

재정적 정부관계와 규제적 정부관계에 대한 인식의 차별:

미국 주정부 공무원의 인식 속에 존재하는 두 차원의 정부관계*

조정래**

미국의 연방-주정부관계는 역사적, 이론적, 개념적으로 두 차원으로 나누어 볼 수 있다. 연방보조금(federal grants-in-aid)을 중심으로 한 재정적(또는 협력적) 정부관계와 법률, 명령을 중심으로 한 규제적(또는 강제적) 정부관계이다. 이 두 차원의 정부관계는 미국 정부관계 연구에 있어서 중요한 이론적 분석 틀을 제공한다. 역사적, 이론적, 개념적으로 구별되어지는 두 차원의 정부관계가 공무원의 인식 속에서도 경험적으로 구분되어지는가 하는 것이 이 논문의 연구주제이다. 실증분석을 위하여 1994, 1998, 2004년 미국 주정부 공무원프로젝트(American State Administrator's Project) 설문자료를 이용하여 주정부공무원이 인식하고 있는 연방정부의 재정적 영향과 규제적 영향이 단일차원(uni-dimension)인지 아니면 이중차원(dual-dimension)인지를 확인적 요인분석방법(confirmatory factor analysis)을 통하여 검증하였다. 분석결과에 의하면 연방정부의 재정적 영향과 규제적 영향은 단일차원이 아니며 두 차원으로 구별되어진다. 이론적으로 구별되는 두 차원의 연방-주정부관계가 현실적으로 공무원의 인식 속에도 구별되어 존재한다는 것을 경험적으로 확인하였다. 그러나 재정적 정부관계와 규제적 정부관계는 서로 완전히 별개의 독립된 차원이 아니라는 사실 또한 알게 되었다. 즉 연방과 주정부의 재정적 관계와 규제적 관계는 하나의 차원도 아니지만 완전히 독립된 개별 차원도 아닌 중첩모형이라 하겠다.

주제어: 재정적 정부관계, 규제적 정부관계, 정책도구

* 본 논문은 2007년 한국정책학회 동계학술대회에서 발표한 논문을 수정 보완한 것이다.

** 미국 노스캐롤라이나대학(University of North Carolina at Chapel Hill)에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 이화여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부관계론, 지방행정, 방법론 등이다(clcho@ewha.ac.kr).

I. 서론

미국의 연방-주정부관계는 두 차원으로 나누어 볼 수 있다. 연방보조금(federal grants-in-aid)을 중심으로 한 재정적(또는 협력적) 정부관계와 법률, 명령을 중심으로 한 규제적(또는 강제적) 정부관계이다. 역사적으로 살펴볼 때 재정적 연방-주정부관계는 1900년대 초반부터 미국의 지배적인 정부관계로 자리매김하였으며 규제적 연방-주정부관계는 1970년대부터 나타나기 시작하였다(ACIR, 1984, 1993; Kincaid, 1990, 1993, 1996; Conlan, 1991, 1998; Zimmerman, 1992, 2001). 지난 30여 년 동안 규제적 정부관계는 빠르게 성장하였으며 이러한 성장은 미국 정부관계의 패러다임을 재정적 정부관계에서 규제적 정부관계로 바꾸어 놓았다(Elazar, 1990; Kincaid, 1990, 1993, 1996; Cho & Wright, 2001, 2004).

이 두 차원의 정부관계는 미국 정부관계 연구에 있어서 중요한 이론적 분석 틀을 제공하고 있다. 역사적으로 그리고 이론적으로 구분되어지는 이 두 차원의 정부관계가 행정현장에서 현실적, 경험적으로 구분 가능한가 하는 것이 이 논문의 연구주제이다. 재정적 정부관계와 규제적 정부관계에 있어서 연방정부의 목적은 동일하다. 주정부로부터 정책순응과 협력을 이끌어 내는 것이다. 단지 재정적 정부관계에서는 정부간 보조금(intergovernmental transfer)을 그리고 규제적 정부관계에서는 법률과 명령을 주요 정책도구(policy tools)로 사용한다는 점에서 차이가 있다(Cho & Wright, 2001, 2004). 연방정부가 주정부에 영향력을 행사하려는 목적은 동일하지만 그 수단이 다를 뿐이다. 그러면 주정부 공무원은 연방보조금을 통한 연방정부의 영향력과 법률·명령을 통한 연방의 영향력을 구분할까? 이론적으로 두 가지의 영향력은 자발성이라는 측면에서 명확히 구분되어진다(Wright, 1988; Conlan, 1991). 연방보조금을 통한 연방정부의 영향력은 계약관계에서 발생되어지는 것이다. 주정부가 연방보조금을 받게 되면 그 보조금에 부여된 여러 가지 조건 때문에 연방정부의 영향을 받게 된다. 주정부가 재정적 지원을 받지 않겠다고 하면 연방의 영향을 받지 않을 수 있다. 따라서 정부간 보조금을 통한 연방정부의 영향력은 주정부가 자발적으로 수용하는 연방의 영향력이다. 그러나 법률과 명령을 통한 규제적(regulatory) 정부관계는 강제적 관계이다. 이는 연방정부가 주정부의 상위정부라는 법률적 권위(legal authority)에 기초하여 주정부의 의사와 무관하게

강제적으로 영향력을 행사하는 것이다. 규제적 정부관계의 경우 주정부에게는 연방정부의 영향을 수용할 것인지에 대한 선택권이 없다. 이렇게 이론적으로 구분되어지는 연방정부의 영향력이 주정부 공무원의 인식 속에서 경험적으로 구별되어지는가 하는 것이 이 논문의 연구 질문이다.

서성아(2008)의 한국 정부간 관계에 대한 공무원의 인식조사에 의하면 공무원의 약 50%가 중앙정부가 지방정부를 통제할 때 비권력적 수단보다 권력적 수단을 많이 사용한다고 응답했다.¹⁾ 그리고 약 95%의 공무원이 미래에는 비권력적 수단이 보다 많이 사용되어야 한다고 응답했다고 한다. 원구환(2004)도 한국의 중앙-지방정부관계에서 권력적 수단이 비권력적 수단에 비해 지배적이라고 주장한다. 미국의 두 가지 정부관계와 한국의 중앙-지방정부관계를 비교하여 볼 때 재정적 정부관계는 비권력적 수단을 통하여 중앙정부가 영향력을 행사하는 것이며 규제적 정부관계는 권력적 수단을 통하여 중앙정부가 영향력을 행사하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 정부간 관계에 있어 권력적 수단이 지배적 통제수단인 한국의 상황을 고려할 때 재정적 정부관계를 통한 연방정부의 영향력과 규제적 정부관계를 통한 연방정부의 영향력에 대한 미국 공무원의 인식과 태도에 관한 연구는 시사하는 바가 클 것으로 기대한다.

본 연구는 세 가지 측면에서 의미를 가진다. 첫째는 정부관계 현실에 대한 이해를 향상시키는 것이다. 실질적 정부관계 참여자(intergovernmental actors)인 주정부 공무원이 일선현장(front lines)에서 정책이나 프로그램을 집행하면서 경험하는 연방-주정부관계는 어떠한가, 이러한 정부관계에 대하여 그들은 어떤 생각을 하고 있는가, 등 경험적이고 동태적인 정부관계에 대한 이해를 높이는 것이다. 둘째는 정책적 함의이다. 공무원의 정부관계에 대한 인식과 태도는 정부관계 관리(intergovernmental management)에 필요한 지식을 제공한다. 주정부 공무원이 연방정부의 정책도구인 연방보조금, 법률, 명령에 대하여 어떻게 생각하고 있는지, 연방정부의 재정적 영향력과 규제적 영향력에 대하여 어떤 인식을 가지고 있는지는 생산적 정부관계 관리에 반드시 필요한 지식이다. 셋째, 구조방정식을 이용하여 잠재변수의 차원(dimensionality)을 검증하는 방법을 소개하고자 한다. 사회과학분

1) 30.8%는 권력적 수단과 비권력적 수단이 비슷하게 사용되어진다고 응답하였으며 23.3%는 비권력적 수단이 더 많이 사용되어진다고 응답하였다.

야에서 추상적 개념의 측정은 매우 중요하다. 특히 하나의 추상적 개념이 여러 가지 차원(또는 측면)으로 구성되어질 경우 각 차원(dimension)에 대한 하부지표를 개발하여 추상적 개념을 측정한다. 만약 어떤 개념이 단일차원(uni-dimensionality)인데 다차원(multi-dimensionality)으로 처리하거나 또는 반대로 다차원인데 단일차원으로 처리하는 경우 그 개념을 정확히 측정할 수 없으며 그 결과 잘못된 인과관계 지식을 얻게 된다(Bollen & Grandjean, 1981). Bollen & Grandjean(1981)의 예를 인용하면 민주주의는 국민주권(popular sovereignty)과 정치적 자유(political liberties)라는 두 차원으로 구성되어진다. 그리고 민주주의의 한 측면인 국민주권은 소득분배에 영향을 미치지만 정치적 자유는 소득분배에 전혀 영향을 미치지 않는다고 가정한다. 이러한 경우 민주주의를 국민주권과 정치적 자유라는 두 차원으로 구별해야 민주주의와 소득분배의 인과관계를 정확하게 밝혀낼 수 있다. 만약 민주주의를 단일차원으로 처리하여 국민주권과 정치적 자유를 구별하지 않을 경우 민주주의와 소득분배의 인과관계를 찾아내지 못할 가능성이 높아진다. 즉 A는 C에 영향을 주고 B는 C에 영향을 주지 않을 경우 A와 B의 합(A+B)은 C에 영향을 주지 않는 것으로 나타날 가능성이 높다. 이처럼 하나의 추상적 개념을 단일차원으로 볼 것인가 다차원으로 볼 것인가는 개념사이의 인과관계를 밝히는데 있어서 매우 중요한 부분이다. 정부관계에 있어서도 재정적 정부관계와 규제적 정부관계가 단일차원인지 두 개의 다른 차원인지를 정확히 이해하여야 각각의 정부관계와 관련된 인과적 요인들을 적절히 밝혀 낼 수 있을 것이며 이를 바탕으로 생산적 정부관계를 위한 관리전략을 수립할 수 있을 것이다.

II. 정부관계연구에서 공무원 인식의 중요성

Reagan & Sanzone(1981)은 연방주의(federalism) 연구방법에 있어서 기능과 권한의 분화와 같은 제도적 요소를 강조하는 법적, 형식적, 정태적 접근보다는 정책이나 프로그램의 집행을 통하여 나타나는 정부간 상호작용을 강조하는 일상적이고 동태적인 접근방법이 선호되어지고 있다고 한다. 정부관계의 동태적이고 실용적인 측면의 이해를 위해서 제도적 요소보다는 정부관계에 참여하고 있는 참여자들

의 상호작용에 관심을 가지는 것이 중요하다는 것이다. Anderson(1960)은 정부관계는 정부간 상호작용의 집합체이며 정부간 관계라는 것은 각 정부를 대표하는 공무원들의 상호작용에 의하여 구성되어진다고 한다. 이러한 접근방법에 동의하면서 Wright(1988: 17)는 “정부간 관계는 없다. 단지 각 정부를 대표하는 공직자들의 관계만이 존재한다. 정부관계의 핵심은 공직자 개인의 행동과 태도이다”라고 주장한다.

정부관계에 참여하는 공직자들의 인식이나 태도를 중심으로 한 정부간 관계연구는 미국연방주의 연구의 중요한 접근방법 중의 하나이다(Anderson, 1960; Weidner, 1960; Pressman, 1975; Glendening & Reeves, 1977; Wright, 1988; Rosenthal & Hoefler, 1989; Tobin, 1992; Cho & Wright, 2001, 2004, 2007). 정부관계 참여자들(intergovernmental actors)이 인식하는 것 그리고 인식한 것에 반응하는 행동들이 정부관계의 중요한 측면이다.

Pressman(1975)은 정부관계 참여자의 상호인식(shared images)에 대한 중요한 연구를 하였으며 그는 연방과 지방정부 공무원이 가지고 있는 상대방에 대한 인식이 연방정부 프로그램의 집행결과에 어떤 영향을 끼치는지 밝혀냈다. 그의 연구결과에 의하면 연방정부 공무원은 지방정부 공무원이 편협하게 정책문제를 인식하고 있으며, 지방의 이익에 지나치게 집착하고, 관료적 절차에 얽매어 있다고 생각한다. 반대로 지방정부 공무원은 연방정부 공무원이 지방의 문제를 제대로 파악하지 못하고, 지역정치의 복잡성에 대한 이해가 부족하며, 정책결과에 대해서 지나치게 낙관적이라고 생각한다. 이러한 상호인식이 연방정부 프로그램의 성공적 집행에 방해가 되었다는 것이다. Conlan(1998)은 정부관계 참여자들의 인식이 정부관계의 현실을 잘 반영한다고 주장한다. 규제적이고 강제적인 연방정부의 정책도구가 도입되고 협력적이던 정부관계가 강제적인 정부관계로 변화되는 것을 가장 먼저 인식하고 이를 이슈화 한 사람은 주정부 공무원이었다고 한다. 즉 정부관계의 최전선(front lines)에서 활동하고 있는 정부관계 참여자들의 인식이 정부관계 현실을 가장 잘 반영하고 있다는 것이다. 이처럼 정부관계 참여자들의 정부간 관계에 대한 인식과 태도는 정책의 성공적 집행에 영향을 끼칠 뿐만 아니라 정부관계현실을 잘 반영한다고 하겠다.

관료들의 정부간 관계에 대한 인식의 중요성에 근거하여 본 연구는 미국 주정

부공무원을 상대로 한 설문조사, American State Administrators Project(이하 ASAP)에서 수집한 데이터를 이용하였다. 1994년, 1998년, 2004년에 미국 50개 주의 주정부공무원을 대상으로 연방-주정부관계에 대한 설문조사를 실시하였다. 각 설문조사에서 약 3,400명의 주정부 국장(agency heads)에게 설문지가 배포되었으며 회수율은 37%, 33%, 30%였다(Bowling & Wright, 1998; Cho, 2007). 세 번의 설문조사에서 연방-주정부간의 재정적 그리고 규제적 정부관계에 대하여 동일한 질문이 반복되어졌다. 이 세 번의 설문조사에서 얻어진 데이터를 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)에 적용하여 재정적 정부관계와 규제적 정부관계 차원의 동일성 여부를 확인하였다.

Ⅲ. 정부관계의 두 가지 차원

미국의 정부관계는 역사적으로 그리고 정부간 관계에서 주로 사용되어지는 정책도구에 따라서 재정적(또는 협력적) 정부관계와 규제적(또는 강제적) 정부관계로 나누어 볼 수 있다.²⁾ 뉴딜(New Deal)정책의 성공이후부터 1970년대까지는 협력적 정부관계가 지배적이었다. 정부간 재정지원(intergovernmental transfer)을 통하여 연방정부는 주정부를 연방정책에 순응하게 하여 정부기능을 협력적으로 수행하였다. Grodzin(1966: 4)은 재정적 정책도구를 통한 협력적 정부관계를 다음과 같이 설명한다: “정부간 기능은 뚜렷이 나누어져 있지 않다. 모든 정부가 모든 기능에 관련되어 있는 것처럼 보인다. 중요한 정부기능에 있어서 연방-주-지방정부가 모두 관련되어 있다. 미국 정부기능은 공유되어지는 기능(shared function)이다.” 정책결정과 집행에 있어 정부간 협력(joint actions)과 파트너십(partnership)은 일상적인 현상이 되어갔으며 연방-주정부관계는 법적, 정치적, 행정적 측면에서 협력으

2) 미국의 정부간 관계를 재정적 정부관계와 규제적 정부관계로 나누는 것은 이론적, 논리적 구분이라고 하기 보다는 역사적 구분으로 이해하는 것이 보다 적절할 것이다. 정치, 경제, 사회이념의 변화에 따라 정부간 관계는 지속적으로 변화하며 그 시대의 지배적인 특징에 따라서 정부간 관계를 구분하여 명명한다. 20세기 미국의 정부간 관계에 있어서 가장 지배적인 두 가지 특징은 협력(cooperation)과 강제(coercion)이다. 본 논문에서는 이러한 특징을 대표하는 재정적 정부관계와 규제적 정부관계를 미국 정부관계의 두 가지 차원으로 구분하여 살펴보고자 한다.

로 특징 지워졌다 (Key, 1937; Clark, 1938; Grodzins, 1960a, 1960b, 1966; Elazar, 1962, 1990; Sundquist, 1969; Walker, 1981, 2000; Peterson, Rabe, and Wong, 1986; Wright, 1988).

그러나 1970년대 이후부터 새로운 연방-주정부관계가 나타나기 시작했다. 연방 정부는 협력적 정부관계에서 주로 사용하였던 연방정부보조금보다는 강제명령(mandate)과 연방선점권(preemption)과 같은 규제적 정책도구를 이용하여 주정부를 연방정부정책에 순응하게 하였다. 이러한 현상을 Elazar(1984: 252)는 다음과 같이 설명하면서 정부관계의 변화를 주시하였다: “미국의 연방시스템이 새로운 국면으로 접어들고 있다. 새로운 국면에서 연방보조금은 여전히 중요하지만 더 이상 정부관계의 성격을 결정할 수 없다... 정부 규제영역에서 지금 새로운(정부)관계가 나타나고 있다.” Kincaid(1990, 1993, 1996)는 이러한 연방-주정부관계변화를 “협력적 연방주의에서 강제적 연방주의(from cooperative to coercive federalism)로”라고 설명했다. 미국 정부관계의 전체적 이해를 위해서 재정적 차원과 규제적 차원 모두의 이해가 필요하다. 먼저 재정적 정부관계를 통한 연방정부의 주정부에 대한 영향력을 살펴보고 다음으로 규제적 정부관계의 발생배경과 그 영향력을 살펴본다.

1. 재정적 정부관계

미국의 대공황(Great Depression)이후 재정적 정부관계가 연방-주정부관계의 중요한 측면으로 나타나기 시작하였다. 연방정부는 사회·경제적 문제를 해결하기 위해 연방정책을 만들고 주정부는 연방보조금을 받으며 연방정부의 정책을 집행하는 협력적 정부관계가 확립되어갔다(Wright, 1988). 연방의 재정력과 주정부의 집행력이 협력하여 사회·경제적 문제를 해결해 나가는 생산적 정부관계가 성장하였다. 1980년대 레이건 행정부 때를 제외하고 연방정부의 주정부에 대한 보조금은 꾸준히 성장하였으며 주정부 재정수입의 20-25%를 차지한다(O'Toole, 2007).

아래 <표 1>은 지난 40여 년간 주정부 공무원을 상대로 실시한 ASAP 설문조사를 바탕으로 구성되어 있으며 주정부의 각 부서(agency)가 연방보조금에 부서예산을 의존하는 정도를 보여주고 있다. <표 1>에 의하면 1960년대와 1970년대에 연방

보조금이 급격히 성장하였다. 연방보조금을 받는 주정부 부서의 숫자는 꾸준히 그리고 빠른 속도로 증가하여 1978년의 경우 주정부 부서장(agency heads)의 3/4 이 연방보조금을 받고 있다고 응답하였다. 그리고 연방보조금을 받고 있는 주정부 부서 중 절반에 가까운 부서들이 25%미만의 부서예산을 연방에 의존하고 있으며 50%이상의 부서예산을 연방에 의존하는 부서(50-74%와 75%이상 범주)도 30-35%를 차지한다. 1980년대는 연방보조금 수혜 정도가 약간 감소하다 1990년대부터 다시 증가하기 시작하여 2004년까지 증가하다 2008년에 다시 감소하는 경향을 보이고 있다. <표 1>을 통해서 알 수 있는 흥미로운 사실은 연방보조금의 수혜정도나 주정부 부서예산의 연방보조금 의존정도가 상당히 안정적이라는 것이다. 1970년대 이후부터 거의 70%-80%의 주정부 부서가 연방보조금을 받고 있으며 의존정도를 살펴보면 부서예산의 25%미만을 연방에 의존하는 부서는 45-50%, 25-49%의 부서예산을 의존하는 부서는 약 20%정도, 50-74%의 부서예산을 의존하는 부서도 약 20%정도이며, 75%이상을 의존하는 부서는 약 15%정도이다. 지난 40여 년 동안 이 비율은 소폭으로 변화하였을 뿐 매우 안정적이다. 이는 연방-주정부의 재정적 정부관계가 상당히 제도화되어져 있다는 사실을 보여준다고 하겠다.

<표 1> 연방-주정부의 재정적 관계, 1964-2008

| | | 1964 | 1968 | 1974 | 1978 | 1984 | 1988 | 1994 | 1998 | 2004 | 2008 |
|-----------|--------|--------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| 연방보조금 수혜 | | 백분율(%) | | | | | | | | | |
| | | 34 | 54 | 63 | 76 | 70 | 69 | 73 | 74 | 79 | 76 |
| | N | 910 | 987 | 1,587 | 1,363 | 1,078 | 1,439 | 1,205 | 1,146 | 924 | 698 |
| 연방보조금 의존도 | | 백분율(%) | | | | | | | | | |
| | 25%미만 | 47 | 49 | 48 | 44 | 45 | 45 | 45 | 45 | 44 | 46 |
| | 25-49% | 23 | 23 | 20 | 21 | 22 | 22 | 20 | 19 | 19 | 20 |
| | 50-74% | 17 | 20 | 19 | 19 | 20 | 19 | 21 | 20 | 21 | 19 |
| | 75%이상 | 13 | 8 | 13 | 15 | 14 | 14 | 14 | 16 | 16 | 15 |
| | N | 309 | 522 | 983 | 1,014 | 746 | 981 | 863 | 844 | 708 | 527 |

자료: Deil S. Wright, 미국 주정부 공무원 프로젝트(American State Administrators Project)

이렇게 안정적인 재정적 정부관계는 연방정부가 주정부에 지속적으로 영향력

을 행사할 수 있는 중요한 정책수단이다. 연방보조금을 통하여 주정부와 연방정부는 일종의 계약관계를 수립한다(Wright, 1988). 주정부는 연방정부의 보조금을 받는 대가로 연방보조금에 부여된 여러 가지 조건을 실행하겠다고 약속한다. 연방보조금에 주어진 많은 조건을 이용하여 연방정부는 주정부가 연방정부의 정책에 순응하고 이를 적극적으로 집행하기를 요구한다. 연방보조금이라는 정책도구를 통하여 연방정부는 주정부에 영향력을 행사하는 것이다. 이러한 연방정부의 영향력은 주정부공무원이 잘 인식할 수 있을 것이며 ASAP 설문조사에서 사용된 <표 2>의 세 가지 설문을 이용하여 연방정부의 재정적 영향력을 측정하였다.³⁾

첫 번째 질문은 연방정부가 연방보조금을 통하여 주정부의 행정·정책영역에 얼마나 간섭/개입(interfere)하는가이다. 주정부의 권한영역(territory)⁴⁾을 연방정부가 간섭·침해하는 정도를 측정하기 위한 것이다. Downs(1967)에 의하면 관료조직(bureau)은 불확실성, 외부변화에 대처하기 위하여 자신의 권한영역을 보호하고 확대시켜나가려는 경향이 있다. 연방-주정부관계에 있어서도 마찬가지로 연방정부는 연방보조금을 이용하여 자신의 권한영역을 확대시켜나가려고 할 것이다. 이 과정에서 연방정부는 주정부의 권한영역을 침해(invade) 또는 잠식(encroachment)할 수 있을 것이다. 두 번째 질문은 연방보조금이 주정부의 예산분배 우선순위를 왜곡시키는 정도이다. 연방보조금이 분담금조건 지원금(matching fund)인 경우 주정부 프로그램의 우선순위를 왜곡시킬 수 있다. 주정부는 연방보조금을 받기 위하여 자신들에게 상대적으로 덜 중요하지만 연방정부가 지원하는 프로그램에 예산을 우선 투자하려고 할 것이다. 자신들의 정책우선순위에 따라 주정부 예산분

3) 연방정부가 재정적 정부관계를 통하여 의도하는 바는 연방보조금을 통해 영향력을 행사하여 주정부가 연방정책에 순응하게 하는 것이다. 연방정부는 주로 주정부의 권한영역, 주정부 정책, 주정부 부서의 예산사용에 영향력을 행사하려한다(Wright, 1988; Cho & Wright, 2001, 2004, 2007). 따라서 연방정부의 재정적 영향력을 측정하기 위하여 세 가지 질문을 사용하였다. 세 가지 질문은 연방정부의 주정부의 권한영역(state jurisdictional domain)에 대한 영향력, 주정부 전체의 정책에 대한 영향력(statewide policy impact), 그리고 부서수준에서 느끼는 영향력(agency-specific effect)과 관련되어진다.

4) 권한영역(territory)이란 어떤 조직의 권한이 지배적으로 작용하는 정책·행정영역이다. Downs(1967)는 동물들이 자신의 생존을 위하여 자신의 영역을 확대시키려 하듯이 관료조직도 생존을 위하여 영역싸움(territorial struggles)을 한다고 한다. 어떤 관료조직이 자신의 권한영역을 확대시켜나가는 과정에서 다른 관료조직의 권한영역을 침해(invade), 잠식(encroachment)하고 이런 과정에서 갈등이 발생한다고 한다.

배가 이루어지기보다는 연방보조금을 받을 수 있는 프로그램에 우선적으로 예산 배분이 이루어져 정책의 우선순위가 왜곡되어질 수 있다. 세 번째 질문은 연방보조금의 사용 재량권과 관련된 것으로서 연방보조금에 부여된 조건들이 연방보조금 사용을 얼마나 제한하는가를 측정하였다. 이를 측정하기 위하여 만약 연방보조금에 부여된 조건들이 없어져서 보조금을 자유롭게 사용할 수 있다면 현재와 얼마나 다르게 연방보조금을 사용하겠냐고 질문하였다. 만약 현재와 다르게 사용하겠다고 응답하면 연방보조금에 부여된 조건이 보조금 사용에 제한을 가하고 있으며 주정부공무원은 연방의 영향력을 인식하고 있다고 본다. 이 세 가지 질문을 통하여 연방정부가 연방보조금을 통하여 주정부에 얼마나 영향력을 행사하는지를 측정하였다.

<표 2> 연방정부의 재정적 영향을 측정하기 위한 질문

-
1. 권한영역의 간섭/개입
연방정부는 연방정부보조금을 통하여 주정부의 정책영역에 간섭을 하였습니까?
___예; ___아니오
 2. 정책왜곡
연방정부보조금은 주정부의 프로그램을 왜곡시켰습니까?
___예; ___아니오
 3. 연방보조금 사용변화
만약 연방보조금 사용에 있어 주정부에 보조금 사용의 재량권이 완전히 주어진다면 지금과 다르게 보조금을 사용하시겠습니까?
___예, 다르게 사용하겠습니다; ___아니오, 지금과 같이 사용하겠습니다
만약 다르게 사용하시겠다고 하면 얼마나 다르게 사용하시겠습니까?
___약간 다르게; ___적당히 다르게; ___상당히 다르게
-

위의 세 가지 질문에 대한 주정부공무원의 응답분포가 <표 3>과 같다. 먼저 연방정부가 연방보조금을 통해서 주정부 권한영역(territory)에 간섭/개입하는 여부를 살펴보면 전체응답자의 57.1%가 연방정부가 주정부의 권한영역에 간섭/개입한다고 응답하였다. 세 번의 설문조사에서 나타난 간섭/개입 여부의 변화를 살펴보면 지난 10년간 연방보조금을 통한 연방정부의 간섭/개입이 상당히 감소하였음을 보여준다. 1994년 68.5%에서 2004년 42.6%로 연방정부의 주정부 권한영역에 대한 간섭/개입이 감소추세에 있음을 보여준다. 둘째, 연방보조금의 주정부 정책 왜곡에 대하여 응답자의 53.2%가 정책왜곡을 경험한 것으로 나타났다. 과반수가

상의 응답자들이 연방보조금이 주정부 정책의 우선순위에 영향을 준다고 응답하였다. 지난 10년간의 추세를 살펴보면 권한영역의 간섭/개입과 마찬가지로 연방정부의 정책왜곡이 1994년 63.6%에서 2004년 41.2%로 상당히 감소하였음을 알 수 있다. 셋째, 연방보조금을 자유롭게 사용할 수 있다면 현재와 다르게 사용하겠느냐는 질문에 약 3/4의 응답자들이 현재와 다르게 사용하겠다고 응답하였다. 특히 응답자 중 약 1/5은 상당히 다르게 사용하겠다고 응답하여 연방보조금에 부여된 조건들이 연방보조금 사용을 상당히 제한한다는 것을 확인할 수 있다. 흥미로운 사실은 연방보조금 사용변화의 경우 세 번의 설문조사결과가 매우 비슷하다는 것이다. 네 가지 범주(“무변화”에서 “상당한 변화”)에 해당하는 응답자의 비율이 세 번의 설문조사에서 크게 변화되지 않았다. 주정부 권한영역의 간섭/개입, 정책왜곡의 경우 지난 10년간 상당한 변화를 경험하였으나 정부보조금 사용변화에서는 그러한 변화를 찾아볼 수 없다.

<표 3> 연방정부의 재정적 영향 측정항목 응답분포

| | 1994 | 1998 | 2004 | 전체 |
|-------------|--------|--------|-------|--------|
| | 백분율(%) | | | |
| 권한영역의 간섭/개입 | | | | |
| 예 | 68.5 | 56.9 | 42.6 | 57.1 |
| 아니오 | 31.5 | 43.1 | 57.4 | 42.9 |
| (N=) | (1158) | (1094) | (893) | (3145) |
| 정책왜곡 | | | | |
| 예 | 63.6 | 52.0 | 41.2 | 53.2 |
| 아니오 | 36.4 | 48.0 | 58.8 | 46.8 |
| (N=) | (1154) | (1097) | (894) | (3145) |
| 연방보조금 사용변화 | | | | |
| 무변화 | 27.3 | 23.9 | 29.7 | 26.8 |
| 약간 변화 | 10.6 | 12.5 | 11.2 | 11.5 |
| 적당한 변화 | 42.5 | 45.5 | 43.7 | 43.9 |
| 상당한 변화 | 19.6 | 18.1 | 15.4 | 17.8 |
| (N=) | (850) | (830) | (703) | (2383) |

<표 3>의 분석결과를 종합하면 연방정부가 연방보조금을 통하여 주정부에 영향력을 행사하고 있음을 확인할 수 있다. 조건이 부여된 연방보조금(money with strings)을 이용하여 연방정부는 연방정부의 영역을 확대시키고, 주정부를 연방정부의 정책에 순응하게 하며, 연방보조금이 연방정부의 의도대로 사용되어지게 한다는 것을 알 수 있다.

2. 규제적 정부관계

1970년 후반부터 새로운 연방-주정부관계가 나타나기 시작하였다(Kincaid, 1990, 1993). 연방정부는 주정부의 정책순응을 이끌어내기 위하여 법률, 명령과 같은 강제적 정책도구에 의존하기 시작하였다(Beam & Conlan, 2002). 연방정부의 재정적 자로 1970년대 후반부터 연방보조금은 감소하였고 그 결과 재정적 정부관계를 통한 주정부의 정책순응을 확보하기 어렵게 되자 연방정부는 강제적 정책도구에 의존하여 정책순응을 확보하고자 하였다. 연방정부가 강제적 정책도구에 의존하는 정도가 증가하자 미국 정부관계자문위원회(U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations)는 법률과 강제명령에 의존한 규제적 정부관계가 연방보조금을 바탕으로 한 협력적 정부관계를 위협하고 있다고 했다(ACIR, 1993). 연방정부는 강제명령(mandate), 연방선점권(preemption)과 같은 법률적, 강제적 정책도구를 사용하여 연방정부의 정책을 주정부에 강요하였다(Kincaid, 1990, 1993; Posner, 1998; O'Toole, 2007). 법률적, 강제적 정책도구는 재정적 정책도구에 비하여 값싼 정책도구(cheap policy tools)이므로 연방정부에게는 매력적이었다(Conlan, 1991). 연방보조금에 비하여 적은 비용으로 주정부의 정책순응을 이끌어 낼 수 있다는 점에서 연방정부가 선호하는 정책수단이 되었다. 특히 주정부나 지방정부가 연방정부의 정책기준을 충족시키지 못할 경우 연방이 주정부나 지방정부를 대신하여 연방정책을 강제적으로 집행하는 연방선점권의 급성장은 <표 4>가 잘 보여 준다. 미국 연방주의 역사상 2008년까지 총 606개의 연방선점권이 만들어졌는데 그 중 약 67%가 1970년 이후에 제정되어졌다. 이것이 현재의 미국연방주의를 규제적 또는 강제적 정부관계라고 부르는 이유이다.

<표 4> 미국의 연방선점권(preemption) 제정

| 시기 | 연방선점권 수 | 백분율(%) |
|-----------|---------|--------|
| 1790-1899 | 29 | 4.8 |
| 1900-1959 | 124 | 20.5 |
| 1960-1969 | 47 | 7.8 |
| 1970-1979 | 102 | 16.8 |
| 1980-1989 | 93 | 15.3 |
| 1990-1999 | 87 | 14.4 |
| 2000-2008 | 124 | 20.5 |
| 합계 | 606 | 100 |

자료: Zimmerman(2005, 2007, 2009)

주정부 공무원들이 인식하는 연방정부의 규제적 영향력을 측정하기 위하여 ASAP 설문조사에서 <표 5>에 있는 두 가지를 질문하였다.⁵⁾ 첫째는 연방정부의 법적/규제적 행동이 주정부 고유권한을 침해하고 잠식하는 정도이다. 연방정부는 법률·명령과 같은 강제적 정책도구를 이용하여 연방의 권한영역을 확대하려 할 것이며 이 과정에서 주정부의 권한영역(territory)이 침해, 잠식당할 것이다. 두 번째는 법적/규제적 행동들이 주정부의 정책이나 프로그램의 우선순위를 변화시키는 정도를 질문하였다. 연방정부가 법률과 명령으로 주정부에게 어떤 정책을 명령할 경우 주정부는 예산을 우선적으로 그 정책에 배정하여야 할 것이며 그 결과 주정부의 정책우선순위는 변화될 수밖에 없을 것이다. 이 두 가지 질문을 통하여 연방정부가 규제적 정책도구를 통하여 주정부에 미치는 영향을 측정하였다.

5) 연방정부가 규제적 정부관계를 통하여 의도하는 바는 재정적 정부관계와 마찬가지로 연방정부의 영향력을 행사하여 주정부가 연방정책에 순응하게 하는 것이다. 재정적 정부관계와 차이점은 연방보조금이 아닌 강제명령(mandate), 연방선점권(preemption)과 같은 법률/명령과 같은 규제적 정책도구를 사용한다는 것이다. 규제적 정부관계에서는 두 가지 질문을 사용하였다. 두 가지 질문은 연방정부의 주정부의 권한영역(state jurisdictional domain)에 대한 영향력, 주정부 전체의 정책에 대한 영향력(statewide policy impact)과 관련되어진다.

<표 5> 연방정부의 규제적 영향을 측정하기 위한 질문

1. 권한영역 침해
 연방정부의 법적/규제적 행동들이 주정부의 고유한 권한을 침해하였습니까?
 _____예; _____아니요
 만약 예라고 답하였다면 어느 정도 권한을 침해하였습니까?
 (매우 약간) 1 2 3 4 5(매우 심하게)

2. 정책/프로그램 우선순위 변화
 연방정부의 법적/규제적 행동이 주정부의 정책이나 프로그램 우선순위를 바꾸어 놓았습니까?
 _____예; _____아니요
 만약 예라고 답하였다면 어느 정도 우선순위를 바꾸어 놓았습니까?
 (매우 약간) 1 2 3 4 5(매우 심하게)

위의 설문에 대한 주정부공무원의 응답분포는 <표 6>과 같다.

<표 6> 연방정부의 규제적 영향 측정항목 응답분포

| | 1994 | 1998 | 2004 | 전체 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 백분율(%) | | | |
| 권한침해 | | | | |
| 0(침해 없음) | 12.1 | 26.3 | 35.2 | 23.1 |
| 1 | 2.0 | 3.3 | 2.1 | 2.5 |
| 2 | 9.5 | 12.0 | 11.0 | 10.8 |
| 3 | 25.4 | 24.2 | 21.5 | 23.9 |
| 4 | 33.2 | 22.1 | 19.4 | 25.7 |
| 5(매우 심한 침해) | 17.8 | 12.2 | 10.8 | 14.0 |
| 평균점수 | <i>3.19</i> | <i>2.49</i> | <i>2.20</i> | <i>2.69</i> |
| (N=) | (966) | (852) | (656) | (2474) |
| 우선순위 변화 | | | | |
| 0(변화 시키지 않음) | 12.0 | 23.4 | 33.4 | 22.0 |
| 1 | 1.7 | 3.1 | 2.5 | 2.4 |
| 2 | 7.8 | 12.7 | 10.4 | 10.2 |
| 3 | 27.1 | 26.5 | 19.3 | 24.7 |
| 4 | 36.1 | 22.0 | 22.8 | 27.4 |
| 5(매우 심하게 변화시킴) | 15.4 | 12.2 | 11.5 | 13.2 |
| 평균점수 | <i>3.20</i> | <i>2.57</i> | <i>2.30</i> | <i>2.73</i> |
| (N=) | (1045) | (990) | (797) | (2832) |

주정부 공무원들은 연방정부의 규제적 영향력을 상당히 인식하고 있는 것으로 나타났다. 먼저 권한침해의 경우 응답자의 약 3/4이 연방정부의 법률, 명령이 주정부의 권한영역을 침해했다고 응답했다. 침해의 정도를 평균점수로⁶⁾ 살펴보면 전체평균은 2.69이며 지난 10년 동안 권한침해의 정도가 1994년 3.19에서 2004년 2.20으로 현저히 감소하였음을 알 수 있다.⁷⁾ 다음으로 정책/프로그램 우선순위변화를 살펴보면 응답자의 약 3/4이 연방정부의 법률, 명령이 주정부 정책의 우선순위를 변화시켰다고 응답했다. 정책의 우선순위를 변화시킨 정도는 전체평균이 2.73이며 권한침해와 마찬가지로 지난 10년 동안 법률, 명령에 의한 우선순위 변화의 정도가 상당히 약화되었음을 알 수 있다. 정책의 우선순위를 변화시킨 정도의 평균이 1994년 3.20이었으나 2004년 2.30으로 감소하였다.⁸⁾

주정부 공무원들이 인식하는 연방정부의 규제적 영향력이 감소하였는데 이러한 인식변화에 영향을 준 요소들은 다양하고 복잡할 것이다. 하지만 이러한 인식변화에 영향을 주었을 것으로 기대되어지는 몇 가지 제도적 변화를 언급하면 첫째, 1994년 연방의회의 다수당이 된 공화당은 규제적 연방주의로 인한 문제를 해결하기 위하여 “재정지원 없는 강제명령 개정법(Unfunded Mandate Reform Act: UMRA)”을 제정하였다. UMRA는 주정부에 재정 부담을 주는 규제의 제정절차를 엄격히 하여 연방정부의 무분별한 규제에 제동을 가하고자하였다(Nathan, 1996; Posner, 1997). 둘째, 연방법원도 1990년대에 연방정부의 권한을 제약하고 주정부의 권리를 보호하는 일련의 판결을⁹⁾ 내리면서 미국 연방-주정부관계를 주정부에 유리하게 바꾸어 놓으려 하였다(Kincaid, 1999, 2001). 이러한 판결은 연방의회가 주

6) 권한영역침해, 정책/프로그램 우선순위변화 질문에 대한 응답을 0(아니요), 1점(매우 약간)-5점(매우 심하게)로 점수화하여 평균점수를 계산하였다.

7) 1994년, 1998년, 2004년의 평균점수 차이가 통계적 의미를 가지는지 확인하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 실시한 결과 유의수준 .001에서 평균점수의 차이가 통계적으로 유의미함을 알 수 있었다. 사후검증결과도 세 개의 평균점수가 각각 통계적으로 유의미한($p < .05$) 차이가 나는 것으로 확인되어졌다.

8) 권한침해와 마찬가지로 1994년, 1998년, 2004년의 정책우선순위변화의 평균점수 차이가 통계적으로 유의미한지 확인하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 실시한 결과 유의수준 .001에서 평균점수의 차이가 통계적으로 유의미함을 알 수 있었다. 사후검증결과도 세 개의 평균점수가 각각 통계적으로 유의미한($p < .05$) 차이가 나는 것으로 확인되어졌다.

9) *New York v. United States* (1992), *United States v. Lopez* (1995), *Seminole Tribe of Florida v. Florida* (1996), *Printz v. United States* (1997).

간상업통제권(州間商業統制權, interstate commerce power)을 남용하는 것을 자제시키고 연방법이 주정부의 권리를 침해하는 것을 제지하려는 의도였다. 셋째, 1993년 Clinton 행정부는 국가성과검토(National Performance Review: NPR) 정책을 실시하여 주정부에게 더 많은 정책재량권과 주도권(initiative)을 주었으며 연방보조금의 제약조건을 완화하는 프로그램을 실시하였다(Galston & Tibbetts, 1994; Conlan, 1998). 또한 Clinton 행정부는 성과파트너십(performance partnerships)을 확립하여 연방정책개발에 주정부를 적극적으로 참여시키고 정책집행에 있어 주정부에 더 많은 재량권을 부여하려하였다(Radin, 2000). 이상과 같은 1990년대 연방의회, 연방법원, Clinton 행정부의 일련의 조치들이 주정부에 대한 규제완화, 연방-주정부 파트너십 강화, 주정부의 정책주도권(initiative)강화, 재량권확대에 긍정적 영향을 주었으며 이는 주정부공무원이 인식한 연방정부의 규제적 영향력 감소를 초래하였을 것으로 기대되어진다.¹⁰⁾

결론적으로 <표 6>을 통하여 연방정부의 법률과 명령이 주정부의 권한영역을 침해하며 주정부의 정책우선순위를 변화시킨다는 것을 알 수 있었다. 그러나 권한침해 정도, 정책우선순위변화의 정도는 지난 10년 동안 약화되고 있다는 사실 또한 확인할 수 있었다.

IV. 정부관계의 두 가지 차원에 대한 검증

1. 확인적 요인분석 모형

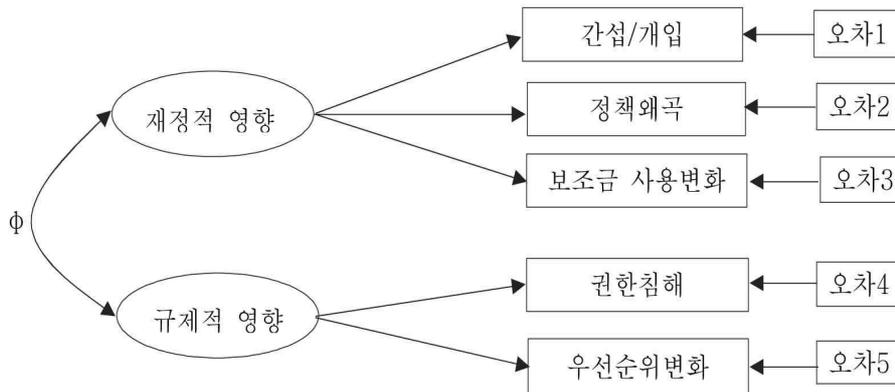
연방정부의 재정적 영향력과 규제적 영향력을 주정부공무원이 구별하여 인식하는지 경험적으로 확인하기 위하여 <그림 1>과 같이 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 사용하였다. 확인적 요인분석은 잠재변수(latent

10) 1990년대 연방정부의 이러한 제도적 변화가 실제로 주정부공무원의 연방정부 영향력 인식변화에 영향을 주었는지는 실증자료를 통하여 검증하여 보아야 할 것이며 이는 향후 연구에서 다루어져야 할 것이다. 본 논문에서는 인식변화에 영향을 준 것으로 기대되는 요인을 제시하는 수준에서 만족하기로 한다.

variable), 관찰변수(indicator), 측정오차(measurement error) 사이의 가설적 관계(hypothesized relations)를 검증하는데 있어 매우 유용한 통계방법이다. 본 연구에서는 잠재적 변수인 재정적 영향과 규제적 영향이 같은 차원인지 서로 다른 차원인지를 검증하는 것이 가장 중요한 부분이다. 따라서 변수간의 가설적 관계를 자유롭게 설정하고 검증할 수 있는 확인적 요인분석이 적절한 통계방법이라 할 것이다. <그림 1>을 살펴보면 재정적 영향과 규제적 영향은 잠재변수(latent variable)이며 재정적 영향은 간섭/개입, 정책왜곡, 보조금 사용변화라는 세 지표(indicator)로서 측정되어지며 규제적 영향은 권한침해와 정책/프로그램 우선순위변화라는 두 지표로서 측정되어진다. 이러한 확인적 요인분석 모형을 이용하여 두 가지 모형, 즉 단일구조모형(uni-dimension model)과 이중구조모형(dual-dimension model)을 비교함으로써 재정적 영향과 규제적 영향이 단일차원인지 이중차원인지를 경험적으로 검증한다.

단일구조모형과 이중구조모형의 차이점은 두 잠재변수인 재정적 영향과 규제적 영향의 상관관계(ϕ)에 있다. 단일구조모형의 경우 두 잠재변수 사이의 상관관계가 1이라는 제약조건이 부과된다. 즉 두 잠재변수가 하나의 변수라는 것을 가정하는 것이다. 그러나 이중구조모형의 경우는 이러한 제약조건이 부과되지 않는

<그림 1> 재정적 영향과 규제적 영향의 차원분석을 위한 확인적 요인분석 모형



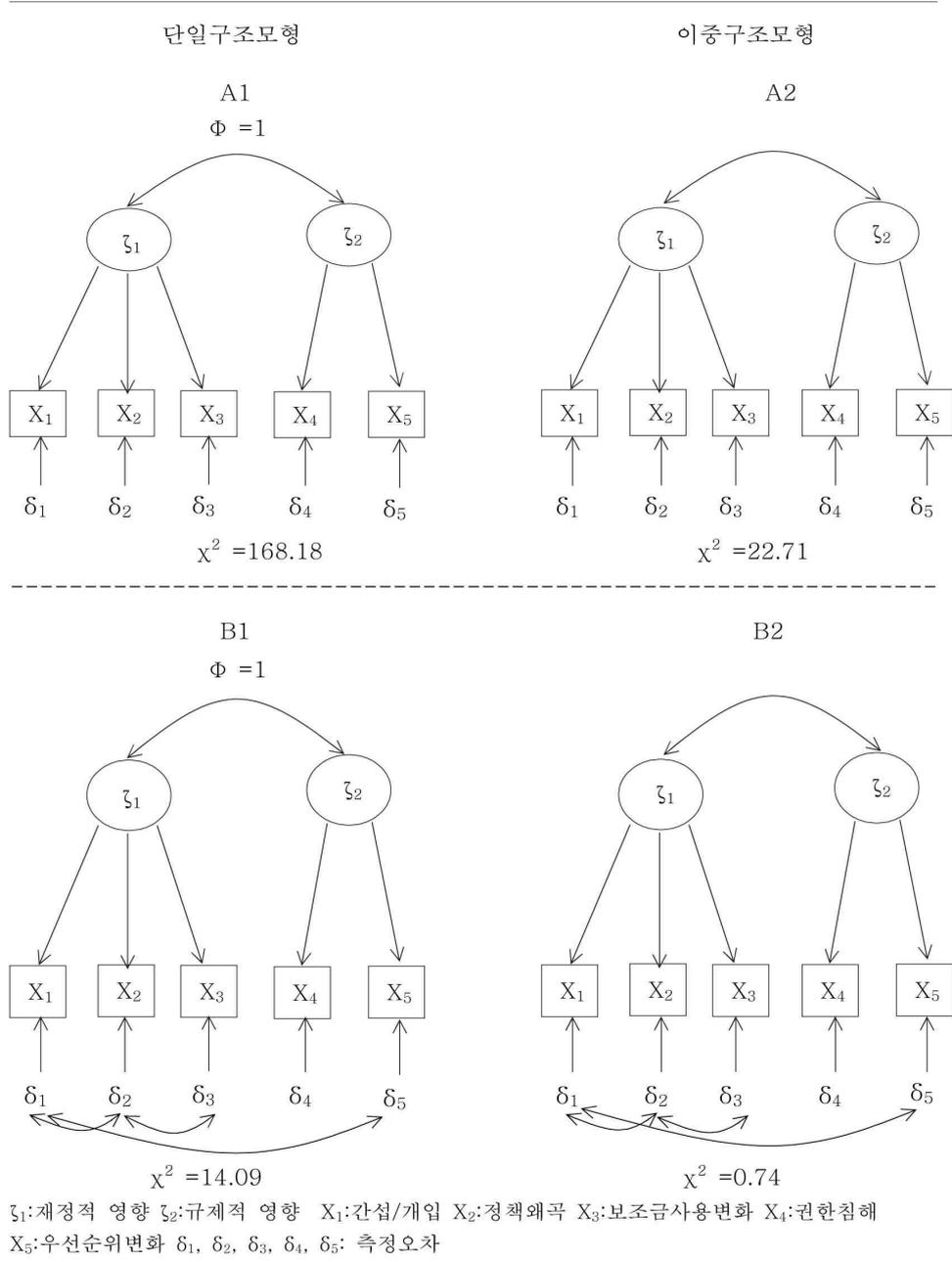
다. 단일구조모형과 이중구조모형은 두 잠재변수 사이의 상관관계에 관한 제약조건을 제외하고는 다른 모든 점에서 일치한다.

두 잠재변수간의 상관관계가 1이라는 제약조건 때문에 단일구조모형은 이중구조모형에 비하여 더 많이 제약되어진(more constrained) 모형이 되며 그 결과 단일구조모형이 이중구조모형에 내포(nested)되어진다(Bollen, 1989; Kline, 2005). 하나의 모형이 다른 모형에 내포되어 있을 경우 두 모형의 χ^2 값을 비교하여 더 좋은 모형을 선택할 수 있다. 두 모형의 χ^2 값 차이가 통계적으로 유의미할 경우 덜 제약된(less constrained) 모형(자유도가 작은 모형)이 더 좋은 모형이 되며 그 반대인 경우 즉 χ^2 값 차이가 통계적으로 유의미하지 않은 경우는 더 많이 제약된(more constrained) 모형(자유도가 큰 모형)이 더 좋은 모형이 된다(Bollen & Grandjean, 1981; Kline, 2005). χ^2 값이 통계적으로 유의미하지 않은 경우는 두 모형 중 간결한(parsimonious) 모형, 즉 더 많이 제약되어져서 자유도가 높은 모형이 더 좋은 모형이 된다. 달리 말하면 부과된 제약조건이 허용되어질 수 있는(acceptable) 제약조건 인지를 두 모형의 χ^2 값을 비교하여 검증하는 것이다. 본 연구에서는 단일구조모형과 이중구조모형의 χ^2 값 차이가 통계적으로 유의미할 경우 이중구조모형이 더 좋은 모형으로 선택되어질 것이며 반대의 경우는 단일구조모형이 더 좋은 모형으로 선택되어질 것이다.

2. 단일구조모형과 이중구조모형의 비교

주정부공무원이 인식한 재정적 영향과 규제적 영향의 단일성 여부를 검증하기 위하여 <그림 2>와 같이 단일구조모형과 이중구조모형을 비교하였다. <그림 2>의 왼쪽에 있는 모형 A1, B1은 단일구조모형이다. A1, B1 모두 잠재변수 ζ_1 과 ζ_2 의 상관관계계수(ϕ)가 1로 제약되어 있다. 오른쪽에 있는 모형 A2, B2는 이중구조모형으로 ζ_1 과 ζ_2 의 상관관계에 대한 제약이 없다는 것을 제외하고는 모형구조가 A1, B1과 일치한다. 네 개의 확인적 요인분석모형을 테스트한 결과가 <표 7>이다.

<그림 2> 두 모형 비교를 위한 확인적 요인분석



먼저 A1과 A2를 비교해 보면 A2의 모형적합도가 A1보다 더 나은 것을 알 수 있다.¹¹⁾ 그러나 보다 정확한 모형비교를 위하여 우도비검증(likelihood ratio test)을¹²⁾ 실시하였다. 모형비교에 있어서 관심은 χ^2 값이다. 단일구조모형인 A1의 χ^2 값은 168.18(df=5)이며 이중구조모형인 A2의 χ^2 값은 22.71(df=4)이다. 단일구조모형을 이중구조모형으로 변화시킴으로서 즉 재정적 영향과 규제적 영향의 상관관계가

<표 7> 단일구조모형과 이중구조모형의 비교 분석결과

| | 추정치 | | | |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| | A | | B | |
| | 단일구조 A1 (N=1743) | 이중구조 A2 (N=1743) | 단일구조 B1 (N=1743) | 이중구조 B2 (N=1743) |
| 재정적 영향력->간섭 | .88** | .88** | .67** | .81** |
| 재정적 영향력->정책왜곡 | .89** | .90** | .61** | .75** |
| 재정적 영향력-> 보조금 사용변화 | .38** | .38** | .32** | .36** |
| 규제적 영향력->권한침해 | .62** | .88** | .82** | .85** |
| 규제적 영향력 -> 우선순위 변화 | .51** | .70** | .73** | .73** |
| 재정적 영향력(-) 규제적 영향력 | 1 ^{n.t.} | .67** | 1 ^{n.t.} | .80** |
| $\delta_1(-)\delta_2$ | | | .37** | .18* |
| $\delta_2(-)\delta_3$ | | | .12** | .10** |
| $\delta_1(-)\delta_5$ | | | -.09** | -.07** |
| 모형적합도 | $\chi^2=168.18^{**}$, df=5; GFI=.91; AGFI=.73; NFI=.96; IFI=.96; RMSEA=.14 | $\chi^2=22.71^{**}$, df=4; GFI=.99; AGFI=.94; NFI=.99; IFI=1.00; RMSEA=.05 | $\chi^2=14.09^{**}$, df=2; GFI=.99; AGFI=.95; NFI=1.00; IFI=1.00; RMSEA=.06 | $\chi^2=.74$, df=1; GFI=1.00; AGFI=1.00; NFI=1.00; IFI=1.00; RMSEA=.00 |

n.t. 상관관계계수 1로 제약되어졌기 때문에 유의수준이 검증되지 않음. **p<.01 *p<.05

11) GFI, AGFI, NFI, IFI의 경우 그 값이 0.9보다 크면 모델적합도가 좋다고 말할 수 있으며 RMSEA의 경우 0.1보다 작은 값이면 좋은 모델적합도라고 할 수 있다(Kelloway, 1998).
 12) 하나의 모형이 다른 모형에 포함되어질 때(nested) 두 모형의 χ^2 값의 차이로서 어느 모형이 더 좋은 모형인지를 검증하는 방법이다.

1이라는 제약조건을 완화시킴으로서 자유도 1이 줄어들었고 χ^2 값은 168.18에서 22.71로 변화되었다. 즉 두 모형의 χ^2 값의 차이는 145.47이며 자유도의 차이는 1이다. 이 χ^2 값의 차이는 통계적으로 유의미하며($p < .001$) 이중구조모형이 단일구조모형보다 더 좋은 모형임을 경험적 확인할 수 있다.

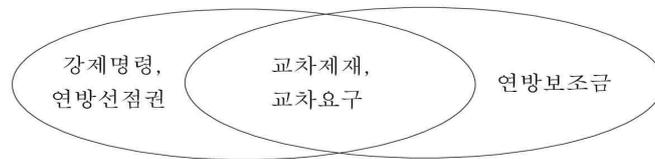
그러나 여기서의 문제점은 A1, A2 모형의 χ^2 값 168.18과 22.71이 통계적으로 유의미하다는 사실이다($p < .01$). 이것은 A1, A2 두 모형을 개선시킬 여지가 많다는 뜻이다. 따라서 A1, A2 모형을 개선하기 위하여 몇 개의 측정오차 사이의 상관관계를 고려하여 B1, B2 모형을 만들었다. 측정오차 δ_1 과 δ_2 , δ_2 와 δ_3 , δ_1 과 δ_5 의 상관관계를 고려하여 모형화한 결과 모형적합도가 훨씬 향상되어졌다. A1과 B1, A2와 B2의 모형적합도를 비교하면 측정오차간의 상관관계가 모형을 얼마나 향상시켰는지 알 수 있다. A1과 B1의 경우 χ^2 값이 168.18에서 14.09로 감소하였으며 A2와 B2의 경우 χ^2 값이 22.71에서 0.74로 감소하였다. 이제 모델적합도가 향상되어진 B1과 B2의 χ^2 값을 비교하여 보면 단일구조모형인 B1의 χ^2 값은 14.09($df=2$)이며 이중구조모형인 B2의 χ^2 값은 0.74($df=1$)이다. χ^2 값의 차이는 13.35로서 통계적으로 유의미하며($p < .001$) 이중구조모형이 단일구조모형보다 더 좋은 모형임을 다시 확인할 수 있다.

3. 재정적 영향과 규제적 영향의 관계

단일구조모형과 이중구조모형에서 연방정부의 재정적 영향과 규제적 영향은 단일차원이 아닌 이중차원임을 통계적 검증과정을 통하여 확인하였다. 주정부공무원들은 연방보조금을 통한 재정적 영향력과 법률과 명령을 통한 규제적 영향력을 차별적으로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 그렇다면 연방정부의 재정적 영향력과 규제적 영향력은 전혀 별개의 것일까? 연방정부가 주정부나 지방정부의 정책순응을 이끌어내기 위해서 사용하는 정책도구 중에는 성격이 서로 완전히 다른 것들도 있지만 재정적 성격과 규제적 성격을 동시에 가지고 있는 정책도구도 있다. 이러한 정책도구의 성격이 주정부공무원의 인식 속에 어떻게 반영되어 있을까? 이를 확인하기 위하여 <표 7>에서 재정적 영향력과 규제적 영향력의 상관관계를 살펴보았다. 이 두 영향력의 상관관계는 이중모형 A2에서 0.67이며 B2에서

0.80으로 통계적으로 유의미하게($p < .01$) 나타났다. 즉 연방정부의 재정적 영향력과 규제적 영향력은 동일 차원은 아니지만 그렇다고 전혀 관계가 없는 것도 아니다. 이러한 상관관계는 이론적으로 그리고 현실적으로 충분한 근거를 가지고 설명되어질 수 있다.

<그림 3> 재정적 정책도구와 규제적 정책도구의 관계



재정적 영향력과 규제적 영향력의 상관관계는 연방정부가 주정부로부터 정책 순응을 이끌어내기 위해서 사용하는 정책도구의 성격을 통해서 이해되어질 수 있다. <그림 3>이 보여주듯이 규제적 정책도구인 강제명령(mandate), 연방선점권(preemption) 그리고 재정적 정책도구인 연방보조금(grants-in-aid)은 서로 전혀 관계가 없으나 교차제재(交叉制裁, crossover sanction)와 교차요구(交叉要求, crosscutting requirement)와 같은 정책도구는 규제적 성격과 재정적 성격을 동시에 가지고 있다. 교차제재는 주정부가 어떤 연방프로그램에 순응하지 않을 경우 그 프로그램과 전혀 상관없는 다른 연방프로그램의 보조금을 삭감하는 제도이며 교차요구는 연방보조금프로그램 모두에 어떤 요구조건(requirement)을 적용하는 것으로 인종차별금지, 환경보호, 장애인보호 등이 그 예가 되겠다. 즉 교차제재나 교차요구의 경우는 연방보조금프로그램 그 자체에 요구조건이 한정되는 것이 아니라 그 연방보조금프로그램과 관계없는 다른 연방프로그램에까지 요구조건의 적용을 확대시키는 것으로 재정적 성격과 규제적 성격을 동시에 가지고 있다고 하겠다. 이렇게 규제적 성격과 재정적 성격을 동시에 가지고 있는 정책도구의 존재가 주정부공무원의 인식 속에서 재정적 영향력과 규제적 영향력의 상관관계로 나타났다.

주정부공무원의 재정적 영향력과 규제적 영향력에 대한 인식이 상관관계를 가

지면서 중첩되어 나타나는 것은 미국의 새로운 연방-주정부 관계의 성격을 잘 보여주는 것이라고 할 수 있을 것이다. 협력과 강제(cooperation and coercion), 유인과 제재(carrot and stick)가 뒤섞여 나타나는 새로운 연방-주정부 관계를 Elazar(1990)는 강요된 협력관계(coercive cooperation)라는 신조어로 설명하고자 하였다. Richardson & Houston(2009)은 미국의 고속도로 안전 정책(safety on highways)연구에서 연방과 주정부관계는 협력과 강제가 혼재되어 서로 구별되어질 수 없으며 특히 주정부의 정책순응을 이끌어내기 위한 연방정부의 정책도구 속에 유인과 제재가 동시에 존재한다고 한다. 현대의 정부관계는 복잡하다. 연방정부의 재정적 영향력과 규제적 영향력이 하나의 프로그램에 중첩되어 있는 것처럼 정부간 관계에 있어서도 협력과 강제, 유인과 제재가 뒤섞여 나타난다.

V. 결론 및 시사점

미국의 연방-주정부 관계는 중요한 두 측면으로 구성되어진다. 하나는 연방보조금과 같은 재정적 정책수단을 중심으로 한 협력적 정부관계이며 다른 한 가지는 법률, 명령과 같은 강제적 정책수단을 중심으로 한 규제적 정부관계이다. 이 두 가지의 정부관계는 연방정부가 주정부로부터 정책순응을 이끌어 내기 위하여 사용하는 영향력 행사 통로라고 할 수 있다. 이러한 두 차원의 정부관계가 어떻게 작동되고 있는지 그리고 경험적으로 공무원의 인식 속에서 두 종류의 연방정부 영향력이 어떻게 인식되고 있는지를 연구하였다.

분석결과¹³⁾ 첫째, 연방정부는 재정적 정부관계와 규제적 정부관계를 통하여 주정부에 영향력을 행사하고 있는 것으로 나타났다. 상당수의 주정부 공무원들은 연방정부의 재정적 영향력과 규제적 영향력이 주정부의 권한, 정책영역을 침해하고, 주정부의 정책 우선순위를 바꾸어 놓으며, 연방보조금의 사용을 제한한다고

13) 본 논문에서 사용되어진 데이터는 1994년, 1998년, 2004년에 수집되어진 것이다. 만약 최근의 데이터를 추가하여 분석을 한다면 또 다른 결과를 얻을 수 있을 것이다. 특히 주정부공무원의 연방정부 영향력에 대한 인식에 변화가 생겼을 가능성이 있으며 연방의 재정적 영향력과 규제적 영향력의 중첩정도가 달라질 수 있을 것이다. 따라서 본 연구의 결과를 자료수집 당시의 연방-주정부관계에 한정하여 해석할 필요가 있을 것이다.

생각하고 있다. 그러나 1994년부터 2004년까지 지난 10년 동안 연방정부의 재정적, 규제적 영향력의 강도는 완화, 감소하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 연방정부의 재정적, 규제적 영향은 하나의 단일차원이 아니며 두 가지 차원으로 구별되어진다는 것을 통계적으로 확인할 수 있었다. 재정적 영향과 규제적 영향에 관한 이중구조모형(dual-dimension model)이 단일구조모형(uni-dimension model)보다 모형적합도가 뛰어나며 정부관계 현실을 잘 반영하고 있다는 점이 통계적으로 검증되어졌다. 역사적, 이론적으로 존재하는 두 차원의 연방-주정부관계가 공무원의 인식 속에도 구별되어 존재하였다.

셋째, 두 차원의 정부관계는 이중구조를 가지고 있지만 그렇다고 완전히 서로 독립적으로 존재하는 것은 아니며 어느 정도의 상관관계를 가지고 있었다. 이러한 상관관계는 규제적 성격과 재정적 성격을 동시에 가지고 있는 교차제재, 교차요구와 같은 정책도구의 성격에서 유래되어진 것으로 추측되어진다. 연방보조금이 주어지면서 보조금 그 자체와 관계없는 다른 정책영역에 대하여 간섭하고 명령하는 연방정부의 영향력은 재정적 성격과 규제적 성격을 동시에 가지고 있다고 하겠다. 이와 같은 정책도구의 중첩된 성격이 주정부 공무원의 인식 속에서도 반영되어 나타났다. 이러한 주정부 공무원의 인식은 협력과 강제가 혼재되어 있는 강요된 협력관계(coercive cooperation)라는 현대의 미국 연방-주정부 관계의 성격을 잘 반영하고 있다고 할 수 있을 것이다.

본 연구 결과가 시사하는 두 가지를 요약하면 첫째, Conlan(1998)의 주장처럼 정부관계 참여자들의 인식은 정부관계의 현실을 잘 반영하고 있다는 것이다. 역사적, 이론적, 개념적으로 구별되어지는 연방정부의 재정적, 규제적 영향력이 주정부공무원의 인식 속에서도 구별되어 존재하였다. 그 뿐만 아니라 협력과 갈등, 유인과 제재가 뒤섞여 있는 1990년대 미국의 연방-주정부관계의 복잡한 성격까지도 그들의 인식 속에 잘 반영되어 나타났다. 미국 공무원의 인식 속에 실제로 운영하고 있는 미국 정부간 관계의 성격이 잘 반영되어 있듯이 우리나라 공무원들의 인식 속에도 한국의 정부간 관계의 성격이 잘 반영되어 있을 것으로 유추하여 볼 수 있다. 서론 부분에서 논의한 것처럼 한국의 공무원들은 중앙-지방정부관계에 있어서 중앙정부의 통제방법이 권력적 수단에 강하게 의존하고 있으며 미래에는 권력적 수단에서 비권력적 수단으로 통제방법이 바뀌어야 한다고 인식하고 있다.

이러한 한국 공무원의 인식은 2002년과 2005년의 최유성과 2008년의 서성아의 연구에서 지속적으로 나타나고 있다. 둘째, 정부간 관계는 복잡하고 역동적이라는 것이다. 주정부 공무원이 인식한 재정적 영향력과 규제적 영향력이 중첩되어 나타나고 두 영향력의 정도가 행정을 둘러싼 환경에 따라 변화하는 것처럼 정부간 관계는 복잡하며 지속적으로 변화해 가는 과정이다. 따라서 정부간 관계를 협력과 강제, 유인과 제재로 이해하는 이분법적 사고의 틀을 벗어나서 복잡하고 역동적인 과정으로 이해하는 것이 생산적 정부관계의 구축과 관리를 위하여 필요한 부분이라고 하겠다.

■ 참고문헌

- 서성아. 2008. 《정부간 관계에 관한 공무원 인식조사》. 한국행정연구원.
- 원구환. 2004. “참여정부의 중앙-지방정부 관계 분석.” 《한국지방자치학회보》 16(4): 51-70.
- 최유성. 2002. 《정부간 관계에 관한 공무원 인식조사》. 한국행정연구원.
- _____. 2005. 《정부간 관계에 대한 공무원 인식조사》. 한국행정연구원.
- ACIR. 1984. *Regulatory Federalism: Policy, Process, Impact, and Reform*. Washington D.C.: Government Printing Office.
- _____. 1993. *Federal Regulation of State and Local Governments: The Mixed Record of the 1980s*. Washington D.C.: Government Printing Office.
- Anderson, William. 1960. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Beam, David R. and Timothy J. Conlan. 2002. "Grants" In Lester M. Salamon (ed.), *The Tools of Government: A Guide to The New Governance*, 340-380. New York: Oxford University Press.
- Bollen, Kenneth A. 1989. *Structural Equations with Latent Variables*. New York: John Wiley & Sons.

- Bollen, Kenneth A. and Burke D. Grandjean. 1981. "The Dimensions(s) of Democracy: Further Issues in the Measurement and Effects of Political Democracy." *American Sociology Review* 46(5): 651-659.
- Bowling, Cindy J and Deil S. Wright. 1998. "Change and Continuity in State Administration: Administrative Leadership across Four Decades." *Public Administration Review* 58(5): 429-444.
- Cho, Chung-Lae 2007. "Understanding Intergovernmental Coercion: Explaining American State Administrators' Perceptions of National Regulatory Influences." *International Review of Public Administration* 12(1): 51-62.
- Cho, Chung-Lae and Deil S. Wright. 2001. "Managing Carrots and Sticks: Changes in State Administrators' Perceptions of Cooperative and Coercive Federalism During the 1990s." *Publius: The Journal of Federalism* 31(2): 57-80.
- _____. 2004. "The Devolution Revolution in Intergovernmental Relations in the 1990s: Changes in Cooperative and Coercive State-National Relations as Perceived by State Administrators." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(4): 447-468.
- _____. 2007. "Perceptions of Federal Aid Impacts on State Agencies: Patterns, Trends, and Variations Across the 20th Century." *Publius: The Journal of Federalism* 37(1): 103-130.
- Conlan, Timothy J. 1991. "And the Beat Goes On: Intergovernmental Mandates and Preemption in an Era of Deregulation." *Publius: The Journal of Federalism* 21(3): 43-57.
- _____. 1998. *From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Clark, Jane P. 1938. *The Rise of a New Federalism: Federal-State Cooperation in the United States*. New York: Columbia University Press.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.

- Elazar, Daniel J. 1962. *The American Partnership: Intergovernmental Co-Operation in the Nineteenth-Century United State*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. 1984. *American Federalism: A View From The States*, 3rd ed. New York: Harper and Row.
- _____. 1990. "Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 509(May): 11-21.
- Galston, William A. and Geoffrey L. Tibbetts. 1994. "Reinventing Federalism: The Clinton/Gore Program for a New Partnership Among the Federal, State, and Tribal Governments." *Publius: The Journal of Federalism* 24(3): 23-48.
- Glendening, Parris N. and Mavis M. Reeves. 1977. *Pragmatic Federalism: An Intergovernmental View of American Government*. Pacific Palisades, CA: Palisades Publishers.
- Grodzins, Morton. 1960a. "American Political Parties and the American System." *Western Political Quarterly* 13(Fall): 974-998.
- _____. 1960b. "The Federal System." In *Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals and Chapters Submitted for the Consideration of the Commission*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. Published for the American Assembly of Columbia University.
- _____. 1966. *The American system: A new view of government in the United State*. Elazar, Daniel J. (ed.) Chicago: Rand McNally & Company.
- Kelloway, Kevin E. 1998. *Using Lisrel for Structural Equation Modeling: A Research Guide*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Key, V.O. 1937. *The Administration of Federal Grants to States*. Chicago: Public Administration Service.
- Kincaid, John. 1990. "From Cooperative to Coercive Federalism." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 509(May): 139-152.

- _____. 1993. "From Cooperation to Coercion in American Federalism: Housing, Fragmentation, and Preemption, 1780-1992." *The Journal of Law and Politics* 9(Winter): 333-430.
- _____. 1996. "From Dual to Coercive Federalism in American Intergovernmental Relations." In Jong S. Jun and Deil S. Wright (eds.), *Globalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*, 29-47. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- _____. 1999. "De Facto Devolution and Urban Defunding: The Priority of Persons Over Places." *Journal of Urban Affairs* 21(2): 135-167.
- _____. 2001. "Devolution in the United States: Rhetoric and Reality." In Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, 144-161. New York: Oxford University Press.
- Kline, Rex B. 2005. *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. 2nd ed. New York: The Guilford Press.
- Nathan, Richard. 1996. "The Devolution Revolution: An Overview." In *Rockefeller Institute Bulletin 1996: The Devolution Revolution*. Albany, NY: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- O'Toole, Laurence J. 2007. *American Intergovernmental Relations: Foundation, Perspectives, and Issues*. 4th ed. Washington D.C.: CQ Press.
- Peterson, Paul E., Barry G. Rabe, and Kenneth K. Wong. 1986. *When Federalism Works*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Posner, Paul L. 1997. "Unfunded Mandates Reform Act: 1996 and Beyond." *Publius: The Journal of Federalism* 27(2): 53-71.
- _____. 1998. *The Politics of Unfunded Mandates: Wither Federalism?* Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Pressman, Jeffrey L. 1975. *Federal Programs and City Politics*. Berkeley, CA.: University of California Press.

- Radin, Beryl A. 2000. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement." *Publius: The Journal of Federalism* 30(1-2): 143-158.
- Reagan, Michael D. and John G. Sanzone. 1981. *The New Federalism*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Richardson, Lilliard E. Jr. and David J. Houston. 2009. "Federalism and Safety on America's Highways." *Publius: The Journal of Federalism* 39(1): 117-137.
- Rosenthal, Donald B. and James M. Hoefler. 1989. "Competing Approaches to the Study of American Federalism and Intergovernmental Relations." *Publius: The Journal of Federalism* 19(1): 1-23.
- Sundquist, James L. with David W. Davis. 1969. *Making Federalism Work: A Study of Program Coordination at the Community Level*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Tobin, Richard. 1992. "Environmental Protection and the New Federalism: A Longitudinal Analysis of State Perceptions." *Publius: The Journal of Federalism* 22(1): 93-107.
- Walker, David. 1981. *Toward a Functioning Federalism*. Cambridge, MA: Winthrop Publisher, Inc.
- _____. 2000. *The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington*. New York: Chatham House Publishers.
- Weidner, Edgard R. 1960. *Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Wright, Deil S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd ed. Belmont, CA: Brooks/Cole.
- Zimmerman, Joseph F. 1992. *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*. NY: Praeger Publisher.
- _____. 2001. "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth." *Publius: The Journal of Federalism* 31(2): 15-30.
- _____. 2005. *Congressional Preemption: Regulatory Federalism*. Albany, NY: State University of New York Press.

- _____. 2007. "Congressional Preemption During the George W. Bush Administration."
Publius: The Journal of Federalism 37(3): 432-452.
- _____. 2009. "Trends in Congressional Preemption." In Audrey S. Wall (ed.), *The Book of the States*, 28-32. Lexington KY: Council of State Governments.