

## 『大學』 3강령 8조목의 분석과 행정학적 함의\*

이 병 갑\*\*

### <目 次>

- I. 서 론
- II. 선행연구 검토와 논의의 틀
- III. 『大學』 3강령 8조목의 분석
- IV. 『大學』 3강령 8조목의 행정학적 함의
- V. 결 론

### <요 약>

한국 행정학에서 미국이론의 무비판적 도입과 이의 수용은 행정학의 적실성과 지적 교류의 역조현상을 나타내고 있어 많은 문제를 초래하고 있다. 한국 행정학의 적실성을 높이고, 담론을 풍성하게 하고, 주체적으로 연구하기 위해서는 과거 동아시아 정치·행정의 핵심적·지적 논거로서 작용하였던 『대학(大學)』에 대하여 관심을 가질 필요가 있다. 『대학』의 3강령은 행정이 지향해야 할 목표이고, 8조목은 이의 실현 과정이라고 할 수 있다.

『대학』의 기본논리는 “수신(修身)”이며, 『대학』에서 강조한 것은 “신독(慎獨)을 통한 공개행정”과 다른 사람을 배려하면서 모든 것을 공정하게 처리하는 “혈구지도(絜矩之道)”이다. 『대학』에 대한 이론적 함의는 행정철학 분야에서는 3강령이, 조직관리 분야에서는 격물·치지·성의·치국이, 인사행정 분야에서는 격물·치지·성의·정심·치국이, 재무 행정 분야에서는 치국·평천하가, 정책학 분야에서는 격물·치지·정심·치국이 대체로 적용될 수 있음을 파악하였다. 절차적으로 나타난 함의는 정책과정은 일의 순서를 정함에 있어서 절차적 중요성과 정책의 우선순위화(prioritization)를 강조하였다. 정책적 함의는 정책의 방향에 있어서 민생과 관련된 문제에 중점을 두어야 한다는 것을 강조하고 있다.

【주제어 : 『대학』, 3강령, 8조목, 혈구지도, 신독】

\* (1)이 논문은 2003년도 안동대학교 특별학술연구사업비의 지원으로 연구되었음.  
(2)이 논문은 2005년도 한국행정학회 하계학술대회에서 발표되었던 논문을 수정·보완하였음.  
\*\* 안동대학교 행정학과 교수

## I. 서론

행정학을 어떤 시각에서 어떻게 논의 할 것이며, 한국의 행정 연구를 적실성 있게 하여 한국행정의 발전에 기여할 것인가는 모든 행정학자의 주된 관심사이자이다. 그럼에도 불구하고 한국행정학은 실용성과 적실성 등에서 많은 문제를 내포하고 있다. 한국 행정학의 적실성있는 연구와 관련하여 관심을 가진 대표적인 학자는 박동서이다. 그에 의하면 “한국행정학이 적실성과 실용성이 높지 못한 것은 행정학자들이 행정학을 연구한다고 하면서 한국의 전통문화와 다를 뿐 아니라 한국 정치·행정의 발전도와 상이한 다른 나라의 것을 마치 보편성이 높은 것으로 착각하고 외래 이론을 그대로 받아들여 소개하고, 수용하려 하였기 때문이다. 그리고 한국행정학의 이론이 체계화하지 못한 것은 이론화·체계화에 대한 사명의식이 높지 않으며, 한국행정이 안고 있는 특수성에 대한 이해부족으로 외국문헌, 외국학자의 소개 또는 백화점식 나열에 그치는 경우가 많기 때문이다” 고 하였다(朴東緒, 1997: 704-705).

미국은 대한(對韓) 경제 및 기술원조의 성패가 능률적인 행정관리체제의 수립여부에 달린 것으로 판단하고, 이를 위한 지적 기반을 마련하는 데 적잖은 노력을 경주하였다. 중앙공무원 훈련원의 발전에 기여한 점이나, 서울대학교 행정대학원의 설립을 도운 점 등이 바로 그 예라고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 미국문화 편향적 사고는 미국 행정학의 수용을 용이하게 만들었을 뿐 아니라, 이후에도 행정학은 미국학문이라는 등식을 은연중 한국인의 뇌리 속에 심어 놓았다(安秉永, 1983: 142).<sup>2)</sup> 이렇게 한국의 행정학은 도입부터 태생적 한계를 지니고 있었다. 아무리 미국문화의 자유로운 숨결과 다원성을 인정한다 하더라도 세계화의 격류 속에서 워싱턴 컨센서스가 갖는 위력을 고려할 때, 한국 행정학이 미국문화의 굴레로부터 얼마나 자유로울 수 있을지 의문이다. 이와 관련하여 염려되는 경향의 하나는 미국적 특수성을 <보편적 가치>로 쉽게 치부하는 것이다(안병영, 2005: 10). 이제는 한국의 행정현상을 설명하고 한국 행정이 지닌 문제를 해결하는데 도움을 줄 수 있는 한국 행정이론의 창출이 요구되는 시대이다.

행정학의 외국 의존도에 대한 실증적 연구에는 박홍식의 “행정연구 영향 및 의존분석: 외국 및 타 학문과의 관계를 중심으로” 라는 논문이 있다. 그는

- 1) 미국은 한국의 학자들을 선발하여 미국의 미네소타(Minnesota)대학 등에서 교육시켜 서울대학교 행정대학원의 교수요원으로 충원하는데 기여하였다.
- 2) 일본의 경우, 미국 행정학에 대한 의존도는 낮다. 西尾 勝은 “미국의 행정학이 세계적으로 보편적인 행정학이 결코 아니며, 미국 행정학은 미국의 행정을 고찰하여 이론을 구축한 토착성을 띄는 것이다. 그러므로 (미국행정학이) 일본의 행정을 정확히 이해하고 그에 관한 사색을 심화시킬 수 있는 것은 아니다” 라고 하였다(姜再鎬 譯, 1997, iii).

“1985년부터 1993년까지 학회 학술지를 대상으로 논문을 분석한 결과, 한국 행정학은 미국 행정학계에 일반적으로 의존하고 있으며, 지적 교류의 역조현상을 초래하고 있어 반성이 필요하다(박홍식, 1994 : 37-53)” 고 하였다. 미국 행정이론의 무비판적 수용은 한국의 행정현상을 설명하기에는 많은 한계를 지닐 수밖에 없었다.<sup>3)</sup> 한국의 행정학계는 구미 각국이 자신들의 정치·행정적 문제를 해결하고 자신들의 정치·행정현상을 설명하는 이론들을 수입하여 이를 한국행정에 적용하기에 여념이 없었다. 미국 등 구미 각국의 정치·행정적 상황과 한국은 상황이 상당히 이질적임에도 불구하고 이를 간과한 채 한국 행정학자들은 구미의 행정학을 따라잡기에 바빴다.

1970년대 말부터 이에 대한 반성이 구미 각국에서 공부한 학자들이 중심으로 나타나기 시작하였다. 이들은 ‘한국 행정학’의 정체성에 대해 관심을 가지기 시작하였으며, 행정학의 보편성과 한국행정학의 독자성에 대해 성찰하기 시작하였다.<sup>4)</sup> 즉 이제 한국 행정학은 한국의 정치·행정적 문제를 해결하기 위한, 한국의 정치·행정의 현상을 설명하기 위한 한국적 패러다임을 창출해야 한다고 인식하였다.

한국 행정학의 담론을 풍성하게 하고 한국의 정치·행정적 상황을 해석해 내기 위해서는 시선을 밖이 아니라 안으로, 즉 선조들의 정치·행정 이론에 관심을 가질 필요가 있다. 그 가운데 동아시아 각국에서 오랜 세월 동안 정치·행정의 핵심적인 지적 논거로 작용하였던 유가의 경전에 대하여 주목할 필요가 있다. 유가의 경전은 조선시대에 있어서 정치·행정의 준거 기준으로서 이를 학습하기 위해 국왕은 세자시절부터 이를 이용하여 교육을 받았으며, 국왕이 된 후에도 경연(經筵)을 통해 지속적으로 학습하였다.<sup>5)</sup> 아울러 경서는 훌륭한 정치·행정가, 즉 군자로서 갖추어야 할 인격적·도덕적 준거로서 불변의 위상을 점유하고 있었다. 조선시대에 정책을 결정하고 비판할 때, 이념적 근거는 경서(經書)에서, 실제 사례는 사서(史書)에서 찾았다.

이 논문은 사서(四書) 가운데 과거 전통사회에서 ‘대인의 학[大人之學]’, 즉 지도자의 학문으로서 일컬어졌던 『대학』을 중심으로 『대학』의 목적인 3강령과 구체적 실천방안인 8조목에 대하여 분석하고, 이에 대한 행정학적 함의를 파악하고자 한다. 이는 한국 행정학의 논의를 다양화하고 한국화하기 위해서 매우 필요한 과제이다.

3) 외국이론이 한국의 실정에 맞지 않는다고 지적하면서 어느 이론이 어느 경우에 어찌서 맞지 않는다는 설명은 별로 찾아볼 수 없다(백완기, 1996 : 43).

4) 이에 대한 학자로는 백완기(1996), 안병영(1982), 이종범(1979) 등을 들 수 있다.

5) 영조(英祖)의 경우, 자신이 관심을 가진 경서들을 간행하면서 국왕자신이 서문을 썼다.

## II. 선행연구 검토와 논의의 틀

### 1. 선행연구 검토와 자료

유가의 핵심적인 경전은 중국 송(宋)대를 기점으로 하여 그 이전에는 오경(五經) 중심이었다. 주희(朱熹)가 ‘사서(四書)’ 6)를 표장한 이후로 학문적 관심은 오경에서 사서(四書) 중심으로 전환되었다. 한국에서의 유학은 고려까지는 오경 중심의 유학이었으며, 고려말 원지배기에 원나라로부터 성리학이 도입된 이후 조선시대에는 사서중심의 유학으로 바뀌었다. 따라서 관리로 임용되기 위한 과거시험의 중요 텍스트가 중국에서는 원(元)대부터, 한국에서는 조선시대부터 주희(朱熹)의 사서집주(四書集註)를 중심으로 시행하였다.

유가의 경전을 행정학 연구에 적용하려는 시도는 金鍾述의 “『大學』과 『中庸』을 통해서 본 공무원의 윤리관 : 현상학적 해석”을 들 수 있다. 그의 연구에 의하면, 대인관계를 지배하는 모든 사람의 공통된 윤리의 원칙을 ‘혈구지도(絜矩之道)’라 부른다. 이 원칙에 의하면, 모든 사람은 상사나 부하의 관계나 부모 자식간의 관계와 같은 상하관계 뿐만 아니라, 부부관계나 교우관계 같은 대등한 관계도 항상 상대방의 입장을 잘 헤아려서 과부족이 없도록 공평하게 처리되어야 한다는 것이다(金鍾述, 1992: 67-83 참조). 이러한 『대학』과 『중용』이론이 공무원의 윤리관 확립에 기여할 수 있음을 현상학적 접근을 통하여 입증하고 있다. 사서 중 『논어』를 취급한 논문으로 金秉燮의 “儒敎와 經濟成長간의 關係分析 : 논어의 재해석을 통하여”가 있다. 이 논문은 동양 유교국가의 경제성장의 배경이 『논어』의 학습과 관련된다고 파악하고 있다.李文永의 “『論語孟子와 行政學』은 동양의 고전인 『논어』와 『맹자』를 통하여 한국의 행정 현상을 이해하고 설명하며, 앞으로 나아갈 방향을 제시하고 있다(李文永, 1996:1-827).”<sup>7)</sup>

『대학』의 행정학적 함의를 탐구하고자 하는 이 연구에서 사용하는 『대학』 관련 자료는 주희의 『대학장구(大學章句)』를 중심으로 하였다. 그리고 『대학』에 대하여 각자의 견해를 개진한 주석서(註釋書)들인 『弘齋全書(正祖)』, 『栗谷全書(李珣)』, 『白湖全書(尹鏞)』, 『與猶堂全書(丁若鏞)』이다.<sup>8)</sup>

6) ‘사서’는 『예기』의 장을 떼어내어 독립시킨 『대학』과 『중용』에 공자와 제자들과의 문답인 『논어』와 맹자와 제자들과의 문답인 『맹자』를 합하여 일컫는다.

7) 이에 대한 평가는 박병련(1996)의 “이문영저 《논어》·《맹자》와 행정학(서울: 나남출판사, 1996)에 대한 서평”에 잘 나타나 있다(박병련 1996 : 191~196).

8) 번역은 權泰益 譯註(1974), 金赫濟 校閱(1986), 成百曉(2000), 김경일(2004)의 저서를 참조로 하여 본인의 의견을 가미하여 약간 변형하였다.

## 2. 논의의 틀

한국인의 정치의식에 영향을 미친 정치·행정문화의 기저에는 유학(儒學)이 자리잡고 있다. 이제까지 유학은 근대화와 국가발전을 저해시킨 주요요인으로 인식되어 왔다. 이러한 시각은 일제의 식민사관에 영향을 받은 것으로, 이제는 이에 대해 좀더 객관적이며, 주체적으로 파악하는 것이 필요하다. ‘유교가 경제발전에 긍정적으로 기여하고 있다(金秉燮, 1994: 361-378)’는 주장이 국내외에서 나오는 등 유교는 국가발전의 저해요인으로만 볼 수 없다.

유가의 핵심경전 가운데 하나인 『대학』을 한국의 정치·행정과 연관시켜 논의하는 것은 정치·행정학의 한국화와 정치·행정이론의 발전에 기여할 것이다. 국가경영의 최고관리자가 알아야 할 중요사항을 제시하고 있는 『대학』은 조선 시대에서 경연의 교재로 가장 많이 활용될 만큼 정치·행정의 운영에 지침이 되었다(『太宗實錄』, 18卷, 太宗9年 9月 丙戌條; 『世宗實錄』, 3卷, 世宗元年 正月 甲寅條; 『世祖實錄』, 40卷, 世祖12年 11月 庚辰條; 『成宗實錄』, 17卷, 成宗3年 4月, 壬午條 등 참조). 경연에서 논의된 『대학』의 어떤 부분이 실제 정치행정에서 어떻게 반영되었는지는 매우 파악하기 어렵다. 국왕은 『대학』을 통하여 체득한 사상과 체인된 정신에 따라 정책결정을 하였을 것으로 판단된다. 그러나 실제 정책과정에서는 여러 요인이 작용하는 만큼 모든 정책결정에 『대학』의 기본정신이 반영되었다고 보기 어렵다. 정조의 『홍재전서』는 『대학』의 내용에 대한 학자들과 지적 교류 활동을 통한 연구성과의 모음집이라 할 수 있다. 이황이 명종에게 정치·행정에 참조하라고 제시한 성학십도 가운데 『大學圖』가 중요한 분야인 것처럼 『대학』은 실제 정치행정에 매우 중요하게 반영되었다. M. Weber가 저술한 『프로테스탄트의 정신과 자본주의 윤리』가 서양의 정치·행정과 정치·행정연구에 영향을 미친 것처럼 『대학』은 조선시대의 정치행정에 많은 영향을 미친 문헌이다.

『대학』의 3강령 8조목은 학문하는 방법에서부터 정치·행정의 행위자로서 지켜야 할 규범과 내용에 대해서 언급하므로 현대의 정치·행정학에서 중요한 의미를 지니고 있다<sup>9)</sup>. 그 이유는 정치·행정 행위자의 인격적 수양이 이루어졌을 때 합리적인 정책결정이 가능하고, 올바르게 사심없이 정책을 집행할 수 있기 때문이다. 현대의 정치·행정학이 간과하고 있는 정치·행정 행위자의 인격적 수

9) 국가의 정치·행정을 운영함에 있어서 『대학』보다 상세하고, 간단명료하게 기록된 교재가 없을 정도로 『대학』은 중요한 의미를 지니고 있다. 『대학』은 격물치지(格物致知)에서 시작하여 수신제가(修身齊家)를 거쳐 치국평천하(治國平天下)에서 끝나는 정무(政務)의 근본을 설명한 국가 경륜의 학문이라 할 수 있다. 손문(孫文)은 삼민주의(三民主義)에서 “중국에는 외국의 대 정치가들도 꿩똥이 보지 못하고 설명하지 못하고 있는 가장 체계적인 정치철학이 있다고 하면서 그것이 『대학』의 정치철학임을 역설하고 있다” (李基東, 1992 : 9).

양, 즉 도덕적·윤리적 수준의 고양에 대한 강조는 기능적인 현대의 정치·행정학이 안고 있는 많은 문제해결에 하나의 시사점을 제공 할 수 있다. 그야말로 정치·행정인이 자신의 영달보다 국민을 우선으로 하는 마음이 있고 사익보다는 공익을 먼저 생각하는 끝없는 자기수양이 있을 때 올바르게 정치·행정에 임할 수 있기 때문이다.

이와 같이 한국인의 사유 속에 많이 존재하였던 유가의 경전은 학문의 주체적 연구를 위해서 필요하다고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 특히 「대학」의 위상과 내용을 파악하고 이를 근거로 한국의 행정과 연결시킬 수 있는 고리를 만들어 논리를 전개해 나가는 것이 필요하다. 동양의 학문은 대체로 주석 중심의 학문이라고 할 수 있다. 분석 대상이 된 「대학」의 경1장에서 제시된 「대학」의 3강령 8조목은 전1장에서 전10장까지 보다 상세하게 설명한 것이라 할 수 있다. 이러한 내용에 대한 행정학적 함의는 이론, 절차, 정책분야로 구분하여 볼 수 있다. 이론 분야에서는 전통적 행정학의 주요 분야인 조직관리, 인사행정, 재무행정으로 나누었다. 「대학」에는 보다 이념적인 내용이 많아 행정 철학분야를 첨가하고, 특히 정책학 분야는 정책의 결정, 집행, 평가와 관련되고 있다. 행정은 정책을 통하여 집행되기 때문에 정책학을 주요 분야로 설정하였다.<sup>11)</sup> 절차적 함의에서는 민주주의에서는 절차와 과정을 중시하므로 행정과정상의 특징을, 정책적 함의에서는 실제의 정책결정·집행·평가를 강조하여 실천적 특징을 중심으로 파악한다.

여기에서 3강령 8조목의 내용은 분명하게 구분되는 것이 아니고 상호간의 많은 관련을 맺고 있기에 비중(比重)이 많이 점유하는 것에 중점을 두고 분류하였다.

10) 현대사회에 있어서 문화전통의 발전적 성장은 기존전통에 대한 투명하고 투철한 주체성이라는 토양을 지속적으로 일굴 때만이 가능하다고 할 수 있다. 폐쇄적 배척이나 거부가 아니라 개방적 수용과 현명한 취사선택을 통한 주체적 소화가 필요하다. 따라서 중요한 것은 한국인 자신의 개성있는 보편적 가치 창조작업이라 할 수 있다 (박이문, 1996 : 219).

11) 박동서(1997)는 행정학의 분야를 목표설정·정책결정·기획·조직화·동작화·평가와 시정조치로 구분하고, 백완기(2000)는 이론성·구조성·관리성·정책과정성·규범성·예산관리·인력관리로 구분하고, 유민봉(2005)은 행정학을 행정환경·행정내부환경·결정시스템·집행시스템·조직시스템·지원시스템·산출과 피드백으로 분류하고 있다.

### III. 『大學』 3강령 8조목의 분석

#### 1. 『大學』의 위상

『大學』은 『예기』 49편 가운데 42번째 편이다. 『大學』이 『논어』, 『맹자』, 『중용』과 더불어 단행본으로 세상에 알려지게 된 것은 중국 송(宋)나라 때이다. 송(宋)나라 조정에서는 『大學』이 자신의 몸을 닦음으로써 세상을 밝히는 도리를 밝히는 학문인 제왕학(帝王學)으로 인식되어 크게 존중되었다. 송나라 인종(仁宗) 이후에는 군왕이 과거에 급제한 진사들에게 『大學』을 하사하는 풍습까지 생기게 될 정도로 중요시되었다(金榮天, 1990 : 4).

정이천(程伊川, 본명: 程頤, 1033-1107)은 『예기』에서 『大學』편과 『중용』편을 뽑아 『논어』, 『맹자』와 함께 사서(四書)라 이름하였다. 그의 학문을 계승한 주희(朱熹, 1130-1200)는 『大學』의 새로운 주석서인 『대학장구(大學章句)』를 완성하였다. 이리하여 『大學』은 사서의 하나로서 유가의 가장 중요한 경전의 하나로서 자리매김 되었다.<sup>12)</sup> 『大學』의 해석을 둘러싸고 여러 가지 주석서가 등장할 정도로 『大學』은 시대에 관계없이 정치·행정에서 중요한 지침서의 구실을 하였다. 『大學』에 대한 연구는 주석서에 나타나 있는데, 시대와 학자에 따라 그 성격과 경향이 다르고, 그에 따라 각기 다르게 해석하고 있다(李麓衡, 1992 : 7 참조).

『大學』의 저자는 분명하지 않다. 주희는 증삼(曾參: 曾子)의 작이라고 하나 근거가 분명하지 않다. 『大學』의 작자에 대해서 주희는 공자가 경일장(經一章)을 짓고, 증자와 문인(門人)이 전십장(傳十章)을 지었다고 하였다.<sup>13)</sup> 정약용(丁若鏞)은 이에 대해 유가의 도통을 증자(曾子)→자사(子思)→맹자(孟子)로 이어지는 것으로 설정하면서, 주희가 자신의 생각에 따라 『大學』을 증자의 저술로 구성하여 도맥(道脈)에 연결시킨 것일 뿐이라고 하였다. 이에 대한 전거(典據)는 없는 것이라 지적하고, 『大學』의 작자가 누구인지 단정할 수 없다는 입장을 밝히고 있다(금장태, 2003 : 201). 『大學』의 저자를 공급(孔伋: 子思)이라는 주장 역시 한대(漢代) 가규(賈逵)의 말이기에 분명하지 않다<sup>14)</sup>(『白

12) 조선시대에 주희의 『대학장구』는 대학해석에 지배적 위치를 차지하고 있었다. 윤휴(尹翹), 박세당(朴世堂), 정약용(丁若鏞) 등은 주자와는 다른 독자적인 견해를 나타내었다.

13) 惟大學，是曾子述孔子說古人爲學之大方，而門人，又傳述以明其旨。[『大學章句(朱熹)』「讀大學法」]。  
蓋孔子之言，而曾子述之，其傳十章，則曾子之意，而門人記之也。[『大學』經一章]。李珣의 경우 『大學』의 저자에 대하여 논의한 근거가 분명하지 않다고 하였다 [『栗谷全書』, 卷 14, 雜著「晦齋大學補遺後議」]。

湖全書(尹鑄)」, 「讀書記」, ‘大學全篇大旨按說’). 우선 「예기」의 편찬연대가 한(漢)나라 때로 추정되고 있으므로 한나라의 유학자들이 여러 서적의 내용을 편집한 것이 아닌가 추정한다.

진시황(秦始皇)은 법가사상을 통치이념으로 채택하고 나머지의 사상을 통제할 목적으로 분서갱유(焚書坑儒)를 실시하였는데. 이때 거의 모든 유가의 경전도 없어졌다. 진(秦)나라 멸망 후에 세워진 한(漢)나라는 유가사상을 통치이념으로 채택함에 따라 범국가적으로 유가의 경전을 수집하였다. 이때 수집된 경전을 금문경전(今文經典)이라 하고, 그 후에 공자의 집을 헐었을 때 벽 속에서 발견된 경전을 고문경전(古文經典)이라 하는데 둘의 내용이 상이하다. 이리하여 시대에 따라 정통으로 여기는 것이 달랐다. 그리고 이 당시에는 지식과 정보의 전달이 주로 필사에 의존하였으므로 많은 이본(異本)이 발생하였다.

「대학」은 총론인 경(經)과 경에서 제시된 강령(綱領)과 조목(條目)에 관한 세론(細論)인 전(傳)으로 구분된다. 주희는 고본(古本)에 빠졌다고 생각되는 격치(格致)의 전(傳)을 삽입하여 《경1장》, <전1장>~<전10장>의 구조로 재구성하였다.

## 2. 3강령(綱領)의 분석

「대학」의 3강령은 명명덕(明明德), 신민(新民), 지어지선(止於至善)이다.<sup>14)</sup> 명명덕은 밝은 덕을 밝히는 것이며, 명덕(明德)은 사람이 타고난 마음속의 광명정대(光明正大)한 본성에 해당한다. 사람은 욕망에 사로잡혀 마음이 혼란스러우므로 마음속에 있는 광명정대함을 밝히도록 노력하여야 한다는 것이다.

인간은 타고난 기품(생리적·물리적 요소), 가족등의 관계, 살아가는 동안의 습속, 물욕 등 후천적 영향으로 인해서 본래의 밝은 덕은 사라지고 만다. 밝은 덕이 흐려지면 거기서 악이 발생할 가능성이 생긴다. 이 흐려진 덕을 다시 밝게 하여 타고난 본성을 드러내게 하는 것이 필요하다(李相殷, 1986: 329). 이것이 바로 명명덕이다.

신민이란 하늘로부터 받은 명덕을 밝혀 자신을 새롭게 한 다음 백성을 새롭

14) 又按大學，未著作者，拷漢書，賈逵之言。孔伋窮居於宋，懼家學之不明，而先聖之道墜，作大學以經之，中庸以緯之，此固未知所據，二書實相表裏 [『白湖全書(尹鑄)」, 「讀書記」, ‘大學全篇大旨按說’] .

15) 大學之道，在明明德，在親(新)民，在止於至善(『大學』經一章). 이러한 3강령은 인간이 지향하여야 할 이상적 목표이다. 정산(貞山) 이병휴(李秉休)는 친민(親民)을 해석하면서 전(傳)에 ‘일신(日新)’ · ‘작신민(作新民)’ · ‘기명유신(其命維新)’ 이라고 한 ‘신(新)’ 자를 인용하여 ‘친민(親民)을 ‘신민(新民)’의 오자로 보고 민덕(民德)을 새롭게 하는 뜻으로 풀이하였다(崔錫起, 2004: 10).



게 한다는 것이다. 이 신민은 인간 본성의 자연적인 발전이기 때문이다. 인간 자신 속에 있는 인(仁)의 진리를 실현하는 것이 이에 해당된다. 새로운 인간은 개개의 인간으로 하여금 자기 본성에 있는 진리를 찾아서 새로운 인간이 되는데 있다(이상은, 1986: 332, 334). 이처럼 사회적 자아실현은 개인적 자아실현을 통하여 이루어 지며 이는 개인의 현실적인 삶 속에서 이루어지는 것이다.

지어지선이란 그지없이 착한 곳에 머물러 있다는 것으로 도덕원리의 당연한 것에 이른다는 것이다. 『대학』의 “임금이 되어서는 인(仁)에 머물렀고, 신하가 되어서는 경(敬)에 머물렀고, 자식이 되어서는 효도(孝)에 머물렀고, 부모가 되어서는 사랑(慈)에 머물렀고, 나라사람과 더불어 사귀에는 믿음(信)에 머물렀다”<sup>16)</sup>는 구절을 가리켜 정약용은 ‘지어지선’에 대해 설명하고 있는 것이라 지적하고 있다. 따라서 그는 “인륜의 바깥에는 지선이 없다”<sup>17)</sup>고 역설함으로써 지선의 내용이 인륜의 문제임을 주장하고 있다<sup>18)</sup>(『增補 與猶堂全書(丁若鏞)』, 第2輯 第1卷, 12 「大學公議」). 또한 그는 지어지선이 명덕·신민을 꿰뚫고 있지만 그 노력의 방법은 남을 다스려 지선에 이르게 하는 것이 아니라 ‘자수(自修)’ 하는 것이라 하고, 요(堯)·순(舜)도 몸소 먼저 자신을 닦아 백성을 이끌어 갔을 따름이지 백성이 지선에 머물도록 억지로 시킨 것이 아님을 강조하고 있다.<sup>19)</sup> 이처럼 치자(治者)의 자수(自修)를 강조하는 것은 바로 유교적 치도(治道)의 근본원리로서 치자가 모범을 보임으로써 대중을 교화하는 것이지 대중을 억지로 끌고 가는 것이 아님을 확인하고 있다(금장태, 2004 : 200).

3강령은 한마디로 양심의 불을 밝혀(明德), 백성을 새롭게 하고(新民), 최선의 상태를 유지하는 것이다(김경일, 2004, 234~235 참조). 이는 모든 문제의 처리에 있어 양심을 가지고 백성을 새롭게 하여 합리적으로 처리하여 최선의 상태를 유지하는 것이다. 위에서 논의한 바와 같이 3강령은 개인의 자아실현에서 시작하여 사회적 자아실현, 도덕적 자아실현의 이상을 말한다. 이러한 이상

16) 爲人君，止於仁，爲人臣，止於敬，爲人子，止於孝，爲人父，止於慈，與國人交，止於信(『大學』傳三章).

17) 凡人倫之外，無至善也(『增補 與猶堂全書(丁若鏞)』, 第2輯, 第1卷, 12 「大學公議」).

18) 정약용(丁若鏞)은 효(孝)·제(弟)의 인륜규범을 실행한 다음에 덕(德)을 이룰 수 있는 것이니, 명명덕·신민(新民)의 실천이 바로 덕을 실현하는 방법이 되는 것이요, 지선(至善)의 목표를 알고 그 방향으로 나가는 길을 얻어서 실행해 나가는 것이 바로 『대학』의 가장 중요한 과제라고 하였다(금장태, 2003: 237-238).

19) 止至善一句，雖爲明德新民之所通貫，而若其用力，乃是自修，非治人使止於至善也…堯舜身先自修，爲百姓道率而已，強令民之於善，無此法也(『增補 與猶堂全書(丁若鏞)』, 第2輯 第1卷, 12 「大學公議」).

적 목표를 실현하는 방법이 8조목(條目)이다.

### 3. 8조목의 분석

구준(丘濬)은 체용론(體用論)의 시각에서 체(體)가 구현되어야 용(用)이 구현될 수 있다고 보았다. 즉, 격물(格物)·치지(致知)·성의(誠意)·정심(正心)·수신(修身)을 체(體)로, 제가(齊家)·치국(治國)·평천하(平天下)를 용(用)으로 파악하여 용(用)의 실행은 체(體)의 실현을 전제로 한 것으로 보았다(윤정, 2001 : 101).

8조목은 3강령을 실현하는 방법을 말한다. 천하에 명덕을 밝히고자 하는 사람은 먼저 그 나라를 다스리고, 그 나라를 다스리고자 하는 자는 먼저 그 집안을 가지런히 하고, 그 집안을 가지런히 하고자 하는 사람은 먼저 그 몸을 닦고, 그 몸을 닦고자 하는 사람은 먼저 그 마음을 바르게 하고, 그 마음을 바르게 하고자 하는 사람은 먼저 그 뜻을 성실히 하고, 그 뜻을 성실히 하고자 하는 사람은 먼저 그 지식을 지극히 하였으니, 지식을 지극히 함은 사물의 이치를 궁구함에 있다.<sup>20)</sup>

- 격물 : 사물의 이치를 탐구하여 통찰력을 갖추는 것을 말한다. 이는 사물의 외면이나 내면을 꿰뚫어 보는 능력으로 최초의 시도는 현상에 대한 세밀한 관찰과 탐구에서 얻어진다. 즉 탁상공론이 아니라 현실문제를 해결하고 개선하는 정치행정이어야 함을 말한다.
- 치지 : 깊이 있는 풍부한 지식을 갖추는 것을 말한다. 관찰로서 사물의 외면이나 내면을 꿰뚫어 보는 능력이 생기면, 지식과 정보를 확충하여야 한다. 합리적인 일처리는 적절한 지식과 정보에 기반할 때 가능하다. 이럴 경우 정치행정은 문제의 본질이 파악되고 이를 해결할 수 있는 정책결정을 할 수 있다.
- 성의 : 생각과 의지가 성실해지는 것을 말한다. 이는 뜻을 참되게 하는 것으로 스스로를 속이지 않고 악을 제거하고 선을 얻는 마음가짐이다. 정책결정자의 마음에 사사로움 없이 뜻을 국가와 민족을 위하여 참되게 하려는 마음이 있을 때 올바른 정책결정이 이루어질 수 있다.
- 정심 : 마음을 바르게 하는 것을 말한다. 마음을 바르게 하여야 행동을 바르게 할 수 있기 때문이다. 몸의 주인이 마음이므로 마음을 바르

20) 古之欲明明德於天下者，先治其國，欲治其國者，先齊其家，欲齊其家者，先修其身，欲修其身者，先正其心，欲正其心者，先誠其意，欲誠其意者，先治其知，致知在格物 [『大學』經一章].

게 할 때 비로소 몸이 바르게 되어 행동할 수 있을 것이다. 정치 지도자의 언행을 포함한 행동거지가 바르게 될 수 있다.

- 수신 : 자신의 인격을 도야하는 것으로 행동을 올바르게 하는 것을 말한다. 지도자는 지도자로서 인격을 가지고 올바르게 행동하여야 정치가 제대로 될 수 있다. 지도자의 올바른 행동은 통치의 기본이 된다. 지도자가 모범이 되어야 그 정책이나 말을 백성이 믿고 따를 수 있게 된다.
- 제가 : 집을 가지런히 하는 것으로 ‘씨족 집단’<sup>21)</sup>을 잘 관리하는 것이다. 개인 스스로의 행동이 바르게 되면 씨족 집단은 잘 관리될 수 있다. 이는 집단 구성원의 특성을 존중하면서 조화롭게 활동하는 것을 말한다.
- 치국 : 국가를 다스리는 것이다. 국가는 씨족 집단으로 구성되기에 씨족 집단이 잘 관리될 경우 국가는 저절로 발전을 하게 된다. 국가 경영자는 무엇보다 국가 발전을 위한 비전과 국민의 의식주 해결 및 부의 재분배를 위하여 노력하여야 한다.
- 평천하 : 천하를 평화롭게 한다는 것이다. 이는 소외당하는 사람이 없이 누구나 골고루 잘 살게 하는 것이다. 널리 베풀어 많은 사람을 굶주림으로 구제하는 것이다. 평천하는 빈곤과 질병이 없는 인류의 평화가 온존하는 사회를 지향한다. 이즈음에는 한국에도 다양한 국가에서 여러 가지 목적으로 한국에 와 있는 외국인이 많이 있다. 국가에서는 이들도 인간으로서 기본적인 인권을 보장받고 기본적인 복지혜택을 누릴 수 있는 정책적 배려가 필요하다.

#### IV. 『大學』 3강령 8조목의 행정학적 함의

##### 1. 이론적 함의

###### 1) 행정철학 분야

행정철학 분야는 행정이 앞으로 추구하여 나아갈 방향을 가리키는 것으로, 즉 3강령의 지어지선(止於至善)이 해당한다. 지극히 선한 경지에 도달하는 것은 인간이 도달하고자 하는 이상적인 경지로서 인간이 늘 추구하는 바이다. 이

21) ‘家’ 를 ‘씨족집단’ 으로 파악한 것은 김경일(2004.: 239) 이었다.

러한 지극한 선의 경지에 이르면 인간 사회는 정의가 확립되고, 구성원간에 사랑이 넘치는 평화로운 사회가 된다. 이런 사회는 인간의 존엄과 가치가 보장되는 이상사회로서 곧 대동사회(大同社會)라 할 수 있다.

## 2) 조직관리 분야

조직관리 분야에서 조직의 지도자는 상황에 적합한 논리를 구상하는 격물, 그리고 스스로의 약속을 지키는 성의, 모든 조직의 합리적 운영을 의미하는 치국, 사물 일반에 대한 전문화된 지식인 치지에 기반하여 조직관리가 이루어져야 한다는 것이다. 조직에서 인간관계를 지배하는 일반적 대원칙은 ‘헝구지도(絜矩之道)’<sup>22)</sup>, 즉 내 마음을 갖대로 하여 남의 마음을 헤아리는 것이다. 이는 조직에서 인간관계를 유지함에 있어서 상하에 관계없이 상대방의 입장을 먼저 헤아리는 마음을 의미한다(金鍾述, 1992: 72). 즉 역지사지(易地思之)의 마음을 의미한다. 내 마음을 미루어 남의 마음을 헤아리는, 자기급인(推己及人)하는 서(恕)의 마음이다.

윗사람에게서 싫다고 느낀 바를 아랫사람에게 시키지 말며, 아랫사람에게서 싫다고 느낀 바를 윗사람을 섬기지 말며, 앞사람에게서 싫다고 하는 것을 뒷사람에게 먼저 시키지 말 것이다. 뒷사람에게서 싫다고 느낀 바를 가지고 앞사람에게 따르게 하지 말며, 오른쪽에 있는 사람에게서 싫은 것을 왼쪽 사람과 교류하지 말며, 왼쪽 사람에게서 싫다고 느낀 바를 오른쪽 사람과 교류하지 말아야 한다.<sup>23)</sup>

이는 조직의 상하관계가 상대를 배려하는 따뜻한 마음을 바탕으로 원활한 의사소통을 통한 민주적 리더십으로 관리되어야 한다는 것이다. 즉 조직의 활동은 민주주의 원리에 의해서 조직이 운영되어야 함을 의미한다. 상명하달의 권위적인 리더쉽이 아니라 서로의 마음을 이해하고 배려하는 하의상달의 민주적인 리더쉽을 의미한다. 즉 아랫사람은 윗사람을, 윗사람은 아랫사람을 서로서로 먼저 헤아리고 배려하는 인간적인 상하 관계를 의미한다.

## 3) 인사행정 분야

인사행정은 정부조직에서 일하는 공무원과 관련된다. 공무원에게는 전문적인

22) 원래 유학에서 말하는 구(矩)의 개념은 법도(法度)로서 모든 행위와 판단의 척도라는 준칙의 의미를 갖고 있다, 모든 인간의 모든 행위와 시비선악의 판단 기준을 구(矩)라 한 것이다.(柳茂相, 1993:111)

23) 所惡於上, 毋以使下, 所惡於下, 毋以事上, 所惡於前, 毋以先後, 所惡於後, 毋以從前, 所惡於右, 毋以交於左, 所惡於左, 毋以交於右 (『大學』, 傳十章).

지식과 윤리성이 필요하다. 『대학』에서 전문적인 지식은 치지(致知)에서, 윤리성은 정심(正心)에서 강조하고 있다. 공무원은 행정업무를 할 때 전문적인 지식과 정보에 바탕해야지 피상적인 인상이나 정실에 의해서는 아니 된다. “치지는 격물에 있다”<sup>24)</sup>고 하였는데, 이는 어떤 일을 처리할 때 그 일에 적합한 지식과 지혜를 궁구한다는 것이다. 일을 처리할 때마다 이가 적절한지 늘 연구하는 창의적인 태도를 지녀야 함을 의미한다.

공무원은 높은 윤리의식을 지녀야 하는 데, 이는 마음을 바르게 하는 정심(正心)으로서 사적 감정을 통제함으로써 올바르게 판단함을 의미한다. 마음이 올바로 되어야 사리를 정확하게 판단할 수 있다. 만약 마음을 올바르게 가지지 않는다면 공무원이 좀도둑보다 훨씬 무섭고 지독한 도둑이 될 수 있음을 다산 정약용이 감사론(監司論)에서 이미 밝힌 바 있다. 공무원의 사적 감정은 마음을 흩어지게 하기에 이를 통제할 수 있는 능력을 지녀야 한다. 특히 정심은 타인과의 관계에서 자기 자신의 마음을 바르게 함을 의미한다. 공무원은 사회적 관계에서 은밀할 때를 조심해야 하는데, 특히 ‘혼자 있을 때를 조심하여야 하며(慎獨)’<sup>25)</sup>, 흔히 비리는 은밀한 곳에서 일어나므로 자신의 마음이 남이 보지 않는 은밀한 곳이라도 흐트러지지 않도록 해야 한다. 국가에 있어서 최고 관리자의 행동과 언어 표현이 국가의 경영 전반에 영향을 미치므로 이에 신중을 기하여야 한다.<sup>26)</sup> 오늘날 공무원의 윤리가 확립되어 있지 않고 공직자의 기강이 해이하여 부정부패가 사회 전반을 지배하고 있는 이때 공무원의 도덕성 확립은 무엇보다도 시급하다고 할 수 있다. 『대학』은 공무원의 법적 책임보다 도덕적 책임을 강조하고 있다.

『대학』에서는 수신(修身)의 중요성을 강조하고 있다. 수신은 천자로부터 일반 백성에 이르기까지 모두에게 근본이 되는 수양덕목으로 수신(修身)이 되지 않고는 지도자도, 공직자도 할 수 없음을 강조하였다.<sup>27)</sup> 공직자를 채용할 때에는 전문적인 직무능력과 아울러 높은 도덕성을 갖춘 이를 채용하도록 임용과정을 연구하여야 할 것이다.<sup>28)</sup>

24) 致知在格物 (『大學』, 經一章).

25) 君子必慎其獨也 (『大學』, 傳六章).

26) 一人貪戾, 一國作亂, 其機如此, 此謂 一言慎事, 一人定國 (『大學』傳九章).

27) 自天子以至於庶人, 壹是皆以修身爲本(經一章).

28) 見賢而不能學, 舉而不能先, 命[慢,怠]也. 見不善而不能退, 退而不能遠, 過也(『大學』傳十章).

정현(鄭玄)은 명(命)이 마땅이 만(慢)이 되어야 한다고 하였고, 정자(程子)는 마땅이 태(怠)가 되어야 한다고 하였다.

#### 4) 재무행정 분야

재무행정은 국가의 재정관리를 말한다. 재정관리는 효율성의 원칙에 입각하여 합리적으로 행하는 것이 필요하다.

덕이 있으면 국민이 있게 되고, 국민이 있으면 토지가 있게 되고, 토지가 있으면 재물이 있게 되고, 재물이 있으면 쓸 곳이 있게 된다. 도리에 어긋나게 나간 말은 어긋나게 들어오고, 도리에 어긋나게 들어온 재물은 어긋나게 나간다.<sup>29)</sup> 재화를 생산하는 데는 가장 좋은 방법이 있다. 생산하는 사람이 많고 소비하는 사람이 적으며, 재화를 마련하는 사람이 바르게 하고, 쓰기를 가려서 하면 재물은 항상 풍족할 것이다.<sup>30)</sup>

정부의 재정은 세입과 세출이다. 이는 합리적이고 타당성 있게 이루어져야 한다. 정부의 적절한 세입규모 및 세출규모는 건전 재정의 기초가 된다. 정부재정은 세입이나 세출을 막론하고 적법절차에 따라 합리적이고 정당하게 행해져야 국가가 발전할 수 있는 재정적 토대가 된다. 이는 생산에 종사하는 자를 많이 하고, 소비를 적절하게 할 경우 국가의 재정이 풍족하여 건전재정을 유지할 수 있다.<sup>31)</sup>

덕이 근본이고 재물이 끝이므로 윤리 도덕적으로 지도자가 맑고 깨끗할 때, 국가의 경제도 윤택해질 수 있음을 시사한다. 즉 양심을 가진 지도자는 국민이 신뢰할 수 있고, 재화를 합리적으로 사용하며, 이는 다시 새로운 재화 창출의 원동력이 됨을 말한다. 이즈음 경영학에서 ‘윤리경영’이라는 말을 쓴다. 기업의 윤리지수가 높을수록, 즉 부패지수가 낮을수록 이윤을 많이 창출한다는 것이다. 공직사회가 부패하면 국가경제가 나라에 빠질 수밖에 없다는 교훈을 우리는 이미 IMF에서 얻은 바 있다.

#### 5) 정책학 분야

정책학 분야에서는 정책의 내용에 대하여 골똘히 생각하여 창의적인 정책을 개발하고 정책결정자가 바른 마음으로 자신의 영달이나 사사로운 이익에서가 아닌 공익을 위한 국가의 발전을 위하여 정책을 결정해야 한다는 것이다. 즉 정책결정자는 합리적 판단능력을 가지고 일반국민을 위하여 많은 자료와 전문 지식, 일반 국민의 수용 가능성의 토대 위에서 정책을 결정해야 한다는 것이다.

29) 有德此有人，有人此有土，有土此有財，有財此有用，言悖而出者亦悖而入，貨悖而入者亦悖而出(『大學』，傳十章).

30) 生財有大道，生之者衆，食之者寡，爲之者疾，用之者舒則，財恒足矣(『大學』傳十章).

31) 정치행정가가 할 일은 백성이 일정한 직업을 가지도록 해서 재물을 얻도록 해주며 국민에게 경제적 이익을 줄 일자리 창출이 우선 과제임을 말하고 있다.(왕부지 사상연구회 옮김, 2005: 352)

그리고 정책의 원만한 수용을 위해서 국민과 원활한 관계를 유지하고, 자신과 일반 국민의 긍정적인 변화도 함께 추구해야 한다는 것이다.

국가의 정책방향은 국민의 뜻에 따라야 한다. 국민이 좋아하는 바를 좋아하며, 국민이 싫어하는 것을 정책결정자도 싫어하여 국민의 이익을 대변하여야 한다.<sup>32)</sup> 이는 민주국가에서 국가의 정책목표는 국가의 주권을 지닌 국민에게서 나오기 때문이다. 『대학』에서는 민주국가와 같이 국민을 위한 정치를 최종 목표로 하고 있다.

## 2. 절차적 함의

민주주의는 절차가 정당할 때 결과도 정당성을 확보할 수 있다. 행정은 행정입법(정책결정), 행정처분(정책집행), 사후구제(행정심판)로 이루어지는 모든 절차가 정당해야 한다. 『대학』에서는 일의 본말과 선후를 분별하여 합리적인 순서에 의하여 일을 처리할 것을 강조하고 있다.<sup>33)</sup> 즉 근본적인 일과 중요한 일부터 먼저 처리하고, 지엽적인 일과 중요하지 않은 일을 나중에 처리해야 한다고 말하고 있다. 이는 정책결정과 집행에서 우선순위 결정과 정책과정에서 시간의 중요성을 강조하는 것이다.

‘격물->치지->성의->정심’을 거친 후에야 자신을 수양할 수 있으며[修己], 이를 통해서 남을 다스리기 위한(治人) 과정인 ‘제가->치국->평천하’로 나아갈 수 있음을 말하고 있다. 이는 공공의 이익을 위해 봉사하는 행정인에게서도 필수적으로 요구되는 사항이라고 할 수 있다. 그런 면에서 본다면 지식 위주의 필답고사가 공무원 선발의 중요한 비중을 차지하는 현재의 공무원 선발·임용과정에는 문제가 있다고 할 수 있으며, 윤리의식이나 인격적인 면을 공무원 선발에서 참조할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

민주주의는 절차의 정당성을 중시하는데 3강령 8조목의 경우 정치행정과정에서 순서를 중시하고 있다. 모든 정치·행정적 결정이 순서에 따라 결정될 경우 합리성을 띄게 되어 모든 것이 순리대로 이루어진다. 현대의 정치행정에 있어서 많은 자료를 수집·분석 검토하여 이해당사자들의 참여와 토론을 적절하게 하여 정책이 결정될 경우 가장 합리적인 정책이 된다.

## 3. 정책적 함의

재물을 모으면 백성이 흩어지고, 재물을 흠으면 백성이 모이게 된다.<sup>34)</sup>

32) 樂只君子，民之父母，民之所好，好之，民之所惡，惡之，此之謂民之父母(『大學』傳十章).

33) 物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣(『大學』經一章).

즉 이는 국가에서 많이 거두어들여 백성의 살림이 어렵게 되고, 살림이 어렵게 되면 백성은 나라를 떠나게 됨을 말한다. 즉 살기가 어려운 국가의 국민들은 그 국가를 떠날 여러 가지 방도, 즉 이민 등을 계획하게 된다. 국가를 이루는 근본은 일반 국민이므로 정치가는 모든 국민이 의식주에 곤궁함이 없게 함과 동시에 기본적인 문제, 즉 교육·의료·주택, 치안 등을 빈부에 관계없이 일정한 혜택을 받을 수 있도록 정책의 기본방향을 설정하여야 한다. 이를 위해서 국민들에게 최소한의 부담을 부과하고, 최대한의 편익을 제공하도록 궁구해야 한다. 많이 거두어들여 많이 베푸는 것은 쉬운 일이다. 그러나 이는 국민들의 살림을 어렵게 하므로 지양해야 하고, 최소한의 부담으로 최대한의 서비스를 제공하기 위해서는 행정의 효율화와 최대한의 비용절감을 위해 연구하고 노력해야 할 것이다.

대학에서 내세우는 논리는 정치행정에 있어서 정책을 제시하는 통치자의 입장이 아니라 정책서비스의 수혜자인 국민의 입장에서 정책을 수립하는 것이 ‘혈구지도’에 나타나 있다. 예컨대 어린아이의 양육의 경우 최선을 다하여 성심성의껏 양육할 경우 그 어린아이는 바르게 성장하게 된다<sup>35)</sup>. 어린아이의 양육법을 알고 난 뒤에 결혼한 경우가 없는 것처럼 업무에서 가장 이상적인 결과를 내는 방법이 무엇인지 알고서 일을 맡게되는 경우는 없다. 그러므로 자신의 맡은 일에 최선을 다하여 업무를 처리하는 것이 필요하다. 정치·행정지도자가 날마다 새롭게 할 것을 다짐하는 것은 항상 오늘은 어제보다 좋게 하려고 노력하는 자세이다. 즉 타성에 물들지 않고 늘 연구하며 생산적이고 창의적인 아이디어를 내어 백성의 삶을 윤택하게 하는 것이다. 이는 혁신에 대한 생각을 지니고 이를 실천할 것에 모든 비중을 두고 혁신을 일상생활과 연결시켜야 함을 의미한다<sup>36)</sup>.

이즈음처럼 빈부의 양극화와 세습화, 부동산 가격의 급격한 상승, 실업률의 증가, 사교육비의 증가 등 일반서민들의 삶은 그 어느 때보다 곤궁하다. 이럴 때일수록 국민들의 일상생활의 문제, 즉 민생문제의 해결에 정책의 우선순위를 두어야 한다. 이를 뒤로 하고 이념의 문제에 집착하는 것은 국가정책의 우선순위 결정에 있어서 문제가 된다.

34) 財聚則民散，財散則民聚（『大學』 傳十章）.

35) 康誥曰 如保赤子。心誠求之，雖不中，不遠矣。未有學養子而后，嫁者也（『大學』 傳九章）.

36) 湯之盤銘曰，苟日新，日日新，又日新（『大學』 傳三章）.



## V. 결 론

『대학』에서 가장 중요시하는 개념은 수신으로서 천자로부터 일반 백성에 이르기까지 모두가 수신으로써 근본으로 삼는다고 하였다.<sup>37)</sup> 격물·치지·성의·정심은 모두 수신을 위한 전 단계의 활동이고, 제가·치국·평천하는 모두 수신을 한 결과로 나타난 산물이다.<sup>38)</sup> 대학은 수신을 모든 것의 근본으로 삼고 있으며, 개인은 모든 윤리의 중심으로서 개인의 윤리의 확립을 통하여 사회윤리와 국가 윤리를 확립하려 하고 있다.

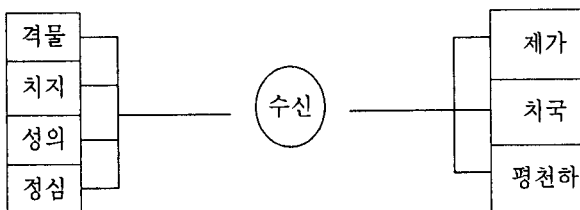
『대학』의 논리는 행정학의 여러 분야에 적용됨을 알았다. 3강령은 행정이 지향해야 할 목표이고, 8조목은 이를 실현하는 과정이라 할 수 있다. 대학의 기본논리는 수신에 핵심을 이루고 있다. 수신이 이룩되어야 제가·치국·평천하를 할 수 있다. 행정은 인간에 의해서 실현되고 인간의 삶과 직결되어 있다. 인간사회에서 가장 필요한 것은 개인 윤리의 확립이다. 개인윤리가 확립되어야 사회윤리와 국가 윤리도 확립될 수 있기 때문이다. 『대학』에서 강조한 것은 “신독(慎獨)을 통한 공개행정”<sup>39)</sup>과 다른 사람을 배려하면서 모든 것을 공정하게 처리하는 “혈구지도”이다. 인간은 공동생활을 영위하면서 다른 사람과 더불어 살아가는 존재이기에 다른 사람과 조화롭게 협동하여 공동선을 추구하여야 할 것이다.

『대학』 3강령 8조목에 대한 행정학적 함의는 이론적, 절차적, 정책적으로 구분해 볼 수 있다. 이론적으로 나타난 함의에 대해 파악해 보면, 3강령은 행정철학 분야에, 격물·치지·성의·치국은 조직관리 분야에, 격물·치지·성의·정심·수신은 인사행정 분야에, 치국·평천하는 재무행정 분야에, 격물·치지·정심·치국은 정책학 분야에 대체로 적용될 수 있었다. 절차적으로 나타난 함의는 정책과정에서 일의 순서를 정하는 절차의 중요성을 강조하고, 정책적 함의는 정책의 방향에 있어서 민생과 관련된 문제에 중점을 두어야 한다는 것을 강조하고 있다.

이처럼 한국적 특수성에 맞는 이론이나 모델을 구성하여 이를 국제학계에 널

37) 自天子以至於庶人，壹是皆以修身爲本(『大學』，經一章).

38) 이를 그림으로 그리면 다음과 같다.



39) 행정업무를 처리함에 있어 국민이 모든 것에 관심을 가지고 있으니 사심없이 공개성의 원칙에 따라 행해야 한다. 十目所視見，十手所視見(『大學』傳六章).

리 알림으로써 보편성을 검증받는 것이 필요하다.<sup>40)</sup> 앞으로 이러한 논의가 「논어」·「맹자」·「중용」·「시경」·「서경」·「주역」·「예기」·「춘추」·「주례」등을 비롯한 유가의 다른 경전을 대상으로 할 때, 행정학의 학문적 지평이 넓어질 것으로 기대한다.

### 참고문헌

- 『太宗實錄』, 『世宗實錄』, 『世祖實錄』, 『成宗實錄』, 『弘齋全書(正祖)』, 『大學章句(朱熹)』, 『大學章句補遺(李彥迪)』, 『白湖全書(尹鑣)』, 『與猶堂全書(丁若鏞)』, 『栗谷全書(李珣)』.
- 權泰益 譯註 (1974). 『大學·中庸』. 『瑞文文庫』 125. 서울: 瑞文堂.
- 금장태 (2003). “대학지도와 덕(德)의 개념 : 다산과 오규소라이의 「대학」 해석”. 『茶山學(다산학술문화재단)』. 제4호. 196-238.
- 금장태 (2004). 『道와 德: 다산과 오규소라이의 《중용》. 《대학》 해석』. 과주: (주) 이끌리오.
- 김경일 (2004). 『사서삼경을 읽다』. 서울: 바다출판사.
- 金秉燮 (1994). “儒敎와 經濟成長의 關係分析: 「論語」의 再解釋을 통하여”. 『한국행정학회보(한국행정학회)』. 제28권 제2호(여름). 361-378.
- 金榮天 (1990). “朱子大學章句本 研究”. 교육학석사학위논문. 인하대학교 교육대학원.
- 金鍾述 (1992). “「大學」과 「中庸」을 통해서 본 공무원 윤리관: 현상학적 해석”. 『한국행정학회보(한국행정학회)』. 제25권 제4호. 67-83.
- 金赫濟校閱 (1986). 『原本備旨 大學·中庸(全)』. 서울: 明文堂.
- 金玄九 (2005). “학회장 취임사”. 『Kapa@포럼(한국행정학회)』. 109호 (2005, 봄). 6-8.
- 柳茂相(1993). “「大學」의 價値論的 解釋”. 『儒敎思想研究』. 第6輯. 97-115.
- 朴東緒 (1997). 『韓國行政論』. 第四全訂. 서울: 法文社.

40) 한국행정학회에서는 2005년도 학회의 기본주제를 한국행정학의 한국화로 정하고, “한국행정현실 그 자체에서 이론을 도출하고, 조선시대 경세적 사상가들을 재조명하려는 노력은 한국행정학의 위상정립과 정체성 확립에 큰 의의가 있다”고 하였다.(김현구, 2005:7) 이러한 논의는 세계무대에 통할 수 있는 보다 보편적인 이론을 창조하기 위한 노력을 병행하게 되므로 행정학의 한국화와 아울러 세계화가 함께 진행되는 단계가 된다(안병영, 2005:3-4).

- 박병련 (1996). “이문영저 《논어》·《맹자》와 행정학(서울:나남출판)에 대한 서평”. 『한국행정학보(한국행정학회)』. 제30권 제1호. 191-196.
- 박이문 (1996). 『문명의 위기와 문화의 전환: 생태학적 세계관을 위하여』. 서울: 민음사.
- 박홍식 (1994). 『행정연구의 영향 및 의존분석: 외국 및 타학문 분과의 관계를 중심으로』. 『한국행정학보(한국행정학회)』. 제28권 제1호. 37-53.
- 白完基 (2000). 『行政學』. 第4全訂補訂. 서울: 博英社.
- 백완기 (1996). “한국행정학의 학문성 정립문제 :과학주의의 입장에서”. 『한국행정학의 기본문제들』. 서울: 도서출판 나남. 21-48.
- 西尾 勝 (1997). 姜再鎬 譯. 『日本の 行政과 行政學』. 釜山: 釜山大學校 出版部.
- 成百曉 譯註 (1991). 『懸吐完譯 大學·中庸集註』. 서울: 傳統文化硏究會.
- 안병영 (2005). “한국행정학의 성찰과 전망”. 『2005년도 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집』. 1-11.
- 安秉永 (1982). “행정이론의 토착화: 정부용역학의 극복”. 『월간조선』 7월호. 314-342.
- 왕부지 지음. 왕부지사상연구회 옮김(2005). 『왕부지 大學을 논하다』. 서울: 소나무.
- 유명중 (2002). 『울곡의 학풍과 사상』. 부산: 동아대학교 석당전통문화연구원.
- 유민봉 (2005). 『한국행정학』. 서울: 박영사.
- 윤 정 (2001). “朝鮮 中宗·英祖代 『大學衍義補』 進講의 의미”. 『奎章閣』. 24. 77-102.
- 李基東 譯解(1992). 『大學·中庸 講說』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이문영 (1996). 『《논어》·《맹자》와 행정학』. 서울: 나남출판.
- 李相殷. “『大學』과 『中庸』의 現代的 意義”. 李東歡 譯解(1986). 『新譯 正本 四書五經 1: 大學 中庸』. 서울: 三星文化社.
- 李宗范 (1979). “韓國行政學硏究의 方向과 課題:文化的 差異의 概念을 중심으로”. 『한국정치학회보(한국정치학회)』. 제13집. 67-79.
- 李篋衡(1992). “晦齋의 經學思想: 《大學章句補遺》·《中庸九經衍義》를 중심으로”. 7-39 『李晦齋의 思想과 그 世界』. 大東文化硏究叢書 XI. 成均館大學校 出版部.
- 崔錫起(2004). 貞山 李秉休의 “大學解釋과 그 意味”. 『南冥學硏究(慶尙大學校 南冥學硏究所)』. 제14집. 349-387.

## Abstract

# The Analysis of the 3 Principles(綱領) and 8 Articles(條目) of Daehag(大學 : Great Learning) and its Implications on Public Administration

By Lee, Byung-Kap

The non-critical introduction and application of American public administration theories in Korea has been causing adverse effects in the field of public administration and its intellectual exchange. In order to enhance the relevance, facilitate discourse and to conduct independent study of public administration in Korea, it is highly important to pay attention to the Confucian classic called Daehag(大學 : Great Learning), which provided the foundation for the politics and administration in East Asia in the past. The three principles in Daehag refer to goals or ideals the public administration needs to pursue and the eight articles, to the process of the actualization of the goals.

The basic logic of Daehag, (Great Learning) is the cultivation of oneself and the key points of the Great Learning is open administration through 'sindok(慎獨)', by which means not to lose one's authenticity even when one is by oneself and through 'hyulgujido(絜矩之道)' which is to deal with all things fairly while caring for others.

The theoretical implications for the Great Learning as applied to public administration are as follows:

1) 3 principles of Great Learning can be applied in the field of philosophy of public administration; 2) the study of things and nature, extension of knowledge, absolute sincerity, and state governance, in the field of organization and management; 3) the study of things and nature, extension of knowledge, absolute sincerity, rectification of mind, and state governance, in the field of personnel administration; 4) peaceful governance of state and the world applied in the field of financial administration; and 5) the study of things and nature, extension of knowledge, rectification of mind, state governance in the field of policy.

The procedural implication places importance on the prioritization of policies and the significance of following procedures in selecting the order of things. The implication for policy focuses on the problems related to public welfare.

**[Key Word : Great Learning, Principles, Articles, sindok, hyulgujido]**