

## 정책사상의 정의에 관한 문제

이해영\*

본 연구는 정책사상을 정책의 본질에 관한 철학적이고 이론적이며 체계적 사고라고 정의해 보았다. 이와 같은 정의는 앞으로 정책사상을 보다 심도있게 연구하기 위한 하나의 기초적인 수준에 해당될 것이지만, 구체적이고 다양한 정책사상을 발견하고 설명하기 위하여 정책과 정책학의 본질적 특성과 성격을 철학적으로 설명하고 이론적으로 체계화하기 위한 본 연구의 목적에 따라서 정의한 것이다. 그러나 정책사상의 정의 문제는 간단하지 않다. 일반적으로 정책학계에 통용될 수준의 정책사상의 정의는 차치하고라도, 아직까지 정책학계에서 정책사상을 정의하거나 논의하는 수준 그 자체가 매우 초보적이다. 정책사상의 내용이 복잡하다거나 또한 연구자의 학문적 정향이나 가치관 등이 다양하고 복잡하여 정책사상을 정의하고자 하는 시도가 논쟁이 다양하다는 수준이 아니라, 정책학의 학문적 역사가 일천하면서, 정책사상에 관한 연구나 논쟁은 인문 학문인 정치학이나 경제학, 법학, 심지어 행정학 등과 비교할 수 없을 정도로 미미한 실정이라는 사실이다. 이와 같은 수준에서 본 연구는 앞으로 정책사상의 정의에 관한 논쟁이나 논의가 조금 더 활성화되기를 기대하면서, 문제의 제기 수준 정도에서 정책사상을 정의해 본 것이다.

주제어: 정책사상, 철학적 사고, 이론적 사고, 체계적 사고

### I. 서론

정책사상은 정책의 본질에 관한 철학적이고 이론적인 사고이며, 이것을 정책이론으로 체계화하는 정책학의 지적인 근간이라고 할 수 있다. 즉 정책사상을 정책의 본질

\* University of Maryland(Baltimore)에서 정책학 박사학위(Ph.D.)를 1990년에 취득하고, 현재 영남대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 정책이론, 정책사상, 국가주의 정책 등이다(haylee@ynu.ac.kr).

에 관한 사고체계로 요약해 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 정책사상을 연구하고 설명하기 위한 수준 정도에서나마 그것을 정의하는 것이 그리 간단할 것 같지 않다. 왜냐하면, 정책학의 학문적 역사가 아직까지 일천하여 정책사상에 관한 연구 자체가 희박할 뿐만 아니라, 정책사상을 연구하고 정리할 수 있을 정도로 정책학의 이론이나 방법론 자체가 성숙된 단계가 아니기 때문이다. 더구나 인근 학문분야인 정치학이나 경제학, 법학, 심지어 행정학 등의 사상연구와 비교한다는 그 자체가 불가능할 정도로, 정책사상 연구나 논쟁은 정책학계에서 여명의 단계에 불과하다. 특히 인근 학문분야의 사상연구에서도 가장 난제로 꼽히고 있는 사상의 정의문제를 정책사상 연구에서는 시도할 여력조차 약하다고 하는 것이 가장 솔직한 고백일 것이다.

이와 같은 학문적이고 선행연구적 차원에서 볼 때, 본고의 정책사상의 연구, 특히 정책사상의 정의에 관한 문제를 논의해 보고자 하는 그 자체가 어리석은, 선부른 도전일 수 있다. 동시에 학문적으로 정책사상을 정의하는 것 자체가 아직까지 불가할 수 있기도 하다. 왜냐하면, 다양하고 수많은 정책사상에 관한 연구들이 축적되고 체계화되면서 정책사상을 정의하는 것이 보다 일반적인 정의수준에 다가갈 수 있기 때문이다.

이와 같은 학문적인 어려움과 현실적인 제약이 있음에도 불구하고, 본 연구가 정책사상을 정의해 보고자 하는 것은, 정책학이 보다 성숙된 하나의 사회과학으로서의 학문적 정체성과 위상을 가지지 위해서, 사상연구가 필요하다는 대전제 앞에 서있기 때문이다. 특히 정책사상 연구를 진행하기 위해서는 꼭 필요한 선행과제로서, 정책사상을, 연구자의 학문적 정향에 의존하는 것이지만, 정의해야 할 필요성이 크기 때문이다. 또한 정책사상의 정의를 정책학계나 기타 인근 학문분야의 사상연구에 소개하면서, 정책사상을 포함한 사상연구에 정책사상의 정의에 관한 것도 문제되고 있다는 것을 알리고자 하는 연구의 잠정적인 목적도 있다.

선행연구의 고찰에서 정리하겠지만, 사상연구에서 가장 문제되면서도, 그리고 치명적인 약점이기도 하지만, 선행적인 필수조건으로, 사상을 각 학문분야에서 정의하는 일이다. 적어도 연구자의 연구수준과 정향에 따라서 사상을 정의한 이후에, 사상이나 사상사 또는 기존연구자의 사상 등을 설명해야 한다는 사실이다. 그래서 각 분야의 연구에서 사상 정의는 피할 수 없는 연구자의 숙명이라고 할 수 있다.

본 연구는 정책사상을 국가주의의 정책사상을 시발점으로 하여, 국가의 정책우월과 독점적인 정책권한에 의한 선도주의, 균형주의, 현실주의, 몰아주의 등과 같은 일련의 정책사상의 체계를 수립하고 정립하기 위한 범위와 수준에 한정되는, 그리고 이와 같은 정책사상을 연구하기 위한 연구의 이정표이고 패러다임 역할을 할 수 있는 범

위에서, 정책사상을 정의해 볼 것이다.

본고의 정책사상의 정의는 정책학계 뿐만 아니라 인근 학문분야의 사상연구에 통용될 수 있는 일반적인 수준이 아니라, 선협적이고 도전적인 입장에서, 조작적 수준의 정의에 불과하다는 것이다. 이와 같은 도전적인 입장의 사상의 정의가 다양해지면, 앞으로 보다 일반적인 수준으로 정책사상을 정의할 수 있을 것으로 기대하지만, 현재의 수준에서는, ‘정책사상이란 무엇인가’하는 문제의 제기정도에 불과할 수 있을 것이다. 그래서 본고의 제목을 ‘정의에 관한 문제’라고 명칭한 것이다.

무릇 학문분야의 사상을 일반적으로 통용될 수준으로 정의하기는 어렵다. 동시에 사상연구에 관련된 총섭적 내용을 함축할 수 있도록 사상을 정의하기 어려운 것은 사실이다. 그래서 여기서도 정책사상을 정의해 보겠지만, 어디까지나 필자가 국가주의를 시작으로 하는 정책사상을 발견하고 제안하며 설명하기 위한 선행과제로서, 필수적으로 정책사상을 정의한 것에 불과하다는 것을 재차 밝히고자 한다. 그렇다고 사상을 정의할 필요가 없다는 것은 아니다. 어디까지나 연구자나 설명자의 일관적인 정향과 진단의 패러다임에 따라서, 그에 필요한 범위와 한계를 설정하면서, 학문적으로 설명하고 이론적으로 체계화할 수 있는 자신의 능력과 정향에 따라서, 사상을 정의할 수 있으면 될 것이다. 이와 같은 다양한 정의가 풍성해지고, 학문적으로 더욱 더 정밀하고 치밀해지면서, 사상연구는 발달하고, 학문의 역사는 깊어질 수 있을 것이다.

## II. 선행연구의 고찰

정책사상 연구나 이해의 정도는 아직까지 초보적인 수준이다. 그 이유는 간단하다. 정책학이 학문적인 체계를 갖추기 시작한 시기가 1970년대이기 때문이다. 특히 Harold Lasswell이 정책학, 보다 정확하게는 정책과학의 개념과 방법론, 연구내용과 지식을 발견하고 축적하는 정향 등을 체계적으로 제시한 것이 불과 50-60년 전이기 때문이다. 따라서 정치학이나 경제학, 법학 등과 같은 오랜 학문적 역사를 가진 인근 학문의 사상연구와 정책사상을 비교한다는 것 자체가 불가능할 것이다.

더구나 정책학의 발달초기인 지난 50-60년 동안의 정책의 사상연구는 매우 희박하다. 예를 들면, 일반적으로 정책학의 효시로 알려진 1951년의 Lasswell의 “정책정향”에서도 정책사상이라는 용어나 내용은 없다. 마찬가지로 1971년에 그의 정책학을 체계화는 《정책과학서설》에서도 정책사상이나 철학에 관한 것은 없다.

이와 동시에 1970년에 창간된 정책학 최초의 전문학술지인 《정책과학》에서도

정책사상에 관한 논문이나 글을 찾을 수 없다.<sup>1)</sup> 마찬가지로 한국의 정책학을 대표하는 한국정책학회가 발행하는 《한국정책학회보》를 포함하는 학술지에서도 정책사상에 관한 연구를 찾기 어렵다.

그러나 정책사상의 선행연구를 검토하면서 알 수 있는 하나의 사실로, 미국정책학의 창시자인 Lasswell이 정책학의 사상이나 체계 등을 고민하고 정리한 것을 발견할 수 있다. 물론 그가 정책학의 학문적 체계를 세우기 시작한 초기인 1950-70년대에, 왜 정책사상을 제안하고 발표했는가 하는 이유는 분명하지 아니하지만, 그의 사후에 발표된 《자유로운 사회를 위한 법리》의 제2권 제3편에서, 정책사상(policy thinking'으로 표기했다)<sup>2)</sup>을 광범위하게 정리하고 발표하였다.

그럼에도 불구하고 Lasswell이 분명하게 정책사상을 정의하지는 아니했다. 단지 그가 중요하고도 심각하게 생각한 인간의 존엄성이라는, 전 지구적인 목적과 목표로 정책학이 추구하는 이상이고 이념이며 존재의 가치라고 보면서, 이것을 가치체제로 구체화하고 분류하면서 이것을 정책사상으로 설명하였다(Lasswell and McDougal, 1992: 727~732). 따라서 민주주의, 인간의 존엄성 등을 사상이 아니라, 사상이 추구하는 목적이고 존재의 가치로 본 것이다. 즉 이와 같은 가치체계를 복리(개인의 생명과 자유와 안전의 권리), 애정(가정과 따뜻한 동지를 구성할 권리), 존경(모든 인간에 대한 존경과 존중), 힘(정부에 참여하고 법 앞에 평등할 권리), 부(사유재산권과 행복추구권), 계몽(표현과 생각의 자유를 추구할 권리), 기술(일할 권리, 직업을 가질 권리), 청렴(사상, 양심, 종교의 자유) 등으로 제시한 것은 잘 알려져 있다.

Lasswell 이외에 지금까지 정책사상이라는 용어를 사용한 유일한 연구로, 1970년 초에 발표된 Richard Merelman의 청소년들의 정치에 관한 사상(그는 이것을 정책사상이라고 했다)의 제안이다. 그에 의하면(1971; 1973), 정책사상은 정치학에서 찾을 수 없는 용어이며, 심지어 정치사상에서도 연구되지 못한 용어이다. 그래서 그는 청소년들이 정치문제에 관해서 그들이 생각하고 선호하는 것이 어떻게 형성되었고, 그것이 어떻게 평가되고 있는가 하는 것을 조사하기 위하여 정책사상을 제안하였다. 즉 도덕적 사고, 인과관계 사고, 창조적 사고, 조직이나 기관의 소속과 관행에 따른 사회화된 사고 등으로 정책사상을 구성하면서, 이것을 현실적으로 측정할 수 있는 다양

1) 검색어(policy thought, policy thinking, policy philosophy)로 학술지, 《정책과학》(Policy Sciences)의 1970년(1권 1호)부터 2017(50권 1호)년까지 검색한 결과이다 (<http://web.b.ebscohost.com>. 검색일: 2017년 3월 10일).

2) Lasswell이 정책사상을 'policy thinking'으로 표기한 정확한 이유는 알 수 없지만, 아마도 아직까지 정책학의 초기단계에서 사상을 '사고하기(thinking)' 정도로 겸손하게 표현한 것으로 보인다.

한 변수들을 조작하기도 했다. 그러나 그도 정책사상을 정의하지는 아니했다.

정책사상의 정의와 관련하여 인근 학문분야에서 사상정의를 간단히 검토해 볼 필요도 있다. 예를 들면, 교육사상을 “인간이 교육에 관해 지니고 있는 생각의 총체”(이원호, 1997: 16)라고 정의한 것이나, 정치사상을 “인간관, 자연관, 신관의 정치적인 상관관계를 인간의 입장에서 논리적으로 전개한 일련의 학적 체계”(김한식, 2004: 60) 또는 “정치에 관한 담론으로 개념화 할 수 있다”(강정인, 2007: 11)는 정의 등을 들 수 있다. 그리고 행정사상을 “행정에 관한 철학, 이념 및 기본이론 등을 포함하는 규범적인 생각”(강신택, 2013: vi) 또는 “사람들이 행정에 대하여 갖는 견해나 관점 혹은 이론”(윤재풍, 2005: 1) 등으로 정의한 것을 찾을 수 있다. 경제사상을 “경제적 가치와 자원배분에 관한 가치의 진술이고 그의 중요성을 강조하는 것”(Grampp, 1965: 128)으로 정의하거나, 법사상을 “범이라든가 정의, 권리 등 법적 사실에 대해서 사람들이 품고 있는 관념 내지 의식을 말한다”(박병호, 1979: 3) 라고 하는 정의 등을 찾을 수 있다.

인근 학문분야의 사상의 정의를 이와 같이 정리하면서, 사상연구, 특히 정의에 관련된 공통적인 현상을 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 사상연구는 각 학문분야에 따라서 복잡하고 다양하다. 동시에 각 학문에서도 사상연구는 연구자의 학문적 정향이나 학문 발달의 정도나 특성 등에 따라서 다양하다. 그렇다고 해서 부정적인 것은 아니다. 각 학문분야의 학문적 특성과 연구자의 연구정향과 가치판단 등에 따라서 다양하고도 복잡하지만, 사상연구의 패러다임에서 보면, 사상을 철학적이고 사변적이며 이념적이라고 하는 사실을 첫 번째의 공통적인 현상으로 지적할 수 있다.

둘째, 어느 학문분야에 관계없이, 한국의 사상연구는 서구 중심의 사상연구의 모형이나 패러다임을 전형으로 하고 있다. 따라서 한국의 사상연구, 즉 한국정치사상, 한국종교사상, 한국교육사상 등과 같은 독자적이고 독립적인 개념의 정의나 방법, 이론 등이 상당히 부족하다는 점을 이구동성으로 지적하고 있다는 사실을 두 번째의 공통점으로 발견할 수 있다.

지역이나 국가를 중심으로, 즉 기준으로 하는 사상연구가 많다. 특히 학문발달이 깊어지고 성숙할수록 더욱 그러하다. 한국정치사상, 동양정치사상, 동양종교사상, 한국종교사상 등이 이와 같다. 그러나 사상연구가 한국만의 특징을 밝히고 설명하기도 한다. 그러나 본질적으로 사상은 각 학문분야의 학문적 정체성을 설명하고 지탱하는 기본 골격이기 때문에, 사상연구는 학문의 현실적 정당성과 그 가치를 설명하는 각 학문분야의 기초이론으로 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

셋째, 사상을 정의하는 기준이나 준거 틀로서 개인(사상가)을 설명하는 경우에도, 각자의 학문적 정향이나 연구자의 연구정향에 따라서 다양하게 설명하거나 정의하고 있다는 사실을 들 수 있다. 특히 학문적 특성과 성향에 맞추어 인물의 사상을 해석하거나 정리하는 경우가 많다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

넷째, 각 학문 분야의 사상연구에서, 다양한 학문분야의 특성을 나타내는 수식어만 차이가 있을 뿐, 학문의 본질적 속성을 찾고 설명한다고 하는 것으로 사상을 정의하고 있음을 발견할 수 있다. 본고에서 ‘정책의 본질에 관한 철학적이고 이론적 사고이며 이것을 체계적으로 사고한 것이다’라고 정의한 것도 마찬가지로 이와 같이 비판할 수 있다. 여기서 ‘정책의 본질에 관한’이라는 문구를 제외한다면, 일반적으로 사상을 철학적이고 이론적인 사고이며 이에 관한 체계화된 사고라고 하는 정의를 어느 학문분야의 사상 정의에도 적용시켜 볼 수 있을 것이다.

그러나 정책사상을 이와 같이 정의하고 논쟁하는 것은 여타 학문분야의 사상정의와 대동소이, 보다 정확하게는 일반적일 수도 있을 것이다. 왜냐하면, 연구하고 설명하는 대상인 학문분야가 다를 뿐이지 사상을 설명하고 연구하는 것은 동일하기 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 연구자의 연구정향과 패러다임이 다양할 수 있다. 때문에 그 다양성에 따라서 각 학문영역에서 사상의 정의는 다양하고 복잡할 수 있다는 것도 또한 사실이다.

---

3) 대표적인 예로서, 동서양을 막론하고 가장 많은 사상연구의 인간개인으로 등장하는 것이 공자이다. 공자에 관한 사상은 공자의 기본적인 사상을 공자사상이라고 시작하면서, 그의 철학사상에서부터 시작해서 음악이나 체육사상에 이르기까지 매우 다양하고 풍부하다는 사실이다. 특히 서양에서는 공자 개인의 정치나 철학사상(Confucius' Thought)과, 공자를 중심으로 하는 유교사상(Confucian Thought, Confucianism)을 구별하지 않고, 공자의 사상을 연구하는 경향이 특징적이다(Hutton, 2006: 37~58; Yang, 2016: 354~374). 그러나 공자의 사상을 이와 같이 다양하게 구분하는 기준이나 또는 그의 사상을 정의한 것을 찾기 어렵다. 즉 공자의 정치사상과 행정사상 또는 그의 법사상을 구별하는 기준은 무엇이며, 이와 같은 사상을 어떻게 정의할 것인가 하는 점 등은 밝혀지지 않고 있다. 한국의 경우에 정약용의 사상에 관한 연구도 유행하고 있다. 그의 정치사상에서부터 시작해서 경제사상, 교육과 인성, 종교사상, 행정사상(특히 행정개혁, 인사, 지방, 도시 행정, 공직윤리 등), 법치사상, 도덕철학사상 등 전 분야에 걸쳐서 논의되고 있다. 특히 <<다산학>>이라는 학술지가 다산학술문화재단에서 발행될 정도로 그의 사상 연구가 다양하다.

### Ⅲ. 조작적 수준에서 정책사상의 정의

#### 1. 철학적 사고

정책사상을 먼저 정책의 본질을 철학적으로 사고하고 설명하는 것으로 정의해 볼 수 있다. 철학적 사고란 지식이나 이론이 발생된 사상적인 근원을 밝히는 것이다. 즉 정책사상은 정책의 이론과 지식 및 정책에 관한 철학적인 사고라고 할 수 있다. 이와 같은 정의에서 개념적으로 철학과 사고 또는 사상 등의 용어를 동시에 사용하면서, 철학과 사상의 구분에 관한 상당한 의문점이 제기될 수 있다.<sup>4)</sup> 그러나 여기서는 철학적 사고란 사상의 근원과 형성 및 특성 등을 보편적 지식체계와 원리 및 이념 등으로 탐구하고 설명하는 것으로 일단 이해하고자 한다. 철학적 사고는 방법론적으로 과학적 사고에 반대적인 입장이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 철학적 사고의 한 방법론으로, 사상 또는 사고실험을 반대하지는 아니한다. 즉 종합적이고 선형적인 관점에서 다양한 모습의 이론과 지식을 발견하고 정립하기 위한 정신분야의 지식탐구의 한 방법론으로 사고실험 등을 이용할 수 있을 것이다(박우석·김혜련, 1992: 305~329; Brown, 2010: 1; Pressley, 2011: 550~551).

정책사상은 ‘정책학’이란 무엇인가 하는 것을 철학적으로 설명하는 것이라고 했다. 즉 정책학은 정책에 관한 지식과 이론을 학문적인 패러다임으로 체계화시킨 것이다. 따라서 정책학이란 무엇인가 하는 것을 이해하기 위해서는 필연적으로 ‘정책’이란 무엇인가 하는 질문을 철학적으로 우선 설명하고 대답해야 할 것이다(김형렬, 2003: 1; 박정택, 2007: 2; Dimock, 1958: 1; Conroy 외 2인, 2008: 171-173; Hale, 2011: 215~218).<sup>5)</sup>

4) 철학과 사상을 학술적이거나 어의적 또는 일상생활에서 분명하게 구별하기 어렵다. 먼저 철학(philosophy)을 일반적으로 지혜의 사랑이라고 알고 있지만, 이때의 지혜는 인간의 존재나 가치 및 인식에 관한 지식이나 이론의 통찰력을 뜻한다. 그러나 단순히 지식과 이론을 좋아하고 사랑한다는 의미는 아닐 것이다. 따라서 인간의 존재와 가치나 인식을 인간만이 아닌, 존재하는 모든 사물과 환경 등의 통찰력을 가진 지식, 즉 지혜도 철학이라고 할 수 있을 것이다. 그래서 철학은 어느 학문분야의 사상이 아니라 지혜를 추구하고 이것을 널리 알리고 숙성시키는 활동이나 분야라고 하는 것이 좀 더 본질적으로 철학을 이해할 수 있을 것이다. 반면에 사상(thought)을, 철학에서 공부하고 축적된 지식이 논리적이고 일관적인 체계로 정리되고 정렬된 것으로 이해할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 사상은 철학을 포함하는 광의의 개념이라고 할 수 있다.

5) 정책을 철학적으로 설명한다 또는 탐구한다는 것을 김형렬은 “정책은 철학이다”(2003: 1); 박정택은 “공공활동의 본질적 사유와 규범사유를 ‘철학하기’라고도 했다(2007: 2). 또한 초

정책이란 정치적 의사결정의 산물이고 책략이다. 정책의 어의에서도 분명하듯이, 정책은 정치라고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 사실 정책이라는 용어가 학문적이고 현실적으로 널리 사용되기 이전에는 정치와 정책을 구별하지 아니했다. 정치적인 의사결정의 과정이나 결과산물을 정치과정이나 정치제도 등으로 설명하면서, 지금과 같이 정책, 즉 정치적인 책략으로 분명히 구별하지 아니했던 것은 사실이다(Parsons, 1995: 13~15; Dunn, 2008: 34).

정책사상은 정책이란 무엇인가 하는 것을 밝히고 설명하면서 정책학을 이해하고자 한다면, 사실 정책학과 정책사상을 구별하기 어려울 수도 있다. 그래서 정책사상은 정책(학)이란 무엇인가에 관한 보다 근원적인 질문, 즉 철학적인 질문에 우선적인 초점을 두고 있다. 따라서 일반적으로 정책(학)이란 무엇인가 하는 교과서적인 설명이나 정책학사적인 설명보다는 철학적인 사고, 즉 정책이 정치적 책략이기 때문에 필연적으로 의문을 가지게 되는, 정책의 주체는 누구이며, 정책은 과연 필요한가, 정책은 정당하고도 적절한가, 정책을 존중하고 준수해야 하는가, 정책은 어떤 이익이나 부담을 발생시키는가 하는 등의, 정책의 본질을 이해하고 설명하는 것이 정책사상에서 우선적일 것이다.

이와 같은 정책에 관한 본질적 질문에 가장 먼저 대답해야 하는 것이 정치적 책략이고 결정인 정책의 주체일 것이다. 정책의 주체, 즉 정치를 담당하고 결정하는 것은 사적인 이해관계나 이익을 중심으로 하는 개인이나 단체 또는 집단은 아닐 것이다.<sup>7)</sup>

기의 정치학자인 Marshall Dimock은 “행정은 철학이다”(1958: 1)라고 했다. 이때의 철학이나 철학하기 등을 학문분과의 철학이 아니라, 철학적 사고와 사유의 집합(사상)으로 이해한 것이다. 즉 정책이나 정치 또는 행정의 본질에 관한 근원적인 질문을 사유하고, 이것을 이론적인 맥락으로 체계화시킨다면, 이것이 각 학문분야의 사상이고 철학이 될 수 있을 것으로 주장하면서 철학을 이해한 것이라고 할 수 있다.

- 6) 정책과 정치를 동의어(同義語)로 사용할 수 있다는 의미는 아니다. 본질적 속성에서 볼 때, 정책은 정치적인 정당성과 합법성을 가진 국가의 공식적인 통치작용이다. 이와 같은 통치작용은 정치이기 때문에 정책은 정치라고 한 것이다. 물론 정치는 정책보다 상위개념이지만, 정치적 통치행위의 과정이고 결과로서 최종적으로 시민에 의하여 수용되고 허용되는 것을 정책으로 이해한다면, 정책을 정치하고 할 수 있다는 뜻이다. 사실 정치나 정책의 개념이나 의미 등을 어떻게 이해하고 설명할 것인가 하는 것이 정책사상의 출발점이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 정책학에서 정치와 정책과의 관계, 즉 정치가 정책의 운명을 결정하는가, 아니면 정책이 정치를 결정하는가 하는 현실적이고도 철학적인 논쟁이 정책사상의 주요 내용이 되고 있기 때문이다.
- 7) 정책학을 탄생시킨 Lasswell은 ‘정책’을 공사(公私)를 구별하지 않는 단어로 보았다. 즉 정부 정책이나 기업정책, 개인의 정책 등으로도 정책의 용어를 사용할 수 있다고 했다(1951: 5; 1971: 2). 그러나 정책학의 이론과 지식이 계속 발전하면서, 정책은 공공의 영역, 즉 정부의 활동이나 국가의 통치작용을 일컫는 용어로 정착되었다고 할 수 있다.



물론 정치적 이해관계를 중심으로 하는 정당이나 조직이 결정하는 의사결정인 정강도 정치적 의사결정이 될 수 있지만, 이것은 공적인 이해관계가 아닌 사적인 영역의 일이다. 공공의 이해관계를 중심으로 하고 있는 정강은 아직까지 정치적 의사결정의 결과 산물인 정책으로 수용되기 이전의 수준이다. 즉 정치적 책략의 자격을 얻으려면 정치적인 정당성을 먼저 가져야 한다. 정치적 정당성이란 일반적으로 정책에 영향을 받게 되는 시민들이 직접적이거나 간접적으로 정책을 결정하고 시행할 수 있는 권한을 정치적이고 법률적으로 부여하는 것이다. 이와 같은 정치적 정당성에 관한 것을 민주주의의 기능과 작용으로 설명할 수 있다. 이에 반하여 법률적 정당성은 법치주의의 몫일 것이다.

정치적 정당성을 가진 정책이라고 하더라도 실질적으로 정책을 결정하고 시행할 수 있는 정책의 정당성을 가질 수 있어야 명실상부한 정책이 될 수 있을 것이다. 즉 일반적으로 정책의 대상자이고 객체인 시민들이 정책을 믿고 준수하고 따르며 지지할 수 있어야 정책은 정책다울 수 있다. 누구를 위한 정책이며, 이것이 과연 정치적이고 법률적으로 정당하며, 이것이 공공의 이해관계를 위하여 꼭 필요한가 하는 것에 대하여, 개인들의 이해관계에 기반을 둔 시민들이 믿고 따를 수 있는 정책이 될 때, 이것을 정책의 정당성이라고 할 수 있다.

이와 같은 정책의 본질에 관한 간단한 설명에서도 알 수 있듯이, 정책의 정치적이고 법률적이며 정책적인 정당성의 주체는 국가(state)<sup>8)</sup>라는 사실이다. 여기서 정책에 관한 철학적 사고의 하나의 사상이 출현하게 된다. 즉 국가를 중심으로(국가중심주의), 국가가 독점적으로(국가독점주의), 국가가 개인의 판단과 결정보다 우수하거나 우월하다는 입장에서(국가우월주의), 개인의 의사결정과 판단에 개입하는(국가개입주의) 국가주의(statism)가 정책사상의 원천이고 시발점이며 초석이라는 것을 알 수 있게 된다. 즉 정책은 핵심적인 주체는 공공의 이해관계를 민주적인 절차와 과정에서 그의 정당성(legitimacy)을 획득하여, 실질적으로 정책의 내용과 과정이 정당한 것으로(justification) 수용되고 허용되며 접수되는 수준을 유지하고 관리할 수 있어야 할 것이다. 이것이 국가라는 사실에서 국가주의를 정책의 시작으로, 즉 정책의 철학적 사

8) 국가를 어떻게 정의하고 이해할 것인가 하는 것은 복잡하고 다양하고 어렵다. 그러나 여기서는 정책사상으로서 국가를 통치권력 작용을 중심으로, 법률적이고 정치적인 정당성을 가진 독립적 주권의 주체라고 이해하고자 한다. 따라서 민족이나 역사적 성격, 문화 등의 동질성을 강조하는 국가(nation)나, 일정한 영토와 지역을 중심으로 하면서도 독립주권이 아닌 자치권에 초점을 둔 정치집단인 국가(country)와 구별하고자 한다. 동시에 정부(government 또는 administration)는 영속적인 국가를 일시적이거나 제한적으로 통치할 수 있는 권한을 법률과 정치행위에 의하여 부여받은 집단으로 이해하면서, 국가와 구별하고자 한다.

고인 정책사상의 출발점으로 본 것이다.

정책의 본질은 국가주의이기 때문에 국가의 공적인 이해관계인 국정과제를 제안하고 결정하고 실천하는 일들이 현실적인 정책의 활동일 것이다. 이와 같은 정책활동의 과정이나 내용을 기술하고 분석하고 설명하는 이론이나 방법, 지식이 정책에 관한 이론이다. 이것이 하나의 학문적인 패러다임으로 체계화되고 정리된 것이 정책학이라고 할 수 있다. 그러나 정책사상은 정책학으로 정리되고 체계화된 이와 같은 정책이론과 지식을 국가주의에서 설명한다면, 국가는 어떻게, 어떠한 논리와 방법으로, 즉 어떠한 국정철학과 이념에 따라서 정책을 결정하고 실천할 것인가 하는 것을 설명하는 것이다.

또한 국가는 어떠한 권한과 자격과 능력으로 시민들 스스로가 판단하고 결정할 일들에 개입하거나 간섭할 수 있는가 하는 근원적인 질문에 대답하고 설명할 수 있어야 한다. 이것이 소위, 국가의 개인의 판단과 결정에의 개입이나 간섭을 정당화하는 국가개입주의의 정당성에 관한 질문이다. 이것이 국가의 정책을 통한 개입이고 간섭이기 때문에, 보다 구체적으로 정책 그 자체의 정당성으로도 설명될 수 있어야 한다. 이것이 국가주의라는 사상이 정책사상의 본류로 분류되는 가장 중요한 이유라고 할 수 있다.

국가주의의 사상적 본류에 따라서 정책사상은 구체적인 다양한 사상으로 발달할 수 있을 것이다. 즉 국가를 중심으로 하는 국가주의의 정책사상에 따라서 국가는 항상 선하고 정의로운 것인가, 또한 그래야 하는가 하는 현실적이고도 당위적인 질문이 따라 나오게 된다. 만약 국가가 국가 자신만의 이익을 위해서 시민들을 속이거나 오도한다면 우리는 어떻게 할 것인가? 비록 국가가 부주의하거나 판단능력이나 자격이 부족하던지 또는 예상하거나 의도하지는 아니했지만 결과적으로 시민들의 경제적이거나 정신적 손실이나 자존감을 손상시킨다면, 우리는 어떻게 할 것인가 하는 등이 국가주의에 이어서 발생하는 사상적인 질문일 것이다.

이와 같은 사상적 궤적으로 먼저, 국가는 본질적으로 국가의 이익과 개인들의 이익을 위한 일들을 실천할 수 있는 현실적인 능력과 자격과 조직을 가지고 있어야 한다는 것을, 예로부터 왕도정치의 이상적인 형태인 위민정치, 안민정치, 명철한 판단과 현명하고도 자애로운 통치자의 통치력이나 수기치인에 의한 군자정치 등으로 설명하기도 했다.<sup>9)</sup> 그러나 단순히 앞장서서 이끄는 것이 아닌, 선과 정의와 배려 등과 같은 지배적인 가치를 정책으로 제안하고 실천할 수 있는 국가주의의 후속적인 정책사상으

9) 왕정의 권력과 세력을 유지하기 위한 위정의 수단으로 민(백성)을 통치의 객체로 한다는 비판도 있지만(유미림, 2004: 67~86; 박병석, 2014: 1~80), 위민사상의 근본인 왕도정치가 한국의 고대국가인 삼국시대부터 시작된 정치사상의 원초적인 형태로서(이기백, 1979: 33~38), 한국정치사상의 중심축이 되고 있었음은 사실이다(조원일, 2002: 205~227; 장현근, 2009: 131~157; 권정호, 2014: 81~120).

로 선도(善導)주의가 부상하게 된다.

선도한다고 하지만, 현실적으로 정책을 통한 국가의 정책개입이나 판단이 정당하고도 정의롭기 위해서는, 정책을 결정하고 집행하면서 발생하는 일들이 정신적이고 물리적으로 균형되어야 한다. 즉 공정하고도 정의로우며 정당해야 한다는 현실적 원칙을 철학적으로 설명할 수 있는 균형주의라는 또 하나의 정책사상을 제안할 수 있게 된다. 나아가 이와 같은 균형적 정책인과를 실천하고 실행할 수 있는 사상도 필요할 것이다. 그래서 정책의 실천적인 지혜를 기반으로 하는 실천할 수 있는 기준들인 정책 증거나 정책지식, 정책의 이념 등을 철학적으로 연계할 수 있는 현실주의라는 정책사상이 계속해서 등장하게 될 수 있다.

그러나 국가주의가 중심이 되면서 연계된 선도주의와 균형주의 및 현실주의 등이 총론적인 물아(物我)주의(국가와 개인, 정책주체와 대상자 등과 같은 변증법적 이분법의 구분이 아니라, 우주와 만물이 하나이면서도 동시에 다양하고도 독자적인 작용과 기능에 의한 개체의 본질적인 존재의 가치를 인정하는 사상) 사상으로 통합될 수 있어야, 정책사상은 하나의 큰 계통을 가진 패러다임으로 정립될 수 있을 것이다.

## 2. 이론적 사고

정책사상의 두 번째 정의에 관한 것으로, 정책사상은 정책과 정책학의 본질에 관한 이론적 사고라고 할 수 있을 것이다. 이론적 사고라는 의미는, 철학적인 사고에 의하여 제안되고 발견된 또는 창조된 정책사상을 정책이론으로 정립시키는 사고라는 뜻이다. 정책이론으로 정립하고자 하는 사고이기 때문에 정책학의 본질에도 해당된다고 할 수 있다. 왜냐하면, 정책이란 무엇이며, 정책학이란 무엇인가 하는 등에 관한 본질적 질문을 철학적으로 사고하고 설명하는 정책사상이 정책의 이론으로 정립되고 체계화되어야 정책학의 고유이론이 될 수 있기 때문이다. 물론 정책과 정책학에 관한 본질적인 질문에 관한 이론이기 때문에 정책학의 이론 중에서도 기초적이고 중심적인 이론일 것이다.

정책사상 그 자체가 이론이 될 수도 있지만 그렇지 않은 경우도 있다. 왜냐하면, 철학적인 사고에 의하여 제안되거나 발견되고 창조되는 것은 인간, 즉 정책학자나 또는 정책사상가<sup>10)</sup>의 개인적이고 사적인 인식이나 사실과 가치의 판단, 도덕적이고 윤리적

10) 정책학자는 일반적으로 정책학을 연찬하는 학문집단의 구성원이라고 할 수 있지만, 정책사상가는 누구든지 될 수 있다(甲男乙女를 의미하는 것은 물론 아니다). 예를 들면, 공자나 맹자 등의 정책사상이나 정책학자들의 정책사상, 정치인이나 행정관료의 정책사상 등을 발견

인 정향, 세상살이의 경험과 인지능력, 지적인 수준이나 정향, 이념, 현실적인 조건과 상태 등에 관한 정신적인 작용의 산물이기 때문이다(Kroner, 1936: 208; Conroy 외 2인, 2008: 172; Swedberg, 2011: 31~32). 즉 정책사상은 개인적인 것이고 또한 정신적인 결과물이기 때문이다(정책사상 뿐만 아니라 여러 학문분야에서 사상연구는 정신철학과 밀접히 연계되어 있기도 하다).

이와 같은 정신작용의 결과이지만 이것이 이론적이고 사변적이며 때로는 비판적인 사고의 과정을 거치면서, 각 학문분야의 고유한 지식체계를 갖출 수 있는 이론으로 구성되고 설계되어야 각 학문의 사상이 될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 정책학자나 정책사상가들의 지적인 능력과 작용을 이론적인 체계로 구성하고 형성하는 일이 그리 간단하지는 않을 것이다.

그러나 다음과 같은 몇 가지 방법론이 정책사상의 이론적 사고작용에 유용할 것이다. 먼저, 정신철학 또는 심리철학계에서 정신과 마음의 작용이 물리적인 현상으로 나타나는 것을 설명하는 환원주의를 들 수 있다.

인간의 마음의 작용과 활동인 정신 또는 사상, 사고 등을 어떻게 눈과(보고), 귀와(듣고), 코와(냄새), 혀와(맛), 신체(접촉)적 작용과 기능에 익숙해져 있는 물리세계에서, 인간이 측정하고 평가하며 검증할 수 있을 것인가 하는 것이 정신철학계 뿐만 아니라 종교학이나 심리학, 철학 등에서 항상 논쟁의 중심적인 주제가 되고 있다. 정책사상에서도, 정책의 가치인 정책목표와 이념, 정책의 본질적 내용인 정치 등의 인간의 정신작용인 정책사상을 정책이라는 물리적인 수단과 방법에 의존하는, 소위 보이는 형상으로서의 정책을 현실적으로 구성할 것인가 하는 문제는 그리 만만치 않다. 이와 같은 이론들이나 방법은 정책학의 전통적인 영역을 넘어서는 것이라고 쉽게 대답하고 싶지만, 그러나 정책사상을 설명하고 이해하기 위해서는 기초적인 수준일지라도, 이와 같은 질문에 대답할 수 있는 이론적인 지식이나 방법이 있어야 할 것이다. 그 하나의 것으로, 정신적 작용을 물리적 세계로 감지하고 확인할 수 있는 이론적 지식이 환원주의가 될 수 있다는 뜻이다.<sup>11)</sup>

---

하고 설명한다면, 이때의 정책사상가는 그 주인공들이 될 것이다. 인근 학문에서 사상가를 중심으로 하는 연구가 대단히 풍성한 것을 보면, 앞으로 정책사상이 학문적으로 발달하면, 이와 같은 정책사상가를 중심으로 그들의 정책에 관한 사상(이때의 의미는 철학이라고 할 수도 있고, 이념이라고 할 수 있다)을 이론적으로 체계화할 수 있을 것이다.

- 11) 환원주의는 마음(心)과 물리(物)를 구분하는 심·물 이원론을 중심으로 하는 정신인과론의 핵심주제이다. 즉 물리적인 세계를 지배하는 법칙인 인과관계나 이론으로 정신세계를 설명하기 위해서는 정신적인 작용을 물리적인 실체의 작용으로 이해하고 설명할 수 있어야 한다는 입장이다. 그래서 구체적으로 환원하는 작용이나 역할에 초점을 두는 기능적 환원주의,

또한 창의적인 디자인 사고나<sup>12)</sup> 사고실험<sup>13)</sup> 등도 활용될 수 있을 것이다. 특히 사고실험은 사고의 작용이나 내용을 전통적인 실험방법으로 측정하고 설명해 보고자 하는 과학적 방법의 변형이다. 즉 사고작용이나 내용의 일관성을 측정하고자 하는 실험 집단과, 자연적인 상태에 있는 실험변수나 방법으로 통제하지 아니하는 통제집단으로 구분해서, 실험집단에 대한 사고작용이나 내용을 실험조건으로 적용한 결과와, 통제 집단간의 차이점을 설명하는 방법이다. 이와 같은 것을 과학적 사고실험이라고 하는 반면에, 철학이나 윤리학 등에서는 철학적 사고실험으로 주장하기도 한다. 즉 실험의 조건이나 내용은 인간의 지적활동으로 개인적이고 불확실하며 자유스럽다. 이와 같은 자유의지나 감성은 실험조건이 되기 어렵다; 대신에 추상적이고 이상적인 인간사고를 논리적으로 종합하거나 선형적으로 논쟁하는 방법으로 이해해야 한다고 본다. 이것은 가설이나 가정을 전제하지 않고, 보다 자유로운 실험환경에서 새로운 사상이나 사고를 발견하고 그 범위를 확장하거나 수정할 수 있는 방법이라고 할 수 있다.

그러나 아직까지 이와 같은 방법들이 정책사상의 이론적 사고에 어느 정도로 적용되고 도움이 될 것인지를 정확히 알 수 없다. 단지 하나의 구체적인 경우로서, 정책의 본질적 특성과 목표 및 추구하고자 하는 가치를 디자인 이론으로 설계하여, 실질적으

---

환원의 유형과 작용이 동일하다는 유형동일론, 또는 물리적 요소로 환원될 수 없는 자유의지나 감성, 개인적인 도덕수준이나 정당성 등과 같은 요소를 설명하는 비환원주의 등과 같은 복잡한 논쟁이 계속되고 있다(김환석, 2011: 143~172; Kim, 2011: 219~223; Bergner and Ramon, 2013: 598~618; Caso, 2016: 3~33).

- 12) 건축공학적인 설계과학이나 미학, 디자인 전문가들의 창조적인 사고 등과 같이 현실적인 결과물로 전환되어지는 과정이나 전략 및 방법 등을 설명하는 디자인 사고는 정신적인 결과산물인 정책사상을 설명할 수 있는 하나의 패러다임으로 이용될 수 있을 것이다. 특히 디자인 사고는 설계자들의 철학이나 사상, 지식, 개념, 원리, 방법 등에 관한 내용이 그들의 영감이나 가치판단적이거나 초(비)과학적 방법, 과학적인 조사연구 방법 등과 철학적으로 통합되고 융합될 수 있도록 사고를 체계화하는 것이라고 할 수 있다(이우훈, 1997: 555~560; 하은아, 2015: 475~487; Rowe, 1991: 74~79). 보다 자세한 것은, 1970-80년대부터 설계과학이 정책학에서 널리 활용되면서 지금까지 정책이론에서 발달된 내용 등을 특집으로 다룬, <<정책과학>>(Policy Sciences) 학술지의 2014년(47집) 3권을 참조할 수 있다 (Howlett, 2014: 187~207).
- 13) 사고실험에서 과학주의를 강조하는 것이 심리학이나 의학(Brown, 2010; Gendler, 2007: 68~89), 경제학의 소비자 선택이론(Spangenberg, 2010: 561~566; Thoma, 2016: 129~146), 행정학(Pressley, 2011: 549~565) 등과 같은 분야에서 활용되고 있다. 그리고 철학을 강조하는 사고실험은 문학이나(황유경, 2016: 221~256; Egan, 2016: 139~150), 철학(Sorensen, 1992; Nimtz, 2010: 189~214) 등, 인문학 분야에서 활용되고 있다. 그러나 정책사상의 정의와 관련하여 볼 때, 사고실험은 발견되고 제안된 정책사상을 수정 또는 확장하거나, 비판적 사고에 의하여 새로운 사상을 검증하기 위한 방법으로는 타당하겠지만, 정책사상의 본질인 지적 창조작용을 설명하기에는 한계가 있을 것이다.

로 정책현장에서 실현하고자 하는 연구나, 정책서비스나 정책이용자 등이 정책결정과 집행에 공동으로 참여하여 정책을 설계하고 구성하고자 하는 참여설계 등에 관한 연구(조창희 외 2인, 2013: 3~12; Bason, 2014; Mintrom and Luetjens, 2017: 170~190), 정책의 결정과정에서 문제정의에 필요한 방법 등의 연구(Considine, 2012: 704~724; Mintrom, 2016: 391~402)에서와 같이, 정책사상의 이론적 사고의 방법론으로 도움이 될 수 있을 것이다.

개인적이고 정신적인 사고의 산물은 정책사상으로 정립될 수 있어야 정책학의 이론이 될 수 있을 것이다. 즉 정책과 정책학의 본질에 관한 개인적이고 사적인 사고의 결정체가 보편적이고 일반적으로 인정되어야, 이것이 하나의 정책사상이 될 수 있을 것이다.<sup>14)</sup> 이와 같이 개인적이고 정신적인 결과물인 정책사상을 공개적이고 공공적인 정책학의 이론으로 어떻게 구성하고 정립할 것인가 하는 것이 정책사상의 이론적 사고에 해당될 것이다. 이것이 또한 정책사상이 정책학의 이론이 되기 위한 중요한 전제이기도 하다.

정책사상을 이론으로 구성하고 정립하는 것을 일반적으로 경험사회에서 검증을 거친 이론, 소위 과학적 이론의 형성으로 한정한다면, 정책학의 과학적인 학문성이나 정체성 등에서 큰 문제나 논쟁은 없을 것이다. 예를 들면, 국가가 왜 개인의 자유롭고도 자율적인 판단과 결정에 개입하는가 하는 정당성을 현실적으로, 정책의 현장에서 관찰하고 조사하여 경험적으로 검증할 수 있다면 문제는 간단할 수 있다.<sup>15)</sup>

그러나 정책과 정책학에 관한 개인적이며 정신적인 복잡다단한 사상을 보편적이고 일반적인 정책사상으로 어떻게 전환시키고 발전시킬 것인가 하는 것이 문제이다. 이것을 전통적인 과학주의의 이론에만 한정한다면 불가능하다는 것은 주지의 사실이다. 물론 정책에서도 정책의 현실에서 검증할 수 있는 사실적인 증거나 법률적인 증거, 여론이나 사회조사 등에서 발견되는 증거 등에 의한 증거주의로 종합해서 정책사상을 이론적 사고로 정리할 수 있기도 하다.

14) 정책결정자나 집행자들의 생각이나 마음은 곧 국가의 공식적인 생각이고 마음이다; 왜냐하면 그들이 정책을 정의하고 형성하기 때문이라고 하는 Karl Marx의 주장을 인용하면서, 자율적인 개성과 가치를 가진 개인생활과 공적인 정책활동과 구별할 수 있는 지적영역이나 사회적인 비판이론이 있어야 한다는 지적(Ventris, 2013: 154~162)도 유의할 필요가 있을 것이다.

15) 예를 들면, 구체적인 법령에서 개입주의의 실질적인 적용과 문헌의 분석, 개인 대 개인 간의 문제와 국가와 개인 간의 개입에서, 온정주의적 간섭의 영향과 실질적 판단기준 등의 분석, 정당성의 판단기준이나 실증의 분석, 정책인과의 분석에 의한 정책 그 자체의 정당성 등과 같은 분야에서 많은 실증적 이론이나 가설이 있다.

그래서 증거없는 정책없다고 했듯이(6, 2002: 3; Cartwright, 2009: 127~136), 증거에 기반을 둔 정책연구(비록 정책사상에 관한 연구는 아니지만)가 성행되고 있다(윤영근, 2013: 37~64; Cartwright and Hardie, 2012; Stoker and Evans, 2016). 그러나 이와 같은 증거주의가 정책에서 충분히 실현되고 활용되기 위해서는 증거를 생산하고 발견하는 지배적인 이념이나 사상이 있어야 한다는, 소위 사상없는 증거없다는 반격과 같이(Hart, 2005: 964), 최근에는 증거주의를 정책의 사상으로 연계하여 전환시키고자 하는 정책연구가 대두되고 있기도 하다(Grant, 2015: 672~674; Sammut, 2016: 21~35; Kirigia 외 5인, 2016: 305~314).

그래서 정책사상의 이론적 사고는 과학적이고 실증적인 좁은 의미의 사고가 아니다. 반대로 개인들의 정신적인 사고의 결과산물이 경성이론의 구성에는 해당될 수 없지만, 논리적 추론과 판단과 경험에 의해서 창조된 정책사상을, 보편성 있는 타당한 것으로 정책학계에서 일반적으로 수용되고 인정되며 통용되는 것으로 이해한다면, 연성이론으로서 정책사상은 정책이론이 될 수 있다는 주장을 할 수도 있다.

아직까지 정책사상으로 이와 같은 연성이론이 될 수 있는, 즉 정책학계에 보편타당하게 인정되고 수용될 수 있는 학문적인 합의를 거친 정책사상은 희박하지만,<sup>16)</sup> 정책의 본질적 속성과 특징에 관한 철학적인 사고의 결정체를 이론적인 사고로 정리하고 체계화하지 못한다면, 정책사상이 되기 어렵다는 것도 주지의 사실이다. 이와 같은 맥락에서 보면, 인근 학문인 정치학에서, 많은 경우에 ‘정치이론’을 ‘정치사상’으로 번역하고 있음을 볼 수 있다(민병태, 1963; 서정갑, 1977; 성유보·차남희, 1983; 이남석·이현애, 2004). 정치이론을 정치사상으로 번역한 정확한 이유를 밝히지 아니해서 잘 알 수 없지만, 아마도 정치사상, 소위 정치학과 정치에 관한 기본적인 질문(국가이론, 보편적 공동체, 인간의 보편성, 정치사상가의 사상, 자유와 평등, 권력, 정의 등)에 대한 철학적인 사고라고 판단되는 정치이론을 설명하거나 취급하고 있기 때문에, 이것을 정치사상으로 번역한 것으로 이해할 수 있을 것이다.<sup>17)</sup>

16) 마찬가지로 정치학이나 경제학 및 사회학 등과 같이, 학문발달의 오랜 역사를 가진 분야에서도 보편적 일반이론의 지위를 갖춘 정치사상이나 경제사상, 사회학사상 등을 발견할 수 없다는 사실을 지적할 수 있다.

17) 대표적인 것으로, George Sabine과 Thomas Thorson의(4판에서는 공저) “*A History of Political Thought*”를 ‘정치사상사’로 번역하였고(민병태, 1963; 성유보·차남희, 1983), Carl Friedrich의 “*An Introduction of Political Theory*”를 ‘정치사상강좌’로 번역(서정갑, 1977) 한 것을 들 수 있다. 특히 번역자에 의하면(서정갑, 1977: 3~5), Friedrich 교수가 자신의 이 책을 정치사상사 강의의 부교재로 채택하여, 학생들에게 큰 인기를 얻었다고 했다. 그래서 아마도 한국에서는 ‘정치사상’으로 곧바로 번역된 것으로 볼 수 있다. 또한 이 책의 내용도 현재의 정치학개론서와는 다른, 자유, 사회정의, 마르크스, 플라톤, 아리스토텔레스, 마키아

정책사상의 철학적 사고에서 간단히 소개된 국가주의나 선도주의, 균형주의, 현실주의, 몰이주의 등을 정책사상의 이론으로 형성하고 정리하는 일들도 이론적 사고에 해당될 수 있을 것이다. 좀 더 구체적으로 예를 들면, 국가주의는 정치학이나 인근 학문에서 오랫동안 논의되고 연구된 분야이다. 국가의 구성이나 권력, 시대구분에 의한 국가형성의 특성, 이념이나 사상에 의한 국가의 지배방법, 법률적 구성에 의한 국가의 권력과 지배의 정당성 등은 정치학의 중심적인 이론이고 사상으로 널리 알려져 오고 있다. 동시에 정치철학 분야에서도 국가주의와 개인주의를 비교하면서, 국가의 독점적인 권력작용과 개인의 자유와 자치권, 시장경제와 국가독점 등을 광범위하면서도 심층적으로 설명하고 있다.

그러나 정책사상으로서의 국가주의는, 위와 같은 주제들도 중요한 내용이지만, 정책이라는 본질적 속성인 정치적 이해관계를 국가가 중심이 되어 독점적으로 그리고 우월적으로 개인들의 의사나 판단에 개입하게 된 이유와, 그것을 정당화할 수 있는 기준이나 판단 등에 관한 철학적 사고를 설명하는 것이다. 또한 국가주의에 관한 이와 같은 철학적 사고를 정책학의 이론으로 어떻게 형성할 것인가, 즉 정당화할 것인가(이 때에는 정책학의 고유한 이론으로 그 정체성을 가질 수 있게 한다는 의미이다) 하는 것을 설명하고, 그것을 정책학의 이론으로 만들어 가는 것이 이론적 사고의 내용이라고 할 수 있다. 이것을 정책사상을 이론적 사고로 정립하는 정책학의 이론이라고 정의한 것이다. 요약하면, 정책학의 지식과 이론이 기초하고 있는 지적인 뿌리를 밝히고, 이것이 정책학의 이론적이고 현실적인 맥락에서 타당하고 적실한가 하는 것을, 이론적으로 구성하고 검토하는 것이 정책사상의 이론적 사고라고 할 수 있다.

### 3. 체계적 사고

정책사상의 정의에 관한 세 번째의 것으로, 정책사상은 정책과 정책학의 본질에 관한 철학적인 사고와 이론적인 사고를, 정책학의 지적 근간으로 형성하기 위한 체계적 사고라는 점을 밝힐 수 있다. 즉 정책학의 지적 근간을 형성하기 위한 철학적이고 이론적인 사고를 체계화하는 것이라고 할 수 있다.

앞서 철학적이고 이론적인 사고에서 간단히 소개한 바와 같이, 국가를 중심으로 독점적이며 우월적으로 개인의 의사결정과 판단에 정책을 통하여 개입하거나 간섭하는, 국가주의가 정책사상의 시원이고 출발점이라고 했다. 왜냐하면, 정책은 국가통치 행

---

벨리, 홉스, 루소, 칸트 등의 철학자 및 정치사상가들, 정치적 평등, 권력 등과 같은 주제를 설명하고 있기 때문에, '정치사상'으로 의도적으로(필자의 판단) 번역된 것으로 보인다.



위의 공권력 작용이고, 정치적 책략이기 때문이라고 할 수 있다. 그래서 여기서부터 국가주의는 과연 항상 선하고 우수하며 정당한가 하는 질문이 계속될 수 있다고 했다. 즉 국가주의는 과연 정당하고 선한가 하는 문제를 선도주의의 정책사상으로 연속해서 탐구하고 대답해 볼 수 있다고 했다.

그러나 정책을 통한, 정책에 의한 원인과 결과인 정책인과를 공정하고도 정의롭게 분배하지 못한다면, 선도주의가 추구하는 국가중심주의의 목적을 달성하기 어렵다. 그래서 또 하나의 정책사상으로 균형주의가 등장하면서, 정책사상은 정책의 지식과 이념 및 사실적이고 가치판단적 증거에 의한 현실주의를 잉태하게 된다고 했다. 이와 같은 정책사상을 개인과 국가, 현실과 이상, 정책의 주체와 대상자 등을 이원론적으로 구별하지 아니하고, 자연과 환경으로 어우러진 만물과의 공존사상인 몰아주의로 귀결 시켜 볼 수 있다고 했다.

이와 같은 정책사상은 독립적으로, 철학적인 사고에 의하여 정책(학)의 본질을 설명하고 이론화하고자 하지만, 전체적으로 정책사상이라는 하나의 큰 패러다임이나 체계로 연계되어 있음도 알 수 있다. 이와 같은 각각의 사상을 정책사상의 모체적인, 하나의 큰 정책사상으로 연계하여 이해하는 것이 정책사상의 체계적 사고의 기본 내용이다. 마치 지능지수를 측정하는 퍼즐게임이나 낱말 잇기 등과 같은 것이 체계적 사고의 전형이듯이, 철학적이고 이론적인 사고에 의하여 개발되고 창조되거나 발견된 정책사상을, 정책사상의 하나의 틀로 유형화하는 것이 체계적 사고라고 할 수 있다.

정책사상이라는 전체적인 틀을 구체적인 정책사상과 통합적으로 연계시키고자 하는 체계적 사고는 소위, 체계사고 또는 시스템사고와 이론적 맥락을 같이 하고 있다. 보다 정확하게는 시스템철학, 즉 시스템사고의 철학적 맥락이라고 할 수 있다. 시스템 사고나 시스템철학을 동의어로도 사용할 수 있지만, 시스템사고라고 하는 용어가 일반적이기 때문에 이것을 간단히 소개하면서, 정책사상을 정의하는 체계적 사고의 맥락을 이해해 보고자 한다.

시스템사고의 기본적인 이론은 시스템을 구성하는 부분적인 요소(이것을 하위시스템이나 부속시스템, 구성체라고 할 수도 있다)들을 시스템 전체로서 연결시키는 네트워크사고를 기본으로 하고 있다. 이와 같이 연계된 시스템은 각각의 부분적인 요소나 하위체제들이 각자의 기능과 역할들을 인지하고 수행하면서도 상호작용적인 인과관계로 구성되어 있다. 이와 같은 인과관계 또는 인과지도가 정제되어 있기보다는 동태적으로 순환되면서, 전체적인 수준에서 시스템의 통합적인 작용을 조정하고 통제하는 사고작용을 설명하고 있다. 그러나 단순부분의 합이 아니라, 구성요소간의 상호작용에 의한 종합적 기능이나 해결책을 수행할 수 있다는 이론으로 요약될 수 있다(장의선,

2007: 77~92; 박상원, 2015: 71~89; 최호택·정석환, 2015: 185~192; Chan, 2015: 126~132).<sup>18)</sup>

이와 같은 시스템의 기능과 역할을 철학적으로 이해하는 핵심은 연결망사고에 의한, 부분보다는 전체를 이해하고 설계하는 전체론이다. 동시에 각각의 시스템이 주어진 목적과 장치에 따라서 기계적으로 기능하거나 역할을 하는 기계적 결정론이 아니라, 시스템의 존재 자체의 기능과 목적 및 자신의 역할을 주변부 환경이나 조건과 끊임없이 상호작용하여, 스스로의 생존의 법칙을 지켜가는 존재론이나 인식론 등이 시스템사고의 중심적인 철학이라고 할 수 있다(Phillips, 1969: 3~14; Laszlo, 1972: part 2; Rousseau, 2014: 146~159).<sup>19)</sup>

특히 정책사상의 출발점인 국가주의 사상에서 볼 때, 정책을 통한 국가의 개입사상을 시스템의 개입으로 설명하면(Dias, 2008: 201~213; Midgley, 2008: 55~73;

18) 시스템사고나 철학은 전 학문분야에서 광범위하게 연구되고 있다. 특히 공학이나 통계학 또는 수학 등과 같은 이과학문에서 시스템사고는 분석적이고 기술적이며 계량적인 변량처리의 투입-산출 모형론(경제학의 일부도 그러하다)에 초점을 두고 있다. 그러나 사회과학에서 시스템사고는, 소위 일반체제 또는 체제이론을 전형으로 하는 사상이다. 가장 대표적으로 Ludwig von Bertalanffy(1969)와 David Easton(1957)의 일반체제이론을 들 수 있다. 일반체제이론의 기본적인 철학을 부분보다 전체론, 환경과의 상호작용에 의한 체제 자체의 존재가치를 정당화하고, 이것을 신념으로 지키는 인식론과, 정태적인(동태적이 아님) 균형론, 체제의 부분과 요소의 작용과 기능을 설명하는 구조기능주의 등으로 요약할 수 있다. 특히 Easton식의 일반체제이론이 행정이론에 적용되면서, 체제의 목표와 존립에 대한 합의와, 끊임없는 발전과 성장 그리고 부분과 전체와의 위계질서, 즉 계층체 등이 행정사상의 주요 내용이 되고 있기도 하다(이성로, 2002: 259~281; Newman, 1972: 495~510; Mara, 2015: 40~57).

19) 시스템사고의 기본적인 철학이라고 할 수 있는 전체론, 기술결정론, 존재론, 인식론, 구조기능주의 등을 간단히 설명할 수 있다. 먼저 구조기능주의는 체제의 각 부분과 요소가 각각의 고유한 또는 부여받은 임무를 수행하고 실천하기 위하여, 체제를 위계질서나 서열을 가진 조직으로 구성하고 있다는 설명이다. 따라서 구조화되고 부품화 된 구조적 기능을 그 자체가 독립적이고 독자적으로 기능하는 것이 아니라, 체제 전체의 목표와 이상과 이념에 따라서 조화되고 조정되도록, 작용한다고 설명하는 것이 전체론이다. 즉 체제를 하나의 큰 패러다임으로 보는 것이다. 이에 따라서 체제는 하나의 유기체처럼 살아있는 생명체와 같이, 각자의 고유한 역할과 기능으로, 생존과 성숙을 추구하는 체제의 존재 그 자체에 가치와 값을 부여한다고 하는 것이 존재론의 설명이다. 이와 같은 체제의 지식에 대한 분석과 이론을 하나의 이념이나 가치판단으로 정당화하고, 그 범주를 정하는 것이 인식론이다. 특히 시스템 사고에서 체제 자체의 생각이나 사상을 믿는 것이다. 또한 동양의 음양론으로 시스템사고를 이해하고 있기도 하다. 예를 들면, 주역의 변화와 변동을 주역의 변동과 순환관계로 설명하거나, 다양한 주역의 궤 자체가 전형적인 체제이기 때문에, 음과 양의 순환과 공존, 조화, 안정과 불안정(엔트로피 개념) 등을 비교해서 설명하는 흥미로운 연구(권일찬, 2004: 326~356; 김동환, 2009: 97~107; Chen 외 3인, 2010: 173~189)도 눈여겨 볼 필요가 있다.

Kiraly 외 2인, 2017: 134~143), 정책사상은 철학적이고 이론적 사고에서 발견되거나 형성된 사상을 체계화하는 사상이라는 것을 좀 더 구체적으로 이해해 수 있다. 즉 개입주의는 사전에 계획된, 정량화된, 프로그램된 기계적이고 일방통행적인 개입이 아니다. 대신에 상호간의 이해관계에 의한 정치적 협상과 타협과 존중을 따르면서, 상호간의 소통과 조절에 의한 개입을 중시한다. 동시에 단순히 앞장서서, 나를 따르라고 하는 선도가 아니다; 전체를 아우르면서 변화와 변동을, 올바르게 참되며 바른 길로 선도하는 정책리딩을 강조한다. 이와 같은 사상은 시스템사고의 철학인 전체주의, 상호작용의 연계사상, 체제의 생존과 발전에 관한 존재론과 인식론 등에서 그 기초를 가져올 수 있을 것이다.

그러나 시스템사고나 철학 그 자체를 정책사상에 관한 체계적 사고로 이해하는 것은 무리일 것이다. 정책사상에서 체계적 사고는 부분적이고 개별적인 정책의 사상들이 하나의 정책사상으로 줄거리, 즉 정책학의 기본적인 고유한 이론이 될 수 있도록 연결하고 연계하는 사고이다. 이점에서 본다면, 부분간의 상호작용과 여기서 탄생되는 전체주의의 장점인 체제의 균형과 조화라는 사상과 일치될 수 있을 것이다. 그러나 정책사상은 그 자체가 전체주의가 아니라, 국가주의를 시발점으로 해서 각각의 구체적인 사상이나 이론을 연계하여 사변적이고 철학적으로 설명하는 정책학의 주요 이론이다. 이것이 정책사상을 정의하는 체계적 사고의 특징이라고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

#### 4. 결론: 문제의 요약논의

정책사상은 정책의 본질인 정책(학)이란 무엇인가, 하는 것에 대한 철학적인 사고이며, 이론적인 사고라고 했다. 나아가 이와 같은 사상을 정책학의 지적인 근간으로 형성하기 위한 체계적 사고라고 했다. 그러나 이와 같은 정의는 아직까지 정책학계 등에서 보편적이고 일반적 수준으로 수용되거나 합의된 것은 아니다. 국가주의를 중심으로 하는 정책사상을 이해하고 설명하기 위한 범위에 한정된 연구수준의 조작적인 정도에 불과한 것이다. 즉 정책사상을 철학적으로 논의하고 이론적으로 사고하면서, 이것을 정책학의 기초이론으로, 즉 국가주의를 중심으로 정책사상을 체계화 하고자

20) 한국체계과학회 학회가 중심이 되어 1997년 제41차 국제체계과학회 서울학술대회 준비위원회가 발간한 《체계론적 사고와 정치경제학 연구》(1996)와, 1997년의 《21세기 한국의 국가정책과 체계론적 사고》에서 발표된 다양한 연구들도 시스템사고를 기본으로 하고 있다. 그러나 정책이나 정책사상에서 참조할 수 있는 체계론적 사고의 정의 등을 밝히지는 아니했다(<http://kiss.kstudy.com>, 검색일: 2017년 2월 13일). 그 주된 원인은 아마도 그 당시에 정책학의 학문적 기반이나 이론이 상당히 약했기 때문이라고 생각할 수 있다.

하는 하나의 조작적이고 운영적인 수준의 정의에 불과하다.

정책사상이라면, 정책이란 무엇인가 하는 그 자체로서, 철학적인 질문을 가장 먼저 하게 된다. 물론 여기에 여러 가지로 대답하고 문제를 제기할 수 있다. 그러나 정책은 정치적인 의사결정이라는 핵심적인 사실에서부터 출발해서, 정책사상의 대명사적인 국가가 중심이 되는, 국가주의라는 사상을 제안하고 창안하고 주창할 수 있을 것이다. 국가주의는 정치학이나 경제학, 법학(특히 헌법학) 등의 인문 학문의 중심적인 연구주제이면서, 동시에 논쟁적인 성격이 강한 주제이다. 그러나 국가주의가 어떻게 정책과 정책학에 관한 사상, 즉 철학적이고 이론적으로 체계화된 지식이 될 수 있을 것이며, 그 구체적인 내용은 무엇인가 하는 것을 설명하고자 하는 것이 정책사상으로서 국가주의의 출발점이라고 할 수 있다.

이와 같이 정책사상을 정의하면서 발생하는 비판이나 질문으로, 정책사상은 제2의 사상인가 하는 문제이다.<sup>21)22)</sup> 정책이 정치적 의사결정이고 책략이라는 본질에서, 국가주의를 시작으로 해서 선도주의, 균형주의, 현실주의, 몰아주의 등의 사상으로 체계화하는 것이, 정책사상에만 고유하거나 독립적이 되기 어려울 수도 있다. 왜냐하면, 국가주의나 기타 사상이 여타의 학문에서도 각각의 구체적인 사상이나 철학으로 논의되거나 이론화되고 있기 때문이다. 특히 현실주의나 몰아주의 등은 서양의 분석철학이나 인도의 유식철학, 동양의 민본주의 사상 등에서 오래전부터 논의되고 있는 분야이기도 하다. 동시에 국가주의도 분명코 정치사상이나 정치철학의 대명사격이다.

그러나 정책사상은 정책학의 제1의 사상이고 근본 사상이다. 즉 정책사상은 정치사상이나 기타 사회(학)사상, 경제사상 등과 같은 사상을 설명하는 주변부사상이거나 또는 소위, 2중대 사상이 아니라는 것이다. 왜냐하면, 국가주의나 기타 사상이 여러

21) 정치사상이나 정치철학에서도 제2의 사상이라는 논쟁이 있다. 특히 이데올로기의 종언이나 역사의 종말(대표적으로 Thomas More, Georg Hegel, Francis Fukuyama 등), 철학의 종말(Graham and Horgan, 1994: 219~247; Knepper, 2014: 120~149) 등과 같은 시대적 조류와 학문적 유행에 의한 논쟁이나 논법들이 등장하고 쇠퇴하면서, 정치사상이나 정치철학도 종언을 맞이하고 있다는 것이다. 그러나 인간의 정치적 본성과 삶의 현실모습에서, 인간이 겪고 있는 문제에 대한 협동적이고 공동체적인 특성을 정치라는 이념이나 제도에 서 설명할 때, 정치학은 인간본질에 대답하지 아니할 수 없는 필연적 숙명을 가지고 있다. 따라서 정치철학은 인간이 존재하고 그 생을 영위하는 모습을 숙고하고 사변하는 철학이나 사상으로서, 제2가 아닌 제1의 철학이고 사상이라는 주장(김한식, 2004: 37~78; Gutmann, 1919: 87; Gettell, 1923: 209~210)이 정치사상을 성숙시키고 있다고 할 수 있다.

22) 정책학의 역사를 설명하면서, 정책학은 정치적 사건이나 맥락에서 지적영역을 추구하고 그 가능성을 현실적으로 진단하면서 성장하고 발전하고 있다; 따라서 이와 같은 인식론적 가치를 무시할 수 없는 정책학사(정책사상이라고 하지는 아니했지만)를 제2의 사고에 관한 진술이나, 검증할 수 없는 잠정적인 가설로 생각한다는 겸손한 자세도 있다(deLeon, 1988: 72~73).

학문분야의 사상이나 철학에서 중심적인 주제로 논의되고 있지만, 정책사상에서는 이와 같은 사상들이 정책(학)이란 무엇인가 하는 본질적인 질문과 의문에 대답하고 설명할 수 있도록 논의되고 체계화되어야 하고, 그렇게 되어야 하기 때문이다.

또 하나의 문제로서, 정책사상을 정책학의 기본이론으로 체계화한다고 해서, 과학주의나 구성주의를 주장하는 것은 아니다. 앞서 이론적 사고에서도 지적했듯이, 정책사상은 사실의 경험과 인지의 문제가 아닌, 그 자체로서 이론적 정향을 가지고 있다. 즉 정책의 본질을 철학적으로 사고하고, 비판하고, 진단하고, 논의하는 틀로서, 정책사상은 정책학이라는 본질적 질문에 대한 정체성과, 정책의 현실적 필요성과 당위성에 의한 정당성을 가진 이론이다. 따라서 이것을 현실의 사실적 판단과 경험적 진단으로 구성하고 형성하는 과학이론의 맥락으로만 평가할 수 없을 것이다.

정책사상을 구체적으로 논의하고 설명하면서, 정책사상을 경험적 이론의 틀 속에서 설명할 부분이 많을 것이다. 그러나 동시에 이론 이전의, 선 이론적 패러다임에서도 중요하게 논의되어야 할 것이다. 왜냐하면, 정책사상은 동서와 고급에 관계없이 정책이라는 정치적이고 사회적이며, 개인적 이해관계와 손익계산의 득실이나, 공정하고도 정의로운 분배 등과 같은 문제와 동시에, 인간의 보편적 존재에 관한 질문에 대답해야 하는 이유를, 이론적 정체성과 현실적 정당성으로 설명하는 것이 더욱 중요하기 때문일 것이다.

정책사상은 물론 기존의 다양한 이론이나 논쟁 및 연구들을 검토하고 살피면서 정책사상의 다양성을 발전시킬 수 있다. 그러나 제1의 근본사상으로서 정책사상은 과거의 연구의 패러다임이나 정향을 수집하거나 정리하는 수준을 넘어서서, 현재나 미래의 정책(학)이 추구하고 있는 사상적 맥락을 제공할 수 있어야 할 것이다. 그래서 철학적이고 이론적인 사고를 체계적으로 정립하고자 하는 정책사상은 과거지향성이 아닌, 미래지향적이며 선형적이고 해석적이라고 할 수 있다. 따라서 이와 같은 정책사상을 어떻게 정의할 것인가 하는 정의의 문제에서부터, 어떻게 활용할 것인가 하는 현실에 이르기까지, 정책사상에 관한 다양한 논쟁과 비판이 있게 마련이다. 따라서 정책사상을 제2의 사상이 아닌 제1의 사상으로 정립하고 체계화시켜야, 이와 같은 비판과 논쟁의 주체가 되면서, 정책학의 중심적인 주제를 제공할 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 강신태. 2013. 《행정사상과 연구의 논리: 한국행정의 역사적 맥락에서》. 서울: 조명문화사.
- 강정인. 2007. “한국정치사상 어떻게 할 것인가? 반성과 대안.” 《사회과학연구》. 15(2): 8-48.
- 권일찬. 2004. “현대행정에서 음양론적 변화관.” 《정부학연구》. 10(2): 326-356.
- 권정호. 2014. “조선조 위민정치와 복지사상의 탐색.” 《한국동양정치사상사연구》. 13(2): 81-120.
- 김동환. 2009. “음양론에 입각한 시스템 사고의 접근.” 《한국시스템다이나믹스연구》. 10(1): 97-107.
- 김한식. 2004. “한국정치사상 연구를 위한 틀.” 《동양정치사상사》. 3(1): 37-78.
- 김형렬. 2003. “정책은 철학이다.” 《한국정책논집》. 3: 1-22.
- 김환석. 2011. “생물학적 환원주의와 사회학적 환원주의를 넘어서.” 《사회과학연구》. 23(2): 143-172.
- 민병태 역. 1963. 《정치사상사》. 서울: 을유문화사 (Sabine, George H. (1959). *A History of Political Theory*. Holt, Rinehart and Winston).
- 박병석. 2014. “중국 고대 국가의 ‘민’ 관념” 정치의 주체인가 대상인가?“ 《한국동양정치사상사연구》. 13(2): 1-80.
- 박병호. 1979. “서: 법제사상편.” 성균관대학교 대동문화연구원. 《한국사상대계 II》: 정치·법 제사상 편.
- 박상원. 2015. “정책사례에 적용된 시스템 사고의 유용성.” 《사회과학담론과 정책》. 8(2): 71-89.
- 박우석·김혜련. 1992. “사고실험의 논리.” 《철학》. 58: 305-329.
- 박정택. 2007. 《일상적 공공철학하기》 1. 서울: 한국학술정보.
- 변중헌. 1996. “정치체계 변동의 동태적 분석: 열역학적 모델의 응용.” 1997년 제41차 국제체계과학학회 서울학술대회 준비위원회 발족기념논문집: 49-65.
- 서정갑 역. 1977. 《정치사상강좌》. 서울 법문사 (Friedrich, Carl J. (1967). *An Introduction to Political Theory*. Joanna Cotler Books).
- 성유보·차남희 역. 1983. 《정치사상사》. 서울: 한길사 (Sabine, George H. and Thomas L. Thorson. (1973). *A History of Political Theory*. Fourth Edition. New York: Holt, Rinehart and Winston).

- 유미립. 2004. “지배의 정당성의 관점에서 본 맹자의 정치사상.” 《한국정치학회보》. 38(1): 67-86.
- 윤영근. 2013. “정책의 질 관리를 위한 정책증거의 유형연구.” 《국가정책연구》. 27(1): 37-64.
- 윤재풍. (2005). “다산의 행정사상에 관한 연구.” 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 이기백. 1979. “I. 고대 정치사상.” 《한국사상대계 III: 정치·법제사상편》. 서울: 성균관대학교 대동문화연구원: 29-57.
- 이남석·이현애 역. 2004. 《페미니즘 정치사상사》. 서울: 도서출판 이후 (Shanley, Mary L. and Carole Pateman. edietd. (1990). *Feminist Interpretations and Political Theory*. Philadelphia: Pennsylvania State University Press).
- 이성로. 2002. “체제론의 시각에서 본 행정위기의 가능성.” 《한국행정논집》. 14(2): 259-281.
- 이우훈. 1997. “프로토콜 분석을 통한 디자인 사고과정의 모델링.” *Archive of Design Research*. 22: 555-560.
- 이원호. 1998. 《교육사상사》. 서울: 문음사.
- 장의선. 2007. “시스템사고를 배경으로 한 지리적 사고의 재구성.” 《한국지리환경교육학회지》. 15(1): 77-92.
- 장현근. 2009. “민(民)의 어원과 의미에 대한 고찰.” 《정치사상연구》. 15(1) 131-157.
- 조원일. 2002. “유가정치사상의 이상과 현실.” 《양명학》. 8: 205-227.
- 조창희·오형석·이화룡. 2013. “학교건축 디자인 지표의 사용자 참여설계 적용에 관한 연구.” 《한국교육시설학회논문집》. 20(3): 3-12.
- 최호택·정석환. 2015. “정책수단의 관점에서 생활임금제의 타당성: 시스템사고를 중심으로.” 《한국콘텐츠학회논문지》. 15(12): 185-192.
- 하은아. 2015. “디자인 유형분석을 통한 디자인 사고체계 구축.” 《한국과학예술포럼》. 20: 475-487.
- 황유경. 2016. “사고실험으로서의 문학허구.” 《미학》. 82(4): 221-256.
- Bason, Christian. Edited. 2014. *Design for Policy*. New York: Routledge.
- Bergner, Raymond M. and Abby Ramon. 2013. “Some Implications of Beliefs in Altruism, Free Will, and Nonreductionism.” *Journal of Social Psychology*. 153(5): 598-618.
- Bertalanffy, Ludwig von. 1969. *General Systems Theory: Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller Inc.
- Brown, James R. 2010. *The Laboratory of the Mind: Thought Experiments in the*

- Natural Sciences*. Second Edition. London, England: Routledge.
- Cartwright, Nancy. 2009. "Evidence-based Policy: What's To Be Done about Relevance? For the 2008 Oberlin Philosophy Colloquium." *Philosophical Studies*. 143(1): 127-136.
- Cartwright Nancy and Jeremy Hardie. 2012. *Evidence-based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. New York: Oxford University Press.
- Caso, Ramiro. 2016. "Vindicating Chance: The Reductionism/Non-reductionism Debate." *CRITICA: Revista Hispanoamericana de Filosofía*. 48(142): 3-33.
- Chan, W.T. 2015. "The Role of Systems Thinking in Systems Engineering, Design and Management." *Civil Engineering Dimension*. 17(3): 126-132.
- Chen, Hsiang-Ju, Yuan-Hui Tsai, Shen-Ho Chang, and Huo-Hsiung Lin. 2010. "Bridging the Systematic Thinking Gap Between East and West: An Insight into the Yin-Yang-based System Theory." *Systematic Practice & Action Research*. 23(2): 173-189.
- Conroy, James C., Robert A. Davis and Penny Enslin. 2008. "Philosophy as a Basis for Policy an Practice:: What Confidence Can We Have in Philosophical Analysis and Argument?" *Journal of Philosophy of Education*. 42(S1): 165-182.
- Considine, Mark. 2012. "Thinking Outside the Box? Applying Design Theory to Public Policy." *Politics & Policy*. 40(4): 704-724.
- deLeon, Peter. 1988. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. New York: Russell Sage Foundation.
- Dias, W.P.S. 2008. "Philosophical Underpinning for Systems Thinking." *Interdisciplinary Science Reviews*. 33(3): 202-213.
- Dimock, Marshall E. 1958. *A Philosophy of Administration*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Dunn, William N. 2008. *Public Policy Analysis: An Introduction*, 4<sup>th</sup> edition, New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Easton, David. 1957. "An Approach to the Analysis of Political Systems." *World Politics*. 9(3): 383-400.
- Egan, David. 2016. "Literature and Thought Experiments." *Journal of Aesthetics & Art Criticism*. 74(2): 139-150.
- Gendler, Tamar S. 2007. "Philosophical Thought Experiments, Intuitions, and



- Cognitive Equilibrium.” *Midwest Studies in Philosophy*. 31(1): 68-89.
- Gettell, Raymond. 1923. “The Nature of Political Thought.” *American Political Science Review*. 17(2): 204-215.
- Graham, George and Terry Horgan. 1994. “Southern Fundamentalism and the End of Philosophy.” *Philosophical Issues*. 5(Truth and Rationality): 219-247.
- Grampp, William D. 1965. “On the History of Thought and Policy.” *American Economic Review*. 55(1/2): 128-135.
- Grant, Aimee. 2015. “Beyond Evidence-based Policy in Public Health: The Interplay of Ideas.” *Social Policy & Administration*. 49(5): 672-674.
- Gutmann, James. 1919. “Political Thought in Reconstruction.” *Journal of Philosophy, Psychology and Scientific Methods*. 16(4): 85-89.
- Hale, Ben, 2011. “The Methods of Applied Philosophy and the Tools of the Policy Sciences.” *International Journal of Applied Philosophy*. 25(2): 215-232.
- Hart, Julian T. 2005. “No Evidence Is Without Ideology.” *BMJ: British Medical Journal*. 331(7522): 964.
- Howlett, Michael. 2014. “From the ‘Old’ to the ‘New’ Policy Design: Design Thinking beyond Markets and Collaborative Governance.” *Policy Sciences*. 47(3): 187-207.
- Hutton, Eric L. 2006. “Character, Situationism, and Early Confucian Thought.” *Philosophical Studies*. 127(1): 37-58.
- Kim, Jaegwon. 2011. *Philosophy in Mind*. Third Edition. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kiraly, Gabor, Alexandra Koves, and Balint Balazs. 2017. “Contradictions Between Political Leadership and Systems Thinking.” *Journal of Cleaner Production*. 140(part 1): 134-143.
- Kirigia, Joses M, Charles O. Pannenberg, Luis G. Amore, Hassen Ghannem, Carel Ijsselmuiden, and Juliet Nabyonga-Orem. 2016. “Global Forum 2015 Dialogue on “From Evidence to Policy-thinking Outside the Box”: Perspectives to Improve Evidence Uptake and Good Practices in the African Region.” *BMC Health Services Research*. 16(Suppl 4): 305-314.
- Knepper, Timothy D. 2014. “The End of Philosophy of Religion?” *Journal of the American Academy of Religion*. 82(1): 120-149.

- Kroner, Richard. 1936. "Philosophy of Life and Philosophy of History." *Journal of Philosophy*. 33(8): 204-212.
- Lasswell, Harold D. 1951. "The Policy Orientation." in *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. edited by Daniel Lerner and Lasswell. California: Stanford University Press: 3-15.
- Lasswell, Harold D. 1971. *A Preview of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Lasswell, Harold D. and Myres S. McDougal. 1992. *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy*. 2 volumes. Connecticut: New Haven Press.
- Laszlo, Ervin. 1972. *Introduction to Systems Philosophy: Toward a New Paradigm of Contemporary Thought*. New York: Harper Torchbooks.
- Mara, Suzana A. 2015. "Administrative Systems and Entropy." *Annals of the Constantin Brancusi University of Targu Jiu: Letters and Social Sciences Series*. 1: 40-57.
- Merelman, Richard M. 1971. "The Development of Policy Thinking in Adolescence." *American Political Science Review*. 65(4): 1033-1047.
- Merelman, Richard M. 1973. "The Structure of Policy Thinking in Adolescence: A Research Note." *American Political Science Review*. 67(1): 161-166.
- Midgley, Gerald. 2008. "System Thinking, Complexity and Philosophy of Science." *Emergence: Complexity & Organization*. 10(4): 55-73.
- Mintrom, Michael. 2016. "Design Thinking in Policymaking Processes: Opportunities and Challenges." *Australian Journal of Public Administration*. 75(3): 391-402.
- Mintrom, Michael and Joannah Luetjens. 2017. "Creating Public Value: Tightening Connections Between Policy Design and Public Management." *Policy Studies Journal*. 45(1): 170-190.
- Newman, S. Perry, Jr. 1972. "General Systems Theory: An Inquiry into Its Social Philosophy." *Academy of Management Journal*. 15(4): 495-510.
- Nimtz, Christian. 2010. "Philosophical Thought Experiments as Exercises in Conceptual Analysis." *Grazer Philosophische Studien*. 81(1): 189-214.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Vermont: Edward Elgar.
- Phillips, D. C. 1969. "Systems Theory: A Discredited Philosophy." *Abacus*. 5(1): 3-14.

- Pressley, Cindy L. 2011. "Creating and Applying Thought Experiments in Public Administration." *Administrative Theory & Praxis*. 31(4): 549-565.
- Rousseau, David. 2014. "Systems Philosophy and the Unity of Knowledge." *Systems Research and Behavioral Science*. 31(2): 146-159.
- Rowe, Peter G. 1987. *Design Thinking*. Massachusettes: MIT Press.
- Sammut, Jeremy. 2016. "When Ideology Trumps Reality." *Policy*. 32(2): 21-35.
- 6, Perri. 2002. "Can Policy Making Be Evidence-based?" *MCC: Building Knowledge for Integrated Care*. 10(1): 3-8.
- Sorensen, Roy A. 1992. *Thought Experiments*. New York: Oxford University Press.
- Spangenberg, Joachim H. 2010. "The Growth Discourse, Growth Policy and Sustainable Development: Two Thought Experiments." *Journal of Cleaner Production*. 18(6): 561-566.
- Stoker, Gerry and Mark Evans. 2016. *Evidence-based Policy Making in the Social Sciences: Methods That Matter*. University of Bristol; United Kingdom: Policy Press.
- Swedberg, Richard. 2011. "Thinking and Sociology." *Journal of Classical Sociology*. 11(1): 31-49.
- Thoma, Johanna. 2016. "On the Hidden Thought Experiments of Economic Theory." *Philosophy of the Social Sciences*. 46(2): 129-146.
- Ventris, Curtis. 2013. "Reexamining the Foundations of Public Administration and Policy: The Legacy of Ralph Hummel." *Administration Theory & Praxis*. 35(1): 154-162.
- Yang, Michael V. 2016. "A Critique of Confucius' Philosophy." *Asian Philosophy*. 26(4): 354-374.

## Prolonged Questions on the Definition of Policy Thought

Hae Young Lee

Some definition problems on policy thought have rooted from the short history of policy studies in comparison with definition researches of political sciences, economics, and public administration. Even in arguably, I, as a lonely student on policy thought, might request that diverse scientific and philosophical orientations on policy studies' disciplinary community have been rebuked to policy thought problems. In consequences, researches and or any policy note on this issue rarely discussed this problem academically or practically. Backed on this policy studies' understanding, this paper tried to develop the definition of policy thought as philosophical, theoretical, and systematic inquiries on the nature of policy itself. This definition can be an academic point of debate to develop and refine the definition subject of policy thought for further research questions.

※ Key Words: policy thought, philosophical thinking, theoretical thinking, systematic thinking