

지방분권과 국가발전:
어떠한 지방분권이 국가발전을 가져오는가?

2005. 11. 28

승실대 행정학부
김성배

1. 문제의 제기

이 연구는 최근 참여정부가 국정외 핵심 과제 중 하나로 정하여 추진하고 있는 지방분권의 올바른 방향 제시를 그 목적으로 한다. 참여정부가 추진하고 있는 지방분권은 선분권 후보의 원칙, 보충성의 원칙 그리고 포괄성의 원칙 등 3가지 원칙을 토대로 이루어지고 있다. 최근 세계화, 정보화, 민주화 등 작금의 사회적 추이를 감안하여 분권화도 그 흐름과 맥을 같이한다고 보고, 그동안의 분권화 노력과정에서 경험했던 여러 가지 어려움을 극복하고 보다 강력하게 분권을 추진하기 위하여 규범적 측면에서 제시한 원칙들이다. 그러나 이 원칙들은 분권이 필요하다는 막연한 인식을 반영하고 있을 따름이지, 우리나라에서 과연 분권이 필요한 것인지, 필요하다면 어떠한 형태의 분권이 필요한지, 그리고 분권을 한다면 어느 정도의 속도로 진행할 것인지 등에 대한 깊이 있는 고민을 전제로 한 것은 아니다. 최근 분권이 전 세계적으로 추진되고 있는 가운데에서도 지방분권에 대해서는 여러 가지 형태로 그 부작용이 지적되고 있는 현실을 감안한다면, 우리의 지방분권 노력에 대해서도 보다 깊이 있는 고민을 거쳐 그 방향을 새롭게 정립할 필요성이 있다고 판단된다.

이러한 목적을 달성하기 위해 이 연구는 크게 세부분에 대해 분석을 시도하고자 한다. 첫째, 분권 관련 이론과 실제간의 괴리에 대한 부분인데, 그동안 제시된 수많은 이론들(일세대 분권이론)이 분권의 당위성과 필요성을 지지하고 있음에도 불구하고 현실에서는 기대와는 달리 지방분권의 결과로 부정적인 파급효과를 지적하는 연구결과들이 빈번하게 발표되는 이유가 무엇인지를 분석할 것이다. 둘째, 이러한 분석을 토대로 최근 새롭게 제시된 분권에 관한 이론, 흔히 이세대 분권이론이라고 지칭하는 이론들의 동향을 살펴보고, 그러한 연구들을 종합하여 분권의 유형을 분류한 Inman와 Rubinfeld (1997)의 연구를 요약한 후, 나아가 그러한 이해를 토대로 하여 경제성장에 바람직한 분권의 형태로서 Weingast (1995)가 제시한 시장보호형 분권체제(market preserving federalism)의 주요한 특징과 역사적으로 그러한 체제 하에서 급속한 경제성장을 이룬 사례들을 살펴보고자 한다. 셋째, 우리나라의 지방분권의 바람직한 방향에 관한 부분으로서, 우리나라에 시장보호형 분권체제를 정착시키기 위해서는 어떠한 노력이 필요한지를 논의하고자 한다.

2. 이론과 현실의 괴리

1) 기존의 이론들

지방분권에 관한 기존의 이론들, 소위 일세대 이론이라고 하는 전통 재정학 이론, 경쟁적 연방주의 이론, 그리고 리바이어던 이론 등은 지방분권과 그것을 가장 잘 실현하는 방안으로서 연방제에 대해서 적어도 이론적인 측면에서 보다 효율적이고 주민들의 선호에 부응하는 정부를 가져올 것으로 기대하고 있다. 이 이론들은 다음에서 논의할 이세대 이론들과 특히 두 가지 측면에서 차이가 난다. 하나는 이 이론들은 지방분권을 외생적으로 보는 반면 이세대 이론들은 지방분권을 내생적 현상으로 본다는 점이 다르다. 다른 하나는 이 이론들은 정부 관료나 정치인이 주민들에 대해 호의적 또는 악의적이라고 사전에 그들의 성향을

가정하고 접근하는데 반해 이세대 이론들은 특정한 성향을 가정하지 않고 그들은 단순히 주민들 지지의 극대화를 추구한다고 가정한다는 점이다.

○ 전통 재정책 이론

대표적 이론으로는 Oates (1972)의 연구로부터 그 이름을 얻은 재정적 연방주의를 들 수 있다. 이 이론은 분권과 연방제가 정부의 효율성, 책임성 혹은 거버넌스의 기술적인 측면 모두에서 다른 체제에 비해 우위를 갖는다고 주장한다. 특히 분권화된 연방주의는 경쟁과 보다 정확한 정보를 통해 정치인이나 관료들의 유인구조를 시민들의 요구에 합치시킬 것으로 주장한다. 연방제 하에서 주정부는 비록 도시정부보다 큰 정치적 공간단위이기는 하지만 공간적으로 멀리 떨어져 있는 중앙정부보다 지역의 여건과 선호에 대해 보다 정확한 정보를 갖는다는 것이다. 또한, 이 이론은 정치인이나 관료들은 호의적인 독재자로서 자신 구역의 주민들의 후생을 극대화시키고 공공서비스의 공급과 관련해서는 공간적으로 볼 때 편익과 비용 모두를 포괄할 수 있는 최소단위의 정부에 그 전달 권한을 부여해야 한다는 원칙에 따라 분권화를 도모한다고 가정한다. 이 이론에서 제시하는 것처럼 권한배분의 적절하게 이루어지고 지방정부에 책임이 주어진다면, 시민들에 보다 가까운 도시 또는 주 정부는 주민들의 요구에 보다 민감하게 반응하고, 서비스 공급을 위한 보다 나은 방안을 찾아내는 것은 당연한 결과일 것이다.

○ 경쟁적 연방주의

Hayek (1939)와 Tiebout (1956)의 주장을 토대로 발전한 이 이론은 분권체제 하에서 정부들은 이동성이 높은 시민들이나 기업들의 유치를 위해 경쟁함으로써 자원이용의 효율성이나 정부의 책임성 모두가 높아진다고 주장한다. 그리고 기업이나 시민들은 정부가 제공하는 서비스나 정책이 자신들의 선호와 가장 잘 맞는 지역에 위치하게 된다는 것이다. 이 이론은 분권화된 체제하에서 다양한 정부가 존재한다면, 주민들이 자신들의 선호에 맞는 정부를 선택하여 공공서비스 공급을 받음으로써 시장 메커니즘과 유사하게 자원이용의 효율성을 높일 수 있다고 기대하는 것이다. 이 이론은 정치인이나 정부관료들을 호의적으로 보고 접근하는 이론의 하나이다.

○ 리바이어던(leviathan) 이론

Hayek (1939)의 주장을 토대로 Brennan과 Buchanan (1980)이 발전시킨 이론이다. 이 이론은 정부 관료나 정치인에 대해 보다 회의적인 시각으로 접근하고 있다. 중앙집권 체제하에서, 정부는 조세 대상에 대해 독점력을 행사하고, 주민들이 노동시장에서 탈퇴하기 전까지는 가능한 과도한 세금을 부과한다고 주장한다. 반면 분권화된 체제하에서는 악의적인 정치인들과 관료들이라 하더라도 이동성이 있는 자원을 대상으로 하여 수입을 위해 경쟁하기 때문에 그들의 주머니를 채우는 일이 줄어들고 자원이용의 낭비도 줄어든다는 것이다. 이러한 주장은 Persson과 Tabellini (2000)에 의해 연방제하에서 자본의 이동성은 정부가 자본에 대해 세금을 과도하게 부과하거나 경제활동에 대한 규제를 과도하게 하는 것들을 억제한다는 것을 밝힘으로써 입증되었다.

2) 경험적 연구들

최근의 분권과 연방제에 관한 경험적 연구들을 보면, 분권화와 연방제는 더 높은 부패수준, 큰 정부, 거시경제적 불안전성에 연계되어 있고, 일정한 조건하에서는 경제성장을 저해한다는 결과들이 제시되고 있다. 우선, 분권과 부패의 연관성과 관련해서 Tresiman (2000)과 Fisman and Gatti (2002)는 연방제가 부패를 증대시킨다는 것을 실증적으로 입증하였다. 그러나 이 연구들은 분권을 그 실제적인 유형과는 달리 더미변수를 이용하여 이분법적으로 처리함으로써 그 영향을 정확하게 분석하지 못했다는 비판을 받고 있다. 사실 분권의 결과 정부의 계층이 늘어나고, 정부간 책임이 명확하게 구분되기 보다는 책임의 공유영역이 넓어진다면, 책임 회피와 공과를 둘러싼 경쟁이 치열해지는 결과를 초래할 것이다. 더욱이 이미 부패가 만연한 경우에는 지대추구나 혹은 뇌물을 얻을 수 있는 영역을 확보하려는 경쟁이 더욱 두드러질 것이다.

다음은 분권과 정부의 크기에 관한 연구로서 Stein (1999)을 들 수 있다. 이 연구는 기존의 연구들과는 달리 분권의 정도를 지방재정 수입의 독립성으로 분석하였는데, 그 결과 지방재정이 중앙의 이전재정으로 충당되는 경우에는 정부의 규모가 커지는 반면, 지방재정이 지방세에 의해 충당되는 경우에는 정부 규모나 변하지 않거나 줄어드는 것으로 나타났다. 이 연구가 제시하는 것과 같이 분권이 지방정부간 조세경쟁을 수반하여 이루어진다면, 그러한 분권은 필연적으로 적은 정부를 가져온다는 것은 부인하기 어려울 것이다.

그런가 하면 Wibbels (2000)은 분권과 거시경제의 관계에 관한 실증분석을 시도한 바 있다. 이 연구는 재정지출의 분권이 조정의 어려움과 집단행동의 문제를 야기함으로써 거시경제 관리, 조정 그리고 개혁에 부정적이라는 결과를 제시한 바 있다. 그러나 이 연구도 지방정부 재정의 제도적 측면에 대한 추가적인 고려없이 재정지출의 분권화를 분석함으로써 정확하지 못한 결과를 가져온 것으로 비판받고 있다. 특히 재정지출의 분권이 높은 국가의 경우 지방정부의 채입에 대해서는 중앙정부가 엄격하게 규제하는 것이 일반적인 것이다.

3) 왜 괴리가 발생하였는가?

기존의 이론들과 실증분석간의 괴리는 기본적으로 실증연구들이 각국의 분권 관련 제도적 특성을 충분히 고려하지 않고, 분권수준 변수를 도출하거나 혹은 분권을 단순히 이분법으로 처리함으로써 생겨난 것으로 판단된다. 만일 분권이 기존의 이론들이 제시하듯이 권한의 명확한 구분을 의미한다면, 그 결과 정부는 주민들과 보다 가까워지고 보다 정확한 정보를 확보할 것이며 시민들에 대해 민감하게 반응하게 될 것이다. 그러나 현실에서 관찰되는 분권의 형태는 이러한 이상적인 분권의 형태와는 전혀 다르다. 구체적인 자료를 통해 분권형 국가들의 형태를 분석해보면, 이론적인 측면의 분권과 현실의 분권이 매우 다르다는 것이 쉽게 드러난다. 최근의 분권의 영향에 대한 실증분석들이 대부분 국가간 분석을 시도하고 있는데, 그 연구들의 대부분이 분권을 이분법적으로 처리하고 있어 그 결과의 객관성에 의문이 제기되는 것이다.

1) 재정 분권의 실상

재정적 분권의 동향을 보면 단순히 연방제와 같은 분권형 국가라고 하더라도 매우 다양하다는 것을 알 수 있다. 우선 재정지출의 분권화 정도를 보면 캐나다, 스위스, 미국 등은 그 수준이 55-65%를 기록한 반면 멕시코의 경우는 25%에 불과한 것으로 나타났다. 더욱이 그 수치 자체도 제도운영에 따라 다른 의미를 가질 수 있다. 예컨대, 덴마크의 경우 재정지출의 분권화가 54%로 나타나고 있지만, 중앙정부가 지방정부 지출의 거의 모든 부분을 철저히 통제하고 있다고 알려져 있다 (Rodden, 2004). 그런가 하면, 나이지리아의 경우는 재정 지출의 분권화가 48%로 나타났지만, 당시 지방정부는 중앙정부의 행정기관에 불과하였다. 다음은, 수입의 분권화 문제인데, 지방정부의 지출이 자체 수입에 의한 것인지 아니면 중앙정부의 재정이전에 의한 것인지가 문제가 될 것이다. 이 경우에도 지방정부가 자체수입으로 분류하고 있는 지방세의 경우 중앙정부가 세율이나 과세대상 등을 규정하는 경우에는 지방정부는 단순히 중앙정부가 결정한 세금을 징수하는 기관에 불과한 것이다. 마지막으로 중앙정부는 지방정부의 채권발행을 규제함으로써 지방재정에 대해 통제권을 행사할 수 있을 것이다. 지방정부가 신용조달이나 다른 채무방식의 재원에 독자적으로 접근할 수 있는가의 여부가 지방정부의 재정적 독립성을 확보하는 데에 매우 중요할 것이다.

2) 정책결정의 분권화 실상

이론과는 달리 정책결정의 분권화도 현실에서는 명확하게 이루어지지 않고 있다. 물론 정책의 분권화에 대한 실증 자료들이 많지 않지만, 그동안 제시된 자료들을 보면 실제로 정책결정의 책임이 공유되고 있지 그 책임이 명확하게 구분되지 않는 것이 보편적인 현상이다. 중앙정부가 정책결정에 관한 권한을 완전하게 지방에 이전하는 경우는 거의 찾아보기 어렵다. 대부분의 경우 정책의 결정권과 관련해서는 완전한 분리보다는 여러 가지 형태도 관여하는 것이 보다 일반적이다. 만일 중앙정부가 전혀 관여하지 않는다면, 그러한 경우에는 둘이상의 하위정부들이 그 책임을 공유하는 형태로 나타나고 있다. 전통적 재정적 연방제는 흔히 보충성의 원칙에 따라 권한을 명확하게 구분하지만 현실은 그러한 이론적 원칙과는 달리 전혀 다른 방향으로 나아가고 있는 것이다.

3) 정치적 분권의 실상

일반적으로 지방정치인의 성공여부는 자신의 관할구역에서의 지지뿐만 아니라 자신의 속한 정당의 지지도에 크게 좌우된다. 이러한 중앙과 지방간의 정치적 연계성으로 중앙정부나 지방정부 정치인들의 유인구조가 영향을 받게 될 것인데, 그 결과 그들의 행태가 달라지고 그에 따라 분권의 형태도 달라질 것이다. 현실에서 중앙과 지방간 정치적 연계성은 여러 가지 형태로 관찰되고 있다. 독일과 호주의 경우 연방의 정당명부가 주 정당의 지도자들 중에서 선출되는데 반해 미국의 경우 주정부가 미국의 대통령 후보를 선출하는데 직접적인 영향을 미친다. 한편 브라질의 경우는 주들이 연방선거구에 불과한데, 연방선거는 주지사가 핵심적인 역할을 하는 주단위 정치의 영향을 크게 받는다는 것이다. 이러한 가능성을 경험적으로

분석한 결과에 의하면 중앙과 지방정치간의 조화의 정도는 재정이나 정책적인 분권과는 역의 관계를 갖는 것으로 나타났다.

3. 분권을 보는 새로운 시각: 어떠한 분권이어야 하는가?

이상의 논의들을 통해 얻을 수 있는 시사점은 분권은 그 어느 영역에 있어서도 기존의 이론들이 가정하고 있듯이 명확하게 구분되지 않는다는 점이다. 분권은 정치, 사회, 문화 및 경제 등 다양한 측면의 변수들의 영향을 받아 그 형태가 결정될 것이다. 그러나 분권의 이러한 내생성에도 불구하고 그동안 분권이론의 주류였던 일세대 분권이론들은 분권의 형태에 영향을 미칠 수 있는 제도적 측면에 대한 고려 없이 분권을 외생적으로 주어지는 것으로 간주했다는 점에 대해 비판을 받고 있다.

새로운 분권이론은, Coase의 주장 이후에 기업을 하나의 블랙박스로 보기보다는 구성원들의 유인구조를 구축하는 하나의 계약체제로 보는 입장이 대두된 것과 마찬가지로, 일세대 분권이론들이 전혀 고려하지 않았던 제도의 측면 특히 그 가운데에서도 정치제도를 기업제도와 같이 보고 정치제도가 어떻게 구축되느냐에 따라 정부관료나 정치인들의 유인구조가 달라질 수 있다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 이세대 분권이론은 기본적으로 이러한 인식을 토대로 발전한 것이다. 또한, 이세대 분권이론들은 정치가나 관료들을 호의적 또는 악의적으로 보기보다는, 그들은 기본적으로 정치적 커리어를 유지하고 발전시키는 것을 목적으로 행동한다고 보는 것이 다르다. 그리고 커리어의 발전은 기본적으로 선거에서의 당선이나 조직내에서 승진 등의 방식을 통해 이루어진다고 보는 것이다.

이세대 분권이론의 핵심적인 주장은 다층 기업들과 같이 분권과 연방제도는 그로 인해 유인구조가 바르게 구축이 되지 않으면 제대로 작동하지 않는다는 것이다. 따라서, 이 이론들은 지방의 정치인들이 자신들의 지역구 주민들에게 도움이 될 수 있도록 보다 정확한 정보를 확보하고, 무임승차에 대한 유혹을 줄이며, 국가적 공공재의 공급을 저해하지 않도록 하기 위해 유인구조를 바르게 구축하는 문제를 그 핵심과제로 삼고 있는 것이다. 특히 이세대 분권이론의 연구자들은 주로 정치적 대표성과 분권, 정부간 재정체계와 분권, 그리고 정당 조직의 구조와 분권 등의 문제에 천착하여 관련 연구들을 수행하고 있다.

1) 최근의 동향

○ 정치적 대표성 문제와 분권

지방정부가 중앙정치에서 어느 정도 대표성을 갖느냐의 문제가 실질적인 분권의 형태를 결정할 수 있다는 데 주목하여 연구하는 입장이다. 예를 들면, Inman와 Rubinfeld (1997)의 연구에서 제시된 바와 같이 중앙정부가 지방공공재 공급결정을 *open agenda rule*에 근거한 결정방식을 적용할 경우에는 과반수를 초과하는 지방정부들이 지원을 받는데 반해, *universalism* 체제하에서는 모든 지방정부들이 재정적 지원을 받는다는 것을 밝힌 바 있다. Persson과 Tabellini (1996)는 지방재정 지출 중 사회보장에 관한 결정이 협상에 의해 이

루어지는 연방제 하에서와 다수결 방식에 의존하는 단일정부 하에서 어떻게 다른가를 분석한 바 있다. 그 결과를 보면 협상에 의한 결정은 상대적으로 부유한 지역이 협상력이 강할 만큼 적은 사회보장을 가져오는데 반해, 다수결 방식에 의할 경우에는 상대적으로 못사는 지역이 다수이므로 더 많은 사회보장이 이루어진다는 것이다.

○ 정부간 재정배분과 분권

다음은 분권 체제하에서 정부간 재정관계가 어떻게 구축되는가에 주목하는 흐름을 지적할 수 있다. 특히 이 연구들은 소득분배가 분권의 내생성에 관한 국가간 차이나 개별 국가내에서의 조세권의 이전 현상에 미치는 영향에 주목하고 있다. 그 핵심 주장은 조세권과 지출권의 배분이 연방체제의 작동에 큰 영향을 미치는데, 조세권의 집중화의 결정요인에 대해서는 별로 알려진 것이 없다는 것이다. Boix (2003)는 조세권과 지출권을 분권화한 연방체제는 지역간 소득불균형이 큰 상황에서 국가를 안정화시키는 한 전략이 될 수 있다고 주장하였다. 조세권을 분권화함으로써 잘 사는 지역이 못사는 지역들로부터 자신들의 부가 탈취당하지 않을 것이라고 확신하게 되기 때문이라는 것이다.

○ 정당제도와 분권

정당제도의 구조가 권한의 배분형태에 영향을 미칠 수 있다는 점에 주목하여 정당구조와 분권의 관계를 분석하는 연구들을 말한다 (Garman, Haggard and Willis, 2000). 이 연구들은 연방제의 핵심변수가 정당의 구조라는 Riker(1964)의 주장에 다시 주목하고 있다. Riker는 안정화된 연방제를 유지하는 기본전제가 분권화된 정당체제라고 주장하였다. 중앙정부의 정치적 후보자는 지명이나 정치적 지지를 위하여 지방정부의 정당조직에 의존해야 한다는 것이다. 또한 Riker는 정당의 분권화는 행정적 및 재정적 분권화를 가져온다는 주장한 바 있고, 최근 Garman et al. (2000)은 이를 실증적으로 입증한 것이다.

연방제의 안정성과 효과성을 정당구조와 연계시켜 분석한 최근의 연구들은 Riker의 주장과는 다른 주장을 제시하고 있다. Filippov et al. (2004)는 러시아와 같은 연방제 하에서 분리경향을 통제하는 것이 무엇인가를 분석하였는데, 그들의 연구에 의하면 그 해답은 거국적인 정당을 조직하여 지방 정치인들이 정치적 성공을 위해서는 중앙정당과의 연계성에 의존하게 하는 것이라고 주장하였다. 또한, Tommasi et al.(2000)의 연구는 통합정당체제하에서는 지방정부가 국가적인 관점에서 볼 때 부정적 외부효과를 초래할 가능성이 낮고 연방정부가 정부간 재정계약을 쉽게 재검토하게 한다고 주장한 바 있다.

2) 연방주의 세가지 유형 (Inman과 Rubinfeld, 1997)

분권의 형태에 영향을 미치는 제도적 측면을 고려하여 연방주의를 몇 가지 형태로 분류한 연구로서 Inman과 Rubinfeld (1997)를 들 수 있다. Inman과 Rubinfeld는 최근 제도적 측

면의 중요성에 대해 지적인 논의들을 종합하여 연방제를 세 가지 유형으로 정리하고 있다. 분류의 기준으로는 자원의 효율적 배분, 정치적 참여의 확대, 개인의 자유의 보호 등을 고려하고 있다.

○ 경제적 연방주의

이 연방주의는 경제적 외부효과를 내부화할 수 있는 가장 분권화된 정부구조를 가지면, 중앙정부의 정책은 선출되거나 혹은 지명된 중앙의 계획가에 의해 결정된다는 본다. 가장 대표적 이론으로는 Oates (1972)의 fiscal federalism을 들 수 있다. 중앙정부는 공간적으로 분산된 집단들에 영향을 미치는 외부효과를 일으키는 활동에 대한 책임을 지고, 지방정부들은 외부효과가 한정된 공간에서 일어나거나 혹은 발생하지 않는 활동에 대해서 책임을 진다는 입장이다.

○ 협조적 연방주의 (cooperative federalism)

이 연방제는 경제적 외부효과를 내부화할 수 있는 가장 분산된 정부구조를 가지며, 하위정부의 대표자들에 의해 만장일치로 중앙정부의 정책이 결정된다는 것이다. 중앙정부가 지역간으로 발생하는 외부효과를 해소하기 위해 단독으로 정책을 결정하는 것을 신뢰하지 못하고, 따라서 중앙정부의 모든 정책은 하위 정부 대표자들의 만장일치적인 동의를 토대로 하여 이루어져야 한다는 것이다. 하위 정부들간 약속은 소위 코스의 협상을 통해 이루어질 수 있다고 보는 입장이다. 그러나 경제적 잉여를 어떻게 배분할 것인가의 문제가 있고, 힘의 배분이 불균등하게 배분된 경우에는 협상이 바르게 이루어질 수 없다는 문제를 안고 있다.

○ 만주족 (다수결) 연방주의 (Democractic (majority-rule) federalism)

이 연방제는 경제적 외부효과를 내부화할 수 있는 가장 분산된 정부구조를 가지면, 중앙정부의 정책은 하위정부 대표자들의 다수결에 의해 결정된다는 것이다. 하위 정부는 혼합공공재를 공급하고 하위 정부의 수는 공공서비스 공급 기술에 의해 결정된다는 것이다. 중앙정부가 공공재를 바르게 공급하고 지역간 외부효과 문제를 바르게 해소한다는 데에 대한 신뢰가 높지 않으나, 다수결의 원리에 따라 정책을 결정할 수 있다고 보는 것이다.

3) 시장보호적 연방주의 (market preserving federalism) (Weingast, 1995)

이 연방제의 기본전제는 경제체제의 가장 큰 정치적 딜레마는 개인의 재산권을 보장하고 계약이행을 강제할 수 있을 정도로 강한 정부는 시민들의 부를 강탈할 수 있을 정도로 강할 수 있다는 점이다. 따라서 시장경제의 활성화를 위해서는 재산권의 보호와 계약이행의 강제를 위한 제도를 확충하는 것과 동시에 국가가 시민들의 재산을 강탈할 가능성을 최소화할 수 있도록 정치적 기반을 구축하는 일이 중요하다는 것이다.

Weingast는 시장보호적 연방주의가 바로 이러한 목적을 달성할 수 있는 연방제라고 제안하였다. 그 핵심은 국가가 시장을 보호하고 활성화시키리라는 믿을 수 있는 신뢰를 줄 수 있어야 한다는 것인데, 이는 정치 관료들이 바뀌더라도 그들의 자의적인 판단에 의해 시장경제에 침해하는 경우가 생겨나지 않도록 제도적 기반을 구축함으로써 가능하다는 것이다. 여기서 믿을 수 있는 신뢰를 주는 것의 핵심은 정부의 권한에 대한 억제가 자기 강제적 (self-enforcing)이어야 한다는 점이다. 이러한 자기 강제성은 적절한 거버넌스 구조 (governance structure)의 구축을 통해 가능할 수 있다.

○ 다섯가지 조건들

Weingast는 시장보호적 연방제는 다음의 다섯가지 조건이 충족되어야 가능하다고 주장한다. 첫째, 계층적 정부 (hierarchy of government) 조건이다. 적어도 2층제 이상의 정부가 동일한 지역과 사람들을 지배하는 상황이 전제되어야 시장보호적 연방제가 가능하다는 것이다. 각 정부에 대해서는 권한의 범위가 정해져 있고, 각 정부는 그 자체적으로 독립적이어야 한다. 이는 연방제가 되기 위한 최소한의 조건에 해당한다. 그러나 권한의 분산을 상위 정부 관료들이 자의적으로 결정하는 경우에는 분산된 권한이 언제든지 회수될 수 있기 때문에 자기 강제적이 되지 못할 것이다.

둘째, 정부의 독립성 (autonomy of each government)의 제도화 조건을 들 수 있다. 이 조건은 각 정부의 독립성은 연방제에 대한 규제가 자기 강제적이 되도록 제도화되어야 한다는 것을 의미한다. 이 조건을 통해 상위정부가 하위정부에 대해 과도한 부담을 초래하지 않도록 해야 할 것이다.

셋째, 하위 정부의 일차적 경제규제 기능 (primary regulatory responsibility over the economy) 부여조건이다. 이 조건은 경제활동에 대한 일차적인 규제는 하위정부들이 수행할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 중앙정부가 경제정책을 만드는 역할은 제한적으로 수행해야 한다는 것이다. 세 번째 이후의 조건들은 시장보호적 연방제가 되기 위해서 필수적으로 요구되는 조건들이다.

넷째, 공통의 시장 (common market) 조건을 들 수 있다. 이 조건은 하위정부가 주어진 권한으로 지역간 무역에 장애물을 구축하지 못하도록 해야 한다는 것을 의미한다.

다섯째, 엄격한 예산제약조건 (hard budget constraints)을 들 수 있다. 이 조건은 하위정부의 예산제약은 엄격해야 하는데, 화폐를 발행할 수 있거나 혹은 무한정으로 재원을 사용할 수 있어서는 안된다는 것이다. 만일 하위정부의 재정관리의 실패에 대해 중앙정부가 지원을 통해 구조한다면, 하위정부는 자신들의 재정결정에 대해 책임성이 약해질 것이기 때문이다.

이상에서 제시한 시장보호적 연방제는 무엇보다도 하위정부들간의 경쟁을 촉발시킴으로써 경제적 효율성을 높일 것이다. 지방정부들은 다양한 정책들을 통해 자본, 노동 그리고 경제 활동들을 확보하기 위해 경쟁할 것이다. 경쟁이 발생하는 상황에서는 주민들이 기꺼이 지불

하고자 하는 경제적 규제들만이 살아남을 수 있을 것이다. 따라서 시장보호적 연방제 하에서는 경제적 지대추구 현상과 분배를 위한 연합이 쉽게 만들어지지 않을 것이다.

4. 역사적 사례들

지난 300년의 역사를 보면, 분권국가들 중 급속한 경제성장을 경험했던 경우는 대부분 시장보호적 연방제를 채택한 것으로 관찰되고 있다. 대표적 사례들로는 16세기 후반에서 17세기 중반까지의 네델란드, 17세기 후반 혹은 18세기 초반에서 19세기 중반까지 영국, 19세기 후반에서 20세기 후반까지의 미국 그리고 1970년 후반 이후의 중국 등이 여기에 포함된다. 이 나라들은 과연 어떠한 유형의 분권을 채택하였고, 또 그러한 분권이 어떻게 급속한 경제성장에 기여하였는가를 분석하는 것은 흥미로운 일이다. 다음에서는 각국의 정치체제 중 시장보호적 연방제의 특성을 갖는 부분을 소개하고자 한다.

1) 16세기 후반에서 17세기 중반까지의 네델란드

이 시기는 네델란드의 황금시대라고 불리는 시기이다. 이 기간동안 네델란드는 무역, 과학 그리고 예술 등의 분야에서 세계 최고의 수준을 자랑했다. 이 당시 네델란드의 정치체제는 일곱 개의 주들로 구성된 연방제의 공화국이다. 각 주들은 자신의 독자적인 정부를 갖고 매우 독립적이며 각 주들은 주 지사에 의해 통치되었다. 반면 연방정부는 일곱 개의 주들을 대표하는 대표자들이 연방정부가 위치한 헤이그에서 합의제에 의해 국가를 다스리는 시스템이었다. 이러한 형태의 네델란드 공화국은 1795년 프랑스 혁명군이 네델란드를 침범하기 전까지 유지되었다.

2) 17세기 후반 혹은 18세기 초반에서 19세기 중반까지 영국

이 시기 동안 영국에서는 명예혁명이 일어났다. 두 가지 이유로 인해 이 기간 동안에 산업혁명이 전통적인 상업부문이 아닌 다른 분야에서 일어날 수 있었다. 그 하나는 경제적 통제를 지역별로 달리하게 한 규제권한의 분권화이고 다른 하나는 경제적 규제가 없는 지역에 대한 중앙정부의 통제가 불가능했다는 점이다. 특히 이 시기에는 지방정부가 중앙에서 가해진 기업들에 대한 규제를 무시하거나 제거할 수 있었다. 이는 17세기 후반에 소위 법에 의한 통치가 가능했기 때문인데, 이로서 국가의 경제활동에 대한 침범에 대한 법적 통제가 이루어질 수 있었다. 명예혁명은 지방정부의 힘을 강하게 하였고 중앙정부가 지방경제에 침범하는 것을 억제함으로써, 시장보호적 연방제를 확립하게 한 것이다. 그리고 그러한 변화로 인해 산업혁명이 보다 쉽게 일어날 수 있었던 것이다.

3) 19세기 후반에서 20세기 후반까지의 미국

미국이 시장보호적 연방제를 채택한 것은 헌법 제정부터 1930년대 중반까지이다. 이 기간 동안 시장보호적 연방제가 유지될 수 있었던 것은 헌법이 그것을 억제하였기 때문이다. 그

리고 이 당시 대부분의 주의 주민들은 연방정부가 특정한 지역이나 이해당사자들에 의해 영향을 받을 가능성 때문에 불신하는 경향이 있었다. 결국 균형법칙 혹은 상원에서 북쪽과 남쪽이 동일한 수준으로 대표하게 하는 원칙이 만들어지게 되었고, 이 원칙이 연방정부의 정책결정을 거부할 수 있게 하는 제도적 장치가 되었던 것이다. 비록 미국에서는 독재자가 존재하지 않았지만, 특정 지역이 연방정부를 지배하고 정책결정을 자신들에게 유리하게 할 가능성이 존재하고 있었던 것이다. 이 문제는 양 지역 모두에 해당하는 것이었기 때문에 양 지역이 국가의 권한을 억제하는데 동의한 것이다. 연방정부의 정책결정 권한에 대한 이러한 제약이 미국에서 시장보호적 연방주의가 정착되는데 크게 기여하였던 것이다.

4) 1970년 후반 이후의 중국

이 시기 동안 중국의 지방도시와 지방기업들은 중국 경제성장의 원동력이 되었다. 당시 지방정부가 소유한 기업들은 중앙정부가 소유한 기업들과는 판이하게 다른 유인구조를 가지고 있었고, 따라서 전혀 다른 양상을 보였다. 지방정부는 지방의 자산이나 기업을 완전히 자신의 통제 하에 둘으로써 중앙정부가 확보할 수 없는 정보들에 접할 수 있었고, 그 결과 기업들에게 중앙정부로터의 지방의 수입에 대한 침범을 저지할 수 있다는 확신을 심어줄 수 있었던 것이다. 더욱이 지방정부는 지방공공재의 공급에 대한 책임을 지고 있었기 때문에, 국가는 민간 기업보다 지방기업들을 침범할 유인이 적었던 것이다. 이는 지방 공공재 공급에 지방정부의 재원이 사용될 수 있다고 믿었기 때문이다. 아울러, 지방정부들은 은행을 통제하기 못했고 화폐를 발생할 수 없었으므로 제한된 범위의 권한을 행사할 수 있었다. 은행이 채무를 통제하고 반면 지방정부는 지방기업에 대한 정보를 확보하고 있는 이러한 거버넌스의 구조를 통하여 소위 시장보호적 연방제의 조건을 충족시킬 수 있었던 것이다.

5. 한국에의 시사점

이상의 논의들을 토대로 역사적으로 경제발전에 도움이 되었던 시장보호적 연방제의 기본이념에 입각하여 우리나라의 분권정책의 방향을 정해 본다면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 현재 우리나라가 연방제를 채택하고 있지는 않지만, 외국의 사례들을 통해 보면 사실상의 시장보호적 연방제의 채택이 가능한 만큼 현재와 같은 단일국가의 정치체제를 유지하면서도 시장보호적 연방제와 같은 분권형 체제를 도입할 수 있을 것이다. 물론 우리나라 상황에 시장보호적 연방제 도입이 타당한가에 대해서는 다양한 분야에 걸쳐 보다 심도있는 검토가 전제되어야 할 것이다.

첫째, 시장보호적 연방제를 도입하기 위해서는 중앙과 지방간 권한의 재배분이 필요한데, 현재와 같이 보충성의 원칙에 기초하여 기초자치단체로의 권한배분을 추진하기보다는, 일차적으로 중앙정부와 광역정부간의 권한배분을 먼저 추진해야 할 것이다. 다시 말해, 중앙정부의 권한 중 필요한 것들을 광역정부로 이양하여 광역정부를 기반으로 하는 분권형 정부를 구축할 필요가 있을 것이다. 특히 이 과정에서 광역정부에 경제적 규제 권한을 내려 줌으로써 소위 지역간 경쟁을 촉발할 수 있는 체제를 구축하는 일이 중요할 것이다. 그러나 현재

와 같이 광역정부간 재정력이나 경제력 등에 큰 차이가 있는 경우에는 시장보호적 연방제가 안정적이지 못할 가능성이 있으므로, 지역간 경제력의 차이를 줄이는 노력이 병행될 필요가 있을 것이다.

둘째, 광역정부의 정부의 중앙정책에 관여할 수 있는 폭을 늘릴 필요가 있을 것인데, 광역정부의 대표자들이 중앙정부의 정책결정에 대해 참여하고 필요한 경우에는 거부할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이는 기본적으로 중앙과 지방관의 관계가 상하관계라기 보다는 상호계약을 할 수 있는 동등한 관계를 구축하기 위해 필요한 것이다.

셋째, 재정권한의 조정은 현재 추진하고 있는 것과 같이 지방정부가 지출하는 재정규모의 폭을 키우기 보다는, 국세와 지방세의 비율 조정 등을 통해 지방이 스스로 확보할 수 있는 재원의 폭이 커지도록 재정 수입권을 대폭적으로 이양할 필요가 있다. 아울러 재정권이 실질적으로 이양이 되면 지방정부의 재정관리의 부실문제는 스스로 책임을 지도록 하고 중앙정부 차원에서의 지원이 이루어지지 않도록 해야 할 것이다. 물론 이는 지역간 격차를 해소하기 위한 중앙정부 차원의 노력을 부정하는 것은 아니다.

넷째, 지방으로 권한이 내려가면 필연적으로 권한을 통제하는 방안을 마련할 필요가 있을 것인데, 현재와 같이 중앙이 지방을 평가하는 행정적 시스템을 구축하기 보다는, 정치체도의 개편을 통해 간접적으로 통제할 수 있는 메커니즘을 구축하는 것이 바람직할 것이다. 예컨대, 정당공천제와 같은 제도적 장치를 활용함으로써 지방정부의 중앙정부의 정책에 대한 협조를 촉진하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

참고문헌

- Boix, Charles (2003) *Democracy and Redistribution*, Cambridge University Press.
- Brennan, G. and J. Buchanan (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.
- Davoovi, H. and Zou, H. (1998) "Fiscal Decentralization and Economic Growth - A Cross-Country Study," *Journal of Urban Economics* 43: 244-57.
- Ferejohn, John and B. R. weingast eds. (1997) *The New Federalism: Can the States be Trusted?* Hoover Institution press
- Filippov, M., P. Odershook and O. Shvetsova (2004) *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*, Cambridge University Press.
- Fisman, Raymond and R. Gatti (2002) "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries," *Journal of Public Economics* 83: 325-45.
- Garman, C., S. Haggard and E. Willis (2001) "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases," *World Politics* 53: 205-36.
- Hayek, Friedrich von (1939) "The Economic Conditions of Interstate Federalism," in Friedrich von Hayek, *Individualism and Economic Order*, Chicago University Press.
- Lin, J.Y. and Liu, Z. (2000) "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," *Economic Development and Cultural Change* 49(1) : 1-23.
- Marlow, M. (1988) "Fiscal Decentralization and Government Size," *Public Choice* 56: 159-169.
- Montero, Alfred P. (2001) "After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico," *Pablius: the Journal of Federalism* 31: 4.
- Oates, W. (1972) *Fiscal federalism*, New York: harcourt, Brace, Jovanovich.
- Persson, T. and G. Tabellini (1996) "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution," *Journal of Political Economy* 104, 5: 979-1009.
- Qian Yingyi and B. Weingast (1997) "Federalism as a Commitment to Preserving

Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives* 11: 83-92.

Riker, William (1964) *Federalism: origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown.

Rodden, Jonathan (2004) "Comparative Federalism and Decentralization: On meaning and Measurement," *Comparative Politics*, July : 481-500.

Shah, Anwar (1997) "Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization," *The World Bank Conference on Evaluation and Development*, April 1-2, 1997.

Stein, Ernest (1999) "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America," *Journal of Applied Economics* 2: 357-91.

Tiebout, Charles (1956) "A Pure Theory of Local Government Expenditure," *Journal of Political Economy*, October.

Tommasi, M., M. Jones and P. Sanguinetti (2000) "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces," *Journal of Development Economics* 61, 2: 305-333.

Treisman, Daniel (2000) "Decentralization and the Quality of Government," Department of Political Science, UCLA.

Weingast, Barry R. (1995) *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, JLEQ.

Wibbels, Erik (2000) "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance," *American Journal of Political Science* 44: 687-702.

Xie, D., Zou, H. and Davoodi, H. (1999) "Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States," *Journal of Urban Economics* 45: 228-39.