

제4주제

사회갈등과 반부패의 윤리적 문제와 제도개선에 관한 담론

최한규 (한국공공행정학회 부회장)

社會葛藤과 反腐敗의 倫理的 문제와 制度改善에 관한 談論

Of social conflict and anti-corruption discourse on ethical issues
and system improvement

최한규박사¹⁾

-목 차-

I. 序論

II. 人間의 理性

1. 인간과 동물의 차이점
2. 인간의 이성

III. 社會葛藤의 談論

1. 사회갈등의 개념과 이론
2. 다산이 말하는 사회

IV. 政府의 中立的 役割

1. 사회갈등조정위원회 필요성
2. 규제와 정비

V. 反腐敗의 倫理的 基盤

1. 윤리기반의 중요성
2. 신뢰 협의회를 구성
3. 신뢰시스템 의 구조

VI. 腐敗와 苦衷의 制度改選 추진

VII. 結論

*. Abstract

*주제어 : 사회갈등, 정부, 반부패, 국민고충, 제도

1) 한국공공행정학회 부회장, 선문대학교 정부간관계연구소 연구위원.

I. 서론

노자」²⁾가 "생각의 충격"이라고 말한다면 「중용」³⁾은 "삶의 충격"이라고 말할 수 있을 것이다. 「중용」은 하루하루 우리가 어떻게 살아야 할 것인가를 가르친다. 우리의 일상적 삶을 혁명하는 힘이 있기에 인류 지혜의 책으로서 존중을 받아온 것이다.

올바른 나라를 만들기 위해 철학자가 왕이 되든지 왕이 철학을 가져야 한다.(철인왕⁴⁾). 철학(philosophy)은 문자적 의미로 지혜(sophia)를 사랑(philía)하는 것이다. 즉 지혜를 사랑하는 자가 통치하는 나라가 가장 훌륭한 최선의 정치체제라는 것이다. 이러한 이상적인 군주국이 타락하면 귀족정⁵⁾, 과두정⁶⁾, 민주정⁷⁾, 참주정⁸⁾으로 점점 나빠져 가는데 이와 함께 개인의 영혼도 같이 타락해간다는 것이다.

귀족정은 차선의 정체인긴 하지만 명예와 승리를 추구하여 야심가나 권력가를 낳게 되고 과두정은 재산의 쏠림현상이 나타나 금권정치를 하게 한다. 민주정은 바람직한 민주주의 모습이 아닌 휩쓸리는 우중(愚衆)에 의한 과잉 평등주의 문제가 있다. 참주정은 가장 사악하게 착취한 정치였다.

새뮤얼 헌팅턴⁹⁾은 『문명의 충돌』을 말하고, 하라트 뮐러는『문명의 공존』,프랜시스

-
- 2) 중국 춘추 시대의 사상가이자 도가(道家)의 창시자. 성(姓)은 이(李), 이름은 이(耳), 자는 백양(伯陽), 담(聃)이다. 노군(老君) 또는 태상 노군(太上老君)으로 신성화되었다. 상식적인 인의와 도덕에 구애되지 않고 만물의 근원인 도를 좇아서 살 것을 역설하고, 무위자연을 존중하였다.
 - 3) 논어, 맹자, 대학과 더불어 사서에 들어가는 유교의 경전. 공자의 손자인 자사가 썼다고 알려져 있다. [1], 중화 사상의 기초가 되는 책이다. 원래는 대학과 마찬가지로 예기 제 31편 중용편에 속한 글이나 송나라때 독립되어 출간되었다. 오늘날 우리가 접하는 판본은 대체로 송나라 때 주자의 수정을 거친 중용장구를 따르고 있다. 전체 33장으로 각 장의 이름은 특별히 정해져 있지 않다. [2]중용이라는 말을 직관적으로 받아들인다면 중용은 가운데를 지키는 것이지만, 실질적인 내용은 적절함에 있다. [3] 다시 말하자면 중용이란 지금 가장 적절한 것을 의미한다.
 - 4) 최초의 주요한 저작은 플라톤의 <국가론 Republic>으로, 그 내용은 '철인왕'(哲人王)이 다스리는 질서정연하고 권위주의적인 국가를 변호하는 것이다.
 - 5) 귀족정이 나라를 다스리는 정치
 - 6) 과두정치(寡頭政治, oligarchy)은 자산, 군사력, 정치적 영향력 등을 지닌 소수의 사회 구성원들에게 권력이 집중된 정부의 형태이다
 - 7) 민주주의(民主主義,)는 의사결정 시 시민권이 있는 대다수나 모두에게 열린 선거나 국민 정책투표를 이용하여 전체에 걸친 구성원의 의사를 반영하고 실현하는...
 - 8) 참주정(僭主, 그리스어: τυραννος, tyrannos, 영어: tyrant)란 고대 그리스의 폴리스에서 비합법적인 방법으로 정권을 장악하면서 정치적 영향력을 확산시킨 지배자 또는 그러한 독재 체제를 말한다. 참주는 후대에 "폭군"이라는 의미로 해석되기도 하지만 탁월한 능력을 갖는 참주의 경우 참주정이라는 과도기가 오히려 폴리스 정치의 전진 요소였다는 사실도 있어서는 안 된다. 귀족정에서 참주정으로 이행하는 시기에 해당하는 기원전 7세기에서 기원전 6세기 동안에 걸쳐 폴리스 세계는 전반적으로 체제 확립이라는 내부 충실 시대에 들어간다. 이러한 사업은 주로 실존 인물이나 가공의 인물이 맡았으며 이는 법률로도 전해지고 있다.
 - 9) 새뮤얼 헌팅턴, 『문명의 충돌』 냉전 시대를 바라보는 혁명적 패러다임. 문명사적 관점에서 국제질서의 변화를 예견한 책이다. 냉전 종식으로 인한 오늘날의 세계를 그리스도교, 중국, 아프리카권, 아랍 등으로 나눠 조명하고, 향후 이슬람교를 중심으로 한 세력과 중국이 크게 부상할 것이라고 예상한다. <오리엔탈리즘>의 저자인 켈럼비아 대학교의 에드워드 사이드는 이슬람에 대한 헌팅턴의 견해를 주목하면서 서구인들이 이슬람 교도에 대해 '광적인 테러리스트 집단'이라는 경계심을 풀지 않는 한 이슬람과 서구 문명의 화해는 불가능하다고 이야기한다. '역사의 종말'이라는 용어를 광범위하게 확산시키며, 마르크스레닌주의에 대한 자유 민주주의의 승리를 이야기했던 프랜시스 후쿠야마 또한 '근대화는 서구화로 귀결된다는 서구 문명의 우월감이 착각이다'는 헌팅턴의 주장에

후쿠야마의『역사의 종말』을 말하고 있다. 21세기는 相生하지 하지 않으면, 혼돈의 종말을 예견해야 할 것이다.

II. 人間의 理性

올바르게 산다는 것은 무엇인가? 우리는 어떻게 살아야 하는가?'라는 질문은 윤리학이 탐구하고자 하는 근본적인 물음이다. 그리고 이러한 근본 물음에 대한 치열한 탐구 과정이 철학사를 복잡하게 꿰뚫고 있다. 그 흐름은 워낙 방대해서 간단하게 정리하기 쉽지 않지만, 우리 강의는 그 중에서 현대에도 힘을 발휘하고 있는 윤리 이론들을 중심으로 다양한 입장과 관점들을 최대한 체계적으로 정리해 볼 것이다. 그리고 오늘날 우리가 부딪히고 있는 다양한 윤리적 문제—생명윤리, 환경윤리, 정보윤리, 사회윤리안에서 이러한 입장들과 관점들이 어떻게 영향을 미치고 있는지 구체적으로 살필 것이다.

그래서 중요한 윤리 이론을 씨줄로 삼고, 다양한 구체적인 쟁점들—동성애, 낙태, 안락사, 자살, 분배, 불복종운동, 동물실험, 인종차별, 폭력, 프라이버시, 종교—을 날줄로 삼아 윤리학에 대한 기본 이해를 명료하게 갖도록 하는 것이다.

어떻게 살아야 하는가?'라는 근본적인 문제에 접근하는 다양한 접근법을 얻고 싶은 실천적인 관심은 물론이고, 철학 기초 분야 중 하나인 윤리학¹⁰⁾의 내용을 체계적으로 정리하고 싶은 이론적 관심을 고려해야한다. 익숙한 윤리적 개념들과 윤리 이론들을 전문적인 차원에서 심층적으로 새롭게 이해하는 것이 중요하다.

지구상에는 살아가고 있는 모든 생명체를 두 가지로 나눈다면 어떻게 나누는 것이 좋을까? 간단히 그 답을 내어 본다면 일단 동물과 식물도 하나의 답일 것이고 육지 생물과 수생 생물도 또 하나의 분류가 될 수 있을지도 모른다. 그런데 현재 지구상의 생명체를 정말 냉정한 의미로 두개로 나눈다면 나는 인간과 그 외의 동물이다.

이것은 그만큼이나 우리 인간이 모든 생명체에서 중에서 매우 특별한 존재라는 것을 의미한다. 특히 우리가 이룩한 현재 수준의 문명과 미래에 이룩할 가능성이 높은 문명 수준은 다른 동물이 이룩한 수준에 비하면 너무도 대단하다.

1. 인간과 동물의 차이점

'근대화는 서구화로 갈 수밖에 없다'며 반격을 가하고 있다. 이 책은 현대 세계 정치의 핵심을 파악하고 있다는 점에서, 그리고 결론에 이르기까지 동원된 방대한 정보량과 시대를 바라보는 탁견은 냉전 이후 나온 책 중에 가장 중요한 책이라고 평가받고 있다.

10) 인간의 행위에 관한 여러 가지 문제와 규범 따위를 연구하는 학문. 일반적으로 도덕 현상에 대해 연구하는 기술 윤리학과 도덕의 본질에 대해 연구하는 규범 윤리학으로 구분된다.

우리 인간과 그 외 동물의 가장 큰 차이점이 무엇일까? 물론 이런 종류의 질문은 꽤나 흔한 편이어서 대답이 그리 어렵진 않다. 직립보행, 뛰어난 두뇌 능력, 언어 능력, 사회성, 도구사용 능력 등이 이것에 대한 대답으로서 충분한 후보군들이긴 한데 문제는 자연계이 다른 동물군을 잘 살펴보고 연구해보면 이것들은 단지 인간만의 특징은 아니라는 점이다.

캥거루나 펭귄도 직립보행을 하며 돌고래, 범고래 등은 우리 인간에 비해서도 꽤나 뛰어난 지능을 가진 동물들이다. 그리고 역시나 침팬치와 같은 영장류 등은 우리 인간만큼 많은 종류의 단어를 사용하지는 않아도 의사소통을 하며 우리와 같은 대단히 사회를 이룬 것은 아니지만 소규모의 사회성 역시 자연계에서 흔하게 발견 된다. 도구사용 능력 역시도 그 단순성과 복잡성의 차이일 뿐 도구를 사용한 동물은 원숭이나 침팬치와 같은 상대적으로 뛰어난 두뇌를 가진 동물군 말고도 우리가 '새대가리' 라고 비웃는 하늘을 나는 새 종류에서도 존재하고 있다. 심지어 단순한 곤충에 불과한 개미는 진딧물을 키우는 축산업과 버섯 포자를 키우는 농사도 짓는다.

이렇게 하나 하나 제거해 가다 보면 과연 무엇이 인간 고유의 특징인가에 대한 의구심이 남긴 하지만 우리에게 영원히 비밀 언덕이 하나 있다. 그것은 바로 영혼이나 이성과 같은 인간만이 가지고 있을 같은 그런 것이다. 그런데 여기에서 영혼은 실제로 증명도 안되었고 또한 혹시나 있다고 해도 동물이 영혼이 없다는 증거도 없으니 제외하도록 하고 유일하게 남은 이성만이 인간의 고유 특성이라고 가정해보도록 하자. 이것은 딱히 틀린 가정은 아니다. 그런데 이쯤에서 질문 하나를 던지고 싶다. 과연 이성은 존재하는 실체인가?

2. 人間의 理性¹¹⁾

물론 인간에게 이성은 분명하게 존재하는 단어라는 것은 사실이다. 사전적 정의 상 우리는 본능이나 감정을 조절하는 능력을 보통 이성이라고 칭하는데 실제로 이견 맞다. 만약 우리 인간에게 이성적인 면이 없다면 우린 우리가 흔히 보는 동물들과 그리 다를 바 없는 삶을 보내고 있을 것이다.

그렇다면 이 이성은 과연 어떻게 해서 우리에게 생성되어진 것일까? 이것에 대해 알아보기 위해 우선 인간이 어린아이 일 때를 바라 볼 필요가 있다. 그런데 대충 1~2세의 어린아이들에게 이성이 있다고 말하기 조금 애매하다. 물론 그들도 분명 인식을 하

11) '지성'과 '이성'. 이성(Vernunft), 지성(Verstand)이라는 말은 각각 라틴어의 ratio, intellectus에서 유래한다. 그리스어로까지 소급하면 λόγος와 νοῦς이다. 두 말 모두 서양 철학의 역사에서 일관되게 문자 그대로 핵심개념의 위치를 차지해온 말들이지만, 각각의 의미내용과 또한 상호간의 위치관계는 일정하지 않다. 일반적으로 말하면 intellectus(칸트 이전의 용법에서는 오늘날의 '오성'으로서의 '지성'보다는 단적인 의미에서의 '지성'으로 번역되는 것이 일반적이다)는 직관적 지성으로서 어차피 마음의 능력의 일환이자 간접적 · 논변적 인식을 중요시하는 ratio보다는 상위에 놓인다. 아리스토텔레스의 영향 하에 13세기의 스콜라 철학에서는 신적 우주론적 원리와도 통하는 '능동지성'과 '가능지성(수동지성)'의 학설이 널리 행해졌다.

고 판단을 하고 싶고 좋고에 대한 표현도 하지만 아직은 부정확한 언어 능력과 인지 능력 부족으로 인해 거의 동물 수준의 삶을 살아간다. 심지어 똥 오줌 조차 못가려서 기저귀를 채워놔야 하는 것이다.

그럼 이 이런 나이의 아이들은 이성이 있다고 판단해야 하는가? 아니면 이성이 존재 하지만 발달하지 못했다고 판단해야 할까? 이것도 저것도 아니면 아예 이성이 존재하지 않는다고 말해야 할까? 이것은 확실하게 뭐라고 단정하기 힘든 질문이다.

그럼 이제 두번째로 이것과는 조금 다른, 다른 환경에서 자란 성인에 대해 알아보도록 하자. 그리고 그 예로 인간의 사회에서 자라지 못한 성인을 생각해보자. 물론 실제로는 힘들겠지만 자연 속에서 인간 사회의 보살핌을 받지 못한 채 온전히 그 스스로의 힘으로만 살아온 아이는 도대체 성인이 되었을 때 그에게 이성이란 것이 존재할까?

혼자 살아가는 인간에 대한 이야기는 실제보다는 소설 속에서 몇 번 등장한 적이 있다. 그것은 누구나 많이 알고 있는 '타잔', '로빈슨 크로스', '정글북의 모글리' 등이 그 주인공이다. 그런데 일단 로빈슨은 인간 사회에서 교육을 받은 사람임으로 제외시키고 타잔과 모글리 만을 생각해보자. 타잔은 아주 어린 시절 그를 데리고 아프리카를 방문한 부모가 모두 죽어서 유인원 품에서 자란 아이이다. 그리고 그 자신이 유인원이라고 믿고 살다가 우연히 부모의 유품을 발견하고는 거기에 있는 책을 이용해 스스로 공부를 하여 일명 '지성' 을 깨닫게 된 사람이다.

Ⅲ. 社會葛藤¹²⁾의 談論

1. 사회갈등의 개념과 이론

사회갈등(trouble, discord, dissension)이란 사회의 집합적 단위 즉, 집단, 공동체, 계층등의 충돌, 분쟁 등을 나타낸다. 이러한 사회갈등은 지위, 권력, 특권, 희소 자원 등을 서로차지하려고하는상호작용의한형태로서가치와 목표만이 양립불가능 할 뿐 아니라, 이를 얻고자하는 수단 또한 양립 불가능한 상호작용을 나타낸다.

그리고 갈등은, 본연구에서다루고있는공공및사회갈등이외에개인과개인, 개인과 집단, 집단과 집단간의 갈등이있다. 이러한 제반 갈등을 포괄하는 갈등 그 자체에 대한 개념 정의는 상당히 어렵다. 그 결과 갈등(conflict)에 대해서는 다양한 정의가 있으나 이러한 다양한 갈등의 공통점이 있다.

최근 사회문제가 복잡해지면서, 이를 원인으로 하는 대립과 갈등의 현상도 목격되고

12)공동생활을 하는 사람들의 조직화된 집단이나 세계에서 쫓겨 등나무가 서로 복잡하게 얽히는 것과 같이 개인이나 집단 사이에 의지나 처지, 이해관계 따위가 달라 서로 적대시하거나 충돌을 일으킴을 이르는 말, 서로 이해관계가 달라 대립하거나 충돌을 일으키다.

있는게 현실이다. 이러한 정책으로 인한 갈등은 정부의 신뢰도와 직결될 수 있다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 현재 갈등관리를 제도적으로 뒷받침하고 있는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」은 대통령령으로 되어 있어 법적 기반이 미약하고 이를 담당하는 조직이 3자적 관점에서 객관적인 결정을 내릴 수 있어야 하는 등의 문제를 보이고 있다. 따라서, 향후에는 가칭 「공공정책 갈등예방 및 해결 기본법」을 제정하여 범국가적 차원의 갈등해결 인프라를 구축해야 한다.

현대사회의 갈등은 “사상적 기반의 부재이고 철학적 기반의 부재”에 온 폐단이 아닌가 생각된다. 이는 우리만의 우수한 문화적 중요성(가치)을 연구하고 가르치지 않았다는 것이며, 따라서 염치(廉恥)가 있는 사회적 기반이 절실히 요구된다 할 것이다.

우리사회의 높은 도덕성과 윤리성을 갖춘 즉 정도를 행하는 갈등의 조정자가 필요하며, 옳고 그름을 판결하는 한없이 존경받는 현자(賢者)가 필요하다는 것이다.

2. 다산¹³⁾이 말하는 사회

다산선생에 의하면 인간의 태초의 자연 상태는 치자가 없는 자연 그대로 무리지어 살아가는 인민뿐이었다고 한다. 이런 상태에서는 사람이 이웃과 싸워도 해결을 짓지 못하는 무통치, 무규범의 사회라고 한다. 그런데 “어떤 노인이 있어 공정한 말을 잘하므로 그에게 가서 이 싸움을 올바르게 판결 지었다. 온 이웃들이 모두 이 노인을 쫓아, 그를 지도자로 추대하여 함께 존경하며 이정(理正:마음에 바른 사람)이라 불렀다는 것이다.

황왕의 근본은 理正에서 시작하여 이루어진 것이다.”라고 논(論)하고 있듯이, 다산은 자연상태 속에서의 인간이 자신들의 충돌에 대한 공정한 판단자를 추천하여 이정으로 삼고, 나아가서 황왕으로 추대함으로써 인민 스스로가 정치사회를 건설하였다는 것이다.

현재 한국사회의 변화는 국가와 사회 각 부분간의 권위와 지배를 뒤흔들어 놓을 만큼 구조적이다. 그리고 그 여파가 지금까지 우리들이 익숙해왔던 문화규범과 사회제도의 관행에 큰 충격을 가하고 있다는 점에서 변혁기, 즉 낡은 체제와 이를 떠받치고 있던 질서원리가 새로운 것들로 변하고 교체되는 과도기적 기간이라 할 수 있다. 이는 권위주의적 통치구조가 물러가고 새로운 정권이 탄생하였으나 아직까지 민주정치, 즉 새로운 정치가 개혁방향에 대한 국민적 합의가 이루어지지 못하고 있다. 사회경제적으로 성장과 분배, 국가개발철학에 대한 비판과 새로운 구조에 계층간의 광범위한 동의가 필요하다는 것이다.

13) 조선의 최고의 학자, 다산 정약용(茶山 丁若鏞, 1762~1836년)이 태어나서 살다간 18세기 후반부터 19세기 전반의 조선 사회는 농경 사회에서 상공업 사회로 변화하는 시기였다. 따라서 농경 사회에서 그 나름의 보편성과 합리성을 가진 철학 체계로 사상적 지주가 되었던 성리학은 시대 사상으로서의 역할을 더 이상 감당할 수 없었다. 상공업 사회에 부응하는 기술 문명과 부국강병의 관심을 제고하는 북학 사상이 새로운 시대 사상으로 18세기 중반에 태동한 배경이다. 다산이 태어나고 자랐으며 유배 생활에서 돌아와 말년을 보냈던 여유당 생가는 옛 모습 그대로 복원되었다. 다산의 묘와 묘비는 경기도 남양주의 두물머리에 자리하며 아름다운 풍광을 자랑한다. 다산은 『목민심서(牧民心書)』 『경세유표(經世遺表)』 『흙흙신서(欽欽新書)』 등 508권을 집필했다.

따라서 현실은 현실파악에 의하여 구체화해야 하는 것이다. 다산의 민본사상은 실로 유가사상의 오랜 전통 속에 이루어졌지만 그의 실시는 새로운 터전 위에서 이룩되어야 하는 것이다. 그런데 그의 저서 '牧民心書'에 구체적인 민본사상이 잘 나타나 있는 바, 치자에 있어서 율기(律己:목민관의 내적 규율), 봉공(奉公:봉사하는 일상적 업무), 애민(愛民:사라의 손길)을 三紀라 하는데, 律己, 愛民은 수기치인(修己治人)이요 육전(裕田:구호 대책의 수립)으로 끝맺었음은 흠민지도(恤民之道)를 밝힌 것이니 愛民과 恤民의 정신은 모두 백성을 본위로 삼는 牧民官의 정신이 아닐 수 없다.

목민에 있어서 율기·봉공·애민을 삼기로 하는데, 율기·애민은 곧 修己治人이요, 육전을 진황(賑荒)으로 완결시킨 것은 恤民之道¹⁴⁾를 밝힌 것으로, 애민과 흠민의 정신은 모두 백성을 본위로 하는 牧民官의 정치논리의 기본이 되는 현실지향적인 논리적 특성도 가지고 있다고 하겠다. 목민의 현대적 의미는 정치의 주체가 된 민(국민)에 대한 봉공에 있다고 하겠다. 아직도 민에 군림하려고 하는 공직자들로서는 율기·봉공 그리고 애민을 강조했던 당시 다산의 주장을 겸허하게 받아들여야 할 것이다.

이는 대통령, 도지사, 시장, 군수 등 공직자가 오로지 백성을 위한 牧者에 지나지 않는 까닭은, 모든 주권이 백성에게 있지 牧者에게 있지 않음은 물론이다. 통치자들이 백성을 천심으로 받아들여야 된다. 이제 우리는 민권을 도외시하는 물지각한 정치가였는가를 살펴 볼 필요가 있다. 조선조의 최고의학자 다산선생은 통치자를 바꿀 수 있는 권리가 백성에게 있는 엄연한 사실을 밝혔다.

民權¹⁵⁾을 존중하는 통치자, 현대사회의 갈등구조를 해소하는 조정자 역할을 할 수 있는 賢者, 즉 도덕성과 윤리성 갖춘 군자가 필요 할 때가아닌가 생각 된다. 이를 위한 정부의 역할이 필요하다.

IV . 政府의 中立的 役割

1. 사회갈등조정위원회 필요성

기관에 상설의 '갈등조정위원회'를 설치하고 갈등조정위원회의 조정이 필요한 사회적 갈등¹⁶⁾ 대상을 명문화하고 특히 특정부처나 지방자치단체 관련 사안, 그리고 여러 기

14) 恤民: 백성을 긍휼히 여기다, 백성을 민생고에서 구제하다

15) 국민이 정치에 참여할 수 있는 권리나 신체, 재산 등을 보호받을 권리

16) 갈등(투쟁)conflict, 주장이나 견해, 이해(利害) 등의 차이로 생기는 복잡한 관계나 불화를 말한다. 즉 복수의 개인이나 집단 혹은 가치체계가 일정한 가치를 실현하기 위해 경쟁하고 있는 상태를 말하는 것으로 지배나 억압이나 저항의 문제와 밀접하게 관련한다. 갈등의 극한형태는 전쟁이다. 모든 사회나 집단에 있어서 전혀 갈등이 없는 상태는 오히려 드물고 잠재적/현재적으로, 미시적/거시적으로 항상 어떠한 갈등이 있다는 견해가 타당하다.

관이 복합적으로 연관된 안건은 의무적으로 상정되도록 하고 서로 간 협조 의무도 명시적으로 규정해야 할 것이다. 국민의 목소리에 귀를 기울일 수 있고 기관 내 다양한 시각이 존재하며 견제와 균형이 가능한 국민권익위원회에서 갈등 업무 전반을 담당하는 방안도 검토해야 한다. 무엇보다도 국민권익위원회는 현행 갈등 처리과정을 개선하여 국민신문고를 활용한 민원분석을 통해 갈등사항을 사전에 분석하고 현장조사를 통해 국민과 소통함으로써 객관적 중재자의 위치에서 납득할 수 있는 대안을 제시함으로써 갈등 확산을 예방하는 역할을 수행해야 할 것이다.

규제와 진흥은 정부의 시장개입의 대표적인 형태로 규제정책과 산업정책으로 구현된다. 정책입안자의 입장에서 진흥은 주로 정부지출 및 산업간 자원배분을 통한 산업의 지원·육성 및 고도화를 강조한 산업의 구조정책 수단이고, 규제는 법규의 제·개정을 통해 기업과 소비자의 행위를 통제함으로써 정책목표를 달성하는 산업의 조직정책 수단이다. 산업정책은 유치산업을 보호하고 산업의 성장 및 고도화를 최우선 목표로 삼는 반면, 규제정책은 건전한 시장거래나 공정한 경쟁이 이루어지는 산업조직을 최우선 목표로 삼는다. 따라서 산업정책과 규제정책은 정책목표의 우선순위가 다르기 때문에 동일한 기관이 담당하게 되면 이해상충 현상이 나타날 수 있고, 이런 점을 우려해서 규제정책과 산업정책을 분리하여 각기 다른 기관이 담당하게 해야 한다는 주장은 설득력이 있다고 하겠다.

예를 들면 금융이나 방송·통신 분야에서는 많은 국가들이 행정부와 분리된 규제기관(독립규제기관)을 설립하여 산업정책은 독임제 부처가 담당하고 규제정책은 일정한 독립성을 가진 합의제 규제기관이 담당하게 하고 있다. 금융이나 방송을 누군가 독점하고 자신의 이해관계에 맞는 사람에게 대출이나 방송을 몰아준다고 하면 어떤 일이 벌어지겠는가? 독립규제기관을 설립하여 규제담당 기관의 전문성을 강화하고, 이해관계 집단의 부당한 압력이나 단기적인 정치적 이해관계에 따라 규제체계가 좌우되는 불합리는 막을 수 있다.

규제의 투명성과 효율적 관리는 현대 규제국가의 경쟁력 강화를 위한 필수조건이다.

첫째로, 갈등의 존재에도 불구하고 사회가 존립하고 있다는 평균현상을 분석하는 방향이 있다. 예를 들면 홉스(Thomas Hobbes)는 자연상태로서 '만인의 만인에 대한 투쟁'을 가정하고 평등한 개인의 사회계약에 의한 절대 무제한의 권력수립이 전쟁상태로서의 자연상태를 극복한다고 하였다. 둘째로, 갈등의 관점은 사회의 동태분석에도 유효하다. 예를 들면 경제적 측면에서는 마르크스(Karl Marx)가 계급을 생산관계에서의 위치로 규정하고 생산력과 생산관계의 모순의 확대를 계급투쟁이 발생한다고 논하였다. 또한 베버(Max Weber)는 정치, 경제, 성애, 학문, 종교 등의 여러 영역 상호의 긴장을 지적하고 가치상극의 세계를 '신들의 투쟁'으로서 제시하였다. 셋째로, 윤리적 관점에서는 베버가 정치에서의 책임윤리와 심정(心情) 윤리의 요청을 설명하였지만 그것은 때로 심각한 갈등을 낳는다. 현실의 정치에 있어서는 어떤 목적의 달성을 위해 심정윤리에 저촉하는 수단을 선택하지 않을 수 없는 경우가 있기 때문이다. 또한 현대는 젠더(gender) 연구가 정치학에 대해서 가장 근본적인 물음을 던져 은폐되어 온 갈등을 가시화시켰다. 그것은 단순한 윤리상의 문제가 아니라 생활의 세부에까지 이르는 직접적이고 구체적인 문제로 중군위안부 문제를 비롯하여 종래의 정치학이 무자각하였던 여러 가지의 문제를 제기하고 있다. (21세기 정치학대사전, 2010.1.5, 한국사전연구사)

따라서 정부와 국회가 관심을 가지고 논의해야 할 부분은 지금처럼 뉴미디어 인·허가 권을 누가 갖느냐의 문제가 아니라 금융이나 방송·통신 분야처럼 독립규제기관이 바람직한 경우에는 이들 규제기관의 독립성과 투명성을 보장하고 견제와 균형의 원칙을 구현하며 산업정책을 담당하는 부처와 지속적인 협의 및 협력관계를 구축할 수 있는 방안을 고민하고 논의해야 한다. 이런 관점에서 정부조직법을 둘러싼 여·야간의 소모적 대립은 누구에게도 도움이 되지 않았다.

우리가 주목해야 할 점은 국가의 지속가능한 성장을 위해서는 산업정책과 규제정책이 분리되어 사고되어서는 곤란하며 서로 보완적 관계로 조화를 이루어야 한다는 점이다. 2007년의 세계적 금융위기는 미국의 금융 산업 육성을 위한 지나친 규제완화로 인해 규제와 진흥의 균형이 무너져서 발생한 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 금융감독제도도 결국 금융정책과 금융 규제정책의 균형을 어떻게 유지할 것인가에 대한 고민의 결과로 볼 수 있다. 이미 나타난 금융감독의 부실문제는 정책의 균형이 진흥의 관점에 치우쳐 있음을 반증하고 있다.

방송·통신 분야라고 해서 예외일 수는 없다. 방송통신위원회는 독립규제기관¹⁷⁾으로서의 위상을 제고하고 방송의 중립성, 공정성을 보장할 수 있는 충분한 규제수단을 보유해야 하고, 미래창조과학부는 마땅히 ICT 산업의 육성과 고도화를 유도할 수 있는 정책수단을 보유해야 한다. 방송·통신 산업 육성을 위해 방송의 공정성과 중립성이 훼손된다면 이로 인해 발생하는 사회적 갈등은 막대한 사회적 비용을 발생시킬 것이며, 진흥의 관점을 무시한 규제정책은 방송통신 산업의 국제적 경쟁력 약화를 초래할 뿐이다. 규제 전반을 정책차원에서 검토 관리 할 수 있는 권한과 역량을 가진 규제개혁위원회가 되어야 산업정책과 규제정책의 보완적 관계를 위해 중요한 역할을 해야 하는 기관이 규제개혁위원회이다. 규제개혁위원회는 신설 규제를 심사하여 불필요한 규제는 만들지 않도록 하고, 필요하다고 해도 준수비용을 최소화할 수 있는 규제가 되도록 규제를 개혁하고 통제하는 기능을 담당한다. 이미 만들어진 규제라도 개선이 필요한지 검토하고 매년 정비계획을 수립해야 한다.

이러한 규제체계 전반에 대한 통제는 건전한 시장경제를 위해서도 중요하지만 산업정책 차원에서도 중요하다. 금융과 방송통신은 물론이고 게임 산업이나 유통분야도 이러한 진흥과 규제의 조화가 요구되는 대표적 분야이다. 그러나 현재의 규제개혁위원회는 규제 전반을 정책차원에서 검토하고 관리하기에는 그 권한이나 역량이 부족하다.

2. 규제와 정비

규제의 정비와 관리에 대해서 정부와 국회는 산업진흥에 기울이는 관심 못지않게 충분한 관심을 가지고 규제개혁위원회의 기능과 역할을 강화할 수 있는 방안을 모색해야

17) 독립규제기관: 영국과 미국에서, 개인의 경제 활동을 규제하려고 설치하는 각종 위원회를 두루 이르는 말

한다. 우리나라의 기능별 정부지출 구성은 다른 OECD 국가들과 매우 다른데, 경제분야 지출비중이 크고, 사회복지나 보건지출 비중은 매우 낮다.

우리나라의 경제분야 지출비중이 가장 크게 된 때는 '90년대 이후이다. 이것은 정부의 직접적이고 관치금융을 이용한 산업정책이 어려워지면서 정부지출을 통한 시장유인적 개입이 증가한 결과이다. 이미 사회복지 지출의 증가는 예견되어 있고, 고령화 사회로의 진입과 함께 보건분야 지출비중도 향후 증가될 것이다. 이러한 기능의 정부지출 증가와 지출비중의 변화는 정부의 시장개입 방식의 변화를 반영할 뿐만 아니라 정부의 정책 우선순위도 반영한 것이다.

이러한 변화에서는 정부의 재정관리도 중요하지만 민간의 비생산적 지대추구행위나 도덕적 해이, 부패와 같은 문제를 통제하기 위한 정책이 중요하게 요구되며 이것은 규제의 문제로 구체화될 수 있다. 전통적으로 중시되어 온 재정정책¹⁸⁾, 금융통화 정책¹⁹⁾, 조세정책²⁰⁾ 등과 함께 규제관리도 정책차원에서 이루어져야 한다. 우리는 이미 수년간 행정규제기본법을 만들어 규제를 관리하고 있지만 정작 이를 총괄하고 있는 규제개혁위원회가 어떤 정책을 담당하고 집행하는 기관으로는 아무도 생각하지 않는다. 이미 정부개입²¹⁾의 수단과 정부에게 요구되는 역할은 변화했지만 변화된 정부역할을 담당하고 필요한 정책을 수행해야 할 기관은 아직 보이지 않는다. 이를 실천하기위한 윤리적 기반이 필요하다. 이종한 (한국행정연구원 연구위원)

18) 재정정책은 종종 특정한 목표를 달성하기 위해 금융정책 과 함께 사용된다. 재정정책과 금융정책의 일반적인 목표는 완전고용과 높은 경제성장률을 달성·유지하고 물가와 임금을 안정시키는 것이다. 이러한 목표가 정부의 경제정책의 고유한 목표로서 확립되고, 이것을 위한 방법들이 발전하게 된 것은 20세기에 들어서이다.

19) 통화 정책 또는 화폐 정책은 정부와 중앙 은행 등이 한 국가의 화폐 공급, 유용성, 화폐가치, 금리 등을 경제... 영향을 준다. 금융 긴축 금융긴축은 경기 과열을 억제하기

20) 조세가 국민경제에 미치는 영향을 고려하여 경제문제 등을 해결하는 데 있어서, 조세를 부가한다든가 감면함으로써 일정한 목적을 달성하려는 국가의 재정정책을...

21) 정부가 개입하여 공공의 이익을 위해 이루어지는 사업. 공익사업에 대한 정부개입의 필요성은 이 사업 분야가 갖는 독점화 경향 때문이다. 즉 공익사업이 제공하는...

V. 반부패²²⁾의 윤리적 기반

1. 윤리기반의 중요성

최근 유럽 재정위기 등 전 세계적으로 불확실성이 심화되는 가운데 지속가능한 발전의 전제조건으로 반부패 윤리기반의 중요성이 강조되고 있다. 또한, 양적성장뿐만 아니라 삶의 질과 사회정의가 중시되는 상황에서 청렴한 사회, 윤리적 정부, 착한 기업에 대한 갈망이 더욱 고조되고 있는 실정이다. 특히 근절되고 있지 않은 각종 부패에 대해 사회전반에 걸친 쇄신과 근본적인 대책이 필요한 상황에 직면한 것이다.

국민권익위원회는 반부패 청렴정책의 총괄기관으로서 종합적 대책을 수립·추진하여 신뢰받고 투명한 공직사회를 구현해야 한다. 무엇보다도 국민의 기대수준을 충족시킬 수 있는 엄정한 공직윤리를 확립해야 할 것이며 공공부문과 민간부문의 협력과 연계를 통하여 사회전반의 부패관행을 척결하고 사회적 신뢰에 기반을 둔지속적 성장 동력을 확보해 나가야 할 것이다.

2. 신뢰 협의회를 구성

이를 위해 현재 운영 중인 공익신고자보호제도를 보다 강화하여 민생관련 공익침해의 범위를 확대함으로써 민간 참여를 통한 부패 감시체계를 확립해야 한다. 시민사회, 경제, 언론 및 학계 등과 (가칭)반부패·신뢰 협의회를 구성 운영하고 청렴교육원을 청렴 콘텐츠 연구, 기업 및 외국과 교류하는 종합 정책기관으로 발전시켜 어려서부터 청렴을 내면화하는 민주시민 교육, 기업의 준법·윤리경영, 시민단체의 캠페인 추진을 지원함으로써 청렴마인드를 사회전반으로 확산해 나가야 할 것이다. 또한, 청렴도 평가제도를 보다.

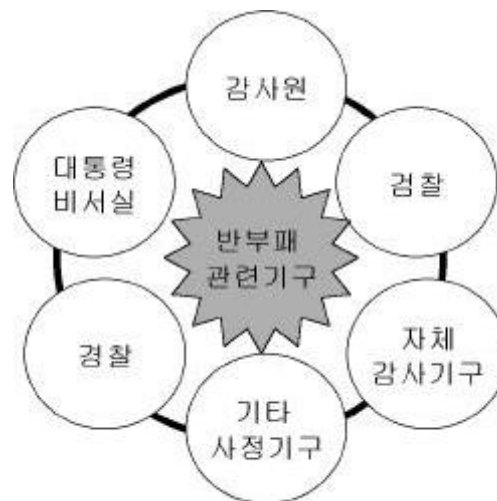
정교화·고도화하여 신뢰도를 높이고, 일정기간 부패가 발생되지 않은 기관은 평가를 면제하는 등의 실제적 인센티브를 제공하여 개별기관의 자율적 노력을 촉진해야 할 것이다. 국민권익위원회는 반부패 종합·조정기능을 강화하고 공직윤리기능의 통합관리 등 국가차원의 효율적 부패방지시스템을 구축·정비해 나가야 할 것이며, 건설건축·세무·경찰·교육 등의 구조적 부패취약분야에 대한 집중적인 제도개혁을 통해 각 분야를 글

22) 반부패라운드(反腐敗~ anticorruption round), 부패로 인한 왜곡된 무역 관행을 바로잡기 위한 국제 협상을 말한다. 해외에서 공사를 따내거나 물건을 납품하기 위해 그 나라의 관리들에게 뇌물을 줄 경우 국내법에 따라 처벌하도록 하는 '해외뇌물방지법'(한국은 2000년 1월 제정)이 발효됨에 따라 우리나라에서도 관심이 높아지고 있다. 해외뇌물방지법은 범세계적 차원에서 추진되고 있는 반부패 라운드의 첫 번째 구체적인 조치로 해외에서의 상거래 관행이 상대적으로 투명하지 못한 우리 기업들에게 큰 부담이 될 것으로 보인다. 해외뇌물방지법은 특히 뇌물을 주고 공사를 따거나 물건을 팔아 얻은 이익금의 2배까지 벌금을 물리도록 하고 있어 사실상 해외에서의 모든 주요 거래가 반부패 라운드의 국제 감시 아래에 놓이게 되었다. 새 부패 라운드(new round of corruption)에서와 같이 '라운드'라는 용어가 부가될 경우에는 '반부패 라운드'보다는 '부패 라운드'라는 용어가 일반적으로 통용된다. [反腐敗~, anticorruption round] (행정학사전, 2009.1.15, 대영문화사)

로벌 스탠더드에 부합하도록 재정비함으로써 국가청렴도 6점대 중반 즉,OECD 선진국 평균수준으로 진입하기 위한 정책적 노력을 강화해 나가야 할 것이다.

3. 신뢰시스템 의 구조

먼저 신뢰 시스템을 구성하는 대표적인 요소에는 행정부, 국회, 사법부, 직업공무원, 감시기관(의회,감사원,경찰, 부패방지기구), 시민사회, 대중매체 등을 들 수 있다. 그런데 여기서 신뢰 시스템을 구성하는 최소한의 구성요소는 정부와 직접적으로 관련된 요소들이라고 할 수 있다. 예를 들어서 부패방지와 관련된 기관들을 열거할 때, 이 모든 기관들이 신뢰시스템의 핵심적인 기능일 필요는 없다. 부패방지를 회피하는 것도 문제이지만 너도나도 부패방지의 핵심이라고 나서는 것도 일을 꼬이게 하는 요소라고 할 수 있다. 따라서 부패방지를 위한 핵심요소(core factor)를 추려내어 그 역량을 집중적으로 강화할 필요가 있다. 즉 신뢰시스템의 구성요소에 있어서도 core와 oth er의 구분이 되어 그 역할이 정립될 수 있어야 할 것이다.



<그림 2> 반부패 관련기구

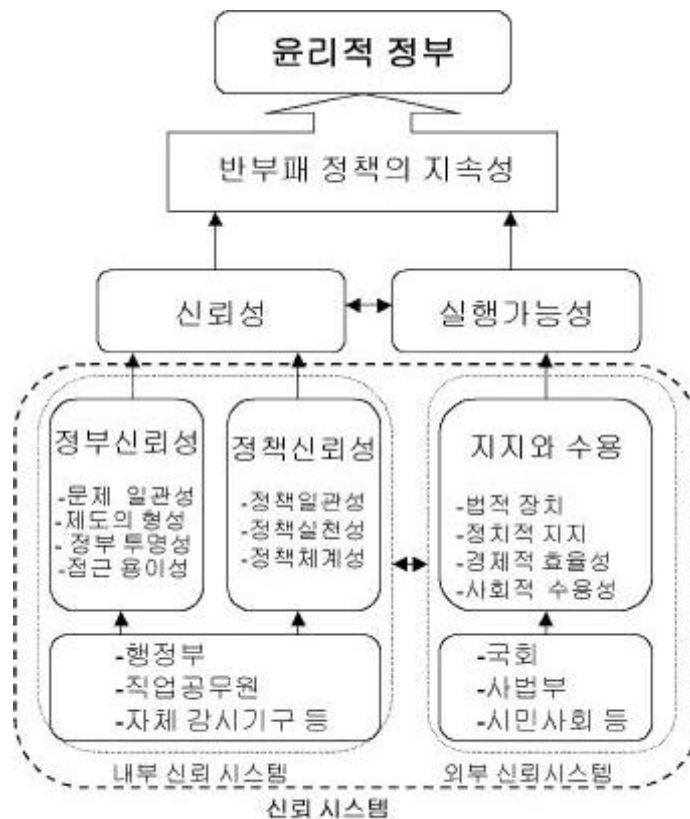
그런데 이러한 신뢰 시스템의 구성요소들이 모두 완전할 수는 없으며, 이중 일부가 제대로 기능하게 되면 다른 기능도 긍정적인 영향을 받을 수 있을 것이다. 즉 지나치게 모든 요소들이 완벽하기를 기대할 필요는 없으며, 일부 요소에서 부작용이 발생하더라도 이러한 기능은 원활하게 기능하는 다른 요소에 의하여 얼마든지 보정될 수 있다. 저신뢰의 시스템하에서는 이와 같은 보정기능이 작동하지 않는다. 그것은 저신뢰 시스템하에서는 시스템을 구성하는 모든 요소들이 부정적 강화를 지향하여 경쟁하고 있기 때문이다.

이러한 시스템이 제대로 기능하도록 하기 위해서, 그리고 이것이 안정성을 지니기 위

해서는 시스템을 단순화하는 방법과 복잡하게 구성하는 방안이 있다. 단순한 방법은 비용과 관리면에서 유용할 수 있지만, 특정 요소를 가지게 되는 부담은 매우 높을 수밖에 없다.

그리고 시스템을 복잡하게 할 경우에는 기능의 분산으로 부담이 적어질 수 있지만, 자칫 조정능력이 결여되면 기능 간에 꼬임 현상이 발생하여 부작용을 야기할 가능성도 있기 때문에 일률적인 판단은 어렵다. 다만 시스템이 의미 있기 위해서는 최소한의 요소들은 확보되어야 할 것이다. 따라서 이러한 작업을 선도할 수 있는 역량의 구축이 선행되어야 한다. 국민의 신뢰를 가장 많이 받고 있는 조직을 초기에는 적극적으로 활용하여 정책을 추진하도록 한다.

이상의 논의를 토대로 신뢰 시스템의 구조와 체계를 그림으로 정리하면 다음과 같다. 물론 신뢰 시스템의 구축과 관련하여, 정부 입장에서 모든 요소에 대하여 전적으로 개입하는 것은 불가능하며, 일부 가능한 요소와 조건만 조성이 가능한 요소로 구분될 수 있다. 즉 신뢰 시스템과 관련하여 정부는 기본적인 틀을 구축하는데 기여할 수 있어야 한다. 여기서는 신뢰 시스템을 내부와 외부로 구분하였지만, 양 시스템은 상호 밀접한 관계에 있음을 전제로 구성하는 것이다.



<그림 3> 신뢰 시스템의 구조와 내용

VI. 부패와 고충의 제도개선 추진

1. 제도개선의 근원적 목적

제도개선은 부패와 고충을 유발하는 낡은 제도를 개선하여 사회적 약자 보호를 위한 인프라를 구축하는데 중점을 두어야 한다. 다문화가정, 편부모·조손가정의 양육부담, 노령세대에 대한 의료·요양지원·연금 등 사회적 취약계층의 정상적 생활영위를 위한 기반을 강화해야 한다. 즉, 취약계층에 대한 무상지원 혜택이 제대로 전달되도록 감시체계를 강화해야 하는 것이다. 또한, 장애인·국가유공자 등 국가의 보호의무가 있는 분야, 대리운전 기사 등 권익보호의 사각지대에 놓인 근로자에 대한 제도적 보호도 강화해야 한다. 국민의 불편과 구조적 부패를 야기하는 불합리한 제도를 근원적으로 개선하여 지속가능한 발전을 위한 발판을 마련하는 것이 제도개선의 가장 중요한 목적이다.

이를 위해 권익위는 각급 기관과 협력을 통해 전 부처의 역량을 결집해야 한다. 즉, 연도별 제도개선 추진계획을 수립하고 구조적 부패 및 다수부처와 관련된 사안을 발굴하는 등 제도개선 업무를 총괄하여 선도해 나가야 할 것이며, 정기적으로 이행현황을 점검하고 그 결과를 국무회의에 보고하고 국회에 제안하거나 언론에 공표함으로써 실효성을 제고하기 위한 노력을 병행해야 할 것이다. 특히 국민신문고, 110 콜센터 등 국민권익 구제창구와 연계하여 생활안전·먹거리 등 실생활 민원유발 요인을 즉각적으로 개선해 나가야 한다.

특히 교육·취업·결혼/보육·주택·노후 등 생애주기별 주요단계별로 애로사항을 상시적으로 발굴하여 근본대책을 모색해야 한다. 또한 소상공인 보호를 위해 공공사업 자경제주체간 불공정 행위 등 공정관행 저해요인을 개선하고 서민생활저하 및 사회적 갈등 야기분야와 관련하여 집중적으로 불합리한 제도를 개선해나가야 할 것이다.

앞서 여러 차례 강조한 대로 국민권익위원회는 통합의 시너지를 바탕으로 한국형 국민권익보호 기관으로서 한 단계 비상을 준비해야 할 것이며 이러한 권익위의 역할에 대해 국민들의 기대 역시 매우 커지고 있다.

이제 권익위는 국민의 신뢰 속에서 '행정에 대한 불편을 한 곳에서, 한발 앞서, 책임지고 해결'하는 한국형 권익구제 기구로서 '국민권익'이라는 새 시대의 가치를 창출하여 국민복지, 나아가 국민행복을 실현할 미래행정의 총아로서 활약해야 하는 시대적 사명을 수행해야 한다. 최근 국민의 권리의식이 향상되면서 사회적 약자, 취약계층, 소외집단 등에 대한 권익보호 확대 목소리가 커지고 있다.

복잡한 갈등양상에 따른 갈등조정 및 해결의 책무가 국가의 중요 현안으로 부상하면서 정부와 국민간 소통에 대한 중요성이 커지고 있다. 이러한 행정환경 변화 속에서 권익위는 사회적 갈등 및 국민과 행정기관 간 대립을 제3자적 시각에서 중재·조정하는

역할과 국민소통 창구의 역할을 강화하고 행정에 대한 After-Service 체계를 공고히 해야 할 것이다. 특히 국민소득 3만불 수준의 선진국가로 도약하기 위해서는 공직사회의 청렴도 제고와 함께 민간의 윤리경영, 학교의 바른 교육 등을 통해 사회전체의 투명성을 확보해야 할 것이다.

이러한 노력을 통해 '국민이 행복하고 공직자가 청렴한 나라'로서 대한민국의 희망찬 미래를 이끌어가는 기관으로 거듭나야 할 것이다.

이를 달성하기 위해서는 다음과 같은 인간의 이성이 발원 되어야 한다는 것이다. 철인왕의 아름다운 나라를 위해서 필요한 지식과 지혜가 필요한데 진선미의 본(本)(파라다임)이 필요한데 이를 위해 이데아를 알아야 한다. 이데아 Idea는 플라톤의 핵심사상인데 소크라테스의 객관적 진리를 심화시킨 개념이다. 소크라테스는 이성Logos 기능에 의해 객관적 진리를 추구하고자 하였다면 플라톤은 이성기능을 확장한 지성(헬라어 nous)에 의해 알 수 있는 영원불변한 이데아사상을 전개하였다. 이데아의 어원은 idein(봄), eidos(형상)에서 유래되었으며 경험의 세계에선 찾아보기 힘든 마음의 눈(심안(心眼), 영안)에 의하여 보인 바의 것이란 뜻이다.

우리사회의 사회통합의 핵심적 과제는 "신뢰, 소속감, 참여와 도움을 주려는 의지와 규범을 바탕으로 하는 사회 구성원 간의 수직적수평적 교호작용과 관련된 현상"(Chan et al., 2006)정책적 차원에서 사회통합의 개념은 당시의 사회적 현안과 정책목표에 따라 다르게 정의되나, "공동체에 대한 귀속감, 사회적 배제 없는 포용성, 그리고 정치 사회적 의사결정 및 행동에의 참여 증진"이 핵심적인 공통요소임. 최근 우리나라에서도 지역 내 갈등, 소득격차 및 취약계층에 대한 사회적 배제현상이 증대하면서 사회통합에 대한 정책적 관심이 높아지고 있다. 2009년에는 대통령 직속으로 사회통합위원회를 설치하여 다양한 정책적 대응방안 모색하면서 "부각되면서 지역의 사회통합 및 공동체 활성화를 위한 정책적 관심이 증대하고 있다.

2.상생협력방안

사회통합을 하기위서는 절대적 사회자본이(信賴性, 道德性, 倫理性, 正義)필요하다. 상생이란 합리적이고 균형적인 배분이다. 사회자본 이는 공동체가 보유하고 있는 구성원 상호간 신뢰자본은, 즉 道德性, 倫理性이고 正義 등이 기본요소다. 따라서 주민들의 자발적 능동적 참여 없이는 사회자본의 형성이 어렵다. 우리의 정치체제 내에는 사회통합을 저해하는 역기능적 요소가 일부 남아 있어, 미래 사회통합을 위해 새로운 정치체제로의 변화를 모색해 나갈 필요가 있습니다. 사회통합과 정치제도 개혁과제에 대한 연구를 통해 현재 우리 정치체제의 역기능적 요인들을 검토하고, 미래 한국의 사회통합적 정치체제로의 변화 방향과 과제를 모색해나가야 한다.

사회통합이라는 과제는 참 어려운 과제다. 특히 경쟁사회를 살아가는 현대인들에게는

어려운 이야기 일것이다. 통합을 저해하는 원인은 불신이다(民信) 그것도 정치 불신이다. 이는 사회를 사분오열 하였고, 서로를 불신하며 도덕적 가치가 땅에 떨어지는 상황에 이르렀다 이사회가 올바른 통합이 이루어지려면, 정치집단부터 변화되어야 한다. 그들이 바로서지 않는 한 우리사회의 올바른相生은 없다.

VII. 결론

정의(正義²³)에 관한 담론을 살펴보면 “그냥 사는 게 아니라 올바르게 사는게 중요하다”(소크라테스).

공자는 “ 불환빈(不患貧), 환불균(患不均) : 백성은 가난한 것에 노하기보다 불공정에 노한다.”(논어-계씨편)

“나라에 義가 지켜지지 않으면 비록 클지라도 반드시 망할 것이요, 사람에게 착한 뜻이 없으면 힘이 있을지라도 반드시 상하고 말 것이다” (회남자)

“ 개인성품보다 사회제도, 구조의 문제 , 정의의 원칙을 만들어가는 합의(사회계약), 정의가 요구되는 객관적, 주관적 상황 -적절한 희소성, 본능적 이기심. 목표나 필요자원이 비슷한 상황 ” (존 롤즈-정의론)

“ 민주주의란 갈등에 기반을 둔 정치체제. 민주주의에서 정의로운 것은 본래부터 존재하는 것을 발견하는 것이 아니라 정당한 절차를 거쳐 여러 의견과 이익들이 갈등하고 경쟁하면서 형성”.(덩크와트 러스토우)

“ 천하위공(天下爲公)(도덕의 주체-여민동락²⁴)(同樂))vs 천하위가(이권의 주체-독락(獨樂)). 국가의 사유화를 질타하고 폭군방별론 주장 -인의를 해치는 자는 잔적(殘賊²⁵)이지 임금인 아니다”(맹자)

결론적으로 사회통합의 정책 및 체제와 실천기구가 필요하다. 첫째, 지자체의 갈등의 政治化를 예방하는 지역의 독립기구가 필요하다. 둘째, 지역사회의 사회통합의 구체적인 지역의 전문가 기구가 필요하다. 셋째, 지역의 양극화 극복을 위한 정책대안을 모색해야 한다. 넷째, 지자체내의 社會政策 서비스정책을 구체적인 실천기구가 필요하다. 다섯째, 지역사회의 참여와 소통 네트워크를 구축해야 한다. 여섯째, 地域社會內 다문 사회의 체계적인 정책을 개발해야한다

“21세기 한국의 국가 과제와 목표는 반부패이다”. 이를 청산하기 위한 과제가 우리학인들의 최고의 과제가 되어야 할 것이다.(최한규, 2012.)

23) 사회나 공동체를 위한 옳고 바른 도리. [철학] 플라톤의 철학에서, 지혜와 용기와 절제의 완전한 조화를 이르는 말.

24) 여민동락(與民同樂) : 임금이 백성과 더불어 즐김, 백성과 더불어 즐기다

25) 잔적 : 한패의 도둑들 중에 잡히지 않고 남은 도둑

-참고문헌-

- 「21세기 정치학대사전」,
「행정학사전」,
「NEW 경제용어사전」,
최한규, 「동양정치사상사」, 청주 : 지문사, 2009.
최한규, 「실학적 목민사상」, 경기도 파주 : 한국학술정보(주), 2008.
최한규, 외 「상생협력과 갈등관리」, 경기도 파주 : 한국학술정보(주), 2009.
최한규, 외 「갈등관리론」, 대전광역시 : 도서출판 아디람, 2011.
김해동. (1988). 공무원의 정치적 중립. 「행정논총」, 26(2): 69-90.
아리스토텔레스, 『시학』, 천병희 역, 문예출판사, 2002.
정한숙, 『현대소설 창작법』, 웅동, 2000.
강신택. (2009). 논의의 배경과 의의. 이민호 외 편저. 「한국의 행정이념과 실용행정」, 93-121. 경기: 법문사.
김해동. (1988). 공무원의 정치적 중립. 「행정논총」, 26(2): 69-90.
박동서. (1997). 「인사행정론」, 서울: 법문사.
오석홍. (1999). 인사행정원리의 이해와 오해. 「행정논총」, 37(2): 255-270.
_____. (2002). 「한국의 행정」, 서울: 법문사.
오재록. (2007). 「한국의 관료제 권력구조: 진단과 처방」, 경기도 파주: 한국학술정보(주).
정성호 (2000). 21세기 한국행정의 업무수행가치 모색 - 명령복종성에서 공공봉사성으로 「한국정책학회보」, 9(3): 69-89.
정영태. (2010). 공무원의 정치적 자유에 대한 헌법재판소의 논거와 문제점. 「한국정치연구」, 19(1): 71-99.
김창국 외. (1997). 「부정부패의 사회학」. 나남출판.
김해동. (1991). 각국의 부패통제-법과 기구. 서울대 행정대학원. 「행정논총」. 29(2).
김해동. (1983). 관료부패의 제 조건. 서울대 행정대학원. 「행정논총」. 21(1).
김해동. (1991). 체제부패와 공공정책의 관계 연구. 서울대 행정대학원. 「행정논총」. 29(1).
김해동·윤태범. (1994). 「관료부패와 통제」. 집문당.
박재완. (1999). 부패통제정책의 발전방향. 한국형사정책연구원. 제23회 형사정책세미나.
박재완. (1996). 부패와 반부패정책의 경제적 함의. 한국공공경제학회 세미나 발표논문.
오석홍. (1977). 한국정부의 서정쇄신에 관한 연구, 서울대 행정대학원. 「행정논총」. 15(1).
오석홍. (1995). 「행정개혁론」. 박영사.
윤태범. (1997). 공무원 부패에 대한 법적 통제방안. 한국행정논집. 9(1).
윤태범. (1998). 역대 정부의 반부패정책의 평가에 관한 연구. 「지방정부연구」. 2(1).
윤태범. (1999). 부패와 개혁: 체제적 접근. 한국행정학회 하계학술대회.
윤태범. (1999). 부패방지를 위한 정부의 역할 및 활동방향. 한국행정학회 특별세미나.
이미정. 역. (1999). 권력과 부패. Stephen Moore, Power and Corruption. 한국경제신문사.
전수일. (1996). 「관료부패론」. 선학사.
전철환. (1988). 정경유착과 민주화의 과제. 「계간경향」. 봄호.
정영국. (1999). 공직자 윤리규범 및 국민의식 개선연구. 한국행정학회. 특별세미나.
한국행정학회. (1999). 「부패유발 사회문화 환경개선」.
Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. and Rockman Bert A. (1981). Bureaucrats & Politicians in Western Democracies. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
Benveniste, Guy Boyd. (1977). The Politics of Expertise. 2nd. Berkeley, California: Boyd and Fraser.