보다 더 效率的인데에도 效果가 없다거나 또는 더 效率的이 아니라고 하는 잘못된 情報을 產出 하는데 따르는 誤謬이다.

우리가 보통 使用하고 있는 政策分析 誤謬의 概念 속에는 이와 같이 性格이 다른 두가지의 서로 다른 政策分析의 誤謬가 內包되어 있다. 따라서 政策分析의 誤謬들을 識別하고 이들의 克服方案 또는 最小化 方案들을 摸索하기 위해서는 이들 두가지 性格이 서로 다른 政策分析 誤謬들 즉 政策問題의 形成에 따르는 誤謬들과 效率的인 政策代案의 識別에 따르는 誤謬들을 주의 깊게 區分할 必要가 있다.

政策分析에 의하여 產出된 知識과 情報들 가운데에는 이들 두가지 性格이 다른 政策分析 誤謬들 가운데 어느 한가지도 內包하고 있지 않는 경우도 있고, 이들 두가지 誤謬들 가운데 어느 한가지 誤謬만 內包하고 있는 경우도 있으며, 이들 두가지 誤謬들을 모두 內包하고 있는 경우도 있을 수 있다. 다음 <表 1> 은 政策分析으로 產出된 知識과 情報가 政策分析 誤謬들을 內包하고 있을 몇가지 假設적인 狀況들을 類型化한 것이다.

<表 1> 政策分析의 結果가 誤謬를 內包하고 있는 狀況의 分類

政策問題의 形成	行動代案의 識別	效率的인 代案의 識別	非效率的인 代案의 識別
올바른 政策問題의 構成		I	II
잘못된 政策問題의 構成		III	IV

<表 1>에서 類型 I의 狀況은 政策分析過程에서 問題의 構成도 올바로 되어있고, 政策問題의 解決을 위하여 設定된 政策目標을 達成하기 위한 行動代案도 가장 效率的인 行動代案을 識別 하므로써 政策分析으로 產出된 情報에 아무런 誤謬도 包含되고 있지 않은 狀況이다. 이는 마치 몸에 어딘가 異狀이 있다고 생각되어 병원에 간 患者의 病(問題狀況)을 의사가 진찰하고 치료를 위한 처방을 내렸다고 할 때 身體의 어떤 部位에 어떤 類의 病이 얼마나 심각한 상태로 진전되었는가 하는 진단을 정확히 내리고(正確한 問題의 定義) 또·이러한 病을 치료 할 가장 效果的인 처방을 내린 그러한 狀況과 같은 것이다. 이러한 경우에는 환자가 의사가 내린 처방만 제대로 따른다면 그렇지 않은 경우에 비해서 더 效果적으로 病을 치료할 수 있게 될 것이다.

類型 II는 政策分析 過程에서 問題의 形成은 올바로 되었으나 政策問題의 解決에 가장 效率的인 行動代案의 識別이 되어있지 않은 狀況이다. 이는 마치 앞에서 例로든 患者에 대한 진찰과 처방에 있어서 患者가 身體의 어느 部位에 어떤 種類의 病을 가지고 있으며 그 정도는 얼마나 심각한 狀態인가 하는데 대한 진찰은 正確하게 되어있으나, 이 病을 가장 效

果의으로 치료할 處方이 제대로 내려지지 못한 狀況과 類似한 것이다. 이러한 경우에는 그 病이 不治의 病이 아니라면 좀 非效率的이라 할지라도 장기적으로 볼 때에는 치료될 可能性은 높다고 할 수 있을 것이다. 이와 마찬가지로 類型Ⅱ의 狀況과 같이 政策問題의 形成이 올바르게 되어 있는 경우라면 政策決定者가 가지고 있는 問題의 解決方案은 他方法 보다는 좀 非效率的일지는 모르나 長期的으로 보아 設定된 目標를 達成하므로서 問題를 解決할 수 있는 可能性은 매우 높다고 할 수 있을 것이다. 그러므로 이 경우에는 얼마나 時間이 더 걸리고 얼마나 더 많은 社會的 資源을 非能率的으로 活用 하였느냐 하는 것이 問題가 될 것이다.

類型Ⅲ의 狀況은 政策分析家가 政策問題의 形成을 잘못 하므로서 根本的인 誤謬를 犯한 경우이다. 이 경우 構成된 問題 그 自體의 解決을 위한 行動代案의 選擇은 가장 效率的인 것이 되었다고 할 수 있을지라도 원래 政策決定者가 가지고 있는 解決되어야 할 問題가 解決될 可能性은 극히 낮지 않을 수 없을 것이다. 이는 마치 소화가 잘 안되는 患者의 경우 실제로는 내장암인데 의사의 진찰 결과 위궤양으로 진단하고, 위궤양을 치료하기 위한 가장 效果的인 처방을 내린 狀況과 類似한 상황인데, 이 경우에는 위궤양을 아무리 效果的으로 치료한다고 할지라도 患者의 내장암 그 자체가 치료될 可能性은 극히 희박하게 되는 것과 마찬가지로 類型Ⅲ과 같은 狀況의 政策分析 誤謬는 類型Ⅱ와 같은 狀況의 政策分析 誤謬에 비해 아주 根本的인 誤謬라고 할 수 있을 것이다.

類型Ⅳ의 경우는 政策問題의 構成도 잘못되어 있고 構成된 問題에서 設定한 目標 그 自體의 達成을 위한 行動代案의 識別도 제대로 되어있지 못한 狀況이다. 이러한 狀況은 마치 의사가 내장암을 가진 患者의 病을 위궤양으로 진단하는 잘못을 범했을 뿐만 아니라, 위궤양의 치료를 위한 處方조차 제대로 내리지 못한 경우와 類似하다. 이러한 경우 患者가 의사의 處方에 따른다 할지라도 患者의 내장암이 치료될 可能性은 극히 희박하고 경우에 따라서는 病이 더 惡化될 수도 있을 것이다. 그러므로 類型Ⅳ와 같은 狀況에서는 政策決定者가 가지고 있는 問題가 解決되지 못할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 이들 問題가 더욱 惡化될 소지마저 있는 것이다.

政策分析으로 產出된 知識과 情報가 誤謬를 內包하고 있을 狀況은 性質上 類型Ⅱ, 類型Ⅲ, 및 類型Ⅳ 가운데 어느 하나라도 할지라도 類型Ⅳ의 狀況에서의 誤謬는 類型Ⅲ 및 類型Ⅱ와 같은 狀況에 있어서의 誤謬가 複合된 形態를 띄고 있으므로 실제로는 類型Ⅲ과 類型Ⅱ에 屬하는 狀況에서의 誤謬들을 最小化할 수 있는 方案들을 模索할 수 있게되면, 이에 따라 類型Ⅳ에 屬하는 狀況에서의 誤謬들도 最小化할 수 있는 可能性이 높아지게 될 것이다. 이와 같은 論理的 前提 下에서 다음에는 類型Ⅲ 및 類型Ⅱ에 屬하는 狀況에 있어서의 政策分析 誤謬들을 中心으로 그들 誤謬의 쏘오스와 이들을 最小化 할 수 있는 方案들을 살펴 보고자 한다.

3. 政策分析 誤謬의 ㅅ오스

가. 第3種 誤謬의 ㅅ오스

우리는 앞에서 政策分析에 있어서의 第3種 誤謬란 政策分析에서 問題狀況(problematic situation)에 대한 概念化를 통하여 뒤엎겨 있는 問題의 시스템을 어떻게 올바른 하나의 具體化된 實質的 問題로 轉換시키며, 그 다음에 이러한 具體化된 實質的 問題를 어떻게 하나의 올바른 公式化된 問題(模型)로 나타내느냐 하는 것과 관련되어 있으며, 具體化된 實質的 問題가 問題狀況을 잘못 나타내거나 또는 公式化된 問題(模型)가 實質的인 問題를 올바르게 나타내지 못할때 政策分析에 있어서의 第3種 誤謬가 發生하게 된다는 것을 지적하였다.

그러면 왜 具體化된 實質的인 問題가 問題狀況을 잘못 나타내게 되거나 公式化된 問題가 實質的인 問題를 잘못 나타내게 되는 경우가 發生될 수 있는가 하는 것을 좀더 分明하게 理解하기 위해서는 먼저 政策問題가 가지고 있는 몇가지 重要한 特性들을 理解하지 않으면 안된다.⁽¹¹⁾

첫째, 政策問題들은 相互間에 依存關係를 가지고 있다는 事實이다. 한 領域에 있어서의 政策問題들은 대개의 경우 他 領域의 政策問題들에 影響을 미친다. 에너지 問題가 製造業의 生産原價와 관련되어 있고, 이것이 輸出競争의 問題와 關聯되어 있는 것과 같은 것은 그 좋은 例이다.

둘째, 政策問題들은 問題狀況들이 選擇的으로 定義되고 分類되며 說明 되므로서 概念化되는 것이기 때문에 概念的構成 (conceptual constructs)이며,⁽¹²⁾ 또한 主觀的 性格을 內包하고 있다.

셋째, 政策問題들은 사람들이 어떤 問題狀況을 變更시키는 것이바람직하다고 하는 判斷을 내릴때 政策問題로서 등장하게 된다. 이런 意味에서 政策問題들은 人爲性(artificiality)을 가진다고 할 수 있다.

네째, 政策問題에 대한 定義가 어떻게 내려지느냐 하는데 따라 주어진 問題에 대한 여러 가지 다른 解가 存在할 수 있다. 이러한 意味에서 政策問題는 動態的 性格(dynamics of policy problems)을 가진다고 할 수 있다.

政策問題가 이와 같이 問題狀況에 대한 主觀的 選擇과 概念化를 통하여 만들어 지므로서 主觀性과 人爲性을 띄게 된다는 것은 政策分析 誤謬와 관련하여 매우 重要한 意味를 갖는 것이다. 즉 위의 論理는 政策分析家가 問題狀況을 具體化된 實質的 問題로 轉換시키거나

(11) Dunn, *op. cit.*, pp. 99-100.

(12) Russell L. Ackoff, *Reading the Future: A Systematic Approach to Societal Problems* (New York: John Wiley, 1974), p. 21.

또는 實質的 問題를 公式化된 問題로 轉換시키는 것은 그가 가지고 있는 다루어야 할 問題와 관련된 資料들에 대한 主觀的인 理解와 解釋에 의하여 크게 달라지게 될 수 있음을 意味하는 것이다.

政策分析家가 사용하고 있는 資料가 왜곡되어 있거나 또는 政策分析家가 政策問題와 관련된 分野에 대한 專門知識이 缺如되어 있는 경우에는 問題狀況의 概念化를 통하여 實質的인 問題를 形成하거나 實質的인 問題를 公式化된 問題로 轉換시키는 過程들 가운데 어느 한 過程 또는 이들 두 過程에서 모두 誤謬를 범할 可能性이 높아지게 된다.

그러나 만일 問題狀況과 관련된 體系的이고 正確한 資料가 蒐集되어 있고, 政策分析家가 그 分野에 대한 充分한 專門知識을 소유하고 있는 경우라면 어떻게 되겠는가? 이러한 條件下에서는 問題狀況으로 부터 實質的인 問題를 形成하거나 實質的인 問題를 公式化된 問題로 轉換시키는 것은 蒐集된 資料를 政策分析家가 어떻게 解釋하느냐 하는데 따라 달라지게 될 것이다. 그런데 이때 問題狀況과 關聯된 資料들에 대한 解釋은 政策分析家가 가지고 있는 基本的인 世界觀의 假定(basic worldview assumptions)이나 理念(ideology)에 따라 달라지게 될 것이다.⁽¹³⁾ 따라서 이러한 경우 政策分析의 第3種 誤謬의 쏘오스는 政策分析家가 잘못 選擇한 世界觀의 假定이 될 것이다.

政策分析의 第3種 誤謬의 쏘오스는 이와 같이 問題와 관련된 資料 그 자체의 왜곡과 政策分析家가 잘못 選擇한 問題를 보는 視角(즉 基本的인 世界觀의 假定들)인 것이나, 政策問題 構成의 主觀性과 人爲性에 비추어 볼때 第3種 誤謬의 주된 쏘오스는 政策分析家가 選擇하는 問題를 보는 視角이라 할 수 있을 것이다.

나. 第1種 및 第2種 誤謬의 쏘오스

政策分析에 있어서 第1種 誤謬와 第2種 誤謬는 政策問題 解決을 위한 最善의 代案을 識別하는 過程에 있어서 올바르지 못한 結論을 내리는 것과 관련이 되어 있다. 政策分析에 있어서 이와 같이 올바르지 못한 結論에 도달 되도록 하는 根源이 되는 것들이 바로 第1種 誤謬와 第2種 誤謬의 쏘오스들인 것이다.

第1種 誤謬와 第2種 誤謬의 쏘오스들 가운데 重要한 것들을 몇가지 들어보면 不適切한 評價基準의 選擇, 代案探索의 限界, 適切하지 못한 分析模型, 體系的으로 整理되지 못한 資料 등이다.

政策分析에 있어서 代案評價의 基準은 어떠한 代案이 政策目標의 達成에 가장 效果的이며 能率的이나 하는 것을 測定하는 尺度의 구실을 한다. 그러므로 評價의 基準이 달라지게 되면 各 代案의 效果性이나 能率性을 測定하는 尺度가 달라질 수 있고, 이것은 다음에 가

(13) 이에 대한 더 자세한 論議에 대해서는, Richard O. Mason, Jr., "A Dialectical Approach to Strategic planning," *Management Science*, Vol. 15, No. 8 (1969), pp. B-403-B-405; Mitroff and Betz, *op. cit.*, pp. 11-12; 盧化俊, "辨證法的 政策決定理論: 政策決定의 메타理論序說", *行政論叢*, 第14卷 第2號 (1976), pp. 67-83 參照.

장 바람직한 代案이 어떤 것이냐 하는데 대한 結論을 내리는데 영향을 미치므로서 結果적으로 政策分析에서 최종적으로 건의하게 될 바람직한 代案의 選定과 그 內容을 크게 좌우하게 된다. 따라서 올바른 代案 評價의 基準이 適用될 수 있다면 最善의 代案 識別의 可能性은 그만큼 더 높아지게 될 것이고, 반대로 올바르지 못한 評價의 基準이 適用되는 경우에는 最善이 아닌 代案이 最善의 代案으로 잘못 識別될 可能性이 그만큼 더 높아지게 될 것이다. 그러므로 政策分析에 있어서 不適切한 代案評價基準의 選擇은 第1種誤謬와 第2種誤謬의 第1次的인 쓰오스가 되는 것이다.

政策代案의 探索過程도 政策分析에 의하여 最善의 代案을 識別해낼 수 있느냐 하는데 큰 영향을 미치게 된다. 設定된 政策目標을 가장 效果的이고 能率的으로 達成할 수 있는 代案을 分析에 의하여 識別하기 위해서는 먼저 代案의 探索過程에서 모든 可能한 代案들을 廣範圍하게 檢討 開發하지 않으면 안된다. 왜냐하면 代案의 分析과 評價의 段階에서는 이미 探索 開發된 代案들을 中心으로 이들 代案들에 대한 分析과 評價가 遂行될 것이며 따라서 效果的인 代案이 代案의 開發過程에서 부터 누락된다면 가장 效果的이고 能率的인 代案이 分析에 의하여 識別될 機會가 그만큼 減少하게 될 것이기 때문이다. 따라서 制限된 代案 探索이 第1種誤謬의 主要한 쓰오스가 되는 것이다.

政策分析에 있어서 分析模型은 여러 過程에서 最善의 代案識別 與否에 영향을 미치게 된다. 가장 먼저 생각해볼 수 있는 것은 현재 關心의 對象이 되고 있는 政策問題를 分析할 수 있는 分析模型이 存在하고 있으며 제때에 活用될 수 있느냐 하는 것이다. 많은 경우 政策問題들은 대단히 複雜하고 또 독특한 性格을 가지고 있기 때문에 既 開發된 模型을 利用하기가 어려운 경우가 많을뿐 아니라 당면하고 있는 독특하고 複雜한 政策問題에 適合한 模型을 制限된 時間內에 開發하기가 어려운 경우가 많다. 現實을 너무 單純化한 模型을 開發하므로써 現實을 제대로 나타낼 수 없거나, 時間의 制約으로 인하여 適切한 模型을 開發할 수 없게 된다면 問題에 대한 올바른 解答을 찾기가 어렵게 될 것이다.⁽¹⁴⁾

政策分析가가 分析模型의 限界를 잘 理解하지 못하고 特殊한 利害關係에 얽혀서 당면하고 있는 政策問題의 分析에 適合하지 않은 分析模型을 選擇하여 適用하거나 또는 分析模型 그 自體는 제대로 理解하고 있다고 할지라도 政策問題가 소위 말하는 “알궂은 問題(wicked problem)”의 性格을 띄므로써 政策分析가가 언제 그가 最善의 解에 도달 되었는지를 判斷할 수 있는 停止規則을 갖지 못할때 最善의 代案을 識別해낼 可能性은 그만큼 더 줄어들게 되고,⁽¹⁵⁾ 바로 이것이 第1種誤謬와 第2種誤謬의 쓰오스가 된다.

(14) 政策分析에서 사용되는 여러가지의 代案評價의 基準들에 대해서는, Duncan MacRae, Jr. and James A. Wilde, *Policy Analysis for Public Decision* (Belmont, California: Duxbury Press, 1979), pp. 56-69 參照.

(15) A.J. Goldman, “The Adequacy of Management Science Technology for Nonmilitary Applications in the Federal Government,” in Michael J. White, Michael Randor and David A. Tansik

우리는 흔히 精巧한 分析模型만 있으면 政策問題에 대한 解를 쉽게 求할 수 있을 것으로 생각하는 경향이 있다. 그러나 아무리 精巧한 模型이 利用 可能하다 할지라도 政策問題의 解를 求하는데 必要한 資料가 없으면 그 解를 求하기가 어렵다. 여기서 資料가 없다는 말은 政策問題와 관련된 資料가 전혀 存在하지 않는다는 것을 意味하는 것은 아니다. 물론 資料가 전혀 存在하지 않는 경우도 있을 수 있겠으나 어떤 형태로든 資料가 存在하고 있는 경우에도 이들 資料가 단편적으로 여기 저기 흩어져 있거나, 模型에 活用될 수 있을 만큼 充分한 期間동안 蒐集 整理되어 있지 못하거나 또는 資料의 蒐集, 分類 體系가 수시로 바뀌어 分析模型에 活用되기 어려운 경우도 있어서 실제로는 資料가 存在하지 않는 경우와 거의 마찬가지로 그러한 狀況도 있게 된다. (16) 이와 같이 分析에 必要한 資料가 不充分하거나 管理하기 어려운 非構造化된 資料(unstructured data)의 集合體의 形態로 資料가 存在할 때, 이러한 資料를 토대로 分析을 하게 되면 그렇지 않은 경우에 비해서 여러가지 制約이 따르게 되며, 이러한 制約들을 理解하지 못하고 分析 結果를 解釋하고 活用하게 되는 경우가 이것이 政策分析에 있어서의 第1種誤謬와 第2種誤謬의 쏘오스가 될 可能性이 높아지게 된다.

4. 政策分析 誤謬의 極小화를 위한 戰略

가. 第3種誤謬의 極小化

政策分析의 第3種誤謬의 쏘오스는 주로 政策分析家가 政策問題를 보는 잘못된 視角이라는 것은 이미 앞에서 지적 한 바와 같다. 그러므로 第3種誤謬를 極小화하기 위해서는 政策分析家가 問題를 보는 視角을 再構成하지 않으면 안될 것이다.

政策分析家가 問題를 보는 視角은 專門家로서의 政策分析家가 가지고 있는 基本的인 世界觀의 假定들(basic worldview assumptions)에 의하여 構成되어 있다. 그리고 政策問題와 관련된 資料들에 대한 解釋은 이러한 世界觀의 假定들에 의하여 이루어지게 되고, 이러한 解釋에 의하여 政策問題가 構成되게 된다.

이제 W_x 를 政策分析家가 가지고 있는 어떤 政策問題와 관련된 視角이라 하고, w_1 를 그의 基本的인 世界觀의 假定들이라고 한다면, 그가 가지고 있는 視角은 다음과 같이 표시될 수 있다. 즉,

$$W_x = w_1 \cap w_2 \cap w_3 \cap \dots \cap w_n = \bigcap_{i=1}^n w_i \dots \dots \dots (1)$$

政策分析家가 가지고 있는 이러한 基本的인 世界觀의 假定들에 의하여 그가 가지고 있는

(eds.), *Management and Policy Science in American Government* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, 1975), pp.135-168.

(16) E.S. Quade, *Analysis for Public Decisions* (New York: Elsevier North-Holland, Inc., 1975), pp.7-9.

資料들은 다음과 같은 操作 過程을 거쳐서 問題에 대한 解釋과 結論에 도달되고 이를 통하여 政策問題가 定義되고 構成되는 것이다.⁽¹⁷⁾ 다음 <式 2>에서 d_i 는 資料를, 그리고 c_i 는 資料가 解釋되어 도달된 結論들을 나타낸다.

$$\left. \begin{array}{l} w_1 * d_i \rightarrow c_1 \\ w_2 * d_i \rightarrow c_2 \\ \vdots \\ w_n * d_i \rightarrow c_n \end{array} \right\} \dots\dots\dots (2)$$

<式 2>는 資料 d_i 가 基本的인 世界觀의 假定들 w_i 에 의하여 操作(operation)되므로써 結論 c_i 에 도달되게 되고, 이를 통하여 政策問題가 構成되는 過程을 나타내주고 있다. 이러한 論理的 過程을 통해서 우리는 政策分析家의 基本的인 世界觀의 假定들 w_i 를 再檢討하고 이러한 再檢討를 통하여 그의 基本的인 世界觀의 假定들을 再構成 하므로써 政策問題를 再構成할 수 있게 되리라는 것을 理解할 수 있게 된다. 이것은 假定分析(assumptinal analysis)에 의한 戰略的 假定形成(strategic assumption-making)을 통하여 이루어질 수 있다.⁽¹⁸⁾

假定分析이란 政策問題에 대한 서로 대립되는 假定들을 創意的으로 統合하는 것을 目的으로 하는 技法이다. 假定分析은 利害關係 當事者들의 識別, 假定들의 表出, 假定들에 대한 挑戰(assumption challenge), 假定들의 풀의 形成(assumption pooling), 및 假定들의 統合등 다섯 段階의 연속적인 局面을 거쳐서 이루어지게 된다.⁽¹⁹⁾ 여기서 利害關係 當事者들의 識別이란 政策에 큰 영향을 미치거나 또는 큰 영향을 받게 될 사람 또는 集團을 찾아내는 것을 말한다. 다음에 假定의 表出이란 앞에서 識別된 利害關係 當事者들의 基本的인 世界觀의 假定들을 明示的으로 檢討하기 위하여 걸로 들어나게 하는 것을 意味한다. 利害關係 당사자들의 基本的인 假定의 表出은 利害關係 當事者들이 主要한 資料들을 어떻게 解釋하여 結論에 도달하게 되며, 이러한 結論에 도달 되도록 하는 裏面에는 어떤 假定들이 숨어있는가 하는 것을 分析하므로써 可能하게 된다. 假定의 挑戰이란 利害關係 당사자들의 表出된 基本的인 假定들의 셋트(sets)를 政策分析家의 그것들과 比較 評價하는 것이며, 假定들의 풀의 形成이란 여러 利害關係 당사자들의 서로 相衝되는 基本的인 假定들을 重要性에 따라 優先順位를 定하고 가능한 많은 利害關係 당사자들이 同意할 수 있는 重要的 基本的인 假定들의 리스트(list)를 作成하는 것을 말한다. 그리고 假定들의 統合이란 위에서 作成한 複合的인 基本的인 假定들 가운데에서 최종적으로 政策問題의 概念化에 基本이 될 수 있는,

(17) Goldman, *op. cit.*, pp. 141-143.

(18) 여기서 *는 操作者(operator)를 나타낸다. 이러한 過程에 대한 더 자세한 論議에 대해서는, Ian I. Mitroff, "A Communication Model of Dialectical Inquiring System-A Strategy for Strategic Planning," *Management Science*, Vol. 17, No. 10 (June, 1971), pp. B-634-B-645; Ian I. Mitroff and Frederick Betz, "Dialectical Decision Theory: A Meta Theory of Decision-Making," *Management Science*, Vol. 19, No. 1 (September, 1972), pp. 11-12.

(19) Ian I. Mitroff and James R. Emshoff, "On Strategic Assumption-Making: A Dialectical Approach to policy and Planning" *Academy of Management Review*, Vol. 4, No. 1 (1979), pp. 1-123.

받아들여 질 수 있는 假定들의 셋트(set)를 形成하는 것을 말한다.

이와 같은 基本的인 世界觀의 假定들의 再構成을 위한 各局面들이 成功的으로 이루어 지므로서 分析家의 基本的인 世界觀의 假定들이 再構成될 수 있고, 이를통해서 第3種의 誤謬가 極小化될 수 있기 위해서는 적어도 다음과 같은 基本的인 條件들이 政策形成 시스템에 갖추어지지 않으면 안된다.

첫째, 政策問題와 관련된 利害關係 당사자들이 政策問題解決方案에 관한 意見을 政策問題의 構成過程에서 충분히 開陳할 수 있는 過程이 制度化 되어야 한다.

둘째, 組織에서 政策을 分析하는 過程에서는 政策問題와 관련된 部署의 모든 組織成員들이 자유로이 자기들의 意見을 開陳할 수 있는 行政 풍토가 造成되어야 한다.

셋째, 政策分析家들 자신이 基本的인 世界觀의 假定들을 再構成할 수 있는 統合能力을 가지고 있어야 한다.

그러나 우리나라의 政策決定過程은 政策의 決定이 다 이루어질 때 까지 秘密을 철저히 지키고자 하는 철저한 秘密志向의 閉鎖的인 性格을 띄고 있으며, 아울러 利害關係 당사자들의 參與의 通路가 막히체 政策決定이 行政官僚와 特殊 利益集團에 獨占되는 傾向을 띄고 있을뿐만 아니라 組織內의 意思決定過程에서는 上級者의 意見이 重視되고 下級者들의 意見은 철저히 無視되는 行政文化가 支配하고 있다.⁽²¹⁾ 이러한 行政文化는 政策分析過程에서도 그대로 해당되는 것이기 때문에 앞에서 지적한 基本的인 條件들과는 크게 거리가 있는 實情이다. 이것을 다른 말로 바꾸어 말하면 우리나라에 있어서는 政策分析의 第3種誤謬를 犯할 可能性이 매우 높고, 이러한 分析을 토대로한 政策決定 또한 政策決定의 메타誤謬(meta error)를 범할 可能性이 매우 높을 위험성이 항상 도사리고 있음을 示唆해주는 것이라 하겠다. 따라서 우리나라에 있어서는 무엇보다도 먼저 政策分析過程에 政策問題와 관련된 利害關係 당사자들이 政策問題 構成의 初期段階에서 부터 參與할 수 있는 通路의 制度化, 그리고 政策分析過程에서 組織成員들이 自己들의 意見을 자유롭게 開陳할 수 있고, 地位의 높고 낮음에 관계없이 모든 組織構成員들의 意見이 尊重되는 行政組織 風土의 造成등이 무엇보다도 조속히 이루어지지 않으면 안된다.

나. 第1種 및 第2種 誤謬 極小化

政策分析의 第1種誤謬 및 第2種誤謬의 主要 쏘오스가 되는 것은 不適切한 評價基準의 適用, 代案探索의 限界, 適切하지 못한 分析模型의 適用, 그리고 體系的으로 整理되지 못한 資料의 利用등이라는 것은 앞에서 지적한 바와 같다. 그러므로 政策分析의 第1種誤謬와 第2種誤謬를 極小化하기 위해서는 이들 誤謬의 쏘오스들을 除去하거나 또는 이들 誤謬의 쏘오스의 作用을 最小化 하도록 改善하여야 할 것이다. 이를 위한 接近方法에는 方法論의

(20) *Ibid.*, p. 5.

(21) 盧化俊, “辨證法的 政策決定理論——政策決定의 메타(meta) 理論序說,” 行政論叢, 第14卷, 第2號(서울大學校 行政大學院, 1976), pp. 67-83.

改善 行政 行態의 變更, 制度的 改善등 여러가지가 있겠으나 이들 가운데 方法論의 改善은 政策分析 方法論인 應用社會科學과 管理科學등의 全般的인 發展에 의해서만 이루어질 수 있는 것이기 때문에 戰略의 焦點은 行政行態의 變更과 制度的 改善에 놓여지게 될 것이다.

첫째, 政策分析의 여러가지 方法을 터득하고 구사할 수 있는 有能한 分析家가 政府나 研究機關에 많이 確保되어야 한다. 政策分析家は 단순한 研究者가 아니라 現實問題를 비판적으로 보고, 目的志向의이며, 論理的 思考와 아울러 여러가지 模型의 作成과 應用에 訓練을 받은 專門家이어야 한다. 우리나라의 경우에는 아직 政策分析家로 識別(identify)될 수 있는 專門人力이 극히 희소하며, 아직까지 이러한 人力養成의 必要性조차도 절실히 느껴지고 있지 못한 實情이다. 먼저 有能한 政策分析 專門家들을 각 分野別로 充分히 確保하지 않고서는 適切한 代案의 探索, 適切한 模型의 形成과 適用등을 期待하기 어려울 것이다.⁽²²⁾

둘째, 分析活動에 있어서 自由로운 雰圍氣가 보장 되어야 한다. 이미 第3種誤謬의 極小化 方案에서도 論議한 바와 같이 上級者의 意見을 無批判의으로 따르고 下級者의 意見을 깔아 뭉개는 行政組織의 風土가 支配하고, 自由로운 意見의 開陳이 어려운 行政行態가 支配하는 한 問題解決을 위한 여러가지 創意的인 代案의 提案들이 나올 수 없을 것이다. 政策代案의 探索過程에서 널리 利用되고 있는 부레인 스토밍(brainstorming) 方法은⁽²³⁾ 政策問題에 대한 知識을 가진 充分한 數의 專門家集團의 確保와 아울러 아이디어 創出의 段階에서 가능한한 開放의이고 相互 受容의인 自由로운 雰圍氣가 造成되는 것이 그 成功의 前提條件 이라는 것만 보아도 代案의 探索過程에서 상대방의 意見에 귀를 기울이고 尊重할 줄 아는 行政文化의 創造가 얼마나 중요한 것인가를 알수있을 것이다.

셋째, 政策分析은 大部分의 경우 時間에 쫓기는 촉박한 상황하에서 이루어지게 된다. 그러나 政策分析에 活用되는 模型의 開發에는 長時間이 必要할뿐 아니라 高價의 費用이 所要되는 경우가 많다. 이러한 狀況의 要因들이 不適切한 單純化된 模型의 開發이나 活用の 要因이 되고 이것이 바로 第1種 및 第2種誤謬를 높히는 要因으로 作用할 可能性이 높아지게 된다. 그러므로 政府部分의 政策問題에 適用할 여러가지 計量的 分析模型들을 開發하게 되면 이들 이미 適用 되었던 模型들을 蒐集 保管하고 必要한 組織에 配布하드로서 손쉽게 利用할 수 있도록 할 수 있는 清算센터(clearing center)와 같은 시스템을 政府部處內에 設置運用하는 것이 바람직할 것이다.

끝으로 資料의 不適性에서 基因되는 政策分析 誤謬들을 最小限으로 줄이기 위해서는 政

(22) 白完基 “韓國行政行態論”, 金雲泰外著, 韓國政治論(서울: 博英社, 1982), pp. 448-453.

(23) 盧化俊, “行政組織에 있어서 管理科學 模型의 實用化를 위한 接近” 行政論叢, 第18卷 第2號 (서울大學校 行政大學院, 1980), pp. 196-197.

(24) 부레인스토밍(brainstorming)은 당면한 問題에 대하여 可能한 한 最大限의 可能代案들을 創案하는데 利用되는 代表的인 方法이다. 이에 대한 論議에 대해서는, Quade, *op. cit.*, pp. 186-188; Dunn, *op. cit.*, pp. 128-130 參照.

府의 여러 組織들이 서로 관련된 分野의 資料들에 대해서는 統一된 分類體系를 設定하고, 이에 의하여 資料를 體系적으로 蒐集 整理 하므로써 必要한 때活用할 수 있고, 長期的인 時系列分析 등 分析家가 원하는 分析이 可能 하도록 하여야 할 것이다.

5. 結 論

政策分析은 政策決定過程에서 活用될 수 있는 知識과 情報을 產出하는 方法論이며, 이러한 方法論을 適用하는 活動이라 할 수 있다. 現代社會는 매우 複合的이고 複雜한 社會이기 때문에 이러한 社會에서 發生된 政策問題의 解決을 위한 政策決定過程은 體系적인 分析에 의하여 表出된 知識과 情報에 依存하는 傾向이 높아져가고 있다. 이와 같이 政策決定過程이 政策分析에 의하여 產出된 知識이나 情報에 依存하는 傾向이 높아져가게 됨에 따라 政策分析 誤謬의 極小化의 必要性은 이에 맞추어 점점 더 높아지게 되었다.

政策分析의 誤謬는 性格上 政策問題의 構成과 관련된 第3種誤謬와 政策代案의 識別과 관련된 第1種誤謬 및 第2種誤謬로 區分된다. 政策分析의 誤謬는 이와 같이 性格이 다른 뿐 아니라 그 誤謬의 쓰오스 또한 서로 다르다. 이와 같이 政策分析 誤謬의 쓰오스가 政策分析 誤謬의 類型에 따라 다르기 때문에 이들 政策分析 誤謬의 極小化를 위한 戰略 또한 각기 달라지지 않으면 안될 것이다.

政策分析의 第3種誤謬를 極小化하기 위한 戰略들 가운데 가장 核心的인 것은 政策分析家의 基本的인 世界觀의 假定들을 再構成하는 것이라 할 수 있을 것이다. 한편 第1種誤謬와 第2種誤謬의 極小化를 위한 方案들 가운데 重要한 것으로서는 부레인스토밍과 같은 創意的인 代案探索方法을 성공적으로 遂行할 수 있는 自由로운 行政組織 風土의 造成, 축박한 分析의 時限에 맞출수 있고 낮은 費用으로도 利用 可能한 模型의 開發과 보급, 그리고 長期的인 眼目에서 體系적으로 分類된資料 시스템의 構築과 이러한 資料의 蒐集과 整備등을 포함하는 行政制度의 改善등을 들 수 있을 것이다.