특별논단: 지방자치를 다시 고민하다

지방분권과 국가발전과의 인과관계
- 시스템사고를 통한 정책지렛대의 탐색 -

Causal Relationships Between Decentralisation and National Development

최 영 출 (충북대학교 행정학과 교수)

Abstract

Young-Chool Choi

This paper attempts to analyze the relationships between decentralisation and national development using system thinking approach and to explore the policy leverages enabling to facilitate decentralisation policies to be effectively implemented at central and local level as well. In so doing, this study employes system thinking approach which has rarely been used in the study of decentralisation and also is very useful in identifying the complex causal relationships between variables by deriving reinforcing feed-back loops and balancing feed-back loops included in the causal diagram. According to the analysis results of this study, there has been found that there are five reinforcing feed-back loops and five balancing feed-back loops in the causal diagram explaining decentralisation. Based on the analysis results, ten policy leverages which can expedite the process of decentralisation policies and can also control barriers and obstacles impeding it have been suggested.

주 제 어: 시스템사고, 정책지렛대, 지방분권, 국가발전

Keywords: system thinking, policy leverages, decentralisation, national development

I. 서 론

분권 (decentralisaton)이란 사전적으로 보면 하나의 중심에 두고 있던 집중된 권한을 하위 단위로 부여하는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 보면, 분권이란 중앙과 지방관계 뿐만 아니

* 이 연구는 2016년 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924563).

라 하나의 조직이나 집단과 같은 단위에서도 가능하다. 즉, 기업과 같은 조직에서도 분권이라는 표현은 가능하다. 그러나 일반적으로 정치, 행정학에서 분권을 논의할 때는 중앙과 지방과의 관계에서 논의하기 때문에 지방분권을 의미하며, 이 때 지방분권 또는 분권은 간단히 말해서 중앙의 권한을 지방으로 이양하는 것이라고 할 수 있다. 이 경우에는 굳이 지방분권이라고 하지 않더라도 분권이라고 하면, 중앙의 권한을 지방으로 이양하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 좀 더 구체적으로 본다면, 정치. 행정학에서의 분권은 권한의 지역적 분배를 의미하게 되며, 이는 권한 (power)과 권위(authority)가 국가의 지리적 계층 (geographical hierarchy)를 통해서 분산되는 정도 및 이러한 분산이 발생하는 제도와 과정을 의미한다고 할 수 있다 (Smith 1985). 이렇게 분권을 정의할 때 수도로부터 지방으로 중앙기관을 공간적으로 분산시키는 분산 (deconcentration) 과 구별되며, 조직내에서 상급자가 자기의 책임일부를 하급자에게 위탁하는 위임 (delegation)과도 구분된다. 물론, 분권이 이루어지면서 분산과 위임을 같이 수반할 수도 있으나 개념적으로는 구분된다고 할 수 있다 (Smith, 1985).

분권은 국가영토를 작은 단위로 세분화하는 것을 필요로 하며 그러한 지역에 정치적, 행정적 기관 창설을 필요로 한다. 이러한 기관은 지방자치를 수행하게 되며, 지방자치는 분권을 필요로 한다는 점에서 분권과 지방자치는 상호 밀접히 관련되어 있다. 다만, 어느 정도의 공간적 규모를 분권의 단위로 할 것인지, 또 그러한 공간적 단위에 어느 정도의 권한을 부여할 할 것인지는 각 국가의 사정에 따라 다르다고 할 수 있다. 이와 관련하여 그동안 많은 연구가 정치, 행정학 분야에서 이론적, 실증적 관점에서 이루어 져 왔다. 적절한 자치공간규모나 권한 뿐만 아니라 분권이 국가발전에 도움이 되는 지, 반대로 국가발전을 저해하는 지 등 실로 다양한 관점에서 많은 연구들이 이루어져 왔다고 할 수 있다. 그러나, 아직도 국내외외 연구결과들은 하나의 이슈에 대해서 서로 상충되는 경우도 많으며, 이론적 가정들이 실제 현실에서는 적용되지 않는 등 지금까지도 분권과 관련된 통설적 견해가 부족한 것도 사실이라고 할 수 있다. 이는 분권이 가지고 있는 여러 가지 선행조건 및 파급효과들이 대단히 복잡할 뿐만 아니라 유사한 제도가 각 국가별로 그 결과는 다르게 나타나는 등 분권을 성공적으로 운영하기 위해서는 고려해야 할 요소가 많다는 것을 시사해 준다고 할 있다.

이러한 환경속에서 보다 중요한 것은 국가발전의 수준이 점점 더 높아지면서 집권 보다는 분권의 방향으로 나아가야 한다는 것은 실증적 연구결과와는 관계없이 시대적 조류라는 사실이다. 우리나라 정부도 노무현 정부때에 본격적인 지방분권 제고와 제도화 노력을 거친 이후로 지금까지 나름대로 분권을 위해 노력해 오고 있으나 아직도 지방의 입장에서는 여전히 분권수준이 미약하다고 지적하고 있다. 현 정부가 들어오면서 분권노력은 더욱 가속화 될 것으로 예상되고 있다. 연방제 수준에 버금가는 분권수준을 이룩하는 것이 현 정부의 목표로 되어 있는 등 분권 연구자들이나 지방정치인 들은 물론 많은 국민들도 높은 기대를 가지고 있다고 할 수 있다.

분권은 그 자체가 하나의 목적이 아니라 종국적으로는 국가발전과 국민들의 행복을 가져오게 해야 하는 수단이라고 할 수 있다. 이 같은 관점에서 본다면, 분권이 국가발전이나 국민행복과 어떠한 인과관계가 있는 지, 이러한 관계속에서 어떠한 매개변수들이 관여하는 지, 또 어떻게 하면 분권의 부작용을 최소화하고 국가발전에 더욱 순기능적으로 작동하게 할 수 있는 지를 섬세하게 파악해 볼 수 있다. 그렇지 않고 지나치게 관념적으로 접근하게 되어 예상치 못한 결과를 가져오게 되면 분권이 오히려 국가발전 측면에서 역기능으로 작용하게 될 수도 있기 때문이다. 이러한 문제인식에 도움을 줄 수 있는 방법은 바로 시스템 사고 (system thinking)이라고 할 수 있다. 분권과 국가발전과의 관계를 하나의 시스템으로 보고 이러한 시스템속에 포함되어 있는 세부시스템 (sub-system)들을 파악하며, 세부시스템속에서 작동하는 다양한 요소들과 요소들의 상호관계를 분석하게 되면 분권과 국가발전과의 관계에서 중요한 역할을 하는 정책지렛대 (policy leverages)들을 파악할 수 있게 된다. 본 연구는 이러한 관점에서 분권을 통한 국가발전의 가속화를 위해서 우리가 앞으로 중요하게 고려해야 할 정책지렛대들을 탐색하는 것을 연구의 목적으로 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 분권의 가치

분권과 국가발전과의 관계를 논하기 위해서는 분권이 가져올 장점과 단점을 체계적으로 살펴 보는 것이 필요하다. 이에 대해서는 여러 학자들이 제시해 주고 있는데 대부분 분권의 양면적 성격을 제시해 주고 있다. 대표적인 학자로서 영국의 Smith (1985) 가 여러 학자들의 주장들을 정리해 주고 있는 내용을 살펴 보기로 한다. Smith는 다양한 이론가들의 주장들을 (Furniss, 1974; Maas, 1959; Hill, 1974, Hart, 1972; Shepherd, 1975; Van Putten, 1971) 정리하여 제시해 주고 있다. 그는 먼저, 분권의 장점으로서 선진국이나 개발도상국 모두에게 있어서 분권은 경제적, 사회적, 정치적 목적과 광범위하게 관련되어 있다고 주장한다. 먼저 경제적인 관점에서 보면, 지방적으로 제공되는 공공서비스의 경우, 소비자 선택의 범위를 확대시키고 지방공공서비스 제공의 효율성을 증가시킨다고 하고 있다. 또 사회적으로는 개별적 가치의 실현과 집단적 복지 증진에 분권이 기여한다고 본다. 정치적인 관점에서 보면, 책임성과 정치적 기술을 강화시키며 정부를 국민들과 더 가까이 가져오게 한다고 한다. 또, 고객집단에게 자유, 평등 및 복지를 위해 보다 나은 서비스를 제공해 주며, 시민 참여와 정치적 리더쉽을 위한 훈련장 기능도 제공해 준다고 하고 있다.

그러나 분권이 장점만 있는 것은 아니다. 분권화에 대한 비판론자들의 주장을 정리한 Smith

(1985)의 견해를 살펴 보기로 한다. 그는 국가론적 관점에서 본다면 분권은 편협하고 분리주의적 (separatist)이라고 하고 있다. 또 분권은 일반국민 의지의 일치성을 위협하며 분파주의적 이해관계를 강화한다고 한다. 아울러 분권은 공공재 공급에 있어서 지역적 차이를 지지함으로써 반평등주의적 (anti-egalitarian)이라고 비판받는다. 또 미국의 경우에서 생긴 비판이기는 하지만, 정치적 파편화 (political fragmentation)의 비효율성 및 불경제가 도시확산 (urban sprawl), 부적절한 공공스페이스, 학교혼잡, 수준 낮은 행정, 스모그, 교통혼잡, 대중교통의 실패 등의 문제를 낳고 있다고 하면서 분권이 문제점을 안고 있다고 비판하고 있다 .

이 외에도 분권의 장점과 문제점은 여러 학자 들 이 다양하게 제시해 주고 있다. 이러한 점들에 대해서는 어느 쪽이 완전히 맞고 완전히 틀리다고 보기도 어렵다. 또 분권 주제에만 이러한 장단점이 적용되는 것도 아니다. 우리나라의 학자들도 이 문제에 대해서 교과서와 논문을 통해서 많이 지적해 온 바라고 할 수 있다. 이 중에서도 김병준 (2015?). 강형기 (2016) 교수의 지방자치의 효용과 한계에 대한 주장내용이 분권의 장점과 단점에 대한 내용정리에 많은 도움을 준다. 이 두 연구자들은 지방자치의 효용과 한계를 다루고 있지만, 전술한 바와 같이 분권은 지방자치라는 제도를 통해서 실현되며 지방자치는 분권이 없이는 이루어질 수 없다는 점에서 분권과 지방자치는 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 따라서, 여기서는 먼저 위의 두 교수가 주장하고 있는 지방자치의 효용성과 한계에 대한 내용을 표로 정리해 보기로 한다.

〈표 1〉 지방자치의 장점과 단점

구분	장점	단점
정치적 측면	o 민주주의 이념의 실현 o 자유권 상실 방지 o 민주시민교육 및 양성 o 폭넓은 참여기회 보장 o 민주주의의 방파제 o 정국마비의 방지 o 지역사회 문제에 대한 민감한 대응 o 시민들의 통제가능	o 부분집착과 전체소흘 o 위기대응능력의 저하 o 소수전제의 가능성 o 낮은 참여가능성으로 인한 문제 발생 o 다수전제의 가능성
행정적 측면	o 지역실정에 맞는 행정의 구현 o 지역문제의 신속한 처리 o 행정문제에 대한 정확한 대응 o 정책의 지역적 실험 o 분업을 통한 효율행정 o 지역안의 종합행정 o 지역문제에 지역주민들의 생산적 관여 o 지방정부간의 경쟁유도로 효율성 제고	o 낭비와 비능률 o 외부효과와 사업기피 o 국가적 사업의 효율 집행 어려움
경제적 측면	o 자원배분의 효율성 o 후생의 극대화 o 소비자 선호성의 구현 o 지역의 고유산업과 문화발전	o 규모경제의 낭비 o 분배. 경제시책의 실패 가능성
사회적 측면	o 경쟁성과 창의성의 제고 o 주체의식. 책임의식의 함양 o 다양성의 증진	o 지역주의와 배타성 o 지역이기주의로 인한 갈등의 분출

주: 김병준 (2015). 강형기 (2016) 교수의 내용 발췌정리

위의 내용들은 김병준 교수와 강형기 교수가 정리하고 있는 지방자치의 효용과 한계를 종합한 것이다. 분권의 장, 단점이 아니라 지방자치의 장, 단점으로 정리하고 있지만 분권과 지방자치는 불가분의 관계에 있다는 점에서 분권과 국가발전과의 관계에서 나타날 수 있는 세부적인 요인들을 발굴하는 데 있어서 이 두 저자들의 주장내용은 많은 시사점을 줄 수 있을 것 이라고 생각한다.

2. 분권과 국가발전과의 관계

분권은 전술한 바와 같이 간단히 말한다면 중앙정부의 권한을 지방정부에 이양하는 것을 의미한다고 정의한 바 있다. 이러한 분권이 가지고 있는 장점과 단점은 정도의 차이는 있다 하더라도 모두 국가발전과 관계된다. 국가발전은 한 국가의 정치, 행정, 경제, 사회, 문화 등 제 방면에서 일정한 수준 이상의 향상된 상태를 의미한다고 볼 때, 위에서 논의한 분권은 국가발전에 순기능적 또는 역기능적으로 영향을 미친다고 할 수 있다. 다만, 이러한 관계는 단순하지 않고 복잡하며, 관계를 형성하는 요소들간에 일정한 선후관계가 작동한다고 할 수 있다. 또 이러한 관계들은 일정한 시간의 흐름에 따라 변화하는 동적인 상태를 가진다고 할 수 있다.

3. 분권 수준의 가정

앞으로 우리나라의 분권수준을 어느 정도로 가정할 지도 중요하다. 분권이 국가발전에 미치는 영향관계가 어떠할 지는 향후 우리나라가 지향하는 분권수준이 어느 정도가 될지에 영향을 받을 수 있을 것이다. 현재와 비슷한 수준이 될지 아니면 미국이나 독일과 같은 연방수준으로 될지, 아니면 일본수준이 될지 등에 따라 나타날 수 있는 상태가 달라질 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 향후 우리나라가 지향하는 분권수준을 규범적으로 설정하는 것 보다는 현재의 정부가 공약으로 제시한 수준 및 정부 출범이후 제시한 방향을 참고로 하여 현재의 제주특별자치도 수준이상이 되는 것을 가정해 보기로 한다. 제주특별자치도는 타 시도와는 달리 상당한 수준의 자치분권을 가지고 있다고 할 수 있다. 본 고에서는 적어도 제주특별자치도 수준 이상으로 분권이 되는 것을 가정해 보기로 한다. 아울러, 분권은 시도 뿐만 아니라 시군구에도 적용되며, 분야는 자치행정, 자치재정, 자치입법, 자치조직, 지방의회 등 모든 분야에 걸치며 우리나라에 특수한 교육자치도 포함 시킨다.

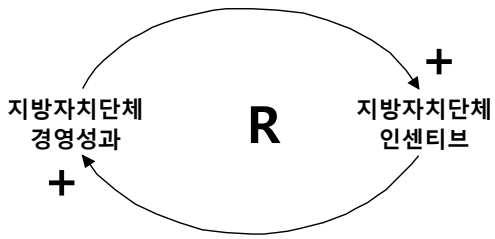
Ⅲ. 조사설계

1. 연구방법: 시스템사고

본 연구에서는 분권과 국가발전과의 관계를 시스템사고 (system thinking)를 통하여 파악하고 이를 토대로 하여 분권과 국가발전과의 관계를 선 순환적으로 발전시키기 위한 정책지렛대를 발견하고자 한다. 여기서 시스템사고란 세상을 복잡한 시스템으로 이해하는 능력을 의미하며 시스템내부에 있는 모든 요소들은 상호 연계되어 있다는 것을 전제하는 접근방법 (Sterman, 2000). 시스템사고를 통하여 현상을 접근하게 되면 복잡성을 이해하고, 보다 나은 운영정책을 설계하며, 시스템 내의 하나의 요소 변화가 다른 요소에 미치는 영향관계를 파악하는 것을 용이하게 해 준다.

이 시스템사고에서는 시스템은 하위 시스템 (sub-system)으로 구성되어 있고 이러한 하위 시스템은 다시 하위-하위 시스템 (sub-sub- system)으로 계속 세부적으로 구분되며 여러 요소들에 의하여 구성된다고 가정한다. 이러한 하위 구성요소들은 개별적으로 독립하여 존재하는 것이 아니고 상호 긴밀히 연계되어 있다고 가정하는 점이 다른 접근방법들과 차이가 난다고 할 수 있다 (장지현, 2017; 장지현, 최영출, 2016).

시스템사고에서는 전체 시스템속에서 강화루프(Reinforcing Loop)와 균형 루프(Balancing Loop)와 같은 피드백 루프들이 포함되어 있다고 가정한다. 여기서 강화 루프란, 피드백 루프를 구성하고 있는 요인들 간의 관계가 같은 방향으로 상승 또는 하강하는 정(正)의 관계를 갖는 메커니즘을 갖는 구조이다. 예를 들어, 아래 그림에서 보는 바와 같이, 자치단체의 경영성과가 탁월하여 해당 자치단체에 인센티브가 성과에 비례하여 주어지고, 이러한 인센티브는 자치단체의 업무성과를 높여, 경영성과가 더욱 향상되는 선순환 구조와 같은 것을 말한다 (장지현, 최영출, 2017).

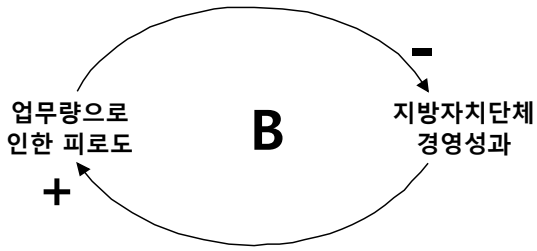


〈그림 1〉 강화루프 사례 (예시)

이에 반하여 균형 루프(Balancing Loop)는 피드백 루프를 구성하고 있는 요인들 간의 관계에서 음의 관계 즉, 하나가 증가하면 다른 하나는 감소하는 반대의 관계(역(易)의 관계)를 갖는

구조로 이루어진다. 아래 그림에서와 같이 경영성과를 높이기 위하여 업무량이 증가하면, 공무원의 피로도는 증가하게 되고 이러한 피로도 증가는 경영성과를 낮추게 되는 효과를 가져온다.

따라서 균형성과 루프에서는 적정한 업무부하를 통하여 경영성과를 최대화하는 방안을 탐색하게 되는 피드백 구조이다. 이러한 균형 루프는 목적 지향적 구조를 띠고 있기 때문에 목적탐색(Goal Seeking) 루프라고도 한다.



〈그림 2〉 균형루프 사례 (예시)

강화루프와 균형루프를 파악하고 난 이후에 정책적 관점에서 어떻게 이러한 루프들의 행태 변화를 크게 유도할 수 있는지를 찾는 노력이 필요하다. 이러한 노력은 바로 정책 지렛대(Policy Leverage)를 발견함으로써 가능해진다. (김도훈 외 1999) 정책 지렛대란 제한된 정책자원(예산, 시간, 규제, 인력 등)을 조금만 투입하면 커다란 정책효과를 생성할 수 있는 정책 개입 지점(Policy Interruption Point)을 의미한다. 본 연구에서도 각 루프별로 정책 지렛대를 발견하여 제시하고자 한다.

2. 시스템구성 요소

본 연구에서는 분권과 국가발전과의 관계에서 존재하는 여러 하위 구성요소들을 위에서 분류한 분권의 장점과 단점 기준에 맞추어 제시해 보고자 한다.

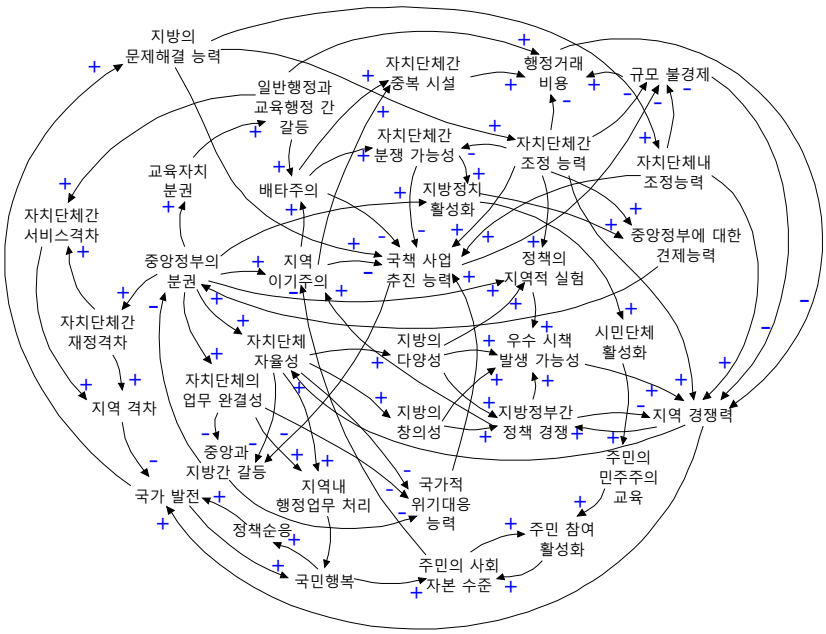
〈표 2〉 분권과 국가발전과의 관계에 존재하는 세부 하위 구성요소

구분	시스템 구성요소
정치적 측면	중앙정부의 분권, 교육자치분권, 지방의 다양성, 지방의 창의성, 정책의 지역적 실험, 지방정치 활성화
행정적 측면	지방의 문제해결능력, 자치단체간 중복시설, 자치단체간 서비스 격차, 정책순응, 지역내 행정업무 처리, 자치단체의 완결성, 국책시책 추진능력, 우수시책 발생가능성, 국가적 위기대응능력
경제적 측면	규모불경제, 자치단체간 재정격차, 지역격차, 행정거래비용
사회적 측면	배타주의 지역이기주의, 국민행복, 주민의 사회자본수준, 주민 참여활성화, 주민의 민주주의 교육, 시민단체 활성화, 자치단체간 조정능력, 자치단체내 조정능력, 자치단체간 분쟁가능성, 국가발전
정부간 관계	중앙과 지방간 갈등, 일반행정과 교육행정간 갈등, 지방정부간 정책경쟁,

Ⅳ. 인과지도구성 및 정책지렛대 탐색

1. 인과지도 구성

〈그림 1〉은 분권과 국가발전과의 관계에 있어서 영향을 주고 받는 시스템의 세부적 하위 요소들의 관계를 설정하여 그림으로 보여주고 있다. 중앙정부가 지방분권을 적극적으로 강화하게 되면, 먼저 지방자치단체들이 자율성과 완결성을 가지게 되고, 지방정치가 활성화 된다. 아울러 우리나라의 경우, 대부분의 외국 경우와는 달리, 교육자치가 일반자치와 분리되어 있기 때문에 교육자치의 분권도 강화된다고 가정할 수 있다.



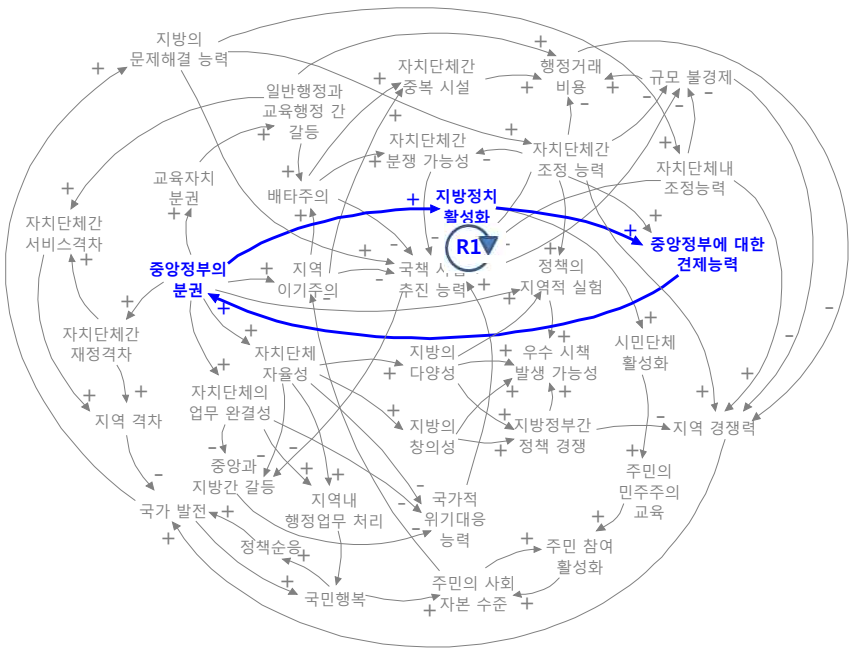
〈그림 3〉 분권과 국가발전 전체 인과지도

위의 그림에서 부호 +는 독립변수가 높아질수록 영향을 받는 종속변수의 값이 높아지는 것을 말하고 반대로 부호 -는 독립변수의 값이 높아질수록 종속변수의 값이 낮아지는 것을 의미한다. 위의 그림에서 보는 바와 같이, 중앙정부의 분권 노력은 지역 이기주위와 배타주의를 발생시켜 행정거래비용이나 규모 불경제를 야기하여 지역 경쟁력을 약화시키는 결과를 발생시키게 되나, 반면에 지방의 다양성과 창의성을 증가시켜서 지방정부간 건전한 정책 경쟁을 유도하고, 그로 인하여 지방에서 다양한 정책의 실험을 가능하게 하며, 우수한 시책들이 지방에서 발생되게 하는 결과도 만들어지게 된다. 이와 같이 분권은 긍정적인 순기능을 발생시킴과 동시에, 부정적인 역기능도 발생시키는 등 복잡하고 동태적인 과정을 거치게 된다.

2. 양의 루프와 음의 루프 및 정책 지렛대 도출

1) 지방 정치 활성화 루프: R1

지방정치 활성화 루프는 강화루프로서 지방분권이 이루어지면 지방 정치인들 가령, 도지사나 시장군수 및 지방의원들의 정치적 활동을 강화시키고 이들로 하여금 지방정치와 지방자치에 관심을 더 많이 가지게 하는 결과를 가져온다. 지방정치가 활성화 된다는 것은 지방이 스스로의 권한으로 지방 문제를 인식하고 지방발전에 대한 여러 가지 목표와 수단들을 공론화하게 하는 결과도 가져온다.



〈그림 4〉 지방 정치 활성화 루프

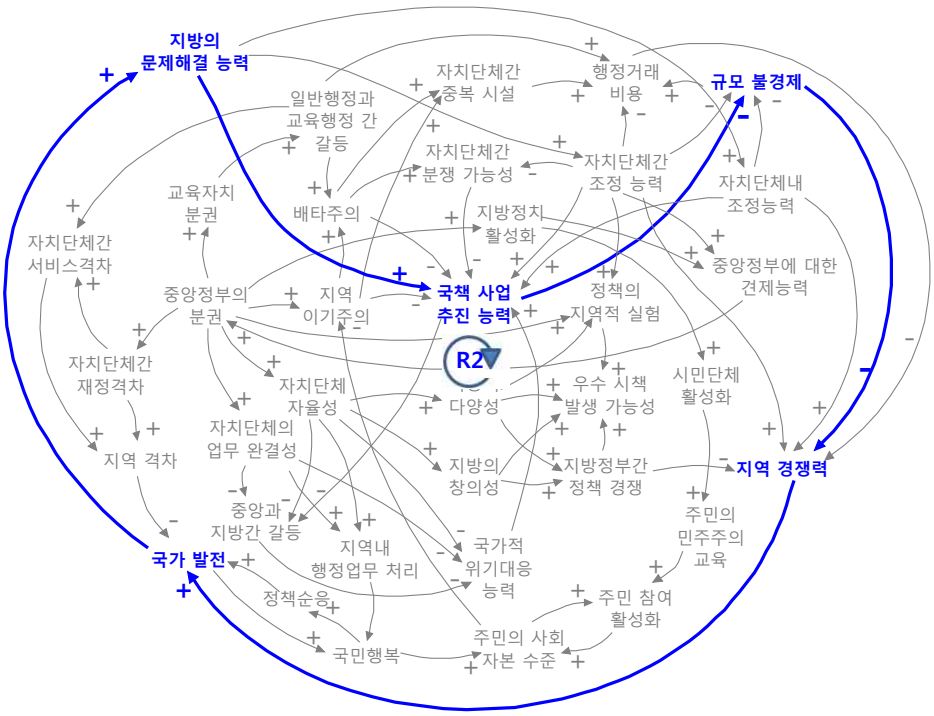
이는 중앙정부의 간섭을 벗어나 지방 스스로의 역량으로 문제를 해결하게 하는 의식을 갖게 하는 효과도 가져 올 수 있다. 이 결과는 중앙정부에 대한 간섭을 줄이고 중앙정부가 지방정부에 대해서 무리한 집권적 행정을 하지 못하게 하는 견제능력을 강하게 할 수 있는 결과를 가져온다. 또한 중앙정부에 대한 견제 능력을 지방정부들이 갖게 되면, 이는 다시 중앙정부가 더욱더 지방분권을 강화시키게 하는 순기능적 역할을 하게 되어 강화루프적 성격이라고 할 수 있다.

지방 정치 활성화 루프에서 정책 지렛대(Policy Leverage)는 지방정치인들의 다양한 이해관계와 갈등관계 등을 조정해 줄 수 있는 자치단체간 및 자치단체내의 조정 메커니즘을 들 수 있다. 이는 다른 말로 하면, 지방내의 이슈들에 대해서 중재해주고 갈등을 조정해 줄 수 있는

중립적인 지방 차원의 갈등 조정장치가 될 수 있을 것이다.

2) 지방 문제 해결능력 루프: R2

지방문제 해결능력 루프는 강화루프적 성격을 띠고 있다. 지역 경쟁력이 높아지면 지방의 문제 해결능력이 높아진다. 지방의 문제 해결능력이 높아지면 중앙정부가 지방에서 시행하고자 하는 국책 사업의 추진 능력이 높아지게 된다. 국책 사업의 추진 능력이 높아지면, 중요한 국가 사업에 대한 추진과 집행이 원활하게 되어 국가적 차원의 규모 불경제가 낮아지게 되는 효과를 가져 올 수 있다. 규모 불경제가 높으면, 추진 사업들의 비효율성이 높아지게 되어, 지역 경쟁력이 낮아지게 될 것이다. 지역 경쟁력이 높아지면 이는 다시 국가 발전 수준을 높이게 되는 선순환적 피드백 성격을 가지게 된다.

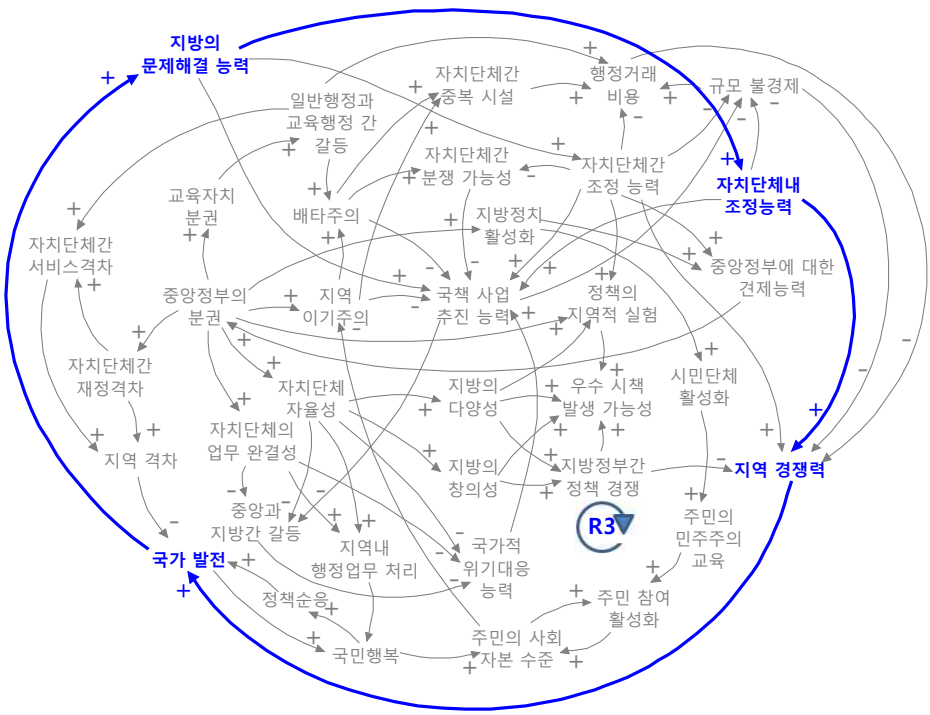


〈그림 5〉 지방문제 해결능력 루프

이 루프에 있어서 정책 지렛대는 국가적 차원에서 위기 대응능력을 갖추는 것이라고 할 수 있다. 최근 사드배치 경우에서처럼, 국가적으로 중요한 국책 사업을 경북성주에서 추진하는 과정에서 추진능력 상의 난맥상을 보이는 것은 바로 국가적 갈등 조정 및 위기 대응체제의 미흡이라고 할 수 있다. 따라서 지방문제 해결능력 루프와 같은 구조속에서는 국가적 차원의 위기 대응 능력시스템이 중요한 정책 지렛대 역할을 할 수 있다.

3) 지역 경쟁력 루프: R3

지역 경쟁력 루프는 강화루프적 성격을 갖는 피드백 구조이다. 지방의 문제 해결 능력이 높으면, 자치단체 내에서 일어나는 크고 작은 갈등들 예를 들어, 특정 사업의 추진 유무, 자원배분의 우선순위, 특정 제도의 도입 여부 등 다양한 문제들에 대한 해결방안을 찾는 과정에서 이해관계자간 갈등이 생기는 경우에 이를 적절히 해결하는 조정능력이 필요하다. 지방의 문제 해결능력이 높으면 자치단체 내의 조정능력도 높아진다. 자치단체의 조정능력이 높으면 해당 지역내의 경쟁력이 높아진다고 가정할 수 있다. 이러한 지역 경쟁력은 다시 국가 발전을 높이게 할 수 있고, 국가 발전 수준이 높아지면 이는 지방의 문제 해결 능력에도 긍정적 기능을 할 수 있다고 가정할 수 있다. 이러한 선순환적 구조가 지역 경쟁력 루프의 성격을 나타낸다.

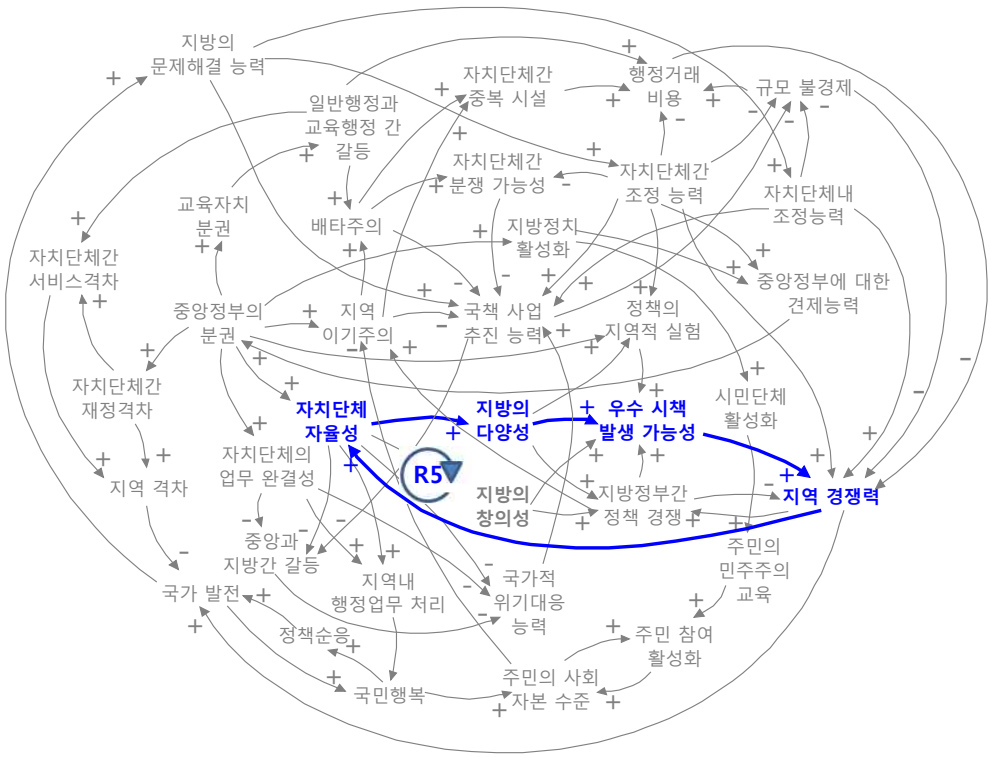


〈그림 6〉 지역 경쟁력 루프

이 루프에서의 정책 지렛대는 자치단체내 조정능력을 높일 수 있는 시민단체나 지방의회의 역량이라고 할 수 있다. 성숙한 시민단체와 수준높은 지방의회의 중재능력이나 조정능력 기구의 제도화가 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 이는 지방자치단체의 조례로서 규정해놓은 수준은 되어야 될 것이며, 형식적인 수준이 아니라 실질적으로 작동될 수 있는 조정기구를 구비하는 것이 필요하다.

4) 자치단체 자율성 루프: R5

자치단체 자율성 루프는 강화 루프적 성격을 갖는다. 중앙정부 분권은 자치단체의 자율성을 강화시키고 자치단체 자율성 강화는 지방의 다양성을 강화시킬 수 있다. 지방이 다양성을 가지고 자기 지방의 특색을 살리는데 노력한다면 타 지방자치단체에게 모범이 될 만한 우수한 시책들이 발생할 가능성이 높아진다. 여러 지방자치 단체에서 우수한 시책들이 많이 발생한다면 이는 지역의 경쟁력을 높일 수 있게 되고, 높아진 지역 경쟁력은 자치단체로 하여금 더욱더 많은 자율성을 가지게 할 수 있는 명분을 제공하게 된다.

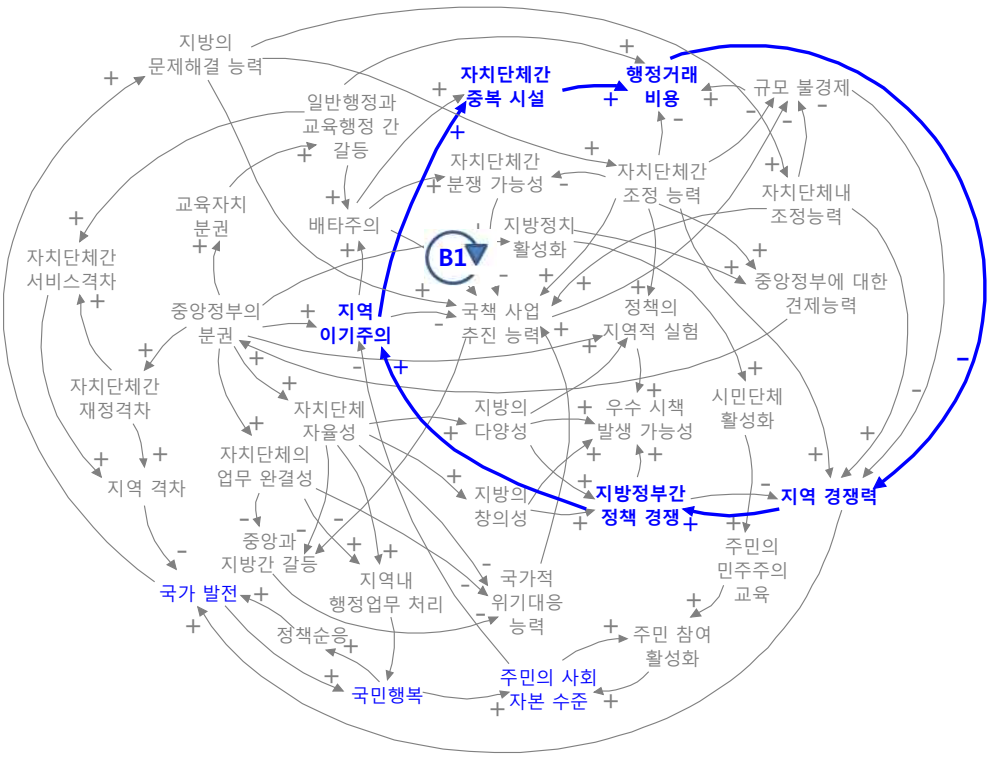


〈그림 7〉 자치단체 자율성 루프

이 루프에 있어서 정책 지렛대는 지방자치단체가 지방의 다양성을 최대한 발휘 할 수 있도록 각종 제도적 규제를 완화하고 자치단체의 특성에 맞게 차별화된 규정이 적용될 수 있도록 할 필요성이 있다. 이는 차등적 분권화 제도의 활성화를 통하여 가능해 질 수 있다고 생각한다.

5) 지역 이기주의 루프: B1

이 지역 이기주의 루프는 균형루프적 성격을 갖는다. 지방정부간 정책 경쟁은 지방자치제도를 통해서 나타날 수 있는데, 지방정부간 정책 경쟁이 과도해지면 지역 이기주의가 높아질 수 있다. 지역 이기주의는 많은 자원이 소요되는 시설을 설치하는 경우, 인접 자치단체와 공동으로 활용하는 등의 방법 보다는 활용수요가 낮은 경우에도 별도로 자기 자치단체에 시설을 설치하고자 하는 경향을 가지게 된다. 자치단체 간 중복시설이 많아지면 이로 인한 행정거래비용이 높아질 수 밖에 없고, 이는 지역 경쟁력을 낮추게 되는 결과를 가져 올 수 있다.

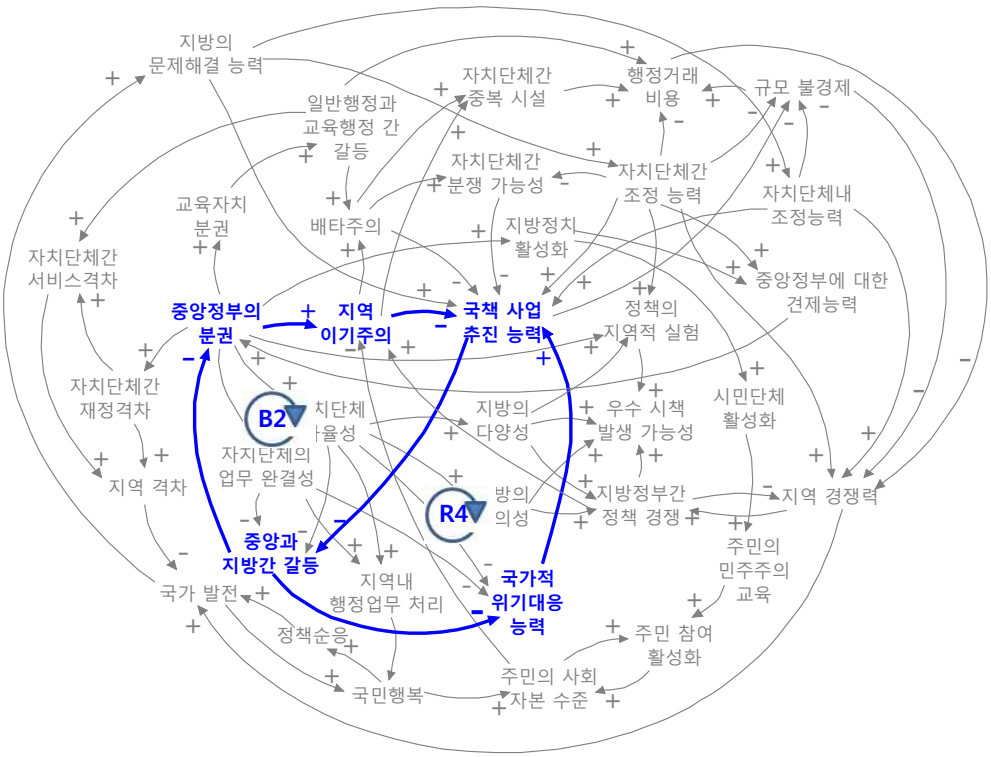


〈그림 8〉 지역 이기주의 루프

이 루프에서의 정책 지렛대는 자치단체의 대규모 시설을 설치하고자 하는 경우에는 (가령, 쓰레기 처리시설, 공동 묘지, 대형 복지시설 등) 자치단체간 중복시설을 규제할 수 있는 장치나 공동으로 시설을 이용하는 경우, 재정적 인센티브를 강하게 줄 수 있는 제도를 마련하는 것이 필요하다.

6) 중앙과 지방간 갈등 루프: B2, R4

중앙과 지방간 갈등 루프는 강화루프(R4)와 균형루프(B2)의 두 가지 성격을 가지고 있다. 먼저 균형루프의 경우를 보면, 중앙정부의 분권 강화는 지방자치단체의 자율성이나 완결성을 강화시키게 되고, 특히 지역 이기주의를 강하게 하는 결과를 가져 올 수 있다. 지역 이기주의가 강해지면 중앙정부가 국가적 차원에서 수행하고자 하는 국책 사업들(사드, 원자력 발전소의 입지나 원전폐기물 처리시설 등의 입지)을 추진하고자 하는 경우, 어려움을 발생시킬 수 있다. 이는 해당 자치단체와 인접 자치단체 및 자치단체들과 중앙정부와의 갈등을 심화시킬 수 있다. 중앙과 지방간의 갈등 심화는 중앙정부로 하여금 지방분권을 계속 추진하는 것이 타당한지에 대한 근본적 회의를 갖게 할 수 있고 지방분권을 위축시키는 결과를 가져오게 될 수 있는 균형루프적 성격을 갖는다.



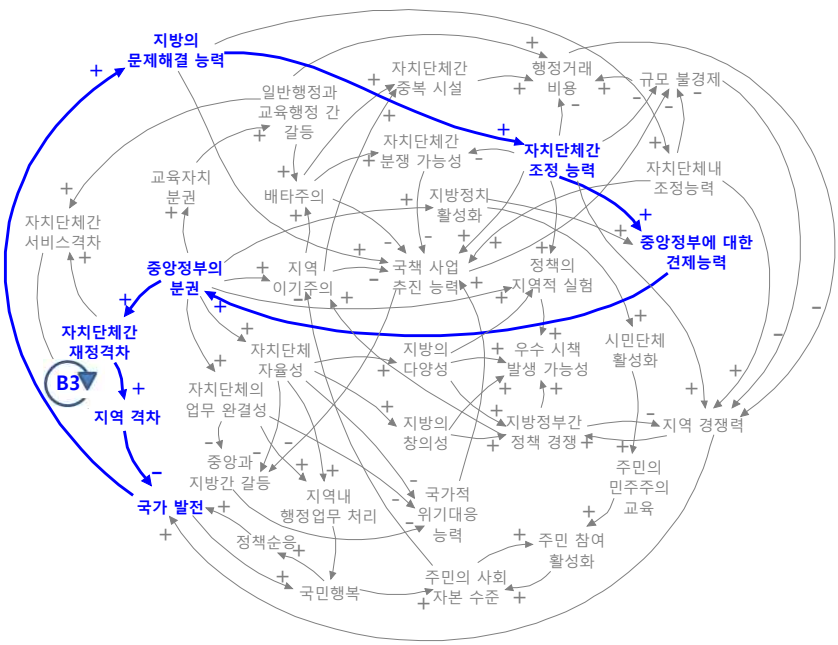
〈그림 9〉 중앙과 지방간 갈등 루프

이 루프의 성격을 보면, 국책사업 추진 능력이 강하면 중앙과 지방간 갈등은 줄어들 수 있고, 중앙과 지방간 갈등이 심해지면 국가적 위기대응 능력이 약해진다. 국가적 위기 대응 능력이 높아지면 국책 사업 추진 능력은 높아진다고 가정할 수 있으며, 이는 강화루프적 성격을 갖는다고 할 수 있다.

중앙과 지방갈등에 관한 두 루프의 경우, 공통적으로 적용될 수 있는 정책 지렛대를 보면, 중앙과 지방간의 갈등을 제도적으로 예방하고 줄일 수 있는 중앙지방 협의체의 제도적 권한 강화 및 상설적 운영과 같은 노력이 필요할 것이다. 예를 들어, 영국의 지방정부 협의회와 같은 제도적 협의체를 보다 권위 있는 조직으로 만들어서 중앙정부의 중요한 정책 결정시에는 이러한 협의체의 동의를 구하는 방식 등 실질적인 중앙지방 협조체제를 수립 운영하는 것이 필요하다.

7) 지역격차 루프: B3

지역 격차 루프는 균형루프적 성격을 갖는다. 중앙정부의 분권 강화는 자치단체간 재정격차를 확대시킬 수 있고, 자치 단체간 재정 격차는 지역 전반의 격차를 확대시킬 수 있게 된다. 지역 격차 확대는 사회적으로 국민간 갈등, 자원의 편중, 국가 자원의 비효율적 배분과 같은 과정을 거치게 되므로 종국적으로는 국가발전을 저해하게 된다. 국가발전은 지방의 문제해결 능력을 강화시킬 수 있고, 지방의 문제 해결 능력은 자치단체간 조정 능력을 향상시킬 수 있으며, 자치단체간 조정능력 강화는 중앙정부에 대한 견제 능력을 향상시킬 수 있다. 지방이 중앙정부에 대한 견제 능력을 강화하게 되면, 중앙정부는 분권을 더욱더 강화하도록 압박을 받을 수 있을 것이다. 이로 인하여 중앙정부가 분권을 강화시키게 되면, 이는 다시 자치단체간 재정격차를 확대시키는 균형 루프적 성격을 가지게 된다.

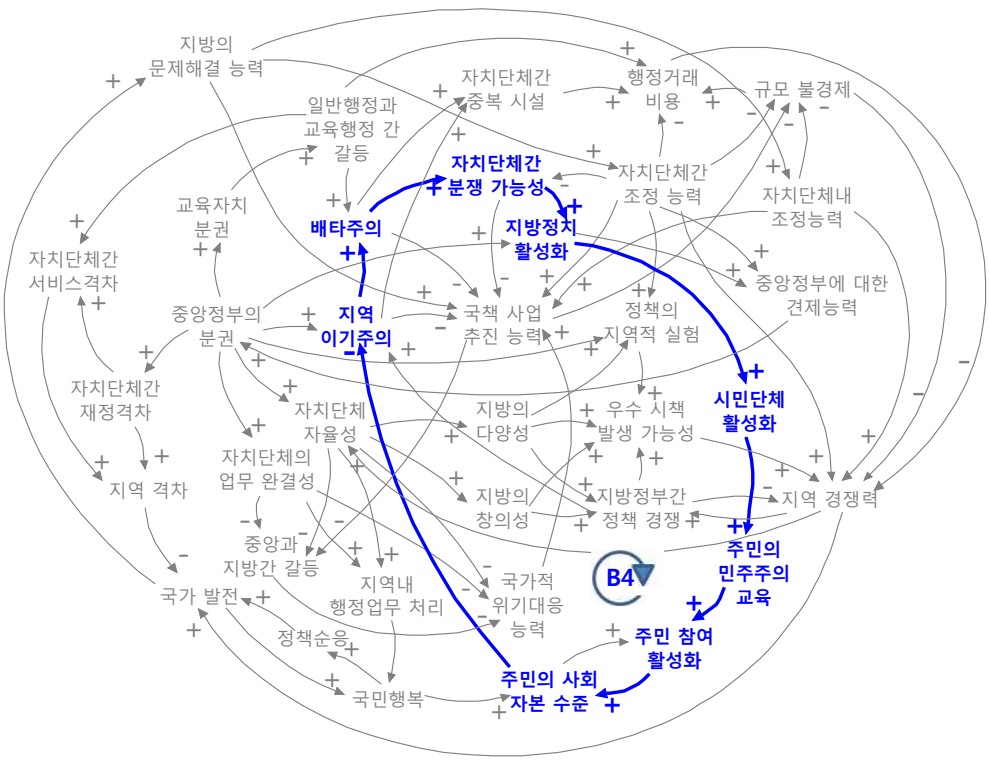


〈그림 10〉 지역 격차 루프

여기서 정책 지렛대로는 자치단체 간 재정격차를 줄일 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 예를 들어서 중앙정부의 분권으로 인하여 부익부, 빈익빈 현상이 자치단체들에게서 발생할 수 있기 때문에 수평적, 수직적 재정균형화 장치가 필요하다.

8) 주민 참여 활성화 루프: B4

주민 참여 활성화 루프는 균형루프적 성격을 갖는다. 분권이 이루어져서 지역 이기주의가 높아지면, 배타주의 문화가 강화될 수 있고 배타주의 문화는 자치단체 간 갈등이나 분쟁을 발생시킬 가능성을 높일 수 있다. 자치단체 간 분쟁이 자주 발생하게 되면, 이를 해소하기 위해 지방정치가 활성화 되도록 요구될 수 있다. 지방정치 활성화는 지역내에 시민단체 활성화를 가져올 수 있고, 시민단체 활성화는 주민들에 대한 민주주의 교육을 실시할 기회를 많이 가지게 될 것이다. 주민들이 민주주의 교육을 많이 받게 되면, 주민참여가 다시 활성화 될 수 있고, 주민참여 활성화는 지역 주문들의 사회자본 수준을 높일 수 있다. 주민들의 사회자본 수준이 높이지면 이는 다시 지역 이기주의를 낮출 수 있기 때문에 균형루프적 성격을 갖는다고 할 수 있다.

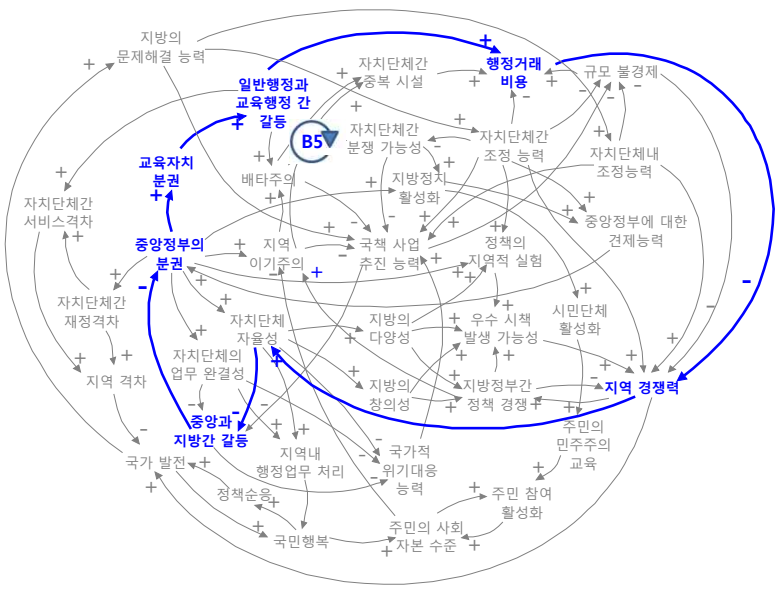


〈그림 11〉 주민 참여 활성화 루프

이 루프에서 정책 지렛대는 주민 참여 활성화를 가능하게 해 줄 수 있는 제도적 노력이라고 할 수 있다. 여기에는 주민소환제도나 주민투표제도에 포함되어 있는 요건들을 대폭 완화해주는 노력(예를 들어, 주민투표시 유권자 주민의 3분의 1이상 요건 등)이 필요하다. 주민소환이나 주민투표, 주민 감사 등의 제도 운영에 있어서 현재보다 필요요건을 대폭 완화해줌으로써 주민 참여 활성화를 가능하게 해줄 수 있는 정책 지렛대가 될 수 있다.

9) 일반 행정과 교육 행정간 갈등 루프: B5

일반행정과 교육행정간 갈등 루프는 균형루프적 성격을 갖는다. 중앙정부의 분권이 이루어지면 교육자치에 관한 분권도 이루어지게 되며, 교육 자치 분권이 많이 이루어지면 질수록 일반 행정과 교육 행정간 갈등이 확대될 가능성이 크다. 가령, 교육감의 권한이 강해지고 시도지사의 권한이 강해지게 되는 경우, 교육 서비스와 일반 행정 서비스는 협조 보다는 갈등 가능성이 더 확대 될 가능성이 크다. 일반 행정과 교육 행정 갈등이 확대되면 이 두 기관의 관계를 조정하고 중재하는데 드는 행정비용이 늘어 날 것이고, 이러한 행정 거래 비용이 증가되면 지역 경쟁력은 낮아질 것이다. 지역 경쟁력이 높아지면 자치단체의 자율성은 높아질 가능성이 크며, 자치단체 자율성 강화는 중앙과 지방간 갈등이 불가피하게 확대될 것이다. 중앙과 지방간 갈등 증대는 중앙정부로 하여금 지방분권 의지를 약화시킬 것이고 지방분권은 약화될 가능성이 크다. 그러나 중앙정부 분권을 하면 교육자치에 관한 분권도 강화될 것이고, 이는 다시 일반 행정과 교육 행정간 갈등 가능성을 크게 할 것이기 때문에 균형 루프적 성격을 갖는다.



〈그림 12〉 일반행정과 교육행정간 갈등 루프

여기에서 정책 지렛대로는 일반 행정과 교육 행정간 갈등을 줄일 수 있는 제도가 필요하다. 여기에는 장기적으로 볼 때, 교육감 선출제의 개선이 필요한 바, 현재의 교육감 직선제 보다는 교육감 선출을 시도지사가 임명하고, 지방의회 동의를 구하는 방식과 같은 거버넌스 개편이 필요하다. 물론 이렇게 하더라도 헌법에서 보장하고 있는 교육의 정치적 중립성, 자주성, 전문성을 확보해 줄 수 있는 섬세한 노력이 필요하다. 단기적으로는 일반 행정과 교육 행정 담당공무원들의 상호 파견제나 일정한 사업에 대해서는 일반 행정과 교육 행정이 공동으로 예산을 확보하고 추진해 나가는 노력도 필요하다.

위에서 제시한 각 루프별 정책 지렛대를 요약하면 다음 표에서 보는 바와 같다.

〈표 3〉 루프 유형 및 정책 지렛대

구 분	루프 설명	정책 지렛대
R1: 지방 정치 활성화 루프	강화루프	지방자치단체 협의회 제도 내실화
R2: 지방 문제 해결능력 루프	강화루프	국책사업의 추진시스템 개편
R3: 지역 경쟁력 루프	강화루프	지역내 조정 메커니즘
R4: 중앙과 지방간 갈등 루프(2)	강화루프	국가적 차원의 갈등 조정제도
R5: 자치단체 자율성 루프	강화루프	차등적 분권화 제도의 활성화
B1: 지역 이기주의 루프	균형루프	공동운영자원 인센티브 제도
B2: 중앙과 지방간 갈등 루프(1)	균형루프	중앙과 지방간 정책협의회 제도
B3: 지역격차 루프	균형루프	재정격차 보전형 교부금제도 개편
B4: 주민 참여 활성화 루프	균형루프	주민참여 관련 제도의 요건 완화
B5: 일반행정과 교육행정간 갈등 루프	균형루프	교육감 선출제 개편/일반행정과 교육행정 공무원의 파견제,공동 예산사업 추진

V. 결 론

본 연구에서는 최근 우리나라에서도 정책적으로 큰 관심을 가지고 있는 분권정책이 국가발전이라는 큰 목표에 순기능적으로 잘 기여할 수 있도록 하기 위해서 필요한 정책지렛대를 탐색하는 것을 목적으로 하였다. 분권과 국가발전과의 관계에서 관련되는 다양한 요소들의 인과관계를 파악할 수 있어야 정책지렛대를 발견할 수 있기 때문에 시스템사고를 활용하여 인과지도를 작성하고 다양한 피이드백 루프구조를 발견하고자 하였다. 그 결과, 5개의 강화루프와 5개의 균형루프를 발견할 수 있었으며 각 루프별로 정책지렛대를 탐색할 수 있었다. 분권은 여러 학자들이 제시하는 바와 같이 순기능과 역기능을 모두 가지고 있으며 양면적이라고 할 수 있다. 이 경우에, 분권이 성격상 가지고 있는 복잡성과 동태성을 이해하지 않으면 정책비용이 과

대하게 들 뿐만 아니라 정책의 실패를 초래할 수도 있다. 이러한 관점에서 분권을 그 자체가 목표가 아니라 국가발전이라는 목표를 위한 수단이라고 가정하고 이 들 간의 관계를 시스템사고에서 파악하는 것은 의미 있는 일이라고 할 수 있다. 본 연구에서 탐색된 피드백 구조와 정책지렛대들은 향후에도 구체적인 정책화로 이어지도록 할 필요성이 있다고 생각된다.

〈참고문헌〉

강형기·최창호. (2016).「지방자치학」. 삼영사.

김도훈·김동환·문태훈. (1999).「시스템다이내믹스」. 선학사.

김동환. (2004).「시스템사고: 시스템으로 생각하기」. 선학사.

김병준. (2016).「지방자치학」. 법문사.

오영민·류진. (2015). 시스템다이내믹스 기법을 활용한 고위험 조직 사고 사례 분석.「한국시스템다이내믹스연구」. 16(3): 5-30.

장지현. (2017). 시스템다이내믹스를 활용한 사회적 기업 지속가능성 시나리오 분석,「사회적경제와 정책연구」, 7(1): 63-86.

장지현·최영출. (2017). 주민참여 영향요인이 도시발전 수준에 미치는 인과관계분석: 시스템다이내믹스 방법의 적용.「한국지방행정학보」, 14(1): 123-152.

최영출. (2016a). System Dynamics 를 이용한 분권화와 국민행복도 영향관계 분석.「한국시스템다이내믹스연구」, 17(4): 22-48.

최영출. (2017). 시스템다이내믹스를 활용한 정부출연연구기관의 위상강화 방안: K 연구기관 사례.「한국시스템다이내믹스연구」, 18(1): 23-56.

최영출·장지현. (2016). 외국인 직접투자 (FDI) 활성화를 위한 정책시뮬레이션.「한국지방행정학보」, 13(3): 257-287.

최영출. (2016b). 지방분권의 수준과 정치경제적 효과.「한국자치행정학보」.

홍성우. (2016). 시민참여형 도시기본계획 수립 사례의 거버넌스 특성분석: EFG 모델을 중심으로.「한국지방행정학보」, 13(3): 209-232.

Furniss, N. (1974). The practical significance of decentralisation. Journal of Politics, 36(4).

Hart, D. K. (1972). Theories of government-related decentralisation and citizen participation, Public Administration Review, 32(4). (October).

Hill, D. M. (1974). Democratic theory and loal government. London: Allen & Unwin.

Maas, A. (1959). Area and power. New York: The Free Press.

Shepherd, W. B. (1975). Metropolitan poltical decentralisation: A test of the life style values model. Urban Affairs Quarterly, 10(3).

Smith, B. C. (1985). Decentralisation: The territorial dimensi8n of the state. London: George Allen & Unwin.

Sterman, J. D. (2000). Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World. London: Irwin McGraw Hill.

Van Putten, J. G. (1971). Local government in the seventies. International Review of Administrative Sciences, 37(3).

접수일(2017년 08월 16일)
수정일(2017년 08월 25일)
게재확정일(2017년 08월 28일)