

專門教育에서의 規範論의 位置

鄭 正 佶

(서울大 行政大學院 副教授)

.....
 專門教育에서의 規範論에 대한 體系的인 노력은 아직도 부족하다. 專攻分野에서의 規範論이 왜 중요한가를 구체적으로 살피고, 行政·政策學 分野에서 차지하는 規範論의 위치와 弱化되는 原因을 究明함으로써 規範論에 대한 보다 많은 관심을 촉구하고자 한다.

1. 序

最近에 들어 靑少年問題가 심각한 社會問題로 부각되고 있다. 政府의 계속적인 노력으로 상당히 好轉되기는 하였지만 公職社會의 不正·腐敗가 과거에 심각하게 거론되었고, 社會全般에 걸친 不條理가 뜻 있는 사람들의 우려를 자아내게 하였다. 60年代부터 加速化한 經濟成長이 物質主義의 價値觀과 利害打算에 밝은 利己主義의 사고방식을 지닌 人間을 量産하여 社會道義의 기초를 뿌리부터 흔들어 놓은 것 같다.

傳統의 社會로부터 經濟的 先進國으로 急速하게 移行하는 過程에서 어쩔 수 없이 나타난 價値體系의 혼란의 결과로 볼 수도 있고, 經濟成長의 動機가 되는 利己的 個人行動이 벗어날 必然的인 副産物로 볼 수도 있으나, 自己만의 순간적 이익과 만족을 위하여 他人에게 미치는 害惡을 가볍게만 생각하는 의식은 밝고 건전한 社會의 건설을 위하여 그대로 放置할 수 없는

문제이다.

이 문제의 해결을 위하여 體制的·制度的 次元에서의 노력이 계속되어야 함은 물론이지만, 우리 大學人의 보다 많은 노력이 있어야 함은 再言할 필요가 없다. 大學人의 노력은, 一面 새로운 社會規範의 탐색과 확립을 위한 研究의 계속과 다른 面으로 앞으로의 國家社會를 이끌 指導者들이 바람직한 規範을 內面化하게끔 教育시키는 것으로 集約될 수 있다.

이러한 노력은 大學에서의 敎養敎育을 根幹으로 하여 展開되어 왔으며, 많은 分野에서는 專攻部門에서도 좀더 깊이 있는 노력을 계속하고 있으리라 믿는다. 그러나 筆者의 專攻分野인 行政學 및 政策學分野에서는 아직도 體系的인 노력이 不足한 것 같은 느낌을 받고 있다. 더우기 이 分野는 主導的 先進學者들 (주로 美國을 中心으로 한)이 規範的 側面을 가볍게 취급하는 경향이 있을 뿐만 아니라, 앞으로도 이 경향이 오래 계속될 느낌이 들어, 筆者로서는 不滿이 있다.

本稿에서는 專攻分野에서의 規範論이 왜 重要

한가를 具體的으로 살피고, 行政·政策學分野에서 차지하는 規範論의 現位置와 장래의 위치를 간단하게 展望하여 그 弱化的 原因을 본 후에, 規範論에 대한 보다 많은 關心을 기울여 줄 것을 同學 여러분에게 부탁드리려고 한다. 이러한 글이 行政·政策學분야만 아니라, 몇몇 다른 社會科學 分野에서도 그대로 적용되리라고 믿는다. 反面에, 어떤 分野에서는 規範論에 이미 커다란 比重을 두고 있어, 이 글이 전혀 쓸모 없는 것이 될 수 있다는 사실도 짐작하고 있다. 단지가 글이 規範論을 다시 한번 검토해 보는 계기가 될 것을 바라는 마음뿐이다.

Ⅱ. 專攻分野에서의 規範論의 重要性

大學에서의 倫理教育은 教養教育으로 충분하고 專攻分野에서는 專門的 知識이나 技術을習得시키는 데 焦點을 두면 좋다고 생각하는 사람들이 있을지 모른다. 그러나, 폭 넓은 思考와 훌륭한 人格 및 市民倫理의 함양 등을 目標로 하는 教養教育은 社會各界에서 指導者 位置를 담당할 大學生들이 지녀야 할 바람직한 價値觀을 形成하는 必須要件임에는 틀림없지만, 充分條件은 되지 못한다.

大學이 大衆化가 되었다고는 하지만, 아직도 우리의 경우에 同年齡層의 20%정도가 大學生이라는 統計가 있는 것을 보면, 大學은 엘리트 教育기관으로서의 性格을 여전히 지니고 있다. 大學生들은 各者의 活動分野에서 조만간 指導者的 位置에 서게 될 것이고, 이들의 決定 하나 하나가 關聯된 여러 사람들에게 直接·間接으로 많은 영향을 미치게 될 것이다. 특히 筆者의 專攻分野인 行政學 및 政策學의 경우에는 大學生들이 결국은 重要的 行政職이나 政策決定職을 담당하여 國民들에게 重大한 영향을 미치는 決定을 수없이 하여야 할 것이다. 이들이 具體的인 狀況 하나 하나에서 어떠한 決定을 내리느냐에는 그들이 習得한 專門的 知識과 이 知識의 習得過程에서 內面化한 價値基準이 결정적인 영향을 미치게 된다. 理由를 좀더 자세히 살펴 보면 다음과 같다.

어느 分野에서나 그렇지만, 行政·政策分野에

서도 重要的 職責에 있는 者는 時間과 能力에 비해서 해야 할 일이 너무나 많다. 많은 사람에게 영향을 미치는 重大한 決定도 순간적인 判斷에 依存하는 경우가 많다. 政策決定者들의 行態를 관찰한 많은 학자들이 이들의 政策決定이 習慣이나 直觀에 依存하는 것이 大部分임을 지적하고 있다. 이런 경우, 이들의 가치관은 결정적 영향을 미친다.

원래 바람직한 決定을 하려면 다음과 같은 段階를 밟아서 決定을 내려야 한다.

첫째, 해결해야 할 問題를 明確히 파악하고,

둘째, 問題를 해결하여 도달하고자 하는 目標을 決定하고

셋째, 目標 달성을 위한 手段的 代案들을 광범위하게 탐색하고

네째, 이러한 代案들이 實行되는 경우에 어떠한 結果를 가져올 것인지 豫測하고

다섯째, 이 豫測된 結果들이 얼마만큼 바람직한 結果인지를 評價하고

끝으로, 評價結果를 代案別로 比較하여 最善의 結果를 가져오는 代案을 선택한다.

해결해야 할 문제를 파악할 때 무엇을 문제로 보는가는 價値判斷基準에 따라 달라진다. 美國에서 60年代에 흑인폭동이 일어났을 때, 政策決定者들이 무엇을 문제로 보았느냐에 대한 報告를 보면 문제파악 自體가 決定者의 價値判斷基準에 따라 달라진다는 것을 느낄 수 있다. 어떤 사람은 폭도들에 의한 질서파괴를 문제로 생각하였는가 하면 (이 決定者는 질서파괴의 심각성이 어느 정도인지를 파악하는 데 힘을 기울였다), 다른 사람은 黑人에 대한 차별대우가 문제라고 생각하였다(이 사람은 차별대우가 어느 정도인지를 파악하려고 노력했을 것이다). 이런 式으로 合理的인 意思決定의 始發點인 문제파악에서부터 決定者의 심리 內面에 잠재된 價値基準이 無意識的으로 발동된다.

合理的인 意思決定의 두번째 段階인 目標設定에 이르면 價値基準의 영향은 決定的이다. 무엇을 바람직한 상태로 보아서 이를 目標로 추진할 것이냐는 意思決定者의 價値判斷에 해당되기 때문이다. 黑人폭동의 주모자들을 一般 범죄자로 취급하여 질서유지를 目標로 할 것인가, 아니면

黑人차별의 철폐를 目標로 할 것인가는 決定者의 價値判斷에 속하는 사항이다.

合理的 意思決定의 세번째 段階인 目標達成을 위한 手段의 代案의 탐색에서는 專攻教育에서 強調하는 專門知識이 重要한 役割을 한다. 인플레이션을 防止하려는 政策目標의 달성을 위해서 어떠한 手段의 代案들이 있는가는 經濟學에서의 理論들이 필요하고 生産된 生産物의 販路確保를 도모하는 企業目標의 달성을 위해서 Marketing 理論이 手段的 代案의 탐색에 필요하며 高血壓豫防이라는 目標을 달성하기 위해서는 醫學的 專門知識이 代案을 提示해 주는 것과 같다.

마찬가지의 論理에 따라 手段的 代案들 하나하나가 各各 目標을 얼마만큼 달성하고 어떠한 副作用 등의 結果를 가져올지를 豫測하려면 專門分野의 知識이 필요하다. 그러나 여기에서는 價値判斷을 위한 基準이 무엇을 重要한 結果로 豫測해야 하는가를 결정하는 데 커다란 영향을 미친다. 인플레이션을 억제하기 위한 代案들이 인플레이션 防止效果를 各各 얼마나 가져올 것인가를 豫測하거나 여러 産業部門間에 미치는 영향을 豫測할 뿐만 아니라, 그것들이 所得再分配(특히 庶民들의 生計 등)에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 豫測하는 것들 중에서 어느 것을 重視할 것인가는 價値判斷基準에 따라 달라질 것이다.

意思決定의 다섯번째, 여섯번째 段階는 本質的으로 價値判斷活動이다. 즉 各各의 代案들이 여러 가지 다른 效果나 副作用을 가져올 때, 어느 效果와 副作用을 보다 重要한 것으로 判斷하느냐에 따라서 代案들 間의 優先順位가 달라지고, 따라서 어떠한 代案을 선택할 것인가를 左右하게 된다. 政策學分野에서 흔히 典型的으로 지적되는 예를 들어 보면, 쌀 增産을 目標로 한 저수지 건설 후보지가 A와 B 두 개가 있을 때 經濟的인 能率을 가장 重要한 기준으로 보면 同一한 費用으로 가장 많은 쌀을 增産할 수 있는 후보지에 건설하는 것이 좋다고 判斷할 것이다. 즉 經濟的 能率을 價値判斷基準으로 하는 경우이다. 그러나 만약 能率성이 弱한 A후보지는 많은 農家의 耕作地가 혜택을 볼 수 있고, 經濟的 能率로 보아서 우수한 B후보지는 몇몇 大農家의 所有地뿐인 경우에는 혜택의 平等분배라

는 價値基準이 追加的으로 고려되어야 할 것이다. 能率과 平等이라는 價値基準 以外에도 다른 많은 價値基準이 있으며, 이들 중 어느 것을 重視하느냐에 따라서 어떠한 후보지, 또는 代案을 선택할 것인가가 달라진다.

以上에서 보듯이 意思決定의 경우에는 곳곳에서 價値基準이 決定的인 영향을 미침을 알 수 있다. 더욱 重要한 사실은 이러한 여러 가지 價値基準들이 專門分野에 따라 서로 틀리고 專門的 知識이 없이는 價値基準들의 종류와 그러한 價値基準들의 重要性을 파악할 수 없다는 사실이다. 결국 專攻教育 또는 專門教育이 어느 정도 進行된 後가 아니면 分野別로 등장하는 重要한 價値基準을 이해할 수가 없다는 점이다. 비록 이 글에서 言及한 것들이 누구나 쉽게 이해할 수 있는 것이지만, 이는 筆者의 主張을 분명히 하기 위해서 간단한 예를 들었기 때문이며, 또 專門分野의 사람들이 볼 때는 엉터리라고 判斷할 可能性도 있다. 훨씬 더 複雜한 價値基準이 있을 것이 틀림 없다. 그러므로 專門教育課程에서의 價値基準에 대한 研究와 教育이 훌륭한 指導者를 양성하기 위해서 必須的이라고 생각된다.

筆者의 專攻分野인 行政·政策學分野에서 밝혀진(美國 등의 선진제국에서) 研究結果를 보면, 政府의 公務員을 포함한 重要한 職位에 있는 사람들이 時間에 쫓겨 무수한 意思決定을 할 때에 無意識中에 直觀的인 決定을 할 때가 많고, 이러한 경우에는 目標의 設定이나 代案의 評價에서 個人的 利益, 局部的인 組織的 利益이 全體的 利益보다 優先的으로 作用하는 경향이 크다고 한다. 專門教育課程 分野別 專門知識의 習得過程에서 相異한 여러 가지 價値基準을 충분히 研究하고 검토할 기회가 있었다면, 사정은 많이 달라졌을 것이 아닌가 하는 것이 筆者의 所見이다.

Ⅲ. 行政·政策學分野에서의 規範論

무엇이 좋고 나쁘다라는 價値判斷에 立脚한 當爲論을 편의상 規範論이라 불렀는데, 사실 筆者의 專門分野에서는 그렇게 부르고 있다. 이 規範

論은 상호 모순·충돌되는 諸 價値를 분류·체계화하고, 어느 價値를 重視해야 하는가에 대한 學者의 判斷과 이들 價値의 實現을 위해서 무엇을 해야 하는가를 밝히는 것이라고 생각할 수 있다.

行政學은 원래 實踐的이고 應用的인 學問으로 出發하여, 初期에는 規範論의인 性格이 강하였다. 行政部門에서의 價値들을 體系化하였다는 점에서가 아니라, 學者들이 암암리에 前提하였던 價値(주로 行政能率)를 實現하기 위하여 무엇을 해야 하는가를 主張하였다는 점에서 規範論의인 性格이 강했다.

그러나 이러한 初期 行政學은 그 內容이 산만할 뿐만 아니라, 충분한 事實判斷 없이 學者들의 斷片的 경험이나 類推에 의한 主張이 많았으므로, 1940年代에 접어들어 科學的·實證的 行政學의 구축을 표방한 行態主義(behaviorism)의 맹렬한 비난을 받고 크게 退潮하기 시작하였다.

이후에 맹위를 떨친 行態主義는 다른 社會科學에서도 그러하겠지만, 行政學分野에 커다란 흔적을 남기고 있다. 科學的 方法과 既存 理論과의 연계를 強調하게 되어 現象의 計量化, 調查 方法論上的 論理, 統計의 分析 등을 중요한 要件으로 하여 事實에 立脚한 實證的 理論의 구축에 중점을 두게 하였다.

이러한 行政學의 方向 전환은 行政學 自體를 科學化하여 初期의 實踐的·應用學的 性格보다 基礎科學의 性格을 강화시켜 理論의 구축에 커다란 도움을 주었다. 사실 筆者가 앞에서 言及한 여러 가지 事實判斷도 여기에 의존한 것이었다.

그러나 行態主義가 남긴 副作用도 많다. 科學的 方法을 적용할 수 있는 部分만이 研究의 主된 焦點이 될 것이 가장 큰 害惡에 해당될 것이다. 결과적으로, 중요한 現實問題의 해결에 도움을 줄 수 있는 知識이 크게 축적되지 못한 것이다. 이러한 弱點이 극단적으로 表面化된 것이 60年代의 美國에서이다. 60年代의 美國을 뒤흔든 흑인폭동과 월남전의 介入에 따른 문제해결 과정에서 많은 社會科學의 理論들이 현실문제 해결에 도움을 크게 주지 못한다는 낙인을 받게 되었고 그것은 정교한 科學的 方法을 무기로 展開된 行態主義에 커다란 타격을 입혔다. 이에

따라, 行政學·政治學 등에서 現實政策問題를 해결하는 데 도움을 줄 수 있는 學問으로서 政策學이라는 새로운 分野가 각광을 받으며 記起되기 시작한 것이다.

政策學은 政策을 合理的으로 決定하는 데 필요한 分析的 知識을 創出하고, 政策의 形成, 執行, 評價에 걸치는 政策過程에 관한 實證的 研究를 하는 두 가지의 目的(서로 연결되는)을 지니고 있다. 政策을 合理的으로 決定한다는 것 自體가 價値判斷的 要素를 지니고 있음은 이미 본 바와 같다. 그러므로, 政策學은 본질상 規範科學(이것도 科學이라고 부른다면)의 性格이 강한 것이다.

그러나 合理的 政策決定을 위한 分析的 知識은 分析技法의 개발 應用과 分析論理에 置重되고 있어 價値判斷的 要素는 政策決定者가 判斷할 것으로 가볍게 취급하는 경향이 있다. 더우기 合理的 政策決定을 위한 知識의 일부로서 요구되었던 政策過程에 관한 實證的 研究가 이제 더 많은 학자들의 關心을 끌고 있다. 事實判斷을 중시하는 行態主義와 科學的 方法의 내력이 價値判斷의 필요성을 급격하게 약화시키고 있다.

IV. 結 語

「大學之道」를 論한 「大學」은 大人之學으로 많은 사람들이 이해하고 있는 것 같다. 기술적·전문적 일꾼을 키우는 것도 중요하지만 指導者들을 양성하는 것이 大學의 보다 중요한 使命이라고 筆者는 믿고 있다.

앞으로 지도자적 位置에서 수많은 사람들에게 영향을 미치는 決定을 하게 될 大學生들이 각자의 분야에서 바람직한 決定을 할 수 있도록, 大學은 各 專門分野의 教育에서 專攻과 직접 관련된 規範을 깊이 생각하고 習得할 수 있는 契機를 마련해 주어야 할 것이다. 물론 많은 분야에서 哲學, 또는 思想이라는 이름의 敎科目들이 있지만, 그렇지 않은 분야에서는 이를 깊이 研究하고 학생들에게 教育시킬 수 있는 계기를 만들어야 한다. 또 敎科目 한두 개로 만족하지 않고 여러 과목에서도 이러한 內容들을 具體化시키는 것이 바람직하다고 생각한다. *