



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1369호 | 2017년 10월 24일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

【헌법 개정의 주요 쟁점 시리즈 3】

국회 양원제 도입을 둘러싼 쟁점

전진영*

1. 들어가며

최근 국회 헌법개정특별위원회는 양원제 도입을 개헌의제에 포함시켜 발표하였다. 또한 올해 제헌절 69주년을 맞아 개최된 국가원로 개헌 대토론회에서 전직 국회의장들은 양원제 도입을 통해서 국회의 회의체로서의 기능을 회복하고 단원제의 단점을 극복할 수 있다고 주장한 바 있다.

전 세계적으로 약 3분의 1의 국가가 양원제를 채택하고 있다. 이 중 민주주의 국가로 범위를 좁히면, 양원제의 비율은 3분의 2 정도로 높아진다.¹⁾ 다만, 민주주의 국가들 중에서 양원제에서 단원제로 전환한 국가들은 다수 있지만,²⁾ 단원제에서 양원제로 전환한 국가는 찾기 어렵다는 점은 주목할 만하다.

한국의 경우 제헌국회에 제출된 헌법초안은 양원제를 채택하고 있었지만, 헌법기초위

원회의 논의과정에서 단원제로 바뀌었다. 당시 헌법기초위원회는 양원제가 단원제에 비해서 중요한 의사결정을 신중하게 하고 상호 견제가 가능하다는 장점을 인정하면서도 단원제를 채택하였다. 그 이유로는 건국초기라는 시대적 배경으로 인해서 시급히 결정되어야 하는 사안들이 많은데, 참의원을 설치할 경우에 사무진행이 복잡다단해진다는 점을 들고 있다.³⁾

이후 양원제는 ‘발췌개헌’으로 불리는 1952년의 제1차 개정 헌법에 포함되었지만, 실제로 양원의 구성은 제2공화국에 가서야 이루어졌다. 제2공화국의 양원제 실험이 10여 개월 밖에 못가고 막을 내린 이후로 국회는 현재까지 단원제를 유지해 오고 있다.

이 글에서는 양원제 도입이 개헌의제에 포함되어 있는 상황에서 그 도입의 장·단점을 살펴보고, 양원제를 도입할 경우 고려해야 할 쟁점들을 주요국의 사례를 통해서 검토하고자 한다.

3) 제헌국회 본회의 회의록 제17호, 1948년 6월 23일

1) Arend Lijphart, Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries, New Haven: Yale University Press, 2012, p.189

2) 여기에 해당되는 국가로는 뉴질랜드(1950)·덴마크(1953)·스웨덴(1970)·아이슬란드(1991)·노르웨이(2009) 등이 있다.

2. 양원제의 장·단점⁴⁾

(1) 장점

양원제 도입에 찬성하는 입장에서 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 지역대표성을 강화할 수 있고, 또한 종교나 인종, 언어나 문화공동체 등 특정 인구집단의 대표성을 증진시킬 수도 있다.

둘째, 양원제를 통해서 입법의 질을 제고시킬 수 있다. 하원과 다른 대표원리에 의해 구성되는 상원은 보다 안정적이고 비감정적인 방식으로 법안을 심의하는 장(forum)으로 기능할 수 있다. 상원에서 법안심의 기회가 한 번 더 있기 때문에 법률의 기술적 완결성이 높아지고, 성급하거나 부실한 입법결정을 방지할 수 있다.

셋째, 양원제는 의회의 입법과정에서 민주적인 견제와 균형을 가능하게 한다. 단원제 하에서는 다수당이 입법권력을 독점하게 되고, '원내 다수파의 횡포'를 견제하기가 사실상 어렵다.⁵⁾ 반면 상원이 존재하면 다수제적인 하원을 견제할 수 있다. 특히 미국의 상원처럼 그 구성원리와 선거주기가 하원과 다르면서 대등한 민주적 정통성을 갖는 경우에 상원은

급격한 당파적인 변화를 저지하는 비토 행위자(veto player)로 기능할 수 있다.

(2) 단점

양원제 도입에 반대하는 논거는 다음과 같다. 첫째, 양원제는 갈등을 심화시키고 입법 지연을 야기하며, 입법 책임성의 소재가 모호해 질 수 있다. 특히 양원의 권한이 대등한 의회에서 각 원의 다수당이 다르면, 양원간의 정치적 갈등은 입법과정을 교착상태에 빠트릴 수 있다. 또한 보수적인 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 다수당이 동일할 경우 양원이 대표하는 정책선호에는 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 단원제에 비해서 보다 많은 의원과 행정지원 인력을 필요로 한다. 또한 이들의 활동을 위한 제반 경비와 회의개최를 위한 물리적 공간 비용도 지출해야 된다. 따라서 상원의 존재는 경제적인 측면에서 비효율적이라는 것이다.

3. 양원제 도입시 쟁점: 주요국 사례

(1) 정부형태

양원제가 대통령제 또는 의원내각제 등 특정 정부형태와 친화성을 갖는 것은 아니다. 반

4) IDEA, "Bicameralism: Legislatures with Two Chambers", 2014

5) 이는 미국 헌법을 기초하는 과정에서 건국의 아버지들(Founding Fathers)이 양원제 도입의 필요성으로 제시했던 명분 중 하나였다.

면 모든 공식적 연방제 국가는 양원제를 채택하고 있을 정도로, 연방제와 양원제는 상당한 친화성을 갖는다. 미국과 독일이 대표적이다. 물론 프랑스나 일본과 같이 단방제 국가로서 양원제를 채택하고 있는 국가도 있지만, 경험적인 연구에 따르면 양원제와 연방제의 상관성은 매우 높게 나타난다.⁶⁾

이런 점으로 인해서 한국이 통일 이후 연방제 및 분권화된 정치제도를 채택할 경우 양원제의 회가 바람직한 의회제도로 논의되고 있다.

(2) 상원의 대표원리

양원제를 채택하고 있는 국가들에서 하원은 공통적으로 특정 지역구의 대표로 구성되는 반면, 상원의 대표원리는 국가별로 상이하다. 이는 양원제가 발전하게 된 역사와 경험에 기반하고 있다. 미국의 경우 건국 초기에 인구가 많은 주와 적은 주의 대타협(Connecticut Compromise)의 산물로 양원제가 도입되었다.

영국의 경우에는 의회제도의 발전 초기에 하원은 지역대표로 구성되고, 상원은 귀족 및 사제로 구성되어서 귀족원이라고 불렸다. 1999년의 상원법(The House of Lords Act 1999)에 의해서 더 이상 세습귀족을 상원의원으로 선출하고 있지는 않다. 현재 상원의원은 종신귀족⁷⁾, 사제, 세습귀족 등 세 범주로 구분된다.

6) Arend Lijphart, 앞의 책, p. 202

7) 상원의원의 대다수(약 700인 정도)는 총리의 동의를 받아 여왕에 의해서 지명된다. 21세 이상의 영국 국민이면 피선거권이 있으며, 독립기관인 상원의원 지명위원회(House of Lords Appointments Commission)에 의원지원을 할 수 있다.

반면 독일의 상원은 16개 주 정부의 수반과 각료로 구성된다. 따라서 주 정부가 해산되면 상원의원도 의원지위를 상실한다. 프랑스의 상원은 각 도(department)별 지방의원으로 구성된 선거인단에 의해 간선으로 선출된다.

한국에서도 지방분권의 차원에서 독일식 지역대표형 상원을 설치하자는 논의가 제기되고 있다. 이는 입법과정에서 지방자치단체의 정치참여를 보장하고, 지방의 이익을 대표하는 기구로서 상원을 설정하고 있는 것이다.

(3) 양원간의 권한 배분

양원제 의회는 그 권한이 양원에 대등하게 배분된 의회와 하원 우위의 의회로 구분된다. 미국 의회는 입법뿐만 아니라 행정부감독 및 예산심의 등 의회의 모든 기능 측면에서 양원의 권한이 대등한 의회를 대표한다. 미국 연방 의회에서 법률이 제정 또는 개정되기 위해서는 동일한 형식과 내용으로 상·하원을 통과해야 한다.

반면 영국·프랑스·독일의 의회는 하원 우위의 의회로 분류된다. 하원 우위의 의회로 평가받는 구체적인 장치들은 국가별로 상이하다. 영국의 경우 재정관련 법안(예산지출이나 조세관련 등)은 하원에만 제출될 수 있고, 하원을 통과한 법안이 1년이 넘도록 상원을 통과하지 못하면 하원은 상원의 동의 없이 법률로 의결하는 것이 가능하다.

독일 연방의회는 경우 법안 의결권은 하원만 갖고 있다. 상원은 하원이 의결한 법안에 대한 동의권이나 이의제기권을 통해서 입법 절차에 참여한다. 다만, 주(州)나 지방자치단

체의 재정과 관련되거나, 주의 행정권 침해 등 주의 이익과 관련된 법안에 대해서는 반드시 상원의 동의가 필요하다. 이런 법안에 대해서는 상원이 '절대적 거부권'을 통해서 해당 법안의 입법을 불가능하게 할 수 있다.

프랑스 의회 역시 하원이 상원보다 강한 권한을 갖고 있다. 내각불신임권은 하원에만 부여되어 있으며, 재정관련 법안도 하원에만 제출될 수 있다. 그런데 프랑스 5공화국 헌법 하에서 입법과정은 상원에 대한 하원의 우위보다는, 의회에 대한 정부의 우위에 의해서 특징 지워진다. 헌법에 의해 의회 입법권의 범위가 제한되어 있고, 의회의 입법권 행사에 정부가 직접적으로 개입할 수 있기 때문이다.

일본 국회에서도 중의원이 참의원보다 우월적 지위를 갖는다. 내각불신임권은 중의원에만 부여되어 있고, 중의원이 가결한 법안을 참의원이 부결한다고 하더라도 중의원이 다시 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 재가결하면 법률로 성립된다. 예산안과 조약안은 중의원에서 먼저 심의되고, 참의원이 중의원과 상이한 의결을 해서 양원협의회가 열렸으나 의견일치가 되지 않을 경우, 또는 참의원이 중의원으로부터 예산안이나 조약안을 접수한 후 30일 이내에 이를 의결하지 않을 경우에는 중의원의 의결대로 확정된다. 내각총리대신의 지명이나 회기결정 등도 양원의결이 다르거나, 참의원이 일정기간 내에 이를 의결하지 않을 경우에는 중의원의 의결에 따르도록 되어 있다.

4. 나가며

제2공화국이 존속했던 짧은 시기를 제외하고는 단원제를 유지해왔던 국회가 양원제로 전환하는 것은 의회정치의 과정뿐만 아니라 그 결과에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 특히 한국 의회정치의 문제점으로 지적되어 왔던 입법교착과 입법지연은 양원제 의회에서 더 심화될 수 있다는 측면을 고려하면 양원제 도입은 더욱 신중할 필요가 있다.

양원의 권한이 대등할 경우에는 입법과정에서 비토지점이 늘어날 수밖에 없고, 하원 우위의 양원제를 채택할 경우에는 양원제 도입의 취지가 퇴색할 것이라는 점도 고려할 필요가 있다.

대부분의 국가에서 양원제는 고유한 역사적 경험과 맥락에서, 계급간의 타협 또는 지역정치세력간의 타협의 결과로 발전해 온 것이다. 그런데 우리나라의 경우처럼 단기간에 개헌을 통해서 단원제에서 양원제로 전환하기 위해서는 상당한 명분이 필요하다. 대표적인 예가 '남북통일 이후 국민통합을 위한 의회제도 개혁'일 것이다.

이런 점에서 볼 때 국회를 양원제로 전환하기 위해서는 그 비용과 실익에 대한 충분한 논의가 필요하다. 그리고 양원제로의 전환필요성에 대한 합의가 정치권뿐만 아니라 국민적 수준에서도 이루어져야 될 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.