

분배의 정의와 실천원칙에 관한 논의: 정책균형에의 함의를 중심으로

이 해 영*

<目 次>

- I. 서론
- II. 정책균형의 관점에서 본 분배의 정의에 관한 선행연구의 논쟁
- III. 분배의 정의의 실천원칙
- IV. 결론

<요 약>

본질적으로 정책은 사회적 정의의 원칙에 타당해야 한다. 때문에 무엇을 어떻게, 어떤 기준과 절차에 따라서 정책의 부담과 혜택을 정의롭게 나누어 가질 것인가 하는 분배의 기준이나 방법과 절차 등이 현실적인 실천원칙으로 필요하다. 그래서 본 연구는 정책의 분배의 정의를 논의하고 이를 실현하기 위한 실천원칙을 제시하고자 했다. 구체적으로 서양 중심에서 논의되고 있는 분배의 정의에 관한 연구를 논쟁적 수준에서 고찰하면서 동양사회의 실천개념으로서 분배의 정의를 정책균형에의 함의를 중심으로 설명하였다. 이에 따라서 역사적이고 문화적 맥락에서 보다 실천적이고 타당한 분배의 정의를 탐색하고 실천기준을 제안하는 수준에서 상호교섭원칙을 제시하였다. 즉 상호상속에 의한 정책의 실체와 가치를 확인하고 이것이 상호간에 의존하면서도 방해나 장애가 아닌 창조적인 상호무애를 설명하였다. 이와 같은 상호상속과 상호의존 및 상호무애 등의 실천원칙이 총체적으로 작용하면서 정책에서 분배의 정의가 실현될 수 있다고 논의하였다. 앞으로 보다 심도있게 그리고 다양한 분야에서 상호교섭의 원칙과 방법 등이 연구되어야 보다 타당하고 적실한 실천원칙으로 정책균형에서 분배의 정의를 설명할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 지금까지 서양을 중심으로 한 분배의 정의의 전제조건과는 다른 상호상속과 상호의존 및 상호무애 등을 전제로 하는 상호교섭 원칙을 하나의 논쟁적 수준정도로 제시하였다.

【주제어: 분배의 정의, 사회적 정의, 정책균형, 상호교섭, 정책인과】

* 영남대학교 행정학과 교수(haylee@ynu.ac.kr)

논문접수일(2008.7.24), 수정일(2008.9.5), 게재확정일(2008.9.15)

I. 서론

정책결정은 본질적으로 사회적 자원과 기회의 분배에 관한 권위적 의사결정이라는 사실에도 불구하고 실제로 정책결정의 기준으로 분배의 정의를 논의한 연구는 그리 많지 않다. 특히 정책균형의 관점에서 무엇을 어떻게, 어떤 기준과 절차에 따라서 정책의 부담과 혜택을 원만하게 나눌 것인가 하는 분배의 기준이나 방법, 절차 또는 담론 등의 연구는 정책학계에 희박하다. 더구나 분배의 정의에 관한 기존의 연구도 대부분 철학적이고 사상적이며 윤리적 논쟁에 초점을 두고 있지 실질적으로 국가의 정책이나 의사결정을 통한 분배의 정의에 관한 연구가 아니다.

좀더 구체적으로 지적하면, 정치철학(Rawls¹⁾, 1985: 223-51; Young, 1990: 15, 22-4)이나 경제적 분배의 정의에 관한 논의(Cudd, 1996: 1-34; Roemer, 1996)²⁾ 또는 의사결정의 한 기준이나(Pops and Pavlak, 1991: 72-85) 전략(Braybrooke and Lindblom, 1963: 8장) 등에 관한 연구가 중심이다. 마찬가지로 한국에서 분배의 정의에 관한 연구도 주로 철학적이거나 윤리적(대표적으로 김기덕, 2005: 67-90)인 경우가 대부분이다. 또는 정치철학적 관점이나(대표적으로 장동진, 1991: 615-43) 아니면 기존의 선행연구들, 특히 John Rawls의 정의론을 중심으로 하는

1) John Rawls의 사회적 정의로서 공정한 자원의 분배에 관한 분배의 정의론이 그가 강력히 주장하듯이(1985: 223-4; 2001: xvi-xviii) 정치철학을 전제로 한 실천적이고 응용적 개념으로 발달시킨 것이지 도덕적이고 종교적이며 철학적 원칙에 의한 종합적 이론이 아니라고 했지만, 그의 공정성으로서의 분배의 정의는 공리주의적, 철학적, 종교적, 완벽주의적 개념으로부터 면제될 수 없는 내용과 구성체계를 가지고 있다는 비판도 강하다(Alejandro, 1996: 1-24)와 같은 Rawls의 정의론에 관한 비판은 대단히 많기 때문에 여기서는 대표적인 것만 참고문헌으로 제시하고자 한다). 이와 같은 점에서 보면, 1970년대의 동 시기에 자유론적 관점에서 정의론을 연구한 또 하나의 대표적 학자인 Robert Nozick(1974: 183)도 인정하듯이, Rawls의 정의론은 John Stuart Mill 이후로 정치적이고 철학적 이론으로서 가장 심층적이고 체계적이며 광범위하게 연구된 업적임에도 불구하고 그는 자신의 분배에 관한 정의론이 종교적 윤리나 철학적 사변의 논쟁에서 자유롭지 못하다, 즉 많은 결점과 비판의 대상이 될 수 있다는 점을 인정하고 있는 것은 사실이다. 그렇기 때문에 최근의 육체적 건강과 피로 때문에 연구를 크게 진척하기 어렵다는 전제를 제시하면서 그의 제자인 Erin Kelly가 편집하면서 펴낸 책(2001)의 서문에서부터, 1971년의(1999년에 개정판이 출간되었지만) 「정의론」의 중요한 결점을 수정하면서 특히 공정성으로서의 정의는 정치적 개념으로서 이해해야지 도덕적이고 종합적 개념이 아니라는 사실을 강조하고 있다.

2) 경제학에서의 분배의 정의에 관한 논쟁은 너무나 다양하고 복잡하다. 그래서 John Roemer가 역사적 관점에서 정의론(물론 경제학자로서 정치철학의 분배의 정의론을 요약한다고 했지만 경제학에서의 분배의 정의에 관한 기존의 연구를 역사적으로 잘 설명하고 있다)을 요약한 것만을 여기서 제시하고 좀 더 자세한 것은 본 논문의 제2장의 선행연구에서 소개한 것을 참조할 수 있다.

비판과 논쟁(대표적으로 장동진, 2006: 80-152)이 대표적이다. 특히 정책결정이나 정책평가 등과 같은 일반적 정책문제를 중심으로 하는 분배의 정의에 관한 연구도 경제적 소득분배의 정의(정용덕, 1982: 289-309) 등과 같은 소수의 경우를 제외하고서는 아직까지 미진한 수준이다³⁾.

더구나 한국사회의 경우에는 사회적 자원의 공정한 분배에 관하여 전통적으로 서양에서 논의되고 있는 다양한 이론이나 방법론 등과는 현실적으로 상당히 차이가 있다. 즉 계약주의적 관점이나 시장경제활동의 자동조절기능에 의한 자본주의적 조정 또는 개인의 자유로운 경쟁을 통한 실적과 업적에 의한 자유주의적 관점, 정치적 다원주의의 질서와 절차에 의한 자원의 당파적 분배나, 최대다수의 최대행복을 추구하는 공리주의적 관점 등과 같은 분배의 정의에 관한 전통적 사상이나 이론은 한국사회가 추구하는 분배의 정의와는 상당한 괴리가 있을 수 있다⁴⁾. 따라서 역사적이고 본질적으로 수기치인에 기초한 통치자 중심의 절대권력의 온정주의에 의한 사회자원의 분배를 수용한 한국사회에서 분배의 정의에 관한 개념이나 그 실천기준이 서양을 중심으로 발달된 분배의 정의에 관한 다양한 방법이나 패러다임과는 상당히 다를 수도 있을 것이다.

동서고금을 막론하고 한정된 사회적 자원을 공평하고 정의롭게 나누어 가지는 것은 중요한 이슈였다. 물론 분배는 공정하고 타당하고 정의로워야 하지만 역사적이고 문화적으로 사회나 집단이 수용하고 허용하는 공정하고 정의로운 분배의 기준과 절차는 다양할 수 있다. 서양사회에서는 시장중심의, 개인의 업적과 자질 중심의 또는 자유로운 계약조건과 상황에서 공정한 경쟁을 통한 분배의 정의를 강조한 반면에 한국사회는 공동체 중심의 사회에서 수장의 결정에 의한 온정적이고 때로는 정명론에 의한 강제적 분배가 정의롭게 수용되거나 수용되어야 하는 역사와 문화적 배경을 가지고 있다(박병련, 1998: 359; 이상익,

3) 물론 구체적 정책사례에서 본 분배의 정의에 관한 연구는 다양하게 진행되고 있지만 분배의 정의와 공정성, 정의 등의 용어사용도 다양한 실정이다. 자세한 것은 분배의 정의에 관한 선행연구의 검토에서 지적할 것이다.

4) 정의를 분배와 과정의 정의로 분리하여 실증적으로 측정한 전성표(2006: 92-127)는 “적어도 한국사회에서는 어떻게 재화를 분배하는 것이 공평한가 하는 점에 있어서 보편적 여론이 형성되어 있다고 믿을 만한 근거를 발견할 수 없었고(2006: 92),” 공정성으로서 정의를 인식하는 한국인의 정의관은 서양인과 다르다는 사실 그 자체보다도 온정주의와 같은 더욱 복잡한 기준에 근거하고 있을 것(2006: 121)이라고 추론하고 있다. 더욱이 1980년대에 조사한 연구에 의하면(이종은, 1985: 231-45) 적어도 한국사회에서 분배의 정의는 최소한의 생활수준을 국가가 보장해 줄 것을 요구하는 복지로서의 분배관이 강하기 때문에 이것을 사회동태적으로 이해해야 한다고 했다. 보다 구체적으로 Rawls의 분배의 정의관이 한국의 정치문화에서는 타당하지 않다는 실증적인 결론을 도출하기도 했지만(Bond and Park, 1989: 47-63) Rawls의 분배의 정의가 한국의 민주정치의 구조와 과정에 많은 영향을 미치고 있다는 보편적 결론을 제시하는 서양 중심의 정의론을 수용하는 입장도 있다(장동진, 2006: 80-152).

2006: 34-58). 이와 같은 현실에서 정책을 통한 분배의 정의를 서양에서 발달된 다양한 이론과 방법론 보다는 공동체 중심주의의 사회적 의존과 상호공존을 강조하는 분배의 정의와 실천방법론이 실천적이면서도 이론적으로 보다 타당한 것으로 생각된다.

그래서 본 연구에서는 서양 중심에서 연구되고 있는 분배의 정의에 관한 연구를 논쟁적 수준에서 선행연구로 자세히 고찰하면서 동양사회인 한국에서 실천개념과 이념개념으로서 분배의 정의에 관한 한계점이나 문제점 등을 중점적으로 논의하고자 한다. 이에 따라서 한국사회의 역사적이고 문화적 맥락에서 보다 실천적이고 타당한 분배의 정의를 탐색하고 그의 실천기준을 제안하는 수준에서 상호교섭 원칙을 제시해 보고자 한다. 그러나 여기서 제안하는 원칙은 정책균형의 실천기준으로서 정책에 한정된 의미의 분배의 정의에 관한 원칙일 뿐이다. 따라서 정치철학적 의미나 윤리적이고 사상적인 형이상학적 수준에서 분배의 정의를 논의한 것이 아님을 분명히 하고자 한다. 물론 정책균형의 이론과 방법도 아직까지 초보적 수준이다. 때문에 더욱이 이와 같은 정책균형의 실천기준으로서 분배의 정의에 관한 하나의 원칙으로 제안하는 상호교섭에 관한 이론과 논의는 더욱 초보적 수준이 될 것은 당연하다.

II. 정책균형의 관점에서 본 분배의 정의에 관한 선행연구의 논쟁

분배의 정의와 그의 실천원칙이나 방법론 등에 관한 선행연구를 검토하기 이전에 정책균형의 개념이나 특징을 먼저 간단히 지적하고자 한다. 왜냐하면, 본 연구는 다양하고 복잡한 분배의 정의나 방법론 그 자체에 관한 논쟁이나 또는 비교적 관점에서 동서양의 분배의 정의를 논의하는 것이 아니라 정책균형에의 함의에 초점을 둔 분배의 정의에 관한 논의이기 때문이다. 그래서 정책균형에의 함의에 관련된 분배의 정의에 관한 선행연구의 검토에 한정되고 있다는 사실을 밝히고자 한다.

정책균형은 정책의 본질적 기능이고 속성인 사회적 자원의 분배역할을 조화롭게 조정할 수 있는 방법에 관한 실천이론으로 발달하고 있다. 그렇지만 아직까지 정책학계나 실무계 등에서 잘 알려지지 않고 있다. 그러나 정책의 분배의 본질적 기능과 속성에 의한 분배의 정의와 실천원칙을 논의하고 제안하기 위한 하나의 공작적 수준에서, “누가, 무엇을, 어떤 수준에서, 왜 비용을 부담하고 혜택을 받아야 되는가 하는 수혜자 정치를 중심으로 국가의 의사결정인 정책은 정책의 비용과 효과 등이 일시적으로 균형된 상태를 설명하는 것이 아니라 동

태적이고 복합적으로 수많은 다양한 요소들이 공통으로 추구하는 목표와 선을 위해서 보편적으로 조화될 수 있는 상태를 설명하는 것이다. 따라서 정책을 통하여 정책의 인과관계의 불균형을 조정하지만 단순히 사후 정리가 아니라, 사전에 교정하고 조정하며 보정하고자 하는 균형화의 적극적이고 동태적 국가정책을 결정하고 시행하는 것"을 정책균형이라고 할 수 있다. 이와 같은 정책균형에 필요한 이론과 지식을 정책균형이론이라고 통칭할 수 있다.

이와 같은 정의에 따라서 본 정책균형의 특징은 동태적이고 복합적인 균형개념을 전제로 하고 있다. 즉 정태적이고 단일적 의미에서 일시적인 균형이 아닌 계속적이고 연속적이며 복합적으로 진행되는 상태의 균형을 강조하고 있다. 때문에 균형(balance)의 개념을 정태적이고 일시적 성태에서의 체제의 균형을 의미하는 균형(equilibrium)과는 다르다. 즉 균형은 물리적이고 체제적 측면에서의 균형뿐만 아니라 정신적이고 감성적 측면에서 균형개념도 이해할 필요가 크다. 정신적이고 감성적 측면에서 균형은 안정된 상태나 일시적 균형을 유지하거나 창출할 수 있는 능력과 자질에 관한 문제에 초점이 맞추어진다. 이와 같이 심리적이고 정신적 상태에서 모든 요소를 고려한 균형은 합리적 판단과 원만한 행동의 기본이 된다. 정신적 균형상태에서 합리적 의사결정과 판단을 할 수 있는 것이 균형감각의 핵심요소이다.

물론 정신세계의 진행과정을 물질세계를 구분하듯이, 균형상태와 합리성간의 분명한 선후관계로 구분하기는 어렵지만, 정신세계의 균형상태도 외부의 물질적이고 정신적 자극과 투입을 중요한 판단요소로 고려한다. 어느 한 편에 치우치거나 또는 편협되지 아니하면서도 사물의 본질을 이해하고자 한다. 그러나 변증법적 상대개념, 즉 시와 비, 물질과 정신, 객관과 주관, 고저장단, 너와 나, 유와 무, 선과 악, 정의와 불의, 질서와 무질서 등의 한계에 따라서 행동하고 판단하는 것은 아니다. 이것은 현상세계를 이원적으로 구분하는 훈련된 습관이고 패러다임이다. 본질적인 측면에서 보면 이것이 항상 대립되면서도 상호간에 원만히 교섭적으로 조화되고 있다. 즉 상대를 의지하면서 자신의 독자적 본질을 드러내지만 이것이 어느 한 쪽에 흡입되거나 없어져 버려지는 상태가 아니다. 따라서 사(事)의 세계인 구체적 현상이나 개별적 사건이나 사물의 실체와, 이(理)의 세계인 사의 세계의 존재가치나 질서 또는 실존의 법칙 등을 밝히는 세계를 동시에 활용하고 이를 보편적 질서나 법칙의 작용으로 이해하고 활용하는 능력이 심리적 균형상태의 완성이다.

때문에 균형을 어느 한 쪽이나 양변에 치우치지 않는 고른 상태이면서 실천적으로는 안정되고 평온한 심리상태에서 합리적이고 이성적 결정과 행동을 할 수 있는 감각을 의미한다면, 이와 같은 내용의 핵심은 동양사상의 중도 또는 중용의 의미와 상통할 수 있다. 즉 동양사상에서의 중용을 다른 말로 균형이라고

표현할 수 있다는 뜻이다. 이와 같은 균형의 개념과 내용을 전통적 의미의 균형으로 설명할 수 없다⁵⁾. 때문에 본 논문에서 사용할 그리고 정의한 균형은 정책균형의 개념정립의 기본이면서 이것이 정책균형을 위한 분배의 정의의 실천원칙으로 제안할 상호교섭의 철학적 근간이 된다.

실천적으로 증도나 증용은 현실적으로 다양한 정보와 자극과 스트레스에 따라서 시간과 공간에서 항상 최적의 심리적 정상상태인 균형을 유지할 수 있을 것인가 하는 점에 달려 있다. 이것은 오랜 훈련과 연습과 경험에 의해서만 달성될 수 있다. 이때의 상태에서 진행된 판단과 결정은 객체와 주체 등의 이원적 요소가 아니라 시간과 공간 및 사물의 진행상태에 따라서 합리적이고 원만한 것이다. 이것이 심리적이고 감성적 균형의 실천이고 이의 기본이 균형감각이다.

이와 같은 심리적 균형감각은 본질적으로 개인, 즉 정책균형에 관한 정책담당자 개인의 훈련과 교육 및 경험이 일차적으로 중요한 속성이지만, 정책담당자들의 행위판단과 결정은 개인적 산물이 아닌 사회적이고 공공적인 것이다. 때문에 지극히 개인적이고 사적인 영역에 해당되는 정책담당자의 균형감각을 공적인 영역으로 체화(體化)시키는 것이 중요하다⁶⁾.

때문에 정책에서 본 균형은 정책주체의 균형감각이 실천적으로 중요하다. 즉 정책의 비용과 효과 등이 일시적으로 균형된 상태를 결정하는 감각이 아니라, 동태적이고 복합적으로 다양한 요소를 정책의 목표에 따라서 보편적으로 조화시킬 수 있는, 실천적으로 안정되고 심리적으로 조화된 상태에서 합리적이고 이성적 행동과 결정을 할 수 있는 정책주체의 감각이라고 할 수 있다.

이와 같은 균형감각을 체화한 정책주체는 정책에 관련된 다양한 이해관계를 정의롭게 조정하고 조화시킬 수 있을 것이라고 본다. 즉 정책은 시장의 자동조절기능과 같은 역할을 수행하는 것이 아니라 정책주체들이 적극적이고 능동적으로 정책에 의한 정책의 인과관계와 정책에 관련된 사람이나 조직간의 상호작용에서 발생하는 불평등이나 자원의 왜곡된 분배현상을 균형화 할 수 있는 역할에 달려 있다.

따라서 정책균형은 정책의 사실적 인과관계나 정책의 이상과 목표에 의한 정

5) 정책균형에서 "balance"와 "equilibrium"의 개념적 차이와 특징을 정상분포곡선과 시장의 수요와 공급의 균형작용과 증도나 증용의 동양사상에 의한 균형 등으로 자세히 논의하였다(이해영, 2005: 91-115).

6) 정책주체의 균형감각의 체화는 Rawls의 반성적 균형(1999: 42-3; 2001: 30-1)의 주장과 상통하고 있다. 균형감각의 체화 그 자체는 정책주체의 정책의 비용과 효과 등에 관한 개인적 판단이 아닌 정부정책을 통한 공익적 균형판단을 통한 지속적인 반성과 이에 따라서 연속적으로 진행되는 균형화의 작용을 심리적이고 윤리적으로 통제하고 조정하는 정신적이고 감성적 측면의 균형을 강조한다. 때문에 Rawls가 주장하는 개인의 정의감각은 고정된 것이 아니라 정의의 원칙에 맞추기 위해서 수정하고 교정하는 반성적 균형판단이 중요하다는 의미를 수용하고 있다.

신적 인과관계를 우선 정확히 분석하고 정리할 수 있어야 한다. 이것을 어떻게 사회적으로 정의롭게 조정하고 조화하여 정책에 의한 자원을 원만하게 분배할 것인가 하는 이론과 방법론이 현실적으로 정책균형에서 분배의 정의로 설명되어야 할 부분이다.

때문에 정책균형을 위한 분배의 정의와 그 실천원칙을 논의하면서 전제되어야 할 중요한 선행과제로서 분배의 대상을 결정할 정책의 인과관계이다. 정책의 인과관계는 정책에 관한 객관적이고 과학적 지식과 기술에 관한 정보와 분석이다. 즉 정책의 다차원성을 객관적이고 과학적으로 분석하는 정책사실의 정보와 지식을 제공할 수 있는 실천이론이고 기준이다. 이와 같은 과학적 지식과 정보를 사실적 판단에만 의존해서는 정책의 본질인 인간의 존엄성과 민주주의 가치를 달성하기 어렵다. 그래서 윤리적이고 도덕적 판단의 기준인 분배의 정의로 정책의 인과관계를 분배해야 한다. 이의 구체적 실천원칙인 상호교섭은 과학적이고 객관적 사실의 판단에 관한 정책의 인과관계와 도덕적이고 윤리적 실천기준인 분배의 정의를 통합시킬 수 있는 실천기준이다. 정책사실과 정책가치의 실천기준이 상호간에 원만하게 교섭할 수 있는 실천이론으로서 상호교섭은 동양사상의 중심철학인 중도나 중용의 조화와 화해(和諧)의 이론과 방법을 기초로 하고 있다고 했다.

정책에서의 인과관계를 균형의 개념에 따라서 정책균형의 본질을 정책의 인과관계를 분배적으로 정립하면서 정책 상호간의 교섭관계에 따라서 분배의 정의를 실현하는 것이 이제 핵심이다. 이때 정책이 존재하게 된 존재의 이유와 정책이 실현되면서 발생시키는 영향과 결과 또는 정책산출과 이에 필요한 다양한 유형의 직접적이고 간접적 정책비용 등과의 관계를 과학적이고 객관적이며 사실적으로 실증할 수 있는 정책의 물리적이고 과학적 인과관계가 기초가 되어야 한다.

동시에 보다 근원적인 것으로 정책의 인과관계를 현실의 경험사회에서 검증되는 물리적 인과관계만으로 설명해서는 정책주체의 정신의 결과산물인 정책을 설명하기에는 한계가 있기 때문이다. 왜냐하면, 정책은 정책정신에 의해서 살아 움직이는 생물과 같기 때문이다. 정책은 물리적으로 고정된 실체나 사건이 아니다. 정책주체의 정책정신이 정책현실에서 끊임없이 도전받고 수정되면서 실천되어 정책의 목표를 달성하게 된다. 이때 객관적 경험사실로만 인식하고 검증할 수 있는 정책의 인과관계로만 설명해서는 정책의 진실된 의도와 목적과 정신을 이해할 수 없다. 그래서 정책의 정신적 인과관계인 정책주체의 정책정신, 정책의 결과 등을 정책현장에서 이해하고 설명할 수 있는 정책의 정신적 인과관계도 정책균형에서는 논의되어야 하고 확인되어야 한다⁷⁾.

7) 정책균형에서 정책의 물리적 인과관계와 정신적 인과관계의 비교논의와 구체적 실천

이와 같은 정책의 물리적이고 정신적 인과관계의 윤리적이고 도덕적 정당성을 확보할 수 있는 실천기준으로 정책의 분배의 정의가 필요하다. 즉 정책의 본질적 기능인 분배의 기능을 정의롭게 실천할 수 있다는 의미이다. 물론 정책의 본질적 기능과 역할인 자원이나 기회의 분배에 관련된 정책이론은 다양하다(Lasswell, 1936; Lowi, 1972: 298-310; DeLeon, 1997).

또한 구체적으로 분배의 정의와 관련된 것은 아니지만 정책균형의 정립에 도움이 될 수 있는 기존의 다양한 이론이나 논의도 실질적으로 분배의 정의를 이해하는데 도움이 될 수 있다. 대표적으로 지역간의 불균형을 균형적으로 조정하고 조화시켜 지역격차와 차별을 해소하여 균등한 국토의 이용과 효율을 추구하고자 하는 지역균형이나 조직목표와 개인 목표간의 조화로운 양립과 동일성을 추구하여 조직유기체로서의 조직생존과 발전을 설명하는 조직균형의 이론과 방법론도 분배의 정의를 중요한 실천기준으로 하고 있다. 또한 힘의 물리적 균형을 국제관계나 동맹관계 및 노사관계의 균형 등에 적용하여 설명하는 세력균형론과, 자본주의의 진행에 의하여 자본의 축적으로부터 발생한 경제적 모순과 갈등, 이에 따라서 발생하는 사회적 생산과 소비의 불균형이 사회적 제도와 노력에 의하여 매개되고 조절된다는 조절이론, 개인주의에 의한 과도한 경쟁과 이에 따라서 필연적으로 발생하는 갈등과 불균형을 국가가 어떻게 사회 전체의 이해관계에 따라서 조정하고 조화시킬 것인가 하는 점을 설명하는 코프라티즘이나, 정책조직에서 다양하게 분화된 정책활동을 특정한 목적이나 정책의 우선순위에 따라서 정렬시키는 이론과 전략에 초점을 두는 정책조정론 등도 정책균형이론에서 본 분배의 정의를 설명할 수 있는 중요한 기초이론이 될 수 있다.

그러나 이와 같은 연구들이 균형의 동태적 개념과 복합적 균형으로서 계속적인 정책의 수정과 교정, 새로운 정책의 구성과 재구성, 정책에 의한 자원과 기회의 불균형에 대한 보정과 조정 등의 실천기준으로서 분배의 정의를 제시한 것은 아니다. 잠정적이거나 목시적이든 이와 같은 다양한 정책이론들도 정책의 비용과 부담을 공정하고도 정의롭게 나누어 가질 수 있어야 한다는 사실을 전제로 하고 있다. 이것을 직접적으로 논의하고 그 기준을 제시하는 연구가 아니라 당연하고도 명백한, 사실적이고 가치적이며 도덕적인 전제를 하고 있으면서 정책에서의 정치나 민주주의, 선택이론, 정책가치론 등으로 다양하게 접근하였을 뿐이다.

그럼에도 불구하고 이와 같은 명백하고도 당연한 가치와 사실의 전제를 굳이 논의해야 할 필요성이나 가치가 있는가 하는 비판과 의문이 제기될 수도 있다.

방법 등을 여타의 연구에서 이미 자세히 논의하고 있다(이해영, 2007: 527-53). 때문에 여기서는 간단하게 정책의 인과관계가 분배의 정의의 대상이고, 이것이 분배의 정의를 실천하기 위한 선행변수라는 사실을 지적하는 수준으로 정리하였다.

그러나 분배의 정의에 관한 연구는 전 학문적으로 아직까지 계속되는 끊임없는 연구영역으로서 수많은 연구자들이 평생토록 이 분야에만 매진하고 있기도 하다. 특히 정책균형이라는 한정된 그리고 보다 실천적 영역에서 분배의 정의를 기준으로 제시하는 연구는 미약하기 때문에 이론적일 뿐만 아니라 실천적으로도 중요한 하나의 연구분야가 될 수 있다.

정책균형의 관점에서 본 분배의 정의나 실천원칙에 관한 이론과 연구는 아직까지 희박하다고 앞서 지적했지만 철학적이고 윤리적 관점에서, 경제정의의 실천적 관점에서 그리고 정치철학이나 사상적 관점에서 또는 개별적이고 구체적인 사례를 중심으로 분배의 정의를 논의한 연구는 대단히 풍부하고 다양하다. 그러나 결론적이지만 이와 같은 선행연구들이 대부분 서양을 중심으로 하는 실용주의나 개인주의에 바탕을 둔 기술적이고 경제적 합리성과 정치적 해결책으로 제시하는 분배의 정의를 중심과제로 삼고 있다. 더구나 정책균형이라는 구체적인 분야에서 또한 한국이라는 정책현실에서 분배의 정의에 관한 이론적이거나 실천적 논의는 아직까지 상당히 미진하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 분배의 정의라는 주제어나 관련된 연구들이 희소하고 제약적인 사회자원과 기회의 공정하고도 정의로운 분배에 관한 논쟁이고 논의였기 때문에 이와 같은 연구들이 정책균형에 실천적 시사점이나 기준을 제시할 수 있는 기초이론으로 중요하다. 특히 정책결정은 그 자체로서 본질적으로 자원의 분배와 재분배의 역할과 기능을 수행하고 있기 때문에 정책결정에서의 분배의 정의 문제는 정책 그 자체에 한정될 수 없고 철학적 가치판단과 사실적이고 경제적 선택문제와 또한 누가, 무엇을 얻고, 잃을 것인가, 하는 정치와 정쟁에 관한 문제에까지 연계되어 있다⁸⁾. 따라서 다양한 연구분야에서 다양하게 설명

8) 그러나 분배의 정의에 관한 하나의 이론적 고민은 정치적 정당성으로서 정의의 원칙에 관한 논의를 정책균형에서 분배의 정의의 실천원칙으로 어떻게 연계하여 논의할 것인가 하는 점이다. 그러나 본 연구에서는 정책균형과 그의 실천원칙에 연구범위를 제한하면서 정치적 정당성으로서의 정의론을 포함시키지 아니했다. 차후의 연구에서 이것을 보완하기로 하고 여기서는 정치적 정의론의 대표적 내용을 간단히 소개하고자 한다. 먼저 Chantal Mouffe(1993: 48-52)는 정의의 원칙과 개념을 다양한 이해관계를 추구하는 정치로 한정하면서 도덕적이고 윤리적 정의원칙과 정치적 정의원칙으로 정의를 구분할 수 있다고 했다. 그리고 Robert Rorty는 정치의 실체를 철학적으로 설명하면서 토대주의적인 객관주의가 아니라 민주정치, 즉 자유로운 인간 본성의 실현을 위한 정치적 정의의 정당성이 중요하다고 했다(김비환, 1997: 6-7). 반면에 Michael Walzer(1983: 64-7, 303-4)는 정치계에서 정치권력의 정의로운 배분은 민주주의의 이듯이, 공동체사회의 구성원으로서 안전과 복지 등도 정의의 중요한 대상이지만 민주주의에 의한 분배의 정의가 중요하다고 했다. 그러나 Jurgen Habermas의 담론이론 또는 담론 윤리학은 모든 인간에게 동등하면서 선한 것이 정의이며 이것이 실천적이고 윤리적이며 도덕적으로 상호간에 이해될 수 있는 영역(문태현, 2003: 131-2; 김정주, 2004: 253-4), 즉 속의민주주의 등을 통한 정치참여의 구조적 틀 속에서 정의의 정당성이 확보된다고 했다(정병화, 2007: 177-8).

하고 있는 분배의 정의에 관한 논쟁을 정책균형이라는 실천적 로커스에 초점을 두고 검토할 필요성이 크다.

먼저 분배의 정의 그 자체에 관한 실천적 관심과 논쟁은 인류의 공동체 역사가 시작되면서부터 진행되었지만⁹⁾ 그러나 아마도 명백하고도 분명한 유일하고도 하나의 해답이나 해결책을 찾을 수 없는 영원한 과제임에 틀림없다. 왜냐하면, 지역과 사회 및 문화와 가치 판단의 다양성에 따라서 정의가 무엇인가 하는 순간부터 시작해서 무엇이 공정하고도 정의로운 분배의 기준이고 방법이 될 수 있을 것인가 하는 문제에 이르기까지 다양하고 복잡하기 때문이다(Waltzer, 1983: 4; Morris, 2004: 14; 이상익, 2006: 35). 때문에 정의를 연구하는 학자들조차 자신의 연구관점과 목적에 따라서 다양하게 정의를 정의할 수밖에 없는 실정이다(d'Anjou 외 2인, 1995: 353). 뿐만 아니라 분배의 정의에 관한 논쟁이나 연구도 다양하고 복잡하다. 특히 한국에서 분배의 정의에 관한 용어도 아직까지 통일적으로 사용되고 있지 아니할 정도이다¹⁰⁾.

9) 분배의 정의에 관한 실천기준이나 개념 또는 분배의 정의를 실천해야 할 철학적이고 종교적 논쟁은 실제로 인류의 역사가 시작되면서부터 대두되었다. 마찬가지로 학문적 관점에서 분배의 정의를 논의하고 연구한 역사는 대단히 장구하다. 그러나 일반적으로 정치철학이나 실천철학의 영역에서는 분배의 정의에 관한 논쟁의 기원을 아리스토텔레스나 플라톤 또는 아담 스미스의 분배의 정의에 관한 논의로부터 시작한다고 보고 있다. 이것은 적어도 200년 이전부터 분배의 정의가 학문적으로 중요한 논쟁의 대상이 되고 있었다는 사실이다(Roemer, 1996: 1; Fleischacker, 2004: 1). 그 이후로 18세기의 계몽주의와 19세기의 공산주의 공동체사상, 중유럽을 중심으로 하는 공리주의와 사회복지의 이상주의, 20세기의 사회정의에 의한 분배의 정의, 특히 Rawls의 실천적 정의론 등을 중심으로 분배의 정의가 연구되고 있다(서양 중심의 분배의 정의의 역사를 잘 설명하고 있는 Samuel Fleischacker의 책(2004년)을 참고할 수 있다). 그러나 동양적 관점에서 본 분배의 정의에 관한 학문적이고 실천적 관심과 연구는 아마도 서양의 역사보다도 더욱 오래된 것으로 보인다. 유교의 정명(正名)사상이나(이상익, 2006: 36) 공자의 예(禮)사상(김인규, 2004: 56) 등은 정치철학적으로 분배의 정의에 관한 중요한 논의의 출발점이 되고 있다. 그러나 동양에서는, 적어도 한국에서는 근대적 의미의 서구철학과 특히 Rawls를 중심으로 하는 정치적 개인주의 철학과 사회정의론이 소개되면서 서양 중심으로 발달하는 분배의 정의를 비판하면서도 한국적 관점에서 수용하는 입장에서 분배의 정의를 연구하는 경향을 보이고 있다(정동진, 2006: 80-152). 본 논문에서는 필자의 분석능력과 논문의 논리적이고 내용적 구성 등에서 분배의 정의에 관한 역사를 구체적으로 취급하기 어렵다. 그래서 분배의 정의에 관한 학문적 역사를, 동서양을 비교하는 기회가 있으면, 더욱 자세히 논의해야 될 것이다. 그리고 추론적이지만 유교사상이 지배하는 가치나 이념과 서양의 개인주의에 의한 합리성이 지배하는 가치에 따라서 분배의 정의나 정의론 등이 연구되는 수준차이를 설명하는 것도 중요한 연구주제가 될 수 있을 것이다.

10) 한국에서는 분배의 정의(distributive justice)에 관한 용어가 다양하게 사용되고 있다. 예를 들면 분배적 정의, 배분적 정의, 분배정의 등으로 표기하고 있다. 일본에서도 '분배적 정의'와 '배분적 정의'로 번역하고 있다(<http://ci.nii.ac.jp/search/servlet/Kensaku>, 검색일: 2008년 2월 11일). 그러나 정의와 공정성 또는 공정성을 같은 의미로 사용하

그래서 본 연구에서는 정책균형이라는 실천적 관점에서 정의를 사회적 의미의 공정성으로 이해하고자 한다. 이에 따라서 ‘분배의 정의’를 정책에 의하여 발생될 또는 발생된 결과뿐만 아니라 정책을 결정하고 수정하는 계속적 정책과정에서 분배의 대상을 사회적으로 원만하고 조화롭게 나누어 가지는 방법과 절차라고 이해하고자 한다¹¹⁾.

이와 같은 정책균형을 위한 분배의 정의와 가장 가까운 입장에서 보면 Iris Young(1990: 15-24)의 분배에 관한 논의를 들 수 있다. Young은 사회적 정의를 공평하고도 정당한 분배로만 보는 것은 잘못된 것이다; 따라서 분배 그 자체가 아니라 분배를 결정하는 생산양식이라고 할 수 있는 사회적 구조와 제도적인 맥락, 의사결정의 절차와 힘, 분업, 문화 등과 같은 요소가 실제로 분배를 결정한다; 때문에 지배와 억압이 사회적 정의를 논의하는 출발점이 되어야 한다고 했다.

본질적으로 사회적인 가용자원과 기회의 정의로운 분배를 중심적 실천개념으로 하고 있는 정책에서 본다면 Young의 주장대로, 사회적 정의는 그 결과에 초점을 둔 분배만이 아니라 분배를 결정하는 구조적이고 제도적이며 의사결정과 문화에 대한 차이와 맥락을 이해하는 것이 중요하다는 논쟁이 상당히 사사하는 바가 크다. 그러나 본 연구에서는 정책이라는 국가의 공식적 의사결정에서 발생된 또는 될 수 있는 불균형을 계속적으로 수정하고 교정하면서 정책균형을 달성한다는 원칙을 강조하기 때문에 굳이 Young과 같이 분배 대신에 지배와 억압이라는 개념으로 사회적 정의의 실천을 주장할 필요는 없을 것이다. 그렇다고 사회적 정의를 분배의 정의로 광의로 이해할 수 있다는 논쟁(Deutsch, 1985:

여 분배공정성(서용원, 2002: 114; 고종욱·서상혁, 2003: 118; 이윤규·정석환, 2007: 10.)으로 번역한 경우도 있다. 물론 논자에 따라서 공정성을 좀 더 포괄적 개념으로 볼 수도 있지만(이윤규·정석환, 2007: 10, <각주 6>), 본 논문에서는 공정성과 정의를 구분하여(정의는 공정성을 포괄하는 개념으로 보고자 한다) ‘distributive justice’를 ‘분배의 정의’로 통일하여 사용하고자 한다. 그러나 Rawls(1999: 77; 2001: 50)도 주장했듯이, 공정성으로서의 분배의 정의는 전통적인 공리주의 관점에서 본 자원의 최적할당이 아니라 사회정의로서 상호간에 인정하면서도 조화를 달성할 수 있는 수준에서 자원의 분배와 재분배에 의한 공정성을 의미한다.

11) 이와 같은 의미에서 경제적 의미의 분배를 강조하는 후생경제학에서 공정성을 정의의 한 기준으로 설명하는 배분 또는 자원할당(allocation)의 개념과 정책균형에서의 분배(distribution)의 개념과는 다르다. 즉 복지개념과 충돌되는 현상을 피하면서 파레토 최적과 같이 자원의 최적할당을 의미하는 분배를 경제학은 ‘질투하지 않음(envy-free)’과 동의어로 사용하고 있다(Roemer, 1996: 317). 그러나 Rawls(1999: 77; 2001: 50)도 주장했듯이, 공정성으로서의 분배의 정의는 전통적인 공리주의 관점이나 경제이론에서 본 자원의 최적할당이 아니라 사회정의로서 상호간에 인정하면서도 조화를 달성할 수 있는 수준에서 자원의 분배와 재분배에 의한 공정성을 의미한다고 하는 주장이 본 연구의 분배의 개념에도 타당하다.

31-7)은 이해되지만 일반적으로 통용된다는 주장(장성수, 1984: 194)에 찬성하는 것은 아니다.

따라서 본 연구에서 분배의 정의는 윤리적이거나 도덕적 관점도 아니고 정치 철학적 관점도 아니다. 더욱이 순수철학이나 실천철학의 입장에서 정의한 것도 아니다. 정책균형을 정책현실에서 실천할 수 있는 원칙으로서 분배의 정의를 논의하는 것이다. 그래도 분배의 정의는 본질적으로 추상적 개념이기 때문에 (Rawls, 1999: 10) 실천적 관점에서 구체적인 원칙을 제안할 수 있는 수준으로 정의한 정도임을 분명히 하고자 한다.

또한 분배의 정의에 관한 선행연구의 논쟁을 검토하면서 정의와 분배의 정의를 개념적으로 한정하여 이해하려는 목적은 정책균형이라는 실천영역에서 분배의 정의에 관한 선행연구들의 유용성을 제한하기 위해서이다. 왜냐하면, 정의와 분배의 정의에 관한 선행연구가 너무나도 다양하고 복잡하기 때문에 그 범위를 한정해야만 연구범위와 목적에 타당한 선행연구를 선별적으로 검토할 수 있고 이것이 본 연구에 선행연구로서 공헌할 수 있기 때문이다.

때문에 정책균형에서 분배의 정의에 관한 실천원칙을 제시하기 위한 선행연구로서 분배의 정의에 관련된 또는 관한 유사한 유형을 살펴보는 것도 중요하다. 왜냐하면, 정책균형은 소극적이고 제한적 의미의 경제적이거나 물리적 중심의 분배의 정의가 아니라 문제와 불공평을 적극적으로 수정하고 교정할 수 있는, 계속적이고 구조적인 정책과정에서의 분배의 정의를 실천하는 역할을 강조하기 때문이다.

정의의 구체적 하위개념이나 실천수단으로서 분배의 정의, 절차의 정의, 상호간의 정의, 정보정의(Nowakowski and Conlon, 2005: 4-29), 영역정의(배미애, 2003: 552), 교정의 정의(Fleischacker, 2004: 19; 이상익, 2006: 42) 등으로 구분하기도 한다. 먼저 절차의 정의는 절차적 정당성이나 정확성에 의한 자원의 분배를 의미하면서 분배의 정의의 내용을 공유하거나(Rawls, 1999: 74-6) 또는 보완하는 것으로(Nowakowski, 2005: 6) 이해할 수 있다. 특히 절차의 정의는 정책결정과정에서의 정의로 논의할 수 있기 때문에 절차의 정의만을 굳이 정책균형의 실천원칙으로 논의할 필요는 없을 것이다. 그러나 공정하고도 정의로운 의사결정의 기준으로 결과의 정의에 초점을 둔 분배의 정의와 공평한 접근과 중립성, 투명성, 능률성, 참여, 의의제기 등과 같은 기준에 의하여 절차의 정의가 실현된다는 설명(Pops and Pavlak, 1991: 72-93)으로 구분하는 것은 정책균형의 실천원칙으로 본 분배의 정의에도 참고가 될 수 있다. 이것은 실제로 정책결정 과정에서 균형을 실현하면서 결과적으로 정책비용과 혜택의 균형을 동태적으로 설명할 때 필요한 내용이다.

정보정의도 최근에는 중요한 정의의 이슈로 등장하고 있다. 분배의 결과나

과정에서 정책결정자나 분석가가 정확하고도 타당하며 믿을 만한 완전하고도 시기적절한 정보를 사용하였는가 하는 의미에서 정보정의도 중요하다는 의미이다(Nowakowski and Conlon, 2005: 7). 그러나 이와 같은 정보정의도 정보를 사용하고 제공하는 상호간의 인간관계적 정의의 한 부분으로 작용할 수 있다고 보는 것이(Roberson and Stewart, 2006: 285) 정책균형에서는 보다 타당할 같다. 왜냐하면, 특히 사이버공간을 중심으로 진행되는 정책정보가 정책결정의 주요한 동력작용을 하기 때문이다. 그리고 시간 개념이 중심인 정보정의에 비교하여 영역정의를 다양한 이해관계자나 참여자들이 상호간에 영향을 주고받는 장소인 정책공간에서 분배의 정의에 관한 사항이 될 수 있다. 그렇다면 상호간의 정의가 정의의 중요한 한 유형이 될 수 있다(Morris, 2004: 14).

상호간의 정의는 본 논문에서 제안하는 분배의 정의의 실천원칙의 정립에도 크게 유용한 논쟁이 될 수 있다. 이것은 정의의 실현과정에서 단지 분배의 결과뿐만 아니라 분배의 과정에서 상호간에 존중과 존경, 그러면서도 의지와 필요 및 환경적 제약 등에 따라서 각자의 분배의 몫과 과정에 반응하는 정도의 조정, 도덕과 예절 등과 같은 비물리적이고 정신적 요인을 강조하는 정의의 유형이다(전성표, 2006: 101). 실제로 분배의 정의를 사회의 공정한 교환이나 상호작용에 의하여 받은 결과의 공정성으로 논의하는 것이나(대표적으로 Adams, 1965: 267-99; Makoba, 1993: 227-40) 또는 공동체이론(대표적으로 Walzer, 1983) 등으로 설명하는 연구에서는 인간들의 상호작용에 의한 정의를 대단히 중요하게 취급하고 있다.

근대 이후 정치철학적 관점에서 사회정의론의 대부로 알려진 Rawls도 사회적 협력과 화해를 통하여 가장 중요한 사회적 산물인 자존심을 공정하고도 능률적인 생산체제를 통하여 분배할 때 분배의 정의는 달성될 수 있다고 했다. 이와 같은 사회는 질서가 정연하게 갖추어진 민주주의 사회이며 정치적 자유주의에 의한 배경정의를 실현되는 사회로서의 기본구조를 갖춘 사회라고 했다. 이와 같은 상호작용과 협력에 의한 분배의 정의를 상호주의 원칙으로 설명하고 있다(Rawls, 2001: 77). 그렇지만 Young(1997: 38-59)은 상호간에 동등하고도 공평한 입장에서 분배에 참여하고 결정할 수 있는 상태가 아닌 문화적이거나 의사결정력의 차이를 인식하지 못한 비대칭적 상호주의 때문에 분배의 정의를 달성할 수 없다; 그래서 이와 같은 차이를 바로 잡는 정책이 우선이라고 했다.

교정의 정의는 아리스토텔레스가 평등 규범을 대표할 가치로 분배와 교정의 정의를 구별하면서부터 중요한 정의의 유형으로 논의되고 있다. 즉 잘못이나 불법에 대한 응분의 대가를 지불해야 하는 정의이다(Fleischacker, 2004: 19). 유교 사상에서는 전통적으로 재물에 대한 각자의 응분의 몫을 보장하는 것을 분배의 정의로, 그리고 시시비비의 정확한 판단에 따라서 잘못을 저지르지 않도록 하는

것을 교정의 정의로 해석하고 있다(이상익, 2006: 42)¹²⁾. 이와 같은 관점에서 보면 공자의 정명론이 교정의 정의의 중요한 내용이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 사회의 구성원은 각자의 역할과 책임과 의무를 다하면서 사회정의를 실현하는 것이고 이와 같은 정의의 실현으로 사회의 질서와 조화가 달성될 수 있기 때문이다(김인규, 2004: 46). 즉 정치란 바로잡는 것이라고 하는 공자의 사상도 교정의 정의의 핵심적 내용이다. 물론 수기치인에 의한 덕치에 의하여 사회정의가 원만히 달성되어야 하지만 각자의 역할과 영역에서 주어진 응분의 몫과 책임을 완수하는 것이 교정의 정의이다.

서양의 분배의 정의론들도 교정 또는 수정이나 시정을 중요한 항목으로 제시하고 있다. 예를 들면, Rawls(1999: 76)는 각자의 장단점에 관한 상호간의 협력 과정에서 분배의 교정이 절차정의에 필요하다고 했고, Nozick(1974: 152-3)은 분배의 정의의 한 원칙으로 교정의 원칙을 제시하였다. 즉 획득의 원칙과 획득한 소유물 이전의 원칙에서 발생된 불의에 관한 실질적 정보를 사용하여 이와 같은 원칙에서 발생된 잘못을 교정하는 원칙을 제안했다. 이와 같은 수정이나 교정에 의한 분배의 정의보다 좀 더 광의의 개념으로 Young(1990: 15, 173-4)은 사회정의를 논의할 출발개념으로 구조적이고 제도적이며 정치적 문화와 가치의 소산인 지배와 억압을 제거할 수 있고 치료할 수 있는, 집단에 의한 의식적인 사회정책을 강조하기도 했다. 그러나 Rawls(1999: 3)도 정의는 사회제도의 제일의 덕이라고 했지만 공정성으로서 정의를 합리적 인간에 의한 사회계약과 민주주의, 상호간의 존중과 자존심 등이 기반이 된 사회에서 평등한 이념을 강조한 반면에, Young(1990: 37-8)은 사회구조적으로 차이가 나는 현실에서 상호간의 주고받은 계약은 더욱 더 사회적 불평등을 심화시킬 수 있다는 점을 강조한 것이라고 할 수 있다.

나아가 분배의 정의를 하나의 원칙이나 유형으로 접근하는 공리주의와 계몽주의, 사회주의에서의 논의, 특히 Rawls의 정의의 원칙¹³⁾과 같은 논의를 비판하

12) 이상익은 그의 논문(2006)에서 서양의 분배의 정의에 해당되는 것을 이재(理財)라고 했고, 교정의 정의(그는 이것을 ‘시정(是正)적 정의’라고 표기했다)를 ‘정사(正辭)(시비의 판단)’와 ‘잘못을 범하지 않도록 금하는 것(禁民爲非)’으로 보고 있다.

13) 분배의 정의에 관한 원칙이라면 가장 먼저 Rawls의 차등의 원칙(사회적이고 경제적 불평등은 기회의 공정한 평등전제에 의한 사회적 최열자(最劣者)의 최대편익이 전제되어야 함)(2001: 42-3)이나 최소극대화규칙(최악의 결과를 비교하여 그래도 그 중에서 가장 우수한 대안을 선택)(1999: 133; 2001: 97-9) 등을 제시할 수 있다(그러나 Rawls는 차등의 원칙이 가장 중요하다고 했다(2001: 43(각주 3)). 그의 차등의 원칙도 1999년 판(수정판)의 「정의론」에서의 내용과 2001년의 「공정성으로 정의」에서의 내용에 좀 차이가 있다. 관심있는 독자는 비교하여 볼 필요가 있다). 그러나 본 논문에서 그의 차등의 원칙을 자세히 논의하지 않는 이유는 본 논문이 제시하는 분배의 정의의 실천원칙에서 볼 때 차등의 원칙이나 최소극대화규칙 등은 선언적 의미가 강하기

면서 구체적 가치인 행복이나 자유, 평등, 능률, 실적, 기술 등을 활용하여 복합적인 원칙을 제시한 Norman Bowie(1971)의 논의도 언급할 필요가 있다.

그러나 분배의 정의에서 어떻게 분배할 것인가 하는 과정이나 절차, 제도 또는 원칙들도 중요하지만 무엇을 분배할 것인가 하는 분배의 대상에 관한 것도 또한 중요한 논쟁의 대상이 되고 있다. 실질적으로 정책균형의 한 실천기준으로서 분배의 정의를 논의한다면 분배의 대상이 분배의 과정이나 원칙보다도 중요할 수 있다. 즉 무엇을 나눌 것인가 하는 것은 정책에서 보면 정책의 구체적 내용을 어떻게 결정하고 집행하여 실천할 것인가 하는 것과 같다. 이때의 기준이 분배의 정의라면 그 내용도 원칙과 마찬가지로 중요한 이슈일 것이다.

무엇보다도 먼저 분배의 내용은 경제적 자원이었다. 경제적 물질이지만 소유나 기회 또는 능력과 자원이 아니라 소득이 중심이었다(Ryan, 1916: 1). 이와 같은 경제의 분배에 가장 많은 관심과 논의를 한 것이 경제학, 특히 후생경제학이다. 즉 수요나 욕구에 의한 경쟁관계에서 희소한 경제자원을 공정하게 분배하는 방법과 기술 또는 원칙들을 제시하는 논의가 특히 파레토 최적론이나(대표적으로 Cudd, 1996: 1-34) 비용-편익분석론(대표적으로 Adler and Posner, 2000: 80-94) 등을 중심으로 진행되어 왔다. 그러나 경제학은 인간 상호간의 효용이나 선호 등을 비교적으로 판단하지 않고 경제자원을 공정하게 분배할 수 있는 일반균형론이 존재한다고 믿었다(Roemer, 1996: 10). 따라서 경제자원의 공정한 분배가 결정된 균형상태를 경제학에서는 누구도 타인의 상태를 질투하지 않을 때 분배의 정의는 실현되고 있다고 보았다(Roemer, 1996: 317-22).

이와 같은 경제학의 분배의 이론은 공정성이 도덕적이고 윤리적이며 정치사회적 개념이라는 사실을 잘못 인식했다는 사실이 오래전부터 지적되면서(Rescher, 2002: ix, 30) 분배의 대상은 경제만이 아니라 비경제적 요인도 중요하다는 것이 또한 오래전부터 철학이나 정치학, 사회학 등에서 크게 논의되고 있다. 그래서 분배는 경제자원도 중요하지만 권력과 부, 소유와 기술 및 능력, 기회, 참여, 인간존엄성의 실현성과 가치 등과 같은 가치판단적이고 윤리적이며 형이상학적 내용을 공정하게 분배하는 것도 더욱 더 중요하다는 논의는 아리스토텔레스 이전부터 또는 초기의 종교철학부터 지적된 것이다.

이와 같은 논의에서 가장 주목할 것으로 Rawls가 제시하는 분배의 대상인 제1의 사회재화에 관한 것이다. 그는 분배는 복지의 분배가 아니라(1999: 6) 합리적 인간으로서 평등한 자유인은 개인과 비교해 볼 때 기본적인 권리와 자유, 이동과 직업선택의 자유, 권위와 책임을 지키고 담당할 수 있는 힘과 특권, 소득과

때문에 여기에 직접적으로 관련되지 않기 때문이다. 그리고 그가 강조하는 상호주어나 상호관계, 상호간의 존중, 사회적 덕목, 배경정의 등과 같은 사회의 기본구조 등은 본 연구에서 제안하는 실천원칙에 보다 더 타당한 논의이고 이것을 각각 선별적으로 지적했기 때문이다.

재산, 자존심 등을 정의롭게 분배받을 기대를 하고 있다(2001: 58-9, 172). 또한 개인의 기본적 능력과 재능에 따라서 이와 같은 재화의 상대적 중요도는 신축적이지만(2001: 175) 그래도 중요한 것은 개인의 가치에 따른 목적을 충족시키는 자존심이 가장 중요한 사회재화라고 했다(1999: 386).

그러나 Michael Walzer(1983: 8-9)는 이와 같은 제1의 재화를 구체적으로 제시할 수 없다고 했다. 왜냐하면, 분배의 구체적 상황에서는 이와 같은 추상적 개념을 적용하기 어렵고, 분배의 기준이나 방법은 사회적 선이 아니라 선 그 자체로서 본질적인 것이며, 시대에 따라서 정의로운 분배인가 아닌가 하는 사회적 의미도 변화된다. 따라서 어떤 재화를 분배할 것인가 하는 것은 단지 어떤 기준과 방법에 적합한 영역에서만, 즉 분배는 반드시 때와 장소와 기준 등에 따른 자율적이어야 한다고 보았다. 동시에 Amartya Sen(1985)도 복지와 재화의 중간 개념으로 능력이 분배의 중심대상이라고 했고, Nozick(1974: 151)은 합법적으로 가질 수 있는 것의 획득이라고 했으며, Ronald Dworkin(1981: 283-345)도 복지가 아니라 개인이 가용할 수 있는 자원과 책임이라고 하기도 했다.

물론 분배의 가장 중요한 대상과 관심은 경제이고 물리적 자원이다. 그러나 평등한 인간으로서 자신의 위치와 존엄성을 침해당하거나 파괴당하면서도 물리적 조건만을 공정하게 분배받는다 고 해서 정의는 실천될 수 없다. 이점에서 Young(1990: 20-1)이 제시한 억압과 지배를 제거할 수 있는 사회제도와 구조 및 의사결정력과 절차, 참여 등과 같은 제도적 맥락이 중요하다는 주장은 정책을 통한 구조와 제도 및 맥락의 수정과 교정이라는 정책균형을 위한 분배의 정의에 중요한 논쟁이 된다. 따라서 정책균형에서의 분배의 정의는 정책을 통한 정의의 실현이기 때문에 굳이 Rawls나 기타 논자들이 구분하는 분배의 대상을 구체화하기보다 차라리 Walzer의 주장처럼 정책이라는 시·공간적 조건에서 정책을 중심대상으로 한다고 보는 것이 보다 타당할 것 같다.

그러면 좀 더 구체적으로 정책이론이나 사례에 한정된 분배의 정의에 관한 논쟁을 찾아 볼 필요가 있다. 물론 구체적 사례에 따라서 분배의 정의의 개념 적용과 실천방법 등을 연구한 것은 너무나도 다양하지만 정책균형의 실천기준으로 본 분배의 정의의 관점에서 본 정책사례는 많지 않다. 그러나 그 중에서도 먼저 Young(1990)이 미국의 몇 가지 사회정책 사례를 제시하면서 제도적이고 구조적 맥락에서 분배의 정의를 논의하였다. 그리고 David Braybrooke과 Charles Lindblom(1963)은 Rawls의 정의원칙을 분명하게 구체적으로 적용하기 어렵다고 비판하면서(1963: 220-3), 복잡한 정책의 이해관계에 관련된 당사자들의 분배의 문제를 해결할 방법으로 합의를 강조하여, 구체적으로 혼합된 변화, 사람의 변화, 정책의 재설계와 보상, 복합적 합의 등과 같은 전략을 제시하기도 했다(1963: 177-97).

국내적으로도 분배의 정의에 관한 논의는 다양하지만, 서론에서도 지적했듯이 정책균형의 입장에서 보는 분배의 정의에 관한 관련연구는 아직 많지 않다. 특히 한국에서 분배의 정의에 관한 사례적이고 실증적인 임상연구를 제외하고 일반적으로 분배에 관한 논쟁이나 패러다임 등에 관한 연구는 상당히 제약적이다. 그 중에서도 Rawls의 정의론을 중심으로 하는 비판이나 적용연구 등의 소수를 제외하면 정의론이나 분배의 정의 등에 관한 연구는 미약하다¹⁴⁾. 그리고 사회적 형평성 개념을 분배의 정의에 관점에서 심화하여 행정이념 연구로 제시한 연구나(임의영, 2003: 47-64), 사례에 적용한 분배의 정의에 관한 연구(장성수, 1984: 193-218; 김미혜·옥경희, 1999: 29-44; 고종욱·서상혁, 2003: 117-36; 배미애, 2003: 546-58; 이용규·정석환, 2007: 7-34) 등은 분배의 정의가 어떻게 실천될 수 있는가 하는 점을 구체적으로 고민하고 논의한 것으로 큰 의의가 있지만 분배의 정의의 원칙이나 전략 등을 제시하지는 아니했다.

III. 분배의 정의의 실천원칙

개념적이고 사전적 의미에서는 분배의 정의를 간단히 정의할 수 있고 그 원칙을 제시할 수 있지만 복잡한 현실세계에서 분배의 정의를 실천하기는 대단히 어렵다(Walzer, 1983: 3; Cohen, 1997: 8; Rescher, 2002: xii). 특히 구체적 국가의 사의 결정으로 자원과 기회를 공정하고도 정의롭게 분배해야 하는 본질적 기능과 역할을 수행하는 정책균형에서는 분배의 정의를 실천하기가 쉽지 않다. 즉 정의나 분배의 정의를 개념적으로나마 정의하는 일도 연구자나 논자에 따라서 너무나도 다양하고 복잡하지만 여기서의 의미는 추상적이고 관념적이며 다분히 형이상학적 개념인 분배의 정의를 정책균형의 실천원칙으로 활용하는 현실에서 분배의 정의에 관한 원칙을 설정하고 정립하기가 더욱 어려운 과제라는 점을 강조한 것이다.

그래서 제2장에서도 지적했듯이, 이념적이고 사상적으로 당위의 개념인 분배의 정의를 현실적으로 실천할 수 있는 실천지침이나 방법 또는 전략, 원칙 등을 구체화하는 것은 다양하고도 복잡하다. 그렇다고 해서 이것이 불가능하다는 의미는 아니다. 단지 인류사회는 분배를 중심으로 하는 사회이면서 자원과 가치를 공유하거나 나누고 교환하는 기준이나 절차, 방법, 주체 등이 대단히 복합적이라는 의미를 강조할 뿐이지 분배의 정의를 사회주의적 공산물의 분배나 공동체

14) 예를 들면, 한국정치학계나 행정학계 등의 전문학술지에서 분배(적) 정의, 배분(적) 정의나 정의 등을 검색하여도 소수(2008년 2월 15일 기준으로 『한국정치학회보』에서 2편, 『한국행정학보』에서 3편, 『한국정책학회보』에서 없음)임을 알 수 있다.

주의가 주장하는 공유의 의미를 강조하거나 또는 자유주의에 의한 평등한 개인의 합리적 합의에 의한 보편적인 도덕원칙이나 규칙만을 주장하는 것은 아니다. 따라서 여기서 제시하고자 하는 분배의 정의의 실천원칙은 전통적으로 공리주의나 평등주의 또는 사회주의의 한 관점을 표명하거나 대변하는 것이 아님을 분명히 하고자 한다.

정책은 본질적으로 사회자원을 이용하고 활용하고 소비한다. 그러나 이와 같은 활동이 그 자체로서 종결되는 것이 아니라 정책이 추구하는 이상과 목적에 따라서 부가가치를 가질 수 있는 사회자원으로 환원하여 분배하는 역할을 수행한다. 이때 분배를 어떻게 할 것인가 하는 방법론이나 전략에 초점을 둔다면 정책에 의한 정책의 비용이나 부담 측면과 그 반대적 현상인 정책의 효과나 효용, 혜택과의 정의로운 배분이 달성되어야 한다. 이것이 사회적으로 뿐만 아니라 개인적으로도 용인되고 허용되고 수용될 수 있다면 이것은 정책을 통한 사회정의의 실천이고 정책균형의 달성이다. 이것이 정책의 분배의 정의이다. 따라서 정책균형을 실천하는 분배의 정의는 개인적이거나 사회적으로 상호간에 분배의 몫과 방법 및 절차 등에 원만한 합의(Braybrook and Lindblom, 1963: 177)와 조화(Rescher, 2002: ix)를 달성할 수 있어야 한다.

이와 같은 분배의 정의의 실천원칙으로 상호교섭을 제안할 수 있다. 상호교섭에 관한 철학적이고 이론적 배경이나 필요성 등에 관한 자세한 것은 기존에 연구된 것이기 때문에 여기서는 생략하지만 정책균형의 실천기준인 분배의 정의의 한 원칙으로 제안하는 철학적 근거를 간단히 지적하고자 한다.

먼저 정책균형이란 상대적이고 대칭적 이해관계를 균형화 하는 이론이다. 때문에 정책의 비용과 효과를 중심으로 하는 정책의 인과관계의 대칭적이고 대립적인 이해관계를 연속적이고 동태적으로 균형화 시킬 수 있는 현실적 실천방법이 중요하다. 이와 같은 상대적 개념과 성격을 조화 또는 균형화 하는 것을 근본적으로 설명하는 상호교섭이 정책의 분배의 정의를 실천하면서 정책균형을 현실적으로 가능하게 할 원칙이 될 수 있다.

상호교섭 원칙의 상호교섭 원칙의 기본이론은 중도 또는 중용과 화엄철학의 4법계론이다. 먼저 중론이라고 해서 중간적 의미의 'middle way'가 아니라 양변을 포섭하면서도 동시에 자신의 존재적이고 인식적인 가치와 값을 온전히 지니는 보편적 조화의 상태를 의미한다는 점을 강조하고자 한다. 때문에 현실적으로 치우치거나 모자람이 없는, 그러면서도 양변의 세계를 때와 조건에 따라서 적절하게 조정하고 설정하여 시간과 공간에서 가장 합리적이고 이성적 판단과 결정을 할 수 있는 실천기준으로 중용을 작용시킬 수 있을 때 보편적 조화를 달성할 수 있다고 본다. 따라서 정책균형에서는 정책주체의 균형감각에 의한 중도 또는 중용은 상호교섭의 정책의 대칭적 인과관계를 배분할 때의 분배의 정의의

실천철학으로 기능할 수 있을 것이다.

그리고 화엄철학의 4법계론을 들 수 있다. 4법계론은 총체성과 상즉상입의 개념을 전제로 하고 있다. 먼저 이해해야 한다. 총체성이란 모든 존재의 가치와 본질을 포용하는 개념으로서, 모든 존재는 각각의 고유한 영역에서 그의 작용과 역할을 수행하기 위해서 이 세상에 존재하고 있다(상호상즉)라고 한다. 그럼에도 불구하고 다양하고 복잡하게 고유한 영역과 활동을 가지고 있는 모든 존재들이 자신들의 존재가치를 확인하면서도 동시에 타 존재의 가치나 영역을 부정하거나 무시하는 것은 절대로 아니다. 이것을 상호상입 또는 상호의존이라고 한다. 상호간에 의존이지만 각각은 각각의 존재의 가치를 상호존중하여 절대의 조화상태를 이루고 있다. 조화를 달성하고 있기 때문에 자신의 존재를 자각하면서도 타의 존재가치를 절대적으로 인정하지 아니할 수 없는, 즉 자신이 존재하면서 동시에 타의 존재에도 조금의 방해나 장애가 될 수가 없다. 이것이 상호무장에 또는 무애이다. 이와 같이 모든 개체와 존재가 상호조화되어 있는 세계가 중도 또는 중용의 세계이다. 이것을 종합하여 상호교섭으로 통칭할 수 있다.

이와 같은 상호교섭은 본질적으로 이원적 대립관계를 균형적으로 설명할 수 있는 세 가지의 전제조건을 가지고 있다. 첫째의 전제조건은 상호상즉(mutual identity)으로서, 이원적으로 대립하거나 대칭되는 현상뿐만 아니라 모든 존재는 상호간에 서로의 존재의 가치나 실체를 부인하거나 부정하지 아니하면서 동시에 각각은 자신에게 고유한 불가침적인 작용과 역할을 한다는 사실을 설명하는 개념이다. 따라서 상호상즉은 상호간의 실체를 인식하는 정도에서 끝나는 것이 아니라 나와 남의 개체의 독자성과 존엄성을 인정하면서도 이와 같은 실체를 가진 모든 존재는 같다, 즉 범아일여와 같은 사상을 전제로 하고 있다.

이와 같은 실체의 인정 사상을 일찍이 Geoffrey Vickers(1995: 82-90)도 강조하였다. 그는 전통적 자유주의나 개인주의는 사회적으로 점점 더 상호간에 의존하면서 현실을 설명하기 어렵다고 보고 공동체적 사상으로, 혼자만의 인정이 아닌 상호간의 의사전달과 교감에 의한 관계적이고 간주관주의적 인식으로서 인정체계를 제시하였다. 그는 인정을 판단의 중요한 부분이라고 보았다. 더구나 정책결정은 항상 무엇을 어떤 과정으로 분배할 것인가 하는 실천판단을 해야 한다; 이때의 판단은 인간 공동체를 창조하고 끊임없이 유지할 수 있는 집합적인 공유된 경험과 지식을 기억, 즉 인정하고 이에 대한 사회적 유대감과 의무를 갖는 것이 중요하다는 논의(Adams and Catron, 1994: 44-63; Forester, 1994: 64-74)는 Vickers의 정신적 기술로서의 정책결정의 주장을 잘 대변하고 있다. 그의 인정체계와 비슷한 내용으로 이상익(2006: 36-8)은 각자의 이름과 존재에 고유한 몫(分)이 있다; 따라서 이와 같은 각자의 응분의 몫에 대한 상호간의 인정에 의한 정의로운 인간관계를 유교에서는 군신과 상하로부터 만물에 이르기까지 서로

감응하는 원칙이 있다고 했다고 했다.

따라서 상호상즉의 개념이 전제되어야 Rawls(2001: 42)가 주장하는 합리적 판단과 결정을 할 수 있는 평등한 인간과 조건으로서의 원초적 지위가 확보되면서 상호간의 이해에 구속되지 아니한다는 정의의 제1원칙이 설명될 수 있을 것이다. Rawls는 이와 같은 뜻을 “합리적이면서도 상호간의 무관심”(1999: 12)이라고 표현했다. 그가 정확하게 밝힌 것은 없지만 그러나 ‘무관심’을 단지 상호간에 아무런 교류나 공감미 없는, 즉 어떠한 상태나 상황이라도 ‘나는 알일 아니고 신경 쓸 것 없다’는 무관심은 아닐 것이다. 왜냐하면, 그와 같은 상황은 무정부상태의 밀림의 자유에 의한 약육강식이나 먹이사슬에 의한 분배의 정의가 지배하는 사회이기 때문에 이것을 그가 정의의 원칙으로 주장하지는 아니 했을 것이다.

상호상즉은 원칙적으로 모든 존재의 평등을 설명한다. 즉 독자적인 존재의 가치를 나와 남을 인정하면서도 동시에 동등하다는 절대평등이다. 그러나 평등이라고 해서 차이의 존재를 무시한 것이 아니라 각자의 실체의 차이나 특성을 존재하는 그대로 인정하면서 그것이 나와 내가 차이가 있는 것이 아니라 실세계에서 자신만의 고유한 기능과 역할을 다할 수 있다는 평등이다.

때문에 정책균형은 우선적으로 상즉에 의한 평등의 실현을 설명할 수 있다. 정책의 결정 그 자체는 이와 같은 상호상즉에 타당한 평등원칙을 실현하기 위한 것이다. 동시에 정책의 실현에 의하여 원초적 입장이나 조건에 변화가 발생하여 그것으로 상즉의 평등이 파괴된다면 이것을 수정하고 교정하고 보상할 정책이나 결정과정을 끊임없이 상즉의 상태가 될 수 있도록 조정하는 것이 정책균형이다. 이것을 담보할 수 있어야 정책을 통한 분배의 정의가 실현될 수 있다는 의미이다.

정책균형의 기준으로 본 분배의 정의는 무엇을 분배할 것인가 하는 분배의 대상이나 방법 또는 분배의 절차도 또한 중요하다. 즉 분배의 결과에 의한 정책균형만이 아니다. 정책이 추구하는 이상과 목표에 따라서 분배의 대상은 다양할 수 있다. 그러나 이것을 Rawls가 주장하듯이 제1의 사회재원으로 규정할 필요는 없을 것이다. 따라서 분배의 대상은 물리적일 수도 있고 비물리적일 수도 있다. 어느 것이 중요하다는 절대평가가 아니라 정책의 목적과 이상, 분배 당사자들의 심리적이고 경제적 효용과 만족도 등에 따라서 달라 질 수 있다. 그래서 정책균형에서 본 분배의 정의는 상호의존이라는 각자의 존재가치가 의존적으로 결정되지만 상호상즉의 실체를 전제로 하는 의존임을 강조할 수 있다.

둘째, 때문에 정책균형에서 분배의 정의는 상호의존적이다. 상호간에 상즉한다고 해서 모든 개체나 존재가 항상 자신의 세계에만 안주하며 자신의 입장에서 판단하고 결정해 버리는 것은 아니다. 그렇다면 이것은 ‘사회’라는 개념이나

상황이 아닌 로빈슨 크루스 방식의 분배이다. 상측하지만 철저하게 의존한다는 것이다. 의존하지만 짐이 되거나 방해가 되는 의존이 아닌 상측을 전제로 한 의존으로서 상호주의나 호혜주의 등으로 표현되는 내용과 같다.

이것은 앞서 논의한 상호간의 정의의 내용에 해당되는 것으로 공정한 몫에 대한 수용, 타인의 존재에 대한 존경과 존중, 사회적 가치와 질서에 대한 수용, 민주주의, 상호협력과 작용, 차등의 원칙의 준수 등과 같은 분배의 정의의 원칙이나 방법 등을 설명할 수 있는 개념이 될 수 있다. 마찬가지로 공정한 사회교환이나 사회상호작용 이론이 주장하듯이, 정당한 분배의 정의는 상호간의 특성과 특징 및 비교우위의 가치를 인정하면서 자신의 강점과 특권으로 생산한 자원과 가치 및 기회를 공정하게 교환할 수 있을 때 분배의 정의는 실천될 수 있다는 이론들이(Adams, 1965: 267-99; Dworkin, 1981a: 185-246) 정립될 수 있다.

또한 상호의존은 서로간에 의존하면서 발생할 수 있다는 연기사상적 입장에서 분배의 정의를 진화개념(Alexander, 2000: 490-516)에서 설명할 수도 있다. 즉 연기는 인연에 의하여 발생하는 것으로 의존하면서 발생하는 것을 설명한다. 따라서 상호간에 의존하는 그 자체로서 마감되는 것이 아니라 새로운 인연, 즉 새로운 것을 생산하고 창조하는 의존이다. 그래서 연기사상에서 설명하는 상호의존은 존재론적 생성의 인과관계를 설명할 수 있다. 즉 만약 이것이 있으면 저것이 존재하고, 그리고 저것이 발생하면 이것이 발생하지만 단순히 쇄사슬과 같은 연결고리에 의한 작용이 아니라 과거나 현재에 존재하는 것과는 다른 차원의 새로운 것의 발생을 설명할 수 있다(홍성기, 2007: 239-69). 때문에 진화개념으로서 상호의존을 설명할 수 있다. 그래서 정책균형을 실천할 분배의 정의도 공정한 상호간의 교환이지만 교환 그 자체가 아니라 교환이나 상호작용에서 발생할 새롭게 창출된 가치를 어떻게 분배할 것인가 하는 점에 초점을 두고 있다. 그렇지 않고 존재하는 자원이나 사회적 기회만을 끊임없이 분배한다면 정체된 균형 이론은 될 수 있지만 동태적이고 연속적 과정으로서 정책균형에서는 타당하지 않다.

상호의존 개념과 관련하여 의존하는 개인의 인식과 동기부여의 정향에 따라서 Morton Deutsch(1985: 74-95)는 의존의 유형을 협력 대 경쟁, 평등한 권력 대 불평등한 권력, 객관적인 과업 중심 대 주관적인 사회적 감성(즉 감정개입과 분리의 대결), 공식적 관계 대 비공식적 관계, 깊은 관계 대 피상적 관계 등 다섯 가지로 분리하여 설명하였다. 따라서 이와 같은 사회관계의 의존유형들이 변화되면서 대립이 아니라 조화를 추구하는 것이 궁극적 목적이라고 보았다. 특히 국제적으로 자원과 기회가 점점 의존적으로 변화되고 있는 현실에서 분배의 정의를 세계적으로 통용되는 이론으로 구축하기 위해서 국제적 의존의 도덕적 중요성을 지적한 것이나(Caney, 2005: 389-99) 또는 미시적으로 집단에서의 정의를

인식하는 정도는 집단의식을 통한 상호간의 의존성이 중요한 변수로 작용한다는 실험결과가 밝혀지기도 했다(Roberson, 2006: 323-44).

이와 같은 조화의 추구는 마찬가지로 상호의존에서도 대단히 중요하다. 의존하는 실체들이 항상 대립적으로 발전하거나 진보하는 개념이 아니라 상호의존은 상호간에 조화롭게 종합되어 있는 총체성을 전제로 하고 있다. 하나의 예로, 실존의 상태를 총합적으로 보는 상태와 각각의 구체적 개념으로 보는 상태, 동일한 상태와 서로 다르다는 상태, 인연에 의하여 생성하면서 항상 소멸하지만 스스로의 존재형태를 고수하여 본성에서는 조금도 변화되지 않는 상태 등이 원만하게 조화된 상태를 총체성이라고 할 수 있다. 그렇다면 앞서 대칭적 의존유형이 조화된다는 지적이나 총체성에서 설명하는 원만조화의 내용은 같다. 때문에 상호의존은 반드시 조화되는 의존이면서 각자의 실체를 원만히 실현하는 의존이라는 사실을 강조할 수 있다.

동시에 정책균형의 실현을 정책 그 자체가 상호간에 의존하고 있다는 사실에서부터 먼저 설명할 수 있다. 정책의 독자성이나 특성에 의한 존재가치를 인정하면서도 모든 정책은 정책문제나 과제 그 자체에만 고유한 역할과 기능을 하는 것이 아니라 의도적이든 또는 우연이든, 아니면 제3의 매개에 의한 작용이든 항상 연계되어 의존하고 있다는 사실을 강조할 수 있다. 물론 상위 수준의 정책과 구체적 하위 수준의 프로그램의 체제적 연계뿐만 아니라 정책목표와 이념에 따라서 정책을 결정하고 집행할 때에도 전혀 관계없는 정책이란 존재하기 어렵다. 그래서 독자적 의미의 정책이 아니라 상호의존적 의미의 정책을 강조하면서 정책의 다양한 요소들이 상호간에 원만히 조화되는 상태를 정책균형에서 분배의 정의가 달성된 상태라고 설명할 수 있다.

세 번째의 개념으로 상호무애(mutual non-obstruction)를 들 수 있다. 상호간에 의존하지만 장애나 방해로서의 의존이 아닌 창조적 진화로서 의존하는 상태가 상호무애이다. 물론 항상 창조적 진화만 발생하는 것은 아니다. 특히 정책이 진화의 수단으로 사용될 경우에 정책에 의한 이해관계의 불균형이 심화되어 발생하는 사회적이거나 개인적 갈등이나 불안 등은 분명히 부정적 진화이다. 그러나 여기서 창조적 진화라고 표현한 이유는 정책균형에 의한 분배의 정의는 이와 같은 부정적 진화를 수정하거나 교정하는 새로운 차원의 정책을 계속적으로 진행시키기 때문이다. 그래서 정책균형에서 분배의 정의는 경제학이나 체제이론 등에서 설명하는 균형이론(equilibrium theory)이 아니라 정책을 중심으로 하는 분배의 계속과정에서의 균형이론(balancing theory)이라는 사실을 강조했었다(이해영, 2005: 91-115).

이와 같은 상호의존 개념으로 상호무애도 설명할 수 있지만 상호무애는 상호 의존하는 사건이나 사상 또는 행위들이 서로간에 영향력을 미칠 수 있는 범위

나 영역들이 언제나 일정한 경계, 즉 상극을 가지고 있지만 그 자체로서 또는 의존해서 존재의 의미가 발생하는 것이 아니라 상호간에 원용하여 조화된 상태를 연출할 때 의미가 있다는 사실을 강조하기 위해서이다. 그래서 상호무애는 원용하여 조화를 달성한 상태를 의미한다. 따라서 이것은 정책에 의한 분배의 정의의 실천과정이 아니라 분배의 결과에 대한 정의로운 상태를 설명할 수 있는 개념이다.

또한 상호무애는 분배의 정의에서 시간과 공간에서의 분배의 조화도 설명할 수 있다. 먼저 공간적으로는 모든 존재하는 것은 그들의 차이점이나 특성, 다양성을 그대로 유지하면서 상호간에 방해나 장애가 되지 아니하고 있다. 그러면서도 동시에 각자의 가치를 실현하고 있다. 따라서 어떠한 공간에서도 스스로의 존재가치를 유지하면서 상대방의 존재의 실현에 방해나 장애가 되지 아니하는 조화일 때 이것을 상호무애의 상태라고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 조화에서 실천된 분배의 정의가 어느 시기나 시점 또는 미래의 어느 한정된 시기에만 가능한 것이 아니라 언제나 가능해야 한다. 즉 시간적으로 상호간에 무애하다는 것은 동시에 발생되면서도 동시에 장애가 되지 아니한다는 뜻이다. 다시 말하면, 모든 존재의 가치는 시간적 선후나 속도에 따라서 차이가 있거나 달라지는 것이 아니라 자신의 역할과 가치를 실현하기 위해서 그 때에 존재한다는 것이며 그러면서도 동시에 타의 존재에도 방해가 될 수 없다는 뜻으로의 분배의 정의이다.

따라서 이와 같은 공간과 시간에서의 상호무애의 개념이 전제된 분배의 정의를 이해할 수 있으면, Rawls의 제1의 재화, 특히 그 중에서도 자존심이 가장 중요한 분배의 대상이라는 차등의 원칙이나 원초적 입장, 배경정의 등이나, Young(1990: 163-73)이 주장하는 문화적이고 정치적이며 세력적인 집단간의 차이를 인식하는 분배의 정의, 모든 인간은 그들이 분배할 대상을 창조하고 인식하기 때문에 확고한 실체, 즉 상호상극의 상태에서 때와 장소와 기준 등에 따른 자율적인 분배론을 주장한 Walzer(1983: 8-10)의 입장 등을 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

물론 이와 같은 분배의 정의론 등이 구체적으로 본 논문이 제시하는 상호무애의 개념을 이해하거나 전제하고 있다는 것은 아니다. 때문에 여기서 이해하기 쉽다는 의미는 상호무애의 개념을 먼저 인식하고 설명할 수 있는 입장에서는 이와 같은 다양한 이론들을 보다 실천적으로 쉽게 이해할 수 있다는 뜻이다. 특히 Rawls의 입장에서 본 분배의 정의에 관한 내용을 보면, 그는 강하게 자신의 정의론은 종교적이거나 윤리적이며 형이상적 개념이 아니라 민주주의에서 정치적 개념이라고 했다(1985: 223; 2001: xvii-xviii). 그러나 그가 주장하는 내용들, 예를 들면, 합리적 정보와 지식을 가진 당사자들이 자유롭게도 평등한 상태에

서 사회적 협력과 계약을 만든다는 원초적 입장은 본질적으로 추상적이고 가설적이라는 그의 주장(2001: 16), 상호간에 무지의 장막 속에서 정의의 원칙이 진행된다는 주장(1999: 11), 상호주의 원칙(2001: 77) 또는 시간에 관계없이 공정한 사회협력을 보장할 수 있는 배경정의(2001: 50-2) 등을 보면 그가 아무리 부인한다고 해도 본질적으로 종교적이고 윤리적이라고 할 것이다(Alejandro, 1996: 1)¹⁵⁾.

상호무애에서는 자신의 입장에 가장 충실하면서도 타인의 입장의 실현과 사회적으로 조화시키는 범위에서의 분배의 정의의 실현이다. 때문에 분배의 정의는 자원이나 기회 등을 강제적으로 분배하여 그 원초적 입장이나 차이 등을 수평적으로 평등화시키는 것이 아니다. 대신에 불균형과 불평등이 발생된 조건과 차이를 정책을 통하여 수정하고 교정하였을 때 그와 같은 불균형의 조건 등이 원래의 원초적 조건이나 차이와 동등할 수 있고 이것이 사회적으로 가장 조화로운 분배로 인정되고 수용될 때 분배의 정의는 실현된다고 설명할 수 있다.

따라서 상호상극과 의존 및 상호무애의 개념 등이 전제되어야 이제 다양한 조건들이 조화된 상태에서 존재하는 상호교섭의 의미를 완성된 내용으로 설명할 수 있다. 즉 각자의 실체를 정확하게 유지하고 실천하면서도 상대에 대한 방해나 장애의 실체가 아닌 시간적이고 공간적으로 조화된 것을 상호교섭 원칙이라고 할 수 있다.

IV. 결 론

정책균형의 관점에서 본 분배의 정의에 관한 논쟁을 살펴보면 본 연구에서는 상호교섭을 분배의 정의를 실천할 수 있는 한 원칙으로 제시하였다. 정책의 사회적 자원과 기회를 분배하는 역할이 중요하기 때문에 정책비용이나 부담과 정책혜택을 균형있게 분배하는 분배의 정의가 실현되어야 정책은 완성될 수 있다. 따라서 정책을 통한 분배의 정의의 실천이기 때문에 정책은 계속적이고 연속적으로 균형을 유지해야 한다. 이와 같은 정책균형의 과정을 지배하는 실천원칙으로 상호교섭을 제안한 것이다.

상호교섭은 상호상극과 상호의존 및 상호무애 등을 기본개념으로 하고 있다. 이와 같은 상호교섭 원칙은 분배의 정의를 논의한 많은 선행연구에서도 지적했

15) 만약이지만 Rawls가 본 논문에서 제시하는 상호교섭 원칙의 전제개념 등을 이해할 수 있었다라면 보다 분명하게 그의 정의론의 철학적 입장을 주장할 수 있었을지도 모른다고 추측해 볼 수 있다. 그래서 필자의 소견이지만 그의 정의의 원칙에 관한 배경설명이나 주장은 상당히 산만하고 중복적이라는 사실을 느낄 수 있다.

듯이, 분배의 정의는 프로크루스테스 침대의 비유와 같이, 평등한 인간으로서의 존재가치를 실현하기 어려운 조건에 해당되는 현실을 무시하고 정의의 원칙이라는 칼로 침대에 맞도록 조정하는, 정책을 수단의 칼로 사용하여 조건과 기준에 맞추는 것을 분배의 정의로 이해하지 아니한다. 또한 Rawls의 차등의 원칙과 같이, 자유로운 합리적인 개인에 의한 사회계약으로, 비록 자존심과 기본적인 인권 등을 분배하지만 개인주의에 의한 정치 영역이나 활동에 참여하거나 주인이 될 수 없는 경우에는 그의 원칙을 적용하기 어려운 경우 등도 설정하지 아니한다. 만약 그렇다면 그들에게는 분배의 원칙도 기본적 사회구조를 형성할 원초적 입장에 맞추어야 하는 프로크루스테스 침대와 같은 방식이 될 뿐이다.

그러나 상호교섭 원칙은 정책균형을 실현할 분배의 정의의 한 원칙으로서 이념적 특성을 강조한 추상적 내용이 많다. 상호상속에 의한 정책의 실체와 가치를 확인하고 이것이 상호간에 철저히 의존하면서도 방해나 장애가 아닌 창조적이고 진화적인 의존의 무애로서, 본질적으로 다양한 이해관계와 세력과 요인이 원만하게 조화된 분배의 정의에서 정책균형을 실천할 가치를 강조한 것이다. 그래서 앞으로 보다 심도있게 그리고 다양한 분야에서 다양한 연구자에 의하여 상호교섭의 원칙과 방법 등이 연구되어야 보다 타당하고 적실한 실천원칙으로 정책균형에서 분배의 정의를 설명할 수 있을 것이다.

아직까지 한국에서는 온정주의와 같은 복잡한 기준이나 역사적 대면관계 등과 같은 내부적이고 심리적이며 사회적 실천원칙이 실제로 사회적 자원과 기회를 분배하는 기준으로 작용하고 있을 수 있다. 때문에 자유주의적 이상과 합리적 인간관을 전제로 하고 있는 분배의 정의에 관한 논쟁이 이론적이고 실천적으로도 크게 관심의 대상이 되지 아니했을 수도 있었다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 지금까지 서양을 중심으로 한 분배의 정의의 전제조건과는 다른 상호상속과 상호의존 및 상호무애 등을 전제개념으로 하는 상호교섭 원칙을 우선 논쟁적 수준 정도로나마 제시하여 앞으로 정책균형에서 분배의 정의에 관한 연구의 작은 출발점을 제시하고자 하였다.

참고문헌

- 고종욱·서상혁. (2003). 분배 및 절차공정성이 지방공무원의 직무태도에 미치는 영향. 『한국지방자치학회보』, 15(4): 117-36.
- 김기덕. (2005). 롤즈의 정의론에 관한 철학적 고찰: 윤리적 측면과 인식론적 측면을 중심으로. 『사회복지연구』, 26: 67-90.
- 김미혜·옥경희. (1999). 가설적 갈등상황에 대한 집단토의가 유아의 분배정의 추론에 미치는 영향. 『아동학회지』, 20(1): 29-44.
- 김비환. (1997). 로티(R. Rorty)의 포스트모던 자유주의 정치철학의 한계와 위상. 『사회과학』, 36(1): 1-21.
- 김인규. (2004). 공자의 정치사상. 『한국철학논집』, 14: 38-68.
- 김정주. (2004). 합리성과 인간성: 하버마스의 담론윤리학과 그 한계. 『범한철학』, 32: 245-68.
- 문태현. (2003). 담론이론과 공공정책의 정당성. 『한국정책학회보』, 12(4): 125-45.
- 박병련. (1998). 한국행정문화의 기층구조. 강인제·이달곤 편. 『한국행정론』: 351-72. 서울: 대영.
- 배미애. (2003). 사회정의와 복지지리학에 관한 고찰. 『한국지역지리학회지』, 9(4): 546-58.
- 서용원. (2002). 공정성 지각과 리더 행동간의 관계. 『한국심리학회지: 산업 및 조직』, 15(3): 113-32.
- 이용규·정석환. (2007). 공조직에서 조직공정성이 구성원의 혁신행동에 미치는 영향. 『정부학연구』, 13(1): 7-34.
- 이상익. (2006). 정의관의 충돌과 변용: 근대 한국의 정의관. 『정치사상연구』, 12(2): 34-58.
- 이종은. (1985). 경제상황과 배분적 정의. 『한국정치학회보』, 19: 231-45.
- 이해영. (2005). 정책균형의 개념정립에 관한 논의. 『한국정책학회보』, 14(4): 91-115.
- 이해영. (2007). 정책이론에서 정신적 인과관계에 관한 소론. 『한국행정논집』, 19(3): 527-53.
- 임의영. (2003). 사회적 형평성의 개념적 심화를 위한 정의론의 비교연구. 『한국사회와 행정연구』, 14(2): 47-64.
- 장동진. (1991). 분배정의와 평등: 한국정치에 있어서의 분배문제 해결을 위한 이론적 논의. 『한국정치학회보』, 25(2): 615-43.
- 장동진. (2006). 서양 정의이론의 동아시아 수용: 롤즈 정의이론의 한국적 이해. 『정치사상연구』, 12(2): 80-152.
- 장성수. (1984). 분배정의와 절차정의가 보상의 불만족에 미치는 효과. 『사회심리학연

- 구, 2(1): 193-218.
- 전성표. (2006). 배분적 정의, 과정적 정의 및 인간관계적 정의의 관점에서 본 한국인들의 공평성 인식과 평등의식. 『한국사회학』, 40(6): 92-127.
- 정병화. (2007). 실존철학적 입장에서 하버마스 담론윤리에 대한 양가성 고찰: 민주적 정당성을 위한 상호이해 영역 구성을 중심으로. 『시민사회와 NGO』, 5(2): 175-211.
- 정용덕. (1982). 한국에서의 배분적 정의와 공공정책. 『한국정치학회보』, 16: 289-309.
- 홍성구. (2002). 자율적 정치참여를 위한 의사소통의 조건: 롤즈와 하버마스를 중심으로. 『한국언론정보학회』, 19: 295-40.
- 홍성기. (2007). 연기(緣起)의 관계론적 해석에 기반 한 “공동체자유주의”의 재구성. 『한국불교학』, 48: 239-69.
- Adams, Guy B. and Bayard L. Catron. (1994). Communitarianism, Vickers, and Revisioning American Public Administration, *American Behavioral Scientists*, 38(1): 44-63.
- Adams, J. Stacy. (1965). Inequality in Social Exchange. Leonard Berkowitz, ed., *Advances in Experimental Social Psychology*. 267-99. vol.2. New York: Academic Press.
- Adler, Matthew D. and Eric A. Posner. (2001). *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*. Chicago: University of Chicago Press.
- Alejandro, Roberto. (1996). What Is Political about Rawls's Political Liberalism?, *Journal of Politics*, 58(1): 1-24.
- Alexander, J. McKenzie. (2000). Evolutionary Explanations of Distributive Justice, *Philosophy of Science*, 67(3): 490-516.
- Bond, Douglas G. and Jong-Chul Park. (1989). Notions of Distributive Justice: A Comparative, Empirical Test of Rawls's Theory of Justice in Korea and the United States, *Pacific Focus*, 4(1): 47-63.
- Bowie, Norman E. (1971). *Towards a New Theory of Distributive Justice*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Braybrooke, David and Charles E. Lindblom. (1963). *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: The Free Press.
- Caney, Simon. (2005). Global Interdependence and Distributive Justice, *Review of International Studies*, 31(2): 389-99.
- Cohen, G.A. (1997). Where the Action Is: On the Site of Distributive Justice, *Philosophy and Public Affairs*, 26(1): 3-30.

- Cudd, Ann E. (1996). Is Pareto Optimality a Criterion of Justice?, *Social Theory and Practice*, 22(1): 1-34.
- d'Anjou, Leo, Abram Steijn, and Dries Van Aarsen. (1995). Social Position, Ideology, and Distributive Justice, *Social Justice Research*, 8(4): 351-84.
- DeLeon, Peter. (1997). *Democracy and Policy Sciences*. New York: State University of New York Press.
- Deutsch, Morton. (1985). *Distributive Justice: A Social-Psychological Perspective*. New Haven: Yale University Press.
- Dworkin, Ronald. (1981a). What Is Equality? Part 1: Equality of Welfare, *Philosophy and Public Affairs*, 10(3): 185-246.
- Dworkin, Ronald. (1981b). What Is Equality? Part 2: Equality of Resources, *Philosophy and Public Affairs*, 10(4): 283-345.
- Fleischacker, Samuel. (2004). *A Short History of Distributive Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Forester, John. (1994). Judgment and the Cultivation of Appreciation in Policy-Making, *American Behavioral Scientists*, 38(1): 64-74.
- Lasswell, Harold D. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Peter Smith.
- Lowi, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, 32(2): 298-310.
- Majone, Giandomenico. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Makoba, J. Wagana. (1993). Toward a General Theory of Social Exchange, *Social Behavior and Personality*, 21(3): 227-40.
- Morris, Christopher W. (2004). The Trouble with Justice, *Philosophy & Public Policy Quarterly*, 24(3): 14-20.
- Mouffe, Chantal. (1993). *The Return of the Political*. London, UK: Verso.
- Nowakowski, Jaclyn M. and Donal E. Conlon. (2005). Organizational Justice: Looking Back, Looking Forward, *International Journal of Conflict Management*, 16(1): 4-29.
- Nozick, Robert. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books, Inc.
- Pops, Gerald M and Thomas J. Pavlak. (1991). *The Case for Justice: Strengthening Decision making and Policy in Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Rawls, John. (1985). Justice and Fairness: Political Not Metaphysical, *Philosophy &*

Public Affairs, 14(3): 223-51.

- Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice*: Revised Edition. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rescher, Nicholas. (2002). *Fairness: Theory and Practice of Distributive Justice*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Roberson, Quinetta M. (2006). Justice in Teams: The Effects of Interdependence and Identification on Referent Choice and Justice Climate Strength, *Social Justice Research*, 19(3): 323-44.
- Roberson, Quinetta M., and Marcus M. Stewart. (2006). Understanding the Motivational Effects of Procedural and Informational Justice in Feedback Processes, *British Journal of Psychology*, 97(3): 281-98.
- Roemer, John E. (1996). *Theories of Distributive Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ryan, John A. (1916). *Distributive Justice: The Right and Wrong of Our Present Distribution of Wealth*. New York: Macmillian Co.
- Sen. Amartya. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Vickers, Geoffrey, Sir. (1995(1965)). *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*. Centenary Edition. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Walzer, Michael. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Young, Iris M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, Iris M. (1997). *Intersecting Voices: Dilemmas of Gender, Political Philosophy, and Policy*. Princeton: Princeton University Press.

Abstract

Discourse on Distributive Justice and a Practical Principle for Policy Balancing Theory

Hae Young Lee

Policy, in itself, has a function of distributing available social resources and opportunities. As a consequence, this paper suggests the principle of mutual interpenetration for making practical procedures and methods for these distributive policy activities. Policy can be balanced by multiple dynamic shifts and changes in the line of costs and benefits that are calculated and conditioned by physical and mental policy causations. Those balanced positions can be reached by a balanced-sense embodied by policymakers. In practice, policymaking includes both ex post and ex ante activities for correcting, coordinating, and compensating for unbalanced and/or unjustified burdens and benefits through informed judgment of policy causation and distributive justice. Based on these theoretical arguments and a review of literature on distributive justice in both Eastern and Western philosophy, this paper defines distributive justice as processes and methods of socially harmonized sharing of policy burdens as well as benefits in the continuing activities of policymaking. The practical principle of mutual interpenetration suggested here is based on three premises. It maintains one's own activities and identities without hindering and/or rejecting other's identities (mutual identity). It varies through mutual dependence, creating and producing new worlds that are not isolated, but mutually created (mutual dependence). It depends not through obstruction but through social harmonization (mutual non-obstruction). This mutual interpenetration is not a principle of distributive policy justice discussed by ethical and religious perspectives and/or political philosophy but one applicable to policy balancing strategy even if it is an abstract concept.

【Key words: distributive justice, social justice, policy causation, policy balancing theory】