

국가 거버넌스와 사회통합

2022. 10. 13.
국가 거버넌스 전략포럼 발제



성균관대 명예교수 박재완
jbahk@skku.edu

I

의의

II

진단

III

역사의 교훈

IV

과제

사회통합의 차원/개념/조건

- 포용(inclusion): 차별/소외 시정, 기회 균등, 불평등 완화 ↔ **배제**
 - 융합/통합(fusion/coherence): 다양성 존중/소통/배려/관용 ↔ **갈등**
 - 응집/결속(integration/unity): 소속감/연대의식/동화/정체성/가치 공유 ↔ **분열**
-
- ✓ 필요조건: 자유주의(≠ 개인주의)
 - ✓ 충분조건: 공동체주의(≠ 집단주의)
 - ✓ 우선순위: 德 ≧ 禮 ≧ 法
- **흡혈 박쥐의 호혜적 利他主義 (Wilkinson, '84)**

I

의의

II

진단

III

역사의 교훈

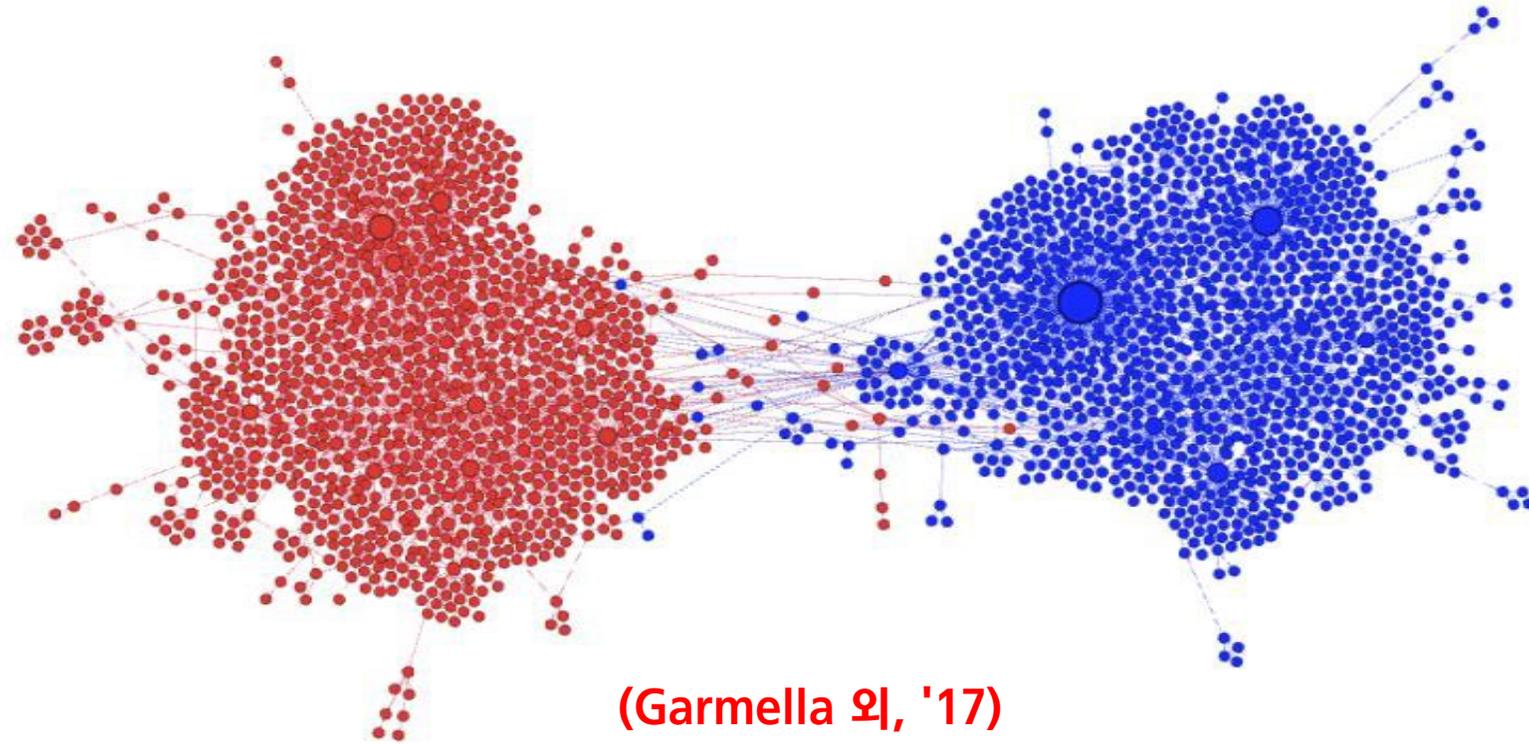
IV

과제

1. 四分五裂의 대한민국: 갈등 증폭, 규율 이완

- 정치권의 편 가르기, '빨섬 정치'와 적대적 '拒否 민주주의' 일상화
 - ✓ '百年 전쟁'의 진영논리, 國父/建國節 공감대 요원 (이명희, '22)
- 이념 초상의 원리/극단/種族주의 발호로 합의/타협 至難
 - ✓ '非자유 민주주의' 의식/관행 팽배
- 지역/계층/세대/이념/男女/勞勞 갈등 전방위 확산
 - ✓ '정체성 집단주의' 심화: 정체성이 특권/권력으로 변질 (한준, '22)
 - 문자 폭탄, 非노조원 억압, 모성/결혼 폄훼 페미니즘 (오세라비, '22)
 - ✓ 생활 갈등(주차/층간 소음) 심각, NIMBY/NOUMP/PIMFY 기승

類類相從의 SNS에 따른 반향효과와 집단최면 (美)



Social media platforms can produce echo-chambers, which lead to polarization and can encourage the spread of false information. Figure shown echo-chambers formation in retweet graph on controversial #beefban topoc.

2. 갈등/반목은 모두의 책임

- 혜안/양심/度量 없는 將帥 (위정자/정무직)
- 영혼/용기 없는 官兵 (관료/법관/국책연구원)
- 열정/실력/슬기 없는 義兵 (언론/종교/NGO/Think Tank/지식인)
- 편향되고 욕심 많은 鄉/私兵 (노조/이익집단/職域단체)
- 公民의식 없는 先私後公/各自圖生의 민방위대 (국민)

2-1. 국정 생태계 취약

- 지성의 깊이가 얇고 경박 → '아니면 말고' 식 新裝開業, 불량품 양산
 - ✓ 무성한 총론과 빈약한 각론: 表層학습 관행, 實事求是 도외시 & 外華內賓 성향
 - ✓ 전문가 윤리의식과 匠人정신 미흡
 - ✓ 정당 연구소/연수원, 민간 Think Tank, 지식인 Network 등 토양 척박
 - ✓ 존중/절제/포용에 기초한 熟議/公論/協治 문화 요원: 어른/원로 不在
- 도덕 지향의 卓上空論 활개
 - ✓ 무책임한 낙관론과 명분에 치우친 朱子學 전통
 - ✓ 經世方略(Statecraft) 소홀: 多주택자 重과세, 講師法, 정규직 전환, 분양가 上限

2-2. 승자 독식과 대중迎습 정치

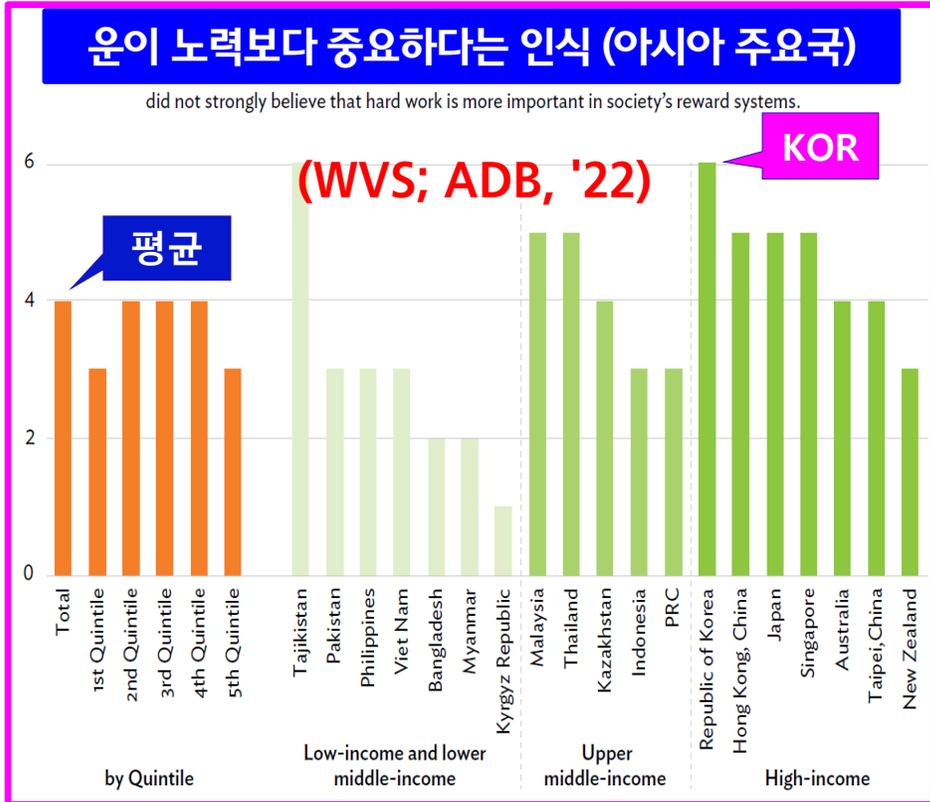
- 제왕적 대통령제와 1인 지배 정당의 당론 정치 → 국회가 갈등을 증폭
- 투표자의 '합리적 무관심'과 '불합리한 편견' 확대 재생산
 - ✓ 정부 만능의 '保姆국가' 득세, 표심 경쟁으로 對症요법 亂舞
 - ✓ 각계의 과잉 정치화와 '抑强扶弱'의 二分法: 다주택 종과세, 자사고 폐지, 마트 휴무
 - ✓ 영혼/용기 없는 관료/국책연구원의 뒤치다꺼리/합리화
- 黨利黨略과 '상징 조작'으로 정책 오염과 '정부 실패' 누적
 - ✓ 정치 공학(무조건 찬성/반대)에 따른 선동/浮議/巷說이 正論을 沒却
 - ✓ 前任과 무리한 차별/否定: 원전, 금산분리, 4대 江, 신공항, 해외자원 확보
 - ✓ 하수처리장이 된 사법부: 세종시, 전교조, 국정교과서, 통상임금, 검/수/완/박

2-3. 이념/이익/떼쓰기가 과학/규범/상식을 압도

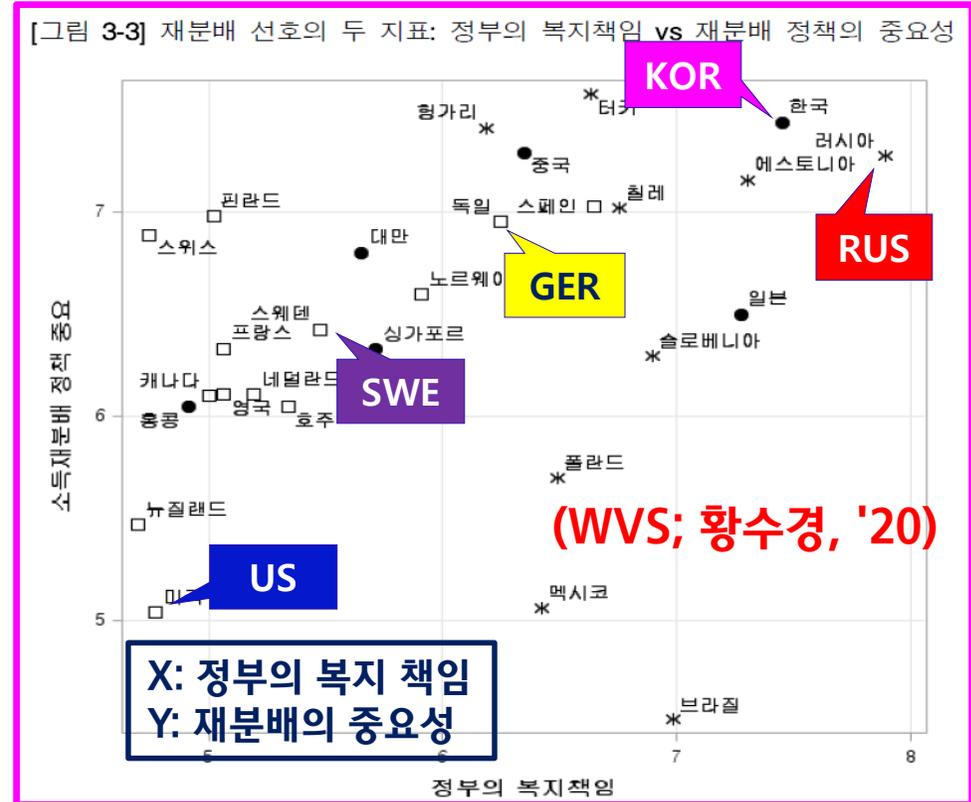
- 이념 쟁상의 원리/극단/種族주의 발호
 - ✓ 환경: 인천공항, 千聖山 도롱뇽, 청계천, 4대 강 淤, 脫원전, 국립공원 케이블카
 - ✓ 反美: 장갑차 사망, 미군 기지 이전, 소고기 수입, FTA, THAAD 전자파
 - ✓ 反日: 위안부/징용 사과/배상, 敎學社 교과서, GSOMIA, 친일파 破墓論
 - ✓ 대기업/정규직 강성노조: 불법/폭력 파업, 세습 채용, 非노조원 탄압
- 'Pareto 향상' 餘地 소진 → '옹호 연맹'/이익집단의 거부권 만연
 - ✓ 서비스산업의 문턱/울타리에 편승한 기득권: 원격진료, 차량 공유, 교육 개방
 - ✓ NIMBY/PIMFY: 방폐장, 송전탑, 반도체공장, 동남권 신공항, 제주해군기지

남/사회/제도 탓 팽배, 자조의식 희박

운이 노력보다 더 중요하다고 생각



재분배 선호도 세계 최고



I

의의

II

진단

III

역사의 교훈

IV

과제

1. 통일신라의 흥망

- 통일신라의 연착륙 → 구심력

- ✓ 麗濟 流民 흡수/융합: 九誓幢(핵심 군사조직) 중 新羅民 부대는 3개에 불과

- 백제 熊川州 출신 憬興을 國老(통일신라 최초 國師)로 발탁

- ✓ 불교가 3국 공통 신앙 (김상현, '11)

- 義湘의 華嚴사상(法界緣起), 元曉의 和爭사상(融二而不一, 離邊而非中)도 기여

- 다양성 인정: “일체 他義가 모두 佛義, 外道の 갖가지 다른 선도 모두 一乘, 말이 내포한 뜻을 살려 들으면 허용하지 못할 어떤 것도 없다.”

- 통일신라의 쇠락 → 원심력

- ✓ 骨品制와 권력투쟁(眞骨 vs. 六頭品), 귀족의 私兵 양성, 지방 호족 할거, 농민 반란

2. 고려의 盛衰

- 후발주자 王建의 後三國 통일 → 슬기로운 유화/화친 외교 (신호철, '11)
 - ✓ 호족의 歸附/연합과 重幣卑謝의 탕평/통합: 정략 혼인, 賜姓정책
 - ✓ 羅州 일원 해상/무역 세력의 지지
 - ✓ 十一租로 1/3 감세, 노비/유랑민을 放免/歸鄉시켜 民生 안정
 - ✓ 親신라 유화정책, 後백제 견훤도 포용
- 고려의 멸망 → 권문세족 발호로 民生 피해
 - ✓ 私兵 유지, 방만한 私田, 가혹한 收租權 → 佃戶/流民/奴婢 생활고 가중

3. 세종의 民本/恤民/與議정치

- 愛民/포용/신뢰와 합리/人本주의 중시 (이배용, '11)
 - ✓ 선대 太宗의 강력한 리더십이 혼란 수습에 기여, 정쟁 가능성은 잔존
 - ✓ 善政/文興: 발탁 인사, 集賢殿, 賜暇讀書制, 勤政殿, 三綱行實圖, 一邑一校
 - ✓ 官婢: 산후 100일, 산전 1개월, 남편도 산후 1개월, 계 160일 휴가
- 公論/熟議/檢證 활성화
 - ✓ 한글 창제: 조정과 백성의 소통도 목적의 하나
 - ✓ 視事/經筵/輪對 등 與議 일상화
 - 女眞族 정벌: 3개월 토론 → 반대/소극적인 신하들 의견 충실히 수렴
 - 田稅제도(貢法) 확립: 半年 17.2만 가구 여론조사 후 14년간 연구/시험

4. 四色黨爭과 英/正祖의 탕평

- 인조~숙종代 朋黨/閹閥정치 → 당쟁 격화와 士禍/獄事/換局 반복
 - ✓ 1575년 동/서, 1591년 남/북(東人), 1680년 老/少(西人), 1780년대 時/僻派(老論)
 - ✓ 朱子學 宗本주의 등 이념 대립 치열: 禮訟논쟁, 斯文亂賊論, 懷尼是非
 - ✓ 皇極蕩平論에 따른 숙종의 노/소론 화해 시도는 실패: 친위대 부족
- 영/정조의 탕평 → 均役法/辛亥通共 등 개혁, 문예부흥/국력 신장의 초석 (이영춘, '11)
 - ✓ 영조: 온건파 중용 緩論탕평 → 초기 당파 안배(雙學互對), 후기 능력 위주(惟才是用)
 - ✓ 정조: 是非/名節/의리를 가리는 峻論탕평
 - ✓ 제도개혁이 핵심: 銓郎權을 제한해 당쟁의 고리 제거
 - ✓ 위정자 자질(포용/인내)과 의지도 한 몫

5. 무너진 견제와 균형, 亡國의 勢道정치

- 한양/畿湖 출신의 관직 독주 → 영남 士林 몰락, 京華士族 비대화
 - ✓ 戚臣이 실권을 독점/세습, 賣官賣職 성행
- 왕권 강화와 함께 권력 견제장치 무력화
 - ✓ 臺諫(사헌부 臺官, 사간원 諫官)의 왕권/의정부/六曹 감찰/탄핵 기능 퇴색
 - 반대파 탄압을 위한 風聞탄핵 탓에 정조는 탄핵을 제한하는 禁令 발동
 - ✓ 임시기구 備邊司가 인사권 등 국정 장악 → 公論/熟議정치 形骸化
 - ✓ 지배세력 부패와 三政紊亂으로 민생 파탄 → '홍경래의 난' 등 민란 빈발
- 性理學의 敎條化: 主經翼史/爲正斥邪
 - ✓ 實學/西學 홀대/배척, 천주교 박해, 개화/개방 거부

6. 미국 건국 직후 연방/공화파의 극한 대립 (Cost, '20, '21, '22)

- 1790년대 후반 내전/분리 독립도 불사할 일촉즉발 위기
 - ✓ 親英 연방파 → “공화파가 지방분권을 강화해 연방 무력화 조장”
 - ✓ 親佛 공화파 → “연방파가 미국을 영국 왕권에 복속 기도”
 - 강경파는 버지니아주 등의 분리 독립 주창
- 정치가(statesman)의 표상, 공화정의 태두 J. Madison(4대 대통령)
 - ✓ 특정 계층만 대변하는 정치인(politician)을 넘어 상생/타협의 공화정 신봉
 - 남부/성공회/농장 출신이면서 북부/침례교/상공업까지 배려
 - ‘Virginia 결의안’으로 양측의 극적 합의를 중재
 - ✓ 단일 행정부를 강조하면서도 준사법기능은 대통령으로부터 독립을 주창

7. 영국 개혁파 수상 B. Disraeli의 '一國 보수주의'

- 보수당원으로 서민/노동자와 귀족/자산가의 유대/공생 추구
 - ✓ 자작 소설 "Sybil: 두 국민들"의 귀결 → 貧/富 출신 주인공들 결혼(한 국민)
 - ✓ 1867년 농민/노동자에 선거권 부여 주도 → 다음 선거 패배
 - ✓ 노동조합법/근로자주택개량법/공장법/공중보건법/사용자-근로자법 제정
→ 근로조건, 근로자 권익/주거 여건과 공중위생 개선
 - ✓ 救貧法 제정, 빈민 구제 앞장 → 프랑스혁명 같은 流血혁명 예방, 질서 있는 개혁 모색
- "Disraeli 보수당 5년 동안 노동당 50년보다 근로자/서민을 위해 더 많이 일했다."
(1879년 자유노동당수 A. Macdonald)

8. 독일 수상 A. Merkel의 'Mutti(엄마) 리더십' (양돈선, '22)

- **경청/소통: 80%는 듣고, 20%만 말하다**
 - ✓ 재임 15년 국민과 Pot cast 대화 600회, 집무실 정기 개방
- **중용과 균형: 보수정책/여성/동독 우대/편향과 거리**
 - ✓ 집권 기간 ¾을 大연정 채택, 장관 14명 중 6명을 사민당에 양보
 - ✓ 정적 F. Steinmeier를 대통령에 천거
- **소박/청렴,公私의 엄격한 구분: 사저 거주, '패션 테러리스트'**
 - ✓ 남편 J. Sauer 화학 교수: 취임식 불참, 공무에 불관여
 - ✓ 2019. 4월 모친 별세, 장례 후 보도
 - ✓ 여동생이 있다는 사실조차 대중에 알려져 있지 않음.

I

의의

II

진단

III

역사의 교훈

IV

과제

1. 정당/계파를 초월한 대통령

- 당직/공천 관여 자제 → 여당 집안 싸움, 야당 공세 차단
- 사문화된 국가원로자문회의(헌법 90조 1항) 운영: 의장은 직전 대통령 (김형준, '22)
- 대통령과 여/야 대표 회동 정례화
- 총리와 선거 주무(행안/법무)장관은 현역의원/黨籍者 배제
- 정치보복 악순환과 절연 → 민정수석 폐지는 상징적 결단
 - ✓ TFT(Axelrod, '84) ≪ 관대한 Pavlov나 GTFT 전략 (Nowak & Sigmund, '93)
- 전리품 인사 최소화, 不偏不黨/雜種強勢의 탕평
- 소통 강화: 출근길 문답, 춘추관 근접 배치, 회견 정례화 등은 긍정적 변화

2. 존중/포용/타협의 양방향 협치 (I)

- 정부는 야당과도 주요 정책/예산 협의
- 인사 청문에 앞서 미국처럼 대통령과 의회 지도부의 비공식 협의 및 의견 청취
 - ✓ 미국은 20세기 100년 동안 장관 인준안의 상원 부결 단 3차례 (전진영, '22)
- 휴면 상태인 국회 중진협의회(국회규정 765호) 가동 및 법적 기구로 격상
 - ✓ 독일 연방하원 중진협의회: 의장, 부의장, 23인 의원, 내각대표 1인 참여 (전진영, '22)
- 최대 연합의 정책 (윤평중, '22) → 착실하고 질서 있는 변화를 도모
 - ✓ Big Bang의 반작용, 가혹/불공정한 개혁을 경계: 佛/中/露 혁명이 反面教師
- 주요 법률/예산은 대통령의 서명/공포 때 여/야의 주도 의원 참석
- 정권 인계/인수 때 '제도화된 기억' 축적 → 경험/노하우 傳承

2. 존중/포용/타협의 양방향 협치 (II): 개헌 사안

- 대통령 결선투표제 → 소모적 단일화 불식, 연합/공동정부 촉진
 - ✓ 총리가 함께 출마, 책임총리제 담보 (고상두, '22)
- 단임 대통령제를 내각제/양원제로 전환
 - ✓ 청와대 독주 완화, 내각의 자율/책임 확립
 - ✓ 전문정치가의 정책 경력/역량 체계적 양성
 - 여당 의원은 정무직 참여, 야당은 '그림자 내각' 운영
 - ✓ 聯政 장려 → 강성/돌출 정책 순화, 경과조치/단계 적용으로 연착륙 도모
 - 독일은 탄력적 비례대표제로 제1당의 과반 의석 불허
 - ✓ 상원은 쟁점 법안의 숙려/중재/순화

관건은 정치가(statesman) 양성

- **정치력:** “morally excellent leadership at the polity level” (Overeem & Bakker, '16)
 - ✓ Aristotle: 진중, 정의감, 용기, 절제/중용 (Stid, '21)
 - ✓ 너그러움: “누구에게나 敵意 없이, 모두에게 愛恤을” (Lincoln, 1865)
 - ✓ 不偏不黨: 계층/정당/파벌/지역/私益 초월
 - ✓ 행동의 준거: 양심과 國利民福 (vs. 私心과 黨利黨略)
- **정치가의 자질**
 - ✓ 혜안과 열정: 유권자의 ‘합리적 무관심’과 ‘불합리한 편견’ 극복
 - ✓ 中道の 度量, 실용의 슬기, 소통/공감(虛心/善聽/自省)의 唱導
 - ✓ 도덕성: 독일의 정직한 인물 10인 중 1~6위는 정치인 (양돈선, '17)

3. 熟議/公論 진작

- 핵심 정책의 국민투표/주민투표/공론조사 활성화: 국민연금 개혁, 원전
- 전문가 검증/唱導/經筵/諫言 강화
 - ✓ 입법예고/공청회 내실화, 정보 공개 확대
 - ✓ 百年大計의 틀은 정권보다 임기가 긴 전문가위원회가 결정: 교육/에너지/재정
 - ✓ 핵심 선거공약의 재원 소요/조달 방안 등록/검증/공개: 중앙선관위 주관
- 經世方略(statecraft) 천착
 - ✓ 청사진/이정표 명시 → 적응/준비 촉진, 신뢰/기대이익 보호
 - ✓ 기회의 창, 경로/뇌관/가교/변곡점, 정예/골수파, 관성/면역/변종을 유념

4. 견제/균형 장치 복원과 사회자본 확충

- 非可逆 確約기제 보강
 - ✓ 수사/재판/감사의 독립성 확립: 權府로부터 인사권 독립이 핵심
 - ✓ 대통령 특별 감찰관 임명, 공영방송/선거관리의 중립성 담보
- 國策연구기관 공정성 제고, 민간 Think Tank 자생력 강화
- 정당 연구소 내실화, 당원 연수 활성화
- 公民 意識 涵養을 위한 敎育/계몽 캠페인 전개
 - ✓ 프랑스의 관용(tolerance), 독일의 신사협정 (이성낙, '22), Nordic의 Jante 불문을
 - ✓ 공자의 子絶四: 무의, 무필, 무고, 무아(毋意, 毋必, 毋固, 毋我)

啐啄同時

