

# 연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 함의\*

이 옥 연 | 서울대학교

본 논문은 복수의 정부단계 간 중앙집중화와 탈중앙화의 압력을 자신에게 유리한 균형점으로 이끌어내려는 끊임없는 탐색전의 결과물인 연방제도의 다양성에 관한 일고로부터 통일한국 연방제도의 함의를 도출하고자 한다. 정부조직형태로서 연방제도는 대내외적으로 위기에 대처할 수 있는 강력한 중앙정부와 국민에게 근접한 거주지에서 작동하는 기능적 지역-지방정부의 장점을 극대화하는 것을 목표로 한다. 이는 중앙과 비중앙을 국가라는 단일한 인위적 정치 공동체로 통합하면서도 비중앙의 등가성을 보장하는 다층 거버넌스를 요구한다. 따라서 연방주의가 중앙과 비중앙 간 공치(共治)와 자치(自治)의 균형점에 대한 공감대를 제공하는 경우, 연방제도는 '공유 연방주권'(shared federative sovereignty)을 구현할 수 있다. 그렇다면 통치원칙으로서 연방주의가 구현된 연방제도에 보편적으로 성립되는 공치(共治)와 자치(自治) 간 균형점은 어떠한 형태로 나타나는가? 또한 헌법상 연방주의를 통치 원칙으로 정립한 연방국가는 수직적 권한 분산을 어떠한 방식으로 구현하는가? 더불어 연방제도의 다양성에 관한 일고를 통해 얻을 수 있는 통일한국의 연방제도에 대한 함의는 무엇인가? 본 논문에서는 이에 순차적으로 답함으로써 연방제도화(federalization)의 조작적 정의를 도출하는 후속연구에 대한 초보 작업을 수행하고자 한다.

**주제어:** 연방제도, 공유 연방주권, 공치(共治), 자치(自治), 수직적 권한분산

## I. 들어가며

연방주의 원칙은 복수의 정부단계 간 권력을 분산시켜 책임 소재지가 다원화되는데 그치지 않고 수직적 권력분산을 통해 소위 '주권공유'를 실현하는 통치를 목표로 설정한다(Hueglin and Fenna 2006, 53). 왜냐하면 연방주의는 정부단계를 중앙

---

\*앞서 본 논문의 초고에 대해 유익한 제언을 주신 분들과 그를 바탕으로 보완한 본 원고의 논리 및 구성에 대해 발전 방향을 제시해 주신 심사위원들께 감사드린다.

과 비중앙으로 나누어 각기 일정한 주권을 부여하는 공유 연방주권(shared federative sovereignty)에 기반을 두기 때문이다. 즉, 공유 연방주권이란 중앙에 집중된 단일한 주권을 강조하는 절대 국가주권(absolute state sovereignty)의 대안으로서 비중앙의 등가성을 일정한 범위에서 인정하며 개인 또는 집합체 간 무력 충돌 및 전쟁을 회피할 수 있다고 호소하는 통치원칙을 가리킨다.<sup>1)</sup> 따라서 성공적 체제 전환 또는 개혁에 필요한 지표를 제시하고 나아가 그 과정에서 파생하는 정치경제 및 사회적 비용을 최소화할 수 있는 갈등해소법을 갈망하는 국가에게 연방제도는 실질적으로 권력집중으로 인한 폐해를 줄이는 다양한 대안을 제시할 수 있다.

그러나 설령 공유 연방 주권을 통치원칙으로 정립하더라도 권력이 자칫 지나치게 중앙으로 쏠리거나 아니면 역으로 권력이 극심하게 중앙으로부터 이탈할 위험성은 여전히 존재한다. 그런 연유로 복수의 정부 간 관계를 규정하고 각 정부단계에게 독자적 권한과 임무를 부여하는 수직적 주권분립(horizontal division of powers)이 필수적이다. 특히 복수의 정부단계 간 권한과 임무에 관한 명확한 규정이란 시대적 수요에 따라 변천하는 것이 정상적이라는 사실을 주지할 필요가 있다. 즉 일찍이 일레이저(Elazar 1987, 38)가 역설했듯이 연방주의란 정부조직 운영문제의 실질적 내용뿐 아니라 정부조직 운영에 대한 관점을 부여하므로 연방주의를 구현하는 단계에서 국가 간 뿐 아니라 집권 행정부 간 또는 시대 간 차이가 나타나기 마련이다. 본 논문은 복수의 정부단계 간 중앙집중화와 탈중앙화의 압력을 자신에게 유리한 균형점으로 이끌어내려는 끊임없는 탐색전 결과물인 연방제도의 다양성에 관한 일고로부터 통일한국 연방제도의 함의를 도출하고자 한다.

이론적으로 보면, 국방-안보 측면 혹은 경제-통상 측면에서 강력한 중앙정부를 중심점으로 지역-지방정부의 자치가 부재한 형태로 통치하는 단일국가보다 복수의 정부단계가 치밀하게 편성되어 공치(共治)와 자치(自治) 간 균형점을 구현하는 연방국가가 우수하다는 논리에서 연방주의의 우위성이 출발했다. 왜냐하면 연방주의 원칙을 근간으로 조직된 정치체제는 규모, 자원 및 성분이 서로 다른 구성단위를 결합해 정치적 공동체로 운용하는 공치와 각 구성단위의 본성도 어느 정도 유지하는 자치 간 균형을 요구하기 때문이다. 물론 역사적 사례를 보면, 스위스(1291~1798년, 1815~1848년), 네

1) 조민(2002, 53)은 이를 “국민, 중앙(연방)정부와 각 구성국(지방정부)들에 관련된 지속적인 일원적 계약을 토대로 이루어지며, 이 계약은 권력의 분산 및 공유를 규정하고 있는 성문헌법 형태로 구체화”되는 연방관계로 정의한다.

덜란드(1579~1795년), 독일(1815~1866년) 등 근대 연합(confederation)에서는 경제 및 통상 이윤 극대화보다 군사적 목적을 위한 국방연합의 성격이 강했다. 그리고 냉전 시대에는 피상적으로 정치-군사적 논리가 지배했지만, 이면에는 오히려 경제-재정적 논리가 뒷받침되어 유럽연합과 같은 현대 연합이 유지되었다. 그렇다면 통치원칙으로서 연방주의가 구현된 연방제도에 보편적으로 성립되는 공치와 자치 간 균형점은 어떠한 형태로 나타나는가? 또한 헌법상 연방주의를 통치 원칙으로 정립한 연방국가는 수직적 권한 분산을 어떠한 방식으로 구현하는가? 더불어 연방제도의 다양성에 관한 일고를 통해 얻을 수 있는 통일한국의 연방제도에 대한 함의는 무엇인가? 본 논문에서는 이에 순차적으로 답함으로써 연방제도화(federalization)의 조작적 정의를 도출하는 후속연구에 대한 초보 작업을 수행하고자 한다.

## II. 공치와 자치 간 균형점

일레이저(1987, 2-4)는 정치 체제의 기원을 정복(conquest), 유기적 발전(organic development), 그리고 맹약(covenant)의 세 가지 유형으로 분류한다. 그리고 이 유형의 유형에 따라 정치 체제의 생명력이 결정된다고 주장한다. 정복과 대조적으로 유기적 발전은 축적된 선례와 환경 변화가 상호 작용하는 과정에서 헌법에 명시하지 않더라도 단일한 중앙을 구심점으로 비중양이 자연스럽게 연계되는 정치 체제를 창출한다.<sup>2)</sup> 결국 상하 위계질서에 근거한 정치 체제에서는 상위를 점유하려는 권력투쟁이 전개되는 반면, 중앙·비중앙 질서에 근거한 정치 체제에서는 중앙을 장악하려는 권력투쟁이 전개된다. 이와 대조적으로 인위적으로 평등한 관계를 전제한 맹약에 의해 탄생한 정치 체제에서는 구성원 간 기본 권한을 보장하는 헌법이 성공적 체제 성립과 유지에 있어 핵심이고, 이 헌법과 그에 관한 유권해석을 존중하는 신뢰가 근간이 된다.

일레이저(1987)의 유형 분류에 따르면 상하 위계질서에 근거한 정복보다 중앙·비중앙 질서에 근거한 유기적 발전이 일견 우월해보인다. 그러나 이질성을 해소하지 않은 상태에서는 유기적 발전도 중앙을 장악하려는 권력투쟁으로 점철될 수 있다. 따라서

2) 정복은 폭력에 의존해 타국의 영토와 거주민을 강압적으로 영입하는 침공뿐 아니라 자국 내에서도 봉기나 쿠데타를 통한 체제 전복도 포함한다. 아울러 시장 독점 등 궁극적으로 체제 내 위계질서에 기반을 두는 상하구조를 창출하는 경로를 정복이라 일컫는다.

국가는 상하 위계질서를 배제하는 중앙·비중앙 관계를 평등 관계로서 헌법 또는 그에 준하는 명시적 구속력을 지닌 헌정주의에 근거한 맹약을 천명할 필요가 있다. 이는 필연적으로 비중앙의 등가성을 전면에 내세우는 연방주의를 통치 질서의 근본 원칙으로 제도화하는 공식 및 비공식적 절차를 필요로 한다. 그렇다면 연방주의를 제도화한 역사적 사례에서 발견되는 공통 요소는 무엇일까. 버제스(Burgess 2006, 80)는 우선 연방제도를 헌정주의에 입각해 헌법에 통치 질서로 명기한 자발적 연합으로 정의한 후, 연방제도의 기원과 형성과정의 상이하며 연방제도 출발점에 따라 연방제도의 목표도 달라지기 때문에 역사적 경로 의존성에 지배받는다고 주장한다.<sup>3)</sup> 이런 맥락에서 1995년 연방제로 전환한 벨기에나 1998년 이후 통일 독일이 경험한 연방제도 정립과정의 난관은 인위적 정치 체제인 유럽연합이 출범하기 이전에 겪은 문제점과 질적으로 다르다고 할 수 있다. 결국 모든 연방제도가 궁극적으로 특수한 맥락 속에서 형성될 것이라는 예측을 가능케 한다.

그러나 이러한 상황적 특수성에도 불구하고 또는 바로 이 상황적 특수성 때문에 연방제도의 기원과 형성과정에서 공통된 요소를 규명하는 작업이 필요하다. 왜냐하면 연방제도 창설은 정치적 결합에 대한 야망이 조성되는 단계와 이를 연방주의에 근거해 헌법에서 결합시키려는 의지로 발현되는 두 단계로 이뤄진다는 점에 유의해야하기 때문이다(Burgess 2006, 98). 아울러 연방제도의 정립과정이 순탄한지 여부는 대체적으로 사회적 기반의 복합성에 달려 있다(Filipov et al. 2004, 259). 본 논문에서는 사회적 기반의 복합성이 정치적 지지 기반의 복합성으로 이어지고 사회적 기반과 정치적 기반 간 복합성은 곧 중앙과 비중앙 간 엘리트가 복잡하게 중첩된 구조적 특징과 밀접하게 연관된다는 점도 지적하고자 한다.<sup>4)</sup>

1789년부터 연방제도 사례를 총괄해 연방제도의 기원과 형성과정 요인을 이념, 제도, 이해관계로 분류할 수 있다.<sup>5)</sup> 주목할 점은 연방제도의 형성과정에서 각 요인이 서

3) 심지어 2차 세계대전 이전에 정립된 선진 연방제와 서독(1949년) 간 비교도 역사적 맥락에 유의해야 한다고 역설한다.

4) 예컨대 라이커(Riker 1964, 20, 25)는 영토확장과 군사적 조건을 현존하는 18개와 소멸된 9개 연방제에 공통된 필요조건으로 규정한다. 반면 버제스(2006)는 역사적 경험이나 상황적 제약 등을 전혀 고려하지 않고 단지 안보 위협이 존재한다는 이유로 정치-군사적 통합이 자동적으로 성립된다는 단선적 추론에 반박한다. 나아가 군사-외교적 위협이 실재해도 모든 정체가 연방주의를 지향하며 통합하지 않는다고 역설한다.

5) 지면 제약으로 상세한 전제조건은 이옥연(2008, 25) <표 1>을 참조하기 바란다.

로 다른 비중을 지니며 작동하기 때문에 최종 산물인 연방제도는 제각기 독특한 형태로 나타난다는 사실이다(Watts 2008, 63). 따라서 연방주의를 통한 통치 목표가 달라질 수 있는 가능성을 시사한다. 예컨대 캐나다, 스위스, 벨기에 같은 복합국가의 국가 정체성은 사회-문화적 정체성 틀에 종종 근거를 두는 자치와 인위적으로 형성된 정치적 정체성 틀에 기인한 공치 간 균형점을 모색한다. 그렇다면 ‘민족국가’(nation)란 개념에 기원을 두고 정치 체제가 유기적으로 발전한다는 정당화는 자연스러운 경우보다 부자연스러운 경우가 많다. 오히려 연방주의가 민족국가주의(nationalism)로, 연방체(federation)가 민족국가로 반드시 등치하지 않는 가능성을 어느 정도 인정해야 진정한 통치 질서로서 연방주의 원칙이 수용될 수 있다(이옥연 2008, 24-25).

특히 정부조직형태로서 연방제도는 대내외적으로 위기에 대처할 수 있는 강력한 중앙정부와 국민에게 근접한 거주지에서 작동하는 기능적 지역-지방정부의 장점을 극대화하는 것을 목표로 한다. 이는 중앙과 비중앙을 국가라는 단일한 인위적 정치 공동체로 통합하면서도 비중앙의 등가성을 존중하는 통치 거버넌스를 요구한다. 결국 연방주의가 중앙과 비중앙 간 공치와 자치를 균형 있게 조합하는 경우, 연방제도는 공유 연방주권을 제대로 구현할 수 있다. 더불어 연방제도는 사회적 갈등해소의 창구, 소수계층의 보호막, 지역적 이익을 대변하는 포럼, 또는 정책 전환의 실험대를 제공하는 등 다양한 가능성을 충족시킬 수 있다. 즉 연방주의는 중앙과 비중앙 간 구심력과 원심력이 팽팽하게 맞서며 끊임없이 균형점을 모색하기 때문에 그 결과물인 연방제도도 계속해서 변화할 것이다. 특히 한 국가의 중앙-비중앙 관계를 규정하는 연방주의는 궁극적으로 정체(政體) 간 통합뿐 아니라 각 정체를 구성하는 국민을 통합하는 연합체를 제시할 필요가 있다.<sup>6)</sup> 그런 연후에 중앙정부는 비로소 장기적으로 ‘구성단위’인 지역-지방 정부와 ‘국민’이라는 두 종류의 구성원을 동시에 대변할 수 있다.

더불어 연방제도의 기원을 가능케 한 요인이 있더라도 동일한 요인이 형성과정에 동등하게 작동하지 않을 수 있다. 특히 일방적으로 관계를 해지할 수 있는 가능성이 존재한다면, 연방주의 원칙에 입각한 정치적 결합 이후라도 일부 조건에 대한 불만이 불거지는 경우 탈퇴하거나 상호 보복할 수 있는 경로가 열려 있다(Forsyth 1981, 160;

6) 배영애(2007, 700-701)는 “기본적으로 다양성을 중요시”하는 연방주의 “사회가 복합적이고 이질적일 경우”, “그 다양한 구성요소의 특성과 기득권을 어느 정도 보장해 줄 수 있는 제도”라고 강조한다. 따라서 “단일국가의 길을 피하게 하고 분리주의의 길도 피할 수 있다”고 주장한다.

Bednar 2009, 78).<sup>7)</sup> 이에 따라 연방제도는 다양한 형태로 구현될 수 있다. 그러나 베영애(2007)가 역설하듯이, 흡수 통일을 우려해 연방주의의 근간이 되는 다양성을 허용하지 않는다면 비록 연방주의를 표명한 연방제를 제시하더라도 이는 민주주의의 근간을 부인하는 데 준한다. 따라서 본 논문에서는 연방제라는 명칭 자체에 비중을 두기보다 수직적 권한 분산을 구현하려는 의지와 운용 기제가 구비되어 있는지 여부에 초점을 맞춰야하는 필요성을 강조하고자 한다.

〈표 1〉은 연방체를 지향하는 정치적 결합이더라도 헌법상 명기된 통치구조와 자치권의 허용 정도가 다양하게 제도화된다는 점을 역사적 사례 및 현존하는 연방국가 사례를 통해 보여준다. 이는 연방제의 기원을 정치-군사적 선택으로 한정하는 라이커(1964)나 이에 더해 내적 치안 목적으로 국한하는 버치(Birch 1966, 15)의 주장을 반박한다고 볼 수 있다.<sup>8)</sup> 특히 라이커는 국내외 안보 위협을 해소하는 목적으로 중앙과 비중앙 간 연방주의 원칙에 합의함으로써 상호 이득을 확보할 수 있다고 주장한다. 그러나 이러한 라이커(1964)의 주장에 따르면, 헌법상 단일국가를 표명하면서도 기능적 자치를 보장하는 분권 연합(decentralized union)의 이탈리아나 네덜란드의 기원 및 형성과정을 설명하지 못한다. 무엇보다 편협하게 헌법상 연방국가에 제한되는 경우, 공치와 자치를 다양한 방식으로 구현할 수 있는 연방주의 원칙 자체를 무시하는 오류를 범할 수 있다. 이는 한 국가가 처한 상황과 발전 과정 단계에 따라 연방주의는 제각기 다른 형태로 구현될 수 있다는 가능성을 경시한 오류다.

더불어 만약 비중앙의 구성단위가 각기 중앙의 주요 측면을 그대로 본 딴 축소판 투영(miniature reflection)이라면, 자치를 보장하는 별도의 이익 대변이나 보호 장치가 필요 없다. 그러나 동시에 이 경우 근본적으로 동일한 중앙과 비중앙 간 수직적 권한분

7) 안보 위협과 복지 위협은 상호의존적이며, 나아가 복지 위협이 심화되면 그 자체가 안보 위협으로 비화될 소지도 크다. 이런 의미에서 북부가 노예제 존폐를 거론하자 이를 남부에 대한 복지 위협으로 받아들이는 데 그치지 않고 남부의 자치권을 거부하는 안보 위협이라고 판단했기 때문에 남부가 미합중국으로부터 탈퇴를 선언한 결과 남북전쟁이 발발했다고 볼 수 있다. 따라서 베드나(Bednar 2009)는 다층 거버넌스에 토대를 두는 연방주의와 연방제도에서는 탈퇴와 상호 보복의 기회를 노리는 한탕주의(opportunism)가 내재해있다고 평한다.

8) 라이커의 논리를 반박하는 대표적 학자로 데이비스(Davis 1978, 126)와 킹(King 1982, 32)을 들 수 있다. 더불어 버치(1964)도 비록 연방제의 기원을 치안 목적으로 한정했지만, 연방이란 개념이 연구자에 따라 다른 의미로 통용된다는 점도 동시에 지적했다.

〈표 1〉 연방제도의 다양성

	분권 연합 (decentralized union)	연방 (federation)	연합 (confederation)	비대칭 연방 (federacy)	종속 영토 (associated state)
정의	기능에 충실해 수직적 권한 분산을 보장한 단일국가 정부제도	통치 영역을 총괄하는 수직적 권한 분산을 명기한 연방국가 정부제도	특정 통치 영역에 한해 수직적 권한 분산을 표명한 연방국가 정부제도	비중앙의 등가성이 부재하나 쌍방간 합의에 제한된 관계 해지가 가능한 연방국가 정부제도	비중앙의 등가성이 부재하고 일방적 관계 해지도 가능한 연방국가 정부제도
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법상 단일국가</li> <li>• 기능적 자치 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법상 연방국가 (예외: 남아공, 스페인)</li> <li>• 공치와 자치 명시</li> <li>• 입법-행정-재정권 수직적 분산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법조약 존치</li> <li>• 제한된 범위 내 조건부 공치 명시</li> <li>• 간접적 선거 지지와 재정 기반</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가와 소규모 정치체 간 상호협정에 의한 관계 성립</li> <li>• 상호협정으로 관계 해지 가능</li> <li>• 제한된 자치 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가와 소규모 정치체 간 상호협정에 의한 관계 성립</li> <li>• 일방적 관계 해지 가능</li> <li>• 제한된 자치 보유</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 카메룬</li> <li>• 탄자니아</li> <li>• 중국</li> <li>• 일본</li> <li>• 콜롬비아</li> <li>• 이탈리아</li> <li>• 네덜란드</li> <li>• 영국</li> <li>• 앤티가 바부다</li> <li>• 파푸아뉴기니</li> <li>• 솔로몬제도</li> <li>• 바누아투</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보스니아-헤르체고비나</li> <li>• 브라질</li> <li>• 아르헨티나</li> <li>• 멕시코</li> <li>• 베네수엘라</li> <li>• 캐나다</li> <li>• 호주</li> <li>• 에티오피아</li> <li>• 남아공</li> <li>• 인도</li> <li>• 말레이시아</li> <li>• 나이지리아</li> <li>• 파키스탄</li> <li>• 러시아</li> <li>• 미국</li> <li>• 스페인</li> <li>• 스위스</li> <li>• 벨기에</li> <li>• 독일</li> <li>• 오스트리아</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 베네룩스</li> <li>• CARICOM</li> <li>• CIS</li> <li>• European Union</li> <li>• UAE</li> <li>• 스위스 (1291~1798 &amp; 1815~1847)</li> <li>• 미국 (1781~1789)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 덴마크-파로</li> <li>• 핀란드-올란드</li> <li>• 그린란드-덴마크</li> <li>• 인도-캐시미르</li> <li>• 포르투갈-아조레스</li> <li>• 포르투갈-마데이라제도</li> <li>• 영국-건지</li> <li>• 영국-저지</li> <li>• 영국-맨 섬</li> <li>• 미국-북 마리아나제도</li> <li>• 미국-푸에르토리코</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 프랑스-모나코</li> <li>• 인도-부탄</li> <li>• 이탈리아-산마리노</li> <li>• 네덜란드-네덜란드령 앤티리스</li> <li>• 뉴질랜드-쿡제도</li> <li>• 뉴질랜드-니우에</li> <li>• 스위스-리히텐슈타인</li> </ul>

출처: 왓츠(Watts 2008, 10-11, 17)에 근거해 특징과 사례를 필자가 표로 재정리함. 연방제도 분류에서 대조된 각 유형은 필자가 정의를 추가함.

산이 필요할 근거도 없다고 볼 수 있다. 반대로 중앙과 비중앙이 완벽하게 판이하다면, 각 구성단위는 개별적으로 중앙과 차별되는 제도적 보호 장치를 필요로 한다. 그러나 이 경우 자치를 보장하는 대가로 중앙을 중심으로 비중앙 구성단위를 결집하는 공치가 불가능할 수도 있다. 결국 정상적 운용을 위해 중앙의 강압적 획일화라는 극약 처방이 유일한 해결책이라는 아이러니를 낳을 수도 있다. 이러한 맥락에서 왓츠(2008, 1)는 “연방제도를 총괄하는 통일된 모델”이란 없다고 선언한다.

무엇보다 한 정치제도 내 특정한 권한영역을 두고 자치와 공치 간 균형점을 모색하는 연방제도는 그 발전과정이나 결과물로서 자치와 공치 간 상호 종속되지 않는 관계를 정립시켜야 하는 헌법적 책무도 부여받는다. 연방제도의 다양성은 <표 2>에서 나타난다.<sup>9)</sup> 단일 국가를 지향하는 정치체가 국제기구에 준하는 정치적 결합을 채택할 가능성은 다소 낮지만, 합의점을 도출하지 못하는 경우나 지역적 분야의 합의점 도출이 실패한 결과 근본적으로 정치적 결합에 차질이 빚어진 경우에 한시적으로 합의가 이뤄진 특정 분야에서는 고려해볼 수 있다.<sup>10)</sup> 예컨대 상비군 최고통수권을 새로운 국민 대표 정부인 중앙정부의 수장에게 부여하는 경우, 통합과정에서 국지적으로 발발한 무력 충돌에 대한 책임을 일괄적으로 면책할지 여부가 논란이 될 수 있기 때문에 국제기구 사 무국에 준하는 기구를 조건부로 활용해볼 수 있다.

### III. 수직적 권한 분산

중앙과 비중앙 간 수직적 권한분산은 어떻게 구현되는가. 본 논문에서는 수직적 권한분산을 둘러싼 협상을 제시하는 측이 중앙이고 이를 수용하는 측이 비중앙이라는

9) <표 2>에 제시된 다양한 형태 중 또 다른 흥미로운 사례는 비대칭 연방(federacy)이나 조합 국가(associated state)다. 특히 비대칭 연방과 조합 국가는 공통적으로 제한된 범위 내 자치를 허용하는데 그치며 무엇보다 대외적으로 국가를 대표하는 유일한 정부와 그보다 열등한 지위를 지닌 소규모 정치 체제 간 협정을 체결해 형성된 관계다. 다만 비대칭 연방은 상호 협정에 근거한 경우에 한해 관계 해지가 가능하나, 조합 국가는 일반적으로 관계를 해지할 수 있다는 차이점이 있다.

10) 왓츠(2008)는 특이하게 흔히 국제기구의 유형으로 분류하는 연맹(league)도 연방제도에 포함했다. 이는 연방주의 원칙을 채택한 정치적 결합 중 가장 느슨한 형태로서 대체로 단일 의제를 극대화하기 위해 특정 기능에 초점을 맞춰 공동 사무국을 통해 운용하는 사례다.



전제를 버려야 한다는 사실에 주목하고자 한다. 왜냐하면 자치와 공치를 어떤 방식으로든 명시하는 경우, 우선 협상을 제시하는 측과 그 협상을 수용하는 측을 명확하게 구별해내는 일 자체가 용이하지 않기 때문이다. 특히 선거를 통해 통치위임을 부여하는 자유 민주주의 체제에서 역할 분담은 선거 결과에 따라 한시적으로 결정될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 역할 분담 자체도 자치와 공치 간 경계를 설정하는 정책결정 과정에서 발생하는 산물이라고 볼 수 있다. 결국 시간이 경과하면서 자치와 공치의 균형점을 찾는 작업도 중앙정부의 역할에 관한 정치이념과 연계될 가능성이 크다.

본 논문에서는 비교를 용이하게 하려는 목적으로 연방주의가 통치원칙으로 정립된 안정된 연방국가 7개를 선별해 <표 2>에서 사회 가치관 측면 동질성이 강한 오스트리아, 독일, 호주와 북합중국인 미국, 스위스, 벨기에, 캐나다를 대비하고자 한다. 연방주의 원칙에 입각해 수직적 권한분산을 정립하더라도, 권력이 지나치게 중앙에 집중되거나 아니면 반대로 권력이 지나치게 중앙으로부터 이탈되어 분산되는 경향이 나타난다. 특히 이렇듯 상반된 형태로 연방주의가 제도화되는 이유는 연방제의 형성과정이 집합(aggregation)을 주축으로 이뤄졌는지 아니면 권한 이양(devolution)을 주축으로 이뤄졌는지에 따라 달라지기 때문이다.

만약 연방주의 원칙을 제도화하려는 구성 단위체가 집합 시점보다 독립주권체로서 선행했다면, 새로운 상위 권위체인 중앙에게 권한 일부를 이양하고 결집하려는 중앙화에 대한 이념적 정당화를 요구한다. 또한 집합에 의한 연방제 형성과정은 상위 정부의 권한을 명기해 권한 남용과 오용을 방지하는 동시에, 명기되지 않은 잔여권한을 하위 정부에게 유보해 자치를 보장하는 대가로 '제3의 상위 정부=국민국가'를 공고하게 다지려 한다(이옥연 2008, 27). 이와 대조적으로 중앙의 권한 일부를 비중앙에게 이양해 그 독자적 영역을 법제도적으로 존중한다는 맹약을 토대로 연방주의를 표명하는 정치체제로 전환하는 경우, 탈중앙화에 대한 이념적 정당화를 수반한다. 또한 앞서 집합을 주축으로 하는 경우와 반대로, 권한 이양을 주축으로 하는 경우 비중앙의 권한을 명기해 그 독자영역의 영구적 존속을 보장하는 동시에, 명기되지 않은 잔여권한을 중앙에게 유보해 탈중앙화로 인한 우려를 줄이려 한다(Watts 2008, 89).

<표 2>는 우선 권력구조 측면에서 이원적 정통성을 내포한 대통령제를 채택한 미국과 입법부로부터 행정부가 창출되는 권력융합이 근간이 되는 나머지 연방국가를 대조한 후, 수직적 권한분산을 항목 별로 대조한다. 기본틀에서 보면 공통적으로 잔여권한(residual power)과 열거권한(enumerated power) 간 소재지는 대체로 상호 배타적으로

〈표 2〉 연방국가 간 권한과 기능 분포

	미국	스위스	벨기에	캐나다	오스트리아	독일	호주
사회동질성		아니오				예	
권력구조	권한 분산			권한 융합			
헌법	명시 권한	연방정부 일부 주 정부 일부	주 정부 (비대칭)	주 정부 (일부 비대칭)	주 정부	연방정부	연방정부
	잔여 권한	주 정부	연방정부			주 정부	
대외	입법	권한 위임 부재	권한 위임	권한 위임 부재		권한 위임	연방+주 정부
	국방	연방+주 정부	연방정부	연방정부			
조세	조약 이행	연방+주 정부	주+언어&지역 공동체 +연방정부	연방정부 (주 정부 동의 또는 임명 필수)	연방정부	연방+주 정부	연방정부
	관세	공동(연방 우위)	연방정부	연방정부		연방정부	
조세	법인	공동	공동	연방+주 정부	연방정부	공동	
	소득						
사법	판매						
	개정	헌법상 부재	연방정부		(실질적) 연방정부	연방+주 정부	(실질적) 연방정부
사법	조정						
	민법	주 정부	연방정부	주 정부	연방+주 정부 (비대칭)	공동(주 집행) 공동(연방 우위)	연방+주 정부 주 정부
사법	형법	연방+주 정부	연방정부	연방정부	연방+주 정부	공동(주 집행)	주+연방정부
	경찰	연방+주 정부	연방정부	공동	연방+주 정부	공동(주 집행)	
사회정책	실업보험	연방+주 정부	연방정부	연방정부	연방정부	공동	공동
	급여 보장	헌법상 부재	연방정부	연방+주 정부	연방정부		
사회정책	복지 사업	주 정부 (실제 연방정부)	주 정부 (언어공동체)	주 정부 (실제 연방정부)	주 정부	공동(연방 임명- 주 집행)	
	연금	공동	헌법상 부재	공동(비대칭)	연방정부		

출처: 이옥연(2014, 114)과 왓츠(2008, 194-198)를 재정리함.

부여되나 반드시 그렇지는 않다.<sup>11)</sup> 만약 캐나다나 벨기에처럼 연방정부에게 잔여권한을 부여한 경우, 주 정부 권한을 열거한다. 반대로 미국, 호주, 독일처럼 주 정부에게 잔여권한을 부여한 경우, 대체로 연방정부 권한을 열거한다. 오스트리아는 예외적으로 주 정부 권한을 열거한 동시에 잔여권한도 주 정부에게 부여한다. 복합사회인 벨기에 는 주 정부 권한을 열거하면서 주 간 비대칭을 내재함으로써 소수집단의 권한을 보호하는 장치도 헌법에 명기한다. 이와 대조적으로 복합사회인 스위스는 미국에 준하나, 연방정부와 주 정부 권한 일부를 동시에 열거하고 이에 더해 주 정부에게 잔여권한도 부여한다.

특히 <표 2>에서 입법권한을 비교해보면, 미국, 캐나다, 오스트리아에는 주 정부에 대한 권한 위임이 부재하고 연방정부와 주 정부가 공동으로 입법권한을 행사한다. 이와 대조적으로 스위스, 벨기에, 독일, 호주는 연방과 주 정부 간 입법권한 위임을 명시한다.<sup>12)</sup> 대체로 특정 정부 단계에 잔여권한이 주어지거나 혹은 특정 정부 단계의 권한을 열거하는 배경에 연방제 발전과정이 작동한다. 그 결과 헌법은 특정 정부 단계의 권한을 열거해 해당 권한의 소재지를 명확하게 규정하는 동시에 헌법에 명기되지 않은 잔여권한을 다른 정부 단계에게 유보시켜 주권분립의 우선순위를 정하는 규칙을 정한다. 예컨대 오스트리아는 군주제를 폐지한 후 권한 이양을 통해 연방제를 정립한 결과, 탈중앙화에 대한 정당화의 일환으로 주 정부의 권한을 열거하는 동시에 연방주의 자체보다 유기적 결합을 강조하는 조합주의(corporatism) 전통을 우선시해 수직적 정파경쟁을 지양하는 조치로 잔여권한도 주 정부에게 부여해 탈정치화를 추구했다.<sup>13)</sup>

더불어 <표 2>의 수직적 권한분산 형태를 항목별로 대조해보면, 공통적으로 국가 간 관계를 정책으로 구상하고 집행하는 대외정책 분야의 책임을 대체로 연방정부에게 위임하거나 아니면 우위를 부여한다는 점을 확연하게 볼 수 있다. 다만 국방과 달리 조

11) 헌법에서 명시되지 않은 권한 전반이 잔여권한이라고 상정하더라도 헌법이 침묵하는 권한이 잔여권한에 속하는지 아니면 연방과 주 정부 간 공유권한인지 대해서는 대체로 사법심사를 통한 유권해석에 의거해야 최종 판가름이 가능하다.

12) 이는 곧 연방제도의 형성과정과 직결되어 전자는 연방과 주 정부 간 입법책임의 소재지가 분명하게 분리되지 않은 소위 '바둑판 치즈케이크'(marble cheesecake)로 구현된다. 반면 후자는 연방과 주 정부 간 입법책임의 소재지 및 업무분장도 명확하게 분리된 소위 '다층 치즈케이크'(layered cheesecake)로 나타난다.

13) 그런데 아이러니는 실질적 결정권이 연방정부에 집중되는 결과를 초래해 오스트리아는 준연방국가 또는 상징적 연방국가라는 평가를 받는다는 사실이다.

약 이행은 국제관계 분야이면서도 정책 집행에서 국내정책에 밀접한 영향력을 끼치는 성격(interestic)이 강하다. 따라서 벨기에와 같은 복합사회에서는 그 특수성을 감안한 책임소재지의 권한 이양을 헌법에 명기한다. 또한 캐나다나 오스트리아처럼 연방에 권한을 부여하면서도 주 정부의 동의를 전제로 하는 형태나 독일처럼 연방과 주 간 주권분립을 명기하지만 실질적으로 협의를 통해 분담을 결정하는 형태로 구현되기도 한다.<sup>14)</sup> 전반적으로 수직적 권한분산이 명확한 대외정책과 대조적으로 국내정책 분야에서는 헌법상 책임 소재지를 둘러싼 정치쟁점화 소지가 크다. 왜냐하면 연방주의를 기반으로 통치체제를 구축하는 경우 두 가지의 상반된 힘이 작동하기 때문이다. 즉 중앙을 중심으로 결집하려는 구심력과 중앙이 끌어당기는 힘을 견제하며 중앙과 일정 간격을 유지하려는 원심력이 서로 반대 방향으로 작동한다.

결국 구심력의 강화, 즉 중앙집중화는 곧 원심력의 약화, 즉 탈중앙화의 침체를 가져오는 영합적(zero-sum) 특성을 지닌다. 그런데 본 논문에서는 탈중앙화의 감소가 비중앙의 자율성 상실로 직결된다고 해서 그 반대로 중앙집중화가 반드시 중앙의 통치력 증대를 가져오지는 않는다는 점을 강조하고자 한다. 왜냐하면 정책결정권이 중앙에 집중될수록 효율적 통치를 저해하는 잠재적 문제점은 줄어들 수 있으나 동시에 정책이 급변할 수 있는 잠재력도 커지기 때문에 정책의 일관성은 오히려 감소할 수 있기 때문이다. 그렇다면 구심력 증가로 인한 응집성과 원심력 증가로 인한 자율성을 완전한 상호 반비례 관계로 규정하기 힘들다. 따라서 과연 중앙집중화로 인해 중앙의 통치력이 실제로 나아졌는지에 대한 최종 판결은 맥락에 달려있다고 볼 수 있다.

특히 절충형에 준하는 혼성(hybrid) 연방제는 상위 정부(혹은 중앙)와 하위 정부(혹은 비중앙) 간, 그리고 하위 정부(혹은 비중앙) 간 지속적 협정을 통해 통치기계에 대한 합의를 도출할 것을 요구한다. 주목할 점은 이렇게 연방주의가 정립되는 과정에서 집합과 권한 이양이 복합적으로 작동한 경우 특히 사회적 기반이 복합적 계층화에 의존해 권한을 이양했다면, 정부 간 관계를 운영하는 데 수직적 균형점뿐 아니라

14) 예컨대 시민권에 관한 한 공통적으로 연방정부에 책임소재지를 명기한다. 반면 공식적으로 이민 국가를 표명한 미국, 캐나다, 호주의 경우 이민을 연방정부의 우위를 전제한 연방과 주 정부의 공동권한으로 명기한다. 이와 대조적으로 독일, 오스트리아, 그리고 심지어 복합사회인 벨기에의 경우 이민에 관한 정책방향을 설정하는 책임을 전적으로 연방정부에 부여한다. 특히 오스트리아의 경우 입법과 집행을 수직적으로 권한 이양해 일반지침을 법률로 제정하는 업무와 이를 구체적으로 실행하는 업무로 정부단계 간 분장한다.

수평적 균형점을 정립하는 과정에서도 일률적 적용을 기피하려한다는 사실이다(Erk 2008/2010, 2). 캐나다와 스위스가 이에 해당하는 사례다. 복잡사회에 기반을 둔 캐나다와 스위스는 공통적으로 비중앙 간 개별적 성향이 강해 비중앙에 대한 중앙의 획일적 균등화 노력이 종종 수포로 돌아가곤 했다(이옥연 2008, 180-181). 1970년대 이후부터 연방 주도로 육아정책을 추진하려다가 실패한 캐나다 사례나 1996년 칸톤 간 재정원의 균등화(La Nouvelle Péréquation Financière)가 불발로 그친 스위스의 사례가 대표적이다.<sup>15)</sup>

구체적으로 본 논문에서는 캐나다와 스위스 간 연방제 운용 방식을 대조하고자 한다. 캐나다는 미국과 마찬가지로 이중분리구조, 즉 중앙과 비중앙이 행정뿐 아니라 입법권을 공유하는 권력분산 구조를 가진다. 실제로 행정적 집행기능이 중앙보다 비중앙에게 치우쳐 분배되어 있으나 원론적으로 중앙과 비중앙 모두 입법권을 공유한다. 그런데 바로 이 이중주권은 주권 간 격돌로 치달을 위험을 내포한다(Scott 2011, 171).<sup>16)</sup> 이와 대조적으로 스위스는 독일과 마찬가지로 상호의존구조, 즉 일반적 정책 틀 편성과 구체적인 정책집행 기능이 중앙과 비중앙에 업무 분장되어 있는 권력분산 구조를 가진다. 따라서 주권 간 격돌로 치달는 가능성은 희박하나, 국민투표나 국민발의 등 직접민주주의 절차를 통해 추가로 입법주권을 전 국민에게 부여하기 때문에 중앙의 활동 영역이 상당히 위축되어 있다.<sup>17)</sup>

15) 스위스는 국가 재정능력 평균의 85%에 준하는 정도까지 연방정부와 상대적으로 부유한 칸톤이 재정자원이 부족한 칸톤에 재정균등자금을 보조한다.

16) 예컨대 퀘벡 주는 캐나다를 국민국가로 등치하는 국가 정체성을 수용하는데 극렬하게 반발한다. 이는 국가성이 영어를 구사하는 주류에 의해 강요된 다수의 횡포라는 불신감에 기인하며, 이러한 불신감을 종식하지 못하는 역사적 맥락과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 스콧(Scott 2011)은 이에 더해 미국의 양극화 심화 원인으로 연방주의 붕괴를 손꼽은 젤런터(Gelernter 2006, 1)를 인용하며 “진정한 연방주의란 연방정부가 비록 못마땅하더라도 주 정부에게 각자 부합하는 취향대로 업무 분장을 설정할 수 있는 여지를 부여할 때 가능하다. 즉 연방주의는 극단적 대치 상황을 정치권 밖인 ‘성층권(stratosphere)으로 날려 보낼 수 있는 안전판”이라고 주장한다.

17) 예컨대 1848년 연방헌법을 공포할 당시와 비교해 칸톤의 권한은 더 이상 주권국가에 미치지 못하는 수준으로 축소되었다. 그럼에도 스위스 헌법 3조는 칸톤의 권한도 명시해 세금 징수뿐 아니라 치안, 교육, 종교, 복지 등 영역에서 ‘열거된 권한’을 행사할 수 있게 한다. 또한 개헌은 물론이고 연방법령이나 국제조약 등에 관해서도 국민투표나 국민발의를 채택해 체제 변화 및 주요 정책결정에 위정자와 일반 시민의 참여를 독려한다. 게다가 다른 연방국

중요한 점은 국민의 안녕을 추구하는 공치에 대한 공감대가 형성되어야 자치를 통해 정치적 자유가 극대화될 수 있으며, 이러한 자치에 대한 신뢰가 쌓여야 공치를 통해 국민국가로서의 역량도 최대한 발휘될 수 있는 순기능적 관계가 정립되는지 여부다. 그러한 연장선으로 조세 분야에서 관세는 중앙에게 부여하고, 법인세나 소득세는 중앙과 비중앙 간 공동으로 징수하되 비율에 대한 협정을 도출하고, 이에 더불어 경제적 발전 수준의 격차가 심한 지역 간 재정 조정권을 중앙에게 위임함으로써 모든 정부 단계의 실질적 권한 행사를 도모한다. 사법 분야에서 경찰 업무는 중앙과 비중앙이 공동으로 운영하되 업무 분장 자체보다 단계별 조율 기구를 상설하는 방안을 보완한다. 민법과 형법 분야에서 주 정부에게 우위를 부여하는 미국은 예외적이다. 호주를 제외하고 대체로 형법에 관한 한 중앙에게 우위를 부여하는 반면, 민법에 관한 한 벨기에나 스위스처럼 중앙에 우위를 부여한 경우도 있고, 미국과 마찬가지로 캐나다처럼 주 정부에게 우위를 부여한 경우도 있고, 이외 다른 국가에서는 공동권한으로 설정한다. 다음으로 사회정책에서 재분배와 밀접한 정책, 예컨대 실업보험의 경우 대체로 중앙이 우위거나 최소한 공동으로 운영한다. 미국을 제외하고 급여 보장도 역시 재분배와 밀접하게 연관되기 때문에 대체로 중앙 우위 또는 공동 운영으로 나타난다. 연금은 예외적으로 미국을 포함해 모든 연방국가에서 대체로 중앙 우위 또는 공동 권한이다.

연방제도 다양성은 헌법규정이 재정적 중앙집중화 수준을 미리 예단해주지 않는다는 사실로 나타난다.<sup>18)</sup> 재정분산이란 재정 권한의 수직적 권한분산을 가리키며, 구체적으로 상위 단계와 하위 단계 간 예산과 같은 주요사항에 관한 재정적 의사결정 책임을 분산시킨다는 의미다(이옥연 2008, 192). 특히 선거 공약으로 내세운 정책을 집행하기 위해서 선출직으로 구성된 비중앙은 자체적으로 세원을 확보하고 지출하는 재정적 재량권을 소지할 필요가 있다.<sup>19)</sup> 더불어 중앙이 통상적으로 지출한 액수에서 남는

---

가와 대조적으로 스위스 국민에게 ‘자발적 복합 정체성’(complex self-identification)을 허용해 각 시민이 국가, 칸톤, 코뮌의 세 단계에 소속되어 있음을 명시한다.

- 18) 유의할 점은 연방정부 세수는 정부간 보조금을 합한 총액을 가리키는 반면, 연방정부 지출은 정부간 보조금을 제외한 총액을 가리킨다는 사실이다. 이는 세금을 징수하는 권한 소재지가 실질적으로 연방정부 단계에 폭넓게 설정되어 있기 때문에 세수에서는 정부간 보조금을 포함하나 지출에서는 정부간 보조금을 제한한다.
- 19) 오츠(Oates 1991)는 연방제도가 극단적으로 중앙집중화된 정부와 무정부 상태 직전의 극단적으로 탈중앙화된 정부 간 타협의 산물이며, 연방제도에서 중앙정부와 비중앙정부는 각자 관할권 안에 있는 공적 서비스에 대한 정책을 결정한 결과 모든 기능을 수행하는 대신 정부

잔여 수입을 비중앙에게 양도해 '수직적 재정 불균형'뿐만 아니라 '수평적 재정 불균형'도 조정할 수 있다. 그러나 만약 비중앙이 중앙 교부금에 지나치게 의존하게 되면, 재정 의사결정시 정부단계 간 균형이 와해된다. 더욱이 이러한 의존이 심화되면 중앙·비중앙 관계에서 재정적 책임의 분산도 약화된다.

그런데 헌법상 단일국가인 스페인이 연방국가인 벨기에보다 재정적으로 더 분산되어 있다는 것은 아이러니다.<sup>20)</sup> 이는 재정분산의 적정 균형점을 찾는 일이 재정연방주의의 성패를 결정하는 관건이 된다는 점에서 헌법상 연방국가가 아니더라도 수직적 권력분산을 통치원칙으로 채택해 연방제도화한 정치체의 숙명이다. 이러한 맥락에서 주 정부는 독자적 세원을 확보할 필요가 있다. 물론 주 정부에게 독자적 재정권한을 부여한다면 이는 궁극적으로 주의 부채상환 책임이 연방정부에게 전가될 뿐만 아니라 부채 부담율이 상이한 주 정부 간 분쟁으로 이어져 재정주권 간 충돌이 야기될 수 있다는 우려도 있다. 그럼에도 불구하고 주 정부는 재정분산을 통해 연방정부보다 더 정확한 정보를 주민으로부터 보다 효율적으로 취득할 수 있다. 또한 독자적 주 선거를 통해 지역주민이 직접 지역정부의 업무 수행능력을 평가할 수 있기 때문에 지역주민의 선호도에 맞는 지역 공공재를 개별맞춤으로 제공할 수 있다는 장점도 지닌다.

#### IV. 통일한국 연방제도의 함의

평화적 통일을 전제한 통일한국은 오랜 분단 역사를 경험한 탓에 단일한 중앙의 중요성을 강조하는 절대 국가주권보다 복합적으로 연계된 공유 연방주권에 끌릴 수 있다. 그러나 앞서 검토했듯이 공유 연방주권이 구현되는 범위 또한 권력의 과도한중앙

---

단계에 따라 가장 잘 할 수 있는 기능을 수행하기 때문에 가장 바람직하다고 주장한다. 예컨대 연방제도에서 중앙은 경제를 안정시키고, 소득을 형평성 있게 분배하며, 순수 또는 거의 순수한(nearly pure) 공공재를 공급하는 반면, 비중앙은 수요경합성(congestion)에 따른 위치적 특성(a location)을 가진 공공재, 즉 수요경합적 공공재만 공급해 주는 기능을 수행한다(Oates 1991, 27-29).

20) OECD 자료(2009)에 의하면 2006년 벨기에는 전체정부 세수 대비 연방정부 세수 백분율이 55.9%인 반면 스페인은 37.7%로 현저하게 낮다. 더불어 2009년 벨기에는 전체정부 지출 대비 연방정부 지출 백분율이 23.8%이고 스페인은 이보다 조금 낮은 20.8%이다(OECD 2011).

집중부터 권력의 극심한 중앙 이탈까지 폭넓다. 더욱이 공유 연방주권이 구현되는 경우, 시대적 수요에 따라 복수의 정부단계 간 권한과 업무를 분장하는 규정도 변한다. 그 결과 통일한국의 연방제도는 하나의 통일된 형태로 구현되기보다 필요에 따라 구성체 간 자신에게 유리한 방향으로 중앙 집중을 가져오는 구심력과 탈중앙을 추동하는 원심력 간 균형점을 설정하는 연속선에서 형성될 것이다. 그리고 최종 결과물로서 연방제도는 한편으로 대내외적으로 위기로 대처할 수 있는 강력한 활기를 제공하고 다른 한편으로 국민의 요구를 경청하고 충족시킬 수 있는 섬세한 기능성을 두루 갖출 것이다. 즉 국민으로부터 일정한 거리를 유지하면서도 국민이 다가갈 수 있는 접근성을 제공하는 중층 거버넌스(multi-governance)를 제공할 것이다. 특히 통일한국의 연방제도는 궁극적으로 이질적 정치 체제 간 물리적 결합에서 시작해 궁극적으로 각 정치 체제의 구성원 간 문화적 또는 정체성 결합으로 심화될 것이다.<sup>21)</sup>

## 1. 통일한국 연방제도의 전제조건

그렇다면 통일한국 연방제도를 가능하게 하는 전제조건은 무엇인가. 우선 통일 이전 남한과 북한이 공통으로 충족하는 조건이 그다지 많지 않다는 사실부터 짚고 갈 수 있다(김근식 2003; 양승호 2014; 우성대 2007; 임채완·장윤수 2003).<sup>22)</sup> 이념 측면에서 공유된 정치가치관도 전무하며 정치 연대를 경험한 적도 드물다. 다만 강력한 민족주의를 내세운 문화적 유산에 대한 애착을 공유한다. 또한 분단 상황에서도 강대국 국제

21) 2000년 6·15 선언 중 특히 연합과 연방을 대조하는 2항에 초점을 맞춘 선행 연구는 대부분 공통적으로 연합과 연방을 배타적으로 정의한다. 본 논문에서는 연합을 연방의 유형으로 재조명하는 왓츠(2008)와 버제스(2006)에 근거해 연합이 장기적으로 연방으로 전환되는 조건 또는 그러한 전환이 어려운 여건을 규명하고자 한다.

22) 김근식(2003)은 통일방안의 이데올로기적 폐쇄성과 통일과정의 역동성 및 상호 개방성을 대조한다는 점에서 선행 연구 중 독보적이다. 임채완·장윤수(2003, 89)은 당시 남한이 제시한 남북연합(연합제)을 국가연합으로, 북한이 제시한 연방제를 본질적으로 연방국가의 성격을 가진다는 인식에 동의한다. 이외 다수의 선행연구가 이러한 명칭에 경도된 개념 정의에 근거해 연합과 연방을 상호 배타적으로 규정했다. 반면 우성대(2007, 109)는 남한이 주장한 연합제도가 기본적으로 정부 간 기구와 초국가적 기구 성격을 “동시에 지녀야만 국가연합으로 인정”되며 이런 맥락에서 오히려 북한이 주장한 낮은 단계의 연방제가 국가연합에 준한다고 지적했다.



관계에 휩쓸리지 않을 정도의 정치적 독립을 갈망한 공통점을 지닌다. 따라서 비록 사회·정치 제도의 유사성이 희박하고 공식적으로는 대화 단절과 심지어 산발적 무력행사와 그로 인한 위기감 고조를 겪었지만, 비공식적으로는 다양한 의사소통과 교류 채널을 유지했다(김근식 2003, 169).<sup>23)</sup> 그 결과 제도 측면에서는 통일한국이 공유 연방주권을 기반으로 하는 연방제도를 채택하는 경우 얻을 수 있는 장점이 많다는 데 일정 부분 공감한다고 볼 수 있다. 문제는 통일한국의 공치를 수립할 수 있는 전제조건이 충분히 충족되는가 여부다. 이는 달리 말해 국내외 위협요인으로 공유하는 군사, 경제, 문화, 또는 정치적 불안요소가 있다고 인지하는지에 따라 결정된다고 볼 수 있다. 무엇보다 이러한 국내외 위협요인으로 인한 폐해를 줄이거나 아예 그러한 위협요인을 제거할 수 있는 권한을 국민의 대표 정부인 중앙에 부여하는 데 합의가 가능한지 여부에 달려 있다.

아울러 중앙·비중앙 관계는 중앙과 비중앙 간 수직적 관계와 비중앙 구성단위 간 수평적 관계로 나눌 수 있다. 앞서 강조했듯이, 연방주의는 공치와 자치를 아우르는 통치체제를 상정하므로 우선 중앙과 비중앙 간 수직적 관계는 끊임없이 적절한 균형을 모색하는 과정에서 형성된다(Burgess 2006, 107).<sup>24)</sup> 특히 통일한국의 연방제도는 장기간 분단 체제를 겪으며 이질성이 심화된 구성단위로 편성될 가능성이 크다. 따라서 중앙과의 수직적 관계에 앞서 비중앙 구성단위 간 상호 신뢰와 우호에 대한 협약을 준수하려는 의지가 선행될 필요가 있다. 만약 비중앙 구성단위 간 일탈이 지속되면, 이는 연쇄작용으로 중앙과 비중앙 간 수직적 권한분산이 영구하게 존속할지 나아가 중앙이 비중앙 구성단위와 관계에서 형평성을 유지할지에 대한 의구심으로 비화될 소지를 지닌다. 만약 중앙이 모든 비중앙 구성단위를 대표하는 진정한 국가대변인이 아니라 특정 비중앙 구성단위의 앞잡이라는 의혹을 받게 되면, 중앙과 비중앙 간 합의는 나머지 비중앙 구성단위에게 특정 비중앙 구성단위체에 의해 조작된 강압으로 인식되어 중앙을 중심으로 결집할 정당성을 부인하게 만든다. 따라서 통일한국 연방제도에는 이러한 불안감을 해소시킬 수 있는 구조를 조직할 필요가 있다.

23) 개성공단 등 지역적 실험으로서 심화된 경제 연대를 통해 기대할 수 있는 수혜에 대한 이해 관계의 공감대도 공유한 경험을 ‘사실상의 통일’의 계기로 보는 평가가 지배적이다.

24) 따라서 버제스(2006)는 “연방체제는 지속적으로 당혹스럽게 만드는(perennially frustrating) 정치체”라고 평한다.

## 2. 통일한국 연방제도의 조직

그럼 통일한국의 연방제도로 어떤 형태가 적합할까. 앞서 비대칭 연방과 조합 국가가 적합하지 않다면, 헌법상 단일국가를 명시하지만 기능적으로 자치를 보장하는 분권 연합, 헌법조약에 근거해 구성원 간 제한된 범위 내에서 조건부 공치를 명시하고 분권 연합에는 결여된 공치를 지원하는 재정 기반도 간접적으로나마 구축한 연합(confederation), 또는 헌법상 연방국가를 명시해 공치와 자치를 규정하고 행정뿐 아니라 입법 및 재정권의 수직적 분산을 제정한 연방(federation)이 가능하다. 이 중 분권 연합 사례를 검토해보면, 역사적으로 지역할거주의가 강한 경로 의존성이 공통적으로 보인다. 이는 통일한국이 중장기적으로 통합 국가를 건설하는 데 장애가 될 개연성을 지닌다. 특히 헌법상 명시하지 않는 대가로 기능적 자치를 보장받았다면, 중앙의 의지에 따라 기능적 자치 보장의 변동 폭이 결정되는 치명적 취약점을 안게 될 수 있다. 반면 연합을 택할 경우, 상당히 긴 분단 기간에 상이한 사회·정치 제도를 운영한 남북한에게 자치의 범위를 상대적으로 넓게 허용하는 대신 공치는 제한적 분야에 국한해 설정할 수 있다. 그러나 연합을 근간으로 하는 연방주의 원칙이라도 선거를 통해 통치 위임을 부여받아야 진정한 통치를 가능하게 하는 조세 권한의 정당성이 구축된다. 따라서 통일한국이 연합으로 연방제를 구현한다면, 자유 민주주의 헌정국가 개념에 토대를 두는 합의에 대한 신뢰가 궁극적으로 조성될 필요가 있다.

다음으로 통일한국의 연방제도를 구성하는 단위는 어떻게 설정할 수 있는가. 우선 남한과 북한을 두 개의 지역으로 설정하는 가장 간단한 방식이 가능하다. 그러나 내전을 경험한 두 지역 간 분단의 역사가 길었고 무엇보다 그 기간 동안 상호 이질적 사회·정치제도를 유지한 점을 고려하면, 단순한 남북 간 양분은 오히려 통일한국의 통합을 저해할 가능성이 크다. 그렇다면 남한과 북한 자체보다 남한 및 북한을 구성한 도 단위를 연방제의 비중양을 구성하는 집합체 단위로 활용할 수 있다.<sup>25)</sup> 더불어 통

25) 최양근(2014, 9)은 북한을 여러 개의 지역정부형태로 통일하는 연방제 방안이 비록 통합과정의 안정성을 주는 이점이 있으나 북한 붕괴나 독일식 흡수통일이 아니라면 “실현가능성이 희박하다”라고 일축한다. 본 논문에서는 단계적 권한배분을 강조한다는 점에서 최양근의 주장에 동의하나 국민형성을 목표로 하는 구성단위 설정을 위해서 남북한을 한 개의 지역으로 설정하는 방안은 지양할 필요가 있다고 반박한다.

일한국도 캐나다나 스위스에 준해 중앙-비중앙 관계를 설정하는 데 중앙이 일괄적으로 획일적 준거를 적용하기보다 다소 지체되더라도 지속적 협정을 통해 통합기제에 대한 합의를 이끌어낼 필요가 있다. 더불어 통일한국의 수직적 권한분산은 기능 분장에 역점을 두는 데 공감대를 구축할 필요가 있다. 결과적으로 만약 통일한국의 통치 레짐이 정책 집행의 완결 자체를 중시한다면, 극대화된 권력분산은 곧 정책결정권의 분산을 의미하므로 통치 마비가 증가할 위험을 우려해 회피하려 할 것이다. 반면 통일한국의 통치 레짐이 정치적 헌신에 비중을 둔다면, 극도의 권력집중은 곧 정책결정권의 집중을 의미하므로 일방적 행위가 증가할 위험을 우려해 역시 회피할 것이다(McIntyre 2003, 17-36).<sup>26)</sup>

더불어 연방주의 원칙에 입각해 수직적 권한분산을 헌법에 명시한 연방제도에서는 중앙·비중앙 간 수직적 관계뿐 아니라 비중앙 간 수평적 관계가 원활하게 유지되어야 공치와 자치의 균형점이 비로소 발견된다. 만약 비중앙 간 공조가 제대로 이루어지지 않으면, 중앙과 비중앙 간 협의대상이 되는 정책을 구상하거나 심지어 이미 합의가 이뤄진 사항조차 효율적으로 집행하기 힘들어진다. 그런 맥락에서 헌법의 기구로서 지역협의회는 이 수평적 관계의 정상화에 필요하다. 통일한국에서 만약 다수가 문화·사회·경제·정치 전반에 걸쳐 주류로서 지배할 뿐 아니라 수적 다수를 형성하는 집단이 국가성을 내세운다면, 소수는 이 다수의 단합(unity) 요구에 저항하면 국가에 대한 반역으로 잘못 인식될까 두려워 반발조차 꺼려할 수 있다. 또는 정반대로 복수의 소수 집단 간 우열을 가리기 힘들고 상호 간섭을 최대한 배제하는 병존을 선호하는 경향이 강하다면, 비중앙 구성단위 간 협약을 통해 중앙이 이러한 비중앙 구성단위 간 최대공약수에 그치는 역할만 수행하도록 제도를 정비할 수 있다. 전자의 경우 지역협의회는 소수에게 극단적 분리주의를 대신할 언로를 제공해 다수가 경청하는 장을 제공하는 대안을 제시한다. 후자의 경우 자문을 의무화함으로써 국가성과 자율성 간 균형이 깨져 파국으로 치달을지 모르는 불안을 종식하고 비중앙 구성단위 간 수평적 관계의 대칭성을 어느 정도 회복할 수 있다.

26) 이에 준하는 선행연구로 양현모·이준호(2001), 조민(2002), 조은석 외(2001)를 들 수 있다. 그러나 조민을 제외한 나머지 선행연구는 앞서 인용한 대부분 선행연구와 마찬가지로 연합과 연방을 배타적 관계로 설정한다. 반면 조민(2002, 57)은 자치와 공치의 “양면적 가치”를 충족시키는 연방주의 원칙을 적용하면 “양보할 수 없는 고유의 이익을 지닌” 지역 간 통합도 가능하다는 점을 지적한다.

또한 형성 초기 단계에서 통일한국은 집합에 주로 의존해 연방정부를 국가를 대표하는 상위정부로 정립한 미국이나 호주보다 집합과 더불어 권한 이양이 혼재하며 정치적 상위정부로서 연방정부를 정립한 캐나다의 경로를 채택할 가능성이 크다.<sup>27)</sup> 이 경우 연방정부보다 먼저 존립한 주 정부로부터 연방정부에게 주권을 이양하는 수순에 준해 남북한에 해당하는 각 광역단위 비중앙으로부터 중앙에게 주권을 이양하는 절차를 구축할 수 있다. 이러한 맥락에서 국가의 대표정부로서 중앙의 우위를 수용하는 동시에 비중앙의 보조성도 명확하게 인정하는 전략적 동거의 형태를 취하는 방안이 가능하다.<sup>28)</sup> 비록 ‘항구적 연방’을 거부하는 주 주권주의 전통이 집합에 의존한 연방주의 전통과 간헐적으로 충돌을 일으켰지만, 미국에는 대체로 집합으로 점철된 연방제 정립과정이 지배적이다. 따라서 통일한국에서는 집합과 권한 이양이 복합적으로 작동한 캐나다나 스위스, 독일 모델을 변형해 적용할 가능성이 크다.<sup>29)</sup>

27) 양승호(2014, 164)는 남북한을 한 개의 지역으로 설정하는 경우 캐나다식 다민족 연방제의 취약점으로 연방정부와 민족정부 간 충돌이 발생하면 해결이 쉽지 않은 불안정성을 든다.

28) 사실 미국조차도 연방헌법체제로 전환한 직후, 건국시조이자 연방주의자인 토마스 제퍼슨(Thomas Jefferson)마저 ‘항구적 연방’을 거부하는 연맹헌법을 고수하지는 반연방주의자들의 반론에 부분적으로 동조하며 국가 권한 자체보다 주 권한을 우선시했다. 특히 민중봉기 주창자에게 총기소지는 자연권에 해당했기 때문에, 제퍼슨의 주창은 미국 민주주의의 목표인 자유 극대화 보장을 제도화함과 동시에 민주주의의 근간을 흔들어놓을 수 있는 길도 합법적으로 열어놓았다고 볼 수 있다.

29) 캐나다는 1840년 연합법(Act of Union)에 의해 단일국가(Province of Canada)로 출발했으나 1867년 대영 북아메리카법(British North American Act)에 의해 연방국가(British North American Federation)로 전환했다. 스위스는 1215년에 합스부르크 왕가의 위협으로부터 벗어나기 위해 최초로 연맹을 구성한 이후 1815년에서야 현재의 복합 구성체로 결합된 연맹을 형성했다. 이후 1847년 존더부트 내전(Sonderbund war)을 겪은 후 비로소 다양성을 보존하는 취지에 응한 결과 언어, 종교, 지역 및 경제적 다양성을 최대한 반영하기 위해 권한 이양하는 연방제가 정착되었다. 독일은 오스트리아와 마찬가지로 신성로마제국으로부터 연방제의 기원을 찾으며 게르만 연방(1815~1866년), 프러시아 제국(1871~1918년), 그리고 바이마르 공화국(1919~1933년)을 거쳐 서독(1949~1998년)과 통일독일(1999년~현재)로 연방주의의 명맥이 이어진다. 유일한 예외는 제3공화국 나치통치시절로 강력한 중앙집권국가가 자리 잡았다.

### 3. 통일한국의 연방제도화

절충 또는 복합을 통한 연방제를 구축한다면, 수직적 권한분산에서 합의가 용이한 영역은 상위 정부와 하위 정부의 권한을 명기하는 대신 충돌의 소지가 의심되는 영역은 명기하지 않는다. 더불어 잔여권한을 상위 정부와 하위 정부에게 동시에 위임한다. 특히 만약 통일한국이 캐나다처럼 특정 집단의 주도 하에 중앙의 획일적 균등화 노력이 이루어졌다고 오인하는 경우, 중앙이 국가 전체의 ‘공익’을 추구하기보다 국가성이라는 명분 뒤에 숨어 다수를 내세운 특정 집단의 이해관계를 도모한다는 피해의식만 키우는 폐단을 초래할 수 있다.<sup>30)</sup> 반면 통일한국이 스위스처럼 중앙과 비중앙 간 명확한 업무 분장을 추진하는 경우, 스위스보다 거대한 규모를 지닌 통일한국의 정치과정이 지나치게 복잡해질 수 있다. 물론 통일한국은 이 다양한 수직적 권한분산의 행렬을 지역적으로 실험해볼 수도 있다. 더불어 다양한 실험을 거치는 과정에서 중앙과 비중앙 간, 또는 비중앙 구성원 간 조율이 필요한 경우 어떤 조정기제가 적합할지에 대한 구체적 논의도 자연스럽게 수반될 것이다.

오랜 기간 분단 체제로 이질성에 길들여진 남북한이 평화적 방법으로 통일되었다고 하더라도, 이는 물리적 결합에 그칠 뿐 궁극적으로 문화적 또는 정체성의 결합을 요구한다. 결국 통일한국의 연방제도에는 정치 체제 유지 자체보다 보다 근본적으로 사회통합이 가능한 또는 심화되는 기제가 필수적이다. 중앙과 비중앙, 그리고 비중앙 간 관계 설정은 비단 헌법에 명시된 또는 암시된 권한에 국한되지 않는다. 이러한 맥락에서 수직적 입법권한 분산을 중앙 정부단계에서 정치과정을 통해 구현할 수 있는 양원제 하 상원이 필요하다. 통일한국의 상원이 지역 단계 이익 대변기관으로 효율적 역할을 수행하려면,<sup>31)</sup> 다음 세 가지 조건을 충족할 필요가 있다. 첫째, 상원의원의 선출방

30) 양승호(2014, 164, 168)는 통일국가 캐나다식 다민족 연방제도를 채택하더라도 자유주의와 사회주의 간 대립이 잔존하기 때문에 이러한 갈등을 완화하려는 노력이 필요하다고 주장하며 1국2체제안의 일형으로 중국식 방식을 제시한다. 반면 배영애(2007)는 1960년에 최초로 제시된 이후 “국제체제와 남한의 정치적 상황, 그들의 국내적 여건과 정책결정자들의 환경 변화에 대한 정세인식” 등 요인으로 인해 “그 내용과 성격이 계속 수정되어 변화”된 점을 지적한다. 본 논문에서 제시하는 통일한국의 연방제도는 바로 이러한 역동성과 맥을 같이 한다.

31) 앞서 제기했듯이 통일한국의 상원은 분단 체제의 남북한에 준하는 지역 대표성보다 남북한

식이 지역 주민의 선호도를 직접적이든 간접적이든 실질적으로 반영해야 한다. 둘째, 상원은 지역 이권에 관련된 재정법안에 관한 거부권이나 수정을 요구하거나 최소한 의결을 지연시킬 수 있는 권한을 소지해야 한다. 셋째, 만약 상원이 위의 두 조건을 충족시키지 못하는 경우 헌법의 기구를 상설해 운영하면 최소한의 지역 간 유대관계를 형성할 수 있으며 중앙을 상대로 타협을 이끌어낼 수 있다(이옥연 2008, 60).

단지 연방제와 양원제를 운영한다고 해서 지역 대표성이 자동적으로 증진된다고 단정하는 것은 오산이다. 공식적으로 입법권한을 수직적으로 분산시키는 연방 상원에 더해 비공식이라도 헌법의 기구를 상설해서, 이질적 체제 간 일방적 흡수로 인한 우려와 문제점을 해소할 수 있는 절차를 보완할 필요가 있다. 나아가 일방적 경시나 일방적 재편을 회피할 수 있는 제도적 안전장치를 정치 제도의 바로 바깥쪽에 설치하면, 체제 간 물리적 결합에 머물지 않고 체제 구성원을 포괄하는 사회 통합을 이룰 수 있다. 만약 국가성을 앞세운 중앙의 주장이 수적 다수의 횡포라고 인식되면, 이는 다수의 정체성을 국가라는 허울 아래 소수에게 독자적 정체성을 포기하라고 강요하는 셈이다. 공식적으로는 헌법기구인 상원이 이러한 우려를 불식할 수 있는 절차를 제공할 수 있다.

특히 상원은 선거에 의해 하원의 정당구성이 급격하게 변하는 경우, 의사결정과정의 변동 폭을 줄여 입법다수의 횡포를 차단함으로써 입법과정을 안정시킬 수 있다(Tsebelis and Money 1997, 7; Bednar 2009, 102).<sup>32)</sup> 다만 상원 구성원의 선출방식이나 상원의 실질적 권한에서 공치와 자치를 명확히 명시하는 연방(federation) 간 변이가 클 뿐 아니라 지역대표성의 실질적 역량에도 차이가 크다. 따라서 헌법의 기구는 상원과 더불어 중앙의 권한 비대에 대항해 지역의 이익을 옹호할 수 있는 제도적 헌법 장치(safeguard)를 제공하는 보완적 역할을 수행할 수 있다. 이에 더해 헌법의 기구인 '지역협의회'가 상설되면, 중앙 참여나 독려가 없어도 중앙이나 지역 문제를 모두 의제로 상정할 수 있다는 이점을 지닌다.

물론 의결은 상원이나 지역의회 승인을 확보하도록 제한해야겠지만, 지역 간 갈등이 첨예한 경우 헌법의 기구는 일종의 충돌 소지를 사전에 완화시켜주는 완충 역할을

---

을 구성하는 도 단위로 재구성된 지역 대표성을 증진시키는 입법기관으로 정립할 필요가 있다.

32) 베드나(2009)는 『연방주의 논고』 39편을 논하며 연방헌법의 강점이 중앙 정부단체에서도 지역대표성을 의결과정에 반영하는 연방 상원에 있다고 주장한 매디슨(James Madison)을 인용한다.

수행할 수 있다. 이러한 완충 역할은 특히 지역대표성 증진과 관련되는 사안에 있어서 헌법의 기구의 자문을 반드시 거치도록 규정하면 더욱 효과를 배가할 수 있다.<sup>33)</sup> 헌법의 자문기구를 통일한국에서 지역협회의의 부속기구로 활용하면, 이질성이 강한 남북한 간 갈등을 단일국가성으로 억누르지 않더라도 정치제도에 의존해 정치과정을 통해 폭발적으로 분출되지 않으면서 대변할 가능성을 높일 수 있다. 무엇보다 지나치게 정책결정권이 분산되는 폐단을 줄이면서도 동시에 소수를 강압적으로 구속하지 않는 이점을 지닌다. 특히 통일한국에서 지역협회의의 부속기구로서 헌법의 기구에 대한 자문을 의무화하면, 연방제로부터 탈퇴하려는 유혹보다 수지타산이 맞는 유인을 비중앙에게 제공하고 동시에 중앙이 일방적으로 주도하는 획일적 정책구상이나 집행을 어렵게 만들 수 있는 이점이 있다.

## V. 나오며

본 논문에서는 연방제도의 기원을 가능케 한 전제조건이라도 형성과정에서 반드시 작동한다는 보장이 없고, 나아가 통일한국이 취사선택할 수 있는 연방제도의 폭이 광범위하다는 사실을 역설했다. 그럼에도 통일한국이 현실적으로 채택할 수 있는 유형은 분권 연합, 연합, 또는 연방에 한정되며 그 장단점을 대조했다. 그리고 분단 체제의 경험에 비취 남북한 대신 남한이나 북한을 구성하는 도 단위를 근간으로 연방제도를 재구성하자고 제안했다. 더불어 연방제도 형성과정에서 중앙과 비중앙 간 관계 설정이 집합 또는 권한 이양을 주축으로 하느냐에 따라 상반된 연방제도가 탄생한다는 점에 주목해 분권 연합, 연합, 연방이 연장선에 있다고 강조했다. 이런 맥락에서 헌법상 수직적 권한분산을 유형별로 분류해 주요 특성을 비교하는 과정에서 자칫 각 유형이 상호 배타적이라는 발상의 오류를 지적했다.

또한 만약 중앙의 주장이 다수의 주장을 국가성으로 포장하거나 또는 그렇다고 인

33) 예컨대 유럽경제사회위원회(EESC: European Economic and Social Committee)는 자문기구로서 유럽에 보편적으로 반영되는 이익에 대한 충의를 모아 유럽연합의 주요 의결기관인 유럽의회, 이사회, 집행위원회를 보조해 유럽차원의 정책구상 및 입법에 조력한다. 그 결과 지역통합의 가치를 유럽 내외로 전파하고 유럽 공동체 구성원에게 그 혜택에 대해 홍보하고 지지를 이끌어낸다.

식된다면, 한편으로 공치의 마비를 초래할 수 있으나 다른 한편으로 자칫 모양뿐인 자치를 야기할 소지도 지닌다는 우려를 표했다. 이 때 연방주의 원칙을 지향하는 당사자 간 이러한 상호 차이점을 명확하게 인지한 후 타협하지 않으면, 연방주의를 정립하는 과정에서 중앙을 구성단위의 상위 정부라기보다 거추장스러운 정부로 각인시켜 결과적으로 국민을 대표하는 정부로 자리매김하지 못하는 실책을 범할 위험이 크다고 볼 수 있다. 이런 점에서 헌법의 기구는 헌법기구인 상원을 보조해 연방제도를 통한 민주주의 거버넌스를 구현할 수 있는 효율적이고 민주적인 기제라고 제안했다.

유의할 점은 공치를 통해 부각되는 국가성이 독자적 정체성에 충실한 자치에 상치한다고 간주하게 되면, 이 비중앙 구성단위는 다른 중앙 구성단위와 비교해 중앙과의 특수한 관계를 부각시켜 독자적 정체성의 방어막을 제도화하려 시도하는데 있다. 이러한 시도는 다른 구성단위에게 안위 위협을 가중시켜 결과적으로 연방주의 원칙을 기반으로 한 통치가 정치체제의 불안정을 야기할 수도 있다(Rodden 2006, 250-251).<sup>34)</sup> 이러한 불안정을 제거할 수 있는 방법으로 정치과정을 통해 협상하는 사실상 절차가 있으나, 이를 법에 호소하거나 그 판결에 대한 유권해석에 의존하는 법률상 절차도 있다. 연방제도화 과정 일환으로서 중앙·비중앙 간 혹은 비중앙 간 법적 분쟁에 관한 한 헌법에 명시된 연방주의의 원칙에 대해 유권해석을 내릴 수 있는 근거를 제공하는 사법관할권에 관한 합의를 토대로 통치기제와 통치에 대한 사법심사권의 근거가 마련된다.<sup>35)</sup> 보다 상세한 사법부의 역할에 관한 논의는 본 논문에서 다루기보다 별도의 연구로 미루려 한다. 다만 본 논문에서는 연방제도화의 조작적 정의를 도출하는 후속연구에 대한 초보 작업을 수행했다는 점에서 소기의 의의를 찾고자 한다.

투고일: 2014년 12월 31일

심사일: 2015년 1월 2일

게재확정일: 2015년 1월 30일

- 
- 34) 이러한 위험은 재정주권분립이 가능한 경우에 특히 심각하지만, 국가에 따라 다양한 형태로 나타난다. 예컨대 호주나 독일에서는 비중앙의 조세징수 자율권이 감소한 반면 스위스나 미국에서는 여전히 건재하며 캐나다는 등락을 거듭하다가 2차 대전 이후에 복구되었다.
- 35) 특히 비중앙 구성단위에서 제정된 법률 간 극심한 편차가 존재한다면, 중앙이 비중앙 구성단위 간 관계를 조정한다는 명분으로 중앙의 규제 권한을 확대할 수 있는 합법적 근거를 제공할 수 있다. 이는 궁극적으로 연방주의가 표명하는 수직적 권한분산을 침해할 수 있으므로 비중앙 구성단위 간 협약은 연방제 유지를 위해 필수적이다.



## 참고문헌

- 김근식. 2003. “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성 - 6·15 공동선언 2항을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 19권 4호, 155-176.
- 배영애. 2007. “북한의 대내외 환경변화와 연방제 통일방안의 전개.” 『한국사회학 50년 정리와 전망』, 689-704. 한국사회학회.
- 양승호. 2014. “남북한 민족주의와 다민족 연방제.” 『사회와 철학』 28집, 155-174.
- 양현모·이준호. 2001. “남북연합의 정부·행정체제 구축방안.” 『통일연구원 협동연구총서』 11호.
- 우성대. 2007. “‘낮은 단계 연방제안’과 ‘연합제안’의 비교연구.” 『한국동북아논총』 44집, 109-132.
- 이옥연. 2008. 『통합과 분권의 연방주의 거버넌스』. 서울: 오름.
- \_\_\_\_\_. 2014. 『만화경 속 미국 민주주의』. 서울: 오름.
- 임채완·장윤수. 2003. “연방제와의 비교를 통해 본 남북연합의 형성조건.” 『한국동북아논총』 28집, 79-104.
- 조민. 2002. “화해협력정책과 남북한 미래상 연구.” 『통일연구원 협동연구총서』 25호.
- 조은석·김광준·제성호·김병기. 2001. “남북한 평화공존과 남북한 연합 추진을 위한 법제대비방안 연구.” 『통일연구원 협동연구총서』 18호.
- 최양근. 2014. “통일연방국가 연구: 단계적 연방국가와 지역 배분을 중심으로.” 『법학논총』 31집, 235-264.
- Bednar, Jenna. 2009. *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press.
- Birch, Alex. 1966. “Approaches to the Study of Federalism.” *Political Studies* 14. No. 1, 15-33.
- Burgess, Michael. 2006. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge.
- Davis, S. Rufus. 1978. *The Federal Principle: A Journey through Time in Quest of a Meaning*. London: University of California Press.
- Elazar, Daniel. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Erk, Jan. 2008/2010. *Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. London & New York: Routledge.

- Filipov, Mikhail, Peter Ordeshook, and Olga Shvetsova. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Forsyth, Michael. 1981. *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*. Leicester: Leicester University Press.
- Gelernter, David. 2006. "Back to Federalism: The Proper Remedy for Polarization." <http://staging.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/012/062fkzaa.asp>(검색일: 2015. 1. 5)
- Hueglin, Thomas and Alan Fenna. 2006. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Toronto: Broadview Press.
- King, Preston. 1982. *Federalism and Federation*. London: Croom Helm.
- McIntyre, Andrew. 2003. *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Oates, Wallace. 1991. *Studies in Fiscal Federalism*. Aldershot: E. Elgar.
- OECD. 2009. "Governments at a Glance 2009." <http://www.oecd.org/gov/43926778.pdf>(검색일: 2015. 1. 5).
- \_\_\_\_\_. 2011. "Governments at a Glance 2011." <http://www.oecd.org/gov/47887615.pdf>(검색일: 2015. 1. 5).
- Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown & Company.
- Rodden, Jonathan. 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. New York: Cambridge University Press.
- Scott, Kyle. 2011. *Federalism: A Normative Theory and Its Practical Relevance*. New York: Continuum.
- Tsebelis, George and Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.
- Watts, Ronald. 2008. *Comparing Federal Systems*, 3rd ed. Montreal: McGill-Queen's University Press.

ABSTRACT

---

## Exploring Post-Unified Korea from Varieties of Federal Systems

Okyeon Yi | Seoul National University

This paper first delineates varieties of federal systems in which multiple levels of governments vie for an equilibrium point between centralization and decentralization. A federal system must combine the advantages of a strong national government to manage both internal and external crises, with those of functional subnational governments to respond to public demands. Such rule of governance in which national and subnational governments are integrated into an artificial yet single political entity of nation-state is possible, only if federalism can substantiate “regional self-rule plus shared rule.” Federalism is a continuous process in which multiple levels of governments are engaged in the search of an equilibrium between centripetal and centrifugal forces. Therefore, federal systems have varied and continue to do so. In this paper, I explore implications toward a federal system of post-unified Korea by explicating the multiplicity of equilibria between shared- and self-rule, and the division of power across multiple layers of government. In so doing, I purport to develop an operational definition of federalization in an ensuing work.

**Keywords:** federal system, shared federative sovereignty, shared rule, self-rule, multi-level division of power