

도시계획가의 역할 인식에 관한 연구

- 부산, 경남지역을 중심으로

What is the Role Perception of the Planning Practitioner?

- the case of Busan and GyeongNam*

정주철**

Jung, Juchul

Abstract

Theoretical Paradigm in planning education is the rational planning model. This model see planning as a rational or scientific effort in which the planner's appropriate role is to be a value-neutral technician. But, there has been increasing criticism about the rational planning model on the ground that the model is not appropriate to the description of planning practice. This study re-examined the widely accepted notion that planning as a rational or scientific effort in which the planner's appropriate role is to be a value-neutral technician. This study twenty likert-type questions which uses the technical, political aspects of role made and used a sample of 177members of professional planners and 176members of students, to look at role perceptions of planners. On the results of analysis, the rational planning model has a limit as a planning paradigm which cannot explain modern planning practice appropriately on the ground that this model contains only technical aspects of planning, not political aspects. Planning education should put more effort for integrating political and technical role of planners and we need new planning paradigm to explain this well.

키 워 드 ▪ 합리적 계획모형, 계획가의 역할, 기술적 전문가, 정치적 전문가, 역할 인식
Keywords ▪ Rational Planning Model, Role of the Planner, Technician, Politician, Role Perceptions

I. 서론

현대 계획교육에서의 이론적 패러다임(paradigm)은 합리적 계획모형이다. 이모형은 계획을 객관적, 가치중립적 행동으로 가정하고 계획가에게 기술적 전문가(technician)¹⁾로서의 역할을 부여해준다. 이때 기술적 전문가는 그들의 역할을 수행하는데 있어 기술적 합리성, 전문가주의, 가치중립성 등을 추구할 것을 요구 받는다.

하지만 합리적 계획모형은 계획의 전문적 실전을 묘사하는데 적절치 못하다는 비판을 받아왔다. 비판의 초점은 주로 합리적 계획모형이 오로지 계획의 기술적 측면만을 고려함으로써 정치적 측면을 전혀 고려하지 못한다는 점에 맞추어져 왔다. 이는 계획이 정치적 측면으로부터 완전히 분리될 수 없다는 점과 계획의 기술적 역할이 계획과정으로부터 시민들을 소외시켰다는 문제를 제시하고 있다.

이러한 비판에 대해 좀 더 자세히 살펴보면 크게

* 이 논문은 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음

** Pusan National University(jchung@pusan.ac.kr)

두 가지 시각으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 필연적으로 계획 그 자체는 정치적 성격을 띠는 것이다. 이것은 계획의 의사결정이 정치적 과정 속에서 이루어지기 때문에 계획은 정치적 역할을 수행할 수밖에 없다는 것이다. 또 다른 시각은 합리적 계획모형에서 제기하는 기술적 역할이 결국 자신의 입장만을 고려하고 가지지 못한 자신의 목소리를 대변하지 못한다고 비판하면서, 계획은 사회적 약자들을 위한 2)긍정적 이미지로서의 정치적 역할을 수행해야 한다는 것이다. 이러한 주장은 한걸음 더 나아가 합리적 계획모형에 의한 계획이 자본주의 체제의 효율성에만 계획의 목적을 두고 있다고 비판한다. 이러한 두 가지 시각은 약간의 차이점에도 불구하고 공통적으로 합리적 계획모형에서 상정하는 기술적 역할에 대한 주장을 비판하고 있다. 이 점은 계획에 있어서의 전문적 실천을 묘사하는데 있어 합리적 계획모형의 한계를 지적하는 주장이 되어 왔다.

본 연구에서는 이러한 두 시각을 현실적으로 실제 계획가의 역할 인식을 통해 알아보려 한다. 즉, 실제 계획가들이 자신의 역할을 기술적 전문가로서 인식하고 있는지 알아보는 기존 패러다임인 합리적 계획모형에 대한 현실적 타당성을 검토하는 것이 본 연구의 목적이다.

II. 계획가의 역할에 관한 선행연구

계획가의 역할에 대한 초기 역할은 합리적 계획모형에서 상정하는 기술적 전문가로서의 역할이다. 합리적 계획모형은 목표달성이나 문제해결을 위한 대안선택에 이어서 기술적 관점을 제공하고 가치중립적이고 객관적인 관점을 제공한다는 점에서 계획의 필요성을 타당화하였다.

하지만 이러한 합리적 계획모형은 필연적으로 계획가에게 비정치적 관점을 요구하게 되었다. 이는

부패된 인맥정치로부터 계획을 분리시키려는 노력에서 시작된 것이었으나, 초기의 계획가가 가졌던 개혁적 위상을 잃었고 분석기술과 사회과학이론만을 강조하는 기술적 전문가로 전락시켰다는 비판을 받게 되었다. 주된 비판적 주장은 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, Altschuler(1965)와 Banfield(1959)는 그들의 경험적 연구를 통해 계획의 의사결정이 정치적 과정 속에서 이루어지기 때문에 계획은 정치적 성격을 띠 수밖에 없다고 주장하였다. 그 결과로서 계획가는 기술적 전문가로서의 단순한 역할보다는 현실적으로 정치적 과정에의 참여가 불가피하다고 주장하였다. 둘째, 계획의 비정치적인 전통과 이로 인한 계획가의 단순한 기술적 전문가로서의 역할이 계획과정으로부터 시민들을 배제시키지 않았느냐 하는 것이었다. 즉 기존의 기술적 전문가로서의 계획가의 역할이 자본주의 체제를 옹호하고 있다는 주장들이 있었다.

이러한 계획의 비정치적 전통에 관한 비판은 계획가의 역할에 있어 기존의 기술적 전문가로서의 역할을 비판하고 정치적 계획가로서의 역할을 강조하는 연구로 이어졌다. Rabinovitz(1969), Needleman(1974), Vasu(1979), Albrecht(1991), Sandercock(1998), Grange(2012) 등은 그들의 계획가에 관한 연구에서 계획가의 전통적 역할인 기술적 전문가에 대한 모형을 비효율적이라고 비판하면서 계획가의 정치적 역할을 강조하였다. 특히 Vasu(1979)는 기술적 전문가의 모델과는 정반대로 가치개입, 이해관계의 문제에 대한 적극 개입 등을 통해 계획의 효율성을 높여야 한다고 주장하였다. 또한 Christenson(1993)은 현대 사회에서 계획가들이 처한 상황, 즉 계획가의 증가된 권력, 정부기관에 종사, 의사결정에의 참여 등을 통해 계획가의 역할이 정치적이 되었다고 주장하였다. 이러한 비판들은 결국 계획에 있어서 정치적 성격이 불가피하다는 점을 강조하였고 특히 계획가는 기술적 전문가로서의 역할만을

수행해야 한다는 주장에 반대하였다. 하지만 이러한 비판은 계획가의 역할논의에 있어서 이분법적 논의를 가져왔다. 즉 계획가에 있어서 이러한 두 가지 역할 즉 기술적 역할과 정치적 역할에 관한 역할 인식은 이념적 영향이 큰 것으로 생각되었고, 그것은 곧 계획가의 정치적 성향에 따라 기술적 역할 또는 정치적 역할 중 어느 하나에만 자신의 역할을 고정하는 것으로 인식되었다. 이러한 이분법적 논의에 반대하면서 두 가지 역할을 모두 인식하는 통합적 역할에 관한 연구가 다수 진행되었다(Howe, E., 1980; Knox, P and J. Cullen., 1981; Knox, P. and C.C. Masilela., 1990). 우선 이론적 연구로서 계획이론의 기반에 여러 계획 모형을 혼합하여 새로운 계획가의 역할을 제시하려는 연구가 있었다(Bolan, Richard S., 1967; Hudson, Barclay M., 1979; Kaufman, Jerome, 1979; Healey 1991; Reardon et al. 1993; Reardon 2005; Sandercock 2010; Sandercock and Attili 2010; Hopkins 2001; Grange 2012; Siemiatycki 2012). 이러한 연구들은 대개 합리적 계획모형에서 기술적 전문가의 역할과 이에 대한 비판으로 제기되었던 점진적(incremental), 상호거래(transactive), 옹호(advocacy), 급진적(radical) 계획모형에서의 정치적 계획가의 역할을 통합하려는 시도였다. 이러한 연구는 이후 경험적 연구로 이어졌다.

80, 90년대를 전후해서 진행된 경험적 연구들은 실제 계획가들이 전통적인 기술적 역할을 넘어 정치적인 역할을 모두 인식한다는 것을 보여주었다. 이러한 연구에 있어서 미국 계획가 그룹의 역할 인식을 연구했던 Baum(1983)의 연구와 제 3세계 계획가들에 대해 연구했던 Tips(1986)의 연구가 있다. Baum(1983)은 기존의 이상적 역할 개념과 정치적 역할사이의 부조화와 괴리가 있음을 보여 주었고, 이러한 부분을 계획가의 불확실한 역할로서 인식하였다. 이들은 기존의 이론에서 가정하는 기술적 역

할이 계획가의 역할을 애매하게 한다고 비판하면서 대안으로서 계획교육의 개선을 요구하는데 그들의 논의를 집중시켰다.

이후 기술적 역할과 정치적 역할 모두를 자신의 역할로 인식하는 개념을 불확실한 역할로서가 아니라 통합적 역할로서 인식하려는 계획가의 역할에 관한 경험적 연구들이 나타났다. 이러한 연구들을 통해 새로운 계획가의 역할 개념은 다음과 같이 정리될 수 있다. 즉 계획가는 합리적 계획모형에서 가정하는 기술적 역할을 넘어서서 정치적 역할 또한 인식한다는 것이다. 이러한 것은 계획의 주류 패러다임인 합리적 계획모형에 심각한 문제점을 나타내는 것이다. 이제 더 이상 합리적 계획모형은 계획의 전문적 실천을 설명하기에는 역부족이다. 기존의 이론으로는 계획가가 단지 기술적 역할만을 수행하는 기술적 전문가로서만 규정되었고 정치적 역할을 수행하는 부분은 적절하게 설명할 수 없는 이론적 한계를 드러냈다. 이러한 이론적 한계가 우리나라 계획가들에게도 나타나는지에 대한 연구는 아직은 없는 실정이다. 본 연구는 이러한 내용을 살펴보기 위해 실증분석을 실시하였다.

III. 계획가의 역할인식 조사설계

계획가의 역할 인식에 있어 객관성과 합리성을 중시하는 기술적 전문가와 정치적 전문, 가치문제에의 참여를 중시하는 정치적 계획가에 대한 내용을 중심으로 실제 계획가와 학생들에게 그들이 계획가의 역할에 대해 어떻게 생각하는지 알아보기 위해 설문조사를 통해 그들의 역할 인식을 알아보았다. 먼저 역할 인식과 관련해 기술적 전문가로서의 역할과 정치적 계획가로서의 역할에 관련된 10개씩의 설문문항을 만들었다. 기술적 역할과 관련해서는 기술적 합리성과 전문가 주의에 대한 강조, 장기계획과 가치중립, 그리고 자기 직장(기관)에 관한 헌신

등의 항목을 중심으로 기술적 역할을 강조하는 10개의 문항을 만들었다. 그리고 정치적 역할에 관련해서는 대표적으로 정치적 전술과 가치문제에의 참여와 관련되는 10개의 문항을 만들었다.

역할 인식과 관련하여 학생들과 실제 계획가들에게는 동일한 문항으로 설문을 받았다. 하지만 각기 다른 전제를 기반으로 해서 질문하였다. 즉 학생들에게는 질문을 시작하기에 앞서 학교 교육 내용을 바탕으로 그들이 생각하는 이상적인 계획가의 역할이 무엇인지에 대해 물었고 현장의 실제 계획가들에게 현장의 경험을 중심으로 그들의 역할 인식을 물어보았다.

설문 대상자의 경우 학생들은 부산, 경남의 3개 학교 즉 부산대, 동아대, 경상대의 도시공학과 3, 4학년, 대학원생들을 대상으로 삼았다. 총 176명의 학생들이 설문에 응해 주었다. 실제 계획가의 경우 부산시청과 15개 구청(기장군 제외), 경남도청과 창원시청, 양산시청의 도시계획계 공무원들과 부산, 창원, 양산의 도시계획(교통) 용역회사 직원들, 그리고 부산발전연구원, 경남개발연구원의 연구원들을 대상으로 총 177부의 설문을 실시하였다. 역할 인식과 관련된 것으로 추정되는 변수들은 다음 표 1과 표 2에 나타내었다.

Table 1. Attitude items related to technical factor

1. plans stand on technical equal
2. technically correct solution
3. planning equals rationality
4. planners are value neutral
5. planning should be long range
6. effectiveness is objective analysis
7. influence through information
8. keep ideas on policy in check
9. planners work for the decision maker
10. planning should be based on expertise

Table 2. Attitude items related to political factor

1. form support groups
2. neutralize opposition
3. lobby to defeat
4. values influence policy
5. need the education for political savvy
6. values committed participation
7. value realization
8. interest in socioeconomic
9. planner's own value
10. involvement in disputes

본 논문에서는 설문조사 응답자의 대답 내용을 분석하기 위해 빈도분석, 신뢰성 분석, 요인분석, 교차분석을 사용하였다. 우선 기본적인 응답 내용은 빈도분석을 통해 알아보았고 신뢰성분석을 통해 역할 인식에 관한 문항의 신뢰성을 알아보았다.

신뢰성분석을 통해 확보된 문항을 중심으로 요인분석을 수행하여, 요인 구조를 해석 하였다. 또한 요인분석으로부터 구해진 요인 점수를 통해 각기 영향을 끼친 다른 변수와의 관계를 교차분석을 통해 알아보았다. 특히, 요인분석에서는 고유분산을 고려하지 않는 주성분분석(principal component model) 대신 공통요인분석(common factor model)을 사용하였다. 그리고 기초해를 산출하는 방법으로 주축분해법(principal axis factoring)을 사용하여 공통분의 초기치를 구하는 반복분해를 실시하였고, 고유치(eigen value)를 1.0로 정하고 요인수를 결정 하였다. 또한 기초해를 가지고 회전에 의해 최종의 해를 구하고자 할 때에는 회전방법으로 직각회전의 varimax 방법을 사용하였다.

IV. 계획가의 역할 인식결과

계획가의 역할 인식 결과에서는 계획가의 역할과 관련한 문항의 신뢰성을 분석한 후 요인분석에 의

Table 3. Reliability analysis of factors (professional planner)

Factor	Item	CRONBACH ALPHA
Technical factor	10 items	.6346
Political factor	10 items	.6104

Table 4. Reliability analysis of factors (student)

Factor	Item	CRONBACH ALPHA
Technical factor	10 items	.6108
Political factor	9 items (except 1 item)	.6043

해 각각의 요인 구조를 파악하였다. 이후 최종적으로는 요인점수를 이용해 실제 계획가와 학생들의 역할 인식을 파악하고, 역할 인식에 대한 분석 결과를 이용해 역할 인식에 영향을 미친 변수들과의 교차분석을 실시하였다.

먼저 요인별 질문 항목에 관한 신뢰성분석의 결과는 표 3과 4에 나타내었다. 분석결과, 학생의 경

우 기술적 역할과 관련된 10개의 문항과 정치적 역할과 관련된 9개 문항의 신뢰성을 확보하였고 실제 계획가의 경우 모든 항목에서 신뢰성을 확보하였다. 학생의 경우 제외된 문항은 “수많은 논쟁에 직접적으로 참여한다.”의 문항으로 실제 이 문항은 어떠한 역할에도 포함되지 않는 것으로 나타났다.

다음으로 요인분석에 의한 계획가 역할 인식을 알아본 결과는 표 5와 6에 제시하였다. 분석결과, 통합형 계획가로서의 역할 인식이 주류를 이루고 있는 것으로 나타났다. 이것은 외국의 선행 연구와도 일치되는 것이다. 또한 학생과 실제 계획가의 비교에 있어 나타난 차이 즉 학생들의 정치적 계획가로서의 역할 인식에 대한 높은 비율과 실제 계획가들의 통합형 계획가로서의 역할 인식에 대한 높은 비율 그리고 기술적 전문가로서의 역할 인식에 있어 학생들에 비해 상대적으로 높은 비율은 다음과 같이 해석될 수 있다. 즉 학생 때의 정치적 계획가로서의 역할 인식이 실제 계획가가 되었을 때 기술적 역할을 받아들여 통합형 계획가로서의 역할 인식이 되든지 아니면 기술적 전문가로 역할 인식을 변화

Table 5. Ideal planners roles by professional planners

	Frequency	Percentage(%)	Significant percentage(%)	Cumulative percentage(%)
Technicians	37	20.9	21.5	
Politician	26	14.7	15.1	21.5
Hybrids	91	51.4	52.9	36.6
Not used as a role	18	10.2	10.5	89.5
Non-response	5	2.8		100.0
Total	177	100.0	100.0	

Table 6. Ideal planners roles by students

	Frequency	Percentage(%)	Significant percentage(%)	Cumulative percentage(%)
Technicians	27	15.3	15.7	
Politician	59	33.5	34.3	15.7
Hybrids	60	34.1	34.9	50.0
Not used as a role	26	14.8	15.1	84.9
Non-response	4	2.3		100.0
Total	176	100.0	100.0	

Table 7. Sex of planners by role (frequency, row percentage, column percentage)

	Technicians	Politician	Hybrids	Not used as a role	Total
Male	26 17.8% 70.3%	25 17.1% 96.2%	78 53.4% 85.7%	17 11.6% 94.4%	146 100.0% 84.9%
Female	11 42.3% 29.7%	1 3.8% 3.8%	13 50.0% 14.3%	1 3.8% 5.6%	26 100.0% 15.1%
Total	37 21.5% 100.0%	26 15.1% 100.0%	91 52.9% 100.0%	18 10.5% 100.0%	172 100.0% 100.0%
χ^2	Degree of freedom		Asymp.Sig(2-Sided)		
10.063	3		0.018		

시키고 있는 것으로 해석된다.

마지막으로 역할 인식에 영향을 미친 변수에 대한 교차분석 결과는 사회적 배경, 교육 배경, 직업 배경 등으로 나누어서 살펴보고자 한다.

1. 사회적 배경

사회적 배경에서는 성별, 나이, 정치적 견해의 순으로 역할 인식과의 관계에 대해 살펴보았다. 성별과 실제 계획가의 역할 인식 간의 관계에 있어서는 표 7에 나타나는 것과 같이 50%이상이 통합형 계획가로서 자신의 역할을 인식하는 것으로 나타났다. 하지만 여성의 경우 남성보다 상대적으로 기술적 전문가로 자신의 역할을 인식하는 비율이 높은 것으로 나타났다. 나이와 계획가의 역할 인식간의 관계에 있어서도 마찬가지로 통합형 계획가로서 역할 인식이 가장 높게 나타났다. 하지만 표 8에서와 같이 전체적으로 20대 후반과 30대 초반에서는 기술적 전문가로서의 역할로 인식하는 비율이 30% 이상을 차지해 상대적으로 타 연령층에 비해 높게 나타났다. 또한 연령층이 높아질수록 정치적 계획가라는 역할로 인식하는 비율이 상대적으로 높아짐을 알 수 있었다. 정치적 견해와 계획가의 역할 인식과의 관계에 있어서는 표 9에 제시하였다. 분석 결

과, 기술적 전문가로서의 역할로 인식하는 비율이 진보의 영역에서 상대적으로 높게 나타났고 정치적 계획가로서의 역할로 인식하는 비율이 보수의 영역에서 상대적으로 높게 나타났다. 그러나 대부분의 연령층에서 통합형 계획가로서의 역할로 인식하는 비율이 가장 높게 나타났다. 통계학적으로는 사회적 배경에 관한 변수 중 성별만이 계획가의 역할 인식과 관련성이 높은 것으로 나타났다.

2. 교육 배경

교육 배경에서는 최종학위와 전공학과를 역할 인식과 관련시켜 살펴보았다. 최종학위와 계획가의 역할 인식간의 관계에 있어서는 표 10과 같이 학위에 상관없이 통합형 계획가로서의 역할 인식이 가장 높게 나타났다. 학위취득 시 전공학과와 계획가의 역할 인식간의 관계에 있어서도 전공학과에 상관없이 통합형 계획가로서의 역할 인식이 가장 높게 나타났다. 하지만 표 11에서 알 수 있듯이 비도시계 확학과 출신일수록 계획가로서 자신의 역할을 제대로 인식하지 못하는 것으로 나타났다. 복수전공제와 계획가의 역할 인식 간의 관계에 있어서는 기술적 전문가로서의 역할 인식에 가까울수록 사회학에 관심이 많았으며 정치적 계획가로서의 역할 인식에

Table 8. Age of planners by role (frequency, row percentage, column percentage)

	Technicians	Politician	Hybrids	Not used as a role	Total
25-30	19 31.7% 51.4%	5 8.3% 19.2%	32 53.3% 35.2%	4 6.7% 22.2%	60 100.0% 34.9%
31-35	11 33.3% 29.7%	5 15.2% 19.2%	14 42.4% 15.4%	3 9.1% 16.7%	33 100.0% 19.2%
36-40	3 9.4% 8.1%	5 15.6% 19.2%	19 59.4% 20.9%	5 15.6% 27.8%	32 100.0% 18.6%
41-45	3 10.3% 8.1%	6 20.7% 23.1%	16 55.2% 17.6%	4 13.8% 22.2%	29 100.0% 16.9%
46-50	1 9.1% 2.7%	2 18.2% 7.7%	6 54.5% 6.6%	2 18.2% 11.1%	11 100.0% 6.4%
51-55	0 .0% .0%	3 42.9% 11.5%	4 57.1% 4.4%	0 .0% .0%	7 100.0% 4.1%
Total	37 21.5% 100.0%	26 15.1% 100.0%	91 52.9% 100.0%	18 10.5% 100.0%	172 100.0% 100.0%
χ^2	Degree of freedom		Asymp.Sig(2-Sided)		
21.611	15		0.018		

Table 9. Political views of planners by role (frequency, row percentage, column percentage)

	Technicians	Politician	Hybrids	Not used as a role	Total
Radical	2 50.0% 5.4%	0 .0% .0%	1 25.0% 1.1%	1 25.0% 5.6%	4 100.0% 2.3%
Radical-Progressive	2 22.2% 5.4%	0 .0% .0%	6 66.7% 6.7%	1 11.1% 5.6%	9 100.0% 5.3%
Progressive	12 23.1% 32.4%	6 11.5% 23.1%	28 53.8% 31.1%	6 11.5% 33.3%	52 100.0% 30.4%
Centre	14 24.1% 37.8%	12 20.7% 46.2%	25 43.1% 27.8%	7 12.1% 38.9%	58 100.0% 33.9%
Centre-Conservative	7 21.9% 18.9%	3 9.4% 11.5%	19 59.4% 21.1%	3 9.4% 16.7%	32 100.0% 18.7%
Conservative	0 .0% .0%	5 50.0% 19.2%	5 50.0% 5.6%	0 0% 0%	10 100.0% 5.8%
Extreme right	0 .0% .0%	0 .0% .0%	6 100.0% 6.7%	0 0% 0%	6 100.0% 3.5%
Total	37 21.6% 100.0%	26 15.2% 100.0%	90 52.6% 100.0%	18 10.5% 100.0%	171 100.0% 100.0%
χ^2	Degree of freedom		Asymp.Sig(2-Sided)		
25.828	18		0.104		

Table 10. Education of planners by role (frequency, row percentage, column percentage)

	Technicians	Politician	Hybrids	Not used as a role	Total
Bachelor	32 26.2% 86.5%	19 15.6% 76.0%	60 49.2% 65.9%	11 9.0% 61.1%	122 100.0% 71.3%
Master	3 11.1% 8.1%	4 14.8% 16.0%	16 59.3% 17.6%	4 14.8% 22.2%	27 100.0% 15.8%
Ph.D.	1 25.0% 2.7%	0 0% 0%	3 75.0% 3.3%	0 0% 0%	4 100.0% 2.3%
Etc.	1 5.6% 2.7%	2 11.1% 8.0%	12 66.7% 13.2%	3 16.7% 16.7%	18 100.0% 10.5%
Total	37 21.6% 100.0%	25 14.6% 100.0%	91 53.2% 100.0%	18 10.5% 100.0%	171 100.0% 100.0%
χ^2	Degree of freedom		Asymp.Sig(2-Sided)		
.8886	9		0.448		

Table 11. Major of planners by role (frequency, row percentage, column percentage)

	Technicians	Politician	Hybrids	Not used as a role	Total
Planning degree	22 24.4% 59.5%	13 14.4% 52.0%	48 53.3% 53.9%	7 7.8% 38.9%	90 100.0% 53.3%
Non-planning degree	15 19.0% 40.5%	12 15.2% 48.0%	41 51.9% 46.1%	11 13.9% 61.1%	79 100.0% 46.7%
Total	37 21.9% 100.0%	25 14.8% 100.0%	89 52.7% 100.0%	18 10.7% 100.0%	169 100.0% 100.0%
χ^2	Degree of freedom		Asymp.Sig(2-Sided)		
.8886	9		0.448		

가까운 사람일수록 건축, 토목 등의 공학과목에 관심이 많은 것으로 나타났다. 한편 사회학을 선택한 사람의 비율 중에는 기술적 전문가로서의 역할 인식을 한 사람이 가장 높았고, 역할 인식이 낮은 형태의 경우에 있어서는 토목을 복수전공으로 추천한 경우가 가장 많았다. 통계학적으로는 교육 배경 즉 최종학위, 전공학과, 복수전공제와 역할 인식과는 관련성이 없는 것으로 나타났다.

3. 직업적 배경

직업적 배경은 실제 계획가를 대상으로 분석한 것

으로, 실제분야, 근무 직장과 역할 인식사이의 관계를 조사하였다. 실제분야와 계획가의 역할 인식과의 관계에서는 표 12와 같이 통합형 계획가로서의 역할 인식이 가장 높게 나타났다. 하지만 주택분야에서는 기술적 전문가로서의 역할 인식이 가장 높게 나타났다. 종합계획, 교통, 도시설계 등과 같은 물리적 분야에서는 기술적 전문가로서의 역할 인식이 정치적 계획가로서의 역할 인식보다 상대적으로 높게 나타났고 환경, 사회서비스 등의 분야에서는 반대의 경향이 나타났다. 하지만 통계학적으로는 실제분야와 역할 인식 간에는 관련성이 없는 것으로 나타났다.

Table 13. Various groups by role (frequency, row percentage, column percentage)

	Technicians	Politician	Hybrids	Not used as a role	Total
Government	14 13.7% 37.8%	22 21.6% 84.6%	51 50.0% 56.0%	15 14.7% 83.3%	102 100.0% 59.3%
Research Institute	7 31.8% 18.9%	2 9.1% 7.7%	13 59.1% 14.3%	0 0% 0%	22 100.0% 12.8%
Consultancy	16 35.6% 43.2%	2 4.4% 7.7%	25 55.6% 27.5%	2 4.4% 11.1%	45 100.0% 26.2%
Construction company	0 0% 0%	0 0% 0%	1 100.0% 1.1%	0 0% 0%	1 100.0% 0.6%
Etc.	0 0% 0%	0 0% 0%	1 50.0% 1.1%	1 50.0% 5.6%	2 100.0% 1.2%
Total	37 21.5% 100.0%	26 15.1% 100.0%	91 52.9% 100.0%	18 10.5% 100.0%	172 100.0% 100.0%
χ^2	Degree of freedom		Asymp.Sig(2-Sided)		
25.423	12		0.013		

표 13과 같이 현재 근무 직장과 계획가의 역할 인식과의 관계에서도 통합형 계획가로서의 역할 인식이 가장 높게 나타났다. 하지만 정부기관에서는 정치적 계획가로서의 역할 인식이 상대적으로 높았으며 연구기관과 도시계획 용역회사에서는 기술적 전문가로서의 역할 인식이 상대적으로 높게 나타났다. 한편 기술적 역할 인식과 정치적 역할 인식이 모두 낮게 나타나는 형태는 정부기관에서 가장 높게 나타났다. 이것은 아직도 정부기관 내의 도시계획직이 전문직으로서 제 역할을 하지 못하고 있는 것으로 해석된다. 통계학적으로는 근무 직장과 계획가의 역할 인식 간에 관련성이 높은 것으로 나타났다.

V. 결론

본 연구를 통해 나타난 결론은 다음과 같다. 먼저 실제 계획가의 역할 인식은 대부분 통합적 계획가로 나타났다. 이러한 점은 연구의 배경 및 목적

에서 제기했던 합리적 계획모형의 기술적 전문가로서의 역할이 현실에 있어서 계획가의 전문적 실천을 제대로 정확히 보여주지 못하는 한계를 드러냈다. 결국 대다수의 실제 계획가들이 정치적 계획가로서의 역할을 자신의 역할로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 정치적 역할의 강조는 학생들의 경우 매우 높게 나타났다. 실제 계획가와 학생들의 역할 인식에 대한 조사에서 정치적 역할의 강조는 필연적으로 현재의 계획교육에 새로운 방향을 제시해준다. 즉 새로운 역할 개념은 그 동안 계획교육에서 무시되었던 분야에 대한 반성과 새로운 계획교육의 내용에 대해 많은 논의를 가져오게 해준다. 이러한 논의 중 가장 먼저 제기되어야 할 것은 실천에서의 다양한 정치적 역할에도 불구하고 이론적 추상화, 객관성, 가치중립성으로 대표되는 실증주의 지식만을 강조하는 현재의 계획교육에 관한 비판이 있어야 한다(Dyckman, John W., 1978, Friedmann, J., 1987). 외국의 계획교육에 있어서는 이미 오래 전부터 이러한 방향에서 문제제기를 하

Table 12. Kinds of specialized area by role (frequency, row percentage, column percentage)

	Technicians	Politician	Hybrids	Not used as a role	Total
Comprehensive planning	19 21.6% 51.4%	15 17.0% 57.7%	46 52.3% 51.2%	8 9.1% 44.4%	8 9.1% 44.4%
Environment	1 20.0% 2.7%	1 20.0% 3.8%	2 40.0% 2.2%	1 20.0% 5.6%	1 20.0% 5.6%
Land use	5 17.9% 13.5%	5 17.9% 19.2%	14 50.0% 15.7%	4 14.3% 22.2%	4 14.3% 22.2%
Housing	2 66.7% 5.4%	0 0% 0%	1 33.3% 1.1%	0 0% 0%	0 0% 0%
Community planning	0 0% 0%	1 16.7% 3.8%	3 50.0% 3.4%	2 33.3% 11.1%	2 33.3% 11.1%
Transportation	4 22.2% 10.8%	2 11.1% 7.7%	11 61.1% 12.4%	1 5.6% 5.6%	1 5.6% 5.6%
Urban design	2 28.6% 5.4%	0 0% 0%	5 71.4% 5.6%	0 0% 0%	0 0% 0%
Community service	1 33.3% 2.7%	1 33.3% 3.8%	0 0% 0%	1 33.3% 5.6%	1 33.3% 5.6%
Etc.	3 25.0% 8.1%	1 8.3% 3.8%	7 58.3% 7.9%	1 8.3% 5.6%	1 8.3% 5.6%
Total	37 21.8% 100.0%	26 15.3% 100.0%	89 52.4% 100.0%	18 10.6% 100.0%	18 10.6% 100.0%
χ^2	Degree of freedom		Asymp.Sig(2-Sided)		
17.516	24		0.826		

고 있다. 이러한 문제제기는 계획교육에 있어 사회 과학의 방법과 이론에 대한 비판으로 나아갔으며³⁾ (Batty, M., 1989; Hemmens, George C., 1987; Klosterman, Richard E., 1978), 계획교육의 개선방 안으로 기술적 전문가로서의 계획가의 역할에 대한 재검토, 규범적 이론의 발전, 커리큘럼에 있어서의 실천의 강조, 그리고 규범 이론과 실증 이론의 차이 극복 등이 제시되었다. 현재는 구체적 방법론으로 의사소통을 통한 자기비판기술, 실험적 학습, 옹호 계획 프로그램 등이 제시되고 있다(Lusk, Paul and Min Kantrowitz, 1990; Tyson, B.T.and Nicholas P. Low, 1987; Brook, Michael P. and Michael A. Stegman, 1968; Burayidi, Michael A., 1993). 또한 기술적 전문가주의를 넘어 계획이 효율적이기

위해서는 정치적 현명함을 가져야 한다는 주장 또한 제기되고 있다(Christensen, Karen S., 1993). 이러한 것은 우리나라에서도 몇몇 학자들에 의해 제기되긴 하였지만(장욱, 1995), 여전히 실제 계획 교육에서는 별다른 움직임을 보이지 못하고 있다. 하지만 앞으로 지속적으로 우리나라 계획에 있어서도 기존의 패러다임인 합리적 계획모형을 극복하려는 실제 노력이 필요할 것으로 생각된다.

한편 이에 반해 용역회사와 연구기관에서는 정치적 역할이 낮게 나타났는데 이것은 현재의 계획이 기관(직장)별로 그들의 역할이 분화되어 있는 것이 아닌가 보여진다. 즉 계획가의 정치적 역할은 공무원에게 지나치게 집중되어 있는 것으로 보이고 이는 곧 용역회사나 연구기관이 직접 주민을 상대로

하지 않고 공무원만 상대하면서 그들의 역할을 기술적 역할에만 한정하는 것이 아닌가 생각된다. 이러한 부분에 대해서는 좀 더 자세한 사례분석이 필요할 것으로 보인다.

계획가의 역할 인식을 통해 나타난 결론은 합리적 계획모형으로는 현재의 계획에 있어서 특히 계획가의 역할 인식과 관련해서는 계획의 전문적 실천을 적절히 설명할 수 없는 한계를 드러낸다. 왜냐하면 합리적 계획모형에선 끊임없이 계획 또는 계획가의 기술적 합리성을 추구하려는 노력만을 경주함으로써 계획의 정치적 측면을 살펴보려 하지 않았다는 것이다. 이러한 점을 극복하기 위해선 계획의 정치적인 성격을 적절히 설명할 수 있는 새로운 계획 패러다임이 필요할 것으로 생각된다.

- 주1 계획가의 역할 선택에 있어 대표적인 유형으로 Howe 가 사용했던 technician, politician, hybrid 의 3가지 유형을 사용하였다. 이러한 용어를 이 논문에서는 기술적 전문가 (technician), 정치적 계획가 (politician), 통합형 계획가 (hybrid) 로 번역해서 사용하였다.
- 주2 긍정적 이미지란 근대 도시 및 지역 계획의 초창기에 계획이 극복하려고 했던 부패적 인맥정치 (machine politics)와 같은 부정적 이미지가 아니라 1960-70년대 계획 과정의 민주화를 위한 주민 참여나 빈민에 대한 옹호계획과 같은 흐름 속에서 나타났던 계획의 정치적 성격에 관한 것을 말한다. 특히 여기서의 정치란 계획이 단지 기술적, 비정치적이라고 하는 주장을 비판하면서 제기된 주장들 대부분을 포함하는 것으로 가정한다.
- 주3 Batty는 사회과학으로서의 서구의 계획이 문제해결책으로 제 3세계로 이전하였지만 이러한 일방적 경험전달이 부적절하였다고 주장하였으며 Klosterman 과 Hemmens는 1950년대 이후로 계획교육의 주류를 차지한 사회과학에 대해 이의를 제기하며 계획교육의 개선이 필요함을 주장한다.

인용문헌

References

1. 임길진, 1992. "21세기를 향한 계획가의 삶과 움직임", 『도시정보지』, 2-7
Lim, Gil Jin, 1992. "Planner's Knowledge and

- Action for 21st Century", *Urban Information Service*, 2-7
2. 장욱, 1995. "한국 계획 과정에의 비판적 접근(II)", 『국토계획』, 30(2):5-27.
Chang Wook, 1995. "Planning and Its Obituary", *Journal of Korea Planners Association*, 30(2): 5-27.
3. Friedmann, J. 1987. *Planning in the Public Domain*, Princeton, NJ: Princeton University.
4. Albrecht, L., 1991. "Changing roles and positions of planners", *Urban Studies*, 28(1):123-137.
5. Altshuler, A., 1965. "The Goals of Comprehensive Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 31(3):186-195.
6. Banfield, E. E., 1959. "Ends and Means in Planning", *International Social Science Journal*, 11(3):361-368.
7. Batty, M., 1989. "Editorial", *Environment and Planning B : Planning and Design*, 1-6.
8. Baum, Howell S., 1980. "The Uncertain Consciousness of Planners and the Professional Enterprise", *Plan Canada*, 20(1):39-52
9. Bolan, Richard S., 1967, "Emerging Views of Planning", *Journal of American Institute of Planners*, 33(4):233-245.
10. Brook, Michael P. and Michael A. Stegman, 1968. "Urban Social Policy, Race, and The Education of Planners", *Journal of the American Institute of Planners*, 34(5):275:286.
11. Burayidi, Michael A., 1993. "Dualism and Universalism : Competing Paradigms in Planning Education?", *Journal of the Planning Education and Research*, 12(3):223:229.
12. Christensen, Karen S., 1993. "Teaching Savvy", *Journal of the Planning Education and Research*, 12(3):202-212.
13. Dyckman, John W., 1978, "Three Crises of American Planning," in *Planning Theory in the 1980's*, edited by Robert W. Burchell and George Sternlieb, 279-296. New Brunswick, NJ : Center for Urban Policy Research
14. Healey, P., 1991. "Researching planning

- practice", *The Town Planning Review*, 62(4):447.
15. Hemmens, George C., 1987. "Thirty years of Planning Education", *Journal of Planning Education and Research*, 7(2):85-91.
 16. Hopkins, L. D., 2001. "Planning as science: Engaging disagreement", *Journal of Planning Education and Research*, 20(4):399-406. .
 17. Howe, E., 1980. "Role Choices of Urban Planners", *Journal of the American Planning Association*, 46(4):309-409.
 18. Hudson, Barclay M., 1979. "Comparison of Current Planning Theories : Counter parts and Contradictions", *Journal of the American Planning Association*, 45(4):387-398
 19. Kaufman, Jerome, 1979. "Comment", *Journal of the American Planning Association*, 45(4):403-406
 20. Klosterman, Richard E., 1978. "Foundations for Normative Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 44(1):37-46.
 21. Knox, P. and J. Cullen, 1981, "Planners as Urban Managers : An Exploration of the Attitudes and Self-image of Senior British Planners", *Environment and Planning A*, 13: 885-898
 22. Knox, P. and C.O. Masilela, 1990, "Role Orientations of Third World Urban Planner", *Environment and Planning B*, 17(1):9-22.
 23. Kristina Grange, 2012. "Shaping acting space: In search of a new political awareness among local authority planners", *Planning Theory*, 12(3): 225-243.
 24. Lusk, Paul and Min Kantrowitz, 1990. "Teaching Students to Become Effective Planners through Communication : A Planning Communications Studio", *Journal of the Planning Education and Research*, 10(1):55-59.
 25. Needleman, M. and C. Needleman, 1974. *Guerillas in the Bureaucracy: The Community Planning Experiment in the United States*, New York : John Wiley and Sons
 26. Matti, Siemiatycki, 2012. "The Role of the Planning Scholar: Research, Conflict, and Social Change", *Journal of Planning education and Research*, 32(2):147:159.
 27. Rabinovitz, F., 1969. *City politics and planning*, New York : Atherton Press
 28. Reardon, K., 2005. "Empowerment planning in East St. Louis, Illinois", *City*, 9(1):85-100.
 29. Reardon, K., J. Welsh, B. Kreiswirth, and J. Forester, 1993. "Participatory action research from the inside: Community development practice in East St. Louis, *The American Sociologist*, 24(1):69:91.
 30. Sandercock, L., 1998. *Towards cosmopolis*, Chichester, UK: Wiley.
 31. Sandercock, L., 2010. *Mobilizing the human spirit: An experiment in film as social research, community engagement and policy dialogue, in Multimedia explorations in urban policy and planning: beyond the Flatlands*, New York: Springer
 32. Sandercock, L., and G. Attili, 2010. "Digital ethnography as planning praxis", *Planning Theory & Practice*, 11(1):23-45
 33. Tips, W.E. J., 1986, "On the Relationship between the Uncertain Role Concepts of Third World Planners and the Substantive versus the Procedural Argument in Planning Theory", *Environment and Planning B : Planning and Design* 13(3):279:292.
 34. Tyson, B.T. and Nicholas P. Low, 1987. "Experiential Learning in Planning Education", *Journal of the Planning Education and Research*, 7(1):15-27.
 35. Vasu, Michael Lee, 1979. *Politics and planning : A National Study of American Planners*, Chapel Hill: University of North Carolina Press

Date Received 2015-06-11
 Date Reviewed 2015-08-07
 Date Accepted 2015-08-07
 Date Revised 2015-09-16
 Final Received 2015-09-16