

민주주의와 권위주의, 그리고 연방주의

Democracy, Authoritarianism, and Federalism

조무형

서울대학교 국제문제연구소

2021년 1월 14일

비교연방제와 연방국가 (이옥연 교수님) 특강

강사 소개

조무형

Duke University 정치학박사
서울대학교 외교학과 학사, 석사

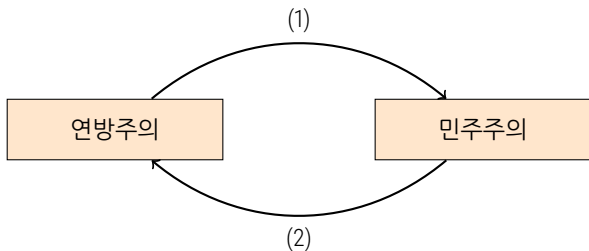
세부전공: 비교정치, 정치제도,
권위주의와 민주주의



본 특강의 접근법

- ① 개별 국가들의 사례를 살펴보기보다는 **비교정치 일반이론** (정치제도, 정치체제 등)의 관점에서 연방주의를 검토함.
- ② 연방주의를 어떠한 현상의 원인이 되는 “**독립변수**”로 이해하고, 연방주의가 미치는 **정치적·경제적 효과**가 무엇인지를 살펴봄.
 - ▶ 1월 14일(목): 민주주의와 권위주의, 그리고 연방주의
 - ▶ 1월 15일(금): 경제성장과 불평등, 그리고 연방주의
- ③ **계량적 접근**: 데이터와 통계분석 결과를 통한 이해를 도모함.

오늘의 주제



(1) 연방주의는 민주주의에 어떤 영향을 미치는가?

- ▶ 연방주의 국가는 비연방주의 국가보다 더 민주적인가?
연방주의의 어떠한 속성이 민주주의의 발전에 기여하는가?

(2) 민주주의는 연방주의에 어떤 영향을 미치는가?

- ▶ 연방주의의 발전에 기여하는 민주주의적, 제도적 조건은 무엇인가? 연방주의는 권위주의 체제에서는 발전하기 어려운가?

연방주의와 민주주의의 관계

- ▶ 연방주의와 민주주의 사이의 친화성에 초점

Every single long-standing democracy in a territorially based multilingual and multinational polity is a federal state. Although there are many multinational polities in the world, few of them are democracies. Those **multinational democracies** that do exist, however (Switzerland, Canada, Belgium, Spain, and India), **are all federal**.

Alfred Stepan (1999, p. 20)

- ▶ 그러나 이러한 관련성이 인과관계(연방주의→민주주의)에 의한 것인지, 아니면 단순히 우연의 일치에 의한 것인지를 설명하지는 못함.

연방주의와 민주주의의 관계

- ▶ 연방주의를 민주주의의 한 유형이라고 보는 관점

It is thus possible to consider **federalism as a particular type of democracy**: a pluralist democracy based on a constitutional system of *delegated, reserved, and/or shared powers between relatively autonomous, yet interrelated, structures of government*, whose multiple interactions aim to serve the sovereign will of the federal demos.

Dimitris Chrysochoou (1998, p. 18)

- ▶ 연방주의의 어떠한 속성이 민주주의와 연관되는가?

연방주의와 민주주의의 관계

- ▶ 연방주의와 민주주의를 연계시키는 메커니즘:
다원주의(pluralism)와 분권화(decentralization)

Democracy depends upon **multitudinous communities** operating as **self-governing collectivities** having recourse to overlapping and concurrent instrumentalities of government.

Vincent Ostrom (1991, p. 23)

연방주의를 이해하는 두 가지 차원

① 구조로서의 연방주의(federalism **in structure**):

연방주의가 공식적으로 헌법에 명시됨. 제도적인, 법률상의 (**de jure**) 연방주의

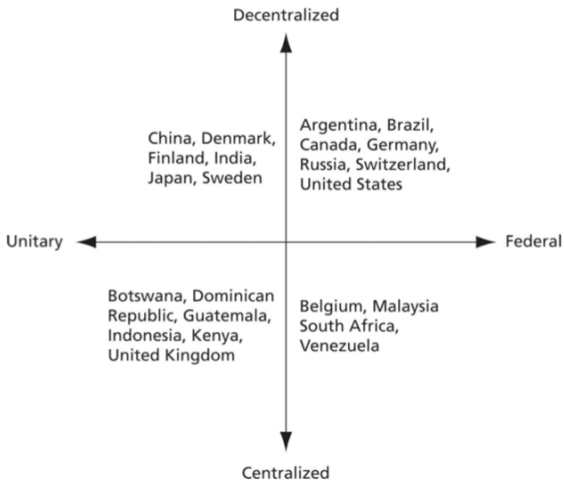
- ▶ Yes or no의 문제: 연방국가인가 단일국가인가?

② 실제로서의 연방주의(federalism **in practice**):

정책결정의 권한이 중앙정부와 지방정부 중 어디에 있는가의 문제. 사실상의(**de facto**) 연방주의 → 분권화(decentralization)

- ▶ 재정적(fiscal), 정치적(political), 행정적(administrative) 분권화
- ▶ 정도(degree)의 문제: 얼마만큼 분권화되어 있는가?

연방주의를 이해하는 두 가지 차원



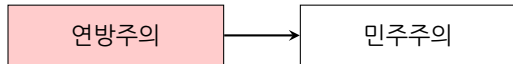
출처: Clark, Golder, & Golder (2017, Chapter 15)

연방주의와 민주주의의 관계: 두 개의 연구

- 1 Jan-Erik Lane and Svante Ersson. 2005. "The Riddle of Federalism: Does Federalism Impact on Democracy?" *Democratization* Vol.12 No.2. pp. 163-182.
- 2 Mikhail Filippov and Olga Shvetsova. 2013. "Federalism, Democracy, and Democratization." in Arthur Benz and Jörg Broschek (eds.) *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. Oxford University Press. pp. 167-184

Lane & Ersson (2005): 연구설계

- ▶ 144개국을 대상으로 한 통계분석



- ▶ 원인(독립변수): 연방주의

- 1 연방국가(*de jure* federalism) 여부

}	1	연방국가 (30개국)
	0	단일국가 (114개국)

- 2 분권화(*de facto* federalism) 수준

- ▶ 재정적: 국가 총지출/수입 대비 지방정부 지출/수입의 비중
- ▶ 정치적: 지방 단위 선거의 존재 여부
- ▶ 행정적: 하위국가 단위 세입에서 세금과 이전금의 상대적 중요성

Lane & Ersson (2005): 연구설계

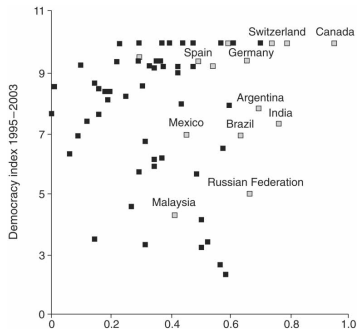


- ▶ 결과(종속변수): 민주주의
 - ▶ 민주주의 지표 (Freedom House, 1995-2003년의 평균값): 1(최저)-10(최고)
- ▶ 연방국가들은 단일국가보다 민주주의 지표값이 높은가?

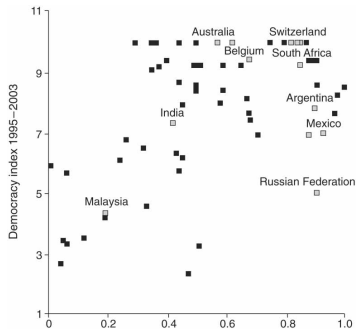
	민주주의 지표값 평균
연방국가(30개국)	7.33
단일국가(114개국)	6.01

Lane & Ersson (2005): 상관분석 결과

- ▶ 분권화 수준이 높을수록 민주주의 지표값이 높은가?



(a) 재정적 분권화



(b) 정치적 분권화

Lane & Ersson (2005): 통계분석 결과

▶ 연방주의가 민주주의에 미치는 영향

	계수	p-value	통계적 유의성 ($p < 0.05$)
연방국가	0.571	0.19	No
인구	-0.446	0.00	Yes
옴부즈맨 제도	1.411	0.00	Yes
근대화 이후 헛수	0.014	0.00	Yes
1인당 GNP	0.415	0.03	Yes
관찰국가수	144		

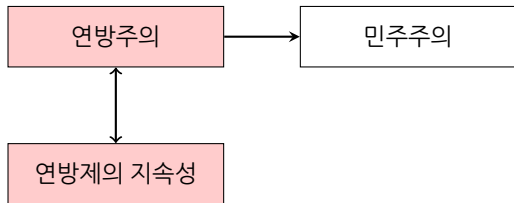
- ▶ 해석: 연방국가라는 것이 그 국가의 민주주의의 수준에 “통계적으로 유의한 정도의” 긍정적인 영향을 미치지 않음.

Lane & Ersson (2005): 통계분석 결과

▶ 분권화의 수준이 민주주의에 미치는 영향

		(1)	(2)	(3)
재정적 분권화	계수	-1.342		
	<i>p</i> -value	0.13		
	통계적 유의성	No		
정치적 분권화	계수		2.284	
	<i>p</i> -value		0.00	
	통계적 유의성		Yes	
행정적 분권화	계수			0.271
	<i>p</i> -value			0.72
	통계적 유의성			No
통제변수 포함여부		Yes	Yes	Yes
관찰국가수		65	65	65

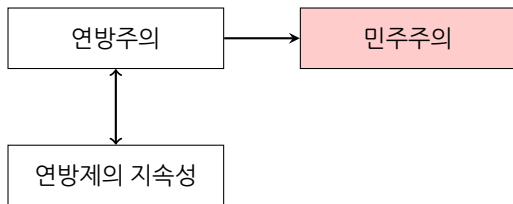
- ▶ 연방주의가 민주주의에 미치는 긍정적 영향에 대해 회의적
- ▶ “구조”로서의 연방주의 그 자체보다는 “실제”로서의 연방주의, 특히 **정치적 분권화**의 정도가 그 국가의 민주주의 수준의 발전에 있어서 중요한 요인임을 강조
- ▶ 연방주의 외의 다른 제도적 요인이 민주주의에 더 우호적인 영향을 미침: 행정부를 감시·견제하는 법체제 및 옴부즈맨 제도, 의원내각제(정부형태), 비례대표제(선거체제) 등



▶ 원인(독립변수): 연방제와 지속연도

- 1 연방국가의 여부: 1(연방국가), 0(단일국가)
- 2 정치체제의 지속연도: 최근의 정치체제 변화 이후 햇수
- 3 연방제의 지속연도: (연방국가의 여부) × (정치체제의 지속연도)
 - ▶ 단일국가 = $0 \times (\text{정치체제의 지속연도}) = 0$
 - ▶ 연방국가 = $1 \times (\text{정치체제의 지속연도}) = (\text{정치체제의 지속연도})$

Filippov & Shvetsova (2013): 연구설계



▶ 결과(종속변수): 민주주의의 세 가지 지표

- 1 **정치참여의 경쟁성**: 정책과 리더십의 대안적 선호가 정치영역에서 추구될 수 있는가 (0-5)
- 2 **정치적 다원주의와 참여**: 정당 조직의 권리, 견실한 야당의 존재, 외부의 압력으로부터 자유로운 개인의 정치적 선택 능력, 소수자에 대한 정치적 권리 보장 등 (0-16)
- 3 **제도화된 민주주의**: 정치참여의 경쟁성, 행정부 채용의 개방성과 경쟁성, 행정부에 대한 견제 (0-10)

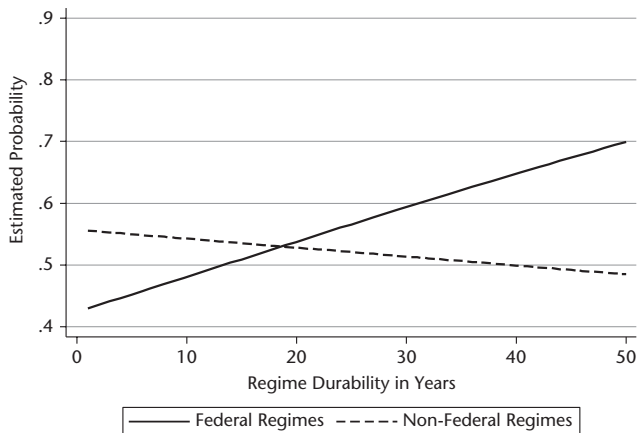
Filippov & Shvetsova (2013): 통계분석 결과

- ▶ 연방제의 지속기간이 길어질수록, 연방주의라는 속성이 민주주의의 발전에 긍정적인 영향을 미침.

	정치참여의 경쟁성 1990-2007	제도화된 민주주의 1990-2007	다원주의와 참여 2005
연방제	-0.504*** (0.107)	-0.369*** (0.108)	-1.065** (0.417)
정치체제의 지속연도	-0.014*** (0.002)	-0.008*** (0.002)	-0.012** (0.006)
연방제의 지속연도	0.012*** (0.004)	0.016*** (0.003)	0.019*** (0.006)
통제변수 포함여부	Yes	Yes	Yes
관찰사례수	2,484	2,484	143

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Filippov & Shvetsova (2013): 통계분석 결과



- ▶ 정치체제의 지속기간(x 축)이 길어질수록 제한없는 정치경쟁이 발생할 확률(y 축)이 연방국가에서는 높아지는 반면 비연방국가(단일국가)에서는 감소함.

- ▶ 연방주의가 민주주의에 미치는 긍정적 영향에 대한 조건부 해석
 - ▶ “안정적인 연방주의 + 높은 수준의 민주주의”라는 이상적인 조합은 연방제의 역사가 어느 정도 길었을 때 가능함.
 - ▶ 연방제의 역사가 짧거나 지속성이 낮은 경우, 연방국가는 단일국가에 비해 민주주의 및 정치경쟁의 수준이 낮을 수 있음.

토론화두(1): 경험적 연구에 대한 평가와 정책적 제언

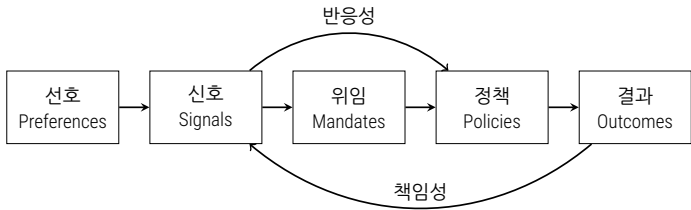
앞서 살펴본 Lane & Ersson (2005)과 Filippov & Shvetsova (2013)의 연구 결과를 바탕으로 아래의 질문들에 대해 토론해 봅시다.

- ▶ 위의 연구들은 연방주의가 민주주의에 미치는 긍정적인 영향에 대한 회의론 내지는 신중론을 제시한다. 저자들의 주장과 분석결과에 대해 어떻게 평가하는가? 이들의 주장에서 고려하지 못한 중요한 부분이 있다면 그건 무엇인가?
- ▶ A는 민주주의의 정착과 발전이 목표인 신생민주주의 국가의 지도자이다. A는 이러한 목표를 위해 연방제를 실시하거나 재정/정치/행정의 차원에서 일정 수준의 분권화 개혁을 시행하는 방안을 검토하고 있다. 그동안 수업에서 배운 내용과 오늘 살펴본 연구들의 결과를 활용하여, 당신은 연방주의에 대한 정부의 자문위원으로서 A에게 어떤 제안을 하겠는가?

토론화두(2): 반응성, 책임성, 연방주의

연방주의에 관한 일부 연구들에서는 연방주의적 속성이 정치지도자의 **반응성(Responsiveness)**과 **책임성(Accountability)**을 높임으로써 민주주의적 대표성의 실현을 더 용이하게 한다고 주장합니다. 두 개념에 대한 정의 및 아래의 그림을 활용하여, 연방주의가 어떤 메커니즘을 통해 정치지도자의 반응성과 책임성을 높이는지(혹은 높이지 않는지) 토론해 봅시다.

- ▶ **반응성**: 정부가 시민들이 선호한다고 신호를 보낸 정책을 채택하는 것
- ▶ **책임성**: 시민들이 대표성이 없는 대표자/정부를 식별하고 제재하는 것 (ex. 선거를 통한 심판)



출처: Przeworski, Stokes, & Manin (1999, p. 9)

토론화두(3): 권위주의 국가에서의 연방주의

아랍에미리트, 말레이시아, 에티오피아 등은 권위주의이면서도 연방제를 채택하고 있는 국가들입니다. 이들 국가 중 한 곳을 골라 연방제가 어떻게 운영되고 있는지를 살펴보고 아래의 질문들에 대해 토론해 봅시다.

- ▶ 권위주의 통치자·정부가 자의적인 권력을 독점하며 계속 집권하는 것을 선호한다면, 권력과 정책결정 권한을 지방·하위정부에 이양하는 연방제와 분권화는 그러한 선호와 배치되는 것이 아닌가?
- ▶ 그럼에도 연방제를 운영하고 있다면 그 이유는 무엇인가?
- ▶ 이전의 수업들에서 살펴본 민주주의 국가들의 연방제와 비교했을 때, 선택한 국가의 연방제에 구별될 만한 특징이 있는가? 만약 있다면 그 특징은 권위주의 통치의 속성에서 비롯된 것인가?
- ▶ 민주주의와 연방주의의 친화성을 생각해 볼 때, 권위주의와 연방주의는 갈등 없이 양립 가능한가? 권위주의 국가에서의 연방제는 민주주의로 이행하기 위한 가능성을 잉태하고 있는가? 반대로 연방제적 속성이 권위주의 통치의 안정성·지속성에 기여하는가?

- ▶ Chrysochoou, Dimitris N. 1998. "Federalism and Democracy Reconsidered." *Regional & Federal Studies* Vol. 8, No. 2: 1-20.
- ▶ Clark, William Roberts, Matt Golder, and Sona Nadenichek Golder. 2017. *Principles of Comparative Politics* (3rd Edition). CQ Press.
- ▶ Lane, Jan-Erik, and Svante Ersson. 2005. "The Riddle of Federalism: Does Federalism Impact on Democracy?." *Democratisation* Vol. 12, No. 2: 163-182.
- ▶ Mikhail Filippov and Olga Shvetsova. 2013. "Federalism, Democracy, and Democratization." in Arthur Benz and Jörg Broschek (eds.) *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. Oxford University Press. 167-184.
- ▶ Ostrom, Vincent. 1994. *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-governing Society*. ICS Press.
- ▶ Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, (eds.) 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- ▶ Stepan, Alfred. 1999. "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model." *Journal of Democracy* Vol. 10, No. 4: 19-34.

감사합니다.

moohyungcho@snu.ac.kr

<https://www.moohyungcho.com>