【연구논문】

미국의 연방주의: 탄생과 유지의 비결

이 옥 연
(서울대학교 외교학과)

I. 서 론

개인이든 집합체이든 협력을 통해 상호 이득을 얻을 수 있다는 담론은 극단적 충돌이나 심지어 무력적 충돌 또는 전쟁을 가능한 한 회피하려는 인류의 목적에 부합하므로 미국의 건국이 성사되기 훨씬 전부터 존재했다. 또한 미국이 18세기에 연방주의를 헌법에 표명하면서 연방 국가를 창립하기 이전에 17세기 유럽에서는 이미 단일한 주권을 강조하는 절대적 국가주권(absolute state sovereignty)에 대한 대항담론으로서 연방적 공치주권(shared federative sovereignty)을 주장하는 이론이 부상했다.[1] 따라서 연방주의를 미국의 독특한 발명품이라고 단정하는 데 무리가 있지만 궁극적으로 미국의 연방주의가 유럽의 지성인들이 주창한 이론과 차별되는 까닭은 바로 정치적 실체들 간의 통합 뿐 아니라 그를 구성하는 개별 시민들을 통합하는 연합체를 제시한 점에 있다. 결국 이렇게 결성된 연합체의 중앙정부, 즉 연방정부는 '주(state)'와 '인민'이라는 두 종류의 구성원을 대변해야 하며 이러한 새로운 형태의 연방주의를 구현한 국가, 즉 연방 국가(federation)는 종전에 집합체들로 구성된 연맹 국가(confederation)와 구별되기 때문에 미국의 연방주의는 실로 혁신적인 연방적 공치주권 체제를 출범시켰다.

---

1) 절대적 국가주권을 강조한 대표적 학자로 보댕(Jean Bodin)과 홉즈(Thomas Hobbes)를 들 수 있는 반면 연방적 공치주권을 주장한 대표적 학자로 알투시우스(Johannes Althusius)와 푸펜도르프(Samuel Pufendorf)를 들 수 있다.

그렇다면 공화정에 근거한 민주주의를 구현하는 다층 거버넌스로서 연방주의에 대한 판단 준거는 크게 헌법 명시, 제도적 권한분산 경로와 절차 구비, 재정적 책임 소재지의 분배 실현, 그리고 연방주의에 대한 연방대법원의 유권해석 권한 수긍 여부에서 찾아볼 수 있다.[2] 그럼에도 불구하고 연방주의를 연구하는 학자나 이를 제도를 통해 구현하려는 위정자들에게 공통된 고민은 오래전 해밀턴이 발견한 패러독스에서 크게 벗어나지 않고 있다.[3] 즉 연방주의는 "다수로 이루어진 하나(*e pluribus unum*)"를 가능케 하고 작은 정부와 큰 정부의 장점을 동시에 활용할 수 있다고 약속한다. 그러나 반면에 영토가 광대하고 구성원이 다양한 연방국가의 국민정부는 너무 취약해서 강력한 중앙집권국가로부터의 도전을 막아내기 힘들며 이는 연방주의가 무능력한 중앙정부로 인해 효율적으로 위기에 대처하지 못할 위험을 안고 있음을 뜻한다.[4] 흥미로운 점은 반대로 연방주의체제의 중앙정부가 지나치게 권력을 축적해 하위정부의 권한을 침해할 수 있다는 논리에서 연방주의의 위험을 경고한다는 사실이다.[5]

따라서 미국의 연방주의를 둘러싼 논의에서 두 가지의 상반된 주장을 접하며 연방주의가 초래할 수 있는 위험은 권력이 과도하게 중앙에 집중되거나 아니면 권력이 과도하게 탈중앙화되어 분산되는 경향에 있다고 결론지을 수 있다. 이렇게 상반된 연방주의의 구현상은 미국의 연방주의가 제도화되는 과정에서 어렵지 않게 목격할 수 있다.[6] 예를 들어 대통령

---

2) 이는 *Federalist Papers*, 특히 내적 타락을 방지 또는 해소하기 위한 각종 안전장치를 구비한 연방 국가의 장점을 강조하는 9장에서 잘 나타난다.

3) Rodden, Jonathan. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), p. 17.

4) 로든이 동서에서 에머슨과 몽테스키외를 인용했듯이 전자는 "다수로 인한 혼란(disorder from numbers)," 후자는 "내부적 미완성(internal imperfection)"을 가리킨다.

5) 대표적으로 제퍼슨을 들 수 있다. 이러한 주장은 "항구적 연방"을 거부하는 연맹헌법 및 이를 고수하는 반연방주의자들의 반론과 부분적으로 맥을 같이 하고 있다. 자세한 내용은 Epstein, David E. *The Political Theory of the Federalist* (Chicago: the University of Chicago Press, 1984)와 손병권, 「'연방주의자 논고'에 나타난 매디슨의 새로운 미국 국가: '광대한 공화국'」, 『국제지역연구』 제 13권 4호 (2004)를 참조하기 바란다.

6) 이러한 현상은 비단 미국에 한정되지 않는다. 비교정치 시각에서 논의한 내용은 Filippov, Mikhail, Peter Ordeshook, and Olga Shvetsova. *Designing Federalism: A Theory of*

이 수반인 행정부에 대해 입법부인 의회가 견제와 균형을 유지하며 독자적으로 국정을 운영하는 현재와 달리 건국 초기에는 비록 국민국가의 필요성에 의해 전국 단위로 대통령을 선출했지만 국가의 최고 권력기관은 각 주의 대표들로 구성된 입법부인 연합의회(Confederation Congress)로 출범했다는 사실을 유념해야 한다. 또한 미국 연방주의의 상징으로 지역대표성과 함께 인민대표성을 함께 실현한 양원제를 손꼽는 현재와 달리 건국 초기에는 의회가 단원제였음에 유의해야 한다.[7] 나아가 연방의회가 독자적으로 세금을 부과하고 징수할 수 있는 현재와 대조적으로 건국 초기에는 연합의회가 배정만 할 뿐 실질적 징수는 주 의회가 수행했다는 점을 주시해야 한다. 무엇보다 연방주의에 대한 유권해석의 권한을 행사하는 연방대법원의 기능은 건국 초기에는 거의 미비했으며 사법부는 전적으로 주 정부단계에 국한되었으므로 각 주는 근본적으로 독립국가에 준하는 자격을 가지고 있었음을 알 수 있다.

더구나 미국 연방주의는 지난 300여 년 간의 역사적 변모에도 불구하고 지속하고 있다. 이는 연방주의를 실험하여 당면한 국정문제를 해결하는데 실패한 다수의 국가들과 대조할 때 경이적이다. 그렇다면 그 성공의 배경에 어떠한 비결이 있을까? 본 논문은 이러한 분석을 목표로 미국의 연방주의가 어떠한 경로로 탄생했으며 어떠한 과정을 거치며 유지되고 있는지 정립과정, 제도화, 재정분산, 그리고 개헌과 대법원 판결을 둘러싼 헌정주의 측면을 통해 검토하고자 한다.

Self-Sustainable Federal Institutions (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)를 참조하기 바란다.

7) Burgess, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice* (New York: Routledge, 2006), p. 204.

II. 미국 연방주의의 정립과정

영국의 폭정[8]에 반발하며 시작한 미국 독립혁명은 폭정이 권력의 집중으로부터 나온다고 보았기 때문에 건국 초기 미국의 정부조직체제는 권력의 분산을 통치형태의 근간으로 상정하였다. 물론 건국 초기부터 국가원수로서 대통령을 추대했으나 대통령은 행정부의 수반이나 혹은 나아가 최고 통수권자라는 위상과 상당히 거리가 멀었다. 그 대신 주권체인 주의 대표들로 구성된 의회가 국가의 최고 권력기관이라는 공감대가 형성되었다. 특히 연합헌장이 행정부에 대해 별도로 명시하지 않음으로써 권력분산이 그 자체로 통치 거버넌스의 목적임을 분명히 했다. 결국 권력분산을 구현한 연합의회는 각 주의 독자성을 보장하며 주 대표들의 의견을 반영하는 데 주력하는 문자 그대로 다원적 기관이었다.

이러한 연합헌장체제는 오늘날의 국가연합(confederation)에 준하는 형태로 독립선언부터 연방헌법이 제정되기까지 10여 년간 지속했다. 이는 주권이 각 구성단위인 주에 소재하므로 하위단위는 느슨한 형태의 협의체에 연결되어 있는 정부조직형태를 의미한다. 물론 연합을 구성하는 주에게 독립된 주권국가라면 당연히 누리는 권한들이 부분적으로 제한되어 있긴 하다.[9] 그러나 근본적으로 연합헌장에 명시된 통치기관들은 구체적인 정부의 기능을 온전하게 발휘할 수 없었다. 예를 들어 각 주는 연합의회 의원들을 통제할 수 있기 때문에 연합의회가 명실상부한 상설 중앙정부로서 독자적으로 위정 활동을 할 수 없게 발목을 묶은 셈이었다.[10] 무

8) 이에 대한 자세한 내용은 손병권. 「미국 건국초기의 연합의회와 연방의회 비교」, 『정당학회보』 제 5권 2호 (2006)를 참조하기 바란다.

9) 구체적으로 연합헌장 제2조는 "각 주가 주권, 자유 및 독립을 보유하며, 이 연합에 의거해 별도로 연합의회에 명시적으로 이전되지 않은 권력, 관할권 및 권리를 보유한다"고 명시함으로써 각 주의 독자성을 잘 드러내고 있다. 또한 연합헌장 제6조는 각 주가 연합의회를 통해 미합중국과 외국 간 체결된 조약의 규정에 반하는 관세를 부과할 수 없으며 각 주의 방위와 교역 등을 위해 필요하다고 연합의회가 인정하는 이상의 전함과 병력을 보유할 수 없으며 적으로부터 침략당한 경우 등 예외적 상황을 제외하고 연합의회의 동의 없이 전쟁을 수행할 수 없다는 등 각 주의 권한을 제한하는 내용을 담고 있다. 나아가 주 간 조약이나 동맹은 연합의회의 동의를 거쳐야 한다고 규정하고 있다.

엇보다 주요 권한을 행사하기까지 각 주의 자발적 동조를 반드시 확보해야 하는 연합의회에게 구성단위를 구속할 수 있는 실질적 통치는 어려웠다.

근본적으로 정치적, 경제적 편의를 위해 제정된 연합헌법은 연합의회가 각 주에 대한 중앙정부의 수직적 구속력과 각 주간의 수평적 연대가 매우 약한 느슨한 형태의 협의체 역할을 수행하도록 규정했다. 따라서 마치 각 주권국가 대사에 준하는 각 주 대표들로 구성된 연합의회에서 제정된 법률은 각 주에 대한 강제력을 가지지 않기 때문에 연합의회는 궁극적으로 주정부의 상위기관이 아니었다. 특히 연합의회는 주를 통하지 않고 직접 인민들에게 직접적으로 영향력을 행사할 수 없었다. 구체적으로 연합의회는 독자적으로 인민들에게 세금을 징수할 수 없었을 뿐 아니라 대외통상을 규제할 수 없었다. 독자적인 국고수입을 확보할 중요한 수단을 지니지 못한 중앙정부의 재정은 취약할 수밖에 없었고 심지어 병력 유지마저 주정부에 의존할 지경이었다. 즉 연합의회는 주정부의 동의를 얻지 못하면 인민들에게 직접적 영향력을 행사할 수 없는 허약한 기관이었다.

이러한 연합헌법체제의 취약점을 시정하기위해 1787년 헌법회의는 전국적 관할권을 지닌 강력한 중앙정부가 국내외적 조정비용을 감소시키고 공공재 공급을 원활하게 만든다는 주장을 제기했다.[11] 특히 매디슨은 전국적으로 실질적 관할권을 지닌 중앙정부가 등장하면 주정부 간 분파싸움에 의해 공공재의 공급에 차질이 생기는 문제를 해결할 수 있다고 주장

---

10) 구체적으로 연합헌장 제5조는 연합의회 의원의 임명, 소환, 급여를 각 주의 입법부가 통제하도록 명시하고 있으며 나아가 의원 임기는 1년으로 그나마 6년 간 최대 3년 이상 재직하지 못하도록 제한하고 있다. 또한 연합헌장 제9조는 연합의회의 주요 권한들인 전쟁 수행권, 나포허가장 발부권, 조약 체결권, 주화제조권 등이 13개 주 중 9개 이상 주의 찬성을 필요로 한다고 명시하고 있다. 무엇보다 각 주에서 2인부터 7인까지 선출한 대표들로 구성된 연합의회는 단원제를 채택하고 있을 뿐 아니라 의사결정도 1인1표제가 아니라 1주 1표제로 이뤄졌다. 이러한 주의 평등성 원칙과 앞서 언급한 초다수제(9/13주의 찬성 필요)는 결과적으로 연합의회의 효율적인 통치력을 저해했다.

11) 연합의회를 대체할 연방의회는 주간 및 미국과 외국 간 국방, 안보 및 통상 등의 문제가 발생할 경우 이를 조정하는 역할을 담당하도록 했다. 주간교역 분쟁이 발생할 경우 공권력을 지닌 중앙정부의 중재와 조정이 필수적이었다. 또한 미국과 외국 간 안보 및 국방 문제가 발생할 경우에도 군대 차출 및 유지 등 외국과의 전쟁을 수행할 때 중앙정부가 각 주들에게 할당금액을 신속히 결정해 줄 필요가 있었다.

했다. 즉 연방주의자들은 소규모의 영토 안에서 주의회는 다수분파의 폭정에 노출되어 있기 때문에 중립적 심판으로서 사회의 다양한 이해관계를 조정하고 나아가 분파의 해악을 통제함으로써 인민의 자유를 보장해주는 중앙정부가 통치하는 "광대한 공화국"을 제시했다. 반면에 반연방주의자들은 공화국은 본질상 소규모의 영토에서만 가능하며 통합정부의 성격을 지닌 연방정부의 등장은 주의 권한 침해 뿐 아니라 나아가 인민의 자유 침해까지 초래한다고 반박했다.[12] 결국 연방주의자들과 반연방주의자들 간 극적인 타협이 이뤄지며 연방의회가 출범하면서 새로운 중앙정부의 위상에 변화가 왔다.[13] 연방헌법은 주의 평등성을 반영하는 지역대표성과 유권자의 평등성을 반영하는 인민대표성을 절충한 양원제[14]를 채택하였으며 국가의 최고 권력기관이 연방의회이고 연방의회에서 제정되는 법률이 최고권위를 지닌다고 명시함으로써 연방정부에게 주정부에 대한 실질적 구속력을 부여했다.[15] 나아가 연방의회의 독자적 세금 징수권

12) 이들 간 대립은 결국 1788년 연방헌법비준으로 결론이 나지만 오늘날까지도 연방주의의 해석을 둘러싼 상반된 의견대립은 끊이지 않고 계속되고 있다.

13) 연방주의자와 반연방주의자 간 타협이 성사되기까지 오고간 논의에 관한 자세한 내용은 Wood, Gordon, *The Creation of the American Republic, 1776-1787* (New York: W. W. Norton & Company, 1969)과 손병권, 이옥연. 「미국과 캐나다의 연방제도 비교 연구: 건국과정과 헌법을 중심으로」, 『국제정치논총』 제 44집 4호 (2004)를 참조하기 바란다.

14) 다양한 형태로 지역대표성과 인민대표성을 절충할 수 있는 양원제에 관한 자세한 내용은 Ronald Watts, *Comparing Federal Institutions*, 2nd edition, (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999), chapter 9 "The Representative Institutions of Federal Governments"와 Kincaid, John and G. Alan Tarr. eds. *A Global Dialogue on Federalism, vol. 1: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005)를 참조하기 바란다.

15) 구체적으로 연방헌법 1조 1절은 "미합중국 내의 모든 입법권은 상원과 하원으로 구성되는 합중국 의회에 부여된다"고 규정하며 연방헌법 6조 2절은 "이 헌법과 헌법에 준하여 만들어질 미합중국의 법률과 미합중국의 권위 하에 이미 만들어졌거나 만들어질 조약들은 미국의 최고의 법이 된다"고 명시하고 있다. 또한 연방의회 의원들은 임기제한이나 주정부의 소환에 구애되지 않고 주민과 주의 의사를 대변할 수 있었고 임기도 하원의원은 2년, 상원의원은 6년으로 일정 기간 안정된 위정활동을 할 수 있었고 무엇보다 주정부가 아닌 연방정부가 급여를 받았으므로 주정부의 통제에서 자유로웠다. 단 1900년대 초반까지 상원의원들은 직선이 아닌 주의회의 선발로 임명되었기 때문에 주민으로부터의 권한위임이 결여되어 주정부에 예속될 가능성은 컸지만 하원의원보다 3배나 긴 임기에 의거해 하원과 독자적으로 상원에서 국정운영에 참여했음을 볼 수 있다. 무엇보다 1789년 사법부 법에 의해 연방법원체계가 완비됨으로써 사법부에 대한 통제가 연방정부와 주

을 원론적으로 부여하고 외국과의 통상 및 주 간 통상에 대한 규제권을 부여함으로써 독자적 재정을 확보하고 인민에 대한 직접적 영향력을 행사할 수 있는 경로가 열렸다.[16]

이렇게 연방헌법은 연방의회에게 주정부의 통제를 벗어나 독자적인 권력기관으로 인정받게 할 수 있는 기반을 제공함으로써 전국적으로 실질적인 통치를 수행할 수 있는 명백한 주권체로 자리를 잡았다. 그러나 이러한 연방의회의 권력 강화는 동시에 권력비대로 인한 부정적 효과를 방지할 기제의 필요성을 다시금 일깨웠고 곧이어 헌법차원의 보호 장치로서 권리장전의 하나인 수정헌법 제10조가 제정되었다.[17] 아이러니는 새로운 강력한 중앙정부의 등장이 결과적으로 이중주권(dual sovereignty)의 논리를 강화시켜 주정부와 중앙정부간의 관계는 긴장 속에서 유지될 수 밖에 없었으며 결국 이러한 이중주권에 관한 해석을 둘러싼 이견이 첨예화되며 남북전쟁이 발발했고 그 이후에도 연방정부와 주정부간 갈등을 초래하는 근거를 제공했다는 사실이다. 신생독립국인 미합중국이 내생적으로 중앙권력집중형태의 국가가 부재한 상황을 극복하며 통합과 분산의 균형을 실현하려는 연방국가로 변모하기까지 과정을 앞서 살펴본 내용을 정리하여 다음 <표 1>에서 미국 연방주의의 정립과정에서 연합헌법(1781)과 연방헌법(1787)이 명기한 정부조직체제와 통치형태를 비교하였다.

정부로 양분되며 나아가 연방대법원의 연방주의에 대한 유권해석의 기틀이 마련된다.

16) 3항과 1항에 명기된 통상규제권과 세금징수권은 앞서 언급한 1조 1절 및 6조 2절에 명기된 최고성과 8절에 명기된 전쟁선포권, 평화조약 체결권, 조약 및 동맹 체결권, 인디안 교섭권, 계량형 표준 설정권, 화폐주조권, 차입권, 주간 분쟁해결권, 우편체계 수립권과 더불어 연방의회의 권력 강화를 가져왔다.

17) 수정조항 10조는 새로 제정된 헌법에 의해 "합중국에 위임되지 않았거나 합중국에 의해 각 주에 금지되지 않은 권한은 주에 개별적으로 혹은 인민에게 유보된다"라고 규정하고 있다. 이는 헌법상 명시된 연방정부 권한 이외의 잔여권한에 대해 주정부가 자신의 권한이라고 주장할 헌법적 근거를 제시하고 있다. 이 조항은 결국 새로 제정된 헌법에서 주정부의 권한이 연방의회가 제정하는 최고권한의 법률에 의해서 제한되기는 하나, 헌법에 명시되지 않은 영역에서는 주정부의 재량권이 보장될 수 있는 길을 터놓았다.

<표 1> 미국의 연합헌장과 연방헌법 비교

	연합헌장 (1781)	연방헌법 (1787)
각 단계 정부권한의 명시	-공동의 이익을 위한 협의체 형성 (1조) -주는 사실상 독립국가로서 권한을 행사함 (2조)	연방정부의 권한은 세밀하게 해당 조항에 규정된 항목에 제한됨 (1조 8절)
잔여권한의 소재지	잔여권한은 주에 귀속되어 있음 (2조)	잔여권한은 주와 인민에 귀속되어 있음 (수정헌법 10조)
주 의회와 연방의회 간 권한 분산	-조세, 교역, 조약, 방위, 전쟁 등 연합의회의 동의 또는 인준이 필요함 (6조) -전쟁 수행, 나포허가장 발부, 조약 체결, 주화 제조 등의 권한 행사에 13개 주 중 9개 주의 찬성이 필요함 (9조)	-일반적 권한규정 외에는 특별한 규정 없음 (1조 8절) -연방의회의 세금징수 (1조 8절 1항) -주간통상규제권 (1조 8절 3항) -연방정부에 금지된 권한이 명기되어 있음 (1조 9절)
연방 하원 의원석 배정, 선출방식, 임기/임기제한, 표결 및 급여	-의석 배정: 각 주당 2~7명 -선출방식: 주의회가 임명 및 소환함 -임기: 1년, 6년 기한 내 3년으로 제한 -표결: 각 주당 1표 -급여: 주정부 지급	-의석 배정: 인구비례, 1929년 이후 총 435석 고정 -선출방식: 주민이 선출함 -임기: 2년, 임기제한 없음 -표결: 각 하원의원 당 1표 -급여: 연방정부 지급
연방 상원 의원석 배정, 선출방식, 임기/임기제한, 표결 및 급여	해당 없음 (단원제)	-의석 배정: 각 주당 2명 -선출방식: 각 주의회가 선발함 (1조 3절 1항, 1900년대 초반까지) -임기: 6년, 임기제한 없음 -표결: 각 상원의원 당 1표 -급여: 연방정부 지급
연방정부의 조세권한	연방의회가 배정하고 주가 징수함	일반규정으로 채무 지불, 공동방위와 복지 위해 세금징수 일반화되어 있음 (1조 8절 1항)

	연합헌장 (1781)	연방헌법 (1787)
정부단계 간 용어상 차별 (빗금 앞이 중앙정부, 뒤가 지역정부)	연방/주 정부조직간 지위 차별 부재 1)행정부 수반: 해당 없음 (집행부 부재) 2)호칭: United States/State 3)입법부: 연합의회 (Congress) 4)입법부 수장: President of Congress	연방/주 정부조직간 지위 차별 부재 1)행정부 수반: President/Governor 2)호칭: United States/State 3)하원: House of Representatives/State Assembly 4)하원 의장: Speaker of the House/ 5)상원: Senate/State Senate 6)상원 의장: 부통령이 겸임/
정부단계 간 사법부통제	모든 사법부는 각 주정부가 통제함 (1789년 사법부법령에 의해 연방정부가 통제하는 연방 사법부가 창설됨)	-연방정부는 연방 사법부 통제 -주정부는 주 사법부 통제

출처: http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/federal/compare.htm, http://www.usconstitution.net/constconart.html, 그리고 손병권(2006) <표 1>과 손병권, 이옥연(2005) <표 1>, <표 2>를 참조해 발췌 정리.

III. 미국 연방주의의 제도화

연방과 주 정부 간 분권에 대한 토론은 미국 내에서 계속되는 정부단계 간 관계정립의 난관을 단적으로 보여준다.[18] 통치의 편의를 목적으로 연방주의를 도입한 호주나 상대편으로의 융화를 거부하는 집단 간 대결상황을 잠정적으로 그러나 지속적으로 해소하기 위해 연방주의를 선택한 캐나다와 대조적으로 미국은 권력분산을 제도화하여 공화정에 기반을 둔 민주주의를 구현하기 위해 연방주의를 채택하였다. 그럼에도 불구하고 1787년 연방헌법이 비준된 이래 미국의 연방주의도 시대적 여건과 집권

18) 19세기 미국의 발명품으로 치부된 연방주의에 관한 상반된 논의에 관해 자세한 내용은 Karmis, Dimitrios and Wayne Norman. eds. *Theories of Federalism, A Reader* (New York: Palgrave, 2005), pp. 105-188을 참조하기 바란다.

행정부에 따라 변천을 거듭하며 발전해왔다. 분기점이라고 할 수 있는 남북전쟁이 종료되기 전까지는 연방과 주가 팽팽하게 맞선 이중적 병행구조의 연방체제가 지속되었다. 앞서 언급했듯이 이중주권의 원칙은 연방과 주가 동시에 정책분야에 대한 최종적 권한을 행사할 수 있다고 규정하고 있으나 권력분산을 통한 자유구현이라는 이상형을 설정한 건국의 시조들은 명확한 로드맵을 제시하지 않았다. 따라서 이중주권의 원칙을 둘러싼 논란은 끊이지 않았고 심지어 대부분 주에서는 주의 주권이 완전하기 때문에 연방의회법령이 주나 주의 거주민의 자유를 침해한다고 판단되면 그러한 법령을 주가 무효화시킬 수 있다는 주장이 지배적이었다.[19] 그러나 남부 주들의 패배로 이중주권의 원칙에 대한 해석으로 무효화 원칙은 더 이상 허용되지 않았으나 해석을 둘러싼 분쟁 자체가 그친 것은 아니다.[20] 다음 <표 2>는 그 이후 20세기 미국의 연방주의 변천사를 요약한 것이다.

---

19) 18세기 말 연방의회의 다수당이었던 연방주의파는 점차 세력이 커지는 제퍼슨이 주도하는 democratic-republican party (현 민주당의 모태)를 누르려는 정치적 의도에서 강압적으로 정부관리에 대한 비판을 불법화하는 연방법안을 통과시켰다. 그러자 이중 주권을 문자 그대로 해석해서 무효화 원칙(doctrine of nullification)을 주창하며 제퍼슨파들이 표현/발언의 자유를 옹호해야 한다고 맞섰다. 연방정부의 권한강대에 기여했다는 평가를 받는 마샬 대법원장 하의 연방대법원은 McCullough v. Maryland(1819) 소송사건을 통해 주가 연방기관인 중앙은행을 상대로 과세할 수 없다고 판결함으로써 주정부는 연방정부의 주권을 침해할 수 없다고 무효화 원칙을 번복하는 유권해석을 내린 셈이다. 그럼에도 불구하고 선거결과를 둘러싸고 말 많던 잭슨 대통령선거가 끝나면서 당시 부통령이었던 칼훈(나중에 대법원장 역임)이 다시 주 정부권한의 우위를 주장했다. 결국 연방정부의 관세권한(북부는 국내산업보호를 목적으로 관세설치를 선호한 반면, 남부는 관세철폐를 선호함)에 대해 남부 주들이 연방관세법이 무효라고 주장하다가 뜻이 관철되지 않자 미합중국으로부터 탈퇴할 수 있다고 주창하기에 이르렀다. 대선에서 홍역을 치렀던 잭슨 대통령은 무력진압대신 정치적 해법을 선택해서 관세를 낮춰서 일단 위기는 모면했지만, 근본적인 문제는 관세보다 노예제 유지를 둘러싼 갈등이었다. 그리고 결국 이 갈등은 신당인 공화당 후보였던 링컨이 대통령에 당선되면서 곪아터져 노예제폐지를 입법화한 연방정부에 반기를 들고 무효화 원칙을 근거로 남부 주들이 탈퇴하기에 이르렀다.

20) 미국이 숭상하는 이상 중 하나인 freedom of speech를 옹호하기 위해 제퍼슨은 후일 미국 내전의 논리적 근거로 활용되는 무효화 원칙을 주장하는 전례를 남김으로써 홉스가 우려한 "war between competing sovereigns"가 미국에서 실제로 발발했다는 사실은 역사의 아이러니라 할 수 있다.

<표 2> 미국 연방주의의 시대적 변모, 1900년대~1990년대[1]

기간[2]	집권행정부/정치적 여건	정부단계 간 관계
과도기(1895~1911) Melville Fuller	공화당이 다수당	19세기 협조 연방체제 종식
진보농업주의(~1921) Edward White	민주당 내각(1913~1921)	T. Roosevelt하 주 정부의 실험
정상화(~1931) William Taft	공화당 집권	주 정부의 실험 재강조
위기중앙주의(~1945) Harlan Stone	민주당이 다수당	New Deal & 연방-주 정부 공조
탈중앙화 복원(~1961) Fred Vinson (~1953) Earl Warren (~1969)	공화당 대통령	주 정부의 역할 증대
집중된 협조(~1968) Earl Warren	민주당이 다수당	인권운동, 도시재개발, 빈곤 퇴치 운동
강압적 협조(~1981) Warren Burger	입법-행정부 다수당이 양분화	연방주도 정책을 주 정부가 실행
신이중주의(~1993) Warren Burger (~1986) William Rehnquist	공화당 대통령	Reagan의 신연방주의 → 연방보조↓
反분산(~2001) William Rehnquist	입법-행정부 다수당이 양분화	연방참여-주 혁신 & 적자 예산 종식

출처: Elazar. "Opening the Third Century of American Federalism," *The Annals of the APSA*, 1990, p.13; Weissert and Schram. "The State of American Federalism," *Publius*, 1998.

1. 1980년대 이후는 Weissert와 Schram의 상기 논문을 바탕으로 Elazar의 도표에 맞추어 요약했다.
2. 해당 기간에 재직한 연방대법원장(들)의 이름을 기입했다. (http://www.supremecourthistory.org/02_history/subs_timeline/02_a.html 2006. 10. 28 검색)

<표 2>에서 주시할 점은 집권정당의 이념성에 의해 중앙과 지역의 관계가 추시계처럼 변동한다는 사실이다. 즉 효율적 재정운영과 책임재정정책을 강조하는 보수적 공화당이 연방정부단계에서 우위적 위치를 차지한 시기에는 주 정부의 자율권이 강화되는 반면, 중앙 집중적 정책과 정부의 적극적 역할을 강조하는 진보적 민주당이 집권한 기간에는 연방정부의

주도로 주 정부의 협조가 유도되는 연방체제가 전개되었다. 또한 이렇게 중앙 집중과 지역분산이 정치 주기적으로 반복되는 배경에는 연방과 주 정부 간 관계에 대한 대법원의 헌법적 해석이 주기적으로 변동한다는 점도 작용한다.[21] 의회의 자문기관에 그치는 캐나다의 대법원과 대조적으로 미국의 대법원은 의회에서 제정된 법의 합헌성 여부에 대한 판결권을 가지고 있다. 그러나 대법관의 임명권은 대통령에게, 인준권은 상원에게 주어지기 때문에, 임명된 대법관의 이념에 따라 헌법 해석이 변하는 결과가 나타나는데, 이는 곧 헌법적 해석이 정치적 영향, 즉 현직대법관의 이념성향 분포도를 염두에 둔 결석 대법원직 임명에 대한 관심에 휩쓸릴 가능성이 높음을 시사한다.[22] 이러한 사법부 정치/정치화(judiciary politics/ politicization)는 연방대법원의 중재역할을 강조한 토크빌에게 아마도 충격으로 다가올 것이다.

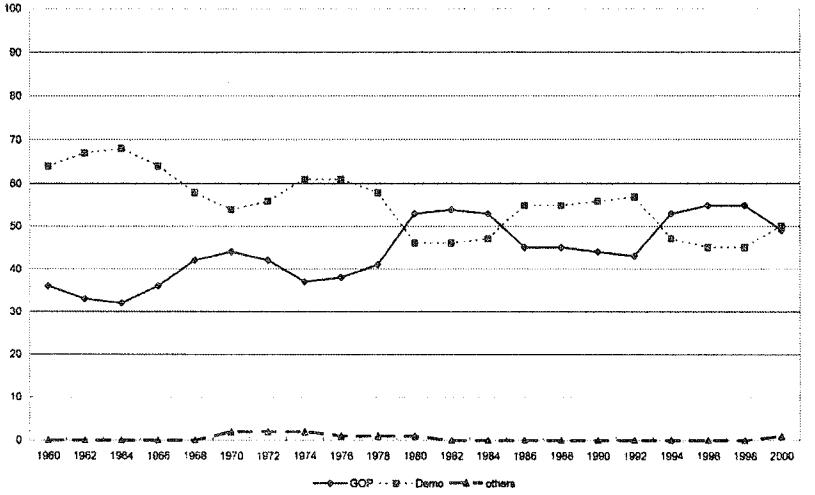
연방과 주 간 관계는 또한 효율적인 이익대변을 위한 정당 간 경쟁의 형태를 통해서 나타나며 이러한 현상은 특히 연방 상하원선거, 주지사선거, 또는 시장선거 등 다층구조로 정립된 선거제도에서 발견된다. 다음 <그림 1>, <그림 2>, <그림 3>과 <그림 4>를 통해 다층구조의 통치 거버넌스 면모를 대충 엿볼 수 있다. 우선 연방정부단계의 입법기관이면서도 수정헌법 17조항에 의해 더 이상 주 의회가 상원의원을 선발하지 않게 되면서 양원의원이 모두 직선에 의해 선출된다는 공통점 이외에는 국정참여에 있어서 임기, 선거구역 획정, 원내 총 의석수, 의결과정, 입법권한

21) Dye, Thomas. *American Federalism: Competition Among Governments* (Lexington: Lexington Books, 1990), p. 76.

22) 이는 정치인들이 대법관을 매수 또는 포섭한다는 의미가 아니라, 정치인들의 이념성향과 정치인들에 의해 임명 또는 등용되는 대법관의 이념성향이 대체적으로 유사하기 때문에, 정치인들에 의해 임용된 대법관이 정부단계 간 관계에 대한 헌법의 해석이 정치인들의 선호도와 일치하는 방향으로 변동할 가능성이 높다는 의미이다. 따라서 원칙적으로 종신제인 대법관직의 공석을 채우는 기회를 최대한으로 활용하려는 정치인들 간의 암투는 치열하다. 자세한 내용은 Elazar, Daniel and the staff of the Jerusalem Center for Public Affairs. eds. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements* (London: Longman, 1994)와 Griffiths, Ann. ed. *Handbook of Federal Countries, 2005* (Montreal: McGill-Queen's University, 2005)의 미국편을 참조하기 바란다.

등에서 차이점을 보인다.[23] 이러한 권한행사의 종류와 범위의 차이점은 나아가 유권자에게 국정운영의 책임소재지를 분산하도록 유도하는데 성공했으며 이는 <그림 1>과 <그림 2>를 비교하면 뚜렷하게 드러난다. 연방하원의 경우 민주당의 우위가 1960년부터 30여 년간 지속되다가 1994년 중간선거에서 깅그리치 하원의장이 주도한 공화당에게 밀린 반면 연방상원의 경우 민주당의 우위는 이미 1980년부터 1984년까지 레이건 공화당대통령 시절에 상실된 이후 1986년부터 1992년까지 미약하나마 가까스로 다수당의 지위는 탈환했지만 곧 1994년 중간선거에서 공화당에게 되돌려주고 말았다.[24]

주 의회 선거결과도 총괄적으로 연방의회 선거결과와 그다지 차별되지

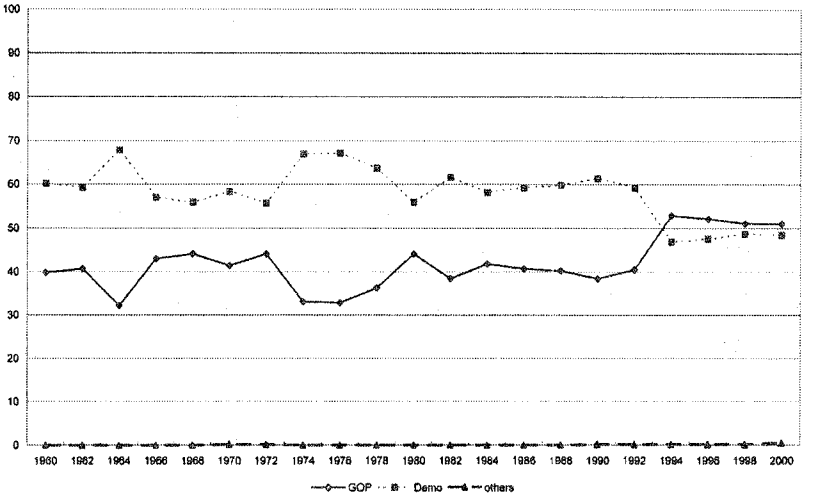


출처: http://www.census.gov/pub/govs (2006. 10. 28 검색)한 도표에 의거해 작성함.
1. GOP: 공화당 의석점유율, Demo: 민주당 의석점유율, others: 기타.

<그림 1> 연방 상원의석 정당별 분포, 1960~2000

23) 특히 재정법안과 관련된 의회의 권한에 관한 자세한 내용은 이옥연, 「다층구조 거버넌스로서의 연방 체제」, 『한국정치학회보』 제 37권 5호 (2003)를 참조하기 바란다.

24) 2000년의 경우 백중지세의 상황에서 공화당의 버몬트주 상원의원이 무소속을 선언하며 탈당한 결과였다.

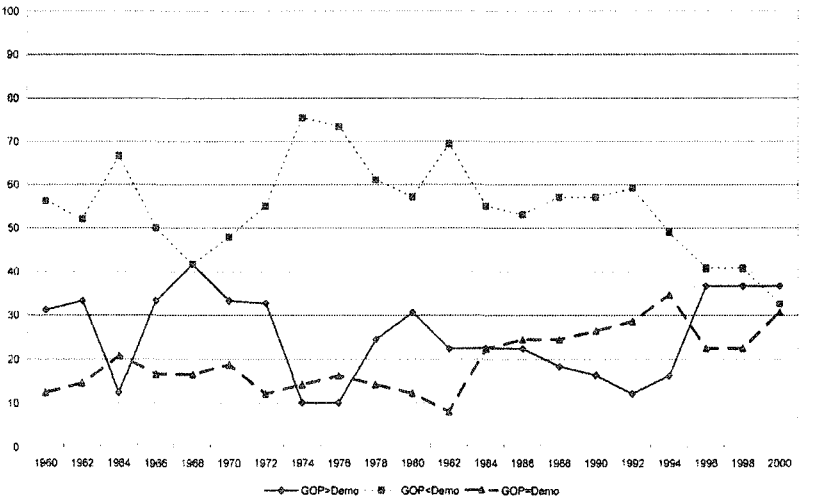


출처: http://www.census.gov/pub/govs (2006. 10. 28 검색)한 도표에 의거해 작성함
1. GOP: 공화당 의석점유율, Demo: 민주당 의석점유율, others: 기타

<그림 2> 연방 하원의석 정당별 분포, 1960~2000

않아 정치적 특색이 결여되어 보이지만 개별적으로는 지배정당이 시대적으로 변천하는 주가 증가하는 추세이다.[25] <그림 3>은 주 의회 다수당의 시대적 변천을 보여주고 있다. 2000년까지 전반적으로 주 의회는 민주당이 다수당인 경우가 많았으나 자세히 살펴보면 민주당의 우세도 시대에 따라 등락이 있음을 알 수 있다. 민주당이 우세한 주가 공화당이 우세한 주보다 월등하게 차이지는 해는 1964년과 1974년부터 1994년까지이다. 1964년부터 1972년까지 소위 민주당의 개혁시기에는 오히려 민주당의 주 의회 우세현상이 다소 누그러지고 있으며 1968년에는 민주당과 공화당의 주 의회 우세가 우위를 가리기 힘들게 되기도 했다. 또한 1974년부터 20

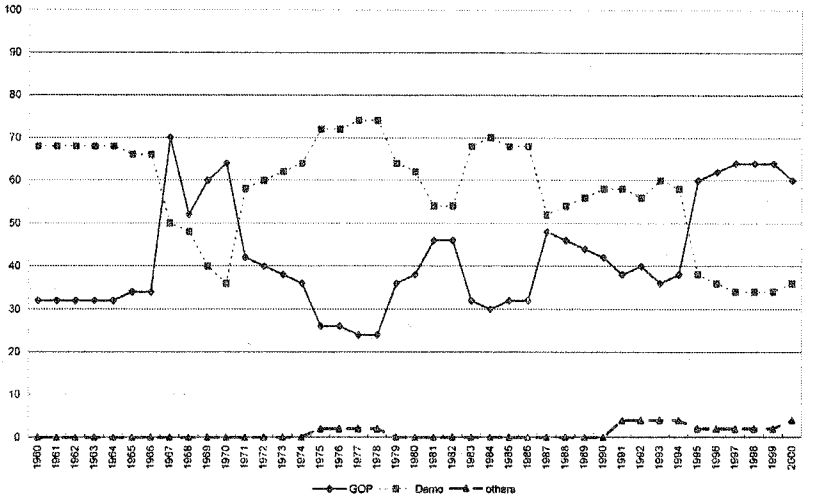
25) 실제로 주 의회의 전체적 정당별 의석 구성도는 민주당이 과반수를 상실한 1994년 이전까지 연방하원의 정당별 의석구성도와 별 차이가 없다. 또한 주별로 일정 정당이 항상 우세한 선거결과도 1990년대까지 계속되었으나 점차 공화당과 민주당의 양대 정당이 주도하는 경우보다 두 정당 간 팽팽하게 맞서는 추세가 증가하고 있다. 특이하게 Nebraska 주는 정당 구별을 두지 않으며 Minnesota주도 1970년까지 초정당제로 주 의원을 선출하여 왔다.



출처: http://www.census.gov/pub/govs (2006. 10. 28 검색)한 도표에 의거해 작성함
1. GOP>Demo: 공화당이 다수당인 주의 비율, GOP>Demo: 민주당이 다수당인 주의 비율, GOP=Demo: 공화당과 민주당이 백중지세인 주의 비율

<그림 3> 양대 정당 간 주 하원의석 배분도, 1960~2000

년간 지속된 민주당의 우세 기간 동안 주 의회 내 민주당과 공화당의 백중지세가 점차 증가추세를 보이면서 1984년 이후부터는 1/3가량의 주 의회에서 양대 정당이 동등한 의석을 점유하게 되었다. 그러다가 1996년부터 민주당의 우세를 위협할 정도로 공화당이 많은 주에서 선전하면서 마침내 2000년에는 우위가 역전되기에 이르렀다. 이러한 세력판도의 변화는 특히 <그림 4>에서 주지사의 소속정당 비율 변화를 통해 잘 나타난다. 1967년부터 1970년까지와 1995년부터 2000년까지 두 기간을 제외하고 민주당 소속의 주지사가 대체로 공화당 소속의 주지사보다 많았다. 그러나 자세히 살펴보면 민주당소속의 주지사 수적 우위도 1981년부터 1982년 사이, 그리고 1987년부터 1989년까지 공화당의 선전에 위협받기도 했으며 1988년부터 1994년까지 기간 동안에도 민주당의 우위는 이전의 위력을 회복하지 못하다가 결국 1995년부터 큰 차이로 공화당의 위세에 밀리고 말았다.



출처: http://www.census.gov/pub/govs (2006. 10. 28 검색)한 도표에 의거해 작성함
1. GOP: 공화당 소속인 주지사 비율, Demo: 민주당 소속인 주지사 비율, others: 기타

<그림 4> 주지사 소속정당별 분포, 1960~2000

특이한 점은 주 의회의 환골탈태에도 불구하고 주지사와 비교해서 주 의회가 아직까지 상대적으로 무능하다는 평가를 받는 사실이며 그 요인으로 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 다른 연방국가와 달리 미국은 같은 날 전국선거와 지역/지방선거를 치르고 있기 때문에, 유권자, 정치자금 기부단체나 정치후보 모두에게 중앙과 지역 간 책임소재지를 명확하게 차별시키는데 어려움이 많다고 볼 수 있다.[26] 둘째, 협조주의적 행정 연방주의가 주류를 이루는 호주나 캐나다와 달리 미국의 정부 간 관계기구는 비록 대다수가 연방정부의 독려에 의해 창설되었지만 연방정부에 대한 압력단체로 발전한 '동원된 이익집단'으로 출발했다.[27] 따라서 지역/지

26) 1991년까지 미국처럼 같은 날 모든 선거를 치러왔던 벨기에의 경우, 그 이후 전국선거와 지역/지방 선거일을 분리하면서 정부단계 간 차별화가 이루어지고 있는 점을 미루어 볼 때, 개별선거일의 효과를 재고할 필요가 있다.

27) 그 결과 정부단계 간 관계기구로서 중앙과 지역을 연계시키는 기능을 강조하기보다 지역정부간 관계를 설정하는 로비단체로서의 특성, 즉 이익구현을 목적으로 협조나 경쟁의 형태를 선택하는 공적 이익집단(public interest group)의 성격이 강하다.

방정부간 협의를 통해 도달한 합일점은 대체적으로 구체적 정책에 한정되어 있고, 이러한 로비단체들은 중앙-지역 간 전반적 관계에서 정책구현을 위해 가장 적절한 정부단계를 대상으로 모두 압력을 가하기 때문에 입법기능이 제한된 주 의회에 의존하지 않는 경향이 강하다. 결과적으로 주 의회의 입법기능이 제도적으로 제약되어 있기 때문에, 독립적 선거로 형성된 주 의회가 주의 이익대변인으로서 연방정부를 상대로 권한과 영향력을 행사할 여지가 크지 않다.[28] 또한 다른 연방국가와 달리 미국은 행정부 수반이 의회와 별도로 직접 선출되는 분권체제를 가지고 있다. 비록 정부단계 간 실무처리가 행정부 수준에서 이루어지지만 행정부처간 협조에 의존하는 호주나 캐나다의 경우 지역의회의 영향력이 지역수상과 내각에게 간접적으로 작용하기 때문에, 지역의회의 권한은 입법권 뿐 아니라 행정부에 대한 감시 기능까지 갖추고 있다. 그러나 미국의 지역의회는 제한된 입법권한에 감시기능도 제약받기 때문에 지역의회는 미국연방체제 참여자 중 'weakest link'라는 비난을 받고 있다.[29] 앞서 지적했듯이 1990년대에 들어서면서 지역의회선거에서 특정 정당의 우세 경향이 누그러지고 정당 간 백중지세가 증가한다면 지역의회의 기능부족에 대한 제도적 재편요구도 병행하게 될지 여부는 지켜봐야 할 듯하다.[30]

---

28) 일부의 주에서는 주 의회가 이년에 한 번씩 회기를 가지며, 회기 자체도 지극히 짧으며, 또한 의원에 대한 보수가 작고 보좌관의 수가 작을 뿐 아니라 주 의원의 평균 재임기간도 또한 지극히 짧으며 심지어 재임이 불가능한 주들도 상당수 존재한다. 재임이 가능하더라도 임기를 한 번 건너뛰어야 하는데다가 그나마 임기제한으로 인해 일정기간만 재선될 수 있는 주들도 다수 존재한다. 소위 아마추어 정치인들을 중요시하는 전통은 주민발의(initiative), 주민투표(referendum) 및 주민소환(recall)이 가능한 주에서 대체적으로 발견된다는 점이 흥미롭다. Nice, David. *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations* (New York: St. Martin's Press, 1987), p. 59.

29) Burgess, Michael and Alain-G. Gagnon. eds. *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993), 미국편을 참조하기 바란다.

30) 정당별 의석률에 근거해서 한 정당이 60 퍼센트 이상의 의석을 5년 이상 독점한 경우 단독정당제로 구분하고 나머지는 경쟁정당제로 분류할 때, 1960년대에는 단독정당제인 주는 30개, 경쟁정당제인 주는 18개, 1970년대에는 각각 28개 주, 21개 주, 1980년대에는 각각 27개 주, 22개 주, 그리고 1990년대에는 각각 24개 주, 25개 주로 변천했다. 이 중 1970년까지 정당구별을 하지 않은 미네소타주를 해당시기에서 제외했고, 현재까지 초정당제를 표명하는 네브라스카주는 모든 기간에서 제외했다. 이는 Statistical Abstract of

IV. 미국 연방주의와 재정분산

연방주의의 개념을 협의의 헌법적 개념에서 규정하는 법제도학자들과 대조적으로 재정적 연방주의를 연구하는 경제학자들은 연방주의를 실질적 개념으로 확대하여 적용한다. 따라서 다층 정부구조에 재정운영이 분산되어 있는 모든 재정구조를 넓은 의미에서 재정연방주의를 실행하는 체제라고 정의한다. 그러므로 분산된 재정운영의 주요 과제를 각 단계의 정부 조직에게 적절한 기능을 분배하여 경제적으로 가장 효율적인 정부 규모를 찾는 작업에 초점을 맞추고 있다. 예를 들어 대표적 재정연방주의 학자인 오츠는 공공재를 세분화하여 중앙정부는 경제안정, 소득 재분배 및 순수 공공재의 분배 기능에 관련된 모든 결정을 담당하고 지역정부는 지역 간 경쟁을 수반하는 지역 공공재(congestible public goods)의 분배 기능에 관한 결정을 담당한다면 중앙정부와 지역정부가 각기 가장 효율적으로 수행할 수 있기 때문에 해당분야의 재정운영을 분담하는 재정연방체제의 우수성을 강조한다.[31] 또한 이러한 재정분산은 각 정부 단계의 재정정책 결정자들에게 정책의 책임을 전가하기 위해 가장 효율적인 재정 자원의 분배방식으로 조세와 지출의 소재지를 일치시켜야 한다는 원칙을 내세운다.[32]

그렇다면 실상은 어떠한가. 재정운영을 조세수입과 지출로 나누어 재정집중도를 검토할 때, 몇 가지 유의할 점이 있다. 첫째, 중앙정부가 주관하

---

the United States 다수 발행편의 자료를 종합해서 산출한 결과이다.

31) 오츠는 세 기능이 기본적으로 서로 연관되어 있다는 것을 주지하나 극도의 재정 운영집중체제와 극도의 재정운영분산체제간 개념의 차별화를 목적으로 정부의 기능을 세 가지로 분류하는 머스그레이브의 개념체계를 수용한다. 궁극적으로 선호도의 지역적 편차가 크다는 전제하에 보조성(subsidiarity)의 원칙에 근거해 중앙정부보다 지역정부가 특정정책의 비용-혜택에 대한 보다 정확한 정보를 소지하므로 보다 효율적으로 지역의 특성을 고려한 정책을 집행할 수 있다는 논리에서 재정분산을 적절한 처방으로 제시하고 있다. 자세한 내용은 Oates, Wallace. "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature*, vol. 37(3), 1999, pp. 1120-1149를 참조하기 바란다.

32) David Wildasin, *Fiscal Aspects of Evolving Federations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

는 재정책임의 비율이 점진적으로 그리고 지속적으로 감소하고 있다. 이는 헌법에서 중앙정부와 지역정부에게 실질적 통치권을 부여하여 권한분산을 명기했는지 여부와 관계없이 현대 민주주의 국가들은 재정분산을 탈중앙화 요구에 부합하는 효율적 재정운영방법일 뿐 아니라 민의의 정책반영에 가장 충실한 대안으로 받아들이기 때문이다.[33] 둘째, 이러한 시대적 감소추세에도 불구하고, 재정집중도의 최소치와 최대치간의 국가 간 격차는 그다지 큰 변동을 보여주지 않는다. 이는 연방국가들 간에도 재정운영이 여러 다양한 형태로 유지되고 있다는 것을 나타낸다.[34] 세수 면에서 평균적으로 30 퍼센트 정도, 지출 면에서 다소 더 큰 40 퍼센트 정도의 격차가 계속된다. 이는 연방주의를 구현하고자 헌법에 명기한 연방국가들 간에도 법제도적 연방주의와 재정 연방주의 간 상관관계를 규정하는 데 큰 편차를 나타냄을 보여준다.[35] 셋째, 세수 면에서 중앙정부가 관

---

33) 탈중앙화와 재정분산의 관계에 관한 보다 자세한 논의는 Manor, James. *The Political Economy of Democratic Decentralization. Directions in Development* (Washington, D.C.: The World Bank, 1999), Poterba, James and Jorgen von Hagen. eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (Chicago: The Chicago University Press, 1999), Shah, Anwar. "Fostering Fiscally Responsive and Accountable Governance: Lessons from Decentralization" in Robert Picciotto and Eduardo Wiesner. eds. *Evaluation & Development: The Institutional Dimension* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1998), Wellisch, Dietmar. *Theory of Public Finance in a Federal State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)와 Wilson, Thomas. ed. *Fiscal Decentralization* (London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, 1984)을 참조하기 바란다.

34) 연방국가 6개국의 재정집중도 비교에 관한 자세한 내용은 이옥연. 「연방주의, 재정분산과 정당간 경쟁」, 『국제정치논총』 제 42집 3호 (2002)를 참조하기 바란다.

35) 심지어 연방주의를 제도화한 동일 연방국가도 시대에 따라 법제도적 연방주의와 재정 연방주의 간 적절한 균형점이 심하게 변동한 것을 볼 수 있다. 미국의 경우에 관한 보다 자세한 논의는 Inman, Robert and Daniel Rubinfeld. "Rethinking Federalism" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11(4), 1997, pp. 43-64, Inman, Robert and Michael Fitts. "Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the U.S. Historical Record" *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6(0), 1990, pp. 79-132, Inman, Robert. "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Order" in Harvey Rosen (ed.) *Fiscal Federalism: Quantitative Studies* (Chicago: University of Chicago Press, 1988), MacManus, Susan. "Financing Federal, State, and Local Governments in the 1990s." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 509, (1990), pp. 22-35와 Wright, Deil. "Policy Shifts in the Politics and Administration of Intergovernmental Relations, 1930s-1990s." *The*

장하는 재정이 지출 면보다 항시 15 퍼센트 정도 크다. 이는 중앙정부가 지역정부보다 효율적으로 징수하는 세금이 많거나, 지역정부 간의 수평적 및 중앙-지역정부 간의 수직적 조세수입의 불균형을 조정하는 목적으로 중앙정부가 좀 더 많은 세금을 걷어 재분배한다는 이론을 뒷받침한다. 그러나 만약 지역정부가 중앙으로부터의 납부금에 과도하게 의존하게 되면 재정적 결정권의 정부단계 간 균형이 깨어지고 결국 중앙-지방정부 간 재정 책임소재지 분산마저 불분명해지게 된다. 따라서 이 적정 균형점을 찾는 일이 재정연방주의의 성패를 결정하는 관건이 될 것이다.36)

그럼에도 불구하고 재정분산이 효율적인 정부운영방식으로 인식되는 까닭은 무엇인가. 지역정부는 우선 중앙정부보다 더 정확한 정보를 더 효율적으로 취득할 수 있다는 장점 이외에도 개별적인 지역선거를 통해 지역주민들이 직접 지역정부의 업무 수행능력을 평가할 수 있기 때문에 지역주민의 선호도에 맞는 지역 공공재를 개별맞춤으로 제공할 수 있다고 평가된다.37) 즉 지역정부는 지리적-심리적으로 볼 때 지역주민의 취향에 더 친숙할 뿐 아니라 중앙정부와 독자적인 지역선거가 마련된다면 이러한 민주주의적 경로를 통해 지역 유권자/납세자로부터 권한위임의 정통성을 얻을 수 있기 때문에 지역 정치인들은 지역주민의 취향을 정책에 반영해서 자신들의 관직을 유지하는데 활용하고자 할 것이다. 더구나 지역

Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 509, 1990, pp. 60-72를 참조하기 바란다.

36) 이런 맥락에서 현대 재정연방주의 학자들 모두 지역정부에게 보다 광범위하게 독자적 조세원을 확보하도록 독려한다. 자세한 논의는 Krause-Junk, Gerold and Regina Muller. *Fiscal Decentralization in Selected Industrial Countries. Regional Project on Fiscal Decentralization* (Economic Commission for Latin America and the Caribbean: United Nations, 1993)과 Mathews, R.L. *Responsibility Sharing in a Federal System.* ed. Research Monograph No.8, Center for Research on Federal Financial Relations, (Canberra: The Australian National University, 1975)를 참조하기 바란다. 이와 대조적으로 해밀턴과 같은 미국 건국시조들은 지역정부에게 중앙으로부터 독자적인 재정권한을 부여한다면 이는 궁극적으로 지역부채상환의 책임이 중앙정부에게 전가될 뿐 아니라 부채부담률이 서로 판이한 지역정부들 간 분쟁으로 이어져 재정주권 간 충돌을 야기할 수 있다는 이유에서 반대했다. Rodden, Jonathan. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), p. 56.

37) Robert Cooter, *The Strategic Constitution* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

간 움직임이 자유로운 민주국가에서는 일정 지역에 제공되는 지역 공공재에 대한 취향이 유사한 구성원들이 모여들게 되므로, 지역 간에는 다양한 선호도의 분포가 존재하나 일정 지역 내 거주민들은 유사한 취향을 가지게 된다.[38] 결국 중앙정부와 지역정부간에 분명한 역할 분담이 가능해지기 때문에 결정적인 관건은 재정분산의 정도를 비용-혜택 비교분석에 근거하여 산출하는 일이다.[39]

물론 조세와 지출의 소재지가 일치하는 경우가 드물기 때문에 재정적 책임소재지 분산을 실질적으로 실현하기 어렵다는 점은 일찍이 오츠도 이미 지적한 바 있다. 따라서 중앙정부와 독자적으로 지역정부를 선거를 통해 형성하고 지역 재정정책에 대한 책임을 추궁할 수 있다면 지역정부 단계의 정치인들에게도 지역 유권자/납세자들의 정확한 선호도를 파악해 가장 효율적으로 공공서비스를 제공하고자 하는 동기가 마련될 것이다. 그러나 동시에 이렇게 독자적 권한을 가진 정부가 만약 근시안적 목적으로 분산된 재정적 권한(power of purse)을 남용한다면 과잉 세금부과 및 과잉 정부지출과 과잉 정부적자를 초래할 위험도 커질 수 있다. 특히 대의민주주의는 오히려 재선이라는 정치적 목적에 눈이 먼 입법부 의원들이 "공동목초지의 비극(tragedy of commons)"의 미궁으로 빠져 들어가도록 유도하여 정치적 대가가 엄청난 세금부과 증대를 피해 유권자에게 "재

38) 티부 유동성(Tiebout mobility)은 소비자들이 자신의 효용가치를 최대화하기 위해 자신의 취향에 부합하는 공공재를 제공하는 지역으로 자유롭게 이동할 수 있는 개방 시장체제를 전제로 한다.

39) 이렇게 경제적 효율성을 근거로 정부 간 재정정책의 책임소재를 분배하는 재정 연방주의 연구는 정부 간 재정운영의 역할 분담이 각 정부부처의 정치적 협상을 통해 이루어진다는 정부 예산과정(budgeting) 이론에 대한 반박이기도 하다. 즉 예산과정이론이 재정정책의 책임소재가 결정되는 경로를 순전한 정치적 현상으로 규정하는 것에 비해 재정연방주의 연구는 정부 간 재정분산의 구조가 주로 경제적 효율성에 의거하여 결정된다고 역설한다. 그러나 두 이론은 각자의 관점을 극한시켜 강조한 결과, 재정분산에 대한 총체적인 모델을 제시하지 못한다. 우선 재정연방주의 연구는 다층 정당구조를 가진 민주국가에서는 각 단계의 독자적인 선거를 통해서 정치인들이 선택되고 그들이 내세운 재정정책에 대한 업무평가의 기회와 정당 간 경쟁이 연계되어 있다는 사실을 간과하고 있다. 반면에 예산과정이론은 재정정책이 단순한 경제정책이 아니라고 주지하지만, 제도-구조적 장치에 따라 집권정당의 이념성향이 재정정책에 반영될 수 있다는 점을 경시하고 있다.

정적 환상(fiscal illusion)"을 일으켜 궁극적으로 과도한 정부지출과 그로 인한 재정적자를 초래해 재정을 악화시킬 수도 있다.40)

따라서 재정분산과 통치 거버넌스의 상관관계를 좀 더 체계적으로 이해하기 위해서는 정당 간 경쟁과 재정적 책임소재지 분산을 결부시킬 필요가 있다.41) 왜냐하면 특정 정부단계의 재정정책에 불만을 표하면 다른 정부단계에서 그 집권정당에 대한 항의가 표출될 수 있기 때문이다. 이러한 교차선거의 가능성은 곧 동일정당이라도 정부단계 간 재정정책의 차별화를 모색하여 유권자들의 선호도에 대해 보다 정확한 정보를 확보하고 보다 효율적인 재정정책을 집행하도록 유도하게 될 것이다. 더구나 연방민주국가에서는 중앙정부와 지역정부간 재정 분할이 가능하기 때문에 정당의 이념성향이 연방제도와 상호 작용하여 재정집중도에 상당한 영향을 끼친다.42) 물론 이념성향에 의한 경제정책 조작이 종종 상황적 여건

---

40) 오츠는 유권자가 "재정적 환상"의 오류에 빠지기 쉬운 이유로 다음 5가지 원인을 제시한다. 첫째, 조세제도가 복잡하여 유권자들에게 공공서비스 제공비용에 대한 오해를 불러일으키고 지방정부에게는 지방 프로젝트에 과잉 지출하도록 유도한다. 둘째, 재산세에 대한 "임대인 환상(renter illusion)"으로 인해 재산 소유주보다 임대인의 비율이 높은 지방의 경우 이들 임대인이 지방정부 지출수준과 자신들의 임대료 간 상관관계를 오판하여 지방정부의 지방 프로젝트에 대한 과도한 지출을 초래한다. 셋째, 고성장기에는 조세제도가 높은 수입탄력성을 보여 자신들의 수입증가는 누진세율로 인해 자동적으로 수입세율 증대로 이어짐에도 불구하고 유권자들은 자신의 세율에 변동이 없는 한 정부지출의 증대를 지지하는 오판을 내린다. 넷째, 조세납부자는 공공사업이 부채에 의존해 자원을 마련하면 궁극적으로 지출증대를 야기한다는 사실을 깨닫지 못하는 "부채 환상(debt illusion)"의 오류를 범한다. 마지막으로 중앙정부로부터 지역정부에게 납부금의 형태로 조세원의 일부가 충족되면 지역정부는 유권자들에게 지역 프로그램의 실제 비용에 대해 오보를 제공해 결과적으로 지역정부의 과다한 정부지출이 야기된다는 "flypaper effect"가 발생한다. 자세한 내용은 Banting, Keith, Douglas Brown and Thomas Courchene. eds. *The Future of Fiscal Federalism* (Kingston, Canada: Queen's University, 1993)과 Hettich, Walter and Stanley Winer. *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999)을 참조하기 바란다.

41) 민주국가에서 유권자들의 선거행태를 설명하는 대표적 이론들인 Francis Castles (ed.), *The Impact of Parties* (London: Sage Publications, 1982), Geoffrey Garret, *Partisan Politics in the Global Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), Edward Tufte. *Political Control of the Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1978), Douglas Hibbs, Jr., *The American Political Economy* (Cambridge: Harvard University Press, 1987), Peter Hall, *Governing the Economy* (Oxford: Oxford University Press, 1986)를 대조한 이옥연. 「연방주의, 재정분산과 정당간 경쟁」, 『국제정치논총』 제 42집 3호, (2002)를 참조하기 바란다.

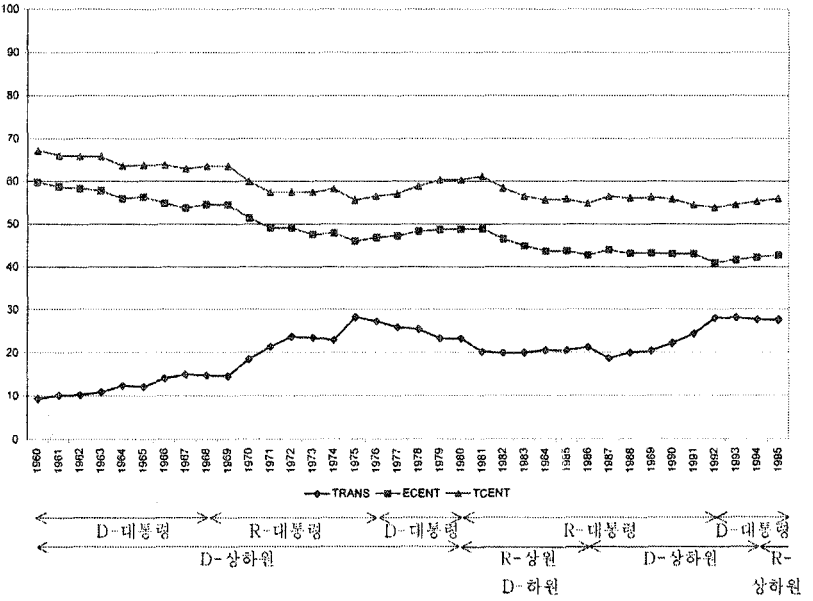
때문에 실효를 거두지 못하는 경우도 실제 있었으나 정당성향(partisanship)은 곧 재정정책의 향방에 대한 중요한 단서를 제공하며 무엇보다 중앙정부와 독자적인 선거를 통해 지역정부를 구성하는 제도가 마련된 경우에는 정부단계 간 교차선거의 기회가 유권자에게 제공된다. 특히 <그림 5>에서도 볼 수 있듯이 중앙정부로부터 지역정부에 이전되는 교부금이 증가추세를 보이고 있고 무엇보다 정부단계 간 교부금에 관한 결정은 항시 그리고 필연적으로 정치적이며 이러한 현상은 특히 중앙과 지역 간 독자적 권한 수행을 헌법에 명기한 연방국가에서 두드러지게 나탄다.[43]

<그림 5>는 미국의 재정집중도가 대체적으로 대통령의 집권당에 따라, 즉 행정부의 정권교체와 더불어 이루어졌다는 주장을 일부 뒷받침한다. 즉 연방주의를 실현함에 있어서 주로 연방정부, 특히 대통령과 행정부가 주도권을 행사했다고 유추할 수 있다. 더욱이 미국의 연방하원 의원들 간에는 자신의 주요 임무가 자신의 선거구민의 이익을 대변하는 일이며, 이것이 곧 전국적 정책의 틀을 제시하는 일이라는 신념이 지배적이다. 따라서 중앙정부로부터 지역정부로 이전하는 교부금의 비율도 증가하는 것을 볼 수 있다. 하원의원과 마찬가지로 직접선거를 통해 선출되지만 주의 이익도 대변해야 하는 연방 상원의원은 지역정부단계의 이익이 표출되는

---

42) 즉 위의 가상적 예에서 연방국가 내 지역정부의 진보 정당은 재정운영의 분할에 관한 결정과정에서 이념성향에 구속받지 않고, 재정정책의 결과로 실현된 혜택에 대한 공을 해당 지역정부에게 돌리고 정책실행에 필요한 재정부담은 연방정부에게 미루는 정치적 계산을 할 수 있다는 가능성이 전혀 반영되어 있지 않다. 베드나는 연방체제의 특성을 규정하면서 "pass the spinach and keep the cookies" 즉 정책의 혜택은 소속 정부에게 돌리고 정책실행에 필요한 자금충당의 책임은 기타 정부에게 부담시킬 수 있는 제도적 장치가 내재한다는 이 글의 주장에 동의한다. 그 동의의 논거에 대한 자세한 내용은 Bednar, Jenna, William Eskeridge, Jr., and John Ferejohn. "A Political Theory of Federalism," in Ferejohn, John, Jack Rakove and Jonathan Riley. eds. *Constitutional Culture and Democratic Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001)을 참조하기 바란다.

43) 정부단계 간 이전하는 교부금의 정치경제에 관한 보다 상세한 논의는 Nathan, Richard and John Lago. "Intergovernmental Fiscal Roles and Relations," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 509, (1990), pp. 36-47과 Racheter, Donald and Richard Wagner. eds. *Federalist Government in Principle and Practice* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2001)을 참조하기 바란다.



출처: http://www.census.gov/pub/govs (2006. 10. 28 검색)한 도표에 의거해 작성함
1. TRANSFER: 연방정부가 주와 지방정부에게 이전한 교부금이 연방정부 지출에서 차지하는 비율, ECENT: 연방정부 지출이 총 정부지출에서 차지하는 비율, TCENT: 연방정부 세수가 총 정부세수에서 차지하는 비율
2. D-대통령: 민주당소속 대통령 재임, R-대통령: 공화당소속 대통령 재임
3. D-상하원: 민주당이 상원과 하원의 다수당 지위 확보, R-상하원: 공화당이 상원과 하원의 다수당 지위 확보, R-상원/D-하원: 공화당이 상원의 다수당, 민주당이 하원의 다수당 지위 확보

<그림 5> 미국의 재정집중도, 1960~1996

경로를 찾아 재정과 관련된 국정운영의 권한을 연방정부단계에서 극대화하려 할 것이다. 이는 정부단계 간 이전하는 금액의 증가추세가 비록 1970년대 중반에 다소 감소하며 1980년대에 걸친 경제침체기까지 증가추세가 누그러졌음에도 불구하고 결코 이전의 수준으로 감소되지는 못한 점에서 볼 수 있다. 또한 1990년대에 경기가 점차 호전되면서 다시 증가추세로 돌아서는 현상에서도 볼 수 있다.44) 그러나 지역정부단계에서도

44) 실제로 중앙정부로부터 지역정부에 이전하는 교부금은 1960년부터 2000년 사이 35배로 증가했고 특히 연방정부가 자금지출의 대상을 통제할 수 있는 품목 교부금(categorical

지역의회의원과 별도로 직선을 통해 선출되는 주지사(와 주 행정부)가 지역차원의 이익추렴과 정책반영에 더욱 적극적으로 영향력을 행사하려고 한다는 점도 경시할 수 없다. 특히 레이건 정권 이후 미국의 정치적 풍경 속으로 동화된 "신연방주의"에 대한 공감대가 형성되면서 주와 지방정부에게 재정적 책임소재지가 더욱 공세적으로 분산된 결과 재정정책에 대한 책임추궁의 여지가 커졌다. 이러한 변동에 맞서 중앙과 지역 간 주도권 싸움(tug-of-war)도 또한 격렬해지고 있다.[45]

V. 미국 연방주의와 연방대법원: 결론

정부조직형태로서 연방주의는 거대하고 강력한 정부(big government)와 아담하고 기능적인 정부(small government)의 장점을 모두 취해 활용하고자 한다. 또한 통치 거버넌스로서 연방주의는 중앙과 지역 간 공치(shared rule)와 자치(self-rule)를 균형 있게 제도화하고자 한다. 이는 제도적으로 분리되어 있으면서도 권력을 공유하는(separated institutions sharing power) 체제가 헌법에 명기되어야 하며 나아가 그러한 헌법 명기에 대한 연방대법원의 사법심사권이 정치적 설득력과 법적 구속력을

---

grant)이 폭증하여 주와 지방정부 예산의 25~30퍼센트를 차지하기에 이르렀다. 자료출처: Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004, Analytical Perspectives* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 2003). 그러나 1970년대를 정점으로 연방정부는 재정부족의 타개를 위해 정부단계 간 교부금을 줄이고 대신 주와 지방정부에게 특정 정책집행의 전국적 기준을 제시하고 그에 대한 준수 여부를 규제할 뿐 정책집행자금을 지원하지는 않는 비지원 위탁(unfunded mandates)에 의존하게 되었다. 이에 반발한 주와 지방정부들은 정부단계 간 자금이전에 대한 시정을 요구하였고 마침내 1994년 중간선거에서 공화당이 양원의 다수당을 민주당으로부터 탈환하여 Unfunded Mandates Reform Act (1995)를 제정하기에 이르렀다. 비지원 위탁과 UMRA의 효력에 관한 상세한 논의는 Posner, Paul. *The Politics of Unfunded Mandates Whither Federalism?* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1998)을 참조하기 바란다.

45) 이러한 변동에 관한 상세한 논의는 Conlan, Timothy. "Politics and Governance: Conflicting Trends in the 1990s?" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 509 (1990), pp. 128-138을 참조하기 바란다.

동시에 지녀야 한다. 더구나 연방주의를 구현하는 과정에서 적절한 책임 소재지 분산에 대한 판단도 시대적으로 변하기 때문에 특히 연방대법원의 중재역할은 연방주의가 성공적으로 유지되는 비결의 열쇠를 쥐고 있다고 볼 수 있다. 연방대법원의 판결은 연방-주/지방 정부 간 수직적 권한분산에 관해 가장 큰 영향력을 발휘하며 이러한 공권력은 특히 연방대법원의 사법심사권을 공고하게 한 *Marbury v. Madison* (1803)의 판결 이후 공고해졌다.[46]

19세기에는 연방정부의 권한이 주정부에 비해 상대적으로 미약했다. 그러나 남북전쟁 이전인 마샬 대법원장 시절[47]에 이루어진 판결들은 주 정부에 대한 연방정부, 특히 연방의회의 권한을 확대시킨 결과를 가져왔다.[48] 그 중에서 *McCulloch v. Maryland* (1819)는 1816년에 연방의회에서 통과시킨 중앙은행 설치법안에 대한 주 정부의 제소를 기각한 판결이었다. 이 1816년 법령은 단일한 조폐를 통해 국가전체에 획일적으로 통용되는 화폐제도를 정착시키려는 목적으로 중앙은행(national bank)을 설립하는 권한, 즉 금융통화정책(monetary policy) 권한을 연방의회에 부여했다. 이에 반발한 메릴랜드주를 포함한 주정부들은 연방기관인 중앙은행에 중과세를 부과하려 했으나 마샬 대법원장은 주가 연방기관이나 그 경제행위에 세금을 징수하는 일은 위헌이라고 판결했다. 무엇보다 헌법 1조 8

---

46) 헌법 3조에 명기된 사법부 권한에 비선출직으로 구성된 연방대법원이 선출직으로 구성된 입법부나 대통령보다 우위에 있다는 의미를 지닌 사법심사권의 근거가 마련되어 있는지에 대한 논의는 건국당시부터 계속되었다. 다만 헌법 4조의 최고성(supremacy)에 의거해 연방대법원이 사법심사권을 발동해 헌법에 위배하거나 연방관할권을 침해하는 주법을 번복할 수 있다고 유추하는데 어느 정도 공감대가 형성되어 있을 뿐이었다. 그러다가 연방직 임명을 둘러싼 소송사건인 *Marbury v. Madison*의 판결문에서 마샬 대법원장은 "무엇이 법령에 해당하는지에 대한 판단을 내리는 일은 사법부의 고유한 관할권이고 의무이다(It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is)"라고 주장함으로써 당시엔 그다지 큰 정치적 파문이 없었으나 후일에 사법 행동주의의 근거가 되었다.

47) 마샬법정은 1801년부터 1835년까지 지속되었으며 대략 제퍼슨 대통령부터 잭슨 대통령까지의 기간에 해당한다.

48) 비록 이러한 일련의 판결들은 그 당시에는 사법부의 권한 강화나 연방정부의 권한 확대를 가져오지 않았지만 결과적으로 남북전쟁 이후 판결들은 마샬 법정의 판결 선례에 의해 법적 근거를 확보했고 나아가 20세기의 연방정부 팽창에 기여하게 되었다.

절의 "필요하고 적절한(necessary and proper)" 구절을 인용해 헌법이 명백하게 금한 권한이 아니라면 연방의회는 필요하고 적절하다고 판단하는 경우 권한을 행사할 수 있다고 판결함으로써 연방정부의 권한을 다시금 확증시켰다.[49]

그러나 화폐통용의 독점권에 관한 문제는 남북전쟁을 치루면서 1862년 의회에서 통과시킨 지폐 법령(Tender Act)에 대한 논쟁으로 다시 한 번 불거졌다. 전쟁비용이 폭발적으로 늘어나자 물품에 대한 지불을 금이나 은 대신 합법적 지폐인 'greenback'으로 해도 된다는 1862년 법령이 유지되고 후에는 전쟁 시가 아닌 평시에도 확대되었다. 그 결과 다시 한 번 연방정부가 발행-유통하는 유일한 국가화폐와 중앙은행의 역할에 대한 합법성이 확립되었고 금융통화정책에 관한 연방정부의 유일한 권한이 확증되었다. 이러한 일련의 입법노력과 그 정당성을 반박하려는 제소에 대한 연방대법원의 합헌결정들은 또한 전국적 연방소득세를 둘러싼 일련의 사건에서도 볼 수 있다. 처음으로 연방소득세를 법령화한 시기는 1862년으로 남북전쟁의 비용충당으로 필요했고, 따라서 전쟁 후 1875년에 폐지되었다. 그러다가 다시 1895년 경기침체로 인해 연방소득세를 부활시킨 법령이 통과되었지만 곧 대법원이 위헌이라는 판결을 내렸다. 그러나 궁극적으로 헌법 16조 수정조항의 인준에 따라 연방소득세는 영구하게 자리 잡았고 연방정부의 합헌적 재정원으로 인정되었다.

연방과 주정부의 이권다툼에 대한 유권해석이 남북전쟁까지 연방대법원에게 제소된 사건들이 주류를 이루었다면 산업혁명시기부터 대공황에 이르기까지 주요 관심사는 국가경제에 대한 정부규제를 둘러싼 갈등이었다. 예를 들어 철도운송과 곡물보관을 관장하는 기업들의 횡포에 대항한 농민공제 운동(Granger movement)이 일어나자 중서부 주 의회들은 농민

---

49) 그러나 마샬을 이어 주 권리옹호자인 잭슨대통령이 임명한 태니(Taney) 대법원장(1836~1864 재직)은 *Dred Scott v. Sandford* (1857) 판결을 통해 흑인노예들이 미국시민임을 거부하며 따라서 노예제를 금지한 연방법은 자치권과 사유재산권을 침해했다고 피력했다. 궁극적으로 남북전쟁 이후 수정헌법 14항과 15항 인준을 통해 각각 하원의석 배정을 위해 노예에 적용한 3/5 수칙이 폐기되고 인종에 관계없이 참정권이 부여되었다.

공제(Granger) 법령들을 제정했다. 이에 반발한 기업들이 그 위헌성에 대해 연방대법원에 제소했고 *Munn v. Illinois* (1876)에서 공익을 위해 사적 재산에 대한 공적 규제, 이 경우엔 주 의회의 규제가 합헌이라는 판결이 나왔다. 그리고 10년 후에는 *Wabash, St. Louis & Pacific Railroad Company v. Illinois*에서 주 간 통상에 관한 규제 권한은 오로지 연방의회에게 한정된다는 판결을 통해 철도/운송 등과 같은 주 간 통상(inter-state commerce)에 대한 연방정부의 규제권한이 확립되었다.[50] 그 결과 Teddy Roosevelt 행정부시대[51]는 연방정부가 개입해서 전국적 철도망에 대한 재정지원을 단행한 시기로 독과점의 횡포에 대한 연방정부의 규제가 정치적, 법적 당위성을 얻었다.[52]

<표 3>은 연방주의에 관해 헌법전문에 명기된 조항과 수정헌법 조항을 정리하고 있다. 흥미로운 점은 연방-주/지방 정부의 관계는 대법원의 구성 변화, 여론의 변화 등으로 인해 헌법에 대한 유권해석이 달라지면서 심지어 동일한 헌법문항에 근거하면서도 정반대의 판결이 가능하다는 사실이다. 그렇다면 왜 연방대법원의 권위가 이러한 변동에도 불구하고 지속되며 나아가 미국 연방주의의 수호자로서 인정되는가. 물론 앞서 언급했듯이 토크빌이 지적한 연방대법원의 중재역할이 아주 유효적절하게 구현된다고 볼 수 있다. 그러나 사법심사권은 *Dred Scott v. Sanford* (1857) 이후에도 *Lochner v. New York* (1905) 및 *Schechter Poultry Corp. v. US* (1935) 등의 판결로 인해 폐기론이 부상하며 헌법적 위기를 맞았다. 더구나 시대에 따라 때로는 급격하게 반전하는데도 불구하고 그 중재역할이 일관성 있게 존중되는 이유는 대체로 사법부가 권한남용을 자제하기 때문이라고 볼 수 있다. 물론 1920~30년대와 특히 1960년대 이후 연방대법원이 사법심사권을 발휘해 위헌이라는 이유로 번복한 연방법이나

50) 그 결과 주 간 통상위원회(Interstate Commerce Commission)가 설립되었다.
51) 풀러(Fuller) 연방대법원장이 1888년부터 1910년까지 재직하였다.
52) 그리고 연방정부의 국가경제 규제권한의 정점이라 할 수 있는 Sherman Anti-Trust Act를 1890년에 연방의회가 통과시켰다.

<표 3> 연방주의에 관한 헌법전문과 수정헌법 조항

전문	목적	수정	목적 및 발의/승인연도
1조 8절	-통상(commerce) 구절 -외국과의 통상, 주 간 통상, 원주민과의 통상에 대한 규제 권한 규정	IX, X	-권리장전의 일부 (1795년) -중앙의 권한 제한: 중앙정부에게 명시되지 않은 잔여권한은 주나 인민에게 귀속함
1조 8절	-유연(elastic) 구절 -"필요하고 적절하다"고 판단하는 경우 의회의 법령 제정 권한 규정	XI	주에 관한 사법권에 대해 연방사법부의 관할권 제한 (1794/1798년)
4조 3절	-새로운 주의 영합 -그러나 기존 주의 영토를 분할하거나 기존 주 다수가 병합하여 새로운 주를 형성하려면 연방의회와 주의회의 승인이 필요함	XIII	-노예제 폐지 (1865년) -사람에 대한 소유재산권 폐지
4조 4절	-공화국 유지 -외침이나 내란으로부터 주의 공화국 유지를 보장함	XIV	권리장전을 개인뿐 아니라 주에도 적용함 (1866/1868년)
6조	-최고성(supremacy) 구절 -헌법, 연방법, 그리고 조약이 국가의 최고법이며 모든 주의 판사들은 이를 준수할 의무가 있음	XVI	연방소득세를 정립함 (1909/1913년)
		XXVII	의회가 스스로 구성원의 급여를 인상하는 것을 제한함 (1789/1992년)

주법이 증가했지만[53] 소송사건이 전적으로 정치적 분쟁의 성격을 띠는

53) 구체적으로 1790년부터 1920년 이전까지는 0~9회에 걸쳐 연방법이 위헌이라고 판결했지만 1920년부터 1940년 이전까지 13~15회로 증가한다. 1940년부터 1960년 이전까지 다시 예전의 수준으로 돌아가 2~5회에 그치다가 1960년 이후 2000년에 걸쳐 16~24회로 증가한다. 주법의 경우 1790년부터 1860년 이전까지 0~9회에 그치나 1860년부터 1910년 이전까지 23~46회로 증가하고 1910년부터 1940년 이전까지 93~139회로 대폭 증가하며 1940년부터 1960년 이전까지 58~60회로 주춤하더니 1960년 이후 1990년까지 149~163회로 다시 한 번 폭증한다. 이후 2000년까지는 61회에 그치며 또다시 주춤하고 있다. 자료출처: Baum, Laurence. *The Supreme Court*, 7th ed. (Washington, D.C.: CQ Press,

경우에는 그에 대한 사법부의 판결을 유보하고 당사자 간 정치적 타협을 통한 해결을 촉구함으로써 사법부의 독립성과 권위를 다지고 있기 때문이다.

ubi societas ibi jus est. 사회가 있으면 법이 있기 마련이다. 연방주의의 위험은 권력이 자칫 지나치게 중앙으로 쏠려 있거나 아니면 역으로 권력이 극심하게 중앙으로부터 이탈하는 경향에서 유래한다. 결국 연방주의를 채택하는 국가는 이러한 경향을 통제하는 제도를 정립하고 만약 이러한 위험사태가 발생하거나 혹은 그런 기미가 보이는 경우 그로 인한 폐해를 극소화할 수 있는 기제를 마련해야 한다. 법은 제도를 정립하고 정립된 제도를 지속시키는 데 필수적이다. 물론 사회의 요구가 변하면 그 변화를 수용하여 법의 개정도 적절하게 이루어질 절차가 마련되어야 할 것이다. 무엇보다 그러한 법적 대처에 관한 유권해석을 내리는 기관은 그 결정에 있어서 권위를 인정받아야 한다. 그렇다면 미국의 연방주의가 유지되는 비결은 바로 헌법을 통해 상반되는 자유와 권위를 조화시키는 이상을 표명하고 구체적으로 이를 조화시키는 과정에서 불거지는 정치적 문제들을 방지하거나 해소하는 제도를 정비할 뿐 아니라 실질적으로 구현하는 재정적 절차를 정치적 절차와 결합하는 결사의 기략을 활용할 수 있는 통로를 열어주고 있으며 이 모든 경과에 대한 헌법 준수 여부를 연방대법원이 최종적으로 판결할 수 있는 법제도적 구속력과 더불어 정치적 설득력이 선례를 통해 축적된 역사적 자산에 있다고 볼 수 있다.

왕정 대신 공화정을 근간으로 하는 민주체제에서도 정부는 필수불가결하며 그를 가능하게 하기 위해 인민이 자연권의 일부를 양도해야만 하는 냉정한 현실 앞에 인민의 이익을 최대한 보장하는 정치 체제를 모색하려 한 미국 건국 시조들의 고민은 마침내 미국의 연방주의를 탄생시켰을 뿐 아니라 유지시키는 비결의 단초를 제공했다. 나아가 구시대의 산물인 충돌과 전쟁을 줄이고 조화로운 상생을 가능하게 하는 획기적인 체제로서

2000), Table 5-3과 5-4.

연방주의에 의존한 해법을 통해 통합을 추구하는 열풍까지 불고 있다. 민주주의적 거버넌스는 연방주의 이외에도 다양한 통치형태나 정부조직 체제를 통해 가능하다. 더구나 연방주의는 앞서 양 극단의 경우처럼 민주주의가 추구하는 이상(ideal)과 상충하는 결과를 가져올 수 있다. 그럼에도 불구하고 전 세계적으로 이념적으로든 정책적으로든 연방주의가 선호되는 이유는 내생적으로 우월하기 때문이라기보다 오히려 제대로 구현하기 위해서는 다른 방식의 민주주의적 거버넌스보다 훨씬 더 치밀하고 정교하게 복합적으로 운영되어야 하기 때문일 것이다. 결국 미국이 탄생시키고 유지해온 연방주의는 그 운영의 묘와 그를 실현하기까지 겪어야 하는 고난을 적나라하게 보여준다는 점에서 끊임없이 연구대상으로 등장하고 있다.

인 용 문 헌

손병권. 「'연방주의자 논고'에 나타난 매디슨의 새로운 미국 국가: 광대한 공화국」 『국제지역연구』 제 13권 4호, (2004).

_____. 「미국 건국초기의 연합의회와 연방의회 비교」 『정당학회보』 제 5권 2호, (2006).

손병권, 이옥연. 「미국과 캐나다의 연방제도 비교 연구: 건국과정과 헌법을 중심으로」 『국제정치논총』 제 44집 4호, (2004).

이옥연. 「연방주의, 재정분산과 정당간 경쟁」 『국제정치논총』 제 42집 3호, (2002).

_____. 「다층구조 거버넌스로서의 연방 체제」 『한국정치학회보』 제 37권 5호, (2003).

Banting, Keith, Douglas Brown and Thomas Courchene. eds. *The Future of Fiscal Federalism* (Kingston, Canada: Queen's University, 1993).

Bednar, Jenna, William Eskeridge, Jr., and John Ferejohn. "A Political Theory of Federalism," in Ferejohn, John, Jack Rakove and Jonathan Riley. eds. *Constitutional Culture and Democratic Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

Burgess, Michael and Alain-G. Gagnon. eds. *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993).

Burgess, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice* (New York: Routledge, 2006).

Castles, Francis. ed. *The Impact of Parties* (London: Sage Publications, 1982).

Conlan, Timothy. "Politics and Governance: Conflicting Trends in the 1990s?" *The Annals of the American Academy of Political and*

Social Science Vol. 509 (1990), pp. 128-138.

Cooter, Robert. *The Strategic Constitution* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

Dye, Thomas. *American Federalism: Competition Among Governments* (Lexington: Lexington Books, 1990).

Elazar, Daniel. "Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 509 (1990), pp. 11-21.

Elazar, Daniel and the staff of the Jerusalem Center for Public Affairs. eds. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements* (London: Longman, 1994).

Epstein, David E. *The Political Theory of the Federalist* (Chicago: the University of Chicago Press, 1984).

Filippov, Mikhail, Peter Ordeshook, and Olga Shvetsova. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

Fisher, Ronald. ed. *Intergovernmental Fiscal Relations* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1997).

Garret, Geoffrey. *Partisan Politics in the Global Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998)

Griffiths, Ann. ed. *Handbook of Federal Countries, 2005* (Montreal: McGill-Queen's University, 2005).

Hall, Peter. *Governing the Economy* (Oxford: Oxford University Press, 1986).

Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. *Federalist Papers*, edited and with and Introduction by Gary Wills, (New York: Bantam Books, 1787-1788/1982).

Hettich, Walter and Stanley Winer. *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Hibbs, Jr., Douglas. *The American Political Economy* (Cambridge: Harvard University Press, 1987).

Inman, Robert. "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Order," in Harvey Rosen, ed. *Fiscal Federalism: Quantitative Studies* (Chicago: University of Chicago Press, 1988).

Inman, Robert and Michael Fitts. "Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the U.S. Historical Record," *Journal of Law, Economics, and Organization* Vol. 6(0) (1990), pp. 79-132.

Inman, Robert and Daniel Rubinfeld. "Rethinking Federalism," *Journal of Economic Perspectives* Vol. 11(4) (1997), pp. 43-64.

Karmis, Dimitrios and Wayne Norman. eds. *Theories of Federalism, A Reader* (New York: Palgrave, 2005).

Kincaid, John and G. Alan Tarr. eds. *A Global Dialogue on Federalism, vol. 1: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005).

Krause-Junk, Gerold and Regina Muller. *Fiscal Decentralization in Selected Industrial Countries. Regional Project on Fiscal Decentralization* (Economic Commission for Latin America and the Caribbean: United Nations, 1993).

MacManus, Susan. "Financing Federal, State, and Local Governments in the 1990s." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 509 (1990), pp. 22-35.

Manor, James. *The Political Economy of Democratic Decentralization.*

Directions in Development (Washington, D.C.: The World Bank, 1999).

Mathews, R.L. *Responsibility Sharing in a Federal System.* ed. Research Monograph No.8, Center for Research on Federal Financial Relations, (Canberra: The Australian National University, 1975).

Nathan, Richard and John Lago. "Intergovernmental Fiscal Roles and Relations," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 509 (1990), pp. 36-47.

Nice, David. *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations* (New York: St. Martin's Press, 1987).

Oates, Wallace. *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972).

_____. "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature* Vol. 37(3) (1999), pp. 1120-1149.

Posner, Paul. *The Politics of Unfunded Mandates Whither Federalism?* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1998).

Poterba, James and Jorgen von Hagen. eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (Chicago: The Chicago University Press, 1999).

Racheter, Donald and Richard Wagner. eds. *Federalist Government in Principle and Practice* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2001).

Rodden, Jonathan. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

Shah, Anwar. "Fostering Fiscally Responsive and Accountable Governance: Lessons from Decentralization," in Robert Picciotto and Eduardo Wiesner. eds. *Evaluation & Development: The Institu-*

tional Dimension (New Brunswick: Transaction Publishers, 1998).

Tufte, Edward. *Political Control of the Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1978)

Watts, Ronald. ed. *Comparing Federal Systems*, 2nd ed. (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999).

Weissert, Carol and Sanford Schram. "The State of American Federalism, 1997-1998." *Publius* Vol. 28(1) (1998), pp. 1-22.

Wellisch, Dietmar. *Theory of Public Finance in a Federal State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

Wildasin, David. *Fiscal Aspects of Evolving Federations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

Wilson, Thomas. ed. *Fiscal Decentralization* (London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, 1984).

Wood, Gordon, *The Creation of the American Republic, 1776-1787* (New York: W. W. Norton & Company, 1969).

Wright, Deil. "Policy Shifts in the Politics and Administration of Intergovernmental Relations, 1930s-1990s," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 509 (1990), pp. 60-72.

Zimmerman, Joseph. *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power* (Westport: Praeger, 1992).

_____. *Interstate Relations: The Neglected Dimension of Federalism* (Westport: Praeger, 1996).

【Abstract】

Exploring Clues to the Living Federalism in the U.S.

Okyeon Yi
(Seoul National University)

To determine whether federalism executes multi-level governance to realize democracy, we examine 1) constitutional codification, 2) institutionalization of separation of powers, 3) fiscal federalism beyond financial decentralization, and 4) judicial review of the Constitutional or Supreme Court. Ever since Hamilton discussed the promise and peril of fiscal federalism, scholars and practitioners alike share his paradox. Federalism promises that *e pluribus unum*, i.e. it can make one out of many while it can also take advantage of both big and small governments. However, it also portends a peril that a large, diverse federation lacks power to fight against a centralized adversary due to its impotent central government. Yet at the same time, some critiques of federalism argue that national government tends to amass excessive power only to intrude upon the rights of subnational units and their constituents. The fundamental tension among pundits of federalism, then, lies in a natural tendency of federalism either to get excessively centralized or too decentralized. The American federalism poses an interesting case in which both sides of federalism may find rich evidences to substantiate their claims on federalism. In this paper, I explore clues to the living federalism in the U.S. by analyzing how it was shaped in the nation-building process and how it survived historical turbulences while focusing on its formation, institutionalization both in political and fiscal realms, and the impact of the Supreme Court's role.

주제어 (Key Words)
미국(U.S.), 연방주의(federalism), 정부조직체제(institutional framework), 다층거버넌스(multi-level governance), 권한분산, 재정분산(fiscal federalism), 연방대법원(the Supreme Court)