

GYEONGGI RESEARCH INSTITUTE

# CEO REPORT

---

2005. NO.3

21C 선진국 진입을 위한  
新정책이념의 정립에 관한 연구

조 성 호 / 경기개발연구원 자치행정연구부 책임연구원

---

---

# 목 차

---

---

I. 문제의 제기 / 1

II. 우리나라의 정책이념 대립현황과 과제 / 2

III. 선진국 정책이념의 적실성 검토 / 4

IV. 21C 우리의 선택 / 6

V. 경기도의 대응방향 / 9

## I 문제의 제기

- 8·15 해방이후 우리나라의 이념논쟁은 크게 ①反共대 非反共, ② 민주대 반민주, ③ 성장과 분배순서로 진행되어 왔음
- 제2차 세계대전 이후 국제질서가 민주주의와 공산주의로 재편됨에 따라, 우리나라도 이승만 정권과 박정희 정권 기간에 반공대 非반공의 이념논쟁이 지속
- 1980년대 서울의 봄 이후에는 반독재 투쟁이 사회전반을 지배함에 따라, 제5공화국부터 문민정부까지 민주대 反민주의 이념논쟁 구도가 형성
- 1997년 IMF 경제위기와 더불어 서민층을 대변하는 국민의 정부가 출범함에 따라, 성장과 분배에 대한 이념논쟁이 시작됨
- 특히, 참여정부에서는 성장과 분배의 이념논쟁이 심화되어, 국정시책 전반에 걸쳐 진보와 보수간에 정책이념 갈등이 확산되어 국가 혼란과 경기침체 심화
- 이에 따라, 정책이념에 대한 진보와 보수간 갈등을 종식시키고, 대한민국을 선진국으로 도약시킬 새로운 정책이념의 정립이 긴급요

## II

## 우리나라의 정책이념 대립현황과 과제

- 지난 60년대 이후 우리나라의 경제개발 과정에서 형성된 정책이념은 “정부가 대한민국 주식회사”인 국가주의였음
  - 대통령을 정점으로 하는 중앙정부가 기업, 금융, 노동 등을 지배하여 국가경제 발전을 선도
- 1980년대 들어 관치경제의 비효율성을 극복하기 위해, 기업 및 금융자유화, 노조설립의 허용, 규제완화 등 시장 부문이 다소 크지는 등 국가주의적 자유주의로 전환
- 이러한 국가주의적 자유주의는 先 성장 - 後 분배정책 패러다임을 유지하면서, 우리나라 보수의 대표적인 정책이념으로 자리매김됨
- 1997년 IMF 이후 중산층의 붕괴 등에 따른 생산적 복지 등이 정책이념으로 도입됨에 따라, 성장보다는 분배를 강조하는 평등주의 정책이념이 등장함
- 이 때부터 우리나라는 국가주의적 자유주의와 평등주의 정책이념 간에 갈등이 태동 → 산업화 세력(보수)과 민주화 세력(진보)간의 끝없는 갈등구조가 정착
  - 국가주의적 자유주의는 중앙집권, 자율과 경쟁을 강조하는 반면에, 평등주의는 큰 정부, 분배와 균형을 지향
- 특히, 참여정부 들어 국가균형정책, 교육정책 분야에서 국가주의적 자유주의와 평등주의 정책이념의 충돌이 심각

- **국가균형정책** : 국가주의적 자유주의는 수도권 규제완화, 수도권 고수를 주장하는 반면에, 평등주의는 수도권 규제, 수도권 이전을 견지
- **교육정책** : 국가주의적 자유주의는 대학입시 자율화, 고교평준화 폐지 등 교육의 경쟁체제 도입을 주장하고, 평등주의는 3不정책 (본고사·고교등급제·기여입학제 금지) 등 평준화 유지를 추진

□ 이러한 정책이념의 갈등은 참여정부의 정책집행에 대한 대국민 신뢰성 저하, 정치적 Cost를 증가시켜 정책실패를 양산할 우려

□ 특히, 참여정부의 평등주의 정책이념은 세계적인 패러다임인 ‘시장경제원리에 입각한 국가경쟁력 강화’와 상충되는 경향이 있어, **국부창출을 저해할 우려가 있음**

- 지난 1980년대 이전에만 하여도, 많은 OECD 국가들은 자본주의 경제의 취약점인 빈부격차를 해소하기 위해, **평등주의 정책이념을 채택하고 추진**
- 그러나 지난 세기말에 소련의 붕괴, WTO 체제의 출범에 따라 무한경쟁시대 전개 → 대부분의 OECD 국가들은 **자유주의 혹은 자유주의와 평등주의를 융합시켜 국가경쟁력 강화**
- 특히, OECD 국가중 **국가 균형발전을 국가경쟁력 강화보다 우선시 하는 국가는 거의 없음**

□ 이에 따라, 이 시점에서 선진국의 정책이념을 제대로 검토하여 우리나라가 지향해야 할 **적실성 있는 정책이념을** 제시하는 것은 중요한 과제임

## 1. 선진국의 정책이념 유형

- 오늘날 대부분의 OECD 국가들은 자국의 역사적, 제도적 특성을 고려하여 자유주의 정책이념을 정착시켜 나가고 있음
  - ① 선발 강대국형(영국·미국) : 新자유주의
  - ② 후발 강대국형(일본·프랑스) : (가칭) 분권주의적 자유주의
  - ③ 강소국형(네덜란드·아일랜드) : (가칭) 개방적 자유주의
- 영국·미국 등 선발 강대국은 1980년대부터 레이거 노믹스, 대처리즘을 통하여 규제완화, 민영화 등을 통하여 큰 시장, 작은 정부를 구현
- 일본·프랑스 등 후발 강대국은 1980년대 이전까지는 선발 강대국을 따라잡기 위해 정부주도의 법적인 규제, 재정·금융 등 중앙집권적 방식에 의거 국가발전을 도모
- 그러나 1980년대 이후 중앙집권식의 발전모델을 수정하기 위해 강력한 지방분권을 추진하여 작은 정부를 구현하면서, 자유주의 정책이념을 추구
- 네덜란드·아일랜드 등 강소국은 무한경쟁시대에 강대국의 틈바구니에서 생존하기 위해, 영·미보다 더 적극적인 개방화 정책을 통한 글로벌 기준에 부합하는 시장경제를 추진

## 2. 우리나라의 적실성 검토

- 선발 강대국형(영국·미국)의 신자유주의 정책이념은 성숙한 시민사회, 시장에 대한 신뢰가 형성되어 있고, 연방제를 바탕으로 한 분권형 국가에서 채택될 수 있음
- 우리나라처럼 중앙이 권한, 재정 및 인력의 80%를 차지하는 등 중앙집권주의가 해소되지 않는 한, 신자유주의 정책이념의 구현이 어려울 것임
- 후발 강대국형(일본·프랑스)의 분권주의적 정책이념은 우리나라와 유사한 중앙집권적 발전전략의 치유책으로 제시되었다는 점에서 적실성이 높음
  - 특히, 21세기 대도시권 경쟁시대는 중앙정부 보다는 지방정부가 주역이 된다는 점을 감안할 때, 분권주의적 자유주의 정책이념이 우리나라에 적합함
- 강소국형(네덜란드·아일랜드 등)의 개방적 자유주의 정책이념은 우리나라의 폐쇄성, 규제만능, 영어 未상용화 등으로 정착에 장시간 소요 전망
  - 이견희 삼성회장 등 재계에서는 강소국 모델을 21세기 우리나라에 적실성 있는 모델이라고 하나, 이 모델은 분권과 정부의 투명성이 전제되어야 함

### 【동북아 국가의 개방성】

구 분	홍콩	싱가포르	상해(포동)	한국
경제활동의 자유도	◎	◎	×	△
기업활동의 규제	◎	○	○	△
세제 및 인센티브	◎	◎	(특구○) △	(특구○) △
임금과 노사관계	○	◎	○	×

자료 : 한국대외경제정책연구원, '02. 12월

## 1. 분권주의적 자유주의

- 프랑스, 일본 등에서 분권주의적 자유주의 정책이념이 태동한 배경은 국가 균형발전, 경기침체의 극복에 있었음
- 프랑스는 국토의 균형발전을 위해, 1972년 「레지옹의 창설 및 의회의 개혁에 관한 법률」을 제정하여 레지옹을 창설하고 경제계획의 수립과 투자배분의 권한을 부여
- 특히, 1970년대 후반 장기불황에 따른 지방경제의 침체를 막기 위해 지방분권을 통해 경제활성화를 도모 → 국토개발, 경제정책, 일자리 창출은 지방의 독자적인 정책이 효율적임
  - ① 「新지방자치법」(1982) : 데파르망 임명직 지사제도의 폐지, 중앙의 지방자치단체에 대한 지휘감독체제를 폐지 → 사후 심사 강화
  - ② 「행정사무 배분에 관한 법률」(1983) : 중앙권한의 대폭적인 지방이양, 자동차세 등 국세의 지방세 전환, 분권화 교부금의 창설 → 1985년 이후 분야별로 「지방일괄이양법」을 제정하여 중앙권한과 재정·인력의 동시 이양
  - ③ 「지방자치 개혁촉진을 위한 헌법 수정」(2003) : 21세기 지방분권의 개혁방향을 설정하고 자치분권 국가임을 선언 → 중앙권한 이양의 강화, 주민투표제 및 발안제 도입



- 일본의 경우, 1977년 이후 국토균형발전을 위해 추진한 수도기능 이전정책과 지역혁신체계(RIS)를 중심으로 하는 테크노폴리스 건설 추진이 실패
  - 90년대 이후의 경제불황 등 여건변화에 의해 수도기능 이전정책은 전면 유보된 상태이며, 테크노폴리스 구상은 중앙집권적 행정체계에 의해 주도됨에 따라 획일적인 산업단지를 양산
  - 특히, 인구정체 및 고령화와 함께 제조업의 해외이전 가속화, 버블경제 붕괴에 따른 장기불황에 따라, 중앙정부의 과도한 재정적자의 발생 등 국토균형정책의 역기능과 비효율성이 노정
- 특히, 지난 40년간 국토의 균형발전을 위한 공공재정을 막대하게 투자한 결과, 국가부채가 642조 엔에 달하는 등 국가재정파탄 상황에 직면
  - 지난 10년간 중앙 주도의 경기부양을 위해, 124조엔의 재정투자를 펴부었지만 소비와 투자가 살아나지 않음
- 이에 따라, 1990년대 중반이후에 “지역의 자립에 기초한 특성 있는 발전”으로 전환하고, 지방분권정책을 추진
  - 한편으로는 교육자율화를 통한 실력있는 젊은이 양성에 전력  
→ “평준화된 일본의 미래 없다”는 자성론에서 출발
- 일본의 지방분권은 1995년 5월에 제정된 「지방분권추진법」을 바탕으로 특별법인 「지방분권일괄법」 제정과 「지방분권추진위원회」의 구성에 의거 수행
- 2000년도 4월 새로운 「지방자치법」의 시행을 가져옴으로써 중앙과 지방의 관계를 분권·자치에 의한 대등·협력관계로 전환 → 2003년 이후 경제활력 회복에 기여

## 【일본의 「지방분권일괄법」】

- 중앙·지방간에 역할 분담
  - 중앙은 국가 전체의 이익과 관련된 사무를
  - 지방은 지역발전과 지역주민과 관련된 사무를 고유사무로 함
- 기관위임사무(병사·경찰·소방행정 등)의 60%를 자치사무로 전환하고, 나머지 40%도 법정수탁사무로 과감히 조정
- 단체위임사무(국세 징수·국도 유지 등)에 대한 중앙관여 제한
- 권한이양의 추진 : 도도부현의 사무를 시정촌으로 대폭 이양

## 2. 우리나라의 분권주의적 자유주의의 현주소

- 참여정부 들어 획기적 지방분권 추진을 위해, 47개 지방분권 로드맵을 수립하고('03. 7월), 「지방분권특별법」을 제정하였으나('04. 1월), 중앙권한과 세원의 지방이양이 매우 부진
  - ① 지방이양 대상사무 발굴 4,880건(1999~2005) → 이양 확정사무 1,235건 → 이양완료 사무(769건)
  - ② 국회사무처의 반대로 「지방이양일괄법」 제정이 무산
  - ③ 재정분권의 경우, 지자체간 부익부 - 빈익빈을 초래한다는 중앙의 논리로 말미암아 추진이 미흡
- 현재까지 지방분권 추진성과는 지방교부세 개선(내국세 총액의 15 → 18.3%), 재산세와 종합토지세의 과표현실화, 주민투표제 및 소송제의 도입, 총액인건비제의 도입에 국한
- 앞으로도 중앙관료, 국회의원, 중앙언론 등이 지방분권에 반대하고, 자치단체의 지방분권에 대한 관심도가 저하되고 있어 지방분권 추진은 표류할 가능성이 높음

## V

## 경기도의 대응방향 : 분권없이 혁신없다

- 지난 1995년 국민소득 1만불 달성이후, 저성장과 고실업, 재정적자 누적이 지속 → 지방이 주역되는 글로벌 지식경제 시대에 중앙집권체제(규제덩어리)가 실효성을 상실
  - 국가채무 추이 : 111조원('00) → 203조원('04) → 400조원('09)
- 앞으로도 10년 동안 선진국 진입을 위해 극복해야 할 도전과제는 중국경제의 위협, 고령화 진전, 막대한 통일비용임 (삼성경제연구소, '05)
  - 3대 과제 未극복시 연평균 성장률 2.6%, 세계 45위의 1인당 GDP
- 시대적 과제 극복과 선진국 진입을 위해서는 정책이념 논쟁을 통합하여 분권주의적 자유주의로 전환 긴급 → 국민소득 3만불 달성은 중앙집권이 아닌 지방분권체제가 정착될 때 가능
  - 지방분권은 좌파(프랑스 미테랑정권)와 우파(일본 자민당)가 공히 선호하는 정책이념이므로, 실제 지방분권 추진시 국가균형정책 및 교육정책에서 야기되는 정책이념 갈등을 치유할 수 있음
  - 1995년 이후 중앙주도의 경제정책은 실효성을 상실한 만큼, 지방화 시대에 걸맞게 지방에 이양하여 OECD 국가처럼 지방이 독자적인 경제정책을 추진토록 해야 함
  - 실제로 중국의 경우 사회주의 국가이지만, 각 성에 경제정책 권한을 부여 → 세계 최고의 외자유치 및 고도성장 국가로 부상
- 이를 위해서는 국가권한의 80%를 점유하는 등 거대 공룡으로 전락한 중앙권력을 분해하여 지방에 이양하는 것을 21세기 국가의 최대 개혁정책으로 정착되도록 해야 함

- 이처럼 중차대한 중앙권한의 지방이양을 위해서는 대한민국을 선도하고 있는 경기도가 역사적 무거운 짐을 져야 함
  - 서울은 특별시 기득권 유지를 위해, 지방은 행정도시 및 혁신 도시 건설에 안주하여 지방분권에 관심이 저조한 실정
- 우선, 지방분권 개혁을 경기도의 주요시책으로 추진하기 위해, 분권추진기획단을 지사, 부지사 직속에 설치할 필요
  - 현행처럼 자치행정국 혁신분권과 형태로는 정책개발과 추동력이 미흡하여, 경기도의 지방분권 추진의 Trigger 역할수행 곤란
  - 혁신이 분권을 가리고 있는 참여정부의 개혁패턴을 수정하기 위해 혁신보다 분권을 우선순위에 둬
- 둘째, 공직자들에게 지방분권의 본질과 당위성을 교육시키기 위해, 경기도 지방공무원교육원에 분권과정을 신설
  - 중기적으로는 경기개발연구원 산하에 지방분권대학원을 설립 하여, 경기도가 지방분권의 산실이 되도록 유도
- 셋째, 경기도 주도적으로 시·도지사협의회 등 4개 협의회를 설득 → 분권연대를 구성하여 정부의 분권추진을 촉구 → 분권을 반대하는 정치인 및 중앙관료를 감시
- 넷째, 경기시민사회포럼 등 NGO, 대학 등이 진정으로 분권 운동에 동참할 수 있는 여건을 조성 → 예) 분권포럼 지원
- 마지막으로, 경기도(혹은 시·도지사협의회)에서 참여정부의 47개 지방분권 로드맵을 평가하여 낙제점에 가까운 분권 추진의 분발을 참여정부에 촉구토록 유도
  - 참여정부 임기내에 「지방이양일괄법」 제정, 국세대 지방세의 비중 조정(약 70대 30), 특별행정기관 이양 등 3대 분권과제를 해소