

Charles E. Lindblom의 정책연구:

정치와 시장 사이의 점증주의와 다원주의*

하 연 섭*

〈目 次〉	
I. 서 론	V. 정치와 분석
II. Lindblom의 학문적 배경	VI. 결론: Lindblom의 정책연구에 대한 한 제도론자의 견해
III. 정치와 정책: 점증주의	
IV. 정치와 시장: 기업의 특권적 지위와 민주주의	

〈요 약〉

정책학에서 Charles E. Lindblom이라는 이름은 점증주의와 동의어로 사용된다. Lindblom이 정책학계, 특히 한국 학계에서 주목을 받은 이유도 바로 점증주의 모형 때문이다. 그러나 점증주의가 Lindblom의 명성을 높이는 데에 크게 기여한 것만큼은 이론의 여지가 없지만, 그의 관심은 이보다 훨씬 더 넓었다고 할 수 있다. Lindblom이 평생 동안 학문적 관심을 가진 영역은 크게 세 가지였다고 할 수 있는데, 바로 ‘정치와 정책,’ ‘정치와 시장,’ 그리고 ‘정치와 분석’의 관계이다. 즉, 점증주의, 정치경제 조직, 그리고 사회문제 해결과정에서의 지식과 분석의 역할에 대한 관심이 Lindblom이 가졌던 세 가지 학문적 관심사였다. 이 글은 Lindblom의 세 가지 관심사를 중심으로 그의 학문세계의 특징과 정책연구에 대한 공헌을 살펴보고 있다.

【주제어: Lindblom, 점증주의, 정치와 시장, 정치와 분석】

* 이 논문은 2014년 한국정책학회 춘계학술대회 정책연구특별기획세션(정책연구의 거장들)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임

** 연세대학교 행정학과 교수(hays@yonsei.ac.kr)

논문접수일(2014.4.21), 수정일(2014.6.17), 게재확정일(2014.6.23)

I. 서론

정책학에서 Charles E. Lindblom이라는 이름은 점증주의(incrementalism)와 동의어로 사용된다. Lindblom이 정책학계, 특히 한국 학계에서 주목을 받은 이유도 바로 점증주의 모형 때문이다. 1959년 *Public Administration Review*에 나온 그의 대표적인 저작 “The Science of Muddling Through”는 Google Scholar에서의 인용 횟수가 8,437회, 1979년에 나온 “Still Muddling, Not Yet Through”는 1,338회에 이른다(2014년 3월 18일 검색). 그러나 Lindblom 본인에게 점증주의가 정책연구에서 대단한 주목을 받게 된 것은 전혀 예상하지 못한 일이었다.¹⁾ 사실, 점증주의가 Lindblom의 명성을 높이는 데에 크게 기여한 것만큼은 이론의 여지가 없지만, 그의 관심은 이보다 훨씬 더 넓었다고 할 수 있다.

Lindblom이 평생 동안 천착해온 학문적 주제는 사회변화를 이끌 수 있는 탐구와 지식, 지혜의 활용 방법(the use of inquiry, knowledge and intelligence) 그리고 서로 다른 사회구조 속에서 나타나는 탐구와 지식 및 지혜의 전개 양상에 관한 것이었다. 이런 기본적인 문제의식 하에서 Lindblom의 학문 세계가 구체적으로 표현된 영역이 바로 ‘정치와 정책’, ‘정치와 시장’, 그리고 ‘정치와 분석’의 관계이다. 즉, 점증주의, 정치경제 조직(political economic organizations), 그리고 사회문제 해결과정에서의 지식과 분석의 역할에 대한 관심이 Lindblom이 가졌던 세 가지 학문적 관심사였다.²⁾

점증주의에 관한 작업은 1959년의 논문, Braybrooke과 공저한 1963년의 *A Strategy of Decision*, 1965년의 *The Intelligence of Democracy*, 그리고 1979년의 논문에서 주로 나타난다. 정치와 경제에 대한 작업은 1977년의 *Politics and Markets*가 대표적이다. 1979년에 Cohen과 공저한 *Usable Knowledge*와 1990년의 *Inquiry and Change*는 사회문제 해결에 있어서 지식과 분석의 역할에 관한 내용을 담고 있다.

이 글은 Lindblom의 세 가지 관심사를 중심으로 그의 학문세계의 특징과 정책연구에 대한 공헌을 살펴보고자 한다. 그런데 그의 학문세계를 이해하기 위해서는 그의 학문적 배경부터 먼저 살펴볼 필요가 있다. 이에 따라 이 글은 그의 학문적 배경이 그의 정책연구에 어떤 영향을 미쳤는가를 논의하는 것에서 시작한다.

1) Lindblom은 그의 1979년 논문에서 “I have never well understood why incrementalism in its various forms has come to so prominent a place in the policy-making literature”라고 표현하고 있다(Lindblom, 1979: 524).

2) 1979년 논문 “Still Muddling, Not Yet Through”의 맨 마지막 부분에서 Lindblom은 스스로 자신의 관심 영역을 정치와 시장, 점증주의 그리고 정책결정과정에서의 지식과 분석 그리고 사회문제 해결과정의 다양한 형태라고 소개하고 있다(Lindblom, 1979: 525).

II. Lindblom의 학문적 배경

정책학의 발전에 가장 큰 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 미국 정치학회 회장을 지낸 Lindblom의 박사학위는 경제학이다. Lindblom은 1945년에 Chicago 대학교에서 경제학으로 박사학위를 받았고, 점증주의의 대표적인 저작으로 일컬어지는 1959년 논문의 저자 소개를 보면 Yale 대학교 경제학과 부교수로 되어 있다. 미국 정치학회 회장을 지냈고 20세기의 대표적 정치학자 중 한 사람인 Lindblom이 경제학자였다는 사실은 매우 아이러니컬하다. Lindblom이 왜 경제학을 전공하게 되었고, 경제학자이면서도 정책을 연구하게 된 이유를 이해하기 위해서는 그의 성장배경과 학문적 관심사를 이해할 필요가 있다.

Lindblom은 1917년 미국 캘리포니아의 Turlock에서 태어났다. 1933년에 Stanford 대학교에 입학했는데, 대학 입학 후 그가 느낀 가장 큰 놀라움은 대학 도서관에 있는 수많은 책이었다고 한다. 학부 재학 시절에는 토론 동아리 활동에 적극적으로 참여했고, 토론 대회에서 몇 차례 수상한 경험이 있다고 한다. 그런데 토론 대회에서 사회주의에 경도된 모습을 보여, Stanford 대학교 총장으로부터 경고를 받기도 했다. 학부 재학 시절 Lindblom은 법학대학원에 진학한 후 정치에 투신할 생각을 갖고 있었으나, 대공황을 경험하면서 사회의 구성 원리를 발견하고 그에 기초해서 정부와 시장을 통해 사회를 통제할 수 있는 방법을 찾아내는 것이 필요하다는 생각을 갖게 되었고, 그 결과 학문의 길을 가기로 결심하게 된다. 특히, 워낙 학부 시절부터 책을 좋아했기 때문에 본인도 언젠가는 한 두 권의 훌륭한 책을 낼 수 있으리라는 기대도 그가 학문의 길을 선택한 이유였다고 한다. Lindblom은 정치학 대신 경제학을 선택하기가 무척 어려웠다고 회고한 바 있는데, 1937년 Chicago 대학교 대학원에 진학하면서 경제학을 전공하게 된다. 그리고 1939년부터 1946년까지 7년간 Minnesota 대학교에서 노동경제학을 강의했으며, 1945년에 Chicago 대학교에서 경제학 박사학위를 취득했다. Minnesota 대학교에 재직할 당시, 선배 및 동료 교수들로부터 너무 급진적이라는 비판을 받았고, 같은 과의 선배 교수가 쓴 노동경제학 책이 아닌 다른 책을 노동경제학 과목의 교과서로 쓰는 바람에 미움을 받은 것이 결정적인 계기가 되어 정년보장(tenure)을 받지 못하고 Yale 대학교로 옮기게 된다.³⁾

Yale 대학교로 옮긴 이후에도 그의 학문 생활은 편치 않았던 것으로 보인다. 그의 연구문제와 방법론이 전통적 경제학과 워낙 달랐기 때문에 경제학과장이 그에게 사임을 요청할 정도였다고 한다. 그러나 Lindblom의 학문적 관심이 정치학과 경제학을 모두 포괄하고 있음

3) 이 부분의 내용은 Lindblom의 딸 Susan Lindblom Friedman이 2010년에 쓴 “The Story of Charles Edward Lindblom”(Lulu.com)을 요약한 것이다.

을 인정한 정치학과의 Dahl 교수가 그에게 공동강의와 학문적 협력을 제의했고⁴⁾, 1965년에는 정치학과 교수로 겸직 발령(joint appointment)을 받으면서 본격적으로 학제적 연구로 전환한다. 그 결과 1972-74년 2년간 그는 정치학과 학과장을 맡게 되었고, 나중에는 Yale대에서 가장 명성이 높은 Sterling Professor of Economics & Political Science라는 석좌교수로 임명된다. 이렇게 초기에는 다소 지나친 급진적 연구 경향 때문에 상당한 고초를 겪으면서 출발하였으나, 결국 나중에는 비교경제학회 회장과 미국정치학회 회장을 역임할 정도로 학계에서 인정을 받게 되었다.⁵⁾

Lindblom의 학문적 관심은 사회를 변화시키기 위해서는 사회를 이해해야 한다는 것에서부터 출발하고 있다. 따라서 그의 학문적 관심사는 전통적인 학문 영역 어느 한 곳에 머물러 있는 것이 아니다. 이런 측면에서, Lindblom의 학문세계는 학제 간(interdisciplinary) 연구의 대표적인 예라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 경제학자로서의 Lindblom은 그의 학문 세계에 지속적인 영향을 미친다.

첫째, 정치현상을 설명하는 데 있어서의 다원주의나 정책현상을 설명하는 데 있어서의 점증주의 모두 시장 참여자들의 상호작용 패턴을 정치와 정책에 응용하고 있다는 점이다. Lindblom이 묘사하는 정책과정의 핵심적인 특징은 바로 상호조정(mutual adjustment)인데, 이는 시장의 참여자들이 가격을 매개로 상호작용하는 현상을 정책과정의 설명에 그대로 적용한 개념이다.

둘째, Lindblom의 평생의 관심은 ‘정치경제학(political economy)’이다. 정치경제 혹은 정치경제학이라는 용어는 학자들마다 사뭇 다르게 사용되지만, Lindblom에게 있어 정치경제학이란 정치 현상과 경제 현상 그 어떤 것도 양자 간의 상호작용을 이해하지 않고서는 제대로 설명할 수 없다는 차원에서의 정치경제학을 의미한다. Lindblom의 정치경제학에 대한 관심은 단순히 다양한 정치경제 시스템을 설명하는 데서 그치지 않는다. Lindblom의 관심은 이보다 한발 더 나아가 다양한 정치 경제의 요소들을 어떻게 결합해서 더 나은 정치경제 체제를 만들어 낼 수 있느냐에 집중되어 있다. 따라서 정치경제 구조는 단순히 설명해야 할 대상이 아니라 사람들의 평가와 선택의 대상이 되는 것이라고 보는 데에 Lindblom 논의의 특징이 있다(Anderson, 1978: 1012).

사실, 경제학자이긴 하지만 경제학의 기본적인 연구 대상인 시장체제(market system)에 대한 Lindblom의 시각은 통상적인 경제학자들의 그것보다 훨씬 넓다. Lindblom에게 있어 시장체제란 단순히 경제적인 거래만을 매개하는 역할을 수행하는 것이 아니라, 사회 구성원 간

4) Robert Dahl과의 첫 공동연구 결과물이 *Politics, Economics and Welfare*이다. Lindblom은 그의 딸에게 내가 한 단어를 쓰면 Dahl이 그 다음 단어를 쓸 정도였다고 회고했다고 한다.

5) 논문 심사과정에서 이 내용을 저자에게 친절히 알려주신 익명의 심사자에게 감사드린다.

관계를 연결하는 기본적인 기제로서의 의미를 갖는다. 따라서 가장 최근 저작인 *The Market System*에서 Lindblom은 시장체제를 논의할 때 “경제를 생각하지 말고, 사회를 생각하라(think society, not economy)”고 지속적으로 주장하고 있다(Lindblom, 2001).

셋째, 사회현상을 설명하는 데 있어 Lindblom의 모든 논의는 개인에서 출발한다. 정치현상을 설명할 때에도 개인에서 출발해서 개인의 집합체인 이익집단에 기초해서 설명하고 있다. Lindblom에게 있어 집합적 차원의 이익이라는 개념은 존재하지 않으며, 정치적 개인주의(political individualism), 방법론적 개체주의(methodological individualism)만이 존재할 뿐이다. 이에 따라 개인의 자기이익 추구 행위가 사회적 갈등을 일으키지만 이것이 개인 혹은 집단 간 상호작용을 통해 자발적으로 조정되어 나가는 과정, 그리고 개인의 불완전한 지식이 상호 조정의 과정을 통해 사회문제를 해결하는 과정이 Lindblom의 세계관으로 자리 잡은 것이다(Adelstein, 1992).

Lindblom의 이러한 세계관은 정책결정과정에 등장하는 행위자를 설명하는 데 있어 다른 행위자들과는 상대적으로 절연되어 있는 행위자를 상정하고 있는데서 잘 드러난다(Pal, 2011: 34). 즉, “당파적 상호작용이란 분절화된 혹은 매우 분권화된 정치적 의사결정과정의 형태를 취하는데 이 때 다양한, 어느 정도 자율적인 참여자들(somewhat autonomous participants)이 서로 영향을 미친다”(Lindblom, 1979: 522-23). 이로 인해 Lindblom은 행위자들 간의 관계가 어떻게 형성되어 있고 구조화되어 있는지에 대해서는 관심이 없으며 이들을 단지 분리되어 있는 행위자로 간주할 뿐이다. 이는 곧 제도 없는 행위자, 제도 없는 정책결정을 상정하고 있는 것에 다름 아니다.

Ⅲ. 정치와 정책: 점증주의

1. 점증주의의 원형: The Science of Muddling Through

Lindblom의 정책연구에 있어 최대의 적은 정책결정자가 완벽한 정보에 기초해서 수단과 목적의 합리성을 추구한다고 (혹은 추구해야 한다고) 보는 이른바 합리모형이다.⁶⁾ 1959년의 논문, “The Science of Muddling Through”는 합리모형이 정책결정과정을 정확히 묘사할 뿐만 아니라 정책결정과정은 규범적으로도 그러해야 한다는 기존의 주장에 대한 정면 비판이다. Lindblom에게 있어 점증주의 모형은 정책결정과정에 대한 정확한 기술일 뿐만 아니라 (기술

6) Lindblom은 합리모형을 rational-comprehensive model, synoptic model, root method 등으로 표현했으나, 이 글에서는 이 들을 통일해서 합리모형이라고 부르고자 한다.

적 점증주의, descriptive incrementalism) 제대로 된 정책이 나오기 위해서는 따라야 하는 과정이기도 하다(규범적 점증주의, normative incrementalism).

Lindblom의 초기 저작은 제한된 합리성(bounded rationality)에 관한 Simon(1945)의 선구적인 연구를 정책연구에 응용한 것이다(Smith & Larimer, 2009). Lindblom의 초기 점증주의 모형은 기본적으로 의사결정자의 인지능력의 한계, 정보의 부족, 시간과 자원의 부족에 초점을 맞추어 포괄적 대안의 탐색과 합리적 의사결정이 불가능함을 주장하고 있다. 정보의 제약, 인지능력의 한계, 대안을 검토할 수 있는 시간과 자원의 제약 때문에 정책결정자들은 모든 대안을 검토하지 못하고, 이른바 연속적인 제한된 비교(successive limited comparisons)에 머무를 수밖에 없다. 결국 Lindblom이 논의하는 점증주의란 정책결정이 ‘만족할 만한 수준에 머무르는 것(satisficing)’을 의미한다. 정책결정이라고는 하지만, 정책결정을 둘러싼 거시적 요인들보다는 의사결정자를 둘러싼 미시적 요인에 초점을 맞추고 있는 것이 초기 저작의 특징이다.

Lindblom의 점증주의 모형은 다음과 같은 내용을 담고 있다(Lindblom, 1959).

- ① 가치와 사실의 구분은 환상에 불과하다. 정책결정과정에서 가치, 즉 목표가 먼저 정의되고 이를 달성할 수 있는 수단이 선택되는 것이 아니다. 가치와 정책 혹은 목표와 수단이 동시에 선택되거나, 수단의 존재 여부가 달성해야 할 목표를 정의하는 경우도 얼마든지 있다.
- ② 좋은 정책이란 정책결정과정 참여자들이 동의할 수 있는 정책을 의미한다.
- ③ 인지능력의 한계, 정보의 부족 등으로 인하여 중요한 결과가 무시되고, 중요한 대안이 고려되지 않으며, 중요한 가치가 고려되지 않는다.
- ④ 따라서 정책결정과정은 연속적인 제한된 비교를 통해 이루어진다.

이러한 점증적인 의사결정과정을 Lindblom은 1959년 저작에서 다음과 같은 예를 들어 설명하고 있다. 의사결정자가 X와 Y라는 두 가지 정책 대안을 놓고 고민한다고 가정하자. 둘 중 어떤 것을 택하든지 간에 a, b, c, d, e를 확보할 수는 있다. 그런데 X를 택하면 Y에 비해 f를 더 얻을 수 있는 반면, Y를 택하면 X에 비해 g를 더 얻을 수 있다. 결국 X와 Y 사이의 선택은 f와 g가 줄 수 있는 한계적 가치의 차이에 의해 결정된다(Lindblom, 1959: 82-83).

이렇게 볼 때 Lindblom의 초기 점증주의 모형은 Simon이 주창한 인지능력의 한계라는 개념과 신고전과 경제학의 출발점인 한계분석(marginal analysis), 그리고 다원주의의 절묘한 결합이라고 할 수 있다. 인지능력의 한계와 한계분석이 결합해서 나온 개념이 바로 ‘연속적인 제한된 비교’이다. 연속적인 제한된 비교의 핵심은 ‘단순화(simplification)’에 있다. 그런데 단

순화의 문제점은 의사결정의 중요한 결과 혹은 사회의 중요한 가치가 무시될 수 있는 가능성이 있다. 이때 이 문제를 해결해주는 것이 바로 다원주의이다. 즉, 사회의 모든 이익은 자유로운 경쟁이 보장되어 있는 이익집단을 통해 얼마든지 표출될 수 있기 때문에, 사회의 중요한 가치가 무시될 수 있는 가능성은 없다. 따라서 점증주의적 정책결정과정은 “지적인 포괄성(intellectual comprehensiveness)을 추구하는 어떤 노력보다도 전체 사회의 가치에 대한 포괄적인 존중을 할 수 있는 가능성이 더 높은 것이다”(Lindblom, 1959: 85).

이 때 다원주의와 점증주의가 지적인 포괄성을 추구하는 노력보다 우월할 수 있는 이유를 Lindblom은 상호조정에서 찾고 있다. 즉, 인지능력의 한계로 말미암아 모든 사람들이 문제를 해석하고 대안을 제시하는 방식은 부분적이고 불완전할 수밖에 없는데, 서로 다른 사회구성원들끼리의 상호조정을 통해 이러한 불완전성을 극복할 수 있다는 것이다. 그런데 1959년 논문에서 논의하는 상호조정이란, 시장의 참여자들이 가격기제를 통해 상호작용하는 양상을 정치적 영역으로 끌고 들어온 것이다. 이렇게 볼 때 1959년 논문은 사실상 경제학자의 정책결정과정에 대한 분석이라고 해도 그리 큰 과장은 아닐 것이다.

2. 시각의 확장: 다원주의와 점증주의

1959년 논문이 점증주의에 대한 미시적 차원의 분석을 행하고 있다면, 1960년대 중반 이후의 저작부터는 거시적 차원으로 논의가 옮겨가고 있다. 즉, 1959년의 논문이 분리된 개인(isolated individual)로서의 의사결정자에 초점을 맞추었다면, 1960년대 중반 이후에는 정치과정에서의 의사결정에 초점을 맞추기 시작한 것이다. 다원주의적 경쟁의 세계로 점증주의 모형을 확장시킨 결과물이 1963년의 *A Strategy of Decision*과 1965년의 *The Intelligence of Democracy*이다. 이 때 핵심개념으로 등장한 것이 바로 “당파적 상호조정(partisan mutual adjustment)”이다. 즉, 중앙의 통제에 의해서가 아니라 자기이익을 가진 당파적 참여자들 간의 점진적인 상호작용을 통해서 정책조정을 이룰 수 있다는 것이다(Atkinson, 2011: 11). Lindblom이 사용하는 당파적(partisan)이란 개념은 부정적인 의미를 담고 있는 표현이 아니다. 문제에 대한 사람들의 해석이 불완전하다면 그에 기초한 해결책도 불완전할 수밖에 없다. 이러한 불완전성이 정치과정에서는 특정 견해나 시각에 치우친 주장으로 나타나기 때문에 당파적일 수밖에 없는 것이다. 그리고 이러한 당파성을 극복하는 유일한 방법이 상호조정밖에 없다는 측면에서 당파적 상호조정을 강조하고 있는 것이다. 이렇게 볼 때, Lindblom에게 있어 ‘합리적 분석’보다는 ‘정치적 상호작용’이 ‘민주주의의 지혜(the intelligence of democracy)’의 요체이며, 다원주의는 민주적인 체제일 뿐만 아니라 보다 중요하게는 지혜로운(intelligent) 체제인 것이다(Premfors, 1980; Weiss & Woodhouse, 1992).

정치경제학자로서 Lindblom의 주요 관심은 민주주의, 보다 정확하게는 다두체제(polyarchy) 내에서의 정책결정에 있었기 때문에 조직 내 의사결정을 다루는 Simon의 만족모형이 아니라 정치과정에서의 상호작용에 초점을 맞추게 된 것이 Simon과 Lindblom의 뚜렷한 차이점이다. 다두체제에서의 정책결정에 초점을 맞추면서 단순히 인지능력의 한계, 정보의 부족뿐만 아니라 이익집단 상호 간의 조정을 통한 정책결정이라는 당파적 상호조정 개념이 나오게 된 것이다. 그러나 다두체제 내에서 이루어지는 정책결정의 숨겨진 합리성(hidden rationalities)에 초점을 맞추었다고 해서 Lindblom이 현실의 다원주의가 갖고 있는 결함에 눈감은 것은 아니다.

현실의 다원주의가 갖고 있는 문제점에 대한 본격적인 비판은 1960년대 후반 이후에 나타나는데, 이익집단 사이의 힘의 불균형, 특히 기업의 막강한 영향력은 더 이상 낭만주의적인 다원주의가 미국 사회에 존재하지 않는다는 것을 보여줄 뿐이었다. Lindblom의 이러한 비판적 시각은 Dahl과 공저한 *Politics, Economics, Welfare*의 1976년판 서문에 본격적으로 등장하며, 이러한 연구 초점의 변화를 극명하게 보여주는 것이 1977년에 출판된 *Politics and Markets*이다. 특히, ‘기업의 특권적 지위(the privileged position of business)’라는 표현은 Lindblom의 정치와 정책에 대한 비판적 시각을 집약적으로 보여준다.

3. 신다원주의와 점증주의: Still Muddling, Not Yet Through

1959년의 논문 출간 20주년을 기념하기 위해 나온 1979년 논문, “Still Muddling, Not Yet Through”에서 Lindblom은 크게 세 가지 작업을 행하고 있다. 첫째는 점증주의 개념을 보다 정교하게 다듬고 있다. 특히, 그가 그토록 비판했던 합리모형은 아니라 할지라도 현실적으로 점증주의 모형 내에서도 전략적 분석이 가능함을 인정함으로써 의사결정 모형으로서의 점증주의의 현실 적합성을 끌어 올리고자 노력하고 있다. 둘째, 점증주의에 대한 그간의 비판에 대한 반비판을 행하고 있다. 이 부분에서는 점증주의가 보수주의적인 편향성을 가지고 있다는 비판에 대해 현실의 개선을 이루기 위한 유일한 방법이 점증주의밖에 없다는 점을 강조하고 있다. 셋째, 사회적 개선을 위한 방법은 분석(analysis)에 의한 것이 아니라 정치과정에 의존할 수밖에 없다는 점을 다시 강조하고 있다.

1979년 논문에서 Lindblom은 정책분석 방법으로서 점증주의의 의미를 세 가지로 분화하

7) Lindblom은 본인 스스로 초기에는 다원주의가 갖고 있는 숨겨진 합리성에 초점을 맞추었다면, 시간이 지나면서 다원주의가 갖고 있는 결함에 초점을 맞추었다고 회고하고 있다. 그러나 이러한 상반된 시각이 시기적으로 나타난 것은 사실이지만, 후기로 오면서 급진적인 시각을 갖게 된 것은 아니며 애당초 학문적 관심은 양자를 모두 포함하는 것이었다고 한다. 그러나 학문의 길로 들어선 초기에는 사회 질서의 결함보다는 숨겨진 합리성에 초점을 맞추는 것이 더 안전하다고 판단했기 때문에, 현실의 민주주의와 시장에 대한 비판을 후기 저작에서 집중적으로 수행했다고 토로하고 있다(Lindblom, 1988: 9-21).

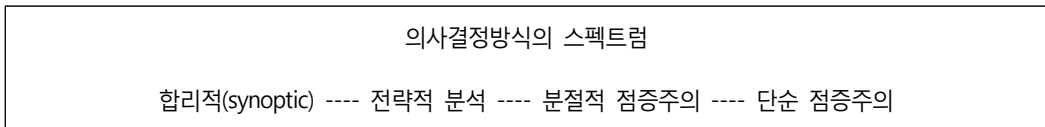
여 설명하고 있다.

첫 번째는 단순 점증주의 분석(simple incremental analysis)으로서 현 상황과 한계적으로만 다른 정책에 대한 분석으로 분석 대상을 국한시키는 것을 의미한다.

두 번째는 분절적 점증주의(disjointed incrementalism)로서 이는 다음과 같은 특징을 지닌다.

- ① 분석이 친근한 몇 가지의 대안을 고려하는 것에 국한된다.
- ② 정책목표 및 다른 가치에 대한 분석과 문제의 경험적 측면이 뒤섞여 있다.
- ③ 추구해야 할 목적보다는 치유해야 할 문제에 대해 분석적 관심이 집중된다.
- ④ 시행착오가 연속적으로 나타난다.
- ⑤ 고려하는 대안이 낳을 수 있는 중요한 결과 몇 가지만을 분석 대상으로 삼는다.
- ⑥ 분석 작업이 정책결정과정의 참여자들에게 분산된다(Lindblom, 1979: 517).

세 번째는 전략적 분석(strategic analysis)으로서 포괄적인 과학적 분석보다는 약한 차원이지만 복잡한 정책문제를 단순화시키는 계산된 전략을 의미한다.



Lindblom은 분절적 점증주의는 전략적 분석의 한 유형이며, 단순한 점증주의 분석은 분절적 점증주의의 한 요소라고 정의 한다. Lindblom이 이렇게 점증주의 유형을 구분하게 된 이유는 당파적 상호조정을 통해서 정책이 만들어진다면, 과연 사회과학 연구가 사회문제의 해결에 공헌할 수 있는 길이 있는가라는 질문에 답하지 않을 수 없었기 때문이었던 것으로 보인다. 이 물음에 대해 1979년 논문에서 Lindblom은 다음과 같이 답변을 하고 있다.

(사회과학 연구가) 합리적-포괄적이지도 않고 점증주의적이지도 않은 방법을 통해서 정책결정에 공헌할 수 있다. 즉, 정책 선택에 결정적으로 중요한 몇 가지 쟁점이나 변수에 대한 깊이 있는 분석을 통해 정책결정에 공헌할 수 있는 것이다. 그리고 중요 쟁점에 대한 깊이 있는 분석을 통해 정책결정에 공헌할 수 있다는 것은 곧 정책대안에 대한 대부분의 평가는 정치가와 공무원의 몫이라는 것을 의미한다(Lindblom, 1979: 522).

결국 1979년 논문에 오게 되면 단순 점증주의나 분절적 점증주의를 넘어 합리모형에서

논의하는 수준은 아니라 할지라도 전략적 분석의 가능성과 필요성을 인정하고 있다고 보아야 할 것이다.

두 번째는 점증주의가 보수적 편향성을 지니고 있다는 비판에 대한 답변이다. 이를 위해 Lindblom은 정책분석으로서의 점증주의와 정치로서의 점증주의를 구분하고 있다. 점증주의 정치(incremental politics)라는 개념은 점증주의가 보수적일 수밖에 없다는 비판에 대한 대응인 동시에 Lindblom이 다원주의에서 이른바 신다원주의로 넘어 가면서 가장 관심을 갖게 된 기업의 특권적 지위라는 문제를 해결하기 위한 방편으로 제시된 개념이다. Lindblom은 점증주의가 아니라 거부권의 구조(structure of veto powers), 특히 기업이 갖고 있는 막강한 거부권이 사회의 변화를 어렵게 만드는 근본적인 요인이라고 한다. 이러한 상황에서 점증주의야말로 사회변화를 가져올 수 있는 유일한 방법이라는 것이다. 즉, “점증주의 정치는 정치체제에 변화를 슬쩍 집어넣을 수 있는(smuggling) 방법”이기 때문이다(Lindblom, 1979: 520-21).

Lindblom이 논의하는 점증주의 정치의 핵심은 근본적인 변화를 위해서는 반드시 큰 정책이 필요한 것이 아니며 오히려 작은 변화들을 연속적으로 추구함으로써 근본적인 변화를 이루어낼 수 있다는 것이다. 특히, ‘기업의 특권적 지위’ 때문에 큰 정책변화는 곧바로 실패에 봉착할 수밖에 없으므로 현실의 시장경제 체제에서 사회변화를 일으킬 수 있는 유일한 방법은 연속적인 작은 변화일 뿐이라고 주장하는 데에 그 독특성이 있다.

4. 점증주의의 발견과 구원: 다원주의와 신다원주의

정책에 관한 Lindblom의 근본적인 시각은 정책이 정치과정을 통해 만들어진다는 것이다. 이는 현상에 대한 묘사일 뿐만 아니라 ‘좋은 정책’이 만들어 질 수 있는 규범적 차원에서도 그러하다. 사실, Lindblom의 저작을 관통하는 주제는 보이지 않는 손에 의한 자발적 상호조정(spontaneous mutual adjustment) 대 중앙집권적 기획과 통제, 그리고 분권화된 이해관계 조정을 통해 나타나는 부수적인 문제 해결(epiphenomenal problem solving)⁸⁾ 대 합리적인 문제 해결이라고 할 수 있다. 부수적인(epiphenomenal) 문제해결이란 시장에서 극도로 분권화된 개개인의 의사결정이 각자의 필요를 충족시킬 뿐만 아니라 그 부산물(by-product)로서 사회문제의 해결에 이르는 과정을 의미한다. 보이지 않는 손에 의한 자발적 상호조정과 부수적인 문제해결을 강조하는 개념이 바로 점증주의인 것이다.

Lindblom에게 있어 정책변화는, 그것이 점증적이건 혹은 급진적이건 간에, 정치과정을 통해 나타나는 것이며, 정치과정을 통해 나타나기 때문에 권력관계를 반영할 수밖에 없는 것이다(Gregory, 1989: 144). 사실, 정치과정과 권력관계에 대한 상대적 강조는 Lindblom에게

8) 본 논문의 심사과정에서 이 개념에 대한 명쾌한 정의를 소개해주신 최병선 교수님께 감사드립니다.

시차를 두고 나타나는 내용이다. Lindblom의 초기 저작에서 정책변화는 정치과정을 통해서 나타나는 것임을 강조하고 있다. 이는 정책변화가 포괄적, 공식적 분석이 아니라 집단 간 상호작용을 통해 나타날 수밖에 없음을 강조하는 것이다. 그러나 Lindblom이 이익집단 간 권력관계의 불균형에 초점을 맞춘 이후, 지배엘리트들(특히 기업 엘리트들)에 의해 급격한 정책변화의 가능성이 억제당하는 현실에 주목하게 되면서, 권력관계의 불균형 속에서 정책변화를 이끌 수 있는 방법으로서 주목하기 시작한 개념이 바로 ‘점증주의 정치’였던 것이다.

초기의 Lindblom에게 있어 다원주의, 보다 정확하게는 다두체제로 표현되는 자유민주주의는 현실에 대한 정확한 묘사인 동시에 추구해야 할 정치적 이상이다. 이 상황 속에서 이루어지는 혹은 이루어져야 하는 정책결정과정은 정책결정자의 인지적 한계를 충분히 고려한 점증주의일 수밖에 없다. 그리고 점증주의는 중앙의 기획가에 의한 통제나 조정이 아니라는 점에서 다원주의 체제에 걸맞은 정책결정모형이다.

초기 Lindblom의 이러한 사고에 심각한 위협으로 다가온 것이 현실의 다두체제가 Lindblom이 그리고 있는 다두체제와는 다르다는 점이다. 기업의 특권적 지위가 바로 그것이다. 기업의 특권적 지위로 말미암아 다원주의가 그리고 있는 평등한 집단 간의 자유로운 경쟁이 나타날 수도 없고, 기업의 세뇌로 인해 아이디어의 자유로운 경쟁을 통한 사회문제의 해결과 더 나은 사회로의 변화 가능성이 뿌리부터 위협받게 되었던 것이다. 이제 Lindblom에게 있어서 바로 이 문제, 즉 기업의 특권적 지위라는 문제를 해결하지 않으면 그가 그리고 있었던 다원주의, 자유민주주의 체제는 그 근저에서부터 위협받게 된다. 이는 다두체제에만 위협이 되는 것이 아니라 다두체제의 정책결정과정이라고 묘사하고 있었던 점증주의의 유효성에 대해서도 위협을 가할 수 있는 요인이 된 것이다.

현실에 대한 이러한 인식 변화에도 불구하고 Lindblom에게 점증주의는 여전히 현실 정책결정과정에 대한 정확한 묘사일 뿐만 아니라 추구해야 할 이상적인 정책결정모형으로 남아 있다. 기술적·규범적 점증주의의 유효성이 전혀 감소하지 않았다는 것이다. 이때 점증주의를 구원해 준 것은 아이러니컬하게도 다시 기업의 특권적 지위이다. 인지능력의 한계 때문에 분석이 기존 상황에 대한 점증적인 변화에만 국한된 것이 아니라 (곧, 점증주의 분석), 기업의 특권적 지위 때문에 정책결정이 현 체제의 근본적인 변화를 추구하는 것이 애당초 불가능하다는 것이다. 다두체제에서 정책결정과정을 가장 잘 나타내는 모형으로서의 점증주의뿐만 아니라 다두체제가 훼손된 상태에서 기업의 특권적 지위를 피해 기존 지배엘리트들이 눈치 채지 못하도록 작은 변화를 조금씩, 조금씩 이루어 나가는 것만이 현 질서를 변화시킬 수 있는 유일한 방법이라는 측면에서 점증주의 정치가 주창되었고, 바로 이런 개념적 분리를 통해 다원주의가 아닌 기업의 특권적 지위가 공고해진 상태에서도 점증주의가 구원될 수 있었던 것이다.

IV. 정치와 시장: 기업의 특권적 지위와 민주주의

1970년대를 지나면서 Lindblom은 다원주의와 민주주의가 제대로 작동하지 않는 현실에 주목하기 시작한다. 그리고 이러한 곤혹스러운 현실의 이면에는 이른바 ‘기업의 특권적 지위’가 자리하고 있었다. 이제 Lindblom의 관심은 어떻게 하면 기업의 특권적 지위를 넘어 민주주의가 제대로 작동될 수 있는 정치경제 제도를 만들어낼 수 있을 것인가로 넘어가게 되며, 이러한 그의 생각을 가장 잘 보여주는 책이 바로 1977년에 출간된 *Politics and Markets*이다.

*Politics and Markets*는 학계를 넘어 미국 사회 전체에 큰 영향을 미친 책이다. 특히, 책이 출판된 직후인 1978년 2월 9일자 New York Times의 기명 논평 페이지(op-ed page) 전면에 걸쳐 Mobil사가 “Business and Pluralism”이라는 제하의 비평 글을 실어 Lindblom을 맹비난한다.⁹⁾ 이 일로 *Politics and Markets*는 학술서적으로는 드물게 New York Times가 선정한 베스트셀러 목록에 올라가게 된다. 그러나 이 책을 관통하는 민주적 자본주의와 다두체제에 대한 비판 때문에, Lindblom은 보수주의자들로부터 “비밀공산주의자(closet communist)” 혹은 “은밀한 사회주의자(creeping socialist)”라는 비난을 듣게 된다. 맑시스트와 급진적인 학자들로부터도 비난을 받게 되는데, 그들은 *Politics and Markets*가 현존 체제에 대한 근본적인 비판과 해법 제시에는 이르지 못했다고 지적하고 있다.¹⁰⁾

*Politics and Markets*에서 Lindblom은 현존하는 정치경제 질서를 넘어설 수 있는 단초를 현 제도를 구성하는 요소들을 분해하고, 이러한 요소들을 재구성하는 데서 발견한다. 이것이 그가 *Politics and Markets*에서 제시하는 사회적 조정 메커니즘으로서의 권위, 교환, 설득이다. 사회적 조정 메커니즘을 분해한 후, Lindblom이 해명하고자 했던 문제는 민주주의와 자본주의의 관계이다. 1982년에 나온 논문 제목 “The Market as Prison”이 극명하게 보여 주듯이 민주주의를 위해서는 자본주의가 필수조건이지만, 진정한 민주주의를 실현하는 데 있어서 자본주의는 장애물일 뿐이다. 여기서 Lindblom이 천착한 문제는 자본주의와 민주주의가 필연적이지 않으면서도 서구 사회에서 현실적으로 나타나는 자본주의와 민주주의의 동거 현상에 대한 해명이다. 이에 대한 Lindblom의 대답은 경제학자로서의 그의 배경을 그대로 반영한 행위자 중심의 설명이다. 그리고 기업의 특권적 지위를 넘어 진정한 민주주의를

9) Mobil사의 비평에 대해 Lindblom은 반비판 글을 준비했지만, New York Times가 게재료를 요구하는 바람에 글을 실지 못하게 된다. 대기업이 게재료를 내는 것과 일반 시민이 게재료를 내고 신문에 글을 실는 것은 엄청난 차이가 있을 수밖에 없다. 바로 ‘기업의 특권적 지위’를 극명하게 보여주는 사례라고 할 것이다.

10) 이 부분의 내용은 wikipedia의 Lindblom 소개와 “The Story of Charles Edward Lindblom”에 의존하고 있다. 이 내용을 저자에게 소개해 준 익명의 심사자에게 감사드린다.

실현하기 위한 방법도 행위자를 통한 것이다. 즉, 정책결정자가 권위, 교환, 설득을 절묘하게 결합함으로써 기업의 특권적 지위를 넘어 진정한 민주주의를 실현시킬 수 있는 새로운 정치경제 제도를 만들어 낼 수 있다는 것이다.

1. 사회적 조정 메커니즘

Lindblom에게 있어 사회적 조정과 통제의 기본 메커니즘은 권위(authority), 교환(exchange), 설득(persuasion)으로 나타난다. 권위는 정부에서 주로 나타나지만 정부에 국한된 것은 아니다. 교환은 시장에서 주로 나타나지만 시장에 국한된 것은 아니다.¹¹⁾ Lindblom에게 있어 이러한 세 가지 기제는 정책결정자들이 활용할 수 있는 일종의 도구(kit of tools)라는 의미를 지닌다(Anderson, 1978: 1013). 즉, 권위, 교환, 설득을 다양한 방식으로 결합해서 다양한 정치경제 제도를 만들어 낼 수 있다는 것이다. 이는 곧 현존하는 자본주의나 사회주의를 넘어 하이브리드 시스템을 얼마든지 만들어 낼 수 있음을 의미한다(deHaven-Smith, 1988: 53).

이러한 기본 시각 하에 Lindblom은 정책결정자가 도구로 사용할 수 있는 사회적 통제 메커니즘의 장·단점을 논의하고 있다. 교환 혹은 시장메커니즘은 효율적인 자원배분을 가능케 하고 개인의 자유를 보장하는 가운데 사회적 조정을 달성할 수 있는 장점이 있는 반면, 흔히 논의하는 시장의 실패가 한계로 지적된다. 권위는 효과적일 수 있으나 부정확하고 무딘 정책수단이다. “강한 엄지손가락은 있지만, 손가락은 없는 상태(strong thumbs, no fingers)”라는 것이다. 결국 이 두 가지 메커니즘은 상호 보완적인 관계에 있어야 한다는 것이다(Lindblom, 1977).

2. 기업의 특권적 지위

*Politics and Markets*는 다양한 주제를 다루고 있지만 가장 핵심적인 주제는 기업의 특권적 지위, 시민 통제에 있어서 세뇌(indoctrination)를 통한 순환성(circularity), 과학적 계획과 관리의 타당성에 대한 검토 등이다. 책을 관통하는 주제는, Lindblom의 표현을 빌리면, “고전적 자유주의와 다원주의의 타당성에 대한 재검토”이다(Lindblom, 1977: xi).

*Politics and Markets*에서 Lindblom은 시장체제(market system)에서 기업이 특권적 지위를 향유하는 이유를 세 가지 들고 있다.

첫째, 가장 중요한 이유로 시장체제에서는 민간 기업이 다양한 ‘공공기능’을 수행한다. 자본주의에서 생산과 고용을 책임지는 것은 기업이기 때문에 정부는 경제의 지속적인 성장과

11) Lindblom의 저작에서 설득에 관한 설명은 권위나 교환만큼은 충분히 이루어지지 않았다.

정권의 정당성 확보를 위해 기업에 유리한 정책을 펼칠 수밖에 없다. Lindblom의 표현을 빌리면서, “기업이 고용, 생산, 성장 등의 공공기능(public functions)을 수행하고 있는데, 이러한 공공기능이 제대로 수행될 수 있도록 하기 위해 정부는 기업에 명령할 수는 없고 기업에게 유인을 제공할 수밖에 없다”(Lindblom, 1977: 172-75). Lindblom의 이러한 시각은 네오 맑시스트 국가론에서 논의하는 ‘기업의 신뢰(business confidence)’ 개념과 동일한 것이다(Block, 1977).

둘째, 기업은 이익집단 정치, 정당 활동, 선거에서 막강한 영향력을 행사할 수 있다.

셋째, 기업이 일반 시민들로 하여금 다른 대안적 정치경제체제를 꿈도 꾸지 못하도록 지배 엘리트들의 가치체계를 세뇌시킴으로써 현 체제를 유지시킨다. Lindblom에 따르면 시장 지향적인 다두체제에서의 정치는 집단 간의 자유로운 경쟁이 아닌 편향적인 아이디어 경쟁의 결과, 일반 시민들이 엘리트들(특히, 기업 엘리트들)이 원하는 방향으로 사고하고 투표하는 현상이 나타난다. 사고에 대한 이러한 제약으로 인해 기업의 권력, 소득분배, 정부와 기업의 관계, 기업과 노동의 관계 등 정치의 일차적 이슈(primary issues)는 제외한 채, 부차적인 이슈(secondary issues)에만 치중하는 결과가 나타난다(Lindblom, 1977: 211-12). 이러한 편향성을 1977년의 *Politics and Markets*에서는 ‘순환성(circularity)’으로, 1990년의 *Inquiry and Change*에서는 ‘개인적 탐구의 손상(impairment of individual inquiry)’으로 표현하고 있다.

시장과 민주주의의 관계에 관한 분석은 가장 기본적인 질문에서 시작한다. “왜 다두체제는 예외 없이 시장체제인 동시에 민간 기업 체제인가?” 이 질문에 답하면서 Lindblom은 매우 중요한 사실을 지적한다. 대부분의 시장 체제가 다두체제가 아니라는 것이다. 즉, 다두체제는 시장체제이지만, 시장체제가 반드시 다두체제는 아니기 때문에 시장과 다두체제 사이에 필연적인 관계는 존재하지 않는다. 그렇다면 오직 시장과 결합했을 때만이 다두체제가 나타나는 원인을 설명할 필요가 있는데, 그 근본 원인으로 Lindblom은 개인자유의 신장을 들고 있다. 즉, 다두체제와 시장체제 모두 개인의 자유를 신장하고자 하는 투쟁의 과정에서 생겨났다는 것이다. 그런데 이러한 공통된 근원을 제외하면, 다두체제가 중앙집권적 계획체제나 집단적 소유권이 아니라 시장체제를 활용해야 할 필연적인 이유가 없는데도 불구하고, 왜 현실에서는 양자가 공존하는가라는 질문을 Lindblom은 다시 제기하고 있다. 이에 대한 그의 답변은 다시 기업의 특권적 지위 때문이다(Lindblom, 1977; Premfors, 1980).

개인의 자유가 신장된 상태에서 비민주적인 방법에 의해 사회를 통제할 수 있는 방법은 없다. 따라서 다두체제의 출현은 필연적이다. 그러나 이러한 다두체제를 거대 기업이 통제할 수 있기 때문에 형식적인 민주주의는 유지되더라도 현실의 민주주의는 거대 기업의 지배를 영속시킬 수 있는 좋은 방편으로 전략하게 된 것이다. 다시 말해서, 다두체제와 시장체제가 연결되는 것은 그 연결이 민주적이기 때문에 아니라 비민주적이기 때문에 가능한

것이다. 다두체제와 시장체제가 연결되는 이유는 바로 소수의 지배세력 때문이다.

시장체제와 민주주의가 연결되는 이유를 Lindblom은 2001년 저작 *The Market System*에서 더욱 통렬한 논조로 설명하고 있다.

정부엘리트와 시장엘리트 모두 시장체제를 강조하는 이유는 다른 대안적 체제는 그들의 권력과 이권에 위협이 되기 때문이다. (중략) 역사적으로 시장체제는 민주주의와 연계되어 왔는데 그 이유 또한 엘리트들이 대중의 마음을 그렇게 조작했기 때문이다. 이런 이유로 시장과 연계된 민주주의는 낮은 단계의 민주주의일 뿐이다. 대중의 마음에서 민주주의를 위해서는 시장이 필수적이라는 믿음을 갖게 된 것이다(Lindblom, 2001: 232-35).

그리고 *The Market System*에서는 자유에 대한 제약뿐만 아니라 경제적 불평등이 민주주의의 실현을 방해한다고 지적하고 있다.

민주주의는 엘리트들을 통제할 수 있는 시민들 사이에서의 정치적 영향력과 권력의 평등을 전제한다. 그러므로 시민들 사이에서의 심각한 경제적 불평등은 민주주의를 저해하는 요소이다. 즉, 대중의 마음에 대한 조작뿐 아니라 시장체제에서 나타나는 경제적 불평등이 진정한 민주주의를 가로 막고 있는 것이다(Lindblom, 2001: 236).

3. 민주주의를 위한 정치경제 제도의 설계

Lindblom이 궁극적으로 추구하는 것은 개인의 자유와 민주주의의 신장이다. Lindblom에게 있어 자유(liberty)란 시민들이 제약되어 있지 않은 경쟁적인 아이디어를 선택할 수 있는 자유를 의미한다. 그러나 다두체제에서도 이러한 개인의 자유는 제약되어 있는데, 그 근본적인 원인이 ‘기업의 특권적 지위’라고 본다. 따라서 기업의 특권적 지위가 시민의 통제(popular control) 하에 놓일 수 있다면, 자유의 확보와 민주주의의 실현이 가능하다고 본다. 이를 위한 방법으로 Lindblom이 떠올린 것이 ‘시장’과 ‘민간기업 시스템’의 개념적 분리이다. 즉, 시장체제는 유지하지만 민간기업 시스템을 대체할 수 있는 방법을 찾는 것이다. Lindblom이 대안적 체제로서 제안한 것이 바로 ‘생산에 대한 시장의 통제(market control over production)’와 ‘기업의 결정에 대한 집합적인 다두체제의 통제’를 결합하는 하이브리드 형태의 시민 통제이다.

기업의 특권적 지위를 제어하기 위해서는 기업의 의사결정에까지 정부의 통제를 확대할 필요가 있다. 이를 위한 방법이 바로 ‘기획가 주권의 시장체제(planner sovereignty market system)’이다. 기획가 주권의 시장체제란 소비자 주권의 시장체제에 대비되는 개념으로서,

기업의 생산을 개별 소비자가 결정하는 것이 아니라 정부의 구매가 결정하는 시장체제를 의미한다. Lindblom에 의하면 정부가 기업으로부터 군수물자, 고속도로, 교육 등 상당한 최종 생산물을 구입한다는 점에서 모든 시장체제는 정도의 차이는 있지만 어느 정도는 모두 기획이 주권 시장체제이다. 이러한 최종 생산물에 대한 정부통제의 범위를 넓히게 되면 정부는 시장이 갖고 있는 유인체계를 약화시키지 않으면서도 생산 활동을 조절할 수 있을 것이라고 본다(Lindblom, 1977: 98-99).

기획이 주권 시장체제의 궁극적 목적은 생산 활동을 조정하고 혁신과 다양성을 증진시킬 수 있는 시장체제의 능력을 유지한 채 기업을 다두체제의 권위 아래 두고자 하는 것이다(deHaven-Smith, 1988: 60). Lindblom이 이제는 사라졌지만 당시 티토(Tito)의 유고슬로비아를 하나의 대안으로 제시한 것은 참여적 민주주의를 강조한 것이 아니라 시장과 계획의 결합이 가능하다고 믿었기 때문이다(Mayer, 1982: 87).

Wildavsky(1978)는 Lindblom이 시장과 기업을 개념적으로 분리시킴으로써 정치경제 제도의 다양한 가능성을 보여준 공헌을 인정하면서도, 그가 제시한 기획이 주권 시장체제에 대해서는 통렬한 비판을 가하고 있다. Wildavsky(1978: 227)에 따르면 시장과 민간 기업을 분리시키고자 하는 시도는 ‘생산 결정을 위한 시장의 역할(private markets for production)’과 ‘소비 결정을 위한 정치의 역할(political arenas for consumption)’로 분리하고 있다. 그리하여 무엇을 생산할 것인가는 중앙집권적으로 결정되지만 이것들을 어떻게 생산할 것인가에 관한 결정은 민간 기업에 맡기는 기현상이 나타나고 있다고 비판한다.

그러나 Premfors(1980)는 Lindblom이 기획이 주권 모형을 주창했다기보다는 기본적으로 분석적 시각에서 이 모형을 논의하고 있음을 강조하고 있다. 이와 동일한 견해는 Anderson(1978)에게서도 발견된다. 즉, Lindblom이 권위와 시장 기제라는 두 가지 도구를 중심으로 다양한 대안을 제시하면서, 각 대안의 장단점을 시민에 의한 통제, 효율성, 자유와 평등 등의 기준으로 평가하고 있을 뿐이라는 것이다(Anderson, 1978: 1013).

V. 정치와 분석

1. 다원주의와 ‘당파적 상호작용의 지혜’

앞에서도 설명했지만, 정책과 관련해서 Lindblom의 최대의 적은 합리모형이다. 합리모형은 가치, 대안, 비용과 편익에 대한 완벽한 정보와 평가를 전제하고 있기 때문에 과도한 정보, 과도한 계산, 가치에 대한 과도한 합의를 요구한다. 그런데 Lindblom에게 있어 이들만큼

중요한 문제는 합리모형이 계명된 전지전능한 기획가에 의한 중앙집권적 통제와 지휘를 전제하고 있다는 점이다(Atkinson, 2011: 9). Lindblom의 정책결정모형에서는 어느 개인이나 집단도 진리, 정보, 분석을 독점하고 있지 못하다. 그리고 정책의 목적과 수단을 정하는 결정권도 특정 개인이나 특정 집단에게 독점되어 있는 것이 아니라 폭 넓게 공유되어 있다(Gregory, 1989: 147).

분절화된 정책결과와 참여자들 간 정치적 상호작용은 권력을 견제하기 위한 장치일 뿐만 아니라 의사결정에 필요한 정보와 합리성의 수준을 높이는 방법이라고 보는데 Lindblom 시각의 독특성이 있다. 바로 이 이유 때문에 Lindblom은 정책분석을 분석가에만 국한되지 않는 사회적 과정으로 보아, “당파적 상호조정 지혜(intelligence of partisan mutual adjustment)”라는 표현을 사용하고 있다. 사회문제를 해결하기 위한 방법은 문제에 대한 합리적 분석에 기초한 의사결정을 통해 나타나는 것이 아니라 상호작용의 결과물로서 나타나는 것이다(Lindblom, 1979:524). 이 때 상호작용은 사실 시장의 다른 이름이라고도 할 수 있다(Mayer, 1982: 81).

Lindblom이 궁극적으로 주장하고자 한 바는 정치와 시장의 대안으로서 ‘분석’의 한계라고 할 수 있다(Premfors, 1980: 223). 즉, 시장은 본질적으로 자발적 상호작용으로, 정치는 당파적 상호작용으로 나타나는 바, 이러한 상호작용을 통해 사회문제를 해결하는 것이지 분석을 통해 사회문제를 해결하는 것은 아니다. Lindblom에 따르면, 정책결정은 결코 과학적 활동이 될 수 없으며 본질적으로 집합적 합리성(collective rationality)을 통한 정치과정이다. 분석은 정치과정을 통해 중재될 수밖에 없으며, 분석이 결코 정치를 대체할 수 없다(Gregory, 1989). 이때의 정치과정은 다원주의를 의미한다.

2. 기업의 특권적 지위와 아이디어의 손상

사회문제를 해결할 수 있는 지혜와 정책이 당파적 상호작용을 통해 도출될 수 있다는 믿음은 다시금 기업의 특권적 지위에 의해 위협받는다. 기업의 특권적 지위는 일반 시민의 사고조차도 심각하게 제약하기 때문에 자유로운 개인 간의 상호작용이 아니라 편향된 아이디어를 지닌 개인들 간의 상호작용이 이루어질 수밖에 없는 상황에 주목하게 된 것이다.

초기 저작에서 Lindblom이 점증주의가 불가피한 이유로서 의사결정자의 인지능력의 한계에 초점을 맞춘 것은 손상의 생물학적 근원(biological sources of impairment)에 주목한 것에 다름 아니다. 그런데 1970년대 이후, 특히 1990년의 *Inquiry and Change*에 오면 손상의 사회적 근원(social origins of impairment)에 초점을 맞추고 있음을 볼 수 있다(Pal, 2011). 점증주의를 논의할 때와 마찬가지로 손상을 논의함에 있어서도 미시적 수준에서 거시적 수준으로 Lindblom의 시각이 확장되어 왔음을 볼 수 있다.

어쨌건, 손상이라는 개념과 관련해서 Lindblom이 던지는 질문은 기업의 특권적 지위라는 문제를 해결하면서 민주주의를 복원할 수 있는 수단, 방법, 전략을 어디서 어떻게 구할 수 있는가이다. 대단히 흥미롭게도 Lindblom은 의사결정자의 생물학적 손상을 극복할 수 있는 방법을 ‘상호조정’에서 찾고 있는 것과 마찬가지로 사회적 손상을 극복할 수 있는 방법 또한 ‘상호조정’에서 찾고 있다. 즉, 다두체제의 유효성을 결정적으로 약화시키는 것이 ‘기업의 특권적 지위’와 문화와 이데올로기적 차원에서의 기업의 세뇌라면 이러한 기업의 특권적 지위를 약화시킬 수 있는 유일한 방법은 ‘아이디어의 경쟁’인데, 이러한 아이디어의 경쟁을 불러일으킬 수 있는 유일한 방법은 다름 아니라 다원주의의 복원이라는 것이다.

그렇다면 거대 기업의 지배 때문에 나타난 일반 시민의 패턴화된 손상(patterned impairment)을 시민 간의 상호작용을 통해 어떻게 해결할 수 있으며, 이 과정에서 사회과학 연구의 역할은 무엇인가? 전문가의 지식, 이해, 분석에 비해 다원주의적 해결 방법이 우월한 이유는 무엇인가? 사회문제의 해결을 위한 전문가의 역할은 무엇인가? 이것들이 Lindblom이 *Usable Knowledge*와 *Inquiry and Change*에서 답을 얻고자 하는 질문들이다.

3. 선호형성과 상호작용

합리모형에서는 전문가 혹은 정책결정자가 추구해야 할 목표를 설정하고 목표를 달성하기 위한 수단을 선택한다. 이때 목표는 현재의 상황을 개선하기 위한 방향으로 설정된다. 그렇다면 현재의 상황을 개선한다는 것은 어떤 의미를 갖는가? 이는 현 상황이 시민들이 현재 가지고 있는 선호를 만족시켜주지 못하고 있으므로 선호를 극대화할 수 있는 방법을 찾는다는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때, 시민들의 선호를 발견하는 것이 합리모형의 출발점이다.

바로 이점에 착안하여 Lindblom은 합리모형이 전제하고 있는 선호 개념에 대한 공격으로부터 논의를 시작한다. Lindblom은 선호가 단순히 외부적으로 주어진 것(exogenously given)이 아니며, 그렇기 때문에 전문가 혹은 정책결정자가 단순히 발견할 수 있는 성질의 것이 아님을 주장하고 있다. 합리모형이 상정하고 있는 선호 개념의 예로서 Lindblom은 “배가 고플 때 사람들은 먹을 것을 찾는다”라는 것을 들고 있다. 이 현상은 단순히 존재하는 사실이며, 그렇기 때문에 관찰 가능하고 전문가가 발견할 수 있는 것이다. 그런데 “배가 고플 때 어떤 사람이 무엇을 먹을 것인가?”라는 선택의 문제에 있어서 이 사람이 무엇을 먹을 것인가는 전문가나 정책결정자가 단순히 발견할 수 있는 것이 아니다. 왜냐하면 무엇을 먹을 것인가에는 개인의 선택과 의지가 담겨 있기 때문이다. 이렇게 볼 때, 선호는 단순히 외부적으로 주어지는 것이 아니라 맥락에 의해 형성되며 개인의 의지가 담겨 있는 것이다. 즉,

“선택이란 의지를 나타내는 것이다(Choices are volitions)”(Lindblom, 1977: 135). 바로 이 이유 때문에 Lindblom(1990)은 단순히 관찰되는 대상으로서의 선호(preferences)와 개인의 의지가 담겨 있는 선호 의지(volitions)라는 개념을 구분하여 사용하고 있다.¹²⁾

개인의 선호가 단순히 주어지는 것이 아니고 사회적 상호작용 과정 속에서 형성되는 것이라면, 사회문제도 단순히 주어진 개인의 선호를 극대화시켜주지 못하는 상황을 의미하는 것이 아니다. 대신, 개인이 선호를 형성하는 과정에서 문제를 정의하게 되는 것이다. 즉, 우리가 이미 존재하고 있는 ‘문제’를 발견하는 것이 아니다(Lindblom & Cohen, 1979: 50). 애초 문제로 존재하는 현상은 없다. 오직 현상만이 존재할 뿐인데, 현상을 특정한 방식으로 인식할 때만이 문제가 되는 것이다. 그렇다면 어떤 현상을 특정한 방향으로 인식해서 문제로 정의하는 인식체계는 어떻게 생겨나는 것인가? 이것은 다른 사람들과의 상호작용 속에서 현상을 바라보는 시각이 학습되고 내면화됨으로써 나타나는 것이다. 이를 Lindblom(1990: 4)은 “특정한 현상(a state of affairs)을 특정한 방식으로 인식할 때만이 현상이 사회문제가 되는 것이다. 이렇게 현상을 문제로서 인식하게 될 때에는 현상을 개선하고자 하는 소망이 전제되어 있다”라고 표현하고 있다.

사람들의 선호가 사회적 상호작용을 통해 형성되는 것이라면, 사람들이 탐구(inquiry)한 후에 행동하는 것이 아니라, 탐구하면서 행동하고 행동하면서 탐구한다고 보는 것이 현실에 대한 보다 정확한 묘사가 될 것이다. Lindblom(1990: 30-31)은 Berger와 Luckmann(1966)의 논의를 인용하면서, “모든 자어는 사회적으로 형성되며, 사회적 실재도 사회적으로 형성됨”을 강조하고 있다.

무엇을 문제로 인식하고 어떻게 문제를 인식하는가에 따라 문제에 대한 해결책은 사뭇 다르게 나타나기 마련이다. 사회적 상호작용을 통해 문제가 어떻게 정의되는가에 따라 문제의 해결책이 달라진다면, 문제의 해결과정은 본질적으로 사회적 상호작용 과정이라는 결론에 도달하게 된다. 이렇게 문제의 정의와 문제의 해결과정을 정의하면, 전문가 혹은 정책결정자가 개인의 선호가 무엇인지를 발견하고 그에 따라 문제를 정의한 후, 문제를 해결할 수 있는 최적을 수단을 강구한다고 보는 합리모형의 타당성은 그 근거에서부터 위협받게 된다. 초기의 저작에서 Lindblom이 의사결정자의 인지능력의 한계에 초점을 맞추어 합리모형을 비판했다면, *Usable Knowledge와 Inquiry and Change*에서는 문제의 정의를 둘러싼 사회적 과

12) Lindblom이 사용하는 volition이라는 용어를 우리말로 표현하기 쉽지 않다. 그런데 Lindblom의 volition에 대한 정의는 선호가 단순히 ‘주어진 것’ 혹은 ‘고정된 것’이 아니라 제도적 맥락에서 형성된다고 보는 역사적 제도주의의 선호 개념과 일치한다. 합리적 선택 제도주의에서는 선호를 외생적인(exogenous) 것으로 보지만 역사적 제도주의에서는 내생적인(endogenous) 것으로 파악한다(하연섭, 2011: 48-49). ‘선호’에 대한 시각은 상반되지만, 양 제도주의 분파에서 동일한 용어를 사용하고 있는 것이다. 이러한 이유로 이 글에서는 Lindblom이 사용하는 volition이라는 개념을 선호로 표현하고 있다.

정에 초점을 맞추어 합리모형을 비판하고 있음을 볼 수 있다. 그리고 그 출발점은 개인의 선호가 주어지는 것이 아니라 사회적 맥락 속에서 형성된다고 보는 것이다.

4. 정책과정에서 사회과학의 역할

사회적 상호작용 과정에서 문제가 정의되고 문제 해결책이 도출된다면 과연 사회과학의 역할은 무엇인가? 사회문제의 해결과정이 목표의 설정, 대안의 탐색, 수단의 선택으로 이어지는 합리적 의사결정 과정이 아니라면, 사회과학의 역할은 이 과정에 필요한 지식을 제공하는 것이 아니다. Lindblom은 사회과학연구, 보다 정확하게는 정책연구의 자리 매김을 위해 *Usable Knowledge*에서는 ‘분석적 문제해결(analytical problem solving)’ 대 ‘상호작용적 문제해결(interactive problem solving)’이라는 표현을, *Inquiry and Change*에서는 ‘과학적으로 인도되는 사회(scientifically-guided society)’ 대 ‘자체적으로 인도되는 사회(self-guiding society)’라는 표현을 사용하고 있다. 그리고 *Usable Knowledge*는 정책결정자에 대한 사회과학자의 역할을 강조한 반면, *Inquiry and Change*에서는 시민들의 상호작용을 통한 문제정의와 문제해결 과정에서의 사회과학의 역할에 초점을 맞춘다는 차이점이 있다.

먼저, *Usable Knowledge*에서는 정보와 분석은 사회문제 해결을 위한 방법 중 한 가지 방법에 불과하며, 전문적 사회연구(professional social inquiry)는 정보와 분석을 제공하는 방법 중 한 가지에 불과하다고 주장하고 있다. 이렇게 되면, 전문적 사회연구는 사회문제 해결을 위한 하나의 방법에 불과한 것이 된다(Lindblom & Cohen, 1979: 10). 사회문제 해결을 위한 사회적 상호작용 과정을 강조하고 있듯이, Lindblom은 사회문제 해결을 위한 기본적인 지식은 일반인들이 갖고 있는 보통의 지식(ordinary knowledge)이라고 주장하면서 전문적 사회연구의 결과는 보통의 지식을 대체하는 것이 아니라 그것을 뒷받침할 수 있을 때만이 권위를 인정받을 수 있다고 한다(Lindblom & Cohen, 1979).

그런데 사회문제 해결 과정에 참여하는 사람들(정책결정자들을 포함해서)은 문제의 전체를 이해하기 보다는 문제의 한 측면밖에는 보지 못한다.¹³⁾ 이는 인지능력의 한계 때문에 현상에 대한 이해를 단순화하는 과정에서 나타나는 필연적인 결과이다. 그리고 사회문제의 해결과정에 참여하는 사람들이 각자의 시각에 따라 현상을 단순화하기 때문에, 문제의 정의와 제시하는 문제의 해결책은 당파적(partisan)일 수밖에 없다. 문제를 정의하고 해결책을 제시하는 상호작용의 과정에서 정책결정 과정 참여자들이 활용하는 것이 바로 전문적 연구의 결과이다. 이는 곧 사회문제의 해결을 위한 상호작용의 과정에서 정책결정자들은 전문적 연

13) 이런 측면에서 Lindblom은 문제해결(problem solving)이란 표현 보다는 문제에 대한 공격(problem attacking or problem grappling)이라고 표현하는 것이 보다 적절하다고 주장한다(Lindblom, 1990: 4).

구의 결과를 선택적으로 활용해서 자신의 주장을 펼친다는 의미이다. Majone(1988)의 책 제목이 명쾌하게 보여주고 있듯이, 정책결정과정은 “증거를 제시하면서 주장하고 상대방을 설득해 나가는 과정(evidence, argument, and persuasion)”인 것이다. 이 과정에서 전문연구는 기존에 정책결정자가 갖고 있는 생각을 강화시켜주는 역할도 하지만, 정책결정자의 사고의 틀(intellectual framework)을 바꾸는 역할도 수행한다(Lindblom & Cohen, 1979: 79). 결국, 정책은 과학적 분석이나 증명을 통해 만들어지는 것이 아니라 사회적 상호작용의 과정에서 각 참여자들의 주장을 뒷받침할 만한 증거를 제시하고 이를 통해 정책결정자 혹은 정책과정의 다른 참여자들을 설득함으로써 만들어진다. 이때 주장을 뒷받침할 증거는 선택적인 증거이며, 이러한 선택적인 증거를 뒷받침하는 것은 선택적인 사실일 수밖에 없다.

이런 측면에서 Lindblom은 전문적 사회연구를 하는 사람들이 과잉 합리주의(hyper-rationalism)에 빠져 있다고 비판한다. 전문적 사회연구가 사회문제의 해결에 있어 제한적인 공헌만을 할 수 있다는 사실을 무시함으로써 전문적 사회연구를 하는 사람들은 연구를 통해 사회문제가 해결될 것으로 믿고 있다는 것이다. Lindblom에게 있어 사회문제의 해결은 결코 합리적 문제해결의 과정일 수 없는 것이다(Lindblom & Cohen, 1979: 91).

1990년에 나온 *Inquiry and Change*에서는 *Politics and Markets*에서 논의한 기업의 특권적 지위, 특히 아이디어 차원에서의 기업의 지배적 역할 때문에 나타나는 세뇌 현상과 이에 따른 시민들의 아이디어 손상을 극복하는 과정에서의 사회과학의 역할을 강조하고 있다. *Inquiry and Change*에서도 사회문제의 정의나 사회문제 해결을 위한 수단의 선택에 있어 전문가들의 역할은 여전히 제한적이다. 전문가들의 지식이나 분석보다는 시민들의 탐구(inquiry)가 필요하며, 이렇게 탐구하는 시민들 사이의 상호작용을 통해 문제가 정의되고 문제를 해결할 수 있는 방법을 찾아낼 수 있는 것이다. 그런데 이제 Lindblom은 기업의 지배적인 영향력 때문에 시민들의 탐구 그 자체가 손상되고 그 결과 지배질서를 용인하는 방향으로 일반 시민들의 생각이 수렴(convergence)하는 문제가 나타나는 현상에 주목하게 된다.

시민들의 사고의 손상을 극복하기 위해서는 아이디어 경쟁이 이루어져야 하는데, 커뮤니케이션에 있어서의 지배엘리트의 유리한 입장 그리고 현재의 지배엘리트의 지배를 정당화하는 아이디어의 영향력 때문에 아이디어의 경쟁이 제대로 이루어지기 어렵다(Lindblom, 1990: 78-81). 이렇게 손상된 시민의 사고를 교정해주는 것이 사회과학의 역할이다. 즉, “사회과학 연구는 일반 시민의 지식에서부터 벗어나 있는 전문화된 사회과학적 지식을 축적하는 측면에서가 아니라 일반 시민의 지식을 지속적으로 수정하고 일반 시민의 탐구에 대해 지속적으로 방향 설정을 해주는 데서 영향력을 찾아야 할 것이다. 예를 들면, 일반화되어 있는 시민의 지식이 잘못된 것임을 알려주는 것도 사회과학의 중요한 임무이다”(Lindblom, 1990: 176). 한 마디로, 사회과학자들의 역할은 일반시민이 탐구하는 과정을 돕는 것이다

(Lindblom, 1990: 10).

Lindblom이 논의하는 과학적으로 인도되는 사회(scientifically guided society)란 과학적 연구와 이를 통한 지식의 축적을 통해 사회변화를 유도할 수 있다고 보는 입장이다. 이와는 달리 자체적으로 인도되는 사회(self-guiding society)는 일반 시민의 탐구와 이를 지원하는 사회과학의 역할을 강조하는 입장이다(Lindblom, 1990: 213-15). 이렇게 볼 때, 정책연구의 역할은 일반 시민이나 정책결정자들에게 사회문제를 해결할 수 있는 정답을 제공해주는 것이 아니다. 대신 정책연구는 정책결정자들이나 일반 시민들이 사회문제를 인식하고 이를 해결하기 위해 접근하는 틀을 바꾸는 역할을 수행한다. 이런 점에서 사회과학 연구의 역할은 사회공학적이거나기보다는 계몽적이다(Lindblom, 1990: 273).

5. 사회문제의 해결과 다원주의의 부활

Lindblom(1990)에 의하면 사회문제는 상호작용 속에서 정의되는 것이지만, 사람들은 어떤 현상을 문제로서 정의할 때 이와 연관된 모든 현상 혹은 문제와의 연관성을 따지는 것이 아니라 현상을 단순화하여 문제를 정의한다. 현상의 단순화는 현상의 특정 측면만을 부각해서 본다는 것을 의미하기 때문에, 단순화는 당파성으로 연결된다. 그리고 단순화의 결과 당파적이 되므로 같은 시각을 갖고 있는 사람들끼리 집단을 형성하게 되며, 이러한 집단 사이의 경쟁을 통해, 즉 아이디어의 경쟁을 통해 문제를 정의하고 문제를 해결해 나간다. 따라서 아이디어의 경쟁은 개인 간 아이디어의 경쟁이 아니라 실질적으로는 집단 간의 아이디어 경쟁이 된다.

결국 문제의 정의와 아이디어의 경쟁 과정에서 다원주의의 부활을 보게 된다. 단순히 다원주의가 부활한 것이 아니라 효율적인 문제해결의 수단이라는 의미를 가지면서 부활하게 된다. 다원주의에 대한 Lindblom의 생각은 다음의 표현에서 여실히 드러난다.

다원주의란 비슷한 생각을 가진 사람들끼리 모여 만든 집단이 정부의 정책에 대해 영향력을 행사하고 어느 정도 자율적이며 전문화된 정부 관료들이 상호간에 영향력을 주고받는 정치체제이다. (중략) 사회문제를 해결하기 위해서 사람들은 자신들의 선호를 몇 가지 형태로 모을 필요가 있으며, 이것이 집단으로 표현되는 것이다. 그리고 이러한 집단형성을 통해 매우 다양한 선호를 몇 가지로 축소시키게 되고, 이에 기초해서 내각이나 의회가 정치적 선택을 할 수 있게 된다. 집단에 대해 논의할 때 통상적으로 집단이 갖는 힘이나 요구를 떠올리지만, 사회문제의 효율적인 해결을 위해서도 집단은 필요한 것이다 (Lindblom, 1990: 234-35).

그러나 사회문제의 해결과정에서 다원주의를 부활시켰다고 해서 Lindblom이 다원주의의 현실적 문제에 대한 비판을 멈춘 것은 아니다. Lindblom에게 있어서 현실에 대한 묘사로서의 다원주의(pluralism as a description of reality)와 규범적 이상으로서의 다원주의(pluralism as a normative ideal)를 구분할 필요가 있다. Lindblom은 현실에 대한 묘사로서의 초기의 다원주의를 1970년대를 경과하면서 포기하게 된다. 그러나 현실에 대한 묘사로서의 다원주의를 포기하고 기업의 특권적 지위를 강조한다고 해서, 규범적 이상으로서의 다원주의를 포기한 것은 결코 아니다. 규범적 다원주의는 Lindblom이 궁극적으로 추구하는 이상으로서 여전히 살아 있다.

다원주의의 문제는 집단의 영향력이 상당히 불평등하다는 것이다. 또한 현실의 다원주의에서는 매우 제한된 범위의 이슈, 즉 부차적인 이슈에 대해서만 다양한 의견이 개진될 뿐이다. 다원주의에 대한 이러한 비판은 옳다. 그러나 현실의 다원주의에서 부차적인 이슈에 대해서만 논의가 가능하다면, 대안은 다원주의를 포기하는 것이 아니라 다원주의의 범위를 넓혀 나가는 것이다. 다원주의에 대한 비판이 다원주의를 포기하는 이유가 될 수 없으며, 오히려 다원주의를 재구조화하고 개선시킬 수 있는 가능성에 초점을 맞추어야 할 것이다(Lindblom, 1990: 237).

VI. 결론: Lindblom의 정책연구에 대한 한 제도론자의 견해

Lindblom이 평생 천착해온 학문적 관심사는 사회 변화를 이끌 수 있는 지식과 분석의 활용에 관한 것이었다. 이 과정에서 나타난 연구가 점증주의였는데, Lindblom이 스스로 밝힌 바와 같이 점증주의에 대한 학계의 지대한 관심은 본인도 전혀 예상하지 못한 것이었다. 어쨌건 Lindblom이 정책연구에서 주목받게 된 결정적인 계기가 점증주의에 있었던 만큼, Lindblom의 공헌과 한계에 대한 논의가 점증주의를 중심으로 전개된다 하더라도 큰 무리는 아닐 것이다.

Lindblom의 점증주의에 대한 비판은 크게 두 가지 측면에서 진행되었다. 하나는 점증주의가 적용될 수 있는 범위가 제한되어 있다는 것이고, 다른 하나는 점증주의가 보수적인 편향성을 지니고 있다는 것이다. Dror(1964)와 Etzioni(1967)의 비판은 이 두 가지 내용을 모두 담고 있다. Dror는 점증주의가 합리모형에 비해 현실을 더 정확하게 반영하고 있다는 점을 인정하면서도 그 적용 범위가 제한되어 있다는 점을 지적하고 있다. 즉, Dror에 의하면 점증

주의가 적용될 수 있는 조건으로서는 ① 현재의 정책이 정책결정자와 이익집단에게 만족스럽고, ② 정책 문제의 성격이 연속성을 지니고 있어야 하며, ③ 정책수단이 상당한 연속성을 지니고 있어야 한다는 것이다. 비슷한 시각에서 Etzioni(1967: 391)는 의사결정이 이루어지는 사회적 환경을 무시한 채 추상적인 수준에서 효과적인 의사결정 전략을 논의하는 것은 무의미함을 지적하고 있다. 이러한 적용범위의 문제에 더하여, Dror는 점증주의가 타성지향성(pro-inertia)과 반혁신성(anti-innovation)을 이데올로기적 차원에서 강화시키고 있다고 비판한다. Etzioni는 Dror가 지적한 타성지향성과 반혁신성에 더해 사회적 소외계층을 무시한다는 점에서 점증주의가 보수적이라고 비판한 바 있다.

이러한 두 가지 비판 중 첫 번째 비판에 대해 Lindblom(1964)은 아주 가볍게 응수하고 있다. 즉, 미국과 같은 민주주의 국가와 (구)소련과 같은 안정된 독재국가 모두에서 Dror가 제시한 세 가지 조건이 만족되고 있기 때문에 점증주의 모형의 적용 범위의 문제는 별 문제가 되지 않는다는 것이다. 점증주의에 대해 제기된 비판 중 Lindblom을 끊임없이 괴롭힌 것은 두 번째 비판이었던 것으로 보인다. 여기에 대한 Lindblom의 대응은 세 가지 갈래로 진행되었다. 첫 번째는 연속되는 작은 변화가 사회적으로 큰 변화를 불러올 수 있으므로 점증주의가 본질적으로 보수적이라는 비판은 타당하지 않다는 것이다. Lindblom은 Dror의 비판에 대한 반비판 논문(1964)에서 일찍이 이 점을 강조하고 있는데, 연속되는 점진적인 변화를 통해 커다란 사회적 변화를 이룰 수 있다는 점을 강조하고 있다. 사실, 이 주장은 Lindblom의 모든 저작을 관통하는 주장이다.

두 번째는 점증주의 분석과 점증주의 정치를 구분함으로써 보수적 편향성이라는 비판에 대응하고 있다. 즉, 보수적인 정책의 원인은 점증주의적 정책결정패턴에 있는 것이 아니라 지배 엘리트들이 우위에 있을 수밖에 없는 현대 사회의 권력구조에 있다는 것이다. 따라서 점증주의가 아닌 어떤 정책결정방법을 동원하더라도 보수적인 정책결과는 피할 수 없다(Weiss & Woodhouse, 1992). 그런데 1979년 논문에서 점증주의 정치라는 개념을 도입한 근본적인 원인은 1970년대를 경과하면서 Lindblom이 직시하게 된 현대 자본주의 사회에서의 ‘기업의 특권적 지위’ 때문이다.

이제 초기의 낭만주의적인 다원주의에서 그리고 있던 점증주의를 구출해 내기 위해서는 ‘기업의 특권적 지위’를 극복할 수 있는 방법을 찾지 않으면 안 되었다. 이를 위한 방법은 두 갈래로 진행되었다. 하나는 권위, 교환, 설득이라는 사회적 조정 메커니즘으로부터 진정한 민주주의를 실현할 수 있는 대안적 정치경제 제도의 설계 가능성을 탐색한 것이다. 또 다른 길은 기업의 특권적 지위로 표상되는 현대 사회의 지배질서를 극복하기 위한 열린 생각과 열린 사회로의 전환이었다. 이를 위해 동원한 개념이 바로 ‘아이디어의 경쟁’이며, 일반 시민들의 자유로운 아이디어 경쟁을 가능케 하는 주요 동인으로서 사회과학과 정책연구

의 역할을 강조하게 된 것이다.¹⁴⁾ 이러한 이유로 Premfors(1980: 225)가 지적하고 있듯이, 점증주의자로서의 Lindblom은 인간의 지적 능력과 분석에 대해 비판적인 견해를 가지고 있지만, 정치경제학자로서의 Lindblom은 인간의 지적능력과 분석에 대해 낙관적인 견해를 가지고 있는 것이다.

Lindblom의 정책연구에 있어서 분기점은 ‘기업의 특권적 지위’의 발견이다. 초기의 저작이 당파적 상호조정에 의해 ‘민주주의의 지혜’를 만들어낼 수 있다고 본 반면, 1970년대 이후에는 정책결정패턴이 아니라 ‘기업의 특권적 지위’라는 현대 사회의 특징적 모습이 보수적인 정책을 낳을 수밖에 없다는 점을 분명히 하고 있다. 여기서 Lindblom이 지적하는 현대 사회의 특징적 모습이란 다름 아니라 정책결정을 둘러싼 정치경제적 맥락과 제도적 맥락이다. 그런데 Lindblom에게서 끝까지 남아 있는 모습은 현대 사회의 구조적 모습과 제도적 맥락에 주목하면서도 방법론적 개체주의와 행위자 지향성을 그대로 간직하고 있다는 점이다. Atkinson(2011: 12)이 적절히 지적했듯이, “점증주의 이론이 갖고 있는 행위자 지향성을 기업의 특권적 지위라는 구조적 문제와 어떻게 조화시킬 수 있는지가 Lindblom에게 숙제로 남아 있는 것이다.”

이는 Lindblom이 신다원주의를 주창하면서 다원주의가 가지고 있었던 문제점을 극복하는데 어느 정도 성공했지만, 여전히 사회집단에만 초점을 맞추으로써 정책결정에 영향을 미치는 다른 중요한 요인에는 관심을 두지 않았다는 비판으로 연결된다(Howlett & Ramesh, 1995: 35). 사실, Lindblom에게 있어서 국가란 존재하지 않는다. Lindblom(1982a)이 미국 정치학회 회장 취임 연설에서 미국의 정치학이 유럽에서 나타나고 있는 급진적인 이론에 귀를 기울여야 한다고 주장했지만, 기업의 특권적 지위라는 문제 제기에도 불구하고 정작 국가의 계급 편향성의 문제 등은 Lindblom의 관심 밖이다. 다원주의를 수정해서 신다원주의를 주창하고 있지만, 둘 모두 이익집단에만 초점을 맞추고 있다는 점에서 여전히 사회중심적인 시각이다. 이는 국가의 역할에 대한 무관심으로 연결되고 (이는 미국적 상황을 반영하는 것이지만) 다시 국가와 사회를 연결하는 가교로서의 제도에 대한 상대적 무시로 연결된다.

Lindblom이 점증주의 모형이 적용될 수 있는 제도적 맥락을 무시한 것은 아니다. 앞에서 소개한 바 있는 점증주의 모형의 적용 범위가 제한되어 있다는 Dror의 비판에 대해 Lindblom은 미국과 (구)소련 모두 Dror의 세 가지 조건을 만족하고 있다고 답변한 바 있다. 그런데 이를 뒤집어 보면, Dror가 제시하는 세 가지 조건이 만족되지 않을 경우 점증주의의 유효성은 제약될 수 있다는 점을 Lindblom도 인정한 것으로 볼 수 있다. 이는 곧 정책을 돌

14) 사실, 이러한 이유로 Lindblom의 후기 저작에 오게 되면 점증주의에 대한 언급은 거의 없다. Gregory (1989: 147)에 의하면 *Politics and Markets*에서는 점증주의에 대한 언급이 세 번 있을 뿐이며 *Usable Knowledge*에서는 각주에서만 단 한 번 언급될 뿐이다.

러싼 ‘맥락’이 타당한 정책결정모형을 제약할 수 있다는 점을 인정한 것으로 볼 수 있다. 정책을 둘러싼 ‘맥락’의 중요성에 대한 인정은 *The Intelligence of Democracy*에서 뚜렷이 나타난다. Lindblom에 의하면, 당파적 상호조정이 중앙집권적 의사결정에 비해 항상 우월하다고 할 수는 없다(Lustick, 1980). 의사결정 방식의 보편적인 우수성(universal superiority)이라는 쟁점은 특정한 맥락 속에서만 나타나는 것이기 때문이다. 그리하여 Lindblom은 “언제 당파적 상호조정이 적절하고 언제 적절하지 않은지, 그리고 어떤 상황과 어떤 정책에 대해 적절한 것인지를 어떻게 알 수 있는가?”(Lindblom, 1965: 293-94)를 묻고 있다. 오늘의 시각에서 보면 정책결정을 둘러싼 제도적 맥락이 특정 정책결정 방식의 유효성에 중대한 영향을 미친다는 점을 일찍이 갈파한 것이다. 그러나 Lindblom의 추종자이건 비판자이건 모두 점증주의적 정책결정의 효과에 영향을 미치는 제도적 환경이나 제도적 맥락에 관한 보다 정교한 연구로 나아가지 못한 아쉬움은 남는다.

제도 개념은 Lindblom이 주창한 점증주의 모형의 장점을 이론적으로 심화시키는 데도 기여할 수 있을 것이다. 점진적인 정책결정의 장점으로서 Lindblom은 1959년의 논문에서 “의사결정자들은 과거의 실수를 상당히 빨리 치유할 수 있다”(1959: 86)는 점을 들고 있고 1979년 논문에서는 점증주의 정치라는 개념을 도입하면서 “연속되는 작은 변화가 큰 사회변화를 초래할 수 있다”고 주장한 바 있다. 그런데 작은 의사결정의 손쉬운 가역성(reversibility)에 대한 견해와 경로의존(path dependence)의 가능성에 관한 견해는 상충되는 견해이다. 사실, 작은 의사결정이 관행이나 제도를 만들어 낼 수 있으며, 이렇게 되면 작은 의사결정이라도 역전시키기 대단히 어려운 경우가 발생할 수 있다. 그리고 작은 의사결정의 가역성에 대한 Lindblom의 입장은 1979년 논문에서 제시한 점증주의 정치의 장점과는 상충된다(Pal, 2011). 이러한 상호모순적인 주장을 해결할 수 있는 방법 중 하나가 정책결정이 이루어지는 구체적인 제도적 맥락에 초점을 맞추는 일이 될 것이다.

Lindblom이 제시한 점증주의 정치의 장점, 즉 “작은 변화가 큰 사회적 변화를 초래한다”는 최근 제도이론가들에 의해 다시 부활하고 있다. Streeck과 Thelen(2005)은 기존의 단절적 균형모형을 비판하면서 점진적인 변화가 완만한 제도변형(gradual institutional transformation)을 초래하고 이것이 궁극적으로 제도의 불연속성을 초래할 수도 있는 가능성에 주목하고 있다(하연섭, 2011: 173). 이러한 인식에 기초해서 최근 제도이론의 관심은 과연 어떤 제도적 맥락에서 점진적 변화가 완만한 변형을 초래하고 궁극적으로 변혁적인 결과가 나올 수 있는가를 탐색하는 데에 있다. Lindblom은 점진적인 정책이 큰 변화를 초래할 수 있다고 주장하지만, 과연 어떤 상황에서 그리고 어떤 제도적 맥락에서 작은 변화가 큰 결과를 초래하는지는 설명하지 못하고 있다. 이런 측면에서 볼 때, 정책변화의 패턴을 설명하는 점증주의 이론이 정책변화의 패턴을 제약하는 제도적 맥락에 관심을 가지지 않은 것은 상당한 약점

이라고 지적하지 않을 수 없다(Atkinson, 2011). 또한 점진적인 변화가 가역성을 가질 수 있는 것도 특정한 제도적 맥락에서만 가능할 뿐이다. Lindblom의 정치와 정책, 정치와 시장, 정치와 분석은 제도를 통해 그 유효성을 한층 더 높일 수 있을 것이다. 비록 그 모습이 단선적으로 진행되는 것은 아니고, 끝이 없을 터이지만(still muddling, not yet through!).

참고문헌

- 하연섭. (2011). 「제도분석: 이론과 쟁점」 제2판. 서울: 다산출판사.
- 하태권. (2000). “Charles E. Lindblom의 정책결정이론.” 오석홍·김영평 (편), 「정책학의 주요이론」 제2판. 3-9. 서울: 법문사.
- 황윤원. (2000). “Charles E. Lindblom의 점증주의 정책결정이론.” 오석홍·송하중·박정수 (편), 「행정학의 주요이론」 제2판. 490-96. 서울: 법문사.
- Adelstein, Richard P. (1992). “Charles E. Lindblom.” in Warren J. Samuels (ed.), *New Horizons in Economic Thought: Appraisals of Leading Economists*. 202-26. Aldershot: Edward Elgar.
- Allison, Christine Rothmayr and Denis Saint-Martin. (2011). “Half a Century of ‘Muddling’: Are We There Yet?” *Policy and Society* 30: 1-8.
- Anderson, Charles W. (1978). “The Political Economy of Charles Lindblom.” *American Political Science Review* 72: 1012-16.
- Atkinson, Michael M. (2011). “Lindblom’s Lament: Incrementalism and the Persistent Pull of the Status Quo.” *Policy and Society* 30: 9-18.
- Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- Braybrooke, David and Charles E. Lindblom. (1963). *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: The Free Press.
- Block, Fred. (1977). “The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State.” *Socialist Revolution* 7: 6-28.
- Dahl, Robert A. and Charles E. Lindblom. (2000). *Politics, Economics, and Welfare*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- deHaven-Smith, Lance. (1988). *Philosophical Critiques of Policy Analysis: Lindblom, Habermas, and the Great Society*. Gainesville: University of Florida Press.
- Dror, Yehezkel. (1964). “Muddling Through -- ‘Science’ or Inertia?” *Public Administration Review* 24(3): 153-57.
- Dryzek, John S. and Patrick Dunleavy. (2009). *Theories of the Democratic State*. New York: Palgrave

Macmillan.

Etzioni, Amitai. (1967). "Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision Making." *Public Administration Review* 27(5): 385-92.

Forester, John. (1984). "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through." *Public Administration Review* 44(1): 23-31.

Friedman, Susan Lindblom. (2010). "The Story of Charles Edward Lindblom." www.lulu.com

Good, David A. (2011). "Still Budgeting by Muddling Through: Why Disjointed Incrementalism Lasts." *Policy and Society* 30: 41-51.

Gregory, Robert. (1989). "Political Rationality or 'Incrementalism'? Charles E. Lindblom's Enduring Contribution to Public Policy Making Theory." *Policy and Politics* 17(2): 139-53.

Howlett, Michael and M. Ramesh. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.

Howlett, Michael and Andrea Migone. (2011). "Charles Lindblom is Alive and Well and Living in Punctuated Equilibrium World." *Policy and Society* 30: 53-62.

Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of 'Muddling Through'." *Public Administration Review* 19(2): 79-88.

Lindblom, Charles E. (1964). "Contexts for Change and Strategy: A Reply." *Public Administration Review* 24(3): 157-58.

Lindblom, Charles E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.

Lindblom, Charles E. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.

Lindblom, Charles E. (1979). "Still Muddling, Not Yet Through." *Public Administration Review* 39(6): 517-26.

Lindblom, Charles E. (1982a). "Another State of Mind." *American Political Science Review* 76: 9-21.

Lindblom, Charles E. (1982b), "The Market as Prison," *Journal of Politics* 44(2): 324-36.

Lindblom, Charles E. (1983). "Comment on Manley." *American Political Science Review* 77(2): 384-86.

Lindblom, Charles E. (1988). *Democracy and Market System*. Oslo: Norwegian University Press.

Lindblom, Charles E. (1990). *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*. New Haven: Yale University Press.

Lindblom, Charles E. (1994). "Modes of Inquiry." *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(3): 327-41.

Lindblom, Charles E. (2001). *The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It*. New Haven: Yale University Press.

Lindblom, Charles E. and David K. Cohen. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem*

- Solving*. New Haven: Yale University Press.
- Lustick, Ian. (1980). "Explaining the Variable Utility of Disjointed Incrementalism: Four Propositions." *American Political Science Review* 74(2): 342-53.
- Majone, Giandomenico. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Manley, John F. (1983). "Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II." *American Political Science Review* 77(2): 368-83.
- Mayer, Tom. (1982). "Markets and Democracy: A Critique of Charles E. Lindblom." *New Political Science* 3(1/2): 71-92.
- McGregor, Eugene B., Jr. (1981). "Administration's Many Instruments: Mining, Refining, and Applying Charles Lindblom's Politics and Markets." *Administration & Society* 13(3): 347-75.
- Pal, Leslie A. (2011). "Assessing Incrementalism: Formative Assumptions, Contemporary Realities." *Policy and Society* 30: 29-39.
- Premfors, Rune. (1981). "Review Article: Charles Lindblom and Aaron Wildavsky." *British Journal of Political Science* 11(2): 201-25.
- Saint-Martin, Denis and Christine Rothmayr Allison. (2011). "Rationalism and Public Policy: Mode of Analysis or Symbolic Politics?" *Policy and Society* 30: 19-27.
- Simon, Herbert. (1945). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.
- Smith, Kevin B. and Christopher W. Larimer. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen. (2005). "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies." in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* 1-39. New York: Oxford University Press.
- Stone, Deborah. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. revised ed., New York: W.W Norton & Co.
- Weiss, Andrew and Edward Woodhouse. (1992). "Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics." *Policy Sciences* 25(3): 255-73.
- Wildavsky, Aaron. (1978). "Changing Forward Versus Changing Backward." *Yale Law Journal* 88(1): 217-34.

ABSTRACT

Charles E. Lindblom's Policy Studies: Incrementalism and Pluralism between Politics and Markets

Yeonseob Ha

The name of Charles E. Lindblom is synonymous with the concept of incrementalism in public policy studies. Though the model of incrementalism has elevated Lindblom's academic reputation, his academic interests were much wider. His academic interests revolved around three fundamental issues in public policy studies, namely, politics and policy, politics and markets, and politics and analysis. In other words, incrementalism, political economic organizations, and the role of knowledge and analysis in policy making and other forms of social problem-solving were the three dominant issues Lindblom muddled through. This article provides an overview of Lindblom's contribution to the study of public policy, based on the review of his works in these three areas.

【Keywords: Lindblom, incrementalism, politics and markets, politics and analysis】