

노무현 정권 전반기(2003-2005) 의회-정당간의 관계: 열린우리당 조직과 당현을 중심으로*

진영재**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 노무현 정권의 의회정치와 정당관계
- III. 결론과 예상

〈요약〉

노무현 후보의 대선 공약과 당선자 시절 화두는 ‘정치개혁’이었다. 이를 포괄적으로 반영한 노무현 정권의 명칭이 ‘국민 참여정부’였으며, 노무현 정치개혁의 핵심은 ‘정당개혁’이었다. 본 논문의 목적은 노무현 집권 전반기 여당이 어떠한 정당조직을 지니고 있는지, 그러한 정당조직이 의회정치와 관련하여 어떠한 정치적 함의가 있는지를 살펴보는 것이다. 한국의 정치과정에서 국회-정당간의 관계란 특수한 환경에 있다. 입법부 선거를 통해서 선택된 정당이나 국회의원들이 입법부로서 **對**행정부 기능보다는, 국회 내에서 ‘여당’과 ‘야당’을 구분하여 **對**행정부 기능을 수행한다. 최근 대부분의 연구들은 한국국회 운영의 자율성, 전문성, 책임성을 과행과 비능률로 몰고 가는 외부 요인이 결국 “국회 밖의 정당이 모든 것을 지배하는 체제”라고 주장한다. 하지만, ‘제도화된 정당’이 없는 한국의 현실에선 의회 원내중심정치와 더불어 정당조직의 다양한 발전을 통한 정당정치의 중요성이 동시에 강조되어야 한다.

【주제어: 노무현 정권, 정치개혁, 의회-정당관계, 의회중심정치, 정당중심정치】

* 본 논문은 2005년도 서울대학교 한국행정연구소 학술연구비 지원에 의한 것임.

** 연세대학교 정치외교학과 교수

I. 서 론

1987년 직선제 개헌 이후 한국의 정치과정은 김영삼, 김대중, 김종필과 같은 지역주의에 기반한 정당 보스들에 의해 이루어져 왔다. 2003년 2월에 출범한 노무현 정권은 과거 세 김씨와 같이 지역주의를 바탕으로 한 카리스마적 인물 중심의 정치와는 구분된다. 2005년 5월 현재는 노무현 정권 전반기의 후반 시점이다. 노무현 후보의 대선 공약과 당선자 시절 화두는 ‘정치개혁’이었다. 이를 포괄적으로 반영한 노무현 정권의 명칭이 ‘국민 참여정부’였으며, 노무현 정권 정치개혁의 핵심은 ‘정당개혁’이었다.¹⁾ 김영삼, 김대중 정부를 거치면서 군부통치의 종식, 평화적 정권교체라는 나름대로의 정치발전에도 불구하고, 국민의 이해와 요구를 반영할 수 있는 현대적 정당체계의 정착이라는 과제는 이룩하지 못했다는 문제의식에서 출발한 것이다. 이는 결국 한국 정치과정에서 ‘제도화된 정당’ (institutionalized political parties) 없이는 근본적인 정치발전이 어렵다는 시각인 것이다. ‘제도화된 정당’이란 정당조직이 대중들로부터 가치를 인정받아 지속적으로 그 조직을 유지할 수 있는 정당을 말한다. 본 논문의 목적은 노무현 정권 전반기의 정당조직은 어떠한 형태를 띠고 있으며, 이러한 정당조직 형태가 의회와의 관계에서 갖는 정치적 함의를 거시적 관점에서 분석하는 것이다. 거시적인 관점에서 ‘의회와 정당간의 관계’를 논하는 것의 의미가 무엇인지를 분명히 할 필요가 있다. 한국 정치과정에선 두 가지 논지가 그 핵심이다.

첫째, 정당이 중심이 되어 정치가 운영되는 것이 바람직한가? 아니면 의회가 중심이 되어 정치가 운영되는 것이 바람직한 것인가의 문제이다. 시대적 상황에 대한 판단을 위해서 “의회-정당” 관계의 과거 주요 연구들을 살펴볼 필요가 있다. 1980년대 초반 길승홍(1983)은 미국을 의회중심주의 국가로, 영국을 정당중심주의 국가로 규정하면서, 과거 5공화국 초기 민정당의 정당발전 방향과 관련하여 “한국의 현실을 고려할 때,” 영국의 정당중심주의보다는 미국형의 의회중심주의가 더 강하게 뿌리내릴 수 있

1) 국정홍보처, 「참여정부의 국정비전 4: 국민과 함께하는 민주주의」, 2003, 8; 대통령 직인수위원회 정치개혁연구실, 「참여와 통합의 정치개혁 실현」, 2003. 2.

음을 언급하였다.²⁾ 의회중심주의 국가에서 의원들은 소속 정당에 크게 규제되는 일이 없이 자신의 선거구민의 의사나 자신의 의지에 따라 자유롭게 입법활동을 펼친다. 상대적으로 정당중심주의 국가에서 의원들은 정당 지도자의 의지나 당기율(party discipline)에 크게 좌우되어 당론에 따른 입법활동을 하게 된다. 1980년대 초반 “입법과정에서의 정당” (즉 국회와 정당의 관계)을 논한 또 다른 연구에서 윤형섭(1983)은 “한국의 정당제도가 국회의원들로 하여금 필연적으로 그가 소속한 정당의 일원으로서 발언하고 행동하게 함으로써 입법과정에 있어서의 정당의 영향은 절대적이어서 사실상 국회 내에서의 토의는 형식화되고 있는 실정”임을 지적하고 있다.³⁾ 그 당시는 당내 민주주의 수준이 매우 낮아서 의원 개인들은 정당 보스의 의중을 넘어서는 행동을 하기 어려운 시대였다. 당연히 의회는 정당 보스들의 自我를 실현하는 場에 머무를 수밖에 없었다. 정치의 중심이 의회가 아닌 정당이었다. 과거와는 시대적 상황이 많이 바뀌었지만, 최근에 정당발전방향과 관련하여 활발히 논의되고 있는 ‘원내정당’, ‘원외정당’의 문제는 이러한 논지에 포함된다.⁴⁾ 일반적으로 의회중심주의는 원내 정당과 더 친화력을 갖는 개념으로 정리할 수 있다면,⁵⁾ 정당중심주의는 원외정당과 더 친화력을 갖는 개념으로 정리해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 한국의 정치과정에서 국회-정당간의 관계란 특수한 환경에 있다. 입법부 선거를 통해서 선택된 정당이나 국회의원들이 입법부로서 對행정

2) 길승흠, “한국의 정당과 의회관계: 공화당과 민정당의 경우,” 「한국정치학회보」 제17집, 1983, pp. 31–47. 길승흠의 연구는 제5공화국 초기 민정당의 당내외 사정을 기반으로 對의회관계가 영국형으로 갈 것인지, 아니면 미국형으로 갈 것인지를 논하고 있다. 여기서 길승흠이 언급한 한국의 현실은 1980년대 초반의 상황이며, 미국의 의회중심주의가 더 강하게 뿌리를 내릴 수 있는 이유로 두 가지를 들고 있다. 하나는 정당은 계급지향적일 수밖에 없는 데 한국의 유권자는 비계급적 행태를 지니고 있으며, 정치인들도 비계급적인 정책 표방을 통해 유권자에게 접근한다는 것이다.

3) 윤형섭, “한국정치과정,” 김운태 외 공저, 「한국정치론」, 서울: 박영사, 1983 (全訂版), pp. 334–335.

4) 정진민, “정책정당 실현을 위한 내부조건,” 「한국정당학회보」, 창간호, 2002. pp. 7–24; 김민전, “정당과 국회,” 「현대 정당정치의 이해」, 2003. pp. 209–238; 박찬표, “한국정당민주화론의 반성적 성찰,” 「사회과학연구」 11: 137–164.

5) 임성호, “원내정당화와 정치개혁,” 「의정연구」, 15호, 2003, pp. 133–166.

부 기능보다는, 국회 내에서 ‘여당’과 ‘야당’을 구분하여 對행정부 기능을 수행한다.⁶⁾ 한국의 국회는 외부 기관인 행정부에 대한 견제기능 이상으로 국회 내에서 여당과 야당 사이의 견제와 대결 기능이 두드러졌다라는 의미이다.⁷⁾ 입법부내에서 여야 정당 상호간의 대결은 정책개발이 아닌, 입법부내의 여당과 야당 사이의 비정책적인 것이며, 여소야대 정국 하에서 첨예화된 여야 대결구도를 해결하기 위한 방안이 모색되기도 한다.⁸⁾ 이러한 한국적 상황은 대통령제라는 권력구조 형태 하에서 여당이 되는 경우 비록 입법부에서 제1당이 아니더라도 행정부와 연합하여 사실상 정치적 우위를 차지하게 되는 것을 암시하기도 한다. 정당들은 바람직한 의회정치를 위한 노력보다는 행정부 장악을 위한 대통령 선거에서 이기기 위해 수단과 방법을 모두 동원하는 폐해가 생길 수 있다. 따라서 한국 대통령제하에서 의회 기능이 여-야의 대결기능을 극복하고 입법부 중심의 기능으로 환원되기 위해서는 선거제도나 정당의 역할을 재고해야 한다는 주장이 있다.⁹⁾ 보다 근본적으로 권력구조를 의원내각제로 하자는 의견도 제시되고 있다.¹⁰⁾ 결론적으로 여당은 야당과 견제와 협조를 통한 對행정부 기능보다는 여당 ·

-
- 6) 배성동은 한국정당정치의 역사적 배경으로 조선당쟁을 언급하면서 ‘與黨’을 “pro-government party”이며 권력을 비호하고 도와주는 정치조직”으로 ‘野黨’을 “outside party”로서 말 그대로 在野로서 정책결정에서 완전히 소외되는 존재라고 정의하였다. 배성동, “정당정치의 역사적 배경-조선당쟁,” 윤정석, 신명순, 심지연(공편저), 「한국정당정치론」, 서울: 법문사, pp. 43-72; 강원택, “의회정치와 정당,” 백영철 외 한국정치학회 편 「한국의회정치론」, 1999, pp. 257-282.
 - 7) 신명순은 “그러나 과거의 국회가 가졌던 문제들은 국회 자체의 원인보다는 국회 외의 전반적인 정치에 기인한 원인이 더 많았고 더 결정적이었다”고 지적한다. 군부세력 주도의 권위주의 정치하에서 야당은 정책대결보다는 대여 민주화투쟁에 전념할 수밖에 없었다. 신명순, “한국의 의회정치,” 「한국의 정치」, 민준기(외 공저), 서울: 나남, p. 233.
 - 8) 곽진영, “국회-행정부-정당 관계의 재정립: 분점정부 운영의 거버넌스,” 「의정연구」, 2003, 9권 2호, pp. 161-185; 함성득, “의회, 정당, 대통령과의 새로운 관계,” 「의정연구」, 1998, 4권 1호, pp. 54-77; 장성훈, “한국 분점정부의 운영과 결과: 의회 운영 결과에 대한 경험적 분석을 중심으로,” 「한국정당학회보」, 2004, 3권 2호, pp. 225-253.
 - 9) 김욱, “대통령-의회 관계와 정당의 역할,” 「의정연구」, 2002, 8권 2호, pp. 6-31.
 - 10) 안순철, “내각제와 다정당체제,” 진영재(편저), 「한국권력구조의 이해」, 서울: 나남, 2004, pp. 111-146.

행정부 對 야당이란 형식으로 기능하고 있는 것이다.

이상에서 논의된 의회-정당 관계의 두 가지 논지를 기초로 하면서,¹¹⁾ 노무현 정권의 출범 당시 정당개혁에 어떤 의도를 가지고 있었으며, 이로 인해서 집권 전반기 여당이 어떠한 정당조직을 지니고 있는지, 그러한 정당조직이 의회정치와 관련하여 어떠한 정치적 힘의가 있는지를 보고자 한다. 한국 의회정치의 과제에 관한 최근의 종합적 연구를 보면 한국 국회 운영의 자율성, 전문성, 책임성을 과행과 비능률로 몰고 가는 외부 요인이 결국 “국회 밖의 정당이 모든 것을 지배하는 체제”라고 하여 정당내 권력 구조의 비제도화나 경직된 정당규율과 같은 ‘정당조직’의 문제를 지적한다.¹²⁾ 본 연구는 노무현 정권 전반기의 정당정치와 의회정치의 관계를 평가함에 있어서 노무현 정권의 여당인 열린우리당의 정당조직을 주요 변수로 다룰 것이다.

11) 의회-정당간의 관계를 ‘매디슨(Madison)’ 모델, ‘근대화’ 모델, ‘책임정당’ 모델 등으로 나누어서 이해해 볼 수도 있다. 이에 대해서는 안외수, “정당의 형성론과 한국정당의 발전과정,” 「한국정당정치론」, 안외수(편), 서울: 나남, 1995. pp.17-73.

12) 김형준, “한국 의회정치의 과제와 전망,” 「한국정치과정 선진화를 위한 모색」, 제4차 한국학술연구원 코리아포럼, 2004, pp. 77-130. 김형준은 한국의회정치 발전을 위해 자율성의 강화방안 (당정협의회의 폐지, 상임위원회 사·보임 규정 강화, 예결산 심의의 정상화), 전문성 강화방안 (입법지원체제강화, 상임위 위원 선임 우선제 도입, 청문회 및 국정조사 활성화), 책임성 강화 방안 (소위원회 회의록 공개, 기록투표제 강화, 윤리위원회 위상 강화)에 대해 지적한다. 동시에 국회법, 정당법, 선거법, 헌법등의 개정이 필요한 사안들도 언급하고 있다. 특히 정당과 관련하여서는 국민참여형 경선제도 확립, 중앙선거관리위원회의 경선관리, 경선시기 제도화, 원외대표체제의 폐지, 비례대표후보 선정의 제도화, 지구당(위원장)직 폐지 등을 들고 있다. 하지만 김형준의 논의는 의회발전이란 입장에서 정당은 주변적 변수에 머무르고 있다.

II. 노무현 정권의 의회정치와 정당 관계

1. “정당 중심의 정치” 대 “의회 중심의 정치”

의회정치와 정당정치에 대한 연구는 서로 보완적 관계에 있으면서도 대립하는 부분이 많다. 의회정치를 고려하지 않고 정당발전 그 자체만을 논하면 의회정치가 희생되는 방안이 나올 수 있다. 반대로 정당정치를 고려하지 않고서 의회정치 발전방안을 논하면 정당정치가 희생되는 방안이 나올 수 있다. 정당발전 방안이나 의회정치 발전 방안에 대한 연구들을 보면 의회정치와 정당정치 어디에 중점을 둘 것인지에 대한 선호의 차이점이 사실상 정당 발전방안이나 의회 발전방안에 대한 다양한 의견을 만들어 내고 있다.¹³⁾

그렇다면, 의회정치와 정당정치 중에서 어느 것을 기본으로 하여서 두 정치 영역 사이의 바람직한 관계 설정을 할 것인가? 한국정치과정의 최대 문제점은 무엇인가? 왜 한국의 정치에서 국회의원들은 불신 받고 있으며, 의회정치가 제대로 되지 않는가? 근본적으로 한국정치체계 내에 제도화된 정당이 없이 정당간 이합집산이 지금도 계속되고 있기 때문이다. 제도화된 정당이 없는 정치과정이 지속되는 한 단순히 의회중심의 정치 방안을 마련한다고 해도 단기적이고 사상누각적 정치개혁이 된다. 의회의 구성단위이자 행위 주체인 정당들이 부실하기 때문이다. 의회개혁안은 한국 정당조직의 특성을 고려하면서 진행되어야 하며, 시차적으로 정당조직에 대한 특성 파악이 단순히 선진국들의 의회정치를 소개하는 것에 앞서 진행되어야 할 것이다. 선진국들은 제도화된 정당들을 그들의 정치체계 내에 소유하고 있으며, 우리는 그렇지 못하다는 차이점이 인식되어야만 한다.

의회발전 방안에 초점이 맞춰진 연구들은 자칫 의회정치를 위해 정당정치가 희생되는 것에는 무감각한 듯하다. 일반적으로, 의회정치 활성화는 원내정당을 강조하는 입장과 일맥상통하는 경향이 있다. 이마다 보니, 모

12) 물론 정당개혁에 초점을 맞춘 연구도 의회정치에 비중을 두는 연구와 상반되지 않게 원내정당을 주장할 수도 있다. 이에 대해서는 김용호, “정당구조 개혁방안,” 박세일, 장훈 공편, 「정치개혁의 성공 조건: 권력투쟁에서 정책경쟁으로」, 서울: 동아시아연구원, 2003, pp. 143–177.

든 정치를 원내로 가져와야 하며, 지구당 폐지라는 말이 너무 남용되는 것은 아닌지 의구심이 생긴다. 정당발전의 기본원리인 당원이나 지지자들 (supporters)과의 연계가 무시되는 것이다. 돈 쓰는 정치에 지구당 운영이 문제였지만, 지구당 때문에 돈을 썼다는 논리는 구차할 수 있다.¹⁴⁾ 돈 안드는 정치보다 돈 거래가 투명한 정치가 본질이다. 원내정당이 되기 위해서 궁극적으로 지구당을 폐지해야 된다는 논리로의 연결은 一刀亂麻식의 해법이 아닌지 고민해 볼 필요가 있다. 제도화된 정당이 사실상 존재하지 않는 한국의 현실에서 아래로부터 의견이 수렴되는 풀뿌리 정책 정당을 만든다고 하면서 지구당 폐지와 원외정당의 철저한 무시가 올바른 선택인지에 대한 확신이 있기 어렵다. 17대 총선을 통해서 처음으로 의석수 획득에 성공한 민주노동당은 원외정당조직을 유지할 것을 분명히 하였으며,¹⁵⁾ 이는 오히려 민주노동당이 노동자들로부터 격리됨이 없이 제도화된 정당으로 발전하기 올바른 첫걸음으로 보는 것이 타당하기 때문이다. 17대 총선에서 1인 2표제는 왜 도입하였는가? 한 표는 정당투표인 것이다. 개인을 보고 투표하는 것이 아니라, 정당을 보고 투표해야 정치발전에 도움이 된다는 의미이며, 장기적으로 한국사회에도 제도화된 정당을 만들어 보려는 의지의 표현인 것이다. 한국정치과정은 정당 이합집산의 과정이며, 정책적 일관성이나 가시성을 가진 정당들이 제도화되지 못했다.¹⁶⁾ 정당이 제도화되지 못하고 정당의 이합집산이 제도화된 것이다. 물론 이제 까지 위낙 한국의 정당정치가 별 볼일이 없는 것이었기 때문에 선택할 정당도 없고, 정

14) 돈 많이 쓰는 정치에 대한 해법은 오히려 소선거구 단순다수대표제라는 현행 선거 제도를 비례대표제로 개혁하여 인물중심의 선거보다는 정당 중심의 선거제도로 개정하는 것이 그 해법일 수 있다.

15) 민주노동당 당규 제18호 제2장 제2조 (2004년 7월 15일 1차 중앙위원회 개정): 의원단총회는 중앙위원회 직속기구로서 당 소속 국회의원으로 구성하며, 최고의 원회의 방침에 따라 원내활동을 집행한다. 민주노동당 당헌 (2005. 2. 27 제5차 정기당대회 개정; 2003년 11. 1 임시당대회 개정; 2003. 3. 1 제3차 정기당대회 개정; 2002. 3. 16 제2차 정기당대회 개정; 2001. 2. 24 제1차 정기당대회 개정; 2000. 1. 29 창당대의원대회 개정). 제8장 공직선거 제47조 ①항: 국회의원 지역구 후보는 당해 지역위원회 전체 당원의 직선으로 선출하며, 중앙위원회에서 인준 한다.

16) 심지연, 「한국정당정치사: 위기와 통합의 정치」, 서울: 백산서당, 2004; 김현우, 「한국정당통합운동사」, 서울: 을유문화사, 2000.

당정치를 활성화시키느니 의회정치를 활성화시키는 것이 정치발전의 지름길이라고 생각할 수도 있다.

원외중심이나 중앙당 중심의 강력한 정책 기율을 배격하면서 정당에게 정책정당이 되라고 주문하는 것은 이율배반적인 것이 될 수 있다. 국회의원이 되고 나서 지역구나 전국 여론을 따른다는 이유로 ‘자유투표’(또는 ‘교차투표’, cross-voting)를 너무 강조하다보면, 제도화된 정당이 없는 한국에선 최소한의 정책적 일관성을 유지하는 정당이 생기지 않을지도 모른다. 단순히 정책적 사안에 신경 쓴다고 정책정당이 될 수 없으며, 단순히 정책을 열심히 공부하는 의원들만 모여 있는 정당이 정책정당으로 발전되는 것도 아니다. 정책정당이란 의미는 정당이 유권자들에게 정책적 일관성이나 정책적 가시성을 통한 예측성을 확보할 때를 말한다. 유권자들이 선거에서 어떤 특정 정당은 어떤 특정 정책과 관련이 있다고 판단할 수 있는 기관 행태의 可視性과 예측성이 동시에 담보되어야 하는 것이다. “현대는 포괄정당(catch-all party)의 시대”이기에 정책적 일관성을 갖는 정당이 별로 중요한 것이 아니라고 주장과, 후기산업사회로 이행되면서 정당과 유권자간의 유대가 약화된다는 주장은 구분해야만 한다.¹⁷⁾ 후자는 어느 정당도 지지를 선점하고 있는 유권자의 수가 적어지고 따라서 새로운 지지를 이끌어내는 유권자의 수가 많아지는 것을 의미할 뿐이다. 한국의 신생 민주주의가 공고화되려면 제도화된 정당의 존재가 우리 정치체계 내에 존재하는 것이 바람직하며, 이는 ‘책임정당정치’로 반영된다고 할 때, 국회표결에서의 높은 정당 단합도는 바람직하게 작용하는 측면이 크다. 교차투표는 독단적인 당 운영의 문제점을 보완한다는 점에서 그 의미를 찾는 것이지, 교차투표 자체가 정당투표보다 강조되기는 어려울 것이다. 이른바 당론이라는 것이 특정 정당이나 특정 정당 보스의 정략적 이해를 반영하는 것에 불과한 경우 이를 극복하기 위해 교차투표가 강조되는 것이다. 이런 맥락에서 국회의 요구투입과 활성화를 위해서 정치의 중심을 정당에서 국회로 옮긴다는 것은 정당이나 특정 정당 보스의 정략적 이해를 극복한다는 의미이며, 정당정치보다 의회정치가 중요하다는

17) 정진민, “「후기산업사회 정당정치와 한국의 정당발전」, 서울: 한울아카데미, 1998, p. 209.

의미는 아닐 것이다.¹⁸⁾ 의회의 기본 구성단위는 역시 정당일 수밖에 없기 때문이다. 국회는 299명의 국회 또는 273명의 국회라기보다 양당제 국회, 다당제 국회라고 부를 수밖에 없는 것이다. 자유투표가 ‘정당정치’와 ‘책임정치’의 근간을 흔들 수 있다고 보는 입장도 존재한다.¹⁹⁾ 하지만, 한국정치과정을 반성해 본다면, 의회개혁보다 정당개혁은 시간과 노력이 더 필요 한 사안이며 그 결과도 불투명하다는 문제점이 존재하는 것도 사실이기에 문제가 단순치 않다.

국회의 입법활동에서 국회의원 개개인의 자율성이 존중되어야 한다는 논의를 인정하더라도, 정당의 공천을 받고, 선거를 통해 국회의원이 되는 구조를 무너뜨리지 않는 한, 개인은 역시 정당 속의 개인일 수밖에 없다. 물론 정당도 당내 민주주의를 통해 개인의 의견이 최대한 반영되도록 노력 하여야 한다. 하지만 이는 정당 내부의 문제로서 정당 구성원 개인의 의도가 반드시 정당 정책 결정 결과에 반영되어야 함을 의미하지는 않는다. 정당이란 “비슷한 주의 주장을 가진 사람들이 모여서 국민복리를 위해 정권 획득을 목적으로 하는 단체”이고 보면 큰 골격에서 정당 구성원 개인의 의도는 정당의 의사와 그다지 어긋날 일은 아닌 것이다. 만약 정당구성원들 사이에 정당정책 사사건건이 이견이 존재한다면, 여전히 또 다른 정당의 이합집산이 필요할련지도 모른다. 사실 국회법 114조 2항에 “의원은 국민의 대표자로서 소속 정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따라 투표한다”고 하는 자유투표 규정이 있으나 이것은 의원 개인적 차원의 신분보장적 조항에 머무르는 의미로 보는 것이 더 현실에 맞다고 본다. 즉 정당 내부의 민주주의가 결여된 상태에서 독선적이고 강요된 정책결정을 개인에게 부과하지 못한다는 의미이지, 민주적 절차를 거쳐 수렴된 당론을 거부하란 의미는 아닐 것이다. 국회가 어떻게 운영되는가에 대한 모델을 정해 놓고서, 이에 따라 원내정당이 되어야만하며, 이에 따른 정당의 발전방향을 논하는 것은 오히려 이상과 현실사이의 괴리를 불러일으킬 가능성이 높다고 본다. 국회운영모델은 짧은 시간에 간단히 만들어 놓을 수 있지만, 국

18) 진영재, 함성득, 임동욱, “한국의 여소야대 정국과 교차투표: 제13대, 제14대, 제15대, 제16대 국회를 중심으로,” 「의정연구」 제13호, 2002, p. 155.

19) 박찬표, 「한국 의회정치와 민주주의: 비교 의회론의 시작」, 서울: 오름, pp. 205–242.

민들이 반복되는 선거를 통해 형성해 놓는 제도화된 정당들은 시간이 걸린다. 국회운영의 바람직한 모델을 먼저 정해 놓고서 이를 실현하려는 것은 국회를 구성하는 기본 요소인 정당에게 그러한 것을 실행할 능력이 없는 경우 사상누각에 불과하다.

노무현 정권 출범 당시 국정홍보처(2003)의 자료를 보면, “정당정치의 개혁”이란 용어를 써서 정치발전에 대한 구체적인 언급을 하고 있다. 의회 정치 발전은 참여정부의 5가지 정치개혁 프로그램의 핵심은 아니었다.²⁰⁾ 따라서 노무현 정권의 의회-정당 관계를 평가함에 있어 정당정치를 중심으로 하여, 의회관계와의 파급 효과를 언급하는 것이 더 바람직할 것이다. 집권 초기 노무현 정권의 정당 개혁은 국민참여형 정책정당을 건설하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이의 실천을 위해서 3가지 실천 사안을 제시한 바 있다. 첫째, 지역정치·계보정치를 극복하며, 민주적이고 개방화된 정당구조를 만드는데 있다. 3김 시대까지의 정당은 지역에 기반한 인물정당으로서 정당 보스의 권력욕구를 충족시키는 선거기구에 지나지 않았다는 판단을 하고 있다. 이를 극복하기 위해서 당원직선제, 당원·지지자 정책 투표, 국민경선의 확대, 세대교체, 파벌구조 혁파를 통해 역동적 국민참여를 증진시키고자 하고 있다. 참여정당에서 당원은 단순히 당의 선출직 공직후보 공천에만 관여하는 것이 아니라, 직접 투표를 통해서 당대표, 지구당·시도지부당·중앙당의 운영위원회 위원을 선출하며, 당의 정강 정책 작성이나 총선 및 대선 공약 작성에도 참여하려는 목적을 가지고 있었다. 둘째, 당의 지배구조를 권위적인 하향식 정당에서 민주적인 상향식 정당으로 개혁하며, 중앙집권적 당 구조를 지방분권적 당 구조로 바꾸려고 했다. 시도지부당은 중앙당의 구성주체로서 중앙당 운영위원회의 실무주체가 된다. 중앙당은 시도지부에서 선출된 운영위원들로 구성되는 전국운영위원회를 최고의사결정기구이자 집행기구로 만들어 당 지도부를 수평적으로 분권화하려 했다. 단, 중앙당을 전국운영위원회와 원내대표부로 이원화하며, 원내대표부의 자율성을 보장하여 정책정당을 지향하고자 하였다. 원외 정당과 원내정당의 복합적 성격을 지닌 정당인 셈이다. 셋째, 정당의 공천

20) 국민과 함께하는 정치개혁의 5가지 항목은 ①수평적 협력정치 구축, ②투명한 정치와 정치자금개혁, ③정당개혁: 국민참여형 정책정당, ④선거제도 개혁, ⑤디지털 정치이다. 「참여정부의 국정비전 4: 국민과 함께하는 민주주의」, 국정홍보처, 2003, p. 42-61.

권이나 정책 결정권 때문에 과거 국회의원들이 국회직보다 당직을 선호하는 경향이 정책정당으로의 방향을 막고 있다고 보았다. 따라서 중앙당의 사무총장, 정책위의장, 대변인제를 폐지하고, 중앙당의 정책기능을 원내대표부로 이관하고자 하였다. 이런 측면은 원내정당을 강조하는 항목이다.

2002년 12월 제16대 대통령 선거에서 승리하여 정권 재창출에 성공한 새천년민주당이 대통령 임기 첫 해를 넘기지 못하고 분당되어, 2003년 11월 열린우리당이 탄생하였다. 과거엔 “정권 창출에 실패한 경우” 또는 “정권 창출을 위한 경우”에 정당이 분당하거나 통합하면서 새로운 정당이 탄생하였다. 하지만 노무현 정권하에선 정권 창출에 성공한 여당이 새로운 정당을 창당한 셈이다. 열린우리당은 탄핵정국하의 2004년 4월 17대 총선에서 총 152석을 얻었다. 열린우리당의 당헌은 2003년 11월 11일 제정되어 2004년 9월 22일과 2005년 4월 2일 두 번에 걸친 개정이 있었다. 당헌에 의해서 열린우리당의 성격을 보면 대중정당적 성격이 있으나, 원내정당-원외정당의 복합적 성격을 지닌 정당으로서 의회와 관계 설정이 되고 있다. 열린우리당의 당헌에 따르면, 당무집행에 관한 최고 의결기관이 ‘중앙위원회’이며 ‘의원총회’가 아니라는 점은 원외정당적인 요소이다.²¹⁾ 또한 중앙위원회는 원내대표 및 기타 모든 당직자에 대한 당무활동 보고 요구 권한이 있다거나, 중앙위원회·의원총회 연석회의 개최 의결 권한은 원외적 요소이다.²²⁾ 동시에 국회의원이 중앙위원회에 출석하여 발언할 수 있다고 규정한 것은 원내적 요소를 복합적으로 가지고 있음을 의미 한다.²³⁾ 당의 입법 및 입법에 필요한 정책 결정의 최고의결기구인 ‘의원총회’는 ‘원내대표,’ 정책위원회 의장, 상임분과위원장을 선출하게 되어 있다.²⁴⁾ 하지만, 상임고문, 고문, 중앙위원은 의원총회에 참석하여 발언할 수

- 21) 열린우리당 당헌 제 18조 [중앙위원회 지위와 구성] ①항, ②항 (개정 2005, 4, 2). 중앙위원회는 당의장과 상임중앙위원, 원내대표와 정책위원회 의장; 16개 시·도별로 선출된 지역대표 72인; 청년대표 5인; 장애인 대표 2인; 65세이상 노인대표 2인; 노동자, 농어민, 중소상공인 등 각계 각종 직능대표성을 반영하여 중앙위원회의 의결로 선출하는 10인 이하의 위원으로 구성된다.
- 22) 열린우리당 당헌 제 19조 [중앙위원회 권한] 22항, 26항 (개정 2005, 4, 2).
- 23) 열린우리당 당헌 제 20조 [중앙위원회 소집] ③항 (개정 2005, 4, 2).
- 24) 열린우리당 당헌 제 48조 [의원총회와 원내대표 권한] ③항 (개정 2005, 4, 2). ‘원내대표’란 명칭도 원내총무를 변경한 것으로 이는 원내정치를 강화하겠다는 의도를 반영한다.

있어 원외정당적인 요소도 혼합하고 있음을 보여준다.²⁵⁾

정당내의 중요 이슈는 역시 “당내민주주의”(intra-party democracy)와 관련하여 정당통제의 문제이다. 고전적 의미에서 정당이 민주적이란 것은 당원들이 정책결정 과정에 참여하는 것이나, 현실적으로 정책결정은 다른 곳에서 행해진다. 현대의 정당조직은 아래로부터의 요구의 통로로 일하는 것을 중시한다. 정당 조직이 그 자체의 생명력을 발전시킴에 있어서, 정당 자체의 보호와 유지는 정당원의 궁극적 목표와는 구분되는 또 다른 하나의 목표가 된다. 특히 선거에 승리하여 의회에 진출한 정당의 원내세력들은 그에 관련해 ‘위험회피적 행태’(risk-averse)를 보이는 것이 일반적이다. 왜냐하면 그들은 그들의 직업을 위협하게 하는 것을 원치 않으며, 동시에 그들 자신이 조직을 보호하기 위한 의무를 갖고 있다고 인식하기 때문이다. 그들의 견해는 조직에 의해서 개별화되어진 정당이 현재 당원들의 특정한 요구에 상관없이 생존해야만 한다는 것이다. 이러한 이유 때문에, 정당의 존재를 위협하는 과격한 정책과 전략이 당원들에게서 나올 때 정당 관리들은 그것들을 거부하는 정책이나 전략에 있게 되는 듯하다. 하지만 정당은 미래의 당원들을 위해서도 기능되고 보호되어야 한다. 조직에 의해서 제공된 자원이 평당원들보다도 정당 관직자나 다른 지도자들에게 좀 더 접근 가능하고, 그래서 어떤 정당에서도 정책이나 전략적 선제권은 당원들보다는 관직자나 지도자들에게서 발전되는 듯하다. 열린우리당의 당헌을 살펴보면, 하나의 집단이 당을 통제하는 것이 아니고 (비록 힘의 균형이 완전한 상태는 아니지만), 원내와 원외 두 개의 집단이 당을 통제하는 형태를 띠고 있다. 형식적으로 두 개의 집단이지만, 실질적으로 원내에 더 힘이 실려서 운영되는 것이 현실일 것이다. 따라서 이런 경우 당내 민주주의란 원내세력과 원외세력이 균형을 찾아가는 과정이 당내 민주주의 실현의 주요한 요소가 될 것이다.

정당정치를 중시했기에 근간에서는 원외정당적 형태를 예상하면서도 국회운영의 정상화를 고려하면서 원내정당적 형태를 따랐던 노무현 정권의 정치개혁은 정당–의회관계에서 이중적 성격이 존재하게 된다. 열린우리당이 국회개혁과 관련하여 원내정당적 요소를 강조함에도 불구하고, 원

25) 열린우리당 당헌 제 49조 [의원총회 소집 등] ③항 (개정 2005, 4, 2).

의 정당적인 요소를 나타내는 또 다른 특징은 바로 시민사회와의 연계성이다. 시민사회와 정당간의 활성화된 관계는 문민정부 이후 어느 정도 예정된 바였다. 하지만 노무현 정권의 경우 ‘노사모’가 정권 창출에 결정적인 역할을 했다는 점에서 과거와 구분된다. 따라서 DJ 정권 이후 노무현 정권으로 이어지면서 정당과 시민사회단체의 상호 공존과 연계를 통한 정당정치 개혁안이 제시되었다.²⁶⁾ 나아가 정치적 이니셔티브를 “시민사회가 주도하는 정당개혁”으로 편트를 맞추기도 한다.²⁷⁾ 원내의 의원활동 조차도 시민단체들의 감시가 강화되면서 원내중심의 의회는 사실상 원외의 감시단의 평가에 노출되어 있다. 일반적으로 의정감시단들의 활동은 국회의 입법활동에서 국회의원이 얼마나 성실하고, 자율적으로 입법활동에 임하고 있는지에 대해 초점이 맞추어져 있다.²⁸⁾ 노무현 정권의 탄생에 결정적이었던 시민단체의 역할은 정당-의회관계에 또 다른 변수로 작용하게 된다. 정당-의회관계에서 비롯되는 정치과정은 제도권적인 것이며, 상대적으로 시민단체의 개입은 비제도권적인 측면이 강해서 노무현 정권의 정당제도화와 국회개혁은 제도권적인 것과 비제도권적인 것이 융합된 형태의 것으로 진행되는 측면이 나타난다. 시민단체의 제도권 정치에 대한 이니셔티브의 장악은 정당정치의 발전에 득보다 실이 많을 수도 있다.²⁹⁾ 정당 스스로가 자체적으로 개혁하는 권한을 존중하고 지켜볼 수 있는 ‘정치적 인내심’ (political tolerance)이 필요하다. 정당이 제도화되는 시작단계에서 정당 외적 간섭들이 제도화된다면 정당 조직의 기관 자율성을 약화시킬 수 있다.

-
- 26) 이정희, “한국의 시민사회와 정당정치: 상호침투와 공존,” 「한국정치과정 선진화를 위한 모색」, 제4차 한국학술연구원 코리아포럼, 2004, pp. 31–51.
- 27) 문병주, “시민사회 주도적 정당정치 개혁의 가능성,” 「한국정당학회보」 창간호, 2002, pp. 115–147.
- 28) 전영재, 함성득, 임동욱, 「국회의 국민적 요구투입과 수용의 활성화」, 2001, 서울: 국회사무처, pp. 84–99. 의안·법률안 심의활동 모니터는 의제설정단계, 상임위원회심사단계, 본회의 심사단계, 입법과정전반에 대한 모니터, 예결산 심의과정 모니터, 본회의 모니터등으로 나뉘어져 있다.
- 29) 陳英宰, “市民運動團體の 政治的 主導權: 16代 國會議員選舉に見る Realignment と Dealignment,” 韓·日共同政治學會, 2001, 8, 21. 日本 東京.

2) 국회외부(對 행정부) vs 국회내부(여당 對 야당)

국회는 입법부로서 **對 행정부** 기능을 수행한다. 하지만 한국의 국회와 정당의 관계를 논할 때 가장 혼란스러운 부분은 국회를 구성한 정당들이 입법부의 일원으로서 **對 행정부** 기능에 국한되지 않고, 오히려 국회내부에서 ‘여당’과 ‘야당’의 관계로 재편된다는 점이다. 한국 정치과정에서 입법부는 여당–야당의 관계로 기능한 것이 현실이었고, 행정부와 여당이 하나였고, 이에 야당이 견제의 역할을 해왔다. 따라서 정당–의회의 관계는 행정부·여당 대 야당의 의회 정치과정으로 속성화되어 왔다. 손병권(2004)은 그의 경험적 연구에서 여당의원과 야당의원간의 입법능력이나 상임위 활동에 차이가 있다고 주장한다.³⁰⁾ 현실적으로 당정협의회가 바람직한지 아닌지에 대한 다양한 논의들 자체도 실상은 한국의 국회가 행정부 대 입법부의 관계로 존속했다기 보다는, 정부–여당과 야당의 구도 속에서 운영되었다는 점에서 비롯된 것으로 이해해 볼 수 있다.³¹⁾ 그렇다면 과연 노무현 정권 전반기에 정당–의회관계는 정부·여당 및 야당의 이원적 구조에 머물렀는가? 아니면 입법부 대 행정부란 구도로 탈바꿈하였는가? 만약 정당–의회관계가 전자였다면 이것은 정당 조직의 어떠한 속성 때문에 그러한 것인가? 파네비앙코(A. Panebianco)는 결국 정당이 어떻게 형성되었는지를 이해하면 그 정당의 정치과정 속에서의 모습을 예견할 수 있다고 주장하였다.³²⁾ 여기서 정치과정 속에서의 모습에 정당의 **對의회관계**는 한 예가 된다. 시민들의 선거를 통해 구성되는 정당이 의회를 구성하여 의회정치를 이루느니 만치 정당조직의 발전 경로(또는 제도화 경로)가 의회 정치의 성격을 규정할 수 있다고 보는 것이다. 결국 정당의 의회에서의 정

- 30) 손병권, “의원의 의정활동: 의원의 상임위원회 활동 참여에 대한 평가와 전망,” 「한국정당학회보」, 2004, 3권 2호. pp. 199–224. 여당의원에 비해서 야당의원의 입법능력이 떨어지는 것을 막기 위해서 국회 내에 ‘입법지원처’(미국 의회의 CRS와 비교됨)와 같은 조직을 구상해 볼 수 있다. 전문인력으로 구성된 입법지원처가 설치되면 야당의원들이 여당의원들에 비해서 정보취득이나 입법과정에서의 차이가 해소될 수 있다.
- 31) 이정희, “**黨政관계의 역동성과 제도화**,” 「한국정치의 현황과 발전 전략」, 2001 한국정치학회 추계학술대회.
- 32) Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization & Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

치과정을 판단하기 위해선 정당제도화나 조직의 성격에 대한 논의가 필요 한 셈이다.

노무현 정권에서 열린우리당 조직의 성격이 어떤 정당조직 발전사적인 측면을 갖고 있으며, 그러한 정당조직에서 자연히 조합될 수 있는 의회관계는 무엇인지에 대해서 살펴보고자 한다. 파네비앙코는 정당조직을 설명하는데 정당 ‘기원’(genetic)에 대한 문제와 그리한 정당이 어떻게 ‘제도화’(institutionalization)되어 가는지 하는 제도화의 문제를 언급한 적이 있다.³³⁾ 파네비앙코는 초기의 정당 형성이 결국 제도화의 유형을 결정하며, 이런 것이 정당의 정치과정 속에서의 모습을 결정한다고 보았다. 파네비앙코는 특정 정당의 조직적 기원이 특성화되는 방식을 결정하는 세 가지 주요한 요인들이 있다고 주장했다. 세 가지 주요한 요인들을 언급하면서 열린우리당은 어떠한 정당조직적 특성을 갖는지 연관시켜 보려고 한다.

첫째, 열린우리당이 ‘영토적 침투’(territorial penetration) 또는 ‘영토적 확산’(territorial diffusion)의 기초위에서 건립된 정당인지 아니면 이 두가지 과정의 조합위에서 조직되었는지에 대한 판단이다. 영토적 침투란 중앙당이 중심이 되어서 지방이나 지역적 조직을 현존화시키는 과정이다. 대조적으로 영토적 확산은 지방 정치엘리트의 독립적 집단들이 자율성

33) 파네비앙코가 제시한 제도화란 개념은 추상적이다. “어떤 실체가 어떤 목적에 대한 하나의 수단이 되는 것을 멈추고 대신에 본질적으로 그리고 자연히 그 자체가 가치 있는 것으로 되어, 목적이 실체에서 분리될 수 없으며 구분할 수도 없는 것을 의미한다.” 달리 말하면, 어떤 정당 조직이 그를 둘러싸고 있는 환경에서(유권자들이나 여타기관들) 존재 가치를 인정받아 조직이 일정 수준의 안정성을 유지하는 것이다. 예를 들어 보자. 한국에서 2000년대 들어 본격적으로 제도권에 들어선 사회주의 정당이 2030년까지의 반복되는 선거에서 5%의 득표율에 계속해서 머물러 있었다고 가정해 보자. 이 경우 사회주의 정당은 소수이기는 하지만 어떤 일정 수준의 유권자들에게 제도화된 존재로서의 가치를 인정받게 되었다고 볼 수 있다. 그리고 지속해서 5% 내외의 가치였다면 이는 상당히 안정된 가치이다. 모든 정당이 ‘생존하기 위해서는 어느 정도 제도화되어야 하나, 어떤 경우에는 제도화의 과정이 강력한 기관을 발생시키는 반면, 다른 경우에는 약한 기관을 발생시키기도 한다.’ 왜냐하면 어떤 정당이 일관된 주의 주장이 없이 유권자들이 인기에 영합하면서 선거를 치룬다면 이는 오랜 기간을 생존하면서 제도화되어도 사실상 약한 정당일 수 있다. 반대로 일관된 주의 주장을 가지고 인기 영합하는 것 없이 정당의 계도 기능을 강화하면서 제도화된다면 그 정당은 강한 정당으로 평가될 수도 있다.

을 유지하면서 전국적 수준에서 함께 조직되는 것이다.³⁴⁾ 노무현 정권의 열린우리당은 영토적 침투 형태가 주종이라고 볼 수 있다. 열린우리당의 당헌에서 중앙당과 시·도당은 기간당원과 일반당원의 명부 작성 권한을 가지며, 최종 명부작성 권한은 중앙당에 있다는 형식 규정은 이를 뒷받침 한다.³⁵⁾ 노무현의 열린우리당도 밑으로부터 형성되고 의견을 수렴하는 정당개혁을 기치로 내세웠으나 그 탄생 형식은 YS, DJ, JP의 정당들과 마찬가지로 영토적 침투 형식의 정당이다. 영토적 침투 형태의 열린우리당은 여당으로서 당원들의 의견 수렴보다는 권력의 축인 행정부와 연계되어 국회운영을 하게 될 개연성이 높다. 행정부·여당의 구조를 벗어날 수 없는 탄생 구조를 가지고 있는 셈이다.

둘째, 정당을 후원하는 외부적 기관의 존재여부이다. 정당의 지도력은 내적으로 정당화되었는가, 아니면 외적으로 정당화되었는가? 그리고 만약, 외부적이라면, 그것은 초국가적인가? 정당이 외부 조직에 의해서 후원되는지 아닌지는 당조직이나 지도력의 정통성에 영향을 미친다. 내부적으로 정통화된 정당에서 지도력은 정당 내부 그 자체에서 권위를 이끌어 낸다. 외부적으로 정통화된 정당에서 권위는 후원하는 기관에 있다.³⁶⁾ 비록 듀베르제의 ‘간접정당’이 외부적 정통성의 예라고는 하지만, 그의 범주는 파네비앙코의 범주와 일치하지는 않는다. 외부적 정통성은 필연적으로 간접적 정당 구조를 만들어 내는 것은 아니다. 한국의 경우 독재시대에 특히 제1야당의 경우는 민주화 요구를 위해 거대 여당과 맞서서 싸울 수 있는 외부적 후원조직(즉 선명 야당을 주장하는 재야세력들과 비제도권적인 투쟁을 병행하기 위해서)의 힘을 필요로 했다. 어떤 측면에선 유권자들 뿐만 아니라, 선명야당투쟁을 지원하는 외부세력들로부터 제1야당의 정통성이 영향을 받는 측면이 있었다. 열린우리당의 경우도 ‘노사모’라는 외부적 조직을 그 후원세력으로 하여 창당에 힘을 얻었다고 보는 것이 종론이다.

34) 언뜻보면, 영토적 침투가 단지 듀베르제의 외부적으로 창조된 분파 정당(또는 공산당)을, 영토적 확산은 내부적으로 창조된 간부정당의 형식을 기술하는 방법인 듯하다. 그러나, 파네비앙코는 이러한 비교를 거부하면서 어떤 간부 정당은 (영국 자유당을 주목하면서) 영토적 확산을 경험했으며, 다른 정당은(특히 영국 보수당은) 영토적 침투를 경험했다는 것을 주장한다.

35) 열린우리당 당헌 제 7조 [당원관리] ①항 (개정 2005, 4, 2).

36) 어떤 경우엔, 서유럽에서 공산당의 경우에 외부적 정통성은 ‘초국가적’ 인 것이다. 외부적 정통성은 국가 외부의 조직, 즉 모스크바 코민테른에서 온다.

따라서 열린우리당 창당은 대통령을 지원하는 ‘노사모’ 세력이 그 외부세력으로 작용하였다는 점에서 정당의 지도력은 외부적으로 정당화된 측면이 인정된다.³⁷⁾ 이런 경우, 앞서서도 지적했지만, 정당은 제도권적인 의회 정치영역과 시민운동세력이란 비제도권적인 영역 사이에 존재하게 된다.

셋째, 카리스마적 지도자가 정당의 형성에 연루되어 있는지의 여부이다. 만약에 있다면, 카리스마적 지도자는 정당형성에 어떤 역할을 했는가? 한국의 경우 해방이후 현재까지 인물위주의 정당 이합집산이 있어 왔다. 이승만 독재시대, 군사독재시대, 三金時代에 이르기까지 그래 왔다. 이런 경우 어느 정도의 민주주의가 존재한다고 해도 대개 당내 민주주의의 문제는 거의 도외시 되고, 정당 간에 집권을 위한 경쟁이 주종을 이룬다. 물론 군사독재하에서는 정당간의 경쟁도 매우 한정된 형태를 띠게 된다. 특히 김영삼, 김대중, 김종필이란 카리스마적 지도자들은 그들의 지지배경을 바탕으로 (한국의 경우 지역주의) 수 없이 반복되는 정당의 이합집산을 가져오게 된다. 열린우리당은 카리스마적 인물하에 주도된 정당은 아니라고 본다. 노무현의 리더십은 카리스마에 바탕한 리더십은 아니다. 단, 개혁을 기치로 하여 기존의 정치세력들에 염증을 느낀 국민들과 그러한 상황을 극복하기 위한 명분으로 열린우리당을 창당하였다. 이런 점에서 여당인 열린우리당은 정치개혁이란 명분하에 입법부내에서 타 정당들과 협조하여 의회를 운영할 수 있는 잠재성도 있다. 덧붙여 당권과 대권의 분리라는 정당 운영 철학은 입법부 대 행정부의 구조를 만들 수 있는 잠재성도 있다. 하지만 당정협의회가 제도화되어 운영되는 경우 정당-의회관계는 행정부·여당 대 야당의 구조로 운영되게 될 것이다. 열린우리당의 경우도 2005년 4월 30일 재보선에서 야당인 한나라당에 완패한 후, 당의장은 당정협의회의 중요성을 더욱 강조하고 있다.³⁸⁾

37) 내적으로 정통화된 지도력의 정당이 아니라는 것은 열린우리당 내에서 4·26 재보궐 선거 패배이후 당내 노선 갈등이 표면화되고 심화되는 것에서도 반증된다.

38) 한국경제 (2005, 6, 2) A7면; 당정협의회가 폐지되어야 한다는 논의는 바로 입법부에서 여당 대 야당의 구도를 심화시키기 때문일 것이다. 하지만 건설적 당정협의회가 책임정당 실현에 도움이 된다는 논의도 있다. 이정희, “黨政관계의 역동성과 제도화,” 2001 한국정치학회 추계학술회의: 한국정치의 현황과 발전전략. 또한 민주화시대이후엔 당정협의회가 그 본래의 취지에 맞게 제도화된다는 논의도 있다. 권찬호. 한국 당정협의제도에 관한 연구: 집권당의 정책결정과정을 중심으로. 1997, 중앙대학교 대학원 박사학위논문.

결론적으로 열린우리당은 그 정당조직에 있어서 영토적 침투 조직, 지도력의 정통성이 외부에 기인한다는 점에서 행정부·여당 대 야당의 구도로 의회관계를 설정할 가능성이 크다. 반면에 카리스마적 지도자에 의존하는 것은 아니라는 점에서 입법부 대 행정부의 구도로 의회관계를 설정할 가능성도 있다. 하지만 당정협의회의 존속은 여전히 행정부와 여당을 묶어주는 역할을 한다. 종합적으로, 행정부·여당 對야당의 구조가 입법부 對행정부 구조로 의회가 운영될 가능성을 여전히 암도하고 있다.

정당조직에 관한 논의의 핵심은 정당의 기원과 제도화 사이에 어떤 관계가 형성되는가 하는 점일 것이다. 영토적 침투를 통해서 발전된 정당은 강력한 기관으로 발전되는 경향이 있다. 왜냐하면 창당 엘리트들이 처음부터 취한 정당형태를 통제할 수 있기 때문이다. 하지만 열린우리당의 경우를 생각해 보면, 창당 엘리트들이 정권 창출에 힘입어 정치개혁이란 명분 아래 영토적 침투의 형태로 발전시킨 정당이며, 따라서 이러한 정당은 정권 재창출에 실패할 경우 사라질 가능성도 농후하다. 정권재창출의 연장선상에서 정당과 의회관계를 규정하는 경우엔 행정부·여당 대 야당의 구조로 의회과정이 형성될 수밖에 없는 가능성이 농후하다.³⁹⁾ 외부에서 정통화된 정당은 (각주 36번에서 지적되었듯이, 초국가적으로 정통화되는 경우들은 예외로 하고) 약한 제도화를 경험하는데, 왜냐하면 후원단체들이 정당을 통제하려고 하기 때문이다. 이 경우는 정당의 강력한 제도화와 후원단체의 이익이 서로 상충될 수 있는 셈이다. 따라서 후원단체의 성격이나 이익이 행정부(또는 대통령)와 함께 하는 경우 여당과 야당이 입법부에서 협조하여 대 행정부 기능을 수행하는 것은 어렵다. 카리스마적 지도자들은 그들 자신의 권력에 대한 위협으로서 그들의 정당이 제도화되는 것을 거부하는 경향이 있다. 정당이 제도화 되는 경우 차기 정당 지도자를 정당이 선출하게 되는 것이다. 기득권을 가진 정당 지도자는 자신이 정당을 통제하려는 성향이 있기에 또 다른 정당지도자를 만들어 내려는 정당을 거부하게 되는 것이다. 과거 박정희의 공화당은 그 좋은 예이다. 박정희는 공화당의

39) 하지만 열린우리당은 영토적 확산을 통해서 발전된 정당이 아님에도 불구하고 뚜렷한 리더십이 없다는 측면에선 자원들을 통제하기 위한 경쟁이 창당 엘리트들 사이에 존재한다.

일부 측근에게 3선개헌을 지시했으며, 김종필과 같은 제2의 지도자를 인정하지 않았다. 하지만 노무현 정권의 열린우리당은 당권과 대권의 분리라는 원칙을 지키려고 노력하고 있다고 판단되며, 이런 측면에선 노무현 정권이 자신의 권력에 대한 위협 때문에 정당이 제도화되는 것을 거부할 이유는 없을 것이다.

파네비앙코의 경우 ‘내적 정통성’ (internal legitimization)이 영토적 침투와 병행하는 곳에서는 매우 강력한 제도화가 이루어질 것이라고 보았었다.⁴⁰⁾ 비교적 관점에서 한국의 경우를 예시하여 본다면, 박정희의 공화당은 영토적 침투는 있었지만 진정한 의미에서 내적 정통성이 있었다고 보기 어려우며, 이는 공화당이 강력한 조직으로 생명을 유지할 수 없는 이유이다. 반면에 내적 정통성은 인정되지만 영토적 침투가 한계에 있는 경우도 있다. 예를 들면, 김영삼의 신한국당이나 김대중의 새천년민주당은 나름대로의 내적 정통성은 있었으나, 전국적 수준에서의 영토적 침투가 불가능하여 지역정당으로 남았다. 지역주의 타파가 사회이슈로 되어 있는 곳에서 그러한 정당들은 강력한 제도화에 한계를 보일 수밖에 없었다.⁴¹⁾ 노무현 정권의 열린 우리당은 김영삼이나 김대중의 정당과 비교하여 내적 정통성과 영토적 침투 모두에서 좋은 대조를 이룬다. 열린우리당은 김영삼, 김대중의 정당과 비교하여 ‘자원동원 접근법’에서 그 차이가 난다.

각 정당에 이용 가능한 특정 종류의 자원이 결국 각 정당의 조직의 형태를 결정하는데 주요한 영향을 미친다고 본다. 선거 유세시 정당이나 후보자에 의해서 사용되는 자원들이 대표적 사례이다. 정당조직은 다양한 활동을 취한다. 선거 유세를 행하고, 지도자나 행동가 사이에서 계약을 하기도

40) 파네비앙코는 영국 보수당이 그 예라고 보았다. 비슷하게, 초국가적인 “외부적 정통성”(extra-national external legitimization)은 매우 강력한 제도화를 일으키는 영토적 침투를 가져온다. 공산당은 이러한 예이다. 반면에 영토적 확산이 국가안에서 후원하는 조직을 보완하는 경우, 결과는 매우 제한된 제도화가 일어난다. 파네비昂코는 이러한 예로서 영국 노동당과 종교적 정당들을 언급한다. 마지막으로, 그는 내적 정통성이 있으나 집단들이 중앙부에 대한 거부권을 행사할 수 있는 존재 집단들(프랑스의 사회당과 독일 기독교 민주당)의 연합적 경우들에 주목하면서, 이런 정당들의 제도화는 약하게 될 것이라고 하였다.

41) 이갑윤, 「한국의 선거와 지역주의」, 1999. 서울: 오름. 특히 “제3장: 지역격차와 지역감정: 기존연구의 검토” (pp. 41–62)를 참조할 수 있다.

하고, 이슈에 대한 공공 지원을 동원하기도 한다. 모든 이러한 활동은 돈이나 열성당원들의 노동력과 같은 자원들을 필요로 한다. 일반적으로 카리스마적 지도자와 같은 요소는 자원이 빈곤한 정당에서는 영향 받기 쉬우나, 돈이나 당원수가 풍부한 정당에게는 영향받기가 쉽지 않다. 이제 한국의 어떠한 정당도 카리스마적 정당이 될 수 없음은 반드시 카리스마적 인물의 부재 때문이라기보다, 다양하고 신속한 정보망에 휩싸여 있는 정당의 주위 환경 자체 때문에 카리스마적 인물에 의해서 이끌리는 정당이 될 수 없을 것이다. 역으로 한국의 경우 세 김씨와 같은 카리스마적 지도형태가 정당 조직을 규정하였음은 제도화된 정당자금의 통로나 정보망이 상대적으로 빈곤하여 정당 지도자와 가신들이 모든 것을 통제할 수 있는 상황때문에 나타난 현상이라고 볼 수 있는 것이다. 큰 규모의 자금에 접할 수 있는 정당은 대규모 당원수에 관심이 없을 수 있다. 한국정치과정에서 주요 정당과 대기업간의 거액의 정치자금 거래를 통한 정경유착은 당원에 의지할 필요 없는 정당조직을 유지시켜 왔다. 열린우리당은 이런 측면에서 과거의 악습을 극복하는 과정에 있다고 본다. 정당이 발전하고 제도화되려면 잠재하고 있는 새로운 자원을 어떻게 인식하고 이를 이용하는가에 달려 있다. 진성당원이 아니어도 단순히 ‘정당 지지자’(supporters)들이 역할을 할 수도 있다. 만약 정당을 지지하지만 적극적으로 참여하여 정당활동을 할 시간이 없는 사람들이 있다면 직접 현장활동에 참여하지 않고도 그러한 역할을 하게 할 수 있다. 현재 ‘전자민주주의’의 틀에서 ‘인터넷 선거운동’과 같은 것은 그런 예이다. 이런 경우 인터넷의 활용은 잠재적 자원을 인식 한 것이다. 한국에서 2002년 대통령 선거에서 노무현 후보의 승리는 젊은 층, 인터넷 자원들, 진성당원이 아니어도 정당지지자로 구분될 수 있는 자들을 효율적으로 동원한 결과였다. 이러한 자원동원의 속성은 과거 한국의 정당정치에서는 볼 수 없었던 자원동원의 형식이었다.⁴²⁾

그렇다면 이러한 자원동원의 형식에 영향을 받은 정당들은 어떠한 정당-의회관계를 갖게 되는가? 인터넷 상에서 국회의원과 정당 지지자(또는 반대자)들 사이에 일어나는 논쟁과 질문에 국회의원들은 빈번하게 응

42) 한나라당도 마찬가지이다. 열린우리당의 인터넷 정치에 대한 학습효과를 통해 더 열심히 운영하고 있다.

답하여야 하며, 따라서 미국의 CRS(Congressional Research Service)와 유사한 보다 체계적인 입법지원처의 도움이 필요할 것이다. 아직 국회엔 이러한 CRS와 같은 유사 기구는 없다. 진성당원이 아니며 단순히 정당 지지자들인 경우엔 일관적 이념적 정향을 가졌다기보다는 시류에서 대표적인 이슈들(salient issues)에 따라서 정책적 입장을 견지하게 된다.⁴³⁾ 현대사회에서 정당은 당원의 기반을 발전시키면서 대중 당원으로부터 전문화된 직업주의나 소비자주의로의 조직 변화가 감지되기도 한다.⁴⁴⁾ 나아가 단순히 어떤 특정 이슈 때문에 특정 정당을 지지하는 유권자들이 많은 경우 경쟁하는 정당들은 이들을 붙잡기 위해서 이슈 논쟁과 경쟁이 치열해지게 된다. 합의주의적 성격보다는 승자독식의 성격이 강한 ‘한국의 정치문화’ 속에선, 정당간의 이러한 경쟁이 입법부를 對행정부 기능으로 묶어 놓지 않고, 행정부·여당 대 야당의 관계로 묶어 놓게 된다. 결론적으로 노무현 정권에서의 의회-정당 관계는, 비록 원내정당으로 고치기 위해서(또는 행정부·여당 대 야당의 구조가 아닌 입법부 대 행정부 구조로 고치기 위해서) 제시되는 많은 의회제도 개선 논의에도 불구하고, 행정부·여당 대 야당의 구도를 벗어나기가 힘들다고 본다.

43) 한국 정당지지 균열구조에 관한 강명세의 연구를 보면 민주화 과정을 거쳐 문민정부 이후엔 한국 유권자의 선택범위가 확장되어 지지정당을 바꿀 수 있는 환경이 조성되었음을 지적한다. 즉 정치엘리트들의 경쟁적 선거전략은 유권자를 한국의 전통적 균열구조에만 머물러 있게 하지 않는다는 것이다. 이에 대해서는 강명세, “여야균열구조와 한국정당체제의 역사적 변화 1948-1996,” 「국가전략」, 4권 2호, 1998, pp. 169-191. 현재 한국의 유권자들은 이념적 혼재 상황이 두드러짐으로 인해서 이러한 경향을 자신의 지지 정당에 대한 불만은 또 다른 정당으로의 지지 변경이 보다 더 수월하게 이루어진다.

44) Alan Ware, *Political parties and Party Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 101-103.

III. 결론과 예상

대다수의 한국민들은 한국의 의회정치와 국회의원에 대해 불신하며, 따라서 그 구체적인 대안이야 어떻든 간에 정치개혁이 필요하다고 본다. 한국에서 바람직한 의회상의 정립이 과연 국회사무처를 개편하거나 국회법을 개정하여 국회운영을 효율적으로 하는 것으로 부족하다. 보다 더 근본적인 문제는 우리 한국민들이 제도화된 정당을 우리의 정치체계 속에 심어가는 일이다. 의회의 구성 단위는 결국 정당이며, 정당정치가 제대로 되지 않는 경우 정당에 대한 ‘대체 조직들’ (alternative organization; 일반적으로 정치집단화한 시민단체를 말함)의 다양화로 인한 유사정부적 (quasi-governmental) 혼란 상태가 올 수도 있다.⁴⁵⁾ 2005년 6월 2일 국회가 한국 정치발전이란 맥락에서 의회-정당간의 관계를 본다고 함은 입법부의 구성 요인이나 행동 단위인 정당과 이러한 정당들이 모여서 형성한 의회가 어떻게 기능하는 것을 보는 것이다. 즉 입법부를 구성하고 있는 정당들의 형태와 속성이 변화함에 따라서 의회의 기능도 달라지기 때문이다. 사실 의회개혁이라고 하지만, 의회개혁의 행위 당사자는 결국 정당인 것이다. 노무현 정권 초반기의 의회-정당 관계는 두 가지 관점에서 종합해 볼 수 있다.

첫째, 정당체계적인 측면에서, 의회운영의 경우를 예상해 볼 수 있다. 캣츠(Katz)와 메어(Mair)는 정당의 새로운 형태인 ‘카르텔 정당’ (cartel parties)이 자유 민주주의 체제에서 발생하고 있다고 주장한 바 있다.⁴⁶⁾ 카르텔 정당은 정당과 국가의 상호침투나 정당상호간의 공모에 의해서 특징 지워진다. 캣츠와 메어에 따르면 존재하는 정당들은 그들 자신을 유지하기 위해 그리고 새로운 정당의 탄생을 막기 위해서 자원에 대한 통제를 하게 된다. 국가 안에서 정당 (갑)이 좀 더 많은 자원을 가질수록, 정당 (을),

45) J. Patrick Dobel, “The Corruption of a State,” in Robert Williams (ed.), *Explaining Corruption*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000, pp. 138–171.

46) Richard S. Katz and Peter Mair, ‘Changing Models of Party Organization and Democracy: The Emergence of the Cartel Party,’ *Party Politics*, Vol. 1 (1995).

(병)은 선거에서 정당 (갑)과 경쟁하기가 더욱 어려워지는 셈이다. 정당사이의 ‘카르텔화’(cartelization)는 단순히 그것이 정당 사이의 조직 경쟁의 수단을 변화시키는 것이 아니다. 당원과 활동가에 의해 제공되는 자원의 대체 가능한 자원을 국가가 제공하는 정도에 따라서, 카르텔화는 개별 정당들이 당원적 기반을 발전시키고 확장시키는 동기를 없앤다. 노무현 정권의 열린우리당이 카르텔 정당의 행태를 갖고 있었던 것은 아니라고 본다. 가장 대표적이며 근본적인 예는 노무현 정권하에서 1인 2표제를 도입하였으며, 이는 민주노동당의 국회진입을 가능하게 하였다. 이런 면에서 노무현 정권의 정당-의회관계는 이념이나 이와 연관된 정책 논쟁이 수반되는 의회운영이 과거보다 더 활성화될 수 있을 것이다. 민주노동당의 국회진입에 따라 의회운영의 형태도 양당제보다는 ‘완화된 다당체계’(moderate multi-party system) 속에서 의회 운영이 될 가능성이 크다. 완화된 다당체계란 3~4개의 정당이 두 개의 대치되는 이념으로 나뉜 정당체계를 말하며, 이는 현재 유럽정치에 나타나고 있는 보편적 현상이기도 하며 적당하게 다원화되면서도 혼란스럽지 않은 의회운영이 가능한 정당체계이다.⁴⁷⁾

둘째, 개별 정당 조직의 차원에서, 의회와의 관계를 생각해 볼 수 있다. 노무현 정권 전반기의 의회-정계는 열린우리당의 당현을 중심으로 하여 원내정당을 강조하고 있으나 당현에서는 원외정당적인 성격도 상당히 있어서 혼합형태이다. 과거보다 더 의회중심의 정치로 옮겨가고 있다고 생각되나 노무현 정권의 배경이나 기능은 사실상 원외정당적인 기능과 연관이 있다. 원내와 원외가 서로 견제할 수 있어 오히려 당내 민주주의에 유리할 수 있다는 점이 인정되며, 반대로 의회중심의 정치개혁만을 볼 땐 이에 집중할 수 없는 측면도 있다. 만약 원내중심의 의회정치를 성공적으로 수행한다고 해도 여전히 또 다른 문제가 남는다. 한국적 대통령제하에서 입법부가 행정부·여당 대 야당의 구조를 나뉘기 때문이다. 즉 원내중심의 정치는 행정부와 여당의 합작이 야당에 큰 짐이 되는 경우 실현되기 어렵다. 행정부·여당 대 야당의 구도가 아닌 입법부 대 행정부의 구도로 정당-의

47) B. Guy Peters and Christian Hunold, European Politics Reconsidered. New York: Holmes & Meier Publishers. pp. 188–193.

회관계를 구성해 나갈 필요가 있다. 이런 경우 정당이 반드시 원내정당이 될 필요는 없다고 본다. 의회는 정당을 중심으로 통합된 의견들이 제시되어야 국정혼란을 막을 수 있다. 국회의원 개개인을 중심으로 지나치게 다양한 의견들이 의회수준에서 난무한다면 이는 국정난맥을 부채질 할 수 있다. 정치적 책임은 국회의원 개개인이 지게하는 것보다 정당이 지게 하여야 하며, 책임정당을 만들기 위해서는 매번 이합집산하는 정당이 아닌 '제도화된 정당'을 우선적으로 우리 정치체계 내에 만들어야 한다. 한국의 경우 아직 당원들이 그들의 권익을 충분히 누린다고 생각하는 사람은 적다. 결국, 매우 다양한 정당조직이 지속될 뿐만 아니라, 어떠한 변화의 일률적인 방향도 없는 듯하다. 정당조직의 취약성이 서로 다르므로 그들이 주도한 개혁도 서로 다르다. 이렇게 본다면 모든 정당들이 똑 같은 개혁방향으로 요구받는 것은 바람직하다고 보기 어려울 것이다. 원내정당이나 자유투표의 지나친 강조는 정당중심이 아닌 개인 의원 중심의 의회정치를 보다 복잡한 구도 속으로 빠져들게 할 수도 있다. 의회중심정치는 결국 책임정당정치의 테두리에 있다고 본다.

참 고 문 헌

- 강명세. (1998). 여야균열구조와 한국정당체제의 역사적 변화 1948-1996. 「국가전략」, 4(2): 169-191.
- 강원택. (2005). 바람직한 국회운영을 위한 정당의 역할. 「한국의 정치개혁과 민주주의」. 서울: 법문사.
- 강원택. (1999). 의회정치와 정당. 백영철외 한국정치학회(편). 「한국의회정치론」. 서울: 건국대학교 출판부.
- 곽진영. (2003). 국회-행정부-정당관계의 재정립: 분점정부 운영의 거버넌스. 「의정연구」, 9(2): 161-185.

- 국정홍보처. (2003). 참여정부의 국정비전 4: 국민과 함께 하는 민주주의.
- 권찬호. (1997). 한국 정당협의제도에 관한 연구: 집권당의 정책결정과정을 중심으로. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 길승흠. (1983). 한국의 정당과 의회관계. 「한국정치학회보」, 17: 31-47.
- 김만흠. (1995). 한국의 정당정치와 지역주의. 안희수(편). 「한국정당정치론」. 서울:나남.
- 김민전. (2003). 정당과 국회. 「현대정당정치의 이해」. 심지연 편저. 「현대정당정치의 이해」, 서울: 백산서당.
- 김수진. (1998). 균열구조의 발전과 한국정당정치의 전개: 역사적 고찰. 한국 정치학회. 1998 춘계학술회의 논문집.
- 김용호. (2003). 정당구조 개혁 방향. 박세일, 장훈(공편). 「정치개혁의 성공조건」. 서울: 동아시아연구원.
- 김용호. (2001). 「한국정당정치의 이해」. 서울: 나남.
- 김재한. (2001). 「분열의 민주주의」. 서울: 소화.
- 김 옥. (2002). 대통령-의회관계와 정당의 역할. 「의정연구」, 8(2): 6-31.
- 김현우. (2001). 「한국국회론」. 서울: 을유문화사.
- 김현우. (2000). 「한국정당통합운동사」. 서울: 을유문화사.
- 김형준. (2004). 한국 의회정치의 과제와 전망. 제4차 한국학술연구원 코리아 포럼 논문집.
- 대한민국국회. (1998). 대한민국국회50년사, 서울: 국회사무처.
- 문병주. (2002). '시민사회 주도적' 정당정치 개혁의 가능성. 「한국정당학회 보」. 창간호: 115-147.
- 박명호. (2005). 국고보조금 제도의 개선과 선거공영제의 검토: 개정 정치관계법을 중심으로. 「한국정당학회보」, 4(1): 121-140.
- 박찬옥. (1995). 한국의회정치의 특성. 백영철외 한국정치학회편. 「한국의회 정치론」. 서울: 건국대학교 출판부.
- 박찬옥. (1992). 한국의회내 정당간 갈등과 교착상태: 그 요인, 경과 및 결과. 한배호, 박찬옥, (공편). 「한국의 정치갈등: 그 유형과 해소방식」. 서울: 법문사.
- 박찬표. (2003). 한국정당민주화론의 반성적 성찰. 「사회과학연구」, 11: 137-164.

- 박찬표. (2002). 「한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각」. 서울: 오름.
- 손병권. (2004). 의원의 의정활동: 의원의 상임위원회 활동 참여에 대한 평가 와 전망. 「한국정당학회보」. 3(2): 199-224.
- 신명순. (1998). 한국의 의회정치. 민준기 외. 「한국의 정치」. 서울: 나남.
- 심지연. (2004). 「한국정당정치사」. 서울: 백산서당.
- 안외수. (1995). 정당의 형성이론과 한국정당의 발전과정. 안외수 편. 「한국 정당정치론」. 서울: 나남.
- 안순철. (2004). 내각제와 다정당체제. 진영재(편저) 「한국권력구조의 이해」. 서울: 나남.
- 윤형섭. (1983). 한국정치과정. 김운태 외(공저). 「한국정치론」. 서울: 박영사.
- 이갑윤. (1999). 한국의 선거와 지역주의. 서울: 오름.
- 이정희. (2004). 한국의 시민사회와 정당정치: 상호침투와 공존. 제4차 한국 학술연구원 코리아포럼 논문집.
- 이정희. (2001). 黨政관계의 역동성과 제도화. 한국정치학회. 2001 한국정치 학회 추계학술회의: 한국정치의 현황과 발전전략.
- 이현우. (1999). 국회의장의 리더십: 제11-14대 국회공전과 의장의 역할. 백 영철외 한국정치학회편. 「한국의회정치론」. 서울: 건국대학교 출판부.
- 이현출. (2005). 정당개혁과 지구당 폐지. 「한국정당학회보」. 4(1): 91-120.
- 임동욱 · 함성득. (2000). 「국회 생산성 높이기」. 서울: 박영사
- 임성호. (2003). 원내정당화와 정치개혁. 「의정연구」. 15: 133-166.
- 장성훈. (2004). 한국 분권정부의 운영과 결과: 의회 운영 결과에 대한 경험 적 분석을 중심으로. 「한국정당학회보」. 3(2): 225-253.
- 장 훈. (2001). 한국대통령제의 불안정성의 기원: 분권정부의 제도적, 사회 적, 정치적 기원. 「한국정치학회보」. 35(4): 107-127.
- 정진민. (2002). 정책정당 실현을 위한 내부 조건. 「한국정당학회보」. 창간 호: 7-24.
- 정진민. (1998). 「후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전」. 서울: 한울아 카데미.
- 조기숙. (2002). 국회의 위상 강화를 위한 정당 및 선거제도의 개혁. 「한국정 당학회보」. 창간호: 235-265.

- 조정관. (2001). 한국에서의 행정입법과 행정부-의회관계. *한국정치학회*.
- 2001 한국정치학회 추계학술회의: 한국정치의 현황과 발전전략.
- 陳英宰. (2005). 韓國人の 理念的 性向 分析: 2002-2004. 小此木政夫(編)「韓國市民意識の動態」. 東京: 慶應義塾大學 出版會.
- 陳英宰. (2001). 市民運動團體の 政治的 主導權: 16代 國會議員選舉に見る Realignmentと Dealignment," 韓・日共同政治學會. 2001, 8, 21. 日本 東京.
- 진영재 · 함성득 · 임동욱. (2002). 한국의 '여소야대' 정국과 교차투표. 「의정연구」, 13: 124-157.
- 진영재 · 함성득 · 임동욱. (2001). 국회의 국민적 요구투입과 수용의 활성화. 서울: 국회사무처.
- 함성득. (1998). 의회, 정당, 대통령의 새로운 관계. 「의정연구」, 4(1): 54-77.
- Dobel, Patrick J. (2000). "The Corruption of a State," in Robert Williams (ed.), *Explaining Corruption*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Katz, Richard S. and Peter Mair. (1995). "Changing Models of Party Organization and Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics*, Vol. 1.
- Mair, Peter. (1997). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Panebianco, Angelo (1988). *Political Parties: Organization & Power*, Cambridge: Cambridge University Press,
- Peters, B. Guy and Christian Hunold, (1999). *European Politics Reconsidered*. New York: Holmes & Meier Publishers.
- Ware, Alan. (1996). *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolinetz, Steven B. (2002). "Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies," In Richard Gunter, Jose Ramon-Montero and Juan J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, pp. 136-135. Oxford: Oxford University Press.

Abstract

The Legislature versus Political Parties under the Early Phase of President Moo-hyun Roh's term(2003-2005)

Young-Jae Jin

President Moo-hyun Roh pledged the political reform in which political party reform has been the first option to be realized. The aim of this paper is to illustrate the party reform and to analyze what it is going on in the early phase of Roh's term with regard to the relationship between the National Assembly and political parties. As far as Korean politics has been concerned, legislative politics has not been represented by the relationship of the Legislature versus the Administration, but by that of Government party versus Opposition party. We need to take into the simultaneous consideration of party-centered politics through improving party organizations as well as legislative-centered politics, when we recognize that there been no 'institutionalized political parties' in the Korean political system.

[Key words : Moo-hyun Roh Government, Political Reform, Congress-Political Party Relationship. Legislative-centered Politics, Party-centered Politics]