

민주화와 정치제도화*

박찬욱**

이 글은 정치제도가 — 문화와 상호작용면서 — 민주주의의 공고화를 결정하는 핵심적 요소라는 전제하에 한국의 정당·의회·선거의 제도화 수준을 분석하였으며, 민주주의의 공고화를 위해 제도적 영역에서 당면한 정책과제들을 도출하고자 하였다. 먼저 정당의 제도화에서는 정당과 대중의 연계, 정당의 자율성과 그 기능수행의 효율성, 정당조직의 민주화, 정당체제의 안정성과 경쟁성 등을 주요요소로 분석하였다. 의회의 제도화 수준은 의회가 비교적 높은 수준의 자율성·응집성·복합성을 갖고 정책형성, 연계와 대표, 체제의 통합과 정당화라는 3대 기능을 얼마나 효과적으로 수행하느냐 여부를 중심으로 파악하였다. 선거정치의 제도화는 공정하고 공명한 선거의 정착에 초점을 두고 분석하였다. 민주화과정과 함께 한국의 정치과정에서 선거정치가 차지하는 비중이 점차 커지면서 정당·의회·선거 등과 관련된 각종 제도와 법률의 개혁이 요구되었고, 그에 따른 각종 제도와 법률이 부분적으로 개정되기도 하였다. 그럼에도 아직 한국의 정당과 의회는 선거정치와 대의민주주의의 핵심적 장치로서 제도적 가치와 안정성을 확보하지 못하고 있는 실정이다.

정당·의회·선거는 밀접한 상호관계를 가지고 있으므로 정치제도화를 통한 민주화전략은 이들 제도를 통합적으로 접근·고찰해야 한다. 이러한 논지 속에서 여기에서는 정치제도화의 확립방향을 정당의 역할을 재정립하는 문제로서 접근하고 그 하나로 우선 대통령의 집권여당에 대한 통제를 완화하는 방안을 검토하였다. 또 노조 등 각종 사회집단과 세력들의 다양한 정치참여를 정당정치로 흡수해야 하며, 이를 위해 필요한 경우 정당설립요건을 완화하는 것도 고려되어야 함을 지적하였다. 국회의 자율성 제고와 입법기능의 활성화를 통하여 의회정치의 정상화를 도모하고자 하였다. 아울러 선거가 후보자간 공정한 경쟁을 보장할 수 있도록 선거제도의 개선방안들도 논의의 대상으로 삼았다.

* 이 연구는 1995년도 교육부 인문·사회과학 중점 영역연구비 지원에 의한 것임.

** 서울대학교 정치학과

1. 서론

개인이 경험하는 삶의 질은 단지 그가 처한 물질적 생활조건이 아니라 근본적으로는 그가 사적 또는 공적 영역에서 경험하는 삶에 대한 만족감에 비추어 평가될 것이다. 그런데 한 개인의 삶에서 일부분만을 차지하는 정치적 생활이 삶의 질을 향상시킨다고 말할 수 있을 것인가? 이를테면 정치체제가 민주화되는 거시적 변화를 겪는 개인이 자신의 삶의 질이 개선된다고 느끼게 되는가? 물론 이 글의 전제는 그렇다는 입장에서 출발한다. 이미 아리스토텔레스가 갈파한 바와 같이 정치가 지향하는 규범적 목표는 정치공동체 구성원의 행복을 증진하는 것이다. 정치가 일인 또는 소수의 독재에 의하여 좌지우지될 경우보다 다수의 의사가 존중되는 민주정치가 운영될 경우에 그러한 규범적 목표에 좀더 접근하게 된다. 이러한 전제는 주관적이고 자의적인 믿음에서 우러나오는 것은 아닐 것이다. 이러한 믿음이 광범위하게 확산되었기에 인류의 정치사를 통해서 다수 대중이 피를 흘리면서까지 소수의 압제에 대항해 온 것이다. 민주정치는 직접적인 유형이건 간접적인 대의의 형식을 취하건 독재보다는 다수 대중의 삶의 질을 향상시키는 데에 기여할 것이다. 직접 민주정치에서는 일반인이 다양한 통로를 이용하여 정치에 참여하며 자기실현의 욕구를 충족시킨다. 대의정치에서는 일반인들이 주기적이고 경쟁적인 선거에서 정치엘리트를 뽑고 또한 공공정책에 영향을 미침으로써 엘리트로 하여금 일반인의 의사와 이익에 반응하게 한다. 요컨대, 삶의 질을 향상시키는 여러 가지 조건들이 있겠으나 그 가운데 중요한 하나로서 정치의 민주화를 도외시킬 수 없다.

최근에 이루어진 한국정치의 민주화가 한국인들이 경험하는 삶의 질 향상에 긍정적인 효과를 미쳤다는 점에 주목할 필요가 있다. 1993년 11월에 서울대학교 사회과학연구소 주관으로 실시된 질문지 조사의 결과를 분석한 연구들에 따르면 다수의 응답자들이 정치가 민주화되면서 인간다운 대우, 자아실현과 보람추구, 가정생활 등에서 긍정적인 변화가 있었음을 인식하였으며, 결국 자기 삶에 대한 만족감이 증진되었다고 평가하였다. 또한 다수의 응답자들은 미래에도 정치민주화가 더욱 진척되면 삶의 질은 더욱 개선될 것이라고 믿고 있었다(김정오, 1994; Shin, 1994). 실제의 경험이나 장래에 대한 기대의 측면에서도 정치민주화는 삶의 질을 향상시키는 것으로 보인다.

한국인의 삶의 질을 향상시키는 조건이 되는 한국정치의 민주화는 어떤 단계에 이르렀는가? 1993년 2월 김영삼 정부 출범은 한국이 절차적 의미에서 민주정치로 진입한 중요한 이행계기로 기록되고 있다. 김영삼 정부는 과거의 비리와 왜곡된 관행을 바로잡기 위해 여러 가지 노력을 경주하였다. 군의 탈정치화, 대통령의 비자금 수수 및 조성 거부, 선거법의 개혁, 그리고 두 전직 대통령의 구속 등이 그러한 노력에 속한다. 그러나 지금까지 절차적 의미의 민주정치가 성숙 또는 공고화되었다고 말하기는 어렵다. 한국의 민주정치는 여전히 초기적 수준에 머물고 있으며 권위주의 독재로 반전될 가능성이 배제될 수 없는 형국이다. 여전히 정치경쟁의 규칙이 충분히 공정하다고 널리 받아들여지고 있지 않다. 검찰 등 사직당국이 선거시에는 물론이고 선거기간이 아닌 경우에도 정치적 성격이 강한 사안에 대한 처리에서 형평성을 잃고 있다는 비난이 적지 않다. 기업의 정치적 기부는 과거 권위주의 심화기와 다름없이 집권여당에 집중되고 있다. 권력분립을 지향하는 정부형태를 채택하고 있으나 국회가 행정부를 효과적으로 견제하고 있지 못하다. 과거와 다름없이 현행 대통령제의 고수와 변경을 둘러싼 논쟁이 해소되고 있지 못하다. 선거를 통한 정당간 평화적 정치권력교체가 한번도 이루어지지 못하고 있다.

시급한 국가적 과제인 민주정치 공고화란 무엇인가? 민주정치의 공고화는 권위주의정치를 벗어나는 초기의 이행보다 긴 시간을 요하며 더욱 복잡한 현상이다. 그러므로 민주정치의 공고화는 다양한 각도에서 개념화된다. 초기의 민주적 이행기의 경우에서와 같이 엘리트간 상호작용에 주목하는 이론가들은 정치엘리트가 정치게임의 규칙에 실질적인 합의를 확고하게 형성하는 것을 민주정치의 공고화로 파악한다(Higley & Gunther, 1992: 7). 반면에 정치문화론자들은 민주적 공고화를 시민대중이 민주정치의 기본적 가치와 규범을 내면화하는 풍토가 자리잡는 것으로 이해한다(예로 Diamond et al., 1990; Mainwaring, 1992: 309-312). 그런가 하면 제도론자들은 새로운 민주체제를 위협하는 과거의 왜곡된 제도적 요소를 척결하고(Valenzuela, 1992: 60-70; Linz, 1990: 158), 나아가서는 국가와 시민사회를 연결하는 선거·정당·의회와 같은 민주정치의 필수적 제도를 정착시키는 것으로 본다(Liebert, 1990; Pridham, 1990a; Pridham, 1990b). 앞서 언급한 바와 같이 민주정치의 공고화란 복합적인 현상이므로 이러한 각 견해는 상충하기보다는 오히려 보완적인 관계에 있다(종합적인 시각에서 민주정치의 공고화를 정의한 것으로서는 Linz & Stepan, 1996: 15-16을 참조).

이 글에서 필자는 제도론적 입장을 강조하고자 한다. 민주적 공고화를 우선적으로 민주정치의 제도를 확립하는 것으로 본다. 정치제도를 일반적으로 정의하자면 정치적 상호작용의 정규화된 양태를 창출하도록 고안되거나 진화한 일련의 규칙과 절차들이라고 할 수 있다. 정당·의회·선거가 모두 그러한 제도의 전형적인 예이다. 정당이나 의회는 그러한 규칙과 절차를 구비한 조직의 형태로서 존재하는 반면에 선거와 같은 제도는 그 자체가 조직적 실체는 아니다. 어떤 제도는 그 자체가 조직적 실체인 것 그렇지 않건 간에 정치적 의사결정자들이 상호작용하는 무대가 된다. 그렇다고 해서 제도는 단지 정치적 행위가 펼쳐지는 장소의 의미만 가지고 있지 않다. 제도 자체가 정치적 결정에 영향을 주는 중요한 요인이기도 하다. 그렇기 때문에 정치적 결정의 과정이나 결과를 설명하는 데 있어서 구조와 문화와 같은 요인뿐만 아니라 제도를 고려하게 된다. 정치적 행위를 규율하는 일련의 규칙들은 정치적 결정에 참여하는 행위자에게 적극적 또는 부정적 의미의 유인을 제공함으로써 영향을 미친다. 그 영향은 결정론적이지는 않으나 계통적인 성격을 갖는다. 그러므로 제도는 중요하다(Weaver & Rockman, 1993 참조).

민주정치가 공고화되려면 정당, 의회, 그리고 선거의 제도화가 필수불가결하다. 정당, 의회와 선거가 이미 정치제도인데 제도화된다는 것은 다소 어색한 표현일지도 모르겠으나 제도가 나름의 속성과 기능을 정립하여 정치제도에답게 된다고 보면 된다. 정치제도화의 개념을 체계적으로 파악하기 위해서는 헌팅톤의 논의를 음미하는 것이 순서일 것이다. 헌팅톤은 정치제도화를 “조직과 절차가 가치와 안정성을 획득하는 과정”으로 규정하였다(Huntington, 1968: 12). 이 정의는 조직과 절차가 발전해나가는 과정에 치중하고 있는데 정치제도화는 일정 시점에서 특정 조직이나 절차가 가치와 안정성 측면에서 도달한 결과로서 수준을 말할 수도 있을 것이다(Patterson, 1995: 15). 제도화를 과정으로 파악하든 결과로 파악하든 영속성, 불가변성, 항상성, 현상유지 등 정태적 개념이 아니라 동태적인 균형의 시각에서 보아야 한다. 어떤 조직이 제도화되었다 하더라도 그 조직이 그대로 있는 것이 아니다. 이미 제도화된 조직도 여전히 새로운 환경적 도전과 압력에 효과적으로 대응하지 않으면 안 된다. 그렇지 않으면 그 조직은 퇴화하지 않을 수 없다(Copeland & Patterson, 1994: 7). 즉 “역사는 제도화로써 종언을 고하는 것이 아니다”(Longley, 1996: 24).

헌팅톤은 어떤 조직이나 절차의 제도화 수준을 가늠하기 위해서는 그것의 적응

성, 복합성, 자율성, 그리고 응집성이라는 네 가지 차원에서 측정이 가능할 것이라고 하였다. 적응성은 환경의 도전에 대하여 지속적으로 대응하는 것이고, 복합성은 조직의 하위단위의 세분화를 가리킨다. 자율성은 그 조직이나 절차가 다른 집단 또는 행위양식으로부터 독립하여 존재함을 말한다. 마지막으로, 응집성은 그 조직이 기능하는 범위와 그 조직내 갈등의 해소방식에 대한 합의의 정도를 가리킨다(Huntington, 1968: 13-23).

이 글에서는 대체로 헌팅톤의 제도화 개념을 그대로 수용하면서 제도화를 파악하는 차원을 다소 수정하여 논의하고자 한다. 즉 자율성, 응집성, 복합성의 차원은 그대로 놓고 적응성 대신에 기능수행의 효과성을 살펴보게 된다. 특정 제도가 그 고유한 기능을 효과적으로 수행하는가를 논하게 되면 이미 적응성에 대하여 좀더 구체적으로 언급하는 것이 된다. 이 글의 주안점은 민주정치의 공고화과정에서 정치제도가 수행하는 역할을 고찰하는 것이기 때문에 적응성보다는 기능수행의 효과성을 분석하는 것이 타당할 것이다. 제도화의 정의에는 이미 제도가 그 나름의 가치를 확보한다는 긍정적 의미가 부여되어 있다. 기능수행의 효과성 없이는 그러한 가치의 획득이 가능하지 않을 것이기 때문에 기능수행의 효과성을 제도화의 한 차원으로 설정하는 데에 무리가 없을 것이다.

그런데 여기서 언급되는 제도화의 차원들은 정당이나 의회와 같이 그 자체가 조직이라는 실체인 제도에 적용되기에 용이하다. 선거와 같이 관련된 조직(예로 선거관리기관)은 있으나 그 자체가 조직이 아니고 제반 절차의 집합으로 존재하는 제도의 경우에는 그와 같은 논의가 적절하지 않은 면이 있다. 따라서 선거의 제도화는 자유롭게 공정한 경쟁을 가능하게 하는 정도라는 기준에 비추어 평가될 것이다.

2. 정당의 제도화 수준

남유럽이나 라틴아메리카에서 최근에 진행되어 온 민주정치의 공고화과정에서 정당이 중요한 기여를 한다는 것이 확인되었다. 자유롭게 경쟁하는 정당이 존재함에 따라 군부나 파시스트적 정치조직이 체제를 권위주의로 복귀시키는 것을 막는다는 소극적 의미에서 정당의 중요성이 부각된다. 그런데 적극적 의미에서 정당은 일반인들에게 정치에 참여하는 통로를 제공하고 그들의 이익을 집약하여 정책대안으

로 제시하며 정치지도자의 책임성을 확보케 함으로써 민주정치의 정당성 제고에 공헌한다(Pridham, 1990b: 15; Dix, 1992; Mainwaring & Scully, 1995). 정당의 역할은 민주적 이행의 초기단계에서보다 공고화단계에서 더욱 중요하다. 이러한 점에 비추어 민주정치의 공고화과정은 정당이 주도한다고까지 말하기도 한다(Passquino, 1990).

한국에서 정치민주화를 공고화함에 있어서 중추적 역할을 해내야 하는 주요 정당들은 과연 제도화되어 있다고 말할 수 있는가? 이 글에서는 앞에서 밝힌 바와 같이 자율성, 응집성, 복합성, 기능수행의 효과성 등 몇 가지 차원에서 정당 제도화의 현실을 분석하기로 한다. 여기서 논의는 주로 김영삼 정부에 집중된다.

한 정당의 자율성은 대외적 독자성 즉, 그것이 국내의 다른 제도, 조직, 정치세력 또는 자연인으로부터 독립성을 확보하고 존립하며 운영되는 것을 말한다(Janda, 1980: 91). 따라서 정당의 자율성은 최고 통치자, 군부, 행정부, 노조, 특정 지도자 등 외부 행위자와의 관계 속에서 규정된다. 이러한 정의를 수용할 때, 한국의 주요 정당은 아직 자율성이 없다고 쉽게 말할 수 있다.

한국의 여당은 모두 자유당으로부터 시작하여 최고 통치자의 지시에 따라 위로부터 창당되고 궁극적으로는 그의 의사에 따라 운영된다는 공통점을 가지고 있다. 정당이 권력을 창출하는 것이 아니라 거꾸로 권력이 정당을 생성시키고 운영되도록 하는 것이 한국의 여당이다(심지연, 1996: 99; 김용호, 1996: 449). 물론 최고 통치자인 대통령도 한 사람의 당원이지만 행정부 수장인 그가 여당을 좌지우지하는 것은 당내 민주주의의 문제에 그치는 것이 아니라 일차적으로 정당의 대외적 자율성에 관련되는 문제이다. 여당 요직자의 임면이나 중요 사안에 대한 국회 표결시 여당의 입장이 모두 대통령의 의사와 어긋날 수 없는 현실이다. 문민정부 출범 이후에는 군부의 탈정치화가 신속하게 이루어지면서 다만 군과 관계에 비추어서는 여당의 자율성이 신장되었다고 말할 수는 있다. 여당의 주요 구성원인 국회의원을 보면 12대에서 여당 국회의원의 약 20%가 군 장성출신이었으나 15대에 와서 여당 국회의원들 중 그러한 인사는 5% 미만이다. 문민정부에서 이루어진 이러한 정당정치의 탈군사화라는 긍정적인 측면에도 불구하고 여당은 변함없이 대통령에 예속되어 자생력이 약하다. 이러한 여당은 결코 제도화된 정당이라고 할 수 없으며 대통령의 퇴진과 더불어 정당의 앞날이 불투명해지는 비운을 면하기 어렵다.

야당은 권위주의 정치시기에 탄압을 받았고 결코 대외적으로 자율적이었다고 할

수 없다. 문민정부 시기에 와서 과거와 같은 노골적인 탄압이 없어졌다고는 하나 정치권력의 정당간 교체 경험이 없는 상황에서 야당의 진로에 대통령과 여당의 향배가 미치는 영향이 적지 않다. 이를테면 15대 총선 직후 여당이 국회의석의 과반수를 차지하기 위해서 야당에 있는 의원을 여당에 입당시킨다든가 야당소속 지방자치단체장이 탈당하게 되는 상황이 연출되는 것을 보면 야당의 자율성이 확보되고 있지 못하다. 야당의 자율성은 공식적으로는 당내 인사가 아니면서 실제의 당 운영에 지대한 영향력을 미치는 카리스마적 지도자의 존재에 의하여 제약되기도 하였다. 14대 대선의 패배로 미련없이 정계를 떠나는 것 같았던 김대중 씨는 14대 대선 이후 한동안 제1야당이었던 민주당에 대한 장악을 결코 포기하지 않았는데 그만큼 민주당의 자율성은 훼손되었다.

한 정당의 응집성은 정당 구성원들이 태도와 행태에서 합치를 보이는 정도로 판단할 수 있다(Janda, 1980: 118). 정당간에는 이합집산이 잦고 정당내에서는 계파정치가 만연되어 온 현실은 한국정당의 응집성이 매우 낮은 수준에 머물고 있음을 말해준다. 그런데 국회에서 의원들이 여야를 불문하고 당론을 좇아 행동하는 것을 목도할 때는 당기율이 매우 강함을 알 수 있고 이 점에 비추어 한국정당의 응집성이 강한 것이 아닌가 하는 생각이 들기도 한다. 파벌주의라는 원심적 분화성의 요소와 강한 당기율이라는 구심적 단합의 요소가 병존하는 것이 사실이다. 여기서 이 두 가지 가운데 어떤 것이 더욱 강하고 지속적인가 하는 것에 대한 해답에 따라 한국정당의 응집성 수준이 평가된다. 최종적 판단을 미리 말하자면 당기율은 잠정적이거나 단기적인 반면에 파벌주의라는 분파성이 좀더 장기적이고 지속적이다. 즉 한국정당의 당내 기율은 순간적인 반면 파벌 또는 계파는 영속적이다. 따라서 한국의 주요 정당은 응집성 차원에서 강해 보이기도 하지만 동시에 실제로는 약하기 짝이 없다. 당내 기율이 좀더 지속적인 힘이라면 정당이 이합집산하고 정치인이 당을 옮기는 일이 적을 것이다. 그러나 파벌간 갈등이 첨예하게 될 때 강하기만 하던 당기율은 무색하게 무너져내리고 정당이 나누어지는 국면에까지 이르는 경우가 많다.

한국정당의 파벌은 이념적 또는 정책적 방향이 아니라 특정의 주도적 인물을 중심으로 정의적(情誼的) 유대와 실리적 이해관계로 묶이는 비공식적 당내 하위집단이다. 이러한 파벌에서는 보스와 추종자의 수직적 인간관계가 주축을 이루는데 이것의 이면은 지연, 학연, 공통된 사회적 경험 등 친분관계와 더 나아가서는 보상과 지지의 호혜적 관계로 이루어진다. 파벌의 보스는 추종자에게 공직후보 공천, 정치

자금과 같은 정치적 이익을 제공하는 한편 추종자는 보스에게 충성하고 지지를 보낸다. 파벌을 이끄는 보스의 거취에 따라 추종자들도 행동을 함께 하면서 합당, 분당, 창당 등 정당간 이합집산이 일어난다. 파벌정치로 인한 정당의 이합집산은 체제변동기나 선거를 전후한 시기에 격심하다. 그 이면에는 파벌 보스의 정치적 계산이 숨어 있다(한국정당의 파벌주의에 대해서는 Hahn, 1971; 안병영, 1981; 박종성, 1993; 김용호, 1996 등을 참조).

한국의 정당사를 보면 일반적으로 여당보다는 야당의 경우에 파벌의 분파성이 심하게 나타났다. 그것은 대통령이 여당의 총재로서 보상과 제재의 권한을 거의 독점하다시피 하기 때문이다. 야당의 경우에는 보스간에 정치적 자원의 조달이나 추종자에 대한 흡인력에서 우열을 가리기 어려울 때가 많았다. 그런데 강력한 대통령 영향력 아래에서 여당내 파벌이 충분히 표면화되고 갈등이 심각하지는 않았어도 파벌 자체는 언제나 존재해왔다. 자유당 초기부터 족정계와 비족정계 간 경쟁이 있었다. 공화당에서는 김종필계와 반김종필계 사이의 갈등이 만만치 않았다. 민정당에서는 파벌이 확연히 부각되지는 않았으나 군부 인사들 가운데서도 하나회 출신과 비하나회 출신 간에, 노태우 대표의 등장 이후에는 전두환 직계 대 노태우계 하는 식의 경쟁이 있었다. 3당 통합으로 등장한 민자당내에서는 민정계, 민주계, 공화계의 파벌경쟁이 있었다. 김영삼 대통령 취임 이후에도 여당에는 파벌이 사라지지 않았다. 김종필 씨의 공화계가 마침내 여당을 이탈하여 자유민주연합을 탄생시킨 것이 바로 파벌정치의 소산이다. 15대 대선을 앞두고 대통령 후보지명을 치르게 될 여당인 신한국당에는 영입파, 민정계, 민주계 등의 분파가 있고 이러한 분파는 또 다시 주도적인 인물에 따라 누구계, 누구계로 세분되어 있다.

역사적으로 야당의 파벌정치는 매우 농후했다. 하지만 야당에서도 정치적 실익을 추종자들에게 제공하는 자원동원력과 카리스마가 있는 최고 지도자가 존재하는 경우에는 당내 파벌간 갈등이 별로 드러나지 않기도 한다. 제1공화국 시기에 한민당으로 시작되는 전통적 야당은 몇몇 주도적 인물과 추종자들로 이루어지는 파벌이 연합한 성격을 갖고 있었다. 그러면서 제1공화국 시기부터 민주당내에는 신·구파 대립이 있었다. 1960년대 야권의 파벌경쟁은 간단히 묘사하기에 어려운 난맥상을 보였다. 1970년대 이후에 야당세력은 김영삼, 김대중 양 김씨 중심의 계파 경쟁을 뚜렷이 드러냈다. 김영삼 씨가 여권으로 이동한 이후 전통 야당은 김대중 씨 중심으로 단일화하는 모습을 보였다. 그러나 김대중 씨가 14대 대선에서 패배하여 정계를

일단 은퇴했던 시기의 제1야당인 민주당내에서는 김대중의 지원을 받는 동교동계, 대표최고위원인 이기택계, 제3의 비주류 등 여러 갈래의 파벌경쟁이 있었고 김대중씨가 다시 정계복귀를 선언하면서 그의 추종자들은 민주당을 이탈하여 새정치국민회의를 창당하기에 이르렀다. 요컨대, 여야를 막론하고 당내 파벌간 경쟁은 한국정당의 고착된 특징임을 부인할 길이 없다.

정당의 제도화에서 복합성 차원은 구조적 분화 즉, 정당내 하위단위가 발달된 정도를 말한다. 이것은 당의 기구가 수평적·수직적으로 어떻게 조직되고 있는가를 가리킨다. 한국의 주요 정당조직은 일단 형식적인 면에서는 조직이 고도로 분화되어 복잡성을 띠고 있어 어느 정도 제도화되지 않았는가 하는 느낌을 갖게 한다. 수직적으로 중앙당으로부터 지구당에 이르는 조직이 있고 각 수준에서 대의기관과 집행기관을 갖추고 있다. 더구나 중앙당만을 보면 여야 정당 모두 조직의 복합성은 손색이 없는 것처럼 보인다. 정당법에서 조직, 지구당 분산, 지구당 당원, 대의기관과 집행기관 등에 관하여 규정된 바대로 구성은 갖추고 있다. 당 기구가 겉으로는 잘 정비되고 있을 뿐만 아니라 당료의 수도 적지 않다. 1996년 9월 기준으로 주요 정당 중앙당의 국장급 이하 사무처 요원만 해도 신한국당 336명, 국민회의 185명, 자민련 120명에 이른다. 정당정치가 발달한 선진 민주국가에서 이렇게 세분화된 기구와 인력을 갖는 중앙당을 찾기로 쉽지 않다. 하위조직도 방대하여 1993년 6월 당시 여당인 민자당의 지구당 수준에서 조직책을 보면 거의 4천명에 이르는 읍면동책으로부터 그 아래로 점차 많은 수의 협의회 총무, 청년부장, 여성회장, 투표구책, 통책을 두고 있으며 최일선의 반책은 38만여 명에 이르고 있다고 알려졌다. 주요 정당이 각각 주장하는 총당원수로 말하자면 그야말로 대중정당이라고 하지 않을 수 없다. 1996년 8월 말에 선관위에 신고된 각당 당원수를 합산하면 유권자 총수의 21%에 해당하는 631만명이 된다고 한다. 신한국당이 351만명, 자민련은 218만명, 민주당 41만명, 국민회의 20만명, 기타 정당 1만명 수준이다. 자민련은 14대선 당시 900만 당원 운운하던 국민당의 후신인 신민당을 흡수하였기 때문에 방대한 당원수를 갖고 있는 것으로 알려졌다.

물론 정당조직의 외형이 실제 내용과는 엄청난 괴리를 보이고 있음에 주목해야 한다. 조직적 측면에서 형식과 동떨어진 내용을 보게 되면 한국정당이 복합성의 차원에서도 역시 제도화되지 않았다는 판단을 내리게 된다. 방대한 숫자의 당원들이 있는 정당에서는 대체로 원외의 하부 대중조직이 차지하고 있는 위상이나 그 영향

력이 커야 이론상으로 타당하다. 그러나 한국정당은 실제로는 어디까지나 국회의원들이 중추적 역할을 하는 원내정당이요 간부정당의 성격이 더욱 강하다. 그렇다고 해서 서구에서 전형적인 원내중심의 간부정당과 같이 의원들 사이의 관계가 수평적이지 않음을 잊지 말아야 한다. 의원들조차도 당 최고 수뇌부와 관계에서는 그 지위와 영향력이 매우 취약하다. 당의 기구가 외양으로는 아무리 잘 짜여져 있고 당원수가 많다지만 대중의 참여와 지지를 유도하는 능력을 구비하고 있지 못한 현실이다. 일반 당원과 지구당의 문제는 중요하기 때문에 뒤에서 재론하기로 한다. 한국정당에서는 당의 기구가 분화되어 있다고는 하나 내용은 물론이고 형식적 측면에서조차 분권화가 이루어지지 못하고 있다. 여야 정당을 불문하고 대의기관은 유명무실하다. 집행기관이 불균형적인 우위를 점하고 있는데 이 경우 당 총재 또는 수뇌부로부터 시작하여 각 지구당 사무국에 이르는 수직적인 구획이 뚜렷하게 나타난다. 중앙당을 중심으로 집권화되어 있다. 조직부터가 그러하고 당의 실제 운영도 집행기관을 통해 상의하달식 지시 위주로 되고 있음은 두말할 나위 없다(신명순, 1996: 122-125). 조직의 형식이나 실제 운영이 모두 비민주적이다. 중앙당의 당료수만 보면 한국의 주요 정당이 상당히 관료화되어 있을 것이라고 오도될 수 있으나 실제로 관료제의 원칙이 확립되어 있지 않다(이정복, 1995: 327). 운영자금의 조달이 비교적 수월한 여당의 경우이나 유급 당료제도가 정착된 편이고 야당에는 적지 않은 국고보조금이 지급되는 최근에 와서야 당료에게 주는 정기적인 보수라는 개념이 생기기 시작했다. 당료의 전문화와 분업, 공식적 절차에 입각한 인사와 업무처리 등 관료제의 다른 요소에 비추어 보면 여야를 막론하고 당의 관료화를 말하기에 시기상조이다. 결국 여러 각도에서 볼 때, 복합성 측면에서 한국정당의 제도화는 이루어지지 않았다.

헌팅톤의 정치제도화 개념에서는 한 정치조직이 민주적으로 운영되는가 여부는 정치제도화를 가능하는 하나의 차원으로서 제시되지 않았다. 그런데 이 글에서는 내부적 민주성이라는 차원에서도 한국정당의 제도화 수준을 파악하고자 한다. 그 이유는 이 글이 민주정치의 공고화과정에서 정당이 하는 역할을 강조하고 있는데 당내 민주주의 없는 정당이 체제의 민주화를 추진하는 데에는 결정적 한계가 있을 것이라고 생각하기 때문이다.

헌법이나 정당법에는 물론 정당이 민주적으로 운영되어야 한다고 규정되어 있다. 공직후보자 추천의 예를 들면 정당법은 당내 대의기관의 의사를 반영하여 민주

적으로 하여야 하고 구체적 절차는 당헌으로 정한다고 하고 있다. 그렇다면 여기서 정해진 대원칙대로 공직후보자 추천이 민주적으로 이루어지고 있다고 할 수 있는가? 이에 대한 대답은 망설일 것 없이 부정적이다. 1995년 지방선거 때에 몇몇 도시사 선거에서 대의원 대회를 통한 경선을 벌인 것을 제외하면 형식적으로나마 민주적 절차로써 공천하는 경우가 거의 없었다. 국회의원 총선이 다가오면 다소 공개적으로 공천을 한다고 여야 할 것 없이 신청을 받고 당의 고위간부들로 공천심사위원회를 구성하며 도덕성이나 당선가능성이니 하면서 공천기준도 제시한다. 그런데 결과를 보면 당의 최고 지도자와 최측근에서 결정이 내려진다. 수뇌부가 뜻을 두고 영입한다는 외부인사도 상당수 공천되기 마련인데 실제 공천기준은 수뇌부와 친소관계, 연고관계, 아니면 심지어 금품거래 등에 좌우되는 경우가 많다.

공직자 후보에 대한 결정뿐만 아니라 중요 사안에 대한 의사결정이 모두 비민주적이다. 중앙위원회와 중앙상무위원회와 같은 정책결정기구를 만들어 놓았지만 그 기능은 수뇌부의 의사를 뒷받침해주는 통과외례를 행하는 것이다. 중앙당 말고 시·도지부와 지구당을 어지럽게 구성해 놓고는 이들은 평상시에 해당 지역의 관혼상제 연락업무나 하도록 하고 선거 때는 이미 정해진 후보의 당선을 위해서 가동된다. 당의 정책을 수립하고 선거전략을 세우고 재정을 확보하는 과정에서 일반당원들의 책임과 역할이란 전무하다. 정당의 주요 의사결정은 최고 지도자와 그의 측근에 의하여 밑실에서 행해진다.

각 정당이 매년 중앙선관위에 보고하는 당 재정수지의 수입항목에는 당비라는 것이 있는데 이것은 일반당원이 아니라 당소속 공직자나 당의 요직자 등 간부가 직위에 따라 할당된 일정액을 매월 내어 거둔 돈이다. 1994년에 여당인 민자당의 경우에 2천4억원에 이르는 총수입 중 당비는 88억1백만원으로 불과 4% 남짓하게 차지했다. 제1야당인 민주당에서는 해당 연도에 당비의 비율이 비교적 높아 총수입의 33.6%가 당비였다. 그런데 여야를 막론하고 당비는 간부회비라고 불러야 마땅하다. 1996년 9월 기준으로 신한국당이 매월 확보하는 6억원 정도의 당비는 총재인 대통령이 월 3백만원, 대표와 국회의장 월 50만원, 국회부의장 월 30만원, 국회의원 월 15만원 하는 식으로 거의 간부들로부터 각출되었다. 국민회의의 경우에도 매월 6천여 만원의 당비를 걷는데 유사하게 총재 월 1천만원으로부터 국회의원은 월 30만원씩 할당된다. 여야 모두 일반당원들도 월 1천원 이상씩의 당비를 내게 되어 있으나 거의 내지 않고 있다(《조선일보》, 1996년 9월 2일). 일반당원들이 자기 당의

의사결정과정에서 권리를 행사하고 있지 못하고 있으며 또한 당의 운영에 필수적인 의무도 전혀 이행하고 있지 않다.

정당이라는 정치조직의 주체적인 구성원은 정당정책에 공감하고 이것이 실현되는 것을 뒷받침하는 대의지향적(purposive) 동기유인에 의하여 좌우되어야 마땅하다. 정당의 성격에 비추어 사사로운 혜택을 부여하는 바의 물질적 동기유인이나 사람을 사귀고 즐기는 연대적 동기유인은 부차적인 것이 되어야 한다(Clark & Wilson, 1961). 또한 정당이 공조직으로 제대로 서려면 여러 사람들에게 공통적으로 작용하는 이념적 정체성이나 정책과 같은 집합적 유인이 특정 개인들에게 지위와 권력이나 물질적 이득을 주는 선별적 유인보다 우선시되어야 한다(Panebianco, 1988). 그런데 한국의 일반인들은 물질적·선별적 유인 때문에 당원이 되고 당원으로서 활동하는 경우가 대부분인 현실이다. 이러한 당원들은 아무리 많아도 당내 민주주의를 구현하는 데에 기여할 자질을 전혀 갖고 있지 않다.

이제는 정당이 그 고유한 기능을 효과적으로 수행하고 있는가에 따라 한국 정당의 제도화 여부를 판단하고자 한다. 정당의 기능을 논자마다 달리 이야기할 수 있는데 여기서는 가장 기본적인 세 가지만 다루기로 한다. 그것은 일반시민들의 이익과 요구의 취합, 선거경쟁 참여와 권력창출, 그리고 주로 의회를 무대로 한 정책적 영향력 행사이다.

첫째, 정당이 일반인들의 이익과 요구를 취합하는 것은 정당이 다수 대중 속에 자리를 잡고 아래로부터 정책대안을 집약해내고 이와 관련하여 여론을 형성·조직화하는 기능이다. 물론 정당은 이러한 활동을 하면서 정치적 토론을 주도하고 일반인들을 정치적으로 교육시킨다. 국가와 사회, 시민과 정부 사이의 연계를 형성하는 정당의 이러한 기능은 우선 대중적 기반이 튼튼해야 제대로 수행된다. 앞서 언급한 대로 중앙선관위에 신고한 바에 따르면 유권자들의 20% 이상이 당원이다. 이것만 보면 한국정당은 조직적 측면에서 강력한 대중적 기반을 가진 것으로 보인다. 하지만 이러한 자료는 신빙성이 없다. 대중을 상대로 하는 여론조사에서 정당 가입여부를 물어보면(예를 들면 1993년 11월에 필자가 연구자로 참여한 서울대 사회과학연구소 질문지 면접조사) 어떤 정당이든 당에 가입한 적이 있다는 응답자들은 대체로 5% 정도이다. 그런데 정당의 대중적 기반은 공식적인 당원수보다 심리적으로 애착을 느끼는 사람들의 수에 비추어 따져보는 것이 더욱 적절하다. 앞에서 제도화 개념은 정당이 가치있는 정치조직으로서 대중의 심정에 내면화되어야 함을 시사한다. 1993

년 11월 서울대 사회과학연구소 조사에서는 친근하게 느끼는 정당이 있는가 여부를 묻기도 했는데 그러한 정당이 있다는 응답자들은 36%에 지나지 않았다(이갑운, 1993). 민주적 이행과 공고화를 경험하고 있는 남유럽이나 중동유럽의 국가들 거의 대부분에서 정당에 애착을 갖고 있는 일반시민들의 비율이 한국의 경우보다 높다(Shin, 1995: 33). 일반 한국인들의 다수가 친근하게 느끼는 정당이 없는 것은 정당이 지도자들의 이익만을 위한다든가 정당간에 별로 차이가 없다는 부정적 평가와 상관관계를 갖고 있다. 이렇듯이 한국정당의 대중적 친화력은 보잘것없다.

민주화되기 이전 시기에 집권세력이 안보와 경제성장을 우선시한 반면에 반대세력이 민주화를 강력하게 주창하면서 대중수준에서도 여성향 또는 야성향이 뿌리깊게 자리잡은 면이 없지 않았다. 그렇기에 야당은 방대한 대중조직 없이도 시민사회 내의 비조직화된 세력으로부터 지원을 얻을 수 있었다. 예를 들어 12대 총선에서 신한민주당은 독재타도와 민주화를 기치로 내걸어 학생·재야운동세력뿐만 아니라 도시의 일반시민들로부터 지지를 얻어 짧은 기간에 제1야당으로 부상하였다. 그러나 민주화된 시기 현재 야당은 이러한 활력을 갖고 있지 못하다. 여야간 정치이념이나 정책기조의 차이가 더욱 불분명해지고 여야당을 불문하고 근시안적인 지역주의 전략으로 대중적 지지를 유도하는 데에 급급하다.

한국정당의 대중적 기반이 취약한 것은 지구당의 성격을 보면 잘 드러난다. 지구당은 중앙당보다 더 이념과 정책이라는 보편주의적 요인에 기초하는 '정책대응적 연계'보다는 사민주의적이고 특수주의적인 후견인-수혜자 관계망에 기초한다(정당과 정치적 연계에 대해서는 Lawson, 1980 참조). 지구당은 현재 외형상 당원수가 아무리 많고 이른바 공조적 운운하더라도 국회의원이나 원외 위원장이 정치경력을 추구하기 위한 사적 도구라고 보인다. 조직을 공고히 하기 위해서 개인적 친분, 학연, 문중, 연고 등의 요인이 심분 활용된다. 그리고 의원이나 지구당 위원장은 당원들의 경조사와 민원을 돌보면서 당을 결속시킨다(박찬욱, 1990; 이원규, 1996). 비자발적 참여자들로부터 지지를 동원해야 하기 때문에 선거시기에는 물론 평소에도 지구당 관리비용이 많이 들 수밖에 없다. 야당의 지역구 출신 평의원이 한달에 1천만원으로는 턱없이 부족하며, 여당의 평의원은 3-5천만원을 써야 한다는 것이다. 이렇게 해야 살아남는 정당은 대중으로부터 이익과 요구를 정책대안으로 취합하여 국가와 사회를 연계시키는 역량을 보일 수 없다.

둘째로 논의되는 정당기능은 정당이 선거에서 공직후보자와 정책대안을 내놓고

유권자의 지지를 호소하며 자유롭고 공정한 정치적 경쟁을 구조화하는 역할이다. 정당이 외형에서는 공조적이지만 사실상 특수한 사조직이라는 점은 앞에서 누누이 언급했다. 한국정당은 선거를 치르는 데에 중요한 방편이다. 그렇기 때문에 선거를 앞두고 기존 정당의 이합집산이 일어나고 철새처럼 새로운 정당이 등장한다. 후보자 공천절차는 일반당원들의 의사를 반영하기 어렵게 되어 있다. 선거경쟁은 정책중심이 아니고 수단과 방법을 가리지 않은 무책임한 흑색선전이 일쑤이다. 무차별 득표전략이 구사되기 때문에 중요한 선거가 있는 해에는 당원수가 급증한다.

여당에 관한 공식적 자료를 통해서 그 추세를 알아보자. 민자당은 1991년에 당원 총수가 300만명이었는데, 국가선거인 총선과 대선이 있던 92년에는 당원수가 500만명이 되었다가 그 후 94년 430만명, 95년 300만명으로 줄었다. 신한국당으로 이름을 바꾼 여당의 당원수는 총선이 실시되었던 96년에 351만명으로 다시 증가했다. 대선이 있는 97년에는 공식적 당원수가 또 다시 500만명선에 육박하게 될 것이 아닌가 한다. 권위주의 정치시기에 여당은 금권, 관권, 지역개발 등 자원을 동원하여 득표하고 심지어 선거조작까지 한 사례가 있었다. 민주화가 되어 여당의 이러한 불법적 득표전략에는 큰 변화가 온 것이 사실이다.

하지만 여당은 아직도 총선이나 대선과 같은 국가선거에서 패배한다는 것을 염두에 두지 않는다. 집권여당이 평화적인 정권교체를 수용하는 자세가 민주화시대에도 정립되어 있지 않다. 과거에 야당은 집권여당의 실정과 부도덕성에 대한 날카로운 비판으로 바람몰이하는 득표전략을 구사하여 왔다. 민주화 이후에는 이러한 선거전략의 효과가 상당히 줄었다. 대신에 여야를 막론하고 지역주의전략이 선거시 득표전략의 근간이 되었다. 지역균열이 거의 유일한 집합적 정체감의 근거인 현실과 또한 정당이 그 최고 지도자와 동일시되는 특성 때문에 지역주의가 선거에서 활용되고 있다. 이것은 민주정치 공고화의 견인차가 되어야 할 정당의 역할에 대한 기대에 비추어 실망스러운 일이다(장훈, 1996). 여러 각도에서 정당의 선거참여와 권력창출 기능도 민주정치체제에 부합하는 방향으로 효과적으로 수행되고 있지 않다.

셋째로, 정당은 획득한 공직을 바탕으로 의회 또는 행정부에서 정책의 심의와 집행에 중추적인 영향력을 행사한다. 책임정당정치론이란 바로 정당이 정책결정과 정책집행에서 중심적 역할을 수행해야 한다는 주장이다. 이에 따르면 정당은 이념적·정책적 입장을 토대로 조직되고, 선거시에는 그러한 점에서 차별성을 유권자들에게 부각시켜 지지를 얻고, 동일 정당에 소속된 공직자들은 공동의 노력으로 정책프

로그랩을 개발·형성·집행하도록 한다(Ranney, 1954; Schattschneider, 1942; Katz, 1987). 책임정당정치론은 의원내각제가 운영되는 경우에 매우 적합한 이론이기는 하지만 대통령제의 경우에도 정당이 정책과정에서 중추적 역할을 해야 함을 강조하는 한 무시될 수 없는 주장이다. 이를테면 대통령제가 운영되는 경우에도 의회내 정당이 정책심의과정에서 책임정당정치론이 처방하는 바대로 역할을 수행하는가를 평가할 수 있다. 그렇다면 한국의 의회정치는 책임정당정치라고 할 수 있는가? 정당이 특정 지도자 또는 파벌의 보스를 중심으로 하여 조직되어 있다. 선거에서 정당은 정책에 승부를 걸지 않는다. 정당의 정책개발 능력이 취약하기만 하다. 원내정당의 성격을 갖고 있으나 국회내 정책활동에 심혈을 기울이지 않는다. 당기울이 강하지만 이것은 그 정당이 표방하는 정책을 효과적으로 관철시키는 데 도움을 주기는커녕 오히려 소속 의원들을 경직되게 규제하면서 국회의 정책기능을 무력화시킨다. 한국의 정당은 한마디로 책임정당과 거리가 멀다.

앞에서는 정당의 제도화를 주로 논의하였는데 정당들이 모여서 형성하는 정당체계의 제도화에 대한 논의도 의미를 갖는다. 민주화 과정에서는 특히 ‘경쟁구도의 정형화’가 중요하다. 정당체계가 경쟁적이면서도 일정 유형으로 지속되어야 민주정치의 공고화가 용이하다는 것이다(Mainwaring & Scully, 1995). 한국의 정당체계는 매우 유동적이어서 무슨 유형의 정당체계라고 규정하기 어렵고 차라리 “무체계라고 일컫는 것이 정확한 표현일 것이다”(김수진, 1996: 17). 제6공화국 출범 이전의 4당 체계는 1990년 초 3당 여권통합으로 민자당, 평민당(후에 신민주연합, 그 다음에는 민주당)의 양당체계의 형태를 보이다가, 92년 3월의 14대 총선 직전부터 국민당이 등장하여 3당체계가 되는 듯했다. 그러나 그 해 12월 14대 대선 이후 국민당이 와해되자 민자, 민주의 양당체계가 형성되었다. 하지만 95년에 와서 3월에 민자당을 이탈한 정치인들이 자민련의 등장을 주도하고, 8월에는 민주당의 내분으로 국민회의가 갈려 나왔다. 96년 1월에 민주당은 시민운동 지도자들이 모인 정개련과 함께 통합민주당을 탄생시켰다. 한편 2월에 민자당이 신한국당으로 개명하였는데 15대 총선 직전에는 다시 4당체계가 이루어졌다. 4월 15대 총선을 겪은 후 통합민주당은 원내교섭단체를 구성하지 못할 정도로 왜소해져 현재는 신한국당, 국민회의, 자민련의 3당체계인 셈이다. 주요 정당의 수에 따라 이렇게 저렇게 정당체계를 규정하기는 하지만 제6공화국 이후 정당간 경쟁은 대부분 여권과 야권의 양극적 구도 안에서 전개되어 왔다. 그러나 여당이 언제나 불균형적 우위에 선 양극구도였다. 한국

정당체계는 그 유동성으로 인하여 다당체계, 양당체계, 또는 일당우위체계라고 명명하기가 어렵고, 애써 특정의 유형으로 불러보아야 그러한 순간에 다시금 다른 유형으로 변신하는 모습을 보여왔다.

정당체계의 유동성과 함께 불완전한 경쟁성이 민주화 이후에도 극복되고 있지 않다. 제1야당이라 하여도 여당에 비하면 매우 불공정한 조건에서 경쟁해야 한다. 그리고 기성 정당에 도전하는 신진세력이 조직화되어 새로운 정당으로 성장할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않다. 권위주의 정치가 심화되는 시기에 비하면 야당 정치인의 자유로운 활동이 상당히 신장된 것이 사실이다. 하지만 정당간에 선거에서 정치권력이 교체될 가능성을 실현시킬 정도의 경쟁성에 이르지 못하는 못하였다. 헌팅턴은 절차적 민주정치의 공고화를 채는 잣대로서 두 차례의 정당간 권력교체를 들고 있는데(Huntington, 1991: 266-267), 한국의 정당정치에 이를 적용한다면 민주주의가 공고화되는 시점은 아주 요원할 것으로 보인다.

정당을 운영하는 자금의 조달 형편을 여야 정당간에 비교해 보자. 비공개적이고 불법적인 방식으로 조달되는 자금의 규모는 확실히 알 수가 없지만 이 점에서 여당이 야당보다 크게 유리할 것이라고 쉽게 추측이 간다. 합법적인 자금 가운데 선관위가 접수하여 정당에게 배분하는 기탁금을 보면, 문민정부 출범 후 1996년 말까지 879억원의 지정기탁금 전액이 여당에게로 돌아갔다. 후원금의 모집에서도 대체로 여당과 여당 정치인이 야당과 야당 정치인보다 유리함은 물론이다(김영래, 1994 참조). 1980년에 개정된 정치자금법에서 원래는 야당에 대한 유화책으로 채택된 국고보조금이 최근에 올수록 증액되어 재정이 빈곤한 야당에 큰 도움이 되는 실정이다. 그런데 국고보조금은 민주정치의 불가피한 비용이고 단기적으로는 야당을 지원하는 긍정적 측면이 있는 반면에 여러 가지 부정적인 효과를 유발할 수 있음에 유의해야 한다. 이미 규모가 막대한 국고보조금은 정당을 준국가기관으로 변질시키고 시민사회로부터 우리를 축진시킬 수 있다. 당의 권력을 수뇌부에 더욱 집중시키고 당의 관료화를 초래할 수도 있다. 보조금 배분을 위한 현행방식은 대정당일수록 유리하게 되어 있으며 기성 정당의 담합을 유도하여 정당체계의 경쟁성 확보를 더욱 어렵게 할 우려도 있다(Schlesinger, 1991; Nassmacher, 1989; Mendilow, 1992; Katz & Mair, 1995). 여하튼, 정당자금의 조달만 살펴보더라도 정당간에 균형적 경쟁관계가 전개되기 위한 기반이 조성되어 있지 않다.

종전에도 한국의 정당정치를 분석한 연구가들은 제도화의 부재를 지적하여 왔

다. 안병만에 따르면 “해방 후 1980년대에 이르기까지 한국정당의 제도화과정은 단선적 전진 방향을 갖지 못한 채……제도화의 파기와 새로운 제도화의 시도라는 악순환적 변화과정을 경험하면서 현재에 이르고 있다.”(1993: 197) 또한 김호진도 1980년대 말 시점에서 한국정당의 제도화 수준이 아주 저조한 수준에 머물고 있다고 하였다(1994: 427-429). 그런데 이 글에서는 정치체제가 권위주의에서 민주정치로 가는 첫 관문을 통과한 이 시점에서도 종전의 연구와 별 다른 없는 결론에 이르게 되었다. 정당의 자율성, 응집성, 복합성, 내부적 민주성 및 기능수행의 효과성, 그리고 정당체계의 지속성과 경쟁성에 비추어 볼 때 한국의 정당과 정당체계는 여전히 제도화되어 있지 못하다.

3. 의회 제도화의 수준

정당은 시민사회에 토대를 마련하고 국가와 연계를 형성하는 정치제도이며, 의회는 국가기관의 하나이면서 국가와 시민사회를 잇는 교량적 제도이다. 의회는 해당 정치공동체의 구성원들을 대표하는 사람들로 구성되고 구속력 있는 법률을 제정하며 기본정책을 형성하는 회의기관이다. 이러한 정의에서 밝혀지는 바와 같이 의회는 국가의 정책형성과정에 참여하고 사회내 다양한 세력의 이익과 견해에 반응하는 활동을 한다. 그리고 의회는 정책적 영향력과 반응성을 통하여 궁극적으로 민주체제의 유지에 기여한다(Packenham, 1970; Norton, 1993: 6-9; Mezey, 1979: 6-20; Loewenberg & Patterson, 1979: 43-67).

이 글에서 의회가 제도화되었다 함은 의회가 비교적 높은 수준의 자율성, 응집성, 복합성을 갖고 정책형성, 연계와 대표, 체제의 통합과 정당화라는 3대 기능을 효과적으로 수행함을 말한다. 한국의 국회는 현재 제도화되어 있는가?

한국국회는 외생적 요인에 의하여 자율성이 훼손되는 시련을 겪어 왔다. 해방 이후 체제변동의 소용돌이 속에서 국회는 제도로서 생명이 단절되는 아픔을 경험하고 다시 부활하는 악순환을 거쳐 왔다. 여태껏 제6공화국에 이르기까지 세 번의 해산과 두 번의 임기단축이 있었다. 오늘날 문민정부에서 과거와 같은 의정의 돌연한 단절은 예상되지 않지만 자율성이 위축되었던 상흔이 말끔히 사라지지 않았다.

한국은 대체로 대통령의 권한이 강력한 체제를 운영해 왔기 때문에 국회의 자율

성은 우선 대통령을 정점으로 하는 행정부와 관계에서 규정되고 평가된다. 과거 권위주의 정치시기에 국회가 행정부에 대하여 예속되는 처지에 있었다. 헌법원리는 어디까지나 권력분립체제를 공식적으로 구축해 놓았으나 실재는 이와 유리되어 왔다. 이것은 권력분립체제의 근본을 훼손하지 않으면서 근래 들어 행정권이 강화된 선진민주국가의 행정국가 개념과는 구별되는 상황이다(박동서, 1996). 그런데 과거와 다름없이 문민정부에 접어들어서도 국회가 독자적인 정치적 입지를 확보하지 못하고 있다. 이에 따라 국회가 대통령과 행정부의 정책주도를 구체적으로 심화하여 적극적으로 지원하거나 아니면 그 문제점을 예리하게 비판하는 주체적 입장을 견지하는 것이 어렵다. 국회의 수장인 의장은 공식적으로 국회에서 선출된다고 하나 행정부 수반인 대통령이 내부적으로 지명하고 있다. 중요 사안에 대한 집권여당의 원내 전략이 대통령을 핵으로 하는 권력중추부의 의사에 의하여 좌우되고 있다. 여당의 자율성 결여는 곧 국회의 자율성 부재로 연결된다.

의회의 제도화에 대한 최초의 경험적 연구를 산출한 폴스비는 제도의 자율성을 외부환경과 경계를 설정하는 것으로 개념화하였다. 그리고 의원 신분을 획득하거나 상실하는 것이 매우 쉽고 빈번한 의회는 경계확립의 시각에서 제도화가 되지 않은 의회로 보았다. 이 경우에 의원의 교체율 또는 초선의원 비율이 문제시된다(Polsby, 1968: 145-146). 우리 나라는 초선의원 비율이 100%였던 제헌국회를 제외하고 2대부터 15대까지 초선의원 비율의 평균은 56% 수준이다. 신군부에 의하여 해산된 후 새로 구성된 10대에서는 무려 79%에 이르렀다. 현 15대 초선비율은 46%인데, 이는 역대 평균보다는 낮으나 제도화된 의회에서 예상되는 수준보다는 높다.

국회의 복합성은 내부조직과 절차의 세분화 및 입법자원의 확보에 비추어 평가될 수 있다. 복합성 차원에서 보자면 국회는 제도화 수준이 마냥 낮다고만 할 수는 없고 일견 나름대로 서서히 제도화의 과정을 밟아 온 것으로 보인다. 적어도 공식적으로는 실질적 의안심사를 위한 위원회제도가 확립되어 있고 14대 국회 후반기 이후에는 민주적이고 생산적인 선진의회를 지향하는 방향으로 국회법도 잘 정비되어 있다(국회사무처의사국, 1994). 물론 정당의 경우와 같이 절차와 규칙이 지향하는 바와 그것이 실제 운용되는 바와 괴리는 있지만 정당에 비하면 국회는 조직으로서 복합성은 훨씬 나은 편이다. 의원의 정책심의활동을 지원하는 기구로서 국회에는 국회사무처 산하 법제예산실과 각 위원회의 직원조직, 도서관의 입법조사 분석실 등이 있으며 이외에도 국회의원 개인의 보좌진이 있다. 선진 민주국가 의회의 입법

지원인력에 비하면 국회의 지원인력은 보잘것없어 크게 확충되어야 하는 현실이기는 하나 최근의 변화 방향은 꾸준히 양적으로 증대되고 질적으로 개선되는 쪽이다(전진영, 1996: 48-54). 결국, 복합성 차원에서 국회는 제도화의 가능성을 보여주고 있다.

복합성은 의정 주역인 의원들이 활동하는 여건에 주로 관련되는 것인 반면에 응집성은 의원들 스스로가 그 고유한 직무활동에 임하는 태도와 행위에 많이 관련된다. 즉 국회가 응집성이 있다고 평가받기 위해서는 의원들이 국회내에서 정당간 갈등이 원만하게 그리고 효과적으로 처리·해소될 수 있어야 한다. 국회의 구성원은 다양한 사회세력을 대표한다고 기대되기 때문에 국회내에서 갈등이 표출되기 마련이다. 문제는 심도있는 토론과 논쟁을 거치되 국회법이나 규칙, 기타 공식적 규범이 처방하는 바대로 찬성과 반대의 쌍방 모두가 수용하는 결말을 산출할 수 있는가 하는 것이다.

응집성 차원에서 국회는 문민정부 출범 이전과 이후 별 차이가 없다. 과거나 다름없이 14대와 15대 국회에서도 중요 사안에 대한 여야논쟁은 교착상태로 치달아 국회를 마비시키는 사태가 계속 발생하였다. 14대 국회는 임기개시 후 5개월째 들어서야 원구성을 마치는 등 초반부터 출발이 순조롭지 못하였다. 1993년 165회 정기회는 문민정부 최초의 정기국회였는데 안기부법, 통신비밀보호법의 개정을 둘러싸고 여야의 의견대립이 있었다. 야당인 민주당은 이 사안들과 예산안의 처리를 연계시키고자 하였다. 여당이 예산결산특별위원회, 농림수산위원회, 재무위원회에서 예산안, 추곡수매동의안, 예산부수법안을 각각 자당 의사대로 변칙처리하자 야당은 본회의가 열리지 못하도록 저지하여 국회가 공전되었다(《동아일보》, 1993년 12월 3일). 그리하여 예산안은 법정 통과시한인 12월 2일을 넘어 동월 7일에야 표결 처리되었다. 1994년 170회 정기회에서는 12·12관련자 기소문제로 정치적 상황이 경색되어 예산안을 비롯한 의안심사가 제대로 이루어지지 않았다. 민주당은 12월 2일 저녁에 국회내 지방기자실에서 단독회의를 소집하고 예산안을 기습상정하여 통과시켰다(《동아일보》, 1994년 12월 3일). 15대 국회 역시 법정 개원일보다 33일이나 늦은 96년 7월 8일에 열리게 되었다. 총선이 끝난 후 과반수 의석을 확보하기 위해 여당이 야당과 무소속 당선자를 빼가면서 정국이 경색되었던 것이다. 96년 181회 정기회에서는 제도개선평특별위원회의 쟁점사항을 놓고 여야의 입장차가 커서 예산안을 법정시한내에 처리하지 못하였다(《조선일보》, 1996년 12월 3일). 이 정기회 말에

는 정보위원회에서 여당소속 의원들이 안기부법 개정안을 날치기로 처리하자 국민회의 등 야당이 본회의 의사일정의 진행을 원천봉쇄하였다. 의원들의 몸싸움이 벌어지는 가운데 안기부법은 처리되지 못한 채 정기회가 막을 내렸다(《조선일보》, 1996년 12월 19일). 연말에 소집된 임시회 기간인 12월 26일 새벽에 신한국당은 소속의원들만으로 아무런 토론없이 안기부법과 노동관계법을 불과 7분만에 전격처리하였다. 이와 같이 정당간 갈등행위의 작용과 반작용으로 공전과 파행을 거듭하는 국회는 응집력 있는 정치제도라고 평가되기 어렵다.

국회의 기능수행을 검토해 보자. 국회의 정책적 영향력은 법률심사, 예산심의, 국정감사 등의 활동을 통해서 행사된다. 14대 기간중에 총 902건의 법률안이 국회에 접수되었다. 정부가 64%를 제출하고 나머지 36%는 의원에 의하여 발의되었다. 의안발의에는 정부가 마련한 법안이 여당의원 명의로 발의된 것도 포함된다. 정부 제출안은 98%가 처리된 반면에, 의원발의안은 61%가 처리되었다. 임기만으로 인하여 자동폐기된 법안이 139건에 이르렀다. 이 가운데 90%가 의원에 의하여 발의된 것이었다. 미처리 법안의 내용별로는 세제개선을 취지로 하는 법안이 18건으로 가장 많고, 금융증권보험제도의 개선을 위한 것이 9건, 환경보전 9건, 지방자치와 지방행정에 관한 것이 8건 등 공공복리 증진과 국민생활편의 도모를 위한 상당수의 법률안이 정당갈등, 이해집단간 갈등, 의원들의 성의부족으로 폐기되었다(국회사무처 법제예산실, 1996b).

14대 국회 입법활동 가운데 주목할 만한 업적으로는 정치개혁을 지향하는 법률의 제정 및 개정(홍준형, 1996 참조)과 두 전직 대통령을 포함한 12·12 및 5·18 관련자들의 공소시효를 노대통령 재임 만료일인 1993년 2월 24일까지 정지하도록 하는 특별법 제정이었다. 개혁입법은 93년 5월의 임시회에서 공직자 재산공개를 제도화하고 직무를 이용한 부정축재를 방지하기 위해 공직자 윤리법개정안이 통과되면서 산출되기 시작하였다. 그리고 94년 2월 임시회에서 공직선거 및 선거부정방지법이 가결됨으로써 절정에 달하였다. 그런데 상기해야 할 점은 개혁입법이나 특별법의 산출이 대부분 국회의 주도적인 역할에 의하여 결과된 일이 아니었다는 것이다. 국회가 능동적으로 해낸 입법으로서 94년 6월 임시회에서 국회법 27차 개정 정도가 그 예가 된다. 그 밖의 법안들은 청와대가 주도하여 성안하여 공식적으로는 여당의원들에 의하여 발의하도록 했던 것이다. 국회는 대의명분과 시대적 흐름에 밀려 수동적으로 임하기 일쑤였다. 선거법의 경우, 의원들이 선거개혁에 미온적이

거나 저항적이기까지 한 태도를 보이는 가운데 10개월이나 지속되는 협상이 전개되었다.

국회에서 법률안은 매우 신속하게 심사되고 있다. 통과된 법률의 국회심의기간을 보면 평균적으로 11대 78일, 12대 70일, 13대 50일, 그리고 14대 58일로 민주화 시기의 국회에서 법률안이 그 이전 시기보다 오히려 신속으로 심사될 가능성이 커졌다. 당해 회기에 제출 또는 발의되어 그 다음 회기나 그 후에 통과된 법률안은 불과 10% 정도에 해당할 뿐이다. 국회에서 법안이 통과되는 경우에 당해 회기에 접수되면 그 회기에 바로 처리되고 있다. 정부안의 제출시기를 보면 특히 정기회 회기중에 집중되고 있는데 14대에서는 53%가 그러했다. 이는 13대의 44%보다 높아 정기회에 집중하여 제출하는 추세가 더욱 심해졌다(국회사무처 법제예산실, 1995, 1996a). 국회에서는 법안의 충실한 심사를 위해 공청회를 활용하는 경우가 매우 드물다. 14대 국회에서는 36개 안건에 대하여 33차례의 공청회가 개최되었다. 접수된 법안만도 900건을 상회함에 불구하고 공청회 활용도는 이와 같이 매우 저조하다.

국가의 기본정책안을 형성하는 예산안이 국회에서 변칙적으로 심의·처리되고 있다. 앞서 언급된 바와 같이 김영삼 정부 출범 이후 1993년 정기회에서 94회계년도 예산안은 안기부법 개정과 추곡수매가를 둘러싼 논쟁으로 인하여 법정통과 시한이 지난 후 여당 단독으로 처리되었다. 94년 정기회에서는 12·12 군사반란이 쟁점으로 부각되어 국회가 공전되자 처리기한으로 압박을 받던 여당이 결국 익년 예산안을 단독으로 가결하였다. 95년 정기회에서는 예산안이 본회의에서 처리되기까지 논란의 대상이 되었으나 간신히 표결처리되었다. 96년 정기회는 15대 국회의 첫 정기회였는데 앞에서 언급된 바대로 예산안이 법정시한을 지나 표결처리되었다.

국회에서 예산안 처리는 변칙적일 뿐만 아니라 형식적이고 무책임하다. 안기부 관련예산은 특히 형식적으로 심의된다. 14대 후반기부터 정보위원회가 상설화되어 안기부 예산을 심사할 수 있게 되었다고는 하나 그 세목에 대한 철저한 심사는 쉽지 않다. 이 예산은 안기부 소관으로 되어 있는 예산 외에도 각 부처의 정보관련 특수활동비로 광범하게 분산·은닉되어 있다. 그런데 정보위원회는 심사 후 그 결과를 세부항목별이 아니라 부처별 총액으로 의장에게 보고하여 예산결산위원회로 통보되도록 한다. 안기부 관련예산은 법률상 특례로 예결위의 심사나 조정을 받지 않게 되어 있기 때문에 정보위원회 심사가 사실상 최종심사이다. 예산심의 과정에서 예결위내 계수조정소위원회가 가장 중요한 역할을 하는데, 여기에는 예결위원 50명

중 통상 11명이 선임된다. 이 소위의 회의는 비공개로 운영되고 속기록이 유지되지 않아 심의의 공개성과 책임성이 확보되지 않고 있다(나라정책연구회 외, 1995 참조). 본회의의 대정부질문이나 위원회의 정책질의에서 고비용 저효율의 경제구조 개선을 정부에 끈질기게 촉구하는 의원들이 예산심의에서는 실제로 소속 정당의 개발공약 이행이나 지역구관련 사업을 위한 예산조달에 급급한다. 1996년 정기회에서 예결위 소속 상당수 의원들은 출신 지역구 민원성 사업을 위해서 희망 예산액을 1인당 최고 10억까지 제출하여 계수조정소위원회가 이를 반영하도록 하였다(《조선일보》, 1996년 12월 11일). 여야를 막론하고 의원들은 지역구관련 사업이라면 예산확보를 위해서 예산안이 국회에 제출되기 훨씬 전인 6월 하순부터 행정부에 로비를 한다. 여당과 정부 사이에는 당정협이라는 통로가 있으므로 여당의원들은 당정책위원장이거나 예결위원장 등을 통해서 그리고 야당의원들은 막바로 재정경제원 예산실을 접촉한다(《조선일보》, 1996년 11월 2일). 의원들 스스로가 국회에서 예산심의가 형식적이어서 재정을 통제할 수 없음을 너무 잘 알기 때문에 이와 같은 한심한 처사가 빈번히 벌어지고 있다.

정기국회에 실시되는 국정감사는 문민정부시대에 와서 개선된 바가 많다고 평가되고 있다. 즉 여당의원들이 맹목적으로 정부를 두둔하는 것이 지양되고 있고, 야당의원들은 무조건적인 비판보다 진지한 정책대안을 제시하려는 노력이 경주되고 있다(《조선일보》, 1995년 10월 15일). 특히 15대 국회의 첫 국정감사에서 조선의원들이 충분한 자료수집과 분석을 바탕으로 체계적으로 문제점을 지적하면서 현실적인 대안을 제시하는 등의 긍정적인 모습이 부각되었다(《동아일보》, 1996년 10월 14일; 《조선일보》, 1996년 10월 20일). 한편 한건주의 폭로, 현저한 정파적 목적 지향, 지역구 민원해결추구에 치중하는 행태, 그리고 음주로 취한 채로 임하는 행태 등이 아직 사라지지 않고 있다. 이 밖에도 현행 국정감사는 다음과 같은 문제점을 노정시키고 있다. 우선 감사대상의 수가 너무 많아(14대 국회기간 연평균 334기관) 감사일정이 촉박하다. 지나치게 많은 증인을 채택하여(1994년과 95년에 각각 2,800명 이상) 증인에 대한 질의가 형식적인 경우가 많다. 그리고 과다하고 무리한 자료제출 요구, 중복감사, 중복질의, 질의 후 이석, 지방자치단체에 대한 감사시비, 수감기관의 불성실한 자료제출과 답변, 감사실시 후 지적한 사항에 대한 정부의 조치를 점검하지 않는 것 등이 문제이다(박종흡·임종훈, 1996; 김현구, 1996; 윤영오, 1996).

국회가 국가와 시민사회 간 연계를 형성하는 대표활동, 그리고 국민을 통합하고

민주체제의 정당성을 제고시키는 활동을 효과적으로 수행하고 있는 것인가? 국회의 대표활동에서 가장 두드러진 점은 지역대표성만이 불균형적으로 강조되고 있다는 것이다. 국회는 다양한 사회계층과 직능집단 등 지역 외의 다른 사회세력을 대변하는 데에서 한계가 뚜렷하다. 여기서 지역개념은 지리적으로 구획된 단위선거구 수준과 여러 개의 단위선거구가 합쳐진 시·도 또는 권역 수준에서 규정될 수 있다. 의원 개인은 출신 선거구 일변도의 활동을 하고 있는 한편 원내정당의 대표기반은 각각 특정 권역에 치우쳐 있다.

의원들은 대체로 원내에서 정책활동과 직접 연결되지 않는 지구당 관리, 지역구민의 애경사와 민원 돌봐 주기에 많은 시간과 자금을 투자하고 열의를 쏟고 있다. 물론 이러한 활동은 지역선거구민의 대표인 의원의 본연적 직무에 속한다. 문제는 이것이 대표활동의 거의 전부가 되어 있으며 원내의 의안심사활동을 충실하게 수행하는 데에 지장을 준다는 것이다. 의원들이 지역구 편중의 특정한 이익과 의사의 실현에 매진하는 국회는 정책적 영향력을 효과적으로 행사하기가 어려울 뿐만 아니라 국민과 정치체제의 통합을 제대로 이끌어 나가기 어렵다.

이 글에서 정당에 대하여 이미 논한 바와 같이 특정 인물중심의 정당, 그 인물의 출신지역에 기반을 두는 정당, 이념적으로 보수적인 정당의 성격으로 인하여 국회가 한국사회내 여러 갈등을 의정부대로 수렴하고 이를 효과적으로 해소하고 관리하는 일에 큰 기여를 하고 있지 못하다. 14대 국회시기에 표면화된 의약분쟁의 예를 들어보자. 1993년 2월 보사부가 약사법 시행규칙을 개정하면서 “약국은 재래식 한약장 외에 약장을 두어 이를 청결히 할 것”이라는 조항을 삭제하였다. 종래의 이 조항이 약사의 한약조제를 금지시키는 규정으로 해석하던 한의사측이 동 조항의 삭제에 반발하였고 양 단체의 집단행동으로 한의대생 유급, 약사회장 구속 등을 초래하였다. 이 분쟁이 전개되는 동안 국회는 이 사안을 행정부내 보사부 차원의 문제로 제한하며 수수방관하는 자세를 보였다. 국회의 보사위원회는 1993년 5월 13일에 공청회를 한 차례 개최한 것 외에는 이 분쟁의 해결을 위한 적극적 노력을 기울이지 않았다. 오히려 국가기관이 아니고 시민단체의 하나인 경실련이 93년 6월 17일에 공청회를 개최하고, 9월 16일에는 한약조제권 분쟁조정위원회를 구성, 조정안을 마련하기도 하였다. 후에 보사부가 약사법 개정안을 마련하면서 경실련의 조정안을 대폭 수용하였다. 사회내 갈등 사안을 외면하면서 또한 원내에서는 정당간 갈등이 제대로 처리되지 않고 있다. 이러한 국회가 어떻게 국민통합과 민주체제의 공고화

에서 견인차가 될 수 있을 것인가? (국회사무처 법제예산실, 1996c; 김영래, 1993).

앞에서 살펴본 바대로 자율성, 응집성, 기능수행의 효과성 차원에서 국회의 제도화는 저조한 수준이다. 단지 복합성 차원에서 미흡하나마 제도화의 가능성이 보이는 정도이다. 전체적으로 국회가 지금과 같은 제도화의 수준으로 한국 민주정치 의 공고화에 기여할 수 있을지 의문이 앞서는 현실이다.

4. 선거 제도화의 수준

정치공동체의 지리적 규모가 커질수록 공동체 구성원의 직접참여에 의해서 공동체의 문제를 모두 해결해나가기 어렵게 된다. 그리하여 대의 민주정치가 현실적 대안으로 받아들여지게 되었다. 대의 민주정치에서 일반인들이 대표를 투표로 뽑는 제도적 장치가 선거이다. 민주정치에서 권력창출이 선거에서 득표력에 달려 있는 만큼 선거가 중요하다. 대표를 뽑는 선거과정은 정치공동체가 당면한 문제를 진단하고 이에 대한 처방을 모색하는 토론의 광장이요, 기존 정책의 공과를 평가하고 새로운 대안적 정책의 출현을 촉구하는 계기이기도 하다. 선거가 권력 경쟁과 이익의 유일한 방식으로 자리잡고 경쟁주체간에 정책논쟁이 활발히 전개되면 민주정치가 공고화될 것이다. 이러한 선거가 반드시 자유롭고 공정해야 함은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

문민정부 출범 이후 자유롭고 공정한 선거를 정착시키기 위해서 기울여진 노력 가운데 가장 중요한 것으로서 1994년 3월 공직선거 및 선거부정방지법의 제정을 들 수 있다. 이 법은 기존의 각종 선거법을 단일화하여 '통합선거법'으로도 불린다. 입법취지가 선거운동 자유의 확대와 선거의 공정성 제고, 그리고 선거비용의 최소화라고 요약되는 이 법은 김영삼 정부의 개혁의지가 잘 드러나 있어 민주정치를 진전시키는 데 의미있는 방편이 될 것으로 기대되었다(홍준형, 1996; 조중빈, 1995). 그런데 이 법은 처음 제정된 이후 1996년 4월 총선 전까지 여섯 차례나 개정되면서 부분적으로는 개혁의지가 퇴색되었다는 평가를 받기도 하였다.

통합선거법은 선거운동의 자유를 획기적으로 확대하였다. 종전에는 선거법에 선거운동을 포괄적으로 금지하는 조항이 있었으나 선거운동방식을 개별적으로 열거하여 제한하는 예외적 규제로 되었다. 예를 들어 후보자가 공개된 장소에서 확성기를

통해서 선거운동을 해도 법에 저촉되지 않게 되었다. 후보자와 유권자가 서로 접촉할 수 있는 기회는 대폭 확대되었다. 선거의 공정성 제고를 위해서 여러 조치를 마련했다. 그 내용은 선거일의 법정화, 사전선거운동 금지강화, 사회단체의 공명선거 추진활동 허용, 선거법 위반에 대한 처벌 강화, 재정신청제도 도입, 국회에 선거구 획정위원회 설치, 전국구 의석배분방식의 개선 등이다.

과거에는 선거비용이 많이 들고 선거분위기가 혼탁하여 공정한 선거가 실현되기 어려웠기 때문에 통합선거법은 선거비용의 최소화를 위한 조치를 강구하였다. 즉 법정선거비용의 제한액을 대폭 축소하였으며 선거비용의 수입과 지출시에 금융기관의 예금계좌 이용을 의무화하였고, 선거비용보고서의 공개와 일반열람 및 이에 대한 이의신청을 허용하였다. 또한 선거비용의 회계보고시에는 예금통장 사본, 영수증 등 증빙서류를 제출토록 하고 선관위에 선거비용 실시권을 부여하였다. 한편 법정선거비용을 초과지출하면 당선무효가 될 수도 있으며 추후 공직출마를 제한받는 등의 강력한 법적 제재수단이 규정되었다. 기부행위 제한기간도 임기만료 전 90일에서 180일로 앞당겨졌다. 선전벽보, 선거공보, 소형 인쇄물의 인쇄와 첩부 수거 및 발송비용을 국가 및 지방자치단체가 부담하는 선거공영제를 확대하였다.

통합선거법은 1995년 6월 지방선거에서 전국 규모로 처음 적용되었다. 이 지방선거는 선거법의 정신대로 공명하게 실시된 것으로 평가되었고 이제는 한국정치에서 선거의 제도화가 실현될 것으로 전망되었다. 그러나 정치적 비중이 더욱 큰 국가선거인 96년 4·11총선에서 이러한 기대와 전망은 쉽사리 실현되지 않았다. 선거운동의 자유는 보장되었으나 선거비용을 최소화하여 공정한 선거를 치른다는 당초의 개혁목표는 달성되지 않았다. 선거가 끝난 후 후보자들의 선거비용보고에 따르면 한 사람도 예외없이 법정선거비용의 제한액을 지켰다는 것이다. 253개 선거구의 1, 2, 3위 득표자 전원인 741명의 신고비용 평균액은 5천6백만원 정도였는데 이 액수는 평균 법정선거비용인 8천1백만원의 69%에 불과하였다(《조선일보》, 1996년 5월 14일). 그러나 이것은 선거기간에 이루어진 대중매체에 의한 선거보도나 유권자들의 인지와 체감, 그리고 시민단체의 감시결과 등에 비추어(《시민의 신문》, 1996년 4월 22일), 현실과 크게 동떨어진 선거비용 보고였다. 권한의 제약과 직무수행의 어려움이 적지 않았던 중앙선관위가 선거비용에 대한 실사 후에 공표한 결과에 따르면 선거비용 초과지출 19건, 축소 및 누락 등 허위보고 979건을 포함하여 무려 1천5백59건의 위법사태가 적발되었다. 총선에 출마자 1,389명 중 81%인 1,127명이 선

거비용에 관련된 규정을 준수하지 않은 것으로 나타났다. 선관위는 당선무효사유에 해당하는 위법혐위로 20명의 현역의원을 검찰에 고발, 수사의뢰 또는 통보하였다(《조선일보》, 1996년 8월 24일; 《동아일보》, 1996년 8월 24일). 검찰은 선거법 위반 사범에 대한 6개월의 공소시효가 끝나는 96년 10월 11일까지 불법선거의혹이 강하게 제기되어 고발되었던 의원들을 포함해서 10명의 의원들을 불기소처분하고, 나머지 10명은 기소하였다(《동아일보》, 1996년 10월 12일). 검찰이 불기소처분한 일부 의원들에 대한 재정신청이 있기도 하였다. 그런데 97년 3월 현 시점에서 이들 선거법 위반사건에 대한 법원의 최종 판결은 아직 이루어지지 않았다. 요컨대, 통합선거법의 입법취지를 무색하게 만들 정도로 15대 총선에서는 위법사례가 적지 않았다. 따라서 선거의 제도화는 여전히 한국의 민주정치 실현을 위한 중요과제로 남아 있다.

선거의 공정성 확보와 관련하여 국회의원 선출을 위한 현행 선거구제의 문제점에 대한 지적이 필요하다. 각 정당이 얻은 득표수의 분포를 동일하게 두고도 선거구제를 달리 적용하면 각 정당의 의석률이 판이하게 달라질 수 있다. 선거구제가 특정 정치세력에 불리하거나 유리하게 마련되어 있다면 공정한 선거를 실현하기 어렵다. 선거구제는 논리적으로 구분되기는 하나 실제에 있어서는 분리하기 어려운 선거구당 의원정수와 의석배분방식의 두 가지 요소를 포함한다. 15대 국회는 소선거구 다수대표제로 선출된 지역구 의원 253명과 전국구 비례대표제에 의해 선출된 46석을 합쳐 299명의 재적의원으로 구성되어 있다. 이 제도는 겉으로 보기에 두 유형의 선거구가 중층적으로 결합되어 있지만 전국구 비례대표제는 명목에 그치고 있고 실제로는 소선거구 다수대표제의 효과만 나타났다. 14대 총선의 경우보다는 15대 총선에 와서 전국구 비례대표제의 의석배분방식이 다소 개선된 것은 사실이다. 종전에는 지역선거구 의석수가 전국구 의석배분의 기준이 되었으나 득표율이 기준이 되었기 때문이다. 그러나 전국구 선거를 위해서 각 정당이 구속식 후보자명부를 사전에 제출하지만 유권자가 직접 이 명부를 선택하는 것은 아니다. 소선거구 선거에서 각 후보자가 받은 표를 그가 속한 정당에 대한 지지표로 간주한다. 이것은 헌법에 천명된 직접선거의 원리에 위배될 소지가 없지 않다.

한 정당이 얻은 득표율과 의석률이 비례성을 측정하는 여러 가지 방법이 있는데 가장 대표적인 것은 의석률을 득표율로 나누어 구한 이득비 또는 전환율이다. 15대 총선에서 이를 구하면 신한국당 1.35, 새정치국민회의 1.04, 자유민주연합 1.03,

그리고 민주당 0.45이다. 선거구제는 신한국당에 불균형적으로 유리했던 반면에 민주당에게 극도로 불리하게 작용하였다. 전국구제는 불비례효과를 교정하는 효과를 별로 창출하지 못하였다. 현행 선거구제가 원내 정당체계의 분절화를 억제하여 정치안정에 기여하고, 의원과 선거구민 간 의사소통을 활성화시키는 긍정적 측면이 있기는 하다. 그렇지만 현행 선거구제는 기성 정치인이 살아 남기에 유리하고 새로운 정치세력의 원내진출과 독자적 세력화를 저지하는 효과를 낳고 있다. 선거에서 대안적 이념과 정책프로그램의 부각이 용이하지 않아 국회의 보수성과 현상안주적 성향이 강화된다. 이것은 대표성의 위축을 말하는 것으로서 선거를 통해 체제의 정당성을 확보하는 데에 걸림돌이 된다. 소외된 세력이 정치게임 규칙을 수용하지 않게 되면 선거 자체에 대한 회의가 제기될 수 있다. 아울러 소선거구 위주의 선거구제는 그 불비례성 효과로 인하여 특정 정당이 연고가 강한 권역에서 의석을 거의 배타적으로 획득하는 데에 도움을 주었다. 선거구제가 지역할거현상의 근본적 원인은 아니겠으나 지역갈등의 표출을 증폭시켰다는 것만은 분명하다. 결국, 선거의 공정성 제고를 위해서 현행 국회의원 선거구제의 개선이 모색되어야 한다.

5. 정치제도화의 과제

앞에서의 논의는 문민정부 이후에도 한국의 정당, 의회, 선거제도가 대체로 가치와 안정성을 확보하는 질적인 도약을 별로 보이지 않고 있음을 말해준다.

특정의 지도적 인물을 중심으로 결성되고 운영되는 한국의 정당은 대외적 자율성, 응집력, 복합성, 내부적 민주성, 기능수행의 효과성, 정당체계의 지속성과 경쟁성 등 여러 측면에서 볼 때 매우 낮은 제도화 수준에 머물고 있다.

정당과 정당체계의 제도화 수준을 제고하기 위해서는 다음과 같은 방향의 변화를 모색해야 할 것이다.

대외적으로 자율적이고 응집력 있는 정당을 만들기 위해서 우선, 대통령은 취임 후 여당을 철저히 장악하려 하기보다는 당 대표에게 인사권을 비롯해서 당무에 관한 실질적 권한을 위임하는 것이 바람직하다. 당 대표가 명실공히 당 운영의 실질적 책임을 지도록 하는 정당정치 전통을 확립해야 한다. 국회의원들은 전국구 의원뿐만 아니라 지역구 의원의 경우에도 당적을 이탈하면 의원직을 상실하도록 해야 할

것이다. 의원이 소속 정당의 합당이나 해산을 제외한 탈당·분당의 경우에 의원 신분을 유지할 수 없도록 하여야 의원행위의 책임성이 확보되고 정당과 정당체계의 지속성이 심각하게 훼손되는 것을 방지할 수 있다.

정당조직의 내실화와 효율성을 제고하기 위해서는 중앙당의 기구와 인력을 대폭 축소하고 중앙당의 역할을 재정립하는 것이 필요하다. 방만한 중앙당 조직은 고비용의 정치를 불가피하게 초래하고 당관료화를 가져올 우려가 있기에 시급한 정비를 요한다. 중앙당은 정책개발과 연구, 의정활동의 기획과 지원, 시·도지부 및 지구당 활동과 관련된 지원과 조정, 당원 교육, 대외 홍보활동에 집중하여 최소한의 기구와 고도의 전문인력 위주로 운영해야 한다. 종전에 유명무실하던 시·도지부의 조직, 권한, 역할을 재검토하여야 한다. 평시에는 중앙당과 지구당 간 연락업무를 맡아 하고, 각 시·도의 지역적 특성에 맞는 정책개발 역량을 갖추고, 선거시에 광역단체장 등의 공직자 후보 공천과 선거운동에서 중요한 역할을 할 수 있도록 한다. 지구당 수준의 방만한 조직과 소모적인 관리방식을 시급히 탈피하고 소수이지만 자발적인 지지자와 참여자 중심의 조직으로 육성해야 한다.

정당운영의 민주화와 대중적 기반을 공고화하기 위해서는 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있다. 노조, 교사, 공무원 등 이익집단과 전문직 종사자가 정당활동, 선거운동, 정치자금의 기부를 용이하게 할 수 있는 제도적 여건을 적극적으로 조성한다. 지방선관위에서 각 정당의 당원등록을 접수하고 당적을 관리하며 당원명부를 공개할 수 있도록 한다. 각 당은 등록된 당원의 당비납부를 의무화하되 이 의무를 이행한 당원에게는 지구당 위원장, 대의원, 공직후보자 등의 선출, 그리고 당의 정책과 주요 의사결정에 참여할 권한을 부여한다. 중앙당으로부터 지구당에 이르기까지 주요 핵심당직자와 공직선거에 출마할 후보자는 당원대회, 대의원대회 및 기타 대의기관에서 실질적인 경선을 통해 선출하도록 한다. 의원총회에서는 정책토론을 활성화하며 원내총무의 위상을 강화해야 한다. 정당은 통일된 의사가 필요한 중요 사항을 제외하고는 의원 개인의 판단에 따라 원내표결에 임하도록 하여 의원의 교차투표를 가능케 한다. 정당의 운영자금은 중앙당이 집중적으로 지출하기보다는 시·도지부와 지구당에 분산하는 비율을 확대해야 할 것이다.

정당체계의 경쟁성을 강화하려면 우선적으로 정당 운영자금의 조달과 지출에서 공개성이 강화되고 형평성이 확대되어야 한다. 정당의 회계보고는 공인회계사의 감사를 거쳐 공개하도록 한다. 선관위에는 국고보조금의 지출내역에 대한 실사권이

부여되어야 한다. 후원회 회원수의 확대와 소액다수주의에 입각한 모금 풍토를 정착시켜야 한다. 기탁금제도의 개선 또는 폐지를 통해 여야 정당간 자금조달에서 불균형을 시정해야 한다. 법인의 정치적 기부를 금지하고 개인 자격의 정치적 기부만 허용하도록 한다. 그리고 정당 설립요건을 가능한 한 완화하여 신당의 조직과 정치적 진출의 장벽을 낮추어야 할 것이다.

앞에서는 의회 제도화의 현실도 냉철하게 진단해 보았다. 국회가 아직도 독자적인 정치적 위상을 확립하지 못하였다. 중요 사안처리에서 정당간 타협과 원만한 의사운영의 전통이 확립되어 있지 못하다. 이성적 토론이 제대로 전개되지 못하는 가운데 법안, 예산안 등 기본정책이 충실하게 다루어지지 않고 있다. 국민을 대표하는 의원의 활동은 국지적 이익실현에 편향되게 집중되어 있으며 국민에 대한 약속을 저버리는 무책임성을 드러낸다. 이러한 국회의 자율성과 국정심의능력을 제고하고 대표기능의 활성화와 원내정당간 갈등의 효과적인 해소를 통해 국민통합에 기여할 수 있어야 한다.

위에서 밝힌 바의 국회 활력화 방향에 비추어 국회내부의 개혁과제를 몇 가지 지적해보기로 한다. 우선, 국가재정통제의 지속성과 전문성 확보를 위해서 예결위를 특위에서 상임위로 전환해야 한다. 그리고 인준청문회를 도입하여 헌법이나 기타 법률에 의거 국회가 그 임명에 동의하거나 추천하는 고위 공직자의 자질을 검증하도록 해야 한다. 의원의 전문성 제고를 위해서는 상임위 배속기간을 현행 2년에서 임기중 계속되는 것으로 변경해야 바람직하다.

의안심사와 국정감·조사의 활성화를 위해서 위원회가 공청회나 청문회를 개최할 수 있는 요건을 완화해야 한다. 현행 과반수 의결을 재적위원의 3분의 1 이상으로 변경하는 것을 검토할 만하다. 국정조사제도의 개선도 필요하다. 현재 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 발동된다고 하지만 그 시행을 위해서는 본회의에서 과반수의 승인을 얻어야 한다. 국민의 의혹을 해명하고 소수자를 국정심의회에 참여시키기 위해 본회의에서 조사계획서를 승인하는 절차를 생략해야 한다. 증인, 감정인, 참고인에 대한 출석요구도 재적 구성원 3분의 1 이상으로 하여 소수자 요구를 수용할 수 있어야 한다.

의장과 부의장은 임기 4년을 보장하되 당직을 이탈하여 중립적 위치에서 회의를 주재함이 마땅하다. 의장단은 이로써 부여된 도덕적 권위를 바탕으로 의사규칙을 심각하게 위반한 자에 대한 제재조치를 엄정하게 집행할 수 있을 것이다. 국회법에

규정된 절차를 무시하고 의안을 강행·변칙처리하게 되면 그 의결은 무효임을 국회법에 명시하여 적법한 의사진행을 도모하도록 해야 한다.

이 밖에도 소위원회 회의공개와 회의록 작성, 입법과 예산심의 보좌기관 확충, 감사원 감사와 결산심사의 연계 강화, 국회 상시운영체제 확립, 기록표결제도의 정착 등의 제도화 과제가 있다.

선거의 경우에는 획기적인 법적 개혁에도 불구하고 15대 총선 이후 가장 큰 난관은 선거비용을 최소화하는 것이었다. 우선 선거비용에 합산되지 않는 정당활동비의 인정범위가 지나치게 넓기 때문에 법정선거비용과 실제 선거비용의 괴리가 심하였다. 따라서 실제 선거비용의 범위를 구체화·현실화하고 이에 비추어 법정제한액을 정해야 한다. 선거비용의 규제와 더불어 선거공영제의 지속적인 확대가 정책경쟁을 유도하고 선거의 공정성을 확보하기 위해 필요하다. 마지막으로, 현행 선거구제가 갖고 있는 장점은 살리되 부정적 효과를 최소화하는 선거구제 개혁방안이 요구된다. 대표의 공정성을 제고하면서도 정당의 분절화와 난립을 방지해야 한다. 이러한 문제의식으로부터 소선거구를 주축으로 하면서도 실질적인 비례대표제를 운영할 수 있는 선거구제가 바람직한 것으로 제시될 수 있다(박찬욱, 1997).

정당, 의회, 선거의 제도화는 각각 별개로 추진될 수 있다. 그러면서 이 세 가지는 서로 밀접한 관계를 갖고 있다. 이를테면, 국회의 제도화는 국회운영의 법적 개선만을 넘어서 의원을 충원하는 선거제도와 과정, 그리고 정당정치에 변화를 통해 그 촉진조건을 조성함으로써 가능하다는 점을 인식해야 한다. 현행 국회법에 의원이 소속된 정당의 노선에 반대하는 표결을 해서는 안 된다는 규정이 없다. 그러나 소속 정당 수뇌부의 입장이 분명한 사안에서 의원이 자신의 양심과 자율적 판단에 따라 다른 정당에 동조하는 교차투표를 하기는 어렵다. 이것은 정당내부의 비민주적 질서에서 기인한다. 이렇게 정당규율이 과도하게 의원행위를 기속하게 되면 의원의 창의적인 국정심의, 정당간 갈등의 원만한 해소, 전문성을 바탕으로 하는 위원회의 연대성 확립, 그리고 국회의 자율성 유지에 역기능적 효과를 초래한다. 또한 지금과 같이 정당이 수뇌를 핵으로 하는 이합집산을 거듭하면 민의에 대한 책임 있는 대응이 가능하지 않다. 선거제도 역시 국정심의능력이 있으면서 현상타파적인 신진세력의 진출을 봉쇄하여 기성정치인의 독과점 구조를 강화하는 효과를 유발한다면 국회의 대표기능은 왜곡되고 정책적 영향력은 보잘것없게 된다. 유권자가 의원선거에서 의정활동의 공과나 그 잠재능력을 기준으로 하지 않고 편협한 이익, 감

정적 친화, 사사로운 연고에 따라 지지할 후보를 선택하는 경우에도 마찬가지로 국회의 무기력은 혁파되기 어렵다.

결론적으로 정당, 국회, 그리고 선거를 통합적으로 고찰하여 문제를 진단하며 처방하는 것이 정치제도화의 적절한 전략이 된다.

참고문헌

- 국회사무처 법제예산실(1995), 《법제현안》 95-28호(통권 28호).
_____(1996a), 《법제현안》 96-1호(통권 29호).
_____(1996b), 《법제현안》 96-2호(통권 30호).
_____(1996c), 《예산정책 Issue Brief》 96-1호(통권 13호).
- 국회사무처 의사국(1994), 《달라진 국회법 새로운 국회운영》, 동서문화사.
- 김수진(1996), “민주이행기 한국 정당정치에 비판적 분석”, 《의정연구》 2권 1호: 16-36.
- 김영래(1993), “의회의 갈등처리 기능 활성화 방안”, 나라정책연구회 제3회 정치개혁 심포지엄 발표논문(10월 28일).
- _____(1994), “정치자금제도의 변천과정과 특징 연구”, 《한국정치학회보》 28집 1호: 27-49.
- 김용호(1996), “한국의 여당”, 《한국정당정치론》, 법문사.
- 김정오(1994), “정치 민주화에 따른 개인 삶의 질의 변화”, 《사회과학과 정책연구》 16권 1호: 169-188.
- 김호진(1994), 《한국정치체제론》 전정 4판, 박영사.
- 김현구(1996), “국정감사 실태분석과 개선방향”, 국회의정연수원 국회의원세미나 발표논문(9월 13일).
- 나라정책연구회 외(1995), “국회의 예산심의에 대한 평가와 개선방향”, 연구분석보고서.
- 박동서(1996), “바람직한 의회와 행정부관계의 원형”, 국회의회발전연구회 주최 제36차 의정논단 발표논문.
- 박종성(1993), “전환기 한국정치 파벌구조와 정치변동방향 연구”, 《한국정치학회보》 27집 1호: 269-303.
- 박종흡·임종훈(1996), “제14대 국회 국정감사-분석과 평가”, 《의정연구》 2권 1호: 56-86.
- 박찬욱(1990), “국회의원과 선거구민간의 연계과정”, 안청시(편), 《한국정치경제론》, 법문사.
- _____(1997), “국회의원 선거구제와 선거구 획정방식의 개혁방향”, 《국가전략》 3권 1호: 249-278.
- 신명순(1996), “정당의 조직”, 《한국정당정치론》, 법문사.
- 심지연(1996), “정당의 이념”, 《한국정당정치론》, 법문사.
- 안병만(1993), 《한국정부론》 제3판, 다산출판사.
- 안병영(1981), “한국의 정당체제와 정당의 파벌행태”, 김운태 외(편), 《한국정치행정의 체계》, 박영사.

- 윤영오(1996), “국회의 자료요구제도와 운영의 개선방안”, 제4회 의회정치연구회 세미나(9월 11일).
- 이갑윤(1993), “민주화와 정치참여”, 《사회과학과 정책연구》 16권 1호: 33-46.
- 이원규(1996), “정당과 지방정치”, 《한국정당정치론》, 법문사.
- 이정복(1995), 《한국의 이해》, 서울대학교 출판부.
- 장훈(1996), “정당과 선거”, 《한국정당정치론》, 법문사.
- 전진영(1996), “한국 국회 운영의 제도화에 대한 연구”, 서울대학교 대학원 정치학석사학위논문.
- 조중빈(1995), “한국민주화와 선거제도”, 《의정연구》 1권 1호: 59-86.
- 홍준형(1996), “정치개혁과 개혁입법-14대 국회평가”, 《의정연구》 2권 1호: 136-176.
- Clark, Peter B. and James Q. Wilson(1961), “Incentive Systems: A Theory of Organization”, *Administrative Science Quarterly* 6: 129-166.
- Copeland, Gary W. and Samuel C. Patterson(eds.) (1994), *Parliaments in the Modern World*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Diamond, Larry, Juan Linz, and Seymour Martin Lipset(eds.) (1990), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder: Lynne Rienner.
- Dix, Robert H. (1992), “Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties”, *Comparative Political Studies* 24(4): 488-511.
- Hahn, Bae-ho(1971), “Factions in Contemporary Korean Competitive Politics”, Ph.D. dissertation, Princeton University.
- Higley, John and Richard Gunther(eds.) (1992), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, New York: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- _____ (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Janda, Kenneth(1980), *Political Parties: A Cross-National Survey*, New York: Free Press.
- Katz, Richard S. (ed.) (1987), *Party Governments: Europe and American Experiences*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Katz, Richard S. and Peter Mair(1995), “Changing Models of Party Organization and

- Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics* 1(1): 15-28.
- Lawson, Kay(ed.) (1980), *Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective*, New York: Yale University Press.
- Liebert, Ulrike(1990), “Parliament as a Central Site in Democratic Consolidation”, in U. Liebert and Maurizio Cotta(eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, New York: Pinter.
- Linz, Juan J. (1990), “Transitions to Democracy”, *Washington Monthly* 13(3): 143-162.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan(1996), “Toward Consolidated Democracies”, *Journal of Democracy* 7(2): 14-33.
- Loewenberg, Gerhard and Samuel C. Patterson(1979), *Comparing Legislatures*, Boston: Little, Brown.
- Longley, Lawrence D. (1996), “Parliaments as Changing Institutions and as Agents of Regime Change”, *The Journal of Legislative Studies* 2(2): 21-43.
- Mainwaring, Scott(1992), “Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues”, in S. Mainwaring, Guillermo O’Donnell, and J. Samuel Valenzuela(eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame: University of Notre Dame University Press.
- Mainwaring, Scott and Timothy Scully(eds.) (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- Mendilow, Jonathan(1992), “Public Party Funding and Party Transformation in Multiparty Systems”, *Comparative Political Studies* 25: 90-117.
- Mezey, Michael L. (1979), *Comparative Legislatures*, Durham: Duke University Press.
- Nassmacher, Karl-Heinz(1989), “Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe”, in Herbert E. Alexander(ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Norton, Philip(ed.) (1993), *Does Parliament Matter?*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Packenhams, Robert A. (1970), “Legislatures and Political Development”, in Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf(eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham: Duke University Press.
- Panbianco, Angelo(1988), *Political Parties: Power and Organization*, New York: Cambridge University Press.
- Passquino, Gianfranco(1990), “Party Elites and Democratic Consolidation: Cross-national

- Comparison of Southern European Experience”, in G. Pridham(ed.), *Securing Democracy*, London: Routledge.
- Patterson, Samuel C. (1995), “Legislative Institutions and Institutionalism in the United States”, *The Journal of Legislative Studies* 1(4): 1-29.
- Polsby, Nelson W. (1968), “The Institutionalization of the United States House of Representatives”, *American Political Science Review* 62(1): 144-168.
- Pridham, Geoffrey(1990a), “Political Parties, Parliaments, and Democratic Consolidation in Southern Europe”, in Liebert and Cotta(eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*.
- _____(ed.) (1990b), *Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London: Routledge.
- Ranney, Austin(1954), *The Doctrine of Responsible Party Government*, Urbana: University of Illinois Press.
- Schattschneider, E. E. (1942), *Party Government*, New York: Holt, Reinhart, and Winston.
- Schlesinger, Joseph A. (1991), *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Shin, Doh Chull(1994), “Democratization and the Changing Quality of Korean Life: In the Eyes of Mass Public Opinion”, 《사회과학과 정책연구》 16권 1호: 49-84.
- _____(1995), “Political Parties and Democratization in South Korea: The Mass Public and the Democratic Consolidation of Political Parties”, *Democratization* 2(2): 20-55.
- Valenzuela, J. Samuel(1992), “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”, S. Mainwaring, Guillermo O’Donnell, and J. Samuel Valenzuela(eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame: University of Notre Dame University Press.
- Weaver, R. Kent and Bert A. Rockman(eds.) (1993), *Do Institutions Matter?*, Washington D. C. : The Brookings Institution.

Democratization and Political Institutionalization

Chan-Wook Park

This article analyzes the degree of the institutionalization of political parties, the parliament and elections in Korea under the premise that political institutions, interacting with political culture, is the key determining factor in the consolidation of democracy. It also attempts to derive policy problems we face in the institutional arena for the consolidation of democracy.

In analyzing the institutionalization of political parties, the connection between political parties and the people, the autonomy of political parties, the efficiency of political parties in carrying out its functions, the democratization of party organizations, the stability and competitiveness of the party system etc will be considered to be main factors. And the degree of the institutionalization of the parliament will be understood to depend mainly on how efficiently the parliament carries out its three primary functions — policy shaping, connection and representation, and system integration — with a relatively high level of autonomy, cohesion and complexity. Finally, the fixation of a fair and open election will be the focus in analyzing the institutionalization of electoral politics.

In conclusion, the strategy of democratization through political institutionalization requires an unified approach and examination of political parties, the parliament and elections, for there is a very close interrelationship between these three institutions.