

## 불확실성, 모호성과 딜레마 상황하에서 절차적 합리성의 탐색\*

이종범\*\*

〈目 次〉

- I. 서론: 정책결정과 절차적 합리성
- II. 불확실성과 절차적 합리성: 정보탐색활동
- III. 모호성과 절차적 합리성: 다의적 해석과 의미부여
- IV. 딜레마와 절차적 합리성: 공론과정과 가치선택
- V. 결론: 요약과 앞으로의 과제

〈요약〉

본 논문의 목적은 체제가 선택의 어려움 속에서 정책의 질을 높이기 위하여 행하는 제도적 대응과 그 절차적 합리성을 음미하기 위한 것이다. 절차적 합리성이란 체제가 문제의 설정이나 수단을 선택함에 있어서 제도나 절차에 따라 행동함으로써 목적에 근접하여 가는 것을 말한다. 목적의 범주에는 가치의 선택이나 수단의 선택을 다 포함한다. 선택의 어려운 정도는 같을 지라도 그 원인이 다르면 대응 양상도 달라질 수밖에 없다. 불확실성으로 인하여 선택이 어려운 정책문제는 부족한 정보를 탐색하고 그것을 지원하는 제도를 만들거나 제도를 개선하려고 한다. 모호성의 경우는 주로 의미해석이나 합의과정과 관련된 제도의 개발에 더 많은 관심을 기울인다. 딜레마의 문제는 서로 상반된 가치입장이 밝혀지도록 유도하고 공적결정을 할 수 있도록 하는 합의절차를 설계하는 데 제도개발의 초점이 주어진다. 물론 필요한 경우는 단기적 대응으로 시간을 버는 것도 중요하다. 문제가 복잡하고 중요할수록 다양한 방법들을 종합적으로 활용한다.

【주제어: 불확실성, 모호성, 딜레마, 제도적 대응, 공론과정, 절차적 합리성】

\* 이 연구는 고려대학교 특별연구비에 의하여 수행되었음을 밝혀둔다. 이 논문을 정성스럽게 읽고 비평을 하여준 익명의 평자들에게 감사한다.

\*\* 고려대학교 행정학과 교수

## I. 서 론: 정책결정과 절차적 합리성

본 논문의 목적은 한 체제 (조직, 정책결정자, 이해당사자 또는 국가)가 선택의 어려움 속에서 정책의 질을 높이기 위하여 행하는 제도적 대응행동을 분석하여 보고 그 절차적 합리성을 음미해 보려고 하는 것이다. 체제는 정보의 부족이나 해석상의 차이로 인하여 결정의 어려움을 겪을 수도 있고 첨예하게 대립된 상충적 가치로 인하여 어려움을 겪을 수도 있다. 세 가지 상이한 상황에 대하여 다른 절차나 제도를 마련하여 대응함으로써 절차적 합리성을 확보하려고 한다. 절차적 합리성이란 체제가 목적을 달성하기 위하여 제도나 절차에 따라 행동하는 것을 전제로 하고, 최적화를 추구하기보다 타당한 (reasonable) 수준, 예를 들면 만족수준 (satisficing)이나 사회적 합의를 그 결정 기준으로 수용한다. 목적의 범주에는 가치의 선택이나 수단의 선택을 다 포함한다.

정책이 주어진 목표를 전제로 하고 그 수단만을 선택하는 것이라면 도구적 합리성의 문제만 다루어도 되지만, 정책 문제는 목표 자체도 음미하여야 하기 때문에 가치의 선택을 다룰 수밖에 없다. 정부가 도구적 합리성에만 입각하여 행동할 때 가장 위험한 것은 국민의 선호와는 상반된 잘못된 목표를 가장 능률적으로 수행하는 것이다 (Singer & Wooten, 1976: 79–103; 이종범, 1986: i). 다소 비능률적이라 하더라도 국민의 선호가 반영된 목표를 추진하는 것이 더 바람직하다. 본 논문은 주어진 목적을 전제로 하는 도구적 합리성과 목적간의 갈등을 해결하기 위한 실질적 합리성을 다 다루려고 한다. 특히 절차적 대응을 중심으로 그 합리성을 다루려고 한다.

합리성은 감정이 배제된 지적 통찰에 의하여 사건 또는 사건간의 관계 또는 결과의 의미를 분석하고 판단하는 것이다. 이를 도구적 의미와 실질적 의미로 크게 나누어 볼 수 있다. 실질적 합리성 (substantial rationality)은 체제가 그 목적이나 가치의 우선순위를 선택하는 제도나 절차의 합리성에 관한 것이다. 즉 구성원들의 선호를 취합하는 과정상의 합리성을 의미한다 (Singer & Wooten, 1976: 79–103; Townley, 2002: Biggart & Delbridge, 2004). Diesing (1962)의 정치적 합리성과 Boudon (2003)의 공리적 합리성이 이 범주에 속 한다. 이에 비해서 도구적 합리성은 주어진 목적을 달성하는 수단적 의미에 초점을 맞추기 때문에 목적합리성, 경제적 합리성 (Diesing, 1962), Simon (1976: 129–148)이 사용하는 실질적 합리성과 절차적 합리성을 포함한다.<sup>1)</sup>

1) Simon(1976)의 실질적 합리성 (substantive rationality)은 주어진 조건하에서 최적의 대안을 선택하여 집행함을 의미하기 때문에 우리가 사용하는 실질적 합리성과 다르다. 본논문의 실질적 합리성은 선호의 결정이나 정당한 이유에 근거한 좀 더 포괄적 의미의 합리성을 의미한다. 한가지 더 언급할 것은 가치합리성과 목적합리성에 관한 것이다. 후자는 목적을 달성하기 위한 최선의 수단의 선택에 관심이 있는 도구

Boudon(2003: 1–21)은 통합적 의미에서 인지적 합리성의 개념을 제시하고 있다. 합리적 행동의 구성요소로 그는 3가지의 공리적 가정 (개인주의, 이해가능성, 합리성)과 3가지의 도구적 가정 (결과주의, 이기주의, 최적화)을 제시하고 있다. 공리적 가정으로서 (1) 사회적 행동은 개인행동의 집합으로 (개인주의), (2) 사람은 다른 사람의 행동을 이해하며 (이해), (3) 개인의 행동은 이성적 판단 (정당한 이유)에 근거하고 있고 (합리성), 도구적 가정으로서 (4) 행동의 이유는 행동의 예견된 결과에 근거하며 (결과주의), (5) 자신의 행동의 결과에 관심을 가지며 (이기주의), (6) 최선의 결과를 가져오는 대안을 선택 (최적화)한다는 것이다. 앞에서 논의한 실질적 합리성은 Boudon의 공리적 가정과 맥을 같이 하고, 도구적 합리성은 그의 도구적 가정과 맥을 같이 한다.<sup>2)</sup> 합리성 논의는 일반적으로 후자 중심으로 이루어지나 전자도 중요하다.

절차적 합리성은 그 의미가 극단적으로 다르게 사용되고 있다. Simon (1976:129–148)처럼 절차적 합리성을 도구적 합리성의 한 범주로 보려는 견해와, Diesing(1962)처럼 가치의 우선순위를 결정하는 정치적 합리성과 같은 것으로 보려는 견해로 대별된다. 먼저 Simon (1976: 129–148)의 절차적 합리성은 결정자가 당면하는 상황의 불확실성이나 인지상의 한계를 전제로 다양한 절차로 대응할 때 나타나는 합리성을 의미한다.<sup>3)</sup> 즉, 특정 절차를 따르면

---

적 합리성을 의미하고, 전자는 주어진 목표의 달성 보다 선택된 행동이 자신의 가치에 적합한가에 초점이 주어지고 결과가치의 달성은 이차적 중요성을 갖는다. 때에 따라서 가치합리적 행위가 도구적으로 비합리적 결과를 초래할 수도 있다 (Biggart & Baldridge, 2004; 본논문 III절 참조). 이성 (reason)의 관점에서 합리성은 자연적 질서나 순리에 해당한다. 이렇게 되면 인간 보다는 신의 영역에 근접한 정의가 되고, 인간의 행동도 상국의 논리보다 상생의 논리에 따른 행동을 하게 된다 (우명, 2003, 2005). 그러나 본 논문에서는 합리성을 이성의 관점 중에서 가치의 우선순위 결정과 수단 선택과 관련된 합리성으로 한정하여 다루려고 한다.

- 2) 합리성이 목적론적이고 목적달성과 관련된다는 것은 부정할 수 없다. 그렇다고 도구적인 것만이 합리적인 것은 아니다. 정책문제는 목적이나 선호가 고정적이라기보다 변하는 것이고 (March, 1978) 따라서 이를 반영하는 광의의 합리성을 논할 수 있어야 한다 (최종원, 1995; 이미홍, 2005). Diesing (1962)의 정치적, 사회적 합리성이 이 범주에 속한다. 도구적 합리성만으로는 목적이나 선호의 변화에 대한 것을 논할 수 없으나 공리적 합리성 (Boudon, 2003)의 경우는 이것을 논할 수 있다. 예를 들면 개인의 선호가 변화할 때 이것의 집합적 결과가 집단의 선호이고, 이 과정과 관련된 합리성을 논의할 수 있다 (Diesing, 1962; 김향규, 1995).
- 3) 형식 합리성 (formal rationality)이나 관료적 합리성도 절차적 합리성의 다른 표현이다. 이것은 조직의 기능적 합리성 중 관료제 양식이나 법적 공식적 합리성을 강조한 것이다. 결정과 관련하여 다양한 교시물에 의한 인지상의 고안도 이 범주에 속한다. 예를 들면 인공지능에 의한 다양한 설계도 이 범주에 속한다.

목표를 최적화할 수는 없지만 만족스럽거나 적절한 결과를 얻을 수 있다는 것이다.

그런가 하면 Diesing (1962)은 가치를 취합하는 절차나 기제의 정치적 합리성을 논한다. 예를 들면 특정의 공적 결정과정이 대안적 방법 보다 더 절차적 합리성을 보장하는지에 관심이 있다. Simon(1976)이 말한 절차적 합리성은 도구적 측면을 강조한 것이라면 후자는 목적의 결정도 포함하는 것이다. 따라서 양자를 평가하는 기준도 달라진다. 전자는 주로 사후적 결과가치의 달성(능률성, 효율성, 분배의 공정성)을 강조하고, 후자는 가치의 우선순위 결정에 적절한 행동을 하였는가에 초점이 주어진다. 즉, 진정한 의미의 선호가 반영되어 특정 단위의 목표가 설정되었는가의 문제이다. 따라서 결과에 대한 사회적 합의라고 할 수도 있고, 정통성이나 정당한 절차의 준수여부로 합리성이 평가될 수도 있다 (Suchman, 1995).<sup>4)</sup> 정책결정의 합리성은 도구적인 것뿐만 아니라 실질적인 것도 따져야 한다 (Singer & Wooten, 1976). 따라서 본 논문은 절차적 합리성의 개념을 도구적 의미에서 확장하여 선호의 취합이나 선택과정에도 적용하려고 한다. II절에서 절차적 합리성은 도구적 의미가 부각되고, III절과 IV절에서는 실질적 의미가 더 부각된다.

정책이론에서 합리성은 주로 대안간의 선택을 둘러싼 정보의 조건에 관한 것이었다. 특히 불확실성과 모호성 하에서 합리성의 제약에 관한 것이었다. 불확실성은 결정에 필요한 정보에 비해서 결정자가 가진 정보가 부족한 상태를 말한다 (Galbraith, 1977). 모호성은 정보의 다의적 의미 때문에 결정하기 어려운 상황을 의미한다 (March & Olsen, 1976; Weick, 1979). 때에 따라서는 불완전한 의사전달로 표현되기도 한다. 딜레마는 선택을 전제로 하며 가치간의 상충성이 있고 대안간의 중요성이 비슷하기 때문에 선택이 어려운 상황을 의미한다 (이종범 외, 1994: 27; 윤견수 외, 2000).<sup>5)</sup> 딜레마 상황은 정보가 불충분한 경우는 물론이고 충분한 경우조차도 집단간의 충돌이 첨예화 되었을 때 발생한다.

- 
- 4) 그 의미는 상황에 따라서 정당성 (justification), 적절성 (appropriateness), 공정성 (fairness), 정의, 정통성 (legitimacy), 사회적 합의, 등 다양한 기준이 있을 수 있다.
  - 5) 딜레마를 주어진 맥락에서 선택을 전제로 하며 대안들간의 비교가 불가능하지만 그 중요성이 비슷하기 때문에 선택이 “불가능한 상황”으로 정의할 때 협의의 엄격한 정의가 된다. 그러나 비슷하기 때문에 선택이 “어려운 상황”으로 정의하면 느슨한 정의가 된다 (윤견수 외, 2000: 9-11). 이 논문은 느슨한 정의에 입각하여 논의를 전개하려고 한다. IV절의 단기적 대응은 주로 엄격한 정의에 입각한 것이고, 장기적이고 제도적 대응은 느슨한 정의에 입각한 것이다.

체제는 선택의 어려움의 유형에 따라서 상이한 제도적 대응을 한다. 불확실성과 모호성 상황에서 그것을 감소시킬 수 있다면 결정은 쉽게 이루어진다. 그러나 정보가 충분하지 못하거나 정보가 애매한 상태에서 결정의 압력은 높고, 이해집단이 서로 타협의 여지가 없이 심하게 대립하고 있을 때 이 문제는 딜레마로 치환된다. 예를 들면 모호성은 해소되었으나 가치의 차이 때문에 타협이 어려운 경우가 있는가 하면 (예, 행정수도 건설), 잔존하는 불확실성 때문에 더 이상의 결정이 어렵게 되는 경우가 있다 (예, 남북경협 문제). 이 문제들은 이미 불확실성과 모호성의 문제가 아니고 딜레마로 전환된 것이다. 딜레마 상황에서는 관련 당사자들이 모두 선택한 정책을 수용하느냐의 여부가 중요하다. 여기서 수용은 반드시 선거의 결과나 만장일치의 의미로 한정하려는 것이 아니고 관련 당사자들이 결정을 정당하다고 인정하고 순응하는 것을 말한다.

본 논문의 목적은 정보의 부족 (불확실성과 모호성)이나 가치의 상충성(딜레마)으로 인한 선택의 어려움 속에서 결정체제가 합리성을 확보하기 위하여 대응하는 다양한 제도적 장치들을 익히해 보려는 것이다. 즉 그 절차적 합리성을 확보하기 위하여 노력하는 제도적 장치와 운영방법을 익히하여 보려고 하는 것이다. 특히 딜레마에 대한 대응 중에서 단기적이고 소극적 대응과 장기적이고 제도적 대응에 관련된 기존 논의를 종합하고 앞으로의 방향을 제시하려고 하는 것이 이 논문의 목적이다. 이를 질문형태로 바꾸면 다음과 같다. (1) 정보가 불확실하거나 모호할 때 이를 극복하기 위한 제도적 장치들은 어떠한 것이 있는가? 어떻게 합리성을 증진하기 위하여 노력하는가? 그래도 선택의 어려움이 남을 때 그 문제는 어떻게 처리하는가? (2) 딜레마에 처해 있는 상황에서 의도적으로 합리성을 확보하기 위하여 어떠한 제도적 장치를 마련하여 대응하는가? 즉 절차적 합리성을 확보하기 위한 결정기제와 공론과정의 원칙은 어떠한 것이 있는가?

본논문의 구성을 보면 II절에서는 불확실성의 조건속에서 합리성을 보장하기 위한 절차적 방법을 논하고, III절에서는 모호성의 상황에서 합리성을 보장하기 위한 절차적 방법을, IV절에서는 딜레마에 대응하기 위한 절차적 방법을 논하고, V절에서는 앞으로의 과제를 제시하려고 한다.

## II. 불확실성과 절차적 합리성: 정보탐색활동

불확실성은 한 체제가 동원할 수 있는 정보(양과 질)가 문제를 처리할 때 필요한 정보에 비해 상대적으로 부족한 것을 의미한다. 정책문제가 확실하고 위험

한 상황하에서는 기대효용의 극대화나 최적화가 가능하고 따라서 이를 달성하려고 한다. 즉 주어진 목표를 최적으로 달성하는 것이 중요하지 그에 이르는 절차나 과정이 중요하지 않다. 그러나 결정자는 정보가 부족한 만큼 선택의 어려움에 처한다. 따라서 결정자는 정보 탐색을 통해서 부족한 부분을 보충할 수 있으면 합리적 결정을 할 수 있다. 그러나 이것은 정보의 질과 정보탐색비용간의 교환관계로 표현된다. 결정자의 수용기준에 따라서 탐색활동의 범위는 정해진다. Simon (1977)의 만족기준(satisficing criteria)이 이에 해당하고 조직은 이에 맞는 절차를 마련하여 절차적 합리성을 확보하려고 한다. 정책결정 모형 중에서 만족모형을 중심으로 합리성을 추구하고 있는 절차를 먼저 살펴보겠다.

만족모형에서 결정주체는 인지상의 한계를 인정하고, 만족수준의 선택을 할 수 있도록 하는 절차를 통해 합리성을 추구하려고 한다 (Simon, 1977). Cyert와 March(1963)는 불확실성을 극복하기 위한 다양한 절차적 장치들을 제시하였다. 간소화 모형 (요소분해, 목표-수단의 계층제), 모의실험 (simulation), 조직학습, 불확실성의 회피, 준갈등해결, 표준운영절차의 활용이나 정보처리 과정에서 교시물 (heuristic)의 사용 등이 중요한 절차적 대응이다. 이중에서 예를 들어 준갈등해결 (quasi-resolution of conflict)은 조직 전체로 발생할 수 있는 갈등을 부분으로 국지화하여 해결함으로써 갈등도 줄이고 필요한 정보처리의 양도 줄임으로써 불확실성을 감소시키는 것이다.<sup>6)</sup>

체제나 조직이 당면하는 환경을 복잡하지 않은 것으로 상정하면 위의 대응 방법들로도 만족수준을 충족시킬 수 있다. 그러나 현대 조직이나 체제가 당면하는 환경은 매우 복잡하기 때문에 불확실성이 높다고 할 수 있다. 불확실성이 낮은 상태에서는 기계적 구조로 대응을 하여도 만족수준을 충족할 수 있으나 불확실성이 높은 경우는 유연성이 높은 유기적 구조로 대응하여야 한다 (J. Galbraith, 1977; Gresov, 1997). 조직이나 체제가 당면하는 과업환경이 불확실한 상태에서 만족수준을 충족하려면 조직이 정보통신기술과 학습조직의 기법을 수용하여 유연한 대응을 하여야 한다. 즉 정보통신기술의 발달은 자료가 아닌 것을 자료화하였고, 시-공간을 초월하도록 하였으며, 현장과 중심부를 직접 연결함으로써 중간기능을 축소하였고, 다양한 정보네트워크의 활성화, 임시 과업조직의 운영과 수평적 의사전달 (교차기능팀 운영)을 확충하도록 하였다. 추가하여 조직은 권한부여적 공식화, 혁신과정을 일상화하는 초일상 (meta-routine)의 모색 (Adler, et al. 1999), 체계적 사고와 학습을 일상화

6) 만족모형의 다양한 절차적 기법들은 복잡한 문제를 부분화하고 단순화하여 복잡성을 감소시킴으로써 불확실성을 감소시키기도 하지만 동시에 집단간, 장기-단기간, 수단-목표간, 가치간, 이해관계간의 상충성을 국지화함으로써 딜레마 가능성을 낮추고 있다 (이종범, 윤건수, 2000). 그러나 이 방법은 정책상황을 그대로 반영하지 못하고 대응하기 때문에 정책오류를 범할 수도 있다.

하는 것 (Senge, 1994), 지속적 변신 (continuous morphing, Rindova & Kotha, 2001), 정보의 공유와 전자 서비스의 증가, 등 유연한 절차를 도입함으로써 기존의 불확실성을 많이 개선하였다. 그럼에도 불구하고 체제는 역시 결정하기 어려운 불확실성에 직면하곤 한다.

체제는 불확실하더라도 개략적 결정을 할 정도로 정보의 질이 충족되면 결정을 내린다. 그러나 정보가 부족하여 개략적 결정을 할 수 없음에도 불구하고 결정의 압력이 높아지면 이 때 선택의 어려움은 딜레마로 치환될 가능성이 높다. 소영진 (1999: 197–201)이 위천공단의 딜레마 분석에서 제시한 것과 같이 집단간의 경쟁과 상호불신, 정부 또는 결정자에 대한 불신이 높을수록, 자원이 빈곤하면서 이해관계가 클수록, 경쟁집단의 조직화 정도와 전략적 행동의 가능성이 높고, 결정지연에 대한 반발가능성이 클수록 불확실한 문제는 딜레마로 치환될 가능성이 높아진다. 이 때 결정자는 선택을 하던 그렇지 않던 나름대로 자신의 행동을 정당화하거나 합리화하여야 할 필요가 있다. 즉 다양한 대응행동이 있고 이것은 IV절에서 다시 논의할 것이다.

### III. 모호성과 절차적 합리성: 다의적 해석과 의미부여

모호성(ambiguity)이나 불확실성은 다 정보의 불완전한 상태를 지칭하지만 그 의미가 다르다. 후자가 정보 부족을 의미한다면 모호성은 정보 해석상의 차이 때문에 나타나는 불완전함이다. 그 유형으로는 개인들의 선호나 조직목표의 모호성 (March & Olsen, 1976; 전영한, 2004), 인과지식의 모호성,<sup>7)</sup> 행위자 간의 사고틀이나 문화의 차이로 인한 의미해석의 다의성(Weick, 1979)으로 구분하여 볼 수 있을 것이다. 사람들은 행동하기 전 까지 자신의 선호를 모르고 있다가 행동 후에 사후적 해석으로 자신의 선호를 아는 경우도 많다 (Weick, 1979). 때에 따라서는 여러 가지 선호나 가치가 충돌하고, 선호가 고정되어 있지 않고 지속적으로 변화하는 구성적 성격을 갖고 있다면 모호성의 정도는 더 높아진다 (March, 1978; Weick, 1995). 그런가 하면 지식이나 배경의 차이 때문에 동일한 것을 다르게 해석함으로써 발생하는 모호성이 있다. 즉 상대방의 의도를 잘 읽을 수 없는 경우도 있고, 규칙의 물이해로 인해 상대방 행동에 대

7) 그런가 하면 인과지식 자체가 부정확하거나 예상하지 못한 부작용 등으로 인한 모호성이 있다. 이 문제는 차라리 불확실성의 범주에 가깝다. 그러나 사고틀이 다르기 때문에 동일한 인과관계를 선택적으로 다르게 인식하는 것은 이 범주에 속한다 (Schon, 1979; 김서용, 2004).

한 이해가 부족할 수도 있고, 상대가 의도적으로 모호성을 창출하기 때문에 이해할 수 없는 경우도 있다.

관련 당사자들이 구성적 규칙에 합의하고 이에 따라서 당사자가 상호작용을 하다 보면 자연스럽게 모호성이 줄어든다 (Weick, 1979). 그렇다고 이것이 바로 합의를 이룬다는 것을 의미하지 않는다. 이 과정은 크게 4가지 조건에 따라서 상이한 제도적 대응을 하게 된다. 즉 (1) 당사자간에 가치나 선호의 차이가 있으나 그것의 변화가 가능할 때, (2) 잘못된 인식을 교정하고 결정을 시도할 때, (3) 가치나 선호는 고정적이면서 최소한의 구조 속에서 결정을 시도할 때, 그리고 (4) 가치가 고정적이어서 변화가 어려울 때 등의 조건에 따라서 각각의 절차적 대응방법은 다르다.

첫째, 가치나 사고틀의 차이가 있어도 이것이 가변적일 때 이것은 해결가능한 문제에 속한다 (March & Simon, 1958). 예를 들면, 노동과 복지문제에 대하여 상이한 부처가 모여서 정책을 결정할 때 각 부처는 상이한 해석틀을 가지고 자기 것을 주장한다 (Schon, 1979; Edelman, 1977). 즉 재정경제부는 성장위주의 시각에서 문제를 보기 때문에 시장적 의미의 복지를 주장하고, 노동부는 생산복지, 즉 기술과 훈련을 통하여 능력을 보충하여 주고 나아가서 생산에 참여함으로써 자신의 복지를 증진시키는 것을 주장하고, 보건복지부는 노동에 상관없이 노동자의 후생과 복지를 증진시키는 것과 관련된 정책개발에 초점을 맞추어 복지배분과 전달체계에 더 관심을 표명할 것이다. 이러한 차이는 동일한 복지 문제를 상이한 해석틀과 은유로 접근하기 때문에 나타난 것이다. 이를 해결하기 위하여 위원회를 구성하여 상호조정을 시도할 수도 있고, 계층체적 방법으로 해결을 시도할 수도 있다. 후자의 예로서 재정경제부가 되었던 또는 국무총리실이나 청와대가 되었던 상위차원에서 정책방향을 정하고 그에 따라 재해석하면 된다. 예를 들면 국가가 “시장복지”로 그 기본입장을 정리하면 각 부처는 이에 따라서 하위 은유들을 적응시켜야 한다. 즉 복지와 노동자 교육훈련에 관한 기능과 예산은 축소될 수밖에 없고, 시장의 자율성에 노동복지의 문제를 맡기게 된다는 것이다.

둘째, 이해당사자가 현실을 잘못 해석하여 모호성이 발생하는 경우도 있다. 미국의 법정에 대한 해석의 차이가 그 예가 될 수 있다. Lee(1991: 342-365)에 의하면 하나는 법정을 변호사, 검사, 판사로 구성된 “법조인 모임”으로 은유할 수도 있고, 다른 하나는 이것을 “사교모임”으로 은유할 수도 있다는 것이다. 그 은유 형태에 따라서 법정에서 3자간의 행동에 대한 예측과 설명도 달라지고, 제도의 개선 방향도 달라진다. Lee(1991)의 분석에 의하면 최근 미국의 법정은 법조인 모임 보다는 사교모임에 더 가깝다는 것이다.<sup>8)</sup> 이

8) 초기 법정의 은유는 원래의 뜻대로 변호사는 피고의 이익을, 검사는 국가의 이익을,

와 같이 상이한 현실 인식 중에서 더 정확한 인식을 가려 낼 수 있고, 논증과정이나 이야기 과정을 통해서 상대방이 특정 의견을 타당한 것으로 수용할 수 있으면 (Hummel, 1991) 정책문제는 모호성이 줄어들고 목표에 적합한 수단을 찾는 도구적 합리성의 문제로 치환된다. 해석학이 제시하는 해석학적 순환을 할 수 있는 장치를 두는 것도 중요한 제도적 대응이 될 것이다. 즉 이야기와 대화나 상호작용을 제도화하여 상대방의 입장을 이해할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 행정절차법에서 제시하는 청문절차나 의견개진 절차도 이러한 상대방의 현실적 및 이론적 맥락을 이해할 수 있도록 하는 제도이고 이것이 형식적이 아닌 실질적으로 운영되도록 할 수 있다면 해석상의 불일치는 감소할 것이다.

체제나 조직이 함정에 빠지는 행동 (entrainment)은 정책실패의 가능성을 내포한다. 이것은 조직이 하나의 해석에만 집착하는 것을 의미한다. 가능한 대안적 해석을 배제함으로써 해석이 왜곡되는 현상을 말한다. 이것은 환경을 잘못 설정하는 중요한 예라고 할 수 있다. Hammond (1998: 47-58)는 이러한 함정의 예로서 기준점의 함정 (anchoring traps), 현상유지, 매몰비용, 확인증거의 함정, 준거틀의 함정 (framing trap), 추정과 예측의 함정 등을 들고 있다. 여기서 벗어날 수 있는 방법은 다양하지만 그 중 중요한 것은 이견표명을 제도화하는 것이다.

셋째, March와 Olsen (1976)의 쓰레기통 모형은 조직화된 무질서 (organized anarchy)라고 표현되곤 한다. 결정과 관련된 조건들, 예를 들면 조직은 참여자의 선호, 인과지식, 결정 기회가 모두 모호(불확실)할 때 조직의 결정은 최소한의 조직화와 무질서로 표현할 수 있다. 즉, 참여자, 문제, 해결책, 기회의 흐름이 독립적으로 존재하다가 우연히 이들이 만나서 결정이 이루어진다는 것이다. 뚜렷한 합리적 이유가 없이 결정된다는 것이다 (March, 1978: 590). 그렇다고 완전한 무작위나 무질서를 의미하기보다 결정, 접근, 관심 구조로 일컬어지는 최소한의 구조가 존재하고 그 틀 속에서 결정이 이루어지는 것이다. 즉 문제와 해결책이 만나는 결정구조, 결정에 필요한 참여자를 초청하는 접근구조, 결정자가 자신의 관심을 쏟는 관심구조 등이 있고, 이것이 조직의 정보와 에너지의 흐름에 영향을 주면서 4가지 독립적 흐름이 만나도록 하여 결정이 이루어진다는 것이다 (March & Olsen, 1976).

예를 들어, 모호성 상황하에서 문제설정(enactment)은 외부 현실 그대로 되기보다는 당사자간의 상호작용의 산물이다. 물론 결정자들이 문제를 있는 그대로 설정할 수도 있으나 샤레이드 게임에서처럼 완전히 다르게 상황을 인식하여

---

그리고 판사는 중립적 이익을 대변하는 법조인 모임 (꼭두각시이론)의 성격이 강해졌을 것이다. 그러나 그 원리가 점차 퇴색되면서 법정이 3자간의 사교적 모임으로 바뀌었을 것이라고 생각된다. 법정에 대한 은유뿐만 아니라 다른 대상도 시대와 문화에 따라서 고정적이기 보다 가변적이다.

설정할 수도 있고, 과장되거나 증폭되어 설정할 수도 있다 (Weick, 1979). 중요한 것은 관련 당사자들이 참여하여 자신의 견해를 표명하는 등의 다중적 상호작용을 통하여 합의에 이를 수 있다면 만족할 수 있다. 그러나 설정과정에 이해당사자들의 관심구조나 결정구조에 따라서 일방의 의견만이 주로 반영되곤 한다는 것이다 (Weick, 1979). 결과적으로 편견의 동원 (mobilization of bias)과 같은 사회의 왜곡이 발생한 것이고 이것은 잠재적 딜레마라고 할 수 있다.

넷째, 모호성은 줄어들었으나 가치나 선호의 타협이 불가능하고 고정적인 경우가 있다. 예를 들면 동일한 부류에 속하는 환경학자나 생태학자들끼리 새만금간척사업을 평가함에 있어서 완전히 상반된 견해를 표명하고 있다는 것이다 (김서용, 2004). 동일한 부류의 학문에 속하는 학자가 동일한 주제에 대해서 상이한 과학적 결과를 말하는 것은 어떻게 정당화하여야 하는가? 기본 가치관으로서 문화의 차이인가? 현재 수도이전 정책에 대한 찬성과 반대도 동일한 양상을 나타내고 있다. 과학적 지식은 객관적인 것으로 간주되지만 정책주장간의 충돌을 보면 동일한 문제에 대해서 다른 가치를 가지는 과학자들이 완전히 상반된 주장을 한다. 즉 과학자가 지식의 객관성에 대한 윤리 보다 자신이 선호하는 환경가치(보존과 개발)에 따라서 사실을 다르게 수집 정리하였다는 것이다. 각 집단은 가치합리성의 기준에 비추어 볼 때 타당하다. 그러나 어느 주장이 되었던 둘 중의 한 주장은 폐기되어야 할 것이다. 이 문제는 실질적 합리성의 견지에서 그 해결책을 모색하여야 할 것이다. 각각의 주장들은 가치합리성의 입장에서 자신의 행동을 정당화하고 있으나 전체 사회의 입장에서 실질적 합리성은 무엇인가를 질문하여야 할 것이다. 이러한 주장의 불일치는 사회가 심각한 갈등을 겪고 있을 때 더 많이 나타난다. 즉 딜레마 상황에서 주로 나타나는 현상들이다. 따라서 이것은 다음 장인 딜레마와 절차적 합리성에서 언급하게 될 것이다.

논의를 요약하면 모호성 상황에서도 한 대안의 선택이 다른 대안의 선택보다 우월하다고 판단할 수 있다면 어려움에 처하지 않고 결정을 한다. 즉 한 대안이 다른 대안보다 비용이익의 관점에서 유리하다고 판단할 수 있거나 결정에 대한 수용가능성이 높을 때, 결정자는 결정을 할 수 있다. 그러나 위 조건을 충족할 정도로 모호성이 줄어들지 않았거나 줄어도 타협의 여지가 없는 경우에 선택의 어려움에 직면한다. 경쟁 집단이 타협의 여지가 없이 첨예하게 대립되어 있을 때 그리고 정부 또는 결정자에 대한 불신이 높을수록, 모호한 상황은 딜레마로 치환될 가능성이 높아진다.

## IV. 딜레마와 절차적 합리성: 공론과정과 가치선택

Lindblom (1959)은 정책결정의 특성으로 단절적 점진주의 (disjointed incrementalism)를 주장하고 있다. 그가 전제하는 상황은 다양한 행위자, 불분명한 선호, 이해당사자간의 타협의 어려움, 가치와 사실의 혼재, 과학적 지식에 의한 해결보다는 사회적 합의가 중요한 상황 등이다. 이 경우는 정보의 불확실성 뿐만 아니라 모호성 및 가치의 충돌로 인한 결정의 어려움이 동시에 내재되어 있다. 다원적 집단의 존재로 이해관계나 가치의 유사성에 의하여 이합집산이 일어나고, 사회적 합의가 이루어지는 결정 유형을 상정할 수 있다. 따라서 상이한 이해집단 간의 다양한 주장과 논의가 있고, 이것이 사회의 통합과정을 거쳐서 결정되어 가는 과정을 말한다. 이 결정모형은 사회가 갖고 있는 경기규칙에 따를 뿐만 아니라 기준정책의 토대(base)를 인정하고 그것으로부터의 점진적 변화(bit decision)를 의미한다. 따라서 현상유지의 성향이 높다. 그러나 가치나 이해관계의 충돌이 급진적이고 그 차이가 클 때 그리고 주장의 강도가 높을 때 이 문제는 점진적이 아닌 근본적 변화를 요구하는 것이기 때문에 딜레마적 요소를 갖게 된다.

선택의 어려움은 모호성과 불확실성이 높은 조건에서 나오는 것은 당연하고 그렇지 않은 확실한 상황에서도 발생한다. 그러나 선택의 어려움이 다 딜레마로 되는 것은 아니다. 딜레마는 주어진 맥락에서 선택을 전제로 하며, 상충성이 있고, 대안이 단절적이고, 중요성이 비슷하기 때문에 선택이 어려운 상황이다 (이종범 외, 1994: 27; 소영진, 1994: 45-75; 1999; 김동환, 1999; 윤견수 외, 2000). 다르게 표현하면 이익집단간에 중요한 가치의 충돌이 있거나 이익의 충돌이 심하기 때문에 어떤 대안을 선택하더라도 당사자중의 일방은 그 결과를 수용하려고 하지 않는다는 것이다. 체제의 이해관계자들이 자신들의 가치 입장에 따라서 행동하려고 하는 성향이 강할 때 그 체제는 딜레마 상태에 들어간다. 딜레마는 결정자의 입장에서 선택을 하여야 하나 뚜렷한 해결책이 없고, 타협점을 찾기 어려운 갈등이며, 있다고 하여도 그것을 수용할 수 없고, 결정을 하였으나 집행하기 어렵고, 집행하여도 변복될 가능성이 높은 피하고 싶은 갈등이다.

이 때 정책의 틀을 바꾸거나 맥락을 변화시킬 수 있다면 딜레마를 해결할 수도 있다. 그러나 의도적으로 맥락을 변화시키기는 어렵고 자연적으로 맥락이 변화되기를 바라는 경우가 대부분이다. 물론 체제의 지도자가 새로운 비전을 제시하여 성공하면 맥락의 변화를 유도할 수도 있다. 또한 수용과정의 정통성이 높아서 상대방의 정책순응을 유도할 수 있을 때 딜레마로부터 벗어날 수 있다.

맥락의 변화를 유도하기 어려운 딜레마 상황에 처한 경우 결정자는 먼저 해결책의 모색보다 그 압력으로부터 벗어나기 위하여 소극적 행동을 한다. 동시에 적극적으로 주어진 제도에 따른 행동도 하고, 필요하면 새로운 제도(예, 특별 위원회)를 마련하여 대응하려는 노력도 한다. 먼저 선택지연 등 소극적 대응을 보고, 다음에 예방을 포함한 적극적 대응으로서 공직결정과정과 관련된 제도적 행동을 검토하겠다(이종범 외, 1994; 윤견수 외, 2000).

### 1. 소극적 대응으로서 회피적 결정

딜레마에 대한 대응행동은 다양하지만 5가지만 소개하려고 한다. (1) 결정의 지연, (2) 책임전가, (3) 순환적 선택 또는 정책의 비일관성, (4) 형식주의, (5) 무마용 자원확대 등의 대응이 그것이다.

첫째, 선택을 하지 않는 대응행동 중에 가장 전형적인 것은 결정지연이다. 이것은 결정을 피하면서 시간을 끄는 것이다. 좋은 결정을 하기도 어렵고, 잘못했을 때 책임을 져야만 한다면 결정자는 자신이 이것을 처리하려고 하지 않는다. 즉 맥락이 바뀔 때 까지 기다렸다가 결정하려고 한다. 그러면서 동시에 상징적으로 하고 있다는 것을 보여주는 여러 가지 행동을 한다(윤견수, 1993). 딜레마 문제가 상황이나 맥락이 바뀌면 해결되는 경우가 많다. 예를 들면 김영삼 정부는 노동법 개정, 특히 노동의 유연성 확보를 위한 입법을 불가능하다고 판단하여 결정을 지연하였다. 그러나 김대중 정부는 이 문제를 쉽게 해결하였다. 그 이유는 IMF 사태로 인하여 한국의 경제적 상황과 맥락이 노동의 유연성을 필요로 하는 것으로 바뀌면서 딜레마를 쉽게 해결할 수 있었다는 것이다. 우리는 결정지연을 도구적 의미에서 합리적이었다고 주장하기도 어렵지만 그렇다고 비합리적이라고 말 할 수도 없다.

둘째, 딜레마는 노력을 하여도 좋은 결정을 기대하기 어렵고, 그렇지만 결정의 책임은 면할 수 없는 그러한 문제이다. 이 때 결정자는 자신의 책임과 권한을 포기하고 회의체, 하급기관, 또는 상급기관으로 결정권을 전가하여 처리하려고 한다(최성모, 소영진, 1993). 이동통신 사업자 선정에 있어서 정보통신부가 경제인 단체에 위임 처리한 것이나 의약분업의 문제를 보건복지부가 시민단체에 위임하여 처리한 것도 이 예에 해당한다.<sup>9)</sup>

9) 딜레마 전가(dilemma toss)는 책임전가의 형태이기는 하지만 경쟁자간에 딜레마를 전략적으로 활용하는 예이다. 경쟁당사자들이 서로 전략적으로 상대방을 딜레마 상황으로 몰아넣음으로써 곤경에 빠지도록 하고 자신은 유리한 입지를 점하려고 하는 것이다(안문석, 2000). 때에 따라서는 그것으로부터 새로운 이득을 추구하는 경우

셋째, 순환적 선택이나 정책의 비일관성도 딜레마 대응의 다른 형태이다 (염재호, 박국흠, 1992). 기존 정책을 유지하다가 강한 반대에 부딪쳐서 그것을 포기하고 반대의 정책을 수행하는 것이 이러한 유형에 속한다. 김영삼 정부 당시 대북 정책이 이러한 양상을 나타냈다 (염재호, 박국흠, 1992). 정부가 한 이익 집단의 압력에 굴복하여 그 대안을 선택하였으나 집행할 수 없는 상태가 되는 경우가 그것이다. 즉 정부가 친노동정책을 꺼다가 기업의 반발로 인하여 그것을 취소하고, 반대로 친기업 정책을 선택하였으나 다시 노동단체의 반발로 이것을 수정하여야 하는 경우가 이에 해당한다.

넷째, 형식주의도 대응행동의 하나이다. 정부가 정통성 획득의 목적으로 이상적 법을 만들었지만 그것을 실행하기 어려운 경우가 발생한다. 이와같이 법이나 정책을 만들어 놓고 그 목적대로 집행하지 않는 것이 형식주의이다. 환경정책 (박통희, 김동환, 1992)이나 산업안전법과 같이 법은 만들어 놓고 그것의 집행을 유보하는 것이 이에 해당한다 (최성모, 1994). 즉 정책집행에 필요한 조직, 인력과 예산을 충분하게 배정하지 않음으로써 실제로 집행을 하지 않는다는 것이다.

다섯째, 무마용으로 자원을 확대하여 딜레마에 대응하는 형태가 있다 (소영진, 1993). 서울시가 재개발 사업을 공영개발에서 합동재개발(재건축)로 전환한 사실은 자원의 확대를 의미하고 그 후부터 서울시 재개발 사업이 활기를 띠고 추진되었다 (이종범, 1994). 즉 동일한 파이를 놓고 지주, 세입자, 건설업자의 3자가 나누워 먹을 때는 그것을 둘러싼 분쟁이 극화되었지만 파이를 크게 한 후에는 그 갈등의 정도가 줄어들었다는 것이다. 주택건설 시장을 공영개발에서 합동재개발로 전환한 것은 시장의 수요를 반영하여 건설사업분야의 파이를 크게 한 사례에 해당한다. 이로 인하여 건설업자, 소유주, 세입자간의 분쟁도 줄어들었고 재개발 사업이 활기를 띠었던 것도 사실이다. 이 경우 누구도 손해를 보는 사람은 없는 것처럼 보이지만 이 정책이 실제의 아파트 값을 올리는 결과를 초래하였기 때문에 주택을 마련하려는 사람들에게 피해를 준 것이다.

지금까지 제시한 방안들은 적극적으로 문제를 해결하였다기보다 주변적 행동을 하거나 비행동(inaction)을 함으로써 결정의 책임을 회피하는 것이었다. 이러한 결정도 그 내부를 보면 맥락의 변화를 기대하면서 사회적 혼란 (불확실성)을 최소화하려는 행동이고, 합리적 행동이다. 결국 문제는 순환적 결정, 지

---

도 있다. 정당 간의 책임공방을 할 때 국가간 국방과 외교분쟁시 이것이 많이 활용 된다.

연, 형식주의 등의 비선택적 대응행동과 사회적 혼란간의 교환관계로 귀결된다. 비선택으로 인한 혼란이 더 크다면 정책의 일관성은 떨어지더라도 선택을 하여야 하고, 그렇지 않다면 맥락이 변할 때 까지 기다리는 것이 합리성을 최대한으로 보장하는 것이다. 즉 상황에 적절한 선택이 절차적 합리성을 보장하는 것이다.<sup>10)</sup>

## 2. 적극적 대응으로서 공적 결정과정

딜레마는 집단간에 타협하기 어려운 가치의 충돌이 있을 때 나타나는 정책 상황이다. 따라서 먼저 집단의 가치입장이 밝혀지고 그것의 정당성 여부가 판단될 수 있는 여건이 조성되어야 하고, 나아가서 이를 근거로 당사자간이 되었던, 제3자가 되었던 또는 이해관계자 전체가 되었던 그들의 선택을 통해서 최종결정을 하고, 이것을 집행하는 제도가 필요하다.

토론과정을 통하여 집단간의 경쟁과 상호불신, 정부 또는 결정자에 대한 불신을 낮추고, 결정과정의 정통성을 높임으로서 저항을 약화시키고 정책순응을 유도할 수 있다면 딜레마는 해소될 수 있다. 즉 딜레마 상황에서 벗어나려면 몇 가지 최소한의 조건이 필요하다. 즉 사회적 통념으로 결정 절차나 제도가 정당하다고 인정되어야 한다는 것이다. 이해당사자들이 경기규칙을 긍정적으로 수용하여야 하고, 그 경기규칙에 따라서 충분히 논의한 후에 결정하여야 한다는 것이다. 그 결정 방법은 다수결일 수도 있고 전문가의 판단일 수도 있다. 이 과정에 당사자들이 자기의 의견을 직접 또는 간접적으로 표명하고 경기규칙에 따라 결정한다면 그 결정은 수용 가능성이 높아진다는 것이다. 이를 위해서 먼저, 판단 및 선택과 관련된 기제들을 논의하려고 한다. 즉 상호조정과 타협, 재판과 준재판, 위원회, 국회의 선택과 국민투표에 이르는 결정기제를 먼저 논의하고,<sup>11)</sup> 이어서 이 모든 기제에는 진지한 논의가 전제가 되어야 하기 때문에 그

10) 안면도 방사능폐기물 처리장 건설정책은 정부가 개략적 결정을 하고 추진단계에서 주민의 반대로 집행을 포기한 결정 번복의 사례이다. 그러나 새만금 간척사업은 환경보존논자들의 심한 반대에도 불구하고 매몰비용 때문에 오히려 사업을 쉽게 포기하지 못하고 여전히 문제가 되는 반대의 사례이다. 식품안전이나 산업안전과 같은 분야는 오히려 법적으로 제도는 만들었으나 그것을 시행하지 않는 형식주의의 사례이다. 사회적 여건 자체가 이것을 시행할 정도로 여유가 없기 때문에 정부도 알면서 인력과 자원을 배치하지 못하고 있는 것이다.

11) 이 방법으로도 해결 안 되는 심각한 딜레마는 내부 분열이나 전쟁으로 나타나기도 한다. 정당이나 사회집단이 내부분쟁으로 갈라지는 것이나, 국가나 민족의 분단이나 미국의 남북전쟁과 같은 내전도 이러한 예이다. 이것은 물리적 힘에 의하여 딜레마를 해결하는 장치이다. 본 논문에서는 전쟁과 같은 극단적 방법은 합리적이라는 용어를 적용하기 어렵고 따라서 제도와 절차에 의한 해결의 범위 내에서 논의를 전개 한다.

전형에 해당하는 공론과정의 원칙을 제시하려고 한다.

### 1) 선택기제

딜레마의 유형 (규모, 강도, 난이도, 복잡성, 정책의 유형)에 따라서 그 대응 절차와 방법은 달라질 수밖에 없다. 또한 그 판단기준도 달라진다. 사회가 부여 한 권위에 따라 행위자가 충실히 행동하는 것이 절차적 합리성을 가장 잘 충족시키는 것이다. 예를 들면 법원이 여론재판을 하여도 안 되고, 국회가 전문적 판단만을 주장하여도 안 된다. 그런가 하면 각종 위원회가 절차를 무시하고 특정 이해관계를 반영하는 독단적 결정을 하여도 안된다. 특정 행동이 주어진 역할에서 일탈한 만큼 사회로부터 정통성을 인정받을 수 없다 (Biggart & Hamilton, 1984; Suchman, 1995). 먼저 딜레마에 대응하는 다양한 선택제도를 소개하면 다음과 같다.

첫째, 상호조정과 타협은 대립된 집단이 자신의 이해관계나 상이한 목표 또는 해석틀에 근거한 대안을 두고 공식 및 비공식 토론을 통하여 합의를 이룩하여 가는 기제를 말한다. III절의 모호성 논의에서 제시하였던 상위기준을 활용할 수도 있고, 상호성 (mutuality)의 원칙에 기초한 양보와 타협에 의할 수도 있다 (Harmon, 1985). 당사자가 직접 합의를 이루어 가는 과정도 있고 대리기관 또는 중립적 전문기관의 중재나 조정에 의하는 경우도 있다 (대체적 분쟁 해결제도 참조). 그런가 하면 정부기관이나 이해관계자, 시민단체가 개별적으로 또는 집단적으로 리더십을 발휘하여 다양한 의견을 수렴하면서 해결을 유도할 수도 있다. 그런가 하면 울산지역에서 있었던 주민배심원제를 통한 비선호시설의 성공적 입지사례도 다른 좋은 예가 될 수 있다 (김도희, 2005).

둘째, 재판 및 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution)에 의한 해결도 딜레마가 발생하였을 때 또는 그것을 예방하기 위한 장치이다. 정책이나 법률에 대한 위헌판단, 또는 선거무효 소송 같은 사건을 공론과정에 맡기거나 다른 방법으로 해결하려고 한다면 극단적 갈등 상황으로 치달을 것이다. 즉 누구도 양보하지 않고 자신이옳다고 주장할 것이고 그 결과는 사회집단간 또는 지역간 분열이 생길 수도 있다. 그러나 이것을 사법적 판단에 맡기면 극단적 딜레마로 될 수 있는 정치-사회적 문제를 법원의 전문지식을 활용하여 국지적으로 해결할 수 있는 예가 된다. 이 경우 절차의 정통성을 높이기 위한 방법으로서 관련당사자의 이익을 대변하도록 하고, 그 후에 판사가 중립적 판단을 하도록 하고 있다. 이에 덧붙여 중요한 사안에 대해서는 중복장치(합의제와 삼

심제도)를 두어서 신뢰성을 확보하고, 그것에 법적 구속력 까지 부여하여 해결하는 것이다. 그러나 적용되는 기본규칙에도 오류가 있을 수 있기 때문에 그것에 이의를 제기할 수 있도록 하는 헌법재판제도까지도 보완적으로 운영하고 있다. 이러한 사법제도 뿐만 아니라 재판에 준하는 많은 대체적 분쟁해결제도도 딜레마를 해결하거나 예방하기 위하여 활용되는 제도이다. 예를 들면 노동위원회가 개별적 재판을 하는 것 중에는 그것이 집단화되어 딜레마로 될 수 있는 문제를 개별화하여 해결하는 것도 많다. (이종범, 윤경수, 2000).

셋째, 위원회도 공공정책의 딜레마를 해결하는 기구이다. 12) 노사정위원회, 행정쇄신위원회, 규제개혁위원회, 인권위원회, 정부혁신지방분권위원회, 균형발전위원회 등 각종 위원회는 딜레마적 갈등을 해결하는 기구들이다. 위원회는 일상적 운영으로도 그 기능을 하지만 비일상적으로 운영할 때도 딜레마를 해소하는 기능을 한다. 특히 비일상적 문제해결을 상징하는 특별위원회를 설치하여 운영할 때 사람들이 느끼는 정통성은 일시적으로 더 증가한다. 그 후의 정통성 유지는 운영의 내용에 달려 있다. 예를 들면 행정쇄신위원회는 대통령 소속의 임시특별위원회로 출발하여 각종 사회집단이 갖고 있는 상충적 이해관계를 조정함으로써 행정규제제도를 개선하였다. 특이한 조직화 방법, 예를 들면 3심제도, 정부기관이지만 민간중심의 운영, 전문지식과 상식의 결합 등등 다양한 제도적 장치와 운영전략을 활용함으로써 이해집단의 저항을 극복하고 개혁에 성공한 조직이다 (이종범, 1999). 이에 비해서 노사정위원회는 노동자집단, 사용자집단과 정부가 노동기본정책에 합의점을 찾아가는 방법으로 운영되어 왔다. 더욱이 각 집단 내의 하위집단끼리의 역학관계도 복잡하고, 그것이 협상과정과 집행과정에 반영되기 때문에 효율적으로 운영되기 어려웠다 (하민철, 윤경수, 2004). 그러면서도 IMF 초기에는 노동의 유연성 확보와 같은 중요한 문제를 많이 해결하였다.

넷째, 국회도 딜레마를 해결하는 중요한 기구이다. 국회는 지역의 대표성을 통하여 국민의 선호를 반영하는 기구이다. 최종결정은 국회의 의견이지만 실제로는 상임위원회 중심으로 운영되고, 그것도 소위원회 중심으로 운영되고 있다. 이 경우 필요한 토론과정을 거치고 다수결의 방식에 의하여 결정을 한다. 즉 회의 성립과 의결에 필요한 정족수의 문제, 회의진행의 규칙, 청문회를 비롯한 이

12) 위원회는 실질적으로 문제를 해결하기 위하여 만들어지는 것이 정상이지만 상징적으로 활용되는 경우도 많다. 어느 것이 되었던 공통적인 것은 사람의 마음속에 위원회의 특성에 해당하는 “합의에 의한 결정은 타당하다”라는 사회적 통념이 자리하고 있다는 것이다. 그러나 그 기능은 위원회를 활용하는 목적에 달려 있다.

해집단의 의견, 전문위원의 검토보고서를 통한 중립적 의견을 반영하는 절차들이 보장되어 있다.

마지막으로 국민의 직접투표에 의한 결정은 딜레마에 대한 대응장치로서 최종적으로 호소하는 제도이다. 투표는 개인들의 선호를 집단의 선호로 치환하는 제도이다. 이 경우 전제조건은 투표자가 선택에 필요한 정보를 충분히 가지고 있고, 선호가 그대로 반영될 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위한 필요조건으로서 공적 논의가 활발하게 이루어져야 한다. 딜레마와 관련된 결정을 하고 그 결정이 초래할 저항을 방지하고 집행력을 가지려면 정통성을 갖고 있어야 하고 그에 따른 강제력이 있어야 한다. 즉 투표가 행사되어야 할 때 정당하게 행사되어야 하고, 강제력을 가지고 집행되어야 한다.

공적결정의 기제에 따라서 그 내부 운영방법이 다를 것은 명백하다. 그러나 위원회, 국회, 선거 관련 기제들 모두 공론과정을 거쳐서 결정되어야 하는 것들이다. 딜레마는 상충적인 두개의 대안간의 선택을 요구하는 상황이어서 어느 집단도 양보를 하지 않으려고 하는 정책의 문제이다. 그렇다고 하더라도 정통성이 높은 절차에 따라서 결정이 이루어질수 있다면 그 결정의 수용가능성은 높아진다는 것이다. 공론과정의 원칙은 각 기제들의 실질적 정통성을 높이는 방안들이다. 따라서 공론과정상 필요한 원칙들을 읊미해 볼 필요가 있다.

## 2) 공론과정의 원칙

원칙1: “회의체는 참여자가 동등한 권한을 가지고 토론할 수 있는 이상적 담화조건이 충족되어야 한다” .

여기서 회의체는 결정을 담당하는 기구일 수도 있고 공론과정에서 토론을 주로하는 기구일 수도 있다. 먼저 회의체의 구성은 사회로부터 소외된 계층이 목소리를 낼 수 있도록 구성되어야 하고 (Farmer, 1995), 나아가서 회의체가 이상적 담화조건을 충족시킬 때 결정의 편견이 줄어들 수 있다 (문태현, 2005). 물론 회의체가 이 조건을 충족시키기 어렵겠지만 이 조건을 만들려고 노력하는 것은 필요하다. 특히 회의체의 구성의 조건으로서 적절한 규모 (대규모도 아니고 소규모도 아닌)도 매우 중요하다. 그렇게 함으로써 참여자들이 진실되고, 상황중심적 사고로, 자발적 관심을 가지고, 실질적 공헌을 할 수 있도록 하여야 한다는 것이다 (Fox & Milller, 1996: 111~128).

원칙2: “이익갈등과 가치갈등은 분리하여야 한다.”

이익갈등을 가치 갈등으로 치환하는 것을 방지하여야 한다. 경제문제를 정치

적으로 해결할 때 발생하는 낭비를 우리는 많이 보아왔다. 예를 들면 노사간의 분쟁을 정치권이 개입하여 정치논리로 해결하는 경우가 이것이다. 좀 더 중요한 문제로서는 정치논쟁 때 많이 보게 된다. 이익갈등이 가치로 채색되어 편 가르기 형식을 취할 때 그것을 다시 이익갈등으로 치환시키기는 어렵다. 그것에 상징적 의미와 감정적 요소가 추가되면 분쟁의 강도는 더 심하여지고, 고정관념에 입각하여 내-외집단으로 편가르기를 하면 문제의 해결은 점점 더 어려워진다. 대통령 선거 때마다 되풀이되는 지역간 차별이나 색깔논쟁이 이의 전형이다. 반대로 가치갈등을 이익갈등으로 치환시키는 것도 금지되어야 한다. 즉, 가치의 문제는 가치의 문제로 처리하여야 하지 사실의 문제로 처리할 때도 종류는 다르지만 위험이 다르기는 마찬가지이다. 가치의 문제를 일부 집단의 선호에 따라서 판단하거나 전문가가 일방적으로 판단할 때 가치에 관한 사회적 합의를 이루기 어렵다. 국민이 관심이 없거나 원하지 않는 문제를 중요한 문제처럼 만들고 이에 따라 그 문제를 해결하려고 하는 결과를 초래한다. 즉 소비자의 선호가 결여된 도구적 합리성만을 최대화하는 정책을 양산할 수 있다는 것이다.

#### 원칙3: “당사자간의 흥정이나 타협을 일차적으로 추구하여야 한다” .

이익갈등은 물론 가치갈등도 당사자간에 타협을 모색하여 보아야 한다. 특히 두 이해관계자간의 타협점 또는 가치의 초기준을 찾아보고 그것이 있다면 그것에 입각하여 결정하여야 한다. 즉 사회적 합의, 보편적 가치, 역사적 사명, 또는 보다 절실한 가치에 우선권을 두는 것 등 초기준에 근거하여 타협을 모색하여야 한다. 흥정이나 타협을 권장한다고 하여서 담합이나 당자사자간의 이해관계만을 반영한다면 그것은 바람직하지 않다. 예를 들면 예산당국과 국회의원간의 담합의 산물에 해당하는 정치적 선심사업은 자원의 낭비를 초래하기 때문에 바람직한 것은 아니다.

#### 원칙4: “당사자간의 가치입장이 토론과정에서 명백하게 드러나게 하는 장치가 필요하다” .

최종 결정자들이 경쟁집단의 가치 입장을 정확하게 파악할 수 있도록 유도하여야 한다. 즉 이해당사자들이 주장 (논증)과 반박 (반증)등의 토론과정을 통하여 자신이나 상대방의 채색된 가치와 허구적 요소를 드러나게 하는 제도가 필요하다. 그러나 서로 자신의 진실을 주장하도록 허용하지만 하나의 주장만이 존재하는 것처럼 지배적이어서는 안 된다는 것이다 (김동원, 2005). 2004년 국회의원선거 당시에 수행되었던 정당간 TV 토론이 이 유형에 속한다. 그것이 정책토론이 되었던, 이념적 지지와 관련된 편 가르기였던, 사실에 대한 의견 차이였던, 국민들이 현명한 선택을 할 수 있도록 정확하게 알려 주어야 한다는 것이다.

원칙5: “최종결정에 영향을 주는 허용되지 않는 집단행동은 금지하도록 하고, 최종 선택은 잠재적 이해관계자 (국민 포함)의 선호를 반영하도록 하여야 한다” .

문제의 성격에 따라서 이해관계자는 다양한데, 이들의 진정한 의사가 반영되어야 한다. 이해관계자들의 진정한 선호가 반영되지 않는다면 앞의 원칙들은 무의미하다 (김동환, 김현식, 2005). 즉 각 개인이 자신의 자율적 선택이 다른 요인 (강제나 위협 등)에 의하여 방해받아서는 안 되고, 그것이 왜곡되어서도 안 된다. 물론 선택기제에 따라서 상이한 선호표현 방식이 있고, 그에 따라서 개개의 선호가 반영되도록 하여야 한다.

망라적인 것은 아니지만 중요한 공론과정의 원칙을 제시하였다. 즉 대화가 원활하고 진지하게 되어서 진정한 결정이 될 수 있는 기본조건을 제시하였고, 그 과정에 나타날 수 있는 왜곡을 줄이기 위한 장치를 제시하였다. 특히 주장이 극단화될 수 있는 가능성을 줄이는 장치로서 사실의 문제는 사실적 방법으로 해결하고, 가치의 문제는 가치간의 합의로 해결할 수 있도록 유도하고, 결정의 왜곡을 초래할 수 있는 불필요한 집단행동이나 상징적 행동을 억제하는 장치들이 필요하다는 것을 제시하였다.

### 3. 딜레마와 절차적 합리성

지금까지 딜레마에 대한 두 가지 상이한 대응행동을 논의하였다. 딜레마가 발생한 후에 단기적으로 그리고 소극적으로 대응하는 방법들은 딜레마를 근본적으로 해결하지 못한다. 적극적이고 장기적 대응방법들은 주어진 조건하에서 절차적 합리성을 확보하기 위하여 노력하는 대응방안 들이다. 예방적 대응은 필요한 절차를 만들어 딜레마가 발생하지 않도록 하는 것이고, 사후적 대응은 딜레마가 발생한 후에 손실의 보전이나 수정보완과 같은 장치이다. 지금까지 설명한 장기적 대응방안들은 두 가지 기능을 다 가지고 있기 때문에 한 기능만으로 규정하기는 어렵다.

사회에는 다양한 딜레마가 있고 그 유형에 따라 상이한 대응을 하여야 그 해결 가능성이 높아진다. 편의상 복잡성과 해결의 난이도에 따라 3가지 예시적 사례를 가지고 새로운 이론 가능성을 탐색하여 보면 다음과 같다. 사례로서는 (1) 비교적 단순한 사례인 울산시 북구청의 음식물자원화시설 입지선정정책, (2) 더 복잡하고 어려운 방사능핵폐기물 처리장 건설정책, (3) 가장 복잡하고 어려운 문제였던 노무현 대통령 탄핵소추 사건을 들 수 있다.

첫째, 울산시 북구 음식물자원화시설 입지선정정책은 울산시가 주민과의 합

의하에 특별중재기관으로서 주민배심원제도를 도입하여 심한 갈등 (딜레마)을 해결한 사례이다(김도희, 2005). 2001년부터 시작된 입지선정의 갈등은 2004년 12월 주민배심원단의 결정으로 최종 마무리되었다. 먼저 객관적이고 공정하게 43명의 주민배심원단을 구성함으로써 정통성을 부여하였고, 또한 운영상의 객관성과 민주성을 확보함으로써 결정의 신뢰성을 높혔다. 즉 배심원제도가 제시한 상식적 시민의 생활세계를 대변하는 사회적 영향평가가 주민을 설득하는데 중요한 역할을 하였다는 것이다 (김도희, 2005: 281). 또한 토론회에서는 불필요한 공방으로 인하여 갈등이 과격화될 수 있는 가능성을 방지하면서도 자유로운 토론이 보장되도록 하였다는 것이다 (김도희, 2005: 276). 즉 투명하고 신뢰할 만한 공론과정 등의 필요한 조건을 충족함으로써 입지선정에 성공하였다는 것이다.

둘째, 방사능폐기물 처리장의 건설을 둘러싼 부안군의 대응과 경주시의 대응은 극적인 대조를 보인 사례에 해당한다. 후자는 성공하였고 전자는 실패한 사례에 해당한다. 부안군의 실패가 있은 후 2년만인 2005년 정부는 경주로 입지를 지정하는 데 성공하였다. 물론 그 과정에 조건의 변화가 없었던 것은 아니다. 즉 고준위 폐기물은 배제한 것과 같은 사안도 중요한 결정 요인이었다. 보다 중요한 것은 결정과정의 변화라고 할 수 있다. 안면도 사건의 경우는 결정과정의 투명성이 낮았고, 반대집단들이 그 부작용을 극적으로 표현하였을 뿐만 아니라 쟁점을 지나치게 가치화, 상징화하고, 정치화함으로써 문제의 해결을 어렵게 하였다. 극렬한 집단행동까지 가미됨으로써 정상적인 결정을 할 수 없는 상황이 되었다는 것이다. 결과적으로 실패하였다고 할 수 있다. 그러나 경주 지역으로의 시설유치과정은 결정과정이 투명하여 졌고, 정치화 보다는 현실적 판단을 근거로 하여 합의를 도출함으로써 성공한 사례이다. 즉 공론과정의 원칙에 부합한 결정과정을 거쳐서 국가와 지역사회가 동시에 승자가 되는 결과를 가지고 왔다.

셋째, 가장 영향력의 범위가 크고 복잡한 딜레마의 예로서는 2003-2004년에 걸쳐 현안이었던 노무현 대통령 탄핵소추 사건이다. 이것의 특징은 가치와 이해관계가 혼재된 상태에서 찬반양론이 팽팽하게 맞서 있고, 누구도 양보하려고 하지 않았으며, 한편에서 서 있는 사람은 전혀 갈등을 느끼지 않지만 그러나 대한민국 전체로서는 심각한 갈등 상황에 있었다는 것이다. 이러다 보니 많은 정책결정 기체들이 동원될 수밖에 없었다. 언론을 통한 정책 토론, 당사자간의 혼정과 타협도 하고, 이 과정에 다른 기체들이 개입하여 완충을 하거나 의견을 보태고, 또한 결정에 도움을 주려고 노력하였다. 예를 들면, 시민사회단체, 행정

부의 관련부서 (법무부, 인권위원회), 정당, 선거관리위원회, 법원도 개입하였으며, 국회와 헌법재판소까지도 결정과정에 참여하였다. 물론 사안에 따라서 국민 투표까지 갈수도 있었으나 헌법재판소의 판결로 종결되었다.

세 가지의 사례의 개괄적 분석에서 보는 것과 같이 문제의 사안이 복잡할수록 그리고 난이도가 높을수록 대응기제가 더 정교하여져야 하고 결정과정의 정통성이 높아져야 한다는 것을 알 수 있다. 즉 그것이 반대자가 결정을 수용하지 않으면 않된다는 사회적 압력으로 작용할 수 있어야 한다는 것이다. 동시에 하나의 방법이 아닌 다양한 제도를 병렬적으로 활용하여 절차적 합리성을 확보하려고 노력하였다는 것이다. 즉 상황에 맞는 제도적 대응을 할 때 딜레마가 성공적으로 해결될 가능성이 높아진다는 것이다.<sup>13)</sup>

## V. 결론: 요약과 앞으로의 과제

복잡한 정책문제는 사전적으로 기대효용을 극대화하기 어렵고, 사후적으로 그 결과에 대한 효과성이나 능률성 또는 정통성을 평가할 수 있을 뿐이다. 따라서 결정의 최적화가 아닌 만족할만한 수준이나 타당한 기준을 수용하는 절차적 합리성의 시각에서 접근할 수밖에 없다. 또한 선택의 어려운 정도는 같을 지라도 그 원인이 다르면 대응 양상도 달라질 수밖에 없다. 모호성의 경우는 주로 의미해석, 의미부여, 합의와 관련된 제도의 개발에 더 많은 관심을 기울인다. 불확실성으로 인하여 선택이 어려운 정책문제는 부족한 정보를 탐색하고 그것을 지원하는 제도를 만들거나 그러한 방향으로 기존의 제도를 개선하려고 한다. 이러한 노력에도 불구하고 불확실성과 모호성이 줄어들지 않거나 그것은 줄었다고 하여도 당사자간에 불신이 심하여 타협이 안되고 결정의 압력이 높다면 이 문제는 더 이상 불확실성이나 모호성의 문제가 아니고 딜레마 문제로 치환된 것이다. 딜레마의 문제는 서로 상반된 가치입장이 밝혀지도록 유도하고, 공

13) 딜레마 연구로서 중요한 것은 개별사례를 분석하되 동시에 비교가능성을 모색하여 보는 것이다. 예를 들면 앞에서 예시한 것과 같은 “복잡성의 정도나 난이도의 유형과 대응유형이 조화를 이를 때 딜레마의 해소 가능성은 증가한다”는 가설이 가능하다. 즉 상황적합이론의 가능성을 예시하는 것이고 이에 대한 이론 모색을 시도하여야 할 것으로 생각한다. 현재 비교연구의 대상으로 제시할 수 있는 것은 정책의 유형이나 성격에 따른 차이분석. 딜레마의 수준 (지역, 국가, 국가간)에 따른 대응유형 분석, 딜레마 대응행동에 대한 국가 (한국, 일본, 미국, 중국)간 비교연구도 중요한 과제가 될 것이다. 특히 비교연구에서 중요한 것은 동일한 기능을 해결하기 위하여 만들어진 상이한 제도적 규칙을 탐색해 보는 것이다.

적결정을 할 수 있도록 하는 합의절차를 설계를 하는 데 제도개발의 초점이 주어진다. 물론 필요한 경우는 단기적 대응으로 시간을 버는 것도 중요하다.

딜레마 상황에서 결정자는 결정의 자연, 책임전가, 순환적 선택, 형식주의와 무마용 자원의 확대와 같은 소극적 대응을 할 수도 있고, 공론과정과 다양한 결정기제들을 활용하는 적극적 대응방법을 개별적으로 활용할 수도 있다. 그러나 현실에서 체제는 한 방법만을 배타적으로 사용을 하기보다 여러 방법을 종합적으로 활용한다. 예를 들면 딜레마 상황에서 체제는 결정을 자연하면서 상호조정이나 중재도 모색하여 보고, 상징적 활동도 하고 때에 따라서는 특별위원회를 구성하여 적극적으로 문제를 처리하기도 한다. 극단적인 경우는 국민투표를 통하여 문제를 해결할 수도 있다. 따라서 하나의 대응방법을 가지고 그것만으로 절차적 합리성을 충족시키는 정도를 논하는 것은 무의미하고, 종합적으로 대응한 결과가치로서 합리성 여부를 따져야 할 것이다. 그런가 하면 정책 문제 중에는 결과가치보다 민주주의와 같이 정당한 절차 그 자체가 목적인 경우도 있고 이 경우 절차의 정통성이 중요한 판단기준이 된다.

제도는 고정적인 것이 아니라 지속적으로 진화하고 구성되어 나간다. 그것이 사전적으로 약속을 통하여 도입될 수도 있고 사후적으로 약속으로 간주되는 경우도 있다 (Gomez & Jones, 2000). 현존하는 제도에서 문제가 발견되면 그것을 수정하여 절차적 합리성이 더 보장되는 방향으로 수정되곤 한다 (Siggelkow, 2002; Rindova, 2001). 개인이나 사회의 선호는 상호작용을 통해서 구성되기 때문에 고정적이 아니다. 최소한 사회의 지배적 선호는 시기마다 달라질 수 있고 이것을 반영하는 제도적 장치는 필수적이다. 즉 기술적, 경제적 합리성도 중요하지만 더 중요한 것은 변화하는 다양한 선호를 반영할 수 있도록 함으로써 실질적 합리성을 확보하는 것이다. 앞에서 지적한 회의체 구성의 합리화와 운영기제를 정교화하면 할수록 가치나 선호를 반영하는 절차적 합리성은 높아질 것이다.

현재 참여정부에서 계속되고 있는 보수와 혁신의 대결도 딜레마의 요소가 많이 개입되어 있다. 대북정책, 국가보안법폐지, 노사문제, 성장과 배분, 인권문제, 대미관계, 교육정책, 환경문제, 행정수도 이전, 지방분권, 행정개혁, 등등 그 강도는 다르지만 모두 딜레마의 요소를 갖고 있다. 과거에는 그것이 잠재화되어 있었으나 문민정부, 국민의 정부, 참여정부로 오면서 문제가 더 수면위로 떠오른 것이라 할 수 있다. 그러나 우리가 이 문제에 어떻게 대응하는가는 매우 중요하다. 즉 국민적 합의가 결여된 상태에서 밀어붙일 때 그 사회적 비용은 매우 커진다는 것이다. 그런 의미에서 앞에서 제시하였던 여러 기제와 공론과정을 정교하게 설계하여 운영할 때 우리는 당면한 딜레마를 사회적 긴장이 낮은 상태로 잘 해결하여 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 김도희. (2005). 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: '북구 음식물자원화시설' 유치사업의 실증적 분석을 중심으로. <한국정책학회보>, 14(3), 261-284.
- 김동원. (2005). 행정학의 규범이론을 위한 포스트모더니즘의 인식론적 함의. <한국행정학보>, 39(3): 1-20.
- 김동환. (1999). 인과지도를 활용한 정책딜레마 분석: 김대중 대통령의 IMF 대처방안을 중심으로. <한국행정학보>, 33(4): 279-296.
- 김동환, 김현식 (2005) <촛불@ 광장: 사회의 메커니즘>. 서울: 북코리아.
- 김서용. (2004). 비용편익분석에서 인지적, 문화적 판단편향 (judgment bias)에 대한 연구. <행정논총>, 42(2): 55-88.
- 김항규. (1995). 정책결정과정에서의 정치적 합리성의 확보방안에 관한 연구. <한국행정학보>, 29(3): 681-698.
- 문태현. (2005). 정책담론과정에서 권력불균형의 통제방안. <한국정책학회보>, 14(3): 81-101.
- 박통희, 김동환. (1992). 딜레마와 형식주의. <한국행정학보>, 25(4): 45-66.
- 소영진. (1994). 딜레마와 파라독스. 이종범 외. <딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해>. 서울: 나남. 45-75.
- 소영진. (1999). 딜레마 발생의 사회적 조건. <한국행정학보>, 33(1): 185-205.
- 안문석. (2000). 딜레마의 정책적 활용: 딜레마 이론의 관점에서 본 한국의 핵외교 정책의 방향. 윤견수, 소영진, 김동환, 이종범 외. <딜레마와 행정>. 서울: 나남: 115-142.
- 염재호, 박국흠. (1992). 정책의 비일관성과 딜레마: 제5공화국 정책대응을 중심으로. <한국행정학보>, 25(4): 23-44.
- 우명. (2003). <세상너머의 세상>. 서울: 참출판사.
- 우명. (2005). <하늘이 낸 세상구원의 공식>. 서울: 참출판사.
- 윤견수. (1993). 조직의 딜레마에 대한 상징적 반응. <한국행정학보>, 26(4): 1257-1280.
- 윤견수, 소영진, 김동환, 이종범 외. (2000). <딜레마와 행정>. 서울: 나남,
- 이미홍. (2005). 한국수자원정책의 합리성: 댐정책을 중심으로. <한국사회와 행정연구>, 16(1): 253-274.
- 이종범. (1986). <국민과 정부관료제>. 서울: 고려대학교 출판부.
- 이종범. (1995). 딜레마학률과 제도적 대응: 서울시 도시재개발사업을 중심으로. <한국행정논집>, 7(2): 157-173.
- 이종범. (1999). 개혁의 딜레마와 조직의 제도적 대응: 행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략. <정부학연구>, 5(1): 185-227.

- 이종범, 안문석, 염재호, 박통희, 외. (1994). <딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해>. 서울: 나남.
- 이종범, 안문석, 이정준, 윤견수. (1992). 정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성. <한국행정학보>, 25(4): 3-22.
- 이종범, 윤견수. (2000). 정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구: 노동위원회의 분쟁조정제도의 변천을 중심으로. <한국정치학회보>, 34(3): 149-171.
- 전영한. (2004). 공공조직의 목표모호성: 개념, 측정 그리고 타당화. <한국행정학보>, 38(5): 49-65.
- 최성모. (1994). 산업안전보건규제의 도덕성 회복을 위한 제언: 근로자의 안전과 보건 대 기업의 생산성," 이종범 외, <협동사회의 정착과 정부의 역할>, 서울: 집문당: 119-166.
- 최성모. 소영진. (1993). 산업재해 현실과 산업안전보건규제 완화의 문제점. <한국행정학보>, 27(2): 517-537.
- 최종원. (1995). 합리성과 정책연구. <한국정책학회보>, 4(2): 131-160.
- 하민철. 윤견수. (2004). 행위자들의 양면적 상황설정과 딜레마 그리고 제도화: 노사정위원회의 제도화과정을 중심으로. <한국행정학보>, 38(4): 63-84.
- Adler, Paul S., Goldoftas, B., and Levine, D. I. (1999). Flexibility versus Efficiency? A Case Study of Model Changeovers in the Toyota Production System, *Organization Science*, 10(1): 43-68.
- Biggart, Nicole W. and Baldridge, Rick. (2004). System of Exchange. *Academy of Management Review*, 29(1): 28-49.
- Biggart, Nicole W. and Hamilton, Gary G. (1984). The Power of Obedience. *Administrative Science Quarterly*, 29: 540-549.
- Boudon, Raymond. (2003). Beyond Rational Choice Theory. *Annual Review of Sociology*, 29: 1-21.
- Cyert, Richard M. and March, James G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Diesing, Paul. (1962). *Reason in Society*. Urbana: U. of Illinois.
- Edelman, Murray. (1977). *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*. New York: Academic Press.
- Farmer, David J. (1995). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa: University of Alabama Press. (강신택 (역). (1999). *행정학의 언어*. 서울: 박영사).
- Fox, Charles J. and Miller, Hugh T. (1996). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. London: Sage.
- Galbraith, Jay R. (1977). *Organization Design*. Reading: Addison-Wesley.

- Gresov, Christopher and Drazin, Robert. (1997). Equifinality: Functional Equivalence in Organization Design. *Academy of Management Review*, 22(2): 403–428.
- Gomez, P. and Jones, A. C. (2000). Conventions: An Interpretation of Deep Structure in Organizations. *Organization Science*, 11(6): 696–708.
- Hammond, J. S., Keeney, R. L. and Raiffa, H. (1998). The Hidden Traps in Decision Making. *Harvard Business Review*, 47–58.
- Hummel, Ralph P. (1991). Stories Managers Tell: Why They are as Valid as Science. *Public Administration Review*, 51(1): 31–41.
- Lee, Allen S. (1991). Integrating Positivist and Interpretive Approaches to Organizational Research. *Organization Science*, 2(4): 342–365.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19: 79–88.
- March, James G. (1978). Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice. *Bell Journal of Economics*, 9: 587–608.
- March, James G. and Simon, Herbert A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- March, James G. and Olsen, Johan P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetforlaget.
- Rindova, Violina P. and Kotha, Suresh. (2001). Continuous Morphing: Competing Through Dynamic Capabilities, Form and Function. *Academy of Management Journal*, 44(6): 1263–1280.
- Schon, Donald. (1979). Generative Metaphor: A Perspective on Problem-setting in Social Policy. in A. Ortony (ed.), *Metaphors and Thought*, 248–283. Cambridge: Cambridge U. Press.
- Senge, Peter, etal. (1994) *The Fifth Discipline Fieldbook*. (박광량, 손태원 (공역) <학습조직의 다섯가지 수련>. 서울. 21세기북스.)
- Siggelkow, Nicolaj. (2002). Evolution Toward Fit. *Administrative Science Quarterly*, 47: 125–159.
- Simon, Herbert A. (1977). *Administrative Behavior* 4th edition. New York Free Press. (이시원 (역). (2005). 관리행동론: 조직의 의사결정연구. 부산: 금정.)
- Simon, Herbert A. (1976). From Substantive Rationality to Procedural Rationality. in S. J. Latsis (ed.), *Method and Appraisal in Economics*, 129–148. Cambridge: Cambridge U. Press.
- Singer, Ethan A. and Wooten, Leland M. (1976). The Triumph and Failure of Albert Speer's Administrative Genius: Implications for Current

- Management Theory and Practice. *Journal of Applied Behavioral Science*, 23(1): 79–103.
- Suchman, Mark C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3): 571–610.
- Townley, Barbara. (2002). The Role of Competing Rationalities in Institutional Change. *Academy of Management Journal*, 45(1): 163–179.
- Weick, Karl E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*, 2nd ed. Reading: Addison-Wesley.
- (배병룡, 김동환 (공역). (1990). 조직화이론. 서울: 윤곡).
- Weick, Karl E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Tousan Oaks: Sage Publications.

## Abstract

# Search for Procedural Rationality under Uncertainty, Ambiguity, and Dilemma

Chong-Bum Lee

Objective of this paper is to identify the way how a system to make an institutional response to the situation of uncertainty, ambiguity, and dilemma in order to achieve procedural rationality. Under uncertainty policy makers tends to adopt an information processing mechanism to handle situational complexity a system faces. Under ambiguity a system improve constitutive rules for multiple actors understand each other through double interactions. As they feel enough information to make decision they stop to search for new information. But when they have not enough information and they feel urgent pressure to make decision, and competing parties distrust each other and other neutral institutions, both situations of uncertainty and ambiguity changed to be a dilemma.

Under dilemma situation regardless of its information condition policy makers react temporarily until situation to become favorable. These reactions are: avoidance of decision, stop and go policy, reaction by formalism, symbolic reaction, enlargement of resource to give opponents. They also seek to resolve it following the institutional mechanisms including public deliberation process. They are mutual adjustment, judicial process including alternative dispute resolution, special committees or work groups, legislative process, and voting. We also suggest five conditions for a system to make genuine public deliberation. The more complex and difficult a dilemma is the more legitimate and complex mechanisms are required in order to get compliance from the opponents.

[Key words: uncertainty, ambiguity, dilemma, institutional mechanism, procedural rationality, public deliberation]