

韓國 議會內 政黨間 葛藤과 膠着狀態 —그 要因, 經過 및 結末—

朴贊郁*

次

I. 序言	2. 원내 갈등 행위
II. 葛藤擴大의 國會內의 要因	3. 정당갈등의 사례
1. 원내 정당구성과 의석분포	IV. 膠着狀態의 解消와 結末: 계
2. 강력한 정당기율	임理論의 視角
3. 의장단의 정파성	1. 원내 교착상태
4. 위원회의 자율성 결여	2. 일방굴복
5. 갈등관리에 관한 비공식적 행위율의 부적절성	3. 호양과 타협
III. 葛藤行爲의 展開	V. 結言: 第13代 國會內의 政黨 間葛藤
1. 정당간 갈등의 쟁점	

I. 序言

역대 국회에서 행정부를 장악한 집권당이 반대당에 비하여 훨씬 강력한 세력이었지만 국회가 정당간의 경합장(arena)으로서 갖는 의미가 상실되지는 않았다.⁽¹⁾ 이를테면 제11대 국회에서와 같이 원내 반대당의 위상이나 활동이 일시적으로 위축되기도 하였으나 제12대 국회에 와서 반대당은 민주적 기본절차에 대한 문제에 관한 한 정부에 대한 비판과 대안제시의 의지를 강력하게 표명했던 것이다.

국회가 정치적 상호작용의 터전으로 의미를 상실하지 않았음에도 불구하고 한국의 의회과정에서 정당간 갈등의 표출과 처리가 아직은 원만하게 그리고 효과적으로 이루어지지 못하고 있다. 중요의안을 둘러싼 정당간 갈등이 국회법과 같은 공식규범이 처방하는 바대로 전개되고 결말지워지지 못하였다. 이 글

* 서울대 정치학과 조교수.

(1) 반대세력의 활동공간으로 해석될 수 있는 "arena legislature"의 개념에 대해서는 Nelson Polsby, "Legislatures," in Fred I. Greenstein and N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Vol. 5: *Governmental Institutions and Process* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975), pp. 257-319를 참조할 것.

에서 후술되는 바와 같이 중요 사안에 대한 여야 논쟁은 교착상태로 치닫는 확장과정과 일방적 결말로 특정 지워진다. 영국하원을 예로 들면 원내의 정당간 이해충돌이 적대적(adversarial) 성격을 갖고 있다고 할 수 있고 중대사안에 관한 토론에 있어서 의원들 사이에 야유와 순간적 장내소란이 없는 바가 아니다. 그러나, 이러한 갈등행위는 의원 서로의 예우가 심각하게 무너지지 않는 말싸움이며 낮은 수준의 갈등행위에 머무는 것이다. 반면 국회에서의 갈등을 보면 소수의견의 존중과 다수지배의 원리 모두가 형식적 절차로서 구비되어 있음에도 실제 행위의 규범으로 확정되어 있지 않다. 국회과정에서의 소란행위는 의원 개인수준의 우발적 충돌이라기보다는 집단적이고 계획된 다수횡포와 소수의 극력저지로 나타난다. 중요사안에 대한 논의는 심각한 停頓상태를 거치는 것이 국회과정의 특징이다.

이 글의 목적은 국회내 정당간 갈등의 요인, 전개과정 및 결말을 분석하는 것이다.⁽²⁾ 서구 의회에서의 정당간 갈등과 합의에 관한 연구들은 많은 경우에 원내 표결행위에 초점을 맞추고 있다. 그리고 보통 최종 표결시 의원 개인의 기록투표나 각 정당의 입장에 관한 자료를 많이 이용한다(Collie, 1985 : 471-518). 표결이 의회의 의사결정을 위한 정당간 절차로서 잘 확립되어 있는 의회의 경우, 표결결과는 정당간 연합과 균열 유형을 적절히 요약해 준다. 그러나 국회내 정당갈등의 성격을 이해하려 할 때 표결 결과에만 주목해서는 안 된다. 중요한 갈등사례일 경우 전체 심의과정을 통해서 일어나는 정당간의 상호작용이 처방된 공식규칙을 벗어나 발생한다. 표결 전의 심의과정을 고려치 않는 경우 갈등과정에 대한 왜곡된 결론을 내리기 쉽다. 국회 본회의에서의 표결은 의장이 의원으로 하여금 구두로 이의를 표시하도록 하여 이의가 없다고 인정할 때 가결을 선포하는 방법과 이의가 있을 때 起立하게 하여 가부를 결정하는 방법이 가장 흔하게 쓰인다.⁽³⁾ 법안에 대한 최종표결을 보면 85% 이상이

(2) 의원들이 사회내 다양한 이해와 요구를 갖는 지역적, 계층적 또는 기능적 집단의 대표자라는 본연적 성격때문에 의회과정에서 갈등은 필연적으로 표출된다. 이와 같은 논의는 Gerhard Loewenberg and Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures* (Boston: Little, Brown, 1979), pp. 57-88과 Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures* (Durham: Duke University Press, 1979), pp. 8-11을 참조할 것. 의회 과정에서 갈등은 행정부와 의회의 대립, 그리고 원내 정당간 입장의 상충이라는 두 가지 양상으로 나타나는데 본 연구는 후자에 초점을 맞춘다. 갈등의 개념을 협의로 파악하는 시각은 갈등을 적대적, 반척적, 때로는 폭력적 상호작용 행위로 보고 경쟁(competition)의 개념과 구분한다. 그러나 본 연구는 갈등과 경쟁을 동의어로 보는 광의의 갈등개념을 전재한다. 갈등이나 경쟁 모두 해당 행위자의 상충하는 이해와 이로 인한 상호작용 행위를 가리킨다. 넓은 의미의 갈등 개념이 갖는 분석상의 이점에 관해서는 Clinton F. Fink, "Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict," *Journal of Conflict Resolution*, 12 : 412-460을 참조할 것.

(3) 국회사무처, 『국회선례집』(1984), p. 203; 국회법 제 105 조 참조.

전자의 방법에 의하여 이루어 진다(신명순, 1985: 49). 이 가운데에는 물론 여야간 침예한 대립을 거친 후 여당이 일방적, 전격적으로 처리한 법안의 표결도 포함된다. 표결기록만 보면 국회내 정당간 갈등은 합의적 결말이 지배적인 것으로 오해될 수 있다. 즉 이 글은 표결기록에 한정되기보다는 국회내 심의과정을 폭넓게 조망하면서 정당간 갈등문제에 접근하게 된다.

II. 葛藤擴大의 國會內的 要因

어떠한 요인 때문에 국회내에서 정당간 갈등이 쉽사리 심화, 극단화되는가?⁽⁴⁾ 국회라는 제도와 그 과정을 둘러싸고 있는 사회적 또는 정치적 환경의 여러 측면 가운데 특히 사회내 이념적, 계층적 균열구조와 지배엘리트의 정당성 기반이 국회내 정당갈등의 양상에 영향을 미친다. 지배엘리트가 군부 쿠데타와 같은 초헌법적 수단을 통해 권력을 장악하고 3선 개헌 등의 비상한 방법으로 권력을 영속화시키려 했던 상황은 지배엘리트와 정부, 더 나아가서 그 체제의 성격까지 정당성 시비의 대상이 되게 하였다. 지배엘리트와 집권당은 정치적 정당성의 창출과 확대를 위한 수단으로서 국회의 위상을 규정지으려고 한 반면 반대세력은 정치적 자유와 시민의 기본권을 확보하려는 저항을 국회과정을 통하여 보여 주었다. 지배엘리트와 집권당은 경제성장과 국가안보와 같은 목표실현을 국회가 능률적으로 뒷받침하는 것을 우선시한 반면 반대세력은 사

(4) 본 연구는 주로 제 12 대 국회까지의 정당간 갈등을 논의하고 현 제 13 대에서의 정당갈등에 관해서는 結言부분에서 언급하기로 한다. 제헌의회와 제 2 대 의회시기의 대부분을 통해서 행정수반인 대통령이 특정 정당에 공식적으로 소속하거나 이와 동일시되지 않았으므로 집권여당과 반대당의 경계가 분명하지 않았다. 제 5 대 국회에서는 의석의 3분의 2를 석권한 집권 民主黨내 신·구파 갈등이 두드러졌다. 따라서 국회내 정당갈등에 관한 본 연구에서의 일반화는 이 세 시기이외의 국회에 보다 적합할 것이다. 본 연구의 목적이 국회내 정당갈등에 대한 일반화이기 때문에 역대 국회별 차이점을 충분히 논의하지 않고 있다. 역대 국회별 의정의 비교를 위해서는 몇 가지 훌륭한 심층적 연구들이 도움을 줄 수 있다. 제 1 공화국(제헌의회-제 4 대 국회)의 의회갈등에 대해서는 Young-Chul Paik, "Legislative Institutionalization and Political Instability in the Modernization Process: A Case Study of the First Republic of Korea," Ph.D. dissertation, University of Hawaii, 1985이나 白榮哲, "의회정치의 이상과 실제: 제 1 공화국에 관한 연구," 한국정치학회(편), 『한국정치의 민주화』(서울: 법문사, 1989), pp. 149-187. 제 11 대 국회의 과정에 대해서는 Yong O. Yoon, "Activities of the Korean National Assembly and Assemblies: A Longitudinal Analysis in Comparative Perspective," Ph.D. dissertation, George Washington University, 1985. 그리고 제 12 대 국회에서의 갈등에 관해서는 Jang-seok Kang, "Conflict Management in Divisive Legislatures: A Theory and Its Application to Korean Legislative Conflicts," Ph.D. dissertation, University of Hawaii, 1988을 참조할 것.

회내 다양한 이익 및 요구실현을 위한 대표기관으로서 국회가 같은 규범적 본질을 강화시키고자 하였다.⁽⁵⁾

이 글은 위과 같은 국회외적 요인을 배제하지 않으면서도 국회내적 요인에 치중하여 이를 세밀히 규명하고자 한다.

1. 원내 정당구성과 의석분포

1990년 3당 통합으로 민자당이 출범하기 전인 제 13 대 전반기를 제외하고 제 3대부터 현재까지 행정부를 장악한 정당이 국회에서 다수당의 위치를 상실하지 않았다. 제 3 대, 제 7 대, 제 9 대, 제 10 대, 제 13 대 후반기에 집권세력은 채적 3분의 2가 넘는 의석을 통합하였다. 개원초를 기준으로 제 12 대에서 약 54%의 의석 점유율을 보인 민정당이 최소규모의 원내 다수세력이었다. 이러한 의석분포 상황에서 다수당은 정부나 자당이 제출한 중요의안의 통과를 위해서 반대당과 타협할 필요를 느끼지 않게 된다.⁽⁶⁾ 여당내 기율이 서고 반대당에 대하여 다수결 원리의 수용을 고집하면 여당의 의사들은 국회의 집단적 의사로 전환된다. 원내 소수당 세력이 불균형적으로 약하고 그나마 분열되어 있으면 소수세력의 소외의식은 심각하다. 중요사안에 있어서 다수당이 위압적 자세를 보이면 소외된 반대세력은 대여 강경전략을 구사한다.

제 13 대 전반기에 집권여당이 원내 다수당의 지위를 확보하지 못하고 야 3당이 나름대로 원내 영향력을 행사할 수 있었다. 원내 제 1 당이 일반의안의 통과를 위해서도 최소한 하나의 야당과 연합하여야 했던 것이다. 이 당시 국회에서는 연합형성의 정치가 제대로 전개되지 못했다. 원내 다수세력의 無定形性에 불편을 느끼던 제 1 당이 두 야당과 통합을 이름으로써 낮익은 양극적 정당 갈등이 부활되었다. 일본의 경우에 1950년대 후반과 1960년대 자민당이 안정된 다수의석을 확보하고 종종 일방적 독주를 일삼았다. 그리고 야당의 반대도 펼 사적이었다. 그런데 1970년대 후반 자민당과 야당 사이에 원내 세력이 거의 백 중하게 되었을 때 여야 타협 분위기가 조성되었다. 1980년대 초 자민당의 의석

(5) 국회내 정당갈등의 외적 요인을 보다 체계적으로 이해하기 위해서는 朴載昌, 『의회와 민중』(서울 : 삼선, 1989), pp. 146-171("발전지향국가 의회발전의 허상과 이상")과 崔章集, 『한국현대정치의 구조와 변화』(서울 : 까치글방, 1989), pp. 181-233("군부권위주의 체제의 내부 모순과 변화의 동학, 1972-1986")을 참조할 것.

(6) 예를 들면 제 9 대 국회에서 정부 제출안과 여당의원 제출안의 가결율은 각각 96%와 81%였다. 대조적으로 야당의원 제출안은 단지 13%만이 가결되었다. 신명순, "한국국회의 입법활동에 관한 실증적 분석," 박동서(편), 『의회와 입법과정』(서울 : 법문사, 1985), pp. 20-21, 29 참조. 국회과정에서 야당 참여기회의 미흡과 소외에 대해서는 Kang, *op. cit.*, pp. 129-145를 참조할 것.

비율이 다시 증가하는 추세가 나타났으나 합의적 행태가 지속되었다 (Baerwald, 1974 : 123-152; Krauss, 1984 : 243-293; Mochizuki, 1982).

2. 강력한 정당기율

서구 의회를 보면 의원간에 영향력의 차이는 다소 있지만 동료간의 관계가 대체로 수평적이다. 국회에서의 의원간 관계는 위계적 질서가 오히려 지배적이다. 정당별로 사령탑에 최고 지도자가 있고 그 밑에 중간 실권자 의원이 있으며 다시 그 밑에 일반 의원이 추종자가 되는 2단계 구조가 발견된다(김종립, 1985 : 108-161; 김종립, 박찬욱, 1985 : 162-222). 각 당의 원내 활동은 이러한 상하질서를 바탕으로 운영된다.

의원내각제하에서는 내각의 존립이 의회 신임에 의존하기 때문에 원내 정당의 기율이 강하기 마련이다. 한국의 경우 대통령중심제를 채택하고 있지만 의원이 당의 지시를 따라 행동하는 성향이 아주 두드러진다. 여당의 경우에 더욱 심하게 나타난다. 1971년 제8대 국회에서의 「항명파동」은 여당내 기율이 어느 정도 가혹했던 것인가를 보여 주었다. 당 최고지도자의 측근인 실권자라 하여도 최고지도자로부터 내려오는 지시, 즉 당명을 어기면 정치적 생명의 종말은 물론 개인의 신체적 안전까지도 위협을 받았다(이경재, 1986 : 107-154).

원내에서 정당은 뜻이 같은 의원들을 조직하여 공동의 정책목표를 개발, 정립, 구현하기 위한 세력으로 작용한다. 정당의 구심력이 존재하지 않으면 원자화된 의원들은 좌충우돌하고 일관성있는 정책의 산출이 불가능하며 결국 책임정치를 구현할 수 없다. 어느 정도의 정당기율은 필요한 것이다. 다만 국회에서와 같이 강력한 정당기율이 서게 되면 원내 정당간 갈등을 침예화시키게 된다.

국회내에서 강력한 정당기율이 유지되는 몇 가지 이유 중의 하나는 중앙당의 지도부가 의원후보 공천권을 독점적으로 행사하기 때문이다. 제6대부터 제8대 의원 선거에서와 같이 정당공천을 입후보의 요건으로 하지 않더라도 일반적으로 무소속 후보의 당선 가능성은 주요정당이 공천한 후보의 당선 가능성보다 훨씬 낫다. 그리고 지역구 의원은 선거구 관리나 선거운동에 필요한 재정적 및 조직적 지원을 중앙당에 의존하지 않을 수 없는 실정이다(Park, 1988a : 225-249; 1988b : 1049-1065). 요컨대 재선을 추구하는 현역 의원은 중앙당의 지시를 거역하기가 쉽지 않다.

3. 의장단의 정파성

국회의 수장인 의장도 강력한 정당기율을 모면하지 못했다. 제 5 대의 경우를 제외하고 제 3 대부터 줄곧 의장은 여당의 당적을 보유했다. 의장이 공식적으로는 국회에서 선출되지만 사실상 대통령이 선택하였다. 정당갈등의 첨예한 안전의 처리에 있어서 의장은 여당의원만의 단독, 비밀 회의를 소집하면서까지 여당의 입장을 관철시키려는 노력을 보이기도 하였다(곽재규, 1973; Kang, 1988 : 185-189). 이에 대한 야당의 불만이 의장의 사임요구로 연결되었으나 여당은 대체로 야당의 요구를 수락하지 않았다(국회사무처, 1984 : 71-74). 의회의 정치적 위상이 강력한 곳에서는 일반적으로 국정의 심의과정을 주재하는 의장의 권한도 강하다. 한국의 의회정치사를 보면 의장권한이 가장 강했을 때는 국회가 오히려 가장 약한 시기였다. 의장의 권한 강화가 집권세력의 필요에 의하여 이루어진 적도 있었다. 제 9 대부터 제 12 대까지의 의장은 의원의 발언을 중지시키기 위하여 마이크를 끄고 속기까지 중지시키는가 하면 원내발언을 국회록에서 삭제할 권한을 가지고 있었다.

4. 위원회의 자율성 결여

원내에서 업무분담과 전문화를 통해 의안심사를 용이하게 하는 위원회제도가 잘 발달되면 의원의 소속정당으로부터 받는 압력이 부분적으로 상쇄되는 효과가 있다. 원내의 권력분산과 동일 위원회내 의원들의 공통적 이해와 관심사가 개발되면 정당간의 갈등이 완화되는 데 기여한다(Lees and Shaw, 1984). 국회는 6대부터 위원회 중심주의를 채택하였다. 의안은 소관위원회가 일차적으로 심사하고 본회의 보고시 개정안을 제시하거나 의안을 폐기할 수도 있다. 형식과 절차만 보면 위원회의 역할은 막중하다. 그러나 여야의 확연한 구분과 엄격한 정당기율이 위원회 과정에서도 적용되기 때문에 위원회의 자율성이 크게 제약받고 있다. 제 6 대부터 제 12 대 국회까지 여당이 위원장을 독점하고 중요사안에 대한 위원회심사시 당의 입장을 관철하였다. 그리고 의원의 소속 위원회가 빈번하게 교체됨으로써 의원의 전문성과 위원회 나름의 공동이해가 개발되는 데 장애요인으로 작용하였다(이은호, 이경은, 김인, 1985 : 352-401; 박재창, 1985 : 307-351; 우병규, 1978 : 36).

5. 갈등관리에 관한 비공식적 행위율의 부적절성

제 12 대 국회 당시 국회법의 개정을 통해서 의사당내 “의원폭력”을 근절시키겠다는 여당수뇌부의 발상도 있었다. 사실 당시 국회법에는 원내질서를 유지하기 위한 절차가 상당한 정도로 구비되어 있었다. 의장이 발언권을 승인하고 의제 외의 발언을 금지시키며 동일의제에 대해 2번 이상의 발언을 중단시킬 수 있었다. 제 8 대부터는 발언시간, 동일의제에 대한 발언자의 수 등을 제한하여 발언기회의 균등성을 확보하고자 하였다. 국회에서는 미국 상원에서와 같이 소수의견을 가진 의원이 무한장광설로 의사진행을 방해하는 필리버스터가 용납되지 않는다.⁽⁷⁾ 신상모독 발언이 금지되고 소란과 폭력행위로써 동료의원의 발언을 중지시키는 것도 금지된다. 회의장의 질서가 문란하게 되면 의장은 경호권을 발동하여 경위를 동원하는 권한도 있고 국회는 질서문란 의원을 징계할 수도 있다. 물론 법조항을 보완할 필요는 있을지 모르지만 더 중요한 점은 이미 구비된 절차부터 철저히 준수해야 하고 그 적용에 있어서 형평성이 보장되어야 한다는 것이다. 이를테면 과거 의정사를 보면 여당은 의사의 변칙운영을 통해 입장을 관철시키려 하고 이를 저지하는 야당의원의 질서문란 행위를 문제시하여 징계하려는 시도가 비일비재하였다. 제 4 대 국회의 보안법 과동시에는 300여명의 무술경위가 의사당 내에서 농성중인 야당의원들을 마구 끌어낸 일도 있었다(이호진, 장인섭, 1988 : 179-183).

의원의 일거수 일투족을 공식규범으로 낱낱이 규제하기란 현실적으로 불가능하다. 서구 의회의 경우 의원간 예우와 상호부조에 관한 불문행위율이 확립되어 있다. 정당간의 경계를 넘어서는 의원간의 친분관계도 정당간 갈등관리에 기여한다(Jewell and Patterson, 1986; Matthews, 1960; Wahlke *et al.*, 1962; Calderia and Patterson, 1986). 그런데 국회내 불문행위율이라면 “사령탑의 지시”, “윗분의 지시”, “고위 지도층의 견해” 등으로 지칭되는 지도부의 의사가 무엇보다도 존중된다(김종립, 박찬욱, 1985 : 171-176). 특히 제 11 대 국회에서 이러한 수직적 행위율이 두드러졌는데 정당간 갈등은 초기 단계에 억제, 회피되는 경향이 있다. 갈등의 억제와 회피는 갈등의 표출과 원만한 처리와 동일하지 않다. 갈등이 억제, 회피될 때 국회내에서 반대당이 존립할 의미가 상실되어 국회가 토론의 광장이 될 수 없다. 제 11 대에서 정당간 갈등이 일시적으로 낮은 수준에 머무르는 것 같은 외양이었으나 결국에는 더 극심할 갈등이 임태되었다. 바로 제 12 대 국회에서 여야간의 침예한 긴장과 대립관계가

(7) 제 8 대 국회이전 의원발언 좌장기록은 제 3 대 당시의 6시간이다. 송금동, “의사 방해에 관한 연구,” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1971, p. 64.

이를 입증하였다.

명분행위율이 또한 한국의회의 불문행위율로서 확립되어 있다. “마땅히 해야 하는 일”, “사회 전체에 바람직한 일”, “도덕성이 있는 일”과 같이 당위성을 갖는 행위가 명분이 있는 행위이다. 명분을 지나치게 강조하면 행위의 구체적, 실질적 내용보다 추상적 원리나 도덕적 기반에 경도되어 정치적 논쟁에 있어서 합의를 도출하기 어렵다. 정당간 갈등은 극한 투쟁으로 치닫고 실질적 협상과 타협은 “나누어 먹기”로 매도되기 쉽상이다(김종립, 박찬욱, 1985 : 192-196).

한국의회에서는 의원들이 정당간 경계를 넘어서는 교우관계를 많이 유지하고 있지 않다. 즉 쟁점을 원만하게 해소하기 위한 순기능적인 조건이 하나 더 결여되어 있다고 볼 수 있다. 사적인 인간관계는 공동의 관심사를 갖는 의원들 사이의 의사소통과 이해의 증진에 기여하기 때문이다(김종립, 박찬욱, 1985 : 187-192).

III. 葛藤行爲의 展開

1. 정당간 갈등의 쟁점

원내 정당간 갈등을 유발, 심화시키는 쟁점은 어떠한 것들인가? 해방이후 미소냉전의 전개와 더불어 반공 보수주의 이데올로기가 남한에 정착되고 진보, 혁신 이념의 立地가 아직 취약했다. 이런 배경에서 국회에 대표된 정당은 여야를 막론하고 보수 내지 중도 이념을 표방했으며 실질적인 경제, 사회적 정책노선에 있어서 심한 편차를 드러내지 않았다. 그러나 권위주의 정치체제가 심화되면서 지배엘리트와 집권당의 헌법적, 도덕적 기반은 부단히 도전을 받게 되었다.

역대 국회에서 정당간 갈등이 첨예하였던 사건들을 열거하면 (1) 정부형태(대통령제와 내각책임제), (2) 대통령과 의원의 선거제도(직선과 간선, 소선거구와 중선거구, 비례대표제의 범위와 방식), (3) 대통령의 권한, 임기 및 중임여부, (4) 국회, 정당 및 지방 자치단체의 조직과 운영, (5) 시민의 자유와 기본권, 그리고 (6) 군부독재, 선거부정 및 공직자 비리와 같은 통치자와 집권당의 정당성 문제가 국회내 쟁점의 근간이 되었다. 정부예산, 외국과의 조약(예로 1965년의 한일기본조약) 등의 문제도 논란을 빚었으나 이런 문제는 정책 그 자체로서보다 다른 중요문제로 정파간 이해가 충돌할 때 연계되어 쟁점화하였다. 이를테면 여당이 정부의 예산안에 대한 타당성과 조속통과를 고집할 때 야당은 자당의 이해가 걸린 보다 중요한 문제와 연결시키는 전략을 구사한다.

요컨대 國利民福의 향상을 위해 구체적 정책대안을 마련하고 논의하는 것은 항상 부차적인 일이었다.

2. 원내갈등행위

앞서 열거한 중요사안에 있어서 여야갈등은 첨예한 수준으로 확대되어 교착 상태를 초래하였다. 의원개인이 서로 욕설, 야유, 고함과 같은 비어를 주고 받고 장내소란과 폭력을 행사하는 것에 그치지 않았다. 갈등행위는 원내 정당을 단위로 하여 집단수준에서 전개되었다. 다수의 횡포와 소수의 극력저지가 적나라하게 벌어지고 작용과 반작용이螺旋的으로 상향, 확대되었다. 결국 국회 과정은 마비되기에 이르렀다.

다수당의 구체적 갈등행위를 열거하자면 의사일정의 단독결정, 야당 질의의 일방종결, 유인물에 의한 제안설명의 대치, 토론 등 논의절차의 돌연한 생략, 회의중 집단퇴장, 회의 불참 및 소집불응, 단독비밀 회의의 소집, 경위를 동원하여 야당의원을 회의장에서 추방, 의안의 전격날치기 통과이다. 소수 반대당의 행위는 완력에 의한 의사진행 방해(의사봉과 마이크 탈취, 발언대 및 의장석 점거), 회의장과 복도점거, 농성 및 단식투쟁, 회의중 집단퇴장, 회의불참 및 소집불응이다. 이와같은 여야 대결은 의사당안의 난투극으로 종종 비화되고 산회 후 국회가 공전되었다(이계영, 1985 : 81-97). 제헌국회부터 제 11 대까지 총 124 회의 회기 중 29.8%인 37회에 걸쳐 공전이 발생하였다. 여야의 극한 대결이후 한 회기가 폐하고 다음 회기가 열릴 때까지는 수 개월이 소요되기도 하였다. 예로 제 7 대에서 3선 개헌 통과 후 8개월 동안, 제 9 대는 국가보위법 파동 후 7개월 동안 국회가 가동되지 못했다.⁽⁸⁾

3. 정당갈등의 사례

국회에 저 전개되었던 여·야당 사이의 첨예할 갈등사례를 열거하기란 어렵지 않다. 제 3 대 국회에서는 4사5입 개헌시 정당갈등이 그 현저한 예가 될 것이다. 1954년 11월에 당시 이승만대통령에 한하여 중임제한을 폐지하고자 했던 자유당의 개헌안이 국회에서 논의되었다. 이 개헌안은 의결정족수인 재적의원 203명 중 136명에서 1명이 미달하는 135명의 의원이 찬성하여 일단 부결로 선포되었다. 그러나 다음날 자유당측은 “재적의원의 3분의 2는 정확하게 135. 333 …인데 4사5입에 따라 근사치인 135명으로 개헌안은 가결되었다”고 변복하였

(8) 제헌국회로부터 제 10 대 국회까지의 국회과정에 관한 훌륭한 묘사는 이호진, 강인섭, 『이것이 국회다』(서울 : 삼성출판사, 1988).

다. 이로써 여야 의원간의 난투극이 벌어지고 여야대립이 격화되었다(이호진, 강인섭, 1988 : 187-192).

제 4 대에서는 1958년 12월 24일의 국가보안법 과동을 빼놓을 수 없다. 이 법안은 국권수호의 명분아래 국민의 기본권을 구속하는 성격의 것이었다. 동년 12월 11일 법사위에서 이 법안의 심사문제로 여야 의원들간에 격투가 있었으며 19일에 법사위 소속 여당의원들은 야당의원들이 점심을 하는 사이 단독으로 이 법안을 통과시켰고 야당의원들은 의사당내 농성에 돌입하였다. 12월 24일 경위권이 발동되어 300명의 무술경위가 농성중인 야당의원들을 회의장 밖으로 끌어냈고 자유당 의원들이 이 법안을 단독처리하였다. 그 후 국회는 3개월여 공전되었다(이호진, 강인섭, 1988 : 176-236).

제 3 공화국 초기에 가장 심각한 여야 갈등의 하나는 제 6 대 국회에서 여당이 한일협정에 대한 비준동의를 관철시키려고 했을 때 발생하였다(Kim, 1971). 제 7 대 국회내 여야갈등의 대표적 사례는 박정희대통령의 3선을 허용하기 위한 개헌안의 전격통과이다. 1967년 6월에 실시된 제 7 대 의원선거에서는 대대적인 부정과 타락의 실태가 두드러졌다. 선거 결과 공화당은 개헌선을 훨씬 넘는 의석을 확보하였고 3선 개헌을 서서히 거론하였다. 1969년 9월 10일에 공화당에 의하여 개헌안이 국회에 접수되자 야당의원들은 이 개헌안의 통과를 극력 저지하고자 하였다. 야당의원들이 농성중이었던 9월 14일 일요일 새벽 2시 27분 공화당 의원들은 의사당 건너편 제 3 별관에 비밀리 소집되었고 3선 개헌안을 찬성 122표, 반대 0표로 10분만에 번척통과시켰다. 그후 야당인 신민당 의원들은 1970년 5월에 가서야 국회에 등원하게 되었던 것이다(이호진, 강인섭, 1988 : 304-309). 제 9 대 시기인 1971년 12월 공화당은 국가 비상사태하에서 대통령이 비상대권을 용이하게 행사하도록 하는 국가보위법을 국회에 제출하였다. 야당의 완강한 반대에 부딪치자 공화당은 제 4 별관의 외무위원회 회의실에서 법사위원회와 본회의를 연속 개최하여 이 법안을 단독 처리하였다. 그 후 공화당은 야당의 공세를 피하기 위하여 약 7개월 동안 국회를 공전시켰다(이호진, 강인섭, 1988 : 334-339).

제 4 공화국과 제 5 공화국의 국회에서는 체제와 집권세력의 정당성 시비가 그 어느 때보다 두드러졌다. 제 9 대에서 김옥선의원의 발언, 제 10 대에서 김영삼 신민당총재 제명을 둘러싸고 첨예한 갈등이 있었다(이호진, 강인섭, 1988 : 394-406). 제 5 공화국 후기의 제 12 대 국회는 온통 개헌논쟁으로 소진하였다고 해도 과언이 아닐 정도로 파행의 연속이었다. 1986년과 1987년 정부예산안 승인을 놓고 야당이 개헌논의를 요구하는 것과 연계시킴으로써 갈등이 노정되기도 하였다. 그리고 제 131 회 정기국회(1986. 9. 20-1986. 12. 18)에서는 “국시가 반공보다는 통일이어야 한다”고 원내에서 발언한 유성환의원이 국가보안법

위반으로 구속되고 여당 단독으로 구속 동의안이 통과되면서 첨예한 갈등이 고조되었다. 제 12 대 국회에서는 최종회기의 폐회일까지도 국회의원 선거법 개정을 둘러싼 정당간의 예리한 대립이 전개되었다.

IV. 謂着狀態의 解消와 結末 : 게임理論의 視角

원내 교착상태는 어떻게 해소되었는가? 이 물음에 대한 해답을 내리기 위해 서 게임이론의 시각을 원용해 보기로 한다.⁽⁹⁾ 반대당이 원내에 복수로 존재할 때는 집권당과 가장 첨예한 대립관계에 있는 중추적 반대당을 문제시한다.

각 당은 자당이익의 극대화(또는 손실의 극소화)를 추진한다고 가정한다. 게임의 결과가 자당의 전략적 선택뿐만 아니라 상대당의 전략적 선택에도 달려 있다는 의미에서 갈등상황에 있는 정당들은 상호 의존적인 관계에 있다. 어느 한 당내에 파벌이 있다고 하여도 일정 시점에 있어서는 그 당의 지배적 의사를 확인할 수 있다고 가정한다.

각 당의 행위전략은 (1) 원내협상에서 상대 당의 요구에 양보하는 온건전략과 (2) 원내 협상에서 이미 천명한 입장을 고수하고 경우에 따라서는 원외투쟁을 벌여서라도 상대 당의 요구를 배격하는 강경전략으로 나누어 진다. 결국 각 당의 관점에서 4가지 게임의 결과가 가능하다. 원내 교착상태(P), 자당의 굴복(S), 상대 당의 굴복(T) 및 호양과 타협(R)이 그것이다(그림 1 참조).

1. 원내 교착상태

모든 중요 갈등사례를 보면 교착상태가 있었으므로 우선 교착상태의 구조적

		B당	
		온건	강경
A당	온건	R, R	S, T
	강경	T, S	P, P
		온건	강경
A당	온건	2, 2	1, 4
	강경	4, 1	3, 3

A, B: T > P > R > S

그림 1. 2 × 2 게임

그림 2. 교착상태

(9) 게임이론의 기본 개념과 논리를 쉽게 풀이한 안내서의 하나로서 Frank C. Zagare, *Game Theory: Concepts and Applications* (Beverly Hills: Sage, 1984)를 들 수 있다.

성격을 해명해 보기로 한다. 갈등사례에 따라 원내 교착상태가 국회내 갈등의 최종국면인 경우도 있고 일방의 굴복이나 타협으로 전환하는 중간단계의 국면일 수도 있다. 제 10 대 국회에서 유신체제에 대한 공방은 원내에서 교착상태에 도달된 후 끝내 원내에서는 해소되지 못했다. 원내 정당의 의사와 전혀 무관했던 예기치 않은 박대통령의 암살로 갈등은 종결되었으나 원내에서 유신세력(공화당과 유정회)과 야당의 신민당 중 어느 일방이 굴복했다거나 쌍방이 타협하는 국면으로 확연하게 전환되지 않았다. 만약 국회에서 유신헌법을 대처하는 헌법개정이 마무리지워졌더라면 유신체제논쟁이 박대통령 사후 타협으로 결말지워졌을지도 모른다. 그러나 1979년 12월 12일 신군부세력의 권력장악과 1980년 5월 17일 비상조치로 10대 국회는 무력화하고 마침내 임기만료 전 해산되었다. 즉 10대 국회의 유신헌법논쟁은 원내 교착상태에서 종식되었다고 말할 수 있다. 제 12 대 국회에서의 헌법개정논쟁은 원내 교착상태가 장기간 지속되었으나 집권당의 일방굴복(6·29 선언)으로 전환하고 종국에는 타협으로 합의개헌을 창출하였다. 그런데 주요한 갈등사례에서 원내 교착상태는 대부분 야당의 일방굴복으로 결말이 났음에 주목해야 한다.

교착상태를 가져오는 게임의 구조는 그림 2에서 제시된다. 여기서의 수치는 선호의 강도를 가리키는 序數이다. 수치가 클수록 행위자가 그 결과를 더욱 선호한다는 것이다. 이 게임은 갈등 당사자의 선호서열이 동일하기 때문에 대칭 게임이라고 불려진다. 각 당은 상대 당의 굴복($T = 4$) > 원내교착상태($P = 3$) > 타협($R = 2$) > 자당의 굴복($S = 1$)의 순서로 결과를 선호한다. 이 게임에서는 상대 당이 어떤 전략을 선택하든 간에 강경전략의 구사가 유리한 결과를 가져온다. 강경전략이 “우세전략”이다.⁽¹⁰⁾ 당초부터 당사자간의 협상 가능성은 본연적으로 배제되어 있다.

1986년 6월부터 1987년 4월까지 제 5 공화국 헌법의 개정여부에 대한 논란은 원내에서 교착상태에 머물고 있었다. 민정당과 신민당은 국회내에 개헌 특위를 구성하는 것까지는 합의했으나 민정당은 내각제, 신민당은 대통령제를 고집하여 개헌협상에 있어서 실질적인 진척은 없었다. 어느 일방도 개헌선인 재적의원 3분의 2를 통한하고 있지 않았으므로 교착상태에 빠지게 되었다. 그림 3을 보기로 하자. 민정당에 있어서 최선의 결과는 야당의 원외투쟁 시도를 효과적으로 위압하고 야당의 양보를 얻어 내는 것이었다($T = 4$). 야당이 민정당의 강경입장에 굴하지 않고 원외투쟁에 주력하여 개헌이 안 이루어지면 민정당은 기존헌법이 정한 절차에 따라 집권을 연장시킬 수 있었다. 즉 정치적 혼란은 있으나 집권은 계속할 수 있으므로 이것이 차선이었다($P = 3$). 민정당

(10) 우세한 전략은 상대방이 어떻게 대응하건 다른 전략보다 못하지 않은 결과를 가져다 준다.

	신 온건	민 당	당 강경
민 온건	<p>〈2〉 정부형태 예측불허; 차기집권전망 다소 불투명</p>	<p>〈1〉 대통령직선제 채택; 민정당 위신손상; 신민당 선거에서의 승리로 집권</p>	<p>〈2〉</p>
정			〈4〉
당 강경	<p>〈4〉 내각제 채택; 신민당 위신손상; 민정당 집권연장</p>	<p>〈3〉 원내교착상태; 원내교착; 원외반정부 투쟁봉쇄; 기존헌법에 의한 민정당 계속집권</p>	<p>〈1〉</p>
			〈3〉

그림 3. 개헌논쟁(1986년 6월-1987년 4월)

에게 있어서 최악의 결과는 직선제를 수용하여 자당의 집권연장 가능성을 명백히 위태롭게 하는 것이었다($S = 1$). 이와 같은 일방 굴복보다는 차기집권이 다소 불투명하더라도 원내타협을 이루는 것이 어느 정도 나은 결과였다($R = 2$).

신민당의 입장에서는 논리적으로 볼 때 집권당의 굴복이 최선의 결과이었다($T = 4$). 대통령직선제가 채택되면 민정당의 위신은 추락하고 신민당은 선거를 통해 개선장군처럼 집권할 수 있을 것 같았기 때문이다. 원내 교착상태가 차선의 결과로 인식되었다($P = 3$). 야당은 원내 교착상태가 가져올 이득이 그 비용을 훨씬 능가할 것이라고 판단했을 것이다. 직선제에 대한 국민의 강력한 지지에 비추어 원외투쟁을 전개하여 민정당의 종국적 양보를 얻어낼 수 있을 것으로 보았을 것이다. 집권당에 일방적으로 굴복하는 것은 도저히 용납될 수 없었고($S = 1$), 상호타협은 일방굴복보다는 났겠으나 이 경우 영원한 야당으로서의 위치를 고착시킬 우려가 있었다($R = 2$).

갈등의 두 당사자가 모두 $T > P > R > S$ 라는 선호서열을 가지고 있을 때 각각 강력전략에 호소하게 되고 교착상태로 합몰하게 된다. 원내교착상태에서 각 당은 자당의 입장을 옹호하고 상대 당의 입장을 공격함으로써 치고 받는 악순환의 과정만 심화시켰다. 타협할 수 있는 제 3의 대안을 모색한다거나 자당이나 타당의 제안이 갖는 장단점을 진지하게 판별해 보지 않았다.

2. 일방굴복

1986년 말경 신민당의 이민우총재는 민정당의 내각제안을 수용할 의사를 밝힌 바 있었다. 그러나 신민당에 대한 실질적인 지도력은 김영삼, 김대중 양 김씨가 장악하고 있었으므로 이총재의 타협의사가 신민당 내에서 지배적이지 못하였다. 1987년 4월 직선제 개헌요구를 관철하기 위해 양 김씨는 신민당의원의 대거 탈당을 유도했고 통일민주당이라는 새로운 정당의 기치하에 이들을 결집시켰다. 전두환대통령은 이에 대응하여 기존헌법을 개정하지 않겠다는 선언으로 맞섰다. 민주당이 원외의 반정부 세력과 제휴하는 전략이 전대통령의 호헌선언을 계기로 주효하게 되었으며 1987년 6월 10일 민정당 노태우 차기 대통령 후보를 지명한 후에는 반정부 세력이 가두폭력투쟁을 대대적으로 확대하여 개헌을 실현코자 하였던 것이다. 그리고 마침내 6월 29일 노태우후보가 대통령직 선제를 수용하겠다는 선언이 있게 되었다.

6·29 선언 직전의 민정당과 민주당의 대결 양상은 그림 4와 같은 게임으로 제시될 수 있다. 6월 10일부터 이 선언 직전까지의 기간동안에 반정부 개헌 투쟁이 확대되자 민정당내에서는 정치적 혼란과 자당의 몰락을 심각하게 우려하

	민 주 당	당 강 경
민 온 건	〈3〉 원내 협상재개; 민주당 선명성 약화 직선제 수용; 반정부투쟁 약화; 민정당 위신회복; 대통령선거 승리기도	〈2〉 민주당 위력과시; 대통령직선제 관철; 민주당 선거로 집권 〈2〉 민정당 위신손상; 민정당 야당으로서는 잔존 가능
당 강 경	〈4〉 민주당 원외투쟁 포기; 민주당 위신손상; 기존헌법에 의한 민정당 집권연장	〈1〉 원내교착상태와 원외대결의 장기화; 정치적 혼란; 민정당 몰락 〈1〉

민정당 : T > R > S > P

민주당 : T > P > R > S

그림 4. 개헌논쟁(6·29 선언 전야, 1987)

는 세력이 강화되었다. 이러한 세력의 강화와 함께 민정당의 선호서열이 바뀌고($T > P > R > S$ 에서 $T > R > S > P$ 로), 갈등의 구조도 변화되었다(그림 4 참조). 민정당의 입장에서는 역시 민주당의 일방 굴복이 최선의 결과였다($T = 4$). 이것은 민주당이 원외투쟁을 포기하고 위신손상과 더 나아가서 민정당의 집권연장을 가능하게 하는 상황인 것이다. 차선의 결과는 민정당이 직선제를 수용하고 원외반대투쟁을 약화시키면서 민주당도 원외투쟁을 완화하게 되면 원내타협이 성취되는 바의 것이다($R = 3$). 대통령직선제에서 노태우 후보의 당선에 당력을 집중하여 선거에서 승리를 기도할 수 있는 것이다. 민정당에 있어서 최악의 결과는 원외대결이 장기화되고 더 나아가 물리적으로 전복되는 것이었다($P = 1$). 민정당이 일방적으로 굴복하는 것은 위신의 손상을 수반하지만 새로운 헌법하에서 치루어지는 선거에서 패배를 하더라도 야당으로나마 존립할 수 있는 길이었다($S = 2$). 따라서 이것은 최악의 결과보다는 나은 것이었다.

한편 민주당의 선호서열을 보면 그림 3의 신민당의 경우와 근본적으로 다르지 않다. 집권당의 양보와 선거를 통한 정권교체를 가져오는 것이 최선의 결과 이었다($T = 4$). 원외투쟁이 지속적으로 전개되어 민정당이 붕괴되면 이것 또한 민주당 집권을 가능케 하겠지만 이는 원외투쟁을 위해 지불해야 하는 대가를 고려하면 차선의 결과이었다($P = 3$). 민주당 지도부에게도 6·29 선언은 충격적이었다. 민정당이 직선제를 수용하리라고 기대치 않았던 것이다. 6·29 선언이 있기 전 민주당은 집권당의 양보란 기껏해야 호현원칙의 취소와 원내에서 개헌협상을 재개하는 것으로 기대했던 것이다. 개헌협상이 재개되어도 직선제가 성취될 보장은 없으므로 원내 타협은 최악의 결과인 일방굴복($S = 1$) 보다 다소간 이로운 것으로 인식되었다($R = 2$).

그림 4의 게임은 행위자의 선호서열이 서로 다른 비대칭 게임이다. 이 게임에서 민주당은 원외 반정부세력과 연대를 통한 개헌투쟁을 밀고 나가는 강경전략이 우세전략으로 주어진다. 6월 24일 김영삼민주당총재와 전두환대통령의 회담에서 김총재는 직선제 수용이외의 다른 제안은 민주당을 진정시킬 수 없음을 확실히 전달하였다. 이러한 의사표시는 신빙성있는 대항수단이 없었던 집권세력측에 매우 효과적으로 위협을 주는 것이다. 민정당은 우세전략을 가지고 있지 않았다. 이러한 게임에서 일방의 굴복은 필연적인 결과이다. 우세전략이 없었던 민정당은 최악의 결과를 모면하기 위해서는 온건전략을 택하는 것이 합리적이었던 것이다.⁽¹¹⁾ 민정당은 군의 동원을 통해 엄청난 비용을 지불하더

(11) 그림 2와 같은 게임이 갖는 특징에 대한 세밀한 논의는 Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1977), pp. 46-47, 122-124를 참조할 것.

라도 반정부세력의 위세가 꺾이지 않고 오히려 민정당이 파국을 맞게될 개연성을 크게 우려한 것이다. 몰락보다는 야당으로서나마 잔존하기를 원했던 것이 당시 민정당의 의사로 판단된다.

6·29 선언과 같은 집권당의 일방항복은 중요 정치갈등사례에서 예외적이며 통례적으로는 야당이 일방항복하였다. 반대당의 다양한 저지전술의 구사에도 불구하고 집권당은 원내 의사결정에 요구되는 정족수를 용이하게 채울 수 있었다. 다수의 결정이 기정사실화된 이후 반대당의 선택은 어느 정도 기간이 경과하면 다시 의정활동을 재개하는 도리밖에 없었다. 종종 집권여당은 야당이 “공작정치”라고 일컫는 방법을 통해서 야당이 교착상태 당시의 선호서열을 변화시키도록 유도한다. 즉 야당내 대여온건파가 체면을 손상시키지 않고서도 유화적이라도 하거나 적극적 유인책을 강구하여 여당에 협조토록 한다. 1986년 말 대여온건파인 신민당의 이민우총재가 내각제 수용의 의사를 밝혔을 때 민정당은 이를 적극 환영하였고 그가 체면을 손상하지 않고 여당과 타협하도록 그가 내세운 명분을 적극 응호하기도 하였다. 제4공화국과 제5공화국 시기에 야당이 독자적으로 정치자금을 마련하기가 매우 어려웠으므로 여당측은 대여온건파를 재정적으로 지원하는 방법도 강구하였다.

여당은 대여강경파에 대해서만은 부정적 재재를 부과하는 분할지배의 방식도 구사하였다. 재재의 종류은 원내에서의 징계조치(강제사임이나 제명 등)로부터 신체의 안전을 위협하는 조치(구속, 기소 등)까지 다양했다. 1972년 10월 박정희대통령이 유신조치를 단행하기 위하여 계엄령을 선포하였을 때 중앙정보부는 13명의 야당의원을 적법한 절차를 거치지 않고 감금하고 고문했다. 이 야당의원들의 공통점은 그들이 대여강경파였다고 하는 것이었다(이호진, 강인섭, 1988: 363-385).

3. 호양과 타협

국회에서 중요 쟁점에 관한 정당간 갈등이 타협으로써 종식되는 일이 흔하지는 않다. 6·29 선언 이후 국회에서 완결된 합의개헌은 그 드문 예이다. 여기서는 합의개헌을 “치킨”(Chicken)게임으로 개념화해보기로 한다. 그럼 5에서와 같이 민정당과 민주당이 모두 동일한 선호서열($T > R > S > P$)을 갖고 있다. 이 게임은 쌍방의 이해가 상충되면서도 타협의 가능성이 존재하는 혼합동기(mixed-motive)게임이다. 치킨게임에서는 각 행위자에게 우세전략이 존재하지 않는다. 각자 강경전략을 구사하여 최상의 결과를 추구하려 하다가도 상대방이 역시 강경전략으로 대응하면 최악의 결과에 봉착할 것이라는 우려 때문에 타협을 이루게 된다.

	민 주 당	당 경
민 온 건	〈3〉 타협; 합의개헌 (예: 대통령 5년 단임) 〈3〉	〈2〉 민주당안 채택 (대통령 임기 4년과 중임 가능) 〈4〉
정 당 강 경	〈4〉 민정당안 채택 (예: 대통령 6년 단임) 〈2〉	〈1〉 원내교착상태; 협상지연; 국민의 정치적 불만 고조 〈1〉

그림 5. 합의개헌(1987년 8월-9월)

6·29 선언 이후 민주당의 직선제 요구가 수용되면서 민주당의 선호서열이 그림 4($T > P > R > S$)의 경우에서 그림 5의 경우($T > R > S > P$)로 변화하였다. 즉 원내교착상태가 차선에서 최악의 결과로 인식되었다. 원내교착상태가 6·29 선언 이후에도 장기화되면 정치에 대한 국민의 실망과 불신만 증폭될 것이기 때문이다. 민정당과 민주당 각 당의 선호서열은 자당안 채택($T = 4$) > 타협($R = 3$) > 타당안 채택($S = 2$) > 원내교착상태($P = 1$)이었다. 각 당은 합의 실패에 따른 비난을 받기보다는 타당안을 받아들일 용의가 있었다. 대통령선출방식(직선 또는 간선)에 대한 이견은 일단 해소되었기 때문이다. 물론 자당안이 관철되는 것이 최선의 결과이고 타협이 차선이었다. 타협의 창출은 상대 당보다 자당의 위신을 더 실추시키지는 않기 때문에 타당안의 채택보다는 나은 결과이었던 것이다.

치킨게임의 상황은 행위자들에게 협상의 가능성을 열어준다. 다른 모든 결과들이 쌍방의 강경전략에서 비롯되는 교착상태보다는 바람직하기 때문에 쌍방 모두 파국에 대한 우려를 공유하고 있다. 또한 쌍방은 협상에서 대체로 동등한 실력을 갖고 있다. 개헌협상을 추진한 8인 회의는 양측에서 각각 파견한 4명의 대표자로 이루어졌다. 이 회의는 국민의 주목을 받으면서 20여 차례 개최되었고 서로의 입장차이를 조정할 수 있었다.

개헌협상에서 주목되는 바가 몇 가지 있었다. 첫째 어떤 사안의 경우 쌍방의 제안이 상충되면 상호 용납할 수 있는 제3의 대안을 모색하였다. 예를 들면 민정당은 대통령 임기를 6년 단임으로 민주당은 4년에 중임허용으로 제안하였는데 결국 5년 단임의 원칙에 합의하였다. 둘째, 민정당이 어떤 사안에 있어서 양보를 한 것은 민주당이 다른 사안에서 양보하여 보상하는 주고받기식 해결도 있었다. 민정당이 대통령의 국회해산권 삭제, 국정감사권 부활, 대통령 후보의 5년 국내거주 요건 철폐에 동의했으며 민주당은 부통령 신설안, 헌법전문에

서 광주문제 언급 등을 철회하였다. 세째, 합의보지 못한 사안이 상대적으로 덜 중요한 문제인 경우 하위법에서 이에 대하여 규정하기로 하고 개헌협상의 결임돌을 제거하였다. 이를테면 선거권자 연령의 하향조정에 관한 이전의 해소가 그러한 경우이다.

V. 結言：第13代 國會內의 政黨間 葛藤

중요사안에 대한 국회의 심의과정에서 정당간 첨예한 갈등이 빈번하게 교착국면에 도달하게 되었음이 지적되었다. 원내 교착상태는 타협적인 결말보다는 대체로 야당의 일방굴복으로 종결되었다. 현정사상 초유의 합의개헌도 순조로운 타협의 산물만은 아니었고 중간단계로서 원내교착상태와 집권당의 일방굴복을 거쳐야 했다. 일방의 굴복은 여당에 의하여 이루어지건 야당에 의하여 이루어지건 간에 원외로부터 오는 명분적, 물리적 압력 때문에 초래되었다.

역대 국회의 주요한 갈등사례를 일별하면 한국에서 의회정치가 그 가치와 안정성을 충분히 확보해 왔다고 단언하기 어렵다. 국회안에 반대당이 존립하고 때로는 대정부 비판의 의지가 결연히 표명되었다. 그럼으로써 국회밖의 고조된 긴장을 의회과정을 통해 완화하는 “안전판”구실을 하기도 하였다 (Packenham, 1970 : 529). 그러나 상충하는 이해를 원만히 그리고 효과적으로 조정하는 테 국회의 능력은 한계를 보여주었다.

제 6 공화국과 제 13 대 국회의 출범과 함께 원내 정당간 갈등양상에 영향을 줄 만한 의미있는 변화가 이루어졌다. 헌법과 국회법상의 변화를 보면 대통령의 국회해산권이 삭제되고 국회의 국정감사기능이 회복되고 청문회가 국회의 절차로 도입되어 국회의 위상을 재정립할 수 있는 계기가 마련되었다. 또 다른 괄목할 만한 변화는 제 13 대 국회의원선거에서 집권여당이 원내 다수당의 위치를 단독으로는 확보하지 못하게 되었다. 약 3당이 각기 나름대로 무시못할 원내 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 집권당은 자당의 의사를 원내에서 관철하려면 최소한 하나의 야당과 제휴해야만 하게 되었다. 원내의 상임위원장직도 4당간에 배분되어 권력분산의 기틀이 마련되는 듯 하였다.

1990년 초에 민정당과 민주당, 공화당이 통합을 선언하기 이전까지의 4당체제에서 보여진 원내 정당간의 상호작용은 연합형성의 정치였다. 제 5 공화국의 과오와 비리를 청산하는 문제의 처리에 있어서 지지부진함을 보였고 민주질서의 토대가 될 법률의 개정작업이 부실하였다는 점에서 연합정치는 결코 성공적이지 못하였다. 그러나 이 시기에 있어서 원내 정당간 극한 대립은 발생되지 않았다. 당지도부나 실권자들은 선언적 차원에서 이기는 하지만 협상과 타협을 강조하였다. 중진회의 등 정당간 의사소통의 통로도 활용되었다. 본회의나 위

원회 회의 중 야유나 집단퇴장이 산발적으로 있었지만 극단적 갈등행위로 확대되지 않았다. 국회법, 국민투표법, 집회 및 시위에 관한 법률 등 중요 사안이 합의로 처리되기도 하였다. 각 정당, 특히 집권당이 인내를 가지고 연합형성의 정치를 지속적으로 추구하였다면 한국 의회정치에 있어서도 타협의 일상화를 위한 귀중한 경험이 축적될 수 있었을 것이다.

주지하다시피 대통령제는 국가기관 사이의 견제와 균형으로써 한 기관의 독주를 방지하며 타협과 조정을 이루어내는 것을 기본원리로 한다. 대통령제에서는 대통령의 정당과 상이한 정당이 의회내의 다수세력으로서 존재할 가능성이 상존한다. 그런데 한국정치사를 통하여 이와 같은 “분할된 정부”的 상황이 처음으로 전개되었다. 민정당은 4당체제하의 연합정치가 초래하는 원내 다수세력의 유동성에 능동적으로 대처하지 못하였다. 역대로 집권당은 자당의 의사를 국회의사로 전환하여 소수 야당에게 강요하는 데에 익숙해 있었던 반면 세 야당이 공동보조를 취하여 소수당인 집권당의 의사에 반하는 국회의사를 창출하는 상황에 당혹감을 갖게 되었다. 결국 민정당은 제 2 당인 평민당보다 대여교섭력에 있어서 열세인 민주당, 공화당과 통합을 추진, 성취시키게 되었다. 이로써 국회에서는 과거와 같은 양극적 갈등이 부활되었다.

총 의석수의 약 4분의 3에 달하는 위세를 확보하게 된 집권 민자당은 야당과 타협할 필요성이 절실하지 않게 되었다. 소수세력의 주축인 평민당은 소외감과 좌절감에 부딪히게 되었다. 1990년 7월 중순 국군조직법안, 방송관련법안 등을 둘러싸고 여야 진영간에 폭력대결이 있었고 민자당은 단독으로 자당의사를 관철시켰다. 그 후 야당은 의원직 사퇴서를 제출하며 대치하여 4개월 정도 국회가 공전되었다. 이러한 극한 대결은 1991년 5월에도 국가보안법 및 경찰법을 민자당이 일방통과시키면서 재현되었다.⁽¹²⁾

제 13 대 국회의 잔여 임기 동안에도 양극적 갈등이 첨예하게 반복될 가능성성이 상존한다. 집권당내 계파간에 이해와 입장의 차이가 현저하지 않고 다만 야당의 그것과는 상충된다면 정당간 갈등은 쉽사리 확대될 것이다. 다만 여당안에서 계파간 이해와 입장에 큰 간격이 노정되는 사안, 예를 들면 내각제 개헌 등이 본격적으로 논의된다면 다극적 정당갈등의 양상으로 전환될 가능성도 배제할 수 없다.

국회내 정당갈등이 고조되어 왔다는 사실은 국회가 통치 엘리트의 정당화 수단으로만 주로 이용되는 상징적 극소기능의 의회는 아니라는 것을 반영한다. 권위주의 정치가 심화되던 시기에도 소수나마 반대세력이 시민의 자유와 기본권 그리고 민주정치의 확보를 위해 투쟁하는 공간으로서 의미를 국회에 부여했

(12) 국가와 사회의 역동적 관계라는 맥락에서 제 13 대 국회과정을 체계적으로 기술한 논문으로는 김석준, “의회 민주주의 제도화와 국가능력,” 『한국 정치학회보』, 제 24집 특별호, 1990, pp. 245-284.

다. 그러나 국회가 사회내 갈등을 원내로 흡수하여 원만히 처리하지 못함으로써 국민통합의 능력을 제대로 발휘하지 못하였다. 의회제도가 가치와 안정성을 유지하고 있는 서구의 경우와 비교하면 국회가 갈등관리자로서 제 구실을 다하지 못하고 있다. 국회에 대한 낮은 지지와 신뢰가 이를 말해 준다. 국민 가운데서도 정치문제에 대한 지식과 관심이 많은 고학력자일수록 국회의 역할 수행에 보다 많은 불만을 토로한다(김광웅, 김학수, 박찬욱, 1991:111-141; Kim and Park, 1991). 그리고 “장외정치”, “가두정치” 또는 “운동정치”가 오히려 중요하게 되면서 국회존립의 이유를 무색하게 하는 상황이 자주 연출되어 온 것이다.

원외에서 정부를 비판하는 사회세력은 척결의 대상이 되기보다는 의정무대로 진입하도록 수용되어야 할 것이다. 국회의원 선거제도, 정치자금에 관한 제도와 관행이 재검토되고 각 정당의 운영방식도 변화되어야 한다. 통치 엘리트와 기존 정치세력의 개방적, 적극적 자세가 전제될 때 종전에는 소외되었던 사회세력의 입장과 요구가 국회로 반영되고 국회가 갈등관리자로서 제 구실을 할 수 있다. 체제내에서도 구조적 변화가 모색될 수 있다는 믿음이 확대되면 국회의 위상 재정립을 위해 도움이 될 것이다.

참고문헌

곽재규

1973 “한국 국회의장의 리더십 역할에 관한 연구,” 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.

국회사무처

1984 『국회선례집』, 국회사무처.

김광웅, 김학수, 박찬욱

1991 『한국의 의회정치』, 박영사.

김석준

1990 “의회 민주주의의 제도화와 국가능력,” 『한국정치학회보』, 제 24 집 특별호.

金宗林

1985 “의회과정의 불문율에 관한 연구,” 박동서(편), 『의회와 입법과정』, 서울 : 법문사.

金宗林, 朴贊郁

1985 “불문행위율과 의회과정,” 박동서(편), 『의회와 입법과정』, 서울 : 법문사.

박재창

1985 “관료적 권위주의의 국회위원회 기능,” 『의회와 입법과정』, 법문사.

1989 『의회와 민중』, 서울 : 삼선.

백영철

1989 “의회정치의 이상과 실제 : 제 1 공화국에 관한 연구,” 한국정치학회(편), 『한국정치의 민주화』, 서울 : 법문사.

송금동

1971 “의사방해에 관한 연구,” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

신명순

1985 “한국국회의 입법활동에 관한 실증적 분석,” 박동서(편), 『의회와 입법과정』, 서울 : 법문사.

우병규

1978 “한국의 입법체계에 관한 연구,” 서울대학교 박사학위논문.

이경재

1986 『유신쿠데타』, 서울 : 일월서각.

이계영

1985 “국회공전 예를 통해 본 국회운영의 문제,” 의회발전연구회, 『의정자료』, 제 10집.

이은호, 이경은, 김인

1985 “상임위원회의 전문성,” 박동서(편), 『의회와 입법과정』, 서울 : 법문사.

이호진, 강인섭

1988 『이것이 국회다』, 서울 : 삼성출판사.

최장집

1989 『한국현대정치의 구조와 변화』, 서울 : 까치글방.

Baerwald, Hans H.

1974 *Japanese Parliament*, New York: Cambridge University Press.

1988 *Party Politics in Japan*, Boston: Allen and Unwinn.

Caldeira, Gregory A. and S. C. Patterson

1986 “Political Friendship in the Legislature,” Occasional Paper Series #29, Iowa City: Laboratory for Political Research, University of Iowa.

Collie, Melissa P.

1985 “Voting Behavior in Legislatures,” in G. Loewenberg, S. C. Patterson, and M. E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Fink, Clinton F.

1968 “Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict,” *Journal of Conflict Resolution* 12.

Jewell, M. E. and S. C. Patterson

1986 *Legislative Process in the United States*, New York: Random House.

Kang, Jang-seok

1988 “Conflict Management in Divisive Legislatures: A Theory and Its Application to Korean Legislative Conflicts,” Ph.D. dissertation, University of Hawaii.

Kim, Kwang Bong

1971 *The Korea-Japan Treaty Crisis and the Instability of the Korean Political System*, New York: Praeger.

Kim, Kwang-Woong and Chan Wook Park

1991 “Public Attitudes Toward the National Legislature and Its Members in the 6th

- Republic of Korea," *Korea Journal*, 31: 2.
- Krauss, Ellis S.
- 1984 "Conflict in the Diet," E. S. Krauss *et al.* (eds.), *Conflict in Japan*, Honolulu: University of Hawaii Press.
- Lees, John D. and Malcolm Shaw (eds.)
- 1984 *Committees in Legislatures*, Durham: Duke University Press.
- Loewenberg, Gerhard and Samuel C. Patterson
- 1979 *Comparing Legislatures*, Boston: Little, Brown.
- Matthews, Donald R.
- 1960 *U.S. Senators and Their World*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Mezey, Michael L.
- 1979 *Comparative Legislatures*, Durham: Duke University Press.
- Mochizuki, M.
- 1982 "Managing and Influencing the Japanese Legislative Process," Ph.D. dissertation, Harvard University.
- Packenham, Robert
- 1970 "Legislatures and Political Development," in A. Kornberg and I. D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham: Duke University Press.
- Paik, Young-Chul
- 1985 "Legislative Institutionalization and Political Instability in the Modernization Process: A Case Study of the First Republic of Korea," Ph.D. dissertation, University of Hawaii.
- Park, Chan Wook
- 1988a "Constituency Representation in South Korea: Sources and Consequences," *Legislative Studies Quarterly*, 13: 2.
- 1989b "Legislators and Their Constituents in South Korea: The Patterns of District Representation," *Asian Survey*, 28: 10.
- Polsby, Nelson
- 1975 "Legislatures," in Fred I. Greenstein and N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Vol. 5: *Governmental Institutions and Process*, Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Snyder, Glenn H. and Paul Diesing
- 1977 *Conflict Among Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Wahlke, John C. *et al.*
- 1962 *The Legislative System*, New York: Jonh Wiley.
- Yoon, Yong O.
- 1985 "Activities of the Korean National Assembly and Assemblymen: A Longitudinal Analysis in Comparative Perspective," Ph.D. dissertation, George Washington University.
- Zagare, Frank C.
- 1984 *Game Theory: Concepts and Applications*, Beverly Hills: Sage.