

# 한선 프리미엄 리포트

## Hansun Premium Report

주 제: 부국안민의 길 - 지도자, 제도 그리고 이념  
발제자: 최광 성균관대학교 국정전문대학원 석좌교수  
일 시: 2017년 05월 11일 (목) 오전 7시 30분  
장 소: 국회 의원회관 제3세미나실

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

### 제 254회 정책세미나 주요 내용

#### < 요약 >

☞ 05월 11일 정책세미나에서는 최광 성균관대학교 국정전문대학원 석좌교수를 연사로 '부국안민의 길 - 지도자, 제도 그리고 이념'을 주제로 논의했습니다.

■ 부국안민(富國安民)을 실현하기 위해 갖추어야 할 세 가지 요체가 있다. 첫 번째, 정책의 장(場)을 열어주는 이념에 대해 바르게 이해해야 한다. 두 번째, 반드시 갖추어야 할 제도가 있다. 제도는 자유 시장경제체제, 자유민주 정치체제, 작은 정부로 이루어진다. 세 번째, 역사적 통찰력에 기반한 비전과 신념을 가진 지도자와 참모가 나라를 이끌어야 한다. 세 가지 요체가 선순환을 이룰 때 한국은 부국안민의 길을 걸을 수 있다. 공자는 《논어》에서 '이름이 바르지 않으면 말이 순조롭지 않고, 말이 순조롭지 않으면 하는 일이 이루어지지 않는다.'는 정명론(正名論)을 주장하였다. 언어는 가장 기본이 되는 도구로 인간의 사고방식을 규정한다. 잘못된 도구가 삶 전체에 걸쳐 큰 문제를 초래할 수 있다는 점을 지적하고 있다. 부국안민의 세 가지 요체에 대한 개념적 이해가 중요하다는 걸 깨달을 수 있다.

■ 이념은 '정치의 장(場)'과 '정책의 장(場)'의 연결고리다. 논쟁은 대부분 가치판단(Value Judgement)이라 할 수 있는 이념의 차이에서 시작된다. 정책에 대한 대립은 이념에 대한 대립에서부터 시작된다. 한국 사회에서도 이념 논쟁이 필요하다. '현재 정부 규모의 크기, 복지를 확대 혹은 축소해야 하는가, 누진적인 소득세율을 도입해야 하는가, 비례적인 소득세율을 도입해야 하는가' 등이 예다. 오늘날 언론에서 자주 사용하는 '합리적 보수'와 '개혁적 보수'

는 잘못된 표현이다. 보수와 진보 모두 ‘개혁적’이고 ‘합리적’인 성격을 띠기 때문에 이러한 수식어가 특정 이념의 전유물이 될 수 없다. 또한 이념에는 절대 중도(中道)가 없다. 한 개인이 두 종교를 동시에 믿을 수 없는 것과 같은 원리다. 보수·진보의 구분보다는 우파·좌파의 구분이 상대적으로 더 가치중립적이며 사전적(辭典的) 의미에서 정확하다. 주체로서든 개체로서든 ‘개인’을 강조한다면 우파에 속하며, ‘공동체’ 또는 ‘집단’을 강조한다면 좌파에 속한다.

■ 자원 부족으로 발생하는 경제문제를 해결하는 방법은 몇 가지가 있다. 자본주의 자유 시장 경제체제는 사유재산제도와 선택의 자유를 근간으로 한다. 개별 경제주체들이 자기의 책임 하에 자유롭게 사익을 추구하게 하여 사회구성원의 복지를 최대로 증진시키는 경제체제다. 이와 반대로 사회주의는 생산 활동은 공동소유를 통해 경제 문제를 해결하고자 한다. 사적경작 토지 1% 면적이 총 농산물의 25%가 생산되었던 소련 집단농장 경험과 사유허용과 거래 합법화를 통해 자원을 적절히 개발하고 보존할 수 있었던 사례들이 사유재산권의 중요성을 증명해준다. 사유재산권 보장과 선택의 자유는 어떠한 정책이 자본주의 시장경제에 부합하는지를 판별할 수 있는 기준이 된다. 언론법은 선택의 자유 측면에서, 사학법은 사유재산권 측면에서 접근하여 친(親)시장적 정책인지 반(反)시장적 정책인지 판별할 수 있다.

■ 민주 정치체제는 지고지선(至高至善)의 제도로, 하나의 절대적 가치로 신격화되고 있다. 하지만 성숙한 개인들의 독립적인 판단이 뒷받침되지 않는 경우 중우정치라는 치명적 결함이 발생할 수 있다. 아무리 완벽하고 사심 없는 정부라 하더라도 국민의 불만을 전부 해소할 수 없다. 국민의 선호와 정책의 선택 사이에 괴리가 구조적으로 존재하므로 국민의 선호가 정책을 충족시켜 줄 수 없기 때문이다. 민주 정치체제 하에서 정부는 사회구성원들이 집단적으로 의사결정을 하고 수많은 활동을 수행하는 하나의 제도적 과정(Institutional Process)으로써 사회를 조직화하는 한 가지 방법으로 볼 수 있다. OECD국가 정부규모 관련 지표의 장기적 추이를 살펴본다면 지난 30여 년간 작은 정부에서 큰 정부로 점차 확대되는 모습을 볼 수 있다. 경제학자 아담 스미스는 정부가 수행해야 할 세 가지 역할에 대해 설명한 바 있다. “다른 독립된 사회의 침입으로부터 사회를 방위하고, 사회 구성원간의 법질서를 확립하고, 공공사업과 공공기관을 운영하는 역할을 수행해야 한다.”며 “이외 역할은 사회 구성원이 자율적으로 해내야 한다.”고 주장하였다.

■ 영국 마가렛 대처(M. Thatcher) 수상은 “위대한 지도자는 자신의 신념과 소신으로 국민을 선도해야하며, 구체적인 정책을 따르기보다 가치의 전달과 이념의 설득을 더 중요시해야 한다.”는 말을 남겼다. 독일 에르하르트(Erhard) 수상은 세계 2차 대전 직후 대(大)혼란기에 시장친화적 정책을 강력히 추진하였다. 미국과 영국이 매년 2~3%의 경제성장률을 보일 때, 독일은 6~7%의 경제성장률을 보이며 라인강의 기적을 이룩하였다. 위대한 업적을 남긴 주군(主君) 뒤에는 언제나 훌륭한 책사(策士)가 있다. 35세의 율곡 이이가 선조에게 1570년에 올린 상소문을 살펴보면 오늘날 한국이 해야 할 숙제들이 담겨있다.

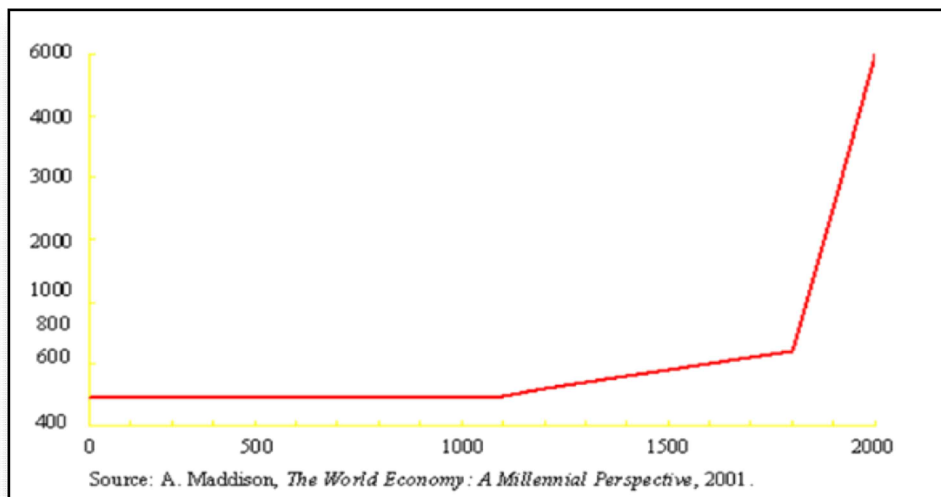
## ■ 부국안민(富國安民)의 세 가지 요체

### : 정명론(正名論)에 따른 개념의 올바른 이해에서 시작

- 부국안민(富國安民)을 실현하기 위해 갖추어야 할 세 가지 요체가 있다. 첫 번째, 정책의 장(場)을 열어주는 이념에 대해 바르게 이해해야 한다. 두 번째, 반드시 갖추어야 할 제도가 있다. 제도는 자유 시장경제체제, 자유 민주정치체제, 작은 정부로 이루어진다. 세 번째, 역사적 통찰력에 기반 한 비전과 신념을 가진

지도자와 참모가 나라를 이끌어야 한다. 세 가지 요체가 선순환을 이룰 때 한국은 부국안민의 길을 걸을 수 있다.

- 공자는 《논어》에서 ‘이름이 바르지 않으면 말이 순조롭지 않고, 말이 순조롭지 않으면 하는 일이 이루어지지 않는다.’는 정명론(正名論)을 주장하였다. 언어는 가장 기본이 되는 도구로 인간의 사고방식을 규정한다. 잘못된 도구가 삶 전체에 걸쳐 큰 문제를 초래할 수 있다는 점을 지적하고 있다. 부국안민의 세 가지 요체에 대한 개념적 이해가 중요하다는 걸 깨달을 수 있다.



[그림 1] 지난 2000여 년간 인류의 1인당 GDP 추이

순위	국가	GDP	순위	국가	GDP	순위	국가	GDP
1	룩셈부르크	101,450	26	프랑스	36,206	110	태국	5,815
4	노르웨이	74,400	29	일본	34,524	168	콩고	1,851
8	미국	56,116	35	한국	27,222	172	인도	1,598
15	영국	43,876	45	그리스	18,002	225	말라위	372
18	홍콩	42,328	90	중국	8,028	* 출처 : World Bank Data base		
20	독일	41,313						

[그림 2] 2015년 기준 주요국 1인당 GDP (단위: \$)

- 지난 2000여 년 동안 인류의 1인당 GDP 추이를 살펴보았을 때 19세기 중반까지는 전 인류가 극심한 빈곤을 겪어왔다. 자유 시장경제체제가 지난 150년간 큰 발전을 이루었다. 자유 시장경제체제가 자리 잡은 국가들 중 한국은 2015년 기준 1인당 GDP가 27,222달러로 전 세계 기준 35위를 차지하였다. 남한과 북한의 생활수준이 천양지차(天壤之差)인 이유도 서로 다른 경제체제에서 찾을 수

있다. 남한의 자본주의와 북한의 사회주의가 낳은 경제적·사회적 산물이 큰 차이를 낳았다.

## ■ 이념에 대한 올바른 논쟁은 좋은 정책을 낳는 지름길이다.

### : ‘이념적으로 이중적인 것’ 과 ‘이념적으로 중도적인 것’

- 이념은 ‘정치의 장(場)’과 ‘정책의 장(場)’의 연결고리다. 논쟁은 대부분 가치판단(Value Judgement)이라 할 수 있는 이념의 차이에서 시작된다. 정책에 대한 대립은 이념에 대한 대립에서부터 시작된다. 한국 사회에서도 이념 논쟁이 필요하다. ‘현재 정부 규모의 크기, 복지를 확대 혹은 축소해야 하는가, 누진적인 소득세율을 도입해야 하는가, 비례적인 소득세율을 도입해야 하는가’ 등이 예다.
- 오늘날 언론에서 자주 사용하는 ‘합리적 보수’와 ‘개혁적 보수’는 잘못된 표현이다. 보수와 진보 모두 ‘개혁적’이고 ‘합리적’인 성격을 띠기 때문에 이러한 수식어가 특정 이념의 전유물이 될 수 없다. 또한 이념에는 절대 중도(中道)가 없다. 한 개인이 두 종교를 동시에 믿을 수 없는 것과 같은 원리다. 노동당 정부의 이념 설계자인 기든스(Giddens, Anthony) 교수는 시장경제와 국가개입의 조화를 도모하는 ‘제3의 길(Third Way)’을 제시하였다. 기든스 교수는 ‘신노동당(New Labor)’과 ‘제3의 길(Third Way)’을 주창하며 노동당을 우경화하였으나 노동당의 사민주의 좌파 이념을 계속 고수해왔다. 즉 기든스 교수가 주장한 ‘제3의 길’은 표현일 뿐 내용은 효율보다 평등을 강조하는 ‘제1의 길’과 같은 맥락에 있다.
- 기든스 교수는 “좌측에 있는 것과 우측에 있는 것을 뒤바꿀 수는 있다. 하지만 그 어느 것도 좌우측 동시에 있을 수 없다.”고 주장하였다. 좌우를 전부 아우르는 방도는 존재하지 않음을 의미한다. 오늘날 한국 사회는 고전적 자유주의와 시장경제 논리가 지배하는 사회가 아니다. 무소불위(無所不爲)의 정부가 집단주의 정치 논리로 자유 시장경제체제에 영향력을 가하고 있다. 사회를 지배하고 있는 형평우위 사상이 균형을 찾아야 한다.
- 언어학과 인지과학사에 이정표를 세운 조지 레이코프(George Lakoff)교수도 “인간은 모두 이념적으로 이중적이다.”라고 주장하였다. 우파적 세계관과 좌파적 세계관은 서로 배타적이지만 인간의 뇌에는 두 세계관이 공존하기 때문이다. 우파적인 국내 정책을 지지하면서 보수적인 대외 정책을 지지할 수 있으며, 시장경제에 대해 보수적 견해를 갖는 동시에 시민적 자유에 대해 진보적 견해를 가질 수 있다. ‘이념적으로 이중적인 것’과 ‘이념적으로 중도적인 것’은 구분되어야 한다.
- 보수·진보의 구분보다는 우파·좌파의 구분이 상대적으로 더 가치중립적이며 사전적(辭典的) 의미에서 정확하다. 주체로서든 개체로서든 ‘개인’을 강조한다면 우파

에 속하며, ‘공동체’ 또는 ‘집단’을 강조한다면 좌파에 속한다.

## ■ 자유 시장경제체제와 자유 민주정치체제, 부국안민의 제도적 요체

**: 효율적인 작은 정부가 수립해야 할 제도와 수행해야 할 역할**

- 자원 부족으로 발생하는 경제문제를 해결하는 방법은 몇 가지가 있다. 자본주의 자유 시장경제체제는 사유재산제도와 선택의 자유를 근간으로 한다. 개별 경제주체들이 자기책임 하에 자유롭게 사익을 추구하게 하여 사회구성원의 복지를 최대로 증진시키는 경제체제다. 이와 반대로 사회주의는 생산 활동의 공동소유를 통해 경제 문제를 해결하고자 한다. 사적경작 토지 1% 면적이 총 농산물의 25%가 생산되었던 소련 집단농장 경험에서 알 수 있는 바와 같이 사유허용과 거래 합법화를 통해 자원을 적절히 개발하고 보존할 수 있었던 사례들이 사유재산권의 중요성을 증명해준다. 사유재산권 보장과 선택의 자유는 어떠한 정책이 자본주의 시장경제에 부합하는 지를 판별할 수 있는 기준이 된다. 언론법은 선택의 자유 측면에서, 사학법은 사유재산권 측면에서 접근하여 친(親)시장적 정책인지 반(反)시장적 정책인지 판별할 수 있다.










[그림 4] 자본주의의 본질

- 흔히 민주주의를 ‘Democracy’로 번역한다. 이는 오역이다. 국민이 통치 권력의 중심에 있는 정부가 ‘Democracy’이다. 따라서 이는 ‘다수지배 정치체제’, ‘민중 정치체제’가 더 정확한 표현이다. 민주주의는 ‘인민 전체의 이익과 행복을 기초로 하여 행하는 정치상의 주의’를 의미하며 이념에 속한다.
- 이승만 대통령을 중심으로 자유민주주의 헌법을 기초로 대한민국이 건국되었다. 공산주의, 사회주의가 정점(頂點)에 달했던 제2차 세계대전 직후 극심한 혼란 속에서 자유민주주의 국가가 수립된 것이다. 이어 1980년대 유신체제라는 비(非)민주적 통치체제에 대한 국민적 저항이었던 ‘민주화 운동’에 의해 자유민주정치

가 정착되었다. 민주 정치체제는 지고지선(至高至善)의 제도로, 하나의 절대적 가치로 신격화되고 있다. 하지만 성숙한 개인들의 독립적인 판단이 뒷받침되지 않는 경우 중우정치라는 치명적 결함이 발생할 수 있다. 아무리 완벽하고 사심 없는 정부라 하더라도 국민의 불만을 전부 해소할 수 없다. 국민의 선호와 정책의 선택 사이에 괴리가 구조적으로 존재하므로 국민의 선호가 정책을 충족시켜 줄 수 없기 때문이다.

- 민주 정치체제 하에서 정부는 사회구성원들이 집단적으로 의사결정을 하고 수많은 활동을 수행하는 하나의 제도적 과정(Institutional Process)으로써 사회를 조직화하는 한 가지 방법으로 볼 수 있다. OECD국가 정부규모 관련 지표의 장기적 추이를 살펴본다면 지난 30여 년간 작은 정부에서 큰 정부로 점차 확대되는 모습을 볼 수 있다. 경제학자 아담 스미스는 정부가 수행해야 할 세 가지 역할에 대해 설명한 바 있다. “다른 독립된 사회의 침입으로부터 사회를 방위하고, 사회 구성원간의 법질서를 확립하고, 공공사업과 공공기관을 운영하는 역할을 수행해야 한다.”며 “이외 역할은 사회 구성원이 자율적으로 해내야 한다.”고 주장하였다.

	19세기 말	제1차 대전전	제1차 대전후	제2차 대전전	제2차 세계대전 후				
	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2005
 프랑스	126	170	276	290	346	46.1	498	550	538
 독일	100	148	250	341	324	47.9	45.1	49.1	46.7
 일본	88	83	148	254	175	320	31.3	35.9	37.3
 스웨덴	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	64.2	56.6
 스위스	16.5	140	170	241	172	32.8	33.5	39.4	36.7
 영국	9.4	12.7	26.2	300	322	43.0	39.9	43.0	45.5
 미국	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4	36.4
선진국 평균	10.7	12.7	18.7	22.8	22.9	43.1	44.8	45.6	44.7

[그림 5] 주요국 정부 세출규모의 대(對) GDP 비율 (단위: %)

## ■ 부국안민으로 이끌어 줄 위대한 지도자와 참모

: 국민을 선도하는 지도자는 가치와 이념을 강조한다.

- 영국 마가렛 대처(M. Thatcher) 수상은 “위대한 지도자는 자신의 신념과 소신으로 국민을 선도해야하며, 구체적인 정책을 따르기보다 가치의 전달과 이념의 설득을 더 중요시해야 한다.”는 말을 남겼다. 독일 에르하르트(Erhard) 수상은



세계 2차 대전 직후 대(大)혼란기에 시장친화적 정책을 강력히 추진하였다. 미국과 영국이 매년 2~3%의 경제성장률을 보일 때, 독일은 6~7%의 경제성장률을 보이며 라인강의 기적을 이룩하였다.

- 위대한 업적을 남긴 주군(主君) 뒤에는 언제나 훌륭한 책사(策士)가 있다. 35세의 율곡 이이가 선조에게 1570년에 올린 상소문을 살펴보면 오늘날 한국이 해야 할 숙제들이 담겨있다.

1. 왕의 식사, 의복을 포함 모든 궁전 운영 경비의 3분의 1 감축 및 전국에서 왕에게 진상토록 되어 있는 모든 공물의 3분의 1 감축
2. 왕실의 제사 간소화를 통한 제사 소요 비용 절감.
3. 중앙의 관청 통폐합 및 지방 고을 통합을 통해 불필요한 공무원 인력 감축
4. 예산 낭비 요소 근절을 통한 경비 절감
5. 지방 관직을 중시하는 인사 관행을 수립함으로써 지방 수령들로 하여금 민생 챙기기에 적극 나서게 할 것
6. 각종 사회에서의 부당한 정치적 판결들을 바로잡아 억울한 누명을 벗겨줌으로써 대중들의 억눌린 마음을 풀어줄 것

[그림 6] 35세 율곡 이이가 선조에게 올린 상소문

## 제 254회 정책세미나 질의응답

**질문1** ‘네 것은 네 것, 내 것은 내 것’이란 사유재산권과 선택의 자유 보장만으로 복지 문제를 해결할 수 있는가?

**답변** 오늘날 국민들은 복지제도와 공공재에 대해 많은 관심을 갖는다. 주요국의 복지제도는 중산층과 그 이하의 생활수준을 하는 자들을 대상으로 한다. 복지는 독거노인, 장애우, 소년·소녀 가장 등과 같이 필요한 자들에게 최우선적으로 보장되어야 한다. 많은 사람들이 교육을 공공재라고 주장한다. 하지만 교육은 외부효과가 발생하는 사적제도다. 사회구성원의 복지를 최대화 증진시키는 방안에 대해 다시 한 번 생각해볼도록 하자.

**질문2** 지난 5월 9일 대선이후 출범한 신(新)정부는 정부 예산으로 일자리를 늘리고 최저임금을 인상하겠다고 발표하였다. 자유 시장경제체제 관점에서 이러한 공약은 친(親)시장적 정책인가, 반(反)시장적 정책인가?

**답변** 일자리 창출은 기업이 해야 한다. 제4차 산업혁명 시대에 이미 진입하였다. 기업인들은 충분한 인센티브를 가지고 시장 정보를 획득하는 데 몰두하고 있다. 정부 관료들이 이러한 기업인들을 앞서가기엔 인센티브가 부족하다. 오늘날 한국 사회는 시장 기능을 믿지 못하고 정부에 의존하려는 경향을 보인다. 역사적으로 시장이 경제 성장과 사회 발달에 미친 영향을 살펴보고, 자유시장의 중요성을 회고할 필요가 있다.

※ 이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.