

合理的政策決定에 있어서 政策代案의 比較·評價方法

A Method of Comparing and Evaluating of Policy Alternatives in Rational Policy Making

朴 鎬 淑

(韓國地方行政研究院 研究員)

目 次

- I. 序言：合理的 政策決定
- II. 合理的 政策決定의 段階
- III. 政策代案의 開發과 結果豫測을 爲한 모델의 作成
- IV. 政策代案의 比較·評價를 爲한 基準의 設定
- V. 分析的 比較·評價方法의 適用
- VI. 結 語

I. 序言：合理的 政策決定

政策決定에 있어서 가장 重要한 關心事는 어떻게 하면 보다 더 合理的으로 政策을 決定할 수 있느냐 하는 것이다. 그런데 일반적으로 政策이 가져오는 結果를 政策效果(Policy Effect)라 하고, 그 政策을 실시하는데 지불해야 될 대가(희생)를 政策費用(Policy Cost)이라고 한다. 물론 이때 政策效果나 政策費用에는 直接的·金錢的效果나 費用뿐만 아니라 間接的·非物質的 社會的效果나 費用도 모두 포함한다. 이때 政策費用에 비해서 政策效果가 높은 政策을 決定하면 보통 合理的으로 政策이 決定되었다고 말한다. 그러므로 合理的인 政策決定이라고 하는 것은 가장 바람직한 政策을 決定한 것을 意味한다고 볼 수 있다. 그런데 政策은 目標(Goals)와

手段(Means)의 連鎖關係(Goals-Means Hierarchy/Goals-Means Chains)로 이루어져 있기 때문에 合理的인 政策決定은 곧 政策目標와 政策手段의 前後關係를 論理的으로 明示해 둔다는 것이다. 따라서 하나의 政策은 수많은 下位 政策으로 구성되고 政策決定 또한 수많은 下位 政策決定過程과 活動으로 構成된다. 그리하여 合理的 政策決定은 目標와 手段의 前後關係를 밝히기 爲하여 수많은 政策代案들 가운데 最善의 代案을 選擇하는 一連의 계속적·반복적 과정으로 이루어진다.

그런데 合理的 政策決定 즉, 問題解決을 위한 最善의 政策代案을 選擇하기 爲해서는 다음과 같은 5段階의 過程을 밟게 된다.

- ① 1 단계：政策目標(政策問題)의 明確化
 - ② 2 단계：政策代案의 探索과 開發
 - ③ 3 단계：各代案이 가져올 結果의 豫測
 - ④ 4 단계：各代案의 比較·評價
 - ⑤ 5 단계：最善의 代案選擇
- } 모델(Model)의 作成이 必要
} 基準設定 및 分析技法이 必要

이러한 5 단계에 있어서 제 2 단계인 代案의 開發과 제 3 단계인 代案의 結果豫測에는 Model의 作成이 必要하고 제 4 단계의 代案의 比較·評價와 제 5 단계인 最善의 代案選擇에는 代案을 比較·評價하는 基準(Criteria)設定과 分析技法의 適用이 必要하게 된다. 따라서 本研究에서는 合理的인 政策決定을 爲해서 必要한 모델의 作成과 代案의 比較·評價基準의 設定 및 分析의 技法의 適用 등에 대하여 차례로 알아보고 마지막으로 合理的·分析的 代案評價를 制約하는 要因에 대하여 언급하고자 한다.

II. 合理的 政策決定의 段階

政策決定은 어떤 政策目標을 달성하기 위하여 여러개의 政策代案들(Policy Options / Policy Alternatives) 중에서 하나를 選擇하는 作用이라고 볼 수 있는데 보다 合理的이고 보다 바람직한 政策決定을 하기 위해서는 前述한 바와 같이

- i) 政策目標의 明確化
- ii) 代案의 開發
- iii) 代案의 結果豫測
- iv) 代案의 比較·評價
- v) 選擇

등 5 가지 段階를 거쳐야 한다. 그러면 以下에서는 이들 5 가지 段階에 대하여 좀더 구체적으로 다루어보고자 한다.

1. 政策目標(政策問題)의 明確化

政策目標란 政策手段의 實現을 통하여 達成하고자 하는 바람직한 未來의 狀態이다. 政策目標은 社會的 問題解決을 내용으로 하는 消極的·治癒的 目標이 있고 새로운 價値와 서서비스를

創造하려는 積極的·創造的 目標의 두가지가 있다.

이러한 政策目標들은 政策의 緊迫성이 되며 政策의 根本的 存在理由가 된다.

社會問題(政策問題)의 正確한 파악은 政策目標의 바람직한 設定을 위해서 필수불가결의 요소이다.

그런데 社會問題(政策問題)의 正確한 파악은 첫째, 社會問題의 核心과 問題의 諸側面을 파악하는 것.

둘째, 그 社會問題로 因하여 被害를 보는 階層을 파악하는 것

셋째, 被害(問題)의 深刻性(규모, 범위, 강도)을 파악하는 것 등이다.

이러한 과정을 거쳐 앞으로 해결해야 할 社會問題(政策問題)의 내용이나 새로 創造하고자 하는 서서비스의 내용을 具體적으로 規定하는 것이 政策目標을 明確히 하는 作業이다. 그런데 경우에 따라서는 이러한 政策目標들이 서로 競爭關係에 있거나 相互補完關係에 있는 경우도 있다.

이와 같이 다양한 관계에 있는 政策目標들의 優先順位나 政策問題의 優先順位를 바람직하게 決定하기 위해서는 다음의 네가지 사항을 고려하여야 한다.

첫째, 政策目標達成이나 政策問題의 解決로써 얻게되는 效果(政策效果)

둘째, 政策目標達成이나 政策問題解決을 위한 費用(政策費用)

셋째, 政策效果和 政策費用의 配分狀態(누구에게 혜택을 주고 누구에게비용을 부담시키는가)

네째, 政策目標의 達成可能性이나 政策問題의 解決可能性 등이다.

바람직한 政策目標은 實質的 內容面에서 바람직스러워야 할 뿐 아니라 形式的인 側面에서도 具體的이며 明確하고 可能한대로 達成여부를 측정할 수 있도록 표현되어야 한다. 政策手段 선택의 基準이 되기 위해서는 政策目標가 애매모호하거나 相互矛盾되는 내용을 포함하여서는 안 된다. 무엇을 達成할 것인가가 分明치 않으면 그것을 達成할 수 있는 手段을 알 수 없게 되기 때문이다. 서로 모순되는 目標가 아무런 구체적인 설명없이 나열되어 있으면 政策手段의 탐색에서 무엇을 어떻게 해야될지 알 수 없게 된다. 그러므로 不明確한 政策目標은 不明確한 政策手段과 더불어 效率的인 政策遂行의 치명적인 방해요소가 된다. 따라서 政策目標은 가능한한 明確하게 規定하여 두면 政策手段의 選定基準으로서, 또 政策執行이나 政策評價의 방향잡이로서의 역할을 충실히 수행할 수 있게 된다.

그런데 政策目標를 明確히 하고 具體化시키려면 政策目標의 所望性(Desirability)과 實現可能性(Feasibility)을 보다 치밀하게 검토해야 한다. 왜냐하면 보다 具體的이고 明確한 目標일수록 그것을 達成할 수 있는 政策手段의 存在여부, 資源의 動員可能性, 政策費用投入의 所望性 등을 보다 正確하게 판단해야 하기 때문이다.

2. 政策代案의 探索과 開發

最善의 政策手段이나 政策代案을 선택하기 위해서는 우선 政策代案들을 광범위하게 探索하고 개발해야 한다. 重要한 代案 또는 바람직한 代案들이 빠뜨림없이 比較·評價되어야 그중에서 가장 좋은 것으로 선택된 代案이 最善의 代案이 될 수 있다. 그러므로 最善의 政策手段을 선택하기 위해서는 우선 중요한 代案들을 찾아내고

開發하여 比較·評價의 對象에서 제외되지 않도록 하여야 한다. 이러한 일련의 과정이 政策代案의 探索과 開發作業이다. 그런데 이러한 政策代案들은 보통 다음과 같은 세가지 出處(Source)에서 나오는 경우가 大部分이다.

첫째는 現在 政府가 채택하고 있는 政策이나 과거에 채택했던 政策이 가장 먼저 생각할 수 있는 政策代案이 된다. 類似한 政策問題가 反復的으로 등장하는 경우에는 過去의 政策이나 現在 채택하고 있는 政策을 그대로 政策代案으로 하거나 필요에 따라 약간씩 修正하여 그것을 政策代案으로 할 수도 있다. 이러한 立場을 강조하는 것이 바로 漸增主義者(Incrementalist)들이다. 實證的으로 보면 漸增主義者들의 주장과 같이 기존의 政策을 政策決定者들은 가장 重要한 政策代案으로 고려한다. 다만 과연 그것이 가장 合理的인 政策代案이며 그러한 방법이 바람직한 것인가에 대하여는 많은 논란이 있다.

둘째, 政策代案의 出處가 되는 두번째의 것은 다른 政府의 政策이다. 이때의 다른 政府는 다른 地方政府인 경우도 있고, 또 다른 國家의 政府인 경우도 있다. 그런데 여기서 특히 한가지 유의할 점은 다른 政府의 政策을 政策代案으로 고려할 때는 狀況의 空間的인 차이가 問題를 야기시킬 수 있다는 점이다. 同一한 國家內에 있는 하나의 地方政府에서 채택한 政策의 推進에서 나타난 현상들이 다른 地方政府에서 그 政策을 推進할 때도 비슷하게 나타날 가능성은 비교적 크다고 볼 수 있다. 그러나 어느 外國의 政策推進에서 나타난 여러가지 현상들이 다른 國家에서도 그대로 나타날 가능성은 훨씬 작다고 볼 수 있다.

美國에서 성공적으로 추진되었던 많은 政策들

이 後進國에서는 많은 副作用을 발생시키고 거의 效果가 없이 失敗했던 사실은 이를 단적으로 잘 반영해 주고 있다. 따라서 다른 나라의 政策을 政策代案으로 고려할 때는 신중을 요하고 狀況의 차이를 사전에 면밀히 검토·분석하여야 한다.

세째, 政策代案의 세번째 出處는 科學과 技術로서 이것은 흔히 理論(Theory)이라고 불리기도 한다. 그런데 科學的 知識이나 理論으로부터 政策代案을 導出할 수 있는 根本理由는 科學的 知識이나 理論이 政策目標와 手段사이의 因果關係(Causality)를 규정하고 있기 때문이다. 그런데 理論이나 科學的 知識을 적용하여 政策代案을 導出할 때는 보통 理論이나 知識의 內容을 模型化시켜서 사용하는 경우가 많다.

그런데 外國의 경우나 過去의 經驗으로부터 政策代案을 探索하든지 또는 이를 科學的 知識이나 技術로부터 導出해내든지 어느경우든지 政策代案을 探索하거나 開發할 때는 다음의 세 가지 段階를 거치는 것이 合理的이다.

첫째, 定義된 政策問題를 正確하게 認知하고 政策目標를 明確히 한다.

둘째, 政策問題를 解決하거나 政策目標를 達成할 수 있는 政策手段의 種類를 광범위하게 확인한다.

세째, 여러가지 種類의 政策手段을 적절히 配合하고 各政策手段의 實現水準을 달리하는 多樣的 政策代案을 구상한다.

그런데 실제에 있어서는 人間이 가지고 있는 合理性이나 能力의 限界때문에 政策代案을 광범위하게 探索하지 못할때도 있으며, 또한 경우에 따라서는 강력한 集團의 利害關係에 충돌하거나 政治體制의 理念에 反하는 政策代案들은

고려의 대상에서 제외되기도 한다.

따라서 現實的으로 政策代案의 開發이나 探索도 여러가지 要因에 의하여 制約을 받고 있는 것이다.

3. 各代案이 가져올 結果의 豫測

政策代案이 執行 또는 實現되었을 경우에 나타날 結果들(Consequences)을 政策代案 實現以前에 미리 예상하는 것을 政策代案의 結果豫測이라고 한다. 政策代案의 結果를 豫測하는 것은 合理的 政策決定에서 가장 어려운 段階中的 하나로 알려져 있다. 그리고 政策分析(Policy Analysis)이 도움을 줄 수 있는 가장 重要한 分野가 바로 이 結果의 豫測段階이다. 그러므로 이 段階를 위해서 많은 分析技法들이 開發되었는데 흔히 體制分析, 管理科學, O.R, 政策分析 등의 分野에서 이용되고 있는 各種의 技法들이 政策代案의 結果豫測을 위해서 開發된 것들이다.

그런데 政策代案의 推進이 가져오는 結果는 보통 社會的으로 보아 바람직스러운(Desirable) 것과 바람직스럽지 못한(Undesirable) 것으로 2大분할 수 있다. 이때 바람직스러운 結果를 效果(Benefit) 또는 政策效果라 부르고 바람직스럽지 못한 것을 費用(Cost) 또는 政策費用이라고 부른다.

政策效果는 政策活動의 結果인 產出物(Output)이 달성하거나 또는 政策活動으로부터 派生되는 바람직한 상대를 의미한다. 政策效果中에서 가장 중요한 부분은 政策活動의 產出物을 통해서 政策目標를 達成했을때 나타나는 效果이며, 一般的으로 政策效果는 이것을 의미한다. 그러나 產出物로부터 政策目標와는 關聯없는 效果가 나오는 수도 있고 政策活動자체에서 派生되

는 것도 있는데, 이들을 附隨效果(Side-Effect) 또는 外部效果(Externalities)라 부른다.

그런데 넓은 의미에서 政策效果라고 하면 直接的 政策效果와 附隨效果를 합친 총체적 社會的 效果(Social Benefit)를 意味한다. 그리고 政策費用(Policy Cost)은 政策을 推進할 때 發生되는 모든 價値를 意味한다. 따라서 政策費用에는 政策推進을 위하여 政策活動에 投入되는 直接的인 人的·物的 資源뿐만 아니라 그 政策의 수행으로 입게되는 모든 社會적 희생을 포함한다. 따라서 政策費用에는 直接的인 화폐가치 뿐만 아니라 정신적·인 비물질적 희생도 포괄하는 개념이다. 따라서 政策費用은 결국 特定 政策의 推進으로 말미암아 입게 되는 모든 社會的 희생의 총체인 社會的 費用(Social Cost)의 개념과 같은 것이다. 이러한 맥락에서 본다면 政策을 決定할 때는 意圖하지 않았던 副作用도 政策推進때문에 지불되는 社會적 희생으로, 넓은 意味로 보면 政策費用에 포함시켜야 한다. 왜냐하면 國家社會 全體의 立場에서 政策費用이나 政策效果를 고려해야 하기 때문이다. 따라서 政府가 政策을 決定할 때 고려해야 할 政策費用과 政策效果는 内部的이며 直接的인 것 뿐만 아니라 外部的이며 間接的인 것까지도 綜合的으로 고려하여야 한다. 여기에 政府의 政策決定이 私企業體의 意思決定과 중요한 차이점이 있다.

그런데 政策代案이 가져올 結果를 豫測한다는 것은 政策效果와 政策費用을 豫測하는 것을 意味한다. 政策效果나 政策費用은 無形的이며 間接的, 外部的, 附隨的인 것까지도 포함할 뿐만 아니라 未來狀況의 不確實性(Uncertainty) 등의 理由때문에 政策代案의 結果를 豫測하는

것은 지극히 어렵고 따라서 高度의 能力과 時間 및 經費가 요구된다.

政策代案이 가져올 結果를 豫測하는 바람직하고 合理的인 方法은 模型을 利用하는 方法과 政策實驗(Policy Experiment)을 利用하는 方法 등 두 가지가 있다. 그런데 이 두가지 方法이 어려운 경우거나 또는 弱點이 있을 경우에는 델파이方法(Delphi Method)을 補完的으로 사용하게 된다.

이렇게하여 政策代案이 가져올 政策效果나 政策費用이 豫測되면 이 兩者를 比較하여 政策效果가 政策費用보다 큰 政策을 決定하게 되는데 이를 우리는 일단 合理的 政策決定이라고 부를 수 있다.

4. 各代案의 比較·評價

각각의 政策代案이 가져올 結果, 即, 政策效果와 政策費用이 豫測되면 이를 근거로하여 政策代案들을 比較·評價하게 된다. 그러나 現實的으로 無數한 政策代案들 하나하나를 모두 比較·評價한다는 것은 거의 不可能한 일이다. 그러므로 無數한 代案들 中에서 重要的 政策代案을 골라내어 이들을 중심으로 本格的으로 比較·評價하게 된다.

이때 本格的 比較·評價 作業以前에 미리 행하는 豫備評價를 흔히 政策代案의 스크린(Screen)이라고 부른다.

政策代案의 스크린은 無數한 政策代案 中에서 本格的 比較·評價의 대상이 될 몇개의 主要代案만을 골라내는 作業이다. 이를 위해서는 당연히 基準(Criteria) 또는 原則(Principle)이 있어야 한다. 여기에는 多樣한 基準과 原則이 있을 수 있으나 크게 나누어 보면

첫째, 政策代案의 實現可能性(Feasibility)과 둘째, 所望性(Desirability) 側面에서의 他政策代案의 支配 또는 支配可能性(Dominance)의 두 가지이다.

첫번째의 實現可能性基準은 政策代案이 政策으로 채택될 可能性(Acceptability)과 政策으로서 執行될 可能性(Implementability)을 포함하는 概念이다.

어느 경우이거나 明白히 實現可能性이 없는 政策代案들은 本格的인 比較·評價의 대상으로 삼을 필요가 없다. 그러므로 各代案들의 實現可能性을 검토하여 채택이 可能하고 執行이 될 수 있는 代案만을 本格的인 比較·評價의 대상으로 삼아야 한다. 實現可能性은 經濟的, 政治的, 行政的, 技術的인 側面에서 모두 검토되어야 하는데 이는 뒤에 가서 좀더 자세히 다룰 것이다.

그리고 政策代案을 스크린하는 두번째 基準은 支配(Dominance)의 原理이다. 어떤 特定의 政策代案이 다른 代案에 比해서 代案이 가져올 結果側面에서 우월할 때 前者가 後者를 支配하는 것이다. 다른 代案에게 支配當하는 代案들은 本格的인 比較·評價에서 제외하게 된다.

그러나, 支配의 原理를 適用하여 代案을 分析의 對象에서 제외시킬 때 한가지 유의할 점이 있다. 즉, 서로 다른 종류의 政策手段을 內容으로 하는 政策代案은 本格的인 分析과 評價에 포함시켜야 한다는 것이다. 그 이유는 政策手段의 種類가 틀리면 政策效果나 政策費用面에서 서로 相異한 것이 많이 있을 수 있고, 이들을 모두 하나의 指標로 만들지 못하는 限, 과연 어느 政策手段이 다른 政策手段에 明白히 支配當하는지를 알 수 없기 때문이다.

특히 附隨의 效果는 代案들간의 支配關係를 변경시키는 중요한 요인으로 作用한다. 따라서 異質的인 附隨效果를 가져오는 異質的인 政策手段이 政策代案의 內容이 되어 있을 때는, 주된 效果面에서 어느 代案이 他代案에 支配當한다고 해서 이를 本格的인 分析·評價에서 제외시키는 것은 바람직스럽지 못하다. 政策費用의 경우도 마찬가지이다. 異質的인 政策手段을 추진하는 경우에는 주된 經費이외에 社會적 희생面에서 서로 틀리는 경우가 있는데, 이때에도 부수적 효과나 마찬가지로의 論理가 적용된다.

이와같이 하여 豫備分析(豫備 Screen)이 끝나게 되면 주된 몇개의 代案을 중심으로 本格的인 分析과 比較·評價를 行하여 最善의 政策代案을 選擇하는 節次를 밟게 된다.

5. 最善의 代案選擇

政策代案의 比較·評價가 끝나면 여러 代案들 가운데에서 問題解決(또는 새로운 價値의 創造)에 가장 적절하다고 생각되는 代案을 選擇하게 된다.

그러나 政策決定者는 代案의 選擇狀況속에서 첫째, 意圖한 目標를 達成할 수 있으며 實際로 問題를 解決할 수 있는가, 둘째, 實踐可能性이 있는가, 셋째, 長點을 相殺할만한 副作用은 없는가 하는 視點에서 再檢討한 다음 最終的인 決定을 내리는 것이 바람직하다. 그런데 政策決定은 일련의 연속적과정이고 따라서 어느 한 決定이 다음의 어떤 問題解決의 좋은 資料를 提供할 수도 있다. 또한 代案의 推進에서 얻게되는 여러가지 資料는 새로운 政策樹立에 유용한 情報가 될 수도 있다. 이러한 意味에서 政策推進의 結果를 계속 評價하고 이에따라 是正措置를 취

하는 Feedback Loop 과정은 후속의 合理的 政策決定을 위하여 필수불가결의 요소라 볼 수 있다.

Ⅲ. 政策代案의 開發과 結果豫測을 爲한 모델의 作成

1. 모델의 屬性과 必要性

政策代案의 開發과 各代案들이 가져올 結果를 豫測하기 爲해서는 모델이 作成되어야 한다. 政策代案의 探索과 開發을 爲해서는 이를 뒷받침해 주는 일종의 地圖(Map)가 必要하며 더 나아가 各代案이 가져올 結果를 豫測하기 爲해서는 代案의 探索과 開發때보다도 더 많은 情報(Information)를 가진 地圖(Map)가 必要하게 되는데 모델이 바로 이러한 役割을 수행한다. 따라서 이 모델(지도)속에는 各代案을 알 수 있는 內容이 실려 있어야 하며 동시에 어떤 代案을 選擇했을 때 어떤 效果를 가져올 것인지에 대한 情報를 포함하고 있어야 한다. 즉, 모델은 政策目標에 비추어 그 目標達成을 爲해 그 手段이 어떠한지 하려는지를 가르쳐 줄 수 있고, 問題發生原因을 밝혀줄 수 있어야 한다. 모델은 政策代案과 그 代案이 가져올 結果를 연결시킬 수 있고 政策問題와 問題發生原因을 연계시킨다.

그러하여 모델은 당연히 體制理論(System Theory)의 視角에서 各體制(上位體制나 下位體制)나 體制들의 構成要素들 간의 相互作用이나 相互關係를 고려하게 된다. 따라서 모델은 실제 세계의 추상적인 표현 또는 體制의 추상적인 표현(Abstract Representation)이라고 볼 수 있다. 그런데 여기서 體制의 要素를 어느 정도 포함시키느냐가 매우 중요한 問題로 등장한다. 왜

냐하면 모델속에 體制가 포함하는 모든 變數(要素)를 포함할 수도 없고 또 포함할 필요도 없다. 따라서 體制의 屬性을 좌우하는 중요한 變數들만을 골라서 現實世界를 單純化(Simplified Reality)시켜야 하는데 이 單純性(Simplicity/Parsimony)을 모델은 生命으로 한다. 그러나 이 單純化의 程度는 體制의 屬性을 왜곡시키지 않는 體制代表性을 유지할 수 있는 範圍內에서 이루어져야 한다. 모델의 單純化의 程度는 모델의 有用性(Utility)과 關聯된다. 모델이 單純할수록 직관적으로 利用하기는 편리하나 現實社會에 作用하는 重要變數가 제외될 가능성이 많아서 政策代案의 開發이나 結果豫測이 잘못되거나 오류를 범할 가능성이 커진다. 그 이유는 하나의 政策代案은 결국 하나의 體制이고 모델은 體制를 그려낸 것이므로 모델이 體制의 많은 要素를 제외하면 體制의 變動을 모델에 의하여 豫測하기 어렵기 때문이다.

따라서 결국 모델의 우수성은 政策代案의 開發과 政策代案들이 가져올 結果를 얼마만큼 잘 豫測해 주느냐에 따라 판단된다고 볼 수 있다.

그러면 이제 모델의 主要屬性을 要約해 보면 다음과 같다.

첫째, 모델은 現實社會를 반영한다.

둘째, 모델은 變數들의 假說的인 關係의 集合이다.

셋째, 모델은 變數들간의 方向과 關係의 程度(強度)를 表現한다.

넷째, 모델은 單純性(Simplified Reality/Parsimony)을 主要特性으로 하는데 이 單純化의 程度는 모델의 有用性(Utility)과 關聯된다.

2. 모델의 作成方法과 原理

모델이란 여러가지 意味로 쓰이고 있으나 一但 現實의 抽象的인 代表(Abstract Representation of Reality)라고 볼 수 있다. 즉 모델은 現實體制를 있는 그대로 모두 나타내는 것이 아니라 필요하고 重要的 側面만을 뽑아서 現實을 單純化시킨 것이다.

그렇다면 어떠한 變數(要素)는 모델속에 포함시키고 어떤 要素들은 제외시키는가?

이에 대한 답변은 모델 作成의 目的에 달려 있다. 모델은 政策代案의 探索과 開發을 돕고 政策代案들의 結果豫測을 可能케 해주는데, 이때 具體的으로 어떠한 政策代案을 開發하고 이것이 어떠한 結果를 가져올 것인지를 豫測하려고 하면 政策代案과 직접 관련된 중요한 變數(要素)들은 모델에 포함시켜야 한다. 모델을 作成할 때에는 여러가지를 고려하여야 한다. 특히 政策代案의 開發과 各代案이 가져올 結果를 豫測하기 위하여 모델을 作成할 때에는 첫째, 해결할 政策問題를 明確히 하고 問題發生의 原因을 探索하여야 한다. 둘째로, 體制의 特性을 반영한다고 생각되는 重要變數 및 要素들간의 相互關係의 方向 및 強度를 파악하여야 한다. 그런데 政策目標은 政策問題의 解決을 意圖하는 것이므로 政策目標達成을 爲한 政策手段을 探索할 때는 政策問題의 性格을 明白히 하고 問題發生의 原因을 밝혀내야 하기 때문이다. 問題狀況을 나타내는 變數(要素)와 問題를 發生시키는 原因을 나타내는 變數(要素)가 모델작성에서 가장 중요한 부분을 차지한다. 그런데 이러한 要素(變數)들은 變數들간의 相互關係로 表現되어야 하는데 이 關係는 相互影響의 “方向”과 “強度”로서 나타나야 한다. 變數들이나 要素간의 相互影響의 方向은 원칙적으로 因果關係(Causality)

를 意味한다. 이러한 因果關係는 모델로부터 政策代案을 찾아내는 源泉(Source)이 된다.

因果關係는 正의 因果關係(+로 表示)와 負의 因果關係(-로 表示)가 있는데 正의 因果關係는 原因이 증가하면 結果도 증가함을 나타내고 負의 因果關係는 原因이 증가할 때 結果가 減少함을 나타낸다.

原因과 結果에 대한 因果關係의 方向만 알아도 政策代案을 探索하는데는 別다른 어려움이 없으나, 政策代案이 가져올 結果를 보다 정확하게 豫測하기 위해서는 因果關係의 “強度”를 알아야 한다.

이 因果關係의 強度를 모델에서는 보통 파라미터(Parameter)라고 부른다. 卽, Parameter는 原因變數가 結果變數에 미치는 影響의 強度를 나타내는데, 原因變數가 한單位 증가할 때 結果變數가 變化하는 數値를 意味하는 경우도 있고 또 彈性性(Elasticity)이나 伸縮性과 같이 原因變數가 몇% 變化할 때 結果變數가 몇% 變化하는지를 나타내는 경우도 있다. 따라서 政策代案의 推進이 가져올 結果를 豫測할 때에는 이 Parameter의 값이 아주 重要的 役割을 하게 된다.

결국 모델의 作成에 있어서 핵심이 되는 것은 첫째 全體體制(Total System)중에서 體制를 代表 할만한 重要變數를 추출하여 둘째, 이들 變數간의 關係를

i) 因果關係의 方向과 ii) 因果關係의 強度로서 표시하는 것이라고 볼 수 있다.

3. 모델의 役割과 機能

모델을 作成하는 이유는 크게 두가지이다. 첫째는 政策代案의 探索과 開發에 도움을 주는 것

이고 둘째는 政策代案이 가져올 結果를 豫測하는 것이다. 政策代案을 開發할 때에는 政策問題를 明確히 파악하고 이를 發生시킨 原因을 탐색해야 한다. 왜냐하면 政策代案을 開發 할 때에는 政策問題의 原因을 파악하여 이것을 除去하는 方案이 가장 중요한 政策代案이 되기 때문이다. 그런데 이 政策問題의 發生原因을 파악하는 것이 모델의 핵심적 내용이 되어 있다. 모델에서 政策代案을 찾는 방법은 政策問題를 發生시킨 原因들 중에서 政策的인 努力으로 除去可能하거나 操作(Manipulation) 또는 統制可能(Controllable)한 原因을 찾아내는 것이다. 이때 政策問題를 發生시킨 原因들 중에서 政府의 政策的인 努力으로 解決可能한 要因들만이 政策代案의 內容이 되며 政府가 統制할 수 없는 要因들은 政策代案의 스크린에서 제외되게 된다.

그런데 政策代案이란 바로 모델에 나타난 原因變數를 變化시키고 操作하는 것이고, 그리고 豫測되는 結果는 모델에 나타난 結果變數의 狀態라고 볼 수 있다. 따라서 政策代案의 結果豫測에 있어서도 原因變數의 水準과 政策代案이 이를 變化시키는 정도를 알고 모델속의 Parameter가 알려져 있으면 政策代案의 結果豫測도 可能해 질 수 있는 것이다.

그러나 政策代案의 結果를 모델을 利用하여 精確하게 豫測하는 것은 매우 어려운 작업이다. 結果豫測의 精密度(Degree of Precision)는 여러가지 要因에 의하여 制約을 받는다.

우선 첫째로, 모델의 豫測力은 모델을 構成하는 變數들간의 因果關係의 方向이나 強度(Parameter)가 얼마나 精確하게 事實(Reality)을 反映하고 있는지(內的妥當性: Internal Validity)와 또 모델이 特定한 狀況에 어느정도 適用될

수 있는지(外的妥當性: External Validity)의 與否에 따라 달라진다. 因果關係의 方向이나 強度(Parameter)가 事實과 相異한 경우가 發生할 수 있는 것은 모델의 假說的 性格때문에 그렇다.

모델은 假說들의 集合이라고 볼 수 있다. 科學의 方法論에서는 假說과 法則을 對立시켜서 前者는 事實에 의해서 證明되어야 할, 따라서 아직 證明해 보지 않은 狀態를 지칭한다. 따라서 變數와 變數사이 존재하는 因果關係의 方向이나 強度에 대해서 아직 검증되지도 않고 法則化되지 않은 狀態에 있으므로 假說의 內容이 事實과 다른 경우도 發生할 수 있는 것이다. 여하튼 모델속의 變數들간의 因果關係의 方向이나 強度가 事實에 보다 가까워질수록 모델의 豫測力은 強化되고 모델에 의한 結果豫測은 보다 精確해질 것이다. 그런데 豫測力이 강한 모델을 作成하려면 理論(Theory)에 強해야 하고 變數들간의 關係 등에 대한 많은 專門知識이 있어야 한다. 따라서 理論과 專門知識은 모델을 作成하는 基礎가 된다.

그리고 또한 모델의 豫測力은 모델이 特定한 狀況(Situation/Context)에 어느 정도 적용될 수 있는지의 與否에 의하여 影響을 받는다. 모델속에 포함된 因果關係의 方向이나 強度는 일반적·보편적으로 나타나는 變數와 變數간의 關係인데, 特定 時間과 空間에서 存在하는 特定한 狀況 또는 脈絡(Context)에서 存在하는 因果關係의 方向이나 強度와 얼마만큼 一致하느냐에 따라 모델의 豫測力은 달라진다. 즉 일반적·보편적인 상황이나 脈絡에서 妥當한 모델을 特定狀況에 적용할 때는 狀況이나 脈絡의 차이 때문에 모델속의 因果關係의 方向이나 強度등

이 틀릴 수 있기 때문에 모델을 適用할 때에는 반드시 주어진 特定狀況(Situation/Context)을 고려하여야 한다. 원래 모델의 變數間의 方向과 關係는 “다른 條件이 같다는(Ceteris Paribus)” 前提下에서 성립되는 것인데 狀況의 차이는 이러한 前提를 충족시키지 못하게 한다. 이때 이러한 모델의 弱點을 극복하기 위해서는 모델 속에 포함된 變數間의 關係에 영향을 미치는 關聯變數들을 찾아내어 이를 모델속에 포함시키면 된다. 그런데 모델속에 關聯變數를 많이 포함시키려면 그 變數들의 값이 변함에 따라서 原因과 結果間의 關係가 어떻게 변하는지를 알고 있어야 하는데 이를 위해서는 많은 努力과 그 分野에 대한 高度의 專門知識이 必要하다. 그런데 一般的으로 모델은 가능한한 單純해야 이를 利用하기가 쉽고 중요한 變數間의 關係를 쉽게 인지시켜주므로 모델의 簡明性(Simplicity/Parsimony)은 바람직한 것으로 평가되고 있다.

그러나 모델이 너무 單純하면 現實(Reality)을 정확하게 반영하거나 대표하기가 어려워지고 豫測力도 줄어든다. 따라서 모델의 豫測力과 簡明性은 相反關係에 있는 것으로서 적정한 수준에서 이를 調和시켜야 한다. 즉 모델은 現實代表性을 충분히 유지하는 範圍內에서 가능한한 簡明하여야 한다.

그리고 政策代案의 結果를 豫測할 때에 豫測의 正確性이나 精密度를 左右하는 또다른 要因은 政策問題狀況의 複雜性과 動態性의 程度이다. 이 兩者는 모델의 正確性 또는 豫測力을 左右하기도 하고 關聯變數에 대한 情報蒐集의 難易度를 左右하기도 한다.

問題狀況의 複雜性은 問題發生의 原因이 多樣하고 이들間의 關係 및 이들과 問題와의 關係가

복잡할수록 그 정도가 커진다.

政策問題狀況의 動態性(Dynamics)은 問題發生의 原因과 이에 關聯된 條件들이 時間의 흐름에 따라 변화하는 정도를 意味한다.

動態성이 커지면 原因變數나 關聯變數의 값을 파악하기가 힘들어서 情報蒐集이 어렵다. 특히 政策代案을 推進할 未來에 이러한 變數들의 값이 어떻게 변할지 모르기 때문에 未來에서의 關聯變數나 原因變數의 값을 파악·예측하는 것이 어렵게 된다. 이러한 問題點을 克服하기 위해서는 Parameter와 外生變數들을 파악하여야 하는데 이를 위해서 專門分野의 理論을 援用하거나, 外國의 經驗을 보거나 政策實驗을 실시하기도 한다.

4. 모델의 類型과 種類

모델을 分類하는 方法도 매우 多樣하겠으나 政策代案의 開發과 代案의 結果豫測이라는 視角에서 보면 모델은 크게 確定的 모델(Deterministic Model)과 確率的 모델(Probabilistic Model)로 2大分할 수 있다.

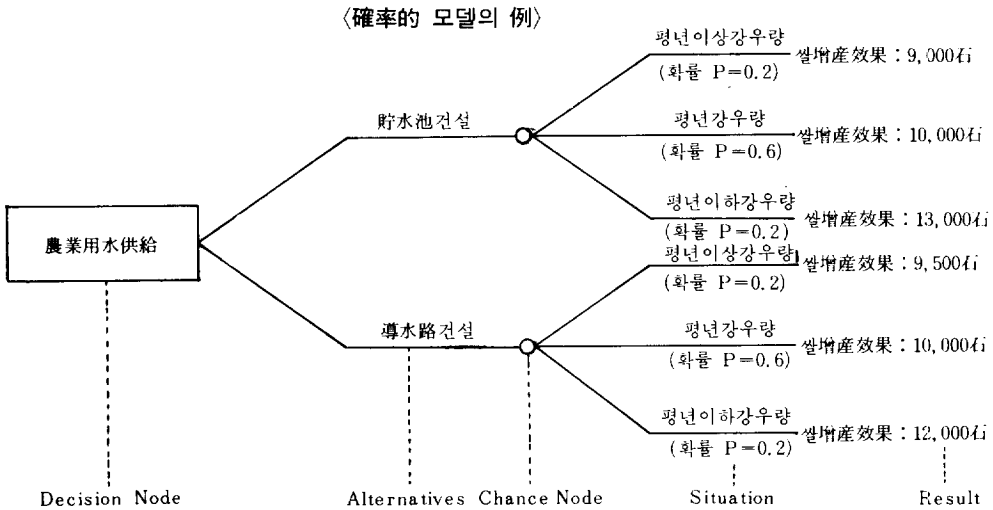
確定的 모델(Deterministic Model)은 變數間의 關係가 狀況變化에 관계받지 않고 確定的이다. 극단적인 경우에는 Parameter값도 固定되어 있다. 따라서 이러한 確定的 모델의 경우에는 各代案에 대하여 豫測될 結果의 確率的分布를 나타내지 않고 政策代案이 가져올 結果를 確定的으로 나타낸다. 確定的 모델의 극단적인 예를 은행예금의 경우 최초로 예금한 금액 S_0 와 n 년후에 貯蓄될 總금액 S_n 의 關係에서 볼 수 있다. 즉 $S_0 \rightarrow S_0 \times (1+r)^n \rightarrow S_n$ 이 그것인데 여기서 S_0 와 S_n 의 關係가 確定되어 있다. 그런데 合理的 政策決定을 爲하여 가장 널리 알려져 있

는 確定的 모델은 費用↔效果分析(Cost-Benefit Analysis)과 線型計劃(Linear Programing)이다. 反面에 確率的 모델(Probabilistic Model)은 不確實狀況(Uncertainty)에 對備하여 狀況에 따라 다르게 各狀況의 發生確率을 고려하여 代案들이 가져올 結果를 豫測하려고 한다. 即, 確率的 모델에서는 政策代案의 推進結果를 單一의 것으로 豫測하지 않고 事件(Event)이나 狀況에 따라 相異한 여러가지 結果가 나오는 것으로 豫測하며, 또 狀況의 發生確率을 同時에 밝히는 方法이다. 이러한 確率的 모델에 의한 確率的인 結果豫測은 不確實性(Uncertainty)을 克服하기 위한 方法의 하나이다. 政策代案이 가

져오는 結果가 條件이나 狀況에 따라 달라지고 또 그 條件(狀況)이 어떻게 될 것인지 不確實할 때에는 政策代案의 結果가 어떻게 될 것인지 단정을 내리기 어렵다. 이때 狀況의 確率的 分布에 따라 政策代案의 結果를 豫測하는 것이 確率的 모델의 基本論理이다.

代表的인 確率모델로서는 意思決定分析(Decision Analysis), 마야코브 모델(Markove Model) 待期모델(Queuing Model) 在庫管理理論(Inventory Theory) 등이 널리 알려져 있다.

그러면 여기서 確率的 모델에 의한 結果豫測의 아주 단순화시킨 例를 하나보자.



- * 貯水池건설에 드는 費用과 導水路건설에 드는 費用은 같은 것으로 보고 두가지 경우에 있어서 外部效果(Positive, Negative 모두 포함)도 같다고 가정(assume)한다.
- * 강우량에 대한 確率과 쌀증산效果에 대한 豫測은 科學的 知識과 情報에 근거하여 주어진 것으로 가정한다.
- * 여타의 外生變數도 같다고 가정한다.

지금 農業用水를 供給하기 爲하여 貯水池를 建設하는 代案과 導水路를 建設하는 代案中에서 어느 것이 더 좋은가를 알기 위하여 이와 같이 Decision Tree를 만들었다(그림). 이 경우에 어

는 代案을 선택해야 하는가를 보자. 純效果(즉 結果)가 좋은 代案을 선택하는 것은 당연하지만, 이 結果들이 狀況에 따라 다르다. 이렇게 狀況에 따라 代案의 結果가 달라지는 경우에, 이러

한 不確實한 狀況下에서의 結果를 確實한 狀態下에서의 것과 同一한 값(Certainty Equivalent =CE)으로 전환시켜 政策決定을 한다. 이 CE 方法은 Decision Tree에서 각 Branch 끝에 있는 結果値와 確率을 곱하고 Chance Node 別로 이를 합해서 期待値(Expected Value: 平均에 해당함)를 구하는 方法으로 한다.

i) 貯水池를 建設할 때의 産增産效果(Expected Value)
 $=9,000石 \times 0.2 + 10,000石 \times 0.6 + 13,000石 \times 0.2$
 $=10,400石$

ii) 導水路를 建設할 때의 産增産效果(Expected Value)
 $=9,500石 \times 0.2 + 10,000石 \times 0.6 + 12,000石 \times 0.2$
 $=10,300石$

두 代案이 가져올 結果(效果)를 比較해보면 貯水池를 建設하는 것이 導水路를 建設하는 것보다 더욱 바람직하다고 볼 수 있다.

따라서 政策擔當者는 農業用水를 供給하기 爲하여 貯水池를 建設하는 代案을 選擇하게 될 것이다.

IV. 政策代案의 比較·評價를 爲한 基準의 設定

政策代案을 比較·評價하기 爲해서는 一定한 基準이 있어야 한다. 이러한 基準은 크게 合理性(所望性) 基準과 實現可能性 基準으로 나누어 볼 수 있겠는데 合理性(Rationality) 基準이란 주어진 制約條件(Constraints)의 限界內에서 주어진 目標를 達成하는데 最善의 手段을 選擇

하는 過程을 나타내는 基準이라고 볼 수 있으며 實現可能性(Feasibility) 基準이란 特定の 政策手段(또는 政策代案)의 現實에의 適用可能性을 나타내는 基準이라고 볼 수 있다.

그러면 이들을 몇가지 類型으로 나누어 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

1. 經濟的 合理性 基準(Criteria for Economic Rationality)

經濟的 合理性(Economic Rationality)이란 大體적으로 費用과 便益에 立脚하여 政策代案을 比較·評價하는 過程의 속성을 나타낸다고 볼 수 있다. 經濟的 合理性은 限定된 資源稀少 狀態下에서 目標를 極大化할 수 있는 手段을 判明해 주며, 또한 그것은 技術的 論理에 의해 實現可能한 目標와 手段을 比較·評價하여 준다.

가. 能率性(Cost-Effectiveness/Efficiency) 能率性(Efficiency)이란 投入과 産出간의 比率(Input Output Ratio)을 나타내는 것으로서 一定한 政策費用으로서 政策效果를 極大化시키는 것이다. 이는 곧 一定한 政策效果를 내는데 政策費用을 極少化하는 것과 같은 것이다.

그런데 能率性을 判斷하는 基準으로서 便益-費用分析(Benefit-Cost Analysis)이 일반적으로 널리 알려져 있다. 便益-費用分析方法(即, 能率性判斷基準)은 具體的으로 i) 純現在價値(NPV: Net Present Value) ii) 便益費用比(B/C Ratio) iii) 內部收益率(IRR: Internal Rate of Return)로 나눌 수 있는데 이를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

1) 純現在價値(NPV)

純現在價値 = (便益의 現在價値) - (費用의 現在價値)

即, $NPV = \sum PB - \sum PC$

$$\sum PB = B_0 + \frac{B_1}{(1+r)} + \frac{B_2}{(1+r)^2} + \dots$$

$$\dots + \frac{B_n}{(1+r)^n}$$

$$\sum PC = C_0 + \frac{C_1}{(1+r)} + \frac{C_2}{(1+r)^2} + \dots$$

$$\dots + \frac{C_n}{(1+r)^n}$$

(단, r은 割引率 : discount rate)

이때 만약 $NPV > 0$ 이면 純利益이 있다는 것이며 따라서 이 경우는 投資할 가치가 있다고 판명되게 된다.

이와는 반대로 만약 $NPV < 0$ 이면 投資할 가치가 없는 것으로 판명되게 된다. 그런데 NPV는 割引率 r값에 따라 달라지게 되는데 一般的으로는 r값이 增加하면 $\sum PB$ 는 크게 감소하고 $\sum PC$ 는 작게 감소하게 되어 결국 NPV값은 減少하게 된다. 그 理由는 보통의 경우 어떤 政策을 推進했을 경우 便益(Benefit)은 未來에 長期間에 걸쳐 거의 고르게 分布되어 있는 반면 政策費用(Cost)은 가까운 長래에 短期間에 걸쳐 集中的으로 投入되기 때문이다. 즉 Benefit은 長期間에 걸쳐 거의 고르게 나타나는데 비하여 Cost는 고정투자의 경우 初期投資가 短期間에 걸쳐 集中的으로 나타나게 된다는 것이다.

2) 便益·費用比(B/C Ratio)

$$\text{便益} \cdot \text{費用比} = \frac{\text{便益의 現在價值}}{\text{費用의 現在價值}}$$

$$\text{即, B/C Ratio} = \frac{\sum PB}{\sum PC}$$

$$\sum PB = B_0 + \frac{B_1}{(1+r)} + \frac{B_2}{(1+r)^2} + \dots$$

$$\dots + \frac{B_n}{(1+r)^n}$$

$$\sum PC = C_0 + \frac{C_1}{(1+r)} + \frac{C_2}{(1+r)^2} + \dots$$

$$\dots + \frac{C_n}{(1+r)^n}$$

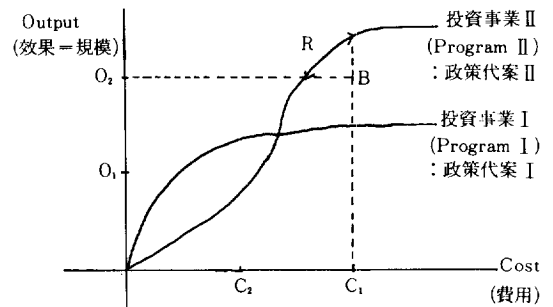
(단, r은 割引率 : discount rate)

이때 B/C ratio = 1 이면 $NPV = 0$ 라는 것을 意味하는 것과 같고 B/C ratio > 1 이면 $NPV > 0$ 라는 것을 意味하는 것과 같게 된다. 따라서 대체로 B/C ratio > 1 이면 投資할 가치가 있는 것으로 판명되는 것이다.

그리고 또한 B/C ratio가 클수록 좋은 代案이라는 것은 再言의 必要가 없다.

B/C ratio도 割引率 r값에 의하여 달라지게 되는데 r값이 增加하면 B/C ratio는 減少하게 된다. B/C ratio는 投資規模 (= 政策效果 = Return = Effectiveness = Size = Output)를 얼마로 할것인지에 따라서도 달라질 수 있다.

따라서 能率性的의 判斷基準으로 B/C ratio를 사용할 때에는 政策이나 投資事業의 規模(Output)나 費用(Cost) 중에서 어느 하나를 固定(fix)시켜 놓고 代案을 比較·評價하는 것이 바람직하다. 即 Output나 Cost 둘 중의 하나를 固定하고 最適條件을 達成시키는 代案을 選擇하는 作業을 進行시키는 것이다. 다음의 예를 보자.



여기에서 政策費用은 C_1 水準으로 하라는 條件下에서 政策代案을 選擇하라고 하면 政策代案Ⅱ가 政策代案Ⅰ보다 같은 費用 C_1 으로 얻을 수 있는 效果가 더 크므로 당연히 代案Ⅱ가 選擇될 것이다.

같은 원리로 政策費用을 C_2 水準으로 하라는 條件下에서는 代案Ⅰ이 選擇될 것이다. 또 政策效果(政策規模)를 O_1 水準으로 하라는 條件下에서는 代案Ⅰ이 代案Ⅱ보다 같은 效果 O_1 을 얻는데 드는 費用이 적게 들어가게 되므로 당연히 代案Ⅰ이 選擇될 것이다. 똑같은 원리로 政策效果를 O_2 水準으로 하라는 條件下에서는 代案Ⅱ가 選擇될 것이다.

만약 政策效果는 O_2 以上으로 하고 政策費用은 C_1 以下로 하라는 상황에서는 代案Ⅱ中에서도 Range R線上的 어느 點이 選擇되어야 한다. 따라서 이러한 경우는 R線上的 무수한 點중에서 어느 것을 선택하느냐 하는 것은 政策擔當者에게 또다른 選擇의 問題를 提起한다고 볼 수 있다.

그런데 다음과 같은 경우와 같이 지나친 條件提示(이를 Overspecification이라함)를 하게 되면 代案을 選擇할 수 없는 딜레마에 빠지게 된다. 즉, 豫算(政策費用) C_1 을 가지고 投資規模(政策效果)는 O_2 水準이 되도록 하라는 條件이 주어지면 이때는 B點이 요구하는 政策代案이다. 그러나 B는 代案Ⅰ도 아니고 代案Ⅱ도 아니다. 따라서 이와같이 費用과 效果 兩者를 모두 규정하는 지나친 條件提示(Overspecification)를 하게 되면 代案을 選擇할 수 없게 된다.

NPV와 B/C ratio와 관련해서 한가지 지적할 점은 NPV가 큰 代案과 B/C ratio가 큰 代案이 반드시 일치하는 것은 아니라는 것이다.

다음의 예를 보자.

(예)

	ΣPB	ΣPC
代案 A	12억	10억
代案 B	1.5억	1억

代案A는 $NPV = 2$ 억이고 B/C ratio는 1.2이다.

代案B는 $NPV = 0.5$ 억이고 B/C ratio는 1.5이다.

여기서 NPV로 보면 代案A가 우수하며 B/C ratio로 보면 代案B가 우수하다.

그러면 어떠한 경우에 NPV를 사용하고 또 어떤 경우에 B/C ratio를 사용하게 되는가의 문제가 제기된다. 여기에 대한 대답은 다음과 같다.

즉, 費用側面보다 效果側面을 더 중시할 때는 (예를 들면 豫算은 얼마든지 있으니 어떻게 해서든지 政策效果가 충분히 나올 수 있도록 하라는 경우) NPV를 주로 사용하고 費用側面을 중시하여 節約을 強調할 때는(예를 들면 豫算을 아주 아껴쓰라는 경우) B/C ratio를 주로 사용하게 된다.

3) 内部收益率(IRR)

위에서 언급한 NPV나 B/C ratio는 모두 割引率 r 값에 의하여 크게 영향을 받는다. 그러면 과연 最適割引率r(Optimal Discount Rate r)은 어떤 것이어야 하는가에 대하여 상당한 논란이 발생할 수 있다. 이러한 문제점을 해결할 수 있는 한 방안이 곧 IRR을 사용하여 能率性を 判斷하는 것이다. 즉, IRR은 割引率(Discount Rate)을 결정하지 않고 能率性を 판단할 수 있는 한 방법이다.

IRR은 NPV를 零(zero)으로 하는 割引率이다. 即 IRR 은 $NPV = \Sigma PB - \Sigma PC = 0$ 이 되게

하는 割引率이다.

$$\left\{ B_0 + \frac{B_1}{(1+r)} + \frac{B_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{B_n}{(1+r)^n} \right\} - \left\{ C_0 + \frac{C_1}{(1+r)} + \frac{C_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{C_n}{(1+r)^n} \right\} = 0$$

를 만족시킬때 여기서 r이 바로 IRR이다.

이때 IRR이 클수록 좋은 代案이 되며 IRR > r(시장이자율)이면 그 事業은 投資의 타당성이 있다고 판명이 되는 것이다.

그리고 B/C ratio와 IRR은

if, B/C ratio = 1 then IRR = 할인율 (이자율)

if, B/C ratio > 1 then IRR > 할인율 (이자율)

if, B/C ratio < 1 then IRR < 할인율 (이자율)의 關係에 있다.

보통의 경우 위에서 提示한 式에 의하여 IRR을 계산해서 IRR과 시장이자율을 比較해 봐서 IRR이 시장이자율보다 크면 그 事業은 타당성이 있는 것이다.

예를 들어 어떤 事業을 하고자 하는데 IRR을 계산해 보니 15%이고 시중이자율은 30%라면 이 事業은 타당성이 없는 것으로 기각되어야 한다. 왜냐하면 시장이자율로 30%를 民間部門이 있는데 IRR이 15%밖에 안되는 事業을 政府에서 推進한다는 것은 資源의 낭비라고 볼 수 있는 것이다. 이때는 IRR이 시장이자율 보다 낮기 때문에 그 事業의 타당성이 인정될 수 없다.

그리고 IRR이 시장이자율보다 큰 사업이 여러개가 있을 경우에는 IRR이 제일 큰 事業(代案)을 選擇하는 것이 바람직하다.

나. 效果性(Effectiveness)

效果性(Effectiveness)이란 一般的으로 政策目標의 達成度(Degree of Goal Achievement/Degree of Goal Attainment)를 意味한다. 어떤 政策代案을 推進할 때 政策이 의도한 所期の 目標을 어느정도 達成할 수 있느냐 하는 것은 政策擔當者로서는 일단 최고의 관심사라고 해도 과언이 아닐 것이다.

앞에서 論及한 政策代案의 結果豫測에서도 보았듯이 政策代案이 가져올 結果는 무수히 많지만 그중에서도 目標達成의 程度가 제일 첫번째로 고려되는 것도 이 때문이다. 政策目標은 政策이 存在하는 根本理由가 되기 때문에 代案들을 比較·評價할 때 政策目標의 達成可能性을 가장 重要한 比較·評價의 基準으로 삼는 것은 당연한 일이다. 이때 政策目標의 達成度에는 目標達成의 質的인 側面과 量的인 側面이 모두 포함된다. 어느 特定の 政策代案을 推進할 경우 애초에 意圖했던 政策目標을 質的·量的側面에서 적어도 滿足할만한 水準에까지 達成할 수 없다면 다른 評價基準에서 볼때는 그 代案이 아무리 좋다고 하더라도 이는 받아들여질 수 없을 것이다. 政策代案이 政策目標을 達成시킬 수 없다면 그 代案은 이미 政策代案으로서의 意味를 상실한 것이다. 따라서 政策代案을 比較·評價할때는 政策目標의 達成도를 나타내는 效果性을 제일의 主要基準으로 고려하여야 한다.

다. 生産性(Productivity)

生産性(Productivity)이란 用語는 주로 經濟學에서 使用되어 오다가 政治·行政·政策 分野에서는 最近에 導入된 것으로 Jerome A. Mark와 Sig Gissler은 投入對 產出로서 規定

하고 있다. 이러한 概念規定에서 보면 生産性이 能率性(Efficiency)과 거의 유사하다고 생각할 것이나 우리가 주목하여야 할 것은 生産性이란 것은 政策을 적은 費用으로 產出했다는 經濟(能率)에 그치지 않고 政策의 結果가 옳은(Right Thing) 것이나, 또는 質의 問題, 時間性(適時性)의 문제등이 중요한 요소로 고려된다는 것이다. 即 生産性이란 政策이 이루어지는 過程의 費用을 적게한다는 것뿐만 아니라 政策結果의 質이나 內容도 동시에 내포하고 있다고 봐야 한다.

따라서 政策代案을 比較·評價하는 基準으로 生産性を 適用한다는 것은 다음과 같은 세가지 속성을 지니는 것으로 본다.

첫째, 特定 政策代案의 推進이 經濟的(能率的)으로 이루어질 수 있느냐하는 政策費用의 問題

둘째, 特定 政策代案의 推進이 가져올 政策結果가 윤리적·규범적·현실적 측면에서 바람직한 것이나 하는 質의 問題

셋째, 特定 政策代案의 推進이 政策問題解決을 위하여 時間적으로 적절할가에 대한 適時性(Timeliness)의 問題 即, 問題解決을 爲한 조치(代案의 推進)가 너무 늦거나 너무 빠른 것은 아닌가 하는 問題.

이와 같이 生産性은 이상의 세가지 側面에서 代案을 比較·評價하는 主要基準이 되고 있다.

라. 파레토 最適(Pareto Optimality)

파레토最適(Pareto Optimality)이란 經濟的 厚生의 極大化의 基準으로서 또는 厚生經濟學의 基本定理(The Basic Theorem of Welfare Economics)로 사용되는 概念인데 이것은 「他人에게 피해를 입히지 않고서는 어느 한 사람도

더 福祉를 增加시킬 수 없을 정도로 資源이 잘 利用되고 있는 狀態」라고 定義된다. 이것을 效用이란 觀點에서 말한다면 他人의 效用을 손상시키지 않고서는 어느 한 사람의 效用도 더 이상 높일 수 없는 그러한 資源의 利用狀態라고 볼 수 있다.

파레토最適은 “Utilitarian Approach”의 評價基準으로서 最大多數의 最大幸福을 추구하는 總量的인 效用增加를 基準으로 하는 政策代案의 比較·評價基準이다.

即, 어떤 政策代案의 推進에 의하여 생긴 政策의 產出物이 그 政策의 產出物에 의하여 損失된 모든 效用이 補償(Compensation)될 수 있고, 그리고 아직도 이들 產出物이 더 남아있게 된다면 이들 公共投資는 效用의 純增을 가져오는 것이고 따라서 이 政策代案(또는 事業)은 타당성이 있다고 판명된다. 그러나 파레토 最適의 基準은 總體的 資源의 合理的 配分을 강조한 나머지 配分의 問題(소위 Equity問題)를 등한시하는 弱點을 가지고 있다. 이는 政治的 合理性 基準에 의하여 補完되어야 할 점이다.

2. 政治的 合理性 基準(Criteria for Political Rationality)

政治的 合理性(Political Rationality)이란 政治的으로 도달하고자 하는 바람직한 政治的 規範(Political Norm)을 말한다고 볼 수 있다. 即, 이는 政治的 側面에서 볼때 얼마나 所望스러우며 또 얼마나 바람직스러운가에 關한 일종의 規範(Norm)으로서의 政治的 價値(Political Value)를 일컫는 것이다.

가. 公益性(Public Interest)

政策代案을 比較·評價함에 있어서 公益을 基準으로 한다는 것은 보다 많은 사람에게 便益을 提供함과 동시에 그의 量을 增加시키는 것이라고 생각된다. 政策은 特定個人이나 特定集團의 特殊利益(특히 私益)을 위해서 存在하는 것이 아니라 一般國民의 福利를 增進시키는데 그 一次的 目標가 주어져야 하는 것이다.

따라서 政策代案을 比較·評價할 때는 各代案이 指向하는 受혜자가 特定個人이나 特定集團인 代案보다는 그 受혜자가 一般國民이나 一般住民이 되는 代案을 選擇하여야 한다는 것이다. 이러한 論理는 곧 한 代案의 推進으로 혜택을 보게되는 受혜자가 加급적 많은 代案을 選擇하여야 한다는 功利主義(Utilitarianism)의 最大多數의 最大幸福의 論理와도 相通하는 것이라고 볼 수 있다.

나. 民主性(Democracy)

代案評價의 基準으로서의 民主性(Democracy)은 一般國民이나 住民의 意思를 충분히 반영시켜 줄 수 있고 보다 많은 사람이 혜택을 받을 수 있는 代案을 우선하여야 한다는 것이다. 보다 많은 사람의 輿論을 集約한 代案이 무난한 政策代案의 推進을 위해서도 바람직스러운 것이다. 따라서 보다 많은 사람이 參與(Participation)해서 더 많은 國民의 支持와 呼應을 받는 代案을 選擇하는 것이 執行過程上의 갈등이나 저항을 극소화 하는데도 도움이 된다.

다. 公平性(Equity)

公平性(Equity)이란 一般的으로 公正性(Fairness)이란 意味로 널리 쓰여지고 있다. 한편 MacRae와 Wilde는 公平性を 水平的 公平性

(Horizontal Equity)과 垂直的 公平性(Vertical Equity)으로 區分하고 있다. 水平的 公平性은 “同等한 者에 대한 同等한 取及(The Equal Treatment of Equals)”으로 定義된다. 例로서 勞動市場에서 同一한 일(Equal Work)에 대해 同一한 賃金(Equal Pay)을 支給한다든지, 教育에 있어서 一定한 연령에 달한 모든 어린이들에게 同一한 教育을 시킨다든지 하는 것이다. 垂直的 公平性은 “對等하지 않은 狀況에 있는 사람들에게 서로 다른 取及(The Unequal Treatment of People in Unequal Circumstances)”을 하는 原則으로서 一般的으로 이에 의해서 서로 다른 狀況에 處해 있는 사람들을 좀더 同等하게 만들것을 目的으로 하는 것이다. 서로 다른 所得水準에 있는 사람들에게 서로 다른 累進率을 適用시키는 것은 이의 例이다.

그런데 政策代案을 比較·評價하는 基準으로서 公平性(Equity)을 사용한다는 것은 가능한 經濟的·社會的 不均衡이나 不衡平을 完化시키고 是正시킬 수 있는 政策代案을 優先하는 것이 바람직하다는 것이다. 같은 政策問題解決을 위한 여러가지 代案中에는 社會的 不均衡을 가속시키는 代案도 있을 수 있고 이를 完化하거나 시정시키는 代案도 있을 수 있다. 이때, 가능한 한 社會적 不均衡을 完化시키고 시정시키는 代案을 優先하여야 한다는 것이다. 예를 들면 強者보다는 弱者에게 有利한 代案을 優先하고, 富者보다는 貧者에게 有利한 代案을 優先하여야 한다는 것이다.

3. 法的 合理性 基準(Criteria for Legal Rationality)

法的合理性(Legal Rationality)이란 既存의

確立된 規則이나 法律에 따라서 政策을 決定하여야 한다는 것으로서, 이는 政策은 일단 決定되고 나면 그것은 法律的인 性格을 지니며 法律에 立脚하게 된다는 點에서 그 重要性이 특히 認定된다.

가. 合法性(Legality)

合法性(Legality)이란 各 政策代案들의 內容이 法律에 배치되는 것은 없는지를 比較·判斷하는 것이다. 即, 合法性이란 政策代案的 모든 內容이 合法的으로 制定된 法令·規則·條例 등에 따라야 한다는 法律適合性을 意味한다. 政策(代案)은 法律의 근거가 필요하며 政策內容이 法律에 위배되어서는 안된다는 것으로서 憲法을 위시한 모든 實定法에 맞아야 한다는 것이다.

나. 責任性(Accountability)

여기에서의 責任性(Accountability)은 辨明的, 法的 責任으로서 비교적 限定된 意味를 갖는다. 政策代案的 內容을 비교·파악하는데 있어서 法律上의 明文의 規定이 있을 때에는 그 規定을 基準으로 삼았는지를 檢討하는 것이다.

4. 實現可能性 基準(Criteria for Feasibility)

政策代案的 比較·評價基準으로서의 實現可能性(Feasibility)이란 特定代案을 現實的으로 實踐할 수 있느냐 없느냐에 관한 것으로서 주로 事實判斷과 관련된다. 即, 特定代案的 實際狀況에의 適用可能性 내지는 受容可能性을 意味한다. 그런데 이 實現可能性(Feasibility) 概念은 管理科學(Management Science)이나 經營學에서 쓰는 制約條件(Constraints)과 똑같은 概念이다.

가. 經濟的 實現可能性(Economic Feasibility /Finacial Feasibility)

經濟的 實現可能性(Economic Feasibility)은 政策의 推進에 必要한 經濟的 資源의 획득가능성을 말한다. 여기에는 두가지의 주요 論점이 포함되는데 첫째는 經濟的 資源으로서의 豫算이 있느냐 없느냐의 문제이고, 둘째는 豫算이 있다면 실제로 豫算動員(支援)이 가능하냐의 문제이다(豫算이 있는 경우에도 여러가지 理由로 해서 실제로 豫算動員이 안되는 경우도 있을 수 있다: 例를 들면 法律上의 未備 등). 그런데 經濟學에서는 經濟的 實現可能性(Economic Feasibility)에다 經濟的 合理性(Economic Rationality)을 포함시켜 經濟的 妥當性(Economic Validity)으로 번역하기도 한다.

나. 政治的 實現可能性(Political Feasibility)

政治的 實現可能性(Political Feasibility)이란 어떤 政策代案的 選擇에서 執行에 이르기까지 政治的 支持(Political Support)의 획득가능성을 말한다.

政策代案을 比較·評價할 때에는 그 代案이 政治集團이나 利益集團, 一般大衆들의 호응을 받아 충분히 받아들여져서 行爲로 옮겨질 수 있는지를 검토하여야 한다. 아무리 좋은 代案이라도 政治的 支持나 一般大衆의 지지를 받지 못하고 강한 저항과 반대에 부딪친다면 實現할 수 없을 것이므로 그 代案은 별 意味가 없게 될 것이다. 政治的 支持의 重要性을 보여주는 극단적인 例는 여러가지 制約과 反對에도 불구하고 朴正熙大統領의 強力한 政治的 支持에 의하여 推進이 되었던 경부고속도로의 건설을 들 수 있겠

다.

政策에 대한 政治的 支持는 그 社會에서 利用 可能한 모든 資源을 執行에 使用可能하도록 決定지워주기도 한다. 따라서 政治的 實現可能性이 經濟的 實現可能性을 優先하는 경우도 많이 있을 수 있다.

다. 技術的 實現可能性(Technical Feasibility)

이는 政策代案이 技術的側面에서 볼 때 實踐 可能하나 어떠냐를 따지는 것이다. 即, 代案을 技術的側面에서 執行할 수 있느냐 없느냐의 문제이다. 예를 들어 보다 精確한 일기예보(기상예보)를 하기 위하여 우주제도에 기상관측용 인공위성을 띄우는 代案을 開發했는데 現在의 技術로서는 이것이 不可能하다고 判斷되었다면 그 代案은 별 意味가 없게 될 것이다.

그런데 技術的 實現可能性에는 다음과 같은 네가지 側面이 포함된다.

- i) 技術的인 側面에서의 代案의 實現可能性이라는 側面(技術的으로 봐서 實現可能한가 어떤가?)
 - ii) 政策擔當者(政策責任者)가 入手可能한 技術인가라는 側面
 - iii) 現在 政策擔當者(政策責任者)가 入手可能한 技術로봐서 實現可能한가라는 側面
 - iv) 政策目標와 政策手段(代案) 사이에 存在하는 因果關係의 強度라는 側面
- 따라서 技術的 實現可能性이라는 側面에서 政策代案을 比較·評價할 때에는 위에서 지적한 4 가지 側面을 同時에 고려하여야 한다.

라. 行政的 實現可能性(Administrative Feasibility)

政策代案의 比較·評價의 基準으로서 行政的 實現可能性(Administrative Feasibility)을 따진다는 것은 現存의 人力과 機構 및 組織으로서 어떤 政策代案을 實行할 能力이 있는가의 有無를 따지는 것이다.

5. 各基準들 間의 關係(Relationship among the Criteria)

이상에서 政策代案을 比較·評價하는 基準에 대하여 설명하였는데 이들 基準을 實際的 現實狀況에 適用하는데는 많은 技術的인 制約이 내포되어 있는 것이 사실이다. 왜냐하면 이들 基準들이 항상 같은 方向으로 竝行하는 것은 아니며 경우에 따라서는 서로 反對方向으로 逆行하는 경우도 있기 때문이다.

이들 基準들 間의 關係는 대체로 다음과 같이 8 가지 類型으로 단순화시켜 볼 수 있다.

- ① 事實(Fact)과 規範(Norm)의 關係
- ② 事實判斷(Fact Judgement)과 價値判斷(Value Judgement)의 關係
- ③ 客觀的(Objective)과 主觀的(Subjective) 關係
- ④ 相互 均衡·調和的 關係
- ⑤ 相互 補完的 關係
- ⑥ 相互 矛盾·葛藤關係
- ⑦ 相互 競爭關係
- ⑧ 相衝關係

이와같이 各基準들은 서로 매우 複雜하게 얽혀 있으므로 어떠한 政策代案을 優先하느냐 하는 것은 이들 基準들 間의 關係를 어떻게 파악하느냐에 따라 달라질 수 있다. 따라서 이들을 가능한한 客觀的 指標로 統合하려는 努力이 있

게 되는데 그것이 곧 이들 基準을 綜合的으로 고려하여 公共福祉(Public Welfare)라는 共通尺度로서 判斷하는 것이다. 따라서 이 公共福祉라는 基準이야말로 政策代案을 比較·評價하는 窮極的 指標가 되는 것이다. 그러나 이 公共福祉라는 基準도 主觀的·價値判斷的 要素를 完全히 배제할 수는 없다는 點에 유의하여야 할 것이다.

V. 分析的 比較·評價方法의 適用

1. 比較·評價方法의 種類

政策代案을 比較·評價하고 選擇하는 方法에는 크게 두가지 類型이 있을 수 있는데 첫째는 非分析的 方法이고, 둘째는 分析的 方法이다. 물론 合理的 政策決定을 위해서는 가능한한 分析的 方法을 適用하여야 한다는 것은 再言의 必要가 없다.

그러면 이제 이들 方法에 대하여 간단히 언급하면 다음과 같다.

가. 非分析的 方法

政策代案을 比較·評價하고 選擇하는 方法으로서 非分析的인 것으로는 다음과 같은 것들이 있다.

1) 直觀 또는 洞察力(Intuition or Insight)에 의한 方法

直觀(Intuition)이나 洞察力(Insight)은 論理的인 推論을 通하지 않고 超精神的인 過程을 通하여 代案을 評價하고 選擇하는 方法이다. 이러한 方法은 Time Pressure가 아주 심하거나 政策 이슈가 비교적 경미한 경우에 適用되는 경우

가 많다. 直觀이나 洞察力의 結果 좋은 政策決定을 했느냐 어찌나 하는 것은 政策擔當者의 直觀力, 洞察力, 瞬間的인 判斷力 등에 의하여 判斷한다. 그런데 政策擔當者의 直觀力, 洞察力을 좌우하는 것은 주로 다음과 같은 것들이다.

- ① 선험적인 지혜(선험적인 지적능력)
- ② 교육, 훈련
- ③ 경험

그리고 直觀이나 洞察力은 특히 最高管理者에게 더욱 요구되는 能力이라고 볼 수 있는데, 왜냐하면 最高管理層은 매우 多樣한 需要를 지닌 多樣한 住民이나 社會集團을 效果的으로 다루어야 하기 때문이다.

이러한 理由외에도 直觀이나 洞察力이 要求되는 理由는 첫째 政策決定者는 變動이 심한 狀況下에 있어서 社會現象을 全般的으로 조감할 수 있는 能力을 지녀야 하며 둘째 情報가 不足한 경우에는 直觀(洞察力)이 有用한 知識이 되기 때문에 客觀的인 知識에 대한 補完的인 役割을 할 수 있다는 것이다.

2) 習慣(Habits)이나 慣例(Practice)에 의한 方法

習慣(Habits)이나 慣例(Practice)는 過去부터 자주 反復되는 政策問題에 대하여 過去에 이미 채택했던 代案을 그대로 答습하는 方法이다. 이는 곧 反復되는 問題에 대해서 問題의 認知가 代案의 選擇과 바로 연결되는 일종의 自動化的인 過程이다. 이것은 Simon이 이야기하는 定型的 政策決定(Routinized Policy Making/Programmed Policy Making)過程에서 자주 나타나는 것이다. 그런데 過去에는 經驗하지 못했던 새로운 政策問題(即, 非定型的 政策決定: Non-Routinized Policy Making/Non-Programmed

Policy Making)도 그것이 계속해서 反復되게 되면 그것이 慣例로 굳어져 定型的·習慣的 決定의 영역으로 넘어가 소위 政策機構의 프로그램 레파토리(Program Repertory)속에 축적되게 된다. 그리하여 그와 유사한 政策問題가 發生하게 되면 過去의 慣例에 따라 프로그램 레파토리中에서 過去에 채택했던 代案을 그대로 답습하여 선택하게 되는 것이다.

“慣例에 따라서” 또는 “過去에 이랬으니 이렇게” 政策을 決定하는 경우가 모두 여기에 해당한다.

이러한 政策代案의 選擇方法은 時間이 흘러도 별로 變化가 없는 政策問題의 解決에 있어서는 政策擔當者의 制限된 能力에 비추어 보아 그들의 時間과 에너지를 절약하는 한 方便이 되기도 한다. 그러나 習慣이나 慣例에 의한 政策決定方法은 政策問題가 약간 달라지거나 狀況이 變換한 경우에도 이를 感知하지 못하거나 혹은 狀況變化를 감안하지 못하고 過去에 選擇했던 代案을 그대로 답습하는 경우에는 심각한 問題(Problem)를 發生시킨다. 즉, 先例를 타당하게 했던 狀況이 바뀌었을 경우 狀況의 變化를 고려하지 않은 習慣的·慣例的 政策決定方式은 많은 부작용과 무리를 낳게 된다는 것이다. 왜냐하면 狀況의 變化는 代案의 結果豫測이나 代案의 評價에 變化를 가져오므로 당연히 代案選擇이 過去와 달라질 수 있기 때문이다.

따라서 習慣이나 慣例에 의한 政策決定에서 특히 유의해야 할 것은 過去에 타당했던 狀況이 그대로 유지되고 있는지 아니면 變했는지, 變했다면 어느 정도로 어떻게 變했는지를 파악하는 것이 무엇보다도 중요하다.

3) Rule of Thumb에 의한 方法

Rule of Thumb이란 實際의 經驗에서 얻은 知識에 立脚하여 대략적인 추측이나 추론에 의하여 代案을 比較·評價하고 選擇하는 方法을 말한다. 이러한 方法은 대체로 情報가 不完全하고 制限되어 있는 狀況에서 특히 일어나기 쉽다.

나. 分析의 方法

分析의 方法은 이미 앞에서 언급한 바 있는 政策決定의 各段階를 明白히 區分하는 것에서부터 出發한다. 分析에 의한 政策決定은 한걸음 더 나아가서 政策決定의 段階別로 치밀한 作業이 要求된다. 이 作業의 치밀성이 크냐 작으냐에 따라 完全分析과 不完全分析으로 나뉘어진다. 完全分析은 解決해야 할 政策問題를 정확하게 파악하고 問題를 解決할 수 있는 모든 代案을 開發하고 代案마다 일어날 수 있는 結果들을 모두 豫測하는 것이다. 한편 不完全分析은 政策問題를 모든 側面에서 파악하는 것이 아니라 一部 重要的 것만 파악하고 代案의 開發이나 代案의 結果豫測에서도 一部の 代案과 一部の 結果에 대해서만 豫測하는 것을 許容하는 것이다.

이 不完全分析은 人間의 能力과 合理性 및 情報蒐集의 限界性을 認定하고 있다. 이들 分析의 方法에 대해서는 節을 달리하여 논의를 계속하기로 한다.

2. 分析의 比較·評價方法의 適用

合理的 政策決定을 하기 위해서는 어떠한 方法을 사용하여야 하는가는 이제 비교적 명백해졌다. Rule of Thumb에 의한 方法보다는 習慣(慣例)에 의한 것이, 그리고 習慣(慣例)에 의한

것보다는 직觀(洞察力)에 의한 것이, 직觀에 의한 것보다는 不完全分析에 의한 것이, 不完全分析에 의한 것보다는 完全分析에 의한 方法이 決定된 政策의 質을 높일 수 있다. 따라서 政策은 完全分析이나 적어도 不完全分析에 의해서라도 決定이 되어야 한다. 이것은 곧 合理的 政策決定을 爲해서는 分析的인 過程과 方法을 사용하여야 한다는 것을 意味한다. 分析(Analysis)은 政策目標의 達成을 爲한 最善의 代案을 選擇하는데 도움을 주는 것이다. 即 分析的 技法은 政策決定過程에 必要한 政策情報를 提供하여 政策決定을 合理化시키는 것이 주요임무라고 할 수 있다. 이를 좀더 具體적으로 보면 다음과 같다.

- ① 政策問題를 明確히 하여 막연한 狀況下에서의 決定을 피할 수 있게 한다.
- ② 여러가지 代案이 存在한다는 것을 밝혀준다.
- ③ 各代案이 가져올 結果가 어떤 것인가를 밝혀주고 各代案들의 長短點을 分明히 해준다.
- ④ 代案이 가져올 結果가 解決하려는 政策問題와 어떻게 連結되고 어떤 關係가 있는지를 밝혀준다.
- ⑤ 政策代案의 可能한 結果들의 比較를 可能하게 해준다.
- ⑥ 政策目標의 達成可能性 與否와 政策費用을 밝혀준다.
- ⑦ 還流(Feed Back)와 政策을 再設計하는 方法을 研究하는데 도움을 준다.
- ⑧ 政策의 能率性向上과 資源配分의 合理化에도 도움을 준다.
- ⑨ 경우에 따라서는 不確實性에 대비할 수 있는 政策情報를 提供해준다. 例를 들면 Sensitivity Analysis 등을 通하여 i) 投入物이나 產

出物의 相對價格이 변했을 때 政策의 妥當性은 어떻게 변하며 ii) 政策의 進行속도가 지연될 경우 妥當性은 어떠한가 iii) 割引率(Discount Rate : r)을 변경시킬 때는 政策의 妥當性이 어떻게 변화하는가 등을 밝혀줄 수 있다.

以上에서 본바와 같이 우리는 體系的인 分析的 努力을 通해서 政策代案의 性格과 그것의 作用에 關한 理解를 增進시키고 또 取해야 할 豫防策 등을 提示함으로써 보다 合理的인 政策決定을 할 수 있게 된다.

이러한 分析的 作業을 爲해서 매우 多樣한 分析技法들이 開發利用되고 있는데 Linear Programming, Decision Analysis, Cost-Benefit Analysis, PPBS, MBO, PERT, CPM, Simulation 등이 그 代表的인 것들이라고 볼 수 있는데 이의 具體적인 內容은 생략하기로 한다.

여하튼 우리는 以上の 論議를 通하여 分析的方法의 適用이 合理的인 政策決定을 爲하여 얼마나 중요한지를 다시한번 재인식하여야 할 것이다.

VI. 結 語

合理的 政策決定(Rational Policy Making)이란 어떤 問題解決 또는 目標達成을 爲하여 여러가지 代案(Alternatives/Options) 가운데에서 最善의 것을 選擇하는 一連의 過程 또는 節次를 意味한다. 그런데 合理的 政策決定이 특히 重要한 理由는 만약 政策決定自體가 잘못되었을 경우에는 아무리 그 執行과 推進이 合理的으로 이루어진다고 하더라도 그 政策은 바람직하다고 볼 수 없을 것이기 때문이다. 더구나 一般國民(住民)을 對象으로 國民의 稅金을 財源으로 하

여 수행되는 政策이 잘못되는 경우는 그 희생과 손실이 너무나 크기 때문에 合理的 政策決定의 重要性은 아무리 強調한다고 하더라도 지나침이 없을 것이다.

合理的 政策決定을 爲해서는 마땅히 거쳐야 할 段階(節次)가 있고 이러한 各段階 하나하나가 合理的으로 進行될 때만이 窮極으로 合理的 政策決定은 이루어질 수 있는 것이다. 政策決定은 無數한 下位決定의 集合(Policy Making = Σ Decision Making)으로 볼 수 있으므로 이들 下位決定 하나하나를 合理的으로 進行시키는 것이 무엇보다도 중요해진다. 이를 爲해서는 多樣한 論理와 技法이 必要한데 本論文에서는 이러한 問題들에 焦點을 두고 論議를 展開하였다. 그리하여 本論文에서는 주로 合理的 政策決定을 爲하여 必要한 段階에 따라서 그 節次가 具體적으로 어떻게 進行되어야 하며 또 어떻게 進行되는가를 밝혀보려고 하였다. 이러한 努力들은 주로 政策目標 達成을 爲한 最善의 政策代

案選擇이라는 客觀的 合理性(Objective Rationality)의 側面에서 다루어졌다. 그러나 진정한 의미에서 政策이 合理的으로 決定되기 爲해서는 이러한 合理的 節次를 爲해서는 어떠한 勞苦도 아끼지 않겠다는 政策擔當者의 굳건한 意志의 表明으로서의 主觀的 合理性(Subjective Rationality)이 同時에 確保되어야 한다. 即, 合理的 政策決定(Rational Policy Making)을 爲해서는 政策目標에 對한 政策手段의 適切性(適合性)이란 側面에서의 客觀的 合理性(Objective Rationality)이 前提되어야 함은 물론 政策擔當者는 政策目標達成의 極大化를 爲하여 最大限의 努力을 傾注하겠다는 主觀的 合理性(Subjective Rationality)이 同時에 確保되어야 한다는 것이다.

한마디로 合理的 政策決定은 客觀的 合理性和 主觀的 合理性이 調和를 이룰때만이 비로소 可能하다고 할 수 있겠다.

