

월다브스키의 정책학*

최병선**

〈目 次〉

- | | |
|---------------|---------------------|
| I. 서론 | III. 월다브스키 정책학의 신세계 |
| II. 그의 생애와 학문 | IV. 결론 |

〈요 약〉

월다브스키는 정치학자뿐만 아니라, 정통 행정학자(정책학자)이다. 그것도 걸출한 학자이다. 허나 국내에서의 영향력은 제한적이다. 이는 우리 학계가 “합리성” 패러다임에 경도된 탓이리라. 월다브스키는 철두철미 점진주의자이다. 이 글은 *Speaking Truth to Power*를 중심으로 “월다브스키의 정책학”을 소개하는 데 목적이 있다. 그의 관점에서 본 정책분석의 요체는 (정책)오차의 발견과 시정이다. 높은 이상과 목표에 집착하는 “합리성” 패러다임은 과학적 탐구를 통한 정책지식의 축적을 방해하고, 정책실패의 반복, 무모한 정책실험의 조장 등 폐해가 크다고 지적한다. 정책분석의 목적에 관해서도 “합리성” 패러다임은 시민들이 원하는 것이면 무엇이든 실현해 주어야 한다는 듯 혼동에 빠져 있지만, 정책분석은 시민들이 “실현가능한 것만이 바람직한 것이고 또 그것이 최선”임을 인식할 수 있도록 학습을 촉진하는 데 목적을 두어야 한다고 주장한다.

【주제어: 월다브스키, “합리성” 패러다임, 점진주의, 가설, 지적속고, 사회적 상호작용, 문제의 발견, 오차의 인식과 시정 등】

* 이 글에 대하여 매우 유익한 심사평을 주신 세분의 심사자께 감사드린다. 김영평 교수께서도 여러 차례 고견을 주셨다. 한국정책학회와 행정대학원에서 초고를 발표할 때 좋은 코멘트를 해주신 하연섭, 최종원, 임도빈, 전영한, 고길곤 교수에게도 감사한다. 지금은 FSU 박사과정에 유학중이나 필자의 조교였던 김서영의 도움을 잊을 수 없다. 부호하나 틀린 것도 모조리 잡아내준 김성현의 수고도 고맙다.

** 서울대학교 교수(bschoi1@snu.ac.kr)

논문접수일(2015.9.7), 수정일(2015.12.15), 게재확정일(2015.12.22)

I. 서론

개혁을 위한 개혁, 정책을 위한 정책, 변화를 위한 변화로 의심되는 일들이 많다고 생각하는 사람들이 있는가 하면, 반대로, 개혁다운 개혁은 시작도 안했다고, 이 정도 변화로는 어렵다고 생각하는 사람들이 있다. 단적인 예이긴 하지만, 전자가 윌다브스키를 따르는 사람들의 입장이라면, 후자는 “합리성” 패러다임을 따르는 사람들의 입장으로서는, 국내학자들 대부분이 이에 속할 것으로 생각한다. 이 관점의 차이는 심대하고 중대하다. 당신은 어느 쪽에 가까운가? 물론 “윌다브스키 정책학”이란 표현 자체에 의문을 품는 분들도 없지 않을 것이다. 허나 필자는 그의 책, *Speaking Truth to Power(STP): The Art and Craft of Policy Analysis*에 정리되어 있는 내용만으로도 그런 이름에 값하기 충분하다고 생각한다.¹⁾

윌다브스키는, “정책분석에 대하여 내가 생각한 것이 무엇인지를 발견해 보려고 이 책을 썼다.”(Wildavsky, 1993: 12) 또 “나는 정책분석 방법론 책(how-to-do-it book)이 아니라, 정책분석을 어떻게 이해해 볼 수 있나? 에 관한 책(how-to-understand-it book)을 쓰고 싶었다.”(*ibid*: 20)고 이 책의 저술동기를 밝히고 있다. 뛰어난 정책분석가로서 무수한 정책(사례)연구 수행의 경험을 반추하면서, 또 초창기 정책학 교육프로그램의 설계에 헌신하면서, 그가 다듬고 정리한 생각들이 그의 대표적인 사례연구들과 함께 펼쳐져 있는 게 이 책이다. 내용면에서 이 책은 정책분석에 관한 주력 패러다임(prevaling paradigm)인 “합리성” 패러다임(“rationality” paradigm)에 대한 정면비판서이다(Wildavsky, 1993: 23-4). “합리성” 패러다임이란 단어에 따옴표를 붙여서 쓰는 데서도 암시되듯이,²⁾ 윌다브스키는 이 패러다임의 규범(기준)들을 따른다고 해서 정책이 합리적으로 되지 않는다고, 더 근본적으로 이 패러다임은 정책결정에 관한 기술(description)로서나 규범으로서나 다 틀렸다고 맹렬히 비판한다.

이 책이 처음 나온 것이 1979년이니, 36년이 지났지만, 국내에는 소개조차 제대로 되지 못하였다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 국내에서 “합리성” 패러다임은 철용성

1) 이 글이 참고한 *Speaking Truth to Power(STP)*는 1979년에 발간된 Transaction Publishers의 paperback 초판으로서 “새 서론”(New Introduction)이 추가되어 있다. 편의상 STP로 약칭한다.

2) 어느 면으로 보나 합리적이지 않지만, 이 패러다임이 합리성이라는 이름을 먼저 차지해 쓰고 있는지라 자신이 생각하는 진정한 의미의 합리성, 합리적 분석을 달리 표현하고 전달해 줄 말이 없어져 버렸다는 뜻을 이를 통해 전하고 있는 셈인데, 그래서인지 그의 글에서 무엇이 합리적이라는 표현은 거의 사용되지 않고 있다. “합리성”이라는 용어에 대한 더 이상의 오해를 없앨 방법은 그길 밖에는 없다고 생각해서일 것이다.

이나 한가지다. 거의 모든 정책학 교과서들이 이 패러다임의 전파에 앞장서고 있다. 과문인지 모르나, 그런 까닭에 윌다브스키는, 국내학자 중에서는 김영평교수(1991)의 「정책의 정당성과 불확실성」에서 비중 있게 인용되고 있고, 필자의 최근 논문들에서 집중적으로 인용되고 있는 정도에 불과하다. 둘째, 이 책은 읽기가 쉽지 않다. 이 책의 많은 장들을 차지하는 사례연구들은 이해가 쉽다. 하지만 이것들 사이사이에 위치한 이론적 성격의 장들, 특히 그의 정책학 체계를 세우고 논증하는 장들은 쉽게 읽어 내려갈 수가 없다. 문맥의 흐름이 날아가듯 빠르고, 의미와 의미가 고차원적으로 연결되고 있어서기도 하려니와, 지금 생각해 보면 그의 말꼬리를 놓쳐서인 경우가 더 많았다. 이 책을 읽는 독자들이 자주 길을 잃거나 혼란에 빠지고 마는 이유도 필시 이것일 것이다. “합리성” 패러다임을 비판하는 책이지만, 이 패러다임을 대놓고 조목조목 비판하는 식이 아니라, 독자가 그렇게 읽도록 암시하는 식으로 진행되고 있어서일 것이라는 말이다. 실제로 “합리성” 패러다임의 (부지불식간의) 추종자들은 말할 것도 없고 주창자나 신봉자들조차 이 책이 자신들을 공격하고 있다는 사실을 자각 못하는 경우, 심지어 윌다브스키의 말을 아전인수로 곡해하고 잘못 끌어다 쓰는 경우를 필자는 적잖게 보아왔다. “알아야 보인다.”는 격언이 딱 맞는 이 책을 정확히 읽고 있는지 필자도 장담하지 못한다. 다만 이 책을 숙고한지 3년이 되었다는 말을 해두고자 할 뿐이다.

II. 그의 생애와 학문

1. 학자가 되고, 학자로 걸어간 길

아론 윌다브스키(Aaron Wildavsky(1930-1993))는, 차르의 치세와 볼셰비키 혁명을 피해, 우크라이나에서 미국으로 이민한 부모의 슬하에서 자랐다. 브루클린대학에 입학해 정치학 공부에 뜻을 둔 것도 부모의 영향이 컸는데, 그들은 민주주의의 열렬한 지지자이자 민주당의 열심당원으로서 정치이슈를 식탁의 단골화제로 삼곤 했다고 한다.³⁾ 이런 얘기들로 이어지는, 윌다브스키의 인생역정 에세이, “내가 꿈에도 몰랐던 것들(Things I Never Knew.)”은 그가 생각만의 점진주의자가 아니었음을 확인시켜준다. 수수께끼 같은

3) 윌다브스키는 이런 부모님의 소망 대로 민주당 당원으로 지내다가, 부모가 별세한 뒤 공화당에 입당하였다. Wildavsky(2002: 22-3)의 서론과 서문에는 이런 사실들을 포함해 그의 생애, 연구활동의 특징과 습관 등이 자전적으로 소개되어 있다. 한편 *Craftways*(1993)에는 그의 독서 및 저술 방식과 습관, 공동연구, 교수생활 경험담 등이 잘 담겨 있다.

제목의 이 에세이에서 윌다브스키는, 멋모르고 내렸던 결정들이 나중에 되돌아보니 더 좋을 수 없는, 멋진 결정들이었다고 회고한다.⁴⁾

예를 들면, 유명교수라고는 없는 시시한 대학이라는 세간의 평을 알았었다라면 결코 가지 않았을 브루클린대학 정치학과에 입학해서 평생의 은사들을 만나게 되었다. 역사나 정치이론은 한물갔다는, 당시 떠돌던 말을 들었더라면 수강하지 않았을 Konefsky교수의 강의 덕에 미국헌정사를 깊이 공부할 수 있었고, 그를 멘토로 삼게 되었으니 행운도 그런 행운이 있을 수 없다는 것이다. 또 Charles Asher교수로부터 행정학을 배울 수 있었던 것, Clarkson교수의 명강의, ‘러시아 역사와 비교정치’를 들을 수 있었던 행운도 전혀 기대한 바 없었다고 술회한다. 대학졸업을 코앞에 둔 1954년, 폴브라이트 장학생으로 선발되어 호주에 가게 된 것도, 그 나라엔 근대정치학자가 없다는 말을 아무도 해 주지 않은 덕이고, 거기서 Davis 교수로부터 미국정치 강의 제안을 받아 영겁결에 수락하고서 밤낮 없이 강의안을 준비하고 강의를 하는 동안 교수직이 자신의 천직임을 깨닫게 될 줄이야 꿈엔들 알았겠냐고 말한다.

1955년 윌다브스키는 예일대학 정치학과에 진학하였다. 당시 이곳이 경험주의의 중심지이자 행태주의의 온상이 되어가고 있는 줄을, 어떻게 까마득히 모른 채로 이 대학에 진학했었던지 참으로 괴상한 일이라고 회고하면서, 누군가가 행정학은 이제 한물 간 학문이라고 말해 주었더라면 James Fesler교수처럼 훌륭한 학자를 만나 행정학에 입문하지 못할 뻔했다면서 가슴을 쓸어내린다. 또 사례연구가 철지나갔고, 진정한 사회과학일 수 없다고 누군가가 말해 주었더라면 Allan Sindler 교수의 지도를 받아 박사학위논문인 Dixon-Yates(사례연구) 쓰기에 그토록 몰두하기는 힘들었을 거라고 말한다.⁵⁾ Robert

4) 이 에세이는 Wildavsky의 책(2002: viii-xi)에 서문으로 실려 있다. 점진주의의 대전제 가운데 하나가 무엇이 최선인지는 누구도 사전에 정확하게 알 수 없다는 전제임을 상기하시기 바란다.

5) 윌다브스키는 자기가 행정학도이며, 자기 박사학위논문이 정책사례 연구임을 매우 자랑스럽게 생각한다. Yale 동기생 Polsby(1985: 740)는 “이 사례는, 행정은 정치의 연속(public administration is a continuation of politics)이라고 보는 윌다브스키가 자기의 신념을 잘 펼칠 수 있는 아주 큰 화폭이었다.”고 평하고 있다. 참고로 이 사례는 아이젠하워 대통령시절 최대의 정치스캔들이었던 댐피스사 발전소 건설에 관한 의사결정과정을 분석하고 있다. 댐피스에 발전소 건설의 필요성이 막 제기되는 시점에서 아이젠하워(공화당)가 느닷없이 공기업인 TVA를 배제하고 민간발전회사인 Dixon-Yates에 사업을 맡기겠다고 발표하자, 반대자들(민주당, TVA, Corps of Engineers 등등)이 연합전선을 형성해 집중 반격하였다. 급기야 대통령의 경제고문이 연루된 스캔들까지 터져 나오자 대통령은 이 결정을 취소하였다. 공기업 대 민간발전회사, 연방정부와(의회) 대 시정부의 재정부담 등의 주제에 관하여 갑론을박이 계속되는 가운데 댐피스사가 공채를 발행해서 직접 발전회사를 건설 운영하는 내용의 묘안이 등장하였고, 결국 이 절묘한 타협안이 채택되면서 사건은 종료되었다. 여기서 윌다브스키는 대통령이 직접 상관하지 않아도 될 사항에 상식적으로 납득하기 힘든 결정을 덜컥 내리고 강력한 반대에도 불구하고 그 결정을 고수하려고한 배경과 원인을 이슈맥락(issue-contexts)의 관점에서

Dahl교수의 탐구열정과 엄밀한 사고, 사이비과학의 허튼소리에 대한 경멸적인 태도 등에서 많은 것을 배웠고, 수학모델을 쓰지 않는 경제학자는 경제학자로 대우받지 못한다는 소리를 들었더라면 청강하지 않았을 Charles Lindblom 교수의 세미나강의에서,⁶⁾ “책의 허리를 꺾어서 근본가정으로 해체하고는 이것을 여러 사회과학의 기본이론들과 연관시키는 능력을 감상하는 특권을 누릴 수 있었던 것”도 큰 행운이었다고 술회한다.

예일대학 졸업 후 그가 교수로서 첫발을 내딛은 대학은 별 이름 없는 오벌린대학(Oberlin College)이었다. 학부학생을 가르쳐서는 학계에서 명성을 얻을 수 없다는 말을 들긴 들었으나 상관하지 않았는데, 가서 보니 그런 엉터리 소리가 다시없더라. 거기서 4년간(1958-62) 봉직하며 가르친 제자들 중에 훗날 12명의 정치학 박사가 배출되었다고 하니 놀라지 않을 수 없다. 교육중심대학이라서 교육과 연구의 병행이 어려울 거라고들 말했지만, 미국정부, 비교정치, 대통령과 행정, 예산과정 등의 과목을 강의하면서 *Presidential Elections*(Nelson Polsby와 공저), *The Politics of Budgetary Process*, *Leadership in a Small Town* 등 3권의 저술을 거의 다 끝냈으니 그 말도 틀린 말이었음이 분명하다는 것이다.

이렇듯 오벌린대학 생활은 만족스러웠지만 월다브스키는 또 도전을 선택하였다. 오벌린과는 거의 모든 면에서 상반되는 버클리대학으로 옮겨간 것이다. “방문하기는 좋지만 거기서 살기 원하는 사람은 없다는 버클리”의 버클리대학은 “맹수같은 학자들이 학생들을 씹어서 조각내어 뺏어버리는” 그런 학교였지만 자신은 그걸 까맣게 몰랐다고 말한다. 정치학과장(1966-69) 재임 중에 총장의 느닷없는 요청으로 정책대학원(Goldman School of Public Policy)을 설립하고 초대원장(1969-77)을 역임하였는데, 이런 행정보직을 수행하면서도 그는 하루도 글쓰기를 멈추지 않았다고 말한다. 그것도 일정한 시간, 일정한 장소에서 매일 1-2시간씩 글을 썼다는 것이다. “나는 앉아 있을 땐 쓰고, 걸을 땐 생각했다.” 그의 경이로운 고백이다. 1993년 63세의 나이에 폐암으로 사망하기까지 그가 저술하거나 공저한 책이 물경 39권에 달하는 정도니,⁷⁾ 그의 지독스런 고집과 열정이 아니고는

(Wildvsky, 1962). 또 이 과정에서의 정치투쟁을 옹호연합(coalition politics) 이론으로 잘 설명해내고 있다. 사례연구의 걸작인 이 논문은 책으로 출간되었고, 월다브스키는 일약 주목받는 정치(행정)학자의 대열에 올라선 것으로 보인다.

6) Polsby(1985: 740)의 회고에 따르면, 월다브스키는 Lindblom의 세미나를 수강하지는 않고, Plosby 등 수강생들이 배포하는 극찬에 가까운 강의평(rave notices)을 보면서 Lindblom을 “발견(discover)”했다고 한다. Lindblom의 세미나는 점진주의 의사결정에 관한 것이었다.

7) 그의 주요 저작으로는 *Dixon-Yates: A Study in Power Politics*(1962), *The Politics of the Budgetary Process*(1964), *Presidential Elections*(1964, 공저), *The Two Presidencies*(1966), *American Federalism in Perspective*(1967), *Implementation*(1973, 공저), *Speaking Truth to Power*(1979), *Searching for Safety*

상상조차 할 수 없는 일이다.⁸⁾

2. 그의 학문과 특징

국내에서는 그의 이름 정도가 알려져 있는 상태지만, 공공정책 연구에서 월다브스키의 권위와 위상—특히 미국과 영국에서—은 확고하다. 매년 미국정치학회가 공공정책 연구에 가장 크게 기여한 책을 선정하여 수상하는데, 그 상의 이름이 월다브스키상이다. *Oxford Handbook of Political Science*에 실린 정책연구 분야 논문저자들의 인용회수 면에서도 그는 1위를 마크하고 있다(Goodin, 2009: 38). 이것은 단적인 예들에 불과하다. 그가 정치학, 행정학, 정책학계에서 독보적인 존재인 데는 여러 이유가 있다. 우선 월다브스키의 연구주제와 관심은 그야말로 광대무변(廣大無邊), 이 한마디의 말 외에 달리 표현할 길이 없다. 예산과정, 보건의료, 교육, 환경, 위험연구, 정치문화, 선거, 대통령학(presidency), 연방주의 등등 공공정책의 전 영역에 걸쳐 있는지라 그가 손대지 않은 영역이나 이슈를 찾는 편이 더 빠를 정도이다.

더 놀라운 것은 그의 학문적 관심사나 문제인식이 보여주는 연속성과 일관성이다. 월다브스키는 현실주의자이자 점진주의자이다. 현실을, 있는 그대로 관찰해 정확히 이해하는 데 온갖 힘을 기울인 학자요, 그래서 남들이 하지 않은 말, 할 수 없는 말을 그렇게도 많이 한 학자였다. 더 정확히 말한다면, 사람들이 불합리하다고 말하는 현실이, 사실은 왜 불합리하지 않은지? 거꾸로 사람들이 합리적이라고 말하는 것들이 사실은 왜 불합리한지? 밝히는 일을 무척이나 즐겨한 학자였다. 이 당연한 결과로, 그가 주로 공격한 대상은 자칭 지식인들, 특히 ‘진보’ 지식인들이었고, 그들이 빠져 있는 이상주의였다. “엘리트들은 대중이 무지해서 세뇌를 쉽게 당한다고 생각하는데 이는 비인간적인 태도”

(1988), *But Is It True?*(1995), *Moses as Political Leader*(2005) 등이 있다. 그의 사후에도 제자들이 유고 등을 모아 편집한 책들이 출판되고 있다. 대표적으로 *Culture and Social Theory*(1998), *Cultural Analysis*(2006) 등이 있다.

- 8) 친구 Polsby(1985: 744)는 미국정치학회에서 “내가 잠을 자는 시간에 월다브스키는 출간하고 있다는 생각에 그만 불면증에 걸려버리고 말았다.”고 말해 폭소를 자아낸 적이 있는데, 정작 월다브스키는 “밤에 글을 써 본 일이 없다. 주말에도 별로 없다.”고 말했다고 회고한다. Polsby가 보는 월다브스키 다작의 비결은 “지칠 줄 모르는, 혼신의 다하는 장기간의 창작노력”이다. “월다브스키의 재능은 하나님님이 주신 재능(God-given talent)임이 분명하지만, 이 재능을 부지런히 갈고닦은 것도 사실이다. 그는 자기가 생각하는 것이 무엇인지를 배우려고 글을 쓰는 사람들 중 한사람(one of those who writes to learn what he thinks)이었다...글쓰기에 있어서도, 그는 점진주의자답게 어떤 아이디어가 떠오르면 곧바로 글로 옮겨 놓은 다음, 영겨 있는 생각들을 풀어내는 과정을 되풀이하였다. 글이 출판되기까지 보통 5-15번씩 수정에 수정을 가하였다.”(*ibid.*) 눈여겨 볼만한 대목이 아닐 수 없다.

(Wildavsky, 2002: 37-8)라고 일갈하면서, 이들의 비현실적인 문제인식, 이들이 제시하는 급진적 해결책들의 모순과 허구성을 파헤쳐내기에 칼날 같았다. 현실을 꿰뚫어 보는 그의 예리한 통찰력 앞에서, 또 어떤 때는 인간이성의 한계를 부각시키고, 또 어떤 때는 사고방식(과 문화)의 차이에 주목하는 그의 크고 근원적인 질문들 앞에서, 이들의 상투적인 문제인식과 이상주의는 일순간에 빛이 바래기 일쑤다.

월다브스키 학문의 독특성은 그가 던지는 질문들의 독특성에 있다고 말해도 과언이 아니다. 그는 유별나게 “옳은” 질문(right questions), “지적인” 질문(intelligent questions)의 중요성을 강조한다. 그가 생각하는 “좋은” 질문은 그러면 어떤 것들일까? 월다브스키는 그의 유명한 논문 중 하나인 “자기평가조직(self-evaluating organizations)”에서 “왜 그렇게도 좋다는 자기평가를 조직들은 자발적으로 수행하지 않는가?”를 물었다(Wildavsky, 1972). 조직이 자기평가를 열심히 하는 것은 매우 바람직한 일이고, 모든 학자들이 추천하는 일이므로 자기평가를 외면하는 조직은 비정상이라고 생각하는 게 보통이다. 월다브스키는 이렇게 말한다.: “나도 처음에는 그렇게 생각했다. 그러나 이제는 도리어 조직이 평가를 열심히 할 이유가 무엇일지에 대하여 의문을 품게 되었다. 조직원은 주어진 일을 추진해 성과를 내야 하는 입장인 반면, 평가자는 이 일에 간섭해야 하는 입장인데, 양자간에 권력이 어떻게 나뉘어져 있는지? 혁신이 수반하는 잠재적 위험과 책임은 누가 지도록 되어 있는지? 혁신을 해도 조직의 안정성은 잘 유지될지? 등 현실적인 질문들을 갖고서 조직을 들여다보노라니 처음과 반대되는 결론에 이르게 되었다.”(STP: 212).

월다브스키는 이처럼 남들은 잘 생각이 미치지 않는 독특한 질문들을 던지고 있는데, 이들에게는 공통점이 있다. 그 질문들은 거의 예외 없이 점진주의의 관점과 사고에 기초한 질문들이다. 현실에 대한 정확한 관찰과 깊은 이해에 뿌리를 둔 질문들이다. 무릇 학문은 현실에 대한 문제인식에서 출발해야 한다는 것은 상식에 속한다. 그러므로 이 상식에 충실한 그의 접근이 특별하고 대단한 접근으로 높이 평가받을 이유가 사실은 하나도 없다. 그런데도 그가 대단히 높은 평가를 받는 이유는 단 하나다. 상식에 부합되는 학문이 죽어가고 있기 때문이다. 현실에 대한 이해는 가볍게 여기고 이상에 매달리는 경향성이 학계(사회과학계)를 휩쓸고 있어서다. 월다브스키의 연구들이, 한마디로 말해, “상식에 도전하기,” 또는 “상식 뒤집기”에 가깝게 보이는 이유도 다른 데 있지 않다.

그의 연구들에는, 처음에 읽고 보고 들을 땀 엉뚱하지만, 알고서 다시 보면 무릎을 칠 수밖에 없는 그런 가설들이 종종무진 한다. “잘 살아야 안전하다(Richer is safer.),” “문제 해결이란 것은 없다. 단지 문제의 승계, 대처가 있을 뿐이다,” “목표가 수단을 지배하는 게 아니라 수단이 목표를 지배한다,” 등등 예를 찾자면 끝이 없다. 더 나아가, 정책의 세계

(혹은 인간세상)에서 보편적으로 발견되는 현상이라고 생각되는 것이면 그것들에 원리, 역설, 법칙이라는 이름을 붙이기도 주저하지 않았다. 예를 들면 “개개인이 누리는 보건의료혜택은 늘었지만 왜 시스템에 대한 불만은 더 커져만 가는가?: 보건정책의 정치적 병리(Doing better and feeling worse: the political pathology of health policy)”라는 제목의 연구에서 그는 이 모순을 9가지의 원리와 법칙들을 동원해 설명하고 있다(STP: 284-307).⁹⁾

윌다브스키의 논문들(과 책들)은 이런 가설, 원리, 법칙들을 제시하고 논증하는 방식의 연구(reasoned study)가 대부분이다.¹⁰⁾ 현실에 대한 예리한 관찰에서 얻은 생각을 가설들로 만들어 제시하고 논증하는 형태이다. 논증방식도 독특하다. 자신이 논증하려고 하는 것들을 가설이라고 명시하는 경우도 드물거니와, 지금 가설을 논증(검증)하고 있는 중이라고 말해 주는 법도 없다. 예를 들면, “문제의 발견이 문제해결의 한 부분이라면, 분석가들은, 그들이 해결책을 제안할 그런 문제를 창조하는 일을 하고 있는 셈이다.”(STP: 353)라는 식으로 가설에 해당되는 발언들을 불쑥 내놓고는 속언(adages) 등을 원용하며 연역적으로, 논리적으로 자신의 주장을 논증해 나간다. “애매모호함이나 모순은 합의의 대가이다.”(STP: 319) “공짜점심이란 없듯이, 애초에 갖도록 하지 말았어야 했던 것을 거저 준 다음 빼앗을 방법이 없다.”(STP: 347) “결과를 바꾸려면 먼저 어떤 방향으로 갈지를 알아

9) 이 모순의 근원을 윌다브스키는 국민욕구(needs)의 무한성 대 자원의 유한성^과, 정치적 통제의 어려움, 개인 대 사회 차원의 고려의 좁힐 수 없는 간극에서 찾으면서 다음과 같은 원리, 법칙이란 것들을 만들어 이 현상을 설명하고 있다. ① 시간의 역설(paradox of time): 과거의 성공이 미래의 실패로 이어진다. ② 목표대치의 원리: 달성될 수 없는 목표는 달성가능해 보이는 것비슷한 목표로 대치된다. ③ 불평등의 정리(axiom): 한 차원에서 공평성을 증가시키면 필연적으로 다른 차원에서 불공평성이 증가한다. ④ 배분의 정리: 핑 먹고 알 먹고는 없다. ⑤ 의료불확실성 원리: 항상 앞으로 더 나갈 여지(신약, 신치료기법 등)가 있다. ⑥ 의료정체성(medical identity) 원리: (의료서비스) 이용은 이용가능성에 의해 제약된다(의료서비스는 최대도 가능한 선까지 이용된다). ⑦ 의료관련 돈의 법칙(law of medical money): 전체 의료비용은 (총민간보험지급금 + 정부보조금) 선까지 상승한다. ⑧ 시각의 원리(principle of perspective): 사회의 조건(social conditions)과 개인의 느낌은 같지 않다. ⑨ 세가지 증가의 원리(doctrine of the three increases): 행정사무가 증가하면 전문직, 변호사, 자료(data)도 동시에 증가한다.

10) 대표적인 예가 Hugh Hecl과 공저한 영국의 예산지출결정구조와 과정에 관한 연구(*The Private Government of Public Money*, 1981)이다. 여기서 저자들은 연구의 동기와 과정을 이렇게 설명하고 있다: “[우리들은] 장관과 직업관료, 수상과 내각, 수상과 재무상 중 “누가 더 큰 힘(영향력)을 갖고 있나?”라는 전통적인 질문은 답을 찾기가 어렵고, 설명 찾는다 해도 큰 의미가 없다고 생각해서, “예산지출결정과 정책은 어떻게 연결되어 있는가?” “(중장기)전략을 찾을 수 없어서 정부가 무지한가? 아니면 전략을 탐색한다는 사실이 그들의 지성에 뭔가가 잘못되었음을 말해주는가?” “권력 자체가 복잡한가(complex)? 아니면 권력에 대하여 우리가 콤플렉스를 갖고 있는 것인가?” 등등 현실에 더 근접한 질문들을 만들어냈다. 이런 논증 중심의 연구(reasoned study)가 우리들의 연구의 태반이었다.”(Hecl and Wildavsky, 1981: 341-3).

야 하고, 그것을 알려면 우리의 선호를 먼저 분명히 해야 한다.”(STP: 371) “오늘 우리를 괴롭히는 악들(evils)은 우리가 하려고 애썼던 좋은 일들로부터 직접적으로 생겨난다.”(STP: 63). 매양 이런 식이다. 적당한 개념, 판단기준, 평가기준 등을 끌어들이고, 그것들을 이용해 주장의 정당성을 높이는 방법을 즐겨 쓴다. 그래서인지 독자들(필자를 포함해서)은 꽤 자주 길을 잃고 만다. 그는 설득의 귀재인가? 언어의 마술사인가?

그의 학문 스타일이 이러하므로 그에게는 어떤 일관된 이론적 정향이나 분석의 틀(analytical framework)이 있을 리 없다고 생각할만하다. 사실이다. 그는 기존의 어떤 이론이나 프레임워크에도 갇히지 않았다.¹¹⁾ 아니 어떤 속박도 극력 거부했다고 말해야 더 정확할지 모른다. “처음부터 나는 정치학자였지만, 지금은 정치경제학자(political economist)라고 생각한다.”(STP: 1)라는 말에서 그의 연구성향과 지향이 읽히지만, 독특하기는 매한가지다. 그의 독특성은 그의 철저한 점진주의에서 나온다. 하지만, 유감스럽게도, 독자들은 이 점을 놓치기 일쑤다. 학생들에게 그의 글들을 읽히면서 무수히 확인해 온 사실이다.

월다브스키의 글을 읽으며 독자들이 곤란을 겪는 한 가지 이유는 그가 ‘점진주의’라는 단어를 자주 사용하지 않는 데 있다. “우리는 다 우리가 만든 바 없는 세상에 살고, 우리가 바라는 곳이 아니라 지금 우리가 있는 바로 그 곳에서 전진해야 한다.”(STP: 348) “현존하는 제도와 과정을 뒤흔들지 않아야지(존중해야지) 그렇지 않으면 시험(실험)은 우리가 모르는 것을 커버해 주지 못하고 단지 우리가 무엇을 증명하기 원하는지를 내보이는 것에 불과해지고 만다.”(ibid) 이런 문장들이 점진주의를 표현하고 있음은 의심의 여지가 없지만, 이런 표현들에서 점진주의를 읽어내기는 쉽지 않은 까닭이다. 이러다보니 “점진주의자, 월다브스키”를 까먹는 순간 그의 논지, 논지가 흘러가는 방향을 놓치고 한참을 헤매는 게 다반사이다.

독자가 이런 어려움을 겪게 될 가능성을 그가 몰랐거나 내다보지 못했을 리 없다. 그는 왜 점진주의라는 표현을 직접적으로 사용하기 꺼렸을까? 알 수 없는 일이로되, 천재적인 학자로 정평이 나고 자타가 공인하는 마당에 자기의 학문과 학문하는 방식이 어떤 기존의 이론이나 분석틀을 답습하는 것으로 오인될 것을 염려한 건 아니었을까? 필자의 짐작일 뿐이다. 어쨌거나 월다브스키는 사회문제들, 제도들, 정책프로그램들, ‘혁신적’ 아이디어들을 항상 점진주의의 렌즈로 들여다보았고, 이 렌즈 너머 그의 머릿속에서는 천재적인 분석력이 작열하였다. 점진주의에 반하는 주장이나 언급들이 이 렌즈를 피해가기는 어려

11) Popper(1994: 33-61)는 프레임워크를 “지적 감옥(intellectual prison)”으로 비유한다. 이조차 프레임워크가 아니냐는 비판이 제기될 수 있지만 그것이 감옥이라는 사실을 깨닫고 있는 것과 아닌 것의 차이는 크다.

왔다. 비유하건대 그가 학문하는 모습은 사냥감을 발견하기 무섭게 날아가 낚아채어 하늘 높이 치솟아 나는 독수리의 모습과도 같았다. 사실 그는 독수리처럼 고고(孤高)한 학자였다.

Ⅲ. 윌다브스키 정책학의 신세계

1. “합리성” 패러다임에 대한 정면비판

“합리성” 패러다임이라 불리는 [정책분석] 방법(method)은 정책들(decisions)이 어떻게 만들어지는지에 관한 묘사로서도 틀렸고, 정책들이 어떻게 만들어져야 하는지에 대한 서술로서도 틀렸다.”(STP: 8) 거두절미의 혹평이다. 무슨 이유로 그는 이 패러다임이 온통 틀렸다고 말하는가? 정책결정과 집행이 합리적이기 위해서는, ① 목표들에 우선순위를 매기고, ② 대안들을 널리 찾고 비교해 최적대안을 선택해야 하며, ③ 정책은 결정된 대로 충실히 집행되어야 한다는 “합리성” 패러다임의 이 기준(규범)들은 상식선에서 흠잡을 데 없어 보이지만, 그 어느 것 하나 현실타당하지도, 실현가능하지도 않다고 윌다브스키는 잘라말한다. 이 말의 뜻이 무엇인지를 검토해나가기 전에, 이 패러다임은, 더 근본적으로, 정책분석을 분석답지 못하게 만든다는 험한 비판부터 고찰해보기로 하자.

윌다브스키의 지적인즉, “합리성” 패러다임은 대안을 찾아내고 비교하는 등 합리적으로 보이지만 합리적이지 않은 일들에 열중하도록 만들 뿐, 정작 정책수단들을 목표들에 연결시켜 의도한 결과들을 확보하도록 만드는, “진정으로 합리적인 일”을 할 수 있게끔 도와주지 못한다는 것이다. 이 패러다임이 소위 합리성 기준이라는 것들을 우리에게 제공해주지만, 이것들은 “합리성의 구성요소들에 대한 기준들”일 뿐, 이런 규범(기준)들을 준수한다고 해서 정책들이 합리적으로 되는 것이 아니라고 반박한다. 이 패러다임이, 이런 기준들을 준수하기만 하면 의도한 정책목표들이 당연히 달성될 것처럼 말하는 것은, 무엇이 합리적인 일인지에 대하여 혼동에 빠져 있음을 단적으로 보여주는 것이라고 지적하면서 윌다브스키는 이런 착각을 불러일으키는 것이야말로 이 패러다임의 심각한 해악이라고 질타한다.:

“소위 합리성 규범들이라는 것들(so-called norms of rationality)은 구체적으로 무엇을 선택하라고 말해주지 않는다. 이런 의미에서 내용이 텅 비어 있다. 어려움은 대안을 찾아내고, 비교하는 등, 합리적으로 보이지만 합리적이지 않은 일들(the wrongly

reasonable)을 진정으로 합리적인 일(the really rational), 즉 의도된 결과들을 확보하는 일과 혼동하는 데 있다. 정책수단들을 목표들에 연결시키는 분석[결과들] 대신에 우리는 합리성의 구성요소들에 대한 기준들(criteria of what constitute rationality)을 제공받는다. 그런 기준들을 표상하는 행동들은 [목표달성에] 도움을 줄 것이 확실하다고 생각해서지만 이는 상정(supposition)에 불과하다. 우리가 ["합리성" 패러다임으로부터] 제공받는 것은 오차의 수정 방안(devices for correcting errors) 대신에 흠없다는 규범들(norms alleged to be errorless)뿐이다. 어찌 보면 이런 자기보호적 행동(self-protective behavior)은 놀라운 일이 아니다. 규범의 형태(form)만 갖추면 규범이 달성되는 거라면 뭣 하려 실패—이것은 의도와 결과를 비교하는 데 있다—의 모험을 감수하려 할 것인가?"(STP: 135)

월다브스키는 “합리성은 (목표가 아니라) 결과에 관한 것(Rationality is about results.)”임을 강조한다. 의도한 결과(intended results)를 실제로 구현하는 정책이 합리적인 정책이지, 그럴싸한 목표를 추구하는, 그러나 원천적으로 달성이 불가능한 목표의 달성에 연연하는 정책을 합리적인 정책이라고 말할 수 없다고 말한다(STP: 134-9). (정책)의 도와 결과를 비교해 오차를 발견하고, 이 오차를 시정할 목적으로 수행하는 일이 정책분석인데, “합리성” 패러다임은 이런 비교는 해볼 생각조차 하지 않고서, “이런 규범(기준)들을 따르기만 하면 정책들이 실패할 리가 없다는 투의 주장만 되된다.”(STP: 135)고 비판하면서, 월다브스키는 이 패러다임에서 오차의 발견과 시정을 위한 분석다운 분석은 나올 수 없다고 말한다.¹²⁾

“이 기준들을 따르기만 하면 정책들은 당연히 합리적이 된다.”는 투의 주장은 “합리성” 패러다임의 신봉자들에게서 쉽게 확인할 수 있다. 이들에게 정책실패의 원인을 물으면 “정책목표가 잘못 설정되어서 혹은 명확하지 않아서,” 혹은 “최적의 정책수단이 아니어서,” 혹은 “결정된 대로 집행되지 않아서” 라는 대답이 돌아온다. 허나 이런 대답은, 가만히 들여다보면, 이 패러다임의 기준들을 뒤집어 말하는 것에 지나지 않는다. 정책실패의 시정방법도 물어보나 마나다. 이 패러다임의 규범들을 따르면 된다는 뻔한 대답이 돌아올 뿐이다. 한마디로 말해, 이 패러다임은 같은 말을, 다람쥐 쳇바퀴 돌 듯, 이리저리 되돌려 말할 뿐이다.¹³⁾ “이 패러다임은 자기보호적”이라고 월다브스키가 비아냥대는 이유가 여

12) 목표의 최우선성을 강조하는 “합리성” 패러다임에서 정책이 초래할 부정적 결과나 부작용 등은 대체로 관심 밖이다. 월다브스키는 “[“합리성” 패러다임의 신봉자들에게] 가장 ‘부정적 결과들에 관한 저널(Journal of Negative Results)’ 같은 것은 아예 생각 밖이다.”라고 표현한다.(STP: 9).

13) 월다브스키의 표현은 이렇다.: “이 패러다임은, 질문에 답하기 위해 우리가 해야 할 일은 질문하기뿐이라는 엉뚱한 인상(wrong-headed impression)을 전달해준다.”(STP: 8).

기에 있거니와, 이 패러다임에서 분석다운 분석이 나올 수 없고, 과학적인 연구나 이론의 발전을 기대하기 어려울 것은 당연하다(최병선, 2007).

월다브스키가 생각하는 질문다운 질문, 좋은 질문은 의미 있는 분석을 자극하고 가능하게 해 주는 질문들이다. 아래 인용문은 그가 무엇을 분석이라고 생각하고, 분석은 어떻게 해야 하는 것인지, 또 이런 면에서 “합리성” 패러다임의 폐단을 무엇이라고 생각하는지를 잘 보여준다.:

“이리 저리 거닐기 마련인 생각이 틀에 박힌 순서(one sequence)로 진행되도록 억지로 죄어넣음으로써 [“합리성” 패러다임은 정책분석가의] 창조성을 해치고 만다. 나누고 또 나누어본다(subdivide)는 뜻의 희랍어원을 가진 분석은, 난제들(difficulties)이 분할되고 해결되어 결국 관리가능(manageable)해질 때까지 [생각이] 뒤로 갔다, 앞으로 갔다하기를 반복하는(darting back and forth) 단계와 단계를 거치며 이루어지는 법인데, [“합리성” 패러다임에서는] 모든 것이 단번에(at once) 이해되었다는 함축을 줌으로써 분석이 격하되고(derogated) 말았다.”(STP: 8-9).

“합리성” 패러다임에서는 “정책목표가 잘못 설정된 것”을 문제라고 보지만, 뒤에서 검토하듯이, 의문의 여지나 갈등의 소지가 전혀 없게끔 정책목표를 완벽하게 설정하고 정의하기는 원천적으로 불가능하다고 보는 월다브스키에게는, “설정된 목표가 어떤 어려움을 내포하고 있었는지?” 또는 “왜 처음 목표가 정책결정 및 집행과정에서 변질되었는지?” 등이 좋은 질문이다. 그에게는 “최적수단이 선택되지 않은 것”이 문제가 아니다. 뒤에서 보게 될 것처럼, 최적수단이 선택되지 않을 이유는 무수히 많다고 보는 그에게는 “왜 최적수단이 배제되었는지?” 또는 “왜 차선의 수단이 선택되었는지?” 등이 좋은 질문이다. 그에게는 “결정된 대로 정책이 집행되지 않은 것”이 문제가 아니다. 뒤에서 보게 될 것처럼, 그런 일은 처음부터 가능하지 않다고 보는 그에게는 “왜 정책은 원래대로 집행되기 어려운지?”가 좋은 질문이다.¹⁴⁾ 월다브스키는 이렇듯 우리가 보는 정책현실이 현실인 이유 또는 현실일 수밖에 없는 이유, 그것이 우리의 기대나 의도와 다를 수밖에 없게끔 만드는 이유를 천착하는 질문들을 좋아한다. 우리 눈에는 감추어져 있지만, 현실 속에 숨어 있게 분명히 어떤 인과관계 구조나 메커니즘의 탐구를 자극하는 질문들이 그가 좋아하는 질문들이고, 분석할 가치가 있는 질문들이다.

14) 이런 질문들을 던져보아야만 의외의 사실들—예컨대 “문제가 해결책을 찾는 게 아니라, 해결책이 문제를 찾는 경우가 흔하다.”—든가, “목표만 정해지면 자원은 당연히 따라오는 게 아니라, 이용가능한 자원이 목표를 변화시킨다.”—에 눈을 뜰 수 있게 된다고 월다브스키는 말한다(STP: 8).

이쯤에서 우리는 “합리성” 패러다임이 이런 혼동과 모순에 빠져 있는 이유가 궁금해지지 않을 수 없다. 월다브스키는 이 패러다임이 강하게 드러내는 “목표에 대한 강박관념 (obsession with objectives)”을 주범으로 지목한다(Wildavsky, 1993: 23). 높고 고상한 목표에 집착하고, 그런 목표를 반드시 달성해야 한다고 믿고 있는 게 문제라는 것이다. 이 지적에 대하여 “합리성” 패러다임 신봉자들은 “목표를 중시하는 게 무슨 잘못이냐?”고 당장 항변할 터이지만, 월다브스키는 그저 한심하다는 투로, “이 질문의 맹점은 어찌나 많은지 도대체 무슨 말로 시작해야 할지 모르겠다.”면서 그가 애용하는 아래의 일화로 반론을 시작한다.:

“내 할아버지가 50루블의 가산을 다 탕진하고서 [고향 우크라이나를 떠날 작정으로] 고명한 랍비를 찾아가 조언을 청하니, “친구, 친척들한테서 10코펙[=0.1루블]을 얻어서 기차역으로 가게나.” 하더라. 울먹이면서 “어디로 가지요?” 하니, 랍비 왈, “네 돈이 데려가 주는 데까지”라고 통명스럽게 이 한마디를 내던지더라. 이 랍비는 자원 (및 수단)과 목표의 관계에 대하여 후세의 현자라는 사람들보다 더 많은 걸 알고 있었다.”(STP: 9)

이 일화의 메시지는 무엇인가? 목적지(목표)도 중요하지만 그것이 과연 우리가 도달할 수 있는 목적지이고 달성가능한 목표인지를 따져보는 것이 더 우선적이고 더 중요하다는 것이다. 그런데도 불구하고 사람들은—그리고 “합리성” 패러다임은—이 사실을 가볍게 여기며, 배웠다는 사람들일수록 이런 상식은 무시하고 목표에 집착하는 경향이 있다는 것이다. 목표가 중요하지 않다는 뜻의 말이 아니다. 목표를 갖는 것은 좋다. 사실, 개인이든 조직이든 사람들은 다 목표를 갖고 세상을 살아간다. 하지만 그 목표를 매시간 의식하며 사는 사람은 없다. 의식적인 노력을 기울여야 생각해낼 수 있는 정도다. 그렇다고 이런 사람을 목표 없이 사는 사람이라고는 말할 수 있는가? 아니다. 사람들은 누구나 그때그때의 필요와 상황에 맞게 목표를 수정하며 살아간다. 그에게 중요한 목표는 이렇게 현실에 맞게 수정된 목표이지, 그가 언젠가 마음에 두었던 애당초 목표가 아니다.

목표는 절대적인 게 아니다. 필요에 따라 수정되고, 수정되어야만 하는 그런 것이 목표이다. 점진주의자 월다브스키가, “[만일] 목표가 절대적이라면 분석이 무슨 필요가 있으며, 무슨 쓸모가 있느냐?”고 반문하는 이유가 이것이다. 정책분석의 목적은 오차의 발견과 시정(error recognition and correction)에 있다고 월다브스키는 단언한다. “목표가 무엇이든기간에, 그 목표가 달성되지 못한 이유 또는 목표달성이 불가능한 이유”를 밝혀내고 이 과정에서 발견한 사실들을 감안하여 오차를 시정하는 일이 곧 정책분석이라고 말한다.

여기서(이 글에서) error의 번역어인 오차의 의미를 정확히 이해해 둘 필요가 있다.¹⁵⁾ 오차는 우리의 기대와 결과 사이의 갭(gap)이다. 유사어들이인 과오(fault), 실수(mistake), 실패(failure), 오류(fallacy) 등과는 분명히 구분해 써야 한다. 핵심적 차이는 우리가 정답을 안다고 전제하느냐 여부에 달려 있다. 정답을 알고 있는데 정답대로 행동하지 못했다면 그것은 과오, 실수, 실패이다. 반면에 오차는 정답을 안다고 전제하지 않는다. 정답의 존재를 상정하지도 않는다. 단지 의도한 귀결과 실제귀결 간의 갭(gap between intended and actual consequences), 그것이 오차이다.¹⁶⁾

오차라는 용어의 의미를 이렇게 정확히 이해하면, “합리성” 패러다임 하의 정책분석에 대하여 의문이 생길 수밖에 없다. 이 패러다임에서 오차는 시정해야 할 대상이 아니라, 제거해야 할 대상이다. 이 패러다임이 아예 오차(error)라는 용어 자체를 사용하지 않고 실패라고 쓰는 이유가 여기에 있다. 이 패러다임에서 정책이 실패하는 이유는 “합리성” 규범들을 준수하지 않는 것이다. 목표가 잘못 설정되고, 최선의 수단이 선택되지 않았으며, 정책이 제대로 집행되지 않았기 때문이다. 반면에 월다브스키 정책학에서 오차는 긍정적인 개념이다. 오차의 발견은 환영할 일이다. 오차의 인식과 시정을 통해서만 개선과 발전을 기약할 수 있다고 보기 때문이다.

“오차야말로 변화의 엔진임이 틀림없다. [그런데] 오차가 없다면 우리의 목표들을 달성할 단 하나 최선의 길이 있을 것이고, 그것은 영구불변할 것이다.”(STP: 404)

월다브스키의 글쓰기 스타일을 대표하는 이 짧은 인용문의 의미는 심장하다. 이것은 “합리성” 패러다임이 도대체 오차의 존재를 인정하지 않는다는 사실을 지적할 뿐더러, 그 결과 “단 하나, 최선의” 해결책 찾기에 골몰하는데, 이는 무익함을 지적하는 말이다. 이런 노력은 합리성과는 거리가 멀다고 말하는 것이다. 예를 든다면 사람들이 정책에 대한 실망을 표현할 때 쓰는, “의지가 약하다”느니 “최선을 다하지 않아서” 라는 등의 표현은 이런 사고방식의 반영이다. 이런 표현들은 “그 정책은 옳다.”는 전제를 함축한다. 그 정책이

15) 오차의 개념과 활용에 관련해서는 김영평(1991) 참고. 이 책의 중심주제 중 하나가 정책오차의 발견과 시정이다.

16) 예컨대 야구에서 외야수가 빠르게 날아오는 볼을 잡지 못했다고 하자. 이 때 그가 실수, 실패를 범했다고 말하려면 그가 볼이 떨어질 지점을 정확히 알고 있었다는 전제가 필요하다. 반면에 외야수가 볼이 떨어질 지점을 잘못 판단하였기에 볼을 놓쳤다고 본다면 (볼이 떨어질 지점의 계산에서) 오차를 범했다고 말해야 옳다. 예상지점과 실제지점의 차이, 이것이 오차이다. 외야수가 볼이 떨어질 지점을 정확히 예측하기는 매우 힘든 일이다. 그러므로 그가 볼을 놓쳤으면, 실수한 게 아니라 오차를 범했다고 표현해야 옳다.

옳은지 어떻게 아는가? 목표가 고상해선가? 목표가 고상하면 무슨 수를 써서든지 꼭 달성해야만 하는가? 곰곰 생각해보자. 목표가 틀렸는데도, 또는 달성가능하지 않은데도 강한 의지를 보이고, 최선의 노력을 경주하는 것이 과연 잘하는 일인가? 그러면 그럴수록 실패는 더 커질 뿐이 아닌가? 바로 여기에 윌다브스키가 아래와 같이 말하는 이유가 있다.:

“대안들(alternatives)이 합리성의 요체(essence)이다. 대안들이 없다면, 오차의 인식은 무의미하다. 왜냐하면 오차의 시정 수단이 없기 때문이다.”(STP: 181)

이런 비판에 대하여 “합리성” 패러다임의 신봉자들은 즉각 반발할 것이다. 왜냐하면 이 패러다임이야말로 대안의 비교를 무엇보다도 중시하며 강조한다고 자부하고 있어서다. 허나 이는 착각이다. 물론 “합리성” 패러다임 하의 정책분석도 대안들을 비교한다. 그러나 여기서 대안들이란 윌다브스키가 말하는 오차의 인식과는 무관하게 마련된 대안들이다. 어떤 정책목표를 세우고 어떤 수단을 적용해 보았는지 간에 오차, 즉 의도한 것과 실제 결과된 것 간의 차이는 있기 마련이다. 그러므로 이 오차를 시정하기 위한, 또는 이 오차를 줄이기 위한 대안들을 강구해야 그것이 제대로 된 정책분석이한다. 이런 대안들만이 대안의 자격을 가진다.

그런데 “합리성” 패러다임에서 대안들은, 말이 대안이지 이 오차와는 상관없이 만들어진 대안들로서, 목표를 바꾸거나 더 높이 세운 것, 혹은 수단을 다른 수단으로 바꾼 것일 뿐이다.¹⁷⁾ 이래서는 우리가 경험으로부터 배워서 지식을 증가시키고 활용할 수 없다. 의도와 결과 간의 차이, 즉 오차를 발견해내고 그런 오차의 발생원인, 인과관계를 분석하여 더 나은 대안들을 만들어내고 실험해 보는 것, 이것만이 우리의 경험과 이성을 합리적으로 사용하는 길이다. 이것이 과학적인 접근이다. “합리성” 패러다임은 이런 면에서 과학적인 접근과 거리가 멀다.

“‘합리성’ 패러다임 하의 정책분석은, 그러면, 왜 오차의 발견과 시정을 도외시 하는가? 이 질문에 대한 답은 아래의 인용문 속에 있다.:

“‘합리성’ 패러다임은 목표들이, 자원과 관계없이, 중요하다고 말한다. 정책분석은 이들을 분리될 수 없는 것으로 보는데 말이다. 이 패러다임에서 강조하는 목표들간의 위계구조는 목표들이 [큰 상자 속에 작은 상자, 또 작은 상자 속에 더 작은 상자의 순으로 상자들이 빼곡한] 중국상자(Chinese boxes)처럼 서로 아귀가 잘 들어맞는 이미

17) 예컨대 대안1, 대안2...하는 식으로 마련된 계획안은 대안을 비교하고 있는 것처럼 보이지만, 이것들은 그냥 목표를 달리 설정하거나, 수단을 달리 선택한 대안들이다. 오차의 인식과는 관계가 없다.

지를 갖게 한다, 그러나 정책의 집행단계에서는 모든 것이 영향을 받는다. 앞의 결정이 뒤의 결정을 좌우한다. 더구나 상하위목표 간의 상호연관성은 오차의 발견을 어렵게 만들고—어떻게 끝없이 이어지는 인과관계로부터 효과들을 분리해낼 수 있을 것인가?—또 오차의 시정을 사실상 불가능하게 만든다—모든 것이 다 바뀌어야 한다면 누가 어떤 것인들 바꾸려 하겠는가? 한 사람의 머리로 이런 것들을 동시에 다 분석해 정리해내려고 하는 것은 인간의 지식에 불가능한 부담을 안기는 것이다. 또 이래서는 사회적 상호작용을 통해 진화하는 지식을 활용하지도 못한다.”(Wildavsky, 1993: 23-4)

간단히 말하면 “합리성” 패러다임은 한 사람의 전문가의 머리로 세상의 모든 인과관계를 다 따질 수 있다는, 터무니없는 가정 위에서 있다는 것이 월다브스키의 지적이다. 그는 이런 가정에 입각해 한 사람의 머리로 모든 인과관계를 고려하여 가장 합리적인 정책을 구상해내려고 하는 접근방식을 지적숙고(intellectual cogitation)라고 부른다. 뒤에서 자세히 설명하고 있지만, 이 지적숙고는 정책분석의 두 스타일 중 하나일 뿐인데, “합리성” 패러다임은 이것만을 유일하고 정당한 정책분석 방법으로 인정하는 반면, 다른 대안적 접근방식인 사회적 상호작용(social interaction)은 배격되어야만 할 대상으로 잘못 보고 있다고 강하게 비판한다. 소수 분석가의 머리(intellectual mind)로 정책목표의 우선순위를 명확히 설정하고, 최선의 대안을 선택할 수 있다는 가정 자체가 비현실적이라고 본다. 아니, 불가능한 일일뿐더러, 도대체 그런 능력과 도덕성을 갖춘 사람이 있거나 하나? 고 묻는다. 한걸음 뒤로 물러서 지적숙고를 통해서 이런 결정이 가능하다고 할지라도 과연 최선의 대안이란 것이 사회적 상호작용 과정에서 온전히 살아남을 확률이 도대체 얼마나 된다고 생각하느냐? 고 묻는다.

지적숙고에 의한 정책분석만이 합리성을 보장한다는 생각, 즉 정치적 고려의 개입과 타협이 배제되고, 오로지 인간의 이성만이 순수하게 작용하도록 만든다면 가장 합리적인 정책이 만들어지고 집행될 수 있으리라는 생각은 공론(空論)에 불과하다. 그런데도 이런 공론이 사람들의 생각을 지배하고 있다. 그 이유는 무엇일까? 월다브스키는 “자연에 대한 지배력을 획득하고, 마치 질서 잡힌 우주와 과거에도 있었고 따라서 미래에도 당연히 있을 것처럼 믿는 채 행동하려는 [인간의] 열정(passion)이 그와 상반되는 매일 매일의 관찰을 압도”(STP: 9)하기 때문이라고 이해한다.¹⁸⁾ 인간이 신이 아닌 바에야, 소수의 머리에

18) 문학이나 예술작품의 대부분이 자연에 도전하는 인간의 불굴의 투지를 찬양하고 고무하는 내용들이 것은 우연이 아니다. 월다브스키가 인간의 원죄—하나님처럼 지혜롭고자 하는 욕망에서 하나님을 금지한 선악과를 따먹고 에덴에서 추방되었지만 여전히 그 욕망을 버리지 못한 죄—까지 거론하며 “인간의 욕구가 아무리 크고, 인간의 설계가 아무리 원대해도, 유한한 존재인 인간은 하나님이 될

의존하는 지적숙고로 풀 수 있는 사회문제는 별로 없다. 그 좋은 예로서 윌다브스키는 지적숙고의 백미(白眉)라 할 수 있는 계획(기획)에 대해서조차 지극히 회의적이다.:

“기획이 효과적이라면 [미래에 대한 충분한] 지식, 그리고 [계획에 따라 사람들의 행동을 통제할 충분한] 힘과 권력이 있어야 한다...지식도, 권력도 없다면, 기획은 우리가 하고 싶기는 하나 어떻게 해야 할지 모르는 것들, 또는 사람들이 그렇게 하도록 만들 수 없는 것들을 대변하는 단어가 되고 만다. 기획은...문제의 해괴한 재언방식 (convoluted way of restating the problem)일 수 있고, 또 흔히 그러하다. 예컨대 국민의 보건의료비용을 줄임과 동시에 의료서비스의 양과 질을 높일 수 있는가? 답은 그럴 수 없다는 것이다.”(STP: 302).¹⁹⁾

그러면 기획, 즉 지적숙고의 방법으로 해결할 수 없는 이런 문제의 해결방법은 없는가? 윌다브스키는 대부분의 정책문제의 해결은 사회적 상호작용 방식(의 정책분석)에 의존하고 있다고 지적한다. 사회적 상호작용의 전형은 정치와 시장이다. 각각은 정치의 장, 경제의 장에서 무수한 사람들의 무수한 상호작용을 통해 사회의 문제들을 풀어나가는 기본 메커니즘이다. 두 영역에는 서로 다른 목표, 선호, 이해관계를 가진 무수한 사람들이 있다. 이들은 사회문제나 공공문제들의 해결을 의도해서 시장이나 정치에 참여하는 게 아니다. 단지 각자의 목표, 선호, 이해관계에 따라 자신에게 최선이라고 생각하는 행동을 선택하고 결정할 뿐이다. 하지만, 시장과 정치라는 장에서 각자의 선택과 결정은 일일이 “등록”(register)되고 종합되며 그것들이 결과적으로 사회적 선택, 사회적 결정이 된다. 예컨대 내가 수박이 먹고 싶어서 수박을 한통 산다고 수박의 가격이 즉시 오르거나 공급이 즉시 늘어나지 않는다. 내가 어떤 후보자의 정책에 지지표를 던지면 그가 확실히 당선되거나 그가 주창한 정책의 선택가능성이 높아지는 것도 아니다. 그러나 이런 개개인의 의사결정이 모이고 모여서 시장에서는 가격이 결정되고 그 가격에서 거래가 이루어지며 가

수 없다.”(STP: 404)고 말하는 것은 인간의 이런 기대와 환상이 가볍게 펼쳐내 버릴 수 있는 그런 성격의 것들이 아님을 강조하고 싶어서일 것이다.

19) 다시 말하면 계획은 이 상반된 목표의 동시 달성이 가능하다는 투로 작성되지만, 그렇게 계획을 세운다고 해서 해결불가능한 문제가 해결가능해지지 않는다는 것이다. 윌다브스키는 “기획은 문제의 답이 아니다. 우리가 풀 방법을 모르는 문제들을 다른 언어로 재언하는 방식에 불과하다.”라든가, “기획의 실패는 주변적이거나 우연적인 게 아니라 그것의 본성(nature)에 내재되어 있다.”(Wildavsky, 1973: 149, 128)고 말한다. 이런 기상천외한 발상을 윌다브스키 말고 할 수 있는 사람이 과연 있을까? 어쨌거나 곰곰 생각해 보면 맞는 말들이다. 계획은 요술방망이가 아니다. 무엇인가를 희생시키지 않고서 다른 무엇을 얻을 수 없다. 기회비용(opportunity cost)은 언제 어디에나 존재한다. 이것은 진리이다.

격은 다시 변화하는 과정을 계속한다. 정치에서는 당락이 판가름 나고, 패배한 사람은 다음 기회를 노려 새로운 노력을 기울이고, 그 결과 승리하기도 한다. 사회적 상호작용을 통한 사회문제(정책문제)의 해결은, (기획에서와 같이) 누가 직접적으로 의도해서 나오는 것이 아니라, 이처럼 개개인의 선호와 의사결정이 모여진 집합적 선택의 부산물(by-product)로 나온다.²⁰⁾

정책분석이 이처럼 사회적 상호작용을 통해 이루어질 수도 있다는 생각은 “합리성” 패러다임의 신봉자들에게는 매우 생소할 것이다. 왜냐하면 이들에게 정책분석은 정책전문가들이나 하는 일로 여겨지고 있기 때문이다. 하지만 이들이 하는 것보다 더 많고 중요한 정책분석이 무수한 사람들의 사회적 상호작용을 통해 매일 같이 이루어지고 있다. 시사토론회에서, 언론과 시민단체의 회합에서, 의회와 행정부의 정책논의에서 무수한 사람들의 의견이 교환되고 맞부딪치며 협상, 타협, 조정된다. 이것이 여기서 말하는 사회적 상호작용에 의한 정책분석이다. 정책분석에서 정치를 배제해야 할 대상으로 보는 “합리성” 패러다임과, 정치를 사회적 상호작용에 의한 문제해결 방식의 전형이라고 보는 윌다브스키의 시각은 이런 면에서 상극적이라 해도 과언이 아니다.

끝으로 정책분석의 목적과 의의에 대해서도 윌다브스키는 “합리성” 패러다임과 각을 세운다. 이 면에서 “합리성” 패러다임은 혼동에 빠져 있다고 지적한다. 시민이 원하는 바, 즉 선호의 실현에 정책분석의 목적이 있고, 선호는 불변인(immutable) 것처럼 가정하는 것은 옳지 않다고 말한다. 또 이 패러다임이 시민들의 문제의식은 틀렸고 경험은 오도되었다고 전제함으로써 시민의 자율성을 부정하고, 시민을 객체(objects)로 상대하는 것도 도덕성(morality) 차원에서 비난받아 마땅한 일이라고 질타한다. 윌다브스키에게 시민은 정책분석의 주체(subjects)이다. 그에게 정책분석의 목적은 시민들이 “분석가들로서의 시민(citizen as analysts)”으로 행동할 수 있도록 잘 도와주는 데 있다. 시민들의 사회적 상호작용 과정에서 [정책]학습이 이루어지고, 그래서 시민들이 정책선호를 수정해 갈 수 있도록 도와주는 것, 다시 말하면 시민들이 바랐던 것이 사실은 바랄만한 것이 아니었음을 깨닫고, 바랄만한 것을 바라도록 학습능력을 배양하는 것이 정책분석의 목적이 되어야 한다고 주장한다(STP: 261-2):

“정책분석은 우리가 무엇을 좋아할지를 배우는 것에 관한 것이다(Policy analysis is about learning what to like). 분석은 선호의 실현에 관한 것이기보다는 선호의 변환(transformation)에 관한 것이다. “합리성” 패러다임은 선호의 순서가 불변(immutable)

20) Lindblom(1977: 257-8)은 이런 방식으로 찾아지는 해결책을 “부수적 해결책(epiphenomenal “solution”)”이라고 부른다.

인 것처럼 보지만, 나는 변화시켜야 할 대상으로 간주한다. “합리성” 패러다임은 쓸 수 있는 자원이 완전히 신축적(perfectly plastic)이라고 보지만, 나는 자원이 언제나 목표의 실현을 제한한다고 본다. 개인들은 목표를 세울 때 그것이 기왕에 주어진 것처럼, 적어도 그 순간에는 수정되어서는 안 될 것처럼, 생각할 수도 있지만, 사회적 과정으로서의 정책분석(policy analysis as a social process)은 그럴 수 없다...이 사회적 과정은 불가피하게 가능성들(possibilities)만이 아니라 선호들을 변화시킨다.”(STP: 404).

“그것이 직접적으로 정책분석가에 의해서 이루어지든, 경쟁하는 이해관계집단 간에 사회적 상호작용을 통해 간접적으로 이루어지든, 정책분석의 목적이 시민들의 선호의 완성(to perfect preferences)에 있다고 한다면, 시민들이 한때 원한다고 생각했던 그것이 지금 되돌아 생각해보아도 정말 원할만한 것이었는지(to learn whether what they once thought they wanted was what they now ought to have)를 시민들이 배울 수 있도록 도와주는 정도에 따라 정책분석의 질이 결정되고, 그에 따라 (사회의) 변화들에 대한 판단도 달라진다.”(STP: 262).

“정책분석은 시민들의 선호가 옳은 방향으로 변환(transformation)될 수 있도록 정책에 대한 사회적 학습을 도와주느냐 여부에 그 성패가 달려 있다”(STP: 404). [다시 말하면] “지금 그들이 얻은 것이 그때 그들이 원했어야 했었을 바로 그것인지 아닌지를 배우도록(to learn whether what they got was what they should have wanted)”(STP: 261), 혹은 “우리 시민들이 그것을 얻기 위해 쓸 수 있는 이용가능한 자원에 비추어 얻기 원해야 할 것이 무엇인지를 배울 수 있게(to learn what we ought to want in relation to what’s available to get it with) 도와주어야 정책분석이다.”(STP: 386)

간단히 말하면, 정책분석의 진정한 의의는 시민들이 바랄만한 것을 바라도록 만들고, 그래서 가능한 것들(possibilities)과 선호들—즉 바라는 것들—이 최대한 부합되도록 선호의 변환을 이끄는 데 있다(STP: 404). “실현가능한(feasible) 것들에 맞추어서 우리가 원할 것들을 정해서도 안 되지만, 무엇이 최선인지를 정하지 않은 채 가능성들만을 검토해서도 안 된다.”(STP: 331). 이런 말들은 다 우리의 학습과 관련이 있다.:

“학습은 우리가 달성하려고 했으나 달성하지 못한 실패들에 비추어 우리가 정말 원해야 할 것들이 무엇인지에 관한 우리의 생각(the conception of what we ought to prefer in the light of failures in achievement)을 개선하는 것[즉 선호의 변환]과 관련되어 있다. 학습은 우리가 가진 가능성들에 비추어 우리의 선호들을 교육하는 데

목표를 두드러 우리가 하고 있는 일들과 우리가 하고자 하는 일들은 동시에 진화한다. 그러므로 학습은 끝이 있을 수 없다.”(Pressman and Wildavsky, 1973: xviii).

자, 이제 우리가 경험해 온, 또 우리 눈앞에서 전개되고 있는 무수한 정책들로부터 우리는 무엇을 배우고 고쳐나가야 할 것인가? 정책학은 여기서 어떤 기여를 해야 하고, 할 수 있는가? 윌다브스키는 왜 이런 일이 “합리성” 패러다임에 묶여 있어서는 기대할 수 없다고 말하는지? 이제 윌다브스키 정책학의 신세계로 더 깊이 들어가 보자. 이에 앞서 지금까지의 논의를 요약하고 앞으로 고찰하게 될 사항들을 간단히 정리해 본다면 <표 1>과 같다.²¹⁾

<표 1> 윌다브스키의 정책분석과 ‘합리성’ 패러다임 정책분석의 비교

	“합리성” 패러다임 정책분석	윌다브스키의 정책분석
목표, 수단, 자원의 관계	- 목표 중심적, 수단은 종속적 - 집행과정에서 정책수정은 바람직하지 않음	- 목표와 수단은 쌍방으로 변화 - 집행과정에서 정책수정을 불가피하다고 봄
정책분석의 목적	- 문제해결	- 오차의 발견과 시정
정책분석의 모드(방식)	지적사고/지적결정	사회적 상호작용
정책의 개념정의	문제해결 위한 행동지침	“정책은 가설”
정책분석의 기능(의의와 가치)	- 사회문제의 해결	- 해결할 가치가 크고 가능한 문제의 발견 (정책분석의 예술) - 해결책의 정당화 (정책분석의 기예)
정책의 출발점	주어진 정책문제	“정책이 정책의 원인”이 되기도 함
정책분석과 시민	- 정책분석가가 주역 - 시민은 객체	- “정책분석가”로서의 시민 - 시민들이 고객 (시민의 정책선택의 변환에 기여해야)

2. 정책목표, 수단, 자원의 관계

앞에서 언급하였듯이 “합리성” 패러다임은 지나치리만큼 목표 중심적이다. 이것에 무슨 잘못이 있기에 윌다브스키는 그리도 강하게 비판하는가? 인간은 누구나 목표 “중심적”이다. 목표를 세우고 적절한 수단을 선택하려 하고, 그렇게 행동해야 합리적이라고 말한다. 그런데 생각해 보자. 사람들은 정말 목표를 중시하며 살아가는가? 아니다. 목표보다 수단을 먼저 선택하거나, 가능한 수단(대안)을 보고 목표를 수정하는 경우가 훨씬 더 많다

21) 이 표는 심사자 중 한분이 친히 만들어주신 표를 저자가 수정하여 삽입하였다. 그분께 깊이 감사드린다.

(최병선, 2013).

비근한 예로서, 내가 좋은 옷을 한 벌 사려 한다고 해 보자. 이 때 내가 맘속에 두고 있는 좋은 옷이 무엇인지는 아직 구체적이지 않다. 시장에 가서 이 옷, 저 옷을 보면서야 비로소 내가 바라는 옷의 타입, 형상, 색깔 등이 구체화되기 시작한다. 내가 간 곳이 백화점이나, 동대문시장이나에 따라 나의 생각은 또 달라지고야 만다. 그러지 않은가? 목표가 상당히 구체적인 경우라고해서 상황이 크게 다르지 않다. 예컨대 특정 백화점에서 특정 브랜드, 특정 색깔과 모양의 옷을 사려고 갔는데 가서보니 마음에 든 상품은 없었다고 해 보자. 이 때 당신은 그냥 돌아서고 마는가? 아니면 다른 색깔이나 모양의 옷을 대신 사는가? 후자일 것이다. 왜냐하면 다른 백화점을 들르거나 같은 백화점을 다시 오기보다는 내친 김에 일을 끝마치고 싶을 것이기 때문이다. 우리는 가게에 구비된 옷가지들을 보면서—이것이 수단이다—내 마음에 드는 옷을 고르지, 처음에 머릿속에 그렸던 근사한 옷—이것이 목표이다—을 찾아 전국을 헤매지 않는다.²²⁾

이렇듯 목표는 수단에 지배(govern)된다. 목표가 수단을 지배하기보다, 수단이 목표를 지배하는 경우가 더 흔하다. 특히 당면목표(proximate ends)는 선택된 수단에 지배된다 (Braybrooke and Lindblom, 1963: 93). 목표와 수단의 관계는 이렇듯 쌍방적(reciprocal)이다. 목표에 따라 수단이 결정(선택, 조정)되기도 하지만, 그 반대로 수단에 따라 목표가 결정(선택, 조정)되기도 한다. 같은 논리로 어떤 가치에 맞추어 정책이 수정되기도 하지만, 정책에 맞추어 가치가 수정되기도 한다. 이는 목표가 수단과 분리되어 독립적으로 구상되지 않고, 또 그럴 수도 없음을 의미한다. 양자의 관계는 이용가능한 수단의 존재와 이용가능성 여부에 따라 바뀌고, 또 바뀐다.

더 나아가 현실적으로 이용가능한 수단의 범주도 비용의 크기, 자원의 이용가능성에 따라 바뀐다. 수단이 아예 존재하지 않는 경우는 물론이고, 수단이 존재하긴 하지만 비용이 너무 높으면 그 수단은 포기된다. 기왕에 정한 목표를 포기할 수 없다면, 이용가능한 자원이 허용하는 수준대로 선택대상 수단들이 한정될 수밖에 없다. 이제 목표의 일부분을 포기하거나 하위목표들 간의 우선순위를 변경하는 일은 불가피해진다.²³⁾ 목표와 수단의 이런

22) 물론 그렇게 하는 사람도 없지는 않겠지만, 유별나다는 평가를 피하기 어려울 것이다. 옷가지는 그 만두고 그토록 중요한 결혼상대자를 고르는 데 있어서도 이와 유사한 방식으로 의사결정을 한다. 첫사랑에 실패하고 독신으로 사는 사람은 거의 없다. 아무튼 독자들께서도 구체적인 사례를 들어서 자신의 선택이 어떤 과정을 거치고 어떤 순서로 이루어지는지 한번은 꼭 따져 보시기 바란다.

23) 예컨대 아파트투기 규제와 같이 규제의 목표가 복수이고 이들 간에 갈등이 존재하는 경우, 더구나 이 규제에 투입할 수 있는 자원(돈, 인력, 시간 등)이 크게 제약되어 있을 경우, 아파트 수급의 장기적 안정이라는 목표의 달성을 위해서는 아파트 공급의 확대가 최선이지만 이렇게 할 자원이나 시간 여유가 없다고 판단되면, 이런 수단에 관심을 기울이기보다는, 아파트가격 안정이라는 단기적인 목

쌍방향 관계를 인정한다면, 목표와 수단의 지속적인 재조정(continuous readjustment of the means and ends)은 당연한 일, 더 나아가 불가피한 일이 된다. 이것은 월다브스키의 모든 정책연구에서 무수히 등장하는 중요한 명제 중 하나로서, 정책집행 연구에서 특히 강조되고 있다.:

“정책은, 동시에적으로 자원과 목표의 변동을 유발하는, 집행 행동(implementing actions)에 의해 계속 변환된다(transformed).”(Majone and Wildavsky, 1979 [Implementation, 1984: 170])

“정책설계(policy design)가 아니라 정책의 재설계(redesign)가 더 자주 일어난다. 정책집행이 가용자원에 맞춰 목표를 변경하는 것인지, 아니면 기왕의 목표를 성취하려고 새로운 자원을 동원하는 일인지 누가 말할 수 있으랴. 우리는 항상 할 일을 정하고 그 일에 성공하거나 실패한다기보다는, 우리가 한 일을 관찰하고 그것이 사후적으로 일관성이 있도록 만든다. 우리는 행동 전에 선택하기도 하지만, 행동 후에 선택하기도 한다.”(Majone and Wildavsky, 1979 [Implementation, 1984: 172].)

이런 주장들은 정책목표가 불가피하게 지닐 수밖에 없는 특성에 그 논거를 두고 있다. 월다브스키는 “(정책)목표는 ① 복수이고(multiple), ② 모순되며(conflicting), ③ 애매 모호하다(vague).”(ibid.: 168-9)는 말을 약방의 감초처럼 애용한다. 구체적으로 보면, “① 정책목표는 복수이다. 우리가 원하는 것이 하나가 아니라 여럿인지라 (정책)목표는 거의 언제나 복수일 가능성이 높다. 사람들의 생각과 처지가 서로 다른 게 근본원인이지만, 서로 다른 생각을 가진 사람들의 폭넓은 지지를 확보하기 위해 정책목표는 복수로 규정되는 경우가 매우 흔하다. 단일목표는 많은 사람을 소외시킨다. ② 정책목표들은 상호모순적이다. 동일한 정책에 대하여 우리가 원하는 구체적 내용들이 서로 다른지라 (하위)목표들은 상호모순되기 쉽다. 그렇지 않다면 이상할 정도다. ③ 정책목표는 애매모호하다. 위의 이유들로 인하여 정책목표에 대한 합의는 타협의 다른 말이다. 여차피 후일에 재론할 일이라면 지금 당장 목표를 명확히 규정하자고 나섬으로써 소란을 피울 이유가 없다. 애매 모호한 상태로 놔두는 게 현명하다.”(Browne and Wildavsky; 1984: 192-3).

정책목표들의 이런 특성은 불가피하다는 말에 “합리성” 패러다임의 신봉자들이 쉽사리 동의할 리 없다. 목표는 하나이어야 하고, 내적인 모순이 없어야 하며, 명확해야만 한다는

표의 달성을 위해 많은 자원과 시간의 투입을 요하지 않는 기획부동산업자의 집중단속, 투기자 증과세 등의 방편에 매달리게 되는 것과 같다.

고집을 꺾지 않을 것이다. 허나 이는 엄연한 정치현실을 외면한 말이다. 정치적 과정과 절차를 통해서 결정되어야 할 민주사회의 정책들의 목표들이 단일하게, 모순 없이, 분명하게 규정될 수는 없다. 그러려고 하면 할수록 정치적 논쟁과 갈등만 증폭된다. 이런 이유로 정책목표들은 정치적 갈등이 수면 위로 드러나지 않을 정도까지만 구체화될 뿐이고, 따라서 그 속에는 상충되는 내용들이 공존한다. 우리가 늘 경험하고 있듯이, 같은 정책에 대한 해석이 가지각색인 것이 그 증거이다.

하나가 아니라 복수이고, 내용적으로 상충되며, 애매모호하게 규정될 수밖에 없는 것이 정책목표들이라면, 정책집행자들은 어떻게 대응할까?²⁴⁾ 구체적으로 말해, 어떤 목표를 우선하고, 각각의 목표 달성을 위해 자원을 어떻게 나누어 투입할까? 아마도 집행자들은 그때그때의 여건을 보면서, 또는 미처 예견하지 못한 사태의 진전 속에서 정책(목표)을 수정해 나갈 필요에 수시로 직면하게 될 것이다. “집행이 정책의 실제모습을 만든다(Implementation shapes policy).”는 월다브스키의 말은 이런 의미다.²⁵⁾ 이런 현상을 실제로 목격하게 될 때 “합리성” 패러다임의 신봉자들은 주객이 전도되었다고 비난할 것이다. 이런 사태를 예견하였기에 정책목표를 명확히 설정해야 한다고 강조했던 거라고 항변할지도 모른다. 하지만 인간의 불완전성, 환경의 불확실성을 고려해 볼 때 이는 심히 무리한 주문이다. 월다브스키는 말한다.:

“[행정에서] 일상적으로 일어나는 일은 정책설계가 아니라 정책의 재설계(policy resign)이다. 자원에 맞춰서 목표를 수정하는 게 정책집행인지, 기존 목표의 달성을 위해 새로운 자원을 동원하는 게 정책집행인지조차 분간하기 어렵다...우리는 언제나 우리가 할 일들을 먼저 정하고 그 일에 성공하거나 실패하는 것이 아니다. 우리가 한 일을 되돌아보면서 사후적으로 그것이 [과거 그리고 미래의 일들과] 일관되게끔(consistent) 만들려고 애쓴다.²⁶⁾...우리는 행동하기 전에 선택하기도 하고, 행동한 후에 선택하기도 한다. 예를 들면 정책결정자는 종종 그때그때 벌어지는 사태의 압력, 과거의 공약들, 또는 자신의 신념의 힘에 이끌려 이런저런 결론에 이른다(ibid.:

24) 여기서 정책집행자는 반드시 일선관료를 의미하지 않는다. 정책결정자와 집행자가 동일한 경우는 거의 없지만, 그렇다고 정책집행은 늘 중하위관료의 몫이 되는 것은 아니다.

25) “계획모델(planning model)에서 집행은 조직설계(extension of organizational design)의 연장이지만, 사회작용 모델(interactive model)에서 집행은 다른 수단에 의한 정치의 연장(continuation of politics by other means)이다.”(Majone and Wildavsky, 1979: 175)라는 월다브스키의 말은 “정책의 진화된 모습들”이 집행이고, 따라서 집행도 정책의 정치적 속성에서 벗어날 수 없다는 뜻을 내포하고 있다.

26) 월다브스키는, Weick(1969)의 주장에 전적으로 동조하여, 인간의 합리성 판단은 거의 언제나 사후적 합리화(retrospective rationalization)를 통해 얻어진다고 본다(STP: 128, 137-9).

172-3)...이런[현장] 상황에서 [정책집행자의] 재량[의 행사]은 불가피하고 또 필요하기도 하다(*ibid.*: 175).²⁷⁾

“합리성” 패러다임의 신봉자들은 여기서 목표의 대치(displacement) 현상을 떠올릴 듯하다. 왜냐하면 한번 정해진 목표는 흔들려서는 안 된다고, 정책은 정해진 그대로 집행되어야만 한다고, 철석같이 믿기 때문이다.²⁸⁾ 하지만 한번 정해진 목표를 고수하는 것은 “가능하지도 않고 바람직하지도 않다.”는 게 윌다브스키의 판단이다. “거의 언제나 복수이고, 상충적이며, 애매모호하기 마련인 정책목표가 주어질 때 조직들은 달성하기 힘들다고 생각하는 목표를, 달성가능하고 쉬운 목표로 대치하는 것을 쉽게 볼 수 있다... 이런 ‘목표의 대치’ 행동은 긍정적으로 보아야만 할 경우가 더 많다.”(STP: 49-53)고 말한다.²⁹⁾ 더구나 목표달성에 영향을 미치는 변수를 잘 모르거나 직접통제가 불가능한 경우는 더 말할 필요가 없는 바, 달성가능해 보이는 목표를 조직목표로 삼으려 하는 것은 당연하고 불가피한 대응책으로 보아야 한다고 주장한다.³⁰⁾

예컨대 규제정책 프로그램들은 대부분 인간행태의 개선을 궁극적인 목표로 삼는다. 그러나 이는 결코 달성하기 쉬운 목표가 아니다. 따라서 인간행태를 직접적으로 바꿀 방도가 없는 규제기관으로서의 규제대상자의 행태가 아니라, 자기가 직접 통제할 수 있는 것들—예컨대 조직, 인력, 재정, 계획과 예산, 업무의 중점과 우선순위, 주된 관심사항과 노

27) 비슷한 취지의 관찰은 다른 책에서도 발견된다.: “정책은 정치적 행정가(political administrators: 간단히 장관 등을 지칭한다)들이 시간 속에서 계속 쌓아가는 일련의 이해들(a series of ongoing understandings)이다. 이 이해들[즉 정책들]은 실용적이면 그대로 가도록 놔두지만, 필요하면 수리하고, 상황이 급박하면 뒤집혀버리고 만다.”(Hecl and Wildavsky, 1981: 346).

28) 이 좋은 예로서 윌다브스키는 프리시아의 프레데릭 대제의 예를 든다. 대제는 명령에 절대충성하지 않은 장군들은 엄벌에 처하였다. 심지어 명령을 어겨서 전쟁에 승리한 경우에도 해당 장군을 처벌하였다. 말하자면 그에게는 일관성이 있었던 셈이다(Majone and Wildavsky, 1979: 173). 그러나 그의 명령에 절대복종 했더라면 패전하고야 말았을, 다시 말하면 재량과 기지를 발휘하여 적절한 상황판단을 내리고 작전을 수정한 장군을 과연 탓하고 벌해야 할 일인가? 고도의 불확실성 속에서는 충성보다 불충이 나올 수도 있다. 좋고 나쁜 것은 사후적으로 판단된다(*ibid.*: 178).

29) 조직이 의도적으로 목표달성을 해태하고 있다면 비난받아 마땅하다. 그러나 목표를 구체화하는 과정에서 달성하기 쉬운 목표에 우선적으로 집중하는 행태를 비난만하기는 어렵다. 윌다브스키 스스로도 목표로부터의 후퇴를 긍정적으로 볼 수 있다는 생각을 갖기까지 상당한 시간이 걸렸다고 실토한다. 목표는 왜 항상 불가침한(invulnerable) 것으로 간주되어야만 하느냐고 자문해 보고서야 비로소 이 점에 눈을 뜰 수 있게 되었다는 것이다(Wildavsky, 1993: 18).

30) 전형적인 예로서 ① · 기존 고객과의 관계를 유지하면서 달성이 가능한 새 목표 선택하기, ② · 기존 목표를 유지하되 목표달성이 가능한 고객으로 기존고객을 대체하기, ③ · 기존 목표와 기존 고객 양자를 포기하고 그 책임을 타 기관에 넘기기 등이 있다(STP: 49).

력의 방향 설정 등—을 변화시키는 방법으로 대응한다. 예컨대 마약상습자의 태도를 고칠 수 없는 규제기관이 규제대상 마약의 종류를 확대하거나, 인기연예인처럼 선전효과가 큰 마약사용자의 적발에 치중하거나, 마약사용자 적발과 단속권한을 아예 경찰에게 넘기는 것과 같다.

이런 전략적 대응행동들을 가리켜, 목표로부터의 후퇴(retreat from objectives)라고 불러도 결론은 동일하다. 월다브스키는 “기왕의 목표로부터의 후퇴가 바람직하다거나 좋다는 말이 아니다. 기왕의 목표가 매우 추상적이고 이상적이어서 도저히 달성할 수 없는 경우, 또는 기왕의 목표달성에 몹시 큰 정치, 경제, 사회적 비용이 초래되는 경우라면 목표로부터의 후퇴가, 언제나 혹은 반드시, 나쁘다고만 말할 수는 없다.”(STP: 56)는 입장이다.³¹⁾ 만일 어떤 규제기관이 처음에 문제 A를 해결하려고 했으나, 실패를 거듭하면서 문제 B를 인식하게 되었고, 사실은 그게 더 중요한 문제라는 판단에 이르러 문제 B의 해결에 역점을 두기로 했다면, 이는 바람직하다고 보는 것이다.³²⁾ 거꾸로, 무리하다고 판명된 목표 A에 집착해 귀중한 자원을 낭비한다면, 이야말로 비난받을 일이 아니냐고 되묻는다.

한 걸음 더 나아가, 문제 A를 문제 B로 바꿔버리는 것은 아예 처음부터 정책문제를 재정의(redefining)하는 것이지, 문제를 해결하는 게 아니라는 비판도 있을 수 있다. 월다브스키는, 문제는 누군가에 의해 정의 및 재정의 되는 것이지, 우리에게 떠맡겨진 그런 것이 아니라고 지적하면서, 정책문제들을 주어진 것으로 가정하고 마는 “합리성” 패러다임은 처음부터 잘못되었다며 이런 비판을 일축한다.:

“이 비판(즉 “합리성” 패러다임)의 배후에는 이런 가정이 숨어 있다. 즉 문제란 우리에게 떠맡겨진 것, 인간의 손이 미치지 않은, 그런 것이란 가정이다. 내 견해를 말하면, 문제는 인조물(man-made)이다. 무엇을 문제라고 생각하는지에 관한 소견들(conceptions)은 항상 복수이다. 예컨대 보건에서 문제가 무엇인가? 진료행위가 과도해 문제인가? 너무 적어 문제인가? 사람들이 건강습관을 지키지 않아 문제인가? 의료시스템이 서비스를 제대로 공급해 주지 못해 문제인가? 교육의 문제도 마찬가지다. 일부 학생이 학습을 잘 못해 문제인가? 선생님의 무능력이 문제인가? 교육의 목표는

31) 다른 곳에서는 “정책목표로부터의 후퇴는 약속과 성과가 연결되어야 한다는 점에서 바람직하고, 누구도 공개적으로 실패로 낙인찍히는 것을 원치 않으므로 불가피하다.”(Wildavsky, 1993: 16)고 표현하고 있다.

32) 월다브스키는 ① 수감과 격리 위주의 죄수감호 정책에서 죄수의 재활(rehabilitation)에 더 큰 관심을 갖게 된 것, ② 교육의 질 향상을 위해 목표관리에 주력하던 방식에서 학생과 학부모에게 선택권을 제공하는 바우처(voucher) 방식으로 전환한 것, ③ 의료비의 절감을 위한 비용통제 위주의 접근에서 건강습관의 증진에 초점을 둔 것 등을 긍정적인 예들로 평가한다(STP: 56).

무엇인가? 우리가 어떻게 대답하든, 그 대답에 함의된 목표들 모두가 추구된다. 보물 뿔기 주머니(grab bag) 속에 담긴 선물처럼 목표들은 복수이고, 상충되고, 모호하다.³³⁾ 이 보편적 경향이야말로 [정책]문제는 유일무이하게(uniuely) 정해지는 게 아니라는 명백한 증거이다.”(STP: 57).³⁴⁾

이 말은 무엇이 정책문제가 되어야 할지를 올바로 지시(direct)해주지 못하는 정책분석은 정책분석으로서 의미를 가질 수 없다는 뜻이다. 이제 이 말의 의미를 더 깊이 고찰해볼 차례다.

3. (정책)문제의 발견: 정책분석의 예술(art)

위의 인용문이 지적하듯, “합리성” 패러다임은 정책문제들이 주어진(given) 것으로 가정하고 “그” 문제의 해결에 몰두한다. 그런데 이상하지 않은가? 주어지다니? 도대체 누가 준다는 말인가? 하늘에서 떨어지거나 땅에서 솟아난 게 아니라면 누군가가 지어낸 게 분명하다. 월다브스키는 정책문제는 분석가가 적극적으로 찾아 나서고, 발견하고, 창조해야 할 그런 것이지, 주어져 있는 게 아니라고 단언한다.

“정책문제들은, 무한한 가능성들 속에서 저 어려움(difficulty)보다 이 어려움을 공격 대상으로 선택한다는 의미에서, 인조물이다(man-made)...우리가 뭔가를 할 수 있다고 생각하고, 그래서 해결을 위해 노력할 가치가 더 있는, 그런 새로운 문제로 창조될 수 있는 어려움들 또는 딜레마들이다.”(STP: 83).

“정책분석가에게 문제해결이란, 해결책에 수렴해 가는 일 못지않게, (1) 사회적 관점에서 해결할만한 가치가 있고, (2) 당장의 가용자원만 갖고도 해결할 수 있는, 그런 문제를 창조적으로 설정하는 일이다.”(STP: 388).

“정책문제는 주어진 것이 아니라, 발견하고 창조해야 할 대상”이라는 말의 의미는 심장하다. 생각해 보라. 사회적으로 더 큰 가치가 있고, 당장 쓸 수 있는 자원과 능력만으로도

33) ‘보물 뿔기 주머니’는 파티 등에서 사용하는 주머니로서 그 속에 여러 가지 선물을 담아두고 사람들이 이 손을 집어넣어 손에 잡히는 선물을 뿔아 가지도록 하는 용도로 쓰인다. 따라서 이 문장은 여러 가능한 목표들 중 무엇이 실제목표로 설정될지는 뿔기에 달린 문제라는 뜻을 담고 있다.

34) 예를 들면 미국에서 1960년대에 가난극복 프로그램이 등장하게 된 것은 ① 가난을 개인의 문제로 볼 것인지? 아니면 사회시스템 실패의 문제로 볼 것인지? 등 문제를 보는 관점, 그리고 ② 누가 문제를 정의할 결정권을 갖도록 할 것이냐? 에 관한 관점에 변화가 일어났기 때문이라고 분석한다.

해결할 수 있는 문제를 제쳐 두고 가치가 적고, 주어진 자원과 능력으로 해결할 수도 없는 문제를 해결하겠다고 덤빈다면 그 얼마나 어리석고 무모한 일인가? 정책문제를 주어진 것으로 보는 “합리성” 패러다임이 이런 우를 범할 가능성이 매우 높다. 최근의 예를 살펴보자. 궁지에 몰린 경남기업 성완총회장이 뇌물제공 사실을 공개하고 자살하자, 언론과 여론, 그리고 정치권이 부정부패 척결을 위해 문제된 정치인들을 엄중히 처벌하고 정치자금법도 더 강화해야 한다며 한 목소리로 외쳤다. 인류역사 이래 계속되는 부정부패가 지금 여기서 우리가 해결하겠다고 덤빌 문제인가? 돈 없는 정치라는 게 허구에 불과하다면, 정치자금관련 법제도를 현실에 맞게 고치는 것이 소모적인 논쟁과 사회적 손실을 최소화하는 길이 아니겠는가?³⁵⁾

“합리성” 패러다임은 정책문제들을 “다소 완화되거나, 결국은 다른 문제로 대치되고 말 문제들이 아니라, 단 한번의 시도로 완전하게 풀 수 있는 퍼즐(puzzles)인 양 생각하고 접근한다. 이렇게 해서는 늘 낙담할 수밖에 없다.”(STP: 5) 월다브스키의 촌철살인과도 같은 한마디다. 여기서 문제와 퍼즐의 대비는 교묘하다. 퍼즐에는 정답이 있다. 퍼즐조각들이 서로 다 맞춰지면 퍼즐은 끝난다. 퍼즐은 그래서 쉽다는 뜻이 아니다. 퍼즐조각 맞추기도 물론 쉽지 않지만, 정답이 있는 것만큼은 분명한 사실임을 빗댄 말이다. 반면에, (정책)문제들에는 정답이 없다. 따라서 정답이 없는 문제를 정답이 있는 퍼즐인 양 착각하는 “합리성” 패러다임 신봉자들이 문제해결에 거듭 실패하면서 낙담하는 것은 오히려 당연한 일이다. 정책문제를 재창조(발견)하는 일은 그래서 더욱 중요하다.³⁶⁾

정책문제는 주어진 것이라고 생각해 “그” 문제의 해결(problem-solving)로 내달리고 그것에 관심을 집중하는 “합리성” 패러다임과는 정반대로, 월다브스키는 문제의 발견(problem-finding), 즉 해결이 불가능한 “그” 엉터리 문제를 해결하겠다고 무작정 덤빌 일이 아니라, 해결이 가능한 문제로 대치, 전환하는 것이 현명하다고 주장한다. 그러면서 문제의 발견을 “아무나 할 수 없는” 창조적인 일이라고, 문제의 발견이야말로 정책분석의 예술이라고 치켜세운다.³⁷⁾

35) 이 사건으로 한 동안 온 사회가 소란했지만 이후 크게 처벌받은 정치인도 없고, 어떤 제도개혁 노력도 없이 흐지부지되고 말았다.

36) 예를 들면 “정책분석의 실용적 접근”이라는 책의 저자인 Bardach(2000: xiv-xv)는 문제해결 과정은 반복적인 시행착오 과정을 인정한다. 다시 말하면, ① 문제를 정의하고, ② 그 문제해결을 위한 대안(수단)을 구성하고, ③ 대안들의 비교선택 기준을 설정하고, ④ 각 대안의 결과를 예상해 본 다음, ⑤ 최선의 대안을 정책으로 선택하는 단계(steps)들이 반복적으로 추구되면서 최종 정책대안이 모색되어야 한다고 본다. 문제해결과정을 반복적인 시행착오 과정으로 보는 것은 일보 전진이지만, 이 과정에서 정책문제가 새롭게 정의되거나 목표가 수정되는 것은 아니므로 월다브스키와는 여전히 큰 거리가 있다.

“누구나 무책임하게 실현 불가능한 목표를 제안하기는 쉽다[이것이 “합리성” 패러다임의 접근이다]. 그러나 지난번에 해결해 보려 했던 문제들보다 [지금] 해결해 보려고 노력할만한 가치가 더 큰 (어쩌면 실패할지 모를) 문제들을 창조하는 일은 아무나 할 수 있는 일이 아니다.[이것이 점진주의 접근이다.]”(STP: 388).

윌다브스키 정책학의 진수라 부를 만한 이 명제는 규범적인 명제가 아니다. 정책문제들은 새롭게 정의되면서, 해결이 어려운 문제에서 해결이 가능한 문제로 계속 전환, 대치, 승계되는 것이지, 처음 정의된 그대로 문제가 해결되고 그래서 정책이 종결되는 일은 없더라는 그의 관찰과 분석에서 도출된 기술적인 명제이다:

“우리는 경험을 통해 안다. 정책문제들은 언제나 우리와 함께 있다(Problems are always with us.)는 사실을. 문제들은 결국 닫히고 문힐(closure and decent burial) 거라는 [잘못된] 기대가 우리를 오도한다. 문제들은 계속 재생(regeneration and rebirth)한다.”(STP: 83).

“(정책)문제는 해결되기보다는 완화되고, 대치되고, 전환되고, 그래도 안되면, 슬그머니 시야에서 사라지고 만다...[문제가] 해결되었다(solved)라는 말은 개선(improvement)을 목표로 삼는 활동의 약칭(shorthand)에 불과하다.”(STP: 386)

“대부분의 문제는 재정의(redefinition)됨으로써 해결된다. 해결될 수 없는 문제(problem)를, 해결될 수 있는 퍼즐(puzzle)로 대체하는 방법으로 말이다.”(STP: 57).

일례로 윌다브스키는 미국의 종합적 복지정책개혁의 요체를 바로 이런 시각에서 파악한다(STP: 388). 미국정부가 복지혜택(welfare benefits)의 유형, 고객집단 등이 다른 다수의 복지정책 프로그램들을 대신할 역소득세제(negative income-tax)—일정 수준 이하 저소득층에 대해 정부보조금을 주는 제도—를 도입하고, 서비스 제공방식도 정부의 직접제 공에서 수혜자에 대한 현금급여방식으로 전환하여 수혜자가 시장에서 필요한 물건들을 직접구매 하도록 허용함으로써 정부의 계산부담(burden of calculation)은 대폭 감소한 반면 정책효과는 크게 제고되었다면서, 이 개혁은 정부가 아는 것이 적은 문제(어떻게 하면 시민들의 복지를 증진시킬 수 있는지)를 좀 더 많이 알게 된 다른 문제(소득재분배를

37) 윌다브스키가 문제의 발견을 정책분석의 예술이라고 칭하는 이유는, 어떻게 그런 일을 해야 하는지에 대한 정확한 규칙들(precise rules)이 존재하는 것은 아니라는 뜻에서다(Wildavsky, 1969: 190). 그러므로 규칙들을 중시하는 “합리성” 패러다임의 신봉자들이 가장 힘들어 하는 일이 이 일이다.

위해서는 세금을 부과하면, 심지어는 역소득세제도를 시행하면 된다는)로 대체한 전형적인 사례라고 평가한다.

위에서 월다브스키가 문제의 창조적 발견이 “아무나 할 수 있는 일이 아니다.”라고 말했다고 해서 특별한 사람만이 이런 일을 해낼 수 있다는 말로 오해하면 안 된다. 관건은 “합리성” 패러다임의 깊은 수렁에서 우리가 빠져나올 수 있느냐? 이다. 경험으로부터 배우겠다는 자세와 태도로 점진주의에 입각해 우리의 정책경험을 해석한다면 사실 그리 어렵지 않은 일이 이 일이다. 우리는 적어도 개인사와 관련해서는 이미 그렇게 하고 있다. 다만 그 사실을 의식하지 못하고 있을 뿐이다. 예를 들면 이상적인 배우자상을 정해두고 그런 배우자를 찾던 여성이 수없이 낙담한 끝에 뭐라고 하던가? 시집은 꼭 가야돼? 라고 반문하지 않던가? 그래서 결혼이란 무엇인가? 를 숙고(재고)해 보지 않던가? 창조는 무에서 유를 만들어내는 것이 아니다. 우리가 더 천착하고 숙고해야 할 대상은 우리가 경험한 현실, 바로 그것이다. 지식과 정보의 불완전성, 인간의 정보처리능력의 한계를 중시하는 점진주의 관점에서 보면 이는 너무나 당연한 말이다(Braybrooke and Lindblom, 1963).

4. 정책은 가설이다.

“정책은 가설이다.” 정책을 가설로 본 사람은 월다브스키만이 아니고, 칼 포퍼(Karl Popper)나 마틴 란다우(Martin Landau) 등 유수학자들이 공통이다.:

“정책들은 영구적 진실이 아니라 수정되고 더 나은 것들로 대체되어야 할 가설들로 여겨져야만 한다. 이것들조차 내버려지기까지는.”(STP: 16).

“모든 정부정책들, 사실 모든 집행적, 행정적 결정은 경험적 예측을 내포한다.: ‘만일 우리가 X를 하면 Y라는 결과가 따른다. 반면에 만일 우리가 B를 이루고자 원한다면 우리는 A를 해야만 한다.’ 누구나 알고 있듯이, 이런 예측들이 그릇된 것으로 판명되는 경우는 많다. 누구나 실수를 범한다. 이런 실수들은 적응과정을 거치면서 수정되어야 하는 것이 정상이다. 정책은 현실에 비추어 시험되어야 하고 경험에 비추어 수정되어야 할 가설이다. 사전에 비판적 검증과 논의를 통해 실수와 내재된 위험을 발견해내는 일은 전적으로 더 합리적인 절차이다. 이 절차에 따르면 실수와 위험이 실제로 드러나기를 기다리는 것보다 자원, 사람과 시간 면에서 낭비가 덜하다. 더 나아가 정책들 그 자체가 아니라, 정책들의 실제결과들(practical results)에 대한 비판적 검토를 통해서만 어떤 실수들이 인식되기에 이르는 경우가 흔하다. 이런 관계로 우리가 취하는 행동은 의도하지 않은 결과(unintended consequences)를 초래한다는 사실을 직시

하는 것이 매우 중요하다...이 단순한 사실의 정치, 행정 그리고 모든 형태의 계획에 대한 시사점은 막대하다.”(Magee, 1985: 76-7에서 재인용).

“정책은 기존상황이나 행동방식의 변경을 위한 개입이다. 잘 설정이 되면 정책은 바람직한 상태에 대한 기술(description), 그리고 그런 상태와 조건을 실현해 줄 일련의 수단들을 내포한다. 그러므로 정책제안들은 미래시제(future tense)에 속하고 미래시제를 가동시킨다. 모든 정책제안은 미래의 행동노선을 통제하고 지시하는 것을 내용으로 삼는다. 따라서 “이리이리 하면...이렇게 될 것이다(if-then)”의 형태를 취한다. 그것에 대하여 우리가 아는 것은, 그것이 어찌될지는 아직 정해지지 않았다는 것이다. 모든 정책은 그러므로 일정한 오차의 확률을 가지게 되며, 사전적으로 옳은 것으로 받아들여질 수 없다. 정책제안이 공학적으로 설계된 것이든, 갈등의 결과이든, 아니면 역사적 힘의 산물이든, 또는 그 무엇이든, 그것의 인식론적 지위는 변하지 않는다. 그것은 가설적일 뿐이다.”(Landau, 1977: 423-270).

정책 X를 시행하면 Y라는 귀결을 얻을 것이라는 가정(기대) 하에 정책은 시행된다. 그러므로 정책은 가설이다. 지극히 상식적인 말이다. 사실 사람들의 생각에는 이런 의미가 내포되어 있다. 다만 그런 표현에 익숙하지 않을 뿐이다. 마치 의사의 진단과 처방이 옳은 진단이고 처방인지 의문을 품어보면서도, 그것들을 가설이라고 생각하지는 못하듯이 말이다. 이런 의미에서 “정책은 가설”이라는 말은 이해하기 어려운 말이 아니다. 그런데 왜 이 말은 낯설게만 들리는 것일까? 처음 들어보는 말이기 때문일 수도 있지만, “합리성” 패러다임의 마술에 빠져서일 가능성이 더 높다. 이 패러다임에서 정책은 “정부의 권위가 얹혀진(authoritatively adopted)” 행동지침이다. 이런 개념 속에 정책은 가설이라는 의미는 담겨져 있지 않다. 아니, “합리성” 패러다임에서 정책은 가설 정도여서는 안 된다. 이 패러다임 하에서 정책분석이 과학적일 수 없는 중요한 이유 중 하나가 이것이다(최병선, 2007).

정책에 대한 과학적 접근은, “정책은 가설,” 즉 “가설적 문제해결책”이라는 사실에 대한 확실한 인식 위에서만 가능하다. 이런 의미에서 이 명제는 윌다브스키 정책학의 신세계 진입의 관건이다. 그런데 그는 여기서 한 걸음 더 나아가 정책(가설적 문제해결책)은 정책 문제와 한몸(一體)이라고 말한다.:

“문제들은 가설적 해결책(hypothetical solutions)에 의해 정의된다. 문제의 설정(formulation)과 제안된 해결책은 동일한 가설의 일부분으로서, 그 안에서 사고와 행동이 융합된다.”(STP: 83)

“문제들이 해결책들과 지위(status) 면에서 동일하다는 사실(어느 것이 더 우월하거나 선호되는 것이 아니라)이야말로 정책분석에서 창의성의 기초이다. (동시에 이 직업군 이 보이는 아노미(anomie) 현상의 원인이다).”(STP: 388).

“합리성” 패러다임의 시각으로 보면 이처럼 모순된 말이 있을 수 없다. 더구나 정책문제와 정책이 지위 면에서 동일하다는 말은 더더구나 이해가 불가능할지 모른다. 이 패러다임에서 정책문제와 정책은 지위가 완전히 다르다. 주어진 문제에 대한 정답 찾기에 골몰하는 이 패러다임에서 정책문제는 정책보다 앞서야 한다. 이것이 이 패러다임이 말하는 합리성 원천이다. 그런데 윌다브스키는 지금 정책과 정책문제는 한몸이라고, 동시적으로 만들어진다고 말하고 있는 것이다.

예를 들어 보면 이해가 쉽다. 예컨대 비행기추락사고의 대책으로 안전규제 강화를 제안하는 사람에게 문제는 비행기 정비와 안전점검의 소홀 및 무사안일일 것이다. 비행기 기장의 휴식시간 연장을 제안하는 사람에게 문제는 기장의 피로누적과 판단력 저하일 것이다. 이런 예들에서 정책과 정책문제, 어느 것이 앞서고 어느 것이 뒤서는가? 앞과 뒤가 없다. 동시적으로 진행된다. 굳이 말한다면 내 머릿속에 먼저 등장하는 것은 해결책(정책)일지언정, 문제가 아니다. 해결책이 머리에 떠오른 순간 문제는 그것에 따라서 정의된다. 처음에는 이상하게 들릴지 모르나, 이 말을 부정하기 어렵다. 사실 인간의 사고구조와 과정은 그렇게 설계되어 있다(Simon, 1965: 92-139; 1979; 임의영, 2014).

“정책은 가설”이라는 명제는 강력하다. 이 명제를 완전히 이해할 때 우리의 눈은 크게 열려서 그동안 보지 못한 것들을 볼 수 있게 된다. 첫째, 정책에 대하여 무조건 신뢰하거나 과도한 기대를 갖지 않게 될 것이다. 정책은 성공하기보다 실패하기가 더 쉽다는 사실에 눈을 뜨고, 따라서 정책의 실패를 보고 놀라거나 낙담하는 일도 적어질 것이다. 둘째, 정책에 대한 과학적인 탐구가 시작될 것이다. 통계학에서 가설을 세우고 검증하는 것과 똑같은 방법으로 정책을 보고 평가하면서 정책에 대한 지식을 증가시켜 갈 수 있게 될 것이다(최병선, 2007). 정책은 가설이라는 관점을 갖고 보면, “정책집행은 가설검증”(hypothesis-testing) 과정이라는 말을 이해하기 어렵지 않다(Browne and Wildavsky, 1983 [Implementation, 1984: 254]). 또 “집행실패(implementation failures)는 이론[가설]의 불충분성(inadequacies)에 기인한다.”(Majone and Wildavsky, 1979 [Implementation, 1984: 173])는 주장을 금방 이해할 수 있다. 정책평가도 정책집행과 마찬가지로의 가설검증 작업이라는 사실도 이해하기 어렵지 않고, 평가는 학습을 위해 이루어져야 한다는 말도 쉽게 이해될 것이다.

5. “정책이 정책의 원인”

“정책이 정책의 원인(policy as its own cause)”이라는 명제는 공공정책이라는 것들과 이것들을 담당하는 관료조직에 대한 윌다브스키의 냉소적 시각을 엿볼 수 있게 해 주는 명제이다. 정책들이 왜, 어떻게 만들어지고, 또 어떻게 변화해 왔는지를 유심히 관찰하고 분석한 끝에 그는 이렇게 자문자답한다.:

“왜 우리는 정책문제들이 영원히 풀리지 않을 것 같다고 느낄까? 사회의 지식과 기술은 증가하는데 정책들에 대한 통제노력은 왜 매양 뒤쳐져서 정책들 때문에 놀라곤 하는가? 왜 정책들을 관장하는 조직들은 경험으로부터 배우지 않는 것처럼 보이는가? 조직들이 경험으로부터 배우려고 노력한다면, 왜 예기치 않은 결과들은 더 많이 빚어지는가? 하나의 답은 정책환경의 자율성 증가(the growing autonomy of the policy environment)이다. 정책이 점점 더 정책의 원인으로 작용하기 때문에, 정책프로그램들이 외부환경보다는 그것들이 생산되어 나오는 부문들안의 일들(events inside the sectors)에 더 크게 의존해서다...한마디로 말해, 왜 해결책이란 것들(supposed solutions)이 황당한 문제들(perplexing problems)로 변해버리고 마는가? ‘공공정책에서 큰 해결책의 법칙(the Law of Large Solutions in Public Policy)’³⁷—이 때 해결책은 문제를 압도(dwarf)한다—은 피하기 어렵기 때문이다.”³⁸(STP: 62)

이 인용문 속의 질문들은 우리들도 흔히 해보는 질문들이다. 이런 질문들에 대한 윌다브스키의 답은 “정책환경의 자율성이 커졌다.”는 가설이다. 이 가설은, 정책들이 외부환경보다 관료제 내부의 속사정에 더 크게 의존함으로써, “정책이 정책의 원인”이 되고, 그래서 변화를 위한 변화로밖에는 보이지 않는 정책들이 더 많이 등장한다는 뜻이다. 이 가설은 단순한 가설이 아니다. 무수한 정책들의 생성과 변천과정을 고찰하고 분석해 본 경험에 토대를 둔 가설이다. 이 과정에서 그는 도대체 어떻게 생각해야지 정책들을 옳게 생각하는 것인지를 끝없이 자문한 끝에, 정책들은 “끝으로서가 아니라 시작(public policies as a beginning, not an end)”으로 보아야만 한다는 데 생각이 미쳤다(STP: 83).³⁸⁾

이 가설에서 주목할 부분은 정책문제들이 아니라 정책들에서, 정책들이 생겨나온다는

38) “우리가 쓰는 언어들(따라서 생각) 자체가, 문제들은 해결책들을 갖고 있다는 뜻을 함축한다. 그것도 단번에 그리고 영구적으로 해결될 수 있다는 뜻이 말이다. 그러나 문제들은 영원히 우리들과 같이 있다는 사실을 우리의 경험은 가르쳐 주고 있다.”(ibid.) 이 인용문은 이 기발한 아이디어가 어떤 의문에서 생겨났는지를 암시해준다. 윌다브스키의 사고방식은 이렇듯 독창적이다.

주장이다. 어떤 정책이 시행되면, 의도하지 않고 예견하지 못한 귀결들(unintended or unanticipated consequences)이 생겨나고, 이렇게 생겨난 다른 문제들이 정책들을 부르고, 이 정책들이 만들어내는 다른 문제들이 다시 다른 정책들을 부르는 식으로, 이제 정책들은 그 자체의 생명(life of its own)을 지녀 영속화된다는 뜻이다. “혹 떼려다 혹 붙이는 격”으로 (영똥한) 정책들이 (영똥한) 정책귀결들을 생산해내고 그것들을 기화로 다른 정책들이 생겨나오는 현상이 “정책이 정책의 원인” 현상이다.³⁹⁾

그러면 “정책이 정책의 원인” 현상을 초래하는 정책들은 어떤 유형의 정책들인가? “큰 해결책”이다.⁴⁰⁾ 월다브스키는 큰 해결책, 즉 해결하고자 하는 문제보다 큰 해결책이 시행될 때 예상 못하고, 의도하지 않은 귀결들이 파생되면서, “정책이 정책의 원인”이 되는 현상의 연쇄작용이 시작된다고 말한다. 좋은 예가 노무현정부의 “강남 집값 잡기” 정책이다(최병선, 2007). 종합부동산세(종부세)를 도입하여 부동산투기의 원흉인 강남의 집값을 잡아보려 했던 이 정책이 시행되자 강남의 집값은 더 상승했을 뿐만 아니라 더 널리 파급되었다. 그에 따라 부동산투기억제 대책이 줄지어 출현하였지만 집값은 더 뛰고 말았다. 여기서 우리는 이 정책이 “합리성” 패러다임에 입각한 정책의 전형이라는 사실에 주목할 필요가 있다. “완벽한” 문제해결을 추구하는 이런 큰 해결책—즉 큰 가설—으로 인해 이상과 현실의 갭이 더 벌어지고 말 것은 반한 이치가 아닌가.⁴¹⁾

“정책이 정책의 원인” 현상의 두 번째 원인은 “외부효과의 내부화”이다. 인간의 지적 능력, 예측능력의 한계는 명백하다. 따라서 이를 무시하고 만들어지는 정책들이 항상 예기치 않고 의도하지 않은 결과(부작용과 역효과 등)들을 만들어내는 것은 전혀 놀라운 일이 아니다. 수많은 정책 프로그램들이 서로 뒤엉켜 정책 스페이스(policy space)의 밀도가 높아지면 정책들 간의 상호의존성은 당연히 더 커지고, 여기에 추가된 정책은 더 많고, 다양한 파급효과를 일으킨다. 이 현상을 Hecllo(1975)는 “파급효과의 내폭발(implosion

39) 월다브스키는 정책들의 확산경로를 두 유형으로 보고 있다. 하나는 시간이 지나면서 자원이 변화하고 이에 따라 한 정책프로그램이 종료되고 대신 다른 정책프로그램이 뒤따르는 진화적 방식의 경로이다. 다른 하나가 여기서 보는 경로로서, 정책이 그 자체의 생명을 지니게 되고 그에 따라 다른 정책으로 뻗어나가는 경로이다(STP: 392).

40) 더 근본적이고 종합적인 접근, 즉 총합적 접근(synoptic approach)을 시도할수록 정책오차가 더 커질 것은 자명한 일이다. 김서영(2014)은 전통시장 지원정책에 대한 사례연구에서 이런 현상을 잘 분석하고 있다.

41) 이런 의미에서 월다브스키는 “큰 사회문제들을 푸는 방법은 그것이 큰 문제로 자라지 않도록 하는 것(The way to solve large social problems is to keep them small.)”이라고 말한다(STP: 63). 왜냐하면 문제가 자라면서 해결책이 그 자체의 효과들을 만들어내고, 차츰 해결책이 만들어낸 새로운 문제나 어려움들이 원래의 어려움들을 대치(displace)해 버리기 때문이다.

of spillovers)”이라고 부른다. ‘큰 해결책’ 일수록 파급효과는 광범위하고, 대처해야 할 일들은 기하급수적으로 증가한다.

세 번째 원인은 관료제의 특성과 관련이 있다. 예기치 못한 정책귀결을 보면서 정책담당자들과 행정기관은 정책을 수정하려 들지만 행정기관의 내부적 적응(internal adaptations)은 외부환경과 단편으로 움직이면서 “정책이 정책의 원인” 현상을 심화시킨다는 것이다. 이것이 윌다브스키가 말하는 “정책환경의 자율성 증가” 현상으로서, 이 때 외부세계의 비난은 이들의 렌즈(lens)를 통해 여과되면서 큰 힘을 발휘하지 못한다고 지적한다.:

“정책 프로그램간의 강력한 내적 관계로 인해 생겨난 소용돌이와 비틀림을 모르는 사람들은 정책들이 현실성이 없다고 본다. 이는 그리 놀랄 일이 아니다. 이들 프로그램들은 현실과 동떨어져 있는 것이 아니다. 외부세계가 점점 더 행정기관의 내부 렌즈(internal lens)를 통해 여과되고 있을 뿐이다. 만일 정책 프로그램의 변화[방향]이 [변화를 초래하게 된] 원인과 동떨어져 분리된 것처럼 보인다면 그것은 외부관찰자보다는 조직에 원인이 더 분명히 보이기 때문이다.”(STP: 67)

정책실패가 나타날 때 정책담당자나 기관은 울타리를 더욱 두껍게 치는 방법으로, 자기가 관장하는 정책부문(policy sector)을 확장하는 방법으로 대응한다. 이 정책부문의 주된 점유자는 관료제, 이익집단, 의회 위원회의 보좌관 등으로서, 정책 스페이스의 더 큰 부분을 차지해 더 큰 힘을 발휘하고, 잉여자원을 늘리며, 분업과 전문화도 촉진할 수 있기를 바란다. 이렇게 커진 정책부문 안에서는 바야흐로 “정책이 정책을 먹고사는 일”이 생겨난다(STP: 82). 정책부문 내 공생관계(sectoral symbiosis)는 이렇게 강화된다.⁴²⁾

“정책이 정책의 원인”이라는 명제는 윌다브스키 정책학에서 중심적인 위치를 점하고 있다. STP의 저술동기에 대한 윌다브스키의 회고가 이를 말해준다.:

“‘정책이 정책의 원인’이 되는 이 현상에 눈이 떠지자, ‘문제는 해결되기보다는 대처되거나 승계된다.’는 생각으로, 또 ‘우리는 영구적인 해결책(permanent solutions) 대신에 영구적인 문제들(permanent problems)을 생각해야 한다.’는 생각으로 나의 생각이 쪽 뻗어나갔다.”(Wildavsky, 1993: 17).

42) 이런 연쇄적 확산과정이 단절될 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 예를 들면 지속적인 정책개입에도 불구하고 애당초의 정책문제가 해소되지 않을 때 과도한 정책개입에 대한 불만이 폭발하는 경우다. 그러나 정책노력의 단절로 인해 과거의 문제가 심화되거나 새로운 문제가 파생되면, 다시 원상태로 복귀하고, 예전의 “정책이 정책을 낳는 과정”이 다시 되풀이될 가능성 역시 높다.

이 인용문은 정책이 정책을 낳는 현상, 정책문제들이 해결되기보다 대치, 전환, 승계되는 보편적인 현상의 이면에서 작용하는 공통요인이 정책목표들의 달성가능성 여부라는 사실을 확인할 수 있다. 간단히 말하면 달성불가능한 목표들에 대한 집착과 환상이 “정책이 정책의 원인”이 되게 만들고, “정책문제의 대치, 전환, 승계”를 불가피하게 만드는 근본원인이라는 말이다. 여기서 우리는 “합리성” 패러다임이 소망하는 영구적인 문제해결이란 실제에서는 있을 수 없는 허망한 기대에 불과하다는 사실을 재확인하게 된다. 이 패러다임에서처럼 거창한 목표의 정책을 내걸고 그 목표를 단번에 실현할 수 있다는 듯이 덤벼서는 “정책이 정책의 원인”이 되는 현상, 정책들의 자기영속화(self-perpetuation) 경향을 피할 길이 없다. 월다브스키는 이렇게 말한다.:

“[정책이 실패한 경우] 정책들이 왜 실패했는지에 대한 설명에는 두 유형이 있다. 하나의 가설은 정책의 이면에 있는 이론이 틀렸고, 그래서 더 노력하면 할수록 결과는 나빠진다는 가설이다. 다른 가설은 아직 임계점(critical mess)에 도달하지 않았다는, 즉 지금까지 해 온 일을 더 계속하면 정책이 궁극적으로 좋은 결과를 만들어낼 것이라는 가설이다. 이 두 번째 가설이 자기 위주(self-serving)임은 두말할 필요가 없다. 이 경쟁적인 가설을 앞에 두고 정책결정자들은 정책들을 종결해야 할지 말아야 할지 망설이게 된다.”(STP: 218)

예상한 효과를 내지 못하거나 부작용과 역효과가 클지라도 자기영속화하는 정책들의 포기는 용이하지 않다. 누군가가 도전을 감행해야 하는데, 그러기 위해서는 그런 정책들을 포기해도 다른 심각한 문제들이 발생하지 않을 것이라는 증거를 제공하고, 문제들이 발생한 경우 그 책임을 져야하기 때문이다. 우리나라의 교육(개혁)정책이나 부동산투기억제정책들이 좋은 예들이다. 이런 정책들은 역대정부가 심혈을 기울인 정책들이지만 성공적이었다고 평가할 사람은 거의 없음에도 불구하고 누구도 감히 이런 정책들의 포기를 주장하지는 못한다. 이런 상황에서 정책오차의 시정이 불가능해지고 말 것은 불문가지다 (STP: 397). 여기서 우리는 정책분석의 목적과 의의를 재확인하지 않을 수 없다. 정책분석은 우리가 오차를 발견하고 시정하는 능력을 키워나가는 데 있다.:

“우리가 관심을 가져야 할 것은 정책의 종결이 아니라 진화이다(It is not resolution of policies but evolution that should interest us). 우리가 얼마나 오차를 잘 인식하고 시정하였는가? 라고 물어야만 한다. 더 정확히 말하면, 우리가 어제의 오차들로부터 배울 수 있었던 것보다, 오늘의 오차들로부터 더 잘 배울 수 있는가? 오늘 우리가

해결할 수 없는 문제들이 내일 우리가 해결하려고 시도해야만 할 문제들을 더 잘 이해할 수 있도록 돕고 있는가? 그리고 우리의 미래의 실패는 과거의 실패들보다 우리를 더 나은 사람들로 만들 것인가? 등이 우리의 질문이 되어야만 한다.”(STP: 23).

“미래의 정책이 우리를 어디로 이끌 것인가를 이해하기 위해서는 과거 정책을 알 필요가 있다. 왜냐하면, 정책이 정책의 원인이므로, 우리가 관심을 가지는 미래 문제들은 과거 해결책에 대한 우리의 (현재의) 대응이기 때문이다.”(STP: 82)

그렇다. 오차의 발견과 시정이 이루어지지 않는다면 “정책이 정책의 원인”이 되고, 그 결과 세상에 유익을 주지 못하는 정책들의 자기영속화는 막을 길이 없다. 그로 인한 관료제의 비대화와 그 폐해도 피해가기 힘들다. 이제 이런 중요한 의미가 있는, 오차의 발견과 시정 방법에 관하여, 특히 우리의 인식방법론과 관련시켜 살펴볼 차례다.

6. (정책)오차의 인식과 시정 방법: 도그마(dogma) 대 회의론(skepticism)

앞에서 보았듯이, 정책들의 결과는 우리의 지식(기대)과 다르게 나타날 가능성이 매우 높다. 이 때 우리는 두 개의 대안적인 가설을 검토해야 한다. 하나는 정책노력이 충분하지 못했다는 가설이고, 다른 하나는 정책이 틀렸다는, 다시 말해 정책이 기초한 지식 자체가 틀렸다는 가설이다. 윌다브스키는 이 가설들을 검증하는 것이 정책분석이라고 본다. 이런 가설들의 검증을 통해서 정책오차를 인식하고 시정하는 방법을 학습하는 것, 이것이 정책분석의 요체라고 말한다.:

“가설을 검증하는 방법으로 분석가는 지식과 경험 사이의 긴장을 줄인다. [이런 관점에서 볼 때] 정책분석의 요체(essence)는 오차를 인식하고 시정하는 방법의 학습이다.”(STP: 389)

“정책은 가설”이라는 명제로부터 “정책분석은 가설검증”이라는 명제를 끌어오기는 어렵지 않다. 정책오차를 발견하는 방법 및 절차와 가설검증의 방법 및 절차는 인식론 혹은 지식론(epistemology)의 관점에서 볼 때 아무런 차이가 없다.⁴³⁾ “합리성” 패러다임 하의 정책분석과 윌다브스키 정책분석은 이 면에서 엄청난 차이를 보인다. 다시 말하면, 어디까지를 주어진 것으로 보고, 어디부터를 의문대상, 도전대상으로 삼을지의 면에서 상극적

43) 인식론은 “우리가 안다고 주장하는 것들이란 도대체 무엇이고, 우리는 어떻게 그것을 알게 되는가?” 즉 우리의 인식과 지식의 기초를 다룬다.

이다. 윌다브스키는 이와 관련하여 도그마(dogma)와 회의론(skepticism)의 적절한 배합(appropriate mix)의 중요성을 강조한다(STP: 18). “합리성” 패러다임에서처럼 전적으로 회의론—즉 어떤 것도 당연한 것으로 받아들이지 않거나 불가피한 것으로 인정하지 않고 의문대상, 도전대상으로 삼는 태도—을 따르면 우리의 인식능력으로 감당할 수 없게 된다는 게 이유다. 이런 문제점 때문에 윌다브스키는 어느 정도까지 도그마—즉 대부분의 것들을 당연한 것, 혹은 불가피한 것으로 받아들이고 인정하는 태도—를 인정해야 한다고 말한다. 그러면 해결해야 할 문제의 폭과 범위는 대폭 좁아지고 오차의 발견은 쉬워진다는 게 그 이유다.:44)

“회의론은 도그마에 의존한다. 뭐라고 표현하든 만일 대부분의 것들(most things)이 도전을 받으려면 어떤 것들(some)은 받아들여져 있어야 하고, 어떤 것(some)을 받아들여려면 대부분의 것들(most)에 대한 논란이 없어야 한다...회의론은 도그마의 기층(substratum of dogma)에 안착해 있어야 한다. 도그마와 회의론 간에, 비판거리가 될 것과 그렇지 않을 것 간에, 어떤 선을 긋는 것이야말로 정책분석의 우선과제이고, 심지어는 최우선 전제(presupposition)이다.”(STP: 206).

“분석의 범위에 대한 일시적인 합의도 없으면 (이것이 도그마의 미덕임을 상기하라.) 아무리 논쟁을 하고 또 해도 의견의 차이를 좁힐 수 없다. 왜냐하면 ‘중요한 사실’에 대한 합의 없이는 증거가 없고, 증거가 없이는 모순과 오차의 인식에 대한 희망이 없으며, 오차를 통한 학습은 멈추고 만다. 그러면 부정이 모순을 대신한다(Negation replaces contradiction.)”(STP: 397)

“[도전하기 어려운 것들에 대한] 질문은 물어두는 게 낫다. 의문의 여지가 없는 것처럼 다뤄져야 할 것들은 그렇게 다뤄야 혼란에 빠지지 않는다. 이것들에 대해서조차 근본적인 의문을 제기하면 남는 것은 전쟁[극한투쟁]이다.”(STP: 207)

이런 말들에서 알 수 있듯이, 도그마와 회의론의 적절한 배합은 필수불가결하다. 그럼에도 불구하고 “합리성” 패러다임은 온통 회의론으로 일관하려 한다고 윌다브스키는 비판한다. “뭐든지 먼저 잡는 사람이 임자(Everything is up for grabs.)”라는 식으로, 이것도 저것도 다 문제 삼고, 더구나 한꺼번에 모든 문제를 고치겠다고 덤벼서는 오차의 시정은 고사하고 무엇이 우리가 고치려고 노력할 가치가 있는 오차인지를 정확히 분별해내기 조

44) 참고로 Popper(1962: 238)는 도그마를 ‘배경지식(background knowledge)’이라고 부르며 동일한 취지의 주장을 전개하고 있다.

차 힘들다는 것이다. 그 결과는 전면적인 부정이고, 원점에서 다시 시작하기 밖에는 남는 게 없다(최병선, 2007). 점진주의 정책분석은 이와 대조적이다. 가설검증의 기본방법을 충실히 따른다. 즉 대부분의 다른 변수들은 불변(*ceteris paribus*)이라고 가정하고 주요변수의 효과를 잡아내는 데 주목하듯이, 현상유지(*status quo*)를 도그마로 삼아 오차의 발견과 시정에 주의를 집중한다.

이 이치를 쉬운 말로 설명해 본다면 이러하다. 우리가 상식을 따라 행동하는 것은 전형적인 점진주의 전략이다. 상식은 도그마에 해당한다. 우리가 상식을 존중하는 것은 상식이 다 옳고 당연해서가 아니다. 그것을 따르면 최소한 크게 해롭지는 않다는 생각에서다. 상식에는 우리가 다 알지 못하는, 인간사회가 축적해온 지혜와 예지가 담겨있음을 인정해서다. 이런 면에서 점진주의는 겸손하다. 이에 반해, 상식을 전적으로 부정하고 본능을 따라 살면, 마치 황무지에 사는 무법자들처럼 되고 말며, 이처럼 전통, 문화, 규범이 없는 곳에서는 이성도, 합리성도 자라나지 않는다(Hayek, 1988: 11-28).

이런 이유로 오차의 발견과 시정 측면에서 점진주의 정책분석은 월등하다. 윌다브스키는, 이제는 고전이 된, 「예산과정의 정치(Politics of Budgetary Process)」에서 이 점을 입증해 보였다. 여기서 그는 전통적인 예산방식(line-item budgeting), 즉 점진주의 접근이 “보통 그럴 거라고 상정되는 것보다 훨씬 더 잘 작동하고 있다.”(Wildavsky, 1964: 178)며 높게 평가하는 반면에, 당시에 제기되기 시작한 혁신적인 예산제도들, 즉 “[총합적 접근을 대변하는] 프로그램예산제도(program budgeting)나 제로베이스예산제도(zero-base budgeting) 등은 실현가능하지 않거나, 바람직스럽지 않거나, 둘 다”라고 강력히 비판하였다.⁴⁵⁾

혁신적인 예산제도들에 대한 그의 비판은 오차의 발견과 시정 측면에서 전통적인 예산제도가 갖고 있는 장점들의 상실 위험성에 모아져 있다.⁴⁶⁾ 첫째, 현상유지(*status quo*)를 기본으로 삼고, 항목별 예산을 가감하는 방식인 전통적 예산과정은, 관성(inertia)에 따르

45) 다른 글에서 윌다브스키는 이런 “혁신적인” 예산제도들은 겉으로는 정책분석과 예산을 더 긴밀하게 연계하는 제도들인 것처럼 보이도록 되어 있으나, 실제로는 정책분석을 부정하고 몰아내는 정반대의 결과를 초래할 것이라고 경고하였다(Wildavsky, 1969).

46) 윌다브스키는 개혁적인 예산제도들이 예산과정의 실제에 대한 깊이 있는 분석과 이해에 기초하지 않아서 이런 오해가 생겨난다고 보았다. “급진적인 예산제도 개혁안들은 처음에는 가설로 시작하였으나 급방 도그마로 굳어져서, 더 이상 엄격한 조사연구나 분석을 통해 검증되어야 할 대상으로 여겨지지 않았다...(개혁)처방에 열중한 나머지 예산과정이 실제로 어떻게 작동하는지에 대한 체계적 기술에는 시간을 거의 할애하지 못한 것이 그간의 사정이었다. 이런 사정에 비추어 볼 때 윌다브스키의 연구는 획기적 성과이다.”라는 서평(Grove, 1965)이 마음에 들었던지 윌다브스키는 이 서평을 이 책의 개정판 등에서 인용하고 있다.

는 데 불과하고 따라서 당연히 불합리하다고 비판하지만, 이 방법은 오랜 경험과 지혜의 산물이라고 반박한다(*ibid.*: 178-9). 전년도 예산을 “도그마의 기층”으로 삼고 항목별 가감사항에만 우리의 주의와 관심을 집중시키는 이 방식이 우리가 훨씬 더 합리적으로 결정을 내릴 가능성을 높여준다는 것이다. 반면에 전년도 예산을 합리적인 예산결정의 기초로 삼지 않고 새로운 기초를 찾겠다고 나서는 프로그램예산제도 등은 무수한 난관에 봉착할 수밖에 없다고 보았다. 예컨대 이 제도 하에서 참여자들은 “공정한 몫(fair share)”에 대한 합의에 도달하기 어렵고, 대안들에 대한 계산 부담(burdens of calculations)도 감당할 수 없는 수준까지 증가하게 된다는 것이다. 둘째, 전통적 예산과정에서는 타협, 수용, 상호조정을 허용하고 그 결과 경쟁적인 정치관행(competitive political practices)이 작용해 예산결정 상의 오차가 쉽게 지적되고 시정가능한 데 비해, 개혁적인 제도 하에서는 중앙집권적인 의사결정이 불가피해지고 그 결과 이런 관행의 이점들을 활용할 수 없게 된다는 것이다(*ibid.*: 136; Wildavsky, 1966).

오차의 정확한 발견과 시정에 초점을 맞추는 점진주의 정책분석의 우월성은 월다브스키의 위험연구에서도 동일하게 강조되고 있다. 인간이 위험에 대응하는 방식과 전략에는 예방전략(strategy of anticipation)과 복원전략(strategy of resilience)이 있다(Wildavsky, 1988; 최병선, 1995). 전자는 위험과 사고는 무조건 막아야 한다고, 위험에 관한 한 시행착오(trial and error)는 절대로 있을 수 없다고, 사전적 보장이 없는 시행(trials without prior guarantee against error)은 절대로 허용되어서는 안 된다는 입장이다. 이것이 사람들이 보편적으로 갖고 있는 사고방식임은 두말할 필요가 없다. 상식으로 통하고 있다. 허나 이 전략은 알고 보면 허점투성이다.

예컨대 수원의 환풍구 추락사고 이후 정부는 환풍구 설치기준을 대폭 강화하였는데, 왜 환풍구를 사람이 올라서도 떨어지지 않도록 강하게 만들어야 하는지 알 수 없다. 환풍구는 환풍구일 뿐이다. 사고가 난 환풍구는 약해서가 아니라 사람이 올라서서는 안 되는 곳에 많은 사람이 올라가서 난 사고가 아닌가. 그렇다면 사람이 올라가지 못하도록 안내하고 금지시키는 것이 좋은 대책이다. 환풍구 설치기준을 강화하면 사람들은 이제 환풍구에 올라가도 위험하지 않다고 생각하게 되지는 않을까? 그래서 사고가 더 조장되지는 않을까? 생각해 볼 문제다. 사고는 항상 우리의 예측을 벗어나거나 예견하지 못한 데서, 예상하지 못한 경로로, 꿈에도 생각해 보지 못한 방식과 양태로 발생한다.

사고와 위험의 이런 특성에 주목하여 위험대응능력의 향상에 초점을 맞추는 전략이 복원전략이다. 경험을 통한 학습(learning by doing)과 위험관리 지식의 축적만이 위험통제능력의 향상을 기할 수 있는 길이라고 보고 시행착오를 피하려 해서는 안 된다고 주장한

다. 세월호사고 이후 정부는 유사사고의 재발을 막는답시고 선박침몰의 원인으로 볼 만한 모든 사항에 대한 규제를 강화하였다. 허나 생각해보자. 우리가 아쉽게 생각하는 것은 사고가 난 것보다 사고발생 이후 귀한 생명을 구할 수 있는 여러 기회와 가능성들을 하나도 살리지 못한 것 아니던가? 월다브스키는, 시행착오를 통한 학습, 그리고 그것을 통한 지식의 축적이 더 안전하고 편한 물건과 기술의 개발, 인간의 평균수명 연장에 결정적으로 기여하였음을 인류역사는 증거하고 있다고 말한다.

위 인용문에서 보았듯이, “도그마와 회의론 간에, 비판거리가 될 것과 그렇지 않을 것 간에, 어떤 선을 긋는 것이야말로 정책분석의 우선과제이고, 심지어는 최우선 전제(presupposition)”라는 말은 “합리성” 패러다임 하의 정책분석과 월다브스키 정책학의 극명한 차이가 여기서 비롯됨을 지적하는 말이다. 예를 들어 생각해보자. “위험은 무슨 수를 써서든지 반드시 예방해야 한다.”는 생각은 도그마다. 일반인이 이 도그마에 대하여 의문을 품기는 쉽지 않다. 그에게는 위험이 방치되고 있는 현실이 받아들여지기 어렵다. “전통적인 예산방식은 불합리하다.”는 생각도 도그마다. 일반인이 이 도그마에 대하여 의문을 품기는 쉽지 않다. 그의 눈에는 정부예산이 제대로 사용되는 것 같지 않아 보이는 경우가 더 많기 때문이다. “합리성” 패러다임의 정책분석은 이런 도그마에 붙들려 의심을 품지 않으면서 “그것은 맞는 말이 아니다.”는 우리의 경험은 애써 무시한다. 점진주의 정책분석가는 이와 반대이다. 그는 이런 도그마에 대하여 의문을 제기한다. “예방대책을 강화해도 사고는 왜 또 일어나고야 마는가?” 또 “전통적인 예산방식이 불합리하다면 어찌 그것이 가장 기본적인 예산방식으로 지금껏 살아남아 있을까?” 라는 질문을 던진다. 그리고는 우리의 경험에 비추어 개선점을 찾는다.

“합리성” 패러다임 하의 정책분석과 월다브스키 정책학에서의 정책분석은 오차의 발견에 초점을 두느냐? 아니면 오차의 시정에 초점을 맞추느냐? 의 측면에서도 대조적이다. 지금까지의 논의에서 오차의 인식과 시정을 한 묶음으로 다루어 왔으나, 오차의 규모가 크면 오차의 발견과 인식은 쉬운 반면에 시정이 어렵고, 오차의 규모가 작으면 오차의 발견과 인식은 어려운 반면에 시정은 쉽다는 면에서 양자는 큰 차이가 있다. 이런 면에서 볼 때 점진주의 정책분석이 오차의 발견에 우선순위를 두되 작은 오차를 더 자주 시정하려는 전략이라면, “합리성” 패러다임 하의 정책분석은 오차의 시정에 우선순위를 두고 종합적인 문제해결(comprehensive solution)을 지향한다. 허나 이렇게 종합적인 접근을 강조하는 이 패러다임에서는 어디서 오차가 발생했는지를 정확히 가려내기조차 힘들다. 이 패러다임에 입각한 정책연구들이 매년 원점회귀 성향을 보이는 것은 이상한 일이 아니다(최병선, 2007).

7. 정책분석의 모드: 지적속고 대 사회적 상호작용⁴⁷⁾

“합리성” 패러다임의 정책분석가들은 집행과정중인 정책들에서 오차를 발견하고 시정하는 데 주력하기보다는, 원점 즉 정책들을 구상하던 시점으로 회귀하여 처음부터 정책들을 다시 설계하는 듯이 정책분석에 임한다. 이들이 이런 태도를 보이는 이유는 이 패러다임의 규범과 기준을 충실하게 따르기만 하면 정책의 합리성은 보장된다는 도그마에 빠져 있어서다. 하지만 이들이 빠져 있는 도그마는 이것만이 아니다. 지적속고에 의한 정책분석 외에 다른 정책분석의 방법은 없다는 생각도 강력한 도그마다. 정책분석은, 월다브스키의 표현대로, “정책의 개선에 지성(intellect)을 끌어다 쓰려는 노력의 표현”이므로, 순전히 이성에 의존하는 지적결정(intellectual determination)만을 고집하는 것도 이해할 수 있는 일이긴 하다.⁴⁸⁾ 하지만 월다브스키는 이 생각의 저변에 있는 생각, 즉 정치적 타협과 협상 등을 배제해야만 순수하게 이성에 기초할 수 있고 그래서 최대한의 합리성 확보가 가능하다는 생각도 도그마에 지나지 않는다고 지적한다.

정책에서 정치가 배제되면 순수하게 지성만이 발휘되고 그래서 오차가 없는 완전히 합리적인 정책들이 만들어질 것처럼 생각하기 쉽지만, 즉 정책기획가 단 한사람, 혹은 그와 생각을 같이하는 소수의 기획자들의 “완전한 지식과 도덕성”으로 정책들을 만든다면 최대의 합리성이 확보될 것이라고 생각하기 쉽지만, 이는 완전한 착각이고 오판이라는 것이 월다브스키의 지적이다. 이렇게 만들어진 정책들이 “최대한 합리적인 정책들”로 보인다면, 그것은 단순히 “서로 다른 관점을 지닌 무수한 사람들”이 배제된 결과일 뿐이라고 말한다. 정책문제에 대한 인식, 또 문제해결책에 대한 컨센서스가 있는 것처럼 보인다면, 그것도 다른 문제들을 억압한 결과일 뿐이라는 것이다.:

[기획(또 널리 지적속고)에서는] “서로 다른 관점을 지닌 무수한 사람들을 대신하는 한 사람만이 존재한다. 따라서 갈등은 없다. 컨센서스만 있다. 하지만 그것은 문제들의 억압(suppression of problems)의 결과일 뿐이다. 각자는 [운 좋게도] 자기가 원하는

47) 지적속고와 사회적 상호작용의 대비는 Lindblom(1977)과 일치한다. 월다브스키 스스로 “선수를 놓치지 않았나 하는 걱정보다는 그런 학자와 생각이 일치되어 적잖이 위안이 되었다.”(STP: 11)고 밝히고 있다. Lindblom은 자본주의와 공산주의를 비교하면서 이 구분을 하였고, 자신은 정책분석과 관련해 이 구분을 한 차이가 있을 뿐이라고 말한다. 사실 두 사람은 닮은 듯 다르다. 두 학자의 연구업적과 영향의 비교에 관해서는 Premfors(1981)가 참고할만하다.

48) 월다브스키의 논의에서 지적 모드(intellectual mode), 지적 속고(intellectual cogitation), 지적 구성물(intellectual construct), 지적 결정(intellectual determination), 지적 공준(intellectual postulation), 지적 지시(intellectual direction) 등의 용어는 맥락에 따라 혼용되고 있다. 한편 이것들의 순수 형태가 기획(planning)이고, 기획의 산물이 계획(plan)이다.

것을 얻게 되든가, 자기가 얻은 것[이 자기가 원하는 것이 아님에도 불구하고]을 원해야만 하는 처지에 서게 된다(Everyone either gets what he wants, or has to want what he gets.)”(STP: 125).

이런 날카로운 지적에 대한 “합리성” 패러다임 신봉자들의 반박을 의식한 듯, 이렇게 덧붙인다.:

“[여기서 ”합리성“ 패러다임의 신봉자들은] ‘거대 기획가들(Grand Planners)’이 무엇이 옳은지 [정확히] 알고, 공통이익을 고려해 계획을 세웠는데 무엇이 문제일 수 있는가? 라고 반문하겠지만 여기에 근본문제[모순]가 있다. 기획가의 완전한 지식과 도덕성을 가정하는 기획에서, 오차는 애당초 존재하지 않고 존재할 수도 없다. 오차는 그래서 억압되어 버리고 만다. 만일 오차의 발생을 인정한다면 오차의 발생을 막기 위해 더 큰 권한의 집중과 종합성을 요구하게 되므로, 목적이 수단을 정당화하는 결과에 이른다. 반면에 계획을 실제 현실에 맞추어가려고 수정을 계속하다 보면(다시 말해, 오차 발견과 시정 노력을 계속하면) 계획은 이제 보통의 의사결정방식과 같아지고 만다. 특별히 구분해야 할 이유가 없다.”(STP: 121).⁴⁹⁾

기획의 실상, 기획의 실체를 보여주는 비수와 같은 지적이지만, “합리성” 패러다임의 신봉자들이 여기서 그냥 물러설 리 없다. 이들에게 중요한 것은 의도와 목표이지 귀결이 아니다. 목적론적인(teleological) 이론들은 직관적 호소력이 있다(Pressman and Wildavsky, 1973: 165). 그 결과 이런 이론에 한번 빠지면 헤어나기가 결코 쉽지 않다. “합리성” 패러다임의 신봉자들의 기획에 대한 환상은 거머리처럼 끈질기다. 도그마에 빠진 이들은 묻는다.: 우리가 알고 있는 정책분석 말고 무슨 다른 방법이 있느냐? 라고. 윌다브스키는 대답한다.: 우리들 중 뛰어난 소수의 사람들이 아니라, 우리 모두에 의해서 수행될 수 있다고, 말이다. 이것이 그가 말하는 바, 사회적 상호작용을 통한 정책분석이다.

“합리성” 패러다임 신봉자들은, 우리들 모두의 사회적 상호작용을 통한 정책분석이라는 게 도대체 무엇인지 모르겠고, 비록 있다손 쳐도 그걸 과연 정책분석이라고 부를 수

49) 여기서 맨 마지막 경우의 이치를 잘 설명하고 있는 논문이 “If Planning is Everything, Maybe It’s Nothing”(Wildavsky, 1973)이다. 윌다브스키는 이런 역설적인 표현을 즐겨 사용한다. 예컨대 “이것도 집행이라고 하고, 저것도 집행이라고 하면, 집행은 어디에도 없는 셈이다[집행의 독특성은 사라지고 만다].”(Pressman and Wildavsky, 1984: 164). 이런 역설은 사실 일상에서 흔히 볼 수 있기도 하다. 예컨대 이 사람 저 사람의 맘에 드는 사람은 누구의 맘도 사로잡지 못한다. 이것도 잘하고 저것도 잘하는 사람은 어떤 일에서도 일등을 하지는 못한다.

있느냐? 고 타박할 것이다. 이런 사람은 정책분석을 전문가(즉 학자, 공무원 등)들의 고유 영역으로 간주하고, 연구실에서 수행되는 일로만 생각해 왔을 게 분명하다. 잠시만 이 편견에서 벗어나 더 넓게 살펴보시라. 정부와 의회의 기획, 예산, 프로그램평가, 프로그램설계, 프로그램관리, PR(public relations) 등등 각종 부서에서, 혼자서 혹은 팀의 일원으로, 혹은 조직들의 네트워크에 속해서 정책과 관련된 일에 종사하는 사람들이 얼마나 많은가?(Bardach, 2000: xiii). 이들이 일하는 장소도 공공조직만이 아니라 준공공(비영리)조직, 민간(영리)조직, 연구소, 싱크탱크, 시민단체, 언론기관, 심지어 컨설팅회사에 이르기까지 다양하기 짝이 없고, 직종도 변호사, 회계사, 공학자 등 각양각색이다. 이들이 벌이는 정책관련 논의, 토론, 논쟁 등이 바로 정책분석 과정의 일환이다. 이들의 토론결과는 보고서 형태로서만이 아니라, 브리핑, 슬라이드, 신문기사와 논평, TV 인터뷰 등 다양한 형태로 생산되어 직접적인 이해관계자들은 말할 것도 없고 일반대중에게 널리 전해지고 유통된다. 이것이 사회적 상호작용에 의한 정책분석이다. “연구실에서 이루어지는 정책분석의 전사회적 확대판”을 연상해 보시라. 그러면 이해가 쉬울 것이다.

사회적 상호작용을 대표하는 것이 시장이고, 정치이다. 시장에서 사람들은 각자 원하는 물건과 서비스에 대하여 각자가 원하는 가격과 거래조건을 제시하고, 흥정하고, 타협하여 거래, 교환, 계약을 성사시킨다. 이것이 여기서 말하는 사회적 상호작용 과정이고, 이 과정에서 각자의 선호는 현시되고 충족된다. 정치 세계의 일들도 마찬가지다. 후보자, 정당, 정부는 정책들을 제시하고, 선거구민 혹은 국민은 투표나 지지 등의 방식으로 각자의 정치적 선호를 표현한다. 시장과 정치의 장에서 무한히 계속되는 상호작용을 통해 각자의 경험은 축적되고, 선호는 바뀌고, 그것들은 다시 시장과 정치과정에 투입된다. 시장과 정치에서 이 과정은 무한히, 반복적으로 이루어진다.⁵⁰⁾

시장과 정치과정은 이런 방식으로 사회의 집단적 선호를 찾아낸다. 자유시장경제와 민주주의의 성공사례들은 사회적 상호작용을 통한 의사(정책)결정의 우수성을 입증한다. 시장경제에서, 또 민주사회에서 사람들의 각기 다른 선호들을 샅샅이 알고 있는 사람은 아무도 없다. 신이 아닌 인간이 그것을 알 수가 없다. 그런데 사회적 상호작용은, 그것들을 다 알아야 할 필요도 없이, 각자의 필요가 최고 수준으로 충족되게 만든다. 이 속에서는 누구도 강제력이나 권위를 행사하지 않으며, 누구도 자유를 구속받거나 희생을 강요당하지도 않는다(최병선, 2000).⁵¹⁾ 아래 <표 2>는 정책분석의 두 가지 모드 혹은 두 대안의

50) 월다브스키는 시장과 정치의 장에서 이루어지는 사회적 상호작용 원리의 핵심을 경쟁적 가외성(competitive redundancy)이라는 말로 표현하며 그것의 우수성을 설명한다(STP: 207, 210, 386).

51) 월다브스키의 이런 입장은 다른 문헌에서도 유사하다. “각자의 생각들의 조화보다는 생각들의 경쟁을 통해 집합적 의사가 생겨나기도 하고...주요행위자들 간의 의견불일치를 드러내고 해소하는 것이

스타일의 특징을 비교하고 있다.

〈표 2〉 정책분석의 대안적 스타일(Alternative Style of Policy Analysis)

	사회적 상호작용 (Social Interaction)	지적 숙고, 지적 구성물 (Intellectual Cogitation)
제도 (Institutions)	시장과 정치 (Markets and Politics)	계획 (Planning)
계산방식 (calculations)	부분적 (Partial)	종합적 (Comprehensive)
계산의 주체 (Calculators)	상호작용하는 무수한 사람들 (Many minds interacting)	단독 의사결정자 (Single-minded decision)
의사결정 방법 (Decision-Making)	무수한 사람들 사이의 교환과 협상을 통해 (Exchange and bargain)	단독의사결정자가 문제를 파악하고 권 위적으로 결정 (Comprehending and deciding)
오차를 보는 관점 (Error)	반복적이고 지속적 시정 대상 (Correction)	회피(예방)해야 할 대상 (Avoidance)
옳은 정책의 판단기준 (Criteria)	합의가 있으면 (Agreement)	정책 자체가 옳아야 (즉 정당이어야) (Right)
행정의 역할 (Administration)	(수동적) 대응 (Reactions)	계획대로 이행 위해 명령지시 (Orders)

(자료: STP, 123)

이상의 논의를 통해 사회적 상호작용을 통해 이루어지는 정책분석 과정을 이해하게 되었다면, 다음의 관심은 지적숙고 방식과 사회적 상호작용 방식의 관계일 것이다. 이에 대하여 윌다브스키는 말한다.:

“지적숙고와 사회적 상호작용의 혼성(hybrid)이 정책분석이다...나의 선호를 말하라고 한다면, 2/3(politics) + 1/3(planning)이다.”(STP: 124)

“나의 선호는 지적 결정(즉 정책분석)이 상호작용을 대치하는 게 아니라, 상호작용을 [상궤에서 벗어나지 않도록] 규율(restrain)하는 것이다.”(Wildavsky, 1993: 18).

“정책분석의 최고 형태는 지력(지적숙고/기획)이 사람들 간의 (사회적) 상호작용 (또는 정치)을 보조하도록 하는 것이다.”(STP: 17, 124).

이해관계가 걸린 중요한 이슈들을 지나쳐버리거나 방관하는 것보다 일반적으로 집합적 의사를 발견하는 더 건강한 방법이다. 갈등은 불가피하다. 우리에게 필요한 것은 만장일치 합의가 아니라 더 좋은 논쟁(better argument)이다.”(Hecl and Wildavsky, 1981: 384).

이 인용문에 요약되어 있듯이, 월다브스키는 정책분석의 두 가지 대안적 스타일을 상호배타적으로 보지 않는다. 각 방식의 장점을 살려 2/3(politics) + 1/3(planning)로 양자를 결합해 사용하기를 권고한다. 그는 왜 이 조합이 최선이라고 보는 것일까? 첫째, 그는 사회적 상호작용을 통한 정책분석에 더 큰 비중을 둔다. 무수한 사람들의 상호작용의 부산물로 얻어지는 해결책들이 “거대”기획가의 머리에서 안출된 해결책보다 우월하다고 보기 때문이다. 말하자면 “대중의 지혜(The Wisdom of the Crowd)”(Surowiecki, 2005)를 동원하는 게 상책이라고 보는 것이다. “[쓸모 있는] 지식의 성장은 사방팔방의 기여가 요구되는 사회적 과정(social process)”(Hecllo and Wildavsky, 1981: 379-80; STP: 7)이라는 말과 같은 맥락이다. 둘째, 지적숙고 방식에 의한 정책분석은 사회적 상호작용 방식에 의한 정책분석을 보조하는 형태여야 한다는 뜻이다. 사회적 상호작용에서 빛나가는 토론의 방향을 바로잡고, 더 의미 있는 방향으로 상호작용이 이루어질 수 있도록 초점을 제공해주는 것이 지적숙고에 의한 정책분석의 의의가 되면 좋겠다는 뜻이다.

그의 말의 뜻을 정확히 이해하는 데는 그의 사례연구가 도움이 된다. “경제와 환경”이라는 제목의 사례분석(STP: 184-202)에서 월다브스키는 지적숙고에 의한 정책분석과 사회적 상호작용에 의한 정책분석을 비교하고 있다. 환경보호의 적절한 수준에 대하여 의견의 불일치(갈등)가 있을 때 경제학적으로 비용과 편익을 계산한 결과를 보여주면 문제가 쉽게 해결될 것으로 접근한다면 이것은 지적결정 모드의 정책분석이다. 반면에 환경보호의 적절한 수준에 대한 의견차이와 갈등을 환경과 경제를 관계 짓는 방법으로서 경제적 계산과 같은 지적숙고의 방식으로 접근하는 것이 과연 타당하고 도덕적으로 바람직한지에 대한 의견 차이와 갈등으로 보고 이해하면 이것은 사회적 상호작용 모드의 정책분석이다. 이런 상황에서 지적숙고 방식에 의한 정책분석 결과(즉 환경보호의 비용편익분석)에 기초해 정책을 결정해야 한다고 주장해서는 문제해결이 어렵다. 대신에 다수의 의견을 존중하되, 비용편익분석 결과를 제시함으로써 토론의 수준 제고를 돕는다면 더 바람직한 사회적 의사결정에 도달할 가능성이 높아질 것이다. 이것이 월다브스키가 생각하는 정책분석의 이상형이다.

8. 정책의 설득력과 정당화: 정책분석의 기예(craft)

바로 위에서 우리는 지적숙고에 의한 정책분석은 사회적 상호작용을 통한 정책분석을 보조하는 역할을 맡도록 해야 한다는 주장을 검토하였다. 여기서 살펴볼 사항은 이를 위해 지적숙고에 의한 정책분석이 갖추어야 할 요건이다. 그것은 설득력이고 정당성이다. 월다브스키는 정책분석 결과가 힘과 영향력을 갖기 위해서는 장인다운 능력과 솜씨도 필

요하다고 주장한다. 그러면서 그는 정책문제들을 창조적으로 발견하고 정의할 줄 아는 능력과 안목을 정책분석의 예술(art)이라고 표현한 것에 빗대어 (제안한) 정책들에 설득력을 더하고 그래서 정당성을 높이는 능력과 솜씨를 정책분석의 기예라고 표현하고 있다.

여기서 월다브스키가 말하는 기예를 기교나 기술(techniques) 정도로 보면 안 된다. 이 점을 강조하기 위해 그는 먼저 그 차이를 설명하는데, 제약조건들(constraints)을 다루는 태도나 방법 면에서 기예와 기교는 결정적 차이가 있다고 지적한다.:

“제약조건들을 피하는 쪽으로 탐구(inquiries)의 방향을 틀면 기교이고, 제약조건들을 탐구대상으로 삼으면 기예다. 관습(custom)에 얽매인 분석은 기교이고, 관습에서 해방시키면 기예이다.”(STP: 398).

예컨대 의료보험제도에서 지불능력에 따라 의료수혜가 좌우되어서는 안되고, 의료의 질이 떨어져서도 안 된다는 고정관념을 절대시하면 의료비 인플레이션은 피할 방도가 없다. 만일 정책분석가가 이런 고정관념을 깨부술 생각은 안하고 묘책이랍시고 임시방편을 내놓기 바쁘다면 이는 기교다. 반면에 “핑도 먹고 알도 먹고”는 없다고 말하면서 정면돌파하려고 한다면 그것은 기예다. 여기서 월다브스키는 이 진실을 당당히 밝히고 설득할 수 있어야 유능한 정책분석가라고 말하고 있는 것이다.

정책분석에서 중요한 것은 현실적인 대안들의 비교이다. 월다브스키의 시각에서 볼 때 모든 면에서 바람직하기만 한 것들 간의 비교는 비교가 아니다. 아무런 의미가 없다. 현재 우리가 당면하고 있는 어려움(예컨대 의료비 인플레이션)과, 어제 우리가 경험했던 어려움들(예컨대 심히 불공평한 의료접근성) 혹은 내일 우리가 (필연적으로) 봉착하게 될 다른 어려움들(예컨대 최고급의료 제공 가능성의 포기)의 비교가 참다운 비교이다. 이것들의 비교 속에서만 오늘 우리가 처한 어려움에 대한 올바른 평가가 비로소 가능해진다고 월다브스키는 말한다(STP: 398). 오늘 우리가 어떤 어려움에 처해 있다면, 무엇인가가 장애물로 또는 제약조건으로 작용하고 있어서일 것인데, 그것들이 과연 극복가능한지, 극복가능하다면 어떻게 극복될 수 있을 것인지, 무엇을 포기해야만 하는지 등에 관하여 설득력을 발휘할 수 있는 분석이 좋은 분석이라고 말하고 있는 것이다.:

“정책분석가에게 금지나 제약요인들은 단지 장애물이 아니라 그것이 어떻게 극복될 수 있는지를 보여 주기를 요구하는 기회이다. 우리는 항상 우리가 틀렸음을 깨우칠 준비를 하고 있어야 한다. Popper가 말해주듯이, ‘우리의 *‘현실’*감(actually get in touch with ‘reality’)은 우리의 *상정(suppositions)*의 *반증(falsification)*을 통

해서다. 우리가 저지른 과오(정책실패)의 발견과 시정만이 우리가 현실로부터 얻는 실증적(positive) 경험을 이룬다. 52) (이텔릭체 원문). 과오의 감소는 우리가 새 정책문제로 생각할 수도 있는 새로운 가설의 설정(formulation)에 의존한다. 틀린 가설을 버리고 나은 가설을 받아들일 때 우리는 우리의 선호를 정제(refine)하는 것, 다시 말해, 더 흥미로운 문제들을 설정할 줄 알게 되는 것이다. 우리가 어떤 정책을 판단할 때에는 그 정책이 영구적인 문제해결을 약속하느냐가 아니라(재미있는 문제는 단숨에 그리고 영구적으로 해결되지 않는다.) 그 정책이 당도하게 만드는 새로운 문제들이 더 큰 관심을 끄는지 여부를 기준으로 삼아야 하는지 모른다.”(STP: 60)

좋은 분석(good analysis)은, “합리성” 패러다임처럼 우리의 머릿속으로 “바람직한 것”을 찾아내려는, 그런 것이 아니다. 무엇이 실현가능하고, 가능하지 않은지를 오로지 우리가 경험한 바에 비추어 가려내고, 실현가능한 것 중 최선의 것이 결국 최선이라는 사실을 시민들에게 인식시키고 이해시킬 수 있어야 좋은 분석이다. 강한 설득력이 없다면 정책분석의 내용이 아무리 좋아도 소용이 없다. 사람들의 선호를 바꾸는 일은 결코 쉽고 간단한 일이 아니기 때문이다. 이런 관점에서 월다브스키가 제시하는 좋은 분석의 조건들을 요약하면 다음과 같다(STP: 397-8):

- (1) 대안적인 프로그램들을 비교한다.
- (2) 결과(outcomes)에 초점을 맞춘다.
- (3) 잠정적이다. 좋은 분석은 좋은 가설들을 제시한다.
- (4) 오차인식을 쉽게 만들고, 오차시정을 위한 유인구조를 형성해 학습을 촉진한다.
- (5) 여러 단계와 차원에서 확인과정을 거치게 함으로써 의문을 조장한다.
- (6) 분석의 한계와 결함을 알려주어, 기본여건의 변화에 대응하도록 도와준다.
- (7) 역사적 맥락을 제공해서 오차가 잘 드러나고 쉽게 시정될 수 있도록 한다.
- (8) 가장 중요하게, 사회적 구조, 즉 사람들 간의 관계에 초점을 맞춘다.

9. 보 론: 정책선호의 형성과 정치문화유형 이론

월다브스키의 정책학을 소개하면서 빠뜨려선 안 될 사항이 하나 있다. 그의 정치문화이론이다. 그가 나이가 들수록 더 깊숙이 정치문화연구에 빠져들어가던 배경에는 1970년대 이후 미국사회에서 빠르게 진행되던 이념의 양극화가 있다. 특히 정치엘리트들 간의 양극

52) 참고로 이 부분은 Popper(1972: 360-61)에서 인용되었다.

화의 심화(growing polarization of elites) 현상을 목도하면서 그것이 장차 공공정책에 미칠 엄청난 파급효과를 예견한 것이 계기가 된 듯하다. 그에게 정치문화 연구는 “서로 다른 (정치)문화를 가진 사람들에게 무엇이 정책문제로 정의되게 되는가에 대한 연구”(STP: xxxviii)라고 해도 과언이 아니다. 이런 면에서 그의 정치문화론은 그의 정책학을 논하면서 빼놓을 수 없는 중요사항이다. 하지만, 이 글에서는 이를 보론으로 삼고자 한다. 그 이유는 우선 독자가 이 부분을 건너뛰어도 아무 문제가 없다는 뜻을 전달하기 위해서고, 다음은 정책문제의 발견과 정의에 관한 지금까지의 논의와는 다르게, 여기서 그의 연구의 초점이 정책문제의 발견이 정책선택의 문제일 수 있으며, 정책선택은 정치문화의 산물임을 보여주는 데 놓여 있어서다.

월다브스키의 정치문화(유형)이론은, 간단히 말하자면, 인간의 정책선택은 사적이고 주관적인 것(즉 개인의 지각)만도 아니고, 공적이고 과학적인 것(즉 자연과학)만도 아니며, 그 중간영역에 위치하는 정치문화(political culture), 즉 공유된 신념과 가치(shared beliefs and values)에 지배된다는 가설을 중심으로 펼쳐지고 있다. 이 이론은 정치문화의 유형을 (1) 계층주의(혹은 집단주의), (2) 평등주의, (3) 개인주의, (4) 운명주의의 4가지로 구분한다.⁵³⁾ 설명의 편의상 위험문제와 안전정책에 대한 시민들의 선호를 예로 들어 본다면 이러하다(최병선, 2003).

(1) 계층주의자들에게 계층(hierarchy)은 제도화된 권한(institutionalized authority)이다. 분업과 전문화를 당연지사로 여기고 그것에 내재된 권위, 전문가의 판단을 존중한다. 이런 것들을 무시하면 조직의 안정성이 위협을 받고 체제 자체가 허물어진다고 생각한다. 전체를 위해 개인은 희생될 수도 있다고 생각하며 불평등을 정당화하는 편이다. 기술은 사회를 더 강하고 안전하게 만들어주는 수단이다. 따라서 정부가 전문가들의 도움으로 구축해 놓은 각종 안전제도과 정책은 믿고 따라야 한다고 생각한다. 경우에 따라서는 과신하는 경향마저 보인다.

53) 일명 격자성(grid)/집단(group)이론이라고도 불리는 Douglas(1982), Douglas and Wildavsky(1982), Wildavsky(1987), Thompson *et al.*(1990) 등의 정치문화(유형) 이론은 집단성과 격자성이라는 2x2 매트릭스에서 4가지의 정치문화유형을 도출하고 있다. 이 매트릭스에서 개인의 삶이 집단의 구성원이란 신분에 얼마나 강하게 묶여(bound) 있는지(그래서 그의 선택이나 결정이 얼마나 집단의 선택과 결정에 지배되는지)를 재는 차원이 집단성이라면, 격자성은 한 개인이 사회적으로 수행해야 할 역할을 부여받는 정도의 깊이를 재는 차원이다. 월다브스키는 집단성은 “나는 누구인가?(Who am I?)”라는 질문에 대한 답의 형식에서, 격자성은 “내가 무엇을 해야만 하는가?(What shall I do?) 또는 “나는 무엇을 하도록 기대되고 있는가?(What am I supposed to do?)”라는 질문에 대한 답의 형식에서 가장 잘 대변된다고 말한다(Wildavsky, 1987: 6). 계층주의(집단주의)는 두 차원 모두가 강한 경우이고, 그 반대가 개인주의이다. 집단성은 강하지만 격자성이 낮은 경우가 평등주의이고, 그 반대의 경우가 운명주의이다. 더 자세한 설명은 최병선(2003) 참고.

(2) 평등주의자들(egalitarians)은 어떤 경우에도 위험을 감수하려 하지 않는다. 기술도 불신한다. 불평등을 조장하는 시장, 강제력을 가진 계층제를 떠받들고 있는 것이 기술이라며, 기술 자체에 대해서도 거부반응을 보인다. 숨겨진 위험, 비자발적 위험, 복구가 불가능한 위험은 절대로 그냥 두어서는 안 된다고 주장하며, 강력한 예방대책을 주문한다. 전문가들도 기득권세력과 마찬가지로 일반시민의 안전과 복지는 안중에 없는 사람들이라며 신뢰하지 않는다. 이들의 의견에 회의적인 태도를 보이며 반대하기 일쑤다.

(3) 개인주의자들은 위험을 기회로 본다. 위험이 배제되면 발전의 가능성이나 전망도 사라진다고 본다. 이들에게 기술은 좋은 것이다. 기술이 초래한 위험이나 재난은 신기술의 개발을 통해, 시행착오의 과정을 거치며, 극복되어야 하고 또 그렇게 될 수 있다고 믿는다. 기술의 진보에 따른 이익과 편리가 위험과 손해를 능가하고도 남는다고 판단한다. 사람들은 위험과 재난을 통제할 수 있는 상당한 수준의 능력을 갖고 있으므로 이를 무시하는 예방일변도의 매우 강한 안전정책은 역효과를 낼 수도 있다고 생각한다. 동시에 위험에 대처하는 능력의 향상에 초점을 맞추는 복원전략을 선호한다.

(4) 운명주의자는 위험은 어찌해 볼 도리가 없다고, 걱정해본들 아무 소용이 없다고 자포자기한다. 이들은 온통 피해의식과 패배의식에 젖어 있다. 위험이 다른 사람들의 통제 하에 있다고 생각하므로 모든 위험이 이들에게는 비자발적 위험이다. 자기가 위험하다고 본 것은, 전문가 혹은 그 누가 안전하다고 보증할지라도, 믿지 않는다.

무엇이 위험과 안전문제에 대하여 이처럼 서로 다른 관점과 문제의식을 보이고, 상이한 해결책들을 주장하도록 만드는가? “정책분석은 사람에 관한 것(Policy analysis is about people.)”(STP: 1)이라는 관점에서 사람들이 상호작용하며 만들어가는 관계, 즉 사회관계(social relations)에 주목하는 그답게, 월다브스키는 엘리트들의 정치문화의 차이에서 그 답을 찾았다. 무엇이 자신에게 이익이 되거나 손해가 되는지, 혹은 어떻게 다른 사람들과 더불어 살고 또 다른 사람들이 자기와 어떻게 더불어 살기를 원하는지 등은 모두 각자가 경험해온 사회관계의 해석에 달려 있다고 보는 것이다(Douglas and Wildavsky, 1982: 4).

“정치적 선호는 내생적(endogenous)이다.⁵⁴⁾ 그것은 서로 다른 ‘삶의 방식(way of life)’을 옹호하거나 반대하는 사회적 상호작용과정에서 파생된다...개개인이 중요한

54) 월다브스키는 경제학자들이 선호를 외생변수(exogenous variable)로 간주하여, 왜 사람들이 시장에 참여하며, 시장에서의 경쟁과 협상을 통해 삶을 개선하려고 하는지를 비경제학적인 이슈로 다루는 것은 난센스라고 비판한다. 선호를 취향(taste)으로 보아 아예 분석이 불가능한 것으로 치부하는 것은 터더구나 말이 안 된다고 비웃는다.

결정을 내릴 때, 그의 결정 및 선택은 동시에 문화, 즉 서로 다른 패턴의 사회관행(social practices)을 정당화하는 공유된 가치(shared values)를 선택하는 것이다. 따라서 문화이론에서는 공유된 가치와 사회관계는 항상 동행한다. 가치가 합리화해주는 사회관계와 동떨어진 가치가 없고, 그 사회관계 속에서 사람들은 왜 자신이 그런 사회관계를 선호하는지를 설명하고 자신의 행동을 정당화하려고 한다.”(Wildavsky, 1987: 5)

월다브스키의 정치문화이론에서 4가지 문화유형 중 집단주의와 개인주의는 기존의 유형이고, 운명주의자들은 사회문제의 해결에 거의 영향을 미치지 못해 큰 의미를 부여하기 어렵다는 점을 전제하고 보면, 이 이론의 특별한 기여는 평등주의를 제3의 문화유형으로 규정해낸 데 있다. 이 평등주의 문화유형이야말로 오늘날 선진국의 정치경제사회 문제의 정치적 성격을 깊이 이해하고 설명할 수 있는 강력한 무기가 아닐 수 없다(Wildavsky, 1991; 최병선, 2003). 이 문화유형을 대표하는 것이 시민단체들인데, 이들은 상당히 광범위한 대중적 지지를 받으며 정치지형에 커다란 변화를 몰고 오고 있음은 주지의 사실이다. 이들의 등장과 함께 사회엘리트들의 이념적 양극화 현상이 더욱 뚜렷해지면서, 심하게는 통치가능성에 대한 의문(question of governability)이 제기될 정도가 되었다(STP: xvi).

이에 따라 기존의 정책분석은 매우 불충분하게 되었다. 무엇보다도 정책에 관한 이런 근본적인 관점의 차이, 극심한 가치관의 차이를 기존의 정책분석에서 다룰 수 있는 방법이 부족이 없기 때문이다. 월다브스키라고 이 문제에 대한 해결책을 갖고 있을 리 없다. 그러나 이 문제가 얼마나 심각하고, 또 해결이 지난한 문제인지는 그의 문화이론을 통해서 충분히 확인시켜 주고 있다. 오늘날 민주주의가 봉착하고 있는 최대의 시련이라고나 할 이 문제에 접근하고자 할 때 문화적 접근이 필요하다는 사실을 일깨운 것만도 그의 큰 공로로 인정해야 할 것이다.

IV. 결 론

이상에서 월다브스키 정책학의 신세계를 최대한 체계적으로 구성해 전달해보려 하였다. 무수히 지적한 바와 같이, 월다브스키의 정책학은 “합리성” 패러다임과 거의 모든 면에서 상극적이다. “합리성” 패러다임에서 쓰는 합리성이라는 말과, 월다브스키가 생각하

는 합리성은 정반대라고 해도 과언이 아니다. “합리성” 패러다임이 이상주의적이라면, 윌다브스키의 정책학은 철두철미 현실주의적이다. 전자에서 현실이 파기할 대상, 극복의 대상이라면, 후자에서는 더 나은 미래를 위한 학습의 출발점이다. 누구에겐든 현실이 만족스럽기만 하겠는가? 현실에 만족하는 사람이 있다면 장자(莊子)의 진인(真人)이 있을 뿐이다. 평범한 인간인 우리에게 중요한 것은 불만족스러운 현실을 보는 우리의 시각과 태도이다. 현실이 불만스럽다고 부정하고 뒤엎어버리려고만 해서는 배울 게 없다. 인간의 지식은 오로지 실패로부터 배우기를 통해서만 확장될 수 있다.⁵⁵⁾ 성공요인은 찾기가 어렵지만, 실패요인은 찾기도 쉽다.⁵⁶⁾

필자가 명명한 “윌다브스키 정책학”은, 한마디로 말하면, 정책의 학습에 목적을 두는 정책학이다. 정책의 학습은 사회적으로 이루어지므로 “정책논쟁들의 수준을 끌어올리는 것”(Wildavsky, 1969: 190)이 정책분석의 당면목적이다. 그래서 궁극적으로 우리가 더 잘 알게 된 대안들 가운데서 최선인 정책을 선택하고자 한다. 윌다브스키 정책학이 정책분석의 의의를 (정책)오차의 발견과 시정에 두는 것은 정책분석이 바로 이런 목적에 잘 봉사할 수 있기를 바라기 때문이다. “합리성” 패러다임은 의도와 목표를 중시하지만, 윌다브스키 정책학은 결과를 중시한다. 결과들을 비교할 수 있을 때만 우리의 판단과 선택은 합리적일 수 있다. 이것이 점진주의 정책학의 표징(symbol)이다. 윌다브스키 정책학에서, (한낱 가설적 해결책에 불과한) 정책들이 의도와는 다른 결과를 내는 것은 그리 놀랄만한 일도, 실망할 일도 아니다. 중요한 일은 우리가 얼마나 오차를 정확히 인식하고 시정해내느냐이다. 윌다브스키 정책학이 과학적이라고 말하는 까닭이 여기 있다.

그런데 이 글을 마치며 곰곰 생각해보노라니 점진주의자 윌다브스키의 글에서 정작 점진주의, 진화론 등등의 표현은 가뭇에 콩 나듯 드물기 짝이 없었다. 왜 그럴까? 정상적으로 생각하면 될 일을, 굳이 점진주의라는 말을 자꾸 들먹임으로써 점진주의가 무슨 별난 사고방식이라도 되는 것처럼 착각을 불러일으킬 수 있다는 우려 때문에, 혹은 점진주의가 여러 사고방식들 중 하나로 치부되고 마는 걸 경계하여서가 아닐까? 필자의 추측일 뿐이다.⁵⁷⁾ 요컨대 현실에 굳건히 발을 디디고 서서, 보고, 생각하고, 따져보는 것을 두고서

55) 반면에 성공의 경험은 지식 증가에 별로 기여하지 못한다. 성공요인으로 추정되는 요인 외에 더 중요한 요인들이 있을 수 있고, 성공요인이 작용하는 구체적 방식과 형태에도 무수한 변이(variants)가 있을 수 있기 때문이다. 흔히 성공사례를 벤치마킹하려 하지만, 성공사례를 모방한다고 성공이 보장되지 않는 것도 같은 이유에서다.

56) 예컨대 내가 높은 곳에서 안전하게 뛰어내렸다고 할 때 성공요인을 정확히 짚어내기 어렵다. 반면에 뛰어내리다 발을 삐었다면 착지가 잘못되었다는 사실 만큼은 확실하게 알 수 있다. 잘못된 착지의 구체적 원인을 록 집어내기가 쉽지는 않겠지만, 어떤 능력과 기술의 연마가 필요한지에 관하여 상당히 분명한 정보들을 얻을 수 있게 된 것이다.

점진주의니 뭐니 하는 레이블을 붙이다보면 그것이 별난 것인 양 오해될까봐 그랬을 거라는 말이다.

이렇게 생각해가다 보면, 지금까지 밝혀온 바와 같이, 거의 모든 면에서 그것의 논리를 정당화하기 어렵고, 그래서 과학적이지 않은 “합리성” 패러다임이 어떻게 오늘날 정책분석에 관한 주력 패러다임이 되어 있으며, 왜 그렇게도 강인하게 사람들의 생각을 붙잡고 있는지가 의문이 아닐 수 없다. 첫 번째 이유는 정책평가가 곁돌고 있어서일 가능성이 높다(최병선, 2007). “합리성” 패러다임에 입각한 정책분석도 문제지만, 이 패러다임에 입각한 정책평가의 문제는 매우 심각하다. 전혀 과학적이지 않다. 정책평가가 가설검증의 방식이 아니라 목표중심적인 정책평가에서 벗어나지 못하는 한, 오차의 발견과 시정을 통한 정책학습에 봉사할 수 있기를 바랄 수 없다. 원점으로 회귀하여 처음부터 다시 시작하라고 요구하는 거와 다른 없는 정책평가는 정책평가가 아니다. 그것들은 정책의 개선과 발전에 기여하기는커녕 비과학적인 정책실험만 조장하기 쉽다.

둘째, 월다브스키가 말하는 “큰 해결책의 법칙,” 그리고 그에 따른 “정책이 정책의 원인”이 되는 현상이 또 다른 원인일 수 있다. “큰 해결책”이 연거푸 등장하는 이유는 한마디로 말해 우리의 삶의 현실을 얽잡아보기 때문이다. 현실은 무조건 불합리하다고 보는, 그래서 타파해야만 한다는, 근거 없는 생각과 판단이 지배하고 있기 때문이다. 현실을 보면 불만족스러운 구석들이 없을 수 없다. 하지만 그 하나하나를 잘 들여다보면 다 그럴만한 사정이 있음을 부정하기 어렵다. 모든 것이 유한한 인간세계의 현실을 현실대로 보고 대하는 사람은 결코 “큰 해결책”을 내지 않는다. 그라고 불만이 없을 리 없지만, 문제해결을 쉽게 보지 않는다. 요컨대 “닭 잡는데 소 잡는 칼을 갖고 텀비는 식”은 곤란하다. 이래서는 오차의 발견과 시정은 불가능하고, “정책이 정책의 원인”이 되어 조만간 우리는 가고 싶지 않은 길을 가고 있는 자신을 발견하지 않을 수 없게 된다.

필자는 월다브스키의 글을 읽으면서 그가 Karl Popper를 빼닮았다고 느껴왔다. 포퍼는 무(無)에서 시작해 세상의 진리를 찾을 듯이 텀비는 일처럼 무모한 일은 없다고 말한다. 이는 인간이성에 대한 근거 없는 자만일 뿐이라며 질책한다. 오로지 오차(실수, 실패)의 발견과 시정을 통해서만 지식은 증가한다고 본다(Popper, 1994, 1999). 오차의 발견과

57) 추론에 불과하지만, 월다브스키와 Lindblom(월다브스키가 예일대학의 정치학과 학생시절 경제학과 교수였다가 후에 정치학과로 옮겼다) 사이의 인간관계도 점진주의라는 용어의 사용을 기피하게 만든 또 다른 요인이었는지 모른다. 점진주의에 대해서는 Lindblom의 영향을 적극적으로 인정하고 있으나, Lindblom의 책, *Politics and Markets*(1977)에 대한 매우 비판적인 서평(Wildavsky, 1978)을 쓰던 무렵부터는 그와 사상적으로 결별하였고, 그래서 월다브스키는 자기의 중요 저작에서 Lindblom을 연상시키는 점진주의라는 용어의 사용을 최대한 피하려 했다고 추측해 보는 것이다. 참고로 Lindblom의 점진주의에 관해서는 하연섭(2014)에 잘 정리되어 있다.

시정어야말로 그가 그토록 중요성을 강조하는 비판적 토론(critical discussion)의 요체가 아닌가. 계속해서 오차를 시정해 가다 보면 언젠가는 진리에 근접할 수 있을 것이라는 수수한 희망, 그 이상을 넘보지 않는 것이 과학을 하는 올바른 태도라고 그는 주장한다.⁵⁸⁾ 이런 관점에서 보면 오차는 피해야 할 대상이 아니라, 적극적으로 찾아나서야 할 대상이다(김영평, 2008). 인간의 불완전성으로 인해 오차를 피하기 힘들다면, 오차의 발견과 시정만이 차후의 오차를 줄여나갈 수 있는 유일한 방도임은 두말할 필요가 없다.

오차를 찾고, 발견하고, 정확하게 인식하는 일은 생각보다 훨씬 어렵다. 우선 개인이든 조직이든 오차는 환영할 대상이 아니다. 회피하고 싶어 하고, 존재 자체를 부정하고 싶은, 그런 것이다. 오차의 존재를 인정하게 되면 실망하거나 낙담에 빠지고, 생각지 않았던 새로운 노력을 추가해야 하거나 새로운 자원을 투입해야 하며, 또 누군가는 책임을 져야만 한다. 허나 오차의 회피는 문제의 억압(suppression)을 부를 뿐이다. 월다브스키의 말마따나, “오차는, 그것이 일상(way of life)이 되어버리고 말 때, 가장 고치기 힘들다.”(STP: 399).

월다브스키는 그의 무수한 정책연구에서 무슨 오차를 가장 많이 발견하였는가? 그래서 정책오차의 시정과 관련하여 무슨 권고를 하고 있는가? 그가 가장 흔히 발견한 오차는 실현불가능한 목표를 세우고 그것에 집착하는 것이다. 그래서 그의 권고는, 시민들의 정책선호의 변환에 정책분석의 목적을 두어야 한다는 말로 요약되고 있다. 그에게 “정책분석은 우리가 무엇을 좋아할지를 배우는 것에 관한 것”이다. 정책분석가는 시민들의 실현 불가능한 정책선호의 실현을 위해 노력하기에 앞서서, 실현가능한 것을 시민들이 선호하도록 그들의 선호 자체를 변화시키는 데 도움을 줄 수 있어야 한다고 말한다. 그들이 한때 원한다고 생각했던 것이 지금 생각해봐도 정말 원할만한 것이었는지를 각자의 경험에 비추어 올바르게 해석하고, 그래서 무엇이 진정으로 추구할 가치가 있는 정책문제이고 정책인지에 대해 시민들이 사회적 학습을 잘 할 수 있도록 도와줄 수 있어야 그것이 수준 높은 정책분석이고, 이 때 정책분석은 지금보다 훨씬 더 큰 영향력을 갖게 될 것이라고 본다 (STP: 126).

“내가 이 책(STP)을 쓴 것은 정책분석이, “우리가 좋아해야 할 것이 무엇인지?” 배우기에 관한 것이라는 사실을 보여주기 위해서다; 분석은 선호의 실현이기보다는 선호의 변환(transformation)에 관한 것이다. 이것이 현재의 “합리성” 패러다임과 다루는 이

58) 뉴턴은 “진리의 거대한 바다(great ocean of truth)가 눈앞에 펼쳐져있었지만, 나는 그 바닷가에서 고운 조약돌이나 예쁜 조개껍질을 발견하고 즐거워하는 소년이나 마찬가지로였다.”고 자신의 과거를 회상하였다고 한다.

유다.”(STP: 404)

월다브스키가 정책분석에서 바라는 것은 이리도 인간적이고 소박한 것들이건만, 유감스럽게도 그의 책은 쉽게 읽히지 않고 메시지는 잘 전달되지 않는다. 제목부터가 어려워, *Speaking Truth to Power*의 뜻이 무엇인지 묻는 이들이 적지 않은 것이 단적인 예다. 이 표현은 고래로 “절대권력자에게 (목숨을 걸고) 진실을 말하기(直言하기)”를 뜻으로 사용되어 왔다. 지금과 같이 주권이 시민에게 있는 민주사회에서는 “시민들에게 진실을 말해주기”라는 뜻으로 읽으면 될 것이다. 시민들이 당연하게 여기거나, 의심 없이 믿고 있는 것들이, 사실인즉, 진실이 아니거나 아닐 수 있음을 일깨워주고 배울 수 있게 도와주는 것, 그것이 정책분석이고, 정책분석가가 해야 할 일이라는 말이다.

점진주의는 참으로 이상한 것이다. 가만히 생각해보면 개인사에 관한 한 우리는 너나 없이 점진주의자이다. 점진주의를 바탕으로 사고하고 행동한다. 내 문제들이 한순간에 해결되리라는 기대 자체가 없다. 인생은 그런 거라고 합리화하면서 사정이 허락하는 대로 문제를 해결해가고 그것에서 만족을 느낀다. 그런데 이상하게도, 개인사를 넘어 공적인 영역으로 가면, 이런 생각은 자취를 감춘다. 모든 문제의 완전한 해결이 목표가 된다. 당장 해결해야 한다고 고집을 부린다. 해결을 못하는 건 의지가 없고 능력이 없어서라며 비난과 분노를 쏟아낸다.⁵⁹⁾ 왜 이런 차이가 있는 걸까? 이 글을 쓰는 동안 필자의 머리에선, 필자가 오랫동안 간직해 온, 이 연구문제가 떠나지를 않았다. 이제 월다브스키가 인용한 바 있는 마르셀 프루스트의 연작소설, “잃어버린 시간을 찾아서” 중의 한 구절을 재인용하며, 또 학자보다 나은 소설가들이 많다는 생각을 해보며, 이 글을 마친다(STP: 62):

“해결책은 시간이 지나면 생겨나기 마련이고, 그 해결책은 좋은 해결책이라는 사실을 우리는 잊어버린다. 우리 뜻대로 세상일을 바꾸지 못한다. 단지 우리의 욕구가 점차 변할 뿐이다. 참을 수 없을 정도의 상황, 그래서 우리가 변화시키고자 하는 상황은 [시간이 지나면서] 중요하지 않아진다. 장애물을 극복해보려고 굳게 결심은 해보지만, 그 장애물은 [사실] 우리가 극복해낸 게 아니다. 우리의 삶이 그것들을 돌아가고, 지나가게 해 주었다. 뒤돌아서서 먼 옛날의 일들을 응시해보지만 그것은 눈에 들어오지 않는다. 너무나 사소해져 버렸기에.”((STP: 62) 에서 재인용)

59) 정책담당자들, 행정기관들의 반응과 태도는 거의 정반대다. “행정기관은 정책문제들을 끝없이 계속해서 공격해야 할 다소간 영구적인, 그러나 천천히 변화해 가는, 문제들로 보고 접근한다...(중략)... 그들은 문제들이 ‘해결되는’ 일은 거의 없고 단지 완화될 뿐이라는 사실을 당연시한다. [동일한 문제에 대하여] 연속적으로 더 적절한 대응책(appropriate moves in a series)을 찾아나간다.” (Braybrooke and Lindblom, 1963: 100). 생각해보자. 누가 이상주의에 빠진 사람들인가?

참고문헌

- 김서영. (2014). 정책의사결정유형과 정책성패의 연관성 분석. 서울대 행정대학원 석사학위논문.
- 김영평. (1991). 「불확실성과 정책의 정당성」. 고려대학교출판부.
- _____. (2008). 정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리. 「행정논총」, 46(3): 1-33.
- 임의영. (2014). H. A. Simon의 제한된 합리성과 행정학. 「행정논총」, 52(2). 1-35.
- 최병선. (1994). Hayek의 자유주의 사상과 정치경제학 이론. 「행정논총」, 32(1): 167-194.
- _____. (1995). 위험문제의 특성과 전략적 대응. 「한국행정연구」, 44(1).
- _____. (2003). 규제문화의 연구: 정치문화이론의 적용가능성. 「규제연구」, 12(2).
- _____. (2007). 정책연구, 얼마나 과학적인가? - 월다브스키의 관점을 중심으로. 「정책연구의 관점과 방법」. 3-32. 서울: 법문사.
- _____. (2013). 규제의 목표·수단·자원의 관계에 대한 연구. 「규제연구」, 22(2): 1-34.
- 하연섭. (2014). Charles E. Lindblom의 정책연구: 정치와 시장 사이의 점증주의와 다원주의. 「행정논총」, 52(2). 37-66.
- Bardach, Eugene. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis*. Chatham House Publishers.
- Braybrooke, D., & Lindblom, C. E. (1963). *Strategy of Decision: Policy Evaluation as Social Process*. Free Press.
- Browne, A., & Wildavsky, A. (1984). Implementation as Exploration. in *Implementation* (by Pressman and Wildavsky, 1973[1984]). University of California Press. 232-56.
- Douglas, Mary. 1982. "Cultural Bias," in Mary Douglas (ed.), *In the Active Voice*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Douglas, M. and Wildavsky, A. 1982. *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Giandomenico, M., & Wildavsky, A. (1984). Implementation as Evolution. in *Implementation* (by Pressman and Wildavsky, 1973[1984]). University of California Press.
- Goodin, R. E. (Ed.). (2009). *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press.
- Grove, John M. (1965). Review on the Politics of the Budgetary Process. *Yale Law Journal*. 74(3).
- Hayek, Friedrich. (1988). *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hecl, H., & Wildavsky, A. B. (1981). *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan. 2nd. ed.
- Landau, M. (1977). The Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspectives. *American Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 2 (May, 1977), pp. 415-433.

- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Magee, B. (1985). *Philosophy and the Real World: An Introduction to Karl Popper*. La Salle, Illinois: Open Court.
- Majone, G., & Wildavsky, A. (1979). Implementation as Evolution, in *Implementation* (by Pressman and Wildavsky, 1973[1984]). University of California Press.
- Polsby, Nelson. (1985). The Contributions of President Aaron Wildavsky. *Political Science & Politics*, 18(4): 736-745.
- Popper, Karl R. (1962). *Conjectures and Refutations*. New York : Basic Books.
- _____. (1972). *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*. New York: Oxford University Press.
- _____. (1994). *The Myth of the Framework: In defense of science and rationality*. London: Routledge.
- _____. (1999). *All Life Is Problem Solving*. London: Routledge.
- Premfors, Rune. (1981). Review Article: Charles Lindblom and Aaron Wildavsky. *British Journal of Political Science*, 11(2): 201-225
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973[1984]). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Univ of California Press.
- Simon, Herbert A. (1965). *Administrative behavior* (4th ed.). New York: Free Press.
- _____. (1979). *Models of Thought*. New Haven: Yale University Press.
- Surowiecki, James. (2005). *The Wisdom of Crowds*: Anchor, Reprint edition.
- Thompson, M., Ellis, R., Wildavsky, A. (1990). *Cultural Theory*. Boulder: Westview Press.
- Weick, Karl. (1969). *The Social Psychology of Organizing*. Addison-Wesley Publishing Co.
- Wildavsky, A. (1962). The Analysis of Issue-contexts in the Study of Decision-making. *The Journal of Politics*, 24(4): 717-732.
- _____. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Transaction Publishers.
- _____. (1969). Rescuing Policy Analysis from PPBS, *Public Administration Review*, 29(2): 189-202.
- _____. (1972). The Self-evaluating Organization. *Public Administration Review*, 32(5): 509-520.
- _____. (1973). If Planning is Everything, Maybe It's Nothing. *Policy Sciences*, 4(2), 127-153.
- _____. (1976). *Dixon-Yates: A Study in Power Politics*. Greenwood Press.
- _____. (1978). Changing Forward Versus Changing Back: A Review of *Politics and Markets* by Lindblom. *The Yale Law Journal*, 88(1): 217-234.
- _____. (1979). *Speaking Truth to Power*. Transaction Publishers.

- _____. (1987). Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. *The American Political Science Review*, vol 81, no. 1(Mar.).
- _____. (1988). *Searching for Safety*. Transaction publishers.
- _____. (1991). *The Rise of Radical Egalitarianism*. Washington, D.C.: The American University Press.
- _____. (1993). *Craftways: on the Organization of Scholarly Work*. Transaction Publishers.
- _____. (1998) *Culture and Social Theory*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- _____. (2002). *The Revolt Against the Masses and Other Essays on Politics and Public Policy*. Transaction Publishers.

ABSTRACT

Aaron Wildavsky's Policy Science

Byung-Sun Choi

If not well recognized, Aaron Wildavsky, a distinguished political scientist, is also a genuine student of public administration. Notwithstanding, it is sad that he is almost wholly ignored in this country, probably because the local academic community is so steeped in what Wildavsky calls the “rationalist” paradigm. He is a “thorough” incrementalist, and it is thus no surprise that he indicts the paradigm as total nonsense. This article aims at introducing “Wildavsky’s policy science,” the main arguments of which are well provided in *Speaking Truth to Power*. The essence of policy analysis in his policy science consists in error recognition and correction. Error detection and correction ought to take the center stage if increasing our knowledge about public policies through scientific research is what policy study is all about. Here, the “rationalist” paradigm is seen to be committing a serious mistake, perversely leading people to ask wrong questions whose answers are obvious and unworthy of receiving serious analysis, as he aptly puts it: “This paradigm conveys the wrong-headed impression that all one has to do to answer a question is to ask it. Just how thoroughly available answers determine the kinds of questions asked remains unrecognized.” Pointing out that the paradigm is in confusion about the purpose of policy analysis, he contends that the main task of policy analysis is to help people perfect their preferences, that is, to learn whether what they once thought they wanted was what they now ought to have, or to learn what we ought to want in relation to what is available for obtaining it. These arguments are of the sort that never occur in the minds of students of public policy in this country in particular.

【Keywords: Wildavsky, “rationalist” paradigm, incrementalism, hypothesis, intellectual cogitation, social interaction, problem-finding, error recognition and correction】