

개헌과 지역대표체제: 양원제 도입방안을 중심으로

정연정 | 배재대학교

| 논문요약 |

국가균형발전과 분권을 지향하는 국가의 분권정책은 중앙집중적인 국가권력의 분산 가능성을 확대시키는데 중요한 역할 했다. 그러나 행정영역에서 진전되고 있는 권한의 분산은 관련 법개정 및 법안 마련과 무관한 것이 아니기 때문에 이를 직접적으로 결정하는 정치적 의사결정기구(입법기관)의 결정방식의 변화를 동시에 수반할 때 실효성을 가질 수 있는 것이 된다.

따라서 이러한 인식에 기초하여 본 연구는 지역의 정치적 이해를 국가의 정치적 통합의 핵심단위로 삼아 효과적인 국정운영은 물론 국민의 정치적 대표성 원칙을 최대화하는 ‘국회’의 위상을 증대시키기 위한 대안을 모색하는 것을 핵심 목표로 삼고 있다. 이러한 목표를 추구하기 위해 필자는 최근 개헌논의와 연계되어 제기되고 있는 ‘양원제’ 도입 문제를 검토함으로써 지역의 새로운 대표체제 구성 가능성을 논의하고자 한다. 이러한 논의를 전개하기 위해서 본문은 크게 3개의 핵심 내용으로 구성된다. 첫 번째는 본문은 양원제 도입 문제에 초점을 맞추어 한국의 지역 대표 체제를 재구조화해야 하는 필요성과 이유들에 대한 논의로 구성된다. 두 번째로는 새로운 지역대표체제의 한 가지 대안으로 제안되고 있는 양원제의 장점이 파악되며, 특히 우리의 의회기능의 발전과 한국 정치의 병폐 해결을 위한 양원제의 장점에 초점을 맞춘다. 마지막으로 필자는 양원제 도입을 새로운 지역대표체제의 핵심적 대안으로 전제할 때 파생될 수 있는 다양한 쟁점들을 논의하여 양원제 논의의 범위를 확대하고자 한다.

I. 들어가는 말

국가균형발전과 분권을 지향하는 참여정부 주요 정책들은 기존의 국가권력과 권한을 다양한 지역으로 분산시키는 데 일정한 성과를 창출하고 있다. 중앙집중적인 국가권력의 분산은 주로 중앙정부와 지방정부간의 행정권의 분산으로 구체화되어 왔는데, 예를 들어 교육과 경찰행정의 중요한 권한들이 지방으로 귀속되는 등 다양한 변화가 발생하고 있는 것도 사실이다. 이러한 변화는 향후 국가운영의 핵심 단위로서 지역이 중요한 의미를 갖게 될 것이라는 것을 시사하는 것이며, 다양한 사회적 이해들을 통합적으로 관리하는 새로운 국가 통치방식의 필요성을 제기하는 것이기도 하다. 참여정부 시기에 중앙행정 권한의 실질적인 지방 이양은 총 1,090개를 대상으로 계획되었고, 최근까지 456개 사무의 지방이양이 완료된 바 있다(연합뉴스 2005). 따라서 행정영역에서의 분권은 몇 가지 법개정 사안만을 남겨 놓은 상태에서 상당 부분 진전되었다고 볼 수 있다.

그러나 행정영역에서 진전되고 있는 권한의 분산은 관련 법개정 및 법안 마련과 무관한 것이 아니기 때문에 이를 직접적으로 결정하는 정치적 의사결정기구(입법기관) 결정방식의 변화를 동시에 수반할 때 실효성을 가질 수 있는 것이 된다. 즉 이는 중앙의 정치적 의사결정기구인 입법기구의 분권 또는 정치의 분권화 문제와 직간접적으로 관련성을 갖는다. 정치의 분권화라는 측면에서 중앙의 정치기제들이 얼마만큼 지역의 참여를 보장하고, 중앙과 지역이 동등한 권한을 공유하고 있는가는 정부의 분권 정책의 성패를 가늠하는 데 매우 중요한 영향을 미칠 것이다. 정치적 의사결정기구의 힘의 불균형 상태를 극복하는 과제야말로 한국사회의 새로운 정치적 통합과 정책적 조정을 위해 필수적인 전제조건이라고 할 수 있을 것이다.

이는 부분적인 정치제도 개선사안이라기보다, 전국적 차원의 국민적 합의와 조정, 그리고 초당적 차원의 국가의 중요한 정책으로서 의미를 부여받아야 하는 것이며, 지역 대표체제를 새롭게 조정하는 국가의 정책과제로서 의미를 갖는 것이다. 최근 대통령 중임제로 요약되는 노무현 대통령의 개헌안은 실질적

인 국가정치를 지역단위로부터 재구성하는 하의상달식(bottom-up)의 정책적 구상이라기보다, 중앙정치를 구성하는 주요 제도에 대한 변화를 통해 권력의 분산을 추구하려는 상의하달식(top-down)의 구상이라는 점에서 제한적인 성격을 갖는다. 따라서 지역주의의 병폐를 극복하고자 하고, 국가전체의 정치적 통합성을 기한다는 참여정부의 정치개혁의 핵심 목표 역시 중앙단위의 정당개혁, 제도조정을 통해서 해결되기보다는 안정적 ‘보편적 지역주의’를 지향하는 새로운 지역대표체제에 대한 조정을 통해 해결될 수 있는 가능성을 탐색해볼 필요가 있다.

이상의 문제의식에 근거하여 본 발표문은 지역의 정치적 이해를 국가의 정치적 통합의 핵심단위로 삼아 효과적인 국정운영은 물론 국민의 정치적 대표성 원칙을 최대화하는 ‘국회’의 위상을 증대시키기 위한 대안을 모색하는 것을 핵심 목표로 삼고 있다. 이러한 목표를 추구하기 위해 필자는 최근 개헌논의와 연계되어 제기되고 있는 ‘양원제’ 도입 문제를 검토함으로써 지역의 새로운 대표체제 구성 가능성을 논의하고자 한다. 이러한 논의를 전개하기 위해서 본문은 크게 3개의 핵심 내용으로 구성된다. 첫 번째는, 양원제 도입 문제에 초점을 맞추어 한국의 지역 대표체제를 재구조화해야 하는 필요성과 이유들에 대한 논의로 구성된다. 두 번째로는, 새로운 지역대표체제의 한 가지 대안으로 제안되고 있는 양원제의 장점이 파악되며, 특히 우리의 의회기능의 발전과 한국 정치의 병폐 해결을 위한 양원제의 장점에 초점을 맞춘다. 마지막으로, 필자는 양원제 도입을 새로운 지역대표체제의 핵심적 대안으로 전제할 때 파생될 수 있는 다양한 쟁점들을 논의하여 양원제 논의의 범위를 확대하고자 한다.

II. 개헌과 지역대표체제의 변화의 관련성

1. 지역대표체제의 재구조화 필요성

지방분권을 정부의 핵심 브랜드로 삼아온 참여정부는 지방분권특별법을 제정하고 지방분권위원회를 가동하여 핵심적인 분권정책들을 실시해왔다. 하지만 지방의 정치적 권한은 혁신적으로 확장되지 못하고 있으며, 정치의 중앙집중화 현상은 더욱더 가속화되고 있는 실정이다. 또한 중앙집권적인 법제와 관행, 중앙정당의 지역정치에 대한 개입력 확대 등의 문제는 여전히 지방정치를 제한하는 문제점으로 남아 있다(정연정 2006). 결국 이 문제는 지방의 참여가 중앙의 입법과정에서 배제되었다는 것을 의미하고, 그런 만큼 우리의 입법기구는 지역과 유기적으로 결합하지 못하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 입법기구의 구성과 운영에 중요한 영향을 미칠 수 있는 지역대표체제를 변화시키는 거시적인 노력이 필요하다고 볼 수 있다. 여기에서는 이러한 이유 또는 필요성이 크게 4가지 차원에서 논의된다(〈그림 1〉 참조). 즉 개헌을 통해 지역대표체제를 재구조화한다는 것은 단순히 지역의 대표적 성격을 강화한다는 측면 이외에도 한국 정치의 구조적 문제점을 극복하는 대안으로, 그리고 더 나아가 민주주의의 제도적 발전가능성을 확대하는 것까지 관련성을 가질 수 있는 것이다.

지역의 정치적 대표체제를 재구조화해야 할 필요성은 첫째, 앞서 논의한 바와 같이 가장 기본적으로는 입법기구에 대한 보편적 참여를 보장하는 것과 관련된다. 즉 평등한 주권을 실현하기 위해 의회의 민주적 권한을 강화하고, 이에 대한 국민의 신뢰도를 제고하기 위한 대안으로 지역의 이해를 국회와 밀접하게 연관시키는 노력이 필요한 것이다. 기존의 국회가 지역의 정치적 이해를 효과적으로 집적하지 못하고, 오히려 이들의 이해에 반하는 법안통과를 수행해오고 있다는 불만이 지역으로부터 파생되고 있는 현실에서 입법기구의 민주적 정당성은 심각한 손상을 입을 수밖에 없다. 예를 들어, 2006년에는 대다수의 전문가들이 반대하고 70% 이상의 국민이 반대하는 기초의원 정당공천제 도입을 규정한 공직선거법이 의결되었고, 2010년부터 현행 250개 지방자치

단체를 60여 개의 통합광역시로 줄이려는 법안이 5·31 지방선거 이전에 처리하기로 했다가 전문가들과 시민단체의 반대에 부딪쳐 유보되기도 했다(안성호 2006). 이러한 사례들은 지역의 문제가 적절한 매개 장치 없이 중앙정치 기구에 의해 결정될 뿐만 아니라, 지역의 저항과 반대를 결집할 수 있는 대안적인 장치가 부재하다는 것을 의미한다.¹⁾ 즉 지방자치를 운영하기 위한 현실적인 절차와 규범들이 지방과 무관한 상태에서 결정될 수 있다는 매우 역설적인 상황이 현재 우리의 입법기구 내에서 발생하고 있는 것이다. 결국 헌법에 보장된 지방자치의 안정성과 존폐는 국회의 입법절차를 통해 결정될 만큼 매우 취약한 환경에 놓여 있는 것이다(안성호 2006, 1).

둘째, 지역대표체제를 재조정해야 하는 또 다른 이유는 보편적 지역주의를 통한 파당적, 제한적 지역주의를 견제함으로써 특정 정치세력이 정치과정을 지배하는 관행을 극복하는 것과 관련된다. 이것은 우리 국가가 영호남에 근거한 협소한 지역주의의 영향으로부터 자유롭지 못함으로써 제한적인 '주권'을 실현하고 있다는 것을 의미한다. 물론 참여정부 수립 이후 다양한 정치개혁 프로젝트들이 이러한 지역주의 문제를 해결하기 위해 고안되고 실행되는 제도적인 변화들이 어느 정도 수행되어 왔다. 하지만 이러한 노력은 국회 내의 의결 과정에서 쉽게 사장되어 버린 것도 사실이고, 최초로 전국정당을 지향하는 정당 역시 붕괴의 위기에 놓여 있게 됨으로써 거의 무산되어가고 있는 실정이다. 따라서 이러한 문제는 부분적인 제도개선과 특정 지역에 근거한 정당 간의 합의를 통해서 해결될 수 없는 보다 총체적인 대안을 마련함으로써 해결 가능한

1) 몇몇의 학자들은 한국의 지역사회가 주도적으로 중앙정치에 영향을 미칠 수 있는 제도적 장치가 없었다고 보고 있으며, 대신에 중앙정치를 대상으로 실시되었던 대통령선거나 국회의원선거가 그런 기능을 수행하는 정도였다고 보고 있다. 대통령은 말할 것도 없고, 국회의원은 지역의 대표가 아니라 국가이익을 우선하는 전 국민의 대표적 성격을 갖고 있다. 하지만 지역주민의 민주적 의사를 중앙정치에 반영하는 공식적 권력체계가 없는 상황에서 지역구 국회의원은 형식적으로 지역사회의 이익을 대변하는 것으로 되어 있다. 만일 국회의원들이 지역의 대표가 아닌 전 국민의 대표로서 본래의 역할을 충실하게 하도록 하려면 지방의 중앙정치에 대한 참여 및 대표체계를 제도화하는 문제가 고려되어야 한다. 이에 대해서는 김만홍, "지방정치론과 한국 지방정치의 과제," 『한국정치학회보』 32집 2호(1999), pp. 167-186 참조.

것이다. 이른바 ‘보편적 지역주의’를 통해 분산된 다양한 이해를 통해 국민의 의사를 표출하고 집적하는 다양한 경로와 방법론이 개발되어질 필요성이 있다. 특히 선거를 정책선거로 변화시켜 나가기 위해서라도 지역의 다양한 이해가 정치 의제화되어야 하고, 이를 효과적으로 중앙정치에 전달할 수 있는 대표체제의 구상이야말로 매우 중요한 의미를 갖는 것이다.

한 연구에 따르면²⁾ 소선거구제하에서의 지역주의는 정치세력 간의 연대와 담합에 의해서 국민의 의사를 왜곡하고, 다음 선거에서도 유권자의 정치적 심판을 받지 않고, 지역주의로 다시 환원하는 경향을 보이는 것으로 나타난다. 즉 호남 및 영남과 같은 특정지역의 유권자는 그 지역출신의 정치인에 대한 맹목적인 정치적 지지를 통해서 일반적인 의사표현을 하는 것이 아니라 특수한 이해의 의사표현을 선택하는 경향이 강화하고, 이는 지역출신을 중심으로 하는 개별 정당의 이해를 강화하는 방향으로 전개되어왔다고 볼 수 있다(정영화 2005, 20). 따라서 국회는 특정지역과 연고에 근거한 제한적인 이해를 중심으로 구성되고, 전국단위의 보편적 대표성을 확보하는 데 이미 한계를 갖고 있다. 그리하여 지역출신에 근거한 제한적인 지역이해의 집적과 표출이 아닌 다양한 지역의 이해가 중앙의 정치와 행정과정에 반영될 수 있는 효과적인 프로세스가 구현될 필요가 있을 것이며, 이러한 구조를 통해 선거에서는 강력한 결정요인으로 작용하지만 실질적으로는 별다른 지역이해를 확장시키지 못하는 제한적 지역주의의 극복을 위해서도 새로운 지역대표체제에 대한 구상은 중요한 과제가 될 수 있다.

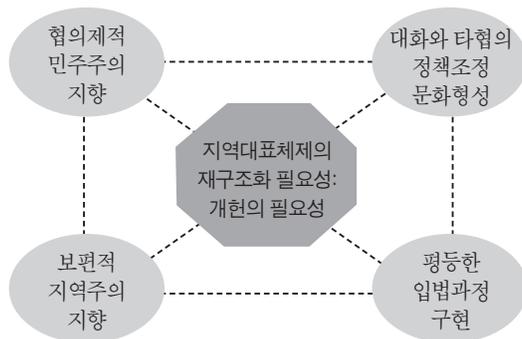
셋째, 대화와 타협의 정치관행과 문화를 확산하기 위해서도 지역의 대표체제에 대한 조정이 중요하다. 참여정부의 지방분권 정책들은 권한을 지방에 분산시킨다는 중요한 목표를 갖고 있기는 하지만, 이를 실질적인 지역이해로 전환하는 과정에서 다양한 이해갈등을 발생시키는 역효과를 창출하고 있다. 예를 들어 혁신도시, 거점도시들을 지방자치단체에 분산시켜 조성하는 문제, 중앙행정기관을 지방으로 분산하여 이주토록 하는 과정에서 발생하는 문제, 그

2) 정영화, “의회개혁과 국가경쟁력: 양원제 도입의 논거로서 13-17대 총선거의 실증분석,” 『세계헌법연구』 11권 1호(2005), pp. 19-46.

리고 혁신관련 거점도시를 개별 자치단체에 조성토록 하기 위해서 발생하는 기초자치단체들 간의 갈등문제들이 현실에서 다양하게 발생하고 있다. 이러한 지역 간의 이해, 광역과 기초, 기초자치단체 간의 이해조정을 위한 행정 협의 기구를 통해 극복하려 해왔지만, 이러한 협의기구를 운영하는 지침과 규칙이 명확하게 정립되지 못한 상태에서 협의기능은 유명무실하게 되는 경향이 증가하고 있다. 이러한 공통의 지침은 결국 정치적 타협과 조정과정에 의해 만들어지는 것이라고 볼 수 있고, 관련 협의는 이른바 규칙을 제정하는 과정(rule-making)에서부터 광범위하게 이뤄져야 한다. 전국단위의 대표체제를 지역중심으로 재구성하는 작업은 국가의 이해를 가늠하는 기본적인 규칙제정단계에서부터 대화와 타협의 문화와 관행을 생성하는 데 효과적일 수 있다.

마지막으로, 새로운 지역대표체제를 구성하는 것은 민주주의 발전에도 긍정적으로 기여할 수 있다. 최근 한국사회에서 진행되고 있는 분권화는 1980년대 민주화 운동 이후의 한국 민주주의가 지속적으로 발전되는 과정에서 중앙집중적인 권력구조를 국가 전체적 차원으로 분산하는 일련의 과정들과 관련되고, 성숙한 민주주의로 발전해가기 위한 과정으로 인식될 수 있다. 이러한 과정에서 분권화의 제도 운용적 차원에서 한국의 민주주의의 모델이 다수제 모델(majority model)에서 합의제 모델(consensual model)로 변화할 것이라는 전망을 가능케 하고 있다(김 욱 2002, 18). 이러한 합의제적 민주주의 발전 모델은

〈 그림 1 〉 지역대표체제 재구조화 필요성과 의미



다양한 사회적 분화와 분권과정에서 다수가 될 수 없는 소수의 이해를 수렴하고 이를 위해 제도 조정을 유연하게 수행하기 위한 중요한 변화들을 수반하는 것이라고 볼 수 있다. 한국사회의 정치적 이해의 분화가 점차 가속화되어가고 있고, 지역의 정치적 이해 역시 다양한 소수의 이해의 하나로 정의될 수 있다면, 향후 한국의 다수제적 민주주의는 분화된 사회적 이해를 효과적으로 결집하는 제도적 변화를 수반할 수밖에 없고, 이를 통해 협의하는 제도를 국가적 차원에서 적용해야 할 필요성에 직면하게 될 것이다. 따라서 지역의 정치적 대표체제를 재조정하는 것은 궁극적으로 이러한 한국의 협의제적 민주주의의 발전과정에 필요한 필수요소라고 볼 수 있으며, 대의제가 갖는 다수의 딜레마를 극복하기 위한 핵심적인 방안으로 인식될 필요가 있다.

2. 새로운 지역대표체제로서의 양원제의 의미

새로운 지역대표체제를 지향함으로써 국회의 의사결정과정을 민주적으로 통합하기 위한 대안 중의 하나로서 최근 양원제 도입을 중심으로 하는 개헌 논의가 나타나고 있다. 사실 청와대는 2003년부터 단임제 국회의 의사결정구조의 문제점을 인식하여, 그 구성을 선출직으로 하지 않고 광역자치단체장과 대표적 사회단체 대표, 국민이 공감하는 사회원로급 인사 등으로 구성해 현 국회의 의사결정구조 상위에 두는 형태의 조정 방식을 구상한 바 있다(파이낸셜뉴스 2005). 그러나 이러한 청와대의 구상은 당시 각 시도지사가 특정 정당 출신인사가 대다수이고, 각계각층 대표인사의 인선 문제 등 여러 가지 쟁점으로 인하여 충분한 논의로 진전되지 못하였다. 이러한 상황에서 노무현 대통령은 상원제 도입 논의를 개헌사항으로 진전시키지 못하였다. 하지만 청와대를 중심으로 하는 세력들은 1인 1표 주위에 따른 수도권 위주 사고나 일극화된 정책 및 의사결정 구조 방식이 국회를 지배하고 지방의 가치가 매몰되는 상황을 미래의 위기요인으로 진단하면서 지역대표성을 지닐 수 있는 상원이 중요한 돌파구가 될 수 있음을 인식하고 있었다(파이낸셜뉴스 2005, 1).

그렇다면 지역과 중앙(청와대)이 공히 국회의 문제점 해결을 위한 대안으로

부분적으로 인식하고 있었던 양원제는 효과적 지역대표체제 형성과 관련하여 어떠한 의미를 갖는가가 논의되어야 할 것이다.

단원제에 비해 양원제는 국회 내 의안심의의 신중성을 기하고, 의회구성에 있어서의 권력분립의 가능성을 확대시키며(정영화 2005), 단원제의 파쟁과 부패를 방지하고, 단일국가에서도 지방의 의견을 대변하는 데 효과적인 체제라는 점, 그리고 하원과 정부간의 충돌을 완화하는 매개적인 장치로 작용할 수 있다는 장점을 갖는다(홍완식 2006, 438).

양원제가 우리 국회에 갖는 의미는 의안심의의 과정을 보다 객관적으로 관리함으로써 의회의 기능과 절차를 효과적으로 진행함으로써 법안 통과 가능성을 증대시킬 수 있다는 장점을 갖고 있다. 최근 한 조사결과에 의하면 17대 국회의 의안 통과율은 40%에 못 미치는 수준으로 나타나고 있다(머니투데이 2006). 이는 정당 간의 정치적 정쟁으로 인해 중요한 민생법안들이 묻혀버리고 사라지는 문제점을 갖고 있다(박찬표 2002). 국가적 수준의 중요한 정치경제적 사안들이 정당 간의 정치적 갈등으로 인해 협의가 불가능한 우리 국회의 구조적 문제점을 지역대표체제로 구성되는 또 하나의 견제기구를 통해 구성함으로써 협의의 가능성을 확대시키는 노력이 필요하다고 볼 수 있다. 정당의 이해를 통해 분열되는 국회의 공통분모를 개별 지역의 대표들의 협의와 조정을 통해 완화시키는 견제장치로서의 상원기구는 국회의 정상화를 가능토록 할 수 있는 가능성을 갖고 있고, 정당적 차원이 아닌 전 지역적 차원의 이해로 법안을 숙의하고 해결할 수 있는 대안적인 통로를 제공할 수 있다는 장점을 갖고 있다.

또한 정부와 국회와의 충돌을 완화하는 완충지로서 상원이 갖는 의미 또한 검토해볼 필요가 있을 것이다. 정당과 정부가 1인의 정치적 리더에 의해 연계된 과거의 정치구조에서는 당정협이가 비교적 효과적으로 이루어질 수 있지만 당정이 분리된 참여정부에서의 문제는 정부와 국회간의 충돌과 분쟁이었다. 이는 여러 가지 정책과제의 실질적인 집행을 지연시키는 핵심적인 문제가 되어왔고, 이를 조정하는 중간 매개 기구가 존재하지 않음으로써 정책지연문제가 심화되어왔다. 이러한 정부와 국회와의 이견조정이 쉽지 않은 상황에서 지역의 대표성에 근거한 다양한 이해의 집적은 당정 간의 비효율적인 문제들을 중간에서 조정하는 중요한 장치로서 역할을 수행할 수 있다. 정치적인 쟁점으

로 정부와 국회가 협의가 불가능할 경우 정책을 지역적으로 정의하여 판단하고 협의하는 장치는 당정분리 구조의 비효율성을 해결하는 수단이 될 수 있다.

양원제는 무엇보다도 연방제가 아닌 국가에서의 지역의 이해를 효과적으로 중앙에 전달하는 장치로서 중요한 의미를 갖는다. 연방제하에서의 지역은 상당수의 권한을 부여받은 독립적인 단위라고 볼 수 있다. 연방정부와 지역정부는 대등한 권한을 부여받으며, 연방제하의 지역은 독립적인 법규를 중심으로 운영되며 국가적 사안을 위한 지역의 의견수렴과정에 독립적인 권한을 행사할 수 있게 되고, 이는 연방제하의 양원제를 통해 구현되는 것이다. 물론 우리의 경우 완전한 연방구조를 완성하지 못하고 있고, 중앙과 지역간의 권한의 불균등성이 여전히 존재하고 있지만 미래의 완전한 자치구조를 지향하는 체제의 전 단계에서 필요한 양원제 도입 가능성이 검토될 필요가 있을 것이다.

III. 양원제 적용국가 사례: 연방과 비연방 국가에서의 양원제

183개 세계 국가 중에서 단원제(unicameral system)를 채택하고 있는 국가는 110개국이고, 양원제(bicameral system)를 채택하고 있는 국가는 73개국이다. 지역별로 아시아의 경우 단원제를 채택하는 국가는 총 12개국이고, 양원제는 9개국이며, 중동지역은 단원제를 적용하는 국가는 11개국이고 양원제는 요르단 1개국만이 적용하고 있다. 양원제를 가장 많이 도입하여 적용하고 있는 지역은 유럽지역인데, 단원제를 적용하는 국가가 26개국인데 비해, 양원제는 24개국으로 비슷한 비율을 나타내고 있다(신명순 2001, 371). 이러한 양원제와 단원제는 개별 국가의 국정운영구조(연방/비연방)와 선거제도에 따라 다양하게 운영되고 있다. 특히 양원제의 경우는 연방과 비연방 국가 모두에서 활용되고 있으며, 선거제도 역시 다양한 형태로 나타나고 있다. 예를 들어 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 스페인 등은 비례대표제와 양원제를 병행하여 적용해오고 있으며, 일본, 독일, 뉴질랜드 등의 국가들은 소선구제와 비례대표제 혼합형과 양

원제를 연동하여 적용하고 있다(국회행정자치위원회 1999). 이처럼 양원제를 도입하여 적용해오고 있는 국가들은 다양한 선거제도와 국정 방식과 결합하여 이원적 의회구조를 적용하고 있는데, 이는 양원제가 비교적 폭넓은 정치사회적 제도들과 혼합될 수 있음을 시사하는 것이다.

다양한 양원제의 실험들이 개별 국가들에서 존재하고 있지만 필자는 우리의 양원제가 지방분권이나 자치구조와 직·간접적으로 관련성을 갖고 있음을 강조하고자 한다. 특히 행정운영구조가 점차 지방과 중앙의 양분화된 구조를 중심으로 발전되어갈 것을 전제로 한다면 이러한 행정구조하에서 개별적으로 적용되어온 양원제의 내용과 특성을 분리하여 살펴보는 것이 필요하다. 필자는 본문에서 우리의 자치구조가 궁극적으로 완전한 분권구조를 전제로 하는 연방제와 이러한 자치가 진전되고 있으나 완전히 구현되지 못한 두 가지 경우의 수에서 적용되어온 연방제의 내용과 의미를 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 연방국가/양원제

1) 미국

연방국가와 양원제를 결부시켰을 때 대표적인 사례로 제시될 수 있는 것이 미국의 양원제라고 볼 수 있다. 미국 의회(U.S. Congress)는 상원과 하원으로 구분된 양원제의 대표적인 형태를 갖추고 있다. 상원의 경우는 임기 6년으로 각주에서 2인씩 50개의 대선거구에서 총 100명의 지역대표로 구성된다. 상원 의원들은 총 48개 주에서 단순다수대표제로 선출되며, 조지아주와 루지애나주와 같은 2개의 주에서는 절대다수대표제로 선출되는 것이 보통이다. 상원과 하원은 동등한 입법권을 갖고 있으며, 법안심의와 통과절차 역시 독립적으로 존재하고 있다(최 명·백창재 2000, 325).

미국 양원제의 특성은 다른 국가들에 비해 의회 내의 상하원이 동등한 권한과 견제기능을 효과적으로 수행한다는 점이다. 양원제를 채택하는 국가들의 경우 양원 중 한 의회의 세력이 다른 의회보다 월등히 강하여 권한이 불균형

을 이루는 약한 양원제(*feeble bicameralism*)와 양원의 세력이 비슷하여 균형을 이룬 강한 양원제(*strong bicameralism*)의 2가지 유형에 속한다(Sartori 1994, 184). 양원제하에서 상원의 권한은 하원이 통과시킨 법안을 단지 지연시키는 권한만을 갖는가 아니면 거부권을 행사할 수 있는가이다. 미국의 상원은 하원과의 관계 속에서 하원에서 통과시킨 법안에 대해 거부권을 행사할 수 있지만, 상원의 이러한 거부권은 의회 전체의 단순다수로 무효화될 수 있도록 권한의 분리가 명백하게 이루어진 구조하에 인정되고 있다(신명순 2001, 375).

미국 양원제 의회의 경우는 모든 법안이 양원 각각에서 통과되어야 하는데 각원에서 통과된 법안의 내용이 상당히 유사한 경우에는 별 문제가 없으나, 양원에서 내용상 중대한 차이가 발생하는 경우에는 양원의 대표들로 구성되는 협의위원회(*Conference Committee*)를 통해 양원 간의 차이를 조정하는 협의의 과정을 필수적으로 거치게 된다. 이들은 양원 간의 차이를 조정함으로써 개별 법안에 대해 단일안이 되도록 최대한 노력하며 일반적으로 6:4 정도의 비율로 상원의 안이 많이 수용되는 편이다. 법안마다 상황은 다르지만 이해관계의 대립이 극심한 법안일수록 상원에서 통과된 법안이 보다 타협적인 내용일 가능성이 높은 것으로 나타나(최명·백창재 2000, 332-333), 상원이 다양한 이해를 조정하는 주도적인 역할을 수용하고 있다는 것을 의미한다. 일반적으로 협의위원회를 통해 조정된 안은 양원으로 다시 보내져 찬반표결을 수행하게 되며, 협의위원회의 조정이 이루어지 못한 법안은 보통 폐기되는 것이 보통이다.

미국의 양원제에 있어서 한 가지 주목할 만한 점은 개별 지역의 이해를 대변하기 위해 구성되는 상원이 항상 하원을 정치적·이념적으로 견제하는 기구로서 역할을 수행해왔다는 것이다(Froman 1967). 19세기 말과 20세기 초의 미국 상원은 하원에 대해 보수적인 견제세력으로 작동하였고, 2차 세계대전 이후에는 보수화된 하원에 대해 진보적인 견제세력이 되기도 했다. 이러한 상하원 간의 정치적 견제는 비교적 하원의 난공불락 의석수가 많고, 유동적인데 비해 상원은 오히려 안정적인 성격을 갖고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 즉 하원의 경우는 선임제의 원칙에 의해 특정한 정치적 이데올로기를 갖는 정치 엘리트들이 지속적으로 지배할 가능성이 높는데 반해, 상원은 상대적으로 이 같은 폐해가 적고, 특정한 엘리트 중심의 지배현상이 상대적으로 적은 것으로 나타난다.

다양한 지역의 이해를 대변하는 것을 기본으로 하는 상원에서는 그만큼 특정한 정치집단의 이해보다는 지역의 이해가 중점적으로 보장되어왔다는 것을 의미한다.

미국의 상원과 하원의 차이는 선거구의 크기와 소속의원의 수에 따라 입법과정과 정책결과의 차이로 연결되는 것으로 나타난다. 즉 상원의 경우는 선거구가 주 전체이기 때문에 보다 다양한 이해가 집적될 가능성이 높고, 의원수도 1백 명 정도여서 입법절차가 엄격한 규칙에 얽매이지 않아 다양한 관점과 대안을 검토하는 속의의 장으로 기능한다. 그리하여 미국의 상원은 무제한발언(filibuster)과 같은 행위들이 용인되는데 이는 상원이 갖는 구조적 성격 때문이 것으로 나타난다(최 명·백창재 2000, 357). 하지만 하원의 경우는 총 435명이나 되는 많은 의원들로 구성되는 만큼 엄격한 의사진행 규칙에 의해 입법 활동이 허용되며, 의사진행이 하원의장이나 운영위원회에 의해 통제되고 있다. 미국의 양원제하에서 상원은 주로 다양한 이해들을 자유롭게 토론하고 속의하는 장으로서 기능하고, 하원의 경우는 다양한 상임위원회의 활동들이 강조됨으로써 의원의 전문성을 제공하는 장으로 자연스럽게 역할분배가 이루어져 있다.

미국의 의회는 연방제하에서 이루어지는 양원제의 대표적인 사례로 볼 수 있다. 상원과 하원으로 구분되는 미국 의회는 거대한 지역단위의 이해를 총체적으로 대표하는 층위와 개별 선거구로 분화된 미시적 단위의 이해를 대변하는 층위의 이중적 구조라고 볼 수 있다. 미시적 단위의 이해들은 전국단위에서 쉽게 조정되기 어려운 성격을 갖고 있고, 많은 수의 대표자들로 구성되는 만큼 충분한 토론과 협의를 하기 어려운 성격을 갖는다. 또한 미시적 지역을 대표하는 하원의 경우는 특정한 소지역의 이해에 매몰되는 지대추구(rent-seeking)적 경향을 갖게 되고(pork barrel), 이로 인해 발생하는 문제점을 안고 있다. 이러한 하원의 문제점을 보완하는 데 있어서 미국의 상원은 중요한 견제기구이며, 동시에 협의기구로서의 성격을 갖는다. 미시적 단위의 정치적 이해의 조정이 어렵게 되는 경우 이를 중재하는 중간기구로서의 성격을 갖고 있으며, 하원에서의 법안통과가 지연되는 경우 이를 방지할 수 있는 대안적인 기구로서의 성격을 갖고 있다. 단원제를 채택하는 국가들의 법안 통과 지연의 문제를 조정하는 데 있어 상원은 의회 기능을 적극적으로 발전시키는 데 중요한 역할을 수행

할 수 있는 대안이 될 수 있다.

또한 미국 의회의 경우 상원이 하원에 대한 정치적·이데올로기적 견제기능을 수행한다는 점이 강조될 필요가 있을 것이다. 의회가 특정한 정당이나 엘리트들에 의해 지속적으로 지배되는 경향이 강하면 강할수록 상원은 특정한 지배집단에 대한 견제적 기능을 수행하고 있으며, 특정한 지배집단을 견제하는 이해는 역시 ‘지역의 통합적’ 이해인 것이다. 보수와 진보라고 하는 두 가지의 이데올로기적 스펙트럼(spectrum)하에서 미국 의회 내에서의 ‘지역’의 이해는 절대다수 형성에 도전하는 반대 이데올로기의 위치를 취해왔다고 볼 수 있다.

2. 비연방국가/양원제

1) 프랑스

프랑스 의회는 상원(Senate)과 국민의회(Assemblée Nationale)로 구성되어 전통적인 양원제를 취하고 있는 비 연방국가이다. 일반적으로 연방제가 아닌 국가에서 양원제를 취하는 이유는 중앙에 집중된 정치적 역할로 인해 중앙의회가 수행해야 하는 일이 매우 많기 때문에 상원이 하원의 부담을 덜기 위한 조력자(helper)가 되기 위해 필요하기 때문이다. 상원의 경우는 논쟁의 여지가 많은 문제나 정치적으로 이해가 대립되지 않는 문제들을 주로 다루게 된다. 비연방국가에서 양원제를 채택하는 또 다른 이유는 특정영역을 대변하기 위한 것이다. 특정한 직능이나 국가사회의 집단을 대변하기 위한 형식적인 역할자로서 상원이 존재하게 되며, 이러한 상황에서 상원은 중앙정치 제도의 정통성과 민주성을 강화시키는 도구적인 역할을 수행하게 된다. 프랑스의 상원은 바로 이러한 형식적인 대표성 강화를 위해 기능하는 특성이 강하게 나타나는 사례라고 볼 수 있다.

프랑스의 상원은 사회의 다양한 이해를 대변하는 대표집단인 만큼 미국의 상원에 비해 상대적으로 많은 수의 의원으로 구성된다. 총 321명으로 구성되는 프랑스 상원은 프랑스 본토의 95개 집단의 대표인 296인과 해외도 대표 8인,

영도집단 대표 2인, 해외거주자 대표 12인, 해외영토대표 3인으로 분포되어 있다. 상원의 임기는 총 9년이며 3년마다 1/3씩 개선되며, 선출방법은 본토, 해외도, 영토집단, 해외영토 대표의 경우는 하원의원, 레종의회 의원(지방의원) 등으로 구성되는 선거인단에 의해 간접 선출되고, 해외거주자 대표는 재외교민 고등평의회에서 간접 선출되는 방식이다.

프랑스 상원의 경우는 정상적인 입법절차에서 하원인 국민의회와 동등한 권한을 갖고 있고, 헌법상 입법권을 하원과 배분하고 있다. 그러나 프랑스 상원은 사회의 다양한 이해를 대표하는 집단으로서의 성격을 갖는 만큼 상당한 권한을 가지고 있지만 상원의 결정은 하원에 의해 번복될 수 있다는 점에서 약한 양원제의 성격을 갖는다. 또한 프랑스의 상원은 하원인 국민의회와는 달리 간선제에 근거하여 구성되기 때문에 직선으로 구성되는 577명의 하원에 비해 상대적으로 우월한 지위를 향유하지는 못하고 있다. 즉 예산심의권이 하원에게 주어져 있고, 정부가 원할 경우 하원에 의해 최종적 의안 채택권을 갖고 있어 미국의 상원과는 다른 실질적인 권한을 확보하고 있지는 못하다. 또한 상원의 경우 정부에 대한 권한이 국민의회에 비해 제한적이고, 국회의 임시 소집권은 국민의회만이 가지고 있다(고광림 1982).

양원제를 채택하고 있지만 지역의 대표성에 근거하여 구성되는 상원의 경우는 일반 직선에 의해 구성되는 하원과의 동등한 권한을 부여받지 못하고 있다. 이는 프랑스 의회구성의 역사적인 성격으로부터 기인한다고 볼 수 있는데, 프랑스의 하원은 절대왕정시대의 삼부회와는 달리 중앙집중적인 국왕의 권한에 대한 시민의 실질적인 저항과 요구의 결과로 구성된 것이며, 프랑스 시민혁명의 정치적 결과이다. 프랑스에 있어서 의회와 행정부 간의 권력분립은 행정부의 과도한 권력집중을 견제하는 국민회의(하원)의 역할과 관련된 것이고, 그런 만큼 지역의 형식적인 이해대표의 표현으로 고안된 상원의 경우는 상징적인 기능을 수행하는 경향이 더욱더 강하며, 실질적인 견제기능을 수행할 만큼 실질적인 권한 행사기관이 되지 못하고 있다. 하지만 이러한 견제를 수행하는 하원이 다수의 이해로 분산되고, 이를 결집하여 견제권한으로 기능하기 어렵게 되는 역설적인 상황에 대한 보완책으로서 의회 내에 상징적 대표기관을 마련하는 것 또한 국가 전체의 통합적인 주권행사에 중요할 수 있다.

IV. 새로운 지역대표체계 구상을 위한 한국의 양원제 구조

우리는 국회의 순수한 입법기능을 정상화하고, 파편화된 지역이기주의를 극복하고, 특정 지역정당의 의회 지배현상 등을 제한하기 위해 국회를 재구조화하는 새로운 정책조정이 필요하다. 이러한 측면에서 가장 중요한 대안으로 제시될 수 있는 것이 한국의 국회를 이원화된 구조로 구성하고 운영하는 양원제에 대한 충분한 논의를 전개하는 것이 필요하다. 앞서 논의된 두 가지 국가에서 적용되어온 양원제는 구성과 운영내용이 상이하며, 양원제를 구성하는 정치 및 선거제도 역시 다양하다. 물론 양원제를 구성하는 과정에서 동시에 고려되어야 하는 다양한 제도 및 관련 방법 등에 대해서는 다양한 이견이 존재할 수 있다. 여기에 바로 양원제의 충분한 검토와 숙의의 필요성이 제기되는 것이다. 따라서 본 절에서는 이러한 양원제 구성과 관련되어 논의되어질 수 있는 쟁점들이 도출되고, 이와 관련하여 숙의되어질 필요성이 있는 사안들이 다루어진다.

1. 양원제와 주권개념

양원제에 대한 반대논거로 가장 많이 제기되는 것이 주권은 양분될 수 없다는 것이다. 주권이 국민의사로 정의될 경우 그것은 단일한 성격을 갖는 최고의 권위로 인정되어야 하는 것이다. 하지만 입법권이 두 개의 구조로 분리된 경우 주권이 양분될 수 있는 가능성이 존재한다. 즉 어떠한 측면의 입법권을 주권과 연관하여 정의할 것인가가 문제가 될 수 있다. 또한 이러한 양분된 주권의 문제는 양원이 동일한 방식으로 구성되지 않을 때 더욱더 심각한 문제가 될 수 있다. 즉 대표하는 집단과 구성수단이 다르게 된다면 대립적인 이해의 충돌이 더욱더 심각해지고, 의회기능은 마비되어 실질적으로 주권의 본래적 의미에 심각한 손상을 일으키게 될 것이기 때문이다.

이러한 문제점은 한국의 국회가 양원구조로 이원화될 경우 입법권의 핵심적인 내용과 중요한 대표기능을 어떠한 범위에서 인정할 것인가, 즉 주권의 개념

을 재정의하는 내용의 새로운 쟁점을 파생시킬 가능성이 있다. 특히 상원과 하원 구성에 있어 상원은 지역단위의 정치적 이해대표의 핵심적인 수단으로 정의하고, 하원은 세분화된 선거구와 다양한 개인 유권자들을 대표하는 것으로 본다면, 주권의 핵심적인 단위는 어떻게 조정가능한 것인가가 숙고되어질 필요가 있을 것이다. 이러한 문제에도 불구하고 많은 국가들이 양원제를 채택하는 이유는 양원에 의한 주권의 이중적 대표성을 의미하는 것이 아니라 주권적 기능의 분배로 인식하고 있기 때문이다(정영화 2005, 38). 양원을 주권적 기능의 배분으로 인식하는 경우에는 주권의 단일불가분성을 완전히 위배하는 것은 아닐 수 있다. 주권의 보편성을 확대하기 위해서 국민의 조건과 위치를 다양한 층위에서 정의함으로써 필요한 기능을 분배하고, 이를 통해 주권의 대표기능을 확대하는 것이 양원제일 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 문제는 양원의 권한을 동등하게 하는 경우 특별한 권리의 비대칭성의 문제는 발생하지 않을 수 있기 때문에 양원이 동등한 권한과 기능 분할을 유지할 수 있는 조건하에서는 통합적으로 인식될 수 있는 것이다.

따라서 양원제로 인한 주권 분할가능성에 대한 문제점에 대응하기 위해서는 양원이 보유하는 권한을 동등하게 구성함으로써 형평성과 통합성을 지속적으로 유지할 수 있는 방안이 우선적으로 검토될 필요가 있다.

2. 양원제 구성과 관련된 선거제도

양원제 도입과 관련하여 논의할 수 있는 또 다른 쟁점은 양원의 구성과 관련된 선거제도 개선의 문제이다. 즉 상원과 하원의 구성방식을 동일하게 할 것인가, 아니면 각각의 특성에 적합한 양식으로 차별화된 구성방식을 도입할 것인가이다. 물론 양원을 모두 선거방식(직·간선)으로 구분하여 구성할 수도 있고, 태국과 같이 군주가 임명하는 방식으로 상원을 구성하는 경우도 존재하고 있다. 또한 네팔이나, 대만 등과 같은 국가³⁾들은 상원을 구성함에 있어 3가지 방

3) 네팔의 경우는 상원 총 60석을 하원에서의 단기이양식 간선, 선거인단 간선과 군주임명

법 이상을 활용하고 있기도 하다(신명순 2000, 470). 이러한 상원구성의 방식은 개별 국가의 사회분화 정도, 정치제도의 성격과 구조의 차이에 따라 상이하게 나타나며, 대표성 강화를 위해 가능한 관련 선거제도와 연계되는 경우가 많다.

하원의 경우는 전국단위의 국민의 직접적 대표성을 확보하기 위해 국민의 직접적인 선출로 구성되는 경우가 다수인데 반해, 상원의 경우는 지역 및 직능 단위의 집단적 대표기능을 강화하는 경우가 다수이기 때문에 사회적으로 존재하는 이해균열을 최대한 조정할 수 있는 방식으로 구성되는 것이 필요하다. 우리의 경우 상원을 구성함에 있어 고려해야 하는 것은 국회의원의 지역대표의 범위를 명확히 파악해야 할 필요가 있고, 특히 정당과의 관련성에 초점을 맞추어, 이를 통해 확보되지 못하는 대표기능을 보완하기 위해 상원을 구성하는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 즉 현재 국회의원의 지역대표를 대개 지역을 기반을 둔 정당구조와 직결되어 있기 때문에 전국단위로 인구비례의 직접 선거에 의한 상원의원 구성방식을 우선적으로 고려해볼 필요가 있고, 하원의 경우는 소선거구에 의한 지역대표로서 구성되는 현행 직접선거 방식을 유지하는 방안을 검토해볼 수 있다. 양대 지역(영호남)에 기반을 둔 정당정치에 의해 국회의원 선거관행이 완전히 극복되지 못한 상태를 전제로 한다면, 이를 견제하기 위해 인구 규모의 비례를 활용한 방식으로 상원을 구성함으로써 특정지역의 입법기구 지배 현상을 상쇄할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

또한 하원은 단순다수제에 의한 소선거구제를 통해 구성하고, 상원의 경우 비례대표제제를 확장시키는 연장선상에서 정당명부식 비례대표제를 적용하는 방식을 혼합하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 단순히 지역대표성에만 의존하여 상원이 구성된다면 특정 지역의 이기주의를 견제할 수 있는 장치가 부재할 수 있으므로, 이를 완화하는 방안으로 지역과 직능 계층 대표제제를 혼합하여 구성하는 방식도 고려할 수 있을 것이다. 이러한 여러 가지 제도적 관련성을 갖는 상원 도입의 문제는 궁극적으로 현재의 국회기능을 정상화하고, 국가의 정치적 통합성을 증대하며, 보편적 이해표출과 집적을 최대화할 수 있는 선

라는 3가지 방식으로 구성하며, 대만의 경우는 주 단위 다수선출구, 전국구 정당명부식 비례제, 소수민족 할당제 등의 방식을 혼합하여 구성하고 있다.

거제도들과 연동될 필요가 있을 것이다. 특히 특정한 이해의 지배현상을 극복하기 위해서는 상호간 견제를 동시에 가능토록 하는 제도적 방안 역시 우선적으로 고려될 필요가 있을 것이다.

3. 양원제하에서의 권한조정

양원제 도입과 관련하여 논의할 수 있는 또 하나의 쟁점은 상원과 하원의 기능적 분할뿐만 아니라 어떠한 권한을 각각 부여할 것인가 하는 것이다. 이러한 권한의 문제는 양원이 국민의 대표기관으로의 공통적 역할을 공유할 뿐만 아니라 실질적인 견제와 조정을 수행할 수 있는 권한이 차별적으로 부여되어질 필요가 있다는 것을 의미한다. 미국의 상원과 하원의 관계에서 나타난 것처럼 양원은 각각의 독립적인 입법기능을 개별적으로 수행하고, 이견이 발생하는 경우 양원의 대표가 협의체를 통해 의견 수렴을 주도함으로써 일방의 이해가 반영되는 것을 견제하고 있다. 입법절차를 양원에 분리하여 적용하는 것은 법안발의와 심의과정에서 필요한 다양한 이견들을 공개함으로써 사회적 합의로 수렴해가기 위해 중요한 의미를 가질 수 있다. 양원의 대표기능이 분리된 만큼, 개별 대표성에 근거하여 동일법안의 의미를 다양하게 해석하고, 이를 독립적인 절차를 통해 우선 진전시키는 과정이 초기적 단계에서 확보될 필요가 있을 것이다.

또한 개별 단위에서 법안에 대한 합의가 어려운 경우 이를 양원이 공히 심의할 수 있는 매개기구를 확보하여 상호간의 이견을 조율하는 협의제적 메커니즘이 필요하다. 이 모든 과정에서 양원은 동등한 권한을 가져야 하며, 행정부와의 관계에서도 동등한 관계를 부여받아야 한다. 그러나 동등한 권한에서도 차별적인 역할관계는 정립될 수 있다는 것을 미국의 양원제의 운영과정에서 발견할 수 있다. 즉 미국의 양원제의 경우는 상하원의 운영절차가 차별화되어 있어 상원이 경우는 충분한 논의를 제공하는 장으로서의 기능을 수행하고, 하원은 실질적인 전문적 기능을 확보할 수 있는 역할 분담이 전제되어 있다.

하원의 경우 다양한 소선거제에 기반하여 구성되는 경우, 그리고 특정한 정

당간의 정치적 쟁쟁에 구속되어 있는 경우 법안통과와 관련된 권한과 기능행사가 마비되는 경우가 상대적으로 많다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 미국의 상원은 '지역'을 단위로 분화된 의견들을 수렴하는 장치를 제공한다는 점을 인식할 필요가 있다. 우리의 경우도 국회의 이견으로 인해 효과적인 입법권이 행사되지 못하는 경우 이를 조정하고 수렴하는 대안으로 상원의 역할과 권한을 인정하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 그리하여 국회의 법안심의와 통과와 관련된 절차들이 국회의원의 정치적 경쟁으로 인해 지연되거나 소멸되는 경우를 최소화하는 문제들을 동시에 검토하는 것이 필요하다.

V. 맺는말

이상에서는 지역의 정치적 대표성을 증대시키고 이를 통해 국가적인 통합을 추구하는 대안으로서의 양원제의 의미가 중점적으로 논의되었다. 국회의 대표성을 증대시킴으로써 특정한 지역과 정치세력에 의해 지배될 수 있는 입법기관의 구조적 문제점을 '지역'의 이해를 통해 극복하는 데 있어서 양원제는 매우 중요한 의미를 갖는다. 하지만 이러한 양원제를 구성하고 특정한 권한을 부여하는 문제는 다양한 쟁점들과 결부되어지는 복합적인 성격을 갖는다. 미국의 상원이 하원의 이해갈등과 대립을 조정하는 대안기제로서 동등한 권한 갖고 독립된 역할과 기능을 충분히 수행해왔던 것처럼 의회 내의 다양한 대표기능의 설정은 매우 중요한 정책적 시사점을 갖고 있다. 국회 내의 갈등과 분열을 최소화하고, 정치적 통합을 추구하기 위해서 선거구를 광역화하고 의원수를 조정하는 문제가 중앙정치에서 쟁점화되고 있으나 이러한 대안은 한시적인 성격을 갖고 있다. 오히려 균열된 다양한 이해통합을 수렴할 수 있는 통합의 단위를 구조적으로 재설계하는 적극적인 방안이 검토될 필요가 있다.

또한 양원제는 각원이 동등한 권한을 부여받고, 이해갈등을 조정하는 역할 분담을 전제로 구성할 필요성이 있지만 최대한의 대표성을 담보하기 위해 구

성방식을 다양화하는 것 역시 논의될 필요가 있다. 많은 국가들이 상원구성 방식을 다양하게 활용하고 있다는 점은 점차 분화되어가는 사회적 이해들을 최대한 공통화해야 하는 필요성을 제기한다. 이러한 측면에서 사회적 대표성 확대와 양원제의 관련성 또한 신중하게 검토될 필요가 있을 것이다. 특히 상원의 구성방식을 다양화하고, 이를 하원과 차별화하는 방안이 집중적으로 논의될 필요가 있으며, 관련되는 선거제도 역시 효과적인 내용으로 충분히 검토될 필요가 있을 것이다.

[참고문헌]

- 고광림. 1982. 『프랑스 정부론』. 서울: 일조각.
- 국회행정자치위원회. 1999. 「현안보고」.
- 김만흠. 1999. “지방정치론과 한국지방정치의 과제.” 『한국정치학회보』 32집 2호. pp. 167-186.
- 김 욱. 2002. “분권화 시대의 선거제도 개혁방안.” 진영재 편. 『한국의 선거 I』. 한국사회과학데이터센터.
- 박찬표. 2002. 『한국 의회정치와 민주주의』. 서울: 도서출판 오름.
- 신명순. 2001. 『비교정치』. 서울: 박영사.
- 안성호. 2006. “상원이 필요하다.” 『대전일보』, 2006. 3. 1.
- 정연정. 2006. “지방선거와 중앙정치 구조의 상관관계.” 연세대 국가관리연구원 춘계세미나 발표논문.
- 정영화. 2005. “의회개혁과 국가경쟁력: 양원제 도입의 논거로서 13-17대 총선의 실증분석.” 『세계 헌법연구』 11권 1호.
- 최 명·백창재. 2000. 『현대 미국정치의 이해』. 서울대학교 출판부.
- 홍완식. 2006. “헌법개정에 있어서 국회 분야 논점.” 『헌법학연구』 12권 4호.
- 『파이낸셜뉴스』, 2005. 11. 7.
- 『머니투데이』, 2006. 01. 03.
- Fromanm Jr., Lewis A. 1967. *Congressmen and Their Constituencies: Strategies, Rules, and Procedures*. Little Brown.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Washington Square, NY: New York University Press.

[ABSTRACT]

Constitutional Amendment and Regional Representation System: Focusing Applying the Bicameral System

Chung, Yunchung | Paichai University

The decentralization policy, seeking for balance development and decentralization, has played role in expansion the possibility of decentralizing the centralized national power. However, because the decentralization in administrative sphere has something to do with legal amendment, it will be realized when political decision-making institution's mode change in crucial decision making process.

Based upon the consideration, this paper aims at finding alternatives for effective national ruling system and enhancement of authority in the legislative branch which is supposed to contribute to maximize the representation of people. Seeking this aim, this paper focuses the matter for applying bicameral system to the korean legislation. This paper composes three parts: firstly, this paper discusses reasons and necessities for reengineering the regional representation system with the consideration on the bicameral system. Secondly, this paper considers the advantages of bicameral system as the new alternative for regional representation. Lastly, it focuses various issues related to the bicameral system which can be applied as a new alternative in korean parliament.

Key Words | decentralization, bicameral system, regional representation system, balance development, centralization, regional interest, Korean parliament, representation system, national ruling system