

政策形成을 위한 時觀에 관한 研究*

許 範**

1. 序
2. 政策形成의 屬性
3. 傳統的 時觀
4. 政策學의 時觀
5. 政策形成을 위한 時觀의 活用
6. 맺는 말

1. 序

政策形成(policy-making)은 바람직한 것으로 여겨지는 未來의 像(the image of desirable future)을 具現시키기 위하여 이루어지는 現實의인 企圖라고 定義될 수 있다. 이 定義에 따르면, 政策形成은 所願되는 價値觀(what is conceived to be desirable)을 實際의 行動(what is planned to implement)으로 轉換·聯關시키는 것을 그 本質로 하는 것이며, 이런 轉換과 聯關은 時間을 뺄 수 없는 基本要素로써 包含하는 것이다. 그러므로 政策形成에 參與하는 사람들이 어떤 時觀(時間觀念: the image or consciousness of time)을 갖느냐에 따라서 그 政策形成의 過程과 그것이 結果시키는 政策의 性格과 內容이 크게 달라지는 것이다.

그러나 이상하게도 지금까지는 政策形成과 時觀 사이의 關聯성에 관한 研究를 거의 찾아 볼 수가 없다. 이것은 아마도 ① 政策形成을 단순히 밖으로부터 주어진 目標(the goal given from outside)의 能率的인 實現을 위해서(새로운 目標를 探索하거나 주어진 目標의 當爲性을 묻는 努力을 缺한 채) 行動을 時差別로 配列시키는 것(programming)이라고 보는 傳統的 企劃理論의 立場과 그리고 ② 時間을 단순히 自然現象의 一部로 생각하여 人間에게 주어진 機械的인 흐름으로 보는 一般的인 誤解에 그 原因이 있는 것 같다.

本稿는 이와 같은 問題意識과 背景에서 政策形成의 質을 向上시키기 위하여 要求되는 時觀의 內容과 活用に 관해서 研究하고자 한다. 그러므로 이 研究는 서로 聯關된 세 가지 問題에 關心을 모으는 것이 必要하다. 첫째로 政策과 政策形成을 어떻게 보느냐 하는 概念定立의 問

* 本稿는 1975年 10月 11日 崇田大學校 서울캠퍼스에서 열린 崇田大學校 大學院 主催 第5回 學術 Seminar 에서 發表된 論文을 補完한 것임.

** 文理科大學(大田) 助教授

題가 있겠는데, 이를 위해서는 1951년에 Harold D. Lasswell 이 主唱한 뒤로 특히 1960年代 後半부터 歐美에서 關心을 增大시키고 있는 政策學(policy sciences)의 觀點을 援用하기로 한다.¹⁾

두번째 問題는 政策形成에 들어가는 時間의 概念과 意義를 檢討하는 것인데, 여기서는 傳統的 企劃論의 觀點을 먼저 檢討한 뒤에, 政策學의 觀點에서 政策形成을 위하여 要求된다고 생각되는 새로운 時觀의 內容을 찾아 보려고 한다.

마지막으로 政策學의 觀點에서 찾아낸 새로운 時觀을 政策形成에 應用시키는 研究가 남게 된다. 이를 위해서는 政策形成을 하나의 情報體系(an information system)로 보는 새로운 企劃論의 立場²⁾을 취하고자 한다.

2. 政策形成의 屬性

政策이 무엇이고 政策形成은 어떤 性格을 갖는가? 흔히 우리는 이런 질문을 새삼스럽게 물을 必要조차도 없이 政策과 政策形成의 概念이 分明하다고 誤解하고 있거나, 또는 政策과 政策形成의 意義를 充分히 깨닫지 못하고 있는 것이다. 이런 必要성과 意義는 政策形成에 參與하는 사람들이 갖는 政策과 政策形成의 概念에 따라서 그들의 動機와 行態, 政策形成過程, 投入되는 政策形成의 模型, 動員되는 技法의 內容과 性格이 달라지고, 結果의으로는 產出되는 政策의 內容과 性格이 달라진다는 事實에서 찾아 볼 수 있다. 本章에서는 政策形成의 屬性을 옳게 理解하기 위하여 政策의 構造와 政策形成의 一般的인 屬性을 檢討하기로 한다.

1. 政策의 構造

政策은 적어도 다음과 같은 다섯 개의 要素가 모여 構造化되는 것이다.

(1) 바람직한 未來의 像

모든 政策은 最上位의 水準 即 價値觀의 次元에서 바람직한 未來社會의 像(the image of

1) 政策學을 主唱한 主要文獻을 위해서는 Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation," in Daniel Lerner and H.D. Lasswell (ed.), *The Policy Sciences* (Stanford: Stanford University Press, 1951), pp. 3-15; "The Emerging Conception of the Policy Sciences," *Policy Sciences*, 1-1(1970), pp. 3-14; *A Pre-View of Policy Sciences* (New York: Elsevier, 1971); Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco: Chandler, 1968); "Prolegomena to Policy Sciences," *Policy Sciences*, 1-1(1970), pp. 135-150; *Design for Policy Sciences* (New York: Elsevier, 1971); *Ventures in Policy Sciences: Concepts and Applications* (New York: Elsevier, 1971); "Policy Sciences: Some Global Perspectives," *Policy Sciences*, 5-1(1974), pp. 83-87; Erich Jantsch, "From Forecasting and Planning to Policy Sciences," *Policy Sciences*, 1-1(1970), pp. 31-47; James F. Reynolds and Milton Marney, "Policy Sciences: A Conceptual and Methodological Analysis," *Policy Sciences*, 6-1(1975), pp. 1-27; and Paul F. Lazarsfeld, "The Policy Science Movement (An Outsiders View)," *Policy* 6-3 (1975), pp. 211-222를 參照할 것. 그리고 Bom Hu, "Policy Science Perspectives of National Development," *韓國行政學報*, 8(1974)도 함께 參照할 것.

2) Bom Hu, "An Informational Perspective of Planning: A New Conceptual Basis for the Study of Planning," *行政論叢*, 12-2(1974), pp. 102-111.

desirable future)과 聯關되는 것이다. “바람직하게 여겨지는 것(what is conceived to be *desirable*)”은 “實際로 좋은 것(what is actually *desired*)” 또는 “現實的으로 要求되거나 必要的인 것(what is *required*)”과는 質的으로 다른 것이며, 現實的인 考慮가 아닌 當爲性(ought-to)에 立脚한 價値判斷을 內包하는 것이다. 그러므로 變動이 意圖되는 未來의 內容은 過去의 傾向值를 役射(project)함으로써 얻은 豫測(prediction)이 아니라 創造 또는 發明(invent)된 것이다. 政策은 이와 같은 構成要素를 包含하기 때문에 단순한 量的成長이 아니라 質的 變化를 誘發시킬 수 있는 것이다. 即 政策의 最上位에 있는 構成要素는 한 社會가 마땅히 志向해야 할 發展目標과 聯關되며, 이런 理由 때문에 그것은 “어디로(whence-to)”라는 內容의 情報을 內包하고 있다.

그러나 이 發展目標나 “어디로”라는 情報의 內容을 하나의 政策이 達成시키려는 最終狀態라고 定義하는 것은 옳지 못하다. 왜냐하면 客觀的으로 最高 窮極的인 價値를 發見하거나 定立할 수 없다는 人間의 限界와, 그럼에도 不拘하고 새로운 價値의 探索과 發明을 계속해서 意圖하는 人間의 屬性이 現實的으로 最終狀態를 設定하는 것과는 兩立할 수 없기 때문이다.³⁾ 그러므로 이 政策構成要素는 客觀的이고 體系的인 知識이나 情報로서의 最終狀態가 아니라, 主觀的이고 非體系的이며 可變的인 像(image)⁴⁾으로만 把握할 수 있음에 注意해야 할 것이다.

(2) 바람직한 發展方向

政策의 第2 上位次元에서 作動하고 있는 構成要素는 바람직한 發展方向(a perspective of desirable development)인데, 이것은 단순히 豫測된 것이 아니라 發明된 바람직한 未來의 像을 實現시킬 目的으로 創案(novadesign)된 바람직한 行態의 建續過程을 말한다. 다른 表現을 빌린다면, 政策의 第2 構成要素는 바람직한 未來社會의 像을 當爲的인 次元에서 構造化시켜서 얻게 되는 效果性行態體系(total effectiveness-behavior system)를 意味하는 것이다. 이 體系는 바람직한 未來社會像의 構造를 찾아내어 一定한 時幅(time span)에 時差를 두고 配列함으로써 設計할 수 있는 것이지만, 現實的인 考慮를 避하고 規範的인 判斷에 立脚하기 때문에, 投入되는 時幅과 時差가 分明할 수 없을 뿐만 아니라 要求되는 行態도 現實的이거나 具體的인 行動으로 表現될 수가 없는 것이다. 即 이 體系는 多様な 行動過程의 代案을 可能케 하는 前提

3) 이와 關聯해서 人間이 갖는 限界에 關해서는, 許範, “社會속의 人間의 限界”, 崇田, 18(1975), pp. 58—71. 을 참조할 것.

4) 像의 一般論을 위해서는 Kenneth E. Boulding, *The Image: Knowledge in Life and Society* (Ann Arbor, Mich: The University of Michigan Press, 1956); and F. L. Polak, *The Image of the Future* (New York: Oceana, 1961), Part 1을 참조할 것. 個人 水準에서 決定作成과 像의 關係를 위해서는 George Miller and others, *Plans, and Structure of Behavior* (New York: Holt, Reinhart and Winston, 1960)을, 그리고 政策形成에 像을 導入한 模型의 例를 위해서는 Richard L. Meier, *Developmental Planning* (New York: McGraw-Hill, 1965); Bom Hu, “An Information System for National Development Planning of A Developing Country,” (ph. D. Thesis, State University of New York at Buffalo, 1974), Ch. 4; and Andreas Faludi, “The Systems View Planning Theory.” in Summer N. Levine(ed), *Socio-Economic Planning Sciences*, 7—1 (1973), pp. 67—110을 참조할 것. 그리고 像과 문화와의 關係에 關해서는 F.L. Rolak, *Op. Cit.*, Vols. 1 and 2를 참조할 것.

로서 設計된 것이며, 바람직한 未來社會의 像을 實現시키기 위해서 마땅히 하여야 할 行動의 範圍와 時間的 先後關係에 관한 規範的인 指針이 되는 것이다. 따라서 政策의 第2 構成要素는 “무엇을(what-to)”이라는 情報를 그 內容으로 갖게된다.

(3) 選好의 行動經路

政策의 第3 構成要素는 現實性에 立脚하여 바람직한 未來社會의 像을 具現시키는 行動을 時差別로 配列함으로써 얻게 되는 選好의 行動經路(a line of preferable actions)이다. 즉 이 構成要素는 現實性(practicability)에 立脚하여 政策의 當爲성과 實現可能性(feasibility) 및 能率性(eficiency)을 結合시켜 주는 것을 그 主된 內容으로 한다.

現實的인 考證가 重要視되기 때문에 特定行動이 政策의 第2 構成要素(바람직한 發展方向)와 背致될 수도 있으나 全體的인 行動經路는 本質的으로 이것과 一致되어야 한다. 다시 말해서, 어떤 具體的인 行動은 바람직한 效果性行態體系의 外에 存在할 때도 있으나 行動經路로 組織된 行動體系는 根本的으로 바람직한 效果性行態體系 안에 包含되어야 하는 것이다. 이 點을 強調하는 것은 매우 重要的 意義를 갖는다. 왜냐하면 傳統的 企劃論을 政策의 第1,2 構成要素를 看過하고 當爲성에 관한 고려를 缺한 채로 다만 能率성과 實現可能性을 重視했기 때문에 方向感을 喪失한 政策만을 초래시킨다고 비난을 받아 왔기 때문이다.⁵⁾

政策構造의 上位次元에서 내려다 볼때, 政策의 第3 構成要素는 當爲的인 目標의 達成을 위한 手段의 時差別 構造化를 內容으로 하기 때문에, 이것이 갖는 主된 情報의 內容은 “어떻게(how-to)” 즉 能率性體系(eficiency-system)이다.

(4) 政策意志

政策形成에 責任을 갖는 사람들이 政策의 第1,2,3 構成要素에 대하여 가진 意圖의 內容과 強度(積極性) 즉 政策意志(policy intention)가 政策의 第4 構成要素이다. 이 構成要素는 보통 「누가, 왜, 무엇을, 어떻게 하려고 한다」는 表現으로 나타난다. 그러므로 이 構成要素는 特定政策의 政治的實現可能性(political feasibility)을 主된 情報로 內包한다.

그러나 民主社會의 公共政策에는 複數人이 關聯되고 이들간의 複合的인 力學關係에 依하여 政策이 形成되기 때문에 政策意志가 支配階層이 보는 「支配理由의 正當性」이 아니라 國民이 보는 「服從理由의 正當性」에 立脚해서 表現되어야 하겠다. 그러므로 政策의 第4 構成要素가 갖는 政治的 實現可能性에 관한 情報도 政策採擇者의 政策意志에 局限되어서는 안되겠고 社會의 複合的關聯性을 반영할 수 있는 것이어야 한다.⁶⁾

(5) 公式性

5) Erich Jantsch, *Op. Cit.*

6) 이런 企圖의 例를 위해서는 Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Sciences(Op. Cit.)* Ch. 8 (“Prediction of Political Feasibility)를 참조할 것.

政策의 最下位次元에 있는 構成要素는 選好의 行動이 公式의인 節次에 따라 採擇됨으로써 얻게 되는 公式性(legitimacy)이다. 이 構成要素는 特定政策이 갖는 強制性和 權威를 確保해 준다. 政策은 이와 같은 公式性을 通해서 執行될 수 있는 계기를 얻게 되는 것이다.

2. 政策形成의 性格

政策形成은 위에서 檢討한 政策의 構成要素들을 構造化시키는 것을 말한다. 特定政策이나 政策形成의 性格은 이 構造的 ㉑ 內容(어떤 構成要素가 包含되는가?), ㉒ 聯關志向性(構成要素들이 어떻게 階層化되었고 階層間의 統制가 어떤 方向으로 이루어지는가?), ㉓ 統合性(聯關志向性的 強度는 어느 程度인가?), 그리고 ㉔ 其他 環境의 要素 등에 의하여 決定되는 것이지만, 一般적으로 政策形成이 갖는 屬性은 다음과 같다.

① 規範志向性 : 政策形成은 人間의 價値觀을 취급하며 當爲性的 內容을 設定한다. 따라서 그것은 마땅히 價値判斷을 包含하는 것이다.

f ② 變動의 誘發性 : 政策은 當爲性에 立脚한 思考와 行動의 첫번째 表現(the first expression normative thinking and action)이기 때문에,⁷⁾ 環境에 반드시 質的인 變化를 일으킨다. 그러므로 政策形成은 政策形成體系와 環境의 自律性(自己適應性+自己變改性)을 계속해서 서로 變化시켜가는 力動的인 安定性 즉 變動의 持續性(the steady-state dynamics)⁸⁾을 統制(monitoring)하는 것이다.

③ 聯關性 : 政策形成은 開放體系的 變動을 誘發 管理하는 것이다. 따라서 그것을 變化에 대한 聯合接近을 당연히 包含하는 것이다.

④ 行動志向性 : 政策形成은 特定價値觀의 當爲性和 現實性을 結合시키는 行爲이다. 다른 表現을 빌리면, 政策形成은 어떤 價値觀의 效果性, 實現可能性, 그리고 能率性을 合理的으로 統合시킴으로써 現實 속에 創造的인 行動을 發生시키는 것이다. 政策이 이 性格을 갖지 못할 때 그것은 하나의 構想을 지나지 못하는 것이다.

⑤ 人生主義의 性格 : 政策은 人間生活의 質(the quality of life)에 반드시 變化를 가져오기 때문에, 政策形成은 어떤 變化가 갖는 人生主義의 意義를 設定하는 行爲라고 할 수 있다.

⑥ 廣義의 合理性 : 政策形成에는 비단 投入과 產出의 對比를 內容으로 하는 좁은 意味의 經濟的 合理性뿐만 아니라, 政治的 實現可能性을 重視하는 政治的 合理性, 感情과 偶然性을 重視하는 非合理性(irrationality), 直觀과 創意力을 重視하는 超合理性(extra-rationality), 經驗

7) Erich Jantsch, *Op. Cit.*, p. 32.

8) 變動의 持續性에 관해서는 Hasan Ozbekhan, "Toward a General Theory of Planning," in Erich Jantsch(ed.), *Perspectives of Planning*(Paris: OECD, 1969) pp. 107-119 및 許範, "國家開發政策의 人本主義의 意義: 새로운 國家開發政策方向의 摸索", 崇田, 17(1974), pp. 41-50, 특히 pp. 45-47을 참조할 것.

과 常識 등으로 例示되는 非構造化된 知識(unstructured knowledge), 費用 특히 機會費用(opportunity cost)의 隨伴性, 그리고 政策의 不固定性(可變性) 등을 모두 포함하는 넓은 意味의 合理性이 投入되는 것이다.

3. 傳統的 時觀

위에서 살펴 본 政策形成의 性格에 맞는 時觀을 開發하기 앞서서, 傳統的 時觀의 內容과 그것이 政策形成의 性格에 미친 影響을 檢討하므로써 傳統的 時觀이 政策形成을 위해서 어떤 意義를 갖는지를 알아보려고 한다.

1. 傳統的 時觀의 本質

傳統的으로 時間은 過去에서 現在로 그리고 現在에서 未來 쪽으로 흘러가는 一方的인 흐름(time flow)같은 것으로 把握되었다.⁹⁾ 이와 같은 時間의 흐름이 갖는 특징을 간단히 살펴보면, 그것은 ① 自己原理에 의하여 運動하며(self-actional), ② 客觀的인 實體로서 把握이 可能하며, ③ 機械的으로 固定된 直線의 連續線(mechanically fixed direct line of continuum)의 形態를 취한다.

時間을 단순한 흐름으로 보는 時觀은 人間과 時間 사이에서 作動하는 力動的 交互作用을 看過하는 잘못을 犯하고 있는 것이다. 人間の 價値志向性, 合目的性, 超合理性, 其他能力의 限界性 등 人間이 지닌 本性에 의하여 人間은 時間에 認知的・情感的・規範的 意味를 부여함으로써 時間을 主觀的인 것으로 把握할 뿐이다.¹⁰⁾ 따라서 時間은 主觀性을 띤 像으로서 存在하는 것이다. 人間은 現實을 特定한 像으로 받아 들이는 認知的 틀(appreciative system)¹¹⁾을 갖고 살며 이 認知的 틀은 그가 살고 있는 文化의 統制아래 놓여 있는 것이다. 따라서 우리가 特定時間(時點 또는 時幅)을 말할 때 그 時間은 반드시 主觀的인 뜻과 不可分의 關聯을 갖게 되는 것인데 傳統的 時觀은 이것을 볼 수가 없는 것이다.

傳統的 時觀의 두번째 短點은, F.L. Polak 이 적절히 指摘하고 있듯이,¹²⁾ 傳統的 時觀이 「끝난 時觀」과 「오는 時間」 사이의 力動的인 交互作用을 看過한다는 事實에서 찾아 볼 수가 있

9) F.L. Polak 은 歷史 속의 거의 모든 哲賢들이 이런 時觀을 갖고 歷史過程을 보았다고 指摘한다. 比較的 最近의 哲賢들 가운데서 Marx, Hegel, Spengler, Toynbee 와 Sorokin 까지도 時間을 「흐름」으로 파악했기 때문에 이 時觀이 갖는 短點을 克服하지 못했다고 그는 지적한다. 자세한 것을 위해서는 F.L. Polak, *Op. Cit.*, Ch. 1을 참조할 것.

10) Bom Hu, "An Information System, *Op. Cit.*, ch. 2.

11) 이에 관한 훌륭한 研究를 위해서는 Sir Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment: A Study of Policy Making* (New York: Basic Books, 1965)을 참조할 것.

12) F.L. Polak, *Op. Cit.*, Ch. 1. 비슷한 주장은 Pierre Bertaux, "The Future of Man," in William R. Ewald, Jr., (ed.), *Environment and Change* (Bloomington: Indiana University Press, 1968), pp. pp. 13-20에서도 찾아 볼 수 있다.

다. 人間과 社會는 단순히 現實의인 「끝난 時間」에 의하여 밀려갈 뿐만 아니라 「오는 時間」과 聯關된 價値의 實現을 꿈꾸는 所望에 의하여 끌려가는 것이다. 여기에 「끝난 時間」과 「오는 時間」사이의 力動的인 交互作用이 作動하는데, 過去가 現在를 낳고 現在가 未來를 決定한다고 보는 傳統的인 時觀은 未來의 役割을 옳게 理解할 수 없으며 심지어는 未來를 時間의 本質的인 部分으로 파악하지 못한다.

2. 傳統的 時觀과 政策形成

위에서 檢討한 바와 같이, 傳統的 時觀은 價値觀과 行動의 聯合을 위해 過去・現在・未來의 力動的 統合을 企圖하는 政策形成의 屬性에 비추어 볼 때 다만 不完全한 것으로 判明된다. 本節에서는 傳統的 時觀과 政策形成의 關係를 좀더 分明히 하기 위해서 傳統的 時觀이 政策形成에 미친 影響을 詳細히 檢討하고자 한다.

① 傳統的 時觀은 過去→現在→未來 하는 一方的인 影響관계에 국한되므로, 過去가 現在를 結果했고 또 現在는 未來를 決定한다고 보기 때문에 Ozbekhan 이 적절히 表現했듯이 現代版의 宿命論(modern fatalism)¹³⁾에 빠진다. 이런 現代版宿命論은 未來로 向한 人間의 樂觀主義의 意志를 弱화시키고, 慣習의 思考의 領域 속에 拘束되며, 未來創造에 있어서의 人間의 役割과 能力을 過小評價하기 때문에, 結果적으로 人間과 社會의 自己變改能力을 저해하는 것이다.¹⁴⁾

② 政策形成 속에 投入되는 未來는 過去와 現在의 傾向値를 投射(project)시켜서 얻은 “論理的 未來(logical future)”이기 때문에 그것은 어제 및 오늘과 質的으로 다를 수가 없는 어제와 오늘의 延長에 不過한 것이다.¹⁵⁾ 이와 같은 未來豫測(prediction)에 의해서는 人間의 價値觀을 政策形成에 投入할 수 없기 때문에 未來의 企劃이 비록 量的 成長을 可能케 할 경우에도 質的 變化를 초래할 수 없게 된다.

③ 傳統的 時觀에 따르면 最初의 投入(initial kick)이 產出의 內容과 性格을 決定한다고 보기 때문에, 政策形成 및 執行過程 속의 統制・調整(monitoring)이 갖는 重要性을 等한시하고, 投入와 產出을 直線的으로 連結시킬 수 있다고 잘못 생각하게 된다.

④ 傳統的 時觀은 주어진 目標를 時間 흐름의 特定點(時點)에 配列된 結果點(end-effect)으로 보기 때문에, 線型的(linear) 變化의 概念을 벗어나지 못하고, 새로운 價値觀의 創造에 의하여 既存目標를 繼續해서 修正할 수 없고, 評價와 還流가 既存目標까지 修正하는 것(goal-derived

13) Hasan Ozbekhan, *Op. Cit.*,

14) 자세한 것은 許範, “社會속의 人間의 限界”, 前掲書를 참조할 것.

15) Ozbekhan은 論理的 未來와 意志의 未來를 區分한다. 前者는 過去와 現在의 傾向을 未來에 投射하는 未來豫測의 結果이고, 後者는 當爲의인 思考에 의하여 바람직한 未來像을 찾는 未來發明의 結果를 말한다. 자세한 것은 Hasan Ozbekhan, *Op. p. 90 Cit.*, 을 참조할 것. 또한 規範의 未來豫測에 關해서는 Erich Jantsch, *Technological Forecasting in Perspective* (Paris: OECD, 1967)을 참조할 것.

feedback)이 不可能해서 性質上 같은 行動만 增大시킬 뿐이며(action-amplifying feedback), 結果의으로 變動의 持續性(steady-state dynamics)을 確保할 수가 없는 것이다.

⑤ 傳統的 時觀에서는 時幅 위에 時差를 두고 配列된 行動 사이에 時間흐름의 方向에 一致하도록 一方的인 因果關係가 固定되어 있으므로, 變化에 대한 聯合接近을 소홀히 여기며, 거꾸로는 한 行動이 가져오는 效果의 開放體系的 波級性を 옳게 認識하지 않으며, 結果의으로는 一般的인 繁榮(general progress)이 아니라 部分的 改善(sectoral improvement)만을 重視하는 斷切的·部分的 企劃(disjointed and partial planning)에 의존하게 된다.

⑥ 傳統的 時觀은 過去·現在·未來를 論理的인 因果關係로 結合시키므로, 政策形成에 의한 行動選定の 가장 重要的 基準은 實現可能性(feasibility)이고, 行動配列의 가장 重要的 基準은 能率性(eficiency)이며, 結果의으로는 投入과 產出의 對比를 重視하는 좁은 意味의 經濟的 合理性에 지나치게 依存하는 반면에, 非合理性, 超合理性, 非構造化된 知識을 등한히 한다.

⑦ 위에 든 理由들 때문에 傳統的 時觀은 自然히 政策形成을 傳統的 企劃論의 主要形態인 “時差別行動配列模型(action scheduling model)”이나 “行動增大模型(action-amplifying model)”으로 전락시킨다. 그런데 前者는 時間的 壓縮現象(time compression)에, 後者는 專制主義的 企劃(authoritative planning)의 폐단에 이르는 단점을 가지고 있다.¹⁶⁾

以上の 檢討를 綜合해 보면, 傳統的 時觀을 投入한 政策形成이 產出하는 政策의 構造는 第1構成要素(바람직한 未來의 像)와 第2構成要素(바람직한 發展方向)를 갖지 않은 채, 第3, 4 그리고 第5 構成要素(選好의 行動經路, 政策意志, 公式性)만을 內包하기 때문에 政策學의 觀點에서 本政策으로서는 不完全할 뿐이다.

4. 政策學의 時觀

政策學이 要求하는 時觀은 政策의 다섯 개 構成要素를 빼놓지 않고 모두 統合·構造化시킬 수 있는 것이어야 하겠고, 이와 같은 統合·構造化 즉 政策形成이 政策學의 觀點에 適合한 一般的 屬性을 갖도록 돕는 것이어야 하겠으며, 마지막으로 假說的이거나 理論的인 것이 아니라 實用性を 갖는 것이어야 한다.

政策形成을 위한 時觀은 다섯 개의 政策構成要素를 「지금—여기」라는 時幅에 함께 包含시킬 수 있는 時間의 概念이어야 하기 때문에, 그것은 時間을 ① 過去→現在→未來라는 「흐름」(time flow)으로서만이 아니라, ② 過去·現在·未來가 바로 「지금—여기」에서 力動的으로 일으키는 交互作用으로 파악하는 것이다. 後者의 경우에 人間이 主觀的으로 파악하는 過去는 事實上 「하나의 지금—여기(another here and now)」 즉 「하나의 現在(another present)」이고,

16) Hasan Ozbekhan, *op. Cit.*, pp. 119—124.

人間이 主觀的으로 意識하는 未來도 「하나의 지금—여기」 즉 「하나의 現在」로 된다. 다른 表現을 빌린다면, 現在는 「지금—여기」에서 作動하는 過去의 時間的 要素와 未來의 時間的 要素가 밀고(push) 끄는(pull) 力動的 交互作用에 의하여 생기는 『時場(time space)』같은 것이다.¹⁷⁾

時間을 「時場」으로서 파악하는 時觀의 意義는 政策의 5個構成要素를 「현재」 즉 「지금—여기」라는 時間 속에 統合할 수 있다는데 있다. 特히 政策의 第1, 2構成要素를 第3, 4, 5構成要素와 聯關시킨다는 것은 큰 뜻을 갖는 것이다. 政策의 第1 構成要素는 政策이 志向하는 價値(바람직한 未來의 像)의 探索을 그 要諦로 하며 第2 構成要素는 바람직한 效果性行態體系(total effectiveness-behavior system)(바람직한 發展方向)의 定義를 그 本質로 하기 때문에 이것들을 包含하는 時場은 政策形成의 規範的인 範圍와 性格을 規定해 주는 것이다. 이로써 政策形成은 當爲性을 探索하게 되고, 建設的인 樂觀主義的 立場에서 새로운 價値觀을 發明·具現하고, 歷史 속에 묻힌 이루지 못한 꿈을 發見하여 開發할 目的으로 歷史를 再解釋하고, 變動의 持續性을 重視하며, 其他 政策學의 觀點에서 要求하는 政策形成의 特性을 갖추게 되는 것이다.

政策學이 要求하는 時觀의 다른 一面은 「흐름」으로서의 時間인데, 이는 本質的으로 傳統的 時觀과 같은 것이어서 行動의 時差別配列을 위해서 政策形成에 投入된다. 그러므로 「흐름」으로서의 時間은 政策構造의 第2階層 以下에 주로 適用된다. 政策學의 時觀은 「흐름」으로서의 時間이 「時場」으로서의 時間 속에 예측된다는데 그 특징이 있다. 萬一 「흐름」時間이 「時場」과 아무런 聯關도 갖지 못한다면 傳統的인 時觀의 時間과 다름이 없는 것이 되며 또 같은 短點을 갖게 될 것이다. 그러나 「흐름」이 「時場」의 下位體系로 位置한다는 말은 選好의 行動經路가 政策의 最上位目標 및 效果性行態體系 안에서 設定된다는 것을 意味하는 것이므로 이 경우에는 아무런 위험 없이 「흐름」의 時間 위에 行動을 時差別로 配列시킬 수 있는 것이다.

5. 政策形成을 위한 時觀의 活用

政策形成은 環境을 繼續해서 再定義하고 再構造化시키려는 意圖를 가지고 情報를 選擇·投入·轉換·產出하는 統合過程으로서의 情報體系(an information system)로 볼 수 있겠는데,¹⁸⁾ 이 體系의 範圍가 바로 「時場」인 것이다. 情報體系가 「時場」과 一致한다는 말은 「時場」이 認知的·情感的·規範的·情報를 內包하고 있으며 政策形成은 「時場」안에 들어온 情報의 聯關·

17) F. L. Polak, *Op. Cit.* Ch. 1.

18) 이런 政策形式의 概念定立의 基礎를 위해서는 Bom Hu, "An Information System *Op. Cit.*, Chs. 2, 3, 4 and 5: "An Informational Perspective of planning," *Op. Cit.*,을 참조할 것. 비슷한 概念定立은 John M. Roberts, "The Self-Management of Culture," in Ward H. Goodenough (ed.), *Explorations in Cultural Anthropology* (New York: MacGraw-Hill, 1964), pp. 433-453에서도 찾아 볼 수 있다.

社會像(the image of desirable future society) + ③ 選好의 未來社會像(the image of preferable future society) + ④ 志向된 社會像(the image aimed society) + ⑤ 達成possible 社會像(the image of possible society) + ⑥ 變化하는 社會像(the image of developing society) + ⑦ 現實社會像(the image of reality)]과 같이 體系化될 수 있는 것이다.

또한 政策形成을 위한 「時場」은 各情報次元이 [㉗全體體系(total system) + ㉘體系構造(system structure) + ㉙體系變數(system variable)]로 體系化 되도록 構造化 시킬 수 있다. 理解를 돕기 위해 다시 國家開發政策을 援用해 보자. 이 경우에 「時場」의 ④ 效果性 次元의 情報는 [(4. 가) 志向된 社會像(the image of aimed society) + (4. 나) 目標體系(system of goals) + (4. 다) 效果性措置(effectiveness-measure)]로 나타난다. 다시 ⑤ 實現可能性的 次元을 例로 들자면, 그것은 [(5. 가) 達成possible 社會像(the image of possible society) + (5. 나) 計劃體系(system of plans) + (5. 다) 行動計劃體系(system of actions)]란 情報를 갖게 되는 것이다.

그러면 무엇이 이들 情報를 政策形成으로 統合하는 것일까? 앞서 檢討한 바와 같이 「時場」의 情報는 서로 聯關되려는 性向을 가지고 있는바, 이를 情報의 聯關志向性(contextuation orientation)이라고 부를 수 있다. 이것은 ㉚ 環境으로부터 情報를 選擇하여 情報體系로 誘入하기 위하여 作用하는 聯關基準(contextuation criteria)과 ㉛ 選擇된 情報를 情報體系로 統合시키기 위해서 作用하는 聯關過程(contextual processes)로 나눌 수 있다.

「時場」속에서 作動하는 情報의 聯關過程은 다음과 같은 네 가지로 集約할 수 있다.

(b. 1) 一般價值實現過程(value-optimizing process) : 情報의 各次元을 通하여 政策이 意圖하는 一般的 價値의 內容(規範의 情報)를 極大化 시키려는 聯關過程으로, 例를 들어 情報의 全體體系水準에서는 [① 當爲의 未來社會像→② 바람직한 未來社會像→③ 選好의 未來社會像→④ 志向된 社會像→⑤ 達成possible 社會像→⑥ 變化하는 社會像→⑦ 現實의 社會像]으로 作用한다.

(b. 2) 特定價值強化過程(value-reinforcing process) : 特定한 情報次元에서 그 情報의 內容을 適用·強化시키기 위하여 情報를 組織하는 聯關過程으로, 例를 들어, ④ 效果性的 次元에서는 效果性이란 價値의 增大·強化를 위해 [(4. 가) 志向된 社會像→(4. 나) 目標體系→(4. 다) 效果性措置]의 方向으로 情報를 組織한다.

(b. 3) 事實投入過程(fact-enlarging process) : 情報의 各次元을 通하여 敘述的 情報를 投入擴大하는 聯關過程으로, 例를 들어, 情報의 全體體系水準에서는 [(⑦ 現實社會像→⑥ 變化하는 社會像→⑤ 達成possible 社會像→④ 志向된 社會像→③ 選好의 未來社會像→② 바람직한 未來社會像→① 當爲의 未來社會像]으로 作用한다.

(b. 4) 未來測豫過程(fact-forecasting process) : 未來의 特定時點에 存在할 것으로 豫想되는 假想現實을 情報의 構造化에 投入하고 擴大시키는 聯關過程으로, 例를 들어 ④ 效果性的 次元에서는 [(4. 다) 效果性措置→(4. 나) 目標體系→(4. 가) 志向된 社會像]으로 作用한다.

以上 네 개의 情報聯關過程 가운데서 (b. 1) 一般價値實現過程과 (b. 3) 事實投入過程은 過去・現在・未來가 力動的으로 交互作用하는 「時場」과 더 密接히 關聯되어 있는 反面에, (b. 2) 特定價値強化過程과 (b. 4) 未來 豫測過程은 「흐름」으로의 時間과 더 密接히 關聯되고 있다. 이와 같이 네 개의 情報聯關過程이 「時場」과 「흐름」의 時間 위에서 各次元의 情報를 全體, 構造, 變數의 水準에서 構造化 시킴으로써 政策學의 觀點에서 본 政策의 構成要素가 하나의 決定的인 政策으로 形成되는 것이다.

그러면 무엇이 情報의 聯關志向性의 範圍를 決定해 주는가? 지금까지의 檢討는 쉽게 이 答을 줄 것이다. 그것은 바로 「時場」으로서의 時間의 幅이다. 그러므로 넓은 「時場」을 가진 政策家는 보다 넓은 聯關志向性 즉 政策形成의 範圍 안에서 보다 바람직한 價値觀과 決定을 戰略的으로 統合할 수 있을 것이다.

6. 맺 는 말

時間을 ① 「흐름」과 ② 「時場」으로 파악하는 政策科學의 時觀은 몇 가지 點에서 중요한 意義를 갖고 있다.

첫째로, 그것은 人間의 認知의 틀을 向上시키는 據點으로 活用할 수 있다. 특히 「時場」을 擴大시킴으로써 지금까지 생각하지 않았던 것, 생각하는 것이 禁止되었던 것까지도 생각할 수 있게 하는 것은 人間創造의 契機이다. 이런 人間의 創造은 人間을 終末로 물고가는 現代危機를 克服하기 위하여 要求되는 現代社會制度와 그 背景精神의 改編을 위해서 必要不可缺한 것이다.

둘째, 時觀은 「政策形成」을 위한 政策形成(meta-policymaking: policymaking about policymaking)의 下位體系로써 活用될 수 있을 것이다. 특히 政策의 危險率, 目標志向程度, 刷新程度, 均衡과 不均衡의 策略, 時機 등을 위한 戰略의 企劃에 時觀은 善用될 수 있을 것이다.

셋째, 한 社會로 하여금 「어디로(whereto)」, 「무엇을(whatto)」, 「어떻게(howto)」의 情報에 敏感케 하고 이들의 組合에 關心을 갖게 함으로써 그 社會의 自己變改能力(self-guiding capacity)를 크게 向上시킬 수 있을 것이다.

A Study of the Image of Time in Relation to Policymaking

Hu, Bom

Summary

While it is well recognized that policymaking is inherently associated with an image of time, little is known about how the image of time affects the quality of policymaking. This essay attempts to identify the relationship between time and policymaking, to develop the image of time fitted into policymaking from the perspective of the policy sciences, and to apply the proposed image of time, as a theoretical framework, to the modeling of a policymaking system.

The traditional concept of planning, which is characterized by the general introduction of its "actionscheduling model" and "action-amplifying model", is based upon the misunderstanding of time. In it, time is conceived as a mechanically fixed direct line continuum with the direction from the past through the present toward the future. What is misunderstood in this concept of planning is the dynamic interaction among the past, the present and the future. In the dynamic linkage of man and time, these time factors exist simultaneously and interact with one another here and now. In the time dynamics, however, the future includes some specific values and consciousness of time, which are associated with the point of time when the values are wished to be realized. Thus, time should be taken as a flow-span, which refers to a dual dimension of time: flow and span, instead of a mere flow.

Such image of time, as a flow-span, provides a conceptual basis for integrating "normative information", "adaptive planning", and "descriptive information" into policymaking. This informational perspective of policymaking is applied to building a policymaking model.

