

서울대학교 국가전략위원회
제20회 국가정책포럼(2021. 12. 29.)

국가적 난제 해결, 지방에 달렸다

(기조발제)

정용덕
(금강대학교)

Copyright © Jung Yong-duck, 2021

I. 의의

●지방자치 부활 30주년

■ 1980년대의 정치적 풍광:

- 박동서 교수 논문 실린 정부의 정기간행물 회수 및 폐기 사건
- LSE Seminar ("Comparative Local Autonomy"): 한국만 형식적 수준의 지방자치조차 부재했음 (Jung, 1987)

■ 1991년 이후:

- 1987년의 민주주의 이행과 이어진 공고화에 따라 지방자치가 부활됨(1991~2021)
- 30년 간의 '휴면'(1961~1991)을 변상 받음

I. 의의

▪ 다양한 기념 학술 논의 열림

- 한국정치학회·한국행정학회 라운드테이블("지방자치 부활 30년의 성과와 과제") (2021.6.4.)
- 자치분권위·시도지사협·경사연·금강대 공동주최 세미나("한국의 지방자치: 분권, 치리, 정책") (김순은 외, 2022)
- 서울대 국가정책포럼("국가적 난제 해결, 지방에 달렸다") (2021. 12. 29.)
 - 자치분권위원장과 균형발전위원장의 동반 참석: 큰 의미

I. 의의

●국가행정의 큰 몫이 지방에서 이루어짐

- **사무:** '지방사무'(33.6%) vs '국가사무'(66.4%) (지방행정연, 2019)

- **인력:** 37.2%(2018)

- **재정**(세출): 지방(46.8%) (조임곤, 2021)

[=일반(253조: 36.1%)+교육(75조: 10.7%)]

+ 중앙(373조: 53.2%) = 통합재정(701조원: 100%)

cf.) OECD(31.3%, 2020), 미국(58.3%, 2015), 일본(47.2%, 2020)

(정용덕 외, 2021)

I. 의의

● 쏠사회적으로 영향 미치는 지방의 현안들

■ 정책 결정·집행의 비합리성

- 지역별 주민 선호의 효과적인 투입(Input) 취약
- 중앙정부 정책의 지방 수준 집행 과정에서의 비합리성

■ 수도권-지역권 간, 도시-농촌 간 불균형

- 수도권 인구(2천589만명) / 전체 인구 = **50.0%** (통계청, **2019**) (<그림>)
- 경제·산업·문화·의료 등에서 큰 격차
- 수도권 대학 vs 지방대학 격차 심화

■ 사회 갈등

- 모든 갈등의 중앙 수준('광화문') 해결 추구로 인한 사회적 부담 극심

< 수도권-비수도권 인구변화 >



* 자료 : 통계청 장래인구추계

II. 이론적 배경

- '지방 문제(Local issues)'란?

- '국가의 영토 차원(Territorial dimension of the state)'의 사안(Smith, 1985)

- '국가'이론에서의 지방 자치·분권 문제 (정용덕 외, 2021)

- 다원주의, 개인적 자유주의, 마르크스주의, 엘리트주의
- **경험론**: 한국에서 지방 자치·분권을 촉진시킬 역사적·현실적 동인을 찾아보기 힘들
- **규범론**: 한국에서 자치·분권의 필요성을 뒷받침하는 다수 요인들이 존재함

III. 한국의 지방 자치·분권: 역사

● '郡縣制'의 모방적 동형화 추구

■ 외부 위협에 효과적으로 대응하기 위해 중앙집권화 추구

- 고조선 말(BC 4세기)에 중국(燕.秦.漢)의 위협에 대응하기 위해 시작한 중앙집권화가 2천년 넘도록 계속 유지됨 (김용섭, 2015)
 - 조선 말 '실학파'들조차 적극 지지함 (김운태, 1995)
 - 19세기 말 '개화파'들에 의한 서구 사상 도입 전까지 규범으로 존재

■ 실제로는 국가의 행정능력 부족한 '취약국가'였음

- 고려 시대까지도 지방(호족 세력 등)에 대한 중앙의 통제력은 취약했음
- 조선국가도 지방 수준의 행정능력은 매우 낮았음 (Jung, 2014)

III. 지방 자치·분권: 역사

■ 20세기

- 兵營國家 일제의 극단적인 중앙통제체제 유산에 '6.25와 冷戰'을 겪으면서 중앙집권화 요인이 부가됨
- 1952~61: **지방자치**(52: 시읍면·도의원; 56~8: 시읍면장; 60~1: 전면) 경험
- 1961~91년: '**近代化된 군현제**' 등장
 - 국가의 독점적 '**폭력**' 수단 통제(Weber)와 '**근대적**' 행정의 영역이 일치됨
 - 중앙에서 관리자 파견; 단, '**지방공무원**'의 근대 관료제화 이루어짐
- **1991년 지방자치 부활**: 실질적인 중앙 통제는 아직도 많은 부분 지속

III. 지방 자치·분권: 현재

■ 기능(사무) 분권:

- 전체 사무의 약 **1/3**(33.6%)

■ 정치 분권: 중앙당/엘리트가 '공천' 등으로 지방엘리트 견제 (김찬동, 2021)

- 주로 중앙 엘리트들(총리.장관.다선의원 출신 등)이 지자체에 진출

■ 조직권·인사권:

- 중앙정부의 '관료정치'에 의해 제한

■ 재정권: 특히, 조세권: 20%(지방세) vs 80%(국세) ('二割自治')

- 1961년까지: 5~10%; 1964년(17.2%) 이후 1980년대 중반까지: 10~12%;
- 1989년(18.9%) 이후 **20~22%** 유지 (조임곤, 2021)

c.f.) OECD(평균 **19.7%**, 2020) (정용덕 외, 2021)

IV. 지방 자치·분권의 필요성

■ 일반적 필요성 (정용덕 외, 2021)

- 민주주의 정치교육/엘리트양성, '차별선호집중', 사회갈등 규모 축소
- '탈출(Exit)'과 '발에 의한 투표'로 효율적인 정부 통제
- 자본주의 고도화로 '생산' 기능 외 '집합소비' 기능 수행
- '정당성' 기능 위한 '사회소비' 예산의 결정권 분권 필요
 - 다원적 의사결정 방식 적용에 의한 '정치 燃燒' 통해 사회갈등 해소

■ 중앙정부 정책의 非합리적 집행을 개선하기 위한 필요성

- 지방 수준의 정책집행 과정에서 각 부처별 정책의 중복·혼선
- 지방 주민들의 선호에 부합하는 정책 시행으로 민주성·효율성 증대

V. 정책 선택의 딜레마

●권한 배분의 중앙-지방간 선호 차이

■ 지자체 주민·공직자: '합리적 선택' 추구

- 경제산업·문화관광 등 지역 소득증대 위한 정책을 선호
- 그것도 편익이 권역으로 내부화 되는 기능에만 투자
- 사회복지정책: '부익부빈익빈' 초래로 결국은 지방재정 파산 위험

■ 중앙정부: '국가능력(State capacity)' 강화 위한 정책 추구

- '국가체제 유지' 및 '자본축적' 기능은 중앙관리 고수
- 사회복지, 환경 등 '집합소비' 기능은 지방이양 허용 용의
 - 단, 정책결정 기능 아닌, 단순 반복적 집행 기능의 이양을 선호

V. 정책 선택의 딜레마

●지방이 추구하는 가치 간의 상충: 자유(자치) vs 평등(균형)

■ 균형발전

- 중앙 주도 산업화에 의한 지역불균형 심화로 '배분적 정의' 문제 발생
- 수도권 집중으로 '지방 소멸' 우려 (김찬동, 2021)
- 중앙정부에 의한 다양한 균형발전 정책을 기대

■ 지방 자치.분권

- 재정자립도 하락: 약 **70%**(1991)→63%(1997)→50%대(1999)→**49%**(2021)
 - 원인: 국고보조금 증가: 2017(59.6조)→2021(97.9조) (김찬동, 2021)
- 자치권, 특히 **세입권**의 분권 기대

V. 정책 선택의 딜레마

■ 정책 선택의 딜레마

- 조세권 분권:

- '국세:지방세' 비율: '8:2'에서 '7:3'으로의 전환 시도 실패

- 이유:

- 중앙(기재부) '경제기술관료(Econocrat)'들의 반대

- 세원의 차이로 인해 지역간 '부익부 빈익빈' 발생 우려하는 지방의 고민

■ '연방제 수준 분권화':

- 만일 실현된다면, 심각한 수준의 지역 불균형 발생할 것임 (유재원, 2018)

- 한국의 지정학적 요인 등을 감안할 때 합리성도 낮음

- 다만, 취약한 지방 자치.분권의 완화 위한 '길항 작용' 효과는 큼

V. 정책 선택의 딜레마

●대학발전 정책

■ 현안:

- 지역발전에서 지방대학의 역할이 중요하다는 사실에는 모두 공감
- 수도권 대학 vs 지역권 대학 : 격차 심화 (<그림>)
- 세계적 수준의 국내 대학은 극소수 (<표>)
 - 이유: (1)과다한 학부 학생 수, (2)과소한 대학원 연구비
- 기존의 중앙정부 정책은 지방대학의 자율성을 극도로 제한하면서, 동시에 균형발전에도 극심한 역기능 초래
- (국회.행정부.지자체 등) 정책결정자와 대학구성원 모두 각자의 이익에만 몰두할 뿐, 전체 국가발전 시각에서의 문제의식과 공론은 없음

2042~2046 지역별 대학 생존율 (단위: %)



(출처: 동아대 이동규 교수 '인구변동과 미래 전망: 지방대학 분야' 보고서)



2021 US 뉴스 앤드 월드리포트 세계대학순위 - 아시아

아시아순위	세계순위	대학명	국가	점수
1	28	칭화대	중국	78.5
2	32	싱가포르국립대	싱가포르	77.5
3	38	난양공대	싱가포르	76.6
4	42	킹압둘아지즈대	사우디아라비아	76
5	51	베이징대	중국	74.9
6	73	도쿄대	일본	72.8
7	83	홍콩대	홍콩	71.2
8	95	홍콩중문대	홍콩	70.6
9	105	와이즈만연구소	이스라엘	69.3
10	109	홍콩과기대	홍콩	69.1
11	121	킹압둘라과기대	사우디아라비아	68.3
12	122	상하이자오통대	중국	68.2
13	124	중국과기대	중국	68
14	125	교토대	일본	67.9
15	129	서울대	한국	67.5
16	135	저장대	중국	66.9
17	148	난징대	중국	66
18	160	푸단대	중국	65.5
19	162	홍콩시립대	홍콩	65.3
20	170	홍콩폴리텍대	홍콩	64.6

출처: 유다원 기자, "2021 US뉴스 세계대학순위", 베리타스 알파, 2020.10.21.

QS 세계대학 랭킹, 2022

국제	국내	대학
36	1	서울대
41	2	KAIST
74	3	고려대
79	4	연세대
81	5	포항공대

출처: 나무위키, 2021.11.25.

V. 정책 선택의 딜레마

■ 정책 선택: 균등화? vs 다양화?

• 학사과정 정원 정책

- 현재는 자치(정원 자율화)도 균형발전(수도권-지역권의 같은 비율 감축)도 아님
- '교육의 질' 개선 위해 수도권 및 비수도권 대학의 같은 비율 정원감축 바람직함
 - . 국립·사립 대학 모두가 등록금 수입(그리고 '勢불리기') 위해 과다하게 학생 수용
 - .. 기업이 '低품질 상품의 박리다매'하는 셈

• 대학등록금 문제

- 감축되는 대학생 수 만큼의 재정을 보상하기 위한 방안
- **선택:** 균등('동결' 유지하되 정부가 보전) vs 자치(대학 '자율화')

V. 정책 선택의 딜레마

- 서울대-지방국립대 간의 문제

- 균형발전(평준화) vs 다양성(거점대학별 경쟁력 강화)
 - . '서울대 10개 만들기'(김종영, 2021; 한국일보 인터뷰 기사, 2021.12.24.)의 오류
 - .. 예로 든 미국(UC), 독일, 중국(靑大, 北大) 대학체제에 대한 오해에서 비롯됨
- 국립대-공공연구원 통합(혹은 최소한 연합)에 의한 연구중심대학으로의 동반상승 효과 창출 방안을 적극 모색해야할 것임

[참고] 한국 연구개발비(R&D)(2020) (과기정통부, 2021) (<그림> <표>)

- . 총연구개발투자: 93조717억원(세계5위); 국내총생산(GDP) 대비: 4.81%(세계2위)
- .. 공공연구기관: 11조1,186억원(11.9%) 사용
- .. 대학: 8조3,534억원(9.0%) 사용

2020년 한국 과학기술연구비 증가율 및 총 연구개발비



구 분		2019년	2020년
총연구개발비		·89조 471억원(5위) ·GDP대비 비중 : 4.63%(2위)	·93조 717억원(5위) ·GDP대비 비중 : 4.81%(2위)
연구개발비	재원별	·정부공공 : 19조 955억원(21.4%) ·민간외국 : 69조 9,516억원(78.6%)	·정부공공 : 21조 5,812억원(23.2%) ·민간외국 : 71조 4,905억원(76.8%)
	주체별	·공공연구기관 : 10조 1,688억원(11.4%) ·대학 : 7조 3,716억원(8.3%) ·기업체 : 71조 5,067억원(80.3%)	·공공연구기관 : 11조 1,186억원(11.9%) ·대학 : 8조 3,534억원(9.0%) ·기업체 : 73조 5,998억원(79.1%)
	단계별	·기초연구 : 13조 623억원(14.7%) ·응용연구 : 20조 401억원(22.5%) ·개발연구 : 55조 9,446억원(62.8%)	·기초연구 : 13조 4,481억원(14.4%) ·응용연구 : 20조 786억원(21.6%) ·개발연구 : 59조 5,450억원(64.0%)
연구개발인력		·연구원 : 538,136명 ·연구원(FTE) : 430,690명(5위) ·연구개발인력 : 718,759명 ·연구개발인력(FTE) : 525,622명	·연구원 : 558,045명 ·연구원(FTE) : 446,739명(5위) ·연구개발인력 : 747,288명 ·연구개발인력(FTE) : 545,435명

출처: 과기정통부 자료; 헤럴드경제, 2021.12.15.; 메트로신문, 2021.12.15.

V. 정책 선택의 딜레마

• 대학평가 방식

- 대학의 자율성과 균등발전 모두에 역행
- 교육부·대교협 평가지표의 낮은 타당성 및 중복 초래
 - . 예) 대학기관평가인증 제도
 - .. 인증(accreditation)이란: 대학이 본연의 목적을 달성하기 위한 인적·물적 기반을 갖추었는지 여부, 즉 투입(Input) 요소들을 평가하여 인증하는 것
 - .. 기존의 인증제도: '교육성과'를 '학생 충원율'로 평가함으로써 실제로는 '교육성과'가 아니라, '지역성과'라는 지방대학들의 '냉소'가 팽배함

VI. 결론: 자유와 평등의 조화

■ 지방자치(자유)와 균형발전(평등)

- 어느 한 쪽도 양보할 수 없는 지고의 가치임
- 현실에서 양자 간의 상충(Tradeoffs)은 불가피함 (Okun, 1975)
- 상충으로 인한 손실을 최소화하고, 조화를 통한 동반상승(synergy) 효과를 창출하기 위한 정책을 개발하고 추진해야 할 것임
- 오늘 포럼에 자치분권위 및 균형발전위 대표들의 참석이 의의 있는 이유

■ 현재 중앙정부의 대학정책

- 두 가치 모두의 동반상승 아닌, 동반하락을 초래하는 것으로 우려됨
- 대학발전 정책을 중앙정부 부처들의 '칸막이식' 접근 아닌, 전체 국가발전 위한 통합적 시각에서 접근할 수 있도록 하기 위한 행정혁신이 필요함

참고문헌

- 김순은·송하진·정용덕·정해구 편, 2022, 한국의 지방자치: 분권, 치리, 정책, 법문사. (1월)
- 정용덕, 2002, 한·일 국가기구 비교연구, 대영문화사.
- 정용덕 외, 2021, 현대국가의 행정학, 제3판, 법문사.
- Jung, Y., 1987, “The Territorial Dimension of the Developing Capitalist State: Measuring and Explaining Centralization in Korea,” *International Review of Administrative Sciences*, 53: 128-53.
- Jung, Y., 2014, *The Korean State, Public Administration, and Development: Past, Present, and Future Challenges*, SNU Press.
- Okun, A., 1975, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoffs*, Brookings. (평등과 효율, 정용덕 역, 성균관대출판부, 1984.)