

## 2. 한국의 정당과 의회정치의 발전방향

李 正 馥

<目 次>	
I. 서 언	III. 한국 의회정치의 발전방향
II. 한국정당의 발전방향	

### I. 서 언

한국의 정당과 의회정치의 문제가 무엇인가를 생각해 보는데 있어서 는 무엇을 기준으로 삼느냐가 문제가 된다. 기준을 무엇으로 삼느냐에 따라 문제의 파악이 달라질 것이기 때문이다. 제5공화국 시대의 정치적 기준을 가지고 한국의 정당과 의회정치를 보는 사람들은 선진민주주의 국가들의 정치적 기준으로 이를 평가하는 사람들과는 서로 상반된 견해를 제시할 것이다. 전자에 속하는 사람들은 한국의 정당과 의회정치의 문제점으로 혼란과 낭비와 무책임성을 지적할 것이고, 후자에 속하는 사람들은 한국의 정당과 의회정치가 전근대적 성격을 띠고 있다는 점을 문제로서 제기할 것이다.

이 두 가지의 기준 중 우리는 후자의 기준으로 한국의 정당과 의회정치의 문제점을 생각해 보아야 할 것이다. 우리 사회에는 아직도 전자의 기준을 가지고 있는 사람들이 무시 못할 세력으로 잔존하고 있으나 이 기준은 그들도 공개적으로는 주장할 수 없을 정도로 우리 국민들의 지지를 받지 못하는 시대착오적인 기준인 것이다. 또한 이 연구 프로젝트

의 목적인 민주화의 방향설정은 전자의 기준에서는 나오기 어렵다. 전자의 기준은 오늘날의 정당과 의회정치가 제 5공화국 시대에 비해 개선되었다는 점을 강조하는데 그칠 위험성을 가지고 있기 때문이다.

선진민주주의 국가의 정치적 기준으로 한국의 정당과 의회정치를 평가한다고 해서 그러한 기준을 무조건 모두 받아들여자는 것은 아니다. 현재 민주주의 국가인 그들의 기준 중 한국의 민주발전을 위해서는 우리도 확립해야만 된다고 상호주관적으로 수긍할 수 있는 최소한의 기준만을 가지고 한국의 정당과 의회정치를 평가해 보고자 한다.

그렇다면, 그러한 기준은 무엇인가? 우선 한국의 정당을 평가하는데 있어서는 한국 정당의 조직적 특성과 정당들이 구성하는 정당체계의 특성이 정당간의 평화적 정권교체를 이룩하는데 얼마나 적합한가를 평가 기준으로 삼고자 한다. 정당간의 평화적 정권교체는 선진민주주의 국가에서는 이미 오래 전에 이룩한 일이고 정당간의 평화적 정권교체가 일어나는 경우에는 국민의 정부선택권이 명목적인 것이 아니라 실제적인 것이 되기 때문이다. 그러나 정당간의 평화적 정권교체가 민주주의의 완성은 아니다. 그것은 민주정치의 실질적 시작에 불과한 것이다.

한국의 의회정치를 평가하는데 있어서는 의회가 정책활동과 대표활동 및 사회통합활동을 얼마나 잘 수행하고 있는가를 평가기준으로 삼고자 한다. 선진민주주의 국가의 의회가 수행하는 이와 같은 활동에 비교해 볼 때 한국의 의회는 어디쯤에 와 있는가를 평가해 보고자 한다.

## II. 한국정당의 발전방향

### (1) 정치발전의 목표로서의 정당간 정권교체

대한민국이 건국된 지 40년 만인 1988년에 처음으로 집권당 내부에서의 평화적 정권교체가 일어났다. 이 사실은 그 이전 1인에 의한 장기집권 경향과 이에 따른 온갖 국민 탄압, 그리고 정치적 부조리를 생각하면 다행스러운 일이나 다른 한편 선진 제국의 경우와 비교하면 실로 부

끄러울 일이 아닐 수 없다. 구미의 경우는 말할 것도 없고 이웃 일본만 하더라도 이러한 정권교체는 이미 100여년 전부터 일어난 일이기 때문이다.

선진민주주의국가의 정치는 평화적 정권교체의 시각에서 볼 때는 대체로 세 단계의 발전 단계를 거쳐왔다. 첫번째 단계는 보수적 집권세력 혹은 집권당 내부에서 정권교체가 일어나는 단계이고, 두번째 단계는 보수적 정당들 간에, 혹은 보수정당과 자유주의적 정당간에 정권교체가 일어나는 단계이며, 세번째 단계는 보수적 정당과 사회민주당이나 노동당과 같은 진보적 정당 간에 정권교체가 일어나는 보혁(保革) 정권교체의 단계이다.

현재 영국, 프랑스, 서독 등 서유럽의 여러 나라들은 세번째의 정치발전 단계에 와 있다. 일본은 첫번째와 두번째의 단계를 경험했고 현재는 세번째 단계에의 진입을 준비하고 있다고 볼 수 있다. 미국은 두번째 단계에 오랫동안 머물고 있으나 혁신정당의 출현을 거의 불필요하게 만드는 사회경제적 환경과 정치적 환경을 가지고 있으므로 미국의 정당정치 발전 단계가 유럽 여러 나라들의 경우보다 뒤떨어져 있는 것은 아니다.

정치발전의 한 요소로 정당간의 정권교체를 강조하는 것은 정당 간의 특히 정강과 정책이 서로 다른 정당 간의 정권교체가 일어나는 경우에만 국민의 정부선택권이 명목적인 것이 아니라 실제적인 것이 되기 때문이다. 정당간의 정권교체가 일어나지 않는 나라에서는 여당은 국민의 의사를 수렴하기 보다는 선전, 교육, 압력, 물질적 유인을 통해 국민의 의사를 통제하는 수단으로 전락하고, 야당들은 장외화(場外化) 하거나 이데올로기적으로 급진화하여 국민들의 그들에 대한 지지를 정권장악으로 연결시키지 못하는 정당으로 남기 쉬운 것이다.

이 뿐만 아니라 국민들에게는 잘 보이지 않는 정치인들의 부정부패를 척결하고 정치를 구조적으로 합리화하며 사회경제적 구조를 전 국민의 복지를 최대화하는 방향으로 개혁하는 일도 정당간의 정권교체가 일어나는 경우에 보다 효과적으로 진행될 수 있는 것이다.<sup>1)</sup>

이렇게 볼 때 90년대에 한국의 정당들이 당면한 도전은 정당간의 정권교체를 이룩하는 일이라는 것을 쉽게 알 수 있다. 그러나 한국의 정당들에게 이는 실로 커다란 도전이다. 다가올 90년대에 야당이 정권을 장악하고 집권당인 민정당이 야당으로 살아남는다는 것은 오늘의 이 시점에서는 그 둘 모두 전망이 서지 않는 기대에 불과하기 때문이다. 야권이 분열되어 있는 상황에서 야당이 집권할 수 있다고 믿기 어렵고 또한 이와 같이 믿기 어려운 상황이 현실화된 경우에는 내부적으로 결속력이 약한 민정당이 야당으로 그 실체를 유지할 수 있다고 보기도 어려운 것이다.

한국의 정당들은 이와 같이 어려운 90년대의 도전에 응전하기 위해서 어떠한 탈바꿈을 해야만 할 것인가? 한국 정당의 조직구조에는 어떠한 발전이 일어나야 하고 정당들이 이루고 있는 정당체제에는 어떠한 변화가 일어나야만 하는가? 이러한 질문을 생각해 보고자 하는 것이 이 글의 목적이다.

한국의 정당과 정당체제의 발전 방향을 모색해 보기 위해서는 작금의 정당과 정당체제가 어떠한 특성을 나타내고 있고 왜 그러한 특성을 나타내고 있는가를 파악해야 한다. 현실에 대한 파악이 없이 현실 개선을 위한 모색을 진행시킬 수 없기 때문이다. 이 글은 한국의 정당과 정당체제의 특성을 먼저 살펴보고 이의 개선방향을 생각해 볼 것이다.

## (2) 한국정당의 조직적 특성과 발전 방향

정당의 조직적 특성을 논할 때 우리는 그 정당이 간부정당(cadre party)이나, 그렇지 않으면 관료적 대중정당(mass bureaucratic party)이나를 항상 문제 삼는다. 간부정당은 명사정당(名士政黨)이라고도 불리는 정당으로 그 원형은 서구에 있어 선거권이 일반대중에게 확장되지 않았던 시기의 초기 정당에서 찾아볼 수 있다. 이러한 정당은 모두

1) 정당의 여러가지 기능에 관해서는 Kay Lawson, ed., *Political Parties & Linkage: A Comparative Perspective* (New Haven & London: Yale Univ. Press, 1980) 참조.

명사 중심의 정당으로 의원 후보자는 명사들 중에서 나왔고 그의 선거비용도 명사들이 부담하였다. 이 정당은 분권적 권력구조를 가지고 있어 당 총재의 권한이 제한적이고 당의 권한은 간부들에게 분산되어 있었다. 이와 같은 간부정당은 대부분의 경우 보수적 이념과 정책을 가지고 있었다.

관료적 대중정당의 원형은 서구에 있어 선거권이 노동자들을 포함하는 일반 대중에게 확장된 이후에 나온 사회민주주의 정당에서 그 원형을 찾아볼 수 있다. 이 정당은 대중당원을 중심으로 하나 실제로는 대중당원을 통제하는 당의 관료체제를 중심으로 하는 정당이다. 이 당은 당원들이 내는 당비로 재정을 충당하고 선거때의 비용도 여기에서 나오는 정당이다. 이 정당은 중앙집권적 권력구조를 가지고 있어 당 총재나 지도부의 권한이 강력하고 의원들은 당 총재와 관료체제의 통제를 받고 있다.<sup>2)</sup>

오늘날의 민정당(民正黨), 평민당, 민주당, 신민주공화당의 조직구조가 이 두 가지 형태의 정당 중 어느 형태에 가까우냐를 말하라고 한다면 간부정당에 가깝다고 말할 수 있을런지 모르겠다.

여당이든 야당이든 우리 나라 정당의 간부들은 명사들로 구성되어 있고 의원후보자도 이들 중에서 나오며 그들의 선거비용도 상당 액수를 그들 스스로 부담하고 있다. 당의 활동은 의원들을 중심으로 이루어지고 있고 대중 당원과 광범위한 관료조직을 가지고 있지 않다. 그러나 한국 정당들과 간부정당과의 유사한 특성은 여기서 끝난다. 간부정당의 중요한 특성인 분권적 권력구조가 오늘날의 한국 정당들에게는 없기 때문이다.

민정당, 평민당, 민주당, 신민주공화당 내에 분권적 권력구조의 기반이 될 수 있는 의원들의 모임이 없는 것은 아니다. 민정당 의원들은 T K와 비(非) TK로 나누어져 있다고 하고 또 TK 내에도 몇 갈래의 분열

2) Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen & Co., 1967), pp. 63~71.

이 있다고 한다. 평민당 의원들은 동교동 직계, 구야당 당료출신, 평화민주당일연구회(평민연) 소속의원들로 나누어져 있다고 하고, 민주당 의원들은 상도동 직계, 상도동과 다소 소원한 관계의 노장의원층, 민주사상연구회, 소장의원 그룹으로 구분할 수 있다고 한다. 마지막으로 신민주공화당도 JP 직계와 비(非)직계로 구별이 가능하고 또 직계는 구공화당출신, 제3공화국의 관료출신, 충청도출신의 초선의원 그룹으로 구분할 수 있다고 한다.<sup>3)</sup>

정당 내의 파벌이나 계보는 당내에서의 그들 상호간의 게임규칙을 확립시키고 당내 민주화를 촉진시킬 수 있다. 또 당내 게임규칙의 확립과 당내 민주화는 당의 조직을 제도화시키고 당 체질을 강화시킬 것이다. 이 뿐만 아니라 이러한 당내 그룹은 그것이 정책노선에 따라 형성된다면 급격한 산업화에 수반되는 사회변화에 대한 정당의 적응 능력을 제고시켜 줄 수 있다. 정책노선이 아니라 개인적이고 공리적인 요인에 따른 정당내 그룹도 이와 같은 역할을 약간은 수행할 수 있고 궁극적으로는 정책적 그룹으로 발전할 수 있는 가능성을 갖고 있다.<sup>4)</sup>

오늘날 한국정당 내부의 의원그룹들은 대부분이 명시적(明示的)인 집단이 아니라 잠재적 집단에 불과하다. 또 이들은 대부분이 정책적 그룹이라기보다는 개인적이고 공리적인 계산에 따라 모인 그룹들이다. 평민당의 평민연 정도가 명시적인 집단이고 정책노선에 기반한 집단인 것이다. 그렇다고 해서 한국 정당내의 다른 여러 잠재적 집단들이 정책노선을 가지고 있지 않다는 말은 아니다. 대부분의 비정책적 그룹들은 보수적 정책노선을 가지고 있다. 그러나 이러한 정책노선을 기준으로 한다면 그들은 여러 그룹으로 구별될 필요가 없는 것이다.

이상 살펴 본 바와 같이 한국의 정당은 그 내부에 분권적 권력구조의

3) 金大坤, “집중분석 民正黨의 內紛”과 金昶熙, “野 3黨 非黨權派와 통합운동”, 『新東亞』, 1989년 10월호, pp. 246~257과 pp. 218~231.

4) 한국 정당의 파벌에 관해서는 安秉永, “韓國의 政黨體制와 政黨內的 派閥行態”, 精山 金雲泰 博士 華甲紀念『韓國政治行政의 體系』(서울: 博英社, 1982), pp. 81~113 참조.

기반이 될 수 있는 잠재력을 가지고 있지만, 현재는 이러한 권력구조를 가지고 있지 않다는 것을 우리들 모두가 잘 알고 있다. 여당이든 야당이든 한국 정당 내부에서 이들 여러 그룹들은 당 중앙의 총재로부터 독립적인 권한을 거의 갖고 있지 못하다. 이들 여러 비공식적 그룹들은 당 총재의 비위를 거슬리지 않는 한에 있어서 그들 상호간의 활동을 전개할 수 있는 것이다. 민정당 총재인 노태우 대통령, 평민당의 김대중 총재, 민주당의 김영삼 총재, 신민주공화당의 김종필 총재는 각각 그들이 대표하는 당에 대해 거의 절대적인 권한을 행사하고 있다. 각 당 총재와 당과의 관계를 보면 여당의 경우에는 대통령인 총재가 당보다 훨씬 큰(총재>당)위치를 차지하고 있고 야(野) 3당의 경우에는 총재와 당이 완전히 동일시(총재=당)되는 관계를 가지고 있는 것이다.

한국의 정당은 총재 중심의 중앙집권적 권력구조를 가지고 있다는 한 가지 점에 있어서는 서구의 대중정당과 유사하다고 말할 수 있을 것인가? 한국정당의 총재의 권한과 서구 대중정당의 총재나 지도부의 권한을 비교하면 전자가 후자보다 더 큰 권한을 가지고 있으나 대체로 보아 이 질문에 대해서는 긍정적인 답변을 해도 괜찮을지 모르겠다. 그러나 당 지도부의 권한 면에 있어서 한국의 정당들과 서구의 대중정당의 유사성은 여기서 끝난다. 한국의 강력한 정당지도자들은 서구의 대중지도자들과는 달리 정당이론가 미헬스가 말하는 대중정당의 관료 조직을 가지고 있지 않다. 그들은 서구나 일본의 간부정당들에서 찾아 볼 수 있는 정도의 관료조직 조차도 가지고 있지 않은 것이다.

한국의 정당들이 의회상 관료조직을 가지고 있지 않은 것은 아니다. 각 당은 모두 중앙당, 시도당, 지구당 조직을 가지고 있고 여당인 민정당은 읍·면·동에는 지도장, 투표구 단위에는 부지도장, 이·통 단위에는 활동장까지 두고 있다. 각 당의 중앙당은 형식상 정교한 관료체계를 가지고 있고 이에는 정세를 평가하고 정책연구를 총괄하는 민정당의 국제조정위원회와 야당들의 기획조정실이나 종합기획실도 포함되어 있다. 민정당은 중앙정치연수원을 가지고 있고 이미 100만 명 이상의 당

원을 교육시켰다고 한다.<sup>5)</sup>

정당뿐만 아니라 모든 조직은 관료제를 가지고 있다. 이들 조직들은 관료제가 없이는 효율적으로 운영되기도 어렵고 또 성장, 발전을 이룩하기도 어렵다. 미헬스는 독일의 사회민주당과 같은 대중정당의 관료제화가 당 관료 엘리트들의 과두정을 초래시켜 당은 대중 당원들의 이해관계보다 이들 과두엘리트들의 이해관계를 반영하게 된다고 경고한 바도 있으나<sup>6)</sup> 이러한 경고가 한국 정당의 문제점을 파악하는 데 도움이 되기에는 한국 정당의 관료제화가 너무나도 낮은 수준에 머물러 있다. 한국 정당의 당사무조직, 혹은 관료조직은 당의 발전을 저해할 정도로 미발달되어 있는 것이다.

특히 한국의 야당들이 앞으로 정권 교체를 이룩하기 위해서는 대중정당은 못되더라도 이를 향한 발전을 해야만 할 것이다. 한국의 야당들은 투표에서 승리한다고 해서 정권 장악을 보장 받지는 못할 것이다. 야당이 투표에서 이긴 다음에 집권 세력으로부터 확실하게 정권이양을 받기 위해서는 야당은 집권세력으로부터 그들의 승리를 지킬 수 있는 당세를 가져야만 할 것이다. 그리고 이와 같은 당세는 당 관료조직의 발전이 없이는 이룩하기 어려울 것이다.

현재 당 관료조직의 규모나 당원 수를 기준으로 한다면 민정당은 야 3당보다 훨씬 더 발전되어 있다고 볼 수 있다. 야 3당은 재정문제 때문에 민정당과 같은 관료조직과 당원을 거느릴 수 없기 때문이다. 그러나 관료조직의 규모가 크든 작든 간에 한국의 정당 내에는 막스 베버가 말하는 관료제의 원칙이 확립되어 있지 않다. 다시 말해, 베버의 관료제는 유급관료, 안정된 위계질서, 분업, 역할의 표준화, 공식적 절차, 정교하게 규정된 기준에 따른 관료의 승진 등을 전제하고 있으나 한국 정

5) 吉昇欽, “韓國의 政黨과 議會關係”, 『韓國政治學會報』, 第17輯, 1983, pp. 31~47과 安秉永, “産業化와 政黨”, 『韓國政治學會報』, 第19輯, 1985, pp. 97~116.

6) Robert Michels, *Political Parties* (New York: The Free Press, 1962) 참조.



당의 관료조직에서는 이와 같은 요소를 충분히 찾아볼 수 없는 것이다. 한국 정당의 관료조직에 있어서는 안정된 위계질서, 분업, 역할의 표준화, 공식적 절차, 승진질서 등이 확립되어 있지 않고 이 모든 것이 당 총재의 재량에 따라 이렇게 변할 수도 저렇게 변할 수도 있는 것이다. 한국의 경우에는 당 총재가 서구 여러 나라 정당들의 강력하고도 광범위한 관료체계가 수행하는 기능을 대신 수행하고 있다고 말해도 큰 과장은 아닐 것이다. 미헬스가 말하는 대중정당의 지도자들은 그들이 당의 관료조직을 장악하고 있기 때문에 강력한 영향력을 행사할 수 있지만 한국 정당의 관료들은 당 총재에게 잘 보여야만 영향력을 가질 수 있는 것이다.

정당의 조직적 특성을 논하는 데 있어 우리는 정당 구성원과 지지자들의 특성을 빼놓을 수 없다. 어느 정당이 간부정당이든 대중적 관료정당이든 혹은 우리 나라의 경우와 같이 단일 지도자를 중심으로 하는 정당이든 간에 정당 구성원과 지지자들의 특성을 살펴보지 않고서는 정당의 조직적 특성을 충분히 규명했다고 볼 수 없기 때문이다.

정당 구성원과 지지자들을 이태리의 정당이론가 파넬비안코는 당원과 지지 투표자로 대별한 후, 지지투표자는 유동적 지지투표자와 고정적 지지투표자로 나누고, 당원은 일반 당원과 열성 당원(*party activists*)으로 나누며, 열성 당원은 다시 이념적 열성당원(*believers*)과 공리적 열성당원(*careerists*)으로 구분하고 있다.<sup>7)</sup>

서구의 경우 정당의 지지 투표자들은 사회경제적 계급, 종교, 문화와 인종, 도시 대 농촌 등의 여러 차원에 따라 구분할 수 있으나 그 중 사회경제적 계급에 따른 투표자들의 구분은 후기 공업사회의 발전단계에 들어선 오늘날의 서구에 있어서도 아직 가장 중요한 투표자들 구분의 기준이 되고 있다.<sup>8)</sup> 예를 들어, 영국의 보수당은 노동자들로부터 상당

7) Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization & Power* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), pp.21~32 참조.

8) 아렌트 레이파트트著, 崔明譯, 『民主國家論』(서울: 法文社, 1985), p.140 참조.

한 지지를 받고 있지만 지지 투표자들의 대다수는 중산층과 상류층에 속하고, 노동당 지지투표자들의 대다수는 노동자 계급에 속하고 있는 것이다.

오늘날 한국 정당의 지지투표자들은 사회경제적 계급이라는 차원에 따라 구분하기 어렵다. 지난번 대통령 선거와 국회의원 선거 결과에 의하면 지지투표자들을 구분하는 가장 중요한 기준은 주지하고 있다시피 지역이었다. 민정당은 경북 지역에서, 평민당은 호남 지역에서, 민주당은 경남 지역에서, 그리고 신민주공화당은 충남 지역에서 각각 유권자들의 압도적인 지지를 받았다. 평민당은 선거운동 기간 중 노동자·농민들과 중산층의 이해관계를 대변한다고 선언하고 또 재야 인사들을 입당시킴으로써 진보적 이미지를 약간 나타냈으나 호남지역과 이 지역 출신 유권자들로부터만 압도적 지지를 받았을 뿐 타지역의 노동자·농민들로부터는 큰 지지를 받지 못했다. 한국 사회는 산업화가 진전되어 계급간의 대립과 갈등을 상당히 보이고 있음에도 불구하고 한국의 정당들은 계급보다는 지역에 기반하고 있는 지역정당으로 변신을 한 것이다.

한국 정당들이 최근에 지역정당화 한 것은 각 당의 총재와 유권자들에게 공히 책임이 있다고 하겠다. 파넬비안코에 의하면 정당지도자들이 다수의 유권자들의 지지를 확보하기 위해 사용할 수 있는 가장 중요한 유인은 일체감이라는 집단적 유인(collective incentive of identity)이다. 그들은 자금의 공여, 당직의 배분, 의원후보 공천권과 같이 그들 지지자들에게 개별적으로 줄 수 있는 선별적 유인(selective incentive)도 사용할 수 있으나 수백만, 수천만의 유권자들의 지지를 획득하기 위해서는 그들이 각각 어떤 층의 유권자들의 이해관계를 대변하고 있다는 집단적 유인을 사용할 수 밖에 없는 것이다.<sup>9)</sup> 지난번 선거때 네 정당의 지도자들은 그들이 각각 대변하는 계층의 이해관계를 명확하게 밝히지 않거나 충분히 강조하지 않고, 모든 계층의 이해관계를 대변한다고 함으

9) 주 7)참조.

로써 어느 계층에게도 일체감이라는 집단적 유인을 제공하지 못했다. 이러한 상황에서 그들을 구분해 주는 차이는 지역밖에 남지 않았고 그들은 이러한 차이를 선거에서 이용하였던 것이다. 또한 유권자들도 자기 지역 출신이 지도자로 있는 정당이 선거에 승리해야만 그 지역의 이해관계가 확보된다는 생각에서 지역에 따른 투표를 하였던 것이다.

서구의 정당들도 최근에는 보수적 정당이든 사회주의 정당이든 간에 계급 정당에서 모든 계층의 국민들에게 지지를 호소하는 국민정당, 즉 Catch-All Party로 변하였다. 그러나 이들 정당들은 지난 100여년 간에 있어 계급정당으로서의 속성을 가지고 있었고 그 때문에 Catch-All Party로 변했다 해도 그들을 원래 지지했던 계급으로부터 상당히 높은 고정된 비율의 지지를 받고 있는 것이다. 한국의 정당들도 Catch-All Party 비슷한 속성을 나타내고 있으나 이러한 점에 있어 서구의 Catch-All Party와는 근본적으로 다른 것이다.<sup>10)</sup>

서구의 정당은 집단적 유인에 따라 활동하는 이념적 열성당원들을 상당수 가지고 있으나 한국 정당은 그러한 이념적 열성당원들을 별로 가지고 있지 않다. 한국 정당의 열성당원들은 거의 모두가 당 지도자들로 부터의 선별적 유인을 기대하고 활동하는 공리적 열성당원들이다. 당 지도자들이 그들에게 선별적 유인을 제공하지 않는다면 당 활동을 그만둘 당원들인 것이다. 당이 정책정당으로서의 이미지를 확립하기 위해서는 이념적 열성당원의 활동이 필요하나 한국정당은 이러한 당원들을 거의 가지고 있지 않은 것이다.

한국 정당의 하부조직은 지구당 위원장인 국회의원과 그로부터 뭔가의 공리적 보상을 바라는 열성당원들 간의 후견인—수혜자(patron-client) 조직이다. 이러한 후견인—수혜자 관계는 당 총재와 국회의원들 간에도 성립되어 있다. 당 총재는 당 간부인 국회의원의 뒤를 봐 주고 국회의

10) Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems," Joseph Lapalombara & Myron Weiner, ed., *Political Parties and Political Development* (New Jersey: Princeton Univ. Press, 1966), pp. 177~200.

원들은 당 총재에게 절대적인 충성을 바치고 있는 것이다. 한국 정당의 조직원칙은 베버의 관료제 원칙도 아니고 마르크스의 계급원칙도 아닌 후견인—수혜자 원칙인 것이다.<sup>11)</sup>

서구의 정당들은 고정적인 투표자들의 생활세계에 상당히 침투해 있다. 서구의 정당들은 이와 같은 지지자들을 당원으로 충원시키고 또 당과 관련된 여러 단체들의 활동에 이들을 참여시키고 있다. 이에 반해 한국의 정당들은 지지자들의 생활세계에 침투하지 못하고 있다. 한국의 유권자들의 대부분은 그가 지지투표를 던진 정당이라 할지라도 그 정당의 활동이나 그 정당과 관련된 단체의 활동에 참여하기를 꺼리고 있다. 어느 한 정당으로부터 수혜를 받고 있거나 수혜가 필요한 유권자들만이 그 당의 활동에 참여하고 있는 것이다.

이상 살펴본 바와 같이 오늘날의 한국 정당은 여당이든 야당이든 의원들 간의 조직도 약하고 당내 관료제도 확립되어 있지 않으며 지지자들의 기반을 전근대적인 지역성에 두고 있고 당 구성원들은 총재를 정점으로 한 후견인—수혜자 조직을 이루고 있는 단일 지도자 정당이다. 다시 말해, 오늘날의 한국 정당은 약한 체질을 가지고 있고 이러한 체질을 가지고는 야당은 정권을 획득하기 어렵고 여당은 야당이 되는 경우 존속이 어려울 것이다. 그러나 이러한 상황에서 득(得)을 보는 측은 집권세력이다. 집권세력은 민정당 외에도 집권유지의 권력자원으로 이용할 수 있는 정부기구를 장악하고 있기 때문이다. 야당들은 정권획득을 위해 당 이외에는 다른 권력자원을 가지고 있지 않기 때문에 그들이 당의 체질을 강화시키지 않는다면 현 집권세력과의 집권경쟁에서 이기기 힘들 것이다.

한국 정당의 이와 같은 체질은 제 3 공화국 시대의 여당이었던 민주공

11) 후견인—수혜자 조직이 베버가 말하는 관료조직이나 마르크스가 말하는 계급에 따른 조직의 발전을 저해한다는 점에 관해서는 John Waterbury, "An Attempt to put patrons and clients in their place," Ernest Gellner & John Waterbury ed., *Patrons and Clients* (London: Duckworth, 1977), p. 334.

화당이냐 건국이래 오랜 기간동안의 야당의 체질과 비교한다면 정당발전에 있어서 후퇴를 의미하는 것이다. 제 3 공화국 시대의 민주공화당은 당내 의원들이 파벌로 조직되어 있었고 당의 사무관료 체제를 확립하려는 시도를 해 본, 한국정당사에서는 가장 근대적인 정당이었다. 제 1 야당의 경우에는 건국이래 제 3 공화국 시대까지는 민주당 신파와 구파에 기반한 파벌 간에, 제 3 공화국 시대 말부터는 당시 40대의 대통령후보 지망자들을 중심으로 한 파벌 간에 치열한 경쟁과 대립이 있었다. 야당은 광범위한 관료체계를 구비하고 있지 못했지만 야당원들의 활동은 활발하였다. 과거 한국의 여·야당은 그 지지기반을 오늘날과 같이 지역에 두지 않았고 유신시대와 제 5 공화국 시대의 야당 지도자들은 독재 타도라는 집단적 유인을 가지고 이념적 열성당원들과 자발적 지지자들을 청년 학생들로부터 끌어낼 수도 있었다.

그렇다면 정당 발전에 있어 이와 같은 후퇴가 일어난 배경은 무엇인가? 그 가장 큰 배경은 유신이래 제 5 공화국시대 말까지의 권위주의 정치에서 찾을 수 있지만 여기서는 보다 구체적인 배경을 여당의 경우와 야당의 경우로 나누어 생각해 보기로 한다.

여당의 경우 정당발전의 후퇴는 유신시대부터 시작된 것이고 이것은 민정당 총재인 대통령이 당내 민주화를 통한 당 체질 강화의 필요를 크게 느끼고 있지 않기 때문에 오늘날에도 청산되지 않은 채 그대로 지속되고 있다. 대통령은 이미 지적인 바와 같이 민정당 외에도 정부의 여러 기구를 그의 권력자원으로 사용할 수 있기 때문에 이러한 필요를 느끼지 않는 것이다. 정부기구의 관료체계가 영국이나 프랑스의 경우와 같이 정치적 중립의 전통을 가지고 있어 최고통치자의 권력자원으로 쉽게 이용될 수 없는 상황에서는 최고통치자는 당을 강화시켜 이를 권력자원으로 이용하려고 할 것이나 우리 나라의 경우에는 고급 관료에서 탈단 관료에 이르기까지 대부분의 공무원들이 최고통치자와 여당 편에서 있는 것이다. 이 뿐만 아니라 당 체질 강화는 제 3 공화국 시대의 민주공화당이 그랬듯이 대통령의 권위에 대한 당의 도전을 불러일으킬 수

도 있기 때문에 대통령은 여당의 총재임에도 불구하고 당을 활성화시킬 유인을 가지고 있지 않은 것이다.

야당의 경우 정당발전의 후퇴는 평민당과 민주당의 경우와 신민주공화당의 경우를 구별해서 생각해 보아야 할 것이다. 이 두 경우는 당내 민주주의가 거의 없는 단일지도자 중심의 지역정당이 된 배경이 서로 다르기 때문이다. 우선 평민당과 민주당은 각각 이 당을 압도하는 준(準) 카리스마적 지도자인 김대중 총재와 김영삼 총재의 존재로 이와 같은 정당이 되었다. 이 두 정치지도자는 1972년의 유신이래 1987년 6·29 선언이 나올 때까지 목숨을 내건 반독재투쟁을 하였고 이 과정에서 그들은 비법한 지도력을 발휘하였다. 이 기간 동안 우리 국민들은 독재에 대한 불만 때문에 심한 정치적 스트레스를 느끼고 있었고 이와 같은 스트레스로부터의 해방을 양 김씨의 투쟁에서 찾았던 것이다. 우리 국민들에게는 양 김씨가 독재적 압제로부터 우리들을 구원할 사명을 띤 비법한 지도자, 혹은 준(準) 카리스마적 지도자로 보였기 때문이다.<sup>12)</sup>

양 김씨가 서로 결별하고 지난번 대통령선거에서 패배함으로써 그들의 준카리스마적 지도력에는 손상이 갔다. 그러나 그 손상이 그들의 준카리스마를 완전히 파괴시키는 것은 아니었다. 김대중 총재는 출신지역 주민들로부터 아직도 준카리스마적인 추종을 받고 있고 김영삼 총재 역시 출신지역으로부터 거의 절대적인 지지를 받고 있다. 그리고 양 김씨는 출신지역으로부터의 이와 같은 지지에 힘입어 그들이 각각 대표하는 당에서는 타(他)의 추종을 불허하는 지도력을 가지고 있는 것이다. 양 김씨는 서로 결별함으로써 국민적 준카리스마의 위치로부터 지역적 준카리스마의 위치로 떨어졌으나 둘로 갈라진 평민당과 민주당 내에서는 거의 절대적인 위치를 차지하고 있는 것이다.

양 김씨의 이와 같은 변신은 김종필씨의 정치적 소생을 도왔다. 총청

12) Robert C. Tucker, "The Theory of Charismatic Leadership," Dankwart A. Rustow, ed., *Philosophers and Kings: Studies in Leadership* (New York: George Braziller, 1970), pp. 69~94 참조.

도 지역 주민들도 호남지역이나 영남지역 주민들과 마찬가지로 그 지역 출신의 김종필씨를 지지하기 시작했고 이를 기반으로 그의 신민주공화당이 창당된 것이다. 한 지역 정당의 출현이 다른 지역정당의 연쇄적 출현을 초래시켰다고 볼 수 있다.

한국 정당의 발전 방향은 이상의 논의로부터 거의 명확해졌다. 한국의 정당은 우선 첫째로 의원 상호간의 공식적 당내 조직 결성을 장려해야 할 것이다. 그리고 이러한 조직은 가능한 한 정책적 차이에 기반한 것이어야 할 것이다. 총재를 비롯한 당내 모든 당직의 담당자들은 이러한 조직들간의 경쟁을 통해서 민주적으로 선출되어야 할 것이다. 이렇게 함으로써만 한국의 정당은 민주적 정책정당으로 발전할 수 있을 것이다.

둘째로 베버가 말하는 관료체제를 당내에 어느 정도는 수립해야 할 것이다. 이러한 체계가 수립되지 않고서는 우수한 인력을 당 관료직에 확보하기도 어렵고 또 당원의 증가를 통한 당세 확장을 이룩하기도 어려울 것이다. 당이 너무 관료화하는 것은 좋지 않으나 그렇다고 해서 관료체계가 너무 약해도 안될 것이다.

여기서 당 의원들의 정책적 그룹과 당관료 조직은 보다 구체적으로 얼마나 강한 조직으로 발전하는 것이 바람직한가의 문제가 제기된다. 필자는 한국의 정당들이 서구의 간부정당과 관료적 대중정당의 중간쯤에 속하는 조직 구조를 목표로 할 것을 권고하고 싶다. 서구의 간부정당은 너무 분권적이라 이러한 조직구조를 가지고는 야당이 집권하기 어려울 것이고 여당은 계속 집권에 실패한 후에 그 실체를 유지하기 어려울 것이다. 또한 서구의 관료적 대중정당은 이미 지적한 바와 같이 정당정치의 확립을 위해서는 한국 정당들도 따라야 할 모형이나 우리의 현실로부터는 너무나 동떨어진 모형인 것이다.

셋째로 한국 정당은 그 지지기반의 지역성을 극복해야 할 것이다. 각당의 총재들은 지역당 출현의 책임이 그들 자신에게도 있음을 인식하고 이의 극복을 위해 각별한 노력을 경주해야 할 것이다. 정당이 정책정당

화 한다면 이러한 과제의 극복은 덜 어려워질 것이다.

한국의 정당이 어느 정도의 관료제를 갖고 지지기반을 정책적 근거에서 찾는 민주적 정책정당으로 발전한다면 이러한 정당은 이념적 열성당원들을 보다 많이 확보할 수 있을 것이고, 고정 지지자들을 정당활동에 참여시킬 수 있는 가능성도 열릴 것이다. 한국의 정당은 이러한 변화를 통해 후견인—수혜자 조직의 전근대적 이미지를 떨쳐버려야 할 것이다.

마지막으로 정당의 이와 같은 발전은 어떻게 이룰 수 있는가? 첫째, 한국 정치의 발전이 앞으로도 단절없이 지속되어야 이와 같은 정당 발전이 올 수 있을 것이다. 정당 발전이 없이는 정치발전이 어렵고 또 정치발전의 의미 속에는 정당 발전도 포함되는 것이나 여기서 말하는 정치발전은 한국 軍의 직업주의 확립, 경제의 순조로운 성장, 남북한 관계의 긴장완화, 한반도를 둘러싼 평화적 국제환경의 정착 등과 같은 정당 외적 요인에 의해 결정되는 정치발전을 의미한다. 둘째, 혁신정당의 출현과 발전은 기존 정당의 발전을 자극할 것이다. 그러나 현재로서는 혁신정당이 출현한다 해도 서구식 비례대표제나 노동조합의 정치활동 허용 같은 조건이 마련되어 있지 않으므로 혁신정당의 획기적 발전은 기대하기 어려울 것이다.<sup>13)</sup> 셋째로, 정당 내의 잠재적인 의원 그룹들과 현재의 미발달된 관료 체계가 앞으로의 정치발전과 더불어 서서히 성장한다면 이에 따른 정당 발전이 올 수도 있을 것이다. 넷째로, 4당의 총재가 각각 자기 당을 근대화시키겠다는 의지를 가지고 스스로 당 개혁정책을 세운다면 이에 의해서도 정당 발전은 올 수 있을 것이다. 한국 정당의 발전이 후퇴한 배경을 고려할 때, 아마도 네번째 길이 정당 발전의 지름길일 것이나 이는 4당 총재가 자기 자신의 좁은 정치적 이해 관계에서 벗어날 경우에만 채택이 가능한 길이기 때문에 그 실현이 가장 어려운 길이기도 하다.

13) 혁신정당의 발전조건에 관해서는 李正勳, “理念政黨의 출현은 不可避한가”, 『新東亞』, 1987년 9월호, pp. 358~365 참조.



### (3) 한국 정당체계의 특성과 발전 방향

한 나라의 정당들은 상호간 체계를 이루고 있다. 정당체계를 논할 때는 이 체계가 어떠한 특성을 띤 체제인가가 문제된다. 사르토리는 정당체계를 경쟁적 정당체제와 비경쟁적 정당체제로 나누고, 경쟁적 정당체제는 일당우위체제, 양당체제, 온건다당체제, 극단다당체제로, 비경쟁적 정당체제는 패권정당체제와 단일정당제로 구별하였다.<sup>14)</sup> 오늘날 한국의 정당체제는 이 중 어떠한 체제라고 볼 수 있으며 이는 건국 이래 제 5 공화국 시대의 정당체제와는 어떻게 비교될 수 있는가? 정당체제의 이와 같은 변화는 왜 일어났는가? 오늘날의 정당체제는 앞으로 어떻게 변해야만 정당간 정권교체의 전통을 수립할 수 있을 것인가? 그리고 정당체제의 이러한 변화는 어떻게 일어날 수 있는가? 이러한 문제들을 여기서는 아주 간단하게 살펴보고자 한다.

오늘날 한국의 정당체제가 어떠한 체제인지 규명하기에는 제 6 공화국의 정당체제의 역사가 너무 짧다. 현재의 4당체제를 일당우위체제나 온건다당체제로 보아야 할지, 혹은 패권정당체제로 보아야 할지 그 특성을 규명하기에는 현 정당체제의 특성은 너무 유동적인 것이다. 다만 오늘날 한국 정당체제의 특성은 과거와 비교한다면 뚜렷한 차이를 나타내고 있다.

건국이래 제 5 공화국 시대 말에 이르기까지 한국의 정당체제는 다음과 같은 세 가지 특성을 나타내고 있다. 첫째로, 이 오랜 기간 동안 한국의 정당체제는 정권교체가 일어나지 않는 양당체제였다. 자유당과 민주당, 신파 민주당과 구파 민주당, 민주공화당과 신민당, 민정당과 신민당이 이루는 양당체제가 각각 제 1, 2, 3·4, 5 공화국의 정당체제였다. 둘째로, 이와 같은 양당체제가 각 공화국의 초기부터 나타난 것은 아니었다. 각 공화국의 초기에는 4, 5개 이상의 여러 당이 선거에 참여하고 의석도 확

14) Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1976) 참조.

보하였었다. 그러나 한 두 번의 선거를 치르는 동안 집권당과 제 1 야당을 제외한 다른 정당들은 유명무실한 정당으로 전락해 버렸다. 이러한 현상은 선거구제가 소선거구제인가 혹은 2인을 뽑는 중선거구제인가를 막론하고 일어났다. 셋째로, 한국의 정당체계가 각 공화국의 중기 내지 말기에는 양당체제로 발전했고 제 1 야당의 득표율이 여당의 득표율에 육박하는 신장세를 보였으나 집권세력은 제 1 야당의 지지율이 더 이상 증가하기 전에 정치의 게임규칙을 변화시켜 제 1 야당의 집권기회를 사전에 봉쇄하였다.<sup>15)</sup> 이러한 점으로 보아 과거 한국의 정당체제는 사르토리가 말하는 패권정당체계의 특성을 가지고 있었다고 말할 수 있다.<sup>16)</sup>

오늘날 우리의 정당체계는 다당체계이고 이 체계는 과거 각 공화국 초기의 다당체계와는 달리 상당히 안정된 지역적 기반 위에 선 다당체계이다. 따라서 이 체계는 과거 한국의 다당체계가 선거를 한 두 번 치르는 동안에 양당체제로 자연히 바뀐 것과 같은 변화를 일으키지는 않을 것이다. 그리고 이와 같은 다당체계가 지속된다면 대통령 선거제도의 개정이 없는 한 여당의 지속적 집권은 가능할 것이다. 이 경우 한국의 정당체계는 일본의 경우와 같은 일당우위체계가 될 것이다.

오늘날의 한국 정당체계가 과거에 비해 이와 같은 변화를 나타내게 된 직접적 배경은 정당조직 변화의 배경과 마찬가지로 김대중·김영삼 양인의 정치적 결별과 이를 계기로 응고한 지역대결 의식이라는 정치인들에 의해 조장된 허위의식에 있다. 이에 대해서는 이미 앞서 논한 바도 있고 또 우리들 모두가 잘 알고 있으므로 더 이상 여기서 논의할 필요는 없겠다.

정당간의 정권교체는 오늘날의 다당체계가 양당체제로 변하지 않고서는 일어나기 어렵다. 오늘날의 다당체계가 양당체제로 변하고 야당에

15) 李正鶴, “정당체계와 정치적 안정에 관한 연구—한국과 일본의 경우”, 『社會科學과 政策研究』 제 5 권 제 1 호, 1983, pp.315~317.

16) 패권정당체계(hegemonic party system)는 복수의 정당들이 존재하고 선거를 통한 이들간의 경쟁이 있으나 선거 자체가 자유선거가 아니고 집권당의 승리를 보장해 주도록 되어있어 집권당이 정권교체 없이 계속 집권하는 정당체계이다.

대한 국민적 지지율이 여당보다 더 높아진다 해도 이미 지적인 바와 같이 그것이 정권교체를 보장하지는 않을 것이다. 과거의 집권세력과 마찬가지로 현재의 집권세력도 이러한 가능성이 생긴다면 정치의 게임규칙을 변화시켜 야당의 집권을 사전에 봉쇄하지 않을 것이라고 자신있게 말할 수 있는 사람은 아무도 없을 것이기 때문이다. 이렇게 본다면 양당체제로의 변화 혹은 야당 통합은 정권교체의 전통 수립을 가능케 하는 최소한의 필요조건에 불과하다는 것을 알 수 있다.

그러나 이미 지적인 바와 같이 과거의 경우처럼 양당체제가 선거를 통해서 성립되기는 어렵다. 이 과제의 해결은 결별하여 두 개의 서로 다른 정당을 만든 두 김총재의 역사적 결단에 따른 화합에 있다. 이의 성취는 현재로서는 불가능에 가까울 정도로 어려운 일이다. 두 사람은 상호간 갈등이 너무 심한 것 같고 또 집권세력의 분할작전에도 걸려 있는 것 같다. 평민당과 민주당의 간부들, 이들과 접촉이 있는 인사들, 그리고 민주정치의 정착을 갈망하는 국민들은 모두 두 김씨에게 이러한 길을 걸도록 권고해야 할 것이다.

정당체제는 정당 간의 정권교체를 가능케 하는 체제가 되어야 할 뿐만 아니라 산업사회의 갈등을 충분히 수용할 수 있는 체제이어야만 할 것이다. 민정당·평민당·민주당·신민주공화당으로 구성되는 한국의 정당체제는 산업사회의 갈등을 수용하기에는 그 이념적, 정책적 폭이 너무 좁은 정당체제이다. 크게 본다면 이 네 당이 모두 비슷한 이데올로기나 정책을 가진 보수정당들이기 때문이다. 현재 소위 재야세력 중에는 기존 정당 정치인들보다 훨씬 더 진보적인 인사들이 커다란 영향력을 가지고 있고 이들은 혁신정당의 창당을 준비하고 있다. 기존의 제도권 4당은 이 정당이 창당된 후 의원선거에 성공하여 제도권 정당체제에 편입될 수 있도록 협력해야 할 것이다.<sup>17)</sup> 이러한 협력이 정당체제에 의한 사회갈등의 정치적 수용폭을 넓히는 길이기 때문이다.

17) 혁신정당의 국회진출을 위해서는 이 정당이 받은 전국 득표율만큼의 의석을 보장해 줄 수 있는 새로운 선거제도가 필요하다.

#### (4) 정당의 조직적 발전과 정당체계 변화의 연계성

정당간 정권교체의 전통을 수립하는 것은 한국 정치발전의 기초과제이다. 이를 이룩한다고 해서 민주정치가 완성되는 것은 아니다. 민주정치는 그때부터 실질적으로 시작될 수 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 전후 일본의 예를 들어 정당간 정권교체가 없어도 민주정치가 잘 될 수 있다고 주장하는 사람이 있을런지 모른다. 그러나 선진제국의 정치 중 일본 정치만큼 급권에 의해 영향을 받고 부패해 있는 정치는 없다. 일본정치는 우리가 본받아야 할 모델이 될 수 없는 것이다. 또 이러한 일본도 정당간 정권교체가 앞으로는 어느 때든 일어날 가능성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

우리는 여태껏 정당간 정권교체의 전통을 수립하기 위해서는 한국 정당의 조직구조에 어떠한 발전이 일어나야 하고 정당 체계에는 어떠한 변화가 일어나야 하는가에 대해서 살펴보았다. 이에 대해 간단히 논했기 때문에 다시 이를 요약할 필요는 없을 것이다. 다만 여기서는 결론에 대신해서 한국 정당의 조직적 발전은 정당간 정권교체를 가능케 하는 정당체제로의 변화를 유도할 수 있다는 점을 지적해 두고 싶다. 한국 정당들이 단일 지도자 체제에서 훨씬 덜 지도자 집권적인 체제로 발전하고, 지역 중심적이고 후견인—수혜자적인 체제에서 정책 중심적이고 보다 보편주의적인 체제로 발전한다면 이는 비슷한 정당 간의 통합 운동을 야기시킬 것이기 때문이다.

이러한 운동은 통일민주당이 양 김씨의 불화로 통일민주당과 평화민주당으로 양분될 당시에 일어났었고 오늘날에는 그 명맥만을 유지하고 있을 뿐이다. 그러나 오늘날에도 두 당내에서는 소위 비당권파들 중 이에 동조하는 사람들이 있다는 말도 있다. 두 당의 단일 지도자 체제에 변화가 일어난다면 이러한 운동은 보다 공개적으로 일어날 수 있을 것이다.

정권교체가 있는 양당체제를 수립하기 위해서는 민정당의 단일 지도

자 체제에도 변화가 일어나야 한다. 민정당 내에도 이러한 변화를 강력히 촉구하는 움직임, 다시 말해 당내 민주화를 촉구하는 운동이 있으나 이는 전혀 실현되지 않고 있다. 민정당의 단일 지도자 체제에 변화가 일어난다면 이와 같은 당내 민주화운동도 보다 활발해 질 것이다.

우리나라의 네 정당 총재들은 정당발전을 위해 전환을 해야 할 것이고 각 당 내부의 인사들은 당 총재의 발상 전환을 끊임없이 촉구해야 할 것이다. 당 총재를 정점으로 하는 후견인—수혜자 조직의 일원인 당 내부인사가 총재에게 당내 개혁을 요구하는 것은 어려운 일이나 그렇게 하지 않고서는 한국의 정당체제가 당장에는 발전할 방도를 찾기 어려울 것이다.

### Ⅲ. 한국 의회정치의 발전방향

제 6 공화국의 의회는 제 5 공화국시대, 아니 그 이전 어느 시기와 비교한다고 하더라도 그 활성화에 보다 호적한 제도적 조건을 구비하고 있다. 의회는 국정감사권을 다시 갖게 되었고 청문회제도를 도입하였으며 의회 전체 개회일수의 제한을 철폐하였다. 대통령은 의회에 대해 법률 거부권을 가지고 있을 뿐 의회해산권과 같은 더 이상의 견제권한을 가지고 있지 않다. 이 뿐만이 아니다. 제 6 공화국의 13대 국회는 소위 여소야대 국회로 국회사상 처음으로 여당이 과반수 이상의 의석을 차지하고 있지 못하며 이에 따라 의장단과 각 상임위원회 위원장직을 여야가 서로 나누어 맡고 있다.

제 5 공화국의 12대 국회까지의 의회는 집권세력에게는 권위주의적 독재에 어느 정도의 정당성을 부여하는 수단이었고 이를 반대하는 야당세력에게는 시민의 기본권과 정치적 자유 및 경쟁등의 민주주의 확보를 위한 투쟁을 전개할 수 있는 활동공간이었다. 의회는 실로 오랫동안 체제문제를 둘러싸고 여야가 격돌하는 장소였지 선진민주주의 국가의 의회와 같이 정책활동과 대표활동 및 사회통합활동으로 충만한 장소는 아

나였다. 이제 우리 의회는 바로 지적한 바와 같이 이와 같은 의회 본연의 활동을 할 수 있는 제도적 조건을 구비하였으나 권위주의시대의 타성을 청산하지 못하고 있고 민주화 시대의 도전에 잘 대응하지 못하고 있다.

의회의 정책활동은 입법활동과 행정부 감독활동으로 구성된다. 행정부 감독활동은 국정감사와 조사, 청문회, 예산심의와 결산심의, 기타 여러가지 건의안, 결의안, 동의안, 그리고 대정부 질문을 통해서 이루어지고 있다. 과거 권위주의적 통치시대에 자리를 잡은 정부와 여당 주도의 입법활동은 민주화시대의 여소야대 제13대 국회에 있어서도 그대로 지속되고 있다. 특히 제13대 국회는 권위주의적 통치시대에 만들어진 여러가지 악법을 철폐하고 민주화시대에 걸맞는 새로운 법을 입법할 역사적 사명을 가지고 있으나 이러한 입법활동이 여태까지는 상당히 저조하다. 이와같은 작업은 과거 민주화투쟁을 벌여 온 야당들이 앞장서서 추진해야 할 것이나 그들이 서로 협력하지 못하고 있는 실정이다.

제13대 국회에서 두드러지게 나타나는 활동은 행정부 감독활동이다. 이 감독활동은 권위주의적 통치시대와는 비교가 안 될 정도로 활발하게 진행되고 있고 이러한 활동이 오랫동안 재개되었다는 사실 하나만도 긍정적 평가를 받을 만하다. 그러나 새 국회의 이러한 활동에도 많은 문제점들이 지적되고 있다. 국정감사에 있어서는 의원들이 사전준비를 소홀히 했다든가, 국정전반에 대한 파악과 정책대안이 없이 비리추궁과 폭로에 일관했다든가, 중복감사를 했다든가, 자료제출 요구와 증인출두를 무리하게 한 점도 있었다든가, 감사 후 정부의 조치에 대한 감독을 철저히 못하고 있다든가 등의 지적이 있고, 청문회 활동에 있어서는 사실파악보다는 도덕적 비난에 너무 치우쳤다든가, 중복심문이 많았다든가, 일부 의원들이 어느 특정증인에게 아부하는 태도를 보였다든가 등의 비판이 있다. 예산심의와 결산심의에 대해서도 상당한 비판이 나오고 있다. 예산·결산 심의에 있어서 여당은 정부예산안의 타당성과 이의 조속통과만을 강조하고 야당은 구체적인 대안을 제시하지 못하는 경

우가 많았다든가, 예결위가 한시적 특별위원회기 때문에 전문성이 낮다든가, 결산은 그야말로 형식에 불과하다든가 등의 지적이 있다. 건의안, 결의안, 동의안은 아직도 요식행위 이상이 아니라는 비판이 있고 대정부 질문에 대해서는 구체적이고 실질적인 정책비판이 약하고 여당의원들은 정부입장을 재확인하거나 찬고하는 질문 아닌 질문으로 일관하고 있다는 지적이 나오고 있다.

이렇게 볼 때 제 6 공화국 의회의 정책활동은 과거보다는 나아지고 있으나 우리 국민들을 만족시키기에는 상당히 미흡하다는 것을 알 수 있다. 우리 의회는 여·야간의 정책심의활동을 통해서 보다 훌륭한 정책을 생산하는 장소가 되지 못하고 있는 것이다. 제 13대 국회가 아직도 개원된지 2년이 채 안되었다는 사실에서 우리는 현 국회에 대한 불만을 누그러뜨릴 수도 있지만 의원들의 정책활동을 규정하고 있는 다음과 같은 구조적 문제점을 생각하면 이러한 불만이 시간이 간다고 해서 해소될 것 같지는 않다.

첫째로, 의회의 정책활동이 활성화되기 위해서는 의원들의 자율성이 필요하나 우리 의원들은 이와 같은 자율성을 가지고 있지 않다. 한국은 대통령중심제를 채택하고 있음에도 불구하고 오늘날 우리 의원들은 원내각제를 채택하고 있는 나라의 의원들보다 더욱 철저하게 당의 지시에 따라 행동하고 있다. 선진민주주의 국가의 의원들은 상호간의 관계가 기본적으로는 수평적이거나 우리나라 의원들은 현재 여야를 막론하고 당 총재→실력자 의원→일반의원들의 순으로 수직적 후견인—수혜자 관계를 형성하고 있기 때문에 당의 지시로부터의 이탈은 거의 불가능한 것이다. 우리 국회는 제 6대 국회 이후부터 공식적으로 미국 의회와 마찬가지로 상임위원회 중심주의를 채택하였으나 우리 의원들은 미국의 국회의원들이 가지고 있는 자율성을 가지고 있지 않기 때문에 활발한 정책활동을 보여주고 있지 못하다. 각 상임위원회의 활동을 정당의 기율이 압도하고 있는 것이다. 의원들은 자율성을 가지고 있지 않기 때문에 반대당 의원들과는 친분관계를 맺지도 못하고 의원들간 서로를 예우

하고 호의를 베푸는데 있어서도 인색하다. 다시 말해, 의원들은 여러 정책문제에 대해 신뢰에 바탕을 두고 타협할 수 있는 분위기를 형성하고 있지 못한 것이다.

둘째로, 의회의 정책활동이 활성화되기 위해서는 의원들은 고도의 전문지식을 가져야 한다. 산업사회에서 일어나는 문제는 모두 어디서 해결의 실마리를 찾아야 좋을지 모를 정도로 매우 복잡하기 때문에 고도의 전문지식이 없이는 이에 대한 정책활동을 하기 어려운 것이다. 그러나 우리나라 의원들은 대다수가 이와 같은 전문지식을 충분히 가지고 있지 않고 또 이면에 있어 그들을 보좌해 줄 수 있는 인적자원도 충분히 가지고 있지 않다. 의원들 자신이 전문지식을 축적하기 위해서는 관심분야의 상임위원회에 오랫동안 남아 있어야 하나 그렇지 않은 것이 우리의 실정이다. 상임위원회들 중에는 소위 인기위원회와 비인기위원회가 있어 상임위원들의 교체가 2년에 한번씩 일어나고 있는 것이다. 의원들의 정책활동을 보좌하는 비서관, 각 상임위원회의 전문위원, 입법 조사국의 스태프, 국회도서관 요원들은 선진 민주주의 국가와 비교한다면 우선 그 수가 훨씬 적고 또 그들의 전문지식도 만족스럽다고 볼 수는 없다. 마지막으로 의원들도 자기 전문분야에 대한 공부가 필요하나 다음에 살펴보는 정책외적 활동때문에 이러한 시간을 확보하지 못하고 있다.

의회의 대표활동은 의회가 구체적으로 누구를 대표해서 어떠한 활동을 하고 있는가를 가리키는 것으로 우리나라 의회의 대표활동에는 대체로 다음과 같은 몇 가지 문제가 있다. 우선 첫째로, 우리나라 의원들은 대부분이 국민 전체를 대표한다고 생각하고 있기 때문에 그들간의 타협이 어렵다. 구미의 의원들은 중산층이라든가 노동자계급이라든가 그들이 대표하는 특수이익을 가지고 있고 의원들이 대표하는 사회내의 다양한 특수이익들의 타협으로 일반이익이나 공동선이 창출되는 것이다. 우리나라 의원들은 이러한 입장을 취하지 않고 막연하게 국민 전체를 대표한다고 주장함으로써 그들의 의사는 항상 일반이익을 대표하는 격이 되는



것이다. 그리고 모든 정당의 의원들은 일반이익을 대변한다고 주장함으로써 자기 당 의원들의 일반이익만이 진짜고 다른 당 의원들의 일반이익은 일반이익이 아니라는 결론을 갖게 된다. 이렇게 되면 자기 당만이 국민을 대변한다는 독선만이 나올 뿐 정당간의 타협은 어려워지는 것이다.

둘째로, 이보다 더욱 문제가 되는 것은 의원들의 실제 대표활동이 국민전체의 일반이익 실현을 위한다는 그들의 주장과는 달리 지역구 활동에 있다는 점이다. 주지하고 있다시피 전국구 출신이 아닌 지역구 의원들은 모두 지역구 활동에 가장 많은 시간과 정력을 쏟고 있다. 지역구 의원들은 선거구민의 경·조사에 축의금과 부의금을 보내고 결혼식 주례를 서며 취업을 알선해 주고 이권청탁을 들어주는 등의 활동으로 매우 바쁜 것이다. 지역구 의원들은 국민 전체를 위한 정책활동에 마땅히 쏟아야 할 시간과 정열을 쏟고 있지 못한 것이다.

셋째로, 한국의 의원들은 지역구의 개발사업 같은 것을 추진하는데 있어서도 구미의 의원들처럼 의회내의 정책활동을 통해서 이와같은 이익의 분배가 자기 지역구에 돌아가게 하기 보다는 정부의 관련관료를 접촉하여 이와 같은 분배가 이루어지도록 하고 있다. 지역구 의원들의 이와같은 활동 패턴은 의회의 행정부 의존현상을 조장하는 것이다.

넷째로, 우리나라 의원들은 여당의원이든 야당의원이든 간에 노동자, 농민, 소상공인, 도시빈민들과 같은 소외계층의 이익을 충분히 대표하고 있지 못하다. 이러한 계층이나 이들의 집단인 노동조합이나 농민집단을 대표한다고 적극 나서서 의원들은 극소수이고 지난번 선거때 이러한 계층을 대변하겠다고 주장한 정당의 의원들도 이를 정책활동에 실제로 반영시키고 있지 못하다. 의원들은 앞서 말한 지역구민을 위한 가부장적 보호활동에 필요한 막대한 자금을 그들에게 제공하는 대기업가들이나 재벌들의 비위를 거슬리기를 극히 꺼리고 있는 것이다. 의회 밖의 재야 세력이 소외계층에게 상당한 호소력을 가지고 있는 것은 의회가 이들을 대변하고 있지 못하기 때문이다.

다섯째로, 지역구의 지역대표를 보완할 직능대표의 의회충원을 목적으로 한 전국구 제도는 여당에게는 당에 충성을 바치거나 이용가치가 있다고 생각되는 사회적 명사에 대한 보상수단으로 이용되고 있고 야당에게는 정치자금을 동원하기 위한 수단으로 이용되고 있다. 어느 경우든 전국구 제도는 그 본래의 대표목적으로부터 크게 동떨어져 있는 것이다.

의회의 사회통합활동은 의회가 그 사회의 기본적 갈등을 해소시키는데 얼마나 기여하느냐에 따라 긍정적으로도 부정적으로도 평가될 수 있다. 과거 우리나라 의회는 선진민주주의국가의 의회와는 달리 이러한 활동이 매우 저조했다. 제12대 국회 말의 여야 합의개헌은 의회가 사회통합에 기여한 예이나 이것도 의회내의 힘으로 이루어졌기 보다는 의회밖의 힘으로 이루어진 것을 의회가 마무리 진 것에 불과하다.

제13대 국회의 사회통합활동을 평가한다는 것은 시기상조일런지도 모르겠다. 사회통합은 단시일 내에 이루어지기 어려운 특성을 가지고 있기 때문이다. 그러나 제13대 국회가 이러한 방향으로 활동을 하고 있는가에 대해선 생각해 볼 수가 있다.

급격한 산업화를 겪고 있는 우리 사회의 가장 심각한 갈등은 계층간의 갈등이다. 호남지역과 타지역간의 갈등도 실은 계층간의 갈등에 크게 기반하고 있는 것이다. 이 갈등은 그 해소에 전력을 기울이지 않는다면 장래에 더욱 큰 갈등으로 우리에게 다가 올 문제인 것이다. 그러나 앞서도 바로 지적한 바와 같이 우리 의회가 이 문제를 해결하기 위해 정당간의 정책대결과 심의를 하고 있다는 증거는 아직 찾기 어렵다.

우리 의회는 앞으로 오랜 기간 전력을 기울여야 할 계층간의 갈등해소 문제 말고도 당장에는 광주문제와 5공청산문제, 그리고 남북한 문제를 둘러싼 사회적 갈등의 해소문제를 가지고 있다. 광주문제와 5공청산문제를 질질 끌어도 안되겠지만 그렇다고 해서 이 문제의 해결을 유야무야로 끝내도 절대로 안 될 것이다. 의회는 우리 사회가 납득할 수 있는 해결방안에 합의를 봄으로써 의회가 우리 사회의 갈등해소에 큰 역할을 할 수 있다는 것을 이번에는 우리 국민들에게 보여주어야 할 것이

다. 남북한 문제를 둘러싼 우리 사회의 갈등에 대해서도 의원들이 이에 대해 아무 제약없이 허심탄회하게 의견을 교환하여 합의를 도출해냄으로써 그 해소에 힘써 줄 것을 기대하고 싶다.

이상의 논의로부터 의회정치의 개혁방향은 명백해진다. 우선 첫째로, 의원들은 소속정당으로부터 어느 정도의 자율성을 가져야 한다. 소속정당의 거수기가 되어서는 정당내의 정책심의활동도 약한 우리 나라 상황에서는 의회의 정책적 활성화를 기대하기 어려운 것이다. 소속정당의 사활이 걸려있지 않은 그렇게 중요하지 않은 이슈부터 의원들이 의회내에서 자율투표를 하도록 허용해도 좋을 것이다. 그러나 이 경우 의원들의 투표를 소속정당과 선거구민들과 국민들이 감독할 수 있도록 기명투표제를 채택하는 것이 바람직하다. 의원들 개개인의 책임을 명확하게 하기 위해서는 원내투표제도가 기명투표제로 개혁되어야 한다.

둘째로, 의원들의 전문지식의 제고를 위해서는 상임위원회 위원들의 교체를 가능한 한 억제하는 것이 좋을 것 같다. 또 의원들을 보좌하는 요원들도 대폭 증가되어야 하고 그들의 지적 수준도 높아져야 할 것이다. 예결위의 전문성을 제고시키기 위해 예결위는 한시적 특별위원회가 아닌 특별상임위원회로 개편하는 것도 고려해 볼 만 하다. 결산위원회는 따로 독립시키거나 미국의회와 마찬가지로 일반회계국 같은 기관을 의회에 설치하여 결산이 요식행위가 아닌 실질적 의미의 결산이 되도록 해야 할 것이다.

셋째로, 의원들의 대표활동에 커다란 변화가 일어나야만 한다. 의원들은 그들이 누구의 이익을 대표하고 있는가를 구체적으로 인식하고 그들이 대표하는 이익을 의회 내의 정책활동을 통해서 실현시킬 수 있도록 최대의 노력을 경주해야 한다. 경·조사에 축의금과 부의금을 많이 보내고 주례 많이 서 주고 취직 알선 잘 해 주는 국회의원인 훌륭한 국회의원으로 인식되는 지역구 유권자들의 의식에도 변화가 있어야 함은 물론이다.

넷째로, 우리 의회의 사회갈등 수용폭을 대폭 늘려야만 할 것이다. 이

는 두 가지 방법으로 이룩될 수 있다. 첫째는 기존 정당들 중 하나가 아직 실제로는 대표되고 있지 않은 소외계층의 이익을 대표하는 방법이고, 둘째는 이들을 대표하는 새로운 혁신정당을 의회에 수용하는 방법이다. 혁신정당이 의회에 진출하기 위해서는 최소한 전국구 득표율만큼은 전국구 의석을 획득할 수 있는 비례대표제의 확립이 필요하다.

다섯째로, 우리 의회는 계층간 갈등 문제, 광주문제와 5공 청산문제, 그리고 남북한 문제를 둘러싼 갈등 문제를 완화시키거나 해결할 수 있는 방안 모색에 전력을 기울임으로써 의회가 사회통합에 적극 기여할 수 있음을 우리 국민들에게 보여주어야 할 것이다. 의회가 우리 국민들에게 이러한 모습을 보여준다면 행정부에 대한 의회의 권위도 상승할 것이다.

그렇다면 이와같은 의회정치의 개혁은 어떻게 이루어 질 수 있는가? 어느 누구도 이를 위한 특별한 방안을 당장에 제시할 수는 없을 것이다. 다만 앞서 논한 바와 같이 한국의 정당들이 당내의 정치적 차이에 따른 의원들의 조직을 허용하는 덜 일인지배적인 체제로 개혁되고 당의 구성원들과 지지자들이 후견인—수혜자의 특수주의적 원칙이 아니라 보다 정책적이고 이념적인 보편주의의 원칙에 따라 조직된다면 의회내의 개혁도 보다 수월해 질 것이라는 점만을 결론에 대신해 지적해 두고 싶다.