기획과제 2021-08

지방분권과 지역균형발전차원에서 양원제 의회제도 도입방안에 관한 연구

최용환·김수연·이권일·정상호

CRI 2021

CHUNGBUK RESEARCH INSTITUTE

CRI 충북연구원
CHUNGBUK RESEARCH INSTITUTE

참여연구진

■ **연구책임**

최용환 충북연구원 수석연구위원

■ **연구진**

김수연 대한민국시도지사협의회 분권제도연구부장

이권일 동아대학교 법학전문대학원 교수

정상호 서원대학교 교수

목차

제Ⅰ장
서론 / 1

1. 연구배경과 목적 ····· 1
   1) 연구배경 ····· 1
2. 연구범위 및 방법 ····· 3
   1) 연구범위 ····· 3
   2) 연구방법 ····· 3

제Ⅱ장
헌법상 양원제의 의의 / 4

1. 양원제의 의의와 필요성 ····· 4
   1) 양원제의 개념과 원리 ····· 4
   2) 양원제의 추이 ····· 6
   3) 양원제의 유형 ····· 10
2. 양원제와 단원제의 장·단점 평가 ····· 13
   1) 이론적 수준에서의 장·단점 ····· 13
   2) 운용 과정에서의 장 · 단점 : 한국적 맥락 ····· 15
3. 양원제의 기대효과 ····· 19
   1) '지역대표형 상원'을 통한 지방분권과 지역균형의 강화 ····· 19
   2) 남북연합과 통일에 대한 선도적 대응 ····· 22
   3) '지역대표형 상원'은 합의제 민주주의의 초석 ····· 23

제Ⅲ장
주요 국가의 양원제 비교와 함의 / 25

1. 개요 : 정치적 대표성과 입법의 능률성 ····· 25
2. 독일의 양원제 ····· 27
   1) 연방참사원(Bundesrat)의 역사(발전사) ····· 27
   2) 연방참사원의 구성 및 운영 ····· 29
   3) 연방참사원의 지위 ····· 36

4) 연방참사원의 권한 ····· 38
5) 독일연방참사원의 시사점 ····· 44
3. 프랑스의 양원제 ····· 46
1) 프랑스 상원(Sénat)의 역사(발전사) ····· 46
2) 프랑스 상원의 구성 및 운영 ····· 47
3) 프랑스 상원의 구성 ····· 50
4) 프랑스 상원의 권한 ····· 53
5) 프랑스 상원제도가 우리에게 주는 시사점 ····· 57

제Ⅳ장
지방분권과 지역균형발전차원의 양원제 도입방안 / 59

1. 지역대표형 상원 설계와 기본원칙 ····· 59
1) 지역대표성 ····· 59
2) 민주주의적 관점 ; 민주적 정당성의 확보 ····· 61
3) 권력분립의 관점 ; 상원의 위상에 따른 권한 배분 ····· 62
2. 지역대표형 상원의 쟁점사항에 관한 구상 ····· 63
1) 선출 방법과 위임의 성격 ····· 63
2) 선출 지역 설정 ····· 66
3) 상원의원의 배정 ····· 67
4) 상원의 권한 ····· 70
5) 상원의원의 임기, 선출 시기 ····· 74
6) 상원의 명칭 ····· 74
7) 종합 ····· 75

제Ⅴ장
결론 / 76

1. 결론 ····· 76
2. 정책적 제언 ····· 79

참고문헌 / 80

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 양원제의 빈도와 정부 형태(1945-2007) ····· 7
〈표 Ⅱ-2〉 양원제의 추이와 지역별 분포(2009와 2021) ····· 9
〈표 Ⅱ-3〉 양원제와 단원제의 추이(1948-2021) ····· 10
〈표 Ⅱ-4〉 양원제와 단원제의 장단점 비교 ····· 15
〈표 Ⅱ-5〉 최근 10년간 국회헌법개정자문위원회의 의회 개편(안) 정리 ····· 17
〈표 Ⅱ-6〉 양원제 도입의 근거 ····· 18
〈표 Ⅱ-7〉 우리나라의 국세 : 지방세 비중의 추이 ····· 20
〈표 Ⅱ-8〉 양원제의 분포(연방 국가와 OECD 회원국) ····· 23
〈표 Ⅱ-9〉 다수제와 합의제 민주주의의 특성 ····· 23
〈표 Ⅱ-10〉 국가 비교를 통해 본 한국 민주주의 모델: 다수제와 합의제 ····· 24
〈표 Ⅳ-1〉 상원의 구성방식의 기준 ····· 75

그림목차

〈그림 Ⅱ-1〉 양원제와 단원제의 추이(1948-2021) ····· 10
〈그림 Ⅱ-2〉 수도권 집중과 인구 감소 지역 ····· 21

제 I 장 서론

1. 연구배경과 목적

1) 연구배경

○ 우리나라의 국회는 1948년 제헌헌법 이후 제9차에 걸쳐 헌법을 개정하였으나, 제2공화국에서 제3차 헌법개정에서 양원제를 실시한 이후에 단원제를 유지하고 있다. 우리나라의 양원제가 처음으로 등장했던 시기는 1948년 1952년 7월 7일 발췌개헌[1]으로 헌법에 규정하였으며, 실질적으로 양원제 국회가 등장했던 시기는 제3차 헌법개정이 이루어진 1960년 6월 15일이었다.

- 제헌의회 구성 선거(1948.5.10.) → 의회민주주의 시작(1948.5.31.) → 대한민국 제헌헌법 제정(1948.7.17.) → 대통령 선출 및 정부 구성(1948.7.21.) → 정부수립 기념 및 건국(1948.8.15.)

○ 4·19 혁명 이후 대통령제에서 의원내각제로 개헌을 실시하면서 동시에 국회도 단원제가 아닌 양원제로 하였으나, 1961년 5·16 군사 쿠데타로 양원제 국회는 폐지가 되었으며, 1963년부터 국회는 단원제로 운영하고 있다. 1960년 6월 15일 개정헌법이 통과 및 6월 23일 선거법의 제정으로 8월 12일 민의원·참의원 합동회의를 개최하여 대통령에 윤보선, 국무총리에 장면이 선출되었다. 1961년 5,16 쿠데타에 의해 제2공화국이 1년도 안 되어 해산되었다.

○ 제1차 헌법개정에서 양원제는 처음으로 등장하게 되었으나, 한국전쟁과 이승만의 장기집권 목적 등으로 인해 실질적으로 무의미한 제도였으며, 1987년에 제9차 헌법개정부터 지금까지 국회는 단원제 형식을 계속해서 유지하고 있다.

○ 대한민국의 국회는 제2공화국을 제외하고 단원제 형식을 유지해왔고, 「지방분권특별

1) 이승만 정부의 제1차 개헌은 6.25전쟁 중에 직선제로 개헌을 하였는데, 공고절차도 없이 기립표결하여 통과시켰으며, 야당의 개헌안과 정부의 개헌안을 절충하여 '발췌개헌'이라고 한다.

법」, 「지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」을 제정하고 다양한 지방분권정책들을 추진하였음에도 정치영역의 권한에 대한 중앙집중화 현상은 더욱더 가속화되고 있다.

○ 즉, 우리나라는 헌법상 지나치게 대통령에게 권력이 집중되었기 때문에 대통령의 권력남용의 폐해를 방지하기 위한 지금이야말로 양원제를 통해 문제점들을 해결할 수 있는 가장 적절한 시기이다.

○ 중앙정당의 지역 정치에 대한 개입은 지방정치의 문제점으로 남아 있으며, 이러한 문제는 중앙의 입법과정에서 지방의 참여가 배제되고 있기때문에 국민의 신뢰를 얻는 민의를 대변하는 기관으로서는 한계가 있다.

○ 특히, 우리나라의 국회는 지방과 유기적인 협력을 하지 못하고 있기 때문에 이러한 문제를 해결하기 위해서는 양원제 도입을 통해 지역대의제를 변화시킬 수 있는 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

○ 지역차원에서 양원제를 논의해야 할 필요성은 첫째, 국회에 대한 국민들의 신뢰도를 제고하기 위해 지방의 이해를 국회와 연관시키려는 노력이 필요하다. 국가의 이익을 대표하는 하원과 지방의 이익을 대표하는 상원이 상호 견제하도록 하는 것이다.

- 의원들이 재선을 고려하여 소속정당에 의해 독자적인 결정이 제약되고 당의 결정에 따를 수밖에 없더라도 국민들의 요구를 중요시 하고 독자적인 판단을 할 수 있도록 한다.

○ 둘째, 지역대의제는 지역주의를 통해 정파적이고 지역주의를 견제함으로써 특정 정치세력이 정치과정을 지배하는 측면을 개선해야 한다. 하원은 인구비례로 구성하고, 반면에 상원은 지역의 이익을 대표하며, 인구규모가 적은 지역에게 인구가 많은 지역보다도 상대적으로 많은 대표성을 인정함으로써 수도권과 비수도권간의 균형을 갖게 함으로써 수도권과 비수도권 간의 권력분립을 이루고자 하는 것이다.

○ 셋째, 통일 이후 지역 대표성을 반영하기 위한 것이며, 이를 통해 국민의 대표기관인 국회의 위상을 강화하여 삼권분립의 중요한 축으로써 제대로 작동할 수 있어야 한다.

○ 한편, 2014년 5월 국회 헌법개정자문위원회는 입법부와 행정부의 협력을 강화하는 '분권형 대통령제'와 함께 하원에 비례대표를 50%까지 확대하고 지역대표형 상원을 두는 양원제 개헌안을 제시하고 있다(안성호, 2016).

○ 최근 대한민국 시·도지사협의회 지방분권특별위원회(위원장 이시종 지사)는 인구수에 의한 단원제 국회는 균형발전과 지방분권의 한계를 노출하고 있으며, 헌법에 지방자치, 균형발전을 지켜줄 수 있는 지역대표형 상원제 도입의 필요성을 제기하고 있다.

○ 그러므로 본 연구는 지역주의의 병폐를 극복하고, 국가 전체의 정치적 통합성을 기한다는 측면에서 새로운 지역대표체제에 대한 조정을 통해 해결될 수 있는 가능성을 탐색해 볼 필요가 있다.

- 첫 번째는, 양원제 도입 문제에 초점을 맞추어 한국의 지역 의사를 반영할 수 있는 양원제의 도입을 논의하고자 한다. 다수와 소수의 의사가 적절하게 대표함으로써 국가의 주요 정책결정과정에서 다양한 국민들의 의사가 반영할 수 있기 때문이다.
- 두 번째로는, 새로운 대의제를 통해 지역주의와 한국정치의 병폐를 해소할 수 있는 방안을 논의하고자 한다. 즉, 한국사회의 고질적인 병폐인 지역 간 갈등과 지역격차를 해소하는 데 있다.

2. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

○ 시간적 범위는 2021년을 기준으로 한다. 내용적 범위는 양원제의 의의, 양원제의 장·단점을 개관하고, 양원제를 운영하고 있는 외국사례를 통해 시사점을 분석하며, 양원제의 도입의 필요성, 권한조정, 지역대표형 상원 구성에 관한 것이다.

- 특히, 지방자치를 강화하기 위해서는 국회를 양원제로 개편하고, 상원을 지역대표 의원으로 구성함으로써 국회입법과정에 지방의 의사를 반영할 수 있도록 한다.

2) 연구방법

○ 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 문헌연구를 활용한다.

제Ⅱ장 헌법상 양원제의 의의

1. 양원제의 의의와 필요성

1) 양원제의 개념과 원리

○ 양원제(Bicameral)는 의회의 구조(Structure of parliament)가 두 개의 원(chamber)으로 구성된 제도를 말한다. 역사적 발전 과정을 볼 때 양원제는 권력분립의 원리와 함께, 근대적 의회의 필수적 조건, 즉 '근대적 헌법의 하나의 公理'를 의미하였다.

○ 실제로, 19세기의 유럽에 있어서는 14세기를 그 기점으로 한 영국의 고전적 양원제의 선례에 따라서, 거의 모든 국가가 양원제를 채택했다. 그 배경에는 군주, 귀족과 같은 사회적 특수계층을 급진적인 민주 세력으로부터 수호하기 위한 까닭이 담겨 있었다(한태연 2001, 152). 또한, 양원제와 단원제는 서로 다른 정치 이론을 배경으로 하고 있다는 사실을 이해하는 것도 중요하다.

○ 군주제의 경험에서 자유로운 미국조차도, 국가건설과정에서 대외적으로 국가를 대표하고 대내적으로 국민통합 기능을 수행해야 할 존재이자, 유럽 국가들의 군주와 비슷한 대통령직을 만들고 대통령과 의회, 상원과 하원의 다층적 견제 구조를 만든 것은 서구의 전통에서 로마 공화정에 뿌리를 둔 '혼합정체론'이 갖는 힘을 보여준다(민주화운동기념사업회 2009, 160). 한편, 인민(시민)은 서로 평등하며, 국가 창출에 필수적인 동의와 의지를 소유한 주인이라는 루소의 인민주권 이론에 기대어 발전하여왔다.

○ 주권의 구성원이자 주인으로서 인민은 일반의지의 외적 표현인 법률의 제정자이자 동시에 그들이 만든 법에 복종해야만 하는 준법자들이다. 정부는 그 권위가 군주가 아니라 인민들의 주권으로부터 도출된 주권의 심부름꾼에 불과한 일종의 대리인이며, 주권은 양도할 수 없는 것이기 때문에 이 권위는 위촉되거나 대표될 수 없다

(김용민 2009, 130). 따라서 귀족 계급이 별도의 의회를 구성하여 국민주권을 대리한다는 것은 논리적으로 성립할 수 없다.

❍ 양원제 이론의 초기 정립에 기여한 콩스탕(Benjamin Constant)의 논거에 의하면, 양원제는 프랑스의 1814년과 1830년의 두 차례 왕정복고 당시 헌법의 이론적 기초로 기능하였다. 단원제는 인민주권의 무제한성을 대표한 의회의 전제(專制)를 초래하기 때문에, 그 위험성을 중화·방지하기 위해서는 양원제가 필요하다는 것이다.

❍ 입헌군주제의 경우에는 군주에 의하여 임명된 종신제의 상원은 군주와 인민을 중개하는 중재적 단체로서, 그것은 군주의 이익에 필수적 요소인 동시에, 인민에 의하여 선출된 하원에 대한 대립적 균형추를 의미한다는 것이다. 즉 하원이 유동적이며 가변적인 여론과 민심을 대표한다면, 상원은 인민 의지의 항구성과 지속성을 대표한다는 것이다.

❍ 그렇다면 제2원으로서 상원은 무엇을 의미하는가? 그 이전에 전 세계적으로 '하원은 하나의 얼굴'(동질성)을 갖고 있지만, 상원은 국가별로, 역사적으로 매우 다양한 얼굴(다양성과 이질성)을 갖고 있다는 사실을 기억할 필요가 있다.

❍ 하원은 어느 나라이고 세 가지 '동질성'을 공동으로 지니고 있다(한태연 2001, 164). 첫째로 통상 민주주의 체제에서 하원은 그 선출에 있어서, 보통·직접선거로서 인구에 비례하여 대표를 선출한다. 둘째, 하원은 헌법에 따라 입법과 정부에 대한 완전한 통제 권한을 갖는다. 셋째, 하원은 대통령제의 연방 국가(미국)나, 또는 의회 자체가 제헌의회의 성격을 가진 스위스의 경우를 제외하고는 내각 불신임에 따라 해산(dissolution)되는 것이 일반적이다.

❍ 반면, 제2 의원(議院)으로서 상원은 명칭도 특성도 다양하다. 이미 언급했듯이, 기원과 발전 과정에서 귀족원인 상원이 하원에 선행하였다. 군주제의 경우에는 상원이 군주제의 체제에 따라서 제1 의원으로 下院은 제2 의원으로 규정하는 것이 원칙이었다. 그렇지만, 현대에는 인민주권을 상징하는 민주적 정당성과 보통·직접선거에 의한 선출, 권한의 우위를 지닌다는 점에서 하원이 제1 의원으로서의 정당화되는 것이 일반적이다.

❍ 상원의 이질성은 일차적으로는 선출방식의 다양성에서 확인될 수 있다. 하원의 선

출은 반드시 보통·직접선거를 거치는 반면, 상원의 선출은 일정치 않다. 우선 선거의 경우 직접선거와 간접선거로 구분된다. 직접선거에도 전면적 직접선거(이탈리아, 스위스, 일본)와 원칙적인 직접선거(벨기에, 스페인)로 구별할 수 있다.

❍ 간접선거도 전면적인 간접선거(오스트리아, 프랑스, 네덜란드)와 부분적인 간접선거(벨기에, 스페인, 아일랜드)로 구별된다. 한편 상원은 그 역사적 성격의 특수성으로서, 선거가 아닌 다양한 선출방식을 채택하고 있다. 여기에는 세습에 의하는 경우(영국), 특별한 자격을 조건으로 한 헌법상의 당연직(영국의 성직자, 벨기에 왕자, 이탈리아의 전직 대통령), 국가원수에 의한 임명(영국, 이탈리아), 수상에 의한 임명(아일랜드) 등이 있다.

❍ 이밖에 한정된 범위 안에서의 선출(아일랜드의 대학교수 등 저명인사, 또는 직능단체가 추천한 후보자), 그리고 상원 의원에 의하여 호선된 자(벨기에) 등과 같은 선출방법이 채택되고 있다. 또한, 후술할 독일연방공화국 기본법이 규정한 연방참사원의 상원도 흥미로운 사례이다. 왜냐하면, 연방참사원은 각 주 정부의 구성원 중에서 각 주 정부가 임명하기 때문이다.

2) 양원제의 추이

❍ 양원제 연구에서 확인할 것은 양원제의 정확한 추이이다. 대부분의 연구는 한때 양원제가 대세였으나 이런저런 연유로 단원제가 대세를 차지하고 있음을 지적하고 있다. 박찬표(1998)에 의하면, 20세기 초(1927)만 해도 영국, 프랑스, 미국 등 주요 국가들이 거의 양원제를 채택(44:18)하였으나 2차 대전 이후 차이가 줄어들기 시작하였고(1959년에는 51:37), 1983년에는 단원제가 양원제를 압도(36:69)하기 시작했다.

❍ 양원제의 추이가 중요한 이유는 국내외 연구에서 학자마다 주장과 수치가 상이하기 때문이다. 가령, 양원제를 선호하지 않는 측에서는 ① 세계 의회 중 단원제가 3분의 2를 차지하고 있으며, ② 북유럽 국가들을 위시하여 상원을 폐지하는 국가들이 늘어나고 있으며, ③ 동유럽의 체제전환 국가들 가운데 단원제를 채택한 국가들이 적지 않다는 사실을 강조한다.

○ 칼리츠(S. Kailitz)의 최근 연구는 1945년부터 2007년까지(즉, S. Huntington의 제2의 민주화 물결부터 현재까지) 존재한 민주정체를 대상으로 한 포괄적 분석이라는 점에서 참고의 가치가 매우 높은데, 여기에 의하면, 1950년에는 단원제 비율이 1/4 남짓한 수준(8개/30개)이었으나 2007년에는 절반이 넘는 47개/88개로 나타나고 있다. 양원제 폐지 추세는 의원내각제에서 두드러지지만(뉴질랜드 덴마크·스웨덴· 아이슬란드· 타이), 신생 민주정체의 준 대통령제 경우에도 나타나며(페루), 대통령제의 경우(베네주엘라·에쿠아도르·니카라구아)에도 의원내각제 못지않게 나타난다고 한다. 요약하자면, 장기적인 추세로 본다면 양원제에서 단원제로의 경향이 확연히 관찰된다는 것이다(신우철 2010, 110).

〈표 Ⅱ-1〉 양원제의 빈도와 정부 형태(1945-2007)

정부형태	단원제	1.5원제	양원제	표본수
의원내각제	37.4%	3.8%	58.8%	1.637
준 의원내각제	43.0%	13.9%	43.0%	330
이원정부제	58.9%	2.7%	38.4%	224
준 대통령제	64.3%	0.5%	35.3%	221
대통렝제	45.7%	0%	54.3%	803
Westminster형	23.1%	0%	76.9%	778
non-Westminster형	50.1%	8.4%	41.5%	1,283

자료 : Kailitz,Steffen (2009.4)., 신우철(2010:110), 재인용

○ 한편, 양원제가 퇴조하고 있는 원인에 대해서는 몇 가지가 지적되고 있다. 첫째는 제3의 물결로 상징되는 민주화 현상이다. 헌팅턴(S.Huntington)에 따르면, 20세기에 들어 세계적 차원에서의 민주화의 물결은 다음과 같이 세 번에 걸쳐 이루어졌다.

○ 우선 민주화의 첫 물결은 제1차 세계대전 이후, 독일과 오스트리아, 헝가리, 터키 등의 동맹국들이 패배함으로써 동유럽과 남미의 여러 나라가 민주화되었다.

○ 민주화의 두 번째 물결은 제2차 세계대전 직후로 독일과 이탈리아에서 민주주의가 복원되고 새로이 독립한 제3세계 국가들도 민주주의 체제를 선택했기 때문이었다.

○ 민주화의 세 번째 물결은 1970년대 중반 스페인과 포르투갈의 남부 유럽으로부터

시작되었다.

○ 그 결과로 20세기에 대의민주주의는 세계적 현상이 되었다. 이 과정에서 귀족계층의 원로원에 뿌리를 둔 상원에 대한 비판이 고조되었다. 즉 영국의 귀족적 양원제는 보통선거로 선출된 하원의 민주주의적 권력에 대한 부당한 제한과 간섭을 의미한다는 인식이 확대되었고, 그 결과 양원제의 퇴조가 이어졌다.

○ 양원제 퇴조의 또 다른 원인은 행정국가 현상이다. 행정국가란 "행정권이 다른 권력에 비해 상대적인 우월관계에 있는 현대국가(executive predominance)"를 의미하는 것으로 입법국가나 사법국가에 대응되는 개념이다(정용덕 2001, 246).

○ 이들은 "내부적으로 고유한 집단의식(esprit de corps)을 형성하고, 제도에 대한 일체감, 기술적 합리성에 대한 우월감, 정치가에 대한 부정적 태도 등 행태상의 특징을 공유"한다(정석보(2018). 결국, 관료 우위의 행정국가에서는 정부 운영의 규범으로서 효율성이 대표와 책임성을 대체하게 되고, 행정과 정치가 사실상 통합되게 된다.

○ 흥미로운 것은 개별 국가의 산업화 및 민주화의 경로에 따라 나타난 관료국가, 발전국가, 복지국가는 질적 차별성에도 불구하고 경직화된 관료 지배라는 공통점을 낳았다는 점이다. 시기와 국가의 성격이 달랐음에도 경제적 합리성 위주의 관료화된 정책 결정과 행정부에 의한 입법부의 통제와 지배가 구조화된 형태로 나타났다는 것이다(양재진, 2002).

○ 행정국가 현상이 깊어지면서 의회가 전능의 지위에서 강력한 집행권의 시녀로 전락하고 말았다. 그리고 행정부의 신속한 결정과 효율적인 운영을 위해서는 양원제보다는 단원제가 적합하다는 주장이 세를 얻기 시작했다.

○ 그렇지만 양원제의 퇴조가 일반적 현상도 아니고 더구나 최근에까지 이어지고 있는 것은 아니라는 반론도 제기되고 있다. 소련 붕괴 이후 폴란드, 체코, 크로아티아 등의 중부 유럽과 동유럽 국가들이 양원제를 신설하였다는 점에서, 양원제의 위기가 곧 양원제의 퇴조로 직결되지는 않는다는 것이다(한태연 2001, 157).

○ 최근까지도 양원제 감소 현상이 이어지고 있다는 주장에 대한 반론은 안성호(2007; 2018)의 연구에서 발견할 수 있다. 그에 따르면, 최근 범세계적으로 양원제를 채택

하는 나라들이 오히려 늘고 있다.

○ 양원제를 채택하는 국가들이 1990년 40개에서 2005년 80개국으로 크게 늘었고, 현재 10개국 이상이 추가로 상원 도입을 고려하고 있다. GDP 규모로 세계 15위 국가 중 오직 중국과 한국만이 단원제 국회를 운영하고 있다.[2)]

○ 본 연구는 추이에 관한 상이한 주장들의 적확성을 확인하기 위해 가장 최근의 자료를 수집, 정리하였다. 먼저, 지난 10년 동안 양원제와 단원제의 비중과 지역별 분포를 정리한 것이 〈표 Ⅱ-2〉다. 여기에서 알 수 있는 것처럼 확연하게 증가한 것은 아니지만 소폭이나마 양원제가 증가하였고, 단원제는 감소하였다. 특히 아시아와 아프리카에서 양원제 증가 경향이 두드러졌다.

〈표 Ⅱ-2〉 양원제의 추이와 지역별 분포(2009와 2021)

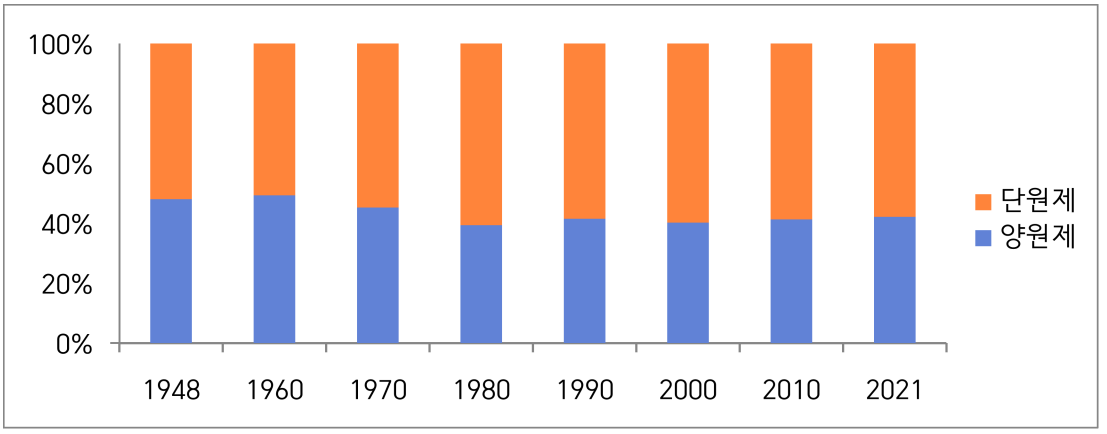
지역	원 구조	2021		2009	
		국가의 수	비율 (%)	국가의 수	비율 (%)
세계	양원제	81	42.2	77	40.3
	단원제	111	57.8	114	59.7
아시아	양원제	15	50.0	16	39.0
	단원제	15	50.0	25	61.0
유럽	양원제	17	35.4	17	35.4
	단원제	31	64.6	31	64.6
아메리카	양원제	20	57.1	20	57.1
	단원제	15	42.9	15	42.9
아프리카	양원제	20	42.6	21	39.6
	단원제	27	57.4	32	60.4
오세아니아	양원제	2	14.3	3	21.4
	단원제	12	85.7	11	78.6

자료: https://data.ipu.org/content/parline-global-data (검색일: 2021.11.25.)

○ 한편 〈그리 Ⅱ-1〉은 대한민국 정부 수립을 기점으로 현재까지 전 세계의 양원제와 단원제의 추이를 보여주고 있다. 여기에서 확인할 수 있는 것처럼 세계 의회 중 단원제가 3분의 2 정도의 압도적 비중을 차지하고 있다는 주장이나, 가장 최근까지도 양원제가 감소하고 있다는 주장은 사실이 아님을 아닐 수 있다.

2) 물론, 뉴질랜드(1950년), 덴마크(1956년), 스웨덴(1971년), 포르투갈(1976년), 아이슬란드(1991)가 양원제 국회를 단원제 국회로 전환한 것은 사실이다. 그러나 뉴질랜드, 덴마크, 스웨덴, 아이슬란드는 인구 500만 명을 넘지 않는 소국들이며, 포르투갈도 인구 1000만 명 미만으로 유럽에서 단원제 국가 가장 큰 나라다. 그동안 동유럽의 다수 국가가 민주적 의회제도의 도입과 함께 양원제를 채택해왔으며, 상원을 폐지했던 일부 국가들조차 요즘 상원 부활의 압력을 받고 있다(안성호 2007, 117).

○ 가장 객관적인 주장은 단원제와 양원제는 6:4 정도이며, 1960-80년대에 양원제 퇴조 현상이 확연히 나타났고, 최근에 이르러서는 오히려 그 격차가 미세하게나마 감소하고 있다는 사실이다.



〈그림 Ⅱ-1〉 양원제와 단원제의 추이(1948-2021)

〈표 Ⅱ-3〉 양원제와 단원제의 추이(1948-2021)

원 구조	1948	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2021
양원제 (%)	25 (48.1)	39 (49.4)	43 (45.3)	48 (39.3)	66 (41.5)	72 (40.2)	78 (41.3)	81 (42.2)
단원제 (%)	27 (51.9)	40 (50.6)	52 (54.7)	74 (60.7)	93 (58.5)	107 (59.8)	111 (58.7)	111 (57.8)

자료: https://data.ipu.org/content/parline-global-data (검색일: 2021.11.25.)

3) 양원제의 유형

○ 양원제는 연구자마다 다양한 기준에 따라 그 유형을 나누고 있다. 첫째는 근대헌법의 양원제 모델을 의미하는, 그리고 입헌군주제 국가를 대표하는 영국의 신분제적 양원제이다. 이는 신분제의회의 유산으로서의 신분 대표형 양원제라고 할 수 있다(박찬표 1998). 영국의 상원은 세습 귀족과 임명직으로 구성하며, 왕권을 견제하기 위한 것이다. 반면, 평민들의 의회인 하원은 평민들로 구성하였으나 점차적으로 선거권자 범위를 넓혀 오늘날에 이르렀다. 프랑스의 하원인 '국민의회'는 삼부회의 제

3신분이 혁명 과정에서 제1, 제2 신분들의 의회를 부정하고 수립한 것이다. 혁명 이후, 1875년 공화파와 왕당파의 타협의 소산으로 도입된 것이 프랑스의 상원(Senat)이다. 영국과 프랑스의 양원은 경로는 다르지만 근대 민주주의의 등장 과정에서 계급 간 타협의 산물로 만들어졌고, 1848년 노동계급의 보통선거권 요구를 수용하면서 상원을 설치했던 덴마크의 사례도 이 유형에 속한다고 할 수 있다(민주화운동기념사업회 2009, 170).

○ 둘째는 1787년 미국의 양원제로서, 국민국가원리에 기초한 제1원과 연방 국가 원리에 기초한 제2원으로 구성된다. 주지하다시피 미국의 양원은 식민지에서 각기 독립적이었던 주들이 연방으로 공존하기 위해 합의한 주별 대표성 원리, 그리고 인구비례에 따른 대표의 원리를 병립시킨 결과였다. 독일, 스위스, 호주, 아르헨티나, 브라질, 멕시코 등에서도, 지역 근거지를 가졌던 독립 세력들이 연합해 국가를 세우면서 정치적 지분을 인정하고 근대 민주주의의 원리를 수용한 결과로 양원제가 성립되었다. IPU 조사에 의하면 17개 연방 국가 중 16개 국가가 양원제를 채택하고 있는데, 그런 점에서 연방형 양원제 또는 지역 대표형 양원제라고 할 수 있다.

○ 셋째, 다소 예외적이며 희소한 사례이지만 아일랜드의 상원처럼 직능대표의 특성을 갖는 경우도 있다. 외교부의 최근 자료에 의하면, 아일랜드의 상원은 60석이며, 임기 5년이고, 간선제로 선출된다. 60석 중 총리 지명이 11명, 주요 직능대표 43명, 대학교수 중 선출이 6명이다.[3)]

○ 또 다른 유용한 구분은 상원과 하원의 권한에 따른 분류이다. 이준일(2014)은 상원과 하원의 의견이 불일치할 때 하원의 결정이 상원의 결정보다 우월한 불균형형 양원제(영국과 일본)와 상원과 하원이 대등한 지위를 갖는 균형형 양원제(미국과 독일)로 구분하였다. 마찬가지로 박찬표 역시(1998; 2002) 양원에게 동등한 권한을 배분하는 대칭적 양원제(미국, 스위스, 독일, 호주, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에 등)와 권한의 차이을 인정하는 비대칭적 양원제(프랑스, 캐나다, 스페인, 영국, 오스트리아, 아일랜드 등)로 나누었다.

○ 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 원칙적으로 상원의 권한에 제한을 두지 않는 국가로서는 미국, 스위스, 이탈리아 등 연방 국가 또는 준(準)연방 국가들이 있고, 약간

3) https://www.mofa.go.kr/www/nation/m_3458/view.do?seq=109 (검색일 2021.11.28)

의 조건을 붙인 벨기에, 스웨덴, 덴마크 등이 여기에 해당한다. 그 밖의 대부분 국가는 입법권의 행사, 또는 정부의 통제에 있어서, 상원의 권한을 제한, 축소하는 것이 다수였다. 이와는 반대로 국가에 따라서는 고급공무원의 임명에 대한 동의권, 사법 및 행정적 기능의 행사, 그리고 국가원수의 부재의 경우 대리 등의 특별 권한을 상원에 부여하는 경우도 있다.

○ 그러나 대부분 국가, 특히 단일국가 등에 있어서는 여러 가지 방법으로 상원의 권한을 제한하고 있다. 여기에는 입법에 있어서 하원의 의결을 거부(veto)하는 경우(프랑스, 스페인, 영국), 양원의 가중된 다수결의 유보에 의한 의결(독일), 하원에서 의결한 법안에 대한 수정권 없는 의결(네덜란드) 등이 포함된다. 또한, 심한 경우 상원은 하원의 입법에 대한 단순한 상의나 자문의 권한만을 갖는 경우(오스트리아, 아일랜드)도 있다.

○ 따라서 이 경우에는 법안의 발안권은 물론, 그 의결에 어떠한 간섭도 할 수 없는 것이 원칙이다. 뿐만 아니라 예산안의 경우에는 하원에 먼저 제출하는 것이 원칙이며, 또한 상원에는 그 수정권이 인정되지 않는 경우도 있다. 정부 통제권도 이탈리아나 스위스 등과 같은 양원의 권한이 대등한 경우를 제외하고는 거의 전부는 하원에 대해서만 정부의 책임을 인정하고 있다.

○ 이와 반대로 의회 해산에 있어서는 상원은 해산되지 않는 것이 원칙이다. 특히 스위스의 경우에는 상하 양원 모두의 불해산을 고집하고 있다. 물론 대통령제에 있어서는 상하 양원을 막론하고 권력분립의 입장에서 의회의 불해산은 그 원리의 하나로 되어 있다. 이와 반대로 의원내각제의 국가로서 양원의 권한이 대등한 국가(벨기에, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴) 등은 양원 모두의 해산제가 인정되고 있다.

○ 그러나 다수의 의원내각제 국가들은 하원의 해산만을 원칙으로 한다. 대체로 이 경우에는 정부에 대한 의회의 불신임결의를 그 해산의 조건으로 하지만, 조건에 관계없이 정부의 필요에 따른 일방적 해산(일본, 스페인, 아일랜드)이나, 또는 의회 자체의 의결에 의한 자기 해산 등이 인정되고 있다. 이처럼 상원은 그 구성의 특수성, 권한의 제한성, 그리고 불해산성과 같은 약간의 경우를 제외하고는 상원 전체를 지배할 수 있는 동질성이 없다.

2. 양원제와 단원제의 장·단점 평가

1) 이론적 수준에서의 장 · 단점

○ 구체적으로 양원제의 장 · 단점을 논하기에 앞서 해결할 문제는 양원제와 민주주의의 관계이다. 한때 양원제는 민주주의와 병립할 수 없다는 주장이 설득력을 얻었던 때가 있다. 특히, 민주주의를 루소의 일반의지(인민주권)나 고대 아테네의 직접 민주주의로 인식하는 경우 그러한 경향이 강하게 나타났다.

○ 베버(Yves Weber)는 양원제가 당면했던 위기의 근본 원인을 자유주의적 이데올로기와 민주주의 이념 간의 가치 충돌에 있음을 지적했다. 왜냐하면, 그에게 민주주의란 자유민주주의가 아닌 루소식 의미의 순수 민주주의를 의미하기 때문이다.

○ 또한 우적(友適) 개념을 통해 신보수주의를 기초한 슈미트(Carl Schmitt) 역시 양원제는 민주주의와 양립할 수 없다고 주장하였다. 그에 의하면 민주주의란 인민의 통일적인 평등성과 자동성(Identität)의 정치 질서를 뜻한다. 정치적 의의가 있는 독자적인 양원제는 일반의사(volonte´géuérale)의 표현을 대표한 입법권은 물론이고 전체 인민의 통일성을 침해한다는 것이다. 따라서 주권의 통일, 불가분성을 강조할 때에는, 단원제만이 유일한 수단으로 정당화될 수 있다는 것이다(한태연 2001, 159).

○ 그러나 최근에 이러한 주장들은 설득력을 잃어가고 있다. 무엇보다도 현대의 민주주의 개념은 아테네의 직접 민주주의, 로마의 공화주의 나아가 프랑스 혁명의 천부인권 사상 그리고 자유주의 사상(대의제)들이 혼합된 개념이기 때문이다(김경희 2007, 116).

○ 오히려 공화주의 이론의 대두에 따라 그 핵심 요소로 민주제의 자유와 귀족제의 지혜(권위), 그리고 군주제의 권력과 자비(caritas=charity)를 결합한 혼합정체가 주목을 받게 되었다. 같은 맥락에서 어느 한 요소의 독점적 지배(kratia)가 없는 균형과 견제의 공화정 체제에서 정치적 안정과 시민참여가 최대한 보장될 수 있다는 사고가 힘을 얻고 있다.

○ 이러한 인식은 당연히 숙의의 산물인 양원제가 민주주의, 특히 시민적 공화주의에

부합한다는 결론으로 이어지고 있다. 이제, 구체적으로 양원제의 장·단점에 대한 기존의 논의를 정리하여 보자(IDEA 2014).

○ 양원제 도입의 찬성론에서 주장하는 양원제의 장점은 다음과 같다.

○ 첫째, 양원제를 통해서 다양한 대표의 원리를 구현할 수 있다. 단원제의 경우 인구비례의 원칙에 따라 지리적 지역구를 대표하는 것이 일반적이다. 상원을 설치할 경우 직능대표나 지역 대표성을 강화할 수 있고, 또한 종교나 인종, 언어나 문화공동체 등 특정 인구집단의 대표성을 증진할 수도 있다.

○ 둘째, 양원제를 통해서 입법의 질을 제고시킬 수 있다. 하원과 다른 대표 원리에 의해 구성되는 상원은 단원제보다 안정적이고 이성적인 방식으로 법안을 심의하는 장(forum)으로 기능할 수 있다. 상원에서 법안심의 기회를 한 번 더 가질 수 있기에 법률의 기술적 완결성이 높아지고, 성급하거나 부실한 입법 결정을 방지할 수 있다.

○ 셋째, 양원제는 의회의 입법 과정에서 민주적인 견제와 균형을 가능하게 한다. 단원제 하에서는 다수당이 입법 권력을 독점하게 되고, '원내 다수파의 횡포'를 견제하기가 사실상 어렵다. 반면 상원이 존재하면 다수제적인 하원을 견제할 수 있다. 특히 미국의 상원처럼 그 구성 원리와 선거주기가 하원과 다르면서 대등한 민주적 정통성을 갖는 경우에 상원은 급격한 당파적인 변화를 저지하는 비토 행위자(veto player)로 기능할 수 있다. 이는 미국 헌법을 기초하는 과정에서 건국의 아버지들(Founding Fathers)이 양원제 도입의 필요성으로 제시했던 명분 중 하나였다.

○ 한편, 양원제에 반대하는 논거는 다음과 같다.

○ 첫째, 양원제는 갈등을 심화시키고 불필요한 입법 지연을 초래하고, 입법 책임성의 소재가 모호해질 수 있다. 특히 양원의 권한이 대등한 의회에서 각 원의 다수당이 다르면, 양원 간의 정치적 갈등은 입법 과정을 교착상태에 빠트릴 수 있다. 또한, 보수적 상원에 의해 국민적 요구가 좌절되거나, 필요한 개혁이 저지될 수도 있다. 이 경우 국민들은 정책실패의 책임을 어느 원에게 물어야 할지 판단하기가 어려워질 수 있다.

○ 둘째, 양원의 다수당의 당적이 같은 경우 양원이 대표하는 정책 선호에는 차이가 없게 된다. 따라서 정책산출의 측면에서 볼 때 상원의 존재는 특별히 얻는 것도 없이

제도적 복잡성만 더한 채로 불필요하게 하원이 하나 더 있는 것에 불과하게 된다.

○ 셋째, 비용의 측면에서 보면 양원제는 단원제보다 많은 의원과 행정지원 인력을 필요로 한다. 또한, 이들의 활동을 위한 제반 경비와 회의 개최를 위한 물리적 공간 비용도 증가하게 된다. 따라서 상원의 존재는 경제적인 측면에서 비효율적이라는 것이다. 지금까지의 논의를 간략히 정리한 것이 〈표 Ⅱ-4〉이다.

〈표 Ⅱ-4〉 양원제와 단원제의 장단점 비교

준거점	양원제	단원제
철학적 기반 역사적 기반 대표의 문제	-다원적 국민 요소의 반영 -몽테스큐에, 밀 -민선의원의 급진적 경향을 견제 -보수적 자유주의	-국민 의사의 단일성과 통일성 -공화주의적 입장(루소의 국민주권) -프랑스의 추상적 합리주의 -귀족원의 재생에 대한 우려
제도의 기술적 장점	-견제와 균형의 원리 -숙고와 신중함 -독자성을 지닌 지역적 이해 보호	-강력한 의회와 안정성 -효율성과 신속성

2) 운용 과정에서의 장·단점 : 한국적 맥락[4)]

○ 우리나라에서는 교과서 수준이나 이론 차원이 아니라 정부 형태의 변경 논의 속에서, 또는 국회 개혁 방안으로 양원제 개헌 주장이 번번이 제기되어 왔다. 2003년 노무현 정부는 단원제 국회의 문제점을 거론하면서, 그 구성을 선출직으로 하지 않고 광역자치단체장과 주요 사회단체 대표, 국민이 공감할 사회원로급 인사 등 80명의 분야별 전문가로 구성된 가칭 '국가균형원'의 설립을 제안한 바 있다(성경륭 2003, 78-79).

○ 또한, 2012년 총선을 앞두고 '2012 총선 유권자연대'가 '지역 균형발전을 위한 가칭 국가균형원 설치'를 20대 정책의제 중 하나로 각 정당에 제시(『한겨레신문』, 2012.3.22)한 바 있다.

○ 양원제에 관한 찬반 논의는 그동안 학계에서도 이어져 왔다. 먼저, 한국에서 양원제를 반대하는 대표적인 견해는 현재의 대통령제 권력 구조가 양원제와 제도적으로

4) 이하의 내용은 정상호(2012)의 논문을 수정, 보완한 것임.

적합하지 않다는 주장이다. 폭넓은 지지층을 갖는 이 주장은 분단과 휴전이라는 긴급한 상황에서 양원제는 오히려 양원 간 의사 불일치로 인한 입법 지연과 행정부 견제력 약화와 정쟁 강화를 가져올 수 있다고 우려하고 있다(김현우 1997, 115).

❍ 같은 맥락에서 양원제는 대통령제가 아니라 의원내각제와 제도적 정합성이 있다. 자민련을 이끌었던 JP는 오랫동안 권력의 분산, 입법과 사법권의 견제가 가능하다는 이유로 의원내각제를, 의원내각제에 어울리는 의회 제도로서 양원제 도입을 일관되게 옹호한 바 있다(『동아일보』, 1997.9.24.).

❍ 둘째, 반대론자들은 민주국가들에서 양원제보다는 단원제가 채택되고 있다는 근간의 추세를 거론하고 있다. 사실 1차 대전 이후에만 하더라도 양원제는 국민 의사를 민주적으로 수렴할 수 있는 보편적 제도로 인식되었다. 1927년의 시점에서 의회민주주의를 채택한 62개 국가 중 양원제를 도입한 국가는 44개 국가로 단원제 국가(18개)를 압도하였다. 이러한 양원제 우위 현상은 2차 대전 이후 역전되었는데, 1983년에는 양원제와 단원제의 비율이 36:69로, 1998년에는 61:117로 그 격차가 더 벌어지고 있다. 이러한 단원제의 압도 경향은 세계화의 가파른 진행 속에서 신속성과 효율성이 강조되면서 나타난 결과이다(김현우 1997, 118-128).

❍ 셋째, 본 연구가 주목하고 있는 반대 논거는 양원제가 자칫 특정 지역과 계층의 과잉대표를 유발할 수 있다는 지적이다. 신우철(2010)은 우리의 여건에서 양원제 도입으로 인해 대표성을 우대받게 될 지역은 결국 인구밀도가 낮은 비수도권-농어촌 지역이 될 수밖에 없고 이는 장기적으로 상원에서의 자유주의 정당·보수정당의 과잉대표로 귀결될 소지가 클 것으로 전망하고 있다. 끝으로, 제2 공화국의 붕괴에 끼친 양원제의 부정적 경험 역시 일반 국민 사이에서 널리 퍼져 있다. 대표적인 것은 타협과 협상의 정치문화가 미약한 조건에서 도입된 의원내각제와 양원제는 한편으로는 신·구파의 파벌 갈등을 첨예화시켰으며 다른 한편으로는 리더십의 위기를 가져왔다는 것이다(한승주 1983, 27). 또한, “민의원의 경솔과 횡포를 방지한다는 소위 참의원 본래의 기능을 발휘하기는커녕 오히려 거액의 국가경비를 소비해 가면서 법률안의 심의를 지연시키고 기타 입법 사항을 복잡하게 만들어 귀중한 시간만을 낭비”한 것이라는 평가(최요환 1990, 246) 또한 이에 해당한다.

❍ 한편, 양원제를 지지하는 연구자들은 지방분권 활성화, 지역균형발전 촉진, 지역갈

등 해소, 통일 한국의 국민통합 등을 근거로 상원의 필요성을 지적해왔다. 양원제를 찬성하는 최근의 주장들을 정리한 것이 〈표 Ⅱ-5〉와 〈표 Ⅱ-6〉다.[5] 여기에서 주목해야 하는 것은 권력구조(정부형태)에 대해서는 합의가 불발되었지만 의회의 형태에서는 위원회 내부에서 양원제로 결론이 모아졌다는 점이다. 나아가 상원과 하원이 대체로 균등한 권한을 갖는 대칭(균형)형 양원제와 각각의 임기를 6년과 4년으로 결정하였다는 점 역시 공통된다.[6]

〈표 Ⅱ-5〉 최근 10년간 국회헌법개정자문위원회의 의회 개편(안) 정리

	주요 내용 (조문 시안)
현행	제41조 ①국회는 국민의 보통 · 평등 · 직접 · 비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다. ②국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다. ③국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.
2009	**최종 연구 결과: 양원제 도입** ① 의원정수는 법률로 정하되 현재 국회의원 정수를 유지할 경우 이를 하원 221명(74%)과 상원 78명(26%)으로 하고, ② 임기는 하원 4년 상원 6년으로 직선하되 상원은 2년마다 1/3씩을 교체하도록 했다. 끝으로 권한 배분에 있어서는 ① 법률안은 원칙상 양원의 의결을 요하는 것으로 하고, ② 양원의 의사가 불일치할 때는 양원협의회에서 단일안을 만들어 의결하되 그렇지 못하면 하원 재적의원 2/3의 재의결로써 확정하며, ③ 예산법률안은 하원이 우선 심의 · 의결하여 상원으로 송부하고, ④헌법개정은 각원 재적의원 과반수 찬성으로 발의하여 양원합동회의 재적의원 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 했다.
2014	**제63조 ① 국회는 민의원(民議院)과 참의원(參議院)으로 조직한다.** ② 민의원과 참의원은 국민의 보통·평등·직접·비밀·자유선거에 따라 선출된 국회의원으로 구성한다. ③ 국회의원의 수는 법률로 정하되, 민의원의원은 200명 이상, 참의원의원은 100명 이하로 한다. 이 경우 민의원 의원 수의 2분의 1 이상은 비례대표로 선출한다. ④ 대통령이 민의원을 해산한 때에는 민의원이 해산된 날부터 20일 이후 40일 이내에 민의원 선거를 실시한다. ⑤ 국회의원의 선거구와 비례대표제 그 밖에 선거에 관한 사항은 법률로 정하되, 참의원은 지역을 대표한다.
2018	**제41조 ① 국회는 참의원과 민의원으로 조직하며, 참의원은 지역을 대표한다.** ② 참의원과 민의원은 하원은 국민의 보통·평등·직접·비밀·자유선거에 따라 선출된 의원으로 구성한다. ③ 참의원의원과 민의원의원은 겸직할 수 없다. ④ 국회의원의 수는 법률로 정하되, 참의원의원은 100명 이하, 민의원의원은 200명 이상으로 한다. ⑤ 대통령이 민의원을 해산한 때에는 민의원이 해산된 날부터 20일 이후 40일 이내에 민의원 선거를 실시한다. ⑥ 국회의원의 선거구와 비례대표제 그 밖에 선거에 관한 사항은 법률로 정하되, 선거권자의 다양한 의견이 동등하게 대표될 수 있도록 하여야 한다.

5) 먼저, 본 연구에서 참조한 자료는 국회헌법연구자문위원회 결과보고서(2009.8), 국회헌법개정자문위원회 활동결과보고서(2014) 그리고 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 최종보고서(2018.1)이다. 국회의장 직속의 헌법 개정 위원회들은 여야의 추천에 의해 관련 학계를 대표하는 전문가들로 구성된 권위 있는 기구이다.

6) 하지만 2009년 보고서에서는 상원의 구성에 있어 지역대표로 할 것인지 아니면 인구비례로 할 것인지, 그리고 상원의 권한을 하원과 대등하게 할 것인지 아니면 일정한 범위로 제한할 것인지에 대해서는 의견이 나뉘어 쟁점과 관련된 논거만을 제시하였다(헌법연구자문위원회 2009, 125-127).

〈표 II-6〉 양원제 도입의 근거

	양원제 찬성 논거
2009	① 단원제 국회를 양원제 국회로 변경함으로써 의회 내의 상호견제를 통하여 의안심의 과정을 신중성을 높임. ② 상원을 통하여 입법부와 행정부의 극단적인 대립 상황을 조정함.
2014	① 주요 선진의회 사례에서 볼 수 있듯이 양원제를 통하여 국가의사를 보다 신중하게 결정 할 수 있고, ② 지역을 대표하는 참의원을 통하여 각 지방의 의사가 입법과정에서 공식적으로 반영되어 지역균형 발전을 유도할 수 있으며, ③ 분권형 대통령제 도입에 따라 의회다수파가 선출하는 국무총리의 국정운영을 국회에서 견제할 수 있는 별도 원(院)의 필요성이 높고, ④ 통일 시 양원제 도입이 필수불가결할 것으로 전망되므로 통일 이전에 제도운영 경험을 축적할 필요성이 있는 등 양원제를 도입할 필요가 있음.
2018	□ 원칙적 도입 필요성 ① 정부형태 개혁에서 요구되는 분권과 협치의 기본방향에 입각할 때, 국민의 국회에 대한 불신을 획기적으로 개선하고 국회의 국정통제권을 강화하는 정부형태의 전반적 개혁방안을 국민에게 제안하기 위해서는 의회제도의 개혁도 반드시 획기적으로 이루어져야 하며 그 출발점은 의회 입법권 내부에서의 기능적 분권임. ②정부형태분과 내에서는 분권형 정부제(이원정부제)를 지지하는지, 4년 중임 대통령제를 지지하는지와 상관없이 양원제 도입의 필요성에 대해서는 공감대가 형성되었으며, 이와 관련하여 의원정수의 조정 등의 문제에 대해서는 현재의 의원정수 300인 이내에서 구성이 가능하도록 하원(민의원)을 200인 이상, 상원(참의원)을 100인 이내로 하는 조문시안을 마련했으며, 향후 국민 여론 등을 고려하여 조정할 수 있도록 하였음. □ 지방분권 강화를 위한 도입 필요성 ① 아울러 정부형태 개헌의 전제로 지방분권을 상정할 때 지역대표형 상원을 설치하는 양원제 도입이 필요함. ② 지역대표형 상원은 다수인구지역의 과다대표현상을 방지하고 소수인구지역의 이익을 보호하여 지역갈등해소와 지역균형발전을 도모할 수 있음. ③ 지역대표형 상원은 지역대표의 국회입법참여를 보장하여 지방분권적 국정운영을 실현할 수 있음. ④ 상원이 하원과 정부 간의 충돌을 완화하는 역할을 할 수 있음. ⑤ 지역대표형 상원은 입법과정의 '성찰과 재고' 기회를 확대하여 졸속입법을 예방하고 입법품질을 향상시킬 수 있음. 특히 법안을 신중하게 처리하면서 대화와 타협을 통해 반대파의 공감을 얻어내 법안통과 후 정책집행의 신속성과 지속성을 얻어내는 것이, 입법의 신속을 기하는 것보다 더 필요하고 효과적임. ⑥양원제의 도입은 국회결정의 신뢰성을 높이고 상·하원 간의 정책경쟁을 촉진하는 계기가 될 것임. ⑦지역대표형 상원은 북한의 민주적 통합과 통일한국의 국민통합을 촉진하는 필수조건이라는 점도 국가개혁이 시대정신이 된 지금 시점에서 양원제가 적극적으로 도입되어야 할 이유임.

3. 양원제의 기대효과

1) '지역대표형 상원'을 통한 지방분권과 지역균형의 강화

○ 〈표 Ⅱ-5〉와 〈표 Ⅱ-6〉에서 알 수 있듯이 사실 양원제에 대해 정치권과 학계는 2010년 전후로는 대체로 지지하는 입장이 많았다. 주목할 점은 노무현 정부(2002-2007)를 경과하면서 '지역대표형' 또는 '지방분권형' 양원제라는 개념이 새롭게 등장하였다는 점이다.

○ 최근에는 통일과 연방제와 같은 중장기 목표보다는 분권과 자치 또는 민주주의라는 현재의 관점에서 양원제를 옹호하는 논의들이 주류를 이루고 있다(안성호 2018; 김철수 2003). 이는 강조점에 따라 두 개의 층위로 나눌 수 있다.

○ 첫째는 한국사회의 바람직한 지향을 다수제 민주주의에서 합의제 민주주의로 설정하고, 그것을 구성하는 일련의 제도적 배열 즉 양원제를 비롯하여 정당명부 비례대표제, 다당제, 연합정치, 지방분권형 연방제 등을 아우른 개헌론의 일환으로 양원제를 주장하는 입장이다(선학태 2010, 78; 정연정 2007).

○ 다른 하나는 포괄적 개헌이 아닌 양원제만을 신설하자는 주장이다. 정영화는 정치개혁 방안의 하나로 개방형 비례대표로 직능별·계층별·세대별로 구성된 양원제를 제안하였다(정영화 2005). 한편, 신기현(2002, 177)은 중앙집권적 개발정책에 의해 혜택을 받는 지역과 그렇지 못한 지역 사이의 불균형 문제를 해소하기 위해 상원에게 동의권과 거부권, 이의 제기권 등을 부여하는 양원제를 제시하였다. 김만흠(1998) 또한 지역을 대표하여 중앙정치에 참여하는 제도로서 광역자치단위를 단위로 하는 양원제의 검토를 제안하였다.

○ 이 가운데 본 연구가 주목하고 있는 가장 체계적인 분석은 안성호(2018; 2007)가 제시한 지역대표형 상원 모델이다. 그는 지역대표형 상원이야말로 가장 확실하고 안정한 지방분권개혁 장치이자 지역 할거주의와 지역갈등 해소, 수도권 집중완화와 지역균형발전이라는 시대적 과제를 해결할 유력한 설계도라는 것이다. 그는 구체적으로 지역 문제에 대한 상원의 입법권과 거부권을 보장하는 대단히 강력한 상원 모델을 제시하고 있다.

○ 가장 최근의 논의는 '지방분권형' 개헌 하에 '지역대표형' 양원제를 실현하자는 주장으로 집약되고 있다. 먼저, 국민주권·지방분권·균형발전을 위한 〈개헌국민연대〉가 창립됐는데, 여기에는 시민사회활동가, 교수 등 1,000명 회원이 참여하여 '지방분권형' 개헌을 대선공약으로 채택할 것을 요구하며, 전국 순회토론회를 진행 중에 있다(서울신문. 2021.09.15). 그리고 〈개헌국민연대〉의 10대 의제 중 하나가 '지역대표형' 양원제이다.

○ 전국 시도지사협의회 지방분권특별위원회 공동위원장을 맡고 있는 이시종 충청북도 지사는 언론을 통해 "현행 헌법에서 지방자치와 분권, 균등발전에 대한 규정은 2개 조항에 불과하다"며 "인구기준으로 구성하는 현행 단원제 국회는 수도권의 대표성은 강화되지만 비수도권은 반대로 약화돼 균형발전은 점점 멀어져 균형발전과 지역분권을 지켜줄 보루로 지역대표형 상원제가 꼭 필요하다"고 피력했다(충청매일. 2021.9.8.).

○ 그렇다면 왜 '지역대표형' 상원제가 공론화의 중심에 선 것일까? 그것은 무엇보다도 더 이상 수도권 집중과 지방의 소외를 방치할 수 없다는 인식의 공유에 있다. 일례로 중앙정부와 지방정부의 균형을 상징하는 것이 세수의 비중인데, 2019년 총 조세 중 국세 : 지방세 비중은 약 77:23수준에 머무르고 있다.

〈표 II-7〉 우리나라의 국세 : 지방세 비중의 추이

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
국세 비중	89.8	88.3	87.8	80.8	78.8	81.9	78.0	78.3	75.4	76.4
지방세 비중	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.1	22.0	21.7	24.6	23.6

자료: e-나라지표 (http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123)

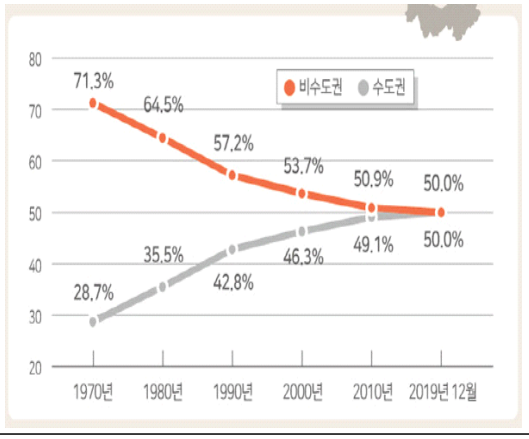
○ 보다 심각한 현상은 수도권 집중이 지속되고 지방 붕괴가 현재까지도 빠른 속도로 진행되고 있다는 사실이다. 국토연구원에 따르면 2018년 문재인 정부가 출범해 국가균형발전을 국정 기조로 내세우면서 균형발전에 대한 관심과 의지를 보였으나 2019년 말 우리나라 전체 인구 5,184만 명 중 2,592만 명이 수도권에 거주하면서 역사상 처음으로 수도권 인구가 국내 전체 인구의 50%를 돌파했다(〈그림 2-2〉참조).

○ 이와 연관된 또 다른 문제는 행정안전부가 지정한 89개 인구감소지역 대부분이 비수도권에 편중되어 있다는 점이다(행정안전부. 2021.10.18.). 이는 비단 중앙과 지방만의 문제가 아니다. 당장 내년에 치러질 전국동시지방선거에서 인구 하한선에 미달하는 옥천·영동군의 충청북도의원(지역구)은 각각 2석에서 1석으로 줄어들 전망이기 때문이다.

○ 상황이 이렇지만 정부의 대응은 「국가균형발전 특별법」개정을 통한 행정·재정적 지원에만 초점을 두고 있다. 즉 '대표 없이 과세 없다'라는 경구가 상징하는 정치적 대표성의 문제는 외면하고 있다는 점이다. 이러한 상황에서 '지방분권형' 양원제는 지역의 정치적 대표성을 확보함으로써 장기적으로는 지방분권과 균형발전에 적지 않게 기여할 것이다.

〈그림 Ⅱ-2〉 수도권 집중과 인구 감소 지역

수도권 인구 집중도



인구 감소 지역

부산 (3)	동구 서구 영도구
대구 (2)	남구 서구
인천 (2)	강화군 옹진군
경기 (2)	가평군 연천군
강원 (12)	고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군 화천군 횡성군
충북 (6)	괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
충남 (9)	공주시 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
전북 (10)	고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
전남 (16)	강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군 장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군
경북 (16)	고령군 군위군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시 영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
경남 (11)	거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군 합천군

자료 : 행정안전부. "인구감소지역 89곳 지정, 지방살리기 본격 나선다. 보도자료(2021.10.18.)

○ '지방분권형' 양원제는 인구가 소수인 자치주의 권익이 연방 차원의 입법 및 예산 심의 과정에 제대로 반영되고 연방제형 지방분권제로 인해 발생하는 수도권과 지방 간 혹은 각 지역 간의 이해대립과 경제력 격차를 조정하는 데 크게 기여할 수 있다. 이를 통해 지역갈등과 대립은 완화되고 진정한 지역 균형발전을 유도해낼 수 있을 것이다(선학태 2010).

2) 남북연합과 통일에 대한 선도적 대응

○ 우선, 양원제가 한국에서 가장 큰 설득력과 지지자를 얻게 된 근본 이유는 연방제와 통일국가의 비전 때문이다. 많은 비교연구에서 지적하고 있듯이 연방제와 양원제는 매우 밀접한 제도적 조응성이 있다.

○ 본 연구가 확인한 바로는 오늘날 존재하는 연방 국가는 모두 26개국인데, 그중 21개(80.8%) 국가가 양원제를 채택하고 있다(〈표 II-8〉 참조). 한편 OECD 회원국 38개 국가 중 양원제와 단원제의 비율은 21대 17로 나타났다. 이러한 비율(55.3% : 44.7%)은 2021년 현재 전 세계의 의회 구조의 비율(42.2% : 57.8%)과 거의 정반대인 것으로 나타났다.

○ 〈표 II-6〉은 한국의 경우 양원제를 적극적으로 검토해야 할 중요한 근거를 제공하고 있다. 왜냐하면, 통일 이후 발생할 엄청난 사회적 갈등, 특히 계층 및 지역갈등을 해소하기 위하여 연방제의 도입과 양원제의 채택은 필수적이기 때문이다.[7]

○ 또한 연방주의적 양원제는 권력의 분립과 분산을 통한 민주주의의 심화, 중앙과 지방 사이의 갈등 해소, 중앙집권형 국가의 폐단 척결, 시대적 변화에 대한 효과적인 대응 등 통일 이후 국가에 절대적으로 필요한 원리이다(한정훈 2020; 우평균 2018, 330).

7) 단원제 의회는 인구비례에 의한 원 구성으로 인하여 의회에서 남한 지역을 과잉대표하고 북한지역을 과소대표함으로써 남북한간의 지역적 불균형을 해소하는데 근본적인 어려움을 안고 있다. 따라서, 남북 동수의 대표로 구성되는 상원을 통하여 인구비례에 의한 하원이 남한을 과다 대표하는 것을 방지하고, 상원의 기능을 지역적 문제에 초점을 맞추도록 함으로써 통일 이후의 남북한 간 갈등구조를 완화시킬 수 있을 것이다(한정훈 2020; 우평균 2018). 남북한 통합국가의 의회는 양원제가 바람직하다는 주장은 이제 하나의 대세로 자리 잡고 있다. 선학태(2001, 98)는 광역자치단체의 규모에 관계없이 등가대표 원칙에 따라 광역자치단체별로 동일 수의 의원 선출에 의하여 구성되는 통일국가의 상원은 남북한 전국 차원에서 부유한 지역과 가난한 지역, 도시지역과 농촌지역 사이의 불평등을 완화하여 종국적으로 남북한 통합국가를 공고화시키는데 기여할 것으로 전망하고 있다.

〈표 Ⅱ-8〉 양원제의 분포(연방 국가와 OECD 회원국)

	양원제	단원제
연방 국가	독일, 러시아, 말레이시아, 멕시코, 미국, 베네수엘라, 벨기에, 스위스, 오스트레일리아, 오스트리아, 브라질, 캐나다, 아르헨티나, 에티오피아, 인도, 파키스탄. 나이지리아, 남수단, 네팔, 보스니아 헤르체고비나, 소말리아 등 **(21개국)**	이라크, 미크로네시아 연방, 세인트키츠네비스, 아랍에미리트, 코모로 등 **(5개국)**
OECD 국가	일본, 멕시코, 미국, 칠레, 콜롬비아, 스위스, 영국, 오스트레일리아, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 체코, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 스페인 등 **(21개국)**	한국, 이스라엘, 터키, 핀란드, 덴마크, 에스토니아, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 노르웨이, 포르투갈, 슬로바키아, 스웨덴, 뉴질랜드 등 **(17개국)**

자료: https://data.ipu.org. (검색일: 2021.11.28.)

3) '지역대표형 상원'은 합의제 민주주의의 초석

○ 레이파트(A. Lijphart)는 헌정체제를 권력집중을 지향하는 다수제(Majoritarian)와 권력분점을 지향하는 합의제(Consensus)로 구분하였다(Lijphart, 1999). 전자는 과반수(혹은 단순 다수)의 선택을 전체 사회의 결정으로 받아들이는 '경쟁 정치'의 효율성을 지향한다. 반면, 후자는 정책 결정 과정에 참여하는 '다수의 최대화'(maximization of majority)에 기초한 '상생 정치'를 지향한다. 이 중 레이파트 학파는 합의제 헌정체제를, 갈등과 분열이 심각한 사회를 안정시키기 위한 최적의 민주주의 공고화 조건으로 제시하였다(선학태 2010).

〈표 Ⅱ-9〉 다수제와 합의제 민주주의의 특성

	다수제 민주주의	합의제 민주주의
내각	근소한 과반수의 내각	과대 내각 (Oversized cabinets)
입법부-행정부 관계	입법부에 대한 내각의 우위	권력분립
정당체계	양당제도	다당제도
선거제도	다수대표제	비례대표제
이익체계	다원주의적 이익집단 체계	조합주의적 이익집단 체계
의회	**단원제**	**양원제**
중앙-지방 관계	**단일하고 집권화된 정부**	**연방제와 분권화**
개헌	연성 헌법	경성 헌법
헌법재판	의회 주권	사법 심사(Judical review)
중앙은행	의존된 중앙은행	독립적 중앙은행

자료: Lijphart(1999)에서 재구성

○ 레이파트는 1984년의 연구를 발전시킨 1999년의 연구에서 10개의 제도변수를 제시하고, 이에 따라 36개 민주주의 국가를 측정한 후, '집행부-정당 차원(executive-parties dimension)', '연방적-단방적 차원(federal-unitary dimension)'의 두 개의 축을 가지는 다수제 민주주의-합의제 민주주의의 개념도를 완성하고 36개 국가를 이 개념도 상에 배치하였다.

○ 〈표 Ⅱ-9〉에 따르면 한국의 87년 체제는 대통령(행정부)의 권한, 양대 정당의 지배력, 의석과 득표율의 편차, 단원제, 중앙집권 정도가 매우 큰 전형적인 다수제 민주주의로 구분할 수 있다.

○ '지역대표형 상원'의 도입은 지역의 목소리와 주민참여의 활성화, 지방-중앙 협력을 제도화함으로써 견제와 균형의 합의제 민주주의로의 전환에 결정적 계기를 제공할 수 있다. 구체적으로, 양원제 국회는 상·하원 간의 상호 견제가 가능하므로 단원제 국회로 인한 여야 간의 극한 대립을 해소할 수 있는 정치적 효과가 있다.

○ 대부분의 국가들의 사례에서 볼 수 있듯이 하원에서의 날치기 법안 통과 등 다수당의 횡포를 막는데 도움이 될 수 있다. 물론 양원제 국회는 단원제 국회보다 입법이나 의사일정에 있어서 시간과 비용이 더 소요되어 단기적으로 국정의 효율성을 떨어뜨리는 우려도 없지 않다. 그러나 양원제 국회에서는 입법절차가 충분한 심의와 토론을 통해 신중히 진행될 수 있고 대통령(행정부)과 의회간의 충돌을 조정, 완화하는 기능을 함으로써 오히려 국정이 원활하게 수행될 수 있다(선학태 2010).

〈표 Ⅱ-10〉 국가 비교를 통해 본 한국 민주주의 모델: 다수제와 합의제

	변수명	36개국 평균 (1971-1996)	한국 (1987-2012)
집행부-정당 차원	유효원내 정당수	3.27	2.77
	최소승리-일당내각	59.7	80.4
	집행부 지배	3.31	5.52
	선거의 불비례성	8.54	21.97
	이익집단 다원주의	2.25	2.75
연방-단방 차원	**연방제-탈중앙집중화**	**2.22**	**1**
	양원제	**2.17**	**1**
	헌법개정의 경직성	2.62	4
	사법적 검토	2.22	3.5
	중앙은행의 독립성	0.38	0.485

출처: 강신구(2012), 49-50.

제Ⅲ장 주요 국가의 양원제 비교와 함의

1. 개요 : 정치적 대표성과 입법의 능률성

○ 지방분권의 실효성 확보 및 보장의 문제와 국회의원 선거에서의 인구비례대표성을 보완한 지역 대표적 성격의 강화문제를 해결하기 위한 논리로 양원제 도입 여부가 논의되고 있다.

○ 미국식 대통령제이든 독일식 정당명부비례대표제이든 모든 제도 자체가 선하거나 악한 것은 아니다. 좋은 제도는 해당 국가의 역사적 맥락이나 시민의식과 부합해야 한다. 양원제 역시 마찬가지이다. 영국의 BBC 방송에 따르면 2010~2015년 동안 투표를 한 번도 하지 않은 상원의원 62명이 총 36만 파운드(약 6억5천만 원)의 의정활동비를 챙겼다고 주장했다.

○ 또한 상원 개혁을 요구하는 시민단체(ERF)의 주장에 의하면, 상원의원 과반이 70세 이상 고령이며 40세 이하 의원은 두 명에 불과하며, 결국 “상원은 전문가의 의회가 아니라 특권적 세습을 보장받는 직업 정치인의 의회”라고 비판했다(연합뉴스. 2015.8.16.).

○ 그렇다면 양원제 도입을 고려하고 있는 현재의 시점에서 우리에게 유용한 함의를 주는 것은 정치적 대표성(political representation)과 입법의 능률성(legislative efficiency)이라는 두 가지 평가 기준(박찬표 2002, 287)을 만족시키는 사례이다. 그런 점에서 본 연구는 프랑스와 미국, 독일을 분석 대상으로 선정하였다.

○ 먼저 프랑스의 사례이다. 연방국가가 아닌 단일국가의 형태를 가지면서 양원제를 채택하고 있는 국가로서는 영국·이태리·스페인·일본·프랑스 등을 들 수 있다. 그러나 영국·이태리·스페인은 지방자치를 주민자치의 원리를 토대로 하여 구현하고 있다는 점에서 단체자치를 토대로 하고 있는 우리나라의 지방자치와 상이하며 일본은 천황제를 도입하고 있다는 점에서 국민주권에 기반한 민주공화국을 취하고 있는 우

리나라와는 기본적으로 차이가 있다.

- 이러한 나라들에 비해 프랑스는 우리나라와 같이 민주공화국을 기반으로 하고 있을 뿐만 아니라 단체자치를 토대로 한 지방자치를 구현하고 있다는 점에서, 프랑스의 양원제도와 상원에 관한 연구는 매우 시의적절하다고 할 수 있다(박인수 2017).
- 또 다른 사례는 미국이다. 미국을 선정한 이유는 대칭형 양원제와 '지역대표형 상원제'의 오랜 모델이기 때문이다. 먼저, 미국의 양원제는 양원의 권한과 위상이 동등한, 강한 양원제(strong bicameralism)의 전형이다(정연정 2010, 205).
- 영국과 달리 미국은 건국 당시보다 상원의 기능이 꾸준하게 확대되어왔다. 1913(수정조항17조)년 개헌으로 상원선출을 주 의회에서 직선제로 변화시켰고, 그 결과 상원은 정통성은 물론이고 역할과 권한이 크게 확대 되었다.
- 미국의 또 다른 특징은 애초부터 상원을 지역대표형으로 설계하였다는 점이다. 즉, 개별 지역의 이해를 대변하기 위해 구성되는 상원이 항상 대통령과 하원을 정치적·이념적으로 견제하는 기구로서 역할을 수행해왔다는 것이다. 임기가 길고, 소규모이며(100여명/하원은 435명), 넓은 지역을 대표하는 상원이 정당정치의 발전, 대중민주주의의 확대, 연방국가 기능의 확장에 따라 중요성이 부각되어 왔다.
- 미국의 양원제에서 하원이 지역구 이해 간의 타협과 안건에 대한 전문적, 기술적 심의에 치중한다면 상원은 국가차원에서 정책의 기본방향을 설정하고 성향에 있어 보다 자유주의적 경향을 띤다(박찬표 2002, 105).
- 마지막은 독일이다. 독일을 선정한 이유는 두 가지이다. 하나는 직접 선거를 택할 경우 정당정치에 예속되어 하원의 복제판이 되는 것을 우려하여 독일처럼 지방정부에 의한 임명이 바람직하다는 주장을 검토하기 위함이다. 독일 국가체제는 연방주의와 권력분립의 원칙에 따라 연방차원에서의 권력은 입법기관으로 연방하원(Bundestag, 이하 하원)와 연방상원(Bundesrat 연방참사원, 이하 상원), 법집행 기관으로 연방수상과 연방장관을 중심으로 하는 연방정부로 이루어져 있다.[8] 하원은 총선을 통하여 국민들로부터 직접 구성되지만, 상원은 각 주(州) 선거의 결과로 선

8) 국내에서 분데스라트(Bundesrat)는 '연방상원', 혹은 '연방참의원', '연방평의원' 등으로 번역된다. 독일의 상원은 일반적인 연방국가의 이원제 입법기관의 상원과는 성격과 구조가 다르기 때문에 상원이라고 할 경우 혼동을 가져올 수 있다. 그러나 국내에서 오랫동안 상원으로 불려 온 관행을 고려하여 혼동을 피하기 위하여 본 논문에서도 상원으로 칭하고자 한다.

출되는 주 총리를 포함한 주의 대표자들로 구성된다. 상원은 미국이나 영국과는 달리 주정부의 대표자들을 중심으로 결성된 행정부 수장과 관료들의 대표기구이다. 엄격하게 말해서 하원이 입법을 담당한다면 상원은 법을 각 지역에서 집행하는 행정을 담당하는 기관으로, 다른 연방제 국가의 입법기관 중의 하나인 일반적인 상원과 구별되는 독립적인 헌법기관이다.

○ 이러한 구조는 미국이나 스위스 등 여타 연방제 국가에서 볼 수 없는 독일만의 특이성이라고 할 수 있다(주인석 2014, 340). 다른 하나는 독일이 연방국가로서 민주적 법치국가 원리를 실천하며 양원제를 모범적으로 운영하고 있는 대표적 국가라는 점 때문이다. 특히, 독일의 상원은 연방기관으로서 연방의 차원에서 주의 이익을 대변한다. 독일의 〈기본법〉 제 50조에 따르면 주는 상원을 통해 연방의 입법과 행정에 참여한다(최희수 · 김주환 2017, 345).

2. 독일의 양원제

1) 연방참사원(Bundesrat)[9]의 역사

(1) 역사적 기원

○ 독일은 역사적으로 단일 국가의 역사보다는 연합 혹은 연방제 국가로서의 형태로 국가가 유지되었다. 따라서 연방제 국가에서 필요한 형태로 연방참사원이 발전해 왔음을 알 수 있다.

○ 연방참사원의 기원은 신성로마제국까지 거슬러 올라간다. 신성로마제국에서는 1663년부터 레겐스부르크(Regensburg)에서 상설제국회의(Immerwährender Reichstag)가 개최되었고, 종교지도자, 세속적 영주, 자유도시 대표들이 참석하는 회의였다. 이 회의는 지시에 구속되는 대리인들이 참석하는 일종의 파견의회(Gesantenkongress)였다. 1806년 신성로마제국이 멸망하면서 더 이상 회의가 개최되지 않았다.[10]

9) Bundesrat는 우리의 국회와 유사한 권한과 지위를 가지는 연방의회(Bundestag)와 달리 각 주의 대표들로 구성된 협의체 기구로 연방참사원, 연방상원 등으로 번역되나 다른 양원제 국가의 상원과 이질적인 부분이 있으므로 연방참사원으로 번역하기 하고, 이후 연방참사원으로 서술하도록 한다.

10) 최희수, 김주환, 독일 연방참사원의 지위와 권한. 강원법학, 제51권, 2017, 282쪽

○ 신성로마제국이 멸망한 후 독일 지역은 약한 결속력을 가지는 독일연맹(독일연방, Deutsches Bund)이 결성되었고, 이들 연맹의 군주의 대리인과 자유도시 대표가 참석하는 연방회의(Bundesversammlung)가 개최되었다. 이는 제국회의와 유사한 것이었다.

○ 1867년 북독일연방, 1871년 독일제국을 거치면서 독일은 연방국가와 유사한 형태로 통일되었고, 이러한 형태의 국가에서 연방참사원의 역할이 중요해졌다. 즉 비스마르크 체제에서 연방참사원은 결정적인 역할을 수행하였는데, 연방과 주의 관계에서 권한문제를 정리하고 입법과정에서 주의 참여를 위해 연방참사원이 기능하는 것이었다.[11]

○ 바이마르공화국은 제1차 세계대전 후 제국참사원(Reichsrat)을 통해 이전의 연방참사원이 행사하던 기능을 수행하도록 하였지만, 그 권한 범위는 축소되었다.

○ 예를 들어 법률제정과정에서 동의를 할 수 있었던 권한이 이의제기권만 행사할 수 있는 것으로 축소되었고, 제국의회는 재의를 통해 이마저 무력하게 할 수 있었던 것이다.[12] 또한 이러한 권한조차 1934년 제국참사원을 폐지하는 법률에 의해 참사원이 해산되면서 더 이상 행사하지 못하게 되었다.[13]

(2) 독일기본법(Grundgesetz) 상의 연방참사원

○ 제2차 세계대전 후 패전국으로서의 독일은 동서로 분단되고 서독은 독일연방공화국을 설립하면서 기본법을 제정하게 된다. 이 기본법에 연방참사원에 대한 규정을 둠으로써 현재의 연방참사원 제도가 탄생하게 되었다.

○ 독일은 기본법에 연방주의를 명백히 규정하였다. 연방이 입법을 지배하는 그리고 주가 보조적으로 참여하는 구조로 설계되었다. 60년대 말까지는 독일 전후의 사회적 문제점들을 해결하기 위해서 강력한 연방의 권한이 필요했기 때문에 경제성장을 이유로 연방이 많은 권한을 가지는 단일국가적 경향을 보였다.

11) 자세한 사항은 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 6-8쪽 참고
12) 최희수, 김주환, 독일 연방참사원의 지위와 권한. 강원법학, 제51권, 2017, 283쪽
13) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 10쪽

○ 1990년 통일이 되면서 연방참사원의 권한이 강화되었다. 연방참사원의 법률제정절차에 참여하는 권한, 즉 동의요건이 강화, 입장표명에 대한 기한 연장, 동의 영역의 확대 등을 예로 들수 있겠다.[14)]

○ 2006년 연방주의 개혁을 위한 헌법개정에 이르기까지 연방의 권한을 분배하고 주의 권한을 강화하기 위한 방향으로 정치적 논의가 진행되었다.

○ 연방주의 개혁 헌법개정에 대해서는 연방참사원의 권한 부분에서 다루기로 한다.

2) 연방참사원의 구성 및 운영

(1) 개설

○ 연방참사원의 구성의 특징은 국민의 직접선거로 구성되지 않고 주 정부에서 임명하거나 파견한 구성원으로 이루어지는데 있다. 연방의회의 의원은 무기속위임임에 반하여 연방참사원의 구성원은 파견의 형식이기 때문에 주 정부의 견해에 기속된다. 즉 주 정부의 지시에 따라서 의결을 하여야 하는 특징을 가지고 있다. 따라서 구성원에 대한 임기가 없고, 주 정부에 의해 교체될 뿐이다.

○ 연방참사원의 구성은 각 주의 인구와 연동하여 배분된 수에 따라 주에서 파견하는 구성원으로 그 구성원의 수가 정해진다.

(2) 연방참사원의 구성원

○ 위에서 총론적인 부분에 대하여 간략히 살펴보았다. 연방참사원이 구체적으로 어떻게 구성되는지에 대하여 살펴본다.

○ 독일 기본법 제51조에 연방참사원이 어떻게 구성되어야 하는지에 대하여 규정되어 있다. 연방참사원은 주 정부가 임명하고 소환하는 주 정부의 구성원(Mitgliedern der Regierungen der Länder)으로 구성된다. 연방참사원의 구성원은 주 정부의 다른 구성원에 의해 대리될 수도 있다.

14) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 16쪽

○ 각 주는 기본적으로 3표의 표수를 가지고, 주 인구가 200만이 넘는 경우 4표, 600만이 넘는 경우 5표, 700만이 넘는 경우 6표를 가진다. 즉 인구수 200만, 600만, 700만을 기준 단위로 보고 200만 미만인 경우 무조건 3표, 700만 이상인 경우 무조건 6표를 행사할 수 있다.

○ 각 주는 이 표수만큼 연방참사원에 구성원을 파견할 수 있고, 주의 투표는 통일적으로만 행사될 수 있다. 즉, 각 주의 표수는 통일되어 전체로 행사되어야 하지 한 주에서 각기 다른 의견에 투표를 할 수는 없다. 그리고 표의 행사는 출석한 구성원에 의해 행사되고 그 대리인에 의해서도 행사될 수 있다.

○ 연방참사원은 외교적 사절행위의 형태를 취하는 것이 아니라 주 정부의 회의체의 형태를 취하고 있다. 따라서 주 정부에서 파견한 자들이 주 정부의 의견을 대신하여 표현하고(표결하고) 의사를 결정하는 기속위임(명령적 위임) 형태를 취한다.[15]

○ 구체적인 경우 주 정부에서 누구를 연방참사원에 파견할 것인지는 기본법에 규정되어 있지 않다. 따라서 기본법이 아니라 각 주의 헌법에 의해 연방참사원에 파견될 수 있는 주 정부의 구성원이 정해진다.

○ 주 정부의 수상과 각 부 장관(각료), 도시주의 경우 시장과 시의 장관은 연방참사원의 구성원이 될 수 있으나 직급이 낮은 차관을 파견할 수 있는지는 주 헌법에 따라 합의체인 각료회의(Landeskabinet)에 참석하여 표결권을 행사할 수 있는지 여부에 따라 결정된다.[16] 연방참사원의 구성원이 될 수 있는 자는 수상이든 장관, 차관이든 동등한 구성원으로서의 권한을 가지는 것으로 해석된다.[17]

○ 주행정을 담당하는 일반 공무원은 주 정부의 구성원에 해당된다고 보기 어렵다.

○ 연방참사원의 구성원을 대리하여 출석하여 표결하는 자(위에서 본 것과 같이 대리인에 의해서 표결권의 행사가 가능하기 때문에)도 주 정부의 구성원이어야 한다.

○ 현재 연방참사원은 기본법상 주의 인구수에 따른 69개의 투표권이 있으며 따라서 정규 구성원(ordentliche Mitglieder)은 69명이다. 이 외에 정규 구성원과 동등한

15) 김남철, 독일에서의 연방참사원과 주지사협의회를 통한 국정참여 – 특히 지방자치단체의 국정참여권 실현방법의 관점에서 –, 지방자치법연구 제18권 1호, 2018, 289쪽
16) 최희수, 김주환, 독일 연방참사원의 지위와 권한. 강원법학, 제51권, 2017, 290쪽
17) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 38쪽

지위를 가지는 약 100명의 대리 구성원(stellvertretende Mitglieder)[18]이 있다.[19]

○ 이를 분석하면 과반수는 35명, 특별가중정족수인 2/3는 46명이 된다. 연방참사원에서 각 주가 가지는 지위는 원칙적으로 동등하다. 하지만 의결수에서 각 주의 인구에 따라 편차가 나기 때문에 연방참사원 내부의 결정에 있어서 영향력의 차이가 발생한다. 이는 연방주의와 단일국가화 경향의 타협의 산물로 이해하는 경향이 있다.[20]

○ 즉, 인구수가 아무리 많다고 해도 다른 주들을 압도할 만큼의 많은 대표를 파견할 수 있지 못하도록 하고, 인구수가 너무 적어도 최소한의 의결권을 보장함으로 주민의 수와 비례하게 대표하여야 한다는 이념과 주 간의 지위의 동등성을 적절히 조화시키고 있는 것이다.[21]

○ 연방참사원의 구성원에 대한 겸직제한 규정은 없으나 연방의회 의원의 겸직은 금지된다.(연방참사원 사무규칙(Geschäftsordnung des Bundesrates(GO BR)) 제2조[22]) 이는 연방참사원의 연방의회 견제기능이 제대로 발휘되지 않을 수 있기 때문이다.[23]

(3) 연방참사원의 조직

○ 연방참사원은 기본법 제52조 제3항에 따라 사무규칙을 자율적으로 제정할 수 있다. 현행 사무규칙에 따르면 연방참사원의 내부 조직으로 의장단, 자문회의, 위원회 등이 있고, 사무처리를 위해 사무국을 두고 있다.

○ 먼저 사무규칙에는 나오지 않지만 가장 중요한 기구인 본회의(총회)가 있다. 본회의는 각 주의 대표들인 구성원, 즉 69인으로 이루어지며, 중요한 결정, 특히 대내외적으로 구속력 있는 결정을 하기 위해[24], 통상 네 번째 금요일에 개최된다. 구성원

18) 실제에 있어서는 거의 대리인에 의해 운영된다.
19) 독일 연방참사원 홈페이지 https://www.bundesrat.de/DE/homepage/homepage-node.html
20) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 35쪽 이하
21) 김남철, 독일에서의 연방참사원과 주지사협의회를 통한 국정참여 - 특히 지방자치단체의 국정참여권 실현방법의 관점에서 -, 지방자치법연구 제18권 1호, 2018, 288쪽
22) 연방참사원의 구성원이 연방의회 의원으로 당선된 경우 적당한 기한을 정하여 연방참사원 의장에게 보고하도록 규정하고 있다.
23) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 39쪽

은 주 정부의 지시에 기속되는 기속위임 형태를 취하고 있으므로 따로 토론이 이루어지는 경우는 드물다.[25]

■ 의장단(Präsidium)

○ 기본법 제52조 제1항에 의해 연방참사원은 임기 1년의 의장(Präsident)을 선출한다. 이와 함께 부의장(Vizepräsident) 2인도 같이 선출한다. 의장 1인과 부의장 2인으로 의장단이 구성된다.

○ 의장의 임기는 기본법에 의해 1년이다. 연임규정이 없어 1년만 할 수 있다. 의장은 연방참사원이 스스로 선출하는데, 인구수가 많은 주부터 순서대로 의장선출이 이루어지기 때문에 따로 토론은 이루어지지 않는다.[26]

○ 주 정부에 의해 연방참사원 의장이 임기 만료 전 해임되는 경우, 4주 내에 후임 의장을 선출하고, 그의 임기는 전임자의 잔여임기로 한다.[27] 2명의 부의장(Vizepräsident)은 제1부의장으로는 전 해의 의장으로, 제2부의장으로는 차기의장 내정자를 선출하는 합의가 존재한다.[28]

○ 기본법 제52조 제2항에 의하면 의장은 연방참사원의 본회의를 소집한다. 최소 두 주 이상의 대표자 혹은 연방정부의 요구가 있는 경우 연방참사원을 소집하여야 한다. 또한 총회에서 의결할 의안을 확정하고, 회의를 진행하며, 결정된 사항을 공표한다. 의장은 연방참사원의 모든 사무에 있어서 독일연방공화국을 대표한다.[29]

○ 기본법 제57조는 연방참사원 의장은 연방대통령의 유고시 또는 임기 만료 전 궐위의 경우에 권한을 대행하도록 규정하고 있다.

○ 내부적으로는 연방참사원 의장은 연방참사원의 공무원을 지휘한다.[30] 부의장은 연방참사원 의장의 유고나 궐위 시 그 순서에 따라 의장을 대리한다. 의장이 대통령

24) 최희수, 김주환, 독일 연방참사원의 지위와 권한. 강원법학, 제51권, 2017, 294쪽
25) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 40쪽
26) 이는 1950년 쾨니히슈타인 협정(Königsteiner Abkommen)에 따라 지켜지고 있는 전통이다.
27) 사무규칙 제5조 제2항
28) 김남철, 독일에서의 연방참사원과 주지사협의회를 통한 국정참여 – 특히 지방자치단체의 국정참여권 실현방법의 관점에서 –, 지방자치법연구 제18권 1호, 2018, 290쪽
29) 사무규칙 제6조 제1항
30) 사무규칙 제6조 제1항

의 권한을 대행하는 경우 부의장 중 1인이 의장의 직무를 행사한다.[31]

○ 연방참사원 의장, 2인의 부의장은 의장단(Präsidium)을 구성한다. 의장단은 심의기관으로서 예산안 편성권과 내부사무 결정권을 가지고, 집행기관으로서 의결사항에 대하여 집행권을 행사한다.[32]

■ 상설 자문회의(Ständiger Beirat)[33]

○ 의장단에 상설 자문회의를 둔다. 자문회의는 각 주의 전권수임자(Bevollmächtigten)로 이루어진다. 통상의 경우 주 1회 자문회의를 개최한다.

○ 자문회의는 의장단을 위해 회의준비, 연방참사원의 행정업무수행에 대한 자문을 하고, 참사원의 고위직 공무원의 임면에 대한 동의권를 가진다.(사무규칙 제6조 제1항)

■ 위원회(Ausschüsse)[34]

○ 연방참사원에는 상임위원회(ständige Ausschüsse)를 둔다. 특별한 사안을 위해 별도의 위원회를 더 둘 수 있다.

○ 연방참사원에는 현재 16개의 상임위원회가 있다. 위원회는 관련 사무에 대하여 원활하게 대응할 수 있도록 기본적으로 연방정부의 각 부와 연방의회의 위원회에 상응하도록 구성되어 있다.[35]

○ 각 주는 모든 위원회에 주 정부의 구성원 중 1명을 파견하고, 이들이 각 위원회에서 1표를 행사하는 방식으로 대표된다. 일반적으로 각 주 정부의 담당 장관이 파견되지만, 부처공무원이 대리하고 있으므로 전문가위원회의 형태를 띄게 된다.[36]

○ 본회의의 의결을 위한 사전심의, 표결에 대해 권고하는 역할을 수행하지만, 결정권은 가지지 않는다.[37]

---

31) 사무규칙 제7조 제1항
32) 사무규칙 제8조
33) 사무규칙 제9조
34) 사무규칙 제11조
35) 김남철, 독일에서의 연방참사원과 주지사협의회를 통한 국정참여 – 특히 지방자치단체의 국정참여권 실현방법의 관점에서 –, 지방자치법연구 제18권 1호, 2018, 291쪽
36) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 41쪽

■ 사무국(Sekretariat)[38]

○ 연방참사원의 내부행정을 위해 사무국을 둔다. 사무국의 대표로 사무국장(Direktor)과 부국장(Stellvertretender Direktor)이 있고, 약 200여명의 공무원이 사무국에서 종사하고 있다.[39]

○ 사무국장은 의장의 업무집행을 보조한다.[40] 사무국의 주요 기능은 연방참사원과 위원회의 회의를 준비하고 진행되는 것을 보조하여 지원하는 것이다. 입법을 위한 별도의 학술적 연구나 지원업무는 사무국의 업무가 아니다.[41]

(4) 연방참사원의 회의(의사결정절차)

○ 기본법 제52조에 중요한 의사결정절차에 대하여 규정하고 있고, 구체적인 내용은 사무규칙에서 정하고 있다.

○ 연방참사원은 결정권의 과반수로 의결한다. 회의는 공개되는 것이 원칙이고 비공개로 할 수 있다. 위원회의 회의는 비공개로만 진행된다.[42]

■ 개회

○ 기본법에 의하면 2개 이상의 주 또는 연방정부의 요구가 있을 때 의장은 연방참사원을 소집하여야 한다. 연방참사원 사무규칙 제15조에는 이에 더하여 1개 주 또는 연방정부의 요구가 있을 때에 개회할 것을 규정하고 있다.

○ 연방참사원의 구성원은 각 주에서 맡은 직무가 따로 있기에 연방참사원에 상주하는 것이 아니다. 따라서 본회의는 통상 1년을 단위로 개최일이 미리 정해져있는 것이 통상적인 경우이다. 1년에 약 11-12개의 회의를 확정한다.

37) 사무규칙 제39조 제1항
38) 사무규칙 제14조
39) https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/sekretariat/sekretariat-node.html
40) 사무규칙 제14조 제2항
41) https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/sekretariat/sekretariat-node.html
42) 사무규칙 제37조 제2항

■ 심의

○ 법률안이 연방참사원에 제출되면 연방참사원이 이에 대하여 심의를 하는데, 보통의 경우 연방정부는 6주 전에, 연방의회는 3주 전에 안건을 제출한다. 제출된 법률안은 관할 위원회에 회부, 위원회에서는 본회의 2주전까지 이에 대하여 결정한다.

○ 위원회의 심의 기간이 약 3주와 약 1주이기 때문에 원래대로라면 제대로 된 심의가 이루어지기 어려운 짧은 기간이지만, 실제로는 이미 이에 대한 정보를 각 주의 수상 등이 알고 있기 때문에 이러한 심의기간이 문제가 되지 않는다.[43]

○ 각 주는 연방참사원 본회의가 있기 전까지 각료회의에서 관계 주장관들의 표결을 통해 주의 최종 입장을 결정한다. 형식적으로는 각 주의 각료회의에 모든 의안, 권고안에 대한 심의권한이 있지만, 실제로는 중요 안건에 대해서만 각료회의에서 결정된다.[44]

■ 의결

○ 한번 회의에 약 60-80개의 안건을 처리해야 하기 때문에 이에 대한 철저한 준비로 통하여 안건에 대한 토론을 하기 보다는 주로 의결하는 것을 중심으로 한다.[45]

○ 연방참사원의 공식의사는 과반수에 의한 의결(Beschlüsse)로 결정된다.(기본법 제52조 제3항). 연방참사원의 의결은 재적구성원 과반수의 출석과 재적구성원 과반수의 찬성으로 결정된다.[46] 즉, 69표중 35표 이상의 찬성으로 의결된다. 연방의회의 과반수 출석과 투표자 과반수의 찬성과는 의결정족수가 다르다.

○ 재적구성원의 과반수가 출석하여야 성회가 되어 의사능력을 가지게 되므로 과반수의 출석이 없으면 의장은 정족수 미달로 폐회를 선언하고 다음 회의일을 공지한다.[47]

○ 연방참사원의 표결에 있어서 한 주의 투표는 오직 통일적으로만 행사될 수 있고,

43) 김남철, 독일에서의 연방참사원과 주지사협의회를 통한 국정참여 - 특히 지방자치단체의 국정참여권 실현방법의 관점에서 -, 지방자치법연구 제18권 1호, 2018, 293쪽
44) 최희수, 김주환, 독일 연방참사원의 지위와 권한. 강원법학, 제51권, 2017, 296쪽
45) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 47쪽
46) 사무규칙 제28조
47) 사무규칙 제28조 제2항

출석한 구성원 또는 그 대리인에 의해서만 행사될 수 있다.(기본법 제51조 제3항) 연방참사원은 인적인 구성원을 기준으로 하는 것이 아니라 기관을 구성하는 주를 기준으로 주 단위로 투표할 수 있음을 의미한다.[48]

○ 실제 투표에서 통일적으로 행사되지 않았을 경우 법적효과는 어떠한지에 대하여 학설의 대립이 있다. 첫 번째는 주의 수상의 견해를 기준으로 삼아야 한다는 주장, 두 번째는 통일적으로 행사되지 않은 위헌적인 것이므로 무효처리를 해야 한다는 주장, 세 번째는 재투표를 실시해야 한다는 주장이 있으나 무효처리를 해야 한다는 입장이 다수설과 실무에서의 입장이다.[49]

3) 연방참사원의 지위

○ 연방참사원은 연방국가 형태에서 권력의 분립과 균형, 조화를 위한 기관으로서 연방의 여러 기능과 역할을 연방과 주 사이 또는 각 주들 사이의 이해관계를 조절하기 위한 연방의 기관으로 볼 수 있다.

(1) 입법기관으로서의 지위

○ 연방참사원의 가장 중요한 헌법상 지위는 연방입법절차에 참여한다는 점에 있겠다. 즉 연방의회(Bundestag)와 공동으로 혹은 보조하여 입법을 하는 입법기관으로서의 지위를 가진다.

○ 독일기본법 제50조는 '주는 연방참사원을 통하여 연방의 입법(Gesetzgebung) 및 행정과 유럽연합 관련 사무에 관여한다.'라고 규정하여 입법절차에 참여하는 권한을 가지고 있음을 명시하고 있다.

○ 입법과정에서 참여할 수 있는 권한과 절차는 다음 장에서 설명하도록 한다.

48) 김남철, 독일에서의 연방참사원과 주지사협의회를 통한 국정참여 – 특히 지방자치단체의 국정참여권 실현방법의 관점에서 –, 지방자치법연구 제18권 1호, 2018, 294쪽
49) 최희수, 김주환, 독일 연방참사원의 지위와 권한. 강원법학, 제51권, 2017, 299쪽 이하

(2) 제2원인가?

❍ 연방참사원이 입법기관으로 가능하다면 연방참사원은 양원제 국가에서의 제2원으로써의 지위를 가지는지에 대한 논의가 있다. 이는 제2원을 어떻게 정의하는지에 따라 구체적인 답이 다를 것이다. 즉 국민의 직접 선거에 의해 원이 구성되는지 여부에 따라 아니면 입법기관으로서 입법절차에서 제1원이라 할 수 있는 의회와 동등한 지위를 가지는지에 따라 그 답이 달라질 수 있을 것이지만 다수의 견해는 연방참사원을 제2원으로 보지 않고 있다고 해석된다.

❍ 이는 연방참사원에 대한 헌법규정 입법논의에서 알 수 있다. 종전 후 독일연방공화국의 헌법을 제정하기 위해 의회위원회(Parlamentarischer Rat)[50]를 구성하고 의회위원회에서 논의한 헌법초안을 작성하기 위해 '헌법문제에 대한 전문가위원회'를 구성하였다. 이들 위원회는 각 주당 1인의 대표가 파견되었는데 이들이 헤렌힘제(Herrenchiemsee)에 모여서 초안을 작성하였다.[51]

❍ 헤렌힘제 헌법초안은 연방참사원이 아닌 상원(Senat)이라는 명칭을 제안하였다. 이는 연방참사원의 구성원을 주의회가 선출하도록 하는 제2원(Zweite Kammer)을 상정하였다고 할 수 있겠다. 실제 의회위원회의 심의과정에서는 제2원이라 칭해졌다고 한다.[52]

❍ 연방헌법재판소는 연방참사원이 입법절차에서 연방의회와 동등하다고 할 정도의 결정권을 가지지는 못하며, 그에 상응하는 민주적 정당성을 가지지도 않는다는 이유로 제2원로 해석하지 않는 태도를 보인다. 즉, 하나의 통일된 입법기관의 제2원이 아니라 제1원의 법률제정과정에 단지 동등하게 참여(beteiligen)하고 협력(mitwirken)할 뿐이라고 판시하고 있다.[53]

❍ 즉, 기본법 규정에 의하면 연방참사원은 연방 의회의 법률안 의결에 대하여 이의제기권을 가지고, 일정한 경우에 의결에 대한 동의권을 가진다. 동의권을 행사하는 경우에는 제2원이라 칭할 수도 있겠지만 통상적인 경우에는 이의제기권만을 가지므로 모든 법률안에 결정권을 부여받는 순수한 제2원이라 칭하기 애매한 부분이 있는 것이다.[54]

50) 헌법제정회의 혹은 의회위원회라고 번역된다.
51) 송석윤, 서독기본법의 제정과정 : 연합국의 영향과 관련하여, 법사학연구 제29호, 2004, 77쪽 이하
52) Süsterhenn, Stenographische Berichte der Hauptausschußsitzung vom 30. 11. 1948, S. 148
53) BVerfGE 37, 363 (380)

(3) 주의 이익 대변기관

○ 독일기본법 제50조에는 주는 연방참사원을 통하여 연방의 행정에 관여할 수 있도록 규정하며 연방에 대하여 주(州)의 이익을 대변하는 지위를 가진다. 즉 연방의 권력 행사에 대해 주정부가 협의를 하고 주의 이익을 수호하며 연방의 의사결정에 영향을 미치는 역할을 담당한다.

○ 주의 이익을 대변하는 과정에서 각 주를 등등하게 대우하기 위해서는 의사의 만장일치가 요구되겠지만, 사실상 불가능하기 때문에 다수결로 결정할 수 밖에 없고, 다수결을 위한 표결권 수의 설정에 있어서도 주의 크기와 인구수에 따라 상이할 수 밖에 없다.

(4) 독립된 연방기관

○ 연방참사원은 주에 의해 구성되고 주의 지시를 받아 권한을 행사하지만 주기관이 아니라 연방기관(Bundesorgan)이다. 연방참사원은 자신의 사무를 스스로 규율하는 자율성을 가지며. 연방의 최고헌법기관으로서 감독을 받는 지위에 있지 않다. 따라서 의사규칙을 자율적으로 제정할 수 있고 내부행정, 예산 등에 있어서 독자성을 가진다.

4) 연방참사원의 권한

○ 연방참사원은 주가 이를 통하여 연방의 입법과 행정에 관여하기 위한 것이다.[55] 이는 협력하는 것이지 독자적 결정권을 가지는 것은 아니다.[56]

○ 연방참사원은 연방의 질서가 실효성을 가질 수 있도록 여러 세력을 매개하는 역할을 한다.[57]가장 중요한 연방참사원의 권한은 연방법률제정과정에 참여하여 관여하는 것이다. 연방참사원은 법률안 제안권, 동의권, 이의제기권을 가진다. 연방정부의 법규명령과 행

54) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 37쪽
55) 기본법 제50조
56) 김남철, 독일에서의 연방참사원과 주지사협의회를 통한 국정참여 – 특히 지방자치단체의 국정참여권 실현방법의 관점에서 –, 지방자치법연구 제18권 1호, 2018, 294쪽
57) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 50쪽

정규칙에 대하여서도 연방참사원은 동의권을 가짐은 물론 법규명령안을 발의할 수도 있다.[58]

○ 이러한 권한을 행사함으로써 각 주는 연방의회와 연방정부에 대하여 강력한 견제기능을 행사할 수 있고, 주의 이익을 실현할 수 있게 된다.

○ 다만 각 주가 연방참사원을 통하여 이러한 권한을 행사할 수 있으므로 각 주가 단독으로 행사할 수 있는 권한은 아니라는 내재적 한계가 있다.[59]

(1) 입법 절차에 참여

○ 연방법률제정과정에 참여하는 권한은 연방참사원이 통상적이고도 가장 강한 영향력을 행사하는 영역이라 할 수 있다.[60]

■ 법률안 제출권

○ 연방참사원은 예산법률안과 조약비준법률안을 제외하고 일반적 법률안을 연방의회에 제출할 수 있다.[61] 연방의회에서는 교섭단체나 일부 의원들(5% 이상의 재적의원)이 법률안을 제출할 수 있는 것과 달리, 각 주에 법률안 제출권이 있는 것은 아니고 연방참사원이 법률안 제출권을 가진다.

○ 따라서 각 주는 법률안 발의를 제안하고, 본회의에서 이에 대해 다수결로 의결한 후 연방정부를 거쳐 연방의회에 제출된다.[62] 연방정부는 이에 대하여 입장을 표명하여 6주 내에 연방의회에 송부하여야 한다. 즉 연방정부는 이 법률안을 거부할 수 있는 것이다.

58) 기본법 제80조 제3항
59) BVerfGE 94, 297 (311)
60) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 51쪽
61) 기본법 제76조 제1항
62) 기본법 제76조 제3항

■ 정부안에 대한 입장표명

○ 의원내각제 정부형태를 취하고 있는 독일연방의 경우 연방정부의 법률안 발의가 많은데, 이에 대하여 조기에 참여할 수 있는 권한이 연방참사원에 인정된다. 정부안은 먼저 연방참사원에 제출되고, 연방참사원은 이에 대하여 6주 이내에 자신의 입장을 표명할 수 있다. 정부안은 연방참사원의 의견과 함께 연방의회에 제출된다.[63]

○ 즉, 정부안은 먼저 연방참사원의 의견을, 연방참사원 안은 먼저 연방정부의 의견을 첨부하여 연방의회에 제출되는 형태로 절차가 진행된다. 연방참사원은 정부안에 대하여 수정안 등을 제시할 수 있고, 거부를 할 수도 있다. 연방정부는 이에 대하여 반대의견을 제시할 수도 있으며 정부안과 참사원의 입장표명, 정부의 반대의견까지 연방의회에 제출되고, 연방의회는 이를 참고하여 법률안을 의결한다.[64]

○ 연방의회의 의원안은 연방의회에 의해 의결된 후 연방참사원에 송부된다. 연방참사원은 이에 대하여 동의 또는 중재위원회 회부를 결정할 수 있다.

■ 중재위원회 소집 요청[65]

○ 연방참사원은 의결된 법률안 접수 3주 이내에, 이에 대한 합동심의를 위해 연방의회 의원과 연방참사원 구성원으로 구성되는 중재위원회 소집을 요청할 수 있다. 이때 위원회에 파견된 연방참사원의 구성원은 어떤 지시에도 구속되지 아니한다. 즉 이때에는 기속위임이 아니라 자유위임이다.

○ 위원회가 의결된 법률안의 수정을 제의하면, 연방의회는 재의결하여야 한다. 연방참사원의 동의가 필요한 법률인 경우에는, 연방의회와 연방정부도 중재위원회의 소집을 요청할 수 있다.

63) 기본법 제76조 제2항
64) 최희수, 김주환, 독일 연방참사원의 지위와 권한. 강원법학, 제51권, 2017, 304쪽 이하
65) 기본법 제77조 제2항

(2) 법률안에 대한 동의-동의법률(Zustimmungsgesetz)

○ 연방참사원이 입법과정에 참여할 수 있는 권한을 기준으로 법률을 구분하면 연방참사원의 동의를 요하는 동의법률(Zustimmungsgesetz)과 연방참사원이 이의를 제기할 수 있는 이의법률(Einspruchsgesetze)로 크게 나눌 수 있다.

○ 2006년 연방주의개혁 개헌이 있기 전에는 동의를 요하는 법률이 전체의 약 55~60% 정도였으나 연방주의 개혁개헌을 통해 이 비율을 35~40%로 낮추고자 하였다.[66] 연방참사원의 동의를 필요로 하는 법률의 경우 연방참사원은 중재위원회 소집 요구가 없거나 조정절차가 의결된 법률안에 대한 수정 제의 없이 종료된 경우, 적절한 기간 내에 동의 여부에 관하여 의결하여야 한다.[67]

○ 동의를 요하는 법률은 연방참사원의 동의 없이는 법률이 성립하지 못하기에 의견이 다른 경우에는 중재위원회의 중재를 거치게 된다. 이 위원회에서조차 조정이 되지 않으면, 연방참사원이 동의하지 않으면 법률은 폐기된다. 이의를 제기할 수 있는 법률은 이와 달리 연방참사원이 이의를 제기한 부분이 조정되지 않은 경우에도 연방의회가 재의결로 법률을 제정할 수 있다.

○ 따라서 연방참사원이 입법과정에서 영향력을 행사할 수 있는 가장 효과적인 방법은 동의법률을 통하는 것이다.[68] 법률이 동의를 요하는 것인지 이의를 제기할 수 있는 것인지는 기본법이 개별적으로 규정하고 있다.

○ 연방법률은 원칙적으로 이의법률이고 기본법이 특별히 명시적으로 규정한 경우에만 동의가 필요하다는 것이 원칙이다.[69] 기본법에 규정된 동의법률은 조세와 재정과 관련된 법률, 주의 행정조직과 절차에 관한 법률, 헌법개정법률 등이 있다.

○ 구체적으로는 징수액의 전부 또는 일부가 주 또는 지방자치단체에 유입되는 조세에 관해 결정하는 법률(기본법 제105조 제3항)과 기본법에서 확정적으로 배분하지 않은 유일한 조세인 부가가치세를 연방과 주에 배분하는 법률(기본법 제106조 제3, 4항)이 있다. 그 외에 연방과 주의 수직적 재정조정(기본법 제104a조 제 4항), 주

66) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 57쪽 각주 132 참조
67) 기본법 제77조 제2a조
68) 최희수, 김주환, 독일 연방참사원의 지위와 권한. 강원법학, 제51권, 2017, 305쪽
69) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 58쪽

간의 주세 분배에 관한 상세한 기준(제107조 제1항), 조제징수분에 대한 지방자치단체의 참여(제106조 제5, 6항)에 관한 법률, 일정한 행정임무를 연방 또는 주가 재정부담을 해야 하는지 아니면 공동으로 (이 경우 어떤 분담비율로) 해야 하는지에 대해 결정하는 법률(제91a조 제2항, 제104a조 제3, 5항 등), 예산법과 경기순환에 따른 예산관리, 다년간의 재정계획에 관한 연방과 주의 공동원칙에 관한 법률(제109조 제3항)과 유럽공동체의 제재조치에 대한 부담의 연방과 주의 분담에 관한 상세한 내용을 정한 법률(제109조 제4항), 예산위기상황에서 균형을 회복하기 위한 법률(제109a조), 주의 행정조직과 행정절차에 개입하는 연방법률(행정조직에 관해 제84, 85조, 행정절차에 관해 제108조 제2, 4, 5항)[70]

○ 헌법개정법률은 연방의회 재적의원 3분의 2의 찬성과 연방참사원에서 표결권수 3분의 2의 찬성이 필요하다.[71]

(3) 법률안에 대한 이의-이의법률(Einspruchsgesetze)

○ 기본법에서 특별히 연방참사원의 동의를 요구하지 않는 법률은 원칙적으로 이의를 제기할 수 있는 권한만을 가진다. 연방참사원의 동의를 필요로 하지 않는 법률의 경우 연방참사원은 중재위원회의 절차가 종료되었을 때, 연방의회가 의결한 법률에 대해 2주 내에 이의를 제기할 수 있다.[72]

○ 이의가 연방참사원의 과반수 투표로 의결된 경우, 연방의회는 재적의원 과반수의 재의결로 그 이의를 기각할 수 있다. 연방참사원이 3분의 2 이상의 다수로 이의를 의결한 경우, 연방의회가 (출석한) 연방의회의원 3분의 2의 찬성으로 이를 기각할 수 있고, 이때에도 연방의회 재적의원의 과반수 조건을 충족해야 한다.[73]

○ 연방참사원이 2주내에 이의를 제기하지 않으면 법률안은 법률로 성립한다. 연방의회가 기본법에 규정된 의결정족수로 기각시키지 못한 경우 연방참사원의이의제기는 종국적으로 거부권의 효력이 발생하게 된다.[74]

---

70) 김환학, 독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 58-59쪽
71) 기본법 제79조 제2항
72) 기본법 제77조 제3항
73) 기본법 제77조 제4항
74) 최희수, 김주환, 독일 연방참사원의 지위와 권한. 강원법학, 제51권, 2017, 307쪽

(4) 법규명령 제정과 관련한 권한

❍ 기본법 제80조에 의해 연방참사원은 집행기관의 법규명령(Rechtsverordnung)에 대한 동의권 및 발의권을 가진다. 연방참사원은 연방정부 또는 연방장관의 법규명령에 대하여 동의권을 행사할 수 있다.

❍ 구체적으로는 우편 및 통신시설의 이용에 관한 원칙 및 요금에 관한 것, 연방철도시설 사용료의 부과원칙에 관한 것, 철도의 건설과 운용에 관한 것과 연방법에 의한 법규명령 중, 연방참사원의 동의를 필요로 하거나, 연방의 위임에 의하여 또는 고유사무로서 주에 의해 집행되는 법규명령에 대하여 동의권을 행사할 수 있다.[75]

❍ 이 외에 연방참사원은 자신의 동의를 요하는 법규명령의 제정을 위한 법규명령안을 직접 발의할 수도 있다.[76]

(5) 연방행정에의 참여

❍ 연방정부는 주가 연방법률을 합법적으로 집행하는가에 대해서 감독한다. 연방정부는 이 목적을 위하여 감독관을 주최고기관에 파견할 수 있고, 또 주최고기관의 동의를 얻거나, 주최고기관이 동의를 하지 않을 경우에는 연방참사원의 동의를 얻어, 그 하급기관에도 파견할 수 있다.[77]

❍ 주에서 연방법률의 집행에 관하여 연방정부가 확인한 하자가 제거되지 아니할 때에는, 연방정부나 주의 요청에 의하여 주가 법을 위반하였는지 여부를 연방참사원이 결정한다. 연방참사원의 결정에 대하여는 연방헌법재판소에 심판을 청구할 수 있다.[78]

❍ 주가 기본법이나 그 밖의 연방법률에 의해 자신에게 부과된 연방의무를 이행하지 않는 경우, 연방정부는 연방참사원의 동의를 얻어 그 주가 그 의무를 이행하게 하기 위하여 필요한 연방강제조치를 취할 수 있다.[79]

---

75) 기본법 제80조 제2항
76) 기본법 제80조 제3항
77) 기본법 제84조 제3항
78) 기본법 제84조 제4항
79) 기본법 제37조 제1항

5) 독일연방참사원의 시사점

○ 앞서 독일연방참사원의 기능과 권한을 위주로 살펴보았다. 독일연방참사원의 헌법상 지위가 지방자치제도 혹은 지방분권에 시사하는 바는 크다. 왜냐하면 독일연방참사원은 그 탄생배경이 연방국가에서 중앙과 지방의 권한에 균형을 맞추기 위한 역할을 하기 위한 것이었기 때문이다. 즉 연방참사원은 지방정부라고 할 수 있는 주 정부의 공무원(주지사를 비롯하여 각 부 장관 등의 주정부의 각료)을 그 구성원으로 하여 연방과의 관계에서 지방에 영향을 줄 수 있는 정책이나 법안에 대하여 연방참사원의 이름으로 이를 견제하거나 협력하는 관계를 형성하고 있기 때문이다.

○ 물론 연방국가에서 국가를 연합하기 위한 역사적 배경을 무시할 수 없고, 독특한 제도이기 때문이 이를 그대로 모방하여 적용하여야 한다거나, 이를 본받자고 하는 것은 무리한 요구일 수 있다. 하지만 이 제도가 가지는 근본적인 사상과 문제해결 방식은 우리가 충분히 참고할 만하고 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

○ 무엇보다 중요한 시사점은 입법절차에 동의든 이의제기든 참여하여 중앙정부의 주도적인 역할에 대한 견제와 통제를 할 수 있는 권한이 헌법적으로 부여되어 있다는 점이다. 즉 지방의 중요한 이익과 관련된 법률의 경우 동의권을 허용하여 공동결정을 할 수 있도록 하고 있고, 그 정도가 아닌 경우에는 정부운영의 효율성을 위해 동의까지는 아니지만 이의를 제기할 수 있는 권한을 허용하여 숙의민주주의에 기여하고 있을 뿐만 아니라 정치적 부담으로 작용할 수 있도록 함으로써 중앙정부의 권한행사를 견제 혹은 통제하고 있는 점이다.

○ 또한 연방참사원은 정치적 영역과 전문가의 영역, 즉 정치인이자 각 주의 관료로서의 지위를 가지는 구성원들에 의해 운영됨에 따라 정치적인 판단만이 아니라 실제 행정업무의 필요성과 효율성, 입법이나 정책의 정당성을 심사하여 통제할 수 있는 기능을 할 수 있다는 점도 주요한 시사점이라 할 수 있겠다.

○ 연방참사원이 제대로 운영되기 위해서 법적으로 규정된 기구뿐만이 아니라 정치적이고 비공식적인 기구를 운영하기도 한다. 이러한 점도 실무에 있어서 우리에게 주는 시사점이 크기 때문에 이를 소개하고자 한다.

■ 주지사협의회(Ministerpräsidentenkonferenz: MPK)

○ 앞에서 연방참사원의 구성, 조직, 운영, 그 권한에 대하여 살펴보았다. 하지만 규범에서 규정하고 있는 이러한 권한과 기능을 제대로 발휘하기 위해 정무적 기구가 필요할 수 있고, 독일은 주지사협의회라 불리는 일종의 정치적 협력기구를 두고 있다.

○ 이는 법률상의 기구는 아니지만 연방참사원에서 논의되는 정치적 사안에 대하여 주지사들간 협의하기 위한 정치적 협의체라 할 수 있겠다.

○ 주지사협의회는 연방참사원의 본회의에 앞서 주지사들이 회의를 통하여 입법의 전 단계, 기타 정치적으로 중요한 안건들에 대하여 평등한 입장에서의 주들 사이에서 합의된 의견을 도출하는 것을 목적으로 하는 주지사들의 필요에 의한 자발적 정치적 협의체이다. 이러한 회의를 통해 각 주의 이해관계를 조율하고 의견을 통일하고 상호 협력하기 위한 법률의 규정에는 없는 비공식적인 협의체라고 할 수 있겠다.[80]

80) 김남철, 독일에서의 연방참사원과 주지사협의회를 통한 국정참여 – 특히 지방자치단체의 국정참여권 실현방법의 관점에서 –, 지방자치법연구 제18권 1호, 2018, 302쪽

3. 프랑스의 양원제

1) 프랑스 상원(Sénat)의 역사

(1) 역사적 기원

○ 프랑스 상원의 기원과 발전사를 알기 위해서는 프랑스 혁명과 그 후의 헌정사를 살펴보아야 한다. 혁명초기에는 양원제를 거부하고 단원제를 채택하였지만, 1795년 헌법에는 원로원(Conseil des Anciens)과 500인 위원회(Conseil des Cinq-Cents)로 입법부가 구성되는 것으로 하여 양원제를 채택한 것으로 해석된다. 즉 원로원이 상원, 500인 위원회가 하원의 성격을 가지는 것이다.

○ 500인 위원회는 법률안을 발의하고, 원로원은 이에 대하여 수정권한 없이 승인이나 거부만을 할 수 있었다. 이때부터 법률안의 제정과정에서 두 원이 역할을 분담하여 권한을 행사하기 시작하였다.[81]

○ 나폴레옹 하의 1799년 헌법은 보수적인 상원(Sénat conservateur)을 설치하도록 규정하여 최초로 상원에 Sénat이라는 단어를 사용하였다. 1814년 루이 18세(Louis XVIII)의 헌장(Charte constitutionnelle)에 따라 상원은 귀족원(Chambre des Pairs)으로 복귀되었다.

○ 1851년 쿠데타로 말미암아 다시 보수적인 상원(Sénat conservateur) 체제로 전환되었으며, 그 후 제3공화국에서 공화주의적 상원이 등장했다가 1946년 제4공화국 헌법이 발효되면서 국민의회(Assemblée nationale)에 입법권의 전권을 부여한 불균형한 양원제를 채택하게 된다.

○ 1958년 제5공화국 헌법에서는 입법권은 하원(Assemblée nationale)과 상원(Sénat)으로 구성되는 것으로 규정하였다. 이 두 원은 다른 건물을 사용한다. 하지만 하원에 우월한 지위를 부여하고 상원의 권한이 약한 불평등한 양원제로 구성하였다.[82]

81) 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 6쪽
82) 이상 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 7-19쪽 요약

2) 프랑스 상원의 구성 및 운영

○ 프랑스는 연방제 국가가 아님에도 양원제를 채택하고 있다. 현행 헌법상의 상원은 귀족원으로서의 성질을 가지는 상원이 아니라 지방자치단체를 대표하는 성질을 가지는 상원이라고 해석될 수 있다.[83]

○ 이는 프랑스 헌법규정에서 알 수 있는데, 프랑스 헌법 제24조는 제2항에서 의회는 하원과 상원으로 구성된다고 규정하고 있고, 제4항에서 상원의원의 수는 348명을 넘을 수 없으며, 간접선거로 선출됨과 상원은 공화국의 지방자치단체의 대표성을 보장한다라고 명시하고 있기 때문이다.[84]

○ 헌법의 이런 규정은 상원의 지역대표성을 명시함과 동시에 상원이 지방자치단체의 대표에 의해 선출된 의원으로 구성되는 특성을 반영한 것이라 하겠다.[85]

○ 이 조항 외에도 헌법 제39조 제2항에서 지방자치단체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의법률안은 상원에 먼저 제출된다고 규정하여 지방자치와 관련해서는 상원에 특별한 임무를 부여하고 있음을 알 수 있다.

(1) 상원의 구성(선출방법)

○ 프랑스 헌법은 국민의회 의원의 수는 577명까지, 상원의 수는 최대 348명으로 제한하고 있다. 이에 의해 현재 프랑스 상원 의원의 수는 348명이다. 국민의회는 국민의 직접선거로 선출됨에 반하여 상원은 간접선거 방식으로 선출된다.[86]

○ 아래에서 설명하겠지만 상원의원의 선거권자는 지방의회 의원이기 때문에 상원은 지방을 대표하고 입법절차에서 지방의 이익을 대변하게 되며, 지방자치단체는 상원을 통하여 간접적으로 그들의 의견을 개진할 수 있게 된다.

○ 프랑스 선거법 제296조에 따르면 상원의원이 될 자격으로 만 24세의 나이제한을 두고 있다.[87]

---

83) 전학선, 프랑스 지방자치단체의 국정참여제도, 공법학연구 제17권 제3호, 2016, 11쪽
84) 이하 프랑스 헌법 규정은 '국가별법령집: 프랑스 헌법, 헌법재판소법, 헌법재판연구원, 2018'의 번역을 참고하였음.
85) 박인수, 지역대표기관으로서의 프랑스 상원 연구, 유럽헌법연구 제25호, 2017, 308쪽 이하
86) 헌법 제24조 제3항

○ 상원의원은 도와 해외지방자치단체에 상응하는 선거구(도단위)를 기준으로 인구수 15만명까지 1명의 상원의원이 기본적으로 배정되고, 인구수 25만 마다 추가적으로 1명의 상원의원이 더 배정된다.[88] 평균적으로 한 선거구에서 2-6명의 상원의원이 선출되지만, 배정된 상원의원이 1명인 경우도 9개 선거구 정도 되고, 파리의 경우 12명의 의원을 선출할 수 있다.[89]

○ 상원의 임기는 6년이고, 3년마다 정원의 반이 교체되는 방식을 채택하고 있다. 그래서 한번은 170명, 또 한번은 178명의 의원이 새로 선출된다. 2017년 170명에 대한 선거(série 1)가, 2020년 178명에 대한 선거(série 2)가 있었다.

○ 이에 따라 프랑스 상원은 의회해산의 대상이 되지 않는 상설의회로서의 성격을 가지게 된다. 이는 전체적으로 개선되는 하원과의 차이점이다. 이러한 상원의 부분적 개선제도는 상원의 조정적, 중재적 기능과 관련되고, 실제 현실정치에서는 새로운 정당이 상원에 진출하기까지 상당한 시간이 필요함이 입증된 바 있다.[90]

■ 간접선거(선거인단)

○ 앞서 살펴본 바와같이 프랑스 상원은 간접선거에 의해 선출된다. 이는 헌법사항이기 때문에 이를 변경하기 위해서는 헌법개정이 필요하다. 간접선거를 위해서는 상원의원을 선거하기 위한 선거인단의 구성이 필요하다. 현재 약 162,000명의 선거인단에 의해 상원의원이 선출된다.[91]

○ 상원 선거인단은 각 도(département)의 국민의회 의원(députés)과 상원의원(sénateurs), 레지옹 의회 의원(conseillers régionaux)과 코르스(Corse) 의회 의원, 도의회 의원(conseillers généraux), 시의회의 대표자 또는 그 대리인들로 구성된다[92]

87) 원래 35세가 피선거연령이었으나 차츰 낮아져서 현재 24세가 되었다.
88) 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 25쪽
89) http://www.senat.fr/role/senate.html#c602559; 박인수, 지역대표기관으로서의 프랑스 상원 연구, 유럽헌법연구 제25호, 2017, 308쪽
90) 자세한 내용은 한동훈, 프랑스 헌법상 상원의 지위, 세계헌법연구 제22권 제1호, 2016, 116쪽 참고
91) http://www.senat.fr/role/senate.html#c602559
92) 프랑스 선거법전 L.280조

○ 이 규정에 의하면 거의 모든 지방자치단체의 구성원이 선거인단에 관여하게 되어[93], 상원의원의 선거는 지방선거와 밀접하게 연관되게 된다. 따라서 지방자치단체의 영향력은 상원에 그대로 전달되게 되어 프랑스의 상원은 "프랑스 꼬뮌의 대평의회"(le Sénatest le grand conseil des communes françaises)의 성격을 가진다고 평가된다.[94]

○ 이와 관련하여 프랑스 헌법재판소는 2000년에 "프랑스 헌법 제24조의 규정에 따라 상원은 공화국의 지방자치단체의 대표를 보장하는 범주에서 그 자체로 이와 같은 지방자치단체의 발현은 선거인단에 의해 선출되어야 한다.

○ 따라서 이와같은 선거인단은 주로 지방자치단체의 의회의 구성을 포함해야 하며, 모든 유형의 지방자치단체가 선거인단에서 대표되어야 한다. 뿐만 아니라, 꼬뮌의 대표는 꼬뮌의 다양성을 반영해야 한다. 요컨대 1789년 인간과 시민의 권리선언 제6조와 프랑스 헌법 제3조에서 도출되는 투표에서의 평등원칙을 준수하기 위해서는 각각의 유형의 지방자치단체와 여러 유형의 꼬뮌의 대표는 이들 지방자치단체에 거주하는 주민을 고려해야 한다."고 판시한 바 있다.[95]

○ 16만 여명의 선거인단은 우선 꼬뮌 인구 9,000명을 기준으로 이보더 적은 경우 7-11명의 의원을 가지는 시의회의 경우 1명의 선거인단(délégués), 15명의 의원을 가지는 시의회의 경우 3명, 19명의 의원을 가지는 시의회의 경우 5명, 23명의 의원을 가지는 시의회의 경우 7명, 27명 또는 29명의 의원을 가지는 시의회의 경우 15명의 선거인단을 선출한다.

○ 이보다 많은 경우에는 모든 기초의회의원은 적법한 선거인단(délégués)이 되고, 30,000명 이상의 주민을 가진 꼬뮌의 경우 추가인구 800명당 1명씩 선거인단을 더 선출할 수 있다. 이러한 기준에 따라 실제 16만명중 약 15만 명이 시의회 의원이 된다.[96]

93) 선거인단의 분포를 보면 시의회의 대표가 약 95%, 나머지는 도, 레지옹 의회 의원이다.(전학선, 프랑스 지방자치단체의 국정참여제도, 공법학연구 제17권 제3호, 2016, 13쪽)
94) 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 23쪽
95) Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 (한동훈, 프랑스 헌법상 상원의 지위, 세계헌법연구 제22권 제1호, 2016, 113쪽 재인용)
96) 전학선, 프랑스 지방자치단체의 국정참여제도, 공법학연구 제17권 제3호, 2016, 13쪽 참고

■ 선거[97]

○ 선거인단인 유권자들은 투표의무가 있고, 정당한 사유없이 투표하지 않은 경우 100 유로의 벌금을 과할 수 있다. 선거인단은 실비로 교통비를 수당으로 받는다. 상원 선거는 지방법원장의 감독하에 도청소재지에서 이루어진다.

○ 1~2석이 할당된 선거구에서는 보통 결선다수대표제(2회제 다수대표제, scrutin majoritaire)가, 3석 이상인 경우 비례대표명부선거제(최대평균식 비례대표제, représentation proportionnelle)로 선출한다.[98]

3) 프랑스 상원의 구성

○ 프랑스 상원은 크게 상원의장(président du Sénat)과 의장단회의(Conférence des Présidents), 위원회로서 재무위원회(Conseil de Questure)와 상임위원회(Commissions permanentes), 교섭단체(groupes politiques), 내부행정 처리를 위한 상원사무국(Bureau du Sénat), permanentes)으로 구성되어 있다.

(1) 상원의장(président du Sénat)

○ 상원의장(président du Sénat)은 3년 마다 절반씩의 상원이 부분 개선된 후에 전체 상원의원에 의해 선출된다.[99] 상원 의장은 의회의 의장으로서 회의의 원활한 진행과 상원의 안전을 감시할 의무와 질서유지권을 가진다.[100]

○ 헌법 제7조 4항에 의하면 대통령이 궐위되거나 헌법재판소가 재적위원 절대 과반수로 대통령이 직무를 수행할 수 없다고 확인한 경우, 상원의장이 대통령 직무를 대행한다. 이때의 대행임기는 약 50일이다.

97) 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 26쪽 이하
98) 박인수, 지역대표기관으로서의 프랑스 상원 연구, 유럽헌법연구 제25호, 2017, 308쪽
99) 헌법 제32조
100) 상원규칙(Règlement du Sénat) 제90조

○ 헌법 제56조에 의하면 헌법재판소는 9명의 재판관으로 구성되고, 그 임기는 9년이며, 3년마다 3분의 1이 갱신되는데, 대통령·하원의장·상원의장이 각각 3인의 재판관을 임명하도록 규정하고 있다. 따라서 상원의장은 3인의 헌법재판관을 지명할 수 있다.

○ 헌법 제61조는 가결된 법률이 공포되기 전 상원의장은 헌법재판소에 위헌심판을 청구할 수 있도록 규정하고 있다. 헌법 제12조는 공화국 대통령이 하원의 해산을 선포할 때 수상, 양원의 의장과 협의할 것을 명령하고 있다.

○ 부분 개선 후 첫 회의에서 최고령의원의 주재 하에 비밀 투표로 상원의장 선거가 진행되고, 제1차 또는 제2차 선거에서는 절대다수, 3차 선거에서는 상대다수의 득표로 선출된다.[101]

(2) 의장단회의(Conférence des Présidents)

○ 의장단회의는 상원의장, 부의장, 모든 교섭단체의 장, 상임위원회의 위원장, 재정 및 사회보장의 수석보고자, 상원의 유럽문제위원회의 위원장으로 구성된다. 본회의의 의사일정을 정하는 임무를 수행한다. 즉 본회의의 날짜와 시간, 회의내용인 법률안의 심사목록과 순서를 비준한다. 정부대표(담당장관)가 참석하여 정부에서 우선적 처리를 요하는 법률안을 제시할 수 있다.[102]

(3) 재무위원회(Conseil de Questure)와 상임위원회(Commissions permanentes)

○ 프랑스 상원은 3명의 재무관(Questure)을 두는데 상원의원에 의해 선출된다. 상원사무국의 구성원으로서 상원의 행정기관 전체의 일반행정 및 운영에 대한 책임을 진다.[103]

○ 재무관은 상원의 예산을 정하는데, 특히 예산의 집행에 필요한 국가의 예산액을 정한다, 또한 상원의 지출을 위해서 재무위원회의 사전적 승인을 요한다. 상원의장을 제외한 모든 상원의원은 상임위원회(commissions permanentes)에 속한다.

101) 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 38쪽
102) http://www.senat.fr/role/orga.html#c580703
103) http://www.senat.fr/role/le_conseil_de_questure.html

○ 헌법 제48조에 의해 상임위원회는 최대 8개까지 설치할 수 있다. 현재 상원은 경제위원회(La commission des affaires économiques), 외교·국방·군사위원회(La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées), 사회보장위원회(La commission des affaires sociales), 문화·교육·통신위원회(La commission de la culture, de l'éducation et de la communication), 국토개발 및 지속 가능한 발전 위원회(La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable), 재정위원회(La commission des finances), 헌법적 법률, 입법, 보통선거, 규칙 및 일반행정(법제사법위원회)(La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale)의 7개의 상임위원회를 운영중이다.[104]

○ 위원회의 임무는 법률안 심의, 정보활동에 대한 통제이며 이를 원활하게 하기 위한 정보단 및 연구단체를 설치할 수 있도록 하고 있다.

(4) 교섭단체(groupes politiques)[105]

○ 교섭단체도 3년의 부분개선이 있을때마다 구성된다. 최소 10명의 상원의원이 있어야 하고, 회원들이 주장하는 정책의 목적 및 수단을 제시하는 정치적 선언이 있어야 하며, 이와 같은 정치적 선언에 대해 교섭단체 구성원의 서명이 있어야 한다.

○ 교섭단체의 수장은 의사일정을 결정하는 의장단회의(Conférence des Présidents)의 구성원이 되어 의제를 설정하는데 관여하고, 수정안 제출권이 있으며, 공개투표를 요청할 수 있다.

(5) 상원사무국(Bureau du Sénat)

○ 상원사무국은 상원의장, 8명의 상원부의장, 3명의 재무관(questeurs), 비서관 14명의 총 26명으로 구성되며, 3년마다 있는 상원의 부분 개선마다 새로이 구성된다.

104) http://www.senat.fr/commission/index.htm
105) http://www.senat.fr/role/fiche/groupespol.html

○ 상원사무국은 규칙제정권을 가지고 부서의 조직, 권한, 기능 및 직원의 지위와 상원의 관리와 직업적 조직간의 관계를 정하는 내부규칙을 제정하며 상원의 고위공무원에 대한 인사권도 행사한다.[106]

4) 프랑스 상원의 권한

○ 프랑스 상원의 헌법상 상원은 정부의 의회해산권이 적용되지 않기 때문에 상설의회로서의 성격을 가지므로 대통령의 궐위시 상원의장이 그 임무를 대행하도록 하고 있다. 프랑스 상원의 중요한 권한으로는 입법적 권한과 행정에 대한 통제권이 있다.

(1) 상원의 입법과 관련한 권한

○ 헌법상 하원의원과 상원의원은 수상과 함께 법률안 발의권을 가진다.[107] 헌법 제45조 제1항은 '동일한 법률을 채택하기 위해 모든 정부제출법률안 및 의원발의법률안은 양원에서 차례로 심의된다'라고 규정하여 의회를 구성하는 상원과 하원은 입법에 대한 권한을 동등하게 가진다. 따라서 법률안이 양원에서 동의할 때까지 양원에서 토의되어야 하는 것이다.

○ 이러한 양원에서 왕복하여 심의하는 것은 양원의 타협이 없는 경우 실패할 수 있고, 이러한 경우 정부에게 양원동수위원회(commission mixte paritaire)의 소집권한이 주어진다. 또한 결과적으로 타협이 실패하는 경우 법률안에 대한 최종적인 의결권은 하원에게 있다.[108]

○ 정부제출법률안은 국사원의 의견을 청취하고 국무회의 심의를 거쳐 양원 중 한 원에 제출하면 되는데, 지방자치단체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의법률안은 상원에 먼저 제출되어야 한다.[109] 상원에 관한 조직법률은 양원에서 동일한 조문으로 의결되어야 한다.[110]

106) 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 40쪽
107) 헌법 제39조 제1항
108) 헌법 제45조
109) 헌법 제39조 제2항

■ 양원동수위원회(commission mixte paritaire)

○ 양원간의 이견으로 인하여 법률안이 각 원에서 2차 독회를 거친 후에도 채택되지 아니하거나, 또는 각 원의 1차 독해후 양원의장회의가 반대하지 않고 가속된 절차를 개시하기로 결정하였을 때 수상과 의원발의법률안의 경우 공동으로 행동하는 양원의장은 토의중인 조항에 대한 법안제출을 담당할 양원동수위원회를 소집할 권한을 갖는다.[111]

○ 양원동수위원회는 하원의원 7명과 상원의원 7명으로 구성된다. 이때 4명은 다수파의 의원이 3명은 야당의원이 참여한다. 양원동수위원회가 타협하여 타협안을 만드는 것에 성공하였을 때에는 정부가 타협안을 양원에 제출할 수 있다. 정부가 타협안에 대하여 동의하지 못하는 경우 의회가 이에 대하여 결정하는 것을 거부할 수 있다.

○ 정부가 제출하거나 수용한 수정안만이 본회의에 제출되어 토의될 수 있다.[112] 양원에서 이 타협안을 결의하는 경우 최종적으로 법률이 성립하게 되고, 타협안이 거부되는 경우 타협절차는 실패하게 되고 정부는 이에 대해 하원에게 최종적으로 결정할 권한을 부여할 수 있다.

(2) 상원의 정부통제와 관련한 권한

○ 헌법 제24조는 “의회는 법률을 가결한다. 의회는 정부의 행위를 통제한다. 의회는 공공정책을 평가한다.”라고 규정하여 양원 모두에게 법률제정과 관련한 권한 외에 정부에 대한 통제권과 공공정책에 대하여 평가할 권한을 부여하고 있다.

○ 이를 위해 회계감사원(Cour des Comptes)을 두어 의회의 정부활동의 통제를 보좌할 수 있도록 한다. 회계감사원은 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 자금조달법의 적용에 대한 통제 그리고 공공정책에 대한 평가를 하는데 보좌한다.[113]

110) 헌법 제46조 제4항
111) 헌법 제45조 제2항
112) 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 65-66쪽
113) 헌법 제47-2조

○ 또한 통제와 평가임무를 수행하기 위하여 조사위원회(commissions d'enquête)를 각 원내에 설치하여 법률에 의해 정해진 조건에 따라 정보자료를 수집할 수 있도록 규정하고 있다.[114]

○ 프랑스 하원의 경우 헌법 제49조 제2항에 의해 정부불신임권을 행사할 수 있지만[115], 상원에게는 정부불신임권이 주어져있지 않기 때문에 이를 통한 강력한 통제나 견제는 어렵고, 각종 질문권과 정보수집 등을 통하여 정부에 대한 통제를 수행하고 있다.

■ 정보수집을 위한 수단

○ 정부에 대한 통제를 효율적으로 수행하기 위해서는 정보가 필수적이고, 이를 위해 정보수집을 위한 여러 수단들을 가지고 있다. 정부제출법률안을 통하여 정보를 간접적으로 수집할 수 있다.

○ 상원은 정부에 대하여 6종류의 질문권을 가지고 있다. 구체적으로는 서면질문(question écrites), 정부에 대한 현안질문(questions d'actualité au Gouvernement), 구두질문(question orales), 토의가 수반된 구두질문(question orales avec débat), 유럽문제에 관한 토의가 수반된 구두질문(question orales avec débat portant sur des sujets européens), 주제별로 선별된 질문(question cribles thématiques)이 있고, 이를 통해 정부통제를 수행한다.[116]

○ 상임위원회는 입법절차에서 청문 등을 통해 정보를 수집한다. 위원회는 정보단(mission d'information)과 연구단체(groupes de travail)를 설치하여 정보를 수집한다.

■ 조사권

○ 헌법 제51-2조는 통제와 평가임무를 수행하기 위하여 조사위원회(commission

114) 헌법 제51-2조
115) 헌법 제49조 제2항 '하원은 불신임안의 표결을 통해 정부의 책임을 묻는다'
116) 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 71쪽

d'enquête)를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 이를 위해서는 상원의 결의(résolution)가 있어야 한다. 조사위원회의 권한은 정해진 사건, 공기업의 경영, 국영기업에 대한 정보를 수집하는 것으로 규정되어 있다.

(3) 상원의 지방자치단체에 관한 권한

○ 국민의회 의원이나 상원 의원은 지방의회 의원을 겸직할 수 있지만 하나의 선출직 지방의원만을 겸직할 수 있는 제한이 있다. 겸직의 비율을 살펴보면 구청장이나 시장을 겸직하는 경우가 가장 많고, 상원의 경우 도의회 의장을 겸직하는 비율이 높다.[117]

○ 양원의 의원과 지방의원을 겸직할 수 있으므로 지방자치단체의 입장을 중앙정치에서 대변할 수 있다는 장점이 있다. 즉 앞서 살펴본 바와 같이 입법과정에서 혹은 국정운영에 지방자치단체가 직접 참여하는 것과 유사한 효과를 발생시킬 수 있는 것이다.[118]

○ 상원은 정부통제기능을 통하여 지방분권이 제대로 실시되고 있는지를 감시하는 권한을 행사하고 있고 이를 위해 적극적인 역할을 담당하기도 한다. 구체적으로는 질의권이나 정보조사활동 등을 통하여 이러한 기능을 수행한다.

○ 상원의 정보단을 통해 지방자치단체의 실질적인 재정의 자립을 실현할 수 있는지에 대한 내용을 집중적으로 조사할 수 있고, 또한 지역의 회계감사원에 연구단체를 구성하여 재정적인 문제를 지속적으로 검토하도록 할 수 있다. 이를 통한 통제작용은 물론 법률안의 발의에까지 이르기도 한다.[119]

○ 구체적인 예로, 1983년과 1984년의 정보단(mission d'information)은 지방분권 법률에서 관철된 원칙들의 실제 준수 여부를 확인하기 위해 설치되었다. 조사결과 기만적인 부담의 이전과 재중앙집권화의 시도를 비난한 것은 물론 조사와 분석에 그치는 것이 아니라 입법적 개선안을 제시하기도 하였다.[120]

---

117) 전학선, 프랑스 지방자치단체의 국정참여제도, 공법학연구 제17권 제3호, 2016, 15쪽
118) 전학선, 프랑스 지방자치단체의 국정참여제도, 공법학연구 제17권 제3호, 2016, 14쪽
119) 박인수, 지역대표기관으로서의 프랑스 상원 연구, 유럽헌법연구 제25호, 2017, 319쪽 이하
120) 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 82쪽

○ 또한 상원대표단(délégation sénatoriale)의 활동도 지방자치단체의 이익보호를 위한 중요한 역할을 하고 있다. 대표적으로 지방자치단체와 지방분권을 위한 상원대표단(délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation)은 여러 정보보고서를 통해 지방의원의 지위, 지방의 관할권, 지방자치단체로 권한과 인력 이전됨에 따른 재정적 결과 등에 대한 조사연구자료를 공개하였다.[121)]

5) 프랑스 상원제도가 우리에게 주는 시사점

○ 프랑스 상원제도는 독일의 연방참사원 제도와는 달리 순수한 제2원으로서의 성격을 가지는 기관이라 할 수 있다. 즉 프랑스 헌법에 의해 입법기관으로 상원과 하원이 규정되어 있기 때문에 하원과 공동으로 입법을 하는 기관으로 설정되어 있는 것이다.

○ 프랑스는 연방국가가 아니라 우리와 같이 대통령제를 취하고 있는 단방국가의 정치형태를 가지면서도 국회는 상원과 하원으로 나누어 양원제를 취하고 있다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 있다.

○ 특히, 헌법전에서 프랑스 상원은 공화국의 지방자치단체의 대표성을 보장한다라고 규정하고 있고, 지방자치와 관련된 법안의 경우 상원에 특별한 임무를 부여한다는 점에서 지방의 대표로 구성된 독일 연방참사원과 유사한 면을 보이고 있기는 하다.

○ 프랑스 상원은 주로 지방의원으로 구성된 선거인단에 의해 간접선거로 구성되고, 상원의 구성원이 거의 지방의원을 겸직하는 형태를 취하고 있기 때문에 지방의 이익과 요구가 즉시 중앙정치에 반영된다는 장점도 가지고 있다.

○ 하지만 양원제가 가지는 근본적인 약점, 즉 상원과 하원과의 갈등상황에서 이를 어떻게 해결할 수 있는지에 관한 문제에서 헌법은 하원으로 하여금 결정권을 주고 있다는 한계는 가진다고 할 것이지만, 국민에 의해 직접 선출되어 민주적 정당성을 가지는 하원에게 상원보다 우월한 지위를 부여하는 것이 민주적 정당성의 측면과 실제 업무의 효율성 측면에서는 어쩔 수 없는 점이라고 할 수 있겠다.

121) http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html

○ 하지만 상원이 입법권과 행정부에 대한 통제권을 통하여 지방자치단체의 이익을 위해 애쓰거나, 적어도 지방자치단체에게 불이익한 측면을 방지하거나 제거할 수 있다는 점에서 지방자치제도와 지방분권에 기여하는 바가 크다고 할 수 있겠고, 실제로도 지방분권을 강화하고 지방자치단체의 재정부분 및 보충성의 원칙을 강화하기 위한 2003년 프랑스 헌법개정에 기여한 바도 크다.[122)]

○ 즉, 프랑스 상원은 지역대표기관으로서 하원을 통제하기 위한 기능이 아니라 적극적으로 지방정부의 이익을 대변하고 지방정부에게 불리한 정책과 입법을 견제하고 통제하는 기능을 담당하고 있는 것이다.

○ 물론 의원들의 보수화, 지방의 과잉대표성 등 프랑스 상원이 드러내는 한계와 양원제가 가지는 부정적인 측면들이 가지는 한계가 있지만, 프랑스 상원이 가지는 고유한 장점이 있다. 즉 지방정부는 중앙정부가 나누어 주는 권한만을 행사하고 중앙정부의 정책과 입법에 관여할 수 있는 어떠한 방법도 갖지 못하는 우리의 사정에 비추어 보면, 지방정부가 중앙의 국정에 참여하기 위한 하나의 훌륭한 통로로서 양원제에 대한 프랑스 상원이 존재하는 바가 우리에게 주는 시사점이 분명히 있을 것이다.

122) 한동훈, 프랑스 헌법상 상원에 관한 연구, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 84쪽

제Ⅳ장 지방분권과 지역균형발전 차원의 양원제 도입방안

1. 지역대표형 상원 설계와 기본원칙

1) 지역대표성

○ 각국에서 국회를 양원제로 구성하는 이유는 다양하지만, 대체로 연방국가는 연방국가적 특성에서, 단일국가는 권력간 견제와 균형을 위하여 설치한 것으로 볼 수 있다.

○ 영국의 상원은 귀족원으로서 세습귀족 및 군주가 임명한 자들로 구성되고, 하원은 급진적 민주적 세력을 대표하는 가운데 군주제를 유지하기 위한 방편으로서 인정되었다.

○ 미국은 몽테스키외의 고전적 권력분립에 기초하여 집행권에 대한 의회의 우위를 억제하고 입법권과 집행권 간의 권력의 균형을 유지하려는 목적, 그리고 연방국가의 특수성에 기초하여 상원은 연방을 구성하는 각 주를 대표하게 하고 하원은 전체 국가의 통일성 유지 차원에서 전 국민을 대표하는 성격을 갖도록 양원제를 구상하였다.[123)124)]

○ 앞서 본 바와 같이 독일의 경우, 연방주의를 기본으로 하면서 주정부의 대표성과 이익 도모를 위해 연방참사원을 설치하고 상원의 기능을 하게 하였고, 프랑스는 단일 국가이면서도 귀족원 성격의 상원에서 출발하였으나, 현대국가로 발전하면서 상원을 귀족의 대표가 아닌 지역대표로서의 성격을 헌법에서 보장하게 되었다.

○ 이와 같이 국회를 양원으로 구성하는 것과 그 중 상원을 지방대표로서 구성하여 지역대표성을 부여하는 것은 조금 다른 배경을 갖지만, 프랑스와 같이 혁명에 의해 국민 스스로 왕정체제를 무너뜨리고 공화정으로 발전시킨 국가에서 상원의 대표성

123) 김웅규, 「지역대표의회의 헌법적 의미」, 공법학연구 제8권 제3호(2007), 30쪽.
124) 현재 OECD 국가 중 인구 1,200만명 이상인 국가의 대부분, GDP 수준 상위 20개 국가의 대부분은 양원제 국회를 가지고 있다.

을 지방에 부여했다는 점은 중요한 시사점을 준다.

○ 대한민국은 제2공화국 당시 양원제의 경험을 가지고 있으나, 지역대표성을 표방하지는 않았다. 그러나 인구비례 원칙이 강하게 적용되는 단원제 국회 하에서는 지방의 의견과 이익을 대변할 수 있는 제도적 장치가 미약할 수밖에 없고, 이를 극복하기 위해서는 국회의 구조가 지역대표성을 가지도록 설계하는 것이 필요하다.

○ 헌법에서 지방자치제도의 보장은 전적으로 입법권에 의존하도록 규정하고 있다는 점에서, 개헌을 통해 지방자치 규정을 강화한다고 하더라도 헌법의 추상성 때문에 구체적인 내용을 담는데 한계가 있다는 점을 고려하면, 지방자치가 입법에 의존하게 되는 결과를 피할 수는 없다.

○ 따라서 궁극적으로 지방자치의 보장과 분권을 강화하기 위해서는 입법부 내에서 지방이 직접적인 몫을 가질 수 있도록 구조화하는 것이 가장 바람직할 것이다. 지방정부가 주민의 삶에 보다 적극적인 공동체의 정책결정을 하기 위해서는 지방정부의 의사결정이 지역 안에서 자유롭게 집행될 수 있을 뿐만 아니라 국가차원에서도 그러한 정책이 수용될 수 있는 틀이 마련되어야 한다는 주장도[125] 같은 맥락이다.

○ 지역대표형 상원은 국가수준에서 지역을 대표하고 지역들에게 공론의 장을 제공하며 지역과 국회를 직접 연결하는 기능을 함으로써, 지방분권의 촉진, 수도권 집중 완화와 지역균형발전, 지역 할거주의와 지역갈등의 해소, 통일 한국의 국민통합, 정치체제의 선진화에 이바지할 수 있다고 본다.[126]

○ 궁극적으로는 이러한 정치적 기능의 기저에 국회와 행정부는 물론, 중앙권력과 지방권력, 정당 간 권력의 분산 및 견제와 균형작용을 동시에 할 수 있다는 점에서 지역대표형 상원은 국가의 권력구조를 개편하는 역할을 하게 될 것이다.

125) 정상우, 「지방분권형 헌법개정」, 공법학연구 제17권 제4호(2016), 83쪽.
126) 안성호, 「지역대표형 상원의 역사와 논거 및 설계구상」, 한국지방자치학회 학술대회자료집(2009), 57-63쪽.

2) 민주주의적 관점 ; 민주적 정당성의 확보

○ 상원의 성격을 기본적으로 지역대표성을 표방하는 것으로 하더라도 민주주의 원칙을 배제할 수 없고, 국민과 지역의 대표로서 일정수준의 민주적 정당성이 확보되어야 한다.

○ 대의제 민주주의의 기본원칙에 따라 민주적 정당성의 크기에 따라 상원이 가지는 권한의 크기도 상대적으로 결정된다고 볼 수 있다. 국가기관이 국가의 과제를 이행하고 국가권력을 행사하기 위해서는 국민의 의사에서 유래하는 민주적 정당성을 필요로 한다,[127]

○ 따라서 상원을 설치하는 경우, 상원의원의 선출과 대표성, 권한의 크기를 결정할 때 민주적 정당성의 크기를 고려하여야 한다. 이러한 점에서 상원의 선출을 직접선거에 의할 것인지, 간접선거에 의할 것인지, 기 선출된 대표기관에 의해 임명되는 것으로 할 것인지에 따라 달리 판단할 수 있다.

○ 우리나라에서 양원제도입의 성공조건으로, 상원을 도입하더라도 하원과 경쟁하는 기관으로서가 아니라 하원이 행하는 기능을 보완하는 기관을 지향하고, 지역대표성과 직능대표성을 결합하는 방식, 기존의 국회 구성방식의 개선과 접목하는 방식, 점진적이고 유연한 도입방식을 취할 것을 요구하는 견해도 있다.[128]

○ 다만, 현재 우리 비례대표제가 미약하지만 직능대표성을 일부 가지고 있다는 점을 고려하면 상원의 구성을 지역대표성과 직능대표성을 결합하는 방식을 취하려면 현재의 비례대표제는 하원의 구성에서 배제되어야 한다. 이러한 접근은 상원의 성격을 하원과 동일한 성격을 전제로 할 때 고려할만 하다 하겠다.

○ 따라서 현재 비례대표는 소선거구제 다수대표제 방식의 선거제에서 오는 한계를 보완하는 기능을 유지하고, 상원은 지역대표성을 표방하는 것이 보다 합리적일 것이다.

127) 한수웅, 헌법학, 법문사(2019), 125쪽.
128) 송석윤, 양원제의 도입방안에 대한 연구, 헌법학연구 제14권 제4호(2008), 341-344쪽.

3) 권력분립의 관점 ; 상원의 위상에 따른 권한 배분

○ 권력분립원리는 국가의 과제와 기능을 국가기관의 민주적 정당성, 그 조직 및 인적 설비와 절차에 비추어 과제를 이행하기에 적합한 기관에게 배분하여 귀속시킴으로써 국가과제의 효율적인 이행에 기여하고, 각 기관이 서로 각자에게 귀속된 기능을 효과적으로 이행함으로써 국가의 행위능력을 보장하고 일원적인 국가의사의 형성을 가능하게 한다.[129)]

○ 상원을 설치하고자 할 때, 상원도 국가기관이므로 국가기관의 구성원리로서 권력분립의 원리에 충실해야 함은 당연하다.

○ 따라서 국가기능을 분할하여 독립된 기관에 부여하고, 국가기관 상호 간에 적절한 견제와 균형을 이루게 하는 것이 필요한바, 상원을 설치하는 경우에 그 기능 내지 권한 역시 단순히 하원의 제2원이 아니라 실질적 기능을 하도록 하원에 준하는 권한을 배분할 필요가 있다.

○ 기본적으로 상원이 국회의 입법기관으로서 기능하기 때문에 입법권은 당연히 포함되어야 하겠지만, 법률안 발의권과 의결권에서 지역대표성이라는 성격상 지방에 영향을 미치는 입법의 한정된 범위에서만 인정할 것인지, 또는 특정 범위에서 배타적 동의권을 부여할 것인지 등을 고려해야 한다.

○ 그리고 하원이 가지는 재정에 관한 권한, 다른 국가기관의 구성 권한, 행정부에 대한 견제 권한 등을 하원과 동일한 수준에서 부여할 것인지 여부가 관건이다.

○ 상원을 제한된 범위에서만 권한을 부여하거나 다른 국가기관에 대한 견제 작용을 충분히 할 수 없는 수준의 권한을 배분하는 경우에 상원은 하원의 꼭두각시가 되거나 하원의 제2원으로 몰락하게 된다. 상원은 다른 국가기관에 대한 견제는 물론 하원에 대한 견제 작용도 할 수 있어야 한다.

○ 권력분립의 관점에서 헌법재판소는 『국민이 국가정책의 핵심적 사항을 파악하고 국가기관에 대한 효과적인 통제를 하기 위해서는 권력행사과정의 투명성원칙이 헌법적으로 천명되고 법령에 의해 구체화되어야 한다.

129) 한수웅, 앞의 책, 241쪽.

○ 과도하게 집중된 대통령 권력을 분권하는 과정에서 국회나 지방자치기관에 분산된 권력은 국민소환제·국민발안제·국민투표제 등 직접민주제적 요소의 강화를 통해 통제되는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다.

○ 행정각부의 장을 비롯하여 주요 국가권력을 행사하는 국가정보원장·검찰총장·경찰청장·국세청장 등의 임명에 투명성과 공정성을 확보하는 방안, 예컨대 이들의 임명에 있어 국회동의를 받도록 하는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다.

○ 비대한 청와대 참모조직을 축소하고, 대통령의 사면권을 제한하여 권력분립과 법의 형평성이라는 법치국가원리가 훼손되지 않도록 해야 한다. 그리고 지방자치의 활성화, 지역주의의 극복, 평화통일과 통일국가의 국민통합을 위해서는 지역대표형 상원을 설치하는 국회양원제도의 도입에 대한 검토가 필요하다.

○ 통일이 현실화하는 단계에서 뒤늦게 국회양원제도의 도입에 대해 논의하는 것은 오히려 평화통일에 장애가 될 수 있음을 유념해야 한다.』[130]고 밝힌 바 있다.

2. 지역대표형 상원의 쟁점사항에 관한 구상

1) 선출 방법과 위임의 성격

(1) 선출의 방식

○ 지역대표형 상원을 구성하는 방법으로 주민의 직접선거에 의한 방법과 선거인단 또는 지방의회에 의한 간접선거에 의한 방법, 지방정부의 대표에 의한 임명방식, 직접선거와 임명제를 혼합하여 구성하는 방식이 있을 수 있다.

○ 주민직선에 의해 상원의원을 선출하는 방안은 민주적 정당성의 측면에서는 가장 바람직하다고 평가할 수 있고, 간접선거에 대한 국민의 부정적 인식이 클 수 있다는 점과 하원의원과의 관계에서 대등성 내지는 대선거구제에서 선출될 수밖에 없다는 점에서는 오히려 하원의원보다 우월한 민주적 정당성을 내세울 수 있다는 점에서 긍정적이다.

130) 헌재 2017. 3. 10. 2016헌나1, 판례집 29-1, 1 [전원재판부] 재판관 안창호의 보충의견.

○ 다만, 주민직선에 의해 선출되는 상원의원은 그 성격상 정치적 대표의 성격이 강하고, 선출민의 의사에 기속당하지 않는 자유위임적 성격이 강하며, 동시에 지역대표성은 약화될 수 있어서 상원의원이 상원에서 지방의 이익에 반하는 의사결정을 하더라도 차기 선거에서의 정치적 책임 외에 법적 책임을 묻기는 어렵다는 한계가 있다.

○ 상원의원을 간선으로 선출하는 경우 지방자치단체장과 지방의회의 간선참여 방식의 문제와 지방자치단체장·지방공무원·지방의회 의원의 상원의원 겸직 여부 등에 대한 판단도 필요하고, 지역대표성을 제대로 반영하기 위해서는 정당의 지배와 관여를 완화 내지 배제할 수 있는 방안도 마련하여야 한다.

○ 간선으로 선출하는 경우, 먼저 지방의회에서 선출하게 할 것인지, 별도의 선거인단을 구성할 것인지 여부에 대한 판단이 필요하다. 프랑스의 경우 지방의회에서 선출하는 간선 형태를 취하고 있다.

○ 선거인단에 의한 간접선거는 선거인단을 어떻게 구성하느냐가 관건이다. 선거인단은 통상 일반 국민들을 선거인으로 구성하지만, 지방의회의원이나 지방자치단체장이 선거인 구성에 영향을 미치게 할 경우 상원의원의 위상과 역할에 정당의 영향력이 보다 강해질 우려가 있다.

○ 상원의원을 간선하는 경우에는 지방의회에서 간선하는 방식이 기본적으로 적절하다. 이 경우에 지방자치단체장도 간선에 영향을 미치게 하는 방안을 검토할 수 있다. 예를 들어, 후보 추천권을 행사하게 하거나, 후보추천위원회의 구성에 일정 부분 개입(추천위원 중 일부를 지명하는 방안)할 수 있는 방안이 있다.

○ 지역대표의회의 구성에 관하여 지역대표성의 실현을 위하여, 직선제보다는 지방의회에 의한 간선형과 지방정부에 의한 임명형이 유리하며, 인구비례에 의한 정수 배정보다는 지역별 동수 배정제도가 바람직하다고 평가하는 견해가 있다.[131]

○ 간선제는 직선제보다는 민주적 정당성이 취약하다는 비판은 피하기 어렵겠지만, 지역대표성은 간선에 의하는 것이 보다 그 성격이 분명해지는 측면도 존재한다. 다만, 지방의회 또는 지방자치단체장에 대한 국민적 신뢰가 크지 않는 정치 환경 하에서는 간선제의 주장은 국민적 공감대를 얻기 어려운 현실적인 한계가 있을 수 있다.

131) 박찬표, 한국의회정치와 민주주의:비교의회론의 시각(2002), 도서출판 오름, 292쪽.

○ 지방의회의원에 대한 해당 지역구 (하원)국회의원의 현재와 같은 영향력을 고려하면 상원의원이 지방의회의원을 매개체로 하여 오히려 하원의원에 의해 지배당하는 결과가 초래될 수도 있다. 상원의원을 지방의회의원에 의해 간선하는 경우에는 지방의회가 지역구 국회의원 및 정당의 지배를 어느 정도 배제할 수 있느냐에 따라 상원의 위상이 결정된다고 볼 것이다.

○ 따라서 상원은 정당에의 종속을 막기 위해 교섭단체를 구성하는 것을 배제하거나 상원의원이 당직을 맡지 못하도록 제한할 필요가 있다. 상원의원을 간선하는 경우에는 지역대표성이 명백한 만큼 국회에서 지역의 이익에 반하는 결정을 하는 상원의원에 대해서는 지방의회에서 신임을 철회할 수 있는 방안도 고려할 수 있다. 신임의 철회 즉 소환제에 관해서는 다음 목차에서 다루기로 한다.

○ 지방자치단체장이나 지방의회의 대표에 의해 임명되는 경우에는 민주적 정당성 측면에서는 약하지만, 지역대표성을 강조하기에는 가장 적절할 수 있다. 통상 특정한 직에 있는 자를 선제적으로 지정해 두고, 이를 상원에 보내는 형식이다.

○ 이는 독일의 연방참사원에서 그 유형을 확인할 수 있는바, 상원의원은 특정한 직에 있는 지방의 대표로 임명되기 때문에 철저히 지방의 이해관계를 대변하는 지위에 있게 되고, 그 이익에 반하는 행위를 할 경우에는 소환할 수 있는 것으로 구상할 수 있다.

(2) 자유위임과 기속위임, 소환제의 적용

○ 상원의원이 선출한 선거민의 의사에 구속되느냐 그렇지 않느냐에 관해서는 대표(상원의원)의 선출방식과 그 성격에 따라 달리 판단할 수 있다. 먼저, 주민의 직선에 의해 선출된 경우에는 일반적인 대의제 민주주의의 원리에 따라 자유위임으로 보아야 하고, 이 경우 지역대표성은 상대적으로 약해질 수 있다.

○ 그러나 직선으로 선출한다고 하더라도 대선거구제 하에 지역대표임을 명시하고, 일정한 수의 주민이 연서로 소환을 제기하는 주민소환제의 도입을 고려해 볼 수 있다. 지방의회에 의한 간선 또는 임명제인 경우에는 선거인단이나 임명권자로부터 기속위임을 받게 되는 것이 원칙이다.

○ 따라서 상원의원이 선임의 목적에 부합하지 않게 행동할 경우, 신임을 부여한 선임자는 부여한 신임을 회수하여 소환하는 것이 가능하다. 다만, 주민직선에 의할 경우와 같이 주민이 직접 소환하는 것을 가능하게 할 것인가에 관해서는 이론적으로 불가능하지는 않더라도 대의제의 일반원리에 비추어 보건대 허용하지 않는 것이 조화롭고, 간접선거의 선거권자 또는 임명권자가 정치적 판단에 의해 소환할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

2) 선출 지역 설정

○ 상원의 지역 설정 기준을 어떻게 할 것인지가 지역에서는 가장 민감한 문제일 수 있다. 현재 존재하는 광역지방정부를 기준으로 이에 따라 상원의원 선출권을 부여할 것인지 아니면 새로운 광역권을 구성하여 상원의원 선출권을 부여할 것인지가 문제이다.

○ 추가적으로 인구비례적 요소나 자치단체의 크기 등을 고려하여 권역을 배분할 것인지, 아니면 획일적으로 동수의 의석을 배분할 것인지의 문제도 있다. 다만, 미국의 상원제도는 인구의 수를 고려하지 않고, 각 주당 2명의 상원의원을 선출하여 구성하고 있다. 이는 투표가치의 평등성 측면에서 비판을 받고 있지만, 미국 헌법상 모든 주의 동의가 없으면 수정할 수 없는 조항이다.[132]

○ 미국 주의회는 양원제를 취하면서 상원은 County를 대표하는 방식으로 구성되고, 지역대표성을 갖고 있어 이를 참고할 수는 있을 것이다.[133]

○ 우리의 경우 현재 17개 광역 시·도를 기준으로 이를 그대로 적용하는 방안이 있을 수 있고, 5~7개 또는 10개~12개 권역별로 재편하는 방안이 있을 수 있다. 손쉽게 영남권, 호남권, 수도권, 충청권, 강원권 등 권역별로 재편할 경우 영남권에 속하는 광역시·도는 5개인 반면 호남과 수도권에는 각 3개의 시·도가 되고, 수도권의 경우 광역 시·도의 수는 3개에 불과하다고 하더라도 인구 측면에서는 국가 전체 인구의

132) 미연방헌법 제5조.
133) 다만, 주의 상원 구성에서 인구비례대표가 아닌 지역대표방식은 연방대법원 Reynolds v. Sims 사건에서 도시지역 대비 농촌지역이 과다대표되고, 이는 평등선거에 위배된다고 결정한바 있다(Reynolds v. Sims, 377U.S.533(1964)).

과반에 해당하게 된다는 지적도 가능하다.

○ 그러나 “단원제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 국회의원이 법리상 국민의 대표이기는 하나, 현실적으로는 어느 정도의 지역대표성도 겸하고 있다”는 헌법재판소의 결정문[134]을 토대로 논리적으로 추론해 본다면 단원제 국회가 아닌 양원제 국회에서 지역대표성을 띠는 상원에는 엄격한 인구비례원칙이 완화될 수 있다는 의미로 해석된다.

○ 상원의원의 선출지역을 권력별로 구분하자는 견해는 하원과 동일하고 완벽한 인구비례원칙을 상원에도 적용하자는 것은 아니지만, 상원의 규모에 따라 인구가 적은 곳은 상원의원 숫자도 적게, 인구가 많은 곳은 상원의원 숫자도 상대적으로 많게 설정하는 것이 타당하다는 견해로 이해된다.

○ 현재의 광역지방자치단체 체제에서 행정구역을 그대로 둔 채, 상원의원의 선거구를 별개로 작성하는 경우에는 중대선거구에서 다수표를 얻는 대표자를 확정하는 것이 매우 어렵게 될 수도 있다.

○ 우선적으로 현재의 광역지방자치단체를 기준으로 선출하는 것을 제안해 볼 수 있다. 17개 광역시 · 도를 기준으로 하되, 전체 시 · 도에 공통적으로 일정한 수(예를 들면, 동일하게 3명 정도)를 선출하게 하거나, 또는 각 시 · 도의 규모에 따라 제한된 범위(2명~6명 정도)에서 차등적으로 배분할 수도 있다.

3) 상원의원의 배정

(1) 상원의원의 수와 배정 방식

○ 상원의원의 수를 얼마로 규정할 것인가도 문제이다. 현행 헌법은 국회의원의 수를 법률로 정하되, 200인 이상으로 규정하고 있다. 현재 299인의 국회의원 수를 하원으로 그대로 유지한 채 상원의원 수를 증대하는 방안이 있을 수 있고, 하원의원 수를 줄이고 이를 고려하여 상원의원 수를 배정하는 방안이 있을 수 있다.

134) 헌재 2001. 10. 25. 2000헌마92 등.

○ 상원이 지역대표성을 띠고 하원이 국민대표적 성격을 갖는 것으로 본다면 상원의원의 수는 현재 우리나라의 지방정부 규모를 고려할 때 50인 내외의 규모로 생각해 볼 수 있다.

○ 상원의 기능이 중앙정부의 대척점에 있는 지방의 이익을 대변하는 데 있다면 광역지방정부별로 동수이거나 권역별 동수를 배정하더라도 무방하다. 다만, 권역별 동수로 배정할 경우 해당 권역 내 다른 지방정부들 간의 배분 등이 또 문제될 수도 있을 것이다.

○ 광역지방정부를 기준으로 하든, 새로운 권역을 재구성하여 배분하든 도시지역에 비해 농촌 지역의 대표가 과다대표하는 현상에 대한 비판은 그대로 유효하다.

○ 그러나 인구비례에 따른 지역구 선거에 의해 하원을 구성한다면 특수 이익을 대변하는 상원에 대해 동일한 인구비례 대표성을 요구할 필요는 없다고 본다. 단일 원내에서 인구비례에 따른 의석과 이를 고려하지 않은 의석이 있다는 것은 민주적 정당성 차원에서 문제가 있을 수 있으나, 양원제를 채택하는 경우에는 인구비례의 가치는 양보가능한 것으로 볼 수 있다.

○ 이와 관련하여 헌법재판소는 공직선거법 상 선거구 획정의 인구편차에 관한 결정에서[135] "국회의원이 지역구에서 선출되더라도 추구하는 목표는 지역구의 이익이 아닌 국가 전체의 이익이어야 한다는 원리는 이미 논쟁의 단계를 넘어선 확립된 원칙으로 자리 잡고 있다.

○ 이러한 원칙은 양원제가 아닌 단원제를 채택하고 있는 우리 헌법 하에서도 동일하게 적용된다. 따라서 국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없다."고 결정하고 있다.

○ 이는 2000헌마192 결정에서 단원제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 국회의원이 국민의 대표이면서 현실적으로는 어느 정도의 지역 대표성도 겸하고 있는 점을 전제로 한 내용이다.

135) 헌재 2014. 10. 30. 선고, 2012헌마192 등.

○ 같은 결정에서 “지금은 지방자치제도가 정착되어 지역대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 필요성 또한 예전에 비해 크지 않다. 국회의원의 지역대표성은 지방자치단체의 장이나 지방의회의원이 가지는 지역대표성으로 상당부분 대체되었다고 할 수 있다.”고 함으로써 단원제 하에서는 인구비례가치를 우위에 두지만, 양원제를 채택하는 경우에는 달리 볼 수 있는 여지를 열어둔 것으로 해석된다.

○ 따라서 현실적으로는 현재 각 시·도를 중심으로 세종시와 제주도를 제외한 15개 시·도에 동일하게 3개 정도의 의석을 배분하고 세종시와 제주도에는 2개의 의석을 배분하는 방식이 적절할 수 있고, 기초지방자치단체를 고려하여 시·도에서 기초지방자치단체를 대표하여 1석 정도를 내부적으로 배분하는 방식이 적절하다고 본다. 이는 주민직선에 의하든, 간선에 의하든 동일하게 적용해 볼 수 있다.

○ 또한 직선으로 선출할 경우에, 상원의 선출방식을 단기이양식으로 선출하게 하여 민주적 정당성과 대표성을 강화하면서, 동시에 특정 정당의 지역편향성이 완화될 것을 기대해 볼 수 있다.

○ 한편, 상원의원 구성에서 주민의 직선에 의해 선출하는 상원의원과 함께 지역대표성을 강화하기 위해서 각 시 · 도의 특정한 직에 있는 사람을 당연직 상원으로 하는 방식도 고려해 볼 수 있다.

○ 이 경우, 각 지역별로 상원의원이 1명 정도 늘어나겠지만, 주민직선에 의한 상원의원의 지역대표성이 상대적으로 미약하다는 점과 그들이 정치적 대표성을 가짐으로써 지역이익에 반하는 의사결정을 하는 경우 소환하는 것이 용이하지 않다.

○ 시 · 도의 대표로서 당연직 상원을 배정하게 되면 해당 상원의원이 지역의 이익을 제대로 대변하지 않을 경우 소환하는 것도 보다 용이할 수 있다.

(2) 상원의 배정 방식에 따른 하원의 변화

○ 상원에 지역대표성을 부여한다면 하원도 현재와 같은 구조와 성격에서 변화가 필요하다. 굳이 하원에 지금과 같이 지역대표성을 인정할 필요가 없게 된다.

○ 또한 소선거구제 다수대표제 하에서 나타나고 있는 승자독식에 따른 특정 지역과 특정 정당의 동일시 현성을 완화하기 위해서는 하원을 중선거구제로 개편하는 것도 고려해 볼만하다. 하원은 인구비례 원칙에 따라 중선거구제에서 2~5명의 의원을 선출하고, 상원은 해당 시 · 도 또는 권역별로 2명~4명 정도를 선출하게 하는 방식이다.

○ 앞서 제시한 바와 같이, 당연직 상원의원을 배정하는 방식을 도입할 경우 더더욱 하원은 지역대표성을 부각할 필요가 없어지고, 인구비례원칙과 현재 미약한 직능별 비례대표의 성격을 강화할 필요가 있다.

○ 이와 관련하여 헌법재판소의 다음과 같은 결정을 참고할 필요가 있다. 『국회의원선거에서 비례대표제는 정당제 민주주의에 근거를 두고 국민주권원리의 출발점인 투표결과의 비례성을 강화하여 사회의 다원적인 정치적 이념을 유권자의 의사에 따라 충실히 반영하는 것으로 평가된다(헌재 2009. 6. 25. 2007헌마40 참조).

○ 따라서 우리 사회의 다양한 이해관계의 조화로운 해결을 위해서는 정당의 정체성을 확립하고 비례대표 국회의원후보자의 선정과정에서 투명성과 공정성을 확보하는 가운데 비례대표제를 확대해야 한다.[136]』

4) 상원의 권한

(1) 상·하원 권한의 배분

○ 상원을 하원과 대등한 지위를 부여하여 입법부로서 하원과 동등한 권한을 부여할 것인지, 아니면 지방과 관련한 의안에 대한 입법권한만 부여할 것인지를 결정하여야 한다.

○ 전자의 경우라면 상원은 그 구성에 있어서만 지역대표성을 띠는 것일 뿐 국가전반에 걸친 의사결정에 관여한다는 점에서 지역대표성을 띠지 않는 상원과 달리 볼 여지가 없다. 그러나 후자의 경우라면 통상적인 상원의 지위보다는 현저히 약한 지위로 볼 수 있고, 나아가 국회 내 지역대표 기관이 아닌 국회 외 지역대표 기관을 설

136) 헌재 2016. 5. 26. 2012헌마347 보충의견.

치하는 방안과 크게 다르지 않을 수 있다.

○ 미국과 스위스는 상·하원이 대체로 동등한 권한을 갖도록 하고 있고, 프랑스는 원칙적으로 균등한 권한을 갖도록 하면서 실질적으로는 하원이 상원의 우위에 있다고 할 수 있으며, 독일은 지역의 이해관계가 걸린 영역에서는 배타적 거부권을 행사할 수 있도록 하면서 그 밖의 영역에서는 지연 내지 자문의 권한을 갖고 있다.[137]

○ 우리의 경우 상원의 권한을 독일과 같이 지역의 이해관계가 걸린 영역에서는 배타적 거부권을 부여하되, 그 밖의 영역에서는 자문 권한을 갖도록 하는 것이 적절하다는 주장도 있다.[138]

(2) 입법권

○ 상원에 통치기구의 구성에 관한 권한 및 헌법개정에 대한 권한에 이르기까지 고려하여야 하지만, 우선적으로는 지방관련 의안에 대하여서만 입법권한을 인정하는데서 출발하는 것이 용이한 측면이 있으므로 고려해 볼만하다.

○ 그러나 이 경우에도 헌법개정에 관해서는 하원과 동일한 권한을 부여하는 것이 중요하다. 지방자치제도의 안정은 궁극적으로 헌법에서 어떻게 규정하는가에 달려있기 때문이다.

○ 입법권에서 있어서는 상원에 전면적으로 하원과 동일한 권한을 배분하게 되면 기본적으로는 법률안 제출권, 의결권을 부여한다. 제한적인 차등화된 입법권을 부여하여 하원보다는 약화하는 방식을 고려한다면 상원에는 지방과 관련한 입법권을 중심으로 부여하되, 제한된 범위에서 강력한 효과를 가지도록 할 수 있다.

○ 즉, 지방과 관련한 법률에 한정하여 상원에 우선하여 제출하여 심의하도록 우선 배정 권한을 부여하거나, 배타적 동의권 즉 상원이 거부하면 국회에서 통과되지 않는 것으로 처리하는 방식이 있다. 또한 그보다는 약하게 상원에서 통과되지 않은 법률에 대해 하원과 양원 합동회의를 통해 조정하는 방식을 고려할 수 있다.

○ 전자는 상원이 지방관련 입법에 대해서는 가장 강력한 권한을 가지는 것으로 설정

137) 헌법연구자문위원회, 「헌법연구 자문위원회 결과보고서」(2009), 124-125쪽 참조.
138) 안성호, 「지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상」, 한국행정학보 제41권 제3호(2007), 18-20쪽.

하는 것이고, 후자는 통상의 양원제에서 채택 가능한 방식이다.

○ 나아가 상원의 구성에서 주민 직선에 의한 상원구성 외에 특정한 직에 있는 사람(예를 들면 시 · 도지사)을 당연직 상원의원으로 추가하여 배정하는 경우이다.

○ 상원은 순수한 입법기관이라고만 할 수 없고, 입법과 행정의 중간, 중앙정부와 지방정부의 중개자 역할을 하는 기관으로서 기능할 수 있게 되고, 이러한 경우에 대통령에게 특정 법률안에 대해서 거부권을 행사하도록 건의하는 권한을 부여하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

○ 한편 입법권 영역에서 가장 중요한 것은 헌법개정안 발의권한을 부여하는 것이다. 적어도 개헌안의 발의에 있어서는 하원과 동일한 권한을 부여하는 것이 필요한데 상원과 하원 각각 규모에 따른 비례적 적용을 하여 인정하는 것을 고려해 볼 수 있다.

(3) 재정권

○ 법률안과 동일하게 예산 및 재정에 관해서도 상원에 하원과 동일한 권한을 부여할 것인가에 관해서 지방행정에서 예산의 문제가 중앙정부에의 종속에 가장 강력한 영향을 미친다는 점을 고려하면 당연히 상원에 예산과 재정에 관한 권한을 부여하는 것이 필요하다.

○ 조세에 관하여 지역대표형 상원을 설치하는 경우에도 우리 헌법의 “조세법률주의”를 그대로 관철하여 유지할 것인가에 관해 의문이 있을 수 있다. 상원이 지방정부의 대표기관으로서 입법의 한축을 담당하게 되면 조세법률주의를 유지한다고 하더라도 지방정부 입장에서 현재보다는 지방의 의견을 반영하거나 조세에 있어서의 영향력을 확보할 수 있다고 볼 수 있기 때문이다.

○ 그러나 근본적으로 조세는 자주재정권의 세입부분의 핵심으로서 지방의 자치권의 영역을 확보해 주는 것이 필요하다. 따라서 상원의 설치와 별개로 지방에서 자율적인(최소한 일정한 범위 내에서) 재정권을 행사할 수 있도록 지방세 조례주의를 검토할 필요가 있다.

(4) 대외정책 관여 및 대정부 견제권한, 권력기관 구성 권한

○ 외교, 국방 등 주요 대외정책에 관하여 상원에 하원과 동일한 권한을 부여할 것인지도 문제된다. 본질적으로 입법기관으로서 권력분립에 따라 집행부 권력에 대한 견제작용을 담당하는 것이 맞고, 그래야 하원의 하부기관 내지 종속기관이 아니라 보다 강력하고 독립적인 원으로서 기능할 수 있다.

○ 다만, 상원의 성격이 지역대표성이고, 국민전체의 대표기관으로서 하원의 역할을 인정한다면, 상원은 권력균형상 외교나 국방 등의 중요한 국가정책에 관해 직접 관여하는 권한보다는 하원과 대통령의 중재자 역할을 하는 기능을 부여하는 것도 고려해 볼 수 있다.

○ 국정감사와 국정조사 권한은 하원과 동일하게 부여하는 것이 필요하다. 이는 지방행정과 중앙행정의 연계 측면에서도 중요하고, 지방행정과 중앙행정에 대한 견제기능 측면에서도 의미가 있다.

○ 원론적으로 국정감사권한을 국회에 두는 것이 바람직한지, 아니면 감사원을 국회소관으로 옮기면서 국정조사권한만 국회의 권한으로 하고, 국정감사권한은 감사원에서 하는 것으로 대체하는 것이 바람직한지에 대한 부분은 국회 기능과 정부 기능의 조정으로서 검토될 필요가 있다.

○ 국회는 국무총리, 대법원장, 대법관 등에 대한 임명동의권과 주요 공무직에 대한 인사 청문회 권한을 갖고, 헌법재판소 재판관 3인에 대한 선출권, 중앙선거관리위원회 위원 중 3인에 대한 선출권을 갖고 있다.

○ 이들 권력기관 구성에 관해서는 상하원이 양원합동회의를 통해 함께 행사하는 것이 필요하다. 상대적으로 상원은 하원보다 숫자가 적기 때문에 단순 다수표로 결정할 것이 아니라 상하원 동수로 구성되는 양원합동회의를 따로 구성하여 운영하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

○ 탄핵에 관한 권한을 상원에 부여할 것인가도 중요한 문제이다. 현재 국회는 탄핵소추권과 의결권을 갖고 있고, 헌법재판소가 탄핵의 심판권한을 갖고 있다. 상원을 구성할 경우에 미국과 같이 탄핵의 소추권한은 하원에 부여하고 의결권한을 상원에 부여하거나 탄핵 소추는 하원에서 하더라도 의결을 상하원 동수로 구성하는 양원합동회의에서 의결하는 방식이 고려할 만하다.

5) 상원의원의 임기, 선출 시기

○ 상원의원의 임기는 하원의원과의 관계는 물론 행정부와의 관계에서도 의미가 크다. 상원은 양 기관 간 중재자 역할 및 견제 역할을 동시에 할 수 있기 때문이다. 이러한 측면을 고려해 보면 상원의 임기와 선출 시기를 하원과 달리하고 교차선출 방식을 채택하는 것이 바람직하다.

○ 이것은 하원과의 관계에서 견제 작용이 가능한 방식이기도 하지만 동시에 행정부와의 관계에서 국회의 안정성과 지속성을 높이는 방안이기도 하다.

○ 이런 점을 고려하면 상원의원의 임기는 6년으로 하고 3년마다 절반씩 개선(改選)하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 경우에 첫 상원의원의 임기배정방식은 제2공화국의 선례를 참고하는 것이 무난할 것으로 보인다.

○ 한편, 상원의 임기를 8년 정도로 길게 하여 안정적이고 일관성 있게 지역대표성을 유지하는 방안도 고려할 수 있다. 임기를 6년 정도로 하고 연임을 가능하게 할 것인지, 아니면 8년 정도의 장기로 하고 단임으로 할 것인지를 고려해 볼 수 있다. 이때 당연직 상원의원의 경우에는 임기나 연임 등에서는 적용을 배제하는 것이 필요하다.

6) 상원의 명칭

○ 과거 제2공화국에서는 하원을 민의원(民議院)으로, 상원을 참의원(參議院)으로 지칭했다.

○ 상원의 명칭으로 참의원이 적당한 것인지에 관해 검토가 필요하다. 한자어로서 참의원은 '참여한다'는 의미가 있는데 지역의 대표가 국회의 구성원으로서 참여한다는 수준으로 받아들일 것인지에 관해 고민이 필요하다.

○ 하원은 국민전체의 대표로서의 성격에 따라 '민의원'으로 지칭하는 것이 무리가 없을 수 있는데, 지역대표형 상원은 단순히 참여하는 원을 넘어서기 위해서 '지방원'과 같은 별도의 명칭을 고안하는 것이 필요하다고 본다.

○ 앞서 제안한 바와 같이 지방정부의 특정한 직에 있는 대표자를 당연직 상원의원으로 구성할 경우에는 '참의원'이라는 표현은 더욱 부적절하여 독일의 '연방참사원'을 참고로 하여 '지방원'이나 '참사원'과 같은 명칭을 고려해 볼 수 있다.

7) 종합

○ 상원의 구성 방식을 기준으로 이상의 제안 사항들을 종합하면 아래 표와 같다.

〈표 Ⅳ-1〉 상원의 구성방식의 기준

구분	직선제	직선제+당연직 혼합	간선제	임명제
인원	50명~70명 수준			
명칭	참의원, 지방원, 참사원 등			
선거 권자	주민	주민	지방의회 또는 선거인단	지방의회 또는 지방 집행부의 장
위임	자유위임	자유위임 +기속위임	기속위임	기속위임
소환	주민소환	주민소환	지방의회가 소환	임명권자가 소환
선거구	시 · 도별 또는 별도 권역별 선출	시 · 도별 (별도 권역 병행 가능)	시 · 도별 (선거인단에 의할 경우, 별도 권역 구성 가능)	시 · 도별
권한	하원과 대등 또는 지방관련 정책에 한정 강력 권한 부여	하원에 준하는 수준, 지방관련 정책에 한정 강력 권한 부여	지방관련 정책에 한정 강력 권한 부여	지방관련 정책에 한정 권한 부여 (민주적 정당성 취약)
임기	6년 또는 8년의 장기 연임 가능	직선 의원은 6년 또는 8년의 장기, 연임 가능 당연직은 재직 기간 중으로 한정	6년 또는 8년의 장기 연임 가능	6년 또는 8년의 장기 연임 가능

제V장 결론

1. 결론

○ 한국사회는 고질적인 병폐인 지역간 갈등과 격차를 해소하고, 소득격차에 따른 의견반영 미흡으로 인한 특정 국민들의 의견이 배제되는 것을 방지하는 것이 중요하다. 특히, 수도권 인구집중으로 인해 비수도권은 인구감소가 더욱 심각하여 지방소멸이 우려되고 있는 실정에 있으며, 그로인해 지역의 대표성이 상실하고 있다.

○ 우리나라의 단원제 국회보다는 상·하원 간의 상호 견제가 가능한 양원제가 필요하다. 서구 선진국가들의 사례에서 볼 수 있듯이 하원에서의 날치기 법안 통과 등 다수당의 횡포를 방지하거나 여·야당 간 극단적인 대립을 해소할 수 있는 정치적 효과가 있다.

○ 물론 국회는 양원제를 도입할 경우 단원제보다 의사일정에 시간과 비용이 더 소요되는 단점은 있으나, 입법과정에서 충분한 심의와 토론을 추진할 수 있는 장점을 갖고 있는 것이 현실적인 측면이 있다.

○ 양원제는 국회의 입법권에 관한 주체를 국민 또는 주민에게도 직접 발의할 수 있도록 하고, 그 행사는 국민 또는 주민이 직접 행사하거나, 대표기관인 국회 또는 지역대표인 상원, 그리고 각 지역별 한정된 관할지역에 대해서는 지방정부의회에 위임하여 행사하도록 할 수 있다.

○ 각 지방의원과는 별도로 지역의 '대선거구제'를 통해서 지역별 대표로서 각 지역(시도)에 인구비례적으로 할당되면서, 소규모 지역 및 특수지역의 대표성도 충실하게 고려한 숫자를 할당하여 지역주민들의 투표로 '지방선거' 실시 때 동시에 투표하여 선출하는 방안이다.

○ 국회의 입법전속권 배분과 상원제 도입 등으로 국민주권주의를 충실하게 반영하고,

독점적 지위의 입법권을 행사하는 국회의 민주화, 지역대표성을 고려한 지역갈등 해소 방안 마련 등이 그 효과라고 할 수 있다.

❍ 외국 양원제의 사례에서 살펴본 바와 같이 양원제는 국가의 구조(연방제와 단방제), 정부형태(대통령제와 의원내각제, 분권형 대통령제), 선출방식 등에 있어 나라마다 상이한 방식을 채택하고 있다. 그러나 몇 가지 중요한 공통점과 함의를 찾아볼 수도 있다.

❍ 첫째, 성공적인 양원제를 위해서는 상원과 하원이 다른 독자의 대표성과 조직, 그리고 구성에서 다른 특징을 지녀야 한다는 사실이다. 이러한 사례는 우리나라 제2공화국의 양원제가 본보기가 될 수 있다. 당시의 참의원은 구성과 역할 면에서 보수화 경향을 노정 하였는데, 이는 신파와 구파의 묵시적 합의, 즉 참의원을 충원과 지지를 창출할 정치혁신의 요체로 인식하기보다는 명망과 연륜을 갖춘 정치원로들의 조용한 퇴출구로 인식하였는데 일차적 원인이 있었다.

❍ 둘째, 양원제가 도입된다면 우리나라에 걸맞은 형태는 '지역대표형 상원'이라는 인식과 공감대가 확산되고 있다. 소수 지역 또는 비수도권의 이해를 대표할 '지역대표형 상원'은 한국정치의 고질적 문제인 지역주의 극복을 위한 유력한 방안이자 중앙 집중화된 국가권력구조를 지방분권적 구조로 개혁할 유력한 제도적 수단이다. 또한, 장기적으로는 분권화를 위한 연방구조로의 개혁과 다수결 민주주의가 초래하는 승자독식의 폐해와 통일 친화적 국가의 모색에 기여할 것이다. 더구나 최근 문재인 정부가 추진하고 있고, 여러 광역단체들이 적극 호응하고 있는 메가시티 구상 역시 '지역대표형 상원'의 도입에 유리한 환경을 제공하고 있다. 초광역은 17개 광역시·도의 경계를 넘어서 지역간 협력과 연합의 전략을 통해 지역의 경쟁력을 키우고, 수도권-지방간 격차를 완화할 수 있다는 관점에 서 있다. 그 현실적인 안 중 하나가 3+2+3 (초)광역전략인데, 이는 세 개의 국제경쟁력을 가진 독자적 메가시티(수도권, 동남권, 충청권), 2개의 행정통합형 메가시티(대구경북, 광주전남), 3개의 강소권역(전북권, 강원권, 제주권)을 의미한다(진종헌 2021). '지역대표형 상원'이 분권과 균형발전을 위한 정치적 제도 설계라면, 초광역전략은 이를 향한 행정과 경제를 아우를 상위의 청사진이라 할 수 있다. 이 두 가지 전략이 동시에 진행된다면, 상원을 광역단위로 배분하는 것도 합리적인 방안이 될 수 있다.

❍ 그러나 ‘지역대표형 상원’ 도입을 전제로 한 양원제가 현실화되기 위해선 꼭 넘어야 할 산이 있다. 그것은 정치권에 대한 국민들의 심각한 불신을 극복하는 것이다. 1991년 지방선거의 부활로 지방의회가 활동한 지 벌써 30년이 되었지만, 여전히 ‘정당공천제 폐지’와 ‘지방의회 무용론’, ‘기초의회 폐지론’이 여론의 힘을 얻을 만큼 지방정치는 풀뿌리 민주주의와 민주주의의 학교로 자리 잡지 못하고 있는 것이 현실이다. 또한, ‘국회의원 정수 축소’가 이번 대선의 공약 중 하나라는 사실에서 국회에 대한 불신의 깊은 골을 확인할 수 있다.

❍ 따라서 국회와 지방의회에 대한 불신이 심각한 상태에서 또 다른 정치적 대표인 상원을 신설하자는 제안은 언론과 유권자들의 반발을 초래할 가능성이 높다. 이를 돌파할 수 있는 유력한 수단은 ‘지역대표형 상원’에 대한 지방의 목소리를 결집하여, 당파를 초월하여 여야 합의를 이끌어 내는 것이다.

2. 정책적 제언

○ 본 연구는 지방분권과 균형발전 차원에서 양원제 의회제도를 합리적으로 도입하기 위해 다음과 같이 정책적 제언을 제시하고자 한다.

○ 첫째, 지역대표형 상원을 구성하는 방법으로 주민의 직접선거에 의한 방법과 선거인단 또는 지방의회에 의한 간접선거에 의한 방법, 지방정부의 대표에 의한 임명방식, 직접선거와 임명제를 혼합하여 구성하는 방식을 고려할 수 있다.

○ 둘째, 상원의원이 선출한 선거민의 의사에 구속되냐 여부는 선출방식과 그 성격에 따라 달라질 수 있다. 직선의 경우에도 주민이 연서로 소환을 제기할 수 있도록 해야 하며, 간선이거나 임명제의 경우에 소환할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

○ 셋째, 선출지역 설정은 우선적으로 현재의 광역자치단체를 기준으로 선출하는 것이 필요하다. 17개 광역시·도를 기준으로 하되, 전체 시·도에 공통적으로 일정한 수를 전출하거나, 인구규모에 따라 차등적으로 배분할 수 있다.

○ 넷째, 상원이 지역대표성을 띠고 하원이 국민대표적 성격을 갖는 것으로 본다면 상원의원의 수는 현재 우리나라의 지방정부 규모를 고려할 때 50인 내외의 규모로 고려해 볼 수 있다.

○ 다섯째, 재정권은 지방행정에서 예산의 문제가 중앙정부에 종속적인 영향을 줄 수 있기 때문에 상원에 대한 예산과 재정에 관한 권한을 부여하는 것이 필요하다.

○ 여섯째, 상원의원의 임기는 6년으로 하고 3년마다 절반씩 개선(改選)하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

참고문헌

- 강신구(2012). "어떤 민주주의인가?" 「한국정당학회보」. 제11권 제3호.
- 김경희(2007). “서구 민주공화주의의 기원과 전개.” 「정신문화연구」. 통권 106호.
- 김남철(2018), “독일에서의 연방참사원과 주지사협의회를 통한 국정참여 - 특히 지방자치단체의 국정참여권 실현방법의 관점에서” , 「지방자치법연구」. 제18권 1호,
- 김남철(2010). “지방자치단체 국정참여의 공법적 과제-상원 또는 지방원 도입에 관한 논의를 중심으로”. 「지방자치법연구」. 제10권 제3호
- 김수연(2016). “지방의 입법참여를 위한 국회구성 개선방안”. 「공법학연구」. 제17권 제3호
- 김수연(2010). “지방자치제의 헌법개정의 필요성과 방향”. 「헌법학연구」. 제16권 제2호
- 김용민(2009). “장 자크 루소: 자연의 창조적 회복을 주장한 문명 비판론자.” 강정인 편. 「서양 근대정치사상사」. 서울: 책세상.
- 김웅규(2007). “지역대표의회의 헌법적 의미: 미국 상원제도와의 비교검토를 중심으로”. 「공법학연구」. 8(3).
- 김웅규(2007). “지역대표의회의 헌법적 의미”. 「공법학연구」. 제8권 제3호
- 김현우(1997.9). “각국 의회제도 분석”. 「국회보」. 371호.
- 김환학(2016). “독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구”. 헌법재판소 헌법재판연구원
- 도회근(2011). “통일헌법의 권력구조-의회제도를 중심으로”. 「공법연구」. 제40집 제2호
- 명재진(2014). “분권형 헌법을 위한 모델 연구”. 「동아법학」. 제65호(2014)
- 민주화운동기념사업회. (2009). 「민주주의 강의 3: 제도」
- 박상훈·박수형 역(2004). 「미국헌법과 민주주의(Robert A. Dahl, How Demacratic is the

American Constitution?)」. 서울: 후마니타스.
- 박세라 · 김수연 (2021.8). “지역대표형 상원제 : 국내·외 사례와 도입의 필요성. 대한민국시도지사협의회. 분권레터.
- 박인수(2017). ”지역대표기관으로서의 프랑스 상원 연구“. 「유럽헌법연구」.제25호.
- 박인수(2017). ”지역대표기관으로서의 프랑스 상원연구“. 「유럽헌법연구」. 제25호.
- 박찬표(2002). 「한국의회정치와 민주주의:비교의회론의 시각」. 도서출판 오름
- 박찬표(1998.6). “양원제의 이론과 실제: 한국 양원제론의 심화를 위하여”, 「입법조사연구」.
- 박찬표(2002). 「한국의회정치와 민주주의」. 서울: 오름.
- 신우철(2010). “양원제 개헌론 재고”. 「법과 사회」. 제38권. 99-124.
- 선학태(2010). “한국민주주의 공고화 관점에서 본 헌정체제 디자인: 합의제형” . 「민주주의와 인권」. 제10권 1호.
- 선학태(2001). “남북한 통합국가 모형”. 「민주주의와 인권」. 제6권 2호.
- 송석윤(2004), “서독기본법의 제정과정 : 연합국의 영향과 관련하여”. 「법사학연구」. 제29호
- 송석윤(2008). “양원제의 도입방안에 대한 연구”. 「헌법학연구」. 제14권 제4호
- 안성호(2018). 「리바이어던에서 자치공동체로 왜 분권국가인가」. 서울:박영사
- 안성호(2013). 「양원제 개헌론-지역대표형 상원연구」. 서울:신광문화사
- 안성호(2007). “지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상”. 「한국행정학보」. 제41권 제3호
- 안성호(2007). “지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상”. 「한국행정학보」. 41권3호.
- 안성호(2018). 「왜 분권국가인가」. 서울: 박영사.
- 양재진(2002). “대통령제, 이원적 정통성, 그리고 행정부의 입법부 통제와 지배”. 「한국행정연구」. 11권1호.
- 우평균(2018). “통일 한국의 헌정체제 구상”. 「평화연구」. 26(1).
- 이용원(1999). 「제2공화국과 장면」. 서울: 범우사.
- 이준일(2014). “통일 후의 의회형태로서 양원제-양원제에 관한 비교법적 검토와 함께”. 「세계헌법연구」. 제20권 제1호.
- 이준일(2014). “통일 후의 의회형태로서 양원제: 양원제에 관한 비교법적 검토와 함께”. 「세계헌법연구」. 20권 1호.
- 전학선(2016). “프랑스 지방자치단체의 국정참여제도”. 「공법학연구」, 17(3).
- 전학선(2016). “프랑스 지방자치단체의 국정참여제도”. 「공법학연구」. 제17권 제3호.

- 정상우(2016). “지방분권형 헌법개정”. 「공법학연구」. 제17권 제4호.
- 정상호(2012). “제2공화국의 양원제 연구”. 「한국정당학회보」, vol.11, no.3.
- 정석보(2018). “양원제 의회제도 도입방안에 관한 연구
- 정연정(2010). “개헌과 지역대표체제: 양원제 도입방안을 중심으로”. 「현대정치연구」. 3권2호.
- 정용덕(2001). 「현대 국가의 행정학」. 서울: 법문사.
- 주인석(2014). “독일 연방상원(Bundesrat)의 지역정당이익 대표”. 「21세기정치학회보」. 24(1).
- 진종헌(2021.3.29. “메가시티기반 '유연한 3+2+3' 초광역전략.” 대전일보.
- 차진아(2020). “통일 한국 의회의 구성 및 원한에 관한 통일합의의 방향”. 「고려법학」. 제99호.
- 최희수·김주환(2017). “독일 연방참사원의 지위와 권한”. 「강원법학」. 제51권.
- 최희수·김주환.(2017). “독일 연방참사원의 지위와 권한”. 「강원법학」. 제51권
- 한동훈(2016). “프랑스 헌법상 상원에 관한 연구”, 헌법재판소 헌법재판연구원.
- 한동훈(2016). “프랑스 헌법상 상원의 지위”. 「세계헌법연구」. 제22권 제1호.
- 한수웅(2019). 「헌법학」. 서울:법문사
- 한정훈(2020). “유럽의회의 역사적 발전경험과 통일한국의 의회제도에 대한 함의.” 「통일정책연구」. 제29권 1호.
- 한태연(2001). “근대헌법에 있어서의 양원제 권력분립의 원리에 있어서의 또 하나의 과제(상)” 「고시연구」.
- 헌법연구 자문위원회(2009), 「헌법연구 자문위원회 결과보고서」, 헌법연구 자문위원회
- 헌법재판소 헌법재판연구원(2016). 「독일 헌법상 연방참사원에 관한 연구」. 헌법재판소 헌법재판연구원

- Huntington,S. (1991). Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century. Norman, Okla, and London: University of Oklahoma Press.
- IDEA. (2014). “Bicameralism: Legislatures with Two Chambers”.
- Kailitz,Steffen (2009.4)., “ ”Two Side of the Same Coin? About the Connection Between the Form of Government Form and the Arrangement of Bicameralism“. Paper prepared for the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference. 2-5.

- Lijphart, Arend. (2012). Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven:Yale University Press.
- 국가별법령집: 독일 헌법, 헌법재판소법, 헌법재판연구원
- 국가별법령집: 프랑스 헌법, 헌법재판소법, 헌법재판연구원
- 국회 헌법개정 자문위원회 활동결과 보고서. (2014). 대한민국 국회.
- 국회 헌법개정 자문위원회, 「활동결과보고서 I 」(2014), 국회법제실
- 국회 헌법연구 자문위원회 결과 보고서. (2009.8). 대한민국 국회.
- 국회헌법개정특별위원회 자문위원회. (2018.1). 대한민국 국회.

기획과제 2021-08

지방분권과 지역균형발전차원에서
양원제 의회제도 도입방안에 관한 연구

발행인 | 정 초 시
발행일 | 2021년 12월
발행처 | 충북연구원
전화 043-220-1107~8 팩스 043-220-1199
충북 청주시 상당구 대성로 102-1(문화동 15)
제 작 | 이 에 스 043-279-7070

ISBN | 978-89-6455-571-2 93350

* 본 출판물의 판권은 충북연구원에 속합니다.
* 본 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 이용할 수 있으나
무단전재나 복제는 금합니다.