

정부혁신의 이념적 성찰 : 정암, 율곡, 다산의 사회적 형평성을 중심으로

Ideological Consideration of Government Innovation: Focusing on
Social Equity Preached by Jeong-Am, Yool-Gok, and Da-San

윤 종 설 (YUN, Jong-Seol)*

ABSTRACT

This study first started out by questioning the equivocality of existing definitions of government innovation laid down by preceding studies. Focusing on clarifying the definitions of values and concepts as to why and for what government innovation is necessary, attempts are made to identify flaws of the existing conceptual definitions and re-conceptualizing them. In the meantime, the study takes an approach of focusing on social equity theories of Jeong-Am, Yool-Gok, and Da-San, from a democratic standpoint. Also, it is suggested that as a political implication, the study could contribute to reflecting upon the current innovation pursued by the Participatory Government.

Key words: government innovation, democracy, social equity

* 한국행정연구원

I. 서론

1948년 정부수립이후 우리정부의 현대사는 실로 혁신(개혁)의 시대라 명명할 수 있다. 매 정부가 들어설 때마다 항상 새로운 국정목표와 비전을 제시하고, 이것을 위해 수많은 공무원과 학자들이 수많은 시간과 노력을 투입하여 왔다. 그러나 60여년이 지난 지금도 개혁·혁신의 명확한 방향성과 개념조차 잡지 못하고 있는 것이 현실이다. 왜 이렇게 혁신에 실패하고 있는가? 이점에 대해 깊은 성찰적 반성이 필요한 시점이다.

행정혁신 또는 정부혁신은 무엇인가? 어디에서부터 혁신의 근거를 찾아야 할 것인가? 혁신의 방향과 비전 및 목표가 정립되었다면 어떻게 이행하여야 할 것인가? 혁신의 이행결과는 만족할 수 있는가? 불만족한 부분에 대해서는 어떻게 feedback 시킬 것인가? 등과 관한 일련의 단계적·구체적인 접근이 필요하다. 그러나 종래 우리정부의 혁신은 그저 선진국(주로 미국)에서 시행한 몇몇 제도를 도입하는 것을 혁신이라고 생각하는 사람들이 대부분이다. 혁신의 비전과 목표를 세우는 대부분의 학자와 관료들은 혁신에 대해 현상의 문제를 명확하게 규명하지 않고, 선진국의 유사한 사례를 찾는 것에 몰두하며, 혁신에 대한 결정자는 당장의 결과에 급급한 결정을 내려왔다. 그리고 혁신계획의 수립과 이행에 있어서도 나의 주머니에서 비용이 지출되지 않고 실패하더라도 나의 귀책사유가 되지 않는다고 생각하는 단일한 접근을 하고 있을 뿐만 아니라 종종 혁신주체의 私心이 개입되어 강한 저항에 부딪힘으로써 혁신실패에 이르는 것이 현실이다.

이러한 정부혁신 실패의 근원은 혁신을 왜? 무엇을 위하여? 해야 하는가에 대한 명확한 가치와 개념정의를 수반되지 않았기 때문이라고 본다. 만일 정부혁신이 추구해야 하는 바람직한 목적에 대해 모두가 합의한다고 해도 수많은 변수가 서로 연관되어 있기 때문에 진정한 목적을 달성하였는가를 평가하기 어려울 것이다. 그렇다면 우리는 목적도 알 수 없고 목적 달성여부를 알 수 없는 정부혁신을 추진해야 한다. 따라서 정부혁신이 바람직한가도 알 수 없는 것이다. 또한 정부혁신이 무엇을 추구해야 하여야 할지, 정부혁신의 바람직한 내용에 대해 모두가 동의했다하더라도 혁신집행과정이 잘못되면 정부혁신은 실패한다(윤성식, 2005: 61).

본 논문에서는 정부혁신의 본질이 무엇인지를 명확하게 규명하는 것이 앞으로 있을 우리정부의 혁신방향과 비전에 매우 유용한 관점을 제공해 주리라는 판단에서 조선시대 혁신사상의 주류인 정암, 율곡, 다산의 사상을 통해 '그 당시의 사회적 형평성의 관점에서 출발한 혁신이념을 성찰하고, 현재 우리시대에 당면한 혁신이념에 재조명함으로써 그것에 대한 함의와 시사점을 찾고자 한다.

II. 정부혁신 개념과 사회적 형평성

1. 기존의 정부혁신개념

먼저 정부혁신의 명확한 개념규정 문제차원에서 보면, 정부혁신에 관한 연구는 오랫동안 많은 연구자와 실무자들의 관심 하에 그 개념이 매우 다양하게 규정되고 있다(Osborne & Plastrik, 1998; Berry, 1994; Osborne & Gaebler, Van de Ven, 1986; Swan & Newell, 1995; Berry & Berry, 1990; Dewar & Dutton, 1986; West & Farr, 1990 등).¹⁾ 이러한 많은 연구자들의 다양한 개념규정은 정부혁신에 대한 명확한 개념규정이 확립되지 않았음을 반증하는 것이다. 또한 지금까지의 행정서비스의 혁신은 비용절감과 서비스의 질 향상에 의해 설명된다. 즉, 정부혁신을 지지하는 연구자들은 정부가 행정혁신을 실시함으로써 비용부담은 상대적으로 줄이면서(Haunschild, 1993), 서비스의 질은 더 높일 수 있다는(Collier & Messick, 1975) 확신을 갖는다. 대부분의 연구자들은 이것을 거의 절대적인 것으로 받아들이고 있다. 이러한 관점은 행정을 단순히 효율성차원에서 접근하고자 한 점을 지적할 수 있다.

다음은 정부혁신의 접근방법 문제차원에서 보면, 혁신을 설명하는 이론적 지류는 대체로 혁신의 과정 및 단계를 다루는 연구(how)와 혁신의 촉발요인을 다루는 연구(what)로 대별 된다(이종수, 2004: 243). 전자는 혁신이 창안되고 확산되는 일련의 시간적 차원을 다루는 것이고(이승중, 2004: 9), 후자는 혁신을 잉태시키는 요인과 혁신의 내용을 다루는 것이다. 혁신(革新; innovation)은 업무과정이나 산출, 형태, 프로그램, 기술 등의 측면에서 바람직한 상태를 새롭게 도입하는 과정 및 그 결과를 지칭한다. 개념적으로 여기에는 세 가지의 공통적 의미가 내포되어 있다.

1) 반드벤(Van de Ven)은 혁신을 "시간의 흐름에 따라 제도적 환경에서 다른 사람과 의사소통이 이루어지는 사람들에 의한 새로운 아이디어의 발굴 및 실행이다"라고 정의한다(Van de Ven, 1986: 591). 또한 로저스는 "아이디어의 발굴과 실행은 이미 다른 곳에 존재하고 있더라도 혁신에 관련된 활동이나 사항이 사람들에 새로운 것으로 인지되면 혁신으로 간주된다"고 하였다(Rogers, 1995: 12). 이것은 아무리 새로운 아이디어가 발견되더라도 다른 사람들에게 인지되어 실행되거나 성공적으로 채택되지 못할 때는 혁신으로서 볼 수 없다는 의미이다(Swan & Newell, 1995: 847). 베리(Berry, 1994)도 정부혁신을 "정부정책 및 행정 관련 문제를 인지하고 정보 또는 지식을 발굴·생산하여 새로운 행정프로그램이나 정책의 채택에 관한 것이다"라고 정의하였다(Berry & Berry, 1990: 395). 또한 일부 학자들은 혁신은 새로운 아이디어를 구체화시키고 새로운 절차, 방법, 기법 등을 발견하는 일련의 연속적인 과정으로 보았다(Dewar & Dutton, 1986: 1422; West & Farr, 1990: 3).

새로움(new), 현실적 적용, 그리고 효과라는 요소가 그것이다(Harris and Kinney, 2003: 6; 이종수, 2004: 242에서 재인용).

혁신과정 및 단계에 관한 연구로는 슈페터의 창안(invention)→혁신(innovation)→확산(diffusion) 3단계 이론을 들 수 있다(Dosi, 2000: 181; 이종수, 2004: 244에서 재인용). 여기서 창안단계는 새로운 변화의 착상을 의미하며, 새로운 개발뿐만 아니라 모방도 중요한 의미를 갖는다. 즉, 모방과 벤치마킹을 통해 비용절감, 위험부담의 감소, 정당화를 도모한다. 두 번째 단계의 혁신이란 새롭게 발견된 요소나 과정을 경제적으로 적용하고 활용하는 단계이다. 마지막의 확산단계는 시간의 흐름과 더불어 사회구성원 사이에 혁신이 전파되는 단계를 지칭한다. 이러한 혁신과정의 관점은 주로 과학적 발명품에 대한 혁신과정을 의미하며, 보다 가치정향적이고 다요인적 요소를 포괄하고 있는 정부혁신과정에 그대로 적용하기에는 한계가 있다고 본다.

국내학자들의 정부혁신에 관한 그동안의 연구 성과로는 정부혁신을 수행하는데 암묵적, 명시적으로 역할을 하였으며, 이들의 연구 성과를 분류하면 다음 몇 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 정부부문에 대한 혁신개념의 도입 및 적용가능성의 탐색, 둘째, 정책연구 영역과 범위의 확대에 기여한점, 셋째, 정부혁신의 내용과 방법의 탐색과 혁신아이디어의 채택 및 확인을 통해 공공서비스의 개선에 초점을 맞춘 점을 들 수 있다(이공래, 1998; 박명수외, 1997; 이주희, 1997; 홍형득, 1997; 김병섭, 1996; 한영환외, 1995등). 그러나 이들의 연구 중 대부분이 정부비대화의 한계, 재정적자와 공공부채의 증가, 내 외부 환경의 변화와 압력, 공공부문의 비효율성, 시민의 요구 증대, 정보기술의 발달 등과 같은 신자유주의적 사조에 영향 받은 바 크다 할 것이다(총무처직무분석기획단, 1997: 3-8). 이를테면 영국, 뉴질랜드, 미국 등에서 지속되어 온 정부혁신의 노력들이 성공적으로 끝나면서 우리나라에 벤치마킹 하고자 하면서 정부혁신의 외연이 지속적으로 확대되었음을 알 수 있다.

오스본과 플라스트리크(Osborne & Plastrik)는 정부혁신의 개념을 보다 분명하게 하기 위해서 다른 부문의 혁신과의 차이점을 지적하고 있다. 첫째, 정부혁신은 선거 캠페인, 자금개혁, 의회개혁, 임기제한 등과 같은 정치체제상의 변화에 관한 것은 아니라는 것이다. 둘째, 정부조직의 개편을 의미하지 않는다는 것이다. 셋째, 정부혁신은 행정상의 낭비, 남용 및 부정을 철폐하는 것도 아니다. 넷째, 정부혁신이 정부의 다운사이징은 아니라는 점이다. 다섯째, 정부혁신은 민영화와는 다른 개념이다. 자산 매각, 민간위탁 등의 민영화 도구들은 혁신가의 도구 가운데 일부에 지나지 않는다. 정부성과의 향상은 단순한 개인 소유의 민영화가 아니라 경쟁과 고객의 선택에 달렸다. 여섯째, 정부혁신은 단순히 정부를 좀더 능률적으로 만들어 주는 대응품은 아니다. 일곱째, 정부혁신은 총체적 품질관리(TQM) 혹은 리엔지니

어린과 동의어는 아니라는 것이다. 다만 이러한 기법들은 전략적으로 사용될 경우 정부혁신가가 성공할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 도구에 불과하다(Osborne & Plastrik, 1998).

2. 민본주의적 관점에서의 정부혁신

1) 사전적 의미의 혁신개념

‘혁신’의 사전적 의미는 갓 벗겨낸 가죽을 무두질 하여 새롭게 만든 세련된 제품으로서의 가죽을 말한다. 여기서 무두질을 하는 이유는 면모를 일신하여 기존의 것을 새롭게 바꾸거나 고쳐서 종전보다 현격하게 개선된 상태로 만드는 것을 의미한다. 자연현상에서 혁신의 예로는 도마뱀이 삶을 존속하기 위해 자신의 꼬리를 자르는 행위나, 뱀이나 곤충들이 보다 완전한 성장을 위해 허물을 벗는 아픔을 이겨내는 행위가 여기에 해당된다 할 것이다. 국가, 조직, 개인에 대한 혁신개념은 그들의 더 나은 생존과 번영을 위해서 기본 골격을 바꾸고 태(胎)를 바꾸어 쓴다는 換骨奪胎를 의미한다. 따라서 혁신의 대전제는 반드시 국민이 추구하는 최고가치인 인간의 존엄성과 행복추구권과 같은 절대적 가치와 인간으로서 기본적으로 영위하는 삶의 질적 가치가 현격하게 깨어졌을 때 이들을 弊革하거나, 종래 없었던 제도를 새로이 도입 또는 창안하기 위해 혁신을 실시해야 한다.²⁾

2) 정암의 정부혁신 이념(時弊革新과 變通論)

정암의 도학은 그 사상의 내용이나 실현방법 등에 있어서 확고한 원칙과 기준을 강조하는 특성이 있다(이상성, 2003: 173-179 참조). 그의 개혁은 매우 적극적이고 지향하는 목표가 너무나 확실하고 분명하였기에 조금도 안일하거나 느슨하지 않았다. 그런 측면에서 변화와 변통, 혁신과 개혁은 정암의 도학사상을 현실화시키기 위하여 불가피한 요건들이었다. 가장 대표적인 예로는 昭格署 革罷와 王室불사의 폐지에서 볼 수 있다(정두희, 2000: 151-174). 이는 선대왕의 구법에 의한 것이어서 폐지할 수 없다는 중종의 극력 반대에도 불구하고 혁파를 시도했다. 이단 배척이라는 명분을 내세운 것이기는 하였지만 혁신의 대상이라고 판단되었을 경우, 완수될 때까지 노력을 포기하지 않았다. 중종이 “조종조에서 혁파하지 못하고 내려온 일을 내가 잘난 체하여 고치는 것은 진실로 불가하다”³⁾고 단호히 거부하였다. 이에 대해 정암이 확답하기를 “전하께서 오히려 고집하시고 굳이 거절하시면서 만드

2) 만일 혁신(創業的 弊革)의 대상이 기존의 법제도로써 변화와 개선이 가능하거나 개혁(更張)이 가능하다면 혁신의 개념을 사용할 필요가 없다. 따라서 혁신의 개념은 변화, 개선, 개혁 등과는 구별하여 사용하여야 한다.

시 조종의 구법임을 핑계대시니, 선대 조종에서 과연 신봉하였더라도 이런 식으로 핑계를 돌리시면 이것은 선조의 허물을 드러내는 무례함이 되고, 인습에 따라 그냥 보존되어 본질이 잘못된 것인데도 조종으로 돌려버리면 이것은 조종께 누를 끼쳐서 불경스런 일이 됩니다. 불경과 무례는 사람이 감히 하여서는 안 되는 것입니다”⁴⁾라고 하여, 그의 혁신의지가 확고함을 알 수 있다.

정암은 선왕의 법도를 원칙도 없이 변개하는 것은 불가하지만 때에 따라 덜어내고 더하는 ‘因時損益’의 원칙에 따라 현재에 합당하게 變通하는 것이야말로 진정 낭패에 이르지 않는 길이라고 강조하였다. 지켜야 할 조종의 좋은 법과 아름다운 뜻은 준수해야 하지만, 勢機를 보아서 과거에는 적합하였으나 오늘날에 불합하다면(合古而不合於今) 바로 加減하는 것이 필요하다는 뜻이다. 여기서 정암은 그 변통론의 원칙으로 때에 따라 加減한다는 이른바 ‘人時加減’의 원칙을 제시하고 있다.

그러나 정암은 변통해야 할 것은 변통해야 하지만 반드시 변통만이 능사가 아니라 급진적인 것은 특히 주의할 필요가 있다고 하여, 변통의 緩急調節도 중요하게 여기고 있다. 정암이 정연관으로 있을 때 특히 至治의 효과를 급하게 보고자 하는 중종에게 “모든 일에 그 빠른 효과를 보려 하여서는 안 되니, 반드시 오랜 세월을 두고 기다려야 합니다”⁵⁾라며 개혁의 신중론을 누차 아뢴 바 있다. 정암은 개혁의 완급조절에 있어서 昭格署 革罷나 僞勳削除와 같은 것은 시급을 다투어야 할 것이지만, 유속(流俗) 같은 것은 또한 ‘졸변(猝變)한다고 해서 바뀌는 것은 결코 아니라고 하였다. 풍속이나 습속 따위는 추향(趨向)이 구습을 따르는 경향이 강하므로 개변하기가 여간 어려운 것이 아니지만, 이들이 지향하고 숭상해야 할 바가 분명히 정해지면 즉시 개변하여 사람들이 그런 세계에 젖어 들도록 잘 선도하면 개혁하지 못할 이치 또한 없다고 보았다(정두희, 2000: 295-324).⁶⁾ 이는 무원칙의 혁신이 아니라 명확하게 그 순차성에 따라야 할 것임을 분명히 하고 있다. 따라서 혁신의 정당성에 대한 역사적 평가는 당시 혁신주체들의 사심(私心)이나 편법(便法) 등이 혁신정책에 개입되었는가의 여부로 이루어져야 할 것이며, 한갓 혁신속도의 遲急性

3) 「中宗實錄」 卷34, 13년 8월 庚寅條: “傳曰 祖宗朝所未革去事 自謂吾賢而改之 固不可焉”

4) 「中宗實錄」 卷34, 13년 8월 戊辰條 참조.

5) 「中宗實錄」 卷32, 13년 3월 戊午條 참조.

6) 정암의 혁신관은 유속(流俗)이 바로 바뀌는 것은 아니지만, 즉변(卽變)이나 즉개(卽改)해야 할 필요성이 있을 경우 상대적으로 서둘러 개변해야 한다고 보았다. 특히 소격서나 위훈삭제는 절대적인 사항이려니와, 유속(流俗)과 같은 경우는 상대적으로 다른 일보다 서둘러야 한다는 것을 의미한다. 이것은 정암의 혁신이 철저히 그 지속성 또는 완급성을 고려하고 있음을 나타내고 있다(정두희, 2000: 295-324).

만으로 논의하거나 문제삼는 태도에 대해서는 근본적인 성찰이 요구된다고 보았다.

3) 율곡의 정부혁신 이념(民本主義)

율곡은 혁신의 대상을 당세의 급무로 파악하였다. 즉, 정부혁신이란 종래부터 내려온 잘못된 관행이나 습관이 당세에 적용하기가 어려울 정도로 현격하게 왜곡되었거나 변화되어 있어 기존의 법과 제도로는 바로잡기 어려운 문제에 대해, 국가의 통치자나 엘리트들이 국민의 지배적 의견을 좇아 국가나 사회전반에 미칠 악영향이 지대한 경우 특단의 조치(혁신)로 그 해법을 찾는 일련의 과정이라 하겠다.

율곡의 정부혁신의 이념은 민본주의의 천명사상에서 찾을 수 있다. 국가지도자에 대한 栗谷의 견해는 天命政治思想에 근거하고 있지만, 天命思想보다 民本主義에 더 무게를 두고 있다. 이를테면, 백성이란 나라의 根本이므로 임금은 국가에 의존하고, 국가는 백성에 의존한다하여, 훌륭한 임금은 백성을 하늘로 삼고, 백성은 食(국민경제)을 하늘로 삼는다고 하였다. 따라서 백성이 食(國民經濟)을 잃으면 국가가 의존할 바를 잃는 것이 불변의 진리라고 하였다. 더불어 天命은 民心에 의해 결정되므로, 왕이 德治로 통치할 때 民本이 실현된다고 하여, 德의 세계를 달성함에 있어 왕의 백성에 대한 행위인 왕의 활동과 책무를 가장 중요한 요소로 여겼다. 따라서 왕의 올바른 도리인 王道란 왕이 자신의 私慾을 떠나 의롭게 백성을 사랑하는 것으로 王道정치 실현을 위한 근간을 仁政 내지 愛民으로 보았다.

栗谷은 民本主義를 王道, 仁政, 愛民으로 구체화시켰으며, 한 걸음 나아가 현실적으로 구체화시킨 개념이 安民이다. 여기서 안민은 백성을 편안히 해줌으로써 나라의 근본을 굳건히 함을 의미하며, 백성이 食을 잃게 되면 안민이 깨어지게 되어 결국 국가가 의존할 바를 잃게 되므로 국가는 弊革을 단행하여야 한다고 보았다. 여기서 食의 문제는 국가의 改弊(개혁)의 문제와 불가분의 관계를 갖는다. 즉, 栗谷은 백성을 편안하게(安民) 하는 것은 革弊에 달려있다고 하면서 時務論(狀況認識論)을 제시하였다. 時務란 시급한 일 또는 當世의 急務를 말하며, 어느 때나 일정한 것이 아니라 때에 따라 적절한 바가 있다고 보고, 時代의 認知에 대하여 創業, 守成, 更張의 틀을 제시하고 있다(한국의 사상가 10인, 2002: 408-9). 첫째, 創業의 道는 堯舜과 湯武의 德으로 改革할 世態(時世)를 當하여 天理와 人心에 순응하지 않으면 불가능하다고 보았으며, 그 요건으로 堯舜湯武와 같은 德, 時世의 적절함, 天理와 人心에의 順應을 제시하였다. 둘째, 守成은 聖君과 賢相이 이루어 놓은 바를 지키기만 하면 되는 것으로 創業이나 更張보다는 쉽게 이룰 수 있다고 보았다. 셋째, 更張은 나라의 융성기 다음에 오는 자연적인 폐해와 고루한 인습을 개혁하여 제2의 創業을 하는 것을 말한다. 특히, 栗谷은 更張의 목적을 “옛것을 改革하여 새롭게 하는 것은 다만 是非利害를 살펴서 백성들을 便安하게 함에 있다”고 하였다.

따라서 更張을 통해서 民弊를 구제함으로써 安民을 실현시키고, 그 결과 民本主義를 구현하는 것이 弊革의 궁극적인 목적인다고 하였다.

4) 다산 정약용의 혁신이념(新民本主義)

정약용의 新民本主義 사상에서 본 革新理念은 종래 유교사상에서 강조한 “백성은 나라의 근본이니 근본이 튼튼해야 나라가 평안하다”는 사상과 “나라는 백성으로써 근본을 삼는다”는 민본사상을 수용하기는 하지만, 천자(君主)가 하늘로부터 왕권을 위임받아 백성을 통치한다는 天子天命說에 기초한 하향식민본사상에 대한 한계인 ‘백성에 의한 백성의 통치’라는 사상은 없거나 매우 약한 점을 들어 새로운 상향식 민본사상(新民本主義 사상)을 개념화하였다(신용하, 1997: 50-51). 그 당시 다산의 정치행정사상은 王道政治를 霸道政治에 비해 우위성을 강조하였다. 그는 “政을 正이라고 하고, 이는 백성을 均하게 하는 것이라 하였으며, 이를 王道政治라 하였다.” 그러나 다산은 여기에 그치지 않고 맹자의 民爲重說을 더욱 독창적으로 한 단계 더 높이 발전시켜서 천자와 그 통치권이 하늘로부터 나오는 것이 아니라 아래의 백성으로부터 나와 성립되는 것이라는 새로운 민본주의 사상을 정립하였다. 이것은 민주주의 사상의 萌芽라 할 수 있는 획기적인 사상적 방향전환이라고 볼 수 있다(신용하, 1997: 50-1). 게다가 다산의 신민본주의 사상은 백성에 의한 상향식의 천자·군주의 추대를 ‘順’으로 규정하고, 당시 지배하고 있으면서 ‘順’이라고 간주되고 있던 제도인 천자·군주에 의한 하향식의 제후·관리의 임명을 도리어 ‘逆’이라고 규정하여 아래로부터의 ‘順’과 위로부터의 ‘逆’의 轉置를 주장하였다(신용하, 1997: 56-7). 이는 그 당시의 상황으로 미루어 볼 때 실로 코페르니쿠스적 대전환적 발상이라 아니할 수 없다.

다음으로 주목할 만 한 다산의 혁신사상으로 ‘백성의 대표에 의한 법률의 제정’을 인정할 것을 강조했다는 점이다(신용하, 1997: 58-9). 즉, 다산은 법이란 백성의 뜻에 따라 백성의 대표인 里正이 제정하는 것이 ‘順’이라고 지적하고, 종래 법을 군주가 제정하는 것이라는 봉건적 사상에 대해 잘 못된 것이라고 지적하였다. 다산은 이에 대한 논거로 「與猶堂全書」 제1집, 제11권 <原牧>에서 “어떤 사람이 스스로 황제가 되어 그 아들과 아우 및 추종자들을 봉하여 제후로 삼고, 이들 제후들은 자기의 사인을 골라서 州長으로 삼고, 州長은 자신의 사인을 추천하여 黨正과 里正으로 삼는다면, 황제는 자기의 욕망에 따라 법을 제정하여 제후에게 주고, 제후는 그것을 주장에게, 그리고 차례로 당정과 이장에게 주게 됨으로써, 그 법은 모두 군주를 높이고 백성을 비하하여 아랫사람에게는 각박하고 윗사람에게는 아부하도록 체계화되어, 마치 백성이 통치자를 위하여 생존하는 것처럼 된다”고 보았다.

“하늘이 일반 백성을 내고 먼저 그들을 위해 전지(田地)를 마련해서 그들로 하여금 먹고 살도록 하고, 이미 또 그들을 위해 임금을 세우고 목민관을 세워서 임금과 목민관으로 하여금 백성의 부모가 되게 하여, 그 산업(産業)을 끌고루 만들어서 다 함께 살도록 하므로써 本末을 바로 세울 수 있다고 보았다. 따라서 다산의 新民本主義에서는 임금과 목민관이 되어서 그 여러 자식들이 서로 치고 빼앗아 강탈해서 제 것으로 만드는 것을 팔짱을 낀 채 눈여겨보면서도 이를 금지시키지 못하여 굳세고 힘센 자는 더 차지하고 힘없는 자는 떠밀려서 땅에 쓰러져 죽게 한다면, 그 임금과 목민관이 된 사람은 바야흐로 임금과 목민관 노릇을 잘 한 것인가?(정약용 저, 박석무·정해겸 역, 2001: 15)”라고 반문하면서 그의 民本主義에 대한 혁신관을 제시하였다.

3. John Rawls의 정의론 관점에서의 사회적 형평성

사회적 형평성의 본질은 John Rawls의 정의론에서 찾을 수 있다. J. Rawls는 형평은 자연권 또는 정의와 동의어로 파악하였으며, 형평을 법적이라기보다는 윤리적이며, 실정법적의 어떤 제제가 아니라 양심의 형율(precepts of the conscience)에 입각하고 있다고 보았다. 따라서 Rawls는 社會契約論的 正義論과 功利主義的 正義論을 종합했다고 할 수 있는 ‘공정성으로서의 正義論(Justice as Fairness)’를 주장하였다. Rawls의 공정성으로서의 정의론은 특정한 조건을 모르고 있는 불특정 다수의 사람들이 그들 스스로 혜택을 많이 받는 계층에 속하게 될지, 적게 받는 계층에 속하게 될지 알 수 없다. 이런 경우 혜택을 적게 받는 사람의 상태를 개선시키는 정의원칙을 선택하는 것이 바람직하다고 보는 개념이다. 그 이유는 누구나 쉽게 그런 상태에 놓일 수 있기 때문이다(David K. Hart, 1974).

이 이론의 조작화를 위하여 Rawls는 두 가지 정의원칙을 제시하고 있다. 제1원칙은 평등한 자유의 원칙(Principle of Equal Liberty)으로서 모든 사람은 다른 사람의 유사한 자유와 상충되지 아니하는 한도 내에서 가장 광범위한 자유에 대하여 동등한 권력을 가져야 한다는 것으로서 자유와 같은 기본적인 권리들은 절대로 모든 사람에게 평등하게 주어져야 하며 개인의 인격을 위해서건 사회의 이익을 위해서건 결코 교환할 수 없다는 원칙이다.

제2원칙은 사회적·경제적 불평등의 원칙으로 이 원칙은 차등의 원칙과 기회균등의 원칙을 충족시키도록 조정되어야 함을 전제한다. 즉, 이 원칙은 사회적·경제적 불평등이 허용되는 경우를 제시하고 있는데 먼저 차등의 원칙은 불평등의 최소수혜자에게 최대한의 이익을 보장하여야 하는 원칙이며, 기회균등의 원칙은 불평등의 근원이 되는 공직(offices)과 직위(positions)는 모든 사람에게 균등하게 개방하

여야 한다는 원칙이다(John Rawls, 1971).

이렇듯 Rawls는 공정성으로서 정의 속에서 인간은 다른 사람과 공동운명체라는 점에 동의한다. 그들은 제도의 설계에 있어서 공동이익에 부합될 경우에 한하여 자연적·사회적 환경을 자신들에게 유리하게 이용할 수 있다고 주장한다(John Rawls, 1971). 모든 인간이 태어날 때부터 동등하지 않기 때문에 수혜층은 비수혜층을 포함한 모두에게 봉사해야 할 도덕적 의무가 있다. 이것은 이타주의적 이유에서가 아니라 인간의 상호의존관계가 중요하기 때문이다.

Ⅲ. 혁신이념으로써의 사회적 형평성

1. 신행정학 이념으로써 사회적 형평성

1960년대 미국에서는 반전운동, 풍요속의 빈곤, 흑인 및 소수민족문제와 같은 인종차별, 빈부의 차별, 소수 종교문제, 노동운동, 관료들의 윤리적 책임문제 등 많은 사회문제가 제기되었으며, 그 시기는 D. Waldo의 표현대로 "소용돌이의 시대(A Time of Turbulence)"라 할만 했다. 따라서 그 당시 미국사회의 기본적인 특징은 '차별성'이 극단적으로 노정된 시대이다(임의영, 1994: 1157-1158 참조). 이러한 차별에 대한 폭발적인 시민권운동(civil right movement)은 평등이라는 사회적 가치에 많은 매력을 느끼게 했다. 따라서 신행정학은 다양한 이론적 관심의 편차에도 불구하고 평등한 권리를 보장하는 민주주의의 실현이라는 실제적 과제로 인해 '社會的 衡平性'의 가치규범을 중심적인 의제로 강조하지 않을 수 없었다. '社會的 衡平性' 개념의 정치화(精緻化)에 노력을 집중한 Fredericson(H.G. Fredericson, 1980)은 다양한 규범적 가치들이 社會的 衡平性의 개념으로 집약된다고 주장하였다. 이러한 차별성의 문제점을 해결하기 위해 존슨대통령은 "위대한 사회(The Great Society)의 건설"을 위한 여러 가지 정책을 실시하였으며, 동시에 행정학계에서도 소위 新行政學(New Public Administration)이라는 행정학의 새로운 움직임이 일어났다.

新行政學은 행정실무와 행정학계에서 다같이 정부활동을 지침을 줄 수 있는 이념상의 변화를 모색하고 있었으며, 그 이념이 사회적 형평성이다. 이러한 반향은 그 당시 행정인들이 저소득층과 소수집단을 희생시키고 상류층과 기업가집단의 이익을 위해 주로 봉사하고 있던 사회적 풍토에 대한 반성의 결과이다(Elizabeth

Howe & Jerome Kaufman, 1983). 이러한 신행정학의 입장은 서구의 오랜 정치·행정이념의 미국적 수용의 노력이라고 볼 수 있다. 이는 복지국가를 지향하고 있는 한국행정에 있어서도 시사하는 바가 크다 할 것이다.⁷⁾

현대행정에 있어서 당면한 문제의 하나는 국민생활의 질(Quality of Life)을 높이는 일이다. 생활의 질을 높이기 위해서는 이에 맞는 적절한 규범적인 가치가 필요하다. 행정이념은 특정한 시대와 사회의 정치·경제·사회 등의 환경적인 요소를 배경으로 하여 전개되어 왔다. 社會的 衡平이라는 이념은 사실상 정부의 기원과 역사를 같이 할 만큼 오래된 문제이다(H. George Frederickson, 1980). 그러나 오늘날에도 여전히 사회적 형평의 문제가 제기되고 있는 것은 분명히 우리 시대의 정치·경제·사회적 현실의 문제점을 반영하고 있는 것이며, 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사회경제적 불평등문제에 기인한다. 즉 사회적 형평이나 배분적 정의가 문제되는 배경의 하나는 자유민주주의 체제의 국가에서 현실적으로 소득과 부, 교육 기회 등의 사회경제적인 자원이 평등하게 배분되고 있지 못하다는 사실이다.⁸⁾ 우리나라의 경우 경제성장 위주의 정책으로 절대빈곤은 해소되었다고 하지만 소득분배와 관련된 노사분규, 지역간 및 도·농간 불균형, 상대적 소외계층을 발생시켜 왔다. 비록 배분의 불평등이 상대적인 것이기는 하지만 어떤 사회에서 배분의 불평등도가 높다고 할 때 공정한 배분의 요구가 커진다는 것은 분명하다. 따라서 국민들이 보다 용이하게 배분의 불평등도를 인식할 수 있고, 외국은 물론 국내 다른 지역의 소득불평등도와 비교함으로써 생길 수도 있는 가치의 상대적 박탈감(relative deprivation) 등으로 불평등도의 인식은 더욱 클 수도 있다. 이러한 요인은 공정한 분배를 요구하는 국민들의 압력으로 작용하고, 소득의 불평등도가 공정하지 못하다고 느끼는 국민들의 불만으로 표출되면서 결국 사회정의나 사회적 형평성의 문제로 귀착하게 된다.

7) 우리나라도 1960년대 초반부터 시작한 경제개발정책으로 괄목할 만한 고도경제성장을 가져왔다. 그러나 이러한 고도성장 이면에는 또 다른 많은 문제점이 노정되어 있다. 특히 그 당시에 우리나라는 선성장 후분배 정책으로 인한 계층간, 지역간의 소득격차문제, 산업화와 도시화로 인한 비인간화문제, 불평등의 문제를 야기 시켰다. 이러한 문제에 대한 근본적인 해결을 지향하는 것이 행정의 이념으로서 社會的 衡平性이라고 하겠다.

8) 물론 사회경제적 자원이 완전히 평등하게 분배되어 있는 사회는 현실적으로 존재하지 않으며, 바람직스럽지도 않다. 이와 같이 배분의 불균등, 특히 소득배분의 불평등이 발생할 수 밖에 없는 원인으로서 능력설(Ability Theory), 무작위설(Stochastic Theory), 개인선택설(Individual Choice Theory), 교육불평등설(Theories of Educational Inequalities), 상속설(Inheritance Theory)등의 이론이 주장되고 있다(정용덕, 1982).

둘째, 다원주의적 정치과정에서 상대적으로 열악한 위치에 있는 소수집단에게 불리한 제도적 차별성과 배분의 불공정성으로부터 사회적 형평성이 요구된다. 즉, 자유민주주의의 정치체제 하에서 불공정한 배분상태에 처하게 될 경우 사회경제적 지위가 낮은 집단에 유리한 방향으로 배분이 실현되기는 거의 불가능하다. 왜냐하면 현실정치과정에서 사회경제적 지위가 낮은 집단의 참여도가 낮을 수밖에 없고, 그들의 영향력이 약하기 때문에 차별대우를 받는 경우가 많다는 사실이 드러나고 있다. 이러한 사실에 기인하여 정부는 정책결정과정에 국민의 참여를 강화시키고, 사회적 형평성에 대한 제도적 확립을 추진하여야 한다.

셋째, 전통행정학의 반성적 관점에서 사회적 형평성이 요구된다.⁹⁾ 1960년대 격동기를 맞이하면서 혼란스러웠던 미국사회의 체제하에서 정치학, 사회학, 행정학 등 기존의 사회과학들은 그 당시 정치·사회제반문제들을 진단하고 처방·해결하는 데에는 너무나 무력하였다. 행정학에서 이러한 격동기의 시대적 산물이 신행정학이다. 신행정학자들은 빈곤, 도시인종 문제의 해결에 있어서 정부는 사회적 약자의 편에 서기위한 이론적 논거로서 社會的 衡平性 것을 주장하고 있다(H. George Frederickson, 1980).

2. 정암의 사회적 형평성

정암의 도학정치 이상은 맹자의 왕도정치 이상인 民本主義 정신을 존송하고 霸道政治를 천시하는 이른바 ‘尊王賤霸’였다. 전통적인 유교사관에서 볼 때 王道政治의 근본은 仁義의 구현이라고 할 수 있다(이상성, 2003: 161-1163). 특히 정암은 “仁道를 다하는 것은 부당한 일이 없는 것이라고 하였다. 이는 임금이 仁에만 힘쓰고 다른 것은 하지 않는 것이 아니라, 지극히 公正하고 光明正大하여 털끝만큼의 私意도 없기 때문에 힘을 쓰지 않고도 일마다 다 理致에 합당하게 되는 것”¹⁰⁾이라 하였다. 여기서 仁이란 무궁생생(無窮生生)만을 의미하는 것이 아니고, 무조건 베푸는 것만을 의미하는 것이 아니며, 公正·正大·公明하게 배움을 의미한다. 즉, 배

9) 이와 같은 문제를 해결하기 위한 가치규범으로 신행정학에서는 전통적·고전적 행정 이념인 능률성(efficiency)과 경제성(economy) 위에 사회적 형평성을 추가시킨다. 어떤 서비스가 효율적으로 관리되었고 또한 경제적, 능률적이라 하더라도 여전히 새로운 문제는 남아 있다. 즉, 누구를 위한 효율적인 관리인지? 누구를 위한 절약인지? 누구를 위한 능률인지?에 대한 명확한 기준을 제시하기가 어렵다. 따라서 사회적 형평성 기준을 부과함으로써 보다 명확한 설명력을 제시하고자 하였다.

10) 「中宗實錄」 卷34, 13년 9월 壬子條: “能盡仁道 則事無不當矣 非謂人君但務於仁 而不爲他也 至公至正 正大光明 無一毫私意則不待用力 而事事皆合於理矣”

풀고 키우되, 옳고 바르게 化育함이 중요하다는 것을 의미한다. 이롭게 해주되 義에 기반한 이로우이어야 한다는 논리로써 생명을 살리되 本性에 충실하고 秋毫의 사사로움이 없이 이치에 합당하게 키우고 보살핀다는 것이다. 仁이라고 하더라도 사리의 당부(當否)를 변석(辨析)하지 못하면 진정한 인정(仁政)이 아니라는 의미이다. 이점은 정암의 왕도정치가 사회적 공의(公義)의 의미를 더욱 강조하고 있음을 의미하며, 어질게 베풀되 밝게 살피고, 과감하게 결단할 줄도 아는 仁政이어야 함을 의미한다.

정암은 자신이 의도했던 至治主義의 혁신의 실천에 있어서 그 방향과 목표를 분명하게 가지고 있었다. 그것은 바로 ‘隆平’과 ‘威與維新’을 통하여 ‘泰和之域’을 성취하는 것이었다(이상성, 2003: 170-171).¹¹⁾ 여기서 정암의 至治主義의 혁신의 실천은 ‘隆平’으로 ‘덜 것(損)은 덜어내고 더할 것(益)은 더해 주어’ 사회구성원 모두가 均平하게 살 때까지 平等사회를 지속적으로 지향해 올라가는 것이다. 정암은 ‘損’ 해야 하고 ‘益’ 해야 하는 내용을 구체적으로 명시하지는 않았지만, 내용상의 의미로써 분석해 보면 우선 경제적인 富의 ‘損益’을 말하는 것이라고 하겠다.

정암은 율평의 절차와 방법으로 제시한 ‘덜 것은 덜어내고 보탬 것은 더해 주는’ 방법의 근본정신은 「주역」 손괘(損卦)와 익괘(益卦) 등에서 말하는 바가 그대로 원용되고 있음을 볼 수 있다. 즉, 위에서 덜어서 아래에 보태는 것은 ‘益’의 의미이고, 아래에서 덜어서 위에 더하는 것은 ‘損’의 의미이다. 따라서 당시 특권층의 이익을 줄이고 그들의 富를 公益性和 社會的 衡平性을 고려하여 환원하게 함으로써 마침내 모두가 하나 되는 大同의 社會로 나아가자는 의미를 갖는다.

정암이 至治를 최고의 이상으로 삼고 일관되게 추구하며 도달하고자 하였던 理想社會는 ‘泰和之域’이었다. 태화지역은 백성이 가장 중시되는 사회이다. 백성을 사랑하고, 백성의 의식주를 보호하며 지켜주는 곳이 바로 태화의 세계이다. 그런 까닭에 군주와 대신은 백성을 위해 존재한다는 의식을 분명하게 제기하였다(이상성, 2003: 179-182).

“임금과 대신은 백성을 위하여 있는 것이니 상하가 모름지기 이러한 뜻을 잘 알고 주야로 백성을 위하는 마음을 가진다면 治道를 이룰 수가 있을 것입니다.”¹²⁾

11) 정암이 제시하고 있는 ‘隆平’의 절차적 방법론인 ‘威與維新’이야 말로 매우 심각한 뜻을 지닌다 할 것이다. 참여유신이란 ‘모두가 더불어 힘을 합쳐 새롭게 함’을 의미하는 것으로 국가 구성원 모두 함께 참여하여 법제와 세제 등을 새롭게 하여 새로운 정치, 새로운 국가를 건설하자는 의미이다. 이러한 점에서 정암이 말하는 ‘隆平’과 ‘威與維新’을 통하여 이룩하고자 했던 태화지역은 경제적·정치적 측면에서 평등한 복지사회를 뜻한다.

“임금과 백성은 본래 일체로서 마음과 몸은 어느 하나도 없을 수가 없는 것이니, 임금은 마땅히 백성을 어린아이처럼 보호하여 그들의 마음으로 임금의 마음을 삼고, 그들의 몸을 자신의 몸처럼 여겨야 합니다.”¹³⁾

이처럼 정암은 임금과 대신이 일체가 되어 백성을 위한 治道를 이루기 위하여 군주는 기본적으로 백성의 마음을 자신의 마음으로 삼고, 백성들의 몸을 자신의 몸으로 여기고 보애(保愛)하는 마음을 견지해야 한다고 강조하고 있다. 정암은 군주가 백성들을 보호하고 사랑하는 구체적 방법은 어른이 어린이를 돌보고 키우는 것과 같이 하는 이른바 ‘여보적자(如保赤子)’의 방식이어야 한다고 밝혔다. 이런 관점에서는 군주라는 직책이 백성위에 군림하는 존재가 아니라 백성을 보호하고 돌보기 위해 존재함을 의미한다. 그러므로 임금은 “백성들 중 한 사람이라도 헐벗은 사람이 있다면 마땅히 그를 따뜻하게 입힐 것을 생각하여야 한다”¹⁴⁾고 하여 한 사람이라도 굶주리고 헐벗은 자가 있다면 군주의 소임을 다하지 못한 것으로 여겼다. 그리하여 이른바 ‘당우지치(唐虞之治)’와 ‘당우지속(唐虞之俗)’을 이루어 이 나라를 ‘泰和之域’으로 만들어야 한다는 논의를 분명히 하고 있다.

여기서 정암이 말하는 ‘泰和之域’은 堯舜의 정치와 풍속이 이루어지는 사회이다. 그것은 첫째, 한 사람이라도 헐벗지 않고 모든 백성의 의식주가 원만히 해결되는 복지국가의 성격을 지닌다. 둘째, 모든 사람이 선하게 살아가는 도의 국가를 의미한다. 전자는 물질적·경제적 측면에서 평등한 사회를 말하고, 후자는 정신적 측면에서 도덕적 이상사회를 가리킨다. 따라서 ‘泰和之域’은 궁극적으로 公·均·平·和 등의 政治·經濟·社會的 衡平이 이상적으로 이루어진 ‘大同社會’를 지향하는 것을 말한다.

정암은 현실 개선을 중시하면서도 철저히 이른바 三代의 정치를 이상적 모델로서 염두에 두고 있음을 볼 수 있다. 하지만 정암은 현실 개선이 외형적인 발전만을 도모한다면 그것은 의미가 없다고 판단하고 있다. 그러므로 ‘土習을 바르게 하고 민생을 두터이 하라(正土習而厚民生)’고 주장하였다. ‘厚民生’과 ‘正土習’이 반드시 함께 고려되어야 하지만, 순차상 土習이 민생에 우선되어야 한다는 견해를 확인할 수 있다. 이는 당시 국운이 쇠하고 사회적 불안이 심각하여 비상한 정신력과

12) 「靜庵集」 卷3, 「檢討官時啓(6)」: “君臣者 爲民而說也 上下須知此意 晝夜以民爲心 則治道可成”

13) 「中宗實錄」 卷27, 12년 1월 丙申條: “君民本爲一體 心體不可無一也 人君當如保赤子 以其心爲心 以其形爲體可也”

14) 「靜庵集」 卷2, 「對策」 <謁聖試策>: “民有一不衣者 思所以溫之”

방법이 동원되어야만 했던 상황이었다. 그럼에도 불구하고 정신적인 원칙과 기준이 없는 외형적 꾸밈새만으로는 어느 것도 이룰 수 없다는 주장이다. 따라서 아무리 경제적 건설과 민생의 고통해소가 중요하고 시급한 일이지만, 覇道로써는 안 되고 正道를 걸어야 한다는 주장은 매우 근본적인 관점으로서 현대적으로도 시사하는 바가 크다고 하겠다.

다음으로 정암은 정치적·인격적 평등을 추구했다(이상성, 2003: 171-173). 계급 사회에서 일부만이 누리는 정치적 권리를 보다 많은 사람이 누릴 수 있도록 하는 것은 어려운 문제이면서도 동시에 인권의 본질적인 문제와도 관계된다. 특히 왕조 시대에서 신분을 넘어선 政治的 平等權의 확대는 거의 革命的 思考에 가깝다. 정암은 신분을 초월하여 사람을 사귀었으며, 능력이 있는 사람이라면 미천한 신분일 지라도 가리지 말고 벼슬길에 나설 수 있게 해야 한다는 신분적 평등을 분명히 제시하였다.¹⁵⁾ 정암이 여기서 특히 강조하고 있는 인물의 ‘고른 등용(周用)’ 여부가 바로 ‘威與維新’과 ‘隆平’정신의 조건이자 절차임을 제시하고 있다. 특히 등용과정에서 차별을 없애는 것 자체가 ‘隆平’의 최우선 과제이지만, 단순히 신분을 가리지 않고 등용하는 것만이 중요한 것이 아니라 등용 이후에도 조금도 차별 없이 고루 쓰는 것까지 언급하고 있어 모든 구성원 간의 동질감을 중요시 하고 있음을 볼 수 있다. 이러한 동질감은 당시 만연된 정치적 불신을 해소하는 효과를 기대할 수 있고, 그 결과 정치가 정도를 회복할 수 있는 발판을 마련하게 된다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

3. 율곡의 사회적 형평성

율곡은 16세기 후반의 조선시대 사회를 更張期로 파악하여 變通論을 강력히 주장하였다. 變通論이란 오늘날 제도개혁과 같은 맥락으로써 지나친 이익추구 일변도에 따른 부작용, 즉 원리와 원칙의 결여라든지 왜곡된 입법취지, 또는 사회정의에 부합되지 않는 입법 등 소위 ‘正義와 배치되는 것’을 크게 경계하는 것을 의미한다(한국의 사상가 10인, 2002: 378). 특히 율곡은 時務策을 개진하면서 말하기를 “道에 있어서는 是·非·事에 있어서 利害가 병립하기 어려운데, 權道를 잘 행하여(즉 變通하여) 宜(적의성)에 맞도록 하면 그 가운데 是와 利가 동시에 충족된다”고 하

15) 「中宗實錄」卷32, 13년 3월 庚戌條: “我國壤地褊小 人物本少 而又分庶孽私賤而不用中原則不許貴賤 而猶慮其不周 況小邦乎”(“우리나라는 땅이 좁아 본래 인물이 적을 수 밖에 없는데 여기에 또 서얼과 사천을 구별하여 그들은 등요하지 않습니다. 중국과 같은 나라도 귀천을 가리지 않고 오직 고루 쓰지 못함을 걱정하고 있는데, 하물며 작은 우리나라이겠습니까?”).

였다. 이 때 變通을 잘하여 ‘宜에 맞도록 하는 것을 得中合宜(中을 얻는 것 자체가 宜에 맞음)라 하고, 그러기 위해서는 ‘나라와 백성을 위한다는 이념이 있어야 한다고 하였다. 따라서 율곡이 말한 宜는 事理 즉, 일의 합리성(適宜性)과 아울러 오늘날의 사회정의의 이념과도 통하는 ‘社會的 公益’을 위한 ‘義理’라고 보고 있다(한국의 사상가 10인, 2002: 378-9).¹⁶⁾ 율곡은 나라와 백성의 공익을 위하여 제도개혁(변통)을 해야 하고, 그 개혁은 사리와 의리를 그 속에 담고 있어야 된다고 하였다. 왜냐하면 그러한 개혁이 다시 더 많은 공익을 산출할 것이기 때문이다.

율곡의 得中合宜의 논리는 그의 철학인 성리학에서 연유한다. 그의 理氣論은 서화담, 이퇴계, 나정암까지 두루 비판하면서 주자 理氣論의 본질에 접근하려 하였는데, 그는 理氣의 묘한 관계를 ‘理氣之妙’라고 하였다. 이는 理氣 양자의 相涵의 관계를 간과한 것인데, 이러한 사고방식이 사회정책론에 있어서는 變通論과 得中合宜에서 나온 것이라 본다(한국의 사상가 10인, 2002: 379).

「율곡전서」 제15권, 27면, 「동호문답」에 의하면 “우리 태조께서 개국하시고 세종이 수성하여 비로소 <경제육전>을 마련하였으며, 세조가 계승하여 <경국대전>을 만들었다. 이는 시대에 따라 제도화한 것이지 선대의 법도를 문란 시킨 것이 아니다. 지금 폐단이 모두 선대의 법도로부터 나왔다면 마땅히 세조를 규범으로 삼아 이전 제도를 조금 바꾸어 영구적인 道를 확립해야 하거늘, 선대의 법도 아니고 권신이나 간신의 손에서 나왔는데도 그것을 선왕의 憲章처럼 준수하고자 하니 그 이유가 무엇인가?”라고 반문하면서 율곡의 通治論은 狀況主義的 政治論 즉 ‘變通’을 더 강조하였다. 이러한 變通論은 주자학의 자연법적 지향에서 후퇴하여 상황주의적인 발상으로 가고 있음을 보여준다. 이것이 율곡의 정치론에서 리얼리즘의 측면이다. 그는 ‘불변자(常經)’와 ‘變通者’를 대립시켜 말했지만, 퇴계에 비해 적극적으로 상황론을 개진함으로써 후기 實學派의 制度改革論의 선구역할을 한 것이다. 그는 “법(제도)은 때에 따라 제정해야 되고, 때가 바뀌면 법도 같지 않다(「율곡전서」 제5권, 13면, 「萬言封事」)”라고 하고, 또 “정치는 때를 귀하게 여기고, 일은 실질에 힘써야 한다(「율곡전서」 제5권, 12면, 「萬言封事」)”라고 하였는데, 이것이 그의 정치적 狀況論의 핵심이다.

율곡은 때 맞춰 中을 얻는 것이 權道이고, 일을 처리하는데 宜에 합하는 것이 義이다. 권도로써 변화에 응하고 의로써 일을 마름하며(制事) 국가를 다스리는 데 무슨 어려움이 있겠는가? 道에 있어 병립할 수 없는 것은 是와 非이며, 일(事)에 있어 함께할 수 없는 것은 利와 害이다. 한갓 이해가 급하다 하여 시비의 소재를

16) 여기서 ‘義理’는 ‘社會的 正義’의 의미를 띤다. 물론 義는 ‘宜’라고도 하는 데서 알 수 있듯이 일의 合理性(適宜性)을 말하나, 유교에서는 언제나 그러한 宜에도 보편 진리의 의미가 함축되어 있다는 의미에서 ‘理’자를 덧붙인다(한국의 사상가 10인, p.379).

고려하지 않는다면 일을 마름하는 義에 어긋나며, 시비를 생각하여 이해의 소재를 살피지 않는다면 변화에 응하는 권도에 어긋난다. 그러나 道에는 정해진 규칙이 없으니 中을 얻음(得中)이 귀하고, 義에는 일정한 방법이 없으니 宜에 합함(合宜)이 귀하다. 中을 얻고 宜에 합한즉, 是와 利가 그 가운데 있다. 진실로 나라를 편안케 하고 백성에게 이로우면 다행해야 할 일이요, 나라를 편안케 하지 못하고 백성을 보호하지 못하는 것이라면 다 해서는 안 되는 일이다(「율곡전서」 拾遺, 제5권, 26면, 「時弊七條策」).

16세기 중엽의 연이은 士禍와 外戚勢力 전횡으로 조선시대 사회전반에 걸친 총체적 문제가 표출되기 시작하였다. 이에 따라 율곡은 국가체제의 존립차원에서 社會的 衡平性을 제기하였다. 먼저, 정암의 ‘隆平’의 개념을 보다 발전시킨 社會的 衡平性 개념인 ‘損上益下’를 주장하였다. 즉, 위를 덜어서 아래를 이롭게 하는 것(분배의 公正性 문제)으로, 상류층은 節儉하고 보다 많은 과세를 부과하고, 아래로는 백성들의 부담을 덜어줌으로써 상하의 衡平을 이루는 것을 말한다. 둘째, 율곡은 貢物·國役의 公平(役의 均齊方正)을 주장하여 백성들이 부담하는 공물이나 국역이 각 고을의 토지와 백성의 수에 따라 정해지는 것이 아니라, 郡邑의 등급에 따라 결정되었으므로, 地域間의 부담이 공평하지 못하다고 지적하고, 공물과 국역을 각 지역간의 토지와 백성의 수에 따라 공평하게 부담하게 하도록 그 시정을 촉구하였다(손인수, 1996: 324-332). 셋째, 「萬言封事」의 陳時事疏에서 仕路許通과 從良을 제시하여 서얼과 천민의 신분상승을 통한 사회적 형평성을 주창하였다. 즉, 粟谷은 조선조 身分階級에 있어서 불우한 계층인 庶孽과 賤人에 대해 庶孽들의 仕路許通과 公私賤의 從良을 주장함으로써 社會的 不平等을 제거코자 하였다. 특히 군사와 식량을 조달하기 위한 방법으로 庶孽의 경우는 仕路를 許通해 주고, 公私賤은 從良케 하여 賤人 身分의 免除를 주창함으로써 서얼들의 사회적 불만과 갈등을 제거시키고, 면천을 통하여 군역과 국역의 대상자를 늘여 국가 재정과 국방력의 확충에 기여하고자 하였다.

4. 다산의 사회적 형평성

16세기 말에서 17세기 초에 일어났던 네 차례의 전쟁(1592년, 1597년, 1627년, 1636년) 이후 조선의 경제와 재정상태의 빈약성으로 인해 초래되는 삼정의 문란은 민생을 도탄에 빠뜨림(安民이 무너지짐)에 따라 조선의 전제군주 체제가 붕괴될 위협에 처하면서 기존의 정치질서를 유지시키는데 사상적 기반이 되어 온 성리학에 대한 반발에서 대두된 시대적 산물이 실학사상이다. 이 실학사상의 완성자인 다산의 혁신근거로서 衡平性은 “다산은 ‘政治’·‘正治’의 본질은 ‘均民’에 있다고 보고

그 내용을 ① 토지와 재부의 균분, ② 지역의 균등, ③ 권리의 균등, ④ 상벌의 균형, ⑤ 인재등용의 균등에 있다”고 주장하였다(「여유당전서」 제1집, 제11권, 시문집, <原政> 참조). 이러한 주장은 19C초기에 조선은 이미 모든 부문에서 병들어 있기 때문에 이러한 均民의 방향에서 이제 바로 혁신을 단행하지 않으면 장차 나라의 망함을 볼 위험이 있다고 지적하였다(「여유당전서」 제5집, 제1권, <經世遺表> 제1권 참조).

먼저 다산의 社會的 衡平性을 政法 부문에서 보면, 사회신분제도의 개혁과 신분 차별 없는 인재등용을 주장하였으며, 정치조직과 행정제도의 개혁을 주장했고, 과거제도의 개혁을 제의했으며, 사적 지주제도를 부정하면서 閭田制와 丁田制의 개혁을 주장했고, 상업과 공업의 발전책을 제안하였으며, 田稅制度의 개혁을 주장하였으며, 환곡제도의 개혁을 제의했고, 법률제도와 행정제도의 개혁, 교육제도의 개혁, 새로운 국방제도 등의 개혁을 통해 사회적 형평성이념의 실현방안을 모색하였다(정약용 저, 박석무·정해검 역, 2001).

다산의 사회신분제도 혁신사상을 살펴보면, 그는 나라 형편을 진흥시키기 위해서는 전국의 백성들을 다 모아 배양하고 전국의 인재를 모두 발탁해 활용해도 오히려 부족한데, 당시의 사회신분제도와 관습은 백성과 인재의 8, 9할을 폐기해 버리는 상태라고 통탄하였다(신용하, 1997: 64-6). 「與猶堂全書」의 <通塞議>에서 “신이 옳드려 생각건대, 인재를 얻기가 어렵게 된 지 오래입니다. 전국의 인재를 모두 발탁해도 오히려 부족할까 염려인데, 하물며 10가운데 8, 9를 버리는 것입니까? 전국의 백성을 모두 배양해도 오히려 진흥시키지 못할까 두려운데 10가운데 8, 9를 폐하는 것입니까? 소민은 폐기한 자이고, 중인도 폐기한자입니다. 서관과 북관도 폐기한 자요, 해서와 송경과 심도도 폐기한 자입니다. 관동과 호남의 반도 폐기한 것과 다름이 없습니다. 폐기하지 않은 자는 오직 별렬 수십가뿐입니다. 그 가운데도 여러 가지 일로 버린 자가 또한 많습니다”라고 하여 인재등용에 있어서의 지역간, 계층간, 능력의 정도에 따라 형평성을 고려한 공정한 등용을 강조하였다.

다산은 양반신분제도의 폐해와 불합리성을 누구보다도 잘 알고 있었다. 그는 논설에서뿐만 아니라 「與猶堂全書」, 제1집, 제2권, <飢民詩>와 같은 시문에서도 양반들의 평민에 대한 교활한 착취와 폐해를 개탄했다. 그는 사회신분제도에 대한 가장 이상적인 생각으로 신분제도를 완전히 폐지하는 것이 바람직하다고 보았다. 그러나 현실적으로 그것을 완전히 폐지하는 것이 불가능하다고 보고, 名分과 等級을 구분하면서 그 존재를 전제로 한 개선책을 논의하였다.

다산은 중국학자 顧炎武가 <生員論>에 붙인 跋文인 <跋顧亭林生員論>에서 조선의 양반과 중국의 생원을 비교해 양반신분제도를 실랄히 비판하면서, 양반신분제도의 폐해를 없애는 길은 모든 백성들을 모두 양반으로 만들어버리는 것이라고 기

술하였다(신용하, 1997: 71-2). 이러한 관점은 그가 양반신분제도의 폐지를 궁극적 이상으로 생각했음을 입증하고 있다. 또한 그는 <田論>에서도 농업, 공업, 상업, 실리강구에 종사하는 생산자만을 전제함으로써 사회신분제도의 완전폐지를 이상으로 생각하고, 그에 걸맞는 이상적인 토지제도로는 闢田制를 제시하였다(정약용 저, 박석무·정해경 역, 2001: 15-25; 신용하, 1985). 그러나 다산은 현실적으로 당장 사회신분제도의 폐지가 불가능하다고 판단하고, 이상과 현실의 엄격한 구분과 현실에의 타협적 입론을 名分과 等級으로 구분하여 설명하고자 하였다. 즉, 그는 명분을 '원칙에 입각한 엄격한 신분'이라는 개념으로 설정하고, 等級을 '지위와 위세의 계층'으로 설정하여, 지방관의 행정 지침서인 「목민심서」에서 名分이 아니라 等級을 반듯하게 辨等할 것을 강조하였다(신용하, 1997: 72-3). 또한 다산은 조선의 양반과 중국의 생원을 대비하면서 조선의 양반의 특징으로 신분의 세습과 정원이 무제한인 데 있음을 강조했다(신용하, 1997: 76). 「與猶堂全書」 제1집, 제14권, <跋顧亭林生員論>에 의하면, 중국의 생원은 실제로 과거에 급제한 뒤에야 그 명칭을 얻었고, 국가관료의 정원에 들어 있으며, 세대마다 신분이 바뀔 수 있다. 그러나 조선의 양반은 문관이나 무관의 직위를 갖지 않고도 허명을 누리며, 국가관료의 정원에 아무런 제한이 없고, 일단 그 칭호를 얻게 되면 세습되어 후손만대에 이르도록 그 권리를 잃지 않는 특징을 가진다고 하였다. 다산은 조선 양반제도의 여러 가지 폐단 중 가장 대표적인 폐단을 일하지 않고 놀고먹는 폐단과 특권을 가진 폐단을 지적하였다.¹⁷⁾ 특히 다산은 양반의 특권 중 軍포(身布) 면제(免役)와 관직독점의 폐해가 가장 심하다고 지적하였다. 전자는 나라를 가난하게 하고, 양역인 軍포를 천역으로 넘기게 되므로 모든 백성들이 양반이 되는 것만을 생각한다고 비판했다.¹⁸⁾ 그리고 후자는 씨족의 귀천과 지역의 원근만을 참고해 벼슬길을 분간함으로

17) 다산에 의하면, 조선의 양반은 생산노동에 종사하지 않는 대신, '士(선비)'라고 하여 독서하고 학문하는 것을 그 본업의 하나로 했다. 따라서 참선비의 학문은 본래 나라를 다스리고, 백성을 편안하게 하며, 외적을 물리치고, 재용을 넉넉하게 하며, 문에도 능하고 무에도 능한 것이다. 그런데 자기 시대의 양반유생은 章篇을 짓고, 옛 사람의 구절을 따 글을 지으며, 虫의 글자를 注하고 漁의 글자를 풀이하며, 소매가 넓은 옷을 입고, 질하고 揖(나아갈음)하는 것만을 익힌다고 비판했다(여유당전서, 제1집, 제12권, <俗儒論>).

18) 다산이 지적한 兩班冒稱 방법으로는 鄉案에 기록되면 양반이 되고, 거짓 족보를 꾸미면 양반이 되고, 고향을 떠나 멀리 이사하면 양반이 되고, 儒巾을 과거시험장에 출입하면 양반이 된다고 지적하였다. 이런 모칭을 통해 양반이 증가하면 이들은 농·공·상의 생산노동에 직접 종사하지 않기 때문에 생산적 노동력이 줄어들고, 그 결과 지리가 개척되지 않고, 재화가 유통되지 않으며, 器具를 제조되지 않기 때문에 나라가 가난해 진다고 강조하였다(신용하, 1997: 75-86참조).

써 인심이 화평치 못하고, 인재가 일어나지 않아 세상의 도가 병들게 되고 국운이 상실된다고 비판하였다.

이러한 폐해를 일소하기 위해 다산은 「與猶堂全書」에서 “인재등용에 있어서의 대원칙은 동서남북에 구애됨 없이 멀거나 가깝거나, 귀하거나 천하거나에 상관없이 가장 합리적인 방법으로 인재를 선택하고자 하여 중국법과 같이 할 것을 주장한다.” 즉, 인재등용을 원칙적으로 黨派·地閥·身分에 구애받지 않고 선발해 관직에 임명해야 함을 의미하며, 양반의 관직독점을 제한하기 위해 내놓은 대표적인 개혁안으로는 첫째, 選士法에 따른 과거제도 개혁, 둘째, 과거합격자를 신분차별 없이 능력에 따라 배속할 것, 셋째, 茂才異能科 신설, 넷째, 蔭職(南行)의 대폭 축소 또는 폐지, 다섯째, 增廣試·別試·謁聖試 등 양반의 특권에 따른 특별과거 폐지 등이 있다.

다음은 다산의 서얼차별제도 폐지를 통한 사회적 형평성을 실현하고자 하였다. 즉, 다산은 庶孽差別制度가 합리적 근거가 없음을 들어¹⁹⁾ 이를 신랄하게 비판하고, 그 폐지를 강력히 주장했다. 대표적인 예로써 서자는 아버지를 아버지라 부르지 못할 뿐만 아니라 宗子로 삼지 않았으며, 과거에 합격해도 淸族은 承文院으로, 서북인은 國子院(성균관)으로 보낸 다음, 중인과 함께 서자출신은 차별하여 맨 끝의 校書院으로 보내는 것에 대해 통렬하게 비판하면서, 서자도 능력과 적성에 따라 차별 없이 배속해야 한다고 주장하였다(정약용 저, 박석무·정해경 역, 2001: 107-108; 經世遺表, 夏官兵曹. 제4권, 政官之屬).

같은 맥락에서 중인신분의 개혁을 통해 우수한 인재의 등용과 사회적 형평성을 실현하고자 하였다. 다산은 중인에 대해 두 가지 신분층으로 구분하였다. 하나는 良人 가운데 遊學하는 자로 기술관신분²⁰⁾을 말하며, 다른 하나는 향리신분을 말한다. 특히 다산은 기술관신분에 대해서는 그 능력과 기술수준에 따라 신분과 관직을 높여 줌으로써 조선의 과학기술 발전을 촉진시켜야 한다고 보았으며, 향리신분에 대해서는 여러 가지 폐단에 대한 척결차원에서 철저한 혁신을 단행하여야 한다고 보았다.

19) 다산은 중국의 예를 들어 서얼차별제도가 합리성이 없다고 주장한다. 즉, 韓魏公은 청주 官婢의 아들이며, 范文正公의 어머니는 不貞한 행실을 한 사람이었고, 邵康節의 어머니는 세 번 改嫁한 사람이었으나, 그의 아들들은 모두 등용되자 나라에 큰 공을 세운 것을 들었다(與猶堂全書 제1집, 제9권, 通塞議).

20) 다산은 經世遺表 天官修制 三班官制에서 중인이 나아갈 수 있는 길은 三醫司, 譯官, 觀象監, 律學, 算學, 寫字官, 畫員 등이 있어 그 길이 좁지 않다고 보았다.

IV. 정책적 시사점

율곡의 ‘本末論’에서 볼 수 있듯이 우리는 무엇을 위해 정부혁신을 하는가가 전제될 때 정부혁신의 성공가능성이 높다. 궁극적인 목적을 잃어버리고 행위 그 자체에만 집착할 경우에는 그 행위의 진정한 목적이 무엇인지도 알 수 없기 때문에 행위를 위한 행위가 되고 마는 것이다. 따라서 정부혁신은 ‘무엇을 위해 하는가?’, 즉 ‘궁극적인 목적은 무엇인가?’가 명확하게 정립될 때 성공에 이를 수 있다. 따라서 율곡의 지적처럼 정부혁신에서 本을 바로세우는 것이 弊革 중에서도 創業에 해당하는 일들이다. 이를테면 국가와 국민의 존재 근간이 되는 잘못된 관행이나 법과 제도를 바꾸는 것, 잘못된 문화와 국민성을 바꾸는 것이 ‘本’에 해당하며, 이러한 本을 바로세우는 것이 혁신의 궁극적인 목적이라고 할 것이다.

정부혁신의 성공을 위해서는 변함없는 일관성과 신뢰성이 요구된다. 정부혁신의 내용도 물론 중요하지만 정부혁신에 대해 국민들이 어떻게 받아들이는가가 중요하다. 따라서 정부혁신이 지향하는 비전이 국민에게 보다 명확하게 느껴지고, 혁신의 창안과 결정과정이 체계적이고 합리적이며, 일련의 과정이 일관된 모습으로 비춰져야 할 것이다. 또한 정부혁신 전략도 국민들이 수용할 수 있는 범위 내에서 우리의 상황에 적합하다고 느껴져야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다도 국민에게 정부혁신에 대해 알리고 실질적 혁신업무추진자인 공무원의 반발은 대화와 토론을 통해 이해시키고, 설득시키려는 노력이 요구되며, 보다 많은 국민들이 참여하도록 정부혁신의 민주성을 높여야 한다.

앞서 고찰한 바와 같이 정암, 율곡, 다산에 이르기까지 약300년 동안 정부혁신의 이념이 보다 발전되고 구체적인 방안으로 창안·제시되었지만 누군가에 의해 추진되지 않았기 때문에 이들의 이념은 실현되지 않은 理想의 상태로 머무르고 말았다. 아무리 좋은 이념도 실천에 이르지 않으면 無用함을 알 수 있다. 따라서 정부혁신의 創案者와 더불어 이를 추진하고 실천할 적극적인 推進者가 필요하다. 그럼 누가 정부혁신의 추진자가 되어야 할까? 이에 대한 명확한 해답은 없지만 정부혁신의 추진은 대개 리더자의 리더십과 시스템에 의해 이루어진다. 우리나라의 경우 정부시스템이 정부혁신에 의해 올바른 궤도에 오르기까지는 시스템에 의한 혁신은 불가능하기 때문에 리더십에 의한 혁신을 추진해야 하며, 우리의 정치체제 하에서는 주로 대통령에 의한 혁신일 때 성공가능성이 높다고 할 것이다(윤성식, 2005: 153-154). 더불어 혁신이념의 성공적인 달성을 위해 청와대는 불필요한 업무는 내각에 위임하고 당면한 정부혁신의 본연의 업무를 이행하기 위해 결정과 조정 및

전략적 목표들을 수립하고 이행 과정을 점검·평가하는 일련의 혁신과정에만 가능한 모든 역량을 집중해야 할 것이다.

정부혁신 이념의 창안자는 국가의 방향키를 잡는 조타수로써 100년 아니 1000년의 미래를 예측하는 통찰력을 갖춘 사람으로서 社會的 衡平性의 관점(현세대 상호간의 형평성+현세대와 미래세대 간의 형평성+현세대와 현세대가 처한 환경간의 형평성)에서 혁신이념을 제시하여야 한다. 혁신이념의 수립을 위해서는 가능한 한 많은 전문가들의 의견을 수렴하고 수렴된 의견을 보다 많은 국민으로부터 동의를 얻도록 노력해야 한다. 이를테면 우리나라는 정부수립이후 약60년 동안 매 정권이 바뀔 때마다 부단한 개혁과 혁신을 단행하였지만, 그 성과는 과히 성공적이라 하기 어렵다. 그 이유는 혁신창안자의 창안력 부재, 혁신추진자의 리더십 부재, 혁신이행자의 소극성, 혁신참여자의 적극적 참여부재, 혁신성과에 대한 진솔한 평가를 하지 못한 것으로부터 연유한다.

이러한 이유로 현재 우리사회는 여전히 정부혁신의 필요성이 요구된다. 가장 시급하게 혁신되어야 할 부분으로는 공공부문의 고질적인 문제가 여전히 고쳐지지 않고 있으며, 남녀평등문제, 지위나 신분 및 소득에서 오는 불평등(차별) 문제, 교육기회균등 문제, 동서 문제, 수도권집중(도시화) 문제, 남북문제, 특정지역 개발문제, 비정규직의 고용불평등 문제, 종교적 차별문제 등과 같은 불평등은 결국 하나의 원인으로 귀인된 문제는 아니라고 생각한다. 다만 우리사회의 건전성을 지킬 수 있는 철학과 가치의 부재로부터 파생되는 것임에는 틀림없는 현실이므로 앞서 살펴본 정암, 율곡, 다산과 같은 새로운 革新創案者가 절실히 요구된다.

대부분의 사람들은 혁신 또는 개혁의 의미를 과거의 모든 것을 부정하는 것으로 받아들인다. 이는 마치 모든 것이 파괴되어야 한다는 의미로 이해되기도 한다. 이러한 현상은 앞서 우리정부가 정권이 바뀔 때마다 전정권에 대한 선정은 과소평가하고 잘못된 부분만을 강하게 부각시킴으로써, 개혁(혁신)의 본질적 의미인 ‘과거의 좋은 면을 남기고 나쁜 면을 제거하는 것’에 대한 왜곡된 적용을 하고 있는 것과 궤를 같이 한다. 따라서 이러한 접근은 개혁(혁신)의 본질적 의미와는 동떨어진 ‘장단점을 가진 과거제도에서 장단점을 가진 전혀 다른 제도로 변화하는 것’에 그칠 수 있다. 이는 다산의 不可易的 改革論에서 주장한 것처럼 “易理에도 不易과 變易의 상반된 원리가 존재하듯이 국법과 제도에도 永世不變의 원리와 與世推移 해야 할 원리가 있다”고 한 점에서 혁신의 창안과 추진방법을 가늠해 볼 수 있다. 즉, 혁신창안자는 명확하게 혁신의 당위성과 근거를 규명하고, 그 적용에 있어 혁신인지, 개혁인지, 개선인지, 변화인지를 정확하게 규정하여야 한다. 이에 더하여 혁신추진자는 혁신창안자의 규정에 근거하여 사심 없이 공정하게 추진하고 추진과정과 결과를 국민들에게 정확하게 알림으로써 혁신의 부정적인 의미를 불식시킬 수 있다.

V. 결 론

오늘날 선진국치고 법과 제도가 합리화되어 있지 않은 나라가 없는데, 우리는 아직도 사회합리화는커녕 연고주의에서 벗어나는 일조차 실현하지 못하고 있다. 세계화에 맞춰 개혁과 혁신을 외치고 있지만 아직까지 개혁정신 자체가 확산되진 못하고 있다. 우리의 이러한 현상을 단순히 국민 개개인의 민도나 부도덕성으로 돌릴 일이 아니다. 보다 거시적이고 체계적인 시각에서 이념적으로 접근하여야 한다. 이렇게 볼 때 비록 전근대적인 사회정책론이기는 하나 조선 중기 이후부터 심각하게 제기되기 시작한 각종 차별의 문제가 그 시대의 새로운 혁신을 요청하였으며, 그 이념적 창안이 정암으로부터 율곡을 거쳐 다산에 이르는 약 300년 동안 계승·발전되었다. 이들 차별의 문제로부터 요청된 혁신이념이 사회적 형평성이다. 이 이념은 1968년 Minnobrook 회의 이후 태동하게 된 新行政學의 주류 이념과 John Rawls의 정의론과도 일맥상통한다. 따라서 정부혁신의 바른 실천을 위해 현재 우리가 앓고 있는 많은 문제점을 해결하기 위한 본래적 의미에서의 사회적 형평성에 대한 이념적 성찰이 요구되는 시점이라 생각한다.

현재 우리사회에서의 당세의 급무(혁신의 대상)는 무엇인가? 아마 대부분의 국민들이 무언중에 합의할 수 있는 급무로 통일국가실현, 부동산 시장의 안정, 교육제도의 모순해결, 지식정보화 시대도래에 따른 적응방안 모색 등 크게 4가지라 할 것이다. 이들 혁신과제들은 율곡의 本末論에서 제시한 바와 같이 本이 바르면 末은 따라서 바를 수밖에 없다고 갈파한 것처럼, 혁신이 어떤 국가나 조직 또는 개인에 대해 지금 바로 치유치 않으면 도리 킬 수 없을 정도로 파국을 맞게 되므로 현재 병들고 썩어 있는 부분을 완치하기 위해서는 그 근본을 바로잡는 것이 요구된다. 또한 종래에는 전혀 고려의 대상이 되지 않았던 것이 당세에 새로이 다가올 새로운 문제에 대해 급진적 조치를 치하지 아니할 경우 우리의 지위가 세계사 속에서 도태 될 위기에 직면하거나, 도리 킬 수 없는 파국과 혼란을 맞이할 가능성이 높을 때 이의 해결을 위한 혁신이 요구된다.

다산 또한 정부혁신이 정당하고 성공적이기 위해서는 民意를 정확하게 읽고 그것을 지성으로 받드는 창조적 소수(혁신 창안자와 혁신 결정자)의 역할이 소중함을 지적하였다. 그는 혁신이행주체인 목민관에 대해서도 “목민관이 백성을 위해 존재하는가? 아니면 목민관을 위해 백성이 존재하는가?”라는 근본적 질문에서 정부혁신 이행주체의 본질을 명확하게 제시하고 있다. 이처럼 정부혁신은 국민의사의 본질적 가치에 근거하여 국가의 미래비전을 설정하고, 그 비전을 달성할 전략에 기

초하여 변화해야 한다고 하였다.

이러한 맥락에서 참여정부에서 추진하고 있는 정부혁신도 현재 우리가 처한 상황에서 民意를 정확하게 수렴하여 정부혁신이라는 힘이 모이면, 과거의 파괴에 주력하기보다 먼저 미래를 설계하고 바람직한 미래를 위해 무엇이 필요한가를 진단하고 파악하는 데 힘을 집중하여야 한다. 이에 더하여 과거의 제도가 구비하지 못한 점을 지속적으로 보충하거나 과거의 장점을 포함하는 새로운 제도를 구축해야 한다(윤성식, 2005: 61).

참 고 문 헌

- 김병섭. (1996). 기업가적 정부혁신의 길. 「한국정책학회보」, 5(2): 11-30.
- 박명수, 박흥식, 진중섭. (1997). 국가행정의 혁신 및 확산 메커니즘의 한 미간 비교. 「한국행정학보」, 31(2): 77-91.
- 손인수. (1996). 「율곡사상의 현대적 공간」, 도서출판 다문.
- 신용하. (2000). 「조선후기 실학파의 사회사상연구」, 지식산업사.
- 신용하. (1985). 다산정약용의 여전제 토지개혁사상, 「정다산연구의 현황」, 민음사.
- 윤성식. (2002). 「정부개혁의 비전과 전략」, 서울: 열린책들.
- 이광모. (2005). 행정학의 성찰적 관점과 군자로서 행정인의 행위태도. 「행정학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- 이공래. (1998). 「우리나라 기술확산정책의 현황과 전개방안」. 제13회 하계학술발표회 논문집(기술경영경제학회): pp.226-249.
- 이상성. (2003). 「정암 조광조의 도학사상」, 도서출판 심산문화.
- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례연구. 「한국지방자치학회보」, 16(1).
- 이종수. (2004). 한국지방정부의 혁신에 관한 실증적 분석. 「한국행정학보」, 38(5), 241-258.
- 이주희. (1997). 시 군 구청장의 리더쉽 유형과 행정개혁. 「한국지방자치학회보」, 9(4): 1-23.
- 장승구. (2001). 「정약용과 실천의 철학」, 서광사.
- 진중섭. (2001). 「행정철학」, 윤재풍·정희남 역, 대영문화사.
- 정두희. (2000). 「조광조 실천적 지식인의 삶, 이상과 현실 사이에서」, 아카넷.

- 정약용. (2004). 「목민심서」, 이상기 역, 전원문화사.
- 정약용. (2001). 「다산논설선집」, 박석무·정해검 편역, 현대실학사.
- 정용덕. (1982). 복지 및 소득분배정책과 행정학. 「한국행정학보」, 16(2), pp.184-189.
- 총무처 직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」. 서울: 동명사.
- 한국철학사연구회 엮음. (2003). 「한국철학사상사」, 도서출판 심산문화.
- 한영환 이재성 기영석 이용규. (1995). 「과학기술혁신을 위한 지방자치단체의 역할」. 과 학기술정책관리연구소.
- 홍형득. (1997). 지방정부의 지역혁신체제구축을 위한 테크노폴리스 조성전략: 대덕 연구단지외 대전 광역시를 중심으로. 「한국정책학회보」, 6(2): 101-127.
- 황의동 외 편저. (2002). 「한국의 사상가 10인: 율곡 이이」, 예원서원.

- 「經世遺表」 제1권
 「與猶堂全書」 제1집, 제9권, 通塞議
 「與猶堂全書」 제1집, 제14권, <跋顧亭林生員論>
 「與猶堂全書」 제5집, 제1권,
 「栗谷全書」 제5권, 「萬言封事」
 「栗谷全書」 제5권, 「時弊七條策」
 「靜庵集」 卷2, 「對策」<謁聖試策>
 「靜庵集」 卷3, 「檢討官時啓(6)」
 「中宗實錄」 卷27, 12년 1월 丙申條
 「中宗實錄」 卷32, 13년 3월 戊午條
 「中宗實錄」 卷32, 13년 3월 庚戌條
 「中宗實錄」 卷34, 13년 8월 庚寅條
 「中宗實錄」 卷34, 13년 9월 壬子條

- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*. 84(2): 395-415.
- Berry, F. S. (1994). Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *Public Administration Review*. 54(4): 322-329.
- Collier, D., & Messick, R. E. (1975). Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *The American Political Science Review*. 69: 1299-1315.
- David K. Hart. (1974). "Social Equity, Justice and the Equitable Administrator,"

- Public Administration Review, Vol.34(Jan.-Feb.), p.6.
- Dewar, R. D., & Dutton, J. E. (1986). The Adoption of Radical and Incremental Innovations: An Empirical Analysis. *Management Science*. 32: 1422-1433.
- Elizabeth Howe & Jerome Kaufman. (1983). "Ethics and Professional," ed. William N. Dunn, *Values, Ethic and the Practice of Policy Analysis*(Lexington, Ma : D.C. Heath and Company), pp.9-10.
- George Frederickson. H. (1980). *New Public Administration*, Alabama : University of Alabama Press, p.37.
- Harris, Michael and Rhonda Kinney. (2003). *Innovation and Entrepreneurship in State and Local Governments*. New York Lexington Books.
- Howard E. McCurdy. (1977). *Public Administration : A Synthesis*, Menlo Park, Calif. : Cummings Publishing Co., pp.339-350.
- John Rawls. (1771). *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass. : Belknap Press of Harvard University Press, p.135.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, D., & Plastrik, P. (1998). 「정부개혁의 다섯 가지 전략」, 최창현(역). 삼성경제연구소; *Barnishing Bureaucracy*. Addison Wesley Longman, INC, 1997.
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations*(4th ed.), New York: Free Press.
- Swan, J. A., & Newell, S. (1995). The Role of Professional Associations in Technology Diffusion. *Organization Studies*. 16(5): 847-875.
- Van de Ven. (1986). Central Problems in the Management of Innovation. *Management Science*. 32(5): 590-607.
- West, M. A., & Farr, J. L. (1990). Innovation at Work, In M.A. West & Farr(eds.), *Innovation and Creativity at Work : Psychological and Organizational Strategies*. 3-13. New York: John Wiley & Sons.

저자약력 : 윤종설은 서울시립대학교에서 행정학박사를 취득하였고 현재, 한국행정연구원 수석연구원으로 근무하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 환경정책, 부패, 규제, 계량행정 등이다.