

# 政府경쟁력 강화를 위한 分權型 국정운영 체제 모형 탐색\*

## A Model of Decentralized Governance System for Strengthening Government Competitiveness

김성배\*\* · 박성열\*\*\*

Kim, Sung-Bae · Park, Sung-Yul

### ■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 한국의 현 상황과 분석의 틀
- III. 집권형 국정운영의 업보
- IV. 분권형 국정운영을 통한 문제해결
- V. 분권 · 자치형 국정운영체제
- VI. 결론

우리나라 국가경쟁력은 수년전에 비해 하락하거나 정체되어 있고, 사회갈등 수준은 OECD 국가들 중 가장 높은 수준이다. 이는 공공부문의 성과 미흡, 정부의 사회갈등 관리 역량 부족 등에 기인하며 그 근본 원인은 중앙집권적 권력구조로 인해 국가기관간 및 중앙-지방간에 견제와 균형 원리가 작동되지 않은 때문으로 집약된다. 대통령을 정점으로 한 수직적 권력구조는 과도한 규제와 비효율적 국정운영을 노정하고 나약한 지방정부를 만들어 자치의 토대를 크게 약화시키고 있다. 세계적으로 높은 국가경쟁력을 유지하고 사회갈등지수가 낮은 국가들의 공통점은 국가차원의 협치와 개별 구성단위 차원의 자치가 잘 작동하는 분권형 자치시스템을 갖추고 있다. 우리나라도 분권적 국정운영 체제를 구축함으로써 정부 경쟁력을 높이고 사회통합력을 제고할 필요가 있다. 새로이 구축하고자 하는 분

\* 이 연구는 2011년 숭실대학교 교내연구비 지원에 의한 연구임.

\*\* 숭실대학교 행정학부 교수(제1저자)

\*\*\* 숭실대학교 일반대학원 행정학과 박사과정 수료(제2저자)

논문 접수일: 2016. 2. 10, 심사기간(1차, 2차): 2016. 2. 10~3. 16, 게재확정일: 2016. 3. 18

권형 국정운영체제는 단순한 권한 이양 수준을 넘어서 제도간 보완성이 작용하는 선에서의 전면적 개편을 의미하는데, 이는 분권형 대통령제와 지역대표형 양원제 개편을 전제로 한 분권형 광역자치 모형을 의미한다.

□ 주제어 : 정부경쟁력, 사회갈등지수, 중앙집권적 권력구조, 분권형 광역 자치모형, 제도간 보완성

Recently, Korea has faced two ominous indicators: the national competitiveness index and social conflict index. The national competitiveness index has been stagnated or dropped, whereas the social conflict Index recorded very high among OECD countries. We conjectured the crumbling two indices were resulted from the inefficiency in public sector and lack of governmental capacity to mitigate social conflicts. The major causes for such inefficiency lie in the centralized power structure which weakened the operation of the check and balance mechanism among the government branches as well as between national and sub-national governments. Particularly, the centralized presidential system has strengthened vertical control of both government administration and even of congress and judicial body. We found that many countries with high national competitiveness and low social conflicts are mostly under the governance system of cooperation and sub-national autonomy. Therefore, we propose that Korea adopt a decentralized governance system to solve current pressing problems. To do so requires to adopt 'the Triad Model' of decentralized governance system: decentralized regional autonomy, local representative bicameral system, decentralized presidential system. We also insist that adoption of new system must be implemented in order that an institutional complementarity would be maintained. It is with the adoption of this type governance system that Korea would be able to solve dual problems of low national competitiveness and high social conflicts.

□ Keywords: Government Competitiveness, Social Conflict Index, Centralized Governance System, Institutional Complementarity

## I. 문제의 제기

최근 우리 사회는 상반된 방향으로 치닫는 두 가지 지수로 인해 많은 우려를 자아내고 있다. 그 하나는 국가 경쟁력을 나타내는 지수이고 다른 하나는 사회적 갈등 수준을 나타내는 지수이다. 대표적 국가 경쟁력 지수로는 최근 발표된 세계경제포럼(WEF)과 스위스 국제경영개발원(IMD)의 지수를 들 수 있는데, 이 두 지수 모두 우리나라의 국가경쟁력이 소위 선진국들에 비해 크게 뒤쳐져 있음을 나타내고 있다. 우선 세계경제포럼이 발표한 지수는 2015년 국가경쟁력 평가에서 140개국 가운데 26위를 차지하여 외견상 상위권에 속하는 것으로 보인다. 하지만 그 세부내용을 보면 재정수지 인플레이션 등 거시경제요인과 시장규모 및 기업혁신 등의 요인을 제외하면 다른 지표들은 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 특히 국가의 정책과 관련된 제도적 요인, 예컨대 경제정책 결정의 투명성, 법체계의 효율성, 사법부의 독립성 그리고 정치인의 신뢰성 등의 지수는 그 발전의 단계로 볼 때 비교대상이 되지 않을 나라들에 비해서도 낮다.

물론 이러한 국제기관들이 발표하는 지수가 객관성과 타당성이 낮다는 지적도 있다 (고길곤 외, 2012; 임도빈 외, 2015).<sup>1)</sup> 심지어 특정 년도 지표의 경우 금융시장 성숙도와 관련해서는 납득하기 어려운 점이 있음이 지적되기도 했다 (한국일보, 2015. 6. 2.). 또한 지표의 등락에 너무 민감하게 반응하여 일희일비하는 것은 분명 문제가 있다. 하지만, 이런 지표들은 매년 발표되고 이미 상당 기간동안 축적되어 온 만큼, 전체적인 패턴에 주목하여 지속적으로 높은 순위를 기록하는 나라들의 특징이 무엇인지 파악하거나 지속적으로 낮게 나타나는 부문이 무엇인지에 주목하여 개선의 대상과 방향을 파악하는 지혜가 필요할 것이다.

한편 순위가 낮아 우려가 되는 국가경쟁력 지수와는 반대로 순위가 높아서 우려되는 지표가 있는데, 그것은 사회적 갈등지표이다. 최근 삼성경제연구소가 발표한 연구결과를 보면, 우리나라의 사회갈등 수준이 OECD 27개국 중 두번째로 높은 것으로 나타났다. 2010년 각국을 대상으로 사회갈등지수를 측정한 결과 한국은 0.72로서 터키(1.27)를 제외하면 가장 높았고, 덴마크, 독일, 영국, 일본, 프랑스 등이 가장 낮은 것으로 평가되었다.<sup>2)</sup> 이 보고서는, 우리나라는 이러한 사회적 갈등으로 인해 경제적 손실이 연간 최대 246조원에 이르는

1) 국가경쟁력 개념이 삶의 질 등 다양한 분야를 포함하고 있지 않다는 한계를 지적하면서 별도로 정부경쟁력 지표를 제시하려는 연구경향이 대두되고 있다.(임도빈, 2015: 6-8) 이 글은 국가 경쟁력 개념이 국가의 총체적 수준을 평가하는데는 여전히 유효하고 정부경쟁력 개념이 주요 요소로 포함되어 있다고 본다.

2) 우리나라는 2005년 사회갈등 수준이 OECD 27개 국가 중 터키, 폴란드, 슬로바키아에 이어 네 번째였으나, 2010년에는 두 번째로 악화되었다.

데, 만일 한국의 사회갈등지수가 10%만 낮아지더라도 1인당 GDP가 1.8~5.4%가 높아지고, OECD 평균수준 (0.44)으로만 개선되더라도 7~21% 증가하리라고 예측하였다 (박준, 2013).

그런데 여기서 흥미로운 것은 이 두 지표에 나타나는 국가들의 패턴이다. 우선 국가경쟁력과 관련해서는 WEF와 IMD 양대 기관이 발표하는 지수가, 약간의 등락이 있지만, 항상 높게 나타나는 국가들에 주목할 필요가 있다. 예를 들면, 미국, 캐나다, 독일, 오스트리아, 싱가포르, 핀란드, 스위스, 덴마크, 스웨덴, 네덜란드, 벨기에 등을 들 수 있다. 또한 사회갈등 지수에 있어서도 비슷한 패턴을 관찰할 수 있다. 2005년과 2010년 모두 사회적 갈등 수준이 가장 낮은 국가 순위에 역시 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 스위스, 오스트리아, 벨기에, 호주, 독일, 캐나다 등이 포함되고 있다. 물론 순위에 변동은 있지만, 양 통계에서 항상 높게 나타나는 이 국가들이 우리가 흔히 말하는 선진국이다.<sup>3)</sup> 이 나라들은 국가 경쟁력은 높은 반면, 사회갈등지수는 매우 낮은 값을 보여, 현재 우리나라가 밟고 있는 행보와는 다른 행보를 보이고 있다.

그러면 이 패턴은 우리에게 무엇을 얘기해 주는가? 우선, 이 나라들을 인구규모로 구분해 볼 수 있다. 높은 국가 경쟁력과 낮은 사회갈등 지수를 기록한 국가들 가운데 인구규모가 4~5,000만 이상의 국가로는 미국, 독일, 캐나다 등이 있다. 반면 인구규모가 작은 국가들은 싱가포르 (460만), 핀란드 (520만), 스위스 (760만), 덴마크 (550만), 스웨덴 (900만), 오스트리아 (800만), 네덜란드 (1,660만) 등이다. 여기서 두 가지 중요한 사실이 눈에 띄는데, 그 하나는 인구의 규모가 큰 나라 즉, 인구규모가 4~5,000만 이상인 나라들은 대부분 연방제 형태의 국가운영 시스템을 갖추고 있다는 점이다. 다시 말해, 인구규모가 큰 나라로서 높은 경쟁력과 낮은 사회갈등 지수를 기록한 경우는 대개 연방제 국가운영 시스템을 갖추고 있다는 점이다. 물론 인구규모는 적지만 양 지표에서 높은 순위인 스위스나 오스트리아와 같은 나라들도 연방제 국가이다. 다른 한 가지는 인구규모가 크지 않은 연방제가 아닌 단일형 국가로서, 국가 경쟁력 지수가 높고, 동시에 사회갈등 지수가 낮은 경우는 인구 규모가 500만~1,000만 정도에 이른다는 사실이다. 앞서 살펴본 싱가포르, 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등의 나라가 여기에 포함된다.

그런데 이 두 사실은 서로 연결된다는 점에 주목할 필요가 있다. 그것은 독자적인 권한을 행사하는 연방국가의 구성단위들이(주이든 혹은 도이든) 대부분 그 인구규모가 500만~1,000만명 정도에 이른다는 사실을 감안하면 인구규모가 큰 연방국가는 높은 경쟁력을 보이

3) 이 국가들은 서울대 '정부경쟁력 연구센터'가 2013년부터 OECD 34개국 대상으로 실시한 정부경쟁력 평가에서도 예외없이 상위에 랭크되고 있다.

는 소규모 구성단위들의 연합이라는 점이다. 결국 이 관찰은 우리에게 매우 중요한 하나의 가설을 제시해 준다. 즉 인구규모가 5,000만이 넘는 국가로서 높은 국가 경쟁력을 유지하면서 사회적 갈등을 잘 관리해나가기 위해서는 비교적 중소규모의 독자적 구성단위들의 연합으로 국가를 구성하여, 국가차원에서는 협치를 이루어나가되, 개별 구성단위 차원에서는 자치가 잘 작동하게 하는, 즉 분권형 광역자치 시스템의 구축이 필요하다는 가설을 제시할 수 있다.

이 글은 이 가설에 기초하여 두 가지 목적을 달성하고자 한다. 첫째, 이 가설의 타당성 여부를 이 글의 각 부분에서의 논의를 통해 규명하고자 한다. 물론 위 가설의 타당성 여부는 많은 사례분석이나 엄정한 실증 분석을 통해 평가되어야 함은 물론이다. 하지만 이 글에서는 기존 논의들을 종합적으로 고려하되 제한된 범위에서 논의를 전개하고, 후속연구들에 엄정한 실증분석을 맡길 것이다. 둘째, 그 가설에 입각하여, 우리나라에서도 국가 경쟁력을 높이고 동시에 사회갈등 수준을 낮추기 위해서는 국정운영방식을 현재의 집권·분산형 시스템에서 분권·자치형 시스템으로 전환해야한다는 점을 강조하고자 한다. 아울러 우리나라에 맞는 분권·자치형 국정운영 시스템으로 분권적 광역자치모형을 제시하고, 그 확립을 위해 필요한 제도변화 부분들을 언급한다.

이러한 목적을 달성하기 위해 이 글은 크게 다섯 부분으로 나누어진다. 우선 서론을 제외한 제2장에서는 우리나라의 국가 경쟁력 및 사회적 갈등에 대해 현 상황을 구체적으로 살펴보고 본 연구의 분석 틀을 제시한다. 제3장에서는 우리나라의 국정운영방식이 집권형 시스템임을 노정함 다음 그 시스템이 낮은 국가경쟁력과 높은 사회적 갈등과 어떻게 연관되는지를 밝힌다. 제4장에서는 이 같은 상황을 타개하기 위해서는 분권형 국정운영이 필요하다는 점을 역설한다. 제5장에서는 한국에 맞는 분권적 국정운영 시스템으로서 분권적 광역자치 모형을 제안하고, 그 구체적인 내용과 필요한 제도적 변화를 언급한다. 끝으로 그동안 경험을 통해서 이미 알려진 분권적 개혁의 어려움과 그 해소방안을 언급함으로써 이 글을 마무리 한다.

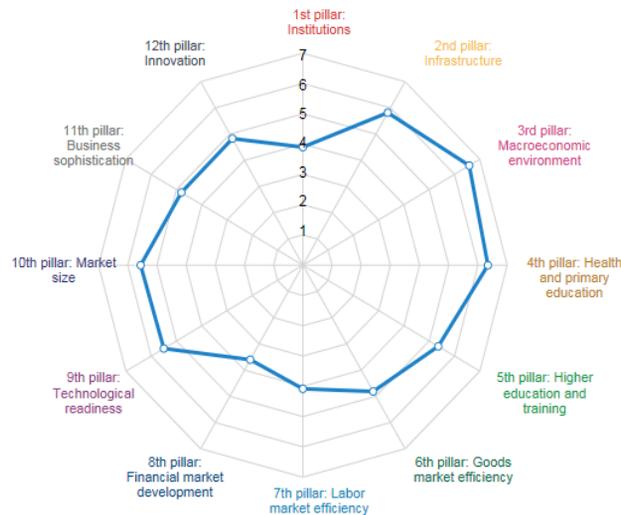
## II. 한국의 현 상황과 분석의 틀

한 국가의 운영상태를 진단하기 위해서는 많은 측면에 대한 분석과 검토가 필요하다. 앞서 언급한 국가경쟁력 지수와 사회적 갈등 지수는 여러 측면들을 내포하면서 포괄적으로 국가운영의 상태를 보여주는 대표적 지수라 할 수 있다. 이 글에서는 이 두 지수가 한국의 현 상황을 어떻게 드러내고 있는지 그 구체적인 내용을 살펴보고자 한다. 그리고 그 지수들이 나타내는

사회적 상황이 빚어진 가장 큰 원인은 국정운영방식에 있다는 사실을 밝히고자 한다.

## 1. 국가 경쟁력 현황

구체적인 수치를 놓고 국가의 경쟁력을 평가해 보기 위해서는 주요 국제기구들이 제시하는 경쟁력 지수와 그 현황을 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 WEF나 IMD를 비롯한 주요 국제기구들은 매년 국가경쟁력을 지표화하여 공개하고 있다. 그중에서 WEF는 1979년부터 전 세계 각계 각층의 기관 및 리더들을 활용하여 가장 많은 수의 국가를 대상(2015년 140개국)으로 국가경쟁력 연구를 시행하고 국가 경쟁력과 부문별 지표를 지수화하여 발표해 오고 있어 그 권위를 인정받고 있다. 특히 WEF는 국가경쟁력을 '지속적 경제성장과 장기적인 번영을 가능케 하는 정책, 제도 및 제반요소'로 규정하고, 이를 측정하기 위해 기본요건(제도와 기간부문: 공적 사적 제도 포함), 효율성 제고 조건(교육, 시장, 노동, 금융, 기술 등), 혁신과 정교화요인(산업, 혁신)으로 구분해 측정하고 순위를 매기고 있다.



<그림1> 부문별 국가경쟁력 현황

자료: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report.2015-2016> (검색일: 2015.12.26.)

WEF의 발표에 의하면 우리나라의 2015년도 국가경쟁력 순위는 전체140국 가운데 26위이다. 이 수치는 비교적 상위권에 속하는 값이지만 그 세부적인 내용을 보면 총량적으로 드

러난 것과는 다른 양상을 볼 수 있다. 우선 <그림1>에 나타난 바와 같이 주목할 점은 상대적으로 낮게 나타난 부분인데, 공·사적 제도(Institutions)분야가 포함된 제도부문이 제일 낮게 나타났으며, 세부 항목들 가운데 공공부문성과 (Public sector performance)는 84위로 나타났다.<sup>4)</sup> 공공분야와 관련해서는 정부지출 낭비, 정부규제, 정부정책 투명성 부문에서 하위 점수를 받았는데, 이 점수는 2007년과 비교할 때 큰 폭으로 순위가 하락한 값이다. 특히 이 가운데 정부정책 투명성(Transparency of government policy making)은 140개국 가운데 123위로서, 방글라데시, 엘살바도르, 나이지리아 등 비교대상이라고 보기 어려운 나라들보다도 낮은 순위를 기록하였다.

한편 제도적 측면의 다른 지표로는 분쟁해결 기제로서 법체계의 효율성을 들 수 있다. 한국은 이 지표에서 57위를 기록하여 아시아 국가들인 일본 (13위), 중국 (50위) 등에 비해 현저히 낮았고, 심지어 케냐 (52)보다도 낮은 수준이었다. 또한 관련된 지표로서 사법부의 독립성도 중요한데, 이 지표 역시 69위를 기록하여 중국이나 아프리카의 잠비아보다도 사법부가 독립되어 있지 않다는 평가를 받았다. 더 한 것은 정치인에 대한 신뢰도의 문제인데, 정치인의 신뢰도에 대한 지수는 94위로 나타나 이는 필리핀이나 아프리카의 우간다보다도 낮은 수준이다. 그러가 하면, 또 다른 주목할 만한 지표로는 정부부문과 관계있는 윤리 및 부패 부문(Ethics and corruption) 지수를 들 수 있다. 이 지수는 140개국 중 65위로 나타났다. 이는 공공자금 전용(Diversion of public goods) 66위, 정치인 신뢰도(Public trust in politicians) 94위, 부수입 및 뇌물(Irregular payments and bribes) 46위, 부적절한 영향력(Undue influence) 75위 등의 결과를 반영하여 나타난 수치라고 할 수 있을 것이다.

그러면 이 수치는 과거 우리나라가 기록했던 비교적 양호한 수치와는 어떻게 비교할 수 있을까? WEF는 국가 경쟁력 지수를 2004년 이후 발표해 오고 있다. 그동안 우리나라가 비교적 높은 수치를 기록한 것은 2007~2008년인데, 이를 가장 최근의 수치인 2015~2016년 수치와 비교해 보았다. <표1>에 나타난 바와 같이 정부 부문과 관련된 대부분의 영역에서 그 순위가 크게 하락했다는 것을 알 수 있다. 특히 급격한 하락을 보인 부분은 정부규제 부담으로서 73단계 하락했고, 정부정책의 투명성 부분은 79단계 하락한 것으로 나타났다. 그리고 정치인의 신뢰성 부분도 69단계 하락하였다. 이러한 지수의 타당성이나 신뢰성에 대해 의문이 제기되고 있는 것이 사실이다. 그러나, 동일한 지표를 서로 다른 기간에 걸쳐 비교하는 경우에는 사용하는 잣대가 거의 비슷한 만큼, 그 타당성 여부와는 무관하게, 적어도 해당 국가에서 일어나고 있는 그 지표와 관련된 현상은 드러낼 수 있을 것이다.

4) 출처는 <http://weforum.org/>

이 점을 염두에 두면서 살펴본 우리나라의 정부 경쟁력과 관련되는 지표 동향을 정리해 보면 다음과 같은 특징을 관찰할 수 있다. 첫째로, 우리나라의 국가경쟁력은 7년만에 큰 폭으로 하락하는 양상(13→26)을 보였는데, 그 주요 원인은 공공부문 성과와 부패분야의 경쟁력 하락 때문이다. 둘째, 2015년도의 경쟁력 지표중 노동(86위), 금융(80위)분야 경쟁력 저조는 정부정책의 불투명성, 정부규제 등 정부부문 경쟁력 저조와 연관된 것으로 판단된다. 셋째로, 민주 정부가 지속됨에도 불구하고 공공부문과 국가경쟁력이 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있는 것은 정부부문의 구조적 요인이 작용하여 국가 전체의 경쟁력을 약화시키는 것으로 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 넷째로, 정부의 구조적 요인에 대해서는 중앙집권화에 따른 의사결정의 경직성, 불투명성 및 효율적 정책형성 저해 등이 복합적으로 작용한 때문으로 판단할 수 있다.

<표1> 공공부문 경쟁력 지표 순위 비교

구 분	2007-2008	2015-2016	비 고
국가 경쟁력	13	26	13계단 하락
정부지출 낭비	33	70	37계단 하락
정부규제 부담	24	97	73단계 하락
정부정책 투명성	44	123	79단계 하락
공공자금전용	27	66	39단계 하락
정치인 신뢰도	25	94	69단계 하락

자료: WEF 국가경쟁력 지수 2007~2008, 2015~2016

## 2. 사회적 갈등의 문제

한편 국가 경쟁력 지수와는 반대 방향으로 움직이면서 사회적 우려를 자아내는 지표로는 사회갈등 지수를 들 수 있다. 최근 삼성경제연구소가 발표한 연구결과(2010)를 보면, 우리나라의 사회갈등 수준이 OECD 27개국 중 2번째로 높고, 그로 인한 경제적 손실이 연간 최대 246조원에 이른다고 한다. 이 보고서는 2010년 각국에 대해 지니계수를 활용하여 사회갈등지수를 측정했는데, 한국은 0.72로서 터키 (1.27)를 제외하면 가장 높았고, 가장 낮은 국가로는 덴마크, 독일, 영국, 일본, 프랑스 등을 제시하였다. 또 이 보고서는 한국의 사회갈등지수가 10%만 낮아지더라도, 1인당 GDP가 1.8~5.4%가 높아지고, OECD 평균수준 (0.44)으로만 개선되면 7~21% 증가하는 효과를 가져올 수 있다고 주장하였다 (박준 2013).

5) 과거 정부들이 분권화를 꾸준히 추진해 왔으나, 대부분 부분적 사무이양과 재정적 지원 등 행정적 분권화에 치중함으로써 대통령을 중심으로 한 중앙집권적 권력구조가 유발하는 문제점은 해소하지 못하였고, 행정분권화도 중앙관료의 기득권에 대한 집착과 중앙집권적 사회적 분위기 등에 막혀 그 성과가 미미하였다.

또한, 사회적 갈등의 수준을 나타내는 지수는 국책연구원인 한국보건사회연구원에서도 발표한 바 있다. 동 연구원이 발표한 “사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향”보고서에 따르면 우리나라의 사회갈등지수는 2011년을 기준으로 OECD 가입국 24개국 가운데 5위에 해당하는 것으로 나타났다 (정영호·고숙자, 2014). 이는 터키, 그리스, 칠레, 이스라엘 등을 제외하고 가장 높은 수준이다. 이 연구는 사회갈등지수를 사회갈등 요인지수/사회갈등 관리지수로 표시했는데, 사회갈등지수는 사회갈등 요인지수가 높을수록, 반면 사회갈등 관리지수가 낮을수록 커질 수 있다.

여기서 특히 주목할 것은 사회갈등 관리지수에는 정부정책의 효과성, 규제의 질, 부패통제 능력 등 정부의 역할이 포함되고 있다는 점이다. 우리나라의 경우 갈등관리지수는 조사대상 34개국 가운데 27번째인데, 이 지수가 높게 나타난 나라들은 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등이다. 또한 사회갈등 요인지수에는 정치적, 경제적, 문화적 갈등 등이 포함되어 있다. 이 가운데 정치적 갈등 요인으로는 공공서비스의 정치적 비독립성과 정보접근 제한 등을 포함하였고, 경제적 갈등요인으로는 소득불평등, 소득분포 등을 제시하였으며, 아울러 사회갈등지수가 낮은 국가일수록 1인당 국내총생산 규모가 증가하고, 갈등관리를 10% 높일 경우 1인당 GDP가 1.75~2.41% 높아진다고 주장하였다.

이상의 주장들을 통해 알 수 있는 것은 현재 우리 사회에서 사회적 갈등이 심각한 문제가 되고 있다는 점, 또 그 이면에는 정부의 역할이 크게 작용하고 있다는 점을 알 수 있다. 우선 사회갈등관리지수가 낮게 나타난 것은 정부정책의 효과성과 규제의 질, 부패통제 능력 등이 낮았기 때문이고, 사회갈등요인지수가 높게 나타난 이유 또한 공공서비스의 정치적 비독립성이나 정보접근 제한 등에 의한 정치적 갈등과 소득불평 등에 의해 발생하는 경제적 갈등 등 모두 정부의 역할과 밀접한 연관이 있는 요인들이라 할 수 있을 것이다. 결국, 사회갈등의 근본원인도 중앙집권적 권력구조 문제로 집약될 수 있다. 권력집중이 국가 기관간, 중앙-지방간 견제와 균형 원칙을 훼손하고 정책의 투명성을 저해하며, 정부규제 부담 가중 등으로 사회갈등을 해결하기보다 조장하고 있는 것이다.<sup>6)</sup>

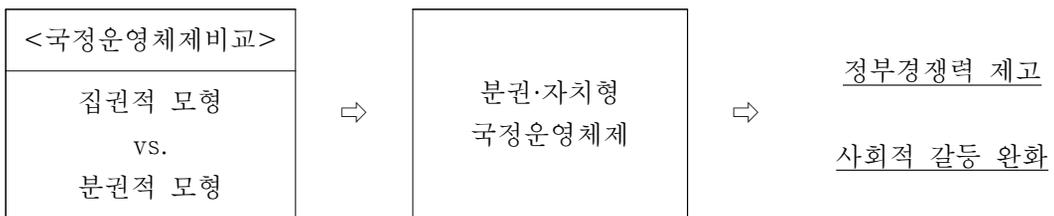
### 3. 분석의 틀

이 논문의 핵심은 현재 우리사회가 안고 있는 두 가지 문제점, 즉 낮은 정부 경쟁력과 높은

6) 물론 우리사회의 갈등이 정치적, 경제적, 사회적 다양한 요인에 의해 발생하는 만큼 정부에 전적인 책임이 있다고는 할 수 없다. 그러나, 정부가 사회갈등 관리 측면(부패통제 능력, 규제정책, 정책 효과성 등)에서 역할이 부족하였고, 근본적으로 사회갈등을 줄일 수 있는 포용적 사회체제를 갖추는 노력을 기울이지 않아 책임을 면할 수 없을 것이다.

사회갈등 수준을 해소하기 위해서는 국정운영방식의 변화가 필요하다는 점을 입증하는 것이다. 따라서 현행의 집권형 국정운영 시스템과 이 논문이 제시하는 분권형 시스템이 이 두 가지 문제점에 대해 어떠한 결과를 가져오는지를 평가할 수 있는 분석의 틀이 필요하다. 비록 이 논문이 거시적 관점에서 국정운영문제를 다루기 때문에 미시적 연구에서 볼 수 있는 정교한 분석의 틀은 제시하기 어려우나 두 가지 전제에 기초하여 개념적 차원의 분석의 틀을 설정해 보았다.

한 가지 전제는 일반적으로 국정운영은 수직적(중앙과 지방) 및 수평적(3권 분립) 권한 배분을 핵심적인 개념으로 포함한다는 것이다. 다른 하나는 Weingast (1995)가 주장한 명제로서 재산권 보호 및 계약의 시행 등 정부가 제 기능을 능히 담당할 수 있을 만큼 강한 정부는 또한 능히 시민들의 재산을 수탈할 만큼 강하다는 것이다. 즉 많은 권한을 가진 정부는 그것을 제어할 수 있는 장치가 없을 경우에는 필연적으로 수탈적일 수밖에 없다는 것이다. 따라서 이 연구의 분석의 틀은 정부에 어느 정도 권한이 집중되어 있는지와 그러한 권한의 집중을 견제함으로써 정부가 수탈적일 수 있는 가능성을 제어하는 제도적 장치가 존재하는지의 여부에 초점을 맞추어 국정운영 체제가 국가경쟁력과 사회통합에 어떠한 결과를 초래하는지를 평가할 수 있도록 설정할 수 있다. 아울러 국정운영이 다양한 정치·경제 제도가 복합적으로 작용하여 이루어지는 것인 만큼 그 제도들간의 제도적 보완성 (institutional complementarity)의 여부도 함께 고려하여 설정해야 할 것이다. 이러한 점들을 감안하여 설정한 분석의 틀은 <그림2>와 같이 나타낼 수 있다.



<그림2> 분석의 틀

### III. 집권형 국정운영의 업보

앞서 낮은 국가 경쟁력과 높은 사회적 갈등 지수로 대변되는 우리 사회가 안고 있는 문제와 그 저변에 있는 정부의 책임의 위중함을 지적하였다. 물론 정부의 어떠한 점들이 낮

은 국가경쟁력과 높은 사회갈등을 유발하였는지에 대해서는 면밀한 실증분석이 필요하다. 이 글에서는 문제의 근원이 현행 우리나라의 국정운영방식에 있다는 점을 지적하고자 한다. 우리나라의 국정운영방식은 대통령을 위시한 중앙 정부에 권한이 집중되어 운영되는 집권형 국정운영방식이다. 이 방식 하에서는 정부들의 성격이 왜곡되는 결과가 나타났다. 중앙정부는 다분히 수탈적 성격의 정부로 변모되었고, 지방정부는 나약하고 의존적인 정부가 되어 모두 제 기능을 발휘하지 못함으로써 앞서 제기한 문제들을 유발했다.

## 1. 집권형 국정운영

### 1) 권력집중형 대통령제

우리나라 국정운영이 집권적이라는 사실은 여러 측면에서 알 수 있지만, 가장 확실한 것은 대통령에게 주어진 과도한 권한집중일 것이다. 흔히 우리나라의 대통령을 제왕적 대통령으로 지칭하는데, 그것은 대통령이 대외적으로 국가원수(국가를 대표하고), 대내적으로 행정수반일 뿐만 아니라, 통치권자로서 입법, 사법에 대한 권한(헌법상 헌법기관 구성권, 법률안제출 및 거부권, 국가긴급권, 사면권 등)을 갖고 있고, 통상 여당 당적을 갖고 있어 정치까지 관장하고 있기 때문이다. 물론 개인적 역량에 따라 다르겠지만, 만일 충분한 역량과 의지가 있다면, 대통령은 사실상 여당 대표와 소속 국회의원들을 컨트롤하여 정치를 통제할 수 있고<sup>7)</sup>, 정부부처와 특별행정기관 그리고 재정·인사 등 각종 지방 제도적 장치를 통해 행정을 통제할 수 있으며, 대법원, 헌법재판소, 중앙선관위 및 검찰 구성원임명 등 인사 과정을 통해 사법부 문도 간접적으로 통제할 수 있다.<sup>8)</sup> 한마디로 막강한 권한을 휘둘러 수 있도록 제도적으로 뒷받침되고 있는 것이다.

### 2) 국회와 행정부의 권한

그런데 중요한 점은 대통령에의 권한 집중이 거기서 끝나는 것이 아니라 정치·경제의 모든 면에서 권한 집중을 가져올 수 있다는 것이다. 대통령의 권한이 행정부의 권한으로 나타나는 만큼 대통령에의 권한 집중은 행정의 중앙 집중을 야기한다. 중앙정부는 재정, 정책, 인사, 조직, 지방입법 등 여러 측면에서 지방정부를 통제한다. 그 결과 국가재정 지출 비중이 중앙

7) 청와대 정무수석은 대통령 의지를 여당과 정치권에 반영하는 역할을 한다.

8) 대법원장, 헌법재판소장을 비롯한 대법관, 헌법재판관은 대통령에 의해 임명되고, 임기가 6년으로 제한되어 있다.(미국 대법관은 종신직) 검찰총장과 감사원장도 대통령에 의해 임명된다. 사법과 국가사정 수뇌부가 대통령을 의식할 수밖에 없는 구조적인 특징은 사법부 독립성과 실질적인 관련이 있다.

(4):지방(6)인데도, 세원비중은 국세(8):지방(2)으로 자치과세는 먼 이야기이며 도의 평균 재정자립도가 29.3%(2012년도)에 불과하다. 이에 따라 지방정부 의지가 반영된 독자적 사업이나 정책 추진이 어렵고, 지방정부는 예산확보를 위한 중앙로비에 매달린다. 또한 중앙정부(행자부)가 지방정부 조직권을 쥐고 있고 특별행정기관을 통해 지방사무를 처리하고 있으며, 광역 시도의 부단체장 중앙파견, 5급이상 국가공무원에 대한 대통령 임면 등 인사권까지 갖고 있어 지방은 사실상 중앙에 예속되어 있다<sup>9)</sup>.

국회도 국정운영에 막강한 권한을 행사하는데, 중앙 행정부에 권한이 집중이 되면 입법과 국가기관 구성 그리고 예산안의 심의 및 확정 등 재정에 관한 권한을 가지며, 행정부의 일을 감시하고 통제해야 할 국회도 당연히 권한이 클 수밖에 없기 때문이다. 이에 따라 우리나라는 대통령을 정점으로 국정의 전 분야에서 대통령-정부(입법, 사법)-지자체로 이어지는 수직적 권력구조 양태를 보이고, 지방은 중앙에 종속되는 양태를 보이며 국정 전반이 '법치가 아닌 인치'에 의해 이루어진다는 비판을 받고 있다. 국회의 과도한 권한행사의 사례로 최근 국정감사에서 벌어진 한 해프닝을 예로 들 수 있을 것이다. 국회가 지방자치단체나 민간 기업을 대상으로 까지 국정감사를 벌인 사실을 말하는 것이다. 우선 지방자치단체에 대해서는 국가예산지원 사업의 경우에 법적으로 보장된 것인 사안인 만큼 국회가 당연히 국정감사를 해야 한다는 당위성을 말할 수 있다. 그러나, 국회가 지방사무를 대상으로 국정감사를 벌이는 것은 지방자치의 본질에 비추어 볼 때 타당하지 않으며, 국회가 권한을 과도하게 행사한 처사의 하나라고 할 수 있다. 또한, 국회가 국정감사에서 기업의 CEO를 불러 몇 시간씩 앉혀 논 뒤, 야단치는 방식으로 국정감사를 진행한 것도 유사한 예라 할 수 있다.<sup>10)</sup> 기업경영과 관련되는 사항은 필요한 경우에는 행정부에 맡겨야 한다. 이는 국정에 한정해야 한다는 국정감사의 원칙에 배치되는 사례의 하나로서, 과도하게 집중된 권한의 결과라고 할 수 있을 것이다.

## 2. 권한의 집중으로 인한 문제

물론 권한의 집중이 국가 경쟁력 하락과 사회갈등의 증폭에 얼마나 작용했는지를 정확하게 밝히기 위해서는 엄밀한 실증적 연구가 필요하며, 따라서 후속 연구에서 집중적으로 다루어야 할 주제의 하나이다. 여기서는 권한 집중으로 인해 나타난 행정부나 국회의 바람직하지

9) 전국시도지사협의회는 2015년9월9일 '지방자치 20년 공동선언문'을 발표하고 정부에 자치입법권 확대(법령법위내가 아닌, 법령에 위배되지 않은 범위), 지방소비세 20%확대 등을 요구하였다.

10) 최근 특정 기업 회장이 국감장에 나와서 해당 기업의 현황과 앞으로의 계획, 회장의 경영철학 등을 진술하고 기업의 내부 문제에 대해 사과를 하였다.

못한 행태에 관한 구체적 사례들을 기술하고자 한다. 여기 제시된 사례들은 일종의 원형(proto-type)에 해당하는 것으로서 문제가 발생하는 구조적인 특성에 주목한다면 현실에서 유사한 사례들을 얼마든지 발견할 수 있을 것이다.

## 1) 왜 문제인가?

우선 권한이 집중되면 정부의 행태가 어떻게 왜곡될 수 있는가를 짚어볼 필요가 있다. 그 핵심은 앞서도 언급한 바와 같이 Weingast의 유명한 명제에서 찾을 수 있다. 즉 ‘그 재산권 보호, 계약의 시행 등 정부가 제 기능을 능히 담당할 수 있을 만큼 강한 정부는 또한 능히 시민들의 재산을 수탈할 만큼 강하다’는 사실이다(Weingast, 1995). 즉 많은 권한을 가진 정부는 그것을 제어할 수 있는 장치가 없을 경우에는 필연적으로 수탈적일 수밖에 없다는 것이다.

그 이유를 살펴보자. 시장경제에서 시장에 제대로 작동하기 위해서는 재산권이 확립되고, 또 그러한 재산권 구조 하에서 경제 주체들간 거래가 원활하게 이루어질 수 있도록 계약제도가 확립되어야 한다. 아울러 계약이 지켜지지 않을 때 그 문제를 해소할 수 있는, 다시 말해 계약 파기에 대해 책임을 물을 수 있는 시스템도 갖추어져야 한다. 그러한 시스템이 제대로 갖추어질 때 적절한 권한을 가진 정부가 존재한다고 말할 수 있다. 그러나 문제는 적절한 권한을 가진 정부에 권한이 주어지게 되면 또 다른 문제가 발생할 수 있다는 것이다.<sup>11)</sup> 즉 정부가 계약을 집행하고, 재산권을 강제하기 위해서는 일정한 수준의 힘이 필요한데, 그러한 일을 수행할 충분한 힘을 가진 정부는, 그 자신의 이익을 위해 권한을 과도하게 행사하거나 혹은 편향적으로 행사하는 경향이 나타난다는 것이다. 일반적으로 민주주의 체제에서 권한을 과도하게 행사하는 사례로는 과도한 규제나 혹은 과도한 세금 등을 들 수 있다. 따라서 정부가 제대로 기능하기 위해서는 정부권한의 행사를 제어하는 제도적 장치가 필수적이다.

## 2) 몇 가지 사례들

권한 집중의 대표적인 역기능 사례로는 우선 정치인들의 행태를 들 수 있다. 정치인의 가장 중요한 역할은 국민을 대변하고 국민후생을 정책을 통해 높이는 데 있다. 그러나 권한이

11) 현실적으로 권력을 가진 정부는 그러한 행태를 보일 수밖에 없도록 강력한 유인구조를 가지고 있다. 권한을 가진 정부는 지속적인 지지를 얻기 위해서 혹은 내부나 외부의 적으로부터 자신들을 보호하기 위해서 재원이 필요할 것이다. 혹은 권력을 가진 자들이 정부에 대해서 자신들에게 유리하도록 힘을 행사할 수도 있다. 혹은 그 집단들은 정부 자신들의 경쟁자에게 세금을 부과하게 하는 한편, 자신들에게는 독점적인 권리, 경쟁으로부터의 보호 또는 특별한 혜택을 요구할 수도 있다.

대통령에게 집중된 상황에서는 정치인들이 파행적인 행태를 쉽게 보일 수 있다. 어느 나라에서나 마찬가지겠지만, 정치인들의 가장 큰 관심사는 '재선'이다. 그런데 우리나라에서는 재선을 위해서는 지역구 지지에 앞서 중앙당의 공천을 확보해야 하며 그 공천에는 대통령을 비롯한 계파 수장들이 영향력을 행사한다. 따라서 권한이 집중되어 있는 상황에서 국회의원들은 국가정책을 소신있게 처리하기보다, 대통령이나 중앙당 실력자의 의중에 따르게 된다.<sup>12)</sup> 그러다 보니, 정책이 국민복 차원이 아닌 특정계파나 유력자 이해관계에 따라 좌지우지되는 양상을 보이게 되는 것이다.<sup>13)</sup>

또한, 현행 대통령 임기는 5년 단임제인데, 대통령에게 집중된 권한은 임기말로 가면서 약화되는 레임덕 양상을 보인다. 따라서 공천이 최우선인 정치인들은 대통령보다 계파 수장을 찾게 되고, 관료들도 차기 정부에서의 자리 보전을 의식해 정치권 눈치보기 등 보신주의 경향을 보이며 그로 인해 주요한 정책들이 처리되지 못하고 유보되는 상황이 발생한다. 그 과정에 정치인들이 국민을 위한 정책을 앞장서 추진하기보다 공천권을 가진 윗선의 눈치를 보고, 지역연대 등을 통해 이권 갈라먹기(pork barrel)에 열중하게 되면서 국민들의 정치에 대한 불신이 높아지게 된다. 결국 정치인이 민의 수렴이라는 고유 역할을 수행하지 못함에 따라 국가경쟁력평가에서 정치인에 대한 신뢰가 크게 하락하는 결과를 가져온 것이다.

둘째, 대통령에의 권한 집중은 행정 수행상에도 문제를 유발하고 있다. 세월호 사태(2014년 4월)에서 드러난 바와 같이 권한이 청와대에 집중되어 있다 보니 다양한 국가위기 상황에서 정부가 신속하고 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 현대의 국가위기는 전통적 군사위기 뿐만 아니라 테러, 재난, 사이버, 경제 위기 등 다양해지고 있다(정찬권, 2012: 25-29) 다양한 위기 유형에 대응하기 위해서는 위기현장에서의 신속 정확한 초동대응이 가장 중요하다. 그럼에도 현재처럼 청와대와 중앙에 권한이 집중된 상황에서는 책임있는 현장 초동대응이 어렵다.

물론 수많은 희생자를 낸 세월호 사고의 경우 당연히 대통령의 관심과 대응이 중요하지만, 사고 이후의 수습과정에서 나타난 현실을 보면 현장과 지방 차원에서의 신속한 조치보다는 권한이 있는 상부 보고, 특히 대통령 보고 여부가 초점이 되고 정치적 쟁점이 되었던 것을 볼 수 있다. 과연 이러한 반응이 타당한 것인지, 왜 당시 지리적으로 더 가깝고, 그 문제를 훨씬 신속하게 처리 할 수 있는 지방정부가 있었음에도 불구하고 그러지 못한 이유는 무엇인지 등의 의문이 제기되는 것이다. 결국 문제를 처리해야 할 책임과 권한이 중앙정부에 주어져 있

12) 국회의원은 헌법상 개별 헌법기관으로 규정되어 있으나, 법률안이나 주요 정책 처리 과정에서 그들의 전문성이나 비전을 제시하지 못한 채 당론에 따르는 경우가 많다 (당론투표).

13) 미국에서도 연방정부 역할이 강화되면서 의회와 관료들이 연계하여 의원 재선에 유리한 지역사업을 서로 나눠 먹기식으로 추진하는 경향이 확대된다는 연구결과가 있다 (Fiorina, 1989)

고, 또 대통령이 행정의 수반이다 보니, 대통령이 나서서 모든 문제를 해결하고 수습해야 하는 상황이 발생한 것이다. 이러한 방식으로 행정을 수행하는 정부가 결코 경쟁력있는 정부라고 할 수 없을 것이다.

권한 집중으로 인한 행정 비효율의 다른 사례로는 중앙정부가 과도한 권한을 가지고 정책을 하다보면 중앙정치에 의해 휘둘려서 제대로 정책을 추진하지 못하는 경우도 있다. 대표적인 사례로 수도권 규제를 들 수 있다. 사실 우리나라의 수도권 규제는 급속하게 수도권 집중이 진행되어 왔던 80~90년대에는 어느 정도 효과를 거두었다고 할 수 있다. 그러나 시대적 상황이 바뀌어 수도권 억제에 큰 의미가 없는 상황에서 정치적인 이유 때문에 그 규제를 지속하는 상황이 발생하고 있는 것이다. 특히 수도권 규제에는 그 규제의 정당성 확보를 위해 수도권을 어떻게 발전시킬 것인가에 대한 부분도 포함되어 있는데, 수도권의 발전에 대해 중앙정부가 개입하는 것은 전혀 그 당위성이 있다고 할 수 없을 것이다.

셋째, 권한의 집중으로 국회가 약탈적인 행태를 보임으로써 지방자치에 부정적인 영향을 초래한 경우도 지적할 수 있다. 그 대표적인 사례가 기초지방자치단체장과 의원에 대한 정당 공천제도라 할 수 있다. 이 제도로 정당을 장악하고 있는 국회의 중앙 엘리트들은 지방지도자들에게 지방권력의 약화를 강요하고 있다. 이 제도 하에서 지방정치인들은 중앙당에 예속되어, 지역주민보다는 국회의원과 중앙당에만 책임을 지게 되어 지방자치의 토대를 무너뜨리고 있다. 물론 국회는 이에 대해 정당공천제가 중앙과 지방정치를 연결하고 책임정치를 구현하며, 지방의 검증받지 않은 무자격 후보의 난립을 방지할 수 있다고 주장하고 있다. 결국 국회의 횡포로 인해 지역 주민들 사이에서 발로 뛰며 봉사하는 경험을 통해 자생적으로 성장한 지방의 정치인들이 국회의원들이 장악한 당의 공천 덕에 걸려 지방자치에 참여할 기회가 단절되는 상황이 발생하고 있는 것이다 (이진순, 2010).

끝으로, 대통령의 권한 집중이 국회와 행정부의 권한 집중으로 이어짐에 따라 역으로 지방정부들은 나약하고, 의존적이며, 기회주의적으로 변하는 것을 볼 수 있다. 특히 정책의 입안과 관련해서 그러한 경향이 두드러지고 있다. 사실 지방정부에 주어진 정책의 자율성은 극히 한정적이라고 밖에 할 수 없는 것이 현실이다. 그러다 보니, 지방정부는 규제를 마음대로 철폐할 수도 없고, 지방세를 마음대로 면제해 줄 권한이 없다. 따라서 지방정부가 기업이나 대학을 유치하기 위해 다른 지역과 차별화되는 배려를 해 줄 수 있는 여지도 거의 없다. 심지어는 특정지역에 국한된 혜택을 주는 지역개발 정책 가운데 많은 것들을 중앙정부가 계획하고 중앙정부 재원으로 중앙정부가 추진하는 형태를 띠고 있다. 이는 공공서비스의 지역적 수혜 범위가 재원을 부담하는 정부의 관할구역과 일치해야 한다는 재정합치성 (fiscal equivalence) 원칙에 위배되어 자원의 낭비를 초래한다. 예컨대, 지방의 공항 건설사업 등에서 드러났듯이 지방의 사업을 중앙정부의 재원으로 추진하게 되면, 지역에 꼭 필요하지 않

는 사업까지도 추진하려는 소위 자원 공유의 비극 문제가 발생하고 있다. 그 결과 지방정부의 재원활용과 관련하여 발생하는 비효율성이 심각한 수준에 이르고 있는 것이다.

지방재정의 경우도 마찬가지인데, 지방재정과 관련해서는 재원의 경우 8:2의 세금 배분 구조의 문제를 지적할 수 있다. 이는 정부의 권한에 딱히 명시되어 있는 사항도 아니다. 그동안 관행으로 지속되어 오고 있는 사실이다. 이러한 불균형 구조로 인해 중앙정부는 지방정부에 대해 재정조정제도를 통해 지원할 수밖에 없는데, 문제는 지방세와 지방지출간의 연계가 끊어짐으로 인해 재정 지출의 책임성 문제가 유발되고 있는 것이다. 외형상 지방분권이 제도화되어 있고, 지방정부를 민주적 선거에 의해 구성하더라도, 과세권이 중앙집중화되어 있으면, 중앙정부가 재정조정제도의 운용을 통해 지방정부를 통제하는 것은 두말할 필요가 없을 것이다.<sup>14)</sup>

#### IV. 분권형 국정운영을 통한 문제해결

비록 권한의 집중이 국가 발전 단계에 따라서는 정부 경쟁력에 긍정적인 요인이 될 수도 있지만, 글로벌화, 지식기반사회 등으로 대변되는 작금의 시대적 여건은 정부의 경쟁력을 위해 집권과는 다른 접근을 요구하고 있다.<sup>15)</sup> 정도의 차이는 있겠지만, 권한을 나누어서 여러 주체들이 영역이나 지역별로 결정을 내리고, 그 차별화된 결정을 가지고 서로 간에 경쟁하며, 필요한 경우에는 타협을 통해 공동의 목표를 달성해가는 분권화된 시스템을 필요로 한다. 그런데 분권화된 시스템은 어떻게 앞서 제기했던 낮은 국가경쟁력과 높은 사회갈등 수준의 문제를 해결할 수 있을까? 그리고 해결할 수 있다면 어떻게 가능한가? 이 의문에 대한 답은 분권에 기초한 국정운영 체제를 제안하기 위해서는 매우 중요한 것이다. 다음에서 기존 문헌들의 고찰을 통해 이 문제에 대한 답을 구해보고자 한다.

14) 예로서, 멕시코의 경우 외형상으로는 연방제와 민주주의를 채택하고 있지만, 실제로는 중앙정부가 지방재정 분배상 재량권을 이용하여 지방정부를 종속시키고 지역주민들까지도 정치적으로 통제하고 있다 (Weingast, 2009).

15) 6-70년대 모든 사회적 인프라가 부족한 상황에서는 중앙이 자원을 동원하고 집행하는 중앙집권적 국정운영이 효율적이었으나, 정보통신 혁명·고도의 인프라·지방이 세계와 직접 교류하는 지금의 국정환경에서는 집권적 국정운영으로 효율성을 담보하기 어렵다.

## 1. 분권형 국정운영의 의미

구체적인 논의에 앞서 분권의 개념이 다양한 만큼 여기서 분권형 국정운영이라고 할 때 과연 어떠한 분권을 의미하는 지를 분명히 하고자 한다. 여기서 말하는 분권의 요체는 정부 구성단위들이 독자적인 정책결정권한을 갖고 실제로 그 권한을 행사할 수 있는 정치적 분권이 보장되는 상황을 말한다. 정치적 분권이 확보된 상황에서는 필요한 만큼의 재정 및 행정적 분권은 어렵지 않게 보장될 수 있다. 아울러 정치적 분권, 즉 정책결정의 권한에 대해서는 필요한 제도적 장치, 예컨대 헌법을 통해 그것을 보장할 수 있어야 한다(김상태, 2013). 다시 말해, 정부간 권한과 책임의 배분을 정부가 임의로 바꿀 수 없고, 아울러 지방정부의 요구에 따라서도 쉽게 변경될 수 없어야 한다는 것이다.

결국 분권형 국정운영은 정부내 부처간과 정부간에 견제와 균형의 메커니즘이 잘 작동하는 시스템을 말한다. 특히 이 체제 하에서 대통령은 자신의 자의적인 행동을 견제하게 될 다양한 집단에 직면하게 될 것이다. 의회의 상하원, 독립적인 사법기관, 광역 및 기초의 지방정부, 그리고 행정부의 전문관료 등이 여기에 포함될 수 있다. 이와 같은 분권형 국정운영이 이루어지는 대표적인 사례로는 미국의 연방제를 들 수 있다(김성배, 2011). 미국의 정부는 그 권한을 제어하는 다양한 방식을 갖추으로써 힘을 가진 연방정부가 약탈적인 행태를 보일 수 있는 가능성을 효율적으로 통제하는 시스템이라 할 수 있을 것이다.

## 2. 분권의 정부 훈육효과

그러면 분권형 국정운영은 어떠한 과정을 통해 앞서 제기한 문제들을 해소할 수 있을까? 우선 분권형 국정운영은 정부를 훈육함으로써 정부의 비효율성을 상당부분 해소하고, 그 결과 정부의 경쟁력을 높일 수 있다. 분권적 국정운영 상황에서 정부간 경쟁이 가져오는 정부의 훈육효과는 다양한 경로를 통해 나타난다. 우선 중앙정부의 경우는 상당한 부분의 정책결정 권한이 지방정부로 내려가는 만큼, 책임이 줄어들게 되므로, 그 역할로서 주로 전략적 기능, 조정기능 및 촉진기능 등에 초점을 맞출 수 있다. 또한 체제 개편으로 인해 정책의 결정과 추진에서 주도적인 역할을 하게 될 지방정부들을 지원하는 역할을 수행하게 될 것이다. 이는 결국 중앙정부가 역할을 제대로 수행함으로써 정부의 경쟁력을 높이는 결과를 가져올 수 있다.

분권이 가져오는 정부의 훈육효과는 지방정부 차원에서 더욱 두드러진다. 우선적으로 분권 체제 하에서 지방정부들은 다양한 정책들을 통해 자본, 노동 그리고 경제활동들을 확보하기 위해 경쟁할 것이다. 중앙정부의 규제권한에 대한 제약과 지방정부들간의 경쟁이 합쳐지

면서, 그 어느 정부단위도 경제규제에 관해 독점적인 통제권을 가지지 못하기 때문이다. 자본과 노동의 이동이 제대로 이루어진다면, 분권체제 하에서 지방정부들이 정치적으로 경제활동에 제한을 가하는 일은 가능하지 않다. 그러한 규제가 자원의 지역간 이동을 촉발할 것이기 때문이다. 또한 분권 체제는 경제적 측면에서의 지대추구행위나 분배적 연합 형성의 정도와 빈도도 크게 줄일 것이다. 이는 지방정부들간의 경쟁이 지대추구로 인한 성공가능성이 높지 않다는 것을 의미한다. 결국 정부간 경쟁으로 인해 경제적 지대추구 현상과 분배를 위한 연합이 쉽게 만들어지지 않을 것이고, 따라서 정부의 효율성은 높아질 것이다.

### 3. 시장기능 작동의 지원

분권은 과도한 정부규제를 통제하고 완화하는 효과도 가져올 수 있다. 정부 규제 완화를 위해서는 중앙정부 규제권력의 제한과 지방정부간 실효성 있는 경쟁을 결합함으로써 어느 정도 경제규제에 대한 독점적 통제권을 갖지 못하도록 하는 것이 그 요체이다. 자본과 노동의 이동성이 있는 한, 정책결정권의 분권은 지방정부가 경제활동에 대해 정치적 제약을 가하는 것을 제한한다. 자본이나 노동은 규제가 없는 지역으로 이동할 것이므로, 시민들이 감내할 용의가 있는 규제만이 존속할 수 있다. 그리고 규제의 잔존 및 신설의 주요한 동기인 규제를 통한 지대추구는 지방정부 간 경쟁으로 인해 그 성공이 크게 제한된다. 지방정부의 지대추구를 위한 규제는 단지 그 관내에서만 적용될 수 있기 때문에, 규제가 없는 여타 지역에 입지한 기업에게 경쟁상 우위를 제공할 것이기 때문이다 (Weingast 1995:5-6). 결국 중앙정부의 규제권한을 대폭 지방으로 이양할 경우, 경제성장에 걸림돌이 되거나 시민들이 감내할 용의가 없는 규제들은 지방정부간 경쟁을 통해 자동적으로 소멸하게 되는 것이다.

### 4. 사회적 통합의 용이

분권은 사회통합을 용이하게 할 수 있다. 작금에 우리나라의 사회적 갈등이 비등해지는 현실을 감안할 때 분권의 이러한 기능은 크게 주목을 받는 부분이다. 분권의 사회통합 기능은 대체로 높은 분권을 실현하고 있는 연방제 국가에서 쉽게 관찰되고 있다 (B.C. Smith, 2003: 72-78).<sup>16)</sup> 이 점에 관한 한 학자들의 주장은 거의 일치하는 경향을 보이고 있다. 분권형 국정운영 시스템은 협치와 자치를 병행함으로써 적어도 사회적 갈등에 관해서는 집권형 시스템이 갖지 못한 다양한 해결책과 기회들을 제공하고 있다. 특히 Stepan (1999: 20)은

16) 분권화는 언어나 종교, 인종 등 다양성을 수용할 수 있고, 국가영토내 서로 다른 지역들의 상이한 '행정적 필요성'을 충족시켜준다.

다문화적인 구성원을 가지면서 민주주의를 지속하는 모든 나라의 경우는 연방제 국가라는 점을 지적하고 있다.

분권형 시스템이 사회적 갈등의 봉합에 효과적인 것은 대부분의 분권형 시스템은 다수결에 의한 의사결정이 아닌 다른 형태를 채택하고 있기 때문이다. 즉 분권형 시스템 하에서는 구성 집단들에게 권한을 내려주고 자치와 협치를 병행함으로써 중앙정치에서 다수의 영향력이 줄어들고 그 구성 집단들이 집합적으로 결정할 수 있는 것이다. 이러한 시스템은 흔히 권한 위임형 반다수결 메커니즘이라고 불린다 (Weaver, 1992). 대표적인 제도로는 다극공존 메커니즘, 중재 메커니즘 그리고 제한적 정부 메커니즘 등의 세 가지 유형을 거론할 수 있다 (Weaver, 1992; Lijphart, Rogowski and Weaver, 1993).

이와 관련하여 가장 성공적인 사례로서 스위스를 들 수 있다. 스위스는 1874년 다른 종교 집단간의 내전을 거치면서도 탁월한 반다수결제도, 연방체제 등의 제도적 기반을 확립함으로써 현재와 같은 평화롭고 조화로운 사회를 만들어 내었다 (장철균, 2013). 특히 스위스 제도의 성공 요인은 그 구성집단들에게, 다수이건 소수이건 막론하고, 상당한 정도의 독자적인 정책결정 권한을 부여하는 제도적 특징에서 찾을 수 있다. 물론 스위스의 성공이 모두 제도적 요인에 의한 것만은 아니다. 국가의 다양한 구성원의 존재와 그들간의 차이점으로 인해 생길 수 있는 문제에 대해 정치지도자들이 지속적으로 담론을 진행했다는 점, 즉 소통의 역할도 빼놓을 수 없는 요인이라 할 수 있을 것이다 (Batiger and Steiner, 2004: 34-38).

## V. 분권·자치형 국정운영 체제

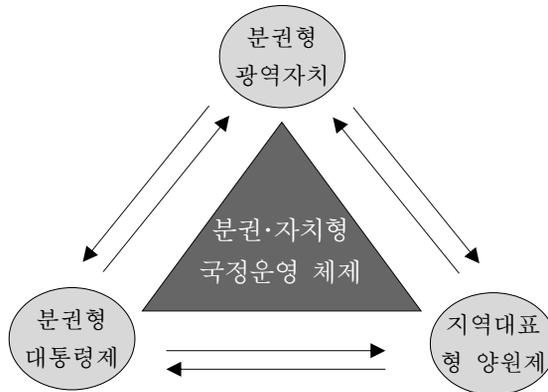
앞서 분권형 국정운영이 현재 우리 사회가 안고 있는 낮은 경쟁력과 사회적 갈등의 문제를 해소할 수 있는 방안이라고 주장하였다. 그러면 분권형 국정운영이 실제로 이루어지기 위해서는 어떠한 분권형 체제를 구축해야 할까? 다음에서 이 문제에 대해 답을 제공하고자 한다. 한 가지 염두에 둘 점은 우리가 제안하는 분권모형은 그동안 해왔던 것과 같이 단순한 권한 이양을 통해 실현할 수 있는 분권체제와는 다르다는 점이다. 우리가 제안하는 분권체제는 완전히 새로운 분권 체제, 즉 시스템의 전면적 개편을 의미한다. 그 요체는 진정한 의미에서의 정치적 분권이 이루어진 분권형 국정운영 체제를 말하는 것이다.

## 1. 분권·자치형 국정운영 체제의 틀 : 분권 트라이앵글

현재 우리나라가 안고 있는 국정운영의 난맥상을 해결하기 위해서는 분권형 국정운영 시스템을 구축해야 할 필요가 있다는 점을 강조한 바 있다. 다음에서는 어떠한 분권형 국정운영 시스템을 갖출 것인지에 대해 논의하고자 한다. 구체적인 논의에 앞서 한 가지 중요한 점을 언급할 필요가 있다. 그것은 제도적 보완성 (institutional complementarity)의 문제이다. 제도적 보완성은 제도들간의 상호작용에 관한 것으로서 성격을 달리하는 제도들이 상호 작용을 통하여 바람직한 결과를 얻어내는 상황을 지칭한다 (Aoki, 2001; Amable, 2003, 2005). 이 개념은 특정한 사회경제 체제하에서 다양한 경제적 성과를 창출하는 제도적 특성을 설명하기 위해 고안된 것이다. 특히, 이 개념은 왜 특정한 제도가 변화에 대해 저항하는지 또 새로운 제도의 도입이 의도하지 않았거나 혹은 최적에 이르지 못하는 결과를 가져오는지 설명할 수 있다. 제도적 보완성을 토대로 제도개편 문제를 조명한 대표적인 사례로서 체제 개편을 이룬 중국과 러시아가 서로 다른 경제적 성과를 얻게 된 것을 지적한 연구를 들 수 있다 (Black et al., 1999). 또한 제도연구로 노벨 경제학상을 수상한 Williamson은 자신의 연구에서 러시아의 제도개편이 제도적 보완성 여부를 간과하면서 이루어졌다는 점을 강하게 지적한 바 있다 (Williamson, 2000).

우리가 추구하는 분권형 체제가 단순한 제도개편이 아니라 새로운 시스템의 도입인 만큼, 제도적 보완성의 문제에 대한 고려는 중요하다. 우리가 제도 개편을 통해 달성하고자 하는 목표가 권한의 수직적인 배분을 통한 분권형 국정운영 시스템 구축이지만, 수직적 권한의 배분만으로 분권형 체제가 완성될 수 없기 때문이다. 수직적 권한 배분이 실제로 구현되기 위해서는 제도적 보완성을 높일 수 있도록 관련 제도의 개편도 함께 이루어져야 한다. 상호 연관성을 갖는 제도들의 개편이 함께 이루어질 때 의도한 제도개편의 효과를 얻을 수 있을 것이다. 따라서 우리는 다음에서 제도적 보완성의 관점에서 보아 분권형 체제의 구현을 위한 분권의 트라이앵글이라는 개념을 제시하고자 한다.

〈그림3〉는 분권의 트라이앵글을 보여주고 있다. 그림에 나타난 바와 같이 궁극적으로 우리가 도입하고자 하는 시스템은 그림의 상단에 나타나 있는 분권형 광역자치 모형이다. 이는 지방정부들의 운영에 관한 하나의 새로운 모형이지만, 사실 이 모형이 제대로 작동하기 위해서는 두 가지의 제도개편이 함께 이루어져야 한다. 그 하나는 우리나라의 제왕적 대통령제를 분권형 대통령제로 바꾸는 것이고, 다른 하나는 국회의 지역대표형 양원제를 도입하는 것이다.



<그림3> 분권·자치형 국정운영체제

### 1) 분권형 대통령제

우선적으로 분권형 광역자치제도를 구현하기 위해서는 대통령의 권한 조정이 전제되어야 한다. 대통령의 권한이 많다는 것은 결국 그 권한이 중앙정부에 의해 행사되고, 그런 만큼 국정 시스템이 집권적으로 될 수밖에 없다. 비록 중앙과 지방간 수직적인 권한의 배분을 한다고 하더라도 그것이 제대로 이루어지기 위해서는 현재 극도로 집중된 형태를 보이는 5년 단임형 대통령제 하의 대통령의 권한을 보다 분권형 체제를 통해 축소·조정할 필요가 있다.

분권형 대통령제로는 다양한 모형들이 제시되고 있지만, 우리가 제안하는 방식은 한마디로 외치를 전담하는 국가수반과 내치를 전담하는 행정수반을 분리하고, 국가수반은 국민이 선거로 뽑아서 전 국민에게 책임을 지도록 하되, 행정수반의 경우는 국회에서 선출하고, 국회에 대해 책임지도록 하는 방안을 말한다. 즉, 초당적 이어야 할 외교안보 분야에서는 기존의 대통령제 요소를 그대로 활용하되, 지역이나 계층, 이익집단 등간의 갈등이 첨예하게 부각되는 당파적인 내정에서는 내각제 요소를 결합시키는 방식이다 (윤영관·강원택, 2015). 따라서 현행 시스템과 달리 국정의 책임은 의회의 다수파가 지도록 하는 방식이 될 것이다. 이는 세계적인 정치 흐름, 우리의 역사적 경험과 지정학적 상황 등을 두루 고려할 때 외교안보에 국가의 흥망이 걸려 있는 우리나라의 여건에 비추어 볼 때 가장 적합한 제도라고 할 수 있다 (황태연, 2005).

### 2) 지역대표형 양원제의 도입

다음으로는 국회의 권한을 생각해 보아야 한다. 국회의 권한도 제도적으로 제어되지 않으

면 국회의원들이 권한을 행사하는 과정에서 바뀐 제도가 제 기능을 수행하지 못하거나 원래 상태로 회귀하는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 바르게 권한을 배분하기 위해서는 중앙과 지방간의 수직적 권한의 배분과 더불어 국회의 권한 배분도 필요하다. 예를 들면, 지방대표형 양원제 국회를 만드는 방안을 고려할 수 있다. 지역대표형 양원제 도입을 통해 지방정부가 국정운영과 국가입법에 참여할 수 있도록 제도화하고 아울러 지방정책과 지방재정을 스스로 결정할 수 있도록 권한을 강화해야 할 필요가 있다 (안성호, 2007).

일반적으로 가장 분권의 정도가 높은 연방제 국가는 거의 모두 양원제를 채택하고 있다. 물론 단일형 국가의 경우에도 양원제를 채택하는 경우가 있다. 국가별로 양원제의 형태나 효과가 다르기는 하지만, 양원제는 중앙과 구성 집단들이 상호 작용할 수 있는 대화의 장을 만들어 줌으로써 국가의 구성 집단들이 국정의 중심에 오게 하는 효과를 거양할 수 있다 (Lijphart 1999: 200-215; Stephan 1997: 29-40). 일반적으로 지역을 대표하는 상원이 다루는 의제의 범위가 넓을수록 양원제가 잘 작동하고 국가의 구성집단을 잘 보호하는 경향이 있다. 이와 같이 분권형 대통령제와 국회의 지역대표 양원제가 합쳐진다면, 적어도 중앙과 지방간의 권한이 배분되어 소위 분권·자치형 국정운영 체제를 구축하는데 필요한 제도적 기반을 갖추게 된다고 할 수 있다. 이러한 변화는 진정한 의미에서 새로운 분권형 시스템이 제자리를 찾고 뿌리를 내리게 할 것이다 (윤영관·강원택, 2015: 39-40, 133-138)

### 3) 분권적 광역자치 모형

앞서 두 가지 제도적 기반이 갖추어진 상황에서 분권·자치형 국정운영 체제의 구축을 위해 필요한 마지막 제도 변화는 분권적 광역자치 모형을 그 기초 위에 얹는 일이다 (신도철, 2009). 분권형 광역자치 모형의 구체적인 내용은 후술하겠지만, 한마디로 연방제 국가의 운영과 비슷한 형태로 우리나라의 지방정부를 운영하자는 것이다. 따라서 지방정부들이 수직적인 차원에서는 정치적 분권, 즉, 적어도 중앙정부의 관여 없이 완전히 독자적으로 결정할 수 있는 정책의 영역이 다수 존재하는 분권을 의미하는 것이다.

## 2. 분권적 광역자치 모형

### 1) 왜 광역중심인가?

그러면 분권적 지방정부를 광역중심의 자치모형으로 개편하고자 하는 이유는 무엇인가? 우선적으로 광역중심의 자치모형을 제안한 이유는 시대적 상황변화에서 찾을 수 있다. 우리

가 추구하는 제도개편이 시스템을 새롭게 구축하는 일인 만큼 보다 시대적 변화에 대한 장기적인 고려가 중요하다. 흔히 작금의 시대는 지역 또는 광역의 시대라고 한다. 그것은 세계화가 진행이 되면서 국가는 세계적인 일을 하기에는 너무나도 작은, 그러나 국내의 다양한 문제들을 다루기에는 너무나도 큰 조직이 되어 버렸기 때문이다. 역할과 공간단위의 비정합성은 국가가 인간 활동 관리의 주체로서 역할을 제대로 수행하지 못하게 하였고, 그 결과 과거 국가가 맡아왔던 많은 역할들은 이제 광역단위가 담당해야 하는 상황이 되었다 (김성배, 2006: 56). 특히 광역의 중요성이 부각된 이면에는 경제공간의 재구조화가 뒷받침되고 있는데, 국경없는 세계화 시대에 경제활동의 적정 권역으로 자연스럽게 부상된 공간단위가 바로 광역인 것이다.

## 2) 광역단위는 어떻게 구성할 할 것인가?

현재 우리나라 상황에서 광역자치의 기본 단위는 어떻게 구축하는 것이 바람직한가? 앞서 현재를 광역의 시대라고 언급한 바 있는데, 사실 이와 관련하여 최근 적정 광역 규모에 대해 다양한 주장들이 제기되고 있다. 예를 들면, Ohmae (1995)가 주장한 지역국가 (regional state)를 고려할 수 있고, 또한 Scott (2003)이 주장한 글로벌 시티리전 (city region)도 고려할 수 있다. 이 주장들은 기본적으로 글로벌 경제하에서 독자적인 권한을 갖고 세계 경제에서 주체로서 기능하는데 가장 바람직한 단위로 지역을 거론한 것이다. 특히 Ohmae가 주장한 지역의 단위를 보면 인구의 규모는 500만~2000만으로서, 개별적으로 국제공항이나 국제항구를 가지며, 타 지역과 긴밀하게 연결되는 교통 체계 및 지역 내부의 도시들을 유기적으로 연결하는 도로망 체계를 갖추고 있다.

이러한 조건을 감안한다면, 우리나라에서 광역자치의 기본 단위는 현재의 도와 광역시를 합친 규모가 적절하다고 판단된다. 구체적으로 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. 여기서 중요한 것은 광역 시와 도를 합칠 경우에 광역시의 처리문제가 중요한 쟁점이 될 터인데, 대도시 특례를 통해 처리하는 방안을 강구할 수 있다.

## 3) 정부간 권한의 재배분

광역의 기본단위가 정해지면 권한의 재배분을 통해 정부간 역할조정을 이루어야 한다. 정

부간의 역할조정과 관련해서 중요한 점은 미국의 대법관 Brandice가 언급한 ‘바닥을 향한 질주’의 문제와 ‘민주주의의 실험실 효과’가 절충되는 점에서 정부의 기능을 재배분해야 하는 것이다. 다시 말해, 권한을 배분하여 각 지방정부들이 다양한 정책을 추진하면서 서로 경쟁을 하게 되면, 일의 종류에 따라서는 정책의 실험실 효과와 같은 긍정적인 효과만 나타나는 것이 아니라, 바닥을 향한 질주와 같은 부정적인 효과도 나타날 수 있다. 따라서 정부간 권한배분을 통해서 이러한 가능성을 해소할 수 있도록 정부간 역할조정이 이루어져야 할 것이다.

특히 정부간 역할조정과 관련해서는 중앙정부의 역할 재조정을 바르게 하는 일이 중요하다. 즉 새로운 시스템의 구축과 더불어 중앙정부의 역할과 기능이 주도자, 결정자의 역할에서 지원자, 촉진자, 가능하게 하는 자로 그 역할이 바뀌고, 일을 직접 해 나가는 형에서, 일을 할 수 있는 여건을 만들어주는 자로의 역할 전환이 필요하다. 일상적인 일보다는 보다 전략적이고, 글로벌하고, 장기적이고, 국가를 대변하는 일에 주력하고, 방향을 정하고, 가치를 정하고, 비전을 정하는 일 등에 관여하는 것이다. 결국 국가의 각 구성원들이 어떻게 가는 것이 바람직한지를 보여주는 큰 형님과 같은 역할을 하는 정부가 되어야 할 것이다.

중앙정부가 그동안 해오던 상당 부분의 정책결정을 지방정부로 내려준다면, 그러한 권한을 받아서 올바른 정책을 개발하고, 추진하기 위해서는 지방정부도 그만큼 역량을 가질 수 있어야 한다. 즉 지방정부도 일부의 전략적 기능을 수행할 수 있고, 또한 중앙정부와 함께 국정의 참여자로서 국정문제를 논의, 합의하면서 정책도 만들어 낼 수 있어야 한다. 이러한 일을 위해서는 지방정부가 너무 작아서는 안되고, 필요한 정도의 권한을 가질 수 있어야 할 것이므로 앞서 언급한 바와 같이 광역정부가 필요한 것이다. 물론 이러한 역량을 가진 정부의 규모에 대해서는 국가마다 여건이 다르므로 그 규모도 다를 수 있겠지만, 우리의 경우는 앞서 언급한 바와 같이 인구규모가 500만~1,000만명 사이에 이르는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것이다. 만일 지방정부가 이러한 정부로 변신을 한다면, 정부들이 서로 정책경쟁을 할 수 있고, 소위 민주주의의 실험실 효과를 달성할 수 있는 역량을 갖게 될 것이다.

### 3. 분권·자치형 국정운영 체제의 이점

이상과 같이 분권·자치형 국정운영 체제가 갖추어 진다면 다음과 같은 이점을 기대할 수 있다. 예를 들면, 제왕적 대통령제가 갖고 있는 권력 독점의 원천적인 해소, 내정에서는 고도의 내각제적 책임정치를 실현할 수 있고, 당파적인 내정에서 벗어난 국가원수로서 초당적 권위의 안정성 유지와 전문적 외교안보 능력의 강화이다. 물론 분권형 대통령제를 도입할 경우에는 당연히 최고 권력을 안팎으로 나누게 될 것이므로 그로 인해 국가 내부에 분란이 생길 수 있다는 반대가 있을 수 있다. 그러나 이는 한낱 기우에 불과하다. 예컨대, 대통령과 총리

의 소속이 서로 다른 동거정부는 이 제도의 문제라기보다는 오히려 큰 장점이 될 수 있다. 핀란드, 오스트리아 등 주요 분권형 대통령제 국가들은 대부분의 헌정 기간을 동거정부로 지내고 있다. 프랑스도 첫 동거정부에 대한 우려가 가시고 세 차례의 동거정부를 무사히 순항했고, 지금은 75% 이상의 국민이 동거정부를 정상적인 심지어는 이상적인 정부로 선호하고 있는 상황이다. 동거정부 제도는 우리나라와 같이 대통령제 국가가 시달려온 여소야대 현상을 사실상의 대연정으로 전환시키는 제도적인 효과를 발휘하기 때문이라 할 수 있다 (황태연, 2005). 또한, 이러한 동거정부는 우리나라에서 사회적으로 문제가 되고 있는 지역, 계층, 이념, 연령 등 서로 다른 집단간 통합을 이루는 효과도 있다고 할 수 있다. 극단적인 형태로는 스위스의 상생정치를 들 수 있다. 스위스 민주주의는 의사결정을 다수결 원칙에만 의존하지 않고 합의를 도출해 내는 상생의 정치를 구현하고 있다 (장철균, 2013: 81).

다음으로는 정부의 역할이 바뀌어 정부들이 국가 경쟁력을 높이고, 사회갈등을 줄이는데 보다 효과적으로 기여할 수 있다는 점을 들 수 있다. 중앙정부의 경우는 그 기능과 역할이 슬림화되고 정비됨으로써 국가 경쟁력 제고와 같은 전략적인 접근이 필요한 영역에 매진할 수 있다. 필요한 전략을 구상하고, 그것을 지방의 대표들과 협의하고 상의하여 국가 전체의 정책목표를 정한다면, 모두가 목표를 공유하게 되고, 그로 인해 실천으로 옮기기도 훨씬 용이할 것이다. 또한 중앙정부가 일률적으로 일을 주도하고, 직접 수행하는 방식에서 다양성을 인정하고 지원하는 방식으로 전환함으로써 사회 내부에서 발생하는 갈등문제도 훨씬 용이하게 수습할 수 있게 될 것이다. 반면 지방정부들은 독자적인 권한을 가지고 정책을 결정하게 될 것이므로, 과거와 같이 나약하고 의존적인 정부가 아니라 스스로 할 수 있는 역량을 가진 힘있고 주도해 나가는 정부가 될 것이다. 또한 주어진 권한을 가지고 서로 창의적인 정책을 만들어 여러 정부들이 함께 경쟁함으로써 티부(Tibout) 모형에서 말하는 정부의 훈육효과를 경험하게 될 것이므로, 그 과정에서 정부의 효율성도 한층 높아질 것이다 (Tibout, 1956).

## VI. 결론

이상에서 분권의 트라이앵글형 제도개편을 통해 분권·자치형 국정운영 체제의 도입방안을 제안하였다. 이러한 시스템의 도입은 현 체제에 비해 볼 때 커다란 변화를 수반하는 것이고, 그 트라이앵글 구성 요소 하나하나가 모두 쟁점을 유발할 수 있는 사안인 만큼 많은 반대가 있을 수 있다. 그리고 국가운영의 틀을 근본적으로 바꾸는 일인 만큼 단순한 법 개정이 아닌 헌법 개정을 통해 이 문제를 해결해야 할 필요가 있다.

이러한 점과 관련해서 두 가지 사안을 언급함으로써 이 글을 마무리하고자 한다. 최근 정치권에서 개헌에 대한 논의가 무르익고 있고, 특히 5년 단임제 대통령제를 4년 중임형 대통령제로 바꾸는 방안이 주목을 끌고 있다. 4년 중임형 대통령제로의 개편은 필연적으로 분권형 대통령제의 도입을 의미한다. 따라서 개헌 논의에서 분권형 대통령제만 논의할 것이 아니라, 보다 선진적인 국가운영 시스템의 구축을 위해서 분권의 트라이앵글에서 제안한 세 가지 제도개편을 함께 고려하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

다른 한 가지는 비록 정치권에서 이 문제를 논의한다고 하더라도, 기존의 기득권 세력이 권력을 가지고 있는 한 이러한 제도개편이 쉽지 않을 것이다. 기본적으로 권한을 나누는 개편을 그러한 권한을 가진 세력들이 주도해야 한다는 역설적인 상황에서 제도개편을 도모하는 것은 애당초 가능성이 높지 않기 때문이다. 이러한 이유로 우리는 이 문제를 다음 대선의 주요 의제로 고려해야 한다는 점을 강조하고자 한다. 다음 대선에서 후보자는, 당적을 막론하고, 당연히 현재 우리 사회가 안고 있는 낮은 국가경쟁력과 높은 사회갈등수준의 양대 문제를 해소해야 할 것인데, 그 문제를 해소하는 방안으로서 분권·자치형 국정운영 체제의 도입을 제안하는 것이다. 따라서 후보자는 분권·자치형 국정운영 방안을 대선 공약으로 내세움과 동시에 자신의 임기동안 체제 개편이 현실화될 수 있도록 최선을 다해 필요한 노력을 기울여야 할 것이다.

끝으로, 우리나라의 현실을 감안할 때 국정운영 체제가 근본적으로 바뀌어야 하는 데에는 모두 동의할 것이지만 그 각론에는 차이가 있을 수 있다. 하지만 그동안 논의된 쟁점들을 감안해 보고, 아울러 앞으로 다가올 통일 시대를 감안한다면, 우리나라의 국정운영 체제를 분권형으로 바꾸어야 한다는 점에는 이의가 없을 것이다. 중요한 것은 이 글을 통한 문제제기가 출발점이라고 한다면, 그 구체적인 내용들은 향후의 논의를 통해 채워져야 할 것이다. 앞으로 그러한 과정을 통해 우리나라를 살리는 시스템, 즉 낮은 국가 경쟁력과 높은 사회적 갈등수준을 낮출 수 있는 국정운영 체제가 갖추어져야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 고길곤 외. (2012). 국가경쟁력 지수에 대한 비판적 검토: IMD와 WEF의 국가경쟁력 지수를 중심으로, 『행정논총』, 50(3): 35-66.
- 국가경쟁력 강화위원회. (2013). 『정책 자료집』서울: 국가경쟁력 강화위원회
- 김상태. (2013). 지방분권의 헌법적 보장. 『법학연구』, 49:277-296.
- 김성배. (2006). 분권형 지역발전체제 구축 : 정치경제학적 분석, 『국토연구』, 49: 55-76.
- 김성배. (2011). 한국의 지방자치제도는 시장 친화적인가?: 시장보호형 연방제 모형에 기초한 비교제도분석, 『한국지방자치학회보』, 23(3): 101-126.
- 김익식 (역). B. C. Smith (저). (2003). 『지방분권론』서울: 도서출판 행정 DB.
- 박준. (2013). 한국사회 갈등 현주소, 제2차 국민대통합 심포지엄, 『한국 사회 갈등의 현 주소와 관리방안』, 전경련.
- 박준, 김용기, 이동원, 김선빈. (2009). 한국의 사회갈등과 경제적 비용, 『한국 사회 갈등의 현 주소와 관리방안』, 삼성경제연구소, CEO Information 제70호.
- 신도철. (2009). 새로운 지역발전정책 패러다임: 광역분권의 필요성과 제도개편방향 『21세기 광역분권형 국가운영』, 한반도 선진화재단.
- 안성호. (2007). 지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상, 『한국행정학보』, 41(3): 117-142.
- 윤영관, 강원택 엮음. (2015). 『통일한국의 정치제도』. 서울: 늘품플러스.
- 이기우. (2009). 지방행정체제 개편의 논의의 방향과 과제, 『제도와 경제』, 3(1): 113-147.
- 이진순. (2010). 지방분권 개혁을 통한 규제완화, 『CEO Report』no. 321, Gyeonggi Research Institute.
- 임도빈, 김순은, 고길곤, 조원혁. (2015). 『정부경쟁력 이론과 평가지표』. 서울: 박영사.
- 장철균. (2013). 『21세기 대한민국 선진화 전략: 스위스에서 배운다』. 서울: 살림.
- 정영호·고숙자. (2014). 『사회갈등지수의 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향』. 연구보고서 2014-26-3, 한국보건사회연구원.
- 정찬권. (2012). 『국가위기 관리론』. 서울: 대왕사.
- 황태연. (2005). 유럽 분권형 대통령제에 관한 고찰. 『한국정치학회보』, 39(2): 52-53.
- Amable, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Amable, B., Ernst E. and Palombarini, S. (2005). How do Financial Markets Affect Industrial Relations: An Institutional Complementarity Approach.

- Socio-Economic Review, 3(2): 311-330.
- Aoki, M. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Bächtiger, Andre and Jürg Steiner. (2004). Switzerland: Territorial Cleavage Management as Paragon and Paradox. in *Federalism and Territorial Cleavages*, (eds.) Ugo Amoretti and Nancy Bermeo, The Johns Hopkins University press.
- Black, Bernard, Reinier Kraakman, and Anna Tarassova. (1999). Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?. unpublished manuscript, Stanford Law School.
- Ferejohn, John and B. R. Weingast. (eds.) (1997). *The New Federalism: Can the States be Trusted?*. Stanford, CA: Hoover Institution press.
- Lijphart, Arend (1999). *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, Ronald Rogowski, and R. Kent Weaver. (1993). Separation of Powers and Cleavage Management. In *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, R. Kent Weaver and B. A. Rockman, (eds.) Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- McKinnon, Ronald I. (1997). The Logic of Market-Preserving Federalism. *Virginia Law Review*, 83:1573-1580.
- Morris, Fiorina. (1989). *Congress—Keystone of the Washington Establishment*, 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
- Ohmae, Kenichi. (1993). The Rise of the Region State. *Foreign Affairs*, 72(2): 78-87.
- Rodden, Jonathan & S. Rose-Ackerman. (1997). Does Federalism Preserve Markets? *Virginia Law Review*, 83: 1521-1572.
- Scott, Allen J. & Michael Storper. (2003). Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*, 37(6/7): 579-593.
- Stepan, Alfred. (1997). Toward a Comparative Analysis of Democracy and federalism: Demos Constraining and Demos Enabling federations. Paper presented at the XVII World Congress of the International Political Association, Seoul, Korea, August 17-22.
- Stepan, Alfred. (1999). Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy*, 10(4): 19-34.

- Kim, Sung-Bae. (2009). Governing Mega Economic Regions: Towards Multi-level Governance in Korea. *Seoul Studies*, 10(4): 45-62
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Van Kersbergen, Kees & Frans Van Waarden. (2004). Governance as a bridge between discipline: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43: 143-171.
- Weaver, R. K. (1992). Political Institutions and Canada's Constitutional Crisis. In *The Collapse of Canada?* R. Kent Weaver, (ed.) Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Weingast, Barry R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65:279-293.
- Weingast, Barry R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics and Organization*, 11: 1-31.
- Williamson, Oliver E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, XXXVIII: 595-613.
- 한국일보. (2015) "WEF·IMD가 매긴 한국의 국가경쟁력 순위," 2015. 6. 2.
- WEF국가경쟁력. (<http://reports.weforum.org/global.competitiveness-report.2015-2016>)
- 삼성경제연구소. ([http://www.seri.org\\_index.html](http://www.seri.org_index.html))

**김 성 배:** 1990년 미국 하버드 대학에서 Tenure Choice and Housing Quality and Quantity: An Econometric Analysis with Special Reference to Korea로 도시정책학 박사학위를 취득. 현재 숭실대학교 행정학부 교수로 재직. 주요 관심분야로는 도시정책, 지방분권, 환경정책, 신제도경제학 등임. 최근 발표한 논문으로는 용인가능한 지역간 격차와 지역정책, 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역간 협력사례분석 등이 있고, 저서로는 환경정책의 역사적 변동과 전망 등이 있다.(graal@ssu.ac.kr)

**박 성 열:** 27년간 공직생활을 마치고 현재 국가안보전략연구원 연구위원, 숭실평화통일연구원 객원 연구원으로 있다. 관심분야는 남북한 행정통합 및 북한 지방행정, 지방분권, 제도 보완성 등이다. 논문은 '독일 통일사례를 통한 북한도로 구축방향 및 시사점 연구'(공저)가 있다. (parkejk@hanmail.net)

