

# 한선 프리미엄 리포트

## Hansun Premium Report

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

### [정책세미나] 지방정부 및 중앙정부 경쟁력 강화

주 제 : 정부 경쟁력 강화를 위한 분권형 국정운영 체제 구축

발제자 : 김성배 숭실대학교 교수

일 시 : 2015년 12월 8일 오후 2시30분

장 소 : 대한상공회의소 제3소회의실

#### < 요약 >

☞ 12월 8일 '지방정부 및 중앙정부 경쟁력 강화방안 모색'을 주제로 진행된 정책세미나에서 김성배 숭실대 교수께서 '분권형 국정운영 체제 구축'을 주제로 발표한 내용을 요약 정리했습니다.

■ 우리나라의 국가경쟁력지수는 내려가고, 사회갈등지수는 높아지고 있다. 각급의 통계지수에서 소위 선진국이라 일컫는 국가들은 우리나라와는 다른 행보로 국가경쟁력지수는 높고 사회적 갈등지수는 낮은 패턴을 보이고 있다. 이를 인구 규모로 구분해 볼 수 있다. 인구 규모가 약 4,000~5,000만 이상인 큰 국가들은 대부분 연방제 형태의 국가 운영 시스템을 갖추고 있다. 인구 규모가 5,000만이 넘는 국가로서 높은 국가경쟁력을 유지하면서 사회적 갈등을 잘 관리하기 위해서는 분권형 광역자치 시스템의 구축이 필요하다는 가설을 제시할 수 있다.

■ 우리나라의 국가경쟁력지수 지표에서 가장 큰 문제로 정책 결정의 투명성, 법체계의 적합성, 사법부의 독립성, 정치인의 신뢰성 등을 지적할 수 있다. 사회적 갈등지수는 갈등요인지수와 갈등관리지수로 나눠 측정할 수 있는데, 평가항목 상당부분이 정부와 관련된 것들이다. 결국 우리나라의 국가경쟁력지수와 사회적 갈등지수는 상당부분 정부와 국가시스템 자체에 책임이 있다고 할 수 있다.

■ 정부 권한집중의 폐해로 국정 전반이 '법치 아닌 인치'로 운영이 되고 있는 점을 지적할 수 있다. 지방정부가 중앙정부에 종속되는 현상이 나타나고 있다. 지방자치 시행 20년이 됐지만, 지방자치는 행정 및 재정의 여러 측면에서 중앙정부에 의존적이다. 지방자치사무가 국가사무의 30% 수준이고 재정측면에서 국세와 지방세 측면에서 8:2의 비율로 지난 20년간 큰 변화 없이 유지돼 왔다. 제왕적 대통령제의 권한집중으로 인해 중앙정부의 수탈적 성격과 나약하고 의존적인 지방정부 구조로 전락하게 되었고, 이를 해결하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.

■ 해결방안으로 분권형 국정운영을 통해 정부의 혼용효과와 시장친화적인 행태 그리고 사회통합을 기대 할 수 있다. 연방제 분권을 토대로 구성원 간의 권한은 나누고 자치와 협치를 병행함으로써 갈등의 여지를 축소 할 수 있다. 분권·자치형 국정운영은 분권 트라이앵글로 표현할 수 있다. ①분권형 대통령제 ②지역대표형 양원제를 기반으로 하는 ③광역중심의 자치 형태이다. 분권형 대통령제는 외치를 전담하는 국가수반과 내치를 전담하는 행정수반을 분리하는 것이고, 양원제는 지방의 국가운영 참여를 통해 타협과 국가 운영의 방향성 제시 등의 논의를 하고 책임도 함께 지는 시스템을 말한다. 이 두 가지의 토대로 분권·자치형 국정운영 체제를 완성하는 것이 광역자치 모형이다.

■ 분권·자치형 국정운영 체제가 갖춰진다면 제왕적 대통령제가 갖고 있는 권력 독점의 원천을 제거할 수 있다. 주요 분권형 대통령제 국가들은 대부분의 집권 기간을 동거정부로 지내는데, 동거정부는 우리나라에서 사회적 문제가 되는 지역, 계층, 이념, 연령 등 서로 다른 집단들 간의 사회적 통합을 실현할 수 있다.

■ 현재 5년 단임 대통령제에 대한 개헌논의에 분권형 대통령제와 지역대표적 양원제에 대한 부분이 포함되어야 한다. 그리고 개헌뿐만 아니라 향후 출범할 차기 정부에서의 비전으로서 제시가 되어야 할 대선 공약으로 포함되어야 한다. 현재 집권중인 정부에서 분권형으로의 전환은 불가능하기 때문이다.

## ■ 선진국은 국가경쟁력↑ 사회갈등↓, 우리나라와 다른 행보

### : ‘인구 5000만 이상 국가, 분권형 광역자치 시스템 구축 필요’ 가설 가능

- 우리나라의 국가경쟁력지수는 내려가고, 국가갈등지수는 높아지고 있다. 2015년 세계경제포럼(WEF)이 발표한 국가경쟁력 평가에서 우리나라는 26위로, 순위 자체는 문제가 없어 보이지만 세부 내용에서 정부 관련 요소들이 낮게 나타나고 있다. 특히 국가정책과 관련된 제도적 요인 부분이 매우 낮다. 정책 결정의 투명성, 법체계의 효율성, 사법부의 독립성, 정치인의 신뢰성 등이 이에 속한다.

- OECD 발표에 따르면 우리나라의 사회갈등지수는 27개 회원국 가운데 두 번째로, 터키 다음으로 높다. 국가별로 동일한 조건에서 측정된 것이기 때문에 우리나라의 사회갈등지수가 왜 이렇게 높은 수준인지 짚어 봐야할 대목이다.

- 흥미로운 것은 국가경쟁력지수와 사회갈등지수, 이 두 지표에 나타나는 국가들의 패턴이다. 국가경쟁력이 높은 나라는 미국, 캐나다, 독일, 오스트리아, 싱가포르, 핀란드, 스위스, 덴마크, 스웨덴, 네덜란드, 벨기에 등이다. 사회적 갈등 수준이 가장 낮은 국가 순위 역시 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 스위스, 오스트리아, 벨기에, 호주, 독일, 캐나다 등이다. 각각의 통계에서 항상 좋게 나타나는 이 국가들이 우리가 흔히 말하는 소위 선진국이다. 이 나라들은 국가경쟁력에서 높은 수준을 기록하는 동시에 사회갈등지수는 매우 낮은 수치를 기록하며, 현재 우리나라와는 다른 행보를 보이고 있다.

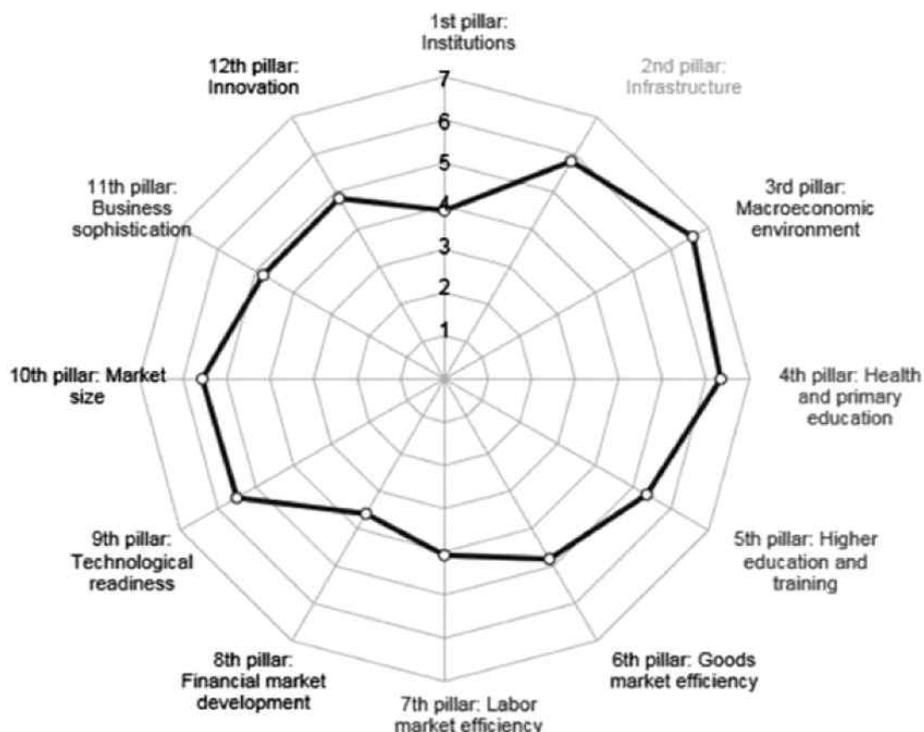
- 이들 국가의 패턴을 인구규모로 구분해 볼 수 있다. 인구 규모가 약 4,000~

5,000만 이상인 큰 국가들은 대부분 연방제 형태의 국가 운영 시스템을 갖추고 있다. 인구 규모가 큰 나라로서 높은 경쟁력과 낮은 사회갈등지수를 갖기 위해서는 연방제 국가 운영 시스템이 바람직하다는 것을 시사한다. 인구 규모가 크지 않은 단일형 국가로 국가경쟁력 지수가 높고, 동시에 사회갈등 지수가 낮은 경우는 인구 규모가 500~1,000만 정도이다. 인구 규모가 큰 연방 국가는 높은 경쟁력을 보이는 소규모 구성단위들의 연합이라는 점을 알 수 있다.

- 인구 규모가 5,000만이 넘는 국가로서 높은 국가경쟁력을 유지하면서 사회적 갈등을 잘 관리하기 위해서는 비교적 중소규모의 독자적 구성단위들의 연합으로 국가를 구성하여 국가 차원에는 협치를 이루돼 개별 구성단위 차원에서는 자치가 잘 작동하게 하는, 즉 분권형 광역자치 시스템의 구축이 필요하다는 가설을 제시할 수 있다.

**■ 韓 국가경쟁력 정부정책 투명성 등 제도 부분에서 발목 잡혀**  
**: 국가경쟁력, 사회적 갈등 문제는 정부가 작동하는 국가시스템의 책임**

[ 그림1 ] 부문별 국가경쟁력 현황



- 우리나라의 국가경쟁력지수 지표에서 가장 큰 문제는 제도와 금융이었다. 물론 국제기관들의 발표에 대해 객관성과 타당성이 낮다는 지적도 있다. 금융 부분의 경

우 특정 년도의 지표에서 금융시장 성숙도 평가가 납득하기 어렵다는 점이 언론을 통해 지적되기도 했다. 하지만, 제도적인 부분은 정확한 통계에 기반을 하고 있다는 점에서 타당성을 문제 삼기 어렵다. 정부정책 투명성은 144개국 가운데 133위, 법체계의 효율성은 82위, 사법부 독립은 82위, 정치인의 신뢰도는 97위, 정부부문과 관계있는 윤리 및 부패 지수는 69위, 공공자금 전용은 66위, 부수입 및 뇌물은 52위, 부적절한 영향력은 86위이었다. 통계와 관련해서 문제제기는 가능하겠지만 일률적으로 제시된 통계에서 정부와 관련된 부분들이 낮게 나타났다는 점은 분명한 문제점이다.

- WEP 국가경쟁력지수에서 우리나라가 높게 나타났던 시기인 2007~2008년과 최근인 2014~2015년을 비교하면 대부분 지표에서 크게 하락했다. 모든 국가가 같은 조건에서 측정된 자료인 만큼 우리나라의 정부 기능 작동에서 문제가 있음을 부인하기 어렵다.

[ 표1 ] 공공부문 경쟁력 지표 순위 비교

구분	2007-2008	2015-2016	비고
국가 경쟁력	13	26	13계단 하락
정부지출 낭비	33	70	37계단 하락
정부규제 부담	24	96	72계단 하락
정부정책 투명성	44	133	89계단 하락
공공자금전용	27	66	39계단 하락
정치인 신뢰도	25	97	72계단 하락

자료: WEP 국가경쟁력 지수 2007~2008, 2015~2016

- 사회적 갈등 부분도 정부와 관련이 있다. 한국보건사회연구원의 ‘사회갈등 지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향’(2011)에서는 사회갈등지수를 갈등요인지수와 갈등관리지수로 나눠 측정하였다. 갈등요인지수가 낮아지면 갈등지수가 높아지고, 갈등관리지수가 높아지면 갈등지수가 낮아진다. 갈등요인지수로는 정치적 갈등(공공서비스의 정치적 비독립성), 경제적 갈등(소득 불평등, 왜곡된 소득분포), 문화적 갈등이 있고, 갈등관리지수는 정부정책의 효과성과 규제의 질 그리고 부패통제능력 등 정부 역할이 포함되어 있다. 갈등 책임의 요소가 상당부분 정부에 있다는 것을 알 수 있다.

- 앞서 제시되었던 우리나라의 국가경쟁력지수와 사회적 갈등지수는 상당부분 정부와 현재 작동하고 있는 국가시스템 자체에 책임이 있다고 할 수 있다. 그중에서도 제왕적 대통령제 하에서의 대통령에 많은 권한이 집중되어 있다는데 문제가 있다. 대통령에 쏠린 권한 집중은 국회와 행정부, 지방자치단체의 권한을 약화시키는 과

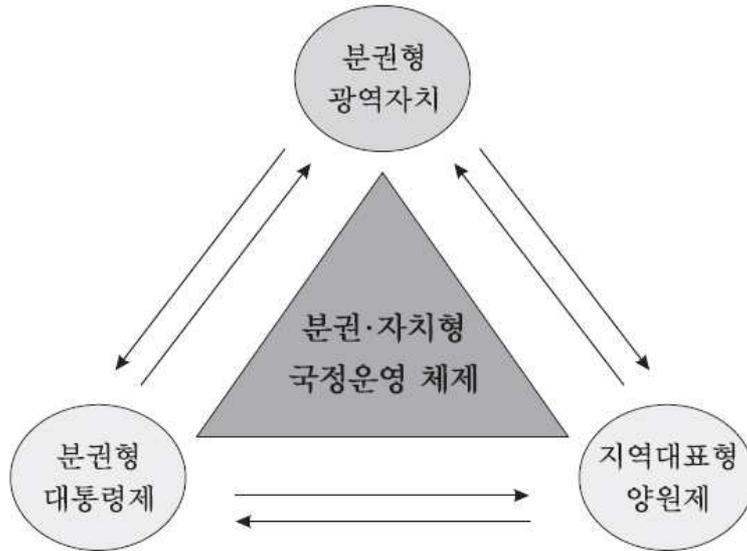
급효과와 반작용을 내포하고 있기에 더 문제가 된다.

- 정부 권한 집중 양태의 폐해로 국정 전반이 ‘범치 아닌 인치’로 운영이 되고 있음을 확인 할 수 있다. 지방정부는 중앙정부에 종속되는 현상이 나타나고 있다. 지방자치 시행 20년이지만, 행정 및 재정의 여러 측면서의 중앙정부 의존적 지방정부의 형태가 나타나고 있고, 지방자치사무가 국가사무의 30% 수준이고 재정측면에서 국세와 지방세 측면에서 8:2의 비율로 지난 20년간 큰 변화 없이 유지되어 왔다.
- Barry R. Weingast의 “재산권 보호, 계약의 시행 등 정부의 제 기능을 능히 담당할 만큼 강한 정부는 능히 시민의 재산을 수탈할 만큼 강하다”라는 명제에서 문제를 설명할 수 있다. 우리 정부 역시 작동하는 여러 가지 측면에서 수탈적인 정부의 행태가 나타나고 있는데, 정부의 권한이 강하게 되면 자신의 이익을 위해서 권한을 과도하거나, 편향적으로 행사하게 된다. 이로 인해 정부의 성격이 왜곡 되고 다분히 수탈적 성격의 중앙정부, 나약하고 의존적인 지방정부가 된다. 이는 낮은 국가경쟁력과 높은 사회갈등을 야기하는 요인이 되기 때문에 어떠한 형태로든 이를 개선하는 제도적 장치를 만들어야 한다.

## ■ 분권·자치형 국정운영은 정부 비효율성 해소와 사회 통합에 용이 : ‘광역자치-분권형 대통령제-지역대표형 양원제 분권’ 트라이앵글

- 분권형 국정운영은 “권한을 가진 여러 주체들이 각자의 영역이나 지역별로 결정을 내리고, 그 차별된 결정을 가지고 서로 경쟁하며, 필요한 경우에는 타협을 통해 공동의 목표를 이루어 나가는 시스템”을 의미한다.
- 분권의 효과로는 크게 3가지다. 첫째는 분권형 국정운영은 정부를 혼용함으로써 정부의 비효율성을 상당부분 해소하고, 그 결과 정부의 경쟁력을 높일 수 있다. 중앙정부와 지방정부를 혼용하는 과정에서 각각에 주어진 역할에 제 기능을 수행하도록 하는 등 여타 부분에서의 권한 배분과 견제 및 균형이 제대로 작동하여 경쟁력이 제고된다. 둘째는 분권은 시장 친화적으로 차별화된 정책을 통해 정부 간 경쟁은 다양성과 효율성이 보장되는 경제활동 여건을 제공한다. 또 경제 성장에 걸림돌이 되는 규제를 소멸하는 등 중앙 및 지방정부 공히 정부의 지대추구 행위를 현저히 감소시킨다. 마지막으로 셋째 사회적 통합에 용이하다. Stepan(1999)이 주장한 바에 따르면 다양한 구성원을 가지면서 민주주의를 지속하는 모든 나라는 연방제 국가이다. 연방제는 분권을 전제로 하는 것이기 때문인데 분권을 통해 구성권들 간의 권한은 나누고 자치와 협치를 병행함으로써 갈등의 여지를 축소할 수 있다.
- 제도 전환을 위해서 제도적 합치성(Institutional Complementarity)이 달성 되도록 제도 개편을 추진해야 한다. 어떠한 제도가 제대로 작동하기 위해서는 제도가 필요할 뿐만 아니라 상호 간 순작용을 통해 상승작용을 가져올 수 있어야 한다.

[ 그림2 ] 분권·자치형 국정운영체제



- 분권·자치형 국정운영 체제는 분권 트라이앵글로 표현할 수 있다. 분권형 대통령제와 지역대표형 양원제를 기반으로 하는 광역중심의 자치 형태이다. 분권형 대통령제의 핵심은 외치(外治)를 전담하는 국가수반과 내치(內治)를 전담하는 행정수반의 분리가 중요한데 우리나라의 지정학적 특성상 특히 외교안보가 중요하므로 적합하다고 볼 수 있다. 양원제의 경우 지방의 국가운영 참여를 통해 타협과 국가 운영의 방향성 제시 등의 논의를 하고 책임도 함께 지는 시스템을 말한다. 그러기 위해서는 지역을 대표하는 양원제의 도입이 필요하다. 이 두 가지를 토대로 분권·자치형 국정운영 체제를 완성하는 것이 광역자치 모형이다.
- 작금의 시대는 지역 또는 광역의 시대라고 한다. 국경 없는 세계화 시대에 경제활동의 적정 권역으로 자연스럽게 부상된 공간단위가 바로 광역이다. 광역 단위는 500~1,000만 명 정도의 인구로 구성하고, 도와 광역시를 통합한 새로운 행정단위를 설정하는 게 적절하다고 판단한다. 예를 들면 서울을 하나의 광역으로 하고, 경기도와 인천을 합쳐서 하나의 광역, 부산, 울산, 경남을 합쳐 하나의 광역, 경북, 강원과 대구를 합쳐 하나의 광역, 그리고 충청남북도와 대전을 합쳐 하나의 광역, 전라남북도와 광주를 합쳐 하나의 광역으로 구상하는 방안을 고려해 볼 수 있다.
- 광역의 기본단위가 정해지면, 정부 간 권한 재배분을 통해 국가 발전 방향을 주도하고 지원하는 중앙정부와 국정에도 참여하고 스스로 정책을 만들고 책임지는 역동적인 광역정부를 구축해야 한다.
- 분권·자치형 국정운영 체제가 갖춰진다면 제왕적 대통령제가 갖고 있는 권력 독점의 원천을 제거하고, 국가원수의 초당적 권위의 안정성 유지와 전문적 외교안보능력의 강화가 실현할 수 있게 된다. 주요 분권형 대통령제 국가들은 대부분의 집권 기간을 동거정부로 지내는데, 동거정부는 우리나라에서 사회적으로 문제가 되고

있는 지역, 계층, 이념, 연령 등 서로 다른 집단들 간의 사회적 통합을 실현할 수 있다.

- 현재 5년 단임 대통령제에 대한 개헌논의에 분권형 대통령제와 지역 대표적 양원제에 대한 부분이 포함되어야 한다. 그리고 개헌뿐만 아니라 향후 출범할 차기 정부에서 비전으로 제시 되어야 할 대선 공약으로 포함되어야 한다. 현재 집권중인 정부에서 분권형으로의 전환은 불가능하기 때문이다. 현재 논의한 내용은 틀에 가까운 내용임으로 실행을 위해서는 보다 구체적인 연구가 필요하다.

**※ 이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.  
(한 통 2,000원)**