연방주의의 경제적 효과

The Economic Effects of Federalism

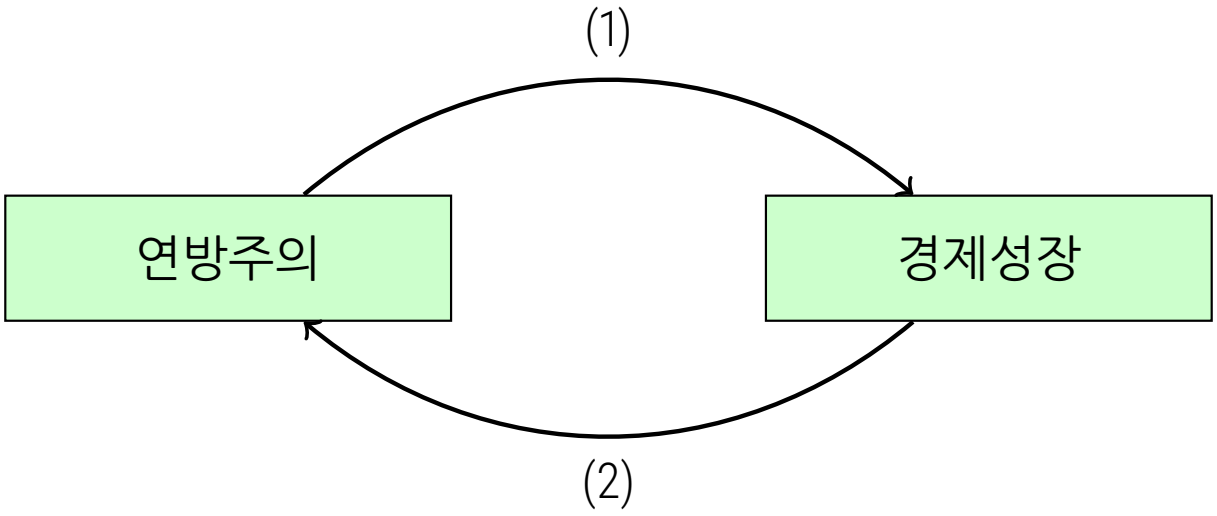
조 무 형

서울대학교 국제문제연구소

2021년 1월 15일

비교연방제와 연방국가 (이옥연 교수님) 특강

오늘의 주제



(1) 연방주의는 국가경제에 어떤 영향을 미치는가?

- 연방주의 국가는 경제성장과 정부의 거시경제정책에 긍정적인 영향을 미치는가? 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인가?

(2) 경제적 요인은 연방주의의 안정과 발전에 어떤 영향을 미치는가?

- 연방주의의 발전에 기여하는 경제적 조건은 무엇인가? 선진국과 개발도상국에서 연방주의의 운영방식과 효과는 다른가?

연방주의의 긍정적인 경제적 효과

- 연방주의에 대한 전통적 경제학 이론: 연방제/분권화의 긍정적인 경제적 효과를 강조
- Hayek (1945), "The Use of Knowledge in Society"
  - 지방 정부는 중앙정부에 비해 지방의 경제적 상황과 선호에 대한 정보를 더 잘 알고 있으므로 더 나은 경제정책을 추진할 수 있음.
- Tiebout (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures"
  - 연방제를 통한 지방정부들 사이의 경쟁은 시민들이 자신들의 선호에 맞는 지방 공공재를 선택할 수 있는 더 나은 기회를 제공함으로써 공공재의 효율적인 공급을 가능하게 함.
- Oates (1972), *Fiscal Federalism*
  - 연방제를 통한 관할권의 적절한 분할은 각 지역의 유권자들에게 가장 효율적인 정책을 제공하게 만들고 그들의 복지를 증가시킴.

연방주의의 긍정적인 경제적 효과

- 신제도주의 (North & Weingast 1989; Weingast 1995; Qian & Weingast 1997)
  - 경제성장을 위해서는 안정적·장기적 투자가 필요하며, 이를 위해 정부는 잠재적인 투자자들에게 그들의 재산권과 자산이 국가의 임의적인 강탈 없이 보호될 것이라는 확신을 주어야 함.
  - 그러겠다는 약속을 어떻게 믿을 수 있는가? 그렇게 약속하고 나중에 이를 위반하지 않는다고 어떻게 보장하는가?
  - 정부는 개인의 재산을 강탈함으로써 이득을 취하지 않겠다는 걸 보여주기 위해 자신의 자의적인 권력행사를 제약하는("tying one's hands") 제도적 기제를 수립
  - 정부권력을 제약하는 정치제도는 경제발전을 이루겠다는 정치지도자의 신뢰성 있는 공약**(credible commitment)**
  - 연방주의의 속성(분권화된 권력, 지방정부 간의 경쟁)은 중앙·지방정부의 자의적인 경제적 착취를 막아줌으로써 경제발전에 도움을 줌.

연방주의의 경제적 효과: 두 가지 연구

1. Erik Wibbels. 2000. “Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance.” *American Journal of Political Science* Vol. 44, No. 4: pp. 687-702.

2. Daniel Treisman. 2000. “Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?” *American Political Science Review* Vol. 94, No. 4: pp. 837-857.

Wibbels (2000): 연방주의의 부정적인 경제적 효과

- 기존 이론적 관점에 대한 비판
  - 연방주의의 긍정적인 경제적 효과를 강조한 고전적인 관점은 재정적 분권화와 거시경제적 결과 사이의 관계에 초점을 맞춤.
  - 그러나 이 둘 사이를 매개하는 지방정부의 정치적 맥락의 중요성을 간과함. → 정치적 분권화를 고려하지 않음.
  - 연방국가와 단일국가에서 지방정부 지도자가 직면하는 정치적 인센티브는 같지 않으며, 이러한 상이한 인센티브는 중앙정부의 거시경제정책 추진 및 그 효과에도 영향을 줌.

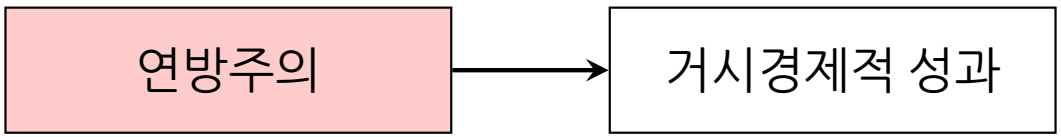
Wibbels (2000): 연방주의의 부정적인 경제적 효과

	단일국가	연방국가
경제정책에 있어 지방정부의 위상	경제정책의 우선순위를 정하는 권한이 거의 없음.	중앙정부로부터 상당한 자율성을 가지고 경제정책을 수립· 추진
중앙-지방정부간 정책적 이견 가능성	낮음 (지방정부는 중앙정부의 관료적 확장에 불과하므로)	높음 (중앙정부와 지방정부가 상대해야 하는 유권자가 다르므로)
지방정부 관료가 중앙정부의 경제정책에 저항/ 이탈할 가능성	낮음 (연방국가에서 나타나는 지방정부의 정치적 자율성이 단일국가에는 없으므로)	높음 (그렇게 할 수 있는 권한과 자원도 가지고 있음)
거시경제정책 추진의 효율성	높음	낮음

- 연방주의는 중앙정부의 거시경제정책 추진에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

Wibbels (2000): 연구설계

- 개발도상국 46개국(연방국가, 단일국가 모두 포함), 1979-1996



- 원인(독립변수): 연방주의 (두 가지 조건으로 평가)
  1. 국가 단위의 입법기관에서 지방들이 대표성을 가지는가.
  2. 지방들이 각자의 선출된 입법부를 가지는가.

$$\begin{cases} 2 & \text{완전한 연방국가(두 조건 모두 충족)} \\ 1 & \text{부분적 연방국가(한 조건만 충족)} \\ 0 & \text{단일국가(두 조건 모두 미충족)} \end{cases}$$

Wibbels (2000): 연구설계

- 결과(독립변수): 거시경제적 성과를 세 가지 지표를 통해 살펴봄.
- 세 가지 가설: 연방제 국가는 단일국가보다
  1. 거시경제적 성과를 거두는 데 덜 성공적일 것이다.
  2. 거시경제적 지표의 유동성이 더 클 것이다.
     - 1979년부터 1996년까지 세 가지 지표들의 표준편차
  3. 거시경제적 위기의 발생 가능성이 더 클 것이다.
     - 해당 연도 국가의 재정적자, 인플레이션, 부채 수준이 세계평균값보다 표준편차 이상으로 높은 경우

Wibbels (2000): 통계분석 결과

- 연방주의는 거시경제적 성과의 세 가지 지표에서 모두 부정적인 영향을 미침.

	재정수지 균형	인플레이션	부채
연방주의	−1.376***	0.035**	0.671**
	(0.535)	(0.018)	(0.334)
1인당 GDP	0.893***	0.036**	0.741
	(0.318)	(0.018)	(0.463)
GDP 성장률	0.212**	−0.022***	0.033
	(0.096)	(0.008)	(0.063)
무역	0.039***	−0.002***	−0.035***
	(0.007)	(0.001)	(0.011)
민주주의 수준	−1.024	0.053	−0.919
	(1.017)	(0.046)	(0.710)
기타 통제변수 포함여부	Yes	Yes	Yes
관찰사례수	640	713	667

Wibbels (2000): 통계분석 결과

- 연방주의는 거시경제적 성과의 세 가지 지표의 유동성을 높임.

	재정수지 균형	인플레이션	부채
연방주의	5.648***	0.357	2.510**
	(2.014)	(0.503)	(1.064)
통제변수 포함여부	Yes	Yes	Yes
관찰사례수	40	42	40

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

- 연방주의는 국가의 거시경제적 위기 발생의 확률을 높임.

	재정적자 위기	인플레이션 위기	부채 위기
완전한 연방국가	21%	25%	21%
단일국가	5%	13%	14%

Wibbels (2000): 함의

- 지방 단위의 정치·경제제도가 국가 차원의 거시경제정책의 수행 및 효과에 있어 중요함.
  - 연방주의 하에서 발생하는 (중앙정부와 상이한) 지방정부 관료의 정치적 인센티브는 중앙정부의 거시경제정책 및 개혁 추진 능력에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 이 발견은 개발도상 연방국가들을 대상으로 도출한 결과임.
  - 선진 연방국가들에서도 중앙-지방정부 간의 정책적 이견과 상이한 인센티브가 존재하지만, 이로 인한 문제와 부정적인 경제적 효과는 상당 부분 극복됨.
  - 신중론: 개발도상 연방국가들에서 경제성장을 위해 분권화 개혁을 시도할 경우 부작용이 발생할 수 있음.

Treisman (2000): 연방주의-인플레이션 관계에 대한 이론

1. 공약**(commitment)** 관점
   - 높은 인플레이션은 정부가 안정적 통화정책을 펼치겠다는 공약을 신뢰성있게(credible) 지키지 못하기 때문에 발생함.
   - 연방제/분권화를 통해 정치권력이 분산될수록, 지방정부들이 견제와 균형을 통해 중앙정부를 감시함으로써 중앙정부가 이러한 공약을 위반하려는 시도를 견제할 수 있음.

   → 연방주의는 인플레이션을 감소시킴.

2. 집단행동**(collective action)** 관점
   - 높은 인플레이션은 통화정책의 안정성에 기여할 인센티브가 적은 정부 단위의 행위자들의 수가 많아지기 때문에 발생함.
   - 연방제/분권화를 통해 정치권력을 더 많이 나눌수록, 관련 행위자의 수가 더 많아지게 되어 인플레이션이 더 높아짐.

   → 연방주의는 인플레이션을 증가시킴.

Treisman (2000): 연방주의-인플레이션 관계에 대한 이론

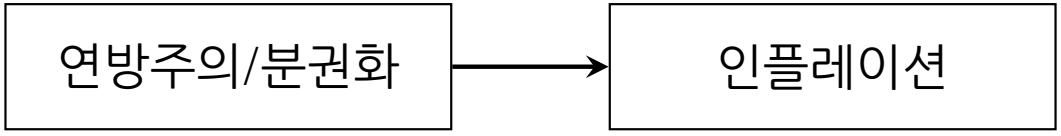
3. 연속성**(continuity)** 관점
   - 거부권 행위자(veto player): 현상유지(status quo)의 변경을 저지할 수 있는 정치행위자/제도 (Tsebelis 1995)
   - 정치체제 내에 거부권 행위자가 많아질수록 정부의 정책에 중대한 변화가 일어날 가능성이 낮아짐.
   - 연방제적 구조는 거부권 행위자의 숫자를 늘림으로써 기존의 통화정책의 연속성을 높이는 결과를 가져옴.

   → 연방주의는 인플레이션을 증가/감소시킨다기보다 기존의 정책과 이로 인해 발생되는 인플레이션 수준을 계속 유지시킴.

- 이 세 가지 관점 중에서 무엇이 타당한가?

Treisman (2000): 연구설계

- 87개국(연방국가, 단일국가 모두 포함), 1970-1989년
  5년씩 4개 시기로 구분 (1970-74; 1975-79; 1980-84; 1985-89).



- 원인(독립변수): 연방주의/분권화를 세 가지 지표로 측정
  1. 연방국가의 여부(*de jure* federalism)
  2. 총 정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비중(%)
  3. 총 정부 조세수입에서 지방정부의 조세수입이 차지하는 비중(%)

- 결과(독립변수): 인플레이션 (5년간 인플레이션의 평균값)

Treisman (2000): 통계분석 결과

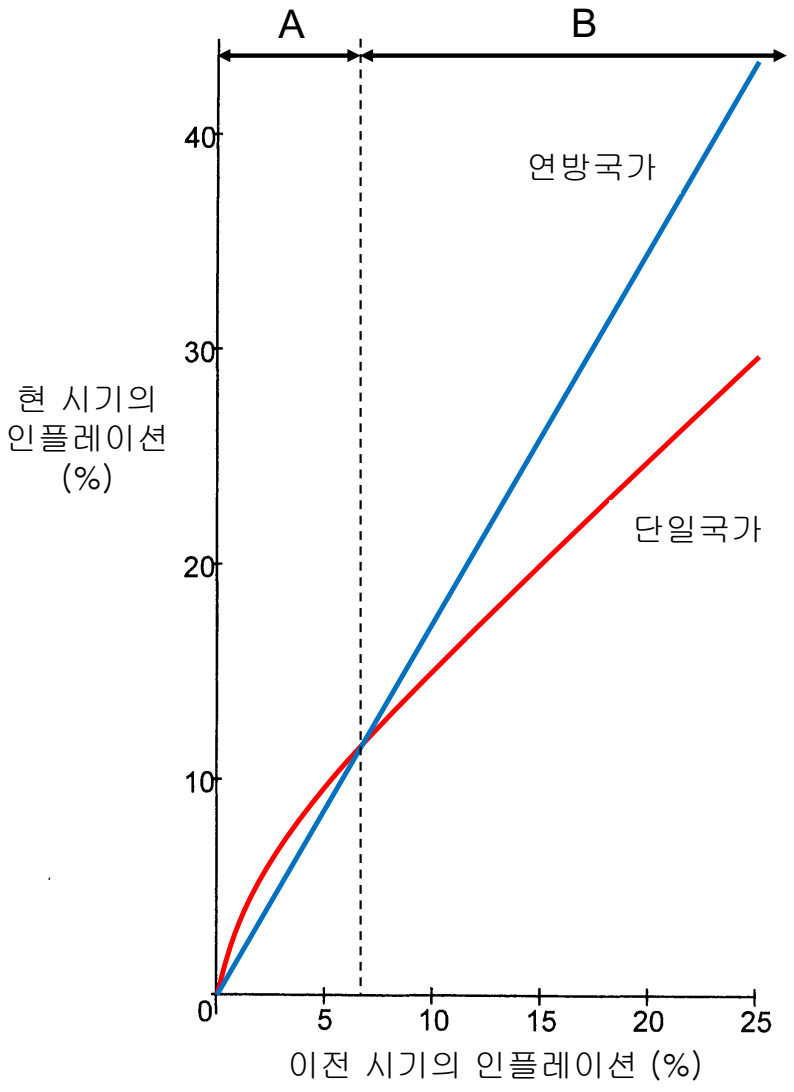
- 연방국가의 여부와 재정적·정치적 분권화의 정도는 인플레이션의 수준에 영향을 미치지 않음.

	(1)	(2)	(3)
연방국가	−0.00		
	(0.08)		
지방정부의 지출 비중(%)		−0.001	
		(0.003)	
지방정부의 세금수입 비중(%)			0.001
			(0.002)
통제변수 포함	Yes	Yes	Yes
관찰사례수	222	123	139

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

- 연방주의적 속성이 인플레이션을 감소시킨다는 주장(공약 가설)과 증가시킨다는 주장(집단행동 가설) 모두에 관한 증거를 발견하지 못함.

Treisman (2000): 통계분석 결과

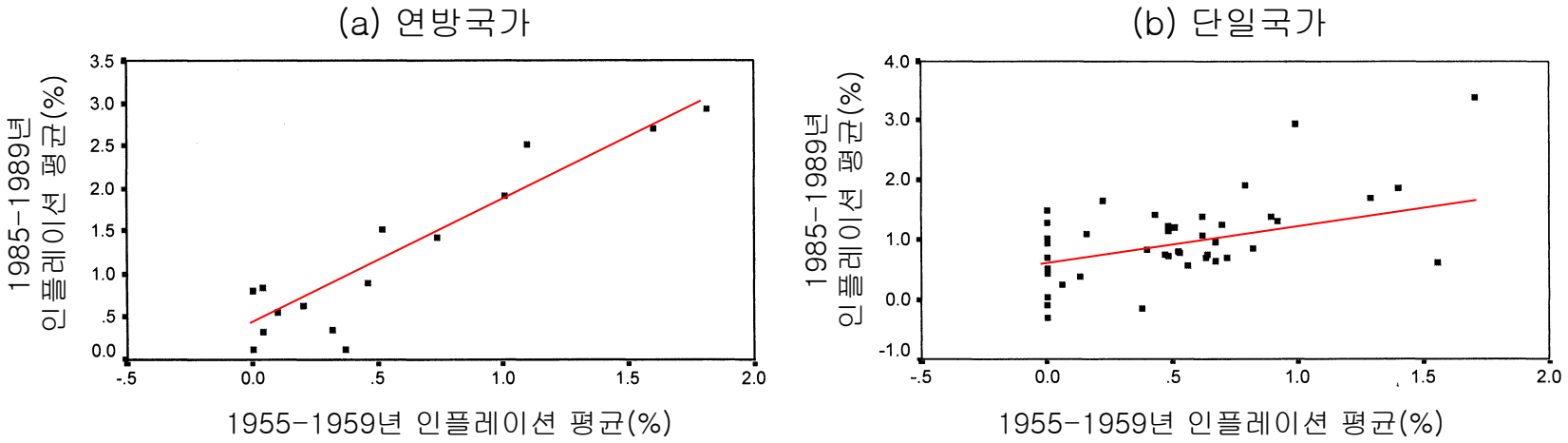


출처: Treisman (2000, p. 844)

- 연속성 가설의 채택:
  연방주의적 속성은
  인플레이션의 변동률을 줄임.
- 낮은 인플레이션에서 시작한
  국가들(대체로 선진국)의
  경우, 연방국가는
  단일국가보다 인플레이션이
  더디게 증가함 (**A**).
- 높은 인플레이션에서 시작한
  국가들(대체로 개발도상국)
  의 경우, 연방국가는
  단일국가보다 인플레이션이
  빠르게 증가함 (**B**).

Treisman (2000): 통계분석 결과

- 현재(1985-89) 인플레이션 평균과 과거(1955-59) 인플레이션 평균 사이의 상관관계: 연방국가($r = 0.93$) > 단일국가($r = 0.58$)



출처: Treisman (2000, p. 845)

- 장기간에 걸친 인플레이션의 연속성은 연방국가에서 더 높음.

Treisman (2000): 함의

- 취약한 정치·경제적 조건 하에서 인플레이션을 줄이기 위해 연방주의/분권화를 시도할 경우 위험한 결과로 이어질 수 있음.
  - 연방주의적 요소의 도입은 기존의 불안정한 통화정책을 고착화시키고 정책적 변화를 어렵게 만들기 때문.
  - 선진국의 경험으로부터 도출한 교훈이 개발도상국에 동일하게 적용되지 않음.
- 정치개혁과 경제개혁이 추진되는 순서가 중요함.
  - 정치적인 분권화가 어느 정도 이루어진 뒤에 통화정책의 안정화 정책이 이루어지는 것이 바람직.
  - 거시경제적 안정화정책이 먼저 진행되고 이를 위한 경제적 해법으로 정치적 분권화를 시도할 경우 실패할 가능성이 높음.

결론

- 이론적 이상과 경험적 관찰 사이의 간극
  - 경험적 분석의 결과는 연방주의와 민주주의·경제성장 사이의 긍정적인 관계에 대한 이론적 기대만큼 낙관적이지는 않음.
- 연방주의는 정치적·경제적 발전에서 절대선도, 절대악도 아님.
  - 연방주의가 작동하는 환경에 따라 그 효과도 달라질 수 있음.
    - 정치적 조건: 민주주의 vs. 권위주의, 선진 vs. 신생민주주의
    - 경제적 조건: 선진국 vs. 개발도상국
    - 제도적 조건: 민주주의적 제도, 시장경제 제도의 유무 및 발전 정도
    - 사회적 조건: 인종적·인구학적 다양성 등
- 이러한 차이를 고려하지 않은 연방제/분권화 개혁에 대한 일률적인 정책적 처방은 경계해야 함.

참고문헌

- Hayek, Friedrich August. “The Use of Knowledge in Society.” *American Economic Review* Vol. 35, No. 4 (1945): 519-530.
- North, Douglass C., and Barry R. Weingast. “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-century England.” *Journal of Economic History* Vol. 49, No. 4 (1989): 803-832.
- Oates, Wallace E. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich (1972).
- Qian, Yingyi, and Barry R. Weingast. “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives* Vol. 11, No. 4 (1997): 83-92.
- Tiebout, Charles M. “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy* Vol. 64, No. 5 (1956): 416-424.
- Treisman, Daniel. “Decentralization and Inflation: Commitment, Collective action, or Continuity?” *American Political Science Review* Vol. 94, No. 4. (2000): 837-857.
- Weingast, Barry R. “The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Development.” *Journal of Law, Economics, & Organization* (1995): 1-31.
- Wibbels, Erik. “Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance.” *American Journal of Political Science* Vol. 44, No. 4. (2000): 687-702.

감 사 합 니 다.

moohyungcho@snu.ac.kr
https://www.moohyungcho.com