

計劃理論에 있어 새로운 파라다임의 摸索

— 批判的 計劃理論 序說 —

Critical Planning Theories : An Introduction

李 壽 長

(韓國地方行政研究院 研究員)

〈目 次〉

- I. 序 言
- II. 파라다임으로서의 合理論의 危機와 그 對應策
- III. 하버마스의 批判理論과 計劃理論에 있어 含蓄性
- IV. 批判的 計劃理論 序說
- V. 結 語

I. 序 言

1. 研究의 目的

하나의 學問이 이른바 正常科學(normal science)으로 成長하기 위해서는 그 學問集團의 構成員(scientific community)들이 共有하고 있는 가치기준이 있어야 한다. 이러한 價值基準 내지 價值體系를 파라다임으로 理解한다면 學問의 發達은 파라다임의 그것으로 說明할 수 있다.¹⁾ 다시 말해 파라다임이란 科學者 또는 專門家集團을 연결시키는

共有된 價值와 理念의 專門母體 (disciplinary matrix)이며 問題解決策의 共同貯藏所이다.²⁾

그런데 이러한 科學者集團은 專門性을 가진 實踐家들로 구성되는데 이는 몇 단계로 이루어져 있는 不連續인 파라다임의 轉移過程을 통해 생겨나게 된다. 前파라다임의 단계에서는 대개 여러 學派가 경쟁하게 마련이며, 하나의 파라다임에 대한 合意가 이루어지지 않는다. 그러나 차차 括目할 만한 科學的 業績을 成就하고 나면 하나의 파라다

1) 科學의 發達을 파라다임과 결부시켜 說明한 學者가 바로 T.S.Kuhn인데 그는 物理學을 그 例로 들고 있다. T. S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago : University of Chicago Press, 1962.)

2) *Ibid.*, pp.181~187 및 T. S. Kuhn, *The Essential Tension : Selected Studies in Scientific Tradition and Change* (Chicago : University of Chicago Press, 1977) pp.293~319. 參照

한편, M.Polanyi도 많은 科學者들이 成功的으로 業績을 成就한 것은 默示的 知識(tacit knowledge)에 의존했기에 가능했던 것으로 說明하고 있다.

M. Polanyi, *Personal Knowledge : Towards a Post-Critical Philosophy* (Chicago : University of Chicago Press, 1958).

임이 발전되어 지배적인 그것으로 되면 이를 지지하게 되는 科學者集團이 생겨나게 된다. 이들은 스스로를 分科學間(discipline)으로 규정하고 理論과 方法의 일관된 體制에서 paradigim으로 定立되어 問題解決을 지향하고 科學的 實踐을 위한 能率의 模型이 되는 後paradigim의 단계이다. 다시 말해 특정 分科學間的 實踐家들이 공동으로 갖고 있는 여러 종류의 질서잡힌 要素들로 구성된 paradigim이 구축된다는 것이다.

그러나 기존의 paradigim 自體에 異議를 제기하는 異常(anomaly) — 理論과 實際사이의 乖離 — 이 계속적으로 생겨나게 되면 paradigim은 危機에 處해지게 되며 따라서 새로운 paradigim이 생겨나와 科學者集團이 인정·수용하게 되면 옛 paradigim은 붕괴되어 버린다. 이를 非累積的인 發展의 逸話(non-cumulative developmental episodes)인 科學的 革命(scientific revolution)이라 한다.³⁾

한편 計劃理論의 경우 計劃(planning)의 定義, 專門人으로서의 計劃家의 役割, 그리고 計劃의 方法 등에 대하여 지금까지 논의가 계속되어 왔다. 이러한 여러 問題에 관해 지금까지의 計劃理論의 paradigim이라 할 수 있는 綜合的 合理論(comprehensive rationalism)과 그 亞流 理論의 主張을 要約하면 다음과 같다.⁴⁾ 즉, 合理論은 價値와 事實의 엄격한 區分에 의해 經驗的 事實만이 體系의이며 신뢰성있는 知識을 產出해 낼 수 있는 手段이라고 주장하는 論理的 實證主義(logical positivism)의 至大한 영향을 받았다. 이는 手段的 合理性 또는 機能的 合理性에 기

초를 두어 計劃을 目標達成의 最善의 代案 選擇의 과정으로 파악하는 手段的 行爲로 간주하고 있다. 다시 말해 現狀(what it is)을 說明하는데 그 目的이 있다. 따라서 計劃家は OR이나 體制分析(system analysis)등의 수학적 기법을 이용한 科學的 方法으로 手段을 선택하여 問題를 해결하려는 이른바 手段的 問題解決者(instrumental problem-solver)로서의 역할을 수행한다는 主張—手段的 計劃觀—이다.⁵⁾

이와같은 手段的 計劃觀은 '70年代에 접어들면서 여러 學者들에 의해 批判을 받기에 이르렀는데 그 主要內容은 價値中立的인 計劃의 不可能함⁶⁾과 計劃에서 중요한 것은 目標設定機能이라고 보아 倫理的·政治的 側面을 고려한 이해갈등의 調整이 科學的 方法보다 우선적인 課題라는 主張—規範的 計劃觀(normative planning)—이다.⁷⁾ 이는 實質的 合理性(substantive rationality)에 입각하여 計劃을 政治的 過程으로 理解하여 意思傳達의 行爲 또는 道德的 行爲로 간주하고 있다. 다시 말해 現狀을 說明하기 보다는 正

4) 종합적 합리론에 대한 大部分의 批判的 觀點이 分析的인 計劃理論의 범주에 속하는 한도내에서 計劃過程 行態의 合理性·客觀性을 문제거리로 보고 있음이 共通的이며 다만 합리성·객관성을 파악하는 관념적 틀과 批判的으로 평가하는 관점에서 차이가 날 뿐이므로 이를 亞流 理論으로 名하였다.

이러한 이론들은 Simon의 滿足化 模型, Lindblom 등의 漸進論, Etzioni의 혼합주사모형 및 Dror의 적정모형 등을 들 수 있다.

5) 이러한 手段的 計劃觀의 代表的 學者로 目標—手段的 連鎖關係(end-means chain)를 主張하는 H. Simon을 들 수 있다.

H. Simon, *Administrative Behavior* (New York: The Free press, 1976), p.62.

6) G. Benveniste, *The Politics of Expertise* (Berkeley: Glendessary Press, 1972).

7) R. E. Klosterman, "Foundation for Normative Planning", *JAIIP*, Vol. 44, No. 1, Jan. 1978. pp.37~46.

3) T. S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, p. 92.

當한 目標을 定立하기 위한 合意形式의 과정이 計劃이며, 計劃家는 이러한 合意에 도달하게끔 도와주는 역할을 하며 이를 위해 言語를 통한 相互作用과 의사소통이 그 주요한 手段이 된다고 보았다. 이러한 論據를 주로 反實證主義의 哲學, 예를 들어 實存主義, 現象學, 해석학 또는 批判理論이나 發生論的 認識論(genetic epistemology),⁸⁾ 實用主義⁹⁾ 등에서 도출하고 있다.

본 稿에서는 이러한 相反되는 計劃觀을 기초로 하여 綜合的 合理論이 計劃理論의 파라다임으로서의 位置를 상실하게 됨에 따른 여러가지 代案的 接近方法을 살펴보고, 새로운 파라다임의 가능성을 Habermas의 社會意思疏通理論(communication theory of society)에서 摸索하고자 한다.

2. 研究의 範圍 및 方法

前節에서도 약간 언급이 되었듯이 본 稿에서는 종합적 합리론이 計劃理論에 있어 파라다임적 지위를 상실하고 따라서 그 역할을 더이상 할 수 없게 되었다는 인식하에서 그 對應策을 4가지로 나누어 살펴본다. 그리고 Habermas의 批判理論을 중심으로 그 計劃上 含蓄性을 여러 측면에서 分析하여 批判的 計劃理論으로서의 可能性을 試論的 見地에서 考察하기로 한다.

한편 本 論文에서는 文獻研究라는 한가지 方法만을 使用하기로 하는데 內容이 理論的

인 것이기 때문에 文獻研究가 중요한 手段일 수 밖에 없기 때문이다.

II. 파라다임으로서의 合理論의 危機와 그 對應策

1. 合理論의 危機

르네상스 이후 서구사상체계의 主流를 이루어온 合理主義(rationalism)에 그 뿌리를 두고 있는 合理的 計劃模型¹⁰⁾은 문제해결을 위한 科學的 接近方法으로 인정되어 왔다.¹¹⁾ 즉, 주어진 目標을 달성하기 위한 最善의 代案을 體系의이며 科學的으로 선택하려는 目標指向的 노력으로써의 合理論은 形式的 合理性(formal rationality),¹²⁾ 機能的 合理性(functional rationality)¹³⁾의 추구를 기본명제로 삼고 있다.

주지하다시피 '50年代 중반까지만 해도 合理論은 計劃理論 뿐만 아니라 이와 관련된 다른 分野 즉, 管理과학이나 정책과학 등에

10) 合理論은 여러가지 별칭은 갖고 있는데 Dror는 「純粹合理性模型(pure rationality model)」, Lindblom은 「root-method」, 그리고 Braybrooke와 Lindblom은 「synoptic method」등으로 부르고 있다. Y. Dror, *Public Policy-Making Reexamined*(San Francisco: Chandler Pub. Co., 1968), p.132.

C. Lindblom, "The Science of Muddling Through", in A. Faludi(ed.), *A Reader in Planning Theory*(Oxford: Pergamon Press, 1973), p.154.

D. Braybrooke & C. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*(New York: The Free Press, 1963), p.40.

11) H. S. Baum, "Toward a Post-Industrial Planning Theory", *Policy Sciences*, Vol. 8, No. 4, 1977. pp.403~404.

12) M. Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, edited by G. Roth & C. With, (New York: Bedminster Press, 1968).

13) K. Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction* (Lodon: Paul Keegan, 1940).

8) M. Los, "Some Reflexions on Epistemology, Design and Planning Theory," in M. Dear & A.J. Scott (eds.), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society* (London: Methuen & Co. 1981), pp.63~8.

9) C. Hoch, "Doing Good and Being Right: The Pragmatic Connection in Planning Theory", *JAPA*, Vol. 50, No. 3, summer, 1984. pp.335~345.

서도 支配的인 파라다임이었으며 아직까지 學界는 물론 實務界에서도 計劃理論의 파라다임으로 간주되고 있을 정도로 그 영향력은 지대하였다.¹⁴⁾

상호연결된 몇개의 決定過程으로 이루어져 있는 合理論에 대한 批判은 '50年代 이후 지금까지 계속되고 있는데 이를 몇가지로 大別하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 合理論에서 요구하는 合理性 즉, 規範的 合理性이 理想的이라는 점이다. 論者에 따라 다소 차이는 있지만 知識, 社會福祉函數, 그리고 調整 등 合理論에 內包되어 있는 問題點을 지적하면서¹⁵⁾ 制限된 合理性에 바탕을 둔 滿足化模型,¹⁶⁾ 점차적 社會개혁을 이루려는 部分的 漸進論,¹⁷⁾ 根本的 決定과 細目的 決定으로 나눈 混合走査模型¹⁸⁾ 등이 提示되었다.

둘째, 計劃이나 行政의 의사결정행위가 실제로는 政治的 脈絡에서 이루어진다는 비판

이다. 計劃의 政治,¹⁹⁾ 計劃의 文化²⁰⁾ 등을 주장하면서 合理的·技術的인 計劃家가 아닌 仲裁人,²¹⁾ 전문가,²²⁾ 專門官僚,²³⁾ 산파²⁴⁾로서 計劃家의 역할을 규정하고 있다.

셋째, 좀 상이한 觀點이지만 組織理論家에 의한 批判을 들 수 있다. 計劃이 수립되고 決定이 이루어지는 制度나 組織自體도 合理論의 前提條件을 수용하고 있지 못하다는 지적이다. 組織의 의사결정과 行態는 官僚정치 的 產物이라든지,²⁵⁾ 組織의 滿足化 정도라든지,²⁶⁾ 아니면 組織化된 無政府狀態라든지²⁷⁾ 하는 주장이다.

이렇게 合理論의 實踐可能性은 차치하더라도 그것의 記述的 妥當性(descriptive validity)에 관한 問題提起로 인하여 計劃의 概念, 計劃家의 役割 및 計劃方法 등에 심대한 영향을 주게 되었다. 많은 計劃家들이 規範的·綜合的 合理性(normative, comprehen-

14) 1981年 美國의 한 調查研究에 의하면 선택이론을 計劃理論의 필수 논문으로 간주되고 있으며 따라서 合理論이 대부분 計劃理論教育의 出發點이 되고 있음이 밝혀졌다.

R. E. Klosterman, "Contemporary Planning Theory Education : Results of A Course Survey," *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 1, No. 1, 1981. pp.1~12.

또한 美國計劃協會의 會員들을 상대로 한 표본조사 的 結果에 의하면 대부분 계획가들의 計劃觀이 公益에 대한 科學的으로 推論 可能한 知識, 執行機關에 대한 中央統制調整, 그리고 計劃과 公共管理에 있어 合理的 基礎 등에 의거하고 있음을 보여주고 있다.

M. L. Vasu, *Politics and Planning* (Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1979). pp.42~48, 178~180.

15) J. Friedmann & B. Hudson, "Knowledge and Action : A Guide to Planning Theory", *JAIP*, Vol. 40, No. 1, Jan. 1974. p.8

16) H. Simon, *op cit*
J. March & H. Simon, *Organizations* (New York : John Wiley & Sons, 1958), pp.203~204

17) C. Lindblom, *op cit*
D. Braybrooke & C. Lindblom, *op cit*

18) A. Etzioni, *The Active Society : A Theory of Societal and Political Processes* (New York : The Free press, 1968), pp.282~309.

A. Etzioni, "Mixed-Scanning : A Third Approach to Decision-Making", in A. Faludi(ed.), *op cit* pp.217~229.

19) E. C. Banfield & M. Meyerson, *Politics, Planning and the Public Interest : The Case of Public Housing in Chicago*(Glencoe : The Free Press, 1955).

20) R. S. Bolan, "Community Decision Behavior : The Culture of Planning," *JAIP*, Vol.35, No. 3, 1968, pp. 301~310

21) F. Ravinovitz, *City Politics and Planning* (New York : Atherton, 1969).

22) M. Krieger, *Planning and Advice* (Philadelphia : Temple University Press, 1981).

23) D. A. Barr, "The Professional Urban Planner", *JAIP*, Vol. 38 No. 3. 1972.

24) W. C. Baer, "Urban Planners : Doctors or Midwives", *PAR*, Vol. 37, No.6, 1977.

25) G. Allison, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston : Little, Brown and Co. 1971).

26) J. March & H. Simon, *op cit*

27) M. D. Cohen, J. March & J. P. Olsen "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *ASQ*, Vol. 17, No. 1 1972. pp.1~25.

sive rationality)이라는 合理論의 理想에는 강한 집착력을 보이는 동시에 計劃의 가치적 합축성은 인정하고 있으나 科學的 客觀性과 政治的 中立性이라는 合理論의 걸치레적 前提에는 거부감을 나타내고 있다.

要約한다면 多元的 社會에서 合理的 計劃模型을 正립하기 위해서는 合理論에 前提된 計劃의 개념, 方法 및 計劃家의 役割 등은 변화되어야 하며 따라서 合理論이 더이상 計劃理論의 패러다임이 될 수 없게 되었다.

2. 對應策

計劃理論의 패러다임으로서 合理論이 여러 측면으로부터 批判을 받아 危機에 직면하게 되면서 새로운 方向에서 패러다임의 摸索이 시도되고 있다.

學問發達에 있어 前패러다임 단계의 전형적인 양상이 計劃理論에서도 나타나고 있다. 즉, 상호 배타적이면서 경쟁적인 理論이 諸子百家식으로 主張될 뿐 하나의 새로운 패러다임으로 統合될 조짐은 거의 없는 상태이다. 다시 말해 어느 理論도 支配的 位置를 점하지 못한 이른바 理論의 多元論(theoretical pluralism)에 빠져들게 되었으며 따라서 計劃의 知的 및 이데올로기적 측면에 대해 無批判의이며 不適切한 점을 쉽게 수용하여 왔다. 이러한 狀況은 都市 및 地域計劃分野의 理論이라는 바로 그 特性 때문에 더욱 심화되었고 나아가서는 理論의 實踐的 有用性에 대해서도 無視하고 있다.²⁸⁾

以下에서는 이러한 여러가지 對應策을 네 가지 接近方法으로 區分하여 살펴보기로 한다.²⁹⁾

(1) 儀禮的(ritual) 接近方法

理論에 있어서나 實踐에 있어서나 合理論의 위기나 붕괴를 받아들이는 것이 결코 일반적인 현상은 아니다. 앞에서 言及한 바와 같이 合理論이 여러 學者들에 의해 批判을 받게 되자 計劃學 뿐만 아니라 行政學, 政策學, 管理學 등에서 合理論의 前提에서 새로운 規範的 意思決定論이 提示되고 있다.

이는 옛패러다임 즉, 合理論을 고집하면서 實踐上에 있어서의 異常을 무시하고 그것의 長點만을 儀禮的으로 되풀이하여 發展시키려는 方法이다. 여기서는 合理論에 나타난 異常을 치유한다는 名目으로 이른바 “보다 合理的인 合理性”(a more rational rationality)이라는 개념을 제시하고 있다.³⁰⁾ 이러한 方法의 대표적인 模型이 “計劃의 一般理論(general theory of planning)”이다.³¹⁾

비록 이 方法이 合理論과 意思決定의 實相 및 限界사이의 격차를 해소할 수 있는 해결책은 提示하지 못하고 있지만 實踐을 위한 어떤 規範的 틀의 機能을 수행할 수 있는 代案的 패러다임이 나타날 때까지는 결코 그 중요성을 무시할 수 없을 것이다.

(2) 回避的(avoidance) 接近方法

29) 이하는 다음 論文을 參照하였음.

E. R. Alexander, "After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown", *JAPA*, Vol. 50, No. 1, winter, 1984. pp.62~69.

30) B. Gross, "Planning in an Era of Social Revolution" *PAR*, Vol.31, No. 3, 1971. pp.259~296.

31) H. Ozbekhan, "Towards a General Theory of Planning," in E. Jantsch(ed.), *Perspective of Planning* (Paris: OECD, 1968), pp.45~155.

28) P. Healey, G. McDougall & M. J. Thomas, "Theoretical Debates in Planning: Towards a Coherent Dialogue," in P. Healey, G. McDougall & M. Thomas(eds.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s*(Oxford: Pergamon Press, 1982), pp.5~6.

이는 異常을 받아들이면서도 實踐의 含蓄성은 卽하려는 接近方法이다. 다시 말해 合理論에 대한 批判을 회피하기 위하여 規範的인 處方策을 提示하기 보다는 問題指向的인 記述的 接近方法으로서 代表的 理論이 바로 “部分的 漸進論”이다.³²⁾

한편 같은 回避的 接近方法이면서 處方的 對應策이라 할 수 있는 代表的 模型으로는 “완충적 合理性”(buffered rationality)이 있다.³³⁾ 이는 基本的으로 合理論의 改作으로서 단기적으로 合意된 行爲를 강조하면서 政治는 計劃에 統合되고 計劃은 行動과 一致된다고 주장한다. 그러나 實踐에 있어 단기적 합의에 도달할 수 있는 方法과 合意對象의 확인 및 평가의 問題에 대해서는 전혀 言及이 없다.

이러한 회피적 접근방법은 특히 社會科學者들간에 지배적인데 그들의 記述的 研究定向으로 인해 규범적 問題에 대해서는 무신경적이기 때문이다.

(3) 拋棄的(abandonment) 接近方法

이 方法은 合理論을 비롯한 유사한 節次模型이 不必要하거나 逆機能的이기 때문에 모두 버려야 한다는 것이다. 이 범주에 포함되는 模型은 다양한 형태를 띄고 있는데 그 主要한 것은 다음과 같다.

첫째, Theory-in-Practice模型으로서 特定한 問題에 대한 해결책을 實踐家에게 줄 수 없다는 觀點에서 實踐家의 直觀的 智慧

에 의한 計劃(決定)의 불가피성을 주장한다.³⁴⁾

둘째, 實用的 方法으로서 計劃의 범위를 제한하거나 計劃家의 역할을 축소시켜 버리는 것과 같이 構造化된 制度的 상황에서 전문가의 실용적 대응을 강조하는 것이다. 예를 들어 計劃家의 역할을 산파로 규정한다든지,³⁵⁾ 계획을 法的 規制의 형태나³⁶⁾ 制度的 管理의 形態로 定義하는 것³⁷⁾ 등이 그것이다.

이러한 實用的 對應方法은 理論的으로 수용 가능하며 實際上 實踐可能하나 特定한 역할, 문제 그리고 社會정치적 맥락의 必要性에 대응하는데 있어 理論的 對應性과 狀況의 一致性에 문제점이 있다.

셋째, neo-Marxist들에 의해 主張되고 있는 理論으로서 具體的이며 실질적이고 정치적이며 社會적 이데올로기에 의해 가치중립적인 合理論을 代替할 수 있다는 것이다.³⁸⁾

이 方法도 實用的 그것과 마찬가지로 일응타당하며 實踐可能하나 특정 이데올로기가 일반적 타당성과 적용가능성을 가진다는 것은 信念의 問題이며 未來에 대한 期待의

34) D. A. Schon, "Some of What a Planner Knows: A Case Study of Knowing-in-Practice," *JAPA*, Vol. 48, No. 3, 1982, pp.352~364.

35) W. C. Baer, *op cit*.

36) P. McAuslan, *Land, Law and Planning* (London: Weidenfeld & Nicholson, 1975).

37) J. K. Friend, J. M. Power & C. J. L. Yewlett, *Public Planning: The Inter-Corporate Dimension* (London: Tavistock Publications, 1974).

38) M. Castells, *The Urban Question: A Marxist Approach* (Cambridge: MIT press, 1977).

P. Clavel, J. Forester & W. W. Goldsmith (eds.), *Urban and Regional Planning in an Age of Austerity* (Oxford: Pergamon Press, 1980).

C. Paris(ed.), *Critical Readings in Planning Theory* (Oxford: Pergamon Press, 1982).

32) 권태준 “合理的 政策形成過程”, 姜信澤 外, 「政策學 概論」(서울: 法文社, 1975), p.126.

33) G. H. Frederickson, "Public Administration in the 1970s: Developments and Directions," *PAR*, Vol. 36, No. 5, 1976, pp.564~576.

問題로서 경험적으로 검증될 수 없는 것이다.

(4) 摸索的(search) 接近方法

이는 論理的으로 가장 일관성있는 方法인데 하나의 패러다임이 개념적 또는 실천적 목적에 소용이 없게 되었을 경우 새로운 패러다임을 모색하는 것이 아주 당연하기 때문이다. 즉, 합리론을 修正하거나 再構成하려고 하지 않고 未來의 패러다임으로서 근본적으로 새로운 다른 計劃模型을 개발하려고 노력하는 方法으로 몇가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫째, 人間行態의 주요한 部分으로 인식되는 要素를 統合하기 위해 전통적 合理性의 개념을 수정하려는 理論으로서 個人과 小集團간의 相互作用을 강조하는 交換去來理論(transactive planning)³⁹⁾과 환경으로부터의 feedback에 대한 受容성과 適應性を 강조하는 社會學習 模型(social learning model)⁴⁰⁾이 있다.

그런데 交換去來理論의 경우 그 處方에 있어 상당히 상세하지만 실제 社會와는 잘 부합될 수 없는 社會의 性格規定과 급진적인 社會변동의 가능성을 前提로 理論을 구성하였다는 점에서 問題가 있으며 社會學習 模型도 그 일반적 處方에 있어서는 더할 나

위없이 훌륭한 것이지만 特定한 問題를 해결할 수 있는 것은 되지 못했다.

둘째, 體制論 및 生態論의 개념에 기초를 둔 理論으로써 體制時代(system age)에 있어 擴張論(expansionism), 目的論(teleology) 및 綜合的 思考方式(synthetic mode of thought)에 의한 상호작용적 계획(interactive planning)⁴¹⁾, 동태적으로 進化하는 人間體制 및 과정에 대한 政策設計와 統制理論,⁴²⁾ 급변하는 환경하에서 無成長 내지 저성장을 위한 창조적 보전계획 즉, 응용생태학으로써의 計劃의 必要性을 강조한 理論⁴³⁾ 등이 있다.

이러한 여러 理論도 規範的 模型으로서의 合理性을 강조하고 있으나 그 處方을 실천에 옮길 때 나타나는 제약성을 無視하고 있다.

셋째, 기본적으로는 合理論의 變型이지만 考慮할 가치가 있는 두가지 模型이 있는데 하나는 “戰略的 計劃의 假定”(strategic planning assumptions)⁴⁴⁾이며 다른 하나는 “計劃 및 設計의 接近方法”(planning and design approach)⁴⁵⁾이다. 前者는 意思決定過程중 問題定義段階에 焦點을 두면서 다양한 利害를 統合하기 위해 이 단계의 중요성을 강조하며 後者는 의사결정과정중 설계단계를 정교하게 만들었으며 相互作用의이며 知覺의이

39) J. Friedmann, *Retracking America: A Theory of Transactive Planning* (New York: Doubleday and Co, 1973).

40) D. Michael, *The Unprepared Society: Planning for a Precarious Future*(New York: Basic Books, 1968)
E. S. Dunn Jr., *Economic and Social Development: A Process of Social Learning* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971).

D. A. Schon, *Beyond the Stable State* (New York: Random House, 1971).

C. Hampden-Turner, *Radical Man* (New York: Anchor Books, 1971).

41) R. L. Ackoff, "Planning in the Systems Age." in R. L. Ackoff(ed.), *Systems and Management Annual 1974*. (New York: Petrocelli Books, 1974).

42) E. Jantsch, *Design for Evolution: Self-Organization and Planning in the Life of Human Systems* (New York: George Braziller, 1975).

43) A. S. Travis, "Planning as Applied Ecology The Management of Alternative Futures," *Town Planning Review*, Vol. 48, No. 1, 1977, pp.5~16.

44) R. Mason & I. Mitroff, *Challenging Strategic Planning Assumptions* (New York: Basic Books, 1981).

45) G. Nadler, *The Planning and Design Approach* (New York: Wiley-Interscience, 1981).

고 또한 맥락적인 要素를 하나의 모델속에 統合시켰다는 장점을 가지고 있다.

넷째, 새로운 paradigma를 摸索한다는 것은 쓸데없는 일이라고 주장하면서 特定 狀況에서 採擇할 수 있는 일련의 處方策을 제시해 줄 수 있는 規則을 가진 尙尙조건 적합이론의 개발을 강조한다. 다시 말해 狀況条件에 따라서 決定되어야 할 것으로 보는 것이다. 점진적이면서 刷新的 態度를 가진 意思決定者의 개념,⁴⁶⁾ 맥락적으로 決定된 의사결정방법,⁴⁷⁾ SITAR모형⁴⁸⁾ 등이 여기에 속한다.

마지막으로, 哲學的 洞察力을 計劃理論에 도입하려는 노력으로 現象學이나 批判理論 그리고 實存主義 등에서 그 論據를 찾으려는 입장이다.

反實證主義의 立場에서 人間의 主觀的 觀念, 意識 및 動機 등의 意味를 相互主觀性과 共感的 理解(emphatic understanding)로써 說明하고 있는 現象學의 論理를 計劃理論에 도입하여 專門家인 計劃家를 道德的 尙尙(moral agent)로 규정하고 나아가서 計劃行爲를 올바른 目標에 대한 合意形成過程으로 定義하고 있다.⁴⁹⁾

또한 유사한 관점에서 計劃行爲를 관심형성을 위한 의사전달적 행위로 간주하면서 民主的 計劃過程의 構造的 장애물을 극복하기 위한 方法으로써 批判理論에 의거하고 있다.⁵⁰⁾ 이 밖에 實存主義의 接近方法도 있다.⁵¹⁾

46) E. R. Alexander, "Choice in a Changing World," *Policy Sciences* Vol. 3, No. 3, 1972, pp.325~337.

47) R. S. Bolan, *op cit* 1969.

48) B. Hudson, "Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions" *JAPA*, Vol. 45, No. 4, 1979, pp.387~406.

49) R. S. Bolan, "The Practitioner as Theorist: The Phenomenology of the Professional Episode," *JAPA*, Vol. 46, No. 3, Jul, 1980, pp.261~274.

이러한 雜交受精(cross-fertilization)으로 부터 상당히 좋은 idea를 제공받을 수 있기 때문에 비록 아직까지 충분한 論議를 통한 理論化는 되지 못했다고 하더라도 未來의 計劃理論의 paradigma이 되기는 충분한 잠재력을 갖고 있는 것으로 評價된다.

III. 하버마스의 批判理論과 計劃理論에 있어 含蓄性

1. Habermas의 批判理論

可變性을 유일한 不變의 命題라 할 수 있는 批判理論에 있어⁵²⁾ Horkheimer, Adorno 및 Marcuse에 이어 프랑크푸르트學派의 戰後 세대 계승자로 認定받는 Habermas는⁵³⁾ 後期資本主義社會에서 人間의 主觀的인 自由에의 關心을 自然과 社會의 客觀的인 抑壓과 관련시켜 이를 解放的인 意味에서 觀察, 弁證法的으로 社會理論을 展開하고 있다. 이러한 맥락에서 Habermas의 中心 테마는 크게 두가지로 區分할 수 있는데 그 하

50) J. Forester, "Critical Theory and Planning Practices", *JAPA*, Vol. 46, No. 3, Jul, 1980, pp.275~286.

51) M. Krieger, "Some New Directions for Planning Theory," *JAIP*, Vol. 40, No. 3, 1974, pp.150~163.

52) P. Connerton(ed.), *Critical Sociology* (Madison, N. Y.: Penguin, 1976), Introduction, p.22.

53) 批判理論의 發達史는 時時期로 區分할 수 있는데 첫째는 1923年 설립된 사회연구소(Social Institute)를 중심으로 한 批判理論의 胎動期이며, 둘째는 美國亡命期로 西歐文明의 批判에 焦點을 두었으며, 셋째는 戰後 再建期로 否定的 思考 및 理性의 再定義에 焦點을 두었으며, 네번째는 Habermas의 社會意思疏通理論의 개발·발전이다.

J. Shapiro, "The Critical Theory of Frankfurt," *Times Literary Supplement* 4, Oct. 1974.

S. Warren, *The Emergence of Dialectical Theory: Philosophy and Political Inquiry* (Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1984), p.232에서 再引用.

나는 實證主義의 批判에서 출발하는 것으로 事實과 價値의 關係, 知識을 유도하는 關心, 眞理의 理論 등에서 나타나는 認識論과 方法論이며 다른 하나는 Marxism의 비판에서 출발하는 것으로 現代 先進資本主義의 分析에서 나타나는 社會意思疏通理論(communication theory of society)이다. 이 두가지는 Habermas에 있어 弁證法的으로 연결되어 있는데 實證主義에 대한 方法論的 批判은 묵시적으로 社會의 批判과 연결되며, 그의 意思疏通理論은 한편으로는 社會의 構造分析을 위한 것이면서 다른 한편으로는 眞理에 이르기 위한 方法論的 基礎가 되기도 한다. 이처럼 Habermas에 있어서 意思疏通理論은 實質的·方法論的으로 중요한 位置를 차지하고 있다.⁵⁴⁾

2. 計劃理論에 있어서의 含蓄性

계획이론의 새로운 파라다임을 모색함에 있어 Habermas의 理論, 특히 사회의사소통론이 어떠한 함축성을 가지고 있는가를 몇 가지 側面에서 살펴보기로 한다.

(1) 合理的 計劃의 批判

Harris는 實證的 社會科學에서의 合理的 計劃에 대한 信念을 駁하여 社會體制의 動態性을 理解하기 위해서는 모든 計劃案의 기초가 되는 보편적 원리를 수립해야 하며 이를 위해서는 體系의 知識을 活用해야 한다고 주장한다.⁵⁵⁾

54) 심영희 “비판이론의 사회학적 의미—하버마스의 왜곡된 의사소통의 이론을 중심으로—,” 「현상과 인식」 3권 3호, 1979. 가을, pp.105~106.

55) B. Harris, "The Limits of Science and Humanism in Planning," *JAIPI*, Vol. 33, No. 5, Sep. 1967. pp.324~325.

이러한 理論에 대해 Habermas는 合理的 計劃은 個人을 社會 의사결정과정으로부터 점차적으로 소외시킴으로써 궁극적으로 個人의 終焉(the end of the individual)을 가져오게 된다고 주장한다. 즉, 政治的 論議의 대상이 되는 問題거리는 점점 없어지게 되며 社會가 個人에게 非對應의이 되면서 個人의 疎外現象은 어쩔 수 없이 나타나게 된다. 따라서 이러한 社會는 正統性(legitimacy)을 상실하게 되며 그 體制는 生存할 수 없게 되는 것이다.⁵⁶⁾ 合理的 計劃이나 行政은 民主主義를 희생해야만 가능하다는 것을 보여주고 있다.

(2) 實證的 知識의 批判

計劃과 關聯된 두번째 問題는 이른바 科學主義에 대한 批判이다. 科學主義는 科學의 人間的 主體를 科學의 客體로 환원될 수 있으며 또한 과학을 自然科學을 본보기로 삼아 追求하며 과학은 沒價値的이어야 한다는 것이다.⁵⁷⁾

이러한 實證主義的 科學觀에 대해 Habermas는 自然科學의 方法이 自然 및 社會科學에 동시에 적용될 때 說明과 豫測에 관한 人間的 삶의 實踐的 問題에 대해서는 아무런 소용이 없으며 또한 統制된 실험실 안에서의 관찰方法은 가치와 가치판단으로 이루어

56) 보다 상세한 내용은 다음 文獻을 參照할 것.

J. Habermas, *Legitimation Crisis*, trans. by T. McCarthy(Boston : Beacon Press, 1975).

이러한 正統性의 喪失 및 소외의 중대현상에 관한 特定한 諸側面은 다음 文獻에 上술되어 있다.

J. Habermas, *Toward a Rational Society*, trans. by J. J. Shapiro(Boston : Beacon Press, 1970).

57) 實證主義的 科學論에 대한 보다 상세한 내용은 다음 文獻을 參照할 것.

R. Keat & J. Urry, *Social Theory as Science* (London : Routledge and Kegan Paul, 1975), pp.4~65.

어진 人間의 社會現實의 이해에는 적합하지 않으며 자연과정과 사회과정간의 二元論의 區分은 결코 지양될 수 없다고 보며 科學主義의 統一科學的 方法論에 대하여 弁證法的 社會理論을 主張한다.⁵⁸⁾ 다시 말해 客觀的 知識 (objective knowledge) 및 관찰의 理論 中立性的 不可能性을 主張하고 나아가서 理論과 方法論 사이의 相互關聯性을 申明한다.⁵⁹⁾

한편 해석학의 경우 이로 인해 모든 知識이 영감(impression)의 지위로 환원되어 버렸고 또한 전략적 행위자들은 해석학을 歪曲의 도구로 사용할 수 있다고 批判한다.⁶⁰⁾

이로부터 Habermas는 實證主義와 해석학의 개념을 結合하여 社會問題解決을 위한 다른 형태의 知識 즉, 人間的 知識(human knowledge)이 必要하다고 主張, 그 方法을 모색하고 있다.

(3) 人間的 知識의 획득을 위한 새로운 科學的 方法

社會問題解決을 定向하는 새로운 형태의 科學的 方法 즉, 社會(政治)理論을 모색하기 위하여 Habermas는 Freud의 精神分析學을 도입한다. 精神分析家가 患者로 하여금 그의 意識(conscious mind)에 전달할 수 없는 信念이나 두려움을 自己省察的(self-reflec-

tive) 過程을 통해 發見할 수 있도록 유도하는 것과 마찬가지로 사회이론가는 記述的 言明의 規範的 基礎를 인지할 능력이 없으므로 결과되는 集團간의 의사소통의 실패현상을 발견하고 교정하게끔 社會의 自己省察的 過程을 유도한다. Habermas는 이러한 失敗現象을 의사소통적인 無能力(communictive incompetence)이라 名하며 이러한 것을 발견·교정하는 것이 바로 社會理論家의 役割이라는 것이다.⁶¹⁾ 이를 計劃的 모형으로 간주할 경우 社會理論家의 역할이 바로 計劃家의 그것이 된다.

(4) 意思疏通理論－普遍的 實用論

의사소통상의 無能力을 발견할 수 있는 틀(framework)을 제시하는 것, 즉 의사소통의 일반이론을 정립하는 것이 Habermas의 궁극적인 과제인 것 같다. 아직까지 Habermas가 그의 批判理論을 완성된 產物로 제시해 놓았다고 말할 수는 없지만 그는 의사소통이론을 中心으로 해석학적 접근을 시도해 왔으며 사회인식론으로서의 批判理論의 최종적 면모를 再構成的 科學(reconstructive science)이란 이름아래 드러내고 있다.⁶²⁾

Habermas는 社會 및 政治·經濟的 構造를 조작 가능한 의사소통의 구조(operative communication structure)로 이해하면서 一般住民들의 日常生活에 常存하고 있는 體系的이면서 불필요하게 왜곡된 의사소통의 構造分析에 焦點을 맞추고 있다.

現代와 같이 고도의 管理社會에서는 公開

58) J. Habermas, "The Analytical Theory of Science and Dialectics," in T. W. Adorno et al (eds.) *The Positivist Dispute in German Sociology*, trans. by G. Adey & D. Frisby (New York: Harper Torchbooks, 1969), pp. 131~162.

59) J. Habermas, "Comte and Mach: The Intention of Early Positivism," in J. Habermas, *Knowledge and Human Interests*, trans. by J.J. Shapiro(London: Heinemann, 1972), pp. 71~90.

60) J. Habermas, "The Self-Reflection of the Cultural Sciences: The Historicist of Critique of Meaning," in J. Habermas, *Knowledge and Human Interests*, pp.161~186.

61) J. Habermas, "Psychoanalysis and Social Theory," in *Knowledge and Human Interests*, pp.274~300.

62) 車仁錫, "批判理論Ⅱ", 한전숙·車仁錫 共著 「現代的哲學Ⅰ」(서울: 서울대학교 출판부, 1980), p. 191.

性的 범위가 점차로 줄어들고 住民들간의 의사소통은 단절되거나 歪曲되어 버렸다. 다시 말해 통제(directed), 制限(arrested) 또는 억압(constrained)된 意思疏通 즉, 歪曲된(distorted) 의사소통으로 인하여 公共의 問題, 이슈, 아이디어 등을 충분히 論議하는 것이 성질상 불가능하게 되어버렸다는 것이다.⁶³⁾

이러한 왜곡현상은 위장(pretense), 잘못된 표현(misrepresentation), 의타심의 창출, 이데올로기 등에서 파생되며 의사소통에 있어 不動化(immobilizing), 脫政治化(depolicizing) 또한 無力化(disabling)와 같은 영향력을 행사하게 된다.

이렇게 體系的으로 왜곡된 의사소통을 극복하기 위해서는 다시 말해 大衆의 脫政治化를 막고 거침없는 의사소통으로 增進된 公開性的 영역을 회복하여 모든 社會構成員들이 權力과 이데올로기로부터 자유로운 삶을 영위할 수 있는 社會形態에 대한 合意에 도달하기 위해서는 의사소통능력이 前提되어야 한다는 것이다.

이러한 觀點에서 Habermas는 의사소통의 일반이론을 普遍的 實用論(Universal Pragmatics)이라는 用語를 써서 展開시키고 있다.⁶⁴⁾ 여기서 Habermas의 一次的인 課題는 合意可能的 言表行爲(consensual speech action)의 一般的인 여러 前提條件을 밝혀 再構成하는 것이다.⁶⁵⁾ 이를 위해 Habermas는 다음과 같은 研究戰略을 채택하고 있다.

즉, 그는 合意可能的 言表의 分析을 理解에 도달하기 위한 言表分析의 기초로 사용하며 나아가서 派生적(전략적)이며 불완전(기형적)한 言表形態를 分析하고 있다. 이러한 言表行爲의 分析結果를 의사소통적 행위의 일반개념을 定立하는데 사용하며 이것이 社會探究의 적절한 기초가 될 수 있다고 생각한다.

論議를 合意可能的 言表行爲에 국한시키다 보면 合意可能的 言表行爲는 네가지 相異한 形態의 妥當性 主張(validity claim)을 상호 제기·인정하는 것으로부터 생겨나서 背後的 合意(background consensus)에 달려있다고 주장한다. 즉, 話者(speaker)의 表現은 理解可能해야 하며(comprehensibility) 그 內容은 참이며(truth) 그것을 表現하는데 있어 話者는 眞實성이 있으며(truthfulness) 마지막으로 話者가 그렇게 하는 것이 正當하다(rightness)는 것 등이다.⁶⁶⁾ 이러한 네가지 妥當性 主張을 話者나 청자(hearer)가 서로 인정할 때 兩者는 서로 理解할 수 있고, 지식을 共有할 수 있으며, 서로를 信賴할 수 있을 뿐 아니라 서로 同意하여 合意에 이르게 된다는 것이다. 이것이 바로 의사소통의 최종목표이며 Habermas의 眞理觀이다.

(5) 實踐의 合理性 追求

‘理想的인 言表狀況(ideal speech situation)에서 도달된 合意가 과연 合理的인가’라는 의문에 대하여 人間의 行爲를 目的合理的의 行爲(purposive-rational action)와 의사소통적 行爲(communicative action)로 區分하여 前者는 目的達成을 위한 手段選擇의 合理化에 관련시키며, 後者의 合理化는 선택된 手段의

63) C. Mueller, *The Politics of Communication* (New York : Oxford University Press, 1973), p.20.

64) J. Habermas, "What is Universal Pragmatics?" in J. Habermas, *Communication and the Evolution of Society*, trans. by T. McCarthy (Boston : Beacon Press, 1979), pp. 1~68.

65) *Ibid.*, p.1.

66) *Ibid.*, pp.2~3.

技術的 側面에서가 아니라 行爲主體의 責任能力的 道德的·實踐的 側面에서 간주되어야 한다고 주장한다.⁶⁷⁾ 手段的 行爲의 측면에서 보면 科學과 技術의 發展으로 인해 社會制度的 再組織化는 必然的이었으며 또한 그렇게 상호작용을 매개로 이루어진다는 것이다. 다시 말해 公開的이며 制限받지 않고, 支配로부터 자유로운 討議 등과 같이 의사 전달을 방해하는 장애물이 제거되었을 때 비로소 제도의 合理化가 가능하다는 것이다. 의사소통행위의 合理化를 통해서 만이 手段的 行爲의 合理化도 가능하다는 主張이다.

이와 같이 Habermas는 合理性의 論理를 目的合理的 行爲領域에서 의사소통적 행위 영역으로 擴大시킴으로써 合理性概念에 대한 새로운 觀點을 제시하고 있는데 目的合理性和 實踐的 合理性이 그것이다.⁶⁸⁾ 前者는 다양한 計劃技術에, 後者는 意思形成的 理論의 파라다임에서 추출된다. 따라서 Habermas의 의사소통이론도 合理性에 관한 理論의 脈絡에서 파악되어야 한다고 말할 수 있다.⁶⁹⁾

이렇게 볼때 綜合的 合理論의 哲學的 基礎인 實證主義와 批判理論은 무엇보다도 合理性 개념의 정의에서 큰 差異가 난다. 目標手段的 機能的 合理性을 초월한 社會的·政治的·道德的 要素를 포괄하는 實踐的 合理性에서 計劃理論에 있어 새로운 파라다임을

모색하려는 理論的 正當性을 찾을 수 있다.

V. 批判的 計劃理論 序說

1. 合理性 概念의 修正

合理的 計劃理論을 비롯하여 지금까지 計劃理論에서 追求하여온 共通分母는 이른바 合理性, 다시 말해 手段的 내지 機能的 合理性이었다고 할 수 있다. 그런데 만약 合理性을 곧 機能的 合理性일 뿐이라고 理解하면 더 이상의 論議나 理論도 不必要하고 無意味하게 된다. 그러나 社會的 實踐을 유도하는 향도(agent)로서의 計劃은 그 이상 다른 次元의 合理性을 追求해야 할 의무가 있을 것이다. 다시 말해 計劃過程을 構成하며 또한 거기에 구성되어 있는 政治 및 經濟的 力學關係를 理解하고 現在의 狀況을 밝히기 위해서는 批判的 視角에서 合理性의 의미를 재구성해야 할 것이다. 여기에 Habermas의 主張, 특히 의사소통적 행위에 따른 實踐的 合理性에 關心을 가져야 하는 所以를 발견할 수 있다. 이러한 實踐的 合理性을 受容하는 計劃理論을 批判的 計劃理論(critical planning theory)이라 명하여 그 內容을 試論的인 입장에서 論述하기도 한다.

2. 批判的 計劃理論 序說

무릇 實踐을 前提로 하는 計劃은 그것을 구성하는 理論이 實體的(substantive)이어야 하며 分析的 내지 經驗的(analytic or empirical)이고 또한 批判的(critical)이며 規範的(normative)이어야 한다.⁷⁰⁾

67) J. Habermas, "Technology and Science as Ideology", in J. Habermas, *Toward a Rational Society*, trans. by J. J. Shapiro(London: Heinemann, 1971), pp.81~122.

68) J. Habermas, *Legitimation Crisis*, trans. by T. McCarthy (Boston: Beacon Press, 1975), pp.138~142.

69) R. J. Bernstein, *The Restructuring of Social and Political Theory* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1976), p. 206.

70) Bernstein은 現代의 政治 및 社會理論은 그 內容에 있어 經驗的이고 해석적이며 또한 批判的이어야 한다고 주장한다.
Ibid., p.235.

이하에서는 批判的 計劃理論이 위와 같은 諸側面을 가질 수 있다는 것을 밝혀보기로 한다.⁷¹⁾

(1) 實體的 理論

實踐的 合理性을 前提로 할 때 지금까지 計劃理論의 근간이 되어 온 두가지 사실의 妥當性이 상당한 위협을 받게 된다. 즉, 計劃에 있어 事實과 價値의 分離가 可能하며, 計劃의 實體와 과정은 理論的 領域에서 또한 分離하여 理解할 수 있다는 것이다. 이와 함께 지금까지 計劃理論에서는 實體的 理論(theory-in-planning)과 節次的 理論(theory-of-planning)을 分離하여 論議하여 왔는데⁷²⁾ 이는 특히 前者가 갖는 과학적 성질에 관한 신념에서 기인되었다. 그러나 이 신념에 의문을 제기하고 양이론의 規範적 기초를 인정하게 되면 양이론은 공통적인 기본적 기초를 가져야 한다는 것을 알 수 있다. 이러한 통찰력은 Habermas의 의사소통이론에서 論理的으로 얻을 수가 있다. 즉, 그는 의사소통을 分析함에 있어 言表行爲의 妥當性主張은 이해가능성(comprehensibility)이라는 言語的 條件 뿐만 아니라 그 言表의 참과 진실성 그리고 정당성이라는 社會的 條件에도 부합되어야 效力을 가진다고 주장하고 있다. 이로부터 절차적 이론의 參價値와 실제적 이론의 參價値는 동일한 것임을 알 수 있다. 무엇에 관하여 말하고 있는가와 어떻게

말하고 있는가를 分離하는 것은 事實과 價値를 分離하는 것 만큼 問題가 있기 때문이다.

(2) 分析的 理論

이는 批判理論을 計劃實踐에 經驗的으로 적용시키려는 접근방법이다. Habermas는 선진 자본주의 사회에서는 社會的으로 生産된 富의 私的 專有를 위장하기 위하여 국가간섭을 正當化시킬 수 있는 行政의 下位體制로써 計劃을 利用하고 있다고 주장한다.⁷³⁾ 이러한 主張은 몇몇 事例研究에 의해 그 타당성이 입증되고 있는데 Kemp에 의하면 國家는 의사결정과정을 計劃메카니즘으로 둘러싸서 의사소통과정을 體系的으로 왜곡시킴으로써 國家活動의 적법성을 확보하려고 한다는 것이다.⁷⁴⁾

이러한 研究結果로 볼때 分析的 接近方法은 計劃體制를 分析하기 위해 批判理論을 경험적으로 적용하고 있다. 또한 이 방법은 計劃에 있어 權力과 이데올로기의 作用에 관한 問題에 答하기 위하여 計劃意思決定의 再建이라는 요소도 포함하고 있다.

(3) 批判的 理論

이 방법은 기존의 計劃理論을 비판하기 위하여 批判理論으로부터 파생된 概念을 이용하고 있다. Habermas의 이데올로기로서의 科學과 技術에 대한 批判에서 시작된 이 방법은 현재의 計劃理論이 단지 現狀을 영구화시키는데 기여할 뿐이라는 것을 보여주고 있다. 계획의 틀內에서 도구적이며 기술적인 合理性을 形式化함으로써 계획이론은

71) 以下는 다음 論文을 참조하였음.

R. Kemp, "Critical Planning Theory: Review and Critique," in P.Healey, G.McDougall & M.J.Thomas (eds.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s* (Oxford: Pergamon Press, 1982), pp.59~67.

72) 이에 대한 보다 상세한 論議는 다음 문헌을 參照할 것.

A. Faludi, *Planning Theory* (Oxford: Pergamon Press, 1973), pp.3~20.

73) J. Habermas, *Legitimation Crisis*, pp.34~36.

74) R. Kemp, "Planning, Legitimation, and the Development of Nuclear Energy," *International Journal of Urban and Regional Research*, 4, 1980, pp.350~371.

계획과정을 진실로 민주화시키려는 시도를 억압하는 역할을 한다는 것이다.

이러한 예는 實證的 科學論의 批判에서 두드러지게 나타나는데 現象 또는 관찰가능한 規則性으로부터 예측을 하려는 自然科學의 인식론으로 인하여 民主的 理論開發이 방해될 받게 된다는 주장이다.⁷⁵⁾ 특히 여기서는 計劃理論과 實踐사이의 道具的 關聯性을 문제삼으며 이에 의거하여 자본주의 사회에 있어 計劃產物의 社會·政治的 決定論을 脫神祕化하려고 한다.

(4) 規範的 理論

이는 이른바 計劃을 위한 批判理論(critical theory for planning)을 개발하기 위한 최근의 노력의 所産이다. 이 理論은 비판이론이 計劃家에 의해 어떻게 民主化를 促進시키기 위한 기반으로 사용될 수 있는나는 데 關心을 두고 있다.

分析的 理論이 計劃體制의 水準에 關心을 두고 計劃에 있어 의사결정과정을 分析하는데 焦點을 두고 있는데 반해 規範的 方法은 보다 實踐的인 定向을 띄고 있다. 다시 말해 이 理論은 計劃的 脈絡에 存在하는 의사소통상의 왜곡현상과 抑壓을 극복하기 위해 - Habermas의 表現대로 의사소통적 無能力을 극복하는것 - 計劃家를 어떻게 教育시켜야 하는가에 關心이 있다. 이러한 分析方法은 Forester의 論文에 가장 잘 나타나 있는데 Forester는 計劃行爲를 의사소통적행위로 간주하여 어떻게 그 과정이 政治的 미래을로기에 의해 체계적으로 왜곡될 수 있는가를

說明하고 있다.⁷⁶⁾ 즉, Forester는 수정되어야 할 왜곡형태를 計劃家가 확인할 수 있게 해주는 것이 바로 批判理論이라고 主張하면서 計劃家의 技術的인 作業을 補完해줄 수 있는 11가지의 의사소통적 전략을 제시하고 있다.⁷⁷⁾

이러한 方法은 어떤 면에서 보면 規範的 이라기 보다는 實踐的 理論이라고 생각될 수 있으나 專門家의 行爲는 단순히 전문적 문제해결자로서 역할이 아닌 道德的 嚮徒(moral agent)로서 理解되어야 하기 때문에⁷⁸⁾ 規範的인 理論으로 보아야 할 것이다. 다시 말해 計劃家와 計劃機構를 實踐的으로 유도하기 위해 비판이론을 規範的으로 적용하고 있다.

V. 結 語

비판적 계획이론이 계획실천에 있어 세련된 함축성을 갖기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 점에 보다 관심을 가져야 할 것이다. 첫째, 計劃家는 그들이 生産하는 知識이 일반 주민들에게 큰 영향을 미치게 된다는 사실을 인식하여야 할 것이다. 왜냐하면 技術的 計劃知識은 결코 政治的 진공상태에서 산출되지 않으며 오히려 그것이 社會政治的 關係(構造)를 왜곡시킬 수 있으며 나아가서는 정치사회적 관계에 의해 그것이 왜곡될 수도 있기 때문이다.

둘째, 계몽되고 비판적인 一般住民들은 合法的이면서 신비화되어 가는 計劃에 대해

75) J. Lewis & B. Melville, "The Politics of Epistemology in Regional Science," in P. W. J. Batey (ed.), *Theory and Method in Urban and Regional Analysis* (London: Pion, 1978).

76) J. Forester, *op. cit.*

77) *Ibid.*, pp.282 ~ 283.

78) R. Bolan, 1980, p.273.

보다 폭넓게 영향을 주면서 統制하려는 경향을 갖게 될 것이다. 이를 專門性에 대한 일방적인 관여로 간주되어서는 안되며 오히려 國家行爲에 대한 보다 큰 민주적 관여를 향한 시발점으로 보아야 할 것이다.

셋째, 計劃家는 비판이론을 통해 얻은 洞察力을 公共 및 個人的 實踐性을 提高하기

위한 국가관여의 성격을 규명하는 活用해야 할 것이다.

모름지기 사회에 있어 政治·經濟的 諸特性을 보다 잘 이해할 때만 計劃自體를 批判的인 대중의 욕구에 보다 잘 對應할 수 있는 것으로 만들어 갈 수 있을 것이다.