

딜레마 이론: 체계적 평가와 고찰*

김태은**

본 연구는 딜레마 이론을 체계적으로 고찰 및 평가하였다. 구체적으로 4가지 연구 질문에 대한 해답을 구하기 위해 이론 분석평가들을 새롭게 설계 및 적용하고 세부 항목에 부합되는 연구방법을 활용하였다. 분석결과, 딜레마 이론은 첫째, 새로운 의사결정이론으로 새로운 발견과 설명을 하였고 설명력을 지니고 있다는 점에서 '이론적 가치'를, 둘째, 객관적 관찰과 난제 극복을 통한 이론화, 개념의 공고화 및 차별화, 이론 발전과 정교화가 체계적으로 나타나고 있다는 점에서 '이론 개발모델로서 가치'를, 셋째, 공공성 확보, 전략적 활용 차원에서 '행정 및 정책적 가치'를 발견할 수 있었다. 넷째, 이론적 가치에도 불구하고 이론 고유의 문제와 이론 적용의 문제와 같은 '이론적 한계'를 지니고 있었다. 동 분석결과는 딜레마 이론의 가치와 한계를 체계적으로 이해할 수 있게 하여 주며, 동시에 행정 및 정책적 관점에서 딜레마 이론의 유용성을 새롭게 살펴볼 수 있는 기회를 제공한다.

주제어: 딜레마 이론, 행정이론, 이론평가

1. 서론

1991년 '정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성'이라는 논문을 통해 행정학계에

* 본 연구는 2020년 한국행정학회 동계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이다. 논문 개선에 큰 도움을 주신 학술대회 토론자님과 익명의 심사자님께 감사드린다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국교통대학교 행정학전공 교수로 있다. 최근 연구로는 "정부규제론(2021)", "손실과 이득간 인지 차이와 시간 선호 연구(2017)" "WTP와 WTA간 불일치와 그 원인에 관한 연구_CVM을 통한 실증(2017)", "제도적 특성이 집단행동 딜레마에 미치는 영향_성과급적 연봉제를 반영한 실험 설계(2018)", "불확실성이 집단행동 딜레마에 미치는 영향(2019)", "권력 비대칭, 공정성과 집단행동 딜레마(2020)" 등이 있으며, 관심분야는 제도, 정부규제, 조직 등이다(E-mail: kupa2000@ut.ac.kr).

소개된 딜레마 이론은 합리, 만족, 점증 모형 등 당시의 지배적인 의사결정이론으로 설명되지 않는 행정 현상, 특히 '선택' 자체가 매우 어려운 상황에서의 선택을 설명하기 위해 개발되었다.

최초의 한국행정이론인 딜레마 이론은 신자유주의가 맹위를 떨치고 관련 경제이론이 행정학에 강력한 영향을 미치고 있었던 시대, 미국 행정이론이 지배적으로 영향을 미치고 있던 시대에 등장했다. 이는 곧 당시 학계를 지배하고 있던 인식 및 제도적 제약을 극복하고 행정현상에 대한 객관적 관찰을 통해 이론 개발에 성공하였음을 의미한다.

딜레마 이론은 30여 년 동안 딜레마 학파에 의해 지속적으로 발전되어져 왔다. 딜레마 학파는 경쟁이론과의 차별성을 분명히 하고 딜레마 이론 자체의 개선과 정교화 등 이론의 내적 발전을 지속적으로 수행했다. 즉, 딜레마 발생 및 형성 원인, 다양한 딜레마 대응 유형의 발견 및 딜레마 대응 유형 간 관계 설명, 딜레마 인지, 딜레마 강도, 주관적 딜레마의 객관화 등 딜레마 이론을 구성하는 개념을 정교화하고 개념과 개념 간 관계, 개념과 행정 현상간의 관계를 정립하여 왔다. 현재 딜레마 이론은 대표적인 행정이론으로서 행정과 정책 현상을 설명하고 이해하는 주된 도구로서 역할을 수행하고 있다.

이론은 관찰을 통해 만들어지기 때문에 이론이 없다는 것은 비판과 관찰이 없음을, 즉, 지식체계가 존재하지 않음을 의미한다. 따라서 고유하게 개발된 이론없이 고유한 학문이 존재할 수 없다. 행정학의, 혹은 한국 행정학의 고유영역에서 개발된 이론이 무엇인지를 고민하여 볼 때, 딜레마 이론의 개발은 현상의 설명과 이해라는 이론의 기능적 가치를 넘어 행정학의 학문적 정체성을 확립하는데 중요한 기여를 하였다. 그러나 딜레마 이론의 다양한 가치에도 불구하고 아직까지 동 이론에 대한 체계적 고찰은 매우 제한적으로 이루어져 왔다.

이러한 배경에서 본 연구는 딜레마 이론이 개발된 30년의 시간이 지난 시점에서 딜레마 이론에 대해 체계적인 검토와 평가를 수행하고자 한다. 구체적으로, 딜레마 이론의 이론적 가치가 무엇인지, 딜레마 이론이 이론 개발모델로서 가치를 지니고 있는지, 딜레마 이론의 행정·정책적 가치가 무엇인지, 딜레마 이론의 한계가 무엇인지에 대한 연구 질문을 설정하고 이에 대한 해답을 찾고자 했다. 이를 위해 첫째, 본 연구는 이론의 본질과 특성을 반영할 수 있는 이론 평가분석틀을 새롭게 설계하고 적용하였다. 둘째, 연구 질문별로 세부 항목들을 개발하고 개별 항목에 적합한 연구방법을 활용하였다. 질적 연구가 필요한 부분은 일반적인 '문헌연구'를 수행했고, 보다 객관적 근거가 필요한 부분은 딜레마 논문에 대한 '메타 분석'을 통해 수행했다. 메타 분석 자료의 시간적 범위는 이종범 외(1991) 논문이 게재된 시점 이후부터 2020년 08월 현재까지

로 하여 단계적인 연구물 추출을 수행하여 총 59편의 분석대상 논문을 설정하였다. 양적 분석은 SPSS 25를 통해 통계분석을 수행했다.

II. 이론적 배경

1. 행정이론으로서 딜레마 이론

딜레마 이론은 기존의 의사결정모형과 달리, 정보가 완전한 경우나 애매한 경우에 상관없이 최종적으로 나타날 수 있는 기회손실이 크기 때문에 선택이 어려운 경우를 설명하기 위해 개발되었다. 여기서 딜레마는 “비교 불가능한 가치나 대안이 선택상황에 나타날 때, 한 가치의 선택으로 인해 다른 가치가 가져 올 기회손실이 크기 때문에 선택이 곤란한 상황”(이종범 외, 1991: 4)으로 정의되었으며, 딜레마의 조건으로 i) 주어진 맥락에서의 선택을 전제로 하며, ii) 상충되는 가치가 선택상황 속에 동시에 나타나고, 그것이 대안으로 표상될 수 있으며, iii) 대안들 간의 비교가 불가능하지만 그 중요성이 비슷하기 때문에, iv) 대안의 선택이 곤란하다는 것이 제시되었다(이종범 외, 1991: 4; 이종범, 2018: 6)

딜레마 이론은 인간의 선택을 다루고 있는 행정이론으로 몇 가지 특징을 보여주고 있다. 대표적으로 첫째, 딜레마 이론은 기존 의사결정이론들과 달리 ‘선택’ 자체가 어려운 상황에서의 선택을 연구하고 있다. 기존의 의사결정이론은 합리성 여부에 따라 합리모형, 점증모형, 만족 모형 등 서로 다른 의사결정모형들을 개발하여 왔다. 이러한 기존의 의사결정모형은 합리성의 여부를 떠나 ‘선택’의 자유로움을 가정한다. 반면, 딜레마 이론은 의사결정자의 ‘선택’ 자체가 어려운 상황에서 어떠한 의사결정이 이루어지는지에 초점을 두고 있다.

둘째, 딜레마 이론은 기존의 의사결정이론이 간과한 ‘의사결정자’ 자체에 관심을 두고 분석의 핵심을 둔다. 기존의 의사결정이론은 의사결정자를 가치중립성을 지니고 외부환경 조건에 기계적으로 대응하는 주체로 가정하였다. 그러나 현실의 의사결정자는 가치중립성을 지니기 보다는 가치를 중시하고 또는 적극적으로 선호할 수도 있다. 또한 외부 환경 조건에 기계적으로 대응하기 보다는 외부 환경을 적극적으로 해석하거나 재구성하기도 한다.

셋째, 딜레마 이론은 의사결정자의 선택을 제약하는 ‘독립변수로서 딜레마’를 새롭게 제시했다. 합리모형 혹은 표준경제학의 가정과 달리 현실세계에 인간의 선택은 진

공상태에서 이루어지지 않는다. 인간의 선택을 제약하는 다양한 변수들이 존재하며, 동 변수들의 제약하에서 인간의 선택이 이루어진다. 이러한 점은 사회과학 전반을 관통하여 '독립변수로서 제도'를 강조하여 온 신제도주의에서 잘 드러난다. 딜레마 이론은 인간의 선택을 제약하는 원인으로 딜레마를 제시하고 있다. 인간의 선택을 제약하는 원인을 밝히는 것은 곧 인간의 행태, 사회 현상, 정책을 설명하는 가장 근원적인 연구 영역이라 할 수 있다.

넷째, 딜레마 이론은 기존에 행정현상에서 광범위하게 존재하지만 그 원인을 적절하게 설명하지 못하여 온 현상을 설명하고 있다. 예를 들어, 형식주의, 비밀관직 대응, 지연, 한정적 대응, 무마용 자원확대 등과 같이 독특하지만 광범위하게 발견되는 행정 현상이 왜 발생하는지를 설명하고 있다. 즉 동 이론은 행정현상을 설명할 수 있는 또 다른 렌즈를 제공하였다 할 수 있다. 이러한 딜레마 이론은 최초의 한국행정이론으로서 1991년 이론이 공식 제시된 이후, 2020년 현재에 이르기까지 지속·개발되어 왔으며 다양한 행정현상을 설명하는 주요 이론으로서 역할을 수행하고 있다.

2. 선행연구

이론이 어떠한 가치와 한계를 지니고 있는지를 판단하는 것은 해당 이론뿐만 아니라 행정이론 자체의 발전을 위해서도 매우 중요하다. 다만, 이론 개발, 적용, 이론을 비판한 모든 학술논문이 사실 이론에 대한 가치를 직·간접적으로 담고 있기 때문에 어떠한 연구가 이론에 대한 가치와 한계를 고찰한 연구인지 자체를 특정하는 것이 쉽지 않다. 대표적으로 행정학에서 주로 다뤄진 이론(혹은 모형)에 대한 가치와 한계를 고찰한 선행 연구들을 제시하면 아래 <표 1>와 같다. 이론의 가치 및 한계의 도출은 연구자에 따라 상이하게 이루어졌으며, 주로 문헌연구와 메타분석, 그리고 소수의 실험 연구, 사례연구들이 이루어졌음을 알 수 있다.

본 연구와 직접적으로 관련된 연구로, 최병선(1994)은 '딜레마 이론(1994)' 서평을 통해 동 이론이 정책의 비밀관성, 정책실패, 정책결정의 지연, 명목적 제도의 도입과 기회주의적 집행, 형식주의, 상징적 행동 등을 깊게 이해할 수 있게 한다고 평가했다. 한편, 딜레마 대응 행동의 범위를 넓힐 필요성, 딜레마 인식 주체 문제, 딜레마로부터 벗어날 수 있는 여러 선택 대안을 두 가지로 치환해야 하는 이유의 불명확성, 정책관 등에서 비판적 의견을 제시했다. 임도빈(2010)은 '딜레마와 제도의 설계(2009)'에 대한 서평을 통해 딜레마 이론이 한국의 행정현상에 대한 분석틀로 외국이론들을 사용함에 있어 현실적합성 부족이라는 한계를 인식하고 이를 극복하고자 한 노력의 결과로서 이해했다. 한편, 딜레마 개념정의를 이론의 적용범위를 축소하는 결과를 가져왔고 딜레마

〈표 1〉 주요 이론(혹은 모형)에 대한 가치 및 한계 도출 방법

연구대상	연구자	연구방법	가치 및 한계 도출 방법
거래비용이론	Macher & Richman(2008)	문헌연구	방대한 경험적 연구결과들을 통해 거래비용이론의 설명 범위가 넓음을 강조, 해결되어야 할 다양한 과제 제시
	Williamson (2010)	문헌연구	역사적으로 거래비용이론의 발전과정을 통해 이론의 가치를 제시
공공봉사동기 (이론)	김상묵(2018)	문헌연구(160편 메타분석)	연구경향과 경험적 연구결과로 구분, Ritz et al.(2016)과의 비교를 통해 연구 성과 제시
	김호정(2019)	문헌연구	공공봉사동기이론의 주요 쟁점을 5 가지로 구분하고, 쟁점별로 발생배 경, 내용, 그리고 평가를 수행
공공선택이론	Quiggin(1987)	문헌연구	이기적 효용 극대화 가정에 대한 경 험적 지지 여부 분석, 지지되지 않 음을 제시
	김태은(2012)	문헌 및 실험연구	공공선택이론의 행위자 가정(이기심) 에 대한 검증을 행태경제학적 실험 을 통해 검증
근거이론	권향원 · 최도림 (2011)	문헌연구	이론의 유용성과 유의점 제시
내러티브 정책분석틀	허성욱(2015)	문헌연구	과학 철학적 입장, 구성요소, 분석방 법, 논리의 일관성 차원에서 이론의 적실성 분석
대리인 이론	권순만 · 김난도 (1995)	문헌연구	행정현상에 대한 설명 가능성 논의 를 통해 이론 평가, 인센티브 측면과 효율성 측면에서 행정학적 함의 도출
	Eisenhardt(1989)	문헌연구	조직이론에의 기여 여부 및 경험적 지지 여부
레짐이론	이종원(1999)	문헌연구	유사 이론과 비교하여 이론적 차별 성 제시
복잡성 이론	김기형(2009)	문헌연구	유용성 6가지, 적용상 유의점 제시
시차이론	최종원(2003)	문헌연구	현실적 적용 가능성 고찰, 시차이론 의 행위자 가정 구현 가능성 논의
신거버넌스이론	한승준(2007)	문헌연구/ 사례연구	신거버넌스의 이론적 한계를 사례를 통해 확인

연구대상	연구자	연구방법	가치 및 한계 도출 방법
신공공관리론	이영철(2003)	문헌연구	행위자 가정, 공익 추구 배제, 행정의 주요 가치 손상 차원에서 이론적 비판
역사제도주의	김태은(2015a)	문헌연구 (116편 메타분석)	연구경향 및 이론적 관점(이론전개과정, 핵심연구개념, 독립변수로서 제도, 제도 지속성과 변화 등)에서 분석
옹호연합모형	김순양(2010a)	문헌연구	이론적 측면에서의 논쟁점 및 적용의 적실성 측면에서 논의
	Pierce et al. (2017)	문헌연구 (161편 메타분석)	이론 구성요소 차원에서 모형을 평가
재산권 이론	이민창(2006)	문헌연구	연구 방법과 대상, 기회주의적 행동에 대한 설명, 정책불응과 실패의 원인 설명, 협력과 자율적 집행 연구 차원에서 구분 제시
전망이론	Barberis(2013)	문헌연구	실험이 아닌 현실에서의 설명력 여부를 검증
	김태은(2015b)	문헌 및 실험연구	실험을 통한 손실회피 실증을 통해 전망이론의 가치를 검증
정책네트워크	고길근(2006)	문헌연구	참여자, 상호작용, 구조 관점에서 모형의 유용성을 비판적으로 검토
	신희영(2007)	문헌연구	사회적 활동의 변형모형을 통해 비판적 논의
	김순양(2010b)	문헌연구	이론적·실천적 한계를 유용성, 연구 방법론, 분석단위, 분석변수 및 지표, 설명력, 하위 유형화, 정책네트워크의 동태성, 행위자들 간 관계의 성격 등으로 구분 고찰
제도디자인 원리	Cox et al. (2010)	문헌연구 (91편 메타분석)	Ostrom의 '8 가지 제도디자인 원리'가 경험적으로 지지되는지 여부를 통해 이론의 설명력 검증

대응으로서 지연과 딜레마 정의 중 '결정시한의 시급성'과 배치될 수 있음을 지적했다. 소영진(2015)은 6가지 주요 이론적 문제들을 재검토하고 딜레마 이론의 중요성 차원과 활용 가능성 차원에서 딜레마 이론의 유용성을 제시했다. 첫째, 기존의 정책결정 이론

의 missing link를 보완하는 새로운 이론으로서 가치, 한국에서 개발된 이론이라는 점에서 이론의 중요성을 제시했다. 둘째, 딜레마의 빈번한 발생, 한국 현실에의 적합성, 행정 분야의 적합성 차원에서 이론의 활용 가능성이 높다고 주장했다.

3. 연구의 필요성

1991년 딜레마 이론이 개발된 이후, 동 이론을 통해 다양한 행정현상을 설명하여 왔음에도 정작 이론 자체에 대한 가치와 한계를 종합적이고 체계적으로 고찰하지 못하여 왔다.

이에 첫째, 무엇보다 딜레마 이론의 이론적 가치가 무엇인지를 체계적으로 고찰할 필요가 있다. 즉, 딜레마 이론이 현상을 설명하는 새로운 이론인지, 설명력은 있는지, 설명의 범위는 넓은지, 또한 시간적 제약없이 설명력이 유지되는지 등 차원에서 이론의 가치와 한계를 고찰할 필요가 있다. 둘째, 딜레마 이론이 이론 개발 모델로서 역할을 수행하여 왔는지를 살펴볼 필요가 있다. 딜레마 이론은 한국에서 개발된 최초의 행정이론으로서 30여년의 시간이 흘렀다. 따라서 딜레마 이론은 이론 개발과 발전 과정을 살펴볼 수 있게 해주는 소중한 자료이며 기회라 할 수 있다. 셋째, 딜레마 이론이 행정이론으로서 행정 및 정책적 가치를 지니고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 행정이론은 과학이론으로서의 가치뿐만 아니라 행정 및 정책적 가치를 지닐 수 있다. 특히, 행정이 공공의 이익을 추구한다는 점에서 행정이론 역시 이러한 가치 추구에 기여할 수 있다면 보다 유용하다 할 것이다. 넷째, 딜레마 이론의 한계와 대안적 논의를 수행할 필요가 있다. 모든 이론은 법칙이 아닌 한 이론적 한계를 지니고 있으며, 한편에서 이에 대한 대안적 논의는 보다 설명력 높은 이론 발전의 토대가 된다는 점에서 중요하다. 다섯째, 추가하여 딜레마 이론의 가치와 한계를 체계적으로 분석할 수 있는 이론 분석평가틀을 제시하고자 한다. 이론은 고유한 특성을 지니고 있으며, 이론이 가정하는 것 혹은 강조하는 점이 상이할 수 있다. 선행연구에서 살펴보았듯이 이론의 가치, 한계에 대한 고찰은 연구자별로 매우 상이한 접근과 연구방법 등이 활용되었다. 본 연구는 딜레마 이론의 본질과 특성을 반영할 수 있는 이론 분석평가틀을 새롭게 설계하고 적용하였다.

4. 연구설계

1) 연구내용

본 연구는 딜레마 이론의 가치와 한계 및 대안적 고찰을 수행한다. 딜레마 이론의 가치를 크게 '이론적 가치', '이론 개발모델로서 가치', '행정 및 정책적 가치'로 구분하여 분석한다. 또한 딜레마 이론의 한계와 대안 고찰은 '이론 고유의 문제'와 '이론

적용상 문제'로 구분하여 살펴본다.

(1) 이론적 가치

딜레마 이론의 '이론적 가치'를 크게 '새로운 의사결정이론', '새로운 발견과 설명', '이론의 설명력 차원'에서 구분하여 살펴본다.

구체적으로, 첫째, 딜레마 이론은 이종범 외(1991)에서 제시되었듯이 기존의 의사결정이론과 다른 새로운 의사결정이론을 표방하였다. 이에, 동 이론이 '새로운 의사결정 이론'으로서 가치를 지니고 있는지를 살펴보고자 한다. 둘째, 이론의 가장 중요한 역할은 새로운 발견과 설명에 기여하는 것이라 할 수 있다. 이에, 딜레마 이론을 통한 '새로운 발견과 설명'이 무엇인지를 고찰함으로써 이론적 가치를 도출하고자 한다. 셋째, 이론에 있어서 설명력은 매우 중요하다. 본 연구에서는 간접적으로 이론의 설명력을 '설명'의 범위에 '설명'의 지속성 차원에서 살펴본다. 여기서 설명의 범위는 이론을 통해 설명할 수 있는 행정현상의 범위이다. 제한된 범위보다는 보다 다양한 행정현상을 설명할 수 있는 이론이 더욱 가치를 지닌다. 설명의 지속성은 이론이 적용되는 시간적 범위를 의미한다. 즉, 이론이 특정 시점에서만 설명력을 갖기보다는 가능한 긴 시간에 걸쳐 설명력을 유지할 때 이론의 가치가 높아진다. 설명의 범위와 설명의 지속성은 직접적으로 살펴보기 매우 어렵다. 본 연구에서는 설명의 범위를 '연구 분야', '계재 저널의 유형'으로, 설명의 지속성은 '연도별 논문 수 추세' 및 '연도별 참여 연구자(딜레마 이론을 토대로 논문을 게재 한 자) 수 추세'로 조작적 정의하여 분석한다.

(2) 이론개발 모델로서의 가치

딜레마 이론은 한국 최초의 행정이론으로서, 딜레마 이론이 새로운 이론을 개발함에 있어 모델로서 역할을 수행할 수 있는지 살펴보고자 한다. 일반적으로 이론은 '관찰을 통한 이론화', '개념의 공고화 및 차별화', '이론 발전과 정교화'의 과정을 거친다. 이에, 첫째, 객관적 관찰을 통한 이론화가 이루어졌는지, 둘째, 딜레마 이론을 구성하는 핵심 개념의 '공고화 및 차별화'가 이루어졌는지, 셋째, 단순한 이론 적용이 아니라 이론 발전이 이루어졌는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해, 이론 개발, 이론 발전, 이론 적용으로 구분하고, 특히, 이론 발전은 크게 3 가지(① 기존 이론 보완 및 정교화, ② 새로운 개념 및 모형 개발, ③ 이론 확장 및 연계)로 구분하여 살펴본다.

(3) 행정 및 정책적 가치

딜레마 이론이 행정이론으로서 '행정 및 정책적 가치'를 지니고 있는지를 살펴본다.

순수과학과 달리 처방성이 중요하게 고려되는 행정이론에서 딜레마 이론의 가치가 무엇인지를 살펴보고자 한다. 핵심적으로 행정이론으로서 ‘공공성에 기여’하는지, ‘전략적 활용’ 가치가 무엇인지를 살펴보았다.

(4) 딜레마 이론의 한계와 대안 고찰

딜레마 이론의 한계와 대안 고찰은 ‘이론 고유의 문제’와 ‘이론 적용상 문제’로 구분하여 한계를 대안을 제시했다. 특히 딜레마 이론의 적용상 문제는 ‘연구방법’과 ‘연구주제’ 차원에서 구분하여 살펴보았다.

2) 연구방법

본 연구는 문헌연구와 논문 메타분석을 수행했다. 첫째, ‘문헌연구’는 딜레마 이론이 소개된 1991년부터 2020년 현재까지 서적, 논문자료 일체를 분석하였다.

둘째, 딜레마 이론의 가치와 한계를 보다 객관적으로 분석하기 위해 ‘논문 메타분석’을 수행했다. 즉, 학술 저널에 게재된 논문을 대상으로 이론의 설명력(설명의 범위, 설명의 지속성), 이론 발전 및 정교화, 이론 적용상 문제(연구주제, 연구방법)를 분석했다. 논문 메타분석을 위해 아래와 같은 3단계 과정을 거쳐 딜레마 논문 자료를 추출했다. ① 1단계는 서로 다른 논문자료기지(한국학술지인용색인(KCI), KISS, DBpia)¹⁾에서, 행정학과 정책학 분야²⁾에 한정하여, 제목과 키워드 분석을 통해 딜레마 논문으로 추정되는 논문 196건(KCI 88건, KISS 78건, DBpia 30건)을 추출했다. ② 2단계는 추출된 196건 중 제목 분석을 통해 중복되는 자료를 115편을 제외하고 81편을 선별했다. ③ 3단계는 81편의 논문을 내용분석하여 딜레마 서평 2편, 집단행동 딜레마 연구 6편, 딜레마 이론을 실제 적용하지 않은 논문 16편을 등 총 24편 제외하여 총 57편을 선별했다. 최종적으로 기존에 딜레마 서적(1994, 2000, 2009)에 기술되었으나 위 1, 2단계에서 검색되지 않았던 논문 2편 추가하여 최종적으로 ‘59편’을 분석하였다. 연구내용과 연구방법은 아래 <표 2>와 같다.

-
- 1) 1단계에서 3가지 DB를 이용한 것은 각 DB마다 자료 제공 년도, 제공하는 저널 등이 서로 달랐고, 검색방법 또한 상이하여 3가지 DB를 종합했다.
 - 2) ‘딜레마’는 행정학 및 정책학뿐만 아니라 인근 정치학 및 교육학에서도 흥미롭게 활용되는 개념이다. 다만, 본 연구 대상인 ‘딜레마 이론’을 활용한 연구를 좀처럼 찾기 어려웠다. 이에 행정과 정책분야 한정하여 자료를 추출했다(자료 추출 기준일: 2020. 08. 10)

〈표 2〉 연구내용과 연구방법

대분류	중분류	비고	연구방법
1. 이론적 가치	새로운 의사결정이론	-	문헌연구
	새로운 발견과 설명	-	문헌연구
	이론의 설명력	설명의 범위(연구 분야, 게재 저널의 유형) 설명의 지속성(연도별 논문 수, 연도별 참여 연구자 수 추세)	논문 메타분석
2. 이론 개발 모델로서 가치	객관적 관찰을 통한 이론화	-	문헌연구
	개념의 공고화 및 차별화	-	문헌연구
	이론 발전	이론 개발, 이론 발전(기존 이론 보완 및 정교화, 새로운 개념 및 모형 개발, 이론 확장 및 연계), 이론 적용 구분	논문 메타분석
3. 행정 및 정책적 가치	공공성 확보 기여	-	문헌연구
	전략적 활용	-	문헌연구
4. 한계 및 대안적 논의	이론의 고유 문제	-	문헌연구
	이론 적용상 문제	연구주제(핵심 개념), 연구방법	논문 메타분석

Ⅲ. 행정이론으로서 딜레마 이론의 가치

1. 이론적 가치

1) 새로운 의사결정이론

딜레마 이론은 기존의 의사결정이론과는 다른 새로운 의사결정이론이다. 새로운 의사결정이론으로서 딜레마 이론의 주요 특징은 아래와 같다.

(1) 선택이 어려운 상황에서의 ‘선택’을 설명

딜레마 이론은 기존의 의사결정이론과 달리, 의사결정자의 ‘선택’ 자체가 어려운 상황에 대해 연구하고 있다. 행정학에서 의사결정이론은 곧 사람들이 어떻게 결정을 하는가와 관련되어 있으며, 핵심은 의사결정 주체의 합리성 정도에 따라 달라졌다.

일반적으로 완전한 합리성³⁾에서는 의사결정자들이 잘 정의된 문제, 고려될 수 있는

대안의 완벽한 배열과 정보, 각각의 대안의 결과에 대한 완벽한 정보, 시민들의 선호나 가치에 관한 완전한 정보, 충분한 시간, 기술, 자원의 보유를 지니고 있음을 가정한다. 그러나 현실의 사람들은 다양한 원인에 의해 합리성이 제약받는다. 대표적으로, Simon과 March(1958)는 의사결정자들은 모호하거나 빈약하게 정의된 문제, 대안, 문제의 배경, 제안된 대안의 결과, 정보, 가치, 선호, 이해의 맥락과 범위에 관한 불완전한 정보 및 제한된 시간, 기술, 자원에 놓여 있음을 강조하면서 제한된 합리성(bounded rationality)을 강조한다(Forester, 1984: 23-24; 김태은·박종수, 2008: 373). 이러한 제한된 합리성하에서는 정보도 부족할 뿐만 아니라 가능한 모든 대안을 고려할 수도 어렵기 때문에 결정의 단순화를 강조한다(March & Simon, 1958; Lindblom, 1959; Radner, 1975; March, 1978: 591). 이에 따라 만족할 만한 수준에서 결정하는 만족모형, 점증모형 등이 제시되었다.

이러한 기존의 의사결정이론들은 의사결정 주체의 합리성 정도에 따라 서로 다른 결정모형을 제시하였고, 이는 현실에서 이뤄지는 정책결정을 설명하여 왔다. 이들 이론의 중요한 핵심은 완전한 합리성하에서 최적 대안을 선택하든, 아니면 제한된 합리성하에서 만족할만한 수준에서 선택하든 간에 선택 자체가 가능하고 자유롭다. 그러나 의사결정자의 선택이 항상 자유로운 것은 아니다. '선택' 자체가 어려운 상황이 존재할 수 있고 동 상황에서 어떻게 의사결정이 이루어지는지에 대해서는 적절한 이론과 모형이 존재하지 않았다. 즉, 딜레마 모형은 의사결정자의 '선택' 자체가 어려운 상황에서 의사결정모형(이종범 외, 1991: 5; 윤건수, 2017: 3; 소영진, 2015: 3)이라 할 수 있다.

(2) 현실적인 행위자 가정과 의사결정자 분석

딜레마 이론은 기존의 의사결정이론과 달리 보다 현실적인 행위자 가정을 토대로, 기존 의사결정이론에서 블랙박스로 처리하여 온 '의사결정자' 자체를 분석한다.

첫째, 기존의 의사결정이론은 의사결정자들의 '가치 중립성'을 가정한다. 그러나 딜레마 모형에서 의사결정자는 가치에 영향을 받는 주체로 가정하고 의사결정자의 선택 혹은 결정을 이해하는데 있어 가치를 중요하게 고려한다. 즉, 종래의 의사결정이론이 선택을 정보와 지식의 함수로 보고 가치의 중립성과 의사결정자의 독립성을 전제한 것과는 달리, 딜레마 이론은 조금 더 현실적인 정책 상황을 고려했다. 즉 의사결정은 가치가 개입되고 그것들이 서로 충돌하는 상황에서 이루어진다고 가정한다(윤건수, 2017: 5).” 다시 말해, 기존의 의사결정모형은 의사결정에 가치가 영향을 미치지 않는

3) Simon은 이를 객관적 합리성(objective rationality)로 칭하고 있다(Simon, 1997: 84-85 참고).

것으로 가정했다. 그러나 현실에서 의사결정자들은 나름의 고유한 가치를 지니고 있을 수 있으며, 한편에서는 어떠한 가치(예, 환경보호)를 어떠한 가치(예, 경제성)보다 선호할 수도 있고, 한편에서는 그러한 가치가 선택에 중요하게 영향을 미칠 수도 있다. 즉, 우리 주변에서 쉽게 발견되는 인간은 다양한 가치를 내면화하고 다양한 가치 간에 서로 다른 선호를 지니고 있으며, 심지어는 그러한 가치를 타인에게 내세우고 강요하기도 한다. 따라서 대통령과 장관 등 주된 의사결정자들을 가치중립적으로 가정하는 것보다 특정 가치를 선호하거나 가치에 영향을 받는 행위자로 가정하는 것이 행정현상을 이해하고 설명하는데 보다 적절할 수 있다.

둘째, 기존의 의사결정이론들은 의사결정을 설명함에 있어서 주어진 조건, 특히 합리성 충족 여부에 따른 기계적 결정론에 기초하고 있었다. 또한 기존 이론들은 의사결정자가 어떻게 결정하는지를 설명하지 않고 블랙박스로 남겨두었다. 그러나 사람들은 주어진 조건에서 자동적으로 반응하는 기계와 다르며, 이러한 점은 주어진 조건이 동일함에도 서로 다른 의사결정이 나타나는 점에서 잘 알 수 있다. 딜레마 이론은 의사결정의 주체인 의사결정자 자체에 초점을 맞추고 딜레마라는 상황에서 의사결정자의 '결정 메커니즘'을 분석하고 있다.

(3) 독립변수로서 딜레마 제시

딜레마 이론은 기존의 이론에서 제시되지 않았던, 의사결정자의 선택에 영향을 미치는 새로운 변수로 '딜레마'를 제시했다. 표준경제이론의 행위자 가정과 달리, 현실의 의사결정자는 진공상태에서 선택하지 않는다. 즉, 의사결정자는 다양한 제약조건하에 의사결정을 수행한다. 보다 현실적이고 설명력이 높은 행정이론을 위해서는 어떠한 변수들이 의사결정자의 선호와 선택에 영향을 미치는지를 분석할 필요가 있다. 대표적으로 행태주의 이후, '독립변수로서 제도'를 핵심으로 하는 신제도주의(new institutionalism)는 제도가 인간의 선호, 선택에 영향을 미침을 설명함으로써 행정현상의 설명에 커다란 기여를 한 바 있다.

딜레마 이론은 의사결정자의 선택에 영향을 미치는 '독립변수로서 딜레마'를 고찰하고 있다. 특히, 1991년 동 이론이 나오기 전까지 사람, 의사결정자의 선택에 제도, 선호, 물질적 이해 등 동기요인이 영향을 미치는 것으로 밝혀져 왔으나 딜레마 상황이 의사결정자의 선택에 영향을 미칠 수 있다는 점은 체계적으로 연구되지 않았다. 딜레마 이론은 딜레마가 행위자의 선택에 영향을 미칠 수 있음을 보여주고, 이를 처음으로 이론화하고 증명하여 왔다.

(4) 기존의 의사결정모형으로 설명이 어려운 현상 설명과 예측

딜레마 이론은 기존의 의사결정모형으로 설명이 제한되어져 왔던 다양한 행정현상을 설명하는데 기여할 뿐만 아니라 미래 예측을 가능하게 한다. 특히, 조직 및 정책연구에서 상징, 형식주의 대응, 비일관적 대응, (일정한 시간적 범위에서) 지연, 한정적 대응, 무마용 자원확대, 분리, 리프레이밍, 메타프레임 형성 등 다양한 현상들이 왜 발생하는 것인지에 대해 적절한 설명 도구를 찾지 못하여 왔다. 기존의 의사결정이론 혹은 행정이론들과 달리 딜레마 이론은 이러한 행정현상의 원인이 딜레마 상황에서의 선택에 따른 것임을 보여주었다. 이에 따라 딜레마 상황에서는 형식주의, 비일관적 대응과 같은 현상이 나타날 수 있음을 예측할 수 있게 되었다(이종범 외, 1991; 염재호·박국흠, 1992; 박동희·김동환, 1992; 윤건수, 1992; 소영진, 1993; 이종범, 1994 등 참고). 즉, 딜레마 이론은 행정 현상의 원인을 설명할 뿐만 아니라 예측을 가능하게 한다.

2) 새로운 발견과 설명

이론의 가장 중요한 측면은 새로운 발견과 설명이라 할 것이다. 이하에서 딜레마 이론의 주된 발견과 설명을 제시하면 아래와 같다.

(1) 딜레마 발생 및 형성 원인 설명

딜레마 이론은 딜레마 발생 및 형성 원인이 무엇인지를 설명하여 왔다. 즉, '종속변수로서 딜레마'에 관한 연구라 할 수 있다. 초기 이종범 외(1991)의 딜레마 개념 제시 이후, 소영진(1999)은 딜레마 발생의 형식적, 배경, 사회적 조건을 체계적으로 제시하였고, 윤건수(2001)는 선택상황이 부정-행위자 인식틀로 구성될 때 딜레마로 수용하는 확률이 높음을, 김동환(2002)은 보호된 가치로 인식할수록 딜레마 형성 가능성이 높음을 보여 주었다. 하민철·윤건수(2004)는 조직 딜레마의 원형으로 양면적 상황설정을 제시했다. 김태은(2007)은 딜레마에서의 딜레마 대응이 또 다른 딜레마를 형성하는 '딜레마의 경로의존성'을 통해 딜레마 형성을 설명하고자 했다. 서준경(2008)은 구성주의 관점에서 딜레마 형성을 이해했고, 윤건수(2017)는 기존 이론들에 대한 리뷰를 통해 공직자를 딜레마에 빠뜨리는 4가지 중요한 맥락을 제시했다.

(2) 딜레마와 대응 간 관계 설명 및 대응 유형 발견

딜레마 이론은 딜레마 상황과 딜레마 대응 간 관계를 설명하였고, 동시에 다양한 유형의 딜레마 대응을 발견하였다. 적극적 대응으로 제도적 장치(이종범, 1995, 2005,

2018) 뿐만 아니라 비일관성(염재호·박국흠, 1992; 김동환 외, 1998; 노명순, 2008; 김태은, 2008, 2009; 김태은·윤건수, 2011), 형식주의(박통희·김동환, 1992; 이종범, 2008; 김태은·박종수, 2008; 소영진·안성민, 2011), 상징(윤건수, 1992; 이종범, 1994), 이원화 및 분리(윤건수, 1997; 김태은·윤건수, 2011), 딜레마 전가(김태은, 2009; 김선희·김현준, 2019), 메타 프레임(하민철·윤건수, 2010), 무마용 자원 확대(소영진, 1993; 이종범, 1994; 김태은·박종수, 2008; 최홍석·김은미, 2011), 지연(조경호·주재복, 1994; 최홍석·김은미, 2011; 신현두·김정수, 2013; 김미연, 2013; 김창수 외, 2014; 김창수, 2015a, 2016, 김선희·김현준, 2019), 한정적 대응(김태은, 2008) 등 다양한 딜레마 대응 연구가 이루어졌다.

(3) 딜레마 인지와 대응 관계 설명

딜레마 인지와 딜레마 대응 간에 관계가 상당부분 설명되었다. 대표적으로, 조경호·주재복(1994)은 딜레마 인지 여부에 따라 대응이 달라졌음을 보여줬다. 즉, 딜레마 인지시는 지연이 나타났으나 딜레마 무시 후 쌀시장 개방이 이뤄졌음을 분석했다. 송위진(1998)은 딜레마에 대한 미인지시 사회적 합의 수용이, 딜레마에 대한 인지시 상징과 선택지연이 나타났음을 보여줬다. 김태은(2013)은 무시된 딜레마로 인해 철차적 합리성이 충족되지 못하고, 이로 인해 막대한 사회적 비용이 발생되었음을 보여주었다.

(4) 딜레마 강도 차이 및 딜레마 강도와 대응 간 관계 설명

딜레마 강도의 개념이 정립되었고 딜레마 강도 차이의 원인, 그리고 서로 다른 딜레마 대응의 원인으로 딜레마 강도가 제시되었다. 대표적으로 이종범(1999)은 딜레마 강도에 부합하는 제도적 해결 장치 마련을 강조하였고, 윤건수(2001)는 선택상황의 구성방식에 따른 딜레마 강도 차이를 증명하였고, 김태은·윤건수(2011)는 딜레마 강도에 따른 딜레마 대응의 차이를 정립하여 '역동적 딜레마' 모형을 제시했다. 즉, 딜레마 강도가 높아질수록 결정의 지연, 딜레마 전가, 딜레마 상황의 분리, 형식주의 대응이 순차적으로 나타남을 보여줬다.

(5) 주관적 딜레마의 객관적 검증

주관적인 딜레마를 객관적으로 검증하고자 하는 시도가 진행됐다. 김동환(1999)은 인과지도를 통해, 윤건수(2001)와 김동환(2002)은 설문조사 방식을 활용한 실험연구를 통해 딜레마를 객관적으로 입증하고자 했으며, 최홍석·윤건수(2000)는 딜레마와의 유사개념간의 차이를 실증적으로 밝히고자 했다. 김서용(2018)은 내재적 동기가 딜레마

상황에서 고객지향적 행동선택을 촉진하는데 영향을 미침을 설문조사를 통해 밝혔다. 이유헌·정일영(2019)은 전문가 조사를 통해 신약 및 신의료기기 규제에 있어 딜레마 있는지를 조사했다.

3) 이론의 설명력

딜레마 이론의 설명력을 ‘설명의 범위’와 ‘설명의 지속성’을 통해 살펴보면 아래와 같다.

(1) 설명의 범위

딜레마 이론의 설명의 범위를 크게 ‘연구 분야’와 ‘계재 저널의 유형’으로 구분하여 59편의 논문에 대한 메타 분석을 수행했다. 분석 결과 딜레마 이론은 폭넓은 설명 범위를 보여준다.

첫째, ‘연구분야와 관련하여 완전히 이론지향적인 7편의 논문을 제외하고 52편의 논문은 60개의 분야를 연구한 것으로 나타났다(〈표 3참고〉). 구체적으로, 광의의 ‘정책과 제도(규제 포함)’에서 51건의 다양한 현상이 연구되었다. 입지가 9건으로 가장 많고, 이외에도 보건복지 8건, 노동 6건, 수자원 4건, 경제, 무역, 에너지, 건설, 산업, 안전, 정보화, 교육 각각 2건, 기타 예산, 주택, 교통, 금융, 통일 부분에서 각각 1건이 연구되었다. 이외에도 조직에 초점을 둔 연구가 5건, 의사결정자 자체에 대한 연구가 4건 진행되었다.

〈표 3〉 딜레마 연구 분야¹⁾

대분류	중분류	건수	세부 연구분야
정책과 제도(규제 포함) (51)	입지	9	수도권 공장입지규제, 기업형 슈퍼마켓규제, 경마장, 폐기물매립장, 위험시설입지, 방폐장, 한수원 본사 부지, 주일미군 후텐마 기지, 영남권 신공항
	보건복지	8	성매매특별법(2), 신약 및 의료기기 규제, 의약분업, 베이비박스, 국민기초생활보장(2), 퇴폐업소 정비
	노동	6	시간강사처우개선, 노조전임자 임금지급 금지, 해외이주근로자의 고용, 장애인고용정책, 특수형태 근로종사자 산재적용 특례제도, 비정규직보호법
	수자원	4	댐건설, 낙동강수계기금배분, 상수도, 물기본법
	경제	2	녹색성장정책, IMF

26 「정부학연구」 제27권 제1호(2021)

	도시 및 지역개발	2	서울시 도시재개발사업, 위천공단 설치와 지역 갈등, 항명칭 및 해상 경계
	무역	2	쌀시장 개방정책(2)
	에너지	2	발전차액지원제도, 의무할당제도
	건설	2	신행정수도, 신규원전건설정책
	산업	2	벤처지원정책, 온라인게임 아이템 현금거래
	안전	2	원전안전관리(2)
	정보화	2	전자정부, 인터넷실명제
	교육	2	대학입학제도, 로스쿨
	기타	5	예산(총청북도 환경보호 예산), 주택(주택정책수단), 교통(중앙버스전용차로제), 금융(금산분리정책), 통일(6공화국 통일정책)
조직(5)	정부위원회	2	노사정위원회, 행정쇄신위원회
	이익집단 및 중간조직	3	전국교직원노동조합
			한국교원단체총연합회
		한국노총	
의사결정자(4) ²⁾	의사결정자	4	공직자, 김대중 대통령, 대학생(2), 일선 공무원(2)
계		60	

주: 1) 총 59편의 논문 중 이론 개발, 정책과 제도 일반을 다루고 있는 7편을 제외하고 52편의 논문 분석 결과임. 한 연구물에서 다중 사례를 연구한 경우 각각 분류함.

2) 4편의 연구물은 의사결정자 자체를 연구한 것

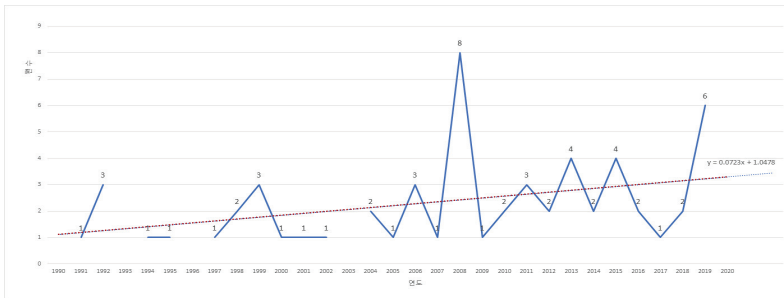
둘째, ‘게재 저널의 유형’을 살펴보면, 1991년 한국행정학보에 최초 게재된 이후, 15종의 학술 저널에 총 59편이 게재되었다. 행정학과 정책학 분야 전반에서 딜레마 연구가 게재되었음을 알 수 있다. 구체적으로 행정학보 15편(25.4%), 한국정책학보 11편(18.6%)로 총 26편(44%)이 게재되었다. 이외, 정부학연구 6편, 지방정부연구와 한국행정논집이 각각 5편, 국가정책연구 4편, 한국행정연구 3편, 한국거버넌스학회보와 행정논총 등에 2편이 게재되었다. 기타 지방행정연구 등에 각각 1편이 게재되었다.

(2) 설명의 지속성

딜레마 이론의 설명 지속성을 ‘연도별 논문 수 추세’와 ‘연도별 참여 연구자 수 추세’를 통해 살펴보았다. 논문 메타 분석 결과, 첫째, 딜레마 이론과 관련되어 게재된 ‘연도별 논문 수’가 점진적으로 증가하였다. 즉, 1991년 1편, 1992년 3편 이후 2003년 까지는 1999년 3편을 제외하고 매년 편수가 1편 이하로 게재되었다. 이러한 점은

이론 개발과 제시 이후, 약 10여 년 동안 주변 연구자들에게 확산이 이루어지지 못하였음을 보여준다. 반면, 이론 개발 이후 20년, 30년이 되어 갈수록 이론을 적용한 논문 편수가 절대적으로 증가하였다. 즉, 1999년까지 총 12편, 2000~2009년까지 19편, 2010년에서 2020년까지 28편으로 시간이 지날수록 딜레마 이론을 적용한 논문이 완만하게 증가하고 있다는 점에서 특징적이다.

〈그림 1〉 연도별 딜레마 이론 관련 게재 논문 추이



둘째, ‘연도별 참여 연구자 수’가 점진적으로 증가하였다. 1991년부터 2020년 08월 현재까지 중복 포함 누적 총 85명이 딜레마 이론을 활용하여 논문을 게재했다. 분석대상 기간 동안 중복 연구자를 제외하면 완전히 서로 연구자 47명이 딜레마 연구를 통해 논문을 게재했다. 특징적으로 10년 단위로 볼 때, 시간이 지날수록 참여자 연구자 수가 21명, 23명, 40명으로 증가하였다. 단독은 38편, 공저는 21편으로 단독 연구가 상대적으로 많았고 공저는 주로 2인 공저(18편)가 이루어졌다.

〈표 4〉 딜레마 연구 연도별 참여 연구자 수 추이

	시기	논문 편수(단독/ 공저)				참여 연구자 수(명)	
		단독	공저	계	비고(공저)		
1	1991~1994	1	4	5	4인 1편, 2인 3편	11	21
	1995~1999	6	1	7	4인 1편	10	
2	2000~2004	3	2	5	2인 2편	7	23
	2005~2009	11	3	14	2인 3편	16	
3	2010~2014	5	8	13	2인 7편, 3인 1편	22	40
	2015~2020.08	12	3	15	2인 3편	18	
기간 계 (1991~2020.08)		38(64.4%)	21(35.6%)	59		84(중복 제외 시 47명)	

2. 이론 개발 모델로서 가치

딜레마 이론이 이론 개발 모델로서 가치가 있는지를 객관적 관찰을 통한 이론화, 개념의 공고화 및 차별화, 이론 발전과 정교화 차원에서 구분하여 살펴보면 아래와 같다.

1) 객관적 관찰을 통한 이론화

(1) 이론 적재성의 극복

'관찰'은 좋은 행정이론을 위한 시작이다. 그러나 연구자에게 이론은 하나의 이념, 종교처럼 영향을 미쳐 객관적 관찰을 어렵게 한다. 새로운 이론을 개발하기 어려운 가장 큰 이유 중 하나는 기존 이론에 영향을 받기 때문이다. 기존 이론은 현상을 이해하고 설명하는데 매우 유용하지만, 동시에 현상을 객관적으로 관찰하는 것을 방해하기도 한다. 어떤 사람이 연구를 수행할 수준에 이르렀다는 것은 한편에서 이미 많은 이론들을 학습하고 또 영향을 받았음을 의미하기도 한다. 즉, 연구자들은 관찰을 중립적, 객관적으로 수행하기 보다는 이미 하나의 인식 프레임으로 작용하는 이론이 전제된 판단을 수행하게 된다. 관찰에 앞서 특정이론에 영향을 받는 연구자는 올바른 관찰을 수행할 수 없고, 심지어는 왜곡된 판단을 내릴 수 있다. 예를 들어, 천동설이 지배적인 사회구조에서 지동설을 뒷받침한 관찰이 쉽지 않고, 심지어는 관찰이 되더라도 왜곡된 판단을 내리게 된다.

딜레마 이론은 의사결정과 관련된 주된 이론이나 모형이 존재하지 않는, 이론의 공백 영역에서 이론이 개발된 것이 아니다. 당시 행정학과 사회과학 전반에서 합리성 여부에 따른 의사결정이론이 매우 발달되어 있었다. 특히 제한된 합리성에 기초한 다양한 이론과 모형들이 파생되어 오랜 기간 연구되어 왔고 하나의 공식처럼 학습·교육되어 왔다. 동 상황에서 새로운 의사결정이론을 개발하였다는 것은 일정한 수준에서 이론 적재성(theory-ladeness)을 극복하고 객관적 관찰에 성공하였음을 보여준다.

(2) 이론 개발의 환경적·제도적 난제를 극복

최초의 한국행정이론이라는 점에서 알 수 있듯이, 딜레마 이론은 환경적·제도적 난제를 극복하고 개발되었다. 한국에서 이론 개발의 대표적인 난제는 아래와 같다.

첫째, 행정이론 개발을 위한 학문적 토대가 마련되지 못했었다. 학문은 오랜 시간동안 고유한 분석 대상과 연구 질문을 갖고 인근 학문과의 경쟁과 연계 속에서 등장하여야 하나, 한국 행정학은 미군정기를 거치면서 미국 행정학의 이식으로 시작되었다. 더욱이, 한국전쟁과 이후 군부독재, 외환위기를 겪으면서 단기적인 처방적 요구에 대응하

여 왔다.

둘째, 새로운 이론은 객관적 관찰과 기존 이론에 대한 비판적 사고에서 비롯된다. 그러나 오랜 기간 미국행정이론에의 일방적 의존은 하나의 문화 혹은 제도가 되었고, 이는 이론 개발에 핵심인 비판적 사고를 제약했다. 정용덕(2017, 5)이 지적하듯이, 한국 행정학의 적실성과 과학성 미흡은 한국 행정학자들이 외국(미국) 행정학 이론에 거의 배타적으로 의존하는 경향과 불가분의 관계가 있다. 미국 이론이 한국 상황에 적실성을 지니는지를 고려하지 않고 수입되어 보급되었으며, 과학적 이론인지 여부에 대한 비판적 고찰 역시 이루어지지 못했다. 이러한 점은 박동서(1967), 이종범(1977), 박통희(2010), 박종민(2012), 정용덕(2017) 등 여러 학자들의 문제 제기에도 불구하고 현재까지 이어지고 있다.

셋째, 미국 행정학, 미국행정이론의 지배구조는 하나의 '제도'가 되어 행위자들을 인식과 선호를 형성했다. 동 제도는 학자들로 하여금 이론 개발의 필요성, 중요성에 대한 인식을 낮추었고, 또한 이론의 자체 개발보다는 미국 이론의 수입을 선호하게 만들었다. 더욱이 동 제도는 '역 선택의 보상구조'를 형성했다. 즉, 미국 이론을 수입하는 것이 오랜 시간과 노력이 필요한 이론 개발보다 사회적으로 더 큰 보상을 받았다. 이는 다시 행정이론의 토대를 구축을 어렵하고 미국 행정이론에 대한 의존을 강화시키는 자기강화(positive feedback), 즉 경로의존성(path dependency)을 나타나게 했다. 결론적으로, 딜레마 학파는 학문적 토대가 부족한 환경에서, 미국 행정이론에 대한 일방적 의존에 따른 비판적 사고의 제약, 선호의 왜곡 및 역 선택의 보상구조를 극복하고 딜레마 이론을 개발하였다 할 수 있다.

2) 딜레마 개념의 공고화 및 차별화

딜레마이론은 개념의 공고화 및 유사 개념과의 차별성을 확보를 통해 지난 30여 년간 지속적인 후속 연구들을 파생시켜 이론 적용, 검증, 확산을 가능하게 하였다. 첫째, 이종범 외(1991)의 딜레마 개념 제시 이후, 소영진(1994, 1999)과 윤건수(2006)의 개념이 공고화 되었고 동 과정에서 딜레마 개념은 학자들 간에 크게 이견 없이 공유되어 왔다. 대표적으로 소영진(1994)은 이종범 외(1991)에서 제시된 개념을 분석적으로 검토하였고, 소영진(1999)은 이종범 외(1991)에 의해 제시된 딜레마 특징에 모호한 부분이 존재함을 지적하고 딜레마 발생의 형식적 조건으로 분절성(discreteness), 상충성(trade-off), 균등성(equality), 선택의 불가피성(unavoidability)을 제시했다(이하, 소영진, 1999: 187). 이후, 윤건수(2006: 73-74)는 소영진(1999)의 연구의 연속선상에서 딜레마가 되기 위한 형식적 조건을 보다 명료하게 정리하였다.

둘째, 딜레마 이론은 딜레마 개념과 기존 유사 개념 간 차이를 분명히 하고자 하였으며, 이러한 유사 개념과의 차별성 연구는 1991년 이론 제시 초기부터 2020년 현재 까지 지속되고 있다. 대표적으로 이종범 외(1991)는 갈등과의 차별성을, 이종범(1994)은 모순(contradiction), 갈등, 역설(paradox)간의 차이를 제시했다. 염재호(1994), 소영진(1994)은 딜레마와 패러독스와의 차이를, 이종범(2005)은 불확실성, 모호성, 딜레마 간의 개념적 차이를 정립하고 김태은·박종수(2008)는 갈등과 딜레마의 수준(차원)을 정리하였다. 윤건수(2006, 2017), 소영진(2015)은 갈등, 패러독스와 딜레마의 차이를 강조하고 정립하여 왔다.

3) 지속적인 이론 발전

딜레마 이론은 이론이 개발된 이후, 단순히 이론의 적용에 머무른 것이 아니라 ‘기존 이론 보완 및 정교화’, ‘새로운 개념 제시 및 모형 개발’, ‘이론 확장 및 연계’가 이루어져 왔다.

논문 메타분석 결과, ‘이론 개발 및 이론 발전’ 논문이 총 35편(59.3%)로 ‘이론 적용’ 24편(40.7%)에 비해 높게 나타났다. 특히 이론 발전(31편, 52.5%)과 관련하여, 기존 이론 보완 및 정교화 18편, 새로운 개념 및 모형 개발 10편, 이론 확장 및 연계 3편으로 나타났다. 이러한 점은 1991년 딜레마 이론이 제시된 이후, 단순히 이론을 적용하는 것을 넘어 지속적인 이론 개발과 정교화가 이루어졌음을 보여준다. 특징적인 것은 초기 이론 개발자들과 핵심 연구자들, 즉 딜레마 학파는 이론의 단순 적용을 지양하고 지속적으로 이론을 발전시키는데 연구를 집중하였다는 점이다. 이하, 이론 개발, 발전, 적용 연구 분포는 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 딜레마 이론_개발, 발전, 적용 연구 분포

구분		빈도(편)	비율(%)
이론 개발		4	6.8
이론 발전	① 기존 이론 보완 및 정교화	18	30.5
	② 새로운 개념 및 모형 개발	10	16.9
	③ 이론 확장 및 연계	3	5.1
	소계	31	52.5
이론 적용		24	40.7
계		59	100.0

주: 1) 어떤 연구물이 교차되는 지닐 경우(예, ②, ③ 성격 모두 지님) 보다 강한 성격을 지니는 분야로 분류

(1) 이론 개발

딜레마 이론은 1990년 공식 및 비공식 세미나, 이종범 외(1991)의 논문이 게재된 이후, 염재호·박국흠(1992), 박통희·김동환(1992), 윤건수(1992) 논문이 게재되면서 이론 개발이 이루어졌다. 이종범 외(1991)는 딜레마 이론을 종합적으로 제시하였다. 즉, 합리성, 딜레마와 유사개념 간 비교, 불확실성과 애매성, 딜레마 정의, 딜레마 대응(제도적 설계, 비결정, 지연, 분리, 비일관성, 형식주의), 연구방법(전체적 접근법, 개체적 접근법), 딜레마 인지 여부에 따른 딜레마 유형 4가지 중 3가지 강조(일치된, 무시된, 의사(가짜) 딜레마), 구성주의적 접근 중요성 등이 제시됐다. 염재호·박국흠(1992)은 정책 비일관성의 원인을 딜레마에 찾고 있을 뿐만 아니라 딜레마 대응을 적극적 대응과 소극적 대응으로 구분했다. 박통희·김동환(2002)은 딜레마 대응으로서 형식주의를 체계적으로 논의하였고, 윤건수(1992)는 딜레마 대응으로서 상징에 대한 체계적 연구를 수행했다.⁴⁾

(2) 기존 이론 보완 및 정교화

기존 이론 보완 및 정교화가 지속적으로 이루어졌다. 대표적으로, 윤건수(1997)는 딜레마 대응으로서 이원화(분리)를 중간조직을 대상으로 하여 분석하였고, 김동환 외(1998)은 시스템 다이내믹스를 활용하여 정책 딜레마가 예산투자 변동에 영향을 미쳤음을, 송위진(1998)은 '무시된 딜레마'를 다루면서 딜레마 인지 여부가 중요함을 한국 노총 사례로 분석했다.

소영진(1999)은 딜레마 개념을 정교화하고 딜레마 발생의 형식적, 배경, 사회적 조건을 제시했다. 이종범(1999)은 '딜레마 강도'에 부합하는 '제도적 해결방안'을 제시했다. 하민철·윤건수(2004)는 구성주의적 관점에서 조직내 딜레마의 근원이 '양면적 상황설정'에 있음을 노사정위원회 사례로 밝혀냈다. 이종범(2005)은 이종범 외(1991)에서 제시된 개념을 크게 발전시켜, 선택의 어려움을 유발하는 서로 다른 원인(모호성, 불확실성, 딜레마 개념)별로 서로 다른 대응을 체계적으로 제시했다. 윤건수(2006)는 딜레마 개념, 딜레마 강도, 딜레마 대응, 예방 및 관리 정교화 등 이전까지 딜레마 이

4) 게재 논문은 아니나 이론개발에 중요한 역할을 담당한 초기 연구물로, 소영진(1994)은 패러독스와 딜레마와의 관계를 통해 딜레마의 개념 정교화를 시도하였다. 이종범(1994)은 조직원이 주어진 (객관적) 상황을 주관적으로 설정하는 과정에 영향을 주는 요인에 관심을 갖고, 구조적 차원의 변수, 개인적 차원의 변수 등이 딜레마 설정에 미치는 영향을 고찰했다. 김동환(1994)은 딜레마의 발생조건을 시뮬레이션을 통해 살펴보았다. 이종범(1994)은 딜레마 상황에서의 대응행동인 선택지연과 선택행동 이후의 상징적 행동을 연구했다. 박통희(1994)는 규제합리화에 딜레마가 존재하며, 동 딜레마에 '지연'과 '기회주의적 대응'이 나타났으며 이에 따른 과잉규제 규제의 악순환이 발생되었음을 지적했다.

론을 보다 체계적으로 정립했다.

사용진·최홍석(2008)은 정책결정자의 정책딜레마 구조의 차이가 존재함을 제시했다. 이종범(2008)은 ‘형식주의’에 대한 보다 체계적인 연구를 통해, ‘상징적 형식주의’의 개념을 제시하고 정교화했다. 소영진·안성민(2011) ‘형식주의’에 대한 개념을 크게 보완했다. 정책결정단계에서의 형식주의와 집행단계에서의 형식주의를 구분하고, 형식주의에 대한 사회적 순기능 측면을 강조했다. 김태은(2013)은 ‘무시된 딜레마’와 사회적 비용의 발생 메커니즘을 ‘절차적 합리성’의 개념을 통해 설명하였다. 윤건수(2014)는 Stone의 논의를 토대로, 정책과 분석에 있어서 딜레마적 사고의 중요성을 강조했다. 소영진(2015)은 그동안 제기되어온 이론적 문제들을 6가지로 구분하여 검토하고, 이론적 난점을 해소하기 위한 방법론적 도구로서 구성주의적 관점을 제시했다. 주재현·한승주(2015)는 책임성 딜레마의 유형을 연구하고, 김서용(2018)은 딜레마 상황에서 일선 관료의 행동 선택을 체계적으로 조사했다.⁵⁾

(3) 새로운 개념 제시 및 모형 개발

이종범 외(1991)에서 제시된 개념 외에 추가적인 새로운 개념과 관계가 제시되었다. 이종범(1995)은 ‘딜레마 확률’ 개념을 제시했고, 윤건수(2001)는 ‘딜레마 수용확률’ 개념과 더불어 선택상황의 구성방식에 따른 딜레마 강도 차이 분석했다. 김동환(1999)은 딜레마 연구에 있어 ‘보호된 가치’의 개념을 적용하였고 동 개념과 딜레마 형성 간 관계를 연구했다. 김동환·김순희(2006)는 ‘딜레마 지도(dilemma map)’를 제시했고, 하민철·윤건수(2010)는 딜레마 대응으로서 ‘메타 프레임(meta frame)’을, 김태은(2007)은 ‘딜레마의 경로의존성’ 개념을 제시했다.

새로운 관점 제시 및 모형이 개발되었다. 김태은·박중수(2008)는 제한된 합리성에서의 정책결정모형으로 딜레마 모형을 이해하고 정책 대응을 설명했다. 김태은·윤건수(2011)는 딜레마 강도와 딜레마 대응 간 관계를 체계화하여 ‘역동적 딜레마 모형’을 제시했다. 윤건수(2017)는 공직자를 딜레마에 빠트리는 4가지 중요한 맥락을 통해 ‘공직자 딜레마 모형’을 개발했다.⁶⁾

5) 게재 논문은 아니나 최홍석·윤건수(2000)는 불확실성, 갈등, 딜레마 상황에서의 선택이 서로 다름을 설문조사를 통해 밝혔다. 안성민(2000)은 딜레마 상황과 제도의 관계를 보다 심층적으로 연구하였고, 안성민(2009)은 신호중복(double signaling) 상황에서 딜레마 관리 중요성을 강조했다.

6) 게재 논문은 아니나 안문석·김태은(2009)은 대표적인 의사결정모형인 합리모형과 만족모형의 논리를 딜레마 관점에서 재해석하여 기존의 이론을 새로운 시각에서 바라봤다.

(4) 이론 확장 및 연계

김태은(2008)은 기존에 정책수단 선택이론으로 설명되지 않았던 부분을, 딜레마와 탈딜레마 대응을 통해 설명했다. 김태은(2009)은 기존의 제도변화와 대체이론의 한계를 지적하고, 딜레마 대응 중 전가와 비일관적 대응을 통해 제도 변화와 대체를 동시에 설명하였다. 김창수(2015b)는 딜레마 이론과 시차이론의 연계를 시도했다.

3. 행정 및 정책적 가치

1) 공공성 확보에 기여

딜레마 이론은 중요한 사회적 가치의 균형적 고찰을 가능하게 하고 이는 곧 공공성을 높이는데 기여할 수 있다. 공공성은 이념과 학문 배경에 따라 서로 달리 정의되어 왔다. 이하에서는 논의를 명료하게 하기 위해, 공익 추구를 그 중심 개념(임의영, 2003: 8; 이종범, 2018: 3)으로 이해한다.

행정학은 다른 학문과 달리 효율성, 형평성, 민주성, 공정성 등 다양한 가치를 고려할 뿐만 아니라 이들 간 바람직한 균형을 찾고자 노력한다. 그러나 실제 다양한 가치 간 균형을 고찰하는 이론을 발견하기 쉽지 않다. 대부분은 이론들은 가치중립적이거나 혹은 특정 가치 지향성을 띤다. 그러나 딜레마 이론은 ‘가치의 균형적 고찰’을 강조하며, 이는 딜레마의 개념적 정의에서, 또 동 이론의 행위자 가정에서 잘 드러난다.

구체적으로 첫째, 이종범 외(1991)에서 제시된 딜레마의 개념적 정의에서 알 수 있듯이, ‘가치’ 자체뿐만 아니라 가치의 충돌과 균형을 핵심으로 하고 있다. 서로 다른 가치의 충돌이 존재하고, 결과 가치가 엇비슷하기 때문에 선택이 어려운 상황으로 딜레마의 개념적 정의 자체에서 가치의 균형이 반영되어 있다. 둘째, 딜레마 이론은 가치중립적인 행위자가 아닌 가치에 영향을 받는, 가치를 중요하게 고려하는 행위자를 가정한다. 특히 이러한 점은 오직 이기적으로 물질적 이익만을 추구하는 표준경제이론과 달리, 효율성, 형평성, 민주성 등 사회적 가치를 중요하게 고려하는 행위자임을 보여준다. 이러한 행위자 가정은 최근의 심리학 및 행태 경제학 등의 연구에서 지지되고 있다. 즉, 최후통첩게임, 독재자 게임, 공공재 게임, 신뢰 게임 등 다양한 행태 및 실험 연구들은 사람들이 오직 이기적이지 않으며, 공정성 등 다른 사회적 가치를 고려하여

7) 예를 들어, “윤리적으로 사회정의 혹은 공익을 의미하고, 참여와 동의로서 공공성의 이념은 정치적으로 실질적 민주주의를 의미한다(임의영, 2003, 32)”, “정부나 공직자가 또는 공공 영역에 참여하는 사람들이 지켜야하고 또한 이룩하여야 할 공공가치로서, 민주적 절차와 정의의 실현(이종범, 2018, 4)”, 한편 최태현(2018, 339-340)은 공공성을 주체 및 영역, 내용, 절차 차원에서 구분 제시했다.

선택한다는 것을 보여 왔다(Chaudhuri, 2011; Dawes et al., 1977; Komorita et al., 1992; Fehr & Schmidt, 2000; Henrich et al., 2005; Kurzban and DeScioli, 2008; Pavitt, 2018; Van Lange et al., 2013 참고).

딜레마 이론이 강조하는 가치의 균형적 고찰은 공공의 이익 혹은 공공성을 높이는 데 기여할 수 있다.⁸⁾ 이와 관련하여, 윤건수(2017)는 공직자가 딜레마 상황에 놓여있다는 것은 재량을 행사하는 과정이 많은 고민과 성찰을 통해 이루어진다는 반증일 수 있으며, 의사결정자가 성찰과 숙고를 거듭할 때 사회적으로 보다 바람직한 결과가 도출될 가능성이 더 높다고 주장한다. 또한 무시된 딜레마에서의 집행은 가장 큰 사회적 비용을 초래시킬 수 있다(소영진·안성민, 2011: 93). 실제, 김태은(2013)은 무시된 딜레마에서 절차적 합리성의 충족이 나타나지 않고, 이에 따라 사회갈등, 비효율성 유발, 정책불신 확산 등 막대한 사회적 비용이 발생됨을 보여주었다. 즉, 객관적 딜레마를 딜레마로 인식하고 대응하는 것이, 그렇지 않은 경우보다 사회적 비용을 최소화하고 공공성 확보에 기여할 수 있음을 보여준다.

2) 전략적 활용

딜레마 이론은 조직관리, 국토, 교육 등 다양한 행정 및 정책 영역에서 유용한 전략적 가치를 지니고 있다. 딜레마 이론의 전략적 가치는 첫째, 딜레마 창출·표방 차원에서, 둘째, 딜레마 대응 차원에서 구분하여 살펴볼 수 있다.

(1) 딜레마 창출·표방 전략적 가치

딜레마 창출과 관련된 전략적 가치는 아래와 같다. 첫째, '의도적인 딜레마 창출'은 딜레마 상태가 아닌 상대방을 의도적으로 딜레마 상태에 빠트리는 것을 말한다. 이를 통해 목적을 달성하거나 자신에게 부과되는 압력(예, 통상압력,¹⁰⁾ 이익집단의 집단행동 수준)을 낮추는데 활용할 수 있다. 대표적으로 안문석(2000)은 국제 핵개발 사례 분석을 통해 딜레마 이론의 전략적 가치를 증명하고자 했다. 즉, 저자는 미국을 딜레마에 빠뜨린 나라들은 핵협상을 유리하게 이끌어 나가면서 핵개발에 성공하였지만, 그렇지

8) 이러한 점은 딜레마 이론이 본시 심각한 가치의 충돌 상황에서 정부의 공공성을 높일 수 있는 정책 대응 방법을 찾으려는 것이라는 이종범(2018, 5)의 주장을 뒷받침한다.

9) 딜레마 이론이 전략적 가치를 지닐 수 있을 것이라는 주장은 이론 개발 초기부터 제시되었다(염재호, 1994; 최병선, 1994). 다만 이후 관련된 후속연구가 안문석(2000) 외에는 이루어지지 않았다.

10) 과거 일본의 자민당 정권은 의도적으로 미국을 딜레마에 빠지게 함으로써 미국의 농수산물 수입개방 압력으로부터 벗어나거나 압력을 약화시켰다(이종범 외, 1994: 42).

못한 나라들은 핵협상에서 소기의 목적을 달성하지 못하였음을 보여주었다.

둘째, '의사(가짜) 딜레마를 형성'하여 상대방의 압력을 낮추는데 활용할 수도 있다. 의사(가짜) 딜레마는 딜레마가 아님에도 불구하고 딜레마 상황으로 결정자가 설정하는 것을 의미하는데, 이는 인지상의 오류로 일어날 수도 있고 의도적으로 창출될 수도 있다(이종범 외, 1991: 17). 예를 들어, 이익집단의 압력이 강하게 존재할 경우, 정책결정자는 (실제는 딜레마 상황에 빠져 있지 않지만) 자신이 딜레마 상황에 빠져있다는 점을 강조함으로써 상대방의 압력을 낮추는데 활용할 수 있다.

셋째, '일치된 딜레마의 표방'으로, 자신이 딜레마에 빠져 있음을 보여줌으로서 상대방의 압력을 낮출 수 있다. 예를 들어, 초등학교 저학년의 자녀가 핸드폰을 사달라고 요구할 경우, 무조건 안 된다고 주장하기 보다는, 핸드폰을 사줘야 하는 이유(예, 정보화에 대응)와 동시에 사주지 말아야 되는 이유(예, 범죄, 게임, 음란물 중독 피해) 사이에서 결정을 하지 못하고 있다고 말하는 것이 자녀의 압력을 낮출 수 있다.

(2) 딜레마 대응과 전략적 가치

딜레마 이론은 딜레마 상황에서의 특이한 정책 대응들을 발견하여 왔다. 대표적으로 비일관적 대응, 형식주의, 상징, 이원화 및 분리, 딜레마 전가, 메타 프레임, 무마용 자원 확대, 지연, 한정적 대응 등이다. 행정 및 정책 영역에서 이러한 대응들은 하나의 전략으로서 가치를 지니고 있으며, 이러한 전략들은 딜레마 상황에서 선택의 압력을 낮추는데 활용될 수 있고, 이상과 현실간의 격차를 메우기도 하며 탈딜레마의 도구로 활용되어질 수 있다. 몇 가지 대표적인 대응의 전략적 가치를 논의하면 아래와 같다.

첫째, '비일관성'은 의사결정이 일관적이지 못한 것을 의미한다. 두 대안 중 특정 대안을 선택하게 되면 일관적인 정책이 나타난다. 반면, 딜레마처럼 두 대안 중 선택이 매우 어려운 상황에서는 결정된 정책이 포기 혹은 중단되거나, 규제의 완화와 강화가 반복적으로 나타나거나, 사안별로 서로 다른 결정이 이루어지는 등의 비일관적 대응이 나타난다. 이러한 비일관적 대응은 정책의 예측가능성을 낮추기 때문에 정책 불신의 주된 원인 중 하나이나 동시에 딜레마 대응으로서 비일관성은 전략적 가치를 지닌다. 특히, Wilson(1980)의 이익집단 정치상황처럼 이익집단의 충돌이 매우 심한 영역이나 강대국의 충돌 상황에서처럼 강한 힘이 부딪치는 상황에서 선택을 해야 할 때 유용하다. 예를 들어, 미중 간 패권경쟁 구조 속에서 선택을 요구받아 딜레마에 빠질 경우, 정치·군사 이슈는 미국을 선택하고 경제이슈는 중국을 선택하는 등의 비일관적 대응은 유용한 전략도구가 될 수 있다.

둘째, 딜레마 대응으로서 '형식주의'는 유용한 도구이다. 형식주의는 다양하게 정의

되지만 일반적으로 법과 제도가 요구하는 행동과 실제 행동 간의 불일치로 정의된다(이종범, 2008: 6). 즉, 딜레마 관점에서 보면, 두 가지 대안 중 하나를 분명하게 선택하기 어렵기 때문에 형식적으로는 어떤 대안을 선택한 것처럼 보이지만 내용적으로는 그러한 대안을 선택한 것으로 이해하기 어려운 경우이다(김태은·윤견수, 2011: 90). 형식주의는 행정의 비효율의 대명사로 불리기도 하지만 딜레마 대응으로서 형식주의에 대한 재고찰과 긍정적 측면에 대한 논의가 이루어지고 있다(소영진·안성민, 2011 참고). 특히, 형식주의는 집단의 저항을 낮추고 제도를 도입하여 적용하는데 기여할 수 있다. 예를 들어, 공익 관점에서 환경규제의 필요성은 크나 이익집단의 강력한 저항이 존재하여 딜레마에 빠져 있는 경우 형식주의적 대응은 환경규제 도입에 유용한 전략이 될 수 있다.

셋째, 그림, 문자, 물건, 사건, 의식 등으로 나타나는 '상징'은 그 자체가 전략적 도구일 정도로 조직, 국가를 막론하고 광범위하게 활용되고 있다. 상징은 현상 이해를 도와주며, 집단, 조직이나 사회의 통합에 기여하고, 구성원들에게 사회 심리적 만족을 주고 이해관계자들의 불평을 해소하는데 기여한다. 또한 상징은 행동을 유발하고 상징의 변화는 행동의 변화를 수반하는 기능을 지닌다(이종범, 994: 221~224). 특히, 딜레마 대응으로서 상징은 이해관계자들의 저항을 감소시키고 자신의 행동을 정당화시키는 도구가 될 수 있다(윤견수, 1994: 95).

넷째, '딜레마 전가(dilemma toss)'는 '주체 A의 딜레마를 어떠한 매개를 통해 제 3의 주체 B로 넘겨주는 것'을 의미한다(김태은, 2009: 186). 이러한 딜레마 전가는 딜레마 주체를 변화시킬 수 있다는 점에서 전략적 가치를 지니고 있을 뿐만 아니라 심지어는 딜레마에서 벗어날 수 있는 대표적인 방법 중 하나이다. 예를 들어, 김태은·윤견수(2011)는 기업형 슈퍼마켓 규제 분석을 통해, 중소기업청은 기업형 슈퍼마켓 규제와 관련된 주요 권한을 시·도지사에게 넘겨주는 사업조정제도를 통해 기업형 슈퍼마켓 규제 딜레마에서 벗어나고자 하였음을 보여줬다.

다섯째, 딜레마 대응으로서 '분리(decoupling)'는 각 대안이 지니고 있는 하위 구성요소들을 분리시켜 각 대안의 결과가치에 변화를 주는 것을 말한다. 즉 특정 대안(a)내 하위 구성요소들의 연계성을 끊어냄으로서 특정 대안(a)의 결과가치를 낮추어 주게 되면, 상대적으로 상충적인 또 다른 대안(b)의 결과가치가 상대적으로 높아짐으로서 딜레마 강도를 낮추거나 심지어는 딜레마에서 벗어날 수 있게 하여 준다. 예를 들어, 김태은·윤견수(2011)는 유통법과 상생법 처리를 시간적으로 분리하는 대응이 나타났음을 보여주었다.

Ⅳ. 딜레마 이론의 한계와 대안적 논의

1. 이론 고유의 한계_딜레마 증명과 예측의 문제

딜레마 이론은 의사결정자가 딜레마에 처할 수 있고, 동 상황에서 의사결정자는 선택의 제약을 받으며, 이에 따라 독특한 딜레마 대응이 나타날 수 있다는 것이다. 따라서 의사결정자가 딜레마 상황에 처해있는가를 증명하는 것은 과학적 연구를 수행함에 있어 매우 중요하다. 그러나 딜레마를 객관적으로 측정하고 증명하는 것이 용이하지는 않다. 더욱이 딜레마가 매우 주관의 영역이라는 점에서, 또 분석 대상 자체가 주로 고위 의사결정자들이라는 점에서 딜레마의 측정과 증명의 어려움이 가중되어 왔다. 물론 딜레마를 측정하고 객관적으로 증명하는 것이 용이하지 않다고 해서 이론적 가치가 없는 것은 아니다. 실제, 사회과학을 구성하고 있는 대부분의 핵심 개념들은 객관적 측정과 증명이 용이하지 않다. 예를 들어, Coase(1937)에서 비롯된 거래비용이론의 '거래비용'은 사회과학의 다른 개념에 비해 추정과 검증이 용이해 보이나 아쉽게도 거래비용 자체를 측정하고 객관적으로 검증하는데 어려움을 겪고 있다. 즉, 개념의 중요성과 개념을 객관적으로 증명하는 것은 다른 문제임을 보여준다.

딜레마를 객관적으로 측정하고 증명하는 것이 매우 어려운 일임에도 과학적 이론을 위해 포기할 수 없는 과제이다. 특히, 딜레마의 객관적 측정과 증명은 딜레마의 인식을 용이하게 할 뿐만 아니라 보다 설명력 높고 정확한 예측을 가능하게 하여준다. 이를 위한 몇 가지 방안을 제시하면 아래와 같다.

첫째, 딜레마의 형성조건에 대한 연구를 보완할 필요가 있다. 딜레마 형성조건에 대한 연구는 딜레마의 존재 여부를 객관화시키는 핵심 연구이다. 예를 들어, 태풍의 형성조건이 온도, 습도, 바람이라면, 이를 통해 태풍의 존재를 알 수 있고 또한 예측이 가능해진다. 소영진(1999), 윤건수(2006) 등의 연구가 진행되었으나 어떠한 조건에서 딜레마가 형성되는지는 설명의 대상으로 남아 있다. 둘째, 딜레마 증명은 단일 연구방법보다는 다양한 연구방법을 결합하는 종합적 접근이 필요하다. 일반적으로 군사부분에서 위성정보, 인적자원, 감청 등을 종합하여 판단하듯, 딜레마 증명 역시 질적, 양적으로 다양한 연구방법 들을 활용하고 이를 종합하여 판단할 필요가 있다. 셋째, 딜레마 대응을 통해 딜레마를 추적하는 연구를 보강할 필요가 있다. 부연하면, 보통사람들이 사랑에 빠지면 일반적인 의사결정과는 다른 결정과 행동이 나타난다. 따라서 자신이 사랑에 빠졌다는 말을 하지 않더라도, 주변사람들이 약간 관심있다면 쉽게 알아보게 된다. 결국 이는 딜레마로 인해 나타난 현상과 딜레마 간에 인과관계에 대한 보다

깊은 연구가 필요함을 의미한다.

2. 이론 적용상 한계

1) 연구방법의 편향성

딜레마 이론과 관련된 연구물들은 연구방법이 사례연구에 집중되어 있고, 다국가 비교연구가 존재하지 않는 한계를 나타낸다.

첫째, 딜레마 이론을 활용한 연구들은 주로 질적 연구, 특히 사례 연구를 주로 활용하여 왔다. 논문 메타 분석 결과, <표 6>에서 알 수 있듯이, 총 59편의 논문 중 50편(84.7%)이 질적 연구물로 나타났다. 이중 사례연구 41편(69.5%), 문헌연구 9편(15.3%)이다. 양적연구는 총 9편으로, 설문조사 3편¹¹⁾(김동환·김순희, 2006; 주재현·한승주, 2015; 김서용, 2018), 설문조사 방식을 활용한 실험 연구 2편(윤건수, 2001; 김동환, 2002), 인과지도 및 시스템다이내믹스 3편(김동환 외, 1998; 김동환, 1999; 사용진·최홍석, 2008), 전문가 조사 1편(이유현·정일영, 2019) 등이 수행되었다. 딜레마 연구가 질적 연구, 특히 사례연구에 집중되어 있다는 것 자체는 딜레마 이론의 맥락을 고려할 때 당연한 결과이다. 그러나 연구방법이 집중되어 있다는 것은 그 만큼 이론에 대한 접근이 편향될 수 있다는 것을 의미하기도 한다. 따라서 향후 딜레마 이론을 활용한 연구를 수행함에 있어서 보다 다양한 연구방법을 활용할 필요가 있다. 특히, 딜레마는 곧 심리와 연결되어 있다는 점에서 윤건수(2001)와 김동환(2002)의 개척적인 실험연구이후 중단된 다양한 심리학적 실험연구들이 적극 활용될 필요가 있다.

〈표 6〉 딜레마 연구의 연구방법

	연구방법	빈도	비율(%)
질적연구	사례연구	41	69.5
	문헌연구	9	15.3
	소계	50	84.7
양적연구	설문조사	3	5.1
	실험(설문조사방식 활용)	2	3.4
	인과지도 및 시스템 다이내믹스	3	5.1
	전문가조사	1	1.7
	소계	9	15.3
계		59	100.0

11) 이외에 게재 논문은 아니나 최홍석·윤건수(2000)는 설문조사 수행

둘째, 딜레마 이론은 공간적으로 한국을 대상으로 한 연구에 한정되어 있다. 이론이 시간적, 공간적으로 제약없이 보편 타당하게 받아들여질 수 있다면 이론 개발자, 또 학계 모두에게 큰 기쁨이다. 동 차원에서 한국의 사례를 넘어 공간적으로 서로 다른 국가, 지역에 대한 연구가 필요하다. 특히, 딜레마 이론을 활용한 국가 간 비교연구는 국가 간 정책 차이 등을 설명하는데 유용한 설명도구로 발전될 가능성이 있다.

2) 연구주제(대상)의 편향성

딜레마 연구의 주요 연구주제에 대한 메타분석 결과(〈표 7〉 참고) 다양한 연구 주제 중 딜레마 대응에 대한 연구가 집중되어 있음을 보여준다. 즉, 딜레마 대응 32편

〈표 7〉 딜레마의 주요 연구주제(핵심 개념)

구분	세부 내용	편 수	비율(%)
딜레마 대응(33)	딜레마 대응	30	50.8
	딜레마 대응, 딜레마 해결	1	1.7
	딜레마 대응, 탈딜레마 대응	1	1.7
딜레마 발생과 형성원인(8)	딜레마 발생의 배경과 조건	1	1.7
	딜레마 형성 원인과 과정	4	6.8
	딜레마 형성원인과 딜레마 대응	2	3.4
분야별 딜레마(5)	전자정부, 원전안전 감시체계, 자유주의적 거버넌스, 상수도정책, 공론조사, 책임성 딜레마	6	10.2
딜레마 연구 총괄(4)	딜레마 총괄 모델	1	1.7
	공직자 딜레마 모델	1	1.7
	딜레마 총괄 연구	2	3.4
딜레마 강도(3)	선택상황의 구성방식과 딜레마 강도	1	1.7
	딜레마 강도와 딜레마 대응	1	1.7
	역동적 딜레마 모형	1	1.7
딜레마 인지와 딜레마 대응(3)	딜레마 인지 여부와 대응	2	3.4
	무시된 딜레마와 사회적 비용	1	1.7
딜레마 객관적 검증(2)	인과지도 활용	1	1.7
	전문가 조사 활용	1	1.7
딜레마 구조 차이(1)		1	1.7
딜레마 사고(1)		1	1.7
계		59	100.0

주: 중복을 제외하고 가장 중심적 성격을 지니는 분야로 분류함

(54.2%), 딜레마 발생과 형성 8편(13.6%), 분야별 딜레마 5편(8.5%), 총괄 연구 4편(6.8%), 딜레마 강도 3편(5.1%), 딜레마 인지와 딜레마 강도 3편(5.1%), 딜레마 객관적 검증 시도 2편(3.4%), 딜레마 사고 및 딜레마 구조 차이 각각 1편(1.7%)으로 나타난다. 이러한 점은 아직까지 연구가 크게 부족한 딜레마의 객관적 검증, 딜레마 인지 여부와 대응 차이, 딜레마 강도, 딜레마 전략, 딜레마 연구 방법 등에 대한 연구 필요성을 보여준다. 또한 다른 사회과학 이론과의 연계 연구 역시 필요한 것으로 판단된다.

V. 결론

본 연구는 최초의 한국행정이론으로서 딜레마 이론이 개발된 지 30여년이 지난 시점에서 딜레마 이론을 체계적으로 고찰 및 평가하였다. 구체적으로, 딜레마 이론의 이론적 가치, 이론 개발모델로서 가치, 행정·정책적 가치, 딜레마 이론의 한계와 대안이 무엇인지에 대한 연구 질문을 설정하고 이에 대한 해답을 찾고자 했다. 이를 위해, 이론의 본질과 특성을 반영할 수 있는 분석방안을 새롭게 설계 및 적용하였고, 연구 질문별로 세부 항목들을 개발하고 개별 항목에 적합한 문헌연구 및 논문 메타분석을 수행하였다. 분석결과는 아래와 같다.

첫째, 딜레마 이론은 '이론적 가치'를 지니고 있다. 이는 동 이론이 새로운 의사결정이론으로 새로운 발견과 설명을 하였고 '설명력'을 지니고 있다는 점에서 알 수 있다. 구체적으로, i) 딜레마 이론은 '새로운 의사결정이론'이다. 즉, ㉠ 딜레마 이론은 선택이 어려운 상황에서의 '선택'을 설명하고, ㉡ 현실적인 행위자 가정과 의사결정자 자체에 대한 분석을 시행하였고, ㉢ 의사결정자의 선택에 미치는 새로운 독립변수('딜레마')를 개발하고, ㉣ 기존의 이론으로 설명이 어려운 현상 설명과 예측을 가능하게 하였다. ii) 딜레마 이론을 통해 '새로운 발견과 설명'이 이루어졌다. 즉, 그동안 베일에 싸여 있던 딜레마 발생 및 형성원인, 딜레마 인지, 딜레마와 대응 간 관계 설명 및 대응 유형 발견, 딜레마 인지와 대응 관계 설명, 딜레마 강도 차이 및 딜레마 강도와 대응 간 관계 설명, 주관적 딜레마의 객관적 검증 등을 통해 새로운 발견 및 인과관계의 고리를 밝혀냈다. iii) 딜레마 이론은 폭넓은 설명 범위와 설명의 지속성을 보여준다는 점에서 의미있는 '설명력'을 지니고 있는 것으로 판단된다. 구체적으로 동 이론은 ㉤ '연구 분야'와 '계재저널의 유형'을 볼 때 폭 넓은 설명 범위를 지니고 있었고, ㉥ '연도별 게재논문 수'와 '연도별 참여 연구자 수'가 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 설명의 지속성을 보여주었다.

〈표 8〉 연구결론

구분	중분류	주요 내용
1. 이론적 가치	새로운 의사결정이론	<ul style="list-style-type: none"> · ‘선택’이 어려운 상황에서의 ‘선택’ 설명 - 정보, 합리성의 정도와 무관하게 ‘선택’ 자체가 어려운 상황에서 ‘선택’을 설명 · 현실적인 행위자 가정과 의사결정자 분석 - 가치중립적이기 보다 특정 가치를 선호, 가치에 영향을 받는 행위자 가정 - 기존 의사결정이론과 달리 의사결정자 자체 분석 · 독립변수로서 딜레마 제시 - 의사결정자의 선택에 영향을 미치는 새로운 변수(‘딜레마’) 제시, 이론화, 증명 · 기존의 이론으로 설명이 어려운 현상 설명과 예측 - 다양한 행정현상(상징, 형식주의, 비일관적 대응, 지연, 한정적 대응 등)의 원인 설명 가능
	새로운 발견과 설명	<ul style="list-style-type: none"> · 딜레마 발생 및 형성원인 설명 - 형식 및 사회적 조건, 양면적 상황설정, 사회적 구성주의, 보호된 가치 인식, 딜레마의 경로의존성, 공직자 딜레마 모형 등 · 딜레마 상황과 딜레마 대응 간 관계 및 다양한 딜레마 대응 유형 발견 - 적극적 대응, 비일관성, 형식주의, 상징, 이원화 및 분리, 전가, 메타 프레임, 자원 확대, 지연, 한정적 대응 등 · 딜레마 인지와 대응 간 관계 설명 - 딜레마 인지 여부에 따른 대응 차이, 무시된 딜레마와 사회적 비용 발생 간 메커니즘 설명 · 딜레마 강도 차이 및 딜레마 강도와 대응 간 관계 설명 - 딜레마 강도 개념, 강도 차이의 원인, 서로 다른 대응 원인 설명 · 주관적 딜레마의 객관적 검증 - 인과지도, 실험, 설문조사, 전문가 조사 등 활용
	이론의 설명력	

2. 이론 개발 모델로서 가치	객관적 관찰을 통한 이론화		· 이론 적재성 극복 · 환경적·제도적 난제 극복(부족한 학문적 토대, 미국 행정이론 의존과 비판적 사고 제약, 선호의 왜곡과 역 선택의 보상구조 극복)
	개념의 공고화 및 차별화		· 딜레마 개념의 공고화 - 이중범 외 (1991)를 개념을 유지하면서 개념의 모호성을 극복 · 딜레마 개념의 차별화 - 갈등, 패러독스, 불확실성, 모호성 등과 차별성 정립
	이론 발전		· 지속적인 이론 발전이 나타남 - 이론 개발 6.8%, '이론 발전' 52.5%(기존 이론 보완 및 정교화 30.5%, 새로운 개념 및 모형 개발 16.9%, 이론 확장 및 연계 5.1%), '이론 적용' 40.7%
3. 행정 및 정책적 가치	공공성 확보 기여		· 딜레마 이론은 가치 균형적 고찰 강조 -> 이는 공공의 이익 혹은 공공성 확보에 기여
	전략적 활용		· 딜레마 창출·표방(의도적인 딜레마 창출, 의사 딜레마 창출, 일치된 딜레마 표방)의 전략적 활용 · 딜레마 대응(비일관적 대응, 형식주의, 상징, 딜레마 전가, 분리 등)의 전략적 활용
4. 한계 및 대안적 논의	이론의 고유 문제		· 딜레마의 객관적 측정과 증명 문제 -> 형성조건 연구 보완, 다양한 연구방법 결합, 딜레마와 딜레마 대응 간 인과관계 보완 연구 필요
	이론 적용상 문제	연구 방법	· 한국 사례연구(69.5%)에 집중에 따라 이론의 보편성 제약 -> 실험, 의료과학기술 등 다양한 연구 방법 활용, 다 국가 비교 연구 필요
		연구 주제	· 딜레마 대응(54.2%)에 편향 -> 딜레마 검증, 딜레마 인지와 대응, 딜레마 강도, 딜레마 전략, 딜레마 연구 방법 등 필요

둘째, 딜레마 이론은 '객관적 관찰을 통한 이론화', '개념의 공고화 및 차별화', '이론 발전'이 체계적으로 나타나고 있다는 점에서 '이론 개발모델로서 가치'를 지닌다. 즉, i) 딜레마 이론은 이론 적재성을 극복하고 객관적 관찰에 성공하였으며, 다양한 환경적·제도적 난제(부족한 학문적 토대, 미국 행정이론 의존과 비판적 사고 제약, 선호의 왜곡과 역 선택의 보상구조 극복)들을 극복하여 이론 개발에 성공하였다. ii) 딜레마 이론은 개념의 공고화 및 유사 개념과의 차별성 확보를 통해 지속적인 후속 연구들을 파생시켜 이론 적용, 검증, 확산을 가능하게 하였다. iii) 딜레마 이론은 이론의 개발 후 단순 적용에 머무르지 않고 ㉔ 기존 이론 보완 및 정교화, ㉕ 새로운 개념 및 모형 개발, ㉖ 이론 확장 및 연계와 같은 이론 발전이 지속되었다.

셋째, 딜레마 이론의 '행정 및 정책적 가치'를 지닌다. 즉, i) 딜레마 이론은 사회

적 가치의 균형적 고찰을 가능하게 하고 이는 곧 공공성을 높이는데 기여할 수 있다. 또한 ii) 딜레마 창출(의도적인 딜레마 창출, 일치된 딜레마의 표방, 의사(가짜) 딜레마 형성)과 딜레마 대응(비일관적 대응, 형식주의, 상징, 딜레마 전가, 분리 등) 차원에서 전략적으로 활용될 수 있다.

넷째, 딜레마 이론의 한계로서 '이론 고유의 문제'와 '이론 적용의 문제'를 지니고 있다. i) 딜레마 이론 고유의 문제는 딜레마가 주관의 영역이라는 점에서 비롯된다. 즉, 주관의 영역인 딜레마를 객관적으로 측정하고 증명하는 문제가 내재되어 있다. 이에, 딜레마의 형성조건, 다양한 연구방법의 결합을 통해 딜레마 증명, 딜레마와 대응 간 인과관계 연구를 강화할 필요가 있다. ii) 이론 적용상 문제로서, ㉓ 딜레마 이론을 적용한 연구물의 '연구방법'이 한국을 대상으로 한 사례연구(69.5%)에 집중되어 있다. 이에 실험연구, 의료과학기술 활용 등 연구방법의 다양화, 국가 간 비교 연구가 필요하다. ㉔ '연구주제'가 딜레마 대응(54.2%)에 크게 편향되어 있으므로, 딜레마의 객관적 검증, 딜레마 인지 여부와 대응 차이, 딜레마 강도, 딜레마 전략, 딜레마 연구 방법 등에 대한 연구가 이루어질 필요가 있다.

이러한 연구결과는 행정이론으로서 딜레마 이론의 가치와 한계가 무엇인지를 체계적으로 살펴볼 수 있게 하여 준다. 더욱이 딜레마 학파를 중심으로 30여 년간 이루어진 딜레마 이론의 발전과정을 세밀하게 살펴보고 있다는 점에서 향후 또 다른 한국행정이론의 개발에 기여할 수 있을 것이다. 또한 본 연구에서 새롭게 설계된 이론 분석 평가틀은 다양한 행정이론을 평가할 수 있는 분석도구로서 활용될 수 있을 것이다. 특히, 딜레마 이론의 행정·정책적인 함의는 그동안 동 이론의 유용성을 새롭게 살펴볼 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다. 다만, 본 연구가 딜레마 이론의 모든 부분을 평가하고 있다고 보기는 어렵다. 더욱이 논문 메타분석을 통해 가능한 객관성을 확보하고자 하였으나 주관적 판단의 한계가 존재할 수 있다.

▣ 참고문헌

- 고길곤. 2007. “정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰.” 《행정논총》, 45(1): 137-164.
- 권순만·김난도. 1995. “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로.” 《한국행정학보》, 29(1): 77-96.
- 김기형. 2009. “정책연구에서 복잡성 이론의 유용성 및 적용가능성에 관한 연구.” 《행정논총》, 47(2): 281-312.
- 김동환. 1994. “정책결정과의 합리성과 딜레마.” 이종범 외. 《딜레마이론_조직과 정책의 새로운 이해》, 136-153. 서울: 나남출판.
- _____. 1999. “인과지도를 활용한 정책 딜레마 분석: 김대중 대통령의 IMF 대처 방안을 중심으로.” 《한국행정학보》, 33(4): 279-296.
- _____. 2002. “보호된 가치와 정책 딜레마.” 《한국정책학회보》, 11(1): 27-53.
- 김동환·김순희. 2006. “전자정부 추진에 내재된 딜레마.” 《국가정책연구》, 20(2): 35-57.
- 김동환·이문희·최영철·홍민기. 1998. “지역개발과 환경보전의 균형을 위한 동태적 모델링: 충청북도 예산상의 변화를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 7(1): 149-171.
- 김미연. 2013. “주일미군 후텐마 기지의 재배치에 따른 딜레마 분석.” 《한국거버넌스학회보》, 20(1): 155-178.
- 김상묵. 2018. “공공봉사동기 연구의 성과와 과제.” 《정부학연구》, 24(3): 43-112.
- 김서용. 2018. “딜레마 상황에서 일선관료의 행동선택에 대한 분석: 내재적 동기의 역할을 중심으로.” 《한국행정학보》, 52(2): 101-141.
- 김선희·김현준. 2019. “입법 공백과 가치 상충의 딜레마: 베이비박스 사례를 중심으로.” 《한국행정논집》, 31(2): 361-381.
- 김순양. 2010a. “정책과정분석과 옹호연합모형-이론적, 실천적 적실성 검토.” 《한국정책학회보》, 19(1): 35-71.
- 김순양. 2010b. “정책과정분석에서의 정책네트워크 Policy Network 모형-이론적, 실천적 적실성의 검토 및 제언.” 《한국정책학회보》, 19(4): 177-210.
- 김창수. 2015a. “경로의존성과 정책선택의 딜레마: 낙동강수계기금배분의 정치경제.” 《한국사회와 행정연구》, 26(1): 139-163.
- _____. 2015b. “수자원갈등과 시간선택의 딜레마: 댐 건설갈등의 시차적 해석.” 《지방정부연구》, 19(1): 303-328.

- _____. 2016. “경로의존성과 딜레마 그리고 입법실패: 물기본법 제정지연 사례의 분석.” 《지방정부연구》, 20(1): 135-159.
- 김창수 · 이강웅 · 허철행. 2014. “원전안전관리와 지방정부의 딜레마: 부산광역시 대 안탐색과정을 중심으로.” 《지방정부연구》, 18(2): 29-55.
- 김태은. 2007. “정책 딜레마상황이 정부규제에 미치는 영향에 관한 연구-수도권 입지 규제의 변화를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 16(2): 119-152.
- _____. 2009. “제도변화와 대체요인으로서 딜레마 대응에 관한 연구: 신·재생에너지 발전차액지원제도를 중심으로.” 《한국행정학보》, 43(4): 179-208.
- _____. 2012. “공무원의 이기심에 대한 실증적 분석: 행태경제학의 실험연구방법을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 21(4): 377-413.
- _____. 2013. “무시된 딜레마의 사회적 비용 발생원인 연구.” 《한국정책학회보》, 22(3): 103-136.
- _____. 2015a. “역사적 제도주의 연구 경향과 비판적 논의.” 《한국행정학보》, 49(4): 57-96.
- _____. 2015b. “손실과 이득의 서로 다른 영향과 정책적 가치.” 《한국정책학회보》, 24(4): 643-675.
- 김태은 · 박중수. 2008. “합리성의 제약요인으로서 정책딜레마와 정책변화: 금산분리 관련 정책을 중심으로.” 《한국행정학보》, 42(2): 371-399.
- 김태은 · 윤준수. 2011. “딜레마 강도와 딜레마 대응에 관한 연구-SSM 사례를 통한 역동적 딜레마 모형의 제시.” 《한국정책학회보》, 20(4): 67-104.
- 김호정. 2019. “공공봉사동기 (PSM) 이론의 주요 쟁점: 발단, 내용, 평가.” 《한국행정학보》, 53(4): 1-26.
- 노명순. 2008. “대입정책에서 나타난 정책 비일관성의 원인 분석-2008 학년도 이후 대학입학제도 개선안 집행을 중심으로.” 《한국교육학연구》, 14(1): 129-152.
- 박동서. 1967. “한국행정학의 현황과 역할.” 《한국정치학회보》, 2: 112-136.
- 박종민. 2012. “행정학: 미국행정학인가 한국행정학인가.” 《정부학연구》, 18(2): 131-147.
- 박통희. 1994. “기업활동에 대한 규제합리화의 딜레마와 그 결과.” 이종범 외. 《딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해》, 237-258. 서울: 나남출판.
- _____. 2010. “한국에서 행정학의 전문성과 고유성 : 성찰인가, 자학인가?.” 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》, 279-302.
- 박통희 · 김동환. 1992. “딜레마와 형식주의.” 《한국행정학보》, 25(4): 45-63.

- 보건복지부 보도참고자료. 2020.08.28. 《코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑》.
- 사용진·최홍석. 2008. “정책결정자의 인지지도와 정책딜레마에 관한 연구-김대중 정부의 벤처지원정책과 국민기초생활보장제도를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 17(2): 33-63.
- 서준경. 2008. “정책 딜레마의 사회적 구성-프레임 분석을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 17(2): 119-148.
- 소영진. 1994. “딜레마와 패러독스.” 이종범 외. 《딜레마이론_조직과 정책의 새로운 이해》, 46-75. 서울: 나남출판.
- _____. 1999. “딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로.” 《한국행정정보》, 33(1): 185-205.
- _____. 2003. “행정학의 위기와 공공성 문제.” 《정부학연구》, 9(1): 5-24.
- _____. 2015. “딜레마 이론, 그 의미와 과제: 이론적 정합성을 위한 시론.” 《한국행정논집》, 27(1): 23-45.
- 소영진·안성민. 2011. “형식주의의 재해석: 딜레마 측면에서.” 《한국행정정보》, 45(3): 73-95.
- 소영진·이영철·윤건수·하민철 외. 2009. 《딜레마와 제도의 설계》. 파주: 나남.
- 송위진. 1998. “조직의 딜레마와 대응행동: 한국노총의 ‘사회적 합의’(1993-1995) 사례분석.” 《한국행정정보》, 32(1): 113-128.
- 신현두·김정수. 2013. “딜레마의 늪-온라인게임 아이템 현금거래에 관한 정책결정의 지연.” 《한국정책학회보》, 22(4): 61-86.
- 신희영. 2007. “정책네트워크 동태성의 이론에 관한 비판적 고찰: 사회적 활동의 변형 모델을 중심으로.” 《한국행정정보》, 41(3): 143-165.
- 안문석. 2000. “딜레마의 정책적 활용: 딜레마 이론의 관점에서 본 한국의 해외교정책의 방향.” 윤건수 외. 《딜레마와 행정》, 115-139. 서울: 나남출판.
- 안문석·김태은. 2009. “만족모형과 코즈정리의 딜레마 이론적 재해석: 탈딜레마 전략으로서 만족모형적 접근.” 소영진 외. 《딜레마와 제도의 설계》, 61-81. 파주: 나남.
- 안성민. 2000. “제도의 변경과 딜레마.” 윤건수 외. 《딜레마와 행정》, 219-249. 서울: 나남출판.
- _____. 2009. “전자정부 추진과 제도의 갈등.” 소영진 외. 《딜레마와 제도의 설계》, 323-346. 파주: 나남.
- 염재호. 1994. “앞으로 이어질 딜레마 연구를 위해.” 이종범 외 (1994). 《딜레마 이론

- 조직과 정책의 새로운 이해》. 259-280. 서울: 나남출판.
- 염재호·박국흠. 1992. “정책의 非一貫성과 딜레마: 제 6 공화국의 정책대응을 중심으로.” 《한국행정학보》, 25(4): 23-44.
- 윤건수. 1992. “조직의 딜레마에 대한 상징적 반응-전국교직원 노동조합의 딜레마를 중심으로.” 《한국행정학보》, 26(4): 1257-1280.
- _____. 1997. “정당성의 논리와 중간조직의 딜레마.” 《한국행정학보》, 31(2): 93-109.
- _____. 2001. “선택상황의 구성 방식과 의사결정자의 딜레마.” 《한국정책학회보》, 10(1): 5-30.
- _____. 2006. “정부의 결정을 딜레마 상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구.” 《한국행정연구》, 15(1): 71-100.
- _____. 2014. “비합리적 행동의 합리적 기원-Deborah H. Stone 의 정책역설과 딜레마를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 23(4): 503-526.
- _____. 2017. “공직 수행의 딜레마와 의사결정의 어려움.” 《정부학연구》, 23(3): 1-35.
- 윤건수·소영진·김동환·이종범 외. 2000. 《딜레마와 행정》. 서울: 나남출판.
- 이민창. 2006. “재산권 이론의 정책학적 기여에 관한 소고(小考): 이론적 함의를 중심으로.” 《행정논총》, 44(2): 277-311.
- 이영철. 2003. “신공공관리론의 이론적 비판-원자화된 개인, 강력한 시장, 축소지향형 정부.” 《정부학연구》, 9(1): 51-82.
- 이유현·정일영. 2019. “의료규제 정책의 딜레마에 관한 연구: 신약 및 신의료기기 분야의 전문가 조사를 중심으로.” 《융합사회와 공공정책》, 12(4): 201-238.
- 이종범. 1977. “행정학의 학문적 토착화에 관한 논거.” 《한국행정학보》, 11: 198-223.
- _____. 1994. “딜레마와 상징적 행동: 딜레마 상황에 대한 정책대응을 중심으로.” 이종범 외. 《딜레마이론_조직과 정책의 새로운 이해》, 213-236. 서울: 나남출판.
- _____. 1995. “딜레마 확률과 제도적 대응: 서울시 도시재개발 사업을 중심으로.” 《한국행정논집》, 7(2): 1-21.
- _____. 1999. “개혁딜레마와 조직의 제도적 대응-행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략.” 《정부학연구》, 5(1): 185-227.
- _____. 2005. “불확실성, 모호성과 딜레마 상황에서 철차적 합리성의 탐색.” 《행정논총》, 43(4): 1-27.
- _____. 2008. “형식주의의 재음미: 딜레마와 상징적 형식주의.” 《정부학연구》, 14(3): 5-34.

- _____. 2018. “공공성 확보를 위한 정부의 역할과 행정학의 과제: 딜레마 이론의 관점에서.” 《한국행정학보》, 52(4): 3-24.
- 이종범·안문석·염재호·박통희 외. 1994. 《딜레마 이론-조직과 정책의 새로운 이해》. 서울: 나남출판.
- 이종범·안문석·이정준·윤건수. 1991. “정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성.” 《한국행정학보》, 25(4): 3-22.
- 이종원. 1999. “레짐이론의 발전과 과제.” 《정부학연구》, 5(2): 137-156.
- 임도빈. 2010. “딜레마 학파의 딜레마, [딜레마와 제도의 설계]. 소영진·이영철·윤건수·하민철 외 지음. 서울: 나남출판.” 《한국행정학보》, 44(4): 317-322.
- 임의영. 2010. “공공성의 유형화.” 《한국행정학보》, 44(2): 1-21.
- 정용덕. 2017. “서론. 한국행정학회 편.” 《한국행정학 60년》. 1-18. 파주: 법문사.
- 조경호·주재복. 1994. “딜레마적 정책결정 상황하의 정부의 전략적 대응과 선택에 관한 연구: 쌀시장 개방정책을 중심으로.” 《한국행정연구》, 3(1): 1144-1169.
- 주재현·한승주. 2015. “공무원의 책임성 딜레마 인지와 대응: 지방자치단체 공무원을 중심으로.” 《정부학연구》, 21(3): 1-33.
- 최병선. 1994. “서평: 딜레마 이론-조직과 정책의 새로운 이해-이종범, 안문석·염재호·박통희 외 공저.” 《한국행정연구》, 3(2): 2190-2194.
- 최종원. 2003. “시차이론과 행정개혁.” 《한국행정학보》, 37(2): 289-305.
- 최태현. 2018. “제도와 마음의 공공성: 청탁금지법 관련 쟁점을 중심으로.” 《한국행정학보》, 52(2): 337-362.
- 최홍석·김은미. 2011. “쌀 시장 개방의 딜레마: 시기별 정부대응을 중심으로.” 《한국행정논집》, 23(3): 907-929.
- 하민철·윤건수. 2004. “행위자들의 양면적 상황설정과 딜레마 그리고 제도화: 노사정 위원회의 제도화 과정을 중심으로.” 《한국행정학보》, 38(4): 63-84.
- _____. 2010. “메타프레임으로서 녹색성장 (Green Growth) 정책-딜레마 대응 방안으로서 메타프레임 구성.” 《한국정책학회보》, 19(1): 101-126.
- 한승준. 2007. “신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구.” 《한국행정학보》, 41(3): 95-116.
- 허성욱. 2015. “내러티브정책분석틀 (NPF: Narrative Policy Framework) 에 관한 이론적, 실질적 적실성 검토.” 《한국정책학회보》, 24(3): 377-412.
- Barberis, Nicholas C. 2013. “Thirty Years of Prospect Theory in Economics: A Review and Assessment.” *Journal of Economic Perspectives*, 27(1): 173-96.

- Chaudhuri, Ananish. 2011. "Sustaining Cooperation in Laboratory Public Goods Experiments: A Selective Survey of the Literature." *Experimental Economics*, 14(1): 47-83.
- Cox, M., Arnold, G., & Tomás, Sergio V. 2010. "A Review of Design Principles for Community-based Natural Resource Management." *Ecology and Society*, 15(4): 1-19.
- Dawes, Robyn M., McTavish, J., & Shaklee, Harriet. 1977. "Behavior, Communication, and Assumptions about Other People's Behavior in a Commons Dilemma Situation." *Journal of Personality and Social Psychology*, 35(1): 1-11.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. "Agency Theory: An Assessment and Review." *Academy of Management Review*, 14(1): 57-74.
- Fehr, Ernst, & Schmidt, Klaus M. 2000. "Fairness, Incentives, and Contractual Choices." *European Economic Review*, 44(4): 1057-1068.
- Forester, John. 1984. "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through." *Public Administration Review*. 44(1): 23-31.
- Henrich, J., Boyd, R., Bowles, S., Camerer, C., Fehr, E., Gintis, H., McElreath, R., Alvard, M., Barr, A., Ensminger, J., Henrich, N. S., Hill, K., Gil-White, F., Gurven, M., Marlowe, F. W., Patton, J. Q. & Tracer, D. 2005. "Economic Man in Cross-Cultural Perspective: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies." *Behavioral and Brain Science*, 28(1): 795-855.
- Kahneman, Daniel, & Tversky, Amos. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk." *Econometrica*. 47(2): 263-291.
- Komorita, Samuel S., Parks, C. D. & Hulbert, L. G. 1992. "Reciprocity and The Induction of Cooperation in Social Dilemmas." *Journal of Personality and Social Psychology*, 62(4): 607-617.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of "Muddling Through." *Public Administration Review*. 19(2): 79-88.
- Macher, Jeffrey T., & Richman, Barak D. 2008. "Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences." *Business and politics*, 10(1): 1-63.
- March, James G., & Simon, Herbert A. 1958. *Organizations*. New York: J. Wiley.

- March, James G. 1978. "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice." *The Bell Journal of Economics*, 9(2): 587-608.
- Pavitt, Charles. 2018. "The Path to Cooperative Action during Group Social Dilemmas: A Literature Review, Set of Propositions, and Model Describing How the Opportunity to Communicate Encourages Cooperation." *Review of Communication Research*, 6: 54-83.
- Pierce, Jonathan J., Peterson, Holly L., Jones, Michael D., Garrard, Samantha P., & Vu, Theresa. 2017. "There and Back Again: A Tale of the Advocacy Coalition Framework." *Policy Studies Journal*, 45(S1): S13-S46.
- Quiggin, John. 1987. "Egoistic Rationality and Public Choice: A Critical Review of Theory and Evidence." *Economic Record*, 63(1): 10-21.
- Radner, Roy. 1975. "Satisficing." *Journal of Mathematical Economics*, 2: 253-262.
- Simon, Herbert. A. 1997. *Administrative Behavior(4th ed.)*. The Free Press.
- Van Lange, Paul. A. M., Joireman, J., Parks, Craig D., & Van Dijk, Eric. 2013. "The Psychology of Social Dilemmas: A Review." *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 120(2): 125-141.
- Williamson, Oliver E. 2010. "Transaction Cost Economics: The Natural Progression." *American Economic Review*, 100(3): 673-90.
- Wilson, James Q. 1980. *The Politics of Regulation*. Basic Books.

Dilemma Theory: An Assessment and Review

Taeun Kim

This paper aims to provide a systematic literature review on policy dilemma-related research. This was achieved by using a theory analysis framework to address four research questions on (1) the value of theory, (2) the value of a theory-building model or theorization, (3) the value of administrative and policy practice, and (4) the limitations of theory. Firstly, regarding its theoretical contributions, the dilemma theory works as an alternative to decision-making theory, effectively advancing new findings and explanations on policy decision-making under dilemmatic situations. Thirdly, the policy dilemma theory offers a variety of policy implications in terms of ensuring publicness and the strategic use of dilemmatic situations. Fourthly, despite its theoretical contributions, the theory has limitations, such as its inability to adequately define what a policy dilemma is and the limited in applying the theory to inform research and evidence to practice. These meta-review findings echo the wider literature on public administration, which points to the values and limitations of dilemma theory and evaluates its applicability from the administrative and policy perspectives.

※ Keywords: Dilemma Theory, Administrative Theory, Theory Evaluation

