



제 2호 - 2017.11

연방제수준의 자치분권 바로알기 시리즈

-제1편: 연방제의 개념-

유민이 / 행정학 박사, 시민정책연구부 연구원
(miniyoo@gyri.re.kr, 031-8073-8353)

- 목 차**
- I. 자치분권에 대한 국민적 요구 증대
 - II. 지금, 왜 연방제인가?
 - III. 연방제의 개념, 그리고 오해와 진실



요약

“연방제는 같은 지리적 기반을 가진 정부들 사이의 다면적인 정치권한에 대한 관계를 의미한다.
 (Federalism refers to the multifaceted political power relationships between governments within the
 same geographical setting).”

-Larry N. Gerston(2007) 『American Federalism』, p.5-

국가의 권력이 소수의 주체에게 과도하게 집중되어있는 집권형 국가는 권력을 가진 주체가 누구인지에 따라 발전과 위기의 기로에 서게 된다. 이러한 집권국가체제는 권력주체에 지나치게 의존적이므로 실패의 위험부담이 상당한 확률로 높다고 여겨져 왔으며, 실제로 우리나라는 소위 ‘박근혜-최순실 게이트’사건으로 집중화된 권력의 위험성을 체감하였다.

집권형 국가 시스템으로 인해 발생할 수 있는 부작용을 최소화시키기 위한 방안은 권력을 분산시키는 것이다. 촛불혁명을 통해 탄생한 문재인 정부는 이에 필연적으로 ‘분권의 완성’을 정부의 핵심과제로 선정하였고 분권을 이루기 위한 제도적 수단으로 헌법개정을 추진하고 있다. 사실상 1987년 헌법 체제 이후로 권력분산형 개헌 논의는 모든 정권에서 이루어졌으나 최근의 개헌이슈는 분권유형이 다양화되었다는 점에서 차이가 있다. 이전의 개헌논의는 주로 입법부와 행정부의 권한조정이 핵심인 수평적 분권이 중심이었다면 이번에는 지방정부에 대한 중앙정부의 권한 배분 즉, 수직적 분권 역시 중요한 한 축을 차지한다고 볼 수 있다. 그리고 수직적 분권을 달성하기 위한 방안으로 ‘연방제 수준의 자치분권 개헌’이 강력하게 제시된다.

사실상 연방제는 우리에게 그리 낯선 개념은 아니다. 그간 우리나라에서 진행되어온 연방제 논의는 ‘고려연방제’, ‘낮은 단계 연방제’ 등 주로 통일방안과 관련되어 있으며 이에 따라 연방제는 이데올로기적 성향이 짙다는 오해가 있다. 하지만 연방제는 이념적 개념이 아니며 일반적으로 “각자의 독립성과 자율성을 보존하여 분리되어 존재하기를 원하는 정체(正體)들이 공동의 목적을 달성하기 위하여 협약”하는 현상들을 연방제라고 명명한다. 따라서 연방제 국가는 “지방정부들의 독립성과 자율성을 보존하면서도 국가전체의 목적을 달성하기 위하여 중앙(연방)과 협약하여 국가를 운영하는 형태”를 통칭한다. 그리고 이종주권까지 허용하는 강력한 형태의 연방제인지, 또는 중앙의 권력이 지방에 소폭 이양된 형태인지 등 중앙과 지방의 분권화 정도에 따라 유형을 다양하게 설정할 수 있다.

우리나라는 현재 세계화로 인한 지역단위 경쟁의 심화, 제4차 산업혁명 시대진입에 따른 지역의 창의력 요구, 불확실성이 높은 ‘뉴노멀시대’에서 중앙집권의 한계 노출 등 중앙집권에 대한 위기에 직면한 동시에 지방분권에 대한 전 국민적 요구를 받고 있다. 하지만 국가운영체제는 여전히 산업화시대의 집권체제를 유지하고 있으므로 이에 대한 개선이 필수적이며 그 방안으로 ‘연방제 수준의 자치분권’이 요구되는 것이다. 이 글은 연방제수준의 자치분권에 대하여 알아보기 위한 제1편으로서 과연 연방제가 무엇인가에 대한 물음의 답을 제시하기 위해 작성되었으며 시리즈 제작을 통하여 궁극적으로는 우리나라의 현 상황에 적합한 연방제의 모습이 무엇인지를 탐색하는 것을 목표로 한다.





연방제수준의 자치분권 바로알기 시리즈 -제1편: 연방제의 개념-

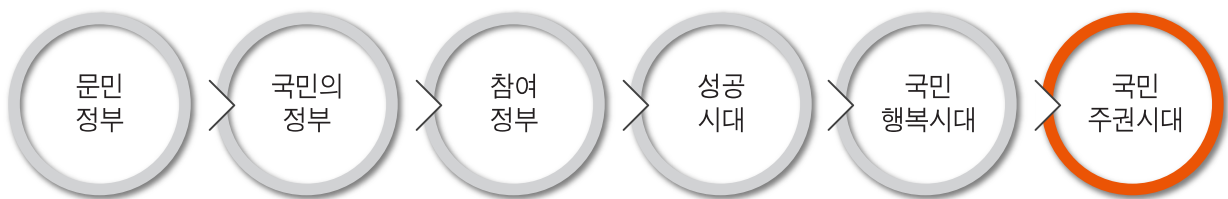
I. 자치분권에 대한 국민적 요구 증대

□ ‘촛불혁명과 탄핵’ 그리고 ‘문재인 정부의 탄생’, 치열했던 대한민국의 1년

○ 권력의 과도한 집중화에 의한 국정농단의 경험은 분권에 대한 국민적 요구의 촉발제로 작용

- 권력의 사적남용에 대한 대표적 사례, 일명 “박근혜-최순실 게이트”는 소수의 주체에게 과도하게 권력이 집중될 경우 국가적 위기가 발생한다는 사실을 국민들 스스로 목도(目睹)하게 되는 계기가 되었음
- 국민들이 민주적 절차를 통해 부여한 권력을 대통령이 사적이익을 위하여 남용한 사태에 대하여 국민들은 촛불집회라는 수단을 활용하여 권력의 정당성을 상실하게 하여 ‘촛불혁명’을 이룩하였음
- 촛불민심, 그리고 새로운 대한민국을 염원하는 국민들의 소망을 담아 탄생한 문재인 정부는 ‘국민 중심의 민주주의’의 실현을 국정목표로 삼고, ‘국민주권시대’로 시대정신을 표방하였음

<그림 1> 문재인 정부의 새로운 시대 규정



자료 출처 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, p.7

<표 1> 문재인 정부의 '국민 중심의 민주주의' 특성

구분	국가 중심의 민주주의	⇒	국민 중심의 민주주의
국민의 성격	근대적 국민		주권자 국민
국민-국가 관계	국가 구성원으로서 국민		국가를 형성하는 국민
국민주권의 특성	대표되는 국민주권		개개인의 국민주권
권력의 특성	위임된 권력		생성적 권력
참여방식	제도화된 국민참여		일상적인 국민주권 행사
주권 실현방식	참정권, 투표권		국민제안, 국민숙의, 국민결정
역사적 사건	1987년 6월 항쟁		2016년 촛불집회
사건의 의미	국민주권의 통로·제도 구축		아래로부터의 국민주권 표출
민주주의 형태	제도 민주주의		일상 민주주의
정치-시민 관계	제도정치와 시민사회의 괴리		제도정치와 시민사회의 연계
시민참여 기반	조직화된 시민기반 사회		자발적 개인들의 네트워크

자료 출처 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, p.8

□ 문재인 정부의 분권 수단: 헌법 개정

○ 문재인 정부는 촛불민심의 실현을 위한 강력한 제도적 방안으로 수평·수직적 분권'개헌'을¹ 제시

<그림 2> 개헌에 대한 문재인 대통령 기자회견 기사 발췌



문재인 대통령 취임 100일 기자회견

문재인 대통령은 취임 100일 기자회견에서 (중략) “국회의 개헌특위를 통해서 하든 대통령이 별도의 정부 산하 개헌특위를 통해서 하든, 내년 지방선거 시기에 개헌을 하겠다는 것은 틀림없이 약속을 드린다”고 말했다. (중략) 문 대통령은 “중앙 권력구조를 개편하기 위한 개헌에는 더 많은 논의가 필요할지 모르지만 최소한 지방분권을 위한 개헌, 그리고 기본권 확대를 위한 개헌 부분은 이미 충분한 공감대가 마련되어 있다”며 “적어도 내년 지방선거 시기에 그때까지 합의되는 과제만큼은 반드시 개헌을 할 것”이라고 말했다. (이하 생략)

자료 출처 한겨레(2017년 8월 17일 자), 문재인 대통령 “내년 지방선거때 틀림없이 국민주권 개헌”.
<http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/807313.html> (2017. 10 18 검색)

¹ 수평적 분권은 입법·사법·행정권에 대한 분권으로서 흔히 제왕적 대통령제에서 나타나는 폐단을 줄이기 위한 권력구조의 개편을 예로 든다. 한편 수직적 분권은 중앙정부와 지방정부간의 공간적 권력분립을 의미하며 중앙정부에 집중된 권한을 지방으로 이양하는 대표적인 예로 '연방제 수준의 자치분권'이 논의되고 있다.

○ 87년 체제 이후로 개헌논의는 지속적으로 진행되었지만 수직적 측면의 개헌문제가 본격적으로 제기된 것은 문재인 정부가 최초

- 2017. 10 현재 대한민국은 1987년 개정된 제6공화국 헌법(제9차 개정)에 뿌리를 두고 있으나, 87년 체제 헌법은 철저히 민주화에 대한 시대적 요구에 부응한 체제로서 그로부터 약 30여 년의 세월이 흐른 현 시점의 다기화된 변화상과 시대정신을 반영하지 못하고 있다는 평가가 지배적
- 분권을 위한 개헌논의는 제9차 개정 직후 현재까지 지속적으로 제기되고 있음

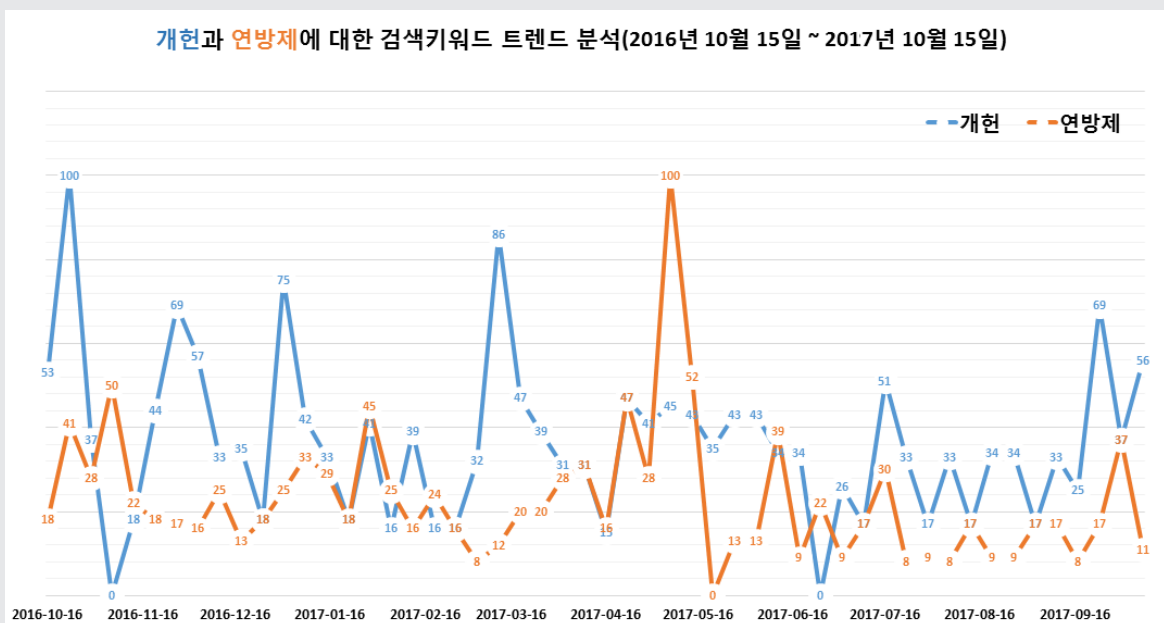
<표 2> 역대 주요개헌의제 및 분권유형

	주요개헌의제	불발사유	분권유형
	내각제 개헌 (민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당 등 3당 합당 시기 내각제 개헌 합의)	노태우 대통령 반대	수평적 분권
	내각제 개헌 (김종필 총재, 김대중 총재의 DJP연합 결성 시기)	김영삼 대통령의 '내각제 연내 개헌 유보' 천명 후 DJP연합 와해	수평적 분권
	대통령 4년 연임제 원포인트 개헌	18대 국회 초반 (이명박 정부) 처리에 합의하였으나 무산	수평적 분권
	분권형 대통령제 선거제도와 행정구역 개편	여(친박계)·야당 반대	수평적 분권
	대통령 단임제 개선 (구체적 案은 제시하지 않음)	개헌에 대한 시정연설 직후 국정논단 사태 촉발	수평적 분권
	대통령 4년 중임제 기본권 강화, 지방분권 개헌	-	수평적 분권 + 수직적 분권

○ 문재인 정부의 출범으로 지방분권개헌 논의의 중심인 ‘연방제’에 대한 관심 급부상

- 우리나라에서 분권은 주로 중앙, 특히 대통령의 권력을 어떠한 방식으로 배분할 것인가에 대하여 논의의 초점을 맞추어 전개되어 왔음
- 문재인 정부는 기존의 중앙권력구조에 대한 개편 뿐 아니라, 중앙과 지방의 분권에 대한 논의 역시 중요한 하나의 축으로 상정함으로써 전 국민적 관심을 환기함

<그림 3> 개헌과 연방제에 대한 빅데이터 분석(GOOGLE)



※ 트렌드분석은 시간대별로 해당키워드에 대하여 사람들이 구글에서 검색한 자료(data)를 기반으로 키워드의 검색횟수, 연관키워드 등을 분석한 빅데이터 분석의 하나라고 볼 수 있음

※ 위 그래프는 2016년 10월 15일부터 2017. 10 15일까지의 '개헌'과 '연방제'에 대하여 대한민국에서 검색된 데이터를 기반으로 작성하였음

자료 출처 구글 트렌드 분석

- <그림 2>은 구글 사이트에서 '개헌'과 '연방제'를 키워드로 검색한 모든 사례를 데이터화하여 해당 키워드를 가장 많이 검색한 날짜에 100점을 부여하고 이를 기준으로 날짜별 검색횟수를 환산한 그래프를 나타냄
- <그림 2>에 따르면 개헌에 대한 국민적 관심은 2016년 10월 중하순, 2017년 3월 중순에 가장 높은 것으로 나타나는데, 전자는 박근혜 전대통령이 국정농단에 대한 사태가 불거지기 전 개헌에 관련한 국회 시정연설을 했을 때이며, 후자는 대선을 앞두고 자유한국당·국민의당·바른정당이 차기 대통령의 임기를 3년으로 단축하고 중임제한 조항을 삭제하는 안으로 개헌안에 합의한 시기임
- 한편, 연방제에 대한 국민적 관심은 2017년 5월 중순으로 문재인 정부의 출범(2017년 5월 10일)과 동시에 폭발적으로 증대함
- 이러한 데이터 분석을 종합하면, 개헌에 대한 국민의 관심은 대통령의 권력분산이라는 측면을 중심으로 지속되어 왔지만, 문재인 정부 출범 후 중앙과 지방의 권력분산이라는 측면도 함께 부각되어 왔다고 볼 수 있음

II. 지금, 왜 연방제인가?

□ 우리나라에서 연방제 논의의 흐름

○ 한국에서 연방제에 대한 관심은 남·북한 정부에 의해 제안된 통일방안과 관련이 있음

- 북한이 처음으로 “대한민국 정부와 조선민주주의 인민공화국 정부의 정치제도를 그대로 두고 독자적인 활동을 보존함과 동시에 두 정부의 대표들로 구성된 최고 민족위원회를 조직하여 남북의 경제문화발전을 통일적으로 조정”하자라는 이른바 연방제통일안 제시(1960년 8월 15일)
- 대한민국은 노태우 정부에서 “통일로 가는 중간단계로서 남과 북은 서로 다른 체제가 존재한다는 현실을 바탕으로 서로를 인정하고 민족 사회의 동질화와 통합을 촉진해 나가야 한다”는 한민족공동체통일방안 제시(1989년 9월 11일)
- 이와 같이 한국에서 지방분권에 대한 논의는 영·미 또는 유럽국가의 정부간관계에 대한 연방제 논의보다는 이념적 측면에서 북한의 고려연방제를 비판하는 시각의 논의가 주를 이루어왔으며, 이에 따라 연방제에 대한 부정적인 시각이 지배적이었음

□ 연방제(federalism) 수준의 지방분권에 대한 시대적 요구

○ 세계화와 지방화의 동시적 진행으로 인한 지역간 경쟁 심화

- 진화되고 있는 과학기술의 발달은 국가간 경계를 낮추는 동시에 주민(인구)과 기업을 유치하기 위한 입지경쟁이 치열해지는 상황을 초래
- 주민과 기업 등의 유치경쟁의 주체는 ‘국가’가 아닌 ‘도시’로, 도시의 환경 및 조건을 바탕으로 특성화 전략을 수립해야 하며 지역문제는 지역이 결정하도록 하는 중앙과 지방의 수직적 분권이 요구됨

○ 제4차 산업혁명시대에 적합한 권력구조 탐색

- 산업화 시대는 ‘소수 엘리트 의사결정에 따른 하부조직의 일사분란한 집행’, 소위 엘리트주의 원칙이 조직과 국가의 효율성을 증대시킨다는 믿음이 존재하였음
- 정보통신기술(ICT), 인공지능, 사물인터넷(Internet of Things) 등을 중심으로한 제4차 산업혁명시대는 중앙집권적인 획일적 관리·통제 보다 자율적 활동을 통하여 다양성과 창의성을 보장하는 분권적 거버넌스가 필수요소이며 이는 국가운영시스템에도 적용됨

○ 미래예측이 불가능하므로 불확실성이 높은 ‘뉴노멀시대’에서 중앙집권적 국가운영의 한계로 인한 문제의 해결기제로서 ‘분권’

- 복잡하고 다양한 대규모의 고위험 현상이 오히려 정상(正常, normalization)으로 비춰지는 현 시대를 일컫는 신조어인 ‘뉴노멀시대’²에서는 국가의 하향식 의사결정을 통한 문제해결의 비효율성이 점차 커져가고 있으며, 이로 인한 문제의 심각성 역시 높아지고 있음
- 예를 들어, 대한민국을 감염병 공포증으로 몰아넣었던 2016년 5·6월의 메르스 사태를 비추어보면 중앙의 컨트롤타워(예: 보건복지부) 결정에 따른 획일적 집행시스템은 심각한 문제를 야기하였고, 오히려 메르스에 노출된 감염자 및 치료병원과 밀접한 거리에서 관리가 가능했던 지방자치단체(예: 서울시)가 관리자의 역할을 수행하였을 때 문제해결의 효율성이 높았음
- 뉴노멀 시대에서는 하나의 매뉴얼을 적용하여 대부분의 문제를 해결하려는 기존의 정책결정 및 집행방식과는 근본적으로 다른 해결방식이 요구되며, 그 중심에는 각 지역현안은 지역의 사정을 가장 잘 파악하고 있는 지방정부에서 일차적으로 의사결정을 내리고 집행해야 한다는 ‘연방제 수준의 자치분권’이 제시되고 있음

III. 연방제의 개념, 그리고 오해와 진실

□ ‘연방제’에 대한 오해와 진실

○ 연방제는 이념논쟁의 산물인가?

- 북한의 ‘고려연방제’, 한국의 ‘남북연합’ 등에 대한 기나긴 논쟁에 따라 국내에서 연방제는 통일문제와 관련된 남북 각각의 입장을 이념적 차원에서 대립해온 산물이라는 오해가 지배적
- 연방이라는 개념의 어원은 조약(treaty), 협약(covenant), 연맹(league)을 의미하는 라틴어 ‘foedus’로, 개인 또는 개인의 집합(조직, 집합체 등)이 협력을 통해 상호협력을 얻을 수 있다는 담론에서 기원하며 이념 또는 정치적 산물이기보다 개인과 조직, 국가 내 집합체, 더 나아가서는 국가간 상호이익을 도모하기 위한 하나의 수단으로서 창안된 사회적 유산으로 볼 수 있음

○ 연방제는 미국이 발명한 독특한 국가운영구조인가?

- 미국은 연방제에 기반하여 국가구조를 재설계한 대표적인 국가임에는 틀림없는 사실이나, 17세기 유럽에서 이미 연방적 공치주권(shared federative sovereignty)에 대한 주장을 통해 한 국가는 하나의 단일주권을 강조하는 기존의 프레임에서 벗어나려는 노력이 진행되어 왔음³

※ 참고: 미국의 18세기(1987년) 연방헌법(Constitute of the United States)에 대하여 13개 주 중 9개주가 합의하여 비준하였고, 1971년 발효되었으므로 유럽에서의 연방제 논의에 비하여 약한 세기 늦게 시작되었음

2 뉴노멀시대(New Normal Era)는 2000년대 이후 등장한 저성장, 저소비, 저물가, 저수익률과 같은 과거 산업화시대와는 다른 경제현상을 의미하며 경제분야에서 최초로 사용되었으나, 이와 같은 비정상성이 정상처럼 되어버린 현상이 전 사회로 퍼져나가며 고위험사회의 효과적 관리를 어떻게 수행해야 할 것인가에 대하여 정부정책의 영역에서도 점차 중요성이 커지고 있는 상황임.

3 이옥연. (2006). “미국의 연방주의: 탄생과 유지의 비결.” 『미국학』, 제29집, p.165.

- 따라서 연방제는 ‘같은 지리적 기반 내의 정치적 실체(정부) 간 통합’을 의미하는 광범위한 개념을 가지고 있으며 연방제를 합당한 주체별로 권력관계를 얼마나 집권화 또는 분권화 시키는가에 따라 연방제의 세부유형이 달라진다고 볼 수 있음. 즉 미국의 국가구조는 연방제의 다양한 유형 중 하나로 볼 수 있음

○ 연방제와 지방자치분권은 동일한 맥락인가?

- 연방제를 논의할 때 ‘지방자치분권’ 또는 ‘중앙의 지방에 대한 권한 이양’은 현재 국내에서 동의어처럼 사용되고 있음. 하지만 연방제의 역사를 살펴보면 연방제와 분권이 동일한 맥락으로 사용되는 현 상황에 대하여 전적으로 동의하기는 어려움
- 연방제논의가 제기되었던 유럽의 초기 상황에서는 절대적 국가주권에 대한 대항담론으로서 연방제가 주창되었으므로 연방제의 도입이 곧 지방분권강화를 의미한다고 볼 수 있음
- 하지만 연방제의 대표모델로 꼽는 미국의 사례에서 연방제는 오히려 건국초기 주(states)의 막강한 권한으로 국가 통일성이 저해되는 등의 문제를 해결하고자 각 주의 대표로 연방의회(Confederation Congress)를 설치하여 연방(중앙)의 권한을 강화하기 위한 방안으로 제시되었고, 이후 현재까지도 연방과 주정부의 권한관계를 지속적으로 조정하는 노력을 기울이고 있음
- 따라서 우리나라의 경우 초기 유럽과 유사하게 막강한 국가(중앙정부)권력에 대한 분산을 목표로 연방제를 도입하는 것이 현실적으로 바람직하다는 측면에서 연방제와 지방자치분권을 동의어처럼 사용하는 것이 틀린 시각은 아니지만 모든 연방제가 분권과 일맥상통한다는 관점에는 오류가 있음

□ 연방제의 개념과 조건

○ 국가권력구조에 대한 “다수로 이루어진 하나(E pluribus unum)”모토 적용

- 연방주의는 “각자의 독립성을 보존하기 위해 어느 정도 분리되어 존재하기를 원하는 정체(正體)들이 공동의 목적을 달성하기 위해 결합”하는 것을 의미함⁴
- 연방주의 국가는 자유로운 시민(the people)들이 독립성을 유지하며 공동의 목적을 위해 지속적이며 제한적인 정치적 결사에 가입할 수 있다는 생각에서 기원하며, 이를 시민 개개인 뿐 아니라 지방정부에도 적용하여 각 지방정부의 독립성을 유지하며 국가의 발전과 통일성을 위하여 지방정부들과 국가(중앙)가 연합한 형태라고 볼 수 있음
- 따라서 연방주의는 자유주의의 이름으로 중앙의 정치권력을 지방으로 분산함과 동시에 통합과 통치의 효율성을 위해 사안에 따라 중앙에 권력을 집중시키는 국가운영체제라고 개념화 할 수 있음

⁴ Daniel J. Elazar. (1987). 『Exploring Federalism』, Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press. p. 33

○ 미국 연방헌법 제정자 중 하나인 알렉산더 해밀턴이 『The Federalist Papers』에서 제시한 연방주의 국가의 조건 네 가지⁵

① 헌법에 연방제 국가 명시

- 국가의 기본조직구성과 운영 원칙을 규정하는 최고의 규범인 헌법에 연방주의 국가라는 점을 명문화하여 국가가 연방(중앙정부와 지방정부들 간의 연합을 통해 구성되어 있으므로 지방정부 역시 하나의 헌법적 주권(sovcreignty)을 보유하고 있음을 공식화

② 권한분산에 대한 경로와 절차에 대한 제도 구비

- 국가구성의 주체(연방(중앙)정부, 지방정부)간 권한과 책임을 분명히 하며, 권한과 책임의 분산 또는 이양 시 필수적 이행절차에 대한 법률화

③ 재정적 책임소재에 대한 배분 실현

- 연방(중앙)정부와 지방정부의 권한과 책임 분산 시 필수적으로 동반되는 재정문제에 있어 주체별 자율성 보장 및 권한과 책임에 상응하는 재정배분 보장

④ 연방주의에 대한 연방대법원의 유권해석 권한 수급

- 연방(중앙)정부와 지방정부의 권한 및 책임에 대한 법적 상충 또는 갈등 시, 이를 조정하고 판단할 수 있는 역할을 연방(중앙)대법원에 맡기며, 연방(중앙)대법원의 정부간관계 조정에 대한 유권해석을 연방(중앙) 및 지방정부는 적극 수용

□ 대한민국의 분권현실과 연방제 수준의 분권형 국가로 나아갈 방향

○ 해밀턴의 연방주의 국가의 조건에 반추하여 현재 대한민국의 분권현실에 적용하면 네 가지 조건 모두에 해당사항이 없음

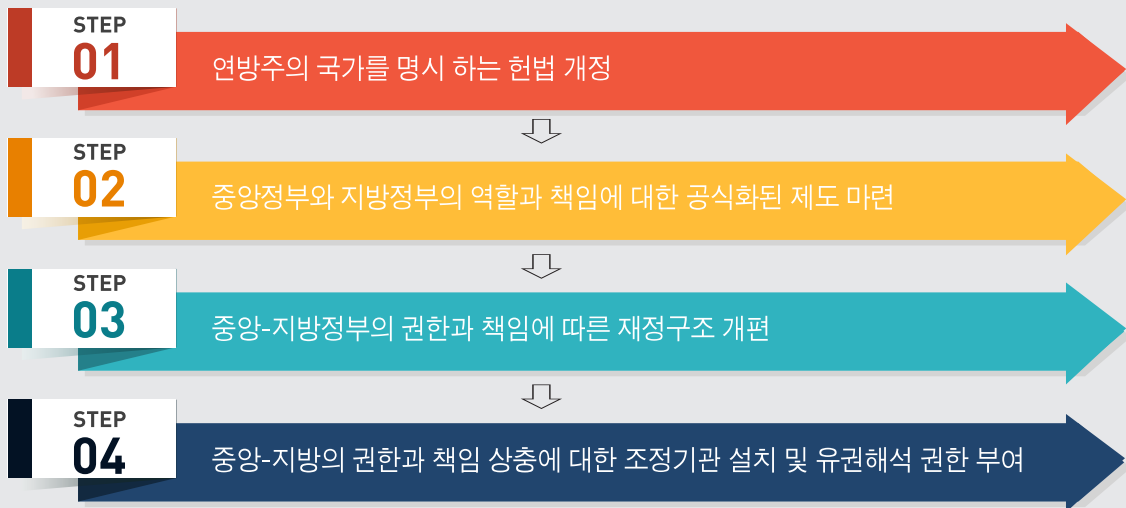
- 대한민국은 '중앙정부와 지방정부의 구성'이라는 국가운영의 효율성을 위한 기본적인 요건만을 갖추었을 뿐 '분권국가'로의 조건은 이행하지 못하고 있음
- 분권에 대한 시대적 · 환경적 요구가 지속되는 현 상황에서 최소한의 조건을 갖추는 작업이 신속하게 진행되어야 할 필요가 있음

⁵ 미국을 연방주의 국가로 재설계하기 위한 13개 주(states) 중 최소 9개주의 비준을 받아야 유효함에도, 반대의견을 강력히 제시하는 주대표적으로 뉴욕주)들이 많아지자 Alexander Hamilton은 약 7개월간 익명으로 신문에 연방헌법안을 옹호하는 글을 게재하였고, 1988년 6월 뉴햄프셔 주가 아홉 번째로 연방헌법에 비준하여 발표되자 향후 이 글들을 정리하여 『The Federalist』라는 제목의 책으로 출간하였음.

○ 지방자치가 부활한 1991년 이래 분권에 대한 노력이 지속되어 왔지만 ‘행정적 분권’만 노력을 기울이며 체감도가 낮은 상황

- 지방자치 부활 후 약 25년 이상 분권을 위한 국가적 노력이 지속되었지만 중앙의 사무를 지방에 이양하는 수준의 행정분권만이 이루어졌으며 실제 의사결정에 대한 권한을 가지고 책임을 이행하는 정치적 분권은 답보 상태에 있음
- 행정권, 입법권(정치) 뿐 아니라 사법권까지 국가의 권력을 배분하는 연방제는 대한민국의 자치분권에 대한 근본적 발상의 전환을 가져오며, 지역의 자기책임성을 제고하여 지역간 경쟁과 협력을 통해 국가 전체의 발전을 가져오는 체계로 국정운영전략을 변화시킬 수 있음
- 따라서 연방제 도입에 대한 기본적 조건을 마련하는 것이 시급하며, 얼마나 권한을 이양할 것인가에 대한 중앙의 권력 분산화 정도는 향후 국내 정치·사회 환경의 변화를 고려하여 적정수준으로 조정하는 단계적 접근 필요

<그림 4> 연방제 도입의 기본조건 구축을 위한 전략





고양시정연구원 이슈브리프

발행일 2017. 11

발행인 양 영 식

디자인 한국학술정보

경기 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 10층 (우)10393

고양시정연구원(GYRI)

TEL : 031-8073-8341 FAX: 031-8073-0710

홈페이지 www.gyri.re.kr

- 이 보고서에 실린 내용은 고양시정연구원의 공식의견과 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용을 인용할 시 반드시 출처를 명시해야하며 무단전재, 또는 복제하는 것을 금합니다.