

유교사상에서 본 정책균형의 본질

이 해 영*

<目

次>

- I. 서론
- II. 정책균형의 본질
 - 1. 선행연구의 분석
 - 2. 균형의 개념에서 본 정책균형의 본질
 - 3. 실천적 의미에서 본 정책균형의 본질
- III. 결론과 미래의 연구과제

<요 약>

정책균형의 개념적 본질을 정책의 인과관계와 이에 따른 배분의 결과 등을 과학적이면서도 윤리적으로 타당하게 결정하거나 수정하고 보정할 수 있는 이성적 능력과 판단이라고 한다면 이와 같은 정책균형이 현실적으로 실천되는 또는 될 수 있는 내용을 동양사상인 유교사상에서 논의하였다. 정책균형의 본질을 유교사상에서 논의한 기본이유는 무엇보다도 물리적 균형상태를 설명하는 균형(equilibrium) 이론이 아닌 정신적이고 심리적 상태의 균형(balance)까지도 설명할 수 있는 유교적 접근방법이 정책균형의 본질을 더욱 분명하게 설명할 수 있기 때문이었다. 그래서 어느 한편에 치우치거나 편협되지 아니하면서 사물의 본질을 이해하는 정신적이고 심리적 개념을 강조하는 정책균형의 본질을 유교사상의 중심축인 중도(用)사상으로 설명하였다. 즉 현실적으로 중도의 실천능력과 정도에 따라서 정책주체의 능력과 자질이 평가되기 때문에 중도(用)를 균형개념의 본질로 파악했다. 이와 같은 중도관은 유교사상에서는 중도를 실천하는 군자의 수신론으로 집대성되고 있다. 그리고 중론적 균형과 그의 실천능력인 균형감각이 현실적으로 구체화되는 내용으로 동양고전에서 취급하고 있는 것을 실천적 의미에서 본 정책균형의 본질로 파악하였다. 그러나 이와 같은 연구는 아직까지 정책균형이론 뿐만 아니라 유교사상의 접근방법에서도 초보적이고 시론적이다. 때문에 앞으로 정책균형이론이 보다 논리적이고 체계적으로 정립되고 발달되면서 이에 따라서 유교사상에 의한 접근방법 또는 실천방법도 더욱 발달되어야 할 것이다.

【주제어: 정책균형, 균형이론, 균형, 유교사상, 중도(用)】

* 경일대학교 행정학과 교수

I. 서 론

정책균형(policy balance)은 정책의 인과관계를 배분적으로 정립하면서 정책 상호간의 교섭관계를 중심으로 하는 개념으로 발달되고 있다. 따라서 정책균형은 균형(balance) 개념을 동태적이고 연속적으로 이해하면서 단순히 일반적 의미의 균형(equilibrium)과는 차이가 있음을 강조하였다¹⁾. 때문에 균형은 어느 한 쪽이나 양변에 치우치지 않는 고른 상태이면서 실천적으로는 안정되고 조화된 심리상태에서 합리적이고 이성적 결정과 행동을 할 수 있는 균형감각을 중심으로 하고 있다.

이와 같이 균형을 개념적으로 정립하면서 정책균형은 정책의 비용과 효과 등이 일시적으로 균형된 상태가 아니라 동태적이고 복합적으로 다양한 요소들이 공통으로 추구하는 목표와 선을 위해서 보편적으로 조화될 수 있는 상태를 설명하고 있다(Okawa, 1998: 123; Burgerman, 2001: 20-40). 따라서 정책균형은 정책을 통하여 이해관계의 불균형을 조정하지만 단순히 사후적 정리가 아니라 사전적(ex ante)으로 조정하며 보정(補整)하고자 하는 적극적이면서도 동태적으로 국가정책을 결정하고 시행하는 정책현실의 실천능력을 강조하고 있다(이해영, 2005a: 91-115).

정책균형의 개념을 정립하면서 정책균형의 본질은 정책주체의 균형감각에 의한 정책의 인과관계를 과학적이면서도 윤리적으로 타당하게 결정할 수 있는 이성적 능력과 자질이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 정책균형의 본질을

1) 'Balance'는 다양한 요소들이 보편적으로 조화된 상태다. 이것을 달성할 균형주체의 균형감각, 즉 치우치거나 모자람이 없는 그러면서도 현실적으로 이원이나 양극의 세계를 때와 조건에 따라서 적절하게 조정하여 시간과 공간에서 이성적 판단을 할 수 있는 안정된 상태를 강조하지만 'equilibrium'의 균형은 이와 같은 보편적 조화의 과정에서 나타나는 일시적이고 단일적 균형을 의미한다. 그러나 지금까지의 균형이론(대표적으로 일반체계이론이나 세력균형론 등)에서는 정확하게 이것을 구분하지 않고 있으며 더구나 균형을 연구목적과 내용에 따라서 조작적으로 정의하지 않고 있다. 예를 들면, 세력균형론의 대표자인 Hans Morgenthau(1993: 183-4)도 'equilibrium'을 'balance'와 동의어로 본다고 하면서 'equilibrium'의 내용을 간단하게 설명할 뿐이었다. 때문에 세력균형론을 영어로 "balance of power"로 표기하면서도 무엇이 '균형(balance)'인가 하는 것을 정확하게 개념조작하지 아니했다. 그러나 정책균형의 본질을 논의하면서 필자는 이전에 'balance'와 'equilibrium'과의 차이를 정상분포곡선에서의 체계적 의미의 균형과 수요·공급곡선에서의 정태적 의미의 균형과의 차이점을 설명하였고(이해영, 2005a: 97-101) 이에 따라서 정책균형의 개념을 정립하기 위해서 다양한 균형이론과의 차이점 등도 논의하였다(이해영, 2005b: 379-405). 그러면서 본 논문에서 주장하는 균형의 개념에 철학적 사변논쟁이나 개념 등을 전부 포함시키면서, 즉 그와 같은 용어나 개념을 균형개념에 가두어 버리면서 스스로의 사유동굴에 갇혀 버리는 일이 없도록 노력해야 한다는 지적에도 유의하고 있다.

균형의 동태적이고 복합적 개념과 이에 의한 정책주체의 균형감각을 중심으로 하고 있다는 사실을 유교사상을 중심으로 하는 동양사상에서는 어떻게 설명하고 있는가 하는 것을 논의하고자 한다.

정책균형은 동태적이고 무정형으로 존재하는 조화된 상태로서 수많은 균형이 연속적이고 복합적으로 진행되는 균형이다. 이때 정책주체의 균형감각과 동태적이고 복합적 균형으로서의 정책균형의 기초철학이나 사상이 될 수 있는 것을, 물론 정확하게 정책균형이라고 표기된 것은 아니지만 동양사상에서 찾을 수 있을 것이다²⁾.

필자의 분석능력과 이해력 때문에 제한된 범위에서 유교사상을 중심으로 정책균형의 본질을 논의해야 되는 한계가 있지만, 정책균형이론을 정립할 수 있는 범위내에서 그리고 유교사상의 중심내용이 정책균형에서 어떤 위치를 차지할 수 있을 것인가 하는 관점에서 논의의 초점을 맞추었다. 따라서 정책균형의 사상적 기초를 조사하는 범위내에서 그리고 정책균형과 가장 밀접하다고 판단되는 사서삼경(四書三經)과 기타의 주요 문헌을 중심으로 하는 동양고전에서 발견되는 내용을 중점적으로 분석(content analysis)하고자 한다.

II. 정책균형의 본질

동양고전을 중심으로 하는 정책균형의 본질을 균형의 개념에서 논의한 다음에 이와 같은 관점에서 구체적이고 실천적 의미에서 정책균형의 본질을 조사하고자 한다. 왜냐하면, 정책균형은 정책주체의 균형감각에 의한 정책결정의 과정뿐만 아니라 정책의 결과산물에 의한 정책의 비용과 효과 등의 균형을 의미하기 때문이다. 따라서 균형과 균형감각의 개념에서 본 정책균형의 본질을 유교사상에서는 어떻게 설명하고 있는가 하는 점을 중점적으로 논의하고 조사하고자 한다. 이와 같은 논의를 본격적으로 진행하기 이전에 여타의 선행연구에서는 유교사상에서 본 정책균형을 어떻게 설명하고 있는가 하는 것을 분석해 볼 필요가 있다. 물론 선행연구들이 정확하게 정책균형을 논의한 것은 아니지만 균형이

2) 동양사상이라면 불교나 기타 동양사상에서의 균형 개념도 논의해야 할 것이지만 본 논문에서는 유교경전에 의한 유교사상을 중심으로 했다. 따라서 이하에서 동양사상이라고 표기한 것은 유교사상을 대칭하는 것으로 한정하고자 한다. 또한 동양사상에서 정책균형의 본질을 논의하면서 유교사상을 기초로 하지 아니할 수 없지만 본 논문은 정책균형에 관련된 내용에 집중하면서 유교사상이 행정이나 정치철학의 기본으로 평가되는 문제에 관한 논쟁을 다루지 아니했다. 이와 같은 논의는 최근에 한국 사회과학의 정체성 문제로 부각되고 있기 때문에 관련문헌을 참조할 수 있다(이대희, 1991: 549-67; 한영준, 1994: 33-58; 김석근, 1998: 19-43; 한석태, 1999: 95-111).

나 균형감각에 관한 과제를 다루고 있기 때문에 여기서 정리할 필요가 있다.

1. 선행연구의 분석

유교사상을 중심으로 하는 동양사상에서 균형(均衡)은 대단히 중요한 개념으로 사상적인 기본 맥을 형성하고 있다. 이때의 균형은 일반균형이론의 균형(equilibrium)이 아니라 본 연구에서 개념을 정립하듯이, 양변에 치우치지 아니하면서 모든 요소를 고려한 조화된 상태의 균형(balance)이다. 때문에 근본적으로 유교사상에서는 균형과 조화를 분리해서 설명하기 어렵다. 그래서 균형과 조화는 음양론이나 오행론(五行論) 또는 이기론(理氣論)이나 심성론(心性論) 등의 사유체계의 기본전제가 되고 있다(홍승표, 1999: 237-40; 최석만, 2000: 129-33). 나아가 자연과 인간, 사실과 가치 등의 통합원리로 작용하고 있으며 하나의 실천방법과 패러다임으로서 현실감각을 중요시 하고 있다. 때문에 균형과 조화의 중심개념인 중용(中庸)이나 중도(中道)사상은 원천적으로 유교사상의 기본 핵이 되고 있다(이상호, 2005: 67-88). 따라서 하나의 중요한 예로서, 왕도정치를 주장한 맹자의 기본사상도 물질적으로 풍요하면서도 도덕적으로 성숙될 수 있는 양자의 조화와 균형을 강조하고 있다(안외순, 2002: 235-7).

이와 같은 조화와 균형을 유교사상에서는 화해(和諧)라고 일칭(一稱)하고 있으며 화해의 기본방향과 실천방법은 역시 중용이라는 지적이다(김연재, 2005: 7-35; 안재순, 2005: 37-65). 화해에서 화(利)란 다양한 종류의 재료와 조미료로 맛있는 국을 끓이는 것과 같으며, 해(諧)는 모든 사람이 각자 자신의 말을 하지 만 서로 충돌되지 않으면서 공통적 요소를 가진 것을 의미한다. 따라서 화해는 다양성을 전제로 하면서도 그것이 조화롭게 통일된 상태를 의미한다. 이것을 유가에서는 감성의 단계인 감정의 표현과, 이성적 노력과 판단에 의한 예(禮)의 단계가 조화를 이룬 악(樂)의 상태라고 했다³⁾. 이것을 현실감각에서 가장 잘 설명하는 개념이 중용이다(안재순, 2005: 43-4). 이와 같은 화해의 개념을 서양문화권의 이론인 'melting-pot' 이론이나 'salad-bowl'이론인, 다양성을 하나의 문화나 제도에서도 서로 간에 갈등과 충돌이 아닌 조화와 상생의 상태를 연출하는 것으로 설명할 수 있을 것이다.

그리고 화해의 실천덕목으로서 중용을 실현하고 실천할 수 있어야 조화와 균형의 세계를 형성할 수 있다는 지적은 타당하다. 왜냐하면, 중용은 현실사회의 복잡한 환경과 주어진 여건속에서 가장 이상적 상태를 연출할 수 있는, 즉 원만한 의사결정을 할 수 있는 실천덕목의 기준이기 때문이다. 그래서 인간사회는 중용의 덕을 끊임없이 실천할 수 있는 노력이 중요하다고 보았다(장승구, 2002:

3) 「논어」, 「泰伯」: “子曰 與於詩 立於禮 成於樂。”

111-36; 김용재, 2004: 234-43). 특히 중용의 덕인 중덕(中德)과 관련하여 「주역」의 세계관인 음양합일과 중용의 덕성 및 일원론적 유기체적 사고에 의한 우환(憂患)의식과 도덕적 자각 등에 의한 성찰적이고 능동적 행정인의 덕목으로 역동적 상호작용관계 등을 제시한 장순희 등의(2005: 97-118)의 연구는 중용의 실천과제를 논의하고 있다.

보다 구체적으로, 「주역」의 음양조화의 괘(卦)의 구조를 분석하여 이것을 사회학의 대표적 균형이론과 비교하여 설명한 연구도 있다. 즉 괘의 상중하위(位)의 동적인 조화의 상태를 건(乾)괘로 설명했고, 정적인 조화를 곤(坤)괘로 설명하면서 여덟 가지의 소성괘(小成卦) 중에서 조화와 균형이 잡혀있는 것은 불을 뜻하는 이괘(離卦)라고 설명하고 있다. 왜냐하면, 소성괘에 반영되는 균형은 각각의 분야와 영역에 따라서 정적이거나 동적인 균형상태를 반영하고 있기 때문이라고 했다(정창수, 1980: 19-20). 그리고 동양고전에서 사회과학 방법론의 도식을 「주역」의 기본원리인 음양의 괘와 효(爻)의 상호작용에 위한 상대성의 조화의 원리를 변증법적 변동의 원리로 설명한 것도 있다(김경동, 2002: 194-207).

특히 「주역」을 인간사의 길흉화복의 예측이나 점성이론이 아닌 세상살이를 예측하고 그의 변동을 예고하는 국가정책의 변화와 변동을 예측할 수 있는 정책론으로 승화시킬 수 있다는 관점에서 동(動)과 정(靜)의 조화, 하늘과 땅의 변화의 황극력(皇極易)의 조화 등을 동양적 시간개념의 구성에 의한 사회변화를 이해하여 이것을 국가정책의 변동과 예측이론으로 활용할 수 있다는 연구도 있다(이진복, 2003a: 27-48, 2003b: 117-36).

이와 같은 선행연구들은 일반적으로 유교사상의 근본이 조화와 균형이고 이것을 실천할 수 있는 이론적이고 구체적 방법론으로 중도(用)⁴⁾이라고 지적하고 있지만 실제로 구체적 정책이나 국가사업에 필요한 이론적 패러다임으로서 정책균형의 본질인 균형과 균형감각 등을 논의하고 있지는 않다. 그래서 본 논문에서는 이와 같은 점을 구체적으로 조사하고 논의하여 하나의 규범적 이론으로서 정책균형의 본질을 정립할 필요성을 강조하고자 한다.

2. 균형의 개념에서 본 정책균형의 본질

정책균형에서 균형은 안정된 상태에서 균형을 유지하거나 창출할 수 있는 능력과 자질에 관한 심리적 정상상태를 강조하고 있다. 정상상태는 어느 한 쪽이나 양변에 치우치지 않는 고른 상태이면서 실천적으로 안정되고 평온한 심리상태이다. 때문에 이것을 합리적이고 이성적 결정과 행동을 할 수 있는 능력과 자

4) 본 논문에서는 중도 또는 중용을 동일한 의미로 혼용하여 사용하고자 한다. 실제로 「중(中)」자만을 사용해도 가능하지만 표기상 중도, 중용, 또는 중도(用) 등은 같은 의미라는 점을 밝힌다.

질이라고 할 수 있다. 이와 같은 심리적 상태의 균형이 현실적이고 물리적으로 나타난 것이 균형의 실천이며 이에 바탕을 둔 것이 균형감각이다.

이와 같이 균형은 어느 한 편에 치우치거나 또는 편협되지 아니하면서도 사물의 본질을 이해하는 중심 개념이다. 때문에 상대개념인 시(是)와 비(非), 물질과 정신, 객관과 주관, 고저장단(高低長短), 너와 나, 유(有)와 무(無), 선과 악, 정의와 불의, 질서와 무질서 등의 한계에 따라서 행동하고 판단하는 것은 아니다. 현상세계를 이원적으로 구분하는 것은 훈련된 습관에 의한 패러다임이지 본질적인 면에서 보면 항상 대립되면서도 상호간에 원만히 조화되고 있는 상태라고 이해하고 있다. 즉 상대를 의지하면서 자신의 독자적 본질을 드러내지만 이것이 어느 한 쪽에 흡입되거나 사라지는 상태가 아니라는 것이다.

이와 같이 치우치거나 편협되지 아니하면서 사물의 본질을 이해하는 균형은 유교사상에서 중용 또는 중도의 핵심내용이고 이와 같은 중용은 유교의 중용(中庸)과 불교의 중도(中道)사상으로 집대성되고 있다.

먼저 「중용장구」에서는 중용을 실천윤리의 덕목으로 희로애락의 표현과 사용을 되도록 절제하고 인간마음의 평정 상태와 행복을 추구하는 것이라고 했다. 중용에서 중(中)이란 편벽되거나 치우치지 않고 넘치거나 모자람이 없는 것이고, 용(庸)은 평상적인 상태라고 했다. 또한 희로애락(喜怒哀樂)의 마음을 발생시키지 아니하는 것이 중이지만 이와 같은 마음, 즉 정(情)을 발생시키지만 모든 사물의 이치와 윤리에 타당한 것을 화(和)라고 했다. 따라서 중은 천하의 근본이고 화는 평상적 상태인 도의 세계를 실천하는 것(達道)이라고 했다. 그래서 중과 화를 현실적으로 실천하고 이를 현상의 세계에서 마음대로 활용할 수 있으면 천지의 모든 사물과 모습이 제자리를 찾고 만물이 성장하고 발전하는, 즉 정상의 상태에서 본질적으로 조화된다고 했다⁵⁾.

이와 같은 중화(中和)를 실천하는 능력과 자질을 가진 자는 군자(君子)이고 그렇지 못하면 소인이라고 했다. 때문에 역시 개인적 수준에서 중용을 실천할 수 있는 능력과 자질을 교육하고 훈련하여 수행할 것을 유교사상은 강조하고 있다. 때문에 이와 같은 중용의 최후의 길은 말과 언어나 논리의 세계가 아니라 각자 마음의 깨달음의 세계인 도의 세계이다. 즉 공문(孔門)에서 전수해 오는 마음의 법(心法)이라고 했다⁶⁾.

이와 같은 실천적 어려움이 있는 중용의 세계를 맹자도 공자의 말을 인용하면서, 중도를 실천할 수 있는 사람을 바라지만 그렇지 못한 경우에 그래도 뜻은

5) 「중용」: “中者 不偏不倚無過不及之名 傅 平常也。喜怒哀樂之未發 謂之中 發而皆中節 謂之和 中也者 天下之大本也 和也者 天下之達道也 致中和 天地位焉 萬物育焉。”

6) 「중용」: “子程子曰 不偏之謂中 不易之謂庸 中者 天下之正道 庸者 天下之定理 此篇 及 孔門傳授心法 予思恐其久而差也。”

높고 크면서 진취적이지만 실천력이 부족한 사람(狂者)이나, 불의를 행하지 아니하며 부끄러움을 알면서 본분을 지키는 사람(獵子) 등을 차등으로 이야기하고 있다⁷⁾. 그래서 맹자는 이것을 저울추의 관점에서 비유적으로 설명했다. 즉 나만을 위한다는 극단적 사고나 천하를 유익하게 하겠다는 극단적 생각이나 행동은 이기주의일 뿐이다. 그렇다고 중간에서, 즉 중간을 취하거나 잡고 있는 것이 중용이나 중도가 아니라 중(中)에서 수시(隨時)의 노력이 없으면 극단을 고집하는 것과 같다고 했다. 이것을 무권(無權)이라고 해서, 저울질을 하지 않는 것과 같이, 가운데(中)를 잡고서 이것을 고집하고 시간과 공간의 조건에 따른 활용을 모른다면 양극의 하나를 고집하는 것과 같다고 했다. 따라서 극단적인 생각과 행동이 비단 양극의 고집뿐만 아니라 중간을 고집하는 것도 포함되며 이것이 모든 일을 잘못되게 한다고 했다⁸⁾. 이와 같이 저울질 하는 균형을 「주역」에서는 칭물(稱物)이라고 해서, 높은 산이 낮은 평지에 의존하는 것과 같이 풍부한 곳에서 모자라고 가난한 곳으로 배분하여 물건을 저울질 하듯이 공평하도록 하게 하는 것이라고 했다⁹⁾.

불교사상은 중용을 중도(中道) 또는 중론(中論), 중관(中觀) 등으로 표기하고 있으나 일반적으로 중도라고 통칭하고 있다. 중도는 말뜻 그대로 중간(the middle way)이 아니라 양변에 치우치지 아니하면서도 동시에 양변의 입장을 원만하게 조화시킨 상태를 의미한다(최일범, 1991). 이와 같은 의미에서 보면 중용의 치중화(致中和), 즉 조화와 화합의 극치를 이룬다는 의미와 같다. 다시 말하면, 「주역」에서 지적하는 바와 같이, 중용에 의한 화합의 상태를 순수하면서도 밝고 정확하다(中正純粹)¹⁰⁾고 한 것과 같다.

중도는 근본적으로 이원론적 상대주의에 의한 양변의 극단을 버리고 가운데(中)의 입장(離邊處中)을 취하고 있다. 그러나 이와 같은 이변처중(離邊處中)을

7) 「맹자」「진심(盡心) 하」: “孟子 曰 孔子 不得中道而歟之 必也狂獵乎 狂者 進取 獵者 有所不爲也 孔子 豈不欲中道哉 不可必得故 息其次也...”

8) 「맹자」「진심(盡心) 상」: “孟子 曰 楊子 取爲我... (중략), 墨子 兼愛... (중략), 子莫 執中, 執中 爲近之 執中無權 猶執一也 所惡執一者 爲其賊道也 學一而廢百也”

9) 「주역」「지산겸(地山謙)」: “地中有山 謙, 君子 以 嘉多益寡 稱物平施.”

10) 「주역」「건위천(乾爲天)」: “乾乎 剛健中正 純粹精也...” 「주역」에서는 계속해서 이와 같은 중용의 덕과 그의 작용을 다양하게 비유적으로 설명하고 있다. 때문에 자연의 조화인 건도(乾道)에 인간이 어떻게 순응하면서 그와 조화된 모습을 갖추어야 할 것인가 하는 곤도(坤道)의 양상으로 중용의 도를 실천적으로 제시하고 있다(정창수, 1980: 9-30; 정해왕, 1990: 259-60). 그 하나의 예로서, 군자는 중용의 덕(中德)을 갖추고 사물의 이치에 통달하였지만 겸양하고 겸손한 마음의 미덕(美德)을 보이기 때문에 이것이 아름다움의 극치이고(君子 黃中通理 正位居體 美在其中 而暢於四支 發於事業 美之至也, 「坤爲地」), 이와 같은 겸손한 마음이 중정의 마음을 얻는 것이라고 하였다(嗚謙貞吉 中心得也, 「地山謙」).

기하학적 의미의 상대개념으로 중간에 있다는 것으로 이해해서는 안된다. 중간의 입장을 취한다는 것은 양변을 부정하는 것이 아니다. 왜냐하면, 중간이란 가장자리(邊)가 존재하는 것을 상정했을 경우에만 성립되는 상대개념이기 때문이다. 또한 중간이나 양변을 중도에서는 모두가 영원불변한 것이 아니라 조건과 상황에 따른 일시적이라는 것을 강조했기 때문이다. 이것을 중용에선 수시(隨時)라고 할 수 있고 불교철학에서는 수의(隨宜) 또는 수순(隨順) 등이라고 해서 시간과 공간의 조건과 상황에 따라서 가장 합리적이고 타당한 입장을 취한다는 의미이다. 따라서 중도는 양변이나 나아가 중간 중에서 어느 하나를 선택한다는 뜻은 아니다.

그러나 양 가장자리의 극단을 벼린다는 것은 결국에는 양변이 완전히 서로 통할 때 가능하다. 예를 들면, 위에서 지적한 상대적 개념인 시(是)와 비(非), 물질과 정신, 객관과 주관, 고저장단(高低長短), 너와 나, 유(有)와 무(無), 선과 악, 정의와 불의, 질서와 무질서 등이 동일한 것이 아니면서도 동시에 하나가 될 수 있는 세계, 즉 둘이 아닌 불이(不二)의 세계를 형성할 수 있을 때 진정한 중도의 실천방법이 될 수 있다. 따라서 중도의 상태에서는 막으면서도 동시에 비추는 세계가 형성될 수 있다. 이것은 막으면서 동시에 빛을 비추는 세계, 즉 유(有)가 비추면서 동시에 무(無)로 막는 세계가 형성된다는 의미이다. 비추면서 곧 막으며 또 막으면서 비추니 이것이 쌍으로 빛을 비추고 쌍으로 빛을 막아서 결국에는 어느 한 곳, 어느 한 때에도 이러한 논리가 통용되지 아니할 수 없어야 된다. 이러한 때 중도의 올바른 길에 들어 설 수 있다고 본 것이다.

이와 같이 중도에서 모든 요소를 고려한 균형은 합리적 판단과 원만한 행동의 기본이 될 수 있다. 이것이 현실적으로 체화(體化)된 것이 균형감각이다. 이와 같은 균형감각에 의한 판단과 결정을 균형된 판단이라고 할 수 있다 (Glodberg, 1989: 155-8; Schorr and Auspos, 2003: 669-70).

그러나 균형의 유교사상인 중도나 중용을 실천하는 정도는 현실적으로 다양한 정보와 자극과 스트레스에 따라서 시간과 공간에서 항상 최적의 심리적 정상상태인 균형을 유지할 수 있을 것인가 하는 점에 달려 있다. 이것은 훈련과 연습과 경험을 요구한다. 이때의 상태에서 진행된 판단과 결정은 객체와 주체 등의 이원적 요소가 아니라 시간과 공간 및 사물의 진행상태에 따라서 합리적이고 원만한 것이다. 이것을 심리적이고 감성적 균형의 실천이라고 할 수 있다.

이와 같은 정신적 균형감각은 본질적으로 개인, 즉 정책균형에 관한 정책담당자 개인의 훈련과 교육 및 경험이 일차적으로 중요한 속성이지만, 정책담당자들의 행위판단과 결정은 개인적 산물이 아닌 사회적이고 공적인 것이다. 때문에 지극히 개인적이고 사적인 영역에 해당되는 정책담당자의 균형감각을 공적인 영역으로 전환시키는 작업 즉 체화가 중요하다.

개인적 균형감각이 공적인 상태에서도 통용되기 위해서는 다양한 개인들의 균형이 조화되어야 가능하다. 즉 균형감각으로 판단하고 결정한다는 것은 사회 조직이나 단체에서 자신의 위치와 기능, 역할 등에서 타인의 입장이나 역할과의 원만한 조화를 달성할 수 있어야 가능할 것이다. 이와 같은 상태를 일반적이고 보편적 조화라고 할 수 있다. 이것은 관계와 관계(조직관계, 인간관계, 심리관계, 사회관계, 일 관계 등)의 조화이며 조직과 사회에서 자신의 비율(또는 이것을 일과 힘, 비교판단, 주제판단, 논리판단 등의 비중이라고 할 수 있다)을 정합시키고 조정시킨 원만한 관계의 조화이다. 따라서 개인적 수준에서부터 시작된 균형은 공적이고 사회적 수준에서 공존을 추구할 수 있는 보편적 조화로 진행되어야 한다(Popper, 1959: 231; Rawls, 1999: 23-6).

이와 같은 보편적 조화의 상태를 중용이나 중도의 개념으로 다시 정리해 볼 수 있다. 중용의 핵심은 논리와 논쟁의 세계가 아니라 이를 실천하는 사람이 마음의 평정을 유지하고 이를 지킬 수 있는, 즉 자신을 수련하고 교육하는 수신(修身)의 세계이다. 이것은 본질적으로 중용을 실천하는 개인의 역할과 능력이 중요하다는 의미이다(배병삼, 1997: 49-68). 그래서 공자는 중용을 덕(德)의 근원이라고 했으며¹¹⁾, 이것을 실천할 수 있어야 조화의 세계도 달성될 수 있다고 했다. 이것으로 「서경」에서는 중용을 실천하는 모습으로 아홉 가지 덕을 제시했다. 즉 너그러우면서도 위엄이 있고, 유하면서도 끗끗하고, 성실하지만 공손하고, 대범하면서도 엄치가 있으며, 강직하면서도 의리가 있는 등¹²⁾ 극단적 모습이 아니라 항상 극단과 극단에서 중용의 실천적 모습을 갖출 것을 지적했다.

따라서 치우치거나 모자람이 없는 그러면서도 현실적으로 이변(二變) 또는 양극(兩極)의 세계를 때와 조건에 따라서 적절하게 조정하고 설정하여 시간과 공간에서 가장 합리적이고 이성적 판단과 결정을 할 수 있는 실천기준으로 중용을 작용시킬 수 있을 때 극과 극의 조화의 세계는 달성될 수 있을 것이다. 이것을 평상(平常)의 이치, 즉 균형감각이 일상적으로 실천되는 상태 또는 마음의 평정과 안정의 상태라고 할 수 있다¹³⁾.

마찬가지로 중도의 세계도 역시 논리와 논쟁의 세계가 아니라 중도를 실천할 수 있는 사람들의 마음의 평정과 이를 달성하기 위한 훈련과 수신의 세계이다. 그렇기 때문에 균형감각이 현실적으로 발현(發現)되는 것은 중도를 실천할 수 있어야 가능하다. 물론 항상 완벽한 의미의 종교적 깨달음이나 득도(得道)의 상

11) 「논어」「옹야(雍也)」: “子曰 中庸之爲德也 其至矣乎。”

12) 「서경」「고요묘(皋陶謨)」: “皋陶曰 寛而栗 柔而立 懿而恭 亂而敬 慢而毅 直而溫 簡而廉 剛而塞 錶而義...”

13) 「중용」: “君子之所以爲中庸者 以基有君子之德 而又能隨時以處中也...(중략), 盖中無定體 隨時而在 是乃平常之理也.”

태 또는 군자의 이상형을 실현하는 것은 아니지만, 이것은 몸과 마음이 정상의 상태에서 합리적이고 이성적이며 치우침 없이 사물의 이치와 일의 내용을 판단하고 결정하여 이를 실천할 수 있는 수준이 중요하다는 의미이다(장승구, 2002: 111-36; 김용재, 2004: 243).

정책균형의 본질은 이와 같이 정책주체의 중도나 중용의 상태와 같은 균형감각이 중심이 되고 있다. 그러나 균형감각은 양극이나 양변에 치우치거나 편협된 이원적 상대주의를 극복하면서 현실적으로 양변을 다양한 조건에 따라서 조화된 상태로 이해하고 있다. 그래서 합리적이고 이성적 판단과 결정을 할 수 있는 마음의 평상(平常)의 상태를 강조하지만 이와 같은 균형감각이 정책현실에서 어떻게 작용할 것인가 하는 실천적 내용도 중요하다.

때문에 정책주체들의 균형감각은 중도나 중용의 이론적 해석이나 문자의 주석이 아니라 실천적이고 실용적 관점을 중시한다(Brunner and Willard, 2003: 72). 국사(國事)를 보편적으로 타당하고 합리적 수준에서 결정하면서 여기서 문제와 잘못 등과 같은 불균형이 발생되지 아니하도록 사전에 정책균형의 지식과 이론을 적용하여 정책을 결정한다. 그러나 정책이 항상 성공할 수 없듯이, 사후적으로 불균형이 발생된다면 이것을 수정하고 교정하여 그의 차이를 보정하는 정책을 연속적으로 결정하면서 사회 전체적으로 조화와 정상의 상태를 실현하고자 한다(Humphrey, 2000; Flyvbjerg, 2001: 2-12). 이것이 또한 중용이나 중도가 균형감각으로 실천되는 정책균형의 본질이다.

정신적이고 감성적인 정상의 균형감각을 유지하거나 창출할 수 있는 정책주체의 능력과 자질은 유교사상에서 자신을 수련하고 다스리는 군자수신론(君子修身論)¹⁴⁾으로 집약되고 있다. 즉 유교사상에서 본 정책의 균형은 수신을 한 군자의 중용이나 중도의 상태에서 달성될 수 있다고 보고 있다. 때문에 「중용」에서 “오직 군자만이 중용을 체화(體化)하여 행할 수 있고 소인은 안된다¹⁵⁾”라고 했다. 그리고 「논어」에서 “군자는 편벽되거나 치우치지 않지만, 즉 중용이지만 소인은 그렇다”고 했다.¹⁶⁾ 그러나 선천적 신분에 관계없이 누구든지 군자의 조건, 즉 수신을 하면 군자가 될 수 있다는 의미에서 볼 때 동양의 군자엘리트는 카스트제도와 같은 신분계급과는 다르다고 할 수 있다(정인재·황경식, 1995: 4-5; 김종식, 2003: 200-1).

14) 그러나 본 연구에서는 군자수신론이 정책주체의 중도사상을 실현하는 균형감각의 중심주체라는 사실을 강조하는 수준 정도이며 심층적 군자수신론의 논의가 아님을 밝힌다. 수기치인의 안민지도(安民之道)에 의한 정치·행정적 접근방법에 관한 논의는 대단히 다양하고 풍부하다(최상천, 1998: 45-59; 김춘식, 1992: 249-64).

15) 「중용」: “仲尼曰 君子 中庸 小人 反中庸... (중략) 唯君子爲能體之 小人 反是.”

16) 「논어」, 「위정(爲政)」: “子曰 君子 周而不比 小人 比而不周.”

이와 같은 군자수신론의 핵심은 국가정책의 결정자나 집행자로서의 자질과 지식을 스스로 터득하고 이를 활용할 수 있는 실천덕목이다. 즉 국사(國事)의 담당자로서 국사를 결정하고 관리할 수 있는 군자는 정책의 본질을 파악하고 분석할 수 있어야 하고, 구체적 정책수단이나 프로그램 등을 정책목표와 관련하여 균형있게 마련하고 시행할 수 있는 능력과 자질이 중요하다는 것이다. 이와 같은 균형, 즉 중용의 상태에서 국사를 담당하는 것이 중요하다는 사실을 특히 「서경」에서는 백성과 더불어 중도의 길을 가는 것이라고 했다. 즉 일반 백성들의 마음이 불안하고 도심을 구하는 일이 적으니 국가지도자는 오직 정신을 하나로 모아 성실하게 그 중도의 길을 지켜야 한다고 했다¹⁷⁾.

그리고 노자는 수신한 군자들이 국가정책을 결정하고 시행하여 균형된 사회를 형성하는 방법을 활대에 활줄을 메우는 장궁(張弓)에 비유하기도 했다. 즉 높은 쪽은 얹누르고, 낮은 쪽은 추켜올리고, 부족하면 보태고, 남으면 덜어내는 것이 하늘의 도이며 이것은 모든 조건을 보편적으로 조화시킬 수 있는 상태이다. 그러나 사적인 이해관계에 몰입하여 국가 전체의 균형된 국익과 사회의 조화를 외면하는 인간무리의 도는 하늘의 도와 반대로, 모자라면 더욱 덜어내서 그것을 남는데 보태 주는 것이라고 했다¹⁸⁾.

때문에 「중용」에서는 “노나라 애공(哀公)이 공자에게 정사(政事), 즉 국사를 둔자 정책을 잘 결정하고 시행하는 것이며, 여기에는 정책을 담당할 사람, 즉 인(仁)과 덕(德)을 겸비한 수신한 군자가 있어야 정사를 성공시킬 수 있지 군자가 없으면 정사가 끊어진다”라고 했다¹⁹⁾. 이와 같은 중용의 덕을 실천하는 균형감각을 가진 정치, 즉 정책은 “군(임금)은 군(임금)답고 신하는 신하답고 백성은 백성답게 하는 것”이라고 공자는 지적하였다²⁰⁾. 즉 ‘답다’라는 것은 자신의 위치에서 해야 할 일을 평상의 상태에서 균형있게 수행하고 있다는 의미이다. 그래서 자신의 위치와 직위에서 가장 타당하고 적절한 정책을 준비하고 결정하는 것이 군자다. 따라서 군자는 항상 이와 같은 본문을 잊지 않는다고 했다²¹⁾. 이와 같이 군자는 국사를 해치는 편벽된 말이나 간사한 말, 책임을 회피하는 말

17) 「서경」, 「대우모(大禹謨)」: “民協于中...(중략), 人心 惟危 道心 惟微 惟精惟一 充執厥中...”

18) 「도덕경」, 「제77장」: “天之道 其猶張弓與 高者抑之 下者舉之 有餘者損之 不足者補之 天之道 損有餘而補不足 人之道則不然 損不足以奉有餘.” 따라서 노자의 무위(無爲)정치(爲無爲 則無不治)는 만물의 조화로운 상태나 도의 상태인 자연과 사물의 순리적 이치와 질서조화에 의한 정치를 주장한 것과 같이 이것도 결국 하늘의 도(天道)를 강조한 것이라고 할 수 있다.

19) 「중용」: “哀公 問政, 子曰 文武之政 布在方策 其人存 則其政舉 其人亡 則其政息.”

20) 「논어」, 「안연(顏淵)」: “齊景公 問政於孔子 孔子 對曰 君君臣臣父父子子.”

21) 「논어」, 「현문(憲問)」: “子曰 不在其位 不謀其政, 曾子曰 君子 思不出其位.”

(정보) 등에 현혹되거나 속지 않는다고 했으며 또한 항심(恒心), 즉 편벽되거나 치우치지 않는 일정한 마음의 상태를 유지한다고 했다²²⁾.

그리고 「주역」에서는 항심의 항(恒)을 강한 것이 위에 있고 부드러운 것이 아래에 있으며, 천둥과 바람이 서로 함께하고, 온순하면서도 동태적이고 강하고 부드러움이 함께 서로 상응하는 것이 일시적이 아니라 계속되는 것이라고 해서 역시 중도의 의미를 설명하고 있다. 즉 땅의 도(坤道)와 하늘의 도(乾道)를 순리로 수행할 수 있는, 그러면서도 유연하고 그 움직임이 강하고, 고요하면서도 덕이 사방에 미칠 수 있을 때 중도의 덕(中德)이 실현된다고 했다. 따라서 이와 같은 중용의 도와 덕을 구비할 수 있을 때를 동인(同人)이라고 했으며 동인의 상태에서는 하늘의 뜻에 계합할 수 있고 인간문명을 밝히는 일을 행할 수 있다고 보았다. 그래서 동인의 상태를 실천할 수 있는 것은 역시 군자만이 할 수 있다고 했다²³⁾.

특히 국사의 최고결정권자가 균형감각을 유지하지 못하고 편벽되거나 사사로운 감정에 지배당해서는 안된다는 논의는 유교사상의 중심을 점하고 있다(전락희, 1989: 2121-37; 송인창, 1997: 323-50). 그래서 공자도 정공(定公)이라는 노나라 임금에게 ‘임금 역할하기도 어렵고 신하의 역할을 하기도 쉽지 않다’²⁴⁾고 하는 세인의 말을 인용하여 최고지도자의 어려움을 지적했다. 그래서 “오직 천자만이 복을 짓거나 별(위협)을 짓는다”는 「서경」의 지적은 최고지도자의 중요성을 한마디로 요약한 것이다²⁵⁾. 왜냐하면, “하늘아래 그 어느 한 곳도 임금의 땅(영역, 영향력이 미치는 범위)이 아닌 곳이 없고, 그 누구도 임금의 신하가 아닌 사람이 없다. 그래서 부드럽다고 모두 다 수용하지 않고 딱딱하다고 모두 다 벌지 않으며, 홀아비나 과부도 업신여기지 않고, 힘세고 사나운 자도 두려워하지 않는다”는 「시경」의 지적과 같이²⁶⁾ 최고결정권자의 중용의 실천덕목의 중요성을 강조하고 있다.

그래서 「주역」에서는 이것을 한마디로 요약하여 “대군, 즉 군왕이라야 마땅

22) 「맹자」, 「공손추(公孫丑)」상: “何謂知言, 曰 誒辭 知其所蔽 淬辭 知其所陷 邪辭 知其所離 潛辭 知其所窮 生於其心 害於其政 發於其政 害於其事;” 「양혜왕(梁惠王)」상: “而有恒心者 唯士爲能... (중략) 苟無恒心 放辟邪侈...”

23) 「주역」, 「뇌풍항(雷風恒)」: “彖曰恒 久也 刚上而柔下 雷風相歟 异而動 刚柔皆應 恒...” 「곤위지(坤爲地)」: “文言曰 坤 至柔而動也 刚 至靜而德方... (중략), 坤道 其順乎 承天而時行;” 「천화동인(天火同人)」: “彖曰 同人 柔得位 得中而應乎乾 曰同人... (중략) 乾行也 文明而健 中正而應 君子正也 唯君子 爲通天下之志.”

24) 「논어」, 「자로(子路)」: “人之言曰 爲君難 爲臣不易.”

25) 「서경」, 「홍범(洪範)」: “惟辟作福 惟辟作威... (중략), 臣無有作福作威”

26) 「시경」, 「복산(北山)」: “溥天之下 莫非王土 率土之濱 莫非王臣...”; 「탕(蕩)」: “柔亦不茹 剛亦不吐 不侮矜寡 不畏蠶獮...”

히 중용을 행한다”라고 했다²⁷⁾. 이와 같이 중용의 도를 실천할 수 있는 대군은 윗자리에 위치하지만 천자나 군왕으로서 자연과 사람의 질서에 순응하고 겸손하면서 중용의 도로서 천하의 여론과 그들의 욕구와 이해관계를 살피고 관찰해야만 국사를 베풀 수 있다고 했다²⁸⁾. 때문에 「서경」에서 조화로운 자연현상도 국가를 다스리는 군왕이 천도를 따르고 중도를 실천하면 가능하다고 했다. 예를 들면, 군왕이 엄숙하면 때에 맞추어 비가 오고, 정치를 잘하면 때에 맞추어 날이 맑고, 오만하면 장마가 계속되고, 무질서하면 가뭄이 심하고, 조금하면 춥고, 도리를 모르면 바람이 심하다는 등²⁹⁾, 자연적 조화의 현상을 국가통치자의 중용적 균형감각에 비유하여 설명하기까지도 했다.

역으로 보면, 군왕과 신하가 자신에게 주어진 역할을 제대로 하는 것이 어렵다고 했지만 이와 같은 국사의 어려움을 잘 알고 있다면 원래 의도하고 목적한 대로 국사를 진행할 수 있고 이에 따라서 정책을 성공시킬 수 있다는 「서경」의 지적에서 보듯이³⁰⁾, 단지 어렵다고 두려워 할 것만이 아니라 두려움과 방자함(경박함)의 양자의 입장에서 중용의 실천적 능력을 발휘하는 것이 중요하다고 할 것이다.

그래서 「서경」에서는 치우치거나 편벽되거나 어느 당파(극)에 기울지 아니하는 균형감각에 의해서 국사를 결정해야 왕(최고결정권자)의 길이 평탄(당탕)할 것이고 평정하여 쉬울 것이다(平平). 그리고 반(反)하지 않고 기울어지지 않으면 (즉 정의롭고 형평하면) 왕의 길(여기서는 정치이고 정책이다)(王道)은 곧고 바를 것이라고 했다³¹⁾. 물론 최고정책결정권자인 군왕이 사사롭고 편벽된 생각에서 벗어나 음과 양, 바람과 비, 어두움과 밝음 등과 같은 국가정책의 결정에 중요한 다양한 조건을 조화시킬 수 있도록 정책참모나 관료(군신)의 노력이 중요하다는 지적도 있다³²⁾. 그렇지만 더욱 중요한 것은 최고결정권자의 균형감각이 선행되어야 한다. 그렇지 않다면 기타 정책결정자들이 균형적 정책보고나 분석을 아침에 올렸다가 저녁에 그 화를 당하여 교체당하는 선인의 전철³³⁾을 밟게

27) 「주역」, 「지택림(地澤臨)」: “彖曰人君之宜 行中之謂也.”

28) 「주역」, 「풍지관(風地觀)」: “彖曰人觀 在上 順而巽 中正 以觀天下... (중략), 象曰風行地上 觀...”

29) 「서경」, 「홍범(洪範)」: “口休徵 曰肅 時雨若 口父 時暘若 口哲 時燠若 口謀 時寒若 口聖 時風若, 口咎徵 口狂 恒雨若 口僕 恒暘若 口豫 恒燠若 口急 恒寒若 口蒙 恒風若...”

30) 「서경」, 「대우모(大禹謨)」: “口后克艱厥后 臣 克艱厥臣 政乃乂 敏德.”

31) 「서경」, 「홍범(洪範)」: “無偏無黨 王道蕩蕩 無黨無偏 王道平平 無反無側 王道正直...”

32) 왕우칭, “대루원기(待漏院記)”: “歲功成者 何謂也 四時之吏 五行之佐 宣其氣矣... (중략), 六氣不和 災告薦之 諸避位以禳之” (이장우 외, 2003: 609-13). 여기서 6기(六氣)는 음과 양, 풍(風)과 우(雨), 명(冥)(어두움)과 명(明) 등이다.

되는 일이 많다는 것은 동서고금의 사실이다. 그래서 군왕이 균형감각을 상실한 상태에서 결정하는 정책의 결과는 호랑이보다 더 무섭다고 회자된다³⁴⁾.

따라서 보편적 조화의 균형감각은 평상의 무정형의 수시(隨時)에 의하지만 그러나 항상 균형잡힌 국사를 펼쳐야 조화된 사회를 실현할 수 있다고 본 것이다. 이와 같은 조화의 세계를 달성하기 위한 개인적 노력이나 수련은 유교사상에서 수신론의 핵심이고(서기준, 1992: 81-4) 이것이 정책균형의 본질로 작용하고 있다.

3. 실천적 의미에서 본 정책균형의 본질

균형의 본질은 어느 한 편에 치우치거나 편협되지 아니하면서 사물의 본질을 이해하는 중도(用)의 덕이고 이와 같은 중도(用)를 현실적으로 체화하는 과정을 지배하는 것이 정책에서 보면 정책주체의 균형감각이라고 요약할 수 있다. 그러면 이와 같은 균형과 균형감각이 정책현실에서 어떻게 구체적으로 발현되고 실천되고 있는가 하는 실천적 의미에서 본 정책균형의 본질을 다양하게 인용되고 있는 동양고전의 내용을 정리하여 이해할 수도 있다³⁵⁾.

이와 같은 실천적 의미의 중도(用)가 균형감각으로 현실화되는 것을 한마디로 「주역」에서는 “큰 수레에 짐을 실어야 어느 한편으로 넘어지지 않는다”³⁶⁾라고 했다. 그리고 「논어」에서 국가나 가정을 다스리는 자는 “적음을 걱정하기보다는 어떻게 균등하게 분배되어 있는가 하는 것을 걱정하고, 가난한 것을 걱정하기보다 편안하지 못한 것을 걱정하는 것”³⁷⁾이라고 해서 균형을 실천하는 중요성을 지적했다.

33) 이와 같은 비유는 초나라 굴원(屈原)이 간신들의 질투에 참소되어 멀리 유배당하자 우수에 젖은 서정시의 내용 중 “아침에 말을 더듬을 정도로(寧) 조심스럽게 진언했다가 저녁에 교체된다(寧朝諱而夕替)”는 글에서 온 것이다(굴원, “이소(離騷)” (이장우 외, 2003: 38).

34) 「예기」, 「단궁(檀弓) 하」: “공자가 태산을 지나가다가 한 여인이 슬퍼 우는 이유를 물으니 시아버지와 남편이 호랑이에게 물려 죽었다고 했다. 그러면 여기를 떠나면 될 것이 아닌가 하고 물으니, 여기에는 호랑이는 있지만 가혹한 정치가 없기 때문에 떠날 수 없다고 한 것을 공자가 제자들에게 비유적으로 이른 말이다(夫子曰 小子識之 苛政猛於虎也.”

35) 동양고전에서 인용되는 수많은 사례들을 종합적으로 분석하고 분류하기에는 아직까지 필자의 능력에 한계가 있었다. 그래서 가장 대표되는 사례를 선별하는 기준은 균형의 중도(用)사상과 균형감각을 실천적으로 이해할 수 있는 사례였으며 이것을 여러 고전에서 분류없이 선별하였다.

36) 「주역」, 「화천대유(火天大有)」: “人車以載 積中不敗也.”

37) 「논어」, 「계씨(季氏)」: “有國有家者 不患寡 而患不均 不患貧 而患不安,”

또한 「목민심서」에서는 정상상태인 균형감각에서 국가정책을 고려하고 결정하는 구체적 모습으로, 평상적 상태에서 단정히 앉아서 다양한 국가정책을 결정하기 위해서는 ”정신을 산란하지 않게 고요하면서도 집중해서 백성을 편안하게 할 정책을 생각하고 또 생각해야 한다“라고 했다³⁸⁾.

그렇지만 또 다른 지적으로, 정책균형은 정책결정자들이 자신의 전문적 능력과 수신에 의한 중용의 균형감각을 실천하는 것이 중요하지만 정책대상자와의 차별의식에 의한 선민사상으로 진행되어서는 진정한 의미의 실천능력이 아니라 사실이다. 이점을 「서경」에서는 특히 자신은 크고 위력이 있고 남은 작고 형편없다고 할 것이 아니라 일반 시민들, 즉 정책의 수혜자이고 대상자들인 그들의 능력과 자질을 충분히 발휘할 수 있도록 해야만 정책은 성공할 수 있다고 했다³⁹⁾. 그래서 자신들의 능력과 전문지식만을 과신하지 말고 현장의 감각도 고려해야 한다는 점을 「시경」에서는 마치 살얼음판을 薄듯이(如履薄冰), 깊은 연못에 이르러 조심하고 두려워하듯이(如臨深淵) 해야지 맨손으로 호랑이를 잡으려 하거나 걸어서 험한 강을 건너겠다⁴⁰⁾는 식의 무모함을 경계하고 있다.

이와 같은 정책균형의 실천적 내용으로 가장 풍부하고 다양한 내용을 가진 동양고전의 대표로 「맹자」와 그의 왕도정치를 들 수 있다. 그 대표적으로 맹자는 堯(堯)임금과 順(舜)임금의 치산치수 정책을 비교하여 설명한 내용이다. 즉 요 때는 아직 지역개발이나 산림개발 등을 시행하지 아니한 상태의 자연친화적 환경정책으로 치산과 치수를 조절할 수 없는 일이 발생하여 국가생산량을 확보할 수 없었지만 순 때는 치산과 치수의 지역개발사업을 시행하여 백성이 먹고 살 수 있게 되었다고 했듯이⁴¹⁾, 자연적 상태와 이를 개발하고 이용하는 상태와의 균형을 강조하였다.

보다 구체적으로 맹자는 국가정책을 결정하는 주체의 정책시기에 관한 균형감각도 중요시하였다. 즉 농사철에 백성을 동원하지 아니하며, 물고기를 함부로 낭획하지 않게 하고, 산림벌채에서도 적절한 방법과 시기를 잘 가리고 고려해야 백성이 끌주리지 않고 계속해서 물고기를 먹을 수 있고 필요한 목재를 언제든

38) 「목민심서」, 「부임육조(赴任六條) 상관(上官): “穆然端坐 想所以出治之方;” 「율기육조(律己六條) 칙궁(飭窮): “必凝神靜慮 思量安民之策.” 여기서 현재의 정책을 방(方)이나 책(策)으로 표현했다.

39) 「서경」, 「상서(商書), 함유일덕(咸有一德): “無自廣以狹人 匹夫匹婦不獲自盡 民主罔與成厥公.”

40) 「시경」, 「소아(소아), 소민(소민): “不敢暴虎 不敢馴河 人知其一 莫之其他 戰戰兢兢 如臨深淵 如履薄冰.”

41) 「맹자」, 「등문공(蹟文公 상): “當堯之時 天下 猶未平 洪水橫流,,, 草木暢茂 禽獸繁殖 五穀不登 禽獸傷人,,, 舜 使益掌火,, 疏九河 淚濟漯 而注諸海 決汝漢,,, 然後 中國 可得而食也.”

지 얻을 수 있다고 했다. 이것을 맹자는 여민동락(與民同樂)의 왕도정치의 시작이라고 하여⁴²⁾ 현실정책에서 정책균형을 실천하는 일이 어렵고 힘든 것이 아니라 쉽고 가까운 일임을 강조하였다⁴³⁾.

그리고, 치산(治山)사업의 경우 구체적으로 「시경」에서는 시들고 죽은 나무는 뽑아내고, 거칠고 빽빽한 곳은 간벌하고, 길가에 자라거나 떨기로 자라는 나무는 곧게 하고, 능수버드나무나 영수목 등을 줄기치고 가지를 자르고, 뽕나무 등은 가지를 치거나 베어야 한다고 하였듯이⁴⁴⁾ 구체적 정책사례에서의 균형감각의 실천을 제시하였다.

정책주체가 균형감각을 실천하는 또 하나의 간단한 일로서 맹자는 자신이 개인적으로 백성을 위하는 일보다 국가 전체적으로 사업을 적기에 실시하여 백성이 그 혜택을 누릴 수 있도록 하는 것이 중요하다고 했다. 즉 정국(鄭國)의 재상 자산(子產)이 자신의 수례로 강을 건너는 백성을 태워주는 은혜보다는 농한기에 그 강에 인도교와 차도를 건설하는 일이 더욱 중요하다고 했다⁴⁵⁾.

또한 맹자는 영토를 확장하고 국가의 재물을 획득하기 위한 방법으로 전쟁이나 부국강병책과 같은 국사를 진행하면 이것은 백성을 괴롭히는 만만의 적이라고 했다. 따라서 왕이 도의에 따라 인(仁)에 뜻을 둔 부국강병책을 추구하는 것이 정도의 균형감각의 실현이라고 보았다⁴⁶⁾. 마찬가지로 치수사업과 같은 정책도 중국이라는 전체에서 홍수의 조절방법과 물길을 정리해야지 자신이 다스리는 영토의 물길을 단지 이웃 나라로 돌리면 결국 큰 홍수에는 중국 전체가 물에 잠기는 일이 발생한다고 했듯이,⁴⁷⁾ 정책균형은 한 국가나 통치지역(자치단체)만이 아닌 국제적 감각(당시의 중국)의 중요함도 강조했다.

그러나 정책균형을 현실적으로 실천하는 것이 쉽고 가깝지만 여기에도 어렵고 힘든 속성도 있음을 맹자는 비유로 설명하였다. 즉 제(齊)나라의 선왕(宣王)에게 왕도정치의 본질을 설명하면서, 비유하여 소를 죽여 그 피를 사용하여 종

42) 「맹자」, 「양혜왕(梁惠王 상)」: “不違農時 穀不可勝食 也 數罟 不入污池 魚子 不可勝食 也 斧斤 以時入山林 林木 不可勝用 也,,, 王道之始也,”

43) 이와 같은 쉬운 균형감각의 실천, 즉 중도의 체화를 「주역」에서 미의 경지와 조화의 달성이라고 한 것과 상통한다(<각주 10>참조).

44) 「시경」, 「대야(大雅) 문왕(文王)」: “作之屏之 其菑其翳 修之平之 其灌其列 啓之辟之 其櫬其櫨 撫之剔之 其槧其柘.”

45) 「맹자」, 「이루(離婁 하)」: “子產 聽鄭國之政,,, 以其乘輿 濟人於溱洧, 孟子 曰 惠而不知爲政 歲十一月 徒杠 成 十二月 輿梁 成 民末病涉也”

46) 「맹자」, 「고자(告子 하)」: “君不鄉道 不志於仁 而求爲之強 是 輔桀(필자 침자, 桀王) 也”

47) 「맹자」, 「고자(告子 하)」: “禹之治水 水之道也 是故 禹 以四海爲壑 今 吾子 以隣國爲壑 水逆行 謂之洚水 涝水者 洪水也.”

(鐘)을 만드는 종교의식에서 소를 죽이지 아니할 것인지, 아니면 소 대신에 양을 사용할 것인지, 아니면 이와 같은 종교의식을 폐지할 것인지 하는 국사의 결정에서 균형감각의 어려움을 지적했다. 즉 소를 살려주고 양을 대체하는 것은 다같이 존귀한 생명을 둘 다 보호하지 못하기 때문에 이것은 어려운 결정이다. 마찬가지로 종교의식을 폐지하는 것은 제정(祭政)일치의 사회에서 있을 수 없는 일이다. 백성의 입장에서 보면 소보다 값이 싼 양을 사용하면 국비를 절약하겠다는 선왕의 선정이라고 할 것이고, 선왕의 입장에서는 도살장으로 끌려가는 벌벌 떨고 있는 소를 차마 볼 수 없으니 이것은 어진 마음, 인(仁)의 발로였을 것이다. 그래서 맹자는 선왕은 끌려가는 양을 보지 못했으니 어찌할 수 없지 않겠는가, 즉 군자는 죽어가는 모습을 차마 보지 못한다는 인(仁)의 발로(눈앞에 보이는 소의 불쌍함)를 이야기하고⁴⁸⁾ 인(仁)이 갖추어진 왕은 왕도정치를 할 수 있다고 했다.

최근의 한 정책사례로서, 신행정수도건설과 같은 국가사업은 국토의 균형적 발전을 추구하기 위한 중요한 전략의 하나로 진행되고 있다. 그러나 「서경」에서도 지적했듯이, 그 지역의 주민만이 아니라 일반 시민들의 일상적 생업을 보장하여 그들을 이익되게 하고 모두가 편안하게 생활할 수 있도록 하는 것이 수도 이전의 목적이고 정당성이라고 했다⁴⁹⁾. 이에 따라서 본다면 행정중심의 복합도시를 건설하여 수도권과 지역간의 균형적 발전에 따른 지역주민 뿐만 아니라 한국국민 전체가 보다 편안한 삶을 영위할 수 있을 것인가 하는 정책균형이 정치보다 중요할 것이다⁵⁰⁾.

또 다른 실천적 예로서, 공직자의 윤리강령이나 행동규범에 관한 정책균형을 들 수 있다. 「서경」에서는 총명하거나 재주가 있다고 해서 기존의 법질서나 도의를 문란하게 하지 말 것이며, 보고 들음에 따른 정보수집과 분석을 정확하고 자세하게 하여 한편에 치우친 분석(글)이나 말로서 정책을 수정해서는 안된다 는⁵¹⁾ 윤리규범을 강조했다. 마찬가지로 법을 집행하는 정책현장에서도 왕의 명

48) 「맹자」, 「양혜왕(梁惠王 상)」: “王坐於堂上，有牽牛而過堂下者，將以鞭鍾。王曰：‘舍之。’然則廢鞭鍾與。曰：‘何何廢也？以羊易之。’王若隱其無罪而就死地，則牛羊何擇焉？是乃仁術也。見牛未見羊也。君子不忍見其死。……”

49) 「서경」, 「상서(商書), 반경(盤庚) 상; 중」: “盤庚遷于殷。若顛木之有由蘖，天其永我命于茲新邑。紹復先王之大業，底緩四方（상）；視利民用遷，承汝俾汝惟喜康共，非汝有咎此于罰。”

50) 국가의 부역이나 조세를 담당하면서 힘든 일상생활을 하는 백성들을 편안하게 하는 것이 동서고금을 막론하고 국정의 중심목표였다. 이와 같이 고생에 자친 백성을 조금이라도 편안하게 하기 위해서(이것을 소강(小康), 소휴(小休), 소식(小息), 소계(小憇), 소안(小安)이라고 했다) 거짓말하고 속이고 포악하고 간사한 무리를 용서하지 말고 조심할 것을 당부하는 「시경」의 지적은(대아(大雅) 생민(生民)) 신행정수도건설과 같은 국책사업에 귀중한 정책지침이 될 수 있을 것이다.

령대로 벌하라고 벌하고, 용서하라고 해서 당연히 용서하는 것이 아니다. 대신에 백성을 미워하거나 백성에 대하여 분개하지 말고 그리고 한 사람에게 모든 것이 갖추어지기를 바라지 말고 인내하고 정확하면서 너그러움과 덕으로서 현장의 균형감각을 실천하는 것이 중요하다고 했다⁵²⁾.

특히 국정의 최고책임자인 왕은 무편무당(無偏無黨)해서 모든 사람이 등을 돌린 후에 형을 결정하고 모든 사람이 찬성한 후에 상을 결정하며, 상관을 업신여기고 부하를 괴롭히는 자를 약화시켜야 혼란스러움을 다스릴 수 있으며 억울한 일들을 바르게 한 후에 잘못된 것을 똑바로 할 수 있다고 했다⁵³⁾. 그래서 맹자는 죄인을 다스릴 때도 좌우의 측근들이 죽여야 한다고 해서 죽여서는 안되고, 모든 신하들이 죽여야 한다고 해도 죽여서는 안되며 오로지 온 백성이 죽여야 한다고 할 때에도 자세히 살펴본 후 결정해야 한다고 했다⁵⁴⁾.

마지막으로 정책균형의 실천에서 말(언어)에 관한 예이다. 주요 현안을 논의하는 정책회의 등에서 균형감각을 실천하는 예이다. 즉 말이 많으면 반드시 막히기 때문에 중(中庸)을 지켜야 한다고 노자가 지적했듯이⁵⁵⁾, 적절한 말과 글로서 정확하게 표현하는 것이 중요할 것이다. 이것을 「주역」에서는 중용의 말은 적지만 믿음(信)이 있기 때문이라고 했다⁵⁶⁾. 그렇지만 한유(韓愈)는 ‘쟁신론(爭臣論)’에서, 말해야 할 것을 알면서도 말하지 않은 것이나 무엇을 말해야 할지도 모르면서 자리를 떠나지 않는 것 등은 옳지 않다고 했다. 따라서 일정한 직위를 가지고 있고 국록을 받으면서도 국정을 물으면 모른다고 대답하는 것은 참다운 선비로서 중용의 자세가 아니라고 했다⁵⁷⁾.

51) 「서경」, 「주서(周書)」, 체중지명(蔡仲之命): “率自中 無作聰明 亂舊章 詳乃視聽 閭以側言 政厥道 則予一人 汝嘉.”

52) 「서경」, 「주서(周書)」, 군진(君陣): “爾無忿疾于願 無求備于一夫 必有忍 其乃有濟 有容德乃人.” 특히 주서(周書)의 ‘여형(呂刑)’에서는 죄인을 판결하는 구체적 방법(다섯 가지 혀물과 벌금, 형벌, 변명 등)과 송사를 다루는 일까지도 자세히 기록하고 있다.

53) 이 내용은 장온고(張蘊古)가 왕이 지켜야 할 교훈으로 당 태종에게 옮긴 글에서 「서경」의 무편부당 또는 무편무피(無偏無陂)〈주서(周書)〉홍범(洪範)을 인용하여 중도의 실천내용을 지적한 것이다(“衆棄而後加刑, 衆悅而後行賞, 弱其強而治其亂, 伸其屈而直其枉)(이장우 외, 2003: 218).

54) 「맹자」, 「양혜왕(梁惠王) 하」: “左右皆可殺 勿聽 諸大夫 皆可殺 勿聽 國人 皆可殺 然後 察之 見可殺焉然後 殺之, 故 口 國人 殺之也.”

55) 「도덕경」, 「상편」: “多言 數窮 不如守中” 그래서 노자는 “아는 자는 말이 없고 말하는 사람은 알지 못한다”(知者不言 言者不知(하편)라고 했다.

56) 「주역」, 「건위천(乾爲天)」: “庸言之信.”

57) 한유, ‘쟁신론(爭臣論)’, “得其言而不信 與不得其言而去 無一可者也,,, 問其官則口 諫議也, 問其祿則口 下大夫之質也, 問其政則口 我不知也 有道之士 固如是乎哉?”(이장우

이와 같이 중도에 의한 정책균형을 실천한 또는 실천해야 하는 사례도 많지만 그러나 정책균형에 따라서 국사를 실천하지 못한 경우도 있다. 그 대표적 예로서, 당나라의 시인 유종원(柳宗元)은 세 가지를 들었다. 즉 사마遷(司馬遷)은 흥노와의 전쟁에서 항복한 한나라 장군(이릉)을 변호하다가 한나라 무제의 노여움을 받아 궁刑을 당한 경우와, 후한의 반고(班固)는 가노(家奴)가 술에 취하여 낙양령의 충궁에게 무례를 범한 일로 그는 역묘사건에 연루되어 옥사를 한 경우, 그리고 북조의 최호(崔浩)는 태의 무제가 소집명령한 국사편찬사업에 참여하면서 평소에 자신을 모함한 일이나 조정의 부정한 사건까지도 전부 기술하였기 때문에 이것에 불만을 품은 북조인들이 그가 반역을 도모하고 있다고 모함하여 무제가 그의 일가족을 참살한 사실 등을 들었다⁵⁸⁾.

III. 결론과 미래의 연구과제

유교사상에서 본 정책균형의 본질을 균형과 균형의 개념이 현실적으로 체화(體化)되는 균형감각에서 논의하였다. 그리고 정책균형이 정책현장에서 실천되는, 즉 정책주체의 균형과 균형감각이 정책현실에서 구체적으로 실천될 수 있는 또는 된 내용을 동양고전을 중심으로 정리해 보았다.

정책균형은 정책이 결정되는 과정에서의 균형뿐만 아니라 정책 그 자체의 효과나 영향에 의한 정책산물의 균형, 즉 정책비용과 정책혜택의 균형적 배분을 중심으로 하고 있는 개념이다. 동시에 정책과정이나 정책산물에서 불균형이 발생되거나 되었다면 이것을 수정하고 교정하고 치유할 수 있는 새로운 정책의 실천이라는 적극적이고 사후적 활동도 정책균형의 주요 특징으로 논의하고 있다. 이 때의 중심축은 정책주체의 균형감각이다. 즉 정책의 인과관계와 이에 따른 배분의 결과 등을 과학적이면서도 윤리적으로 타당하게 결정하거나 수정하고 보정할 수 있는 이성적 능력과 판단이라고 할 수 있다.

이와 같은 정책균형의 본질을 유교사상에서 살펴 본 이유는 무엇보다도 물리적 균형상태를 설명하는 균형이론(equilibrium theory)이 아닌 정신적이고 심리적 상태의 균형까지도 설명할 수 있는 동양의 접근방법이 정책균형의 본질을 더욱 분명하게 설명할 수 있기 때문이었다. 그래서 정신적이고 심리적 상태의 균형(balance)은 치우치거나 편협되지 아니하면서 사물의 본질을 이해하는 개념이기

외, 2003: 340-1).

58) 유종원, '여한유론사기(與韓愈論史書)': “司馬遷 觸天子喜怒，班固不檢下 崔浩沽其直
以鬪暴虜 皆非中道”(이의 내용을 자세히 설명한 각주의 것은 이장우 외, 2003: 517의
<각주 35>에서 <41>까지의 내용을 참조한 것임).

때문에 이것은 유교사상의 중심축인 중도(用)사상으로 집약될 수 있다. 그러나 이와 같은 중도를 실천하기에는 어려움이 있지만 현실적으로 중도의 실천능력과 정도에 따라서 정책주체의 능력과 자질이 평가되기 때문에 중도관을 균형개념의 본질로 파악했다.

이와 같은 균형개념이 현실적으로 발현되는 것이 균형감각이고 이에 의한 판단과 결정이 정책균형의 본질이다. 즉 양극이나 양변에 치우치거나 편협된 이원적 상대주의를 극복하면서 현실적으로 양변을 다양한 조건에 따라서 조화된 상태로 이해하여 합리적이고 이성적 판단과 결정을 할 수 있는 정책주체의 균형감각이 핵심이다. 이것이 정책현실에서 작용하는 실천내용은 유교사상에서는 중도를 실천하는 자, 즉 군자의 수신론으로 집대성되고 있다. 물론 군자수신론을 본 논문에서 집중적으로 논의하기에는 한계가 있었지만, 국사의 담당자로서 국사를 결정하고 관리할 수 있는 군자는 정책의 본질을 파악하고 분석할 수 있어야 하고, 구체적 정책수단이나 프로그램 등을 정책목표와 관련하여 균형있게 마련하고 시행할 수 있는 능력과 자질을 갖추어야 한다는 의미에서 중도에 의한 군자수신론의 실체를 정책균형의 본질로 설명하였다.

그리고 중론적 균형과 그의 실천능력인 균형감각이 현실적으로 구체화된 내용을 동양고전에서 취급하고 있는 것을 마지막으로 정리하였다. 실제로 동양고전의 내용은 다양하고 복잡하면서도 원리(原理)적 내용이 중심이지만 또한 정책균형의 실천의미를 지적한 사례나 사건 등을 조사하여 정책균형의 본질을 이해하고자 했다.

이와 같은 노력이 아직까지 정책균형이론 뿐만 아니라 유교사상의 접근방법에서도 초보적이고 시론적이다. 때문에 앞으로 정책균형이론이 보다 논리적이고 체계적으로 정립되고 발달되면서 이에 따라서 유교사상에 의한 접근방법 또는 실천방법도 더욱 발달되어야 할 분야이다. 물론 동양고전을 완벽하게 이해한 이후에 이를 기초로 정책균형이론을 정립할 수 있으면 더욱 바람직할 것이지만 실제로 동양고전의 연구 그 자체도 중요한 영역이기 때문에 정책균형이라는 실천이론적 관점에서 유교사상을 접근하였다는 사실을 밝히고자 한다.

그리고 실천적 관점에서 실제로 정책현실에서 정책균형을 담보할 수 있는 제도적이고 체제적 대안이나 실천방법론 등을 제시할 수 있는 제도적 연구도 보완되어야 할 분야이다. 왜냐하면, 현실적으로 정책결정자가 항상 군자수신에 의한 도덕적 균형감각을 발휘하거나 실천할 수 없는 정책현실에서 또는 정책과정에서의 권력과 정치 등의 이해관계의 소용돌이 속에서 자의적이든 비자발적이든 본 연구에서 제시하는 정책균형의 실천가능성을 상실할 경우에 이것을 제도적으로 방지할 수 있는 대안이 필요하기 때문이다.

참고문헌

- 김경동. (2002). 「사회학의 이론과 방법론(하)」, 경기도: 한국학술정보(주).
- 김석근. (1998). '유교적 사유'와 그 구성원리: 최근의 '유교 재조명'작업에 대한 비판적 덧붙임. 「아세아연구」, 41(1): 19-43.
- 김연재. (2005). 역전의 '변역의 도'(역도)와 화해관. 「동양철학연구」, 44: 7-35.
- 김용재. (2004). 동양사상과 보편주의 가치관. 「유교사상연구」, 20: 213-48.
- 김종식. (2003). 공자와 리더십. 「한국행정사학지」, 12: 189-213.
- 김춘식. (1992). 퇴계의 행정사상에 관한 연구: 조선왕조실록에 비친 안민사상을 중심으로. 「한국행정학보」, 26(2): 249-64.
- 「논어」. (2002). 장기권 역, 서울: 명문당.
- 「대학」. (1991). 성백효 역, 서울: 전통문화연구회.
- 「도덕경」. (1984). 노태준 역, 서울: 혼신문화사.
- 「맹자」. (1998). 전일환 역, 서울: 자유문고.
- 「목민심서」. (1978), 노태준 역, 서울: 혼신문화사.
- 배병삼. (1997). 조선시대 정치적 리더십론: 수기치인과 무위이치론을 중심으로. 「한국정치학회보」, 31(4): 49-68.
- 「서경」. (1992). 이상진·강명관 역, 서울: 자유문고.
- 서기준. (1992). 동양정치사상에 있어서의 정치원리 비교고찰. 「통일문제연구」, 10: 75-92.
- 송인창. (1997). 맹자 왕도사상의 체계. 「동양철학연구」, 17: 323-50.
- 「시경」. (1994). 이상진·이준영·황송문, 역, 서울: 자유문고.
- 심우섭. (1999). 맹자 정치철학사상의 현대적 조명. 「동양철학연구」, 19: 415-42.
- 안외순. (2002). 맹자의 왕도정치론: 조화로운 공존의 정치사상. 「동방학」, 8: 226-51.
- 안재순. (2005). '조화와 균형'에 대한 유가적 해명. 「동양철학연구」, 44: 37-65.
- 「예기」. (1990). 한문교재편찬위원회 편, 서울: 경인문화사.
- 이대희. (1991). 유교식 행정문화에 대한 새로운 해석. 「한국행정학보」, 25(2): 549-67.
- 이상호. (2005). 주자학에서 균형과 조화의 관념. 「동양철학연구」, 44: 67-88.
- 이장우·우재호·박세우. 옮김. (2003). 「고문진보·후집」, 서울: 을유문화사.
- 이진복. (2003a). 정책론의 동양학적 인식방법에 관한 연구: 역의 변천과정을 중심으로. 「한국행정사학지」, 12: 27-48.
- 이진복. (2003b). 정책론의 동양학적 인식방법의 사례: 황극력(皇極易)의 구성과 활용을 중심으로. 「사회과학연구」, 16: 117-36.
- 이해영. (2005a). 정책균형의 개념정립에 관한 논의. 「한국정책학회보」, 14(4):

- 91-115.
- 이해영. (2005b). 정책균형이론의 비판적 특성: 정치사회학, 정책학, 경제학의 균형이론과의 차이점. 「한국동북아논총」, 10(4): 379-405.
- 장순희·이광모. (2005). 능동적 행정인의 도덕적 덕목: 『주역』의 세계관과 '9덕괘(九德卦)'의 해석을 중심으로. 「행정논총」, 43(3): 97-118.
- 장승구. (2002). 동양 중용사상의 비교철학적 연구. 「동양철학」, 16: 111-36.
- 전락희. (1989). 동양정치사상의 논리와 이상: 유가를 중심으로. 「한국정치학회보」, 23(2): 2121-37.
- 정인재·황경식. (1995). 군자와 시민. 「철학연구」, 37: 1-13.
- 정해왕. (1990). 주역의 해석방법에 관한 연구. 「동양철학연구」, 11: 258-61.
- 정창수. (1980). 주역의 사회학적 해석. 「한국사회학」, 14(1): 9-30.
- 「주역」. (1994). 양학성·이준영, 역, 서울: 자유문고.
- 「중용」. (1991). 성백효 역, 서울: 전통문화연구회.
- 최석만. (2000). 현대사회학과 동양사상의 만남: 도의 사회학. 「유교문화연구」, 1: 129-46.
- 최일범. (1991). 유교의 중용사상과 불교의 중도사상에 관한 연구: 자사(子思)의 『中庸』과 용수의 『中論』을 중심으로. 성균관대학교 박사학위논문.
- 한영준. (1994). 공자(공자)의 행정사상. 「한국행정사학지」, 3: 33-58.
- 한석태. (1999). 한국행정문화의 유교적 전통요소: 문헌비평적 고찰. 「한국행정학보」, 33(4): 95-111.
- 홍승표. (1999). 동양사상과 사회과학의 새로운 정체성 모색. 「사회과학논총」, 18(2): 237-49.
- Brunner, Ronald D. and Andrew R. Willard. (2003). On the Policy Sciences in 1943: Harold D. Lasswell. *Policy Sciences*, 36(1): 71-98.
- Burgerman, Susan. (2001). *Moral Victories: How Activists Provoke Multilateral Action*. New York: Cornell University Press.
- Flyvbjerg, Bent. (2001). *Making Social Science Matter*. Cambridge; England: Cambridge University Press.
- Goldberg, Michael A. (1989). *On Systemic Balance: Flexibility and Stability in Social, Economic, and Environmental Systems*. New York: Praeger Publishers, Inc.
- Grahan, Mary. (2002). *Democracy by Discourse: The Rise of Technopopulism*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Humphrey, Nicholas. (2000). One-Self: A Meditation on the Unity of Consciousness, *Social Research*, 67(4) (proquest.umi.com..... 검색일: 2005

년 6월 9일).

- Jones, Bryan D. Tracy Sulkin, and Heather A. Larsen, (2003). Policy Punctuations in American Political Institutions, *American Political Science Review*, 97(1): 151-69.
- Kuhn, Thomas S. (1977). *The Essential Tension: Selected Studies in Scientific Tradition and Change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Morgenthau, Hans J., (1993). *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace*, brief edition, revised by Kenneth W. Thompson, Massachusetts: McGraw-Hill.
- Popper, Karl. (1959). *The Logic of Scientific Discovery*. London; England: Routledge.
- Okawa, Ryuho. (1998). *The Law of Eternity: Unfolding the Secrets of the Multidimensional Universe*. Shaftesbury; England: Element Books, Inc.
- Rawls, John, (1999). *A Theory of Justice*. revised edition, Massachusetts: Harvard University Press.
- Schorr, Lisbeth B. and Patricia Auspos. (2003). Usable Information About What Works: Building a Broader and Deeper Knowledge Base, *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(4): 669-76.

Abstract

Essential Characteristics of Policy Balance in Confucian Philosophy

Hae Young Lee

Policy balance and balancing theory have studied recently in the policy science community for obtaining ethical and moral justification of policymaking process and content. As one part of this research agenda, this paper discussed and argued some essential characteristics of the policy balance and its semantic differences between equilibrium theory, particularly reviewed by oriental Confucian philosophy. Employing the content analysis of Confucian classics(written in Chinese and translated in Korean widely acknowledged in oriental societies), I argued that the term 'balance' is rooted in Madhyamika philosophy which its leading argument is the mental and psychological balance of unbiased judgment to inner and outer worlds. In a policy world, with continuous education and training subjected from Madhyamika and its practical course works, so called balanced-sense of policymakers and reviewers, policies can be balanced between policy cost and benefit, goals and means, and interest and power struggles in policymaking and implementing worlds. As examples for the practice of policymaking based on the policymakers' balanced-sense and their moral and scientific justice for common good, public will, and national interest, I found and discussed some cases in reviewed Confucian classics. Even some criticize the moral and ethical sense of policy balance can not be guaranteed in the real world, it might be a lip-service, and institutional and legal systems must be discussed for ensuring the mental characteristics of policymakers, I argued that the more utmost and practical approach to secure policy balance in the policy practices is to educate and to train policymakers their balanced-sense and moral practices by Confucian Madhyamika philosophy. In this point, as for a further research, a more logical and systematic approach is needed to explain the policy balance between mental and physical worlds of policymaking reality.

[Key words: policy balance, equilibrium theory, Confucian philosophy, Madhyamika philosophy, balanced-sense]