

한국의 지방차지제도는 시장 친화적인가?

- 시장보호형 연방제(Market-Preserving Federalism) 모형에
기초한 비교제도분석 -

김 성 배 · 유 재 미

Market-Preserving federalism is a type of decentralized governance system which purport to solve the fundamental political dilemma, i.e., a government strong enough to protect property rights and enforce contract may be able to confiscate the wealth of Nation. The student of the MPF (Market-Preserving Federalism) suggests five distinctive conditions which characterize how federal states allocate power among national and sub-national government: hierarchy of government, autonomy of sub-national governments, common market, hard budget constraints and institutionalization of authority. They also insist that federal state that have all or nearly all five conditions - Market-Preserving federalism - have experienced sustained long-term growth. In this study, we attempt to evaluate whether the Korean decentralization system could be Market-Preserving with respect to the five conditions. The evaluation reveals that the Korean system, due to its centralized governance tradition, fail to satisfy nearly all five conditions. We conclude this study by suggesting that some reforms are necessary for the Korean system to be more Market-Preserving.

제1저자 및 교신저자 : 김성배, 제2저자 : 유재미

주 제 어 : 분권형 국정운영체제, 시장보호형 연방제, 지방자치, 분권

key words : Decentralized governance system, Market-Preserving Federalism, Local autonomy, Decentralization

1. 문제의 제기

1987년 민주화 운동의 결실로 우리나라 헌법에서 지방자치 실시에 대한 유보조항이 삭제되고 이듬해 지방자치법의 개정으로 지방자치 부활을 위한 기틀이 마련된 이후, 지방분권은 항상 국정의 중요 과제의 하나로 간주되어 왔다. 1991년 3월에 실시된 지방의원 선거, 1995년에 실시된 지방자치단체장 선거, 1999년 이루어진 주민조례제정 및 개폐청구제도와 주민감사청구 제도의 도입 등이 지방분권을 확대하기 위한 취해진 대표적 조치들이다. 지방분권 노력은 특히 참여정부에서 두드러졌는데, 정부 출범 이후 2003년에 지방분권의 추진 주체로 대통령 직속의 정부혁신지방분권위원회를 만들었고, 지방분권 추진 로드맵을 작성하였으며, 그 이후 2004년에는 지방분권의 법적 토대가 되는 지방분권특별법을 공포하여 지방분권의 추진을 위한 제도적 기반을 구축했다. 참여정부는 그 이후에도 여러 차례 지방자치법의 개정을 통해 2004년 주민투표제도의 도입, 2005년 주민소송제도의 도입, 2006년에는 특별자치도의 신설, 주민소환제도의 도입, 지방교육자치제도의 개편 등을 실시했다. 한편 이명박 정부는 2008년 지방분권특별법을 대폭 개정하여 ‘지방분권촉진에관한특별법’을 제정하였고, 지방분권의 확대실시를 위해 지방분권촉진위원회를 발족시켰다. 이 위원회는 지방분권촉진을 위해 4대 분야 20개 과제를 책정하고 2009년 한 해 동안 599건의 사무를 지방정부로 이양하기로 결정하는 등 여러 가지 지방분권 노력을 경주해 오고 있다.

그동안 정부가 기울여 왔던 여러 가지 노력들은 우리나라 지방자치 수준을 상당한 정도까지 끌어올리는데 크게 기여했다. 더욱이 그 노력들로 인해 지방자치의 중요성에 대한 국민적 인식도 크게 높아지게 되었다. 그런데 그동안 취해진 여러 가지 노력들을 돌아보면 한 가지 떠오르는 의문이 있다. 그것은 우리는 그 노력들을 통해 우리나라에 과연 어떠한 지방자치를 정착시키고자 했는가라는 의문이다. 다시 말해, 정치적 당위성 때문에 지방분권을 추진하는 것 이상으로 궁극적으로 달성하고자 하는 지방자치의 모습이 어떤 것인가라는 의문이다. 그리고 이 문제에 직면하게 되면 항상 부딪히게 되는 고민은 선뜻 그 답이 떠오르지 않는다는 점이다.

지금까지 추진해온 정부의 노력들은 그 자체로서 그 고민의 이유를 잘 설명하고 있다. 문민정부와 국민의 정부에 걸쳐 정착된 지방의회와 자치단체장의 선거 등은 지방자치의 기초로서 당연히 실시해야 하는 것들이다. 그리고 참여정부가 추진했던 주민감사청구제, 주민투표제 및 주민소송제 등은 지방자치가 제대로 작동하기 위해서 필요한 제도적 장치들이다. 또한 참여정부는 지방분권을 추진하면서 선분권 후보완의 원칙, 보충성의 원칙 그리고 포괄성의 원칙 등 3가지 핵심적인 원칙을 채택했는데, 이 원칙들은 과거의 분권화 노력과정에서 경험했던 여러 가지 어려움을 극복하면서 보다 강력하게 분권을 추진하기 위해 규범적 측면에서 제시된 것들이다. 결국 그동안의 지방분권 노력들은 지방자치의 기초를 구축하거나 또는 지방분권의 확대 실시를 위해 당연히 해야 했던 일들이다. 그러나 문

제는 이러한 노력들이 모아져서 달성하고자 하는 지방자치 궁극적 모습은 잘 드러나지 않는다는 점이다.

만일 지방분권이 바람직하고 추구해야 하는 것이라면, 그 노력들을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 지방자치의 모습에 대해서도 깊이 있는 고민이 있어야 했을 것이다. 그동안의 노력들은 우리나라가 어떠한 모습의 지방분권으로 나아가야 할지에 대해서는 구체적인 답을 제시하지 못하고 있다. 최근 전 세계적으로 지방분권이 추진되고 있지만, 동시에 지방분권에 대한 여러 가지 부작용이 지적되고 있는 현실을 감안한다면, 우리가 지향해야 할 지방자치의 모습이 보다 구체적으로 설정되어야 할 것이다.

이 연구에서는 앞으로도 지속적으로 추진해야 하고 또한 추진될 것으로 예상되는 우리나라의 지방분권 노력이 지향해야 한 방향을 제시하고자 한다. 물론 바람직한 지방분권의 형태는 제도적 환경이나 시대 또는 지역별로 매우 다양할 것이다. 외형적으로 유사한 지방분권체제라고 하더라도 구체적인 내용을 들여다보면 매우 다른 것이 일반적이다. 그러나 지방분권을 실시하는 이유는 대체로 비슷하다고 할 수 있다. 지방분권의 이점은 정치, 경제, 사회 등 다 방면에서 거론되고 있지만, 특히 경제적 측면에서는 분권형 정부가 보다 시장 친화적이어서 경제성장에 도움이 되고 아울러 주민의 후생도 높인다는 것이다. 이는 오래전 Hayek(1945)나 Tiebout(1956) 등의 연구를 통해 이미 우리들에게 잘 알려져 있는 주장이다.

이러한 맥락에서 이 연구는 최근 분권형 국정운영체제의 한 모형으로 제시된 시장보호형 연방제(Market-Preserving federalism)를 소개하고, 그 모형에 비추어 우리나라의 지방자치제도를 점검해 보고자 한다. 구체적으로는 시장보호형 연방제의 다섯 가지 조건들을 통해 우리나라 지방자치제도가 시장 친화적인지의 여부를 검토하고자 한다. 시장보호형 연방제는 Weingast(1995)와 McKinnon(1997) 등 일단의 정치학자와 경제학자들이 제시한 국정운영 모형의 하나이다. 그 요체는 이 모형에 수반된 조건들을 충족시키는 연방제는 시장의 작동을 원활하게 함으로써 경제성장에 긍정적인 결과를 가져온다는 것이다. 따라서 우리나라의 지방자치제도가 이 모형의 필요조건들을 충족시키는지 여부를 검토함으로써 우리 제도가 시장 친화적인지 여부를 파악할 수 있고, 나아가 우리나라의 지방분권이 지향해야 할 한 방향을 제시할 수 있을 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위해 이 연구는 서론을 제외하고 크게 다섯 부분으로 나누어 논의를 전개하고자 한다. 첫째, 시장보호형 연방제가 국정운영체제의 하나로서 해결하고자 하는 시장과 정치 간의 불편한 관계를 살펴본다. 둘째, 시장보호형 연방제의 핵심적인 조건을 구체적으로 기술한다. 셋째, 시장보호형 연방제가 어떻게 국가발전을 가져올 수 있는가를 살펴보고, 역사적으로 그러한 체제 하에서 경제성장을 이룬 나라들의 사례를 검토한다. 넷째, 시장보호형 연방제의 조건들을 토대로 우리나라의 지방자치제도가 시장 친화적인지를 검토한다. 끝으로, 논의를 요약하고 시장보호형 지방분권체제 구축을 위한 필요한 일들을 언급하면서 연구를 마무리 한다.

II. 시장과 정치: 불편한 관계

체제 전환을 시도하는 사회주의 국가들이나 개발도상국이 경제발전을 위해서는 해당 국가에 시장경제체제를 정착시켜야 한다는 데에 대해서는 이의가 없을 것이다. 소련을 위시한 공산체제의 붕괴로 자본주의 경제체제가 제도적 측면에서 우위에 있다는 것이 입증되었기 때문이다. 현실적으로도 세계은행을 위시한 국제기구들은 세계 여러 나라들의 개혁과정에 관여하면서 시장경제체제의 구축을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 그러나 그동안의 노력에서 얻은 교훈은 기대와 달리 한마디로 실망스러운 것이었다. 대부분의 경우 기대한 것과 같은 경제성장이 나타나지 않았다. 예를 들면, 러시아의 경우 초기에는 반짝 성장을 보였지만 90년대 후반에 접어들면서 붕괴 조짐을 보이기 시작했다. 남미의 경우는 칠레를 제외하면 대부분의 국가들이 초기 강한 성장세를 경험하였지만 곧 이어 경제적 쇠퇴를 경험했다. 대표적 사례로는 한때 세계 최상위권 경제대국의 하나였던 아르헨티나를 들 수 있는데, 이 나라의 2002년 실제 소득은 1980년 수준과 거의 동일한 것으로 나타났다.

시장경제를 정착시키려는 노력이 실패한 원인은 다양한 측면에서 찾아볼 수 있겠지만, 무엇보다도 이 나라들에 처방된 시장중심의 경제정책이 본질적인 한계를 지니고 있었다는 주장이 설득력 있게 제시되었다 (Rodden, 1997). 이 주장의 핵심은 그 정책들이 토대로 하고 있는 가정에 문제가 있었다는 것이다. 즉, 재산권이나 개인의 자유가 보장되도록 정부를 통제할 수 있는 정치제도가 제대로 구축되지 않은 상황에서 시장이 효율적으로 작동하리라고 본 가정이 잘못되었다는 것이다.

사실 이 가정이 잘못되었다는 것은 정치로부터 자유로운 시장이 현실적으로 존재할 수 없다는 점에서 쉽게 알 수 있다. 시장이 효율적으로 작동하기 위해서는 우선적으로 경제주체들간의 계약과 재산권의 행사를 강제할 수 있어야 한다. 만일 그러한 강제자가 없을 경우 경제주체들간의 거래는 무질서해질 수밖에 없다. 사람들이 서로 기회주의적으로 행동하리라고 생각한다면 그들 역시 기회주의적으로 행동할 것이기 때문이다. 그 결과 Hobbes가 리바이어던(Leviathan)에서 경고한 바와 같이, 경제주체들간의 거래가 제대로 일어나지 못하는 상황이 발생할 수 있다. 이 경우 정부가 시장에서 계약과 재산권을 강제하는 주체로 등장하게 된다. 그러나 문제는 정부가 시장과 결합됨으로써 새로운 딜레마가 생겨날 수 있다는 것이다. 정부가 계약을 집행하고 재산권을 강제하기 위해서는 일정한 수준의 힘이 필요한데, 그러한 일을 충분히 수행할 정도로 힘을 가진 정부는 자신의 이익을 위해 과도하게 세금을 부과하는 등 개인의 재산권에 침해할 수 있기 때문이다. 현실적으로 정부는 그러한 일에 대한 강력한 유인을 가지고 있다. 정부는 정치적 지지를 얻거나 내부 및 외부의 적으로부터 자신을 보호하기 위해서 재원이 필요하다. 또한, 정치적으로 영향력을 가진 집단들은 정부가 자신들에게 유리하도록 힘을 행사할 것을 요구할 수 있다. 간혹, 그러한 편익은 다른 경제주체들의 희생을 기반으로 얻어질 것이다. 그 집단들은 정부가 자신

들의 경쟁자들에게는 세금을 부과하게 하는 반면 자신들에는 독점적 권리, 경쟁으로부터 보호 또는 특별한 혜택을 부여할 것을 요구할 수 있다.

이상을 통해 볼 때, 국가발전의 핵심과제는 정부가 시장기능을 보호해야지 오히려 시장을 침해하도록 방치해서는 안 된다는 것이다. 그러면 어떻게 그 문제를 해결할 수 있는가? 우선 한 가지 접근법은 올바른 가치와 비전을 가진 정치적 지도자를 찾는 것이다. 훌륭한 정치지도자가 정치력을 발휘하여 시장이 바르게 작동할 수 있도록 문제를 해결하는 방안이다. 이 방법의 문제점은 올바른 결정이 정치인의 유인구조에서 나오는 것이 아니라 그의 개인적 자질에 의해 좌우된다는 것이다. 물론, 여러 나라에서 훌륭한 정치적 지도자가 어려운 결정을 내림으로써 문제를 해결한 사례가 없는 것은 아니다. 그러나 오랜 기간에 걸쳐 이루어진 선진국들의 경제적 성공을 단순히 특출한 정치인들의 존재만으로 돌릴 수는 없다. 다음으로, 경제적 결정에 정치적 요인을 제거하는 방안을 들 수 있다. 흔히 경제는 경제논리 그리고 정치의 정치논리에 따라서 해야 한다는 것이 이 접근법의 주장이다. 가장 보편적이면서도 쉽게 제시할 수 있는 주장이다. 그러나 이 접근법은 정치인이나 시민들 모두가 정책결정과정을 정치화하려는 강력한 유인을 가지고 있기 때문에 실효성이 없다. 사실 세계 역사를 보면 정치 지도자가 경제적 결정을 내리는데 관여하지 않은 사례는 찾아보기 어렵다. 경제정책은 경제논리에 따라야 한다는 주장은 한마디로 비현실적이다. 경제정책결정에 정치를 배제하려는 노력은 필연적으로 실패할 수밖에 없다. 끝으로, 가장 현실적인 방안은 시장의 작동을 보호하고 지원할 수 있는 정부를 찾아내는 것이다. 시장이 역동적으로 작동하기 위해서는 정부가 필요한데, 그렇다고 모든 정부가 다 그 일을 잘 수행하는 것은 아니다. 시장의 침해를 최소화할 수 있는 제도적 장치를 갖춘 정부를 찾아야 한다. 오래 전 하이에크는 자유 사회를 보존하기 위해서는 우리 모두에게 적용될 수 있는 일반적이고 추상적인 원칙을 강제하는 것 이외에 행사되는 강제력을 엄격하게 통제할 수 있어야 한다고 주장했다(Hayek, 1960). 따라서 국가발전을 위해서는 시장을 지원할 수 있는 정부를 찾는 것과 동시에 정부 또는 정부 내에서 결정권을 행사하는 사람들의 자의성과 권한을 제한할 수 있는 제도적 장치도 함께 찾아내어야 할 것이다.

시장기능을 통한 국가발전을 위해서는 통제된 정부가 필수적이지만, 그러한 정부를 찾아내는 일은 결코 쉬운 아니다. 현실적으로 정부를 통제할 수 있는 쉬운 방법이란 없다. 다만 한 가지 큰 원칙만을 제시할 수 있는데, 그 원칙이란 정부 내 다른 부서나 계층들이 서로 견제와 균형의 관계에 있도록 만드는 것이다. 만일 하나의 부서가 법에 의해 주어진 권한을 과도하게 행사한다면 다른 부서나 계층의 정부가 제재를 가할 수 있도록 하는 방안이다. 그러면 정부 내에 견제와 균형의 관계를 어떻게 구축할 것인가? 두 가지 방법을 생각할 수 있다. 그 하나는 강력한 중앙정부를 견제할 수 있는 수평적 측면에서 견제와 균형 장치를 구축하는 것이다. 흔히 삼권분립에 의한 정부구성이 여기에 해당한다. 그러한 체제하에서 각 부서 정치인들의 경쟁은 서로간의 행동을 통제하도록 하는 유인을 제공할 것이다. 프랑스가 대표적인 경우이다. 다른 방법은 정부를 수직적으로 계층화하는 것으로

서 연방제가 있다. 연방제 하에서는 다른 계층의 정부들이 서로를 통제하게 된다. 이 체제 하에서 다른 계층 정부의 행동을 통제할 유인은 각 계층 정부가 자기의 이익을 추구하는 과정에서 생겨난다. 궁극적으로는 여러 계층의 정부들 간에 조정이 일어나고 균형에 이르게 될 것이다.¹⁾ 캐나다가 대표적인 사례이다.

미국은 두 가지 체제를 모두 갖춘 나라이다. 정부 내에 부처들 간 견제와 균형 메커니즘과 아울러 강력한 연방제를 구축하고 있다. 그 결과 대통령은 자신의 자의적인 행동을 견제할 수 있는 여러 집단을 직면하게 된다. 의회의 상하원, 독립적인 사법기관, 주와 지방 정부, 그리고 연방의 전문적인 관료 등이 여기에 해당한다. 미국은 정부의 권한을 제어하는 두 가지 방식의 조합을 통해 예외적으로 높은 수준의 재산권 보호를 실현하고 있다. 그러나 많은 나라들은 그 어느 한 가지 제도도 제대로 갖추지 못하고 있다. 연방제의 견제와 균형이 문서로만 이루어지는 경우도 허다하다. 멕시코와 아르헨티나가 그러한 경우에 해당한다. 이 나라들에서는 권한이 두 가지 의미에서 과도하게 집중되어 있다. 중앙정부가 연방제하에서도 과도한 권한을 행사하고 있고, 연방정부 내에서는 대통령이 권한을 과도하게 행사하고 있다. 그러한 이유로 정부나 정치인이 자의적으로 행동하게 되고 그 결과 정부가 국가발전에 저해요인이 되고 있다. 이 연구에서 검토한 시장보호형 연방제는 정부의 수직적 계층화를 통해 불편한 시장과 정치 간의 관계를 국가발전에 도움이 되는 방향으로 유도하는 거버넌스 방식의 하나로 탄생된 것이다.

III. 시장보호형 연방제(Market-Preserving Federalism) 모형

시장보호형 연방제 모형은 시장과 정부 간의 불편한 관계를 해소하기 위한 거버넌스 방안으로 제시되었다는 점을 언급한 바 있다. 이 모형은 원래 국가발전을 위해서는 서구의 경제발전사를 연구하는 과정에서 밝혀낸 정치적 딜레마, 즉 개인의 재산권을 보장하고 계약이행을 강제할 수 있을 정도로 강한 정부는 시민들의 부를 강탈할 수 있다는 문제를 해결해야 한다는 North의 주장에서 출발했다(North, 1981). 이후 모형을 발전시킨 McKinnon(1997)과 Weingast(1995) 등은 여러 가지 측면에서 이 모형의 편익을 제시했다. 우선 그들은 이 모형을 채택함으로써 재산권 보호와 계약이행 강제를 위한 제도적 기반을 구축하여 시장경제를 활성화하고, 동시에 정부가 시민들의 재산권을 침해할 가능성이 최소

1) 예를 들면, 기초, 광역 그리고 중앙정부가 특정 기업들에 대해 각각 세금을 부과하는 경우를 고려해보자. 각 정부들은 자신이 세금을 올리면 기업들이 투자를 줄일 것이라는 점을 잘 알고 있다. 따라서 각 계층의 정부들은 다른 계층의 정부가 세금을 적게 부여하도록 할 유인을 가진다. 한 계층의 정부가 개인의 재산권을 줄이는 행동은 궁극적으로 다른 계층의 정부가 부여할 수 있는 세금액수를 줄이게 되므로, 궁극적으로는 여러 계층의 정부들 간에 조정이 이루어질 수밖에 없을 것이다.

화되도록 정치적 기반을 구축하는 두 가지 과제를 달성할 수 있다고 주장했다. 또한, 그들은 이 모형을 통해서 정부가 시장을 보호하고 그 기능을 증진시킬 것이라는 믿을 수 있는 신뢰를 줄 수 있다고 주장했다. 특히 Weingast는 정부가 믿을 수 있는 신뢰를 주기 위해서는 그 권한에 대한 통제가 자기 강제적(self-enforcing)이어야 하며 시장보호형 연방제의 다섯 가지 조건이 충족될 경우에 그것이 실현될 수 있다고 주장했다(Weingast, 1995).

1. 다섯 가지 조건

시장보호형 연방제의 조건 중 그 첫째는 <표-1>에 제시된 바와 같이 계층적 정부(hierarchy of government)의 조건이다. 이 조건은 시장보호형 연방제는 구조적으로 적어도 두 계층 이상의 정부가 동일한 지역과 사람들을 지배해야 한다는 것을 의미한다. 더욱이 각 정부에 대해서는 그 권한의 범위가 정해져 있고, 각 정부는 자체적으로 독립적이어야 한다. 이는 연방제가 되기 위한 최소한의 조건이다. 만일 정부들 간의 권한배분을 중앙정부 관료들이 자의적으로 결정한다면 지방정부에 배분된 권한이 언제든지 회수될 수 있기 때문에 이는 진정한 의미의 계층제 정부라고 할 수 없다.

<표-1> 시장보호형 연방제의 조건들

구분		핵심조건
시장보호형 연방제의 조건	연방제의 기본 조건	· 다계층적 정부구조 · 권한과 책임의 제도화
	시장보호형 연방제를 위한 추가조건	· 지방자치단체의 경제규제 권한 · 공통의 시장 · 엄격한 예산계약

둘째, 시장보호형 연방제는 각 정부들의 독립성이 제도적으로 보장(institutionalization of authority and responsibility)될 것으로 요구한다.²⁾ 이는 정부 간 권한과 책임의 배분이 지속적으로 유지될 수 있어야 한다는 조건이다. 정부의 권한과 책임의 배분을 중앙정부가 임의로 바꿀 수 없고, 또한 지방정부들의 요구에 따라서도 쉽게 변경될 수 없어야 한다. 이 조건은 시장보호형 연방제를 유지하는데 필수적이다. 사실, 이 조건이 충족되지 않아 중앙정부가 지방정부의 자치권을 무력화하고, 그 결과 지방정부들간의 경쟁으로 인한 편익이 감소된 사례가 흔히 관찰되고 있다.³⁾ 역사적으로 보면 이러한 경향은 인도나 멕시코에

2) Riker(1964)에 따르면 이상의 첫 번째, 두 번째 조건은 정치적 분권화를 위해 연방주의가 가져야 할 최소한의 특징들이라고 설명하고 있다.

3) Riker(1964)는 하위 정부의 자치권을 보호할 수 있는 메커니즘이 없다면 중앙정부가 하위정부에 압박을 가할 가능성이 매우 크다는 점을 지적하고 있다. 권한의 배분을 보호할 수 있는 메커니즘

서 발생했고, 러시아에서도 일어났다. 반면 중앙정부가 너무 약한 경우에는 소위 공유재의 비극 문제를 해결하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 그 결과 지역간 무역장벽이 만들어 지거나 지방정부의 파산을 중앙정부가 지원하는 결과가 초래된 경우가 있다. 1990년대 중반의 러시아와 80년대 후반과 2000년대 초반의 아르헨티나가 그러한 경향을 보인 나라들이다.

셋째, 시장보호형 연방제는 지방정부에게 일차적 경제규제 기능(primary regulatory responsibility over the economy) 부여할 것을 요구한다.⁴⁾ 이 조건은 경제활동에 대한 규제는 지방정부가 가할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 경제정책과 관련된 국가의 역할은 국가 전체적으로 영향을 미치는 정책들에 한정하여 매우 제한적이어야 한다는 것이다. 지방정부가 지역경제성장을 위해 필요한 공공서비스의 공급에 대해 최우선적으로 권한을 행사할 수 있어야 한다는 조건이다. 이 조건이 충족되면 지방정부들은 자신의 여건에 합당한 정책을 채택할 수 있는 권한을 가지게 된다. 이 조건 하에서 지방정부들은 지역의 시장을 통제할 수 있는 권한을 가질 것이고, 공공서비스를 지역의 실정에 맞게 공급할 것이며, 공공서비스의 비용을 반영하여 지역의 세율을 결정하게 될 것이다.

넷째, 시장보호형 연방제는 공통의 시장(common market) 조건을 요구한다. 이 조건은 지방정부가 주어진 권한으로 지역간 무역이나 생산요소의 지역간 이동에 장애물을 구축할 수 없어야 한다는 것을 의미한다. 구체적으로는 연방을 구성하는 지방정부들간에는 내부적인 제약요건이 없이 지역경계를 넘어 생산물과 생산요소들의 이동이 자유롭게 이루어지는 것을 의미한다. 미국을 위시하여 연방제를 성공적으로 운영하는 나라들에서 관찰되고 있는 현상이다. 반면 실패한 연방제 사례로 거론되는 인도나 러시아의 경우는 노동, 자본, 재화의 이동에 대해 여러 가지 형태의 제약이 가해지고 있다(Weingast, 2006). 만일 지역간 무역과 요소의 이동이 자유롭지 않다면 개별 지역들은 지역경계 내에서 사실상 독점적 지위를 누리게 될 것이다. 그러한 지방정부들간에는 경쟁이 충분하게 일어나지 않고, 정부의 과도한 시장개입, 관료들의 지대추구 또는 부패 등의 문제가 발생할 가능성이 크다.

다섯째, 시장보호형 연방제는 엄격한 예산제약조건(hard budget constraints)을 요구한다. 이 조건은 지방정부의 예산제약은 엄격해야 하는데, 화폐를 발행할 수 있거나 혹은 무한정으로 재원을 사용할 수 있어서는 안 된다는 것이다. 지방정부들이 자신들이 추진하는 정책으로 인한 재정적 결과에 대해 책임을 질 때 이 조건이 충족될 수 있다. 이 조건하에

이 없다면, 중앙정부는 지방정부의 자치권을 무력화할 수 있는 다양한 수단을 가지고 있다. 우선, 권한을 이양할 경우 부수적인 제한, 조건 혹은 재정지원 없는 규칙 등을 통해 자치권을 침해할 것이다. 둘째, 중앙정부는 자신들이 승인하지 않는 정책을 추진하는 지방정부를 위협할 수 있는 힘을 가지고 있다. 셋째, 중앙정부는 대부분의 세금부과 권한을 자신이 갖고 지방정부들은 부적절하게 재정이 확보되도록 하는 등 다양한 방식을 통해 분권을 저해할 수 있다.

4) McKinnon(1994)과 Weingast(1995)는 앞서 Riker(1964)가 제시한 연방제의 최소화 조건들과 더불어 이후 언급하는 세 가지 조건들이 추가로 포함될 경우에 시장보호형 연방제가 될 수 있다고 주장했다.

서 지방정부들은 자신들이 감당할 수 있는 정도를 넘는 지출은 할 수 없다. 또한 지방정부의 재정관리 실패에 대해 중앙정부가 나서서 지원하는 일도 없어야 한다. 이러한 일이 발생하면 지방정부의 재정결정에 대해 책임성이 약해질 것이기 때문에 이 조건이 충족되지 않는다. 이 조건은 지방의 정치인들에게도 재정관리를 건실하게 하도록 하는 유인을 제공한다. Shah(1997)가 주장했듯이, 모든 정부가 그들의 결정에 대한 재정적 결과를 책임질 때 재정적 건전성이 확보될 수 있을 것이다.

2. 작동원리

시장보호형 연방제가 정치의 침해로부터 시장의 작동을 보호할 수 있다고 보는 근거는 무엇인가? 시장보호형 연방제를 통해 얻을 수 있는 정부권한의 통제효과는 이미 오래전에 Hayek(1939)나 Tiebout(1956) 등의 주장을 통해서 알려진 바 있다. Hayek(1945)는 지방정부가 중앙정부에 비해 지역의 형편에 대한 보다 정확한 정보를 가지고 있으므로 적절한 정책적 결정을 내릴 수 있다는 점을 지적했다. Tiebout(1956)는 연방제 하에서는 중앙정부와 지방정부간이나 혹은 지방정부들간에 다양한 형태의 경쟁이 촉발될 수 있고, 그 경쟁이 시장기능의 증진을 가져와서 국가발전에 도움이 된다고 주장했다. 또한, 다양한 지방정부들이 공급하는 지방공공재와 주민들의 선호가 합치되면서 주민들의 후생수준도 높아질 수 있다는 점도 지적했다. 같은 맥락에서 Musgrave(1959)는 공공재 공급과 세금부과의 권한과 책임을 정부들 간에 적절하게 배분함으로써 사회 전체적 후생수준을 높일 수 있다고 주장했다. 이상의 주장들의 근거에는 정부 간에 권한이 배분되면 지방정부들간의 경쟁이 촉발되고 그 결과 정부의 권한행사가 통제될 수 있다는 생각이 깔려있다.

1) 경쟁을 통한 시장기능의 증진

시장보호형 연방제 하에서 지방정부들간의 경쟁이 가져오는 정부의 단련효과는 다양한 경로를 통해 나타난다. 첫째, 정책결정 권한을 가진 지방정부들이 서로 차별화된 정책을 수립함으로써 자본, 노동, 그리고 경제활동들을 확보하기 위해 경쟁하게 되면 정책의 효율성이 높아질 수 있다. 권한의 분산으로 중앙정부의 규제권한에 대한 제약이 가해지고 아울러 지방정부들간의 경쟁이 합쳐지게 되면, 그 어느 정부도 경제규제에 관해 독점적 통제권을 갖지 못하기 때문에 비효율적인 규제는 살아남을 수 없다. 또한, 시장보호형 연방제 하에서 자본과 노동의 이동이 제대로 이루어질 수 있는 만큼, 정부규제는 자원의 지역간 이동을 촉발하게 되고, 따라서 지방정부들이 정치적으로 경제활동에 제한을 가하는 일을 가능하지 않을 것이다.

둘째, 지방정부들간의 경쟁은 해당 지역의 주민들이 기꺼이 감수하고자 하는 규제들만 살아남게 한다. 만일 한 지역에서 규제를 통해 노동에 대해 제약을 가한다면, 노동력은 보

다 좋은 조건을 제공하는 지역으로 이동하게 된다. 만일 한 지방정부가 기업들에 과도한 세금을 부과함으로써 경제활동의 과실을 갈취하려고 한다면, 자본의 이동성으로 인해 기업들은 다른 지방으로 이동하게 될 것이다. 따라서 노동과 자본 등 자원의 이동성은 특정한 정책을 추진하는 지방정부에 경제적 비용을 초래하고, 그 결과 지방정부들은 정치적으로 이익이 있을 경우에만 그러한 정책을 추진할 것이다.

셋째, 정부들 간의 경쟁은 경제적 측면에서 지대추구행위나 분배적 연합형성의 정도와 빈도를 크게 줄일 수 있다. 일반적으로 지대추구 행위는 특정한 규제를 둘러싸고 발생하게 되는데, 그러한 규제의 적용을 받는 지역에 있는 기업들이 그 지역 밖에 있는 기업들에 비해 이익을 누릴 수 있기 때문에 생겨난다. 즉 규제가 지역의 기업들을 보호하는 것이다. 시장보호형 연방제 하에서는 지방정부들간의 경쟁으로 지대추구 행위의 성공 가능성이 줄어들 것이므로 그러한 규제도 크게 줄어들 수 있다. 또한 중앙정부의 권한이 제한적이고 권한행사에 자의성이 배제된다면, 지방정부들간의 경쟁은 분배를 위한 지방정부들간의 연합형성 가능성도 크게 줄일 수 있다. 경제활동에 대한 대부분의 정치적 침해가 지대추구나 분배적 연합의 형성을 통해 이루어진다는 점을 감안한다면 이 두 가지 현상의 정도나 빈도의 감소는 경제적 효율성을 크게 제고시킬 것이다.

2) 경쟁은 항상 발생하는가?

시장보호형 연방제 하에서 시장이 정치의 침해없이 작동하기 위해서는 지방정부들간의 경쟁이 필수적이지만 아울러 부수적인 조건도 충족되어야 한다. 시장보호형 연방제 하에서는 지방정부들간의 경쟁이 항상 발생할 수 있다는 점과 아울러 그러한 경쟁이 바람직한 결과를 가져올 수 있어야 한다는 점도 충족되어야 한다. 시장보호형 연방제가 바르게 작동한다는 확신을 갖기 위해서는 이 두 가지 질문에 대한 답을 얻을 수 있어야 한다.

우선 지방정부들간의 경쟁이 일어나기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 할 것인데, 시장보호형 연방제는 그 조건을 충족시킨다고 할 수 있다. 첫째, 지방정부들간 경쟁이 일어나기 위해서는 그들이 자신의 지역여건에 합당한 정책을 채택할 수 있는 권한을 가져야 한다. 그 조건이 충족되면 지역정부들은 지역시장을 통제할 수 있고, 공공서비스를 지역의 실정에 맞게 공급할 것이며, 공공서비스의 비용을 반영하여 지역의 세율이 결정할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 시장보호형 연방제의 두 번째 조건이 이를 충족시킨다.

둘째, 지역간 경쟁이 이루어지기 위해서는 지역경계를 넘어 무역과 요소들의 이동이 자유롭게 이루어져야 한다. 만일 지역간 무역과 요소의 이동이 자유롭지 않다면 개별 지역들은 사실상의 지역경계 내에서 독립국가가 될 가능성이 크다. 지역간 이동에 대한 제약이 존재하는 경우에는 지역간 경쟁이 줄어들 것이고, 아울러 지역정부의 시장에 대한 개입, 지대추구 또는 부패에 대해 부과될 수 있는 벌칙이 배제될 것이다. 따라서, 지방정부들간의 경쟁이 활발하게 일어나기 위해서는 무역과 요소들의 이동이 자유로운 공통의 시장이

필수적인데, 이는 시장보호형 연방제의 세 번째 조건을 통해 충족될 수 있다.

셋째, 지역간 경쟁은 엄격한 예산조건 하에서 그 실질적인 의미를 지니게 된다. 만일 엄격한 예산이 지켜지지 않는 상태에서는 중앙정부로부터 실패에 대한 보호를 받을 수 있는 지방과 그렇지 않은 지방간에는 경쟁이 제대로 이루어질 수 없기 때문이다. 시장호형 연방제의 네 번째 조건이 이를 뒷받침한다.

끝으로, 책임과 권한의 배분을 제도화하는 조건을 들 수 있다. 그러나 이 조건은 경쟁을 위한 필요조건이라기보다는 충분조건에 해당한다. 이 조건이 충족될 때 지역간 경쟁에 침해가 발생하지 않을 것이다. 만일 중앙정부가 책임과 권한의 배분을 자의적으로 조정할 수 있다면, 지방정부들간 경쟁에 대해서도 필요에 따라서는 개입을 통해 그러한 경쟁을 저해할 수 있다. 시장보호형 연방제의 다섯 번째 조건은 이러한 제도화와 관한 부분을 내포하고 있다.

3) 경쟁은 바람직한 결과를 가져오는가?

시장보호형 연방제는 그 구성 지방정부들간의 경쟁을 전제로 하지만, 그들간의 경쟁이 항상 바람직한 결과를 가져올 수 있어야 한다는 조건도 충족되어야 한다. 일반적으로 정책 결정 권한이 지방정부들에 부여된 상황에서 이루어지는 경쟁은 소위 바닥을 향한 경쟁(race to the bottom)이 될 가능성이 크다. 그러나 시장보호형 연방제 하에서의 경쟁은 바닥을 향한 경쟁이라기보다는 정상을 향한 경쟁(race to the top)이라는 바람직한 결과를 가져올 수 있다. 그 이유는 무엇인가? 그것은 시장보호형 연방제의 조건들 중 다계층의 정부가 존재한다는 조건과 엄격한 예산제약의 조건 그리고 공통의 시장조건 등이 그것을 가능하게 한다.⁵⁾

다계층 정부의 존재조건은 앞서 언급한 바와 같이 외형상의 특성만을 말하는 것이 아니다. 이 조건은 정부들간의 역할분담이 적절하고 아울러 정부들간에 세원의 배분이 적절하게 이루어질 것을 요구한다. 또한, 엄격한 예산제약 조건은 이미 언급한 바와 같이 화폐발생의 통제, 상위정부로 부터의 재정 이전의 금지 등을 내포하는 조건이다. 지방정부들간의 경쟁이 이러한 조건이 충족되는 상황에서 이루어진다면 지방정부들은 자신들이 정책을 추진하는 과정에 발생할 수 있는 재정부담을 중앙정부나 다른 지역, 또는 다음 세대로 이전할 수 없다. 그 결과 경쟁은 시장기능을 보호함으로써 모두에게 도움이 되는 바람직한 결과를 가져다 줄 것이다. 만일 그러한 조건이 충족되지 않는다면, 즉 지방정부가 재정적

5) McKinnon & Nechyba(1997)는 지방정부들간의 경쟁이 모두에게 도움이 되는 결과를 가져오기 위해서는 엄격한 예산조건, 공통의 시장조건, 그리고 지방정부 비용의 다른 주체로의 이전 금지 등의 조건이 충족되어야 한다고 주장했다. 그들은 시장보호형연방제의 사례로 미국을 예로 제시하고 있다. 그들에 의하면 미국의 주들은 채권시장의 이자율 책정, 엄격한 재정적 통제 그리고 법원에 의한 주간의 시장방해 금지 등을 통해 시장보호형 연방제의 조건을 충족시키는 것으로 알려져 있다.

지원을 받을 수 있거나 외부로부터 재정적 지원을 받을 가능성이 있다면, 지방정부들간의 경쟁은 상호 피해를 초래하는 바다를 향한 경쟁의 형태가 될 가능성이 크다. 결국 시장보호형 연방제는 다계층 정부의 존재, 엄격한 예산제약조건 그리고 공통의 시장 등의 조건을 요구함으로써 지방정부들간의 경쟁이 소모적이기보다는 건설적으로 승화되도록 하는 것이다.

IV. 적용사례

Weingast(1995)는 시장보호형 연방제가 새로운 형태의 국정운영체제라기보다는 이미 역사적으로 여러 차례에 걸쳐 국가발전에 기여한 빈번하게 활용되어 온 체제라고 주장했다. 지난 300년간의 세계 역사를 돌아보고, 시장보호형 연방제를 채택함으로써 급속한 경제성장을 경험했던 국가들의 사례들을 제시했다. 대표적 사례들로는 16세기 후반에서 17세기 중반까지의 네덜란드, 17세기 후반 혹은 18세기 초반에서 19세기 중반까지 영국, 19세기 후반에서 20세기 후반까지의 미국, 그리고 1970년 후반 이후의 중국 등을 제시했다. 반면 Weingast는 외형적으로 연방제 형태의 정부를 가졌지만, 시장보호형 연방제의 조건을 충족시키지 못하여 경제성장을 제대로 이루지 못한 사례들도 함께 제시했다. <표-2>는 이러한 연방제 체제의 국가로서 급속한 경제성장을 경험한 사례와 그렇지 못한 사례들을 제시하고 있다.

시장보호형 연방제의 첫 번째 성공사례로는 16세기 후반에서 17세기 중반까지의 네덜란드를 들 수 있다. 이 시기는 흔히 네덜란드의 황금시기(Dutch Golden Age)라고 불린다. 이 기간 동안 네덜란드는 무역, 과학, 그리고 예술 등의 분야에서 세계 최고의 수준을 자랑했다. 이 당시의 시장보호형 연방제 형태의 정부는 네덜란드의 급속한 경제성장을 주도한 것으로 관찰되고 있다. 당시 네덜란드의 정치체제는 일곱 개의 주들로 구성된 연방제의 공화국이었다. 각 주들은 자신의 독자적인 정부를 갖고 매우 독립적이며 각 주들은 주지사에게 의해 통치되었다. 반면 연방정부는 일곱 개의 주들을 대표하는 대표자들이 연방정부가 위치한 헤이그에서 합의제에 의해 국가를 다스리는 시스템이었다. 이러한 형태의 네덜란드 공화국은 1795년 프랑스 혁명군이 네덜란드를 침범하기 전까지 유지되었다.

시장보호형 연방제의 두 번째 사례로는 18세기 초반에서 19세기 중반까지 영국을 들 수 있다. 이 기간 동안 영국에서는 명예혁명이 일어났는데, 이 혁명은 지방정부의 힘을 강하게 하였고 중앙정부의 지방경제에 대한 침범을 억제함으로써 사실상의 영국에서 시장보호형 연방제를 확립했다. 또한, 17세기 후반에는 소위 법에 의한 통치가 가능하게 되어, 영국에서는 국가의 경제활동에 대한 침범에 대한 법적 통제가 이루어질 수 있었다. 정부 내의 그러한 변화는 두 가지 이유로 인해 산업혁명이 기존의 상업중심지보다는 상대적으로 중앙에서 멀리 떨어진 북부지방에서도 일어날 수 있게 했다. 그 하나는 경제적 통제를 지역

별로 달리하게 한 규제권한의 분권화이고 다른 하나는 규제가 없다보니 지방경제에 대한 중앙정부의 통제가 불가능했다는 점이다. 지방의 자율성에 기초한 영국의 산업혁명은 이후 전국적으로 확산되어 경제성장에 크게 기여하였는데, 이는 결국 시장보호형 연방제 형태의 정부구조에 기인한 것으로 평가하고 있다(Weingast, 1995).

19세기 후반에서 20세기 후반까지의 미국의 급속한 성장의 원인도 시장보호형 연방제에서 찾을 수 있다. 미국이 이러한 형태의 연방제를 채택한 것은 헌법 제정부터 1930년대 중반까지이다. 이 기간 동안 시장보호형 연방제가 유지될 수 있었던 것은 헌법이 그것을 보장하였기 때문이었다. 그리고 그 당시 대부분 주의 주민들은 연방정부가 특정한 지역이나 이해당사자들에 의해 영향을 받을 가능성 때문에 불신하는 경향이 있었다. 그 때문에 상원에서 북쪽과 남쪽이 동일한 수준으로 대표하게 하는 균형의 원칙이 만들어지게 되었고, 그 원칙이 연방정부의 정책결정을 거부할 수 있게 하는 제도적 장치가 되었다. 비록 미국에 독재자가 존재하지는 않았지만, 특정 지역이 연방정부를 지배하고 정책결정을 자신들에게 유리하게 이끌 가능성도 억제한 것이다. 연방정부의 정책결정 권한에 대한 이러한 제약이 미국에서 시장보호형 연방제가 정착되는데 크게 기여했다.

마지막으로, 1970년 후반 이후의 중국의 급속한 경제성장 역시 사실상의 시장보호형 연방제의 도입에 기인한 것으로 평가되고 있다(Montinola et al., 1995; Jin et al., 2005).⁶⁾ 이 기간 동안 중국의 지방도시와 지방기업들이 중국 경제성장의 원동력이 되었다. 당시 지방정부가 소유한 기업들은 중앙정부가 소유한 기업들과는 판이하게 다른 유인구조를 가지고 있다. 지방정부는 지방기업들을 완전히 자신의 통제 하에 둬으로써 중앙정부가 확보할 수 없는 정보들에 접할 수 있었고, 기업들에게 중앙정부로부터의 지방의 수입에 대한 침범을 막을 수 있다는 확신을 심어주었다. 더욱이 지방정부는 지방공공재의 공급에 대한 책임을 지고 있었기 때문에, 지방기업들을 침범할 유인이 적었던 것이다. 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 시장보호형 연방제의 조건을 충족시킬 수 있었던 것이다.

한편 법적으로 연방제 체제를 갖추었으나, 사실상으로는 시장보호형 연방제의 조건을 갖추지 못해 경제성장을 경험하지 못한 사례들도 있다. 대표적 사례로는 아르헨티나와 멕시코를 들 수 있다. 이들 나라에서는 지방정부의 독립성, 권한과 책임의 제도화 조건 그리고 엄격한 예산제약 조건 등이 충족되지 못했다. 대부분의 남미국가들에서는 지방정부 재

6) 중국의 경제적 성과가 시장보호형 연방제 모형의 적용 결과인지에 대해서는 학계에서 논란이 진행되고 있다. 중국의 경제성장이 시장기능을 근간으로 이루어진 것이기는 하지만 시장보호형 연방제의 조건을 갖추고 있지 않다는 주장으로는 Li et al. (1999), Treisman et al. (2005) Yang (2007) 등을 들 수 있다. 본 연구는 현재 다수의 학자들이 주장한 바와 같이 중국의 경제성장이 사실상의 시장보호형 연방제와 같은 국정운영 방식 때문이라는 입장을 취했다.

원의 대부분이 중앙정부로부터 이전되는 것이 일반적이다. 이러한 체제하에서는 여러 가지 문제점들이 발생했다. 우선 이 체제하에서는 지방경제성장과 재정적 건전성이 연계관계를 갖지 못하는 문제가 발생했다. 다음으로, 보다 중요한 문제로는 중앙정부로부터 주어지는 지방정부의 재원에는 항상 제약조건, 규칙, 규제 등이 뒤따랐다는 점을 들 수 있다. 거기에 더하여 아르헨티나는 1980년대에, 그리고 브라질은 1990년대에 연성예산제약의 문제로 인해 지방정부들이 재정을 낭비적으로 운용함에 따라 과도한 인플레이션이 발생하였고 중앙정부가 지방정부들을 구제하는 사태가 발생했다.

<표-2> 연방제 유형과 경제적 성과

구 분	지속적 성장	미약 또는 비지속적 성장
시장보호형 연방제	· 16-17세기의 네덜란드 · 산업혁명의 영국 · 1789-현재까지의 미국 · 현대 중국	--
다른 유형의 연방제	--	· 현재 러시아 · 이차 대전 이후의 아르헨티나, 브라질, 인도, 멕시코

자료: Weingast(2000), p.8.

최근까지 법적으로 연방국가인 멕시코에서는 여당인 혁명당이 지방정부의 자율성을 제한하는 정치적 힘을 가지고 있었다. 혁명당 당수인 대통령은 지방정부의 도지사들을 해임하는 권한을 가짐으로써 그들이 독자적으로 행동하는 것을 억제했다. 그리하여 비록 제도적으로는 권한의 배분이 명시되어 있었지만 현실적으로 전혀 다른 상황이 발생했다. 멕시코의 연방제 하에서는 지방정부의 독립성은 억제되고 그러다 보니 지방정부들은 자신들이 다른 정부들과 차별화되려는 유인을 전혀 갖지 못했다. 지방정부들의 독립성의 제약은 중앙정부에 정치적 자의성과 권한을 부여하게 되고 그 결과 연방제의 시장 보호기능은 희생되어 버린 것이다(Weingast, 2006).

법적으로 연방제 정부이었던 과거 소련의 경우도 시장보호형 연방제와 다른 형태의 연방제를 채택한 사례로서 양자 간의 차이점을 잘 보여준다. 소련에서는 시장보호형 연방제의 조건들이 거의 충족되지 않았다. 소련 연방제하에서 지방정부들의 정책결정 권한은 거의 완벽하게 무시되고 있었다. 지방정부들은 중앙정부의 행정단위에 불과하였고, 따라서 지방경제에 대해 행사할 수 독자적인 권한은 거의 부재했다. 중앙정부는 생산요소들의 지역간 이동도 거의 완벽하게 통제하는 상황이었다. 그 결과 연방제는 국가의 경제성장에 대해 긍정적 유인이라고는 전혀 부여하지 못하는 상황이 발생하였던 것이다.

V. 한국의 지방자치제도는 시장 친화적인가?

시장보호형 연방제의 조건에 비추어 볼 때 우리나라 지방자치제도는 시장 친화적이라고 할 수 있는가? 이 질문은 우리나라의 지방자치제도가 국가 경제성장에 도움이 되는지를 판단하기 위해서 필히 짚고 넘어가야 할 질문의 하나이다. 우리 경제가 시장기능을 근간으로 하고 있고, 시장기능의 증진이 경제성장에 도움이 되며, 국가 경제성장을 위해서는 지방자치제도를 포함한 제도적 기반이 시장 친화적이 되어야 하는 만큼 이 질문은 매우 중요한 것이다. 아울러 Weingast (1995)가 지적했듯이 앞서 살펴본 다섯 가지 조건을 충족시키는 시장보호형 연방제는 정치의 시장에 대한 침해를 최소화하여 시장기능을 극대화하는 국정운영체제의 한 형태라는 점에서 지방자치제도가 시장친화적인지를 파악하기 위해서는 시장보호형 연방제의 다섯 가지 조건을 충족시키는지의 여부를 검토할 수 있을 것이다. 따라서 이 장에서는 우리나라의 지방자치제도가 시장 친화적인지의 여부를 판단하기 위하여 우리 제도가 시장보호형 연방제의 조건을 충족시키는지의 여부를 판단해 보고자 한다.

구체적인 논의에 앞서 먼저 짚고 넘어가야 할 점은 연방제와 단일형 정부체제간의 차이에 관한 부분이다. 이 문제는 시장보호형 연방제를 단일형 국가인 우리나라의 지방자치제도와 비교한다는 것이 타당하지 않다는 지적이 있을 수 있기 때문이다. 사실 연방제 국가에서의 분권과 단일형 국가의 분권은 같을 수 없다. 연방제 국가에서는 정부간 권한의 배분이 헌법에 명시되어있고, 그에 따라 필요한 제도에 의해 뒷받침된다. 반면 단일형 국가에서의 분권은 법률이나 또는 조례 등에 의해 규정될 것이다. 이것은 단일형 국가에서의 분권이 중앙정부의 결정에 좌우될 수 있다는 것을 의미한다. 단일형 국가에서는 경우에 따라 부여되었던 권한이 정치권의 결정에 의해 다시 회수될 수도 있다. 연방제 하에서와 같이 정부 간 권한의 배분이 헌법의 보호를 받지 못하기 때문이다.

결국 양 체제간의 가장 큰 차이는 정부 간 권한의 배분이 헌법에 명시되어 보호를 받을 수 있는지의 여부가 될 것이다. 그러나 권한의 배분이 헌법상에 명시되어 있는지의 여부는 현실적으로 큰 의미가 없을 수 있다. 사실 헌법은 지켜지지 않을 수 있고, 단순히 무시될 수도 있다. 헌법상 연방제 국가인 소련이나 1990년 이전의 멕시코 지방정부들은 중앙정부의 행정기관에 불과했다. 반면 헌법상으로는 단일정부 국가인 영국이나 현재의 중국은 지방정부에 충분한 권한을 부여하고 권한배분이 중앙정부의 자의적인 판단에 의해 좌우되지 않도록 운영하고 있다. 따라서 이들 국가는 헌법상 단일형 국가이지만 사실상 연방제 국가와 같은 것이었다. 중요한 것은 분권이 헌법에 명시되어 있는지의 여부보다는 지방정부의 자치권을 보호하기 위해 어떠한 제도적 장치를 갖추고 있느냐 하는 점이 될 것이다.

<표-3> 시장보호형 연방제 조건의 충족여부

다섯 가지 조건	핵심내용	우리나라의 상황
다계층 정부구조	다계층 정부	· 3계층의 정부가 존재 · 행정단위까지 포함할 경우 4계층의 정부임
	독립성	· 중앙정부와 지방정부는 동등한 권한을 갖지 못함
권한과 책임의 제도화	헌법상의 규정	· 헌법 117조 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정
	법률상의 규정	· 지방자치법 제 22, 23조에 지방자치단체의 조례와 규칙이 행정부의 영의 범위를 벗어나지 못하게 규정
지방정부의 경제규제 권한	규제권한	· 광역자치단체의 경우는 행정절차규제와 사업활동규제 등이 대부분을 차지 · 기초자치단체의 경우는 인허가 업무와 지도단속업무가 중심이 됨
	조세권	· 지방세법에서 지방세로 과세할 수 있는 세목을 획일적으로 규정 · 지방세법에서 표준세율을 정하여 사실상 전국적으로 균일한 세율을 채택하도록 강요
공통의 시장	생산물의 이동	· 행정규제법에는 공통의 시장을 저해하거나 재화나 서비스, 노동, 자본 등 경제요소의 이동을 저해하는 규정이 없음
	생산요소의 이동	· 수도권 규제 등 지역간 노동과 자본의 이동에 대한 현실적인 제약조건이 존재
엄격한 예산제약	화폐발행	· 지방정부는 화폐발행과 금리조정 등 자신의 관할 구역 내 별도의 통화정책을 운영할 수 없음
	중앙정부의 지원	· 중앙정부가 조세권을 가지고 있는 만큼 지방정부의 파산을 막아줄 수밖에 없는 상황에 처해 있음

1. 다계층 정부구조

<표-3>은 시장보호형 연방제의 다섯 가지 조건과 그 핵심사항, 그리고 우리나라의 상황을 정리하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 시장보호형 연방제의 첫째 조건은 2계층 이상의 정부계층 구조를 가져야 한다는 것이다. 현재 우리나라는 상위정부인 중앙정부와 지방정부의 관할권이 미치는 지역적 범위를 의미하는 지방자치구역이 광역자치단체, 기초자치단체로 구분되어 정부의 관할권 측면에서 볼 때 3계층으로 구성되어 있다. 국가나 지방정부가 행정상의 편의를 위해 설정해 놓은 지역단위인 행정계층까지 포함한다면 우리나라의 지방행정구역은 총 4계층으로 이루어져 있다. 따라서 외형상으로는 시장보호형 연방제의 첫째 조건을 충족시킨다고 할 수 있다.

그러나 외형적으로는 정부의 계층적 요건을 갖추고 있으나, 실질적으로 시장보호형 연방제의 조건에 해당하는 정부의 계층구조는 갖추고 있다고 할 수 없다. 시장보호형 연방제가 제대로 작동하기 위해서는 지방정부들이 정책의 독자성을 갖고 서로 경쟁을 할 수 있어야 할 것인데, 이 조건이 충족되지 않는다. 우리의 경우 비록 형식적 정부계층구조는

갖추었지만 하위 정부들의 행정 및 재정적 권한은 중앙정부에 집중되어 있어 실제로 연방주의에서 추구하는 정부계층 구조와는 크게 차이가 난다. 그동안 민선 지방자치를 추진하는 등 지방정부의 목소리가 많이 커졌다고는 하나, 여전히 중앙정부의 주요 정책 방향에 따라 지방의 정책결정 및 집행이 영향을 받고, 재정적으로도 중앙정부에 상당부분 의존하기 때문에 지방정부의 자율성이 매우 낮다. 따라서 시장보호형 연방제의 첫 번째 조건인 서로 계층을 달리하는 독립된 정부가 존재해야 한다는 조건이 충족된다고 할 수 없을 것이다.

2. 권한과 책임의 제도화

시장보호형 연방제의 두 번째 조건은 앞서 계층별 정부들의 권한과 책임을 제도화하는 것이다. 정부들 간의 권한과 책임을 제도화한다는 의미는 정부들간 서로의 영역에 대한 침해가 일어나지 않도록 제도적 장치를 통해 보호한다는 것이다. 이 조건은 정부들 간의 권한이 단순히 나뉘어져 있다는 것 이상으로 그러한 권한의 배분이 중앙정부의 자의적 판단이나 행동에 의해 침해를 받지 않도록 하기 위한 것이다. 특히 계층별 정부들의 권한과 책임이 제도화가 되지 않은 상황에서는 상대적으로 큰 힘을 가진 연방 또는 중앙정부가 권한을 행사함으로써 집권화하려는 경향이 나타나기 때문이다.

물론 앞서 언급한 바와 같이 헌법도 얼마든지 무력화될 가능성은 존재하지만, 일반적으로 그러한 제도적 장치는 헌법이나 법률에 각 정부의 권한을 명시함으로써 확립될 수 있다. 우리나라는 헌법 제117조 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 하여 정부 간의 권한과 책임을 규정하고 있다. 일견 헌법에서 지방정부의 자치권을 언급함으로써 그 권한이 헌법에 명시되어 있는 듯하지만, 사실 따져보면 그것은 헌법사항이라기보다는 법률사항이라 할 수 있다. 지방정부의 자치권은 중앙정부의 통제와 간섭을 배제하고 그 지방의 행정을 해당 자치단체가 스스로 처리할 수 있도록 제도적으로 보장된 일정한 범위 내에서의 자율적인 통치기능을 수행하는 권한을 의미하는데, 우리나라에서는 그러한 권한이 헌법에는 보장되어 있지 않다. 이것은 계층별 정부들 중 지방정부의 권한이 중앙정부의 권한과는 상하관계에 있다는 것을 의미한다.

중앙정부와 지방정부의 권한이 상하관계에 있다는 것은 다른 곳에서도 여실히 나타나고 있다. 헌법 117조는 지방정부의 자치권을 법률이 아닌 법령의 범위 안에서 규정을 제정할 수 있다고 하여 자치단체의 권한이 중앙 행정부의 영의 제약을 받도록 하여 권한간의 차이를 두고 있다. 또한 구체적으로 그 권한을 명시하도록 한 지방자치법에서도 법 제22조와 제23조에서 지방자치단체의 조례와 규칙이 법률뿐만 아니라 행정부에 의한 행정입법인 영(令)의 범위도 넘지 못하게 규정함으로써 지방자치단체의 자치입법권의 성격의 하위의 권

한이라는 점을 다시 한 번 확인하고 있다(이진순, 2010). 그런가 하면, 현실적으로도 우리나라에는 헌법-법률-시행령-시행규칙의 상하위 법률체계가 있음에도 불구하고, 지방자치단체가 정하는 법률은 조례라고 부른다. 그리하여 법률과 조례간의 차이를 두고, 서로가 상하관계에 있는 것처럼 인식하고 있다. 지방정부의 의회가 자신의 지역을 위해 조정한 조례는 아무런 관계도 없는 다른 지역출신 국회의원의 의원입법이나 법원의 결정으로 무력화될 수 있는 것이다.

시장보호형 연방제에서 말하는 자치권의 제도화는 지방정부가 동등한 권한을 갖는 법률과 시행령을 제정할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 만일 지방정부가 만든 법이 전국적으로 통용되는 중앙정부의 법과 충돌한다면, 양자 간의 관계를 상하관계로 뒀으로써 해결하기보다는 행정심판이나 헌법재판소의 심판을 통해 조정하는 경우를 말한다. 우리나라의 경우는 얼핏 보면 헌법에 정부들 간의 자치권을 규정한 것으로 보이지만 사실은 법률 사항으로 정해져 있고, 따라서 국회에서의 법률개정을 통해 이루어지는 지방분권이 중앙정부 내지는 정치인의 배려에 의해 이루어지는 불완전한 상태에 있는 것이다. 따라서 시장보호형 연방제의 두 번째 조건도 충족된다고 할 수 없을 것이다.

3. 지방정부의 경제규제 권한

시장보호형 연방제의 세 번째 조건은 지방자치단체가 지역경제의 활성화를 위해서 공공서비스의 공급을 결정할 수 있는 권한을 가져야 한다는 것이다. 이 조건은 지방정부들이 각각 지역의 실정에 맞는 경제규제를 가할 수 있어서 노동과 자본의 지역간 이동과정을 통해 서로 경쟁할 수 있다는 것을 의미한다. 우리나라에서 이 조건들이 충족되는가? 우선 지방정부의 경제규제 내용을 살펴보자. 지방정부의 경제규제 권한은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 지방정부가 독자적으로 지역의 실정에 맞도록 규제를 가하는 것이고 다른 하나는 지방정부가 조세권을 갖고 지역 공공서비스의 비용에 차등화를 두는 것을 의미한다.

현재 우리나라 경제분야의 규제현황을 정확하게 파악하기는 어려우나 지방정부별로 구분해 보면 광역자치단체의 경제적 규제는 산업구조와 기업활동을 직접적으로 규제하는 것으로 각종 인허가⁷⁾, 가격규제, 영업활동규제⁸⁾ 등을 포괄하고 있다. 반면 사회적 규제는 환경 및 공해규제, 안전규제, 소비자보호를 위한 각종 규제를 포함하고 있다. 즉, 광역자치단체의 관할구역내의 지역경제 관련 규제는 행정절차규제⁹⁾와 사업활동규제¹⁰⁾에 대한 비중이 높으며, 중앙정부 정책집행의 편의를 위해 추가적으로 만들어내는 각종 행정절차규제와 사

7) 등록, 신고, 승인, 지정 등

8) 거제방법, 조건, 영업지역, 영업시간, 종업원 자격 등

9) 행정편의를 위한 집행방법 및 절차에 대한 규제

10) 영업시간, 영업내용 등 사업활동의 세세한 부분에 대한 규제

업활동 규제 등에 관해서 광역자치단체에게 위임하여 집행토록 하는 규제들로 이루어져 있다.

한편, 기초자치단체의 경제적 규제는 광역자치단체보다 상대적으로 정책집행 차원에서 이루어지며, 기준규제, 의무부과, 진입규제 등 실제 경제행위에 대한 규제보다는 인허가 등 절차적 규제가 대부분을 차지하고 있다. 또한 기초자치단체의 규제는 대부분 그 관할구역 내의 농·임·수·산업 분야에 집중되어 있으며, 상공업분야에 관해서는 상급정부의 권한을 위임받아 처리하는 수준인 것으로 나타났다. 이는 과거 중앙정부 주도의 경제정책이 수립·집행되어 온 까닭에 자치단체의 경제규제 권한은 대체로 인·허가업무 및 지도·단속 업무를 중심으로 이루어져 있으며, 상위정부로부터 위임된 규제권한을 행사하고 있다는 것을 의미한다. 그러다 보니, 자율성 부족과 부조리 등 민간 경제주체에게 불편을 초래하여 왔으며, 지역경제 실정에 맞는 정책결정이 거의 이루어지지 못하고 있는 형편이다.

다음으로 지방정부의 조세권의 경우도 지방정부가 자율적으로 정할 수 있다고 할 수 없다. 지방공공서비스의 공급과 관련해서는 중앙정부가 지방세로서 과세할 수 있는 세목을 지방세법에서 획일적으로 규정하고 있다. 또한 주요한 지방세에 대해 지방세법에서 표준세율을 설정하여 사실상 전국적으로 균일한 세율을 채택하도록 강요하고 있다. 중앙정부의 이러한 개입은 공공서비스 제공에 대한 비용을 어떻게 부담할 것인가에 대한 결정권을 지방정부로부터 박탈함으로써 지방정부들이 경쟁할 수 있는 가능성을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 결국 우리나라의 경우 지방자치단체가 경제활동에 대해 서로 다른 규제와 비용부담의 방식을 채택함으로써 경쟁할 수 있는 가능성은 거의 희박하다고 할 수 있다. 결국 우리나라 지방자치단체의 정책결정의 권한은 매우 제한적이어서 시장보호형 연방제의 세 번째 조건도 충족시키지 못하고 있는 것이다.

4. 공통의 시장

시장보호형 연방제의 네 번째 조건은 공통의 시장조건으로서 지방정부가 자신들에게 주어진 권한으로 지역간 무역장벽을 구축할 수 없어야 한다는 것이다. 이 조건은 시장보호형 연방제 하에서는 지역간 생산물의 이동이 자유로워야 하고 아울러 지방정부들이 자본과 노동과 같은 생산요소를 놓고 서로 경쟁을 해야 한다는 것을 의미한다. 그러한 경쟁이 바로 지방정부들이 권한을 남용하는 것을 억제하고, 지역에 도움이 되는 정책개발을 촉진함으로써 국가발전에 기여할 수 있다는 것이다. 만일 잘못된 정책을 통해 시장의 작동에 부담을 초래하는 정부는 자본과 노동을 다른 지역에 잃게 되어 궁극적으로 세수가 줄어드는 상황이 발생할 것이다. 그러나 공통의 시장 조건이 충족되지 않는다면, 지방정부는 자신의 관역에 대해서는 사실상의 중앙정부와 같이 되어, 그 정부들이 시장에 가하는 개입에 대한 대가를 충분히 인식하지 못하는 문제가 발생할 것이다.

우리나라의 경우는 어떠한가? 우선 지역간 생산물이나 생산요소의 이동에 관한 부분을 살펴보자. 우리나라의 경우 지방정부들이 지역간 생산물이나 생산요소의 이동을 저해하는 규제를 가할 수 있는지 여부는 정부가 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 경우에 근거가 되는 행정규제법의 내용을 통해 그 가능성을 살펴볼 수 있다. 행정규제법을 통해 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있도록 하고 있는 것이다.

우리나라의 행정규제법은 형사 등 보안처분과 관련된 사무, 국가정보 및 보안업무, 국가 시설 및 군사기밀보호, 방위사업 관련 사항, 조세의 종목·세율·부과 및 징수 관련 사항 등에 대해서는 규제를 적용할 수 있도록 행정규제 사항을 정하고 있으며, 지방자치단체도 이에 따라 규제활동을 해야 한다고 규정하고 있다.¹¹⁾ 또한 국가나 지방자치단체 등 행정기관의 행정규제는 법률에 근거해야 하며 구체적이고 명확하게 내용이 규정되어야 하며, 특히 법률에 직접 규정하되 세부내용은 법률 또는 상위법령이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 사항에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 자치단체의 조례 및 규칙으로 정할 수 있도록 하고 있다.¹²⁾ 이상의 내용을 정리해 보면, 지방자치단체는 직접적인 법률에 근거규정이 존재하거나 상위법률 및 법령 등이 위임하지 않고서는 공통의 시장활동을 저해하거나 재화 및 서비스, 노동, 자본 등의 경제요소들의 이동을 방해할 수 없다는 것을 알 수 있다. 따라서 이상과 같은 국내외의 법제도적·정치·행정적 상황을 미루어 볼 때 국가 및 지방자치단체가 공통 시장의 경제적 요소들의 이동을 방해할 장벽은 존재하지 않는 것으로 판단된다.

그러나, 지역간 생산요소, 즉 노동과 자본의 이동에 대해서는 여러 가지 제약이 가해지고 있다. 앞서 언급한 행정규제법상에는 그러한 조항이 있다고 볼 수 없지만, 우리나라에는 정책적인 이유로 지역간 노동과 자본의 이동에 대한 현실적인 제약이 존재한다. 그 대표적인 예로 수도권 규제를 들 수 있다. 수도권 규제는 2008년 이후 많이 완화되었음에도 불구하고 현재도 인구집중유발시설의 수도권 이내 지역에서 인구집중유발시설¹³⁾의 설치와 대규모 개발사업¹⁴⁾의 시행을 억제하고 있다. 구체적으로는 수도권 중 과밀억제권역으로 지정한 지역에 대해서 인구집중유발시설 중 업무용 건축물, 판매용 건축물, 공공 청사 등의 건축물을 건축하는 경우에는 과밀부담금을 부과하고 있다. 또한, 인구집중유발시설의 신설 또는 증설의 총허용량을 정하여 초과하는 경우에는 신·증설을 억제하고 있다. 물론 수도권규제가 지역간 생산물 및 생산요소의 이동을 규제할 목적으로 지정된 것은 아니지

11) 「행정규제법」 제2조.

12) 동법 제4조.

13) 인구집중유발시설에서는 학교, 공장, 공공청사, 업무용 건축물, 판매용 건축물, 연수시설, 그밖에 인구집중을 유발하는 시설로서 수도권정비계획법 시행령 제3조에 그 종류와 규모를 정하고 있다.

14) 대규모개발사업이란 택지, 공업용지 및 관광지 등을 조성할 목적으로 시행하는 사업으로서 수도권정비계획법 시행령 제4조에 그 종류 및 규모를 정하고 있다.

만, 시설의 입지와 개발사업을 억제함으로써 생산물과 생산요소의 이동을 간접적으로 규제하는 결과를 초래하고 있다. 따라서, 시장보호형 연방제의 네 번째 조건 역시 우리나라에서는 충족된다고 할 수 없을 것이다.

5. 엄격한 예산제약

시장보호형 연방제의 다섯 번째 조건은 지방정부가 엄격한 예산제약의 적용을 받아야 한다는 것이다. 이 조건은 한마디로 지방정부의 지출이 해당 정부의 예산의 크기에 맞추어 엄격하게 통제되어야 한다는 것을 의미한다. 지방정부의 지출이 예산제약을 초과하여 이루어지기 위해서는 외부에서 추가적인 재원이 공급되어야 하는데, 필요에 따라 외부재원이 이전될 수 있다면 이러한 이전재원에 대한 기대가 지출행위에 반영될 것이다. 그 결과 외부지원에 의해 재원부족문제가 해소되는 경험을 하게 되고 그러한 상황이 반복된다면, 해당 경제주체는 도덕적 해이(moral hazard)에 빠지게 된다. 지방정부들이 이러한 도덕적 해이에 빠지게 되면, 지방정부들 간의 경쟁이 바람직한 결과를 가져오기 보다는 소모적이거나 소위 바닥을 향한 경쟁의 문제를 유발하게 된다.

우리나라는 다른 나라들과 마찬가지로 한국은행이 물가 및 통화안정화를 위해 중앙정부와의 협의하여 통화정책을 운영하고 있으므로 지방정부는 화폐발행하거나 통화금리를 조정하는 등 자신의 관할구역 내에서 별도의 통화정책을 운영할 수 없다.¹⁵⁾ 따라서 지방정부가 화폐의 발행을 통해 연성예산제약(soft budget constraints)에 빠질 가능성은 없다고 할 수 있다. 그러나 지방정부의 재정운용 내용을 살펴보면 우리나라에서 엄격한 예산제약 조건이 충족되지 않는다. 엄격한 예산조건은 지방정부가 파산을 하더라도 중앙정부가 그에 대해 지원을 가해서는 안 되는 조건을 말한다. 그러나 우리나라의 경우는 중앙정부가 조세권을 가지고 있는 만큼 중앙정부가 지자체의 파산을 막아줄 수밖에 없는 상황에 처해 있다. 그 이유는 국세와 지방세의 비율이 8:2로서 중앙정부가 대부분의 세금을 거두어서 지방정부에 다시 나누어주는 방식으로 재정을 운용하고 있기 때문이다. 2008년 현재를 기준으로 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못하는 지방정부가 131개나 되는 것도 바로 지방정부의 세입구조가 자체수입의 비중이 58.9%로 낮고, 특히 지방세 수입이 전체 세입의 34.8%에 불과하기 때문이다.

또한, 우리나라의 경우 지방정부가 차지하는 세출비중에 비해 세입비중의 수준이 낮아 재정의 자기결정권을 전제로 성립하는 자기책임성을 확보하기 어렵고, 따라서 엄격한 예산제약조건이 충족될 수 없는 형편이다. 사실 우리나라는 지방정부에 대한 엄격한 조세통제 때문에 자주적으로 기획한 사업재원을 과세노력에 의해 조달할 수 없으므로, 신규 기획한

15) 국가의 중앙은행인 한국은행을 통해 통화정책을 추진하고 있으며, 물가안정을 통한 지속가능한 경제성장을 목표로 있다. 「한국은행법」에 따르면 물가안정을 도모하기 위해 한국은행은 정부의 협의 하에 물가안정목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 최선의 노력을 하도록 규정하고 있다.

사업의 재원을 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없다. 더욱이 지방정부로부터 이전되는 지방교부세는 지방정부가 용도를 자유롭게 결정할 수 있다고는 하나, 교부세액에 대한 결정의 자유가 없어서 신규사업재원의 조달을 위해 수입을 증가시킬 수 없다(이진순, 2010). 따라서 지방정부들이 독자적으로 지역의 실정에 맞는 사업을 추진한다는 것이 현실적으로 불가능하고, 그 결과 지방정부들간의 정책경쟁이 발생할 가능성은 낮을 수밖에 없다.

그런가 하면, 우리나라 지방정부의 재정자율성은 상당히 제한적이지만, 지방자치 부활 이후, 그리고 분권화를 추진하면서 세출의 자율성은 세입의 자율성보다 상대적으로 크게 증대되었다. 즉 지방교부세나 포괄보조금 등과 같은 이전지원이 지방재정에 들어오면서 세출의 자율성이 크게 높아지게 된 것이다. 그런데 세입의 자율성은 높는데 세출의 자율성이 낮은 경우 지방정부는 주어진 권한을 적극적으로 활용하여 재정운용에 필요한 재원을 확보하고자 하는 동기를 상실하지만, 반대로 세입의 자율성은 낮는데, 세출의 자율성은 높은 경우 지방정부는 재정을 지나치게 팽창하려는 동기를 갖는다. 지방정부들이 재정을 지나치게 팽창하여 지출한다는 사실은 전국 각지에 건설되었거나 건설 중인 지방공항건설사례를 통해 잘 드러난다. 지방정부들이 상당한 재원이 투입되는 공항건설에 적극적으로 나서는 이유는 건설비용을 중앙정부가 지원하기 때문이다. 이러한 사업들이 추진되는 배경에는 지역정서를 부추기고, 중앙정부에 대해 예산지원 등 압력을 행사하는 국회의원들이 있다. 이상을 종합하면 우리나라는 재정적인 측면에서 중앙정부가 지방자치단체를 지원하고 보호해주는 중앙집권적 체제가 유지되고 있는 까닭에, 여전히 지방재정은 중앙정부로부터의 의존성이 강한 것으로 나타나 엄격한 예산제약 조건을 충족시킨다고 할 수 없을 것이다.

VI. 결론

이상에서 시장보호형 연방제 모형에 대해 그 배경, 내용, 적용사례 등을 검토하고 우리나라 지방자치제도를 그 모형에 비추어 검토해 보았다. 물론 시장보호형 연방제가 그 모형이 주장하듯이 국정 거버넌스의 한 방식으로서 경제성장을 지속적으로 유지하게 하는 것 인지에 대해서는 더 많은 실증적 분석이 이루어질 필요가 있다. 그러나 현재로서는 시장보호형 연방제 모형이 정부들 간의 경쟁을 조장하고, 그 과정에서 시장기능의 증진을 가져와 경제성장에 도움이 되리라는 연결고리는 적어도 이론적으로는 타당하다고 할 수 있다.

우리나라의 지방자치제도가 시장 친화적인지의 여부를 파악하기 위해 시장보호형 연방제의 조건들에 비추어 본 결과는 앞서도 언급한 바와 같이 우리나라의 지방자치제도는 중앙정부의 개입이 너무 강하게 작용하여 그 조건을 거의 충족시키지 못하는 것으로 나타났다. 우선 첫 번째 조건인 계층제 정부와 지방정부의 자치권의 경우는 비록 법률에 근거해 제도화되어 있으나, 현실 정치 및 행정상황에서는 아직도 많은 부분 중앙정부의 기능 및

권한, 재원이 집중되어 있고 국가중심의 논리에 의해 정책이 추진되기 때문에 지방자치단체의 정책결정 및 집행시 중앙의 간섭을 많이 받는 것으로 나타났다. 둘째, 권한과 책임의 제도화의 경우는 헌법과 법률에서 지방정부의 권한을 명시하고 있으나, 그 권한이 동등한 것으로 보기보다는 하위의 개념으로 보아, 지방자치단체의 권한은 국회의 입법활동이나 법원의 해석에 의해 얼마든지 취소될 수 있다. 따라서 엄밀하게 제도화가 되었다고 할 수 없을 것이다. 셋째, 지방자치단체의 경제규제 권한의 경우도 지방자치단체의 경제규제 권한은 대체로 인·허가 업무 및 지도·단속 등의 업무를 중심으로 이루어지고 있고, 상위정부로부터 위임된 규제권한에 대해 단순히 집행업무만을 행사한다는 점에서 지역경제 실정에 맞는 지방자치단체의 경제규제 권한이 거의 확립되어 있지 않다고 할 수 있다. 넷째, 정부간의 공통시장 요건의 경우, 생산물과 생산요소의 경우는 다르게 나타났다. 법령이 정한 특정한 목적을 제외하고는 지방자치단체가 공통의 시장활동을 방해하거나 재화의 이동을 막을 수 없게 되어 있어 그 요건이 충족된다고 할 수 있다. 그러나 노동과 자본과 같은 생산요소의 경우는 중앙정부의 정책에 의해 그 이동에 제약이 발생하는 경우가 허다하게 나타나고 있다. 끝으로, 지방자치단체의 엄격한 예산제약요건은 지방정부가 재정운영의 성과에 대한 책임을 져야 한다는 것인데, 우리나라의 경우 중앙정부로부터의 재정분권화가 제대로 이루어지지 못해서 중앙정부로부터의 재정 지원에 의존하는 경향이 매우 크며, 따라서 단일형 정부 하에서는 재정운영이 독립적으로 이루어지지 못하기 때문에 파산제도와 같은 엄격한 제도적 장치는 마련되지 않을 것으로 나타났다.

종합한다면, 현행 우리나라의 지방자치제도는 시장보호형 연방제의 조건에 비추어 볼 때 시장기능을 보호하기 보다는 억제할 가능성이 큰 것으로 나타났다. 문제는 악순환이 발생할 가능성이 크다는 점이다. 필요한 제도적 기반을 충분히 갖추지 않은 상태에서 지방자치가 이루어지다 보면 필연적으로 부작용이 생겨나고, 그 부작용을 해소하기 위해 중앙정부가 개입하는 상황이 발생할 수 있다. 그러한 상황이 발생하게 되면 지방자치에 대한 부정적 인식이 팽배하게 되고, 지방자치를 제대로 할 수 있는 제도적 기반을 갖추는 일은 더욱 요원해질 수 있다. 최선의 대안을 선택하지 못하다보니, 항상 차선의 대안만을 선택하게 되는 상황이 발생하는 것과 같은 이치이다. 이는 국가의 경제성장이 시장의 원활한 작동에 근거하고 있다는 점에서 분명 문제라고 하지 않을 수 없다. 더욱이 세계화가 진행되면서 전통적 의미의 국가가 그 역할을 잃고, 중앙정부 거시경제정책의 국가경제에 대한 통제능력이 현저히 떨어진 상황에서 중앙정부가 지역의 발전문제도 통제하는 방식으로는 글로벌 경제체제에서 우리 경제의 경쟁력을 유지하기란 거의 불가능할 것이다.

현재 내년에 치러질 대통령 선거를 앞두고 개헌에 대한 논의가 진행되고 있다. 만일 우리나라의 지방자치제도를 진정한 의미로 시장 친화적으로 만들 의사가 있다면 우선적으로 해야 할 것은 지방자치에 대해 헌법적 지위를 보장하는 일이다. 그 내용에 포함되어야 할 사항으로는 우선 중앙정부의 국가사무와 지방정부의 지방사무의 영역을 명확하게 구분하여 규정할 필요가 있다. 또한 지방정부와 지방의회의 권한과 구성원리를 명시하여 중앙정

124 한국의 지방자치제도는 시장 친화적인가?

부와 지방정부, 국회와 지방의회와의 관계를 헌법으로 명시할 필요가 있다. 그리하여 지역 정부들의 자기결정권을 보장하면서 상호협력과 상생의 원리를 도입해야 할 것이다. 그런가 하면, 지방의회의 법령제정권과 조시결정권을 포함하여 지방사무에 대한 지역주민들의 자기결정권을 보장할 필요가 있다. 이상과 같은 지방자치제도의 핵심적인 사항들이 헌법에 명시되어 있을 때, 다시 말해 지방자치형 개헌을 통해 지방자치의 헌법적 지위를 확보할 때 소위 최선의 지방자치가 가능할 것이고, 그 결과 우리나라의 지방자치제도가 시장 친화적이 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 금창호. (2009). 참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제. <지방행정연구>. 23(1): 3-25.
- 김은경. (2008). <수도권규제백서>. 경기개발연구원.
- 박성환. (2009). 2009년도 지방예산의 운용방향. 한국지방재정공제회. <지방재정과 지방세>. 13권: 3-13.
- 이상호·정행득·박철수. (2008). 지역경제 특화 발전전략: 지역특구를 중심으로. <응용경제>. 10(2): 177-201.
- 이진순. (2010). <지방분권 개혁을 통한 탈통제: 관치집권으로부터 자치분권으로>. 한국조세연구원.
- 하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. <한국지방자치학회보>. 21(3): 33-52.
- 한표환. (1998). <지역경제활성화를 위한 자치단체의 규제완화방안>. 한국지방행정연구원.
- 행정안전부. (2010). <지방자치단체 행정구역 및 인구현황>. 서울.
- _____. (2008). <2008년도 자치단체예산개요>. 서울.
- Boix, Charles. (2003). *Democracy and Redistribution*, New York: Cambridge University Press.
- Brennan, G. and J. Buchanan (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, New York: Cambridge University Press.
- Cai, H. and D. Treisman. (2006). Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?. *World Politics*. 58: 505-535.
- 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*. New York: 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 of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich von. (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*. 35 (September): 519-530.
- Hayek, Friedrich von. (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jin, Hehui, Y. Qian and B. R. Weingast. (2005) Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style. *Journal of Public Economics*. 89: 1719-1742.
- Lin, J.Y. and Liu, Z. (2000). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*. 49(1): 1-23.
- McKinnon, Ronald I. (1994). A Common Monetary Standard or s Common Currency for Europe?. *Scottish Journal of Political Economy*. 41: 337-357.
- McKinnon, Ronald I. (1997). The Logic of Market-Preserving Federalism. *Virginia Law Review*. 83: 1573-1580.
- McKinnon, Ronald I & Thomas Nechyba. (1997). Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints in *The New Federalism: Can the State be Trusted?*. (eds.) Ferejohn, John & Barry R. Weingast. Hoover Institution Press.

- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*. 48(1) : 50-81
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. 1st Ed. McGraw-Hill.
- North, Douglas C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Norton.
- 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 and Significance*. Boston: Little Brown.
- Rodden, Jonathan & Susan Rose-Ackerman. (1997). Does Federalism Preserve Markets?. *Virginia Law Review* 83: 1521-1572.
- Shah, Anwar and Theresa Thomson. (2004). Implementing Decentralized Local Governance: A treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures. *World Bank Policy Research Paper*. 3353, June 2004.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Government Expenditure. *Journal of Political Economy*. 64(5): 416-424.
- Yang, D. (2006). Economic Transformation and its Political Discontents in China: Authoritarianism, Unequal Growth and the Dilemmas of Unequal Development. *Annual Review of Political Science* 9: 143-164.
- 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.
- Weingast, Barry R. (2000). The Theory of Comparative Federalism & The Emergence of Economic Liberalization in Mexico, China & India. Working Paper, Hoover Institution, Stanford University.
- Weingast, Barry R. (2006). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Working Paper, Hoover institution, Stanford University.

[저자소개]

- 金 聖 培** 미국 Harvard University에서 도시계획학 박사를 취득하였고, 현재 숭실대학교 사회과학대학 행정학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시 및 지역거버넌스, 지방행정, 공공서비스 전달, 제도경제학 등이다. 주요 논문으로는 공공서비스 전달의 적정 거버넌스 모형 모색 (2006), 불완전 계약이론을 통한 공공서비스 전달의 거버넌스 비교 (2008) 등이 있다 (graal@ssu.ac.kr).
- 俞 在 美** 숭실대학교에서 행정학 박사과정을 수료, 경기개발연구원 자치행정부 위촉연구원 및 한국조달연구원 중기정책연구팀 연구원으로 근무하였다. 주요 관심분야는 지방자치 및 행정, 지방재정, 정책평가 등이다. 「재정조정제도 변화에 따른 합리적인 자원배분 방안연구」, 「중소기업 및 지방기업에 대한 정부조달 지원정책의 비용-편익(BC)분석」 등의 연구에 연구진으로 참여하였다 (bluesky7507@lycos.co.kr).