

批判 企劃 理論과 急進의 企劃

金 信 福*

〈目 次〉	
I. 企劃과 關聯된 思想的 系譜	III. 急進의 企劃
II. 批判的 企劃理論	1. 概念과 特徵
1. 批判理論	2. 急進의 企劃家의 位相
2. 批判 企劃理論	IV. 結 論

〈要 約〉

기획이론은 사회과학 부문의 여러 관련 학문분야로 부터 思想的인 傳統을 繼承하면서 다양한 視角과 接近方法을 발전시키고 있다. 기획이론중에서 歷史的 唯物論과 新民主主義, 프랑크푸르트 학파, 無政府主義 등의 전통을 이어 받은 學問潮流에서는 社會的 動員으로서의 기획을 강조하고 있다. 그 일부를 구성하는 批判理論과 急進主義는 기획의 이론과 실제에 신선한 충격을 가하고 있으며 技術的 道具主義와 지나친 實證主義의 접근에 대해서 批判的 省察을 불가피하게 한다.

기획이론분야의 批判理論家들은 기획과정에 작용하는 정치·경제적 權力關係에 초점을 두고 既存의 理論體系와 전혀 다른 시각에서 접근하려 한다. 즉 자본주의 사회에서 기획은 국가의 介入을 正常化시켜주고 있는 제도적 장치의 하나라고 보고 있으며, 기존의 傳統的인 기획이론들 역시 현재의 정치·경제·사회 체제들을 유지하고 정당화시키는데 기여한다고 보는 것이다.

急進의 企劃을 主唱하는 사람들은 歷史的 唯物論이나 無政府主義에 同意하지는 않지만 엘리트 중심의 一方의인 기획을 반대하면서 집단적이고 급진적인 사회체제의 개혁을 주장한다. 그들은 기획 담당자들이 道具的 合理主義에 安住하는 자세를 탈피하여 사회개혁에 앞장서는 사명감을 가져야 한다고 강조한다. 급진적 기획방식은 시사하는 바가 많기는 하지만 이론과 실제, 當爲와 現實간에 갈등을 해소해야 하는 과제를 안고 있다고 하였다.

行政學은 주변 管理科學分野의 급격한 발달과 함께 計量化 方向으로 상당한 진전을 이룩해 왔으며 연구방법 면에서도 行態主義的 接近方法이 主宗을 이루고 있는 실정이다. 그러한 접근방법은 科學으로서의 행정학을 定立하는데 크게 기여한 것은 사실이지만 사회문제의 해결과 개선이라는 관점에서 볼때 비판의 여지가 큰 것도 부인할 수 없다. 특히 행정학의 지나친 技術定向的 성격은

* 서울大學校 行政大學院 教授

오늘날의 學問潮流에서 보면 심각한 문제를惹起한다고 아니할 수 없으며 따라서 행정학의 既存理論과 방법에 관한 批判的 省察을 통해 행정학의 새로운 境地를 개척해나갈 필요성이 절실하다.¹⁾

행정학 중에서도 사회문제 해결과 한층 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있는 政策分析분야나 企劃분야에서는 더욱 그러하다고 하겠다. 지나치게 技術的인 合理主義로 이론과 기법이 개발되고 있으며 理想的인 社會正義의 次元에서 목표의 妥當性과 성과의 衡平性 등을 체계적으로 고찰하고자 하는 노력은 相對적으로 볼 때 미흡한 것이 사실이다. 최근에 技術的인 道具主義와 實證主義的인 接近에 대한 비판적 이론들이 대두되고 있는 것은 학문의 균형있는 발전을 위해 多幸한 일이다. 이와 관련하여 本稿에서는 기획이론 분야의 思想的인 系譜를 소개하고 그 중에서 비판이론과 急進主義가 제기하고 있는 觀點과 實際的인 含意들을 간추려 살펴보고자 한다.

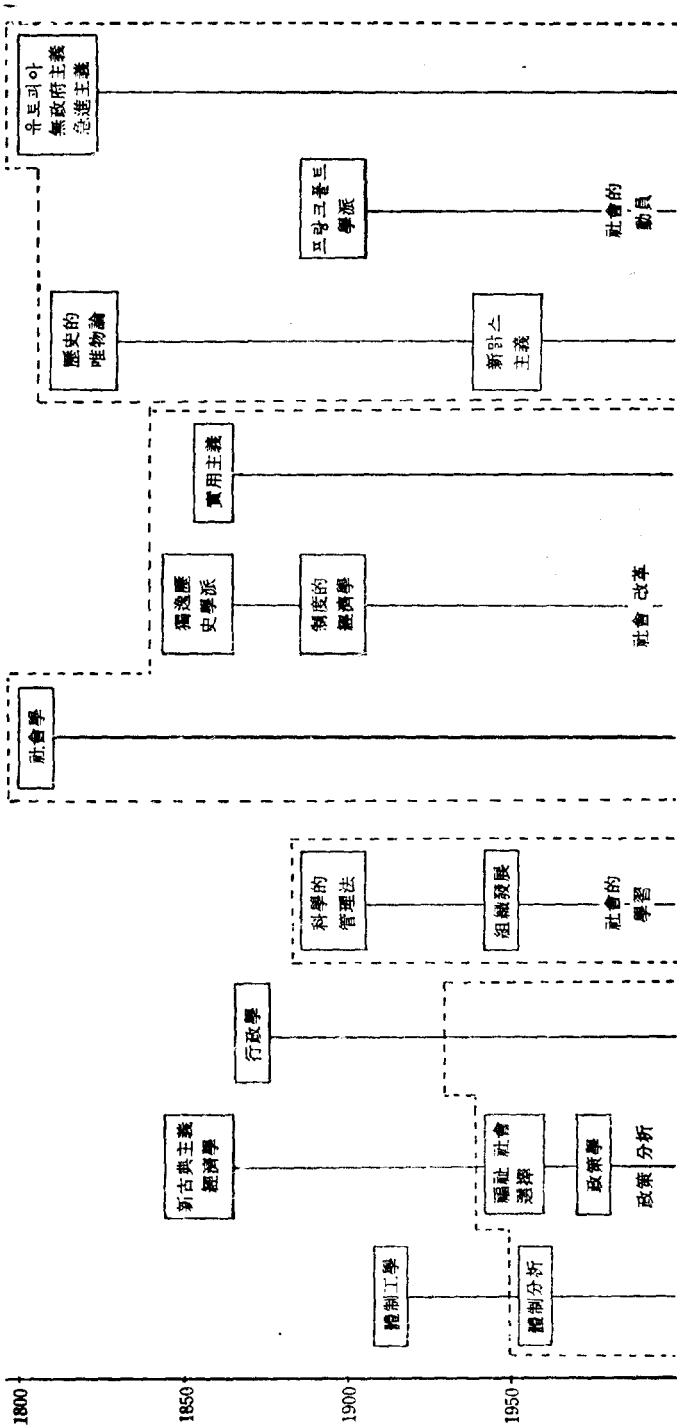
I. 企劃과 關聯된 思想的인 系譜

18世紀末부터 지난 2百餘年동안 기획과 관련하여 발전해온 주요 學問分野를 중심으로 대표적인 碩學들의 思想的인 系譜를 살펴보면 (圖 1)과 같다. 圖에서 左邊에는 保守的인 理念, 右邊에는 理想主義(utopianism) 및 無政府主義(anarchism) 이념이 배열되어 있으며 그 중간에는 여러 이념들이 하나의 連續線(continuum)을 형성하고 있다고 볼 수 있다.

가장 왼편에 위치한 思想의 潮流는 기존의 사회적 權力關係를 인정하고 정치체 中立성을 유지하면서 주로 技術的인 차원에서 관심을 표명하는 입장이다. 실제로 이러한 부류에 속한 학자 및 전문가들은 執權層의 자문에 응하고 정부를 위해 봉사하는 기능을 수행한다. 體制分析은 電子頭腦學(cybernetics), 게임理論, 情報이론, 컴퓨터 과학 등 넓은 의미의 體制工學(system engineering)의 諸 이론들로부터 導出된 분야이다. 이 분야의 전문가들은 OR과 같은 最適化技術이나 長期豫測模型 등 계량적인 방법을 많이 사용하는데 이러한 경향은 他 분야에도 계속 擴散될 전망이다. 이 분야를 개척한 선구적인 학자들로는 Beer, Churchman, Ackoff, Helmer, Quade 등을 꼽을 수 있을 것이다.²⁾

1) 金光雄, “批判行政學”, 韓國行政學報, 第20卷 第1號, 1986年 6月, p.81.

2) 대표적인 著述로서는 Stafford Beer, *Decision and Control: The Meaning of Operations Research and Management Cybernetics* (New York: John Wiley & Sons, 1966); C. West. Churchman, *The Systems Approach*(N.Y.: Dell, 1968);



〈圖 1〉企劃理論의 思想的 系譜(資料: John Friedmann, *Planning in the Public Domain*, N.J.: Princeton Univ. Press, 1987, p.74-75).

政策學은 公共政策의 社會經濟的 분석에 초점을 둔다. 일반적으로 목표가 분명하고 범위가 정해진 정책문제들을 많이 다룬다. 정책학은 新古典主義 經濟學과 厚生經濟學(welfare economics), 社會選擇理論(social choice theory)에 이념적 기초를 두고 있다고 하겠다. 정책학을 體系的으로 발전시키는데 主導的인 역할을 한 학자들로는 H. Lasswell, Y. Dror, T. Dye, J. Anderson, W. Dunn 등이 있다.

行政學은 정부 기획기능의 社會政治的 측면과 그 성공적인 수행을 위한 조건들을 규명하는데 기여한다. 특히 최근에 정책의 집행문제에 관심이 높아짐에 따라 행정조직의 제도적 행태적 측면에 관한 연구들의 관련성이 부각되고 있다.

행정학과 밀접한 관련을 가지면서 그 한 支流라고 할 수 있는 분야가 科學的 管理法인데 기업경영 부문에서는 물론 공공행정 부문의 기획에 있어서도 效率性을 追求하는 기초가 되고 있다. 1945년 이후 과학적 관리법은 組織發展(OD)이라는 새로운 분야로 연결되었는바 조직구성원들의 自己開發과 조직목표와의 內面化 등이 강조되었다. 조직발전 분야에서는 K. Lewin을 비롯하여 C. Argyris, P. Lawrence, D. Schön 등이 핵심적인 寄與를 하였으며 Lippit, W. Bennis 등은 기획과 관련하여 중요한 著述을 남겼다.³⁾ 조직발전 분야에서 개발된 이론들은 社會的 學習(social learning)으로서의 企劃을 강조하는 기초가 되었다.

社會學 분야는 사회구성원들간의 相互作用이라는 측면에서 기획과 연결된다. 사회학의 여러 문헌과 연구들은 사회적 상호작용을 통한 合意의 형성과 관료적 기능에 관한 연구를 통해 기획이론에 기여한 바 크며 근래에는 사회적 敎導(social guidance) 및 사회적 學習(social learning)이 기획의 本質的 요소로서 간주됨에 따라 더욱 밀접한 관련을 느끼게 한다. 초기의 사회학자들 중에는 Saint-Simon, A. Comte, E. Durkheim, M. Weber 등이 기획 思潮의 발전에 영향을 끼쳤다고 볼 수 있으며 그후 K. Mannheim, K. Popper, C. Lindblom, A. Etzioni 등은 기획이론분야에서 古典으로 간주되는 문헌들을 著作한 바 있다.⁴⁾

Russell L. Ackoff, *Scientific Method: Optimizing Applied Research Decisions* (N.Y.: John Wiley & Sons, 1962); Olaf Helmer, *Social Technology*(N.Y.: Basic Books, 1966); Edward S. Quade, *Analysis for Public Decisions* (N.Y.: American Elsevier, 1975).

1) Ronald Lippit, Jeanne Watson, and Bruce Westley, *The Dynamics of Planned Change*(New York: Harcourt Brace and Co., 1958); Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne, Robert Chin(eds.) *The Planning of Change*(N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1961).

1) Karl Mannheim, *Freedom, Power, and Democratic Planning*(London: Routledge & Kegan Paul, 1950); Karl R. Popper, *The Open Society and Its Enemies*(Lon-

傳統的인 自由主義 思潮에 속하는 制度的 經濟學(Institutional Economics)은 추상적인 이론보다는 기존의 경제·사회적 제도를 연구하는데 초점을 두기 때문에 기획과 관련이 깊다. 이는 19世紀 독일의 歷史學派의 미국支流라고 할 수 있을 것이며 기획기능의 制度化에 관심이 깊다. 이러한 部流에 속하는 학자들은 정부가 비교적 合理的으로 행동한다고 믿으며 實績主義的인 技術官僚制(technocracy)를 신뢰하는 경향이 있다. 기획과 관련하여 중요한 기여를 한 학자들로는 J. Keynes, J. Clark, S. Kuznets, J. Tinbergen, J. Galbraith 등을 꼽을 수 있을 것이다.

이러한 制度主義와 歷史的 唯物論사이에 位置하는 철학적 思潮가 實用主義(pragmatism)이다. 실용주의는 企劃에 관한 知的인 기초를 형성하는 사상적 흐름에 있어 매우 큰 비중을 차지한다. 특히 듀이(J. Dewey)는 社會的 實驗을 통한 학습이 진정한 민주주의 발전의 기초가 된다는 이른바 科學的 政治(scientific politics)의 理念을 주창함으로써 制度的 經濟學에는 물론 기획의 正當性을 확립하는데 큰 영향을 끼쳤다. 이러한 理念은 E. Dunn에 의해 계승되었다.

歷史的 唯物論(Historical Materialism)에서는 既存의 生産樣態(mode of production)가 혁명적으로 변화되어야 한다고 주장한다. 따라서 階級間的 關係가 가장 핵심적인 分析 대상이 된다. 唯物論者들은 냉혹한 계급갈등을 통해서 기존의 權力關係가 궁극적으로는 붕괴되고 노동계급의 이익과 조직화된 세력이 지배하는 社會主義 體制로 代置될 것이라고 주장한다. 그러나 그들은 국가의 필요성은 인정하며 근래에는 新맑스主義(Neo-Marxism) 학파에 의해서 繼承되었다. L. Althusser, N. Poulantzas, M. Castells 등이 여기에 속한다.⁵⁾

프랑크푸르트(Frankfurt) 學派는 비판적 사회학(Critical Sociology) 분야의 학자들로 구성되었는데 企劃理論에 중요한 示唆을 하고 있다. 이들은 헤겔과 맑스의 思想的 傳統을 이어받아 資本主義가 갖는 다양한 문화속에서의 限界性을 비판한다. 이들의 입장은 初期에 맑스主義(Marxism) 教理와 同一視되었으나 나중에 그것을 비판적으로 再構成하고자 하였다. 그러나 歷史的 唯物論과 달리 革命的인 개혁에는 거의 관심이 없었으며 오히려 유토피아의인 입장에 기우는 경향을 보였다. 프랑크푸르트 학파를 대표하는 人士들로는 周知하는 바와 같이

don: Routledge & Kegan Paul, 1945); David Braybrooke & Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision*(N.Y.: Free Press, 1963).

5) Louis Althusser, *Politics and History*(London: NLB, 1959); Nicos Poulantzas, *State, Power, Socialism* (London: Verso, 1978); Manuel Castells, *City, Class and Power*(London: Macmillan, 1978).

H. Marcuse, J. Habermas를 꼽는다.⁶⁾

기존의 사회체제에 대해서 가장 極端的인 비판입장을 보이는 部類는 空想的理想主義者(Utopians)들과 無政府主義者(Anarchists)들이다. 그들은 기존의 권력관계를 전면 개혁하거나 초월해야 한다는 입장이며 官僚主義的 국가나 統治體制에 대해서 근본적으로 반대하는 사람들이다. 이러한 사상은 일찌기 1880년대부터 R. Owen을 필두로 P. Kropotkin을 거쳐 G.Sorel, S. Alinsky 등으로 이어져 왔으며 근래에는 I. Illich, P. Freire, M. Bookchin 등이 그러한 입장을 나타내고 있다.⁷⁾

II. 批判企劃 理論

1. 批判 理論

批判理論(critical theory)은 맑시즘(Marxism)과는 크게 다르지만 歷史的唯物論(historical materialism)에서 비롯된 한 分派로 간주되고 있다. 비판이론은 1933년 독일 Frankfurt 대학교에 설립된 社會研究所(Institute of Social Research)의 학자들을 중심으로 전개된 思潮이다. 나치(Nazi)가 독일을 지배하는 동안 同 연구소는 뉴욕과 로스엔젤레스로 옮겨갔지만 결국 미국에 정착하지 못하고 제 2차 세계대전이 끝난후에 핵심적인 人物에 속하는 Max Horkheimer와 Theodor Adorno는 독일로 돌아갔다. 그러나 그들의 동료였던 Herbert Marcuse, Erich Fromm, Bruno Bettelheim, Franz Neumann, Karl Wittfogel 등은 새로운 세기에서 독자적으로 활동하였다.

Frankfurt학파가 歷史的唯物論과 시각이 약간 다른 것은 革命的인 시도에 거의 관심이 없다는 점일 것이다. 勞動階層은 브르조아계층에 흡수되었고 혁명의식은 쇠퇴한 것으로 보고 있다. 초기에 프랑크푸르트 학파는 맑시즘과 같은 뿌리위에서 그것을 비판적으로 재구성하는데 관심이 있었지만, 가장 활동적인 著述家였던 Herbert Marcuse와 Jürgen Habermas 등은 歷史的唯物論의 테두리를 벗어나 유토피아적인 방향으로 전회하였다.

(6) Herbert Marcuse, *One-Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society* (Boston: Beacon Press, 1964); Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon Press, 1973).

(7) Ivan D. Illich, *Deschooling Society* (N.Y.: Harper & Row, 1971); Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (N.Y.: Herder and Herder, 1970); Murray Bookchin, *Post-Scarcity Anarchism* (San Francisco: Ramparts Press, 1971).

Marcuse는 위대한 拒否(the Great Refusal)라는 개념을 내세워 “불필요한 억압에 저항하고 두려움이 없는 궁극적인 형태의 자유를 위해 투쟁”해야 한다고 주장하였다.⁸⁾ 그는 유토피아의인 想像을 통해 사소한 희망이나 欲求까지도 즉시 充足되는 理想郷(Land of Cockayne)을 묘사한 바 있다.

Marcuse의 後繼世代인 Habermas 역시 유사한 입장을 취하였다. 그는 맑스(K. Marx)가 상징적 相互作用의 중요성을 인식하지 못했다고 비판하면서 社會體制에 대한 分析에 프로이트(Freud) 심리학과 言語學 이론을 도입하고자 하였다. 그러나 그러한 연구경향은 日常生活의 중요한 관심사항과는 동떨어진 抽象的인 思考次元에 머물게 하였다. Habermas는 理想的인 會話狀況을 想定하였는데 발언이 명료하게 전달되고 내용이 진실하며 발언자가 성실하고 발언행위가 상황에 적합할때 실현된다고 보았다. 또 이상적인 회화상황은 모든 참여자들에게 대화에 참여할 수 있는 기회가 효과적으로 균등하게 제공될때 나타난다고 하였다. 결국 Habermas는 物理的이고 美的인 차원의 유토피아보다는 진리를 탐구하고 吟味하는 정신적이고 知的인 차원의 유토피아를 지향했다고 하였다.

Habermas는 합리적인 대화를 통해서 理解를 增進할 수 있는 意思疎通(communucation)이야말로 완벽한 政治體制를 이룩 하는데 필수조건이라고 주장하였다.⁹⁾ 그는 이른바 正當化의 危機(Legitimation Crisis)를 지적하면서 社會改編의 필요성을 示唆하였지만 어떤 정치적인 조치를 제안하지는 않았다. Habermas의 비판적 思考는 행동주의적인 社會改革이나 Marx 主義的인 革命의 차원을 초월한 것이라 할 수 있다. 그러나 사회에 대한 비판이 사회개혁과 분리될 수 있는 지에 대해서는 疑問이 제기될 수 있다. 특히 企劃의 관점에서 볼때 정치적 실현문기를 떠난 비판은 받아들이기 어려운 것이 사실이다.

2. 批判企劃理論(Critical Planning Theory)

비판이론(critical theory)은 하버마스(Jürgen Habermas)를 비롯한 Frankfurt 학파의 의해서 30年代 이후 발전시켜온 사회철학적인 접근방법을 말한다. 프랑크푸르트 학파라고 하더라도 Adorno, Horkheimer, Marcuse, Habermas 등의 思考와 주장이 약간씩 다르기 때문에 同一한 部類로 취급하는 것은 바람직하지 않다.

8) Herbert Marcuse, *One-Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industria Society* (Boston: Beacom Press, 1964), pp.49-59.

9) Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon Press, 1973), pp.142-143.

비판이론가들이 주장하는 기본적이고 공통적인 목표는 모든 형태의 支配로부터 벗어난 사회를 실현하는 것이다. 물론 이것은 그렇게 간단하게 규정할 수 있는 개념은 아니다.

비계획이론분야의 비판이론가들은 企劃過程에 작용하는 정치·경제적 권력관계에 관심의 초점을 두고 既存의 사회구조들에 대해 전혀 다른 視覺에서 접근하려고 한다. 비판계획이론을 개발하고자 하는 시도는 다음 세가지 接近方法으로 분류할 수 있을 것이다.¹⁰⁾ 이러한 세가지로의 분류는 서로 구분이 명확한 相互非他的인 것은 아니며 학자들사이에 合意가 이루어진 분류는 더욱 아니다.

1) 批判的 接近(critical approach)

이 部類의 접근방법에서는 現 계획이론의 技術的인 성격이 철저하게 재검토되어야 한다고 주장한다. 즉 기존의 正統的인 계획이론들은 단지 사회체제의 현상유지를 恒久化시키는데 기여한다고 보는 것이다. 기존의 계획이론들은 현재나 계획체제속에서 道具的, 技術的 형태의 合理性을 公式化 시킴으로써 계획과정을 근본적으로 民主化하려는 시도를 억압하고 있다고 비판한다.

그런 實證主義的인 연구와 이론을 강조함으로써 현실에서 흔히 이루어지고 있는 계획방식은 은연중에 正當化하고 이른바 部分的인 사회적 조정설계(piecemeal social engineering)를 통해서 현상유지를 지향하고 있다고 주장한다.

이 기존의 계획이론들은 階級間的 갈등문제를 中心課題로 다루려하지 않고 있다고 본다. 물론 대부분의 계획이론들이 계획과정에 대한 민주적 統制와 광범한 참여를 강조하고 있기는 하지만 실제로 작용하는 사회적 정치적 권력관계의 개혁문제를 소홀히 함으로써 皮相的인 데 그치고 있다는 것이다.¹¹⁾

이러한 비판적 주장들은 Habermas가 理念的인 측면에서 과학기술을 비판하고 獨逸 社會學界에서 體制理論(system theory)이 비판을 받았던 논리와 脈絡을 같이 한다고 보겠다.

이와 같은 비판들은 계획이론과 실제사이의 관계가 全面 재구성되어야 함을 示唆한다. 知識은 그 자체가 그것이 대상으로 삼는 사람들에게 영향을 미친다. 마찬가지로 企劃理論은 계획의 실제 대상인 집단에게 억압적인 영향을 미치고 있으니 만큼, 그것을 제거할 필요가 있다는 것이다. 비판이론가들의 용어

10) Ray Kemp, "Critical Planning Theory-Review and Critique," P. Healey, et. al., *Planning Theory: Prospects for the 1980s*(Oxford: Pergamon Press, 1982), pp. 59-67.

11) Scott and S.T. Roweis, "Urban Planning in Theory and Practice: a Reappraisal," *Environment and Planning*, Vol. 9 (1977), p.1115.

를 밀리면 기획의 대상집단을 계속적인 정치·경제·사회적인 억압으로 부터 解放시키는데 관심을 두고 기획이론이 개발되어야 한다는 것이다. 既存의 기획이론들은 현재의 정치·경제·사회체제들을 유지하고 正當化하는데 기여하고 있다. 흔히 기획이론가들은 企劃의 본질을 技術的인 것으로 국한시킴으로써 사회·정치적인 측면의 고려를 제외시키고 있기 때문이다. 결과적으로 대부분의 기획이론들은 자본주의 사회에서 기획의 결과에 실제로 결정적인 영향을 갖는 사회·정치적인 요인들을 의도적으로 소홀히 다루어 이론과 실제사이에 乖離를 나타내고 있다는 것이다.

2) 分析的 接近(analytic approach)

두번째 部類의 批判企劃理論은 비판이론(critical theory)을 기획의 실체를 연구하는데 經驗的으로 적용하고자 시도 한다. 이러한 분석적인 접근방법은 Habermas의 이론바 正當化 危機(Legitimation Crisis)를 기초로 삼고 선진자본주의 사회에서 行政의 下位體制중에 하나로서 국가의 介入을 正當화시켜주고 있는 제도적 장치가 企劃이라고 보고 있다.¹²⁾ 따라서 실제 기획과정에서의 意思決定 構造가 과연 제대로 機能하는지를 분석하려 한다.

이들의 假定은 그러한 의사결정구조가 합리적인 의사소통 채널을 체계적으로 歪曲시키고 있으면서도 형식적으로는 富의 公정한 配分을 내세우는 등 국가의 介入을 正當화시켜주고 있다는 것이다. 그러므로 분석적인 연구를 통해서 그러한 가설을 규명하고자 한다. 특히 기획에서 의사결정이 이루어지는 準據와 영향을 미치는 요인들을 경험적으로 분석하는데 초점을 둔다.

分析的 접근에서도 기획과정에서 모든 결정들이 합리적으로 이루어져야 한다는 반대하지 않으며 技術的인 요인들보다는 사회·정치적 요인들이 중요하다는 의견을 같이 한다. 그러나 분석의 초점은 실제 기획에서의 의사결정구조를 分析하여 그 한계성을 밝히고 權力과 理念의 측면에서 기획체제를 재구성하는 것이 불가피하다는 사실을 강조하려는데 있다.

3) 規範的인 接近(normative approach)

비판 기획이론의 세번째 部類는 최근에 주로 美國에서 기획 과정을 철저히 民主化해야 한다는 입장에서 제시되고 있다. 分析的인 접근방법이 企劃體制의 수준에서 의사결정과정을 분석하는데 초점을 두는 반면에, 규범적 접근에서는 기획담당자들에게 실제 기획상황에서 당면하게 되는 의사소통의 歪曲과 억압을 어떻게 극복할 것인가를 가리켜 주고자하는 훨씬 實際的인 志向性을 가지고

12) Ray Kemp, Op. cit., p.62.

있다.

江思疎通으로서의 企劃過程은 흔히 정치적 이념에 의해서 구조적으로 歪曲되고 있다. 정치구조와 정치조직은 정보를 제한함으로써 일반인들의 기획과정에 대한 理解를 어렵게 하고 기획에 대한 不信을 助長하여 期待와 참여의식을 弱화시킨다. 또 사회문제에 대한 정치적 도덕적 책임문제 등은 表面化되지 않도록 의도적으로 조종하고 技術的인 효율성 문제에 관심을 돌리므로써 既存體制에 대한 근원적인 비판이나 도전을 억제하기도 한다.

따라서 기획담당자들은 이러한 의사소통구조의 歪曲을 是正하기 위한 對應戰略을 개발하고 사회정치적 상황에 대한 理解와 그것을 能動的으로 이용할 수 있는 力量을 배양해야 한다는 것이다. 여기에는 기획요원들이 市民들과 밀접한 關係를 유지하고 情報를 擴散시키며 기획과정에 대한 참여기회를 확대하고 理解를 증진시키는 일들이 포함된다.¹³⁾

이법적 接近論者들은 비판이론에서 抽出된 개념들을, 기획담당자들과 기획기구들이 과업을 수행하는데 실질적인 지침이 될 수 있도록 當爲的인 원칙으로 제시하고 있는 것이 특징이다.

3. 批判企劃理論이 기획의 실제에 주는 示唆點

1)가 및 사회의 발전을 위한 기획을 담당하는 사람들은 비판기획이론의 視角과 접근방법으로부터 여러가지 시사점을 얻을 수 있다고 본다.

2) 제로 기획담당자들은 그들이 生成한 지식 또는 作成한 計劃이 그것이 대상으로 삼는 사람들에게 지대한 영향을 미친다는 사실을 認知해야 한다. 또 기획에 관한 技術的인 지식은 정치적인 진공상태에서 生成되지 않으며, 그러한 지식은 기존의 사회적 정치적 관계를 변화시킬 수도 있고 거꾸로 歪曲된 영향을 받을 수도 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

3) 제로 企劃이 기존체제를 正當化하거나 인식을 誤導할 수 있다는 점을 시민들이 깨닫게 됨에 따라서 그들은 기획을 통한 公共介入에 영향을 미치거나 통제하려는 세력으로 등장하게 될 지 모른다. 말하자면 시민들이 批判企劃理論家的인 관점에서 기획과정에 영향력을 행사하려드는 상황을 가리킨다. 기획담당자들은 이러한 상황을 그들의 職業的 專門性에 대한 도전으로 간주하기 보다는 국가 활동에 민주적인 참여를 확대하고자 하는 움직임의 一環으로 받아들여야

13) John Forester, "Critical Theory and Planning Practice," *Journal of the American Planning Association* Vol. 46(1980), pp. 275-286.

할 것이다.

첫째로 기획담당자들은 批判理論을 통해서 습득한 지혜와 視角을 기획의 실제 및 對外關係에 활용하여야 한다. 자유민주주의사회 및 자본주의 경제체제에서 國家介入의 本質과 정치적 경제적 세력의 관계를 한층 현명하게 이해함으로써 기획담당자들은 비판적인 이론가 및 시민들의 요구에 한층 더 副應하는 企劃이 이루어지도록 해야할 것이다. 비판이론으로부터의 자극은 기획의 실제에 대해서 뿐 아니라 企劃理論을 발전시키는데도 기여할 것으로 기대된다.

Ⅲ. 急進의 企劃(Radical Planning)

1. 概念과 特徵

몇몇 企劃家들이 스스로가 급진적인 입장을 인정하기 시작한 것은 불과 10여년전의 일이다. 최근에 그 수요가 늘어나고 있기는 하지만 급진적 기획의 개념과 원리에 대해서 습意된 바 없는 상태이다.

급진적기획의 底邊을 형성하는 핵심적인 理念은 社會的 動員(social mobilization)이라 할수 있다. 民衆 또는 庶民계층은 자신들에 관한 중요한 사항들을 결정하는데 함께 참여해야 할 권리가 있음에도 불구하고 정책결정이나 권력에 접근할 수 있는 통로가 차단되어 있다. 그러므로 그들은 자신들의 권리회복을 위한 정치적 투쟁이나 집단행동을 전개할 수 밖에 없으며 때로 그것은 既存의 권력관계나 사회체제를 전복시키고자 할 만큼 革命的인 성격을 띄기도 한다. 이러한 형태의 사회적 동원은 歷史的 唯物論이나 無政府主義(anarchism)와 연결되던 公共企劃이 이루어지는 體制자체를 否定하는 입장이 된다. 革命家들에게는 企劃 역시 브르조아계층의 지배를 위한 하나의 수단에 불과하기 때문에 거부되어야 할 대상인 것이다.

한편 이렇게 극단적인 주장에는 同意하지 않으면서도 정부에 의해서 엘리트 중심적으로 이루어지는 企劃에 대하여 서민들이 더 이상 침묵하는 客體이거나 피해자 일 수 없으며, 풀뿌리 민주주의 처럼 上向的인 방식을 통해서 사회체제의 개편(transformative action)을 실현해야 한다는 思潮가 등장한 것이다. 급진적 기획이 갖는 특징들을 살펴보면 다음과 같다.¹⁴⁾

첫째로 民衆의 解放에 기여하고자 한다. 사회의 進路決定에 거의 영향력을

14) John Friedmann, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (New Jersey: Princeton Univ. Press, 1987), pp.256-257.

행하지 못하고 결과적으로는 非人道的인 억압과 착취에 직면하고 있는 근로 계층에 특별한 관심을 표명한다. 사회에서 차지하는 그들의 劣等한 地位로부터 해방되고자 하는 사회운동을 지원한다.

첫째로 급진적 기획에서는 歷史를 사회진보의 길이 개방되어 있는 相衡의 과정으로 본다. 따라서 사회개혁이 자연스럽게 이루어지는 調和模型(harmony model of society)을 否定하고 사회제도 및 構成員들 상호간에 갈등이 존재한다는 입장을 취한다.

둘째로 급진적 기획은 특정한 형태의 사회구조변화를 가져오기 위하여 집단적으로 급격한 정치적 행동을 전개할 필요가 있다고 본다. 그러한 변화의 과정에 집단적 행동에 참여하는 개인들은 진정한 사회구성원으로서 그들 스스로를 변화시키게 된다.

셋째로 급진적 기획은 理論과 實際를 연결시켜주는 社會的 學習의 패러다임(paradigm of social learning)을 重要視한다. 기획과 관련한 이론과 지식은 항상 流動的이어야 하며 변화하는 현실에 부합해야 한다. 더욱이 社會變革을 목표로 하는 급진적 기획에서는 사회적 학습의 결과가 이론으로 統合되지 않으면 안된다. 이러한 이론들을 熟知한 사람들에 의해서 급진적인 실천이 主導되어야 하는 것이다.

급진적 기획에서는 民衆主導의인 사회변혁을 지향하기 때문에 既存의 권력체제, 특히 國家(state)의 입장과 相反되는 경향을 보이기 쉽다. 그렇다고 국가가 급진적 기획을 추진한다는 것도 理念上 모순을 내포한다.

급진적 기획을 추진함에 있어 국가의 존재를 敵으로 생각하거나 무시하는 것은 바람직하지 못하다. 국가의 實體와 영향력은 매우 광범하기 때문에 그것을 도외시한채 급진적 기획을 추진하는데는 한계가 있다. 그러한 限界를 극복하자면 국가가 無權力層의 정당한 요구를 위한 정치적 투쟁에 대해서 적절한 조치를 취해주어야 한다. 그와 같은 투쟁의 궁극적인 목표는 물론 民衆이 지배하는 정치사회를 형성하는데 있으며 국가의 구조적 개편을 필요로 한다. 그러한 목표는 효율적으로 실현하기 위해서는 사회 각 구성원들간에 社會的 學習을 통해서 서로 共感帶를 형성하면서 段階的인 개혁을 추진해야 할 것이다.

2. 急進的 企劃家의 位相

1) 役割期待

급진적 기획은 일반 政策分析이나 社會敎導를 위한 기획(planning for societal

guidance)과 달리 사회의 구조적 변혁을 志向하므로 그것을 담당하는 사람들의 역할도 상당히 다를 수 밖에 없다. 그들이 어떤 역할과 활동을 수행하는지는 광범한 事例研究들을 통해 經驗的으로 분석하는 것이 바람직하지만, 급진적 기획 방식이 아직 실제에서 널리 적용되고 있지 못하므로, 어떤 활동을 수행해야 할 것인가하는 다분히 規範的인 관점에서의 接近이 불가피하다.

우선 급진적 기획은 현재 상황에 대한 비판적 考察로 부터 시작된다. 이러한 비판적 고찰은 當爲的인 관점에서 뿐 아니라 分析的인 관점에서 함께 시도함으로써 現象을 이해하고 설명하는데 정확한 정보를 제공해 주어야 한다.

일단 현실의 문제점이 파악되고 변화가능성이 인지되면 解決方案을 모색하게 되는데, 制約條件과 실현가능성을 중심으로 各代案들을 평가하는 작업이 요청된다. 이러한 평가를 토대로 가장 적절한 單一의 전략을 考察하게 되며 여기에는 독립집단을 설득시킬 수 있는 충분하고 정확한 분석자료 또는 정보가 뒷받침되어야 한다. 사회의 구조적인 變革을 지향하는 급진적인 해결책이라 할지라도 구체적인 추진방안과 비용, 기대되는 효과와 부작용 등 技術的인 측면들이 충분히 고려되지 않으면 안된다.

기획의 과정에서는 관련집단 및 參考者들 사이에 社會的 學習을 촉진할 필요가 있다. 그러나 그러한 학습이 理念的인 여과장치(filter)를 통해서 歪曲되지 않도록 공개토론, 自己批判, 役割演技, 集團思考 등의 방법을 통해 직접경험적인 학습이 이루어지도록 해야 한다. 실제로부터 얻어진 경험적인 지식은 사회 변혁의 필요성을 인식하고 그 실현방법을 모색하는데 매우 중요하다. 그러나 경험에 의한 지식은 一般化시켜 다른 사람에게 전달하는데 制約이 있다. 사회적 動員을 촉진하기 위해서는 庶民層을 비롯한 사회구성원들에게 歪曲되지 않은 사실적인 정보들을 효과적으로 擴散시킬 수 있는 방안들을 강구해야 한다. 여기에는 사진, 비디오(video), 口頭설명, 교환방문, 書信등의 방법이 포함된다.

급진적인 사회변혁 움직임은 곧 국가나 규제기관 또는 권력을 가진 압력집단 등에 의해 認知되고 反作用을 일으킬 수 있다. 대부분의 경우에 그러한 反動(encounter)은 평화롭고 협조적이고 肯定的인 방향으로 나타나겠지만 高度로 統制된 전략下에서 나타나기도 한다. 따라서 急進的인 企劃家들은 民衆의 요구를 속독력있게 전달하면서 전문관료층의 반작용을 완화시켜 상호조정해야 하는 입장에서게 된다. 물론 실제에 있어 企劃家들은 獨立性이 보장된 仲裁人이 되기는 어려우며 자신의 顧客이나 대변해야 할 집단의 이익을 위해 행동하게 된다. 그렇지만 급진적 기획가들은 民衆解放의 방향으로 사회의 변혁을 가져와야

한다는 理念的인 지향성을 가지고 공동적인 투쟁의 代理人으로서의 사명감을 가져야 한다는 것이다.

集團의인 企劃 및 意思決定過程을 名實相符하게 실현하기는 매우 어렵다. 어떤 조직이나 體制이건 결정권이나 정보가 소수 엘리트 지도자들에게 집중되는 경향이 있으며, 특히 결정시한이 制限되어 있는 상황에서는 그러한 寡占현상을 묵인할 수 밖에 없고 그만큼 집단적인 결정은 制約을 받게 된다. 급진적인 기획가는 이러한 경향과 情性을 극복하고 사회의 다수를 점하는 구성원들의 의사가 제대로 반영되도록 참여의 기회를 최대한으로 확대하는데 앞장서야 한다.

급진적기획의 특징인 行動(action)은 理念的인 意義가 부여된 것이어야 한다. 이념적인 의의는 끊임없이 변하기 때문에 실제에 비추어 계속적으로 檢證되지 않으면 안된다. 이념적 體系를 定立하는 과정에서는 어떤 개인이나 집단에만 의지하지 않고 集團思考의 과정을 거쳐야 하며 관련되는 모든 집단의 구성원들에게 납득할 수 있어야 한다. 따라서 행동의 바탕되는 이념적인 체계는 표현이 단순하면서도 짜임새가 있고 知的으로나 道德的으로 설득력이 있어야 한다. 급진적 기획가들은 이러한 이념적인 체계를 마련하고 그것을 효과적으로 전달하는 능력과 기술을 갖추어야 하는 것이다.

2) 要請되는 資質

급진적 기획가들에게 요청되는 資質은 일반적으로 기획담당자들이 가져야 할 능력외에 몇가지 追加的인 기술을 필요로 한다. 우선 기본적인 企劃理論에 精通하여야 할 뿐만아니라 복잡하고 力動的인 상황을 정확하게 분석할 수 있는 기술을 가져야 한다. 그리고 특정한 企劃이 대상으로 삼는 영역에 대한 歷史的 배경과 制度 및 실태에 관한 이론과 지식을 가질 것이 요망된다. 이밖에 급진적 기획가들이 갖추어야 할 능력은 사회적 학습(social learning)의 패러다임을 이해하고 실천에 옮길 수 있는 意思疎通 기술과 집단의사결정과정을 이끌어 가는 技法; 종합적인 의견 收斂과 분석을 통해 해결책을 導出하는 능력 등을 열거할 수 있을 것이다. 이밖에 社會變革을 실현하는 경험과 戰略을 보유하는 것도 중요하다.

그러나 아무리 이러한 지식과 기술을 갖추었다라도 비판적인 思考와 民衆解放을 향한 도덕적 윤리적 사명감이 없다면 급진적 기획가로서의 자질을 갖추었다고 할 수 없다. 理念的인 자세의 定立이 없는 지식과 기술은 오히려 급진적 기획이 지향하는 사회 개혁을 沮害할 가능성을 안고 있으며 집권세력의 下手人으로 전락하는 경우가 그 예이다.

3) 直面하게 되는 갈등(dilemma)

급진적 기획을 이끌어가는 사람들은 여러가지 갈등상황과 난관에 직면하게 되는데 주요한 것들은 다음과 같다.¹⁵⁾

첫째로 급진적인 조치를 主唱하는 집단으로 부터 얼마만큼 거리를 유지할 것인가 하는 문제이다. 지나치게 密着하게 되면 객관적인 中裁者로서의 역할을 다하기 어렵고 지나치게 거리를 두다보면 實踐成果가 적어질 우려가 있다. 급진적 기획에서는 행동과 실천을 重視하지만 기획담당자가 一線에서 그것을 專擔할 수는 없다. 따라서 적절한 거리(critical distance)를 유지해야 하는데 그것이 결코 쉬운 일이 아닌 것이다.

둘째로 기획의 과정에서 主要前提 및 과제들에 관해서 얼마만큼 개방적이고 비판적인 입장을 취할 것인가 하는 문제이다. 급진적 기획자들은 현실에 대해서는 물론 企劃體制 자체에 대해서 항상 비판적인 자세를 가져야 한다. 그러나 지나치게 비판적 思考로 일관하게 되면 급진적 기획의 核心인 행동으로의 전환을 阻害할 가능성이 있다.

셋째로 급진적 기획자들은 이론과 실제, 現實과 當爲사이에서 갈등을 느끼게 된다. 이론상으로 혹은 當爲적으로는 급진적인 사회개혁이 추구되어야 하고 또 가능하다고 판단되었지만 현실적으로는 한계가 있을 뿐 아니라 실제로 추진하게 되면 여러가지 난관에 봉착하게 되는 것이다. 따라서 이를 어떻게 조화시켜 효과적으로 추진할 것인가가 과제라 하겠다.

IV. 結 論

기획분야에서의 批判理論과 急進理論은 기획을 社會的 動員이라는 관점에서 보는 潮流에 속하며 서로 一脈相通하는 측면이 있다. 기획이론 분야의 批判理論家들은 기획과정에 작용하는 정치·경제적 權力關係에 초점을 두고 既存의 理論體系와 전혀 다른 視角에서 접근하려고 한다. 그들의 견해가 기획의 이론과 실재를 지배할 수는 없지만 많은 示唆點을 주고 있는 것이 사실이며, 특히 우리나라에서는 批判企劃理論의 시각을 이해하고 受容하는 자세가 필요하다고 본다.

急進的 企劃은 최근 우리사회의 疎外階層으로 부터 噴出되고 있는 집단적 改

15) John Friedmann, *Planning in the Public Domain* (New Jersey: Princeton University Princeton University Press, 1987), pp.403-406.

非要求와 사회적 衡平이 강조되고 있는 理念的 基調에 비추어 불매 呼訴(appeal)
 가 강하다. 가장 중요한 것은 기획을 담당하는 사람들이 價値中立性이나 技
 術的 專門性을 내세워 道具的 合理主義에 安住하는 자세에서 벗어나, 理念的
 측면에서의 批判意識을 바탕으로 社會的 學習의 패러다임(paradigm)을 이해하
 고 실천에 옮길 수 있는 資質을 갖추어야 한다는 점이다. 그러나 급진적 기획
 의 주장에 너무 沒入하거나 무리한 개혁을 일삼아서는 안될 것이며 이론과 실
 제, 當爲와 現實간의 갈등을 조화시켜나가는 균형있는 實踐力이 요망된다고 하
 겠다.