

# 스위스 번영의 비밀

## 권력공유를 통한 포용

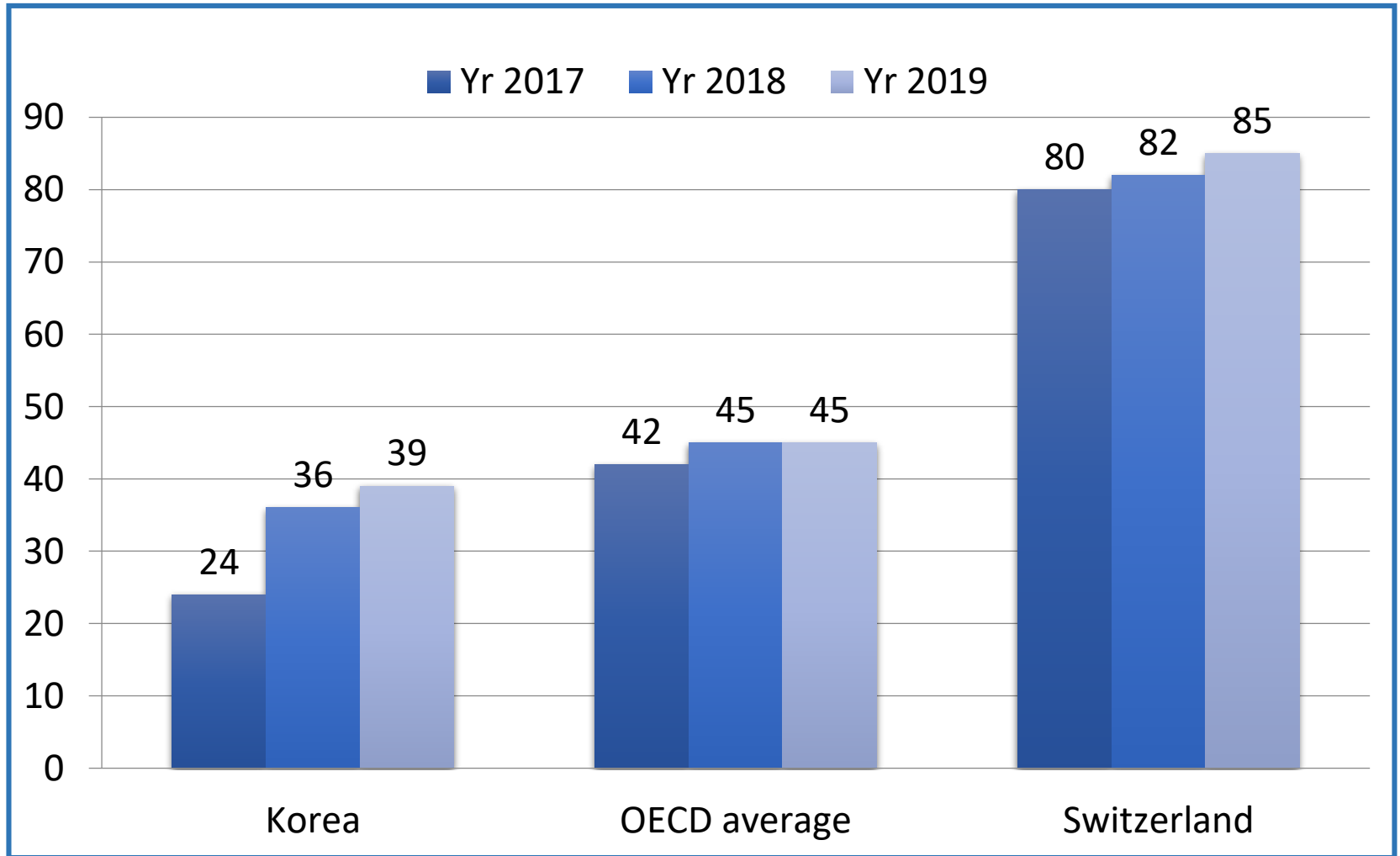
2020년 5월 1일

안 성 호  
(한국행정연구원 원장)

# 스위스 미래클

- 국가경쟁력 세계1위
- 인구 대비 최다 특허출원, 최다 노벨상 수상
- 지속가능 환경 세계1위
- 행복도 세계1위
- 1인당 보유주식 세계1위 (13만 달러)
- 1인당 포춘 기업밀도 세계1위
- GDP 세계19위, 해외직접투자액 세계5위
- 실업률 3% (OECD 평균 6-8%)
- 빈곤율 7.6% (미국, 독일, 일본, 영국, 한국의 ½ 미만)
- 정치안정, 산업평화의 나라
- 정부신뢰도 세계 1위

# 스위스 정부신뢰도 세계1위



# 스위스 vs. 스칸디나비아

- **정부신뢰도:** 스위스 85% vs. 스칸디나비아 63%
- **1인당 GDP:** 스위스 \$84,000 vs. 스칸디나비아 \$64,000
- **가계평균 순자산:** 스위스 \$540,000 vs. 스칸디나비아 \$27,000
  - 스위스 중간계급 총자산의 70% 보유
- **스위스 의료보험:** 소비자 선택 + 보편적 의료복지
  - 사적 제공자로부터 개인구매 + 저소득층에게 보조금 지급
- **실업률:** 스위스 2.9% vs. 스칸디나비아 5.2%
- **최고소득세율:** 스위스 36% vs. 스칸디나비아 52%
- **정부지출/GDP:** 스위스 34% vs. 스칸디나비아 50%
- **공공부문 고용:** 스위스 14% vs. 스칸디나비아 50%
- **1990년대 스웨덴 재정위기 → 재정개혁**
  - 최고소득세율 90% → 50%, 공공지출/GDP 70% → 50%
- **스위스의 교훈: '성장 & 분배' 조화**

# 국가발전을 설명하는 이론모형

- 인종론
- 자원론
- 지리론
- 문화론
- 무지론
- 위인론

- 제도론
  - 정치제도결정론
  - 제도경제론
  - 지방분권론
  - 분권발전론
    - 합의민주제 연구
    - 직접민주제 연구
    - 사회심리학 연구
      - ✓ 임파워먼트이론
      - ✓ 자기결정성이론
      - ✓ 권력격차론

# 제도, 인간, 발전

- “나라의 헌법이 좋으면 좋을수록, 인민은 사적 관심보다 공적인 일을 더 소중히 여긴다.” (Jean-Jacques Rousseau)
- “조직 문제의 90% 이상은 나쁜 사람이 아니라 나쁜 제도 때문에 생긴다.” (W. Edwards Deming)
- “국가의 빈곤과 번영을 결정하는 근본 원인은 정치제도다.”  
착취적 제도 vs. 포용적 제도 (D. Acemoglu & J. A. Robinson)

# “좋은 제도가 좋은 사람을 만든다.”

- Immanuel Kant

- **Hanna Arendt <예루살렘의 아이히만>(1963)**

➤ “악의 평범성”

- **Philip G. Zimbardo <루시퍼효과> (2007)**

➤ 1971년 스탠포드 모의교도소 실험(SPE)

➤ 교도관-수감자 권력격차 → 착취-굴종관계  
→ 정신쇠약, 폭력사건

➤ 2004년 이라크 아부그라이브 수용소 포로학대

- **Motivation Crowding Theory**

“A Constitution for knaves crowds out civic virtues” -Bruno Fry

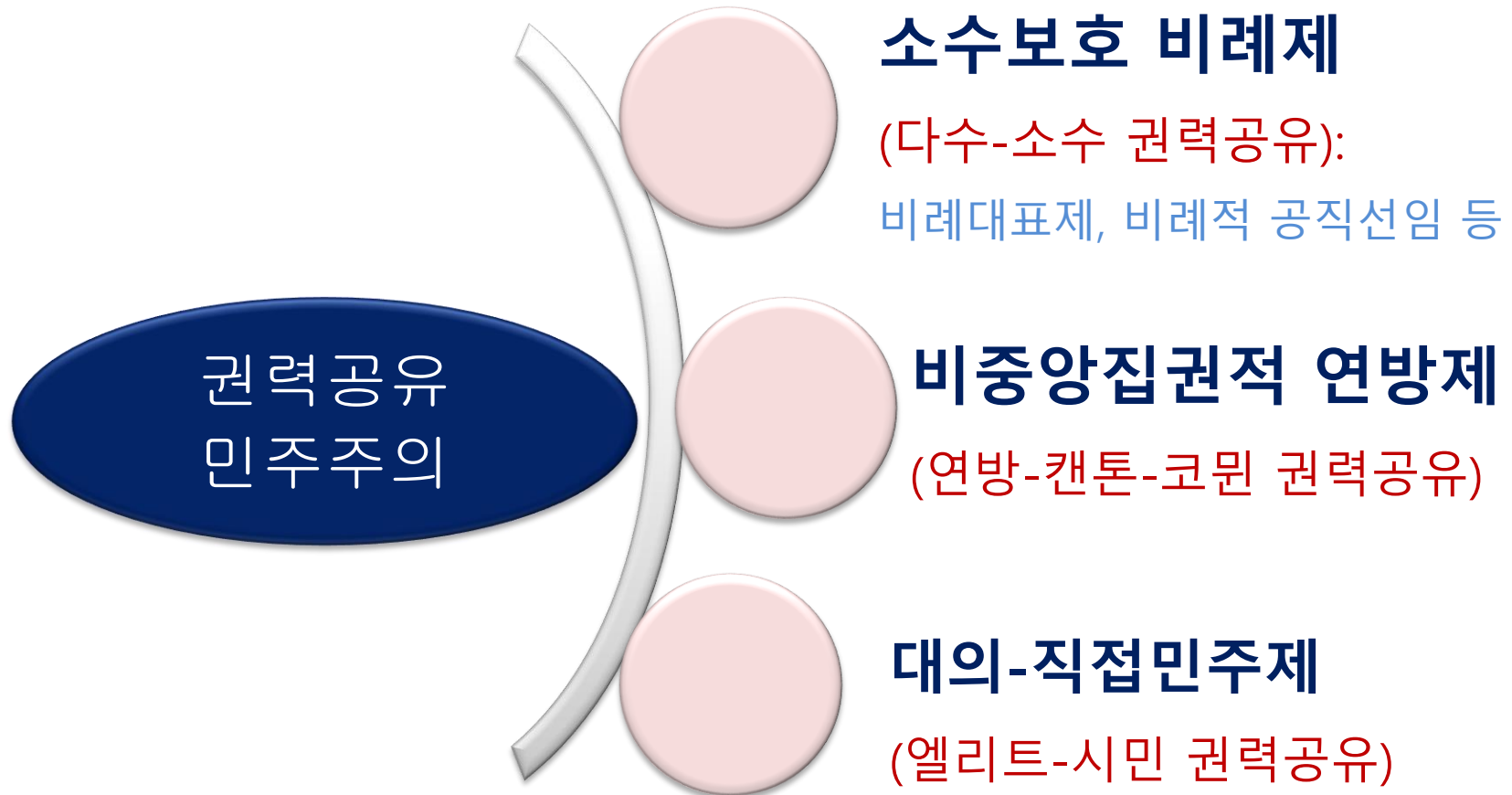


# ‘공화적 자유’ 발전관

- **Amartya Sen <자유로서의 발전>(1999)**
  - 발전 = 자유확장(역량강화)
  - 민주주의와 공적 토의의 중요성
- **공화적 자유론**
  - **Benjamin Barber <강한 민주주의>(1984)**  
“자유는 자치공동체에서 형성되고, 오직 그곳에서만 번성한다.”
  - **Daniel Elazar (2001)**  
스위스의 “공동체적 자유(communal liberty)”
  - **Michael Sandel (2008)**  
자유주의적 자유 → 공화적 자유



# 스위스 권력공유민주주의



# 권력공유의 발전효과

- **지방분권 연구**

- 지방분권 + 민주주의 → 민주적 효율성 향상, 정책혁신과 정책실험 고무, 지역갈등 완화, 정부신뢰 정책만족도 제고, 국민통합 촉진

- **합의제 연구**

- 합의제(비례제+연방제) → 경제성장 유도, 실업과 노사분규 및 재정적자 감소, 정치안정과 산업평화 촉진

- **직접민주제 + 대의민주제 연구**

- 민주적 효율성 향상, 경제성장 촉진, 정치안정, 낮은 세금과 양질의 서비스, 조세도의 양양, 정부신뢰 향상, 행복 증진, 집권화 차단

# 스위스 개요

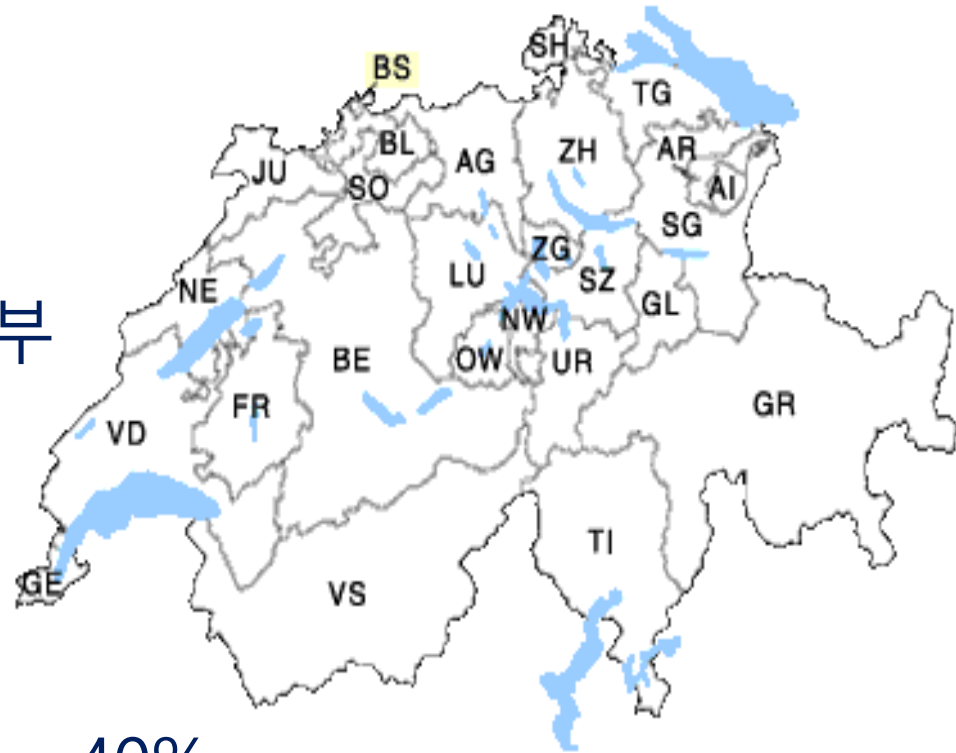
- 1291년 3산악공동체 서약자동맹(Eidgenossenschaft)
- 1815년-1847년 민주화, 연방화 투쟁, 분리동맹전쟁
- 1948년 연방국가 출범
- 인구: 854만 명 (외국인 25% 포함)
- 언어: German 65.3%, French, 22.4%, Italian 8.4%, Romansh 0.5%, 기타 20.4%
- 면적: 41,293 square km (남한의 41%)
- 지리: 산악 70%, 호수 1,500개

# 연방정부

- 비중앙집권적 연방국가
  - 연방정부의 새로운 권한획득은 연방헌법 개정(국민과 칸톤의 2중 다수 찬성)을 통해 가능
  - 상원을 통한 칸톤의 입법참여
- 균등한 양원국회
  - 칸톤별 비례대표제로로 선출된 200명의 하원
  - 칸톤별 1-2명 다수제로 선출된 46명의 상원
- 연방행정부 (4대 정당 연정)
  - 국회에서 선출된 7명의 장관(평균 재임기간 10년)으로 구성된 연방내각은 동료제로 단일의사 표명
  - 대통령 1년씩 윤번제
- 연방사법부

# 26개 칸톤

- 연방헌법 규정사항 이외  
완벽한 자치권 보유
- 칸톤의회
- 5-9명의 동료제 칸톤집행부
- 칸톤법원
- 연방법률 집행권  
(특별지방행정기관 없음)
- 칸톤세수입/ 총 조세수입 = 40%,  
막강한 과세자치권



# 2,222개 코뮌

- 평균인구: 3,844명
- 인구 2만 이상: 코뮌의회  
인구 2만 미만: 코뮌주민총회
- 3-7명 동료제 코뮌집행부
- 코뮌법원
- 캠톤법률 내 막강한 자치권
- 코뮌세수입/총 조세수입=30%,  
소득세 등 자치과세권,
- 평균 코뮌재정자립도: 87%

# 정부 간 사무배분

	연 방	캔 톤	코 뮌
교 육	(x)	X	X
보 건	(x)	X	X
경 찰	(x)	X	X
화 폐	X		
군 대	X		
도 로	X	X	X
외교정책	X		
사회보장	X	(x)	(x)
복 지		X	X
과 세 권	X	X	X

# 직접민주주의

(1년 네 차례, 15-25건)

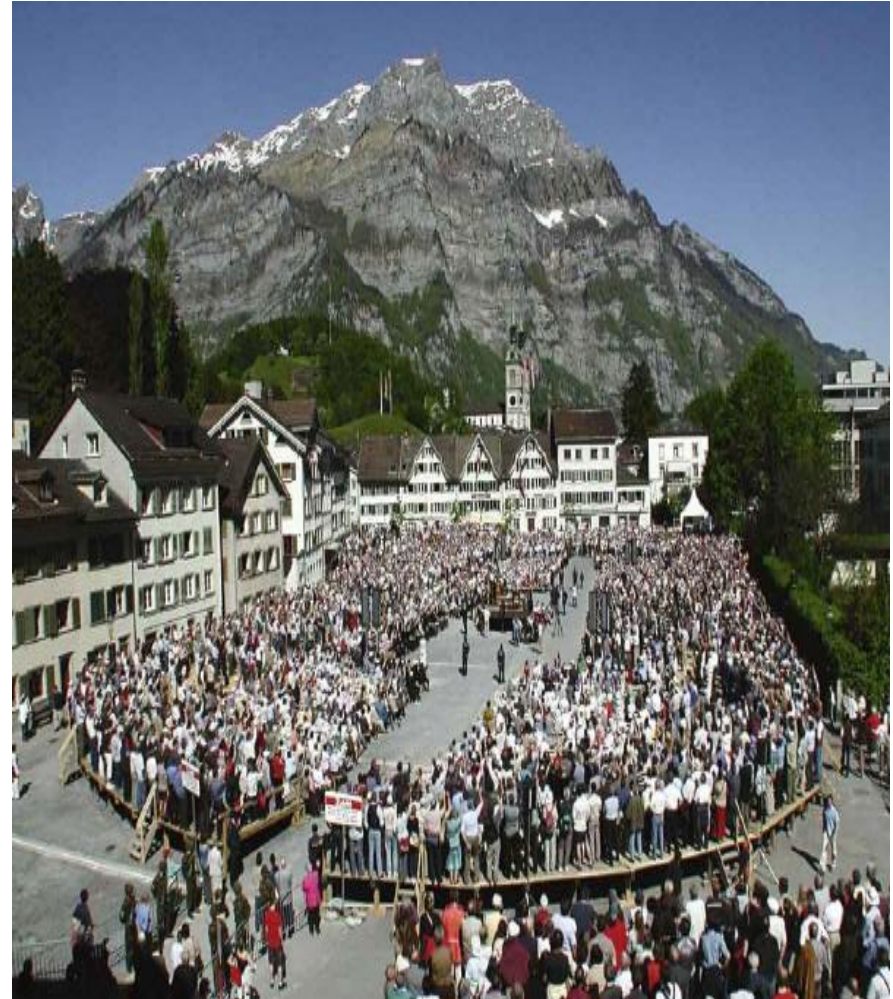
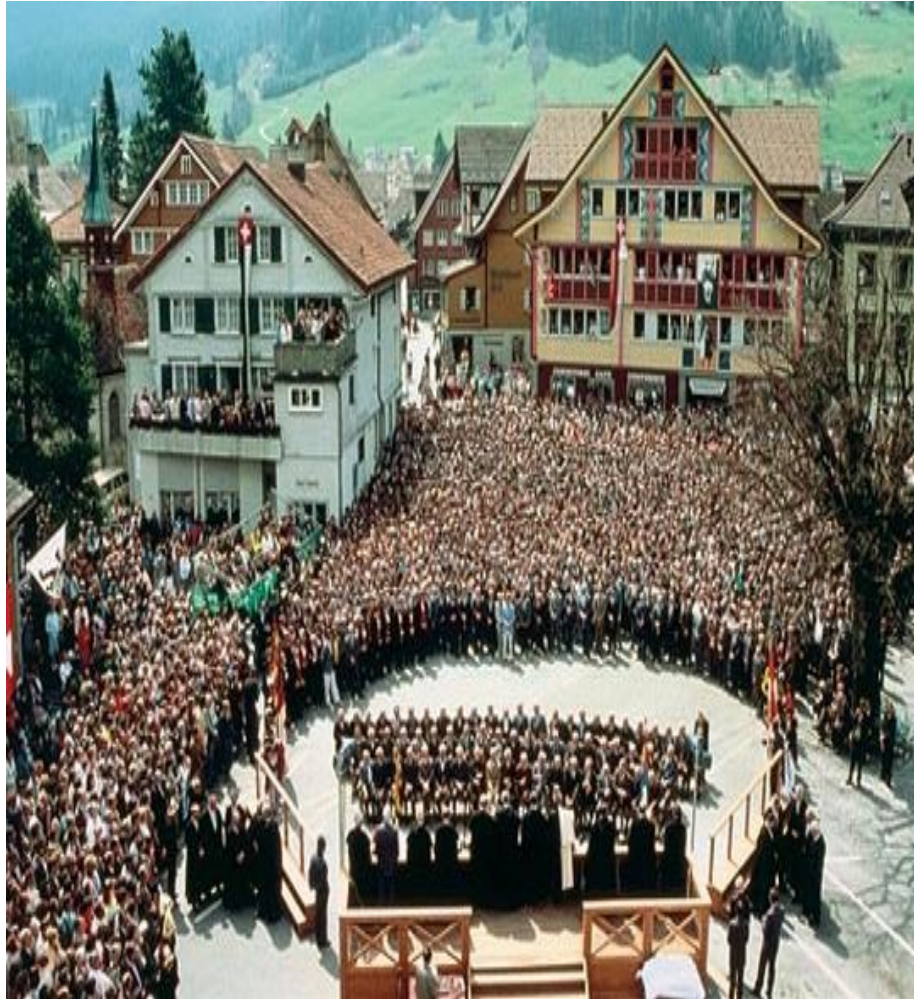




# 대의민주주의와 직접민주주의 결합

- 연방, 칸톤, 코뮌수준 의무적 시민투표, 선택적 시민발안투표
- 매우 중요한 사안(세금 포함):
  - 연간 4차례 15-25건에 대해 시민투표
- 중요한 사안 : 대의기관 결정
- 일상적 사안 : 행정기관 결정

# 칸톤총회 (Landsgemeinde)



# 지속적 직접민주제 혁신

- 13c 말: 산악공동체에서 직접민주제 시행
- 19c 초, 중반: 코뮌과 칸톤에 확산
- 1848: 연방헌법개정 의무적 국민투표,  
연방헌법 전면개정 국민발의
- 1874: 연방법률과 명령에 대한 선택적 국민투표
- 1891: 연방헌법 부분개정 국민발의

- 1921: 국제조약 선택적 국민투표
- 1949: 긴급위헌법률 의무적 국민투표,  
1년 이상 긴급법률 선택적 국민투표
- 1977: 집단안보 국제기구 가입 의무적 국민투표
- 2003: 국제조약 국민발의와 국민투표 확대



# 비례대표선거제 도입

- 1848-1918년  
승자독식 다수제로  
자유주의자 의회지배
- 1918년 사회당 주도  
총파업 → 연방군 진압
- 1919년 국민발안으로  
비례대표선거제 도입  
→ 권력공유 다당제

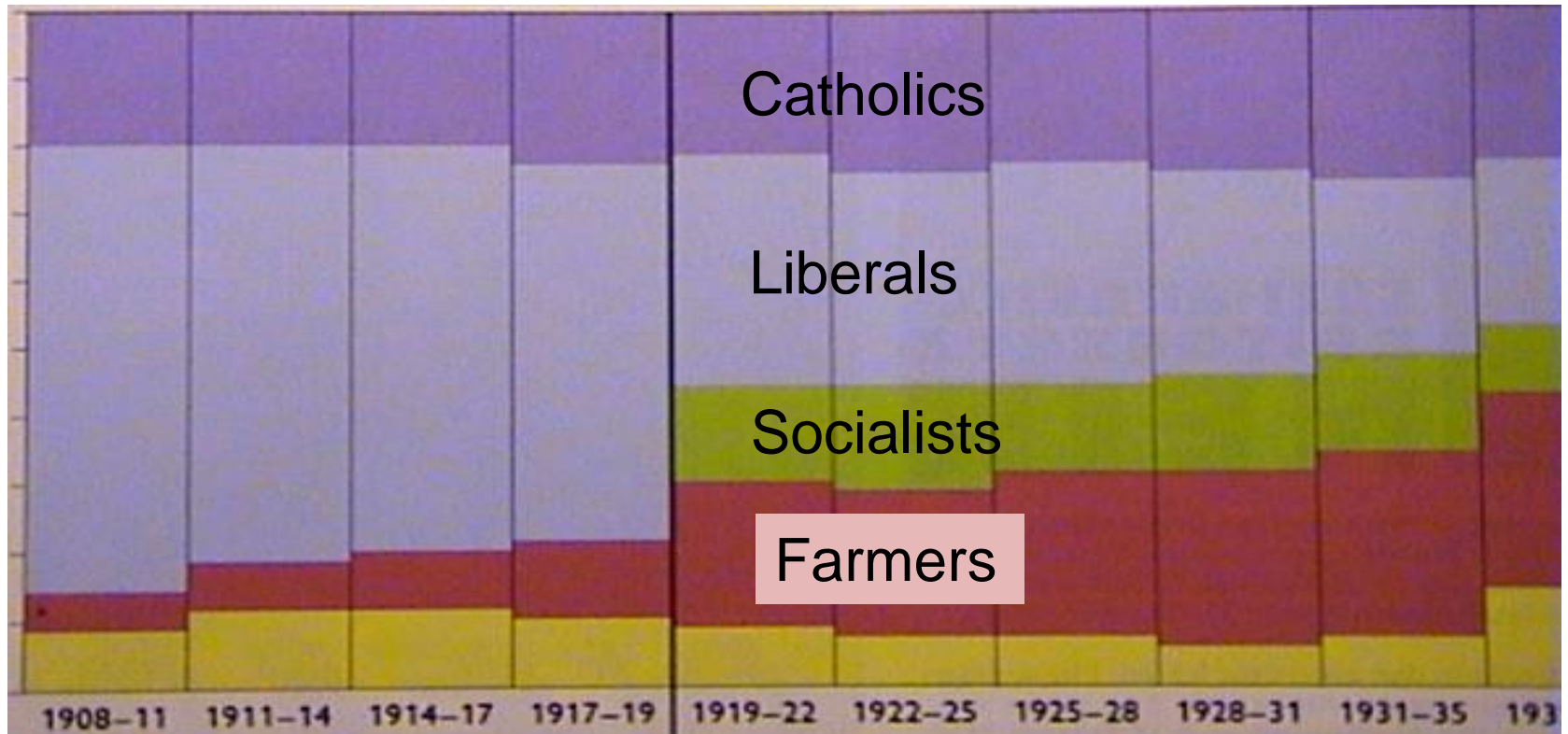


1918년 취리히에 출동한 군대

# 비례대표선거제 도입효과

연방하원 의석 수 변동 (1908 - 1939)

1919년



# 불평등을 완화하는 직접민주제

- 중대 사안의 직접민주제 시민정치토크
  - "공적 토의는 직접민주제의 정신이다."
  - 중대 사안: 2-3년 동안 숙의토론
  - 공감학습에 기초한 사회개혁 유도
- 사례
  - '최저임금제' 국민발안투표
  - '기본소득' 국민발안국민투표
  - '기업임원 연봉규제' 국민발안투표

# ‘최저임금제’ 국민발안투표

- 2014년 스위스 노총이 발의한 최저임금(시간당 22 frs.) 국민투표 실시 → 부결(76%)
- 2017년 이후 칸톤에서 최저임금제 도입 시작
  - 2011년 네샬렐 칸톤 최저임금(20 frs.) 주민투표 → 가결 → 2017년 대법원 합헌판결 후 도입
  - 2017년 주라 칸톤 최저임금(20 frs.) 주민투표 → 가결 후 도입
  - 2018년 제네바 칸톤 최저임금 주민발안(23 frs.) 발의



# **‘기본소득’ 국민발안투표**

- **시민단체가 기본소득법안** (매월 모든 성인 2500프랑, 어린이와 청소년 500프랑 지급) **발의**
- **2016년 국민발안에 대한 국민투표 실시** (세계 최초)
- **투표자(투표율 46.3%)의 76.7% 반대로 부결**
- **투표자의 60%가 ‘기본소득’ 이슈에 대한 추가적 논의 기대**

# **‘기업임원 연봉규제’ 국민발안투표**

- **시민단체가 상장기업 임원의 기본급과 보너스를 매년 주주총회에서 결정하도록 규제한 법안 발의**
  - 2013년 3월 국민발안에 대한 국민투표 실시
  - 투표자의 67.7% 찬성으로 법안 채택
- **사민당이 CEO 임금이 해당 회사 최저 임금의 12배를 넘지 못하도록 규제하는 법안 발의**
  - 2013년 11월 국민발안에 대한 국민투표 실시
  - 투표자의 65.3% 반대로 법안 부결

# Civic Political Talk towards *Res Publica*

- *Homo Empathicus* (vs. *Homo Homini Lupus*)
- Talk in Action = Politics
- Representative + Direct Democracy
- Active Listening
- Difference ≠ Wrongness
- Respect for ‘Diversity in Unity’

“determined to live together with mutual consideration and respect for their diversity” (Preamble of the Swiss Federal Constitution)

# 스위스 특이성(Sonderfall Schweiz)

- **괴짜 사례로 무시하는 경향**

- ‘이론가들은 흔히 우수한 헌법질서를 가진 특이한 사례(제네바)를 무시하고, 대신 나쁜 헌법질서로 운영되는 보통 사례들(런던, 파리 등)을 참고한다.’ (Jean-Jacques Rousseau <사회계약론>(1752))

- **권력공유 헌법질서에 주목한 지성**

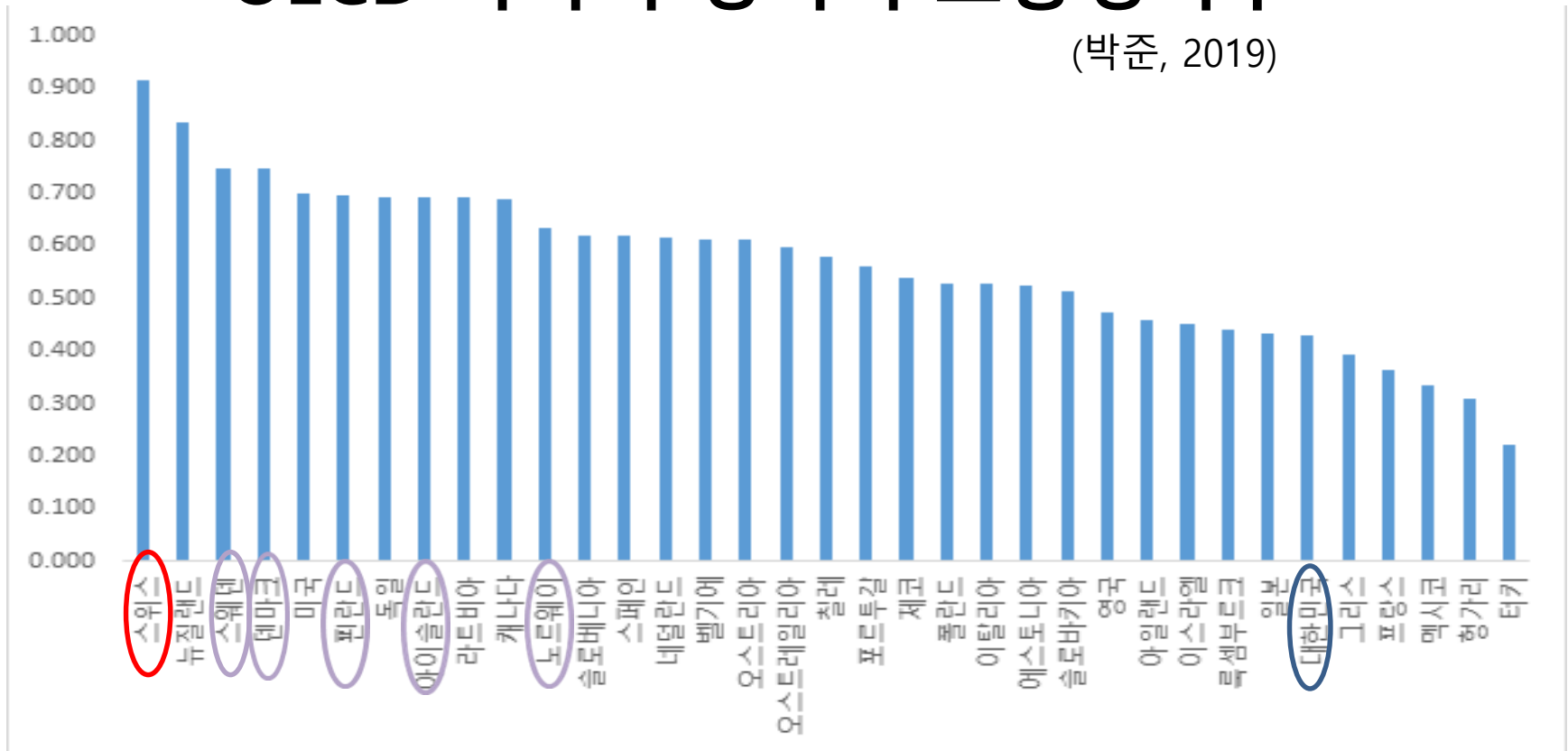
- Jean-Jacques Rousseau <사회계약론>(1762) 등
- Benjamin Barber <강한 민주주의>(1984)
- Alvin & Heidi Toffler <신문명 창조: 제3물결의 정치>(1994)
- Vincent & Elinor Ostrom <다중심 거버넌스 연구>(1960-2012)

# 의지국가(Willensnation) 스위스

- **헌법질서 선택의 세 가지 길**
  - 무력정복 → 지배-복종의 질서
  - 우연과 진화 → 중심-주변 질서
  - 숙의를 거친 합의 → 약정질서(covenantal order)
- **의지국가 스위스의 약정질서**
  - 1291년 서약자동맹협약
  - 1848년 스위스연방헌법
  - 스위스는 단일 언어와 민족이 아니라 외부의 간섭과 폭정에 저항해 자유를 수호하고 함께 어울려 살겠다고 합의한 구성원들의 의지 위에 세워진 나라

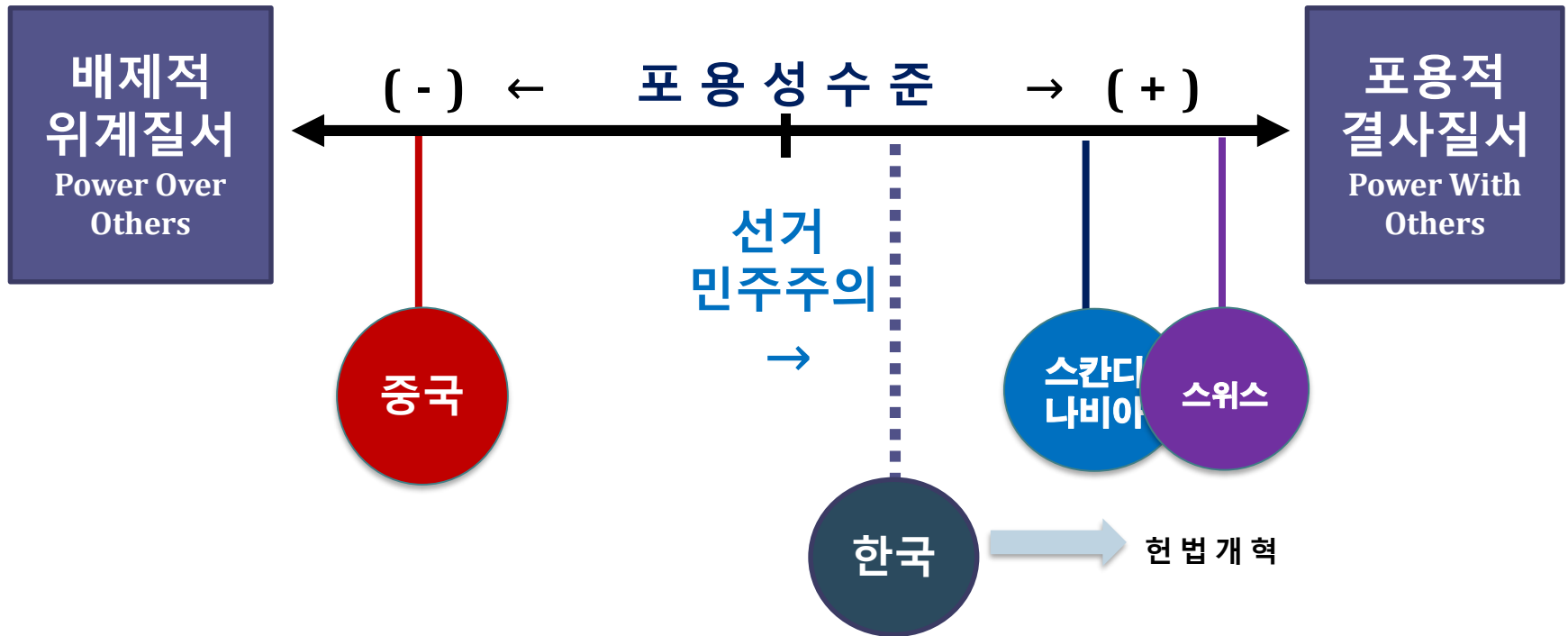
# OECD 국가의 정치적 표용성지수

(박준, 2019)



- ❖ 정치적 표용성지수는 선거결과의 불비례성지수, Freedom House의 정치적 권리와 시민적 자유지수, V-Dem연구소의 참여지수, 그리고 지방재정자유도로 측정한 것임.

# 국가포용성 수준



# 스위스 & 스칸디나비아 헌법질서

- **정치우위성(primacy of politics)**
  - 스위스 Citizen-Sovereigns, 스칸디나비아 Social Democracy
- **의지국가**
  - Covenantalism + Civic Republicanism: 숙의토론 후 합의약정
- **권력공유를 통한 포용**
  - 스위스 연방수준 직접민주제, 스칸디나비아 조합주의와 연정
- **‘최약자 보호’ 헌법규범**
  - 스위스의 권력공유민주제를 통한 불평등 완화
    - “국민의 힘은 최약자의 웰빙으로 측정된다.” (스위스연방헌법 전문)
  - 스칸디나비아 사민당 주도 사회협약과 재분배정책