

# 호주 연방제의 특성과 변화

강원택 서울대학교 정치외교학부

호주에서 연방제를 도입하는 과정은 호주라는 독립 국가의 출현 과정과 그 제도적 특성을 이해하는데 매우 중요한 열쇠가 되고 있다. 이 글은 호주 연방제의 기원과 제도적 특성에 대해 살펴보았다. 외형적으로 호주 연방제는 미국식 연방제의 특성을 지니고 있지만, 그 과정이 미국과 같은 독립전쟁을 통해서가 아니라 영국의 자치권의 부여를 통한 매우 원만한 절차를 통해 이뤄져 왔기 때문에 웨스트민스터적인 속성을 많이 간직하고 있다. 즉 미국식 연방제와 영국식 의회제의 절묘한 결합이라고 볼 수 있다. 그러나 식민 모국이었던 영국과의 '애매한 단절'이 때때로 1975년의 위기에서처럼 헌정적 문제점을 낳기도 한다. 1986년 호주법(Australia Act)이 제정되면서 이러한 문제가 크게 개선되었지만, 향후에도 공화국으로의 전환 논의처럼, 헌정적 변화를 위한 논의는 지속될 것으로 보인다.

주제어 호주, 연방제, 호주법, 공화국, 웨스트민스터

## I. 서

비교정치적으로 한 국가의 정치적 특성을 파악하는 방식은 여러 가지가 있을 수 있다. 그 중 한 가지는 국가 형성 과정에 주목하는 것이다. 국가 건설 과정에서 겪었던 역사적 경험은 그 이후 그 국가의 정치제도나 정치문화에 반영될 수밖에 없기 때문이다. 그런 점에서 볼 때 호주의 정치적 특성을 이해하기 위해서는 호주가 연방제도의 도입을 통해 하나의 국가로 만들어진 과정에 대해 살펴볼 필요가 있다.

연방제는 굳이 호주가 아니더라도, 영어권 국가의 경우, 미국이나 캐나다 등의 사례를 찾아볼 수 있다. 그러나 이들 국가들은 외형적으로 모두 연방제라는

\* 본 연구는 서울대학교 아시아연구소의 연구비 지원을 받아 수행되었음을 밝혀둔다. 연구비를 지원해준 서울대학교 아시아연구소에 감사드린다.

공통점을 갖고 있지만 그 제도의 도입은 서로 상이한 역사적 배경과 경험을 거쳤고, 따라서 그 제도가 운용되는 방식이나 특성은 각기 다를 수밖에 없다. 예컨대 미국은 독립전쟁 이후 영국 식민지에서 벗어나면서 새로운 국가를 만들어야 한다는 데 대한 합의가 존재했지만, 이미 사실상 별개의 국가로 존재해 온 13개 주의 자유와 이해관계를 보장해야 한다는 두 가지 상충되는 요구가 삼권의 분립과 연방제라는 제도적 형태로 구현되었다. 한편, 캐나다의 연방제도는, 프랑스계 퀘벡과 영국계 주민 간의 갈등을 기반으로 하고 있다. 즉 캐나다의 연방제도는 다양한 지역적 특성과 민족 간 차별성으로 인한 분열을 극복하기 위해서는 전국적 통합을 시도하는 동시에 지역과 민족의 특성을 인정하지 않을 수 없다는 필요성에 의해 촉발되었다(이옥연 2006: 112).

호주의 연방제 채택은 호주(the Commonwealth of Australia)라는 하나의 국가를 이루는 중요한 계기를 마련한 것이다. 그러나 독립전쟁을 통해 새로운 국가 건설이 시급하게 요구되었던 미국과 비교할 때, 연방제 도입을 통한 호주의 독립국가의 논의는 초기에는 그다지 큰 관심의 대상이 아니었으며, 식민 모국인 영국과의 관계도 우호적이었다. 이런 역사적 기원이 미국이나 캐나다와 또 다른 호주 연방제도의 특성을 형성하는데 영향을 미쳤다. 이 글에서는 연방제도가 호주의 역사적 기원과 제도적 특성, 그리고 정치문화를 이해하는데 매우 중요한 의미를 담고 있다는 문제의식에서, 호주 연방제도의 특성과 변화에 대해 살펴보고자 한다. 특히 이 글에서는 영국과의 우호적인 관계 하에서 실현된 통합된 독립국가로서의 호주의 출현이 연방제도의 특성에 중요한 영향을 미쳤다는 점에 주목한다.

## II. 역사적 기원

현재 호주에 존재하는 여섯 개의 주 가운데 역사적으로 뉴사우스웨일즈(New South Wales)가 영국이 건설한 첫 지역으로 1788년 식민지로 편입되었다. 후일 시드니로 이름이 바뀐 포트 잭슨(Port Jackson)이 뉴사우스웨일즈의 중심 지역이었다. 1825년에는 반 디먼즈 랜드(Van Diemen's Land, 오늘날의 타즈마니아)가 뉴사우스웨

일즈에서 분리되었고, 1829년 웨스턴 오스트레일리아가 식민지에 편입되었다. 1836년 사우스 오스트레일리아가 뉴사우스웨일즈에서 분리되어 1840년대에는 네 개의 식민 지역(colonial territories)이 존재했다. 1851년 빅토리아(Victoria)가 뉴사우스웨일즈에서 분리되었고, 1859년 퀸즈랜드가 뉴사우스웨일즈로부터 분리되었다. 이처럼 오늘날 볼 수 있는 호주의 각 주는 대체로 1850년대까지 모두 확립되었다.<sup>1</sup>

1850년 영국 의회는 호주의 여섯 개의 식민 지역에 대해 각각 입법권을 부여하는 법안(the Australian Colonies Government Act 1850)을 통과시킴으로써 1855년부터 1890년 사이 각 식민 지역은 그 지역 내에서 각기 법률을 제정하고 자치를 누릴 수 있는 권한이 부여되었다.<sup>2</sup> 영국의 직접 지배에서 벗어나 식민지 내에서 각 지역별 의회가 사실상 주권적 존재로서 역할을 행사할 수 있게 된 것이다. 그러나 런던에 소재한 식민국(the Colonial Office)이 외교, 국방, 그리고 국제통상 등 대외 관련 업무에 대해서는 통제권을 유지했다.

호주의 각 식민 지역에 대해 사실상의 자치권을 부여한 영국 정부의 이러한 조치는 호주 연방제도의 특성에도 중요한 영향을 미치게 된다. 이러한 특성은, 예컨대 미국의 경험과 비교할 때, 두 가지 상이한 영향을 미쳤다. 첫째, 연방제도의 수립과 그것을 통한 국가 건설의 동인이 대외적 요인과 무관하게 호주 내부의 필요성에 의해 자연스럽게 제기되었다는 점이다. 미국은 식민 모국 영국과의 전쟁을 통해 독립을 쟁취했고, 따라서 아메리카 식민지의 독립은 연맹(confederation)과 같은 느슨한 연대이건 연방(federation)과 같은 보다 견고한 통합이든 새로운 정치 질서, 새로운 하나의 국가를 확립하기 위한 노력으로 자연스럽게 이어질 수밖에 없었다. 그러나 호주의 경우에는 영국 의회의 결정에 의해 사실상 주권을 양도받은 것이기 때문에 새로운 ‘국가’ 건설의 필요성이나 절박함이 미국의 경우처럼 처음부터 컸다고 보기는 어렵다. 실제로 호주에서 연방제 수립을 위한 움직임이 본격화된 초기 단계에 호주 각 지역 주민들의 관심이나

<sup>1</sup> 현재 호주의 연방제도는 6개의 주와 호주 수도 특별구(Australian Capital Territory) 및 노던 테리토리(Northern Territory) 등 두 곳의 특별구역으로 구성되어 있다.

<sup>2</sup> 1890년 자치권을 부여받은 웨스턴 오스트레일리아를 제외하면 대부분의 주가 1855년부터 1860년 사이에 자치 입법권을 영국 의회로부터 부여 받았다.

열정은 별로 강하지 않았다(Parker, 1949: 6-9). 두 번째 특성은 영국으로부터 비교적 원만한 절차를 거쳐 각 지역이 자치권을 부여 받았기 때문에 정치제도의 특성이 웨스트민스터 모델로부터의 급격하고 과격한 이탈로 이어질 필요가 없었다. 따라서 호주 각 지역의 정치제도는 영국 정치제도의 기본적 특성과 전통을 거의 그대로 이어받게 되었다. 이 때문에 미국과는 달리, 대통령제라든지 공화제의 도입 등 제도적 변혁은 애당초부터 논의에서 제외되어 있었다. 물론 그 이후 현실에 맞게 정치제도의 내용이 수정되고 변형되기도 했지만 호주의 기본적인 정치제도의 틀은 영국의 웨스트민스터 모델과 크게 다르다고 보기는 어렵다.

그렇다면 호주의 연방제는 어떤 과정을 거쳐 수립되었을까? 6개의 식민 지역은 통합 이전에는 각각 그 지역 내에서 자치권을 가진 의회를 설립했고, 세금, 철도와 같은 교통, 심지어 군대도 따로 보유할 정도로 독자적인 권한을 행사했다. 식민 지역의 정치적 모델이 웨스트민스터 형이었던 만큼 그 지역의 의회는 지역 내에서 최고의 정치적 권위를 지니고 있었다. 그런데 앞서 지적한 대로, 독립전쟁을 통해 식민지로부터 벗어난 미국과는 달리, 호주는 식민 모국으로부터 원만한 절차를 통해 자치가 부여된 것인 만큼 새로운 ‘국가’를 건립해야 한다는 절박함이나 시급함도 그다지 크지 않았다. 따라서 연방으로의 통합은 자연스럽거나 불가피했던 일은 아니었다. 그 무렵 여섯 개의 주가 하나의 나라로 통합하려는 것은 이처럼 그다지 보편적인 생각이 아니었고 관심을 끄는 이슈도 아니었으며, 따라서 그러한 논의도 지지부진한 상태에 머물러 있었다.

그럼에도 통합된 호주에 대한 주장은 19세기 중반부터 꾸준히 제기되었고, 특히 헨리 파크스(Henry Parkes), 알프레드 디킨(Alfred Deakin), 에드먼드 바톤(Edmund Barton) 등의 정치가들에 의해서 현실 정치적 추진력을 갖기 시작했다. 이 가운데 호주에서 ‘연방의 아버지(Father of Federation)’로 불리는 헨리 파크스는 호주 지역에 산재한 각 식민 지역이 연방제의 틀 속에서 하나의 국가로 규합되어야 한다고 일찍부터 주장해 왔다. 1867년 그는 연방협의회(Federal Council body)를 구성하자고 주장했지만 당시에 그의 주장은 영국 정부에 의해 받아들여지지 않았다. 그러나 시드니, 멜버른, 브리즈번, 아델라이드 등의 주요 도시 간 철도가 놓이게 되고 1872년 지역을 연결하는 통신 시설이 확립되기 시작하면서, 분리된 채 존재해 온 지역 간 교류가 활성화되고 자연스럽게 공동으로 해결해야 할

문제도 곳곳에서 생겨나게 되었다. 무엇보다 각 지역 간 관세 장벽(tariff barrier)을 제거하고, 우편, 구호, 검역, 은행이나 보험 관련 법안 등과 같이 행정적이고 법률적인 불편함을 해결해야 할 필요성이 커졌다(Parker, 1949: 18). 또한 미국, 캐나다, 스위스 등에서 연방제가 형성된 것도 호주 주민들에게 영향을 미쳤다. 이와 함께 중국인 등 유색인들의 이주가 이뤄지면서 호주 내부의 노동 시장에서 백인 이주자의 기득권 유지, 즉 백호주의(White Australian policy)를 위한 공동의 대처 필요성이 생겨났다(장훈, 2000: 16-17). 또한 뉴 기니 등 호주 인근에서 나타난 독일과 프랑스의 군사적 움직임에 대해 안보상 대응해야 할 필요성도 생겼다. 이처럼 호주의 각 주가 공동으로 대처해야 할 사안이 많아지면서, 1883년 각 주 대표가 참여한 회의에서 영국 의회에 연방 협의회 구성에 대해 청원하기로 결정했다. 이에 따라 1885년 영국 의회는 호주연방협의회 법(Federal Council Act of Australia 1885)을 통과시켰다. 이 협의회에 퀸즐랜드, 타즈마니아, 빅토리아 등의 자치 지역과 당시 국왕의 직영지였던 웨스턴 오스트레일리아, 피지 등이 참여했다. 그러나 뉴사우스웨일즈와 뉴질랜드는 참여하지 않았고, 사우스 오스트레일리아는 1888년부터 1890년 사이에만 참여했다. 각 식민 지역 간의 제한적 사안만을 다뤘던 이 협의회는 상설 기구가 존재하지 않았고 특히 인구 면에서나 경제력으로 중요한 뉴사우스웨일즈가 불참함으로써 처음부터 그 한계가 분명했다. 그러나 호주 내 식민 지역 간 최초의 협의체였고 호주연방협의회 법에서 규정한 지역의 공동이익을 다루는 내용은 이후 호주 헌법 제정과정에서 헌법 51조처럼 주에 부여되는 배타적 권한을 지정하는데 매우 커다란 영향을 미쳤다.

1889년 헨리 파크스는 다른 지역 정부의 수상들에게 연방 헌법(Federal constitution)을 만들기 위한 회의를 갖자고 제안하면서 통합 국가로의 진전을 향한 논의가 급물살을 타게 되었다. 1890년 멜버른에서 첫 회의를 가졌지만, 연방제 도입에는 반대가 많았다. 그렇지만 이 회의의 중요한 점은 연방제가 될 경우 영국의 웨스터민스터 제도를 어떻게 변형시켜 적용할 것인가에 대한 논의는 이뤄졌다는 사실이다. 특히 캐나다를 대상으로 한 영국령북미법(British North America Act 1876)에 대해서는 연방정부에 중앙집중화된 권한을 부여한다는 이유로 호주 실정에는 맞지 않다는 판단을 내렸고, 이후 캐나다 모델은 호주에서는 연방제 도입과 관련하여 크게 고려되지 않게 되었다. 캐나다 모델보다는 일부 권한을

연방정부에 부여하고 나머지 권한을 주에 부여하는 권한 배분 방식, 그리고 인구 크기와 무관하게 주별로 동일한 대표성을 갖는 상원의 설립 등의 이유로 미국형 연방제에 대한 관심이 높아졌다. 통합의 필요성은 존재하지만 기존의 각 지역 정부가 지닌 권한이 위협 받는 것은 원하지 않았던 것이다(Parker, 1949: 19). 이듬해인 1891년에는 시드니에서 제헌 회의를 가졌는데 그 때 쟁점은 상하원의 권한 배분 문제였다. 미국의 경우처럼, 인구 규모가 작은 주의 경우 뉴사우스웨일즈나 빅토리아 같이 인구가 많은 주의 영향력에 끌려갈 가능성을 우려하는 모습도 나타났다. 관세 문제, 보호주의 문제, 노동시장에서의 백호주의 유지 등이 모두 현실적으로 연방제를 도입할 경우 나타날 문제점에 대한 우려를 불러온 사안들이었다. 미국에서의 남북전쟁도 연방제에 대한 우려를 높이는데 영향을 미쳤다.

1895년 각 식민 지역 수상들은 연방제도 수립을 위한 한걸음 진전된 방안에 합의했다. 즉 각 식민 지역의 주민투표에 의해 헌법 제정을 위한 새로운 회의를 결정하도록 합의한 것이다. 제시된 초안은 1891년에 논의된 내용을 기본으로 하고 책임정부의 원칙과 보다 민주적인 헌정구조 그리고 상원을 주민 투표에 의해 구성하고 주별로 동등한 수의 상원의원을 선출하도록 하는 내용이 담겨져 있었다. 1898년 호주 헌법의 초안을 두고 각 지역별로 주민투표가 실시되었는데, 빅토리아, 뉴사우스웨일즈, 타즈마니아, 사우스 오스트레일리아에서 주민투표를 실시했지만, 퀸즐랜드와 웨스턴 오스트레일리아는 여기에 동참하지 않았다. 더욱이 주민투표 결과 뉴사우스웨일즈에서는 헌법 초안이 부결되었고, 나머지 지역에서도 연방 수립에 대한 열기가 그다지 높지 않았다. 이에 따라 각 지역 수상들은 1899년 초 회합을 갖고 이 세 지역의 참여를 독려하고 지역 주민의 우려를 해소하기 위한 방안을 강구했다. 이 회합에서 관세 수익을 향후 10년에 한해 각 주에 되돌려주고 새 수도를 뉴사우스웨일즈에 두기로 하는 등 헌법 초안에 대한 여러 가지 수정이 이뤄졌다. 이러한 사항은 특히 뉴사우스웨일즈의 입장이 많이 고려된 것이었다. 1899년 다시 주민투표를 실시한 결과 다섯 개 지역 모두에서 가결되었고, 웨스턴 오스트레일리아는 이듬해 1900년 7월 31일 주민투표에서 이를 가결시켰다. 한편, 처음에는 뉴질랜드와 피지 역시 연방국가 수립을 위한 논의에 참여했지만 결국에는 독자적인 국가로 남기로 결정했다.

쟁점 중 한 가지는 수도를 어디에 둘 것인가의 문제였는데, 빅토리아 주에 위치한 멜버른과 뉴사우스웨일즈 주에 위치한 시드니가 각각 수도가 되어야 한다고 주장했기 때문이다. 타협책으로 두 군데 모두 배제하고 새로운 수도를 건설하기로 했다. 새 수도는 시드니에서 100마일 이내에 건설하기로 했고, 새로운 수도가 건설될 때까지 호주 수도는 멜버른에 두기로 하는 타협책이었다. 이에 따라 1901년부터 1927년까지 멜버른이 임시로 수도의 기능을 수행했다. 1911년 향후 수도가 될 캔버라를 짓기 위해 호주 수도 특별지역(the Australian Capital Territory, 당시에는 The Federal Capital Territory)을 지정했는데, 1988년 자치권을 획득하였지만 앞서 지정한 대로 ACT 지역은 연방정부 관할의 특별구이기 때문에 기본적으로는 연방의회의 결정에 복속되도록 되어 있다.

1900년 멜버른에서 헌법제정 회의는 호주 연방의 설립을 확정 짓는 개정된 헌법안을 의결했다. 그 이전의 헌법 초안의 경우에 비해서 개정된 헌법안에 대한 대중의 관심도 높았고, 연방제로의 변화에 대한 찬성, 반대 단체가 결성되어 각각 활발한 활동을 벌이기도 했다. 그리고 1900년 6월 5일 영국 의회에서 호주 연방헌법에 관한 법률(the Commonwealth of Australia Act)이 통과되었고 빅토리아 여왕의 재가를 받았다. 마침내 1901년 1월 1일 시드니의 센테니얼 파크(Centennial Park)에서 통합된 하나의 호주 연방(the Commonwealth of Australia)이 공식적으로 선포되었다. 첫 헌법제정 회의 이후 꼭 10년의 시간이 흐른 뒤 영국의 식민지였던 호주는 이제 독립된 국가가 되었다. 헌법에 따라 연방 의회가 결성되었고, 통합운동의 리더 중 하나였던 에드먼드 바톤이 호주 연방정부의 첫 수상이 되었다. 그러나 독립 이후에도 형식적으로는 여러 가지 면에서 영국이 호주 정치에 개입할 수 있는 요소는 많이 남아 있었다. 예컨대, 1958년까지 호주의 헌법 관련 문서는 국왕과 영국 각료의 결재를 모두 받았는데, 1958년 이후부터 ‘호주 국왕’과 호주 수상이 같이 서명하는 형태로 바뀌었다. 오늘날까지도 호주 연방제의 중요한 특성(그리고 논란의 요인) 중 하나는 바로 이와 같이 영국에 ‘호주 국왕’이 거주하는 입헌군주제라는 사실과 깊은 관련이 있다.

### III. 제도적 특성

지금까지 호주에서 연방제가 도입되게 된 역사적 과정에 대해서 살펴보았다. 이제는 그러한 역사적 연원을 고려하면서 호주 연방제의 제도적 특성에 대해서 논의하기로 한다. 호주의 정치제도는 연방제 공화국(federal republic)과 의회제 군주국(parliamentary monarchy)의 속성이 혼재되어 있다(Galligan, 1995: 12). 보다 구체적으로 본다면 미국식 연방제도와 영국식 의회제의 결합이다. 앤드류 클라크(Andrew Clarke)는 캐나다를 대상으로 한 영국령북미법, 그리고 그것을 보완한 법령들, 미국 헌법과 호주연방협의회법, 그리고 호주 내 각 지역의 헌법 등을 참고해서 호주 헌법의 초안을 개인적으로 작성했다. 그의 초안에는 입법, 사법, 행정의 분리, 상원과 하원으로 구성된 입법부, 주와 연방 정부 간의 권한 분리 등을 규정하는 미국식 연방제도의 주요한 내용이 모두 들어가 있다. 당시 클라크의 헌법 초안은 공식적인 것이 아니라 개인적인 작업의 결과였지만 후일 완성된 호주 헌법의 근간을 이루게 되었다. 이처럼 호주의 연방제는 미국 연방제도의 영향을 크게 받았다. 호주 연방제도는 미국의 대통령제와는 달리 내각제에 기초해 있지만, 연방정부와 주 정부는 높은 수준의 상호 간 자율성을 지니고 있으며, 연방정부와 주 정부의 권한도 헌법에 의해 구분해 두고 있다. 또한 헌법에 의해 권한을 부여 받은 대법원이 최종적인 법률적 판단을 내리도록 하고 있다.

3권 분립이라고 해도 내각제 국가인 만큼 제도의 특성상 입법권과 행정권은 사실상 융합되어 있다. 물론 상원 다수당과 하원 다수당이 다른 경우라면 부분적으로 입법권과 행정권의 분리도 나타날 수 있다. 호주에서 3권 분립은 이 경우에 나타난다. 그런데 보다 중요한 부분은 사법의 분리이다. 영국을 대표로 하는 웨스트민스터 형 의회에서는 의회가 입법, 행정, 사법의 모든 권한을 다 갖는다. 내각제 국가인 만큼 입법부를 장악한 정당이 행정권을 담당할 뿐만 아니라, 법률 심판의 최종적 권한도 상원이 갖는다. 즉 웨스트민스터 모델에서는 의회가 최고의 권위(supremacy)를 지니며, 이를 의회 주권(parliamentary sovereignty)의 원칙이라고 한다. 그러나 호주에서는 연방 대법원이 별도로 존재하며 여기에 최종적 법률 심판권을 부여하고 있기 때문에, 영국의 영향을 많이 받고 있지만 의회주

권의 원칙은 적용되지 않는다. 따라서 법적 판단의 최종적 책임은 의회가 아니라 연방 재판소에 부여되어 있다. 연방정부와 주 정부, 그리고 주 정부 간 권한 다툼이나 분쟁도 여기서 해결한다. 연방 재판소의 존재는 호주 연방제도가 영국의 웨스트민스터 모델과 다르다는 것을 잘 보여주는 사례이다. 호주 연방 의회는 영국처럼 독자적으로 헌법을 수정하거나 정체의 변화를 결정할 수 있는 권한이 없다. 호주에서 헌법을 개정하기 위해서는 전체 유권자의 과반 찬성, 그리고 과반의 주에서의 과반 찬성이라는 두 가지 다수결을 충족해야 한다. 즉 전체 유권자가 찬성하더라도 다수의 주에서 반대하면 안 되는 이중의 다수결의 원칙을 적용하고 있다. 사실상 그 요건은 충족되기 쉽지 않다. 이러한 규정이 만들어진 것은 경제적으로나 인구 구성면에서墨尔本이 있는 빅토리아 주와 시드니가 위치한 뉴사우스웨일즈 주가 주도적 지위를 가지고 있기 때문에, 이들 거대 주가 다른 소규모 주의 이해관계를 무시하고 사안을 주도하는 것을 막기 위한 방안으로도 볼 수 있다. 이는 미국의 경우와 유사하다. 또한 호주 헌법 51조에는 연방정부의 입법권 및 여타 권한과 책임을 명시하고 있다. 이외의 잔여적 권한은 모두 주 정부에 속한다. 더욱이 각 주는 고유한 헌법을 유지하고 있으며 상호 침해할 수 없다. 이 역시 미국식 연방제도와 유사한 특성이라고 할 수 있다.

그러나 호주는 입헌군주제(Constitutional Monarchy)를 채택하고 있다. 현재 호주의 국가 원수는 영국에 거주하는 엘리자베스 여왕이며, 수상은 행정 수반에 불과하다. 미국형 연방제의 특성을 많이 받아들이고 있지만, 그럼에도 불구하고 그 정체는 여전히 웨스트민스터 형의 의회내각제를 기본으로 하고 있다. 수상과 각료는 모두 국가 원수인 국왕의 승인을 받아야 하며 수상은 의회 내 다수당의 지도자가 맡게 된다. 1953년 호주 의회는 법(Royal Style and Titles Act 1953)을 제정하여 국가 원수의 명칭을 ‘호주’ 국왕(Queen of Australia)으로 공식 변경했다.<sup>3</sup> 1973년에는 국왕의 지위에서 영국 국왕, 그리고 신앙의 수호자(the Defender of Faith)라는

<sup>3</sup> 1953년 Royal Powers Act 1953으로 호주 국왕은 연방집행협의회(Federal Executive Council) 회의를 주재하거나 연방의회의 개회를 선언할 수 있게 했다. 이는 원래의 헌법에서는 규정되지 않았던 권한이다. 엘리자베스 여왕은 지금까지 모두 각각 세 차례 이러한 권한을 행사한 바 있다. 연방 집행위원회는 총독, 수상과 각료들로 구성되어 있으며, 내각에서 내린 결정에 법적 효력을 부여하는 공식 기구이다.

명칭을 제외시키면서, 이제는 호주의 국왕이라는 칭호만이 남게 된 것이다. 호주의 국왕으로 명칭이 바뀌었지만 현실적으로 영국에 거주하는 국왕이 의례적인 역할을 담당할 수 없기 때문에 국왕을 대신하여 총독(Governor-General)을 두고 있다. 호주가 독립 국가가 된 이후에도 영국에서 총독을 파견했지만, 1930년 아이삭(Isaac Isaacs)이 호주 출신으로는 첫 총독이 된 이후에는 호주 내부에서 선출하고 있다.

이와 같이 연방정부에서의 국왕과 수상의 관계는 주 단위에서도 마찬가지로 적용된다. 각 주에도 주 총독과 주 수상이 존재한다. 미국과 같은 연방제에서라면 주 지사가 해당 주의 행정 책임자이면서 동시에 그 주를 대표하는 최고 정치 지도자가 된다. 연방 단위에서의 대통령과 마찬가지로의 존재인 것이다. 그러나 호주에서 주 의회 하원에서 선출되며 다수당의 대표인 주 지사(state premier)는 행정에서의 최고 책임자(head of government)일 뿐이다. 각 주의 명목상 최고 지도자는 별도로 존재하는 주 총독(state governor)이 담당하고 있다.

그런데 주 총독의 임명 절차가 매우 흥미롭다. 주 총독의 임명은 형식상 해당 주 수상의 자문에 의해 국왕(the Sovereign)이 임명하도록 되어 있다. 다시 말해 각 주의 총독 역시 연방정부의 총독과 마찬가지로 국왕이 임명하는 것이다. 그리고 이 과정에 연방정부가 개입할 여지는 없으며, 이런 형식적 절차로 인해 각 주는 국왕과 직접 연계되어 있다. 이런 특징은 캐나다의 경우와도 구분되는데, 캐나다의 각 주의 총독은 '연방정부 수상'의 자문에 의해 총독(Governor General)이 임명한다. 즉 캐나다에서 주 총독은 국왕이 아니라 연방정부를 대표하는 것으로 볼 수 있다.

이처럼 국왕이 직접 주 총독을 임명하는 호주의 제도적 장치는 세 가지 점에서 흥미로운 특성을 보여준다. 첫째, 이런 제도는 헌법제정 논의 단계에서 있었던 타협의 결과로 볼 수 있다. 당시 호주는 식민지로부터 벗어나 연방제로 통합된 독립 국가를 추구하고 있지만, 이에 주저하는 각 식민 지역의 부정적 견해도 적지 않았다. 따라서 주 총독을 국왕이 임명하도록 한 이러한 방식은 연방국가의 독립에도 불구하고 각 주와 영국과의 '직접적 연계'가 상징적으로 계속해서 존속하도록 한 것으로 볼 수 있다. 두 번째 특성은 연방정부를 구성하더라도 연방정부 수상의 영향으로부터 각 주의 행정적 독립성을 형식적인 측면에서 보

장하도록 한 것이다. 주 최고 지도자의 임명이 연방수상이나 연방정부가 아니라 국왕으로부터 이뤄진다는 것은 연방정부의 영향력으로부터 주의 독립성을 유지한다는 점에서 상징하는 바가 클 수밖에 없다. 세 번째는, 입헌군주제와 영국형 정치제도가 호주의 연방제라는 상황에 부합하도록 변형되어 적용되었다고 볼 수 있다. 연방 수준에서만 입헌군주제가 아니라, 주 단위에서도 사실상 그와 유사한 속성을 유지할 수 있게 되는 것이다. 따라서 호주의 연방제는 외형상 미국과 같은 다른 연방제 국가와 매우 유사한 속성을 지니고 있는 것으로 보이지만, 입헌군주제적인 속성을 강하게 갖는 호주의 국가 형성 과정, 영국과의 특별한 관계 등 역사적, 문화적 특성이 반영된 형태로 보아야 할 것이다.

이처럼 주 정부의 성격이 다소 애매해진 것은 이들 주 지역이 연방보다 먼저 존재했고 식민지로서 영국의 직접적 영향이 더욱 강했기 때문이다. 따라서 영국에서와 같은 의회 주권의 원칙에 익숙했으나, 연방 수립 이후에 연방헌법에 의해 제한된 권한만을 부여 받았고, 연방헌법에 의해 확립된 최고 법원(the High Court)의 규제를 받게 되었다는 점에서 일종의 혼합형(Galligan, 1995: 13)과 같은 특성을 보인다. 각 주 정부 구조는 전반적으로 웨스트민스터 형 의회 정부의 특성을 보이는 편이지만 주마다 다소 다른 특성을 지닌다. 다른 주와는 달리 퀸즐랜드는 상원이 존재하지 않는 단원제 의회를 갖고 있다. 퀸즐랜드에서는 1922년 상원을 폐지했다. 또한 선거제도 역시 차이를 보이는데 다른 주의 하원의원은 대안투표제로 불리는 다수제 방식에 의해 선출되지만, 타즈마니아에서는 비례대표제를 채택하고 있다. 연방 하원 의원의 경우 인구 비례에 따라 선출하며 뉴사우스웨일즈는 48명인 반면에 인구가 제일 적은 타즈마니아는 5명을 선출하는데, 정수는 150명으로 임기는 3년이다.

한편, 노던 테리토리아와 ACT 지역은 연방정부의 직접 관할에 놓여 있어 독립된 지역 헌법을 갖고 있지 않으며 연방정부가 부여한 제한된 분야에서만 자치권을 행사할 수 있다. 입법권은 헌법에 의해 연방정부에게 부여되어 있다. 그런데 문제는 헌법상 연방 내 특별지역의 역할을 규정한 조항이 없다는 것이다. 따라서 상원의 구성에 이들 특별구의 대표자가 반드시 참여해야 할 근거는 없었

다. 적지 않은 논란을 거친 끝에 노던 테리토리<sup>4</sup>와 ACT에 각각 두 석의 상원의석을 배정하는 것으로 해결되었다.

상원은 미국 등 연방국가에서처럼 인구 크기와 무관하게 지역별 대표성을 갖는다. 따라서 주의 크기와 무관하게 모두 동등한 수의 대표로 구성된다. 여섯 개의 주에서 각각 12명씩, 그리고 두 개의 특별구에서 각각 2명씩 선출하여 모두 76명으로 구성된다. 임기는 미국 상원과 같이 6년이며 3년마다 절반을 교체하는 것도 미국과 비슷하다. 하원과 달리 임기는 고정적이어서 중간에 해산되는 경우는 없다. 상원은 주 단위의 이익을 연방 수준에서 대표한다고도 볼 수 있을 것이다. 그러나 상원과 별도로 연방정부 수상은 일 년에 수차례 각 주 및 특별지구의 수상들과 정책 및 재정과 관련된 회의를 개최하는 것이 일반적인데 이는 호주 정부협의회(the Council of Australian Governments: COAG)라고 불린다. 입법부 수준뿐만 아니라 행정부 수준에서도 연방정부와 주 정부 간 협의체가 존재하고 있는 셈이다.

상원은 하원과 거의 동등한 권한을 갖는다. 다만 상원은 예산안을 발의하거나 수정할 수는 없으며, 예산안에 대한 반대를 결정할 수 있다. 이는 영국 의회와는 다른 상원의 권한이다. 영국 상원은 1911년 의회법으로 인해 세금 등 금전과 관련된 법안을 다룰 권한을 잃었다. 그런데 이와 같이 상원이 비교적 강한 권한을 갖는 경우 연방정부가 하원의 다수의석을 차지하더라도 야당이 상원을 장악하는 경우 법안 제정에 어려움을 겪을 수밖에 없다. 이런 경우 연방 수상의 자문을 통해 연방 총독은 상하원의 동시 해산(double dissolution)을 행할 수 있도록 헌법 57조에 규정하고 있다. 정치적 대치상황을 풀기 위한 제도적 방안인 셈이다.

연방제인 만큼 주가 헌법에 보장된 권한을 유지하고 있지만 전체적인 흐름은 그동안 주 정부로부터 연방 정부로 꾸준히 이전되어 왔다.<sup>5</sup> 처음에는 주와 연방 간의 협조적인 성격의 연방제(co-ordinate federalism)의 특성을 보였다. 연방정부

<sup>4</sup> 1911년 사우스 오스트레일리아에서 벗어나 연방정부의 직접 관할 지역으로 변화되었다. 1998년 10월 3일 노던 테리토리는 주로 격상하는 이슈를 두고 주민투표를 실시했지만 51.9 대 48.1라는 근소한 차이로 부결되었다.

<sup>5</sup> 이하 논의는 [http://en.wikipedia.org/wiki/Federalism\\_in\\_australia](http://en.wikipedia.org/wiki/Federalism_in_australia)(검색일: 2012. 5. 4).

와 주 정부가 재정적으로나 정치적으로 독자성을 유지하면서 자신의 관할 영역을 각각 담당해 오는 것이다. 그러나 1차 세계대전의 참전과 함께 방위비 지출이 증대하고 전쟁 수행을 위한 정책 추진과 함께 연방정부의 권한이 점차 증대되기 시작했다. 전쟁 이후 1920년대, 1930년대에 들어 국내외에서의 상황으로 변화로 이를 다시 협조적인 형태로 되돌리려는 움직임이 나타나기 시작했다. 그 까닭은 우선 대공황 기간 동안 재정 정책과 경제 운용에 대해서 연방정부와 주 정부가 협력해야 할 필요성이 커졌기 때문이다. 또한 각료급 회의의 형태로 주 정부와 연방정부 간 공동자문기구(joint consultative bodies)가 설치된 것도 협력적 관계의 복원의 필요성을 강화했다. 그러나 2차 세계대전 이후 세금 징수 문제로 이러한 주 정부와 연방정부 간의 협력관계는 종지부를 찍게 되었다. 헌법상으로는 주 정부, 연방정부 모두 세금을 물릴 수 있는 권한이 부여되어 있지만, 1942년 연방정부가 독점적으로 소득세를 부과할 수 있는 법안을 도입했고, 개별 주가 독자적인 소득세를 도입하지 않는다는 조건 하에서 연방정부가 주 정부에 교부금을 제공하도록 했다. 주 정부가 이 법안에 반발하여 두 차례나 대법원까지 가는 법적 공방을 벌였지만 무위로 끝이 났고, 이 제도의 도입과 함께 연방정부가 재정적으로 주 정부를 압도할 수 있게 되었다. 적어도 재정적인 측면에서 연방정부와 주 정부 간의 실질적 권한의 차이가 생겨나게 되었던 것이다. 이 제도의 도입으로 연방정부는 교육, 보건, 교통 등 전통적으로 주 정부의 소관이었던 정책 분야에 대해 특별 교부금이나 대여 등의 수단을 통해 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 이와 같은 연방정부의 우위는 1975년까지 그 흐름이 계속해서 유지되어 왔다. 1975년 총선에서 새로이 정권을 잡은 말콤 프레이저(Malcolm Fraser)는 다시 협력적 특성을 강화하는 새로운 연방주의 정책을 펼치기 시작했고, 연방정부와 주 정부는 정책의 기획과 결정 단계에서 협력적 체제를 강화하는 등의 변화가 나타났다. 전체적으로 볼 때 연방정부의 우위는 어느 정도 계속해서 유지되고 있지만, 연방정부가 자의적으로 부과할 수 없는 규제 영역이 적지 않기 때문에 그 관계가 일방적이라고 할 수는 없다.

흥미로운 점은 미국이나 다른 연방제 국가와 비교할 때 별개 주의 정체성은 강하지 않은 편이라는 사실이다. 국가 영토의 크기가 광대하고 호주인들 또한 연방제를 지지하지만, 흥미롭게도 주에 대한 정체성은 매우 약한 편이다. 지역

주의는 거의 나타나지 않으며 다른 주를 희생하면서까지 자신의 주를 내세우는 경향도 존재하지 않는다. 물론 과거 연방 출범 이전에는 식민지역마다 독특한 정체성이 존재했지만 제1차 세계대전을 겪으면서 새로운 호주인의 정체성이 형성되었다(Heike, 2006: 230). 이런 특성은 매우 흥미롭다. 나아가 오늘날 호주 국민들 사이에서 현행 연방제의 모습에 대한 불만도 증가하는 경향을 보이고 있다.<sup>6</sup> 2008년 5월 실시한 호주 헌정 가치 서베이(Australian Constitutional Values Survey)의 조사 결과에 따르면, 전체 응답자의 약 3/4 정도가 향후 20년 이내에 연방제의 변화가 필요한데, 특히 주 정부가 지역 기구로 대체되거나 아예 폐지되어야 한다는 견해를 내기도 했다. 이러한 변화의 방향은 과거에도 제시된 적이 있는데, 예컨대 1970년대 초 집권했던 노동당의 고프 윗틀람(Gough Whitlam) 정부는 연방 정부, 주 정부, 지방정부로 되어 있는 행정체계에서 주 정부의 권한을 약화시키고 중앙정부의 권력을 강화하는 방향의, 이른바 신연방제도(New Federation)를 구상했다. 각 주의 분할은 19세기 영국의 구상으로 그려진 것이므로 식민지 시대의 유산이며, 오늘날의 호주 현실에 맞지 않는다는 것이다. 연방과 주 정부가 중복되는 정치기구를 통해 행정에 임하는 것은 집행의 효율성을 기대하기 어렵으므로, 주 정부의 권한을 약화시키는 대신 행정 집행체로서의 지방정부를 활성화하여야 한다는 것이다(양승훈 외, 2003: 65). 그러나 당시 이런 구상이 실제 정책으로 구현되지는 않았다.

#### IV. 변화에 대한 논의

앞서 언급한 대로, 호주 연방제는 외형상 미국식 연방제의 모습을 많이 띠고 있지만 실제 운용과 관련해서는 영국과의 특별한 관계가 매우 중요한 의미를 갖는다. 단순히 웨스트민스터 형 제도의 속성을 나타내는 것 이상으로, 영국이 호주 정치에 개입할 수 있는 형식적 조항이 남아 있는 것이다. 이런 특성을

<sup>6</sup> <http://www.abc.net.au/news/2010-04-10/dissatisfaction-with-federalism-grows/2574374>(검색일: 2012. 4. 30).

1975년의 호주의 헌정 위기(Constitutional Crisis)에서 잘 살펴볼 수 있다.<sup>7</sup> 1975년 11월 연방 총독이던 존 커(John Kerr)는 노동당 정부를 이끌던 고프 위틀람(Gough Whitlam) 수상을 해임시키고, 자유당의 말콤 프레이저를 수상으로 임명했다. 당시 하원은 근소한 차이로 노동당이 다수 의석을 차지하고 있었지만, 상원은 자유당이 다수 의석을 차지하고 있었다. 자유당이 장악한 상원은 노동당 정부의 예산안을 거부했다. 이에 따라 위틀람 수상은 존 커 총독에게 상원의 절반 의석을 해산하고 선거를 치르게 해달라고 요청했다. 그러나 존 커 총독은 그 요구를 받아들이는 대신 위틀람 수상을 해임하는 결정을 내렸다. 이러한 조치는 헌법에 규정된 것처럼 국왕을 대신하는 총독의 권한을 행사한 것이기는 하지만, 전반적으로 의전적, 상징적 역할에 머물러 있는 것으로 생각되던 총독이 현실정치에 개입함에 따라 호주 내 엄청난 정치적 갈등을 몰고 왔다. 노동당이 다수를 차지하는 하원에서는 휘틀람에 대한 신임안을 통과시켰지만 자유당이 다수의석을 차지한 상원은 이에 반대하였다.

그런데 문제는 이러한 갈등이 호주 여왕, 그리고 영국 정부 각료들과의 관계로까지 비화되었다는 점이다. 위틀람의 해임 이후 노동당 소속 하원의장은 국왕의 대리인인 총독의 조치를 취소해 달라고 엘리자베스 여왕에게 진정했지만 여왕은 이 문제에 개입하기를 꺼려 중립적인 태도를 유지했다. 사실 여왕이 그러한 결정을 내리는 데는 영국 관료의 견해가 반영될 수밖에 없었다. 그 전에도 영국 정부가 호주 정치에 불가피하게 개입하게 된 경우가 있었다. 1975년 퀸즈랜드 총독이던 콜린 하나(Colin Hannah)는 그 무렵 외유 중인 존 커 총독을 대신하여 총독 대행을 맡고 있었는데, 휘틀람 정부를 정파적 시각에서 심하게 비판했다. 이에 반발하여 휘틀람 수상은 여왕에게 콜린 하나의 총독 대행 직을 중단시켜 달라고 요청했고, 그 요청은 일단 수용되었다. 그러나 그 이후 영국 정부는 영국이 호주에 정치적으로 개입하게 될 여지가 있기 때문에 여왕이 그 요청을 수행하지 않아야 했다고 자문했다. 이처럼 여왕을 매개로 경우에 따라서는 영국 정부가 호주 정치에 개입될 수 있는 개연성은 계속 존재해 왔던 것이다.

이런 과정을 거쳐 1986년 호주법(Australia Act)이 제정되면서 이러한 헌정적 문

<sup>7</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_monarchy\\_in\\_Australia](http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_monarchy_in_Australia)(검색일: 2012. 5. 2.)

제가 크게 개선되었다. 이 법에 따라 모든 주의 총독들은 연방 수상의 천거에 의해 여왕이 임명하도록 했다. 이전에는 여왕이 지닌 주 총독에 대한 임면권으로 인해 영국의 내각 각료들이 사실상 호주의 주와 관련된 사안에 개입하는 경우가 더러 있었다. 그러나 호주법의 제정으로 이전에 비해 영국이 호주 내부의 정치적 논란에 개입될 수 있는 가능성은 줄어들었다. 또한 과거에는 주와 관련된 사안 등 호주에서 일어난 일들이 영국의 추밀원(Privy Council)의 법률위원회(Judicial Committee)의 최종 결정을 위해 회부될 수도 있었고, 적어도 이론적으로 영국 의회가 호주 헌법의 조항을 넘어서는 법률을 제정할 수 있는 가능성도 존재했다. 이런 문제점들은 1986년 호주법의 제정으로 모두 해소되었다.

그러나 ‘영국에 거주하는 호주 여왕’이 존재하는 한 근본적인 문제가 해결되기는 어려울 수도 있다. 이 때문에 1990년대에 들어서면서 호주를 공화국으로 전환시키자는 움직임이 본격적으로 일어났다. 특히 노동당 정부를 이끈 폴 키팅(Paul Keating) 수상은 공화국으로의 전환 가능성을 연구하기 위한 자문위원회를 구성하기도 했으며, 실제로 자유/국민당의 존 하워드(John Howard)가 집권한 이후인 1998년 2월 공화국 전환의 찬반을 묻는 국민투표가 실시되기도 했다. 국민투표 결과 공화국으로의 전환에 대한 반대가 54.4%로 나타났고, 여섯 개 주에서도 모두 반대하는 것으로 나타나 최종적으로 부결되었다. 그러나 공화국으로의 전환에 대한 논의는 그 이후에도 지속적으로 계속되고 있다. 공화국으로의 전환 논의는 호주 연방제도에 남겨져 있는 영국과의 관계, 그 유산으로부터 보다 자유로워진 새로운 호주를 향한 움직임으로 보인다. 그리고 이는 불가분 각주와 연방과의 관계, 각 주와 국가원수와의 관계 등에 대한 권한의 재정립을 불가피하게 할 것이다. 호주 연방제는 앞으로도 지속적인 변화의 환경을 맞이해 갈 것으로 보인다.

## V. 결론

지금까지 호주 연방제의 역사적 기원과 제도적 특성에 대해서 살펴보았다. 호주에서 연방제의 도입 과정은 호주라는 독립 국가의 출현 과정과 그 제도적 특

성을 이해하는데 매우 중요한 열쇠가 되고 있다. 외형적으로 호주 연방제는 미국식 연방제의 특성을 지니고 있지만, 그 과정이 미국과 같은 독립전쟁을 통해서가 아니라 영국의 자치권의 부여를 통한 매우 원만한 절차로 이뤄져 왔기 때문에 웨스트민스터적인 속성을 많이 간직하고 있다. 즉 미국식 연방제와 영국식 의회제의 절묘한 결합이라고 볼 수 있다.

그러나 호주 연방제의 문제점은 바로 그와 같은 영국으로부터의 ‘애매한 단절’과 관련이 있어 보인다. 사실 많은 영 연방 국가들이 겪는 문제일 수도 있지만 영국 여왕이 호주의 국가 원수를 맡고 있다는 사실은, 비록 그 역할이 상징적이라고 해도 1975년의 헌정 위기에서 보듯이 결국 심각한 정치적 갈등이 국왕의 권위를 통해서 이뤄질 수도 있다는 점에서 내재적인 문제점을 지닐 수밖에 없다. 더욱이 영국 의회의 형식적 혹은 실질적 영향력이 사라진 것도 그다지 오래 전의 이야기가 아니다. 각 주 역시 국왕과의 관계가 설정되어 있다.

그런 점에서 호주에서 공화국으로의 전환에 대한 논의가 나오는 것은 어쩌면 자연스러운 일로 보인다. 그리고 주에 대한 정체성이 약화되어 가는 것도 이와 유사한 변화의 방향을 말해 주는 것이다. 특히 영국적 전통이나 문화를 지니지 않은 이민자가 늘어나고 있고, 영국적 정체성에 익숙치 않은 세대적 변화도 나타나고 있다. 이 모든 변화가 이제 호주 연방이 과거의 역사에서 벗어나 점차 그 스스로의 고유한 정체성을 찾아가는 단계라고 생각된다. 그런 점에서 호주 연방제는 앞으로도 상당한 변화의 과정을 겪을 것으로 예상된다.

투고일: 2012년 5월 9일 | 심사일: 2012년 5월 23일 | 게재확정일: 2012년 6월 22일

## 참고문헌

- 손병권 · 이옥연. 2004. “미국과 캐나다의 연방제도 비교 연구: 건국과정과 헌법을 중심으로.” 『국제정치논총』 44집 4호, 319-339.
- 양승윤 외. 2003. 『호주, 뉴질랜드』, 한국외국어대학교 출판부.
- 이옥연. 2006. “캐나다: 연방주의와 정책.” 박응격 외. 『서구 연방주의와 한국』, 인간사랑,

107-140.

\_\_\_\_\_. 2002. “오스트리아, 호주, 캐나다, 독일의 연방주의 비교.” 『한국과 국제정치』 18집 4호, 69-98.

장훈. 2000. 『호주의 정당 정치와 선거제도』. 지구문화사.

Galligan, Brian. 1995. *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Genitsen, Rolf. 1990. “A Continuing Confusion? A comment on the appropriate dispersal of policy powers in the Australian federation.” *Australian Journal of Political Science* 25(2), 228-240.

Heike, Hermanns. 2006. “오스트레일리아: 연방주의와 국가 발전.” 박응격 외. 『서구 연방주의와 한국』. 인간사랑, 203-233.

Parker, R. S. 1949. “Australian federation: The Influence of economic interests and political pressures.” *Historical Studies: Australia and New Zealand* 4(13), 1-24.

---

**Abstract**

## Understanding the Australian Federal System: Its History and Characteristics

Won Taek Kang Seoul National University

---

The history founding the Commonwealth of Australia is a factor that which inevitably affects its political and institutional characteristics. Because Australia had gained independence from Britain relatively smoothly with negotiations, it has been able to retain many of the former colonial master's legacies in the form of political system. At the same time, however, the federal system adopted by Australia resembles that of the United States. Hence, the Australian political system retains a mixture of characteristics from both the Westminster system and American federalism. The legacies inherited from Britain have sometimes served as a cause for certain political conflicts. Despite ongoing institutional revisions, however, it is most likely that efforts for constitutional reform in Australia will continue to be made.

**Keywords** | Australia, Westminster system, federalism, parliamentarism, constitutional reform

