

政策研究의 解冤相生的 接近

朴昇植*

| 目 次 | |
|-------------------|-----------------|
| I. 研究의 視覺 | |
| II. 政策研究의 意義와 必要性 | 1. 解冤의 의의 |
| 1. 政策研究의 의의 | 2. 相生의 의의 |
| 2. 政策研究의 필요성 | 3. 解冤相生的 思想的 價値 |
| III. 政策研究의 展開過程 | V. 解冤相生과 政策研究27 |
| 1. 초기의 政策學 | 1. 解冤相生的 政策 |
| 2. 1970년대의 政策研究 | 2. 解冤相生과 政策研究 |
| 3. 1980년대이후의 政策研究 | 3. 解冤相生的 政治와 行政 |
| IV. 解冤相生的 意義 | VI. 結論 |

I. 研究의 視覺

현대사회는 과학과 기술의 발달에 의한 경제성장과 사회발전으로 인류의 복지와 편리성을 증진하였지만, 한편으로는 새로운 문제들이 계속 제기되고 있다. 어느 시대에서나 사회문제들은 상존하였지만, 여러 부문에서 고도로 발달한 현대사회에서는 과거에 비해서 해결하기 어려운 복잡한 문제들이 크게 증가하고 있다. 현대사회는 도시화로 인한 교통과 주택문제, 도덕성 상실과 흉포한 범죄의 증가, 산업화의 발달에 따른 환경오염과 생태계의 파괴, 소득수준의 향상으로 인한 기대욕구의 상승, 소득 불평등에 의한 빈부 격차

* 행정학 박사

의 심화, 경제침체로 인한 경제불안과 실업의 증가, 국제무역의 확대에 의한 무한경쟁의 심화 등 복잡한 문제들이 계속 제기되고 있다.

현대사회의 문제들은 매우 복잡하고 다양하여 전통적인 행정의 기능만으로는 해결할 수 없기 때문에, 전문적인 대응과 접근이 요구되고 있다. 행정이 사회 질서와 안전의 유지, 개인의 자유를 보호하는 등의 전통적인 기능만을 수행하는 것은 현대국가에서 비판을 받게 되었다. 현대 행정은 국민의 잠재력을 최대한 개발시키고 복지수준을 향상하는데 주요한 책임이 있어, 행정은 적극적으로 국민생활을 보호하고 규제하는 기능을 수행하여야만 한다. 그리하여 현대국가에서 행정은 국민의 욕구에 대응하고 공공문제의 해결에 보다 적극적으로 개입하여 국민의 복지를 증진하여야 하는 기능이 확대되는 현상이 일반화되고 있다.

현대국가에서 행정기능의 확대는 행정권이 확대 강화되는 행정국가의 현상을 초래하였다. 행정국가는 자연법(自然法)과 천부(天賦)의 권리에 대한 믿음이 약화되고, 정부가 사회문제에 보다 적극적으로 개입하는 것이 효과적이라는 인식이 확산된데 원인이 있다. 즉 행정국가는 자연 법칙에 의존해서는 인권을 보호하고 국민의 복지를 향상하며, 사회문제를 적절하게 해결할 수 없다는 것을 인식한 데에서 나타난 현상이다.

행정국가화된 현대행정은 ① 공적영역(公的領域)의 확대와 복잡화, ② 인구의 급증, 전면전쟁의 가능성, 급속한 기술발전, 기대의 상승, 사회의 불안정 등에 의한 복잡한 문제의 해결, ③ 공공정책형성의 분화, ④ 하부관료조직(bureaucratic infrastructure)에의 의존성 증가, ⑤ 정부관료제(政府官僚制)의 정책수립과 집행 등의 특성을 갖게 되었다.¹⁾ 현대행정은 변화하는 환경에 대응하여 다양한 사회문제를 해결하여야 하며, 이를 위해서 현대행정은 그 기능과 구조가 복잡해지고 있다. 특히 행정의 영역이 확대되고 해결해야 할 사회문제가 다양해지면서 공공정책의 결정과 집행이 중요한 기능이 되고 있다. 정책결정은 정치의 고유 영역이고 행정은 집행만 하는 것으로 인식하여 왔으나, 사회문제가 복잡하고 다양하여 전문적인 대응이 요청되면서 행정이

1) Gerald E. Caiden, *The Dynamics of Public Administration : Guidelines to Current Transformation in Theory and Practice* (New York : Holt, Rinehart and Winston Inc., 1971), pp. 55-61

정책결정에 있어서 주도적 역할을 하고 있다

그리하여 현대 행정의 중요한 과제의 하나는 정치인과 의회에서 심의하는 정책제안(policy proposals)을 작성하는 일이다. 행정조직은 정치 책임자를 위한 정책대안(政策代案)을 형성하는 업무를 합리적이고 책임감 있게 수행할 수 있어야 한다. 즉 행정은 사회문제의 해결과 국가발전을 위한 정책을 개발하고 집행하는 것이 중요한 과제이고, 이를 효율적으로 담당하는 것이 행정조직의 능력을 평가하는 기준이 되고 있다.²⁾ 행정이 합리적이고 책임성 있는 목표지향적 정책을 개발하지 못하면, 국가와 사회의 중대한 문제를 해결할 수 없고 국가의 발전목표를 달성할 수 없기 때문이다.

행정이 국가의 발전목표를 달성하고 사회문제를 해결하게 하기 위해서는, 정책연구가 매우 중요하다. 국가발전과 사회문제의 해결은 대부분이 정책을 통해서 접근해야 하기 때문이다. 현대 사회의 문제들은 매우 복잡하고 다양하여 적절한 정책을 모색하기 어렵고, 정책관리도 쉽지 않아 정책에 관한 연구가 보다 과학적이고 체계적이어야 한다. 이러한 정책연구는 현재도 중요하지만 미래사회를 준비하는데 더욱 필요하다. 닥아올 21세기는 인구 불균형의 심화, 기술혁신, 가치변화, 전술지정학(geostrategic)과 지리경제적 지도(goeconomic maps)의 변화 등이 심화되는 고도의 격동기(hyperturbulent)가 될 것으로 예상되어 매우 어려운 집합적 선택(collective choice)이 필요할 것이기 때문이다.³⁾

급속하게 변화하고 해결하기 어려운 문제들이 계속 제기되고 있는 현재와 미래사회에서는 고도의 개혁적 정책결정이 필요하다. 이러한 필요성이 충족되지 않으면, 비참한 미래인 역사의 종말(end of history)을 맞을지도 모른다. 국가의 중대한 문제를 해결하는데 필요한 능력에 비해서 소유한 능력이 부족하다면, 통치능력(統治能力)에 있어서 패러다임의 변화가 불가피하다. 현재와 미래사회의 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 고도의 통치능력이 요구되는데, 이러한 통치능력은 합리적인 정책결정과 정확한 집행을 할 수 있는

2) Norton E. Long, "Public Policy and Administration : The Goals of Rationality and Responsibility", *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 2 (March/April, 1996), p. 149

3) Yehezkel Dror, "Basic Concepts in Advanced Policy Sciences," Stuart S. Nagel(ed), *Encyclopedia of Policy Studies* (New York : Marcel Dekker, Inc., 1994). p. 1

능력이라 할 수 있다.

특히 우리나라는 개혁적 정책의 개발과 정책결정의 합리화를 위해서 통치능력의 향상이 크게 요청되고 있다. 우리나라는 급속한 경제개발과정에서 야기된 빈부의 격차와 지역개발의 불균형, 불안정한 노사관계, 환경파괴, 도농(都農)간의 격차, 기업의 허약한 구조로 인한 경제불안 등 다양한 문제들이 산재해 있다. 그리고 국민의 기대에 부응하지 못하는 정치행태(政治行態)와 비합리적인 행정으로 정치불안과 행정불신 등이 확산되고 있다. 이러한 복잡한 문제들을 해결하기 위해서는 합리적인 정책개발과 국민통합을 실현할 수 있는 새로운 차원의 통치능력이 크게 요청되고 있다.

그러나 우리나라의 정책결정과 통치활동은 국가의 주요한 문제를 해결하기 보다는 보다 복잡한 문제를 정부와 정치가들이 야기하고 있는 실정이다. 정부의 정책결정이 잘못되고 집행과정에 문제가 발생하여, 한정된 국가의 재원을 낭비하고 새로운 문제를 야기하고 있다. 우리나라는 통치능력의 부족으로 정치불안이 계속되고 있으며, 합리적인 정책결정과 집행을 하지 못하고 있다. 그리고 관례화(慣例化)된 정경유착(政經癒着)으로 합리적인 경제정책이 시행되지 못하여, 경제불안이 계속되고 있다. 경제정책의 실패로 인한 대기업의 부도와 협력업체들의 연쇄부도는 사회 혼란과 경제 불안을 야기하였고, 국제통화기금(IMF)에서 구제금융을 받아야 하는 상황이 되었다.

한편 경부고속철도의 경우 정책결정이 비합리적으로 이루어져 엄청난 예산 손실을 가져 왔다. 그리고 고속철도를 건설하는 과정에서 부실공사로 인한 피해 역시 커다란 사회문제로 제기될 정도로 심각한 실정이다. 한편 노동법과 안전기획부법 등의 날치기 통과는 노동계의 파업과 정부에 대한 불신을 고조시켰고, 엄청난 경제적 손실을 가져 왔다. 정책결정과정에서 비민주적이고 국민의 의사와는 달리 변칙적으로 이루어져 국회에서 재심의하고 재개정하는 비민주적이고 비효율적인 양상을 보여 주었다.

필자는 현대사회의 문제를 해결하고 급격한 변화가 예상되는 미래사회를 준비하는 데에는, 우리의 전통사상인 대순사상이 적합하다는 연구를 한 바 있다.⁴⁾ 이 논문은 정책연구를 하는데 있어서 대순사상의 하나인 해원상생

4) 拙稿, “陰陽合德의 意義와 思想的 價值”, 大巡思想論叢, 제2집(1977, 大巡思想學術

(解冤相生)에 기초한 연구가 필요하다는 관점에서 시도한 것이다. 해원상생은 원한을 풀어 주고, 서로가 도와주는 협력적 관계를 가져야 한다는 의미이다. 이러한 해원상생의 개념은 정책연구를 하는데 있어서 기본 방향을 제시해 줄 수 있고, 행정이 실현해야 할 주요한 가치라 할 수 있다. 인간사회의 원한은 주요한 사회문제가 되고 있으며, 상생적 관계를 확립하고 유지하는 것은 사회안정과 발전을 위해서 매우 중요하다고 생각되기 때문이다.

사회문제를 해결하고 국민들의 복지를 향상하려는 것이 정책이다. 따라서 해원상생을 실현하려는 것은 정책의 주요한 목적이며, 정책이 지향해야 할 당위적 가치라 할 수 있다. 이러한 관점에서 정책연구의 중요성과 특성, 해원상생의 의의와 사상적 가치를 고찰하고, 해원상생과 정책연구와의 관계에 관해서 논구해 보고자 한다.

II. 政策研究의 意義와 必要性

1. 政策研究의 의의

정책연구는 정책을 대상으로 연구하는 것이기 때문에 정책의 개념을 이해하는 것이 선행되어야 하겠다. 정책에 대한 학자들의 정의를 보면, 공공문제를 해결하기 위하여 의도적으로 설계된 정부의 행동, 또는 특정한 목표를 달성하기 위한 목표지향적인 행동과정이라 하기도 하고, 공공문제에 대한 정부의 적극적 행동만이 아니라 특별한 행동을 하지 않는 것 등이라 하고 있다. 학자들이 정책에 대해서 각기 다르게 정의하고 있지만, 공통점을 발견할 수 있다. 즉 정책은 사회문제를 해결하고 국가의 목표를 달성하기 위한 정부의 행동과정이라 할 수 있다. 따라서 정책은 정부의 행동이나 기능 수행의 기본 방향과 내용으로써, 정부의 행동은 정책의 구체화를 위한 실현과정이라 할 수 있다.

정책을 보는 관점과 정책이론과 모형은 학자에 따라서 각기 다르게 제시

하고 있다. 학자들이 제시하는 정책이론과 모형은 제도주의(institutionalism), 집단이론(group theory), 엘리트 이론(elite theory), 합리주의 (rationalism), 점증주의(incrementalism), 체제이론(system theory) 등 다양하게 제시하고 있다.⁵⁾ 이에 따라 정책연구도 학자에 따라서 각기 다양하게 전개되어 왔다. 그동안 정책에 관한 연구는 정책학(policy sciences), 정책분석(policy analysis), 정책연구(policy studies) 등 다양하게 불리어 왔다. 그리고 학자에 따라서 연구대상과 중점을 두는 내용이 달랐다. Duncan MacRae와 Yehezkel Dror 등은 정책효과와 평가, 또는 정책효과의 적정화를 강조하고 있으며, Thomas R. Dye와 Charles O. Jones 등은 정책결정과 과정의 원인을 강조하고 있다.⁶⁾ 한편 처방을 강조하는 학자들은 정책이 적용되고 효과적으로 집행되어야 한다는 것을 인식하지 않으면 처방할 수 없다고 한다. 원인을 강조하는 학자들은 정책의 효과는 각 정책에 중요한 원인 요소가 있다고 주장한다.

정책에 관한 연구는 특수한 사회문제를 다루기 위해서 정책대안의 특성, 원인과 결과 등에 관해 연구하는 것으로 광의로 정의할 수 있다.⁷⁾ 정책연구는 정책문제를 해결할 수 있는 대안을 탐색하고, 정책결정의 원인과 정책집행, 정책의 결과 등에 관해서 연구하는 것으로 이해할 수 있다.

정책연구는 정책문제에 따라 다른 학문들의 이론과 지식과 연구방법이 적용되어야 한다.⁸⁾ 정책문제는 다양하여 여러 학문들을 통합한 학제적 연구(學際的 研究)가 필요하다. 정책이 해결해야 할 사회문제가 다양하고 복잡하기 때문에 여러 학문의 이론과 접근방법을 사용해야만 한다. 한편 사회문제에 대한 국민들과 정치인, 행정가들의 이해와 태도가 다르기 때문에, 각각의 사회문제에 대한 해결책을 모색하는데 적합한 방법을 선택해야만 하는 복잡한 과정이다. 따라서 정책연구는 과학적 방법으로만 접근할 수 없다. 그리하

5) Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 4th ed.(Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, Inc., 1981), pp. 19-45. ; James E. Anderson, *Public Policy-Making*, 2nd ed. (New York : Rinehart and Winston, 1979), pp. 15-23. 이들의 정책이론과 모형에 대해서는 拙稿, “政策決定과 參與에 관한 研究”, 行政春秋, 제3집(1983, 연세대학교 행정대학원), pp. 120-129 참조

6) Stuart S. Nagel (ed), *Encyclopedia of Policy Studies* (New York : Marcel Dekker, Inc., 1994). p. xi

7) *ibid.*, p. xi

8) *ibid.*, p. xii

여 정책연구는 실제의 정책과정을 개선하기 위한 학문적 연구와, 정책연구를 통해서 얻어진 지식과 기술을 정책과정에 적용하려는 특성이 있다.

2. 政策研究의 必要性

규범적으로 바람직한 정책은 국가발전과 사회문제를 해결하는데 효과적이지만, 비합리적인 정책은 정책목표를 달성할 수 없을 뿐만 아니라 새로운 문제를 야기하게 된다. 정책연구는 정책과정의 합리성과 효율성을 향상시켜 정책목표를 달성하게 하려는데 의의가 있다. 즉 정책연구는 정부의 행동과 활동이 사회문제를 해결할 수 있고, 국가의 목표를 효율적으로 달성하기 위해 필요하다.

정책연구는 정책을 학문의 대상으로 연구하는 것이다. 학문(discipline)이란 객관적이든지 또는 주관적이든지 논리적으로 평가하는 도구, 방법, 절차, 유례(exempla), 개념, 이론 등을 뜻한다. 학문은 외재적 우연성(外在的 偶然性)과 내재적 지적 요구(內在的 知的 要求)를 구체화하고 재구성하는 것이다. 이러한 방법을 통해서 학문은 세계관(world view)을 특수화하여 경험을 조직하고 집중시킨다.⁹⁾ 그리하여 학문은 연구하는데 공통적인 패러다임이 없다 하더라도, 지식에 대한 기본적 기준을 공유(共有)하고 있는 인식론적 공동체(epistemic communities)로 이해하고 있다.

과학적 학문은 학문연구(discipline research), 응용연구(aplied research), 그리고 적용(practice) 등 3분야가 발전될 수 있는 가능성을 포함하여야 한다.¹⁰⁾ 학문연구는 학문의 지식수준을 제고하고, 그 분야의 학자들이 제시한 연구를 말한다. 응용연구는 학문의 관심 영역을 탈피하여 어떤 실제적 목적에의 적용을 위하여 시도하는 연구를 말한다. 적용은 개인이나 조직의 고객에게 조언을 하거나 활동을 제시하는 것이다. 적용은 학문연구에서 얻어진 연구 결과를 실제의 과정에 활용하는 것이다.

정책을 연구하는 것도 학문연구, 응용연구, 적용을 하려는 것이다. 정책연

9) J. T. Klein, *Interdisciplinarity : History, Theory, and Practice* (Detroit : Wayne State University Press, 1990), p. 104

10) J. S. Coleman, *Policy Research in the Social Science* (Morristown, N. J.: General Learning, 1972)

구는 정책과정에 대한 지식을 습득하고, 실제 적용하는데 필요한 지식과 능력을 얻기 위해 필요하다. 즉 정책연구는 정책문제의 해결, 문제해결을 위한 이론, 논리, 기법 등을 개발하기 위해 필요하다.

이에 대해 Thomas R. Dye는 정책연구를 하는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.¹¹⁾

첫째, 공공정책은 순수한 과학적 이유에 의해 연구된다. 정책결정에 대한 인과관계(因果關係)의 이해는 사회에 대한 지식을 높여줄 수 있다. 따라서 공공정책은 독립변수로서 연구할 수도 있고, 종속변수로서도 연구할 수 있다.

둘째, 공공정책은 전문적인 이유로 연구할 수 있다. 공공정책의 인과관계의 이해는 실제 문제의 해결을 위하여 사회과학적 지식을 적용할 수 있다. 정책형성의 요인을 파악할 수 있고 정책결과를 예견할 수 있다면, 정책목적을 달성하기 위한 행동을 예측할 수 있기 때문이다.

셋째, 공공정책은 정치적 목적을 위해서 연구될 수 있다. 국가는 정당한 목적을 달성할 수 있는 적합한 정책을 작성하고 집행하여야 한다. 정책연구는 정부가 정당한 목적을 달성할 수 있는 정책을 선택하게 하기 위해서 필요하다라는 것이다.

정책연구는 과학적, 전문적, 정치적 이유 중 어떤 것이든 하나 이상을 포함하고 있다. 정책연구는 정책분석, 정책개발, 정책형성, 정책과정(정책의제 설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가, 정책종료), 정책환경 등 여러 분야로 나누어 연구되고 있다. 정책연구가 이와 같이 다양한 용어로 표현되고 있는 것은 정책결정이 여러 형태로 이루어지고, 규모가 다양하고 복잡한 과정을 통해 이루어지고 있는데 원인이 있다.¹²⁾

정책연구는 인간사회의 근본적인 문제들을 해결하여 인간의 존엄성을 실현하기 위해서 필요하다. Lasswell은 인간의 존엄성을 실현하는 정책학을 민주주의 정책학이라 하였다. 민주주의 정책학은 정책과정의 합리성을 제고하여, 정책문제를 효율적으로 해결하여 국민의 복지와 편익을 향상하려는 것

11) Thomas R. Dye, op. cit., pp. 5-6

12) James E. Fesler, *Public Administration : Theory and Practice* (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, Inc., 1980), p. 209

이다. 그리하여 정책연구는 가치판단을 위한 규범적 접근(規範的 接近)과 사실판단을 위한 실증적 접근(實證的 接近)을 결합한 처방적 연구(處方的 研究)를 지향하여 순수과학과 응용과학의 논리를 종합한다.

이러한 정책연구를 하고 정책과정에 적용을 하여 바람직한 정책과정을 확보하였다 하더라도 의도한 성과를 얻지 못하는 경우가 많다. 정책이 정책목표를 달성하지 못하는 원인은 여러 가지가 있다. 즉 정책문제의 해석이 부정확하거나, 정책문제에 대한 정책이 부적절하였을 경우, 정책집행에 필요한 조건이 부족할 경우(재원 또는 관리지원의 결여 등), 정책결정과 집행에 있어서 미래 예측이 부정확할 경우, 부정적 결과나 환경변화 등을 예측하지 못하였거나, 정책집행에 있어서 관련 집단들간의 갈등과 반대할 경우 등에 의해서 정책이 실패하게 된다.¹³⁾ 정책연구는 정책실패나 부정적 결과를 통제할 수 있는 능력을 개발하기 위해서 필요하다. 정책의 부정적 결과들의 성질을 분석하고 예측하여 정책의 실패를 방지하기 위해서 정책연구는 중요하다. 실제의 정책과정에서는 사회문제를 해결하고 국가목표를 달성할 수 있는 최선의 정책을 결정하기도 어렵고, 합리적인 정책이라 하더라도 정확하게 집행하기가 어렵다. 정책연구는 이러한 문제들을 해결하여 합리적으로 정책을 결정하고 정확하게 집행하며, 평가하는데 필요한 지식을 발견하고 제공하기 위해서 필요하다.

한편 바람직한 합리적인 정책이 정책목표를 달성하였다고 하더라도 새로운 문제를 야기할 수 있다. 즉 정책이 당시의 사회문제를 성공적으로 해결한 경우에도, 정책 효과와 환경 변화 등의 원인에 의해서 예상하지 못한 새로운 문제를 초래하기도 한다. 다음 표에서 보는 바와 같이 우리 사회에서 성공적으로 해결된 것이라 하더라도, 해결하기 어려운 문제가 발생하고 있다.¹⁴⁾ 그동안 우리 사회에서 성공적으로 성취한 것들은 평균수명의 연장, 고도로 발전한 과학, 육체적·일상적 노동의 기계화, 통신 및 수송의 발달, 풍요, 기본적 욕구의 충족, 인간선택의 확대, 부(富)의 확대 등을 들 수 있는

13) Jong S. Jun, *Public Administration : Design and Problem Solving* (New York : Macmillan Publishing Company, 1986), 尹在豊, 鄭用德 共譯, 行政學 : 構想과 問題 解決(서울 : 博英社, 1987), p. 182

14) *ibid.*, p. 184

데, 이러한 성취들은 새로운 문제를 야기하고 있다.

예를 들면 과학과 의학의 발전으로 평균수명이 연장되었지만, 도시의 인구집중과 노인문제를 야기하였고, 사회보장예산이 팽창되어 정부재원의 부족현상을 가져왔다. 고도로 발전한 과학은 핵무기, 생물학적 무기 기술로 대량 파괴의 위험이 있다. 그리고 육체적 노동을 기계화한 능률적인 생산체제로 대량생산을 하여 물질적 풍요를 누리게 되었지만, 실업의 증가와 도시화, 비인간화와 단순한 작업 등의 각종 문제를 파생시키고 있다.

<표-1> 사회적 성공과 초래된 문제점

| 성공적인 것 | 초래된 문제점 |
|--|--|
| 평균수명의 연장 고도로 발전한 과학 육체적, 일상적 노동의 기계화 통신 및 수술의 발달 능률적인 생산체제 풍요 기본적 욕구의 충족 인간선택의 확대 선진국의 부의 확대 | 지역적 인구과잉, 노인문제, 사회보장기금의 부족 핵무기, 생물학적 무기기술로 인한 대량파괴의 위험 실업의 증가와 도시화, 대기오염, 소음, 토질오염 등 정보과다, 해체되기 쉬운 복잡한 사회 비인간화와 단순한 작업 지구자원의 고갈, 오염문제를 일으키는 1인당 에너지와 상품 소비의 증가 세계적인 욕구 상승 혁명, 의미없는 일의 기피 기술응용으로 인한 예기치 못한 결과 부유국과 빈곤국간의 격차 확대 : 욕구상승의 좌절 |

이와 같이 사회에서 성공적으로 해결된 문제는 또 다른 문제를 초래하였으며, 새로운 문제들은 새로운 정책적 접근에 의한 해결이 요구되고 있다. 따라서 사회문제를 해결하는 데에는 정책이 성공하였을 경우의 결과도 예측하는 거시적인 종합적 접근이 필요하다. 정책이 성공적으로 집행되어 설정한 목표를 달성하였을 때의 결과도 예상하여 초래될 문제를 최소화할 수 있는 연구가 필요하다. 예를 들면 경제개발과정에서 성장만을 추구하여 환경보존을 경시하여 생태계 파괴와 극심한 환경오염 문제를 야기하였다. 성공적으로 경제성장을 이룩하여 물질적 풍요를 누리고 있지만, 생활의 질은 크게 낙후되었다. 이러한 환경문제는 우리나라만이 아니라, 전세계적인 중대한 문제로 대두되고 있으며, 당면한 최대의 정책과제가 되고 있다. 따라서 정책연구는 보다 장기적이고 거시적인 관점의 종합적 접근이 필요하다.

Ⅲ. 政策研究의 展開過程

정책에 관심을 갖고 정책조언(policy advice)을 한 것은 인류가 공동체 생활을 하면서 주요한 결정을 하는데 활용되어 왔다고 할 수 있다. 정책조언은 통치자들이 어떠한 결정을 하는데 현자(賢者)들이 합리적인 결정을 하도록 의견을 제시하는 것으로 주요한 정치활동(political exercise)이 되어 왔다. 정책분석과 정책조언은 대부분의 국가에서 현자들이 지배자에게 전달하는 매우 개인적이고 개별적인 형태로 이루어졌다. 그리하여 최초의 정책분석을 기원전 18세기 하무라비 경전(Code of Hammurabi)에 기원을 두는 학자도 있다.¹⁵⁾

그러나 학문적인 정책연구는 1951년에 Lasswell이 '정책지향'이라는 논문을 발표한 정책학(The Policy Sciences)이 출간되면서 시작되었다.¹⁶⁾ 미국에서는 제2차세계대전 전부터 사회관련지식이 축적되었는데, 이러한 지식들에 의해 정책연구에 관심을 갖게 되었다. 한편 미국에서 정책학이 발전한 것은 계몽주의와 응용적인 경험적 연구의 결과, 그리고 실용주의(pragmatism)와 도구주의(instrumentalism), 응용사회과학의 발전 등에 의해서 이루어졌다. 이러한 학문적 기반을 바탕으로 정책학자들이 정책연구의 범위와 유용성을 확대시켰고, 한편 주요한 정치적·사회적 사건들이 정책연구를 자극하였다.

정책연구는 미국에서 시작되었고 발전하여 왔기 때문에, 미국의 정책연구의 발전과정을 통해 그 특성을 살펴 보고자 한다. 우리나라에서도 정책연구는 활발하게 이루어지고 있지만, 한국적인 정책연구는 미흡한 실정이다. 정책학보다 일찍 도입된 행정학에 있어서도, 한국행정이론의 토착화 또는 한국적 행정학이 정립되지 못한 상태이다.¹⁷⁾ 그리고 우리나라의 정책연구는 행정학 연구와 같이 미국의 정책연구에 크게 의존하고 있는 실정이다. 미국의 정책연구는 우리나라에 대부분이 소개되었고, 이를 바탕으로 정책연구가

15) William N. Dunn, *Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1981), pp. 7-31

16) Harold D. Lasswell, "Policy Orientation", D. Lerner and Harold D. Lasswell(eds), *Policy Sciences* (Stanford : Stanford University Press, 1951), pp. 3-15

17) 金繁雄, "韓國的 行政學의 과라다임", 金繁雄, 金晚基, 金東炫, *現代韓國行政論* (서울 : 博英社, 1991), pp. 3-36

이루어지고 있다. 따라서 미국의 정책연구의 전개과정은 우리나라의 정책연구의 특성이라 할 수 있다.

미국에서 정책연구가 발전하게 된 것은 학계와 사회적 영향의 상호작용에 의해 이루어졌는데,¹⁸⁾ 정책연구는 초기(1950년대와 1960년대), 1970년대, 1980년대 이후에 따라 각기 다른 특성을 갖고 있다.

1. 초기의 政策學

가. 多學問的 觀點

정책학은 다학문적(multidisciplinary), 관련성(contextual), 문제지향(problem-oriented), 명료한 규범적 정책(explicitly normative policy) 등의 특성을 갖고 있다. 이러한 관점은 각기 독특한 사건과 조건을 반영한 것이기 때문에 강조하는 내용이 다르다.¹⁹⁾

정책연구는 본질적으로 다학문적 성격을 갖고 있다. 정책연구는 여러 학문의 이론과 접근방법을 사용하고 있다. 정치학은 정치적·행정적으로 적용 가능한 정책대안에 관심을 갖게 하는데 기여하였다. 경제학은 편익과 비용, 그리고 편익을 극대화하고 비용을 최소화하는데 관심을 갖게 하였고, 설정된 목표로부터 처방적 결론과, 직관적 또는 경험적으로 수용할 수 있는 관계를 유추하는데 기여하였다. 심리학은 인간의 동기유발에 있어서 보상과 벌(罰)의 적절성을 강조하며, 실험집단과 통제집단의 사전평가와 사후평가를 강조하는 연구 패러다임을 제공하였다. 사회학은 사회문제, 사회계급, 사회통계 등에 관심을 갖게 하였다. 인류학, 지리학, 역사학 등은 장소와 시대를 초월한 광범한 관점을 제공해 주었으며, 자연과학은 에너지와 건강과 같은 정책문제에 있어서 중요한 신체적·생물학적 요소에 기여하였다. 수학은 정책대안의 측정, 분석, 효과평가를 위한 계량적 도구를 제공해 주었고, 철학은 정책의 방향과 정책분석의 논리에 관한 가치에 특별한 관심을 갖게 하였

18) Peter deLeon and E. Sam Overman, "A History of the Policy Sciences", Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller, (eds), Handbook of Public Administration (New York : Marcel Dekker, Inc., 1989), p. 405

19) *ibid.*, p. 411

다. 사회의 주요한 문제들에 대한 학자들의 연구는 새로운 통계적·수학적 방법, 컴퓨터의 소프트웨어(software)의 확산, 관련 학문들의 학제적 연구를 하게 하였다.

나. 關聯的·問題志向的 觀點

Lasswell은 정책학은 문제지향적이며 광범한 관련적 접근방법을 사용한다고 한다. 그는 우리가 살고 있는 사회는 계속적인 위기를 맞고 있으며, 이러한 대부분의 사회문제는 정치, 경제, 사회, 문화적 환경들에 의한 것이기 때문에 문제지향적이며 상호관련적인 접근을 해야 한다고 한다. 정책은 사회문제를 해결하여야 하는 문제지향적이며, 하나의 사회문제는 여러 가지 요소들이 복합적으로 관련되어 있기 때문에 관련된 요소들을 고려해야만 한다는 것이다.

Lasswell은 1960년대에 정책과학의 접근방법을 두 개로 분류하였다. 하나는 정책과정에 대한 지식을 강조하는 것이고, 다른 하나는 정책과정에 있어서 사용할 수 있는 지식을 강조하는 것으로 분류하였다.²⁰⁾ 즉 정책학은 행동주의와 과학주의의 두 관점으로서, 정책분석에 대한 경험적 분석과 신복합적 지향(neo-pluralist orientation)으로 분류할 수 있다.²¹⁾ 두가지의 접근방법은 공공정책에 대해 두개의 모형을 형성하게 하였다. 경제학자와 행정학자들이 제창한 정책분석을 강조하는 모형과, 정치학자들이 주장한 정책과정을 강조하는 모형이다.

(1) 政策分析

정책분석은 정책지향의 초기에 Operations Research 연구자들이 제2차세계 대전에서 수학적 기술을 실제 적용하여 성공한 것이 계기가 되었고, 케인즈의 원리와 경제침체시대의 성공을 주도한 경제학자들에 의해서 시도되었다. 정책학에서 정책분석이 발전하게 된 것은 OR 연구자와 경제학자들이 크게

20) H. D. Lasswell, A Pre-View of Policy Sciences (New York : American Elsevier, 1971), p. 1

21) G. D. Garson, "From Policy Science to Policy Analysis : A Quarter Century of Progress ?", Policy Studies Journal, Special Issue (1981), p. 538

기여하였다. Lineberry는 정책학의 기초는 경제학이지 정치학이 아니라고 주장하고, Tjalling Koopmans는 제2차세계대전후 자원배분에 관한 이론을 개발한 노력은 정책학의 시원이 되었다고 한다.²²⁾ OR은 체제분석과 같이 일련의 문제들을 해결하기 위하여 방법적 도구를 사용하는 것으로 이해하고 있다. 정책문제와 해결은 포괄적이고 합리적으로 정확하게 정의될 수 있어야 하고, 계량적·경험적 분석의 정확성에 의해 효과가 달라 진다고 가정한다. 그리고 정책해결은 최적화되어야 하고, 정부활동의 결과는 확실한 가능성에 의해 예측할 수 있다고 가정한다.²³⁾

정책기술은 정책문제에 적용될 수 있어야 하기 때문에, 정책연구자들은 선택의 적합한 기술과 모형을 발견하였고, 이러한 분석방법을 사용하여 적절한 처방을 모색하였다. 정책결정자가 여러 정책대안 중에서 최적의 대안을 선택할 수 있는 기술과 모형을 개발하였고, 이를 정책결정과정에서 적용할 수 있도록 하였다. 선형계획(linear programming)과 비용-편익분석의 queuing 모형을 활용하여 모형과 기술 분석을 제공하였다.²⁴⁾ 정책기술은 계획예산제도(PPBS)와 관리정보체제(MIS)와 같은 방법론과 관리에 적용할 수 있는 제도를 개발하였다.

정책분석은 최선의 대안을 선택하는데 목적이 있는데, Edward Quade는 정책분석의 요소로 (1) 목표의 확인(identification of objectives) (2) 대안의 특정화(specification of alternatives), (3) 효과평가(assessment of impacts), (4) 기준의 결정(determination of criteria), (5) 모형의 선택(choice of model) 등을 제시하였다.²⁵⁾ 그리고 William Dunn은 정책분석의 모형으로 (1) 정책문제의 정의(defining policy problems), (2) 대안 예측(forecasting alternatives), (3) 정책행동의 추천(recommending policy action), (4) 정책결과의 검토(monitors policy outcomes), (5) 정책성과의 평가(evaluating policy performance)를 제시하고 있다.²⁶⁾

22) Peter deLeon and E. Sam Overman, op. cit., p. 412

23) ibid., p. 415

24) E. Stokey and R. Zeckhauser, A Primer for Policy Analysis (New York : Norton, 1978)

25) Edward S. Quade, Analysis for Public Decisions (New York : Elsevier, 1982)

26) William N. Dunn, op. cit

(2) 政策過程

정책과정 모형은 정책분석이 비현실적이고 부적합하다는 비판이 제기되면서 강조되었다. 합리적-종합적 접근방법(rational comprehensive approach)을 추구하는 정책분석이 위험하고 불가능하다는 비판이 많았다.²⁷⁾ 과학적인 정책분석이 어렵고, 결과를 적용하는데 한계가 있다는 것을 인식하게 되었다.

정책과정은 정책목표와 선택기준에 대한 합의가 결여된 복합적 정치과정이라 한다. 그리하여 종합적이고 분석적인 접근방법 대신에 적절한 제한적인 비교와 부분적 상호결합인 정치적 전략을 제안하고 있다.²⁸⁾ 모든 가능한 대안의 해결책을 발견할 수 있고, 정책효과(policy impact)를 예측할 수 있다는 합리적-종합적 접근방법이 정당성을 잃으면서, 인간과 제도적 합리성이 한계가 있다는 것을 인식하게 되었다. 합리적-종합적 접근방법이 실제의 정책과정에 적용하는데 한계가 있으며, 정책은 현실적으로 정치적인 영향을 받지 않을 수 없다는 판단에서 정책과정에 관심을 갖게 되었다.

정책과정은 타협, 점증주의(Incrementalism), 계속적 조정으로 특징지워지는 고도의 관련성 있는 의사결정과정이라 정의하고,²⁹⁾ 정책과정은 정부활동을 이해하고 정책과정에 관한 지식을 얻는데 실제적으로 많은 도움을 주고 있다는 것이다. 정책과정은 학자에 따라 여러가지로 제시하고 있다.

J. May와 A. Wildavsky 등은 정책과정을 (1) 의제설정(agenda setting), (2) 문제분석(issue analysis), (3) 집행(implementation), (4) 평가(evaluation), (5) 종료(termination)라 하고 있다.³⁰⁾ G. D. Brewer와 P. deLon은 (1) 시도(initiation), (2) 가치판단(estimation), (3)선택(selection), (4) 집행(implementation), (5) 평가(evaluation), (5) 종료(termination)라 하고 있다.³¹⁾

27) R. A. Dahl and C. E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare* (New York : Harper, 1950)

28) C. E. Lindblom, "The Handling of Norm in Policy Analysis", Paul A. Baran, et al.,(eds.), *The Allocation of Economic Resources* (Stanford, California : Stanford University Press, 1959)

29) Charles. O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed.(North Scituate, Mass. : Duxbury, Press, 1977), p. 9

30) J. May and Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle* (Beverly Hills, California : Sage Publications, 1978)

31) G. D. Brewer and P. deLeon, *The Foundation of Policy Analysis* (Homewood, Illinois : Dorsey Press, 1983)

다. 명료한 規範的 觀點

Lasswell은 “정책학 접근방법은 정책에 포함된 가치목표를 정밀하게 설명하는 것”³²⁾이라 하고, 인간관계(interpersonal relations)에 있어서 가치의 실현과 구체화를 통합하는데 적합한 정보를 제공하는 것이며, 그것은 사회제도에 있어서 비인간화와 능률성을 존중하는 것이 아니라 인간의 존엄성과 인간능력의 실현을 찬양하는 것이라고 한다.³³⁾ 그는 ‘인간의 존엄성을 완전히 실현’하는 것은 인간사회의 기본적 문제라 한다. 인간의 존엄성을 실현하기 위해서는 정책조언자와 정책과정을 긴밀하게 유지하는 것이 무엇보다 중요하기 때문에, 정책연구자와 정책결정자가 효과적으로 연결되는 제도가 필요하다고 한다. 정책연구자가 인간의 존엄성을 실현할 수 있는 지식을 개발하고, 이러한 지식을 실제적으로 적용할 것을 강조하고 있다.

2. 1970년대의 政策學

1970년대에 정책학의 발전은 두개의 형태로 이루어졌다. 하나는 정책학자들이 이론적·정치적 능력을 향상하기 위한 노력이고, 다른 하나는 1970년대에 주요한 사회적·정치적 사건들이다. 즉 내부적 영향과 외부적 영향이 상호작용하면서 정책학의 성장과 발전에 기여하였다.³⁴⁾

1970년대에는 정책학의 범위가 확대되었고 실용화되었으며, 정책집행과 종료에 관심이 높아졌다. 정책학자들은 1960년대 후반부터 정책학과 정책과정의 적용에 관심을 갖고, 지식과 기술의 결점을 인식하였고 적용 기회를 모색하였다. 그리하여 정책분석과 정책과정 접근방법에서 새로운 요소를 발견하였고, 정책과정의 단계를 설명하는 것 등을 활발하게 전개하였다. 1970년대의 정책연구의 특성은 (1) 정책학의 범위 확대, (2) 정치적 사건에 대한 연구로 나누어 볼 수 있다.

32) H. D. Lasswell, "The Policy Sciences", op. cit., p. 16

33) H. D. Lasswell and A. Kaplan, Power and Society (New Haven, Connecticut : Yale University Press, 1950), p. xii

34) Peter deLeon and E. Sam Overman, op. cit., p. 420

가. 政策學의 範圍 擴大

1950년대와 1960년대의 정책연구가 정책분석과 정책과정에 중점을 두었는데 비해서, 1970년대에는 정책연구의 범위를 확대하였다. 정책학은 정책평가 연구, 정책연구의 유용화에 대한 관심, 정책집행, 정책종료 등을 연구하여 범위가 확대되었다.

첫째, 정책평가가 중요하고 필요하다는 인식을 하게 되었다. 정책평가를 통해서 사회문제의 해결 정도를 파악할 수 있고, 정책의 질을 향상할 수 있다고 믿었다. 그리하여 정책평가는 정책분석에 필수적이지만, 정책분석을 정책에 적용하는데 한계가 있다고 인식하게 되어 정책평가에 대한 연구가 다양하게 이루어졌다.

M. Daniels와 C. J. Wirth는 평가연구를 능률성에 관한 연구(1910년-제2차 세계대전), 분야연구의 평가(제2차세계대전-1963년), 사회실험의 평가(1963년-1974년) 등의 단계로 구분하였다. 정책분석가들도 1960년대 말부터 1970년대 초에는 정책평가에 중점을 두었으며, 정책순환(政策循環)에 있어서 평가 단계를 연구하여 많은 성과를 얻었다.

둘째, 정책연구가 실제로 효과가 있으며 유용한 것인가에 대해 관심을 갖게 되었다. 정책문제에 적용하는 법학, 정치학, OR, 사회학, 경제학, 심리학, 그리고 다른 사회과학의 지식과 방법을 적용하는데 한계가 있다는 것을 인식하여 일반적인 정체성 위기(正體性 危機)와 광범한 비판론이 제기되었다. 정책연구가 정책과정에 있어서 효과적이지 못하다는 비판으로 유용성에 회의론을 갖게 되었다. 정책학자들은 “정책연구가 정책에 도움을 줄 수 있는가?”라는데 관심을 갖게 되었다.³⁵⁾ 심지어 정책문제의 대안에 대한 정책분석의 성공은 우연히 발생한 정도에 지나지 않는다고 비판하기도 하였다.³⁶⁾ 그리하여 정책연구가 실제의 정책과정에서 효과를 제고하는데 기여할 수 있어야 한다는데 관심을 갖게 되었다.

셋째, 정책평가와 유용성의 한계를 인식하면서 정책연구는 프로그램 실패

35) M. Rein and S. H. White, "Can Policy Research Help Policy", *The Public Interest*, Vol. 49(1979), pp. 119-136

36) C. E. Lindblom and D. K. Cohen, *Usable Knowledge : Social Science and Social Problem Solving* (New Haven, Connecticut : Yale University Press, 1979)

의 근본 원인을 확인하려는 데로 전환되었다. 1970년대 초까지는 집행은 정책과정에 있어서 증시되지 않았으나, 집행이 정책의 성패에 커다란 영향을 미친다는 것을 인식하면서 관심이 증대되었다. 그리하여 집행과정에 대한 정치적 관점과 관료의 관점이 증시되었고,³⁷⁾ 집행에 대한 연구가 시작되었다. 정책집행에 대해서는 1973년에 J. C. Pressman과 A. Wildavsky가 처음으로 연구하였다.³⁸⁾ 이들은 정책이 실패하는 실질적 요인이 전달체제(delivery system)에 있다고 인식하면서 집행에 대해서 학문적 관심을 갖게 되었다. 정책집행은 프로그램 형성과 성공을 결합하는 것이라 주장하면서, 집행단계에 대해 중점적으로 연구하였다.³⁹⁾

넷째, 1970년대 말부터 미국은 중앙정부와 지방정부에서는 거대 경제를 요구하였고, 납세자들은 정부 세출의 삭감과 세입의 감소를 강력하게 주장하였다. 그리하여 재산세와 세입을 감소시키고 사회복지 프로그램 등을 축소시켰다. 이에 따라 감축관리(減縮管理 : cutback management), 일몰법(日沒法 : sunset legislation), 긴축재정(緊縮財政 : fiscal retrenchment) 등의 정책종류가 정책연구의 주제가 되었다.⁴⁰⁾ 즉 정책연구자들은 정부 재정의 지출을 감소시키고 정책을 효율적으로 관리할 수 있는 방안을 모색하기 위하여 정책의 종료전략을 설명하고 처방하는데 관심을 갖게 되었다.

나. 政治的 事件에 대한 연구

정책학의 발전은 정치적·사회적 사건에도 영향을 받았다. 1870년대의 주요한 정치적·사회적 사건들이 정책학자들의 연구를 자극하였다. Lasswell이 주장한 바와 같이 정치적 상황은 분석가와 의사결정자의 행동을 규제하고 있다. 미국에서 1970년대에 정치적 사건으로는 빈곤과의 전쟁(the war on poverty), 베트남 전쟁, 에너지 위기 등이 있다. 그리고 1960년대 중반에 수립된 사회복지정책에 대한 평가의 필요성이 강력하게 제기되었다. 빈곤과의

37) G. D. Brewer and P. deLeon, op. cit., p. 249

38) J. L. Pressman and A. Wildavsky, Implementation (Berkeley : University of California Press, 1973)

39) E. C. Hargrove, The Missing Link : The Study of Implementation (Washington, D.C. : The Urban Institute, 1975)

40) Peter deLeon and E. Sam Overman, op. cit., p. 423

전쟁은 정책학에 커다란 영향을 미쳤고, 케네디와 존슨 행정부가 다양한 사회복지정책을 시행하게 하였다.

이러한 사건들에 대한 연구는 정책학을 보다 복잡하게 하는 계기가 되었다. 정책결정자가 이해할 수 있도록 기술적 분석을 하여, 정책결정자가 대응해야만 하는 정치적 사건에 대해 대안을 제안하려고 하였다. 그리하여 정책 분석자와 정책결정자와의 의사교환은 정책분석의 주제가 되었다. 그리고 정부활동이 공공문제를 해결하는데 최선의 방법이 되지 못하였다는 보수적인 정치이념과 일반적 감정은 정책학자들이 보다 신중하게 접근하도록 하였다.

3. 1980년대 이후의 政策研究

1970년대 말에도 정책학의 필요성은 인정하였지만, 정책학의 지식과 유용성에 대한 신뢰감은 감소되었다. 그리하여 1980년대 초에 정책학의 신뢰성(credibility)에 대해 관심을 갖게 되었다. 정책학의 신뢰성에 대한 관심이 높아진 것은, 정책학의 과학성이 전제하는 객관적 경험과 규범적 실체를 파악하는데 실패한데 대한 도전에서 비롯되었다.

1980년대 초에 정책학은 장기간 갈등상태에 있던 것을 해결하려고 초기의 주제를 다루었고, 학계와 정부와의 관계를 개선하려고 하였다. 그리고 정책학은 미래연구를 시작하였고, 합리적 선택의 단순한 이론에서 사회의 이성 이론(theory of reason)을 제시하였고, 정책학에서 정책연구로 변화되었다.⁴¹⁾

가. 舊主題의 再認識

(1) 정책학에서의 윤리와 가치

초기의 정책학자들은 명료한 규범적 정책분석을 주장하였고, 정책학은 선택이론에 기초를 두었다. 즉 정책처방(policy prescription)을 제시하려는 정책학은 항상 정책의 목표를 정의하고 선택기준을 명료하게 설명하여, 여러 대안 들중에서 정확한 선택을 할 수 있도록 하는 것으로 인식하였다.

1980년대에는 정책연구에 있어서 규범적 윤리와 가치에 대해 새로운 인식

41) *ibid.*, p. 430

을 하고, 4개의 일반적 접근방법을 제시하였다.⁴²⁾ 정책학의 윤리와 가치에 대한 접근방법은 (1) 사회철학과 정치이론, (2) 윤리문제와 사회 도덕, (3) 직업윤리와 사회윤리, (4) 초윤리적(metaethics)분석과 윤리적 분석 등이다. 이러한 방법들은 지적 발전을 의미하는 것이지만, 아직도 정책의 윤리와 가치에 대한 연구가 각기 다른 접근방법을 사용하는 것과 같이 매우 이질적임을 뜻하는 것이다.

사회철학과 정치이론은 정책의 윤리와 가치의 연구에 있어서 가장 기본적인 접근방법이라 할 수 있다. 이에 대한 연구는 공리주의, 공산사회주의(communitarianism), 자유주의 등의 도덕이론이 실례로 가장 많이 인용되고 있다. 특히 John Rawls의 정의이론(正義理論)이 주로 인용되고 있다.⁴³⁾ 그는 윤리의 공리적 체계(utilitarian system)는 분배정의로 대체될 수 있다고 주장한다. 공산사회주의는 '잘' 하는 공리적 규범에 부가하여 '좋은' 것을 행할 것을 강조한다. 자유주의는 정책형성에 있어서 자유와 질(quality)에 관한 논의를 제공하였다. 이러한 접근방법의 특징은 윤리와 가치 결정을 하는 과정뿐만 아니라, 정책가치의 내용을 정의하기 위한 사회질서와 정치질서를 신뢰한다는 것이다. 미국에서는 정책의 윤리와 가치의 원천으로 민주적 행정의 정신(ethos)이 계속 주장되어 왔다. 정치와 행정의 분리는 이론적으로는 엽관제도(spoils system)에서와 같이 정치권력의 부패를 방지하려는 것이었다. 민주적 행정의 정신을 유지하는 정책형성은 중립적이고 유능한 집행의 복합적 과정을 전제로 한다.

윤리와 가치의 연구에 있어서 개발된 두번째 접근방법은 윤리와 사회도덕의 특수한 문제에 중점을 두는 것이다. 특수한 윤리적 문제는 정치영역에 있어서 현재의 문제를 다루는 것이다. 국가안보, 시민권, 전쟁 등에 있어서 윤리적 문제를 제기하기도 하였고,⁴⁴⁾ 사회적으로 커다란 논란이 되고 있는 인공유산, 사형(capital punishment), 성범죄 등의 윤리적 문제를 우선적으로 다루어야 한다는 연구도 있었다.⁴⁵⁾ 특수한 정책문제에 관한 윤리와 가치 내

42) P. Brown, "Ethics and Education for Public Service in a Liberal State", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6 No. 1 (1986), pp. 56-68

43) John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Massachusetts : Press of Harvard University, 1971)

44) H. Girvetz, *Contemporary Moral Issues* (Belmont, California : Wadsworth, 1964)

용은 복잡성이 커지고, 정책학의 규범적 특성을 강조하는 것이다.

세번째 접근방법인 행정윤리는 공적 권리와 공공문제뿐만 아니라, 공적 의무와 책임에도 관심을 갖는 것이다.⁴⁶⁾ 공무원과 관료들의 직업적 행동 (professional conduct)의 규범과 기준, 그리고 공적 의무(公的 義務)나 개인적 도덕성과 사적 이익(私的 利益) 간의 갈등은 행정의 주요한 주제가 되어 온 행정윤리를 개발하였다. 여러 학자들이 공무원의 윤리적 행동과 활동을 설명할 수 있고, 규제할 수 있다는 관점을 발전시켰다.⁴⁷⁾

넷째, 초윤리적 분석과 윤리적 분석은 정책의 윤리적 내용을 분석하려는 것이다. 가치비판접근방법(value critical approach)과 이성적 윤리적 대화(reasoned ethical discourse)와 관련된 초윤리적 분석과 윤리적 분석은 가치중립적인 사회과학 연구에 대한 불신에서 제기된 접근방법이다.

윤리적 분석의 방법과 절차는 1990년대에 정책학에서 가장 큰 관심을 둔 주제이다. 정책연구의 논리와 정책의 경험적·규범적 문제의 통합에 초점을 둔 새로운 방법은 공적서비스가 민주적 행정 정신에 의해 중립적인 유능한 활동의 자기통제라는 가정으로 대체될 것이라 한다.

(2) 政策과 公共管理

1970년대에 정책학은 평가, 유용화, 집행, 종료에 대해 관심이 고정되어 있었다. 각각의 주제는 전략적인 정책분석과 실제 적용, 그리고 조직에 조언 하는데 초점을 두었다. 행정학은 정책학과 동일하지 않으며, 정책학은 전통적 행정과는 다르다. 행정학과 정책학의 차이는 실재(substance)라기 보다는 유형(style)의 문제라고 주장하고 있지만, 정책학은 독자적으로 학문 영역을 발전시켰다.

정책학은 전통적 행정학과는 달리 공공관리 접근방법과 결합되었다. 관리

45) Thomas Beauchamp, *Ethics and Public Policy* (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1975)

46) Peter deLeon and E. Sam Overman, op. cit., p. 431

47) P. Appleby, *Administration in Democratic Government* (Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1959). : J. Rohr, *Ethics for Bureaucrats : An Essey on Law and Values* (New York : Marcel Dekker, 1979).: L. Gawthrop, *Public Sector Management, Systems, and Ethics* (Bloomington : Indiana University Press, 1984)

지향은 전통적 목적, 학문적 경계(學問的 境界), 사회과학 연구와 다학문적 접근(多學問的 接近)의 선호, 문제 지향, 그리고 정책학의 명료한 규범적 특성 등을 경시하였다. 공공관리는 정책학의 성공을 위한 제도적·실용적 지향을 하고 있지만, 조직, 프로그램, 개인적 성취에 초점을 두고 있어 사회체제나 정치체제와 일치하는 것은 아니다. 일반적으로 공공관리자는 조직과 정책의 집행, 즉 계획, 조직, 지휘, 통제 등과 같이 특수한 기능에 관심을 두고 있다. 정책과 관리는 특성상 협력관계(partners)에 있는데, 개념적 구분에 따라 분류되고 있다. 정책학이 과정과 내용으로 구분되는 것과 같이, 공공관리는 행동적 인간지향과 과학적 지향으로 구분된다.⁴⁸⁾

정책과 관리의 연결은 의사전달과 효과적인 정책관리를 위한 것이다. 즉 의사전달과 효과적인 정책관리를 위해서는 관리자가 정책의 의사전달의 제한 개념을 벗어나야 하며, 문제의 특수한 관점(issue-specific view : 내용), 정책망 관점(policy network view : 과정), 이념적 방법의 관리 관점인 운영정책(operational policy)에 따라 달라질 수 있다. 관리적 관점은 조직에 대한 간섭을 통해서 가능한 행동의 세계와 이념의 세계를 연결하는 것이다.⁴⁹⁾ 한편 관리 이론에 정치이론과 정책형성의 조직행동을 결합하는 것이기도 하다. 정책관리(managing public policy)는 정부활동을 설계하고 수행하는 과정에 영향을 미쳐서 정책결과에 영향을 미치는 집행의 결과이다.⁵⁰⁾ 규제, 조세 부과(tax incentive), 정부의 지원, 또는 소유 등과 같은 도구로서 공공관리를 이해하는 관점은 정책집행과 관리를 동일시하는 것이다.

H. Mintzberg는 경영학적 입장에서 정책은 관리이론의 분야라 한다.⁵¹⁾ 그는 정책은 전체 조직에 초점을 두는 전략적 관리의 한 형태라 주장하고 있다. 공공분야에서 전략(정책)형성의 과정은 사적 분야에 비해서 훨씬 더 확산적이고 복잡하다는 것이다

48) Peter deLeon and E. Sam Overman, op. cit., p. 432

49) A. Meltsner and C. Bellasvita, *The Policy Organization* (Beverly Hills, California : Sage Publications, 1983), p. 46

50) L. ynn, *Managing Public Policy* (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1987), p. 19

51) H. Mintzberg, "Policy as a Field of Management Theory," *Academy of Management Review* Vol. 2 (1977), pp. 88-103

나. 새로운 傾向

1980년대에 정책학의 특성은 적절성과 적용의 확대, 정책학의 신뢰성에 대해 비판하면서 정책연구로 전환된 것이다. 정책학과는 달리 정책연구에서는 지식은 정책분석이 경험적 사실을 산출한다는 전제를 수용한다. 정책학에서 정책연구로의 변화는 직접적이지도 않고 포괄적이지도 않으며, 다양한 형태로 이루어졌다.

(1) 適切性和 適用의 증가

정책지향이 복잡한 사회문제와 정치문제를 해결하는데 적합하다는 것은 분명하다. 그러나 정책지향이 사회와 정치문제를 항상 효율적으로 해결해주는 것은 아니다. 일반적으로 정책학의 실패는 발견하기 용이하지만, 정책의 성공을 연구한다는 것은 매우 어렵다. 오래된 공공의 관심사인 경제개발, 국제무역, 건강 등은 계속적으로 정책분석의 주제가 되어 왔다. 이러한 문제들에 대해서 다양하게 연구하여 왔지만, 미흡하여 계속적인 정책문제가 되어 왔다. 정책학이 사회문제와 정치문제에 대해 적합한 연구결과를 제공해주지 못하였던 것이다.

그리하여 정책학은 사회적·정치적으로 적합성을 제공해야 하고 연구결과를 실제적으로 적용하는데 관심을 가져야 한다고 한다. 많은 경험적 정책연구는 경험적 정책 투쟁과 같이 매우 실제적이다.⁵²⁾ 이러한 경험적 정책연구는 적절성과 적용에 있어서 다양한 결과를 가져 왔다.

(2) 政策學에서 政策研究로의 轉換

경제학의 중요 관심사인 합리성은 정책학에서도 과제가 되어 왔다. 선택의 합리적 이론은 선호의 질서와 가치의 극대화를 가정한다. 나아가 선택은 과학적 방법에 근사한 계산을 할 수 있다는 가정을 한다. 기술적·경제적 기준에 기초한 정책선택은 편익을 극대화하고 비용은 최소화하는 계산을 할 수 있다는 것이다.

52) D. Paris and J. Reynolds, *The Logic of Policy Inquiry* (New York : Longman, 1983), p. 219

그러나 정책과정에서 제안자들의 합리적 예상은 기술의 한계에 의해 실패하였다. 선택이론에서 합리성은 다양한 정책현상을 설명할 수 없으며, 그것이 윤리나 가치이든지, 또는 합리적 예측을 저해하는 조직의 불명료성이나 갈등이든지간에 어떤 새로운 이론 또는 주요한 수정을 개발하는데 필요하다. 분명히 합리적 이론이 불완전하다고 해서 경시할 수 있는 것만은 아니다.

Paul Diesing은 사회적 합리성, 법적 합리성, 정치적 합리성을 정의하고, 합리성을 보다 용이하게 적용하게 하기 위하여 기술적 합리성과 경제적 합리성으로부터 이성이론(theory of reason)을 개발하였다. 1960년대와 1970년대에는 경제적 합리성과 기술적 합리성을 주장하여 정책학에 적용할 수 있는 영역을 축소시켰으며, 사회에서 합리성을 확대 적용하는데에는 비판적이었다. 그 목적은 사회적, 정치적, 법적문제에 적합하도록 합리적인 새로운 형태의 계산, 또는 준계산(quasi-calculation)을 설정하고 설명하였다.⁵³⁾ 그리고 Herbert Simon은 (1) 초월적 모형(Olympian model)-고결한 목표라 성취가 불가능한 전통적인 경제적·기술적 합리성, (2) 행동모형(behavioral model), (3) 직관모형(intuitive model), (4) 진화모형(evolutionary model) 등을 제시하였다.⁵⁴⁾ 이들 모형은 사회와 인간의 일에 관한 이성이론의 형성에 기여하였다.

미래의 정책분석은 사회적, 정치적, 법적, 도덕적, 윤리적 합리성 등을 측정하여 사회에서 이성의 개념을 확대하는 방향으로 나아가게 될 것이다. 정책학의 새로운 접근방법은 사회에서 이성의 적용에 관한 이론에 기초를 두게 될 것이다. 정책논증(policy argument), 또는 토론식 정책분석(forensic policy analysis)으로 알려진 이성과 정책연구에 관한 방법이 사용되고 있다. 이러한 정책연구는 완전한 정책논증을 구성하도록 설계된 정책문제의 논리를 제시하고 있다.⁵⁵⁾ 하나의 방법으로서 문제에 대한 틀은 하나의 정책이 다른 정책과 비교하여 우수하다는 근거를 밝혀 “옳음”과 “그름”을 제공하는 것이 아니다. 정치적 도구로서 이 틀은 전통적인 정책구조내에서 토론과 개방적

53) Paul Diesing, *Reason in Society* (Urbana : University of Illinois, 1962), p. 247

54) Herbert Simon, *Reason in Human Affairs* (Stanford, California : Stanford University Press, 1983)

55) F. Fischer, *Politics, Value, and Public Policy: The Problem of Methodology* (Boulder, Colorado : Westview Press, 1980)

의사고환을 촉진하는데 의의가 있다.

정책학의 접근방법으로서 논증의 방법과 정책연구의 장소는 분명한 원인이 있다. 철학적 수준에서 논증은 정책 패러다임을 형성할 수 있는 실제적인 지식(tangible knowledge)를 산출하지 못하고 있다고 비판하고 있다. 정책 논증의 타당성을 판단하기 위한 기준이 부족하여, 정책연구는 지지가 분석보다 중요하다는 단순한 토론장이 되고 있다. 완전성 또는 설득과 같은 어떤 기준을 확립할 수 있는 정책연구 접근방법이 향상된다면 정책논증의 평가는 우선적이어야만 한다. 정치적 수준에서 논증은 정책 토론이 절대적 권위나 비합리적 주장에서부터 진실에 이르기까지 모든 장애로부터 자유로울 수 있는 민주적 과정을 가정한다.

(3) 高級 政策學

Yehezkel Dror는 현재 유용하게 이용할 수 있는 정책학의 지식이라 하더라도 21세기의 도전에 대해서는 매우 부적합하다고 한다. 그는 21세기에 필요한 통치능력은 통치의 모든 수준과 원리를 재구성해야 한다고 하면서, 고급정책학(advanced policy sciences)을 주장하고 있다. 그는 정책결정에 관한 지식의 역사인 정책학은 3세대로 변천되어 왔다고 한다. 1세대는 18세기와 19세기의 정책관련연구이고, 2세대는 전통적이며 복고적인 통치사고를 제공해 주는데 중요한 기초가 되는 현재의 정책연구이고, 제3세대는 미래의 사회에 대비한 정책학으로서 필요한 제도를 재조정하고, 고급정책학과 실제 적용에 필요한 의미를 파악하는 정책연구라는 것이다. 고급정책학은 통치전문주의(statecraft professionalism)라 정의하고, 25개의 원리를 제시하고 있다.⁵⁶⁾

통치의 전통적인 근거는 실제적 정보(practical intelligence)인데, 이는 천부적 능력(天賦的 能力)과 다양한 학습과 훈련에 의해 향상되고, 자문기구에 의존하는 것이다. 정책문제의 복잡성과 정책 실패의 비용 증가를 파악하는 것은 통치의 실제적인 개선을 위해 본질적이라고 한다. 중요한 정책의 선택을 훌륭하게 할 수 있는 방법에 관한 지식은 통치의 핵심이며, 정책학의 주

56) Yehezkel Dror, "Basic Concepts in Advanced Policy Sciences," Stuart S. Nagel (ed), Encyclopedia of Policy Studies (New York : Marcel Dekker, Inc., 1994). pp. 2-23

요한 주제라는 것이다. 고급정책학은 통치 활동을 개선하고 향상시키는데 기여할 수 있도록 정책학을 향상시키려는 것이다.

정책학의 수준을 높이는 고급정책학은 통치에 대한 전통적 관심을 확대시키는 것이다. 종합적인 목표를 달성하는데 권력을 행사해야 한다는 측면에서 고급정책학이 요구된다고 한다. 통치전문주의로서 고급정책학은 고위 정책결정자가 합리적인 정책결정과 정책의 효과를 제고할 수 있는 능력을 쌓아 통치능력을 향상할 수 있도록 기여하는데 의의가 있다.

IV. 解冤相生의 意義

대순사상에서는 인류 역사의 발전을 선천세계(先天世界)와 후천세계(後天世界)로 분류하고 있다. 선천세계는 현재 인류가 살고 있는 세계를 말하는데, 선천세계는 인간 사물을 상극이 지배하여 원한이 가득 차서 많은 재화(災禍)로 인류가 멸망할지도 모르는 위기에 처해 있다고 한다. 이러한 선천세계를 구원하기 위해서는 음양합덕(陰陽合德), 신인조화(神人調化), 해원상생(解冤相生)이 이루어져 도통진경(道通眞境)을 실현하여야 한다고 한다. 도통진경이 이루어진 사회는 후천세계로서 대순사상이 추구하는 이상상태로서 최고의 목표이다. 후천세계가 실현되지 못하는 것은 인류 역사에 오랫동안 맺히고 쌓여온 원한을 풀어 주지 못하는데 원인이 있다고 한다. 이러한 원한을 풀어 주기 위해서는 천지의 도수를 정리하고 신명을 조화하고 상생(相生)의 도가 실천되어야 한다고 한다.⁵⁷⁾ 해원상생은 인간은 물론 우주의 모든 원한을 풀어 주고 서로가 잘 되도록 도와 준다는 의미로서 대순사상의 실천윤리이며, 인간이 실천하여야 할 기본 덕목이라 생각한다.

1. 解冤의 의미

해원은 원(冤)을 풀어 준다는 의미이다. 따라서 해원의 의미를 이해하기

57) 전경, 공사 제1장 3절, p. 98

위해서는 원의 의미를 파악하는 것이 선행되어야 하겠다. 원이란 여러가지 의미를 갖고 있다. 원(冤)이란 원통할원, 원한원, 원수원이라 한다. 그리하여 원의 개념에는 원통(冤痛), 원한(怨恨), 원수(怨讐) 등의 의미가 복합되어 있다. 사전적 의미로 볼때, 원통은 ① 분하고 억울함, ② 몹시 원망스러움, ③ 애석하고 아까움 등의 뜻을 갖고 있다. 원한은 ① 원망스럽고 한되는 생각, ② 원통하고 한되는 생각 등을 의미한다. 원수는 자기 또는 자기 집이나 자기 나라에 해를 입혀 원한이 맺히게 한 대상이라는 뜻이다. 그리하여 원통, 원한, 원수 등은 비슷한 의미를 갖고 있는데, 대순사상에서는 일반적으로 원한이라 한다. 원한은 분하고 억울한 일을 당하여 원망하거나 원통해 하는 감정을 말한다. 원한을 갖고 있으면 그 원한을 갖게 한 상대에게 적대감을 갖고 보복하겠다는 감정을 갖게 된다.

대순사상에서는 인간사회의 모든 재난과 불행은 원한을 품는 데에서 발생하고 있다고 진단한다. “한 사람이 원한을 품어도 천지기운이 막힌다”⁵⁸⁾고 하여, 인간의 원한은 개인과 사회적인 차원이 아니라, 우주의 운행에도 영향을 미칠 정도로 심각하다고 한다. 따라서 해원은 인류와 우주의 안정과 평화를 위해서 우선적으로 실현하지 않으면 아니될 과제로 보고 있다.

해원을 하기 위해서는 먼저 원한이 발생하는 원인을 구명해야만 하겠다. 해원은 원한의 생기는 것을 예방하는 것과, 발생한 원한을 해소하는 두가지 방안이 있다고 상정할 수 있기 때문이다. 원한이 생기지 않도록 하는 것은 해원을 하지 않아도 되기 때문에 최선의 해원 방법이라 할 수 있으며, 이미 생긴 원한도 원인을 파악하여야 가장 적절한 해원 방법을 모색할 수 있다고 생각한다. 대순사상에서는 원한이 생기는 원인과 해원 방법은 다음과 같은 것이 있다고 한다:

첫째, 인간이 하고 싶은 일을 하지 못하면, 원한이 쌓여서 큰 병에 걸린다고 한다. 인간은 본질적으로 욕구충족의 존재로서 하고 싶은 일이 있고, 이를 성취하고자 하는 욕구에 의해 인류는 발전해 왔다. 인간이 추구하는 향상된 생활과 완전함은 누구나 갖는 욕망이라 할 수 있는데, 이러한 욕망이 실현되지 않았을 때 원망하고 안타까워하여 원한이 생기게 된다. 모든 인간

58) 전경, 공사, 제3장 29절, p. 144

이 하고 싶은 일을 하고 성취할 수 없기 때문에, 인간사회는 원한이 발생하지 않을 수 없다는 것이다. 이것이 선천세계의 상극원리(相剋原理)이며, 인간은 원한을 갖을 수 밖에 없는 유한한 존재로 보고 있다.

인간의 욕구는 개인만이 갖는 것이 아니라, 사회나 국가에서도 갖게 된다. 사회의 각 집단들도 각각의 목표가 있는데, 집단이 추구하는 목표들은 다른 집단의 목표와 상충되어 경쟁을 하게 된다. 예를 들면 회사의 경우 다른 회사와 경쟁을 하게 되는데, 경쟁에서 뒤지면 회사 경영이 어려워지게 된다. 그리고 한 회사에서도 경영자 층과 노동자 층은 이해관계가 다르기 때문에 상극 관계가 되어 상호간에 원한이 생길 수 있다. 국가와 국가간의 관계에 있어서도 영토 분쟁과 무역 등 상호 경쟁을 하게 되어 원한을 가지는 경우가 많아, 때로는 전쟁까지 할 수 있다.

인간의 욕구 좌절에 의해 생긴 원한을 풀어 주기 위해서는, 인간이 하고자 하는 일을 자유 의사에 따라 마음대로 할 수 있게 하는 것이다. 전경에서는 “이제는 해원시대니라. 남녀의 분별을 띄워 제각기 하고 싶은 대로 하도록 풀어 놓았으니, 이후에는 건곤의 위치를 바로잡아 예법을 다시 세우리라.”⁵⁹⁾ 하였다. 인간이 제 각각 하고 싶은 일을 마음대로 할 수 있도록 하여, 욕구 좌절에서 생긴 원한을 풀도록 하겠다고 한다. 대순사상에서는 현대 사회가 무규범해지고, 비윤리적이고 부도덕한 현상이 난무하는 것은, 인간을 해원시키기 위해서 하고 싶은 일을 자기 의사대로 할 수 있도록 하였기 때문이라고 한다. 대순사상에서는 이러한 혼란을 난법(亂法)이라 하는데, 이는 해원을 위한 일차적 방법이다.

인간은 욕망을 채우지 못하면 분통이 터져 큰 병에 걸리느니라. 이제 먼저 난법을 세우고 그 후에 진법을 내리나니 모든 일을 풀어 각자의 자유 의사에 맡기노니 범사에 마음을 바로하라. 사곡한 것은 모든 죄의 근본이요. 진실은 만복의 근원이 되니라⁶⁰⁾

인간이 하고 싶은 일을 마음대로 하게 하여 해원을 하고난 후에, 진법(眞法)을 통해서 바르게 하겠다고 한다. 난법에 의해서 사회가 혼란해진다 하더

59) 전경, 공사 제1장 32절, pp. 109-110

60) 전경, 교법 제3장 24절, p. 254

라도 모든 일에 마음을 바로 가져야 행복한 생활을 할 수 있다고 한다. 즉 자유 의사에 따라 모든 일을 하게 하였으나, 사사롭고 마음이 바르지 않거나 요사스럽고 마음이 바르지 않은 사곡(私曲, 邪曲)한 행동을 하는 것은 모든 죄의 근본이니, 진실하게 행동하라고 하였다.

둘째, 대순사상에서는 인간사회를 포함하여 우주 만물이 조화를 이루지 못하고 상극투쟁을 하여 원한이 쌓이게 된 것은 천지도수가 잘못된데에도 큰 원인이 있다고 한다. 천지도수란 우주 만물이 존재하고 순환하는 법칙을 말한다. 천지도수는 자연계만이 아니라 인간 세계에도 적용되는 법칙으로, 자연과 인간의 진화에 따라 변화된다고 한다. 우주 만물의 생성과 순환은 천지도수에 의해서 이루어지는데, 천지도수가 어긋나면 우주의 자연적 질서가 파괴되고 인간 생활에도 이변이 일어나게 된다고 한다. 대순사상에서는 선천세계는 천지도수가 어긋나서 상극이 지배하여, 인간세계는 물론 신명계도 원한이 가득차 있다고 한다.

대순사상에서의 해원은 인간세계의 원한만을 풀어 주는 것이 아니라, 신명세계의 원한도 풀어 주어야 한다고 한다. 대순사상에서는 사람이 죽으면 신이 되는데, 생전에 원한을 갖고 있던 사람은 사후에 원신(冤神)이 된다고 한다. 원한을 갖고 있는 신은 신명계와 인간세계에 대해 적대적이어서 악영향을 미치게 된다고 한다. 인간세계와 신명세계는 상호 감응관계(感應關係)에 있기 때문에, 양 세계의 원한을 동시에 풀어 주지 않으면 완전한 해원이 이루어질 수 없다고 한다. 사람들 끼리의 싸움은 천상에서 선령신(先靈神)들 사이의 싸움을 일으키고, 천상의 싸움이 끝나야 인간 싸움이 결정된다고 한다.⁶¹⁾

인간세계와 신명계의 해원은 천지도수를 조정하고, 신도(神道)를 따르게 하는 일이다. 천지도수를 바로 잡는 것을 대순사상에서는 천지공사(天地公事)라 한다. 천지공사는 하늘과 땅의 큰 일을 한다는 의미로 천지공사가 완성되면, 모든 원한이 풀어지고 상생이 실현되어 천지가 개벽되고 선경이 세워질 것이라 한다.

셋째, 인간은 각기 다른 환경에서 생활하기 때문에 특수한 사상에 의한

61) 전경, 교법 제1장 54절, p. 231

독특한 문화를 형성하여, 서로 이해하고 협력하기 보다는 경쟁과 투쟁을 한다는 것이다. 그리고 각각의 민족들이 생활하는 지역의 지기(地氣)가 통일되지 못하여 인류는 사상이 달라 반목하고 투쟁한다는 것이다. 따라서 이질적인 정치, 종교, 윤리와 도덕 등을 만들어 내고 악육강식의 생존 원리에 따라 대립과 분쟁과 화합을 되풀이하여 왔다고 한다.

세계의 모든 족속들은 각기 자기들의 생활경험의 전승에 따라 특수한 사상을 토대로 색다른 문화를 이룩하였으며 그것을 발휘하게 되자 마침내 큰 시비가 일어 났도다. 그러므로 상제께서 이제 민족들의 제각기 문화의 정수를 걷어 후천에 이룩할 문명의 기초를 정하셨도다.⁶²⁾

지기(地氣)가 통일되지 못함으로 인하여 그 속에 살고 있는 인류는 제각기 사상이 엇갈려 제 각기 생각하여 반목 투쟁하느니라. 이를 없애려면 해원으로써 만고의 신명을 조화하고 천지의 도수를 조정하여야 하고 이것이 이룩되면 천지는 개벽되고 선경이 세워지리라.⁶³⁾

각 민족들의 특수한 문화와 사상에 의해서 반목하고 투쟁하고 있는데, 이로 인하여 생기는 원한을 풀어 주기 위해서는, 각 민족들의 문화에서 정수를 선정하여 통합할 수 있는 새로운 문명을 만드는 것이다. 그리고 해원을 통하여 신명을 조화하고 천지도수를 조정하는 천지공사로 선경을 건설하겠다고 한다.

넷째, 대순사상에서는 원한을 만드는 척을 짓지 말아야 하고, 척에 의해 원한이 생겼다면 척을 풀어야 한다고 강조하고 있다. 척이란 내가 다른 사람에게 피해를 준다든지 억울하게 하여, 다른 사람이 나에게 원한을 갖게 만드는 것을 말한다. 척을 짓지 않는 것은 내가 다른 사람들에게 분하거나 억울한 마음을 갖지 않게 하는 원한 발생을 막는 것이다. 인간은 척이 없어야 잘살 수 있고, 남을 억울하게 하여 원한을 사면 보복을 당하게 된다고 한다. 척을 짓지 않으면 원한이 생기지 않을 것이기 때문에, 척을 짓지 않는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 원한이 생기고 나면, 그 원한을 풀기 위해서는 훨씬 더 많은 노력이 필요하다. 그리하여 다른 사람들에게 척을

62) 전경, 교법 제3장 23절, p. 254

63) 전경, 공사 제3장 5절 pp. 130-131

짓지 않아 원한을 갖지 않도록 하는 것은 최선의 해원방법이라 할 수 있다.

속담에 ‘무척 잘 산다’ 이르니 이는 척이 없어야 잘된다는 말이라. 남에게 억울한 원한을 짓지 말라. 이것이 척이되어 보복하나니라. 또 남을 미워하지 말라. 사람은 몰라도 신명은 먼저 알고 척이 되어 갚나니라.
64)

척에 의해 원한이 생겼다고 하면, 이를 풀기 위해서 적극적으로 노력할 것을 강조하고 있다. “해원은 척을 푸는 일이며 척을 맺는 것도 나요, 척을 푸는 것도 나라는 것을 깨닫고 내가 먼저 풀어버림으로써 상대는 스스로 풀리게 되니 양편이 척이 풀려 해원이 되고 해원이 되어야 상생이 된다.”⁶⁵⁾고 한다. 해원을 하기 위해서는 내가 다른 사람에게 원한을 갖고 있으면, 원한을 풀어 버리려 노력해야 한다는 것이다. “허물이 있거든 다 자신의 마음 속으로 풀라. 만일 다풀지 않고 남겨두면 몸과 운명을 그르치니라.”⁶⁶⁾하여 다른 사람에게 원한을 갖고 있는 것을 풀어 버리지 않으면 불행해 질 것이라 한다.

다섯째, 대순사상에서는 원한은 우주를 구성하는 요소들이 공존공생하는 활동을 하는 것이 아니라, 상극의 원리에 의해 다른 것들을 이기려고 하는 데에서 생긴다고 한다. 인간사회와 우주 만물은 상극법칙에 의해 서로 경쟁하고 있는데, 이러한 경쟁에 의해 만물이 생성되고 변화하며 성장한다고 한다. 생존을 위해 만물은 경쟁을 하게 되는데, 경쟁의 과정에는 갈등과 투쟁의 약육강식(弱肉強食)의 논리가 적용된다.

대순사상에서는 상극에 의한 원한은 문명이 발전하는데, 필요악과 같이 불가피하다는 것이다. 인간 사회와 문명이 발전하는 데에는 상극에 의한 경쟁과 투쟁에 의하게 된다는 것이다. 상극원리에 의한 경쟁과 약육강식은 생물의 진화에 있어서 적자생존(適者生存)을 의미한다. 경쟁에서 이긴 자는 환경에 적응하여 성장하고 번성하지만, 경쟁에서 패배한 자는 도태되거나 소멸되고 만다. 인간사회에서 상극적인 경쟁은 강자는 승리하여 만족감을 가

64) 전경, 교법 제2장 44절, p. 242

65) 대순진리회, 대순지침(서울 : 대순진리회 출판부, 1984), p. 27

66) 전경, 교법 제2장 16절, pp. 236-237

질 수 있지만, 악자는 패배한데 대해서 억울함과 분함 등의 원한을 갖게 된다. 따라서 인간세계는 원한이 생기지 않을 수 없다는 것이다.

상극에 의해 생긴 원한을 풀어 주기 위해서는 매우 높은 수준의 도덕성과 인격을 완성할 것을 강조하고 있다. “악을 악으로 갚는 것은 피로 피를 씻는 것과 같으니라.”⁶⁷⁾하였고, “원수의 원을 풀고 그를 은인과 같이 사랑하라. 그러면 그도 덕이 되어서 복을 이루게 되나니라.”⁶⁸⁾하였다. 다른 사람이 나에게 피해를 주어 억울하거나 원한 감정을 갖게 하였다고 하더라도, 보복을 하지 말고 그를 사랑하면 복이 되어 돌아 온다고 한다.

여섯째, 원한은 다른 사람의 감정을 상하게 하거나, 비방하는 말을 할 경우에도 생기게 된다. 인간관계에 있어서 원한은 말을 잘못하는 데에서도 생기기 때문에 언덕(言德)을 잘 가지라고 한다. 남에게 말을 악하게 하면 그 사람이 잘못되어 원한을 갖게 될 뿐만 아니라, 자신에게도 화가 미쳐 양자가 모두 큰 화를 입게 된다고 한다. 반면에 남을 잘 말하면 덕이 되어 그가 잘 되고 자신도 큰 복을 받게 된다고 한다.⁶⁹⁾

언덕을 잘 가져 남에게 말을 선하게 하면 그가 잘되고 그 여음이 밀려서 점점 큰 복이 되어 내 몸에 이르고 남의 말을 악하게 하면 그에게 해를 입히고 그 여음이 밀려와서 점점 큰화가 되어 내 몸에 이르나니 삼갈지니라.⁷⁰⁾

2. 相生의 의의

상생이란 서로가 잘 되도록 도와 준다는 것이다. 일반적으로 상생은 나만 잘 되려고 하는 것이 아니라, 다른 사람도 잘 되도록 도와 준다는 것이다. 그러나 대순사상의 상생은 나 보다는 먼저 다른 사람이 잘 되도록 도와 주어야 한다고 한다. 즉 대순사상의 상생은 일반적인 상생 개념이 아니라, 이타주의적(利他主義的)인 상생이라 할 수 있다.

대순사상은 상극법칙과 상생법칙이 적용되는 것을 조화라 하는데, 음양오

67) 전경, 교법 제1장 34절, p. 127

68) 전경, 교법 제1장 56절, p. 131

69) 전경, 교법 제1장 11절, p. 223

70) 전경, 교법 제2장 50절, p. 243

행설의 상극법칙과 상생법칙과는 다르다. 음양오행설에서 상극법칙은 한 쪽이 다른 쪽을 이긴다는 것이고, 상생법칙도 한 쪽이 다른 쪽을 도와 준다는 것이다. 그러나 대순사상에서는 상극법칙은 양쪽이 서로 이기려고 경쟁하는 것으로 이해하며, 상생법칙도 양쪽이 서로 잘 되도록 도와 준다는 의미로 보고 있다. 대순사상에서는 음양오행설에서 상극관계에 있는 것이라 하더라도 상생관계로 변화시킬 수 있다고 한다. 상극관계에 있는 것을 서로 도와 주도록 변화시키는 것은 상생 원리에 의해 이루어지게 된다. 상극관계가 상생이 되는 원리를 전경은, 다음과 같이 설명하고 있다.

수는 화에서 생하고 화는 수에서 생하며 금은 목에서 생하고 목은 금에서 생하니 그것을 쓰는 법을 안 연후에야 가히 신인이라 할 수 있으리라. 陰이 쇠하고 陽이 생하고, 양이 쇠하고 음이 생긴다. 生衰의 도는 음양에 있으니, 사람이 음양을 바르게 사용한 연후에야 인생이라 할 수 있으리라. 사람이 陽이 되고 신이 陰이 되어, 음양이 서로 합한 연후에야 변화의 도가 있으리라. 71)

상극관계에 있다고 하더라도 상생관계로 변화시킬 때 완전한 조화가 이루어질 수 있다는 것이다. 우주는 음양에 의해 구성되어 있고, 음양의 변화에 의해 우주 만물이 변화되는데, 음양이 서로 합해야 진정한 변화가 일어난다고 한다. 이러한 변화의 원리를 바르게 알고 상극관계를 상생관계로 변화시킬 수 있어야만이 인간이 신과 같은 존재가 된다고 한다.

상생을 이루기 위해서는 원한을 완전히 푸는 데에서부터 시작된다. 인간 세계를 포함한 우주가 상생관계가 되려면, 상극으로 인한 원한을 풀어 주는 해원이 선행되어야 한다. 해원은 원한이 생기기 전의 상태로 환원되는 것으로 상대방을 미워하는 감정이 없어진 정도이지, 도와 주어야겠다는 의식은 형성되어 있지 않은 상태라 할 수 있다. 따라서 해원이 되는 것만으로는 미흡하고, 상대방을 존중하고 자기 일처럼 생각하고 도와 주는 적극적 협력관계인 상생이 이루어져야 하는 것이다.

대순사상에서는 상생은 인간과 인간과의 관계만이 아니라, 신명계와 자연

71) 水生於火 火生於水 金生於木 木生於金 其可用知然後 方可謂神人也. 陰殺陽生 陽殺陰生 生殺之道 在於陰陽 人可用陰陽然後 方可謂人生也. 人爲陽 神爲陰 陰陽相合.然後 有變化之道也. 典經, 제생 43절, p. 309

을 포괄하여 우주의 모든 구성요소들에까지 확대된다. 신명계와 인간세계는 직접적으로 영향을 주고 받고 있고, 인간과 자연은 동체(同體)이기 때문에 서로가 잘 되도록 도와 주는 상생관계가 형성되어야 한다는 것이다. 즉 인간과 우주 만물이 상생관계가 확립되어야 모순과 갈등, 대립과 투쟁이 종식되고 조화를 이루어 선경이 된다고 한다. 상생은 인간이 살아가는데 관계를 맺고 있는 우주와 자연, 그리고 다른 사람들과 조화를 이루면서 서로 협력하며 질서있게 살아갈 수 있는 기본 원리라 할 수 있다.

한편 상생은 보은(報恩)의 실천이라 할 수 있다. 보은은 다른 사람이나 자연으로부터 받은 혜택이나 은혜를 감사하게 생각하며 보답하는 것을 뜻한다. 인간은 출생하고 성장하며 죽을 때까지 자연과 다른 사람으로부터 도움과 혜택을 받지 않고서는 존재할 수 없다. 보은상생은 자연환경과 다른 사람으로부터 받은 혜택에 대하여 감사하게 생각하고, 이에 대해 보답을 하는 것이다.

이러한 보은은 일반적이고 기본적인 것이라 할 수 있다. 대순사상의 보은은 남으로부터 혜택을 입지 않았다고 하더라도, 다른 사람이 잘 되도록 도와 주라는 적극적인 의미를 갖고 있다. 남에게 줄 것이 없으면 말이라도 잘 해 주고, 내가 남이 잘 되도록 은혜를 베풀면, 그 사람이 잘 될 뿐만 아니라 나에게도 복이 돌아 온다고 한다.

3. 解冤相生の 思想的 價値

해원상생은 앞에서 논한 바와 같이 대순사상의 종지(宗旨)인 음양합덕과 신인조화를 실현하려는 사상이다. 필자는 음양합덕의 사상적 의의로는 조화, 민주주의의 이념, 가치창조, 자연주의적 윤리관으로 설정하여 설명하였고, 신인조화의 사상적 가치로는 인간존중, 인격완성, 완전한 조화, 이상사회의 실현 등이라 설명한 바 있다.⁷²⁾

해원상생은 음양합덕과 신인조화의 사상적 의의를 갖고 있으며, 이를 실현할 수 있는 방안이라 할 수 있다. 여기서는 해원상생의 사상적 가치를 보

72) 拙稿, “陰陽合德의 意義와 思想的 價値”, 前掲論文, : “神人調化의 思想的 意義”, 大巡思想論叢, 제3집(1977, 大巡思想學術院)

다 구체화 하기 위해서 인존사상, 자유사상, 평등사상, 조화사상, 이타주의 등으로 설정하였다. 해원상생은 인간 사회를 포함하여 우주의 질서를 상극 법칙에서 상생법칙이 지배하도록 하여 원한을 완전히 풀어 주고 서로가 잘 살 수 있도록 하는데 의의가 있다. 이러한 해원상생은 모든 인간을 존중하여 공생을 추구하기 때문에 인존사상을 기반으로 하며, 인간을 계급이나 능력, 재산 등에 의해 차별을 하는 것이 아니라 모든 인간을 존중하는 평등사상이다. 그리고 해원상생은 우주를 구성하는 만물이 공존하면서 서로가 잘 되도록 한다는 의미를 갖고 있는 조화사상이며, 다른 사람이 잘 살도록 도와 준다는 의미에서 이타주의(利他主義)이고 공익을 추구한다. 이러한 해원상생의 사상적 가치에 대해 살펴 보고자 한다.

첫째, 해원상생은 인간존중을 강조한다. 대순사상은 인존시대라하여 본질적으로 인간 존중을 바탕으로 전개한 사상이다. 해원상생은 이러한 인간 존중을 구체적으로 실현하려는 방법이라 할 수 있다. 원한을 풀어 주고 서로가 잘 살도록 도와 준다는 것은 다른 사람을 존중하는 데에서 실현될 수 있기 때문이다.

그리고 남에게 원한을 살 수 있는 행동인 척을 짓지 말고, 언덕을 잘 가지라 하고 있는데, 이는 다른 사람을 존중하는 데에서 발현될 수 있는 것이다. 모든 사람을 존중하면 다른 사람을 억울하게 한다든지, 원한을 생기게 하는 척 등을 짓지 않을 것이기 때문이다.

둘째, 해원상생은 자유의 실현을 지향한다. 원한을 갖고 있는 상태에서는 인간은 심리적 안정을 갖지 못한다. 다른 사람에게 원한을 갖고 있다면 증오심과 적대감을 갖게 되고, 다른 사람이 나에게 원한을 갖고 있으면 보복을 받을 지 모르기 때문에 불안해질 수 있다. 따라서 심리적 안정에 의한 자유를 누리기 위해서는 원한을 풀어 버리는 해원이 필요하다.

상생은 해원상태에서 얻어지는 심리적 안정과 자유 보다도 더 크고 가치가 있다. 다른 사람을 도와 주었을 때에는 보람을 느낄 수 있고, 삶의 참의미를 찾을 수 있어 마음의 평안과 완전한 자유를 갖게 된다.

셋째, 해원상생은 평등을 추구한다. 인간관계에 있어서 원한은 불평등한 사회구조에서 형성되는 것이 대부분이다. 인간사회가 개인이나 집단이 가지

고 있는 특성에 따라 차별적 대우를 받으면 원한이 생기게 된다. 즉 역사적으로 개인적 특성인 성별, 신분, 계급, 직업, 빈부 등의 차별적 대우를 받는 계층은 원한이 생겼으며, 이러한 현상은 오늘날까지도 계속되고 있다. 불평 등한 사회구조에서 과생된 원한을 풀어 주기 위해서는 인간을 평등하게 대우해야만 한다.

대순사상에서는 신분에 따라 차별적 대우를 하는 것은 망하게 된다고 하면서, 차별적 대우를 받던 사람들을 우대해야만 척이 풀리고 좋은 시대가 올 것이라 한다.

지금은 해원시대니라. 양반을 찾아 반상의 구별을 가리는 것은 그 선령의 뼈를 깎는 것과 같고 망하는 기운이 따르나니라. 그러므로 양반의 인습을 속히 버리고 천인을 우대하여야 척이 풀려 빨리 좋은 시대가 오리라.⁷³⁾

상생은 서로가 상대를 존중하고 협력하는 관계이기 때문에, 인간사회를 완전한 평등 상태를 실현할 수 있다. 그리하여 해원 보다는 상생적 관계가 되었을 때 평등은 구체화된다. 대순사상에서는 인간의 평등만이 아니라, 자연까지도 평등하게 하겠다고 한다. “이제 해원시대를 맞이 하였으니 사람도 명색이 없던 사람이 기세를 얻고 땅도 버림을 받던 땅에 기운이 돌아 오리라.⁷⁴⁾” 하여 사람은 물론, 버림받은 척박한 땅이라 하더라도 우대를 받도록 하겠다고 한다.

넷째, 해원상생은 조화를 실현하려는 사상이다. 조화는 구성하는 요소들이 잘 어울린다는 뜻으로 인간사회에서 매우 중요한 가치이다. 인간은 이성적 존재로서 자신의 가치관과 신념에 따라 행동하면서 다른 사람들과, 또는 자연과 관계를 맺으며 살고 있는데 서로 조화를 이루어야 한다. 인간이 다른 사람들과 조화를 이루지 못하면 갈등과 분쟁으로 불안정한 관계가 나타나게 된다. 그리고 자연과 조화를 이루지 못하면 인간의 생존까지 위협 받을 수 있다. 오늘날 자연과 조화를 이루지 못한 데에서 야기된 환경 오염과 생태계 파괴는 매우 심각한 상황이 되고 있다.

73) 전경, 교법 제1장 9절, p. 222

74) 전경, 교법 제1장 67절, pp. 232-233

다섯째, 해원상생은 이타주의를 실현하고자 한다. 해원상생은 자기를 우선시하는 이기주의가 아니라, 다른 사람을 존중하는 이타주의에 기초한 사상이다. 전경에서 “우리의 일은 남을 잘되게 하는 공부이니라. 남이 잘 되고 남은 것만 차지하여도 되나니.”⁷⁵⁾라 하여 자기 보다는 남을 우선시하라고 한다. 대순사상은 남이 잘 되도록 도와 주어 그 사람이 잘 되게 하고, 그 남은 것만 갖고도 잘 살 수 있다고 한다.

나만이 잘 되려고 하는 이기주의는 상극적 관계가 되어 경쟁과 투쟁을 하게 된다. 경쟁과 투쟁의 과정에는 승자와 패자가 생기는데, 패자는 원한을 갖지 않을 수 없다. 인간의 경쟁과 투쟁은 공정한 규칙에 의해 이루어지지 않기 때문에, 패배한데 대해서 승복하기 보다는 억울한 마음을 가져 원한을 갖게 된다. 그리하여 원한을 풀어 주고 남이 잘되도록 도와 주어야 한다는 해원상생은 이타주의의 극치라 할 수 있다.

여섯째, 해원상생은 공익을 실현하고자 한다. 공익 개념은 명료하게 정의되어 있지 않지만,⁷⁶⁾ 공익은 공동체의 이익(community interest)이라 할 수 있다. 인간은 기본적으로 자기의 이익을 추구하는 행동을 하게 되는데, 사익(私益)은 다른 사람들의 이익과 경쟁적인 관계에 있다. 사익만 추구하게 되면 다른 사람의 이익을 침해하는 결과를 초래하여 갈등과 분쟁이 나타나게 된다. 한편으로는 사익을 추구하는 과정에서 동일한 이해관계에 있는 집단은 집단이기주의(集團利己主義)로 커다란 사회문제를 야기하기도 한다. 따라서 인간은 사익을 추구하면서도 공동체의 이익을 고려하지 않을 수 없다.

특히 공적 업무를 담당하는 정치와 행정에서는 공익이 주요한 기준이 되어야 한다. 정치와 행정은 규범적으로 공익을 실현하는 것이 가장 중요한 기능이 되고 있다. 따라서 정책의 판단기준과 방법은 공익을 실현하는데 두어야 한다.

해원상생은 정책에 있어서 공익을 판단하고 적용하는 기준이 될 수 있다.

75) 전경, 교법 제1장 2절, p. 221

76) 공익에 대한 일반화된 개념은 정의되지 않은 상태이지만, 공익은 정치와 행정에 있어서 매우 중요한 개념이다. 공익은 이론적인 면에서 합의된 견해가 없으며, 실제 적용에 있어서 오용되는 경우도 있지만, 정부가 행하는 결정들에 대해 가치평가적인 판단을 하기 위해서 필요하다. 金東炫, “公益과 行政”, 金繁雄, 金晚基, 金東炫, 現代韓國行政論(서울 : 博英社, 1991), pp. 281-282

해원상생은 자기의 이익인 사익을 추구하기 보다는 다른 사람의 이익을 우선적으로 존중해야 한다는 개념이기 때문이다. 해원상생의 자기 희생적인 의미는 일반적인 관념의 공익 보다도 보다 적극적인 공익개념이라 할 수 있다.

IV. 解冤相生과 政策研究

1. 解冤相生的 政策

정책은 사회문제를 해결하고 국가의 목표를 달성하기 위한 정부의 행동과 정이라고 앞에서 정의한 바 있다. 정책이 해결하고자 하는 사회문제는 대부분이 국민들의 원한에 의해 생기는 것이라 할 수 있다. 정책적 관점에서 보면 국민들의 원한은 국민들이 하고자 하는 일이나 원하는 일들을 정부가 적절하게 해결해 주지 않았을 때에 생길 수 있다. 그리고 원한은 정부가 국민들이 원하지 않는 일을 하였거나, 국민에게 피해를 주어 억울한 감정을 갖게 하였을 경우에도 생기게 된다. 이러한 국민들의 원한이 쌓여서 자율적으로 해결할 수 없는 상태로 심각해진 것이 사회문제라 할 수 있다. 정책에서 해결하고자 하는 사회문제는 개인의 문제가 아니라, 다수 국민들과 사회적 문제들이다. 사회문제는 개인적으로 충족될 수 없는 인간의 욕구들이다.⁷⁷⁾ 대부분의 사회문제는 매우 복잡해서 해결하는데 유일한 최선의 방법은 없으며, 적절한 방법을 모색한다는 것은 매우 어려운 과제이다.

한편 정책이 달성하고자 하는 국가목표는 해원상생을 실현하려는 것으로 볼 수 있다. 사회문제를 해결하여 국민의 원한을 풀어 주고, 국민 모두가 상호 협력적인 관계에서 안정된 생활을 할 수 있도록 하려는 해원상생은 국가의 주요한 목표라 할 수 있기 때문이다. 그리하여 해원상생은 정책에 있어서 항상 중점을 두어야 할 규범이고 가치로서 존중되어야 하겠다. 이러한 관점에서 해원상생과 정책과의 관계를 정리해 보고자 한다.

77) Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed.(North Scituate, Mass. : Duxbury, Press, 1977), p. 15

첫째, 정책은 국민들에게 피해를 주어 억울한 감정을 갖지 않도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 정책이 국민들이나 관련자들에게 원한을 사지 않는 정책은 정책을 결정하는 정부가 국민들에게 피해를 주지 않고 척을 짓지 않는 것이다. 이러한 원한을 사지 않는 정책은 무원적 정책(無冤的 政策)이라 할 수 있다. 국민들이 갖고 있는 원한을 풀어 주어야 하는데, 오히려 국민들에게 억울한 감정을 갖도록 하는 것은 사회문제를 해결하는 것이 아니라, 새로운 사회문제를 파생시키는 것이다.

역사적으로 정부가 국민들에게 피해를 주거나 억울한 감정을 갖게한 사례가 매우 많았다. 이러한 원한을 사는 정책은 정부에 대한 신뢰감을 상실하게 하였고, 나아가서는 왕조(王朝)가 몰락하는 원인이 되기도 하였다. 원한을 사는 정책이 누적된 정부는 국민들로부터 비판과 강렬한 저항을 받아 멸망하였다.

현대국가에서도 국민들에게 원한을 사는 정책은 주요한 사회문제가 되고, 정치와 행정 불신의 가장 큰 원인이 되고 있다. 행정국가로 정부의 기능과 활동영역이 크게 확대되어 정부의 정책은 국민 생활 전 부문에 커다란 영향을 미치고 있다. 이러한 정부의 활동은 정책을 통해 구체화되는데, 정책과정에서 국민들의 원한을 사지 않는 것이 매우 중요하다.

행정국가화된 현대행정은 전문지식을 갖춘 거대한 공공관료제가 되어 정책결정을 주도하여 재량권이 확대되었다. 행정의 재량 확대는 정책결정과 집행에 있어서 가치판단 및 윤리성의 문제를 야기시키고 있다. 즉 행정권의 재량 확대는 민주적 정책결정이 아닌, 독선적 정책결정으로 국민의 원한을 사는 정책이 산출되는 경우가 많아지고 있다. 정책결정과정에서 공개되지 않고, 국민의 의사가 정책결정과정에 반영되지 못하는 경향이 확대되어 국민의 원한을 사는 경우가 증가하고 있다.

특히 개발도상국가에서는 단기간에 고도의 경제성장을 위해 무리한 경제개발정책을 추진하는 사례가 많다. 자본과 기술이 부족한 상태에서 급속한 경제성장을 추구하여 국민들로부터 원한을 사는 경우가 많다. 주지하는 바와 같이 우리나라도 경제개발 추진 과정에서 국민들로부터 원한을 사는 경우가 많았다. 도시계획 및 공업단지 조성 등에 있어서 사유지(私有地)를 시

장가격에 비해서 매우 낮은 수준으로 강제 수용하여 민원(民怨)의 대상이 된 적도 많고, 특정 지역의 투자 집중으로 인한 지역개발의 불균형, 노사관계에 있어서 기업주를 중심으로 노동정책을 실시하여 근로자들의 불만이 많았다.

둘째, 정책은 국민의 원한을 풀어 주어야 한다. 국민의 원한을 풀어주는 정책은 해원적 정책(解冤的 政策)이라 할 수 있다. 해원적 정책은 국민의 요구를 정책에 반영하는 것으로 볼 수 있다. 원한은 주요한 사회문제의 원인이 되고 있기 때문에, 규범적인 면에서 정책은 원한을 풀어 주려는 것으로 볼 수 있다. 우리 사회의 중대한 문제인 사회문제는 원한에 의해서 생기는 것으로, 사회문제를 해결하려는 정책은 원한을 풀어 주려는 것으로 이해할 수 있다.

해원적 정책은 정책의 체제이론(system theory)을 적용하는 것으로 이해할 수 있다. 체제이론에서 정책은 정책결정체제가 환경의 요구에 대응하여 산출한 결과라 한다. 즉 정책은 국민의 요구와 지지를 정책결정체제가 수용하여 산출한 것이라 한다. 따라서 해원적 정책은 정부가 국민의 원한을 받아들이고, 이를 해결해 주기 위한 방안을 만든 것으로 볼 수 있다. 해원적 정책은 개인이나 집단이 자체적으로 해결할 수 없는 원한을 정부가 풀어 주려는 대안이라 할 수 있다.

셋째, 정책은 국민들이 서로 도움을 주고 받을 수 있는 방향을 모색해야만 한다. 국민들이 서로 도움을 주고 받게 하는 정책은 상생적 정책(相生的 政策)이다. 상생적 정책은 개인과 개인, 개인과 집단, 집단과 집단, 계층과 계층, 자연과 인간 등 모든 영역에 걸쳐 서로가 잘 되도록 도와주는 상호협력적 관계를 갖게 하려는 정책을 뜻한다.

현대국가에서 정책은 다양한 사회집단들의 이해관계(利害關係)를 조정하려는 것으로 이해하기도 한다. 집단이론에서 정책은 사회의 여러 집단들의 투쟁에 의해 이해관계가 형평을 이룬 산물로 보고 있다.⁷⁸⁾ 다원화된 사회에서는 집단이론에서 주장하는 정책 개념이 보편화 되고 있다. 정책이 어떤

78) James E. Anderson, Public Policy-Making, 2nd ed. (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1979), p. 17

특정 집단이나 계층에게 편익이나 혜택을 주는 것이 아니라, 모든 집단과 계층이 적절한 균형을 이루도록 해야만 한다.

이러한 집단이론의 정책은 상생적 정책이 되어야 한다. 사회의 다양한 집단들이 자기 집단의 이익만을 주장하면 적절한 균형점을 찾지 못하고, 다른 집단의 일방적인 희생을 가져 오게 된다. 이해관계에 있는 집단이나 개인들이 불공정한 정책으로 피해를 입게 되었다면, 정책을 결정한 기관이나 이익을 많이 얻은 집단에 대해 원한을 갖게 된다. 예를 들면 경제성장과정에서 노동정책이 기업가 중심으로 이루어져 근로자들은 정당한 대우를 받지 못하였다. 당시에는 경제개발을 추진하는데 있어서 자본 축적을 통한 투자 확대를 위해 기업 우선의 정책을 시행하여, 근로자들은 임금이나 노사협상 등에 있어서 정당한 권리를 주장하지 못하였다. 이러한 노동정책으로 근로자들은 피해의식을 갖게 되었고, 정부나 기업가에 대해 비판적인 태도를 갖게 되었다. 근로자들의 피해의식은 민주화 되면서 노사분규가 급격하게 확산되는 참여폭발(參與爆發)이 나타났다.

사회적 다양한 집단들이 이익 균형(利益 均衡)을 이루게 하고, 안정된 관계를 유지하게 하려면 상생적 관점에서 정책을 결정하고 집행해야만 하겠다. 그리하여 현대국가의 정책은 규범적인 면에서는 상생적 정책이어야 한다. 정책을 결정하는 정부와 국민, 이해관계가 대립된 집단과 집단 등이 상호 이익균형을 갖게 하는 정책이 무엇보다 중요하다. 상생적 정책은 공익을 실현하려는 정책의 이념과 방향을 구체화해 준다.

2. 解冤相生과 政策研究

정책연구는 사회문제를 해결할 수 있는 합리적인 대안을 모색하고, 정책 대안을 선택하게 된 이유와, 그 결과를 예측하는 연구라 할 수 있다. 정책연구는 정책과정을 과학적으로 연구하여 정책의 질을 향상하고, 정책이 추구하는 목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 하려는 연구라 할 수 있다. 이러한 정책연구에 있어서 해원상생은 가장 중점을 두어야 할 가치라 할 수 있는데, 이에 대해 구체적으로 살펴 보고자 한다.

첫째, 정책학이 인간의 존엄성과 인간 능력의 실현을 추구하고 있는 것은

해원상생의 가치를 실현하려는 것으로 볼 수 있다. 해원상생은 Lasswell이 정책학은 인간의 존엄성을 실현하는데 의의가 있다고 한 민주주의 정책학과 직접적인 관계가 있다. 민주주의 정책학이 정책과정의 합리성을 확보하여 사회문제를 효율적으로 해결하고 국민 복지를 증진하려는 것이라 할 때, 해원상생이 추구하는 인간존중을 실현하려는 것이라 할 수 있다. 모든 인간의 원한을 풀어 주고 서로가 잘 살 수 있게 하려는 해원상생은, 민주주의 정책학의 이념이라 할 수 있다.

둘째, 정책학은 문제지향적이라 하는데 해원은 인간사회의 가장 큰 문제의 원인이 되고 있는 원한을 해소하는데 중점을 두고 있다. 정책이 해결하고자 하는 사회문제는, 그 사회 구성원의 원한에서 파생되는 것이 대부분이다. 사회문제는 이해관계에 있는 사회집단들이 갈등과 대립이 심각하여 개인, 또는 집단이 자율적으로 해결할 수 없는 문제들이다. 따라서 문제를 공정하게 해결해 줄 수 있는 공공적인 접근이 필요한데, 이러한 공공적 접근이 정책이다. 이러한 측면에서 정책은 모두가 공감할 수 있는 방안으로 사회문제의 원인이 되고 있는 원한을 풀어 주려는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 정책의 합리성을 확보하려고 정책분석을 하여 정책을 결정하였다고 하더라도 국민들에게 원한을 사는 정책이 되어서는 아니된다. 경험적·계량적으로 정확하게 분석하여 결정한 정책이라 하더라도 국민들로부터 지지를 받지 못하거나 원한을 사는 정책이라면 의미가 없다. 즉 정책은 합리성을 확보해야 하지만, 정책이 추구하는 합리성은 정책목적과 정책수단의 합리성을 동시에 추구해야만 한다. 정책의 합리성은 경제적 합리성은 물론, 국민의 지지와 동의를 받아야 한다. 정책수단이 합리적이라 하더라도 국민의 지지와 동의를 받지 못하면 원한을 만드는 정책이 될 수 있고, 정책목적도 달성할 수 없다.

넷째, 정책연구는 유용성을 확대하여야만 하는데, 해원상생은 정책연구의 유용성을 확대하는데 지침이 될 수 있다. 미국에서 1970년대에 정책연구에 대해 회의를 가진 것은, 정책연구가 정책결정과 정책성과 등에 효과적이지 못하다는 판단에서 비롯된 것이다. 정책연구의 효과성은 정책이 해원상생을 실현한 정도로 파악할 수 있다고 생각한다. 즉 정책이 국민들로부터 원한을

사는 정책은 비합리적이고, 정책결과에 대해 비판적일 수 밖에 없는 것이다.

여섯째, 해원상생은 정책이 실현해야 할 가치라 할 때, 모든 정책과정에서 고려해야만 하겠다. 정책대안을 선택하거나 정책집행과정, 정책의 사후평가 등에서 해원상생은 그 기준이 되어야 한다. 해원상생은 정부에서 행하는 활동의 정당성의 기반이라 할 수 있으므로, 모든 정책과정에서 존중되어야 하겠다.

일곱째, 해원상생은 정책의 윤리와 가치 연구의 기초가 될 수 있다. 정책의 윤리와 가치는 해원상생이 지향하는 공익을 실현하는 정도로 평가할 수 있다. 정책은 국민들이나 이해 당사자들의 원한을 풀어 주어야 하며, 모든 국민들이 잘 살 수 있는 방향으로 이루어져야만 한다.

여덟째, 해원상생은 통치자들의 정책결정 능력을 향상시켜 주려는 고급 정책학에서도 추구해야할 규범이고 가치라 생각한다. 고급 정책학은 정책결정자가 합리적인 정책을 결정하고 관리할 수 있는 능력을 향상 시켜 주려는 것을 의미하는데, 해원상생은 정책결정자가 항상 관심을 두어야 할 규범이라 할 수 있기 때문이다. 정책결정자는 사회문제의 원인과 국민의 요구를 파악하고 이에 대한 적절한 해결책을 모색하는데 있어서, 그 기준과 목표는 해원상생에 두어야 하겠다.

3. 解冤相生的 政治와 行政

해원상생적 정책을 실제적으로 실현하기 위해서는 진정한 의미의 민주정치와 행정의 이루어져야 한다. 해원상생적 정책은 정책결정과 집행에 있어서 주도적 역할을 하고 있는 정치체제와 행정의 민주화되고 정책과정에 대한 능력이 향상되어야 하겠다. 그러나 실제의 정치와 행정체제가 민주화되고 정책과정의 능력 향상은 용이한 일이 아니다. 우리나라의 경우에도 비민주적인 정치와 비합리적인 행정으로 정책과정에 많은 문제가 야기되고 있다. 이러한 우리나라의 정치와 행정체제와 정책과정에 대한 실태를 파악하고, 해원상생적 정책을 위한 민주정치와 행정의 방향에 대해 살펴 보고자 한다.

가. 民主政治의 志向

민주주의는 역사적으로 가장 합리적인 정치제도로 인식되고 있다. 민주주의는 인간생활과 정치에 있어서 정당성의 근거가 되고 있으며, 모든 법률과 정책은 민주적으로 결정될 때 정당화된다. 그러나 실제의 생활과 정치형태는 비민주적인 경우가 많기 때문에, 민주주의는 창설하기는 쉬워도 진정한 민주주의를 실현하기가 어려운 정부형태이다.⁷⁹⁾ 형태나 제도적으로는 민주주의를 갖추어도 참다운 민주정치를 실현한다는 것은 용이하지 않다. 실제로 지구상의 여러 국가들 중에서 참다운 민주정치를 실현하고 있는 나라는 매우 적은 실정인데서도 잘 알 수 있다.

우리나라에서도 해방이후 민주정치제도를 도입하여 왔지만, 진정한 의미의 민주정치는 이루어지지 않고, 비민주적인 정치행태가 계속되어 왔다. 비민주적인 방법에 의한 통치자의 장기집권과 정권 창출, 비민주적인 정치행태로 인한 국민들의 저항 등으로 사회와 정치불안이 반복적으로 나타났다. 한편 과거와는 다른 문민정부가 수립되었어도 정치체제능력의 부족과 국민의 의사와는 다른 정치행태로 인하여 정치불신과 경제불안정 등이 확산되고 있다.

우리 사회는 사회변화에 따른 변동요인들로 인하여 정치가 구조적으로 보다 개방되고 다원화되어야 하는데, 문민정부에서도 현실에 적합한 민주정치가 실현되지 못하고 있다. 사회구조가 비교적 단순하고 국민의 정치의식 수준이 낮을 때에는, 중앙집권적이고 권위주의적 정치로 경제개발을 추진하여도 국민의 저항을 크게 받지 않을 수 있었다. 그러나 사회구조가 다원화되고 정부에 대한 국민의 요구가 커지고 있는 산업사회에서는 참다운 민주정치가 실현되어야만 한다. 삼권분립과 지방자치에 의한 분권화, 사회의 다양한 집단들의 자율성 제고, 국민의 여론을 중시하고 정치참여를 확대하는 등의 정치구조의 개방과 다원화와 같은 민주정치가 발전되어야 한다.⁸⁰⁾

민주정치가 발전한다는 것은 해원상생의 정치가 실현되는 정도로 이해할

79) David Held, "Democracy : From City-States to a Cosmopolitan Order?", *Political Studies*, Vol. XL, Special Issue (1992), pp. 10-39

80) 現代社會研究所, 2000年代를 향한 韓國人像(서울 : 現代社會研究所, 1982), pp. 61-62

수 있다. 즉 민주정치는 국민들의 원한을 풀어 주고 상생적 관계가 극대화 되도록 하는 것으로 이해할 수 있다. 민주정치는 지배자와 피지배자, 여당과 야당, 의회와 행정부 등 각기 다른 성질을 갖고 있는 집단과 제도에 의해서 이루어진다. 민주정치는 이러한 집단과 제도들이 상호작용을 하면서 국민의 의사에 따른 정치를 하는 것으로 볼 수 있다. 대립적인 관계에 있는 지배자인 정치권력자와 피지배자인 국민, 집권당과 야당, 의회와 행정부 등이 상호존중과 조화를 이루는 것이 민주정치라 할 수 있다.

그러나 우리나라는 지배자와 피지배자, 여당과 야당, 의회와 행정부 등이 상극적이며 불균형으로 조화를 이루지 못하고 있다. 지배자는 아직도 권위주의적인 정치행태를 탈피하지 못하고 자의적(恣意的)인 통치를 하고 있다. 일종의 권력만능주의에 빠져서 국민에게 군림하는 통치행위를 하고 있으며, 정책결정과정도 비공개로 하여 국민들의 원한을 사는 정치를 되풀이 하고 있다.

여당과 야당의 관계에 있어서도 상극적 관계에 있어, 국민의 의사를 반영하는 민주정치를 하지 못하고 있다. 여당과 야당은 대립적인 관계만을 유지하여, 상호존중과 조화를 이루는 창조적 기능을 하지 못하고 원한을 확산하고 있다. 여당과 야당의 대립적 관계가 국민을 위한 정치를 실현하는 창조적인 해원상생적 정치활동을 하는 것이 아니라, 갈등과 투쟁의 비생산적인 상극정치(相剋政治)를 하고 있다.

정당과 의회가 대화와 타협을 통하여 조화를 이루어 국민의 의사를 반영하는 해원상생적 정치를 하는 것이 아니라, 극한적인 대립과 투쟁으로 오히려 국민을 불안하게 만들고 국민들로부터 원한을 사는 정치를 하고 있다. 정당과 의회가 국민들의 다양한 이해관계를 결집하여 합리적인 정책을 결정하는 것이 아니라, 사회불안과 혼란을 조장하여 원한을 만드는 실정이다.

앞으로 우리나라의 정치는 지배자와 피지배자, 여당과 야당, 의회와 행정부 간에 쌓인 원한을 풀고 상생적 관계로 개선해야 하겠다. 통치자에 대해 국민들은 불신하고 반감을 갖고 있으며, 여당과 야당은 상극관계에 있으며, 의회와 행정부 간에도 갈등 상태에 있는 것 등을 상생적 관계로 전환시키는 노력이 정책적으로 이루어져야 하겠다. 즉 해원의 정신에 의한 상생적 정치

가 실현되어야 참다운 민주정치가 실현될 수 있다고 본다.

나. 民主行政의 實現

우리나라는 행정에 있어서도 비민주적이고 비합리적인 실정이다. 아직도 관존민비(官尊民卑)의 전근대적인 사고를 탈피하지 못하여 관료 중심의 행정의 이루어지고 있다. 관료들이 국민에 봉사한다는 공복(公僕)의 사명을 갖지 않고, 국민에게 군림하는 행정행태가 남아 있다. 행정 우위(行政 優位)의 문화에 의한 관주도(官主導)로 일반 국민에게 봉사하는 행정이 아니라, 규제하는 권위적 행정(權威的 行政)이 되고 있다. 고건 국무총리는 취임하면서 행정규제를 완화하고 개선하는데 중점을 두겠다고 할 정도로 행정의 규제가 심하다. 그리고 한국경제의 국제 경쟁력 약화는 정부의 규제가 너무 많은데 원인이 있다고 한다. 외국에 비해서 기업경영을 하는데 필요한 서류가 많고, 절차가 복잡하여 시간적 낭비도 심하다. 특히 인허가 제도(認許可 制度)는 너무 복잡하여 처리하는데, 어려움이 많다는 것이다.⁸¹⁾ 이러한 정부규제는 국민의 요구를 반영하는 것이 아니라, 국민들에게 원한을 사는 행정행태라 할 수 있다.

우리나라의 관료조직은 경제개발을 위한 전문적인 행정업무를 비교적 신속하게 수행하여 경제성장과 사회변화의 역군이 되어 왔다. 경제개발을 추진하는 과정에서 타분야에 비해 전문적 인력을 갖고 있던 행정 조직이 주도적인 역할을 수행하여 급속한 경제성장을 실현하였다. 그러나 지나치게 능력을 추구하는 과정에서 행정만능(行政萬能)의 사고가 만연되어 공공업무를 합리적으로 처리하지 않는 경향이 관례화(慣例化)되었다.

그리고 행정권이 지나치게 강화되어 독선적인 정책결정과 행정이 이루어지고 있다. 현대행정은 행정국가화의 경향으로 행정권이 강화되는 것이 일반적인 현상이지만, 우리나라는 행정권이 지나치게 비대해져 정책결정에 있어서 행정 독주(行政獨走)의 현상이 나타나고 있다. 행정권 강화는 국민의 복지 향상과 행정의 전문화를 위해서 불가피한 측면이 있지만, 우리나라는 정치부재(政治不在)의 비민주적 현상으로 변질되었다. 정책결정에 있어서 정

81) 조선일보, 1997년 3월 6일, p. 7

당과 의회의 기능이 축소되고 행정의 영향력이 절대적인 상황이 되어 정치와 행정의 불균형을 초래하였다. 주요한 정책결정을 하는 정치기능의 상당 부분이 관료 엘리트들에 의해서 주도되어 일반적인 정치과정이 위축되거나 저지됨으로써 민주정치가 저해되고 있다.⁸²⁾

이러한 행정행태로 인하여 국민들의 원한을 풀어 주는 것이 아니라, 원한을 사고 있는 실정이다. 행정이 국민의 요구나 욕구를 적극적으로 수용하여 정책과정에 반영하지 않거나, 국민들에게 피해를 주어 원한을 사는 사례가 많은 실정이다. 즉 우리나라의 행정은 해원적 행정이나, 상생적 행정을 실현하지 못하고 있다. 행정조직이 보다 민주화되고 국민을 존중하고, 국민생활의 질을 향상할 수 있는 정책개발과 정책집행을 하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 우리나라 행정은 모든 정책과정에서 민주성을 확보하고, 국민에게 봉사하는 인존적 행정(人尊的 行政)을 정착시키고, 국민들의 쌓인 원한을 풀어주는 해원상생적 정책을 개발하고 집행하는 방향으로 전환되어야 하겠다. 행정이 해원상생적 정책을 실현하게 되어야 행정조직과 주민, 국민과 국민, 다양한 사회집단들이 서로를 도와 주는 상생적 관계가 확립될 수 있을 것이다.

V. 結論

정책연구의 특성과 전개과정, 해원상생의 의의와 사상적 가치, 그리고 해원상생과 정책연구와의 관계에 관해서 고찰하였다. 살펴본 바와 같이 사회문제를 해결하고 국가의 발전목표를 달성하기 위한 정책에 관한 연구는 대순사상의 해원상생적 접근이 필요하다. 정책연구는 정책과정에 관한 지식과 정책과정을 과학적으로 연구하여 정책목표를 효율적으로 달성하려는데 의의가 있다. 즉 정책연구는 정책목표를 달성하여 사회문제를 적절하게 해결하고 국가의 발전목표를 달성하게 하려는 연구이다.

해원상생은 원한을 풀어 주고, 국민 모두가 상호협력적인 관계를 갖게 하

82) 現代社會研究所, 前掲書, p. 334

려는 것이다. 원한은 억울한 일을 당하였거나, 간절히 바라던 일들이 이루어지지 않았을 경우 생기게 된다. 사람의 억울한 감정은 공정한 대우를 받지 못하였거나 피해를 입었을 때 나타나게 된다. 사회에서 부당한 대우를 받았다고 생각하는 사람이나 집단은 원한을 갖게 된다. 그리고 원한은 어떠한 일을 하고자 노력을 기울였는데, 성취하지 못하였을 경우에도 생기게 된다.

이러한 원한 감정들이 누적되면 커다란 사회문제가 될 수 있다. 사회에서 공정한 대우를 받지 못한 사람들이나, 하고자 하는 일들이 이루어지지 않은 사람들은 사회에 대해 비판적이고 저항을 하게 된다. 특히 정부의 정책이나 공권력(公權力)으로부터 억울한 일을 당하였거나, 정부에 대해 요구한 일들이 이루어지지 않은 경우에는 원한 감정이 고조되는데, 이는 커다란 사회문제가 될 수 있다.

상생은 사회를 구성하는 개인이나 집단들이 서로 도와 주는 관계를 갖는 것을 뜻한다. 인간생활은 기본적으로 다른 사람이나 자연과 협력적인 공생 관계를 가져야 하지만, 실제의 생활에서는 경쟁관계로 갈등과 투쟁을 하게 된다. 인간이 다른 사람과 경쟁하는 것은 성장하고 발전하기 위해서 불가피한 것으로 인식되고 있다. 과학과 기술의 발달로 산업화가 진전되고 인류문명이 발전하게 된 것은 상호 경쟁적인 노력의 결과라 할 수 있다. 그러나 지나친 경쟁과 투쟁은 인류의 생존 자체를 위협할 수 있는 위기 상황을 가져 왔다. 이러한 위기를 극복하기 위해서는 상생적 관계로의 전환이 필요하다. 인간사회가 경쟁은 필요하지만, 극한적인 경쟁은 모두를 파멸시킬 수 있으므로 공존을 위한 상생관계가 확립되어야 한다.

인간사회는 이해관계에 의해서 성립된 이익사회로서 본질적으로 이질적이고 이해관계가 대립되어 원한이 쌓여 사회문제가 상존하고 있다. 이러한 사회문제를 해결하고 안정과 발전을 위해서 해원상생이 실천되어야 하겠다. 해원상생은 개인과 개인간의 관계에서만 아니라, 사회와 국가적인 차원에서 확립되어야 할 규범이다. 즉 해원상생은 정책을 연구하는데 있어서도 중요한 규범이고, 정책이 실현해야 할 목표라 할 수 있다. 해원상생이 추구하는 인간 존중, 자유와 평등의 실현, 조화, 이타주의, 공익 등의 적용이 필요하다고 본다.

고도의 산업화에 따른 비인간화 경향, 환경파괴와 자원감소, 무력감과 소외의식, 물질만능주의 등이 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나고 있다. 그리고 우리 사회는 남존여비, 관존민비, 반상의 차별 등과 같은 비민주적인 전통과, 급속한 경제개발을 추진하는 과정에서 야기된 계층간·지역간 불균형과 격차에 의한 불만과 비판이 커다란 사회문제로 제기되고 있다. 이러한 사회문제들은 해원상생에 기초한 정책적 접근에 의해서 해결될 수 있다고 믿는다. 이를 위해서는 참다운 민주정치와 민주행정이 정착되어야 하겠다. 정치와 행정이 국민들의 원한을 사는 비민주적인 정치와 행정을 하는 것이 아니라, 해원상생적 정책을 개발하고 실천할 수 있어야 하겠다.

【참고문헌】

- 金東炫, “公益과 行政”, 金繁雄, 金晚基, 金東炫, 現代韓國行政論. 서울 : 博英社, 1991
- 金繁雄, “韓國的 行政學의 пара다임”, 金繁雄, 金晚基, 金東炫, 現代韓國行政論. 서울 : 博英社, 1991.
- 大巡眞理會敎務部, 大巡指針. 서울 : 大巡眞理會 出版部, 1984
- 大巡眞理會敎務部, 典經. 서울 : 大巡眞理會 出版部, 1989
- 朴昇植, “政策決定과 參與에 관한 研究”, 行政春秋, 제3집(延世大學校 行政大學院, 1983)
- , “陰陽合德의 意義와 思想的 價値”, 大巡思想論叢, 제2집(大巡思想學術院, 1977)
- , “神人調化의 思想的 意義”, 大巡思想論叢, 제3집(大巡思想學術院, 1977)
- 鄭正佶, 政策決定論. 서울 : 大明出版社, 1988
- 現代社會研究所, 2000年代를 향한 韓國人像. 서울 : 現代社會研究所, 1982
- Anderson, James E., Public Policy-Making, 2nd ed. New York : Rinehart and Winston, 1979
- Appleby, P., Administration in Democratic Government. Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1959
- Beauchamp, Thomas, Ethics and Public Policy. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1975
- Brewer, G. D., and P. deLeon, The Foundation of Policy Analysis. Homewood, Illinois : Dorsey Press, 1983
- Brown, P., “Ethics and Education for Public Service in a Liberal State”, Journal of Policy Analysis and Management Vol. 6 No. 1 (1986).
- Caiden, Gerald E., The Dynamics of Public Administration : Guidelines to Current Transformation in Theory and Practice. New York : Holt, Rinehart and Winston Inc., 1971
- Coleman, J. S., Policy Research in the Social Science. Morristown, N. J. :

General Learning, 1972

Dahl, R. A., and C. E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper, 1950

Daniels, M., and C. J. Wirth, "Paradigms of Evaluation Research : The Development of an Important Policymaking Component", *American Review of Public Administration*, Vol. 17, No. 1(1983).

Diesing, Paul, *Reason in Society*. Urbana : University of Illinois, 1962

Dror, Yehezkel, "Basic Concepts in Advanced Policy Sciences," Stuart S. Nagel (ed), *Encyclopedia of Policy Studies*. New York : Marcel Dekker, Inc., 1994

deLeon, Peter, and E. Sam Overman, "A History of the Policy Sciences", Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller, *Handbook of Public Administration* (eds), New York : Marcel Dekker, Inc., 1989

Dror, Yehezkel, "Basic Concepts in Advanced Policy Sciences," Stuart S. Nagel(ed), *Encyclopedia of Policy Studies*. New York : Marcel Dekker, Inc., 1994

Dunn, William N., *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1981

Dye Thomas R., *Understanding Public Policy*, 4th ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1981

Fesler, James E., *Public Administration : Theory and Practice*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, Inc., 1980

Fischer, F., *Politics, Value, and Public Policy : The Problem of Methodology*. Boulder, Colorado : Westview Press, 1980

Garson, G. D., "From Policy Science to Policy Analysis : A Quarter Century of Progress ?", *Policy Studies Journal*, Special Issue (1981).

Gawthrop, L., *Public Sector Management, Systems, and Ethics*. Bloomington : Indiana University Press, 1984

Girvetz, H., *Contemporary Moral Issues*. Belmont, California :Wadsworth,

1964

Hargrove, E. C., *The Missing Link : The Study of Implementation.*
Washington, DC. : The Urban Institute, 1975

Held, David, "Democracy :From City-States to a Cosmopolitan Order?",
Political Studies, Vol. XL, Special Issue (1992).

Jones, Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed.
North Scituate, Mass. : Duxbury, Press, 1977

Jun, Jong S., *Public Administration : Design and Problem Solving.* New York
: Macmillan Publishing Company, 1986, 尹在豐, 鄭用德 共譯, 行
政學 : 構想과 問題解決(서울 : 博英社, 1987).

Klein J. T., *Interdisciplinarity : History, Theory, and Practice.* Detroit : Wayne
State University Press, 1990.

Lasswell, Harold D., "Policy Orientation", D. Lerner and Harold D.
Lasswell(eds), *Policy Sciences.* Stanford California : Stanford
University Press, 1951

———, *A Pre-View of Policy Sciences.* New York : American Elsevier,
1971

———, and A. Kaplan, *Power and Society.* New Haven, Connecticut :
Yale University Press, 1950

Lindblom, C. E., "The Handling of Norm in Policy Analysis", Paul A. Baran,
et al.,(eds.), *The Allocation of Economic Resources.* Stanford,
California : Stanford University Press, 1959

———, and D. K. Cohen, *Usable Knowledge : Social Science and
Social Problem Solving.* New Haven, Connecticut : Yale University
Press, 1979

Long, Norton E., "Public Policy and Administration : The Goals of
Rationality and Responsibility", *Public Administration Review*, Vol.
56, No. 2 (March/April, 1996).

Lynn, L., *Managing Public Policy.* Princeton, N. J. : Princeton University

Press, 1987

May, J., and Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*. Beverly Hills, California : Sage Publications, 1978

Meltsner, A., and C. Bellasvita, *The Policy Organization*. Beverly Hills, California : Sage Publications, 1983

Mintzberg, H., "Policy as a Field of Management Theory," *Academy of Management Review* Vol. 2 (1977)

Nagel (ed), Stuart S., *Encyclopedia of Policy Studies*. New York : Marcel Dekker, Inc., 1994

Paris, D., and J. Reynolds, *The Logic of Policy Inquiry*. New York : Longman, 1983

Pressman, J. L., and A. Wildavsky, *Implementation*. Berkeley, California : University of California Press, 1973

Quade, Edward S., *Analysis for Public Decisions*. New York : Elsevier, 1982

Rawls, John, *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass. : Press of Havard University, 1971

Rein, M., and S. H. White, "Can Policy Research Help Policy", *The Public Interest*, Vol. 49(1979).

Rohr, J., *Ethics for Bureaucrats : An Essey on Law and Values*. New York : Marcel Dekker, 1979

Simon, Herbert, *Reason in Human Affairs*. Stanford, California :Stanford University Press, 1983

Stokey, E., and R. Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*. New York : Norton, 1978