

第11代 國會議員의 役割認知에 關한 研究*

吉 昇 欽

(서울大學校 社會大 教授)

李 洪 九

(서울大學校 社會大 教授)

<차

례>

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| 1. 本 研究의 概觀 | 制度 |
| 1.1. 本 研究의 目的과 意義 | 4. 第11代 國會議員의 國內政
策觀 |
| 1.2. 國會議員의 役割認知에
對한 概念 | 4.1. 議員과 市民의 政策觀
의 比較 |
| 1.3. 本 研究의 調査 資料 | 4.2. 議員의 國內政策觀과 그
形成要因 |
| 1.4. 本 研究의 發見 | 5. 第11代 國會議員의 政治體
制觀 |
| 2. 第11代 國會와 政黨像 | 5.1. 議員의 政治體制觀과 兩
極化 |
| 2.1. 第11代 國會와 多數黨
制度 | 5.2. 與野圈議員의 政治體制
觀形成 |
| 2.2. 第11代 國會와 兩黨制
志向性 | 6. 結 論 |
| 2.3. 第11代 國會와 與野圈
議員의 屬性 | 參考文獻 |
| 3. 第11代 國會議員의 代表觀 | 附 錄 |
| 3.1. 「國民全體」志向的인 代
表觀 | |
| 3.2. 議員의 代表觀과 政治 | |

1. 本 研究의 概觀

1.1. 本 研究의 目的과 意義

韓國의 國會하게 되면, 짧은 歷史이지만 그 나름대로의 특징을 지니고 있다. 우선 두 가지의 특징을 지적할 수 있는데, 첫번째는 議員들에게서 자기

* 本 研究는 峨山社會福祉事業財團의 財政支援으로 進行되었다. 調査進行過程에서 國會議員面接에 관한 것은 議會發展研究所의 支援에 크게 힘입었다.

의 선거구(지역구 출신인 경우), 또는 자기의 出身分野(전국구 출신인 경우)를 代表한다는 代表觀을 찾아 보기가 힘든다는 것이다. 議員들은 자기를 國會議員으로 선출해 준 선거구민, 또는 자기가 代表해야 할 特定 出身分野의 이익을 國政에 反映해야 한다는 생각보다는 具體性이 缺如된 國民全體를 代表하고 있는 것으로 생각하고 있다(禹炳奎·金宗林, 1970:23-32; Kim and Woo, 1975:261-286; and Kim and Pai, 1981: Chap. 6). 따라서 議員들의 政治關心事는 구체성이 있는 지역선거구 또는 特定 分野보다는 온통 中央의 國家政治에 집중되어 있는 것이다. 두번째의 특징은, 中央의 國家政治를 크게 體制問題, 政府의 正當性問題 따위를 따지는 「過程的 側面(process)」과 社會經濟政策을 따지는 「內容的 側面(substance)」으로 兩分했을 경우⁽¹⁾ 後者에 對한 책임은 주로 行政府쪽에 一任하고 議員들의 關心事는 前者쪽에 偏重됨으로써 體制를 옹호하는 與圈과 體制를 비판 공격하는 野圈間에 極限對立을 노정시켰다는 점에서 찾아 볼 수 있다(禹炳奎, 1970:12장).

1981年 3月 탄생한 第5共和國 政府는, 第11代 國會단은 이와 같은 과거의 極限狀況에서 벗어나 좀 더 對話志向의이고 協調志向의인 國會로 만들어 보려는 데에 至大한 關心을 베풀었다. 과거의 兩黨制를 多數黨制로 移行시킨 것⁽²⁾, 大統領의 任期를 7年 單任制化해서 平和의인 政權交替를 기필코 달성해 보겠다는 現行 政府의 선언⁽³⁾, 「선동정치를 일삼는」 대부분의 舊政治人은 第11代 國會議員 選舉過程에서 탈락시킨 것 등이 바로 그러한 예이다.⁽⁴⁾ 이러한 一連의 조치는 第5共和國 政府가 기대하고 있듯이 과연 第11

(1) 政治를 과정적 측면과 내용적 측면으로 나누어서 생각해야 한다는 것은 美國의 벤·다이크(Vernon Van Dyke, 1968:28) 教授에 의해서 제기되었다. 정치의 과정적 측면이란 정치의 혜택이 정치참여자, 특히 정책결정자에게 돌아가는 것을 意味하고, 내용적 측면이란 정치의 혜택이 一般市民에게 돌아가는 것을 意味한다. 여기서의 이 兩分法은 이스턴(David Easton) 教授의 投入-產出의 區分法과 비슷하다.

(2) 에컨대 全斗煥 大統領은 1980年 10月 16日 記者들과 가진 會見에서 韓國에서 政治의 兩極化 때문에 생기는 폐단을 없애기 爲해서는 兩黨制를 多黨制로 바꾸어야 한다고 강조한 바 있음. 東亞日報(1980年 10月 16日字)를 參照할 것.

(3) 第5共和國 憲法 第45條는 「大統領의 任期는 7年으로 하며, 重任할 수 없다」라고 규정하고 있고, 第129條는 「大統領의 任期延長 또는 重任變更을 爲한 憲法 改正은 그 憲法改正提案 당시의 大統領에 대하여는 效力이 없다」라고 규정하고 있다.

(4) 1980年 11月 5日 公布된 政治風土刷新特別措置法에 의거 모두 567名이 脫落되었음(東亞日報, 1980年 11月 25日字).

代 國會議員의 役割認知에 重大한 變化를 가져왔는가? 本 研究는 이러한 질문에 對한 答을 구하는 데에 그 目的을 두고 있다. 第11代 國會議員의 役割認知에 어떤 變化가 생겼는지의 與否를 따지는 것은 분명 중요한 일이다. 韓國에서 議會民主主義를 발전시키고, 國회를 「極限對立의 場」이 아닌 언필칭 「對話와 妥協의 場」으로 바꾸어, 韓國政治의 向方에 變化를 준다는 것은 모두 議員들의 役割認知과 깊은 關係가 있기 때문이다.

1.2. 國會議員의 「役割認知」에 對한 概念

本 研究에서 사용하고 하는 議員의 「役割認知」(role perceptions)의 개념은 기존문헌에서 사용되고 있는 개념보다 더 포괄적이다. 기존문헌에서는 「國會議員의 役割認知」의 문제를 주로 國會議員과 그를 선출해 준 選舉區民과의 「直接的 連繫(direct linkage)」에 限定시키고 있다.⁽⁵⁾ 이러한 모형은 市民 또는 選舉區民의 政治的 合理性을 근본적인 전제로 하고 있다. 市民은 「政治的 動物(homo politicus)」로서, 정치에 대하여 많은 關心도 가지고 있으며 政治에 對한 情報·知識도 많이 가지고 있을 뿐만 아니라 정책선호도 뚜렷하다는 것이 전제되어 있는 것이다. 따라서 議員·選舉區民의 直接的 連繫研究는 以上과 같은 전제하에 市民의 政策選好가 그를 代表하고 있는 國會議員을 통하여 國政에 얼마나 잘 反映되고 있는가 하는 문제 따위를 主要 關心事로 하고 있다. 그러나 學者들 中 많은 수는 市民의 「政治的 合理性」이 전제되어 있는 以上과 같은 研究方法 및 그 有用性에 對하여 회의를 품고 있다. 그리하여 國會의 役割 또는 機能은 다른 次元(예컨대 갈등·분쟁의 조절기능, 政府의 合法化 機能 따위)에서도 찾아야 한다고 주장하고 있다 (Walke, 1971:141-171; Eulau and Karps, 1978: 55-71; Lowenberg, 1971:

(5) 市民의 代表인 國會議員이 議會에서 自己를 뽑아 준 地域選舉區民의 이익을 대변해야 하는가 또는 좀 더 넓은 視野에서 政黨 또는 國家의 이익을 대변해야 하는가 하는 문제는 學者의 政治理念에 따라서 다르다. 예컨대 美國과 같이 議會에서 선거구의 이익이 우대되어, 농촌 보수파의 이익이 초과대표되고 대도시의 이익이 不充分하게 代表되는 社會에서 保守志向의인 學者들은 議員-選舉區民間의 直接的 連繫를 강조하고 있고 進歩派 學者들은 政黨 또는 國家利益이 우선되어야 한다고 강조하고 있다. 그런데 美國의 경우 議員의 役割認知에 關한 研究는 주로 議員-選舉區民間의 直接的 連繫가 關心의 對象이 되고 있다. 以上 Eulau et al; (1959:742-756) Miller and Stokes(1963:45-46) 참조. 韓國에서는 議員의 役割認知에 關한 研究가 다른 立場에서 實施된 바 있다. 禹炳奎·金宗林(1970:23-32); Kim and Woo(1975:261-286); 그리고 Kim and Pai(1981: Chap. 6) 참조.

4-15; and Walke, 1978:237-279).

따라서 本 研究은 議員의 役割認知를 다룸에 있어서 議員의 代表性問題 以外에도 議員의 「國內政策觀」, 「政治體制觀」 등의 문제도 포함시키고자 한다. 議員들은 自己의 선거구를 떠나서 國家 또는 社會階層的인 次元에서 특정의 정책선호를 가질 수 있다. 더우기 第5共和國下의 정당들은 대부분이 「政策政黨」을 표방하고 있다. 따라서 議員의 「政策觀」을 그들의 役割認知의 한 항목으로 취급한다는 것은 시의적절한 일이다. 議員들의 「體制觀」 역시 研究對象의 한 항목으로 취급되어야 한다는 것은 긴 說明이 필요없다. 議員 (특히 民主正義黨所屬 議員의 경우)이 「改革政治觀」을 가져준다는 것은 第5共和國 政府의 強力한 희망사항이다.

本 研究은 以上の 理由로 國會議員의 「役割認知」를 代表觀, 政策觀 및 體制觀의 3者로 나누어서 다루고자 한다.

1.3. 本 研究의 調査資料

本 研究은 議員의 代表觀과 관련된 設問項目 9개, 政策觀과 관련된 항목 3개, 體制觀과 관련된 항목 12개, 議員의 背景을 묻는 항목 15개 및 기타 항목 6개, 合計 45개의 설문 항목이 담긴 設問紙를 준비하여 82年 5月 下旬 第11代 國會議員 276名 全員에게 배부하고 7月 初旬까지 모두 93議員으로부터 應答을 받아냈다. 本 研究은 이어서 7月 中下旬에 걸쳐 12議員을 個別的으로 접촉하여 深層面接을 실시하였다. 以上 合計 105議員에 關한 統計는 表 1에 나타나 있다.⁽⁶⁾ 보는 바와 같이 本 研究資料에 나타난 統計는 第11

표 1. 第11代 國會統計와 本 研究統計와의 비교: 정당 및 지역구·전국구別

11代 國會 統計	지역구 의원	전국구 의원	합 계
民正黨 의원	90	61	151
野團 의원	94	31	125
합 계	184	92	276
本 研究 統計			
民正黨 의원	34	26	60
野團 의원	34	9	43
무응답 의원	1	1	2
합 계	69	36	105

(6) 第11代 國會統計는 中央選舉管理委員會(1981a: 161) 引用.

代 國會를 비교적 잘 代表하고 있다고 할 수 있다. 政黨別 統計를 볼 때, 民主黨 議員이 全體 議員에서 차지하는 비율은 54.7퍼센트(276名中 151名)인데 本 研究資料에서는 57.1퍼센트(105名中 60名)로 兩者間에 큰 차이가 없다. 또 地域區·全國區別 統計를 보아도 兩者間에는 큰 차이가 없다. 民主黨의 지역구출신 議員이 전체 지역구출신 議員 중에서 차지하는 비율은 第11代 國會 統計에서는 59.6퍼센트(184名中 90名)인데 本 研究資料에서는 56.7퍼센트(69名中 34名)이다.

1.4. 本 研究의 發見

本 研究는 앞에 言及한 目的과 意義 및 개념들을 가지고 第11代 國會議員의 役割認知에 關한 資料를 分析해 본 結果 다음과 같은 사실을 발견하였다. 첫째, 議員들의 代表性問題에 있어서 第11代 國會議員의 代表觀에 別變化가 생기지 않았다는 것이다. 第11代 國會議員들에게는 과거의 國會議員들과 같이 자기는 자기를 선출해 준 자기의 地域區民 또는 자기가 代表해야 할 특정 사회의 계층 또는 분야를 代表하고 있다는 認知는 희박하고, 구체성이 없이 막연히 「國民全體」를 代表하고 있다는 것이다. 따라서 이러한 役割認知를 갖게된 議員들의 政治關心은 自然히 中央의 國家政治에 集中되리라 하는 것은 쉽게 理解할 수 있다.

둘째, 議員들의 政策觀에 있어서도 第11代 國會議員은 과거의 國會議員과 같이, 別로 새로운 바가 없다는 것이다. 第5共和國이 出帆하면서 여러 政黨들은 제각기 자기만의 「政策政黨」임을 주장하고 있으나 이들 「政策政黨」의 構成員들의 社會經濟政策에 關한 關心은 弱할 뿐만 아니라 與圈·野圈間에 실질적인 차이도 보이지 않고 있다.

셋째, 議員들의 體制問題에 對한 認識에 있어서도 과거와 다른 점이 없다는 사실이다. 對立의 정도는 과거에 比해서 多少 弱화되었지만 과거의 國會議員과 같이 第11代 國會議員들도 與圈·野圈으로 二分되어 前者는 改革政治를 내세우고 있고 後者는 이를 反對하고 있다. 本 研究는 이상과 같은 發見下에, 韓國政治에 언필칭 올바른 變化 및 改善을 가져오려면 議員들의 代表性을 具體化시키는 방안을 마련해야 되고, 또 그래야만이 議員들의 政策觀도 具體化될 수 있고 體制問題로 因한 與·野間의 極限對立의 잠재성도 제거시킬 수 있다는 것을 結論部分에서 밝히기로 한다.

2. 第11代 國會와 政黨像

第11代 國會의 政黨像은 여러 가지 側面에서 分析될 수 있으나, 가장 두드러진 양상은, 最近의 어느 國會에 못지 않은 多數黨制度의 형태를 취하면서도 議員들의 役割認知, 立法活動, 議會運營 등에 있어서는 民正黨所屬議員들은 與圈으로 行動統一하고 無所屬議員들을 포함한 다른 政黨所屬議員들은 野圈으로 뭉쳐서 行動統一하고 있다는 事實이다.⁽⁷⁾

2.1. 第11代 國會와 多數黨制度

과거 韓國 國會의 院內勢力分布는 兩大政黨志向的이었다. 표 2에는 1961年 5·16軍事革命 以後 第3, 4, 5共和國時期的 韓國 國會의 院內勢力分布가 나타나 있다.⁽⁸⁾ 보는 바와 같이 5·16軍事革命 以後 처음으로 構成된 第6代 國會를 除外한 나머지의 國會에서 群小政黨이 차지한 의석비율은 거의 무시해도 좋을 정도인 1퍼센트線에 불과하다. 그런데 이 비율이 第11代 國會에 와서는 일약 12.0퍼센트로 대폭 上昇하였다. 여기에 無所屬議員들이 차지한 비율까지 합하면 그 비율은 16.0퍼센트線으로 擴大된다.

표 2. 第6代 以後 國會의 院內勢力分布

	執權與黨 (%)	第1野黨 (%)	群小政黨 (%)	無所屬 (%)	合 計	
					比 率 (%)	議 員 數 (名)
第6代(1963)	62.9	23.4	13.7	—	100.0	175
第7代(1967)	73.7	25.7	0.6	—	100.0	175
第8代(1971)	55.4	43.6	1.0	—	100.0	204
第9代(1973)	66.7	23.7	0.9	8.7	100.0	219
第10代(1978)	62.8	26.4	1.3	9.5	100.0	231
第11代(1981)	54.7	29.3	12.0	4.0	100.0	276

第11代 國會의 院內勢力分布가 과거의 國會와는 달리 이와 같이 多數黨制度화된 것은 第5共和國의 주도세력들이, 과거의 兩大政黨志向的인 國會에서 생긴 「政治의 兩極化」, 「極限對立」의 폐단을 是正하려는 노력에서 비롯된 것이다. 與野間에 「極限對立」, 「兩極化」의 현상이 생길때 議會는 政治的 議案

(7) 여기서 「最近」이란 1961年 5·16 軍事革命 以後를 가리킴.

(8) 표 2에 나타난 資料는 尹亨燮(1982:321)의 資料를 필자가 재정리한 것임.

의 해결능력을 상실함으로써 「政治의 場」은 議會 內에서 議會 밖으로 옮겨지게 된다. 國會議員의 政治的 發言權의 比重은 점차 저하되고 非政治人인 學生, 勞組員, 데모群衆 等の 發言權이 점차 높아진다. 政權이 주기적으로 바뀌고 國政이 中斷된다. 따라서 多數黨制의 作動은 제대로만 된다면 韓國과 같은 政治風土下에서는 重大한 政治的 意義를 가질 수 있다.⁽⁹⁾ 다음은 全斗煥 大統領이 1980年 10月 16日 記者會見에서 밝힌 政黨觀이다.

양당제나 다당제나 이 문제는 정당을 할 사람들이 실제로 어떻게 운영을 할 것이냐 하는데 달려 있겠지만 그러나 내 개인 의견을 말씀드리다면 양당제도는 과거 경험으로 비추어 보아 정치의 양극화 내지는 극한대립의 현상을 초래해 왔기 때문에 정치의 부재다 혹은 의회의 부재다 혹은 타협이라든지 협조의 무드가 전혀 없는 관계로 국민들로부터 정당이나 정치인들이 불신을 받아 온 것이 사실입니다. 그래서 앞으로는 서로 상이한 정책을 내건 몇몇 정당이 출현함으로써 과거와 같은 그런 양극화현상을 중화조절할 수 있는 역할을 하지 않겠느냐 이렇게 저는 개인적으로 생각을 하고 있습니다(東亞日報, 1980年 10月 16日字).

全斗煥 大統領의 이러한 政黨觀은 1980年 11月 25日 改正公布된 新政黨法에 그대로 구체화되었다. 同法은 多數黨制度의 촉진책의 일환으로 우선 政黨成立要件을 여러 가지 面에서 완화하였다. 中央黨의 창당준비 발기인의 數를 30人에서 20人으로 줄인 점, 과거에는 政黨의 成立要件으로 法定地區黨數를 國會議員 地域選舉區數의 1/3로 규정하였었는데 이를 1/4로 축소시킨 점, 각 지구당의 法定黨員數를 50~100人 以上에서 30人 以上으로 축소시킨 점 등이 그러한 例이다(尹享燮, 1982:369). 以外에도 政黨에 加入할 수 있는 公私職의 범위를 擴大하였고, 政黨員 및 國會議員의 겸직제도를 창설한 것도 정당의 多樣化에 기여를 했다고 볼 수 있다(金雲泰, 1982:314). 이리하여 第11代 國會議員 選舉의 結果, 1개 이상의 의석을 확보한 정당은 모두 8個의 政黨으로, 그것은 民正黨(90+61=151), 民韓黨(57+24=81), 國民黨(18+7=25), 民權黨(2), 民社黨(2), 新政黨(2), 自民黨(1) 및 民農黨(1)이

(9) 다른 나라의 政治風土下에서는 오히려 兩黨制度는 議會內的 過半數議席을 차지하는 政黨을 創出하기 때문에 政治的 安定에 기여하고 多黨制度는 聯立政府를 創出하기 때문에 政治的 不安을 가져오는 것으로 해석되고 있다. Downs (1957: Ch. 8)를 參照할 것.

며, 나머지 11의석을 無所屬이 차지하였다(중앙선거관리위원회, 1981a:153).

2.2. 第11代 國會와 兩黨制志向性

第11代 國會는 政府의 의도대로 多黨制化되었다. 그러면 政府의 의도대로 多黨制의 政治安定化 機能이 제대로 作動하고 있는가? 第11代 國會의 任期는 1985年 初까지 계속될 것이므로 第11代 國會를 現時點에서 평가한다는 것은 速斷이다. 그러나 짧은 기간이긴 하지만 지나간 1年餘의 歷史를 보면 第11代 國會는 多黨制가 아닌 兩黨制志向的이었다고 할 수 있다. 몇 가지 實例가 이를 立證하고 있다.

「저질연탄문제 국정조사특별위원회 구성에 관한 결의안」: 第11代 國會의 第1野黨인 民韓黨은 81年 10月 저질연탄문제가 발생하자 國民黨 및 議政同友會의 同調를 얻어 81年 10月 28日 國政調査特別委員會 구성에 관한 결의안을 國會運營委員會에 제출하였다. 同決意案은 10月 30日 同委員會에서 직접 표결되었다. 표결 결과는 찬성 10표 반대표 11표로 否決되었다. 찬성 10표는 野圈의 民韓·國民黨 및 群小政黨 議員과 無所屬 議員으로 구성된 議政同友會의 票이며, 반대 11표는 모두 民正黨의 票이다(東亞日報, 1981年 10月 30日字).

「과대도입의곡실태 파악을 위한 국정조사 특별위원회 구성에 관한 결의안」: 野圈에 의해서 제출되어 역시 國會 運營委에서 81年 11月 26日 表決된 결과 찬성 8표 반대 10표로 否決되었다. 찬성 8표는 野圈票이며 반대 10표는 民正黨의 票이다(東亞日報, 1981年 11月 27日字).

1982年度 豫算案: 政府는 約 9조 6천억원 규모의 1982年度 豫算案을 81年 가을 定期國會에 제출하였다. 당시 議會內的 各 院內勢力의 이에 對한 反應은 民正黨의 경우에는 「1%內 삭감」이었고, 民韓黨의 경우에는 「5천억원의 삭감」, 國民黨의 경우에는 「7천억원의 삭감」이었다. 結局 이 豫算案은 政府側의 說得으로 「174억원의 삭감」의 修正을 받고 81年 12月 2日 國會 本會議를 통과하였는데, 在席 264議員中 찬표 151표 반대표 113표이었다. 물론 民正黨側은 全員이 찬성표를 던졌고, 民韓 國民 議政同友會側은 全員이 반대표였다(東亞日報, 1981年 12月 2日 및 3日字).

野圈의 「共同 5個 政治案」 제출과 共同步調의 票決: 野圈은 82年 5月 28日 第113回 臨時國會에 당시 物議를 빚고 있었던 張女人 事件과 關連하여

國調委構成案, 總理解任案, 副總理解任案, 財務長官解任案 및 法務長官解任案 等 「野圈共同 5個 政治議案」을 제출하였다. 野圈의 行動統一을 보여주는 좋은 例이다. 以上 5個 議案中 부총리 해임안, 재무장관 해임안 및 법무장관 해임안은 5月 31日 國會 本會議에서 票決되었다. 結果는 모두 否決로 부총리 해임안은 재석 262표중 찬성 110표 반대 152표이며, 재무장관 해임안은 재석 260표중 찬성 107표 반대 153표이며, 법무장관 해임안은 재석 261표중 찬성 112표 반대 149표이다. 그리고 5個 議案中 나머지 총리 해임안과 국조위 구성안은 國會 本會議에서 6月 2日 票決되었는데 역시 둘 다 否決되었다. 총리 해임안은 재석 264표중 찬성 117표 반대 147표이며, 국조위 구성안은 재석 266표중 찬성 118표 반대 148표이다(東亞日報, 1982年 5月 28日, 29日, 31日 및 6月 2日字).

물론 第11代 國會에서는 과거의 國會에서와 같은 野黨의 퇴장 또는 농성 중 與黨이 電擊處理하는 이른바 날치기 등 變則的인 處理는 없었고, 政治的인 議案은 아예 上程조차 하지 않거나 上程과 동시에 폐기처리하는 모습은 사라졌다. 이러한 側面에서 보면, 第11代 國會는 과거의 國會에 比해서 政治的으로 進一步했으며 成熟했다고 할 수 있다. 그러나 앞에 열거한 事例들을 보면, 1982年 6月的 第113回 臨時國會때까지의 第11代 國會는 形式的으로는 多黨制의 모습을 取하고 있으면서, 실질적으로는 兩黨制의 모습을 띠고 있고 兩極化의 政治를 舊態依然하게 반복하고 있다고 할 수 있다.

2.3. 第11代 國會와 與野議員의 屬性

그러면 兩黨志向的인 第11代 國會議員은 與野間 屬性上의 차이점을 지니고 있는가? 또 만일 있다면 그것은 어떠한 것들인가? 本 研究資料에 의하면, 第11代 國會議員들은 확실히 與野間에 屬性上의 차이점을 지니고 있다. 이를 밝히는 것은 다음 章에서 議員들의 役割認知를 說明하는데 도움이 되기 때문에 여기서는 屬性上의 차이점을 세 가지로 나누어서 간략하게 소개하기로 한다. 이들 세 가지의 차이점은 표 3에 소개하였다.⁽¹⁰⁾

(10) 표 3에서 「得票差」란 地域區 出身議員의 경우 그의 得票數와 最高得票의 落選者의 得票數와의 차이를 가리키고, 經歷類型에서 「職業政治人」이란 「2회 이상의 국회의원 경력을 보유」한 議員을 가리키고, 「野心家」란 「행정계 또는 정치계에서 오랜 경력을 쌓은 후 의원직을 갖게 된」 議員을 가리키며, 그리고 「新參者」란 「의원이 되기 전 정치적 경력을 가지 본 적이 없는」 議員을 가리킨다.

표 3. 第11代 國會議員의 與野圈別 屬性

得 票 差	民 正 黨	野 圈	全 體 議 員
3 萬 票 以 上	61.8%	23.5%	43.6%
1~3 萬 票	29.4	26.5	27.5
1 萬 票 以 下	8.8	50.0	28.9
合 計	100.0%	100.0	100.0
應 答 議 員 數	34	34	69
選 舉 區 類 型			
都 市 有 權 者	17.6%	29.4%	23.2%
混 成 有 權 者	41.2	41.2	42.0
農 漁 村 有 權 者	41.2	29.4	34.8
合 計	100.0%	100.0%	100.0
應 答 議 員 數	34	34	69
經 歷 類 型			
職 業 政 治 人	14.0%	24.4%	18.0%
野 心 家	22.8	43.9	33.0
新 參 者	63.2	31.7	49.0
合 計	100.0	100.0	100.0
應 答 議 員 數	57	41	100

得票差: 지역구출신의원의 경우 자신이 자신의 선거구에서 압도적 표차로 당선되었느냐 근소한 표차로 당선되었느냐 하는 문제는 의원의 「代表觀」과 직결되어 있다. 압도적 표차로 당선된 의원은 다른 의원에 비해서 다음 선거에서도 재선될 가능성이 비교적 크므로 자신의 지역선거구에 對한 關心에서 벗어나 國家的 또는 政黨의 次元의 일에 비교적 많은 關心을 배울 수 있다. 이에 비해서 근소한 표차로 당선된 의원은 다음 선거에서도 재선을 추구한다면 자신의 지역선거구에 큰 關心을 배울 수 없는 立場에 놓인다. 따라서 의원들의 「得票差」 또는 「政黨間的 競爭(party competition)」은 議員의 「代表觀」 또는 한 나라의 民主主義의 尺度를 측정하는데에 重要한 기준이 되고 있다.⁽¹¹⁾

本 研究는 議員의 「代表觀」을 측정해 보기 爲해서 「선생님의 득표수는 최

(11) 예컨대 정당간의 경쟁도가 치열할수록 선거구민의 의사가 國政에 더 잘 反映된다는 文獻은 方대하다. 몇가지 例를 들면, Jacob and Lipsky(1968: 510-536); Sharkausky and Hofferbert(1969:867-879); and Frey andWinters (1970: 508-522).

고득표의 낙선자의 득표수와 어느 정도나 차가 있었습니까?」라는 設問項目을 제시하고 표 3에 보인 바와 같은 應答을 받아 냈다. 보인 바와 같이 與野間에 뚜렷한 차를 보이고 있다. 民正黨所屬議員의 경우 第11代 國會議員 選舉에서 최고득표의 낙선자에 比해서 3萬票 以上の 得票差로 당선된 議員은 무려 61.8퍼센트나 되는데 野圈所屬議員의 경우에는 그 비율이 23.5퍼센트에 불과하다. 反對로 1萬票 以下の 근소한 득표차로 당선된 議員의 비율은 民正黨의원의 경우 8.8퍼센트에 불과한데 반하여 野圈의원의 경우에는 50.0퍼센트나 된다. 이러한 사실에 근거하여 民正黨의원은 野圈의원에 比해서 自己의 선거구를 代表해야 되겠다는 「代表觀」이 약하다고 볼 수 있다. 이것은 第3章에서 다루기로 한다.

選舉區 類型: 韓國의 國會議員 選舉에 있어서 與村野都의 현상은 널리 알려진 일이다(尹天柱, 1978: 부록 II; 1980:151-174; 吉昇欽·尹天柱, 1982: 41-49). 韓國有權者들은 전통적으로 農民일수록 與黨立候補에게 票를 던지고 都市民일수록 野黨立候補를 지지하는 경향이 있다. 이러한 현상을 가지고 볼 때 韓國의 國會議員은 그의 선거구민이 「도시유권자」나 「농촌유권자」냐에 따라서 각기 다른 「政策觀」을 가진다고 할 수 있다. 왜냐하면 도시민과 농민이 가지고 있는 政策選好는 서로 다를 것이기 때문이다. 與村野都의 현상은 물론 韓國의 社會經濟開發에 따른 市民의 政治意識水準의 向上 또는 國會議員 選舉制度가 과거의 小選舉區制에서 現行의 中選舉區制로 轉換되었다는 사실 등의 이유로 점차 줄어들고 있다(표 4 참조)(禹炳奎·金宗林, 1971:79). 그러나 표 4에 보인 바와 같이 第11代 國會議員 選舉 결과에도 與村野都의 現狀은 잔존하고 있다. 이러한 사실을 미루어 보아 第11代 國會議員中 與圈議員은 農漁村志向의인 「政策觀」, 野圈議員은 都市志向의인 「政策

표 4. 韓國의 國會議員 選舉에 있어서 與村野都 現狀의 비교: 第7代와 第11代

	1968~69年 調査			1982年 調査		
	共和黨	新民黨	全體	民正黨	野圈	全體
都市有權者	14.3%	71.4%	28.5%	17.6%	29.4%	23.2%
混成有權者	22.2	4.8	17.9	41.2	41.2	42.0
農村有權者	63.5	23.3	53.6	41.2	29.4	34.8
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
應答議員數	63	21	84	34	34	69

觀」을 가지고 있다고 할 수 있다. 이것은 第4章에서 다루기로 한다.

經歷類型：第11代 國會議員 選舉는 정치참여가 充分하게 보장되지 않은 상황에서 실시되었다. 이것은 당시 改革主導勢力들이 10·26事態 이후 政治社會的 不安에서 벗어나 安定志向的인 政治의 수립의 필요성 및 社會淨化의 政治理念下에 政治風土刷新法(80年 11月 5日 公布)을 통해서 「政治的 또는 社會的 腐敗나 混亂에 현저한 責任이 있다고 인정되는 者」들에게는 公職選舉 出馬資格을 제한하였기 때문이다.⁽¹²⁾ 이에 따라서 第11代 國會는 主로 第5共和國 政府의 주도세력들이 力點을 두고 강조해 온 「改革政治」에 同調한 者들로서 구성되었다고 할 수 있다. 그러나 아무래도 議員들이 가진 經歷은 그들의 「改革政治觀」에 영향을 미칠 것이므로⁽¹³⁾ 本 研究는 議員들의 경력을 묻기로 하였다. 그 結果는 표 3에 나타나 있다. 보인 바와 같이 「2회 이상의 국회의원 경력을 보유한」 職業政治人은 全體 應答議員中 18.0 퍼센트에 불과하고, 나머지 82.0퍼센트는 「행정계 또는 정치계에서 오랜 경력을 쌓은 후 의원직을 갖게 된」 野心家와 「의원이 되기전 정치적 경력을 가져 본 적이 없는」 新參者이다. 여기서 특히 강조해야 할 것은 新參者가 野圈議員中에는 31.7퍼센트에 불과한데 民政黨議員 中에는 63.2퍼센트나 된다는 사실이다. 따라서 民政黨議員은 「改革政治」志向的이고, 野圈所屬議員은 그 反對라고 할 수 있다. 이것은 第5章에서 조사하기로 한다.

3. 第11代 國會議員의 代表觀

3.1. 「國民全體」志向的인 代表觀

現代國家의 國會議員은 여러 가지 方法으로 市民을 代表할 수 있다. 兩院制의 國會를 가진 나라의 경우 上下兩院의 國會議員은 자기 지역적으로 크기가 다른 선거구민을 代表할 수 있다. 地方自治를 하고 있는 나라라면 地方議會의 議員은 자기 나라의 國會議員의 선거구보다 더 작은 선거구의 市民을 代表할 수 있다. 또 單院制를 채택하고 있는 나라라도 國會의 構成이

(12) 同規定으로 政治活動이 禁止된 者는 모두 567名으로, 10代 議員 109名, 政黨 幹部 153名 및 其他 舊政治人 365名으로 구성되어 있다(東亞日報, 1980年 11月 25日字).

(13) 여기서 言及되고 있는 經歷類型에 關한 設問은 禹炳奎·金宗林(1971:77)와 같은 目的으로 插入하였음.

地域區와 全國區 出身의 두 가지 類型의 議員으로 되어 있을 경우 地域區出身 議員은 市民을 地域的으로 代表하고 있고, 全國區 出身의 議員은 市民을 職能的으로 代表하고 있다. 以上은 代表의 多樣性 復雜性을 보이고 있는 것이지만, 여러 가지의 代表性的 문제에 있어서 共通的인 현상은 議員과 選舉區民과의 「直接的인 連繫」가 강조되고 있다는 것이다.

그런데 國會議員의 代表理論에 의하면, 議員과 選舉區民과의 關係는 以上과 같이 直接的인 連繫에 의해서도 이루어지고 있지만, 그것은 또한 政黨을 통한 「間接的 連繫」와 國家 또는 中央政府를 통한 「間接的 連繫」에 의해서도 이루어지고 있다는 것이다. 政黨을 통한 間接的 連繫說은 적어도 理論的으로는 다음과 같은 사실에 근거하고 있다. 즉 선거구민의 個個人은 자기를 代表하고 있는 議員에 對하여 特定的 政策을 國政에 反映시켜 달라는 政策選好를 가지고 있으나, 오늘날과 같이 復雜多樣化된 時代의 선거구민 個個人은, 自己의 私生活에 바쁜 나머지 政治에 對하여 關心을 갖기가 힘들며 또 행어나 關心이 있다는 치더라도 그 關心을 集約·表出하여 議員에게 傳達할 시간적 여유가 없다는 것이다. 따라서 市民은 政治에 對한 것은 自己의 意思를 대변해 주겠다고 하는 政黨에게 맡기고 自己는 선량한 小市民으로서 2~4년에 한 번 씩 오는 定期的인 國會議員 選舉時 自己가 지지하는 政黨의 所屬候補者에게 票를 던지면 그것으로 끝난다는 것이다(Downs, 1971: Chap. 7).

한편 國家 또는 中央政府를 통한 議員과 選舉區民과의 間接的 連繫說은 18세기의 英國의 代表理論 創始者인 버어크(Edmund Burke)에 의해서 主唱된 것이다. 버어크에 의하면, 國會議員은 自己의 지역선거구에서 일단 當選되고 나면 그는 自己의 선거구의 利益을 떠나서 오로지 「國民全體」(one nation)의 利益을 代表해야 된다는 것이다(Lasswell and Kaplan, 1950:169; Eulau et al., 1978:744). 오늘날과 같이 市民의 政策選好가 복잡다양화된 時代에는 時代錯誤的인 見解임에 틀림없으나 의외로 韓國에서는 이러한 代表觀이 支配的이라는 것이다(禹炳奎·金宗林, 1970:25; Kim and Pai, 1981: 152).⁽¹⁴⁾

(14) 여기서 특히 강조해야 할 것은 韓國에서는 憲法(第82條 2項)과 國會法(第25條)마저 議員에게 「國家利益을 最優先」視할 것을 要求하고 있다(尹謹植, 1981: 3-4).

표 5. 第11代 國會議員의 代表對象：地域區・全國區別 및 政黨別*

	地域區・全國區別		政、黨 別		全 體
	地 域 區	全 國 區	民 正 黨	野 圈	
選 學 區 民	15.9%	0.0%	11.7%	9.3%	10.5%
所 屬 政 黨	2.9	27.8	15.0	7.0	11.4
國 民 全 體	81.2	72.2	73.2	83.7	78.1
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
議 員 數	69	36	60	43	105

* 本 設問內容은 「선생님께서는 국회의원으로 누구가를 대표하고 계십니까. 다음 중 누구를 대표하고 있다고 생각하십니까? 한가지에만 ○표를 하시오」 하고 (1) 나의 선거구민, (2) 소속정당, (3) 국민전체, (4) 모르겠다의 네가지 항목을 제시하였다.

本 研究는 以上과 같은 의원—선거구민과의 직접적 연계, 의원—정당—선거구민과의 간접적 연계 및 의원—국민전체—선거구민의 간접적 연계의 세 가지의 代表性을 조사하기 爲해서 第11代 國會議員들에게 以上 세 가지의 代表性 中 하나를 고르게 하였다. 그 結果는 표 5에 나타나 있다. 보인 바와 같이 第11代 國會議員은 구체적으로 자기를 國會議員으로 당선시켜준 지역 선거구(지역구출신 의원의 경우) 및 정당(전국구출신 의원의 경우)을 代表하고 있다는 관념이 대단히 희박하다. 지역구출신 의원중 81.2퍼센트, 전국구출신 의원중 72.2퍼센트는 國民 全體를 代表하고 있다고 應答하고 있다. 여기서 특히 강조되어야 할 것은 以上과 같은 사실이 得票差(지역구출신 의원의 경우)와도 하등의 관계가 없다는 것이다. 이미 第2章에서 言及한 바와 같이 근소한 득표차로 당선된 의원은 압도적인 득표차로 당선된 의원에 比해서 자기의 지역선거구에 對한 關心이 훨씬 더 커야 한다. 그럼에도 불구하고 표 6은 근소한 득표차로 당선된 의원이 압도적인 득표차로 당선된 의원에 比해서 자기의 지역선거구민 보다는 국민 전체를 代表하고 있다고

표 6. 第11代 地域區出身 議員의 代表對象：得票差別

	3萬票 以上	1~3萬票	1萬票 以下	全 體
選 學 區 民	16.7%	21.1%	10.0%	15.9%
所 屬 政 黨	3.3	0.0	5.0	2.9
國 民 全 體	80.0	78.9	85.0	81.2
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0
議 員 數	30	19	20	69

應答하고 있다.⁽¹⁵⁾

第11代 國會議員의 代表觀이 이와 같이 자기의 지역선거구와 동떨어져 있는 사실은 本 研究의 다른 設問項目에서도 나타나고 있다. 예컨대 「입법 당사자로서 국회에서 법률안을 작성·검토 또는 표결할 때 어떤 기준에 의하여 결정하십니까?」라는 設問에 對하여 「나의 선거구민의 의사」에 應答한 議員은 7.6퍼센트(民正黨은 3.3, 野圈은 14.0퍼센트)에 불과하고 나머지는 「나의 소신과 판단」에 77.1퍼센트(民正黨은 78.3, 野圈은 74.4퍼센트), 「상황에 따라 다르다」에 15.2퍼센트(民正黨은 18.3퍼센트, 野圈은 11.6퍼센트)를 주고 있다. 以上 여러가지 사실에 의거하여 韓國의 第11代 國會議員의 代表觀은 地域選舉區보다는 지극히 國民全體志向的이라고 結論을 내릴 수 있다.

3.2. 議員의 代表觀과 政治制度

그러면 第11代 國會議員은 왜 이와 같이 具體性이 缺如된 「國民全體」志向的인 代表觀을 갖게 되었는지에 對한 해석이 要求된다. 本 研究의 面接過程에서 밝혀진 바에 의하면, 「우리 사회는 비계급적 사회이다, 지역이익은 지방자치가 할 일이다」(民正黨議員), 「지역 선거구를 통하여 당선된 것은 선출상의 문제에 불과하다」(民韓黨議員), 「의원의 대표 대상은 나의 선거구민이라고 답할 수 밖에 없지만 국회의원은 지방의원이 아니므로 대표대상은 국민 전체라고 할 수 밖에 없다」(國民黨議員), 「국회의원은 지역이익을 초월해서 국가이익을 중시해야 한다, 국회의원은 公人이다, 이것이 民正黨의 方針이다」(民正黨議員) 등의 理由 때문에 國會議員은 자기의 지역선거구 또는 소속정당의 이익을 떠나서 國民全體의 이익을 대변해야 된다는 것이다.

本 研究는 韓國의 國會議員의 代表觀이 자기의 지역선거구와는 직접적인 연계가 약하고 「國民全體」志向的인 것은 韓國의 政治制度로 說明될 수 있다고 본다. 크게 政黨制度, 選舉區制度 및 行政府優位制度 등 세 가지를 들 수 있겠다.

政黨制度: 한 나라의 議員—選舉區民과의 直接的인 連繫는 그 나라의 政黨制度의 性格과 直接的인 關聯이 있다고 할 수 있다. 政黨制度의 政治的 比重이 큰 나라에서는 議員은 選舉區民 個個人의 이익보다는 政黨이 收斂한

(15) 前記한 바 있는 禹·金教授의 資料(1968~69年 調査)에서는 國民全體代表觀과 막연한 代表觀의 合計가 77.5%로 나타나 있다. 註 14를 參照할 것.

市民全體의 이익을 代表하게끔 유도된다. 다시 말하면, 의원과 선거구민 사이에 政黨이라는 變數가 插入되어 兩變數間의 關係를 이완시킨다고 할 수 있다.

그런데 과거 韓國 政黨제도의 變遷史를 보면, 韓國의 政黨제도는 바로 위와 같은 作用을 하는 方向으로 變遷되어 왔다. 두 가지 사실이 중요하다. 하나는 有權者의 政黨志向의인 投票性向이다. 즉 政黨看板을 가지고 出馬한 候補者는 우대하고 그것을 갖지 않는 無所屬候補者는 차별대우를 하는 傾向이다(표 7 참조)(尹亨燮, 1982:333). 두번째는 政黨所屬 國會議員選舉 候補者의 경우 政黨의 공천을 구비요건으로 要求하고 있는 制度이다. 韓國의 國會議員 選舉法의 變遷사를 보면, 1948~58年時의 國會議員選舉 候補者는 자기의 選舉區內의 選舉權者 100~200人에게서 推薦을 받아야 하는 것으로 되어 있었다. 1960年 4·19 以後 실시된 7·29 民議院 選舉에서는 이 제도가 더욱 完化되어 議員 候補者는 자기의 管轄 선거관리위원회에 등록만 하면 그 資格을 얻는 것으로 되어 있었다. 그러나 1963年 1月 公布된 改正國會議員 選舉法은 지역구 후보자의 경우에는 「政黨이 地域區마다 1人의 候補者」를 추천하고, 전국구의 경우에는 주어진 議員定數內에서 政黨이 順位를 정하도록 要求하고 있다(중앙선거관리위원회, 1968:183-184). 議員候補指名權이 지역구의 選舉權者에게서 政黨의 손으로 넘어 갔다는 것을 의미한다. 이 議員候補者에 對한 政黨公薦制度는 그 以後 別 變動없이 계속 적용되어 오늘에 이르고 있다(중앙선거관리위원회, 1980:759; 國會事務處, 1982:

표 7. 歷代 國會別 政黨對 無所屬의 當選比率*

歷代國會	政黨			無所屬		
	입후보자수 (A)	당선자수 (B)	비율 (B/A)	입후보자수 (C)	당선자수 (D)	비율 (D/C)
1代(1948)	531	115	21.6%	417	85	20.4%
2代(1950)	684	84	12.3	1,513	126	8.3
3代(1954)	410	136	33.2	797	67	8.4
4代(1958)	484	206	42.6	357	27	7.6
5代(1960)	553	184	33.3	1,010	49	4.9
9代(1973)	224	127	56.7	115	19	16.5
10代(1978)	218	131	60.1	255	22	8.6
11代(1981)	528	173	33.8	104	11	10.6

* 5代國會는 民議院을 가리키며, 6代(1963), 7代(1967) 및 8代(1971) 국회의원 선거는 무소속 입후보를 금지시켰기 때문에 생략됨.

96).⁽¹⁶⁾ 以上을 통해서 알 수 있는 것은 政黨의 公薦을 받기만 하면, 韓國 有權者의 政黨志向의 投票性向 때문에 당선에 압도적으로 유리하다는 사실이다. 따라서 國會議員으로서 再選을 計劃하고 있는 者는 자기의 지역선거구 민과의 관계를 擴大시키는 것도 중요하지만 政黨의 公薦權을 쥐고 있는 정당지도자와의 관계를 深化시키는 데에 게을리 할 수 없는 立場에 놓인다. 따라서 韓國에서 議員—選舉區民間의 직접적인 連繫는 弱化될 수 밖에 없는 것이다.

選舉區制度：韓國의 國會議員 選舉區 制度史는 크게 小選舉區 制度時代와 中選舉區 制度時代로 2分된다. 前者는 1948~71年(第1~8代 國會)의 시대를, 後者는 1973~81年(第9~11代 國會)의 時代를 가리킨다. 小選舉區 制度란 選舉區 1區에서 有權者 個個人이 投票用紙上에 나타나 있는 여러 候補者中 1名에게만 記票하여 1人을 選出하는 制度를 가리키며, 中選舉區 制度란 選舉區 1區에서 有權者 個個人이 投票用紙上에 있는 여러 候補者中 1名에게만 記票하여 2人을 選出하는 制度를 의미한다. 以上 小選舉區 制度와 中選舉區 制度를 비교할 때 有權者 個個人의 立場에서 보면, 兩者間에 差는 없다(尹天柱, 1981:229-234). 왜냐하면 有權者는 兩選舉制度에서 共히 여러 候補者中 1名에게만 記票하기 때문이다. 그러나 立候補者의 立場에서 보면 이야기가 달라진다. 小選舉區 制度下에서는 여러 候補中 1人만이 選出되므로 候補者間에 치열한 격전이 벌어지는 것은 피할 수 없는 사실이다. 그러나 中選舉區 制度에서는 여러 候補中 1位의 得票者는 물론 2位의 得票者로 當選되므로 그만큼 候補者間의 競爭度는 弱化되는 것이다.

이러한 事實에 의거하여, 韓國의 國會議員은 中選舉區 制度가 채택되기 시작한 第9代 國會 以後 자기의 지역선거구에 對한 代表觀이 크게 貳박해졌다고 할 수 있다.

行政府優位制度：立法府—行政府關係에 있어서 政治權力의 核이 점차 前者에서 後者로 移行하고 있다는 것은 오늘날 많은 學者들에 의해서 지적되고 있다.⁽¹⁷⁾ 더우기 議會史가 近年에 시작한 開發途上國家의 경우에는 行

(16) 단 變化가 있었다면, 第6代(1963), 第7代(1967) 및 第8代(1971) 國會議員 選舉時에는 無所屬候補 出馬를 禁止하였으나 第9代(1973), 第10代(1978) 및 第11代(1981) 選舉時에는 그것을 許用하였다는 점과 第6~11代中 第9, 10代 때에는 國會議席의 1/3에 해당하는 의석수를 統一主體國民會議에 의한 간접선거에 의해서 메꿨다는 점 등의 變化가 있었다.

(17) 行政府에 比해서 議會의 權威가 기울기 시작했다는 것은 이미 約 60餘年前 英

政府의 우위체제가 오히려 政府의 能率을 제고시켜 國家의 發展에 보탬이 된다는 價値觀이 流布되고 있다.⁽¹⁸⁾

韓國에서도 마찬가지로이다. 政治를 民主主義(國會機能의 擴大)와 能率(行政府權能의 擴大)의 두 가지 側面으로 나누어 볼 때⁽¹⁹⁾, 1948年以後의 韓國은 점차 能率 쪽에 力點을 두는 體制로 바꾸어 졌다고 할 수 있다. 5·16軍事革命以後 故 朴正熙 大統領에 의해서 제창된 「北韓과 對決할 수 있는 國力培養」, 「行政의 民主主義」, 「韓國的 民主主義」, 「經濟力 培養」 등이 바로 그것이다. 심지어 故 朴大統領은 自由民主主義를 「民族的 理念을 망각한 假飾된」 政治思想으로 批判을 하고 國會를 「浪費와 不條理」의 所産으로까지 取扱하기도 하였었다. 이러한 政治理念에 따라서 韓國議會의 權能은 特히 維新時代에 와서 크게 위축되고 대신 行政府의 權能은 肥大해졌다(金雲泰, 1982:289-305). 이러한 結果는 議員들의 地域選舉區에 對한 代表觀을 크게 위축시켰다고 할 수 있다. 왜냐하면 議員들 個個人에게 행어나 자기 선거구의 利益을 國政에 反映시키려는 의사가 강하다손 치더라도 行政府優位의 政治制度下에서는 그 反映度가 낮을 것이기 때문이다.

第5共和國下에서 立法府—行政府關係에 對한 견해는 與野間에 見解가 일치하지 않고 있다. 「제11대 국회에 대한 행정부의 통제는 과거와 어떻게 다르다고 생각하십니까?」라는 設問에 對하여 議員들은 「더 강화되었다」에 29.5퍼센트, 「과거와 별 차이없다」에 36.2퍼센트, 그리고 「더 약화되었다」에 29.5퍼센트의 응답율을 보이고 있으나, 以上の 設問에 對하여 民正黨 所屬 議員은 각기 8.8, 45.6 및 45.6퍼센트, 野圈議員은 각각 58.5, 29.3 및 12.2퍼센트의 應答을 보이고 있다.

國의 著名한 政治學者 브라이스(James Bryce, 1972:21-32) 卿에 의해서 지적되고 있다. 이 論文은 James Bryce, *Modern Democracies* (New York: Mac-Millan, 1921)에서 再收錄된 것임. 그리고 最近 國際議員聯盟이 41個國을 對象으로 해서 議會의 機能을 조사한 바에 의하면, 立法權은 점차 行政府쪽으로 移行되고 있다는 것이다(Inter-Parliamentary Union, 1963: 398).

(18) 예컨대 美國의 프린스턴大學校의 블랙(Cyril E. Black) 教授에 의하면, 소위 「先發國」은 社會經濟開發을 오랜 세월에 걸쳐서 하였기 때문에 그 과정이 순조로웠으나 「後發國」의 경우에는 그것은 짧은 기간 내에 성취해야 한다는 必要性 때문에 統治基盤을 마련하기爲해서는 民主主義의 희생도 不可避하다는 것이다(Black, 1966: 71-75).

(19) 政治를 民主主義와 能率이라는 두 가지의 側面으로 나누어서 評價하는 모형은 Lipset(1959:69-105)을 參照할 것.

4. 第11代 國會議員의 國內政策觀

4.1. 議員과 市民의 政策觀의 比較

第11代 國會議員의 政策觀의 특징은 그것이 市民의 政策觀과 일치하지 않고 있다는 것이다. 本 研究는 이러한 사실을 立證하기 爲하여 1978年 12月 第10代 國會議員選舉 當時 실시된 韓國國民의 投票行態調查資料에 나타난 市民의 政策選好와 本 研究가 밝혀낸 第11代 國會議員의 政策選好를 比較하기로 하였다. (20)

兩調査는 共히 面接對象者들에게 「우리 政府가 國家發展을 爲하여 어떠한 문제 또는 정책을 가장 중요시하고 그것을 다루어야 한다고 보십니까?」라는 設問을 제시하고 1개 이상을 答하도록 하였다. 應答 結果는 편의상 다음과 같이 分類하였다.

「體制問題에 關한 것」: 이것은 政治發展에 關한 것과 改革政治에 關한 것으로 나누어서 (21) 다음과 같은 答은 前者에 포함시켰다; 學生들을 공부에만 신경을 쓸 수 있는 분위기를 만들라, 독재 쓰지 말 것, 국민에 의한 국민의 주권행사의 제도적 보장, 출판·신문검열 철폐하라, 종교탄압 금지, 긴급조치 철폐, 국회권한을 높여라, 정치적 자유의 회복, 정치발전 5개년계획, 민주정치 발전, 정치의 활성화. 한편 다음과 같은 答은 後者인 개혁정치에 포함시켰다; 관료체제의 확립, 정치신뢰 회복, 法대로 살아가는 정치체제, 부정 척결, 정의사회 구현.

「安保問題에 關한 것」: 굴욕외교 금지, 통일, 남북대화, 국제관계, 안보, 국방, 방위산업.

「經濟成長에 關한 것」: 經濟發展, 나라가 잘 살아야 한다, 國民所得 向上, 국력배양, 다른 나라보다 더 잘 살며 부강해야 한다, 수출강화, 공장건설,

(20) 1978年과 1981年을 比較할 때, 여러 가지 側面에서 크게 달라졌다. 주지의 사실이지만 1978年은 10·26 事態가 發生하기 前이고 1981年은 그 後이고, 또 前者는 第4 共和國 時代이고 後者는 第5 共和國 時代이다. 또 經濟的으로도 前者는 인플레이션時代이고 後者는 인플레이션이 收束된 時代이다. 그러나 一般市民의 政策選好는 이와 같은 時流에 따라서 큰 變動을 받지 않기 때문에 1978年의 市民의 政策選好를 1981年 것으로 取扱하여도 큰 無理는 아닐 것이다.

(21) 體制問題에 對한 이와 같은 그 法令은 第5章에서 다루기로 하고, 여기서는 「改革政治」와 「政治發展」을 함께 다루기로 한다.

교통이 원활 실속했으면, 도로포장, 농촌 電化, 경제난국 해결.

「社會保障政策에 관한 것」: 실업자구제, 임금상승, 저임금상승, 서민생활 안정, 기회불균등 없애라, 의료보험 실시, 소득간 격차해소, 빈부의 격차해소, 주택, 지역간 격차해소, 중소기업의 육성, 내지역도 잘 살게 해달라.

「農民保護에 관한 것」: 農村向上, 새마을 사업추진, 농촌개발, 농산물가격이 너무 싸게 책정되었다, 농업개간에 많이 투자하라, 농가소득 올려라,

표 8. 第11代 國會議員의 政黨別 政策選好

民正黨議員		野 圈 議 員		全 體 議 員	
政 策	비율 ¹⁾	政 策	비율 ¹⁾	政 策	비율 ¹⁾
體 制 問 題 ²⁾	23.8	體 制 問 題 ²⁾	61.1	體 制 問 題 ²⁾	39.3
安 保 問 題	10.7	安 保 問 題	3.4	安 保 問 題	7.6
國 內 政 策	65.5	國 內 政 策	35.5	國 內 政 策	53.1
經 濟 成 長	23.8	經 濟 成 長	13.6	經 濟 成 長	19.3
社 會 保 障	15.5	社 會 保 障	8.5	社 會 保 障	12.4
物 價 安 定	9.5	物 價 安 定	5.1	物 價 安 定	8.3
農 民 對 策	8.3	農 民 對 策	0.0	農 民 對 策	4.8
其 他	8.4	其 他	8.5	其 他	8.3
合 計	100.0	合 計	100.0	合 計	100.0
應 答 者 數	42	應 答 者 數	36	應 答 者 數	79

1) 附錄 1의 應答件數를 백분비율로 고친 것.

2) 「體制問題」란 附錄 1의 「政治發展」과 「改革政治」를 합한 것을 의미.

표 9. 第10代 國會議員 選舉當時 韓國人의 政策選好

光 州		尙 州		平 昌		全 體	
政 策	비율 ¹⁾	政 策	비율 ¹⁾	政 策	비율 ¹⁾	政 策	비율 ¹⁾
體制問題 ²⁾	13.6	體制問題 ²⁾	8.6	體制問題 ²⁾	5.7	體制問題 ²⁾	9.8
安保問題	8.5	安保問題	12.7	安保問題	16.5	安保問題	12.1
國內政策	77.9	國內政策	78.7	國內政策	77.8	國內政策	78.1
社會保障	23.7	經濟成長	21.7	農民對策	23.2	社會保障	17.6
物價安定	18.4	農民對策	19.9	經濟成長	19.5	經濟成長	16.2
經濟成長	10.2	社會保障	13.5	社會保障	12.8	農民對策	14.8
農民對策	5.6	物價安定	8.2	物價安定	5.4	物價安定	11.7
其 他	20.1	其 他	15.3	其 他	16.8	其 他	17.9
合 計	100.0	合 計	100.0	合 計	100.0	合 計	100.0
應 答 者 數	272	應 答 者 數	214	應 答 者 數	218	應 答 者 數	704

1) 附錄 2의 應答件數를 백분율로 고친 것.

2) 「體制問題」란 附錄 2의 「政治發展」을 가리킴.

도농간 격차 줄어다.

「物價安定에 關한 것」: 물가가 너무 뾰다, 물가안정 시켜라, 물가고.

이러한 分類法에 의하여 上記한 設問에 對한 應答을 정리하여 附錄 1, 2와 같은 結果를 얻었다. 표 8과 9는 附錄 1과 2의 應答件數를 100분율로 정리하여 놓은 것이다. 표 8과 9는 다음과 같은 사실을 말해주고 있다.

첫째, 議員과 市民間의 政策選好의 비교에 있어서 가장 눈에 두드러지는 현상은 市民에 比해서 議員들은 體制問題에 對하여 지나친 關心을 나타내고 있다는 것이다. 體制問題, 安保問題 및 國內政策 3者에 對한 關心의 配分에 있어서 市民은 體制問題에 9.8퍼센트의 關心을 배분한데 반하여, 議員은 39.3퍼센트의 關心을 배분하고 있다. 議員의 이 비율은 市民中 體制問題에 가장 민감한 反應을 보인 바 있는 光州市民의 13.6퍼센트보다도 훨씬 더 크다. 표 8과 9를 비교할 때 특히 놀라운 사실은 第11代 國會議員中에서도 野圈所屬議員의 體制問題에 對한 關心이다. 體制問題 安保問題 國內政策 3者에 對한 關心의 配分에 있어서 무려 61.1퍼센트를 體制問題에 주고 있다. 安保問題와 國內政策에는 각각 3.4퍼센트와 35.5퍼센트의 비율을 주고 있을 뿐이다.

둘째, 議員과 市民의 國內政策에 關한 政策選好의 문제이다.⁽²²⁾ 이미言及한 바와 같이 議員과 市民의 國內政策에 關한 選好의 비교에 있어서 우선적으로 지적되어야 할 것은 전체 정책에 對한 關心의 配分에 있어서 議員은 市民에 比해서 體制問題에 더 많은 關心을 割愛하기 때문에 國內政策에는 相對的으로 더 적은 關心을 배울 수 밖에 없다는 것이다. 國內政策에 對한 關心 配分率이 市民의 경우에는 78.1퍼센트인데 議員의 경우에는 53.1퍼센트밖에 안된다. 특히 第11代 國會議員中 野圈議員의 경우에는 그것이 35.5퍼센트에 불과하다. 議員과 市民의 國內政策에 關한 選好의 비교에 있어서 다음으로 지적될 것은 市民에 比해서 議員은 더 「經濟成長」志向的이라는 사실이다. 政策選好의 配分에 있어서 市民은 「經濟成長」에 16.2퍼센트의 關心만을 배웠는데 議員의 경우에는 그 비율이 19.3퍼센트이고, 또 市民의 경우에는 「經濟成長」보다 「社會保障」에 더 큰 비율을 배분했는데 議員은 「社

(22) 「安保問題」는 第5共和國 時代에 와서는 美國의 레이건 行政府의 韓國防備에 對한 強力한 意見表示 때문에 前에 比해서 큰 關心事가 아니다. 따라서 이에 對한 言及은 이 以上 안하기로 한다.

會保障」보다는「經濟成長」에 더 큰 비율을 配分하였다. 여기서 강조되어야 할 것은「成長」이나「社會保障」이나의 順位決定에 있어서 第11代 國會議員의 경우 民正黨議員과 野團議員間에 별 차가 없다는 것이다. 兩側 다 國內政策에 對한 關心의 配分에 있어서「經濟成長」에 가장 큰 비율을 주고 있다. 國內政策面에 있어서는 兩側 共히 保守志向的이라는 것을 의미한다.

마지막으로 國內政策中 農民對策에 관한 政策選好의 문제이다. 市民의「農民對策」에 관한 關心의 配分比率는 14.8퍼센트나 된다. 農村지역인 江原道 平昌郡民의 경우에는 그 비율이 23.2퍼센트나 된다. 그러나 議員 全體의 경우 그 비율은 4.8퍼센트에 불과하고, 政黨別로 나누어 볼 때 民正黨의 경우에는 8.4퍼센트의 비율을 보이고 있으나 野團의 경우에는 0.0퍼센트의 비율을 보이고 있다! 이미 표 4를 통하여 강조한 바와 같이 農村有權者를 가진 議員의 비율은 第11代 國會의 民正黨은 41.2퍼센트, 野團은 29.4퍼센트나 되는데도 불구하고「農民對策」에 對한 關心의 配分率은 이상과 같이 놀랄만큼 낮다는 것이다.

以上 표 8과 9를 통해서 알 수 있는 것은 韓國의 第11代 國會議員은 政策觀에 있어서 市民을 代表하고 있지 않다는 것이다. 市民의 政策選好에 比해서 第11代 國會議員의 政策選好는 지나치게「體制問題」志向的이고,「社會保障」보다는「成長」爲主的이고,「農民對策」에 對하여 관심이 지나치게 희박하다는 것이다.

4.2. 議員의 政策觀과 그 形成要因

그러면 第11代 國會議員의 政策觀은 왜 以上과 같이 市民에 比해서 지나치게「體制問題」志向的이고,「社會保障」보다는「經濟成長」志向的이고,「農民對策」에 關心이 別로 없는가의 문제가 제기되어야 한다.「體制問題」에 對해서는 第5章에서 상세하게 다루어질 것이므로 여기서는 後2者에 對한 것만 다루기로 한다. 第11代 國會議員이 成長志向的이고 農民對策에 別로 關心을 베풀지 않는 것은 다음과 같이 세 가지 要因으로 說明된다.

첫째, 第11代 國會議員의 政策觀이 市民의 政策選好와 유리되어 있는 것은 一次的으로 有權者 個個人에게 그 책임이 있다고 할 수 있다. 投票行態理論에 의하면, 投票行態決定要因은 政策本位, 政黨本位 및 人物本位 등 세 가지로 나누어진다(吉昇欽·尹天柱, 1981:49-54). 이 세 가지 要因中 어느

표 10. 光州, 尙州, 平昌民의 投票行態의 變化: 1960年, 1963年 및 1978年

1960年 調查	人物本位	政黨本位	政策本位	其 他	모르겠다 무응답
尙 州	68.8%	5.9%	1.0%	22.0%	2.3%
1963年 調查					
光 州	66.5	15.4	4.6	12.0	1.5
尙 州	71.4	6.9	5.5	12.1	4.1
平 昌	59.9	9.0	9.7	14.6	6.8
全 體	65.9	10.4	6.7	12.9	4.1
1978年 調查					
光 州	55.9	23.1	14.5	4.3	2.2
尙 州	61.6	15.5	15.5	7.4	—
平 昌	47.5	22.8	14.2	7.0	8.5
全 體	55.0	20.5	14.7	6.2	3.6

要因이 강하게 또는 약하게 작용하느냐 하는 것은 나라의 政治發展度와 選舉施行當時의 政治社會的 狀況 等に 따라서 다르지만, 一般的으로 政策本位가 강하게 작용하는 경우는 市民의 政治意識水準이 비교적 높은 나라에서 찾아 볼 수 있다. 韓國에서도 과거 韓國民의 投票行態決定要因에 對한 調査가 실시된 바 있다. 이에 의하면, 韓國民도 최근에 가까와 올수록 점차 政策本位の 投票를 해오고 있으나, 政策本位에 의한 投票를 하고 있는 市民의 비율은 아직 너무나도 낮다는 것이다. 표 10은 1960年의 國會議員選舉, 1963年의 大統領選舉 및 1978年의 國會議員選舉 當時 각각 「政黨을 보고 투표하십니까? 人物을 보고 투표하십니까? 또는 政策을 보고 투표하십니까?」라는 設問을 제시하고 얻은 結果를 보인 것이다(吉昇欽·尹天柱, 1981:54). 보인 바와 같이 政策本位の 投票가 차지하는 비율이 점차 높아지고는 있으나 1978年 현재 15퍼센트線에 불과하고, 나머지는 人物本位와 政黨本位가 차지하고 있다. 따라서 國會議員選舉 出馬者는 政策要因보다는 다른 要因에 의해서 당선 또는 재당선되려고 할 것이다. 第11代 國會議員의 政策觀이 市民의 그것과 크게 유리되어 있는 것은 바로 이러한 理由에서 찾아 볼 수 있다.

두번째 理由는 議員一選舉區民間의 直接的인 連繫가 弱한데서 찾아 볼 수 있다. 韓國의 市民은 自己의 政策選好와는 일치하지 않는 候補者에게 投票하는 경향이 있다고 하지만, 文獻에 의하면, 議員은 再當選을 爲해서 자기

의 政策觀을 自己를 選出해 준 選舉區民의 정책선호와 일치시키려는 경향이 있다는 것이다. 그러나 이미 第3章에서 상세하게 다룬 바와 같이 韓國에서는 政黨支配制度의 強化, 中選舉區制의 採擇 및 行政府優位制度 等の 要因이 議員—選舉區民間의 關係를 弱화시키고 있기 때문에 議員의 政策觀이 選舉區民의 政策選好와 일치되기는 힘들다고 말할 수 있다. 마지막 세번째로 第11代 國會議員의 政策觀이 選舉區民의 그것과 일치하지 않고 있는 것은 韓國政治의 保守志向性에서 찾아 볼 수 있다. 韓國政治는 1948年 政府樹立時부터 당시의 冷戰體制를 反映하여 保守志向의인 性格을 띠게 되었다. 당시의 韓國의 政治勢力中 중요한 것을 極右에서 極左의 順序로 配列하면, 極右에는 李承晩을 追從하는 大韓獨立促成國民會와 韓民黨系列을 配置할 수 있고 極左에는 朴憲永이 주도하던 南朝鮮勞動黨, 그리고 이들 兩陣營의 中間에는 金九의 韓獨黨, 金圭植의 民族自主聯盟 및 呂運亨의 勤勞人民黨을 配置할 수 있다. 그러나 이들 5個의 主要 政治勢力中 極右의 大韓獨立促成國民會와 韓民黨系列을 除外한 다른 4個의 政治勢力은 1948年 5月 10日의 第1代 國會議員選舉에 不參한다. 理由는 나라의 허리가 잘린채 南韓에만 單獨政府를 수립하는 것을 反對하였기 때문이다(韓昇助, 1982:483—490). 이로써 韓國政府는 出帆當時부터 保守志向의인 性格을 띠게 된 것이다. 그 以後 韓國政治는 保守路線에서 벗어나기가 힘들 운명에 놓이게 되었다. 종종 韓國에는 政治를 右에서 左로 이끌고 가려는 운동이 간헐적으로 일어났으나 그것은 實을 거두지 못하고 유아무야로 끝나고 만다. 예컨대 1956年 第3代 大統領選舉에는 左翼系列의 曹奉岩이 大統領候補로 出馬하여 民主社會主義의 선풍을 일으키는듯 했으나 그는 곧 李承晩政府의 철두철미한 反共政策에 희생되어 刑場의 이슬로 사라져 갔다. 또 1960年 4·19 以後 수립된 第2共和國時 젊은 大學生들이 韓國의 政治를 右에서 左로 끌고 가려는 운동을 벌였으나 이 운동도 「反共을 國是의 第一義」로 삼는 1961年 5·16軍事革命에 의하여 좌절되고 만다. 그 以後에도 韓國政治는 保守路線에서 벗어나지 못한다. 주로 第3~4共和國時 朴正熙 政府의, 北韓과 對決할 수 있는 國力培養政策 때문이다.

第5共和國下에서도 韓國政治의 保守路線은 꺾이지 않고 있다. 이미 前記한 바와 같이 第5共和國의 주도세력들은 과거의 兩黨制度가 政治의 兩極化를 가져왔다고 보고 多數黨制度를 장려하였고 이러한 政策에 힘입어 第11代

國會議員 選舉에는 70名의 社會主義系列의 政黨候補가 出馬하였으나 韓國의 有權者는 이들중 2名만을 當選시켰기 때문이다.⁽²³⁾ 따라서 第11代 國會도 과거의 國會와 같이 保守志向의인 政策觀을 가진 國會議員으로 메꿔지게 된 것이다.

5. 第11代 國會議員의 政治體制觀

5.1. 議員의 政治體制觀과 兩極化

이미 前記한 바와 같이 第11代 國會는 特殊狀況下에서 탄생하였다. 政府는 79年 10·26事態 以後의 政治의 不安에서 韓國의 政治를 安定志向의인 政治로 유도하기 爲하여 과거의 「腐敗 및 混亂」造成에 顯격한 책임이 있다고 인정되는 者는 第11代 國會議員選舉에 出馬를 못하게 하였다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 第11代 國會는 主로 「改革政治觀」이 비교적 투철한 議員으로 構成되었다고 할 수 있다. 따라서 第11代 國會는 「새 國會」, 「새 議政像」 등의 用語로 일컬어졌다. 과거의 國會와 비교할 때 「繼續性」은 없어지고 「斷切性」이 부각되었다. 그러면 第11代 國會議員들은 第5共和國政府의 「改革政治」에 따라서 「改革政治觀」을 갖게 되었는가? 이에 對해서 本 研究의 答은 否定的이다. 이미 第4章에서 지적한 바와 같이 第11代 國會議員은 市民에 比해서 지나칠 정도로 「體制問題」에 많은 관심을 기울이고 있다. 이 「體制問題」에 對한 關心을 第5共和國 政府가 강조하고 있는 「改革政治」와 自由民主主義의 政治理念을 나타내는 「政治發展」에 對한 關心으로 2分하여 재정리하면 표 11과 같다.⁽²⁴⁾ 보인 바와 같이 「體制問題」에 있어서는 民正黨과 野圈議員間에 顯격한 차이를 보이고 있다. 「體制問題」를 「改革政治」와 「政治發展」에 關한 문제로 2分하여 놓고 볼 때 民正黨議員은 「改革政治」志向의이고 野圈議員은 「政治發展」志向의인 것을 알 수 있다. 民正黨議員은 「體制問題」에 對한 關心比率 23.8퍼센트中 16.7퍼센트는 「改革政治」, 7.1퍼센트는 「政治發展」에 각각 割愛하였는데, 反面 野圈議員은 「體制問題」에 對한 關心比率 61.1퍼센트中 11.9퍼센트는 「改革政治」에, 49.2퍼센트는 「政治發展」

(23) 社會主義系列의 政黨이란 民主社會黨과 社會黨을 가리킴. 이 두 정당은 11代 國會 選舉에 70名의 候補를 내 보냈었다(中央選舉管理委員會, 1981:161, 153).

(24) 附錄 I 을 재정리한 것임.

표 11. 第11代 國會議員의 「體制問題」 關心

	全體議員	民正黨議員	野圈議員
體制問題	39.3%	23.8%	61.1%
改革政治	14.5	16.7	11.9
政治發展	24.8	7.1	49.2
安保問題	7.6	10.7	3.4
國內政策	53.1	65.5	35.5
合計	100.0	100.0	100.0
應答者數	79	42	36

에 주고 있다. 여기서 특히 지적되어야 할 것은 野圈議員의 「政治發展」에 對한 關心度이다. 그 비율은 무려 49.2퍼센트나 된다. 그들의 議會生活의 關心中 約 1/2에 가까운 비율을 「政治發展」에 집중시키고 있다는 것을 의미한다.

本 研究는 第11代 國會議員의 與野間의 以上과 같은 차이점을 좀 더 구체적으로 調査하기 爲해서 議員들에게 政治의 活性化問題, 81年 9월에 있었던 兪지리事件, 豫算審議制度, 國會常委에서의 政府委員의 答復제도, 國會 本會議에서의 議員들의 質問制度, 國會 本會議 또는 常任委의 開會時間問題, 國政調査權 等에 對한 의견을 물었다. 이들 各諮問項目에 對한 議員들의 反應은 표 12에 나타나 있다.

政治의 活性化 問題: 政治活性化에 대해서는 議員에 따라 그 概念이 다르다. 一般的으로 野圈議員에게는 國會의 活性化, 言論自由의 擴大, 行政府 優位制度의 是正, 諸政黨의 均衡的 育成, 地方自治制度의 早期實施 等이 政

표 12. 第11代 國會議員의 政治體制觀: 與野圈別

A. 政治의 活性化 問題	全體議員	民正黨議員	野黨議員
1. 현재 상태가 좋다	15.5%	27.6%	0.0%
2. 현재보다 더 활성화시켜라	84.5	72.4	100.0
合計	100.0	100.0	100.0
應答議員數	103*	58	43
B. 「兪지리 사건」에 對한 견해			
1. 깨끗한 정치구현에 도움	14.4%	25.4%	0.0%
2. 국회의원 활동을 위축시킴	13.5	10.2	18.6
3. 별것이 아닌데 문제점	34.6	32.2	37.2
4. 거론하기조차 싫다	37.5	32.2	44.2
合計	100.0	100.0	100.0
應答議員數	104*	59	43

C. 豫算審査制度	全體議員	民正黨議員	野團議員
1. 상임위 예산위에다 심사권 줄 것	73.5%	53.4%	100.0%
2. 예결위에만 심사권 줄 것	26.5	46.6	0.0
합 計	100.0	100.0	100.0
應答議員數	102*	58	42
D. 國會常任委에서 政府의 答復제도			
1. 장·차관이 할 것	63.5%	49.2%	81.4%
2. 실무자가 해도 된다	36.5	50.8	18.6
합 計	100.0	100.0	100.0
應答議員數	104*	59	43
E. 國會 本會議의 질문제도를 要點爲主의 制度로 고치는 것			
1. 찬성한다	58.1%	70.0%	44.2%
2. 반대한다	41.9	30.0	55.8
합 計	100.0	100.0	100.0
應答議員數	105*	60	43
F. 國會 本會議와 常任委 開會時間			
1. 현행대로 오후 2시 찬성	48.1%	76.3%	11.6%
2. 과거와 같이 오전 10시 찬성	51.9	23.7	88.4
합 計	100.0	100.0	100.0
應答議員數	104*	59	43
G. 國政調査權問題			
1. 최대한도로 행사할 것	49.5%	20.0%	90.7%
2. 어느정도 행사할 것	48.6	76.7	9.3
3. 행사하지 않아도 된다.	1.9	3.3	0.0
합 計	100.0	100.0	100.0
應答議員數	105*	60	43

* 民正黨議員과 野團議員의 應答者 合이 全體議員 應答者의 수와 차이가 나는 것은 당소속을 밝히지 않은 의원이 2명 있기 때문이다.

治의 活性化로 理解되고 있고, 民正黨 議員에게는 國會가 政府의 요청대로 움직이지 않고 스스로 能動的으로 움직이는 것, 「工夫를 통하여 國政에 對한 專門知識을 높이는 것」, 政黨의 活性化를 통한 國會의 活性化 等도 政治의 活性化로 理解되고 있다. 따라서 표 12에 보인 바와 같이 「政治의 活性化 問題」에 있어서는 與野團議員 共히 絶대다수가 政治를 「현재보다 더 活性化시킬 것」에 찬성하고 있다. 그 비율이 民正黨의 경우에는 72.4퍼센트이고, 野團의 경우에는 100.0퍼센트이다. 「현재 상태가 좋다」고 한 비율은 民

正黨의 경우에는 27.6퍼센트, 野圈의 경우에는 0.0퍼센트이다. 政治活性化의 擴大를 찬성하는 議員들은 그 理由로 다음과 같은 사실들을 열거하고 있다. 「國會에서는 소리가 날수록 좋다」, 「政治가 活性化되면 無秩序가 생길 우려가 있지만 無秩序는 오히려 政治의 多元化에 기여한다」, 「國會가 活性化되어야 輿論을 國會로 收斂하여 院外에서 일어나는 정치적 혼란을 방지할 수 있다」는 것이다. 한편 現狀維持派는 다음 事實들을 주장하고 있다. 「國會의 活性化란 言論을 통한 活性化를 의미하며, 韓國에서는 言論의 活性化는 政治를 이상한 方向으로 끌고 가는 경향이 있다」, 「第11代 國會는 閣僚들이 모인 곳이므로 당분간 政黨이 支配하는 것이 바람직하다」는 것이다.

뚝자리事件: 주지의 사실이지만 韓國의 政治 및 社會를 「淨化」시키겠다는 것은 第5共和國 政府의 主要 國政指標의 하나이다. 따라서 第5共和國 政府는 과거의 「政治的 또는 社會的 腐敗」에 현격한 책임이 있다고 인정되는 者에게는 第11代 國會議員 選舉에 出馬할 수 있는 資格을 規制하였을 뿐만 아니라 第11代 國會議員에게는 清廉義務 및 利權介入禁止條項 등을 憲法(第82條 2項) 및 國會法(第25~27條) 등에 明文文化시켰다. 1981年 9월에 있었던 뚝자리事件은 第5共和國의 改革主導勢力들의 意志를 試驗하는 첫번째 事例였었다. 同 事件으로 民正黨 側에서는 相當數의 議員들이 징계를 당함으로써, 第5共和國 政府의 「政治淨化」의 意志가 과시되었다.⁽²⁵⁾ 한 輿論調査에 의하면, 一般 市民의 경우 同 事件에 對하여 「깨끗한 정치구현에 도움을 주었다」라고 應答한 비율이 33.45퍼센트이다.⁽²⁶⁾ 그러나 표 12에 보인 바와 같이 第11代 國會議員의 경우에는 그 비율이 14.4퍼센트에 불과하다.⁽²⁷⁾ 특히 重要한 것은 이 비율이 民正黨의 경우에는 25.4퍼센트인데 反해서 野圈議員의 경우에는 0.0퍼센트라는 것이다. 나머지는 이 事件을 엄중하게 다룬 民正黨側의 태도에 對하여 「國會議員의 活動을 위축시켰다」, 「별것이 아닌데 문제되었다」, 「거론조차 하기 싫다」에 찬성표를 주고 있다. 同 事件을 엄중하게 다룬 것이 「깨끗한 정치구현에 도움을 주었다」고 應答한 의원들은 「동 사건이 자극이 되어서 경각심을 주었다」, 「국회가 生業場所가 되어서는 안된다」, 「내버려 두었으면 뚝자리가 수표로 바뀔 수 있다」는 등의 理由를

(25) 뚝자리 事件의 內容은 '81年 9月 8~9日字 新聞에 자세히 나와 있음.

(26) 議政同友會의 金順圭 議員의 「國會에 對한 國民의 評價: 第11代 國會開院 1週年에 즈음한 國民輿論調査報告書」(1983年 3月 16日 公表), p. 30.

(27) 本 研究에서 이 項目에 對한 設問은 上記 報告書의 것과 꼭 같게 하였음.

내세우고 있다. 反對로 同 事件의 處理方式에 否定的인 태도를 가지고 있는 議員들(民正議員中 74.6, 野圈議員中 100.0퍼센트)은 그 處理方式이 「어른스럽지 못했다」, 「상식선을 벗어난 조치이다. 그렇다면 골프대회, 저녁식사에 초대받는 것도 정화대상이 되어야 한다」, 「국회에서 논할 次元의 문제가 아니다」라는 理由 때문에 비판적이라고 한다.

豫算決算審査制度: 과거에는 豫算決算審査權이 國會의 豫算決算特別委員會에게만 주어진 것이 아니라 國會의 各常任委員會에도 주어졌다. 그러나 第11代 國會에서는 그 權限이 豫決特委에게만 주어져(國會法 第45條) 종종 物議를 빚어 왔다. 그래서 本 研究는, 2重審査가 되더라도 과거의 제도로 돌아가야 할 것인지 또는 現制度를 그대로 固守해야 할 것인지를 물었다. 그 結果는 표 12에 나타나 있다. 보인 바와 같이 與野 共히 과반수가 2重審査가 되더라도 과거제도로 복귀할 것을 바라고 있다. 그 비율이 民正黨은 54.4퍼센트이고 野圈은 100.0퍼센트이다. 과거제도로의 복귀와는 다음 사실에 의거 그러한 주장을 하고 있다. 「국회의원이 소관부처의 예산을 못 다루면 그것도 국회의원이냐?」, 「常委는 예비심사, 豫決委는 본심사를 하는데 예비심사 없는 본심사가 있을 수 있는가?」, 「각 상위인들이 예산을 제일 잘 안다」, 「작년에는 예결위가 교섭단체별로 구성되었었는데 이 경험에 의하면 잘 모르겠다」는 것이다. 한편 現行制度의 固守派는 「똑같은 일로 중복심의때문에 정부인이 이중 삼중 불러 다니는 것은 시간상 낭비만 초래한다」, 「작년의 경우 예결위는 각 상임위의 代表로 구성되었었는데 이를 통해서 각 상임위의 의사가 잘 반영되었다」, 「상임위에 예결심사권을 주면 一部 議員에 의해서 정치적으로 이용될 소지가 농후하다」라는 理由로 常任의 豫算審査權을 反對하고 있다.

政府의 答辨制度: 國會의 要求에 의하여 政府人들이 國會 本會議 또는 委員會에 出席·答辨時長·次官이 해야 되는지 또는 次官補·室長·局長級의 實務者가 해도 되는지의 문제도 第11代 國會에서 論難의 對象이 되고 있다. 표 12에 보인 바와 같이 同 問題에 對한 議員들의 反應은 63.5(民正은 49.2, 野圈은 81.4) 퍼센트가 「장·차관이 해야 된다」는 것이다. 「장·차관이 해야 한다」고 應答한 議員들은 그 理由로 「행정부 上위사상이 單연하고 있다」, 「장·차관이 해야 책임정치가 된다」, 「의회경시관을 고쳐야 한다」 등을 내세우고 있다. 한편 「실무자가 해도 된다」는 議員들은 그 理由로

「장·차관은 모든 것을 다 알 수 없다」, 「장·차관은 실무를 잘 모른다」는 등의 사실을 내세우고 있다.

國會 本會議에서의 質問制度: 과거에도 그랬었지만 第11代 國會 本會議의 對政府質問制度는 서론에 많은 시간이 쓰이고 人氣發言이 자주 나오기 때문에 要點에 對한 質問이 제대로 되지 않고 있다는 견해가 있다. 따라서 本 研究는 國會 本會議에서의 質問制度를 要點爲主의 制度로 고치는 것에 對해서 어떻게 생각하는지를 議員들에게 물었다. 그 結果는 표 12에 나타나 있다. 보인 바와 같이 「찬성한다」라는 反應이 58.1(民正은 70.0, 野圈은 44.2)퍼센트이다. 質問制度를 要點爲主의 制度로 고치는 것을 「찬성한다」라고 應答한 議員들은 「어떤 의원은 서론에 1/3~2/3의 시간을 쓰고 있다」, 「日本이나 다른 나라에서와 같이 1問 1答 制度로 고치는 것이 바람직하다」, 「한정된 시간을 有用하게 써야 의회운영의 內實을 기할 수 있다」는 등의 사실을 그 理由로 내세우고 있다. 한편 現行質問制度의 固守派는 그 理由로 「말의 전달은 이성으로도 해야 하지만 감성으로도 해야 한다. 이성과 감성이 조화되어야 한다」, 「要點의 전달을 爲해서는 서론에 쓰이는 시간이 구애 받을 필요가 없다」, 「정치란 종종 상징적이고 형식적이고 감성에 호소하는 것이다」 등을 내세우고 있다.

國會 本會議 및 常委의 開會時間: 第11代 國會는 종종 「특하면 不夜城」, 「올빼미 國會」, 「박쥐 國會」로 기술되고 있고, 그것은 國會 本會議를 「午後 2時에 開議한다」(國會法 67條)라는 規定에 그 책임이 있다고 해서 이 制度를 과거와 같이 「午前 10時」에 開議하는 制度로 고쳐야 한다는 견해가 종종 나오고 있다(東亞日報, 1981年 11月 7日字). 本 研究의 조사결과에 의하면, 표 12에 보인 바와 같이, 이 問題에 對한 견해는 現行的 「午後 2時派」와 과거의 「午前 10時派」가 팽팽히 맞서 있다. 前者는 48.1, 後者는 51.9퍼센트의 지지율을 받고 있다. 여기서 특히 강조되어야 할 것은 이 問題는 與野圈間에도 치열한 對決을 자아내고 있다는 점이다. 民正側에서는 「午後 2時」(76.3퍼센트)에, 野圈側에서는 「午前 10時」(88.4퍼센트)에 각각 찬성표를 주고 있다. 「午後 2時派」의 주장은 「겸직자는 오전에는 자기 일, 오후에는 국회일을 할 수 있다」, 「정부인은 오전에는 행정부일, 오후에는 국회일에 임할 수 있다」, 「오후 2시로 못박은 것은 아니다. 상위의 경우에는 오전 10시에도 열리고 있다」는 등의 사실에 근거하고 있다. 한편 「午前 10時派」는

「현행제도는 겸직자를 爲해서 만들어진 것인데⁽²⁸⁾, 겸직자들도 국회의원을 本業으로 삼아야 한다, 「장·차관은 행정부의 일을 못해도 국회에 나와야 한다. 능률과 민주주의의 문제인데, 민주주의가 능률을 우선해야 한다, 「오 후 2시는 식곤증이 나는 때이다, 「야간국회에 일을 처리하다 보니 졸속주의의 경향이 있다, 「전기 난방비의 소모도 대단하고, 新聞記者들에게는 지나친 苦役이다」라는 등의 이유로 「午前 10時 國會」를 주장하고 있다.

國政調査權 發動問題: 韓國의 歷代 國會는 1972년까지는 一般 國政監查權을 行使했었다. 그러나 이 國政監查權은 國會議員들이 監查期間에 國政보다는 自己의 선거구 또는 黨利黨略에 더 얽매인다는 점과 國政監查와 常委에서 行하여지는 政策質疑가 重復이 된다는 점 등의 理由로 72年 12月 27日 제정된 헌법에서 폐지되었다. 維新政府는 대신 75年 7月 26日의 改正國會法에 國政의 特別한 部門에 한하여 個別的으로 特別國政調査를 할 수 있게 國政調査權을 新設했으나 이것은 維新時代에는 한 번도 發動이 안되어 「死文化」되어 간다고 논란의 對象이 되었다. 國政調査權은 第5共和國 憲法(第97條)과 國會法(第120條)에 그대로 繼承되었다. 第11代 國會의 野圈議員들은 第11代 國會가 81年 4月 出帆한 以後 82年 5月 張女人事件 때까지 모두 여섯 차례나 國調權發動을 試圖했었으나 與圈側에서는 이를 모두 거부하였다. 따라서 國調權發動問題는 條11代 國會의 與野圈間에 큰 關心事로 부각되어 왔다.

本 研究는 國政調査權에 對한 議員들의 의견을 물었다. 그 結果는 표 12에 나타나 있다. 보인 바와 같이 同 權限의 發動問題에 對하여 「최대한도」로 행사해야 한다는 견해와 「어느 정도」로 행사해야 한다는 견해가 팽팽히 맞서 있다. 그 비율은 각각 49.5와 48.6퍼센트(행사하지 않아도 된다는 1.9퍼센트로 加算하면 50.5퍼센트)이다. 同 問題는 또한 與野圈間에도 팽팽한 對峙상태를 보여주고 있다. 與圈은 「어느 정도」 쪽에 76.7퍼센트를, 野圈은 「최대한도」 쪽에 90.7퍼센트를 주고 있다. 國調權이 「어느정도」 行使되어야 한다는 與圈側의 의견을 보면, 「행정의 기능은 점차 다양해지고 복잡해지기 때문에 시간을 다루는 문제가 산적해 있는데 國會가 事事件件 따지는 것은

(28) 國會運營委員會의 專門委員會室의 資料에 의하면 82年 8月 24日 현재 第11代 國會議員中 겸직의원은 44.9%로 集計되고 있다. 그러나 本 研究資料에 나타난 統計에는 應答議員 105名中 36名(34.3%)이며, 政黨別로는 民正議員 60名中 21名(35.0%), 野圈議員 43名中 14名(32.6%)이다.

節制되어야 한다」, 「常任委制度의 活用으로 대신할 수 있다」, 「저 사람들(野
 圈議員)이 따지자는 저질연탄문제, 장여인사건 등은 모두가 행사사건으로 法
 院에 계류 중에 있는데 이들을 國會에서 따지자는 것은 헌법에 위배된다」⁽²⁹⁾,
 「國調權은 野側이 남용하거나 政治的으로 利用할 가능성이 있다」는 것이다.
 그러나 國調權이 「최대한도」로 行使되어야 한다는 野圈側의 의견은 다음과
 같다. 「국회란 행정부를 견제하는 것이 주임무이다」, 「현행 예결심사권은
 형식적인 것에 불과하다. 따라서 국조권을 발동시켜 국정의 내실화를 기해
 야 한다」, 「저 사람들(與圈)은 常委의 活用을 강조하나 常委 및 常任委의
 小委는 행정부의 편의를 위한 것이다. 미국의 국회의원들은 각자 자기 산하
 에 17~18人的 전문가를 두고 있는데 反하여, 韓國의 국회의원에게는 1人的
 비서만이 주어지고 있다. 전문위원의 活用도 곤란하다」, 따라서 國調權發動
 은 절대로 필요하다는 것이다.

以上에서 살펴본 바, 요컨대 「改革政治觀」에 있어서 野圈議員은 지극히
 否定的인 태도를 가지고 있다는 결론을 내릴 수 있다. 國會 本會議에서 質
 問制度를 要點爲主制度로 고치는 것에 對하여 野圈議員은 1/2線에 가까운
 44.2퍼센트의 찬성율을 보이고 있으나, 다른 항목에 對해서는 최고 18.6퍼
 센트(정부답변제도), 다음 11.6퍼센트(國會의 開會時間), 다음 9.3퍼센트(國
 調權問題)의 찬성율을 줄 뿐이다. 政치를 活性化해야 한다, -dot자리事件은
 否定的인 結果를 가져왔다, 豫算決算審査權은 豫決委·常委에 다 주어져야
 한다는 項目에서는 100.0퍼센트가 찬성이다. 이에 比해서 與圈議員의 경우
 에는 -dot자리事件을 除外한 다른 모든 項目에서는 1/2線에 가까운 비율 또는
 과반수의 비율의 찬성율을 주고 있다. 體制問題에 있어서는 與野圈間에 兩
 極對峙現狀을 빚고 있다는 뜻이다. 第11代 國會議員의 與野圈間에 있어서
 代表觀·政策觀上으로는 何等의 兩極對峙現狀이 없다는 사실과는 對照的인
 일임에 틀림없다.

5.2. 與野圈議員의 政治體制觀 形成

이미 前述한 바와 같이 第5共和國의 주도세력들은 과거의 韓國政治의 兩
 極化現象은 政治社會의 不安을 가져왔다고 보고 政治風土刷新法(80年 11月

(29) 第5共和國 憲法 第79條는 國政調査權에 關하여 「다만, 裁判과 進行中인 犯罪
 搜查 訴追에 간섭할 수 없다」고 규정하고 있다.

5日 公布)을 通하여 舊政治人中 정치적 混亂造成에 현격한 책임이 있다고 인정되는 者는 第11代 國會議員選舉 出馬資格을 규제하였다. 따라서 第11代 國會議員 選舉에 出馬하여 당선된 議員은 第5共和國 政府가 力點을 두고 강조해 온 「改革政治觀」을 찬조 내지 큰 反對를 안하겠다는 태도를 가진 者 라고 해도 지나친 말은 아닐 것이다. 또한 이미 前述한 바와 같이 第5共和 國의 주도세력들은, 兩黨制度는 政治의 兩極化를 가져오므로 多黨制度로 移 行함이 政治의 安定에 기여한다고 보고 실제로 多黨制度를 出現시켰던 것 이다.

그러나 실제로는 앞에 보인 바와 같이 第11代 國會議員의 體制問題上의 認識은 與野圈間에 兩極化現象을 빚어내고 있다. 거기에 第2章에서 보인 바와 같이 與野圈은 國會의 常任委員會 또는 本會議에서 所謂 「政治議案」의 票決時에는 각기 行動統一을 通하여 兩極對立하고 있다. 이러한 一連의 사 실들은 第11代 國會도 과거의 國會와 큰 차이가 없다는 것을 말해 주고 있 다. 政治가 議會內에서 해결되지 않으면, 그것은 언젠가는 議會 밖으로 유도 될 것이요, 그것은 과거와 같은 政治的 不安을 초래할 가능성을 지니고 있 다고 할 수 있다.

그러면 體制問題에 對한 認識에 있어서 與野圈間의 兩極化現象은 왜 생기 는가의 問題가 제기된다. 그 要因은 여러 가지 事實에서 찾아 볼 수 있으나, 本 研究은 여기까지 力點을 두고 강조해 온 第11代 國會議員의 代表觀 및 政策觀에서도 찾아 볼 수 있다고 생각한다.

第3章에서 이미 보인 바와 같이 第11代 國會議員은 與野圈議員 共히 自 己의 選舉區民의 意思를 直接 代表하겠다는 觀念이 희박하다. 그 理由로 本 研究은 세 가지의 사실을 지적하였다. 첫째는 韓國의 政黨制度에 關한 것이 다. 즉 韓國의 과거의 有權者는 군소정당 및 무소속 후보자 보다는 주로 與 黨 및 第1野黨所屬 候補에게 표를 주는 경향이 강한데, 바로 이들 與黨 및 第1野黨所屬 國會議員選舉 出馬者에 對한 公薦權을 政黨의 지도자가 쥐게 되었다는 것이다. 두번째의 지적은 選舉區制度에 關한 것이다. 韓國의 國會 議員選舉 制度는 小選舉區 制度에서 中選舉區 制度로 移行되어 왔는데, 그럼 으로서 各政黨(실은 與黨 및 第1野黨)의 候補者間의 競爭度를 弱화시켰다는 것이다. 세번째의 지적은 共和黨 政府의 「北韓과 對決할 수 있는 國力·經濟 力 培養」 政策때문에 政治權力이 점차 議會 쪽에서 行政府 쪽으로 옮겨가게

된 것이다.

本 研究는 이어서 第4章에서 第11代 國會議員의 政策觀을 다루었다. 國內政策觀에 있어서 與野圈間 何等的 차이가 없으며, 兩者 共히 保守志向의 이며, 兩者 共히 對農民政策에 對한 關心이 희박하다는 것을 밝히고, 그 理由로 두 가지 사실을 지적하였다. 첫째는 韓國의 有權者가 國會議員을 選出할 때 그의 政策觀을 중요시하지 않고 政策觀과는 별 관계가 없는 人物 또는 政黨을 보고 投票하는 경향이 있다는 점이다. 두번째는 冷戰 및 南北韓間 對峙狀態라는 韓國的인 政治條件下에서 韓國의 國內政治가 第1共和國의 出帆 當時부터 保守志向的인 性格을 띠게 되었다는 것이다.

第11代 國會議員은 以上과 같이 選舉區에 對한 代表性이 弱하므로 政治關心은 自然히 中央政治, 國民全體에 關한 政治에 集中되고(中央政治를 國內政策 및 體制問題로 2分했을 때 그들의 國內政策觀은 與野圈間 별 차이가 없으므로) 그들의 體制問題에 對한 關心은 그만큼 擴大되고 兩極化의 길을 달리고 있는 것이다.

6. 結 論

이상에서 명백해진 바와 같이 本 研究의 結論은 다음과 같다. 즉 第11代 國會議員의 與野圈間의 役割認知를 代表觀 政策觀, 體制觀, 3者로 나누어서 볼 때 代表觀은 共히 弱하고, 政策觀도 兩者 共히 유사하지만, 體制認識에 있어서는 兩者間 兩極化의 경향이 있다는 것이다.

이러한 경향이 韓國政治에 바람직하지 못하다는 것은 만인주지의 사실이다. 政治가 議會內로 收斂되지 못하고 議會 밖으로 擴散되다보니 學生테모가 속출하고 勞組의 파업이 盛行하게 되는 것이다. 1960年 4.19義學 以後 成立된 第2共和國時의 경험이, 또한 1979年 10.26事態 以後의 경험이 주고 있는 교훈이기도 하다.

以上과 같은 韓國政治의 딜레마는 물론 1次的으로 歷代政府의 「非民主性」에 起因한다. 第5共和國 政府도 例外는 아니다. 따라서 이 「非民主性」을 除去하면 議員의 役割認識은 크게 變質될 수 있다. 本 研究는 물론 韓國의 政治가 이러한 方向으로 나아가야 한다는데 대해서는 어떠한 반대도 있을 수 없다. 그러나 이 選擇은 4.19 및 10.26事態 以後의 政治不安 등을 생각

할 때 非現實的인 方案인지도 모른다. 本 研究는 그 해결책을 다른 側面에서 찾았다. 그것은 議員들의 選舉區에 對한 代表意識을 높이는 것이다. 그러면 與野圈間의 政策上의 對決이 있을 수 있고, 그렇게 함으로써 體制問題에 對한 與野圈間의 認識上의 兩極化를 완화시킬 수 있고, 韓國政治에 극적인 變化를 가져올 수 있는 것이다.

〈參 考 文 獻〉

國會事務處

1982 『國會關係法令選集：1982年』, 서울：國會事務處.

吉昇欽·尹天柱

1981 『第10代 國會議員選舉에 있어서의 市, 邑 및 面民의 投票行態에 關한 調查』.

金順圭

1982 『國會에 對한 國民의 評價：第11代 國會開院 1周年에 즈음한 國民輿論調查報告書』.

金雲泰 外 共著

1982 『韓國政治論』, 서울：博英社.

禹炳奎

1970 『韓國立法過程의 諸問題』, 서울：大韓民國國會圖書館.

禹炳奎·金宗林

1970 「代議政治와 國會議員：第7代 國會議員들의 代議行爲에 對한 調查·分析」, 『政經研究』, 1970년 9월호.

1971 「韓國의 立法充員과 政治的 代表」, 韓國政治學會編, 『韓國政治學會報(第4輯)』.

尹謹植

1981 「議會와 國民과의 關係」, 韓國議會發展研究會, 『第5共和國과 議會의 未來像』.

尹天柱

1978 『韓國政治體系：政治狀況과 政治參與(增補版)』, 서울：서울大學校 出版部.

1980 「投票行態의 變化와 公明選舉의 論理」, 大韓民國學術院, 『學術院會報(第21輯)』.

1981 『우리나라의 選舉實態』, 서울：서울대학교 출판부.

尹亨燮

1982 「韓國政治過程」, 金雲泰 外 共著, 『韓國政治論』, 서울：博英社.

中央選舉管理委員會

1968 『大韓民國選舉史(1968年 增補版)』.

1980 『大韓民國選舉史(第3輯)』.

1981 『國會議員選舉狀況(第11代)』.

韓昇助

1982 「韓國政治의 指導理念과 領導者」, 金雲泰外 共著, 『韓國政治論』, 서울：博英社.

- Black, Cyril E.
1966 *The Dynamics of Modernization*, New York: Harper and Row.
- Bryce, James
1921 *Modern Democracies*. New York: MacMillan.
- 1971 "The Declining of Legislatures," in *Modern Parliaments*, edited by G. Loewenberg, New York: Aldine Atherton.
- Downs, Anthony
1957 *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Eulau, Heinz et al.
1959 "The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke." *American Political Science Review*, Vol. 53.
- Eulau, Heinz and Karpis, Paul D.
1978 "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness," in *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research*, edited Heinz Eulau and John C. Wahlke. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Frey, Brian W. and Winters, Richard F.
1970 "the Politics of Representation." *American Political Science Review*, 1970 June. Inter-Parliamentary Union.
- 1963 *Parliaments: A Comparative Study on Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, New York: Frederick A. Praeger.
- Jacob, Herbert and Lipsky, Michael
1968 "Outputs, Structure, and Power." *Journal of Politics*, 1970 May.
- Kim, Chong Lim and Woo, Byung Kyu
1975 "Political Representation in the Korean National Assembly." in *Legislative System in Developing Countries*, edited by G.R. Boyton and Chong Lim Kim. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Kim, Chong Lim and Pai, Seong-Tong
1981 *Legislative Process in Korea*, Seoul: Seoul National University Press.
- Lasswell, Harold D. and Kaplan, Abraham
1950 *Power and Society*, New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour M.
1959 "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review*, 1959 Vol. 53.
- Loewenberg, Gerhard
1971 "The Role of Parliaments in Modern Political Systems." *Modern Parliaments*. edited by Gerhard Loewenberg, New York: Aldine Atherton.
- Miller, Warren E. and Stokes, Donald E.
1963 "Constituency Influences in Congress." *American Political Science Review*, 1963 March.
- Sharkasky Ira and Richard I. Hofferbert

- 1969 "Dimensions of State Politics, Economics and Public Policies," *American Political Science Review*.
- Van Dyke, Vernon
- 1968 "Process and Policy as Focal Concepts in Political Research," in *Political Science and Publical Science and Public Policy*, edited by Austin Ranney, Chicago: Markham Publishing Co.
- Wahlke, John C.
- 1971 "Policy Demands and System Support: The Role of the Represented," in *Modern Parliaments*, edited by Gerhard Loewenberg, New York: Aldine Atherton.
- 1978 "Contemporary Perspectives on Legislatives," in *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research*, edited by Heinz Eulau and John C. Wahlke, Beverly Hill, Calif.: Sage Publications.

附 錄 I

第11代 國會議員의 政黨別 政策選好

政 策	民 正 黨	野 圈	全 體
政 治 發 展	6	29	36
經 濟 成 長	20	8	28
改 革 政 治	14	7	21
社 會 保 障	13	5	18
物 價 安 定	8	3	12
安 保 問 題	9	2	11
農 民 對 策	7	0	7
其 他	7	5	12
應 答 件 數 合 計	84	59	145
應 答 者 數	42	36	79

* 1982年 5~7月 調査한 것임. 設問內容은 「선생님은 앞으로 우리 정부가 국가발전을 위하여 어떠한 문제 또는 정책을 가장 중요시하고 그것을 다루어야 한다고 보십니까? 여러 가지 답이 있으면 여러 가지 답을 쓰시오」이다.

附 錄 II

第10代 國會議員選舉當時 韓國人의 地域別 政策選好

政 策	光 州	尙 州	平 昌	全 體
社 會 保 障	98	36	38	172
經 濟 成 長	42	58	58	158
農 民 對 策	23	53	69	145
安 保 問 題	35	34	49	118
物 價 安 定	76	22	19	114
政 治 發 展	56	23	17	96
其 他	83	41	50	174
應 答 件 數 計	413	267	297	977
應 答 者 數	272	214	218	704

資料: 吉昇欽·尹天柱, 『第10代 國會議員 選舉에 있어서 市, 邑 및 面民의 投票行態에 關한 調査』(1979~80年度 文敎部學術研究費 및 서울大學校 學術財團報告書), p. 103.

* 1978年 12月 調査한 것임. 設問內容은 「선생님은 앞으로 우리 정부가 국가발전을 위하여 어떠한 문제 또는 정책을 가장 중요시하고 그것을 다루어야 한다고 보십니까? 여러 가지 답이 있으면 여러 가지 답을 쓰시오」이다.