

H. A. Simon의 제한된 합리성과 행정학

임 의 영*

〈目 次〉	
I. 들어가며	IV. 천상의 행정경제학
II. 이성의 복음전도사: 도구적 이성	V. 지상의 공공행정학을 향하여
III. 세속적 신념의 예언자: 제한된 합리성	VI. 나가며

〈요 약〉

H. A. Simon은 행정학의 거인들 가운데 한 사람이다. 그는 인간의 의사결정의 수수께끼를 푸는 데 평생을 바쳤다. 그의 가장 중요한 발견은 제한된 합리성이다. 그것은 인간은 해결해야 할 문제의 크기가 자신의 문제해결능력보다 큰 경우 완벽하게 합리적일 수 없다는 것을 의미한다. 제한된 합리성의 원리는 효용극대화과 이익이 인간행동의 결정적인 동기라는 관념을 논박하는 근거이다. 따라서 그것은 효용극대화과 이익을 전제로 하는 시장지향적인 경제학에 의해 영향을 받은 현대행정학의 문제들을 비판적으로 성찰할 수 있는 의미 있는 계기로 삼을 수 있다. 그리고 우리는 제한된 합리성의 원리에 비추어 행정학의 대안적인 진로를 모색할 수 있다. 이러한 의미에서 이 글은 먼저 Simon이 개진한 도구적 이성관과 제한된 합리성의 원리에 대해 기술한다. 둘째로, 이 글은 신자유주의의 우산 아래서 시장경제 지향적인 행정학의 흐름이 등장하게 되는 과정을 살펴본다. 셋째로, 이 글은 시장경제 지향적인 행정학의 흐름을 비판적으로 검토하고, 행정학이 추구해야 하는 공공성을 제고하기 위한 방법을 모색한다. 마지막으로 이 글은 Simon의 이론이 갖는 한계에 대해서 논의한다.

【주제어: Simon, 제한된 합리성, 행정학, 공공성, 조직동일화(조직총성)】

I. 들어가며

Herbert A. Simon(1916.6.15~2001.2.9)은 진리에 접근하는 과정에서 선택의 기로에 설 때마다 놀라운 창조력을 발휘했던 21세기의 르네상스적 인간이다. 그는 과학의 이름으로 인간의

* 강원대학교 행정학과 교수(eylim@kangwon.ac.kr)

논문접수일(2014.3.21), 수정일(2014.4.11), 게재확정일(2014.4.22)

의사결정의 비밀을 파헤치는데 모든 연구력을 집중하였다. 비밀의 문을 여는 열쇠는 제한된 합리성(bounded rationality)이었다. Simon은 의사결정의 비밀을 풀기 위해 정치학, 행정학, 경제학, 관리과학, 심리학, 컴퓨터과학 등 수많은 학문분야를 섭렵하였으며, 가는 곳마다 비밀의 열쇠로 새로운 길을 열었다. 그 덕분에 그의 동료들과 후학들은 ‘거인의 어깨위에 서서’ 더 멀리 바라볼 수 있게 되었다. 다른 분야에서도 그렇겠지만, 행정학계에서 그가 남긴 업적은 가히 독보적이라 하겠다. 《행정행태론 *Administrative Behavior*(1947)》, 《행정학 *Public Administration*(1950)》, 《조직이론 *Organizations*(1958)》을 비롯한 수많은 학문적 성취들은 행정학을 새로운 단계로 뛰어오르게 하는 발판이 되었으며, 행정학을 연구하는 사람이라면 학문적 입장과 무관하게 반드시 읽어야 하는 고전의 반열에 올라선지 이미 오래다.

그럼에도 불구하고 행정학계에서는 Simon에 대한 체계적인 연구가 거의 이루어지지 않았다. 그 이유는 크게 두 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째, Simon은 자신을 특정한 학문분야의 학자로 생각하기보다는 의사결정학자로 인식하였다. 게다가 대부분의 연구력을 컴퓨터과학과 인공지능에 집중하였다. 그러다 보니 행정학계에서는 행정학과 관련된 몇 가지 이론적 성취를 정리하는 것 말고는 특별히 그의 전모를 다룰 필요성이 없었을 것이다. 둘째, 행정학계는 지성사에 대한 관심이 취약하다. Simon은 물론이고 행정학계의 거인들의 지적 광맥을 발굴하는데 적극적이지 않다. 이는 아마도 실용성을 지향하는 학문적 풍토에 기인하는 것이라 할 수 있다. 이러한 이유 때문에 Simon은 의사결정, 행태주의, 제한된 합리성, 만족 모형 등으로 정리되고 소개될 뿐, 그의 이론이 갖는 지성사적 혹은 학문적 의미와 깊이를 이해하는 데까지는 나아가지 못하고 있다.

Simon의 중요성은 제한된 합리성을 개념화하여 이론적으로 새로운 길을 개척했다는 데 있는 것만이 아니라 행정학을 과학의 길로 인도했다는 데 있다. 물론 행정학의 과학화를 추구하는 과정에서 Simon이 취했던 입장을 평가하는데 학자마다 입장이 다를 수는 있지만, 그것이 그의 중요성 자체를 가볍게 하는 것은 아니다. Simon은 행정학의 과학화를 추구할 때부터 행정학이 학문적으로 어떠한 길을 걸어야 할 것인가에 대한 문제의식을 결코 놓치지 않았다. 이러한 문제의식은 오늘날 행정학이 당면한 문제를 풀어나가는데 중요한 단서를 제공해줄 수 있을 것으로 보인다. 다시 말해서 최근 2008년의 경제위기 이후 신자유주의가 사회적 문제를 해결하는 원리로서 한계가 있다는 인식이 일반화되면서, 학계 전반에서는 신자유주의에서 벗어나 공공성을 실현할 수 있는 새로운 길을 모색하는데 관심을 기울이기 시작했다. 공공성을 추구하는 행정학계 역시 예외가 될 수는 없을 것이다. 행정학의 과학화를 강변하는 Simon에게서 공공성에 초점을 맞춘 행정학의 길을 모색하기 위한 단서를 찾는다는 것이 의외의 일로 보일 수도 있을 것이다.¹⁾ 그는 시장중심적인 정치경제학의 영향이 깊게 각인된 행정학에 우려를 보이면서, 관료제에 대한 적대적인 태도에서 벗어나 조직이 갖

는 효율성에 주목할 것(1998: ii)과 정치학/행정학이 경제학의 성취를 받아들이는 것은 바람직하지만, 그것이 정치학/행정학을 ‘신화적인, 즉 효용을 극대화하는 경제인을 전제로 하는 공공선택이론으로 전환시키는 것’(2000b: 756)은 아니라고 주장한 바 있다. 그는 학자적 삶을 마감하기까지 제한된 합리성의 논리를 보다 과학적으로 정당화하고 풍요롭게 이론화하면서 이기심과 효용의 극대화를 전제로 하는 이론적 시도들에 대항하고, 새로운 길을 모색하는데 필요한 발판을 마련하데 노력을 아끼지 않았다. 이러한 측면에서 Simon은 신자유주의의 영향이 깊게 새겨진 행정학의 자기성찰과 함께 새로운 길을 모색하는데 의미 있는 안내판으로 세워질 수도 있을 것이다. 다시 말해서 그의 논의는 공공성에 대한 규범적 논의를 과학적인 논의로 확장시키는 계기로 삼을 수 있을 것이다.

이 글은 Simon의 제한된 합리성의 관점에서 시장중심적인 정치경제학의 영향이 각인된 행정학에 대한 비판적 성찰을 통해 공공성에 충실한 행정학의 방향성을 모색하는데 초점을 맞춘다. 이를 위해 이 글에서는 먼저 Simon의 이론적 입장을 밝히기 위해 도구적 이성관(II장)과 제한된 합리성의 원리(III장)를 살펴본다. 다음으로 신자유주의와 함께 행정학에 지대한 영향을 미치고 있는 시장중심적인 정치경제학의 효과를 Simon의 관점에서 분석한다(IV장). 그리고 정치경제학의 영향을 받은 행정학의 한계에 대한 Simon의 비판과 대안에 대한 논의를 통해서 공공행정학의 이론적 방향성을 재고한다(V장). 마지막으로 Simon이 가지고 있는 한계를 검토한다(VI장).

II. 이성의 복음전도사: 도구적 이성

Growther-Heyck은 “Simon은 이성의 복음전도사(evangelist)였으며 인간은 신성하지만 신이 아니라는 세속적인 신념의 예언자(prophet)였다(2005: 11).”고 평가한 바 있다. 기독교에서 복

1) Simon을 공공성과 연결시키는 문제에 대해 심사자 중 한 분이 반론을 제기하였다. Simon은 행정학의 과학화를 추구하는 과정에서 사실과 가치를 분리함으로써 행정학의 윤리적, 규범적 논의를 위축시킴으로써 오히려 공공성에 대한 관심을 약화시키는 결과를 가져온 것으로 보는 것이 학계의 일반적인 인식이라는 논지이다. 충분히 동의할 수 있는 주장이라고 생각한다. 필자도 그동안 그러한 주장을 펼쳐온 것이 사실이다. 그러나 어느 한 학자의 사상적 궤적을 추적하다 보면, 어느 한 측면으로 몰아세우기 어려운 부분이 있다. Simon의 경우도 이에 해당되는데 특히 말년에 그가 행한 각종 연구와 강연을 보면, 공공성의 핵심어인 이타주의를 매우 중요하게 다루고 있다는 데 주목하지 않을 수 없다. (심사자는 여기에 ‘감정’에 대한 Simon의 최근 관심까지 강조한 바 있다.) 다만 그 개념을 규범의 맥락이 아니라 과학의 맥락에서 접근하고 있다는 것이 특징적이라 하겠다. Simon에게서 공공성 개념을 규범적 담론뿐만 아니라 과학적 담론에 이르기까지 확장할 수 있는 계기를 찾을 수 있을 것이라는 것이 이 논문의 모티브라 할 수 있다.

음전도사가 신이 인간에게 구원의 길을 열어줄 것이라는 기쁜 소식을 전해주는 것처럼, ‘이성의 복음전도사’는 이성이 인간에게 구원의 길을 열어줄 것이라는 기쁜 소식을 전하는 계몽주의적 인간이다. 기독교에서 예언자가 신의 관점에서 세상에 비판적인 목소리를 내는 것처럼, ‘인간은 신성하지만 신이 아니라는 세속적 신념의 예언자’는 인간을 전지전능한 신과 동일시하는 잘못된 신념을 비판하고, 비록 인간이 신은 아니지만 신적인 능력을 추구할 수 있는 존재임을 알리는 사람이다. 이장에서는 먼저 이성의 복음전도사로서 Simon이 생각하는 이성이 무엇인지를 살펴보는 데 초점을 맞추고, 예언자로서 제한된 합리성을 설파한 Simon에 대해서는 다음 장에서 다루고자 한다.

Simon은 학문적으로 수많은 분야를 탁월하게 횡단하는 놀라운 능력을 보여주었다. 그의 제자였던 Feigenbaum은 Simon에게 수많은 학문분야를 섭렵하게 된 연유에 대해 물은 바 있는데, 그 질문에 대해 그는 “나는 편집광적인 사람이다. 나는 의사결정에 대해 편집광적이다 (Feigenbaum, 2001).”라고 응답했다고 회고한다. Simon은 학문의 제도적 장소(locus)보다는 연구주제(focus)에 집중하였다. 그는 의사결정을 평생의 학문적 연구주제로 잡고 있었으며, 이를 해명하기 위해 다양한 학문분야를 섭렵하기도 하고, 그 과정에서 새로운 학문 분야를 개척하기도 하였다. “아마도 가장 분명한 것은 지속적인 휴리스틱 탐색을 수행하면서 인간의 의사결정에 관한 진리의 성배를 찾는 것이 과학자이자 선생으로서 추구하는 주제라는 것이다. 나의 경우에 그러한 실[의사결정—필자]조차도 정치학자, 조직이론가, 경제학자, 관리과학자, 컴퓨터과학자, 심리학자, 과학철학자 등과 같은 더 미세한 가닥들로 짜여 있다(Simon, 1996: x vi).”

Simon에게 있어서 인간의 의사결정의 원리를 밝히는데 무엇보다 중요한 것은 그것을 가능하게 하는 인간의 사고능력이다. 이성은 의사결정의 열쇠라는 것이다. 따라서 그는 이성의 복음전도사로 평가되기도 한다. 이성의 복음전도사에게 무엇보다 중요한 것은 이성의 본질을 밝히는 것이다. Simon이 생각하는 이성은 ‘도구적’이다(Simon, 1983: 106). 이성은 어떤 목적을 실현하기 위한 도구이지 그 자체가 목적은 아니라는 것이다. Argyris와의 논쟁²⁾에서 Simon은 자신의 도구적 이성관을 분명하게 드러내고 있다.

나의 이폴론적 세계에서, 이성은 자유와 창의성의 하녀이다. 그것은 나의 고양이나 개에게 상상할 수 없는 절정의 경험들을 가능하게 하는 도구이다. 그것은 나로 하여금 꿈을 꾸고 설계를 할 수 있게 하는 도구이다. 그것은 나와 나의 동료들이 우리의 기본적인 욕구들을 만족시킴으로써 우리 모두가 감각적, 정신적 쾌락을 경험할 수 있는 환경과 사회를 창조할 수 있게 하는 도구이다. 그리고 우리는 인간세계를 창조하고 유지하기 위해 이성에 크게 의존하기 때문에, 이성을 좀 더 잘 이해할 필요, 다시 말해 사고하는 인간에

2) 두 사람의 논쟁에 대해서는 Argyris(1973a; 1973b)와 Simon(1973a; 1973b)을 참조.

관한 검증된 이론을 구성할 필요가 있다(Simon, 1973a: 352).

도구적 이성의 기능은 가치나 목적을 판단하거나 결정하는 것이 아니라 주어진 가치나 목적을 이루는데 적합한 수단을 찾는 것이다. 따라서 도구적 이성은 가치판단이 아니라 사실판단에 주목한다. 이러한 도구적 이성관은 Simon의 학문적 입장에 선명하게 각인된다. 그는 박사학위논문을 구상하는 과정에서 행정‘과학’(administrative science)의 논리적 기초를 세우는데 관심을 갖게 된다. 행정학의 과학화를 위한 논리적 기초에 관심을 갖게 된 계기는 내적인 측면과 외적인 측면에서 찾아볼 수 있다. 먼저 내적인 계기는 Simon이 공학이나 수학에 대해 전문가적인 지식을 가지고 있었다는 점과 그러한 지식에 기초해서 사회현상을 연구하는데 흥미를 가지고 있다는 점이다. 그에게 “수학은 항상 사고의 언어였으며, 발견의 언어였다(Simon, 1996: 106).” 그는 자신이 경제학자 이전에 사회과학자이며, 사회과학자 이전에 과학자라고 생각한다. 그리고 자신이 ‘사회과학자가 된 것은 현상을 과학적으로 이해 하려면 그것에 수학을 적용해야 한다는 생각 때문(Simon, 1985a: 19)’이라고 설명한다. 외적 계기는 Simon이 다녔던 Chicago대학교 대학원의 정치학과가 전통적인 정치이론의 추상성을 비판하고, ‘정치학은 과학이다(Simon, 1996: 60)’라는 대명제를 이루기 위해 과학적인 ‘행태 연구(behavior study)’를 강력하게 추구하던 Merriam의 영향권에 있었다는 점이다. 특히 Simon은 대학원에서 1920년대 유럽에서 논리실증주의(logical positivism)가 형성되는 과정에서 결정적인 기여를 했던 Camap의 강의를 통해 과학의 논리와 과학철학에 관한 정보를 접하게 된 것이 자신의 문제의식을 발전시키는데 결정적인 기여를 한 것으로 회고한다(Simon, 1996: 53-54).

《행정행태론》에서 Simon은 도구적 이성에 충실한 논리실증주의를 행정학의 논리적 기초로 제시한다(Simon, 1947/1976a: 45). 논리실증주의는 무엇보다도 진위판별이 경험적으로 가능한 언명, 즉 검증가능한 언명만을 연구대상으로 한다. 가치판단언명은 과학적으로 무의미하다. 논리실증주의는 자연과학과 사회과학에 과학적 방법론을 적용함으로써 통일과학(unified science)을 실현할 수 있을 것이라고 본다(Simon, 1947/1976a: 248-253). Simon은 과학적 방법론을 도구로 하여 인간의 행태를 연구하는 행태주의(behavioralism)를 행정학에 안착시킨다.

이처럼 논리실증주의와 행태주의를 기초로 행정학의 과학화를 추구하던 Simon은 당대의 반과학적 혹은 의사과학적 시도에 대해 비판적이었다. 예컨대 과학적 행정이론을 표방한 윌리엄스자들이 제시한 행정원리들이 모순투성이의 ‘격언들’을 모아놓은 것에 불과하다는 비판이나(Simon, 1946), 가치의 문제, 인간의 비일관성 문제, 사회적 환경의 영향 문제 등 세 가지 문제를 극복하지 않으면 행정학의 과학화가 요원해질 수 있다는 Dahl(1947)의 우려에

대한 비판(Simon, 1947)은 Simon의 입장이 얼마나 확고한 것인지를 확인할 수 있게 한다. 특히 실증주의적 행정이론에 비판적이었던 Waldo와의 논쟁³⁾은 Simon의 입장이 얼마나 철저한 것인지를 보여준다.

Waldo씨의 전제가 옳고 그릇을 떠나서, 우리들이 그나 대부분의 다른 정치이론가들이 취하고 있는 느슨하고 문학적이며 경구적인 스타일로 계속 생각하고 글을 쓴다면, 정치철학이 어떻게 진보할 수 있을지 도무지 알 수 없다. 정치이론에서 인정되고 있는 엄밀성의 기준은 아리스토텔레스 논리학이건 상징논리학이건 기초과정에서도 제대로 학점을 받을 수 없을 것이다. 정치철학자들은 자신들이 실증주의의 와해공작으로부터 민주주의를 보호하기를 원한다면, 무엇보다도 먼저 그들이 그들 자신의 근거 위에서 실증주의자들을 공격하기 위한 기술적 능력을 현대의 논리분석에서 배울 것을 제안한다. 그렇게 되면 나와 친분이 있는 대부분의 실증주의자들과 경험주의자들은 그들을 적으로 대하기보다는 오히려 진리를 추구하는 동맹자로서 받아들여지게 될 것이다(Simon, 1952: 496).

Simon 교수는 내가 논리실증주의의 신성한 장소를 모독한데 대해 책임을 묻고 있다. 그리고 나도 혹시나 그렇지나 않았을까 하고 걱정이 된다. 내가 보기에 Simon 교수는 이렇게 세속화된 시대에 깊은 신앙심을 가진 아주 희귀한 사람이기 때문에 이렇게 말하는 것이다. 그의 신념은 완전하고 충만하다. 이교와 죄에 대해 그는 전혀 관용할 줄 모른다. 구원의 길은 오직 하나밖에 없다. 우리는 우리의 죄를 고백하고 말씀을 받아들이고 Carnap과 Ayer의 피로 깨끗이 정화되어야 한다. 그때 그는 우리가 더 이상 적이 되지 않을 것이라고 말한다(Waldo, 1952b: 501).

이성의 복음전도사로서 Simon의 주된 과제는 도구적 이성의 논리적 사유과정을 경험적으로 밝히는 것이다. 여기에서 주목할 만한 것은 1950년대에 Simon이 미국의 컴퓨터 개발에

3) Simon과 Waldo의 논쟁에는 행정학의 학문적 성격, 가치와 사실의 관계, 정치와 행정의 관계, 행정과 민주주의의 관계 등 다양한 문제들이 농축되어 있다. 여기에서 주목할 만한 것은 정치-행정 이원론과 사실-가치 이원론의 관계에 대한 행정학계의 통설에 관한 것이다. Waldo(1965: 16)는 Simon의 가치-사실이원론을 정치-행정이원론의 ‘싫증난 변주(a tired variation)’로 해석한다(임의영, 2012: 75). 이러한 해석은 일종의 통설로 받아들여지고 있으며, 그로 말미암아 정치를 가치와 행정을 사실과 등치시키는 결과를 가져왔다. 그러나 엄밀하게 보면, Simon은 정치현상이나 행정현상을 과학적으로 연구해야 하며, 이를 위해 가치를 배제해야 한다는 주장을 편 것으로 보는 것이 타당해 보인다. 이는 정치행태의 연구를 강조하는 Chicago대학교 정치학과의 분위기에서 충분히 이해될 수 있다. 따라서 Simon의 사실-가치 이원론은 정치와 행정현상을 이원적으로 보자는 의도보다는 정치와 행정에 대한 사실적 혹은 과학적 접근에 초점을 맞추자는 의도로 해석되는 것이 타당한 것으로 보인다. 따라서 Simon의 입장을 정치와 행정의 관계에서 바라보는 것은 본질을 왜곡할 가능성이 있다. 논쟁에 대해서는 Waldo(1952a; 1952b), Simon(1952), Drucker(1952)를 참조.

지대한 영향을 미쳤던 RAND연구소에서 학문적 파트너인 Newell을 만나 컴퓨터를 활용하여 인지심리학과 인공지능분야의 새로운 길을 열었다는 사실이다. Simon은 컴퓨터가 코페르니쿠스적 전회의 현대적 버전으로서 ‘전산적 전회(computational turn, Franchi, 2006)’의 계기를 제공한다고 평가한다.

인간의 고유성에 대한 정의는 항상 그의 우주론적 그리고 윤리적 체계의 핵심을 형성해 왔다. 코페르니쿠스와 갈릴레오에 의해서 인간은 태양과 별들의 주목을 받는 우주의 중심에 위치한 종이 될 수 없게 되었다. 다윈에 의해서 인간은 신에 의해 창조된 그리고 특별히 영혼과 이성을 부여받은 종이 될 수 없게 되었다. 프로이트에 의해 인간은 이성적 정신에 따라 행동하는 종이 될 수 없게 되었다. 우리가 생각하고 학습하는 기계를 생산하기 시작하면서 인간은 유일하게 자신의 환경에 대해 복잡하고 지적인 조작을 할 수 있는 종이 될 수 없게 되었다(Simon, 1977: 1990).

Simon은 컴퓨터가 모든 종류의 상징을 처리할 수 있는 일반적인 상징체계가 될 수 있다고 생각한다(Newell & Simon, 1976). 그는 컴퓨터를 이용해서 모든 종류의 정보처리과정을 시뮬레이션할 수 있으며, 그러한 과정들을 기술하기 위해 컴퓨터언어를 사용할 수 있을 것으로 보았다. 정보처리체계인 두뇌를 시뮬레이션할 수 있는 컴퓨터는 도구적 이성의 작동을 이해하는 열쇠로 등장한다. Simon은 1955년에 Newell과 함께 컴퓨터를 이용한 휴리스틱 문제해결 프로그램을 만든다. 전산적 전회는 이러한 외침으로 시작된다. “Newell과 내가 생각하는 기계(thinking machine)를 발명했다!(Simon, 1996: 206)” 도구적 이성은 이렇게 경험적으로 확인 가능한 컴퓨터 프로그램으로 재탄생하게 된다.

Ⅲ. 세속적 신념의 예언자: 제한된 합리성

도구적 이성의 가능성은 상상을 초월한다. 그럼에도 불구하고 인간은 신이 아니기 때문에 전지전능하지 않다. 도구적 이성이 보여주는 희망은 인간의 실존조건에 대한 ‘현실적인’ 이해를 전제로 할 때 제대로 실현될 수 있다. 인간의 능력에 대한 현실적인 한계를 고려하지 않는 사고는 환상과 좌절만을 가져다줄 뿐이다. 우리가 인식하는 세계와 실제 세계가 다를 수 있다는 생각은 경험적으로 얼마든지 증명될 수 있다. 색약 때문에 공학도의 꿈을 포기했던 Simon은 인식된 세계와 실제 세계가 다를 것을 경험적으로 깨닫게 된다. “그가[Simon-필자] 본 빨간색과 녹색이 다른 사람이 본 빨간색과 녹색이 아니었기 때문에, 그는 실제세계와 인

식된 세계가 같지 않다는 것을 깨달았다(Simon, 1996: 17).” Simon은 인간은 신이 아니지만 이성이라는 신의 선물을 가지고 있는 존재라는 실제적이고 경험적인 사실에서부터 의사결정의 논리가 해명되어야 한다고 본다. 이러한 의미에서 Simon은 현실을 직시하고, 그것에서부터 새로운 시작이 이루어져야 한다고 외치는 세속적 신념의 예언자라 할 수 있다.

인간은 끊임없이 문제 상황에 직면하고, 선택 혹은 의사결정을 해야만 하는 실존조건에 있다. 어떤 전제로부터 논리적으로 결론을 도출하는 사고과정으로서 도구적 이성은 목적지향적인 합리성의 전제가 된다. 문제해결이 목적이고, 그것을 이루기에 적합한 수단을 선택하는 목적지향적인 행동양식을 합리성이라 한다면, 이성은 그러한 수단을 찾는 도구라 하겠다. 합리적 의사결정은 신의 선물인 도구적 이성을 가지고 있는 인간의 실존조건이 요청하는 삶의 원리이다. Simon(1964)은 합리성을 “주어진 조건과 제한요인들에 의해 부과된 제약 안에서 주어진 목적의 성취에 적합한 행동양식”으로 정의한다. 그리고 그가 의문시 하는 것은 인간이 완벽하게 합리적일 수 있는가 하는 것이다. 일관된 선호체계와 목적을 가지고 있고, 그 목적을 이룰 수 있는 모든 대안들을 알고 있으며, 각각의 대안들이 가져올 수 있는 모든 결과들을 알고, 자신의 선호체계에 따라 모든 결과들을 비교 평가하여, 최적의 대안을 선택하는 경우를 우리는 완벽한 합리성(perfect rationality)이라 정의할 수 있다. Simon은 단순한 경험적 사실들만을 가지고도 이러한 조건을 충족시키는 것이 불가능하다는 것을 알 수 있다고 본다. 인간은 완벽하게 합리적일 수 없다(Conlisk, 1996). 인간의 합리성은 제한적이다. 제한된 합리성(bounded rationality)은 Simon이 의사결정의 원리를 밝히는 현실적인 대안제이다.

1. 제한된 합리성의 개념사

Simon은 박사학위논문을 쓰고, 본격적으로 학자적인 생활을 시작할 때부터 내용적으로는 제한된 합리성의 관념을 가지고는 있었으나, 그 용어를 의식적으로 사용한 것은 시간이 좀 더 지난 후였다. 제한된 합리성의 개념사를 간략하게 살펴보자.

《행정행태론》은 행정학과 관리과학 분야에서 가장 영향력이 있는 고전들 가운데 하나로 평가받고 있다(Kerr, 2011). 이 책에는 사실상 제한된 합리성의 관념이 그 바탕에 흐르고 있다. “인간의 합리성에 어떠한 한계도 없다면, 행정이론은 불모지가 될 것이다. 그것은 항상 가장 완벽하게 너의 목표성취를 가능하게 하는 대안을 선택하라는 하나의 명령으로만 구성될 것이다. 행정이론의 필요성은 인간의 합리성에 실제로 한계들이 있다는 사실, 그리고 이러한 한계들은 정적인 것이 아니라 개인의 의사결정이 이루어지는 조직이라는 환경에 의존한다는 사실에 있다. 행정의 과제는 개인이 결정할 때 실제로 합리성(조직의 목표라는

관점에서)에 가까이 접근하게 할 환경을 설계하는 것이다(Simon, 1947/1976a: 240-241).” 《행정행태론》 1판에서는 제한된 합리성이라는 용어가 아니라 ‘합리성의 한계(limits of rationality)’라는 표현이 등장한다. 합리성의 한계들은 지식의 불완전성, 예측의 곤란성, 그리고 가능한 대안의 고려 범위의 제한성으로 설명된다(1947/1976a: 80-84). 이러한 제한된 합리성의 관념은 어떻게 형성된 것일까? Simon은 그 관념의 기원을 다음과 같이 설명한다. “나의 책의 다른 중요한 아이디어는 Barnard의 저서에서 무언의 형태로만 나타난 제한된 합리성이다. Barnard가 J.R. Commons로부터 도출한 기회주의와 전략적 요소들이라는 개념은 [제한된 합리성과—필자] 매우 흡사하다. 나 역시 Commons의 저서를 읽었기 때문에, 그의 *Institutional Economics*는 경제학자들의 주관적 기대효용의 극대화 관념으로부터 일탈한 다양한 합리성의 개념들의 공통된 원천이라 할 수 있을 것이다(Simon, 1996: 87).” 《행정행태론》을 저술하는데 Barnard의 영향은 매우 큰 것이었다(Wolf, 1995). 실제로 Simon은 Barnard에게 초고에 대한 비평을 부탁했고, 심지어는 Barnard의 서문을 책머리에 배치하기까지 했다.

1950년대 중반에 발표한 두 편의 논문은 제한된 합리성의 관념이 사회과학 전반, 특히 경제학 분야에 알려지는 계기가 된다. <합리적 선택의 행태모델 A Behavioral Model of Rational Choice(1955)>은 기본적으로 완벽한 합리성을 전제로 하는 경제인 모델과 그것의 형제모델인 행정인 모델을 근본적으로 수정해야 할 필요성에서 구상된 것이다. 논문의 “과제는 경제인의 포괄적 합리성(global rationality)을 인간을 포함한 유기체들이 존재하는 다양한 종류의 환경 안에서 그들이 실제로 보유하고 있는 정보에 대한 접근능력과 계산능력에 적합한 그런 종류의 합리적 행태로 대체하는 것이다(Simon, 1955: 99).” Simon은 인간의 정보접근능력과 계산능력은 경험적으로 한계를 가지고 있음을 논증하고, 포괄적 합리성 혹은 완벽한 합리성보다는 제한된 합리성(limited rationality)에 관심을 가져야 할 필요성을 제시한다(1955: 113). 이 논문에서는 bounded rationality가 아닌 limited rationality라는 용어가 등장한다. Simon은 이 논문이 갖는 의의를 다음과 같이 평가한다. “이 논문이 당대의 대부분의 경제학 저작들과 다른 점은 의사결정과정에 대한 관심, 즉 실체적 합리성(substantive rationality)보다는 절차적 합리성(procedural rationality)에 대한 명백한 관심이다. 이러한 과정에 대한 관심 때문에, 이 논문은 인간행태의 컴퓨터 시뮬레이션을 향한 첫 걸음이기도 하다(Simon, 1996: 165).”

<합리적 선택과 환경의 구조 Rational Choice and the Structure of Environment(1956)>는 합리성은 환경과의 관계 속에서 이해되어야 한다는 관점을 발전시킨다. “유기체가 특정한 환경에서 거의 합리적으로 혹은 적응적으로 행동해야 하는 문제에 노정되면, 적합한 유형의 단순화는 유기체의 특성뿐만 아니라 환경의 구조에 의존할 것이다(Simon, 1956: 262).” 이 논문은 만족할 만한 수준에서 선택이 이루어진다는 만족화(satisficing) 관점을 채택하고, 다원주의적 합리성 모델을 제시한다. 다원주의는 ‘적자생존’을 강조하기 때문에 만족모형과 양

립하기 어렵다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 “자연선택은 생존자들이 ‘충분히 적합하다는 것’, 즉 패배한 경쟁자들보다 더 적합하다는 것을 나타낼 뿐이다. 이 논문은 최적보다는 만족에 기초해서 유기체들의 절차적 합리성을 묘사한다(Simon, 1996: 166).”

두 편의 논문은 행위자의 제한된 능력과 환경구조 간의 관계에서 제한된 합리성의 원리를 구성하는 계기를 마련하게 된다. Simon은 자신이 발표한 논문들을 묶어서 《인간의 모델들: 사회적 모델과 합리적 모델 *Models of Man: Social and Rational*(1957b)》을 출간한다. 이 책의 목적은 “사회적 동물이자 합리적 동물인 인간의 이중적 본성을 적절하게 수용하는 인간과학(science of man)의 기초를 마련하는데 관심이 있다. 논문들의 일관성은 그러한 목적에 있으며, … 그러한 기초들이 영향(influence)과 선택(choice)이라는 두 개의 중요한 기제들에 의존하고 있다는 사실에 있다(Simon, 1957b: vii).” Simon은 합리적 동물과 사회적 동물인 인간의 이중적 본성을 연결하는 접점을 제한된 합리성의 원리(principle of bounded rationality)에서 찾고, 그것을 다음과 같이 개념화한다. “복잡한 문제를 구성하고 해결하기 위한 인간정신의 능력은 실제 세계에서 객관적으로 합리적인 행동을 위한 해결책을 요구하는 문제의 규모에 비해서 상대적으로 작다(Simon, 1957b: 198).” 행위자의 문제해결능력과 문제의 규모 사이의 격차가 바로 제한된 합리성의 본질을 구성한다. 제한된 합리성의 원리에 따르면, 합리성을 지향하는 행위자는 복잡한 실제상황을 다루기 위해 그것의 단순화된 모델(simplified model)을 구성할 수밖에 없다. 따라서 행위자의 행동을 예측하기 위해서는 이러한 단순화된 모델이 구성되는 방법을 이해해야 한다는 것이다(Simon, 1957b: 199).

《인간의 모델들》에서 개념화된 제한된 합리성은 《행정행태론》의 2판과 3판의 서문, 그리고 4판의 코멘터리에서 새로운 설명이 부가되는 계기가 된다. 《행정행태론》 2판과 3판의 서문에는 “인간의 행태는 합리지향적(intendedly rational)이지만, 단지 제한적으로만(limitedly) 그렇다(Simon, 1957a: xxvi; 1976a: xxviii).”는 표현이 나타난다. 그리고 4판의 코멘터리에서도 똑같은 표현이 나타나고 있으나, limitedly를 boundedly로 수정한다. “인간의 행태는 합리지향적(intendedly rational)이지만, 단지 제한적으로만(boundedly) 그렇다(Simon, 1997: 88).” 그리고 March와 함께 쓴 *Organizations*(1958)에서는 ‘합리성의 인지적 한계(cognitive limits of rationality)’라는 제하에 제한된 합리성이 조직행태와 관련된 의미를 집중적으로 다룬다.

2. 제한된 합리성의 원리

제한된 합리성은 행위자의 문제해결능력과 해결해야 할 문제의 규모간의 격차에 의해 설명된다. “인간의 합리적 행동은 과업환경의 구조와 행위자의 계산능력을 양날로 하는 가위에 의해 형성된다(Simon, 1990b: 7).” 제한된 합리성의 원리는 합리성을 추구하는 불완전한

인간과 환경의 구조를 기본 요소로 하며, 그러한 조건에는 대안을 찾아가는 탐색이 주요한 전략으로 제시될 수 있다. 이러한 전략은 궁극적으로 환경에 적응적인 특성을 갖는다. 따라서 여기에서는 인간의 특성, 환경의 구조, 탐색의 절차적 합리성, 그리고 적응을 기본요소로 정리하고자 한다.

1) 인간의 합리지향성

인간은 합리적 존재(rational being)가 아니라 합리적이라고 노력하는 합리지향적인 존재(intendedly rational being)이다. 다만 제한된 범위 안에서만 합리성을 지향한다는 것이다. 인간의 행동은 목적지향적이지만, 인간의 인지구조와 당면한 환경의 복잡성 간의 상호작용 때문에 목표를 이루는데 종종 실패한다. 지성사적으로 이러한 관념의 기원을 Simon보다는 Pareto가 《정신과 사회 *Mind and Society*(1935)》에서 개진한 인간행동의 유형화에서 찾기도 한다(Jones, 2003: 397; Parsons, 1936). Pareto는 인간의 행동을 논리적(logical) 행동, 비논리적(illogical) 행동, 물논리적(non-logical) 행동 등으로 유형화한다. 논리적 행동은 합리적 선택행위로서 목적과 수단의 적합한 관계에 대한 사고에 근거한다. 비논리적 행동은 목적과 수단의 관계에 대한 적합하지 않은 사고에 근거하는 것으로서 이러한 경우는 거의 없다. 그리고 물논리적 행동은 논리적 행동 이외의 나머지 범주로서 감정(sentiment)을 의미하며 논리적 행동에 영향을 미칠 수 있다. 인간의 행동에는 논리적 요소와 물논리적 요소가 함께 작용한다. 따라서 합리지향성은 우리가 목적지향적인 행동에 관심을 갖는다는 것, 그리고 인지적 요인과 감정적 요인이 목적지향적인 행동을 증진하거나 방해하는 방식에 관심을 가질 필요가 있음을 시사한다. “합리성이 행태를 결정하는 것이 아니다. … 대신에 행태는 합리성의 영역에 경계를 설정하는 비합리적(irrational)이고 불합리적인(nonrational) 요인들에 의해서 결정된다(Simon, 1947/1976: 241).”

Simon과 Pareto의 차이점과 공통점은 무엇인가? Pareto는 최적원리를 주장하는데 반해, Simon은 만족원리를 주장하기 때문에 입장이 전혀 다르다고 할 수 있으나, 앞서 논의한 것처럼 두 사람은 넓은 의미에서 이성의 한계에 대한 합리적 분석을 추구한다는 점에서 공통점을 가지고 있다(Crowther-Heyck, 2005: 69). 그러나 합리성에 제약을 가하는 요인의 분석에서 양자 간의 차이를 찾아 볼 수 있다. Pareto는 전통적인 이성과 감정의 이분법에 따라 감정이 이성에 미치는 영향이라는 측면에 초점을 맞추어 합리성의 한계를 분석한다. 그에 반해 Simon은 감정이라는 이성 외부의 요인이 합리성에 미치는 영향에 대해서도 관심을 갖지만, 특히 계산능력이나 정보처리능력과 같은 이성 내부의 요인이 합리성을 제약하는 측면에 주로 초점을 맞춘다. 합리성의 “적은 감정이 아니라 무지이다(Crowther-Heyck, 2005: 59).” 그러니까 Simon은 이성에 의한 정보처리와 계산능력이 미치지 못하는 소위 ‘무지’가 합리성을

제약하는 측면에 초점을 맞춘다. 이것이 Simon이 갖는 독특성이라 할 수 있다.⁴⁾

2) 복잡한 환경의 구조

합리적 행동은 인간의 인지구조와 환경의 복잡성의 관계 속에서 형성된다. 인간의 정보처리능력이나 계산능력이 제한되어 있다 하더라도, 합리적 행동을 할 수 있는 가능성이나 희망이 없는 것은 아니다. 환경은 복잡하지만, 그 나름대로의 구조를 가지고 있기 때문이다.

Simon에게 환경세계는 체계(system)이다. 체계는 통합적인 방식으로 상호작용하는 구성요소들의 집합체를 의미한다. 그리고 체계는 일반적으로 위계구조(hierarchy)를 가지고 있다. 위계구조는 상호 연관된 하위체계로 구성되는 하나의 체계를 의미한다(Simon, 1999a: 215). 가령 조직과 같은 사회체계는 부, 과, 계와 같이 상자들 안에 작은 상자들이 들어가는 방식의 위계구조로 구성된다. 신체조직과 같은 생물학적 자연체계는 조직, 기관, 세포의 위계구조로 이루어진다. 또한 언어와 같은 상징체계는 문단, 문장, 구, 단어와 같은 위계구조로 이루어진다. 그리고 이러한 위계구조 안에서 하위체계들 ‘사이의’ 상호작용과 각각의 하위체계 ‘안에서의’ 상호작용을 구분할 수 있다(Simon, 1999a: 229). 가령 조직 안에서 동일한 부서 안에 있는 사람들 간의 상호작용은 상이한 부서에 있는 사람들 간의 상호작용보다 그 빈도가 높을 것이다. 이처럼 상호작용의 빈도가 높고 낮음에 따라 하위체계들은 거의 분해가 가능하다(near-decomposability). 단기적으로 상호작용이 적은 하위체계들은 느슨하게 연결되어(loosely coupled) 마치 독립적인 체계처럼 작동한다. 그리고 장기적으로는 총체적으로 하위체계들이 서로 의존하는 방식으로 작동한다(Simon, 1999a: 230).

제한된 합리성의 조건 하에서 인간이 복잡한 현실을 인식하는 합리추구적인 방법은 그것을 행위자가 관리할 수 있을 정도의 단순화된 모델(simplified model)로 대체하는 것이다(Simon, 1958: 150). 단순화가 가능한 것은 환경이 위계구조와 분해가능성을 특징으로 건축되어 있기 때문이다.⁵⁾ 다시 말해서 위계구조와 분해가능성으로 환경의 요소화(factorization)

4) Simon에게서 흥미로운 것은 행태적 합리성을 설명하는데 있어서 합리성과 관련이 없어 보이는 직관이나 감정의 기능을 중요하게 인식하고 있다는 것이다. 직관은 일반적으로 감각, 경험, 연상, 판단, 추리 따위의 사유 작용을 거치지 않고 대상을 직접적으로 파악하는 작용을 의미한다. 이와는 달리 Simon은 “영감은 준비된 정신(사람)에게만 온다”고 주장하면서 직관을 어떤 사물을 인식하고, 그것에 대해 배운 것들을 기억 안에서 검색하는 능력으로 규정한다(1983: 27). 모든 사고는 탐색적인 과정과 익숙한 패턴에 대한 갑작스런 인식을 모두 필요로 하는데 직관이 그러한 기능을 한다는 것이다. 즉, 직관과 탐색이 협동적으로 기능한다는 것이다. 그리고 Simon은 감정이 특정한 대상을 관심의 초점으로 선택하는데 결정적인 영향을 미치기 때문에 중요하게 다루어져야 한다고 본다. “행태적 합리성 모델은 감정과 인간의 사고를 분리하지 않으며, 문제해결을 위한 의제를 설정하는데 있어서 감정의 강력한 영향을 과소평가하지 않는다(1983: 30).”

5) Simon은 환경이 본래 위계구조나 분해가능성을 가지고 있는 것인지 아니면 인간의 인식능력에 의해

가 가능하다는 것이다. 요소화는 복잡한 현실을 거의 독립적인 부분들로 쪼개는 것이다.

3) 탐색과정: 절차적 합리성

쥐가 미로상자에서 길을 찾는 실험을 상상해 보자. 미로상자 위에서 모든 길을 조망할 수 있는 우리와 미로상자 안에서 길을 찾는 쥐는 상황이 전혀 다르다. 우리는 모든 대안을 한 눈에 볼 수 있으며, 궁극적으로 어느 길로 가는 것이 목적지에 도달하는데 가장 적합한지를 찾을 수 있다. 올림포스의 신전에서 인간 세상을 내려다보고 있는 신들의 눈과 다를 바가 없다. 그러나 쥐는 다르다. 그것은 전체를 조망할 수 없는 상태에서 분기점이 나타날 때마다 선택을 해야 하고, 실패하면 다시 되돌아 와서 다른 길로 가야 한다. 그러니까 쥐는 시행착오를 거듭하면서 목적지를 향해 조금씩 다가가는 것이다. 올림포스가 아닌 세속에 있는 인간 역시 쥐와 다르지 않다.⁶⁾

Simon은 신이 아닌 인간의 눈으로 대안탐색의 논리를 정립하고자 한다. 그래서 그는 절차적 합리성을 제안한다(Simon, 1972; 1976b; 1978; 1979; 2000). Simon은 법학의 실체법과 절차법에서 아이디어를 얻어 실체적 합리성과 절차적 합리성을 개념화한다(Simon, 1985b: 294). 실체적 합리성은 주어진 조건이나 제약조건에 의해 부과된 한계 안에서 주어진 목표의 성취에 가장 적합하게 행동하는 경우로서 선택의 결과에 초점을 맞춘다. 절차적 합리성

환경이 위계구조와 분해가능한 것으로 보이는 것인지를 논증하는 것은 답이 먼저냐 계란이 먼저냐 하는 문제를 논증하는 것과 같이 어려운 문제라 보고, 이 문제에 대한 논의를 진전시키지 않는다.

- 6) Simon은 미로(maze, labyrinth)를 자신의 학문적 태도나 인생을 표현하기에 가장 적합한 상징으로 생각한다. 한때 그는 자서전 《내 삶의 모델들 *Models of My Life*(1996)》의 제목을 ‘미노타우루스가 없는 미궁(Mazes without Minotaurs)’으로 정할까 하고 생각할 정도였다. 그의 자서전은 미로에서 길을 찾는 이야기로 구성되어 있다. Simon에게 미로가 갖는 의미는 그가 강의를 위해 아르헨티나에 갔을 때, 만남을 청했던 대문호 Borges와의 대화에서 명확하게 드러난다(Simon, 1996: chp.11 참조). Simon은 Borges의 《바벨의 도서관 *Library of Babel*》을 읽고, 작가가 소설의 모티브로 삼은 미로의 의미를 들어보고자 했다. Borges는 본래 조건이 열악한 도서관에서 근무하고 있었는데, 비참한 도서관의 생활 속에서 희망을 찾기 위해 소설을 쓰게 되었으며, 미로는 도서관의 구조를 이미지화할 목적으로 사용된 것이다. Borges에게 미로(maze)는 한편으로 새로운 것을 발견하는 데서 오는 놀라움(amazement)을 가능하게 한다.(Borges는 maze와 amazement의 어원을 활용하여 양자 간의 밀접한 관련성을 설명한다.) 다시 말해서 희망의 상징이다. 다른 한편으로 미로는 질서도 없고 알 수 없는 책들로 가득 찬 혼돈의 공간으로 그 끝이나 목적지를 알 수 없는 절망의 상징이다. 이처럼 Borges에게 미로는 희망과 절망이 교차하는 아이러니이다. Simon의 자서전에는 미완성의 소설 《사과: 미로이야기 *Apple: A Story of a Maze*》가 포함되어 있다. 그 소설은 <Rational Choice and the Structure of Environment(1956)>에서 기술했던 미로의 이미지를 모티브로 삼았다. 그 소설에서 묘사하고 있는 미로의 세계는 Borges의 경우와는 달리 우리가 발견할 수 있는 질서가 존재한다. 혼돈의 세계에서 Borges는 희망과 절망이 교차하는 삶의 아이러니를 형상화하고 있지만, Simon은 복잡하지만 질서의 세계에서 탐색이 이루어질 수 있는 낙관적인 희망을 형상화한다. 미로는 휴리스틱 탐색과 놀라움이 이루어지는 곳이다.

은 선택에 도달하기 위해 합당한 절차(과정)를 따르는 경우로서 선택의 ‘과정’에 초점을 맞춘다. 인간의 문제해결능력보다 문제의 규모가 큰 경우, 실제적 합리성을 실현하는 것은 불가능하다.

불확실성, 대안형성의 곤란성, 계산능력의 한계 등과 같은 합리성의 제약요인들을 현실적으로 고려한다면, 탐색(search) 과정을 이론적인 논의에 포함시키고, 대안선택의 기준을 최적 수준에서 만족수준으로 변경시키는 것이 합당할 것이다(Simon, 1972: 176). 현실적인 문제 상황에서는 최적의 대안을 선택하는 것이 오히려 문제해결에 도움이 되지 않는다. 이러한 맥락에서 Simon은 Voltaire가 《철학사전 *Dictionnaire Philosophique*(1946)》에서 말한 “가장 좋은 것은 좋은 것의 적이다.”라는 말을 “최적화는 만족화의 적이다.”로 번역한다(2000a: 26).⁷⁾ 만족수준은 행위자가 가지고 있는 열망수준(aspiration level)과 함수관계에 있다. 만족할만한 대안을 찾는 것이 쉽다고 생각하면, 열망수준이 올라가고, 그것을 찾는 것이 어렵다고 생각하면, 열망수준은 내려간다(Simon, 1956: 111). 만족수준을 선택기준으로 삼는 경우에는 휴리스틱이나 시행착오 등이 그럴듯한 대안을 모색하는 방법으로 활용될 수 있을 것이다.

제한된 합리성 하에서의 선택원리는 세 가지 규칙으로 정리될 수 있다(Gigerenzer and Selten, 2001: 8). 첫째, 단순 탐색 규칙(simple search rules)으로서 탐색이 단계적(step-by-step)으로 이루어진다. 한 단계에서 획득된 일련의 정보에 따라 조정이 이루어지면, 다음 단계에서 다시 정보를 얻어서 조정을 이루는 방식으로 탐색을 반복적으로 해나가는 것이다. 둘째, 단순 중지 규칙(simple stopping rules)으로서 열망수준을 만족시키는 선에서 탐색을 중지한다. 셋째, 단순 결정 규칙(simple decision rules)으로서 탐색이 중지되고 한정된 양의 정보가 획득되면, 가장 그럴듯한 이유로 선호되는 대안을 선택한다.

사실상 Simon의 관심은 절차적 합리성을 실현할 수 있는 방법을 제시하는데 맞춰있다. 그러니까 엄밀하게 말하면, 제한된 합리성은 이론이나 원리라기보다는 인간의 실존조건으로 보는 것이 타당하고, 그러한 조건에서 절차적 합리성을 추구하는 것이 핵심이 된다. 제한된 합리성은 인간의 실존조건이고 절차적 합리성은 그러한 조건에 대응하는 방법이다(Barros, 2010).

4) 적응(adaptation)

일반적으로 개방체계는 환경과의 상호작용을 통해서 체계의 유지와 작동에 필요한 자원과 정보를 흡수하고, 체계의 내부과정을 거쳐 만들어진 결과물들을 환경에 산출한다. 그러면 환경은 체계의 산출물에 반응하여 일정한 신호를 다시 체계에 보내게 된다. 이러한 투입,

7) The best is the enemy of the good. Optimizing is the enemy of satisficing.

산출, 그리고 피드백이라는 일련의 과정이 지속적으로 적절하게 이루어질 때, 체계는 환경에 적응하면서 안정과 균형을 유지하게 된다. 개방체계의 생명은 환경에 대한 적응능력에 달려있다.

인간은 개방체계이다. 인간은 자연환경 및 사회환경과 지속적으로 적절하게 투입, 산출, 피드백의 과정이 이루어질 때, 육체적 건강과 안정된 사회적 관계를 유지할 수 있다. Simon은 ‘사고하는 인간’을 컴퓨터의 메타포를 활용하여 투입-산출-피드백(재투입)이 이루어지는 개방체계, 즉 정보처리체계(information processing system)로 이해한다. 정보처리체계로서의 인간은 두뇌라는 하드웨어와 그 안에서 정보처리가 이루어지는 소프트웨어인 프로그램(program)으로 구성된다. 프로그램은 하나의 문제에 대응하는 하나의 프로그램으로 존재하는 것이 아니라 유사한 문제들에 대응할 수 있는 하나의 프로그램이다. 하나의 덧셈프로그램만 있으면, 다양한 덧셈 문제들을 해결할 수 있다. 프로그램은 다양한 문제들의 특성에 맞게 대응할 수 있을 때 성공적으로 작동하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 의미에서, 프로그램은 다양하게 제시되는 문제들에 대응하면서 답을 탐색해나가는 적응체계(adaptive system)라 할 수 있다(Simon, 1958: 142). “생각하는 인간은 적응체계이다(Simon, 1999a: 74).” Simon은 유명한 개미의 예를 들어 적응체계로서의 행태적 특성을 묘사하고, 사고하는 인간의 경우도 개미의 예와 다르지 않다고 주장한다. “행태체계로 보면 개미는 꽤 단순하다. 시간의 경과에 따라 개미행태의 명백한 복잡성은 주로 개미가 존재하는 환경의 복잡성의 반영이다(Simon, 1999a: 73).” 개미에게는 생물학적으로 길 찾기와 관련된 유전자 프로그램이 있다. 프로그램은 모든 환경에서 동일하게 작동하는 것이 아니라 목적지까지 가는데 배치된 환경의 특성에 맞게 작동한다. 따라서 장애물이 없는 매끈한 길에서는 가장 단순한 직진행태를 보이고, 다양한 장애물이 있는 길에서는 다양하고 복잡한 행태를 보이게 된다. 이것이 제한된 능력을 가진 유기체나 인간이 환경에 적응하는 방법이다.

진화과정에서 적응은 유기체의 생존과 종족의 번식을 보장하는 핵심적인 기제이다. 문제 해결의 절차로서 프로그램은 유전자의 형태로 세대 간에 전수된다. Simon은 특히 문화적 존재로서 인간을 염두에 두고 생물학적 유전자와 ‘문화적 유전자(culturgen)’가 생물학적으로 문화적으로 세대 간에 이전된다고 본다. 유전자의 이전은 문제해결을 위한 프로그램이 장착되는(installed) 과정을 말한다. 생물학적 유전자는 재생산 자체가 프로그램화과정이라 할 수 있는데 반해서, 문화적 유전자는 사회화라는 후천적인 프로그램화과정을 거쳐야 한다. Simon은 이러한 프로그램화가능성(programmability)이 높은 경우, 적응과 생존의 가능성이 높다고 본다. 프로그램화가능성은 사회력 압력(영향력) 하에서 프로그램을 수용하는 능력, 즉 순치(docility) 능력을 말한다(Simon, 1983: 55). 제한된 합리성을 가진 정보처리체계로서 인간의 경우에 프로그램 수용능력, 즉 순치능력은 문화적 유전자의 이전에 필수적인 것으로서

적응적 합리성이나 진화적 합리성을 실현하는 전제조건이다.

IV. 천상의 행정경제학⁸⁾

천상의 완벽한 합리성이 지배하는 속세(real world)에서 복음전파자이자 예언자로서 Simon은 도구적 이성의 능력과 제한된 합리성의 현실적 가능성을 설파한다. 그의 글에서 수없이 만날 수 있는 ‘현실적(real, actual)’이라는 표현은 인간이 디디고 서 있는 땅에서 사고를 풀어나가는 것이 합당하다는 것을 시사한다. 합리적인 것이 현실적인 것이 아니라 현실적인 것이 합리적인 것이다. 완벽한 합리성은 천상의 것이고, 제한된 합리성은 속세의 것이다. 완벽한 합리성 혹은 효용극대화나 최적화 등에 대한 Simon의 입장은 다음과 같이 명확하게 정리될 수 있다. 고대로부터 현대에 이르기까지 합리성에 대한 관심은 제한된 합리성에 초점을 맞추고 있으며, 완벽한 합리성에 초점을 맞춘 경우는 근대경제학의 일부 분파에 한정된 지극히 예외적인 현상에 불과하다(Simon, 2000a). Simon의 제한된 합리성 개념은 전혀 새로운 것이 아니라 일부 경제학 분파에 의해 잊혀진 과거의 합리성 관념을 되살린 것이다.

Simon은 고대의 그리스철학에서부터 근대 19세기의 공리주의에 이르기까지 사상가들은 일반적으로 제한된 합리성을 전제하고 있었다고 분석한다. 제한된 합리성을 완벽한 합리성으로 대체하게 된 계기는 경제학에서 찾을 수 있지만, 주목할 만한 것은 경제학의 아버지라 할 수 있는 A. Smith나 공리주의자 J. Bentham과 J.S. Mill조차도 완벽한 합리성을 전제하지는 않았다는 것이다. Simon은 Smith의 《국부론 *Wealth of Nations*(1776)》에서 읽은 이기적으로 이익을 추구하는 경제적 행위자들의 특징을 다음과 같이 요약한다. “그들의 생산물의 가치는 그것을 만드는데 지불되는 시간과 노동에 대한 합당한(reasonable) 보상이다(2000a: 26).” 《국부론》에서는 합리성보다는 ‘합당성’이라는 용어가 사용된다. 합리성이 객관적으로 가장 적합한 수준을 의미한다면, 합당성은 누구나 공감할 수 있는 정도의 수준을 의미한다. 합당성은 제한된 합리성의 다른 이름이라 할 수 있다. 완벽한 합리성과 짝을 이루는 효용극대화라는 용어 때문에, 효용이라는 개념을 사상사에 핵심개념으로 끌어들이는 공리주의가 완벽한 합리성 개념의 원조로 오해를 받을 수도 있으나, Simon의 평가에 따르면, 19세기의

8) 행정경제학은 정치경제학의 변형된 표현으로 사용되었다. 풀어서 쓴다면 시장지향적인 경제학의 원리로 행정현상을 설명하고 처방을 제시하려는 학문적 노력(market-centered-economic Public Administration)이라 하겠다. 그리고 ‘천상’은 Simon이 전통적인 완벽한 합리성의 가정을 신들의 세계인 올림피아의 합리성이라 비유한데서 착안한 것이다(1983). ‘천상’은 인간이 아닌 신만이 알 수 있다는 의미와 지상의 현실과 괴리된 가정임을 의미한다.

중후반까지도 효용과 극대화라는 개념이 결합되어 사용된 용례는 없었다는 것이다. 20세기에 들어서면서 ‘기대효용의 극대화(maximization of expected utility)’라는 용어가 제한된 합리성을 대체한 것은 사회과학에서 전혀 새로운 현상이었다는 것이다. 그리고 20세기 중반까지 효용이론은 경제적 합리성을 기술하는 가장 적합한 방식으로 인정받았으며, 경제학 분야를 휩쓸었다는 것이다. 합당성의 원리가 효용극대화의 원리로 대체된 것이다. 효용극대화의 원리를 따르게 되면, 의사결정과정에 대한 관심이 없이도, 행위자의 행태를 예측할 수 있다. 절차적 합리성이 아닌 실체적 합리성에 초점을 맞추게 된다. 효용극대화의 원리는 일반균형이론(general equilibrium theory)에서 정점에 달한다.

실체적 합리성을 추구하는데 걸림돌이 되는 문제는 ‘불확실성(uncertainty)’이다. 불확실성 하에서 실체적 합리성을 추구하는데 초점을 맞춘 확률론(probability theory), 게임이론(game theory), 합리적 기대이론(rational expectation theory) 등이 개발된다. 확률론은 불확실성을 확률개념으로 이해한다. 그것은 확률을 효용이론에 접목하는 것이, 혹은 불확실성 하에서 기대효용의 극대화가 가능하다고 본다. 그러나 확률이라는 것이 주관적 기대에 근거한다는 점에서 근본적인 한계를 가지고 있다. 게임이론은 불확실성을 경쟁자들이 서로를 ‘감쪽같이 속여 넘기려는 시도’⁹⁾에서 발생하는 것으로 이해한다. 게임이론은 게임 상황에서 경쟁자들이 최적의 해결책을 찾는 데 초점을 맞추지만, 실제적으로 합리적인 해결책을 찾지는 못한다. 죄수의 딜레마에서 볼 수 있는 것처럼 효용극대화를 위한 선택이 오히려 그에 미치지 못하는 결과를 가져오는 ‘합리적 바보(rational fool)’를 그려내기도 한다. 합리적 기대이론은 모든 경제적 행위자들이 마음속에 모두가 동일한 경제모델을 가지고 있으며, 궁극적으로는 균형점에 도달할 수 있다는 가정 하에 의사결정을 할 것이라고 본다. 효용극대화론자들에게 이러한 논리는 타당한 것으로 보일지 모르나, 현실적으로는 지나친 비약이 아닐 수 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 기도를 증명하기 위한 실험경제학(experimental economics)이 발달하기도 하는데, 실험을 거듭할수록 실체적 합리성의 개념으로는 예측할 수 없는 현상들이 발견되기 시작한다. 그러면서 다시 잊혀졌던 제한된 합리성에 관심을 갖게 된다. 물론 그렇다고 해서 효용극대화에 대한 관심이 경제학 분야에서 사라졌다는 것을 의미하는 것은 아니다. 이것은 행정학에서 나타난 이론적 변화과정에서도 볼 수 있다.

제한된 합리성은 Simon의 <합리적 선택의 행태모델(1955)>과 <합리적 선택과 환경의 구조(1956)>를 통해 1950년대 중반 이후 경제학 분야에서 주목을 받기 시작했으나, 행정학 분야에서는 절차적 합리성에 근거해서 행정행태의 이론화를 시도한 <<행정행태론(1947)>>이

9) 완벽한 합리성을 수호하려는 시도들에 대한 Simon의 논의는 대단히 공격적이다. 그러다 보니 게임 상황에서의 ‘전략적 행위’나 Williamson이 말하는 ‘기회주의’를 일종의 ‘속임수’로 비하하는 표현을 쓰기도 한다. 이 글에서는 그의 입장을 분명하게 드러내기 위해 그대로 표현한다.

이미 10년 전에 출판되었다. 소위 행정학의 청년기에는 효용극대화를 추구하는 실체적 합리성이 아닌 제한된 합리성에 근거한 절차적 합리성의 이론화가 중심적인 관심사였다. 《행정행태론》과 《조직론 Organizations(1958)》은 행정학의 발달과정에 결정적인 영향을 미쳤다. 제한된 합리성과 절차적 합리성에 대한 관심은 Lindblom(1959; 1979)의 점증주의 정책결정 이론, 관리과학의 고전이 된 Cyert & March(1963)의 기업행태론, Wildavsky(1966)의 예산과정론, 능률성에 대비되는 Landau(1969)의 가외성(redundancy) 개념, 모호성(ambiguity) 개념을 발전시킨 Cohen, March, Olsen(1972)의 쓰레기통 의사결정모형, 조직경제학을 발전시킨 Williamson(1975)의 거래비용이론 등에 반영된다.

행정학 분야에서 제한된 합리성에 기초한 절차적 합리성의 실현을 위한 이론적 노력은 1950년대의 미국 사회과학계에 지배력을 떨치기 시작한 행태주의의 이름으로 이루어졌다. 소위 ‘행태주의 혁명’으로 사회과학에서 자료 수집을 위한 다양한 도구들이 이용됨으로써 경험적 연구가 활발하게 이루어졌으며, 통계적, 수리적 기법이 발달하면서 이론적 연구에서도 많은 변화가 있었다. Simon에 의하면, 특히 수리적 기법의 발달과 그러한 기법에 익숙한 사회과학자들이 수리경제학자들과 소통하기 시작했다는 것이다. 그러나 소통은 ‘일방적’이었다고 본다. “경제학자들과 다른 사회과학의 개종자들에 의한 선교적(혹자는 이를 제국주의적이라 말할) 노력은 합리성의 효용극대화 개념을 모든 정치적 사회적 현상의 중심에 소개하는 것이었다(Simon, 2000a: 32).” 그 대표적인 예가 인간을 이익의 극대화를 추구하는 존재로 전제하는 공공선택이론이다.

공공선택이론은 시장에서 사람들의 행태를 분석하기 위해 사용한 원리들을 집합적인 의사결정에서 나타나는 사람들의 행태에 적용한다. 그리고 시장에서 행위자들의 동기가 이익인 것처럼, 시장 이외의 영역들, 가령 정치적 시장에서 행위자들의 동기 역시 이익이라고 가정한다. “인간은 이기적이고 합리적이며 효용극대화를 추구하는 자이다(Mueller, 1989: 2).” 이러한 가정 하에서 공공선택이론은 공공부문의 중요 행위자인 유권자, 정치가(의원), 그리고 관료의 이익추구 행태에서 정부실패가 일어날 가능성을 논증한다(Orchard and Stretton, 1997). 이익을 추구하는 유권자들에게는 정부를 효율적으로 모니터링하려는 동기가 없다. 유권자들은 자신들의 투표행위가 선거에 결정적인 영향을 미친다고 생각하지 않는다. 선거에 시간과 노력을 기울이는 것은 자신들의 이익에 반하는 것이다. 따라서 정치적 이슈에 무관심해지고, 그러한 무관심이 유권자들에게는 합리적인 것이다. 정치가(의원)들은 공익을 위해 입법 활동을 해야 한다. 그러나 정치가들에게 자신들의 정치자금과 지지의 원천이 되어줄 수 있는 적극적인 이익집단들의 이익에 반해서 국민전체의 이익을 위한 입법 활동을 해야 할 동기가 없다. 시민들은 정치에 무관심하기 때문에 정치가들은 시민들에게 비용을 전가하는 방식으로 입법 활동을 하게 될 가능성이 크다. 관료들은 주어진 임무를 수행하는 데 필

요한 예산을 확보하기 위해 의회에 의존한다. 관료들의 활동에 영향을 받는 이익집단들은 정치가들에 대한 로비를 통해서 관료들이 자신들의 이익에 합치하는 행위를 하도록 간접적으로 영향을 미치고자 한다. 관료들에게는 그러한 영향에 대항해야 할 동기가 없다. 따라서 관료들은 이익집단에 포획된다. 이상에서 살펴본 것처럼, 유권자, 정치가, 관료들을 주요 행위자로 하는 공공부문 역시 실패할 가능성이 있다. 공공선택이론은 정부가 시장실패를 효율적으로 교정할 수 있다는 케인즈주의적인 가정에 대한 불만을 반영하고 있다.

1970년대 말 이후 영국의 대처 정부는 경제위기 타개를 위해 케인즈주의적 경제정책 패러다임을 신자유주의 패러다임으로 대체한다. 미국의 레이건 정부 역시 경제 불황과 재정적 자문제를 타개하기 위해 영국의 사례에 따라 신자유주의 정책 패러다임으로 전환한다. 신자유주의 패러다임에 따라 신공공관리론에 기초한 정부개혁이 추진된다. 신공공관리론은 1980년대 이후 현재까지도 정부개혁의 핵심원리로 인식되고 있으며, 행정학에서도 지대한 영향을 미치고 있다. 신공공관리는 이론적으로 공공선택이론, 대리인이론, 거래비용이론에 기초한다.

대리인 이론은 주인-대리인 관계에서 발생하는 두 가지 문제를 해결하는 데 관심이 있다. 하나는 주인의 목적과 대리인의 목적이 충돌하거나 주인이 대리인이 실제로 하고 있는 일을 확인하는 데 비용이 많이 들 때 발생하는 대리인 문제(agency problem)이다. 여기에서 문제는 대리인이 적절하게 행동하고 있는지를 확인할 수 없다는 것이다. 다른 하나는 주인과 대리인이 위험에 대해 상이한 태도를 가지고 있을 때 발생하는 위험공유(risk sharing)의 문제이다. 여기에서 문제는 주인과 대리인이 위험에 대한 상이한 선호를 가진다면, 상이한 행동을 선호하게 된다는 것이다. 주인과 대리인의 관계를 지배하는 것은 계약이기 때문에, 대리인이론은 주인-대리인 관계를 지배하는 가장 효율적인 계약을 결정하는 데 초점을 맞추고 있다. 주인의 관점에서 대리인의 임무수행 과정에 대한 정보접근이 어렵기 때문에 결과 혹은 성과중심으로 계약을 맺는 것이 효율적이다. 대리인 이론은 인간은 이익 추구, 제한된 합리성, 위험회피의 성향을 가지고 있으며, 조직에는 목표 갈등이 있고, 정보는 비용이 드는 일종의 상품이라는 전제 위에서 구축된다(Eisenhardt, 1989).

거래비용이론은 Simon의 제자였던 Williamson(1973; 1975; 1981; 1994)에 의해 구축되었다. 거래비용이론은 기본적으로 시장실패와 마찬가지로 조직의 실패도 발생할 수 있다는 점에서 착안된 것이다. 거래방식을 조직의 계층적 질서와 시장질서 가운데 어느 것에 따를 것인지를 판단하는 문제가 이론의 핵심이다. 어떤 방식을 따르는 것이 효율적인지를 판단하는 기준은 거래비용이다. 조직의 계층적 질서에 의존하는 것이 거래비용의 증가를 유발한다면, 시장질서로 전환하는 것이 바람직하며, 그 역의 경우는 조직의 계층적 질서로 전환하는 것이 바람직하다는 것이다. 거래비용이론이 따르고 있는 기본 전제는 Williamson 자신이 배웠

던 Carnegie Mellon에서 비롯된 것이다. 제한된 합리성과 기회주의(opportunism)라는 인간적 요소와 불확실성, 독과점적 시장체제, 정보충격(정보비대칭이나 정보비용)이라는 거래적 요소들이 시장과 조직의 선택에 영향을 미치는 조건들로 제시된다. 흥미로운 것은 Williamson이 Simon의 제한된 합리성 개념을 그대로 받아들이고 있지만, 자기이익의 추구라는 가정을 기회주의 즉 ‘속임수를 쓰며 자기이익을 추구’한다는 가정으로 대체했다는 점이다.

신공공관리론의 이론적 기초를 제공하고 있는 공공선택이론, 대리인이론, 거래비용이론은 정부실패에 초점을 맞추고 있다. 그리고 시장의 원리와 기업의 조직운영원리를 정부조직에 이식하는 데서 대안을 모색한다. 주요 원리는 전문적 관리주의, 성과주의, 결과의 통제, 경쟁주의, 기업의 관리스타일 모방 등으로 압축될 수 있다(Hood, 1991: 4-5). “신공공관리론의 아이디어는 경제적 합리주의의 언어로 표현되었고, 고위공직에 있는 새로운 경제관료 세대에 의해 증진되었다(Hood, 1995: 94).” 이로써 경제이론에 의존해서 행정현상을 설명하는 ‘행정경제학(public administrative economy)’이 성립된다.

V. 지상의 공공행정학을 향하여

Simon은 행정경제학이 전제하는 효용극대화, 이기심 그리고 그것에 기초해서 내놓은 처방으로서 신공공관리에 대해 부정적이다. 그의 학문적 입장을 보면, 초기에서 후기에 이르기까지 일관성을 보인다. 그럼에도 불구하고 1990년대에 들어 논리실증주의에 대한 태도에서 약간의 변화를 볼 수 있다. Simon은 《행정행태론》 4판에서 논리실증주의를 굳이 옹호할 생각이 없다고 말하고, 자신의 입장은 경험주의적이며 특별히 특정한 학파에 속하는 것은 아니라고 설명한다(1997: 68).¹⁰⁾ Simon의 입장에서 본다면, 행정경제학은 가장 단순한 경험적 기초를 외면하고 있기 때문에 현실성이 결여된 관념적 이론체계에 불과하다. 그는 보다 경험적인 토대 위에 공공행정학이 세워지기를 기대한다.

1. 행정경제학 비판

Simon은 공공선택이론, 대리인이론, 거래비용이론에 기초하고 있는 천상의 행정경제학과

10) 논리실증주의에 대한 Simon의 입장을 보면, 초기에 그는 논리실증주의를 전폭적으로 수용하는 태도를 보이지만 경험, 즉 구체성이 결여된 측면을 비판하고, 경험적인 측면이 과학에서 무엇보다 중요하게 고려되어야 한다는 의미에서 논리실증주의에 대한 전폭적인 지지를 철회한다. 그러나 논리실증주의의 기본적인 이념을 철회한 것으로 보기는 어렵다.

대립각을 세운다. 행정경제학이 이익추구자로서 인간관, 효용극대화나 실제적 합리성을 전제로 하는 시장경제론(market economy)의 논리를 그대로 따르고 있기 때문이다. 이러한 행정경제학의 입장에 대한 Simon의 비판은 우선 전통적인 ‘시장경제’라는 관념에 대한 문제제기에서 시작된다. 그는 흥미로운 상상으로 시작한다. 지구상에 있는 조직들을 녹색으로 표시하고 조직들 간의 거래를 빨간색 선으로 표시한다면, 외계인들이 지구 밖에서 지구를 바라보면서 어떤 관념을 갖게 될 것인가 하는 것이다. 외계인들은 아마도 빨간색 선으로 연결된 녹색의 덩어리들을 보게 될 것이다. 외계인들은 그들의 행성에 지구는 조직경제가 지배하는 행성이라고 보고할 것이다. Simon은 ‘조직의 편재성(遍在性)’을 배제하고 시장경제를 언급하는 것은 무의미하다고 본다. 이러한 비판의 이면에는 사회적인 행위주체들의 선택적 행위의 동기를 이기심이나 이익 혹은 효용의 개념으로만 환원하는 것은 지나친 단순화의 우를 범할 수 있다는 경계심이 작용하고 있다.

공공선택이론에 대한 Simon의 비판은 간명하다. 그 이론은 실제적 합리성을 전제로 하는 고전경제학의 논리를 그대로 따르기 때문에, 제한된 합리성의 원리에 따르면 관념적이고 경험적 근거가 미약한 것으로 비판받을 수 있다. 공공선택이론의 경우는 비판의 타겟이 명확하다. 그에 비해 대리인이론이나 거래비용이론은 제한된 합리성을 이론적인 전제로 삼고 있기 때문에 비판의 대상이라기보다는 Simon의 이론을 계승한 것으로 보일 수 있다. 그러나 Simon은 대리인이론이나 거래비용이론의 이론적 위험성을 경계한다. 대리인이론이나 거래비용이론에 대한 그의 생각을 살펴보자. 대리인이론이나 거래비용이론의 기본관념은 경제적 현상을 주어진 거래조건 하에서 이루어지는 계약참여자들의 효용극대화 행태로 환원시키는 것이다. 계약조건은 계약당사자들의 정보접근능력, 협상비용, 상대를 속일 수 있는 기회에 의해 영향을 받는다. 정보접근능력, 협상비용, 상대를 속이는 기회는 설명이 필요 없는 외생변수로 취급된다. 대리인이론이나 거래비용이론은 제한된 합리성을 행태를 이해하기 위한 전제로 도입하기는 하지만, 합리성의 제약을 외생변수로 삼아 효용이나 이윤의 극대화라는 마법의 영역 안에 머무르고 있다(Simon, 1991b: 26). Simon은 대리인이론이나 거래비용이론이 이처럼 제한된 합리성을 이론의 장식으로 이용되고 있기 때문에 이론들이 근본적으로 효용극대화를 추구하고 있다는 사실을 포착하기 어려워 오히려 위험하다고 생각한다.

대리인이론이나 거래비용이론에 대한 Simon의 비판이 얼마나 엄격한 것이지는 그의 제자였으며, 거래비용이론의 발전에 결정적인 기여를 한 Williamson에 대한 비판에서 여실히 드러나고 있다(Augier & March, 2001: 225). 첫째, Williamson의 이론은 제한된 합리성을 전제로 하고 있는 것으로 보이나, 이는 제한된 합리성을 가장한 포괄적 합리성에 불과하다는 것이다. Simon은 Williamson의 조직연구가 사람들이 먼저 문제들에 대해 포괄적으로 생각한 후에 행동한다는 전제 위에서 이루어진 것으로 인식한다. 이것은 Simon의 제한된 합리성의

원리와 정면으로 배치되는 것이다. 둘째, Simon은 Williamson의 노력들을 제한된 합리성을 주류경제학자들의 구미에 맞게 만들려고 했으며, 이러한 시도는 Cyert & March(1963)의 《기업행태론 *A Behavioral Theory of the Firm*》에서 그가 서술한 ‘합리적 관리행태모델’ 장에서 명확하게 드러나고 있다고 본다. 그 모델은 기본적으로 주류 경제학의 일반적인 합리성을 전제하고 있다. 셋째, Williamson은 제한된 합리성을 존경할만한 경제이론 정도로 치부하고 조직이론을 합리적 개별 행위자를 전제로 하는 이론으로 전락시켜버렸다는 것이다. Simon에게 이것은 일종의 변절이다. 그는 Williamson이 고전이론의 늑대를 만족화이론의 양인 것처럼 꾸미고 있으며, 새로운 제한된 합리성이라는 포도주를 낡은 극대화이론의 부대에 쏟아 붓고 있다고 비난한다. Simon은 Williamson이 전제하는 제한된 합리성을 가짜로 인식하고, 자신의 입장보다는 신고전경제학에 더 가까운 것으로 본다.

행정경제학에 내재된 시장편향성과 이윤추구편향성은 정책적으로 어떠한 결과를 가져올 것인가? Simon에 의하면, 시장편향성은 정부에 의한 재분배정책에 대해 반감을 보이고, 비효율적인 평등보다는 효율적인 불평등을 선택하게 만든다. 또한 이윤추구편향성은 민영화의 논리적 기초를 제공한다(1999b: 117). 만일 이러한 편향성이 말 그대로 근거 없는 편향에 불과한 것이라면, 이러한 정책노선들은 재고되어야 한다는 것이 Simon의 생각이다.

2. 행정경제학적 전제의 재구성: 순치성과 이타주의

Simon은 가짜 제한된 합리성에 기초한 행정경제학을 진짜 제한된 합리성을 기초로 다시 세우고자 한다. 이를 위한 시도는 제한된 합리성과 진화론을 접목함으로써 이타주의가 진화적 합리성의 결과물이라는 점을 부각시키는 것이다. Simon이 진화론에 관심을 갖는 이유는 경제학자들이 진화론에서 경쟁과 생존의 메타포를 끌어내어 자신들의 이론적 전제와 주의 주장을 정당화하고 있기 때문이다. 우리에게 익숙한 다윈주의(Darwinism)에 따르면, 자연선택의 적자생존은 ‘최적자(the fittest)’의 선택을 의미한다. 이는 좁은 의미의 진화관념으로서 적합성(fitness)에 초점을 맞추고, 단수의 적소(niche) 혹은 고정된 적소들의 체계를 정복하기 위한 전투적인 경쟁을 진화의 원리로 해석한다. 여기에서 적합성은 자손증식을 의미하며, 적소는 유기체의 생존과 자손증식에 적합한 환경을 말한다. 이와 달리 유기체와 적소의 동태적인 상호작용을 전제로 하는 넓은 의미의 진화관념은 적소를 채우는 유기체들의 발전과 동시에 적소들의 체계 자체가 변화하고 발전하는 것을 진화의 원리로 해석한다(Simon, 1983: 46). 넓은 의미의 진화관념에 따르면, 적소체계 자체가 변화하기 때문에 유기체가 최적의 적합성을 실현하는 것은 불가능하다. 적소(환경)의 거대한 변화와 유기체의 미약한 적응능력 간에는 격차가 발생할 수밖에 없다. 다시 말해서 유기체는 제한된 합리성이라는 실

존조건하에서 적응적 합리성을 실현하는 방법을 찾을 수밖에 없다. 제한된 합리성의 원리에 따르면, 최적화는 비현실적인 논리이다. 따라서 적자생존은 ‘최적자’의 선택보다는 ‘상대적인 적자(the fitter)’의 선택을 의미하는 것으로 보는 것이 타당할 것이다(Simon, 1997b: 251).

제한된 합리성을 실존조건으로 하는 인간이 적합성을 획득할 수 있는 방법은 무엇일까? 이에 대한 답을 찾아나가는 데 있어서 인간은 사회적 존재라는 또 다른 실존조건을 전제하지 않을 수 없다. 제한된 합리성을 실존조건으로 하는 인간은 자신의 물리적 힘과 지적인 능력을 이용해서 적합성을 증진시켜야 한다. 그러나 인간이 독자적으로 그러한 힘과 지능을 활용할 수 있는 방법을 터득한다는 것은 거의 불가능하다. 그것은 사회적 관계를 통해 습득될 수 있다. 따라서 Simon은 사회의존적인 인간의 적합성에 기여하는 핵심적인 기제로 인간의 프로그램화가능성 혹은 순치성(docility)을 제시한다(Simon, 1983: 55; 1990a: 1668; 1991b: 35). 순치성은 ‘선택을 위한 주요한 토대로서 사회적 통로를 통해 전달되는 지식과 충고에 의존하는 경향성(Simon, 1997b: 244, 258)’을 의미한다. 순치성이 훈육가능성을 의미한다고 해서 반드시 수동적인 것을 전제하는 것은 아니다. 사회는 인간에게 특정한 행위를 강요하는 것이 아니라 인간이 생존하고 성장하며 환경에 대해 행동하는 맥락을 제공한다. 사회적 영향에 대한 반응은 한편으로는 동기부여에 의한 자발적인 학습이나 모방일수도 있으며, 의지의 관철을 통한 수동적인 복종이나 순응일수도 있다. 순치적 인간은 가까이 사회적 환경 안에서 학습하며, 사회적으로 바람직한 것으로 인정받는 행태와 믿음을 습득하려는 경향이 있다. 따라서 사회적 존재로서 인간은 순치성이 높을수록 적응적 합리성을 실현할 가능성이 높다고 말할 수 있다.

순치성이 적응에 기여하는 속성으로 존속되기 위해서는 순치적인 개인들의 적합성에 평균적으로 기여해야 한다. 따라서 순치성은 개인적인 차원에서 볼 때, 유익한 것일 수도 있고 해로운 것일 수도 있다. 가령 국가를 위해 목숨을 바치는 것처럼, 개인적인 희생을 요구할 수도 있다. 일단 순치성이 인간의 속성으로 현존하면, 사회는 진정으로 이타적인 가치들—자신의 적합성이 아니라 타인의 적합성에 기여하는 이타성—을 가르침으로써 순치성을 확보하려 한다. 그것이 사회를 구성하는 사람들의 평균적인 적합성을 증진하는 데 기여하기 때문이다. 순치성과 그것에서 비롯된 이타주의(altruism)는 적자선택의 전제와 완전하게 일관성을 갖는다. 자연선택이론은 사회적 동물에게 있어서 순치성과 이타주의의 현존을 강력하게 지지한다(Simon, 1991b: 36).

“이타주의는 순치성의 부산물이다(Simon, 1990a: 1667).” 이타주의는 다른 사람들의 적합성(자손증식)을 위해 자기의 적합성을 희생하는 행태를 의미한다(Simon, 1997b: 241). 그렇다면 이기적인 개인들과 이타주의자들의 상대적인 적합성은 어떠한 차이를 보일까? Simon의 논증을 따라가 보자(1997b: 244-246). 개인들은 순치를 통해 사회에서 기술을 습득하고 사회

가 인정하는 행동을 함으로써 자신들의 적합성을 증대시킨다. 사회는 순치를 통한 적합성의 증가분(d)에 대해 일종의 세금(t)으로 이타적인 행동을 부과할 수 있다. 여기에서 세금으로서 이타적인 행동은 사회 전체의 적합성에는 기여하지만 그 행위자의 적합성을 감소시키는 것을 의미한다. 따라서 개인들의 적합성에 대한 순치의 순 기여분은 순치에 의한 적합성의 증가분에서 세금을 가감한 것(d-t)이 된다. 이 모형에서 보상을 기대하는 호혜적 이타주의는 배제된다. 이러한 가정 하에서 기본적인 수준의 적합성(X), 각 이타주의자들에 의해 만들어진 긍정적 기여분(b), 개체군에서 이타주의자들의 비율(p), 개인의 적합성에 대한 순치의 순 기여분(d-t)을 가지고 계산해보면, 이기적 개인들의 적합성(Fs)은 $[X+bp]$ 이고, 이타주의자들의 적합성(Fa)은 $[X+(d-t)+bp]$ 이다. 만약 개인의 적합성에 대한 순치의 순 기여분(d-t)이 0보다 크다면($(d-t)>0$), 이타주의자의 적합성이 이기적 개인들의 적합성보다 클 것이다($Fa>Fs$). 그렇게 되면, 이타주의자들이 이기적 개인들보다 적합성이 더 높고, 점차적으로 개체군을 지배하게 될 것이다. 그렇다면 왜 현명한 이타주의자들은 세금을 회피하지 않는가? 그들은 지식과 계산능력의 한계 때문에 사회가 그들에게 요구하는 행동들 가운데 어떤 것들은 그들의 적합성을 감소시킬 수도 있다는 사실을 알지 못한다. 따라서 개인의 적합성에 대한 순치의 순 기여분(d-t)이 0보다 클 가능성이 매우 높다.

이와 같이 Simon은 제한된 합리성에 기초해서 진화론을 재해석함으로써 경제학자들이 의존하고 있는 이기적인 이익추구 동기와는 상반되는 순치성과 이타주의를 발굴해낸다. 이로써 그는 이론적으로 “이타주의가 이기주의만큼이나 수용가능하다(Simon, 1997b: 247)”는 인식을 심어주고자 한다. 진화론은 적합성에 있어서 이기적인 개인들의 우위성을 보장하는 장치가 아니다. 오히려 이타주의자들의 우위성을 논증하는 이론적 무기가 될 수도 있다. 인간을 이기적 존재와 이타적 존재 중 어느 하나로 가정하고 이론을 전개하는 것은 매우 위험하다. 이기적으로 이익을 추구하는 존재로서 인간을 전제하는 행정경제학은 이기적일뿐만 아니라 이타적이기도 한 인간을 전제로 하는 이론으로 재구성되어야 한다. 그래서 Simon은 경제학과 정치학 및 행정학의 소통이 일방적이어서는 안 되고, 상호적이어야 한다고 주장하는 것이다. 행정학에서는 이타주의를 전제로 하는 이론화작업이 이미 상당 수준 이루어졌다. Simon은 《행정행태론》에서 Barnard의 논리를 계승하여 ‘조직동일화(organizational identification)’ 현상을 이론화한 바 있다. 《행정행태론》에서 조직동일화를 정당화내지는 이론화하는데 진화론의 관점에 의존하지는 않았다. 그러나 최근 들어 Simon은 제한된 합리성과 진화론에 근거해서 순치성과 이타주의를 논증함으로써 조직동일화의 이론적 토대를 더욱 강화하였다.

3. 조직동일화(조직충성)¹¹⁾의 메커니즘

공공선택이론과 신제도주의경제학에 의존하고 있는 행정경제학은 행정의 환경을 시장경제로 본다. Simon에 의하면, 행정의 환경은 수많은 조직들을 주요 행위자로 하고 이루어지는 경제이다. 따라서 엄밀하게 말한다면 조직경제 내지는 조직시장경제가 적절한 규정이라는 것이다. 시장경제에서는 개인들이 이익동기에 따라 독립적으로 의사결정을 하는 것으로 가정하고 있으나, 조직경제에서는 상황이 그렇게 단순하게 설명될 수 없다. 조직경제에서 개인들은 독립적으로 이익동기에 따라 독립적으로 의사결정을 하기도 하지만, 주로 조직구성원으로서 의사결정을 하는 것으로 보인다. 조직구성원으로서 개인이 의사결정을 하는 데 영향을 미치는 조직적 요인에 대한 이론화는 행정경제학의 중요한 토대가 될 것이다. Simon은 《행정행태론》에서 권위, 의사소통, 훈련과 학습, 능률성, 그리고 동일화(충성) 등을 조직구성원의 의사결정에 영향을 미치는 요인으로 제시한다. Simon은 특히 그 가운데 이타주의가 내장된 ‘조직동일화’에 주목한다. 집단에 대한 충성은 이타주의의 기초이다. 현대사회에서 가장 중요한 충성의 대상은 조직들이다. 조직들은 현대 경제에서 중요한 행위자들이기 때문에, 조직목표에 대한 동일화는 조직구성원들의 의사결정 행태를 이해하는데 의미를 갖는다(Simon, 1993: 159).

조직동일화는 개인이 의사결정을 하면서 대안들을 평가하는 과정에서 그 대안들이 조직에 가져올 결과들을 기준으로 삼는 경우를 말한다(Simon, 1947/1976a: 205; 1997: 284). 조직의 목적을 기준으로 하는 개인의 의사결정은 동일화의 본질이다. 그렇다면 왜 개인은 조직의 목적이나 논리에 따라 의사결정을 하는 것일까? 조직동일화는 복합적인 요인들 때문에 발생한다.

첫째, 권위의 수용이다. 일반적으로 개인이 자발적으로 조직에 참여한다는 것은 조직의 권위를 받아들이기로 한 것을 의미한다. 권위는 다른 사람의 행동을 유도하는 의사결정능력을 말한다(1997: 197). 조직에 참여한다고 해서 구성원들이 조직의 모든 명령에 무조건 복종한다는 것을 의미하지는 않는다. 구성원들은 권위의 ‘수용범위(zone of acceptance)’를 설정하게 된다(1997: 185). 이처럼 권위는 일방적인 것이 아니다. 이러한 의미에서 권위는 구성원들의 책임성을 강화하고, 다양한 활동들을 조정하는 데 중요한 기능을 한다.

둘째, 역할을 통한 순치이다. 조직구성원들은 조직의 역할을 수행해야 한다. 역할에는 구

11) *organizational identification*을 표현하는 적합한 번역어가 없다. 일반적으로 외디푸스 콤플렉스를 설명할 때, 아들이 아버지를 모방하는 현상을 *identification*으로 표현하는데, 이를 동일시나 동일화로 번역하는 것이 일반화되어 있다. 따라서 이를 조직동일화라 번역하여 사용한다. Simon은 조직동일화와 동일한 의미로 *organizational loyalty*를 사용하기도 하는데 조직충성은 오히려 의미전달에서는 표현이 더 적절한 면이 있다. 그러나 Simon은 조직충성보다는 조직동일화를 사용하는 것을 선호한다.

성원들이 조직 안에서 의사결정을 할 때 따라야 할 가치들, 사실들, 그리고 대안들이 규정되어 있다(Simon, 1947/1976a: 198; 1997: 278). 개인들에게는 역할을 수행하면서 자신의 사적인 관심보다는 조직의 관심범위 안에서 의사결정을 하도록 조직사회화가 이루어진다. 따라서 개인들은 조직에 참여하기로 결정하고 역할을 수행하면서 사적인 개인으로서의 인격과는 다른 조직구성원으로서의 인격을 형성하게 된다. 조직구성원으로서의 개인은 사적 인격(private personality)과 조직인격(organization personality)이라는 이중의 인격을 갖게 된다(Barnard, 1937: 188). “합리적 개인은 조직화된 그리고 제도화된 개인이며, 반드시 그래야만 한다(Simon, 1976a: 102/ 1997: 111).”

셋째, 조직의 성공에 대한 개인적인 관심이다(1997: 287). 조직구성원들이 몰인격적인 조직적 의사결정을 하는 것은 조직이 제공하는 보수, 특권, 사회적 교류 등과 같은 다양한 유인들 때문이다. 만일 조직이 발전하면, 이러한 유인들이 보다 많이 제공되겠지만, 조직이 쇠퇴하거나 몰락하게 되면 이러한 유인들을 확보할 수 없게 된다. 따라서 개인은 조직을 공동 운명체로 받아들여지게 된다. 개인은 조직의 생존 및 발전과 자신의 생존 및 발전을 동일시하게 된다.

넷째, 소속감의 심리적 역학이다. 조직에 소속되면, 사람들은 대외적으로 ‘그들’과 차별되는 ‘우리’로 자신의 조직을 표현한다. 우리라는 표현은 단순히 일을 함께 하는 사람들의 집합으로서 조직의 의미를 넘어서 소속감으로 응집된 심리적 결사체로서 조직의 의미를 내포한다(1997b: 247).

조직구성원의 의사결정은 이기적 이익 동기뿐만 아니라 조직동일화의 영향을 받는다. 그렇다면 이러한 조직동일화의 강도에 영향을 미치는 요인들은 무엇일까? March & Simon (1958: 65-81)은 조직의 위신, 목표의 공유, 구성원 간의 상호작용, 욕구충족, 그리고 경쟁 등을 조직동일화에 영향을 미치는 주요 요인으로 제시한다.

첫째, 개인이 조직의 위신이 높다고 인식하면 할수록, 개인이 조직에 동일화하는 성향은 더욱 더 강해질 것이다. 조직의 위신에 대한 인식은 ‘사회에서 조직의 위상’과 ‘개인의 위신 기준’에 의해 영향을 받는다. 개인의 위신기준은 조직의 위신기준을 닮는 경향이 있으며, 위신의 개인적 경험수준에 영향을 받는다. 사회에서 조직의 위상은 조직이 목표성취에 성공한 정도, 조직구성원들의 사회적 지위의 수준, 조직의 가시성에 영향을 받는다. 특히 조직의 가시성은 조직의 특이성, 조직의 규모, 조직의 성장률 등에 의해 영향을 받는다.

둘째, 개인이 목표가 공유된 것으로 인식하면 할수록, 개인이 조직에 동일화하는 성향이 더욱 더 강해질 것이다. 목표의 공유에 대한 인식은 구성원들의 사회적 배경의 동질성과 현재적인 사회적 위상의 유사성에 의해 영향을 받는다.

셋째, 개인과 조직구성원들 간의 상호작용 빈도가 높으면 높을수록, 개인이 조직에 동일

화하는 성향이 더욱 더 강해질 것이다. 상호작용의 빈도는 접촉에 노출되는 양(혹은 조직에서의 근무기간), 참여에 대한 문화적 압력의 강도, 조직의 규모, 그리고 구성원들의 사회적 배경의 동질성 등에 의해 영향을 받는다.

넷째, 조직 안에서 충족되는 욕구의 수가 많으면 많을수록, 개인이 조직에 동일화하는 성향이 더욱 더 강해질 것이다. 조직이 개인적인 목표추구에 지원적 태도를 보이면, 충족되는 욕구의 양은 증대될 것이다.

다섯째, 개인과 조직구성원들 간의 경쟁의 양이 적으면 적을수록, 개인이 조직에 동일화하는 성향이 더욱 더 강해질 것이다. 경쟁은 개별적인 보상의 독자성에 의해 영향을 받는다. 가령 어떤 구성원의 보상이 증가한 만큼 다른 구성원의 보상이 감소하는 제로섬 게임 방식으로 보상이 분배된다면, 경쟁은 격화되고 그만큼 조직동일화는 약화된다.

4. 행정경제학에서 공공행정학으로

Simon이 행정학에 미친 영향을 보면, 행정학계에는 이미 제한된 합리성이 의사결정 행태를 이해하는 데 있어서 중요한 요인으로 고려되어야 한다는 학문적 공감대가 형성되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 공공선택론, 대리인이론, 거래비용이론의 영향으로 경제학적인 가정에 전적으로 의존하는 행정경제학이 형성되었다. 행정경제학은 합리적인 존재로서의 인간관과 합리적 판단의 동기로서 이기적 이익추구를 대전제로 삼는다. 포괄적 합리성이 제한된 합리성을, 그리고 실체적 합리성이 절차적 합리성을 대신하게 되었다. 그리고 이기적 이익추구는 정상적인 방식 이외에도 기회주의적인 방식까지도 포함하는 것으로 확장되었다. 이에 대해 행정학계에서 규범 지향적인 학자들의 비판이 쏟아지기는 했지만, 과학 지향적인 학자들의 비판은 그렇게 주목할 만한 것이 없다. Simon은 1950년대 이후 행정학과 거리를 두고 있었으며, 컴퓨터과학에 토대를 둔 인지심리나 인공지능에 관심을 두고 있었다. 그러다가 1980년대 이후 정치경제학이 정치학에 미치는 영향에 주목하기 시작한다. 그리고 경제학의 선물이 매우 위험하다는 인식을 갖게 된다. 그러한 판단을 하게 된 근본적인 이유는 아마도 본인이 발견한 제한된 합리성이 이론적으로 망각되고 있으며, 기억되고 있더라도 과거의 자랑스러운 유산 정도로 치부되고 있다는 문제의식에서 찾아볼 수 있을 것이다. 따라서 그는 1990년대 이후에는 경제학계와 정치학계 및 행정학계에 다시 목소리를 내기 시작한다. 그는 제한된 합리성 개념의 외연을 확장하여 진화론을 재해석함으로써 진화론이 이기주의만이 아니라 이타주의를 정당화하는 논리를 제공한다는 새로운 시각을 제시한다. 이를 통해서 Simon은 행정경제학이 금과옥조로 삼는 포괄적 합리성과 이기적 이익추구 동기를 근본적으로 무너뜨리고자 한다. 물론 Simon은 파괴적인 비판자가 아니라 대안을 제시하는

생산적 비판자이다. 그는 경제학적 전제들을 근본적으로 비판하고, 경제학이 오히려 행정학에서 이미 오래전에 받아들인 제한된 합리성과 이타주의 원리를 수용해야 할 필요성을 강조한다. 경제학이 행정학의 선물을 받아들여야 한다는 것이다. 일방적인 것이 아닌 호혜적인 선물교환이야말로 경제학과 행정학의 현실적인 발전에 기여할 것으로 본다(Simon, 1999b).

경제학과 행정학의 선물 주고받기는 행정경제학의 근본적인 변화를 요구한다. 경제학의 선물을 받으면서 들고 있던 행정학의 중요한 자산을 놓아버리는 우를 범해서는 안 된다는 것이다. 행정학의 중요한 자산인 제한된 합리성의 원리를 근본적으로 살펴볼 만한 가치가 충분하다. 제한된 합리성은 문제해결자의 능력보다 해결해야 할 문제의 크기가 큰 경우를 전제로 한다. 드물긴 하지만 만일 문제해결자의 능력이 문제의 크기를 능가한다면, 포괄적 합리성을 말할 수 있다. 그러니까 제한된 합리성은 인간이 무조건 불완전하다는 전제가 아니라 환경과의 관계에서 판단되는 역동적인 개념이다. 인간의 동기 역시 마찬가지이다. 인간은 이기적으로 이익을 추구한다. 그것은 경험적인 사실이다. 인간은 이타적이기도 하다. 이 역시 경험적인 사실이다. 어느 하나를 일방적으로 선택하는 것이 타당할까? 그렇지 않을 것이다. 인간은 이기적이거나 이타적으로 타고나는 존재가 아니다. 인간은 선택이 이루어지는 사회적 맥락에 영향을 받는다. 그러한 과정에서 이기적으로 혹은 이타적으로 순차된다. 그러다 보니 인간은 일관되게 이기적이거나 이타적인 것이 아니라 사회적 맥락에 따라 이기적으로 혹은 이타적으로 행동하게 된다. 이러한 의미에서 Simon이 본래 추구했던 것이 개인의 선택과 사회적 영향 간의 관계에 초점을 둔 사회적 합리성(social rationality)이라 할 수도 있다(Lindenberg, 2001).

인간은 사회적 맥락 안에서 합리성을 추구한다. 따라서 사회제도의 성격에 따라 사람들이 합리성을 추구하는 동기는 달라질 수 있다. 이는 행정학이나 행정은 그러한 사회제도의 설계와 작동에 결정적인 영향을 미친다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 그래서 Simon은 이렇게 제안을 한 바 있다. 공공정책을 형성하거나 개인적으로 의사결정을 할 때, 사람들이 이익추구 동기에서 행동을 한다고 가정할 수 있다는 것이다. 다만 이러한 가정 하에 사회제도를 설계하는 경우 이익동기가 계몽될 수 있는 사회적 환경을 창출하는 데 주안점을 두어야 한다는 것이다. “만약 우리가 사회적 조화를 가져오는 보이지 않는 손을 원한다면, 첫째로 사회제도들이 더 나은 자아들이 등장할 수 있도록 만들어져야 하고, 둘째로 사회제도들이 많은 사람들에게 많은 시간 동안 이익의 희생을 요구해서는 안 된다는 것을 확실히 해야 한다(Simon, 1983: 105-106).” 사회는 인간의 행위동기에 영향을 미치기 때문에, 제도설계자들은 사회제도가 사람들이 자아를 형성하는 데 어떠한 영향을 미칠 것인지를 고려해야 한다는 것이다. 이는 단순히 제도의 효율성을 무엇보다 먼저 생각하는 논리와는 다르다.

Simon이 생각하는 ‘더 나은 자아’는 계몽된 사회적 자아 혹은 합리적인 사회적 자아를 의미한다. 이기적 이익을 추구하는 개인들의 사회적 조화를 위해서는 합리적인 사회적 자아를 가진 행위주체들이 형성되어야 할 것이고, 그렇게 될 때 사회의 조화를 가져다주는 ‘보이지 않는 손’이 작동하게 될 것이라 본다. Simon의 이러한 생각은 행정이 추구하는 공공성의 의미를 구성하는데 의미 있는 기여를 할 것이다.¹²⁾

VI. 나가며

일반적으로 Simon의 이론적인 중요성은 제한된 합리성의 원리를 토대로 인간의 행동선택의 동기로서 효용극대화 대신 만족모형을 제시했다는 데 맞춰지고 있다. 이 글에서 주목하는 Simon의 지성사적인 중요성은 제한된 합리성에 기초해서 진화론을 재해석함으로써 오랫동안 인간행동의 가장 강력한 동기로 이해되었던 이기심의 정당성을 무너뜨리고 이타적 행동동기의 정당성을 과학적으로 논증했다는 데 있다. 그러니까 이기심의 동기가 과학적인 근거를 가지고 있고, 이타성은 규범적인 요청이라는 오래된 관념에서 벗어나 이타성 역시 과학적인 근거를 가지고 있다는 것을 밝힌 것이다. 이타성에 대한 과학적 논증이 행정이 추구하는 공공성의 의미를 강화하는 기초를 제공할 수 있음은 물론이다. 이러한 의미에서 Simon은 행정경제학이 공공행정학으로 다시 깨어날 수 있는 강력한 근거를 마련한 것이라 할 수 있다.

마지막으로 Simon의 유산을 내면화하는 과정에서 경계해야 할 두 가지 문제를 언급하는 것으로 논의를 마무리하고자 한다. 첫째, Simon의 이성과 합리성의 관계에 대한 관점은 주의 깊게 전승되어야 한다. 그에게 이성은 주어진 목적이나 가치를 실현하는 데 적합한 수단을 찾는 사고능력이다. 따라서 이성은 목적 자체가 아니라 수단인 것이다. 물론 사고하는 능력 자체가 목적일 수는 없다. 도구로서의 이성이 사고의 대상으로 삼는 것은 사실과 가치 모두이다. 이성이 도구라고 해서 사실만을 대상으로 하고, 목적이나 가치는 사고의 대상이

12) Simon의 정치적 입장은 이러한 주장과 일관성을 보인다. 그는 경제공황과 세계대전을 경험한 세대이다. 시장의 위험도 정치적 독재의 위험도 목격했다. 시대적인 경험과 이론적인 입장이 결합되어 다음과 같은 정치적 입장으로 표출된다. “나는 예나 지금이나 뉴딜 민주당 지지자(New Deal Democrat)이다. 그 이유는 매우 단순하며 각 정당 정책의 지혜로움이나 무분별함과는 별로 관련이 없다. 모든 사회가 안고 있는 근본적인 문제들 가운데 두 개의 문제가 두드러지게 눈에 띈다. 사람들은 사회에 기여하도록 동기화되어야 한다. 동시에 사람들은 스스로를 충분히 돌볼 수 없을 때, 보호를 받아야만 한다. 여러분은 이것을 유인과 분배적 정의 간의 균형으로 생각할 수 있다. 후자에 너무 많은 관심을 기울이게 되면, 전자를 약화시키게 되고, 전자에 너무 관심을 기울이게 되면, 후자를 약화시키게 된다(Simon, 1996: 133).”

될 수 없는 것이 아니다. 그러나 Simon은 도구적인 이성은 수단이나 도구만을 사고하고, 목적이나 가치는 감정의 대상인 것처럼 생각한다.¹³⁾ 단지 사고하는 능력으로서 이성은 도구적이며, 그러한 도구를 이용해서 우리는 사실과 가치를 모두 사고할 수 있다. 그래서 이성이 사실을 중심으로 목적에 적합한 수단을 찾는 데 집중한다면, 그것을 도구적 합리성이라 부를 수 있을 것이다. 또한 이성이 가치의 의미와 타당성을 사고하고 그것을 실현하는 방법에 초점을 맞춘다면, 이를 가치합리성이라 부를 수 있을 것이다. 그러니까 이성이 어디에 초점을 맞추고 있는가에 따라 합리성의 성격이 달라질 수 있다. 분명 Simon은 이성이 목적과 수단의 적합성에 초점을 맞추고 있는 도구적 합리성을 전제하고 있다. 그렇다고 가치에 대해 사유하는 이성의 능력을 배제하는 것은 적절하지 못한 것이다. Simon을 따라가다 보면, 이러한 함정에 빠질 가능성이 있다. 이성은 도구적 합리성과 가치합리성을 사유하는 도구이다 (Tomer, 2008). 따라서 우리는 Simon의 유산을 계승하는 데 있어서 다음과 같은 문제의식을 견지할 필요가 있다. “도구적 합리성의 관념은 강력하고 자연스러운 것이다. 문제는 그것이 합리성의 모든 것을 의미하는 것인가 하는 점이다(Nozick, 1993: 133).”

둘째, Simon의 가장 중요한 유산은 제한된 합리성이다. 그럼에도 불구하고 제한된 합리성은 재검토가 필요하다. 그에 따르면, 문제해결자의 능력과 문제 환경의 상대적 크기에 따라 합리성의 범위가 제한된다. 제한된 합리성은 문제해결자와 문제 환경의 분리를 전제로 한다. 사실상 문제해결자와 문제는 하나의 사회체계 안에 존재한다. 즉 문제해결자는 사회체계 밖에서 문제를 보는 것이 아니라 사회체계 안에서 문제를 보고 있는 것이다. 따라서 문제해결자가 순치된 방식에 따라 사회의 문제를 인식하게 되고, 또한 그렇게 인식된 사회문제가 다시 문제해결자에게 영향을 미친다. 합리성의 한계는 계산능력이나 정보처리능력에 국한된 것이 아니다. 사회적 순치를 통해 내면화된 프로그램 자체가 합리성을 제한한다(Forester, 1984). 가령 문제의 인식이나 정의는 내장된 프로그램에 의해 영향을 받는다. 가부장제가 철저한 사회구조 안에서 순치된 사람은 여성폭력을 문제로 인식하지 못할 수 있다. 이것이 의미하는 바는 문제해결자는 사회가 제시하는 문제를 문제로 인식할 수는 있지만, 사회구조 자체를 문제로 인식하지 못한다는 것이다. 따라서 제한된 합리성에는 행위자의 계산능력이나 정보처리능력의 한계뿐만 아니라 행위자에 설치된 프로그램 자체의 한계도 포함될 필요가 있다. 그렇게 되면 행정이론 안에서 사회구조 문제를 다룰 수 있는 가능성이 열리게 될 것이다.

13) Simon의 합리성이 갖는 철학적 의미와 인간학적 의미에 대해서는 임의영(1988, 2006) 참조.

참고문헌

- 임의영. 1988. 「Herbert A. Simon의 인간관 고찰」(고려대학교대학원 행정학석사학위논문).
- _____. 2006. 합리성의 철학적 논의구조와 H.A. Simon의 합리성 개념. 「한국행정논집」 18(4): 981-1002.
- _____. 2012. Dwight Waldo의 행정학과 관료제 다시보기. 「정부학연구」 18(3): 67-91.
- Argyris, C. 1973a. Some Limits of Rational Man Organizational Theory. *Public Administration Review* 33(3): 253-267.
- _____. 1973b. Organization Man: Rational and Self-Actualizing. *Public Administration Review* 33(4): 354-357.
- Augier, M. and March, J.G. 2004. *Models of a Man: Essays in Memory of Herbert A. Simon*. Cambridge, Massachusetts: The Mit Press.
- Augier, M., March J.G. 2001. Conflict of Interest in Theories of Organization: Herbert A. Simon and Oliver E. Williamson. *Journal of Management & Governance* 5(3/4): 223-230.
- Barnard, C. 1938. *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Barros, G. 2010. Herbert A. Simon and the Concept of Rationality: Boundaries and Procedures. *Brazilian Journal of Political Economy* 30(3): 455-472.
- Cohen, A.D., March, J.G., Olsen, J.P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1-25.
- Conlisk, J. 1996. Why Bounded Rationality? *Journal of Economic Literature* XXXIV: 669-700.
- Crowther-Heyck, H. 2005. *Herbert A. Simon: The Bounds of Reason in Modern America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cyert, R.M. and March, J.G. 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dahl, R. 1947. The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review* 7(1): 1-11.
- Drucker, F. P. 1952. Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments. *American Political Science Review* 46(2): 496-500
- Eisenhardt, K. M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review* 14(1): 57-74.
- Feigenbaum, E.A. 2001. Herbert A. Simon, 1916-2001. *Science* 291(5511): 2107.
- Forester, J. 1984. Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through. *Public Administration Review* 44(1): 23-31.
- Franchi, S. 2006. Herbert Simon, Anti-Philosopher. In L. Magnani (ed.), *Computing and Philosophy*, 27-40. Pavia: Associated International Academic Publishers.
- Gigerenzer, G., Selten, R.(eds.) 2001. *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*. Dahlem Workshop Reports. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69: 3-19.
- _____. 1995. The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20(3): 93-109.
- Jones, B.D. 2003. Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(4): 395-412.
- Kerr, G. 2011. What Simon Said: the Impact of the Major Management Works of Herbert Simon. *Journal of Management History* 17(4): 399-419.
- Landau, M. 1969. Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review* 29(4): 346-358.
- Lindblom, C. 1959. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review* 19(2): 79-88.
- _____. 1979. Still Muddling, not yet Through. *Public Administration Review* 39(6): 517-525.
- Lindenberg, S. 2001. Social Rationality as a Unified Model of Man(Including Bounded Rationality). *Journal of Management & Governance* 5(3/4): 239-251.
- March, J.G. and Simon, H.A. 1958. *Organizations*. New York: Wiley.
- Mueller, D. 1989. *Public Choice II*. New York: Cambridge University Press.
- Newell, A. & Simon, H.A. 1976. Computer Science as Empirical Inquiry: Symbols and Search. [1975 ACM Turing Award lecture.] *Communications of the Association for Computing Machinery* 19(3): 113-126.
- Nozick, R. 1993. *The Nature of Rationality*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Orchard, L. & Stretton, H. 1997. Public Choice. *Cambridge Journal of Economics* 21: 409-430.
- Parsons, T. 1936. The Mind and Society by Vilfredo Pareto [Review]. *American Sociological Review* 1(1): 139-148.
- Simon, H.A. 1946. The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6(1): 53-67.
- _____. 1947. *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations (1st)*. New York, Macmillan Co.
- _____. 1947. Comment on the Article "The Science of Public Administration: Three Problems" by R.A. Dahl. *Public Administration Review* 7(3): 200-203.
- Simon, H.A., Smithburg, D.W., Thompson, V.A. 1950. *Public Administration*. New York: Knopf.
- Simon, H.A. 1952. Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments. *American Political Science Review* 46(2): 494-496.
- _____. 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics* 69(1): 99-118.
- _____. 1956. Rational Choice and the Structure of the Environment. *Psychological Review* 63: 129-138.
- _____. 1957a. *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations (2nd)*. New York: Free Press.
- _____. 1957b. *Models of Man: Social and Rational; Mathematical Essays on Rational Human Behavior in Society Setting*. New York: Wiley.

- _____. 1964. Rationality. In J. Gould and W.L. Kolb (Eds.), *A Dictionary of the Social Sciences*, 573-574. Glencoe, IL: The Free Press.
- _____. 1972. Theories of Bounded Rationality. In C.B. McGuire and R. Radner (eds.), *Decision and Organization: A Volume in honor of Jacob Marschak* (Chap. 8). Amsterdam: North-Holland.
- _____. 1973a. Organizational Man: Rational or Self-actualizing. *Public Administration Review* 33(4): 346-353.
- _____. 1973b. Rational and/or Self-actualizing Man. [Further reply to C. Argyris.] *Public Administration Review* 33(5): 484-485.
- _____. 1974. A Comment on the Argyris-Simon Debate: Prof. Simon Responds. *Public Administration Review* 34(2): 188.
- _____. 1976a. *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*(3rd). New York: Free Press.
- _____. 1976b. From Substantive to Procedural Rationality. In S.J. Latsis (ed.), *Method and Appraisal in Economics*, 129-148. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1977. What Computers Mean for Man and Society. *Science*, 195(4283): 1186-1191.
- _____. 1978a. Rationality as Process and as Product of Thought. [Richard T. Ely lecture.] *American Economic Review* 68(2): 1-16.
- _____. 1978b. On How to Decide What to Do. *The Bell Journal of Economics* 9(2): 494-507.
- _____. 1979. Rational Decision Making in Business Organizations. [The 1978 Nobel Memorial Prize in Economics lecture.] *American Economic Review* 69(4): 493-513.
- _____. 1980. The Behavioral and Social Sciences. *Science* 209(4452): 72-78.
- _____. 1983. *Reason in Human Affairs*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- _____. 1985a. My Life philosophy. *The American Economist* 29(1), 15-20.
- _____. 1985b. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. *American Political Science Review* 79(2): 293-304.
- _____. 1986. Rationality in Psychology and Economics. *The Journal of Business* 59(4), Part. 2: 209-224.
- _____. 1987. Making Management Decisions: The Role of Intuition and Emotion. *Academy of Management Executive* 1(1): 57-64.
- _____. 1990a. A Mechanism for Social Selection and Successful Altruism. *Science* 250: 1665-1668.
- _____. 1990b. Invariants of Human Behavior. *Annual Review of Psychology* 41: 1-19.
- _____. 1991a. Altruism: Docility or Group Identification? [Response to L.R. Caporael and R.M. Dawes.] *Science* 252: 192.
- _____. 1991b. Organizations and Markets. *Journal of Economic Perspectives*, 5(2): 25-44.
- _____. 1992. Altruism and Economics. *Eastern Economic Journal* 18(1): 73-83.
- _____. 1996. *Models of My Life*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- _____. 1997a. *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations (4th)*. New York: Free Press.
- _____. 1997b. *Models of Bounded Rationality III: Empirically Grounded Economic Reason*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- _____. 1998. Why Public Administration? *Public Administration Review* 58(1): ii.
- _____. 1999a. *The Science of the Artificial(3rd)*. Cambridge, Mass.: MIT Press.[이용필 역, 《인공과학의 이해》, 서울: 신유.]
- _____. 1999b. The Potlatch between Political Science and Economics. in James Alt, Margaret Levi, and Elinor Ostrom(eds.), *Competition and Cooperation: Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*. New York: Russell Sage.
- _____. 2000a. Bounded Rationality in Social Science: Today and Tomorrow. *Mind & Society* 1(1): 25-39.
- _____. 2000b. Public Administration in Today's World of Organizations and Markets. *PS: Political Science & Politics* 33(4): 749-756.
- Simon, H.A., & Newell, A. 1971. Human Problem Solving: The State of the Theory in 1970. *American Psychologist*, 26, 145-159.
- Tomer, J. 2008. Beyond the Rationality of Economic Man, Toward the true rationality of Human Man. *The Journal of Socio-Economics* 37: 1703-1712.
- Waldo, D. 1952a. Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review* 46(1): 81-103.
- _____. 1952b. Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments. *American Political Science Review* 46(2): 500-503
- _____. 1965. The Administrative State Revisited. *Public Administration Review* 25(1): 5-30.
- Wildavsky, A. 1966. A Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review* 60(3): 529-547.
- Williamson, O.E. 1973. Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations. *Organizational Forms and Internal Efficiency* 63(2): 316-325.
- _____. 1975. *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.
- _____. 1981. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology* 87(3): 548-577.
- _____. 1994. Transaction Cost Economics and the Carnegie Connection. *Journal of Economic Behavior & Organization* 31: 149-155.
- Wolf, W.B. 1995. The Barnard-Simon Connection. *Journal of Management History* 1(4): 88-99.

ABSTRACT

H.A. Simon's Bounded Rationality and Public Administration

Euy-young Lim

H. A. Simon is one of the biggest scholars in Public Administration. He focused on solving the puzzles of human decision-making all his life. His most remarkable finding is the principle of bounded rationality, which means a human being cannot be perfectly rational if the size of the problem to solve is bigger than the problem-solving capacity. The principle of bounded rationality is the foundation for refuting the notion that utility-maximizing and self-interest are the determinative motives of human behavior. Therefore his work can be regarded as a meaningful opportunity for critically reflecting on some problems of contemporary Public Administration influenced by market-centered economics based on the premises of utility-maximization and self-interest. It can also be adopted as a guideline for searching for an alternative road for Public Administration. Therefore, this article first describes the concept of instrumental reason and the principle of bounded rationality developed by Simon. Secondly, this article looks into the process that the current of market economy-oriented Public Administration has been advanced under the umbrella of neoliberalism. Thirdly, this article critically examines current market economics-oriented Public Administration and searches for ways to enhance the publicness that Public Administration should pursue. Finally, this article discusses some limits to Simon's theory.

【Keywords: Simon, bounded rationality, Public Administration, publicness, organizational identification(organizational loyalty)】