

政治發展과 立法府의 機能

徐 元 宇
(教 授)

目 次

- 一. 序 言
- 二. 立法體系의 比較研究
- 三. 立法體系의 機能概觀
- 四. 政治發展과 立法府의 機能
- 五. 結 言

一. 序 言

現代國家에 있어서의 行政機能의 擴大는 權力構造의 變化를 가져왔고 行政權에 대한 立法權의 相對的인 地位弱化를 가져왔다. 이러한 事情은 이른바 先進國, 後進國을 막론한 現代政治의 一般적인 경향이라 할 수 있지만 後者의 경우 前者에 비해서 그追求하는 國家發展目標의 特異性과 그 政治·經濟·社會構造의 未分化로 말미암아 더욱 그 경향은 현저하며 中南美의 일부국가에서 볼 수 있는 바와 같이 立法府가 전혀 구성되지 않는 경우도 없지 않으며 執權者는 물론 국민의 대다수도 그러한 事態에 대해 별로 커다란 아쉬움을 느끼고 있지 않다.^그 한다. 이러한 極端的인 경우는 제쳐놓고서라도 오늘날 立法府에 대해서는 일부에서 그것이 「非生產的」이며 「濫費的」, 「浪費的」인 機關으로 지탄받고 있고 立法府無用論까지도 가끔 사람들의 입에 오르내리고 있다. 이러한 現象은 물론 여러가지 原因에 의하^는 것이겠지만 그 가장 중요한 原因은 立法府의 機能에 대한 國民들의 期待挫絕感에서 연유한다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 여기서 看過해서는 아니될 중요한 사실은 國民들이 期待하는 立法府의 機能이라는 것이 意識的이든 無意識의이든간에 立法府——議會制度가 앞서 발달한 西歐의 立法府 내지는 그것이 한창 꽂을 피었던 18세기 내지 19세기 黃金時節의 立法府의 機能을 그 準據基準으로 삼고 있다는 점이다. 오늘날 우리가 놓여있는 非西歐諸國^의 政治體系가 西歐諸國의 그것과 다른 제마다의 特異性을 가지고 있다는 것은 이미 比較政府論의 基礎常識에 속할 뿐 아니라 現제의 우리들의 政治體系가 18.9세기의 그것과

質的으로 다르다는 것도 새삼스러운 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 우리의 現實은 아직도 이러한 常識內의 誤謬에서 벗어나지 못하고 있다. 한마디로 말해서 우리의 立法府의 構造는 西歐諸國의 그것과 꼭 같아야 할 필연적인 이유도 없거니와 그럴 필요도 없다. 立法府의 機能 역시 우리의 政治體系의 下位體系로서의 立法府의 機能이라야 할 것이지 우리의 政治體系와의 관련을 떠난 立法府의 普遍의 機能이란 講學上의 意義는 끝지언정 그 實踐的의 意義는 별로 크게 못할 것이다. 최근의 行政學理論이 특히 後進國 내지 發展途上國家에서 問題될 때 이론바 發展行政이라는 이름아래 國家發展目標達成과 直結된 行政機能의 主體性이 강조되고 있지만 이러한 論理는 立法府의 機能論에도 그대로 適用되는 것이라 할 수 있다. 최근 論議의 焦點이 되고 있는 이론바 立法發展(legislative development)이라는 觀念은 다른 아닌 特定政治體系에 있어서 하나의 下位體系로서의 立法府가 그에게 配分된 機能的課業을 處理하고 遂行해나가는 力量 다시말해서 흔히 社會體系理論에서 말하는 「環境適應能力」의 增大를 의미하는 것이다. 이렇게 생각할 경우 立法府의 機能은 필연적으로 特定政治體系의 國家發展目標과 直結되는 相對的의 觀念이 되지 않을 수 없는 것이다. 그리하여 立法府의 當面課題도 國家의 發展目標을 달성함에 있어서 立法府가 무엇을 어떻게 寄與하여야 할 것인가를 明確히 하여 그 實現을 위한 能力態勢를 整備強化하는 일이라 할 수 있을 것이다.

本稿는 이와 같은 問題意識에 입각하여 먼저 최근 새로운 關心分野로서 대두되고 있는 立法體系에 대한 比較研究의 動向을 살펴본 다음, 이어서 특히 立法府의 機能이 몇몇 主要國家에서 어떻게 理解評價되고 있는가를 여러 學者들의 研究를 통해 概觀해보고 政治發展과 立法府의 機能의 相關關係를 어떻게 이해해야 할 것인가를 검토함으로써 우리나라의 立法體系에 관한 諸問題에 대한 보다 광범한 研究를 促求하는 계기를 마련하고자 하는데 그 목적이다.

二. 立法體系의 比較研究

1. 1960年代 이후의 미국의 政治學界의 새로운 動向 가운데 하나로서 立法體系 내지 立法行態에 관한 比較研究의 高調를 들 수 있다. 그러나 그 주된 對象은 미국의 聯邦議會나 州議會에 관한 것이었고 또한 비교적 發展된 政治體系를 가진 西歐諸國의 議會에 관한 것이었지 아세아나 아프리카등 이론바 發展途上國家의 立法體系나 立法行態에 관한 體系의 研究는 대체로 소홀히 되어 있었다.⁽¹⁾

이러한 發展途上國家의 立法府들이 그들의 政治過程에서 비교적 더 중요한 位置를 차지하

(1) Jean Blodal, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1973, p.22.

고 있고 중요한 政治問題에 관한 決定들이나 權力上의 重요한 變動이 그 政治體系의 다른 곳에서 이루어지고 있다는데 그에 대한 關心이나 研究가 行政府에 대한 것에 비해 相對的 으로 輕視되어 온 주된 理由일련지도 모른다.⁽²⁾ 그러나 최근 比較政治論의 方法論上의 進展에 따라 넓은 의미의 比較政治論의 一環으로서 比較立法體系研究가 學者들간에 새로운 關心의 對象이 되어오고 있다.⁽³⁾ Eulau의 調査에 의하면 1967年의 美國政治學會 會員人名錄에 記錄 된 會員들의 27個의 專攻分野中 立法府에 관한 研究에 대하여 少壯層會員들은 8位를, 中年 層會員들은 24位를, 그리고 老壯層會員들은 17位를 각각 그들의 主專攻으로 삼고있다는 것이다.⁽⁴⁾ 미국에 있어서의 이러한 立法府에 관한 研究에 대한 새로운 關心의 高調의 背景을 Loewenberg는 미국에 있어서 한때 세력을 떨쳤던 지나친 行態主義的方法論에 대한 反作用으로서 1960年代 이후의 “政府와 관련된 行態의 制度의 與件에 대한 認識”(recognition of the institutional context of most behavior which is relevant to government)⁽⁵⁾의 增加에 따라 行態主義的方法論과 구별되는 “敘述的 制度的 方法論”(descriptive-institutional approaches)⁽⁶⁾의 一環으로 立法府가 研究의 대상의 하나로서 크로즈업 되었을 뿐 아니라 다른 한편으로는 要因分析(factor analysis)이라든가 Guttman尺度法등과 같은 새로운 統計學的 技法을 적·수하기에 미국의 立法府의 投票行態라든가 豫算審議過程등이 好適의 分析資料를 제공해 주었다는 事情들과 관련시켜 설명해주고 있다.⁽⁷⁾

한편, 이러한 西歐의 立法體系 내지 立法行態에 관한 理論의이며 體系의인 研究에 대한 關心은 자연 非西方國家 특히 發展途上國家에 있어서의 立法府에 관한 問題에 대한 關心을 불리아트키게 되었으며 60年代後半期이후의 뚜렷한 새로운 學問的動向으로 나타나고 있다.

2. 2. 2. 以前에 있어서도 비록 制度論의 法制的研究이기는 하였지만 斷片의으로 立法府에 관한 研究가 없었던 것은 아니다. 그러나 比較立法體系研究에 관한 보다 本格의이며 體系化 된 研究는 보다 최근의 일이었으며 1967年 12月 8日부터 10日까지 3日동안 뉴욕에서 開催된 Planting Fields會議가 劃期的인 契機가 되었다고 할 수 있다. 이제 이 Planting Fields 會議가 개최되게 된 背景을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

1966年 당시 美國의 比較行政研究會(Comparative Administration Group)의 會長이었던

(2) Hong Lim Kim and Byung-Kyu Woo, "Political Representation in the Korean National Assembly," *Midwest Journal of Political Science*, Vol. XVI, No. 4, Nov., 1972, p. 626.

(3) Gerhard Loewenberg, "Comparative Legislative Research," in *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*, edited by Samuel C. Patterson and John C. Wahlke, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1972, p. 5.

(4) Leinz Eulau, "Quo Vadimus?" *Political Science*, Newsletter of the American Political Science Association, II (1969), p. 13.

(5) John C. Wahlke et al., *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, New York: John Wiley and Sons. Inc., 1962, p. 4.

(6) Robert A. Dahl, "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest," *The American Political Science Review*, LV (1961), p. 766.

(7) Loewenberg, *op. cit.*, p. 5.

Fred W. Riggs が 國際開發處(Agency for International Development)에게 立法府의 行政資源의 改善研究의 必要性을 建議한 바 있었는데, 때마침 1961年의 外援法第9款(Foreign Assistance Act of 1961, Title IX)을 改正한 AID當局으로서는 立法府強化의 必要性에 관한 Riggs의 建議에 각별한 關心을 표명하였다. 그 까닭은 外援法第9款은 「本章에 의해 承認된 事業執行에 있○ 서는 民主的인 民間과 地方의 政治制度를 勸獎함으로써 發展途上國家들의 國民이 그들의 經濟發展課業에 최대한 參與하게 하는데 力點을 두어야 한다」고 規定하고 있었고 對外援助政策의 方向이 종래의 行政府의 能力強化로부터 “民主的制度”(democratic institution)의 發育成支援의 方向으로 重點이 옮겨져가고 있었기 때문이었다. 그리하여 AID는 미국 比較行政研究會가 속해있었던 美國行政學會와一年 남짓한 研究契約을 체결함에 이르렀는데 그 최초의 準備會議가 바로 이 Planting Fields會議였던 것이다.

이 會議에는 4개 그룹의 사람들을 참가시켰는데 첫째그룹은 先進國이든 後進國이든 立法制度와 立法過程에 學問的 關心을 가진 學者들에게 그들이 研究하고 있는 立法府가 그가 놓여있는 政治體系에서 담당하고 있는 役割에 관해 論文을 발표케 하였고, 둘째그룹은 주로 미국의 州議會·聯邦議會에 관한 보다 技術的, 調查關係의 事項에 관해 관심을 가진 學者들에게 그들의 專門分野에 관해 論文을 제출케 했고, 셋째그룹은 직접 國會議員으로나 專門委員으로 立法過程에 참여한 경험이 있는 人士들을 초청하여 上述한 論文들이 발표된 뒤 그에 관한 討論에 참가도록 했으며, 끝으로 넷째그룹은 직접 立法過程에 관해 연구하고 있지는 않지만 新生國의 政治發展問題에 커다란 관심을 가지고 있는 學者들도 참석시켜 그들의 政治發展에 관한 見解와 專門知識을 피력케 하였다.

그리하여 이 會議에서 발표된 主要論文을 수록하여 발간한 것이 바로 1970年 Kornberg와 Musolf에 의해 編纂된 *Legislatures in Developmental Perspective*라는 책이다.⁽⁸⁾ 이 책에 수록된 論文들은 經濟發展段階, 地域別分布, 制度的模型 등 세 가지 基準에 따라 대략 다음과 같이 立法體系를 分類하고 있다.

Legislative Systems

Institutional Model	Level of Economic Development	
	Developed	Less Developed
British Parliamentary System	Great Britain, Canada	India
Hybrid		Lebanon Kenya Chile
American Congressional System	United States	Brazil, Philippines

(8) Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf, ed., *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, 1970.

이상의 여러 論文에서 한가지 注目할 만한 것은 모든 論者들이 立法府의 機能에 관해서는 두말할 나위도 없거니와 發展된 民主體制의 國家나 적어도 그러한 潛在性을 지니고 있는 國家의 경우 立法府에 관한 研究分析이 훨씬 용이하다는 점을 부인할 수는 없으나 그렇다고 해서 政治發展이라는 것이 반드시 民主的發展을 의미해야 된다거나 民主的發展과 政治發展이 同義語라고 보고있지 않다는 점이다. 다시 말하자면 여러 論者들이 그들나름으로 立法府의 機能을 分析하고 있기는 하지만 그것이 반드시 民主的發展에 얼마나 寄與하고 있는가라는 관점에서의 그것이 아니라는 것이다. 이 책의 編纂者가 그 序論에서도 지적하고 있듯이 오히려 이들 論文들의 眞實은 廣義로 政治體系와 관련지어 생각할 때 立法府의 機能은 제마다의 政治體系의 特殊性에 따라 多樣多岐할 수 있음을 論證하고 있다는 점 일련지도 모른다.

3. 이렇게 생각할 때 政治發展이라는 概念은 「政治體系에 課해진 必須의인 要求에 適應하기 위한 能力의 增大」라고 定義지을 수 있고 이것은 최근의 많은 政治發展關係學者⁽⁹⁾들의 일반적인 定義이기도 하다. 그런데 立法府를 하나의 중요한 政治制度(polynomial institution)라고 생각할 경우 특히 주목할만한 政治發展에 관한 定義는 Huntington에 의한 것이라 할 수 있다. Huntington에 의하면 政治發展이란 「政治的組織과 節次의 制度化」(the institutionalization of political organizations and procedures)⁽¹⁰⁾를 의미한다. 制度(institution)란 「安定되고 價値가 부여된 反覆的行動樣式」(stable, valued, recurring patterns of behavior)이며 制度化(institutionalization)란 「組織과 節次가 價値와 安定性을 獲得하게 되는 過程」을 의미한다는 것이다.⁽¹¹⁾ 이러한 概念定立에 의하여 Huntington은 特定한 政治體系의 制度化的 水準을 「그러한 政治體系內의 組織이나 節次가 獲得하게 되는 適應性(adaptability), 複雜性(complexity), 獨自性(autonomy), 總合性(coherence)」에 의하여 評價하고 있다. 이러한 概念定立은 아울러 合理化, 統合化, 民主化, 動員化, 參與 등과 같은 이른바 近代化의 特性과의 混同도 피할 수 있고, 또한 政治發展이라는 것이 不可避의으로 進步함을 의미해야 한다는 進化論的概念을 피할 수도 있으며, 政治發展에는 逆行過程도 있을 수 있다는 것도 容納될 수 있는 것이다.

그러나 물론 이와같이 政治發展을 能力 내지는 制度化라는 概念으로 價値中立의으로 定義짓는 接近法에도 문제가 전혀 없는 것은 아니다. 왜냐하면 어떤 政治體系든간에 現實적으로는 特定한 價値 내지 規範에 따라 發展하지 않을 수 없기 때문에 당연히 「무엇을 達成하기 위한 能力」이며 「어떤 目標를 위한 制度化」냐하는 疑問이 제기되지 않을 수 없기 때문이다. 바로 여기에 우리가 特定國家의 政治發展을 문제삼을 때 不可避의으로 그 國家의 政治・經

(9) 이전에 S.N. Eisenstadt, Alfred Diamant, Joseph LaPalombara, Samuel P. Huntington, Gabriel Almond들이 이에 속한다.

(10) Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," *World Politics*, XVIII (April, 1965), 386-430, quotation at p. 393.

(11) *Ibid.*, p. 394.

濟・社會・文化等의 構造機能의 現實과의 關聯을 떠날 수 없는 方法論上의 限界를 부정할 수 없는 것이니. 그러나 이 상과 같은 Huntington의 Institution과 Institutionalization이라는 概念定立는 오늘날 立法府의 機能은 —— 특히 發展途上國家의 경우 —— 그것이 수행되는 特定한 國家의 政治體系의 狀況과 그 政治體系가 指向하는 國家發展目標와의 關聯下에서 相對的으로 認識評價되어야 하며, 나아가서는 立法府의 發展(legislative development)도 이러한 觀點에서의 體系適應ability의 增大라는 의미로 이해해야 할 极히 중요한 概念上의 示唆를 제공해 주고 있음을 看過할 수 없을 것이다.⁽¹²⁾ 다시 말하자면 한 政治體系內에 있어서의 立法府의 機能分析이란 그 政治體系內의 하나의 部分體系로서 그것과 相互聯繫되는隣接體系와의 사이에 어떤 政治過程을 展開할 것이 期待되며 또한 現實的으로 展開하고 있는가에 대한 評價分析이라 할 수 있는 것이다.

三. 立法體系의 機能概觀

立法府의 機能을 어떻게 定義하자는 용이하지 않다. 특히 그것을 그 立法府가 놓여있는 政治體系와의 關聯下에서 문제삼는 경우 더욱 그 普遍的인 範疇化는 어려워진다. K.C. Wheare는 그의 「比較立法府論」의 序頭에서 立法府(legislature)의 名稱이 나라에 따라 congress, parliament, national assembly, general court 등 여러가지로 쓰이고 있으며 이들이沿革的으로 볼 때 모두 그 나라의 政治體系에 있어서 立法府의 役割 내지 機能에 대한 認識의 差異에 起因함을 지적하고 있지만⁽¹³⁾ 최근 이 分野의 學者들간의 機能分類에도 여러가지가 있다.

예컨대 미국의立法過程論에 관한 定評있는 標準的 教材의 著者인 Jewell과 Patterson에 의하면 立法府의 主要二大機能으로서 「對立의 處理」(management of conflict)와 「政治體系의 統合化」(integration of the polity)의 機能을 들면서前者에는 「審議機能」(deliberative function), 「議決機能」(decisional function), 「審判機能」(adjudicative function), 「淨化機能」(cathartic function) 등에 의해서, 그리고 後者에는 「承認權」(authorization), 「正統性」(legitimation), 「代表性」(representation)의 機能등에 의해 뒷받침된다고 한다.⁽¹⁴⁾ 한편 최근의 미국議會의 地位變動에 따른 議會機能改革을 둘러싼 傳統學派(the literary theory), 行政優位學派(the executive-force theory), 政黨制度改革學派(the party-government theory)間의 미국

(12) James .. Heaphy, An Opening Address for the First International Conference on Legislative Development at Nicosia, Cyprus, December 17-21, 1972. Mimeographed Paper, p.18

(13) K.C. Wheare, *Legislatures*, London: Oxford University Press, 1967. p.2.

(14) Malcolm E. Jewell and Samuel C. Patterson, *The Legislative Process in the United States*, New York: Random House, 1966, pp.8-15, 禹炳奎著,立法過程論——韓國과 歐美와의 比較——, →潮閣, 1970, pp.8-17.

議會의 機能間의 力點順位에 관한 主張을 比較分析한 Davidson와 Kovenock 그리고 O'Leary의 著書에 의하면 아래 表와 같이 立法府의 機能의 力點이 學派에 따라 달라진다고 한다.⁽¹⁵⁾

Three Theories of Congressional Functions

	Literary theory	Executive-force theory	Party-government theory
Primary functions	Lawmaking Representation Consensus-building Oversight	Legitimizing Oversight Representation	Policy-clarification Representation
Secondary functions	Policy-clarification Legitimizing	Consensus-building Policy-clarification Lawmaking	Lawmaking Legitimizing Consensus-building

또한 현재 터이기, 캐나다, 韓國의 세 나라의 立法府를 대상으로하여 立法府의 役割과 政治發展의 關係에 관한 實證的인 比較調查를 進行중인 미국 아이오와大學의 研究設計에 의하면 立法府의 機能을 政治的代表機能(potitical representation), 政治的統合機能(potitical integration), 豐制安定化正統化機能(regime stability), 資源分配機能(resource allocation)이라는 네 가지로 요약하여 上記의 세 나라의 立法府가 각기 그 나라의 政治發展을 위해 이러한 機能을 여하히 어느정도 수행하고 있는가를 實證的으로 調查比較하려 하고 있다.⁽¹⁶⁾

이밖에 立法府의 重要的機能으로서 흔히 指摘되는 것으로 充員機能, 政治社會化機能, 커뮤니케이션機能등이 있거나와⁽¹⁷⁾ 이상과 같은 종래의 立法府의 機能論에 있어서의 일반적인 特徵은 立法府가 政治體系의 重要的 Policy決定에 어떤 形式으로든 간에 참여하고 있다는 것⁽¹⁸⁾을 強調하고 있다는 점이다.

그러나 이러한 종래의 一般的 見解에 대해서는 根本的으로 異議를 제기하는 學者도 없지 않다. 특히 Packenham에 의하면 發展途上國에 있어서의 立法府는 經濟發展 대지 政治發展에 寄與하고 있지 않으며, 현재에 있어서나 미래에 있어서도 그의 主機能이 法規制定과 같은 政策決定機能일 것인가에 대해서 疑問을 제시하고 있다. 그에 의하면 西歐諸國에 있어서 조차 立法府의 主要機能이 오늘날 法規制定일 것인가에 관해 심각한 疑問을 나타내면서

(15) Roger H. Davidson, David M. Kovenock and Michael K. O'Leary, *Congress in Crisis: Politics and Congressional Reform*, California: Wadsworth Publishing Co. Inc., 1966, p. 35.

(16) Chong Lim Kim, "The Role of Legislatures in Turkey, Kenya, and Korea: A Comparative Research Design," mimeographed paper delivered at the 1973 Annual Meeting of the Southern Political Science Association, Sheraton-Biltmore Hotel, Atlanta, Georgia, November 1-3, 1973, p. 4-6.

이研究調查에서는 「政治發展」을 政治的參與(potical participation), 體制安定化(regime stability), 民主的權威體制(democratic styles of authority), 配分의 平等(equality in allocation), 體制能力(regime capability)의 다섯 가지 要素로 概念하고 있다. *ibid.*, p. 3.

(17) Loewenberg, *op. cit.*, pp. 10-14.

(18) Vahlke, et al., *op. cit.*, p. 6.

「그들의 대부분은 價值를 配分하고 있지도 않으며, 적어도 그것을 주된 機能으로 삼고 있지 않다. 다른 機能들이 보다 더 중요한 것처럼 생각된다.」는 것이다. 그러나 그 자신도 지적하는 바와 같이 歐洲社會에서 조차 立法府가 수행하는 機能이 무엇인가에 관해서는 거의 아직見解의一致를 보고 있지 못하고 있는데, 그 이유는 立法府의 活動이 어떤 것이어야 한다는絕對的인 限界가 있을 수 없기 때문이라는 것이다. 오히려 어느 政治體系에 있어서나 立法府는 그 體系에適合한 機能을 영위하기 마련이라는 것이다.⁽¹⁹⁾ 그리하여 브라질立法府에 관한 Packenham의 研究에 의하면 브라질議會의 活動은 무려 12種의 機能面에서 브라질 政治體系에 영향을 끼치고 있다는 것이다. 즉 潛在的 및 顯在的正當化(latent and manifest legitimization), 緊張解消(tension release), 充員(recruitment), 社會化(socialization), 訓練(training), 法規制定(law making), 排出(exiting), 利益表明(interest articulation), 行政監察(administrative oversight), 政府支援(patronage), 심부름꾼(errand-running)등의 諸機能이 그것이라는 것이다.⁽²⁰⁾ 또한 Packenham은 한걸음 더 나아가서 브라질議會의 경우 立法體系의 外廓에서 이루어진 政治的決定을 正當化시켜주는 것이 主機能이며 充員이나 다른 政治的役割遂行을 위한 訓練的機能이 機能의 인面으로 볼 때 政策發案이나 政策審議機能보다 훨씬 중요한 現實的인 意義가 있다는 主張을 펴고 있다.

이상과 같은 立法府의 機能分類에 관한 一般論을 背景으로 하여 이제前述한 Planting Fields會議에 제출된 여러 나라의 立法府의 機能에 관한 여러 學者들의 研究內容을 概觀함으로써 特定한 政治體系의 政治發展을 위한 立法府의 機能으로서 어떤 것들이 문제되고 있는 가의 實態를 살펴보기로 한다.⁽²¹⁾

1. 칠레 及其 南美의 칠레共和國上院을 대상으로 한 Agor의 研究에 의하면, 칠레의 경우 立法府는 政治過程에 있어서 매우 중요한 役割을 담당하고 있으며, 政策決定은 上院이 행하는 하나의 중요과업이 되고 있다는 것이다. 宪法規定上 大統領에게 專屬權이 주어지고 있는豫算問題에 대해서도 上院은 상당한 영향력을 미치고 있다는 것이다. 그리하여 Agor은 大統領에게 緊急措置權이 주어지는 경우 政策發案과 政策審議過程에 있어서 執行府가 중요한 利點을 누리게 된다는一般的觀念을 배척하고 있다. 즉 칠레의 경우 上院은 「緊急案件으로 제정된 大統領의 措置를 치연시키거나 배척할 수도 있으며, 때로는 그러한 大統領의 特權은 逆利用되기도 한다는 것이다. 즉 緊急措置에 便乘시켜 그들 자신의 新法案을 發案하

(19) Robert A. Packenham, "Legislatures and Political Development," in Kornberg and Musolf, eds., *o. cit.*, p.522.

(20) *Ibid.*, pp.527-536.

(21) 여기서 紹介되는 研究들이 1967年 12月以前에 행해진 것들이기 때문에 반드시 現在의 狀況과는 같다고 할 수 없음을 주의할 필요가 있지만 本稿의 問題意識에 비추어 볼 때 그다지 중요한 사정은 아닐 것으로 생각한다.

거나 矛盾이기도 했으며, 大統領은 그의 法案을 통과시키기 위해서는 종종 이러한 便乘을 용납하기 않을 수 없었다고 한다. 上院은 行政官僚의 統制에 있어서도 상당한 實効를 거두고 있으며, 國內의 支配的인 社會經濟의인 利益을 상당한 정도 代表하고 있다는 것이다. 다른 政治機關에 비해서 이와같이 上院이 누리고 있는 特別한 權威는 일부 上院에 대한 國民들의 信望에 起因하는 것이기도 하지만 이러한 信望은 또한 예컨대, 오랜 經驗과 專門性을 존중시하는 非公式的인 行爲規範, 그리고 비교적 잘 訓練된 유능한 立法補助서비스등의 存在가 가개의 上院議員들로 하여금 漸進的으로 上院으로하여금 칠례社會의 영향력있는 政治機關이 되겠금 行動하게 만들었다고하는 일종 成功的인 機關形成(institutionalization)의 所產이었나는 것이다.⁽²²⁾ 이러한 칠례上院의 機能과 그것이 칠례政治體系에서 지니는 重要性은 특히 칠례라는 政治體系가 비교적 낮은 經濟的基盤에 속해있다는 狀況을 생각할 때 특히 다른 低開發國家의 立法發展에 주는 意味가 적지않다고 할 것이다.

2. 피립핀 피립핀의 경우에 있어서도 經濟的인 面보다 政治的面에 있어서 앞서고 있는 樣相을 엿볼 수 있는데, Stauffer의 피립핀議會에 관한 研究⁽²³⁾에 의하면 피립핀에 있어서도 (비교적 대규모의 잘 訓練된 立法專門職의 補助로) 議會는 行政官僚에 대한 統制와 法案發議 및 : 審議에 効率을 올리고 있을 뿐 아니라 民主的인 諸制度와 慣行을 발전유지시키는데 議會가 중요한 役割을 수행해왔다고 한다. Stauffer에 의하면 스페인 統治에 대한 抵抗이 최고에 이르렀을 때 피립핀의 政治指導者들은 그들의 政治制度를 스페인式의 全員一致的價值。 따라 組織化할 것인가 그렇지 않으면 葛藤을 오히려 自然的인 것으로 보고 일정한 組織에 依하여 그러한 葛藤을 吸收解决하는 方式으로 組織化할 것인가 하는 문제에 당면하여 後者의 길을 택했었다고 한다. 그리하여 그에 의하면 「피립핀 共和國에서는 처음부터 立法府의 본래의 기능은 결코 조용하고 障害的이 아닌 溫順한 諮問機關이 아니라 그에게 제기되는 중요한 意見과 利害의 相異點을 해결함에 도움이 되겠금 積極的役割을 담당해야 한다는 觀念을 분명히 하고 있었다」는 것이다.⁽²⁴⁾ Stauffer는 또한 피립핀의 事例가 「政治的發展이 이룩되려면 그 政治體系의 下位體系로서 立法府가 존재하지 않으면 아니된다」는 命題를 반드시 証明하는 것은 아니지만, 피립핀의 경우가 어쨌든 종래의一般的立法府關係의 文獻에 포함되지 아니했던 새로운 模型을 제시해주는 것으로 볼 수 있고, 보다 上位의 政治體系 속에서 下位體系로서의 立法府가 담당해야 할 役割模型의 보다普遍的適用의 可能性을 示唆하는 것이라 지적하고 있다.⁽²⁵⁾ 그리하여 칠례의 경우와 마찬가지로 議會가 適正하게 행동할 수 있고 民主政治가 活氣를 유지함에 있어서 담당해야 할 中樞的役割을 나타내주는 適切

(22) Weston H. Agor, "The Senate in the Chilean Political System," *ibid.*, pp. 228-272.

(23) Robert B. Stauffer, "Congress in the Philippine Political System," *ibid.*, pp. 334-365.

(24) *Ibid.*, p. 342.

(25) *Ibid.*, p. 339.

한 實例가 된다는 것이다.

3. 레바논 레바논의 경우 페립핀과 主權을 뇌찾은 핸수가 비슷하지만 레바논議會의 地位는 그 役割이라는 관점에서 볼 때 페립핀과는 아주 對照的이다. 페립핀의 경우 위에서 본 바와 같이 페립핀議會로 하여금 葛藤解消을 위한 政治制度로 발전시킨데 반하여 레바논에 있어서는 現存의 政治制度를 破壞하지 않도록 葛藤자체를 抑壓해버리고 말았다. Crow는 레바논을 國家의 正氣性 자체를 포함한 基本價值에 있어서의 consensus가 형성되지 못한 社會的環境에서 政治體系가 운용되고 있는 경우라고 결론짓고 있는데, 즉 레바논下院은 憲法上으로는 강력한 權力을 누리고 있으면서도 실제상으로는 강력한 大統領과 그의 行政官僚에 의해支配되고 있는 허약하고도 凝集力없는 組織으로 化해버리는 경향이 있다고 한다. 중요한 政策을 審議하거나 決定하기란 흔하지 못했으며 레바논社會에 있어서의 實質的權力은 經濟團體나 宗教團體와 같은 政治機構外部에서 행사되는 경향이 있다고 한다. 따라서 레바논國會가 비록 중요하²⁶⁾: 人物이 활동할 制度의與件을 제공해주고 行政府에 대한 持續的인 集團의 支援을 제공하며 또한 非政治엘리트에 의해서 이루어진 決定을 승인하고 正統性을 부여함에 있어서 그 政治體系에서 중요한 역할을 담당하고 있기는 하지만 그 顯在的實績은 너무나도 산만하기 때문에 거의 제대로의 威信을 누리지 못하고 있다고 한다.⁽²⁶⁾

4. 인도 인도의 경우에 있어서는 立法院의 威信은 司法院의 정도는 못되지만 상당히 높은 측에 속한다. Singhvi의 연구⁽²⁷⁾에 의하면 인도議會는 인도에서의 중요한 利害關係가 競合하여 그 對立이 해결되는 象徵的인 討論場(symbolic battleground)으로 인식되고 있다는 것이다. 議會가 이와같이 公開討論場으로서 구실을 하며 與論의 反映場(sounding board for public opinion)으로서 인식될 뿐 아니라 公共政策에 대한 不斷한 批評者로서의 기능을 제공할 경우 그것은 Bagehot가 지적한 바와 같은 이를바「表出的, 教育的, 啓發的」機能(expressive, teaching and informing)을 수행하고 있는 것으로 이해할 수 있지만 인도議會의 경우 결코 政策過程에 적극적으로 참여하고 있는 것도 아니고, 또한 政策의 主要發案者인 行政官僚를 豁免적으로 감시하고 있지는 못하다는 것이다. 즉 行行政官僚에 대한 議會의 關與는 執行府의 領域에 대한 間接的이며 斷片的인 侵害에 불과하다고 말하고 있다.⁽²⁸⁾ 議會의 困境은 그가 충분한 情報을 가지지 못한다는 점에서도 加重되고 있다. 인도의 경우 議員個個人을 위한 研究, 立法調查 및 參考資料提供등의 서비스는 극히 불충분하며 國會圖書館의 藏書는 고작 20,000권을 넘지 못하고 있으며 그나마 新聞, 官報, 政府와 UN의 刊行物등이 대부분이라고 한다. 따라서 英國式議院內閣制下의 議員들의 行政府에 대한 一般的의 不利點은 인도의 경우 훨씬 그 정도가 심각하다. 그리고 이러한 不利點은 議員에 대한 低報酬

(26) Ralph J. Crow, "Parliament in the Lebanese Political System," *ibid.*, pp. 273~302.

(27) L.M. Singhvi, "Parliament in the Indian Political System," *ibid.*, pp. 179~227.

(28) *Ibid.*, p. 223.

로 인해 더욱 加重되고 있는데 많은 議員들이 그들의 生活을 영위하기 위해 다른 일에 종사해야 했다. 따라서 인도議員들의 대부분은 그의 公的地位가 결보기에는 威信이 높고 화려해 보이지만 그것은 오히려 副職이며 그 再當選率의 低調(평균50%정도)로 미루어 볼 때 議員職은 그들의 오랜 經歷에서의 잠간동안의 外道로 밖에 생각되지 않고 있다는 것이다⁽²⁹⁾

5. 케냐의 경우 新生國가운데서 짧은 나라이지만 立法府의 機能과 관련하여 재미있는 局面을 지니고 있다. 즉 獨立후 케냐는 종래의 英國式인 立憲君主政으로부터 大統領制의 卯和政으로 그 權力構造를 변경시켰다. 그러나 政黨制는 처음에는 兩黨制를 채택했다가 一黨制로, 그리고 다시 兩黨制가 되었다. Stultz의 연구⁽³⁰⁾에 의하면 현재의 케냐의 權力構造는 議院內閣制와 大統領制의 두가지 性格을 아울러 지니고 있다는 것이다. 예컨대, 大統領은 民選이지만 國會의 多數派의 支持에 의존하고 있다는 것이다. 이것이 케냐의 國會議員으로 하여금 大統領에게 완전한 忠誠을 나타냄과 동시에 그의 政府의 특정한 政策을 신랄하게 비판하거나 반대할 수 있는 契機를 제공하게 한다는 것이다.

그리고, 종래의 兩黨制로부터 一黨제への 改革은 재미있는 결과를 낳게하고 있는데, 즉 一黨제への 改革은 政府에 대한 反對를 제거하지는 못했고 오히려 그러한 反對를 內面化했다는 점이다. 國會의 多數黨인 KANU黨(Kenya African National Union)은 KADU黨(Kenya African Democratic Union)과 統合하고난 뒤 그전보다 黨의 結集力이 약화되었다는 것이다. Stultz는 이러한 政黨의 結集力의 弱化의 原因을 주로 중요한 政策決定過程에서 疏外된 末端議員들의 欲求不滿에 기인하는 것으로 보고 있다. 그들은 政策決定에 참여하지 못하기 때문에 자기의 選舉區의 支持를 애써 動員하려 들지 않는다는 것이다. 그리하여 中央政府의 중요한 政策形成過程에서 疏外된 反動으로 그들의 主要關心이 地方選舉區에 관한 문제에 돌리게 되고 地方選舉民에 대한 자기의 立場을 변명하기 위해서라도 그들의 活動은 주로 政府를 攻擊하는데 보다 열중하게 된다는 것이다.⁽³¹⁾

이런 경우의 反對의 바탕은 政策에 대한 것이라기 보다는 그의 不滿스러운 地位에 대한 反撥에 よる 動機자워지는 경우가 적지않다는 것은 충분히 상상할 수 있다. Stultz에 의하면 「케냐政府의 政策에 대한 立法的 支持의 輿否는 政策 자체가 지니는 真價與否에 좌우되는 것보다 政策決定過程에 있어서 執行府가 얼마나 일반 國會議員의 權威와 役割을 존중해줬는가의 程度에」보다 크게 依存하고 있다」는 것이다. 그들의 身分에 관한 限 케냐의 國會議員들은 先進國의 경우와 다를 바가 없다. 英國이나 美國의 議員들은 예컨대 그들의 個人的 또는 制度의 特權擁護에 아주 敏感하다. 그러나 엄밀하게 말하자면 英國의 議員들보다 美國의 議

(29) *Ib d.*, p.215.

(30) Newell M. Stultz, "The National Assembly in the Politics of Kenya," *ibid.*, pp. 303-333.

(31) *Ib d.*, p.333.

員들이 이점 보다 더 成功했다고 할 수 있다. 즉 오늘날 英國式인 議院內閣制가 점차 執行府에 대한 initiative를 상실해가고 있다는 사실은 일반적으로 學者들이 是認하고 있는 바이며 그에 따라 執行府에 대한 國會議員으로서의 特權이 크게 弱化되어 가고 있음을 부인 할 수 없다. ⁽³²⁾

6. 캐나다 캐나다의 경우 현재의 議會運營規則은 議會制度 그 자체와 함께 전적으로 英國에서 본따온 것이라 할 수 있는데 Kornberg의 研究⁽³³⁾에 의하면 議會制度가 導入된지 이제 그럭저럭 약 1세기가 지나는 동안 制度로서의 議會 자체와 그에 종사하는 사람에 대해서도 점차 많은 不滿과 批判이 제기되는 경향에 놓여있다고 한다. 예컨대 議會에 投入되는 社會로부터의 諸要求의 대부분은 社會의 극히 한정된 작은 部分의 사람들로부터 不均衡的으로 제기된 것에 > 나지 않을 뿐 아니라 議會에서 결정된 政策은 결국 이들 少數엘리트들의 利益을 不均衡的 으로反映한 것이 되어지고 있다는 것이다. 더구나 議會外廓에서의 政策發議主體나 그것을 난아들여 政策으로서 承認 또는 正當화시키는 主體가 비록 그때그때의 役割은 달리하지만 결국 同一主體일 경우가 적지 않고, 또한 聯邦制度라고 하는 構造의 特殊性이라 는 口實아래 議會로하여금 그가 바라는 特定分野에 관한立法制定을 가능케 하는 憲法改正에 积極的立場을 취하지 못하기 한 것은 政權을 장악하고 있는支配層이 現存權力體制를 그대로 維持하기 위한 意識的이며 計劃的인 意圖를 반영하는 것이라 보고 있다. 그리고 끝으로 역사적으로 서로 政權을 交代해온 두 政黨이 다같이 私企業志向의이며 주로 仲裁的妥協機能(broker-media or-conciliator function)을 담당하는 保守政黨으로서 그 基本的價値를 같이하는 이상, 비록 實權을 하였다 하더라도 革新的인 것은 기대할 수 없고 기껏해야 政治的인 管理人(political caretakers)으로서의 기능밖에 기대할 수 없다는 것이다. 따라서 중요한 의미를 지니는 國民大衆과의 對話는 별로 하려들지 않고, 幕後에서 實權을 장악하고 있는 엘리트가

(32) Stultz는 그의 結論에서 캐나다에 있어서의 現在의 立法府對 執行府關係에 대한 앞으로의 發展展望으로서 세 가지 경우를 생각할 수 있다고 하면서 매우 示唆的인 見解를 피력하고 있다. 즉 그 첫째의 可能性은 現在의 權力構造에 아무런 變化도 가지지 않고 그냥 밀어나가는 경우를 생각할 수 있는 채 이런 경우 캐나다는 계속 현재와 같은 「後見의民主政」(tutelary democracy)을 유지할 것이다. : 國民들의 支持는 줄어들 것이고 그 權威에 대한 象徵의, 支持의 基盤이 侵蝕되어질 것이다. 둘째의 可能性은 權力構造를 改編하여 政策決定體制를 分權化하고 責任體制를 擴大함으로써 캐나다의 政治體系에 보다 많은 情報가 吸收되도록 하는 경우로서 이렇게 되면 캐나다의 政治體系는 Edward Shils의 이론바 「政治的民主政」(Political democracy) 내지는 David Apter의 이론바 「調停體制」(reconciliation system)로 발전하게 된다. 끝으로 셋째의 可能性은 現在보다 더 強制力を 強化하여 政策決定의 正統性을 維持하는 한편 責任性確保에 대한 壓力を 減少시키는 경우로서 이렇게 되면 캐나다의 政治는 Shils의 이론바 「近代化過程에 있는 寡頭政」(modernizing oligarchy)내지는 Apter의 이론바 「動員體制」(mobilization system)가 될 것이다. Stultz의 見解로서는 이 쟁한 세 가지 可能性 가운데 캐나다가 현재 나아가고 있는 樣相은 세 번째의 경우인 것처럼 생각된다. 그 하며 그것이 비록 短期間內의 政治的安定은 期할 수 있을 뿐 모로나 長期的으로 볼 때 政治的發展을 涵養하는 것은 못되는 것이 아닌가 보고 있다. Ibid., p.333.

(33) Allan Kornberg, "Parliament in Canadian Society," ibid., pp. 55~128.

操作할 수 있는 편리한 舞台스크린으로서의 구실밖에 못하고 있다고 신랄하게 비판하고 있다.⁽³⁴⁾

議會의 傳統的機能——예컨대 立法, 利益代表, 行政監察등——가운데서 Kornberg에 의하면 캐나다議會는 代表機能만이 어느정도 신용있게 수행하고 있을 뿐이며, 政策立案이나 政策評價 및 行政統制등의 기능에 관한 한, 議事規則의 短點 非效率의 委員會制, 立法情報의 缺乏등으로 말미암아 政黨指導層에 의해 결정된 政策을 斷行的으로 공격하거나 지지하는 것이 고작이라는 것이다. 물론 이러한 事實이 末端議員(backbencher)들에게 排泄的效果(cathartic effect)가 없는 것은 아니고 또 政黨指導者들로 하여금 그들의 政黨員들의 管理를 촉진시키는 효용이 전혀 없는 것은 아니지만 어쨌든 그러나 그것이 캐나다의 議會로 하여금 國民들의 尊敬과 支持를 얻게 하는 길은 아닌 것 같다고 지적하고 있다.

7. 英國 英國의 경우 위에서 본 여러나라의 경우에 비추어 볼 때 議會에 대한 國民들의 信望은 아직 그리 낮지 않다. Crick의 연구⁽³⁵⁾에 의하면 영국의 경우 매스·미디아(이것이 國民들의 輿論을 代表하는 것이라면)는 놀라울 정도로 議會에 대한 信望을 나타내고 있다는 것이다. 영국에서는 政府가 議會를 輕視하고 직접 組織化된 利益集團과 交渉하는 것은 일반 대중과 직접 意思疎通하는 중요한 手段을 張げ 되는 것을 의미한다. 이와같이 意思疎通의 手段으로서 議會를 활용하지 못한다는 것은 영국의 경우 매우 중대한 문제를 야기시킨다. 왜냐하면 비록 政府機構의 安定性·能率性·自信感이 확보되었다 하더라도 영국에 있어서의 가장 基本的인 問題는 勞動黨政府이건 保守黨政府이건 戰後의 經濟問題處理에 있어서나 勞動에 대한 國民의 態度變化등에 있어서 政府만으로서는 非效果의라고 하는 사설제문이라는 것이다.

兩黨(특히 勞動黨의 경우)에 있어서 또하나의 基本的인 문제는 이른바 末端議員이 말썽을 부리며 卷怠로와 하며 欲求不滿의 상태에 놓여있다는 점이다. Crick에 의하면 그들은 그냥 뒷전에 跪아 잔간히 質問을 던지는 이외에는 우두커니 앉아있기 보다는 무엇인가 보람있는 일을 하고 싶어한다는 것이다. 그리하여 그들은 직접 政策을 形成하는 것은 아니지만 行政의 遂行을 檢討하거나 調查하고 批判할 수 있는 一般的의 專門委員會의 必要性에 모두 意見을 같이하고 있다. 즉 비록 議會의 能力不足을 부인할 수 없지만 그렇더라도 政府는 마땅히 그러한 脭心의 對象이 되어야 한다는 것이다. 그것은 대부분의 政策들은 關係部處와 政策에 영향을 받는 利益集團의 官僚組織間의 事前協議를 바탕으로 하여 형성되는데 이러한妥協過程에서 政府나 官僚가 意欲過剩이 될 수도 있기 때문이다. 뿐만 아니라 그것은 指導層에 의해 미련된 情報을 바탕으로하여 이루어지는 경우가 많은데 그러한 指導層의 態度가 그들의 追從者들의 意見을 반영할 수도 있고 반영하지 않을 수도 있으며, 組織化되지 않은 大衆

(34) *Ibid.*, pp. 121~128.

(35) Iernard Crick, "Parliament in the British Political System," *ibid.*, pp. 33~54.

들의 意見이 真立되는 경우도 있을 수 있기 때문이라고 한다.

前述한 바와 같은 專門委員會의 設置動機는 利益集團이 행사하는 過大한 영향력에 대한 議員들의 疑懼心 때문이기도 하지만(그들에 무시 당한데 대한 화풀이) 보다 근본적으로는 이제 議員들은 그들이 어려하다는 것을 自覺하기 시작한데서 나온 것이라 할 수 있으며 그들의 할 일이 무엇인가를 알기시작 한데서 연유하는 것으로 해석된다는 것이다. 이제 영국의 下院은 해당초 그가 忽制할 수도 없는 立法問題에 공연히 많은 時間을 浪費하는 固定觀念에서 벗어나서 그의 主任務가 이론바 法을 制定하는데 있다는 행세도 삼가하기 시작했으며, 주로 立法의 事前段階에서의 政策形成이나 事後段階에서의 政策審查에 그 關心을 보다 投入하는 방향으로 나아가고 있다는 것이다. 다시 말하자면 立法에 대한 보다 廣範한 視野를 가지기 시작했다는 것이다.⁽³⁶⁾

8. 美國 이 상과 같은 立法에 대한 廣範한 視野는 美國議會의 경우 建國當初부터 일반적으로 시인되어온 立場이라 할 수 있다. 宪法上으로 볼 때 美國의 議會는 政治에 있어서의 여러가지 競合하는 目標 가운데 어느 것에 優先順位를 주어야 할 것인가에 대한 주된 解決者로서 인식되고 있는 것이다. 그러나 그 目標達成을 위해서, 그리고 그 課業을 수행하기 위해서 議會는 執行府와 司法府와 協力하지 않으면 아니된다는 것이다. Davidson이 지적한 바에 의하면 미국의 宪法起草者들은 미국의 統治構造를 「分割된 課業을 수행하는 分割構造가 아니라 課業을 分擔하는 分割構造」(a polity not of separate structures performing separate tasks, but of separate structures sharing tasks)로 본 것 같으며, 그것이 오늘에 이르는 미국에 있어서의 統治機關間의 對立의 基礎를 이루는 것이라고 보고 있다.⁽³⁷⁾

미국議會의 立法幕僚機構에 관해 연구한 Robinson의 見解⁽³⁸⁾도 마찬가지지만 Davidson은 이러한 미수에서의 統治機關間의 對立은 사실상 立法府에 대한 執行府의 勝利에로 옮겨져가고 있으며⁽³⁹⁾ 오늘날 이론바 「立法的」(legislative)이라는 딱지가 붙은 課業은 점차 「執

(36) Crick에 의하면 執行府의 機能擴大에 對應하는 영국의 議會에서의 최근의 改革의 움직임은 다음과 같은 네 가지 形態로 요약할 수 있다고 한다. 첫째는 立法問題에 대한 討議時間의 短縮과 앞으로의 立法 및 政策에 대한 檢討와 對民報導 및 日常行政業務遂行上의 能率性과 効果性的 審查에 대한 時間增加, 둘째로 上記의 機能의 보다 圓滑한 遂行을 위하여 個個議員들로 하여금 보다 積極적으로 參與케 하며 보다 充實한 情報資料의 提供을 위한 美國의 American State Legislative Reference Service와 비슷한 立法調查機構의 擴充, 셋째로 上院으로 하여금 바쁜 下院이 못한 機能을 补充케 함으로써 名實相符한 下院을 위한 또는 下院에 대한 審查機關化함을 내용으로 하는 上下院間의 機能의 再分配, 넷째로 다른 職業人들간의 水平的 移動을 促進함으로써 高級公務員의 經驗, 適應性, 伸縮性을增進하는 일들이 그것이다 Ibid., p. 43. Bernard Crick, 'The Reform of Parliament, London: Weidenfeld and Nicolson, 1970, pp. 235~253.

(37) Roger I. Davidson "Congress in the American Political System," ibid., p. 134.

(38) James A. Robinson, "Staffing the Legislature", ibid., pp. 366~390.

(39) 그러나 종래 私的領域에서 自治的으로 해결하던 문제가 公的領域으로 移轉되는 歷史的인 傾向에 따라 立法府의 權限의 範圍도 크게 擴大되었음을 부인할 수 없다. K.C. Wheare, op. cit., p. 149.

行的」⁽⁴⁰⁾ 것에로 그 重點이 옮겨져 가고 있다는 것이다. 오늘날에 있어서도 議會는 물론 특정한 政策的인 結果의 일정한 내용에 관해 여전히 전혀 審議하지 않는 것은 아니며 立法制定機能도 계속하고 있다. Davidson이 이른바「活動的」인 立法機關의 중요한 機能으로 삼고 있는 다른 두가지 機能, 즉 代表機能과 合意形成機能도 수행하고 있으며 그 밖의 附隨的機能들——예컨대 政策解明, 政府監察, 地方選舉民을 위한 서비스, 다른 곳에서 이루어진 決定에 대한 事後承認과 正統性附與등——도 議會가 영위하고 있지 않다는 뜻은 물론 아니다. 따라서 만일 規則決定, 代表, 合意形成등의 機能이 強力型立法府의 徵表이며 地方選舉民을 위한 서비스등과 같은 附隨的機能이 不完全한 立法府의 特徵이라고 간주한다면 오늘의 美國의 議會는 그 어느 쪽에도 속하지 않는다는 것이다. 왜냐하면 農業이나, 建設 그리고 移民과 같은 國內的인 分野에 있어서는 議會는 中樞의이며 進取의役割을 담당하는데 반하여 外交나 國家安保分野에서는 傳統的인 立法府의 特權은 執行府에 의해 많이 代替되어 왔기 때문이다라는 것이다.

政治體系에 있어서의 美國議會의 機能的地位를 설명하기 위하여 Davidson은 議會內에서의 立法行態와 그 成果에 대한 밖으로부터의 國民의 認識과 支持등에 관해 관심을 표명하면서 國會議員들의 스스로가 認識하는 議員으로서의 役割認知와 그에 대한 國民들의 期待를 비교 고찰하고 있다. 그리하여 그의 고찰에 의하면 어느정도 예상한 것이기는 하지만 國會議員 1개인의 機能에 대한 國民들의 期待와 國會議員자신들의 役割認知간에는 상당한 차이를 보여주고 있는 반면, 하나의 機關으로서의 議會에 대해서는 일반적으로 그것을 支持하거나 好意的인 態度를 보여주고 있다는 것이다. 그러나 議會가 실제 어떤 일을 하고 있는가에 대해서는 알지 못하고 있는 사람의 수가 놀라운 정도로 많았었는데, 議會에 대해서 남다른 관심을 가지고 실제 그것이 어떤 일을 하고 있는가, 하고 있지 않는가를 알고 있는 部類의 사람들이란 대체로 議會에 대해서 批判的인 태도가 강한 사람들이라 할 수 있다. 따라서 Davidson의 見解에 의하면 議會자체에 대해서는 일반적으로 支持하면서도 그것이 실제로 무엇을 하고 있는지 잘 모르고 있다는 美國有權者들의 이러한 事情이 오히려 美國의 議會制度의 適用과 持續的인 生命力を 위해 促進的投入(facilitating input)으로서의 機能을 담당하고 있다는 것이다. 그리고 이러한 事情이 또한 미국의 議會가 점차 주로 政策解明이나 選舉民을 위한 서비스와 같은 附隨的인 立法機能을 불가불 수행할 수 밖에 없도록 강요되고 있으면서도 다른 어느 나라의 立法府보다도 그런데로「活動的」인 立法府의 模型으로 존속하고 있는 가단이기도 하다는 것이다.⁽⁴⁰⁾

(40) Davidson, *op. cit.*, pp. 175—176.

四. 政治發展과 立法府의 機能

특정한 政治體系의 政治發展과 立法府의 機能간에는 밀접불가분의 관계가 있다는 것은 周知의 사실이다. 그 政治體系에서의 政治發展이 무엇을 의미하며 그것을 어떤 方法으로 달성할 것인가 하는 문제와 관련시키지 않고 立法府의 機能強化를 강조하는 것처럼 무의미한 일은 없을 것이다. 왜냐하면 立法府의 機能強化는 보다 上位의 政治體系를 維持하고 그에 沢害가되는 葛藤 내지 緊張解消를 위한 下位體系로서의 役割遂行을 위한 機能強化라야 하기 때문이다.

만일 政治發展을 問題解決를 위한 能力增進이라는 일반적 의미를 이해한다면 그러한 變化는 政治體系의 모든 領域에 걸쳐 일어날 것을 期待함이 現實的이기는 하지만, 그렇다고 해서 政治發展이라는 것이 先驗的으로豫定된一定한 結果에로의 不可避한 過程이라고 생각하거나 體系內의 特定한 制度가 무비판적으로 外國의 特定한 形態를 採擇해야 한다고 생각할 필요는 없는 것이다. 政治發展과 立法府의 關係는 두가지 경우를 생각할 수 있겠는데 그 하나는 立法府가 政治發展에 대한 從屬變數가 되는 경우이고 다른 하나는 立法府가 오히려 政治發展의 獨立變數가 되는 경우가 그것이다. 대체로 發展의 初期段階에 있는 新生國의 경우에 있어서는 前者의 關係가 일반적인 것으로 생각할 수 있을 것이다. 왜냐하면 新生國의 경우 대개 政治體系에서의 實權은 代議機關인 立法府以外의 機關에 歸屬되어 있기 때문이다.

따라서 어떤 學者들은 立法府強化라고 하는 現象은 新生國의 狀況下에서는 바람직하지 못한 것으로 생각하고 있다. Packenham에 의하면 「變化를 필요로하며 그것이 要望되며 또한 政治的發展이 単 것이 아름아닌 持續的인 變化에 對決하는 意志와 能力を 의미하는 社會에 있어서는 變化에 抵抗할 경향성을 지니는 機關의 決定作成機能을 강화한다는 것은 거의 無意味하며 自我撞着이라」⁽⁴¹⁾는 것이다.

물론 Packenham의 見解를 빌릴 필요도 없이 立法府를 강화하기 위해서 예컨대 그 立法幕僚機構를 改善한다는 것은 그 國家의 全體政治體系의 與件과의 관係하에서 신중히 다루어야 할 일종의 政治的行爲라는데 대해서는 異論이 있을 수 없다. 그러나 다른 한편으로 그러한 立法幕僚機構의 改善의 效果는 단순히 立法府의 決定作成機能만에 관련시켜 論斷할 것이 아

(41) Packenham, *op. cit.*, p. 587. Packenham에 의하면 물론 個別의 國家에 따라 具體的인 內容은 다르겠지만 新生國들에게 있어서는 基本의으로는 經濟發展, 個人的自由, 社會經濟的正義라고 하는 세 가지 價値의增進이 西歐의民主制度나 強力한 立法府보다 더 높이 評價되고 있다고 한다. Packenham, "Foreign Aid and Political Development," Paper delivered at the Brookings Institution Symposium on "The Theory and Practices of Political Development," Airlie Farms, Virginia (Sept. 12-16, 1966), pp. 5-15; Packenham, "Political-Development Doctrines in the American Foreign Aid Program," *World Polities*, XVIII. No. 2 (Jan. 1966) pp. 20(—205 등 참조).

나라 決定作成機能이 외의 立法府의 機能과의 관계도 아울러 고려되어야 하는 것이며, 이와 같이 立法府의 機能을 한정어리로 뭉쳐서 생각하여 그것이 政治的發展과 밀접한 相關關係가 있다고 論斷하는 경우에 있어서는 國家發展에 沮害의in 役割만을 安易하게 強調할 것이 아니라 그 助長의in 役割에 대한 고려도 看過하여서는 아니될 것이다. 우리는 前章에서 여러 政治體系에 있어서의 立法府의 機能을 概觀한바 있고 그것이 그 政治體系의 發展에 어떤 意미를 가진다는가에 관해 吟味한 것도 다름아닌 立法府의 機能의 相對의이며 複合의in 性格을 이해하기 위해서였다고 할 수 있는 것이다.

그리고 半偏 비록 決定作成機能이 立法府의 가장 代表의in 主要機能이라고 생각하는 경우에 있어서도 그러한 決定作成上의 遲延이 곧 近代化를 模索하는 그나라의 發展의 缺如 자체를 의미하는 것으로 等式化하는 論理에도 疑義가 제기되지 않을 수 없다. 新生國의 經濟計劃遂行에 참여한 많은 經濟計劃專門家들이 그들의 經濟計劃을 그 나라의 政治的現實에 直結시켜주는 藥切한 機構의 缺如로 因해 많은 隘路를 겪고 있음을 말해주고 있는데 立法府가 그러한 機構 가운데 하나가 될 수 있음을 두말할 나위도 없다. 權力의 核心이 비록 執行府에 집중되어 있는 곳에 있어서도 國民의 代議機關인 立法府는 그들의 反響的機能(soundings)과 質疑機能(questions)등에 의하여 決定作成의 質을 充實화할 수 있는 것이다. Richard Sisson에 의하면 『[...]立法機關은 「단순히 그것이 存在한다는 事實자체 때문에 중요할 수도 있다」는 것이다.⁴²⁾

이러한 立法府의 存在는 그 構成에 있어서 直接 民選에 의한 것이건 또는 그 一部가 任命에 의한 것이건 확실히 全政治過程에 있어서의 그 相對的重要性은 부인할 수 없는 것이다. 그리고 아세아·아프리카의 新生國에 있어서는 立法府構成에 있어서의 이러한 混合方式은 점차 더욱 普及될 屢望이 클법지도 모른다. 왜냐하면 國會議員의 一部를 任命함으로써 任命權者(대개의 경우 執行府의 實權者인 國家首班)나 執權層 또는 軍部엘리트가 一般大衆과 連結될 수 있고 필요한 情報를 蒐集하여, 社會의 不滿에 대한 排泄的機能을 제공하며 또한 비록 그들의 政策을 热狂的으로 支持하지는 않을지 모르지만 최소한 그들에 대한 憎惡한 反對를 무마할 수 있기 때문이다. 立法府가 흔히 革命이나 軍部쿠데타등에 의하여 廢止된 경우에 있어서도 그것은 얼마안가서 비록 그 形態나 權限·任務의 內容이나 範圍는 다를지언정 의례 다사되살아나는 출기찬 再生力を 엿볼 수 있는데, 이것은 우리나라의 최근의 事情은 더말할 나위도 없거니와 蘇聯, 스페인, 그리고 보다 최근에는 브라질, 태국, 인도네시아, 희랍등에서 적지 않은 비슷한 예를 찾아 볼 수 있는 것이다. 立法機關의 이러한 再生力의 根源은 그것이 權力追尋者나 執權者를 위해서는 그들 自身을 維持하기 위해서 뿐 아니라 그 形態나 目的

(42) Richard Sisson, "Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Exploration," in Allan Kornberg ed. *Legislatures in Comparative Perspective*, New York: David McKay Co. Inc., 1973, p. 18.

如何를 막론하고 所定의 政治秩序를 維持하기 위해서 不可缺한 條件이라 할 수 있는 正統性의 契機를 마련해 준다는데서 찾아 볼 수 있을 것이다.

원래 發展이라는 말은 變化를 의미하며, 靜態的인 것과 반대되는 動態的인 것을 의미한다. 따라서 發生初期의 立法機關이란 단지 어떤 建物의 前面과 같은 것으로서 그 裏面에서는 흔히 執權者나 그 親近者 또는 大衆政黨이 그때그때의 政治的계임을 操縱하며 選手들은 물론 계임의 成敗도 調整하기 마련이지만 그렇다고 해서 이러한 상태가 언제까지 계속된다고 斷定할 수는 없는 것이며 後日에 가서는 어떤 다른 性質의 것으로 發展되지 말라는 법은 없는 것이다.

오늘날 일상적으로 西歐諸國에 있어서도 立法府가 法制定 보다는 다른 여러 가지 附隨的인 機能을 수행하고 있는 것으로 지적되고 있지만 이러한 事情은 立法府가 다시 한번 法規制定機關이 되거나 현재 다른 政治機關에서 수행하고 있는 任務를 擔當하게 됨으로써 現在로서는 아직 그 所管이 분명치 않는 새로운 社會의 要求에 適應할 새로운 機能을 담당하게 되지 못함을 의미하는 것은 아니다. Sisson에 의하면 立法機能은 이미 「그것이 存在하여왔고, 國民에게 알려져왔었고 또한 國民들의 意識의 一部가 되어왔었다는 사실 때문에 特定한 危機나 機能의 必要이 그때그때 對處하거나豫想해서 혹은 그 反動으로서 創設된 機關들 보다 더 용이하게 새로는 機能을 吸收할 수도 있다」⁽⁴³⁾는 것이다. 그리하여 만일 이상과 같은 見解가 實證的으로 証明되고 經驗的인 現實에 바탕을 두는 것이라면 이러한 立法機關과 그 過程 및 成果, 그리고 政治體系內의 다른 機關과의 관계에 있어서의 그의 役割과 機能등에 관해서, 그리고 一般 및 特殊領域의 國民들에 대한 責任性과 그들로부터의 支持등에 관한 계속적인 研究는 분명히 立法關係의 學者나 實務者에게 다 같이 緊要한 當面課題가 아닐 수 없는 것이다.⁽⁴⁴⁾

五. 結　　言

本稿를 맷·논에 있어서 다시 한번 強調하고 싶은 것은 立法府의 機能은 어디까지나 特定國家의 政治體系와의 關聯下에서 相對的으로 評價되어야 할 문제이기 때문에 모든 政治體系에普遍的으로 應用될 수 있는 適正機能이란 있을 수 없고 따라서 特定國家에서의 立法府의 機能은

(43) *Ibid.*, p.38.

(44) Musolf과 Riggs는 이러한 立法府와 관련된 諸問題의 研究機關으로서 「比較立法研究所」(Comparative Legislative Study Center)의 設置를 提唱하고 있으며 (Lloyd D. Musolf and Fred W. Riggs, "Comparative Legislative Studies and Services: Notes for a Program," in Kornberg and Musolf ed., *op. cit.*, pp. 501~520) 現在 美國에서는 AID등의 研究助成費에 의지하여 뉴욕大學, 아이오아大學, 하와이大學, 뉴욕州立大學등이 中心이 되어 각각 新生國을 포함한 廣範圍한 立法體系에 대한 比較研究가 활발히 進行되고 있으며, 특히 하와이大學의 社會科學調查研究所에서는 이상 4개大學을 中心으로한 比較立法研究에 관한 研究狀況과 關係文獻에 관해서 季刊으로 News Letter (University Consortium for Comparative Legislative Studies)를 발행하고 있다.

能은 實證的이며 經驗的인 研究分析에 의해 判明될 수 밖에 없다는 점과 그러한 實證的 經驗的인 研究分析에 의해 特定한 機能이 判明된 뒤에는 그러한 機能을 어떻게 하면 보다 效率的으로 遂行할 수 있을 것인가에 관한 具體的이며 技術的인 方案이 科學的으로 模索檢討되어야 하거니와 이를바 立法發展(legislative development, reform, improvement)이란 다른 아닌 하나의 機關으로서의 立法府가 그가 속해있는 政治體系에 있어서 그에게 配分된 機能을 보나 效率的으로 遂行하기 위한 能力增大를 의미하는 것이라는 점이다.⁽⁴⁵⁾ 이렇게 생각할 경우 韓國에 있어서의 立法府의 機能이 어떤 것이며, 또한 어떤 것이어야 하는가라는 문제(對外的問題)와 또한 그러한 機能을遂行하기 위하여 어떤 立法府의 改善·發展이 모색되어야 할 것인가의 문제(對內的問題)에 대해서는 둘다 이제까지 거의 理論的인 檢討와 實證的인 調查의 대상이 되어오지 못한 原始林的狀況을 벗어나지 못하고 있는 實情이 아닌가 생각한다. 그러한 의미에서前述한 바 있는 現在 미국 아이오와大學에서 進行中인 立法府의 役割과 政治發展의 關係에 관한 대규모의 比較調查는 마침 그 調查對象에 한국의 立法府가 포함되어 있고 우리나라의 그 분야의 專門家도 參與하고 있다는 점에서 그 調查結果에 기대되는 나가 대단히 크다고 할 것이다.⁽⁴⁶⁾

(45) James J. Heaphey, "Technical Assistance in the Administration of Legislatures: Problems of Theory and Concepts," mimeographed Paper presented at the annual meeting of the American Society for Public Administration, March 22, 1972, pp. 1~32. 이論文에서 Heaphey는 Esman의 이를바 Institution-building model을 類推하여 立法府의 機關性(institutionality)을 評價하려 하고 있다.

(46) 미국 아이오와大學의 金宗林教授, 서울大學校文理科大學의 裴成東教授, 그리고 國會의 禹炳奎專門委員이 이 調査에 직접 關係하고 있다.