

한국경영학회 발제자료

새로운 국가 거버넌스의 모색

2016.2.26

정구현

(카이스트 경영대 초빙교수)

대한민국 제대로 돌아가고 있나?

- 국회가 작동이 잘 안되고 있다
 - 필요한 개혁입법이 국회에서 꿈작 못하고 있고, 양당제가 국정의 발목을 잡고 있다
- 노동시장 개혁이 안되고 있다
 - 노동시장의 개혁이 없이는 한국경제의 성장동력 활성화가 거의 불가능한데 진전이 없다
- 기업이 관료화되고 있다
 - 대기업이 면세점 사업허가에 명운을 걸고 있는 현실로 기업가 정신이 현저히 약화되고 있다
- 관료가 이익집단화 되고 있다
 - 각 부처가 이익집단화 되어 있으며, 시장에 계속 개입해 영향력을 확대하려고 한다

주요내용

- 대한민국에 대한 국내외의 엇갈리는 평가
- 국가거버넌스의 정의
- 사례연구: 청년실업 문제
- 한국은 과거에 어떻게 개혁을 했나?
- 국가 거버넌스에 관련된 이론
- 국가 거버넌스의 구성세력
- 새로운 국가 거버넌스의 모색

대한민국에 대한 국내외의 평가

- 해외: 모든 문제에 대해서 해결책을 가진 나라
- 국내: 국민과 전문가의 80%가 미래에 대해서 비관적
- 엇갈린 평가의 이유: 지금까지 60년 동안 아주 잘해 온 셈인데, 이제 변곡점에 도달
 - 저성장, 저물가의 뉴노멀
 - Fast follower를 더 잘하는 경쟁자 등장
 - 제4차 산업혁명으로 기존의 산업이 모두 위협
- 환경변화에 선제적으로 대응해야 하는데, 합의도 못 이루고 개혁은 시작도 못하고 있음

국가거버넌스의 정의

- 지배구조(governance)와 정부(government)
- 여러 조직의 거버넌스
 - 기업의 지배구조(corporate governance)
 - 글로벌 거버넌스(global governance)
- 국가 거버넌스 : “한 나라(nation-state)를 움직이는 권력구조와 권력집단 간의 견제 및 협력 시스템”
 - 권력구조: 자원이배력과 영향력
 - 권력집단(power center): 대통령, 국회, 관료, 대기업, 노조
 - 견제기제와 행태: 국회 대 행정부, 관료 대 기업 등
 - 협력기제와 행태: 노사정, 여당과 야당, 대통령과 국회

사례연구: 청년실업 문제

- 문제의 진단
 - 노동시장과 교육시장의 mismatch
 - 노동시장의 경직성: “해고하기 어려우니 채용하지 않는다”
 - 대기업과 중소기업의 임금 등 격차 때문
 - 기업의 인력수요가 경력자 중심으로 전환
 - 기업의 이기주의: 돈을 쌓아 놓고 투자를 안하며 비정규직 만 선호
- 문제와 원인에 대한 인식의 공유가 있나?
- 중요 권력집단들이 문제해결의 의지가 있고 협력할 준비가 되어 있나?

과거: 한국은 어떻게 변화에 대응해 왔는가?

- 변곡점(환경의 변화)에 비교적 잘 대응
 - 경제개발: 5개년계획, 수출주도성장, 중화학산업 육성
 - 해외자원동원: 한일국교정상화, 월남파병, 중동건설
 - 경제제도 선진화: 부가세도입, 금융실명제, 의료보험
 - 개방정책: 수입자유화, 금융개방, FTA추진
 - 경제선진화: 정보화, 기술개발, 창조경제(?)
- 변화 대응의 세가지 비결
 - 정부의 선도적인 경제정책
 - 외압: 자유시장경제, 미국의 개방압력, 국제규범
 - 국민의 자발적 교육열 덕분에 필요한 인적 자원 확보

국가 거버넌스 시스템의 성과

- 권위주의 산업화 시대의 국가 거버넌스
 - 수직적인 거버넌스: 대통령을 정점으로 관료와 대기업이 수직적으로 연결된 구조
 - 필요한 제도와 개혁을 탑다운 방식으로 시행
 - 야당이나 노조 등 반대세력은 무력화
 - 지금의 중국이나 싱가포르와 비슷한 political meritocracy
- 1987년 민주화 이후의 거버넌스
 - 주요 권력집단 간에 더 수평적인 권력구조
 - 변화와 개혁을 하려면 이들간의 합의와 협력이 필요
 - 1997년 외환위기 이전에 노동시장과 금융시장 개혁에 실패하여 위기 초래
 - 민주화 이후에 잘 작동되는 거버넌스 구축이 미흡

국가 거버넌스와 관련된 이론

- 발전국가(developmental state)이론
 - 권위주의 정부의 강력한 산업정책
 - 일본의 거버넌스: 철의 3각구도(정치-관료-기업)
 - 발전국가에서 어떻게 시장주도 국가로 전환?
- 규칙기반사회(rule-based society)이론
 - 관계기반사회(relation-based society): 인간관계가 시장의 공백을 메워서 초기에는 효율적
 - 경제가 커지고 복잡해지면 비용이 과다하고 불공평의 문제가 발생해서 전환이 불가피
 - 동아시아의 경제: 현재 전환의 어려움에 직면

F. Fukuyama의 개념적 틀

(*Political Order and Political Decay*, 2014)

- 국가(State)
 - 국민과 영토에 대한 배타적/합법적 지배를 확보하고
 - 국민에게 안전(안보, 치안)과 기본 서비스(교육, 의료, 인프라)를 제공하는 시스템
- 법치(Rule of Law)
 - 누구나 법 앞에 평등(최고권력자 포함)
 - 개인/집단에 의한 자의적이 지배가 아니고 객관적인 룰에 의한 지배(재산권 보호, 사법제도)
- 책임성(Democratic or Electoral Accountability)
 - 정치지도자나 정당이 국민의 평가를 받음(선거제도)
 - 권력이 역할을 제대로 하지 못하면 교체하는 기제

Fukuyama (계속)

- 독재에서 민주주의로 전환한다고 거버넌스 문제가 해결되지 않음
 - 선거를 통해서 지도자를 선출하더라도
- 세습국가(Patrimonial state)에서 근대국가(modern state)로의 전환이 더 어려움
 - 세습국가: 국가의 사유화(왕, 독재자) – Nigeria
 - 신세습국가: 정실과 파벌에 따른 정치 – 러시아, 그리스 등
 - 근대국가: 재산과 권력이 모든 시민에게 공정하게 배분(여기서 시장의 역할이 중요) – Denmark
- 현재 미국과 한국의 민주주의의 문제: 비토정치
 - 미국의 비토정치(vetocracy): 정치의 양극화(polarization)와 이익집단에 의한 정치의 포획
 - 한국의 비토정치: 국가 권력집단 간의 대결 구도와 양당제

한국의 발전과 국가거버넌스: 중간 요약

- 한국의 경제발전과 국가거버넌스(1960-1997)
 - 1960년대 이후 한국의 발전은 세계적인 성공사례
 - cascade-style development: 경제성장- 중산층 등장 – 민주화 – 개방 – 기술발전 – 사회발전
 - 이러한 선순환을 가져온 국가 거버넌스: 권위주의 정부(권력의 집중)에 의한 자원배분과 인센티브 기제
 - 권위주의 정권의 실력주의(meritocracy) 정책이 성공

이 기간에 한국은 nation building에 성공
- 민주화 이후(1997-2015)의 국가 거버넌스
 - 1997년 외환위기의 원인과 거버넌스: 필요한 개혁에 실패
 - 1987년 민주화 이후 효과적인 거버넌스 구축이 미흡
 - 정실주의 정치와 관계기반의 사회 질서에서 탈피를 못함
 - 민주화 이후 거의 30년이 되었지만 민주화에 맞는 새로운 거버넌스 구축에 실패하여 위기를 자초

한국의 국가지배구조와 권력집단

- 한국의 5대 권력기관(power centers)
 - 대통령
 - 국회
 - 행정관료
 - 대기업
 - 노동조합(NGO, 언론기관 등도 어느 정도 영향력)
- 권력기관의 3대 권력기반
 - 정통성(legitimacy, position)
 - 자원(resource)
 - 역량(competence, talent)

국가 거버넌스의 평가기준

- 권력주체가 정당성과 역량이 있는가?
 - 국정을 담당할 역량이 있는가?
- 권력주체의 이익과 국가(국민)의 이익이 잘 정렬되어 있는가?
 - 모든 권력기관도 자기 이익을 추구한다는 전제
 - 이들의 이익과 국민의 이익이 일치하도록 대리인 비용을 최소화하는 제도를 만들어야
- 권력주체 간에 견제와 협력기제가 잘 발달되어 있는가?
 - 견제기제와 사회적대통합을 위한 제도

누가 한국을 움직이나?

- 시사저널 (2013.9.18)
 - 10개 분야 전문가 100명 씩 총 1,000 명 조사
 - 박근혜, 이견희, 안철수, 반기문, 문재인, 김한길, 박원순, 김연아, 정몽구, 류현진 ...



- 영향력 있는 집단: 새누리당, 삼성그룹, 국회, 민주당, 언론계, 검찰, 국정원, 정당, 대기업, 정치권 (민주노총은 17위)
- 한겨레신문 (2014.2.24)
 - 대선공신 30명 면접
 - 현 정부의 파워집단은?: 관료집단(15명)

권력집단의 역량과 역할 평가

- 대통령
 - 5년 단임제로 단기업적주의와 populism의 위험
 - 관료집단을 장악하지 못하면 무기력해질 위험
 - 개인의 리더십이 너무 중요
- 관료집단
 - 개발연대에 정통성, 자원, 역량 모두 가지고 주도적인 역할을 했으나,
 - 민주화 시대에도 계속 영향력을 확대하려고 하며 규칙을 만들며 동시에 시장에 간섭하는 경향
 - 부처 이기주의로 대리인비용이 증가하는 경향

권력집단의 평가(계속)

- 국회
 - 선거를 통해서 정통성은 확보하고 있으나
 - 당선을 위한 자질과 국정수행의 자질 간에 큰 괴리
 - 역량의 부족이 심각하며 대리인 비용도 발생 가능
- 대기업
 - 자원과 역량이 많으나 정통성이 약해서 제한된 역할
 - 승계의 압력 때문에 정치 권력에 취약한 모습
- 노동조합
 - 정통성과 자원 등 상당한 권력기반을 갖고 있으나
 - 상위기관은 단위조합, 노조원이나 근로자들의 이익과는 상당한 괴리가 있어서 대리인 비용 발생

좋은 국가 거버넌스?

- 지배구조에 정답은 없으나, 현재는 “큰 변곡점을 맞아 필요한 혁신과 변화에 대한 사회적 합의를 도출하고 이를 시행하는 시스템”
- 새로운 국가지배구조의 모색
 - 권력주체의 역량 강화
 - 대리인 비용 최소화
 - 권력주체 간의 협력(대타협)의 도출

거버넌스 변화의 큰 방향: 실력주의와 분권화/자율화

- 새로운 실력주의 모델로
 - 시험실력주의에서 업무실력주의로 전환
 - 사회전체에서 평가/보상제도 강화와 교육시스템 개조
 - 20대에 시험으로 일생이 좌우되는 제도 전면적 개편
- 지자체 단위의 실험을 위한 분권화
 - 중앙의 deadlock 해소를 위한 지자체의 실험 권장
 - 노사정 협력과 교육 혁명 등 성공하면 확산
- 국회와 행정부는 규칙을 만들고 운영은 민간이 자율적으로
 - 네가티브 방식의 규제
 - 시장의 운용에 대한 정부의 개입 최소화

결국 개방, 경쟁 촉진과 시장의 역할 확대가 답

새로운 국가거버넌스의 모색(계속)

- 대통령과 국회에 대한 변화
 - 대통령 5년 단임제 재검토
 - 국회의원의 선출제도와 국회의 운영 등 재검토
 - 국회의 역량 강화를 통한 관료의 견제 강화
- 관료제도 개혁
 - 부처이기주의를 완화할 새로운 인사제도
 - 장관의 권한과 책임 강화

새로운 국가 거버넌스의 모색(계속)

- 대기업집단
 - 자원과 역량을 가장 많이 가진 집단으로 국가 거버넌스에서 능동적인 역할을 해야
 - 정통성을 확보하기 위한 각고의 노력이 필요
 - 전문경영체제 정착의 어려운 과제에 봉착
- 노동조합
 - 정치적이고 이념적인 투쟁 방식에서 탈피
 - 국가 거버넌스의 중요한 주체로 새로운 각오가 필요
 - 분권화와 동시에 사회적 합의도출에 참여