

# 정보화 사회와 정책기획의 과제

노 화 준\*

<目 次>

I. 서 언	설계와 활용의 논리
II. 정책기획의 기본과제	IV. 정보화 사회에 있어서 변화의
III. 정책기획을 위한 제도적 맥락의	본질과 정책기획의 과제

<요 약>

정책기획은 포럼, 경쟁무대, 법정 등과 같은 공공행동을 위한 구조적 베이스(structural base)를 설계하고 활용함으로써 그 결과로서 소망하는 정책계획을 산출해 내는 과정이다. 현실적으로 누구도 파워를 독점하지 않고 있는 상황 즉, 파워가 분점된 상황하의 정책기획과정에는 세 개 차원의 파워(three dimension of power)가 여기에 작용하고 있으며, 이 파워들을 어떻게 조직화하여 활용하느냐 하는데 따라 산출되는 정책계획의 질은 달라지게 된다.

그런데 여기서 어떠한 성격의 파워를 선택하여 활용하느냐 하는 것은 정책기획을 하는 사회의 사회적 성격과 정책결정의 성격에 의해 크게 좌우된다. 이러한 관점에서 볼 때 정보화사회에 있어서의 정책기획의 유효성은 정보화 사회의 본질인 규모의 확대와 복잡성의 증대, 이러한 복잡성의 증대에 따른 정책결정환경의 고도의 불확실성, 그리고 이러한 고도의 불확실성 상황하에서 이루어지는 거대정책결정의 퍼지갬블링(fuzzy gambling)적 성격에 따라 어떻게 불확실성을 효과적으로 다룰 수 있고, 비전을 제시할 수 있으며, 옵션 이노베이션을 이룩할 수 있고, 정책관리의 능력을 높일 수 있는냐 하는데 따라 결정되게 되기 때문에 이를 위하여 정책기획자에게 이용가능한 파워를 여하히 조직화하고 효율적으로 활용하느냐 하는 것이 정보화사회에 있어서 정책기획의 기본과제이다.

## I. 서 언

기획을 일련의 활동을 위한 청사진(blue print)이라고 한다면, 기획은 이러한 계획을 작성하는 과정이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 기획은 보다 나은 수단으

---

\* 서울대학교 행정대학원 교수

로 목표를 달성하기 위하여 장래의 행동에 대한 일단의 결정을 준비하는 과정이라고 정의할 수 있다.

정책기획가는 그가 가지고 있는 파워를 활용함으로써 이 과정에서 장래의 행동에 관한 결정에 영향을 미칠 수 있다. 정책기획가가 원하는 방향으로 영향력을 행사하기 위해서는 제도적 맥락의 실제와 활용과정에서 영향을 미칠 수 있는 파워에 대한 체계적인 이해가 요구된다. 이 글에서는 파워에 대한 총체적 관점이 정책기획가에 의하여 어떻게 유용하게 활용될 수 있는가를 구조화이론(structuration theory)의 관점에서 논의하고, 정보화사회에 있어서 사회적 변화의 특성을 고찰한 다음 이러한 특성을 가진 정보화사회에 있어서 거대정책결정(grand policy making)의 특성을 밝히고 거대정책결정의 능력을 향상시키기 위한 정책기획의 과제를 도출하는데 연구의 목적을 두고 있다.

## II. 정책기획의 기본과제

### 1 제도적 관점에서 본 정책기획

정책기획은 지식을 행동에 연결시켜주는 목적지향적 행위라는 점에서 다른 활동들과는 다르다. 기획은 지식이나 행동 그 자체가 아니라 그들간을 연결시켜주는 매개(linkage)행위이기 때문에 보다 깊고 근본적인 의미에서 미래와 세계에 열려 있는 그러한 사회시스템에만 실시될 수 있다.<sup>1)</sup> 그러한 의미에서 정책기획의 중심과제는 미래에 대한 설계에 국한되지 않고, 언제나 새롭고 그 이전에는 전례가 없었던 그러한 상황에 처해서 유연하게 대처할 수 있고, 긴장을 감내할 수 있으며, 이들 상황에 대응할 전적으로 새로운 한 세트의 활동들을 창안해 낼 수 있는 새로운 제도적 배열을 설계해 내는 일이라고 할 수 있다.

일반적으로 정책기획과정의 특징은 그것이 사회문제이건, 경제문제이건, 또는 도시문제이건 그 문제를 인식하고 제기하며 또 그것을 기획하는 데 관련된 개인이나 집단들이 다양할 뿐 아니라 공공정책과 관련된 행동을 기획할 파워나 권한이 어느 한 개인이나 집단에게만 독점되어 있지 아니하고 여러 개인이나 집단들에게 분주되어 있고 특정인에게 책임지워져 있지 않은 상황에서 제기되고 형성된다는

---

1 John Friedman, Innovator, *Flexible Response and Social Learning: A Problem in the Theory of Meta-Planning*(Internal Paper, London: Center for Environmental Studies, 1976), pp. 5-6.

것이다. 즉 파워가 분점된 상황하에서 대중의 지도자, 기획가 및 정책분석가들이 정책을 기획하게 된다는 것이다.

이와 같이 파워가 분점된 상황하에서 공공지도자, 기획가 및 정책분석가들은 정책이 대한 토론을 위해서는 포럼에 의존하게 되고, 정책결정과 집행을 위해서는 경쟁무대(arena)에 의존하게 되며, 잔여적 분쟁(residual disputes)을 관리하고 시스템의 기본적인 규범을 유지해 나가기 위해서는 법정(courts)에 의지하게 된다. 그러기 때문에 이러한 장치(setting)들을 어떻게 설계하고 활용하는냐 하는 것은 어떻게 공공 이슈들이 제기되고 해결되며, 또 정책기획이 얼마나 유용한 것으로 간주되느냐 하는데 심대한 영향을 미치게 된다. 이러한 의미에서 정책기획은 바탕직한 정책결과들을 얻기 위하여 포럼과 경쟁무대 및 법정등 구조적 베이스(structural base)들을 설계하고 활용하며 그 결과로서 소망하는 정책계획을 산출해 내는 것으로 정의될 수 있다.<sup>2)</sup> 정책기획에 대한 이러한 정의에 비추어 볼 때 정치화 사회에 있어서 정책기획의 과제도 정보화 사회의 특성에 알맞는 정책기획의 장치들을 어떻게 설계하고 활용성을 높여서 소망하는 정책계획을 산출해 낼 수 있는냐 하는 것으로 귀착된다.

## 2. 정책기획을 위한 제도적 맥락의 설계와 활용의 과제

정책기획에 대한 앞에서의 정의에서는 용어에 대한 정의없이 포럼, 경쟁무대 및 법정 등에 대한 용어를 사용하였는데, 정책기획의 제도적 맥락에 대한 이해를 높이기 위해서는 이들 용어들에 대한 개념들을 먼저 분명히 해둘 필요가 있다.

먼저 포럼이란 토의 그룹과 브레인스토밍 세션(brainstorming session), 공식적인 토론회, 공청회, 특별전문위원회(task force), 협의회(Conference), 신문, 텔레비전, 라디오, 대중잡지와 전문학술지 등 의견을 개진하고 집약하는 집합체나 매체를 가리키는데, 이들은 성격상 공청회 등과 같이 어떤 장소에 범위가 한정된 것과 신문, 텔레비전, 라디오 등과 같이 일정한 장소에 범위가 한정되지 않은 것으로 구분된다. 이들 가운데 어떤 것을 정책기획에 활용할 것이냐 하는 것은 정책기획에의 유용성에 대한 정책기획가의 판단과 활용능력에 따라 달라질 것이다.

포럼이 하는 일은 주로 토의, 논쟁, 및 신중한 검토 등을 통하여 말하는 사람과

2) John M. Bryson and Barbara C. Crosby, "Policy Planning and the Design and Use of Forums, Arenas, and Courts," in Barry Bozeman, *Public Management* (San Francisco : Jossey-Bass Publishes, 1993,) p. 324.

청중들을 연결해 줌으로써 의미를 만들어 내고 전달하는 것이다. 포럼은 의미를 창출해 내고 전달하기 위한 접근(access)을 배분하고 재배분하는 역할을 하며, 그렇게 함으로써 상징적 질서(symbolic orders)와 의견교환의 양식을 산출하고 유지하며 변천시키도록 조력하는 기능을 한다.

경쟁무대는 정책결정과 집행과정의 접근을 배분하고 재배분하며, 그렇게 함으로써 정치적 및 경제적 관계들을 유지 또는 변경시키는 것을 도와 주는 기능을 한다.<sup>3)</sup> 예로서는 입법기관들, 행정쇄신위원회, 도시계획위원회, 회사의 이사회, 행정기관과 비영리조직들의 각종 의사결정 메카니즘들, 조직들간의 네트워크, 여러 가지 형태의 시장들(markets)을 들 수 있다. 이들 경쟁무대는 입법기관과 같이 어떤 일정한 장소에 한정되어 설치된 것도 있고, 우편주문시장과 같이 일정한 장소에 한정되지 않은 것들도 있다.

한편 법정은 일반적으로 분쟁을 조정하기 위하여 법이나 규범과 관련된 행위나 의사결정을 판정하거나 평가하기 위하여 사용된다. 법정은 법률(또는 규범, 원칙, 정책, 규칙, 표준, 평가기준, 의사결정 등)조직 및 제재(즉, 어떤 행위는 허용하고 어떤 행위는 허용하지 않은 방법)양식과 관련되어 있다. 법정은 합법성에 대한 접근(access)을 배분하고 재배분하며 그렇게 함으로써 법 또는 어떠한 행동을 처벌하는 양식을 유지하거나 변화시키는 것을 도와 준다.

법정은 공식적인 것과 비공식적인 것으로 구분될 수 있다. 공식적인 법원으로는 대법원, 고등법원, 지방법원, 군사법원 등을 들 수 있고, 비공식적인 법정으로는 “공공여론 법정(court of public opinion)”을 들 수 있다. 이들 공식적인 법정과 비공식적인 공공여론법정 사이에는 여러 가지 형태의 수많은 법정들이 있을 수 있는데, 소청심사위원회, 각종 규제관련 위원회, 전문직업 분야의 면허증을 발급하는 기관 등이 그 대표적인 예들이다. 이들 기관들은 커뮤니케이션(communication)이나 정책결정에 의해서가 아니라 법이나 규범과 관련하여 의사결정이나 행동을 판정하거나 평가함으로써 갈등을 해소하고 사회적 가치와 규범을 유지하는데 역점을 둔다. 법정의 활용은 어떤 특정한 장소에 한정될 수도 있고, 공공여론법정과 같이 장소에 한정되지 않을 수도 있다.

정책기획에 대한 정의가 제도적 맥락(institutional context)으로서 앞에서 논의

3) J. Friend, M. J. Laffin and M. E. Norris, "Competition in Public Policy: The Structure Plan as Arena," *Public Administration*, Vol. 59 (1981), pp. 441-463 ; H. Minsberg, "The Organization as Political Arena," *Journal of Management Studies*, Vol. 22(1985), pp. 133-154.

한 포럼, 경쟁무대 및 법정 등에 대한 설계와 활용을 포함하고 있기 때문에 정책 기획의 핵심적인 과제들도 이들과 관련되어 있다. 즉, 정책기획의 첫째 과제는 논의되거나, 논쟁되거나 또는 같은 분석검토가 이루어질 가능성이 있는 의사결정, 이슈, 갈등 또는 선호들(preferences)에 관한 잠정적인 리스트들에 대한 구조적(집합적) 기초를 마련하며, 이들 리스트들을 앞으로 논의될 실제적인 의사결정, 이슈, 갈등 및 정책선호들에 관한 리스트와 더 이상 논의되지 않을 것들에 대한 리스트로 전환시키는 것을 조정한다. 이러한 과제가 바로 포럼의 설계와 활용의 과제이다 둘째 과제는 한 세트의 잠재적인 정책, 계획, 프로그램, 의사결정, 예산 및 집행활동 등에 관한 리스트와 그렇지 않은 리스트로 전환시키는 과제이다. 이러한 과제가 경쟁무대의 설계와 활용의 과제이다. 셋째 과제는 제기될 가능성이 있고 또 제기되면 해결되어야 할 잔여적 갈등(residual conflicts)에 관한 잠재적 리스트를 작성하고, 이들 리스트를 실제 갈등이 표면화되고 그 행동이 도의적으로 제재될 리스트와 그렇지 않은 갈등 및 행동의 리스트로 전환시키는 과제이다. 이러한 과제가 법정의 설계와 활용의 과제이다.

### III. 정책기획을 위한 제도적 맥락의 설계와 활용의 논리

공공지도자, 정책기획가 또는 정책분석가들은 정책기획의 기본과제들을 해결하는 과정에서 여기에 영향을 미침으로써 정책기획에 영향을 미치게 된다. 정책기획가가 정책기획에 영향을 미치는 메카니즘을 이해하고 이를 활용할 수 있기 위해서는 공공행위를 위한 구조적 기초와 파워의 차원들(dimensions of power)에 대해서 이해하고, 이들을 정책기획을 위한 제도적 맥락을 설계하는 데 활용하고 응용할 수 있어야 한다.

#### 1. 공공행위의 구조적 기초

후래 기능주의자들이 보는 구조는 사회적 관계나 사회적 현상의 유형화(patterning)이었다. 그러나 구조는 어떤 상황에 따른 관행(practice)을 재생산해내는 것만을 포함하는 어떤 한 시공간(time-space)상에서의 사회적 관계의 유형화를 의미할 뿐 아니라, 그러한 재생(reproduction)에 내포되어 있는 반복순환적인 구조화·양식(modes of structuring)에 관한 실질적인 질서를 포함한다. 다시 말하면, 구조란 수용가능한 전환메트릭스(matrix of admissible transformation)가 아니라 그러한 메트릭스를 지배하는 전환규칙(rules of transformation)과 자원을

의다 한다.”<sup>4)</sup> 그러므로 구조는 사회시스템의 성질(properties)로서 조직화되고 주체의 부재(the absence of the subject)로서 특정지워지는 규칙, 자원 및 전환관계들(transformation relations)을 지칭하는 것이다.

조직내 및 조직간에 있어서 행위들은 일차적으로 포럼, 경쟁무대 및 법정들의 설계와 활용 등을 통하여 규칙, 자원 및 전환관계(또는 후술하는 파위의 차원), 즉 구조와 연결되어 있다. 이들 포럼, 경쟁무대 및 법정들은 사람들이 파위를 분점하고 있는 상황하에서 의사소통, 의사결정 및 재판 등을 위하여 사용하는 기본적인 사회적인 무대장치들(social settings)이다. 이러한 사회적 무대에서 사람들은 토론·용 논문, 정책발언(policy statements), 또는 행동계획 등과 같은 수단적 효과를 산출해 내기 위하여 상호 영향을 주고 받으면서 사회구조에 의존하게 되고, 동시에 조직내 및 조직간의 사회적 관계 또는 구조를 재생산해 내게 된다. 여기서 재생산(reproduction)이란, 그것(재생산된 사회적 관계)이 없이는 바람직한 결과들을 산출해 낼 수 없는 그러한 사회적 관계를 계속해서 강화하거나, 변경시키거나 또는 약화시키는 것을 의미한다.<sup>5)</sup> 다시 말하면, 행위자들은 행위를 창출해 내기 위하여 규칙, 자원 및 사회적 관계를 포함한 전환관계에 의지하게 되고, 그것은 그 결과로서 다시 앞에서의 행위들을 가능하게 허용했던 구조들(규칙, 자원 및 전환관계들)을 재창출하게 된다.

## 2. 공공행위와 파위의 차원

공공정책과 관련된 기본적인 세 가지 행위는 커뮤니케이션, 정책의 채택 및 집행과 관련된 의사결정, 그리고 잔여적 갈등관리와 시스템 내에 내재되어 있는 규범의 강제적 시행을 위한 재판 등이라고 하는 것은 이미 앞에서 논의한 바와 같다. 이들 세 가지의 행위들은 각각 세 가지 다른 차원의 파위(three dimensions of power)에 의하여 형성되고 바이어스(bias)되게 된다.<sup>6)</sup>

이들 가운데 제1차원의 파위는 재산, 지위, 지식, 기술 등에 기초를 둔 파위로서

4) Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*(Cambridge: Polity Press, 1984), pp. 16-17; Anthony Giddens/윤병철·박영래 역, *사회이론의 주요쟁점*(서울: 문예출판사, 1991), pp. 98-103.

5) J. Forester, *Planning in the Face of Power*(Berkeley; University of California Press, 1989), p. 71.

6) S. Lukes, *Power: A Radical View* (New York: MacMillan, 1974); S. R. Clegg, *Frameworks of Power*(Newbury Parks, Calif: Sage, 1989); Bryston and Crosby, *op. cit.*, pp. 325-326.

파워베이스(power base)들간에 대체가 가능하고, 또한 이슈에 따라 승자와 패자가 달라지는 경향을 띠도록 하는 파워이다.<sup>7)</sup> 여기서 말하는 일차원적 파워란 “만일 A의 영향력이 없었더라면 B가 하지 않았을 어떤 행동을 A의 영향력 때문에 하게 되는 경우 A는 B에 대하여 파워를 가졌다”라고 하는 의미의 파워를 말한다.<sup>8)</sup> 이 파워는 가장 직접적으로 포럼, 경쟁무대 및 법정에 영향을 미치는 파워이다.

제2차원의 파워는 의사결정이나 행위에 이르도록 하는데 대한 매니퓰레이션(manipulation)을 통하여 교묘하게 행사되는 파워이다. 이 제2차원적 파워는 “A가 자기에게 비교적 無害한 이슈들만이 공개적으로 고려될 수 있도록 정치과정의 범위를 한정시킬 수 있도록 사회적 및 정치적 가치와 제도적 관행을 만들어 내거나 강화하기 위하여 그의 에너지를 바칠 때 행사된다”고 하는 의미의 파워이다.<sup>9)</sup> 다시 말하면 이는 바이어스(bias)의 동원, 즉 안전한 이슈에만 논의와 의사결정을 한정시키는 과정이라 할 수 있다. 이 파워는 갈등을 억누르고 그것이 정치과정에 진입하는 것을 방지하는 무의사결정(nondecision-making)의 파워이다. 여기서 말하는 무의사결정은 지역사회의 지배적인 가치, 신화, 정치적 기관과 절차 등을 조작(manipulation)함으로써 안전한 이슈에만 실제의사결정의 범위를 한정시키는 관행(practice)을 말한다.<sup>10)</sup> 무의사결정의 상황은 지배적인 가치, 수용할 수 있는 게임의 규칙, 집단간의 파워관계의 존재, 힘의 수단(instrument of force) 등 가운데 어느 하나 또는 여럿이 어떤 조합을 이루어 불평의 씨가 의사결정을 하는 완전한 이슈로 발전하는 것을 효과적으로 차단할 수 있을 때 존재한다고 할 수 있다. 그러므로 무의사결정은 행동하지 않기로 결정하거나, 결정하지 않기로 결정하는 것(deciding not to decide)과 같은 의사결정의 부정적 측면들과는 구별되어야 한다.<sup>11)</sup> 제2차원적 파워는 의사결정문제를 안전한 이슈에 한정시킬 뿐만 아니라 더 적극적으로는 자기에게 유리한 게임의 규칙을 만들어 낼 수 있는 파워인 것이다. 그러므로 제2차원적 파워는 어떤 개인이나 집단들이 정책갈등이 일반 대중들에게

7) Dahl의 연구에 따르면 미국의 경우 공공행위자들의 파워는 정책이슈에 따라 달라지는 것으로 나타났다. Robert Dahl, *Who Governs?* (New Haven, Conn: Yale University Press, 1961).

8) Robert A. Dahl, “The Concept of Power,” *Behavioral Science*, Vol. 2(1957), p. 203.

9) P. Bachrach and M. S. Baratz, “Two Faces of Power,” *American Political Science Review*, Vol. 56(1962), pp. 947-957; P. Bachrach and M. S. Baratz, “Decision and Nondecision: An Analytical Framework,” *American Political Science Review*, Vol. 57(1963), pp. 632-642.

10) *Ibid*, p. 632.

11) *Ibid*, p. 642.

공식되는 것을 의식적으로 또는 무의식적으로 가로막을 수 있는 장벽을 강화할 수 있으나 하는 정도에 따라 그러한 힘을 가진 정도가 달라진다고 할 수 있다. 여러 가지 아이디어, 규칙, 양식(mode), 미디어 및 방법들이 어떤 문제에 대해서는 더 주목을 끌도록 하고 또 어떤 문제에 대해서는 주목을 끌지 못하도록 하는 주된 장벽들이다. 이러한 파워는 겉으로는 나타나지 않으면서 좀 더 근원적으로 포럼, 경쟁구도 및 법정에 영향을 미치는 파워이다.

제3차원의 파워는 사람들의 선호를 형성함으로써 공공연한 갈등 또는 암암리에 존지할 수 있는 갈등 자체가 발생하지 않도록 하는 파워의 행사이다.<sup>12)</sup> 그러므로 이 세번째 차원의 파워는 절실한 필요(felt needs)의 형성 등과 같이 좀 더 교묘하게 행사되는 힘이라 할 수 있다. 절실한 필요는 깊은 사회적, 정치적 및 경제적 구조들에 깊게 뿌리박고 있다. 이러한 구조들이 조직내와 조직들간의 인간관계, 조직, 및 제휴 등이 존재하도록 허용하는 생성력 있는 규칙, 자원 및 전환관계들을 제공해 준다. 한 사회의 깊은 사회구조들은 의식적 또는 무의식적으로 느끼는 절실한 필요들에 뿌리를 두고 있는 잠재적인 한 세트의 이슈, 갈등, 정책선호 및 의사결정 등의 기초를 제공해 준다. 그 다음에는 제2차원의 아이디어, 규칙, 양식, 미디어 및 방법 등이 그들 잠재적인 세트를 제1차원에 나타나는 실제적인 이슈, 갈등, 정책선호, 의사결정 등으로 전환시키는 데 영향을 미치고, 그리고 또한 잠재적인 이슈, 잠복되어 있는 갈등, 불만, 또는 무의사결정 등으로서 제 2차원에 남아 있을 그러한 항목들로 전환시킨다.<sup>13)</sup>

이들 파워에 대한 3차원적 관점은 제 2차원 및 제 3차원의 파워를 이루고 있는 규칙, 자원 및 전환관계들의 중층구조에 깊이 뿌리를 둔 바이어스들이 얼마나 심하게 의사전달, 정책결정, 정책집행 및 재판들을 왜곡시킬 수도 있으며, 그에 따라 어떤 것들은 중요한 것으로 간주되고, 반면에 어떤 것들은 중요하지 않은 것으로 간주되도록 할 수 있는가 하는 것을 나타내 준다. 그리고 행위들은 의식적, 무의식적으로 이러한 바이어스들을 생산해 내고 또한 재생산해 내는 결과를 가져온다.

### 3 정책기획에 있어서 각 차원의 파워의 활용 가능성

정책기획에 있어서 기획가나 공공정책결정자들이 의도하는 방향으로 포럼, 경쟁구도 및 법정 등 제도적 맥락을 설계하고 활용할 수 있기 위해서는 먼저 이들 제

12) S. Lukes, *Power : A Radical View*(London : McMillan, 1974), pp. 24-27.

13) Bryson and Cosby, *op.cit.*, pp. 5-13.



도즈 맥락들이 앞에서 논의한 3차원의 파워들과 각각 어떻게 연결되어 있는가를 이해하는 것이 필수적이다. Bryson과 Crosby는 포럼, 경쟁무대 및 법정과 3차원의 파워들간의 관계에 대한 3중 3차원 파워 모형을 제시하고 있는데, 이 파워에 대한 총체적 접근모형은 정책기획에 있어서 제도적 맥락과 파워들간의 관계를 이해하는 데 있어서 매우 유용한 분석적 기초를 제공해 준다.<sup>14)</sup> 제도적 맥락과 파워간의 관계에 대한 Bryson과 Crosby의 총체적 접근모형은 부분적으로는 Giddens의 구조화이론, 특히 상호작용구조의 이중성(the duality of structure)에 토대를 두고 있다.<sup>15)</sup>

포워에 관한 총체적인 접근모형은 기본적인 세 가지 유형의 공공정책과 관련된 행위, 즉 커뮤니케이션, 의사결정과 집행 및 재판이 어떻게 파워의 3차원들과 연결되어 있고, 이들 각 유형들이 어떻게 순환적으로 되풀이되는 사회적 관행(social practice)의 부분으로서 상호작용하는가 하는 데 대한 이해를 필요로 한다. 여기서 사회적 관행이란 구체적인 상황에서 규칙, 자원 및 전환관계들에 의하여 권한을 부여 받고 또한 영향을 받은 인간행위자들의 상호작용 패턴에 의하여 생성된 정기적인 상호작용(regular dynamics)이라 할 수 있다. 그러므로 사회적 관행은 구조적 성질(structural properties)은 가졌으나 그 자신이 구조는 아닌 상호작용시스템인 것이다.

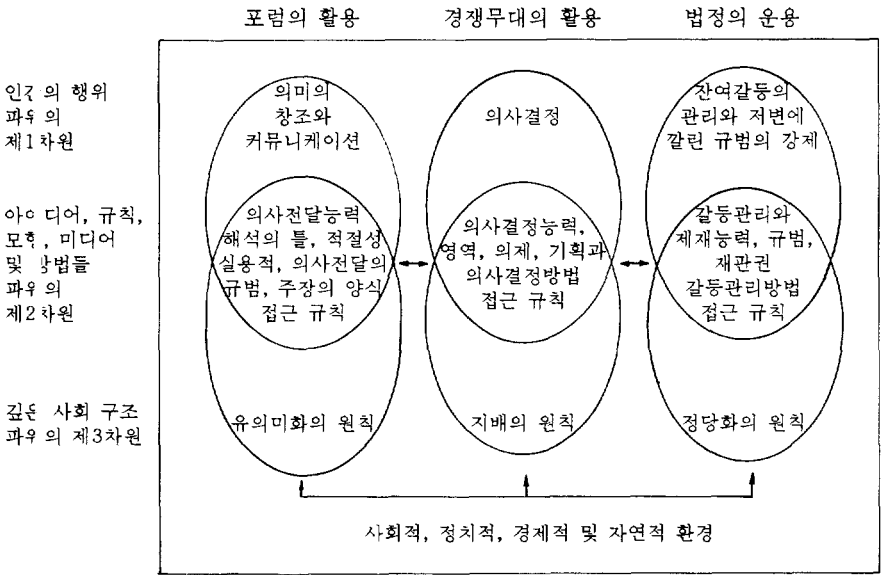
모든 사회적 관행은 커뮤니케이션, 의사결정 및 행위에 대한 제재를 포함하지만 그 정도는 관행에 따라 결정된다. 그러므로 파워에 관한 총체적 개념을 실제상황에 적용하기 위해서는 각 유형의 정책관련 행위들과 원칙적으로 관련되어 있다고 생각되는 그들 사회적 관행들을 식별하고 검토할 필요가 있다. 이들 각 사회적 관행들 가운데 의미를 창조하고 커뮤니케이션 하는데 이르는 관행을 포럼의 설계와 활용이라고 명명하고, 정책과 계획을 채택하고 집행하는 데 이르는 관행을 경쟁무대의 설계와 활용이라고 명명하며, 행위에 대한 규범적인 규제에 이르는 사회적 관행을 법정의 설계와 활용이라고 명명한다고 하는 것은 전술한 바 있는데, 이들 각각의 사회적 관행들과 파워의 3차원들간의 관계는 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 보면 의미의 창조와 커뮤니케이션 활동은 유의미화의 원칙(principle of signification)이라고 하는 깊은 구조에 그 뿌리를 두고 있으며, 파워의 제 2차원인 의사전달능력, 해석의 틀, 적절성, 실용적인 커뮤니케이션 규범, 주장의

14 Ibid, pp. 328-330.

15 Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*(Cambridge : Polity Press, 1984), p. 29.

<표 1> 파워에 대한 총체적 접근과 정책기획



자료) John M. Bryson and Barbara C. Crosby, "Policy Planning and the Design and Use of Forms, Arenas, and Courts," in Barry Bozeman(ed). *Public Management*(San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1993), p. 329.

양식 및 접근규칙(access rule) 등에 의하여 영향을 받는다는 것을 알 수 있다. 또한 정책결정과 계획의 채택 및 집행활동들은 지배의 원칙(principle of domination)이라고 하는 깊은 사회구조에 의하여 지배를 받으며, 의사결정능력, 영역(domain), 의제, 기획과 의사결정방법, 접근규칙 등과 같은 파워의 제2차원적 요인들에 의하여 영향을 받는다는 것을 알 수 있다. 그리고 잔여적 갈등의 관리와 근저에 깔려 있는 규범의 강제활동은 정당화의 원칙(principle of justification)이라고 하는 깊은 사회구조에 의하여 지배를 받으며, 갈등관리와 제재능력, 규범, 재판권, 갈등관리방법, 접근규칙 등과 같은 파워의 제2차원적 요인들에 의하여 영향을 받음을 알 수 있다.

그러므로 정책기획가는 파워의 제2차원적 차원에 초점을 맞추므로써 공공행위(public action)와 그 산출결과에 최대의 영향을 미칠 수 있을 것이다. 즉, 정책기획가는 이론적으로 가능한 아이디어, 규칙(rules), 양식(modes), 미디어 및 방법들 가운데 실제로 가능한 것들(아이디어, 규칙, 양식, 미디어 및 방법들)과 실제로 가능하지 않은 것들로 강화시키거나 약화시키고, 때로는 변경시킴으로써 그 영향력을 극대화할 수 있을 것이다.

파위가 분점되어 있는 현실세계에서 정책기획가들은 행위를 처방하여 이를 다른 행위자들에게 강요할 수는 없는 것이다. 또한 정책기획가는 밑바탕에 깔려 있는 깊은 사회구조(bedrock social structure) 그 자체에 유의미한 변화를 가져오기도 어려울 것이다. 그러나 정책기획가는 공공행위와 깊은 사회구조간을 연결시켜 주는 아이디어, 규칙, 양식 미디어 및 방법들에는 의미심장한 영향을 미칠 수 있다. 이들 아이디어, 규칙, 양식 미디어 및 방법들에 대한 영향은 어떤 것이 논의되고 어떤 의사결정이 이루어지며 통제되어야 하고, 또 어떤 것이 결코 정책화 되지 않고 남아 있어야 하는가 하는 데 중대한 영향을 미칠 수 있게 된다. 왜 어떤 사회적 이슈는 곧바로 정책화되고 어떤 문제는 거론조차 못하게 봉쇄당하는가 하는 무의사결정(non-decision making)도 이러한 정책기획의 차원에서 접근한다면 쉽게 이해될 수 있을 것이다.

끝으로 한 가지 유의하여야 할 점은 이들 포럼, 경쟁부대, 법정 등 제도적 맥락의 설계와 활용은 분석적으로는 분리가능하나 현실적으로는 상호간에 끊임없이 상호작용을 하고 있으므로 정책기획가는 이들 3자간의 연계관계를 올바르게 이해하고 정책기획과정에서 이들을 반영함으로써 정책기획의 효과성을 높이도록 하여야 할 것이다.

#### IV. 정보화 사회에 있어서 변화의 본질과 정책기획의 과제

##### 1. 정보화 사회에 있어서 변화의 본질

정책기획에 있어서 의미의 창조와 커뮤니케이션, 의사결정과 집행, 잔여적 갈등의 관리와 근저에 깔려 있는 규범의 강제 등 파위의 제1차원에 해당되는 인간의 행위들은 파위의 제3차원인 깊은 사회구조, 즉 유의미화의 원칙, 지배의 원칙 및 정강화의 원칙에 깊은 영향을 받게 되기 때문에 정보화 사회에 있어서 정책기획의 과제가 무엇인가를 파악하기 위해서는 먼저 정보화 사회에 있어서의 변화의 본질을 이해하는 것이 선결요건이다.

정보화 사회에서는 사람들이 센서를 이용하여 인공위성에서 지표면을 측정할 수 있고, 정보나 화상을 실시간적으로 전세계에 보내어 모든 일이 일어나는 현장에서 그대로 볼 수도 있게 되며, 자본이나 상품을 시장에 실시간적으로 유통시킬 수도 있다는 것도 정보화 사회가 그 이전의 사회에 비해서 갖는 변화라고 할 수 있다.

그러나 정보화 사회로 진전되어감에 따라 깊은 사회구조 자체까지 변화시키는

특징적인 중요한 변화현상으로는 네 가지를 들 수 있다.<sup>16)</sup>

첫째는 규모의 확대이다. 어떤 사물의 규모가 확대되면 단순히 그것이 선형적으로 연장되는 것이 아니라 형태까지도 변화하게 된다. 사업체가 늘어나면 사업체의 조직도 재편해야 하는데 이는 규모가 확장될 때마다 그 형태도 변화하기 때문이다. 이천대 학생수가 일천 명인 대학교의 학생수가 3만 명으로 늘었다고 한다면 그 대학교의 형태도 크게 변화하게 되고 그 내적인 구성요소들간의 상호작용도 크게 달라지게 될 것이기 때문에 이에 따라 그 성격도 달라지게 될 것이다.

둘째 위에서 말한 형태의 변화로 단순한 형태를 가진 사물에서 더 복잡하고 상호의존적인 형태를 가진 것으로 전환된다는 것이다. 정보통신혁명이 가져오는 사회구조적인 심층적 변화를 간과한다면 사회변동에 대한 정책적 대응이라는 측면에서 심각한 문제들을 야기할 수 있다. 정보통신의 발전으로 국가간의 경계를 넘어서는 초국가적인 네트워크가 인간활동의 거의 모든 영역으로 확산되어 가고 있으며, 전세계 구성요소들간의 상호의존적인 관계가 심화됨으로써 세계는 바야흐로 상호의존적인 유대로서 단일사회체제로 전환되어가는 징후까지 나타내고 있다.

정보통신기술의 발전은 한편으로 세계공동체를 구성하는 국가나 사회들 간의 상호작용, 상호연관성, 상호의존성을 심화시킬 뿐 아니라 또 다른 한편으로 시간-공간을 응축으로 세계가 축소화되고 세계시민들이 세상의 종합적 모습을 시간과 공간을 초월하여 동시간에 세계시민들이 경험하게 되는 결과를 초래하고 있다.

셋째 정보화 사회에서는 또한 디지털세대와 비디지털 세대간의 정보원에 대한 접근 기회에 차이를 가져옴으로써 정보보유와 활용에 있어서 격차를 가져온다. 디지털세대는 컴퓨터 네트워크를 통하여 세계 곳곳의 데이터 베이스(data base)에 접근이 용이하므로 정보스토크의 증가를 가져올 뿐 아니라 포럼이나 의사결정과정에 있어서 의사의 개진과 선호의 형성에 있어서도 주도적인 역할을 할 수 있게 된다.

넷째 정보통신기술의 발전은 지금과 같은 전환기의 사회에서는 정보격차와 세대간의 단절을 가져오기도 한다. 미국 MIT대학의 폰드 교수에 의하면 현재 미국에는 1300만 가구에 개인용 컴퓨터(PC)가 보급되었는데, 가정에 보급된 대부분의 PC가 청소년층에서 활용될 뿐 부모들에게는 기껏해야 타자기 이상으로 활용되지 못하고 있다는 것이다. 이에 따라 '디지털 세대'와 '비디지털 세대'간의 의식차이가 심화되어가고 있으며, 이것이 세대간의 갈등과 파워구조의 재편을 가져오기도 한다는 것이다. 위에서 든 예는 정보화사회가 가져올 사회구조와 의식구조 변혁의

16) 다니엘 벨, "미래는 지적 기술경쟁시대," 제3의 기술혁명(서울: 한국통신출판부, 1991), pp. 67-69.

극히 일부 예에 불과하다.

정보통신혁명에 따른 사회구조와 의식구조의 변혁은 고객으로서 국민들이 의미를 두고 있거나 창조하고 이것을 커뮤니케이션으로 전환하는 방법에 영향을 미치며 개인이나 조직들이 의미를 부여하고 있는 것들이 사회적 이슈로 발전하고 문제화되며 나아가서는 이들이 사조직이나 공공조직에서 방침이나 정책으로 채택되도록 경쟁하는 방법과 양태에도 영향을 미치고, 더 나아가서는 이들 방침이나 정책을 채택하고 집행하는 과정에서 발생할지도 모르는 갈등이나 사회적 규범에 대한 일탈행위를 관리하고 바로 잡는 방법이나 규칙에까지도 영향을 미침으로써 행 정 수요와 공급의 측면에서 내용과 구조면에서의 질적 변화를 수반하게 될 것이다.

## 2. 정보화 사회에 있어서 정책기획의 주요과제

정보화 사회로의 진전은 앞에서 살펴 본 바와 같이 사회의 심층구조와 의식구조의 대변혁을 수반하기 때문에 이들 사회적 심층구조에 깊게 뿌리박고 있는 국민들의 의미창조활동과 커뮤니케이션 양태에까지도 영향을 미치게 된다. 정책기획자들이 수행해야 할 임무중의 하나는 국민들이 의미를 두고 이를 커뮤니케이션 하려는 활동들을 조장하고 여기서 나타난 이슈들을 정책결정시스템에 투입하는 일이다. 정보화 사회에서 정책기획자가 국민들이 의미를 부여하고 있는 바가 무엇인가를 커뮤니케이션할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하고 활용하여야 한다는 역할과 기능은 정보화사회 이전의 사회에서의 역할 및 기능과 다를 바 없을 것이다. 그러나 정보화 사회에서는 사회시스템의 구성요소들간의 의존성이 심화되고, 그 이전에는 국가시스템 밖의 환경으로 간주하였던 국외요인들도 개방화로 인하여 국민들의 의미창조 활동과 커뮤니케이션 양태에 영향을 미칠 것이기 때문에 이러한 세계화, 개방화, 그리고 증대된 상호의존성과 불확실성에 걸맞는 새로운 양태의 포럼을 설계하고 활용하여야 하는 새로운 과제를 추가적으로 해결하여야 하는 것이다.

정보화 사회의 진전에 따른 심층적인 사회구조의 변화는 또한 사회 계 세력들 간의 경쟁을 지배하는 지배의 원칙에도 영향을 미친다. 정치무대에서의 경쟁도 경제시장에서의 경쟁과 마찬가지로 정보화의 진전에 따른 사회구조의 대변혁에 따라 그 경쟁방식이 달라지게 되며 이러한 사회의 심층구조에 깊이 뿌리박고 있는 정치 무대, 특히 사회적 이슈를 정책화하는 의사결정도 영향을 받게 된다. 정보화 사회로의 급속한 이행에 따라 국민들의 의식구조상에 일대 변혁이 일어날 뿐 아니라

정보를 더 많이 가진 집단과 그렇지 않은 집단, 정보에 대한 접근(access)이 용이한 집단과 그렇지 않은 집단, 나아가서는 디지털 정보기기를 활용할 수 있는 집단과 그렇지 않은 집단간에 의사결정과정에서의 영향력의 행사를 위한 경쟁방법도 달라지게 될 것이다. 정보화사회에서는 이에 따라 무엇보다도 금전적인 빈부의 격차가 아니라 정보공유와 활용에 대한 빈부의 격차가 심화되어 정보의 형평성 문제가 의사결정과 집행과정에서의 갈등을 심화시킬 소지가 높아지고 있다. 정책기획자가 정책결정과 집행을 위해서 경쟁무대를 설계하고 활용함에 있어서 정보화사회의 이행에 따라 대두되게 될 이러한 현상을 어떻게 이해하고 반영하는냐 하는 것은 중요한 과제의 하나가 아닐 수 없다.

정보화 사회에 있어서는 경쟁무대로서의 의사결정시스템의 정책결정능력 제고가 특히 중요한 이슈로 등장하게 된다. 이는 정보화 사회가 진전됨에 따라 사회상향의 복잡성이 증대되고 요소들간의 상호의존성이 심화되기 때문에 정책결정상황의 불확실성(uncertainty)이 크게 증가하게 되고, 또 요소들간의 상호의존성의 심화에 따라 정책결정결과가 사회시스템 전반에 미치는 파급효과가 엄청나게 증대될 것이기 때문이다. 이는 정책결정의 퍼지게임블링(fuzzy gambling)적 성격이 증대됨을 의미하는 것이기 때문에 정책결정시스템의 정책결정능력을 증진시키는 것이 가장 긴급한 과제중의 하나로 등장함을 의미하는 것이다.

정보화 사회로 이행함에 따라 앞당겨지고 있는 우리 사회의 세계화, 개방화는 사회시스템의 잔여적 분쟁(residual disputes)을 관리하고 사회시스템 내의 기본적인 규범을 유지하는 양태와 방법에도 또한 영향을 미치게 될 것이다. 개방화 시대를 맞이하여 외국의 법률서비스 회사가 우리 사회에 깊숙이 파고들 것이고 우리나라 밖의 조직 및 사람들과의 새로운 형태의 마찰과 갈등도 증대될 것이기 때문이다. 이에 따라 그 동안 지배해 왔던 정당화의 원칙에도 일대 변혁이 불가피하게 될 것이며, 갈등관리능력의 제고, 재판권의 재조정, 새로운 갈등관리 방법의 개발과 활용, 법정외의 접근기회의 확대와 접근의 형평성의 제고, 국제적인 요소들에 의한 국내적인 갈등관리를 위한 분쟁의 해결방법 등을 여하히 발전시켜 나아갈 수 있는냐 하는 것이 중요한 과제이다.

요컨대 정보화 사회에 있어서 정책기획의 기본과제는 정보화에 따라 사회의 심층구조가 변화하게 될 것이기 때문에 의미의 창조와 커뮤니케이션, 의사결정, 잔여갈등의 관리와 규범의 강제활동들이 정보화 사회로의 전환이 심화되기 이전의 사회에 있어서의 그것들과는 근본적으로 달라진다고 보아야 한다는 것이며, 정책기획기는 이러한 환경변화와 사회적 성격변화에 상응하는 기획의 파워 즉, 파워의

제2차원적인 아이디어, 접근규칙, 모형, 미디어 및 방법들을 새롭게 고안하고 혁신함으로써 그 유효성을 높여 나가야 한다는 것이다.

### 3. 정보화 사회에 있어서 정책결정시스템의 과제

#### (1) 고도 불확실성하의 정책결정의 성격

정보화 사회가 진전될수록 정책결정 상황의 복잡성과 상호의존성이 증가되고, 불확실성과 선택결과의 파급효과가 증대된다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 왜냐하면 대부분의 사람들은 정보통신기술의 발달에 따라 불확실성은 감소된다고 보고 있기 때문이다.

불확실성은 정보가 증가함에 따라 감소하는 측면도 있지만, 우연적인 요소에 의해 일어나는 미래사회의 불확실성이나 선택에 의해 야기되는 불확실성은 정보에 의해서도 감소되지 않는다. 오히려 정보사회의 진전에 따라 조직의 규모가 거대해지고 사회의 복잡성이 증대해감에 따라 우연적인 요소의 작용에 의하여 사회 어느 한 부문에 발생하는 우발적인 사태가 사회시스템 전체에 미칠 파급효과는 더 크게 확대될 가능성이 높기 때문에 불확실성은 더욱 증대될 것이라고 보아야 할 것이다. 이러한 불확실성이 불확실성의 본래성이다.<sup>17)</sup>

불확실 상황에서 직면하여 내리는 의사결정은 본질적으로 모험이며 도박(gamble)적인 성격이 강하다. 이러한 점에서 극심한 불확실 상황에서 내리는 정책결정을 도박행위(gambling activities)로 보려는 경향도 있다. 그리고 이 불확실성이 뒤에서 설명한 바와 같이 부분적으로 양적이며 또 부분적으로 질적일 때 그러한 의사결정은 이미 앞에서 언급한 바와 같이 애매모호한 도박, 다시 말하면 퍼지젬블(fuzzy gamble)이라고 말할 수 있다. 여기서 퍼지젬블(fuzzy gamble)이란 도박의 이득함수(Payoff function)가 사전에 알려져 있지 않고 게임의 규칙이 수시로 예측할 수 없는 경우의 도박을 말한다.

대부분의 정책결정은 양적·질적으로 불확실성을 포함하는 불확실성을 다루기 때문에 그 결과를 예측할 수 없고 주관적 확률의 부여가 미망에 불과하며, 가치와 목적의 일관성을 상실하게 되고 무의사결정이나 점증적 의사결정이 불확실성을 극복하기 위한 전략으로서 별로 쓸모가 없을 뿐 아니라, 더 수준 높은 첩보활동(better intelligence)조차도 무지를 드러내는데 불과하다는 것 등을 주요 특징으로 하는 순수한 유형의 극단적 도박에 가까운 의사결정활동이 퍼지젬블링활동(fuzzy

17) Jacques Monod, *Chance and Necessity*(New York : Random House, 1972).

gambling activity)이라 할 수 있다.<sup>18)</sup> 그리고 그 정책결정의 영향이 지대하다는 점에서 운명결정적 선택(critical choice) 또는 운명결정적 의사결정(fateful decision)이라 할 수 있다.

## (2) 정책결정시스템의 주요과제

고도 불확실 상황하에서 운명결정적 선택을 하기 때문에 정책결정시스템의 핵심을 이루고 있는 정책기획시스템은 그 능력을 향상시키고 결과적으로 정책기획의 질적 향상을 가져오기 위한 제2차원의 과제를 증진시키기 위하여 해결하거나 개선시켜 나아가야 할 다음과 같은 주요 과제를 안고 있다. 즉 ① 정책기획은 과학철학이 기초하는 것이 아니라 판단과 행동철학(philosophy of judgement and action)에 기초하므로 정책추론과 정책정당화를 가이드할 행동철학을 발전시켜야 한다.<sup>19)</sup> ② 불확실 상황하에서 정책기획의 기초는 초합리성(ultra rationality)이므로 이러한 능력을 개발해 나아가야 한다. ③ 정책기획의 초점은 전반적인 국가의 지향, 거대 전략, 정책 패러다임 등이므로 거대정책(grand policy)에 초점을 맞출 수 있어야 한다. ④ 정책결정시스템은 현재에 당면한 문제들을 해결하여야 한다는 압력을 극복할 수 있도록 미래지향형 설계(futurable design)에 초점을 맞추어야 한다. ⑤ 미래에 대한 추정에 있어서는 하강곡선, 지나치고 있는 기획 및 돌발상황 등에 중점을 둔 장기적이며 동태적인 추정이 될 수 있도록 하여야 한다. ⑥ 정책기획은 바람직한 것의 성취와 아울러 나쁜 것을 피하는 것을 동시에 추구해 나가야 한다. ⑦ 정책오류를 최소화하기 위해서 오류수정(debugging)방법을 세련화시켜 나가야 한다. ⑧ 정책기획을 위한 분석은 동태적인 환경과의 상호작용이라는 관점에서 이루어져야 한다. ⑨ 고도의 불확실 상황하에서 이루어지는 퍼지 컴퓨팅적 성격의 선택에 지침을 제공하기 위해서 가치분석(value analysis)와 목적탐색(goal search)에 중점을 두어야 한다. ⑩ 고도불확실 상황하에서의 정책기획은 기본적으로 메타정책결정(meta policymaking)에 관심을 집중함으로써 다른 하위 정책들을 가이드해 나아갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

18) Yehezkel Dror, *Policymaking Under Adversity*(New Brunswick, NJ : Transaction, Inc, 1986), pp. 168-169.

19) Yehezkel Dror, "Notes Towards a Philosophy of Policy Reasoning," in Meriam Campanella, (ed.), *Between Rationality and Cognition : Policy-Making Under Conditions of Uncertainty, Complexity, and Turbulance*(Torino, Italy : Albert Meynier, 1988), pp. 117-171.