「지방정부연구」 제21권 제1호(2017 봄): 471-495
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.1 (2017 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.1.19

# ‘지방분권형’ 헌법 개정과 지방정치대표체 모델 연구*

주 인 석

**국문요약**

본 연구는 기존의 헌법 개정을 위한 시도들이 초점을 두었던 권력구조의 문제를 넘어 향후 헌법 개정의 방향과 원칙을 밝히고, 그러한 원칙에 부합하는 지방정치대표체 모델을 제시하고 있다. 본 연구에서는 ‘지방분권형’ 개헌의 필요성을 제기하고, 향후 헌법 개정의 기본원칙으로서 기본권의 보호 및 확대를 포함하는 시민민주주의, ‘합의를 제도적으로 가능하도록 하는’ 권력구조나 선거제도 등을 포함하는 합의제 민주주의, 지방분권과 지방정치대표체의 설치를 포함하는 지방민주주의를 기본방향으로 제시하였다. 지방분권형 개헌을 주장하는 대부분의 연구들은 지역대표형 상원을 ‘국회 내’에 설치할 것을 주장한다. 본 연구는 독일의 연방상원 모델을 변용하여 지방정부와 지방의회의 대표단으로 구성되는 ‘국회 외부의 상원’을 제기하였다. 이러한 상원 모델은 현행 정치제도의 큰 틀을 유지하는 가운데 중앙-지방 및 지방-지방 간의 정치적·지역적 이해관계의 조정과 합의를 ‘제도적으로 강제’하는 효과를 기대할 수 있다. 합의제 민주주의와 지방민주주의의 원칙을 실현하는 제도적 장치로서 독일식 지역대표형 상원 모델에 대한 보다 깊은 관심과 연구가 필요하다.

**주제어: 지방분권형 개헌, 시민민주주의, 합의제 민주주의, 지방민주주의, 지역대표형 상원**

## Ⅰ. 서론

현행 87년 헌법에 대해 여러 차례의 개정요구가 있어 왔으며, 오늘날 다시금 헌법을 개정해야 한다는 목소리가 높다. 현행 헌법이 변화하는 정치·사회·경제의 현실을 뒷받침할 수 있는 내용을 담아내지 못하고 있다는 것이 개정을 요구하는 주장들의 공통된 인식이다. 이와 같은 주장들은 현실을 변화시키는 데에 있어서 헌법적 가치와 내용이 함께 변화해야 하는 필요성과 중요성에 대해 깊이 공감하고 있다. 이는 한국의 정치사회 현실이 안고 있는 시대적 과제가 무거운 만큼 헌법 개정을 통해 구체적인 법제도적 개혁의 근간을 새롭게 마련해야 한다는 절박함의 표출이기도 하다.

학계와 정치권에서 그동안 87년 헌법의 한계를 지적하고 헌법 개정의 필요성에 대해 공감대를 형성해왔다. 오랫동안 지적되어 온 ’87년 헌법의 한계와 문제점들 이외에도 최근의 ‘최순실 게이트’와 대통령 탄핵 사태는 헌법 개정의 필요성을 다시 한 번 생각하게 한다. 최근의 사태는 대통령의

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 재원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A3A2047036).

권력을 제한하는 등의 통치형태 상의 변화가 필요하다는 점을 분명하게 보여주었다. 그러나 대통령제의 변화라는 단순한 권력구조의 개혁만으로 한국 정치가 정상성(normalcy)을 회복할 수 있을 것인가에 대해서는 매우 회의적이다. 최근의 현실은 단순한 권력구조 개혁을 넘어서 한국의 정치체계가 어떻게 변화해야 할 것인가라는 문제를 제기한다. 최근의 사건들은 대통령을 중심으로 하는 통치체계나 중앙정치가 정치적 혼란에 빠져도 각 지방정부를 중심으로 하는 지방자치를 통해 각 지역별로 사회, 경제의 안정을 유지할 수 있는 체계로의 변화가 매우 절실하다는 교훈을 준다.

헌법 개정을 통해 권력구조를 개혁해야 한다는 필요성에 대해 공감할 수 있지만, 향후의 헌법 개정이 권력구조 자체에 한정되는 것에는 동의하기 어렵다. 과거의 폭 좁은 권력구조 중심의 개헌 시도들이 실패했던 경험 때문만이 아니라, 헌법 개정은 보다 폭 넓은 정치적, 법·제도적 변화를 추동할 수 있어야 하고 '밑으로부터의' 새로운 시대적 요구를 담아 낼 수 있어야하기 때문이다.

그간의 헌법 개정들은 독재 혹은 권위주의 정권의 집권과 정권 연장을 위한 수단으로 이루어져 왔고, 87년 헌법 제정과정에서는 국민적 공감대와 합의가 부족하였다. 모두 특수한 상황과 정치세력 관계의 변화를 반영한 것으로, 민주화 이후의 정치경제적 현실과 사회문화적 가치를 제대로 반영하지 못하고 있는 것이 사실이다. 오늘날의 헌법 개정은 분명히 달라진 시대를 반영하는 새로운 가치와 내용을 담아내어야 하는 과제를 안고 있다. 헌법의 내용만 달라져야 할 뿐만 아니라 헌법을 개정하는 주체와 절차 역시 과거와는 달라야 한다.

헌법 개정의 주체에 있어서는 정치권, 학계, 시민사회의 생각과 요구가 반영되어야 하며, 그 내용에 있어서는 단순한 통치형태의 변화를 넘어서는 포괄적이고 전면적인 개정이 되어야 한다. '87년 헌법 이후로 시도되었던 많은 헌법 개정을 위한 움직임이 일부의 정치세력에 의해 단기적이고, 정략적인 의도에서 촉발되었고 모두 실패했다는 점을 기억할 필요가 있다. 물론 그 실패했던 하나하나의 시도들이 축적되어 오늘날 헌법을 개정해야 한다는 보다 강한 요구로 표출되고 있다는 점은 분명해 보인다. 그러나 그러한 정략적 계산이나 의도에서 촉발된 개헌 논의들은 헌법 개정을 위한 움직임을 추동하는 촉매제가 될 수는 있어도 완성으로까지 이어지기는 어렵다.

비록 가까운 시일 내에 헌법 개정을 이루어 내지 못한다 하더라도, 헌법은 사회의 다양한 주체들이 참여하는 방식으로 장기적이고, 포괄적인 목표를 두고 개정되어야 한다. 개정되는 헌법이 담아내어야 할 내용이 많은 만큼 학계의 연구결과와 시민사회의 요구들이 반영되어야 할 것이다. 21세기에 들어와 이미 많은 변화를 겪은 현실 사회에 대한 냉철한 인식과 변화해갈 미래 사회에 대한 전망을 담아 낼 수 있는 헌법으로의 개정이 필요하다. 헌법은 국민의 기본권으로부터 정치, 사회, 경제, 문화, 복지 등 여러 측면에서의 법·제도의 변화를 반영해야 한다.

본 연구의 목표는 기존의 헌법 개정을 위한 시도들이 초점을 두었던 권력구조의 문제를 넘어 향후 헌법 개정의 방향과 원칙을 밝히고, 그러한 원칙에 부합하는 지방정치대표체 모델을 제시하는 것이다. 구체적으로 제2장에서는 '지방분권형' 개헌의 필요성을 제기하고자 한다. 향후의 헌법 개정은 왜 지방분권형 권력구조의 변화를 포함해야 하는가에 대한 필요성과 당위성을 설명한다. 제3장에서는 헌법 개정의 원칙과 방향을 제시하고자 한다. 여기에서는 기본권의 보호 및 확대를 포함하는 '시민민주주의,' 합의를 제도적으로 가능하도록 하는 권력구조나 선거제도 등을 포함하는

'합의제 민주주의,' 지방분권과 지방정치대표체의 설치를 포함하는 '지방민주주의'를 기본방향으로 제시한다. 제4장에서는 지방분권형 개헌을 주장하는 연구들이 제시하는 지역대표형 상원 모델을 검토한다. 여기에서는 독일 연방상원(연방참사원, Bundesrat)을 변용하여 지방차원의 새로운 정치대표체 모델로서 '국회 외부의 상원' 모델을 제시하고자 한다.

한국의 정치현실 - 제도·구조와 과정 – 의 복잡성이나 내성(inertia)을 고려할 때, 본 연구의 결과가 제시하는 헌법 개정의 방향이나 하나의 지방정치대표체의 모델이 당장에 실현될 수 있을 것으로 기대하지 않는다. 그러나 본 연구는 지방분권형 개헌이 추진되어야 하고, 지방정치대표체가 설치되어야 하는 필요성에 대한 폭넓은 공감대를 형성되는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

# Ⅱ. '지방분권형' 개헌의 필요성

## 1. 과거 헌법 개정사의 성찰

오늘날 중앙 정부, 국회, 정당들의 무능과 파행에 대한 국민들의 불만과 불신이 높다. 그 근저에는 대체적으로 정당 정치인들과 같은 정치 행위자들과 5년 단임제 대통령제와 같은 제도에 문제가 있다는 인식이 놓여있다. 정치와 행정을 담당하는 사람의 자질 부족이나 무능력에 문제가 있거나 선거, 정당, 대통령제와 같은 제도에 문제가 있기 때문에 정치개혁, 헌법 개정 등이 필요하다는 주장이 끊이질 않는 것이 한국의 현실이다. 5년 단임 대통령제 하에서 비롯된 정책상의 무능과 실패, 행정부와 국회간의 파행적인 관계, 지방정치의 중앙정치에의 종속 등 사람과 제도 모두에 문제가 있다는 주장을 부인하기는 힘들어 보인다. 그동안 민주적이고 합법적인 정권교체를 이루어 내었지만 정책뿐만 아니라 국정운영에 있어서 많은 문제점이 드러났다. 파행적인 국정운영이나 잦은 정책 실패의 원인이 대통령 1인의 정치철학과 의지의 부재로만 볼 수 없는 제도상의 한계 역시 존재하고 있다는 것도 부인하기 어렵다.

헌법을 개정해서라도 보다 나은 정치체계의 작동을 희망하는 바람과 목소리가 높다. 실제로 현행의 '87년 헌법을 개정하고자 하는 노력은 정치권, 학계, 시민사회 등 여러 영역에서 지속되어 왔다. 한 국가의 기본적인 토대가 되는 헌법을 개정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 정치사회적 변혁기가 아닌 평화롭고 안정적인 시기에 누가(주체) 어떠한 절차를 거쳐 어떠한 내용을 담아 낼 것인가에 대한 명확한 정치사회적 합의가 존재하지 않는 이상 헌법 개정은 하루아침에 이루어지기 어려운 일이다. 헌법 개정을 정략적 수단으로 보지 않고, 미래 국가 사회의 근간을 만드는 장기적인 목표로 생각한다면 헌법 개정은 반드시 국민적 공감대와 합의, 즉 '상향식 공론화'를 바탕으로 이루어져야 한다(정만희, 2010: 11).

대한민국 헌법이 아홉 차례의 개정을 통해 열 번째 헌법이 나오기 까지 그 과정에서 많은 정치적 격변과 혼란이 있었다. 오늘날 헌법 개정이 과거와 같은 정치사회적 격변 속에서 이루어지거나 정치정략적 차원에서 개정되기를 희망하는 국민은 없을 것이다. 그러나 헌법 개정을 대통령 선거

를 계기로 정치세력의 규합을 위한 수단으로 이용하려는 일부 정치권의 움직임이 나타나고 있다. 지난 과거에의 깊은 성찰을 토대로 장기적이고, 미래지향적인 헌법 개정을 추진하는 움직임이 있는 반면에 정략적 차원에서 접근하여 개정을 추진하려는 움직임도 여전히 존재한다는 것이다.[1] 물론 일부에서는 대통령 선거를 전후한 시점에 대통령 후보자들이 헌법 개정을 선거공약으로 내세우고 공약을 실천하는 방법 이외에 헌법 개정은 요원하다는 판단을 하고 있는 듯하다. 또한 전면적이고 포괄적인 헌법 개정이 어려운 이상 정부형태 혹은 권력구조라도 바꾸는 부분적인 헌법 개정이 현실적이라는 주장도 존재한다[2]

향후 헌법을 개정할 때에는 지난 헌법 개정사에서 얻을 수 있는 교훈들 참고할 필요가 있다. 헌법 개정의 방향, 시기, 주체 등과 관련하여 헌법 개정사를 돌아보면 몇 가지의 사실을 도출할 수 있다. 첫째, 기존의 헌법 개정은 주로 특정한 정치세력의 국면전환 목적과 선거 국면에서의 정략적 의도로 제기되었다(서경석, 2009: 26). 특히 87년 헌법을 개정하고자 하는 목소리는 주로 선거상의 정략적 목적으로 제기되었는데 그러한 주장이나 논리가 현실화된 적은 없다. 현행 헌법에 대한 논의는 주로 정치권에서 대선을 기점으로 정치적 이해관계와 정략적 차원에서, “집권층의 정치지형 변화를 도모하는 술책의 일환으로” 정부형태와 권력구조를 중심으로 논의가 전개되었다(정만희, 2010: 2; 이국운 외, 2015: 2; 서경석, 2009: 22). 향후의 헌법 개정은 개헌을 주도하는 특정한 정치세력의 “하향적 여론형성이라든지, 특정 정치집단의 정략적 이해관계 속에서 정치권이 일방적으로 개헌의 방향을 국민에게 유도하는 것은” 바람직하지 않다(정만희, 2010: 12). 민주화 시대로 접어든 이래로 실제로 대통령 선거를 전후한 시점에서 대통령 후보나 국회의 정당정치인들이 정략적 고려에 기반하여 제기하는 개헌 주장들이 실천적으로 진행된 경우는 없었다. 정략적 차원에서의 헌법 개정은 정치권 내부뿐만 아니라 시민사회 내부에서도 합의를 도출하기는 어렵다고 봐야 한다.

둘째, 현직 대통령의 임기 중의 개헌 추진은 그 의지, 정치적 상황의 변화, 개헌 추진 동력의 강약 여부에 따라 실현되지 못하였다. 박근혜 정부는 애초에 임기 중 개헌 불가 입장을 표명했었다. 임기 초반에 개헌을 추진하는 것은 여타 정책 이슈들을 블랙홀처럼 흡수해버릴 가능성이 높다는 점을 우려했었기 때문이었다. 임기 말에 추진하는 개헌은 개헌을 현실화해 낼 수 있는 동력의 상실로 불가능한 예도 있었다. 예컨대, 노무현 정부의 임기 말의 개헌은 개헌을 추진할 동력 부재와 5년 단임제를 4년 중임제로 변경하는 ‘원포인트’ 개헌의 정당성 부재로 추진될 수 없었다.[3]

---

1) 제19대 대통령선거를 앞두고, 반기문 전 유엔사무총장의 입국과 동시에 ‘개헌’이라는 우산 아래 ‘제3지대론’을 주장하였던 일부 정치인들이 합종연횡을 도모하기도 하였다. 이러한 정치정략적 계산 하에서의 움직임은 결국 반기문 전 사무총장의 대선 출마 포기로 수면 아래로 가라앉기는 하였지만, 정치세력의 규합 수단으로 개헌을 내세운 것은 그 결과에 관계없이 장기적인 미래헌법을 만들어 가야한다는 대의에 비추어 볼 때 정당성을 갖기는 힘든 것이었다고 판단된다.

2) 지방분권형 개헌 방향과 관련하여 기존의 연구들은 연방정부안, 수십 개의 조항을 개정하는 대폭 개정안, 몇 개의 조항만을 개정하는 소폭 개정안들로 분류할 수 있다. 이러한 분류와 연구사례에 관해서는 도회근(2016: 172-180)을 참조.

3) 정부가 정치적으로 수세에 몰리는 경우 정치국면을 반전시키기 위해 개헌 이슈를 들고 나온 것은 헌법 개정사에서 흔히 볼 수 있는 현상이다. 예컨대 1952년 발췌개헌, 1972년 유신헌법을 들 수 있다(서경석,

셋째, 헌법 개정을 위한 국회차원의 여러 노력들이 있었지만, 국회를 넘어서 학계, 시민사회까지 포함하는 국민적 합의를 도출해 나가는 포괄적이고, 장기적인 노력은 부족하였다. 그동안 '미래한국헌법연구회,' '국회헌법개정자문위회' 등이 설치되어 헌법 개정을 위한 노력을 하였고, 가장 최근에는 제20대 국회에서 '헌법개정특별위원회'를 발족(2017년 1월 3일 공식 출범)하여 헌법 개정을 위한 노력을 기울이고 있다.[4] 물론 국회가 헌법 개정의 실질적인 주체인 것은 사실이지만, 광범위한 의견수렴을 통해 다양한 내용을 담아낼 수 있는 공식적인 헌법 개정을 위한 범국민적 차원의 공식적인 기구를 창출해 내지 못하였다.

이러한 과거의 헌법 개정사를 돌아 볼 때, 향후의 헌법 개정은 보다 폭넓은 사회적 합의를 토대로 여러 주체들이 공동참여 하여 다양한 내용을 새로운 헌법에 담아 낼 수 있어야 한다(정만희, 2011: 179). 단순히 대통령의 권력구조만을 바꾸는 것으로 한국 정치의 모든 문제점들이 해결될 것이라는 생각은 '환상'에 가깝다(이상명, 2011: 680). 또한 헌법 개정은 현실 정치세력들의 이해관계로부터 자유로운 독립된 위상을 갖는 상설기구를 중심으로 추진되어야 한다. 특정 정당이나 정치세력의 영향으로부터 독립된 위원회나 기구를 설치하여, 특정한 미래 시점에 헌법을 개정하도록 하는 장기적인 로드맵을 구상할 필요가 있다.

## 2. 지방분권형 개헌의 필요성

오랫동안 다양한 방향에서 개헌에 대한 요구가 있어왔으나 좀처럼 실현되지 못하는 상황이 반복되는 가운데 헌법 개정의 필요성에 대한 국민들의 인식이 높아지고 있는 추세이다. 최근 일련의 여론조사 결과를 종합해보면, 개헌의 필요성에 공감하는 국민들이 많음을 알 수 있다.[5] 그러나 지

---

2009: 3).

4) 미래한국헌법연구회나 헌법연구자문위원회의 결과보고서의 내용에 관해서는 정만희(2010: 2-3)참조. 여야 정치권에서 현재까지 진행해 온 헌법 개정 논의는 거의 모두 대통령의 권한을 분산시키고, 입법·행정·사법 간의 기능적 권력분립을 조정하는 데 치중하고 있다. 중앙-지방 간의 수직적 권력분점을 제도화하는 문제는 거의 도외시하고 있다(이국운, 2015: 12).

5) 2016년 말이나 2017년 초 각 언론과 방송사에서 발표한 개헌 찬반을 묻는 여론 조사 결과를 보면 대체로 개헌 자체에 찬성하는 목소리가 높다는 것을 알 수 있다. 예컨대, 중앙일보가 한국리서치에 의뢰해 발표한 여론조사(12월 19일 발표)에 따르면, 개헌에 찬성하는 응답자 비율은 71.1%, 반대 20.4%로 개헌에 찬성하는 비율이 압도적으로 높았다. KBS와 연합뉴스가 '코리아리서치'에 의뢰한 여론사 결과(12월 28-29일 조사, 1월 1일 발표)를 보면, 개헌에 찬성 65.4%, 반대 28%로 찬성이 압도적으로 높다. 국민들은 대체로 개헌의 필요성에 대한 찬성의 목소리가 높다는 것을 알 수 있다. 한겨레신문이 리서치플러스에 의뢰한 여론조사(12월 28-29일) 결과를 보면 개헌이 필요하다는 비율은 66.6%, 불필요하다는 비율이 20.8%로 나타났다.
"〈신년 여론조사〉 개헌 찬성 65.4%…대선前 51.8% vs 차기 정부서 45.3%."
http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/01/01/0200000000AKR20170101055000001.HTML(검색일: 2017.3.7). "국민 71% 개헌 찬성하지만…"대선이 개헌보다 먼저" 53%."
http://news.joins.com/article/21021096(검색일: 2017.3.7.).
"'개헌 필요' 66.6%…'다음 대통령 임기 내에' 49%."
http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/777061.html#csidxbb7e983f10b86a5b5413526ccf2aa90

금까지의 여론조사들은 대부분 개헌 필요성에 대한 찬반이나 대통령제의 대안적인 통치형태, 개헌의 시기 등에 초점을 두었다. 대부분의 여론조사에서는 개헌의 방향이나 내용에 관한 질문은 부재하였다. 즉 여론조사에서는 단순한 권력구조의 변화와 관련된 질문 이외에 기본권, 지방분권, 통일 한국 등과 같이 개정 헌법에 담겨야 할 내용에 대한 질문은 거의 없었다. 다수의 국민들이 헌법 개정에 공감한다는 점은 알 수 있으나, 헌법 개정의 방향과 내용의 폭에 대해서는 국민들의 생각을 읽어 내기 어려웠다. 앞으로 보다 많은 시간을 두고 개헌의 방향과 내용에 대한 국민적 공감대를 형성해 나가는 노력이 필요해 보인다. 개헌에 대한 국민들의 이해와 합의가 없는 상황 하에서 일부 정치세력의 주도로 대통령 선거를 전후한 시점에 단기적이고, 내용의 폭이 좁은 개헌을 주장하는 것은 정략적 의도에서 제기된 것으로 해석할 수밖에 없다. 정략적 의도가 아니라면 대선의 성패 여부를 떠나, 대선 시기에 개헌 시점을 확정하지 말고 장기적이고 포괄적인 개헌을 추진하기 위한 정치권의 합의를 모색해야 한다.

정치권에서는 일부 대선 후보나 다수의 정치인들이 개헌의 필요성을 주장하고 있고, 국회는 '헌법개정특별위원회'를 구성하여 활동에 들어가 있는 상황이다. 그 가운데에는 향후의 개헌이 '지방분권형' 개헌으로 가야 한다는 목소리도 찾아 볼 수 있다. 서울 박원순 시장, 충남 안희정 도지사, 제주 원희룡 도지사 등은 향후의 개헌은 지방자치를 강화하기 위한 지방분권형 개헌이 되어야 한다는 점을 강조하였다.[6] 최근 영호남 시도지사들이 지방분권형 개헌을 촉구하는 성명을 발표(2017. 2. 9)하기 전에도 전국시도지사들은 수차례에 걸쳐 지방분권과 분권형 개헌을 요구해왔다. 학계와 시민사회 내부에서도 지방분권형 개헌을 촉구하는 학술대회, 세미나, 성명발표 등을 통해 개헌의 방향을 제시하는 활동들은 지속해 왔다.[7]

향후 미래 헌법을 창출하기 위해 개정을 한다면 지방분권형 헌법이어야 한다는 연구도 증가하고 있다.[8] 현행 헌법은 "중앙집권적 권력구조만을 전제로 통치기구를 구성한 후에 장식적인 차원에서 지방자치를 최소한으로 규정"왔다고 평가할 수 있다(이국운 외 2015, 6). 향후의 분권형 개헌은 수직적 권력분점, 즉 지방분권과 지방자치의 확대 혹은 강화 명확하게 규정해야 한다는 것을 요구하고 있다. 분권형 개헌을 주장하는 목소리는 무엇보다도 한국 사회가 보다 나은 사회로 가기 위해서는 중앙과 지방 - 중앙정치와 지방정치, 중앙정부와 지방정부 - 간의 수직통제적, 위계적 관

(검색: 2017.3.7).

6) "'내각제? 지방분권개헌?' 남경필·원희룡·박원순·안희정 협치 토론." http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JF21&newsid=04093446612817184&DCD=A00602&OutLnkChk=Y(검색일: 2017.3.22.); 박원순·안희정 "지방분권형 개헌을" http://news.joins.com/article/20224023(검색일: 2017.3.22.). 그 외 많은 언론보도에 대해서는 지면관계상 생략한다.

7) "전국 시도지사 '지방분권형 개헌 필요'." http://idomin.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=489460&sc_code=&page=5&total=7663(검색일: 2017.3..22); "영호남 8개 시도지사 지방분권형 개헌 등 대선공약에 반영 건의." http://www.fnnews.com/news/201704131758484426(검색일: 2017.4.14).

8) 지방자치제의 강화를 포함하는 지방분권형 헌법 개정을 주장하는 연구로는 이종수(2013), 김수연(2010), 안성호·안병도(2009), 조홍석(2015), 이기우(2015), 조규범(2010), 정세욱(2010) 등이 있다.

계가 수평적, 협력적, 상호의존적 관계로 변화해야 한다는 깊은 인식에 근거하고 있다.[9] 그동안 지방정부와 지방정치 · 행정이 오랫동안 중앙에 종속되어 있는 관계로 발생한 많은 심각한 문제점들에 대한 비판이 많았다. 그만큼 지방분권의 확대를 통해서 지방자치를 강화해야 한다는 필요성에 대한 공감대가 많이 확산되었다.

지방분권형 개헌을 주장하는 입장은 지방의 정치·경제적 경쟁력을 강화함으로써 한국이 글로벌 경쟁력 시대에 살아남기 위해 지방분권과 지방자치를 강화하는 것이 21세기적 시대적 과제라는 인식을 공유하고 있다. 지방정치나 정부가 중앙의 정치나 정부에 종속됨으로써 발생하는 문제가 매우 심각하다. 경제, 교육, 문화, 복지서비스 등 여러 차원에서 수도권 집중, 수도권과 비수도권 간의 격차, 지역적 불균형 발전은 국민들이 균등한 삶의 환경을 향유할 수 없도록 막는 요소이다. 분권정신을 담은 개정헌법을 토대로 지방분권을 강화하고, 지방자치를 더욱 활성화해야 할 이유가 날로 커지고 있다.

오랫동안 반복되어 나타났던 행정부와 입법부 간의 비타협적 갈등과 대립, 대통령의 리더십 부재가 산출한 정책적 무능('정책적 불임') 이외에도 최순실 게이트와 대통령 탄핵으로 인한 국정의 마비는 역설적이고, 상반된 생각을 갖게 한다. 특히 최근 중앙차원에서의 정치적 혼란이나 정책적 무능을 볼 때, '결국 한국 정치는 결국 중앙정부와 중앙정치가 잘되어야 한다'는 생각도 든다. 동시에 그것은 역설적으로 중앙이 혼란하고 무능해도 전체 한국 사회가 안정되고 국민들의 삶이 흔들리지 않기 위해서는 '이제는 지방차원에서의 정치와 행정이 잘 이루어지는 것이 반드시 필요하다'는 생각도 든다.

오늘날 한국의 국정 마비 사태가 5년 단임제 대통령제나 잦은 여소야대(분점정부)를 초래하는 선거제도에 기인하는 것인지, 대통령을 포함한 정치엘리트들의 정책능력의 부족이나 비타협적 정치문화에서 기인하는 것인지 진지한 고민이 필요하다.[10] 물론 학계에서 오랫동안 주장해온 대통령제나 선거제도의 개혁이 필요하다는 점에 공감한다. 다만 개별적인 제도개혁 그 자체도 중요하지만 먼저 개혁 이후에 발생할 수 있는 단점정부와 분점정부에 대한 고려를 우선할 필요가 있다. 5년 단임제를 4년 중임제나 이원집정부제 등으로 바꾸고, 비례대표제를 확대하거나 대선과 총선 시기를 일치하는 등 선거제도로 개혁한다고 해도 단점정부나 분점정부가 발생하면 오늘과 같은 중앙의 비타협적 정당-국회 정치가 반복적으로 나타날 가능성이 여전히 존재한다. 단점정부에서는 대통령과 집권여당의 독주를 막을 수 없고, 분점정부에서는 야권 정당들의 비타협적 행태를 막을 방법이 여전히 없다.[11]

---

9) 정부간 관계(inter governmental relations)의 변화에 관한 논의와 연구는 주로 행정학 분야에서 많이 진행되었다. 정부간 관계가 상호의존적, 협력적 관계로 변화하는 것은 정치학적 측면에서 수직적 권력분점(vertical power-sharing)이 이루어지는 것으로 실질적인 지방분권이 실현되는 중요한 측면이라고 할 수 있다.

10) 이러한 맥락에서 개헌론의 핵심적인 한 부분인 정부형태에 관한 논의에 있어서 "우선 현행 정부형태의 문제점이 제도 자체의 문제점에서 비롯된 것인지, 아니면 제도운용상의 문제점에서 기인한 것인지를 엄밀히 분석해 볼 필요가 있다." 바로 이러한 점에서도 개헌은 정부형태의 변경에만 초점이 두어져서는 안될 것이다(정만희, 2010: 27).

11) 단점정부(unified government)와 분점정부(divided government)의 장단점에 관한 이론적, 경험적 연구들

중요한 것은 중앙정부나 중앙차원에서의 정부형태의 변화보다도, 대통령이나 집권여당의 일방적인 독주를 방지하고, 야당이 중앙정치에서 소외됨으로써 대결의 정치로 치달을 가능성을 방지하는 방안이 필요하다. 그 방안 중의 하나가 바로 지방분권형 개헌을 통해 지방의 정치인들, 지방의 정당들, 중앙의 야권 정당들이 전국적(중앙) 차원의 정책결정과정에 참여할 수 있는 기제를 만들어 내는 것이다. 중앙 차원에서의 갈등과 대립의 정치를 중앙-지방 간의 갈등과 대립으로 그 전선을 늘리자는 것이 아니라, 중앙-지방, 지방-지방 정치주체들이 서로 간에 서로 경쟁하되, 타협, 협상, 합의를 도출하지 않으면 안 되도록 '제도적으로 강제'하는 메커니즘을 만들 필요가 있다는 것이다.

# Ⅲ. 헌법 개정의 원칙과 방향

헌법은 국가나 사회가 어떠한 방향으로 나아가갈 것인지를 밝히는 기본적이고, 근본적인 토대가 된다. 향후 헌법 개정의 방향은 지방분권형 개헌이면서도 한반도 재통일을 대비한 개헌이어야 한다는 목소리가 높다. 아래에 제시하는 원칙들 중의 하나는 국민들의 삶의 환경변화에 부합하는 기본권의 확대가 헌법정신에 기본적으로 반영되어야 한다는 측면에서 제시하였다. 또한 나머지 원칙들은 그동안 갈등과 대립의 중앙정치를 타협, 조정, 합의를 정치로의 변화시키기 위한 제도적 기반을 마련할 필요성이 있다는 현실정치에 대한 인식에 근거하여 제시한다. 헌법 개정이 반드시 아래에서 제시하는 원칙에 한정되어야 할 필요는 없으나, 개정을 둘러싼 논의가 진행되는 가운데 함께 고려되기를 기대한다.

## 1. 시민민주주의(civic democracy)의 원칙

시민민주주의의 원칙은 정보화 사회, 다문화 사회, 고령화 사회, 복지국가로의 전환에 발맞추어 국민들의 기본권 보장을 확대하는 방향으로 더욱 구체화되어야 한다는 것을 의미한다. 헌법 개정에 있어서 정치사회적 변화에 따른 시민권의 확대 요구, 사회경제적 변화와 문화가치의 변화를 담지 할 수 있는 내용의 보완이 시급하다. 권위주의 사회에서 민주주의 사회로 이행하는 과정에서 만들어진 30년 전의 87년 현행 헌법은 민주적 사회로의 이행에 필요한 정치적 민주화에 중점이 주어졌다. 현행 헌법이 표방했던 헌법정신이 21세기 현재에 와서 완벽하게 구현되었는가에 대해서는 이견이 존재할 수 있다. 그러나 형식적·절차적 민주주의의 관점에서 볼 때 민주적인 정치체제로의

---

을 보면, 단점정부와 분점정부는 각각의 장단점을 갖는다고 한다(Iani, 2009: 22). 또한 단점 혹은 분점이라는 구조문제보다도 그러한 상황 속에서의 행위자들의 간의 타협이 더 중요하다고 한다(Baumgartner et al., 2011). 그런데 한국의 경우 단점, 분점정부에 관계없이 정부-여당-야당의 관계 속에서 정책적 협력, 타협, 합의보다는 대체로 갈등과 대결이 더 일반적이라는 것에 문제가 있다. 중앙정치, 즉 정부와 국회, 국회 내부 차원에서 정당간 비타협적 정치행태와 문화를 바꿀 수 있는 제도적 방안이 모색되어야 한다.

이행에 성공했다는 점을 부인하기는 어려울 것이다. 문제는 현행 헌법이 실질적·내용적 측면의 민주주의를 실현하는데 있어서 기본적이고, 근본적인 토대를 제공하고 있는가라는 것이다.[12)]

한국 민주주의가 어느 정도로 성숙하였는가를 평가할 수 있는 중요한 잣대는 시민으로서의 기본권이 어느 정도로 보장되고 있는가, 삶의 질이 어느 정도로 제고되었는가라는 문제일 것이다. 이와 같은 문제는 구체적인 법·제도적 장치의 존재 유무나 실질적인 정책의 실현 정도에 따라 평가될 수 있을 것이다. 헌법에 명시된 기본원칙들이 현실에서 구체적으로 실천되지 못한다면 일차적으로 헌법보다는 구체적인 법률이나 정책상의 문제라고 할 수 있다. 그러나 헌법이 국가나 사회발전의 기본적이고 근본적인 방향성을 제시하는 근거나 토대가 되는 이상, 법률과 정책의 실현에 앞서 헌법은 시민의 기본권과 삶의 질을 보장하고 확대하고자하는 정신과 의지를 표방할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 21세기적 시대적 과제라고 할 수 있는 사회경제적 양극화 해소, 지역간 불균형, 계층 간의 격차 등과 같은 문제들로 인해 국가적 차원의 보호나 지원을 필요로 하는 시민들의 기본적 권리를 강화하고 삶의 질을 제고하려는 헌법적 의지가 표명되어야 한다. 또한 정보화·다문화·고령화 사회로의 진입에 따라 야기되는 개인정보의 보호, 이민자 및 다문화 가정에 대한 보호, 고령층에 대한 사회복지적 차원의 지원 등 국가적 의무를 명확하게 규정하는 헌법정신이 필요하다(이상명, 2011: 672; 임지봉, 2006: 42-43). 시민권의 보장과 확대는 비단 사회적 약자층에 대한 국가적 차원의 의무에 한정되지 않는다. 일반 시민들의 보편적인 권리는 언론, 양심, 사상 등의 자유권적 기본권뿐만 아니라, 주거, 교육, 보건의료, 사회복지 서비스 등 평등권적 기본권까지 확대되어야 한다. 따라서 시민민주주의의 원칙은 자유와 평등을 동시에 보장하고 확대하는 복지국가로의 지향을 담고 있다고 할 수 있다.

시민 기본권의 두 핵심 내용인 자유와 평등은 제로섬 관계가 아니라 상호 보완적인 관계에 있다는 인식이 필요하다. 그동안 한국은 자유권적 기본권의 확대라는 과제를 실현해 왔다면, 평등 없이 진정한 자유가 존재하기 힘들다는 기본적인 인식 하에 평등권적 기본권을 확대하는 노력이 필요하다. 개정 헌법에는 성별, 소득과 부, 지역, 직업 등의 차이나 격차에서 오는 불공정, 불균형, 불평등을 해소함으로써 사회적 연대(social solidarity)를 강화하여 건강한 공동체를 만들어 나가는 것을 국가의 의무로 명확하게 규정할 필요가 있다. 개정 헌법에는 정부는 정치적 민주화뿐만 아니라, 사회적, 경제적 민주화를 위해 노력한다는 점을 명문화함으로써 구체적인 관련 정책법안들이 산출되는 근거를 마련할 필요가 있다.

## 2. 합의제 민주주의(consensus democracy)의 원칙

합의제 민주주의의 원칙은 그동안 갈등과 대립의 정치를 가능하게 했던 정치시스템을 경쟁 속

12) 그간 87년 헌법체제의 문제점으로는 분점정부(분열정부, 여소야대 정국 하의 정부)의 반복적 등장과 민주정부 능력의 저하, 사법국가로의 진행에 대한 예측 결여와 정치의 사법화 강화, 참여민주주의와 대의민주주의의 충돌 빈발, 노동·복지문제와 경제민주주의의 약화, 가치와 권위의 중앙집중 지속, 냉전분단체제의 지속과 이주노동자 등 비국민거주자에 대한 고려의 결핍 등을 들 수 있다(정만희, 2010: 19).

에서도 협력과 합의를 가능하게 하는 시스템으로의 방향전환을 의미한다. 한국의 정치가 정책적 경쟁보다는 갈등과 대립이라는 정쟁 중심으로 이루어져 왔다는 점을 부인하기는 힘들 것이다. 정치체계가 경쟁보다 정쟁 중심으로 움직여 온 원인이 정치체계를 구성하는 법·제도의 미흡함에 있는 것인지, 아니면 법·제도를 운영하는 사람과 운영의 기술에 있었던 것인지에 대해서는 또 다른 논의를 필요로 한다. 다만, 제도가 운영에 미치는 효과가 적지 않고, 제도적으로 정치적·정책적 합의를 중시하는 정치체계의 장점을 고려할 때, 정치제도적 안정 하에서 경쟁과 협력을 가능하게 하는 정치개혁으로의 방향전환이 필요하다.

이러한 방향전환은 구체적으로 5년 단임제 대통령제, 선거제도, 정당제도, 3권 분립 등의 제도적 차원에서 갈등과 대립보다는 협력과 합의를 중시하는 새로운 정치시스템으로의 전환을 의미한다. 따라서 헌법 개정은 향후의 포괄적인 제도적 개혁을 고려하는 장기적인 프로젝트가 되어야 한다. 적어도 정치개혁을 고민할 때 개별적인 제도의 개혁보다는 우선 개별적인 개혁이 향하는 목표에 대한 정치적 논의나 합의를 고민하는 것이 더 필요하다는 것이다.

정치 혹은 정치과정이 대통령 1인 뿐만 아니라, 정당체계, 선거제도, 지방자치제도 등에 의해 이루어지는 이상 향후의 헌법 개정이 대통령 1인의 권력을 제한하거나 분산하는 것에 한정되어서는 안 될 것이다. 향후의 헌법 개정은 통치구조(권력구조)의 개정에만 한정되기 보다는, 합의제적 민주주의를 지향하는 헌법정신에 부합하는 각종 법과 제도개혁의 지침을 제공할 수 있는 개정이어야 한다. 헌법정신에 입각하여 이루어지는 각종 법과 제도개혁은 행정부와 국회와의 견제와 균형, 정당간의 경쟁과 협력, 다양한 이익표출과 집약이 가능하도록 하는 선거, 지방분권 강화를 통한 중앙-지방정부 간 협력적 관계 등을 지향하여야 한다. 즉 헌법 개정은 기본적으로 정쟁중심의 정치가 정책 중심의 정치, 즉 정치권이 경쟁하는 가운데 정책적 합의를 도출하도록 제도적으로 강제하는 합의제적 민주주의를 지향하는 방향에서 추진되어야 한다는 것이다.

서유럽의 합의제 민주주의가 가능했던 것은 비례대표제, 구조화된 다당제, 연립정부 형성 가능성 등과 같은 제도적 요인이 정치 행위자들을 타협, 조정, 합의로 이끌었기 때문이다.[13] 물론 유럽의 정치문화적 환경, 정치인들의 교육과 사회화 과정, 유권자들의 의식수준 등도 합의의 정치를 가능하게 하는 요인들이라고 할 수 있다. 그러나 제도적 뒷받침 없이 보다 높은 수준의 민주주의를 기대하기는 어려운 것이 사실이다. 향후의 헌법 개정에서는 구체적인 정당법이나 선거제도의 개혁 방향이 합의제 민주주의를 지향하도록 유인하는 헌법정신을 담아내어야 한다. 이러한 헌법정신을 명확하게 정의한 바탕 위에서 실질적인 제도적 차원에서 중앙정치 차원에서 정부와 국회, 국회내 정당 간의 경쟁과 협력, 중앙-지방 관계의 차원에서 중앙정부와 지방정부 간 상호지원과 협력을 가능하게는 기제를 마련할 필요가 있다. 다시 말해서 수평적, 수직적 권력관계 두 측면 모두에서 경쟁하면서도 협력하고 타협점을 찾도록 제도적으로 유도하는 기제가 구축되지 않는다면 그간의 비타협적 대결 중심의 정치가 변화할 것으로 기대하기는 어려울 것이다.

13) 합의제 민주주의 요소, 합의제 민주주의와 다수제 민주주의의 비교에 관해서는 최태욱(2014) 참조.

## 3. 지방민주주의(local democracy)의 원칙

지방민주주의의 원칙은 기존의 수직적, 위계적, 통제적 성격의 중앙-지방정치, 중앙-지방정부 간의 관계의 변화를 지향한다. 이는 지방분권의 확대를 통해 지방자치의 강화, 즉 지방의 정치행정의 주체들이 지역발전을 위한 자율성과 책임성을 갖는 시스템으로의 변화를 의미한다. 지방민주주의가 지방의 정치행정 주체뿐만 아니라 지역시민들이 지역의 현안에 대한 정책결정에 직접, 공동으로 참여할 수 있는 있는 것이라고 할 때, 단체자치와 주민자치를 모두 포함하는 것이다. 두 차원의 자치가 이루어져야 하는 것이며, 현재 우리는 두 차원의 자치 모두에 있어 제대로 된 자치가 실현되고 있지 않은 상황이다. 각각의 차원에서 자치가 활성화되기 위해서는 지방차원에서의 노력이 필요한 것도 사실이다. 그러나 단체자치의 확대는 지방민주주의의 실현을 위해 우선적으로 이루어져야 하는 과제이다.

지방이 중앙으로부터 정치행정적, 경제(재정)적 자율성과 책임성을 갖기 위해서는 우선적으로 지방의 정치적 역량이 강화되어야 한다. 지방정치를 중앙정치에 종속시키는 결과를 초래한 기존의 정당체계 및 선거제도의 개혁이 필요하다. 지방정부가 중앙정부에 종속 혹은 깊이 의존되도록 하였던 정부간 관계도 변화되어야 한다.[14] 이러한 변화는 바로 '수직적 권력분점(vertical power-sharing)'이 실현된다는 것을 의미한다. 중앙정부와 지방정부간에 수직적 권력분점이 이루어진다면 지방의 정치가 중앙의 정치로부터, 지방정부가 중앙정부로부터의 종속을 벗어나 자율성과 책임성을 갖게 되며, 중앙정치의 독점적·일방적인 결정을 견제할 수 있게 된다(김수연, 2010: 318-319).

그러나 수직적 권력분점은 단순히 중앙정부의 사무를 지방정부에 이양하는 것으로 가능한 것은 아니다. 지방정부가 실질적으로 권한을 가질 수 있고, 중앙정부의 정책결정에 참여할 수 있는 기제가 보장될 때 가능할 수 있다. 이는 대통령소속 지방자치발전위원회의 [지방자치발전을 위한 종합계획(2014.12.8.)]에 의해 설치된 '중앙-지방협력회의' 수준을 넘어서는 새로운 지방정치대표체의 설치를 필요로 한다.[15] 지방정부가 중앙정부의 정책적 결정에 참여가능하고, 영향을 미칠 수 있는 지방정치대표체는 지방분권 확대, 지방자치 강화를 통해 지방민주주의의 실현하기 위한 중요한 기제로 작동할 수 있다. 지방정치대표체는 지방민주주주의를 강화하는 방향으로의 헌법 개정을 추동하기 위해서 필요할 뿐만 아니라, 중앙과 지방의 균형적인 발전을 위한 지방의 정치경제적 이익의 대변자로서 필요하다. 물론 기존에 지방의 4대 협의체가 존재하지만 그 역할이 미미하고, 이러한 협의체 수준으로 지방민주주의 확대를 실현하기는 어렵다(지병문, 2011: 172). 따라서 기존의 4대 협의체와 '중앙-지방 협력회의'를 대체할 수 있는 지방정치대표체를 새롭게 구성할 필요가 있다.

향후의 헌법 개정의 방향은 수직적 권력분점을 구현하는 분권형 개헌이어야 한다. 이는 곧 중앙

14) 기존의 정부간 관계(Inter-governmental relations)에 관한 행정학 등 여러 분야에서의 연구들을 정리하고, 향후 바람직한 관계를 제시한 것에 대해서는 주인석(2015: 98-106)을 참조.

15) 정부의 [지방자치발전을 위한 종합계획]에 대한 비판적 검토와 관련해서는 주인석(2014a)을 참조.

과 지방간의 권한과 기능배분을 통해 지방분권이 실현된다는 것을 의미하고, 지방민주주의로 한 걸음 더 나아가게 된다는 것을 의미한다. 따라서 개정된 헌법에는 대한민국이 민주공화국이면서도 동시에 지방민주주의의 원칙을 지향하는 '지방분권국가'임이 천명되어야 한다. 개정에는 중앙과 지방 간의 수직적 권력(권한, 기능) 배분을 전제로 하는 정치제도 설계의 구상이 담겨야 한다(성낙인, 2013: 136; 조홍석, 2015: 244; 이국운 외, 2015: 17-20). 지방자치단체(장)를 '지방정부'로 격상시키고 그 권한과 기능을 강화하고 명문화하여야 한다. 이러한 개정 헌법을 바탕으로 지방자치법 역시 개정되어야 한다. 지방자치법은 그동안 제시된 여러 개혁방안들을 고려하여 실질적인 지방자치를 강화하는 방향, 즉 지방이 중앙에 행정사무적, 재정적으로 의존하거나 종속되는 상태에서 벗어날 수 있는 방향으로 개정되어야 한다.

위와 같은 세 가지의 원칙은 중앙정치 차원과 중앙-지방정치 차원에서 각각 협상, 조정, 합의를 이끌 수 있는 제도를 통해 국민의 기본권 보호와 균등한 삶의 조건을 표방한다는 헌법정신을 표현하는 것으로 볼 수 있다. 또한 이러한 원칙들은 지방정부 및 지방의회가 중앙차원의 정치적 결정에 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 근거가 될 수 있다.

## Ⅳ. 지방정치대표체 모델 검토

국회를 중심으로 하는 정치권과 학계에서는 그동안 단순히 개헌을 주창하는 것에 그치지 않고 국회차원에서 헌법 개정을 위한 특위를 구성하고 개정안을 마련해 왔으며, 지방자치단체(장) 수준에서 개헌을 위한 연구팀을 구성하는 등 구체적인 개헌내용에 대한 연구가 진행되어 왔다. 적지 않은 연구들이 헌법 개정의 필요성과 당위성, 개정의 방향, 개정 헌법에 추가되어야 할 내용 등을 제시하였다. 그 가운데에는 지방의 정치적 입장이나 이해관계를 대변할 수 있는 지방정치대표체의 구성을 요구하는 연구들도 적지 않다.[16]

개정 헌법에 지방정치대표체를 설치하자는 주장은 연방제로 개헌을 하면서 상원을 설치하자는 주장, 단방제 하에서 상원을 설치하자는 주장으로 구분할 수 있다. 그 중에서는 단방제의 틀을 유지하면서 국회 내에 별도의 상원('지역대표형 상원')을 설치하자는 주장이 대부분을 이룬다.[17] 그러나 대부분의 지역대표형 상원을 설치하자는 대부분의 주장들은 몇몇의 연구를 제외하고는 그 조직과 운영에 대해 구체적인 설명을 담고 있지 못하다. 이러한 연구들은 당위적인 입장에서 지역대표형 상원을 주장하는 연구가 대부분이라고 할 수 있다. 아래에서는 국회 내 지역대표형 상원을 설치하자는 주장의 내용과 문제점들을 검토하고자 한다. 나아가 본 연구는 기존의 단방제, 선거제도 및 정당체계의 기본적인 틀을 유지하면서도 지방의 정치적·경제적 이익이나 이해관계를 대변

16) 보다 자세하게는 헌법 개정에 관해 쟁점별로 연구들을 분류하고 정리한 도회근(2016)을 참조.

17) 국회 내에 '지역 대표형,' 또는 '지방대표형' 상원의 설치를 주장하는 예로는 최철호(2012), 이종수(2013: 26), 조홍석(2015: 249), 안성호·안병도(2009: 170), 김수연(2010: 323), 이국운 외(2015: 55-61) 등을 들 수 있다.

할 수 있는 국회 외부에 존재하는 상원모델, 즉 독일형 상원제도의 한국적 변용·적용 가능성을 고찰하고자 한다.

## 1. 국회 내 지역대표형 상원 모델

지방분권형 헌법 개정을 요구하는 연구들은 대체로 국회 내 지역대표형 상원 모델을 제시한다. 그러나 국회 내 상원 모델에 대한 주장은 주로 향후 헌법 개정에서 상원을 설치해야 할 필요성이나 당위성을 간략하게 언급하는 것이 대부분이며, 구체적으로 어떻게 조직되고 운영될 것인가에 대해 밝힌 연구는 매우 적다. 여기에서는 원내 상원모델을 비교적 구체적으로 기술한 연구를 중심으로 살펴보고, 장단점 및 현실 적합성에 대해 논하고자 한다.

국회 내 상원 모델을 설치하자는 주장은 기본적으로 단원제 국회를 양원제로 변경할 필요가 있다는 것이다.[18] 이미 제2공화국에서 양원제(민의원, 참의원)를 실시한 경험이 있고, 현재 국회에 양원제로의 변화를 염두에 두고 상원을 위한 공간이 준비되어 있기 때문에 국회 내에 상원을 설치할 수 있다는 것이다. 국회에 지방을 대표하는 상원을 설치하여 지방정부의 국정참여를 가능하게 하고, 지역의 정치적 이익을 대변하며 지역의 경제적 이익을 보호하고, 정부 간의 갈등을 조정하는 기능을 하도록 하자는 것이다. 이러한 주장들은 지역대표형 상원을 설치해야하는 필요성으로 우선 국가 수준에서 지역을 대표하고, 지역단위별 공론의 장을 제공하며, 지역과 국가를 직접 연결해준다는 점 등을 들었다. 그리고 그 효과성으로는 지방분권의 촉진, 지역균형 개발, 지역할거주의 보완, 국민통합, 정치의 선진화 등을 들었다(이종수, 2013: 26).

지역 혹은 지방대표형 상원을 국회에 설치할 경우, 우선 대표원리, 선거방식, 임기 등을 규정하는 것이 필요하고, 현행 국회의원 정수 조정, 선거구조정, 선거방법의 변화 등 일련의 부가적인 제도개혁을 필요로 한다.[19] 그 주장들을 몇 가지로 요약하면, 첫째, 상원의 대표 원리와 관련해서는 국민이 직접 선출하는 방식이나 독일, 프랑스처럼 간선하는 방식 중에서 선택할 수 있다고 본다. 간선제의 방식은 상원의 지역대표성을 강화할 수 있겠지만, 국민 대표성이 약화될 수 있다. 직선제를 채택할 때에는 소수정당의 대표성을 상대적으로 높게 인정하는 선거제도를 채택하는 것이 바람직하다. 간선제일 경우 지방자치단체장과 지방의회의 간선 참여방식을 고려하는 것이 필요하다.

둘째, 국회의원(하원의원)의 정수 조정과 관련해서는 기존의 국회의원 300명을 약 20-30명을 축소하고, 상원의원의 수를 40-50명 확대하면 전체 의원 정수는 최소 310명에서 최 330명 정도로 증가의 폭이 그리 크지 않을 수 있다.

셋째, 상원의원의 선출과 관련해서는 가능한 한 비례대표제를 통해 선출하는 방식이 있을 수

18) 단원제 국회의 한계로는 국회의 다수당이 통제받지 않는 권력을 행사할 수 있고, 지방이 중앙의 정치에 참여할 수 있는 기회가 거의 없다는 점이다. 또한 지방에 대한 중앙의 과도한 개입을 통제할 수 있는 방법이 없다는 것이다(조홍식, 2015: 241-242).

19) 지역대표형 상원의 설치를 주장하는 연구들의 대부분은 그 필요성을 언급할 뿐 구체적인 구상을 밝히지는 않고 있다. 이하의 내용는 그나마 지역대표형 상원의 설치에 관해 다소 구체적인 설명을 담고 있는 김수연(2010: 325-326), 안성호(2007: 136-139)를 참조하였다.

있다. 비례대표제를 확대할 경우 기존의 지역구를 조정해야 하는 난제가 있는데, 5개의 권역으로 나누는 방법을 생각할 수 있다. 그 임기는 하원과 동일하게 하거나, 서로 교차되도록 하는 방법 등이 제시된다.

넷째, 상원과 하원 상호간의 관계, 즉 권한 관계에 대해서는 서로 동등한 위치를 갖도록 하거나 독일 상하원과 같이 동등하지는 않지만, 지역의 이해관계가 걸린 입법사안에 대해서는 상원이 배타적인 권한을 갖도록 상하원을 기능적으로 분리하는 방법 등이 있을 수 있다.

국회 내 지역대표형 상원은 상하원 간에 명확한 권한과 기능배분이 이루어진다면 중앙정치 차원에서 정책적 합의를 도출할 수 있는 하나의 기제로 작동할 수 있다. 입법과 관련하여 다수 혹은 일부의 정부안이나 국회안이 국회 내 다수의 결정을 통하여 통과되었다 하더라도 상원의 법률안 심의, 조정요구, 동의의 과정을 거친다면 다면, 상원은 정부나 다수당의 일방적 정책결정을 견제할 수 있게 된다. 그간에 집권여당 혹은 다수당의 횡포가 적지 않았던 경우들을 생각하면 상하양원의 조정과 합의를 거친 법안의 통과 또는 정책결정이 이루어지는 것이 필요하다고 생각된다.

그러나 위와 같이 국회 내 상원을 설치하기 이전에 고려되어야 할 중요한 사항이 있다. 중앙정치의 차원에서 볼 때, 오늘날에는 2013년 국회선진화법 도입 이후로 국회내 다수당의 날치기 통과와 같은 일방적인 밀어붙이기보다는 상임위원회를 통한 다수당의 횡포와 여당과 야당 간의 정책대결보다는 비타협적인 정치적 대결이 문제가 되고 있다. 우선 하원에서 통과한 법률안들이 상원으로 이관되기 이전에, 먼저 기존의 국회, 즉 하원의 입법과정이 우선 정상화되어야 하는 것이 더 시급한 문제이다. 기존의 국회가 단점정부냐 분점정부냐에 따라 정부와 여당의 일방적인 독주나 여야간 비타협적 대결이 반복되어 왔다. 따라서 중요한 것은 단점·분점정부 그 어떤 상황 하에서도 국회 내에서 독주나 대결을 줄 일 수 있는 방안이 필요하다. 국회를 정략적 대결 보다 정책내용을 둘러싼 경쟁과 합의의 장으로 전환시킬 수 있는 방안이 필요하다.[20]

중앙정치 차원에서의 비타협적 대결의 정치는 국회 내에 상원을 설치한다고 해서 해소될 수 없는 문제이다. 상원의 설치 문제에 있어서 우선적으로 고려되어야 할 점은 국회 내 소수당의 위치에 놓여 있는 정당들도 다수당과의 갈등과 대립보다는 '경쟁'과 '합의'를 모색할 수 있는 기회나 활동여지를 만들어 줄 수 있는 방향으로의 제도 개혁이다. 이러한 방향으로의 개혁을 추진할 때 지방정치의 중앙정치에 종속성, 수도권과 비수도권(지방)과의 격차를 해소하기 위한 지방분권과 지방자치의 강화를 시대적 과제로 안고 있는 현실을 고려하여야 한다.

그 외에도 국회 내에 상원을 설치하는 경우 행정구역 및 선거구 재조정 문제, 선거일정의 조정 문제, 국회의원 수 증가에 따른 재원과 국민적 공감대 형성의 문제, 비례대표로 선출된 상원의 정당성 문제 등 많은 문제들이 제기될 수 있다. 결국 국회 내 지역형 상원을 설치하는 문제는 기존의 여러 법·제도의 개혁을 필요로 하는 것으로 현실적으로 실현하기 어렵다는 점이 있다. 또한 현재의 국회를 구성하는 의원들이 지역에 바탕을 대표자들로서 이미 특정한 지역을 대표하고 있기 때

20) 한국 정치의 경우, 대통령제의 권력구조 개편 보다는 선거제도 개혁을 통한 다당제의 구조화가 더 중요하다는 최태욱(2014)의 주장은 합의제 민주주의를 위한 제도적 방안을 모색하는 것이 필요하다는 것을 강조하는 것으로 이해할 수 있다(296-299).

문에 상원의 지역 대표성과 사실상 중첩되기도 한다.

지역대표형 상원의 설치를 주장하는 입장에서는 상원을 '지방원'으로 국회를 '국가원'으로 명명함으로서 지역대표형 상원의 성격을 '중앙'과 정치적으로 대별되는 '지방'을 대표하는 것으로 하자는 주장도 있다(이종수, 2013: 27). 상원을 지방원으로 하든 과거 제2공화국 때와 같이 참의원으로, 현재의 국회를 민의원으로 하든지 간에 지역보다는 '지방'의 정치적·지역적 이해관계를 대변할 수 있도록 설치하는 것이 바람직하다고 생각된다. 향후 상원은 기존의 국회, 즉 하원 내에서부터 여야 양쪽 모두 일방적 독주나 비타협적인 대결을 피할 수 있고, 조정과 합의를 도출하려는 노력을 하지 않으면 안 되도록 '제도적으로' 강제하는 장치로 작동할 수 있어야 한다. 상원의 설치를 통해 단원제에서 양원제로의 개혁을 주장하는 목소리들은 기본적으로 현재의 대통령제 및 국회 단원제가 안고 있는 많은 문제들에 대한 비판적 인식에 근거한다. 따라서 상원의 설치는 중앙정치 차원, 중앙-지방정치, 지방-지방정치 차원에서 합의제 민주주의와 지방민주주의를 강화하는 하나의 방안으로 강구되어야 한다.

## 2. 국회 외부의 '지방'대표형 상원 모델[21)]

국회 내에 지역대표형 상원을 설치하는 것은 기존의 여러 제도들에 대한 개혁을 동시에 수반하는 복잡한 문제이다. 또한 상원이 기존의 국회, 즉 양원제 하의 하원이 될 국회를 정치적 대결보다는 정책적 경쟁과 합의로 이끄는 유인책을 제공하기는 어렵다. 상원이 존재해도 단점·분점정부 상황에 따른 국회 내의 비정상적, 비타협적 대결 양상이 나타날 가능성은 여전히 존재한다. 더불어 상원의 권한과 기능에 따라 달라지겠지만, 상하원 간의 갈등과 대립이 첨예하게 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 그러한 문제보다 더 중요하게 고려해야 할 점은 '어떻게 하면 중앙의 정치를 정책경쟁과 합의 중심의 정치과정으로 유도'할 것인가라는 것이다. 따라서 분권형 개헌을 추진함에 있어 국회 내 상원의 설치를 주장하기 이전에 그것이 합의제 민주주의와 지방민주주의 원칙에 부합하는지를 먼저 생각해봐야 할 것이다.

또한 실현 가능성의 문제에 있어서 국회 내 상원의 설치는 상원의원의 정수 획정 및 증감에 따른 국민적 공감대와 추가 비용문제, 선출방식과 관련하여 선거구 조정 문제 등 여러 난제가 존재한다. 향후 헌법 개정에 있어 가능한 한 기존의 제도적 틀을 크게 손보지 않는 한도 내에서 상원설치를 고려하는 것이 그나마 현실성을 높이는 방법이라고 생각된다. 지방분권형 개헌 그 자체나 지역대표형 상원을 설치하는 문제와 관련하여 그 실현 가능성을 높이기 위해서는 선거제도 등 기존의 제도 개혁이 선행되어야 한다는 조건을 필요조건으로 삼아서는 안 된다. 가능한 한 현행의 제도들을 그대로 두면서 지방분권형 개헌을 이룰 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다(이국운 외,

21) 지방분권형 개헌과 '지역'대표형 상원을 주장한 기존의 연구들과는 달리 본 연구에서는 '지방'대표형 상원의 개념이 필요하다고 본다. 지역대표형은 기존에 지역을 대표하는 국회와의 차별성을 부각시킬 수 없고, 중앙-지방관의 불균등한 권력관계를 드러낼 수 없다. 따라서 본 연구에서 강조하고자 하는 '지방'대표형 상원은 중앙과 지방간의 불평등한 권력관계 속에서 중앙권력에 대해 지방의 정치적 이해관계를 대표하는 정치체로서의 성격을 갖는다.

2015. 40).

기존의 정당체계와 선거제도의 틀을 유지하는 가운데, 그간의 중앙집중적 정치의 폐해나 한계를 극복하고 정치, 경제, 사회문화적 측면에서의 문제점들을 해결하기 위한 하나의 방안으로서 국회 외부의 '지방'대표형 상원 모델을 생각해 볼 수 있다. 기존의 전국시도지사협의회나 '중앙-지방협력회의'의 수준을 넘어서는 가칭 '지방원'과 같은 지방대표형 상원을 설치하는 방안이 제시될 수 있다. 이 방안은 연방제 국가인 독일의 연방상원의 구조와 작동원리(*modus operandi*)를 단방제 국가인 한국의 상황에 변용한 것이다. 독일의 제도를 한국에 그대로 이식할 수 없는 한계를 인지하는 가운데 그 구조와 작동원리를 도입해보고자 하는 것이다.[22]

이 방안은 우선 기존에 진행되어 온 정당제도나 선거제도 개혁을 위해 제시된 방안들이 얼마나, 어떻게 실현될 것인가에 관계없이 '주어진' 제도적 환경의 틀 내에서 지방정부 대표단으로 구성되는 '국회 밖의 상원'이 구성될 수 있다는 장점이 있다. 예컨대, 가칭 '지방원'은 각 17개 시도에서 시도지사를 포함하는 각 2-3인씩 총 34-51명으로 하는 지방정부 대표와 각 지방의회 대표 1인씩 17명을 포함하는 51-68명으로 구성될 수 있다.[23] 기존의 지방선거를 통해 구성되는 지방정부 대표단이나 지방정부 및 지방의회 대표로 구성되는 대표단은 그 임기 역시 현행의 지방선거 주기를 따른다. 다만 입법부 의원이 아닌 지방 행정부 대표, 또는 지방 행정부 및 입법부 대표로 구성되는 지방원의 소재를 수도 서울에 둘 것인가, 아니면 대전이나 충청 등 지방에 둘 것인가 등에 대해서는 보다 구체적인 논의를 거쳐야 할 것이다. 또한 지방원의 설치에 따른 추가 비용문제, 상원 대표인 시도지사들과 부시장·부지사 간의 권한 및 기능의 조정이 필요하다.

국회 외부에 상원을 설치할 경우 그 권한과 기능 배분이 무엇보다도 중요하다. 독일 연방상원의 권한과 작동원리를 참고할 때, 중앙정부와 지방정부 간의 권한과 기능배분, 하원과 상원의 간의 명확한 권한 배분이 선행되어야 한다. 이때 중요한 것은 하원을 통과한 정부안과 국회안이 지방의 정치, 경제 등의 이익과 밀접하게 관련된 것일 경우에 대해 상원이 법률안 조정 요구권, 동의권, 거부권을 행사할 수 있는 권한을 규정할 필요가 있다. 독일의 경우 하원을 2006년 연방법 개정을 통해 하원을 통과한 법률의 약 40%는 상원의 동의를 받아야 하며 상원은 거부권까지도 행사할 수 있다.[24] 한국의 경우에는, 상하원 간의 관계 규정에 앞서 우선적으로 중앙정부와 지방정부의 권한을 명확히 규정하여야 한다. 이를 통해 지방정부가 중앙정부로부터 현재보다 더 많은 권한과 재원을 갖는 다면 좋겠지만, 현재의 권한을 유지해야 한다고 해도 지방원과 같은 상원은 지방의 정치적·경제적 이익을 대변하는 기제로 작동할 수 있다.

---

22) 독일과 같은 지방정부의 대표단으로 구성되는 상원모델과 유사한 구성 및 작동방식의 사례로는 유럽집행위원회(European Commission)와 남아프리카공화국 상원이 있다. 독일 연방상원의 구성과 역할에 대해 보다 자세하게는 주인석(2014b)을 참조.

23) 지방의 대표단을 구성할 때 지방정부(현재의 지방자치단체장을 중심으로 하는) 대표단뿐만 아니라, 지방의회 내에서 선출하여 파견하는 지방의회 대표도 포함하는 것은 '강시장-약의회' 구조를 고려할 때 필요할 것으로 생각된다.

24) 지방원의 '권한'을 어떻게 부여할 것인가에 대해서는 구체적으로 법률적, 행정적 차원에서의 또 다른, 새로운 접근이나 학제간 혹은 통합적 공동연구가 필요하다고 생각된다. 참고로 독일의 입법절차에 관해서는 홍일선의 연구(2015)를, 독일 연방법 개혁에 관해서는 유진숙(2008)의 연구를 참조.

이와 같이 지방정치가 중앙정치에 참여할 수 있게 된다면, 상원을 통해 지방의 정치·경제적 이해를 대변할 수 있게 된다는 효과가 있다. 또한 중앙정부나 국회가 법률안을 제안할 때, 상원의 동의나 거부권을 예상하여 정책법안을 보다 치밀하게 가다듬고 지역의 이해관계와 상원 내 구성의 정치적 이해관계를 고려하지 않을 수 없다.[25] 이것이 한국 정치에서 필요로 하는 부분이다. 상원을 의식하여 정책법안을 졸속으로 만들지 않고, 지방의 정치경제적 이해를 고려하기 때문에 균형적인 발전을 기대할 수 있게 되는 것이다. 하원의 다수와 상원의 다수가 동일한 이념적 성격의 정당일 경우 상원이 정치적 이해관계에 따라 법률안을 쉽게 통과시킬 가능성도 있다. 그러나 그 법률안이 지역의 경제, 사회문화적 이해와 직결되는 문제일 경우 정치적 고려만을 할 수 없다. 지역의 이해보다 정치적 이해를 우선할 경우 지역 민심의 이반을 감내해야 할 수도 있다. 대체로 재선, 3선을 염두에 두고 있는 지방정치인들에게 민심이반을 우려하지 않을 수 없기 때문에, 정부나 중앙당 노선뿐만 아니라 지역의 이익을 함께 고려할 수밖에 없다. 정치적 고려 때문에 상원의 다수를 이루는 특정 정당이 무조건 동의하거나 무조건 거부권을 행사할 수 없게 된다.

상원이 설치된다면 독일의 연방상원과 같이 중앙차원의 야권정당들이 법률안을 재검토하고, 대안을 제시하는 등 보다 치밀한 정책검토가 가능하다(Johne, 2004: 13; Stüwe, 2004: 31). 물론 하원을 통과한 법률이 상원을 다시금 거쳐야 한다는 것이 정부가 필요로 하는 정책법안이 시간적으로 지체되는 문제가 발생할 수 있다.[26] 하나의 법률안이 통과되기까지 하원과 상원을 오가야 하는 시간적인 문제, 상하원 양원 간의 갈등, 상원 내부에서의 갈등과 대립이 나타날 가능성이 높다. 그러나 이 과정은 중앙차원, 지방 각 차원, 중앙-지방 차원에서의 공식적, 비공식적 협상과 타협을 필연적으로 요구한다.[27] 예컨대 중앙정부와 하원의 다수를 이루는 정당이 상원에서 소수당을 이루는 상황 하에서도 이념적, 정당정치적 전략보다는 지역의 경제적 이해에 공감하는 소수당의 지방정부 대표의 동의를 얻어 낼 수 있기 때문이다. 중요한 점은 바로 이와 같은 과정에서 중앙정치의 득실 계산과 지역 정치경제적 이해관계를 조정하기 위한 타협점을 모색하게 된다는 것이다. 이것이 바로 합의제 민주주의와 지방민주주의가 실현되는 하나의 과정이라고 할 수 있다.

한국과 같은 단방제 국가에서 위와 같은 분권화된 시스템의 제도적 효과를 기대한다고 할 때 선

25) 독일 연방상원의 경우, 지역의 정치적, 경제적 이익과 직결된 특정한 영역이나 사안에("only in certain matters") 영향을 미친다는 점에서 연방하원과 동일한 권력을 갖는 것은 아니다(Benz, 1999: 61).

26) 이러한 우려가 있기 때문에 상하원 양원제도가 "이론상 입법과정의 신중을 기하는 데 필요한 제도이지만 우리의 의회정치의 현실에서 볼 때, 의원들의 자질과 역량 제고를 위한 의식개혁이 전제도지 않는 한 양원제의 도입은 오히려 의회운영의 비효율성을 가중시키고 양원 상호간의 책임전가가 문제될 수 있다. 따라서 양원제도의 도입은 장기적인 연구검토의 과제로 넘기는 것이 바람직하다"는 주장도 제기되었다(정만희, 2010: 32-33). 유사한 이유로 양원제의 도입을 향후의 과제로 넘기자는 주장(도회근, 2016: 174)도 있지만, 임성진(2010)과 이현출(2010)은 양원제 도입 자체를 반대하는 입장이다. 반면에 상원의 설치는 날치기, 졸속 입법을 예방하는 효과를 얻을 수 있기 때문에 필요하다는 입장도 있다(안성호, 2007: 121).

27) 독일 연방상원에 대해서도 개혁정책의 지체, 연방정부와 지방정부 간, 연방하원과 연방상원 간의 갈등을 들어 비판하는 목소리가 적지 않다. 그러나 그러한 주장들은 정당들 간의 협상노력을 통해 동의와 합의를 이끌어 내도록 만드는 연방상원의 장점, 긍정적인 제도적 효과를 경시한다(Beyme, 1999: 377). 독일의 연방상원은 중앙 및 지방의 정당들의 정치참여를 가능하게 하는 제도적 효과를 통하여 갈등보다는 합의를 더 많이 이끌어 나왔다는 점에 주목해야 한다(Stüwe, 2004: 30).

결되어야 할 과제는 역시 중앙정부와 지방정부 간의 권한 관계 및 기능배분, 상원과 하원 간의 기능배분의 문제이다. 가장 이상적인 원칙은 기존에 많은 연구들이 제시하였듯이 중앙-지방정부 간의 관계는 수직적, 통제적 관계에서 수평적, 상호의존적 관계로, 이러한 관계 변화 위에서 지방정부의 권한과 역량을 강화하는 방향으로 변화되어야 한다. 또한 중앙정부와 지방정부 각각의 전속입법권한과 공동입법권한을 명문화하여야 한다. 이때 지역의 경제, 사회문화적 이익과 관련된 문제들에 대해서는 지방정부가 중앙의 정책결정에 참여할 수 있다는 점을 헌법에 규정하는 것이 중요하다. 같은 맥락에서 하원을 통과한 법률안에 대해 상원이 행사할 수 있는 이의제기권, 조정요구권, 동의권, 거부권의 범위를 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 그러나 모든 권한이나 기능을 명문화한다고 해도 그 해석이나 적용에 있어 마찰과 갈등이 발생할 수 있다. 그러나 그러한 문제는 하원과 상원의 관계와 중앙정부-지방정부, 지방정부-지방정부 간의 관계에 참여하는 정치 행위자들에게 협력과 타협을 통해 합의를 도출할 수 있도록 기회를 열어 둘 필요가 있다. 그러한 정치적 작용이 가능해야 정치문화적 성숙이나 발전이 가능해 질 수 있게 될 것이다.

## 3. 두 가지 모델의 비교

위에서 설명된 두 가지 모델은 최근과 같이 헌법 개정의 논의가 정당정치적, 선거전략적 차원에서 진행되는 방식으로는 실현되기 매우 어려워 보인다. 장기적이고 포괄적인 접근 없이는 시대적 과제를 해결하고 통일 한국을 지향하는 헌법을 만드는 것은 불가능하기 때문이다. 중앙집권적 정치체계가 초래하는 정치적, 사회경제적 문제를 해결하기 위한 방안으로 제기하는 지방분권형 개헌과 지역대표형 상원모델들은 기본적으로 장기적인 준비와 다양한 주체의 참여 속에서 만들어져야 한다는 원칙 위에 서있다.

다만, 지방분권형 개헌의 중요한 한 가지 내용인 지방정치대표체로서의 상원들은 위와 같은 동일한 원칙에 서 있지만 그 내용에 있어서 상이한 점이 많다. 국회 내 상원의 설치는 선거구 재조정, 선출방식의 획정 등 선거제도 상의 추가적인 변화를 필요로 한다. 기존의 국회(하원)가 사실상 지역 정당을 대표하고 있는 상황에서 상원이 '지역'을 대표한다면 지방분권형 개헌의 취지와 어떻게 부합할 것인지에 대한 문제도 발생한다. 또한 국회 내 상하원은 현재의 불균형적인 중앙(정부)-지방(정부) 간 관계의 변화를 가져오기 어렵다. 오히려 중앙정치의 강화로 이어질 수밖에 없기 때문이다.

따라서 기존의 제도적 틀을 크게 변화시킬 필요도 없고, 중앙정치에 대해 지방의 정치적 역량을 강화할 수 있으며, 지방이 중앙의 정책적 결정에 참여(개입)하도록 함으로써 지방민주주의와 합의제 민주주의 원칙을 실현하는 방안으로서는 국회 외부에 상원을 설치하는 것이다. 이러한 지방정부대표단으로 구성되는 상원모델은 우선적으로 중앙정부와 지방정부 간의 권한과 기능배분을 헌법에 명확하게 명시하여야 한다. 특히 독일 기본법에서와 같이 중앙정부와 지방정부 간에 전속입법권한, 경쟁입법권한 등을 명확하게 규정하는 것이 중요하다. 이러한 명확한 규정이 중앙정부-지방정부간 뿐만 아니라, 상원과 하원 간의 상호관계를 규정하는 중요한 근거가 되기 때문이다. 그

럼에도 불구하고 상호간에 발생할 수 있는 정치적, 정책적 마찰이나 갈등은 공식적·비공식적 협상과 타협을 통하여 동의를 도출할 수 있도록 그 활동여지를 남겨두게 된다. 상호간에 합의가 도출될 가능성은 중앙정부, 지방정부, 상원, 하원은 각각의 정치적 이익뿐만 아니라 지역의 양적·질적 발전과 같은 이해관계를 둘러싸고 경쟁하고 타협할 수밖에 없기 때문이다.

지방정부대표체로서 각시도의 지방정부 대표단이나 지방정부 및 지방의회의 대표단으로 구성되는 상원은 대표단 각각의 정당정치적 이해관계뿐만 아니라 지역의 경제, 사회문화적 이익을 대표하도록 '제도적으로 강제(Systemen zu Kompromisszwängen)'하는 것은 독일 연방제 하의 상원제도가 갖는 최고의 장점이라고 할 수 있다(Lhotta, 2003: 19; Reutter, 2006).[28] 지방정부 대표단들이 지역발전과 직결되는 '일부, 특정한' 국가정책이나 법률안에 대해 심의권, 조정요구권, 동의권, 거부권을 행사할 수 있다면 그것이 결국 전국적인 균형발전과 균등한 삶의 환경을 제공하는데 기여하게 되는 것이다. 이와 같은 '지방'대표형 상원의 설치는 중앙(정부와 국회)과 지방 간의 수직적 권력분점을 토대로 합의제적 정치와 지방정치의 활성화에 기여하게 될 것이다. 따라서 향후 지방분권개헌의 한 요소인 지방정치대표체의 모델은 지방정부 및 지방의회 대표단으로 구성되는 상원이 바람직해 보인다.

**〈표 1〉 국회 내외 상원 모델 비교**

| 구분 | 국회 내 상원 모델 * | 국회 외부 상원 모델<br>(독일 상원의 변용) |
|---|---|---|
| 원(院) 소재 | 서울(국회) 내 | 서울 혹은 지방(충청, 대전) |
| 명칭 | 하원: 민의원(국가원),<br>상원: 참의원(지방원) | 하원: 민의원(국가원),<br>상원: 참의원(지방원) |
| 구성 | 선출 의원<br>(의장; 원내 선출) | 기존 지방정부(시도의회) 대표단<br>(의장: 호선 혹은 순환제) |
| 임기 | 4년(또는 6년) | 4년 |
| 대표원리 | 주민 직선 | 주민 직선 |
| 선거방식 | 총선(기존 선거방식 또는 광역선거구, 비례대표제) | 지방선거(소선거구제, 단순다수대표제) |
| 의석배정 | 50여 명(하원의원 약 280명) | 17개 시도 대표단 51-68명(하원 300명)<br>(시도지사 포함 34-51명 + 시도의회17명) |
| 상하원관계 | 상하원 동등한 입법권<br>(법률안 제출, 심의권) | 상하원 간 명확한 기능 분리<br>(상원: 이의제기권, 조정요구권, 동의권, 거부권/ 하원: 입법 전속권) |
| 특징 | • 입법 기능<br>• 선거구 조정, 선거방식 등 선거제도 에 대한 개혁<br>• 의원 정족수 증가에 따른 추가비용 과 국민적 반발 문제 | • 행정 + 입법기능<br>• 기존 선거제도에 기반<br>• 의원 증원에 따른 비용 없음.<br>• 지방정부 내 부시장·부지사 등 지위 및 권한 변경 필요<br>• 지방정부와 지방의회 간 협력 필요 |

* 연구자에 따라 구체적인 내용을 밝히지 않는 연구도 있으며, 내용에 있어서 다소 상이한 부분이 있음. 여기서는 여러 연구들을 종합적으로 취합하여 정리함.

28) 이러한 장점을 고려하여 국회 내 상원을 주장하는 안성호(2007)의 경우에도 상하원의 관계에 있어서는 국민의 대표인 하원의 위상을 크게 손상시키지 않으면서도 지역대표형 상원의 적극적인 역할을 동시에 확보할 수 있는 독일 방식의 상하원 관계가 바람직할 것으로 보았다(2007: 138).

국회 내 상원이나 국회 외부의 상원을 설치하자는 주장에 대해, 현행의 국회와 같이 이미 국회 내에 갈등이 존재하는 데 상원이 추가로 설치되면 '상하원 간의' 갈등이 발생할 것이라는 문제를 제기할 수도 있다. 물론 정부와 하원의 다수가 상원을 장악하게 되면 그러한 갈등상황은 발생하지 않을 수도 있다. 그러나 상원의 본질적 가치는 중앙정부와 집권당에 의해 장악되지 않아야 한다는 데 있다(Evans, 2006). 독일의 연방상원 역시 기원적으로 그러한 목적을 위해 구상된 것이다. 일반적으로 상원을 설치하는 목적이 바로 중앙정부의 권력남용을 방지하기 위한 것임에 있다는 점을 잊어서는 안 될 것이다. 이것이 바로 제왕적 대통령과 집권당 다수의 횡포를 자주 보여 왔던 한국의 정치가 필요로 하는 것이다. 따라서 앞으로 헌법 개정을 통해 상원을 설치할 경우 가능한 한 중앙정부와 하원의 집권당이 상원을 장악하지 못하도록 설계 되어야 한다. 이러한 점을 고려할 때에서 국회 내 상원보다는 지방의 정치대표단으로 구성되는 '국회 밖'의 상원이 더 바람직해 보인다. 그러나 이러한 제안은 독일의 연방상원 제도가 유일하거나, 가장 좋다는 것이 아니라 헌법 개정시에 하나의 선택지로 삼아서 함께 고려해보는 것이 좋겠다는 것으로 이해될 필요가 있다.

# V. 결론

현재 논의 중에 있는 헌법 개정이 정당정치적, 선거전략적 차원에서 전개되는 것은 바람직하지 않다. 한국 사회가 안고 있는 시대적 과제를 해결하기 위한 법제도적 개혁의 기본적인 정신적 토대가 되어야 하는 헌법 개정이 정치공학적 흐름에 맡겨져서는 안 된다는 것은 과거 헌법 개정사가 주는 중요한 교훈 중의 하나이다. 헌법 개정이 필요하다는 국민적 공감대는 형성되었지만 '어느 시기에,' '어떠한 내용'을 담을 것인가에 대해서는 더욱 많은 논의와 국민적 공감대를 필요로 한다. 따라서 헌법 개정의 문제가 국회와 학계의 진지한 논의와 국민적 공감대를 바탕으로 하지 않고 정치공학적 차원에서 주도되는 것은 결코 바람직하지 않다.

헌법은 국가와 사회발전 방향의 근간이 되는 정신을 담고 있으며, 헌법정신은 현실의 문제를 극복하고 미래 사회를 향한 구체적인 제도와 정책변화의 지침으로 기능한다. 향후 헌법 개정에서는 이념적 균열이나 계층, 지역 간의 불균형 및 불균등을 극복하여 사회적 연대와 통합을 지향하는 사회국가(social state) 혹은 복지국가를 지향한다는 방향을 밝힐 필요가 있다. 또한 '지방분권국가'를 지향한다는 점을 헌법에 명문화할 필요가 있다. 향후의 헌법 개정은 독일의 정치체계와 같이 독일 기본법(Grundgesetz)의 기본정신에 맞추어 정치제도들을 맞추는 방향으로 개정될 필요가 있다. 헌법정신에 입각하여 구체적인 법제도들 - 통치구조, 정당제도, 선거제도, 중앙-지방정부 관계, 지방자치법 등 –을 개혁해 나가는 장기적이고 포괄적인 프로젝트가 필요하다.

지방분권형 개헌을 주장하는 다수의 연구들은 국회 내에 설치하는 지역대표형 상원의 설치를 주장한다. 물론 이러한 주장은 당장의 실현가능성에 무게를 두기 보다는, 장기적인 시각에서 보다 포괄적인 큰 밑그림 위에서 개헌이 이루어질 것을 강조한다. 따라서 이러한 입장은 향후의 헌법 개정이 지방분국가임을 표방하고, 상하원 양원제도를 명시하는 등 장기적이고 포괄적인 개정이

되어야하기 때문에 선거전략적 차원에서 진행되는 개헌에 반대하고 있다.

물론 지금까지 선거구 재조정이나 비례대표제의 도입과 같은 비교적 단순해 보이는 사안마저 정치적 합의를 도출하지 못하는 현실정치의 한계를 고려할 때, 지방분권형 개헌과 지역대표형 상원의 설치는 요원해 보인다. 기존의 국회가 보여준 대립과 갈등의 현실 정치영역에 상원의 설치로 또 하나의 정치적 갈등 요소가 추가되지 않을까라는 우려도 제기될 수 있다. 그러나 독일의 연방상원은 정당정치인들의 높은 의식수준을 전제로 고안된 것이 아니다. 오히려 연방상원의 존재가 정당정치인들로 하여금 타협과 조정, 합의를 가능하도록 길을 열어 준 제도적 효과를 주의 깊게 볼 필요가 있다. 정치제도가 정치 행위자들로 하여금 합의를 강제하고 있다는 점에 주목해야 한다.

향후 우리나라의 헌법 개정과 정치제도 개혁은 정치권력적 대결의 정치를 정책적 경쟁과 합의의 정치로 이끌 수 있는 제도적 효과에 주목해야 한다. 현재의 정당정치인들의 행위를 규정하는 제도적 한계를 직시하고 제도개혁을 통해 새로운 정치환경을 조성할 필요가 있다. 향후의 개헌이 대통령제나 권력구조만을 변경하는 '원포인트' 개헌에 머물고 만다면 기존의 정치관행과 행태의 변화를 기대하기 어려울 것이다.

향후의 헌법 개정은 국민의 기본권 확대, 합의제 민주주의, 지방민주주의의 원칙에 부합하는 헌법정신을 표방하여야 한다. 지방분권을 당연한 정치체제의 기본으로 규정하는 개정헌법은 지방정치의 활성화, 지방분권 및 지방자치의 강화, 수평적·상호의존적인 '정부간 관계'로의 변화를 담아낼 수 있어야 한다. 지방분권형 개헌의 한 가지 중요한 내용인 지역대표형 상원제도의 도입과 관련해서는, 가능한 한 기존의 제도적 틀을 깨지 않는 선에서 현실성을 제고하는 방법을 모색하는 것이 필요하다.

본 연구는 지역대표형 상원을 국회 내에 설치하는 것보다 기존의 제도적 틀 내에서 지방분권을 강화하고 지방의 중앙에의 참여를 제고할 수 있는 '지방'대표형 상원을 국회 외부에 설치하는 방안을 제안한다. 독일의 연방상원을 변용하여 설치하게 되는 지방대표형 상원은 그동안 중앙의 정치 차원에서 소외되거나 배제되는 야권정당들도 단순히 '봉쇄'하는 정치가 아니라 정치에 참여하여 통치과정에 '공동으로 참여'하도록 만드는 메커니즘으로 작동할 수 있다. 따라서 향후의 정치가 여야 정당간, 중앙-지방정부간, 지방-지방정부 간의 경쟁과 협력의 정치가 가능하도록 하는 효과를 기대할 수 있다.

선거구 조정을 통해 비례대표를 확대하는 선거제도의 개혁조차 정치적 합의를 이끌어 내지 못했던 지난 한국의 현실 정치를 고려할 때, 분권형 개헌과 상원의 설치를 주장하는 것은 현실성이 떨어진다는 반론에 부딪칠 가능성이 높다. 그러나 그러한 반론도 헌법 개정을 계기로 합의제 민주주의와 지방민주주의 원리를 토대로 구체적인 법·제도 개혁이 이루어져야 하는 필요성에 대해서는 공감할 것으로 생각한다. 학술적 차원에서 규범적인 성격을 갖는 주장들이 현실성을 갖는 데까지는 오랜 시간을 필요로 한다. 그러한 시간동안에도 학술적 차원에서의 보다 폭넓고 깊은 연구들은 지속되어야 한다. 먼저 헌법 개정의 기본원칙의 구체적인 근거, 지방분권형 개헌의 이론과 실제적 근거, 국회 외부 상원 모델의 분석 틀(접근법) 등과 같은 문제들에 대한 연구가 선행되어야 한다. 그리고 지방정치대표체로 기능하는 독일의 연방상원의 구조와 작동원리를 단방제 국가인

한국에 변용하여 도입할 수 있는 방안을 보다 구체적으로 연구할 필요가 있다. 동시에 새로운 헌법정신에 부합하는 관련 법·제도의 개혁을 동시에 종합적으로 검토하는 연구가 활성화될 필요가 있다.

## 참고문헌


김수연. (2010). 지방자치제의 헌법 개정의 필요성과 방향. 「헌법학연구」, 16(2): 299-337.

도회근. (2016). 지방자치제도에 관한 헌법개정방향. 한국공법학회 「공법연구」, 44(3): 159-188.

서경석. (2009). 민주주의와 헌법개정. 인하대학교 법학연구소 「법학연구」, 12(3): 1-35.

성낙인. (2013). 헌법개정과 권력구조(정치제도). 한국법학원 『저스티스』, 134(2): 134-149.

안성호. (2007). 지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상. 「한국행정학보」, 41(3): 117-142.

안성호·안병도. (2009). 왜 지방분권형 개헌인가? 「CEO Report(경기연구원 2009.10)」, 1-24.

유진숙. (2008). 연방주의 부활과 내적동력-2006년 독일 기본법 개정과 연방구조의 이완. 「한국정치학회보」, 42(2): 301-321.

이국운 외. (2015). 「지방분권형 헌법개정안 연구」(한국헌법학회 최종보고서).

이기우. (2015). 지방분권개헌의 과제와 방향. 「지방분권개헌 대국민 토론회 발표집」.

이상명. (2011). 현행 정부형태의 문제점과 헌법개정에 관한 고찰. 한양법학회 「한양법학」, 33: 669-683.

이종수. (2013). 지방분권형 헌법 개정방향. 「공공정책과 국정관리」, 7(1): 3-31.

이현출. (2010). 바람직한 의회제도 개헌 방향. 국회미래한국헌법연구회(편). 「국민과 함께하는 개헌 이야기(2권)」. 국회미래한국헌법연구회.

임성진. (2010), 의원내각제와 양원제에 대한 고찰. 국회미래한국헌법연구회(편). 「국민과 함께하는 개헌 이야기(2권)」. 국회미래한국헌법연구회.

임지봉. (2006). 개헌, 누구를 위한 어떤 개헌이어야 하는가. 「인물과사상」(2006.9월호).

정만희. (2010). 헌법개정 논의 – 헌법개정의 필요성과 개헌절차·방법에 관한 검토. 동아대학교 법학연구소 「동아법학」47: 1-53.

정만희. (2011). 이원정부제 정부형태의 검토-이원정부제 개헌론에 대한 비판적 관점에서. 동아대학교 법학연구소 「동아법학」, 52: 143-187.

정세욱. (2012). 분권형 대통령제 개헌과 지방분권형 개헌. 「한국지방자치학회보」, 24(3): 247-250.

조규범. (2010). 헌법상 지방자치조항의 개정방향. 한국비교공법학회 「공법학연구」, 11(1): 139-163.

조홍석. (2015). 현행 지방자치제의 현실과 한계 그리고 개선방안. 「한양법학」, 26(3): 235-253.

주인석. (2014a). [지방자치발전종합계획]과 지방정치의 개혁과제들. 「[지방자치발전종합계획] 검토를 위한 전문가 워크숍 자료집(2014.12.30)」.

주인석. (2014b). 독일 연방상원(Bundesrat)의 지역·정당이익 대표: 한국 정치개혁에의 시사점. 「21세기정치학회보」, 24(1): 337-361.

주인석. (2015). 지역발전을 위한 지방정부제도: 정부간 수직적·수평적 관계모형. 류태건 외. 「지역발전과 지방정치」. 부산: 세종.

최태욱. (2014). 「한국형 합의제 민주주의를 말하다」. 서울: 책세상.

최철호. (2012). 한국의 지방분권 개혁의 성과와 과제. 한국지방자치법학회 「지방자치법연구」, 12(3); 이종수. (2013). 지방분권형 헌법 개정방향. 「공공정책과 국정관리」, 7(1): 4에서 재인용.

홍일선. (2015). 독일의 입법절차 연구. 중앙법학회 「중앙법학」, 17(2): 7-42.

Baumgartner, Frank R. et al. (2011). Legislative Productivity and Divided Government in the US and France. Paper prepared for presentation at the Council of European Studies(June 20. 2011; Barcelona).

Benz, Arthur. (1999). "From Unitary to Asymmetry Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years. The Journal of Federalism, 29(4): 55-78.

Beyme, Kalus von. (1999). Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Evans, Harry. (2006). Constitutionalism, Bicameralism and the Control of Power.
https://www.aph.gov.au/binaries/senate/pubs/pops/pop50/constitutionalism_bicameralism_and_the_control_of_power.pdf(검색일: 2017.3.22).

Iani, Raluca Mihaela. (2009). Conflict and Cooperation: Divided and Unified Government during the George W. Bush Presidency. https://www.duo.uio.no/handle/10852/26267 (검색일: 2017.3.22).

Johne, Roland. (2004). Bundesrat und parlamentarische Demokratie: Die Länderkammer zwischen Entscheidungshemmnis und notwendigem Korrektive in der Gesetzgebung. Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50-51: 10-17.

Lhotta, Roland. (2003). Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer. Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43: 16-22.

Reutter, Werner. (2006). Regieren nach der Föderalismusrefrom. Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 50: 12-17.

Stüwe, Klaus. (2004). Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz(1949-2004). Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50-51: 25-32.

"전국 시도지사 '지방분권형 개헌 필요'."
http://idomin.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=489460&sc_code=&page=5&total=7663(검색일: 2017.3..22).

"영호남 8개 시도지사 지방분권형 개헌 등 대선공약에 반영 건의."
http://www.fnnews.com/news/201704131758484426(검색일: 2017.4.14).

"'내각제? 지방분권개헌?' 남경필·원희룡·박원순·안희정 협치 토론."
http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JF21&newsid=04093446612817184&DCD=A00602&OutLnkChk=Y(검색일: 2017.3.22).

박원순·안희정 "지방분권형 개헌을." http://news.joins.com/article/20224023(검색일: 2017.3.22.).

**주인석(朱仁錫)**: 2006년 독일 뮌스터대학교(Universität Münster)에서 정치학박사학위를 취득하였으며, 현재 동아대학교 정치외교학과 부교수로 재직하고 있다. 전공분야는 정치과정 및 유럽정치론이며, 최근에는 한국연구재단의 SSK사업의 일환으로 '지방정치와 지역발전'과 관련한 연구를 진행하고 있다. 최근의 논문으로는 "독일의 '에너지 전환(Energiewende)' 정책과 연방-주정부간 협력과 갈등(「국제정치연구」, 19(2); 35-66, 2016), "독일 지방정치의 '탈정당정치화' 경향: 한국 지방정치발전에의 함의(「21세기정치학회보」, 25(1); 165-187, 2015), "지역경제성장을 위한 다양한 실험과 도전들: 실리콘밸리에서 소피아 앙티폴리스까지(「국제정치연구」, 18(1); 123-150, 2015) 등이 있다(joois2000@dau.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 4. 17 / 심사개시일: 2017. 4. 24 / 심사완료일: 2017. 5. 17〉

## Abstract

# A Study on a Constitutional Revision for 'Local Decentralization' and a Regional Political Representative System Model

Joo, In-Suck

This study suggests some principles for the direction of any future constitutional revision beyond the power structure issues on which the existing attempts to revise the Constitution have been focused and proposes a regional political representative system model in accordance with such principles. Thus, this paper brings up the necessity of a constitutional revision for 'local decentralization' and presents civic democracy including the protection and expansion of basic human rights as a fundamental principle for the future constitutional revision, consensus democracy embracing the power structure and election system that make it possible to reach an agreement systematically, and local democracy implementing local decentralization and regional representative system. Most researches advocating a constitutional revision for local decentralization argue that a regional representative upper chamber should be established in the National Assembly. Thus, this study proposes 'an upper house outside the legislature' composed of the delegates of local governments and councils by revising the German Bundesrat model. This upper house model will have an effect on 'enforcing systematically' coordinations and agreements of political and local interests between local and local governments as well as central and local governments. It is necessary to have more interest in and conduct further research on the German Bundesrat model as an institutional apparatus to realize the principles of consensus democracy and local democracy.


Key Words: constitutional revision for local decentralization, civic democracy, consensus democracy, local democracy, regional representative upper chamber