

# 議會政治의 전개와 발전과제

裴 成 東

(서울대학교)

## 〈目 次〉

- |                 |                |
|-----------------|----------------|
| I. 議會政治의 歷史的 意義 | IV. 國會의 機能     |
| II. 權力構造와 議會政治  | V. 議會政治의 動態    |
| III. 國會의 構造의 特性 | VI. 議會政治의 發展展望 |

## I. 議會政治의 歷史的 意義

1948년 5월 31일, 우리 민족의 역사상 처음으로 국민의 직접선출에 의한 대표 198명이 모여 국회를 열었다.

그들이 헌법을 제정하고 대통령을 선출하여 정부를 구성했기 때문에 그 해 8월 15일을 기하여 大韓民國의 건국을 나라 안팎에 선포할 수 있었다.

헌법의 전문에 보면 「역사적 전통」과 「국가발전의 목표」를 밝힘으로써 大韓民國의 정통성을 나타내고 있으나 1948년에 모든 국민이 참여한 선거를 통하여 국회를 구성하지 않았다고 한다면 대한민국과 그 정부의 正當性은 성립하지 않는 것이다. 과거와 미래도 중요하지만 현재의 국가와 정부가 존립하자면 국민의 동의와 참여와 지지가 그 무엇보다도 중요한 바탕이 된다고 할 수 있다.

우리민족의 생활공동체로서의 국가는 2천년 이상에 걸쳐 여러가지

國號로 불리어 왔지만 현재의 국가가 民主共和國인 까닭은 바로 國會가 존재하는데서 찾게 된다.<sup>1)</sup>

의회정치의 일반이론에서 국회의 기능으로 국민의사의 대변, 법률의 제정, 성적개발, 갈등의 해소와 분쟁의 해결 등을 들고 있으나<sup>2)</sup> 신생국가에 있어서는 국가건설의 초석을 놓고 또한 국가를 민주적으로 발전시켜 나가는 중심이 곧 국회였다는 역사적 의미를 인식할 필요가 있다.

우리나라에 있어서는 어느 시대에 있어서나 국민을 위한다는 사상(爲民思想)은 있었어도 국민이 직접 정치에 참여하여 그 주체가 된다는 民主主義思想은 박약하였다. 따라서 국민의 직접참여에 의한 정치의 운영은 생각할 수 없었으며 代議制의 사회적 관행도 없었다.<sup>3)</sup>

1948년의 건국이래 정치발전이 순조롭게 되지 못했던 것을 여러가지로 설명할 수 있겠으나, 그 가운데서도 선거를 올바르게 하고 의회의 제도적 기능을 살리지 못했던 원인을 큰 것으로 들 수 있겠다.

우리의 議會政治를 구조적으로 분석함으로써 정치발전의 한 단편을 비추어 보고자 한다.

## II. 權力構造와 議會政治

우리의 議會政治의 파란만장한 운명은 정치분화에 따른 행태의 결과라고도 할 수 있겠으나 그것의 원초적 비극은 한 개인의 고집에 의한 절충적 제도(hybrid system)의 채택에서 비롯되었다.

즉, 처음 마련되었던 헌법의 政府構造는 의회정치에 바탕을 둔 議

1) Hanns Kurz, *Volkssouveränität und Volksrepräsentation* (Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 1965), S. 289 참조.

2) 서울대학교 정치학과(編), 「新政治學概論」(서울대학교 출판부, 1980), p. 280 이하 참조.

3)樋口陽一, 「議會制の構造と動態」(東京:木鐸社, 1973) 중 “議會制民主主義と直接民主主義” 참조.

院內閣制였으나 건국당시의 최고지도자이던 李承晩이 大統領制를 고집함으로써 議院內閣制의인 골격은 그대로 둔채 大統領制를 채택하고 그를 國會에서 선출하게 만든 것이다.

權力の 분립원칙을 충실히 하자면 나쁘히 대통령의 선출을 국민이 직접하도록 하여야 할 것인데 그렇게 하지 않았으며 당시의 정치인들은 노쇠한 이승만대통령이 불원간 은퇴할 것이므로 그때가서 의원내각제로 바꾸면 될 것이 아닌가라고 쉽게 생각하였던 것 같다.

그러나 이대통령이 강력한 대통령의 권한을 행사코자 할 뿐 아니라 국회내의 정당세력을 무시하였기 때문에 초대국회에서부터 행정권과 입법권이 대결하면서 의원내각제로의 개헌문제가 대두하였다. 이러한 정치적 대결은 2대 국회에 들어가서도 이어졌다. 그리하여 결국 제2대 대통령선거를 앞두고 대통령을 직선하는 방향으로 강제개헌이 되었는데 이 때 참의원과 지방의회의 구성이 부수적으로 이루어졌으나 참의원의원선거는 1960년에 이르기까지 실시되지 않았다.

1951년의 이른바 발췌개헌에 의하여 일용 권력의 분립은 이루어진 것 같았으나 문제는 이승만대통령이 직접 정당(自由黨)을 조직하고 이 정당이 국회의 다수를 점함으로써 실질상의 권력분립은 있을 수 없게 되었다는 사실이다.

이승만이 대통령이 되기 이전에 정당정치에 지양을 주장했고 대통령이 된 후에도 가장 강한 세력이던 한국민주당을 무시함으로써 강한 조직적 통제하에 든 정당이 정치를 좌우하지 못하도록 정치적 여건을 조성해 나갔으나<sup>4)</sup> 직접선거에서의 자신의 당선을 쉽게 하기 위하여 위로부터의 정당조직을 착수했고 권력의 힘이 있었기 때문에 3대 국회에서는 자유당이 원내 다수당이 될 수 있었다.<sup>5)</sup>

4) 초대국회의원선거에는 49개 정당·단체들이 후보자를 내어 그 중 大韓獨立促成國民會가 55명을 당선시킨 것이 제일 많고 무소속이 85명이나 되었으며 제2대 국회에서는 무소속이 126명에 이르렀다. 中央選舉管理委員會, 「大韓民國選舉史」, 第1輯(서울, 1973) 참조.

5) 金汝河, 「韓國政黨政治論」(서울:敎文社, 1976), p.86 이하 참조.

대통령제의 원형을 미국에서 구해 본다면 대통령은 의회를 통제하고 지배할 수단을 갖고 있지 않다. 즉, 국회의원의 선거과정에서 대통령이 공천권을 갖고 있지 않기 때문에, 그리고 선거후의 평상시에는 어느당도 중앙당이라는 조직의 핵심을 갖지 않으며 따라서 대통령이 당의 「영수」가 되지 못하기 때문에, 대통령의 정당이 의회에서 다수당이 되어 있을지라도 그 당 소속의원의 원내활동에 대하여 전체적으로 통제를 가할 수 없으며, 실제로 의회내에서의 후보는 의원 개인의 양심과 책임에 의하고 있어서 권력의 분립이 비보소 가능한 것이다.<sup>6)</sup>

그러나 우리나라에서는 이승만대통령이 자유당을 조직한 이래 오늘에 이르기까지 언제나 대통령이 총재로 있는 정당이 국회의 다수당이 되어 왔고 국회의원이 쉽게 될 수 있는 관분인 당의 공천권을 상부에서 쥐고 있고 평상시에도 당의 조직과 규율을 엄하게 하여 「일사불란」하게 통제하여 왔기 때문에 미국과 같은 권력분립은 있을 수가 없었다.

국회의 다수당은 언제나 행동통일을 기하기 때문에 선거의 결과와 동시에 다수결은 이미 정해진 일이 되며 그 결정을 구체적으로는 총재가 하는 체제가 되어 있기 때문에 우리의 입법부는 행정부의 「시녀」가 될 수 밖에 없었던 것이다.

하편 우리나라에서는 건국초부터 오늘에 이르기까지 대통령제이면서 국부총리를 두고 국회의원이 행정부의 장관을 겸직할 수 있게 한 것도 절충제의 한 모습인데, 국회가 내각을 불신명할 수도 있고 대통령이 국회를 해산할 수 있도록 헌법에 규정할 때도 있었다.

이와같은 절충제는 결코 이론적으로도 좋은 제도라고 할 수 없으며 실제로는 대통령의 「독재」가 가능하도록 한 것이다.<sup>7)</sup>

우리는 흔히 여러가지제도 가운데서 좋은 것만 따 모으면 더 좋은

6) Heinz Rausch(herausgeber), *Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung* (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1969) 참조.

7) 韓國政治學會(編), 「現代韓國政治와 國家」(서울: 法文社, 1986)에 실린 金永明, 「韓國의 政治變動과 維新體制」 참조.

제도가 될 것이라는 생각을 하여 왔는데, 정부의 구조로서는 실증제가 지킬지 않으며, 의회정치를 중심으로 하고 강한 정당이 있으면 의원내각제를 하는 것이 옳다고 생각한다.<sup>8)</sup>

### Ⅲ. 國會의 構造的 特性

議會란 사양에서 근대시민혁명이 성공한 이후 발달하게 된 국가기관이다. 물론 혁명 이전의 절대군주체제에서도 의회는 있었으며 일부 국민의 대표기관적 기능을 하였으나 민주주의의 정치이념 아래 만들어진 제도가 아니었기 때문에 주권적인 기관이 아니라 종속적인 기관이었다.

프랑스혁명 이전에 이른바 三部會(l'états généraux)라는 것이 있었는데 귀족·성직자·시민이 각각 의회를 구성하고 개별의회에서의 결의를 모아 가부를 결정했기 때문에 대가 시민계급의 패배로 귀결되었다. 이것을 혁명초기에 통합된 단일의회로 만들자고 시민의회가 제의했으며 이 정신에 따라 뒤에 국민의회(l'assemblée nationale)가 생기게 된다.

영국에 있어서는 인적부다 지주계급과 상층계급이 의회에서 대립관계를 이루어왔으며 미국에서는 경제적 이해관계를 달리하는 각주의 대표들이 의회를 구성했기 때문에 이 두 나라에서는 애초부터 의회란 이질적인 요소를 내포하고 있는 것이란 인식이 있었다.

국민의 의사를 하나로 포섭하기 위한 제도가 君主制(monarchy--한사람의 다스림이란 뜻)라고 한다면 다수의 국민대표를 내었을 경우에는 국민의사가 하나로 공치기보다는 여러갈래로 나누어지는 것이 자연스럽다고 할 수 있다.

8) 民主主義黨國策研究所, 『國策研究』(1986년 가을)에 실린 裴成東, “政黨政治와 議院內閣制” 참조.

의회정치——따라서 민주정치와 성공하느냐, 실패하느냐의 가름은 이질적인 이해관계가 뒤엎힌 의회가 기능을 할 수 있느냐·없느냐의 여부에 달려 있다.

우리의 국회도 처음부터 여러 정당과 사회단체에 속한 의원들과 많은 수의 무소속으로 구성되었고 내를 거듭할 수록 양당제의 경향을 강하게 보여 오고 있는데 대체로 논쟁과 정치적 다툼이 심했다는 인상이 강하지, 서로 다른 의견을 조정하여 정파간, 또는 여야간에 일치점을 본 경우는 매우 드물다.

예산과 주요법안이 여야간의 합의에 의하여 민장일치로 통과된 예는 많지 않으며, 특히 헌법개정안이나 보안법 같은 정치법안의 경우는 대체로 반대세력을 회피하거나 억압하는 형태로 통과되었는데, 이에 대하여 여당은 다수결의 원리를 내세웠고 야당은 그 횡포를 지적하였다.<sup>9)</sup>

이런 조식이나 기관이 제대로 기능을 하자면 반대의견이 어느정도 받아들여지는 동질적인 구성이 필요하다. 만일 이질적으로 구성이 되어 반대와 수정이 용납되지 않는다면 그 조직은 생산적인 것은 둘째로 존립하기가 어려울 것이다.

우리 국회가 12번 구성된 가운데 임기를 다 채우지 못한 국회가 5번이나 있는 것을 보아도 그러한 시정을 알 수 있다. 나머지 7번 가운데서도 큰 파란없이 임기를 마친 것은 4번밖에 되지 않는다.

국회란 원의 서로 政治理念이나 접근방법이 다른 사람들이 보인 듯이기 때문에 상충적으로 일을 하게 되는 곳이라고 보기 보다는 분적이 제기되고 이를 두고 다투며, 잘 될 경우 그에 대한 대안이나 해결책이 나오는 조직으로 보아야 한다.

국회에 사무처가 있어 의원들의 의정활동을 뒷받침해 준다고는 하나 행정부의 공무원과 달리 독자적으로 처리하는 업무는 적고 일단

9) 多數決의 문제에 관해서는 尾形典男, 「議會主義의 政治理論」(東京: 岩波書店, 1987) 가운데서 “多數決의 論理” 참조.

회의가 열려야 회의를 보조하는 기능을 하게 된다.

우리나라의 국회는 회의 중심으로 운영이 되고 회의가 열리지 않을 때에는 의원들이 소속정당을 중심으로 정치활동을 하고 있어, 의안과 정책에 따라 전문위원과 예산의 뒷받침을 받아 활동하는 미국의회와는 다르다.<sup>10)</sup>

#### IV.國會(議員)의機能

헌법에는 국회의 하는 일에 대하여 대체로 다음 3가지를 규정하고 있는데 법률제정, 예산의 심의와 확정, 그리고 행정부에 대한 견제가 그것이다.

그러나 이러한 헌법상의 권한과 기능은 거의 日常化되어 있거나 또는 形骸化 되었다고 할가, 권력의 분립이 문제가 되던 건국초에는 모를가. 오늘날에는 거의 의미를 상실한 기능으로 생각된다.

국회를 通法府라고 일컫는 비관이 있거니와 현대국가의 행정중심운 영체제에 있어서 국회(의원)가 법체계의 근간을 이루는 법률이나 행정부의 중요정책을 뒷받침하는 법률을 스스로 만드는 일은 거의 없다. 대부분의 법률은 정부가 제출하거나 요청해서 여당이 만들어 제출하며, 의원입법이 간혹 있긴 하나 그것도 정부와 협의해서 이루어지며, 대체로 야당의원은 정치에 연관된 법률안이나 개정안을 내기 때문에 그 성공의 확률은 아주 낮다. 지역의 이해관계가 우선하고 당의 통제가 느슨하여 교차투표(cross vote)가 이루어지면 모르겠으나 그렇지 않은 한 우리나라 의회는 사실상 통법부에 해당된다.<sup>11)</sup>

10) 매우 사실적인 분석으로 Mark Green, *Who runs Congress?* (New York: Dell, 1984) 참조.

11) Chong Lim Kim & Serng Tong Pai, *Legislative Process in Korea* (Seoul: SNU Press, 1981), p. 171ff 그리고 朴東緒(編), 「議會와 立法過程」(서울: 法文社, 1985)에 실린 林哲彦, “國會立法機能에 관한 實驗的分析” 참조.

예산심의에 있어서도 이제까지의 실재를 살펴 보면, 예산의 적정성의 보다는 黨略에 따른, 그리고 의원의 개인적인 입장에 따른 對政府 정치공세의 기회로 활용하며, 여당이 다수를 점하고 있는 한, 정부원 안에 충실한 예산심의가 될 수 밖에 없고 일부 수정이 있다 해도 겨우 몇 사람의 의원이 간여하는 소위원회에서 다루고 말기 때문에 예산심의와 그 확정은 요란한 모습에 비하면 내용이 충실하지 못하다고 할 수 있다.

대통령과 고위직에 대한 탄핵, 또는 불신임은 여야를 초월해서 그렇게 하지 않으면 안 되는 상황이 발생하지 않는 한, 거의 불가능하다. 미국에서처럼 권력이 분립되어 있으면 모를까, 앞서 논한 것처럼, 여당이 다수를 점하고 있는 국회에서 여당내의 반란이 없는 한 행정부에 대한 실질적인 견제는 불가능하다.

13대 국회에서부터 국정감사관과 조사권이 부활하게 되면 행정부에 대한 견제기능이 강화될 것이다.

국회의 공식적인 헌법상의 정태적인 기능에 비하여 국회의원의 개인적인 원내활동과 정당조직을 통한 원외활동이 정치적으로 보면 더 큰 의미를 갖는다.

본회의와 위원회의 회의에서 국회의원이 하는 질문·질의와 발언이 정치적으로 문제를 일으키는 경우가 흔히 있다. 그리하여 정부의 정책변화, 정당의 노선수정, 또는 법률의 제정·개정·폐기에 이르게 되며, 어떤 경우에는 행정부의 고위직이 책임을 지고 사임하는 경우도 생긴다.

한편 국회의원은 회기중이거나 아니거나간에 광범하게 국민들을 접촉하면서 문제를 찾아내어 정리한 후에 여러가지 형태로 정당에서 또는 국회에서 정책으로 제시하게 되며, 동시에 정부나 정당의 필요에 따른 홍보·선전을 하는데도 중요한 역할을 한다.<sup>12)</sup>

말하자면 헌법이나 국회법에 명시된 직무와 기능의 수행보다 日常

12) 위의 책, p.295 이하 참조.



의 정치적 활동이 너 정치적으로 의미가 있다. 국회의원의 이러한 활동은 반드시 어떤 정책이나 법률로 귀결되지 않는다 하더라도 국민들과 대화하고 그들의 의견을 수렴하는 과정에서 정치체제의 존립가치(正當性)를 쌓아가는 것이다.<sup>13)</sup>

## V. 議會政治의 動態

### 1. 改憲波動

헌법이 국가의 골격일진대 건국이전에 충분한 연구와 검토를 거쳐서 제정해야 함에도 불구하고 불과 몇개월의 시일에 만들었을 뿐 아니라, 그것도 안을 만들어 국회에 제출하기 직전에 원래 준비했던 의원내각제의 틀을 그대로 둔채 대통령중심제로 바꿨기 때문에 헌법문제가 制憲國會 그 자체에서 비롯하여 12대에 이르기까지 줄곧 가장 큰 정치적 문제로 되어 왔다.

우리의 의회정치가 불안정하게 되었던 최대의 원인을 헌법에 대한 여야간 또는 국민간의 합의를 보지 못한데서 찾을 수 있을 것이다.

헌법을 제정한지 1년만에 의원내각제 개헌안이 제안되었으나 재석 179명중 찬성 79표로 부결되었는데, 문제는 통과가능성도 없이 개헌안을 제출하여 표결에 부쳤으니 개헌문제를 정치적 공격의 자료로 삼았을 따름이다. 우리의 관심을 끄는 것은 반대 33표에 기권이 66표가 된다는 사실이다. 당시 원내에 제대로 조직된 정당은 한국민주당뿐이었으므로 의원내각제로 바뀌면 그 당이 집권하게 되어 있었으므로 다분히 정략적 의도에서 시도된 개헌이었다고 하겠다.<sup>14)</sup>

무모한 개헌의 시도는 제 2 대국회로 이어진다. 이승만대통령이 국

13) G.R. Boynton & Chong Lim Kim (eds.), *Legislative Systems in Developing Countries* (Durham: Duke University Press, 1975), p. 15 이하 참조.

14) 大韓民國國會事務處, 「國會史」, 第1卷(1971), p. 258 이하 참조.

회에서 재선될 가망이 없는 것으로 판단하고 1951년 말에 적선제개헌안을 내고 이에 대한 준비로서 自由黨을 창당하였는데, 이 개헌은 1952년 1월에 재석 163명중 19표의 지지밖에 얻지 못했다. 이에 야당의원들은 4월에 국회의원 123명의 서명을 얻어 의원내각제개헌안을 제안하게 되었는데 그 통과가 확실하게 되자 이승만 대통령은 정치적 폭력을 동원하고 국회를 완전히 유린한 상황에서 같은해 7월에 이른바 발췌개헌안이라고 하여 대통령 적선제를 관철하였다.

그로 부덕 사실상의 의회정치는 말살되었고 대통령제 독재정치가 시작되었다. 1954년에 이대통령과 자유당은 일단 부결선포된 개헌안을 그 이튿날 가결로 결정을 뒤엎는 이른바 四捨五入개헌에 의하여 초대대통령은 무한정 중임이 되도록 하였다. 그러한 폭주에도 불구하고 국회가 존속하고 있었다는 것이 이상할 정도이다.

이승만대통령의 독재정권은 부정선거를 저지르고 4·19의거에 의하여 붕괴되는 운명을 겪는다. 당시의 국민들은 대통령제가 곧 독재정치로 연결된다는 것을 알고 의원내각제로 개헌 하는데 합의를 보았다. 자유당은 국회의 다수당이었지만 의원내각제 개헌에 찬성하고 다음 선거에서 참패를 당하였다.

재헌법은 民議院과 參議院의 양원제를 채택하고 전자는 소선거구제 후자는 특별시·도를 단위로 하는 대선선거구를 실시하였는데 대선선거구는 국민들이 익숙하지 못하여 투표행태가 정상적이지 못한 현상이 있었다.

독재와 강압적인 정치는 청산이 되었으나 정치의 권위가 서지 못할 정도로 사회가 혼란스러웠다. 그리하여 1961년 5월, 군사쿠데타가 일어났을 때, 「올것이 왔다」고 하는 표현 그대로 국민들은 군사정권을 철저히 배격하지는 않았으며 1963년의 선거에서 박정희대통령을 선출하여 주었다. 의원내각제는 겨우 10개월의 수명 밖에 누리지 못하였으며, 그것은 혼란과 두절서, 무능과 부패와 동일시되었다.

그러나 자유를 멀리하는 정치제도는 결국 독재로 치달고 만다. 박

정회정권은 1969년 8월에서 10월에 걸쳐 3선금지규정을 없애는 개헌을 강행하여 1971년에 다시 집권했으며 그 이듬해에는 유신체제로 다시 헌법을 개정하여 대통령을 간선제로 바꾸고 대통령은 3권의 위에 군림하는 독재의 지위로 만들었다.

유신헌법에서는 대통령이 지명하고 통일주체국민회의에서 일괄하여 인준하는 국회의원이 정원의  $\frac{1}{3}$ 을 점하도록 함으로써 여당과 더불어 거의  $\frac{2}{3}$ 를 대통령이 장악할 수 있도록 하였다. 더우기 이 維新政友會 소속의 의원은 임기를 3년으로 함으로써 직선의원과 달리 대통령에의 종속을 더 강하게 하였으며, 1978년에는 국회의장에 유정회 소속의원을 지명함으로써 국회의 직접적인 국민대표성을 무시하기에 이르렀다.

그러던 유신체제도 박대통령이 사망함으로써 종말을 고하고 1년여의 진통끝에 제 8차의 개헌을 통하여 1981년초, 제 5 공화국이 출범하였다.

의회정치는 유신시대와는 달리 다당제를 도입하는 등 활성화되었으나 그래도 바람직하지 않은 점들이 있었다. 첫째, 국회의원선출을 1구 2인으로 한 점, 둘째, 전국구의원의 배분이 비례의원회에 어긋난 점, 셋째, 정치참여에 규제가 있었다는 점 등이다.

1987년에 대통령직선제로의 개헌이라는 헌정사상 처음으로 여야가 타협하는 정치적 발전이 이루어졌는데, 그 과정에서 집권당인 民主正義黨에서 그전 까지 야당의 전유물이 되어 온 議院內閣制를 제안하였으나 받아 들여지지 않았다.

1988년부터 직선에 의한 대통령중심제가 실시될 것인데, 자유와 민주가 정치의 원리로 보편화된 상황에서 의회정치가 어떻게 이루어져갈 것인지, 주목된다.

## 2. 選舉制度的 理想과 現實

우리가 議會政治를 고찰할 때, 議會의 구조와 기능, 의원의 활동, 정당정치 등에 초점을 맞추어 본다. 그런데 어떤 制度와 환경에서 국

회의원이 선출되어 나오느냐 하는 문제가 국회의원의 자질과 활동의 수준을 정하는데 대단히 중요한 요인을 구성하는데도 흔히 지나쳐 보기가 쉽다.

의회정치의 본산인 유럽각국의 의정사를 볼 때, 의회가 권능을 가진 때는 말할 것도 없고 그 이전에도 의원의 선출은 신중히 하였다. 어느 나라나 한때는 선거제도가 잘 못되고 선거가 타락하고 부패한 경험을 갖고 있으나 결국 민주주의를 성취한 곳에서는 선거제도를 바르게 정하고 설사 선거제도는 옛날 그대로 한다고 할지라도 선거를 많은 사람이 공정하다고 보게 되도록 운영하고 있는 것이다.

우리나라는 의회정치 40년에 헌법, 특히 그 중에서 권력자의 임기 연장과 선출방법에 관하여 언제나 문제를 일으켜 왔고 그 여파로 의회정치가 중단되거나 의회의 권한이 축소되는 등 우여곡절을 겪어 오면서도 국회의원선거제도를 두고 어떻게 하는 것이 代議制를 살리는 것인지, 의원의 의정활동을 원활하게 하도록 하는 것인지, 또 국민의 의사를 충실히 받아 들이게 되며, 어떻게 하면 정당정치와 연관하여 보다 나은 의회정치를 운영할 수 있을 것인가에 대하여 연구·분석하거나 정치적으로 발전의 실마리를 잡아 보고자 노력한 적이 거의 없다.

고대 그리스에서부터 시작하여 선거를 한 나라치고 처음부터 모든 사람에게 선거권을 부여한 나라는 없었다. 정치를 자기 대신 맡아 해 줄 사람을 뺑뺑이 돌리듯이 선택할 수 없었던 것이며, 사력과 판단에 의하여 신중히 선택하지 않을 때 결국 자기 자신의 손해가 된다는 자각이 있었던 것이다. 그리하여 선거를 통한 의회구성의 역사가 수십 년 혹은 백여년이 지나면서도 일정한 수준이상의 재산을 가진 사람, 교육받은 사람에게 선거권을 주었으며, 대개의 歐美國家에서도 여성에게 선거권을 준 것은 20세기에 들어 선 이후였다.

정치를 感性이 아니라 理性으로 하고자 했기 때문에 그러했으며 앞서 말한 부정과 부패의 선거는 대개 선거권을 확대해 나가는 과정에서 있었던 일이다. 서양에서 그와 같은 제한선거를 하지 않았더라면

정당간에 정권을 번갈아 담당하는 정치안정의 전통은 설 수 없었을 것이라는 것을 알아야 한다.

우리는 1948년 선거에서 일거에 보통선거를 시행했기 때문에, 민주주의가 아닌 黨民政治에 빠져 들었으며, 정치가 이리저리 퇴행했던 고난을 겪었다. 그렇다고 해서 오늘날 제한선거를 할 수는 없다. 다만 우리의 유권자들이 보다 잘 살아서 돈이나 선물의 유혹에 빠지지 않고 또한 민주주의에 대한 확신과 실천의지가 있어서 부정·부패선거가 있을 수 없도록 되어 가기를 바랄 뿐이다.

국회의원 선거를 기준으로 볼 때, 정권이 도전을 받을 수록 억압정치가 강해지고 그럴수록 선거부정이 심했는데 특히 자유당시절의 3, 4, 5대와 공화당시절의 7, 8대가 심하였다. 그 이후 부정선거는 줄었으나 부패선거는 일부 단연하여 큰 돈을 쓰지 않고서는 국회의원을 할 수 없다는 것이 상식이 되어 있다.

그런데도 선거제도를 바꾸어 그러한 부정과 부패, 선거구민에 대한 무한정 봉사 의 폐단을 막고자 하는 노력은 기울이지 않는다.<sup>15)</sup> 우리의 의회정치는 타율에 의한 참여의 제한이 중간, 중간에 있었다고 하지만, 선거제도와 병상시의 선거구 봉사문제로 인하여 12대에 걸친 의정사에 7선이 최다선이고, 4선이 상으로 따져 보아도 전체의원의 10%가 되지 않으니, 오랜 경륜을 필요로 하는 정치에서 이로 미루어 보아 발전이 잘 안 된다는 이유를 알 수 있는 것이다.

선거제도는 이때까지 1인 1구의 소선거구제와 1인 2구의 선거제 밖에 해본 적이 없는데 전자는 싸움의 격렬함 때문에 출혈과 부담이 커지며, 1인 2구는 복수공천을 하면 하는대로 안하면 안하는대로 참여와 경쟁의 문제가 있으며 구역이 넓어 많은 선거비용의 부담이 생긴다.<sup>16)</sup> 1구 1~3인, 또는 2~4인의 혼합선거구제도를 생각해 볼 수 있

15) 오랜 정치적 혼란과 위기를 경험한 그리스의 정치인들은 1974년의 선거를 앞두고 약간 복잡하기는 해도 좋은 선거제도를 고안해 내고 있다. Horoard R. Penniman (ed.), *Greece at the Polls* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981) 참조.

으나 1인구가 전체의 60~70%가 된다면 전체 소선거구제와 분제의 소지에 있어서는 다를 바가 없으며 2~4인제는 1구 2인의 구역수를 더 늘이는 것과 별다른 차이를 발견할 수 없으며, 오히려 같은 정당에서 1구에 2인 이상의 의원을 당선시키게 되면 그 나름대로 정당 내부의 문제가 복잡해진다.

유럽 각국에서 20세기 초에 비례대표제를 연구하고 도입한 것은 그와 같은 문제를 해결하기 위해서였다.<sup>17)</sup> 비례대표제에는 여러가지 종류가 있으나 우리의 실정에서 다음 2가지를 적극적으로 검토할 필요가 있다고 생각한다.

첫째, 서독의 예에서 볼 수 있듯이 1인 1구의 소선거구제와 일정지역(특별시·도)의 정당 투표에 의한 비례대표제를 택하되 정당명부에 지역구입후보자를 포함시킴으로써 필요한 사람의 당선을 보장하게 하는 것이다. 이렇게 하는 것이 단순한 정당 추천의 전국구제도보다 낫다.

둘째, 1구 1~3인, 또는 2~4인으로 하고 일정지역(특별시·도)별로 정당명부에 따라 의석을 배분한다. 말하자면 전국구를 지방단위로 나누어 지역대표성을 갖게 하는 것이다. 이렇게 하면 정당우위의 선거제도가 되는 한편 군소정당과 무소속의 진출기회도 보장된다. 그리고 지역구와 전국구간의 묘한 갈등과 위화감도 해소될 수 있을 것이다.

## VI. 議會政治의 發展展望

우리는 헌정 40년에 1년미만의 기간을 제외하고는 줄곧 大統領制 권력구조를 유지해 왔으며 그 가운데 대통령을 국회에서 선출하던 초기

16) 尾形典男, 1987, 앞의 책, 343면 이하, 「選舉의 制度論的 考察—小選舉區制論議의 展開とその背景」 참조.

17) Gerhard Leibholz, "Parlamentarische Repräsentation," Rausch, 1969, 앞의 책 참조.

의 몇년간을 뵈다만 國會는 權力體系에서 방계의 위치를 점할 따름이었다.

우리의 시대상황이 건국초기의 강력한 리더쉽의 필요성, 그리고 남북간의 대치에서 오는 강력한 군대를 중심으로 한 안보태세의 유지등을 위하여 권력을 집중적으로 관리하는 대통령제를 필요로 했다고 하겠다.

그러나 이제 상당한 경제발전을 토대로 민주발전을 당면과제로 삼고 있는 때를 맞이하여 언필칭 민주화라고 하면서 대통령제를 그대로 고집한다는 것은 자가당착의 모순이라고 할 수 있다.

한 사람이 권력을 집중해서 장악하고, 한 사람으로 국가를 대표케 하면서 그가 민주주의적이길 바란다는 것은 어려운 일이다. 지난 40년간 우리는 4사람의 최고권력자를 가져 왔는데 그 중 의원내각제의 국무총리로써 1년간 권좌에 있었던 3사람을 제외하면 거의 선거간을 3사람이 통치했다고 볼 수 있다. 그런데 그 세분이 모두 국민의 대표로서의 의원생활을 해 보지 못한 분이다. (이승만대통령은 쿠두포당선에 대통령이 되기까지 단지 2개월여의 국회의원생활을 했을 따름이다.) 앞으로 정치가 정상적인 발전체도에 오르면 의원의 성령을 쌓지 않은 사람이 대통령이 되기는 어려운 것이다.

우리가 대통령제에 익숙하여 왔기 때문에 대통령제는 직선제로 하던시 민주주의는 발전하여 정착되기를 바란다. 필사의 생각으로는 대통령제를 그대로 두고 민주화를 하기 보다는 권력구조를 의원내각제로 바꾸어 주는 것이 보다 민주화를 촉진시킬 수 있다고 믿는다.

민주화의 요체가 권력을 다원화하고 정치지도자의 층을 옆으로 넓이는 동시에 두텁게 하고 그리고 평등과 사유가 정치활동의 기본이 되게 하는 것이라비 정치의 중심을 의회로 옮기는 것이 제일 좋은 방책이라고 생각한다.

선거제도를 우리가 없도록 바꾸고 권력구조를 의원내각제로 한다면 기왕에 발달하여 온 정당정치와 어울려 정말 민주화의 꽃을 피울 수

있을 것이다.<sup>18)</sup>

멀리 남북통일에 대비한다고 할 때 평화공존의 원리를 따른다면 어느 한편에서 한사람의 대통령을 선택할 수 밖에 없는 제도보다 여러 정치지도자들이 유대를 맺고 공존할 수 있는 의원내각제정부를 미리부터 연습해 둘 필요가 있다.

---

18) 韓泰淵, “議院內閣制의 現代的 狀況—그 理論과 實際,” 『東亞大學校 法學論叢』, 第1卷(1985년 11월) 및 申敬說, “權力構造와 議會政治의 發展”(서울대학교행정대학원 발전정책과정논문, 1987) 그리고 金重緯(編), 『議會主義의 沒落』(서울: 探求新書, 1981) 참조.