

[연구논문]

연방주의 비교 연구를 토대로 한 연방주의화의 조작적 정의*: 미합중국과 유럽연합 사례를 중심으로

이옥연

(서울대)

I. 서론

미합중국은 사회기반의 계층화와 주권분립이 직접적으로 연관되지 않은 천혜의 행운을 타고난 국가다. 그러나 민족이 상정되지 않은 민족국가에 준하는 국가 정체성을 인위적으로 정립하는 과정에서 내전을 겪은 불행도 경험했다는 사실을 간과할 수 없다. 미합중국에서는 상위정부에 해당하는 연방정부 창설 이전부터 주정부가 독립 주권체로서 존립했다(이옥연 2015b, 300). 그 결과 주권분립 공방은 내전 종료에도 불구하고 상위정부의 권한영역을 둘러싸고 치열하게 전개되는 중이다. 한편 유럽연합은 다시 세계대전을 반복하지 않겠다는 정치적 의지가 결집되어 국가 간 지역통합이 출범하면서 구축되었다. 그러나 이 유럽 지역통합은 국가주권을 우위에 두려는 회원국의 간헐적 반발로 인해 점진적으로 추진되었다. 따라서 유럽의 단일한 정체성을 지향하는 정치적 노력은 보조성의 원칙에

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5A2A01013671)

근거해 공동체와 협의체로 양분된 형태로 발전했다(이옥연 2018).

우선 국가와 국가, 국가 내 지역과 지역, 지역과 국가 간 조우(遭遇)하는 방식을 일방과 동등으로 분류할 수 있다. 만남의 방식이 일방적일수록 상대의 주체성을 인정하지 않으려는 경향이 크기 때문에 상대는 그저 만남의 대상으로 그치는 반면, 만남이 동등할수록 상대의 주체성을 수용하므로 상호간 매몰되거나 억압되지 않는다(김학노 2016, 40). 다음으로 국가와 국가, 국가 내 지역과 지역, 지역과 국가 간 조우하는 층위를 분리 또는 통합 지향으로 분류할 수 있다. 만남의 층위가 두꺼워질수록 만남의 심도가 깊어지기 때문에 공유하는 영역이 커져 통합을 지향하는 반면, 만남의 층위가 얇을수록 만남의 심도가 얕아지므로 공유 영역이 줄어 분리로 경도된다. 또한 만남의 층위는 외연 확대와 내부 결속 간 혼종을 통해 분리와 통합 간 균형점을 정립하는 복합성을 띤다. 따라서 만남의 방식과 층위를 설정하는 과정에서 분리와 통합 간 균형점에 대한 인식이 달라질 수 있다.

이에 더해 본 연구는 규모, 자원 등 상이한 조건을 지닌 구성원이 정치적 공동체를 구축하고 운용 과정에서 중앙과 비중앙 간 수직적 관계가 대칭적으로 적용되지 않거나 불필요할 수도 있고, 심지어 대칭적 적용을 거부할 가능성에 주목한다. 구체적으로 미합중국과 유럽연합이 과연 강압적 통제를 사용하지 않고 인위적으로 창출한 정치 통합체를 성공적으로 보존하는지 또는 그 과정에서 원칙과 실재 간 간극을 어떻게 해소하는지 검토하고자 한다. 이에 본 연구는 분리를 통합의 상극으로 상정하는 세력과 분리와 통합을 연속선에 전제하려는 세력 간 팽팽한 대결이 반복되는 연방주의 관점을 적용해 미합중국과 유럽연합 사례를 비교하고자 한다. 또한 본 연구는 미합중국과 유럽연합의 구성 단위체가 상호 주체성을 수용하며 공유 주권을 보장하는지 여부를 연방주의화 역학에 초점을 맞춰 건립 과정과 헌정 구상을 평가하고자 한다.

II. 연방주의 비교연구와 연방주의화의 조작적 정의

미합중국은 1860년 대선 과정과 선거 결과에 승복하지 않은 남부주가 탈퇴하면서 발발한 남북전쟁에서 국가 해체로 이어질 수도 있는 위기를 경험했다. 또한 내전 종료 이후부터 20세기 초까지 지속된 영토 확장 과정에서도 노예제의 존속을 둘러싼 남북 간 갈등 틀을 근본적으로 벗어나지 못했다.¹⁾ 더불어 미합중국이 헌법 상 단일한 체제이나, 엄격하게 말하면 원래 독립하던 완벽한 주권 체계인 주 정부 간 통합에 의해 연방주의라는 맹약을 명기한 지역통합 체계에 준한다. 이에 미합중국을 건립하는 과정에서 구성원들은 개인주의와 자유주의에 근거해 국가나 정부의 개입을 최소로 제한하는 제도와 과정을 수립하려고 노력했다. 그러나 동시에 법제도적으로 명기한 권한분산의 최종 결과물이 반드시 균등한 수혜로 구성원에게 돌아가지 않는 불균형을 시정하기 위해 자발적 자구책에 더해 정부의 시정 조치도 제한적으로 수용한 복잡성을 보인다(이옥연 2008, 150; Tarr 2015, 84). 그 결과 정부 역할에 대한 상이한 구현상(像)은 주요 공공정책 주체를 둘러싼 논란으로 이어져 현재까지도 지속된다.

미합중국과 대조적으로 유럽연합에는 외형적으로 단일 헌법이 부재하다. 대신 유럽연합법 체계를 기본 조약에 의거해 정립하고 정치권력 과정을 통해 분리와 통합의 균형점을 모색하며 운용했다. 이 과정에서 조약 개정이 반복되며 정치 체제 유지와 관련된 각종 문제점이 발생하자 유럽 헌법조약 제정을 시도했다. 그러나 유럽연합 헌법조약 비준은 무기한 연기되었고, 대신 2007년에 유럽연합 회원국 정상들은 “유럽연합조약(TEU)과 유럽공동체설립조약(TFEU)을 개정하는 리스본조약”을 유럽이사회(European Council)에서 채택해 2009년에 발효시켰다. 따라서 리스

1) 주 주권론에 의하면, 연방은 각 주의 동의하에 성립된 연합체이며, 나아가 연방이 성립될 때 각 주는 주권을 연방에 헌납하지 않았다. 이를 근거로 연방이 주 우위가 될 수 없다고 주장하기 때문에, 주 주권론은 남부 패전에도 불구하고 여전히 건재하다.

본조약은 유럽헌법조약 비준에 대한 무기한 연기로 인한 혼란과 공백을 해소하는데 성공했다고 평가할 수 있다(조소영 2008, 328; Christiansen and Reh 2009, 273). 그러나 이러한 긴급 조치에도 불구하고, 다층 정치 체제와 다층 거버넌스의 실험실로서 유럽연합의 국가 정체성과 헌법조약의 헌법성에 대한 쟁점이 시리아 내전과 그로 인한 이민 폭증으로 인해 다시 점화되었다.

미합중국이나 유럽연합 사례에서 볼 수 있듯이, 한 사회나 체제는 권한분산을 법제도적으로 정비해 거버넌스의 난관을 극복할 수도 있으나, 반대로 권한분산을 내재화한 법제도로 인해 거버넌스 문제가 악화될 수도 있다(McIntyre 2003, 17-36). 원칙적으로 법제도 상 권력 소재지를 분산시키면, 이익 대표 과정보도 그에 비례해서 분산되어야 한다. 따라서 권한분산과 정책 유동성 간 정비례관계를 상정할 수 있다.²⁾ 그러나 다양한 이익 집단 간 자유로운 경합이 전제되는 다원주의에 기반을 두는 자유민주주의 체제에서도 수혜 대상이나 범위가 편중되는 이율배반적 현상은 빈번하다. 심지어 역설적으로 공권력의 개입을 통해서만 균등한 재분배가 이뤄져 기회의 평등이 보장되지 않는 다원주의의 맹점이 보완되기도 한다.

이 역설적 현상, 즉 권력집중 패러독스(power concentration paradox)에 근거해 권한분산과 정책 유동성 간 반비례 관계도 상정할 수 있다. 즉, 권한분산이 커질수록 정책 유동성이 증가하나, 만약 결정권이 극심하게 파편화되면 복잡한 정책 변동으로 인해 총괄 정책에 대한 헌신 또는 기여(commitment)를 기대하기 어려워지는 거버넌스 문제가 다시 심각해진다. 결국 문제점 발생빈도와 정책결정권의 분산 정도는 양 극단에서 거버넌스 문제를 악화시키는 U자 도형으로 나타난다. 따라서 권력집중 패러독스 이론은 권한분산과 정책 유동성 간 관계가 정비례로부터 반비

2) 결정권이 극심하게 편중되면, 정권 교체로 인한 연속성이 결여된 거버넌스 문제가 심화되기 때문에 권한분산과 정책 유동성은 정비례한다고 볼 수 있다.

례로 전환되는 경로를 추적해, 결정권이 극도로 파편화되거나 극도의 소수에게 집중된 경우 모두에서 관찰되는 문제점을 규명하고 이에 대한 해법을 제시하려는 시도다(이옥연 2014, 34).

본 연구에서는 복수의 층위에서 작동하는 권한의 집중과 분산을 각기 통합과 분리로 재조명하고, 나아가 분리와 통합은 최종 결과물일 뿐 아니라 그 결과물에 도달하는 반복되는 행위가 관찰되는 과정이라는 점을 강조하고자 한다. 권한분산에 관한 맥킨타이어의 역설이 헌법 상 하나의 사회나 체제에 국한된 단면적 이론이라면, 지역통합 이론은 정치공동체 간 복수의 층위에서 설정되는 다층적 관계를 설명하는 역학에 주력한다. 이에 본 연구에서는 미합중국도 유럽연합과 마찬가지로 단일한 정치체제로 상정하기보다 정치적 의지로 만든 복합 정치체제로 재조명해 연방주의화를 대조하고자 한다.

분리와 통합 역학은 크게 방향과 방식으로 나뉘 대조할 수 있다. 역학의 방향은 공동체 구성원들이 상위층 더 큰 체제로 공동체의 외연을 확대하거나, 반대로 하위층 더 작은 체제로 공동체 내부를 결속하는지에 따라 통합 또는 분리가 결정된다. 역학의 방식은 가장 높은 단계 또는 차원의 질서로 상향 조정하려는 연대성을 지향하거나, 반대로 가장 낮은 또는 밀접한 단계나 차원의 질서로 하향 조정하려는 보조성을 지향하는지에 따라 일방 또는 동등이 결정된다. 이 두 요소에 초점을 맞춰 분리와 통합의 역학을 다음과 같이 <표 1>로 도형화할 수 있다. 즉, 만약 공동체에 참여하는 구성원이 외연 확대와 보조성 지향을 택하면, 동등 통합이 예측된다. 반대로 공동체에 참여하는 구성원이 내부 결속과 연대성 지향을 택하면, 일방 분리가 예측된다. 그리고 공동체 구성원이 내부 결속과 보조성 지향을 택하는 경우, 동등 분리로 나타날 가능성이 크다. 반면 공동체 구성원이 외연 확대와 연대성 지향을 택하는 경우, 일방 통합으로 나타날 가능성이 크다.

<표 1> 연방주의화 역학: 조우(遭遇) 방식과 방향

		방식	
		보조성 > 연대성	보조성 < 연대성
방향	외연 확대	동등 통합	일방 통합
	내부 결속	동등 분리	일방 분리

동등 통합: 공동체 구성원의 의지가 외연 확대와 하향 층위 우선으로 나타나는 경우
 동등 분리: 공동체 구성원의 의지가 내부 결속과 하향 층위 우선으로 나타나는 경우
 일방 통합: 공동체 구성원의 의지가 외연 확대와 상향 층위 우선으로 나타나는 경우
 일방 분리: 공동체 구성원의 의지가 내부 결속과 상향 층위 우선으로 나타나는 경우

<표 1>이 분리와 통합의 역학을 방향과 방식에 따라 분류하지만, 이 분류가 역학의 결과물인지 아니면 그 역학이 작동하는 경로를 가리키는지는 분명하지 않다. 예컨대 <표 1>에 의하면, 공동체 구성원의 의지가 외연 확대와 보조성 지향으로 나타나는 경우 동등 통합을 예측할 수 있다. 즉, 이 경우 공동체 구성원은 더 큰 규모의 공동체로 외연을 확대하는데 동의했으면서도 동시에 상층위에 소재한 더 큰 규모의 공동체가 하층위에 소재한 더 작은 규모의 공동체의 기능을 저해하거나 심지어 방해하지 않도록 규정하는 보조성을 강조하려는 경향을 보인다. 만약 상층위에 소재한 더 큰 규모의 공동체가 거주지에 관계없이 공평한 수혜를 배분하려는 목적으로 순수 공공재 제공에 충실해 더 작은 규모의 하층위 공동체의 기능을 보조한다면, 원칙과 실재 간 간극이 발생하기 어렵다. 그러나 만약 상위 체제가 지역 간 균등화를 통해 재분배를 시도해 하위 체제의 자율성을 침해한다고 판단되는 경우, 실질적 일방 통합을 정당화하려는 정치적 압력이 개입해 원칙과 실재 간 간극이 커질 가능성도 농후하다. 따라서 분리와 통합의 역학은 그 영역 종류와 내용/정도에 따라 복합적으로 나타날 수 있다. <표 2>는 이 복합성을 도형화해 제도와

과정 혹은 원칙과 실재 간 간극을 유형별로 분류한다.

<표 2> 연방주의화 분리·통합 역학의 복잡성

		제도 또는 원칙			
		동등 통합	일방 통합	동등 분리	일방 분리
과정 또는 실재	동등 통합	간극 없음	방식 차이	방향 차이	간극 최대
	일방 통합	방식 차이	간극 없음	간극 최대	방향 차이
	동등 분리	방향 차이	간극 최대	간극 없음	방식 차이
	일방 분리	간극 최대	방향 차이	방식 차이	간극 없음

1. 분리·통합 역학에서 제도와 과정 혹은 원칙과 실재가 동일하면, 간극이 발생하지 않는다.
2. 간극은 공동체 유형별로 발생할 수도 있으나, 동일한 공동체 내에서 정책 영역별로 또는 정책 내용이나 그 정도별로 발생할 수 있으며 심지어 동일한 공동체 내 동일한 정책에서도 시대 또는 집권세력별로 다르게 변동할 수도 있다.
3. 분리·통합 역학의 방식과 방향이 원칙과 실재 또는 제도와 과정 간 상반된 경우, 최대 간극이 발생할 가능성이 크다.
4. 완벽하게 동일하거나 완벽하게 상이한 경우를 제외한 나머지 경우, 방향이나 방식 차이에서 간극이 발생한다.

<표 2>에서 보듯이, 제도와 과정 또는 원칙과 실재가 완벽하게 동일한 경우 간극이 발생하지 않는 이상형이 가능하다. 이 네 유형의 예외적 경우를 제외하면, 실제로 관찰되는 대다수 체제를 12가지 유형으로 조합할 수 있다. 동일한 공동체 내에서도 정책 영역이나 내용 또는 그 정도별로도 간극이 발생할 수 있다. 게다가 동일한 공동체 내 동일한 정책도 시대나 집권 세력별로 간극의 변이가 관찰된다. 흥미로운 사실은 앞서 네 유형의 이상형 내에서도 완벽하게 동시다발적으로 동일하게 간극이 없지 않다는 점이다. 그렇다면 왜 이러한 간극이 발생할까? 우선 공동체 구성원이 분리와 통합을 다양한 조합으로 구현하는 정립 과정에서 간단한 단서를 찾을 수 있다. 예컨대, 동등 통합을 거버넌스의 최종 목표로 설정한다고 해서 쌍방 간 동등한 통합을 제고하려는 노정이 반드시 전개

되지 않는다. 나아가 비록 공동체 구성원이 최선으로 노력했지만 동등 통합을 구현한 결과를 달성할 수 있다는 보장도 없다. 만약 방식에 있어서 보조성보다 연대성을 강조해 상향 충위를 우선시한다면, 동등 통합 원칙이 일방 통합으로 실현되는 간극을 초래할 수 있다. 또는 방향에 있어서 외연 확대보다 내보 결속을 제고하려는 의지로 집결되면, 동등 통합 제도는 동등 분리 과정을 거치며 간극이 발생된다. 게다가 방식과 방향에서 상반되는 양상으로 전개되면, 동등 통합은 일방 분리로 나타나며 최대 간극을 야기할 수도 있다.

본 연구에서는 이 분리·통합 역학에 있어서 관찰되는 복합성의 원천을 우선 정치 체제의 건립 역사와 전개 과정에서 규명하고자 한다. 권한 집중을 전제한 절대주권과 달리, 주권공유는 권한을 다층으로 분산시킴으로써 책임 소재지를 다원화할 뿐 아니라, 복수의 정부단계 간 등가성을 제도화해 궁극적으로 구성 정체(政體)와 각 정체의 구성원인 국민을 동시에 대변하는 정치체제 구축을 지향한다. 그런데 주권공유를 표방하는 연방주의 원칙을 천명하더라도, 과도한 중앙 집중이나 과도한 탈중앙 분산을 야기할 위험 부담을 완전하게 면하기 어렵다(이옥연 2015a, 55-56). 이에 왜 이러한 상반된 양상으로 연방주의가 극도로 편중되는지 이해하기 위해서 연방주의가 제도화되는 정립 과정과 대조할 필요가 있다.

만약 외연 확대를 제고하려는 원칙에 충실한 제도를 정비한다면, 공동체 구성원들은 통합의 대상인 동시에 통합의 주체가 되는 양면성을 지닌다. 그렇다면 통합 시점 이전에 향유한 단일주권 대신 상위 권위체로부터 등가성을 보장받는 공유 주권에 합의하기 위해서, 중앙 집중, 즉 보조성보다 연대성을 강조해 상향 충위를 우선시할 수 있다. 또는 반대로 탈중앙 분화, 즉 연대성보다 보조성을 강조해 하향 충위를 우선시하는 정당화 작업이 수반될 가능성이 크다. 그 결과 상위 정부의 권한을 명기하고 하위 정부에게 잔여권한을 부여하거나, 혹은 하위 정부의 권한을 명기하고 상위 정부에게 잔여권한을 부여함으로써 상위 정부가 국민을 충

체적으로 대표한다는 명분을 정립시킬 수 있다.

원칙적으로 동등 통합을 제도에 반영시키려했으나 전개 과정에서 실제로 일방 통합으로 구현되면, 공동체 구성원 간 통합 방식에 있어서 이견이 표출된 결과다. 또한 동등 통합 원칙이 동등 분리로 나타난다면, 공동체 구성원 간 통합 방향에 대한 이견이 불거진 결과다. 특히 동등 통합을 표명한 제도가 궁극적으로 일방 분리로 전개된 결과를 초래했다면, 공동체 구성원 간 통합 방식과 방향에 대한 이견으로 인해 제도와 과정 또는 원칙과 실제 간 간극이 극대화된 경우다. 그렇다면 구체적으로 어떻게 간극이 발생할까?

우선 공동체가 형성되고 유지되기 위해서 구성원들은 중심으로 결집하려는 구심력과 중심으로부터 멀어지려는 원심력의 두 가지 상반된 힘이 작동하는 균형점에 관한 공동체 내 공감대를 선택해야한다. 만약 구성원들이 이 공감대를 선택하는 절차에 정당성을 부여하지 않거나 정당성을 부여할 필요를 느끼지 않는다면, 원칙과 실제 또는 제도와 과정 간 간극이 발생할 것이다. 전자의 경우 공감대 선택 결과에 불복해 선택 절차 자체를 부인하기 때문에 간극이 발생한다면, 후자의 경우 공감대 선택 절차에 대한 명확한 규정이 없거나 있더라도 불충분하기 때문에 간극이 발생할 것이다. 흥미로운 점은 상반되는 방향으로 구심력과 원심력이 작동하며 상충되는 효과를 창출함에도 불구하고 구심력의 이완이 반드시 탈중앙화의 심화로 이어지지는 않으며 마찬가지로 원심력이 약화된다고 반드시 중앙 주도로 응집되지 않는다는 사실이다(이옥연 2008, 36-45). 즉, “구심력 증가로 인한 응집성과 원심력 증가로 인한 자율성을 완전한 상호 반비례 관계로 규정하기는 힘들다”는 추론이 가능하다(이옥연 2008, 27).

그렇다면, 권력 책임소재지 분산과 통치 거버넌스 난이도 간 상관관계는 조건에 따라 응집성과 자율성 간 영합(零合)적 관계를 정합(定合)적 관계로 전환할 수 있다는 추론이 가능하다. 또한 이러한 전환을 가능하게 하는 조

건이 구비된다면, 통합과 분리가 반드시 상치하지 않는다는 신뢰를 구축할 수 있다. 왜냐하면 구성원 간 합의한 층위가 두꺼워질수록 자율성을 상실할 가능성이 커진다고 인식할 수 있으므로, 분리를 명분으로 내세우는 정치 구성원들의 불안감을 자극해 수직적 관계뿐 아니라 수평적 관계에서 생존을 위한 방어막에 집착할 수 있기 때문이다(Bednar 2009, 78). 따라서 베드나는 다층 정치 체제와 다층 거버넌스를 전제한 연방주의에서 기회주의는 “내재적(inherent)”이라고 지적한다. 만약 안위에 대한 위협이 가중된다고 판단할 경우, 국가 정체성에 도전하는 대가를 불사하더라도 통합을 거부해 정국 불안정 또는 심지어 정치체제 해체까지 초래할 수도 있다. 따라서 연방주의는 이를 제어하는 복수의 차단장치를 필요로 한다.

다층 정치 체제로서 연방주의를 판단하는 준거는 크게 헌법 명시, 제도적 권한분산 경로와 절차 구비, 재정적 책임 소재지의 분배 실현, 그리고 연방주의에 대한 연방대법원의 유권해석 권한 수궁 여부에서 찾아볼 수 있다. 이에 반해 다층 거버넌스로서 연방주의를 판단하는 준거는 복합적이다. 물론 연방주의를 제도화한 다층 정부 조직 구성원의 채용 및 인사 체계나 정책 결정과정에서 거부권을 행사할 수 있는 행위자가 다층으로 분포된 연방국가의 권력구조 운영 방식을 외형상으로 분류할 수는 있다. 문제는 어떤 경로로 외형상 분류와 실질적 유형의 간극이 발생하는지 설명하기 위해 요구되는 준거를 규정하기가 어렵다는데 있다. 이 제한을 극복하는 초반 작업으로서 본 연구에서는 독특한 형태로 발전한 대조적 사례로서 미합중국과 유럽연합을 비교하고자 한다. 이어 분리와 통합을 조화롭게 구현할 수 있다고 표명하는 연방주의가 국정운영의 폭넓은 잠재가능성을 제시하기 때문에 복합 사회에 적합한 국가모델이라는 점을 결론에서 강조하고자 한다.

III. 동등 분리 역학에 충실한 미합중국의 운용

연방주의 원칙에 근거해 다층 정치 체제를 수립하고 다층 거버넌스를 구현하는 방식에 관한 한, 미합중국 내에는 상반된 주장이 공존한다. 첫째, 연방정부의 권한에 관해 주 주권론은 주정부가 일부 권한을 연방정부에게 양도해 연방정부를 수립했다고 주장하는 반면, 국가 주권론은 국민이 주정부와 연방정부에게 동시에 통치권한을 위임했기 때문에 주정부의 연방정부에 대한 권한 이양은 불가능하다고 주장한다. 둘째, 수직적 관계에 관해 주 주권론은 주정부를 위해 연방정부가 운용되므로 연방정부는 주정부를 대체하기보다 보완한다고 주장하는 반면, 국가 주권론은 연방정부는 주정부에 소속되어 있지 않다고 반박한다. 셋째, 국민 대표성에 관해 주 주권론은 국민에게 지정학적으로 근접해 소재한 주정부가 국민의 수요를 면밀하게 이해한다고 주장하는 반면, 국가 주권론은 거주지와 무관하게 연방정부는 국토 거주민 모두를 대표한다고 주장한다. 넷째, 위헌 여부를 판별하는 유권해석을 가능하게 하는 사법심사권에 관해 주 주권론은 협의의 엄격한 유권해석에 근거한 사법 자제주의를 옹호하는 반면, 국가 주권론은 광의의 유연한 유권해석에 근거한 사법 행동주의를 옹호한다. 무엇보다 이러한 이견은 공공정책의 주체를 설정하는 데 있어 주 주권론은 주정부와 지방정부의 독자영역이라고 주장하는 반면, 국가 주권론은 연방정부가 효율성과 민주성에 있어 우월하다고 반박하는 대립 양상으로 이어진다.

국가 폭정이 권력 집중에 기인한다는 논리에 근거해 건국 시조들은 권한분산 원칙과 권력분립 원칙을 정부 조직의 지침으로 수용했다(김봉중 2013; 이옥연 2014, 211). 다만 초기에는 국가원수로서 대통령을 추대하되, 주가 전권대사 격으로 선출한 주 대변인으로 구성된 연합의회가 국가 최고 의결기관이었다. 또한 폭정의 온상인 중앙정부의 행정부나 사법부를

별도로 설립하지 않고, 모든 주를 병렬한 연합헌장체제를 채택했다. 그 결과 각 주의 독자성을 보장하며 주 대표들의 의견을 반영하는 데 주력했다. 또한 주권이 각 주에 소재하므로, 연합의회는 협의체이기 때문에 주정부의 상위기관이 아니었다.³⁾ 따라서 연합의회에서 제정된 법률은 주정부가 반발하면 강제할 수도 없었다. 물론 독립된 주권국가라면 당연히 누리는 권한이 주정부에게 부분적으로 제한되었다.⁴⁾ 그러나 연합의회가 상설 국민정부로서 위정활동을 하는 데 법제도적 제약이 컸을 뿐 아니라 권한 행사에도 주정부 동의를 반드시 확보해야했기 때문에, 실질적 국내외 통치는 거의 불가능했다. 결국 광대한 영토를 통치하기 위한 편의를 목적으로 외연 확대와 보조성 지향을 기반으로 동등 통합을 내세웠으나 실제로 일방 분리로 치우쳐 국가 위기를 관리하는데 정부의 무능력을 야기했다.

이에 국가차원의 관할권을 소지한 강한 연방정부를 주창하는 요구가 커져 헌법회의가 소집되었다. 따라서 원칙과 실제 간 간극을 해소하는 방안으로 연방주의파는 실질적 입법 및 규제 기능을 구비한 연방의회의 장점을 전파하기 시작했다. 즉 소규모 영토에 기반을 두는 주 의회는 다수 분파의 폭정에 노출되는데 반해, “광활한 공화국”에 기반을 두는 연방의회는 자유로운 경합에 의한 다양한 이해관계 조정이 가능하기 때문에 편협한 분파 자체를 제거하지 못하더라도 그 해악을 제어할 수 있으므로 국민의 자유를 보장하는데 탁월하다고 강조했다.⁵⁾ 반면에 반연방주의파

3) 이 느슨한 연합헌장체제는 국가연합(confederation)에 준하는 형태로 독립선언부터 연방헌법이 제정되기까지 10여 년간 지속했다.

4) 연합헌장 제2조는 “각 주가 주권, 자유 및 독립을 보유하며, 이 연합에 의거해 별도로 연합의회에 명시적으로 이전되지 않은 권력, 관할권 및 권리를 보유한다”고 명시했다. 그럼에도 연합헌장 제6조는 주정부는 연합의회와 외국 간 체결된 조약에 반하는 관세를 부과할 수 없고, 각 주의 방위와 교역을 위해 필요하다고 연합의회가 인정하는 범위를 초월해 전함과 병력을 보유할 수 없고, 적의 침공을 받은 경우 등 예외적 상황을 제외하고 연합의회 동의 없이 전쟁을 수행할 수 없다고 명시했다. 또한 주 간 조약이나 동맹은 연합의회 동의를 의무화했다.

5) 매디슨(Madison)은 연방체계에서는 주정부 간 다툼으로 공공재 공급에 차질이 생기는

는 공화국이란 본질적으로 소규모의 영토에서만 가능하고, 통합에 주력하는 연방정부의 등장은 주 권한을 침해할 뿐 아니라 국민의 자유도 침해할 수 있다며 반박했다. 결국 연방주의파와 반연방주의파 간 극적인 타협이 이뤄지며 연방의회가 출범하면서 연방정부의 위상에 변화가 왔다 (Wood 1969, 562). 이들 간 대립은 결국 1788년 연방헌법 비준으로 의형상으로 마무리되었지만, 연방주의 해석을 둘러싼 상반된 의견대립은 여전히 계속된다고 볼 수 있다.⁶⁾

미합중국이 비록 건국 초기 연맹체에서 연방체로 전환하기에 이르렀지만, 이후 오랜 기간 동안 기본적으로 헌정체계가 급격하게 변화하지 않은 천운을 누렸다는 사실은 흥미롭다. 이는 국정문제를 해결하기 위해 단방 대신 연방을 표명하며 국정운영 실험을 시도하다 실패한 국가들과 대조적이다. 그러나 동시에 강력한 국가 정부의 등장은 수직적 관계에서 연방과 주가 정책 분야에 대한 최종적 권한을 공유하며 행사할 수 있다고 규정한 이중주권(dual sovereignty) 논리를 강화시켜, 수직적 관계가 긴장 속에 유지되는 아이러니를 초래했다. 이 아이러니의 근원은 궁극적으로 미합중국의 복합성에 있으며, 영토 확장 과정에서 주를 연방의 구성원으로 비준할 때 분리·통합이 따로 또 같이, 동시에 또는 순차적으로 발생하는 경로를 밟았다는 특이성에서도 엿볼 수 있다. 결국 미합중국에서는 동등 분리 원칙과 실재 간 방향이나 방식에 간극이 발생할 때마다 응집성과 자율성 간 영합관계를 정합관계를 전환시키려는 시도가 때로는 성공하고 때로는 실패하면서 결과적으로 보조성과 연대성 간 혼종을 기획하는 미국식 연방주의화로 토착화되었다고 평가할 수 있다.

예컨대 1861년 4월 남북전쟁 발발 이전에 주 지위를 획득한 34개 주

문제가 해결될 수 있다고 주장했다(Beer 1993, 245).

6) 연방헌법은 연방의회에게 주정부 통제를 벗어나 독자적 국가 권력기관으로 실질적 통치를 수행할 수 있는 주권체 지위를 부여했다. 그러나 이러한 권한 강화는 권력비대에 대한 방어 기제가 필요하다는 반발의 근거가 되어, 결국 헌법차원의 보호 장치로서 권리장전 내 수정헌법 제10조가 제정되었다.

들을 비교해보자. 연방헌법 체제를 정립시킨 13개 주 중 노예제를 존속시킨 델라웨어, 메릴랜드 2개 주와 대조적으로 뉴저지, 뉴햄프셔, 뉴욕, 펜실베이니아, 코네티컷, 매사추세츠, 로드아일랜드 7개주는 노예제를 폐지했다. 특히 조지아, 사우스캐롤라이나 2개 주는 마찬가지로 노예제를 존속시키는 루이지애나, 미시시피, 앨라배마, 아칸소, 플로리다, 텍사스 5개 주와 더불어 1861년 2월 링컨 공화당후보의 당선으로 대통령에 취임하기 전에 미합중국을 탈퇴해 미연맹국(Confederate States of America)을 창설했다. 또한 1861년 4월 자원군 소집령을 발령하자, 버지니아, 노스캐롤라이나 이외 테네시, 아칸소 4개 주도 미합중국을 탈퇴하고 미연맹국에 합류했다. 그 결과 미합중국 34개 주 중 미합중국을 탈퇴하고 미연맹국에 합류한 11개 주는 모두 노예제를 존속시켰다. 반면 미합중국 주 지위를 유지한 23개 주 중 21개 주는 노예제를 폐지했으나, 메릴랜드, 델라웨어 2개주와 더불어 켄터키, 미주리, 웨스트버지니아 3개주 총 5개 주는 노예제를 존속시킨 채 북부(Union)에 동조해 남북전쟁에 참전했다. 결국 메릴랜드는 1867년 남북전쟁 종료 직후 4차 주 헌법 개헌을 통해, 델라웨어는 이보다 훨씬 뒤 1897년 4차 주 헌법 개헌을 통해 새로운 헌정 체제로 전환했다(이옥연 2014, 부록 2).

이러한 복합성은 건국당시부터 분리와 통합 또는 응집성과 자율성 간 양자택일을 강요하는 영합적(zero-sum) 논리에 정합적(positive-sum) 논리가 방어에 그친 탓이라고 볼 수 있다.⁷⁾ 즉 이중주권에 관한 해석을 둘러싼 이견이 첨예화되어 발발한 남북전쟁을 분리·통합의 균형점을 찾으려는 법제도와 정치 과정의 간극이 커진 부산물로 재조명할 수 있다. 달리 말하자면, 연방헌법체제 출범이나 비극적 내전 등 분기점을 거쳐 수직적 권력분립에 대한 토론 자체를 종식하기보다 공공정책을 둘러싼 분리-통합 균형점

7) 특히 캔자스와 네브래스카 영토를 설립하고 주민투표에 의해 노예제 허용 여부를 결정하게 규정한 1854년 캔자스-네브래스카 법(Kansas-Nebraska Act)은 연방정부를 통제해야 노예제 존속 여부를 장악할 수 있다는 내분을 심화시켜 “1854년 대실책”이라고 평가된다.

선택으로 논점을 이어간 결과, 분리와 통합의 역학은 그 과정 및 결과가 정합적이며 비단선적이라는 공감대를 형성하는 시발점이 마련되었다고 평가할 수 있다. 다만 수직적 관계를 설정하는 주도권 싸움에서 통합을 주창하면 분리에 반대하거나 아니면 분리를 주창하면 통합에 저항한다는 상호배제적 투쟁이 충돌로 가지화되는 경우, 타협은 생존 자체를 위협한다는 불신으로 인해 남북전쟁과 같은 정면대결로 치달을 수 있다는 역사적 선례도 남겼다.

그렇다면 동등 분리 역학을 구현하는 근거로 인용되는 미합중국 연방헌법은 어떻게 구성되어 있는가. 무엇보다 미국헌법이 연방정부와 주정부 단계로 책임 소재지를 분산하는 방식에 대해 구체적으로 언급하지 않으며 심지어 ‘연방주의’를 직접 언급하지도 않는다는 점도 흥미롭다. 단지 주 주권론의 헌법적 근거로 수정헌법 10조가 인용되는 반면, 국가 주권론의 헌법적 근거로 헌법 1조 8항의 통상 구절과 유연성 구절, 그리고 헌법 6조의 최고성 구절이 인용될 뿐이다. 이는 동일한 연방헌법이 미합중국의 기원과 발전 과정에서 상반되는 연방과 주 간 관계를 옹호하는 관점의 근거를 동시에 명시한다는 의미이기도 하다. 구체적으로 헌법 1, 2, 3조는 각각 연방의회, 대통령, 연방대법원 순으로 연방정부의 권한과 선출 방식을 명시함으로써 정치 권력구조를 규정한다. 더불어 헌법 6조는 연방대법원에게 사법심사를 통해 헌법에 대한 유권해석 권한을 부여함으로써 다층 정치 체제 및 다층 거버넌스를 구현하려는 연방주의화 시도의 합헌성 여부를 판단하도록 규정한다. 이와 동시에 수정헌법 1조부터 10조에 이르는 권리장전은 연방정부에게 특정 권한을 금지해 연합헌정체제와 비교해 강력한 연방정부의 권한을 통제할 수 있는 헌법적 근거를 제공한다.

특히 수정헌법 9조는 헌법에 열거되지 않은 권한이라도 국민에게 유보된다고 명시하고, 수정헌법 10조는 연방정부에게 위임되지 않고 주정부에게 금지되지 않은 잔여권한을 모두 주정부나 국민에게 부여한다고 명시한다. 또한 수정헌법 11조는 3조 2절 1항에 명기된 연방사법부의 고유

사법권을 일부 철회하여, 주 거주민이든 외국 시민이든 연방사법부에 주 정부를 제소할 수 없도록 규정함으로써 주 주권 면책(state sovereign immunity)이라는 사법 원칙의 헌법적 근거를 제공한다.⁸⁾ 이러한 수직적 주권분립과 더불어 미국 연방헌법은 4조에서 주정부 간 법령, 채무 계약, 사법 처벌 등 사법 결정을 상호 존중하도록 강제한다. 왜냐하면 주정부가 반드시 상호 협조할 필요는 없으나, 수직적 연방-주 관계 정립을 위해서 수평적 주정부 간 관계 정립은 필수적이고 바람직하기 때문이다 (Stephens and Wikstrom 2007, 73). 더불어 미국 연방헌법은 4조 4절에서 주정부에게 대의민주주의 통치 체계를 강제하고, 주정부에 대한 외국 침공이나 내적 봉기를 진압할 책무를 명시한다. 또한 4조 3절에서 주 영토 경계선을 보장하는 궁극적 책임 소재지를 연방의회라고 명시한다. 이는 연맹 대신 연방으로 체제 전환을 완성하기 위해서, 주가 완벽한 독립 주권국가 대신 단일한 정치 체제의 구성원 지위를 일정 영역에서 수용해야만 가능하기 때문이다.⁹⁾

구체적으로 수직적 주권분립과 더불어 수평적 주 간 관계 및 국가와 국민 간 관계는 분리와 통합의 역학을 표명한 헌법 및 수정헌법 조문에 드러난다. 첫째, 연방정부와 주정부에게 각각 독자적 권한을 부여하는 수직적 주권분립은 연방정부에게 헌법에 근거한 명시적, 암시적, 또는 내재적 권한을 위임함으로써, 궁극적으로 정치적 해법을 모색하도록 권고한다. 둘째, 연방정부와 주정부에게 각각 금지된 권한을 명기함으로써, 국민국가의 근간을 흔들 수도 있는 분쟁을 미연에 방지하도록 강제한다. 셋째, 이와 대조적으로 연방정부에 위임되지 않고 동시에 주정부에 금지되지 않은 모든 권한을 주정부에게 부여한 잔여권한으로 규정한다. 넷째, 연방주의 원칙을 근간으로 수직적 주권분립을 표명하면서도, 특이하게

8) 주 주권 면책 원칙에 의하면, 연방의회가 제정한 법률을 위반했다는 근거에서 주정부를 연방사법부에 제소할 수 없다.

9) 건국 시조들은 주 간 분쟁에 연방정부가 개입하기보다 주 간 협약을 통해 해결하거나 나아가 분쟁을 미연에 방지하는 결사체 민주주의를 구상했다.

법령 제정 및 집행 권한과 사법부체계 수립 및 운영 권한, 나아가 조세 징수 및 차관유치, 일반복지 지출 권한 등을 연방정부와 주정부에게 동시권한으로 남겨두어 잠재적 주권 간 분쟁 소지를 제공한다. 결국 이러한 복잡성은 분리와 통합의 역학을 풀어내는 단서를 헌법에 기반을 두고 법제도와 정치 과정을 총괄해 모색하라는 요구이기도 하다(Rodden 2006; Griffin 2007, 56-61).

엄격하게 말하자면, 이러한 복합적 헌정 구상은 건국 초기에 강력한 연방정부를 주창한 연방파와 이를 우려한 반연방파 간 정치적으로 타협한 역사적 산물이라고 볼 수 있다. 이후 한편으로 수직적 주권분립의 정치 시장에서 정치과정을 통해, 통합을 우선시하는 중앙 집중과 분리를 강조하는 탈중앙 압력을 조합해 자신에게 유리한 균형점을 선점하려는 연방정부와 주정부 간 끊임없는 탐색전이 전개되는 현상을 관찰할 수 있다. 왜냐하면 정부 단계 간 독립적으로 치르는 선거 경합을 거치면, 최소한 차기 선거까지 한시적으로 수직적 관계의 적정 균형점에 대해 승자든 패자든 원칙적으로 합법적 합의를 수용하도록 요구할 수 있는 이점이 있기 때문이다. 다른 한편으로 수직적 관계에서 분리-통합에 관한 유권해석 권한이 인정된 연방대법원은 권한남용을 자제하며 중재 역할에 충실한 일관성을 견지하였기 때문에 연방주의 수호자로서 권위를 공고하게 만든 사실을 확인할 수 있다. 물론 헌법적 근거에 대한 논란이 종식되지 않은 탓에 사법심사권과 그로 인한 정책적 파급효과에 대한 반발이 거센 적도 더러 있으나, 연방대법원은 엄격한 사법심사권 발동 기준을 설정해 법적 구속력과 정치적 설득력을 겸비했기 때문에 연방주의화가 토착되었다고 평가할 수 있다.¹⁰⁾

특히 시대에 따라 경우에 따라 수직적 관계에 대한 연방대법원의 유권

10) 구체적으로 정치적 분쟁이라고 판단하는 경우, 연방대법원을 포함해 연방사법부는 사법심사 자체를 유보하고 대신 당사자 간 정치적 해결을 촉구함으로써 연방사법부의 독립성과 권위를 확립했다.

해석이 심지어 반전한 사실을 반추하면, 이는 경이로운 위업이다. 예컨대 모든 연방대법원장이 항시 재계, 정치계, 심지어 여론 압력으로부터 완벽하게 사법부의 독립성을 유지했다고 보기 어렵다. 이러한 괴리를 근거로 네이절은 미합중국이 권한분산 원칙, 권력분립 원칙과 더불어 “명확하게 규정된, 제한된”(defined and limited) 정부를 구현한다는 주장의 허구성을 비판하기도 한다(Nagel 2001, 16). 그럼에도 불구하고 연방대법원은 사법 심사권에 의존해, 미합중국의 영원한 과제인 상반된 구심력과 원심력 간 균형점을 찾는 과정에서 분리와 통합이 반드시 영합적이지 않으며 나아가 분리·통합 관계가 영구하지 않고 유동적이라는 신뢰를 구축하는 데 기여했다. 그 결과 연방사법부 독립성이 확고해졌고, 연방사법부 판결은 국정 운영의 방향 설정에 중대한 영향을 끼칠 수 있는 토대가 만들어졌다.

이러한 맥락에서 미합중국에서는 다층 정부의 선출직을 확정하는 정치 과정과 더불어 수직적 관계에 대한 유권해석을 내리는 연방대법원이 통치 이념인 연방주의를 통치 체계인 연방국가로 구현하는 행위 기제 또는 주체라고 결론을 내릴 수 있다. 따라서 법적 구속력과 정치적 설득력을 정치과정과 사법심리를 통해 확보한 미합중국은 견고하면서도 유연한 동등 분리를 구현한 연방주의화 사례로 평가할 수 있다. 그렇다면 표면적으로 미합중국과 유사한 맥락에서 다층 정치 체제와 다층 거버넌스를 운영체제로 채택한 유럽연합은 어떠한 방식으로 연방주의화가 구현되었을까? 다음 소절에서는 동등 통합 원칙을 표방한 유럽연합의 건립 과정과 헌정 구상을 조명하고자 한다.

IV. 동등 통합 원칙을 표방한 유럽연합의 실상

유럽연합은 1983년 단일유럽의정서(SEA)와 1993년 마스트리히트 조약이 체결되면서 다층 구조의 통치 체계를 기반으로 단일 국가에 준하는

입법, 행정, 사법 등 정부 기능을 수행하는 기관들과 정부 운영에 필수적 기관인 유럽중앙은행과 감사원을 갖추었다. 이러한 심화와 더불어 유럽연합에게 통치 합법성을 제공하는 민의 대변기관인 유럽의회도 1973년부터 2013년까지 점진적으로 확대되었다.¹¹⁾ 또한 유럽의회 의원도 1979년부터 직접 선출하기 시작해 유럽연합 시민의 정치참여와 유럽연합에 대한 정책 책임을 추궁할 수 있는 창구가 마련되었다. 더불어 유럽연합을 지탱하는 기제로 관세동맹, 쉥겐 지역, 유로존 등 정식 기구도 점진적으로 확장했다. 그렇다면 이렇게 유럽연합이 점진적으로 반세기에 걸쳐 확대를 거듭하면서 기존 회원국에게 차등을 두며 의석을 재조정된 결과, 유럽연합 내 특정 회원국의 정치적 영향력에 타격을 주었을 수도 있는 상황을 어떻게 받아들였을까? 나아가 점진적으로 장기간에 걸쳐 유럽연합을 진정한 민주적 조직으로 공고하게 정립하고 대외적으로는 통합된 창구를 제공함으로써 경제적 통합을 넘어 정치적 통합으로 완결하려던 동등 통합 실험이 어떻게 평가되고 있을까?

유럽연합에는 일국 체계보다 국제기구에 근접한 통치구조와 의결과정이 잔존하면서도 일국 체계에 준하는 국가성을 구축하려는 실험이 진행 중이라고 볼 수 있다. 따라서 유럽연합에게 복합적 국가 정체성에 대한 헌법적 근거와 정치적 매력을 동시에 구비하고 추동해야할 부담은 심히 크다. 구체적으로 이 부담은 점진적 확대로 인해 복잡하게 엮어진 조약 개정 내역을 단일한 문서로 정비해 헌법을 제정하고 성공적으로 회원국의 인준을 확보함으로써, 유럽연합과 회원국이 공유하는 권한을 행사하는 보조성 원칙이 준수되는지 여부를 판단할 헌법적 근거를 확립해야하

11) 1979년 유럽의회 직선이 채택되기 이전에 실행된 1차 확대와 직선제 실시 이후 진행된 2, 3차 확대는 기존 회원국의 의석 재조정을 동반하지는 않았다. 1994년 암스테르담 조약에서 12개 회원국 의석 총수를 증가해 회원국 의석을 재배정하면서, 기존 회원국 간 의석 증감에 차이가 보였다. 이어 4, 5차 확대, 2009년 니스 조약, 5, 6, 7차 확대로 28개 회원국에게 의석을 재배정할 때에도 마찬가지로 기존 회원국 간 차등을 두었다.

는 과제로 구체화되어 나타났다(Harmsen and Spiering 2005; 김면희·김재길 2015). 더불어 유럽연합 헌법조약이 모든 회원국에서 비준 절차를 무사히 통과하기까지 회원국으로부터 유럽연합으로 이양된 권한에 대한 합의가 회원국의 정치과정에서 선거쟁점으로 부각되어 공방을 받더라도 살아남을 수만큼 정치적 매력을 전파해야하는 과제로 제시되었다. 헌법적 근거를 마련하는 전초작업은 2004년 유럽연합 헌법조약으로 외면상 성공했다. 그러나 이후 ‘강한 유럽’이 요구하는 ‘단일한 유럽’에 반발한 프랑스와 네덜란드는 국민투표에서 비준을 부결시켰고, 영국은 국민투표를 무기한 연기하기로 선언한 결과 좌초되었다. 비록 그로 인한 법적, 정치적 혼란을 줄이기 위해 리스본 조약이 체결되었지만, 이마저 아일랜드 국민투표에서 부결되고 급작스럽게 비준 절차를 변경해 간신히 체면을 유지한 상태다.

특히 점진적 확대에 따른 유럽의회 의석 재조정이 기존 회원국 간 차등을 두면서, 정치적 물물교환에 준하는 의석 배분에 대한 불만과 불신이 고조되었다. 일찍이 유럽의회는 2011년 ‘캠브리지 의석조정회의’를 주관해 주먹구구식 방식 대신 지속적이고 투명하며 특히 정치편향성을 배제한 공식인 “캠브리지 타협안”을 제시했다.¹²⁾ 더구나 백만 명 유럽연합 유권자가 서명해 발안하면 그를 집행위원회가 제안하도록 요구할 수 있는 시민발의도 제도화되었다. 그 결과 2014년부터 “체감적(degressive) 비례대표성”에 의거해 유럽의회 의석을 재조정하기 시작했다. 그러나 이러한 일련의 노력에도 불구하고 결과적으로 인구 규모가 큰 일부 회원국에게 상대적으로 불리하게 유럽의회 의석이 배정된 데 대한 불만이 증폭

12) 모든 회원국에게 기본 5개 의석을 우선 배정한 후, 인구에 비해 의석을 최소 6석부터 최대 96석까지 추가 배정하는 방식이다 (European Parliament, Directorate-General for International Policies, Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, 2011, “The allocation between the EU Member States of the seats in the European Parliament.” <http://www.statslab.cam.ac.uk/~grg/papers/cam-report-final2.pdf> (검색일: 2018. 3. 20)).

되었다. 무엇보다 아일랜드 국민투표 부결로 인해 모든 회원국에게 집행 위원직이 균등하게 배정된 종전 방식으로 환원한 유럽연합의 난치병인 ‘동맥경화증’이 도졌다라는 비방이 그치지 않았다. 게다가 유럽연합의 비효율성을 비판하던 대중영합주의 노선은 유럽연합의 무효용 가치를 부각시켜 유럽연합을 희생양으로 전락시키는데 주저하지 않는 양상을 보인다.

그 결과 건립 과정에서 유럽연합과 회원국 간 수직적 관계를 규정하는 보조성 원칙과 회원국 간 수평적 관계를 규정하는 비례대표성 원칙 간 조합이 그다지 조화롭지 않은 결과를 낳은 불운까지 겹쳤다. 예컨대 후보 회원국이 유럽연합의 공식적 또는 비공식적 기구에 가입 의사를 표명한 시점과 가입 승인이 이뤄진 시점 간 격차가 클수록, 유럽연합에 대한 불만과 불신이 유럽회의주의로 심화되는 경향을 관찰할 수 있다. 또한 유럽연합은 정부 간 협약에 의거해 지역통합을 추진했기 때문에, 지역통합 이전에 미처 완수하지 못한 과제는 지역통합 이후에도 보조성 원칙을 어떻게 해석하느냐에 따라 정부로서 유럽연합의 정당성을 강화시키기도 또는 약화시키기도 한다(Elliot and Atkinson 2016, 17-28). 만약 회원국의 권한 일부를 유럽연합에게 양도하는 정당성에 대해 회의적이라면, 통치 체계 정비를 목적으로 설정된 리스본 조약의 권한 분류도 지역통합의 현실에 부합하지 않는다는 반발을 불러일으킬 가능성이 크다(Christiansen 2009, 69-82). 심지어 헌법적 근거로 구비된 권한영역 분류가 개별 회원국의 특수성을 고려하지 않기 때문에 회원국의 국가 이익에 반한다는 비판론으로 이어질 수도 있다.

이는 리스본 조약 체결 이전에 유럽연합의 심화와 확대 과정에서 공식적 경로보다 연성 프로그램, 비공식적 규정 변형, 심지어 비공식적 내부 거래(kitchen politics) 등에 의존한 탓에 의결과정의 투명성과 공명성에 대한 의구심을 야기했기 때문이다(Sweet, Sandholtz, and Fligstein 2001; Medrano 2009). 더욱이 헌법적 근거가 부재한 상태에서 비선출 전문직으로 파견된 재판관으로 구성된 유럽사법재판소의 판결은 관료가 소지한

규정 해석 재량권 전횡으로 이어지곤 했다. 물론 이러한 민주주의 결핍을 해소하고자 앞서 언급한 유럽의회의 의석 재배정을 포함한 일련의 제도 개혁도 시도했다. 그러나 오히려 유럽화에 대한 반발은 더욱 거세져, 일부 회원국은 유럽연합의 개혁 시도를 제살 깎아먹기로 인식한 반면, 다른 일부 회원국은 유럽연합에게 권한이양이 진전되면서 유럽연합의 기득권 회원국으로서 향유하던 수혜 총액이나 범위가 줄어들까 불안해했다 (Zowislo-Grünewald 2009, 15; 김미경 2016). 영국의 유럽연합 탈퇴 선언은 전자에 해당하고, 난민 의무 수용 할당을 거부한 헝가리, 슬로바키아, 폴란드, 체코는 후자에 해당한다. 결국 미합중국과 마찬가지로 유럽연합에서도 수직적 권력분립에 대한 논의 자체가 종식되지 않고 분리-통합 균형점을 유리하게 선점하려는 주도권 다툼이 지속되었다. 그러나 미합중국과 달리 유럽연합에서는 분리와 통합 중 양자택일을 강요하는 영합성이 회원국과 수직적 관계를 여전히 지배한다. 따라서 외연 확대와 보조성 지향을 조합한 동등 통합의 원칙을 표방하는 유럽연합을 정착시키려는 과정에서 타협보다 정면 대결로 치달는 양상을 보인다. 이 차이를 다음 소절에서 헌정 구상을 분석하며 규명하고자 한다.

물론 산통 속에 정비된 리스본 조약은 단일한 제도, 정책, 시장, 화폐를 통해 단일한 유럽을 형상화시키는 초석을 제공했다고 볼 수 있다 (Hynková-Dvoranová 2009). 구체적으로 기존 3개 기둥(pillar) 체제로 분화된 통치 체계 대신 단일한 통치 체계를 채택해, 역외정책, 역내 의결과정, 인권현장, 수정 절차 등 통치 체계의 헌법적 근거를 마련했다. 첫째, 역외정책 분야에서 유럽연합조약(TEU)과 유럽연합기능조약(TFEU)를 결합해 유럽연합에게 조약 체결을 포함한 독자적 입법권을 부여했다. 또한 상원에 해당하는 유럽연합이사회로부터 회원국 정상회의에 해당하는 유럽평의회를 분리하고, 종전 6개월 임기 순환직이던 유럽평의회장을 2.5년 임기 선출직으로 전환해 기능상 분권을 도모했다. 더불어 종전 공동 외교안보정책 고위대표와 대외문제 집행위원을 통합해 유럽연합 외교안

보정책 고위대표를 신설해 외교대표직을 단일화하고, 유럽대외관계청을 신설해 회원국 외교부, 유럽연합이사회, 집행위원회 사무총장 관련부처 등과 공조하는 단일 창구를 제공해 유럽연합에게 명실상부한 글로벌 행위자로서 지위를 부여했고 동시에 집행위원회 부위원장을 겸임해 정책결정과정에서 영향력을 발휘할 수 있는 지위를 더했다.

둘째, 역내 의결과정에서 유럽평의회와 유럽연합이사회에서 공통으로 이중 다수결에 의거한 법안 통과 절차를 일반 입법절차로 규정해 민주적이고 투명한 입법과정을 제고했다.¹³⁾ 이는 앞서 니스 조약에서 채택된 의결 방식을 회원국의 인구 비례를 감안해 재조정할 결과다. 새로운 의결 방식이 정착하기까지 과도기를 설정했으나, 동시에 과도기 동안 만약 회원국이 종전 의결방식 환원을 요청하면 수용할 수 있는 여지도 남겼다. 또한 조세, 사회보장, 외교, 국방, 경찰작전 협조 등 일부 제한된 정책 분야에는 만장일치 방식을 유보했다. 반면 유럽의회와 유럽연합이사회 간 공동결정절차를 유럽연합이사회의 이중 다수결 방식으로 수렴해 법무, 내무 등 정책 분야에 확대함으로써 일반입법절차로 전환시켰다. 더불어 앞서 언급한 ‘체감적 비례대표성’에 의거해 인구 규모가 큰 회원국에 상대적으로 불리하게 유럽의회 의석을 재조정하고 집행위원직도 회원국에게 골고루 배분하는 대신 총수를 줄이기로 결정하는데 성공했으나 실행 단계에서 무산되었다. 이는 결국 보조성 지향이 극대화되는 경우, 유럽연합과 회원국에게 동시에 피해를 가할 수 있는 양날의 칼이라는 점을 보여준다.

셋째, 수정 절차, 회원국 의회 기능, 시민발의, 회원국의 참여 유보(opt out), 그리고 탈퇴를 명시해 민주주의 결핍을 보완하고자 했다. 수정 절차

13) 55%의 회원국, 즉 15개국과 65%의 유럽연합 회원국 유권자가 찬성하는 조건을 충족해야 법이 제정되는 의결 방식을 가리킨다. 입법과정 중단은 4개국과 35% 유권자의 반대를 요한다. 다만 집행위원회나 유럽연합 외무안보정책 고위대표 발안이 없는 유럽연합이사회 발안의 경우, 72%의 회원국, 즉 19개국과 65%의 유럽연합 회원국 유권자 찬성이 필요하다.

를 일반 절차와 간편 절차로 나뉘, 회원국, 유럽의회, 집행위원회가 유럽연합이사회에게 수정안을 제출하면 이를 유럽평의회에게 제출해 심의하도록 규정했다.¹⁴⁾ 또한 회원국 의회 기능을 강화해 국가주권을 방어할 수 있는 창구로서 역할을 수행하며, 특히 보조성 원칙에 위배된다고 판단하는 경우 유럽사법재판소에 제소할 수 있도록 규정했다.¹⁵⁾ 심지어 일부 회원국에게 유럽연합 인권헌장 참여 유보를 허용해 리스본 조약에 구비된 헌법적 근거가 제대로 유럽연합이 표명하는 입헌주의를 구현하는지에 대한 논란을 야기하기까지 했다(Walker 2007, 48). 특히 회원국이나 회원국 속령 또는 자치령이 유럽연합으로부터 탈퇴하는 절차를 간소화하고 시민발의를 도입해 입헌주의에 입각한 다층 정치 체제에서 정부 권력 행사를 저지할 수 있는 위협 기제로 변모할 수 있는 이중성도 드러났다.

그렇다면, 유럽연합의 민주주의 결핍을 보완하기 위해 제도화시킨 보조성 원칙은 비례대표성 원칙과 왜 상반된 경향만 보이는가? 우선 정부 기능 측면에서 보면, 유럽연합은 의결기구로서 태생적 한계를 지니고 건립되었다. 단일한 유럽을 제도화하는 과정에서 주요 정책 분야에 분할된 형태와 방식으로 통합이 추진되면서 분절된 결과물을 양산해 분리 욕구를 증폭시켰다고 볼 수 있다. 예컨대 안보 정책 분야의 경우, 냉전 시대 산물인 북대서양조약기구(NATO)를 지역통합으로 내재화시킨다는 명분으로 유럽연합과 북대서양조약기구에 대한 공식적 가입이 때로는 중첩되고 때로는 분산되어 진행되었다.¹⁶⁾ 경제 정책 분야의 경우, 분할된 통합으로 인한 분절 폭이 안보 정책 분야와 비교해 상대적으로 작았으나, 마

14) <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-6-final-provisions/135-article-48.html> (최종검색일: 2018. 3. 20).

15) 만약 1/3 또는 법무나 내무정책 분야인 경우 1/4이 상정된 법안에 반대하면, 집행위원회가 반드시 재검토하도록 강제했다. 더불어 만약 1/2 이상이 공동결정절차에 반대하면, 유럽의회 과반수 또는 유럽연합이사회 55% 이상이 입법화 여부 자체에 대한 찬반투표를 하도록 강제했다.

16) 덴마크는 NATO 창설 회원국이나, 마스트리히트조약에 명기된 참여 유보를 채택해 유럽안보방위정책(ESDP)에 불참했다.

찬가지로 참여 유보 등 불참을 가능하게 하는 연성 절차를 제공한 결과 개별 이득 추구 경향이 첨예화되었다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

다음으로 초국가적 조직을 구비했으나 국가 간 이해관계에 충실한 채 실무를 처리해야하는 단계에서 유럽연합의 태생적 한계가 지속된다고 볼 수 있다. 예컨대 앞서 언급한 참여 유보나 회원국 의회의 조건부 거부권 행사를 허용해 지역통합의 장애물을 제거하기보다 우회하는 방식에 의존한 결과, 분리와 통합의 역학에서 영합적 관계가 고착되었다. 또한 사안별 타결 대신 일괄 타결안을 채택해 역내 단일시장을 출범시키는데 성공한 단일의정서와 같은 쾌거도 이루어내었으나, 유럽연합은 근본적으로 회원국 동의로 성립된 출생의 비밀로부터 자유롭지 못한 숙명을 지닌다고 평가할 수 있다(이옥연 2018). 결국 회원국으로부터 일부 권한을 유럽연합으로 이양하는 정당성을 부여한 지역통합 초기와 대조적으로, 보조성 원칙은 지역통합이 심화되고 확대되면서 회원국 권한을 우선시하고 유럽연합의 정부 기능을 보조적이나 부수적으로 제한하는 근거로 활용되었다. 특히 주권국가의 핵심 기제인 조세결정권과 예산권도 상당히 유럽연합에 이양되었기 때문에, 그 의결과정에서 영향력을 늘리기 위해 주요 행위자로서 초국가기구 구성원의 소속 회원국 정체성에 초점을 맞추거나 회원국 의회의 역할이 강조되는 경우를 빈번하게 관찰할 수 있다.

헌법적 근거를 구비해 통합을 완결하려는 의지와 정치적 설득력을 확보해 통합에 대한 지지 기반을 구축하려는 의지 사이에 괴리가 커지면서, 유럽연합도 미합중국과 마찬가지로 정치적 타협의 결과물로 헌법적 근거를 정립했다. 그러나 수혜를 극대화할 수 있는 정책 분야에 주력해, 유럽

17) 쉥겐 지역(Schengen Area)을 확립해 국경통제를 폐기하거나, 유로존(Euro Zone)을 설정해 금융·화폐통합을 제도화하는데 성공했다. 또한 마스트리히트조약이 유럽연합조약(TEU) 체계로 편입되면서 쉥겐 지역도 수용한 결과, 2009년부터 신규 유럽연합 가입국은 자동적으로 쉥겐 지역 가입 대상이다. 반면 유럽연합 회원국으로 가입하지 않은 채 스위스는 2010년부터 쉥겐 지역에 참여해 국경 통제 폐기의 수혜를 받았다.

연합은 분리를 강조하는 회원국을 상대로 이견 조정을 통해 공식적 합의를 도출하기보다 비공식적 창구나 연성 절차를 통해 타협안을 양산한다. 그 결과 명분상으로만 통합을 내세워 회원국의 반발을 무마하는 선에서 타협하기 때문에 미합중국과 달리, 유럽연합에서는 분리와 통합의 역학이 정합적 관계로 전환하지 못하는 답보 상태라고 평가할 수 있다. 즉, 유럽연합이 헌법적 근거로 인용하는 리스본 조약은 정부 권력구조, 구성원 선출 방식, 권한 영역 등 외형상 헌법에 준하는 공문서로서 최소한 요건을 갖추었음에도 불구하고, 유럽연합 회원국의 헌정주의 준수나 헌신을 강제할 수 없다는 취약점을 드러낸다(Keil and Brandsden 2015). 게다가 회원국 정치과정에서 영향력이 미미한 정치 세력이더라도 유럽회의주의를 부각시켜 유럽연합과 그 정책에 대한 불만과 불신을 자극하는데 성공하면, 유럽 차원 의결과정에 참여해 의사진행 방해 공작을 시도하고 때로는 성공할 수 있는 창구가 열려 민주주의 현시를 우려하는 상황이다(Ludlow 2010). 결과적으로 유럽연합의 동등 통합 실험은 연방주의화의 임계점을 적나라하게 드러내며 진행 중이다.

V. 나가며: 연방주의화 개념의 혼종성

연방주의를 구현한 다층 정치 체제는 거대하고 강력한 연방정부와 아담하면서 제대로 기능하는 주정부의 이점을 모두 취할 수 있다. 연방주의를 통치 원칙으로 삼은 다층 거버넌스는 연방정부와 주정부가 공치(shared rule)와 자치(self-rule) 간 균형점을 설정하는 제도화를 폭력이나 강압에 의하지 않고 성취할 수 있다. 수직적 관계와 수평적 관계에서 권한분산과 권력분립을 통해 시민의 자유를 극대화하는 정부를 수립하려는 의지는 미합중국과 유럽연합에 공통된다. 또한 통합을 통해 연방주의를 다층 정치 체제로 구현한 미합중국이나 유럽연합은 공통적으로 연방 또는 연합

보다 선행한 주 또는 회원국이 선점한 권한을 제어하고 일부 권한을 중앙으로 양도하도록 유도해야 하는 영구적 과제를 안고 있다. 따라서 미합중국과 유럽연합에는 공통적으로 중앙을 주축으로 인위적 국가 정체성을 구축하고 그에 대한 정당성이 축적되어 시민이 그 국가 정체성을 수용하기까지 오랜 시간이 소요되고 그 과정에서 국가 해체 위협까지 감수해야 한다. 그럼에도 불구하고 정치, 경제, 사회적 갈등이 첨예화되어 국가 정체성에 도전하는 심각한 위기가 발생하는 경우, 중앙의 권한중대가 정치적 설득력을 얻어 개헌이나 법률 개정 등 법제도 개혁의 헌법적 근거가 되는 기회의 창을 열 수 있는 공통점도 보인다(Lindahl 2007).

구체적으로 미합중국의 경우, 공화당 내부에서도 이단아로 홀대 받던 트럼프가 제45대 대통령에 당선되자, 내부 결속을 위해 외연 확대를 적대시하는 국수주의적 분위기 속에서 보조성을 연대성보다 우선시하는 동등 분리 원칙을 편협한 연대성이 보조성을 주도하는 일방 분리 방식으로 구현하고 있다. 예컨대 연방 차원에서 이민법 규제가 근본적으로 추구하는 결과를 얻지 못한다고 판단한 애리조나 주는 주 이민법 4개 조항을 법률로 통과시켰다. 그러나 미국 대법원은 이 4개의 조항 중 불법체류자로 의심되면 영장 없이 체포할 수 있게 한 조항, 불법체류자를 형사상 범죄자로 취급하고 합법체류자라도 증명서 지참을 요구한 조항, 불법체류 신분으로 취업하려다 단속될 경우 범죄자로 처벌할 수 있는 규정 등 3개 조항에 대해 찬성 5 대 반대 3으로 나뉘어 위헌이라고 판결했다. 결과적으로 비록 “연방정부는 이민을 규제할 상당한 권한을 가진다”는 이유로 “애리조나 주는 연방법을 침해하는 정책을 추구할 수 없다”고 판결했음에도 불구하고, 동시에 경찰이 이민자 신분 여부를 확인할 수 있는 조항은 합헌이라고 판결해 이민에 관한 주 정부의 공유 권한을 확인시켰다. 이는 동등 분리를 제고하기 위해 공유 권한을 구현할 때 연방주의화 역학이 원칙과 실재 간 괴리를 낳을 뿐 아니라, 그로 인해 헌정 체제의 근간도 흔들 위험부담이 크다는 점을 보여준다.

마찬가지로 유럽연합의 경우, 동등 통합을 표방하는 외연 확대가 유로존 사태에 더해 이민자 급증으로 내부 결속을 위협한다는 불안감을 자극하면서, 이민문제를 정치쟁점으로 부각시키는데 성공한 극우정당과 그에 직간접적으로 공조하는 반이민정서가 전파되는 폐단을 차단하기 위해 유럽화를 가속화하려는 일방 통합으로 나타나곤 한다. 그 결과 프랑스, 네덜란드, 이탈리아 등 서유럽 국가와 폴란드, 그리스, 헝가리 등에서 인종 또는 종족 차별주의적 정당이 집권하고 나아가 차별주의적 법안을 통과시키곤 한다(Hrbek 2015; 최진우 2016). 결국 연방주의화 역학에서 조우(遭遇) 방식과 방향이 완전히 반대로 작동해, 민주주의적 절차에 충실한 정치 과정을 통해 반민주주의적 결과물이 양산되는 모순으로 드러난다. 무엇보다 동등 통합 원칙을 받쳐주는 유럽회의주의가 유럽연합에 결여된 견제 기능보다 반대를 위한 반대로 남용되는 악순환으로 전락되기도 한다. 문제는 이 악순환의 고리를 끊을 단서가 원칙과 실제 간 간극을 창발하는 방식이나 방향을 합치시켜야 비로소 작동한다는데 있다.

본 연구에서는 미합중국이나 유럽연합이 극대화된 위기감 상황에서 상호 주체성을 수용하며 공유 주권을 보장하는데 성공하는지 여부를 대조했다. 구체적으로 미합중국의 경우, 상이한 규모나 자원을 기반으로 구성된 정치적 공동체에서 중앙과 비중앙 간 대칭적 적용을 거부하려는 시도가 지속되는 과정에 공유 주권이 구현되는 동등 분리에 충실한 연방주의화 역학을 관찰할 수 있다. 이와 대조적으로 유럽연합의 경우, 비대칭적 적용을 시정하고자 강압적 통제에 의존해 인위적으로 복합 정치체를 창출하는데 성공했으나, 보존하는 과정에서 제도와 과정 간 간극이 극대화되어 동등 통합을 표명한 연방주의화 역학이 정반대 결과를 도출한 현상을 목격할 수 있다. 이에 본 연구에서는 미합중국과 유럽연합의 차이점에도 불구하고 분리를 통합의 상극으로 상정하는 세력이 분리와 통합을 연속선에 전제하려는 세력을 굴복시키는 정치 시장 전개과정을 재구성하는 연방주의화의 조작적 정의를 정립하는 기초 작업을 진행시켰다. 후속

연구에서는 다른 연방국가 사례에 보편적으로 적용되기 위해 정치 체제를 건립하는 과정과 통치 질서를 구상하는 헌정 질서 이외 다른 전제 조건을 규명하고자 한다.

Works Cited

- 김면희·김재길. 「유럽통합에서 나타난 보조성 원칙 연구」. 『EU연구』 27 (2015): 67-93.
- 김미경. 「유로존 경제위기의 정치적 기원에 대해: 역사적 제도주의 시각에서」. 『현대정치연구』 9.1 (2016): 5-39.
- 김봉중. 『역사 속 미국의 정체성 읽기: 오늘의 미국을 만든 미국사』. 서울: 역사의 아침, 2013.
- 김학노. 「남북한 관계에 대한 국제통합이론의 적실성 문제」. 『한국정치연구』 2. 3 (2016): 31-56.
- 이옥연. 『통합과 분권의 연방주의 거버넌스』. 서울: 오름, 2008.
- _____. “유럽의 종교, 정치, 그리고 정체성.” 이옥연 외. 『유럽의 정체』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2011. 231-76.
- _____. 『만화경(萬華鏡) 속 미국 민주주의: 법·제도·과정을 통한 미국 정부와 정치 분석』. 서울: 오름, 2014.
- _____. 「연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 함의」. 『한국정치연구』 24.1 (2015a): 55-81.
- _____. “미국: 복합공화국(compound republic)의 기원과 발전.” 분리통합연구회 편. 『분단-통일에서 분리-통합으로』. 서울: 사회평론, 2015b. 296-332.
- _____. “미래 국가모델과 유럽연합의 실험.” 국제문제연구소 편. 『한국 국제정치학: 미래 백년의 설계』. 서울: 사회평론, 2018. 387-419.
- 조소영. 「EU 헌법(The European Constitution)에 대한 ‘헌법’적 분석」. 『유럽헌법학회연구논집』 4 (2008): 327-345.
- 최진우. 「난민위기와 유럽통합」. 『문화와 정치』 3.1 (2016): 110-136.
- Bednar, Jenna. *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge UP, 2009.
- Christiansen, Thomas, and Christine Reh. *Constitutionalizing the European Union*. New York: Palsgrave Macmillan, 2009.
- Dyzenhaus, David. “The Politics of the Question of Constituent Power.” *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*. Eds. Martin Loughlin and Neil Walker. Oxford, UK/New York: Oxford UP, 2007. 129-146.
- Elliot, Larry, and Dan Atkinson. *Europe Didn't Work: Why We Left and*

- How to Get the Best from Brexit*. New Haven: Yale UP, 2016.
- Griffin, Stephen. "Constituent Power and Constitutional Change in American Constitutionalism." *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*. Eds. Martin Loughlin and Neil Walker. Oxford, UK/New York: Oxford UP, 2007. 49-66.
- Harmsen, Robert, and Menno Spiering. "Introduction: Euroscepticism and the Evolution of European Political Debate." *Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration*. Eds. Robert Harmsen and Menno Spiering. Amsterdam, the Netherlands/New York: Rodopi, 2005. 13-35.
- Hrbek, Rudolf. "'Federal Europe': Unfinished and Incomplete, but Growing and Further Evolving." *Understanding Federalism and Federation*. Eds. Alain-G. Gagnon, Soeren Keil, and Sean Mueller. Burlington: Ashgate Publishing Co., 2015. 69-85.
- Hynková-Dvoranová, Jana. "The Lisbon Treaty and the Future of EU Enlargement." *Rejecting the EU Constitution?: From the Constitutional Treaty to the Treaty of Lisbon*. Ed. Anca M. Pusca. New York: IDEBATE Press, 2009. 71-87.
- Keil, Soeren, and Simon Brandsden. "The European Union as a Federal Project." *Understanding Federalism and Federation*. Eds. Alain-G. Gagnon, Soeren Keil, and Sean Mueller. Burlington: Ashgate Publishing Co., 2015. 69-85.
- Lindahl, Hans. "Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood." *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*. Eds. Martin Loughlin and Neil Walker. Oxford, UK/New York: Oxford UP, 2007. 9-24.
- Ludlow, N. Piers. "Governing Europe: Charting the Development of a Supranational Political System." *European Union History: Themes and Debates*. Eds. Wolfram Kaiser and Antonio Varsori. New York: Palgrave Mcmillan, 2010. 109-127.
- Medrano, Juan D. "The Public Sphere and the European Union's Political Identity." *European Identity*. Eds. Jeffrey Checkel and Peter Katzenstein. Cambridge: Cambridge UP, 2009. 81-108.

- Sweet, Alec Stone, Wayne Sandholtz, and Neil Fligstein. "The Institutionalization of European Space." *The Institutionalization of Europe*. Eds. Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz, and Neil Fligstein. Oxford, UK/New York: Oxford UP, 2001. 1-28.
- Tarr, G. Alan. "In Search of Constitutional Federalism: American Perspectives." *Understanding Federalism and Federation*. Eds. Alain-G. Gagnon, Soeren Keil, and Sean Mueller. Burlington: Ashgate Publishing Co., 2015. 69-85.
- Walker, Neil. "Post-Constituent Constitutionalism? The Case of the European Union." *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*. Eds. Martin Loughlin and Neil Walker. Oxford, UK/New York: Oxford UP, 2007. 247-267.

- 논문 투고일자: 2018. 05. 31
- 심사 완료일자: 2018. 06. 25
- 게재 확정일자: 2018. 06. 26

Abstract

**Comparative Federalism and Its Proposition to
Operationalize the Concept of Federalization
across United States of America and European
Union**

Okyeon Yi

(Seoul National University)

The United States of America is privileged in that social stratification is not directly linked to the division of powers. Nonetheless, America endured the devastating Civil War only to consolidate her national identity when a nation was not defined. In fact, state governments preexisted as a sovereign long before the federal government came into existence as a national government. As a consequence, intergovernmental relations have persistently been contested long after the Civil War ended. In contrast, the European Union was founded on the political will to establish regional integration such that her member states would never repeat the bloodshed in catastrophic wars. Since the principle of subsidiarity precipitated political endeavor in regional integration, the EU developed into a bifurcated system of transnational and international organizations. In this paper, I evaluate the US and the EU by applying the perspective of federalism in which separation and integration are perennially at tension.

Key words

division of powers, federalization, regional integration, United States of America, European Union, principle of subsidiarity