

계획이론에의 접근(I): 합리적 계획모형의 해체*

장

옥**

<목 차>	
I. 왜 계획이론이 필요한가?	IV. 합리적 계획모형의 약점은 과연 무엇인가?
II. 합리적 계획모형이란 무엇인가?	V. 앞으로 계획이론이 나아가야 할 방향은 무엇인가?
III. 합리화 계획모형은 역사적으로 어떻게 생성되어 왔는가?	

이 논문의 주 연구목적은 계획이론의 기존 패러다임인 합리적 계획모형은 무엇이며, 합리적 계획모형이 계획이론의 패러다임으로서 과연 적절한가를 살펴보고자 하는 것이다. 이를 위해 먼저 계획이론의 필요성을 알아 보고 그에 바탕하여 합리적 계획모형의 의미와 역사적 생성배경을 살펴 보고자 한다. 이렇게 합리적 계획모형이 정의되고 나면 합리적 계획모형의 약점은 무엇이며 그들을 극복하려는 어떠한 노력들이 있었는지 살펴 볼 것이다. 이는 계획이론의 적절한 패러다임을 찾으려는 노력의 일환이며 그 첫번째 작업으로 계획이론의 기존 패러다임인 합리적 계획모형을 해체⁽¹⁾ 하고자 한다. 합리적 계획모형이 완전히 해

* 노 응희선생님은 저에게 엄하신 스승이자 또 자상하신 고등학교 선배님이 되기도 합니다. 선생님 퇴임기념 환경논총 특별호에 제 논문을 실는다는 것은 제자이자 후배인 저에게는 많은 의미를 가지고 있습니다. 제자의 도리는 스승이 물려 주신 학문의 틀을 깨고 나름대로의 독자적인 학문의 길을 닦는 것이겠습니까. 제가 1975년부터 1977년 사이 환경대학원에 재학하는 동안 선생님께서 배운 계획의 주요 목표는 보다 더 나은 합리성의 추구라고 생각합니다. 그런 의미에서 이 논문에서는 바로 그 주제를 다루어 보기로 하였습니다. 부디 선생님이 남기신 업적만큼이나 이 논문도 자주 읽혀졌으면 하는 마음뿐입니다. 하지만, 영어표현을 빌린다면, 제자이자 후배로서 선생님의 구두를 채울 수 있을지 겁만 납니다.

** 부산대학교 도시공학과 조교수

(1) 여기서 해체라는 용어를 사용하고 있는 것은 유행을 따르다기 보다는 비평의 개념을 강조하기 위해서이다. 이 논문에서 사용하고 있는 접근방법은 소위 “복원에로의 비평 critique that leads to reconstruction”이라는 비판이론(특히 하버마스)의 방법론이다. 즉 합리성의 개념을 재구성하기 위하여 먼저 합리성의 개념을 해체하자는 것이다. 그런데 비평대신에 해체라는 표현을 쓴 것은 비판이론에서 쓰여지고 있는 비평은 초월적, 선험적 기준에 의거한 반면 후기구조주의(특히 푸코)에서는 이러한 초월적 비평의 가능성을 부인하고 있기 때문에 그 차이를 강조하고 싶어서이다. 즉 비평은 선험적인 것을 가정할 수 없으며 오직 우리의 규범과 우리의 실천사이의 괴리를 찾아 내는 것을 통해서만 가능할 수 있다는 저자의 인식론적 믿음 때문이다. 합리적 계획모형의 생성과정을 살펴 보아 합리성의 개념이 어떻게 정의되어 왔나 발굴함으로써(푸코의 고고학과 계보학이라는 작업) 합리성의 개념을 복원하려는 시도이다.

그런데 “하필이면 미국의 계획이론을 다루느냐?”하는 비판이 있을 수 있다. 근자에 개발도상국의 경제학자 대부분이 미국에서 훈련받은 것을 지적하며 우려를 표명하는 Amsden Report가

체된 후에서야 계획이론의 적절한 패러다임을 찾으려는 노력이 경주되어야 할 방향이 제시될 수 있기 때문이다. 해체의 작업을 통하여 합리적 계획모형에서 “합리적”이 뜻하는 합리성의 개념을 파헤쳐 내는 동시에 합리적 계획모형에 의해 제외된 합리성의 개념도 밝혀내고자 한다. 합리적 계획모형에 의해 제외된 합리성의 개념의 발굴은 계획이론의 적절한 패러다임을 찾으려는 노력이 취하여야 할 방향을 제시하여 줄 가능성도 있기 때문이다. 따라서 이 논문의 주작업은 아래의 도표에서 좌측 하단부를 점유하는 부분으로 집약될 수 있다.

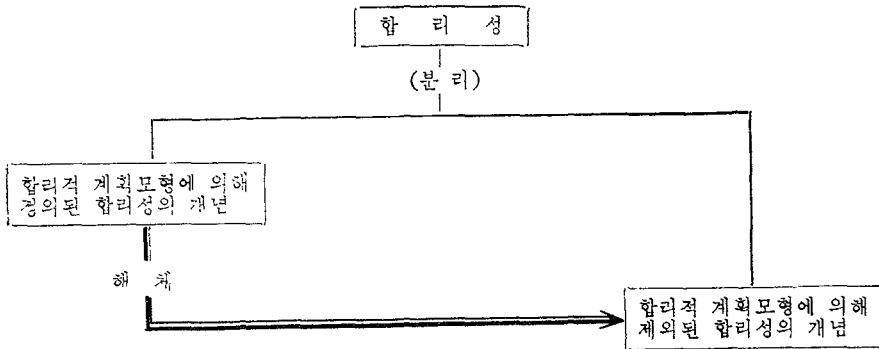


도표 1. 연구작업의 개요

I. 왜 계획이론이 필요한가?

요즘 소위 계획을 전공한다는 사람들은 계획이론이라는 말만 들어도 “추상적이다”, “비생산적이다”, “실천에 전혀 도움이 안된다”, “계획이론 전공으로는 취직이 안된다” 등의 수공이 가지 않는 반응을 보이곤 한다. 계획이라는 전문분야의 주춧돌이어야만 할 계획이론이 서자취급을 받고 있는 것이다. 물론 해결되어야 할 문제들이 산적해 있는 현실을 생각한다면 무리도 아닐 것이다. 사회변화를 주도해 가기보다는 사회변화를 뒤쫓아 가기에 급급한 요즘, 행동이 절실히 요구되는 계획가에게 계획이라는 실천에 대한 자기성찰을, 즉 행동대신 사고를 요구하기에는 어려운 분위기일지도 모른다. 하지만 이럴수록 계획이론은 더욱 더 필요하다. 계획이 절박히 요구될수록 계획의 필요성을 정당화할 계획이론이 필요한 것이다.

계획이론이 필요한 이유는 계획이 전문분야(profession)로서 정립되기 위해서는 계획이라는 전문분야에 대한 이론이 있어야 하기 때문이다. 다시 말하면, 계획이라는 전문적 실천의 기초를 제공하는 이론이 있어야 하기 때문이다. 계획이론은 계획이라는 전문분야를 정

나와 우리의 주의를 끌고 있다. 문제는 미국에서 교육받은 계획가의 숫자가 아니라 지적 제국주의 intellectual imperialism에 대항할 수 있을만큼 우리가 받아 들이고 있는 미국의 계획 패러다임을 비판적인 안목으로 접근하려는 작업의 존재 여부일 것이다. 이 논문은 그러한 관점에서 출발하고 있다.

의하는, 즉 계획의 자기형상(self-image)을 구축하는 자기이해(self-understanding)이다. 이러한 계획이론의 주요 기능은 계획이라는 전문분야의 고유영역을 구축하여 외부적으로 자기정당화를 꾀하며, 그 결과로 계획가라는 전문인의 고용기회를 보장함으로써 내부적으로 자기정당화를 꾀한다. 그리고 계획이론은 계획이라는 전문분야에 상당한 권위(status)를 부여하여 계획의 위상을 높혀 준다. 또한 계획이론은 계획이론이라는 학문의 영역을 가능케 하여 학자들을 위해 고용기회의 문호를 넓혀 주기도 한다.

이러한 기능을 지닌 계획이론은 계획이라는 전문적 실천을 접근할 때 생겨 나는데 계획가라는 전문인의 의사결정과 행동에 대한 개인의 차원에서의 접근이기도 하며, 계획의 기능을 집행하고 있는 공공 또는 민간기관에로의 조직의 차원에서의 접근이기도 하며, 계획의 기능을 필요로 하는 국가와 계획이 사회내에서 수행하고 있는 기능에 대한 국가와 사회의 차원에서의 이론적 접근이기도 하다. 따라서 계획이론은 계획의 주체인 계획가라는 전문가와 조직의 이론뿐만 아니라 계획의 기능을 필요로 하고 계획의 기능을 범위짓는 국가와 사회에 대한 이론을 필요로 한다. 또한 계획이론은 자기성찰인 이론에 대한 이론 즉 초이론(meta-theory)이 필요하다. 계획이론은 계획이라는 전문적 실천을 이론적으로 접근하는데 있어 따르는 이론화의 문제를 살펴 볼 초-이론적 성찰이 필요한 것이다. 계획이 전문분야로서 자기영역을 구축하여 자기정당화를 꾀할 수 있기 위해서는 계획에 적절한 의사결정론과 행동이론, 조직이론, 국가론과 사회에 대한 이론을 제공할 수 있는, 또한 자체의 적절함을 살필 수 있는 초-이론적 성찰을 포함하는, 계획이론이 있어야만 하는 것이다.

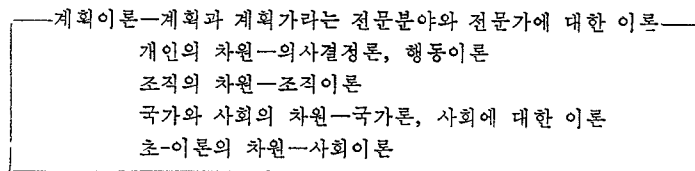


도표 2. 계획이론의 구성요소

이제 계획이론을 하등 쓸모없다고 무시하며 행동을 강조하는 계획가들은 바로 그들의 사회적 존재를 정당화시키는 계획이론을 더 이상 경시할 수는 없을 것이다. 그와는 반대로 전문가라는 자신의 사회적 위치와 기능을 살펴 볼 계획이론을 더욱 필요로 하여야만 할 것이다.

II. 합리적 계획모형이란 무엇인가?

1. 합리적 계획모형의 정의

합리적 계획모형에 의하면, 계획이란 일련의 합리적 선택을 통하여 미래에 어떠한 목표

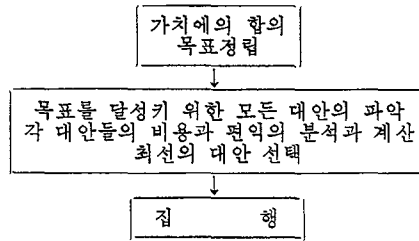


도표 3. 합리적 계획모형

를 실현하기 위한 적절한 행동의 순서를 결정짓는 과정이다.⁽²⁾ 그 과정이란 가치의 명시화, 수단의 파악, 집행의 순서로 다음과 같이 묘사할 수 있다.

합리적 계획모형에서 “합리적”이란 첫째, 앞에서 묘사된 절차를 따를 것을 요구하는 절차적 합리성(procedural rationality)을 지칭한다. 최선의 대안을 선택하는데 있어 상기의 절차만 따른다면 합리성이 보장된다는 것이다. 그리고 “적절한”이란 대안의 목표와의 연관성을 말한다. 즉, 둘째로, “합리적”이란 목표의 달성을 위한 수단의 선택에 관심을 기울이는 도구적 합리성(instrumental rationality)을 가리킨다. 이 절차적 합리성과 도구적 합리성이 묘사하고 있는 계획이란 최선의 대안을 선택하기 위한 방법과 절차라는 기술의 문제에만 초점을 맞출 것을 요구하고 있다. 합리적 계획은 대안의 선택에 과학적 지식의 적용이라는 공학적(engineering) 의미로서의 기술과 연관된 기술적 이성(technical reason)의 영역이다. 이것이 바로 “합리적”의 세번째 의미인 기술적 합리성(technical rationality)이다. 물론 이러한 합리성의 개념들은 정의상 상호배타적(mutually exclusive)이 아니라는 것은 분명하다. 기술적 합리성은 합리적 선택의 기준으로써 객관성과 가치중립성을 요구한다. 이는 가치에의 합의와 목표설정 문제의 가치합리성(value rationality)의 영역 즉 정치에서 해결될 문제이며, 계획이 서로 경쟁하며 상충하고 있는 이해관계에 휩쓸리지 않기 위해 수단과 방법과 절차에만 초점을 맞추어 객관성과 가치중립성을 유지할 것을 요구하는 것이다. 그리고 합리적 계획모형이라는 계획과정론이 묘사하고 있는 계획은 포괄적 계획(comprehensive planning)을 보여 주고 있다. 문제해결이나 목표달성을 위한 모든 대안들을 파악하고, 각 대안들의 모든 비용과 편익을 분석·계산하여 최선의 대안을 선택한다는 합리적 계획모형은 목표달성에 종적, 횡적으로 관련된 모든 국면을 고려할 것을 요구하는 포괄적 계획을 묘사하고 있다. 즉 합리적 계획모형에서 “합리적”은 포괄성(comprehensiveness)을 가리키며 또한 각 대안들에 따르는 비용과 편익의 계산에 초점을 맞추는 산수의 합리성을 가리키기도 한다.

(2) 계획을 과정으로 정의내리고 있는 예는 수없이 많다. 그 대표적인 예로 Davidoff, Paul and Thomas A. Reiner, “A Choice Theory of Planning”, *Journal of the American Institute of Planners*, 28(2), 1962. Banfield, Edward C., “Ends and Means in Planning,” *International Social Science Journal*, XI(3), 1959. Faludi, Andreas, *Planning Theory*, London: Pergamon Press, 1973 등이 있겠다.

바로 이 포괄성과 산수의 합리성이 “합리적”의 각기 네번째, 다섯번째 의미이다.

계획이 사회내 정당한 기능으로 받아들여 질 수 있었던 것은 이 다섯가지 합리성 때문이었다. 즉 계획의 정당성 내지 당위성(legitimacy)은 이러한 계획가의 합리성의 우위성에 대한 주장(claims to the superiority of the planner's rationality)에 바탕을 두고 있다. 목표달성이나 문제해결을 위한 대안선택의 과정에 있어 계획가가 비전문가인 일반인보다 더 포괄적, 총괄적인 관심을 제공한다는 점에서, 기술적인 관점을 제공한다는 점에서, 그리고 가치중립적이고 객관적인 관점을 제공한다는 점에서 계획의 기능이 받아들여질 수 있었던 것이다.

2. 합리적 계획모형의 배경

하지만 이러한 합리적 계획모형은 계획의 주체인 계획가와 공공 또는 민간기관인 개인과 조직에 대해, 그리고 계획기능을 범위짓는 국가와 계획의 환경이며 대상인 사회에 대해서 어떠한 목적이면서도 특정한 가정을 지니고 있다. 이러한 가정없이 합리적 계획모형이 계획이론의 패러다임으로서 자체의 적절함과 우월성을 주장할 수는 없기 때문이다.

합리적 계획모형은 문제해결과 목표달성을 위한 모든 대안을 파악하고, 각 대안들의 모든 비용과 편익을 분석·계산할 수 있다는 계획가의 무한하기만 한 인식능력(infinite cognitive capacity)을 가정하고 있다. 따라서 합리적 계획모형에서 “합리적”이란 개인 합리성(individual rationality)과 행동에서의 합리성보다는 인식에서의 합리성(cognitive rationality)을 뜻한다. 합리적 계획모형에 의하면, 계획은 집단이나 사회적 실천의 문제가 아니라 개인실천의 문제이고, 행동의 문제가 아니고 인식의 문제라는 것이다. 이 개인 합리성과 인식의 합리성이 각기 합리적 계획모형에서 “합리적”의 여섯번째, 일곱번째 의미이다.

합리적 계획모형은 개인의 무한한 인식능력을 가정하고 있어 개인 인식능력의 유한성(finite cognitive capacity)이나 조직이나 사회로부터의 인식능력을 제약하는 조건들의 가능성은 전혀 고려하지 않고 있다. 이를 인정하는 경우 포괄성에 바탕을 둔 계획가의 합리성의 우위성을 할인하여 계획의 정당성의 기반을 뒤흔들어 놓을 위험을 안고 있기 때문에 인식능력의 유한성이나 인식능력을 제약하는 조건들의 가능성을 무시하는 이외에는 별 뾰족한 수가 없을 것이다.

이러한 무한한 인식능력에 바탕을 둔 개인 합리성의 모형은 바로 경제학에서의 경제적 합리성이라는 개인 합리성의 모형이다. 경제학에서 묘사되고 있는 개인—생산자와 소비자—은 자신이 무엇을 원하는지 즉 자신의 선호를 알고 있어 그 선호를 추구하고 있는 합리적인 존재이다. 이렇게 경제적으로 합리적인 개인은 무한한 인식능력을 갖고 있어 자신의 선호를 충족하는데 필요한 즉 시장에 관련된 모든 정보를 입수 처리할 수 있다고 한다. 개인은 자신의 선호뿐만 아니라 그 선호를 충족시킬 수 있는 모든 대안들과 그들의 모든 결과까지도 파악하고 있다는 것이다. 생산자나 소비자는 자신의 선호와 시장에 대한 완전한 정보에 바탕하여 자신이 시장에서 취할 수 있는 대안들 중에서 최선의 대안을 선택하며 이를

행동으로 옮긴다고 한다. 따라서 개인행동은 개인선호로부터 직접 도출될 수 있으며, 이렇게 개인선호에 따라 취해진 개인행동은 시장기능에 의해 사회진보(social betterment or progress)로 귀착된다고 한다. 즉 개인선호, 개인선택, 개인행동, 사회진보 사이에는 “개인선호=개인선택=개인행동=사회진보”라는 등식의 선호와 행동과 사회진보간에 일방적인 (→) 인과관계가 가정되고 있다.

여기서 필요한 것은 각자 자신의 선호에 따라 취해진 즉 독립적, 자율적으로 취해진 개인행동들을 사회진보라는 결과로 질서있게 이끌어 나갈 수 있는 시장의 기능을 보장할 시장의 규율이다. 이렇게 시장규율하에서 각자의 선호를 독립적, 자율적으로 추구하고 있는 개인들의 단순한 합의 결과가 사회이다. 이러한 사회에서 각자의 선호추구에 있어 발생할 지도 모르는 갈등의 해소와 갈등에 따르는 피해의 보상이 정치의 고유영역이다. 그런데 시장에서 개인선호의 추구라는 것은 바로 사유재산권의 행사를 지칭한다. 따라서 정치이념으로서의 자유(freedom)는 시장규율을 제외하고는 어떠한 외부로부터의 간섭을 받지 않고 독립적, 자율적으로 사유재산권을 행사하는 것을, 또 공정성, 형평성(equity or equality)은 사유재산권 행사의 기회가 모든 개인에게 동등하게 주어진 것을 가리킨다. 여기서 형평성이라 함은 어디까지나 사유재산권 행사를 위한 기회의 형평성 즉 절차상의 형평성(procedural equality)을 말하는 것이지 사유재산권의 행사로 생기는 결과의 형평성 즉 실체적 형평성(substantive equality)과는 무관하다.

이에 근본적으로 계획은 개인의 사유재산권 행사의 기회를 보장 또는 확대시켜 준다는 범위내에서 허용되는 것이다. 계획은 시장규율을 적용하여 시장기능을 유지한다는 한도내에서, 그리고 시장규율이 무너지는 경우 즉 시장실패의 경우 보상원칙을 적용하여 시장기능을 회복시킨다는 한도내에서 용납된다. 계획은 시장에 기생적인 기능이고, 바로 그것이 시장에 바탕을 둔 체제가 정의하여 주는 계획기능의 범위이다. 이 경우 계획에서의 합리성은 주어진 시장규율을 적용·집행한다는 기술적 합리성으로, 보상원칙에 바탕하여 보상여부와 보상의 정도를 계산한다는 산수의 합리성으로 축소되고 만다. 그리고 계획이론은 시장규율과 보상원칙의 기술과 이들을 어떠한 경우에 어떻게 적용하는가의 설명에 지나지 않게 된다.

이제 합리적 계획모형은 사회체제로 사유재산에 바탕을 둔 자본주의 경제체제를, 정치이념으로 자유민주주의를 각기 가정하고 있는 것을 볼 수 있다. 말을 바꾸면, 합리적 계획모형, 자본주의체제, 자유민주주의는 서로를 전제로 하고 있는 것이다.

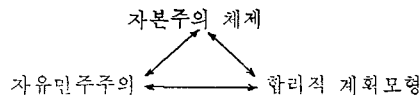


도표 4. 계획이론, 사회체제, 정치이념의 삼각형

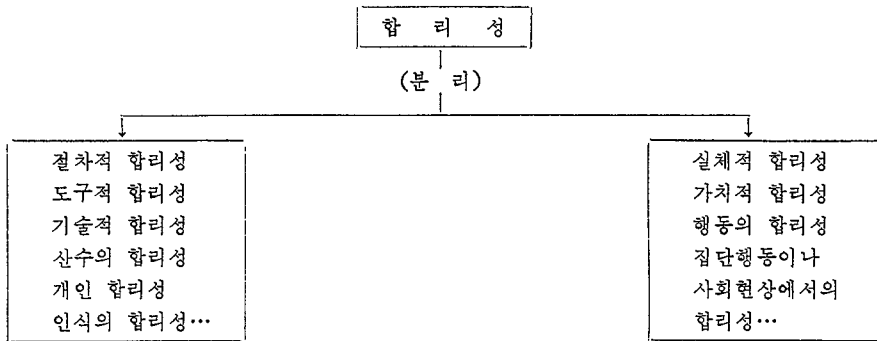


도표 5. 합리성의 발굴

이렇게 합리적 계획모형에서 합리성이란 개념은 실체(substance)보다 절차에 초점을 맞추는 절차적 합리성을, 목표보다 수단에 초점을 맞추는 도구적 합리성을, 가치의 문제보다 기술의 문제에 초점을 맞추는 기술적 합리성을, 집단행동이나 사회현상에서의 합리성의 가능성보다 개인합리성을, 개인행동에서의 합리성보다 인식에서의 합리성을 가리키고 있다.

합리적 계획모형이 계획이론의 파라다임으로써 적절하지 못하다면 그 이유는 합리성을 개인인식의 합리성으로 편협하게 정의하면서 실체, 가치, 목표, 집단행동등 계획의 중요한 국면들을 우리의 관심대상으로부터 제외시킨데서 찾을 수 있을 것이다. 즉 합리적 계획모형은 계획이론의 개인, 조직, 국가와 사회, 초-이론의 차원중에서 오직 개인의 차원에만, 그것도 개인인식의 차원에만 초점을 맞춤으로써 계획이라는 전문적 실천을 이론적으로 적절하게 접근하고 있지 못하다. 합리적 계획모형은 계획과 정책의 가장 중요한 개인선호와 사회복지라는 문제를 “개인선호=개인선택=개인행동=사회진보”의 등식으로 단순화시켜 개인과 사회사이의 복잡하기만한 문제들을 피할 수 있었던 것이다. 다시 말하면, 초-이론, 국가와 사회, 조직의 차원을 계획이론의 고려대상에서 제외함으로써 계획이론이 다루어야 할 계획의 규범적인 주요문제들—“계획의 민주적 책임은 무엇인가?”, “계획의 올바른, 정당한 목표는 무엇인가?”, “계획이 수행하는 기능은 무엇인가?” 등—을 우회할 수 있었다. 하지만 이는 어디까지나 문제의 회피이지 문제의 답을 찾으려는 노력은 아니었고, 아마도 근자에 유행하고 있는 소위 계획이론 위기설의 주범일 것이다.

Ⅲ. 합리적 계획모형은 역사적으로 어떻게 생성되어 왔는가?

이러한 합리적 계획모형은 우연한 돌발적 사고의 산물이 아니라 역사적, 사회적 산물이다. 합리적 계획모형을 가능케 한 역사적, 사회적 배경으로 도시미화운동(City Beautiful Movement), 개혁운동(Reform Movement), 과학적 경영운동(Scientific Management Movement), 실용주의(Pragmatism), 이차대전 중의 전쟁수행노력, 전후의 복구노력과 경제개발

노력등을 손꼽을 수 있다. 즉 이들에게서 계획이론이 다루어야 할 “계획의 민주적 책임은 무엇인가?”, “계획의 올바른, 정당한 목표는 무엇인가?”, “계획이 수행하는 기능은 무엇인가?” 등의 계획의 실제적, 규범적 문제로 부터 관심을 돌리게 되는 역사적, 사회적 원인을 찾을 수 있다.⁽³⁾

근대 도시 및 지역계획의 역사적 근원은 19세기말, 20세기초 미국에서의 도시미화운동, 개혁운동과 과학적 경영운동에서 찾을 수 있다. 도시미화운동은 도시내 빈곤층과 저소득층의 조악한 주거환경과 노동환경을 개선하려던 노력이었다. 이는 산업혁명이 가져 온 도시내 사회문제를 물리적 환경의 개선을 통해 해결하려던 시도였다. 대개 도시미화운동의 시발점으로 1893년의 시카고 박람회를 꼽는데 이는 이상도시를 시카고 호수가에 건설하여 바람직한 삶의 가능성을 보여주려던 건축가, 조경전문가, 토목공학도들의 의도였다. 그들이 모범으로 삼아 모방하고자 하였던 도시는 구라파의 도시 그 중에서도 특히 파리였다. 근대 파리를 디자인 한 사람은 우쓰만(Haussmann)으로 그의 파리 디자인의 특색으로 대로(boulevard)와 가로변에 늘어선 건물들의 화려하고 장대한 장면(grand facade)을 들 수 있다. 이러한 디자인의 배후에는 군중소요의 진압을 위한 신속한 경찰력과 병력의 이동을 가능케 하고 조악한 피지배계급의 주거환경을 지배계급인 왕족이나 귀족의 시야로부터 감추려는 의도가 있었다. 즉 근대 파리 디자인의 배후에는 기존 체제의 질서유지라는 우쓰만의 의도가 응크리고 있었다. 이러한 근대 파리 디자인에 바탕한 시카고 박람회를 시발로 하는 도시미화운동의 배후에는 역시 기존 체제질서의 유지·재생산이라는 같은 의도가 숨어 있었다. 도시미화를 통해 도시내 노동자계급의 조악한 주거·노동환경을 개선하려는 것은 도심상업지의 물리적 환경을 개선하여 발길을 끊었던 중·고소득층을 다시 도심상업지에 유치함으로써 상업자본의 이해와 궁극적으로는 산업자본의 이해까지도 보호하려는 의도가 숨어 있었던 것이다. 도시미화운동의 배후에는 자본의 이해를 보호하여 자본주의체제를 유지·재생산하려는 의도가 있었다. 이러한 도시미화운동을 기원으로 삼는 근대 도시 및 지역계획 역시 자본주의체제의 유지·재생산이라는 기능을 승계하고 있었다. 계획은 초기에는 분명히 물리적 환경의 개선이라는 실제적 목표를 가지고 있었지만 점점 도시미화운동이 그 힘을 잃어 가면서 실제적 목표에의 관심도 계획에서 사라지게 되고 개혁운동과 과학적 경영운동의 영향으로 점차 계획의 과정 즉 절차와 수단과 방법에만 관심을 기울이게 되었다.

개혁운동은 부정·부패로 가득 찬 도시내 정치를 정화하려던 노력에서 시작되었다. 당시의 정치는 공공사업의 수의계약 및 발주, 사적 관계에 바탕한 공무원의 고용과 승진 등 부정부패가 만연하였는데, 개혁운동은 당시 뿌리를 내리기 시작하던 과학적 경영운동의 힘을 빌어 경쟁입찰에 의한 공공사업의 계약 및 발주, 능력과 실적의 객관적 평가와 경쟁에 바탕한 고용과 승진제도를 도입하려고 하였다. 이를 이해관계의 영역인 정치로부터 계획을 분

(3) Dyckman, John W., (unpublished) "Introduction to Readings in the Theory of Planning"

리시키고 정치의 개입을 배제하기 위해 객관성과 가치중립성을 강조하였다. 가치와 사실의 분리에 바탕하여 가치의 문제인 목표는 가치의 영역인 정치에서 설정되어 주어지고 계획은 어디까지나 이해관계에 휩쓸리지 않기 위해 객관성과 가치중립성이 유지되도록 사실의 영역이라는 절차와 수단과 방법에만 관심을 기울이도록 요구된 것이다. 즉 부정·부패의 영역이었던 정치로부터 계획을 분리시키기 위한 방법으로 가치의 문제인 목표는 정치로부터 주어진다 고 하며 계획은 오직 객관성과 가치중립성을 유지하며 절차와 수단의 문제만을 다룰 것을 요구하였다. 하지만 이해관계의 영역으로부터 객관성, 가치중립성을 유지하여야 한다는 주장은 기존의 불평등한 권력관계로부터 눈을 돌려 불평등한 권력관계의 존속을 허용하라는 요구이기도 하다.

이러한 계획의 우위성과 정치로부터 계획의 분리에 대한 요구에 만하임(Mannheim)과 턱웰(Tugwell)이 끼친 영향은 대단한 것이었다. 만하임은 사회는 비합리성(irrationality)으로 가득 차 있다고 보아 비합리적인 것에 대한 합리적인 지배의 필요성을 강조하였다. 이를 위하여 사회내 어느 이해관계에도 얽매이지 않은 소위 "free floating intelligentsia"라는 전문가에 의해 계획된 합리적 사회변화를 주장하였다. 그리고 근대 도시 및 지역계획을 학문으로 정립시킨 턱웰은 정치를 이성의 실제화에 있어 방해물로 보았고 계획이 이런 정치를 대체하여야 한다고 주장하였다. 한걸음 더 나아가, 턱웰은 이를 위해 정부의 행정, 입법, 사법 세 기능에 계획의 기능을 정부의 독립된 네 번째 기능으로 추가시킬 것을 요구하였다. 만하임이나 턱웰은 계획에 사회지도(societal guidance)의 기능을 기대하였었고, 과학적, 합리적 계획의 효율성에 대한 신뢰감으로 가득 차 있었다. 그들이 원하였던 것은 계획을 통한 정치의 과학화였다.

과학적 계획에 대한 기대감, 자신감은 논리적 실증주의(Logical Positivism)의 성공에 뿌리를 내리고 있었다. 과학적 지식의 적용을 통하여 영구적이고 완벽한 산업사회질서를 정립하려던 것이 썹-시몽(Saint-Simon)과 콩트(Comte)의 기본의도였다. 그들은 당시 대두하기 시작하던 산업사회질서는 과학자와 산업자본가의 손에 의해 영구적이고 이상적인 사회질서로 완벽해질 수 있다고 믿었다. 과학적 지식의 적용을 통해 합리적인 사회변화가 소개될 수 있고, 이를 위해 모든 지식의 체계에 자연과학의 방법론을 적용할 것을 강조하였다. 산업사회질서가 혼란한 이유를 지식의 체계에 혼란을 초래하는 주관성에서 찾으면서 이를 제거하여 완벽한 산업사회질서를 정립하기 위해서는 지식의 체계가 자연과학이 추구하는 객관성의 기준에 기초하여 통합되어야 한다고 믿었다. 그들의 주관심사는 근본적으로 산업사회질서라는 기존 사회질서의 유지·재생산에 있었다. 이러한 주관성의 제거와 객관성의 추구는 주관심사를 이어 받은 논리적 실증주의는 방법론에 초점을 맞추면서 명제의 진리여부는 명제의 내용이 아니라 명제의 의미내용을 결정짓는 방법에 달려 있다고 하였다. 즉 비엔나 학파(Vienna School)의 검증원리나 포퍼(Popper)의 반증원리에서 볼 수 있는 것처럼

럼 논리적 실증주의의 주관심사는 과학적 명제의 내용이 아니라 명제의 과학성 여부를 결정 짓는 방법의 문제이었다. 간단히 말하면, 진리를 결정하는 것은 방법이라는 것이다.

계획은 기존의 수단—미적 표현수단이나 재료—을 응용한다는 예술이라고도 한다. 계획에서 기존의 수단을 응용한다는 것은 과학적 지식의 적용을 말한다. 그 과학적 지식이 주관성을 제거하여 객관성을 추구하는 논리적 실증주의에 바탕을 두고 있다면 계획에서 규범적, 실제적 문제에 대한 관심은 사라지고 방법상, 절차상의 문제에만 관심이 쏠리게 되는 것을 기대할 수 있다. 따라서 계획은 실제적, 규범적 문제로부터 눈을 돌려 방법, 수단, 절차의 문제에만 관심을 국한시킴으로써 체제재생산 함수에 흡수되고 만다.

계획이론이 다루어야 할 계획의 실제적, 규범적 문제에 대한 무관심은 미국에 팽배하던 실용주의의 영향이 컸다. 실용주의는 사고보다 행동을 증시하는 철학이다. 따라서 이러한 실용주의가 미국에서 생겨 난 것은 너무나 당연하다. 미국이라는 신대륙은 뒤돌아 볼 역사도 없었을 뿐만 아니라, 가난과 억압을 피해서 미국으로 건너온 이민 일세대에게는 과거가 문제도 되지 않았고 돌아 보고 싶지도 않았다. 또한 당장의 생존이라는 절실한 문제와 신대륙의 개척이라는 자연과의 싸움은 행동을 요구하였지 사고의 여유를 허용하지는 않았다. 즉 자신의 과거를 되돌아 보고, 자신이 현재 처한 상황을 고려하여 앞으로 나아가야 할 방향을 가름질할 수 있는 사고의 여유를 신대륙은 허용하지 않은 것이다. 신대륙은 문제에 대한 사고보다 문제해결을 위한 행동을 요구하였다. 실용주의는 문제 그 자체보다 즉 실제보다 문제의 해결 즉 수단과 방법에 초점을 맞출 것을 요구하였다.

이러한 문제보다 문제해결의 방법에 대한 관심은 이차대전중의 전쟁노력에 의해 더욱 깊어져 갔다. 미국에서 대서양을 누비고 다니던 독일의 잠수함 함대를 피하여 서구라파와 러시아까지 전쟁물자를 옮기려던 전쟁수행노력은 이차대전에 대한 규범적 질문보다는, 즉 “과연 이 전쟁이 정당한 것인가?”의 문제보다는, 독일 잠수함 함대의 공격을 피하여 연합군의 손에 도달되는 전쟁물자의 양을 극대화시키는 방법에만 초점을 맞추게 하였다. 그때 나온 방법들이 지금도 널리 사용되는 OR의 방법들이다.

이차대전이 끝난 뒤 서구라파나 러시아에서의 전후복구노력과 제 3세계에서의 경제개발 노력은 계획(특히 경제계획)이 국가기능의 일부분으로 흡수되는 전기를 마련하여 주었다. 이 계획기능의 제도화는 앞에서 이미 살펴 본 경제학에서 경제적 합리성이라는 개인합리성의 모형을 계획이론의 합리성의 모형으로 채택되게끔 하는 계기를 마련하여 주었다. 또한 경제학의 근간을 이루는 공리주의(Utilitarianism)는 계획으로 하여금 방법에 관심을 기울이게 북돋아 주었다. 공리주의는 사회효용함수나 개인효용함수는 개인의 고통과 쾌락으로부터 도출해 낼 수 있다고 하면서 그 연산법 즉 고통과 쾌락의 계산방법에 모든 관심을 쏟았기 때문이다. 또한 경제학에서 목표를 달성하기 위한 효율적 수단의 강구라는 효율성의 강조는 계획으로 하여금 수단에 초점을 맞추게 하는 계기를 한번 더 마련하여 주었다. 그리

고 경제학은 계획의 규범적인 문제들에 대한 답을 시장의 기능이 제공하여 줄 것이라고 하여 계획으로 하여금 이 문제들을 피할 수 있게 하였다. 시장이 생산자나 소비자의 결정에 의해 운용된다는 즉 완전 분산화되었다는 점에서 민주적인지라 계획의 민주적 책임의 문제를 피할 수 있고, 계획의 정당한 목표의 문제 역시 생산자나 소비자의 선택은 시장에 의해 사회진보로 귀착된다는 점에서 피할 수 있다는 것이다. 이러한 잇점 이외에도, 사회과학으로서 이미 자리를 굳힌 경제학과의 연대는 계획의 위상을 상대적으로 높혀 줄 것이라고 믿었을 뿐만 아니라, 계획기능의 사회적, 실제적 유용성을 보여 줄 수 있는 좋은 기회라고 믿었다. 특히 정책의 문제에서 경제적 측면이 차지하는 중요성을 깨닫게 되면서 경제학과의 연대를 더욱 굳건히 하였다. 하지만 이러한 경제학과의 연대는 계획이론을 경제학으로 축소시켜 합리성을 개인합리성, 산수의 합리성으로 축소 해석하게 되는 절대적 전기를 마련해 준 것이다.

이제 합리적 계획모형이 왜 계획이론이 다루어야 할 “계획의 민주적 책임은 무엇인가?” “계획의 올바른, 정당한 목표는 무엇인가?”, “계획이 수행하는 기능은 무엇인가?” 등의 계획의 실제적, 규범적 문제로부터 관심을 돌리게 되었는지 계획의 역사적, 사회적 생성 배경을 통하여 살펴 보았다. 도시미화운동은 도시의 물리적 환경의 개선을 통한 자본주의 체제의 질서유지가 주의도였고, 개혁운동은 정치로부터 계획의 분리를 요구하였으며, 과학적 경영운동은 정치와 계획의 분리를 가능케 하는 과학적 경영방법과 절차를 제공하였다. 이는 계획으로 하여금 가치와 사실의 분리를 바탕을 둔 목표와 수단의 분리를 받아 들이게 하였고, 목표는 가치의 영역인 정치로부터 주어진다고 하여 계획은 사실의 문제인 수단의 파악과 선택에만 초점을 맞출 것을 요구하였다. 또한 계획의 절차와 방법에 대한 관심은 논리적 실증주의에 의해 재강조되었다. 이러한 계획 스타일은 이차대전중의 전쟁수행노력과 전후의 복구노력과 경제개발노력을 통하여 제도화되었다. 그리고 계획기능의 제도화를 통하여 계획은 경제학과 연대를 맺게 되며 경제학은 합리성의 모형으로 개인합리성과 산수의 합리성을 제공하였다. 경제학과 더불어 쌍-시공, 콩뜨, 만하임, 턱웰의 합리적 사회계획에 대한 기대는 계획의 사회지도 기능을 강조하였으며 이는 포괄적 계획이라는 계획모형을 낳았다. 이러한 근대 도시 및 지역계획의 역사적, 사회적 생성과정을 통하여 절차적 합리성, 도구적 합리성, 기술적 합리성, 포괄성, 개인합리성, 인식의 합리성, 산수의 합리성을 강조하는 합리적 계획모형이 계획이론의 기존 패러다임으로 자리잡게 된 것이다.

IV. 합리적 계획모형의 약점은 과연 무엇인가?

이번에는 합리적 계획모형에 대한 어떠한 비평이 있었으며 그들이 제시한 대안은 무엇인지 살펴 볼 차례이다. 여기서는 부분적 점진주의(disjointed incrementalism), 혼합주사모

형(mixed-scanning), 거래계획모형(transactive planning)과 상호적응모형(coadaptive planning), 옹호계획모형(advocacy planning)의 합리적 계획모형에 대한 비판에만 초점을 맞추어 논의대상의 범위를 좁히고 맑시즘(Marxism), 해석학(Hermeneutics), 비판이론(Critical Theory), 구조화이론(Structuration Theory), 실천이론(Theory of Practice), 후기구조주의(Poststructuralism), 후기근대주의(Postmodernism)의 힘을 빌어 계획이론의 새로운 패러다임을 찾으려는 노력은 이 논문의 후편에서 살펴 볼 작정이다.

합리적 계획모형에 대한 첫번째 공격이 개인의 무한한 인식능력에 대한 비판이다. 개인은 목표달성을 위한 모든 대안을 파악하고 각 대안들의 비용과 편익을 분석·계산할 수 있는 능력이 없다는 주장으로 싸이먼(Simon)은 개인의 무한한 인식능력(infinite cognitive capacity) 대신에 제한된 합리성(bounded rationality)의 모형을 제시하였다.⁽⁴⁾ 특히 합리적 계획모형은 개인의 인식능력을 제한하는 시간, 정보, 비용 등의 제약조건을 무시하였다. 물론 대안과 대안에 관련된 손익에 대한 모든 정보의 입수가능성은 어디까지나 이상에 지나지 않을 뿐더러, 또 가능하다고 해도 수 많은 정보를 처리할 시간과 비용이 있을지도 의문시된다. 싸이먼은 개인합리성 모형의 대표적인 예인 소비자의 효용극대화 대신에 제한된 합리성의 예로 satisficing 모형을 제시한다. 주택구입의 경우 소비자는 자신의 효용을 극대화하기 위해 주택시장을 소진한다기 보다는 시간과 비용의 제약때문에 미리 원하는 주택의 특성에 관한 기준을 세워 놓고 그 기준을 만족시키는 주택이 나타나면 찾기를 중단한다는 소비자의 행태이다. 그리고 소비자의 효용극대화 대신에 소비자는 위험(risk)을 최소화한다는 라이벤스타인(Leibenstein)의 X-efficiency라는 개념도 있다. 이외에도 정보를 입수하는데 사회적, 정치적 제약도 무시할 수 없을 것이다.

이보다 더욱 중요한 것이 조직의 특성때문에 생겨나는 제약조건이다. 계획의 주체인 조직은 합리적 계획모형이 제시하는 형태의 의사결정보다는 그때 그때 일어나는 위기에 즉흥적으로 대처하는 경우가 많다. 따라서 조직은 미래보다 현재를 선호하는 경향이 뚜렷하다. 그리고 합리적 계획모형은 가치의 합의에 바탕하여 정립된 목표와 목표달성에 적절한 대안의 체계를 가정하고 있는데 서로 경쟁하고 상충하고 있는 이해관계의 영역에서 가치의 합의를 기대하기는 힘들고 따라서 가치의 체계로부터 목표를 도출해 내기를 기대하기도 힘들다. 또 가치의 합의를 본다고 해도 그 가치체계는 안정적인 것이 아니라 의사결정 상황에 따라, 즉 계획목표나 기존의 이용가능한(already available) 계획수단에 따라 변한다. 따라서 가치체계를 정립하고 그로부터 목표를 도출해 낸다는 것은 거의 불가능하고 대부분의 경우 기존의 이용가능한 계획수단의 범위내에서 이 수단들이 성취할 수 있는 목표를 계획 목표로 받아 들이곤 한다. 그리고 조직의 목표라는 것도 조직의 환경이 급격히 변화하고

(4) Simon, Herbert A., *Models of Man*, New York: Wiley & Sons, 1957.
 Simon, Herbert A., *Organizations*, New York: Wiley & Sons, 1958.
 Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, 2nd ed. New York: Macmillan Co., 1961.

있고 또 조직의 목표를 공공연히 알리는 것이 별로 이롭지 않기 때문에 대부분의 경우 모호하고, 묵시적이고, 단편적이다. 특히 공공조직의 목표는 서로 경쟁하며 상충하고 있는 이해관계간에 타협의 산물인지라 더욱 더 모호하고 복잡하다. 무엇보다도 조직의 가장 중요한 목표는 조직의 존속이다. 미래의 목표를 설정하고 그 목표를 달성할 최선의 대안을 찾는데 시간과 비용을 투자하는 것보다 조직의 존속을 위협하는 위기에 대처하는데 시간과 비용을 투자하는 것이 더 효율적일 것이다. 따라서 개인합리성의 모형이 묘사하는 인간이성은 아무 제약도 없다는 이상적인 경우에만 활용될 수 있을 것이다. 즉 시간의 제약이 없는 가장 한가할 때에만 그리고 이성을 전혀 필요로 하지 않는 사회문제나 위기가 존재하지 않을 때에만 활용될 수 있는 것처럼 여겨진다.

이러한 특성과 제약조건을 지닌 조직 특히 공공조직에서의 의사결정은 합리적 계획모형이 요구하는 바처럼 모든 대안과 그에 따르는 손익을 고려하는 것이 아니라 공공조직에 부여된 기능이나 조직의 제약조건때문에 상대적으로 제한된 숫자의 대안과 대안의 결과만을 고려한다. 그리고 고려되는 대안들도 현행 정책에서 과히 벗어나지 않는 범주의 것들이다. 즉 공공조직의 성격상 체제가 허용할 수 없는 범주의 정책대안들은 고려하지 않기 때문이다. 개인 인식능력의 한계와 시간, 비용, 정보 등의 제약조건때문에 제한된 숫자의 대안과 대안의 결과만을 고려하는 이러한 계획과정을 린블롬(Lindblom)은 부분적 의사결정과정(fragmented or incremental decision-making process)이라고 하면서 이 과정은 연속적이어야만 한다고 주장한다.⁽⁵⁾ 계획이 연속적인 과정(on-going process)일 때에만 항상 변하고 있는 계획의 상황을 그때 그때 적시에 재정의할 수 있고, 또 과거의 실수를 곧 바로 시정할 수 있을 뿐만 아니라 과거의 실수로부터 배울 수도 있고, 그리고 계획가의 능력이 허용하는 범위내에서 계획의 결과를 예측할 수 있는 이점을 한껏 이용할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 부분적 점진주의라는 의사결정형태는 서로 경쟁하고 있는 이해집단 사이에 의사결정과정상 상호조정을 가능케 하기 때문에 다원주의 사회에 적합한 계획모형이라고 린블롬은 주장한다.

하지만, 엘찌오니(Etzioni)에 의하면⁽⁶⁾, 계획이 추구하여야 할 기본방향을 정립하여 줄 근본적인 의사결정(fundamental decision-making) 없이는 부분적 의사결정(incremental decision-making)은 무의미하거나 그 효과를 기대할 수 없다. 바꾸어 말하면, 부분적 의사결정은 이미 근본적 의사결정을 가정하고 있다는 것이다. 이에 엘찌오니는 혼합주사모형이라는 포괄적 계획모형과 부분적 점진주의의 타협안을 제시한다. 혼합주사모형은 근본적 의사결정과 부분적 의사결정으로 구성되어 있는데, 근본적 의사결정은 정책의 기본방향만 탐색한다

(5) Lindblom, Charles, "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 19(2), 1959.

(6) Etzioni, Amital, *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*, New York: Free Press, 1968.

는 의도하에서 계획가의 능력을 초과하는 포괄적 계획모형의 무리한 요구를 피하고 자세하지는 않지만 장기적인 안목을 제시하여 부분적 의사결정으로 하여금 부분적 점진주의의 약점을 피하게 한다는 것이다.

부분적 점진주의와 혼합주사모형은 포괄적 계획모형이 고려하지 못하고 있는 개인인식능력의 유한성과 조직 특히 공공조직의 특성때문에 계획과정에 부여되는 제약조건을 밝혀 주었다. 하지만 부분적 점진주의와 혼합주사모형은 포괄적 계획모형과 마찬가지로 여전히 계획가와 조직이라는 계획의 주체에만 초점을 맞추고 있어 계획과정에서의 계획의 대상과 그 역할을 전혀 고려하지 못하고 있다. 이러한 약점을 극복하기 위하여 후리드만(Friedmann)은 거래계획모형⁽⁷⁾, 권 태준은 상호적응계획모형⁽⁸⁾ 각기 제시하기에 이르렀다. 그들은 60년대에 유행하던 조직습득이론(organizational learning theory)에 영향을 받아 계획주체와 계획대상 사이의 상호작용을 통하여 일어나는 습득과 그 결과 생겨나는 상호적응을 강조하였다. 또한 계획주체에만 초점을 맞추어 효율성(efficiency)을 강조하는 합리적 계획모형보다 계획과정을 계획주체와 계획대상간의 상호작용으로 묘사하면서 계획의 효과성(effectiveness)을 강조하였다. 하지만 그들의 계획모형은 일반체제이론에 바탕을 두고 있다는 치명적인 결함도 지니고 있었다. 일반체제이론은 생물학의 개념을 사회과학에 원용한 것으로 그 주요개념으로는 유기체, 환경, 에너지의 추출과 환원에 비유되는 체제, 환경, 투입과 산출을 통한 상호작용이 있다. 유기체의 주목적은 또는 유일한 목적은 생존이고 이를 위해 환경으로부터 에너지를 추출하여 처리하고 다시 동일량의 에너지를 환경으로 환원시켜 환경과의 균형을 유지한다(에너지 불변의 법칙). 마찬가지로 계획과정을 계획체제와 계획환경사이의 투입과 산출이라는 상호작용으로 묘사한다. 이러한 일반체제이론을 계획과정에 적용할 때 생기는 문제점으로는 첫째, 개인의지에 바탕한 행동을 무시하게 되고, 둘째, 계획의 대상을 체제로 취급하게 되어 계획대상이 단일 이해(unitary interest)만 가지고 있다고 가정하게 된다. 즉 계획의 대상인 도시나 지역공동체 또는 국가공동체내에 존재하는 다양한 이해집단의 존재가능성을 전혀 고려하지 못하고 있다는 것이다.

계획의 대상내 다양한 이해집단의 존재뿐 만 아니라 이들 이해집단간의 불평등한 권력관계에 유의하여 다비도프(Davidoff)는 옹호계획모형을 옹호하였다.⁽⁹⁾ 의사결정과정에 자체의 이해가 반영되지 않는 이익집단을 위해 그들의 이해를 옹호하여 줄 계획가의 필요성을 강조하였다. 이는 기존 사법제도중 관선변호사 제도를 원용해 온 것이다. 변호사를 고용할

(7) Friedmann, John, *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, New York: Anchor Books, 1973.

(8) Kwon, Tai-Joon (unpublished) "A Model of the Coadaptive Interaction Process of Social Systems Planning.", Ph. D. Dissertation.

(9) Davidoff, Paul, "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 28(2), 1965.

수 없는 저소득층을 위하여 국가가 변호사를 선임하여 주는 것처럼 빈민층이나 저소득층의 이익을 계획과정에서 옹호·반영시켜 줄 옹호계획가를 마련해 주어야 한다는 주장이다. 다비도프의 본래 직업이 변호사라는 것을 고려한다면 별로 놀랄만한 착상도 아니다. 옹호계획의 결과는 각 이익집단마다 자체의 이익을 대변하는 계획을 가지게 되는 다원계획(plural planning)이 되겠다. 이 다원계획은 민주주의의 기본조건인 참여정치의 실현을 가능케 하고 계획과정에서 고려되어야 할 대안과 정보의 폭을 넓혀 계획과정의 합리성을 제고시킬 수 있다고 한다. 또한 각 계획간에 경쟁을 유발시켜 계획의 질을 높힐 수 있다는 이점도 있다고 한다. 하지만 옹호계획모형은 지배계급이 피지배계급을 위해 어느 정도의 권력이양 즉 권력의 재분배를 허용할 것이라고 전제하고 있다. 그렇지만 옹호계획이 빈민운동이나 도시 재개발등 소수의 경우에서만 예증되고 있는 것만 보아도 지배계급이 피지배계급의 의사결정과정에서의 참여를 허용치 않고 있는 것을 엿볼 수 있다. 다비도프는 지배계급에 대해 너무도 순진한 가정을 하고 있다.

이렇게 부분적 점진주의, 혼합주사모형, 거래계획모형과 상호적응모형, 옹호계획모형은 합리적 계획모형의 비판을 통해 계획의 주체인 계획가로 부터 공공조직으로, 또 계획주체로부터 계획의 대상으로 특히 계획의 대상내 불평등한 권력관계에까지 관심의 대상의 범위를 넓혀 왔다. 하지만 이들은 계획이론을 구성하고 있는 개인, 조직, 국가와 사회, 초이론의 차원중에서 어느 한 국면에만 초점을 맞추고 있어 계획이론의 파라다임으로 자리잡기에는 부족한 점이 많은 것 같다. 계획이론의 적절한 파라다임을 찾기 위해서는 계획이라는 전문적 실천에 적합한 의사결정론, 행동이론, 조직이론, 국가론, 사회에 대한 이론, 사회이론에 바탕하여 계획가라는 전문가와 계획이라는 전문분야에 대한 적절한 이론을 추구하여야 할 것이다.

V. 앞으로 계획이론이 나아가야 할 방향은 무엇인가?

지금까지 살펴 본 합리적 계획모형의 주요 약점은 (1) 제한된 합리성이나 비합리성(irrationality)을 고려하지 못하고, (2) 정치과정內 계획의 위치나 계획이 유발하는 정치적 결과와 영향을 살펴 보지 못하며, (3) 계획이 옹호 대변하고 있는 특정한 집단이나 계급의 이해로부터 눈을 돌리고 있다는 것이다.⁽¹⁰⁾ 그리고 이러한 약점의 근원을 합리적 계획모형에 의해 편협하게 정의되고 있는 합리성의 개념에서 찾아 보았다. 하지만 이러한 합리성의 개념에 대한 공격은 그동안 합리적 계획모형이 마련하여 주고 있던 계획의 정당성, 당위성의 기반을 할인하고 마는 결과를 가져 왔다. 따라서 어떠한 형태라도 합리적 계획을 보존하기

(10) Beauregard, Robert A., "Teaching Planning Theory: Dilemmas Beyond the Rational Model" *The Bulletin of the Association of Collegiate Schools of Planning*, 18(1), 1980.

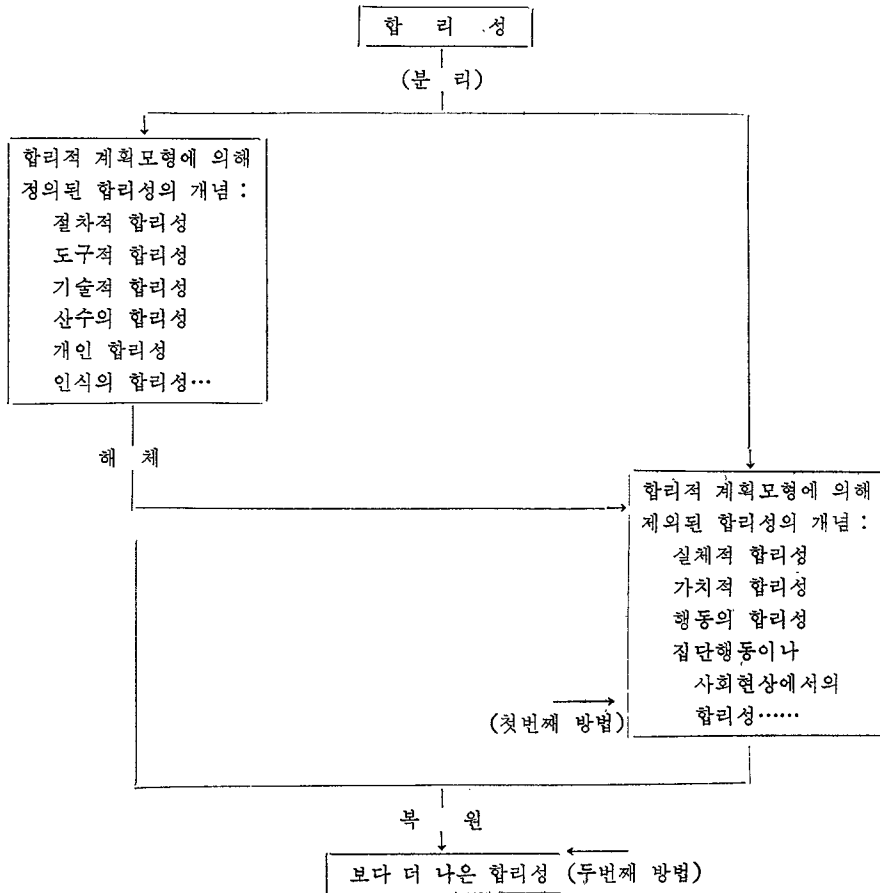


도표 6. 합리성의 복원

위해서는 계획이론이라는 인식론의 작업은 보다 더 나은 합리성을 추구하여야만 할 것이다. 이 작업의 출발점은 아마도 합리적 계획모형에 의해 제외된 합리성의 개념들의 발굴에서 찾을 수 있을 것이다.

물론 계획이라는 전문적 실천에 적절한 계획이론은 “계획의 민주적 책임은 무엇인가?”, “계획의 올바른, 정당한 목표는 무엇인가?”, “계획이 수행하는 기능은 무엇인가?” 등의 계획의 실제적, 규범적 문제를 다룰 수 있어야 하기 때문에 지식의 패러다임(knowledge paradigm)보다는 규범적 패러다임(moral codes)에 더욱 가까울 것이다.⁽¹¹⁾ 이런 의미에서, 위의 도표에서 볼 수 있듯이, 합리성의 개념의 복원은 계획이론의 보다 적절한 패러다임을 찾으려는 작업의 출발점이 될 수 있을 것이다. 물론 합리성의 개념의 복원에는 이분법적 사고양식(dichotomous mode of thinking)을 따라 합리적 계획모형에 의해 제외된 합리성의

(11) Chang, Wook, “Tribute to John William Dyckman” *Journal of the Planning Education, and Research*, 7(2), 1988.

개념을 추구하는 방법도 (첫번째 방법) 있을 것이고 아니면 이러한 이분법적 사고를 초월하여 단일화되어 보다 더 신축성있고 폭이 넓게 정의된 합리성의 개념을 추구하는 방법도 (두번째 방법) 있을 것이다. 보다 나은 합리성의 개념을 추구하는 이러한 노력들은 이 논문의 후편에서 살펴질 것이다.

〈참 고 문 헌〉

- Banfield, E.C., "Ends and Means in Planning", *International Social Science Journal*, Vol. 11, No. 3, 1959.
- Beauregard, R.A., "Teaching Planning Theory: Dilemmas Beyond the Rational Model", *The Bulletin of the Association of Collegiate Schools of Planning*, Vol. 18, No. 1, 1980.
- Chang, Wook, "Tribute to John William Dyckman", *Journal of the Planning Education and Research*, Vol. 7, No. 2, 1988.
- Davidoff, P., "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 28, No. 2, 1965.
- Davidoff, P., and T.A. Reiner, "A Choice Theory of Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 28, No. 2, 1962.
- Dyckman, J.W., (unpublished), "Introduction to Readings in the Theory of Planning".
- Etzioni, A., *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*, New York: Free Press. 1968.
- Faludi, A., *Planning Theory*, London: Pergamon Press. 1973.
- Friedmann, J., *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, New York: Anchor Books. 1973.
- Kwon, Tai-joon(unpublished), "A Model of the Coadaptive Interaction Process of Social Systems Planning", Ph. D. Dissertation.
- Lindblom, C., "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, 1959.
- Simon, H.A., *Models of Man*, New York: Wiley & Sons. 1957.
- Simon, H.A., *Organizations*, New York: Wiley & Sons. 1958.
- Simon, H.A., *Administrative Behavior*, 2nd ed. New York: Macmillian Co. 1961.